

# 정치개혁과 낙천낙선운동



## 1. 들어가면서

낙천낙선운동은 유권자혁명, 유권자선거혁명, 시민사회의 정치불신입선언, 시민사회의 정치개혁 선전포고 같은 다양한 규정을 받으면서, 낙천낙선운동이 국민적 공감을 받으면서 전개되어왔다. 낙천낙선운동이 국민적 공감을 받으면서 위력을 발휘하는 만큼 기성정치권의 반발도 강하고 사회 각계에서 단순비판에서 비판적저지, 대안적 비판에 이르기까지 다양한 의견이 제기되었다. 이 글은 낙천낙선운동을 중간평가하는 의미에서 다양한 비판들을 성찰적으로 바라보면서, 낙천낙선운동의 향후 전개과정에서 제기되는 쟁점들을 분석해보고자 하는 글이다.

### 조희연

성공회대 시민사회복지대학원  
NGO학과 교수

## 2. 정치개혁으로서의 낙천낙선운동의 구조적 배경

먼저 낙천낙선운동과 같이 시민사회가 주도하는 정치개혁운동이 어떤 배경에서 전개되는가를 구조적 관점에서 살펴보기로 하자.

필자가 볼 때, 정치개혁을 요구하는 시민사회의 반란은 시민사회의 활성화와 변화에 부응하지 못하는 '정치지체(遲滯)' 혹은 정당지체에서 말미암는 것이라고 생각된다. 한 사회의 경제적 조건이나 시민사회는 급속하게 변화하는데, 정치나 정당의 운영양식은 이러한 경제나 시민사회와의 불일치 속에서 그것을 반영하지 못하는 채로 존재하는 것을 우리는 정치지체(political lag) 혹은 정당지체로 표현할 수 있다<sup>1)</sup>.

이처럼 정치와 정당이 지체되어 있기 때문에 한편으로는 국민들로부터 엄청난 불신과 증오를 받게 되고, 다른 한편으로는 개혁과 변화를 요구하는 강렬한 압력과 관심의 대상이 되게 된다. 우리의 현실이 바로 이것이다. 이러한 정치지체 현상은 권위주의질서에서 민주주의질서로 이행하는 '민주주의 이행'(democratic transition)의 과도기적 국면에서 특히 두드러진다. 정치개혁에는 정부 주도형과 정치권 주도형, 시민사회 주도형의 3

가지 유형으로 나눌 수 있다. 정부주도형은 과거 권위주의정권이 답습한 것으로서 현실성이 없으며, 정치권 주도형은 불가능하다는 판단 위에서 시민사회 주도형의 정치개혁운동이 촉발되고 있다고 할 수 있다.

이처럼 '대의(代議)' 기구로서의 정당이 시민사회의 의견을 반영하는 대의기구로서의 역할을 제대로 수행하지 못하기 때문에, 시민사회운동단체가 시민사회의 의견을 반영하는 일종의 '대의의 대행(代行)' 현상이 나타나게 된다. 낙천낙선운동은 어떤 점에서 기성정당들의 대의기능이 제대로 수행되지 못하는 데 대한 시민사회의 반란이자 기성정당의 불구회된 '대표자(representative) 선발' 기제에 대한 시민사회단체의 '대리선발'이라고 표현할 수 있다.

제도적으로 '권한을 위임받지 못한' 시민사회단체가 제도적으로 권한을 위임받은 정당에 대해 개혁을 요구하는 일종의 '대의의 대행(代行)' 현상은 자기정화능력을 갖지 못한 정당의 불구성(不具性)에 대한 슬픈 증언이자 처절한 요구이다. 이것은 물론 정치의 위기이다. 그러나 그것은 구(舊)정치의 위기일 뿐이며, 신(新)정치를 위한 산고에 다름아니다. 이런 점에서 현재의 싸움은 부패한 정치인과 시민사회단체의 싸움도 아니고, 자민련과

1) 근대화과정에서 나타나는 사회 각 층위 간의 변화속도의 불일치를 표현하기 위하여 W. Ogburn은 문화지체(cultural lag)이라는 개념을 사용한다. 경제적·기술적 변화속도에 비해 문화적 변화의 속도가 뒤지는 것을 의미한다.

시민사회단체 간의 싸움은 더더욱 아니다. 그것은 새 정치를 향한 국민적 열망과 구정치를 고수하려는 정치권과의 싸움이며, 닫힌 정치·배제의 정치를 고수하려는 구 정치와 열린 정치·참여의 정치를 요구하는 유권자들의 싸움이라고 생각된다. 우리가 공천부적격자 개개인의 항변이나 음모론 같은 반발을 넘어, 새로운 정치문화를 만들어가는 거대한 행진을 시작해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

제2의 시민사회 반란이라고도 일컬어지는 낙천낙선운동과 그것에 대한 국민적 지지 속에서, 우리는 새로운 정치 나아가 새로운 민주적 국가운영양식에 대한 요구를 읽을 수 있어야 한다고 생각한다. 시민사회의 반란이란 그만큼 각성된 시민들이 비약적으로 많아지고 그만큼 시민사회가 활성화된다는 것을 의미한다.

87년 이후 우리 사회가 민주개혁의 과도기에 있다고 할 때, 민주개혁이 가져오는 가장 중요한 변화는 국가권력에 억눌려 있던 시민사회의 독자화와 활성화이다. 우리 사회의 탈(脫)권위주의화에 따르는 시민사회의 활성화, 그러나 그것을 반영하지 못하는 정치와 정당에 대한 반란이다<sup>2)</sup>.

탈권위주의화에 따르는 시민사회의 활성화는 다양한 변화를 포괄한다. 먼저 탈

권위주의화는 기존의 국가권력이 갖고 있던 압도적 사회통제력이 현저하게 약화되는 것을 의미하고, 이는 다양한 사회적 힘과 목소리를 분출시키고, 공익적·사익적 이익을 중심으로 하는 시민들의 자발적 조직화를 촉발하게 된다. 이 과정에서 구(舊) 국가권력을 지탱하고 있었던 거대 조직들의 장악력은 약화되고 작은 조직들, 풀뿌리 조직들의 목소리와 위상은 현저하게 강화된다. 전에는 문제되지 않았던 많은 문제들이 주민들에 의해 문제화되게 된다. 이러한 흐름들을 넓은 의미에서 '생활정치'(life politics)의 활성화라고 표현할 수 있다.

