

민주화 이후 한국 사회운동과 법의 동원: 운동 레퍼토리로서 ‘소송’의 가능성과 한계*

홍일표**

민주화 이후 한국 사회운동은 ‘소송’이라는 운동 레퍼토리를 적극 활용하였고, ‘사회운동을 통한 법의 변화’(입법운동)와 ‘소송을 통한 사회변화’(공익소송 운동)는 밀접한 관계를 맺어 왔다. 최근 몇 년 간 사회운동이 주도한 소송 건수와 위상은 하락 양상을 보여 준다. 이는 단지 집단소송제 등 관련법제의 미비 때문만이 아니라, ‘운동’과 ‘소송’을 결합시킬 수 있는 ‘기획 역량’과 ‘동원 역량’의 약화 때문이라는 사실이, 공익소송을 주도해 왔던 ‘민주화를 위한 변호사 모임’, ‘참여연대’, ‘공감’에 대한 조사 결과 확인되었다. 최근 보수적 변호사 단체와 사회운동조직들이 상대 운동을 압박하는 수단으로 소송을 적극 활용하고 있고, 사적 이익을 목적으로 한 집단소송이 늘어나면서 ‘공익소송’의 의미는 혼란을 겪고 있다. 2008년 여름 ‘촛불 정국’을 거치며 변호사, 운동가, 대중의 결합이 ‘소송’을 매개로 이루어지는 등, 운동 레퍼토리로서의 ‘소송’의 질적 도약이 새로이 모색되고 있다.

국문주제어 : 소송, 운동 레퍼토리, 공익소송, 공익법, 입법청원, 입법운동, 사회운동조직, 변호사

* 바쁘신 와중에도 인터뷰에 적극 응해주신 모든 분들께 감사드리며, 부족한 논문에 대한 날카로운 평가를 더해 주신 익명의 심사자분들께도 감사의 뜻을 표합니다.

** 서울대학교, 희망제작소 선임연구원

1. 들어가며 : ‘소송’은 여전히 사회운동의 유력한 ‘무기’인가?

2008년 여름, 한국은 물론 세계를 놀라게 한 거대한 촛불의 물결이 서울 도심에 가득 메웠다. 그런데 앞서 거리와 광장을 메웠던 2002년과 2004년의 촛불은 대통령 선거와 국회의원 선거라는 정치일정과 맞물려 사라져 갔지만, 2008년 여름 촛불은 정치적 돌파구를 찾지 못한 채 꼬리에 꼬리를 물고 이어진 고소, 고발, 소송과 더불어 식어 갔다. <민주화를 위한 변호사 모임>(이하 ‘민변’)은 지난 5월 미국과의 검역 합의문 공개를 요구하는 정보공개소송을 제기하였고, 6월에는 ‘협상무효·고시무효를 위한 국민소송’운동을 전개하여, 장관 고시에 대한 헌법소원, 효력정지처분 소송 등을 진행하였다. 그리고 촛불시위에 대한 과잉진압과 수많은 인권침해를 이유로 경찰청장 등에 대한 고소·고발, 손해배상청구, 인권위원회 진정이 민변과 광우병 대책위원회 주도로 전개되었다.

‘촛불 소송’에 대한 ‘맞불 소송’ 또한 이어졌다. 뉴라이트(new right) 계열의 보수적 변호사 단체 <시민과 함께하는 변호사들>(이하 ‘시변’)이 광화문과 종로 일대 상인들의 소송 대리를 맡아 국가, 광우병 대책위원회 및 참여단체, 개인들을 상대로 총 17억 5천만 원 규모의 손해배상청구 소송을 냈고, 문화방송 <PD수첩>을 상대로 24억 원의 손해배상청구 소송을 진행하였다. 아예 서울지방경찰청이 광우병 대책위 주요 인물들을 대상으로 3억 3천만 원의 손해배상청구소송을 제기하기도 하였다. 한나라당은 ‘불법시위에 대한 집단소송제도’(소위 ‘시민집단소송’)를 올 정기국회를 통해 입법화하겠다는 계획을 발표하였다. 그러자 그동안 집단소송제도 도입을 가장 적극적으로 주도해 왔던 참여연대는 한나라당의 집단소송제도 도입 방안을 강하게 반발하고 나섰다. 사회운동과 법의 관계와 경계가 더욱 복잡해지고, 모호해지는 양상이 확인되는 상황이다.

과거 군사정권시기 법률은 사회운동에 있어서 ‘억압’을 의미하거나 시국사건의 ‘인권변론’이나 억울한 이들에 대한 ‘권리구제’ 차원에서 제한적으로 사용되어 왔다. 그러나 민주화 이후 법에 대한 인식이 변화하기 시작하고, 법률전문가들의 적극적인 활동이 이루어지면서 소송이나 고소, 고발, 헌법소원 등 보다 적극적으로 법을 동원하는 사회운동의 사례가 급증하였다. 실제로 ‘소송’은 비단 한국에서만 아니라 미국을 비롯한 여러 다른 나라에서 사회운동의 중요한 레퍼토리로 활용되고 있다고 분석되고 있다(Ashok H. Desai and S. Muralidhar 2000; Siri Gloppen 2005).

그러나 이러한 ‘법률투쟁’이라는 것은 기본적으로 체제 자체에 대한 근본적 문제제기를 봉쇄하는 한계를 갖는 것 또한 사실이다. 현행법에 근거한 사법적 판단을 요청하거나, 헌법이 내건 가치와 조문을 기준으로 ‘옳고 그름’을 판단해 줄 것을 요구하는 운동에 대해, 그것 이상의 급진적 의미를 찾기란 사실상 불가능하기 때문이다. 비단 이러한 원론적 수준의 한계가 아니더라도, 실제로 소송을 통한 사회변화 전략이라는 것의 ‘실효성’ 자체에 대한 의문도 제기된다. 판결이 갖는 사회변화의 정도가 실제로는 그다지 크지 않은 반면, 소송에 걸리는 시간과 비용이 만만치 않기 때문이다(Sarat and Scheingold 2006). 뿐만 아니라 사안의 최종적 판단을 법조문과 판사에게 귀속시킴으로써 사회운동의 역동성을 오히려 해하거나, 원래의 기대에 반하는 판결이 내려질 위험성, 선출되지 않은 권력에 의한 일방적 결정이 갖는 비민주성 등 다양한 논란도 제기된다. 이처럼 ‘사회운동의 법 동원(legal mobilization of social movements)’이라는 주제는 이론적으로나, 실천적으로나 보다 본격적 검토되어야 할 시점에 도달하였다고 할 것이다.

2. 기존 연구의 검토와 이론적 배경

민주화 이후 한국 사회운동과 법의 동원에 관한 연구문헌들 대부분은 법학 연구자나 변호사들을 중심으로 제출되어 왔다. 민주화 이후 한국 사회에서 법률운동과 법률투쟁의 목표와 의의를 규명하고자 했던 실천적 성격의 글들이 1990년대 초중반 다수 발표되었고(임정현 1992; 조국 1993; 민주주의법학연구회 1994), 1987년 이후 노동분쟁의 전개 및 해결과정에서 법의 동원을 분석한 연구(황승흠 1996), ‘법과 사회’의 관계에 관한 미국 법사회과학계의 고민을 소개한 연구(이국운 1999)에 이르기까지, 적지 않은 학문적 성과들이 계속 이어졌다.

이와 함께 ‘공익소송’의 ‘긍정적 가능성’에 초점을 맞춘 글들이 1990년대 중반 이후 쏟아져 나왔다. 인권과 공익에 대한 열정으로 충만한 운동가와 변호사의 결합은 ‘민주화 이후’ 한국 사회운동의 주체 역량을 극대화할 것으로 전망되었다(황승흠 1998; 박원순 1999; 박원순 2000; 이찬진 2001). 소송과 입법청원 등 법률 전문가의 적극적 역할을 필요로 하는 운동수단들이 사회운동, 특히 ‘시민운동’ 조직들에 의해 선호되었고, 그것은 실제로 적지 않은 가시적 성과들을 도출하였다(참여연대 공익법센터 2000; 김진·이상희 2002).

변호사 집단이 처한 내외적 변화는 변호사 (공익)활동 범위의 확대를 요청함으로써, ‘사회운동의 법 동원’은 거역할 수 없는 시대적 대세로 기대되었다(대한변호사협회 2001; 염형국·김영수 2005; 사법제도개혁추진위원회 2005). 여기에 집단소송제, 징벌적 손해배상제도, 제조물책임법, 당사자 적격(청구자격), 소의 이익 완화 등의 제도적 보완이 이루어진다면 공익소송과 공익법 운동은 긍정적 방향으로 활성화될 것으로 보았다(김주영 1998; 이찬진 1999; 참여연대 공익법센터 2004; 강신하 2008).

그런데 같은 기간 동안, 사회운동과 법의 관계를 밝히고자 한 국내 사회과학계의 관심은 현저히 부족하였다. 사회운동을 전공으로 한 사회과학 연구자들조차 ‘사회운동과 법 동원’의 관계에 대한 연구는 거의 하지 않았던 것이 사실이다.¹⁾ 하지만 사회운동과 법(의 동원)의 관계에 관한 사회과학자들의 관심 부족 현상은 비단 한국에 국한된 것은 아니다. 법학자들의 경우에는 이 문제를 지나치게 법정 중심, 법률 전문가 중심, 개별 사건 중심으로만 파악함으로써 ‘사회운동과 법의 관계’에 관한 연구에 적지 않은 편향과 불균형이 존재하고 있다는 지적도 제기되었다(McCann 2006, 18~20). 그렇지만 사회운동과 법의 복합적 관계—사회운동을 제약하고 억압하는 법, 사회운동의 수단이자 자원으로로서의 법, 사회운동의 구체적 목표이자 성과로서의 법 등—를 규명하고자 하는 미국 학계의 노력은 계속되고 있다(Rosenberg 1991; McCann 1994; Schultz et al. 1998; Silverstein 1996; Polletta 1994; Anderson 2005).

