

## 한국과 캐나다의 시민사회단체의 정치참여 비교 연구\*

김 영 래\*\*

본 논문은 현대정치과정에 있어 중요한 정치행위자(political actor)로서 활동하고 있는 시민사회단체의 정치참여를 한국과 캐나다의 사례를 비교, 고찰하였다. 시민사회단체 중에서 정치사회문제에 대하여 적극적인 정치참여 활동을 하고 있는 비정부조직(NGO)들을 중심으로 연구한 본 논문은 선거시의 정치참여를 중심으로 분석하였다.

한국의 경우, 경실련, 총선시민연대, 환경운동연합, 여성단체를, 캐나다의 경우, 캐나다 회의, 캐나다 시민연맹, 그린피스 캐나다, 여성단체 등을 주요 연구 대상으로 비교, 고찰한 본 논문에서 한국과 캐나다는 대통령 중심제와 내각책임제라는 서로 다른 정치체제를 가지고 있으나, 시민사회단체는 다원주의적 집단 정치이론에 의거 정치참여를 통한 영향력을 확대하고 있음을 알 수 있다.

그러나 한국과 캐나다는 외형적으로는 다원주의적 정치이론에 입각하여 민주 정치제도를 운영하고 있으며, 구체적인 정치참여 행동양식은 상당한 차이를 나타내고 있다. 예를 들면 한국은 비상례적 정치참여를, 캐나다는 주로 행정부 중심으로 활동을 하면서 정치참여에는 공개적이고 합리적이고 상례적이다.

또한 한국은 시민사회단체의 정치참여가 엘리트들에 의하여 주도되면서 정치 권력화하는 현상이 점차 심화되고 있다. 반면 캐나다는 오랜 정치적 전통이 시민사회와 정치권력과의 상호 교류가 이루어져 한국과 같은 시민사회단체의 정치 권력화 문제는 특별한 쟁점이 되고 있지 않다. 이외에도 차이점은 한국은 활동 양식이 중앙집중식인데 비하여 캐나다는 지역 중심적이다.

주제어 : 시민사회단체, 비정부조직(NGO), 선거, 상례적 정치참여, 비상례적 정치참여, 정치문화, 민주적 정치과정,

\* 본 논문은 2004년도 캐나다 외무성(Canada Department of Foreign Affairs)의 지원에 의하여 연구되었다.

\*\* 아주대 교수, 정치학

## 1 . 문제의 제기

현대정치과정에서 있어 시민사회단체는 가장 중요한 정치행위자 (political actor)로서 활동하고 있다. 21세기를 ‘시민사회의 시대’ ‘시민 권력의 시대’ ‘NGO의 시대’라고 할 정도로 시민사회단체는 정치영역 뿐만 아니라 경제·사회·교육 등 각 분야에서 영향력이 점차 확대되고 있다.

최근 세계 각국에서 전개되는 중요한 각종 정책결정과정에서 시민사회단체는 비정부조직(Non-Governmental Organizations: 이하 NGO 로 약칭함)이란 이름하에 행정부와 같은 정부조직(Governmental Organizations: GO)과 더불어 중요한 역할을 하고 있다.<sup>1)</sup>

시민사회단체들은 단체의 설립 목적에서 나타난 환경, 인권보호, 소비자 보호, 정치개혁 등 각종의 공공이익을 추구하기 위하여 여러 가지 활동을 전개한다. 특히 시민들이 가지고 있는 기본권의 하나인 정치참여의 형태를 통하여 정치체제에 영향을 미치게 된다. 시민사회단체들은 평상시에도 관료나 의회를 비롯한 정책결정자들에게 다양한 형태로 영향력을 행사하지만, 특히 선거 때에는 최대한의 정치참여를 통하여 단체의 목적을 달성하고자 한다.

한국에서 시민사회단체는 2000년 4월 총선에서 부패·무능 정치인들의 낙선·낙선운동을 전개한 ‘총선시민연대’ 활동으로 시민사회단체의 정치적 영향력이 확대되었을 뿐만 아니라 한국정치체제의 변화에도 큰 영향을 행사하였다. 2000년 총선시민연대의 활동은 가히 선거 혁명이라고 지칭될 정도로 그 후 한국 정치변화의 기폭제가 되었다.<sup>2)</sup>

1) 본 논문에서 사용하는 NGO란 용어는 일본이나 미국에서 개념화한 NGO가 아닌 NPO를 포함하는 포괄적인 의미의 시민사회단체(Civil Society Organization: CSO)를 의미함. 시민사회발전위원회, 「한국시민사회발전을 위한 청사진」(2004.10), 23쪽.  
2) 2000년 총선연대의 활동은 총선시민연대, 「2000년 총선시민연대 백서」(2001.4); 한국

한편 민주적 정치과정이 오래 전에 발전된 캐나다도 21세기 들어 첫해인 2000년 11월에 총선거가 실시되었다. 캐나다는 이미 오래 전부터 그린피스(Greenpeace)와 같은 환경 관련 시민사회단체들이 조직되어 비정부조직 차원에서 공공이익의 추구를 위한 활동을 전개하였다.

한국과 캐나다에서 각종 정책입안과 집행에 있어 시민사회단체의 참여는 필수적이다. 이는 최근 실시한 “한국을 움직이는 가장 영향력 있는 집단 혹은 세력(대통령 제외)”에 대한 여론 조사에서 시민사회단체는 제1위를 차지한 사실에서 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

이에 본 논문은 시민사회단체들의 점증하는 영향력 확대에 주목하여 한국과 캐나다에서 실시된 2000년 총선거를 비롯한 정치영역에 있어 시민사회단체들의 정치참여를 실증적 자료 분석을 통하여 비교론적 차원에서 고찰하고자 한다.<sup>4)</sup> 이 논문은 특히 한국과 캐나다에서 시민사회단체들의 정치참여를 참여양태, 단체의 지향 목표 등을 중심으로 분석, 이에 대한 특성을 비교·고찰함으로써 한국과 캐나다의 시민사회단체에 정치참여 특성을 연구하고자 한다.

## 2. 시민사회단체의 정치적 성격

시민사회단체(civil society organizations)는 일종의 공익집단(public interest group)을 의미한다.<sup>5)</sup> 공익단체란 단체의 회원이나 활동가들이 선

정치학회, 「16대 총선과 한국 민주주의의 진로」(2000.4.29) 등을 참조.

3) 「시사저널」(2004.10.28), 59쪽.

4) 필자는 지난 2005년 1-2월 캐나다를 방문하여 The Council of Canadians 임원들을 비롯하여, 시민운동 가, 시의원, 교수, 노조대표 등과 NGO활동에 대하여 인터뷰하였음.

5) 본 논문에서 사용되는 시민사회단체는 사회복지 관련 분야에 활동하는 비영리조직(Non-Governmental Organizations: NPO)보다는 정치사회운동 성격을 나타내고 있는

택적(selective) 또는 물질적(material) 혜택을 추구하는 것이 아니고 공공선(common good)을 추구하는 단체를 의미한다.<sup>6)</sup>

시민사회단체는 정부에 의해 또는 정부의 협력에 의하여 설립되지 않은 비영리 사적조직들을 의미한다. 때문에 시민사회단체는 비정부 행위자(non-governmental actor)로서 자발성(voluntarism)을 바탕으로 조직된 비영리(non-profit)적인 조직을 의미한다. 시민사회단체는 비국가 조직체(non-state actor)로서 자발성을 바탕으로 비영리(non-profit)적인 집단이나 조직 또는 결사체, 기구나 단체, 그리고 운동세력을 포괄한다.

조직적 측면에서 시민사회단체는 개별 성원들이 비영리의 특정 목적을 공유하면서 그들간의 관계를 유지하고 발전시키기 위한 내부구조(internal structure)와 규칙을 지닌다. 시민단체는 외형상 사적 조직이지만, 추구하는 목적이나 활동영역의 측면에서 공적인 성격을 나타낸다. 따라서 시민사회단체는 비영리의 특정 공익을 추구하는 사적 조직체로 규정할 수 있다.

자발적 결사체인 시민사회단체는 비당파적(non-partisan) 특성을 지니고 있다. 이는 특정 정치집단의 정책을 지원하기 위한 것이 아니고 불특정 다수를 위한 공공선을 추구하기 때문에 비당파적 특성을 가지며, 동시에 자율성을 지니고 있다. 환경보호 같은 주요 사회쟁점들에 관심을 갖기 때문에 민주화 추진세력과 연대하거나 또는 독자적인 정치활동을 통하여 시민사회의 중심세력으로 발전하게 된다.

