

# 우리 정치 어떻게 변화하고 있는가:

## 제도정치, 운동정치, 참여정치

정해구

최근 우리 정치는 탄핵과 총선 등 역전에 역전을 거듭하면서 변화하고 있다. 그러나 이같은 변화가 무엇을 의미하는지에 대해서는 아직 그 논의가 충분치 못하다. 이와 관련하여 우리 정치가 변화하고 있다면 그것은 어떻게 변화하고 있는 것인가? 그것은 바람직한 방향에서 이루어지고 있는가? 아니면 그 어떤 혼란으로 이어지고 있는 것인가? 다음에서 살펴보는 바와 같이 제도정치와 운동정치의 전개 그리고 그 뒤에 이어지고 있는 참여정치 현상은 그것을 설명해 줄 수 있을 것이다.

### 제도정치의 한계와 운동의 정치성

여타 나라들과는 달리 우리의 현대 정치사를 특징지우는 단어 하나를 들자면 그것은 '운동'이라는 말이다. 우리 정치에 강한 영향을 미쳤던 민주화 운동, 시민운동, 민중운동 등등의 단어가 그것이다. 운동이란 말이 의미하듯, 그것은 일단 그 형식에 있어서 사회 또는 시민사회 차원에서 전개되는 운동을 가리킨다. 그러나 운동이 수행했던 역할과 그 영향을 감안했을 때, 우리의 운동은 사회 또는 시민사회 차원의 운동에 그치지 않았다. 그것은 어떤 점에서 매우 강력한 정치적 성격을 띠었다고 할 수 있다.

운동이 정치적 성격을 갖는 이같은 현상을 보다 구체적으로 살펴보자. 민주화 이전 권위주의 시대에 전개되었던 반독재 민주화 운동은 사실 사회운동 이라기보다는 정치적 운동에 더 가까웠다. 비제도적 정치영역에서 전개되었던 민주화 운동은 독재권력과 여당 주도의 '제도정치'에 대해 강력히 저항했기 때문이다. 물론 1970년대 이후 노동운동을 비롯한 사회운동이 등장하면서 이는 민주화 운동의 한 구성요소가 되었는데, 이때 사회운동 역시 반독재의 강한 정치적 성격을 띠었다. 그런 점에서 권위주의 시대의 민주화 운동은 사회운동이라기보다는 오히려 운동을 통한 정치였다고 할 수 있다.

1987년 민주화 이후에 민주화 운동은 사회운동으로 이어졌다. 민주화로 인해 반독재 민주화 운동의 필요성은 축소되었고 국가권력의 약화에 따라 시민사회가 보다 자율화되고 발전함으로써 사회운동이 활성화될 수 있는 조건이 마련되었기 때문이다. 이에 따라 민중운동의 발전과 더불어 각종의 시민운동이 급속히 발전했다. 그러나 이같은 사회운동의 발전이 운동의 정치적 역할을 약화시켰던 것은 아니다. 민주화 이후 지역주의 정치가 전개되는 가운데에서도 사회운동의 정치적 역할은 여전히 계속되었기 때문이다. 권위주의 시대 민주화 운동의 연합전선적 운동이 민주화 이후 특정 사안에 대한 사회운동의 네트워크형 연대조직 형태의 운동으로 그 모습이 바뀌어졌다는 점이 변화라면 변화라 할 수 있었다. 그런 점에서 볼 때 민주화 이후 사회운동은 그 자체로 분화되고 발전하기도 했지만, 다른 한편 그들 간의 네트워크형 연대 활동을 통해 그들에게 요구되는 정치적 역할을 수행했다고 할 수 있다.