비록 사회운동 연구자들이 직접적으로 ‘사회운동과 법(의 동원)’에 관한 이론적·실증적 작업들을 수행하지 않았음에도 불구하고, 현대 사회운동의 주요 이론들이 사회학과 법학 이론의 발전에 적지 않은 기여를 한 것으로 평가된다(McCann 2006). 특히 법을 사회운동의 중요한 목표이자 수단이라는 차원, 다시 말해 사회적 투쟁을 위한 규범적 원칙이자 전략적 자원으로 파악하며, 이를 사회운동의 ‘법 동원(legal mobilization)’이라는 관점에서 분석하는 연구는 계속되고 있다(Barkan 1980; Barkan 1984; Burstein 1991; Silverstein 1996; McCann 1994).

이와 같은 일련의 연구들에서 ‘소송’은 단순히 그 자체로만 존재하는

1) 그리고 이는 ‘공익소송’운동에 한한 것만도 아니며, ‘입법(청원)’운동의 경우도 마찬가지이다. 입법운동에 대한 사회학적 분석을 체계적으로 시도한 연구 성과가 최근 제출되었지만(홍일표 2006), 그것 자체가 매우 예외적이라 할 정도로 드물다.

것이 아니라 입법로비, 선거, 언론캠페인, 정보공개, 집회나 시위 등 다양한 운동수단과 결합되며, 그러한 수단들을 ‘조정(coordination)’하는 활동가나 운동조직의 역할이 중요하게 부각되기도 한다(McCann 1994; McCann & Silverstein 1998; Epp 1998). 그러나 이러한 일련의 노력들에도 불구하고 ‘사회운동과 법의 동원’에 관한 많은 연구들이 여전히 ‘운동’보다는 ‘소송’, ‘운동가’보다는 ‘변호사’에 더 많은 비중을 두는 법학 연구자들에게 의해 수행되어 왔음을 지적하며, 보다 ‘사회운동(론)’적 관점에서 그 관계를 종합적으로 분석해 보고자 한 연구 성과가 최근에 제출되기도 하였다 (Austin Sarat and Stuart A. Scheingold et al. 2006).

이런 맥락에서 본 논문에서는 ‘사회운동의 레퍼토리(repertoires)’로서의 ‘소송’에 주목하고자 한다. 사회운동은 과연 어떠한 행위 양식 또는 운동수단을 통해 자신의 목적을 실현하고자 하는가에 대한 연구는 찰스 틸리로부터 시작되었다는 것이 일반적 평가이다(Traugott 1995a). 틸리는 “모든 사람들은 공동의 이익을 관찰하기 위한 제한되고 정립된 일련의 행위수단(means of action)을 갖고 있다”고 하면서 “집단행위 레퍼토리란 집단이 자신의 이익을 요구하는데 있어서 활용할 수 있는 ‘모든 수단’들”이라고 정의한바 있다(Tilly 1978). 이러한 틸리의 레퍼토리 개념은 이후 대표적 사회운동 연구자 가운데 한명인 시드니 테로우가 ‘저항의 주기(cycles of protest)’와 결합하면서 더욱 본격적으로 확산된다(Traugott 1995a).

사회운동 레퍼토리 연구는 운동 주체가 구사하는 ‘운동수단의 목록’을 추적하여 분석하는 작업에서부터(Tarrow 1989), 그러한 운동의 ‘형식’적 측면(‘도구적’ 레퍼토리)만이 아니라 어떤 주장이 ‘운동의 소재’가 되는가를 살피는 ‘내용’적 측면(‘담론적’ 레퍼토리)까지 살피는 연구(Steinberg 1995), 이와 더불어 시기나 지역, 운동의 종류에 따라 운동 레퍼토리가 어떤 차이점과 유사점을 보이는가를 비교하는 연구까지 확대되었다 (Traugott 1995b; McAdam 1982; Clemens 1997).

그렇다면 과연 한국 사회운동에 있어 ‘법의 동원’, 특히 ‘소송’이라는 운동수단은 어떻게 등장하고 확산되어 왔던가? 1990년대 이후 ‘공익소송’이라는 이름으로 등장하기 시작한 소송이라는 운동 레퍼토리는 시간의 변화에 따라 어떠한 양적·질적 변화를 나타내고 있는가? 그러한 변화가 나타나게 된 이유는 무엇이며, 앞으로 이 운동 수단은 더욱 확산될 것인가 아니면 그 사용이 줄어들 것인가? 2) 다시 말해, ‘소송’은 어떠한 구조적·조직적 조건 하에서 사회운동의 주요 레퍼토리로 사용되는 것이며, ‘소송’이라는 수단의 활용이 사회운동에 갖는 의미는 무엇인가를 분석하고자 하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 그동안 공익소송운동을 주도해 왔던 세 단체—민주사회를 위한 변호사 모임, 참여연대, 공익변호사그룹 공감—의 사례를 중심으로 ‘소송’이라는 운동 레퍼토리의 구성과 변화를 분석해 볼 것이다. 이들 세 단체는 그동안 ‘공익소송’과 ‘공익법’이라는 담론과 실천의 확산에 가장 선두에서 있었으며, 사회운동과 법, 운동가와 변호사의 관계에 관한 다양한 논의를 이끌어 온 곳들로 평가된다는 점에서(Goedde 2008) 이들을 분석대상으로 삼고자 하는 것이다. 이를 통해 어떠한 구조적·조직적 조건이 소송이라는 운동 레퍼토리의 구상에 영향을 미치고 있는가를 밝혀내고자 한다. 그리고 사회운동과 소송의 관계를 본격적으로 검토하기에 앞서, ‘사회운동의 법적 동원’의 또 다른 한 축인 ‘입법청원’과 ‘입법운동’의 변동을 간략히 정리해 본다. 흔히 ‘법률운동’이라 하면,

2) 본 논문에서 사용하는 ‘소송’에는 민사나 행정소송, 헌법소원 이외에 ‘고소나 고발’까지 포함된다. 엄밀한 의미의 ‘소송’에 고소나 고발을 넣을 수 없지만, 실제 사회운동 사용하는 ‘법률적 운동수단’의 하나로 고소와 고발이 받아들여진다는 점에서(하승수 2001; 차병직 2002), 포괄적으로 ‘소송’을 말하고 있다. 이는 ‘공익소송’과 ‘소송’이라는 용어의 혼재에 대해서도 마찬가지이다. 사회운동이 주도하는 공적 목적의 소송을 ‘공익소송’이라 할 수 있겠지만, 사회운동이 제기하는 모든 소송을 ‘공익소송’이라 말하기는 어렵다. 본 논문에서는 사회운동의 레퍼토리로 사용되는 넓은 의미에서의 ‘소송’을 ‘공익소송’이라는 용어와 엄격하게 구분하여 사용하고 있지 않음을 미리 밝혀 둔다.

소송만을 생각하기 쉬우나, 실제로 민주화 이후 한국 사회운동에 있어, ‘입법운동’과 ‘공익소송운동’은 매우 밀접한 관계를 맺으며 전개된 경우가 적지 않았다는 점에서, 최근 ‘사회운동의 법 동원’의 추세가 갖는 의미를 파악하는데 중요한 기준이 될 것이기 때문이다.

3. 사회운동을 통한 법의 변화 : ‘입법청원’과 ‘입법운동’

민주화 이후 한국 사회운동에 있어 ‘제도변화’나 ‘제도개혁’은 중요한 운동의 목표로 부상하게 된다. 군사독재정권에 의해 만들어졌던 수많은 ‘악법을 개폐’하고, 새로운 시대의 요구에 부응하는 ‘법률을 제·개정’하는 것은 비단 제도정치의 몫으로 한정된 것이 아니었다. 그 과정에 개입하고 그 결과에 영향을 미치고자 하는 사회운동(이를 ‘입법운동’이라 부를 수 있다) 또한 폭발적으로 늘어나기 시작하였다.

‘문민개혁’을 앞세운 김영삼 대통령은, 원내 의석 2/3를 차지한 거대여당, 80%를 상회하는 국민적 지지를 등에 업고, ‘위로부터’의 개혁입법을 주도했으나, 이 과정은 대통령의 ‘의지’와 ‘결단’을 통해 실현되었다. 입법운동의 ‘결과’는 비록 있었지만 입법운동의 ‘과정’은 여전히 왜소하였다. 김대중 정부 시기는 입법청원 건수는 물론, 입법운동의 규모와 성과가 폭발적으로 늘어난 ‘아래로부터’의 입법운동 시기였다. 민주화 이후 국회에 제출된 제정청원의 제출 건수와 처리 결과를 조사한 자료에 따르면, 1988년부터 1994년까지 6년간 국회에 제출된 제정청원 건수는 모두 43건이며, 이 가운데 86%엔 37건이 임기만료 폐기, 실현불가 3건(7%), 일부라도 반영된 건수가 3건(7%)이었다(홍일표 2006, 65). 그러나 1995년부터 2002년 김대중 정부 임기가 끝나는 시점까지 7년 동안에는 모두 160건의 제정청원이 이루어졌고, 이 가운데 일부 반영된 건수가 61건(38.1%)나 되어, 앞

선 시기와 확연한 차이를 보여 준다(홍일표 2006, 91). 입법운동을 주도했던 사회운동조직들은 ‘정치적 로비’와 ‘사회적 동원’을 효과적으로 결합하는 운동 레퍼토리의 혁신을 이뤄냄으로써, 운동 역량을 극대화시킬 수 있었던 것이다.

