

# 자유기업원 발행, 『참여연대 보고서』에 대한 반론

2008. 2. 참여연대

## 들어가며

- 2006년 9월 유석춘 교수 등은 자유기업원의 용역을 받아 『참여연대 보고서』를 발표하였다. 이 보고서는 편향된 시각과 공정치 못한 기준을 바탕으로 사실관계를 왜곡하여 참여연대를 악의적으로 비난하고 있지만 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 비방하는 데 활용하는 일이 잦아지고 있어, 시민과 언론에 균형 잡힌 인식을 제공하기 위해 보다 적극적으로 반론권을 행사하고자 한다.

## 보고서의 요지

- 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,
- 그 결과, “참여연대가 시민의 목소리를 대변하기보다 권력의 목소리를 대변하고 있다는 비판에 직면”해왔으며, “국민의 정부, 참여정부가 출범한 이후 발생한 각종 권력형 비리에 과거와 같이 끈질긴 비판과 저항의 모습을 보여주지 않은 이유도 이런 사실과 무관하지 않다.”고 평가하고 있다.
- 저자들은 “관변화된 참여연대는 ‘시민운동단체’가 아니고 정치집단 즉 ‘정당’이라고 밝혀야 하며 ‘무늬만 시민운동’은 국민을 상대로 한 일종의 기만행위일 뿐”이라고 주장하고 있다.

## <잘못된 비판 1> 보고서의 편파적 접근시각과 이중기준

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

- 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, 시민단체, 그리고 정책별 이해관계자에게 고루 개방되어 있다는 사실에 애써 무시하고 있다. 유석춘 교수의 논리대로라면 헌법상의 대통령 자문기구로서 그 위상과 권위가 매우 높은 「국민경제자문회의」<sup>1)</sup>에 수년간 위원으로 참여하고 있는 대한상공회의소나 중소기업중앙회와 같은 경제단체의 대표자들이나, 보수적 경제전문가들도 정권에 참여하고 권력에 유착한 것이 된다.<sup>2)</sup>
- 협력적 거버넌스의 구축과 발전은 민주주의의 안정적인 발전과 깊이 연관되어 있으며 “정권의 교체와 무관하게 추구해야 할 목표” 중의 하나이다.
- 정부의 위원회는 그 취지가 법률상 혹은 구성 취지상 시민사회와 전문가들의 비판적 의견을 수렴하기 위한 말하자면 민주적 협치(governance)를 위한 제도적 장치로서, 시민사회단체들은 자신의 정책적 견해를 피력하거나 정부 활동에 대한 비판적 견제를 위해 참여할 수 있다. 이를 권력유착행위로 보는 것은 모든 민주적 장치를 외면하고 시민사회의 활동영역을 가두에서의 캠페인으로 제한하려는 매우 소극적인 자세이다.

---

1) 1999년 11월 20일 헌법 제93조 및 「국민경제자문회의법」(1999. 8. 31 제정)에 의거하여 설립되었다. 주요 기능은 국민경제 발전을 위한 전략 및 주요 정책방향의 수립, 국민복지의 증진과 균형·발전을 위한 제도의 개선과 정책의 수립, 국민경제의 대내외 주요 현안과제에 대한 정책대응방향의 수립, 기타 국민경제의 발전을 위하여 대통령이 부의(附議)하는 사항에 관한 자문 등이다. 의장은 대통령이며, 민간위원은 국민경제에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉한 30명으로 구성되는데 주요경제단체 대표, 경제전문가들을 포함하고 있다. 국민경제자문회의는 집행기구인 사무처를 갖고 있다.

2) 참여정부 기간 동안에도 국민경제 자문회의에는 나웅배(2003년), 사공일(2003년), 이헌재(2003년)와 같은 원로급 경제전문가들이 참여한 바 있다. 유석춘 교수는 이들에 대해서도 시민단체 임원들을 비판하는 논리를 적용해 정권에 참여하고 권력에 유착했다고 할지 의문이다.