그렇다면 우리의 운동은 왜 강한 정치적 성격을 띠는 것일까? 왜 그것은 사회운동 자체에 그치지 않고 정치적 역할을 수행하는 것일까? 우선 우리는 우리의 제도정치가 아래로부터의 정치가 되지 못했다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉 우리의 제도정치는 사회 또는 시민사회로부터 제기되는 요

구나 이해를 반영하고 대표하는 아래로부터의 정치가 아니라, 특정 세력에게 장악된 국가권력의 의사를 아래로 전달하거나 그것을 정당화하는 위로부터의 정치의 성격을 지녔던 것이다. 물론 야당의 경우 아래로부터의 정치의 역할을 일정 부분 수행했던 측면이 없었던 것은 아니다. 그러나 그 역할은 매우 약했다. 따라서 아래로부터의 정치는 상당 부분 운동에 의해 대행되지 않을 수 없었는데, 우리는 이를 운동에 의한 '대의의 대행'이라 지칭할 수 있을 것이다.

한편 우리의 정치현실에서 운동이 강한 정치적 성격을 띠지 않을 수 없었던 또 하나의 원인은 우리의 제도정치가 해방과 더불어 구축되었던 냉전반공체제 속에서 보수적인 정치로 시종했던 데에서도 찾을 수 있다. 나아가, 그것은 지역주의 정치가 전면 등장했던 민주화 이후에도 크게 변화되지 않았다. 지역주의 정치 역시 그 내용에 있어서는 보수 편향의 정치에서 크게 벗어났던 것은 아니기 때문이다. 따라서 이같은 보수 편향의 제도정치적 지형에서 사회의 진보적 요구는 정치적으로 반영될 수 없었으므로, 그것은 운동에 의해 대표되지 않을 수 없었다.

결국 우리의 정치현실에서 운동이 강한 정치적 성격을 지닐 수밖에 없었던 것은 우리의 제도정치가 가지고 있는 한계 때문이라 할 수 있다. 위로부터 구축된 제도정치가 아래로부터 제기되는 제반 요구와 이해를 반영하고 대표하지 않는 한, 또한 진보적인 요구를 배제하는 한, 운동은 아래로부터의 요구와 진보적인 요구를 대행하지 않을 수 없었던 것이다. 물론 1987년 민주화에 의해 과거 권위주의적 상황은 일정 정도 변화했다. 그렇다고 운동의 이같은 역할이 크게 약화되었던 것은 아니다. 지역주의 정치 역시 아래로부터의 요구와 진보적인 요구를 반영하는 데 있어 과거의 한계에서 크게 벗어나지 못했다. 우리의 정치현실에서 운동이 정치적이지 않을 수 없었던 이유는 바로 이같은 정치현실 때문이었다.

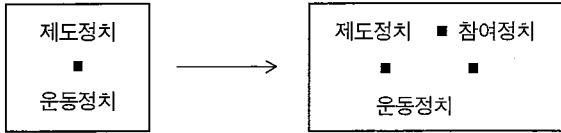
### 운동정치의 역할과 참여정치의 등장

우리는 운동이 사회운동의 성격뿐만 아니라 강한 정치적인 성격을 지녔던 이같은 점을 고려, 이를 제도정치와 대비되는 의미에서 '운동정치'라 지칭할 수 있을 것이다. 여기에서 운동정치란 제도정치의 부정적인 측면에 대해 요구하고 항의하고 저항하는 운동에 기반하는 정치라 규정할 수 있을 것이다. 그 점에서 그것은 운동에 기반하는 아래로부터의 정치였다. 그러나 이와 같이 운동정치의 위상이 제도정치에 대립되는 개념으로 설정될 경우 우리는 운동정치가 기본적으로 제도정치의 '밖에' 존재하는 정치라는 점에 유의할 필요가 있다. 운동정치가 제도정치에 소속되어 그 활동이 이루어지는 것이 아니라, 제도정치에 대항하여 독립적으로 그 요구와 활동이 전개되기 때문이다. 그런 점에서 본다면 그동안 전개되었던 우리 정치는 제도정치와 운동정치가 상호 대립하며 병렬적으로 전개되어 왔던 정치라 할 수 있을 것이다.

