개혁적 시민운동과 정당의 관계맺기

‘비판적 지지’를 통한 거리두기와 협력

최종숙
충북대학교

〈논문요약〉

본 연구의 목적은 한국의 개혁적 시민운동은 정당에 대한 ‘비판’과 ‘지지’가 공존하는 ‘비판적 지지’ 관계를 형성함으로써 정당정치의 개혁과 정상화에 기여하였음을 보이고자 하는 것이다. ‘비판적 지지’는 조직적 독립을 유지하되 대부분의 쟁점사안들에 대해 협력관계를 유지하는 정당과 사회운동 간 협력의 한 유형이다. 개혁적 시민운동이 정당과 맺어왔던 협력관계에 대해서는 그동안 거의 연구가 이루어지지 않았던 것이 사실이다. 그 이유는 개혁적 시민운동이 정당과 맺었던 협력방식이 공식적인 조직적 연계를 두지 않았을 뿐만 아니라 때때로 강력한 비판이 오고 가는 독특한 형태를 띠고 있었기 때문이다. 개혁적 시민운동이 유지했던 이러한 ‘거리두기’는 시민운동이 대의정치를 부정하거나 정당정치 일반에 도전하는 것으로 비춰져 왔다. 그러나 개혁적 시민운동은 호남지역기반정당과 일면 거리두기를 하면서도 정책이나 쟁점사안들에 대해 동일한 관점을 공유하며 수시로 공동행동을 조직하는 등 협력관계를 지속해 왔다. 개혁적 시민운동이 정당으로부터 조직적 자율성을 획득함으로써 유

지된 '거리'는 정당에 대한 자유로운 비판의 공론장으로 활용되었을 뿐이다. 2011년 가을, 서울시장 보궐선거에서 시민운동 활동가인 박원순 후보가 민주당과 선거연합을 결성하되 민주당에 입당하지 않고 무소속후보로 남았던 점 역시 양자 사이의 '비판적 지지' 관계의 연장선상에서 보아야 할 것이다.

■ 주요어: 개혁적 시민운동, 호남지역정당, 비판적 지지, 공론장

1. '박원순현상', 정당정치에 대한 도전인가, 정당정치와의 협력인가?

한국의 개혁적 시민운동은 그동안 '정당정치를 추구하지 않는 사회운동', '정당정치에 도전하는 사회운동' 등의 정체성을 추구해 왔다. 개혁적 시민운동과 정당의 관계를 다루었던 기존의 연구들 역시 양자의 관계를 경쟁/갈등적인 것으로 파악해 왔다(권태환·송호근 2001; 장훈 2003; 정상호 2007). 그러나 2011년 가을, 서울시장보궐선거의 경우 과거와는 사뭇 다른 양상이 전개된 듯 보인다. 우선 시민운동하면 '정당정치를 추구하지 않는다'는 기존의 통설과는 달리 시민운동의 주요 활동가인 박원순은 선거에 출마하여 적극적 행위자로 변신하였다. 더구나 시장으로 선출된 박원순 후보는 민주당 후보와의 경선을 거친 범야권 단일후보이기도 했다. 이처럼 시민운동이 선거에 참여하여 정당과 공식적인 협력관계를 맺었다는 것은 시민운동에 대한 기존 학계의 평가와는 상당히 거리가 있는 것이 틀림없다.

그러나 다른 한편, 박원순 후보는 민주당 후보와의 경선을 통한 범

야권 단일후보로 선출되었음에도 민주당에 입당하지 않고 무소속후보로 완주하였다. 서울시장은 수도 서울이 갖는 비중 때문에 '준'대통령선거라고 불리고 있다. 이렇게 중요한 서울시장선거에서 시민운동 출신 후보가 당선된 적은 없었다. 따라서 박원순 후보가 당선되었을 때 언론과 정치권에서는 그것을 '정당(정치권)에 대한 시민운동(시민사회)의 심대한 도전'이라고 평가하기도 하였다. 이 점은 정당정치에 도전한다고 하는 시민운동의 기본적인 속성이 2011년 서울시장보궐선거에서도 유지되었음을 보여주는 듯하다.

그렇다면 2011년 서울시장보궐선거는 개혁적 시민운동과 정당의 관계와 관련하여 무엇을 의미하는가? 박원순 후보가 정당후보가 아닌 시민후보임을 고수했다는 점에서 기존의 경쟁관계가 지속된 것으로 보아야 하는가? 아니면 민주당과의 경선을 거친 범야권단일후보였다는 점에서 정당과의 협력관계를 새롭게 시도하기 시작한 것으로 보아야 할까?

그런데 그동안 개혁적 시민운동이 정당과 맺어온 관계를 면밀히 검토해 보면 개혁적 시민운동은 2011년 이전부터 호남지역에 그 기반을 갖는 정당(들)과 협력관계를 형성해 왔음을 확인할 수 있다. 말하자면 2011년 선거에서 표면화된 협력관계가 결코 새로운 것은 아니라는 점이다. 다만, 개혁적 시민운동은 호남지역기반정당과 공식적인 조직연계를 갖는 협력방식이 아니라 조직적인 독립성을 유지하면서 쟁점사안별로 정치적 지지를 보내는 독특한 협력방식을 발전시켜 왔다. 개혁적 시민운동이 정당일반과 유지했던 조직적 독립과 때때로 수행했던 정당들에 대한 무차별적 비판은 마치 시민운동이 대의정치를 부정하거나 정당정치 일반에 도전하는 것으로 비춰지곤 했다. 그러나 개혁적 시민운동은 정당으로부터의 조직적 독립과 비판을 통해 정당정치를 대체하고자 했다기보다 정당정치의 개혁과 정상화를 시도했다고 보는 것이 타당하다.

본 연구의 목적은 개혁적 시민운동과 정당의 협력관계를 추적함으로써 2011년 서울시장보궐선거에서 표면화됐던 '경쟁-거리두기'와 '협

력'의 '공존'이야말로 양자 사이의 협력관계의 핵심적인 특징이었음을 보이고자 하는 것이다. 본 연구는 개혁적 시민운동이 정당과 맺어온 독특한 협력방식을 '비판적 지지'라고 개념화하고자 한다. '비판적 지지'라는 개념은 1987년 13대 대통령 선거에서 민통련이라는 민중운동단체가 평민당의 김대중 후보를 공개적으로 지지하면서 제기하였다. 이후 조직적으로 독립을 유지하는 사회운동이 기성정당과 공동행동을 하거나 선거 때 지지를 보내는 일련의 활동들을 가리킬 때 사용되어 왔다. 본 연구에서의 의미 역시 이러한 기본적인 용법으로부터 크게 벗어나지 않는다. 특히 '비판'과 '지지'라는 서로 상반된 의미의 결합은 거리두기와 협력의 공존을 염두에 두었던 개혁적 시민운동의 정당과의 협력관계를 표현하기에 적절하다고 판단된다.

다음에서는 먼저 사회운동과 정당의 관계를 다룬 기존연구들을 검토하면서 정당-사회운동 간 협력관계를 유형화하고자 한다. 이어서 한국의 개혁적 시민운동과 호남지역정당이 '비판적 지지' 관계 유형에 해당된다는 점을 구체적인 자료들을 통해 입증하고자 한다. 다만, 자료를 통한 검증에 들어가기에 앞서 양자가 '비판적 지지' 관계를 맺게 된 역사적 배경을 간략하게 짚어본다. 마지막으로 '비판적 지지' 관계가 제공하는 상대방으로부터의 자율성이 어떻게 자유로운 비판을 위한 '공론장'으로 기여하고 나아가서 정당정치의 정상화에 기여했는지를 논의한다.

2. 기존논의의 검토와 정당-사회운동 협력관계유형의 구성

개혁적 시민운동과 정당의 관계를 다루었던 기존의 연구들을 살펴보면 대체로 이들 사이의 관계를 경쟁/갈등적인 것으로 파악하는 경향이 있다.[1] 그것은 대체로 개혁적 시민운동 그 스스로가 '정당정치를 추구하

지 않는 사회운동', '정당정치에 도전하는 사회운동' 등의 정체성을 추구해 왔기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 실제 1989년 경실련의 출범으로 본격화된 이래로 한국의 개혁적 시민운동은 '비정치적 순수시민운동'을 표방해 왔다. 특히 시민운동은 선거에서 정당결성을 통한 정치세력화보다는 부정선거감시나 정책검증과 같은 중립적인 참여자로 활동해 왔다. 따라서 시민운동의 정치참여를 다루는 많은 연구들은 주로 개혁적 시민운동이 시도해 왔던 다양한 형태의 중립적인 선거참여방식들을 유형화하고 분석해 왔다(조희연 2001; 장훈 2003; 오현철 2004; 김의영 2005). 경우에 따라서는 시민운동과 정당 간의 관계를 경쟁/갈등적인 것으로 전제하고 시민운동이 그동안의 중립적 위치를 넘어서서 적극적인 정치세력화를 시도해야 한다는 주장이 제기되기도 했고(정대화 2004; 정상호 2007), 반대로 시민운동이 표방해 왔던 정치적 중립을 계속 유지해야 한다는 주장이 제기되기도 했다(권태환·송호근 2001; 김영래 2007; 윤성이 2008).