이런 문제들은 인간의 기본권과 관련된 사항임으로 시민사회단체들은 자신들의 목표 추구를 위하여 정치영역에 참여하게 되며, 이런 과

---

NGO를 말함.

6) Jeffrey M. Berry, The Interest Group Society(Boston, Ma.: Little, Brown, & Co., 1984), 29 쪽.

정에서 정부나 정당이 역할을 제대로 하지 못하기 때문에 대중동원을 통한 활동은 자연히 민주화 촉진과 같은 정치적 성격을 갖게 된다.

시민사회단체는 하나의 조직으로서 집단의 이익을 달성하기 위하여 정부나 정당과 같은 정치권에 대하여 정책형성과 정책 결정에 있어 영향을 미치려고 하기 때문에 각종 로비활동과 같은 초보적인 정치참여(political participation)에서부터 선거에 있어 특정 정당이나 후보자에게 유리한 선거운동 등과 같은 다양한 정치참여를 하게 된다. 정치참여를 통하여 단체 자체가 추구하는 목표를 실현할 수 있기 때문에, 집단에 있어 정치참여는 필수적인 것이다.

### 3. 시민사회단체의 정치참여 유형

정치참여의 개념은 학자나 또는 정치환경에 따라 다양하게 정의되고 있다. 정치참여를 협소한 의미로 정의한 학자는 나이(Norman H. Nie)와 버바(Sidney Verba) 등이며,<sup>7)</sup> 가장 광범위한 의미로 정의한 학자로는 밀브래드(Lester W. Milbrath)와 고엘(M.L. Goel) 등이다.<sup>8)</sup>

또한 넬슨(Joan M. Nelson)은 모든 유형의 정치참여를 포괄할 수 있는 개념을 제시하였다. 그는 정치참여를 “어떠한 유형의 정치체제에서든지 보통 사람들이 지도자의 행동에 영향을 미치거나 지도자를 바꾸기 위해서 취하는 노력”이라고 정의하고 있다.<sup>9)</sup>

7) Norman H. Nie and Sidney Verba, “Political Participation,” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Handbook of Political Science, Vol.4(Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1974), 1-12쪽.

8) Lester W. Milbrath and M. L. Goel, Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?(Chicago: Rand McNally, 1977), 2, 10-12쪽.

9) John M. Nelson, “Political Participation,” Myron Weiner and Samuel P. Huntington(eds.), Understanding Political Development(Boston: Mass.: Little, Brown, 1987), 104쪽.

이러한 학자들의 정치참여 개념에 기초하여 본 연구에서 사용하는 정치참여 개념을 정의하면, 첫째, 정치참여는 정책결정과정과 정책결정자에게 영향력을 행사하려는 활동이다. 둘째, 정치참여에는 합법적·비합법적·자발적 활동이 포함된다. 셋째, 정치참여는 어떠한 성격의 정치체제에서든지 수행된다. 넷째, 정치참여는 순기능과 역기능을 동시에 수반하며, 체제의 성격이 민주적일수록 순기능이 수반될 가능성이 크다. 따라서 정치참여는 개인 또는 집단이 자신의 이익을 정치영역에 투입시키려는 노력으로서 정치체제의 성격을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

정치참여는 일반적으로 정부의 구조나 또는 정부의 정책결정 과정에 영향력을 행사하려는 시민이나 단체들의 행동을 지칭하는데, 이에 는 투표, 선거직의 추구, 선거 시 후보자나 정당에 대한 지지 등과 같은 상례적 정치참여(conventional political participation)와 비록 합법적이기는 하나, 과격한 폭력적 시위, 항의데모, 억압적 행태 등 비상례적 정치참여(unconventional political participation)로 구분할 수 있다.<sup>10)</sup>

이들 단체들의 정치참여 접근통로에 따라 합헌적 접근통로(constitutional access channels)와 강압적 접근통로(coercive connection)를 들고 있는데, 전자는 개인적 관계, 엘리트 대표, 공식적·제도적 접근, 비폭력적 반대시위 등이며, 후자는 파업, 질서방해, 폭동, 정치적 테러 등이다.<sup>11)</sup>

한편 집단이 사용하는 정치참여의 행동방법에 따라 정부, 의회, 내각에 대하여 공개적 행동 및 비공개적 행동, 부패 및 정보제공 등과

10) Samuel H. Barnes and Max Kaase. eds., Political Action(Beverly Hills, Ca.: Sage, 1991), 87-92쪽; Gabriel Almond, Comparative Politics Today: World View(Boston, Ma.: Little, Brown, & Co., 1974), 59쪽.

11) Gabriel Almond and B. Powell, Comparative Politics: System, Process, and Policy(Boston, Ma.: Little, Brown, & Co., 1978), 178-191쪽.

같은 권력 수준으로서의 직접 행동과, 선전과 폭력적 방법 등을 사용하는 대중수준으로서의 간접 행동 등이 있다.<sup>12)</sup> 전자의 경우, 정치자금과 정보의 제공, 국회청문회 참석 등과 같은 것이 있으며, 후자는 일종의 대중로비(lobby)형태를 이루고 있다.

시민사회단체들의 정치참여는 평상시에는 상례적 정치참여방법에 의하여 정부에 설치된 각종 위원회와 같은 기구에 위원회에 참여하거나 또는 각종 다양한 방법을 통하여 의견을 표시하게 되나, 특별한 쟁점이 없는 한 일반인들로부터 큰 관심을 집중시키지 못하고 있다.

이에 비하여 선거 시에는 시민사회단체들이 단체의 설립목적 추구를 위하여 적극적 정치참여를 하며, 이는 선거구민은 물론 선거에 입후보한 정치인들로 큰 관심을 유도하기 때문에 총력을 다하여 선거참여를 하게 된다. 선거 시 시민사회단체들이 참여하는 정치참여 유형은 다음의 세 가지로 유형화할 수 있다.<sup>13)</sup>

제1의 유형은 공직에 취임하거나 선거에 후보자로 출마하거나 선거전략회의에 참석하는 검투적 수준(gladiatorial level), 제2의 유형은 선거자금 기부, 당원이 되거나 캠페인에 시간을 투자하는 과도기적 수준(transitional level), 제3의 유형은 정치토론의 주도, 정치적 자극의 분출, 투표참여등 관객적 수준(spectator level)으로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 정치참여의 유형에 대한 시민사회단체의 정치참여 방법의 선택은 개별 단체가 가지고 있는 설립목적, 조직화 정도, 지도력, 자원의 유용도 등에 따라 다르다.

---

12) Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Groups(New York: Thomas Y. Crowell, 1972), 121-125쪽.

13) Richard J. Van Loon and Michael S. Whittington, The Canadian Political System (Toronto: McGraw-Hill Ryerson), 149쪽.

## 4. 한국 시민사회단체의 정치참여 특성

### 1) 한국시민사회단체의 발전 과정

한국의 시민사회단체들은 1980년대 중반부터 한국사회의 변화와 더불어 시민사회단체의 활동은 많은 변화를 가져왔다. 한국사회는 민주화의 진전과 사회경제적 분화 현상에 의하여 어느 때보다도 시민단체의 활동이 증대되고 있다. 한국에서 시민사회의 성장은 양적, 질적 측면에서 괄목한 현상을 보이고 있다. 특히 1987년 민주항쟁 이후 급격히 성장한 시민사회단체는 민주화를 비롯한 여러 가지 사회문제에 대한 활동의 범위를 넓혀가면서 사회의 중심세력으로 대두되고 있다.<sup>14)</sup>

1989년 7월 창립된 경제정의실천시민연합(이하 경실련으로 약함)을 비롯한 환경운동연합, 참여연대 등 한국의 시민단체들은 1992년의 리우 환경회의, 2002년 지속가능발전을 위한 세계정상회의(WSSD) 등에 참석하여 전 지구적 문제뿐만 아니라 국내문제에 대한 의견의 제시를 통한 적극적인 활동을 하였다.

1993년 김영삼 대통령 취임 이후 시민사회단체들은 많은 성장을 가져 왔으며, 특히 김대중 정부가 들어선 이후 NGO는 더욱 성장된 모습을 나타내고 있다. 김대중 대통령 집권시 NGO지원법이란 <비영리 민간단체지원법>을 국회에서 통과시켰다.<sup>15)</sup>

노무현 정권의 출범은 어느 정권보다도 시민사회단체와의 친화적 성격을 나타내고 있다. 노무현 대통령은 대통령직인수위원회에 국민

14) 시민의 신문사, 「한국시민사회운동15년사」(2004), 42쪽.

