

NGO SERIES #07



시민단체의 정치참여와 개혁

: 그 논리와 한계

최낙관

요 약 문

한국의 시민사회는 90년대 이후 ‘압축적’ 성장을 했고, 2000년을 ‘한국 NGO 혁명의 해’로 기록하는 르네상스를 맞고 있다. 이러한 한국 시민사회의 역동성은 민주화의 진행과 함께 그 힘을 더해가고 있다. 특히 ‘문민정부’로부터 시작하여 ‘국민의 정부’를 거쳐 현정권인 ‘참여정부’에 이르면서 시민사회는 존재의 의미가 크게 부각되고 있다. 더욱이 후기 산업사회로의 사회변화가 진전되면서 시민사회에 내재되어 있는 다양한 가치관과 생활양식을 스스로 지키고자 하는 신사회운동적 성격을 띤 시민운동이 활기를 띠면서 우리사회에서 시민단체의 분화는 가속화되고 있다. 이러한 긍정적인 그리고 의미 있는 변화가 감지되고 있음에도 불구하고 한국의 시민사회는 시민단체만 있고 정작 시민은 없다는 비판의 목소리도 공존하고 있다.

한국 시민단체에 대한 비판과 우려는 물론 여러 가지 측면에서 제기되고 있지만 그 중 한국의 시민단체가 갖고 있는 과도한 정치적 성향과 정치참여는 그 중심 축을 이루고 있다. 이러한 논란은 지난 2000년 16대 총선을 계기로 촉발되었고 오는 17대 총선에서도 재현될 것으로 보여 이를 둘러싼 시민사회의 논쟁은 더욱 거세지고 있다. 이러한 시점에서 본 고는 시민단체의 정치참여와 개혁의 논리가 무엇인지를 규명함과 동시에 이와 관련하여 한국 시민단체가 어떠한 문제를 노출하고 있으며 건강한 시민사회를 위해 나아가야 할 지향점이 무엇인지 제시해 보고자 한다.

우선 한국의 시민사회는 ‘엘리트형 시민사회(elitist civil society)’로 분류할 수 있다. 바꾸어 말하면 우리 사회에서는 지식인이나 엘리트 그리고 전문가와 같은 특정집단이 NGO의 성장에 주도적인 역할을 수행했음을 의미한다. 또한 NGO활동에 과거 사회운동이나 노동운동에 참여한 경험이 있는 재야인사, 운동가, 진보적 성향의 지식인이 대거 참여하고 있다. 즉 한국 NGO의 성장이 소위 명망가 중심의 Top-down 모형의 특징을 보이고 있다는 점이다. 이러한 한국 시민단체의 성장특징은 특히 규모가 큰 시민단체의 선단식 조직구조 속에서 강화되어 과두제적 지배구조를 형성하게 된다. 그 결과 시민단체 운영에서 시민단체가 본래 추구하고자 했던 목적보다는 조직의 유지에 더 치중하며, 시민단체지도자들이 단체의 역량을 개인의 이익추구수단으로 사용하는 이른바 ‘목적전치(goal-displacement)’가 발생할 가능성이 커지고 있다. 모든 의사결정은 다수의 참여와 지지를 획득할 때 비로소 정당성을 확보하게 된다. 소수의 지식엘리트와 운동엘리트에 의해 주도되는 시민단체의 의사결정과 조직운영은 그래서 정당성의 문제를 가질 수밖에 없다. 만일 조직화된 소수의 시민단체에 의해 사회적 공론이 지배된다면, 개혁지향적인 그들의 운동은 정당성의 문제에 봉착하게 된다. 현실에서 다수의 시민과 대중들이 이 같은 의사결정으로 인해 스스로 자기결정과 거부

권을 포기하게 될 때, 소수에 의한 지배는 합리적인 정당성을 확보하게 된다. 그러나 이러한 의사결정구조 속에서 획득된 정당성과 이에 기초한 시민단체의 활동은 한편으로는 일방적 독선과 무책임으로, 또 다른 한편으로는 무오류성의 환상과 지적 오만에 빠질 위험성이 크다는 점을 상기해야 한다.

오늘날 한국 시민단체의 정치참여논란도 위의 문제와 밀접한 관련을 맺고 있다. 더욱이 시민단체인사들의 제도권 정치로의 진입이 활발하게 이루어지고 있는 현 상황에서 시민단체와 시민단체인사들의 일련의 정치적 행보로 인해 혹여 시민단체의 정체성이 훼손되거나 정치적 도구로 이용되지는 않을까 하는 소위 ‘포섭의 정치’에 의한 ‘영향력의 정치’의 상실이 우려된다. 물론 시민단체가 적극적으로 정치에 참여해야한다는 시민운동진영의 핵심적 논리는 현 한국사회가 안고 있는 ‘정치지체’를 극복하기 위한 ‘대의의 대행’으로 함축할 수 있다. 하지만 이를 위한 시민단체의 정치참여와 운동방식이 법치주의를 뛰어넘어 초법화되고 그로 인해 시민단체가 사회정의를 자의적으로 재단한다면 이는 분명 개혁을 위한 시민운동이 국민적 신뢰성을 상실하게 되는 치명적 결과를 가질 수 있다.

시민단체의 과도한 정치참여와 초법화된 운동방식은 필연적으로 시민사회내부에서 적과 동지를 구분하는 편가르기를 조장하게되고 그 결과 시민사회의 통합보다는 분열을, 화합보다는 갈등을 양산할 가능성이 커지게 된다. 이렇게 될 때, 사회통합이나 신뢰와 같은 사회자본을 제공하는 시민단체의 순기능은 더 이상 기대할 수 없게 된다. 즉 시민단체가 그들과 이념을 같이 하는 일부의 시민만을 껴안고 갈 때, 시민단체의 배타적 행위노선은 그들과 가치를 달리 하는 다른 시민들의 진입을 가로막는 하나의 장벽이자 규제로 작용할 수밖에 없다. 시민단체가 이익집단과 달리 정치적 중립과 순수성을 유지해야만 하는 이유가 바로 여기에 있다고 볼 수 있다.

한국의 시민단체에 의한 시민운동의 정치참여는 ‘영향력의 정치’를 뛰어 넘어 시민정당 창당과 같은 ‘진입의 정치’를 추구하는 일련의 흐름으로 이어지고 있다. 그러나 제도정치의 진입을 통한 개혁의 성공전망이 그리 밝아 보이지만은 않는다. 왜냐하면 시민운동이 최종적으로 제도화되어 정치권과 같은 권력구조에 편입되게 되면 변화와 개혁 지향적 운동의 본질과 속성은 자연스럽게 소멸되어 버리기 때문이다. 이는 우리보다 한발 앞서간 서구의 경험에서 확인할 수 있다. 이러한 입장에서 우리 한국사회의 시민단체가 견지해야할 운동정치의 지향점은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 한국의 시민단체에 의한 운동정치는 어떠한 경우에도 법질서에 부합하는 수준에서 이루어져야 한다. 왜냐하면 시민단체가 추구하는 정치, 경제, 사회 각 분야에 걸친 전반적인 사회개혁운동은 어떤 경우에도 예외 없이 법치주의, 적법절차, 자유시장경제질서라는 헌법의 기본원리를 준수하고 그 틀 내에서 이루어 질 때에만 국민적 신뢰성과 정당성을 확보할 수 있기 때문이다. 둘째, 시민운동정치는 비정파성 혹은

중립성이라는 원칙에 충실해야하고 주도권 경쟁을 자제해야 한다. 왜냐하면 선택의 강요를 요구하는 운동정치는 사회 통합보다는 분열을 가져다 줄 위험이 크기 때문이다. 셋째, 지식인 그룹으로 이루어진 시민단체인사와 지도자들은 외부의 비판에 대해 진솔한 자기 성찰적 반성을 해야하고, 이를 통해 현재 우리 사회가 요구하는 지식인의 사회적 역할이 무엇인지 책임 있는 입장정리가 중요하다. 왜냐하면 시민단체인사들의 이러한 태도가 시민들의 지지와 후원을 이끌어 낼 수 있는 출발점이기 때문이다.

목차

요약문	2
I. 서론	6
1. 시민사회와 시민단체(NGO) : 개념적 이해	8
2. 시민운동의 패러다임 전환 : 사회운동에서 신사회운동으로	10
II. 시민단체와 지식인 그리고 시민운동의 구조적 한 : 이론적 논의	13
1. 시민사회에서 지식인의 역할 :	
양날의 칼-이중적 책임윤리 속의 갈등	13
2. 집합행동으로서 시민운동의 구조적 한계	16
III. 한국 시민단체의 성격과 특성	20
1. 엘리트형 시민사회와 Top-down 방식의 성장	20
2. 선단식 경영과 과두제적 지배구조	23
3. 비민주적 의사결정과 지적오만의 위험	26
IV. 한국 시민단체의 정치참여에 대한 비판적 검토	30
1. 정권과 시민단체와의 관계 : 억압과 갈등에서 협력으로	30
2. 시민단체의 정치참여논리와 수준	32
3. 시민단체의 선거참여	35
4. 시민단체의 시민정당 창당	41
5. 시민단체인사들의 정부참여 : ‘포섭의 정치’와 ‘영향력의 정치’	44
6. 17대 총선과 참여정부	49
V. ‘제도정치’의 한계와 한국 ‘운동정치’의 지향점 : 결론에 대신하여	52
1. ‘제도정치’의 이상과 현실	52
2. 한국 ‘운동정치’의 지향점	55
참고문헌	58
국내문헌	58
외국문헌	60

I. 서론

한국에서 사회운동 그 자체에 대한 연구를 시작한 것은 사실상 그리 오래되었다고는 할 수 없다. 외국에서 볼 때 한국의 상징이 학생데모였던 것처럼 우리 사회의 사회운동은 매우 활발하였고 1987년 이후 노동운동 역시 상당한 정도로 활성화되었지만 우리 사회에서 이러한 사회운동에 대한 연구는 미약했다. 그 이유는 1987년 이전 우리 사회의 가장 중요한 대립이 민주 대 반(反)민주의 구도였기 때문이라고 생각한다. 당시에는 학생운동이나 노동운동을 하나의 연구대상으로 취급할 수 있는 분위기가 아니었고, 이들 운동세력은 민주화를 추구하는 '선(善)한 존재'였고 이들과 대립하는 존재는 '악(惡)한 존재'라는 이분법적 사고가 우리 사회의 주류를 이루었다는 것이다. 따라서 선한 존재는 분석의 대상이 아니라 지지의 대상이었고 악한 존재는 심층분석이 필요없는 청산의 대상이라는 단순논리가 지배했다. 이러한 상태에서 사회운동에 대한 분석과 문제점에 대한 지적은 악의 편에 선 기회주의자의 논리에 불과했고, 이러한 분석을 가한 사람들은 '어용'으로 몰리는 분위기였다. 이런 이유로 학계에서는 사회운동 혹은 신사회운동의 긍정적 기능만을 논하고 이를 이론적으로 뒷받침하는 역할수행에 중점을 두어왔다.

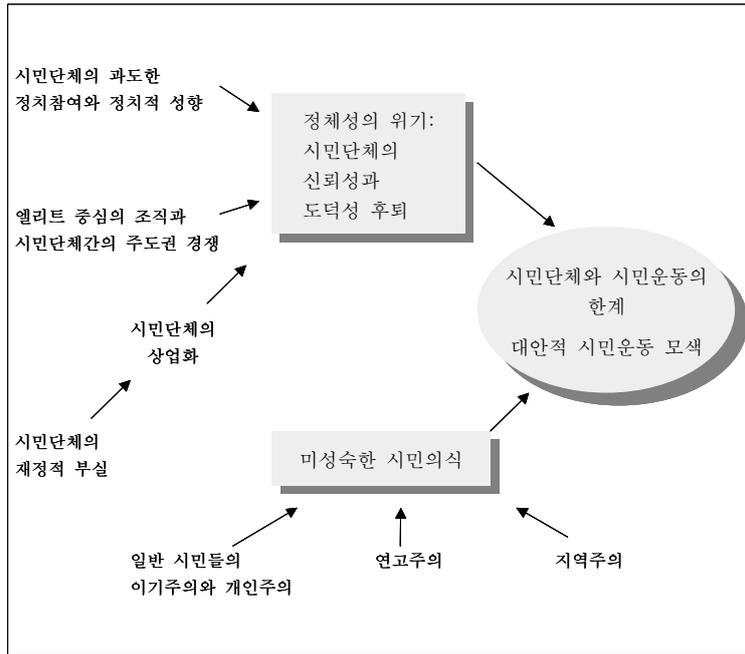
사회변동과 진화의 방향성을 이해하는데 있어 국가와 시장뿐만 아니라 시민사회는 중요한 축으로 자리 잡고 있다. 이제 시민사회(civil society)에 관한 관심과 논의는 더 이상 특정 지역이나 특정계층의 전유물이 아니다. 전 지구적 차원에서 불고 있는 시민사회의 활성화와 역동성은 복합적 '위험사회'가 주는 자극에 대한 반응으로 이해할 수 있다. 즉 시민사회는 다양한 위험으로부터 파생되는 사회적이고 실존적인 제 문제들을 줄여 나가고 해결할 수 있는 새로운 대안으로 인식되며 부상하고 있다. 이러한 위기 속에서 시민사회와 시민사회조직들은 국가권력과 시장에 대해 비판과 견제활동을 하기도 하며, 사회정의와 사회적 약자를 위해 권익주장활동을 할 뿐만 아니라 가중되고 있는 사회문제를 해결하고자 하는 자발적 노력과 함께 사회서비스를 제공하여 '더불어 함께 사는 공동체'를 구성하는데 자신들의 역량을 결집하고 있다.

이러한 시민사회의 역동성은 우리 한국사회에서도 감지된다. 아니 그 발전은 사회의 각 영역에서 활발하게 진행되고 있다. 특히 1987년 6·29 민주화 선언은 변화의 직접적인 계기가 되었고 이후 한국의 시민사회는 거대한 지각변동과 함께 활화산처럼 분출하기 시작했다(이영래 편, 1997, pp.67-68; 최장집, 1993). 노동조합의 비약적 증가는 대표적인 변화 중 하나라 할 수 있다. 민주화의 진전은 저항적 성격을 가진 민중운동단체들의 활성화뿐만 아니라 공개적이고 조직적인 활동을 통해 이익을 추구하고자 하는 각종 직능단체 그리고 자조

단체로까지 확대되었다. 1990년대 들어 사회주의 국가들의 잇따른 몰락과 자유주의 국가로의 체제변화는 사회주의적인 변혁을 운동의 목표로 상정했던 국내의 운동진영에 심각한 충격을 던져주었고 나아가 이는 새로운 운동목표와 방법을 모색하게 하는 중요한 전환점이 되었다. 이러한 변화 속에서 다양한 이슈를 가진 다양한 성격의 단체들이 출현하게 되었고 바야흐로 시민사회의 경쟁적 분화는 가속화되었다. 특히 ‘문민정부’로부터 시작하여 ‘국민의 정부’를 거쳐 현정권인 ‘참여정부’에 이르기까지 정부는 시민사회단체에 대해 기존의 적대적 관계로부터 상호 협력적 관계로 방향을 전환했고 이러한 환경의 변화는 시민사회의 분화와 저변확대에 의미 있는 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다.

이처럼 한국의 시민사회가 90년대 이후 ‘압축적’ 성장을 했고, 2000년을 ‘한국 NGO 혁명의 해’(주성수, 2001, p.17)로 기록하는 성과를 남기기도 했지만 한국 시민사회는 여전히 해결해야 할 많은 근본적인 문제를 안고 있다. 즉 시민들의 자발적인 참여가 부족한 ‘시민 없는 시민사회’, ‘시민 없는 시민운동’이 그 문제를 함축적으로 표현해주고 있다(신률, 2001, 2003; 오승용, 2001; 유종성, 1999; 유석춘·김용민, 2000; 정수복, 1999; 진장철, 2002; 차명제, 1999; 최낙관, 2003, pp.77-89). 물론 이러한 비판적 논의들은 다양한 시각에서 이루어지지만 시민단체의 과도한 정치적 성향과 주도권 경쟁, 그리고 엘리트 중심의 시민단체 운영 등 정체성에 관한 문제가 중요한 논점으로 제기되고 있다(〈그림 1〉 참조). 특히 16대 총선을 기점으로 제기된 시민단체들의 선거운동과 시민단체인사들의 정치참여는 이미 논란거리로 시민사회에 적지 않은 파장을 일으킨바 있으며 오는 17대 총선에서도 재현될 가능성이 높다. 이러한 입장에서 본고는 우리 시민사회에 제기되고 있는 시민운동과 시민단체인사들의 정치참여를 검토하고 향후 시민단체와 시민운동이 나아가야 할 지향점을 제시해 보고자 한다.

<그림 1> 시민사회와 시민사회단체의 문제와 위기 : 인과모델



1. 시민사회와 시민단체(NGO): 개념적 이해

우선 논의를 시작하기 전에 중심개념으로 사용되고 있는 시민사회, 시민단체, 그리고 시민운동이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 우리가 흔히 사용하고 있는 ‘시민사회’라는 용어는 간단히 정의될 수 있는 단순한 개념은 아니다. 왜냐하면 시민사회는 장구한 역사 속에서 형성된 복합적이고 역동적인 문명의 산물이기 때문이다. 시민사회는 도시라는 생태계의 사회-문화적 조직화 현상과 더불어 나타났고, 도시는 시장과 국가를 갖게 됨으로서 문명을 생성시켰다. 따라서 시민사회의 생성은 문명화의 역동적 과정이며 거기에는 도시, 시장 그리고 국가가 함께 존재한다. 시민사회는 그 하부구조로 도시와 시장을 그리고 상부구조로 국가와 문화를 포함하여 그 자체가 하나의 하부구조인 동시에 상부구조를 이룬다. 시민사회를 하부구조로 파악할 수 있는 본질적인 이유는 그 자체가 시장의 분업을 통해 이루어진 계층적 구조에 기반하고 있기 때문이며, 동시에 상부구조로 이해될 수 있는 까닭은 시민사회가 이해와 관심 그리고 이념이 서로 다른 다양한 이익집단을 공히 그 테두리 안에 두고 있기 때문이다(김경동, 2001). 시민사회는 사회구성원 스스로가 가족, 친지, 교회, 공동체 등 자신이 속한 집단과 조직에서 형성된 자발적 결사체임과 동시에 정부나 시장의 지배로부터 비교적 독립적인 자유로운 시민들의 생활영역이라고 파악할 수 있다(Barber, 1998).¹⁾

1) 그럼에도 불구하고 시민사회를 구성하는 자발적 결사체나 이익집단 그리고 사회운동단체들은 항상 정치부문의 공적인 사안과 경제부문의 사적인 관심사로부터 어느 정도 자율성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 결국 사회전체의 구조와 조직원리 그리고 정치경제적 요인들의 작용을 배제한 상태에서 시민사회의 실체를 파악하기란 그리 쉽지 않다. 그 때문에 시민사회를 이해하는데 있어 단순히 비국가, 비시장 부문으로 접근하는 것은 아마도 시민사회의 본질을 파악하는데는 미흡하다(Ehrenberg, 1999; 주성수, 2001, pp.74-75).

시민사회는 다양한 중간집단과 조직들을 포함하고 있다. 그리고 이 조직들은 구성원의 다양한 이해와 관심을 증진시키기 위해 활동하는 공식적·비공식적 집단과 조직으로 구분될 수 있다. 이는 국가와 개인을 연결해 주는 ‘중재조직(mediating organizations)’으로 개념화할 수 있고 그 영역 속에는 비정부조직(NGO: non-governmental organization), 비영리조직(NPO: non-profit organization), 자원조직(VO: voluntary organization), 시민사회조직(CSO: civil society organization) 등으로 지칭되는 다양한 조직과 단체들이 상존하고 있다.

하지만 이들을 명확하고 객관적으로 분류하는 기준은 사실상 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 이러한 조직체와 기관들을 논의의 대상으로 삼을 때 공통적으로 거론되는 정의적 특성은 있다. 그 특징은 첫째, 제도화 및 기구화된 조직체(organization), 둘째, 정부로부터 독립된 민간부문(private), 셋째, 이윤분배의 금지(non-profit-distributing), 넷째, 자치적 통제와 관리(self-governing), 다섯째, 참여의 자발성(voluntary), 여섯째, 공공의 이익추구(public benefit)로 요약할 수 있다(Salamon, 1999, pp.10-11).

이러한 정의적 특성들은 시민사회에 속한 단체와 조직들이 추구하고 있는 목적과 속성에 따라 <표 1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 1> 목적과 성격에 따른 시민사회단체의 분류

구분	목적	성격 및 행동유형	주요 활동영역 및 단체(예)
공익단체	공익실현	사회운동적	노동운동, 농민운동, 빈민운동 등
	공익실현	시민운동적	다양한 이슈의 시민운동 - 환경, 여성, 반핵, 교통, 소비자, 인권 등
	공익실현	사회서비스적	각종 사회복지단체, 박애 및 구호조직 등
직능단체	집단이익 실현	분배연합적	의사, 변호사협회 등 각종 직업군별 협회, 상공회의소, 전경련 등
친목단체	특정목적 실현	친목 및 사교적	각종 동호회 및 취미클럽 : 골프, 축구, 동창회, 향우회 등
기타단체	기타 정한 목적	불특정	위의 범주에 포함되지 못한 다양한 단체들

우리가 흔히 시민단체로 지칭하는 대표개념으로서 NGO나 NPO는 학자들의 연구목적에 따라 설정하는 영역과 그 영역의 포괄성 정도는 달라질 수 있다. 위의 <표 1>이 제시하는 바와 같이 넓은 의미의 시민사회단체에 직능단체와 친목단체까지 포함할 수 있지만, 본 고에서는 공익추구를 목적으로 하는 NGO나 NPO를 좁은 의미의 시민단체로 파악하고 주로 권익주창활동을 하는 NGO를 Voice형 시민단체로, 사회서비스를 제공하는 Service형 시민

단체를 NPO로 조작적 정의를 통해 분류하고자 한다.²⁾ 또한 이들에 의해 주도되는 운동을 시민사회운동이라 통칭하고자 한다. 이들 시민단체들은 시민사회내부에서 자신들이 지향하는 목적을 위해 다양한 운동을 전개하고 있고 이 운동들은 사회운동과 시민운동의 성격을 공히 갖고 있다. 후술하겠지만 산업사회의 산물인 사회운동과 후기 산업사회의 산물인 신사회운동의 한 형태인 시민운동과는 발생과 성격 및 운동방식 등에 있어 근본적으로 큰 차이를 보이고 있다. 문제는 우리 한국의 많은 시민단체들이 시민운동단체임을 자임하고 있지만 소수의 전문가와 지식인들이 중심이 되어 사회문제를 이슈화하고 나아가 운동을 전개하고 있는 우리의 현실을 감안할 때, 한국의 NGO를 진정한 의미의 자발적 결사체로서 시민운동단체로 규정하기 어렵다는 점이다.³⁾ 만일 우리가 이러한 근본적인 의구심에 동의한다면, 시민운동 단체로서 한국의 NGO는 그들에 의한 운동을 ‘계급운동의 시민운동에로의 수렴’이라는 큰 흐름 속에서 전개해 나가야 한다.

2. 시민운동의 패러다임 전환 : 사회운동에서 신사회운동으로

공공의 선을 지향하는 시민단체는 사회운동의 확대를 통해 그들의 목적을 달성하고자 한다. 사회운동은 한 사회가 가지고 있는 지배적인 가치와 규범에 대한 집단행동 차원의 대응과정이며 이러한 집단행동의 참여자들은 기존의 사회질서와 규범의 근본적인 변화를 주된 목적으로 상정하고 있다(Rucht, 1991, p.12). 하지만 이러한 사회운동이 지속성을 지닌 그리고 사회변동을 추동하는 사회적 압력으로 작용하기 위해서는 소위 ‘목적합리성’(Zielrationalität)과 ‘행위합리성’(Handlungsrationalität)을 확보해야만 하고 이것은 대부분 해당 사회운동이 채택하고 있는 이데올로기에 의해 부여된다(Raschke, 1987, pp.80-81; 신울, 2001, pp.50-51). 그러나 소위 ‘역사의 종말’(Fukuyama, 1989)이나 ‘적이 없는 민주주의’(Beck, 1995)로 표현될 수 있는 오늘날의 상황에서 시민운동은 체제 변혁적 사회운동보다는 새로운 형태의 사회운동, 즉 신사회운동(new social movement)으로 그 패러다임의

2) NGO와 NPO같은 외국의 개념이 우리 한국사회에 들어오면서 사용상에 많은 혼란을 주고 있다. 왜냐하면 이러한 개념들이 한편으로 비정부조직 혹은 비영리조직으로 번역되면서 또 다른 한편으로는 사회단체, 시민단체, 민간단체, 공익단체 등과 같은 용어로 사용되고 있기 때문이다. 미국과 일본의 경우 NPO는 국내의 자발적 시민결사를 말하고 NGO는 국제개발지원단체나 세계시민사회단체를 지칭하는 경향이 있다. 그러나 개념의 내용으로 보면 NGO와 NPO의 개념은 사실상 동일하다. 정확하게 말하자면 NGNPO (비정부 비영리 단체)가 맞다. 일반적으로 NGO 또는 NPO라고 할 때는 모두 NGNPO를 줄여서 말하는 것이라고 볼 수 있다. 물론 이들 용어사이에는 분명 의미상의 차이가 있다. 하지만 본고는 시민사회 내에 존재하는 각 조직체들을 비교적 관점에서 상호 검토하여 각각에 해당하는 명백한 분류기준의 도출을 주된 목적으로 삼고 있지 않기 때문에 이들을 시민사회단체라는 용어로 통칭하는 정도에서 논의의 수위를 조절하고자 한다. 이들 용어의 개념상의 차이에 대해서는 박상필(2001a: 1장과 3장, 2001b: 2장과 3장), 정태석(2001, pp.8-17), 주성수(1999, 2001, pp.83-92)를 참조하십시오.

