

참여연대 내부의사결정구조 연구*

박영선(경희대)

시민단체의 인지도가 높아지고 사회적 영향력이 확대되면서 시민단체의 내부의사결정구조와 조직운영방식에까지 관심이 쏠리고 있다. 이런 관심은 사회적 영향력인 높은 시민단체에 집중되었다. 참여연대가 대표적이다. 본 연구는 올해 20주년을 맞는 참여연대의 내부의사결정구조와 운영을 민주성의 측면에서 고찰해보고자 한다. 참여연대는 창립때부터 회원의 참여에 바탕을 둔 민주적인 의사결정구조를 만들기 위해 노력해왔다. 그 결과 일반 회원들이 의사결정구조에 참여하는 비율이 매우 높아졌으며, 그 선출방식 또한 추천제를 시도하는 등 긍정적으로 평가할 수 있다. 활동기구들의 자율성과 조직의 분권성 또한 높게 평가할 수 있다. 그러나 내부의사결정구조의 수준을 한 단계 높이기 위해서는 많은 도전 과제가 있다. 회원의 대표성을 좀 더 강화해야 하며, 집행과 의결기능의 분화, 연임제한규정 도입 등 제도적 보완이 필요하다. 또한 회원이 의사결정과정에 실질적인 대표성을 갖고 참여하기 위해 속의 민주주의의 수준을 높여야 한다. 이를 통해 참여연대는 조직 내적으로 민주성을 더욱 높일 뿐 아니라 사회적으로도 책무성을 실현하게 될 것이다.

주제어 : 참여연대, 시민단체, 의사결정과정, NGO거버넌스, 민주적 책무성

* 유익한 학문적 조연을 해주신 익명의 세 분 심사위원께 깊은 감사의 마음을 전합니다.

1. 들어가며

시민단체의 인지도가 높아지고 사회적 영향력이 확대되면서 시민단체의 내부의사결정구조¹⁾와 조직운영방식에까지 관심이 쏠리고 있다. 특히 시민운동의 제도화와 일상화 경향이 두드러진 참여정부 이후 시민단체의 비대화와 경직성, 도덕적 해이나 권력화 현상 등에 대한 비판이 증대되면서(조대엽 2007, 881-882), 조직운영과 활동방식과 같은 시민단체 내부 문제에 대해 성찰을 요구하는 목소리가 더욱 높아졌다.

시민단체 내부에 관한 사회적 관심, 좀 더 좁혀서 본다면 비판적 시각은 사회적 영향력이 높은 시민단체에 집중되었다. 참여연대가 대표적이다. 참여연대는 한국 사회의 중요한 개혁 의제를 선도하며 정치적으로 주목을 받았던 대표적인 시민단체일 뿐 아니라, 소액주주운동과 재벌개혁운동을 전개하며 기업지배구조에 관한 문제제기를 주도했던 집단이라는 점에서 집중적인 관심의 대상이 되었다. 또한 참여연대가 일정한 조직 체계를 갖추고 있다는 점과 더불어 한국의 대표적인 NGO로서 참여연대의 의사결정과정정이 민주적이어야 한다는 당위성이 참여연대를 연구대상으로 삼게 하는 배경이 됐다(양현모 2002, 123). 때로 참여연대 내부 운영구조에 대

¹⁾ 내부의사결정구조는 종종 거버넌스, 내부지배구조 등과 동일한 의미로 사용된다. 거버넌스란 개념은 다양한 학문 영역에서 다루어지고 있어 단일한 정제적 정의를 내리기 어렵지만, 일반적으로 거버넌스는 사회를 통치하는 양식(mode of governing)으로서, 다양한 행위주체가 참여하고 공공목적을 달성하기 위하여 행위주체들간의 권한 배분, 상호 조정, 상호 협력에 관한 개념으로 이해된다. 한편 그동안 NGO와 관련한 거버넌스 연구 동향 속에서 거버넌스 개념은 정부와 시민사회의 관계와 그 상호협력, 시민참여 등을 강조하는 ‘시민사회중심거버넌스’(장지호·홍정화 2010)이라는 맥락에서 주로 사용되고 있다. 이 같은 점을 고려할 때, 현재 통용되는 거버넌스란 개념은 참여연대라는 한 조직의 고유하고 내적인 의사결정구조를 파악하려는 본 연구의 범위를 넘어서는 개념이라고 판단해서 타 문헌을 인용하는 경우를 제외하고는 사용하지 않도록 했다. 또한 기업지배구조라는 용어의 대중화와 달리 시민사회에서 지배구조란 용어는 여전히 친숙하지 않다는 점에서 내부지배구조라는 용어를 가급적 피하고자 했다.

