

한국 시민운동의 정치세력화 전망: 환경운동연합과 대전지역 시민운동단체의 지방선거 참여 사례를 중심으로

박재묵*

이 논문은 시민운동단체의 지방선거 활동에 대한 분석을 통해 한국 시민운동의 정치 세력화 가능성을 전망하는 데 초점을 맞추고 있다. 먼저 정치세력화의 다양한 통로를 검토하기 위하여 유럽의 녹색당 결성과 미국 환경운동단체들의 선거운동 참여와 입법로비 활동을 살펴보고 한국에서 녹색당 결성을 둘러싸고 전개된 논의를 요약·정리한 후, 시민운동단체의 지방선거 참여 결과를 분석하였다. 분석 대상 시민운동단체로는 전국적 단체와 지역 수준의 단체를 각각 1개씩 선정하였으며, 전국적 단체로는 환경운동연합이 그리고 지역 단체로는 대전지역의 대전참여자치시민연대가 각각 선정되었다.

시민운동단체들은 지방선거 부활 후 '환경 후보' 또는 '시민 후보'를 추대하고 이들을 지원함으로써 정치 지형의 변화를 의욕적으로 시도하였다. 1995년과 1998년의 두 차례에 걸친 지방선거 결과만으로 장래의 변화를 예측하기는 어렵지만, 일단 이 기간의 선거 참여의 결과는 시민운동의 독립적인 정치세력화가 쉽지 않음을 보여주고 있다. 첫째, 1995년의 지방선거와 1998년의 지방선거 사이에 시민운동세력의 지방정치 참여 움직임 자체가 후퇴하였다. 이것은 기본적으로 시민단체들이 특정 후보자를 '환경 후보' 또는 '시민 후보'로 추대하고 이들을 지원하는 것이 큰 실효성을 갖고 있지 않음을 나타내는 것이다. 이러한 실효성의 문제는 다시 시민운동단체의 선거 참여와 관련된 법률적인 제한, 시민운동단체의 내부 역량 부족, 시민운동에 대한 대중적 지지의 한계 등에서 비롯된 것으로 해석된다.

둘째로, 시민운동단체의 후보자 추천 및 이들에 대한 지원이 서유럽의 경우처럼 뚜렷한 대안 정치의 이념과 정책에 의하여 이루어진 것이라고 보기 어렵다. 시민운동단체 자체가 아직은 대안 정치를 이한 이념과 정책을 마련하지 못하고 있다.

*충남대학교 사회학과 교수. 관심분야는 환경사회학, 사회운동, 사회발전. 주요저서로 "지역 반핵운동과 주민 참여" (서울대학교 박사학위 논문), 1995; 《한국의 지방자치와 지역사회발전》, 서울대출판부, 1985; 《제3세계 사회발전론》(편역), 창작과 비평사, 1984 등이 있다(연락처: 042)821-5010, E-mail: jmpark@hanbat.chungnam.ac.kr).

셋째로, 한국 정치의 구조적인 특징인 지역 분할 구도는 대안 정치의 공간을 허용하지 않고 있다.

1. 연구 문제

1987년 6월 민주화 항쟁을 계기로 해서 당시까지 권위주의 정권 하에서 변혁과 민주화를 요구하던 사회운동 세력 측의 정치적 기회 구조(*political opportunity structure*)는 급속하게 확장되었고, 이러한 변화된 정치적 기회구조 속에서 사회운동 세력의 지형 역시 커다란 변화를 겪게 되었다. 전반적으로 사회운동의 전선은 다원화되기 시작했으며, 이러한 다원화 과정 속에서 이른 바 ‘민중운동’과 대비된 의미로서의 ‘시민운동’ 세력이 빠른 속도로 성장하였다. 최근에 와서 시민운동의 정치 세력화 문제가 주로 시민운동권 내부에서 제기되고 있는 것은 이러한 시민운동 세력의 급속한 성장에 기반을 두고 있다.

엄밀한 의미에서 볼 때 시민운동을 포함한 모든 사회운동은 그 자체로서 이미 정치세력이라 할 수 있다. 대부분의 사회운동은 비록 제도정치의 장 외부에 존재하지만, 사회의 중요한 의사 결정 과정에 영향을 미치고자 하며, 나아가 권력 구조의 변화에 영향력을 행사하고자 하기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 여기에서 말하는 시민운동의 정치세력화는 좀 더 특정한 의미로 정의되지 않으면 안 된다. 즉, 여기에서 말하는 시민운동의 정치세력화는 시민운동 세력의 제도정치권 진입을 의미하는 것으로 정의될 필요가 있다.

시민운동의 정치세력화를 이처럼 좁게 정의할 경우에도 시민운동의 정치세력화 움직임은 이미 다각적으로 전개되고 있다고 할 수 있다. 구체적으로 보면, ‘문민정부’ 시기에 이미 시작된 시민운동권 인사들의 선거를 통한 국회 및 지방의회 진입 시도, 주로 지방자치단체장 및 지방의회 의원 선거에서 나타난 시민운동단체들의 후보자 지원 활동, 주로 ‘국민의 정부’ 수립 후에 나타난 시민운동권 인사들의 권력 중심부 진입, 녹색당 창당을 위한 일부 운동지도자들의 시도가 있어 왔다.

또한 시민운동 세력이 정치세력화할 수 있는 조건도 점차 성숙하고 있음은 분명하다. 이미 정치적 기회 구조는 일정 수준으로 확장되었고, 시민운동에 대한 대중의 지지 기반도 크게 확장되었다. 특히 주목되는 변화는 신사회운동(*new social*

movement) 또는 시민운동 세력은 운동의 목표와 쟁점에 있어서 구사회운동(old social movement) 또는 민중운동과는 뚜렷한 차별성을 확보하고 있으며, 환경, 여성, 지방자치, 경제 민주화, 언론 민주화 등 생활의 문제를 쟁점화함으로써 주로 중산층 내부로 지지 기반을 확장해 왔다는 사실이다. 최근 우리 나라 다수 언론이 시민운동을 ‘제5의 권력’으로 지칭하면서 시민운동 단체의 활동을 사건 발생기사가 아닌 기획 기사 중심으로 보도하기에 이른 것은 ‘시민운동’을 의미 있는 새로운 ‘정치적 행위자’로 승인하고 있음을 보여 주는 좋은 사례라 할 수 있다.

그러나 정치적 기회구조와 대중적 지지 기반의 확장이 시민운동 정치세력화의 핵심이라 할 수 있는 시민운동의 제도정치권 진입을 위한 충분 조건은 아닐 것이다. 시민운동의 정치세력화, 특히 시민운동세력의 정치 정당화 가능성을 검토하기 위해서는 이러한 요인 외에 시민운동 내부의 역량과 한국의 정치 구조와 같은 다른 요인에 대한 광범위한 분석이 요구된다. 본 연구에서는 시민운동의 정치세력화와 관련된 조건들을 체계적으로 검토하는 작업을 목표로 하지 않는다. 여기에서는 우리 나라의 대표적인 시민운동단체의 하나인 환경운동연합과 대전지역 시민운동단체의 지방선거 참여 활동의 사례를 분석하고 이러한 활동이 시민운동의 정치세력화와 관련해서 갖는 의미를 추적해 보고자 한다.