2003년 노무현 정부의 출범 이후, 보다 정확하게는 17대 국회 출범 이후부터, 사회운동이 훨씬 활발하게 전개되었을 것이라는 일반적 예측과 반대로, 입법청원을 매개로 한 입법운동이 정체 또는 약화되는 양상을 보여 준다. 민주화 이후 꾸준한 상승세를 유지하던 입법청원 건수는 17대 국회에서 급감하여 13대 국회 이전 수준으로까지 떨어진 반면, 의원발의 건수는 가히 ‘기하급수’적이라 할 정도로 폭발적으로 증가하였다.³⁾

이런 사정은 한국의 입법운동을 주도해 온 것으로 평가되는 참여연대에서도 마찬가지여서, 입법청원 건수가 2004년 이후 지속적으로 감소하는 모습이다.⁴⁾ 이는 ‘입법청원’이라는 운동 레퍼토리가 입법운동의 핵심 레퍼토리가 사용되는 정도가 낮아졌음을 보여 준다. 입법에 대한 사회적 요구는 여전히 컸으나, 동원의 비용은 크고 효과는 불투명한 입법청원보다 의회에 바로 법안을 상정할 수 있는 의원발의에 주목했던 것이다(홍일표 2006, 100).

하지만 입법청원이 입법운동의 ‘끝’이 아니듯, 의원발의로 법안이 상정되었다는 것은 입법운동의 ‘시작’에 불과하다. 더욱이 노무현 정부는 스스로 ‘참여정부’를 내세웠음에도 불구하고 교육행정정보시스템(NIES) 도입, 이라크 파병, 새만금 강행, 비정규입법 추진, 미군기지 이전, 한미 FTA 협

³⁾ 국회 안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)의 ‘의안통계’와 ‘청원통계’를 활용하여 조사해 본 바에 따르면, 의원발의는 13대 570건, 14대 321건, 15대 1144건, 16대 1912건, 17대 6387건으로 급격히 늘어났다. 반면 입법청원은 13대 503건, 14대 534건, 15대 595건, 16대 765건으로 늘다가, 17대 432건으로 크게 줄었다.

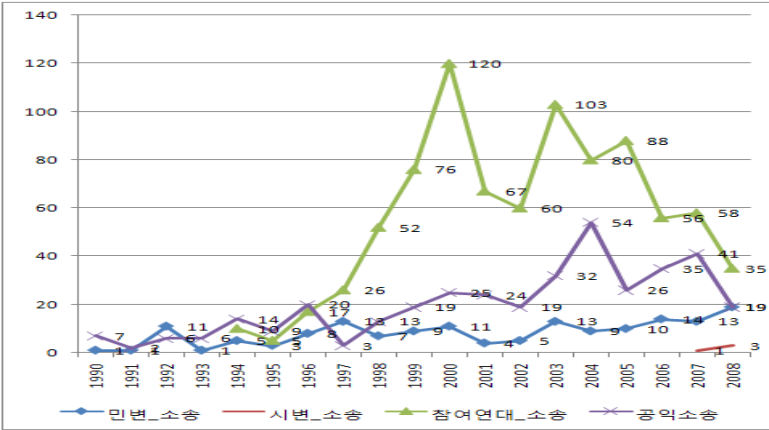
⁴⁾ 참여연대 10주년 기념자료집과 홈페이지 상 기록을 통해 확인해 본 결과, 2004년 16건까지 제출되었던 입법청원이 2005년 14건, 2006년 8건, 2007년 2건까지 떨어졌다.

상 등 굵직굵직한 사안들에서 ‘억압적’이거나 ‘일방적’ 태도를 취함으로써, 이전 정권보다 오히려 더 ‘갈등적’인 상황을 빚기도 하였다. 더욱이 의원발의에 대한 개별 의원들 수준의 ‘경쟁’은 거세졌지만, ‘발의 이후’에 대한 운동적 압력이 별다른 효과를 발휘하지 못함으로써 실제 입법운동의 성과는, 김대중 정권에 비해 오히려 크지 않았다(홍일표 2006, 101).

그런데 입법청원 건수의 감소, 입법운동의 약화와 더불어, ‘공익소송’의 규모와 이에 대한 여론적 관심 또한 줄어드는 양상이 확인된다. 1990년 이후 한겨레신문에 게재된 주요 단체의 소송 관련 기사 건수는 2004년 이후 뚜렷한 하강 곡선을 그리고 있고, 실제 소송 건수 자체도 줄어들고 있다는 사실 또한 확인되고 있다.

민주화 이후 한국의 입법운동에 있어서 ‘입법청원’과 ‘소송’이라는 법적 수단들은 효과적인 운동 레퍼토리로 적극 활용되어 왔고, 이들을 포함한 다양한 운동 레퍼토리들의 효과적인 결합(ensemble)은 한국 입법운동의 놀라운 역동성의 원천이 되었다(홍일표 2006, 204). 그러나 가장 민주적 성격의 대통령과 그를 지지하는 다수 의석의 여당의 존재는, 역설적으로 입법운동의 의제를 ‘흡수’해 버림으로써 오히려 그 역동성을 약화시키는 결과를 낳았고, 입법청원의 위상과 위력은 약화되는 상황이 벌어 졌다. 그렇다면 같은 시기 동안 ‘소송’에 대한 사회적 관심의 정도가 약화되고, ‘소송’이라는 운동 레퍼토리를 가장 적극적으로 사용하였던 주요 사회운동조직들에서 ‘소송’ 건수가 감소하는 양상은 어떻게 설명이 가능한 것인가? ‘소송’을 통해 문제를 제기하고, 문제해결을 꾀하는 사회운동의 범위는 점차 그 범위가 확대—소비자운동이나 환경운동, 그리고 심지어 ‘뉴라이트’라 불리는 보수적 사회운동집단들 또한 마찬가지이다—되어 가고 있음에도 불구하고, 그동안 ‘사회운동의 법 동원’, ‘공익소송’을 가장 주도해 왔던 민변과 참여연대에서 오히려 소송의 건수와 위상이 줄어들고, 낮아지고 있다는 사실이 새롭게 확인되었기 때문이다.

〈그림 1〉 주요 단체별 '소송' 관련 기사 및 '공익소송' 기사 건수의 변화(1990년~2008년)⁵⁾



4. 법의 동원을 통한 사회변화 : 운동 레퍼토리로서 '소송'의 한계와 가능성

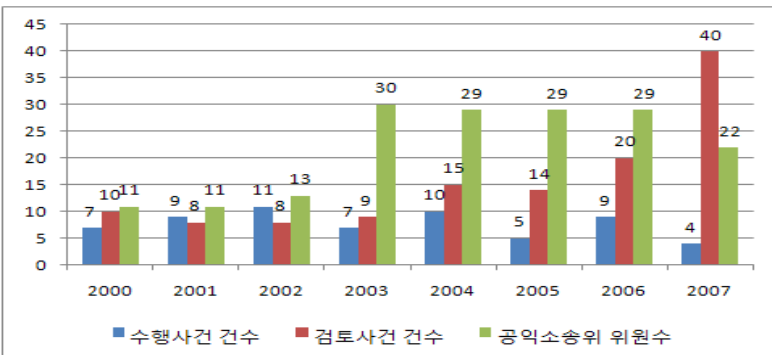
1) '민주화를 위한 변호사 모임 공익소송위원회'의 새로운 모색

군사독재정권이 휘두른 '법'이란 칼날은 그것에 저항한 수많은 운동가들에게 치명적인 '흉기'에 다름 아니었다. 그러나 그들 곁에는 흉기가 남길 상처를 조금이나마 줄이려 했던 '인권변호사'들이 존재하였다. 한국 전문직들 가운데 거의 유일하게 '민주화 운동' 역사에 자신들의 족적을 남

5) 한국언론재단 기사검색 서비스(<http://www.kinds.or.kr/>)를 사용하여, 한겨레신문의 기사를 검색한 결과이다. 검색어는 각각 '민변-소송', '참여연대-소송', '시변-소송', '공익소송'이며, 검색기간은 1990년 1월 1일부터 2008년 9월 25일까지이다.

긴 ‘인권변호사’들은 이후 정법회, 청변을 거쳐 민주화를 위한 변호사 모임(이하 ‘민변’)을 1989년 결성하여 지금까지 왕성한 활동을 전개해 오고 있다(박원순 2003). 이들 변호사들은 1990년대 이후 그들이 방패가 되어 막아야 했던 ‘법률’이라는 흉기를 새로운 사회변화를 추동하는 ‘무기’로 전환시키는데 또한 앞장섰고, 이때 이들이 내걸었던 깃발이 바로 ‘공익변호사’였다(박원순, 1999).

〈그림 2〉민변 공익소송위원회 각 년도 수행·검토 소송 건수와 위원수(2000년~2007년)⁶⁾



1990년대 중반부터 참여연대나 경실련, 환경운동연합 등 시민단체들의 상근변호사 또는 자문변호사의 형태로 다양한 ‘공익소송’이 제기되었고, 적지 않은 성과들을 축적해 갔다. 여기서 한걸음 더 나아가 보다 조직적이고 능동적인 공익소송을 주도하기 위해 1999년 8월 23일 민변 공익소송위원회를 발족하였고, 2000년 5월 민변의 공식 상임위원회가 되었다(임영화 2002, 22-23). 출범 당시 11명이었던 공익소송위원회의 위원은 8년

6) 이 자료는 『공익소송위원회 활동보고서(1999.8-2002.1)』(민주화를 위한 변호사 모임 공익소송위원회, 2002)와 각 연도별 민변 총회자료집 공익소송위원회 보고내용에서 매년 신규로 진행된 소송건수를 정리한 결과이다. 총회 자료집에 ‘신규’로 기재되었더라도 전년도와 소송명이 일치할 경우에는 건수에서 제외하였다.

