

# 市民參加의 政治學

- 제 16대 총선 과정에서 나타난 쟁점을 중심으로 -

## The Politics of Citizen Participation

- With Special Reference to the Issues represented by 16th General Elections -

김진호\*  
(Kim, Jin-Ho)

### 목 차

- I. 시민단체의 낙천·낙선운동의 제기
- II. 선거와 시민운동의 정치적 역할
- III. 시민단체의 낙천·낙선운동
- IV. 시민단체의 선거참여를 위한 논의
- V. 결론

## I. 시민단체의 낙천·낙선운동의 제기

2000년 총선시민연대의 공천반대자 명단발표를 놓고 정치권 등 일부에서 '음모론'을 주장하는 가운데 낙선운동의 태동 경위와 배경에 관심이 쏠리고 있다. 태동 배경과 정황에 대한 검증을 통해 음모론의 실체에 대한 검증이 가능하기 때문이다. 총선 시민연대의 낙선운동을 추진한 인사들은 낙선운동이 지난해 여름께 처음 거론됐다고 밝히고 있다.<sup>1)</sup>

\* 제주대학교 정치외교학과 교수

1) 박원순 시민연대 상임집행위원은 2000년 1월 27일 "처음 낙선운동 이야기가 나온 것은 지난

이즈음 국회 상임위에서 시민단체가 관여한 교육관련법, 인권관련법, 복지·사회보협관련법 개혁입법안 등이 잇따라 좌절된 것도 시민단체의 '총궐기'를 촉발하는 기폭제가 됐다는 것이다. 이들이 과거와 같은 공명선거 운동에 머무르지 않고 낙천·낙선 운동이라는 '극약처방'에 나선 것도 낙후된 정치현실 때문이었다. 공명선거나 정책선거를 실현하기 위한 노력이 선거 때마다 붙어대는 지역바람으로 번번이 물거품이 되었으며 선거운동 방식이 공명정대하지 않고, 정책의 내용이 부실해도 지역명주가 주도하는 정당의 공천만 받으면 당선은 보장되는 상황이 계속되었기 때문이다.<sup>2)</sup>

시국장이 낙선운동의 필요성에 대해 발의를 했다"고 전했다. 이후 정기국회 국정감사 기간 동안 활동했던 '국정감사모니터' 시민연대 활동을 평가하는 자리에서 단순한 의정활동 모니터의 한계에 대한 지적이 잇따랐고 시민단체 내부에서 낙선운동의 필요성에 대한 공감대가 확산돼 갔다는 것이다. 이태호 총선시민연대 기획조정국장은 당시 상황과 관련해 "감시나 평가도 모두 사후약방문에 불과하다는 사실을 뼈저리게 깨달았으며, 1999년 의정 모니터활동의 교훈이 낙천·낙선운동의 직접적인 이유가 됐다"며 "무엇보다 '인적인 청산을 통한 정치개혁'이 필요하다고 봤다"고 밝혔다. 이런 분위기 속에서 1999년 10월 참여연대가 환경연합 등 5개 단체에 대해 낙선운동에 대한 본격적인 논의를 제의했고 11월에는 11개 단체가 참여한 가운데 토론회까지 열렸다. 한겨레신문, 2000년 1월28일자 참조.

- 2) 총선시민연대의 출범에서 명단 발표까지 과정은 아래와 같다. 낡은 정치판을 향한 유권자들의 엄중한 심판을 선언하면서 2000년 총선시민연대가 첫발을 내디딘 것은 1999년 말부터 선거개입 방안을 논의해 온 참여연대와 환경연합 등 4백20여 단체로 구성된 총선연대가 기자회견을 갖고 "법정에 서는 것도 불사하겠다"는 각오로 낙천·낙선운동과 선거법 87조 폐지운동 등을 천명했다. 이튿날인 13일 20만 회원의 전국 조직인 YMCA가 총선연대에 가세했고 전국적으로 '풀뿌리' 지역단체들의 참여가 이어져 총선연대의 낙천·낙선운동은 초기부터 국민적 공감대를 형성해 나갔다. 여론에 힘입은 총선연대는 낙선운동에 앞서 20일을 D-데일로 잡고 공천반대 인사 명단을 공개키로 하면서 이 작업에 역량을 집중했다. 부정부패와 비리에 연루됐거나 부정선거를 자행해온 의원, 지역감정을 부추기고 헌정질서를 무시한 채 국민의 자유와 인권을 짓밟아온 의원들을 일단 겨냥했다. 또 일은 안 하고 세비만 '꼬박꼬박' 챙기는 의정활동 불성실자, 개혁을 가로막는 낡은 정치인 등도 대상으로 거론됐다. 날이 갈수록 여론의 지지와 격려가 쏟아지면서 총선연대는 총선 정국에 '태풍의 눈'으로 떠올랐다. 처음엔 거부반응으로 일관하던 의원들이 화들짝 놀라 소명자료를 받겠다는 총선연대의 발표가 나오자마자 14일부터 팩스와 택배, 인편 등으로 서울 종로구 안국동 참여연대 사무실로 자료를 마구 밀어 넣었다. 일부 여야 중진은 몸소 사무실을 찾는 '성의'를 보였으며 이들을 포함해 무려 1백70여명에 이르는 의원들이 소명자료를 전달하는 현상이 벌어졌다. 인터넷 사이트와 사무실로 시민제보도 수 백 여 건 쏟아져 낙천리스트 선정이 간단치 않을 것임을 예고했다. 자료는 연일 산더미처럼 쌓여갔고 각 참여단체 상근자들은 밤을 지새우며 사실확인 작업을 거듭했다. 이런 가운데 17일 교수단체 소속 교수들의 낙선운동 동참 기자회견에 이어 선거법 개악과 관련, 김대중 대통령의 선거법 87조 폐지와 선거법 재협상 지시를 이끌어냈다. 그러나 선관위는 당일 시민단체의 선거개입 활동에 제동을 거는 유권해석을 내려 시민단체들의 거센 항의를 초래하기도 했다. 선거법 개악에 대한 비난여론이 가라앉지 않은 상황에서 19일 "시민단체의 선거활동은 민의"라는 대통령의 발언으로 총선연대에는 더욱 힘이 실리게 됐다. 시민단체의 낙천·낙선운동에 대한 위법성 시비는 문자 그대로 '시비거리'가 되어버린 셈이기 때문이었다. 여야 각 당이 경쟁적으로 공천과정에서 총선연대의 리스트를 반영하겠다는 뜻을 밝혀 명단이 갖는 위력이 커졌으며 일종의 '살생부'로 까지 조명을 받았다. 그만큼 책임감이 커진 총선연대는 공정성과

그리고 이러한 배경에는 급 성장한 시민단체의 위력도 무시할 수 없는 것이었다. 전국의 시민단체 관계자들이 한자리에 모여 21세기 시민운동의 방향을 모색하는 전국 시민단체대회가 1999년 26, 27일 이틀동안 서울 송파구 방이동 올림픽 파크텔에서 열렸다. '한국시민단체협의회'(공동대표 李世中)가 주최한 이 대회에는 참여연대, 경실련 등 전국 500여개의 시민단체에서 1000여명의 관계자들이 참가했다. 전국시민단체대회는 국제통화기금(IMF) 관리체제가 시작된 지 1년 만인 1998년 12월 국가위기를 극복하는데 시민사회가 어떤 역할을 해야 할지를 모색하기 위해 처음 열린 데 이어 이번이 두 번째였다. 참석자들은 대회에서 '새로운 연대로 새 천년을 열자' 는 주제로 1999년 10월 열린 서울 NGO세계대회 등 그간의 시민단체 활동에 대해 평가하고 전국의 시민단체간 교류와 협력방안을 논의했다. 10년 동안 한국의 시민운동은 분야별로 전문화하는 등 급격한 성장을 이루었고 앞으로는 시민단체들이 서울과 지방, 도시와 농촌, 나아가 국제적인 연대로 폭을 넓혀나가게 된 것이다. 환경·정치·조세개혁·복지·교육 등 21개 주제별로 열린 워크숍에서 참가자들은 지나간 세기를 반성하고 21세기 시민운동의 진로에 대해 활발한 토론을 벌였다. 참가자들은 21세기에는 주민자치가 활발해지면서 시민단체의 역할도 커질 것이고 시민단체들도 전열을 가다듬어 시민 스스로가 국가 건설의 주체가 되도록 노력해야 한다는 것이다. 대회를 마치면서 채택한 공동성명서에서 "이제 기득권 층에 의한 정치·사회 개혁에 대한 환상에서 깨어나야 한다. 시민단체들은 현재 우리 사회가 처한 상황을 엄격하게 점검하고 미래에 대한 희망적인 대안을 제시하기 위해 힘을 모을 것" 이라고 하였다.