한 탐구는 한국 시민운동의 주류가 되어버린 참여연대와 적대적 입장에 있는 진영에서 의도적으로 사용하는 비판의 도구가 되기도 했다.²⁾

참여연대의 내적 구조에 관한 비판적 시선은 외부에서 비롯된 것만은 아니었다. 참여연대 스스로도 1994년 조직이 창립한 이래 ‘조직의 양적 성장에 걸맞게 과연 조직 내적으로 질적인 변화가 동반되었는가’라는 질문을 제기해왔다. 특히 창립 10주년을 거치면서 그 질문들은 참여연대 과제로 정식화되었다. 매해 열리는 총회에서 ‘운영 및 의사결정구조 개선’, ‘의사결정 및 소통 구조 강화와 혁신’ 과 같은 조직 내부의 의제들이 참여연대의 중요한 활동방향으로 채택되었다.

참여연대가 창립20주년을 맞이했다. 참여연대가 우리 사회의 발전에 어떻게 동참해왔는가 뿐 아니라 의사결정구조, 조직운영방식 등 조직 내부적 측면에서는 어떤 의미 있는 변화를 보여주었는지에 대한 문제도 중요하게 다루어져야 할 것이다. 그동안 한국 사회의 변화를 선도한 의제 개발과 새로운 운동 수단 발굴, 광범위한 시민참여에 기반한 높은 재정자립도 등 여러 측면에서 시민운동에 긍정적인 영향을 미쳤던 참여연대는 내부의사결정구조 및 운영의 측면에서도 변화를 추동할 필요가 있다. 참여연대는 시민사회의 민주화에 대한 요구를 수용해야 할 한국의 대표적인 시민단체로서의 위상을 갖고 있기 때문이다. 이런 취지에서 본 연구에서는 참여연대의 내부의사결정구조에 대한 그동안의 연구 성과를 살펴보고(2장) 참여연대의 내부의사결정구조와 운영 과정을 개관한 후(3장), 민주성의 측면에서 참여연대를 평가해보고자 한다(4장). 결론부에서는 참여연대 내부의사결정구조의 특징(5장)과 개선방향을 제시하고자 한다(6장).

2) 유석춘·왕혜숙이 2006년 자유기업원에서 펴낸 『참여연대보고서』가 대표적이다.

2. 선행 연구 검토

전반적으로 시민단체를 다룬 연구는 활발하지 않은 편이다. 2000년 총선연대와 참여정부의 집권을 거치면서 담론적 차원에서 시민운동 위기가 대두되고, 시민단체의 사회적 영향력이나 신뢰도가 점차 감소하고 있는 현실에서 NGO연구는 제대로 진전되지 못하고 있다. NGO연구 영역은 NGO이론, NGO관리, NGO와 정부·기업관계, 시민운동, 글로벌거버넌스, 대안문명과 NGO, 한국NGO로 크게 구분할 수 있는데(박상필 2011), 그동안 NGO개념정립에 관한 연구, NGO부문의 성장요인과 역량에 관한 연구, 정부와 NGO간의 관계에 관한 연구, NGO에 대한 정부의 지원에 결부하는 각종 이슈에 관한 연구, NGO의 정책과정에서의 역할 및 정책참여 사례에 초점을 맞추는 연구들이 이루어졌다(김준기·김정부 2001; 권해수 2013).