3) 이러한 맥락에서 신울(2001)은 한국시민운동단체의 문제점을 지적하면서 그 출발점으로 사회운동과 시민운동의 개념적 차이를 사회변화에 기인한 진화론적 관점으로 분석해 내고 있다. 그는 시민운동의 전성기를 맞고 있는 국내 시민단체의 영향력이 자발적인 시민사회의 결집에서 기인한다기보다는 한국의 시민운동이 여전히 계몽과 동원의 색채를 강하게 띠고 있는 사회운동적 형태에서 벗어나지 못하고 있다며 문제를 제기한다.

전환이 이루어지고 있다.⁴⁾

‘전통적 패러다임’ 정치로부터 ‘새로운 패러다임’ 정치로의 이행을 주도하는 신사회운동은 거시적인 사회변동 속에서 등장하는 사회적 산물로 판단할 수 있다. 신사회운동은 환경, 여성, 반핵, 평화, 반문화 그리고 대안적 삶 등과 같은 다양한 이슈를 갖고 있다. 전통적 패러다임의 사회운동과는 달리 신사회운동의 이슈가 보여주는 것처럼, 신사회운동은 정치적인 의미에서 권력의 장악이라기보다는 사회·문화적 영역 속에서 시민사회에 내재되어 있는 다양한 가치관과 생활양식을 스스로 보호하고자 하는 일상적인 주변세계에 대한 사회적 운동이라 할 수 있다(Brand, 1987, p.42; Melucci, 1995, pp.795-796; Offe, 1985, p.9; Roland, 1994, p.415; Scott, 1990, p.30; 신울, 2002; 2003). 이처럼 생활세계(Lebenswelt) 속에서 시민사회의 부활을 주도하는 신사회운동은 <표 2>로 그 특성을 요약할 수 있으며 기존의 사회운동과는 사뭇 다른 양상을 보이고 있다.

오늘날 새로운 형태의 시민운동으로서 신사회운동은 현대사회의 중요한 새로운 운동형태로 자리 매김을 하고 있고 시민들의 삶에 많은 영향을 주고 있다. 왜냐하면 크게 보아 신사회운동은 운동의 특성상 첫째 기존의 사회운동에 비해 ‘계몽적 요소’와 ‘동원적 요소’가 상대적으로 미약한 반면 ‘자발성’은 사회운동보다 높기 때문이며, 둘째 사회 구조적 문제해결보다 생활세계의 문제해결에 집중하고 있어 지도자의 역할보다는 개개인의 역할이 보다 중요해 지기 때문이고, 셋째 제도정치권에 직접적으로 개입하여 사회적 변혁을 꾀하는 ‘개혁의 정치’(politics of reform)보다는 대중적 여론을 형성하고 이를 통해 영향력을 행사하는 ‘영향력의 정치’(politics of influence)를 지향하고 있기

4) 신사회운동의 발생과 운동특성에 대한 자세한 논의는 자유기업원에서 발간한 신울(2002)의 저서 『시민사회, 사회운동, 신사회운동』, 특히 V장을 참조하십시오.

<표 2> 사회운동과 신사회운동의 특성비교

구분	(구)사회운동	신사회운동
위치	정치체계내부	시민사회
영역	생산영역(생산현장)	소비영역(생활현장)
주체	노동자, 농민, 빈민 그리고 경제적 이해관계와 관련된 직접적 피해 당사자	지식인, 화이트칼라, 자영업자 등의 중간층 및 학생, 주부, 노인, 장애인 등 주변층
계급의식	계급적	초(범)계급적
부문	노동운동, 농민운동, 빈민운동 등	환경, 반핵, 인권, 소비자, 여성, 전문직업인 운동, 지역주민, 청년운동 등
성격	구조적 문제해결	생활세계의 문제해결
목표	정치적 통합 경제적 권리	가치와 생활양식의 변화 시민사회의 방어
조직	형식적·위계적	연결망·풀뿌리
활동내용	경제적 불평등과 정치적 억압을 벗어나기 위한 구조개혁과 좀 더 근본적인 사회 전체적 민주화를 추구 : 이를 위해 민중의 정치세력화를 시도	정치적인 목표보다는 시민사회 내적인 목표, 즉 부정부패추방, 촌지 없애기, 의식개혁, 생활공동체 운동을 지향 : 점진적인 제도 개선
행동수단	정치적 동원 : 파업, 시위, 농성 등 (급진적 투쟁적 운동방식)	직접행동·문화혁신 : 캠페인, 국민홍보, 강연회 등 (온건하고 합법적인 운동방식)

때문이다(신율, 2002, pp.81-85). 일찍이 엘리트 중심의 중앙집권적 그리고 과두적 지배 정치가 달성하지 못했던 시민들의 물질적, 비물질적 자원(resources)들의 동원과 조직을 신 사회운동은 자유권과 행위권의 확대를 통해 시민 스스로가 생활세계의 문제해결을 위해 자 발적으로 참여할 수 있는 공간을 허락하고 있다. 이렇게 볼 때, 시민사회 내부에서 자생적으 로 발생한 시민운동으로서 신사회운동은 작게는 우리의 생활세계 속에 깊숙이 침투하고 있 는 ‘성장의 사회적 한계’를 극복하고, 크게는 우리사회의 진보를 유인하고 있는 ‘조용한’ 혁 명이라고 규정할 수 있다.

II. 시민단체와 지식인 그리고 시민운동의 구조적 한계 : 이론적 논의

시민사회의 태동과 전개라는 역사의 흐름 속에서 엄격한 자기통제와 보편적 도덕적 가치로 무장한 지식인들의 역할이 중요했음을 많은 사람들은 동의한다. 하지만 이 지식인들이 견지했던 가치와 역할이 정치·사회적 환경의 변화와 함께 달라지기 시작했고 그들의 영향력 또한 그에 상응하여 달라지고 있다. 우리나라의 경우에 과거 재야에서 활동하던 이념적 성향이 강했던 지식인그룹이 이제는 시민단체의 지도자로 변신했고 여기에 진보적 성향의 학자와 다양한 분야의 엘리트들이 정치참여를 통한 사회개혁을 부르짖으며 가세하기 시작했다. 이러한 변혁의 시기에 지식인 역할에 대한 재조명이 필요하다고 본다. 따라서 본 장에서는 사적 이익과 공적 이익이라는 상반된 가치 속에서 갈등하는 지식인의 사회적 역할을 이론적으로 조망해보고 나아가 시민운동을 통한 사회개혁이 왜 어려울 수밖에 없는지를 논의해 보고자 한다.

1. 시민사회에서 지식인의 역할 : 양날의 칼-이중적 책임윤리 속의 갈등

오늘날 우리가 일반적으로 사용하고 있는 지식인(intellectuals)이라는 용어는 19세기 말 ‘드레퓔스 사건’이 진행되는 과정에서 등장하였고 지식인 집단에 관한 본격적인 이론적 논의 또한 드레퓔스 사건 이후인 20세기 초반에 와서야 비로소 시작되었다(Gella, 1988). 그렇다면 그들 지식인은 누구이며 어떻게 정의할 수 있는가? 근대적 개념으로서 지식인은 철학자, 법률가, 시인 등이 주류를 이루고 있는 계몽주의 사상가로 거슬러 올라간다. 근대적 지식인의 맹아라고 할 수 있는 이들 지식인들은 당시 경직된 사회질서에 반대하여 시민교육과 계몽을 통해 긍정적이고 희망적인 전망을 제시하고 있었다. 이러한 사회적 분위기 속에서 점차로 많은 사람들이 새로운 실용적 세계관을 받아들임과 동시에 당시의 지배사상이나 종교적, 정치적 억압 등으로부터 자신들의 이해와 목적을 자유롭게 추구할 수 있는 행위공간을 만들어 나갔다. 이러한 지식인의 역할은 특히 시민과 정치지배자들의 도덕성에 의미 있는 영향을 주기도 하였다. 지식인의 역할은 시대적 상황과 그 맥을 같이한다. 사회분화가 가속화됨에 따라 이에 상응하여 발생하는 사회문제에 대한 다양한 대안의 제시라는 측면에서 지식인의 독특한 역할이 정립되어 간 것으로 볼 수 있다. 이러한 입장에서 볼 때, 지식인은 특히 사회적 역할과 책임을 통해 개념적으로 구체화될 수 있고 이러한 측면에서 특히 만하임(Mannheim, 1952; 1956)과 그람시(Gramsci, 1971)의 지식인론은 매우 중요한 의미를 지닌다.

만하임(Mannheim)에 있어서 지식인은 다양한 관점들을 역동적으로 종합함으로써 최선의 길을 찾을 수 있는 선지자적 집단이었다. 물론, 지식인 가운데에도 출신, 직업, 재산, 정치적

사회적 지위 등의 차이가 존재하기 때문에 만하임은 이들을 단일한 계급으로 간주할 수는 없다고 보았다. 그러나 그는 모든 지식인 집단이 교육을 통해 서로 결합되어 있기 때문에 이러한 차이가 약화되는 경향이 있으며, 동시에 부모의 계급에 대한 이들의 관심 역시 다른 계급 구성원들에 비해 상대적으로 약하다고 본다. 따라서 이들은 심지어 적대적인 계급의 어느 한편과 자발적으로 제휴해 있는 사람들조차도, 개별 계급의 한계를 깨닫고 이를 극복하기 위해 노력할 수 있는 사람들이라고 규정했다(Mannheim, 1956, p.105).

이에 반해 그람시(Gramsci)는 계급이라는 독립적인 사회범주 내에서 지식인이라는 관념은 신화에 불과하다고 지적하면서, 특별히 지식인을 다음과 같은 두 가지의 속성을 가지고 파악하고 있다. 첫째, 지식인이란 사람들의 어떤 내적인 속성이나 활동의 종류에 의해서가 아닌 사회에서 그들이 행하고 있는 기능에 의해서만 정의된다.⁵⁾ 둘째, 기능적인 의미에서 그들은 두 부류, 즉 전통적 지식인과 유기적 지식인으로 구분된다. 그람시에 따르면, 유기적 지식인은 자신이 속한 계급의 관념을 유기적으로 통합하고자 하는 반면에, 새로운 계급과의 유기적인 결속을 발견하지 못하는 전통적 지식인은 스스로가 독립적이며 자율적이라고 생각한다. 따라서, 그의 이론에서 특별히 중요한 점은, 한편으로는 계급투쟁에서 지식인들이 갖는 매개적 기능과, 다른 한편으로는 전통적 지식인의 유기적 지식인의로의 통합이었다(Gramsci, 1971, pp.3-5; 전태국, 1994, p.283).

사르트르(Sartre)는 지식인에 대한 만하임의 보편주의적 개념과 그람시의 당파주의적 개념간의 긴장을 깊이 인식하고 있었다. 따라서 그는 지식인을 자신 및 사회 속의 지배 이데올로기와 실제적인 진리 사이의 대립을 인식하는 전문가라고 정의하였다. 그의 이 지식인 개념에서는 특히 다음의 세 가지 점이 주목을 끈다(Sartre, 1993, pp.23-24, p.51). 첫째, 지식인은 전문가로부터 나온다는 점이고⁶⁾ 둘째, 지식인은 보편주의적인 지식 및 기술의 추구하고 지배 계급이 요구하는 당파적 이해관심 사이의 모순을 경험한다는 점이며 셋째, 지식인은 소외계급으로부터 나올 수 없다는 점이다. 그래서 지식인은 보편주의와 당파주의 간의 모순 때문에 갈등하고 소외계급을 위한 운동에 참여하지만, 결국 그들은 진정으로 소외계급을 이해하고 그들과 유기적인 연대를 하는 지식인이 될 수는 없다는 한계를 드러낸다(Sartre, 1993, p.55, p.85, p.97).

이렇게 볼 때, 지식인은 근본적으로 이상과 현실사이에서 갈등할 수밖에 없는 존재이고, 따라서 그 때문에 그들의 역할과 입장은 변화하는 사회 속에서 사회변혁을 위해 중요할 수밖에 없다. 예컨대 동구권의 몰락이나 소련 사회의 해체, 그리고 서구 사회 민주주의 체제의

5) 그람시(Gramsci)에 의하면, 모든 사람은 지성을 갖고 있으며 이를 이용한다는 의미에서 잠재적인 지식인이다. 그렇지만 사회적 기능, 즉, 경제적 이해를 정치적 실천 및 이데올로기로 번역하는 기능의 기준에서 본다면 모든 사람이 지식인인 것은 아니다.

6) 사르트르(Sartre)가 의미한 전문가에는 학자, 엔지니어, 의사, 변호사 등이 속한다.

쇠퇴를 통해서 우리가 배운 교훈은 세상을 변화시키는데 필요한 것은 더 이상 변혁 지향적이고 추상적인 경직된 이론이 아니라 책임감 있는 행동이라는 점이다. 이 점과 관련해서 사회를 보는 전반적이고도 전략적인 시각을 조율해 주어야 할 책임을 가진 집단이 지식인 집단이다. 그리고 이 지식인 집단의 역할은 더 이상 변혁 지향적인 것이 아니라, 건설적인 대안을 가진 비판적 지식인의 역할로 발현된다. 즉 지식인 집단은 새로운 사회 변화의 추세를 이끌어내고 거기에 어울리는 새로운 발상의 전환을 위한 패러다임을 제시할 수 있어야 한다.

그러나 오늘날 현대 지식기반 사회에서 계급적 이해를 초월하는 지식인, 자기 이해관계가 없는 진리의 수호자로서의 지식인은 찾기가 어렵다. 왜냐하면 오늘날의 지식사회에서 지식인은 자신의 전문적 지식을 권력의 기반으로 이용하려고 하는 경향이 더욱 두드러지기 때문이다. 권위주의 정권에 동원되어 엘리트 집단에 참여하는 ‘조직적 지식인’, 정부가 필요로 하고 지식인이 자원해서 정부정책에 참여하여 전문적 역할을 하는 ‘관료적 지식인’, 혹은 매스 미디어를 이용하여 자신의 명성과 이익을 극대화하고자 하는 ‘미디어 지식인’은 비교적 쉽게 찾아볼 수 있다. 즉 이들 지식인들은 분명 전통적인 ‘도덕적’, ‘보편적’, ‘비판적’ 지식인과는 거리가 있고 나아가 이들 지식인이 지향하는 사회적 역할의 동기는 ‘도구주의’의 속성이 강하다(Gaijart, 1995; Merton, 1968; Silva, 1995). 이러한 지식인의 사적인 이익추구와 정치권력과의 결탁을 통한 소위 ‘사회 엔지니어’ 역할은 ‘열린사회’에서보다는 ‘닫힌사회’에서, 민주적인 사회에서보다는 권위주의적 사회에서 쉽게 확인할 수 있다. 이러한 입장에서 볼 때, 그간 우리 한국사회의 지식인도 이러한 역할 비판으로부터 자유로울 수 없다.

민주주의의 진전으로 인한 시민사회의 성장과 함께 지식인의 역할은 더욱 중요한 변수로 작용하고 있다. 더욱이 베르닉(Bernik, 1999, p.108)은 오늘날의 지식인들이 “자신들의 전문적 자율권을 보장받고 경제적 지위를 개선하는 일”에 관심을 집중하고 있다고 지적하면서, 동구의 지식인들이 전제적 국가에 저항해서 시민사회에 동참하게 된 것도 결국은 자신들의 이해를 실현시키는 도구적 수단일 뿐이라고 분석한다. 헝가리 사례를 분석한 로막스(Lomax, 1999) 또한 지식인집단이 보는 시민사회는 아래로부터의 대중적 통제라는 의미보다는 자신들과 같은 엘리트집단의 위로부터의 개입을 의미하며, 따라서 지식인은 자신의 사적이해를 충족시키기 위해 시민사회에 참여한다고 주장한다. 그는 지식인의 개입이 “국민에 의한 참여 혹은 아래로부터의 사회적 자기조직화 운동을 진흥시키지 않았다. 지식인은 시민 결사체의 조직을 독점화했고, 사회의 시민영역을 식민화 시켰으며 그 과정에서 사회 대다수의 구성원을 배제시키고 권리를 박탈했다.”고 비판하고 있다(주성수, 2002, p.34).⁷⁾

이러한 지식인에 대한 비판은 한국 사회에도 공히 적용될 수 있다. 사실 한국 시민사회내

7) 이미 서구사회에서도 지식인의 역할실패에 대한 다양한 논의가 제기되어 이와 관련된 논쟁이 이어지고 있다(Arato, 2000; Martin, 2000).

부로부터 터져 나오는 ‘시민 없는 시민운동’에 대한 비판과 자성의 목소리는 일정부분 우리나라 시민단체를 이끌고 있는 지식인과 엘리트를 향하고 있다고 보아도 과언이 아니다. 한국 시민사회 내에 고착되고 있는 지식엘리트와 명망가 중심의 시민운동, 특히 그들에 의한 과도한 정치개혁운동이 시민사회의 내부분열을 조장하고 일반시민의 참여를 가로막는 결과를 가져왔다면, 사회지도자로서 지식인과 엘리트는 지금 자신이 행하고 있는 사회적 역할이 어떤 결과를 동반하게 되는지 자기 비판적 입장에서 진지하게 숙고해볼 필요가 있다. 이러한 지식인이 존재할 때만이 긍정적 변화와 진보는 지속될 수 있다.

2. 집합행동으로서 시민운동의 구조적 한계

국가와 시장이 행하는 역할과 기능의 한계 속에서 시민사회는 그 대안으로 인식되면서 점차 자신의 존재가치와 위상을 높여가고 있다(Salamon, 1994; 1999). 이처럼 시민사회의 중요성이 부각되고 그 역할과 기능이 강화되고 있지만, 또 다른 한편에서는 시민사회의 한계와 실패에 많은 관심이 집중되고 있다. 이는 시민사회가 진정 국가와 시장실패를 보완하고 극복할 수 있는 ‘마법의 탄환’(magic bullet)일 수 있을까 하는 본질적인 문제의식이라 할 수 있다. 물론 시민사회가 정당성을 확보함과 동시에 자율성을 가지고 사회자본(social capital)이나 도덕자원(moral resources)과 같은 공공재(public goods)를 우리사회에 충분히 제공할 수 있다면 아마도 이러한 문제의식은 기우에 지나지 않을 것이다. 그러나 한국사회에서는 물론이거니와 시민사회가 활성화된 미국사회에서조차 소위 ‘시민 없는 시민사회’에 대한 우려의 지적들이 제기되고 있다(Skocpol, 1999; Verba et al, 1995). 이하에서는 시민사회와 시민운동이 갖고 있는 아킬레스건이 무엇인지 이론적으로 검토해 보고자 한다.

(1) 사회자본의 공공재적 딜레마

시민사회가 일반 시민들의 삶의 질 향상에 기여하기 위해서는 사회적 차원에서 보다 확대된 상호 신뢰, 연대 그리고 유대와 같은 사회적 자본을 기능적으로 조달해야만 한다. 이는 가능한 많은 시민들의 동참을 전제로 한다. 이렇게 될 때, 시민사회운동의 저변은 확대되어 궁극적으로 시민사회에 의해 국가가 조련될 수 있는 가능성은 커지게 되고 그 결과 시민의 이익과 복지는 증대된다.

그러나 문제는 이 사회적 자본이 공공재(public goods)와 같은 속성을 갖고 있기 때문에 사적 재화(private goods)와는 달리 이 재화가 조달될 가능성이 낙관적이지 않다는데 있다. 통상 공공재는 비배제성과 비경쟁성을 정의적 특성으로 갖는 재화를 의미하기 때문에 공공재는 소위 ‘무임승차자’(free rider)의 문제에 부딪치게 된다(Olson, 1968). 여기에 사회적 자

본의 형성에 관한 본질적인 문제가 있다. 바꾸어 말하면 합리적인 일반 시민의 입장에서 볼 때, ‘강제’(coercion)나 ‘선택적 유인’(selective incentive)과 같은 장치가 없이는 사회적 자본을 형성하는데 자발적으로 기여하지 않는다는 점이다. 대표적인 사회적 자본 중의 하나가 신뢰(trust)이다. 신뢰는 사회적 관계이며 그 관계 속에서 존재하고 나아가 이러한 신뢰에 기초해서 구성원들은 지속적인 협력관계를 구축할 수 있어 감시와 통제 비용과 같은 거래비용(transaction costs)을 줄일 수 있다는 점에서 사회적 자본의 전형이라 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 사회적 자본인 신뢰 또한 공공재의 성격을 가짐과 동시에 무임승차문제와 같은 공공재로서의 딜레마를 갖고 있음을 의미한다. 즉 사회적 상호작용 속에서 합리적인 인간들은 타인에게 먼저 신뢰를 주지 않고 자신이 속한 집단구성원들 사이에서 누릴 수 있는 좁은 의미의 사회적 신뢰가 형성되기만을 바랄 것이다.

신뢰관계와 같은 사회적 자본은 그 수준에 있어서도 차이가 있다. 주커(Zucker, 1986, p.60)에 따르면 신뢰는 과정 의존적, 특성 의존적 그리고 제도 의존적 신뢰로 구분할 수 있다. 친숙성과 평판을 기반으로 하는 과정 의존적 신뢰(process-based trust)는 주로 개인차원의 신뢰를 설명하는데 적용될 수 있지만 보다 광범위한 사회적 차원의 신뢰를 형성하는데는 한계를 갖는다. 물론 집단의 귀속적 특성에 기반 하는 특성 의존적 신뢰(characteristic-based trust)는 과정 의존적 신뢰보다 높은 신뢰수준을 갖지만 혈연, 지연, 학연과 같은 사회적으로 부정적인 결과를 동반할 가능성이 크다. 시민사회가 창출하고자 하는 신뢰는 개인의 평판이나 귀속적인 특성과는 상관없이 공식적으로 신뢰를 제공해 줄 수 있는 제도나 조직에 의해서 이루어지는 제도 의존적 신뢰(institutionally-based trust)이다. 이러한 유형의 신뢰는 공식적인 제도나 조직이 모든 사회구성원에 대해 신뢰를 제공함과 동시에 이를 받아들이는 신뢰자가 그 제도나 조직 자체를 신뢰하기 때문에 발생하는 것이다. 즉 제도 의존적 신뢰가 지배하는 사회에서 개개인도 신뢰를 제공하는 조직이나 제도의 요구에 부응함으로써 효용과 만족을 얻을 수 있기 때문에 개인은 자발적으로 그에 대한 투자를 하게 되고, 또한 신뢰를 제공하는 조직은 사회적 자본인 신뢰를 확대하고 축적하는데 박차를 가하게 된다.

문제는 시민사회 내에 존재하는 다양한 시민단체들이 제도 의존적 신뢰를 형성하는데 어느 정도 기여할 수 있는지의 여부이다. 사회적 이동과 익명성이 급속도로 증가되는 현대사회에서 제도 의존적 신뢰는 필수적인 신뢰유형으로 상정되기는 하나 현실적으로 그 달성은 쉽지 않다. 더욱이 가족주의나 지역주의와 같은 문화적 특성이 강한 사회에서는 더더욱 어려워 보인다. 예컨대 후쿠야마(Fukuyama, 1995)의 지적처럼 가족주의적 전통이 강한 한국 사회에서 과정 의존적이고 특성 의존적인 신뢰는 가족의 범위를 넘어서기가 힘들다. 이런 유형의 신뢰는 가족구성원 내에서 공고히 유지될 수 있으나, 그 범위를 벗어나면 신뢰의 수준은 낮아져 오히려 불신과 갈등을 조장함으로써, 결국 그 사회에서 신뢰의 수준은 현저히

낮아지게 된다. 따라서 가족주의적인 신뢰관계가 도리어 사회적 신뢰의 위기를 초래하는 원인으로 작용하게 된다. 만일 시민단체가 집단이기주의 때문에 공공성과 정당성 그리고 투명성을 확보하지 못해 제도 의존적 신뢰를 상실하게 되어 일반 시민들의 참여를 가로막는 진입장벽이 된다면, 시민단체는 상호협력과 사회적 신뢰와 같은 사회적 자본을 더 이상 제공할 수 없게 되어 갈등과 반목으로 인한 시민사회의 활력은 점차로 소멸되게 될 것이다.