시민사회의 활성화에서 빠뜨릴 수 없는 것은 다양한 사회적·계급적 운동들의 활성화이다. 87년 6월 항쟁의 여진 속에서 분출된 노동자대투쟁은 노동운동의 정치적·조직적 발전의 출발점이었고 이는 노동자가 거대한 사회적 세력으로 성장하는 계기가 된다. 제도정치와 구별되는 '계급정치'가 활성화되게 된 것이다. 문제는 제도정치가 바로 이러한 풀뿌리 정치 및 생활정치, '계급정치'와 극단적으로 피리된 채로 존재한다는 점이다.

활성화된 시민사회가 존재해도 정당은 정당대로 내물라라고 존재할 수도 있다. 그러나 문제는 활성화된 시민사회가 단순히 '무정형'의 시민사회로 머물지 않고

2) 이른바 '위로부터의 보수적 민주화'의 경로에서 이러한 정치지체 현상은 더욱 두드러지게 된다. 87년 6월 항쟁 이전에는 '위로부터의 보수적 민주화'의 경로와 '아래로부터의 급진적 민주화'의 경로가 각축하고 있었다. 그러나 전자가 지배적인 것이 되면서, 기성의 정치세력들이 이니셔티브를 상실하지 않는 기조 위에서 민주주의 이행이 진행되게 된다.

역동적인 네트워크 속에서 새로운 연대성이 발현된다는 점이다. 탈권위주의화의 과정에서 이전의 거대조직들 간의 고정화된 관계에 비해 네트워크형 관계들의 역동성이 두드러지게 된다. 과거에는 수(數)를 중심으로 하는 경성(硬性)조직 중심의 운동에서 네트워크형 조직이 갖는 역동성과 동원력도 무시할 수 없는 것이 되고 있다. 이번 낙천낙선운동 속에서 바로 이러한 유연하고 개방적인 네트워크형 관계의 중요성을 읽을 수 있다. 이러한 네트워크화에 있어서 정보의 중요성이 크다. 특별히 공신력있는 정보가 갖는 파괴력과 파급력이다. 공천부적격자라는 정보와, 정보를 제공하는 시민사회 단체의 공신력이 맞아떨어지면서 나타나 는 폭발적 현상을 우리는 발견하게 된다. 정보를 중심으로 전자적 네트워크에 익숙하여 있는 네티즌들의 폭발적인 관심도 이와 연관이 있다고 생각된다.

이처럼 탈권위주의화에 따르는 시민사회의 변화는 구정당질서의 기반 자체를 위협하게 된다. 탈권위주의화에 수반되는 변화들, 생활정치와 활성화, 계급정치의 활성화, 정보를 매개로 하는 네트워크형 관계의 확산 등 시민사회의 변화에도 불구하고, 한국정치는 새로운 '소통의 정치'로 거듭나지 못하고 고착되어 왔다<sup>3)</sup>.

시민사회와의 소통성(疏通性)을 상실한 정치에 대한 반란을 낙천낙선운동에서 읽을 수 있다. 이러한 소통성은 시민사회의 새로운 사회적 집단이 정치세력화하는 것에 대한 개방성<sup>4)</sup>

제도정당 내에서의 인적인 교제와 대류, 정당에 의한 시민사회의 의견 반영능력 제고 같은 것을 들 수 있다. 이런 점에서 기성정당은 시민사회와의 소통성을 상실하였고 기성정치인들 간의 정치카르텔로 유지되어왔다. 물론 구(舊) 정치카르텔은 약간 씩 새로운 인물을 수혈하는 정도에서 자기변화를 시도하였다. 그러나 그러한 제한된 자기변화르 머물렀고, 그 결과 기성정치인과 기성정당의 정치독점과 정치카르텔이 사회운영능력을 상실한 지점에 이르렀던 것이다.

이처럼 시민사회의 활성화와 괴리된 채로 존재하는 정치와 정당, 바로 그것이 사회발전의 병목지점이 되었다는 것이다. 활성화된 시민사회를 반영하지 못하는 정치, 시민사회와 소통하지 못하는 정치에 대한 불신이 바로 '불법적인' 공천 반대운동에 대한 국민적 공감을 낳는 근본원인이라고 생각된다. 도도한 사회변화에도 불구하고, 정당은 기존 체질로 존재하게 되고 여기서 정당개혁, 정치개혁은 최대의 화두가 되고, 시민사회가 이를

3) 제도정당들을 중심으로 전개되는 제도정치가 정체성의 정치 혹은 영향력의 정치로 불리는 시민사회 내에서의 생활정치(삶의 정치, life politics, A. Giddens, 1994, Beyond Left and Right, London: Polity Press)를 최소한의 소통성을 갖지 못하고, 또한 다양한 계급관계에 기초하여 이루어지는 계급정치를 반영하지 못할 때, 시민사회와 제도정치의 괴리는 심화되게 된다.

4) 제도정치권의 진입장벽을 의미한다.

강제하는 새로운 행진에 나서지 않을 수 없는 상황을 만들어내게 된다.

### 3. 낙천낙선운동의 전개

그럼 낙천낙선운동의 전개과정에 대해 살펴보기로 하자. 그동안 시민사회단체의 정치개혁운동은 주로 의정감사의 형태로 전개되었다. 이러한 의정감시운동은 99년 정기국회에서 국정감사 모니터 운동을 거치면서 한단계 발전되어 간다. 국감모니터 결과가 언론에 발표되자 국회의원들은 격렬한 반발을 하였고 심지어 상임위원회 방청을 금지시키는 조치를 취하기도 하였다. 낙천낙선운동에 대한 구상과 계획은 이러한 국감모니터 과정에서 나타났다고 할 수 있다.

낙천낙선운동은 1월 10일 경제정의실천시민연합이 일차로 164명의 총선 부적격자 명단을 발표한 데 이어, 2000년 1

월 24일 500여개의 전국적 시민사회단체로 구성된 총선시민연대가 66명의 공천부적격자 명단을 발표하는 형태로 구체화되었다. 그후 1월 27일 '유권자가 알아야 할 15대 국회의원'이라는 이름으로 정치개혁시민연대가 89명의 명단을 발표하였다. 그후 2월 2일에는 총선시민연대가 2차 공천부적격자 명단을 발표하였다. 총선시민연대에 의해 공천부적격자로 발표된 명단의 내역은 다음 표와 같다.