그러나 우리는 근래에 들어 아래로부터의 참여를 통해 그동안 전개되었던 제도정치를 변화시키고자 하는 새로운 시도가 급속히 증대하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 한편으로 제도정치의 밖에서 이를 비판하고 이에 저항했던 운동정치에서 비롯된 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 아래로부터의 참여를 통해 그것조차 넘어서고자 했던 새로운 현상이었다. 기성의 제도정치를 바꾸고자 했던 이같은 새로운 정치적 현상은 '참여정치'라 지칭되어도 무리는 아닐 것이다. 이를테면, 지난 제16대 대통령 선거에서 등장했던 노사모의 활동이나, 최근 제17대 총선에서 10석의 의석 획득을 통해 제도권 정치에 참여하게 된 민주노동당의 진출이 그 현상들이다.

물론 민주노동당은 자신의 이같은 제도정치 진입을 참여정치로 표현하는데 동의하지 않을지도 모른다. 참여라는 말 자체가 시민운동적 이미지를 띠거나, 그 말 자체가 의도하지 않게 기존 정치질서에 대한 타협적 느낌을 준다고 생각할 수도 있기 때문이다. 그러나 여하튼, 민주노동당의 그것 역시 제도정치에의 참여, 즉 참여정치인 것임은 분명하다. 이상에서 설명한 제도정치,

운동정치 그리고 참여정치의 이름 아래 근래에 야기되었던 우리 정치상의 변화는 다음과 같이 표시될 수 있을 것이다.



근래에 들어 왜 이같은 참여정치의 현상이 나타나는 것일까? 우리 정치에서 이같은 새로운 현상이 갖는 의미는 무엇인가? 우선 운동정치는 자신의 요구를 관철시키는데 있어 특정한 패턴을 갖는 것으로 보인다. 즉 제도정치의 밖에 존재하는 운동정치는 아래로부터의 대중적 항의를 조직함으로써 이를 통해 자신의 요구를 제도정치에 반영시키고자 한다. 자신을 정당으로 조직하여 그 활동을 통해 자신의 요구를 직접적으로 관철시키고자 하는 것이 아니라, 운동이 촉발시키는 대중적 압력을 통해 자신의 정치적 영향력을 행사하고자 하는 것이다. 거리에서의 항의 시위나 특정 문제에 대한 이슈화가 그 전형적인 모습이다. 그러나 운동정치의 이같은 활동은 아래로부터의 불만과 항의를 조직화하는 데는 효율적이지만, 그 요구의 정치적 관철에는 제한적이며 간접적이지 않을 수 없다.

한편 이같은 운동정치에 있어 우리가 주목해야 할 또 하나의 특성은 그 활동이 기성의 제도정치에 대한 대중들의 강한 불만이나 불신에 의존한다는 점이다. 대중들 사이에 기성의 제도정치에 대한 광범위한 불만이나 불신이 존재할 때, 운동정치는 이를 조직화할 수 있는 잠재적 기반을 갖기 때문이다. 반면에 운동정치는 매우 도덕적인 것으로 간주된다. 부도덕하고 타락한 것으로서의 기성의 제도정치에 대해 운동정치는 매우 도덕적이고 순수한 것으로 간주될 때, 운동정치는 제도정치에 대해 정당성의 우위를 가질 수 있기 때문이다. 그런 점에서 운동정치와 제도정치 사이에는 양자가 서로 분리되고 대립

할 수밖에 없는 도덕적 경계가 존재한다.

운동정치가 갖는 이같은 특성에 비추어 보았을 때, 과거 권위주의 시대의 운동정치, 즉 반독재 민주화 운동이 지녔던 도덕성과 정당성은 매우 컸다. 독재권력의 자의적인 억압과 탄압에 항의하고 저항했기 때문이다. 뿐만 아니라, 민주화 이후에도 운동정치가 갖는 도덕성과 정당성은 여전히 유지될 수 있었다. 부패, 패거리주의 등 구정치적 정치행태와 단절하지 못한 지역주의 정치가 대중의 비판과 불만을 증대시켰을 때, 시민단체 등에 의해 주도되었던 운동정치의 제도정치 비판은 대중의 폭발적인 지지를 받을 수 있었기 때문이다.

