

쟁점(II): 한국에서 NGO의 정치 활동

NGO는 정치개혁의 원동력

김 수 진(이화여자대학교 정치외교학과 교수)

민주화 이후 한국 시민사회의 공적 영역은 전근대성, 근대성, 탈근대성이 혼재하는 특이한 모습을 보여 주었다. 민주와 반민주의 대립구도가 급속히 소멸하고 지역 대립구도가 이를 대체하면서 전근대적 지역주의가 특히 선거 국면에서 시민사회 전반의 강력한 저류를 형성했다. 산업자본주의의 발달에 발을 맞추어 성장해 온 노동운동은 한국 시민사회를 근대적인 계급사회로 전환시키려는 흐름을 대표했다. 1995년 민주노총의 조직화로 노동시장의 계급기반을 확보한 노동운동은 김영삼 정부 내 개혁세력이 시도했던 노사관계 개혁이 좌절된 후 정치세력화를 본격적으로 추진했다.

2000년 출범한 민주노동당은 이 노력의 산물이었다. 민주노총이라는 노동시장 조직의 지원을 받으며 대중정당 조직노선을 표방한 민주노동당은 계급사회 건설이라는 근대적 흐름을 대표한다. 한편 1990년대 이후 폭발적인 조직화를 과시해 온 시민운동단체들은 탈계급적, 탈물질주의적 의제를 앞세운 서구 신사회운동의 탈근대적 경향과 유사한 특성을 띠었다.

정치개혁운동의 주력운동화와 제한적 성취

그러나 한국 시민운동은 서구 신사회운동과 중요한 차이점을 지녔다. 선진 민주국가 시민운동이 추구한 다양한 탈물질주의 의제들 중에서 시민들의 폭발적인 참여와 동원을 이끌어 온 주력운동(instrumental movement)은 평화운동이었다. 그런데 한국의 시민운동은 정치개혁운동을 시민적 동원을 위한 주력운동으로 만들어 갔다. 이것은 무엇보다 한국 대의민주주의 기능의 마비와 파탄에 기인했다.

1990년대 시민단체들이 제기했던 수많은 사회개혁 의제들은 보수적, 지역주의적, 폐쇄적 대의기구와 정치계급들로부터 철저히 외면당했다. 환경, 여성, 교육, 문화, 평화 등 다양한 개혁 의제가 제대로 실현되려면 무엇보다 정치사회가 바뀌어야 한다는 것을 시민운동 세력들은 절감했다. 그 결과 이들 다양한 시민운동 단체들은 연대해서 정치사회를 바꾸기 위한 투쟁을 전개해 나갔던 것이다.

2000년 16대 총선을 앞두고 결성된 총선시민연대는 이와 같은 배경 속에서 결성되었다. 이들이 전개했던 낙천낙선운동은 폭발적인 시민적 호응과 동원력을 과시함으로써 폐쇄적 정치사회에 커다란 경종을 울려 주었다. 이 운동의 성공은 정치개혁운동을 한국 시민운동의 주력운동(instrumental movement)으로 만들어 버렸다. 이때 이후 정치개혁운동은 범(凡)시민운동 조직의 구심점이며 동시에 시민적 동원과 참여의 기폭제가 되었다.

정치개혁에 대한 범시민적 호응을 확인한 시민단체들은 인적청산을 넘어서서 제도법률의 개혁을 위한 노력을 기울이기 시작했다. 그것은 파탄으로 치닫는 대의기제를 민주적으로 재건하기 위한 법률적 기틀을

마련하려는 노력이었다. 그 결과 정당법, 선거법, 정치자금법, 국회법 등에 대한 개혁안의 골격이 2002년 초 완성되었고 그 해 상반기 시민 단체들의 협의와 토론을 거쳐서 범(汎)시민단체의 개혁안으로 확정되었다. 노무현 정부 출범 이후 17대 총선을 앞둔 시점에서 정치권이 비록 제한적이지만 선거법, 정치자금법, 정당법을 전향적으로 개정하는 것은 무엇보다 정치개혁에 대한 시민적 압력 때문이었다.

시민운동의 한계

그러나 현 단계 한국 시민운동이 안고 있는 한계 역시 직시할 필요가 있다.

첫째, 시민단체의 양적 증가에 비해서 일상적 시민단체 활동에 대한 시민들의 조직적 참여와 후원은 그다지 강하지 않다. 소위 활동가 위주의 시민운동, 시민적 기반이 취약한 시민운동이라는 비판으로부터 자유로울 수 있는 시민단체의 수는 극히 제한적이다.

둘째, 시민운동의 시민적 기반의 취약성은 곧 재정적 취약성으로 이어진다. 그 결과 활동 경비의 정부 의존도, 나아가 이들이 감시하고 비판해야 할 대상인 기업 의존도 역시 은연중 확대되고 있는 것이 현실이다. 그리하여 적지 않은 시민단체가 활동 목표인 공동선의 추구보다 조직 명맥을 유지하기에 급급한 본말전도현상을 드러내고 있다.