## ○ 참여연대를 자발적으로 도운 전문가들이 왜 비난받아야 하나?

### - 전문가들의 행정참여와 시민단체 임원의 행정참여를 동일시

- 이러한 마구잡이식 비판은 결국 정부 위원회에 참여했던 개별 전문가들의 명예를 훼손하고 그들의 정책참여를 무분별하게 비난하는 오류를 낳는다<sup>3)</sup>.
- 시민사회단체에 참여하는 상당수의 전문가들은 일종의 전문직 자원활동가이다. 대다수의 전문가들은 시민단체에 전속되어 활동하는 것이 아니라, 자신의 전문적 능력을 시민단체를 위해 나누는 수준에서 참여하고 있는 것이다.
- 현실적으로 시민사회단체에 참여하는 전문가들이 시민단체 참여 외에도 전문가로서 고유한 활동지향과 정책적 참여 동기를 가지고 있다는 사실을 인정해야 한다. 전문가들이 자신의 전문적 능력과 견해를 바탕으로 행정에 참여하고 각종 연구 프로젝트를 수행하는 것을 과연 어떻게 비난할 수 있겠는가?
- 실제로도 대다수 정부 위원회에서 위원을 위촉할 경우, 시민단체를 통해 시민단체의 대표로서 전문가를 추천받기보다, 해당분야 전문가로서 당사자를 직접 접촉하여 행정참여를 요청하는 사례가 빈번하다. 시민단체의 참여라기보다는 학계를 비롯한 전문가 개인들의 참여가 주축인 셈이다.
- 따라서 시민단체와 관련된 전문가들의 정부 위원회 참여에 대해 평가하거나 통계를 작성할 때는 전문가들의 행정참여가 자연스럽다는 전제 하에, 전문가로서의 정책적 개입과 시민단체 임원으로서의 개입을 세심하게 구분<sup>4)</sup>해야 한다.

3) 유석춘 교수의 『참여연대보고서』에 따르면, 뉴라이트 전국연합의 공동대표이자 시민단체 권력유착에 대한 가장 강력한 비판자 중의 하나인 이석연 변호사 역시 참여연대 임원(공익법센터 부소장 94, 운영위원 94-98)으로서 노무현 정부 시절 감사원과 재경부 소속 2개의 위원회에 위원장과 위원으로 각각 참여하여 ‘권력과 유착’하고 말았다. 게다가 그는 참여연대 활동 ‘이후’(참여연대 보고서는 유독 ‘참여연대 임원 경력 이후 권력참여’를 비판하고 있다)에 현 정부에 참여했으니 자신의 참여연대 활동경력을 권력진출에 ‘이용’한 셈이다. 이석연 변호사가 경실련 사무총장이었던 것은 잘 알려져 있지만 참여연대 운영위원을 4년 역임했다는 사실을 전혀 알려져 있지 않다. 참여연대 보고서가 인용하는 참여연대 임원들의 상당수가 이런 이중 정체성을 가진 전문가들임에도 불구하고 유석춘 교수는 이 모두를 참여연대 사람들로 일방적으로 규정하고 있다.

4) 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.

- 『참여연대 보고서』는 시민단체를 비난할 주관적 목적에 사로잡힌 나머지 이러한 구분을 무시하고 있다. 나아가 참여연대 외에 다른 진보 혹은 보수적 시민사회단체들의 사례를 합리적으로 비교하기 위한 노력도 일체 배제하고 있다.

### ○ ‘정치참여’와 ‘정책제안’의 차이, ‘권력유착’과 ‘행정참여’의 차이를 의도적으로 외면

- 이 보고서는 참여연대의 왕성한 정책제안 활동과 정책비판 활동을 정권 참여 혹은 정치(정당)참여 행위와 혼동하고 있고 이를 구분하기 위한 학자적 노력을 방기하고 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.
- 한편, 학자 혹은 시민단체 주요 임원으로 활동하다가 권력 장악을 목적으로 하는 정당에 진출하거나 고위급 상근직(정무직) 공무원이 되었다면 이는 정치에 가담했거나 정권에 참여했다고 할 만하다. 그 대표적인 사례는 놀랍게도 이 보고서의 저자인 유석춘 교수와 이른바 뉴라이트단체들의 주요 활동가들이 직접 몸으로 보여주고 있다.<sup>5)</sup>