(2) 시민단체의 위치재적 특성과 신뢰

‘시민 없는 시민사회’에 대한 지적은 시민사회단체가 그 기능과 역할 면에서 약화되고 있음을 직접적으로 시사하는 대목이다. 이미 퍼트남(Putnam, 1995)은 시민적 유대와 사회적 신뢰가 약화된 미국 시민사회를 ‘혼자 볼링 하는 사회’로 묘사하며 사회자본의 쇠퇴를 우려하고 있다. 물론 이러한 시민사회의 문제는 시민사회가 갖고 있는 본질적인 딜레마, 즉 개인적 합리성과 집단적 합리성 사이의 괴리와 관련을 맺고 있지만 이는 또한 시민참여의 불평등을 조장하는 시민단체들의 ‘보이지 않는’ 폐쇄성에도 상관이 있다.

이미 지적한 바처럼, 귀속적 특징에 바탕을 둔 신뢰는 가족주의를 바탕으로 한 신뢰보다는 그 범위가 넓다. 하지만 사회 전체로 신뢰가 확산되는 것을 제한하고 저해한다는 점에서 사회적 신뢰의 위기를 가져 올 수 있다. 다시 말해서 과정 의존적인 신뢰나 특성 의존적인 신뢰로 인해 신뢰의 범위가 제한된다면, 이 신뢰관계는 특정 범위 내에 있는 사람들만을 위한 전유물이 되어 그 범주밖에 있는 사람들은 사회적 교제나 참여뿐만 아니라 정보를 획득하고 공유할 수 있는 기회가 제한될 수밖에 없게 된다. 즉 시민단체와 시민단체인사들이 조직과 서비스를 선점하게 될 때, 시민단체와 시민단체인사들의 권력화된 위치는 소위 ‘위치재’(positional goods)의 특성을 갖게 된다. 위치재의 본질적인 문제는 그 혜택이 그 재화를 선점하여 직접 소유하고 있는 사람에게만 돌아가고, 동시에 그 선점경쟁에서 배제된 사람들은 더 이상 그 재화의 혜택을 누릴 수 없다는데 있다(Hirsch, 1980). 바꾸어 말하면, 이러한 경우 시민단체가 제공하는 혜택은 시민의 참여를 유도하는 도덕적 자원(moral resources)으로서 정의적 특성을 더 이상 갖지 못하게 된다(Hirschman, 1984). 사회적으로 이득을 주는 건강한 시민사회가 그래서 더욱 절실히 요구된다. 이러한 대 전제를 달성하기 위해서 우선 시민사회단체는 공정하고 객관적으로 운영되어야 하고, 다음으로 대다수의 사람들이 그들의 공정성을 신뢰해야 하며, 마지막으로 특정 집단만이 아니라 사회 대다수의 사람들이 이런 유형의 신뢰를 추구해야 한다. 이러한 전제가 충족되지 않을 때, 시민사회는 바람직한 사회자본을 제공하는데 실패할 뿐만 아니라, 서로 배신을 선택하게 되는 ‘최수의 딜레마’에 빠져 불신의 악순환은 지속된다(Pagden, 1988; Putnam, 1993).

상호 협력보다 배반의 가능성이 높은 사회에서 다수 시민의 자발적 참여는 거의 불가능해

보인다. 버바(Verba et al., 1995)는 이러한 사회구조가 시민참여의 불평등을 야기하는 주요 원천이라고 강조한다. 이들은 미국의 시민사회가 특권의 영역이자 불평등을 강화시키는 기제로 작용한다고 분석하면서 선거캠페인 참여, 모금활동, 지역사회 봉사활동, 기부 등 각종 정치적·사회적 참여에서 저소득층 시민들의 참여가 미미한 반면 중·상류층이 주도하는 사회 참여는 확대되고 있음에 주목한다. 이러한 미국시민사회의 변화에 대해 스카치폴(Skocpol, 1999)은 시민단체들의 권익주창활동 또한 소수 시민단체인사와 지도자에 의해 선점되어 의견수렴방식 또한 위로부터 아래로 향하는 비민주적 성향에 빠져 있다고 비판한다. 미국 시민사회를 향한 그의 비판은 단지 미국사회만을 꼬집는 지적이라고 한정지을 수 없을 것이다. 왜냐하면 미국 시민사회의 변화는 이를 모델로 삼을 수 있는 후발 주자들에게도 공히 적용될 수 있기 때문이다. 그는 형태를 불문하고 오늘날 모든 시민단체에서 상류층이 누리는 특권적 지위는 60년대 이전의 계급차이를 뛰어 넘고 있다고 주장한다. 예컨대 자원봉사 활동에서도 소외계층의 사회통합을 위해 일반시민과 함께 더불어 활동하기보다는 보수적 특권층인 그들 자신을 대상으로 하는 활동에 크게 치우치고 있는 심각한 문제를 안고 있을 뿐만 아니라, 지역사회 환경문제들에 초점을 맞추는 풀뿌리조직들의 활동에도 일반 시민들의 참여가 나타나지 않고 있으며 전문가 집단과 중산층 이상의 고학력, 고소득자 중심으로 진행되고 있다고 주장한다. 시민사회 내에서 감지될 수 있는 이러한 ‘이상기류’는 시민사회의 분열과 약화를 조장하여 시민사회가 갖고 있는 본질적인 의미와 역할을 훼손하는 역기능을 동반하게 된다(주성수, 2001, pp.185-186).

시민단체들이 소수에 의한 과도적 선점으로 인해 위치재와 같은 성격을 띠게 된다면, 우리 모두가 원하는 신뢰사회와 사회적 연대 그리고 통합은 더 이상 기대할 수 없을 것이다. 그리고 시민단체에 의한 과도적 지배가 스스로 자기결정과 거부권을 포기한 침묵하는 다수 위에 군림하게 될 때, 외부비용(external costs)⁸⁾은 커지게 되고 민주주의 하에서 소수에 의한 과도적 지배는 점차 그 힘을 발휘하게 된다. 이것은 다수 국민에 의한 민주주의적 지배가 소수에 의한 과도적 지배로 회귀할 수 있음을 의미한다.

8) 외부비용은 개개인의 이해와 목적이 집단적 결정에 의해 소홀히 취급되는 경우에 발생한다(Buchanan and Tullock, 1962; Homann, 1988). 그래서 외부비용을 무시비용이라 칭하기도 한다. 뷰케넨과 툴록(Buchanan and Tullock, 1962)은 집단적 결정의 경우에 외부비용과 결정비용이라는 두 가지의 중요한 비용이 항상 제기된다고 지적하며 다수결 민주주의는 외부비용이나 무시비용을 기능적으로 제어하고 집단적 결정 때문에 자신의 이해나 이익을 포기해야만 하는 비용을 최소화해야하는 목적을 가진 규범이자 사회적 규칙체계라고 제시한다.

III. 한국 시민단체의 성격과 특성

1. 엘리트형 시민사회와 Top-down 방식의 성장

대부분의 시민사회연구자들은 시민사회의 역동성과 영향력을 설명할 때, 시민단체에 참여하는 일반시민의 참여도를 가장 중요한 요소이자 변수로 상정하고 있다. 즉 일반 시민의 시민사회단체 참여정도에 따라 시민의 자원봉사와 단체 멤버십 활동이 가장 활발한 ‘능동적 시민사회’(active civil society), 비교적 자원봉사와 단체 멤버십 활동이 활발한 ‘광범위한 시민사회’(broad civil society), 보통수준의 시민자원봉사와 단체 멤버십을 보이는 ‘중간형 시민사회’, 그리고 시민자원봉사활동이 미약할 뿐만 아니라 단체 멤버십활동도 소수 엘리트 중심으로 이루어져 일반 시민의 참여가 저조한 ‘엘리트 시민사회’(elitist civil society)로 분류할 수 있다(de Hart and Dekker, 1999; Torcal and Montero, 1999; 주성수, 2000, p.27).

이처럼 시민사회는 시민들의 참여정도에 따라 4가지로 분류할 수 있지만 논의의 명료화와 선명성을 위해 능동적 시민사회와 엘리트형 시민사회로 양분할 수 있다. 시민사회의 역사적 전통이 깊은 서구사회는 다양한 자원조직(voluntary organization)들을 중심으로 일반시민의 참여가 상대적으로 활성화되고 있어 능동적 시민사회의 성격을 띠고 있는 소위 Bottom-up 성장모델로 파악할 수 있다. 이러한 유형의 사회에서는 일반시민의 참여활성화가 NGO성장의 주요 인적, 물적 토대가 된다고 할 수 있다. 이와는 반대로 엘리트형 시민사회는 Top-down 성장모델로 파악할 수 있다. 이러한 유형의 시민사회는 시민사회의 전통이 취약할 뿐만 아니라 정부에 의한 민간부분의 통제와 간섭이 심하다. 개발도상국이나 우리나라는 이 유형에 해당하며 이러한 사회에서는 지식인이나 사회엘리트와 같은 특정집단이 NGO의 성장에 주도적인 역할을 한다. 우리 한국의 시민사회는 주요활동이 정부정책이나 입법활동의 감시, 비판, 대안제시, 소외계층 권익보호, 사회문제 개혁을 위한 시민운동전개 등의 사업이나 활동을 전개하는 권익주창 Voice형 NGO가 많다. 또한 NGO활동에 과거 사회운동이나 노동운동에 참여한 경험이 있는 재야인사, 운동가, 진보적 성향의 지식인이 참여하고 있어 우리의 시민사회는 전형적인 Top-down 방식의 성장특징을 보이고 있다. 강상욱(2002)의 “NGO의 성장과 인적자원의 특성에 관한 연구”는 우리나라의 시민사회가 어떤 모델을 통해 성장했는지를 실증분석을 통해 잘 보여준다.⁹⁾

9) 강상욱 연구는 1989년에서 1999년 사이에 설립된 300명 이상의 회원을 갖고 있는 61개의 서울시 소재 시민단체를 대상으로 이루어진 설문조사이다. 이들 61개의 선정단체는 활동성격에 따라 Service형 단체 27개와 Voice형 단체 34개로 나누어 분석되었다. 물론 이 조사연구가 서울시만을 대상으로 한 것이지만, 우리나라 시민단체의 지역별 분포가 수도권 집중을 보인다는 점을 감안할 때, 이 조사의 결과가 상당히 의미 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 시민단체성장의 공헌 및 역할집단

(단위 : % (N))

구분		상근 활동가	전문가 집단	자원 봉사자	일반 회원	chi- square	P
활동 성격	Voice형	67.6(23)	20.6(7)	8.8(3)	2.9(1)	3.700	.29 6
	Service형	48.1(13)	22.2(6)	25.9(7)	3.7(1)		
활동 부문	사회개혁	69.2(9)	23.1(3)	7.7(1)	-	17.372	.49 8
	복지/보건	44.4(4)	11.1(1)	33.3(3)	11.1(1)		
	환경/교통	72.7(8)	18.2(2)	9.1(1)	-		
	여성/청소년	71.4(5)	14.3(1)	14.3(1)	-		
	소비자/생활	33.3(2)	50.0(3)	16.7(1)	-		
	교육/문화	57.1(4)	14.3(1)	28.6(2)	-		
	자원봉사	50.0(4)	25.0(2)	12.5(1)	12.5(1)		
계		59.0(36)	21.3(13)	16.4(10)	3.3(2)		

자료 : 강상욱(2002, p.21), NGO성장과 인적자원의 특성에 관한 연구, 한국행정연구

위의 <표 3>은 첫째, 우리나라 시민단체의 성장이 모든 면에서 시민운동가로 불리기도 한 상근활동가(사무총장, 실·국장 및 간사 등)와 전문가(교수, 종교인, 변호사, 회계사, 석·박사 등) 집단에 의해 이루어졌음을 보여주며 둘째, Voice형 단체의 경우 특히 상근활동가의 역할비중이 Service형 단체에서보다 두드러짐을 알 수 있고 셋째, 우리나라 시민단체의 성장에 일반 시민의 역할, 즉 자원봉사자와 일반회원의 비중이 상대적으로 낮음을 알 수 있고 특히 Voice형 시민단체에서 역할이 미미함을 보여준다. 이는 우리나라 시민단체의 성장이 일반 시민들의 참여에 의해 주도되었다기보다는 특정 집단의 과도적 선점에 의한 Top-down 방식으로 진행되었음을 보여준다.

주성수(2002)의 “한국 시민사회의 발전과 중앙 NGO에 참여한 지식인의 역할 분석”에서도 지식인과 엘리트층을 중심으로 하는 전문가 집단의 시민단체참여비율이 두드러짐을 알 수 있다.

<표 4> 한국 중앙 51개 NGO의 지식인 참여유형과 구성비

구분	대표기구	자문기구	집행기구	전체(%)
활동가	71(17.3%)	102(14.7%)	281(98.9%)	454(32.7%)
교육자	136(33.1%)	291(42.1%)	2(0.7%)	429(30.9%)
종교인	20(4.9%)	26(3.8%)	1(0.4%)	47(3.4%)
법조인	24(5.8%)	26(3.8%)	1(0.4%)	51(3.7%)
예술인	9(2.2%)	46(6.6%)	0(0.0%)	55(4.0%)
언론인	5(1.2%)	20(2.9%)	0(0.0%)	25(1.8%)
의료인	20(4.9%)	17(2.5%)	0(0.0%)	37(2.7%)
회계사	21(5.1%)	18(2.6%)	0(0.0%)	39(2.8%)
건축사	1(0.2%)	6(0.9%)	0(0.0%)	7(0.5%)
일반인	104(25.3%)	140(20.2%)	0(0.0%)	244(17.6%)
(전체)	411(100%)	692(100%)	284(100%)	1,388(100%)

자료 : 주성수(2002, p.53), 한국 시민사회의 발전과 중앙 NGO에 참여한 지식인의 역할 분석

위의 <표 4>는 한국 NGO에 활동가와 교육자의 참여가 강세임을 보여준다. 즉 한국의 시민단체는 시민운동가로 분류할 수 있는 활동가와 대학교수를 주축으로 하는 교육자에 의해 움직이고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 NGO의 대표, 이사와 감사역할을 하는 대표기구와 각종 자문역할을 하는 자문기구에는 대학교수의 참여가 가장 많고, 집행기구의 책임자인 사무총장역할은 활동가가 거의 100%를 전담하는 특징을 보인다.

물론 시민사회의 성장과 관련한 한국사회 지식인들의 역할에 대해 많은 긍정적인 면이 있다. 첫째는 한국의 지식인들이 1970년대 이후 억압적인 군부독재 하에서 지식인의 양심을 걸고 반유신 민주화운동을 전개했고, 이러한 초창기 시민운동의 응집력이 1980년대 후반 본격화된 시민운동을 가능하게 했던 토양으로 작용하여 한국사회의 민주화를 달성하는데 평가절하 할 수 없는 지대한 공헌을 했다는 점이다(조대엽, 1999). 둘째는 민주화 이후 지식인에 의해 설립되고 운영되어진 권익주창 NGO들이 소위 '제도정치에 의한 정치적 독점'을 와해시키는 기제로 작용하면서 제도정치가 대의 민주주의를 제대로 수행하지 못하는 기능상의 결함을 시민사회가 보완하고 나아가 NGO가 정부와 의회를 대신하는 소위 '대의의 대행자'로서의 역할과 '실천가'로서의 역할을 충실히 수행해 일반시민에게 시민사회의 필요성을 알리고 부각시키는데 주도적 역할을 했다는 점이다(박원순, 2002; 조현연·조희연, 2001; 조희연, 2002).

이러한 긍정적 평가에도 불구하고, 최근 한국 시민사회는 지식인 중심의 NGO 운영과 시민운동으로 일반시민의 참여가 활성화되지 못하고 있다는 비판이 거세지고 있다. 물론 우리나라 사람들이 최근 정부는 신뢰하지 않고 NGO에 전폭적인 지지와 신뢰를 보인다는 조사

및 연구결과가 있지만(주성수, 2003), 실질적인 일반시민들의 시민단체참여, 즉 회원과 자원 봉사자로서 참여하여 단체활동과 회비납부를 통한 재정적 도움을 주는 역할에는 매우 인색한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 한국의 NGO활동에 일반시민의 참여가 저조한 것은 계몽된 의식 있는 시민이 부족하다는 측면으로 설명할 수도 있지만, NGO활동을 주도하는 소수 전문가들의 역할과 태도에서 문제를 확인할 수도 있다.

지식인과 전문가 중심의 시민사회와 시민단체 활동과 관련 세 가지로 문제를 요약해 볼 수 있다. 첫째는 특정 집단에 의한 한국 NGO의 운동이 주로 Voice형 단체에서 이루어져 권익주장에 관여하기 때문에 그 활동 특성상 일반시민이 중심이 된 조직적인 회원제 권익주장이 근본적으로 어렵다는 점이다.¹⁰⁾ 둘째는 한국의 지식인과 엘리트들이 소위 ‘노블레스 오블리제’(noblesse oblige)에 기초한 기부와 자원봉사활동이 매우 미약해 일반시민들의 학습행위 모델로서 ‘대리적 강화’의 역할을 상실하고 있다는 점이다. 셋째는 지식인들의 시민단체 참여가 도덕의식과 보편주의 동기로 무장되어 있기보다는 사적인 이익, 즉 ‘이기주의’나 ‘도구주의’ 동기가 강하다는 점이다. 물론 그들은 NGO활동의 순수성과 공익성을 주장하지만 과거 NGO에서 활동한 적이 않은 시민단체 인사들이 정당의 추천을 받아 국회와 정부 관료로 발탁된 것을 보면 일부 시민단체인들이 NGO활동을 도구로 삼아, 진의야 어쨌든, 자신의 사적 이해를 도모하고자 했음을 부인할 수 없다. 시민사회 내부에서도 이러한 일련의 행보에 대해 바람직하지 않다는 거부감을 표시하며 NGO경력을 이용해 제도권 정치에 진입하는 것을 부정적으로 평가하고 스스로 자제하는 입장이다. 이는 시민단체참여인사들의 제도권 정치로의 진입이 시민사회의 활성화에 아킬레스건으로 작용할 수 있다는 우려를 반영한 것이라고 볼 수 있다(주성수, 2002, pp.219-220).

2. 선단식 경영과 과두제적 지배구조

이미 논의한 바처럼, 우리나라 NGO성장에 주도적 역할을 한 집단은 일반시민보다는 사회운동가나 교수, 변호사 등 주요 엘리트 집단이며, 시민사회와 시민사회활동이 이들 특정 엘리트 그룹에 의해 주도되는 소위 Top-down성장모형의 특징을 보이고 있음을 지적했다. 이러한 특징은 시민단체의 운영과도 밀접한 관련을 가지고 있다. 즉 이러한 특징은 시민단체의 선단식 조직구조 속에 투영되고 강화되어 과두제적 지배구조를 형성함과 동시에, 그 결과 조직적 차원에서는 시민단체가 본래 추구하고자 했던 목적보다는 조직의 유지에 더 치중하며 개인적 차원에서는 시민단체지도자들이 단체의 역량을 개인적인 이익추구수단으로

10) 이러한 권익주장에 초점을 맞춘 NGO활동의 한계는 이미 서구 사회에서도 제기되고 있다. 1960년대와 70년대 서구의 권익주장 신사회운동 NGO들은 의식 있는 일반시민에 의해 시작되었지만, 시간이 흐름에 따라 권익주장 NGO활동이 점차로 관료화, 기업화되는 경향을 띠는 비판적 분석이 있다(Hudson, 2000; Maloney and Jordan, 1997, p.107; Van Til, 2000).

사용하는 이른바 ‘목적전치’(goal-displacement)현상을 부추일 가능성이 커질 수 있음을 의미한다(김용민, 2000; 유석춘·김용민, 2000).

물론 한국의 시민단체 모두가 이러한 특징을 보이는 것은 아니다. 그러나 우리나라 시민단체를 대표하는 쌍두마차인 ‘경실련’과 ‘참여연대’와 같은 소위 메이저급 시민단체에서 ‘선단식’ 조직운영과 ‘과두제적’ 지배구조가 감지된다. 이러한 특징은 시민단체의 ‘백화점식 활동’과 ‘명망가 중심의 조직운영’이라는 비판의 대상이 된다. 본래 선단식 조직운영이란 대기업 집단의 조직구조를 지칭하는 용어이지만 하나의 시민단체가 다양한 활동을 하는 하부조직이나 지역에 지부조직을 총괄하여 활동함을 비판적 시각에서 지칭하는 용어이다. 경실련은 다수의 위원회와 협의회, 2개의 부설기관, 5개의 개별기구, 1개의 유관조직 그리고 이미 창립된 다수의 지역 경실련과 지역별 협의회로 구성되어 있다. 중앙조직의 인적구성은 2명의 공동대표, 5명의 중앙위원, 2명의 감사 및 61명의 상임집행위원으로 역할을 분담하고 있다. 이들 총 70명 중 70%인 49명이 사회지도급인사(교수, 종교인, 변호사, 회계사, 의사, 변호사, 전직 관료 등)로 구성되어 있다. 참여연대는 집행위원회 산하에 4개의 부설기관과 9개의 활동기구, 9개의 분과로 나누어진 사무처, 정책위원회 산하 14개의 회원모임 등이 있다. 조직의 지도급 인적구성은 박상중 목사와 최영도 변호사를 중심으로 총 33명이고 이들 중 약 88%인 29명이 사회지도급인사(교수, 변호사, 목사)로 구성되어 있다.¹¹⁾

선단식 조직구조의 특징을 갖고 있는 주요 한국 시민단체의 방대한 조직은 일차적으로 조직의 유지와 운영을 위해 상당수준의 재정적 기반확보를 요구한다. 따라서 이에 상응하는 재정적 압박은 본래 시민단체가 수행하고자 하는 목적 사업들을 부실하게 만들뿐만 아니라 조직 자체의 존립을 위해 급급할 수밖에 없어 본래의 목적과 수단이 뒤바뀌게 되는 목적전치가 발생할 가능성이 크다. 이처럼 비효율적인 조직구조를 갖고 있는 시민단체는 존립을 위한 목적전치 딜레마에 빠져 ‘시민운동’ 단체로서의 역할을 제대로 수행할 수 없게 된다. 더욱이 시민단체의 백화점식 활동은 재정구조를 취약하게 만드는 요인으로 작용한다. 문제는 이러한 상황이 거의 모든 한국의 시민단체에서 나타난다는데 있다. 회원의 수가 만 명이 넘는 규모가 큰 시민단체(경실련, 참여연대, 환경연 등)에서도 일반회원들을 통한 회비나 기타 후원금의 규모가 절대적으로 작을 뿐만 아니라, 이들의 재정규모와 걸맞지 않게 활동 분야가 넓고 또한 조직의 규모가 방대해 목적 지향적인 사업의 건전성이 담보될 수 없는 상황에 놓여 있다.

여기서 지적하고자 하는 것은 한국 시민단체가 갖고 있는 일반적인 현상으로서의 회비와

11) 이에 대한 자세한 내용은 경실련과 참여연대 홈페이지 특히 참여연대 조직구성(<http://info.peoplepower21.org/about/structure.html>)과 주요 임원명단(<http://info.peoplepower21.org/about/board.html>)을 그리고 경실련 조직구성(http://www.ccej.or.kr/INTRO/intro_sub021.html)과 임원현황(http://www.ccej.or.kr/INTRO/intro_sub022.html)을 참조하십시오(검색일 2004. 02.12).

인건비 사이의 불균형뿐만 아니라, 시민단체가 그들의 활동을 위해 확보한 회비, 후원금 및 지원금을 본래 목적에 부합하는 사업의 수행을 위해 사용하지 않고 내부 인건비와 운영비 위주로 지출하고 있다는 점이다. 참여연대와 같은 한국의 대표적인 시민단체도 이 같은 문제에서 자유롭지 못하다. 참여연대의 지출을 종합적으로 살펴보면 인건비와 사무실 운영·관리비를 합한 운영비의 비중이 행사비, 출판비, 회원사업비, 조사연구비 등으로 구성되는 사업비보다 크다는 사실을 알 수 있다.