최근 들어 비영리조직을 대상으로 지배구조, 의사결정체계 및 책무성 확보 방안 등 조직운영에 대한 연구가 진행되고 있지만(이태수 2008), 이들 연구는 사회복지조직 등 이사회를 기본운영구조로 하는 비영리법인을 주요한 연구대상으로 삼고 있어, NGO일반의 내부지배구조, 운영 및 활동 방식 등에 대한 연구가 활발하다고 하기 어려운 실정이다. 시민단체의 내적 구조에 관한 연구가 시민단체에 대한 체계적인 이해를 돕는데 기여함에도 불구하고 많은 연구가 이루어지지 않은 이유에 대해 박상필은 NGO의 가치 지향적 조직 특성 때문이라고 진단한다. 이런 특성 때문에 조직이 추구하는 사명이나 가치에 초점을 둔 연구가 주로 진행되어 시민단체 내적 구조와 운영을 다루는 미시 연구가 소홀해졌다는 것이다(박상필 2011, 231). 전체적으로 시민단체의 내부 구조와 운영에 관한 연구가 드문 가운데, NGO의 내부지배구조 연구는 NGO내부지배구조와 기능적 역할, NGO내부지배구조와 조직의 책임성, NGO내부지배구조와 조직의 민

주성을 중심으로 이루어지고 있다(김준기 2004).

시민단체의 내부의사결정구조 연구는 시민단체 내적 구조의 비민주성을 비판하는 규범지향적 경향이 우세하다. 이들 연구에서는 시민운동단체의 내적 지배구조가 주로 소수의 엘리트 중심으로 편제되어, 시민단체가 소수의 운동 독재가에 의해서 장기적으로 독점되거나 사당화되어 운영되고 있다고 비판한다(송호근 1998, 김성국 2001). 나아가 조직 내 민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치도 무용하다고 주장한다. 시민단체의 규약 또는 정관에서 최고기구라고 규정하고 있는 총회는 단지 상징적 기능과 함께 지도부에게 정통성을 제공해주는 명목적 기능을 수행하고 있을 뿐이라는 것이다(유홍립 2001). 제도적 장치가 제대로 작동하지 못하는 이유로는 일반 회원들의 저조한 참여를 꼽고 있다(정수복 2002). 선우현(2006)은 시민단체의 투명성과 민주성에 관한 일반 시민들의 신뢰가 저하되는 주된 원인이 시민단체 기본 조직과 의사결정 과정이 수직적이며 권위주의적인 비민주적인 절차에 토대를 두고 형성되었기 때문이라며, 실질적 민주화의 근본형식으로서 민주적 의사소통의 절차가 아직껏 시민단체 내부의 의사결정 및 운영방식의 제도화된 구조로서 확립되어 있지 않다고 비판한다.

이런 연구 흐름과 조응하는 실증적인 연구도 이뤄졌다. 김준기(2004; 2006)는 대변형NGO와 서비스NGO 76개 단체를 대상으로 설문조사를 실시하여 한국NGO에서 나타나고 있는 내부지배구조의 특성과 문제점을 분석하고, NGO내부지배구조의 복잡성이 복대리인의 문제(double agency problem)를 발생시켜 실제적인 책임성 확보의 주체를 모호하게 한다는 점을 지적했다. 이를 극복하기 위한 정책적 대안으로는 총회의 활성화, 대의기구의 정립과 이를 통한 내부적 견제의 강화, 내부지배구조의 단순화와 투명성 강화, 표준화된 NGO의 책임성 확보 기제의 마련 등을 제시했다.

시민단체의 내적 지배구조가 관료적 조직으로 전환, 고착된다는 비판은

한국에서 시민운동이 본격적으로 실체를 드러낸 이래, 특히 총선연대 이후 시민운동의 사회적 영향력이 증대된 다음부터 꾸준히 제기되었다. 참여연대의 내적 구조에 관한 연구도 이와 같이 주로 비판적 맥락에서 이루어졌다. 시민단체의 과두제 운영을 비판하는 관점에서 참여연대와 경실련을 연구한 김용민(2000)은 시민단체의 과두제는 전문가, 지식인 중심으로 시민단체의 리더가 재충원되고 있는 점과 소수에 의한 비민주적 의사결정의 관행화 때문에 발생한다고 지적했다. 신율(2001) 역시 참여연대와 경실련을 분석하면서 조직의 방대화가 조직운영에 있어 관료화를 불가피하게 하고, 관료화에서 의사결정구조는 결코 민주적일 수 없다고 비판했다. 나아가 유석춘·왕혜숙(2006)은 참여연대의 인적 네트워크 분석을 통해 참여연대가 소수 엘리트 집단에 의한 독과점적 지배구조를 형성하고 있다고 주장했다. 김준기·신정현(2003)은 참여연대 사례 연구를 통해 한국 NGO들이 갖고 있는 의사결정체제의 ‘민주성’과 ‘대표성’, ‘책임성’, ‘분권화’에 대한 문제들을 분석하였다. 이외 경실련과 참여연대를 대상으로 하여 조직의 분권화 정도, 세부 조직 및 활동가의 자율성 여부, 회원의 참여도 및 발언권 정도, 재정의 자립도 및 투명성 정도 등을 중심으로 의사결정과정의 민주성 정도를 분석한 연구도 진행되었다(김준모·양현모·이기식·소재진 2002).