2. 정치세력화의 다양한 통로

한국 시민운동의 정치세력화 가능성을 논의하기 위해서는 먼저 정치세력화의 다양한 형태를 검토하는 것이 필요하다. 정치세력화는 단순히 유럽의 녹색당에서 그 전형을 찾을 수 있는 정당 조직의 결성을 통한 제도 정치권 진입뿐만 아니라 다양한 형태의 제도적 정치 과정에의 참여 방식을 포함할 수 있기 때문이다. 정치세력화를 정치적 과정에 대한 영향력의 행사로 볼 경우, 시민운동의 정치세력화의 구체적 형태는 크게 (1) 새로운 정당의 결성, (2) 기존 정당 후보자에 대한 지지운동과 낙선 운동, (3) 로비 활동을 통한 정치적 영향력의 행사 등으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 다양한 정치세력화 활동을 유럽과 미국의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 유럽의 녹색 정당

새로운 정당의 결성을 통한 시민운동의 정치세력화는 독일을 비롯한 유럽의 녹색 정당에서 그 전형을 찾아 볼 수 있지만, 지구상의 최초의 녹색 정당은 뉴질랜드에서 결성되었다. 1972년 3월에 뉴질랜드 타스매니아(Tasmania)에서 지역정당으로 결성된 연합타스매니아당(United Tasmania Group)이 세계 최초의 녹색 정당이며 (Rainbow, 1992), 또한 뉴질랜드의 가치당(Values Party)은 전국 의회에 도전한 세계 최초의 녹색당이다.

유럽의 경우, 녹색 정당은 1972년에 스위스에서 주(州) 정당으로 처음 출현하였고, 다음 해인 1973년에 영국에서 결성된 인민당(People)이 유럽 최초의 전국 규모 녹색 정당이 되었다(McCormick, 1995: 208). 1976년 벨기에에서 창당된 녹색 정당이 유럽에서 세 번째로 출현한 정당이 되었고, 그후 1980년대에는 독일, 핀란드, 이태리, 스웨덴, 아일랜드, 포르투갈, 프랑스, 오스트리아, 룩셈부르크, 덴마크, 네델란드, 스페인, 폴란드, 그리스, 체코공화국, 몰도바, 리투아니아, 슬로베니아, 루마니아 등의 19개 국가에서 조직되었으며, 1990년대에도 불가리아, 알바니아, 슬로바키아, 크로아티아, 라트비아, 에스토니아 등의 6개국으로 녹색당의 조직이 확산되었다(<표 1> 참조).

유럽의 녹색당 중에서도 서독의 녹색당은 가장 성공적인 사례이다. 서독의 녹색당은 유럽의 다른 몇 개 국가들보다 다소 늦은 1980년에 처음 결성되었지만, 창당 3년이 지난 1983년에 곧 바로 서독 연방의회에 27석의 의원을 진출시킴으로써 세계적인 관심을 집중시킨 바 있다. 또한 1998년에는 연정에 참여함으로써 공동 여당이 되어 내각에 3명의 장관을 진출시키는 괄목할만한 성장을 보였다.

현재 유럽의 녹색당 중에서 23개 정당이 전국의회 의석을 가지고 있으며, 14개 정당이 지방의회 의석을 가지고 있다. 녹색당의 선풍은 서유럽에서 시작되었지만, 현재 동유럽을 거쳐 독립국가연합 회원국가들로 확산되고 있다.

2) 미국 환경운동단체의 선거운동 참여와 입법 로비 활동

유럽에서와는 달리, 미국에서는 녹색 정당은 있지만, 정치적 영향력을 크게 발휘

〈표 1〉 유럽의 녹색당 결성과 의회 진출 현황(1980년대까지)

국가	정당	창설 연도	지방의회 진출 연도	전국의회 진출 연도
Switzerland	Ecology Party	1972	1973	1979
UK	Green Party	1973	1980	—
Belgium	Agalev	1976	1981	1981
	Ecolo	1980	1981	1981
Germany	Die Grunen	1980	1979	1983
Finland	Vihreat	1980	1980	1983
Italy	Liste Verdi	1980	1985	1987
Sweden	Mjölpartiet	1981	1982	1988
Ireland	Green Party	1981	—	1989
Portugal	Os Verdes	1981	—	1983
France	Les Vertes	1982	1977	—
Austria	VGO	1982	1984	1986
	ALO	1982	1984	1986
Luxembourg	Alternative Lescht-Wiert Ich	1983	—	1984
Denmark	Die Gronne	1983	1985	—
Switzerland	Federation des Partis Ecologiques	1983	1983	1983
	Federation Verte	1983	—	—
Luxembourg	Green Alternative	1983	1987	1984
Netherlands	De Groenen	1983	—	—
Spain	Los Verdes	1984	—	—
Austria	Green Alternative	1986	—	1986
Poland	Green Party	1988	—	—
Greece	Alternative Ecologists	1989	—	1989
Czech. Rep.	Green Party	1989	—	1992
Moldova	Actiunya Verde	1989	—	—
Lithuania	Green Party	1989	—	1990
Slovenia	Slovene Greens	1989	—	1990
Romania	Ecologu Party	1989	—	1990

자료: McCormick(1995: 205-206)

참고: Bulgaria, Albania, Slovakia, Croatia, Estonia 등에서는 1990년에 그리고 Ukraine에서는 1991년에 녹색당이 창설되었음.

하지 못하고 있다. 1980년에 배리 코모너(Barry Commoner)가 유럽 녹색당의 영향을 받아 「시민당」(Citizens Party)의 총재로 취임하였으나, 1984년에 정당 활동을 포기하고 민주당 대통령 후보 진영으로 자리를 옮겼다. 그후 재건된 미국의 녹색당은 각종 선거에서 후보자를 내기는 하였지만, 조직 미비와 내부 분파로 선거 정치는 물론 환경운동에서도 큰 영향력을 발휘하지 못하고 있다((Dowie, 1995: 243)).

녹색당이 제도정치권 내에 확고한 위치를 점하는 데에는 실패했지만, 미국의 환경운동단체들은 특정 후보에 대한 지지운동 또는 낙선운동을 통하여 정치적 영향력을 확대해 왔다. 선거에서 친환경후보에 대한 지원과 반환경후보에 대한 낙선운동을 전문적으로 수행하는 대표적인 환경운동단체는 「자연보전유권자연맹」(League of Conservation Voters)이다. 1970년에 결성된 후 이 단체는 재정 지원, 선거운동원 지원, 공개적인 지지 등을 통해 친환경후보를 지원해 왔다. 지역 지부는 따로 두지 않지만, 12개의 주에 이 단체와 협력하는 독립적인 「자연보전유권자연맹」을 보유하고 있다. 1988년의 경우, 이 단체가 지지한 상하원 후보자 76명 중 60명(79%)이 선거에서 승리했다(박재묵, 1998: 19).¹⁾ 또한 1996년 선거에서도 “패배한 공화당 혼직의원은 19명이었는데, 이 중 16명이 (환경운동단체들이 작성하여 발표한) 반환경의원 목록에 있는 의원이었으며, 「자연보전유권자연맹」이 선정한 ‘더러운 12인’(Dirty Dozen) 중 3분의 2가 낙선했으며, 「시에라클럽」(Sierra Club)이 후원한 후보 중 70%가 당선”(오경택, 2000: 204)된 바 있다.