<그림 2> 참여연대 각 연도별 전체지출에서 운영비와 사업비가 차지하는 비율

자료 : 김용민, 2000: 61

위의 <그림 2>는 1994년에서 1999년까지 참여연대가 사용했던 운영비와 사업비를 보여 준다. 참여연대의 경우에도 사업비가 운영비보다 높게 나타났던 해가 한 번도 없다. 참여연대가 창립된 1990년대 중반의 경우 운영비가 사업비보다 높은 것은 초기에 조직의 기반을 다지기 위한 것으로 이해할 수 있지만, 회비의 비중이 큰 폭으로 증가한 1999년에도 운영비는 사업비보다 많은 비중을 차지한다. 이는 참여연대가 상대적으로 조직의 목적 실현보다 조직 자체의 유지에 보다 많은 비용을 지출하고 있음을 시사한다. 물론 사업비와 운영비 사이의 불균형만을 가지고 그 단체가 본래의 목적추구에 소홀하다고 평가하는 것은 무리지만, 시민단체가 표방하는 공익성과 순수성을 고려해 볼 때, 시민단체 활동의 목적전치 현상을 보여주고 있다고 판단해볼 수 있다. 물론 한편으로 조직자체의 유지가 조직의 목적을 달성하는데 전제조건이 되는 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 시민들의 참여와 이들의 자발적 회비납부로 시민들을 위한 활동을 해야 하는 시민단체가 조직자체의 유지를 위해 사업비보다 많은 비용을 쓰는 것은 어떤 경우에도 바람직하지 못하다. 다른 시민단체에 비해 자율적인 활동을 하고 있으며, 재정의 건전성도 높은 참여연대가 이렇게 사업비와 운영비 사이에 불균형을 이루는 것을 보면 재정 현황이 투명하게 공개되지 않는 다른 많은 시민단체의 실태는 충분히 미루어 짐작이 가능하다(김용민, 2000, pp.54-61).¹²⁾

두 번째 지적하고자 하는 것은 방대하게 운영되고 있는 선단식 조직구조가 조직 운영에 있어 관료화를 불가피하게 만든다는 점이다. 이미 막스 베버(Weber, 1925)가 지적한 바처럼, 관료화는 방대한 조직의 합리적 운영을 위해 필수적이기는 하지만, 조직이 관료화되었을 때 본래적 의미의 시민운동이 갖는 ‘자발성’에 입각한 ‘참여’에 관한 의문이 제기 될 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 우리나라 시민단체와 같은 Top-down 방식의 엘리트형 시민단체운영은 소위 ‘과두제의 철칙’(ehernes Oligarchgesetz)을 통해서 더욱 공고히 될 수 있다. ‘과두제적 지배’는 합리적 무시(rationale Ignoranz)를 선택한 다수의 기반 위에 소수의 지배자가 의사결정을 독점하여 사회적 통제(soziale Kontrolle)를 수행하는 권력의 분배(Verteilung der Macht)를 의미한다(Michels, 1910/1970). 조직 내에서 발생할 수 있는 이러한 과두제적 지배구조는 첫째 소수에 의한 조직 내 권력독점, 둘째 이들에 의한 자기 지위 및 권력의 영속화, 그리고 셋째 이들에 대한 통제장치 미비라는 세 가지의 정의적 특성으로 요약할 수 있다(송복, 1991). 만일 한국의 시민단체가 엘리트 중심의 시민단체이고 이로 인해 ‘시민 없는 시민단체’가 결과적으로 발생했다는 비판을 인정한다면, 이는 한국의 시민단체가 과두제적 지배구조의 속성을 반영한 결과라고 볼 수 있다. 즉 지식인 및 사회적 인사를 중심으로 이루어지고 있는 우리나라 시민단체의 조직 운용은 소위 ‘그들만의 리그’를 형성하여 시민사회 내에 시민운동의 분절을 야기하는 하나의 원인으로 작용하고 있다는 점이다.¹³⁾

3. 비민주적 의사결정과 지적오만의 위험

위에서 지적한 시민단체의 과두제적 지배구조는 그 저변에 조직의 폐쇄성이 숨겨져 있다. 이러한 폐쇄성은 의사결정의 독점을 통해 나타나고 일반적으로 Top-down 방식의 성장모델을 갖고 있는 권익주창 시민단체, 즉 Voice형 NGO에서 그 정도가 더욱 심화된다. 조직의 닫힌 구조로 인해 나타나는 과두적 소수에 의한 비민주적 의사결정은 한편으로 ‘같은 깃털을 가진 새’들 끼리의 의사결정이자 조율이라는 점에서 소위 거래비용(transaction costs)의 일종인 결정비용(decision cost)을 현저히 낮출 수 있고, 그 결과 집단내 외부비용

12) 우리나라 시민단체의 56.9%가 500명 이하의 회원을 가진 중소규모의 단체이고 재정규모 또한 열악하고 대부분의 시민단체는 열악한 재정 때문에 어렵게 운영되고 있다. 연간 예산이 일억 원에도 미치지 못하는 단체가 전체의 49.8%나 되며 심지어 천만원 이하의 재정규모를 가진 단체도 20.1%나 된다(한국민간단체총람, 2000; 조희연, 2000: 147). 이처럼 대부분의 시민단체가 안고 있는 재정적 어려움은 이러한 시민단체들을 서류상의 단체로 전락시킬 위험이 있고 나아가 국가가 제공하는 재원을 확보하기 위한 단체간의 분배갈등을 겪을 수 있고 심지어 지대추구의 대상이 되어 궁극적으로 시민단체의 정체성에 심각한 타격을 줄 수도 있다.

13) 이러한 맥락에서 시민단체의 과두제적 지배구조와 ‘시민 없는 시민운동’과의 인과관계는 비단 중앙NGO만의 문제는 아니라고 본다. 예컨대 진장철(2002)과 최창현(2002)은 지역 경실련의 사례연구를 통해 지방NGO의 과두제적 지배구조를 지적하고 왜 이들에 의한 시민운동에 시민들이 동참하지 않는지를 분석해 내고 있다. 이러한 입장에서 볼 때, 시민단체에 의한 목적전치현상이 광범위하게 확산되고 있음을 유추해볼 수 있다.

(external costs)을 줄일 수 있어 그들이 의도하는 방향으로 조직을 이끌 수 있다는 장점이 있다. 하지만 다른 한편으로 이러한 ‘소수에 의한 전제적 행위’는 ‘성장의 사회적 한계’(social limits to growth)를 야기하는 중요한 원인으로 작용한다는 점이다(Hirsch, 1980). 즉 이러한 구조 하에서 시민단체는 우리 모두를 위한 공익적 성격의 ‘공공재’(public goods)를 제공하기 위해 노력하기보다는 사회 내의 권력과 특권을 향유하고자 하는 대내외적 선점 경쟁에 뛰어들게 된다. 즉 한국의 시민단체는 ‘위치제’의 획득을 위해 상호 분파적 갈등양상을 보이고 있다는 점이다. 강선미와 이기호(1997)는 사회운동의 장이 지역으로 확대되면서 이러한 현상이 더욱 심화되고 있다고 지적하면서 이러한 분파적 갈등양상은 작은 지역사회 안에 많은 운동조직이 형성되면서 나타나는 시민운동단체 사이의 이념과 입장의 차이가 아니라, 운동의 자원을 둘러싼 경쟁관계로 인해 야기된 것으로 분석하고 있다. 즉 ‘우정’과 ‘연대’에 기반을 두어야 할 운동이 불필요한 경쟁관계로 변화되고 분파성을 보이고 있다는 시민단체 내부의 지적은 과연 시민단체의 활동이 사회 전체의 공공성 확보를 위한 것인가 하는 본질적인 문제를 자아내고 있다(김용민, 2000, pp.84-85).

모든 의사결정은 다수의 참여와 지지를 획득할 때 비로소 정당성을 확보하게 된다. 소수의 엘리트와 인사에 의해 주도되는 시민단체의 의사결정은 그래서 정당성의 문제를 가질 수밖에 없다. 만일 조직화된 소수의 시민단체에 의해 사회적 공론이 지배되고 조직화된 소수가 다수의 의사를 반영했다고 사칭한다면, 소수 시민단체에 의해 주도된 대내외적 결정은 더욱 심각한 정당성의 문제에 봉착하게 된다. 현실에서 다수의 시민과 대중들이 이 같은 의사결정으로 인해 스스로 자기결정과 거부권을 포기하게 될 때, 소수에 의한 지배는 합리적인 정당성을 확보하게 된다. 그러나 이러한 의사결정구조 속에서 획득된 정당성과 이에 기초한 시민단체의 활동은 한편으로는 일방적 독선과 무책임으로, 또 다른 한편으로는 무오류성의 환상과 지적 오만에 빠질 위험성이 크다는 점을 상기해야 한다.

‘닫힌 구조’의 특성이 일방적 독선과 무책임으로 흐른다는 사실은 역사가 증명해주고 있으며 재론의 여지가 없다. 이는 국가나 시장 그리고 시민사회 모든 구조에 공히 적용할 수 있는 명제이다. 이러한 구조는 다양성을 인정하지 않으며 비판자에 대한 포용을 거부할 뿐만 아니라 모두에게 적용될 수 있는 행위규범과 통제장치가 미약하기 때문에 내부문제에 대한 자기비판이 부족하여 소위 성찰적 자기반성을 근본적으로 허락하지 않는다. 한국의 시민단체는 한국사회에서 ‘권력의 제5부’로 지칭되는 그 자체가 이미 하나의 거대한 권력으로 변모하고 있다. 만일 누군가가 시민단체의 비판대상과 표적이 된다면 그 당사자에게는 치명적인 결과가 될 수밖에 없다. 그러나 더욱 더 심각한 일은 시민단체가 잘못된 판단을 했을 경우에, 시민단체는 모두가 공감하고 납득할만한 아무런 책임도 지지 않는다는 점이다.¹⁴⁾ 김영

14) 김영배(2001, p.31)는 이러한 맥락에서 시민단체의 독선을 다음과 같이 꼬집으며 시민단체의 권력화에 대한 두려움을 토로한다: “몇 가지 곰곰이 생각해 볼 사례가 있다. 의보재정 파탄의 한 원인인 의약분업의 경우 시민단체는 전폭적인

배(2001, pp.39-40)는 ‘적군과 아군’, ‘선과 악’, ‘사회정의와 사회부정의’와 같은 이분법적 시각으로 평가하기를 하며 사회개혁이라는 미명 하에 자신의 주장을 일방적으로 관철시키고자 하는 시민단체에 대한 비판의 목소리를 다음과 같이 내고 있다.

“어느 누가 권한을 위임하지도 않고, 그 구성이나 자격을 검증 받지도 않은 시민단체가 사회 정의를 재단하고 있다는 것이다. 시민단체의 주장은 옳고 개혁이며, 이에 반대되는 의견은 반개혁 내지는 수구세력으로 몰리는 분위기인 것이다. 물론 이러한 부작용은 급격한 시민운동의 약진과 언론의 집중적 보도, 열띤 시민들의 호응이 가져온 일시적 현상이라고 볼 수도 있겠지만, 사회 구성원의 다양한 의견을 묵살하고 일방의 독선만 내세우는 폐단을 진지하게 반성해야 한다. 권력의 제5부, 그러나 제5부를 견제할 곳은 없는 실정이다. 유일하다면 언론이 있겠으나, 현재 언론도 개혁의 대상이 되고 있는 실정이다. 시민단체가 내부 의사결정을 투명하게 공개하고, 국민적 합의를 얻어 가는 과정을 다소 시일이 걸리고 힘들더라도 꾸준히 전개해서 민주적 정당성을 스스로 획득해야만 할 것이다.”

한국의 시민단체와 시민단체인사들의 자신감은 시민단체를 구성하고 있는 인적 자원의 특성에서 기인한다고 볼 수 있다. 한국 시민단체는 주로 지식인, 엘리트, 전문가들로 구성되어 있고 그들은 ‘사회 엔지니어’로서의 역할을 자임하고 있다. 그들은 아마도 우리 모두가 원하는 이상향을 그들의 참여와 운동을 통해 건설할 수 있을 거라고 믿는 듯하다. 물론 역사의 큰 흐름과 사회변동 속에서 소위 ‘사회 엔지니어’들의 역할을 단순히 폄하할 수는 없을 것이다. 하지만 과거의 보편주의적 지식인들과는 달리 사적인 이익추구에 자유롭지 못한 지식인들이 주를 이루고 있는 오늘날 그들에 의해 주도되는 시민운동과 개혁청사진은 공허한 느낌이 든다.

과연 이들 전문가와 엘리트중심의 사회개혁은 가능한 것인가? 대답은 ‘아니다’이다. 더욱이 그들에 의한 지식과 정보의 독점정도가 큰 사회에서는 더더욱 아니다. 정보와 지식의 비대칭성 문제를 논외로 한다 하더라도 그간 시민단체가 보여준 활동의 문제점, 예컨대 의약분업, 언론개혁, 소액주주운동, 기아사태에 대한 대응 및 지난 16대 총선의 낙천·낙선운동¹⁵⁾

지지를 나타내며 당위성을 강변했었다. 당시 의약분업에 반대했던 한 학자는 “기득권 세력의 대변자”라고 매도되었다가 요즘에야 명예 회복했다는 것이다. 한편 지난 총선 때 시민단체의 낙선운동의 부당성을 거론하였던 학자는 매판교수라고 비판받았으며, 사회일각에서는 시민단체에 매도될까 두려워 지식인들이 할 말을 못한다고까지 한다”.

15) 그간 우리 한국의 시민사회단체가 보여준 자생적 성장과 긍정적인 역할에도 불구하고, 다른 한편에서는 자성과 비판의 목소리가 높아지고 있다. 이러한 자성과 비판의 목소리는 시민사회단체가 갖추어야할 기본적인 조건인 정체성과 책임성 그리고 투명성에 관한 본질적인 회의로부터 비롯된다. 경실련이 발표한 “2002년 시민운동선언”에서 경실련은 “... 우리는 한국 사회의 중심적 시민단체로서의 그 동안의 잘못에 대해서도 솔직하고자 한다. 용기 있는 정직한 목소리를 내지 못한 경우도 있었고, 시민단체 본연의 비판정신을 상실하였던 적도 있었으며, 또 우리의 의도와 다르게 경실련은

등은 시민단체와 시민단체인사들이 주장하는 요구와 대응이 얼마나 성공적이었나를 반문하게 하는 구체적 사례라고 볼 수 있다. 이는 전문가 그룹으로 구성된 시민단체의 요구와 행동이 사회정의에 부합하지 않을 수도 또한 오류를 범할 수도 있다는 교훈을 줌과 동시에 그들이 ‘지적 오만의 위험’에 빠질 수 있음을 보여주는 대목이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 권혁철(2002, p.20)은 인간의 도덕적 인성관(人性觀)과 지식제일주의 지식관(知識觀)에 입각한 시민단체의 사회참여와 개혁은 실패할 수밖에 없음을 지적하며 다음과 같이 적고 있다.

“정부와 시민단체들은 부도덕한 사람은 갈아치우거나 부도덕한 행동을 하지 못하게끔 막는 개혁은 좋은 것이고, 그것은 처음 의도대로 좋은 결과를 가져온다고 믿는 것 같다. 그런데 개혁이 예기치 않게 실패하게 되면 그 원인은 개혁 자체의 문제가 아니라 사람들이 개혁에 동참하지 않기 때문에 발생하는 부작용이며 따라서 개혁을 비판하지 말고 동참해야 한다는 논리를 내세운다. 즉 개혁을 입안하고 추진하는 사람들은 도덕적 능력에서 완전한 인간을 전제로 하고 있는 것이다, 그러나 그러한 사람은 극히 예외적이거나 일부에 불과하며, 따라서 그러한 인성관을 전제로 추진되는 개혁은 실패할 수밖에 없다. 우리는 모두 자기 몫을 챙기기에 급급한 사람들이며, 사익추구라는 인센티브에 따라 행동하는 인간들이다. 기업도, 의사도, 정치가도, 관료도, 시민운동가도 여기에서 결코 예외일 수 없다”.

사회의 진보는 ‘지식의 유기적 통합’과 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉 전문가들이 가지고 있는 ‘보편 타당한 지식’만 가지고 진보와 개혁이 이루어지는 것이 아니라 여기에 보통 사람들이 경험을 통해 축적하고 있는 ‘특수 상황적 지식’이 결합될 때 비로소 사회진보는 견인되는 것이다. 즉 하이에크(Hayek, 1971/ 1991, 1976)가 이미 지적한 바처럼 지식의 유기적 통합은 개개인의 자유에 기초한 ‘자발적 질서’(spontane Ordnung)의 탄생과 관련이 있고 이 ‘자발적 질서’는 개개인의 배타적 행위권과, 자유권 그리고 소유권, 즉 ‘property rights’가 제3자의 자의적 전제로부터 보호될 때, 비로소 꽃피게 된다. 한국사회의 시민들이 시민단체에 의한 선택을 강요받을 때, 이들에 의한 개혁은 더 이상 기대할 수 없게 된다.

동이 편향을 드러내어 사회적 부작용을 초래한 적도 있었음을 인정하고자 한다”고 자성의 목소리를 높이면서 “스스로를 채찍질하는 <거듭나는 시민운동>을 펼치려 한다”고 취지를 밝히고 있다. 물론 다른 모든 시민사회단체가 경실련의 입장에 동의하는 것은 아니지만, ‘국민의 정부’에서 시민단체들이 직간접적으로 참여한 의약분업, 언론개혁 그리고 16대 총선 낙선 낙천운동을 ‘실패한 시민운동’으로 규정하고 있다.

IV. 한국 시민단체의 정치참여에 대한 비판적 검토

1. 정권과 시민단체와의 관계 : 억압과 갈등에서 협력으로

우리나라의 시민단체와 관련한 쟁점을 논할 때, 정치 참여 문제는 민감한 주제 중 하나이다. 왜냐하면 시민단체의 정치참여는 그 자체가 정부관료로 진출하는 정부참여와 직접선거를 통해 정치에 진입하는 경우를 공히 포함하기 때문이며 이는 다시 시민단체의 정체성과 중립성의 문제에 대한 논쟁을 야기할 수 있기 때문이다. 이미 적지 않은 시민단체들이 그간 정치적 행보를 밟아왔고, 이로 인해 특정 정치집단 또는 그 지지세력들과 갈등을 빚거나 밀착할 수밖에 없었다. 지난 몇 년간 시민사회단체들을 둘러싸고 빚어졌던 ‘유착론’이나 ‘음모론’ 등은 그들이 행했던 정치 지향적 표출행동의 산물이라고 할 수 있다. 우리나라의 시민단체와 조직을 이끌고 있는 파워 엘리트들 중 상당수는 과거 70년과 80년대에는 군사독재정부에 대항했고, 이후 90년대 들어서는 대거 시민운동가로 변신했던 정치적 성향이 짙은 민주화세력들이라 할 수 있다. 따라서 이들에 의해 주도되고 있는 시민단체들은 사회적 약자를 위한 사회서비스의 제공과 같은 비정치적인 과제보다는 민주, 개혁, 인권, 통일 등과 관련한 정치적 문제와 과제에 더욱 많은 비중을 두고 있다. 물론 이 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 많은 시민들이 우려하고 염려하는 것은 시민단체의 과도한 정치개입과 집중 때문에 시민사회가 마치 권력투쟁의 대리영역으로 오염되어 간다는데 있다. 대부분의 시민운동가, 지역활동가, 재야운동가는 물론이고 대학 학생회장까지 제도권 정치로의 진입을 노리는 한국의 정치문화에서 우리의 시민단체가 갖고 있는 정치적 중립성과 개혁적 견제기반은 흔들릴 수밖에 없기 때문에 우려는 더욱 커진다.

시민단체인사와 지도자들의 정치참여는 정치적 민주화과정에 따른 자연스런 결과라고 할 수 있다. 아래의 <표 5>가 보여주는 바처럼 정권과 시민사회와의 관계는 지배권력의 성격과 통치방식에 따라 변하게 된다. 한마디로 독재정권의 지배기에 시민사회는 대 국가와의 관계 속에서 복종을 강요받고 그래서 생존을 위해 몸부림칠 수밖에 없는 수동적 성격의 사회일 수밖에 없었다. 그러나 이러한 상황은 민간민주정권이 들어서면서부터 시민사회는 자유로운 행위공간을 확보하며 국가와 갈등보다는 협력관계를 형성하기 시작했다. 이러한 변화의 중심에는 6월 항쟁이 있었다. 1987년 6월 항쟁은 한국 정치사에 있어서 하나의 큰 획을 그은 중대한 사건으로 평가된다. 왜냐하면 이 시민항쟁을 계기로 군사적 권위주의적 국가권력은 그들이 이루어 왔던 독재의 아성을 포기하고 스스로 민주화조치를 취할 것을 국민들에게 약속했기 때문이다. 이러한 국가권력의 태도변화는 사실상 대 시민사회와의 힘의 역학 속에서 점차로 그 영향력을 상실한 결과로 볼 수 있다. 민주화의 폭을 넓히는 이러한 변화과정에서

시민운동세력들은 이제 국가권력에 의한 일방적 ‘배제’의 대상이라는 현실적인 제약으로부터 상당부분 해방될 수 있었다.

<표 5> 정권의 변화와 시민사회와의 관계

집권시기	1945	1961	1981	1988	1993	1998	2003
정권성격	민간 독재 정권	군사독재정권			민간민주정권		
	간선 정부	구군부 (민선정권 / 간선정권)	신군부		문민정 부 민선민 간정권 1기	국민의 정부 민선민 간정권 2기	참여정 부 민선민 간정권 3기
			(간선 정권)	(민선 정권)			
이승만 정권	박정희 정권	전두환 정권	노태우 정권	김영삼 정권	김대중 정권	노무현 정권	
공화국	제1 공화국	제3, 4 공화국	제5 공화국	제6 공화국	제6 공화국	제6 공화국	제6공 화국
정권과의 연대세력	경찰	군부	군부	군부	가신그 룹	시민단 체	시민단 체
정부와 시민사회 관계	-	억압 관계	갈등관 계	관용 관계	정부 주도적 협력관 계	자율적 협력관 계	동반자 적 협력관 계(?)

시민단체와 정부와의 관계는 문민정부의 등장과 함께 권위주의적 억압관계에서 협력관계로의 근본적인 변화를 가져오기 시작했다. ‘문민정부’ 하에서 시민사회와 시민운동이 활성화된 데에는 군부독재가 사실상 종결되어 시민들의 자유권을 보장하는 민주주의가 진일보한 결과이다. 그러나 또 한편으로는 문민정부가 정권의 정통성과 정치개혁을 위해 시민사회운동을 전략적 자원으로 활용하여 시민사회가 바라는 금융실명제, 토지실명제 및 공직자 재산공개와 같은 개혁조치들을 단행하고자 하는 정치적 의도의 결과로도 볼 수 있다. 기존의 정권과는 달리 문민정부의 시민운동단체에 대한 태도 변화로 시민의 목소리에 힘이 실리면서 시민운동은 그 저변을 확대하는데 속도를 내게 되었다.

IMF 경제위기 속에서 소수파로 정권을 장악한 ‘국민의 정부’도 소위 태생적 한계를 극복하기 위해 시민단체를 끌어안는데 더욱 적극적인 자세를 취하였다. 왜냐하면 국민의 정부는 시민운동단체와 협력관계를 통해 일차적으로 경제 위기를 극복하고 나아가 정치적 안정을 확보함으로써 궁극적으로 ‘제2의 건국’ 프로젝트를 통한 총체적인 사회개혁을 완수할 수 있을 거라고 확신했기 때문이다. 국민의 정부는 시민운동분야의 주요 참여자들을 제도권 정치를 위한 인적자원으로 발탁하는 한편, ‘비영리민간단체지원법’(1999)을 입법화해 시민운동단체에 대한 정부지원을 제도화했다. 지방자치단체 또한 참여사업을 통해 시민단체에 대한 재정적 지원을 했고 필요한 경우 공공근로요원을 시민단체에 배정해 주기도 하였다.¹⁶⁾

현 정부인 ‘참여정부’는 시민주권시대를 의미하는 ‘시민의 정부’라고 할 수 있다. 지난 2002년 12월 19일 실시된 제16대 대통령 선거에서 승리한 노무현 대통령 당선자는 정부의 이름을 ‘참여정부’로 확정하고 시민의 참여를 바탕으로 시민이 주인이 되어 정치를 하는 시민정치 시대를 열어 가고자 하는 정치실험을 준비하고 있다. 바로 이 정치실험의 중심에 ‘자발적 시민운동과 시민사회’가 화두로 자리잡고 있다. 노무현 대통령 당선자의 시민운동과 시민사회에 대한 애정은 “국민이 대통령입니다”라는 슬로건으로 함축되고 시민사회단체 신년 하례회에 참석하여 “시민운동의 축적이 없었다면 저의 당선은 불가능했을 것”이라며 지지에 대한 감사의 표현을 보냈다. 이러한 노무현 대통령 당선자의 시민사회에 대한 확고한 믿음은 참여정부 구성을 위한 준비단계부터 나타나기 시작했다. 참여정부의 출범을 위한 대통령 직인수위원회에 시민사회단체에서 활동한 경력이 있는 교수와 운동가들이 많이 참여하였을 뿐만 아니라 신설된 청와대 참여수석과 인사보좌관에도 시민단체 출신이 임명되어 시민단체와 연계는 더욱 강화되고 있다.

2. 시민단체의 정치참여논리와 수준

시민단체의 정치참여는 크게 두 가지 경로를 통해 구체화된다. 하나의 경로는 시민단체들이 연대를 통해 선거운동에 참여하거나 때로 시민단체의 지도자들이 직접 정치에 뛰어드는 경우이다. 또 다른 경로는 시민단체인사들의 정부참여인데 이는 정부가 시민단체인사들을 관료로 발탁하는 인적공유와 정부정책을 결정하는 소위 아젠다 세팅(*agenda setting*) 과정에 시민단체를 참여시키는 방식으로 이루어진다. 물론 이러한 시민단체의 정치참여를 근본적으로 막을 수는 없으나, 만일 시민운동이 정치입문을 위한 ‘경력 쌓기’가 아니냐는 비판을 받는다면, 시민단체의 정치참여에 대한 수위조절은 반드시 필요하다고 본다.