15) 동법은 2000년1월21일 제정되었음. 현재 동법의 운영상의 문제점이 많아 시민사회 단체에서는 ‘민간공익활동촉진법(안)’의 제정을 주장하고 있음. 시민사회발전위원회, 위의 자료(2004), 121쪽 참조.

참여센터를 설치, 시민사회단체의 여론을 제도적으로 수렴하였으며, 현재 청와대 비서실에 시민사회 수석실을 설치하여 시민단체들로부터 여론 수렴에 더욱 적극적이다. 또한 역대 어느 정부보다도 주요 정부 요직에 시민사회단체 인사들이 참여하고 있다.

아직도 한국의 시민사회단체들은 서구에 비하면 질적·양적 측면에서 발전되지 못하였으나, 짧은 역사에 비하면 괄목할 만한 양적 성장을 가져왔다고 볼 수 있다. 시민사회단체의 폭발적 증가는 1980년대 중반 이후 급속하게 나타났으며, 특히 1990년대 이후 시민사회단체의 63.6%가 설립되어 양적으로 급성장하는 추세를 나타내고 있다.<sup>16)</sup>

<2000민간단체총람>에 나타난 자료에 의하면 한국의 각종단체는 지부까지 포함하면 약 2만개로 나타났으나, <2003민간단체총람>에 의하면 약 25,000여개의 민간단체가 활동하고 있는 것으로 조사되었다. 이들 단체들은 그 동안 공동정책토론회, 공명선거캠페인 운동, 정치개혁 입법청원 등 다양한 운동을 전개하였다.

## 2) 시민사회단체의 정치참여 양태

한국의 시민사회단체들은 2000년 총선 시까지 비교적 소극적 차원에서 합법적 방법을 통하여 상례적 정치참여를 하였다고 볼 수 있다. 그러나 시민사회단체들은 이러한 소극적인 차원에서 전개되는 정치참여를 통해서 사회변혁의 실효를 거두지 못하고 있다는 인식 하에 적극적 차원에서 때로는 불법적인 행동까지 수반하면서 전개한 것이 2000년 4월 총선시 낙천·낙선운동이다.

16) 시민단체의 증가 현상 추이는 시민의 신문사가 발행한 「민간단체총람」의 비교에서 알 수 있다. 「1987민간단체총람」, 「2000민간단체총람」, 「2003민간단체총람」을 비교·참조.

이는 시민사회단체들이 추구하는 공익운동이 제도적인 개혁에 앞서 기득권을 가진 부패·무능 정치인들에 대한 퇴출 없이 불가능하다는 인식 하에 전개된 것이다. 시민사회단체에서 2000년 4월 16대 총선시 전개된 정치참여의 유형을 각 단체별로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 경실련

후보자 정보공개 운동은 상례적 정치참여로서 합헌적 방법에 의하여 유권자들에게 가장 기본적인 후보자에 대한 정보를 제공하는 것이다. 이는 유권자들이 선거 시 입후보한 후보자에 대한 기본적 정보도 제대로 제공받지 못하였다는 인식 하에 유권자의 알 권리를 제공하기 위한 차원에서 전개되고 있는 시민사회단체의 정치참여 양태이다.

이런 정치참여 운동은 경실련과 같은 시민사회단체들이 주로 사용한 방법이다. 1989년 7월 금융실명제 실시 등 경제문제를 중심으로 실용적 대안제시를 목적으로 설립된 경실련은 시민사회단체 중에서 제일 먼저 공천 부적격자 명단을 발표하였다.<sup>17)</sup> 경실련은 당초 2000년 총선 시민연대가 공천반대 명단을 발표할 일정을 제시할 당시만 해도 현행 선거법 위배를 이유로 정치인에 대한 정보만을 공개하겠다고 하였다가 2000년 1월 10일 전격적으로 164명의 공천부적격자 명단을 발표하였다.<sup>18)</sup>

국회의원 전체 대한 기본적인 정보 제공 차원보다는 경실련 자체 기준에 의한 공천 부적격자 명단을 발표하였다는 점에서 공천반대운

17) 시민의 신문, 「한국시민사회운동15년사」, 42쪽.

18) <http://www.ccej.or.kr> 공천부적격자는 한나라당 66명, 국민회의 50명, 자민련 32명, 무소속 16명 등임. 최초로 발표된 명단은 167명이었으나, 그 후 당사자들의 소명 자료를 수용, 164명으로 발표되었다. 경실련은 최초로 선거법 87조는 악법으로 규정하나, 개정운동을 벌리면서 특정인에 대한 낙천, 낙선 운동을 하지 않겠다고 하였음. 「중앙일보」(2000.1.7; 1.11)

동과 유사하게 생각할 수 있으나, 기본적 관점은 유권자들에게 알권리를 위한 정보 제공하는 차원이라고 볼 수 있다. 경실련은 1월10일 발표에서도 ‘총선출마 예상자 제1차 정보공개’라는 이름으로 기자회견을 통하여 발표하였다.

경실련은 주로 1980-90년대 정경유착 부패 관련자, 5공 비리와 군사내란 관련자, 개혁입법반대자, 추태 및 저질 행위의원, 지역감정 조장의원, 부실한 의정 활동 등등의 기준에 의하여 대상자를 선정하였으며, 이들이 정당으로부터 공천을 받게 되면 낙천운동도 불사하겠다는 입장을 발표하였다. 1999년 12월 중순부터 후보자 정보공개팀을 구성하여 작업을 진행한 경실련은 1992년부터 1999년까지의 신문기사와 80년 이후 시사 잡지에 게재된 자료를 분석, 발표하였다.

이후 경실련은 시민사회단체의 선거참여를 금지한 공직선거법 87조는 폐지되어야 한다고 주장하면서 이에 대한 시민불복종 운동을 전개하겠다고 발표하고, 또한 2000년 1월18일에는 국회의원 본회의 출결석 조사결과를 공개하였다. 경실련은 후에 총선 시민연대와 같이 낙천·낙선 운동을 연대하기로 하여 초기보다 강도 높은 정치참여를 전개하기는 하였지만 기본적으로 상례적 방법이 의한 합법적 정치참여를 하였다고 볼 수 있다.

## (2) 참여연대

가장 적극적으로 낙천·낙선운동을 전개하고 있는 단체는 참여연대가 주축을 이룬 ‘2000년총선시민연대’이다.<sup>19)</sup> 참여연대는 1994년 9월에 1980년대 대학사회에서 진보적 이념 하에 학생운동을 주도한 인사들이 주동이 되어 적극적인 정치참여를 주장하면서 조직한 진보적 시

19) 총선시민연대수임위원회, 「총선연대백서」 상, 하(2001); 시민의 신문사, 「한국시민사회운동15년사」(2004), 491-495쪽.

민사회단체이다.<sup>20)</sup>

총선시민연대는 참여연대를 비롯하여 한국노총, 민주노총, 정치개혁 시민연대, 그리고 각 지역의 시민단체들이 연대하여 조직한 총선시 활동한 조직이다. 2000년총선시민연대는 제15대 국회의원으로 활동하였던 320여명의 전·현직 의원을 대상으로 부패행위, 선거법 위반, 반민주 반인권 전력, 의정활동의 성실성, 법안 및 정책에 대한 태도, 정치인의 기본 자질을 의심할 만한 반의회적 반유권자 행위, 기타 병역, 재산등록 등 기초 공개사항을 종합적으로 고려, 판단하여 총 66명의 명단을 발표하였다.<sup>21)</sup>

가장 중요한 기준으로 부패전력을 적용한 총선시민연대는 1심에서 유죄 판결을 받은 경우, 2심이나 3심의 결과와 관계없이 공천반대자 명단에 포함하였으며, 선거법 적용에도 1심에서 유죄 판결이 난 경우에는 비록 항고심에서 벌금 100만원 이하로 되더라도 사법부의 판단이 정치권에 의해 영향을 받았다는 견해 하에 명단에 포함시켰다.