낙선 및 지지운동과 함께 로비 활동은 미국의 시민운동단체 및 이익단체들이 정치 과정에 참여하는 가장 중요한 통로의 하나이다. 환경운동의 경우, 이른바 '십 단체' ('G-10' 또는 'Big Ten')으로 지칭되는 '주류' 환경운동단체들은 대부분 워싱턴에 본부를 두거나 로비 활동을 위한 사무실을 워싱턴 가까운 곳에 두고 있다.

미국의 환경운동단체들이 단순한 압력단체의 역할을 넘어서서 환경입법과 정책 형성을 위해 대의회 로비활동에 비중을 두게 된 것은 1970년대 중반부터이다. 미국의 환경운동단체들은 서로 연합하면서 때로는 환경단체 이외의 다른 이익단체들을 그들의 연합에 끌어들여 환경 정치에 대한 영향력을 증대시키고자 했다. 환경 쟁점

1) 환경운동단체의 친환경후보 지지운동이 항상 성공한 것은 아니다. 1988년 대통령 선거에서는 「자연보전유권자연맹」이 부시 후보("D"로 평가)에 비하여 높게 평가한 듀카키스("B"로 평가)가 패배하였으며, 1990년 133명의 지지자 중에 84명만이 당선되기도 했다(Sale, 1993: 90-91).

을 다룬 최초의 연대 활동은 1974년에 「청정대기법」(Clean Air Act)의 수정을 위해 결성된 「전국청정대기연합」이었다. 이 연합은 「자연자원방어협의회」(Natural Resources Defense Council)의 리차드 에이레스(Richard Ayres)에 의하여 주도되었고, 이 연합에는 환경운동단체뿐만 아니라 노동조합, 정치단체, 보건단체, 종교단체, 야외여가활동단체들까지 참여하였다. 이러한 쟁점별 연합에서 벗어나 1981년에 상설기구로 조직된 것이 이른바 '집단체'이다. 이러한 '주류' 환경단체의 '워싱턴 접근' (Washingtonization)에 대하여 주로 직접적 행동을 주된 운동 방식으로 채택하는 환경단체들은 비판적 시각을 드러내고 있으나, '주류' 환경단체들은 여전히 법률 전문가의 고용을 통해 로비 활동에 적극적으로 나서고 있다(박재목, 1998: 11).

3. 녹색 정당 결성을 둘러싼 대립된 입장

녹색 정당의 성격과 의회 내에서의 역할에 대한 논쟁은 녹색당이 성공적으로 제도정치에 진입한 독일에서 가장 치열하게 진행되었다. 이른바 '근본주의자' (Fundis; fundamentalist)와 '현실주의자' (Realos; realist) 간의 논쟁에서 페트라 켈리(Petra Kelly)로 대표되는 근본주의자들은 녹색당을 '반정당적 정당' (anti-party parties)이라고 규정하면서 그 역할은 대안적인 의회 활동의 모형을 제공하고 전통적 정당의 활동 방식에 반대함으로써 전통적 정당을 전복시키는 것이라고 보았다. 또한 켈리는 "의회 안과 바깥에서 모두 새로운 세력이 요구된다고 보았다. 이러한 새로운 세력의 한 요소가 '반정당적 정당' 이라고 하여, 의회 바깥에서 이루어지는 평화 및 환경운동의 활동을 의회 내의 활동과 똑같이 중시한다. 그녀에 따르면 녹색당은 "반쯤 정당이고 반쯤 지역적 행동단체이다" (Kelly, 1991: 192-194). 따라서 녹색당은 녹색운동으로 남아 있어야 하며, 다른 정당과 동맹을 맺어서는 안 된다고 주장하였다. 반면에 현실주의자들은 기존의 체제를 통한 변화를 주장하며, 따라서 다른 정당과의 연합을 반대하지 않는다.

'근본주의자' 와 '현실주의자' 간의 논쟁과는 다른 차원에서 녹색당의 결성 자체를 반대하는 환경운동가들도 적지 않다. 바로(Rudolf Bahro)는 "녹색당이 중시하는 것은 1987년 의회에서 재선되는 것"이고, 따라서 "생명의 보호를 위한 정당이 아니며 기본적인 생태학적 입장으로부터 급속하게 떠나고 있기 때문에 앞으로도 그렇

게 되지 않는다”고 주장하였다(Bahro, 1991: 197). 그는 정당은 ‘반생산적’(counter-productive)이라고 보면서 그 대안을 코뮨 전략(commune strategy)에서 찾았다.

한국에서 녹색 정당이 대안 정당으로 제기된 것은 1980년대부터이다. 1980년대 중반부터 두 가지 녹색당 계열의 정당 설립 움직임이 있었는데, 그것은 가칭 ‘환경보호당’과 가칭 ‘대한녹색당’의 창설 시도였다(이득연, 1998: 353-354). 그러나 이러한 움직임은 오늘날 진행되고 있는 녹색당 결성과 관련된 논의와는 그 배경이 크게 다르다. 이들 정당의 창당이 시도되었던 당시에는 아직 한국에서 시민운동이 활성화되지 않았고, 따라서 이러한 창당 움직임은 오늘날 제기되고 있는 시민운동의 정치세력화의 맥락과는 다소 거리를 갖는다.

최근 우리 나라에서 시민운동의 정치세력화와 관련하여 제기되고 있는 논의들은 크게 두 가지 입장으로 구분될 수 있다. 그 하나는 ‘조기결성론’이라 할 수 있고 다른 하나는 ‘시기상조론’이라 부를 수 있다. ‘조기결성론’의 대표적 주창자인 차명제(1999)는 ‘한국에서 녹색당과 같은 시민 사회를 대변해 주는 대안적 정당은 한국의 민주주의 발전과 21세기 참여 민주주의 실현의 전제 조건’이 된다는 점에서 이러한 정당의 창당은 ‘빠르면 빠를수록 좋다’는 입장을 분명하게 제시하고 있다(63).

그는 21세기에는 현재의 모순이 보다 심화될 것이고 이로 인해 인류에 대한 생존 위협도 보다 가중될 것으로 전망하고, 이러한 문제의 해결을 위해서는 인류의 보편적 가치를 추구하는 시민사회가 중심이 되어야 한다고 보면서 시민사회가 직접 제도 정치에 개입하는 경우가 녹색당과 같은 대안적 정당이라고 주장한다(55-57). 또한 차명제는 우리 나라의 경우, 녹색당 출현의 전제 조건이 되는 성숙한 시민사회가 아직 형성되어 있지 않음을 인정하면서도 한국적 상황에서는 녹색당의 출현으로 시민사회가 활성화되는 계기가 마련될 수 있을 것으로 보았다(65).

다른 하나의 입장인 ‘시기상조론’은 정수복(1996)에 의하여 가장 분명하게 제시되고 있다. 정수복은 녹색 정치의 가능성과 제약 요인들을 검토한 후 녹색 정당 논의가 시기상조임을 주장하였다. 녹색 정치의 가능성을 논의할 수 있는 조건으로는 환경운동을 주축으로 하는 시민운동의 성장, 새로운 정당에 대한 사회적 요구의 증대, 녹색 정치의 잠재적 지지층의 확대 등을 들었고, 제약 요인으로는 기존 정당 구조의 기득권 유지와 정치가 충원의 폐쇄 회로, 주체 세력 형성의 미비, 사회적 지지 기반의 부재 또는 미약, 기존 정당들에 의한 녹색 정치 이슈의 포섭, 선거법 및 정

당법 등의 제도적 문제 등을 꼽았다. 그는 결론적으로 녹색 정당 결성에 대한 논의는 시기상조일 뿐만 아니라 그 실현 가능성 또한 불투명하다고 주장하였다(210-213). 나아가서 정수복은 선부른 정치세력화 논의는 시민운동 세력의 역량 손실로 이어질 위험성이 있음을 경고하였다(1998: 396).