1987년 6월 항쟁 이후 시민운동권의 대표적인 운동 방식은 90년대 전반의 '공명선거 운동'과 90년대 후반의 '정책선거 운동'이라고 할 수 있다. 그러나 이런 활동은 '지역감정'이라는 거센 바람 앞에서 거의 효과를 거두지 못하자 대안으로 '낙천·낙선 운동'을 추진하게 된 것이다.

---

객관성 시비를 없애기 위해 소명자료에 대한 사실관계 확인 등에 시간적 여유가 더 필요하다는 판단에 따라 19일 "도저히 시간 내에 검토를 끝낼 수 없다"며 발표 일정을 나흘 뒤인 24일로 미뤘다. 숨을 돌린 총선연대측은 다단계 심의를 거치며 자료를 거듭 검토하는 한편 선정기준의 세부사항과 특정인의 명단 포함 여부를 둘러싼 격론으로 밤을 지냈다. 21일부터는 집행부 일부가 아예 합숙까지 들어가 명단 선정에 신중을 기했다. 그러나 기준 적용이 쉽지 않았으며 그에 따라 경계선을 왔다갔다하는 하는 인사들이 예상 밖으로 많아 막판까지 진통은 거듭됐다. 총선연대측은 결국 당초 여론수렴 창구로만 위상을 설정한 '100인 유권자 위원회' 재소집을 결정, '배심원' 지위를 부여한 채 23일 밤 합숙을 하면서 최종적인 점검을 거쳐 이날 자정을 넘어서야 명단을 확정했다.

## Ⅱ. 선거와 시민운동의 정치적 역할

### 2.1. 선거

民意의 반영을 통하여 정치적 안정을 이룩하려는 입법부와 행정부, 즉 公職選舉에서는 여러 가지 선출방법이 있을 수 있다. 이러한 선거의 정치적 역할로는 정권이 평화적 교체, 정당성의 인정, 정책선택, 부패방지 등이 있다.

선거와 근대민주정치와는 밀접한 관련이 있다. 선거의 역사성을 보면 고대 그리스에서는 특정한 정치적 대표의 선출을 위하여 선거를 시행하였다. 중세유럽에서는 선거후(選舉候, 독일국왕을 선거하는 권리를 지닌 제후, 유력한 성직귀족과 세속제후로 고정됨. 금인칙서에 의하여 1356년 성문화됨)가 있었다. 이처럼 대표나 수장을 선출하는 방법으로 선거는 현대민주주의 이전에도 존재하고 있었다. 그러나 선거제도의 급속한 발전은 19세기 중엽이후 의회 민주정치 하에서 제한선거가 보통선거로의 이행과정을 거치면서 더욱 발달되게 되었다.

선거제도가 중요시 된 이유는 아래와 같다.

- 1) 정권의 교체가 일정한 틀에 따라서 평화적으로 이루어지는 점에 있다. 즉 정권의 평화적교체라는 의미이다. 여기에는 세습과 선거가 있을 수 있는데, 민의와 여론을 반영시키는데 선거제도가 합리적이라는 것이다.
- 2) 정치를 담당하는 사람은 정당성의 획득 없이는 정권을 유지할 수 없다는 것이다. 정당성의 인정은 복수의 정당의 후보자의 정책과 신조가 유권자인 국민의 행위에 의하여 투표로 표출되어 일정기간 정당성을 부여받게 된다는 것이다. 즉 선거는 기본적인 민주적 수속으로서 '인기투표'가 아닌 정당성을 인정받도록 해야 하는 것이다.
- 3) 선거는 공개된 복수의 정책 중에서 우선적 정책을 선택하는 것이다.
- 4) 부패방지이다. 즉 소독작용을 한다는 것이다. 대표가 임기말로 한정 할 경우에 독선 또는 부패될 경향이 있다. 선거는 매 일정기간마다 정권담당자의 자격심사 정권교차를 통하여 건전한 민주정치를 유지하는데 있다.

## 2.2. 현대사회에서 시민운동

현대사회의 성격은 19세기 후반 리버털 데모크라시에서 확립된 것이다. 그 정치제도로서 리버털리즘 하에 형성된 여러 제도를 계승한 것이다. 예를 들면 입헌주의, 의회주의, 선거제, 정당제, 지방자치 등등이다. 데모크라시와 연결됨으로써 생긴 변화는 귀족 시민의 특권이 기본적 인권으로, 제한 선거제가 보통선거제로 양적 확대를 가져오게 되었다. 리버털리즘의 원리인 정치적 토론에 대한 신뢰는 자유 민주주의에 계승되어 권력남용방지를 위한 합리적인 장치를 마련하고 있다.

리버털리즘의 또 다른 측면인 경제적 요인은 유권자 중심의 이해중심에서 출발한다. 그 주체로는 '재산과 교양'을 가진 시민이다. 교양은 재산이 가져다주는 여가와 연관이 되어있다고 할 수 있다. 시민의 기본적 속성은 有産者이다. 재산을 갖는다는 것은 각 시민의 선택에 따라 자유롭게 행복을 추구할 수 있다는 것이다. 비합리적인 권력은 자유스런 행복의 추구를 저해할 위험성이 크다는 것으로 권력이 합리화될 필요가 있다. 시민의 행동이란 합리적으로 목적에 적합한 수단을 추구한다. 시민상호간의 대립 분쟁을 해결하기 위해서는 이성적 토론에 바탕을 두는 것이다. 이성적 토론에 대한 신뢰는 유산자로서의 시민의 행동방식이다.

대중은 같이 소속되어 있다고 느끼는 사람들의 집단으로도 볼 수 있다. 대중의 귀속감이 기초에 있는 객관적 조건은 현대의 기술사회의 발전에 기인하는 것이다. 자본주의의 발전은 프로레타리아트를, 기술의 발전은 대중을 양산시켰다. 이러한 공업화와 도시화는 체제를 초월하여 기술적 사회의 공통적으로 나타나는 현상이다. 이러한 대중의 질적 존재로서의 자리매김을 하기 위해서는 역사적 주체로서의 가능성을 지니게 된다는 데 있다.

대중운동의 개념은 종래 다의적으로 쓰여진다. 예를 들면 마르크스주의자들은 프로레타리아트가 '계급의식을 가진 전위'의 지도하에 비프로레타리아트적 노동자의 지지를 받으면서 수행하는 革命運動으로 해석한다.

이에 반해서 대중사회론자들은 원자화되어 뿌리 없는 풀과 같은 존재로 된 사람들을 동원하여 '광신과 열광 열망과 증오와 불관용'을 낳는 社會運動을 말한다. 이 두 경우에 대중운동의 개념은 '정치적'으로 해석되고 있다. 이데올로기에 집착하지 않은 '사회과학적' 용어로서의 대중운동은 다음과 같은 여러 가지 특징을 지닌 특수한 운동이다.

- 1) 운동의 中核집단이 자연발생적으로 형성된다. 정당, 노동조합 등 기존조직이 중핵집단으로 되지 않는다.
- 2) 중핵집단을 지지하고 운동의 실천적인 에너지가 되는 외연집단이 계층, 직업, 조직 등의 여러 가지 속성을 달리하는 사람들로 구성되어 있다.
- 3) 정치적인 문제상황 속에 운동의 발생원이 있다.

이처럼 대의적 민주주의하에서는 민의를 흡수하는 방법이 제도화되어 있지만(선거, 청원 등), 실제로는 국민의 의향과 요구가 충분히 흡수되지 못하고 제도가 형해화되고 있다. 또한 압력(이익)단체를 통해서 정치가나 행정기관에 압력을 가하는 경우도 있으나 그 범위는 한정되어 있다. 따라서 많은 사람들이 조직되지 않은 채 정치과정밖에 버림받게 된다. 정치과정에 끼여들지 못한 사람들 중 일부는 정치적 무관심에 빠지는 경향이 있으나, 많은 사람들은 어떤 기회가 생겼을 때 자신이 처해있는 상황을 자각하며 실질적으로는 민의를 무시하는 '권력정치'에 대하여 강한 불만과 분노를 나타나게 되며 공통된 이해를 기층으로 자연발생적으로 집합하여 대외적인 선전과 특정목표에 대한 요구행동을 개시하게 되는데 이것이 바로 대중운동의 출현이다. 대의적 민주주의에 내재하는 결함,<sup>3)</sup> 즉 참가의 제도적인 장치에만 의존했다가는 설령 압력단체의 활동이 있더라도 정치의 게임에서 제외되고 무시되는 사람들이 많기 때문에 본래 '참가지향형'이어야 할 정치가 '권력지향형'쪽으로 빗나간다는 결함을 보충하고 바로잡기 위한 유력한 수단이 될 수 있다.

이 이외에 대중운동은 선전활동을 통해서 여론형성에 도움이 되는 점과 일정한 정형 하에서는 사회를 파멸로부터 구출하는 힘이 된다는 점 등을 그 정치적 기능으로 들 수 있다.