그러나 근래에 들어 기성의 제도정치에 대한 대중들의 태도가 불만과 비판에 그치지 않고 참여를 통해 이를 변화시키고 개선하고자 하는 새로운 흐름이 등장하고 있다. 아래로부터의 정치참여를 통해 제도정치를 변화시키고자 하는 흐름이 바로 그것이다. 그렇다면 참여정치의 등장이라 할 수 있는 이같은 흐름이 부상하게 된 배경과 원인은 무엇인가?

우선 기성의 제도정치의 유지를 가능하게 했던 구조와 환경이 악화되고 있기 때문이다. 즉 탈냉전과 민주화로 인해 우리 사회에서 냉전반공주의가 약화되고 있는데 이는 기성의 제도정치의 기반을 약화시키고 있는 것으로 보인다. 또한 지역주의 정치 역시 그 부정적인 결과로 인해 현재 그 변화를 요구받고 있는데, 이같은 변화 요구는 기성의 제도정치를 대체할 수 있는 새로운 정치에 대한 요구로 이어지고 있다. 그러나 참여정치의 등장 원인은 이와 같은 구조와 환경의 변화에만 한정되는 것은 아니다. 제도정치 비판의 운동정치가 충분히 성숙되고 나아가 이제는 밖에서만 이루어지는 운동정치의 한계를 넘어서고자 하는 현실상의 필요가 제기되고 있는 만큼, 아래로부터의 참여를 통한 정치 변화의 요구가 본격적으로 등장하게 되었기 때문이다. 그 결과 기성의 제도정치에 대한 불만과 불신은 점차 아래로부터의 참여를 통한 정치 변화의 흐름으로 이어지고 있다.

## 제16대 대선, 대통령 탄핵, 제17대 총선과 참여정치

기존의 지역주의 정치를 넘어서기 위한 새로운 정치참여의 조짐이 본격적으로 나타나기 시작했던 것은 2003년 말 제16대 대통령 선거에서였다. 당시 대선을 통해 또 다시 지역주의적 대립의 경쟁이 예상되는 상황에서 비지역주의적 정치인이자 비주류 정치인인 노무현 후보가 민주당의 대통령 후보로 등장하게 되면서 탈지역주의의 정치참여 현상은 본격화될 수 있었다. 노사모 활동은 이같은 탈지역주의 정치참여의 대표적인 현상이라 할 수 있다. 그러나 우리가 주목하지 않을 수 없는 것은 이같은 현상이 제도정치의 밖에서 정치비판 및 감시의 역할에 한정되었던 그동안의 운동정치와 일정하게 달랐다는 점이다. 그것은 운동정치를 넘어서서 아래로부터의 참여를 통해 그동안의 제도정치가 가진 한계를 극복하려는 새로운 현상으로서, 참여정치의 등장이라 할 수 있었다.

그러나 이같은 참여정치의 등장으로 노무현 참여정부가 등장할 수 있었다 할지라도 그것이 참여정치의 전면화를 의미한 것은 아니다. 오히려 그것은 정치사회의 제도정치권에서 참여정부의 고립화를 의미했다. 아대여소의 상황 그리고 민주당과 열린우리당의 분열은 야당연합이 국회의석 3분의 2 이상을 점하도록 만듦으로써 노무현 참여정부는 곧 강력한 제도정치적 장애에 직면했기 때문이다. 여기에 기성의 제도정치의 강력한 지지 기반이라 할 수 있는 보수언론은 참여정부를 집중적으로 비판하고 나섰다. 뿐만 아니라 이러한 참여정부의 현실은 마침내 노무현 대통령에 대한 탄핵 시도로 이어졌다. 제도정치권에서 참여정부가 고립된 가운데 검찰의 대선자금 수사에서 비롯된, 야당연합 지배의 국회와 지역주의 정치 약화를 의도했던 대통령 간의 대립과 충돌은 마침내 국회의 대통령 탄핵 시도를 불러왔다.