그러나 한국의 시민운동은 표면적으로 표방했던 '비정치적 순수시민운동'이라는 정체성과는 달리 정당과 협력해 왔던 것이 사실이다. 주요 시민운동단체들은 1993년 겨울의 쌀협상 국면이나 1996~97년 노동계 총파업국면을 공동대처해 나가기 위해 야당들과 연대조직을 결성하였다. 김대중/노무현 정권 시기에는 일관되게 집권여당의 정책적 입장을 지지하는 모습을 보여주기도 하였다. 말하자면 개혁적 시민운동은 오랫동안 호남에 지역기반을 둔 김대중/노무현계정당과 협력관계를 유지해

---

1) 1990년대까지만 하더라도 '개혁적'이라는 형용사 없이도 '시민운동'이라고 하면 경실련, 참여연대, 여성연합, 환경연합 등이 주축이 되는 중간층 중심의 시민이 주체가 되어 사회변혁이 아닌 사회개혁을 지향하는 사회운동을 뜻했다(정태석·김호기·유팔무 1995, 285). 본 연구에서 다루게 될 사회운동은 바로 이 '시민운동'이다. 그러나 2000년대에 자유시민연대나 뉴라이트운동과 같은 보수적 시민운동이 등장하면서 시민운동의 이념적 분화가 이루어졌다. 따라서 본 연구에서는 2000년대 이후의 보수적 시민운동과 구분하기 위해 1990년대 등장한 '시민운동'을 '개혁적 시민운동'이라고 부르고자 한다. '개혁적 시민운동'단체들은 2001년 '시민사회단체연대회의'라는 조직을 공동으로 결성하여 연대활동을 펼쳐오고 있다.

왔다고 할 수 있다. 다만 개혁적 시민운동은 그 어떤 정당에게도 공식적인 지지를 공표한 적이 없을 뿐만 아니라 공식적인 조직적 연계도 형성하지 않았다.[2] 협력관계의 형성은 당파성을 드러낼 필요가 없는 비선거국면으로 제한되었고 당파성이 드러나는 선거국면에서는 공식적인 정치적 중립 표방 속에 가려져서 대체로 비공식적인 형태를 띠었던 것이 사실이다.

사실 한국의 시민운동이 기성의 정당과 맺어왔던 이러한 협력관계는 매우 독특한 것으로 기존 연구자들이 기반하는 사회운동과 정당 간의 협력모델과는 거리가 있다고 할 수 있다. 보통 기존의 연구자들이 전제하는 정당-사회운동 협력은 공식적이며 일관성을 띠는 협력관계가 일반적이다. 이러한 관계는 대체로 사회운동이 정당을 창당하거나 정당이 사회운동을 새롭게 동원해 냄으로써 형성된다. 노동운동/노동조합과 노동자(진보) 정당이나 환경운동/환경단체와 녹색당이 맺는 관계가 전형적이다. 보통 노동조합과 노동자정당은 노동조합이 정당을 결성하거나 정당이 주도하여 노동조합을 결성하는 등 동일한 조직적 뿌리를 갖으며 이념적으로 결합되어 있는 경우가 많다(송호근 1993). 녹색당 역시 환경운동(단체)에 의해 창당된 경우가 대부분이기 때문에 역시 노동운동/노동자정당에 필적할 만한 근접성을 갖게 된다(Kitschelt 1990).

그러나 이처럼 공식적이고 강한 협력모델에 기반한다면 개혁적 시민운동이 실제 정당과의 관계에서 추구해 왔던 느슨한 협력형태를 놓칠 수밖에 없다. 따라서 비공식적 협력과 공식적 협력이 모두 포괄될 수 있도록 협력모델을 재구성하는 것이 필요하다. 본 연구는 기존의 협력모델을 참조하면서 정당과 사회운동의 협력을 '이념적 통합'의 정도와 '조직적 통합'의 정도라는 두 변수에 따라 구분하고자 한다. 이때 이념적 통합

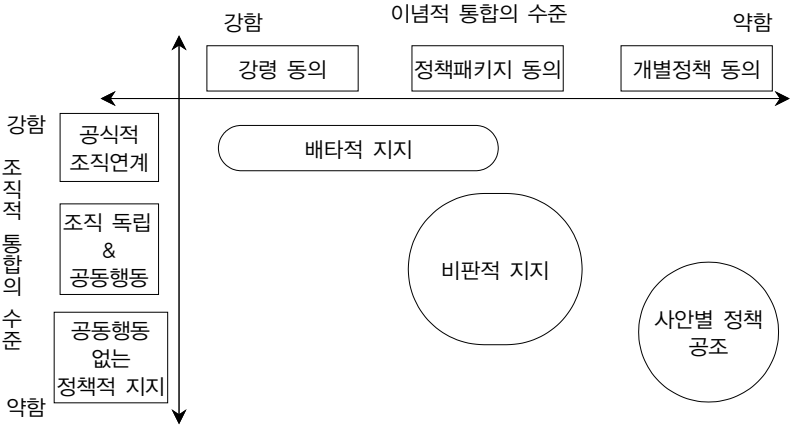
2) 예외가 있다면 시민운동의 정치세력화시도의 일종이었다고 평가할 수 있는 1996년 15대 총선 국면에서 창당된 개혁민주당과 시민운동의 관계를 들 수 있을 것이다(임현진 2009 참조).

은 다시 '강령' 수준에서의 동의, '정책 패키지' 수준에서의 동의, '사안별 정책'에 따른 동의 수준으로 세분해 볼 수 있다. 강령 수준에서 동의가 이루어질 경우 대체로 정책 수준에서의 동의가 뒤따르기 때문에 강령 수준의 이념적 통합은 가장 높은 수준의 이념적 통합을 의미하게 된다.

조직적 통합 역시 그 정도에 따라 세 수준으로 세분해 볼 수 있다. 조직적으로 공식적 연계가 이루어진 경우, 조직적으로는 독립적이지만 공동행동이 이루어지는 경우, 공동행동은 이루어지지 않지만 정책적 지지가 이루어지는 경우 등이 그것이다. 조직적으로 공식적 연계가 이루어진 경우에는 당연히 공동행동이 뒤따르기 마련이며 공동행동이 이루어지는 경우에는 당연히 정책적 지지가 선행하기 때문에 공동행동없는 정책적 지지로부터 공식적 조직연계로 상향함에 따라 조직적 통합 수준도 높아진다고 할 수 있다.

다음의 〈그림 1〉은 이 두 가지 변수를 교차하여 정당-사회운동 협력관계를 유형화해 본 것이다.

〈그림 1〉 조직·이념적 통합수준에 따른 정당과 사회운동의 협력유형



먼저 강령수준의 동의가 이루어지고 공식적인 조직연계도 이루어진 경우를 '배타적 지지' 모델이라고 부를 수 있을 것이다. 사회운동의 정치세력화가 이루어진 경우가 여기에 해당되며 앞에서 언급했었던 노동운동과 노동자정당, 환경운동과 녹색당의 관계가 대표적이다. 실제 '배타적 지지'라는 개념은 통합진보당의 전신인 민주노동당과 민주노총이 서로의 관계를 가리키기 위해 사용했던 말을 차용한 것이다. 당시 민주노총은 민주노동당을 통한 선거출마를 공식화하였으며 민주노동당은 당대회 대의원 등 주요의결기구의 상당한 할당을 민주노총에 제공할 만큼 이념적·조직적으로 통합된 모습을 보였다(김영수 2007).[3] 다른 한편, 이념적으로 강령수준의 완전한 동의가 이루어지지 않은 채 공식적인 조직연계가 이루어지는 경우도 있다. 따라서 위 그림에서 '배타적 지지' 모델은 이념적 통합수준에서 강령수준의 동의와 정책패키지 수준의 동의 사이에 걸쳐 있음을 알 수 있다. 다만 '배타적 지지' 관계에 들어서려면 공식적 조직연계가 반드시 있어야 한다.

강령수준의 동의가 이루어지지는 않았지만 대부분의 정책들에 대한 동의가 이루어지고, 공식적인 조직연계가 존재하지는 않지만 독립된 조직들 사이에서 공동행동이나 정책적 지지가 이루어지는 경우를 '비판적 지지' 모델이라고 규정할 수 있을 것이다. 공식화된 조직적인 연계가 없기 때문에 사회적인 쟁점이 불거졌을 때마다 정당과 사회운동은 그 쟁점에 대해 공동대처할 것인지를 반복적으로 협의해야 할 것이다. 그러나 이때의 협의가 특정한 정당-사회운동 사이에서만 이루어지고 협의의 결과 실제로 협력이 반복적으로 등장하게 될 때 그것을 '비판적 지지' 모델

3) 2000년 1월 창당했던 민주노동당은 2011년 12월 5일 새진보통합연대, 국민참여당과 통합하여 통합진보당으로 확대재편되면서 해체되었다. 민주노동당이 해체된 만큼 민주노총은 새롭게 형성된 통합진보당을 공식적으로 지지할 것인지 여부를 결정해야 했다. 그러나 2012년 1월 31일 대의원대회가 정족수 미달로 열리지 못함에 따라 민주노총과 통합진보당의 공식적 협력관계는 아직 확정되지 못하고 있다. 이러한 사정은 통합진보당과 민주노총이 과거의 민주노동당과 민주노총만큼 강한 협력관계를 형성하지 못하고 있음을 보여준다.