한편 박영선(2003)은 운동조직이 사회 내에서 경제적, 정치적, 사회적인 기초를 획득함에 따라 차츰 관료제적 구조가 나타나게 되어 최초의 조직 목표가 보수화 되고, 과두제적 경향이 늘어난다는 기존의 연구 경향을 비판하는 입장에서 참여연대의 조직적 특성과 내부 지배구조의 특성을 분석했다. 김호기·정동철(2006)은 참여연대 창립 이후 10년의 역사를 조망하면서 참여연대가 의사결정구조와 조직운영방식에 있어 참여와 전문성이라는 두 가지 원칙을 충실히 반영해왔다고 평가했다. 이들 연구는 참여연대의 조직적 특성에 관한 이해를 바탕으로 두고 세부적인 의사결정구조 및

운영방식에 대한 분석을 시도했다는 점에서 의의가 있으나, 참여연대의 내적 구조에 관한 특징을 도출해내는 데 그치고 말아, 시민단체가 보다 더 많은 시민들의 지지와 신뢰를 획득하고, 회원들의 참여를 바탕으로 조직 내부의 민주주의를 어떻게 더 강화할 것인가라는 대안적 과제를 제시하는 데는 이르지 못했다.

위에서 살펴본 것처럼 기존의 참여연대의 내부 지배구조를 다룬 연구들은 크게 시민단체의 민주성을 강조하는 규범적 입장에서 참여연대의 총회, 운영위원회 등 의사결정구조의 기능을 평가하는 연구와 참여연대의 조직적 특성을 강조하며 의사결정구조의 작동에 대한 참여연대의 특질을 분석하는 경향으로 대별된다. 이후 연구에서는 이들 연구의 성과들을 수렴하는 방향에서 추진될 필요가 있다. 즉 보편성을 갖는 조직 민주주의의 관점과 더불어 시민단체 및 참여연대의 특성을 고려한 내부 의사결정구조에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

3. 참여연대 내부의사결정구조 및 운영방식 현황

1) 참여연대 내부의사결정구조 개관³⁾

한 조직의 내부의사결정구조를 이해한다는 것은 한마디로 ‘누가 의사결정을 하느냐’를 파악하는 것이다. 포괄적으로 의사결정에 관한 제도와 방법이라고 할 수 있다. 정관 분석을 통해 참여연대 내부의사결정구조의 구성과 작동 방식을 알아보았다.

현재 참여연대의 최고의결기구는 총회이다. 총회에서는 정관의 개정, 공동대표 선출, 주요 임원의 선출 및 승인, 예결산 및 사업계획 승인 등

3) 참여연대 의사결정기구 현황은 2014년 3월 8일 개최된 제20차 정기총회에서 의결된 정관개정안에 따른다.

참여연대의 조직과 운영에 관한 중요 사항들을 토의하고 결정하는 권한을 갖고 있다. 의결은 출석 회원 과반수의 찬성으로 이루어지며, 필요한 경우 인터넷을 이용한 총회를 병행하여 진행할 수 있다. 임시총회를 예외로 한다면 정기총회는 연1회 개최되므로, 총회의 위임을 받아 다음 총회 때까지 참여연대의 조직과 운영, 사업과 활동에 관한 중요한 사항들을 토의하고 의결하는 상설기구가 필요하다. 이에 참여연대는 운영위원회를 두었다. 운영위원회의 독자적인 권한은 집행위원회 위원장단, 선출직 집행위원 등 임원의 선출과 집행위원장이 제청하는 각 활동기구 및 부설기관의 장을 임명하는 것이다. 이외 제반 업무를 총괄하며 참여연대를 대표하는 공동대표를 두고 있다.