---

3) 장원석, "주민참여의 이론과 실제", 『濟行論叢』, 제8집(2000), pp. 28-29.

### Ⅲ. 시민단체의 낙천·낙선운동

#### 3.1. 시민단체의 선거개입에 대한 논란

##### 3.1.1. 긍정적인 측면

###### (1) 정당의 운영과 활동방식 변화의 계기를 마련했다.

우리 사회의 각 분야에서는 그 동안 새로운 시대의 흐름에 발맞추기 위해 많은 변화를 거듭했다. 그러나 가장 변하지 않고 그 동안의 폐습을 그냥 답습하는 것이 우리의 정치요, 우리의 정치인이라는 것이다 우리의 정치만 변하지 않았을 뿐 아니라 우리의 국회 그리고 우리의 정당도 그리 변하지 않았다. 그리고 정당과 국회가 변하지 않은 것은 우리의 선거운동이 바뀌지 않고, 선거에 드는 돈이 크게 변하지 않고, 또 선거에 대한 일반 유권자의 관념이 크게 변하지 않고, 결국 선거에서 선출되는 국회의원의 행동양식이나 사고방식이 달라진 데가 없는 데 있다. 가장 중요한 일만 있으면 여야가 당리당략에 의해 서로 싸우느라고 국회도 열지 못하고, 국정심의에 때를 놓치는 경우가 허다하다. 국민은 여야가 합심하여 생산적인 국회의 운영을 기대했으나 선거만 끝나고 나면 으레 선거가 불법적으로 치러졌다고 서로를 공박해 왔다.

이대로 해서는 변화하는 21세기의 새로운 흐름에, 새로운 시대에 발을 맞출 수 없고, 우리 정치는 국민으로부터 외면 당하고 시대정신에서 낙오할 뿐이다. 더욱이 고비용 저효율의 우리 정치 관행과 제도에 일대 변화가 있어야 한다. 우리 정치가 더욱 깨끗하고 투명해야 그 제도에 대한 국민의 지지를 얻을 수 있다. 우리 국회와 우리의 정치 그리고 우리의 정당이 오늘 같은 이러한 상태에서는 우리 국민들은 “우리 국회의원의 손에 의해서” 보다 “우리의 손으로 직접 결정해야 한다”고 주장할는지 모른다. 그러므로 우리는 더욱 깨끗하고 투명한 방향으로 우리 정치를 바꾸고 변화시키고 개혁해야 한다.

###### (2) 시대적인 당위성이다.

그리고 우리 정치의 제일 선에서 정당을 이끌고 국정을 책임지고 있는 여야 정치지도자들도 새로운 각오로 새 시대의 변화의 물결에서, 그 동안의 생각에 대전환이 있어야 한다. 바로 이러한 뜻에서 우리는 그 동안의 고비용 저효율의 정치구조와 관행

을 개혁해야 한다. 정치개혁은 이 시대 우리의 과제요, 우리의 사명이다. 현재의 제도와 관행에 익숙해져 있다. 또 현재의 제도와 관행이 어느 면에서는 편할지도 모른다. 그러나 발전과 진보는 변화와 개혁에서 시작된다. 우리는 변화를 두렵게 생각하지 말고 개혁을 외면하지 말아야 한다. 개혁과 변화는 때가 있다. 바로 20세기를 마감하고 새로운 1000년을 여는 금년을 놓치지 말아야 한다. 그 동안의 발전전략에서 새로운 글로벌 시대에 맞는 개혁을 했던 것과 같이 우리 정치도 지난날의 폐습을 청산하기 위한 대담한 개혁작업을 해야 한다.

### (3) 선거문화의 개선을 위해서이다.

튼튼한 민주복지국가 되는 것이 우리의 소망이다. 이러한 민주복지국가가 의회정치의 성숙과 올바른 선거문화가 꽃을 피울 때만 가능하다. 그러나 우리의 선거와 정치의 돈이 너무 많이 들고, 만나면 싸우고 서로의 당리당락에 집착해 때를 쓰거나 억지를 부린다. 자기 몫만 생각하고 상대의 입장을 역지사지(易地思之)하여 생각할 줄 모른다. 이러한 판세에서는 정당정치도 토론문화도 생기지 않는다. 만나면 싸우고 남의 탓만 하다가 국익을 위해 꼭 해야 할 일은 때를 놓치고 만다. 선거를 통해 정권이 몇 번 바뀌었는데도 국회의 모습이나 선거의 풍토는 크게 달라진 것이 없다.

한때는 헌법이 바뀌어 국민이 대통령을 제 손으로 뽑는 직선제만 되면 우리의 정치는 순탄하리라고 믿은 때도 있었다. 또 한때는 여야 동반 당선하는 선거제도에서 1구 1인 제인 소선거구제도만 실시하면 우리의 정치가 다 해결되는 줄 믿었다. 그래서 헌법도 개정하고 소선거구제에 의한 국회의원을 뽑아 보기도 했다. 그러나 국민의 기대 가운데 출범한 그 국회의원도 과거와 전혀 다른 바 없었고 그리고 그러한 국회도 과거와 큰 차 없다는 것이 일반 서민대중의 생각이었다. 어떻게 하면 선거에 돈이 적게 들고, 올바른 사람을 뽑을 것인가 하고 생각한 나머지 법으로 선거비용을 엄격히 제한하고 선거운동도 돈 드는 정치를 막기 위해 통합 선거법을 만들고 실시해 보았다. 그러나 우리의 선거 관행과 폐습은 좀처럼 변하지 않았다. 한마디로 말하면 여전히 돈이 들고, 선출되는 사람도 그저 그 사람이 그 사람식이고, 또 모이기만 하면 떼쓰고 치고 박고 하는 불미스러운 정치가 여전히 판을 치고 있어“이렇게 되어서는 안 된다”는 생각이 국민의 공감대로 되어있다. 하나도 달라진 것이 없으니까 국민이 우리정치를 믿지 않는다.4)

### 3.1.2. 부정적인 측면

#### (1) 유권자의 혼란을 초래시키고 있다.

2000년 1월 10일 경실련이 164명의 전현직의원 및 공직자들을 공천부적격자로 발표하고 24일 총선시민연대가 67명의 공천반대 인사명단을 공개한데 이어 27일에는 정치개혁시민연대(정개련)가 '유권자가 알아야 할 15대 국회의원' 89명의 명단을 내놨다. 중복된 인원이 많지만 지금까지 3개 단체의 명단에 오른 정치인들이 모두 2백 명에 가깝다. 또 한국노총과 민주노총이 2월중 노조에 비우호적이거나 비개혁적인 낙천 낙선 대상자를 발표키로 하고 선정작업을 벌이고 있는가 하면 지역단위시민단체들도 독자적으로 명단을 공개하겠다고 선언했다. 시민, 노동단체의 백가쟁명식 발표로 총선을 앞둔 정국에 명단파동이 밀어닥치고 있다.

- 4) 여야는 시민단체의 낙천·낙선운동으로 유권자들의 선거감시 눈초리가 공천에까지 미치지 못하다 과거와는 차별화 된 공천을 약속하고 있다. 그러나 정치선진국에서 정착된 지구당 당원들의 선출에 의한 상향식 공천과는 거리가 멀다. 달라진 점이라곤 계파지분을 인정하지 않겠다는 약속이나 외부인사 또는 계파색 열은 당내 중진을 공천심사위원장에 앉히는 정도이다. 여전히 지도부 몇 명이 공천권을 사실상 틀어쥐고 있다. 시민단체와 전문가들은 이 같은 상황에서는 총재에 대한 충성심과 자금조달 능력, 지연과 학연에 따른 나눠먹기가 재현될 가능성이 높다고 지적한다. 따라서 공천제도의 근본적 해결이 있어야 정치개혁이 제 궤도에 오를 것이라고 입을 모으고 있다.◇각 당의 공천기준=민주당 총재인 김대중(金大中) 대통령은 △개혁성 △의정활동실적 △전문성 △당선가능성 △도덕성 등 5가지 기준을 제시 했다. 현역 대쪽 물갈이를 시사한 것. 그러나 공천심사특위는 이중 의정활동실적을 빼고 당발전기여도와 참신성을 추가했다. 이와 관련, 당내에서는 동교동계와 신진인사를 동시에 고려한 포석이 아니냐는 분석이 나오고 있다. 당초 시민단체의 공천반대자 명단을 상당부분 반영하겠다고 했다가 일부 공정성에 문제가 제기됨에 따라 의원들의 소명을 들어본 뒤 부정부패, 비리 등 누가 봐도 공천에서 제외할 인사를 제외하고 일부는 구제할 것으로 알려 졌다. 공천심사특위 위원장에는 계파색이 없는 장을병(張乙炳)부총재를 임명하고 영입인사인 이재정(李在禎)정책위의장과 청년대표로 김민석(金民錫)의원을 위원에 선임, 투명성과 개혁성을 가미했다. 한나라당은 △참신성 △전문성 △당선 가능성을 기준으로 제시해놓고 있다. 시민단체가 공천반대자로 뽑은 의원에 대해서는 소명서를 받은 뒤 판단하겠다고 밝혔으나 얼마나 반영될지는 미지수다. 이회창(李會昌)총재가 수 차례 '계보파괴' 원칙을 선언, 과거 야당식의 계파별 지분 배분이 사라질지 관심이이다. 이총재는 원외의 홍성우(洪性宇)변호사를 공동위원장에, 이연숙전 정무2장관을 위원에 선임하는 등 외부인사를 공천심사위에 포함시켜 공정성을 확보하고 계보를 파괴하겠다는 의욕을 보였다. 하지만 비주류층이 공천심사위 구성에 문제를 제기하면서 계파지분을 요구하고 있어 '이회창실험' 이 성공할지는 미지수다. 자민련은 아직 공천심사위를 구성하지 않았다. 낙천·낙선운동을 벌이는 시민단체와의 싸움에 당의 사활을 걸고 있기 때문이다. 음모론을 제기한 만큼 공천반대자 명단은 공천에 전혀 고려하지 않는다는 원칙을 세웠다. 내부적으로는 △당기여도 △당선가능성 △도덕성 △전문성 △참신성을 공천기준으로 정했다. 여기에 급진좌경인사 성향 배제라는 기준을 추가, '신 보수정당' 으로서의 이미지를 재고하겠다는 전략이다. 세부 항목으로 유권자 인지도, 지지도, 지역구 경쟁구도, 조직력, 재력, 지역연고, 주변평가, 당선의지, 신체조건, 학력·경력 등을 마련해 항목마다 점수를 매겨 종합평가를 방침이다. 심사위원장을 외부에서 영입, 객관성과 공정성을 높여야 한다는 소리도 나오고 있다.