이라고 부를 수 있을 것이다. 공식적인 조직연계가 없고 공식적으로 주고받는 자원이 없기 때문에 정당과 사회운동은 모두 상대방으로부터 상당한 자율성을 누릴 수 있다.

마지막으로 소수의 몇몇 정책들에 대한 사안별 동의가 이루어지고 조직적으로도 독립된 상태에서 공동행동이나 정책적 지지 수준의 활동이 이루어질 때 그것을 '사안별 정책공조' 모델이라고 할 수 있을 것이다. '사안별 정책공조' 모델 역시 '비판적 지지' 모델과 마찬가지로 정당과 사회운동 사이에 공식적인 조직적 연계가 없기 때문에 쟁점사안이 불거졌을 때 공동 대응할 것인지에 대한 협의가 이루어지게 된다. 그러나 '비판적 지지'가 주로 특정 정당과 사회운동 사이에서 협의가 반복적으로 이루어짐에 따라 사실상 사회운동이 특정 정당의 일련의 정책들을 지지하는 형태를 띠게 된다면 '사안별 정책공조'는 정당과 사회운동 모두 실용적인 입장에서 자신의 정책적 입장을 지지하는 모든 정당, 사회운동과 협력관계에 돌입하고자 하기 때문에 협력관계가 일시적으로만 형성되고 수시로 변화될 가능성이 높다. 그에 따라 조직적 통합도 공동행동보다는 공동행동없는 정책적 지지 수준에 머물 가능성이 높아지게 된다.

이상의 협력유형들 가운데에서 개혁적 시민운동은 호남지역에 기반한 정당과 주로 '비판적 지지' 관계를 형성해 나갔다고 할 수 있다. 다음에서는 그 실제 형태가 어떠했는지를 좀 더 구체적으로 살펴볼 것이다. 그러나 그 이전에 먼저 개혁적 시민운동이 정당과 비판적 지지 관계를 형성하게 된 역사적 계기에 대해서 간략하게 짚어보는 것은 의미 있으리라 생각된다.

3. ‘비판적 지지’ 관계가 형성된 계기로서 지역정당체제의 정착

사실 1987년 민주화 이행 이전만 하더라도 개혁적 시민운동의 기원이 되는 반독재민주화운동과 호남기반지역정당의 전신이라고 할 수 있는 이른바 ‘구야당세력’은 민주화 이행 이후보다 훨씬 더 긴밀한 관계를 형성하고 있었다.[4] 이 당시 반독재민주화운동과 구야당세력은 군부독재정권에 저항한다는 공통의 목표를 오랫동안 공유해왔으며 비공식적 수준에서일테지만 상당한 조직 및 인적 자원의 교류를 이루고 있었다. 그 사실을 입증해 주는 것이 1987년 5월에 결성된 민주헌법쟁취국민운동본부인데 이 단체는 1987년 6월항쟁과 민주화 이행기 국면을 주도했던 단체로 바로 ‘구야당세력’과 반독재민주화운동단체들의 결합체로 구성되었다(윤상철 1997). 따라서 만일 별다른 문제가 없었다면 민주화 이행 이후에도 이들 사이에 강력한 협력관계가 지속되었을 것으로 예측해 볼 수 있다.

그러나 민주화 이행 이후 개혁적 시민운동과 호남지역정당의 관계는 오히려 더 소원해지게 된다. 그 이유는 민주화 이행으로 선거민주주의가 도입되고 구야당세력이 제도정치권으로 편입되면서 한국의 정당체제가 지역정당체제로 정착되었기 때문이다. 민주화 이행이전에도 지역간 불균등발전이나 정치엘리트충원에서의 차별 등으로 인해 지역주의가 존재하고 있었던 것이 사실이다. 그러나 이행기 선거였던 1987년 13대 대선국면에서 군부집권당이 지역주의를 조장하고 민주화운동의 두 정치

---

4) ‘구’야당세력이란 1970년대까지 야당활동을 하다가 전두환 정권시기 정치활동을 금지당한 이후 1983년 무렵의 유화국면에서 해금된 정치인들을 말한다. 전두환 정권시기 공식적인 야당들은 1980년 정권에 의해 급조된 야당들로서 정부·여당에 대한 견제와 감시라는 야당 본연의 기능을 수행하지 못하는 준여당에 가까웠다. 당시의 이러한 ‘공식적인’ 야당세력과 구분하기 위해 반독재민주화운동에 포괄되어 있었던 정치세력을 ‘구’야당세력으로 지칭하고자 한다.

지도자인 김영삼, 김대중이 전격 분열하여 역시 지역주의를 주요 선거전략으로 동원하게 되면서 지역균열은 핵심적인 정치균열로 자리잡게 되었다(최장집 1996; 정근식 1997; 손호철 2003; 박상훈 2007). 이후 오랫동안 김영삼, 김대중, 그리고 김종필계 정당들은 각각 영남, 호남, 그리고 충청지역의 지역맹주로서 군림해 왔다.[5)]

지역정당체제는 정당들이 사회운동과의 협력보다는 지역정당들 간의 이합집산에 더 전념하도록 하는 경향이 있었다. 실제로 1990년대 동안 지역연합은 대통령선거에서 승리하기 위한 핵심적인 선거전략으로 활용되었다. 지역연합을 대선승리를 위한 선거전략으로 사용한 것은 호남지역기반정당이라고 하여 예외는 아니었다. 뒤에서 다시 논의하겠지만 호남지역정당은 다른 지역정당들 간의 지역연합으로 인해 고립됨에 따라 지역주의로부터 피해를 입기도 했지만 지역연합의 수혜자이기도 했다. 1997년 대선국면에서 김대중의 호남지역정당은 김종필의 충청지역정당과 후보단일화를 이룸에 따라 대선승리의 발판을 마련할 수 있었던 것이다.

한편, 지역정당체제는 사회운동에게도 정당과의 협력보다는 차별점을 더 강조하도록 했다. 지역연합이 핵심적인 선거전략으로 동원되고 있었던 이 시기에 정당들은 지역정체성을 부각시키는 것 이외에 이념이나 계급쟁점 등 다른 균열을 적극적으로 추구하려고 하지 않았다. 경우에 따라서는 오히려 이념적 차이를 희석시키기 위해 노력하기도 했다. 예를 들면 의회에 진입한 모든 정당들은 자유민주주의 지향이라든가 평화적 통일과 같이 누구나 동의할 법한 뭉뚱그린 공약들을 제시해 왔다. 또한 기업하기 좋은 나라, 중소기업 지원확대, 노동자들의 처우개선과 같이 자본가계층과 노동자계층 가리지 않고 모두로부터 지지를 받기 위한 공약들을 남발해 왔던 것도 사실이다(중앙선거관리위원회 1997-2007). 이

5) 본 연구에서 정당명칭을 각 정당의 주된 근거지역을 붙여서 부르고 있는 이유도 지역정당체제를 좀 더 부각시키기 위함이다.

러한 점들 때문에 많은 정당연구자들은 한국의 정당들을 포괄정당(catch-all party)[6]으로 규정하기도 한다(정영태 2005 참조). 게다가 한국의 정당들은 연일 비리와 부패사건에 계보정치, 측근정치 등 전근대적인 특성을 보여왔고 그 결과 전 국민적 불신의 대상이 되고 있었다(Im, 2004).

따라서 사회운동의 입장에서도 정당과의 협력보다는 차별점을 강조하는 것이 성장해 나가는 데 더 효과적이었다고 할 수 있다. 1989년 출범하여 한국 시민운동의 첫 시작을 알렸던 경실련이 출범초기에 기성정당들과의 차별화를 시도하면서 '비정치적 순수시민운동'을 표방하였던 것도 그 이유가 여기에 있다고 하겠다. 실제로 비개혁적 정당과 개혁적 시민운동을 대립시키는 이러한 전략은 시민운동에 대한 시민들의 신뢰를 증폭시킴으로써 시민운동이 급속히 성장해 나가는 데 유리하게 작용했다고 할 수 있을 것이다(홍일표 2003).

