

홍콩 시민사회의 변화와 참여정치: 국가안전조례 입법논란을 중심으로*

오 승 용*

홍콩의 정치체제와 정치과정은 이론적 중요성에도 불구하고 연구가 거의 이루어지지 않았다. 홍콩 시민사회와 시민운동은 한국의 시민사회와 시민운동의 미래를 비춰주는 거울이라고 말할 수 있을 정도로 우리와 유사한 측면이 많은데, 홍콩의 시민운동에 대한 사례연구를 통해 많은 시사점을 얻을 수 있다. 이에 국가안전조례 입법논란을 중심으로 홍콩 시민사회의 변화와 참여정치의 구조를 살펴보았다. 국가안전조례 반대투쟁은 홍콩의 정치참여를 촉진시켰고 민주주의 운동에 새로운 생명을 불어넣었다. 그 동안 홍콩 정치의 방관자 계층이었던 전문직과 중간계급으로 상징되는 새로운 여론 주도층 집단의 부상도 홍콩의 허약한 민주주의 운동에 활력을 불어넣었다. 그렇지만 국가안전조례 반대투쟁은 새로운 시민사회조직의 형태로써 대항 연합전선의 한계를 동시에 보여주었다. 민간인권전선은 다양한 지향을 갖고 있는 시민사회조직들을 하나의 조직으로 결집시켜 국가안전조례 반대운동을 전개하여 법제정 무산이라는 성과를 거두기도 했다. 그렇지만 정시사회와 시민사회 간의 신뢰 상실은 전국적인 영향력을 갖는 공식조직의 형성을 어렵게 했고, 홍콩의 시민사회운동이 홍콩 정치체제의 근본적 민주화운동으로 전진하는데 장애요인이 되었다.

주제어: 홍콩 시민운동, 참여정치, 국가안전조례, 민간인권전선, 연합전선

* 이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-005-J01402).

(이 글을 작성하는데 홍콩침례대학 黃偉國(Wong, Wai-kwok)이 큰 도움이 되었다.)

** 전남대학교

1. 들어가는 말

홍콩의 정치체제와 정치과정은 이론적으로 매우 중요함에도 불구하고 연구가 거의 이루어지지 않은 주제다. 홍콩만이 갖고 있는 독특한 정치·사회적 특징으로 인해 홍콩 시민사회에 관한 연구는 다른 아시아 지역 시민사회 연구보다 이론적 희소 가치가 매우 높다. 홍콩은 일국양제 하의 시민운동을 관찰할 수 있는 거의 유일한 지역이며, 홍콩 행정청과 중국 본토정부라는 2개의 국가와 하나의 시민사회라는 기형적 구조는 다른 아시아 지역의 시민사회는 물론 유럽이나 아메리카 지역의 시민사회와 비교해도 그 유례를 찾기 힘들다. 특히 영국의 식민지였던 관계로 독립 이후 시민사회가 태동했던 아시아, 아프리카, 남미 국가들과는 달리 이미 식민지 시기부터 시민사회가 태동하고 시민운동의 성장을 관찰할 수 있다는 독특한 특징이 있다. 또한 자본주의에서 중국식 사회주의로의 ‘긴 이행기’를 설정하고 있는 관계로 중국의 시민사회와는 다른 종별성을 갖고 있다. 이러한 이론적 희소성으로 인해 홍콩 시민사회와 시민운동의 전개과정을 살펴보는 것은 학문적으로 매우 시급하고, 유의미한 작업이다.

이 연구에서는 2002년부터 2년 동안 홍콩 사회의 첨예한 논란의 대상이 되었던 국가안전조례(國家安全條例) 제정을 둘러싼 홍콩 행정청과 시민사회의 갈등 사례에 대한 분석을 통해 홍콩의 시민사회운동의 변화와 참여정치의 변동을 살펴보고자 한다. 여기서 필자가 사용하는 참여정치란 개념은 참여민주주의 개념이 주로 정치사회 등과 같은 제도정치의 영역에 초점을 두므로써 절차적 민주주의에 국한되는 문제가 있고, 제도정치 외부에 존재하는 시민운동을 통한 참여를 포착하지 못하기 때문에 이를 참여정치로 개념화한 것이다(박해광 2010). 이를 위해 이 연구에서는 크게 두 가지 이론적 문제를 검토해보고자 한다.

첫째, 홍콩 시민사회와 시민사회운동의 변화과정은 참여정치와 형태와 밀접히 연관되어 있다. 1980년대 풀뿌리 주민운동조직, 민생관련 단체, 1990년대 신사회운동단체와 임시연합조직 등이 그 예이다. 이 연구에서는 국가안전조례 파동에 대한 사례분석을 통해 참여정치와 형태가 시민사회운동의 발전에 미친 영향을 연대기적으로 분석하고자 한다.

둘째, 시민사회의 대항조직, 특히 국가안전조례 파동에서 등장했던 연합전선과 같은 조직형태는 다양한 차이를 가진 시민운동조직을 단기적으로 결집시켜 동원하는 데는 효과적이지만, 제도개혁이나 헌정 개혁과 같은 근본적이고 구조적인 개혁을 주도하는 데는 한계가 있다. 국가안전조례 파동에서 등장했던 민간인권전선(民間人權陣線, Civil Human Rights Front)이 대표적인 사례다.

이러한 논점을 확인하기 위해 이 연구는 2차 대전 이후 홍콩 시민사회와 참여정치와 태동부터 1970년대를 거쳐 1990년대에 이르는 홍콩 시민사회운동과 참여정치와 변화과정을 살펴본다. 특히 신사회운동의 시기로 명명되는 1990년대의 시민사회운동은 2003년 국가안전조례 반대투쟁에 직접적인 영향을 미쳤는데, 어떤 요인들이 영향을 미쳤고, 현 시점에서 어떤 의미를 부여할 수 있는지를 살펴보고자 한다. 3장에서는 국가안전조례 반대투쟁의 배경과 쟁점, 입법 무산을 위한 시민적 저항과 시민사회운동의 대응을 통해 위에서 언급한 두 가지 논점을 확인해 보고자 한다. 4장에서는 국가안전조례 파동 이후 홍콩의 시민사회운동을 평가해보고, 이전 시기와 비교할 때 참여정치와 구조와 형태가 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다. 마지막으로 결론에서는 국가안전조례 반대투쟁이 홍콩 시민사회와 시민사회운동의 변화 및 참여정치와 변동에 미친 영향과 의미, 과제를 도출하는데, 참여정치와 변화와 대항조직의 형태 변화가 가진 내적 모순과 긴장, 이론적 함의에

주목하고자 한다.

2. 홍콩 시민사회운동의 확장과 참여정치: 전사(前史)

1) 시민사회운동의 형성과 영향력의 정치

홍콩 시민사회에 대한 연구는 라우(Lau Siu-kai)와 킹(Ambrose King)으로 대표되는 주류 이론과 치우와 흥(Stephen Chiu and Hung Ho-fung)으로 대표되는 비주류 이론 간의 토론에서부터 시작되었다(Kamrava & O'Mora 1998, 893). 라우와 킹은 홍콩의 시민사회 연구의 기점을 사회의 간섭과 영향으로부터 상대적으로 자유로웠던 영국의 식민지시기에서부터 접근한다. 그들은 홍콩의 시민사회를 이종(anomaly)으로 이해하는데, 급속한 산업화에도 불구하고 정치적 안정을 유지했고, 영국의 식민지 지배에 대한 별다른 저항도 없었기 때문이다(King 1975; Lau 1984). 그들에 따르면, 홍콩의 국가-시민사회 관계를 규정했던 요인은 영국의 식민지 지배였다. 외삽된 국가는 홍콩 시민사회의 형성과 발전을 왜곡했다.¹⁾ 대부분의 연구에서 홍콩 시민사회는 대단히 취약하거나 아니면 존재하지 않는 것으로 간주되었고, 식민지시기의 정부정책은 식민지 국가의 제한된 자율성의 산물 정도로 인식했다(King 1975, 422-439).

홍콩의 국가-시민사회 관계에 대해 치우와 흥은 라우나 킹의 주류 이론과 다른 견해를 제시한다. 이들은 라우나 킹의 주장이 홍콩의 국가-시민사회 관계에 대한 초기 이론화 과정에서 등장한 불완전한 이론

¹⁾ 외삽국가란 후견국가라고도 하는데, 외부세력에 의해 수립된 국가를 지칭한다. 한국, 대만, 홍콩 등 식민지를 경험한 국가들에서 흔히 나타난다.

화에 지나지 않는다고 비판한다. 이들은 식민지 지배에 근본적으로 위협을 주지 못하는 어떠한 집합적 행위도 무의미한 것으로 보았기 때문에 영국의 식민지 지배에 대한 저항이 없었다는 잘못된 주장을 하는 것이라고 본다(Chiu and Hung 1999). 라우와 킹은 식민지 체제의 안정성에 초점을 맞추다보니 다양한 형태로 발생했던 대중적 저항운동을 간과하는 오류를 범했다는 것이다(Lui and Chiu 2000, 5-6).

이들의 연구 이후 전후 홍콩사회에 대한 후속 연구들이 쏟아졌고, 이를 통해 몇 가지 새로운 이론적 논의가 이루어졌다. 홍콩에서도 식민지체제를 근본적으로 뒤흔들지는 못했지만, 중요한 사회정치적 운동이 존재했고, 이러한 운동들은 규모, 대중성, 운동 강도 면에서 매우 의미 있는 운동이었다는 것이 요점이다. 지대인상 반대운동, 축첩(蓄妾) 폐지를 골자로 하는 혼인법 개정운동, 지하철 노동자의 파업, 민족주의에 기초한 대중폭력(1956년과 1967년 폭동), 그리고 기업의 전횡에 대한 저항(전화요금 인상 반대운동) 등 다양한 수준과 형태의 저항운동이 존재했다(Lam 2004, 53-64). 램(Lam Wai-man)의 조사에 따르면, 홍콩에서는 1949-59년까지 212회, 1960-69년까지 137회의 정치적 행동이 발생했는데, 이러한 정치적 행동은 1970년대에 발생한 정치적 행동과 비교하더라도 정치적 중요성이 낮지 않다(Lam 2004, 59). 노동조합운동은 비록 재계나 시민사회 내에서의 영향력이 제한적이긴 했어도 자본과 노동 갈등이 부재했다고 할 정도로 미약하지 않았다(Chiu and Hung 1999; Lui and Chui 2000).