### ○ 참여연대 활동내용의 ‘관변화’를 밝힐 아무런 근거도 제시하지 못해

- 보고서는 “국민의 정부, 참여정부가 출범한 이후 발생한 각종 권력형 비리에 과거와 같이 끈질긴 비판과 저항의 모습을 보여주지 않은 이유도 이런 사실과 무관하지 않다.”고 주장하고 있지만, 이를 입증할 아무런 실체적 근거도 제시하지 못하고 있다.
- 보고서는 사실상 참여연대가 역대정부의 권력형 비리에 대한 가장 비타협적인 비판자였다는 명백한 사실은 외면하고 있다. 참여연대는 권력형 비리나 권한남용에 가장 철저한 감시자로 활동<sup>6)</sup>하였고, 설사 참여민주주의를 강조하는 우호적인 정권이라 하더라도 그 실정失政과 잘못

---

5) 이 보고서의 저자인 유석춘 교수(뉴라이트전국연합 공동의장)는 이 보고서 발표 직후인 2006년 12월 한나라당의 참정운동본부 공동본부장에 취임하였고 이후 자유신당 창당준비위원이 되었다. 뉴라이트 전국연합은 대선에서 공개적으로 특정 후보를 지지했고, 대선 이후에는 회원들에게 정치권 참여를 독려하고 있다.

6) 반면, 참여연대는 설사 매우 자극적인 이슈라 할지라도 명확한 근거가 없을 경우 신중한 태도를 취해왔다. 또한 공정한 절차 즉 due process를 강조한다. 대표적인 예가 2002년 대선 이회창 후보 이들의 병역비리 의혹에 대해 신중하게 대응한 것이다. 참여연대는 당시 참여연대를 방문한 제보자에게 분명한 근거자료 제시를 요구하였고, 근거자료를 충분히 제시하지 못한 제보자의 지원요청에 신중한 태도를 취했다. 또한 명백한 의혹에 대해 침묵하고 도

된 정책에 대해서만큼은 가장 신랄한 비판자로 활동하였다.

- 이러한 사실은 참여연대가 취한 각종 입장에서 명확히 확인할 수 있다. 김대중 정부 시절 옷로비 사건이나 차남, 삼남의 비리혐의에 대해 특검법을 관철시키고 부패방지법을 제정시킨 중추적 역할을 참여연대가 수행했다는 것은 잘 알려진 사실이다. 또한 2002년 대선 시기 경선자금 및 대선자금모니터단을 구성하여 여야를 막론하고 각 정당의 회계장부를 열람하여 공개한 바 있고, 이후 대선자금 수사에서도 성역 없는 철저한 검찰수사를 촉구하는 활동을 전개했으며, 바다이야기 등의 비리사건에 대해서도 도박산업규제네트워크(2003-2006) 등을 통해 어느 누구보다 먼저, 그리고 가장 일관되게 책임규명 활동을 전개했다.<sup>7)</sup>
- 무엇보다도 참여연대는 인사청문회 제도 도입을 위해 가장 적극적으로 활동하여 이를 관철해냈고, 매 각료 인선마다 예외 없는(실사 참여연대 관련 인물에 대해서조차) 윤리적 기준을 적용해 명확한 입장을 표명해왔다. 이는 권력감시단체로서 참여연대가 존립할 수 있도록 하는 기본 바탕이 되고 있다.<sup>8)</sup>

## <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 직위’에 참여했다고 주장하고 있으나 이는 터무니 없는 과장이다.

---

리어 제보자 죽이기에 동참한다는 비난을 감수하면서도, 제보자 김대업 씨가 기소된 재판에서 검찰 측 증인으로 참석하였다.

- 7) 참여연대의 관변적-홍위병적 활동의 예로 빈번히 제시되는 것이 ‘2000년 낙천낙선운동’과 ‘2004년 탄핵무효운동’이다. 우선 낙선운동의 경우, 주로 부패인사를 중심으로 한 낙선리스트 선정과정에서 어떤 정치적 고려도 배제했고, 실제 결과도 야당에게 결코 불리하지 않았다. 여당이 영향력이 강했던 지역에서 대다수 여당낙선대상자가 낙선한 반면, 한나라당의 영향력이 강했던 영남권 대부분에서 낙선대상자가 당선되었기 때문이다. 탄핵무효 운동의 경우, 의회 다수의석을 악용한 정략적 행위로서 여론의 강력한 지탄을 받았고 그 결과로 해당 정당들이 총선에서도 패배했던 점을 상기한다면 이를 ‘홍위병’ 활동으로 매도해서는 곤란하다.
- 8) 사실 참여연대에 대한 일부 악의적인 비판자들조차 참여연대가 정부지원금을 받지 않고, 정책기조 역시 독립적이고 비판적인 입장을 유지해왔다는 점을 중국에는 인정하지 않을 수 없었다. ‘참여연대 보고서’는 지난 수년간 참여연대의 재정과 논조에 대해 시비를 걸고자 했으나 결코 성공하지 못한 악의적인 비판자들의 비뚤어진 노력의 산물이기도 하다.