녹색당의 창당과 관련된 상반된 입장이 공존하는 가운데 실제의 시민운동 세력 내에서는 ‘시기상조론’의 입장이 상대적으로 우세한 것으로 보인다. ‘시기상조론’이 우세한 배경으로는 과거 변혁 운동 세력에 의하여 주도된 개혁 정당의 실패 경험에 크게 작용하고 있다. 환경운동연합과 같은 환경운동단체들은 하나의 이상 내지 전망으로서의 녹색당 결성을 포기하지는 않으면서도 정당 창당보다는 선거와 같은 제도적 정치 과정을 통하여 환경 문제를 쟁점화하고 환경친화적인 인사들의 제도 정치권 진입을 지원하는 등의 제한된 활동을 전개해 왔다.

4. 환경운동 세력의 정치세력화: 환경운동연합의 지방선거 참여 활동

환경운동연합은 우리 나라 시민운동단체 중에서 정치세력화 또는 정치적 영향력 확장을 위해 가장 적극적인 활동을 벌인 단체 중의 하나라 할 수 있다. 1993년에 설립된 이래 1회의 대통령 선거와 2회에 걸친 국회의원 선거 및 지방선거를 거치면서 시민운동의 정치세력화를 위해 비교적 다양한 활동을 전개해 왔다. 환경운동연합의 선거 참여 활동은 다양하다. 각 정당 및 개인 후보자의 공약 분석과 발표는 거의 모든 선거 과정에서 이루어졌다. 다양한 선거 중에서도 환경운동연합이 정치적 영향력을 확장하기 위하여 전략적으로 가장 역점을 두어온 선거는 지방선거이다. 지방선거의 경우, 환경운동연합은 다른 시민운동단체들과 연대하여 이른바 ‘시민 후보’를 내세우거나 독자적으로 ‘환경 후보’를 내세우고 이러한 후보들을 당선시키기 위해 조직적인 활동을 벌였다.

1) 시민운동단체 활동의 제약 요인

시민운동단체들의 선거관련 활동은 몇 가지 중요한 한계 속에서 이루어진다. 첫

번째 한계는 법률적 한계이다. 2000년에 들어와서 『공직선거 및 선거부정방지법』이 부분적으로 개정되기는 했지만, 이 법은 시민운동단체들의 선거관련 활동을 크게 제한해 왔다. 가장 중요한 제약은 시민운동단체들이 후보자를 추천할 수 없게 되어 있다는 점이다. 법에 의하면 후보자의 추천은 정당과 개인만이 할 수 있다. 구체적으로 보면, 후보자는 정당의 공천을 받거나, 아니면 일정 수 이상의 개인의 추천을 받아 무소속으로 출마하게 되어 있는 것이다.

뿐만 아니라 시민운동단체들의 선거 운동 참여는 과거에는 금지되어 있었다. 『공직선거 및 부정선거방지법』 제87조에 의하면, “단체는 사단 재단 기타 명칭의 여하를 불문하고 선거기간 중에 그 명의 또는 그 대표의 명의로 특정 정당이나 후보자를 지지하거나, 지지 반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 없다”고 규정되어 있다. 다만, 노동조합은 이러한 제한을 받지 않는다.

선거 운동에 대한 이러한 제약은 같은 법 제10조에 규정된 공명선거추진활동과 관련이 있다. 다시 말해서 과거 법에 의하면, 시민운동단체들의 공명선거와 관련된 활동은 권장 또는 허용되었지만, 후보자 추천이나 선거 운동은 금지되어 왔다.

두 번째 한계는 시민단체간 연대의 한계이다. 시민운동단체들은 많은 활동에 있어서 연대를 강조한다. 실제로 1998년 지방선거에 즈음해서 환경운동연합 등 8개 시민운동단체들의 상설 연대기구인 『한국시민단체협의회』는 『공직선거 및 선거부정방지법』과 『지방자치법』의 개정을 추진한 바 있다. 그러나 시민운동단체들이 선거관련법 개정의 요구에서와 같이 항상 쉽게 연대할 수 있는 것은 아니다. 선거와 관련된 시민운동단체들의 활동 방향은 기본적으로 『공명선거실천시민운동협의회』의 틀 안에서 공명선거 감시 활동에 중점을 두고자 하는 운동 노선과 법에 의하여 허용되지는 않지만, 후보자를 내거나 특정 후보자를 지지 또는 반대하는 활동에 초점을 두고자 하는 운동 노선으로 나뉘어지는 경향이 있다. 환경운동연합이 후자의 운동 노선을 취해 온 반면에, 다른 많은 시민단체들은 전자의 노선을 취해 왔다고 할 수 있다.

세 번째 한계는 지역분할 구도로부터 오는 한계이다. 시민운동단체들은 후보자 개인의 도덕성, 능력 및 공약을 근거로 하여 후보에 대한 지지 또는 반대 활동을 벌이고자 하지만, 지역분할 구도로 인하여 이러한 캠페인의 영향은 크게 제약받고 있다. 우리 나라의 많은 지역에서 특정 정당의 공천이 후보 개인의 다른 어떤 특성보다도 당락에 중요한 영향을 미치고 있기 때문이다.

2) '환경 후보' 지원과 그 결과

환경운동연합은 1995년과 1998년의 두 차례에 걸친 지방선거에서 '환경 후보'를 선정하여 이들에 대한 지지 운동을 전개하였다. 환경운동연합이 지방선거 국면에서 실정법의 한계를 넘어서면서까지 이른바 '환경 후보'를 내고 그 후보의 당선을 위해 조직적으로 지원 활동을 펴는 가장 중요한 이유는 당선 가능한 후보가 있는 지역에 대한 집중 지원을 통해 '모델 지방자치단체'를 창출하는 데 있다. 이러한 목표에 따라 환경운동연합은 지방선거에 대비한 기구로서 『지방자치특별위원회』를 내부에 설치하고 이 위원회를 중심으로 '환경 후보'를 선정하고 이들에 대한 지원 방안을 마련하였다. 『지방자치특별위원회』는 대체로 선거일로부터 6개월 이전에 조직되었다.

『지방자치특별위원회』는 먼저 지역별로 출마 예상자 현황을 파악하고, 후보자에 대한 당선 가능성 여부를 판단한 다음 구체적인 지원 방안을 마련하는 절차를 밟았다. 후보자에 대한 지원은 정책 지원과 직접 지원이 모두 포함된다. 특정 지역이 전략 지역으로 선정되는 경우에는 이 지역 후보자에 대해서는 집중적 지원이 이루어지게 되며, 다른 사회단체와의 협력을 통한 공동지원체제가 갖추어지게 된다.