참여정부 출범과 함께 가속화된 시민단체 인사들의 정치와 공직 참여에 대해 시민단체 내외에서도 그 입장은 다양하게 나타나고 있다. 이는 크게 ‘개인적인 문제’와 ‘시민사회 전체의 이미지 훼손’이라는 입장으로 구분된다. 이종훈 경실련 공동대표는 시민운동가들의 공직 참여는 개인의 문제이기 때문에 시민운동 차원에서 논의할 문제가 아니며 시민단체는 단체별로 시민운동 본연의 자세로 활동하면 된다고 입장을 정리한다. 즉 운동가 몇 사람의 새 정권 참여에 너무 민감하게 반응할 필요는 없다는 입장이다. 김경동 시민사회포럼 대표는

16) 오승용(2001, pp.149-150)은 이러한 변화를 시민사회 정체성의 위기로 보고 다음과 같이 기술한다: “시민운동단체와 관련하여 이러한 전략변화가 특히 두드러진 것은 국민의 정부가 등장하면서부터다. 국민의 정부는 제2건국 프로젝트와 시민사회단체의 제도적 포섭이라는 헤게모니 확보 전략을 추진했다. 제2의 건국이 정권의 지역적 한계를 넘어서려는 시도였다면, 시민사회단체에 대한 제도적 지원은 소수파로서의 한계를 계급적·계층적 지도력의 확대를 통해 만회하려는 것이었다. 다만 민중주의(*populism*)가 지도자와 국민간의 직접적인 접촉이라면 국민의 정부에서 추진된 것은 그 중간에 시민운동단체가 매개한다는 것이다. 이제 제도 내부의 지지 기반만이 아니라 그 동안 제도정치의 틀 외부에 존재하던 세력의 편입을 통해 헤게모니를 확보하기 위한 전략이 추진된 것이다.”

시민운동단체들은 아직은 정치참여보다 미성숙한 시민사회의 역량 자체를 키우고 결집시키는 게 더 급하다며 시민단체 인사들이 정권과 밀착되면 독립적 비판기능이 약해지기 때문에 정부와는 비판적, 균형적 긴장관계를 유지해야 한다는 조심스런 견해를 보인다. 손봉호 공명선거실천시민운동협의회 상임공동대표는 시민운동가들도 현실정치나 공직에 참여할 수 있지만 깨끗하지 못한 현재의 정치권에 몸담으면 운동가들도 부패할 가능성이 크다고 전략적 측면에서 지금은 시기상조라는 유보적 태도를 견지하고 있다. 이오경숙 한국여성단체연합 공동대표는 권력을 감시, 견제하는 단체대표의 참여는 제한해야 하지만 일반 회원에 제한을 두어서는 안된다는 의견을 피력한다. 김영래 한국NGO학회 회장은 시민운동가들의 정치참여는 자신의 정체성을 드러내는 것이기 때문에 개혁적인 인사들의 정부참여는 언제든지 가능하다고 못박으며 NGO가 제도정치에 적극 참여하는 것이 한국정치 발전에 도움이 된다는 적극적인 입장을 피력하고 있다(시민사회, 2003, 제9호, pp.19-20).

이처럼 시민사회내부에서도 시민단체의 정치참여는 다양한 목소리로 대변되고 있지만 시민단체가 적극적으로 정치에 참여해야한다는 시민운동진영의 핵심적 논리는 현 한국사회가 안고 있는 ‘정치지체’¹⁷⁾를 극복하기 위한 ‘대의의 대행’으로 함축할 수 있다. 즉 정치권 내부의 자정능력의 부재가 정치권 외부로부터 시민운동단체의 개입을 초래한 것이며, 그 목표는 정치권과 시민사회의 정치적 균형을 회복하고자 한 것이라고 판단할 수 있다. 이러한 논리는 시민운동이 제도권 밖에서 ‘영향의 정치’를 극대화해야 한다는 입장에서부터 ‘제도권 정치’의 진입에 이르기까지 아래 <표 6>이 보여주는 바처럼 다차원적 입장을 포괄하고 있다.

시민운동은 1987년 6월 항쟁 이후 본격적으로 출발하였지만, 전 국민적 관심을 불러일으킨 것은 지난 2000년 16대 총선에서부터이다. 총선시민연대는 2000년 4·13총선에서 이른바 ‘시민 불복종운동’이라는 획기적인 방식으로 공천부적격자 낙천 및 낙선운동을 전개했다. 총선연대의 공천반대운동으로 몇몇 정치인들이 정계를 은퇴하거나 선거불출마를 선언했으며, 112명의

17) 87년 이후 한국에서 진행되는 민주적 개혁의 과정에서 시민사회가 활성화되는 속도는 빠른 반면, 정치적 전환이 지체되어 시민사회와 제도정치의 괴리가 극단적으로 존재하는 상황이 나타나게 되는데, 이를 ‘정치지체’라고 개념화한다. 우리 사회의 많은 사람들이 제도정치에 대해 갖는 불신과 비판, 동시에 강렬한 정치개혁 요구의 표출은 바로 시민사회와 괴리되어 있는 제도정치의 지체현상에서 말미암는 것이다. 정치후진성을 구조적인 측면에서 보면 한국의 시민사회, 넓은 의미의 ‘사회’는 변했는데 (상부구조로서의) 정치의 변화속도가 늦다는 것을 의미한다(조희연, 2001, p.1).

<표 6> 시민단체의 정치참여 실천방법

유형	제1유형	제2유형	제3유형
성격	최소개입운동 (통상적인 유권자운동)	중간개입운동 (낙선/당선 운동)	최고개입운동 (정치주체운동)
운동 구분	<ul style="list-style-type: none"> ●일반적 감시운동 ●정보제공운동 ●유권자 참여운동 	<ul style="list-style-type: none"> ●낙선운동(배제운동) ●지지운동 ●당선운동 	<ul style="list-style-type: none"> ●인재발굴육성운동 ●후보전술 ●정당연계운동
17대 총선 참여 단체와 유형	<ul style="list-style-type: none"> ●후보자 정보공개 <ul style="list-style-type: none"> - 경실련 - 바른선택국민행동 ●공명선거운동 <ul style="list-style-type: none"> - 공선희 	<ul style="list-style-type: none"> ●낙선운동 <ul style="list-style-type: none"> - 총선시민연대 - 총선환경연대 - 총선여성연대 ●당선운동 <ul style="list-style-type: none"> - 물갈이연대 - 맑은정치여성네트워크 <ul style="list-style-type: none"> - 국민참여0415 ●낙선·당선운동 <ul style="list-style-type: none"> - 바른선택국민행동 - 평화국민연대 	-

공천반대자 중에서 58명이 공천에서 탈락하게 되었다. 그 후 공천반대인사 중에서 공천을 받은 인사와 공천탈락에도 불구하고 소속을 바꾸어 선거에 출마한 인사, 그 밖의 인사들을 대상으로 낙선대상자를 선정한 결과 86명이 낙선대상자로 선정되었으며, 결국 59명이 낙선되었다. 총선연대의 낙선자 명단 발표는 선거법 87조의 부분 개정을 통해 나중에 합법적인 것으로 되었지만, 운동의 과정에서 실제 개정된 선거법 87조를 위반하게 되었다. 즉 낙선자 명단발표는 합법적이었지만, 유세장에서의 피켓시위나, 특정인에 대한 반대의사 표명 등은 위법이었다는 것이다. 헌법재판소는 시민단체의 낙천낙선운동을 ‘제3자의 낙선운동’이라고 개념을 규정한 뒤, 선거법의 규제대상이 된다는 결정을 내렸다. 이는 시민운동이 위법이었음을 명확히 했고 나아가 시민사회 내부에서 초법화된 시민운동에 대한 자성과 함께 시민단체에 의한 시민운동이 사회정의를 마음대로 재단할 수 없다는 근거를 마련한 것이다.

경실련 전 사무총장이었던 이석연은 세종문화회관에서 가진 ‘시민운동 발전을 위한 대토론회’에서 “시민단체가 추구하는 정치·경제·사회 각 분야에 걸친 개혁운동은 법치주의, 적법절차, 그리고 자유시장경제 질서라는 우리 헌법의 기본원리를 준수하고 그 틀 내에서 이루어져야 한다. 시민단체는 개혁의 주체라기보다는 개혁 방향을 제시하고 그 개혁이 시민의 삶의 질 향상을 위해 가고 있는가를 국민과 함께 감시하고 독려하는 역할에 머물러야 한다. 개혁의 주체 세력은 제도로서의 국민, 그리고 제도화된 헌법기관들에 의해서 하는 것이다”고 시민운동의 지향점을 피력한다. 나아가 그는 시민운동이 개혁을 위해 법치주의를 뛰어넘

을 수 있다는 주장에 경악한다. 즉 “시민단체는 개혁을 위해서라면 법치주의도 뛰어넘어도 된다는 권한을 헌법으로부터 부여받지 않았다. 시민단체가 추구하는 개혁이 늦어지고 많은 저항에 부딪치더라도 적법절차 내지 헌법의 기본원리를 준수해야 한다. 국가의 모든 행위는 헌법 합치적 법 테두리 내에서 이루어져야 한다. 아무리 악법이나 부당한 제도라 하더라도 그것은 적법한 절차에 의해서 개폐되거나 헌법재판소에 의해서 폐지되어야 한다고 생각한다. 개혁을 명분이나 많은 논란이 있고 법철학적으로 불확정 개념인 악법에 대한 저항권 이론을 내세워 법의 테두리를 뛰어넘을 때에는 시민운동은 그 한계를 벗어나서 그 행위에 대한 헌법적 정당성 내지 국민적 신뢰성을 상실하게 된다”며 초법화된 시민운동에 자성을 촉구하고 있다(시민의 신문, 2002. 1. 25).

시민단체는 ‘공공의 이익을 추구하는 사회단체’라고 정의할 수 있다. 따라서 시민운동이란 공공의 이익을 추구하는 시민단체의 활동을 지칭하고 나아가 시민운동의 정치참여는 시민단체에 의한 공공의 이익추구가 정치를 대상으로 이루어 질 때 가시화된다. NGO들에 의한 시민운동의 목표가 민주주의 원칙의 확립과 사회정의의 실현을 통한 사회개혁이라고 간주할 때, 시민운동이 본질적으로 저항운동의 성격을 가짐과 동시에 시민의 정치적 권리를 보장하는 대항적 정치세력으로 그 모습을 드러내는 것은 어쩌면 부정부패와 비민주적 절차가 만연되어온 그간의 정치상황에서 볼 때 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 이제 저항적 성격의 시민운동이나 시민단체의 정치참여는 공정성과 공익성 그리고 합법성이라는 가치 위에서 보편적인 민주주의의 이상을 지향하게 될 때 시민참여의 ‘미덕’을 경험하게 될 것이다. 그렇지 못한 경우, 시민단체의 시민운동은 그들의 순수성과 도덕성 그리고 정체성을 상실하게 되어 ‘그들만의 운동’으로 전락하고 말 것이다.

3. 시민단체의 선거참여

이미 2000년 총선에서 시민단체가 보여주었던 바와 같이 총선연대의 ‘낙선운동’은 우리의 정치에 있어서 제도개혁보다는 인물교체에 그 무게중심을 두었다고 평가할 수 있다. 즉 국민의 상당수가 정치를 제도중심으로 보기보다는 인물중심으로 파악한다는 점이다. 바꾸어 말하면 이러한 정치의 인격화는 참신하고 도덕적 성향이 강한 정치인으로 정치무대가 채워진다면, 우리의 정치수준이 향상될 거라는 믿음에 근거한다. 따라서 제도개혁보다는 인물교체에 중점을 두었던 총선연대의 ‘낙선운동’은 낙선대상자들의 정책적 능력보다는 도덕성에 비중을 두었으며, 새로운 질서의 창출보다는 구 정치인 혹은 과거 질서의 청산에 초점을 맞추어 진행되었다. 그 결과 112명의 공천반대자 중에서 59명이 실제로 낙선하였으며, 특히 수도권에서 높은 낙선율을 기록하였다. 외형적으로만 보면 16대 국회가 상당한 수준에서 인물교체가 된 것처럼 보이나, 그 결과는 과거 국회와 의정활동에서 별 차이를 보이지 못하고

있는 것으로 평가되고 있다. 이는 시스템 개혁이 아닌 인물교체만을 지향하는 선거참여방식으로는 소위 '정치지체'를 극복하고 정치개혁을 단행하는데 그다지 효과적으로 성공적으로 기여하지 못했다는 점을 새삼 일깨워 주는 사례라고 볼 수 있다. 시민운동의 초법성 논란은 논외로 한다고 해도 많은 위험부담을 감수하며 벌였던 총선연대의 선거참여는 새로운 운동 방식의 모색과 함께 반성을 요구한다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 오는 17대 4·15총선에서 시민단체들은 낙선과 당선운동을 중심으로 선거운동을 실험대에 올린다. 하지만 그 파괴력이 공정성과 중립성의 논란으로 인해 지난 총선 때와 같을 지는 누구도 장담할 수 없다. 참여연대는 지난 1월 12일 낙선운동을 선언하면서 "4년 전 대장정은 낡고 부패한 정치를 뒤엎기 위한 유권자 혁명이었다"고 평가하며 다른 단체의 참여를 촉구했다. 그러나 '물같이 연대'의 최열 공동대표와 정대화 교수 등 지난 총선 때 낙선운동을 주도했던 인사들은 이번에 당선운동으로 선회했다. 이는 17대 총선에서도 해석에 따라 '낙선 정당', '당선 정당'을 갈라놓을 수 있어 또 다시 편파성 논란이 재연될 소지가 다분히 있음을 암시하고 있다(중앙일보, 2004. 1. 27).

그럼에도 불구하고 시민단체는 왜 다시 17대 총선에서도 낙선과 당선운동인가? 여기에는 아마도 두 가지 정도의 예측이 가능하다. 하나는 시민단체에 의한 선거참여가 과거의 경험에서 미루어 볼 때, 공정성과 중립성 그리고 합법성이라는 측면에서 많은 논란의 소지가 있음에도 불구하고, 기성 정치구조의 개혁과 대의민주주의 제도의 공고화라는 목표를 달성하기 위해 물갈이를 반드시 해야 한다고 하는 '불가피론'적 배수진이다. 또 다른 한가지 이유는 시민정당창당과 같은 보다 적극적인 방법으로 직접적인 정치참여를 하고 싶어도 현실적으로 실현 불가능하다는 인식 때문에 한발 물러서는 '수위 조절론'으로 볼 수 있다. 그러나 이 유권자 심판운동은 궁극적으로 대안부재에 대한 결과로 볼 수밖에 없어 이것이 낙선운동이든 당선운동이든 이미 실효성에 문제가 제기된 인물교체차원의 물갈이라는 점에서 근본적인 의구심이 든다. 제 38회 참여사회포럼에서 "17대 총선과 시민운동: 왜 다시 '낙선운동'인가?"라는 발제에서 낙선운동에 대한 당위론을 주장하고 있는 홍선태(2004)도 17대 총선에서 참여연대를 중심으로 진행되고 있는 낙선운동에 대해 "2000년 총선연대의 경험으로 미루어 보자면, 낙천낙선운동은 큰 한계를 가지고 있기도 하다. 사람을 바꾸는 것으로는 구조를 바꿀 수 없다는 사실이 드러났던 것이다. 2000년 총선연대의 경험은 낙천낙선 대상자의 낙천낙선 여부만으로 운동의 성과를 따지는 것은 별 의미가 없다는 것을 보여주었다. 그러나 낙천낙선운동의 성과가 정치구조의 개혁을 위한 주요한 압력수단으로 작동할 수 있는 것도 사실이다. 또한 현재의 정치적 상황에서 참여연대를 포함한 많은 시민단체들이 선택할 수 있는 최대한의 정치적 실천이라는 점도 분명하다"며 낙선운동의 당위성에 대해 방어적 태도를 취하고 있다.

홍선태의 주제발표에 대한 토론자들은 낙선운동과 당선운동에 대해 그 취지에는 동의하면서도 비판적 입장을 취하고 있다. 토론자로 나선 서형원(녹색정치준비모임 간사)은 낙선운동과 당선운동에 근본적으로 동의하지 않는 이유를 “무엇보다 2000년 낙천낙선운동과 이번 지지당선운동이 시민사회 자신의 가치와 정책 대안을 담지 못하기 때문이다”라고 천명하며 “두 운동의 주된 기준으로 언급되는 부패, 선거법 준수, 성실성, 도덕성과 같은 기준은 개발 독재 시절부터 이어져온 구태를 청산할 기준이긴 하나, 우리 정치가 지향할 가치를 담는 것은 아니다”고 비판한다. 나아가 그는 낙선운동과 당선운동과 같은 기존의 선거참여 방식이 “유권자의 참여 열망에 부응할 순 있어도 참여의 방향을 보여줄 수 없다. 단지 열망에 부응하는 데 만족한다면, 그것은 당장 지지를 먹고사는 현실 정치의 입장일 수는 있어도 대안 가치를 실현하겠다는 시민사회운동의 태도일 수는 없다”며 이에 대한 부정적 입장을 표명하고 있다. 두 번째 토론자인 조현연(성공회대 민주주의와 사회운동연구소장)은 인물 중심의 ‘물갈이론’과 ‘수혈론’의 한계를 지적하며 “시민단체들이 집중하고 있는 ‘인물 교체 차원의 물갈이’로는—그것이 지지 당선운동이건 아니면 낙선운동이건 간에, 개별적 물갈이이건 집단적 물갈이이건 간에—일시적인 대중적 카타르시스의 효과를 산출할 수 있을지언정 의미 있는 정치개혁으로 이어지는 효과를 만들어낼 수 없기 때문이다”고 비판적 입장을 취한다. 더 나아가 그는 “지난 세 번의 총선(14대, 15대, 16대)에서 최소 44%, 최대 48% 수준의 현역의원 인물 교체가 이루어질 정도로 물갈이가 진행되어 왔다. 그리고 수혈론이라는 이름 아래 ‘신선한 피’를 보충하기도 했다. 그럼에도 불구하고 그동안 한국의 ‘정치’는 한마디로 새로운 비전의 제시를 통한 위기의 브레이크가 아니라, 오히려 위기의 주범이자 위기의 악셀레이터였다. 이러한 사실은 인물 중심의 물갈이와 정치의 ‘정상화’가 정치개혁을 통한 사회 발전과는 연관성이 없다는 것을 반증해준다. ‘물’이나 ‘피’에 앞서 물을 담고 있는 ‘그릇’이나 수혈 받은 ‘몸통’이 문제의 근원이었던 것이다”고 시민운동의 선거참여에 대한 한계를 고백하고 있다. 물갈이연대의 지지당선운동과 관련된 선거참여는 더욱 비판적이다. 지지당선운동자들은 낙선운동에서 당선운동으로의 전환은 사회운동의 일반적인 발전 과정이라고 주장한다. 그러나 현실적으로 “지지당선운동의 경우 객관적 기준 설정의 난점과 함께, 당선을 목표로 하는 운동의 성격상—지역구에 출마할 여러 후보를 엄격한 기준을 통해 ‘국민후보’ 한 명으로 압축한 뒤 그를 당선시키기 위한 적극적 운동을 전개—‘당선 가능성’이 중요한 기준으로 수용됨에 따라 일종의 ‘변형된 비판적 지지’의 결과를 산출할 개연성이 있다는 점에서 동의하기 어려운 운동이다. 정치적 중립성의 고수라는 일관된 태도 속에서 이른바 ‘당파성’을 배제한다고 하면서도, 지지당선운동이라는 시민단체의 정치적 개입의 결과는 ‘당선 가능한, 개혁 후보’라는 이름 아래 결국 당파적으로 나타날 수밖에 없다”며 조현연은 시민운동의 정체성에 정면으로 도전하는 당선운동의 예견된 한계를 지적하고 있다.

오는 17대 총선에 대응하여 시민단체가 벌이고 있는 낙선 및 당선운동에 대해 지난 2000

년 16대 총선에서와 같이 일반시민들의 호응은 폭발적일까? 만일 그렇다면 현재 진행되고 있는 시민단체의 선거운동이 일반 시민들의 감정에 호소하는 일시적인 운동이라 할지라도 저항 운동적 힘을 가질 수 있을 것이다. 물론 이에 대한 전문적인 조사가 선행되지 않아 정확하게 말할 수 없지만 일반 시민을 대상으로 한 중앙일보의 조사결과는 과거와는 달리 많은 시민이 반대하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾ “시민단체는 지난 16대에 이어 오는 4월 총선 때도 낙천·낙선 및 당선 운동을 벌이겠다고 밝혔습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 2004. 1. 26 ~ 2. 2까지 총 970명이 참여하여 찬성 293표(30.21%), 반대 672표(69.28%), 잘 모르겠다 5표(0.52%)가 집계돼 낙천·낙선 및 당선 운동에 약 70%에 해당하는 시민들이 반대의사를 밝혔다.¹⁹⁾ 그리고 또한 “시민단체인 참여연대가 지난 16대 총선에 이어 오는 4월 17대 총선에서도 부패·비리 정치인 퇴출을 위해 낙천·낙선 운동을 하겠다고 공식 선언했습니다. 여러분은 참여연대의 낙선운동에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 유사한 질문에 2004. 1. 12 ~ 1. 19까지 총 11,647명이 참여하여 찬성 4,830표(41.47%), 반대 6,735표(57.83%), 잘 모르겠다 82표(0.70%)가 나와 참여자의 약 60%가 참여연대의 낙선운동에 부정적인 입장을 표명했다.²⁰⁾ 물론 이 조사가 대표성을 갖기에는 여러 가지 측면에서 부족하지만 제한적이거나 추이를 보여주고는 있다고 볼 수 있다. 이 결과는 아마도 과거 시민운동으로부터 얻은 학습된 결과로 볼 수 있다. 즉 첫째, 2000년 낙천·낙선운동이 나름대로 큰 성과를 거두기는 했지만 정치개혁이라는 목표를 이루는데 실패했다는 점과, 둘째, 낙천·낙선 운동 자체가 많은 문제점을 노출시켰고 그래서 그 신선함이 반감되었다는 점이며, 셋째, 일반시민들의 의식수준과 판단이 상당히 성숙해 졌음을 반영한 결과라고 해석해 볼 수 있다.

시민단체의 선거참여와 관련하여 간과할 수 없는 또 하나의 문제점은 지난 16대 총선과는 달리 17대 총선을 앞두고 정치개혁운동을 위한 시민단체들이 선거참여에 대한 시각차 때문에 단일화를 이루지 못하고 있다는 점이다. 이러한 시각차는 근본적으로 궁극적으로 시민운동이 지향하는 목표의 차이라기보다는 운동방식과 수단의 차이에서 기인한다. 이 중심에는 우리 사회의 정치개혁운동을 주도하고 있는 ‘정치개혁국민행동’과 ‘정치개혁시민연대’가 있다. ‘정치개혁국민행동’은 경실련, 흥사단, 여성유권자연맹 등 65개 시민사회가 연대구성한 기구이며 ‘정치개혁시민연대’는 참여연대, 환경연합 등 300여 단체가 참여하고 있는 연대기구이다. 이 두 시민운동연대는 궁극적으로 한국사회의 정치개혁을 공히 최종적 목표로 상정

18) ‘시민의 신문’(2003. 6. 2)이 창간 10주년을 기해 시민운동가 2백명을 대상으로 한 설문조사는 다른 결과를 보여준다. 즉 시민운동의 정치참여에 대해 시민운동가 70%가 찬성하고 있다. 또 그들 중 71.5%가 2004년 총선에서 낙천·낙선운동을 벌일 거라고 응답해 시민운동의 정치참여에 대해 강한 지지를 보내고 있다. 이 같은 결과는 총선을 앞두고 전개될 정치개혁과 신당창당 논의에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

19) 이에 대한 내용은 중앙일보 사이트 참조

http://forum.joins.com/poll/poll_result.asp?poll=onoff040126&PollGroup=news

20) 이에 대한 내용은 중앙일보 사이트 참조

http://forum.joins.com/poll/Poll_Result.asp?Poll=news_20030112&PollGroup=news

하고 있지만, 운동의 방식과 정치참여의 수준에서는 시각과 입장 차이를 보이고 있다. 즉 ‘정치개혁국민행동’이 합법적인 법 테두리 내에서의 선거운동을 천명하고 있는데 반해, ‘정치개혁시민연대’는 초법적인 운동방식을 제시하고 있어 17대 총선을 앞둔 상황에서 시민사회는 현재 이 두 개의 흐름으로 재편되고 있다.

이러한 흐름은 시민사회가 정치에 참여하는데 대한 ‘원칙론’과 ‘현실론’의 대립으로 재정립해 볼 수 있다. 즉 시민단체가 우리사회의 권력감시기구로서 본연의 역할을 분명히 해야 하고 정치권력과 긴장관계를 유지해야 한다는 것이 ‘원칙론’이라면, 낡은 정치 청산과 법과 제도 개혁을 위해서는 시민운동가들이 좀더 적극적인 방식으로 정치에 참여해야 한다는 것이 ‘현실론’이다. ‘정치개혁국민행동’이 ‘원칙론’을 고수한다고 볼 때, ‘정치개혁시민연대’가 ‘현실론’을 대표한 것으로 볼 수 있다.