**(2) 시민단체들의 '주도권 다툼식' 명단발표에 우려의 눈길을 보내는 유권자도 늘어나고 있다.**

선거운동이 허용된 노동단체도 선거운동 개시일 이전에 명단을 발표한다면 사전선거운동에 속해 역시 단속대상이 된다. 여야가 현행 선거법의 문제조항에 대한 개정작업에 나섰으나 아직 관계조항이 고쳐진 것은 아니다. 국민의 참정권을 제약하는 독소조항인 만큼 지킬 필요가 없다는 주장이나 준법투쟁에 충실해야 할 시민단체들이 경쟁하듯 실정법을 위반하고 나서는 사태는 결코 바람직스러운 일이 아니다.

**(3) 더욱이 이들 단체의 명단공개는 실정법상 위법활동이다.**

명단과동의 선두주자인 경실련에 위법판정을 내린 선관위가 총선연대와 정개련에 대해 침묵을 지키고 있는 것도 어색하거나 인지도가 가능한데도 선관위의 고발이 없다는 이유로 팔짱을 끼고 있는 검찰의 어정쩡한 자세도 문제다. 발표된 명단도 그렇다. 경실련의 명단은 심사기준의 가중치 산정이 미흡한데다 검증과정도 시간에 쫓긴 듯 옥석혼효(玉石混淆)의 흠 때문에 변별력에 문제가 있었고 총선연대는 숫자가 줄어든 대신 들어가야 할 사람이 빠졌다는 지적을 받았다. 정개련이 발표한 명단은 앞선 두 단체의 문제점을 보완하는 중간선이라는 평가를 받고 있으나 3단체의 잇단 명단 발표로 '2관왕' '3관왕'이 된 정치인들은 사색이완연하고 정당별로도 발표 때마다 회비가 엇갈리는가 하면 반발의 강도도 각기 다르다. 그러나 시민단체마다 별도의 명단을 내고 앞으로 한국노총, 민주노총에 이어 지역단체들까지 해당지역의 기피인물을 다시 공개할 경우 전국이 명단바람에 휩싸일 것으로 보인다.

**(4) 시민단체는 순수성과 도덕성 그리고 투명성이 훼손 될 가능성이 있다.**

도덕성과 신뢰성을 무기로 공직선거 후보에 대한 정확한 정보를 제공하고 낙선운동을 주도해야 시민의 단체로써 뒷말이 없을 것이다. 수백개의 시민단체가 참여하는 시민연대가 정치적인 집단으로 변질되어서는 안 된다. 불순한 의도를 가진 소수의 집단

5) 이럴 경우 명단 자체의 신선도가 떨어지는 것은 물론 신뢰도가 구설에 올라 명단공개의 효용 및 의미를 퇴색시키는 결과를 초래한다는 점도 염두에 두어야 한다. 유권자들의 알 권리를 충족시키고 부패, 무능, 저질의원을 퇴출하는 가장 효과적인 수단이라고는 하나 이렇게 여러 단체가, 그것도 실정법을 무시해 가며 제각기 나서야 하는지 의문이다. 경향 각지에서 벌어질 명단사태는 시민단체들의 순수한 의도와는 달리 이번 총선을 예상외의 혼란에 빠뜨리는 등 후유증과 부작용이 클 수도 있다는 점을 지적하고 싶다.

이 낙선운동을 주도한다는 의심을 받지 않기 위해서라도 시민단체는 순수한 시민단체로 남아야 한다. 시민단체가 다가오는 총선에서 정권을 뒤집을 정도로 파위가 막강한 집단으로 부상한다 해도 이를 정치입문의 디딤돌로 삼아서는 안 된다. 그런 의미에서 참여연대 출신이 청와대로 들어가고 명단작업이 진행된 장소가 민주당 이재정 정책위의장이 소속된 성공회 부속건물이었다는 점은 가뜩이나 트집잡기를 좋아하는 정치권으로 하여금 시민운동의 순수성에 흠집이 되는 빌미<sup>6)</sup>를 제공한 셈이다. 앞으로도 시민단체를 자신의 정계진출을 위한 출세의 발판으로 이용해서는 안될 것이다. 그렇다고 명단에 포함되었다고 반발하는 자민련의 태도도 잘한 것은 없다. 이번 낙선운동과 함께 정치권의 공천혁명도 함께 추진되어야 할 것이다.

### 3.2. 시민단체와 정치권의 쟁점

여야가 선거법('공직선거 및 선거부정 방지법') 제87조를 부분 수정하기로 한데 대해 시민단체가 강력 반발하고 나섰다. 정치권은 이에 대해 지나친 요구와 간섭이라며

- 6) 한나라당이 3일 낙천 낙선운동을 벌이고 있는 시민단체들과 현 정권간 연계설을 공식 제기하고, 자민련이 이에 가세하자 민주당은 이를 '국민들의 정치개혁 열망을 뒤집으려는 음모'라고 반박하는 등 낙천 낙선운동을 둘러싼 정치권의 공방이 재연됐다. 한나라당은 이날 대변인실 보도자료를 통해 '낙천 낙선운동을 주도하고 있는 주요 시민단체의 소속인사 상당수가 여당에 깊숙이 개입하거나, 일부 단체들이 정부로부터 거액의 지원금을 받아온 의혹이 있다'고 주장했다. 한나라당은 특히 '시사주간지 뉴스메이커가 '지은희 총선연대 상임 공동대표, 이석형 경실련 부정부패추방운동본부장 등이 민주당 전신인 국민회의 정치개혁 특위 위원으로 활동했거나 공천신청을 하는 등 현정권과 유착된 전력을 갖고 있다'고 보도한데 주목한다'며 이들 인사가 시민단체에서 즉각 물러날 것을 촉구했다. 이사철(李思哲) 대변인은 성명에서 '지난 2년 동안 집권세력과 가깝게 지내온 인물들이 주요 역할을 하는 한 시민운동의 순수성은 계속 훼손될 것'이라며 '현정권과 유착된 인사나 단체는 낙천 낙선운동에서 물러나야 마땅할 것'이라고 말했다. 자민련 이규양(李圭陽) 부대변인도 '불법적인 낙천 낙선운동을 주도하고 있는 총선시민연대 소속 단체들이 정부로부터 거액의 자금을 지원 받고 있으며, 밀접한 인적 '커넥션'을 형성하고 있음이 서서히 드러나고 있다'면서 '우리 당은 이미 언론보도를 뛰어넘는 충격적인 정보와 자료를 확보해 놓고 있으며, 이 모든 것을 빠른 시일 내에 공개할 것'이라고 주장했다. 그러나 이에 대해 민주당 정동영(鄭東泳) 대변인은 '우라도 시민단체가 발표한 명단 자체에 형평성과 객관성의 문제를 제기한 바 있으며, 일부 한나라당 의원과 가까운 인사들이 다수(명단) 선정위원에 포함돼 있는 것을 알고 있다'면서 '특히 한나라당 추천 선관위원이 대표로 있던 정개련이 낙천자 명단을 발표하는데 대해선 우리가 충분히 이의를 제기할 수 있다'고 말했다. 정 대변인은 논평에서 '그러나 이러한 사소한 시비는 정치개혁을 바라는 국민의 여망을 거스르는 것이자, 국민의 뜻을 왜곡하는 구태에 지나지 않는다'면서 '음모론으로 국민들의 정치개혁을 뒤집으려는 자체가 바로 음모이며, 시민단체에 배후가 있다면 시민이요, 국민일 뿐'이라고 말했다.