1995년 지방선거에서는 모두 46인의 후보가 '환경 후보'로 선정되어 환경운동연합의 지지와 지원을 받았다. 46인을 구체적으로 보면, 기초자치단체장 후보자 4인, 광역의회 의원 후보자 5인 및 기초의회 의원 후보자 37명이다. 전체 46인의 환경 후보자 중에서 당선된 사람은 모두 31인(입후보자의 67.4%)이며, 이들은 기초자치

〈표 2〉 '환경후보' 추천 현황과 당선 현황

선거 구분	추천 현황				당선 현황				당선율 (%)
	기초 단체장	광역 의원	기초 의원	계	기초 단체장	광역 의원	기초 의원	계	
1995년 6·27 지방선거	4	5	37	46	2	4	25	31	67.4
1998년 6·4 지방선거	3	8	28	39	2	6	14	22	56.4
계	7	13	65	85	4	10	39	53	62.4

자료: 환경운동연합, 『1998 환경운동』 및 환경운동 연합 내부 자료

단체장 2명, 광역의회 의원 4명 및 기초의회 의원 25명으로 구성되어 있다.

1998년의 지방선거에서는 기초자치단체장 후보자 3인, 광역의회 의원 후보자 8인, 기초의회 의원 후보자 28인 등 모두 39인이 ‘환경 후보’로 추천되었다. 이들 39명의 ‘환경후보’ 중에서 선거 결과 당선된 사람은 총 22명(입후보자의 56.4%)이었다. 22명의 당선자들은 기초자치단체장 2인, 광역의회 의원 6인 및 기초의회 의원 14인으로 구성되어 있다.

지방선거의 시기에 따라 ‘환경 후보’로 추천된 입후보자의 수와 이들의 당선율은 다소 다르게 나타났다. 우선 ‘환경 후보’로 추천된 입후보자의 수는 1995년에 비하여 1998년에 다소 감소하였다. 구체적으로 보면, ‘환경 후보’로 추천된 광역의원 후보자는 증가한 반면에 기초의원 후보자는 크게 감소하였다. 전체적으로 ‘환경 후보’가 감소한 것은 환경운동 진영 인사들의 지방 정계 진출에 대한 열망 자체가 다소 떨어진 데 기인하는 것으로 보인다. 거꾸로 말한다면, 30여년간 유보되었던 지방자치제가 부활되어 처음으로 지방선거가 실시된 1995년에 운동권 인사들의 제도 정치권 참여 열망이 특별히 높았다고 할 수도 있다.

당선율 또한 1998년에 와서 크게 하락하였다. 기초의원 입후보자 28명 중 14명 만이 당선된 것이 당선율에 커다란 영향을 미쳤다. 이러한 추천 인원과 당선율의 변화로 보아 일단 지방정치에 대한 시민운동권의 관심이 다소 감소하고 있는 것으로 해석할 수는 있으나, 지방선거가 단지 두 차례밖에 치뤄지지 않았기 때문에 이러한 변화를 근거로 해서 장래의 변화를 예측하기는 어렵다.

‘환경 후보’로 추천된 후보자들의 대부분이 환경운동연합의 회원이거나, 아니면 집행위원, 지도위원, 집행위원장 등의 직책을 맡고 있는 사람들이다. 환경운동연합과 관련이 없는 사람도 없지는 않으나, 이들은 극히 적은 수에 불과하며, 이들도 다른 시민운동단체의 회원으로서 환경 운동에 참여한 경력이 있는 사람들이다(다음 <표 3>과 <표 4> 참조).

1995년에 당선된 ‘환경 후보’, 특히 기초의회 의원 당선자들은 우리 나라의 대표적인 공해 지역이라 할 수 있는 울산 지역과 인천 옹진군, 전북 고창, 강원 인제, 경북 포항, 서울 양천, 경기 군포 등과 같이 지역환경운동이 활발하게 전개되었던 지역에서 많이 배출되었다. 이것은 지역환경운동을 통하여 지역사회에서 지도자로 부상한 인사들이 지방선거를 맞이하여 제도정치권의 지도자로 충원되고 있음을 분명하게 보여 주고 있다.

〈표 3〉 1995년 지방선거에서 당선된 환경후보의 경력

구분	지역	성명	성별	경력
기초단체장	대구 남구	L씨	남	대구 환경연합 집행위원장
	경기 의왕시	S씨	남	환경정책연구소 소장
광역 의회	울산	S씨	남	울산 환경연합 공동의장
	광주	O씨	남	광주 환경연합 공동의장
경기 과천		S씨	남	과천 환경연합(준) 지도위원
	경기 과천	L씨	남	과천 환경연합(준) 지도위원
기초 의회	인천 남동	C씨	남	고잔환경보전대책위 위원장
	인천 용진군	K씨	남	굴업도핵폐기장반대투쟁위 사무국장
대구 서구		L씨	남	환경연합 시민환경감시단 총무
	대전 서구	K씨	여	대전 환경연합 주부 모임
의정부		Y씨	남	경기북부 환경연합 집행위원
	목포 용해	M씨	남	목포 환경연합 이사
창원 사파		C씨	남	마산창원 환경연합 지도 위원
	울산 중구	S씨	여	울산 환경연합 연대분과
울산 동구		I씨	여	울산 환경연합 여성위원장
	울산 중구	C씨	남	울산 환경연합 노동환경위원장
거제 능포		L씨	남	환경연합 회원
	충주 주덕	K씨	남	충주 환경연합 지도위원
전북 고창		L씨	남	고창 환경연합(준) 의장
	강원 인제	K씨	남	인제군제병훈련장설치반대대책위원회 위원장
경부 포항		C씨	남	청하핵폐기장대책위 위원장
	서울 양천	L씨	여	목동소각장반대대책위
서울 구로		M씨	여	환경연합 회원
	경기 군포	K씨	여	군포산본소각장 대책위
경기 군포		P씨	남	군포산본소각장 대책위
	경기 군포	K씨	남	군포산본소각장 대책위
경기 군포		C씨	남	군포산본소각장 대책위
	경기 과천	K씨	남	과천 환경연합(준) 기획실장
경기 과천		K씨	여	과천 환경연합(준) 지도위원
	경기 과천	O씨	여	과천 환경연합(준) 지도위원
서울 관악		C씨	남	이해찬 의원 보좌관

자료: 환경운동연합 내부 자료

〈표 4〉 1998년 지방선거에서 당선된 환경후보의 경력

구분	지역	성명	성별	경력
광역 의원	대구광역시 남구청장	L씨	남	전 대구 환경연합 집행위원장
	울산광역시 북구청장	C씨	남	울산 환경연합 환경정책연구회장
	서울 노원	K씨	여	여성민우회 환경위원장
	경기 동두천	N씨	남	경기북부 환경연합 감사
	충남 서천	C씨	남	서천 환경연합 의장
	대구	K씨	남	대구 환경연합 상임집행위원
	전남 광양	K씨	남	광양 환경연합 지도위원
기초 의원	제주	P씨	남	제주 환경연합 준비 위원
	서울 노원	K씨	남	서울 환경연합 회원
	서울 강동	C씨	남	강동 송파 환경연합 운영위원
	의정부	K씨	남	경기북부 환경연합 자문 위원
	과천	C씨	남	과천 환경연합 운영위원
	과천	S씨	여	과천 환경연합 회원
	대전	K씨	여	대전 환경연합 집행위원
	목포	K씨	남	목포 환경연합 집행위원장
	여수	C씨	남	여수 환경연합 이사
	여수	P씨	남	여수 환경연합 이사
	여수	S씨	남	여수 환경연합 이사
	광양	L씨	남	광양 환경연합 지도위원
	거제	L씨	남	거제 환경연합 의장
	제주	L씨	남	제주 환경연합 준비위원
	제주	K씨	남	제주 환경연합 준비위원

자료: 환경운동연합, 『1998년 환경운동』.