그러나 홍콩의 시민사회가 중요한 정치적 참여가 이루어지는 영역이긴 했지만 참여정치의 수준, 특히 시민사회조직을 통한 정치적 참여 수준은 높지 않았다.²⁾ 전후 홍콩의 참여정치는 1956년과 1967년 폭동

²⁾ 홍콩 학계의 시민사회에 대한 연구는 1970, 80년대에 홍콩의 새로운 세대가 식민통치의 체제하에서 어떻게 정치에 참여하는지를 분석하는 것에서 시작되었으며, 당시의

에서와 같이 대중폭력, 노동조합 파업, 의회 청원, 의원들과 정부 고위 관료들을 상대로 한 로비활동 등이 포함되긴 했지만, 참여정치의 전략과 행위는 영향력의 정치(politics of influence)에 기초한 담론투쟁이 주를 이루었다(Lam 2004, 221).³⁾ 이 시기 홍콩행정위원회(Executive Council of Hong Kong), 입법의회(Legislative Council) 등의 공적인 참여 채널들은 엘리트들 간의 결탁이 주를 이뤄 시민사회의 자발적인 참여를 대변하는 채널이 되지 못했다. 특히 집회를 제한하는 공공질서법(Public Order Ordinance)과 집회에 대한 경찰의 강압적 통제는 대중의 집단적 참여를 제한하는 제도적 요인이었다.

1970년대는 홍콩 사회의 공동체성이나 홍콩인의 정체성 형성, 그리고 국가-시민사회간의 관계 형성에 있어 중요한 시기였다. 홍콩의 정치와 운동은 더 이상 중국본토의 축소판이 아니라 홍콩 자체의 고유한 작동메커니즘에 따라 움직였다. 이 시기 홍콩 시민사회와 정치사회의 정치적 행동은 탈식민주의라든가 민주화, 정치개혁 등의 의제보다는 주민들의 생활수준의 향상과 관련된 이슈에 집중되었다. 이 때문에 주민들의 생활수준을 향상시키기 위한 집단행동 내지 대중운동의 동원 등 참여정치의 수준은 이전 시기보다 확대되었다.⁴⁾

1970년대의 운동은 다양한 대중적 정서와 관심사가 합류했다. 1970년대 사회운동은 두 가지 운동이 계기가 되었는데, 다오위다오(釣魚島) 보호운동과 중국어 공용화 운동이 그것이다.⁵⁾ 두 운동은 모두 친

단체들을 ‘압력단체’로 보고, 기층민의 이익에 주목하고 제도 외적인 수단을 취해서 식민통치권력의 폐쇄성과 이익 편향을 보여주는 것으로 규정함으로써 일반적인 이익단체와 구분하고 있다. 이 점을 지적해준 익명의 심사자에게 감사드린다.

3) 하버마스(J. Habermas)는 영향력의 정치를 비국가적이고 비경제적인 결사들에 의해 여론을 형성하고 공공적 영향력 행사를 통해 정치적 효과를 발생시키는 것으로 해석한다(하버마스 2004, 52). 영향력의 정치란 제한된 절차적 민주주의 하에서 시민사회가 정치에 참여하기 위해 사용하는 채널이다.

4) 홍콩침례대학 黃偉國과의 이메일 인터뷰(2010년 8월 12일).

5) 중국어 공용화 운동은 홍콩의 공식 언어로 중국어를 사용하지는 운동이었다.

중국적이고 민족주의적 성향이 강하게 투영된 운동이었다. 물론 1970년대 홍콩의 감성과 분위기에서 친중국적이고 민족주의적 성향의 운동은 반식민주의적 성격을 동시에 띠 수밖에 없었다. 이들 운동들이 결국 식민지 통치 반대와 식민지 통치 하에서의 부조리에 저항하는 형태로 전환되었기 때문이다.

2) 주민운동과 1980년대의 참여정치

1980년대 홍콩 시민사회운동은 풀뿌리 주민운동의 시대라고 이야기할 수 있다. 이 시기 풀뿌리 주민운동은 직업적인 활동가가 마을 주민들을 조직하고 훈련시키며, 주민들 속에서 자신들의 지도자를 배출하고, 공동체와 관련된 이슈에 주민들을 동원함으로써 잘못된 정부정책에 저항하고 공동체의 이해가 걸린 사안에 대해서는 정부와 직접 협상을 전개하는 등 운동의 전문화와 분업화가 이루어진다(Fung 1990). 풀뿌리 주민운동은 공동주택과 공유지 시설 개선요구로부터 도심재개발 피해자인 도시 빈민의 재정착, 심각한 홍콩의 주택문제 해결을 위한 근본적인 주택정책 개선 등에 이르기까지 다양한 이슈를 포괄한다. 이러한 풀뿌리 주민운동은 생활정치에서부터 국가정책에 이르기까지 다양한 영역을 포괄함으로써 참여정치의 외연을 확장시켰고, 홍콩의 시민운동이 2000년대에 폭발할 수 있었던 원동력이 되었다.

1980년대의 시민사회운동을 정리한 연구들에 따르면(Lam 2004; Lui and Chui 2000; Yung 2008), 이 시기 주택문제는 노동문제 다음으로 홍콩 주민들의 참여한 관심사였으며, 가장 진보적인 의제 중의 하나였고, 홍콩 사회의 정의(justice)를 확립하는 의제였다(Yung 2008, 13-52).⁶⁾ 도심재개발 정책이 추진되면서 제한된 공간에 금융기관과 쇼핑센터가

⁶⁾ 홍콩의 주택문제의 심각성과 주택정책의 기초에 대해서는 융(Yung 2008)을 참조하라.

계속 건설되자 홍콩 주민들은 분할아파트로 이주하거나 거주공간을 잃고 거리로 내몰리게 되었다.⁷⁾ 이에 주민운동조직들은 모자라는 주거공간 마련을 위해 빈민들이 옥탑방을 개조해 사용할 수 있도록 법적으로 허가해줄 것을 요구했지만, 홍콩 정부가 이를 묵살하면서 주택 문제는 1980년대 홍콩사회의 갈등구조를 격화시키는 최대 현안이었다.

1980년대 홍콩의 주민운동을 이끌었던 주체는 노동자, 노조활동가, 지역 주민, 그리고 직업적인 커뮤니티 활동가들이었고, 이들은 이 시기에 발생한 거의 모든 사회적 갈등과 투쟁의 현장에 동참하고 있었다. 1980년대는 식민지 체제의 비민주성과 영국식 자문 민주주의의 한계가 드러나기 시작했고, 시민사회운동은 정부정책을 변화시킬 만큼 충분히 성숙되어 있었으며, 풀뿌리 주민운동이 정착하면서 주민동원도 원활하게 이루어졌다. 이러한 상황은 홍콩의 참여정치와 관련하여 두 가지 효과를 가져왔다.⁸⁾

첫째, ‘영향력의 정치’를 매우 효과적으로 활용하게 되었다. 정부정책을 변화시킬 수 있는 제도적 수단이 거의 없었음에도 불구하고 시민사회 활동가들은 정부에 대해 압력을 가하는 수단으로 여론을 동원할 줄 알았고, 단체행동이나 거리시위를 통해 대중의 지지를 얻고, 이를 정부를 압박하는 주요 저항수단으로 활용했다.

둘째, 선출직 공직에 진출했다. 초기 시민사회운동의 전개과정에서 드러난 자원과 권력의 부족을 자각한 시민사회는 지방선거에 적극 개입한다. 시민사회 활동가들은 선거에 출마하여 당선되는 것이야말로

7) 많은 홍콩의 서민들은 4인 가족 기준으로 평균 150ft²(약 4.2평) 분할아파트에서 거주한다. 이런 분할 아파트에 월세로 살고 있는 홍콩 서민들은 평균 4천 홍콩달러(한화 56만원, 140원 기준)를 집세로 내는데, 이는 홍콩 서민들의 한 달 수입의 절반에 해당한다(Yung 2008, 3-4).

8) 이러한 결과는 1980-90년대 한국의 시민운동과 놀랄 만큼 유사한데, 홍콩의 시민운동은 한국 시민운동의 전철(前轍)로 볼 수 있는 측면이 많다.

홍콩 정부의 대내외적 개방을 촉진하고, 권력집중을 견제하는 가장 효과적인 민주화운동이라고 인식했다. 많은 활동가들이 공동체에 뿌리 내린 주민운동 네트워크에 힘입어 입법의원과 구의원선거에서 당선되었고, 의회에 진출한 이들 활동가들은 기존 정당들과의 경쟁을 통해 대안 정체세력으로 부상하기 시작했다.