역으로 비판하는 등 정치권과 시민단체의 대립과 갈등이 갈수록 심화되고 있다. 시민단체는 정치권 비판과 선관위의 고발방침 결정<sup>7)</sup>에도 불구하고 전국적인 낙선운동을 강행할 태세여서 정치권과 시민연대간의 갈등이 어떤 형태로든 조정되지 않을 경우 16대 총선 선거운동 과정에서 일대 혼란이 일어날 것으로 전망된다.

시민단체 측은 여야가 합의안대로 법안 처리를 강행할 경우 헌법소원을 내는 동시에 시민단체 자체적으로 선거법 개정안을 만들어 국회에 제출키로 했다. 총선시민연대는 1월31일 기자회견을 갖고 “여야의 선거법 개정안은 정치권 이익을 위해 시민단체의 선거 참여 폭을 지나치게 제한하고 있다”며 “선거법 개정안을 즉각 수정해야 한다”고 주장했다. 총선연대는 선거법 개정 원칙으로,

- △단체의 선거운동을 금지한 제87조 삭제
- △선거법 제58조 선거운동 예외조항에 낙천·낙선운동을 포함<sup>8)</sup>시킬 것
- △선거운동 기관과 관계 없이 선거에 관한 의견 표현을 허용할 것
- △시민단체가 유권자와 직접 접촉할 수 있도록 보장할 것을 제시했다.

- 7) 중앙선관위는 31일 간부회의를 열어 ‘총선 시민연대’의 1월 30일 서울역 행사를 비롯한 전국 6개 도시 장외집회가 현행 선거법을 어겼다고 결론짓고 2월1일 중으로 총선시민연대 최열(崔冽)공동대표와 박원순(朴元淳)상임집행위원장 등 관계자들을 사전선거운동 위반 혐의로 검찰에 고발키로 했다. 선관위가 총선시민연대 지도자들을 고발할 경우 검찰의 수사가 불가피해 시민단체들이 강력히 반발할 것으로 보인다. 특히 총선시민연대가 기자회견을 통해 선관위의 고발방침 통보에도 불구하고 서명운동, 집회 등을 강행하고 여야 각 당을 향한 방문하는 등 저항운동을 계속하겠다고 밝혀 공권력과 시민단체의 정면 충돌이 예상된다. 선관위는 “선관위가 국회에 낸 선거법 개정안은 공천에 대한 지지·반대 의사를 언론이나 인터넷에 공개하는 것만 허용된다”면서 “총선시민연대가 집회와 가두서명을 강행해 이 범위를 넘어선 만큼 사전선거운동 위반으로 조치할 수밖에 없다”고 말했다. 선관위는 현장에서 수집한 자료를 분석한 결과 총선 시민연대가 △공천반대 명단이 적힌 유인물을 일반 유권자에게 배포하고 △66인 공천반대 강령을 발표했으며 △가두서명 운동을 벌이는 등 사실상의 선거운동을 벌였다고 밝혔다. 선관위 고위 관계자는 “총선 시민연대가 공천권이 없는 일반 시민에게 공천 반대를 주장한 것은 실질적인 선거운동에 해당한다”면서 “조치가 늦어지는 것은 자료와 증거 수집이 아직 끝나지 않았기 때문”이라고 밝혔다.
- 8) 여야의 선거법 개정안에 대해 총선연대는 헌법소원까지 불사하겠다는 강령을 반발하고 나섰다. 총선연대는 1월31일 기자회견을 갖고 “여야가 시민단체의 선거운동을 금지하는 선거법 제87조는 개정키로 했으나 사전 선거운동을 금지한 제58, 59조를 그대로 유지하고 선거운동기간에도 서명운동이나 집회는 하지 못하도록 막는 등 국민을 우롱하고 있다”고 주장했다. 총선연대는 “총선 후보나 소속 정당, 선거운동원의 과열방지를 위한 사전 선거운동 금지규정이 시민단체의 선거참여까지 옴매는 것은 국민의 참정권을 제한하는 위헌적 발상”이라고 지적했다. 총선연대는 2-3일 안에 독자적 입법안을 국회에 제출키로 했으며, 현재의 합의안이 통과될 경우 즉각 헌법소원을 내기로 했다.

상임집행위원장 백승헌 변호사는 “시민단체의 활동은 기본적으로 국민을 대상으로 하는 공익적인 선거참여 활동으로, 이익 당사자인 후보들의 ‘선거운동’과는 근본적인 차이가 있다”며 “시민단체의 활동을 동일한 기준으로 선거운동 기간에만 허용하는 것은 국민의 참정권 보장 면에서 위헌 소지가 있다”고 말했다.

총선연대는 이에 따라 서명운동, 집회 등을 계속하고 각 당을 항의 방문하는 등 선거법 재개정을 위해 모든 수단을 동원할 방침이다. 경실련도 성명서를 통해 “여야의 선거법 개정안은 선거운동 방식을 너무 협소하게 제한한 것”이라며 “사전선거운동과 관련된 제58조와 제254조를 손대지 않은 채 낙천운동을 허용하는 것은 모순”이라고 밝혔다.

여야는 30일 시민단체의 낙천 낙선운동을 금지한 선거법 제87조를 언론이나 자체 회보를 통한 명단발표 등만 제한적으로 허용하는 방향으로 개정키로 했다. 여야는 이 같은 활동이 허용되는 단체에서 바르게살기운동협의회 등 국가 또는 지방자치단체의 보조금을 받는 단체, 그리고 계모임·동창회 등 사적 모임은 제외하기로 했다. 이에 따라 현행법상 선거운동이 허용된 노동조합 외에도 전경련·경총 등 사용자단체, 업종별 이익단체들이 대부분 당선·낙선운동을 할 수 있게 돼 총선에 미칠 영향이 주목된다. 이와 별도로 시민단체는 제87조 폐지를 주장하고 있어 반발이 예상된다.

민주당 박상천(朴相千)·자민련 이금규(李肯珪)<sup>9)</sup>·한나라 당 이부영(李富榮) 총무는 3당 총무회담에서 이같이 합의한 것으로 전해졌다. 한나라 당 총무는 “유세장의 피켓시위나 가두서명·집회 등 적극적인 지지·반대행위는 금지하는 것을 법 조항에 명문화하기로 했다”고 밝혔다. 여야는 선거운동 기간 전에도 시민단체의 명단발표를 허용키로 한 것으로 알려졌다. 반면 여야는 선거구 획정안과 1인2 투표제, 석패율제 등에 관한 이견을 좁히지 못해 논란을 벌였으며 협상 마감시한이 연장될 가능성도 있다.

9) 이에 대해 여야 3당은 시민단체의 요구가 지나치다며 부정적 반응을 보였다. 여야는 선거법 제87조를 개정해 원칙적으로 단체의 선거운동을 허용하되 국가보조를 받는 국민운동단체와 이익단체, 사조직의 선거운동은 금지하며 사전선거운동과 각종 제한·금지 규정을 존속시켜야 한다는 입장을 고수했다. 자민련 이금규(李肯珪)총무는 “시민단체가 무리하게 특혜를 요구하고 있다”며 “단체의 집회, 가두행진, 서명 등을 허용할 경우 선거가 과열·혼탁해질 것라는 데 3당 총무의 의견이 대체로 일치한다”고 말했다.

#### 4. 외국의 사례 10)

시민단체가 특정 정치인에 대해 낙선 또는 지지운동을 벌이는 일은 미국 등 선진국에선 흔한 일이다. 그러나 우리는 선거법(87조)에서 노동조합 이외에 단체의 선거운동을 원칙적으로 금지하고 있다. 미국의 경우 특정 후보에 대한 공개적인 낙선운동은 개별의원들의 의정활동에 대한 정밀한 평가에서부터 출발한다. 미국의 시민단체들은 이미 1970년대부터 의회 속기록과 각종 법안에 대한 의원들의 투표 기록을 분석, 유권자에게 제공함으로써 선거에서 의원들의 책임을 물을 수 있게 하고 있다.