- 이중 61명, 123개 직위는 주로 자문위원, 고문의 참여에 해당하는 것이다. 이는 시민사회 원로 혹은 학계 전문가들의 ‘참여’라고 할 수 있을 것이나 참여연대 임원의 참여로 해석될 여지는 희박하다.<sup>9)</sup>
- 보고서는 특히 ‘노무현 정부 하에서 158개 직위에 참여하고 있다’고 주장하나 이 중 52개 직위 역시 이들 시민사회 원로들(자문위원 및 고문)에 해당하는 것으로 참여연대 주요임원의 진출로 해석될 여지가 거의 없다.
- 이들 참여연대 자문위원, 혹은 고문으로 참여한 인사들은 본질적으로 ‘참여연대 사람들’이라기 보다는 학계의 원로 혹은 범민주진영의 원로<sup>10)</sup>로서 이미 각 분야에서 전문성과 경륜을 검증받은 분들이자, 민주화 이후 모든 정권에서 대체로 원로로 받아들여지던 인사들이다. 이들이 역대 정부에서 각종 자문위원회 등 주요 정부위원회에 초빙되곤 했지만 참여연대 주요임원으로서 초빙된 것이라 할 수 없다.

#### ○ 개인 전문가 혹은 타 단체 자격으로 정부 위원회 참여한 인사도 모두 포함

- 이석연 변호사의 사례에서 보듯이 참여연대의 선출직 운영위원들은 특정분야 전문가 혹은 다른 사회단체 활동가로서 참여연대에 대한 ‘외부 제언자들’의 성격을 띠고 있었다.
- 따라서 일상적 의사결정에 참여하거나 대외적으로 참여연대를 대표해 활동했던 집행위원(당연적 운영위원)과는 달리 애초부터 ‘정부 위원회 참여 제한 대상<sup>11)</sup>’이 아니었고 본인들도 대체로 참여연대 외에 고유한 준거집단을 가지고 있었다.

9) 공직자윤리법 상 퇴직 후 이해관계업무에 취직할 수 없다는 ‘취업제한’의 유효기간은 2년이다. 법조계에서 문제가 되는 ‘전관예우’도 관할지에 한해 대략 2년 정도가 유효하다고 본다. 이렇듯 상명하복을 중시하는 공직사회에서 배출된 이른바 ‘전임 상관·전관’들이 자신들의 경제적 이해관계를 관찰할 목적으로 현직의 후배들에게 부당한 영향력을 행사할 위험기간을 ‘2년 안팎’으로 보는데 반해, 유석춘 교수는 아무런 경제적 이해관계도 없고 상명하복의 규율도 없는 시민사회단체에 다만 호의를 가지고 명의를 걸어준 원로들이 10년 후 정부 위원회에 참여한 것을 두고 마치 참여연대의 정권참여를 입증하는 대단히 의미심장한 증거를 발견한 것처럼 호도하고 있다.

10) 1994년 참여연대 출범 당시, 아직 민주주의가 성숙하지 못한 조건에서 권력감시단체 혹은 사회단체를 구성하는 것은 매우 조심스럽고 위험해 보이는 일이었다. 따라서 당시 범 민주화운동 진영의 원로들이 신생 사회단체를 후원하는 맥락에서 자문위원, 지도위원, 고문 등으로 참여하여 격려해주는 것은 불가피한 관행이었다.

11) 참여연대는 2003년 내규를 개정하여 ‘정당 활동을 제한하는 주요임원’의 범위를 선출직 운영위원까지 확대하였다. 다만 ‘정부 위원회 참여 시 상임집행위원회의 동의를 거쳐야 하는 정부참여 제한 임원’의 경우는 여전히 집행위원으로 한정하였는데, 이는 시민단체 전문가 행정 참여의 불가피한 필요성을 감안한 것이다.

- 『참여연대 보고서』에 거론된 이들 ‘선출직 운영위원들’의 정부 위원회 참여 사례는 약 50명, 90여개 직위에 해당한다. 그러나 이들의 참여를 개별 전문가나 타 단체의 정부참여가 아닌 오직 참여연대 임원의 정부 진출로만 보는 것이 과연 타당한 것인지, 어떤 실질적인 의미가 있는지 의문이다.