1980년대 홍콩의 시민사회운동을 특징짓는 또 하나의 요소는 민생 관련단체들(民生關注組)의 등장이다. 민생관련단체들의 등장은 운동 의제와 조직형태 모두에 있어 홍콩 시민사회운동의 전진을 상징한다. 민생관련단체들은 기존의 지배적 조직형태였던 상설조직형태가 아니라 이슈에 따라 결합했다 문제가 해결되면 해산하는 임시연합조직(ad hoc organization)의 형태를 유지했다. 이슈 역시 탈식민주의, 정치개혁, 노동문제 등 거대 이슈 중심의 사회운동에서 탈피하여 시민사회 구성원들이 쉽게 동의할 수 있는 사회적 대의(common causes)에 입각한 이슈를 중심으로 운동을 전개해 나갔다.⁹⁾ 시민사회조직들 간에 이념적 차이가 존재하고 관심영역이 서로 다르긴 했지만, 시민사회조직들은 개혁주의 성향을 공유하고 있었고, 그들의 활동이 결국 탈식민주의운동 혹은 체제개혁운동의 일환이라고 보았다(Lui and Chiu 2000, 9). 그래서 1980년대 말이 되면 민생관련단체 활동가 다수가 정계로 진출하거나 시민사회조직과 분리된다. 주민운동조직 역시 민생관련단체 출신 정치인들과 연합하거나 기성정당에 흡수되면서 이전에 보여주던 운동단체로서의 정체성이나 자율성을 조금씩 상실한다. 그리하여 1990년대가 되면 풀뿌리 시민사회조직과 정치사회간에 간극이 생기면서 풀뿌리 시민사회조직의 탈선거정치와 독자적 세력화가 추진된다.

⁹⁾ 루이와 치우는 민생관련단체들을 포함하여 이 시기 시민사회조직들이 대의를 공유하고 있었기 때문에 임시연합조직의 형태로 함께 활동하는데 크게 어려움이 없었다고 지적한다(Lui and Chiu 2000).

3) 신사회운동과 1990년대 시민사회운동

1990년대는 정당과 시민사회조직 간의 이념적 격차가 더욱 심화되었고, 선거를 통해 선출된 운동단체 출신 정치인들의 활동에 대한 시민사회의 실망이 고조되었던 시기다. 홍콩 연구자들은 이 시기를 ‘신사회운동 시기’라고 부른다. 1980년대 시민사회운동이 직업적인 활동가들의 ‘지도’에 의해 주도되었다면, 1990년대의 신사회운동은 운동참여자들의 의사결정구조가 훨씬 평등해졌다. 지도부와 참여대중 간의 평등한 의사결정구조의 확산은 이슈의 선정과 참여자의 분포에 있어서도 변화를 가져오는데, 소수의 지도부가 아니라 대수의 대중이 운동의 주체로 부상한다(Luk 1994; Mok and Yu 1996).

이러한 변화를 가져온 요인은 두 가지다. 첫째, 1997년 홍콩의 반환을 공식적으로 확인하는 중영공동선언(Sino-British Joint Declaration)이 조인되면서 미래 홍콩의 정치체제에 대한 논쟁이 홍콩 주민들의 관심을 집중시켰다. 따라서 정부를 비판하고 공격하는 방식의 투쟁은 주민들의 공감을 얻지 못했다. 둘째, 정치사회의 영향력 확대다. 선거에 의해 선출되는 의원들의 수가 늘어나고 의회를 통한 정치참여가 정착되면서 의회가 대중동원을 상당 부분 흡수해 버렸다. 정치인들과 정당들이 홍콩 주민들에 대한 영향력을 확장하면서 1970년대와 1980년대 시민사회조직들이 수행했던 역할을 대체했다(Wong 1997; Wong 2003). 정치사회에 의한 시민사회의 포획이 이루어졌다.

1990년대에 발생한 일련의 사건들은 정당과 기층 시민사회조직 간의 간격을 더욱 확대했다. 민주당에게 이들 활동가들은 이념적인 측면은 물론 활동방식에 있어서도 너무 급진적으로 비춰졌고, 이들과의 연대도 주저하게 된다. 반면 기층 활동가들은 자신들과의 연대를 주저하는 민주당을 시민운동의 배신자로 간주하고, 민주당을 포함한 야당 정

치인들이 친서민적 입장을 방기했다고 공격하면서 정당과의 연대가 아닌 독자적인 활동을 천명한다. 1994년과 95년 차이완과 몽콕지역에서 전개되었던 옥상재건축운동은 민주당도 정책화에 실패했던 이슈였지만, 신사회운동 세력들이 주도해서 부분적으로 성공을 거둔 운동사례다.¹⁰⁾

정치사회와 시민사회의 분리에 따른 참여정치의 유형 변화, 보다 정확히 이야기하면 1980년대 방식으로의 회귀는 아래의 표를 통해서도 확인된다.

〈표 1〉 1997년 이후 집회와 가두시위

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계
신고대상/신고필	1,118	1,388	1,283	1,136	1,324	1,326	1,447	902	9,924
신고대상/비신고		126	183	121	55	52	34	23	594
비신고대상/비신고	72	733	860	807	210	187	177	110	6,296
비신고대상/신고필					758	725	1,047	610	
총집회 및 행진수	1,190	2,247	2,326	2,064	2,347	2,293	2,705	1,645	16,817
허가거부 집회/행진	0	2	3	0	5	10	1	0	21
7일 이전 신고 건수	-	-	111	62	86	135	204	105	703
체포자 수	12	30	13	21	24	31	1	3	135
기소자 수	12	4	3	0	13	29	3	0	64
유죄판결자 수	11	0	4	3	9	22	0	0	49

* 주 : 홍콩의 공공질서법 상 신고대상은 30명 이상의 집회와 행진이다.

** 출처 : Hong Kong Police and Security Bureau, Each Year(1997-2004).

위의 표에서 알 수 있듯이 1997년부터 2004년까지 집회와 가두시위 건수는 16,817건에 이를 정도로 집회와 가두시위 건수가 증가했다. 이

¹⁰⁾ 옥상재건축운동은 거주할 곳이 없어 건물 옥상에서 불법으로 집단 거주하는 이들을 위해 옥탑방 형태의 거주공간을 만들어주는 운동이다. 주택법 상으로는 명백한 불법이었지만, 워낙 주택문제가 심각한 상황이었기에 홍콩 정부도 묵인하고 맡았다(黃偉國과의 인터뷰, 2010. 7. 9).

는 8년 동안 하루에 5.8건의 집회나 행진이 있었다는 것을 의미한다. 홍콩의 면적이나 인구를 감안하면 매우 많은 수치다. 이들 시위의 대부분은 정부정책에 대한 항의 혹은 정부의 정책변화 요구였다. 이러한 수치는 홍콩에서 결사 및 표현의 자유가 그만큼 확장되었다는 것을 의미하지만, 다른 한편으로는 1997년 이후 홍콩에서는 선거나 의회, 정당을 통한 의사표현이 아닌 1980년대식의 집회나 시위를 통한 의사표현이 일반적인 참여정치의 형태로 자리 잡았음을 의미하고, 이러한 참여정치의 형태가 시민사회운동의 발전에도 결정적 영향을 미치게 된다.

1997년 이후 홍콩 시민사회운동은 각 부문별 이슈를 중심으로 임시연합조직이 결성되어 활동했다는 특징이 있다. 비슷한 관심사와 이해관계를 공유하는 단체들끼리 임시연합조직(일종의 통일전선)을 결성하여 공동으로 정부의 정책에 저항하는 방식으로 시민사회운동이 전개된다. 이러한 임시연합조직은 통상적인 공적 조직형태와는 구분된다. 수당을 지급받는 활동가가 없고, 공식 조직으로 행정기관에 등록도 하지 않는다. 사회적으로 해결해야 할 이슈나 갈등이 발생하면 조직화하여 통상 한두 달 정도 활동하다가 해당 이슈가 종결되거나 갈등이 해결되면 활동을 정지하고 조직을 해산한다. 1997년 이후 시민사회의 참여정치의 형태는 임시연합조직이 중심이었다.

〈표 2〉 활동 대비 연합전선 수

활동 수	연합전선 수
1	70(36.84%)
2-5	88(46.32%)
6-9	17(8.95%)
10개 이상	15(7.89%)
계	190

* 출처 : 陳健民(2010, 216)

〈표 3〉 부문별 연합전선 현황

부문	연합전선 수	활동 수
전문/부문 이익	44(23.16%)	125(17.86%)
복지	16(8.42%)	69(9.86%)
인권	17(8.95%)	67(9.57%)
주택	24(12.63%)	77(11.0%)
교육	16(8.42%)	31(4.43%)
의료	5(2.63%)	20(2.86%)
환경	5(2.63%)	14(2%)
교통	12(6.32%)	25(3.57%)
노동	9(4.74%)	70(10%)
헌법/민주화	9(4.21%)	73(10.42%)
기타	34(17.89%)	129(18.43%)
계	190	700

* 출처 : 陳健民(2010, 217)

1997년 이후 홍콩 시민사회운동의 특징은 다음과 같다. 첫째, 이 시기 연합전선의 다수가 특정한 사건이나 정부의 정책안에 저항할 목적으로 결성된 임시연합조직이었다. 일단 정부의 정책안이 부결되거나 좌절되면 연합조직은 활동을 멈췄다. 둘째, 이 시기 연합전선은 교육, 사회복지, 실업, 빈곤, 인권, 민주화, 의료 등 광범위한 이슈를 포괄하고 있던 관계로 한국처럼 정치적인 영역에 집중되어 연합조직이 과잉 정치화되는 패턴을 보이지는 않았다. 셋째, 찌안민(陳健民)에 따르면, 전문가집단을 중심으로 한 입법청원 등의 활동이 없었던 것은 아니지만, 대중 집회, 가두시위 등 거리에서의 저항활동이 운동의 지배적인 형태를 차지하고 있었다. 700건의 활동 건수 중 351건이 이 범주에 포함된다. 입법의원에게 직접 접촉하여 호소한 경우는 53건으로서 7.6%에 불과했다(陳健民 2010, 217). 이는 1980년대 참여정치의 회귀를 의미한다.¹¹⁾

¹¹⁾ 이 시기 홍콩에서 집회나 시위 등 공적 저항이 얼마나 빈번했는가는 당시 해외언론

광범위한 이슈를 포괄하는 대항 연합조직의 유행은 정부의 정책에 변화를 유발할 수 있는 지속가능한 운동, 장기 지속적 운동의 자원을 축적시키는 것이라고 볼 수는 없다. 이슈를 중심으로 결성과 해체를 반복하는 참여정치의 형태는 운동역량을 축적하기보다는 소비하고, 장기적 관점의 사회대개혁이나 대안세력의 양성과는 거리가 먼 즉흥적 참여의 성격이 강하다. 연합조직은 다양한 활동을 통해 구체적 목표를 제안하여 대중의 관심을 촉발시키고, 단기적으로는 정부가 해당 이슈에 대해 재고하도록 강제할 수는 있지만, 이러한 초기의 목표가 달성되면 그들의 참여와 조직을 계속 유지시킬 자원과 동기가 소멸되어 버린다. 홍콩시민사회가 이러한 조직형태를 선택한 것은 시민사회 상호간, 특히 시민사회조직과 정치조직 간 신뢰의 상실을 반영한 것이고, 시민사회조직이 그들의 참여정치를 공식화하고 제도화하는데 관심을 쏟지 못한 측면이 반영된 것인데, 이는 결국 홍콩 시민운동의 한계로 이어진다.