‘민주실천을 위한 미국인의 모임(Americans for the Democratic Action)’이 제공하는 ‘ADA스코어’와 ‘미국 보수주의자연합(American Conservative Union)’의 ‘ACU스코어’가 그것이다. 정치인의 진보·보수 성향을 측정해 유권자들에게 판단의 근거를 제공한다. 또 대표적 시민운동가 랠프 네이더가 71년 창설한 ‘퍼블릭 시티즌’의 의회감시기구인 콩그레스 워치는 소비자 권익·환경분야 등에서 20개의 주요 개혁 법

- 10) 외국 언론들은 한국에서 벌어지는 낙선 및 공천반대 운동에 큰 관심을 보이고 있다. 특히 일본의 경우 올해 총선을 앞두고 있어 관심의 폭이 더 크다. 요미우리(讀賣) 신문은 24일 한국 총선시민연대의 공천 반대 인사 명단 발표를 인터넷 신문의 국제면 머릿기사로 다뤘다. 요미우리는 지난 21일에도 국제면에서 김대중(金大中) 대통령이 새천년 민주당 창당 대회에서 시민단체의 낙선운동을 인정했다고 보도하고 이 운동이 총선 결과에 영향을 미칠 것으로 전망했다. 이 신문은 “시민단체의 낙선 및 공천반대 운동은 기존 정치에 대한 불신이 증폭되는 가운데 폭발적으로 확산되고 있다”며 “그러나 시민단체를 위장한 특정 이익단체의 난립에 따른 혼란도 우려된다”고 분석했다. 지지(時事) 통신도 22일 “한국의 총선에서 시민단체와 대학생들의 기성 정치인에 대한 반발이 최대 변수가 될 것”이라고 예측했다. 아사히(朝日) 신문은 20일자에서 “한국 여야는 시민단체의 운동에 반발하지만 유권자들의 정치인들에 대한 불만이 커지면서 어쩔 수 없이 양보하는 형국”이라고 소개했다. 유력 민간방송인 TBS는 이날 주요 뉴스로 서울을 연결해 시민단체의 움직임과 파장을 보도했다. 미국의 AP통신은 24일 한국 시민단체 4백80개로 구성된 총선연대가 한국 정치사에서 전례가 없는 낙선 및 공천 부적격자 67명의 명단을 발표했다고 보도했다. 통신은 “이같은 움직임이 정치권의 부정부패에 식상한 국민들로부터 절대적 지지를 받고 있다”며 최근 여론조사에서 5%의 지지결과가 나왔다고 전했다. 통신은 또 정치인들의 반발과 일부 의원들의 반론을 재개하기도 했다. AFP통신도 서울발로 명단 발표 내용을 자세히 전하고 특히 최근 총리직에서 물러난 김종필 전총리가 포함돼 눈길을 끈다고 보도했다. 미국의 LA타임스는 시민단체들의 공천 반대운동이 한국의 정치개혁을 이끌어 낼지도 모른다고 23일 보도했다. 이 신문은 미국에선 비영리단체들의 기피후보 발표가 별로 주목을 받지 못하지만 한국에선 시민단체들의 낙선운동이 커다란 공감대와 지지를 형성하고 있다고 보도했다. 또 경실련이 공천후보 부적격자 1백64명의 명단을 공개해 법적·정치적 논란이 일고 있다는 사실도 자세히 보도했다. 이 신문은 이런 논쟁이 유권자들의 식견을 넓혀 역사가 일천한 한국의 민주주의 얼굴을 근본적으로 바꿀 수 있을 것이라고 강조했다.

안에 대한 의원들의 찬반 여부를 물은 뒤 종합점수를 매긴다. 물론 여기서 점수가 낮은 의원은 선거가 있을 때 낙선운동 대상 1순위가 된다. 미국 시민단체들은 한발 더 나아가 직접 정치후원회를 결성한 뒤 정치자금을 모금해 자신이 지지하는 공직선거 후보자에게 기부하거나 낙선 대상 후보자의 낙선운동에 쓰기까지 한다. 미국 시민단체들의 낙선운동은 가공할 영향력을 발휘한다.

환경단체인 '환경실천위원회'는 선거 때마다 반(反) 환경적인 의원들을 선정해 '더러운 12인(Dirty Dozen)'을 발표해 왔다. 최근까지 다섯 차례에 걸쳐 낙선 대상자 52명 중 24명을 떨어뜨렸다. 또 전국 보수주의자 후원회는 80년 선거에서 가장 진보적인 상원의원 6명을 지목해 그 중 4명을 낙선시키는 위력을 보였다.

영국도 '민주주의의 원조'라는 명성에 걸맞게 특정 후보자 낙선운동을 포함한 모든 형태의 선거운동이 모든 단체 및 개인에게 무한정 허용된다. 독일의 경우는 시민단체를 대신해 언론이 주도적 역할을 담당한다.

#### IV. 바람직한 시민단체의 선거참여를 위한 논의

군소 이념정당이나 몇몇 지방에 기반을 둔 지방정당이 쉽게 나타날 수 있는 중앙당의 수도(首都)존치 요건, 지구당수의 하한선 및 지역분산 요건을 완화·삭제해야 한다. 또한 새로운 정당의 주체가 될 가능성이 많은 노동조합이나 시민단체 등의 정당 건설과 선거참여가 자유롭게 보장되어야 한다.

또한 중앙정부나 중앙정치의 개입을 최소화하기 위해서는 지방정치나 지방자치단체의 권한이나 자율성이 가능한 많이 보장되어야 하며, 중앙권력과 결합하여 지역사회를 지배하고 있는 보수적인 '지역유지' 내지 '토호'세력의 권한을 견제·약화 할 수 있도록 지방의 풀뿌리 사회가 민주화되어야 한다. 마지막으로 일반 국민들의 정치의식을 높이기 위해서는 정당중심의 지역주의적 투표 행태나 '집권당을 지지해야 지역이 발전할 수 있다'는 사고 방식 등을 교정시켜야 한다. 한국사회에서는 이러한 조건들이 충족되지 않고 있다.

1) 군소 이념정당은 커녕 (보수적인) 지역정당조차 등장하기 어려운 법과 제도가 온존하고 있다.

정당설립 요건에 관한 법 조항(정당법 제11조에서 제14조)에 의하면, 정당을 새로이 결성하기 위해서는 지구당이 30개 (국회의석이1/10)이상이어야 하고, 서울시, 광역시, 도 중 다섯 지역 이상에 분산되어야 하며 1개 시·도에 그 정당의 지구당 총수의 1/4을 초과할 수 없도록 되어있다. 이러한 조건을 갖춰 정당으로 출범한다하더라도 신생정당은 또 다른 장벽을 넘어서야 한다. 즉, 신생정당이 국회의원 선거에서 의석을 얻지 못하고, 유효득표 총수의2/100이상을 득표하지 못하면 자동으로 등록이 취소되기 때문이다.(제38조, 40조) 신생정당이 이러한 조건을 갖추기란 대단히 어렵다. 새로이 설립될 정당이 이념정당(보다 정확하게는 좌파 또는 중도좌파 정당)일 경우, 국가보안법과 공안기구 그리고 반공이데올로기가 가하는 제약도 따르게 된다.

2) 이외에도 신생정당의 결성을 어렵게 하는 다른 조건들도 있다.

예를 들면, 신생정당의 활동에 필요한 자금조달을 어렵게 하는 조항들이 있다. 기업이나 기업단체의 정치자금기부, 법인의 후원회가입과 임명의 후원회비납부는 허용하면서 노동단체의 정치자금기부와 후원회가입은 금지하고 있다.(정치자금법 제5조, 제11조, 제12조). 또한 국회의 의석을 갖지 않은 정당이나 정치단체는 국고지원과 기탁금배분의 대상에서 제외된다(정치자금법 제15조, 제17조). 그리고 기층대중과 진보세력 그리고 민주적 사회·시민단체가 정치세력화의 초기 단계의 전략으로 무소속 후보자를 낼 경우 선거운동을 전개하거나 선거자금을 마련하는 데 있어 기존 정당에 비해 절대적으로 불리한 조건에서 경쟁해야 한다. 무소속 후보자는 후보자등록을 한 이후에야 후원회를 결성하고 후원금도 받을 수 있으며, 후원회 수도 지역구 국회의원 후보자가 가질 수 있는 300인이 최고이다.(정치자금법 제5조). 게다가 선거운동기간도 대단히 짧다. 무소속 후보자는 후보등록일로부터 선거일 전날까지의 23일(대통령선거)-17일(국회의원선거와 단체장선거)-14일(지방의원선거)밖에 되지 않으면, 지역유권자들로부터의 추천장을 받는 기간을 포함하더라도 28일-22일-19일에 지나지 않는다. 그러나 정당 후보의 경우에는 평상시부터 법정선거운동 허용되는 시점까지 단합대회나 당원연수회·교육, 의정보고회(현역의원에게 유리)등을 통해 사실상 선거운동을 얼마든지 할 수 있게 되어 있다(통합선거법 제140조-145조). 여기에 덧붙여 기존 정당들은 개인·정당 연설회 등 주민과의 직접 접촉을 가능케 하는 선거운동을 최소화하고

대신 언론방송매체를 통한 선거운동을 늘리려 하고 있다. 이것은 '바람몰이'에 의존하지 않으면 안되는 신생정당이나 후보자들에게 불리한 조건으로 작용한다. 지난해에는 여야간의 합의에 의해 유급운동원의 수를 대폭 늘리고 자원봉사제를 사실상 폐지 하였다. 이것은 무소속 후보에게 불리한 조건일 수밖에 없다. 이상과 같은 법조항들은 신생정당이나 참신하고 깨끗한 정치인이 등장과 존속을 대단히 어렵게 할뿐만 아니라, 형평성이나 공정성의 원칙에도 크게 벗어난다.

