

## 자유기업원 발행, 『참여연대 보고서』에 대한 반론(요약)

- 합리적 타당성 없는 분석방법론과 조작된 통계로 '비난을 위한 비난' 유감
- 시민사회와 민주주의 발전에 기여할 생산적 비판을 기대

2008. 2. 참여연대

### <들어가며>

- 연세대 유석춘 교수 등이 자유기업원의 용역을 받아 2006년 9월 발표한 『참여연대 보고서』는 편향된 시각과 공정치 못한 기준을 바탕으로 사실관계를 왜곡하여 참여연대를 악의적으로 비난하고 있다.
- 참여연대는 그 동안 반론을 자제해 왔다. 참여연대를 분석한 수많은 논문 및 보고서 중 하나에 불과했기 때문이다. 그러나 최근 일부 언론이 이 보고서의 과장된 통계들과 조작된 결론을 검증 없이 인용하여 참여연대의 활동을 비방하는데 활용하는 일이 잦아지고 있어, 시민과 언론에 균형 잡힌 인식을 제공하기 위해 부득이 반론권을 행사하고자 한다.
- 보고서에서 저자인 유석춘 교수 등은 '참여연대의 권력유착'이라는 제목의 장에서 "참여연대의 임원 150명이 김영삼, 김대중, 노무현 정부 기간 동안 313개 공직에 참여"하였고, 특히 노무현 정부에 와서 158개 공직에 진출한 것으로 분석하면서, "국민의 정부, 참여정부가 출범한 이후 발생한 각종 권력형 비리에 과거와 같이 끈질긴 비판과 저항의 모습을 보여주지 않은 이유도 이런 사실과 무관하지 않다."고 비판하고 있다.

### <잘못된 비판 1> 보고서의 편파적 접근시각과 이중기준

#### ○ 정부 위원회 참여는 권력유착? : '거버넌스'에 대한 무지 혹은 의면

- 이 보고서는 시민사회를 연구하는 사회학자가 작성했다고 믿기 힘들 정도로, 정부 위원회에 민간위원으로 참여하는 행위를 권력유착행위로 단정하는 비과학적이고 편파적인 시각으로 일관하고 있다.
- 유석춘 교수는 정부의 위원회가 진보적 지식인은 물론, 보수적 지식인, 그리고 시민단체들, 그리고 정책별 이해관계자들에게 고루 개방되어 있다는 사실에 애써 눈감고 있다.
- 권력 장악을 위해 정당의 일원으로 정치행위를 하는 것과, 시민사회의 정책적 견해를 정부정책에 반영하려는 노력은 구분된다. 후자를 위한 다양한 공익적 로비행위는 시민사회단체의 중요한 역할 중 하나이다. 이를 시민운동의 본령을 벗어난 정치적 탈선으로 보는 것은 단견이다.
- 정부의 위원회는 그 취지가 시민사회와 전문가들의 비판적 의견을 수렴하기 위한, 말하자면 민

주적 협치(governance)를 위한 제도적 장치로서, 시민사회단체들은 자신의 정책적 견해를 피력하거나 정부 활동에 대한 비판적 견제를 위해 참여할 수 있다.

○ **참여연대를 자발적으로 도운 전문가들이 왜 비난받아야 하나?**

- 시민사회단체에 참여하는 상당수의 전문가들은 일종의 전문직 자원활동가이다. 대다수의 전문가들은 시민단체에 전속되어 활동하는 것이 아니라, 자신의 전문적 능력을 시민단체를 위해 나누는 수준에서 참여하고 있는 것이다.
- 따라서 시민단체와 관련된 전문가들의 정부 위원회 참여에 대해 평가하거나 통계를 작성할 때는 전문가들의 행정참여가 자연스럽다는 전제 하에, 전문가로서의 정책적 개입과 시민단체 임원으로로서의 개입을 세심하게 구분<sup>1)</sup>해야 한다.
- 유석춘 교수는 전문가 개인과 단체 차원의 개입을 구분할 어떠한 합리적 구분기준도 제시하지 않은 채, 정부 위원회 참여 일반을 권력유착이라 매도하고 있다. 그리고 같은 기준으로 참여연대 외에 다른 진보 혹은 보수적 시민사회단체들의 사례를 합리적으로 비교하기 위한 노력도 일체 배제하고 있다.