## ○ 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 타당하다고 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

- 한편, 유석춘 교수의 『참여연대 보고서』의 과장된 통계가 아닌 참여연대가 자체 집계한 ‘참여연대 임원의 정부 위원회 참여’ 통계는 다음과 같다.
- 아래 <표1>의 참여기준은 내규에 기초한 것으로 ① 참여연대가 상임집행위원회의 결의를 거쳐 집행위원(대표, 운영위원장단, 집행위원장단, 주요활동기구의 장, 사무처장단) 이상의 임원을 추천한 경우, ② 집행위원 이상의 임원이 전문가 개인 자격으로 정부위원회에 참여한 후 이를 상임집행위원회에 보고하여 추인된 경우, ③ 참여연대 집행위원은 아닐지라도 상임집행위원회에서 책임자로 판단하여 정부 위원 등으로 특정 전문가를 추천한 경우를 모두 포함한 것이다.
- 자문위원, 고문 및 운영위원 개인의 정부 위원회 참가는 내규 상 참여연대의 정부 참여로

보지 아니하며, 실제로 있어서도 각 개인의 전문성과 경력에 의해서 참여하게 되었다고 할 수 있을지언정 참여연대의 임원자격으로 추천된 사례를 찾아보기 힘들다.

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

- <표1>에서 보듯이, 노무현 정부 기간 참여연대 집행위원 이상 임원의 정부 위원회 참여는 총 70건이다. 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 1.2개 의 정부 위원회에 집행책임이 있는 임원(집행위원) 혹은 전문가를 추천하였음을 의미한다.
- 이 중 비교적 정책적 영향력을 갖는 법정위원회 위원 참여는 총 18건에 불과하다.
- 한편, 표<1>에서 보듯이, 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<br>서울대법대학장 역임<br>(2002-2004)                      |
| 김대환 | 정책위원장<br>참여사회연구소장 | 1994-1995<br>1996-1997 | 노동부장관                  | 2004-2006                      | 임원퇴임후 7년<br>인하대경상대학장<br>역임(2001-2003)                      |
| 김창국 | 공동대표              | 1996-1998<br>, 2001    | 국가인권위원장                | 2001-2004                      | 대한변협회장역임<br>1999-2000                                      |
| 한명숙 | 공동대표 지명자          | *1999                  | 여성부장관<br>환경부장관<br>국무총리 | 2001<br>2003-2004<br>2006-2007 | 참여연대 공동대표<br>지명 단계에서<br>새천년민주당<br>입당(여성계대표),<br>초대여성부장관 취임 |
| 정용덕 | 맑은사회만들기본<br>부장    | 2006                   | 정부업무평가위원<br>회 민간공동위원장  | 2006-                          | 한국행정학회장역임<br>(2001-2002)<br>한국행정연구원장역<br>임(2006)           |
| 최영도 | 공동대표              | 2002-2004              | 국가인권위원장                | 2005                           |                                                            |

- 이 중, 한명숙 전 총리의 경우 참여연대 공동대표 지명자 상태에서 사임, 새천년민주당 창당발 기인으로 참여했다. 한 전 총리 본인이 스스로 밝히는 경력에는 여성계 경력은 소개되고 있지만 '참여연대 공동대표' 경력이 아예 포함되지 않았다. 이를 감안할 경우 수치는 지난 14년간 총 5인 5건, 노무현 정부기간 동안 4인에 4건으로 줄어든다.
- 안경환 국가인권위원장, 김대환 노동부장관은 각각 참여연대 임원 퇴임 7년 전후에 공직에 참여하였는데, 그 사이 이들은 각각 서울법대학장(2002-2004), 인하대 경상대학장(2001-2003)을 역임했다. 또한 정용덕 교수의 정부업무평가위원회 공동위원장 취임, 김창국 변호사의 국가인권위원장 취임에는 행정학계, 법조계 원로로서의 경륜이 가장 주된 바탕이 되었음은 의심의 여지가 없다.
- 따라서 이들 장관급 공직참여자들이 참여연대 경력을 디딤돌 삼아 권력에 참여 혹은 유착하게 되었으리라는 가정은 적절하지 않은 것으로, 그 분들의 전문적 식견과 경륜에 대한 심각한 평가절하라고 할 수 있다.