### 3) 노조나 시민단체의 선거참여가 제한 또는 금지되어 있다.

98년 4월 정치관계법이 개정되면서 노조의 정치활동(즉 선거참여)은 허용되었지만, 노조와 더불어 신생정당의 주요한 주체가 될 수 있는 시민단체의 정치활동은 아직도 엄격하게 제한되어 있다. 공직선거 및 선거부정방지법 제87조에서는 “단체는 사단 재단 또는 기타 명칭의 여하를 불문하고 선거기간 중에 그 명의 또는 그 대표자의 명의로 특정 정당이나 후보자를 지지 반대하거나 지지 반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 없다”고 규정함으로써, 제86조에서 규정된(특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는) “관변”단체와 함께 시민단체들도 선거운동을 할 수 없게 되어 있다. 노조와 더불어 새로운 정당의 주요한 주체가 될 수 있다는 점에서만이 아니라, 지방 풀뿌리 사회에서 부수적인 토호세력에 의해 강력하게 지지 받고 있는 기존 정당이나 그 후보에 대해 선거기간 중 강력한 비판이나 반대의 입장을 표명함으로써 지역사회의 보수적이고 비민주적인 토호세력을 견제하고 기존 정당이나 정치인들의 비민주적인 또는 중앙집권적인 행태를 바꾸는 데 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서, 시민단체의 자유로운 선거운동은 반드시 보장되어야 한다. 기존 정당과 정치인들은 그간 집권세력에 의한 관변단체의 정치적 악용이 야기시킨 폐해 때문에 시민단체의 선거운동을 금지시켰다고 하지만, 현재로서는 시민단체가 기존 정당·정치인에 대한 가장 강력한 비판·견제·대안세력이기 때문에 이들의 정치활동을 금지시키고 있는 것이라고 생각된다.

### 4) 새로운 정당과 정당민주화의 출발점이요 기초가 되는 지방의 풀뿌리 사회가 중앙권력과 밀착된 '지역유지' 또는 '토호'들에 의해 지배되고 있다.

이들은 지방에서 지역언론사업·건설업·교육사업 등에 종사하면서 자치단체장이나 지방의회, 국회의원, 관청, 언론기관 등 지방의 권력기관에 대해서 막강한 영향력을

행사하고 있다. 이들은 공식적으로는 지역의 관변단체나 경제단체를 통해서, 비공식적으로는 각 지역의 세칭 명문고 동창회나 기관장과 단체장의 비공식 모임을 통해서 지역개발사업 등 각종 이권을 챙기고 있다. 이들은 또한 환경보전보다는 개발, 지역통합보다는 지역감정, 민주주의보다는 중앙집권적인 권위주의를 선호하기 때문에 지역주민의 적극적인 참여를 가능한 배제하고 지역개발사업 지방자치단체의 중요 정책에 막강한 통제권을 행하고 있는 중앙권력과 밀착함으로써, 기존의 정당구조와 정치행태를 온존하는데 기여하고 있다. 이러한 성격을 가진 지역유지들은 중앙정치인과 지방자치단체와 더불어 소위 '성장연합'을 구성하여 지역사회를 지배하고 있다. 기존정당과 중앙정치인들은 지역유지들의 영향력을 줄이거나 견제하기보다는 자신의 지역기반으로 삼기도 하고 선거운동의 수단으로 활용하고 있다. 김대중 정권이 들어선 이후에도 이들의 기득권을 인정하고 이들을 기득권을 인정하고 이들을 포섭하는데 혈안이 되어 있기 때문이다.<sup>11)</sup>

**5) 일반 국민들은 새로운 정당이나 정치인을 지지하거나 정당민주화를 요구하기보다는 지역감정이나 '개발논리'(또는 성장주의)에 사로잡혀 기존의 보수적이고 비민주적인 정당을 지지함으로써 새로운 정당의 등장을 어렵게 하고 기존 정당의 민주화를 저해하고 있다.**

대부분의 국민, 특히 영·호남 출신 유권자들은 민주화와 삶의 질과 관련된 정책을 기준으로 투표하지 않고 지역감정이나 자기 고장의 개발을 최우선적으로 투표해 왔다는 것은 새삼스럽게 설명할 필요조차 없을 것이다.<sup>12)</sup> 한 가지만 지적하면 지역감정과 지역개발을 최우선 적으로 고려하는 지역주민들의 투표 행태는 기존의 정당, 특히 집권당에게 유리한 결과를 가져오는 이것은 다시 새로운 정당의 등장을 어렵게 하여 기존의 정당구도를 온존·강화하는 데 기여하고 있다는 점이다. 앞에서 보듯이 선거가 축적될수록 새로운 정당이나 무소속 후보에 대한 지지는 줄어들고 있다.<sup>13)</sup> 나아가 많

11) 이에 대한 자세한 내용은 「한겨레 21」 1999년 5월 27일자 참조.

12) 지방선거에서의 지역주의적 투표행태에 대해서는, 황아란, 「1998년 6·4 지방선거분석」, 연구보고서, 1998-13(제302권), 한국지방행정연구원.

13) 지방선거의 투표에서 정당을 조금이라도 고려한 유권자가 광역단체장의 경우 57.4%, 기초단체장의 경우 53.1%, 광역의원인 경우 49.8%등으로 대부분의 선거에서 절반을 넘었다. 또한 지역경제발전을 가장 최우선적으로 고려하여 투표하는 주민들이 광역단체장의 경우 37.2%(지역간 격차 해소를 포함할 경우 42.4%), 기초단체장인 경우 51%(55%), 광역의원인 경우 45.9%(48.9%), 기초의원인 경우 46.6%(49.2%) 등으로 다른 어느 문제보다 많았다.

은 유권자들은 “지역의 발전을 위해서는 중앙정부의 지원이 필요하므로 야당 후보보다는 여당후보가 당선되어야 한다”는 주장에 찬성하였다.

이와 같은 지역주민들의 정치의식과 투표 행태는 새로운 정당의 등장을 어렵게 하고 중앙집권적이고 비민주적인 기존 정당과 토호세력의 지배력을 강화하는 데 기여하고 있음은 두말할 필요조차 없다. 한국 사회에서 지방자치의 실시에도 불구하고 정당 정치의 양태가 바뀌지 않는 또 하나의 요인은 중앙정부와 지방자치단체의 권한배분에 대한 법과 제도가 애초 만들어질 때 기존 정당과 정치인들이 주도했다는 점을 들 수 있다. 지방자치제가 도입될 당시 이들 정당과 정치인들은 국가권력, 특히 대통령직의 획득을 가장 중요한 목표로 설정하고 민주주의 실현이나 지방자치의 전면적인 실시 또는 사회경제적 민주화와 여타의 과제들은 이에 종속시키고 있었다. 또한 여당인 민자당은 권위주의적 통제의 필요성에는 야당은 그런 권위주의적인 통치에 효율적으로 대항하고 대통령직을 획득하기 위한 필요성에서 중앙당이나 당총재에게 중요한 권한을 집중시킨 정당구조와 운영방식을 택하고 있었다. 이처럼 중앙당이나 당총재 중심의 비민주적인 구조를 가진 기존 정당들은 지방자치와 관련된 법을 제정할 때 무엇보다도 국가권력(대통령직)의 획득과 기존 정당체계의 유지를 최우선적으로 고려하였다.