○ **참여연대 활동내용의 '관변화'를 밝힐 아무런 근거도 제시하지 못해**

- 보고서는 사실상 참여연대가 역대정부의 권력형 비리에 대한 가장 비타협적인 비판자였다는 명백한 사실은 외면하고 있다.
- 참여연대는 권력형 비리나 권한남용에 가장 철저한 감시자로 활동하였고, 설사 참여민주주의를 강조하는 우호적인 정권이라 하더라도 그 실정失政과 잘못된 정책에 대해서만큼은 가장 신랄한 비판자로 활동하였다.

<잘못된 비판 2> 악의적으로 과장된 통계 - '150명 정권 참여'

○ **10여년 전 자문위원, 고문도 참여연대의 '정권 참여' 통계로 집계**

- 『참여연대 보고서』는 '역대 정부에 150명의 임원이 313개 정부 직위에 참여했다고 주장하고 있으나 이는 터무니 없는 과장이다. 이중 61명, 123개 직위는 주로 자문위원, 고문의 참여에 해당하는 것이다. 보고서는 특히 '노무현 정부 하에서 158개 직위에 참여하고 있다고 주장하나

---

1) 참여연대는 이 구분을 명확히 하기 위해 집행위원 이상의 임원의 정부 위원회 참여를 참여연대의 정부 위원회 참여로 정의하고 있다. 참여연대의 '**정부 위원회 참여에 관한 내규**'는 "공동대표, 운영위원장단, 집행위원장단, 각 활동기구 장, 사무처장단 및 간사", 즉 참여연대의 전체 집행위원과 간사는 상임집행위원회의 '예외적인 동의'가 없는 한 원칙적으로 정부 각 위원회에 위원으로 참여할 수 없다고 규정(다만 각 활동기구의 전문가 자원활동가들의 개별적인 위원회 참여는 보고사항)하고 있다. 예외적 동의를 요건으로는 상근이 아닐 것, 위원회의 취지가 참여연대의 공식견해와 상충되지 않을 것, 위원회 활동 결과가 참여연대의 명예, 독립성 등을 해할 우려가 없을 것 등이다. 이 규정에 위반하여 정부 각 위원회 위원으로 참여하고자 할 경우 해당인은 참여연대의 직책을 사임하여야 한다.

이 중 52개 직위 역시 이들 시민사회 원로들(자문위원 및 고문)에 해당하는 것이다.

### ○ 역대 정부 위원회에 참여한 참여연대 집행위원은 14년간 40명

- 참여연대의 정부 참여를 평가하는 기준은 '집행위원(당연직 운영위원) 이상의 임원'으로 한정하는 것이 실제적 의미로 보나 관련 내규로 보나 타당하다 할 것이다.
- 이 같은 기준으로 『참여연대 보고서』가 열거하고 있는 이른바 '참여연대 임원의 정부 위원회 진출사례' 중 역대 집행위원의 참여 빈도를 다시 산출하면, 14년간 40명, 101개 직위에 해당된다. 김영삼 정부 시기 동안 4개 직위, 김대중 정부 기간 동안 34개 직위, 노무현 정부 시기 동안 63개 직위에 참여한 것이다.
- 이렇듯, 유석춘 교수의 보고서에서 의미있는 통계치는 그가 내세우는 과장된 수치의 1/3 수준 (150명 313개 직위--> 40명 101개 직위)에 불과하다.
- 정작 유 교수는 이들이 정부 위원회에서 비판적 역할을 수행했는지, 아니면 권력에 유착하여 입신양명에 몰두했는지는 구체적인 평가조차 시도하지 않고 있다.

### <진실 1> 참여연대 주요 임원 행정참여의 실제

#### ○ 전현직 주요임원의 장관급 고위직 진출, 노무현 정부 하 5인, 14년간 6인

- 한편, 참여연대가 자체 집계한 바에 따르면, 노무현 정부 기간 참여연대 집행위원 이상 임원의 정부 위원회 참여는 총 70건이다(표<1> 참조). 이는 △각 부처 국실별로 각계 의견수렴을 위해 한시적으로 구성했던 위원회, △각종 자문위원 위촉 수준의 참여까지도 모두 포함한 수치이다.
- 이를 산술적으로 따지자면, 참여연대의 12개 활동기구가 5년간 평균 6개, 연간 평균 1.2개의 정부 위원회에 집행책임이 있는 임원(집행위원) 혹은 전문가를 추천하였음을 의미한다.
- 이 중 비교적 정책적 영향력을 갖는 법정위원회 위원 참여는 5년간 총 18건에 불과하다. 현직 임원이 '참여연대 임원직을 사임해야 할 수준'의 공직에 진출하기 위해 사임한 건수는 단 3건에 불과했다.
- 또한 표<2>에서 보듯이, 전직 임원까지 포함하여 역대 집행위원급 임원의 장관급 고위직 진출 건수는 지난 14년간 총 6인 8건, 노무현 정부 기간에는 5인에 6건이다.