셋째, 시민적 기반의 취약성은 자칫 시민운동의 언론에 대한 의존성을 높일 수 있다. 대중전달매체가 시민단체의 활동과 요구를 외면하거나 무시할 경우 자신들의 정당한 요구와 주장을 시민들에게 전달해서 지지를 동원할 대안매체를 충분히 발전시키지 못하고 있다.

넷째, 시민운동의 과도한 중앙집중성은 지방조직의 상대적 약화와 직결되어 있다. 무수한 지역 조직이 결성되었으나 지배적 의제와 담론은 압도적으로 중앙집중화하는 경향이 존재한다.

끝으로 시민참여와 시민적 요구 공론화 방식의 민주성과 관련해서 심각한 문제를 제기할 수 있다. 시민운동이 사회와 정치의 개혁을 지향하고 공동선과 사회정의를 추구한다는 자긍심은 자칫 반대 세력에 대한 관용(tolerance)의 수준을 약화시킬 수 있다. 반대세력의 존재와 반대의 정당한 권리를 경시하거나 억압하려는 경향은 시민참여의 민주적 정당성을 근본적으로 훼손할 수 있다.

쟁점토론

현재 정치개혁 의제가 시민운동이 요구하는 수준으로 달성되지 못한 상태이며 이번 17대 첫 정기국회에서 보듯이 국회를 필두로 한 대의민주주의 기제가 다양한 시민적 요구를 수렴해서 정책과 법률로 전환시킬 태세를 갖추지 못했다. 따라서 정치개혁은 여전히 시민운동의 주력 운동으로 남을 수밖에 없으며 이를 위한 시민운동의 역량결집은 여전히 필요하다.

참여민주주의의 제도적 정착을 위해서는 이에 대한 헌법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 주지하다시피 대한민국 헌법은 대의민주주의를 제도적 전제로 마련되었다. 그 결과 대통령과 행정부, 국회, 정당, 선거 등 대의민주주의의 제도와 조직에 관한 헌법적 기초는 충실하게 확립되어 있는 반면 민주주의의 현대적 흐름을 강력히 형성하고 있는 참여민주주의에 대한 항목은 존재하지 않는다. 따라서 공적 영역에 대한

시민참여 확대의 헌법적 정당성을 명시적으로 확립하고 참여기제에 대한 정부의 협력과 지원의 헌법적 근거를 마련해 둘 필요가 있다.

이와 같은 헌법적 기초 위에 공동선과 사회정의를 위해 조직되고 활동하는 시민단체에 대한 중앙정부와 지방정부의 협력과 지원을 제공하기 위한 법제적 근거를 도입할 수 있을 것이다. 정부의 지원은 비단 재정과 시설 지원 등에 그칠 것이 아니라 민주적 시민덕성 함양과 시민적 참여 확대를 위한 교육과 문화활동의 체계적 육성과 지원에까지 확대되어야 할 것이다.

참여민주주의에 입각한 시민참여는 단순히 민원채널을 다양화하거나 각종 위원회와 자문기구를 설치하는 것이 아니다. 진정한 거버넌스(governance)의 확립과 참여민주사회 구현을 위해 행정의 여러 영역과 차원에서 시민의 직접 참여와 의견개진을 불가피한 조건으로 하는 시스템을 마련하는 한편 공공정책의 입안, 결정, 시행, 평가의 전 과정에 시민적 감시가 가능하도록 해야 한다.

이처럼 확립된 범시민적 참여체제를 기반으로 공익적 시민단체와 중앙 및 지방정부간의 자문(advice), 심의(deliberation), 협의(consultation), 협약(concertation) 등 다양한 수준의 정책 참여 및 공동결정 기제를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 또 개방적 공직임용제를 적극 활용해서 시민단체 출신의 정책 전문인력의 공직 충원을 확대해 나가는 것도 바람직할 것이다.

이미 지적했다시피 시민운동은 시민참여와 재정적 측면에서 약점을 보이고 있다. 정부의 재정지원을 전혀 받지 않는 대표적 시민단체인 참여연대 역시 심각한 재정적 어려움에 봉착해 있는 것이 현실이다. 시민참여의 긍정적 기능을 인정한다면 이에 대한 재정지원 역시 정당한 것

으로 보아야 한다. 다만 지원을 위한 헌법적, 법률적 근거를 충분히 정비하고 누구나 공감할 수 있는 지원 규모와 방식에 대한 광범위한 합의를 도출해야 할 것이다.

시민단체의 공적 특성에 비추어 볼 때 시민단체와 정치세력과의 대화와 협의는 불가피하다. 정치개혁을 달성하기 위해서든 시민단체들이 원하는 정책과 법률을 실현시키기 위해서든 시민단체는 정치권과 대화하고 협의해야 한다. 그러나 시민단체의 활동이 정파적이어서는 안 된다. 특정 정치세력과 시민운동의 유착은 궁극적으로 시민운동을 고사시키고 참여민주주의를 훼손시키게 될 것이다.*