**6) 지방자치제의 도입은 민주화 투쟁과 맞물려 이루어졌으며, 현행 지방자치 제도는 기본적으로 제도정치권을 장악하고 있던 야당(민주당)과 여당(민자당)의 정치적 타협의 산물이었다.**

야당은 지방자치에 대한 국민적 요구를 자신의 지역에서의 권력기반 확대라는 목적을 실현하는 데 적극적으로 활용하였다. 반대로 여당은 이러한 야당과 국민의 요구를 뿌리치지 못하고 지역수준에서 최대한 기득권을 유지하는 데 주안점을 두었다. 야당은 민주주의 수호자로, 여당은 권위주의의 옹호자로 행동할 수밖에 없었다는 점에서 경쟁적이고 적대적인 관계에 놓여 있었지만, 재야세력이나 시민사회단체들을 배제하여 지방에서의 권력을 유지하거나 확대하려고 한다는 점에서는 공통의 이해관계를 가지고 있었다. 즉, 민선 단체장의 등장과 그로 인한 지방권력의 확대가 가시화 되고 이로 인해 야기되는 중앙권력의 약화에 대한 우려는 여야의 구분 없이 공통적으로 가지고 있었다. 바로 이런 우려 때문에 중앙당의 통제에서 벗어나는 지방정치인이나 새로운 정당의 등장을 억제하는 데 공동의 노력을 기우렸던 것이다. 중앙정부의 지방자치 단체에 대한 감독권을 강화하는 것, 지방의회의 권한을 강화하여 단체장과 지방의회

간의 상호견제를 강화한 것,<sup>14)</sup> 지방자치단체의 입법권을 최대한 축소한 것, 기초의원을 제외한 모든 지방공직자 후보에 대한 정당 공천권을 허용한 것 등은 모두 여야가 지방권력의 확대에 의해 권력도구가 '중앙 대 지방'의 구도로 바뀌게 되는 것을 막기 위해 '기이한 자동차'(strange bedfellow)로서 공동보조를 맞춘 결과라 할 수 있다.

이와 같은 기존 정당과 정치인들의 지방에 대한 통제권을 장악하려는 의도는 지방자치제를 도입할 때부터 지금까지 작용하고 있다. 예를 들면, IMF 체제의 등장에 따라 정치비용절감 등의 정치개혁에 대한 국민의 요구가 강해지자, 기존 정당과 정치인들은 국회의원 정수를 줄이거나 자신의 정치비용을 줄이기 위한 조치를 취하는 대신, 지방정치인(광역의원과 기초의원)의 정수를 약1/4정도 줄였으며 또한 단체장의 재임 중 국회의원직이나 대통령직 출마를 금지시키는 등 자신의 기득권을 보호하는 조치만 취했던 것이다. 기존 정당과 정치인의 새로운 정당이나 정치인에 대한 견제나 방해는 지방권력에 대해서만 나타난 것은 아니다. 중앙정치수준에서도 새로운 정당이나 정치인이 제도권에 발을 붙일 수 없도록 하거나 자신의 통제하에 두기 위해서 잠재적인 경쟁세력에게 불리하게 되어있는 정당성립 요건이나 선거운동과 관련된 법 조항(예: 시민사회단체의 선거 운동 금지 등)을 개정하지 않으려고 한다. 이처럼 민주적이고 개혁적인 새로운 정당 정치인들이 제도권에 진입하기 전에 기존 정당들이 지방자치제도를 자신의 목적에 맞게 만들어 버림으로써 지방자치기 기존의 정당구도와 당 운영방식을 바꾸는 것이 아니라 오히려 온존·강화하게 된 것이다. 이런 이유가 한국 사회에서 지방자치가 정당정치 양태에 이렇다 할 변화를 가져다주지 못한 가장 중요한 요인<sup>15)</sup>이라고 할 수 있다.

14) 다운즈(Downs)에 의하면, 하위조직 간 대립과의 경쟁이 치열할수록 권력은 조직의 상층부로 이전되는 반면 하위조직 간 협조가 잘될수록 이들에 대한 상층부의 통제력은 약화된다고 한다. 지방의회의 권한을 강화하여 지방의회와 단체장과의 상호견제가 용이하도록 한 것은 바로 이런 맥락에서 이해 될 수 있다. 또한 이것은 단체장의 지방권력의 핵심으로 등장하는 것을 막으려고 기존 정당과 정치인들의 의도가 작용한 것으로 이해될 수도 있다. 유재원 "지방자치의 정치: 정당의 역할을 중심으로," 『한국행정학보』, 28권 2호, 1994.

15) 총선 제주도민연대(상임공동대표 임문철 신부 등 6명)는 3일 오전 제주도의회 도민의 방에서 출범 기자회견을 갖고 "지역 특성에 맞게 후보자 정보공개운동을 벌여나가기로 했다"고 밝혔다. 도민연대에는 참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회와 제주경실련, 제주환경운동연합, 천주교 제주교구정의구현사제단, 민예총 제주도지회, 제주여민회, 제주YWCA 등 모두 12개 시민사회단체가 참여했다. 도민연대는 발족 선언문을 통해 "선거 때만 되면 연고주의와 소지역주의로 제주 공동체가 왜곡되고 개혁과 발전을 위한 노력은 등한시 하면서 자신들이 제주발전의 책임자임을 자처하는 낡은 정치 행태가 반복되고 있다"며 "제주지역 정치문화의 개혁과 올바른 선거문화 형성을 위해 시민사회의 힘을 결집할 것"이라고 밝혔다. 선언문은 또 후보자 정보공개운동과 제주발전의 시민적 대안을

## V. 결 론

한 국가의 정치수준은 그 나라 국민의 의식수준을 반영한다. 그러한 면에서 볼 때 우리나라의 낙후된 정치적 환경은 저질의 정치인들에 앞서 못한 국민 개개인들의 탓에서 비롯된다. 혈연, 지연, 학연들로 뭉쳐진 연고주의의 병폐에 철저히 함몰돼 아까운 한 표를 헛되이 던져버리고서도 그 책임을 느끼지 못했던 것이 우리의 현실이었다. 이러한 악순환의 연속은 끝내 정치적 무관심을 불러 일으켜 오직 정치꾼들만이 우리 사회의 모든 판을 주물럭 거리는 정치만능의 기현상을 빚어왔다. 돌이켜보면 IMF 환란 이후 국가적 위기를 극복하기 위한 뼈를 깎는 고통속에서도 정치권만은 오불관연의 자세로 정파싸움에 여념이 없었던 게 사실이다.

그러나 사태는 달라졌다. 향후 선거를 앞둔 시점에서 몇몇 과당들로 이루어진 여야의 정치집단은 나눠 먹기식 밀실담합에 의한 정치개혁 관련법들을 개악함으로써 예기치 못한 국민들의 추상같은 불호령을 맞게 될 것이다. 가히 소리 없는 선거혁명으로 비유되는 시민사회단체들의 적극적인 개입이 있게 될 것이다. 미처 사안의 심각성을 인식하지 못했던 정치권은 선관위의 유권해석과 검찰의 엄정한 법 집행을 내세워 이들의 의지를 눌러보려 했지만 결과적으로 되돌아 온 것은 '시민불복종 선언'이라는 철퇴였다. 뒤늦게 선거법 87조를 개정한다느니 정치개혁법들을 재협상 한다느니 부산을 떨고 있지만 이미 붓물이 터진 국민들의 참정권운동은 갈수록 거세지고 있다.

지금까지 국민의 정치권 무관심을 빌미로 유권자를 어린이 취급하던 여야정치인들이 그야말로 호된 시련을 겪을 판이다. 그간 우리나라의 저변에서 도도히 흐르던 성숙된 국민적 자각이 드디어 두꺼운 지각을 뚫고 용솨음쳐 흘러나오니 아무리 얼렁뚱땅 잘하는 정치꾼인들 속수무책일 수밖에 없을 것이다. 벌써 경실련이나 총선시민연대외에도 교수나 변호사 단체 등 영향력이 큰 각 직능단체들이 가세하고 있으니 밑으로부터 솟구쳐 나오는 소리 없는 아우성은 또 하나의 혁명을 예고한다. 스스로 자정의 노력을 하지 못했던 정치권은 매서운 시민단체들의 손에 의해서 가지치기를 당하는 꼴이 심히 민망스럽긴 하지만 자업자득의 업보려니 하고 순순히 받아들여야 한다.

---

제시하기 위한 활동에 역량을 집중해 나가겠다" 고 말했다. 도민연대는 다음달 안에 △후보자들에 대한 정보공개운동 △선거법 개정 등 시민서명운동 △제주지역의 발전과 관련한 시민사회 정책의제 선정 △유권자 참여단 구성 등을 하겠다고 하였다.

또한 시민단체들도 어디까지나 그들의 놀라운 힘의 원천이 국민 개개인들로부터 비롯된다는 엄연한 사실을 잊지 말아야겠다. 자칫 순순한 동기가 빚나가 노획한 정치꾼들의 술수에 휘말리는 일이 있어선 안 된다. 예를 들면 낙천 및 낙선운동의 대상자들의 선별하는 과정에 있어서 조금이라도 그릇됨이 있다면 이 또한 의도하지 않았던 폭력이 될 수도 있다. 또 하나 경계해야 할 점은 시민사회운동단체 그 자체가 정치권으로 진입하기 위한 발판구실을 할 소지를 차단해야만 한다는 것이다. 그러한 예를 우리는 대학의 운동권 지도층의 줄줄이 이어지는 정치권 입문에서 신물나게 보아왔다. 마지막으로 가능한 한 기존의 법을 준수하는 자세로 임할 때 동의의 수준은 높아진다는 명제를 지켜나가야 한다. 턱없이 부당한 법은 그것을 짓밟기에 앞서 고쳐나가는 노력이 선행돼야 한다.