**<표1> 노무현 정부 기간 참여연대 집행위원의 정부 위원회 참여 현황(건수 기준)**

참여 구분 II	2003	2004	2005	2006	2007	계
가+ : 정부 주요기관장 참여 혹은 상임직 참여	0	1	1	1	0	3
가 : 법정 위원회의 비상근직 위원으로 참여	4	4	3	4	0	15
나 : 부처별 한시 위원회(TF) 위원으로 참여	10	13	6	4	2	35
다 : 자문위원 참여	1	8	5	3	0	17
계	15	26	15	12	2	70

가+ : 최영도 공동대표 사임(2004), 국가인권위원회 위원장(2004.12)  
 김동춘 집행위부위원 사임(2005), 과거사정리위원회 상임위원  
 정용덕 맑은사회만들기본부장 사임(2006), 총리 산하 정부업무평가위원회 공동위원장(2006)

**<표2> 참여연대 주요임원의 정부 기관장(장관급 이상) 참여 현황(1994-2007)**

이름	참여연대 직책	기간	정부내 직위	기간	비고
안경환	운영위원장	1994-1999	국가인권위원장	2006-	임원퇴임후 7년 서울대법대학장 역임 (2002-2004)
김대환	정책위원장 참여사회연구소장	1994-1995 1996-1997	노동부장관	2004-2006	임원퇴임후 7년 인하대경상대학장 역임(2001-2003)
김창국	공동대표	1996-1998, 2001	국가인권위원장	2001-2004	대한변협회장역임 1999-2000
한명숙	공동대표 지명자	*1999	여성부장관 환경부장관 국무총리	2001 2003-2004 2006-2007	참여연대 공동대표 지명 단계에서 새천년민주당 입당(여성계대표), 초대여성부장관 취임
정용덕	맑은사회만들기본 부장	2006	정부업무평가위원회 민간공동위원장	2006-	한국행정학회장역임 (2001-2002) 한국행정연구원장역 임(2006)
최영도	공동대표	2002-2004	국가인권위원장	2005	

**○ 노무현 정부에 와서 정부 위원회 참여가 늘어난 이유**

- 노무현 정부 기간 동안 참여연대의 정부 위원회 참여 빈도가 상대적으로 높았던 것은 사실이다. 그 요인은 여러 가지이다. 우선 노무현 정부 기간 동안 참여행정을 내걸고 다수의 위원회가 신설되었고, 참여연대 역시 연차적으로 활동력과 범위를 확대(1994년 당시 5개 활동기구 --> 2007년 현재 11개 활동기구, 1개 부설연구소)하게 됨에 따라 비례적으로 확대된 것을 무시할 수 없다.
- 그러나 더 중요한 요인은 권력감시단체이자 정책제안단체로서 재야에서 많은 주장과 의견을 제

시해온 참여연대가 “막상 대안경쟁의 명석을 깔아 놓으니 참여에는 소극적이다”는 지적도 일리가 있다는 자체 판단 때문이었다. 시민단체들이 무책임하게 원론적 주장만을 늘어놓는다는 비판이 적지 않았던 것이 사실이다. 따라서 개혁의 속도와 폭을 놓고 구체적이고 실질적인 정책대안 경쟁을 보다 적극화한 결과, 위원회 참여 빈도도 많아진 것이다.