이처럼 민주화 이행 이후 안착한 지역정당체제는 한때 반독재민주화를 위해 협력했던 사회운동과 정당들이 서로 거리를 두며 분립·경쟁하도록 하는 주요한 요인으로 작용했다. 그러나 이렇게 개혁적 시민운동과 호남지역정당은 한편으로 서로 거리를 넓혀나갔지만 다른 한편으로 다시 협력관계를 복원하게 된다. 그 주요 계기는 1990년 집권여당 주도로 이루어진 3당합당이었다. 경남·경북지역과 충청지역정당 간 지역연합의 형태로 이루어진 3당합당은 반(反)호남지역정당 간 통합의 형식을 띠게 되면서 호남지역정당을 고립시켰다. 이에 3당합당에서 배제된 호남지역정당은 제도정치권으로부터의 고립을 피하기 위해 제도권 밖 사회운동으로부터의 지지를 다시금 추구하게 된다. 또한 개혁적 시민운동의 입장에서도 3당합당은 군부권위주의체제에 그 뿌리를 두고 있는 집권여당에 의해 시도된 것이었고 구체제로의 회귀로도 이어질 수 있는 중대사안이었

6) 포괄정당(catch-all party)은 오토 키르흐하이머의 개념으로 모든 계급·계층의 지지를 획득하고자 시도하는 정당을 말한다(Kirchheimer 1966).

기 때문에 호남지역정당과의 협력을 재시도해 나가게 된다.

물론 1990년대 중반의 경우 개혁적 시민운동은 여러 정당들과 협력을 추구했고 그 정당이 다분히 호남지역정당에 국한되지는 않았다. 김영삼 정권은 3당합당에 가담한 민주화운동세력이 집권한 것이었고 집권 초반만 하더라도 공직자 재산공개, 금융실명제 등 시민운동의 요구를 적극 수용하기도 했기 때문이다. 따라서 이 시기 개혁적 시민운동은 호남지역정당과의 '비판적 지지'관계보다는 여야정당 모두를 상대로 한 '사안별 정책공조' 모델을 추구했다고 할 수 있다. 그러나 군부권위주의에 그 뿌리를 두고 있던 집권여당 내에서 김영삼을 중심으로 한 개혁파의 입지가 매우 좁았기 때문에 개혁적 시민운동과 집권여당 사이의 협력은 그리 오래 지속되지는 못했다(최종숙 2011, 119-120).

이처럼 호남지역정당과 개혁적 시민운동 사이에 협력이 재구성되기는 했지만 과거 이들의 전신(前身)들만큼의 긴밀한 형태를 띠지는 않았다. 지역정당체제의 정착과 그로 인한 정당에 대한 불신감 고조 등으로 인해 양자 사이에 공식화된 거리가 좁혀지기는 어려웠기 때문이다. '거리두기'의 결과이기도 한 의도적으로 회피된 공식적인 조직적 연계는 양자 사이에 일면 거리를 두면서 협력하는 이른바 '비판적 지지' 관계라는 독특한 협력관계가 형성되도록 한다. 다음에서는 개혁적 시민운동과 호남지역정당이 실제 '비판적 지지' 관계 유형에 해당되는지 여부를 구체적인 자료를 통해 검토해 보도록 하겠다.

4. 개혁적 시민운동과 호남지역정당의 '비판적지지' 관계의 실제

1) 조직적 통합의 수준

개혁적 시민운동이 정당들과 어떠한 협력관계를 형성해 왔는지, 그리고 그것을 비판적 지지 모델이라고 할 수 있는지를 검토하기 위해 먼저 조직적 통합의 수준에서 양자의 관계를 살펴보도록 한다. 조직적 통합의 수준에서 볼 때 개혁적 시민운동은 1989년 경실련이 출범한 이후 오늘날까지 어떤 정당과도 공식적인 조직연계를 이루지는 않았다고 할 수 있다. 1990년대 초반에 등장한 대표적인 시민운동단체 가운데 하나인 공명선거운동협의회(이하 공선협)나 2000년 낙천·낙선운동을 이끌었던 총선시민연대 등도 비정치적 순수시민운동을 표방하면서 특정 정당을 공개적으로 지지하는 단체의 가입을 제한해 왔다(국민일보 1992/01/15; 조희연 2001, 320). 1996년 15대 총선을 앞두고 주요 시민운동단체의 지도부들이 개혁민주당을 창당했을 때에도 시민운동단체들은 이 정당에 대한 지지를 공식적으로 표명하지 않았던 것이 사실이다. 오히려 시민운동에 의해 시도된 이 시기 정치세력화 시도의 실패는 시민운동단체들로 하여금 정당에 직접적으로 참여하는 활동을 금기시하는 경향을 강화했다. 예컨대 1996년 15대 총선에서 시민운동단체 지도부들의 정치세력화 시도가 실패한 직후인 1997년 3차 정기총회에서 참여연대는 주요임원의 정당활동을 금지하는 조항을 신설하여 정관개정을 하게 된다(김정훈 2004, 49).

물론 여러 시민운동 활동가들이 정당에 참여하여 활동해 왔던 것이 사실이며 몇몇 연구자들은 이처럼 정당에 참여하는 시민운동 활동가들에 대한 연구를 진행한 바 있다(유석춘·왕혜숙 2006 참조). 그러나 시민운동 활동가들이 정당이나 정부기구에 참여하여 활동하는 경우에는 몇몇 소수의 예외를 제외하고 운동단체와 관련한 모든 활동을 중단하고 개인 수준

에서 참여하는 방식을 택해왔던 것이 사실이다. 선거가 종결된 이후 여러 시민단체에서 시민단체활동을 정리하지 않고 정치권에 진출한 임원들과 관련하여 '회원제명' 등의 논란이 반복적으로 불거진 것도 이 때문이라고 할 수 있다(서울신문, 2004/05/04).

이처럼 시민운동단체들이 어떤 정당과도 조직적인 연계를 형성하지 않았기에 많은 연구자들이 개혁적 시민운동이 정당들과 협력하지 않았다고 결론내릴 수 있었다. 그러나 한국의 개혁적 시민운동이 어떤 정당과도 공식적인 조직적 연계를 형성하지 않았다는 점은 단지 한국의 개혁적 시민운동이 어떤 정당과도 '배타적 지지' 관계를 형성하지는 않았음을 말해줄 뿐이지 어떤 정당과도 협력하지 않았음을 의미하는 것은 아니다. 이 점은 다음에서 다루게 될 이념적 통합 수준의 검토에서 좀 더 분명해질 것이다.

2) 이념적 통합의 수준

이념적 통합 수준에서 볼 때 개혁적 시민운동은 어떠한 정당들과 강령수준의 동의를 공식화한 적은 없지만 대체로 호남지역정당과 주요 정책/쟁점사안들에 대한 입장을 공유해왔다. 다음의 〈표 1〉은 1989년 개혁적 시민운동이 출현한 이후부터 2007년까지, 국가보안법, 사립학교법, 과거사관련법과 노동관련법 등에 대한 개혁적 시민운동과 한국의 두 주요 지역정당들의 입장을 정리한 것이다. 위 네 쟁점사안은 오랫동안 한국사회의 핵심적인 정치쟁점이 되어왔던 것들이다. 따라서 이 네 사안들만으로도 정당과 사회운동의 입장이 어느 정도나 공유되고 있었는지 살펴보는데 큰 문제는 없으리라 생각된다.

〈표 1〉을 보면 개혁적 시민운동은 영남지역에 기반한 정당들과는 주요쟁점들에 대한 입장의 차이가 컸던 반면 호남지역에 기반한 정당들과는 입장 차이가 거의 없음을 확인할 수 있다. 개혁적 시민운동이 폐지

〈표 1〉 민주화 이후 주요 쟁점들에 대한 개혁적 시민운동과 주요정당별 입장 (1989~2007)

정책이슈		대수	영남지역정당	호남지역정당	개혁적 시민운동
국가보안법		13대국회 (1988~1992)	민정당: 부분개정	평민당: 폐지 후 대체입법	대폭개정/폐지
		14대국회 (1992~1996)	민자당: 현행유지	민주당: 폐지 후 대체입법	
		15대국회 (1996~2000)	신한국당/한나라당: 현행유지	국민회의: 폐지 후 대체입법	
		16대국회 (2000~2004)	한나라당: 현행유지	민주당: 대폭 개정	
		17대국회 (2004~2008)	한나라당: 부분개정	열린우리당: 폐지	
사립학교법 개정		13대국회 (1988~1992)	민정당: 국가개입 줄이고 사학재단이사의 권한 강화시키는 방향으로 개정	평민당: 교무(교수)회의 의결기구화, 교장선출제 통해 사학의 다양한 구성원에게 권한 배분	사학 공공성 증진시키는 방향으로 개정
		15대국회 (1996~2000)	신한국당/한나라당: 사학의 자율성 증진과 행정규제 완화	국민회의: 사학의 자율성 증진과 행정규제 완화	
		16대국회 (2000~2004)	한나라당: 현행유지	민주당: 사학의 공공성 강화시키는 방향으로 개정	
		17대국회 (2004~2008)	한나라당: 사학의 자율성 강화시키는 방향으로 개정	열린우리당: 사학의 공공성 강화시키는 방향으로 개정	
과거사 관련법	광주학살 진상규명	13대국회 (1988~1992)	민정당: 희생자에 보상, 기념비 건립, 진상규명은 사회혼란	평민당: 광주학살 진상규명, 희생자의 명예회복, 보상	책임자 처벌, 철저한 진상규명위한 특검제 도입, 희생자 배상
	5·18 특별법	14대국회 (1992~1996)	민자당: 기념사업지원, 그러나 진상규명은 역사에 맡기자	민주당/국민회의: 철저한 진상규명위한 특검제 도입	