총선시민연대는 1999년 12월 22일부터 사무국 내에 참가단체인 참여연대, 녹색연합, 여성연합, 환경운동 등에서 파견된 간사 12명과 대학생 자원봉사자 10명의 도움을 받아 '낙천낙선운동 대상 정치인 조사팀'을 구성하여 제15대 국회의원 속기록, 국정감사자료 등 각종 국회 관련 자료, 92년 이후 일간지, 국회의원 공약집 각종 판례, 참여연대의 의정감시 자료 등 각종 단체 의정감시자료, 국회의원 소명 자료 등을 종합하여 분석하여 발표함으로써 정치권은 물론 시민들로부터 가장 큰 호응을 얻었다.

총선시민연대는 2000년 1월30일 서울을 비롯한 전국 6개 지역에서

20) 시민의 신문사, 「한국시민사회운동15년사」(2004), 42쪽.

21) 2000년 총선시민연대, 「2000년 총선 15대 국회의원 공천반대 명단」(2000.1.24), 18-25쪽. 한나라당 30명(총 133명 중 22.6%), 새천년 민주당 16명(총 105명 중 15.2%), 자민련 16명(총 53명 중 30.2%), 무소속 5명(총 8명) 등이다.

‘유권자 주권 선언의 날’ 선포식을 갖고 계속적으로 낙천·낙선운동을 전개키로 하였으며, 선거법 87조의 완전 폐기와 57조, 58조의 개정을 주장했으며, 총선에서 상당한 영향력을 행사하였다.

### (3) 환경운동연합·여성단체

2000년 총선 시 일부 시민사회단체의 경우, 낙천·낙선 운동이 아니고 공천·당선운동을 전개하는 사례도 있다. 대표적인 사례는 환경운동연합과 여성단체이다. 한국노총이나 민주노총의 경우 낙천·낙선 운동과 더불어 노총의 입장을 지지하는 정당이나 후보자를 지지하는 운동을 전개하였다. 민주노총은 민주노동당과 연대하여 2000년 총선 시 후보자를 공천하였을 뿐만 아니라 적극적으로 선거운동을 전개하였다.

환경운동연합이나 여성 단체의 경우, 2000년 총선 시에는 2000년 총선시민연대의 일원으로 낙천·낙선운동을 전개하였다. 여성단체의 경우, 진보적인 여성단체인 한국여성단체연합을 비롯하여 총선시민연대 활동에 동참하면서 한편으로는 여성후보자에 대한 당선을 위한 지원활동을 하였다.

여성단체들은 1999년 ‘여성정치세력민주연대’를 조직하여 총선 후보자의 비례대표 50% 여성 할당제 등을 비롯하여 여성의 정치진출을 위한 운동을 전개하고 여성후보자를 위한 자원봉사를 비롯하여 정책 지원 등 다양한 방법으로 당선지원 활동을 하였다.<sup>22)</sup> 그러나 여성 단체의 경우, 여성유권자연맹 등 다양한 조직과 설립 목적을 가지고 있어 일관된 당선운동을 전개하지는 못하였다.

1993년 4월 새로 조직된 환경운동연합은 정치참여에 대하여 가장

22) 시민의 신문사, 「한국시민사회운동15년사」(2004), 425쪽.

적극적 활동을 전개하였다.<sup>23)</sup> 2000년 총선시 총선시민연대 활동에 주도적인 역할을 하였다. 그러나 2000년 총선으로 당선된 정치인들이 정치개혁을 하는데 실패하였다는 평가 하에 환경운동연합 임원들이 주축이 되어 2004년 총선 시에는 ‘물같이연대’을 조직하여, 선정한 후보자에 대한 당선운동을 전개하였다. 특히 일부 단체 간부들은 시민사회 단체들을 정당의 형태까지 발전시키려는 시도도 하였으나, 현실화되지 못하였고, 이를 후보 당선운동의 형태로 전환하였다.

### 3) 시민사회단체의 정치참여 특성

2000년 4월 총선시 시민사회단체가 전개한 낙천·낙선운동을 비롯한 정치참여는 선거에 있어 상당한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 그 후 한국사회에서 시민사회단체가 정치적으로 영향력을 행사하는데, 지대한 역할을 하였다. 2000년 총선은 21세기 들어 새로운 정치환경을 형성하는 중요한 의미를 지닌 선거였기 때문에 시민사회단체의 정치참여는 더욱 중요한 의미를 갖게 되었다.

시민사회단체가 2000년 16대 총선과 관련하여 전개한 정치참여 특성을 보면, 첫째 시민사회단체의 정치참여 양식은 정보공개운동, 낙선운동 등의 방식에 따라 차이가 있기는 하였으나, 가장 국민의 관심을 집중시킨 것은 비상례적 정치참여의 방법이다. 이는 주로 낙천·낙선운동에서 사용되었으며, 이런 정치참여는 한국정치, 특히 선거에 있어 상당한 영향을 미쳤다.

둘째 시민사회단체의 2000년 총선 시 정치참여는 각 단체의 설립 목적이나 조직기반에 의하여 개별적으로 전개되기 보다는 총선연대와 같은 전국적 조직 하에 연대하여 전개하였다. 그 동안 시민사회단체는

---

23) 위의 책, 42쪽.

주요 쟁점이 있을 경우, 연대하여 활동하기도 하였으나, 2000년 총선과 같이 통일된 조직 하에 연대하여 강력한 운동을 전개한 것은 새로운 정치참여의 유형이다.

셋째 인터넷을 통한 정치참여를 확대시켰다. 이는 시민사회단체가 시민의 직접 참여를 통한 직접 민주주의의 가능성을 나타냈다. 2000년 시민사회단체의 활동은 주로 인터넷이라는 가상공간을 통하여 유권자들에게 후보자에 대한 정보공개가 알려졌다. 총선 시민연대 등은 인터넷을 통하여 네티즌들에게 신속한 정보를 알려준은 물론 이들을 동원하여 여론을 조성하였으며, 심지어 총선시민연대의 활동을 위한 후원금도 모금하였다. 또한 네티즌간의 광범위한 토론의 장을 마련하여 전자민주주의(teledemocracy) 또는 인터넷 정치(e-politics), 사이버 정치(cyber-politics) 활성화의 토대를 마련하였다.<sup>24)</sup>

넷째 시민들의 참여민주주의적 정치의식을 향상시키는 시민정치를 활성화시켰다. 정치 불신이 고조되어 시민들이 정치권으로부터 이탈하는 현상이 가속화되고 있는 상황에서 시민단체의 선거참여는 시민들로 하여금 주권재민의 사상을 고취시켜, 주인의식을 갖도록 하였다. 정치에 방관자에 있던 시민들이 선거현장에 참여하여 객체가 아닌 주체로서의 활동하게 되었다.

다섯째 시민사회단체가 정치참여 양태를 정책 대안의 제시보다는 시위와 같은 행동을 더욱 선호하였으며, 이를 계기로 정치 권력화 하는 전기가 되었다. 시민사회단체는 일종의 정치조직이기 때문에 정치 권력화는 결코 새로운 문제는 아니지만, 2000년 총선시 전개한 각종 정치참여를 계기로 시민사회단체는 더욱 정치권력화하는 계기가 되었다.

---

24) 배성인, “시민단체의 낙선운동 평가”, 「한국정치학회 주최 제16대 총선과 한국민주주의의 진로」(2000.4.29) 12쪽.

그러나 이와 같은 시민사회단체의 총선시 정치참여에 대하여 긍정적 시각도 있었으나 한편으로는 시민사회운동에 대한 정체성, 정치참여 방식에 대한 불법성과 같은 문제가 제기되었다. 특히 시민사회단체가 본래의 활동은 제쳐두고 지나치게 정치 세력화하는 것이 아니냐의 우려성이 제기되었다. 아직도 시민운동의 역사가 일천한 한국의 시민운동을 고려하면, 지나치게 정치문제에 역량을 집중시킬 때 시민단체의 정체성 자체가 문제될 수 있다.

## 5. 캐나다 시민사회단체의 정치참여 특성

### 1) 시민사회단체의 발전과정

캐나다는 성문화된 헌법에 의하여 연방체제를 형성하고 있으며,<sup>25)</sup> 캐나다의 연방체제는 프랑스 언어를 사용하는 국민과 영어를 사용하는 국민 사이에 관심 정립과 연방정부와 주정부간의 권력분립이었다.<sup>26)</sup> 이런 이중성(duality)과 지역주의(regionalism)로 대변되는 캐나다의 연방주의는 집단정치에서도 반영되어 시민사회단체도 전국적인 통일된 조직보다는 지역적으로 분화된 조직을 기반으로 조직, 운영되고 있다.<sup>27)</sup>

25) Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*(Scarborough, Ontario: Prentice-Hall, 1991),. 67-68쪽.