3. 홍콩 시민운동의 폭발과 국가안전조례 논란

1) 배경 및 쟁점

2002년과 2003년 홍콩 사회를 뜨겁게 달구었던 국가안전조례 파동을 이해하기 위한 키워드는 ‘불신’과 ‘공포’다. 국가안전조례 반대투쟁이 일어나게 된 데에는 중국 본토 정부의 눈치만 살피면서 정작 홍콩 내부의 갈등해결에는 무능했던 홍콩행정청에 대한 홍콩 주민들의 오

에서 홍콩을 “저항의 도시(the city of protests)”로 표현했던 것에서도 확인할 수 있다 (Washington Post, 2000. 6. 28).

랜 불신이 자리 잡고 있다. 홍콩 전역에 중증급성호흡기증후군(SARS)이 창궐했음에도 불구하고 전염병 방역에 놀랄 정도로 무능했던 정부에 대한 주민들의 분노도 정부에 대한 불신을 가중시켰던 요인이다(Wong 2003). 그렇지만 50만 명의 홍콩 주민들을 거리로 쏟아져 나오게 했던 직접적인 계기가 되었던 것은 공포였다. 전염병에 대한 공포뿐만 아니라 천안문사건에 대한 간접경험을 통해 체득된 인권침해와 감시정치에 대한 공포는 홍콩 주민들, 특히 이 투쟁의 핵심세력이었던 홍콩 중간계급들에게는 긴박한 문제였다. 중국반환 이후 홍콩인들은 일국양제(一國兩制)가 일국경사(一國傾斜) 되는 것을 경계해왔다(陳水扁 2003). 특히 홍콩 주민들은 국가안보문제와 관련하여 홍콩의 중국화에 대해 강한 거부감을 표지하고 있었는데, 홍콩 정부가 발표한 국가안전조례 초안은 중국의 정치체제에 대해 홍콩 주민이 갖고 있던 거부감과 공포를 자극하여 저항행위로 표출하는 계기가 되었다(Wong 2003).

홍콩의 기본법 제23조는 “홍콩특별행정구는 자체적으로 법률을 제정하여 모든 국가반역, 분리 독립, 폭동, 중화인민공화국 전복 및 국가 기밀절취행위를 금지하며, 외국의 정치조직이나 단체의 홍콩특별행정구에서의 정치활동 행위를 금지하며, 홍콩특별행정구의 정치조직이나 단체와 외국의 정치조직이나 단체와의 연계 행위를 금지해야 한다”고 규정하고 있다(Basic Law 2009, 537). 기본법 제23조는 1988년 최초로 입안될 당시 기본법 22조의 제한규정을 더 확장한 것이다. 그런데 기본법에는 홍콩특별행정정이 자체적으로 법을 제정하도록 되어 있을 뿐 구체적인 법안의 내용과 제정 시기에 대해서는 언급이 없었다. 홍콩특별행정청은 홍콩 내부의 저항과 국제적 이미지 손상을 우려하여 1997년 중국반환 이후에도 곧바로 법을 제정하지 않고, 적절한 시기를 검토하고 있었다. 2002년이 되자 중국 본토 정부는 홍콩에 충분한 시

간을 줬기 때문에 홍콩 지도자들이 기본법 23조와 관련된 법안을 제정할 시기가 되었음을 공개적으로 상기시켰다. 2002년 초 리펑(李鵬) 전국인민대표대회 상무위(全國人民代表大會常務委員會) 의장은 공개적으로 홍콩특별행정청이 아직까지 법안을 제정하지 않은 것은 이해할 수 있지만, 둥젠화(董建華) 행정청장의 재임기간(2002-07) 내에 법 제정을 완료해야 한다고 언급한다(Apple Daily, 2002. 2. 28). 부수상 첸치첸(錢其琛)은 ‘파룬궁’은 홍콩에서 기본법 23조가 입법화되면 금지되어야 한다고 언급하기도 했다(Hong Kong Economic Journal, 2002. 6. 26).

2002년 9월 24일 홍콩 특별행정청이 기본법 23조 관련 입법 자문안을 발표하자 인권단체 및 민주화운동가들의 비판이 제기되었다. 법안의 반대자들도 홍콩의 국가안보를 위해 법제정이 필요하다는 취지에는 동의를 하고 있었으나 제안된 법안의 핵심적인 개념들이 굉장히 느슨하게 정의됨으로써 정부 당국이 평화로운 저항행위나 시위에 대해서도 약용할 소지가 농후하다는 점을 문제 삼았다. 또한 홍콩 주민들은 중국 본토의 안보개념을 홍콩에 도입하는 것에 대해서도 거부반응을 보였다. 영국의 식민지 하에서도 존중되었던 인권이라든지 정치적 견해 차이 등의 정치적 권리를 중국 본토정부가 존중하리라고 믿지 않았다. 2002년 12월에 실시된 홍콩 명파오(明報)의 여론조사결과를 보면 홍콩 주민들이 국가안전조례안에 대해 상당히 부정적인 인식을 갖고 있었음을 확인할 수 있다. 조사결과 홍콩 주민의 20%만이 국가안전조례에 찬성했고, 54%는 반대 입장을 밝혔다(Ming Pao Daily News, 2002. 12. 14).

국가안전조례에 대한 시민사회와 홍콩 주민들의 반대여론에도 불구하고 2003년 2월 13일 홍콩행정청 보안국장인 레지나 입(葉劉淑儀, Regina Ip)은 「國家安全(立法條文)條例草案」의 상세 내용을 공표하고

기본법 23조에 규정된 범죄행위를 포함하고 있는 기존 『刑事罪行條例』, 『官方機密條例』와 『社團條例』를 개정할 것이라고 발표한다. 이에 2003년 2월 26일 입법의회는 『국가안전조례』를 상정하고, 첫 심의를 진행했다(陳弘毅 2010, 182). 국가안전조례 중 쟁점이 되었던 사안과 그것의 내용을 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 4〉 국가안전조례초안 쟁점과 내용

쟁점	내용
조직활동규제	국가안보상의 이유로 중국정부에서 금지하는 조직이나 조직의 지부는 홍콩에서도 금지되며, 홍콩 정부는 이와 관련하여 독자적인 조사를 할 수 없다. 중국 본토에서는 금지된 조직이나 정치적 반대자를 정의하는 어떠한 법률 규정도 존재하지 않는다.
정부와 국가의 개념	민주국가에서 시민들은 정부를 감시하게 견제할 권리를 부여받고 있다. 그러나 국가안전조례초안은 정부에 대한 반대를 국가에 대한 반대와 동일시하고 있다.
경찰의 권한	국가안전조례초안은 법원의 영장 없이도 경찰에게 거주지 진입과 피의자 체포를 허용하고 있다.
표현의 자유	발언, 문자, 전자적 형태를 포함하여 선동으로 판단할 수 있는 어떠한 말도 위법으로 간주된다.
법률의 적용대상	홍콩 영주권자들은 그들이 어디에 거주하는 국가안전조례의 관할권 하에 놓인다. 국적에 상관없이 심지어 방문객이나 경유자 등 홍콩에 체류하고 있는 모든 사람은 국가안전조례의 적용대상이며, 위반 시 징역형에 처한다.

* 출처 : 陳弘毅(2010, 183-187)을 요약함.

입법의회에 『국가안전조례』가 상정되자 레지나 입 보안국장은 2003년 7월 9일 입법의회에서 국가안전조례를 표결처리하겠다고 밝힌다. 동젠화 행정청장은 기자회견에서 “이 법안이 기본권과 인권법에 부합하여 홍콩 시민들이 현재 누리고 있는 자유와 인권에 아무런 영향도 미치지 않을 것”이라고 강조한다(Ming Pao Daily News, 2003. 2. 27). 그러나 홍콩인들에게 국가안전조례는 1989년 천안문 강경진압과 연계

될 수밖에 없었다. 1989년 이후 홍콩애국민주운동지원시민연합회(香港市民支援愛國民主運動聯合會)에서는 매년 수천 명의 참가자들이 “일당독재 종식”을 외치며 천안문 강경진압을 규탄하는 촛불시위를 조직해왔었다. 홍콩의 민주화운동가들은 그러한 시위가 국가안전조례 하에서는 ‘국가전복행위’가 될 수 있음을 경계했고, 조직적 저항의 필요성을 시민사회에 역설하기 시작했다(傅思明 2010, 78).