과거사 관련법	의문사 진상 규명법	15대국회 (1996~ 2000)	한나라당: 의문사진상 규명 대상 시기를 상대적으로 좁게	국민회의: 의문사진상 규명 대상 시기를 상대적으로 넓게	독립된 국가 기구에서 진상 규명. 의문사 대상 시기와 범위를 넓게
	국가인권 위원회법	16대국회 (2000~ 2004)	한나라당: 국가인권 위원회를 독립적인 국가기구로 설립	민주당: 국가인권위원 회를 독립적인 국가 기구로 설립	독립된 국가 기구 형태로. 수사권 부여
	과거 사법	17대국회 (2004~ 2008)	한나라당: 과거사규명은 학술적 차원에서 진행 되어야 한다	열린우리당: 독립적인 국가기구에 포괄적인 과거사규명 필요	독립된 국가 기구에서 포 괄적 과거사 진상규명
노동 관련법	전교조 인정여부	13대국회 (1988~ 1992)	민정당: 인정불가	평민당: 인정 및 노동2권 보장	전교조 인정과 노동2권 보장
		14대국회 (1992~ 1996)	민자당: 인정불가	민주당: 인정 및 노동2권 보장	
		15대국회 (1996~ 2000)	신한국당: 교원처우개선	국민회의: 교원처우 개선(집권 이후 교원 노조법 제정)	
	공무원 노조 인정여부	13대국회 (1988~ 1992)	민정당: 인정불가	평민당: 인정 및 노동2권 보장	공무원 노조인정과 노동2권 보장
		14대국회 (1992~ 1996)	민자당: 인정불가	민주당: 인정 및 노동2권 보장	
		15대국회 (1996~ 2000)	신한국당: 공무원처우 개선	국민회의: 공무원처우 개선	
		16대국회 (2000~ 2004)	한나라당: 인정불가	민주당: 인정 및 노동2권 보장	
		17대국회 (2004~ 2008)	한나라당: 노동2권 보장	열린우리당: 노동2권 보장	

*자료: 중앙선거관리위원회, 『정당의 선거공약』(1988), 『정당활동 개황 및 회계보고』(1996-2007); 시민운동의 입장에 대해서는 카인즈(www.kinds.or.kr)에서 주요 일간지 기사 검색하여 구성

혹은 대폭개정의 입장을 보였던 국가보안법의 경우 영남지역정당이 일관되게 현행유지의 입장을 고수했다면 호남지역정당은 폐지 내지는 폐지 후 대체입법의 입장을 보임으로써 사실상 개혁적 시민운동과 동일한 입장을 보이고 있다. 과거사 관련법안들의 경우 시민운동이 호남지역정당보다 좀 더 급진적인 요구조건을 제기하고 있기는 하지만 양자의 관점이 타협 가능한 범위에 놓여 있었다. 사립학교법이나 노동관련법안의 경우도 대체로 개혁적 시민운동과 호남지역정당의 입장이 수렴하고 있음을 확인할 수 있다.

다만, 예외가 있다면 15대 국회의 국민회의인데 국민회의는 호남지역기반정당들 가운데에서도 가장 보수적인 입장을 보였던 정당이다. 위의 표에서도 확인할 수 있듯이 주요 쟁점사안들에 대한 국민회의의 입장은 국가보안법을 제외했을 때 개혁적 시민운동보다는 당시의 영남지역기반정당인 신한국당의 입장과 가깝다. 이처럼 호남지역정당과 시민운동 사이의 입장차이가 가장 컸던 1990년대 중반은 실제로도 양자 사이의 관계가 가장 경쟁/갈등적인 시기였다. 앞에서도 지적했지만 국민회의는 이 시기 시민운동과의 협력보다는 김종필의 충청지역기반 정당과의 지역연합에 더 관심을 두고 있었고 이에 반발한 시민운동은 독자적인 창당을 통한 정치세력화를 시도한 바 있다.

3) 협력의 실제

이처럼 개혁적 시민운동은 조직적으로는 어떤 정당과도 공식적인 연계를 이루지 않았지만 주요 정책/쟁점사안에 대해서는 호남지역기반정당들과 입장을 공유하고 있었음을 알 수 있다. 따라서 본 연구의 협력유형에 따르면 비판적 지지 관계로 규정할 수 있을 것이다. 그렇다면 실제 이들의 협력은 어떤 식으로 이루어졌을까? 주요 정책이나 쟁점사안들에 대한 입장을 공유하고 있었던 만큼 이들은 사회적으로 중요한 쟁점들

이 불거질 때마다 공동행동에 나서곤 했다. 그런데 조직적으로는 어떠한 공식적인 연계도 없는 독립적인 관계였기 때문에 양자 사이의 협력은 상황과 여건 등이 고려된 상당히 유연한 형태를 보였다.

우선 비선거국면과 같이 당파성 여부보다는 쟁점사안이 부각되는 경우 양자 사이의 협력관계는 훨씬 공식적인 형태로 나타났다. 또 호남지역정당이 집권한 경우보다 야당인 경우 좀 더 강한 형태의 협력관계를 형성했다. 다음의 〈표 2〉는 호남지역정당이 야당이었던 1990년부터 1997년까지 비선거국면에서 호남지역정당과 시민운동 사이에 이루어진 공동행동을 정리한 것이다.

〈표 2〉 호남지역정당-시민운동 사이의 공식적 협력(1989~1997)

쟁점 (활동 시기)	호남지역정당-사회운동 간 연대기구	활동내용
3당합당 반대 (1990.5~1991.4)	• '비상시국대책회의' • 평민당, 민주당, 민연추, 통추회의, 민중당 등 주요 야당들과 주요 사회운동단체들 가입	• 비상시국대책회의 명의의 성명서 발표 • 수십만 규모의 대규모대중집회 개최(1990.7.21; 1990.10.13)
쌀개방 반대 (1993.12)	• 쌀및기초농산물수입개방저지범국민비상대표위원회(범대위) • 민주당을 비롯한 4개 야당과 경실련·전국연합·흥사단 등 1백83개 단체 가입	• 범대위 명의의 성명서 발표, 토론회 개최(1993.12.8) • 범대위 주최의 대중집회 개최(1993.12.7; 1993.12.11; 1993.12.18) • 주한미대사와의 공식면담(1993.12.10) • 서명운동전개(1993.12.11~)
노동계 총파업국면 (1996.12~1997.1)	• 안기부법·노동법개악철회와민주수호를 위한 범국민대책위원회(범대위) • 국민회의·민주당·자민련 등 야당과 민주노총, 전국연합, 참여연대, 민변, 민교협 등 주요 시민사회단체 참여	• 범대위는 민주노총-한국노총 주도의 파업 지지하는 성명서 발표 및 서명운동 • 범대위 주최로 서울 비롯한 전국 주요도시에서 거리집회개최(1997.1.11)

* 자료: 네이버 뉴스라이브러리(http://newslibrary.never.com/), 한국언론진흥재단 카인즈(http://www.kinds.or.kr) 기사 검색하여 구성

1990년에 만들어진 비상시국대책회의는 당시 호남지역정당인 평민당과 주요 사회운동단체들이 공동으로 만든 정당-사회운동 간 연대기구였다. 이 단체는 1991년까지 지속되면서 내각제 개헌에 대한 반대, 지자제조기실시요구 등 야당과 사회운동단체들의 공동요구를 제기하는 상설연대체처럼 활동한 바 있다. 1993년 겨울에는 우루과이라운드 협상타결시한이 다가오면서 역시 범야당과 사회운동단체들 간 쌀개방 반대라는 단일사안을 중심으로 거대한 연대기구가 출범하게 된다. 정당-사회운동 사이의 연대기구구성은 1993년 말 쌀개방 반대운동을 끝으로 당분간 그 모습을 보이지 않는다. 이 시기는 호남지역정당들 가운데에서 가장 보수적인 정당이었던 국민회의가 결성된 시기와 일치한다. 그러다가 정당-사회운동 간 연대기구는 1996~97년 노동계 총파업을 계기로 다시한번 등장하고 있다.