시민사회운동의 낙천낙선운동에 대하여, 기성정치권의 반발은 예상했던 것보다 더욱 거세게 나타나고 있다. 낙천낙선운동이 기성정당 및 국회의원에 대한 근본적인 불신을 담고 있던 만큼, 이에 대한 정당 및 개인들의 반발은 대단히 크게 나타났다. 상대적으로 낙천낙선운동에 대하여 민주당이 개방적인 태도를 보이고 있으나, 이 역시 당 중진들이 대거 포함되면서 후퇴하는 입장을 보여

구분	일시	선발 모집단	규모	정당별 구성	기준								
1차 낙천 낙선 인사	2000. 1.24.	15대 국회의원 (329명)	66명	<table border="1"> <tr> <td>명민주당</td> <td>16명</td> </tr> <tr> <td>한나라당</td> <td>29명</td> </tr> <tr> <td>자민련</td> <td>16명</td> </tr> <tr> <td>무소속</td> <td>5명</td> </tr> </table>	명민주당	16명	한나라당	29명	자민련	16명	무소속	5명	부패전력, 선거법 위반, 현정질서 파괴 등을 추기준으로 하고 지역감정 선 등, 의정활동 등을 보조기준으로 활용
명민주당	16명												
한나라당	29명												
자민련	16명												
무소속	5명												
2차 낙천 낙선 인사	2000. 2.2.	전직 국회의원 원외 출마여성자 중 유력자 600여(준의원, 정치자금 이상 고위공직자, 기타 출마가 확실 한 유력인사), 1차 때 누락된 15대 국회의원	46명(15 대 의원 6인+원 외인사 40인)	15 다 의원 6명(민주당 2명, 한나라당 4명), 원외인사: 정 당 구별이 중요하지 않음.	1차의 동일								

주고 있다.

부패사건과 관련하여 낙천대상자로 선정된 의원들의 경우 개인적 항변을 하고 있다<sup>5)</sup>. 낙천낙선운동에 대한 정치권의 집단적 반발은 '음모론'이나 '연계설'('유착설') 같은 정치적 공세로 나타나고 있다. 낙천낙선운동에 대하여, 자민련에서는 시민사회단체의 배후에 청와대 및 민주당 일부 인사가 있다는 음모론을 들고 나왔고, 한나라당은 낙천낙선운동을 주도하는 시민사회단체의 주요인사가 제2건국위원회나 부정방지대책위원회에 관계되어 있으며, 총선시민연대에 참여하고 있는 주요단체들이 정부의 재정지원을 받고 있다고 하는 소위 '연계론'을 들고 나와서 공세를 취하고 있다. 이는 낙천낙선운동이 미칠 수 있는 부정적인 정치적 효과를 최소화하기 위한 정치권의 공세의 성격이 있다고 평가된다.

음모론이나 연계론 같은 경우 기성정치권의 정치적 공방이 어떤 형태로 전개되는가를 잘 보여주고 있다. 정치권의 일반적인 공방의 패턴을 보면, 진실 여부를 관계없이 상대방을 정치적으로 공격하기 위하여 확인되지 않은 '주장'을 언론에 발표하는 방식으로 공세를 취하

고 그후에는 진실 자체는 실종되고 논란은 이전투구(泥田鬪狗)식 정치공방으로 변질되어가게 된다. 이렇게 되면 발단이 된 사안의 진실과는 관계없이 정치적 공방은 지속될 수 있게 된다. 정작 진실이 밝혀질 때 쯤에는 그 사건 자체가 정치적 중요성을 갖지 않게 되므로, 서로가 적당한 선에서 타협하고 종결시키게 된다. 이러한 기성정치권의 대표적인 공방메카니즘은 동시에 비리국회회원의 방어메카니즘이 된다. 예컨대 부패에 연루된 의원이 그것을 정치적 음모라고 주장함으로써 자신을 방어하게 되고, 일정한 시간이 흐른 다음에는 지역감정에 의거하여 정치적 복권을 하게 된다. 이러한 방어메카니즘은 현재처럼 지역감정이 엄존하는 구조 내에서 지역감정에 호소하면 동정론을 유발하기가 상대적으로 용이하기 때문이다. 이러한 정치권의 공방패턴이 심하여 시민사회단체의 낙천낙선운동에 대해서도 그대로 원용되고 있음을 볼 수 있다. 음모론이나 연계론 같은 것도 바로 그러한 예가 될 것이다.

낙천낙선운동을 주도하는 총선시민연대의 구성에서 우리는 특징적인 점을 발견할 수 있다. 먼저 서울의 몇몇 대표적

5) 특별히 부패사건에 연루되었지만 무죄판결을 받았거나 혐이 확정되지 않은 의원들의 경우 항변을 하고 있다. 공천부적격자 선정에서 특징적인 것은 무패전력이나 문선거로 인한 선거법 위반 등을 중요한 선별기준으로 사용하고 있다는 점이다. 정경유착이나 뇌물수수 등 권력형 부패사건과 선거부정사건에 대해서는 1심에서 무죄판결을 받은 경우는 특별한 사유(예: 노대 공물수수행위가 사실 두근으로 밝혀지는 것이 없는 한 최종재판결과와 관계없이 공천반대상으로 선정하였다. 또한 공물수수 등 비리로 추정되는 사실관계가 확인되는 정치인 중 '정치자금법' 등이 갖는 법적 마비'점으로 인해 무죄의 처리된 경우에도 공물수수사실이 인정되는 정치인 모두를 공천반대상에 선정하고 있다. 이것은 부패와 관련하여 '사실'이 확인된 경우 실종범의 처벌을 피해간 경우라도 모두 공천반대상에 포함시킨 것이 인상적이다. 형 확정 전에는 무죄추정원칙이 존재함에도 불구하고, 권력형 비리사건에 관련한 사법적 정의가 살아있지 않다는 판단을 전제하고 있으며, 빈부패의 확고한 정치적 메시지를 전달하려 한 것으로 보여진다.