2) 시민적 저항과 입법 무산

국가안전조례에 대한 시민적 반발은 급기야 대규모 거리시위로 표출되었다.¹²⁾ 홍콩 시민들은 홍콩반환 6주년인 2003년 7월 1일 홍콩특별행정구 성립 이후 최대인 50만 명이 민간인권전선이 주도한 가두시위 「反對廿三，還政於民」 대회에 참가하여 국가안전조례 입법 반대 의사를 표명했다. 왕웨이궈(黃偉國)에 따르면(Wong 2003), 시위군중의 다수가 고등교육을 받은 중산층 및 전문직 종사자였다. 여기서 ‘반대 23’(反對廿三)은 기본법 23조가 일국양제의 기본을 훼손하고, 홍콩의 자본주의 제도와 기존 생활양식을 파괴하여 홍콩의 인권과 자유, 법치를 근본적으로 훼손할 수 있고, 홍콩 시민이 수립하고자 하는 민주적 제도와 개인의 안전에 대한 위협을 증대시키는 것에 대한 항의였고, ‘환정위민’(還政於民)은 중국지도부가 낙점한 인사들(선거인단)이 홍콩특구의 행정청장을 선출하고, 홍콩입법회의의 구성원 대부분이 반민주적 방식으로 선정되는 등 홍콩 시민의 대표선출권이 박탈되고 있는 것에 대한 항의였다. 이에 시민들은 행정청장과 입법회의회원을 주

¹²⁾ 이하 국가안전조례 제정과 관련한 논란의 재구성은 특별한 언급이 없는 한 민간인권전선에서 발행한 <民間人權陣線消息> 시리즈 내용을 참조하여 재구성한 것이다(<http://fungchiwood.com/a23.htm>).

민의 직접 선거로 선출할 것을 요구했다(陳弘毅 2010, 190-191).

2003년 7월 9일 시민들은 국가안전조례 반대시위를 개최했는데, 시위대는 국가안전조례 입법 중단은 물론 행정청장과 입법의원 선출을 위한 보통선거의 전면 실시도 요구했다. 2003년 7월 13일 홍콩 주민 수만 명이 홍콩특구 행정청장 직선제 실시 등 정치개혁을 요구하며 시위를 전개했는데, 이날 시위를 주도한 홍콩 민주발전네트워크는 2007년 행정청장을 직선으로 선출하고 2008년에는 입법회의의원 전원을 직선제로 선출(현재는 60석 가운데 24석만 지역구 직선)할 것을 요구했다(김인 2003; 민주발전네트워크 朱耀明과의 인터뷰, 2010. 7. 10).

법조계에서도 국가안전조례 제정에 대해 반대의 목소리를 높였다. 2002년 7월 22일 홍콩변호사협회는 국가안전조례 입법과 관련하여 입법 범위를 최소화하고, 기본 법률 가운데 시의성이 없거나 국제사회의 인권기준에 부합되지 않는 조항은 개정하되, 입법 조문을 명확하게 규정할 것을 주장했다. 법률 전문가들은 국가기밀보장을 명분으로 새롭게 범죄행위로 규정될 ‘기본법상 중앙 관리에 속하는 특구와 관련된 사무를 불법적으로 폭로하는 행위’와 ‘위법으로 취득한 보안자료를 폭로하는 행위’는 기본법의 범위를 벗어나는 조항이기 때문에 문제가 있고, ‘반란선동죄’와 ‘선동 간행물 발간죄’는 언론자유를 심대하게 침해할 조항으로 반드시 개정되어야 한다고 주장했다(김인 2003; Lam 2004, 63).

정당들 역시 국가안전조례 입법안에 대한 반대의사를 분명히 했다. 자유당은 국가안전조례 입법은 의무사항이지만, 입법의 방법과 시기는 홍콩의 자치권에 속한다고 강조하고 입법을 2003년 12월 17일로 연기할 것을 동젠화 행정청장에게 건의했으며, 이 건의가 수용되지 않자 7월 6일 행정회의를 사퇴하고 입법연기를 촉구했다. 국가안전조례의 최대 지지 세력이었던 자유당이 입법연기로 입장을 선회하자 무소

속의원들도 입법 연기에 가세한다. 야당인 민주당은 입법을 연기하라는 시민들의 요구를 무시하면 위기가 찾아올 것이며, 입법을 중단하는 것이 신뢰를 회복할 수 있는 마지막 길이라고 강조했다(김인 2003; 자유당청년단주석 李梓敬과의 인터뷰, 2010. 7. 9).

전문가와 종교계, 야당의 이탈과 반대에 직면한 홍콩 행정청은 수정안을 제시한다. 2003년 7월 5일 등젠화 행정청장은 기자회견을 갖고 7월 9일 국가안전조례를 상정, 의결하겠다고 강행의사를 밝히는 한편, 일부 불법조직 불허조항과 경찰의 영장 없는 가택수색 허용 조항을 삭제하고, 국가기밀을 폭로하는 언론인을 보호하는 공공이익조항을 신설하는 내용의 수정안을 제시했다. 이어 7월 6일에는 홍콩특구 정부 긴급 각료회의를 개최하여 철야 회의를 전개한 끝에 7월 7일 새벽 2시 홍콩특구정부는 기본법 23조의 상정, 의결을 연기하기로 결정한다(Lam 2004, 65). 이어 7월 16일 룡감충(梁錦松) 재정장관과 레지나 입보안장관이 개인적인 사정을 이유로 사퇴했고, 등젠화 행정청장은 북경 방문 하루 전인 7월 17일 기자회견을 갖고 국가안전조례 입법은 홍콩 정부의 의무라고 전제하고, 입법과정은 공청회 등을 통한 광범위한 여론 수렴을 통해 진행하겠다고 천명한다. 7월 31일 등젠화 행정청장은 전면적인 민주주의의 도입 요구에 대해 직접 언급할 수 없지만, 현재 기본법을 개정하는 연구 작업에 착수했다고 발표한다. 그는 또한 앞으로 홍콩 사회, 특히 중산층들이 반대하는 정책은 추진하지 않겠다고 약속한다(Wong 2003; 傅思明 2010).

8월 4일 홍콩 당국은 개각을 단행하여 룡감충 재정장관 후임에 탕잉니엔(唐英年), 레지나 입보안장관 후임에 리쉬우광(李少光)을 임명한다(Apple Daily, 2003. 8. 5). 9월 5일에는 등젠화 행정청장이 기자회견을 열어 국가안전조례 입법 철회를 발표한다. 등젠화는 이러한 결정이 국가안전조례에 대한 시민적 의혹을 해소하고, 홍콩 경제의 회복에

전력을 다할 수 있도록 하기 위한 것이라고 밝혔다(Ming Pao Daily News, 2003. 9. 6). 또한 홍콩 행정청 보안국이 앞으로 새롭게 국가안전조례 초안을 연구하고, 각계각층의 자문을 구하는 절차를 밟을 것이며 시민사회와 충분한 협의를 통해 국가안전조례 입법이 진행될 것이라 믿는다고 강조했다. 그러나 입법의 시점을 명시하지는 않았다(Wong 2003; 傅思明 2010). 이로써 2002년부터 논란이 되었던 국가안전조례 입법 시도가 최종적으로 무산되었다.

여러 가지 복합적인 요인들이 국가안전조례 파동을 초래했지만, 그 중에서도 중국정부의 압력에 대한 홍콩 사회의 거부감과 시기의 부적 절성을 지적할 수 있다. 홍콩정부는 중국정부의 압력에 굴복하여 충분한 여론수렴이나 사회적 공감대 형성 없이 일방적으로 국가안전조례 입법을 강행했으며, 법률안 상정과정에서도 시민사회와 소통노력을 하지 않았다. 이러한 일방주의적 국정운영이 정치사회와 시민사회로부터 저항을 초래할 것이 자명했음에도 홍콩 정부는 중국본토 정부의 압력에 순응함으로써 자신들의 지위를 보존하려고만 했지 시민사회와의 소통을 통해 불만과 갈등을 해결하려는 노력을 하지 않았다. 또한 시기적으로도 2000년대 초반은 “일국양제(一國兩制)”가 “일국경사, 양 제점손(一國傾斜, 兩制漸損)”화 되는 것에 대한 홍콩 사회의 우려가 절정에 달하던 시기였다(李燕萍 2005, 2-3). 즉 두 개의 체제가 하나의 체제로 단일화되면 중국과 홍콩 모두에게 손해이기에 이에 대한 거부감이 확산되던 시점에서 국가안전조례 입법을 밀어붙이자 정치사회와 시민사회가 이에 저항했던 것이다. 한 연구에서 지적한 것처럼(김인 2003, 8), 국가 안보의 관점에서 국가안전조례 법안 자체는 크게 문제 되지 않을 수도 있다. 국가안전조례의 쟁점이었던 7가지 조항 중 분리 독립과 국가전복의 두 가지 조항을 제외한 나머지 다섯 가지 조항은 이미 기존 홍콩 형법이 포괄하고 있고, 분리 독립과 국가전복을 구성

하는 구체적인 행위들 역시 기존 법률로 단속과 처벌이 가능하기 때문이다. 그렇지만 일국양제에 대한 홍콩 사회의 불안이 극대화되는 시점에서 천안문사건을 연상시키는 국가안전조례 입법을 강행함으로써 홍콩의 중국화에 대한 홍콩주민들의 공포를 자극하여 50만의 시민들을 거리로 나오게 만들었다.

3) 국가안전조례에 대한 시민사회의 대응

홍콩 시민사회조직, 그중에서도 홍콩사회의 민주화를 주창하는 활동가들에게 국가안전조례 입법은 시민사회를 통제하고 공적 공간을 차단하려는 정부의 시도로 인식되었다. 2002년 9월 13일 30개 이상의 시민사회활동가 그룹이 민간인권전선을 결성했다. 자유주의적 성향의 시민사회조직 등 다른 단체들도 후에 민간인권전선에 합류하면서 순식간에 민간인권전선은 44개 단체가 참여하는 거대한 조직이 되었다. 원래 민간인권전선은 인권관련단체들이 행동방안을 논의하기 위해 결성한 연석회의였으나 기본법 23조 국가안전조례 입법자문안이 발표되자 재빨리 국가안전조례에 대응하는 조직으로 전환한다.¹³⁾

민간인권전선은 운동조직형태로서 대항연합전선의 장점과 한계를 동시에 보여준 연합조직이다. 민간연합전선에 참여한 참여그룹들은 조직의 결성 및 활동 경험이 다양했고, 국가안전조례에 대해서도 견해차가 있었다. 민간인권전선에는 인권단체(4개 단체), 정치조직/정당(10개), 전문직 노조(3개), 종교단체(6개), 노동운동단체(4개), 학생조직(3개), 페미니스트, 게이, 레즈비언조직(7개) 등 44개 단체가 참여했다.