26) W.L. White 외(저), 유종해·이선호(공역), 『캐나다의 정치와 행정』(서울: 박영사, 1994), 49쪽.

27) Harry H. Hiller, *Canadian Society: A Macro Analysis*(Ontario: Prentice-Hall, 1991), pp. 127-157; David Bai, "Regionalism, Cultural Pluralism, and the Development of Public Policy: The Canadian Experiences," Dalchoong Kim and Brian L. Evans(eds.), *Korea and Canada: New Frontiers in the Asia-Pacific Era*(Seoul: Institute of East and West Studies, Yonsei University, 1989), pp.75-95; 신명순·유리스 레닉스(편역), 『캐나다 정치론』

캐나다는 초기 정치체제 운영에 있어 정당이 중요 행위자였다. 그러나 사회의 다양화와 정부조직의 확대 등으로 인하여 이익집단의 중요성을 인식하게 되었으며, 이후 캐나다 정치에 있어 집단정치는 주요한 요소가 되었으며, 동시에 시민사회단체에 대한 관심도 증대되었다.

이런 현상에 대하여 스탠필드(Stanfield)와 같은 학자들은 캐나다에서 이익집단의 역할이 증대되고 있는 이유를 정당의 영향력 저하, 의회의 저하되는 역할, 수상의 권력 증대, 정책결정기관의 공공서비스에 대한 대표성 확대 등으로 지적하고 있다.<sup>28)</sup> 특히 정당의 역할 저하와 이에 따른 부정적 인식에 의한 정당의 쇠퇴는 최근 조사에서 더욱 높게 나타나고 있다.<sup>29)</sup>

1960년대 이전까지만 해도 캐나다인들은 공공정책에 관심을 가지고 있었으나, 의사결정과정에 개입하는 것에 대하여는 특별히 관심이 없었다. 최근 특정한 사익을 중심한 이익집단의 영향력 증대로 인하여 코리와 같은 학자들은 캐나다가 특정이익국가(special interest state)로 전락되고 있다는 비판이 제기되고 있기도 하지만, 다른 국가에 비하여는 수준이 비교적 낮기 때문에 염려할 정도는 아니다.<sup>30)</sup>

캐나다의 시민사회단체는 이익집단의 특성의 상당한 요소를 지닌 개념으로 출발하였다. 초기부터 시민사회운동이 잘 조직된 공식적 집단이라기보다는 평화운동, 환경운동, 소비자보호운동과 같이 다양한 촉진제나 의제에 의하여 비교적 느슨하게 활동하던 단체들이 정치적·문화적·사회적 상황의 변화에 의하여 시민들의 정치참여를 강조하면

(서울: 대왕사, 1990), 13-33쪽.

28) Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*(Toronto: Macmillan of Canada, 1973), 10-11쪽; Pross, 위의 책, 1-2쪽.

29) 신명순·박경산(편역), 『캐나다의 정치과정』(서울: 서울프레스, 1995), 261-289쪽.

30) J. Alex Cory, "Sovereign People or Sovereign Governments," in H. V. Kroeker(ed), *Sovereign People or Sovereign Governments*(Montreal, 1981), 3-13쪽.

서 시민사회단체로 발전되었다.<sup>31)</sup>

이러한 새로운 정치형태에 의한 시민사회운동은 잉글하트(Ron Inglehart)의 이론에 의하여 설명되고 있는 바, 그는 사회적, 경제적, 문화적 변화가 시민의 점증하는 정치화에 기여하였으며, 이는 기존의 정당의 역할을 대신하고 있다고 주장하였다.<sup>32)</sup> 즉 정당과의 밀접한 관계 설정 없이 고도의 정치적 기술을 가지고 많은 시민들이 특정한 쟁점이나 정책변화에 영향을 주게 됨으로서 시민사회운동이 발전되었다.

캐나다의 시민사회단체는 다른 국가와 마찬가지로 미국을 비롯한 서구 선진국가들이 신자유주의에 의하여 국가의 역할을 강조하고 동시에 복지정책을 점차 후퇴시키고 있는 정치적, 경제적, 사회적 상황 변화에 대하여 빈곤해소, 환경보호 등과 같은 사회적 문제에 대하여 더욱 관심을 가지고 이에 대한 활동을 강화하고 있으며, 따라서 이런 시민사회단체가 계속 증가하고 있는 추세이다.<sup>33)</sup>

## 2) 캐나다 시민사회단체의 정치참여 양태

캐나다의 시민사회단체의 정치참여는 평상시에도 정치기본권의 일환으로 전개되고 있다. 다원주의적 정치전통에 의거 자유스러운 정치참여가 보장된 캐나다는 이익집단을 비롯한 각종 단체들이 자신들의 설립 목적 추구를 위하여 정부, 의회 등 정책결정기구에 의견서 제출, 청원, 관련자들과의 면담, 정책보고서 제출 등에서부터 시위 등 다양한 방법을 동원하여 정책결정에 영향을 미치는 정치참여를 하고 있다.

31) Robert J. Jackson and Roreen Jackson, Politics in Canada: Culture, Institution, Behaviour and Public Policy(Toronto: Prentice-Hall Inc.2001), 489쪽.

32) Ron Inglehart, Culture Shift in Advance Industrial society(Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990), 363-368쪽.

33) 캐나다 시민사회단체의 주요 조직, 활동 내역 등은 The Directory of Association in Canada, 2004(Ontario: ProQuest Information and Learning Co., 2004) 참조.

이러한 정치참여 행태는 선거 때 더욱 적극적으로 이루어지고 있다. 캐나다에서 21세기 들어 처음으로 실시된 2000년 총선거는 비록 당시 장 크레티온(Jean Chretien)이 이끄는 집권당이었던 자유당(Liberal Party)은 1997년 선거 시 획득하였던 155석보다 17석이 증가한 172석을 차지하여 일방적으로 승리한 선거였다. 2000년 총선거에서 유권자들의 투표 참여는 역대 선거에 비하여 가장 낮은 61%를 나타냈지만, 그러나 시민사회단체들은 자신들의 설립목적이나 조직기반에 따라 다양한 형태로 선거에 영향을 미치기 위한 정치참여를 전개하였다.<sup>34)</sup>

캐나다에서 특정 공공이익이나 특정 이데올로기를 가지고 선거에 정당을 설립하여 참여한 정당들은 선거에서 유권자로부터 지지를 받지 못하였다. 예를 들어, 2000년 선거에는 환경단체들이 중심이 되어 지지한 The Green Party of Canada는 연방선거에서 단 1석도 획득하지 못하였다.

2000년 총선을 비롯하여 총선거시 정치참여를 한 캐나다의 주요 시민사회단체의 설립 목표, 활동 상황, 그리고 정치참여 양태를 보면 다음과 같다.

#### (1) 캐나다 회의(The Council of Canadians)

캐나다 회의는 1985년 6월에 캐나다의 수도 오타와에서 설립된 독립적인 비영리단체로서 회원 약 10만명에 전국에 걸쳐 70여개의 지

34) 2000년 11월 27일 실시된 캐나다 총선의 결과는 다음과 같다. 당시 선거에 참여한 주요 정당과 의석수는 자유당(Liberal Party) 172석, 캐나다개혁동맹(Reform Canadian Alliance) 66석, 퀘벡블록(Bloc Quebecois) 38석, 신민주당(New Democratic Party) 13석, 보수당(Conservative Party) 12석 등이다. 자유당은 1993년 총선 이래 계속 선거에서 승리하였다. Canadian Global Almanac 2004, 185쪽. 또한 2000년 총선의 개괄적인 분석은 Andre Blais, Elizabeth Gidengil, Richard Nadeau, and Neil Nevitte, Anatomy of A Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election(Toronto: Broadview Press, 2001), 45쪽. 캐나다는 1945년 이래 역대 선거에서 투표율이 75%전후였으나, 1988년 이래 점차 하락하였으며, 2000년 선거가 가장 저조하였다.

부를 가지고 있는 대표적인 시민사회단체이다.<sup>35)</sup> 캐나다의 주권지키기, 민주주의, 국제무역, 건강, 사회문제, 환경은 물론 사회정의 등에 이르기까지 광범위한 영역에 대하여 시민들이 목소리를 대변하고 있는 캐나다 회의는 한국의 경실련, 참여연대와 같은 종합적 시민운동을 펼치는 단체이다. 캐나다 회의는 스스로 ‘캐나다의 비공식적 반대’(Canada’s Unofficial Opposition)라고 할 정도로 정부 정책에 대하여 시민들의 입장을 대변하고 있다.