따라서 ‘정치개혁국민행동’은 시민운동방식과 시민운동의 정치개입 수준에 있어서 ‘정치개혁시민연대’와는 차이를 보이고 있다. 즉 시민단체와 시민단체참여 인사들의 순수성과 도덕성 그리고 중립성을 기저에 깔고 있는 ‘원칙론’은 다음 3가지로 정치참여에 대한 입장을 정리하고 있다(고계현, 2003):

첫째, 정치개혁운동은 17대 총선에 직접적인 참여의사를 가지지 않는 개인이나 단체가 중심적 역할을 해야 한다는 입장이다. 만일 시민단체와 시민단체참여 인사들이 시민정당을 만들고 직접적으로 선거에 입후보할 의사를 가지고 정치개혁을 추진한다면, 이는 기성 정치권 뿐만 아니라 일반 시민들에게도 비정파적 비당파적 성격의 시민운동이 그 정체성과 순수성을 의심받게 되어 정치개혁운동에 대한 참여와 동참을 요구하고 설득하기 어렵다는 점이다. 이렇게 될 때, 시민단체에 의한 비판과 감시의 칼날은 무더지게 될 수밖에 없다. 따라서 현실정치에 직접적으로 참여하기를 희망하는 시민단체인사들은 정치와 시민운동의 회색지대에 남지 말고 자신의 입장을 분명히 밝혀 기성 정치영역으로 활동무대를 옮겨야 한다.

둘째, 다가오는 17대 총선과 관련하여 정치개혁을 위한 선거운동은 정책캠페인이나 후보자들의 정보공개운동을 중심으로 이루어져야 한다는 입장이다. 이러한 대응과 판단은 지난 16대 총선에서 총선시민연대가 선택했던 낙천낙선운동이 더 이상 법적인 정당성을 갖기가 어렵다는 시민사회 내부의 공감대에 근거한다. 즉 정보공개운동을 통해 유권자들에게 알 권리를 충분히 제공해 주기는 하지만 최종적 선택은 시민의 몫이라는데 의견을 같이한다. 더 나아가 시민단체가 특정후보의 당선운동을 하는 경우에도 공정성의 문제는 언제든지 제기될 수 있어 더욱 신중한 태도를 취해야 한다는 입장이다. 후보의 당선기준을 정하는 문제는

낙선기준을 정하는 문제보다 더욱 어렵기 때문이다.

셋째, 막 피어나는 한국 시민사회의 발전을 위해서라도 비정치적 색채를 띠고 있는 의식 있는 그리고 역량 있는 다수의 시민단체 지도자들이 시민운동진영에 남아야 한다는 입장이다. 즉 지도력을 인정받은 인사들이 소위 ‘포섭의 정치’판에서 사적 이익추구를 위해 경쟁적으로 제도권 정치에 참여한다면 시민단체의 정체성이 크게 훼손될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 제도권 정치로의 진입과 시민정당의 창당이 현실정치의 개혁에 얼마만큼 기여할 수 있을지는 미지수이기 때문이다. 따라서 현재 우리나라 시민운동의 수준을 볼 때, 우선은 시민운동진영이 본연의 역할인 비판과 감시 그리고 견제의 기능을 충실히 하는데 운동역량을 집중해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

이러한 시민운동진영의 대립적 입장만큼 학계인사들의 시각차도 점점 첨예화되고 있다. 정대화(상지대 교수)는 시민사회 정치세력화에 가장 적극적인 입장을 표명하며 “시민운동의 중립성 문제가 근거 없는 신화이며, 시민사회 정치세력화가 기존 정당으로의 영입을 통한 ‘출세’가 아닌 새로운 정치의 ‘개혁’이라는 사회 운동적 관점으로 인식전환이 필요하다”며 독자적 정치세력화를 주장하고 있다. 그러나 조희연(성공회대 교수)은 이에 대해 단호한 반대 입장을 피력하며 “시민사회의 독자적 정치세력화는 현실적으로 쉽지 않다. 사회운동은 정부나 정당에 의해 부단히 자신들의 주장이나 운동의제들을 ‘흡수’당하면서 새로운 주장과 의제를 제시하고 투쟁하는 방식을 통해서 ‘영원한 저항자’의 역할을 수행해야 한다”고 선을 긋는다(시민의 신문, 2003. 2. 12).

시민단체가 개혁이라는 기치 하에 자신의 정체성을 담보로 하는 급진적인 방식의 정치참여는 일종의 도박행위이다. 도박이라는 것은 근본적으로 위험부담이 큰 ‘모’ 아니면 ‘도’를 기대하는 다분히 자기중심적 행위이다. 많은 위험이 도사리고 있음을 알면서도 행하는 것은 자신을 포기하는 행위이며 이 자포자기적 행위는 이성적이라기보다는 비이성적이며, 합리적이라기보다는 비합리적이며, 현실적이라기보다는 비현실적이고, 건설적이라기보다는 파괴적이며, 긍정적이라기보다는 비관적 행위이다. 시민운동이 개혁이라는 절체절명의 과제를 달성하기 위해서는 시민운동의 정체성과 원칙을 포기해서는 안 된다. 이를 위해서는 ‘제도정치중심주의’적 사고를 뛰어넘어, ‘생활정치’를 실현하는 것이 보다 중요하다.

이러한 입장에서 조희연(2001)의 시민운동의 정치참여에 대한 일같은 의미가 있다.

“시민사회운동의 정치세력화를 논의하면서도 사실 우리는 은연중에 ‘제도정치중심주의’적

사고를 깔고 있다. ... 시민사회운동이나 반독재 민주화운동을 하다가 유명인사가 되거나 일정하게 인지도를 갖게 되면, ‘한자리’를 해야 하는 것으로 우리들 스스로가 생각한다. 국회의원, 장관 나아가 국무총리도 할만한 사람이지만, 평생을 시민사회운동의 현장에서 싸우며 살아가는, 그래서 시민사회운동이 제도정치를 뛰어넘는 공신력과 도덕성을 가질 때, 제도정치를 뛰어넘는 사회적 힘이 존재하는 것이라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 ... 시민사회의 ‘초정치적’인 원로와 운동가들이 많이 나타나는 데서 가능하다고 생각한다. ... 제도정치는 생활정치라는 더욱 큰 정치의 극히 적은 일부일 뿐이다. 물론 제도정치가 우리국민들의 삶에 미치는 영향이 직접적이고 다면적이기 때문에 시민사회운동의 중요한 활동 ‘대상’ 영역이 되어야 하는 것도 사실이다. 그러나 제도정치가 올바르게 서는 것은 좋은 인재가 충원됨으로써도 가능하지만, 제도정치를 올바르게 세우는 생활정치 혹은 풀뿌리 정치의 역량이 강화될 때, 그래서 제도정치가 바로 서지 않으면 생활정치의 ‘등살’에 도저히 배겨나지 못할 때, 제도정치가 바로 서게 된다고 믿는다”.

4. 시민단체의 시민정당 창당

시민단체의 정치참여에 대한 논쟁은 선거참여만의 문제가 아니다. 이에 대한 논쟁은 시민단체가 정치세력화를 위해 직접적인 정치주체로 나서겠다는 소위 ‘시민정당 창당’에서 정점을 이룬다. 물론 17대 총선을 앞둔 현 시점에서 시민정당 창당과 관련된 시민사회 내부의 논의는 ‘시기상조’라는 입장으로 정리되고 있지만 여전히 주머니 속의 송곳과 같은 문제로 남아 있다.

시민단체의 시민정당 창당문제가 수면위로 떠오르게 된 기저에는 최열 환경연합 공동대표, 정강자 여성민우회 공동대표, 이오경숙 여성연합 상임대표, 김상희 여성민우회 상임대표, 이학영 한국YMCA전국연맹 사무총장, 황인성 통일재단 사무총장, 박원순 아름다운재단 상임이사, 오충일 6월 사랑방 대표, 양길승 녹색병원 원장, 정대화 상지대 교수(시민정치네트웍) 등 시민사회 주요 인사들에 의해 주도된 ‘시민정치추진모임’이 있었다. 이 ‘시민정치추진모임’은 정치개혁과 새로운 정치주체 형성을 위한 범시민적 연대를 준비하였고 이 과정을 거쳐 지난 2003년 9월 8일 각계 인사 1013명이 프레스센터에서 발표한 ‘정치개혁과 새로운 정치주체 형성을 촉구하는 시민사회 1000인 선언’은 그 모습을 드러냈다. 이 정치주체 선언에서 “정치개혁은 또다시 좌절되는가. 정치를 제 밥그릇으로만 여기는 정치권, 정치개혁의 목소리가 높아지고 있음에도 정치개혁의 가능성은 희박해지는 모순적인 상황에서 개혁의 이름으로 탄생한 정부는 NEIS와 새만금에서 알 수 있듯이 인권과 환경의 가치를 차례로 저버리더니 핵폐기장 부지 선정에서는 분권과 자치의 기대마저 무너뜨렸다. 새 술은 새 부대에 담아야 한다. 낡은 정치를 대체할 새로운 정치는 새로운 정치주체에 의해 이뤄져야

한다. 새로운 정치주체가 시민사회에서 나와야 한다고 믿는다. 시민사회야말로 정치개혁을 통해 부패와 지역주의에 물든 정치를 극복하고, 열망과 좌절의 반목을 끊어낼 주체다”며 기존 정치권을 강하게 비판하였고 이에 대한 시민사회의 현실정치 참여의지를 강하게 표출하고 있다. 이는 시민정당창당에 대한 가시적인 움직임을 대변하고 있다.

이러한 시점에서 ‘시민의 신문’이 전국 시민운동가 100명을 대상으로 실시한 ‘시민운동 정치세력화와 신당창당’에 대한 전화설문조사는 시민운동진영의 정치세력화에 대해서는 긍정적이지만 시민정당 성공가능성에 대해서는 부정적인 입장을 보이고 있다. 그 내용을 보면 응답자 중 61.0%가 긍정적(매우 긍정적 14.0%, 긍정적 47.0%)으로 보고 있는 것으로 나타났다, 20.0%가 부정적, 4.0%가 매우 부정적인 입장을 보였으며, 모르겠다는 의견은 15.0%이었다.²¹⁾ 그러나 ‘시민정당이 성공할 것으로 보는가’를 묻는 질문에는 응답자 45.0%가 부정적(부정적 35.0%, 매우 부정적 10.0%)이란 견해를 드러냈다. 시민정당 창당을 시기상으로 보는 견해가 높기 때문인 것으로 분석된다. 매우 긍정적이란 응답은 6.0%, 긍정적은 29.0%, 모르겠다는 20.0%로 집계됐다. 시민정당 창당에 긍정적인 응답을 했던 61명을 대상으로 왜 긍정적인지를 설문한 결과 정치개혁 추동이 49.1%로 가장 많았고 환경·평화 등 시민운동 지향가치 실현이 32.8%, 시민운동진영 역량 강화가 13.1%, 그리고 기타 의견이 5.0%로 나타났다. 24명을 대상으로 한 시민정당 창당에 부정적인 이유로는 시민운동 순수성 훼손이 50.0%, 기타 의견이 37.5%, 시민단체 활동 제약이 4.2%, 기성정치권으로부터의 이용 우려가 0.3%의 순으로 나타났다(시민의 신문, 2003. 9. 1).

또한 ‘시민의 신문’이 한국 정치학자 100명을 대상으로 실시한 동일한 설문, 즉 ‘시민운동 정치세력화와 신당창당’에 대한 전화조사에서는 정치학자 54%가 시민정당의 정치세력화 논의에 긍정적인 입장을 보이고 있지만 그 성공가능성에 대해서는 시민운동가들보다 더욱 부정적인 입장을 취하고 있는 것으로 나타났다. 즉 ‘시민운동 정치세력화와 신당창당’에 대한 전화설문조사 결과 응답자 중 54.0%가 긍정적(매우 긍정적 12.0%, 긍정적 42.0%)으로 보고 있고, ‘부정적인 편’이라고 대답한 응답자는 42.0%(부정적 34.0%, 매우 부정적 8.0%)로 나타났다. 정치학자들이 시민정당 창당에 긍정적인 대답을 한 이유로는 정치개혁 추동이 22.0%로 가장 많았고 그 뒤를 이어 환경·평화 등 시민운동 지향가치 실현이 20.0%, 시민운동 역량 강화가 12.0%, 그리고 기타 의견 2.0%순이었다. 하지만 ‘시민정당이 성공할 것인가’를 묻는 질문에 시민운동가들(45%)보다 많은 52명의 응답자(52.0%)가 부정적(부정적 40.0%, 매우 부정적 12.0%)인 대답을 한 것으로 집계되고 있고 이에 대한 긍정적인 답변은

21) 시사저널과 성공회대 NGO대학원이 공동으로 기획한 ‘시민단체 활동가 여론조사’도 이와 유사한 경향을 보여준다. 이 조사 결과에 따르면 ‘시민단체의 정당창당을 지지하는가’라는 질문에 적극 지지한다는 응답이 11.5%, 지지한다는 응답이 42%, 반대한다는 응답이 21.5%, 적극 반대한다는 응답이 2.5%로 나타나 50%가 넘는 응답자가 정당창당을 찬성하고 있다(시사저널, 제700호, 2003. 3. 27).

31.0%에 그치고 있다. 또한 시민정당을 부정적으로 바라본 응답자(42명) 중 26.0%가 시민운동 순수성 훼손을 중요한 이유로 들었고 그밖에 시민단체 활동 제약(4.0%), 기성 정치권으로부터의 이용 우려(3.0%), 적절치 않은 시기(3.0%), 기타(4.0%)순으로 응답해 시민운동 정치세력화와 신당창당이 시민운동의 순수성과 정체성문제를 야기할 수 있음을 시사하고 있다(시민의 신문, 2003. 9. 19).

정치세력화를 위한 시민정당 창당에 대한 일반시민들의 의견을 직접적으로 조사하지 않았음에도 불구하고 시민운동진영 내부에서조차 이에 대한 실현가능성은 회의적으로 비춰지고 있다. 이러한 상황은 ‘정치주체선언’을 주도한 인사와 지도자들 사이에서도 대세를 이룬다. 예를 들어 이들 중 가장 적극적인 입장을 취하고 있는 정대화 교수(시민정치네트워크/물갈이 연대) 또한 신당의 실현가능성에 대해서는 상당히 부정적인 입장을 보이고 있다. 그는 “신당 논의는 전혀 사실과 다르다. 특별히 정해진 것도 없다”면서 “다만 (신당의 필요성에 대해) 사람에 따라 편차가 있을 텐데, 필요성을 느끼더라도 (신당을) 하겠다는 사람은 별로 많지 않다. (이번 선언처럼) 촉구하는 입장에서는 강력하게 이야기할 수 있지만 정작 자기가 하려면 이야기가 달라진다”고 말하며 “정당을 만드는 것은 아주 어려운 일이다. 얼마나 큰 헌신과 결심을 요구하는 것인데 ... 그것도 각계에서 전문가로, 시민운동가로 활동하다가 정당을 만든다는 건 더욱 쉽지 않은 일일 것”이라며 시민운동의 정치세력화와 신당창당에 상당히 유보적인 입장을 보이고 있다(신동아, 2003. 10. 1: 통권 529 호). 물론 ‘정치주체 형성 1천인 선언’에 처음부터 동참하지 않았던 경실련의 입장은 더욱 유보적이다. 이석연은 정치주체선언의 취지문이 ‘상황을 봐서 정치판에 직접 뛰어들겠다’, ‘국민의 여론을 봐서 결정하겠다’는 등의 애매모호함을 지적하고 정치참여에 대한 입장정리를 주문함과 동시에 “시민사회단체가 몇 군데로 갈라져 움직이고 있어 국민들이 혼란을 겪고 있다. 그런 만큼 신중해야 한다. 만일 시민사회 인사들이 신당을 만들거나 정치에 직접 참여하게 된다면 신중하게 지켜보면서 상황에 따라 비판도 하고, 견제하는 역할을 할 것이다. 경실련 관계자들은 (현실정치 참여여부를) 신중하고 진보적인 입장에서 결정할 것이다”며 분명히 선을 긋고 있다(신동아, 2003. 10. 1: 통권 529 호). 이들 시민단체 지도자와 인사들이 시민정당 창당과 같은 정치세력화에 ‘유보적 신중론’을 펴는 것은 자신들을 바라보는 국민들의 무거운 시선을 일종의 압력으로 느끼고 있기 때문이며 따라서 시민사회가 요구하는 시민단체의 정치적 중립성과 순수성을 무시할 수 없을 뿐만 아니라 그것을 스스로 지키고자 하는 가장 기본적인 욕구가 존재하기 때문인 것으로 유추해볼 수 있다.

지지후보 선언 등과 같은 이익집단의 정치적 활동은 정당하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 이익집단은 산업사회의 산물이고 이 산업사회에서 이익집단은 자신의 집단적 이익을 정치적 타협과 활동을 통해 최적화하고 극대화해야만 하는 최종적 목적을 갖고 있기 때문이다. 따라서 그들은 그들의 집단적 이익의 극대화를 위해 정치적 참여를 그 수단으로 사용할 수 있

다. 일반적으로 이익집단들은 그들의 최종적 목표를 달성하기 위해 ‘우리 의식’으로 무장하고 나아가 그것을 공고히 하기 위해 노력한다(Guggenberger, 1998, p.1227). 이렇게 될 때 ‘우리 의식’에 기초한 이데올로기는 하나의 가치 지향적 집합행동과 사회운동을 가능하게 한다. 집단의식, 즉 우리 의식에 기초한 이데올로기가 그들의 최종적 목적과 관련하여 ‘적군과 아군’을 구별하는 일련의 가치척도로 사용될 때, 이 이데올로기를 공유한 집단은 비로소 정치성을 부여받게 된다(Schmitt, 1963, p.12; 신율, 2002, p.55).

그러나 ‘우리 의식’을 모태로 집단적 이익을 향유하고자 하는 노동조합과 같은 이익집단을 우리는 협의로 정의된 시민단체(NGO)로 분류하진 않는다. 이익집단과 달리 시민단체는 공익을 추구하기 때문에 시민단체에 의한 사회운동과 정치참여는 다른 각도에서 조망할 필요가 있다. 공공의 선을 지향하고 공익을 최우선의 가치로 상정하고 있는 ‘건강한’ 시민단체는 사회자본을 창출하는 비배타적 성격의 공공재로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 시민단체의 과도한 정치참여와 그들 사이의 헤게모니 쟁탈전이 필연적으로 적과 아군을 구분하게 하는 편가르기를 조장해 시민사회 내부의 통합보다는 분열을, 화합보다는 갈등을 양산할 가능성이 크게 될 때, 신뢰와 같은 사회자본을 제공하는 시민단체의 순기능에 관한 논의는 더 이상 무의미한 논의가 될 수밖에 없다. 만일 이러한 이유로 시민단체가 그들과 이념을 같이 하는 일부의 시민만을 껴안고 갈 때, 이들의 배타적 성격의 행위노선은 낮은 수준의 신뢰만을 우리사회에 제공하게 될 것이고 그 행위노선은 그들과 생각을 달리 하는 다른 시민들의 진입을 가로막는 하나의 장벽이자 규제로 작용할 수밖에 없다. 시민단체가 이익집단과 달리 정치적 중립과 순수성을 유지해야만 하는 이유가 바로 여기에 있다고 볼 수 있다.

5. 시민단체인사들의 정부참여 : ‘포섭의 정치’와 ‘영향력의 정치’

시민단체의 정치참여 속에는 시민단체인사들의 정부참여문제가 포함되어 있다. 물론 시민단체인사들의 정부참여는 참여정부에서만 일어난 일은 아니다. 정부가 시민단체인사들을 정부조직에 불러들이고 아젠다 선정과정에 참여시키는 것은 대 시민사회와의 관계에서 명분과 실리를 동시에 가질 수 있기 때문이며 이를 수단으로 사회통제를 적절히 수행할 수 있기 때문이라고 볼 수 있다. 국민으로부터 외면을 받는 지도자와 정부는 그 자체가 국정수행을 방해하는 결정적 장애물이기 때문에 시민사회에 대한 신뢰확보가 무엇보다도 중요하고 이 신뢰의 확보는 시민단체와의 유기적 협력관계를 통해 가장 쉽게 획득할 수 있다. 이러한 의미에서 주성수(2003)의 “정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안”은 정부가 왜 시민단체와의 연대를 모색해야 하는지 실증적으로 보여주고 있다.

2002년 갤럽 인터내셔널(Gallup International)과 세계경제포럼(World Economic Forum)이 세계 6개 대륙 47개국 3만 6,000명을 대상으로 실시한 글로벌 차원의 ‘사회기관

신뢰'조사를 보면, NGO에 대한 신뢰(77%)는 높고 정부(25%)와 의회(11%)의 신뢰는 거의 바닥에 있음을 알 수 있다. 그리고 1981~2002년 사이의 변화추이를 볼 때, NGO의 신뢰는 높아진 반면 정부의 신뢰는 큰 폭으로 낮아지고 있음을 알 수 있다(<표 7> 참조).

<표 7> 한국 정부제도와 사회기관 신뢰

구분	1981	1990	1996	2002
국회	68.2	34.1	31.1	13.3
사법	80.8	67.6	58.6	52.8
정부	-	-	43.9	34.6
정당	-	-	25.0	12.0
군대	86.7	79.7	70.7	59.1
경찰	73.3	93.0	47.5	34.6
언론	69.2	66.3	64.7	54.0
기업	54.3	35.3	34.7	42.4
노조	60.1	66.3	55.7	35.7
NGO	-	-	69.7*	77.1

주 : * 1999(한국갤럽, 1999).

자료 : 1) 1981, 1990, 1996 World Values Survey; 2002 Gallup International 2002.

2) 주성수, “정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안”, 한국행정연구, 제12권 2호, 2003, p.191

이러한 자료에 근거해서 볼 때, 문민정부와 국민의 정부를 거쳐 현 정권인 참여정부에 이르기까지 민주화 이후 정권들이 NGO와의 연대에 관심을 넘어 포섭하고자 하는 것은 시민단체와의 파트너십 관계가 분명 정부불신을 효과적으로 극복하는 수단일 거라고 유추해 볼 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 시민단체는 권력화의 길을 걸을 수 있는 최소한의 장치를 마련한 셈이고 일부 시민단체 인사들은 이를 계기로 정부진출의 기회를 갖게 되었다. 예를 들면 김영삼 문민정부는 정권출범과 함께 정부정책에 대한 아젠다를 설정할 때, 경실련 등의 시민단체 정책개혁안을 수용하여 금융실명제, 부동산 투기근절 등 강력한 개혁에 시동을 걸었으며, 정권중기에는 이각범, 박세일 등 경실련 인사들을 청와대에 포진시킨바 있다. ‘지식인 운동’을 기치로 내세운 경실련과의 연대가 일종의 사회 통제적 차원에서 시작된 것이다.

물론 DJP연대를 통해 극적으로 정권을 잡은 김대중 ‘국민의 정부’에서도 태생적 한계 때문에 시민사회의 지지가 절실했다. 정권의 핵심에 김태동 청와대경제수석, 전철환 한국은행 총재 등 이른바 ‘경실련 참여파’가 대거 기용됐다. 김대중 대통령 임기 중에 설립된 부패방지위원회와 국가인권위원회 등에는 위원장은 물론 직원들도 적지 않은 수가 시민단체 참여

인사와 활동가로 충원되었다. 또한 이 시기에 시민운동단체 출신 인사들은 선거를 통해 정계에 진출하기도 하였다. 98년 6·4지방선거에서 시민운동단체 출신 인사들이 대거 지방선거에 출사표를 던졌다. 경실련, YMCA, 흥사단, 각종 여성회, 참여연대출신 인사들이 대거 지방선거에 출마하여 당선률이 50%대를 넘는 것으로 집계됐으며, 특히 환경운동연합의 경우 39명의 후보 중 기초단체장 2명, 광역의원 6명, 기초의원 13명 등 21명의 당선자를 배출해 54.8%의 당선률을 보였다. 이 밖에 한국노총도 당시 국민회의와의 정책연합을 통해 78명의 후보 중 42명이 당선되어 53.8%의 당선률을 보였다. 2000년 4·13총선에서는 민주당 7명, 한나라당 7명의 시민운동단체 출신 인사가 국회에 진출했으며, 특히 민주당의 경우 당대표와 정책위원장 등이 시민운동단체 출신 인사였다(오승용, 2001, pp.161-162)

지난 16대 대선에서 ‘노사모’와 시민단체의 지지를 통해 극적으로 정권창출에 성공한 노무현 대통령 당선자는 2003년 1월 6일 시민사회단체 신년 하례회에서 “여러분들이 해 온 시민운동의 축적이 없었다면 이번에 당선되기는 불가능했을 것”이라고 고백하며 “이번 대선 과정이 특별했고 그 밑천이 시민사회 운동이었다”는 말과 함께 대선 과정에서 보여준 시민단체의 역할에 대해 감사를 표시한 바 있다. 노무현 대통령 당선자의 시민단체 께안기는 참여정부의 준비과정에서부터 시작되었고 실제 인선과정에서 이러한 특징은 유감없이 발휘되었다. 경향신문(2003년 2월 26일)은 “국정 주도세력의 변화”라는 기획 기사를 통해 참여정부가 젊고 개혁적이며 그들은 주류보다 비주류, 중심보다 변방에 속했던 인물들이라고 보도하며 과거 군사정권치하에서 구축되었던 ‘메인 스트림’의 철옹성은 무너지고 이 자리를 ‘뉴 스트림’이 대신하고 있다고 전한다. 이 ‘뉴 스트림’의 특징은 옛 국민통합 추진회의(통추)와 민주당 신주류, 부산 인맥, 386세대, 참여 연대, 민주사회를 위한 변호사 모임 등 시민단체, 진보적 학자그룹으로 운동권 출신 인사들로 채워지고 있다.