호남지역정당이 집권한 1998년 이후에는 이러한 행동수준의 협력이 사라지게 된다. 여러 사회운동 연구자들은 지지하는 정당이 집권에 이르게 되면 정당과 사회운동 사이의 공식적인 관계가 약화될 수 있음을 지적해 왔다(Kriesi 1995; Maguire 1995). 이들에 따르면 야당은 제도정치권에 포함되기는 하지만 정부·여당의 정책을 견제하고 감시하는 비판자로서의 정체성을 갖기 때문에 정부정책에 도전하고자 하는 사회운동과 목표를 공유하기가 쉽다(Kriesi 1995, 182). 반면, 여당은 정부와 함께 국정을 운영하는 책임자이기 때문에 여당과 협력하는 사회운동은 관변화될 위험에 처할 수 있다. 따라서 야당과 사회운동 사이의 협력은 공개적으로 이루어질 가능성이 높지만 여당과 사회운동의 협력은 비공식화될 가능성이 크다는 것이다. 이들의 논의에 따른다면 호남지역정당이 집권해 있었던 시기 동안 호남지역정당과 시민운동 사이의 공개적인 공동행동이 이루어지지 않았던 것은 양자 사이의 협력이 소멸한 것이라기보다 변화한 상황에 유연하게 대처한 것으로 해석해 볼 수 있을 것이다.

한편, 선거국면과 같이 당파성이 중요해지는 경우 개혁적 시민운동

은 주로 중립적인 참여자로 남았다. 개혁적 시민운동이 표면적으로 '비정치적 순수시민운동'을 표방해 왔기 때문에 특정 정당을 공개적으로 지

〈표 3〉 개혁적 시민운동단체들의 선거참여(1992~2007)

	선거감시운동	낙천낙선운동	정책검증운동	당선운동	당파적 선거개입운동
14대 총선 (1992.4)	공선협				
14대 대선 (1992.12)	공선협				
15대 총선 (1996.4)	• 공선협 • 환경연합 등 환경단체				경실련 등의 개별 지도부들
16대 총선 (2000.4)	공선협	• 2000총선 시민연대 • 경실련 • 정치개혁 시민연대			
16대 대선 (2002.12)	공선협		• 2002대선 유권자연대 • 2002대선 여성연대		노사모
17대 총선 (2004.4)	공선협	• 2004총선 시민연대 • 2004총선 여성연대 • 2004총선 환경연대 • 기독교 총선연대	경실련	• 물갈이국민 연대 • 맑은정치 여성네트 워크	국민참여0415
17대 대선 (2007.12)	• 공선협 • 대선미디어 연대		• 2007대선 시민연대 • 2007기독교 대선연대 • 교육복지 실현국민 운동본부		• 창조한국 미래구상 • 통합과번영 을위한국민 운동 • 정치인서포 터즈단체들

지하면서 당파성을 드러내는 것은 아무래도 부담이 되었을 것이다. 〈표 3〉은 2007년 17대 대선까지 시민운동단체들의 선거참여형태를 정리한 것이다. 시민운동단체들은 1992년 총선에서 공선협을 꾸려 부정선거감시운동으로 선거에 참여한 이후 줄곧 선거국면에 참여해 왔다. 표를 보면 시간이 흐름에 따라 시민운동의 선거참여형태는 점차 더 다양해지고 있음을 알 수 있다. 그러나 당파적 선거개입운동을 제외한 대부분의 선거참여방식을 중립적인 참여형태로 분류할 수 있다는 점에서 시민운동의 주된 선거참여형태는 중립적인 참여자였음을 확인할 수 있다. 시민운동은 '정치적 중립'을 전면에 내세우면서 표면적으로 모든 정당들과 거리를 유지하는 모습을 보였던 것이다. 물론 15대 총선에서의 시민운동의 창당시도나 16대 대선에서 노사모와 같이 당파적인 선거개입운동을 펼쳤던 경우가 없는 것은 아니다. 그러나 참여연대와 같은 주류 시민운동단체들의 활동은 어떤 정당에 대해서도 공개적인 지지를 선언하지 않는 중립적인 참여에 머무는 것이었음은 틀림없다.

그러나 표면적인 정치적 중립 표방 속에 공개적인 공동행동은 사라졌으나 비공식적인 지지는 계속되었다. 특히 이점은 낙천·낙선운동이나 정책검증운동과 같이 단순한 선거감시만이 아니라 주요정당들의 공약을 검증하고 평가하는 활동이 시민운동의 주요 선거참여방식이 되면서 좀 더 분명해진다. 각 정당들에 대한 공약검증과 평가는 시민운동단체들의 정책적 지향에 따라 이루어지게 되며 결국 자신의 정책적 요구와 근접한 정당에 보다 긍정적인 평가를 내릴 수밖에 없기 때문이다. 따라서 표면적으로 중립성을 유지하더라도 내용적으로는 특정 정당을 지지하는 방향으로 나아갈 가능성이 높다.

실제로 정책검증운동을 했던 2002년 대선유권자연대는 대통령후보들의 공약을 검토하는 기준으로 3대 청산과제와 10대 정책과제를 제시했는데 이들은 모두 대선유권자연대의 주요 참여단체들이 오랫동안 요구해 왔던 쟁점사안들이었다.[7] 2002대선유권자연대는 이 기준에 의거하여 이

회창 한나라당 후보를 '다소 보수적', 노무현 민주당 후보를 '다소 개혁적', 권영길 민주노동당 후보를 '매우 개혁적'인 것으로 평가한 바 있다. 이러한 평가는 2002대선유권자연대가 특정 정당후보를 공개적으로 지지하지는 않았더라도 어떤 정당후보를 좀 더 긍정적으로 평가하고 있는지를 분명히 드러내고 있다. 2004년 총선시민연대의 경우 낙선기준에 한나라당, 민주당이 공동으로 참여한 2004년 3월의 탄핵소추안 발의에서 찬성투표를 하였는지 여부를 포함시켰다. 2004총선시민연대의 낙선자 명단은 주로 한나라당, 민주당 후보들로 채워졌음은 두말할 필요가 없다.[8] 2007대선시민연대의 경우에도 2007년 11월 13일 폐기해야 할 4대나쁜공약을 발표하였는데 이는 '경부운하 공약', '금융자본과 산업자본의 소유분리 원칙 폐지 공약', '자율형 사립고 100개 신설과 3단계 대학입시 자율화 공약', '유류세 인하공약' 등으로 모두 이명박 한나라당 후보가 채택하고 있는 공약이기도 했다.[9]

4) '거리두기'의 공론장 효과: 자율성과 비판의 공간

이상에서 서술한 것처럼 개혁적 시민운동은 호남지역정당과 정책/쟁점사안에 대한 관점공유를 토대로 수시로 공동행동을 조직하는 등 협력관계를 유지해 왔다고 할 수 있다. 그러나 조직적·인적 자원교류가 이루어지지 않았기 때문에 양측 모두에 상당한 자율성이 부여되고 있었던 것이 사실이다. 그것이 선거국면인지 비선거국면인지 정당이 집권을 했

---

7) 2002 대선 유권자 연대 정책과제 발표 기자 회견문 참고(2002.11.15). 3대 청산과제는 국가보안법, 호주제, 부패청산이었으며 10대 정책과제에는 정당명부식 비례대표제 도입, 한미주둔군 지위협정 개정, 사립학교법개정 등이 포함되었다.

8) 2004총선시민연대, "2004년 17대 총선 정당정책평가발표 기자회견문" 참고(2004.4.12).

9) 2007대선시민연대, "국민의 삶의 질 향상을 위협하는 폐기대상 나쁜 공약 발표 기자회견문" 참조(2007.11.13).

는지 아닌지 등과 같은 상황변화에 따라 유연한 협력방식을 채택할 수 있도록 했다는 점은 앞 절에서 서술한 바 있다. 그러나 그와 더불어 문제가 있는 사안에 대해 맹목적인 지지를 보이기보다 자유롭게 비판할 자유, 나아가 협력관계를 접고 일시적인 경쟁관계로 돌입할 수 있는 수준의 자율성도 부여했다고 할 수 있다. 말하자면 서로 조직적으로 얽매여 있거나 인적·물적 지원을 주고 받는 호혜·의존관계가 아니었기 때문에 언제나 정치적 지지를 유지해야 한다는 부담이 크지 않았다는 것이다.

정당의 입장에서는 시민운동과의 협력 대신에 때때로 다른 지역정당과 지역연합을 염두에 두면서 보수화될 자유로 활용되었다는 점에서 이러한 자율성이 반드시 긍정적으로만 활용되었다고 하기는 어렵다. 그러나 최소한 개혁적 시민운동은 정당으로부터 확보된 자율성을 협력관계에 있는 정당이 문제를 안고 있을 때 비판할 수 있는 공간으로 활용했다. 즉 개혁적 시민운동과 호남지역정당 사이의 '거리'는 일종의 '공론장(public sphere)'과도 같은 역할을 수행했다고 할 수 있다. 공론장(public sphere)은 하버마스의 개념으로 '자율적이고 평등한 공중이 자유롭게 비판적으로 토론하는 광장'을 의미한다(하버마스 2007[1990]). 공론장이 제 기능을 하기 위해서는 논의가 밀실에서 이루어지는 것이 아닌 공개적으로 이루어져야 할 뿐만 아니라 공론장에 참여하는 사람들의 자율성이 보장되어야 한다. 그런 의미에서 개혁적 시민운동이 호남지역정당으로부터 확보했던 조직적 자율성은 개혁적 시민운동에게 호남지역정당의 문제점을 공개적으로 제기할 수 있는 여지를 제공해 주었다고 할 수 있을 것이다.