1985년 여름 미국의 빙하분쇄선(icebreaker)인 “Polar Sea”가 캐나다 정부의 허가 없이 캐나다 수로를 통하여 항해를 하려고 하자 이에 대한 반대 운동을 전개하여 시민들의 주목을 받았다. 또한 1987년에는 자유무역을 반대하는 노조, 환경단체, 여성단체 학생, 교사, 농민 대표들과 소위 “Maple Leaf Summit”를 개최하여 공동으로 반자유무역(anti-free trade)선언을 발표하였으며, 이들 단체는 1988년 캐나다 총선거에서 자유무역협정(Free Trade Agreement)에 반대하는 노동단체와 시민사회단체들을 중심으로 친캐나다 네트워크(Pro-Canada Network)형성하여 진보성향의 정당을 지원하였다. 이 네트워크는 현재 ‘연대 네트워크’(Solidarity Network)로서 활동하고 있다.

자유무역은 캐나다의 경제는 물론 문화, 사회문제 등 제반분야에 대하여 부정적인 영향을 미친다는 인식을 가지고 이를 반대하고 있다. 최근 브라질에서 개최된 사회포럼에 참여하여 빈곤문제, 환경 문제 등에 대하여 다른 국가의 시민단체와 공동보조를 취하고 있는 캐나다 회의는 캐나다의 대표적인 시민운동가인 바로우(Maude Barlow)가 의장으로 활동하고 있다. Barlow는 특히 2003년 9월 멕시코 Cancun에서 개최된 국제무역기구(World Trade Organization)회의에서 제3세계의 입장

35) 이에 관하여는 캐나다 회의 기관지 Canadian Perspectives와 [www.canadians.org](http://www.canadians.org) 등을 참고.

을 대변, 농산물 개방 등에 대한 강력한 반대운동을 전개하였다.<sup>36)</sup>

캐나다 회의는 총선시에는 총선용 특집판 인쇄물을 제작하여 각 당의 정책을 비교, 제시함으로써 유권자들에게 정책을 비교할 수 있는 기회를 제공하고 동시에 캐나다 회의의 입장을 대변할 수 있는 정당이나 후보자에 대한 지원 활동을 하고 있다. 캐나다 회의는 엄정한 정치중립을 표방하고 있기 때문에 특정 정당이나 후보자를 공식적으로 지지하고 있지 않으나 홍보물에 단체의 활동 목표를 제시함으로써 회원들에게 이에 부합되는 정당이나 후보자를 지지하도록 유도하고 있다.<sup>37)</sup>

## (2) 캐나다 시민연맹 (National Citizens Coalition: NCC)

1967년 비영리법인으로 설립된 캐나다 시민연맹은 최소정부(limited government)하에 정치적·경제적 자유의 보호를 목적으로 하고 있는 시민사회단체이다.<sup>38)</sup> ‘최소정부로부터의 더욱 많은 자유’(more freedom through less government)라는 슬로건 하에 정부로부터 일체의 재정적 지원이 없이 40,000여명의 회원들로부터의 회비(년회비 35\$ 이상)와 기부금으로 운영되고 있는 시민연맹은 자유시장경제를 옹호하며 개인의 자유 보호를 위한 각종 정치참여를 위한 각종 정치활동을 하고 있다.

최근 시민연맹은 깨끗한 정치, 건전한 재정운영 등의 캠페인을 벌이고 있다. 예를 들면 시민연맹은 정직한 정부를 위한 캠페인으로 ‘Stop the Scandals’, 정부의 방만한 재정운영에 대한 감시활동으로 ‘Tales from the Tax Trough’ 국고지원에 의한 정치인들의 선거자금 지원 반대 운동으로 ‘Stop Welfare for Politicians’ 등을 전개하고 있다.

36) Canadian Perspective(Autumn 2003), 5-8쪽.

37) The Council of Canada의 기관지 Canadian Election 2004 참조.

38) www.morefreedom.org

현재 캐나다는 전직 의원들에게 연 41,000\$의 연금을 지출하고 있으며, 이들 총액은 5.5백만\$에 달하고 있어 시민연맹은 이를 반대하고 있다. 선거자금에 대한 국고지원의 경우, 시민연맹은 유권자 자신의 지지여부와 관계없는 정당이나 정치인에 대하여 세금으로 지원하는 것을 반대하고 있다.

정부관료들이나 정치권에 대하여 일체의 로비활동을 하지 않고 직접 시민들에게 호소하는 대중캠페인 방법을 주로 사용하고 있는 시민연맹은 신문, TV 등 대중매체를 이용한 광고를 주로 이용하고 있다. 시민연맹은 'Canadian Conservative Review' 'Freedom Watch' 등 정기간행물을 통하여 단체의 활동을 알리며 또한 회원들의 적극적 정치참여를 유도하고 있다.

정치문제에 대하여 다양한 의견을 개진하고 있는 시민연맹은 선거운동에 있어 정당과 압력단체의 역할에 대한 캐나다 선거법의 문제점을 지적, 이를 수정하려는 운동을 전개하였다. 1974년 의회가 정당에 대한 공공헌금과 선거비용 사용 제한을 위한 선거법 개정을 시도할 때 시민연맹은 이는 정치적 자유의 제한이라는 이유로 반대 운동을 전개하였다.<sup>39)</sup> 1988년 선거에서도 시민연맹은 자유로운 선거운동을 주장하면서 유권자들에게 우편물을 발송하거나 또는 신문을 통하여 광고활동을 하였다.

정치적 자유를 제약하려는 선거법 개정에 대한 반대운동의 일환으로 시민연맹은 대중동원과 정치인들에 대한 설득 작업을 위하여 주요 일간지에 반대광고의 게재하는 등 강력한 운동을 전개하였다. 시민연맹은 개인의 표현의 자유를 억압하는 선거법 개정을 반대하였으며, 이런 반대운동도 주로 반대광고의 게재, 의원들에게 편지보내기 운동,

---

39) Pross(1992), 위의 책, 173쪽.

관련자들과의 면담 등과 상례적 정치참여 형태를 통하여 전개하였다.

### (3) 그린피스 캐나다(Greenpeace Canada)

현재 캐나다에는 1,800여개의 다양한 환경관련 시민사회단체가 조직되어 활동하고 있으며, 특히 환경문제에 대한 시민의 관심은 점증하고 있다. 세계적으로 대표적인 환경단체인 그린피스는 캐나다 밴쿠버에서 1971년 조직된 환경단체이다. 미국이 캐나다에 인접하고 있는 앨러스카의 Amchitk에서 핵실험을 하려고 할 때 캐나다의 젊은 환경운동가들이 이에 대한 반대를 목적으로 조직한 것이 오늘의 그린피스 모태이다.<sup>40)</sup>

그린피스 캐나다는 현재 연회비 30\$이상을 납부하는 약 10만명의 회원으로 운영되면, 기업이나 정부로부터 일체의 지원 없이 순수한 개인으로부터의 기부나 회비로 운영되고 있는 비영리단체이다. 토론토에 본부를 두고 밴쿠버와 몬트리올에 지부를 두고 있는 그린피스 캐나다는 기후변화, 핵문제, 해양보호 등에 대한 지속적인 감시 또는 보호활동을 전개하고 있다. 연간 예산 약 3백만\$를 사용하고 있는 그린피스는 'Greenlink'라는 정기간행물을 발간, 단체의 활동을 알리고 있다.

최근 전개하고 있는 대표적인 운동은 'Stop Climate Change' 'Stop Nuclear Threat' 'Stop Toxic Pollution' 'Safeguard Our Ocean'등이다. 정기간행물이나 보고서로는 'Forest Views' 'Save or Delete' 'The Lost Decade'등이 있으며, 그린피스 캐나다는 회원들에게 각종 시위에 참여, 정부에 편지 또는 이메일 보내기 운동 참여, 각종 청원서에 서명 활동에 참여 등을 요청하고 있다. 또한 국제적인 연대 활동을 통하여 캐나

40) Robert Boardman, Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics and Process. (Toronto: Oxford University Press, 1992); Jackson, 위의 책, 489쪽; www.greenpeace.ca

다 정부에 압력을 가하기도 한다.