노무현 참여정부의 정권출범을 위한 대통령직 인수위원회에는 다양한 시민단체 출신 인사들이 인수위원 및 전문위원 등의 자격으로 대거 참여하고 있다. 동아일보(2003. 1. 4)는 “盧 정부 시민단체 입김 세 진다, 인수위 고위급 18%가 NGO출신”이라는 제목의 기사에서 인수위원과 산하 전문위원들의 경력사항을 분석한 결과 고위급 인사 55명 중 10명이 시민단체 및 노조출신인 것으로 밝혔다. 김병준(국민대 행정대학원장) 정무분과 간사는 1995년부터 경실련 지방자치위원장을 맡아왔으며, 이은영(한국외국어대 법대학장) 정무분과 위원은 참여연대 맑은 사회 만들기 본부장을, 정윤재(민주당 부산 사상구지구당 위원장) 정무분과 전문위원은 부산대 총학생회장 출신으로 전국화물운송노조 교육홍보부장 등을 지냈다. 김창수 외교통일안보분과 전문위원은 현재 민화협 정책실장을 맡고 있다. 대기업 정책을 주도할 경제분과위에도 시민단체 출신들이 포진해 있다. 재벌개혁을 주장하는 김대환(인하대 경제학과 교수) 경제2분과 간사는 94년부터 참여연대 정책위원장을 지냈고 98년부터는 참여연대 청문회 감시단장을 맡고 있으며 현재는 한국노총 자문위원이기도 하다. 이 밖에 정태인

(한국사회과학연구소 연구위원) 경제1분과 위원은 신자유주의 극복을 위한 대안정책전문가 연대회의 회원으로, 김인식(전국농민단체협의회 사무총장) 경제2분과 전문위원은 WTO 국민연대 사무총장을 맡아 이른바 미국 주도의 '신자유주의'에 맞서왔다. 허성관(동아대 교수) 경제1분과 위원도 부산 경실련 납세자운동 본부장으로 활동하고 있다.

뿐만 아니라 국민의 제안을 수렴하고 여론조사를 실시하며 민원처리를 목적으로 하는 국민참여센터를 설치하여 국민참여센터본부장과 청와대 국민참여 수석에 그동안 경실련, 참여연대 등에서 활동한 이종오 교수와 박주현 변호사를 각각 임명한바 있다. 또한 청와대 인사보좌관에는 정찬용 광주YMCA 총무를 임명하였다. 그리고 이처럼 상당수의 시민운동 관련자들이 노무현 정부의 고위직 인사로 등용됨으로서 정부와의 친화성이 강하게 나타나 잘못하면 김대중 정권에서와 같이 일부 시민단체가 '홍위병'으로 전락할 수 있다는 우려를 낳기도 한다(김영래, 2003).

참여정부에서 특히 여성단체 출신 인사들의 제도권 정치진입은 괄목할 만 하다. 법무부장관에 강금실 민주사회를 위한 변호사 모임 부회장, 여성부 장관에 한국여성단체 연합 상임대표와 시민사회단체연대회의 공동대표 등을 지낸 지은희씨, 환경부 장관에는 한국여성운동연합 대표 출신으로 국민의 정부에서 여성부 장관을 지낸 한명숙씨가 재 등용되었다. 뿐만 아니라 청와대에도 박주현 국민참여수석을 비롯하여 7명의 여성참모들이 포진하여 역할을 하고 있다. 그간 정계에 진출한 여성단체 주요인사들은 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 여성단체출신 정치인

이름	현직 또는 전직	출신단체 및 경력
김화중	보건복지부 장관	한국여성단체협의회 이사 대한간호사 협회장
지은희	여성부 장관	한국여성단체연합 대표
한명숙	환경부 장관, 전 여성부장관	"
김경천	16대 국회의원	광주YWCA 사무총장
김정숙	"	한국여성정치문화연구소 이사장
김희선	"	여성의 전화 초대원장
손희정	"	전국주부교실 경북 지회장
이미경	"	한국여성단체연합 대표
이연숙	"	한국여성단체협의회 회장
최영희	"	"
김갑현	전 정무 제 2장관	대한YWCA연합 회장
김정례	11. 12대 국회의원 전 보사부 장관	한국여성유권자연맹 회장
김현자	11. 12대 국회의원	세계YWCA 실행위원 한국여성정치연맹 총재
서영희	9. 10대 국회의원	전문직여성클럽한국연맹 회장
신낙균	15대 국회의원, 전 문화관광부 장관	한국여성유권자연맹 회장
오양순	15대 국회의원	전북여성단체협의회 회장
이윤자	11. 13대 국회의원	전국주부교실중앙회 회장

자료 : 중앙일보, 2003년 11월 03일, “여성운동가 정계진출”

여성단체장의 정계진출은 자연스럽게 보인다. 하지만 물론 모든 여성단체에 해당하지는 않는다. 이 여성단체의 중심에는 진보적 성향의 한국여성단체연합(여연), 보수적 성향의 한국여성단체협의회(여협), YWCA, 그리고 한국여성유권자연맹 등이 자리를 잡고 있다. 특히 한국여성단체연합(여연)의 경우 초대 대표였던 이우정씨 이하 박영숙, 이미경, 한명숙, 지은희씨 등이 모두 대표를 역임한 뒤 정관계에 진출한 바 있다. 이경숙 한국여성단체연합(여연) 상임대표도 ‘열린 우리당’의 창당준비위원회 공동위원장 자격으로 정계에 진출했다. 이경숙 위원장의 갑작스러운 입당은 여성계 안팎에서 여성의 정치세력화를 위해 당연한 일이라는 옹호입장과 여성운동의 순수성을 저해한다는 비판적 입장이 팽팽히 맞서고 있다.²²⁾

여성계를 막론하고 시민단체인사들의 ‘홍위병’ 논란에 대해 김기식 참여연대 사무처장은 ‘과잉해석’이라고 못박으며 상근 운동가가 아닌 전문가 자문역할을 맡았던 인사들을 과연

22) 여연은 2000년 인력의 잦은 정계유입을 차단할 목적으로 ‘임원이나 실무자로 있을 동안에는 정치권에 진출할 수 없다’는 자체 내규를 만든 바 있다. 그러나 최근 ‘임기 중이라도 3개월 전에 사퇴하면 선거에 나갈 수 있다’로 규정을 고쳐 언제든지 정치권으로 진출할 수 있는 근거를 마련했다. 이는 여연의 정치적 성향을 짐작하게 하는 대목이다. 여성계에서 영향력을 행사하고 있는 여연의 이 같은 행보는 다른 여성단체들에 큰 파장을 미칠 것으로 보인다.

시민운동가라고 할 수 있는지 반문한다. 하승창 ‘함께 하는 시민행동’ 사무처장은 시민운동의 비판적 시선을 경험한 사람이 전문성을 바탕으로 현장실무에 참여하는 것을 부정적으로만 봐야 하는지 납득하기 어렵다며 오히려 더 많은 참여를 주장한다(신동아, 2003. 2. 1, 통권 521호). 물론 참여자체를 막을 수는 없다고 본다. 그렇다면 이들이 주장하는 시민운동가가 누구인가? 상근 운동가만이 시민운동가인가? 그리고 그들이 갖고 있는 전문성이란 게 무엇인가? 이것이 시민운동의 전문성을 의미하는가 아니면 관료적 전문성을 의미하는가? 시민운동가가 아름다운 것은 그리고 그들의 존재가치가 부각되는 것은 제도정치에 허상을 뛰어넘어 생활정치 속에서 그들의 본연의 역할을 충실히 할 때라고 감히 생각한다. 박원순은 “사람들이 시민단체에 기대하는 역할은 제3자적 감시자, 객관적 비판자다. 만약 시민단체가 ... 정부와 연대하는 모습을 보인다면 정치적 견해를 달리하는 사람들은 그 시민단체를 불신하거나 백안시할 것이다. 그럼 그들에겐 아무런 영향력도 끼칠 수 없을 뿐더러 시민운동의 사회적 공신력도 크게 떨어진다. 이러한 현실은 누구보다 현장 활동가들이 가장 잘 알고 있다. 만약 노무현 정부의 개혁정책이 실패하거나 김대중 정부처럼 부패로 얼룩지면 어떻게 할 것인가. 정권은 유한하지만 시민운동은 영원하다. 정권과 운명을 같이할 수는 없는 것이다”며 생활정치 속에 남기를 당부한다(신동아, 2003. 2. 1, 통권 521호).

참여정부의 출범과 함께 더욱 확대된 시민단체인사들의 정부참여에 대해 많은 우려가 표출되고 있다. 물론 정부와 시민단체의 관계가 적대나 갈등이 아니라 생산적 긴장관계나 협력적 관계로 전환되는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 참여정부에서와 같이 정부와 시민단체의 연대가 ‘포섭의 정치’수단으로 이루어져 시민단체가 ‘대의의 대행’을 통한 ‘영향력의 정치’를 수행할 수 없다면 이는 치명적 자만이 부른 오류라 할 수 있다. 시민운동진영은 시민들이 권력에 대한 불신만큼이나 ‘진보적’이라고 자칭하는 시민운동가나 시민단체인사에 대한 경계를 늦추지 않고 있다는 사실을 염두에 두고 신중해야 할 필요가 있다. 시민단체인사나 활동가들은 더 이상 ‘개인자격’으로 활동하기 어렵다. 왜냐하면 그들은 ‘공익을 위한 전도사’라는 가치와 지위를 스스로에게 부여했기 때문이다.

6. 17대 총선과 참여정부

노무현 대통령은 12월 19일 저녁 대선 승리 1주년 기념행사인 ‘리멤버(Remember) 1219’에 참석해 “내게 허물이 있다해서 여러분이 실패한 것은 아니며, 여러분의 혁명은 아직 끝나지 않았고, 시민혁명은 지금도 계속되고 앞으로도 계속될 것”이라며 지난 대선의 지지자들에게 감사의 화답을 보낸 뒤 “위대한 노사모가 다시 한번 뛰어달라”고 호소했다. 만일 이러한 노무현 대통령의 진의가 참여 민주주의를 완성하기 위해 시민의 참여를 독려하는 것이라면 몰라도 17대 총선을 앞둔 상황에서 나온 포퓰리즘(populism)적 발언이라면 문제

일 수 있다(중앙일보, 2003. 12. 22). 이러한 대통령의 언급에 대해 시민사회에 대한 반응은 엇갈렸다. 중앙일보가 2003. 12. 22~12. 29까지 “노무현 대통령은 대선 승리 1주년 기념 행사에서 “시민혁명은 끝나지 않았다. 지금도 계속되고 앞으로도 계속될 것”이라는 요지의 연설을 해 총선개입 논란이 일고 있습니다. 여러분은 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 통해 투표한 결과 총 1만 7,397이 참여해 그 중 74.74%에 해당하는 1만 3,003이 “사전선거운동이다”라고 응답한 반면 24.31%에 해당하는 4,230명만이 “정치개혁에 대한 시민참여 촉구”라고 답해 대다수의 시민들은 노무현 대통령의 발언이 총선을 겨냥한 지지요청이라는 쪽에 상당한 무게를 실었다.²³⁾

이에 부응하듯 4월 17대 총선을 앞두고 제도권 정치 밖에 있던 노무현 대통령의 지지그룹이 최근 ‘국민참여(국참) 0415’란 조직을 결성하고 공동 선거운동을 펼치기로 해 논란이 일고 있다. ‘국민참여(국참) 0415’는 노무현 대통령의 팬클럽인 ‘노사모’와 인터넷 정치단체인 ‘국민의 힘’ 그리고 정치 웹진 ‘서프라이즈’등 3개 단체가 결성한 선거운동단체이다(중앙일보, 2004. 1. 28).

<표 9> 국민참여 0415와 참여단체

국민참여 0415		
단체	활동	회원수
노사모	2000년 16대 총선 후 발족한 노무현지지 모임. 올 설 연휴 기간 동안 귀성객을 상대로 ‘국민참여 0415’ 명의의 ‘희망패지’ 분양 사업을 벌임	91,994명
국민의 힘	2003년 4월 직접 민주주의와 정치의식 고양을 내걸고 만든 단체. 노사모 세력이 주축	6,979명
서프라이즈	2002년 10월 창간된 정치칼럼 인터넷 잡지 창간 1년을 기념해 노무현 대통령이 직접 축사를 보내 눈길을 끌었다.	-
*라디오 21	2002년 노무현 후보 선거 캠프의 ‘노무현 라디오’ 인력이 주축이 돼 2003년 2월 개국. 정치평론 등을 통해 노무현 대통령과 열린우리당을 공개적으로 지지	참여예정

자료 : 중앙일보, 2004. 1. 28, “사실상 친여 외곽 사조직”

‘국민참여 0415’는 ‘10만 대군 거병’을 캐치프레이즈로 내걸고 지난 대선 당시의 노풍(盧風)을 재현하기 위해 총력을 쏟고 있으며 지지당선운동 대상자 명단을 발표한 후 ‘개혁후보’를 위한 지지당선운동을 벌이겠다는 목표를 내세우고 있다. 물론 ‘국민참여 0415’측은 자신

23) 이에 대한 자세한 내용은 중앙일보 홈페이지를 참조
http://forum.joins.com/poll/Poll_Result.asp?Poll=news_20031222&PollGroup=news

들이 특정 정당을 지지하는 세력이 아니라고 강조하지만 ‘국민참여 0415’에 참여하고 있는 조직의 성향을 볼 때, 사실상 ‘여권 외곽조직’이란 꼬리표를 떼기 힘든 상황이다. 이렇게 볼 때, 총선을 앞두고 노무현정권의 포폴리즘 전략은 ‘홍위병’논쟁에 휘말릴 가능성이 더욱 커질 수밖에 없다. 중앙일보는 ‘국민참여 0415’의 캐치프레이즈인 ‘10만 거병’을 총선이 전쟁인가라고 비난하며 국민참여 0415가 이번 총선에서 盧대통령과 ‘열린 우리당’을 지원하기 위한 것으로 보이기 때문에 객관성과 중립성이 보장되지 않는 ‘국민참여 0415’의 정치운동은 정당 활동과 다름없다며 이 기구가 왜 ‘열린 우리당’의 외곽 조직인지를 따지고 있다. 더욱이 위험한 것은 이러한 정치행동이 총선을 친노-반노(反盧)의 대결구도로 몰고 가 사회분열을 조장할 가능성이 커지기 때문이다(중앙일보, 2004. 1. 28).

17대 총선을 앞둔 시점에서 나온 노무현 대통령의 발언과 태도에는 진정 ‘참여 민주주의의 완성’이라는 목표를 지향하고 있는지 의구심이 든다. ‘참여 민주주의’가 과연 무엇인가? 참여 민주주의는 시민이 직접 국가의 정책과 의사결정과정에서 참여하여 국가권력을 감시하고 비판함과 동시에 공공서비스의 증대를 위해 노력하는 것을 의미한다. 모든 시민이 책임감을 가지고 동참하는 시민참여 중심의 민주주의가 발달하게 되면 기존의 대의 민주주의가 시민의 요구와 압력에 보다 민감하게 반응하여 국정투명성을 확보하게 됨과 동시에 시민으로서 역할과 책임을 인식하여 자기 주체성과 사회적 정체성을 획득할 수 있다. 이러한 이중적 효과를 누리는데 시민단체는 선두에 서게 되고 이들에 의한 성공적인 역할수행을 통해 시민사회 내에 신뢰는 확대된다. 그렇기 때문에 민주국가에서 국민의 정치 참여가 활성화되는 것은 바람직하고 장려할 일이다.

그러나 참여민주정치는 그 매력적인 함의에도 불구하고 많은 문제점과 함정을 갖고 있다. 참여민주정치는 책임감 있는 시민의식과 자발적인 시민참여가 전제될 때 꽃피게 된다. 그러나 국민참여가 일상적 정치현실에서는 일부 적극적인 ‘목청 큰 사람들의 소리’로 채워질 때 많은 ‘침묵하는 다수 국민의 소리’는 참여민주주의에서조차 정치에서 배제되거나 무시될 수밖에 없다. 만일 정부가 ‘침묵하는 다수 국민의 소리’에 귀를 기울이지 못하고 적극적 의사 표시를 하는 소수의 여론 주도자들의 목소리만을 따라 다닐 때, 참여정치는 포폴리즘으로 흘러 정책의 일관성을 지킬 수 없게 된다.

송복(2002)의 포폴리즘 비판은 우리가 처해있는 현실정치를 뒤돌아보게 한다.

“포폴리즘의 요체는 ‘규제’와 ‘붕당’(clique)이다. ... 포폴리즘은 언제나 ‘개혁’을 주창한다. 기존의 것을 보다 철저히 보다 과감히 바꾸는 개혁을 주창하고, 기득권자들의 권력이나 권리를 보다 공평성 있고, 보다 형평이 이루어지도록 제한해야 한다고 주창한다. ... 그러기 위해서 또한 제도적 정당이나 제도화된 의회보다는 붕당이라는 패거리를 형성해서 거기에 힘이 실리고, 그리고

그 패거리를 중심으로 한 주변의 NGO와 같은 사회 세력들을 모아서 사실상 누구나 감지하는, 누구의 눈에나 다 보이는 ‘국가안의 국가’를 만든다. 이 패거리는 제도 밖에 있는 ‘비제도적 세력’이고, 이 패거리는 법치에 벗어나 있는 ‘초법규적 세력’이 된다. 그들이 제도밖에 있는 것만큼 사회는 통제불능의 갈등상황으로 들어가고, 그들이 법치에 벗어나 있는 것만큼 사회는 해소불능의 갈등상황을 노정 한다. ... 그 포퓰리즘은 정권의 국가관리 위기관리의 ‘무능력’을 호도하기 위해서 만들어진 반(反)시장적·반(反)제도적 사고방식이며 행위유형이다”.

V. ‘제도정치’의 한계와 한국 ‘운동정치’의 지향점 : 결론에 대신하여

1. ‘제도정치’의 이상과 현실

이미 논의한 바처럼, 시민운동의 정치참여는 다차원적인 복잡한 구조로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 시민운동의 정치참여는 궁극적으로 정치개혁을 통한 건강한 시민사회를 지향하기 때문에 시민단체에서 활동하고 있는 시민운동가들은 자신들의 목적달성을 위해 시민운동진영의 정치 세력화에 대해 많은 관심을 보이고 있다. 여기에는 정도에 따라 4가지 정도의 수준이 존재한다. 그것은 ① 정치개혁운동과 낙선운동 및 그 이상의 지지·당선운동을 하는 조직으로 발전하는 것이고, ② 개별적 혹은 조직적인 정치적 출마를 추구하는 조직으로 발전하는 것이며, ③ 조직을 유지하면서 정당과의 정치적 연대나 협력을 추구하는 것이고, ④ 마지막 최고의 수준으로 정당으로 조직화를 추구한다. 즉 시민정당의 창당까지도 고려하고 있다는 점이다. 이는 ‘영향력의 정치’를 뛰어 넘어 ‘진입의 정치’를 추구하는 일련의 흐름으로 볼 수 있다. 하지만 시민정당창당과 관련한 조사들은 시민운동 정치세력화와 신당 창당에 대해 대체로 긍정적인 입장이지만 시민정당의 성공가능성에 대해서는 상당히 부정적인 입장을 보이고 있다는 결과를 제시하고 있다(시민의 신문, 2003. 9. 1과 9. 19; 시사저널, 2003 .3. 27).

시민단체 활동가와 인사들이 그들 스스로 시민정당의 실현가능성에 대해 큰 희망을 갖고 있지 않음에도 불구하고 시민운동의 정치세력화와 시민정당을 주장하는 것은 제도정치가 가져다 주는 부정적인 측면보다 긍정적인 효과를 주관적 입장에서 지나치게 평가 절상한 결과로 볼 수 있다. 물론 시민단체들의 운동정치가 제도권 정치로 이행할 수 있다. 하지만 사회운동이 조직으로서 제도화되면, 조직의 목표와 효율성을 증대시키기 위해 더욱 관료화되고 과두화될 가능성이 커질 수 있음을 상기해야만 한다.

운동(Bewegung)과 제도화(Institutionalisierung)는 사회운동의 변화과정에서 나타나는 처

음과 끝을 규정하는 대립쌍(Gegen-satzpaar)으로, 운동은 변화를 지향하고 제도는 안정을 추구하는 본질적인 속성을 갖고 있다. 즉 시민사회운동의 제도화는 궁극적으로 변화보다 안정을 추구하고자 하는 합의의 결과이기 때문에 최종적으로 운동이 제도화되어 정치권과 같은 권력구조에 편입되게 되면 변화와 개혁 지향적 운동의 본질과 속성은 자연스럽게 소멸되어 버린다(Nullmeier, 1989, p.8). 로자 마이레더(Rosa Mayreder)는 사회운동의 제도화과정을 생성, 변화, 발전 그리고 쇠퇴의 4단계로 유형화하며 사회운동의 생로병사를 제시하고 있다. 현존하는 권력구조를 비판하고 새로운 정치질서를 실현하기 위해 나타난 사회운동은 이 데올로기의 형성이라는 첫 번째 단계에서 현실을 변화시키고자 하는 이상이 가장 강렬하게 나타나며, 두 번째의 조직화 단계에서는 운동이 확산되고 조직을 갖추게 된다. 운동 조직 내에서 이념적 갈등과 운동전략과 전술의 차이로 인해 다수파와 소수파로 갈라지게 되는 세 번째 단계에서는 그래서 근본주의와 현실정치사이에서 양자택일과 갈등이 첨예화되고, 마지막 네 번째 단계에서는 어느 한 분파가 권력과 영향력을 획득하게 되어 사회운동이 제도권 내로 진입하면서 마무리된다. 즉 사회운동이 제도화되기 위해서는 우선 이데올로기를 형성해야하고, 조직화되어야 하며, 조직화의 정도에 따라 독자적 위치를 확보하고, 결국 권력을 획득함으로써 제도화되지만, 역설적이게도 사회운동이 제도화되면 개혁에 대한 목표는 퇴색하게 된다(Wobbe, 1993, pp.100-102; 고상두, 2000, pp.148-150).

운동단체들이 제도화되면서 결국 자신들이 획득한 권력을 유지하고 정당화 하게 되면 목적전치현상과 함께 과두제적 지배구조가 나타나게 되어 운동이 원래 지향했던 이념과 목표는 점차 그 영향력을 상실하게 된다. ‘과두제의 철칙’으로 대표되는 미첼스(Michels, 1910/1974)의 독일 사민당(SPD)연구는 이러한 사회운동의 제도화와 그 한계를 지적한 고전적 연구라고 할 수 있다. 적어도 서구에서 이러한 논의는 최근까지 지속되고 있다. 부연하면 서구에서도 노동운동이 사민당 또는 노동당이라는 제도권 진입의 과정에서 제도권 정치 참여를 둘러싼 첨예한 논쟁과 대립이 있어 왔고 최근에는 녹색당이 유럽에서 정치와 거리를 둘 것인가 아니면 참여할 것인가라는 문제를 두고 심각한 고민에 빠져 있다. 물론 독일 녹색당은 1979년 연방조직으로 결성되어 1983년 연방의회에 처음으로 진입한 성공사례이다. 하지만 운동의 제도화로 대표되는 녹색당의 성공사례는 신사회운동으로부터 출발하여 제도정치 내로 진입한 거의 유일한 경우이자 예외로 분류될 수 있다. 즉 많은 다른 반핵 및 평화를 대변하는 정당들은 모두 의회진출에 성공하지 못했다. 이처럼 다른 신사회운동단체들이 제도권 정치에 성공적으로 진입하지 못하는 가장 중요하고도 간단한 이유는 시민들이 자신들의 생활세계의 문제를 해결하는 참여자로서는 신사회운동단체를 지지했지만 유권자로서는 지지하지 않았기 때문이다(Rolke, 1989, pp. 15-16).