인 시민사회단체 뿐만이 아니라 전국의 다양한 시민사회단체들이 참여하고 있다는 점이다. 이 점은 기존의 시민운동 연합단체인 시민단체협의회와의 구성과도 구별된다. 시민운동에 국한하여 보면, 시민운동은 초기에 중앙수준의 대표적인 시민운동 중심에서 지역 및 풀뿌리 수준의 다양한 운동으로 확산되어 갔고, 초기 일부 이슈영역 중심에서 다양한 이슈영역으로 확산되어갔다. 이러한 다양한 시민사회단체들은 각자의 영역에서 대중과의 결합을 통하여 시민사회의 여론에 영향을 미치는 기구로 발전되어왔다.

다음으로 총선시민연대의 낙천낙선운동은 시민사회단체의 연대운동이 한단계 높은 수준으로 발전하고 있음을 상징하고 있다는 점이다. 국민의 정부 하에서 나타난 시민운동 상의 중요한 변화는 다양하게 분화되어가던 시민사회단체들이 국민적인 이슈를 중심으로 연대기구를 구성하게 되었다는 것이다. 대표적으로 1999년에 전개되었던 동강살리기 연대운동이나 특검제를 쟁취하기 위한 연대운동 등을 예로 들 수 있다. 낙천낙선운동은 연대운동 상의 발전을 의미하고 이것은 시민운동의 전국적 연대조직으로 가는 징검다리라 될 것으로 보여진다.

셋째, 이번 낙천낙선운동에서 보여지는 중요한 변화의 하나는 시민사회운동 내부에서의 주도성의 변화이다. 경제정의실천시민연합 등 80년대 후반 시민운동을 주도하던 단체들(시민단체협의회와

로 결집됨)이 개별단체로 낙천운동을 벌이고 환경연합, 녹색연합, 참여연대 등이 총선시민연대를 주도하고 있는 것이 이를 잘 보여주고 있다. 실제 80년대 후반 시민운동의 리더십이 그동안 약화되고 해체된 상태에 있었고 그것을 대신하는 대체리더십이 형성되지 않은 일종의 '리더십의 공백' 상태에 있었다고 판단된다. 이는 시민단체협의회 등 연합단체가 90년대를 거치면서 전국적 수준에서 다양하게 출현한 시민사회단체들을 포괄하지 못함으로써 시민사회운동의 대표성이 약화된 상태에 있었기 때문이다. 어떤 점에서 낙선낙선운동은 시민사회운동의 새로운 리더십이 형성되는 과정으로, 또한 시민사회단체들의 새로운 대표체가 형성되는 과정으로 이해할 수 있다.

#### 4. 낙천낙선운동에 대한 다양한 견해들의 검토

##### 1) 낙천낙선운동에 대한 기성정치권의 비판

###### (1) 음모론

자민련에서는 시민사회단체의 배후에 청와대 및 민주당 일부 인사가 있다는 음모론을 들고 나왔다. 이 음모론 자체를 입증하는 사실 자체가 없으며, 이미 자민련 자체에서도 철회한 상태이므로, 재반론을 할 필요가 없다고 본다.

###### (2) 유착설(연계설)

한나라당은 낙천낙선운동을 주도하는

시민사회단체의 주요인사가 제2전국위원회나 부정방지대책위원회에 관계되어 있으며, 총선시민연대에 참여하고 있는 주요 단체들이 정부의 재정지원을 받고 있다.

특히 재정지원을 받고 있다는 지적에 대해서는 자못 그럴듯한 사실적 논거를 한나라당이 제시하고 있다. 즉 과거에는 정부지원금 규모가 수십개 단체에 평균 1500만원 수준이었는데, 99년에는 120개 단체에 평균 1억원에 이르고 있다"는 것이다. 참여연대와 같이, 정부의 재정지원금을 일절 받지 않는 단체도 있지만, 많은 시민사회단체들의 99년 행정자치부의 사업지원금을 수령하였다. 그러나 이것이 국민정부와 시민사회단체의 연계를 입증하는 사실이 될 수 없음은 다음과 같은 이유에서이다.

첫째, 한나라당의 모태가 되는 구 정권은 주로 새마을운동중앙협의회, 바르게 살기운동협의회, 자유총연맹 등 특별법적 지위를 갖는 관변단체를 지원하는 방식을 취하였다. 이에 대해 시민사회단체들의 비판과 저항이 지속되면서, 이것이 폐지되고 행정자치부의 민간단체지원금으로 통합되어, 사업프로젝트 지원금으로 전환되고 공개심사에 의해 선발되는 단체에 한해 사업비를 지원하는 방식으로 전환된 것이다. 이러한 방식은 시민사회단체가 요구하던 바와 같이 관변단체를 폐지하는 단계에 이르지 못했다는 점에서 한계가 있는 반면에, 다른 한편에서는 구 정권의 지원방식에 비해서는 진일보한 것이다. 관변단체도 경쟁이라는 과정을 거쳐 과거에 비해 축소된 금액을 받

총선시민연대의 낙후농민운동은 시민사회단체의 연대운동이 한단계 높은 수준으로 발전하고 있음을 상징하고 있다.



신정당



게 된 것이다(이들은 99년 150억 지원금 중 전국단위 단체에 대한 지원금이 75억 인데, 이중 관변 3단체가 약 30억을 수령한 것으로 되어 있다). 당초 시민사회단체는 관변단체 특별법을 폐지하고 관변단체에 대한 지원을 완전히 삭감할 것을 요구함과 동시에 완전한 경쟁에 의해(완전한 경쟁은 관변단체가 경쟁과정에서 지원금을 받지 못할 가능성이 존재할 때 가능) 배분할 것을 요구하였으나, 국회 통과과정에서 한나라당의 관변단체의 지원요구, 국민정부의 불철저성이 결합되면서, 현재와 같은 '중간적'인 형태의 지원방식이 나타나게 된 것이다.

둘째, 구 정권에서는 정치적 지지와 재정지원을 교환하는 방식이었고(특히 관변단체의 경우) 그래서 관변단체들은 구 정권에 예속되어 있었던 데 반하여, 현재의 방식은 경쟁을 통한 사업프로젝트 지원이기 때문에, 과거에 비해 정치적 예속성의 의미가 크게 퇴색한 것이 사실이다.