그린피스 이외에도 캐나다에는 1977년 200여개의 단체가 연합하여 조직한 캐나다환경운동네트워크(Canadian Environmental Network:CEN) 등이 활동하고 있다.<sup>41)</sup> CEN은 현재 750여개 단체가 연대조직 형태로 조직되어 활동하고 있으며, 'Network News'라는 정기간행물을 통하여 단체 활동을 알리고 있다. 이 단체는 정부로부터 재정적 지원을 받고 있어 그린피스와는 다른 형태의 운영을 하고 있다. 이 단체는 정부와 비교적 우호적 관계를 형성, 단체의 활동을 하고 있다.

#### (4) 캐나다여성회의(National Council of Women of Canada)

캐나다는 1960년대까지 여성의 정치참여는 비교적 활발하지 못하였으나, 1967년 정부에서 여성지위향상위원회(Royal Commission on the Status of Women)를 설치하고 그 후 여성단체가 조직되면서 활성화되면서 여성관련 시민사회단체들이 본격적으로 등장하였다.<sup>42)</sup>

캐나다에는 캐나다여성회의(National Council of Women of Canada: NCWC)를 비롯하여 여성지위향상전국행동위원회(National Action Committee on the Status of Women: NAC)<sup>43)</sup>등과 같은 단체 들이 활동하고 있다. 이들 단체들은 여성과 가족의 사회적 지위 향상과 삶의 질의 제고, 정책결정과정에 영향력 확대 등을 목표로 하고 정치참여를 하고 있다.

NCWC는 1893년 10월 토론토에서 약 1,500여명이 참석하여 조직된 역사가 가장 오래된 여성단체이다.<sup>44)</sup> 여성의 지위 향상을 위하여

41) Paul A. Pross. Group Politics and Public Policy.(Toronto: Oxford University Press, 1992), 180쪽; [www.cen-rce.org](http://www.cen-rce.org)

42) Harry H. Hiller Canadian Society: A Macro Analysis.(Ontario: Prentice-Hall Inc. 1996). 99-100쪽.

43) Pross, 앞의 책: [www.nac-cca.ca](http://www.nac-cca.ca)

조직된 NCWC는 현재 유엔(UN) 산하 경제사회이사회에서 참여단체로서 활동하고 있으며, 현재 전국에 5개 주지부, 20개의 도시에 지부부를 두고 있다.

정부와 대립적인 관계보다는 상당히 친화적인 관계를 통하여 단체 목적 달성을 위한 활동을 전개하고 있는 NCWC는 1924년 이래 연방 정부의 수상은 물론 의회와 정기적인 모임을 개최하고 있으며 또한 이들에게 단체의 추구 정책을 보고서 제출을 통하여 전달하고 있다. 단체의 목표 추구를 위하여 극단적인 활동보다는 자문과 토론을 통한 풀뿌리운동을 전개하고 있는 NCWC는 'Newsletter' 'Secure Our Future' 등과 같은 정기간행물을 통하여 홍보활동을 하고 있다.

한편 1971년 설립된 여성지위향상전국행동위원회는 여성의 평등과 정의의 제고 등을 위하여 NCWC보다는 더욱 적극적 활동을 전개하고 있다. 'Action Now'라는 정기간행물을 통하여 회원들은 물론 시민들에게 단체활동을 알리고 있는 이 단체는 2004년의 캐나다 총선거 시 강력한 여성참여 운동을 전개하였다. 특히 2004년 6월에 실시된 총선거에는 '2004, what do you want for your daughter after June 28' 이라는 포스터를 통하여 여성들의 적극적 선거참여를 전국에 걸쳐 홍보하면서 여성의 적극적 투표 참여, 정책결정과정 이해 등을 추구했다.<sup>45)</sup>

### 3) 캐나다 시민사회단체의 정치참여 특징

캐나다 시민사회단체의 정치참여는 미국 등 선진국가와 유사하게 민주적 정치문화(democratic political culture)의 전통 하에 상례적 정치

44) James C. Bickerton and Alan G. Gagnon, Canadian Politics, (Broadview Press, 1994), 209-223쪽; www.ncwc.ca.

45) 2004년 캐나다 선거에 대한 분석은 Jon H. Pammett and Christopher Dornan, The Canadian General Election of 2004(Toronto: Dundurn Group, 2004) 참조.

참여를 주요 방법으로 사용하고 있다. 민주적 정치문화는 민주적 가치와 신념에 대하여 형성된 문화로서 선거 시에는 공정한 게임과 경쟁을 강조하고 있다.<sup>46)</sup>

특히 캐나다는 정치조직이나 과정뿐만 아니라 민주적 정치질서에 대한 믿음과 가치 하에 선거과정을 중시, 시민사회단체들도 이런 정치과정 하에서 정치참여를 하고 있다. 캐나다는 정치체제 자체가 안정되어 있으며, 정치권력이 선순환적으로 변화되고 있기 때문에 민주적 정책결정과정을 존중하고 있으며, 시민사회는 이런 정치체제에 대한 신뢰성을 가지고 있음으로 단체의 목표 추구를 위하여 일시에 극단적인 방법에 의하여 영향력을 행사하기 보다는 상례적 정치참여를 하고 있다.

캐나다에서 시민사회단체의 활동은 전국 단위보다는 지역단위로 전개되고 있다. 이는 캐나다가 오랜 연방체제의 전통을 가지고 있을 뿐만 아니라 각 지역이 각기 다른 인종적, 문화적, 언어적 특성을 가지고 있기 때문이다. 따라서 단체들도 전국적 차원에서 조직적으로 강력한 네트워크를 형성하기보다는 느슨한 형태로서 지역을 중심으로 활동하고 있다.

캐나다의 시민사회단체는 단체목표 추구에 있어 행동중심 전략(action-oriented strategy)이라기보다는 정책중심 전략(policy-oriented strategy)으로 활동하고 있다. 캐나다의 시민사회단체는 단체의 정책을 정책결정과정에 투입시키는 과정에 있어 데모 등과 같은 정치권으로 하여금 즉각적인 반응을 가져오는 행동보다는 다소 시간이 걸리더라도 구체적인 정책 대안의 제시를 통해 정책결정자로 하여금 지속적인 관심을 유도시켜, 정책에 반영시키는 전략을 구사하고 있다.

---

46) David J. Bell and Frederick J. Fletcher. Reaching The Voter: Constituency Campaigning in Canada.(Toronto: Dundum Press Limited. 1991), 11쪽.

2000년 총선의 경우, 집권당인 자유당(Liberal Party)은 국민보건(health care)문제에 중요 정책을 집중시켰으며, 선거에서 84%의 유권자가 이를 가장 중요한 정책으로 꼽았으며, 이런 결과가 자유당의 승리 기반이 되었다.<sup>47)</sup> 한편 신민주당(New Democratic Party)은 복지를 중심한 사회정책과 환경문제에 치중하였으며, 보수당(Conservative Party)은 범죄문제에, 그리고 캐나다 동맹(Canadian Alliance)은 공공재정 운영에, 퀘벡블록(Bloc Quebecois)은 주권 문제에 주요 관심을 나타냈다.

캐나다는 시민사회단체들이 네트워크를 통한 연대활동을 하고 있으나, 이런 활동이 각 단체의 설립목적이나 단체의 목적 추구에 따라 전문분야별로 이루어지고 있다. 물론 환경, 소비자, 여성 등 각 분야별 시민사회단체들이 연대하여 특정 문제에 대한 활동을 공동으로 하고 있으나, 비교적 느슨한 형태임으로 활동에 한계를 나타내고 있다.

이런 의미에서 캐나다의 시민사회단체의 정치참여는 노동조합 등 이익집단과 같이 다원주의적 정치전통을 갖고 있다. 그러나 미국의 경우, 단체들이 대중수준으로서의 간접활동을 통한 여론조성을 통해 단체의 이익을 표출한 다음, 입법행위를 통해 정책결정의 주체인 의회에 대한 영향력을 행사하기 위한 활동을 주로 하고 있는 반면, 캐나다는 행정부의 관료들을 중심으로 로비활동을 전개하고 있다.<sup>48)</sup>

---

47) Blais, 앞의 책, 19쪽. 당시 선거에 나타난 정당의 주요 프로그램은 The Liberal Plan for the Future of Canada, A Time for Change; The Progressive Conservative Plan for Canada's Future; The NDP's Commitments to Canadians; Plate-forme du Bloc Quebecois 등이다.

48) Landes, 위의 책, 396쪽.