이 지난 2007년 말 22명으로 늘어났으나, 실은 지난 몇 년 사이 위원회의 규모가 다소 줄었고, 민변 공익소송위원회가 수행한 소송건수 역시 매년 증가하였을 것이라는 예상과 달리 거의 늘지 않다가 2007년에는 오히려 많이 감소하는 양상이다.⁷⁾

노무현 정부 당시 민변 소속 회원들 일부가 정부나 정당 활동에 적극 참여하면서 민변의 독자적 활동 위축과 정권으로부터의 독립성이 문제되기도 했지만(Goedde 2008, 109-112), 이명박 정부의 출범과 소위 2008년 여름 ‘촛불 정국’을 거치며 민변의 활력은 크게 회복되고 있는 것 또한 사실이다. 그런데 이러한 상황 변화에도 불구하고, ‘공익소송’의 조직적 전개를 내걸고 호기롭게 출범한 민변의 ‘공익소송위원회’는 왜 전망의 불투명을 호소하고 있는 것일까? 민변 공익소송위원회 위원장을 맡고 있는 장유식 변호사는⁸⁾ 민변 공익소송위원회의 ‘기획력 부족’을 가장 핵심적인 요인으로 설명한다.

“민변 공익소송위원회가 1999년 출범할 당시에는 민변의 핵심 활동을 ‘인권’에서 ‘공익’으로 전환시키겠다는 큰 포부까지 품었던 것이 사실이다. 그러나 현재 시점에서 공익소송위원회는 독자적 기획력과 소송수행능력을 갖추지 못한 채 앞으로의 전망에 대해 심각한 고민에 빠져 있다. 애초 내걸었던 ‘인권 변호사 단체’에서 ‘공익 변호사 단체’로의 전환이라는 문제설정 자체에 대해서도 고민하고 있다. 그것을 채울만한 컨텐츠나 사회적 여건이 아직 마련되지 않고 있기 때문인데, 이는 비단 민변만이 아니라 참여연대나 공감 등도 마찬가지일 것으로 본다. 보다 근본적으로 ‘법을 통한 사회변화’라는 지향에 대해 다소 유보적이다. 현재 공익소송위원회의 존재 자체를 포함한 향후 방향에 대한 논의가 민변 내에서 계속 진행되고 있다.”

7) 그러나 실제 소송건수의 감소와 달리 요청된 소송에 대한 검토건수는 크게 늘어, 공익소송위원회의 실제 소송 수행 역량에도 한계가 있음을 간접적으로나마 살필 수 있다.

8) 장유식 변호사와의 인터뷰는 2008년 9월 23일 오후 5시부터 1시간 가량 장유식 변호사의 서초동 변호사 사무실에서 진행되었다. 장유식 변호사는 사법연수원 30기이며, 2001년부터 2년간 참여연대에서 상근변호사 활동을 하기도 하였다.

공익소송위원회는 창설 이후, 공익소송변호인단의 구성, 기획소송의 배분, 소송기획을 위한 시민단체들과의 정기 간담회 등, 공익소송의 정착을 위한 다양한 활동을 주도하였다(민주사회를 위한 변호사 모임 공익소송위원회 2002, 39-77). 그러나 내부 논의과정을 거쳐 공익소송위원회가 독자적 기획력을 확보하는 것도, 시민단체들과의 안정적인 공동기획의 체계를 만드는 것도 어렵다는 결론에 도달했으며, 현재는 과거에 비해 훨씬 ‘소극적’인 수준에서 공익소송위원회가 운영되고 있다.

장유식 변호사는, “소송을 통한 사회변화”는 제한적일 수밖에 없으며, 변호사와 운동가의 관계에서 운동가의 주도적 역할이, 사법과 정치의 관계에선 정치의 역할이 보다 중요하다는 입장을 밝히고 있다. 사회운동이 자신이 요구하는 바를 알리기 위한 운동 레퍼토리로 소송을 선택하는 것은 여전히 유효하지만, ‘재판’과 ‘판결’의 제도적·정치적 의미가 미국과 다른 상황에서 미국식 공익소송운동의 효과를 똑같이 기대하는 것은 어렵다는 설명이다.⁹⁾

공익소송의 활성화를 위해 집단소송제도, 원고적격확대, 징벌적 손해배상제도 도입 등 주요한 공익법제 도입이 필요하다는데 대해서는 여전히 동의하지만, 2008년의 상황은 민변 공익소송위원회가 이러한 주장을 하는데 훨씬 더 신중한 태도를 취하게 만들고 있다. 시위 집단소송법 제정이 논의되고 있고, 증권관련 집단소송법에 따른 소송사례는 단 한건도 없을 정도로 유명무실한 법률이 되어 버렸기 때문이다. 또한 지난 10여 년간

⁹⁾ 같은 민변 소속이며, 참여연대 상임집행위원인 김진옥 변호사 역시 필자와의 전화 인터뷰(2008년 10월 1일)에서 미국의 재판정(court)이 갖는 독특한 위상을 강조한 바 있다. “한국은 소송을 통한 문제제기까지는 가능하지만, 문제의 해결이나 해법의 마련까지 마련되기란 어렵다. 반면 미국의 법정은 치열한 논쟁이 맞부딪히는 ‘공론의 장’ 역할을 수행하며, 그 결과인 ‘판결’이 곧바로 제도적 영향력을 발휘하기 때문에 ‘소송’을 활용한 사회운동의 가능성이 훨씬 크다고 할 것이다. 한국은 ‘소송을 넘어서는’ 동원 역량의 발휘 여부가 함께 고민되어야 하며, 그렇기 때문에 많은 경우 ‘공익소송’과 ‘입법청원’이 함께 이루어졌던 것 같다.”

‘법률의 준수’라는 원칙을 내세우며 소송이라는 운동 수단을 적극 활용해 왔던 참여연대와 민변 등이, 이제 ‘뉴라이트’ 그룹이나 시변 등과 ‘법치의 해석’을 둘러싼 치열한 공방을 벌이게 된 것이다. 이렇게 될 경우 “이슈의 집중성, 사회변화의 가능성, 요건심사의 유연성, 재판관 인적 구성의 상대적 다양성” 등의 특성을 갖는 헌법재판의 중요성이 더 커지게 될 것이며, 민변 역시 이에 대한 대응을 강화해 나갈 계획이라는 입장이다.

2) ‘참여연대’의 전열 정비

1994년 창립한 참여연대는 한국 시민운동의 역사에서는 물론, 특히 공익법운동이나 ‘소송을 활용한 사회운동’의 역사에서 가장 주목할 만한 성과와 사례들을 보여 준 단체라 할 수 있다. 실제로 1990년대 중반 이후 공익소송이나 공익법운동이라는 담론 자체의 확산을 주도하였고, 단체 스스로가 수없이 많은 소송 사례들을 만들어 냈다. 1994년 창립 이후 참여연대의 첫 번째 대외사업이 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제71조에 대한 헌법소원청구’(1994년 9월 17일)였다는 사실은 이러한 특징을 잘 보여 준다. 이후 참여연대의 활동은 고소, 고발을 포함한 각종 소송들을 적극적으로 활용하며 전개되었다(홍일표 2004).

이러한 일련의 소송들은 개별 사건에 대한 직접적이고 구체적 결과를 얻어낼 수 있는 ‘제도적’ 힘을 갖춘 것임과 동시에, 이를 계기로 해당 사안에 대한 문제제기와 사회적 이슈화, 나아가 관련제도의 개선을 위한 입법운동의 추동력이 될 수 있는 ‘운동적’ 힘을 갖춘 것이기도 하였다. 참여연대의 대표적 입법운동들인, 국민기초생활보장법 제정운동, 상가임대차보호법 제정운동, 부패방지법 제정운동, 증권관련 집단소송법 제정운동 등은 모두 소송이라는 수단들을 통해 현실의 문제점을 폭로하고 새로운 제도대안의 필요성을 제기하는 것과 함께 진행되었다. 이러한 제정운동 뿐만 아

나라, 관련 법률의 개정이나 폐지, 불합리한 관행의 개선도 소송이라는 수단을 적절히 활용함으로써 가능할 수 있었다.¹⁰⁾ 이와 같이 참여연대 운동에 있어 ‘소송’이라는 레퍼토리는 매우 적극적으로 활용되었다. 고소나 고발의 경우 불기소 비율이 절대적으로 높아 법률적 ‘실효’가 없었던 반면, 경제개혁센터나 민생개혁본부 등이 주도한 민사소송이나 행정소송에서는 비교적 높은 승소율을 기록했는데, 이는 고소나 고발은 ‘문제제기’를 통한 여론의 환기가 더 큰 목적이었다고 보는 것이 정확할 것이다.¹¹⁾

〈표 1〉 참여연대 부서별 고소고발 및 소송건수(1994년~2008년)¹²⁾

	고소 고발	재정 신청	민사 소송	행정 소송	헌법 소원	위헌심판 제청	합계
경제개혁센터	31	0	27	4	4	1	67
공익법센터	2	0	1	0	1	0	4
행정감시센터	16	2	3	16	2	0	39
의정감시센터	6	0	0	2	7	2	17
사법감시센터	8	0	0	2	3	1	14
사회복지위원회	3	0	1	5	3	0	12
민생희망본부	6	0	31	7	2	0	46
조세개혁센터	0	0	0	2	1	0	3
평화군축센터	0	0	0	2	2	0	4
기타	4	0	4	0	2	0	10
합계	76	2	67	40	27	4	216

10) 예를 들어, 1994년 참여연대는 구청에서 예산부족을 이유로 노령수당 지급 연령을 자의적으로 제한하고 있는 것을 발견하고 한 노인과 함께 노령수당 지급 거부처분 취소소송을 전개하여 마침내 승소하였다. 이로써 노령수당의 지급을 예산상의 이유로 자의적으로 제한하는 것이 국가의 의무방기임을 입증해 낼 수 있었고, 이는 향후 국민기초생활보장법 제정운동의 중요한 시발점이 되었다(김기식 2005).