**<표3> 참여연대 임원의 정치진출 현황 (1994-2007)**

| 이름  | 참여연대 직책           | 기간                     | 주요 당직 및 원내 직위                                 | 기간                   |
|-----|-------------------|------------------------|-----------------------------------------------|----------------------|
| 홍성우 | 공동대표              | 1994-1995              | 개혁신당 공동대표<br>한나라당 중앙선거대책위원장<br>한나라당 공천심사특위위원장 | 1995<br>1997<br>2000 |
| 양길승 | 집행위원장<br>운영위원장    | 1996-1999<br>2000-2001 | 대통합민주신당 최고위원                                  | 2007-                |
| 한명숙 | 공동대표 지명자          | *1999                  | 16대 의원 새천년민주당<br>17대 의원 열린우리당                 | 2000-                |
| 이은영 | 맑은사회만들기 본부장       | 2000-2001              | 17대 국회의원, 열린우리당                               | 2004-                |
| 장유식 | 협동사무처장<br>운영위부위원장 | 2002-2005<br>2006      | 창조한국당 대변인                                     | 2007                 |

- 한편 <표3>에서 보듯이, 주요임원의 정당 내 당직 역임 및 원내진출 현황 역시 14년간 5명이다. 한명숙 의원을 제외하면 4인이다.

**○ 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 것으로 볼 수 있다.
- 그러나 더 중요한 요인은 권력감시단체이자 정책제안단체로서 재야에서 많은 주장과 의견을 제시해온 참여연대가 “막상 대안경쟁의 명석을 갈아 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.
- 일반적으로 시민운동과 정치권력은 구체적 정책을 놓고 사안별로 협조할 수도 있고, 충돌할

수도 있다. 따라서 비록 협력했을 경우가 있더라도 그 자체만을 놓고 비판의 근거로 삼을 수는 없다.

## <진실 2> 노무현 정부 기간 참여연대의 주요정책과 재정

- 참여연대는 지난 5년간 적극적으로 개혁정책을 제시했고 필요하다면 위원회에도 참여하였지만 노무현 정부의 정책방향과 참여연대 정책 사이에는 큰 차이가 있었다. 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.

### ○ 행정입법·사법 권력에 대한 충실한 감시와 비판

- 참여연대가 권력과 ‘유착’되었다고 평가할 수 있기 위해서는 ‘밀월’ 혹은 ‘유착’이라 할 만한 정책적 공조가 이루어졌거나, 정부의 잘못된 정책에 대해서도 비판을 유보하고 도리어 이를 정당화하는 역할을 수행한 사례가 있는지를 제시할 필요가 있다. 또한 참여연대가 어떤 특혜를 통해 치외법권적 권능을 누리며 자신의 주장을 비정상적인 통로로 관철시켰는지를 정확히 지적해야 한다. 막무가내로 “그냥 이심전심으로 통했다”고 하는 것은 올바른 지적도 건전한 비판도 아니다.
- <표 4>에서 보듯, 탄핵사태 당시 의회다수 권력의 횡포에 반대해 노무현 정부의 복귀에 동의한 것 외에 참여연대는 대부분의 정책의제에서 노무현 정부의 정책과 충돌했고 비판적 입장에 섰다.
- 특히 참여연대는 부동산 투기근절 대책, 연금제도 개혁, 도박산업-바다이야기, 비정규직 입법, 이라크 파병, 한미 FTA 등 국민의 삶에 지대한 영향을 미치는 주제에 대해서 가장 강력한 비판자로 활동했다. 또한 몇몇 정책적 방향이 일치했던 경우에조차 정부의 최종 대책의 실효성을 제고하기 위한 참여연대의 비판적 활동은 지속되었다.

<표4> 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 7개 항목만 공개) |                           |
| 바다이야기          | 도박 산업으로 규제 요구   | 게임으로 간주, 규제 해제   |                           |
| 국민연금/ 의료 급여 축소 | 반대              | 추진               |                           |
| 비정규직법          | 졸속입법 반대         | 추진               | 김대환 장관<br>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<br>추진              |
| 이라크 파병/ 추가파병   | 반대              | 추진               |                           |
| 대통령 탄핵         | 반대              | 반대               | 압도적여론이<br>반대              |
| 작전통제권 환수       | 찬성              | 추진               | 전략적유연성<br>확보 위해<br>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 정부보조금 없이 회원 회비를 주된 재원으로 운영되는 독립적인 단체이다<sup>12)</sup>. 참여연대는 매월 수입과 지출을 인터넷을 통해 공개하고 있다.