¹³⁾ 민간인권전선은 현재 47개 단체가 회원단체로 참여하고 있으며, 홍콩의 정치개혁과 관련된 이슈에 적극적이다. 최근의 활동에 대해서는 민간인권전선 홈페이지(<http://civilhrfront.org>) 참조.

더 급진적인 조직이었던 ‘4·5운동’(트로츠키주의 성향)은 어떠한 형태의 국가안보 관련 법안의 제정도 거부했지만, 민간인권전선에 참여했던 인권단체들은 홍콩 정부가 민주적으로 선출되지 않았기 때문에 중국식의 국가안보 법안을 홍콩에 제정하는 것은 잘못이라고 생각했다. 민주당과 같은 보다 온건한 단체들은 원칙적으로는 국가안전조례 제정에 동의했지만, 정부의 입법자문안을 입법의회에 제출하기 전에 화이트빌 형태로 제출하여 보다 많은 사전 논의가 필요하다고 주장했다(http://en.wikipedia.org/wiki/Hong_Kong_1_July_marches).

민간인권전선의 운영은 느슨한 연합형태의 다른 연합전선조직의 운영과 비슷했다. 조직의 운영은 내부 민주주의와 평등한 참여의 원칙에 입각하여 이루어졌다. 집단행동에 대한 대부분의 결정은 모든 회원 단체가 참여하는 총회를 통해 결정되었고, 모든 회원은 동등하게 1표를 행사했다(民間人權陣線消息, 2003. 7. 1). 민주당과 같이 입법의회에 11명의 의석을 갖고 있고, 8만 명의 회원을 보유한 홍콩교원노조도 홍콩민주주의의 소리(Hong Kong Voice of Democracy) 같은 비등록단체와 똑같은 권리를 가졌다. 민간인권전선은 기본법 23조에 반대하는 투쟁 기간 동안만 한명의 유급상근직원을 두었으며, 조직의 모든 활동은 회원단체의 자원봉사자들이 주도했다(民間人權陣線消息, 2003. 6. 28).

1980년대 민주화운동과 정치개혁운동을 주도했던 민주당과 시민사회 내 주류 활동가들은 이 기간 동안 부차적인 역할만을 수행했다. 민주당은 국가안전조례 반대투쟁 기간 동안 민주주의 운동을 다시 불붙이고자 했고, 홍콩 주민에 의해 선출되지 않은 정부가 국가안전조례를 통과시키려는 것은 자유에 대한 침해임을 보여주고자 했다. 민주당은 비록 국가안전조례가 입법의회에서 통과되더라도 입법의회에서 국가안전조례를 지지했던 친중국정치인들에게 정치적 타격을 가할 수 있다고 판단했다(東方日報社評, 2003. 7. 2). 2000년 선거에서 좌절을 맞

본 이후 민주당은 시민사회조직과 보다 우호적인 연대를 맺고자 했다. 그러나 시민사회조직들은 정당, 특히 민주당에 대한 신뢰를 철회한 상태였고, 민주당이 주도하는 운동에 대한 대중들의 참여유인은 크지 않았다. 시민사회조직 내의 젊은 활동가들은 민주당의 리더십을 수용하지 않았을 뿐만 아니라 다른 정당의 리더십을 수용하는 것도 적극적이지 않았다. 이미 시민단체가 중앙 집중화된 지도부나 지도단체에 의해 운영되던 시대는 지났고, 대의에 공감하는 시민운동조직들이 모여 연합조직을 결성하여 운동을 이끌어가는 방식으로 시민사회운동이 전개되는 상황이었다. 민주당은 입법의회와 거리시위에서 국가안전조례 반대투쟁의 핵심적 역할을 담당했긴 했지만, 민간인권전선에 일반회원단체로 참여했고 민간인권전선에서 리더십을 행사하기 위해 노력하지도 않았다(蘋果日報社評, 2003. 7. 2).

국가안전조례 반대투쟁을 주도했던 민간인권전선은 새로운 사회운동세대에 의한 새로운 동원형태라고 평가할 수 있다. 국가안전조례가 홍콩 사회의 광범위한 영역을 포괄하는 것이었기 때문에 다양한 사회 부문에서 국가안전조례 반대투쟁에 대한 관심을 갖게 되었고, 이것이 민간인권전선 참여집단의 다양성을 가져오는 요인이었다. 인권활동가들과 민주화운동 성향의 정치인들은 정부의 입법자문안에 비판적이었고, 시민적 자유를 침해하는 것으로 보았다. 언론인들은 법안의 포괄적인 개념규정으로 인해 그들이 폭동 선동죄나 국가기밀절취죄로 몰릴 것을 두려워했다. 학자들은 학문적 자유가 침해되어 중국에 대한 통상적인 연구가 국가기밀 절취로 몰리거나, 티베트와 타이완 독립에 관한 토론이 분리 독립을 옹호하는 것으로 몰릴 위험을 경계했다. 가톨릭교회는 중국 본토의 수많은 비공식적인 교회조직을 지원하고 있었는데, 이러한 조직적 연계가 중국본토 정치조직과의 연계금지로 몰릴 것을 두려워했다. 홍콩 파룬궁은 법안이 통과될 경우 자신들이 첫

번째 목표가 될 것이라는 것을 누구보다도 잘 알고 있었기 때문에 가장 열정적으로 국가안전조례 반대운동에 참여했다(陳弘毅 2010, 189-190).

민간인권전선에 참여하는 집단들의 다양한 견해 때문에 민간인권전선은 단일한 결론을 내리는데 어려움이 많았다(民間人權陣線消息, 2003. 7. 21). 예컨대 2002년 말 입법자문안을 화이트빌 형태로 제출할 것을 요구할 것인가의 여부를 놓고 참여단체 간에 논란이 있었고, 결국 유일하게 합의한 사항은 인권침해의 소지가 있기 때문에 참여단체들은 입법자문안과 후속 법안에 반대한다는 것이었다. 그러나 연합전선형태는 다양한 집단들의 의견이 불일치할 수 있다는 점에 동의했기 때문에 ‘기본법 23조 반대’ 구호 아래 공통의 입장표명이나 행동통일 없이 참여단체의 독자적 행동계획 수립 후 대중을 동원하는 방식을 취했다(陳弘毅 2003, 190).

국가안전조례를 둘러싼 시민사회조직의 동원형태와 시민사회조직의 역할을 분석한 연구결과에 따르면, 국가안전조례 반대투쟁 기간 동안 이루어진 많은 동원들이 사적친분관계나 인터넷 연결망을 통해 이루어졌다고 한다. 2003년 7월 1일 시위에 참가한 1154명을 대상으로 실시한 조사결과에 따르면(Chan and Chung 2003, 9), 시위 참가자 중 68%가 시위에 참가하게 된 동기로 사적친분관계가 중요한 요인이었다고 응답했으며, 54%는 인터넷을 통한 참가 요청에 따라 참가했다고 응답했다. 이들 채널은 가족의 요구 51%, 정당의 요구 44% 보다도 빈도가 높았다. 이 조사결과는 정부 당국이 통제하기 어려운 인터넷을 통한 동원이 주류 여론을 통한 동원 수준을 초월했으며, 홍콩의 시민사회운동에 있어 새롭고 보다 중요한 소통의 채널이 형성되었음을 보여주는 사례다. 민간인권전선의 조직 동원은 국가안전조례 반대투쟁을 활성화시킨 주요 요인은 아니었으며, 50만 명의 홍콩 주민을 거리

로 동원할 수 있을 정도로 압도적인 영향력을 행사할 수 있는 단일 조직은 존재하지 않았다. 국가안전조례의 문제점을 인식하고 있던 높은 시민의식, 사회지도층과 언론에 의한 여론 주도, 사적친분관계, 그리고 인터넷이라는 쌍방향커뮤니케이션 채널의 등장이 2003년 7월 1일의 엄청난 대중 참여를 성사시킨 요인이었다. 앞에서 잠시 언급한 것처럼 ‘불신’과 ‘공포’는 2003년 7·1시위를 설명하는 키워드들인데, 사스 통제에 대한 정부의 무능이 배경이 된 정부불신과 국가안전조례 제정 시 예상되는 인권침해와 개인의 사생활 통제에 대한 공포가 결합되어 1989년 천안문 사태 이후 최대의 군중시위를 가져왔고, 그러한 대규모의 군중시위로 발전하는데 있어 인터넷과 같은 새로운 커뮤니케이션 채널이 중요한 역할을 담당했다.

4. 국가안전조례 논란 이후 홍콩의 시민사회운동과 참여정치

국가안전조례 반대투쟁은 홍콩의 시민사회운동에 지대한 영향을 미쳤다. 국가안전조례 입법을 저지했다는 점에서 민간인권전선의 활동은 효과적이었다. 그러나 민간인권전선에 참여한 민주당과 일부 시민사회조직 활동가들이 국가안전조례 반대투쟁을 근본적인 정치체제의 민주화운동으로 전환시키려 했을 때 민간인권전선의 한계가 즉각 드러났다. 민주당과 소위 친민주주의적 시민사회 활동가들은 국가안전조례 반대투쟁을 홍콩의 더딘 민주주의 발전과 연계시키려 했다. 그들은 홍콩행정정 당국이 여론을 무시하고 인권침해의 소지가 컸던 국가안전조례를 입법화하려 했던 것은 이들이 민주적으로 선출되지 않았기 때문이라고 주장했다(黃偉國과의 인터뷰, 2010. 7. 9).