11) 참여연대 홈페이지의 소송자료실(<http://www.peoplepower21.org/?sub=sue>) 자료를 분석한 결과(검색일 : 2008년 9월 26일)에 따르면 고소·고발의 경우 전체 76건 가운데 45건, 59.2%가 불기소 처분, 13건, 17%가 기소되었다. 반면 민사소송은 67건 가운데 28건, 41.8%, 행정소송은 40건 가운데 17건, 42.5%가 승소함으로써 비교적 높은 승소율을 기록하고 있다. 헌법소원과 위헌심판제청 역시 총 31건 가운데 오직 3건만이 인용되어 성공률이 매우 낮다.

12) 참여연대 홈페이지의 소송자료실(<http://www.peoplepower21.org/?sub=sue>) 자료를 재구성한 결과이다(검색일은 2008년 9월 26일).

그러나 참여연대가 주도한 공익소송 건수 역시 입법청원 건수의 감소와 마찬가지로 2002년 이후 급격히 감소하고 있다. 고소·고발은 물론 비교적 승소율이 높았던 민사소송이나 행정소송 역시 전체적으로 뚜렷한 감소 추세를 나타낸 것이다. 이러한 소송 건수 감소에 대해 참여연대 사법감시센터 박근용 팀장은¹³⁾ 참여연대에 결합하는 변호사 숫자의 감소와 운동의 전략적 목표 수정이 원인이었다고 분석한다.

“시기적으로 노무현 정부 출범 이후부터 참여연대의 소송 건수가 줄어드는 양상을 보이는데, 이를 정권과의 상관관계 속에서 파악하는 것은 무리가 따른다고 본다. 조직 내외적 조건에 대한 보다 엄밀한 관찰이 필요하다고 본다. 우선 전체적으로 변호사들의 참여연대 활동에 대한 참여가 감소한 것과 연관이 크다고 본다. 그동안 적지 않은 변호사들이 참여연대 실행위원 등으로 적극 참여함으로써 도움을 많이 받아 왔으나, 활동 경력에 5~6년이 넘어서면서 피로가 누적되고, 2000년대 이후 새로운 세대의 결합이 많이 이루어지지 않으면서 활력이 떨어진 것으로 본다. 그리고 소송을 통해 ‘사건화’시키기보다 입법청원 등 제도개혁을 통한 문제해결 방식을 선호하게 된 듯하다.”

실제로 참여연대의 소송을 이끌었던 경제민주화위원회나 작은권리찾기 운동본부—2008년 현재 경제개혁센터와 민생희망본부로 명칭 변경—의 경우, 2000, 2001년을 거치면서 각각 상가임대차보호법 제정운동, 증권관련 집단소송법 제정운동 등으로 운동의 방향을 전환하였고, 정보공개운동 역시 같은 시기 납세자소송제도 도입을 위한 입법운동에 주력하기 시작하였다(참여연대 2004). 또한 명백한 위법사항의 발굴이 점차 어려워지고, 목표로 했던 제도개혁이 어느 정도 이루어지면서 소송이라는 운동 레퍼토리의 활용이 점점 줄어들었다고 박근용 팀장은 설명하고 있다.¹⁴⁾

13) 참여연대 박근용 팀장과의 인터뷰는 2008년 9월 25일 오후 2시부터 약 1시간가량 참여연대 회의실에서 진행되었다. 박근용 팀장은 1999년 12월 참여연대에 입사하였으며, 경제개혁센터 간사 및 팀장, 사법감시센터 팀장 등의 직책을 맡았다.

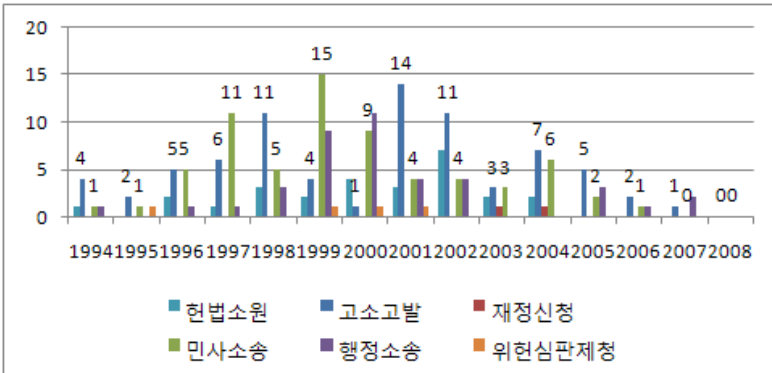
참여연대의 경우 다른 어떤 시민단체들에 비해 풍부한 변호사와 법학 연구자 등 법률 전문가들의 참여가 많았던 운동조직이었다. 2001년 6월 실시된 참여연대 내부조사 결과에 따르면, 당시 130명의 참여연대 활동기구 실행위원(전문직 자원봉사자) 가운데 교수가 68명, 박사급 연구자가 16명, 변호사 30명, 회계사 9명, 세무사 2명, 기타 5명으로 나타났다. 이러한 수치와 비율은 다른 단체의 그것에 비해 월등히 높은 것이었다.¹⁵⁾ 또한 2002년까지 상근변호사가 꾸준히 있어 왔고,¹⁶⁾ 참여연대의 공익소송을 주도해 왔던 경제민주화위원회와 작은권리찾기운동본부의 경우, 2001년 조사 당시 전체 실행위원 16명 가운데 10명, 9명 가운데 8명이 변호사일 정도로 변호사의 결합 정도가 높았다. 이런 조건 속에서 참여연대는 ‘고발연대’라는 별명이 붙을 정도였으며, 일부 활동가들은 자신의 ‘운동가’로서의 정체성이 ‘법률적 판단 우선’이라는 경향으로 인해 위협받고 있다는 우려가 내부로부터 제출되기도 하였다(Goedde 2008, 171-172).

14) 예를 들어 참여연대 경제민주화운동은 소액주주의 법적 지위를 활용하여 주주총회에 참석하고, 주주대표소송을 제기하면서 사회적 관심을 끄는데 성공하였던 대표적 사례라 할 수 있다. 이들은 총회관에 대한 고발(1997년 제일은행 주총 총회관 3인에 대한 업무방해 고발)이나 주총결의취소소송(1999년 현대중공업 주총결의 취소소송), 참가자들에 대한 무리한 검색행위에 대한 위자료 소송(1999년 현대중공업 손해배상(위자료) 소송) 등을 제기함으로써 ‘주총 절차의 민주성’, ‘소액주주의 권리’ 등에 대한 인식을 확산시켜 나갔다(조희연·홍일표·김정훈 2003, 63-64).

15) 강상욱(2001, 151)이 61개 단체를 대상으로 조사한 결과, 교수(44.3%)나 석박사급 연구자(22.9%)가 가장 높은 비율을 차지하고, 전문직 종사자(11.5%)는 두 번째 비율을 보인다. 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움 자료집 『21세기의 새물결, 공익법운동』의 부록에 실린 각 단체의 변호사 ‘회원’의 규모에서도 참여연대는 압도적으로 많은 숫자를 나타낸다(참여연대 116명, 경실련 31명, 환경운동연합 17명, 녹색연합 16명).

16) 참여연대 사무처장이었던 박원순 변호사 이외에도, 김철준, 하승수, 이상훈, 장유식 등이 운동가들과 함께 어울려 ‘운동’을 함께 고민하고 실천하는 ‘상근 변호사’로 활동하였다. 물론 환경운동연합, 민주노총, 금속연맹 등에도 ‘상근 변호사’가 있다.

〈그림 3〉참여연대 고소고발 및 소송건수의 연도별 변화(1994년~2008년)¹⁷⁾



하지만 지난 몇 년간 변호사 참여 및 소송 건수 감소로 인해, 소송을 운동의 레퍼토리로 적극 활용해본 경험을 가진 운동가 숫자 또한 감소했다는 설명이다. 그리고 민변 공익소송위원회의 ‘기획력 부족’이 공익소송 정체의 원인으로 손꼽히듯, 참여연대 역시 ‘소송’을 선택할 수 있는 운동가의 ‘기획 역량’이 보다 근본적인 요인이라는 평가를 내리고 있다.

그렇다면 앞으로 참여연대의 내부 기획 역량을 강화하여 공익소송을 다시 적극적으로 발굴하고 진행하는 방향으로 나아갈 것인가? 인터뷰에 응한 참여연대 박근용 팀장이나 김민영 사무처장 모두 이명박 정부 출범에 따른 정치상황의 변화, 시변이나 뉴라이트 등의 법률적 공격에 대응, ‘표현의 자유’를 중심으로 한 헌법적 가치에 대한 옹호 등을 목적으로 한 공익소송이 새롭게 강화될 가능성은 높지만, 앞으로 기존 ‘공익소송운동’의 모델을 한 단계 변화시키는 노력이 절실하다는 점을 강조한다. 특히 2008년 ‘촛불 정국’을 통해 확인된 대중의 뜨거운 열정과 불만을 어떻게 소송이라는 운동 레퍼토리와 결합시킬 수 있을 것인가에 대한 고민이 요

17) 참여연대 홈페이지의 소송자료실(<http://www.peoplepower21.org/?sub=sue>) 자료를 재구성한 결과이다(검색일은 2008년 9월 26일).