그리고 곧 제도정치의 강한 힘은 노무현 대통령에 대한 탄핵 시도를 가능하게 만들었다. 그러나 제도정치권에서의 대통령 탄핵 시도는 곧바로 시민사회 차원에서의 역풍에 휘말리지 않을 수 없었다. 그동안 운동정치를 주도했

던 사회운동과 일반 대중들이 대통령 탄핵에 반대하는 항의시위에 대대적으로 나섰다기 때문이다. 국회의 탄핵의결 직후 전개되었던 광화문 시위가 바로 그 증거였다. 여론조사 역시 조사 대상자의 3분의 2가 국회의 탄핵의결에 반대하는 것으로 나타났다. 즉 시민사회와 일반 대중의 여론은 제도정치권의 의사와는 전혀 달랐던 것이다.

4월 15일 시행되었던 제17대 총선의 특징은 국회의 대통령 탄핵의결 이후에 대한 반대의 역풍 속에서 치러졌다는 점에 있었다. 결과는 대통령 탄핵을 주도했던 한나라당과 민주당의 패배로 그리고 열린우리당과 민주노동당의 승리로 나타났다. 이같은 선거 결과는 그것이 대통령 탄핵을 주도했던 기성의 제도정치 세력에 대한 강력한 심판이었음을 의미한다. 뿐만 아니라, 그것은 2003년 말 제16대 대선에서 나타났던 참여정치의 흐름이 더욱 강화되었음을 보여 주는 것이기도 했다. 제16대 총선에서 57.2%에 그쳤던 투표율이 제17대 총선에서 60.6%로 상승했던 것이라든지, 서울을 비롯한 6대 도시에서 투표율이 상승했다는 것은 젊은 층의 투표 참여 증대를 보여주는 것으로, 이는 지역주의 투표의 약화를 의미하기 때문이다.

결국 대통령 탄핵사태를 거치면서 치러졌던 제17대 총선의 결과는 완전한 것은 아니지만 기성의 제도정치에 대한 참여정치 흐름의 우위를 보여 준 것이라 할 수 있다. 그것은 위로부터 구축되었던 제도정치와 이에 대항하여 전개되었던 운동정치에만 그쳤던 그동안의 우리 정치사회에 이제 아래로부터의 정치참여를 통한 참여정치라는 새로운 정치가 구축되고 있음을 보여 주고 있다. 그런 점에서 현재의 우리 정치는 과거와는 다른 새로운 발전 국면으로 진입하고 있는 것으로 보인다. ■

---

정해구 hgjung@mail.skhu.ac.kr | 본지 편집위원, 성공회대 사회과학부 교수, 한국정치연구회 회장. 주요 논문으로는 「남북한 정치통합」, 「한국의 국가형성과 민주주의」등 다수가 있다.



불꽃으로 타올라 민주주의를 열어젖힌 뜨거운 숨결,  
우리들의 삶을 밝혀주는 「시대의 불꽃」과 만나십시오



값 6,500원

전국 주요 서점에서 구입하실 수 있습니다.



## 시대의 불꽃

- |       |       |       |
|-------|-------|-------|
| ① 전태일 | ④ 김상진 | ⑦ 김주열 |
| ② 최종길 | ⑤ 김경숙 | ⑧ 윤상원 |
| ③ 김진수 | ⑥ 성완희 | ⑨ 박영진 |

「시대의 불꽃」은 수많은 민주주의 전령들의 삶과 투쟁과 죽음을 지금 여기에 되살리고자 합니다.  
민주화운동의 역사적 경험과 자산, 그리고 열사들의 삶이  
미래를 여는 힘이 되는 지속적인 작업이 될 것입니다.