한편 참여연대는 총회와 운영위원회의 의결사항을 집행하며, 정관에 명시된 사업과 활동을 추진하는 상설기구로 집행위원회를 설치하고, 업무의 원활한 수행을 위해 상임집행위원회를 두었다. 집행위원회 산하에는 참여연대의 실무를 총괄하기 위하여 사무처를 두고 있다. 또한 참여연대의 목적을 원활하게 수행하기 위하여 운영위원회의 의결에 따라 설치된 활동기구들은 참여연대의 목적과 집행위원회가 정하는 전체 사업 취지의 범위 안에서 자율적으로 활동하고 있다.

이와같이 참여연대 내부구조는 크게 의사결정기구로 총회와 상설기구인 운영위원회와 집행을 담당하는 기구로 집행위원회와 상임집행위원회, 활동기구, 사무처로 구분해볼 수 있다. 이런 구조속에서 의사결정의 흐름을 개괄한다면, 참여연대는 연 1회 열리는 정기총회에서 당해 년도 사업 계획 및 조직 운영 방침을 결정하고 분기별로 운영위원회에서 참여연대 조직과 운영, 사업과 활동에 관한 중요한 사항들을 의결한다. 그리고 의결된 사항의 범위에서 활동기구와 사무처가 자율성을 갖고 활동을 수행하며, 이를 총괄하는 의사결정단위로 집행위원회 및 상임집행위원회가 있다고 할 수 있다. 통상 주1회 집행위원장이 소집하여 주관하는 상임집행위

원회는 2014년 현재 총 27명으로 구성되어 있으며, 정관 및 내규에서 정한 사안의 의결 및 집행위원회가 위임한 사항에 관한 업무를 처리한다. 이런 점에서 상임집행위원회는 참여연대의 여러 의사결정구조 중 가장 일상적으로 의사결정이 이루어지는 단위라고 할 수 있다.

(그림 1) 참여연대 기구표⁴⁾



4) 2014.3.8. 현재

2) 참여연대 내부의사결정과정 참여자 현황⁵⁾

참여연대 의사결정 참여자 현황을 1994년 창립 총회부터 2014년 제20차 총회까지 구성된 운영위원회와 집행위원회를 통해 살펴보고자 한다. 상설적인 의사결정기구인 운영위원회는 당연직 운영위원과 선출직 운영위원으로 구성되며, 2011년부터는 추천식 방식으로 운영위원을 선출하게 되어 현재 운영위원회는 세 가지 경로로 구성된다. 2014년 3월 현재 당연직 운영위원은 공동대표, 운영위원회 위원장과 부위원장, 집행위원회 위원장과 부위원장, 정책위원장, 정책자문위원장, 사무처장, 협동사무처장, 각 회원모임의 대표이다. 한편 집행위원회는 운영위원에서 선출한 선출직 집행위원과 당연직 집행위원, 즉 각 활동기구와 부설기관의 장으로 구성된다. 회원모임의 대표를 제외하고는 참여연대 활동의 집행 책임을 지는 임원으로 구성되어 있음을 할 수 있다.

5) 통상 임원으로 지칭되나, 본 논문에서는 임원과 의사결정참여자를 구분했다. 기존의 참여연대 내부의사결정구조를 다룬 논문에서는 운영위원, 집행위원 외에 공동대표, 사무처장단, 감사, 고문 등 직위별로 의사결정구조 현황을 설명하고 있으나, 감사, 고문, 자문위원 등은 의사결정에 관여하지 않기 때문에 본 글에서는 운영위원과 집행위원만을 의사결정 참여자로 분류했다. 참여연대 임원내규에 따르면 임원은 공동대표, 고문, 감사, 운영위원, 집행위원, 정책위원, 정책자문위원장, 각 활동기구 및 부설기관의 장과 실행위원(및 그에 준하는 역할), 사무처장 및 협동사무처장을 말한다. 2014년 현재 참여연대에는 운영위원, 집행위원외에도 민생희망본부, 사회복지위원회, 의정감시센터 등 11개의 활동기구, 참여사회연구소 등 3개의 부설기관, 정책자문위원회 등 4개의 비활동기구적 성격의 위원회에서 200여명의 임원들이 활동하고 있다.