구된다는 것이 참여연대 김민영 사무처장의¹⁸⁾ 설명이다.

“이명박 정부의 출범, 거대여당 한나라당의 존재로 인해 입법운동 역시 입법청원 제출보다 악법 저지 쪽에 무게를 더 실어야 하는 상황이 되었다. 따라서 대중들의 불만을 잘 조직화하고, 이를 여론매체, 특히 인터넷을 이용하여 의제화하는 방식의 혁신이 더 필요할 것이다. 참여연대의 변호사 2세대 결합이 약화되었다는 평가에는 동의한다. 하지만 더욱 중요한 것은 변호사만으로는 불가능한, 새로운 기획의 문제이다. 시민운동이 주도하고, 그것을 법률적으로 뒷받침하는, 기존 참여연대 방식은 강점이 컸다. 이번에 민변이 최고기 수입고시 관련 위헌소송을 내면서 10만명의 소송인단을 모은 것에 주목할 필요가 있다. 법률전문가들의 전문성 대립으로 소송 문제가 협소화되어서는 안된다. 대중들과 어떻게 대화할 것인가에 대한 깊은 고민이 필요하다.”

그러나 참여연대 역시 당분간은, 과거 ‘시국사건’이나 ‘인권침해사건’에 대한 변론과 같은 ‘대응적’, ‘수동적’ 성격의 ‘법의 동원’이 늘어날 것으로 예상된다. 특히 시변과 뉴라이트가 참여연대를 상대로 제기한 각종 고소 및 고발, 민사소송에 대응하는 과정에서 역량의 소진이 우려되는 것 또한 사실이다. 뿐만 아니라 검찰은 물론 재판부조차 현재의 ‘보수적’ 정치 상황에 영향을 받는 것으로 파악되기 때문에, 문제를 법정으로 끌고 들어가는 것 자체가 오히려 위험한 선택이 될 가능성도 높다는 분석도 제기되고 있다.

3) ‘공익변호사그룹 공감’의 조용한 실험

아름다운재단 부설 공익변호사집단 공감의 출발은 사법연수원 33기생이었던 염형욱 변호사가 박원순 변호사를 찾아 가 ‘새로운 포부’를 밝히

¹⁸⁾ 참여연대 김민영 처장과의 인터뷰는 2008년 9월 25일 오후 3시부터 약 30분가량 참여연대 회의실에서 진행되었다. 김민영 사무처장은 1995년부터 참여연대 활동에 결합했으며, 사무국장, 시민감시국장 등을 거쳐 2007년부터 사무처장을 맡고 있다.

면서 시작되었다. 사시 합격자 1,000명 시대를 열었던 연수원 33기에는 시민단체 활동에 대해 보다 호의적인 이들이 다수 있었고, 당시 아름다운재단 공익변호사 기금의 활용방도를 모색하고 있었던 박원순 변호사가 새로운 상근변호사 운동의 실험을 다시 제안하면서, 2004년 1월부터 사법연수원 33기 동기였던 4명의 변호사에¹⁹⁾ 의해 한국 최초의 공익변호사단체인 공감²⁰⁾이 출발하게 된 것이다(염형철·김영수 2005; Goedde 2008).

상근하는 변호사들만으로 이루어진 ‘공익변호사단체’라는 모델 자체가 기존에 없었기 때문에, 공감의 초기 활동은 ‘시민사회단체 파견·지원’이라는 방식으로 이루어졌다. 주로 이주노동자, 여성, 장애인, 노숙인 단체 등으로부터 파견요청이 접수되었고, 4명의 상근 변호사들이 각각 2-3개씩의 단체를 선정하여 파견되어, 일주일에 하루 이틀씩 해당 단체에 직접 상근하며 일을 하는 방식을 취하였다. 공익변호사집단 공감 소속의 김영수 변호사에²⁰⁾ 따르면 처음 1~2년은 서로 어색하고 어설픈 관계였다고 한다.

“초기에는 단체들도 변호사와 함께 구체적으로 무슨 일을 할 수 있을까 잘 몰랐고, 신입변호사들이었던 본인들도 사회운동을 위한 변호사의 역할에 대해 잘 몰랐다. 시위도구를 함께 만들고, 우편물 발송용 봉투를 함께 부치는 등, 많은 것들을 함께 만들어 나갔다. 이러한 과정을 통해 단체별로 고유한 문제들을 파악하게 되었고, 가정폭력방지법, 성폭력특별법 등의 개정, 성매매피해여성, 결혼이민여성 보호 등 구체적인 이슈들을 잡아 나갔다. 이런 활동은 2005년까지 계속 되었다. 2006년부터는 주로 함께하는 시민행동과 더불어 주민소송, 주민감사청구, 주민소환 등의 활동을 지원했고, 2007년부터는 공익제보자나 사법피해자들에 대한 지원활동을 시작하였다.”

19) 염형욱, 김영수, 소라미, 정정훈 변호사가 창립 초기 멤버이며, 2008년 10월 현재 황필규, 차혜령, 장서연 등 모두 7명의 변호사가 상근하고 있다.

20) 김영수 변호사와의 인터뷰는 2008년 9월 26일 오후 2시부터 약 1시간가량 공감 사무실에서 진행되었다. 김영수 변호사는 사법연수원 33기이며, 공감 창립부터 참여해 오고 있다.

창립 5년째를 맞은 공감이지만, 공감의 ‘정체성’에 대한 논의는 여전히 ‘진행중’이다. 민변과 참여연대와는 다른 ‘내용’과 ‘방법’에 대한 고민에서 시작했지만, 뚜렷한 결론이 내려지기란 쉽지 않기 때문이다. 공감 변호사들 전체가 현재 민변 회원이며, 민변의 각종 위원회 간사 역할을 맡고 있는 등 활발한 활동을 벌이고 있다. 보통의 변호사들에 비해 상대적으로 진보적이라고 할 수 있겠지만 그 스펙트럼은 다양하기 때문에 공감의 정체성이나 목표에 대한 고민은 아직 열려 있다는 것이 김영수 변호사의 설명이다.

창립 초기 단체 ‘파견’ 중심 활동에서, 이제는 공감 ‘사무실’ 근무 중심으로 바뀌었지만, 시민단체들로부터의 요청과 그에 대한 응답이라는 기본적인 관계는 여전히 중시되고 있다. 공감의 공익소송은 민변 공익소송위원회와 비슷한 방식으로 선정·진행된다. ‘공익소송 수행신청’이 있으면, 그것을 검토하여 진행하는 것이다. 2007년까지는 기본적으로 ‘단체’들로부터의 신청만 받아 왔으나, 2008년부터 ‘개인’의 신청까지 범위를 확대하였다. 민변 공익소송위원회가 독자적 기획역량의 부족에 대해 심각한 고민을 하고 있는 것과 달리, 공감의 경우 시민사회단체들과의 보다 깊은 스킨십 자체를 중시하며 ‘독자적 기획’의 문제에 대해 상대적으로 여유로운 태도를 취하고 있다.

“소송은 정책을 변화시키는 중요한 기제라고 본다. 공감은 소송을 아직 자체적인 소송 의제를 설정할 역량을 갖추고 있지는 않다. 민변은 500명 이상의 회원을 갖추고 다양한 분야를 그 안에 둔 변호사 단체이지만, 규모면에서 보자면 공감은 아직 작은 변호사들의 ‘모임’ 수준이다. 따라서 독자적인 기획보다는 입법운동이나 소송을 필요로 하는 단체들을 법률적으로 지원하는 역할을 주로 하고 있다. 공감은 공익 소송의 선택과 진행에서 ‘주도적’ 역할보다는 측면지원이 보다 정확한 표현이라 할 것이다. 또한 운동적 차원의 공익 소송도 중요하지만 개별적 지원도 중요하다는 생각을 가지고 있다.”

공감의 내부 자료를 통해 확인해 본 바에 따르면, 공감은 2004년 출범 이후 2007년 9월까지 민사소송 43건, 형사소송 26건, 가사소송 13건, 행정소송 25건, 헌법소원 11건 등 총 108건의 공익소송을 진행한 것으로 나타났다. 2006년 연간보고서에서 확인된 공익소송건수는 장애인 2건, 이주노동자·난민 7건, 여성 4건, 빈곤과 복지 1건, 공익법 일반7건인데, 2007년도 연간보고서에는 장애인 6건, 이주와 난민 10건, 여성 7건, 빈곤과 복지 2건, 공익법 일반 22건이 수행된 것으로 나타나, 공익소송 건수가 급격히 증가하는 양상을 확인할 수 있다.

그러나 공감 전체 활동에서 보자면 소송의 비중은 아직 절반이 안 된다. 공감은 주로 작은 단체의 활동가들과 함께 하는 경우가 많기 때문에, 시간과 비용이 상대적으로 많이 드는 소송이라는 운동 수단이 활발하게 선택되는 것은 아니기 때문이다. 여성이나 장애인 시설 문제 등의 경우엔 농성을 비롯한 전통적 운동방식들이 여전히 선호되고 있고, 공감은 이러한 단체들의 입법 활동과 법률 교육 등을 적극적으로 지원하고 있는 상황이다. 그러나 고용허가제 헌법소원, 청계천장애인 이동권 보장 손해배상 청구소송, 강남 비닐하우스촌 주민등록 관련 주거권 문제, 공익제보자, 주민소송, 예산감시, 이주노동자, 소수자 인권, 장애아동에 대한 보험차별 문제 등의 사안에 있어서, 소송이라는 운동 수단은 여전히 효과적이라는 것이 김영수 변호사의 설명이다.