## <진실 2> 노무현 정부 기간 참여연대의 주요정책과 재정

### ○ 행정입법사법 권력에 대한 충실한 감시와 비판

- 참여연대는 지난 5년간 적극적으로 개혁정책을 제시했고 필요하다면 위원회에도 참여하였지만 노무현 정부의 정책방향과 참여연대 정책과의 차이는 컸다. 그 결과 노무현 정부에 대한 참여연대의 비판적 활동은 역대 어느 정권에 못지않게 거세게 지속되어 왔다. 이런 갈등의 사례들은 시민사회단체가 비판에 익숙하고 정부와의 협력과 파트너십 형성에 회의적이었다는 지적의 대상이 될지언정 ‘권력유착’의 근거로 제시될 수 없다.
- 무엇보다도 참여연대는 인사청문회 제도 도입을 위해 가장 적극적으로 활동하여 이를 관철해냈고, 매 각료인선마다 예외 없는(설사 참여연대 관련 인물에 대해서조차) 윤리적 기준을 적용해 명확한 입장을 표명해왔다. 이는 권력감시단체로서 참여연대가 존립할 수 있도록 하는 기본 바탕이 되고 있다.

### <표3> 주요 정책 의제별 노무현 정부 정책과 참여연대의 입장 비교(2003-2007)

주요 정책 의제	참여연대 입장	노무현 정부 입장	비고
아파트 분양원가 공개	60여개 세부항목 공개 요구	반대(이후 7개항목만 공개)	
바다이야기	도박 산업으로 규제 요구	게임으로 간주, 규제 해제	
국민연금/ 의료 급여축소	반대	추진	
비정규직법	졸속입법 반대	추진	김대환 장관 추진
국가보안법	폐지	폐지(이후 유보)	
사학법 개정	찬성	추진(이후 재개정 합의)	
고위공직자비리조사처	신설 요구	반대	
출자총액제한제 완화	반대	추진	
새만금 사업	반대	재추진	
한미FTA 추진	반대	추진	한명숙 총리 추진
이라크 파병/ 추가파병	반대	추진	

대통령 탄핵	반대	반대	압도적여론이 반대
작전통제권 환수	찬성	추진	전략적유연성 확보 위해 미국도 요청

○ 정부 보조금 받지 않은 참여연대

- 노무현 정부 기간 동안 참여연대에 제기된 가장 빈번한 의혹 중 하나는 정부에서 받은 보조금으로 운영된다는 것이었다. 그러나 대다수 언론이 이미 알고 있는 바와 같이, 참여연대는 정부 보조금 없이 회원 회비를 주된 재원으로 운영되는 독립적인 단체이다. 참여연대는 매월 수입과 지출을 인터넷을 통해 공개하고 있다.

결론에 대신하여

○ 정략적인 비난 비난을 위한 비난은 비판자 자신에게도 독이 된다.

- 정략적 비판의 가장 큰 해악은 그 비판이 스스로를 망치고 나아가 민주주의의 결실을 후퇴시킬 수 있다는 점이다.
- 참여연대 보고서와 이를 무분별하게 인용하여 자신이 정략적 비난의 근거로 남용하는 몇몇 언론들은 시민사회와 정부간 민주적 파트너십(거버넌스) 정착과 건전한 지식인들의 행정참여 일체를 부정하는 우를 범하고 있다. 더불어 정략적 태도에 매몰된 결과, 이른바 뉴라이트 단체들의 정치참여 문제나 재정 문제 등에 대한 균형 잡힌 비판적 검토 역시 외면하고 있다.

○ 참여연대의 성찰과 반성 역시 지속될 것이다.

- 참여연대는 민주주의의 확대와 보다 질 높은 시민참여 시스템의 구축이라는 진지한 관심에서 비롯된 비판이라면 얼마든지 비판에 응하여 더불어 토론하고 함께 성찰할 의사를 가지고 있다.
- 참여연대는 최근의 비판들을 참여연대가 '현실성'이라는 이름으로 제도권에서의 정책 관철에 상대적으로 더 몰두하는 면은 없었는지 반성하는 계기로 삼고자 한다. 참여연대는 더욱 시민 곁으로, 우리사회도 그늘진 곳을 찾아 거기에 뿌리를 내릴 것을 재차 다짐한다.(끝)

\* 별첨 : 자유기업원 발행, 『참여연대 보고서』 에 대한 반론 원본

- 2) 참여연대 재정에 관한 내규 제3조 2호 [정부지원금 거부의 원칙] 정부로부터의 지원은 받지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만 참여연대가 참여하는 연대사업 등의 경우 사업의 공익성과 자율성을 저해할 우려가 없다고 판단되는 것으로 상임집행위원회에서 의결한 경우는 예외로 한다. 제 3호 [비의존 원칙] 참여연대의 공익성과 독립성에 영향을 미친다고 판단되는 개인과 단체의 후원금은 받지 않는다.