실제 개혁적 시민운동의 주요 활동목표에는 정당의 개혁과 민주화가 포함되어 있었는데 이러한 정당개혁의 대상에는 개혁적 시민운동의 협력대상이기도 했던 호남지역정당(들)이 언제나 포함되어 있었다. 다음의 〈표 4〉는 2000년과 2004년 총선시 총선시민연대가 낙선대상자로 선정했던 후보들을 정당별로 정리한 것이다. 표를 보면 알 수 있듯이 개혁

〈표 4〉 16대·17대 총선시 총선시민연대의 정당별 낙선대상자 수

	한나라당	열린 우리당	민주당	민주 노동당	자민련	기타	무소속	합계
2000총선시민연대 (낙선대상자)	28명	·	16명	·	18명	11명	13명	86명
2004총선시민연대 (낙선대상자)	100명	10명	57명	1명	24명	1명	23명	216명

* 자료: 고상두(2004, 157), 세계일보(2004/04/07) 참고하여 재구성

대상자가 가장 많은 정당은 한나라당, 자민련과 같은 영남과 충청지역에 근거하는 보수정당들이다. 그러나 그 수가 이보다 적기는 하지만 열린우리당이나 민주당과 같은 호남지역기반 정당도 포함되어 있으며 민주노동당과 같은 진보정당도 포함되어 있다. 앞에서도 언급했듯이 한국의 정당들은 계보정치, 측근정치 등 전근대적인 특성을 보이고 있었을 뿐만 아니라 비리, 부패의 온상으로 지탄의 대상이 되어왔다. 그리고 이 점에 있어서는 호남지역정당도 예외는 아니었다. 따라서 시민운동이 호남지역정당으로부터 확보했던 자율성은 시민운동으로 하여금 정당일반을 개혁해 나가도록 하는 데 효과적으로 활용될 수 있었다.

또한 시민운동이 유지했던 자율성은 호남지역정당이 이념적으로 표류할 때에도 시민운동의 개혁성을 견지할 수 있도록 했으며 경우에 따라서는 호남지역정당을 이념적으로 견인할 수 있도록 했다. 앞에서도 지적했지만 호남지역정당은 1990년대 중반 김종필의 충청지역정당과 지역연합을 성사시키기 위하여 이념적 우경화를 시도한 적이 있었다. 이처럼 지역정당이 정치적 이해관계에 따라 이념적 지향을 변화시키는 상황에서 시민운동이 호남지역정당으로부터 자율성을 확보하고 있지 못했다면 자칫 개혁성을 잃고 함께 보수화됨에 따라 결국 정당에 흡수되거나 와해될 수도 있었을 것이다. 그러나 시민운동이 유지했던 자율성은 호남지역정당

의 변화에 함께 휘둘리지 않으면서 개혁성을 견지할 수 있도록 해 주었다.

나아가 개혁적 시민운동은 호남지역정당이 좀 더 개혁적인 정책적 입장을 견지해 나가도록 견인하기도 했다. 특히 이점은 호남지역정당이 집권에 이른 이후에 좀 더 잘 확인된다. 김대중 정권시기 호남지역정당은 개혁적인 정책을 추진하려고 시도할 때마다 보수적인 정부부처의 반대나 공동여당이었던 충청지역정당의 반대 등에 부딪쳐 번번이 개혁정책이 유실될 기로에 처했다. 보수적인 정부부처의 반대로 유실될 뻔했던 개혁정책에는 국민기초생활보장법, 부패방지법, 민주화운동관련자 보장에 관한법, 인권위원회법 등이 있으며 공동여당인 김종필의 자민련의 반대가 있었던 개혁정책에는 국가보안법 개폐, 사립학교법 개정 등이 있었다(최종숙 2011, 164-166). 이때 개혁적 시민운동은 일관되게 개혁적 입장을 견지하며 호남지역정당을 견인함으로써 개혁정책 관철에 성공하거나 최소한 당론수준에서만큼 호남지역정당이 더 이상 보수화되는 것을 막을 수 있었다. 특히 개혁적 시민운동은 호남지역정당으로부터 거리두기를 십분활용하여 호남지역정당의 가장 큰 경쟁상대인 영남지역정당과의 일시적 협력관계를 맺기도 하고 때로는 개혁적 국회의원들과 정책공조를 맺음으로써 호남지역정당을 압박하는 방법을 활용하기도 했다. 예컨대 국민기초생활보장법 제정의 경우 개혁적 시민운동은 영남지역정당인 한나라당과의 협의를 통해 당시 집권여당이었던 민주당을 압박하여 정부부처의 반대에도 불구하고 결국 법제정을 관철시킬 수 있었다.[10)]

이상의 논의에서 확인되는 점은 개혁적 시민운동이 정당으로부터 자율성을 확보함으로써 추진하고자 했던 시도들이 정당체제에 도전함으

---

10) 김기식은 국민기초생활보장법안이 통과되는 과정에 대해 다음과 같은 에피소드를 전하고 있다(김기식 2006, 195). 그에 따르면 국민기초생활보장법에 대해 김대중 대통령이 1999년 6월 법제정을 약속하였지만 기획예산처 등 정부부처의 반대로 난관에 봉착하게 된다. 이때 시민운동단체들은 한나라당 지도부를 설득하여 결국 1999년 7월 6일 한나라당에 의해 시민단체의 요구를 전폭 수용한 법안이 발의된다. 이에 자극 받은 민주당 지도부는 정부부처의 반대에도 불구, 1999년 8월 12일 임시국회에서 전격적으로 법안을 처리하게 되었다는 것이다.

로써 기존의 정당을 사회운동정치로 대체하려는 것과 거리가 멀다는 점이다. 그것들은 오히려 기존의 정당들을 민주화하거나, 이념적 동형화가 아닌 차별화가 강화되도록 유도함으로써 정당체제를 정상화하고자 하는 것들이다. 어떻게 보면 한국의 정당들이 구태정치, 부패정치를 일삼았던 데다가 지역정당으로서 포괄정당화 하려는 경향이 있었다는 점을 고려할 때 그것을 교정하기 위해 시민운동이 확보한 자율성과 비판의 공간은 정당정치가 정상화하는 데 반드시 요구되는 것이었다고 할 수 있을 것이다.

5. 마치며

이상의 논의에서 한국의 개혁적 시민운동은 정당들과 경쟁/갈등해 왔다는 그동안의 학계의 논의와는 달리 호남지역정당과 협력해왔음을 확인할 수 있었다. 물론 민주화 이행 이후 한국의 정당들이 지역정당체제로 재편되면서 호남지역정당과 개혁적 시민운동 사이의 공식적인 조직적 연계가 의도적으로 회피되었던 것이 사실이다. 개혁적 시민운동은 표면적으로 '비정치적 순수시민운동'으로의 정체성을 피력했으며 때때로 호남지역정당을 포함한 정당일반에 대해 강력한 비판을 서슴지 않았다. 이러한 조직적 독립과 강력한 비판으로 나타난 '거리두기'는 개혁적 시민운동을 정당정치에 대한 '도전자' 내지는 강력한 경쟁자로 보도록 하는 주요 요인이 되었다. 그러나 앞에서 살펴본 대로 개혁적 시민운동은 공식·비공식적 수준에서 호남지역정당들과 주요 정책/쟁점사안들에 대한 관점을 공유하며 수시로 공동행동을 조직하기도 하는 등 협력해 왔다.

이처럼 비판을 위한 공간을 유지하면서 협력하는 '비판적 지지' 관계는 개혁적 시민운동이 발전시켜온 매우 독특한 형태의 협력유형이라고 할 수 있을 것이다. 이때 비판을 위한 공간으로서 '거리두기'는 시민운동

이 정당정치를 대체하기 위한 시도였다기보다 정당과 좀 더 나은 협력관계를 형성하기 위한 것이었음을 강조할 필요가 있다. 실제 개혁적 시민운동이 정당으로부터 확보하고자 했던 '거리'는 비민주적인 정당을 개혁하고 이념적 정체성을 잃고 포괄정당화하려는 정당을 비판하는 공론장으로 활용되었다. 말하자면 개혁적 시민운동이 '비판'과 '지지'의 병행을 통해서 달성하려고 했던 것은 결국 정당정치의 정상화였던 셈이다.