대부분 직능대표인 입법의회 의원들이 홍콩정부의 입법안 강행처리

를 지지하자 민주당은 입법의회 의원 대부분이 직선 의원이 아니기 때문에 책임성이 부재하고, 여론을 제대로 반영하고 있지 못하다고 비판했다. 수십만 명이 참가한 2003년 7·1시위 이후 운동의 목표는 2007년 행정위원회 선거와 2008년 입법의회 선거에 직선제를 도입하는 것으로 모아졌다. 그러나 민주당이 민간인권전선의 목표를 정치적 민주화를 추진하는 새로운 연합으로 변형시키려 하자 민간인권전선 내부의 참여단체들 간에 이견이 표출되었다. 2003년 7·1시위 종료 이후 민간인권전선의 회원단체들은 홍콩 사회의 완전한 민주주의를 요구하는 새로운 목표설정을 참여단체들에게 제안했으나 몇몇 회원단체들은 참여를 망설였다. 다수의 참여단체들은 사회운동에 참여한 역사가 일천한 단체들로서 국가안전조례 반대투쟁이 완전히 승리했다고 생각하지 않았다.

예컨대, 홍콩언론협회는 자신들은 전문가단체이지 운동단체가 아니라고 생각하고 있었기 때문에 민주주의를 위한 투쟁연합에 자신들이 참여하는 것을 적절하지 않은 것으로 생각했다. 엠네스티 인터내셔널 홍콩지부는 본부가 설정한 원칙에 따라 국내정치운동에는 참여할 수 없었다. 일부 기층시민사회조직들은 민간인권전선의 새로운 운동목표가 정치운동에 경사되어 있고, 이는 민주당원들이 설정한 정치적 의제에 이용당하는 것이라고 생각했다. 다른 기층시민사회조직들은 운동이 민생이나 계급문제와 관련성이 적은 정치적 혹은 헌법적 관심사로 이동하는 것을 꺼려했다. 기층시민사회조직들은 2003년 7·1시위가 기층운동조직들의 역할을 무시한 채 중간계급운동으로 묘사되는 것을 좋아하지 않았다(黃偉國과의 인터뷰, 2010. 7. 9).

결국 민간인권전선 참여단체들은 민간인권전선을 홍콩 정치체제의 완전한 개혁을 요구하는 새로운 연합전선으로 활동목표를 변경하는 것은 합의하지 못했다. 2003년 11월 구의회 선거 이후 중국 정부의 애

국주의 선전에 맞서기 위해 민주당과 민간인권전선은 민주진영의 참여를 호소했지만 정작 민간인권전선은 1980년대 후반 다양한 친민주주의 활동가들이 결성한 민주정부촉진연석위원회(民主政制促進聯委會)와 같은 보다 공식적인 조직으로 변신하는 데 실패했는데, 이는 민간인권전선과 같은 연합조직형태가 갖는 근본적 한계를 보여준 것이다.

〈표 5〉 민주정부촉진연석위원회와 민간인권전선 비교

	민주정부촉진연석위원회	민간인권전선
활동기간	1986년 10월-1989년	2002년 9월-현재
회원단체수	95(19865년 11월)	52(2005년 4월)
회원단체 성격/수	정치단체 11 (11.6%) 노동단체 12 (12.6%) 종교단체 4 (4.2%) 학생조직 7 (7.4%) 문화조직 2 (2.1%) 주민조직 59 (62.1%)	정치단체 18 (34.6%) 노동단체 5 (9.6%) 종교단체 6 (11.5%) 학생조직 3 (5.8%) 문화·통신조직 5 (9.6%) 주민조직 5 (9.6%) 인권조직 4 (7.7%) 여성 및 성적소수자조직 6 (11.5%)
간접회원수	대략 6만 명	대략 20만 명

* 출처 : 陳健民(2010, 218)

2004년 조직의 장기적인 발전전망과 관련하여 공식 등록단체로 조직을 운영함으로써 다양한 친민주주의 단체들의 참여를 유도하고 시민적 정치적 권리의 확보를 위해 투쟁하는 단체로의 변화해야 한다는 제안이 있었다. 민간인권전선 총회에서 이 문제가 논의되었으나 2004년 8월 14일 회원들에 의해 부결되었다(民間人權陣線消息, 2003. 8. 18). 다수의 참여단체들은 민간인권전선을 등록단체로 공식화하여 운영하기보다는 임의단체로 유지하는 것을 더 선호했다. 민간인권전선의 참여단체들은 민간인권전선이 공식조직이 되면 서기국이나 공식조직에 그들의 자원과 시간을 충당해야 하는 것을 꺼렸다. 장기적인 동지적 관계를 유지하기에는 소규모 단체들과 민주당과의 신뢰가 부족

했다. 그래서 일부 참여단체들은 민간인권전선이라는 또 다른 공식조직의 회원이 되기보다는 그들 조직의 독자성을 유지할 수 있도록 정치적 문제나 헌법적 문제보다는 인권감시와 같은 문제에만 집중해야 한다고 생각했다. 그들 역시 임의조직 형태를 공식조직보다 더 선호했다(黃偉國과의 인터뷰, 2010. 7. 9).

이러한 임의조직형태는 장기적인 운동을 지탱하기 어려운 조직형태라는 것이 입증되었다. 2004년 7월 이후 홍콩의 민주화 운동은 퇴조를 보이기 시작했다. 민주당은 2004년 입법의회 선거에서 다른 정당에 비해 우위를 점하긴 했지만, 직능대표가 과반수인 입법의회를 지배할 정도는 아니었다(周建華 2009, 17-18). 또한 민주당은 입법의회 선거를 의식해 2004년 중반 발생했던 수많은 사회운동에 참여하지 않았다. 2004년 4월, 전국인민대표대회 상무위는 2007년과 2008년 치러지는 홍콩 선거에서 전면 직선제 실시가능성을 일축했다. 민주당은 2004년 입법의회 선거에서 만족스럽지 못한 결과를 얻음으로써 민주화운동의 동력을 급격히 상실한다(周建華 2009, 20). 2004년 말 민간인권전선은 민주화를 주도할 어떠한 명분이나 활동도 보여주지 못한 채 2005년에 접어들면 내부 참여그룹들 간의 갈등만 전면화 된다.

대표적인 내부투쟁이 2005년 7·1시위 방향을 둘러싼 내부갈등이었다. 민간인권전선 총회에서 게이와 레즈비언 단체들이 2005년 7·1시위를 주도적으로 이끌어갈 지도그룹으로 결정되자 민간인권전선에 참여하는 종교단체들이 이 결정에 집단적으로 반발했다. 민간인권전선에 참여했던 인권단체들은 종교단체들이 동성애단체들이 민간인권전선의 지도그룹으로 참여하는 것을 반대하는 행위와 태도야말로 민간인권전선이 싸워야 할 대상이라고 선언해버린다. 결국 민간인권전선의 참여단체들은 게이와 레즈비언의 지도그룹 참여를 찬성하는 단체들과 반대하는 단체들이 상대방을 설득하는데 실패함으로써 일부

종교단체들이 불참한 채 2005년 7·1시위 2주년 기념행사를 진행하게 된다(民間人權陣線消息, 2005. 7. 1).

민간인권전선의 경험은 홍콩의 시민사회가 겪고 있는 어려움을 설명해 준다. 홍콩의 시민사회가 활성화되고 다원적 참여구조를 형성하고 있음에도 불구하고 시민사회조직들의 취약한 자원과 느슨한 수평적 연대는 홍콩 시민사회의 참여정치구조를 특징짓는 요인이다. 1970년대와 80년대 개혁주의 성향의 단체들은 비슷한 지향을 공유하고 있었기 때문에 쉽게 전국적인 운동으로 전환할 수 있었지만, 1980년대 이후에는 각 부문별로 사회운동이 진화하면서 시민사회에 대해서도 보다 원칙적이고 윤리적 시각으로 접근하기 시작했다. 시민사회조직들과 정당 간 신뢰 부족은 전국적인 영향력을 갖는 공식조직을 형성하는데 어려움을 초래했고, 홍콩의 시민사회운동이 근본적 민주개혁운동으로 전진하는데 장애요인이 되었다. 시민사회조직들 간의 이념적 성향 차이는 보다 근본적인 제도개혁을 요구하는 대신 기껏해야 조직의 자구책 차원에서 시민운동을 전개하거나 공적인 영향력의 공간을 유지하거나 소폭 확장하는 수준에 그치고 있다는 한계가 있다.

운동조직형태로서 임시연합전선은 시민사회조직들의 이념적 차별성에 따른 불가피한 선택의 결과였다. 유연한 운동조직 형태는 참가자들로 하여금 그들의 자발적인 선택에 따라 연합전선에 참여하거나 떠날 수 있도록 하기 때문에 상대적으로 비용을 절감할 수 있고 장기적인 헌신을 가능케 하고 유연하고 즉각적인 참여정치를 가능케 한다는 장점이 있다. 그러나 참여의 지속성을 어렵게 하고, 특정 사안에 대한 비판과 저항을 넘어선 대안 제시나 대안세력의 성장을 어렵게 한다는 단점이 있다. 그런 점에서 2003-4년 민간인권전선의 경험은 전국적인 운동을 지도하는 조직형태로서의 강점과 약점을 동시에 보여준다. 연합조직과 같은 유연하고 유기적인 조직형태를 활용하는 참여정치는

다양한 사회 부문과 이데올로기의 차이를 극복하고 참여자(집단)의 수를 최대화할 수 있다는 장점이 있지만, 안정적인 핵심 지도단체 혹은 연합조직 내의 리더십을 만들어 내는 데는 취약하다. 안정적이고 동원할 수 있는 자원을 가진 지도부가 없는 연합전선은 실제로는 정치적 환경이나 동원자원을 갖춘 개별 단체에 의존하는 경우가 많고 장기간 운동이 지속되기 어렵다는 단점이 있다. 유연한 조직형태는 국가안전조례 반대투쟁과 같이 시민사회의 권리 침해에 저항하기 위한 단기동맹으로서는 효과적이지만 장기적인 정치개혁이나 헌법 개정과 같은 과제의 수행에는 무기력했다.