음모론이나 연계론같은 경우 기성정치권의 정치적 공방이 어떤 형태로 전개되는 가를 잘 보여주고 있다. 정치권의 일반적인 공방의 패턴을 보면, 진실 여부와는 관계없이 상대방을 정치적으로 공격하기 위하여 확인되지 않은 '주장'을 언론에 발표하는 방식으로 공세를 취하고 그후에는 진실 자체는 실종되고 논란은

이전투구(泥田鬪狗)식 정치공방으로 변질되어 가게 된다. 이렇게 되면 발단이 된 사안의 진실과는 관계없이 정치적 공방은 지속될 수 있게 된다. 정작 진실이 밝혀질 때 쯤에는 그 사건 자체가 정치적 중요성을 갖지 않게 되므로, 서로가 적당한 선에서 타협하고 종결시키게 된다. 이러한 기성정치권의 대표적인 공방메카니즘은 동시에 비리국회원의 방어메카니즘이 된다. 예컨대 부패에 연루된 의원이 그것을 정치적 음모라고 주장함으로써 자신을 방어하게 되고, 일정한 시간이 흐른 다음에는 지역감정에 의거하여 정치적 복권을 하게 된다. 이러한 방어메카니즘은 현재처럼 지역감정이 엄존하는 구조 내에서 지역감정에 호소하면 동정론을 유발하기가 상대적으로 용이하기 때문이다. 이러한 정치권의 공방패턴이 심지어 시민사회단체의 낙천낙선운동에 대해서도 그대로 원용되고 있음을 볼 수 있다. 음모론이나 연계론 같은 것도 바로 그러한 예가 될 것이다.

## 2) 낙천낙선운동에 대한 언론 및 지식인들의 다양한 비판

다음과 같은 비판은 낙천낙선명단이 발표된 초기의 비판이고, 이에 대해서는 여기서 상론하지 않고자 한다<sup>6)</sup>.

6) 이에 대해서는 2차 공천반대명단 발표문 참조('유권자 선거혁명으로 가는 길: 총선연대에 대한 이해와 모색(15문 15답)', 총선연대 공천반대 2차 명단 발표 기자회견자료, 2000.2.2.)

① 낙천낙선자 선정에 문제가 있다.

- 단체의 주관적 입장에 따라 정책과 소신을 판단해서는 안된다.

- 재판에서 무죄로 판명난 사람까지 포함시키는 것은 잘못되었다.

- 역사적 판단에 맡겨야 할 일까지 공천반대의 범위에 포함시켰다.

② 정치불신이나 정치적 냉소주의에 편승하여 정치권 전체를 매도해서는 안된다.

③ 중립적인 공정선거감시를 해야지 낙선운동과 같은 '정치적' 개입은 적절하지 않다.

④ 선택은 유권자의 몫이다. 시민단체가 '월권'을 해서는 안된다.

다음으로 급진진보적 입장에서 제기되는 다음과 같은 비판도 있었다. 시민운동의 '재급진화'를 요구하는 이러한 비판들은 나름대로 경청할 부분도 있으나, 현재의 낙천낙선운동 국면에서 현안이 되고 있지는 않으므로, 여기서는 논의하지 않는다.

① 낙천낙선운동은 한계가 있다. 보수정당을 비판하면서 진보정당을 직접적으로 지지하여야 한다.

② 낙천낙선운동은 '신자유주의' 등 더욱 본질적인 이슈들을 가리고 있다.

③ 낙천낙선명단에 반노동적 후보가 없다.

및 지식인들의 다양한 비판들은 다음과 같다. 이미 낙천낙선운동이 초기단계를 지난 상태이고, 낙천낙선운동에 대한 '보완적' 고민이 필요한 시점이므로, 다음과 같은 비판을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

① 시민사회단체가 탈법운동을 해서는 안된다. 개정선거법에서 허용된 활동을 넘어 '불법' 선거운동을 할 경우 혼탁선거를 부채질할 수 있다. 나아가 낙천낙선운동이 이익단체나 사조직들이 혼탁선거를 촉발하는 계기를 제공할 수 있다.

② 낙선운동보다는 당선운동을 해야 한다

③ 국회의원 개개인의 교체는 한계가 있다. 1인 중심의 정치구조, 보스 중심의 정당구조, 그에 기초한 리더십의 교체가 중요하다. 낙천낙선운동은 각 정당의 권위주의적 보스를 도와주는 결과를 초래한다. 상향식 방식 필요하다.

④ 낙천낙선운동은 역(逆)지역감정 촉발 등 예기치 않은 부작용을 수반한다.

⑤ 낙천낙선운동의 '과잉'과 '권력화'의 우려가 있다. 시민이 부여한 영향력을 남용해서 권력화해서는 안된다. 이문열씨의 경우 2.9일자 중앙일보 칼럼에서 '중국의 홍위병' 운동을 연상하게 된다고 썼다. 권력유혹을 경계하여야 한다.

⑥ 인물교체 만으로는 부족하다. 대안정당 및 대안세력이 출현하여야 한다.

다음으로 낙천낙선운동에 대한 언론

## 5. 현행 선거법의 사회인식

현행 선거법의 문제와 관련된 몇가지 비판에 대해서 살펴보기로 하자. 기상정 치권의 반발이 낙천낙선운동을 제약하고 있을 뿐만 아니라, 선거법 87조를 포함한 법적 규제장치가 낙천낙선운동을 제약하고 있다. 기존 선거법 체계에서 87조는 노동조합을 제외하고서는 시민사회단체의 유권자운동을 원천적으로 제약하고 있다. 여야는 선거법 개정에서 낙천낙선 운동과 같은 공익적 시민단체의 유권자 운동을 제한적으로 허용하는 방향으로 법개정을 하였다.

현재 여야가 합의한 선거법에 따르면, 낙천낙선자 명단 발표 등 유권자의 올바른 선택을 위한 시민사회단체의 활동은 언론이나 인터넷을 통한 발표만이 허용될 뿐, 집회 서명 등 유권자를 대상으로 하는 적극적인 행위는 불법화되도록 되어 있다. 선거기간 전의 활동에 대해서도 명단을 유권자들에게 직접적으로 나누어 준다던가 하는 등 당선이나 낙선에 영향을 미치는 행위는 불법이 되고 있다. 그러나 유권자의 올바른 선택을 목표로 하는 공익적 시민사회단체의 선거활동은 '후보를 당선되거나 당선되지 못하도록 하는' 협의의 의미에서의 선거운동과 질적으로 다르다. 그런 점에서, '후보를 당선시키거나 당선되지 못하도록 하는' 협

의 의미에서의 선거운동과 유권자의 올바른 선택을 목표로 하는 공익적 시민사회단체의 선거활동을 명백히 구별, 후자에 대한 규제를 전면적으로 철폐하여야 한다고 생각된다<sup>7)</sup>.