2011년 가을에 치러진 서울시장 보궐선거에서 개혁적 시민운동과 호남지역정당의 관계 역시 이러한 '비판적 지지'의 연장선상에서 보아야 한다. 박원순 후보는 범야권 단일후보를 선출하는 경선과정에 참여하였고 민주당은 경선을 통해 선출된 박원순 후보를 지지했다는 점에서 협력을 보여주었다. 만일 박원순 후보가 민주당과 협력하지 않은 순수한 시민운동 후보였거나 민주당 후보가 따로 출마하여 경쟁해야 하는 상황이었다면 선거승리를 자신할 수는 없었을 것이다. 서울지역은 지역주의 영향이 가장 적은 지역이기는 하지만 박원순 후보의 지지표가 대체로 민주당의 지지 지역구로부터 나왔다는 점도 이러한 주장을 뒷받침해준다.[11)]

한편, 시민운동의 지지를 받은 박원순 후보는 민주당에 입당하지 않고 무소속으로 남음으로써 일정 정도의 '거리'를 확보하였다. 그럼 이때의 '거리두기'는 어떻게 해석할 수 있을까? 그것은 박원순 후보의 개혁성을 좀 더 분명히 부각시키는 역할을 했다고 할 수 있을 것이다. 만일 박원순 후보가 당시 민주당에 입당했더라면 시민운동 활동가 출신으로서 박원순이 갖는 개혁성이 희석되었을 가능성이 크다. 박원순 후보는 무소

---

11) 예컨대 민주당 한명숙 후보가 한나라당 오세훈 후보에게 패배했던 2010년 지방선거와, 박원순 후보가 출마했던 2011년 보궐선거를 비교해 보면, 한명숙 후보가 오세훈 후보보다 더 많은 득표를 했던 행정구는 '관악〉금천〉마포〉은평' 순이었는데 이 순위는 박원순 후보의 경우에도 그대로 유지됐다. 한편, 한명숙 후보가 가장 적은 득표를 했던 행정구는 '강남〉서초〉용산〉송파' 순이었는데 이 역시도 박원순 후보의 경우 그대로 유지되었다(중앙선거관리위원회 홈페이지 참고). 결국 박원순 후보는 전통적인 민주당 지지 지역구에서 더 많은 득표를, 전통적인 한나라당 지지 지역구에서 더 적은 득표를 했음을 알 수 있다.

속후보로 남음으로써 정당으로부터 거리를 유지하면서 좀 더 소신있게 개혁정책들을 펼쳐나갈 것임을 부각시킬 수 있었다는 것이다. 결국 2011년 서울시장보궐선거의 경우에도 개혁적 시민운동은 정당과의 비판적 지지관계를 견지하면서 정당정치를 적극적으로 보완하고자 했다고 할 수 있을 것이다.

2012년 3월, 박원순 서울시장이 민주통합당에 입당함으로써 개혁적 시민운동과 호남지역정당이 그동안 유지해 왔던 '비판적 지지' 관계는 본격적으로 변화기를 맞이하고 있다. 그에 앞서 2011년 12월에는 다수의 개혁적 시민운동단체가 가입해 있는 '혁신과통합'이 새롭게 '시민통합당'을 결성하여 민주당과 합당하기도 했다. 바야흐로 개혁적 시민운동과 호남지역정당 사이의 관계는 '비판적 지지'에서 '배타적 지지'로 이동하는 듯 보인다. '배타적 지지' 관계를 통해 개혁적 시민운동은 정당의 승리를 위해 좀 더 공식적으로 물적·인적 자원들을 제공할 수 있을 것이다. 또한 정당에 대한 요구와 불만을 시민운동이 함께 책임진다는 책임정치의 차원에서도 의미있을 수 있다.

그러나 그동안 개혁적 시민운동이 '비판적 지지' 관계를 통해 정당으로부터 확보했던 자율성과 비판의 공간을 유지하기 어려워질 수 있다는 문제점도 있다. 관계가 훨씬 긴밀해지면서 정당과 시민운동 사이의 경계가 흐려질 수 있기 때문이다. 시민운동이 정당으로부터 확보했던 '거리'는 문제가 생겼을 때 정당과 시민운동 모두를 위기로부터 구하는 자정(自淨)의 공간이기도 했다. 정당과의 '비판적 지지' 관계라는 독특한 협력유형을 만들어냈던 개혁적 시민운동은 이제 '배타적 지지' 관계 속에서도 자율적이며 공개적인 비판의 장을 만들어 내야 한다는 새로운 과제에 직면해 있다고 하겠다.

참고문헌

고상두. 2004. “총선시민연대 활동과 참여민주주의.” 김영래·이정희 외 공저. 『NGO와 한국정치』. 아르케. 139-160.

권태환·송호근. 2001. “신사회운동과 정치: 정치세력화의 요인과 쟁점.” 권태환·임현진·송호근 공편. 『신사회운동의 사회학: 세계적 추세와 한국』. 서울대학교출판부. 537-557.

김기식. 2006. “입법운동의 조건 및 성과와 한계.” 박은정 편저. 『NGO와 법의 지배』. 박영사. 177-200.

김영래. 2007. “민주주의와 시민사회가치의 재정립.” 『NGO연구』 5(1). 1-25.

김영수. 2007. “민주노총의 정치활동과 조합원.” 『한국정치연구』 16(2). 79-103.

김의영. 2005. “제17대 총선에서 시민단체의 선거참여: 시민단체, 대의민주주의, 참여민주주의, 낙천·낙선운동.” 박찬욱 편. 『제17대 국회의원 총선거 분석』. 푸른길. 46-75.

김정훈. 2004. “시민운동논쟁과 참여연대.” 『참여와 연대로 연 민주주의의 새 지평』. 아르케. 37-56.

손호철. 2003. “한국의 지역주의, 그 진단과 처방.” 『현대 한국정치: 이론과 역사 1945-2003』. 사회평론. 577-605.

송호근. 1993. “유럽의 노동운동, 1870-1939: 탈급진화의 정치사.” 『사상』 봄호. 208-263.

오현철. 2004. “NGO의 선거참여 연구: 토의민주주의의 관점에서.” 주성수 편. 『정치과정에서의 NGO』. 한양대학교 출판부. 87-116.

유석춘·왕혜숙. 2006. 『참여연대 보고서』. 자유기업원.

윤상철. 1997. 『1980년대 한국의 민주화이행과정』. 서울대학교출판부.

윤성이. 2008. “17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계.” 『한국정치학회보』 42(2). 203-230.

2000총선시민연대. 2001. 『총선연대백서』 상, 하.

임현진. 2009. 『한국의 사회운동과 진보정당』. 서울대학교출판부.

장 훈. 2003. “정당의 위기와 대안적 조직의 등장: 2000년 총선시민연대의 사례.”『국제지역연구』 12(3). 113-134.
정근식. 1997. “민주화, 지역주의와 지방자치.” 최장집·임현진 공편.『한국사회와 민주주의: 한국민주화 10년의 평가와 반성』. 나남출판. 283-325.
정대화. 2004. “시민운동의 관점에서 본 진보정당-민주노동당과 시민운동의 관계를 중심으로.”『경제와사회』 겨울호. 41-64.
정상호. 2007. “시민사회운동과 정당의 관계 및 유형에 관한 연구.”『한국정치학회보』 41(2). 161-184.
정영태. 2005.『신자유주의 시대 한국사회의 변화와 진보정당』. 인하대학교 출판부.
정태석·김호기·유팔무. 1995. “한국의 시민사회와 민주주의의 전망.” 유팔무·김호기 엮음.『시민사회와 시민운동』. 한울. pp.263-297.
조희연. 2001. “시민사회의 정치개혁운동과 낙천·낙선운동.” 유팔무·김정훈 엮음.『시민사회와 시민운동2』. 한울. 292-334.
중앙선거관리위원회. 1988.『정당의 선거공약』.
_____. 1996~2007.『정당활동 개황 및 회계보고』.
최장집. 1996.『한국민주주의의 조건과 전망』. 나남출판.
최종숙. 2011. “한국 민주주의의 점진적 공고화 과정에 관한 연구: 정당과 사회운동의 관계를 중심으로(1987-2007).” 서울대 사회학과 박사학위 논문.
하버마스. 2007[1990].『공론장의 구조변동』. 한승완 역. 나남출판.
홍일표. 2003. “전략적 용량의 한계에 도달한 한국 시민운동의 ‘정치적 중립’: 중립성 도그마에 대하여.”『시민과세계』. 93-114.

Im, Hyug-baeg. 2004. “Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the End of the ‘Three Kims’ Era.” *Democratization 11(5)*. 179-198.
Kirchheimer, Otto. 1966. “The transformation of the Western Europen Party

Systems." In J. LaPalombara and M. Weiner, ed. *Political Partis and Political Development*. Princeton University Press.

Kitschelt, Herbert. 1990. "New Social Movements and the Decline of Party Organization." In Russell J. Dalton and Manfred Kuechler, eds. *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*. Polity Press. 179-208.

Kriesi, Hanspeter. 1995[1991]. "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization." In J. Craig Jenkins and Bert Klandermans, eds. *The Politics of Social Protest*. 167-198.

Maguire, Dianuid. 1995. "Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?" In J. Craig Jenkins and Bert Klandermans, eds. *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. University of Minnesota Press. 199-228.

네이버 뉴스라이브러리(http://newslibrary.never.com).

중앙선거관리위원회 홈페이지(http://www.nec.go.kr).

한국언론진흥재단 주요일간지 기사검색 사이트(www.kinds.or.kr).

투고: 2012.1.2　심사: 2012.1.31　확정: 2012.2.25