1998년에 당선된 '환경후보' 중에는 앞에서 본 바와 같은 풀뿌리운동 지도자가 거의 발견 되지 않는다. 1995년에 기초의회에 진출했던 지역환경운동가들의 대부분이 1998년 지방선거에 입후보하지 않았다. 풀뿌리운동의 지도자뿐만 아니라 환경후보는 일반적으로 지방 정치에 지속적으로 참여하지 않는 경향을 보이고 있다. 1995년 지방 선거에서 당선된 '환경 후보' 중에서 1998년 지방 선거에서 재선된 경우는 3건에 불과하다. 대구광역시 남구청장 L씨와 대전광역시 서구 기초의회 의원 K씨, 거제 기초의회 의원 L씨 등이 재선에 성공한 경우이다. 의미 있는 사실은

1995년 지방자치단체장 또는 지방의회 의원으로 당선된 ‘환경 후보’의 대부분이 1998년 선거에서 입후보하지 않음으로써 재선 사례가 드물게 되었다는 점이다.

5. 지역시민운동세력의 지방 선거 참여: 대전지역 시민운동단체의 사례

1) 대전의 시민운동단체

대전의 시민운동단체로서 지역적 쟁점에 비교적 지속적으로 관심을 표명해 온 단체로는 『대전YMCA』, 『대전YWCA』, 『대전기독교교회협의회』 등의 기독교 단체, 『대전환경운동연합』, 『녹색연합충청지역본부』, 『환경보전대전시민연합』(단체의 연합임), 『카톨릭환경회의』 등의 환경운동단체, 『올바른 지방자치 실현을 위한 대전 시민 모임』, 『대전공명선거실천협의회(단체 연합)』, 『대전참여자치시민연대』 등의 주민자치운동단체, 『주부교실』, 『홍사단대전시지부』, 『경제정의실천대전시민연합』, 『민주주의민족통일대전충남연합』, 『참교육대전시민모임』 등이 있다. 위의 시민운동단체들과 연대하여 시민운동에 참여해온 다른 단체로는 진보적인 의·약사단체와 노동조합을 들 수 있다.

이들 단체 중에서 지방 자치 참여를 단체 활동의 명시적인 목적으로 표방하고 있는 단체는 『올바른 지방자치 실현을 위한 대전 시민 모임』(아래에서는 『시민모임』이라 함), 『대전공명선거실천시민운동협의회』(아래에서는 『대전공선협』이라 함) 및 『대전참여자치시민연대』(아래에서는 『참여자치』라 함)의 세 단체이다. 이들 단체들은 넓은 의미에서 ‘주민 자치’의 실현이라는 공통의 목적을 갖고 있기는 하지만, 단체의 성격과 구체적인 활동 내용은 크게 다르다.

『시민모임』은 약 30명의 ‘개혁적’ 성향을 지닌 대학교수, 변호사, 의사, 언론인, 사업가, 시민단체활동가 등의 지식인 모임으로 1991년에 창립되었다. 이 단체는 주로 지역사회의 문제를 쟁점화 또는 여론화하고 그 대안을 모색하는 활동에 주력해 왔다. 따라서 구체적인 활동은 포럼 또는 토론회를 개최하는 것이었다(올바른 지방자치 실현을 위한 대전시민 모임, 1995: 74-78). 정치적 중립성을 활동의 원칙으로 정하고 있었기 때문에 지방 선거를 비롯한 각종 선거와 관련된 활동에는 참여하지 않

았다. 이 단체는 1997년 이후 활동을 중단하였다. 활동이 중단된 까닭은 내부적으로는 재원 조달의 곤란과 참여율의 저조의 요인이 있었고, 외부적으로는 참여의 폭과 방식을 둘러싸고 상호 갈등관계에 놓여 있던 『참여자치』가 그 역할을 대신할 수 있었기 때문이다.

『대전공선협』은 1998년 당시 서울을 비롯한 전국 54개 지역에 지역협의회를 두고 있는 전국 조직인 『공명선거실천시민운동협의회』의 대전지부의 성격을 갖고 있는 단체로서 1992년 2월에 결성되었다. 이 단체는 개인 회원은 두지 않고 단체 회원만을 갖고 있어 일종의 단체들의 연합회적 성격을 갖고 있다. 전국 본부에는 『경제정의실천시민연합』 등 47개 단체가 회원으로 가입되어 있고(공명선거실천시민운동협의회, 1998: 24), 『대전공선협』에는 현재 『경제정의실천대전시민연합』 등 비교적 다양한 정치적 성향을 지닌 11개 단체가 가입되어 있다. 선거법에 의하면 특별법에 의하여 설립된 ‘국민운동단체’로서 국가 지방자치단체의 출연 또는 후원을 받는 『새마을운동협의회』, 『바르게살기운동협의회』 및 『한국자유총연맹』과 그 지역 지부는 공선협 활동에 참여할 수 없게 되어 있지만, 다른 희망하는 단체들은 제한 없이 공명선거 감시활동에 참여 할 수 있다.

『대전공선협』은 규약에서 사업 내용을 ‘금권, 관권선거방지와 타락선거 방지 캠페인,’ ‘유권자의 투표 참여 및 의식개혁운동,’ ‘불법선거 감시 및 고발,’ 및 ‘기타 공정선거 실천에 필요한 활동’으로 정하고 있듯이, 주로 매 선거 때마다 선거부정을 감시’하고 공명선거 캠페인에 주력하면서 지방선거 시에는 후보자 검증을 위한 ‘후보자 초청 토론회’를 개최해 왔다. 1998년 지방선거 때에는 대전광역시장 후보를 대상으로 한 공명선거 서약식 개최, 부정선거 고발 센터 운영, 투표 참여를 유도하기 위한 거리 캠페인 실시, 자원봉사자 교육 실시, 투표참여를 유도하기 위한 유권자 교육, 구청장 후보 초청 토론회 개최(참여자치 등 다른 단체와 공동으로 개최하였음), 공약 분석 발표 등의 사업을 수행했다(대전공선협, 1998: 5-8). 이처럼 『대전공선협』의 활동이 공명선거 확보, 투표 참여율 제고 및 후보 검증에 역점을 두기 때문에 한편에서는 지방의 정치 엘리트 충원 과정에 보다 적극적으로 대처할 수 있는 대안의 모색에 소홀하다는 비판이 없지 않다. 이러한 맥락에서 상대적으로 ‘진보적’ 성향을 띤 일부 시민단체들은 『대전공선협』의 이러한 활동이 지나치게 소극이라고 보아 『대전공선협』에의 참여를 기피하려는 움직임을 보이고 있다. 일부 비판적인 단체들이 주장하는 대안은 이른바 ‘시민 후보’의 추대 및 지원이지만, 『공선

협』은 어느 지역에서든 그 명칭과 규약을 바꾸지 않는 한, 현재의 활동 범위를 넘어서기는 어렵다.