전자를 선거운동의 개념에서 제외하면, 사전선거운동기간이나 선거운동기간의 공익적 시민사회단체의 활동에 제약을 받지 않게 된다. 그러나 여야는 시민사회단체의 최소한의 활동만을 허용하고 그것이 갖는 정치적 충격을 최소화하려는 방향으로 담합하려 하는 것이 현실이다.

87조를 포함하여 기존 선거법 개정에는 사회이론적 쟁점이 숨어있다. 필자는 기존의 선거법이 사회운동양식에 대한 구시대적 인식을 깔고 있다고 생각한다. 현행 선거법은 기본적으로 시민사회의 미성숙을 전제로 하여 다양한 시민사회단체의 활동을 규제하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 한국사회의 급속한 변화 속에서 시민사회 또한 급속히 활성화되고 성숙하고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 따라서 과거의 규제형 선거법은 시민사회의 자율적인 활동을 보장하는 방향으로 변화되어야 한다. 이런 점에서 과거의 시민사회 미성숙을 전제로 규제형 질서를 어떻게 개방형 질서로 전환할 것인가하는 관점에서 선거법 개정을 바로 볼 필요가 있다.

7) 총선시민연대의 선거법 입장에 대해서는 다음을 참조. 백승현, 『총선연대 선거법 개정안』, 2000.2.1.

선거법을 풀면 탈법선거, 돈선거가 기승을 부리고 선거 자체가 혼탁하게 된다는 논리가 87조를 포함한 시민사회단체 활동 규제조항을 존치하는 중요한 논거이다. 실제 기존선거에서는 돈선거와 부패선거가 만연하였다. 또한 기존의 권위주의질서 하에서 집권당이 관변단체를 매개로 하여 시민사회의 여론을 집권당에 유리한 방향으로 통제하고 유도하여 왔으며, 기성의 정치인들은 다양한 이익집단의 의견이나 항우회 및 각종 지연혈연단체 등을 이용하여 선거운동을 하여 왔다.

이런 점에서 돈선거가 단연하지 않도록 하기 위하여, 철저한 규제장치가 필요하다고 주장할는지 모른다. 그러나 문제는 부패와 돈선거에 대하여 엄격한 사법적 처벌이 이루어지지 않아서 문제이지, 현재와 같이 다양한 민간단체의 '정치' 활동을 규제함으로써 해결될 수 있는 문제가 아니라고 생각된다. 즉 부패에 대한 사법적 처벌이 정치적으로 굴절되는 것이 문제이고 이 점에서 엄격한 적용이 있으면 되는 것이지, 시민사회 내의 다양한 의견활동 자체를 제약하는 것이 올바른 처방이 아니라는 것이다. 돈이 매개가 되는 부패가 문제이지, 각종 민간단체가 활발하게 의견을 개진하여 혼탁이 유발되는 것이 아니라는 것이다. 사법부가 보다 엄격한 사법적 처벌을 단행하도록 하고, 정치권이 그러한 부패에 대한 단호한 처벌을 방해하지 못하도록 하는 장치를 마

련하고 국민적 감시를 수행하게 된다면, 시민사회의 자율적인 활동을 제약함으로써 돈선거를 방지하고자 하는 어긋난 처방을 취하지 않아도 된다고 생각된다.

이런 점에서 시민사회의 정치적 의견활동에 대한 선거법 상의 제약조치는 과감하게 철폐되어야 한다고 생각된다. '입은 풀고 돈은 막아야 한다'라는 말도 있다. 그러나 현재의 선거법은 그 반대로 입은 막고 돈은 풀어놓고 있다. 선거상의 대다수 문제들은 '돈'이 규제되지 않고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 따라서 돈선거에 대해서는 보다 엄정한 규제와 처벌이 이루어져야 하고, 반면에 공익적 정보제공을 목표로 하는 시민사회단체의 입은 풀어야 하며 그 활동은 적극 보장되어야 한다. 이러한 방식은 혈연이나 지연 등 '전근대적' 방식에 의한 유권자 선택을 건전한 이해와 정책에 입각한 합리적인 유권자 선택으로 바뀌는 계기가 될 것이다. 필자는 공익적 시민사회단체뿐만 아니라 각종 이익단체까지도 다양하게 의견개진을 허용하도록 하는 정책이 필요하다고 생각한다.

문제는 종친회나 지연혈연 단체, 기사조직들의 의견개진 허용문제이다. 필자는 장기적인 관점에서 보면, 원칙적으로 이 점에서도 제한이 없어야 한다고 생각한다. 단지 사조직들의 의견개진 자체가 문제가 아니라 돈선거와 부패의 매개로 그러한 조직들이 사용되기 때문에 문제인 것이다. 그런 점에서 부패에 대한

강력한 사법적 처벌의 원칙이 확립되어 가는 것에 상응하여 단계적으로 이 문제도 '시민사회의 자유로운 정치적 의견 개진 허용'이라는 원칙에서 허용되어야 한다고 생각된다.

이런 취지에서 보면, 시민단체의 선거 운동을 막고 있는 87조는 폐지되어야 하며, 선거운동 기간 전 또는 선거운동기간 중 이들 단체들의 공익적 활동을 막고 있는 58조, 59조, 254조 등 관련 조항들을 국민의 정치적 참여가 보장되도록 개정되어야 한다. 이를 위해서 여야는 선거법 재개정을 논의하여야 한다. 재개정에서는, 다양한 민간단체들의 '음성적'인 선거개입보다는 '양성화'된 의견개진을 할 수 있도록 되어야 한다. 이것이 규제형 사회운영방식에서 자율형 사회운동방식으로 전환하는 길이라고 생각된다. 이렇게 과거의 규제방식을 개방형 규제방식으로 전환해 감에 있어 결국 중요한 것은 공익성과 합리성을 담보하는 시민사회단체의 공익적 힘과 의견이 부패나 이익단체 혹은 사조직의 사익적(私益的) 힘과 의견을 압도할 수 있으나 하는 점이다. 이런 점에서 다양한 공익적 시민사회단체의 힘과 국민적 기반이 보다 강화될 필요가 있다.