공감 소속 변호사들 역시 재판부나 검찰의 성향이 좀더 ‘보수화’되는 양상을 확인하지만, 이러한 사법부의 인식 자체를 변화시키고자 하는 활동이 자신들의 주요한 목표라고 밝히고 있다. 국민의 기본권을 다루는 ‘헌법소원’의 경우가 그러하다. 이들 역시 다양한 공익법제의 도입과 개선이 필요하다는데 동의하지만, 이러한 입법운동 자체를 주도하거나 적극 참여하는 것에는 조직적 한계를 드러내고 있다.

5. 맺으며 : ‘양적 정체’를 넘어 ‘질적 도약’으로

민주화 이후 한국 사회운동, 특히 시민운동의 대표적 운동 레퍼토리의 하나로 자리 잡아 왔던 ‘소송’은, 2002년을 거치면서, 이를 가장 주도적으로 구사해 오던 참여연대 등에서는 오히려 사용 빈도가 줄어들고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 1990년대 중반 이후 공익소송, 공익법 운동에 대한 기대가 분출하며 예상되었던 미래와는 다소 다른 양상이다. 물론 원고 적격의 확대, 소송비용 경감, 정보공개청구권 강화, 입증책임전환, 주장책임완화 등이 아직 실현되지 않고 있고, 집단소송제도 역시 아직 증권관련 집단소송제도만이 도입되어 있는 등, 해결되어야 할 ‘제도적 과제’들이 산적해 있고, 이것의 해결이 공익소송의 확대를 가능케 하는 기폭제가 될 수 있을 것이다(차병직·문건영 2005; 이상돈 2006),

그러나 완전한 집단소송제도가 갖춰지지 않았더라도 사회운동이 주도하는 ‘유사 집단소송’은 이미 적지 않은 사례와 성과를 만들어 낸 바 있다.²¹⁾ 만약 집단소송법이 이미 제정되었더라면 더 쉽게, 더 크게 운동의 효과를 얻었겠지만, 그것의 유무가 사회운동이 ‘소송’을 선택할 것인지 여부를 결정짓는 핵심 요인은 아님을 본 논문을 통해 다시 확인할 수 있었던 것이다.

오히려 더욱 중요한 것은 운동 주체의 ‘기획 역량’이며, 이를 기반으로 선택된 소송이라는 운동 수단을 입법청원, 언론캠페인, 논평, 성명, 보도자료 등 다양한 운동 레퍼토리와 결합시킬 수 있는 ‘조정 역량’이라 할 것이다. 그런 점에서 2002년 이후 입법청원 건수와 소송 건수의 ‘동반하락’은

21) 예를 들어, 참여연대는 김포공항 소음피해 집단손해배상청구소송, 지하철 지하사고 손해배상청구 소송, 사찰 문화재관람요금 부당이득반환청구소송, 검찰의 민간인 불법사찰 손해배상청구소송, 인터넷 대란 손해배상청구소송 등 일종의 집단소송을 계속 제기해 왔던 것이다(참여연대 공익법센터 2003).

어쩌면 당연한 결과라 할 것이다. ‘소송’을 통한 문제제기로부터 ‘입법청원’을 통한 제도개혁으로 전환된 것이 아니라, 이미 이 둘은 서로 긴밀히 연결되어 있었으며, ‘증가’는 물론 ‘감소’ 역시 같은 패턴을 보이게 되는 것이다.

그동안 ‘입법운동’과 ‘공익소송’을 주도해 왔던 주요 사회운동조직들의 사회적·정치적 위상이 점차 강화되면서, 문제를 제기하고 해결하기 위해 참여야 하는 수고로움의 정도는 다소 약화시킬 수 있었다. 거의 아무런 제도적 구속력도 갖지 않는 입법청원 대신 의원발의를 통해 손쉽게 법안을 상임위원회에 상정시킨다거나, 오랜 시간과 불확실성이 높은 소송 대신 보다 직접적인 면담이나 위원회 참여 등의 방식이 가능해지고, 선호되기 시작하였다. 또한 ‘사회운동의 법 동원’에 결정적 역할을 담당하였던 변호사나 법학교수들 가운데 일부가 국민의 정부, 참여정부를 거치며 공식으로 진출하고, 새로운 세대의 법률전문가의 참여정도, 조직 내 지위 등이 낮아지면서, 소송이라는 운동 레퍼토리를 적극적으로 구사할 수 있는 조직 내부의 ‘기획 역량’이 약화되는 양상을 보였던 것이다.

이처럼 그동안 소송이라는 운동 레퍼토리를 활용한 문제제기와 압력 행사를 주도해 왔던 사회운동의 경우, 지난 몇 년간의 ‘정체’나 ‘약화’ 상황을 역전시킬 수 있는 내부 역량의 복원에 좀 더 많은 시간과 노력을 투여해야 한다. 그 사이 시변이나 뉴라이트 세력들은 소송을 통해 자신들의 반대세력에 대한 압박을 더욱 강화할 것이다. 다만 이들은 자신들의 정책적 요구를 실현하는 수단으로 ‘소송’과 ‘청원’을 결합시켜 왔던 과거 진보적 사회운동조직들과 달리, 상대세력에 대한 위협용으로 주로 이를 사용하는 경향이 뚜렷한 것으로 보인다. 이미 그들은 ‘시민운동의 정치적 중립’이라는 도그마를 철저히 부정하고 있으며, 청와대와 의회에 존재하는 강한 정치적 동맹을 심분 활용하여 이슈를 의제화하고, 그것의 정책적 실현을 피하고 있기 때문이다.

그러나 2008년 여름의 ‘촛불 정국’이 민변과 참여연대, 공감 등에 가한 충격은 이러한 ‘복원의 시간’이 예상보다 다소 빨라질 수도 있음을 보여 주었다. 사회변화에 대한 대중들의 뜨거운 열정이 확인되었으며, 그것과 ‘소송’이라는 운동 레퍼토리의 결합이 능동적으로 시도되는 사례들이 많이 나타났던 것이다. 비록 건수는 줄어들 수 있지만, 그것이 전혀 다른 성격의 운동 레퍼토리들, 예컨대 인터넷을 활용한 운동 수단들과 결합되어 이전보다 훨씬 강력한 위력을 발휘할 가능성 또한 새롭게 확인된 것이 사실이다. 그리고 이러한 대중적 열정과 법률전문가의 차가운 언어의 만남이, 단지 법정에서의 다툼으로 국한되는 것이 아니라, 보다 더 넓은 ‘정치의 광장’까지 어떻게 이어질 수 있을 것인가라는 심각한 고민을 함께 하지 않으면 안 되는 상황에 도달하였다는 점 또한 간과해서는 안 될 것이다.

이와 더불어 민변, 참여연대, 공감 모두 향후 헌법재판의 중요성이 더욱 커질 것이라고 전망하고 있는 점에 주목하게 된다.²²⁾ ‘공익’이라는 ‘가치’를 둘러싼 다툼이 가장 전면화되는 소송 영역은 역시 ‘위헌소송’이기 때문이다. 그동안 상대적으로 위헌소송에 비중을 두지 않았던 참여연대 역시 공익법센터가 ‘표현의 자유’에 대한 국가권력의 침해에 맞서는 위헌소송을 준비 중이다. 그리고 여기에서 한 걸음 더 나아가, 법적 논증이 맞부딪히는 재판 공간 자체를 변화시키기 위한 노력도 강화되고 있다. 예컨대 참여연대의 경우, 검찰과 법원에 대한 감시활동과 제도개혁 운동의 수위를 높이고 있고, 헌법재판소 판결과 구성에 대한 엄밀한 조사를 통해, 보다 ‘민주적’이고 ‘독립적’인 헌법재판소에 대한 요구를 높이고 있다.²³⁾

22) 『헌법재판소 20년사』에 따르면, 1988년 26건에 불과했던 헌법소원 건수는 2007년 1,742까지 80배 가까이 급격히 증가하였다(헌법재판소 2008).

23) 참여연대 사법감시센터는 그동안 1명이었던 인원을 최근 3명으로 늘렸다. 과거 『검찰백서』의 발간, 판사와 검사들의 수사·재판 모니터링 활동, 판결 내용에 대한 평석 등, 이미 다양한 사법부 감시활동을 전개해 오던 참여연대는, 로스쿨 도입, 시민의 재판참여(참심제·배심제) 확대, 헌법재판소 판결과 구성원에 대한 분석(참여연대 이슈리포트 IR-20090803 「헌법재판소를 움직이는 이들은 누구인가? : 헌법재판소 20

이처럼 한국 사회운동의 대표적 레퍼토리의 하나로 자리 잡았던 ‘소송’은, 최근 몇 년 간 비록 ‘양적 정체’의 모습을 보였지만, 운동의 내·외적 조건의 변화에 대응하며, 새로운 단계로의 ‘질적 도약’을 준비하고 있는 상황이라 할 것이다.