## 6. 결 론

한국과 캐나다는 상이한 정치체제 하에 있지만 시민사회단체를 비롯한 집단정치(group politics)의 영향력이 점차 확대되고 있다. 이런 현상은 한국과 캐나다뿐만 아니라 전 지구적으로 나타나고 있는 현상이기 때문에 이들 양국에만 특이한 현상은 아니다. 시민들의 정치의식이 향상되고 있기 때문에 의식 있는 중산층이 주로 활동하고 있는 시민사회단체의 정치적 영향력은 앞으로도 더욱 커질 것이다.

둘째 선거 시 시민사회단체의 정치참여가 더욱 활발해지고 있다. 선거는 시민사회단체의 설립목적이나 쟁점에 대한 단체의 의견을 정치권은 일반시민들에게 가장 잘 홍보할 수 있는 환경적 요소를 나타내고 있으므로 이를 최대한 이용하고 있다. 캐나다는 최근에는 다른 국가에서 선거 시 활동하는 단체들의 활동에 자극받아 최근에는 선거 시 시민사회단체의 활동이 더욱 활성화하고 있다.

셋째 대중에 대한 접근이 더욱 강화되고 있다. 시민사회단체는 기본적으로 대중조직이며, 이런 조직의 특성을 최대한 살려 단체의 이익추구 목표를 실현해야 된다. 따라서 대중에 대한 다양한 홍보 활동, 조직확대를 통하여 풀뿌리조직으로서 대중으로부터 지지를 받아야 된다. 한정된 자원을 최대한 이용하여 대중활동을 강화하는 추세는 한국과 캐나다 모두 마찬가지이다.

이와 같은 시민사회단체의 유사한 정치참여 양태에도 불구하고 한국과 캐나다는 동시에 상이한 정치참여 양태를 나타내고 있다.

첫째 한국과 캐나다는 외형적으로는 다원주의적 정치이론에 입각하여 민주정치제도를 운영하고 있으며, 민주적 정치문화에 의한 정치참여를 하고 있으나, 구체적인 정치참여 행동양식은 상당한 차이를 나타내고 있다. 한국은 민주적 정치문화를 폭넓게 해석, 때로는 비합법적

방법까지도 정치참여의 양식으로 사용하고 있으나, 캐나다의 경우, 제도화된 틀 속에서의 정치참여를 최대한 활용하고 있다.

둘째 한국은 시민사회단체의 정치참여가 엘리트들에 의하여 주도되면서 정치권력화하는 현상이 점차 심화되고 있다. 오랜 군부권위주의 정권하에 단체의 활동이 억압되어 일부 엘리트들에 의하여 활동이 장기간 주도되던 전통이 아직까지도 남아 있으며, 이들은 상당수 민주화 이후 등장한 정치권에 충원된 사례가 많다. 그리고 이런 현상은 시민사회단체에 대한 시민의 부정적 인식에 크게 작용하고 있다. 그러나 캐나다는 오랜 정치적 전통이 시민사회와 정치권력과의 상호 교류가 이루어져 한국과 같은 시민사회단체의 정치권력화 문제는 특별한 쟁점이 되고 있지 않다.

셋째 시민사회단체의 활동 양식이 한국은 중앙집중식인데 비하여 캐나다는 지역 중심적이다. 이는 양국이 가지고 정치체제의 차이에 기인하는 바, 캐나다는 오랜 분권주의적 정치적 환경으로 인하여 시민사회단체 역시 지역을 중심으로 활동하고 있다. 반면 한국은 지방자치가 실시되었으나, 서울 중심의 정치사회구조로 인하여 단체의 활동은 중앙을 중심으로 이루어지고 있다.

넷째 한국은 시민사회활동이 점차 정치활동에 치중하고 있으나, 캐나다는 정책 중심으로 활동하고 있다. 한국의 시민사회단체는 정치환경 변화에 상당히 민감하게 반응하고 있으며, 시민사회단체의 활동을 통하여 정치환경 자체를 변화시키려고 하고 있다. 한국의 정당들은 총선거 시 제시하는 선거공약이 특별한 차이가 없으나, 캐나다에는 이념과 조직 기반에 있어 상당한 차이가 있다, 따라서 캐나다의 시민사회단체들은 각 정당이 제시하는 정책에 따른 정치참여를 하는 경향이 나타나고 있다.

다섯째 한국의 시민사회단체는 정부와의 관계가 비교적 갈등적 상

황인데 비하여 캐나다는 시민사회단체와 정부 또는 의회와의 관계가 비교적 협력적 관계를 나타내고 있다. 이는 한국의 시민사회단체들이 설립이 주로 정부의 정책을 비판하는 과정에서 조직되었기 때문에 정부와의 관계는 협력적이기 보다는 갈등적이다. 그러나 캐나다의 시민사회단체는 이런 특수한 성장배경이 없이 시민들이 사회적 환경 변화 따라 시민사회단체를 조직, 활동하였기 때문에 활동 양식도 상이하게 나타나고 있다.

캐나다는 최근까지 정책결정과정에서 있어 정당의 역할이 다른 국가에 비하여 상대적으로 강했기 때문에 집단들은 주로 정당을 통해 이익추구를 하였다. 그러나 최근 정당이 역할이 점차 저하되고 있어 시민사회단체를 비롯한 집단들의 영향력이 점차 증대되고 있어 이는 한국과 유사한 현상을 나타내고 있다. 캐나다는 미국과 같은 이익중심의 이익집단정치보다는 상호 타협과 협력을 통한 공동체적 시각에 따른 시민사회단체들의 영향력이 점차 확대되는 집단정치가 발전될 것으로 보며, 이는 한국에서도 마찬가지이다.

민주적 정치문화는 건전한 민주주의 발전을 위하여 고도의 책임성과 공공성을 가지고 선거체계에 더욱 많은 투입을 제공하는 것이다. 따라서 시민사회단체도 정치참여를 이런 믿음과 가치 하에 점진적 차원에서 수행하여야 한다. 이런 관점에서 캐나다의 정치참여 양태는 급속하게 정치적 영향력을 확대하고 있는 한국의 시민사회단체의 정치활동에 있어 새로운 시사점을 제공하고 있다.

## 참고문헌

- 김동춘 외. 2000. 「NGO란 무엇인가」, 아르케.
- 김영래·김혁래. 2002. 한국NGO의 공공재 추구행위와 민주화. 『한국과 국제 정치』, 18(1).
- 김영래·이정희. 2004. 『NGO와 한국정치』, 서울: 아르케
- 박상필. 2001. 『NGO를 알면 세상이 보인다』, 한울.
- 시민의 신문. 2003. 『2003 한국민간단체총람 상하』.
- 신명순·박경산. 1995. 『캐나다의 정치과정』, 서울: 서울프레스.
- 이유진. 2004. 『알고 싶은 캐나다』, 숙명여대 출판부.
- 조대엽. 2003. “시민운동의 제도화와 시민사회의 정치참여” 『시민사회와 NGO』, 한양대제3섹터연구소, 서울: 한양대학교출판부
- 장 크레티앙. 조정관 역. 1996. 『위대한 캐나다를 꿈꾸며』, 풀빛.
- 조희연 편. 2001. 『한국민주주의와 사회운동의 동학』, 나눔의 집.
- 주성수. 2004. 『정치과정과 NGO』, 한양대 제3섹터연구소, 서울: 한양대학교출판부
- Bickerton, James and A. Galton. 2004. *Canadian Politics*, Ontario: Broadview Press.
- Jackson, Robert and Doreen Jackson 2001. *Politics in Canada: Culture, Institution, Behavior and Public Policy*, Toronto: Prentice-Hall Inc.
- Nevitte, Neil. 2000. *Unsteady State, 1997 Canadian Federal Election*, Toronto: Oxford University Press.
- Pammett, Jon H. and Christopher Dorman. 2004. *The Canadian General Election of 2004*, Toronto: Dundurn Group.
- Presthus, Robert. 1973. *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto: Macmillan.
- Pross, Paul A. 1992. *Group Politics and Public Policy*, Toronto: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier. 1994. *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Institute for Policy Studies.
- Whittington, Michael and Glen Williams, 2004. *Canadian Politics in the 21st Century*, Toronto: Nelson.
- Canadian Global Almanac 2004*. Toronto: John Wiley and Sons Canada.
- Mail and Globe* (Daily Newspaper)
- The Directory of Association in Canada 2004*. Ontario: ProQuest Information and Learning Co.