## 6 낙천낙선운동의 몇가지 쟁점들

그럼 기타의 여러 쟁점들에 대해서 살펴보기로 하자. 먼저 국회의원 개개인의 교체에는 한계가 있다는 비판은 어떻게 부패무능 정치인 척결의 차원을 넘어, 구조적인 정치개혁으로 나아갈 것인가하는 점이다. 낙천낙선운동은 정당정치와 의회정치의 전면적인 개혁이라는 점에서 볼 때, 최소요구이자 최소행동일 뿐이다. 공천부적격자로 지명된 의원들의 다수가 낙선되더라도 밀실정치, 돈선거, 돈공천, 극우반공주의, 지역주의로 점철된 구 정치의 '구조'는 변하지 않을지도 모른다.

낙천낙선운동의 성공적 전개에도 불구하고, 한국정당을 투명성을 갖는 민주정당과 탈지역주의적인 정책정당으로 전환하느냐하는 과제는 여전히 남아있다<sup>8)</sup>.

현재 한국정당은 민주적 정당이라고 하기에는 너무도, 당내의 의사결정구조(당 공천 까지를 포함하여)가 비민주적으로 되어 있다. 이런 점에서 1인 보스와 그 가신 중심의 의사결정구조를 혁파하여 상층의사결정구조를 민주화하는 과제가 존재하고 있고, 나아가 지구당위원장 및 공직 후보자의 민주적 경선 및 상향식 선출을 포함하는 '아래로부터의 참여'에 열려 있는 정당으로 만드는 과제가 존재한다. 기업에 대해서 투명성을 요구하던

8) 구(舊)정치의 핵심적인 특징은 1)지역주의로 고착된 한국정치의 정체성, 2)부패로 점철된 한국정치의 왜곡성, 3)반공주의로 인한 한국정치의 폐쇄성, 4)보스 중심의 당내 비민주성 등을 들 수 있다. 조희연, 1998, 『한국의 국가·민주주의·정치변동』, 당대, 6장 참조.

서 정당에 대해서는 투명성이 존재하지 않는 것이 우리의 현실이다. 99년 6월 참여연대에서 중앙선거관리위원회에 정보 공개를 청구하여 획득한 자료에 따르면, 98년 상반기 국고보조금 중 지출서류에 도장이 없거나 지출결의서 자체가 없는 경우가 68%에 이르는 것으로 나타나고 있다<sup>9)</sup>.

이는 현재 한국의 정당질서가 얼마나 투명하지 못하게 운영되는가를 상징적으로 보여주고 있다. 다음으로 보수정당 일색의 협소한 정치적 경쟁구도 및 지역주의적인 정치적 경쟁구도에서 어떻게 정당의 이념적·정책적 정체성을 다양화 하면서, 건전한 정책적·이념적 경쟁구도로 전환하느냐 하는 과제이다. 우리의 경우에는 근대적 계급적 이념정당으로의 분화경험 자체가 없었다. 현재의 후진적인 정당시스템과 정치경쟁시스템을 '근대적' 정당시스템으로 개혁하는 과제로 나아가야 할 것이다. 우리가 몇몇 부패한 의원을 낙선시키려는 인식을 넘어, 새로운 정치문화와 새로운 정치질서를 만들기 위한 거대한 행진의 출발점에 있음을 인식해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

세계, 지역감정을 유발한다는 비판을 살펴보기로 하자. 낙천낙선운동의 '의도되지 않은 결과'를 여하히 통제하면서, 기존의 지역주의이고 보수일색인 정치구조를 바꾸는 방향으로 물꼬를 틀 것인가

하는 점이다. 이미 자민련의 음모론이나 한나라당의 연계설(유착설)을 계기로 충청이나 영남지역의 지역주의는 오히려 고착되는 경향을 보이고 있다. '역지역감정'이 분다는 지적도 있다. 이것은 어쩌면 당연한 일이다. 국민들이 기성의 정치에 반란을 일으키지 않고 그것을 숙명처럼 받아들였다면, 기성정치인들의 반발도 없었을 것이다. '막대기만 꽂아도 당선'이 되는 기존의 지역주의적 구도를 혁파하기 위한 반란을 일으키지 않았다면, 기존의 지역주의적 정당들의 '함정'도 없었을 것이다. 거시적 관점에서 보면, 이 차피 통과하여야 할 터널이며, 그러한에 기치 않은 결과와 기성정당의 왜곡화 시도를 '무릅쓰고' 정치개혁운동의 전개될 수밖에 없다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 낙천낙선운동의 '의도되지 않은 결과'를 통제하기 위한 노력, 기성정당의 왜곡화 시도를 뛰어넘기 위한 다양한 진술적 고려가 필요하다고 생각된다.

넷째, 낙선운동이 아닌 당선운동을 해야 하고 대안정당과 대안세력이 나타나야 한다는 비판은 상호연계되어 있는데, 어떻게 단순히 기성정당의 몇몇 정치인 축결의 차원을 넘어, 새로운 세력이나 새로운 정당의 출현을 지원할 것인가 하는 점이다. 이 점은 낙천낙선운동으로 조성된 기성정당에 대한 부정적(negative) 태도가 과연 어떻게 새로운 정치세력에

9) 이강준, "국고보조금은 정당의 쌈지돈인가", 『의정간사』 1999년 겨울호.

대한 적극적(positive) 태도로 나타날 것 인가하는 점이다. 필자가 볼 때 향후의 정치개혁은 한편으로는 낙천낙선운동과 같은 국민적인 압력운동을 통해서, 다른 한편으로는 기존의 지역주의적 질서와 보수주의적 질서 속에 편입되지 않은 신생정치세력의 진출 속에서 조금씩 진전 될 수 있을 것으로 생각된다.