12) 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.

- 참여연대를 손쉽게 근거 없이 비판하는 보수 단체들 중 회계와 각종 사업 계획을 체계적으로 공개하는 경우를 찾아보지 못하였다.
- 한편, 비영리단체지원제도 아래서 시민사회가 일정한 범위 내에서 정부 혹은 지방자치단체의 프로젝트를 통해 공익사업을 수행하는 것은 전 세계 대표적인 민주국가들에서 확고히 뿌리내린 일종의 '글로벌 스탠다드'에 속한다. 지역의 많은 풀뿌리 단체들, 공동체 지향적 단체들, 국제연대 단체들에게 정부가 재원을 배분하는 것은 현대국가의 중요한 의무이기도 하다. 따라서 비록 참여연대와는 무관한 사실이긴 하지만, 설사 정부 용역사업을 수행한다고 하더라도 아무런 여과 없이 '관변'으로 매도하고 비판하는 것은 옳지 않다.

## 결론에 대신하여

### ○ 공정한 비판은 언제나 환영이다.

- 참여연대는 민주주의의 확대와 보다 질 높은 시민참여 시스템의 구축이라는 진지한 관심에서 비롯된 비판이라면 얼마든지 비판에 응하여 더불어 토론하고 함께 성찰할 의사를 가지고 있다.
- 최근 주요일간지들이 일제히 사설과 칼럼 등을 통해 '참여연대보고서'를 검증 없이 인용하고 나아가 이에 대한 근거 없는 자의적 해석까지 덧붙여 마치 시민단체가 '특정정당과 정치인을 위한 서포터즈' 행세를 한 것처럼 과장하고 있다.
- 참여연대가 지난 수년간 매우 영향력 있는 단체였던 것만은 분명하며, 그 만큼 보다 겸허해 저야 한다는 지적은 타당하다. 그러나 참여연대가 권력에 유착했고 스스로도 '권력화'되었다는 비판을 제기하려면 보다 객관적이고 불편부당한 근거를 제시해야 한다.

### ○ 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 일체

를 부정<sup>13)</sup>하는 우를 범하고 있다. 더불어 정략적 태도에 매몰된 결과, 이른바 뉴라이트 단체들의 정치참여 문제나 재정 문제 등에 대한 균형 잡힌 비판적 검토 역시 외면하고 있다.

- 진정성 있는 비판을 위해서는 자신에게도 동일한 기준을 적용하는 용기가 필요하다. 이 점에서 자칭 보수 언론과 신보수 지식인을 자처하는 이들의 보수단체에 대한 무른 태도는 보수주의의 진정한 발전도 가로막을 우려가 크다.
- 참여연대를 비롯한 시민단체들이 비판받을 만한 점이 여전히 많고 취약하다. 그럼에도 불구하고 참여연대, 경실련 등 주요 시민단체들이 십수년간 단체의 독립성을 보존하고 자정능력을 향상시키기 위해 많은 시행착오를 거쳐 발전시켜온 다양한 내부통제장치들에 대해서도 주목해 주기를 기대한다. 그리고 보다 나은 건설적 대안을 제시하는 방식으로 비판을 제기한다면 논의를 보다 생산적으로 이끌 수 있을 것이다.

#### ○ 참여연대의 성찰과 반성 역시 지속될 것이다.

- 참여연대는 최근의 비판들을 시민사회단체가 자기주장의 오류가능성, 상대성 등을 겸허히 인정하고, 민주주의는 결국 타협과 절충이 필요한 제도임을 충심으로 받아들이는 계기로 삼고자 한다.
- 더불어 최근 10여년간 빠르게 성장을 해온 참여연대가 ‘현실상’이라는 이름으로 제도권에서의 정책 관철에 상대적으로 더 몰두하는 면은 없었는지 반성하는 계기로 삼고자 한다.
- 참여연대는 더욱 시민 곁으로, 우리사회의 그늘진 곳을 찾아 거기에 뿌리를 내릴 것을 재차 다짐한다.

---

13) 한국의 역동적 시민사회는 세계가 부러워하는 한국 민주주의 고유의 자산이다.