선거 시기에만 활동하는 『공선협』과는 달리 『참여자치』는 개인과 단체를 모두 회원으로 받아들이면서 상시적으로 지방 자치와 지역 사회문제 문제를 폭넓게 다루는 단체이다. 이 단체는 1995년에 실시된 제1회 전국동시지방선거에 대비하여 같은 해 2월에 결성되었으며, 최근의 회원 수는 약 470명이다(대전참여자치시민연대, 1998). 이 단체는 1995년 지방선거 시에 ‘공명선거 다짐과 올바른 선거문화 정착을 위한 만찬의 밤’ 개최, 선거에 대한 관심과 참여를 유도하기 위한 ‘거리 음악회’ 개최, 시장후보 초청 토론회 개최, 공명선거를 위한 성명서 및 호소문 발표, 33대 정책과제 제안, 10명의 시민 후보 추대 등의 활동을 벌였다(참여자치대전시민, 1995: 30-54). 1998년 지방선거에서는 2차에 걸친 설문지 조사 실시 및 그 결과 보도, 보건복지분야 50대 과제 제안, 구청장 후보 초청 텔레비전 토론회 개최, 좋은 후보 뽑는 20가지 방법 제안, 후보별 공약 분석 및 발표, ‘시민 후보’ 추대 등의 활동을 전개하였다(대전참여자치시민연대, 1998a; 1998b; 1998c).

2) 지방선거에서의 ‘시민 후보’ 추대

『참여자치』의 활동에서 시민단체의 정치세력화와 가장 관련이 깊은 것은 ‘시민 후보’ 추대 활동이라 할 수 있다. 법에 의하면, 후보의 추천은 정당과 개인에게만 허용되어 있다. 따라서 후보자가 되기 위해서는 정당의 공천을 받거나 아니면 일정 수 이상의 개인으로부터 추천을 받아 무소속으로 출마해야 한다. 『참여자치』의 ‘시민 후보’ 추대는 법외의 방식으로 지방선거에서 공천을 ‘감행’ 하는 것이라는 점에서 시민운동 세력의 의회 진출을 지원하는 의미와 함께 제도에 대한 불복종의 의미를 갖고 있다. 1995년 지방선거에서 『참여자치』는 광역의회 의원(시의원) 후보 4명과 기초의회(구의회) 의원 9명을 포함한 총 13명의 ‘시민 후보’를 추대하였다. 선거 결과 이들 13명의 ‘시민 후보’ 중에서 시의원으로 당선된 사람은 한 사람도 없었고, 다만 구의회 의원 후보 4명(유성구 3명과 서구 1명)이 당선되었다. 1998년 선거에서는 4명의 구의원 후보(유성구 3명과 서구 1명)만이 ‘시민 후보’로 추대되어 이들이 모두 당선되었다.

‘시민 후보’의 추대가 의미 있는 시도이기는 하지만, 이를 적극적으로 추진하는

데는 어려움이 있었다. 첫 번째 문제는 전술한 바와 같이 시민후보를 추대하고 이들 후보를 시민단체가 조직적으로 지원하는 것이 실정법을 위반하는 일이 된다는 점이다. 두 번째 문제는 시민후보의 추대와 관련된 활동이 시민단체의 다른 활동과 모순을 보인다는 점이다. 시민단체가 선거와 관련된 활동 중에서 공약 분석 및 후보 초청 토론회의 개최 등과 같은 후보 검증 활동을 하기 위해서는 엄격한 중립성을 지켜야만 하는 반면에, '시민 후보'의 추대는 시민단체로 하여금 불가피하게 당파성을 갖게 하기 때문이다. 세 번째 문제는 가장 본질적인 것으로서 시민 후보 추대가 과연 실효성이 있는가 하는 점이다. 실효성의 문제는 기본적으로 시민단체들이 어떤 후보를 '시민 후보'로 추대한다고 하더라도 선거 공보 등에 추대된 사실이 기록되지 않을 뿐만 아니라 그 후보를 조직적 차원에서 지원하는 데는 한계를 갖고 있는 데서 비롯된다.

'시민 후보'로 일컬어진 후보자 중에서 당선된 유성구 의원 3명의 경우에도 '시민 후보'로 추대된 것이 득표에 어느 정도 영향을 주었는지는 분명하지 않다. 이들 당선자들은 대덕연구단지 연구원 출신으로서 연구원이 밀집해서 거주하는 아파트 지역을 선거구로 하는 사람들이다. 이러한 투표구의 주민 구성상의 특징과 함께 조직력과 합법성을 갖춘 과학기술노조가 후보자 지원에 적극적으로 나선 것도 이들의 당선에 크게 기여한 것으로 해석할 수 있다. 결국 유성구에서 시민 후보로 나와 당선된 세 사람은 '시민 후보'라는 점보다는 다른 요인으로부터 더 큰 도움을 받은 것으로 보인다. 다만 서구에서 당선된 의원의 경우에는 시민단체 회원들의 개인적인 지원 활동으로부터 적지 않은 도움을 받았다.

실제로 1995년에 비하여 1998년에 시민 후보의 수가 줄어든 것은 실효성이 의문 시되는 시민후보 추대보다는 시민단체의 위상을 강화시켜 줄 수 있는 TV 토론회를 주관하는 것이 보다 의미 있을 것이라는 시민운동단체 측의 판단이 크게 작용했다고 본다.

6. 맷음말

앞에서 우리는 지방선거와 관련된 시민운동세력의 두 가지 활동 사례, 즉 환경운동연합의 '환경 후보' 추천 활동과 대전지역 시민운동단체의 '시민 후보' 추천 활

동을 살펴보았다. 이러한 적은 수의 사례에 대한 분석을 통해 우리 나라 시민운동의 정치세력화 가능성을 전망하는 것은 매우 어렵다. 그러나 사례 분석 과정에서 발견된 몇 가지 사실들은 시민운동의 정치세력화 가능성에 대한 검토와 관련된 의미 있는 시사점을 제공해 주고 있다.

첫째로, 1995년의 지방선거와 1998년의 지방선거 사이에 시민운동 세력의 지방 정치 참여 움직임은 다소 후퇴하는 듯한 느낌을 주고 있다. 환경운동연합이 추천한 ‘환경 후보’의 수는 1995년에 46명이었다가 1998년에는 39명으로 감소하였다. 대전지역 시민단체의 ‘시민 후보’ 추천 활동도 1995년과 1998년 사이에 오히려 후퇴하고 있다.

여기에는 한편으로 앞에서 본 바와 같이, 지방자치제 부활 직후에 나타나기 쉬운 정치 참여 욕구의 일시적 분출과 다음 선거에서의 참여 욕구의 상대적 안정화와 같은 주관적 요인도 영향을 미쳤다고 볼 수 있겠지만, 기본적으로는 시민운동의 내부 역량과 이와 연관된 시민운동에 대한 사회적 지지 기반이 아직 충분히 조성되지 않은 데 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 시민단체 내부의 조건 미성숙이 곧 바로 ‘환경 후보’ 또는 ‘시민 후보’로의 추대가 갖는 실효성의 문제를 낳는다고 할 수 있다. 이러한 불확실한 실효성 때문에 시민단체 스스로가 후보 추대에 적극적으로 나서지 않게 되었을 뿐만 아니라 추대를 받게 될 후보자 측에서도 시민단체의 추대에 큰 의미를 두지 않게 되었다고 할 수 있다. 결국 시민운동세력에 의한 지지 표명이 선거에서 긍정적인 영향을 미친다는 뚜렷한 전망이 있을 때까지는 시민운동 측과 후보자 측 모두가 ‘환경 후보’ 또는 ‘시민 후보’ 추대에 적극성을 보이지 않을 것으로 보인다.