참고문헌

- 강상욱. 2001. “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구 : 시민단체를 중심으로.” 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 강신하. 2008. “공익소송의 활성화 방안.” 민변 창립 20주년 기념 『민생, 소비자, 공익소송 사례발표와 공익소송 활성화 방안』 토론회. 민주화를 위한 변호사 모임.
- 김기식. 2005. “입법운동의 조건 및 성과와 한계.” 서울대학교 법학 연구소 법의 지배센터 2005 연구프로젝트 심포지움. 『NGOs와 법의 지배』. 서울대학교 법학 연구소.
- 김주영. 1998. “공익소송의 활성화를 위한 제도적 방안.” 조영래변호사 8주기 추모 심포지움 『공익소송의 어제와 오늘』. 조영래변호사를 추모하는 모임.
- 김진 · 이상희. 2002. “공익소송의 이론적 · 역사적 배경.” 『공익소송위원회 활동 보고서 1999.8-2002.1』. 민주화를 위한 변호사 모임 공익소송위원회.
- 민주주의법학연구회. 1994. 『한국 사회의 법과 민주주의: 김영삼 정부에 대한 규범적 평가』. 관악사.
- 박원순. 1999. “시민운동과 변호사의 역할.” 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움 『21세기의 새물결, 공익법운동: 공익법, 변호사 그리고 시민운동』. 참여연대.

년, 헌법재판관 및 헌법연구관 구성분석」(2008.8.31), 공익법센터를 중심으로 한 ‘표현의 자유’를 침해하는 각종 사안들에 대한 위헌소송 등으로 운동의 범위를 확대시켜 가고 있다.

- 박원순. 2000. “변호사의 공익적 책무.” 제11회 법의지배를 위한 변호사대회(검 제 45회 변호사연수회) 심포지엄 자료집. 대한변호사협회.
- 박원순. 2003. 『역사가 이들을 무죄로 하리라』. 두레.
- 엄형국·김영수. 2005. “NGO의 법률수요 실태 및 로펌의 프로보노 활동에 관한 조사: 아름다운 재단 공익변호사그룹 공감.” 서울대학교 법학 연구소 법의 지배센터 2005 연구프로젝트 심포지움. 『NGOs와 법의 지배』. 서울대학교 법학 연구소.
- 이국윤. 1999. “미국 법사회과학의 최근 동향 : ‘법과 사회’ 운동의 진로설정에 관한 시사.” ‘법과 사회’ 이론연구회 편. 『법과사회』 제21호. 2001년 하반기. 동성출판사.
- 이상돈. 2006. 『공익소송론』. 세창출판사.
- 이찬진. 1999. “시민운동과 공익법운동.” 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움 『21세기의 새물결, 공익법운동: 공익법, 변호사 그리고 시민운동』. 참여연대.
- 이찬진. 2001. “변호사의 공익활동의 활성화를 위한 제안: ‘시민운동과 변호사 공익활동의 접목을 중심으로’.” 『변호사의 공익활동 어떻게 할 것인가?』. 참여연대 공익법센터.
- 임영화. 2002. “민변 공익소송위원회의 잠정적 평가와 현황.” 『공익소송위원회 활동보고서 1999.8-2002.1』. 민주화를 위한 변호사 모임 공익소송위원회.
- 임정현. 1992. “반민주악법과 법률관계투쟁.” 민주주의법학연구회 편. 『민주법학』. 4. 1992년 하반기. 관악사.
- 조국. 1993. “변화하는 한반도와 ‘법률투쟁’의 고리.” 민주주의법학연구회 편. 『민주법학』. 5. 1993년 상반기. 관악사.
- 조희연·홍일표·김정훈. 2003. 『정부·기업 정책형성과과정에서 NGO의 역할』. 인문사회연구소 협동연구 총괄보고서 2003-5. 한국행정연구원.
- 차병직. 2002. 『NGO와 법』. 이화여자대학교출판부.
- 차병직·문건영. 2005. 『변호사 공익 활동의 활성화 방안』. 사법제도개혁추진위원회.
- 참여연대. 2004. 『참여연대 10년의 기록 : 세상을 바꾸는 시민의 힘』. 참여연대.

- 참여연대 공익법센터. 2000. 공익법센터 창립기념 자료집 『공익법운동 사례집 (1)』. 참여연대 공익법센터.
- 참여연대 공익법센터 편. 2001. 『변호사 공익활동 프로그램』. 대한변호사협회.
- 참여연대 공익법센터. 2004. 참여연대 공익법센터 포럼 자료집. 『공익법제와 사법개혁의 과제』. 참여연대 공익법센터.
- 하승수. 2001. “시민운동과 법.” 『NGO 가이드 : 시민·사회운동과 엔지오 활동』. 한겨레신문사.
- 헌법재판소. 2008. 『헌법재판소 20년사』. 헌법재판소.
- 홍일표. 2004. “참여연대 운동방식의 구성과 변화.” 홍성태 엮음. 『참여와 연대로 연 민주주의의 새 지평』. 아르케.
- 홍일표. 2006. “민주화 이후 한국 시민입법운동의 구조와 동학, 1988년~2005년.” 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 황승흠. 1996. “분쟁에서 법의 동원 : ‘87년 이후의 노동분쟁을 중심으로.” 서울대학교 법학과 박사학위논문.
- 황승흠. 1998. “우리나라 공익소송의 현황과 과제.” 조영래변호사 8주기 추모 심포지엄 『공익소송의 어제와 오늘』. 조영래변호사를 추모하는 모임.
- Anderson, Ellen Ann. 2005. *Out of the Closets and into the Courts: Legal Opportunity Structure and Gay Rights Litigation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Barkan, Steven E. 1980. “Political Trials & Resource Mobilization: Towards an Understanding of Social Movement Litigation.” *Social Forces*. 58(3). March. 944-61.
- Barkan, S. E. 1984. “Legal control of the southern civil rights movement.” *American Sociological Review*. 49. August. 552-65.
- Burstein, Paul. 1991. “Legal mobilization as social movement tactic: the struggle for equal employment opportunity.” *American Journal of Sociology*. 96. 1201-25.
- Clemense, Elizabeth S. 1997. *The People’s Lobby : Organizational Innovation and the Rise of Interest Group Politics in the United States, 1890-1925*. The University of Chicago Press.

- Desai, Ashok H. and S. Muralidhar. 2000. "Public Interest Litigation: Potential and Problems." International Environmental Law Research Centre.
<http://www.ielrc.org/content/a0003.pdf>(검색일: 2008년 9월 20일)
- Epp, Chales R. 1998. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago : University of Chicago Press.
- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: Chicago University Press.
- McCann, Michael. 1994. *Rights at Work: Pay Equality Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCann, Michael. 1998. "How does law matter for social movements?" in Bryant Garth and Austin Sarat(eds.). *How Does Law Matter?* Evanston, IL: Northwest University Press.
- McCann, Michael. 2006. "Law and Social Movements: Contemporary Perspectives." *Annual Review of Law and Social Science*. 2. 17-38
- Goedde, Patricia. 2008. How Activist Lawyers Mobilized the Law for Social and Political Change in South Korea, 1988-2007. Dissertation paper. University of Washington
- Gloppen, Siri. 2005. "Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy." Arusha Conference. New Frontiers of Social Policy. December 12-15, 2005.
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gloppen.rev.3.pdf> (검색일 : 2008년 9월 20일)
- Polletta, Francesca. 1994. "Strategy and Identity in 1960s Black Protest." *Research in Social Movements, Conflicts and Change*. 17. 85-114.
- Rosenberg, Gerald N. 1991. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.
- Sarat, Austin and Stuard A. Scheingold. 2006. "What Cause Lawyers Do For, and To, Social Movements: An Introduction." in Austin Sarat and Stuart A. Scheingold (eds.). 2006. *Cause Lawyering and Social Movements*. Stanford, CA:

- Stanford University Press.
- Schultz, David (eds.). 1998. *Leveraging the Law: Using Courts to Achieve Social Change*.
New York: Peter Lang.
- Silverstein, Helena. 1996. *Unleashing Rights: Law, Meaning, and the Animal Rights Movement*. Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Steinberg, Marc W. 1995. "The Roar of the Crowd: Repertoires of Discourse and Collective Action among the Spittalfields Silk Weavers in Nineteenth-Century London." in M. Traugott(eds.). *Repertoires and Cycles of collective Action*. Durham and London : Duke University Press.
- Tarrow, Sidney. 1989. *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*. Oxford: Clarendon Press.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Traugott. 1995a. "Recurrent Patterns of Collective Action." in M. Traugott (eds.). *Repertoires and Cycles of collective Action*. Durham and London: Duke University Press.
- Traugott. 1995b. "Barricades as Repertoires." in M. Traugott (eds.). *Repertoires and Cycles of collective Action*. Durham and London: Duke University Press.

Legal Mobilization of Korean Social movements in the
Aftermath of ‘Democratization’: Possibilities and Limits of
‘Litigation’ as Movement Repertoires

Il-Pyo Hong

In the aftermath of ‘*Democratization*,’ ‘legislation petition’ and ‘public interest litigation’ have been strongly related and developed together as movement repertoires in South Korea. But these several years, the numbers and importances of ‘public interest litigation’ have been declined. Through interviewing with staffs and lawyers who have taken charge of ‘litigation’ activities in ‘Lawyers for a Democratic Society (Minbyun),’ ‘People’s Solidarity for Participatory Democracy’ and ‘Korean Public Interest Lawyers’ Group ‘Gong-Gam’, we could find the reason why the status of ‘litigation’ as movement repertoires have been shrunk. It was not just because of deficit of some public laws for class action lawsuit, but because of social movement groups’ weakening of capacities for planning and mobilizing. And conservative lawyers’ group and social movement organizations are using ‘litigation’ as a tool for threatening and pressuring progressive movement groups. This kind of ‘counter movement litigation’ made the meaning of ‘public interest’ more complicated and controversial. But “candle lights demonstration in 2008 summer” gave another opportunity for developing new step of ‘litigation’ as movement repertoires, by connecting lawyers, activists and millions of people.

Key words: litigation, movement repertoires, public interest litigation, public interest law, petition, legislation movement, social movement organization, lawyers