독일 녹색당의 전국적 결성과 제도권 정치로의 편입은 기존에 독일이 갖고 있었던 정당제도, 즉 ‘일차원적인 좌-우 도식’ (eindimensionale Link-Rechts-Schema)으로부터 평화의 문

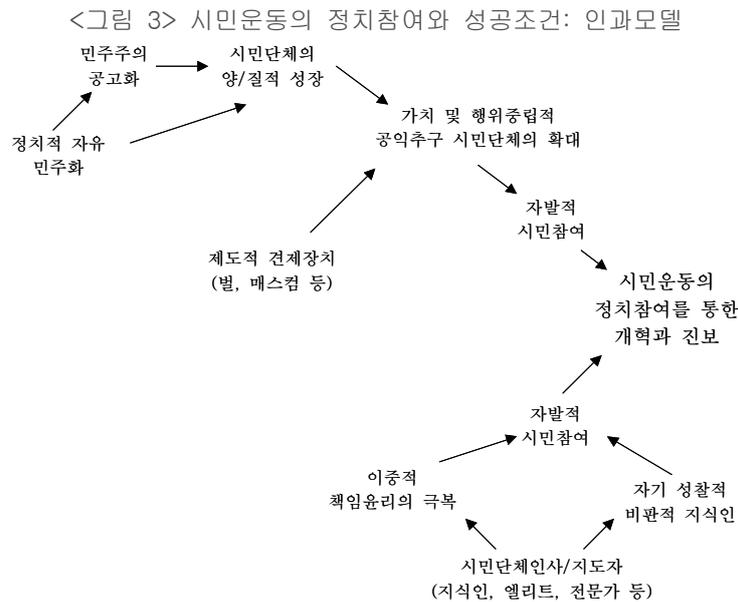
제를 포함하는 경제적·생태적 문제(ökonomisch-ökologische Frage)를 중심으로 하는 ‘일차원적’으로 재구성되었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 바꾸어 말하면 신사회운동이 제도정치과정에 편입되면서 기존의 이데올로기적 대립과 분화를 극복하고 사회적·생태적 문제를 중심으로 정치과정에 참여하게 됨에 따라서 정당구성과 정당의 운영에 있어 새로운 방향을 제시한 것으로 볼 수 있다. 독일 녹색당의 경우 정치과정에의 참여는 일차적으로 기초단위 지방차원에서 시작되었다. 왜냐하면 이들이 권력의 분산화 및 참여민주주의 확대를 지향하는 풀뿌리 민주주의의 완성에 관심을 갖고 있었기 때문이다. 즉 자신들이 살고 있는 지역에서 기존 정당이 해결할 수 없고 수용할 수 없는 지역의 환경문제 등과 같은 현안문제를 해결하기 위하여 지역 주민들의 관심사를 중심으로 주민자치운동기구가 구성되었다. 그러나 이 기구의 활동에도 불구하고 문제를 효과적으로 해결할 수 없게 되자 이들은 직접적인 문제 해결을 위하여 기초단위 지방선거에 참여하게 되었다. 이와 같은 출발은 그 후 지방의회선거와 지방자치단체장의 선거에 참여하게 되었으며 그 결과 다수의 지역자치운동기구가 선거에 참여하게 되었고 전국적으로 확산되게 되었다. 그러나 이와 같은 시민운동기구의 정치참여는 조직과 구성에 있어서 아직 정치적 영향력을 발휘하기에는 역부족이었다. 따라서 이들 각각의 주민자치운동기구들은 각 지역별로 그리고 나아가서는 전국적인 연대의 필요성을 느끼고 이를 전국 규모로 조직화하기 시작하였고 이것이 녹색당의 결성을 가져오게 되었다.

그러나 시민자치운동기구에 근원을 둔 녹색당이 주정부 구성에 있어 연합정부의 구성에 참여하게 되고 연방의회에서도 제 3당으로서의 위치를 확보하여 제도적 정치과정에 참여하게 되자 당내·외로부터 비판과 비난이 일게 되었다. 우선 당의 정치적 영향력이 확대됨에 따라서 순수한 시민참여운동의 성격으로 출발한 고유한 목적의식의 약화와 정치세력화에 따른 대중정당으로의 변화 필요성에 대한 비판과 반성이었다. 이에 따라서 소위 제 1세대 신사회운동 구성원들이 대부분 당의 중심에서 이탈하였고 녹색당은 진보적 성향의 대중정당화를 모색하는 전기를 맞게 되었다. 독일 녹색당은 현재 연정을 통해 집권당으로까지 발전하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 독일 녹색당의 성장과 정치적 실험에 대한 평가는 아직 엇갈리고 있다. 다시 말하면 독일을 비롯한 유럽의 환경운동단체들은 녹색당의 정치참여에 대한 평가를 내리는 것에 대해 시기상조라는 유보적 입장을 취하는 부류도 있지만 직접 정치에 뛰어들어 정당활동을 통해 얻은 것보다는 잃은 것이 많다는 지적과 비판도 만만치 않다. 비판적인 지적의 중심에는 특히 녹색당이 선거에 참여하는 순간 당선이라는 일차적인 목표에 급급한 나머지 실업, 환경 정책, 사회복지, 외국인노동자의 인권, 동구에 대한 정책 등에서 기성정당과 차별화된 정책을 견지하지 못하여 자신들의 정체성을 상실하고 있다는 점이다. 정당 활동을 통한 타협노선을 택할 것인가 아니면 본래의 이상주의적이고 원칙적인 노선을 추구하는 것이 효과적인가를 두고 이들 내부의 논의는 지속되고 있다.

2. 한국 ‘운동정치’의 지향점

한국 시민운동의 제도정치참여는 그 필요성에도 불구하고 제도정치의 속성으로 인해 시민운동이 지향하고 있는 독특한 색깔과 목소리를 내기가 어렵다. 더욱이 서구사회에 비해 민주주의와 시민사회의 역사가 일천한 한국에서 시민운동의 제도권 정치의 진입이 현실적으로 어렵다는 게 현재 시민사회의 반응이다. 시민운동의 정치참여를 통한 개혁은 그것이 어떤 수준에서 이루어지든 상관없이 시민들의 자발적인 참여가 있을 때 비로소 가능해진다. 즉 개혁성공의 여부는 자발적인 시민참여를 가능하게 하는 조건에 달려 있다고 볼 수 있다.

인과모델(<그림 3>)은 시민운동의 정치참여를 통한 개혁성공의 조건들을 거시적으로 보여주고 있다. 즉 한국의 시민단체에 의한 운동정치가 개혁을 성공적으로 이루기 위해서는 거시적 수준에서 가치 및 행위 중립적인 그리고 비정파적, 비정당적 성격의 공익추구 시민단체가 확대되고 활성화되어 신뢰와 같은 사회자본과 도덕자원을 시민사회에 충분히 제공해야만 한다. 이와 더불어 미시적 수준에서 자기 성찰적 비판적 지식인의 사회적 역할이 요구되며, 특히 시민운동을 이끌고 있는 지식인들이 이중적인 책임윤리를 극복할 수 있는 도덕적이고 보편적인



지식인으로 거듭날 때 시민들의 자발적 참여를 유인하게 되고 시민운동에 의한 개혁은 가능하게 된다. 이렇게 볼 때, 한국의 시민운동정치가 목표로 삼고 있는 개혁을 성취해 나가기 위해서는 우선 한국의 시민단체와 시민단체인사에게 향하는 비판에 대한 겸허한 수용으로부터 시작될 수 있다고 믿는다. 이러한 입장에서 다음 세 가지는 한국 시민운동이 견지해야 할 지향점으로 상정될 수 있다.

첫째, 한국의 시민단체에 의한 운동정치는 어떠한 경우에도 법질서(Rechtsordnung)에 부합하는 수준에서 이루어져야 한다. 왜냐하면 시민단체가 추구하는 정치, 경제, 사회 각 분야에 걸친 전반적인 사회개혁운동은 어떤 경우에도 예외 없이 법치주의, 적법절차, 자유시장경제질서라는 헌법의 기본원리를 준수하고 그 틀 내에서 이루어질 때에만 국민적 신뢰성과 정당성을 확보할 수 있기 때문이다. 만일 시민단체가 지식제일주의로 무장한 무오류성의 환상에 젖어 자신들의 행위가 항상 사회정의에 부합한다고 믿게 될 때, 그리고 건강한 시민사회를 건설하기 위해 개혁을 해야 한다는 명분아래 ‘시민불복종운동’과 같은 법철학적 불확정 개념인 ‘악법에 대한 저항권이론’을 내세워 초법적인 행위를 하게 될 때, 시민운동은 이미 그 한계를 벗어나 그 행위에 대한 헌법적 정당성과 국민적 신뢰성을 상실하게 될 것이고 나아가 오만한 권력을 갖고 있는 두려움의 대상으로 전락하게 될 것이다(이석연, 2001). 따라서 시민단체는 어떠한 경우에도 시민 개개인의 존엄과 가치를 보장하고 나아가 자유권과 행위권을 누릴 수 있도록 시민의 존엄과 가치를 무시하는 국가권력이나 그에 상응하는 사회세력에 대한 철저한 감시, 비판과 구체적인 대안을 제시하는데 더 많은 노력을 경주해야 할 것이다. 시민단체와 시민운동에 대한 일반 시민의 신뢰는 여기에서부터 싹트게 된다.

둘째, 시민운동정치는 비정파성 혹은 중립성이라는 원칙에 충실해야하고 주도권 경쟁을 자제해야 한다. 일반적으로 선택의 강요를 요구하는 운동정치는 사회 통합보다는 분열을 가져다줄 위험이 크다. 우리는 현재 다양성이 지배하는 사회에서 살고 있다. 이 다양성의 사회 내에 존재하는 많은 시민단체들이 지향하는 목표는 서로 다를 수 있고, 따라서 그들을 지지하거나 반대하는 정치·사회세력도 얼마든지 다를 수 있다. 이러한 상황에서 일부 시민단체들이 자신들이 획득한 정치적 사회적 영향력을 무기로 과도하게 정치에 참여하게 되면, 이념과 노선 그리고 가치를 달리하고 있는 시민단체나 일반시민들은 흔히 선택을 강요받는 강제상황에 놓이게 되어 자칫 정치적, 사회적 혼란을 야기할 위험이 있다. 시민단체들 사이에서 헤게모니 경쟁이 심하면 심할수록 전문성 강화, 인적·물적 기반의 확충 등에 역량을 결집시킬 수 없을 뿐 아니라 불필요한 상호 적대시로 시민사회 내에 혼란과 불신이 가중되게 된다. 결국 이러한 상황은 장기적으로 시민·사회단체들이 시민들의 참여와 지지를 확보해 나가는 데 장애요인으로 작용할 뿐 아니라 자체역량의 약화로 귀착될 가능성이 매우 높다. 따라서 시민단체들은 중립성이라는 원칙에 충실하면서 시민사회의 통합을 이루는데 집중해야 한다. 이렇게 될 때, 시민들의 지지는 뒤따르게 된다.

셋째, 지식인 그룹으로 이루어진 시민단체인사와 지도자들은 외부의 비판에 대해 진솔한 자기 성찰적 반성을 해야 하고, 이를 통해 현재 우리 사회가 요구하는 지식인의 사회적 역할이 무엇인지 책임 있는 입장정리가 중요하다. 궁극적으로 시민들의 지지와 후원은 시민단체의 생성소멸을 결정하는 가장 중요한 요소이다. 즉 시민단체는 시민들의 참여가 없을 때 더 이상 역할을 할 수 없는 임의단체이기 때문에 시민단체 외부에 있는 지식인과 시민들의 쓴소리에 진지한 수용적 자세를 가져야 한다. 외부의 비판에 대한 자기 반성적 태도보다 자기 방어를 위한 논리를 개발하는데 급급할 때, 시민사회는 그들의 독선으로 인해 목소리 없는 많은 시민들로 넘쳐나게 된다. 목소리가 큰 독선적 시민단체의 활동이 시민사회의 성장에 치명적인 이유는 합리적 무시를 선택한 다수 국민들 위에서 적극적으로 활동하는 소수 시민단체가 시민사회의 이슈를 좌지우지하는 과두적 지배가 초래될 수 있다는 점이다. 이럴 경우 시민사회가 안게 되는 공익의 손상은 돌이킬 수 없게 커지게 된다. 침묵하고 있는 다수의 비판적 중립세력을 여론의 주류로서 끌어내려는 노력 없이는 한국의 시민운동이 시민의 삶 속에 뿌리를 내리기 어렵다. 이렇게 볼 때, 시민단체인사와 지도자들은 자신들을 개혁의 주체라고 여기기보다는 그들 스스로 시민운동이 나아가야 할 혹은 개혁의 방향을 제시하는 등대와 같은 역할을 해야 한다. 만일 그들이 개혁의 주체로서 전면에서 나서게 되는 경우, 그것은 이미 시민운동의 한계를 넘어선 정치행위이자 정치투쟁인 것이다.

만일 한국의 시민단체가 이러한 근본적인 문제 때문에 ‘그들에 의한 운동’이 ‘그들만을 위한 운동’으로 축소되어 시민의 지지를 얻지 못한다면 이것은 과연 누구를 위한 개혁인가? ‘시민 없는 시민운동’ 혹은 ‘시민 없는 시민단체’라는 한국 시민사회의 약점이 왜 드러나 보일 수밖에 없는지 곱씹어보아야 한다. 이중적인 책임윤리를 극복하지 못한 시민단체인사와 지식인들이 중심이 되어 개혁이라는 명분아래 초법적인 혹은 선택을 강요하는 과도한 정치참여가 계속되는 한 시민사회에서 시민의 이탈과 합리적 무시는 계속되고 나아가 이렇게 될 때, 하이에크(Hayek, 1980, p.83)가 지적한 바처럼 ‘자발적 질서’에 의한 진보의 ‘자생적 동인’은 크게 위축될 수밖에 없다.

참고문헌

국내문헌

- 강선미·이기호, 『한국사회운동의 과제와 전망』, 한국기독교사회발정협회, 개마서원, 1997.
- 경향신문, “국정 주도세력의 변화”, 2003. 2. 26.
- 고계현, “정치개혁운동 단일화 어려운가?”, 『시민사회』, 제12호(겨울호), 중앙일보 시민사회연구소, 2003.
- 고상두, “신사회운동의 정치이론”, 이신행 외 공저, 『신사회운동』, 법문사, 2000.
- 권혁철, “시장경제질서와 우리나라 시민단체 활동의 문제점”, 『한국비영리연구』, 제1권 제1호, 2002.
- 김경동, “시민사회 사상사 개관”, 『시민사회포럼』 워크숍 기초연설문, 중앙일보 시민사회연구소, 2001.
- 김상준, “시민사회 그리고 NGO·NPO의 개념-공공성을 중심으로”, 『NGO 연구』 창간호, 2003. 1. 1.
- 김영배, “시민운동의 정치참여”, 『시민사회포럼』 워크숍 분과2 발제문, 중앙일보 시민사회연구소, 2001.
- 김용민, “시민단체의 목적전치에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2000.
- 동아일보, “盧정부 시민단체 입김 세 진다, 인수위 고위급 18%가 NGO출신”, 2003. 1. 4.
- 박상필, 『NGO와 현대사회』, 아르케, 2001a.
- 박상필, 『NGO를 알면 세상이 보인다』, 한울, 2001b.
- 박원순, 『한국의 시민운동: 프로크르스테의 침대』, 당대, 2002.
- 송 복, 『조직과 권력』, 나남, 1991.
- 송 복, 이 국가적 난국에 시민사회는 무엇을 할 것인가, 제4회 중앙 시민사회 심포지엄 발표문, 2002.
- 시민사회, “시민단체 인사의 공직진출 논란”, 제 9호(봄호), 중앙일보 시민사회연구소, 2003.
- 시민의 신문, “시민운동과 그 비판들: ③초법화된 시민운동”, 2002. 01. 25.
- 시민의 신문, “연대와 전진 사회포럼 2003 현장 중계: 정치세력화 논쟁”, 2003. 2. 12.
- 시민의 신문, “시민운동가 61%, 신당창당에 긍정적”, 2003. 9. 1.
- 시민의 신문, “정치학자 54% 시민정당 긍정적”, 2003. 9. 19.
- 시사저널, “시민단체 활동가 여론조사”, 제700호, 2003 .3. 27.
- 신동아, “정치주체 선언한 시민사회 신당이나, 국민운동이나”, 통권 521호, 2003. 10. 1.
- 신 율, “시민운동의 역사적 의미와 국내시민운동의 문제점”, 김인영 외 공저, 『시민운동 바로보기』, 21세기북스, 2001.
- 신 율, 『시민사회, 사회운동, 신사회운동』, NGO시리즈 1, 자유기업원, 2002.
- 신 율, “한국시민운동의 현주소”, 바른사회를 위한 시민회의 창립 1주년 기념 심포지엄 발표문, 2003.
- 오승용, “시민운동단체의 정체성 비판”, 김인영 외 공저, 『시민운동 바로보기』, 21세기북스, 2001.

- 유석춘·김용민, “한국 시민단체의 목적전치: 경실련과 참여연대를 중심으로.” 『동서연구』, 제12권 12호, 2000.
- 유종성, “한국 시민사회의 한계와 개혁과제”, 주성수 편저, 『새 천년 한국 시민사회의 비전』, 한양대 출판부, 1999.
- 이석연, 『헌법 등대지기』, 형설출판사, 2001.
- 이영래 외, 『이익갈등과 이익집단정치』, 한울, 1997.
- 전태국, 『지식사회학』, 사회문화연구소, 1994.
- 정수복, “한국 NGO의 비전과 발전전략”, 주성수 편저, 『새 천년 한국 시민사회의 비전』, 한양대 출판부, 1999.
- 정태석, “시민사회와 NGO”, 김동춘 외 공저, 『NGO란 무엇인가』, 아르케, 2000.
- 조대엽, 『한국의 시민운동: 저항과 참여의 동학』, 나남, 1999.
- 조현연·조희연, “한국 민주주의 이행의 성격”, 조희연 편, 『한국 민주주의와 사회운동의 동학』, 나눔의 집, 2001.
- 조희연, “한국시민단체(NGO)의 역사, 현황과 전망”, 김동춘 외 공저, 『NGO란 무엇인가』, 아르케, 2000.
- 조희연, “시민·사회운동과 정치: 한국정치와 NGO의 정치개혁운동”, 중앙일보 시민사회포럼, 2001.
(<http://ngo.joongang.co.kr/forum/workshop.htm>).
- 조희연, “시민운동의 정치”, 김경동 외 공저, 『참여민주주의의 실현을 위한 시민사회와 시민운동』, 아르케, 2002.
- 주성수, 『자원봉사와 시민사회』, 한양대 출판부, 2000.
- 주성수, 『시민사회와 NGO 논쟁』, 한양대 출판부, 2001.
- 주성수, “한국 시민사회의 발전과 중앙 NGO에 참여한 지식인의 역할 분석”, 주성수 편, 『한국시민사회와 지식인』, 아르케, 2002.
- 주성수, “정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안”, 『한국행정연구』, 제 2권 제2호, 2003.
중앙일보, “여성운동가 정계진출”, 2003. 11. 3.
- 중앙일보, “‘盧-노사모 만남’ 놓고 네티즌 격론”, 2003. 12. 22.
- 중앙일보, “시민의 힘-3색 분출”, 2004. 1. 27.
- 중앙일보, “국민참여 0415 문제는...”, 2004. 1. 28.
- 진장철, “한국의 시민단체에 대한 시민의 불신, 신뢰연구-지역 시민운동의 경우를 중심으로”, 제12권 1호: 27-46, 2002.
- 차명제, “한국 시민사회의 발전과 과제” 주성수 편저, 『새 천년 한국 시민사회의 비전』 한양대 출판부, 1999.
- 최낙관, “시민의식과 건강한 시민사회”, 최낙관·김근식, 『시민사회와 지역사회복지실천』, 21세기사, 2003.
- 최장집, “한국 노동계급의 정치세력화 문제”, 1987~1992, 최장집·임현진 공편, 『시민사회의 도전』, 사회비평사, 1993.
- 최창현, 지방 NGO에 관한 사례연구, 관동대학교, 2002.
- 홍성태, “1대 총선과 시민운동: 왜 다시 ‘낙선운동’인가?”, 제38회 참여사회포럼, 2004.

- Arato, A : *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.
- Beck, U : *Die Feindlose Demokratie*, Suhrkamp Verlag, 1995.
- Bernik : “From Imagined to Actually Existing Democracy: Intellectuals in Slovenia”, in: Bozoki, A.(ed.), *Intellectuals and politics in central Europe*, Budapest: Central European University Press, 1999.
- Brand, K. W : “Kontinuität und Diskontinuität in den Neuen Sozialen Bewegungen”, in: R. Roth und D. Rucht, *Neue Soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1987.
- Buchanan, J. M. and G : Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Fukuyama, F : “The End of History?”, *The National Interest*, 16., 1995, 『Trust. The Social Virtues and Creation of Prosperity』, New York, 1989.
- Galjart, B : “Activists Who Think or Thinker Who Act: An Essay on the Possible Added Value of NGOs,” in: Galjart, B. and Silva, P. (eds.), *Designers of Development: Intellectuals and Technocrats in the Third World*, Leiden, Netherlands: Research School CNWS, 1995.
- Gella, A : *The Intelligentsia and the Intellectuals*, 1976.
- Gramsci, A : *Selections from the Prison Notebooks*, London: Lawrence and Wishart, 1971.
- Guggenberger, B : Soziale Bewegung, in: *Staatslexikon*, 7. Aufl., 4. Bd., Freiburg/Basel/Wien, 1988.
- Hayek, F. A. von : *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971/1991.
_____ : *Der Weg zur Knechtschaft*, München: DTV 1976.
- Hirsch, F : *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt, 1980.
- Hirschman, A : “Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse”, *American Economic Review Proceedings* 74, 1984.
- Homann, K : *Rationalität und Demokratie*, Tübingen: Mohr, 1988.
- Hudson, A : “Changing Faces: The Position of Advocacy and NGO Identity”, The Open University, UK, 2000.
- Lomax, B : “The Inegalitarian Nature of Hungary's Intellectual Political Culture”, in: Bozoki, A.,(ed.), *Intellectuals and politics in central Europe*, Budapest: Central European University Press, 1999.
- Maloney, W and Jordan, G : “The Rise of Protest Businesses in Britain,” In: van Deth, J, (ed.), *Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Development in Representative Democracies*, London: Routledge 1997.
- Mannheim, K : *Ideology and Utopia*, London: RKP, 1952.
_____ : *Essays on the Sociology of Culture*, London: RKP, 1956.

- Marin, N : “Intellectuals’ Civic Discourse in the New Europe: Konrad and Cultural Responsibilities of a Civil Society”, in: Lengel, L. (ed.), *Culture and Technology in the New Europe: Civic Discourse in Transformation in Post-Communist Nations*, Stanford: Ablex Publishing, 2000.
- Mellucci, A : “The Symbolic Challenge of Contemporary Movements”, *Social Research*, 52, 1995.
- Merton, P : *Social Theory and Social Structure*, N.Y.: Free Press, 1968.
- Michels, R : *Zur Soziologie des Parteiwesens*, Stuttgart: Kröner, 1910/ 1974.
- Nullmeier, F : “Bewegung in der Institutionalisierungsdebatte?”, *Forschungsjournal NSB*, Heft 3-4, 1989.
- Offe, C : “New Social Movements: *Challenging the Boundaries of Institutional Politics*”, *Social Research* 52-4, 1985.
- Olson, M : *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen: Mohr, 1968.
- Pagden, A : “The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples”, in: D. Gambetta(ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Cambridge: Basic Blackwell, 1988.
- Putnam, R. D : *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Putnam, R. D : “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*(Jan.), 1995.
- Raschke, J : *Soziale Bewegungen*, Frankfurt am Main: Campus Fachbuch, 1987.
- Roland, R : “Lokale Bewegungsnetzwerke und die Institutionalisierung von neuen sozialen Bewegungen”, in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung sozialer Bewegungen*, Opladen, 1994.
- Rolke, L : “Erinnerung an die Zukunft der Demokratie: 40 Jahre Bundesrepublik-40 Jahre Soziale Bewegungen”, *Forschungsjournal*, Sonderheft (Nov.), 1989.
- Rucht, D : *Research on Social Movements*, Frankfurt am Main: Campus Fachbuch 1991.
- Salamon, L : “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs*, 73(4) 1994.
_____, *America’s Nonprofit Sector*, New York: The Foundation Center, 1999.
- Sartre, J.-P : *Plaidoyer pour les intellectuels*, 1972.
- Schmitt, C : *Der Begriff des politischen*, Berlin, 1963.
- Scott, A : *Ideology and New Social Movements*, London: Unwin Hyman, 1990.
- Silva, P : “Intellectual and Technocrats in Third World Politics: Towards a Convergency?” in: Galjart, B. and Silva, P.(eds.), *Designers of Development: Intellectuals and Technocrats in the Third World*, Leiden, Netherlands: Research School CNWS, 1995.
- Skocpol, T : “Recent Transformation of Civic Life”, in: Skocpol, T. and Fiorina, M.(eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
- Van Til, J : *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space*, Bloomington,

- Indiana University Press, 2000.
- Verba, S., Schlozman, K., and Brady, H : *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Weber, M : *Wirtschaft und Gesellschaft*, Neudruck der 2. Aufl. Köln: Kiepenheuer und Witsch, 1925/1964.
- Wobbe, T : “Rosa Mayreder: Zum typischen Verlauf sozialer Bewegungen”, *Forschungsjournal NSB*, Heft 2, 1993.
- Zucker, L. G : “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920”, *Research in Organizational Behavior* 8, 1986.

시민단체의 정치참여와 개혁

: 그 논리와 한계

2004년 5월 17일 1판1쇄 발행

2020년 12월 17일 1판2쇄 발행



발행처	자유기업원	발행인	최승노
주소	서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층 (07236)		
전화	02-3774-5000	팩스	0502-797-5058

※본 파일은 2004년 발행한 NGO시리즈 NO.7 『시민단체의 정치참여와 개혁』 책을 재편집하여 PDF로 변환한 것입니다.

© 자유기업원, 2020

비매품