5. 맺음말

2003년 7·1시위는 홍콩의 시민사회운동에 많은 의미와 과제를 남겼다. 우선, 7·1시위를 통해 국가안전조례 입법을 무기한 연기시키는 성과를 거두었다. 2003년 9월 5일 홍콩 행정청은 국가안전조례 제정안을 폐기했는데, 이는 2004년 입법의회 선거에서 친정부 정당이 타격을 받지 않도록 하기 위함이었다. 장기적으로 국가안전조례 반대운동은 각 지구별 정치참여를 촉진시켰고 민주주의 운동에 새로운 생명을 불어넣었다. 홍콩의 대중들은 물론 시민사회조직들에게 참여의 부재와 낮은 정치적 효능감의 악순환을 깨뜨리고 보다 많은 사람들이 민주주의 운동의 다음 단계에 동참할 수 있도록 했다는 점도 간과할 수 없다. 특히 그 동안 홍콩 정치의 방관자 집단이었던 전문직과 중간계급의 전례 없는 참여가 이루어졌다. 새로운 여론 주도층의 부상은 홍콩의 허약한 민주주의 운동에 활력을 불어넣었다는 점에서 의미 있는 성과였다.

그러나 국가안전조례 반대투쟁은 과제도 남겼다. 국가안전조례 반대투쟁을 수행하기 위해 민간인권전선이라는 연합전선을 구축하여 다양한 이념적 지향을 갖고 있는 시민사회조직들을 하나의 조직으로 결집시켜 반대운동을 전개했다. 민간인권전선은 임시조직이라는 점, 그리고 이슈가 발생할 때 결성된 연합조직이라는 성격이 긍정적으로 작용하여 시민사회와 정치사회간의 우호적인 협력관계를 통한 연대투쟁의 성공사례였다. 그렇지만 느슨한 연합전선형태의 참여정치가 갖는 한계도 동시에 보여주었다. 특히 정치사회와 시민사회 간의 신뢰 부족은 전국적인 영향력을 갖는 공식조직의 형성을 어렵게 했고, 홍콩의 시민사회운동이 홍콩 정치체제의 근본적 민주화운동으로 전진을 지체시키는 요인이 되었다. 그렇지만 이론적으로 민간인권전선과 같은 참여정치의 형태는 제도화만이 민주화의 목표이고 정도라는 고정관념을 탈피하는데 많은 도움을 준다. 오히려 제도화된 영역을 넘어서는 비제도화되고 탈제도화된 흐름과 경향들이 시민사회의 활성화와 참여정치의 전진에 기여할 수 있는 부분이 크다는 것을 민간인권전선이 그 가능성을 보여주었다고 할 수 있다.

1980년대 이후 홍콩의 시민사회운동의 전개과정을 통해 확인할 수 있는 사실은 홍콩 시민사회와 시민사회운동의 변화과정은 참여정치의 형태와 밀접히 연관되어 있다는 점이다. 풀뿌리 주민운동조직, 민생관련단체, 신사회운동단체, 임시연합조직 등 참여정치의 형태가 시민운동의 성격을 결정하는 경우가 많았고, 특히 시민사회의 대항조직의 한계가 홍콩의 제도개혁이나 헌정개혁과 같은 근본적이고 구조적인 개혁이 지지부진한 중요한 원인 중의 하나라는 사실이다. 국가안전조례 파동은 이 두 가지 사실을 분명하게 확인시켜준 사건으로서 홍콩 시민사회와 시민운동, 그리고 참여정치의 현주소를 확인시켜 주었다.

(2012년 4월 3일 접수, 5월 1일 심사완료, 5월 14일 게재확정)

참고문헌

- 김인. 2003. “홍콩 기본법23조 관련 입법 추진과 연기.” 『월간아태지역동향』 2003년 10월. 5-11.
- 박해광. 2010. “한국 시민사회의 참여정치 구조.” 『민주주의와 인권』 10(2). 5-48.
- 하버마스, 유르겐. 2004. 『공론장의 구조변동』. 서울: 나남출판.
- Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region in Yash Ghai. 2009. Hong Kong’s New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Chan, Joseph and Robert Chung. 2003. “Who can Mobilize 500,000 people onto the Streets?” *Hong Kong Economic Journal*. July 15, 2003(<http://hkupop.hku.hk/english/columns/columns22.html>).
- Chiu, Stephen W. K. and Hung Ho-fung. 1999. “State Building and Rural Stability.” in Ngo Tak-wing. eds. *Hong Kong’s History: State and Society under Colonial Rule*. New York: Routledge.
- Fung, Ho-lap. 1990. “A Review on Social Action.” Hong Kong Council of Civil Services. eds. *Community Development Resource Book 1991-1992*. Hong Kong: Hong Kong Council of Civil Services.
- Kamrava, Mehran and O’Mora, Frank. 1998. “Civil Society and Democratization in Comparative Perspective: Latin America and the Middle East.” *Third World Quarterly*. vol.19, no.5. 215-224.
- King, Ambrose. 1975. “Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grassroots Level.” *Asian Survey*, vol.15, no.5. 422-439.
- Lam, Wai-man. 2004. *Understanding the Political Culture of Hong Kong: The Paradox of Activism*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Lau, Siu-kai. 1984. *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: Chinese University Press.

- Lui, Tai-lok and Chiu Wing-kai. 2000. "Changing Political Opportunities and the Shaping of Collective Action: Social Movements in Hong Kong." in Chiu Wing-kai and Lui Tai-lok. eds. *The Dynamics of Social Movement in Hong Kong*. Hong Kong: University of Hong Kong Press.
- Luk, Kit-Ling, 1994. "New Social Action Appealing for the Force of the Masses." *Community Development Resources Handbook*, 1993-1994. Hong Kong: Hong Kong Council of Social Services.
- Mok, Hing-luen and Yu, Sam, W. K. 1996. "Rethinking New Social Action in Hong Kong." *Community Development Resource Book 1995-1996: Community Development, Challenges and Change*. Hong Kong: Hong Kong Council of Social Services.
- Public Policy Research Center. 1985. *War of Position: The Past and Future of the District Boards*. Hong Kong: Wide Angle Press.
- Scott, Ian. 1989. *Political Changes and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wesley-Smith, Peter. 1998. *An Introduction to the Hong Kong Legal System*. NY: Oxford University Press.
- Yung, Betty. 2008. *Hong Kong's Housing Policy*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Wong, Wai-kwok. 1997. "Can Co-optation Win Over the Hong Kong People? China's United Front Work in Hong Kong Since 1984." *Issues and Studies*. vol.33, no.5. 21-32.
- Wong, Wai-kwok. 2003. "People's Power in Power?: Hong Kong's Political Development and the July Rally." *eastasia.at*. vol.2, no.1, July 2003. 6-13.
- 民間人權陣線消息, 2003年-2005年 各戶.
- 劉清泉·賴基之. 1997. 一國兩制. 香港: 三聯書店.
- 李燕萍. 2005. "一國兩制基本國策論略." 一國兩制研究. 第8期. 澳門: 澳門理工學院
- 傅思明. 2010. 香港特別行政區行政主導政治體制. 北京: 中國民主法制出版社.

鄭宇碩·雷競璇. 1995. 香港政治與選舉. 香港: 牛津大學出版社.
周建華. 2009. 香港政党与選舉政治(1997-2008). 广州: 中山大學出版社.
陳健民. 2010. 走向公民社會: 中港的經驗與挑戰. 香港: 上書局.
陳健民·徐承恩. 2008. 一國兩制. 香港: 進一步多媒體.
陳水扁. 2003. “香港一國兩制已向一國傾斜兩制消失.” 大紀元, 2003. 7. 15.
陳弘毅. 2003. “投票民主派爭取普選特首.” 信報. 2003. 7. 21.
陳弘毅. 2010. 一國兩制下香港的法治探索. 香港: 中華書局.

Apple Daily. 2002. 2. 28.

Hong Kong Economic Journal. 2002. 6. 26.

Ming Pao Daily News, 2002. 12. 14

東方日報社評, 2003. 7. 2.

蘋果日報社評, 2003. 7. 2

李梓敬과의 인터뷰, 2010. 7. 9.

朱耀明과의 인터뷰, 2010. 7. 10.

黃偉國과의 이메일 인터뷰, 2010. 8. 12.

黃偉國과의 인터뷰, 2010. 7. 9.

The Rise and Fall of Civil Society and Participatory Politics in
Hong Kong
– The Political Impact of the State Security Law on Dispute

Seung-Yong Oh

Hong Kong has long enjoyed a vibrant civil society since English colonial rule, but Hong Kong has fallen short of developing full democracy after decolonization in 1997. This paper discusses the evolution of civil society movements in Hong Kong and its relations with participatory politics. It discusses the ideology, mobilization structures, internal dynamics, and relations with political society and the state of the civil society organizations (CSOs). It shows that the civil society is under multiple constraints from the state and faces own problems of organization and mobilization, weakening its impact on civil movement. The Civil Human Rights Front was effective as it allowed CSOs to mobilize their respective supporters with relatively low costs, with due respect to their individual differences. It was difficult for this organizational form to accumulate enough resources, experience or mutual trust to build a formidable movement. It also difficult to sustain a movement for institutional reform of Hong Kong's political system.

Key Words: civil society, civil society movement, participatory politics, Civil Human Rights Front, united front