둘째로, 보다 본질적인 문제로서 현재 이루어지고 있는 시민단체의 후보자 추천 및 지원 활동이 유럽의 녹색 정당의 활동에서 볼 수 있는 뚜렷한 대안 정치의 전망 하에 이루어지고 있다고 보기 어렵다는 점이다. 시민운동단체들 자체가 대안 정치를 위한 이념과 정책을 마련하고 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라 ‘환경 후보’ 또는 ‘시민 후보’로 추대된 사람들 역시 뚜렷한 대안 정치의 전망을 갖고 있지 못하다.

특히 ‘환경 후보’ 또는 ‘시민 후보’로 추대된 후보들 중에는 기존의 특정 정당의 공천을 받고 있는 경우도 적지 않으며, 실제로 정당에 의하여 공천된 후보와 차별성을 보이지 못하는 경우도 적지 않다. 기초 의회 의원의 경우에는 법에 의하여 정당의 공천을 받지 않도록 되어 있음에도 불구하고 실제 선거 과정에서는 입후보자

들이 득표의 전략상 지역에서 압도적인 지지를 받고 있는 특정 정당과의 관련성을 강조하거나 특정 정치인과의 연고를 주장하는 사례가 적지 않다. 따라서 현재 이루 어지고 있는 시민운동단체의 후보자 추천과 지원은 대안 정치를 위한 시민단체의 정치세력화와 일정한 거리를 갖고 있다고 할 수 있다.

셋째로 지난 총선에서 드러났듯이 우리 사회에서 기성 제도 정치에 대한 불신은 광범위하게 확산되어 있지만, 지역분할 구도는 여전히 선거 과정에서 큰 위력을 발휘하고 있다. 지역분할 형태의 정당 지지는 '환경 후보' 또는 '시민 후보'로의 추대를 통한 시민운동세력의 대안 정치의 실험을 크게 위축시키고 있다.

이러한 분석을 통해 내릴 수 있는 잠정적인 결론은 한국 사회의 경우 시민단체의 정치세력화를 위한 시민단체 내외의 조건은 아직 성숙하지 않았다는 것이다. 시민 단체의 정치세력화가 이루어지기 위해서는 먼저 대안 정치를 위한 이념의 공고화와 지지 기반의 확충이 시민단체에 의하여 이루어져야 할 것이다. 지난 2000년 4월에 있었던 총선 과정에서 시민운동세력이 총선연대의 이름으로 전개한 낙천 및 낙선운동의 결과는 시민운동의 내부 역량과 지지 기반 형성에 대하여 다소 낙관적으로 해석할 수 있는 여지를 남겨주었다. 그러나 낙천 낙선운동에 대한 대중의 지지가 단순히 기성 정치에 대한 불신의 표출을 넘어서서 시민운동 세력 자체에 대한 지지를 의미하는가의 문제는 검토되어야 할 또 하나의 과제이다.

참고문헌

- 공명선거실천시민운동협의회(1998), 《공선협 전국본부 활동보고서》.
- 대전공선협(1998), 《공명선거실시 시민운동 대전시협의회 사업보고서》.
- 대전참여자치시민연대(1998a), 《보도자료: 6·4 지방자치 선거 대전광역시장, 구청장, 광역
의회 출마 후보자 보건사회분야 공약 분석》.
- _____ (1998b), 《보도자료: 대전복지포럼 보건복지분야 50대 정책 과제》.
- _____ (1998c), 《보도자료: 제2차 6·4선거 관련 대전시민 여론조사 결과》.
- 박재목(1998), 《미국의 환경운동: 전국적 환경운동조직의 회원 충원과 자원동원을 중심으
로》(한국학술진흥재단 1996년도 해외파견연구과제 보고서).
- 오경택(2000), “지구환경정치와 환경운동단체의 역할,” 환경운동연합 21세기위원회(편),
《20세기 딛고 뛰어넘기: 시민관 21세기 구상》. 나남출판, 197-205.
- 율바른 지방자치 실현을 위한 대전시민 모임(1995), 《6·27 지방선거 평가와 향후 과제》.
- 이득연(1998), 《환경운동의 사회학》. 민영사.
- 정수복(1996), 《녹색 대안을 찾는 생태학적 상상력》. 문학과지성사.
- _____ (1998), “한국 환경운동의 과제와 진로,” 박이문 외 19명 저, 《녹색 한국의 구상》.
숲과 나무.
- 차명제(1999), “시민사회와 녹색정치: 독일 녹색당 사례를 중심으로,” 《환경과 생명》(봄
호): 52-65쪽.
- 참여자치대전시민회의(1995), 《6·27 4대 지방선거종합자료집》.
- 환경운동연합(1998), 《1998 환경운동》.
- Bahro, Rudolf(1991), “The Parliamentary Road(2)” <extract from *building the Green Movement*> in
Andrew Dobson (ed.), *The Green Reader: Essays Toward a Sustainable Society*. San Francisco:
Mercury House, 197-203.
- Dowie, Mark(1995), *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*.
Cambridge, MA: The MIT Press.
- Kelly, Petra(1991), “The Parliamentary Road(1)” <extract from *Fighting For Hope*> in Andrew Dobson
(ed.), *The Green Reader: Essays Toward a Sustainable Society*. San Francisco: Mercury House,
192-196.
- McCormick, John(1995), *The Global Environmental Movement* (2nd Edition). New York: John Wiley
and Sons.
- Rainbow, Stephen L.(1992), “Why Did New Zealand and Tasmania Spawn the World’s First Green
Parties,” *Environmental Politics* 1-3: 321-346.
- Sale, Kirkpatrick, 1993, *The Green Revolution: The American Environmental Movement, 1962-1992*.

90 한국사회과학 제22권 제1호(2000)

New York: Hill and Wang.

abstract

Rise of New Social Movements and Formation of Alternative Political Party
in Korea: An Examination of Two Social Movement Organizations'
Participations in Local Elections

Park, Jae-Mook*

This paper focuses on the feasibility of the Korean new social movements' turning into a new political group, based on the examination of social movement organizations' recent participations in local elections. Reviewing two Western model of new social movement groups' political participation, the Green Parties in Europe and lobbying in America, the paper summarized debates on organization of Green Party in Korea and examined the results of participation in local elections. Two social movement group, Korean Federation for Environmental Movement (KFEM) and Taejeon Citizen's Alliance for Participation and Local Autonomy is selected as sample organizations and their election related activities were examined.

Since revival of local autonomy system, some social movement groups tried to change political structure by nominating new figures as 'citizen's candidate' or 'environmental candidate' and supporting them. Considering the results of last two rounds of local election, we can say that it will be very difficult for new social movement groups to form a new independent political power. First, between 1995 and 1998 local election, social movement groups' activities in local election has receded. The recession in participatory activities seems to be attributed to lower level of effectivity of social movement groups' nominating

*Chungnam National University. Research Area: Environmental Sociology, Social Movements, Social Development. Major Publication: "Locally Based Anti-nuclear Movement and Residents' Participation; *Local Autonomy and Community Development in Korea*(co-author) *Social Development in 3rd World*(ed.). E-mail: jmpark@hanbat.chungnam.ac.kr.

and supporting activities. Second, social movement groups which publicly recommended ‘citizen candidate’ or ‘environmental candidate’ have not proposed their own political ideology and platform in a concrete form. Third, no room for alternative political parties has been allowed in Korea, for locality based established parties usually have won loyal support from each region.