낙천낙선운동은 기성정치 및 기성정당에 대한 광범위한 국민적 불신을 배경으로 하여 출발한 운동인데 이것 자체가 기성정치 및 기성정당에 대한 국민적 불신을 가중시키고 반대행동을 유발하는데 기여하게 될 것이다. 그러나 역풍도 있다. 자민련의 음모론 공세는 역설적으로 충청권의 '녹색바람'을 불러일으키는 데 부분적으로 기여하고 있는 것도 사실이다. 문제는 이러한 낙천낙선운동 효과의 '왜곡화'를 넘어, 바람직한 정치개혁의 방향으로 진전할 수 있도록 하느냐이다. 여기에는 신생정치세력이나 새로운 인물들이 기성정당에 대한 불신을 자신에 대한 적극적인 지지로 수렴해내느냐 하는 주제적인 변수가 작용할 것이다. 그런 점에서 낙천낙선운동은 그것이 성공한다해도 정치개혁을 위한 반쪽의 성공일 뿐이다. 그것은 신생정치세력들, 탈지역주의적 세력, 반부패세력들이 제도정치권으로 진입할 때 성공을 완수할 수 있을 것이다.

다섯째, 낙천낙선운동이 권력이 되고 있다는 비판, 즉 시민사회단체의 과잉 및

권력화에 대한 우려가 있다. 낙천낙선운동이 전혀 예상치 못한 국민적 주목을 받으면서, 낙천낙선운동을 주도하는 시민사회단체들이 커다란 영향력과 '권력'을 갖는 것처럼 비쳐지게 되면서 이런 비판이 제기되게 되었다고 생각된다. 그러나 과잉이나 권력화는 오히려 시민사회단체의 영향력을 '과잉규정'하는 데서 제기되는 것이다. 낙천낙선 명단 발표 자체가 주목을 받았지만, 시민사회단체는 언론을 통해 유권자에게 호소하는 것이지, 이것을 실행할 현실적 수단을 갖고 있지 않다는 점에서 '권력화'를 이야기하기는 어렵다고 생각된다.

둘째로 보면, 6월 항쟁은 학생운동이나 재야운동이 주도하던 반독재민주화운동에 시민들이 대거 참여하면서 성공할 수 있었다. 시민들의 대거 참여가 없었다면 6월 항쟁은 성공할 수 없었을 것이다. 현재 진행되는 낙천낙선운동은 엄밀하게는 시민사회단체가 주도하는 유권자운동이고 이것은 상당한 부수효과를 이미 거두고 있기는 하지만 의원 정수 축소 및 개혁적 인물들이 공천될 수 있는 분위기 조성 등 유권자들이 대거 참여하지 않는 한 결코 성공할 수 없다. 이런 점에서 낙천낙선운동의 과잉을 이야기하는 것은 진실을 오히려 포착하는 것이 아니라고 생각된다.

여섯째, 낙천낙선운동이라고 하는 연대운동이 어떻게 개혁을 위한 국민적 힘으로 지속될 것인가하는 고민이 우리에게

게는 필요하다. 낙천낙선운동은 80년대 이후 분화·발전되어온 시민사회운동의 역량이 국민적 이슈를 중심으로 결집하게 된 것이다. 이러한 연대운동은 국민정부 하에서 정체되고 있는 민주개혁을 추동하는 힘으로서 지속적으로 존재하여야 할 것이다. 국민정부의 개혁은 한편으로는 집권세력의 불철저성과 개혁주체세력의 미형성 등 내부적 요인으로, 다른 한편으로는 강고한 보수세력과 국회 내의 소수파적 지위로 인한 이른바 '포위된 개혁'의 한계로 인하여, 정체되는 경향을 보여왔다. 국민정부의 지난 2년간의 경과를 보면, 시민사회로부터의 강력한 개혁압력이 나타나게 되면 국민정부의 개혁이 전진하고, 이러한 압력이 약화되고 보수파들의 압력이 강화되면 다시금 정체하거나 후퇴하는 경향을 보여왔다. 이런 점에서 낙천낙선운동으로 결집된 국민적 힘이 국민의 정부의 개혁을 외부로부터 추동하는 힘으로 작동하여야 할 것이다. 더구나 집권후반기로 이행하는 국민정부의 경우 외부로부터의 개혁압력이 없으면 제한된 개혁마저도 수행할 수 없는 '질권불능' 상태에 빠질 수도 있을 것이다. 이러한 불능상태는 사회심리적 반동화나 정치적 허무주의로 나아가는 징검다리가 될 수도 있다. 이런 경향들을 통제하면서, 국민들이 적극적인 개혁행동으로 나아가도록 하는데 있어, 시민사회운동의 연대성에 기초한 국민적 힘이 특별한 중요성을 갖는다고 할 수 있다.

일곱째, 낙천낙선운동 이후의 국민적 개혁의제 설정(agenda setting)문제이다. 낙천낙선운동으로 결집된 역량이 어떠한 국민적 이슈를 개혁의제로 설정하고 싸워나갈 것인가하는 점이다. 시민사회운동은 그것이 체제 자체의 변화까지에 이르지 않는다는 점에서 명백한 한계를 가지고 있지만, 다른 한편에서는 그것이 한국사회의 사회경제적 발전에 상응하는 최소한의 합리성과 공공성을 전사회적으로 관철하려는 운동이라는 점에서 국민적 과급력과 영향을 가지게 된다. 이처럼 최소한의 합리성과 공공성이 관철되고 있지 못한 국민적 이슈영역으로 시민사회단체의 연대운동이 확산된다면, 이는 큰 국민적 영향력을 가질 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 의제에는 재벌개혁이나 언론개혁 같은 것이 포함될 수 있을 것이다. 애컨대 시민사회단체의 연대운동이 구체적으로 기존의 비리언론사주들과 비리언론인들을 몇 명으로 압축하고 언론개혁의 이슈들을 몇 가지로 압축하여 국민적인 압력운동을 행사하는 방식도 가능할 것이다. 또한 재벌개혁에 대해서도 유사한 국민적 방식이 채택될 수도 있을 것이다. 과거의 안보독재와 개발독재 하에서 '왜곡된 국가'와 '왜곡된 시장'의 개혁이 87년 이후 민주개혁의 핵심적인 과제라고 할 때, 낙천낙선운동으로 결집된 역량이 미담(未踏)의 개혁의제로 국민적 힘을 분출시키는 데 기여하여야 할 것이다. ◆