〔표 1〕 참여연대 내부의사결정과정 참여자⁶⁾ 연도별 현황(1994-2014)⁷⁾

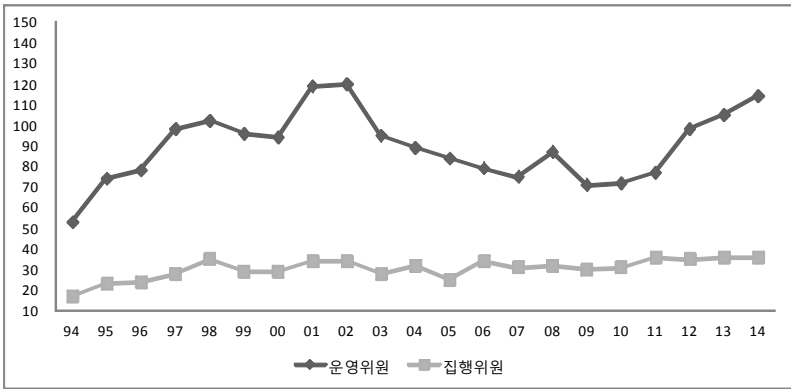
연도	운영위원				집행위원			총계
	당연직	선출직	추첨직	소계	당연직	선출직	소계	
1994	21	32	0	53	10	7	17	70
1995	32	42	0	74	19	4	23	97
1996	32	46	0	78	19	5	24	102
1997	33	65	0	98	22	6	28	126
1998	39	63	0	102	29	6	35	137
1999	38	58	0	96	29	0	29	125
2000	46	48	0	94	29	0	29	123
2001	48	71	0	119	34	0	34	153
2002	55	65	0	120	34	0	34	154
2003	42	53	0	95	26	2	28	123
2004	45	44	0	89	30	2	32	121
2005	38	46	0	84	25	0	25	109
2006	46	33	0	79	29	5	34	113
2007	37	38	0	75	27	4	31	106
2008	36	51	0	87	29	3	32	119
2009	32	39	0	71	27	3	30	101
2010	29	43	0	72	25	6	31	103
2011	17	40	20	77	30	6	36	113
2012	18	40	40	98	30	5	35	133
2013	21	47	37	105	29	7	36	141
2014	22	52	40	114	27	9	36	150
합계	727	1,016	137	1,880	559	80	639	2,519

6) 총회 자료집, 백서 등 참여연대의 공식발간물 기록 방식에 따라 연도별로 정리했지만, 1996년부터 1998년까지는 실제 총회 개최년도와 차이가 있다는 점을 밝힌다. 참여연대는 1996년에는 두 차례 총회를 개최하고, 1998년에는 총회를 개최하지 않았다. 참여연대가 9월에 창립하면서 통상적인 사업주기와 불일치하게 되자, 이를 맞추기 위해 총회 개최 시기를 조정한 것으로 보인다. 1999년부터 참여연대는 매년 2·3월경 정례적으로 총회를 열고 있다.

7) 참여연대 총회자료집을 바탕으로 작성했으나, 일부 연도의 경우 총회자료집의 내용과 다르다. 참여연대에서 생산된 자료별로 통계를 비교한 결과, 단순 오기에서부터 정관개정사항을 정확히 반영하지 못한 임원 구성안 등의 문제를 발견했다. 참여연대 사무처의 도움으로 오류를 바로 잡아 재작성했다.

참여연대는 1994년 창립총회 이래 2014년까지 총 21회의 정기총회를 개최했다. 운영위원회와 집행위원회에 참여했던 인원은 총 2,519명으로, 한 해 평균 119.7명이 의사결정과정에 참여했다. 그러나 매년 새로운 인원이 선출되는 것은 아니고, 당연직의 경우 중복지위를 갖는 경우가 많다는 점을 고려해서 현황을 이해해야 한다. 단순하게 숫자로만 비교해볼 때는 운영위원회의 규모가 집행위원회에 비해 약 2배 정도 크지만, 집행위원 다수가 당연직 운영위원으로 임명되고 있기 때문에 실제 두 의사결정 기구의 규모 차이는 그다지 크지 않다고 할 수 있다.

[그림 2] 참여연대 운영위원회와 집행위원회 규모 추이(1994-2014)



집행위원회의 규모는 변동 폭이 크지 않지만, 운영위원회에서는 눈에 띄는 지점이 있다. 2001년과 2002년 운영위원회 숫자가 크게 늘었다. 참여연대가 선출직 운영위원을 대폭 늘렸기 때문이다. 2000년 신입 선출직 운영위원이 4명이었던 데 반해, 2001년 신입 선출직 운영위원은 무려 28명에 달한다. 이렇게 일시적이지만 선출직 운영위원 규모가 확대된 데에는 2000년 낙천낙선운동의 결과가 참여연대 내부 구조에도 반영된 것으

로 보인다. 총선연대 활동으로 참여연대는 2000년 월 400명 이상이 자발적으로 회원 가입을 하고, 전년 대비 회비가 100% 증가하는 등 외형적 성장을 경험하게 됐다. 2001년에는 회원 10,000명 시대를 맞이하게 된다. 이런 조직적 기반의 확대는 참여연대로 하여금 ‘재창립의 자세로 참여연대를 혁신한다’는 사업 방향을 설정하게 하고, 그 방향의 한 갈래로 ‘기존 의사결정기구 및 활동기구의 임원 대폭 보강’을 추진할 수 있도록 했다.

또 다른 변화 지점은 2011년 도입된 추천직 운영위원 제도의 효과로 운영위원의 숫자가 2011년 77명에서 2012년 98명, 2013년 105명, 2014년 114명으로 지속적으로 확대되는 경향을 보이고 있다는 것이다. 참여연대는 2000년 이후 2년간 100명 이상 운영위원을 선출했지만, 그 이후 운영위원 규모는 지속적으로 감소해 2011년까지 70명대 수준에 그쳤다. 추천직 운영위원 제도의 도입으로 참여연대는 의사결정체계를 확대하여 회원의 참여 비중을 높일 수 있게 되었다. 참여연대가 꾸준히 회원 참여의 내실화라는 사업 지표를 강조하고 있는 것으로 보아, 의사결정규모는 향후에도 계속 확대될 것으로 보인다.

4. 참여연대 내부의사결정구조 및 운영과정 평가

- 민주성을 중심으로

시민단체의 내적 구조에 관련한 민주성에 대한 논의는 책임성 논의와 연계하여 이루어지는 측면이 많으며, 이를 명확히 분리해서 설명하는 것은 무리가 있을 수 있다. 민주성 측면에서는 내부운영구조의 작동과 관련하여 이해관계자들의 참여와 이들에 대한 대응성 확보의 문제를 보다 강조한 부분이 크다(김준기 2006, 420). 이렇게 한 조직의 민주성을 그 조직을 구성하고 있는 구성원들에 대한 대응성과 참여의 관점에서 바라볼 때, 참여연대 내부의사결정구조 및 운영에 있어 민주성을 평가하는 핵심 질문

은 참여연대의 의사결정구조에서 내부구성원들의 민주적 참여의 정도를 묻는 것이 될 것이다.

비영리조직의 내부지배 및 운영은 비영리 조직이 스스로 어떻게 규율하고 효율화함으로써 조직의 존재이유를 충족시키고 목표달성을 하느냐의 문제라고 할 때(정구현 2002, 박영선 2003, 10 재인용), 결국 시민단체 의사결정구조의 민주성은 책무성과 연결될 수밖에 없다. 책무성은 누구에게, 무엇을 책임질 것인가라는 핵심 질문에 답하는 것이다. 현재 많은 NGO책임자들은 회계 운영의 투명성, 예산보고, 규칙이나 정부의 가이드라인, 윤리 강령의 준수와 같은 재정상의 책임성과 법적인 책임성만큼 의사결정의 투명성, 개방적인 소통, 가치 공유와 같은 사항을 중요한 책무성으로 인식하고 있다(Jeong & Kearns 2013). 이런 점에서 책무성을 다한다는 것은 민주적 거버넌스를 실현한다는 것과 같은 의미이며, 조직의 이상과 가치, 행위자들과의 구체적인 관계로 인식할 수 있다(Brown & Moore 2001, 570-574).

물론 시민단체의 이해관계자는 회원, 자원봉사자, 임원과 같은 내부 구성원만으로 한정되는 것은 아니다. 정부 기관, 언론, 서비스 수혜자 혹은 이용자 나아가 일반 시민까지 이해관계자의 범위는 매우 넓고 다양하다(Kearns 1996). 누구에게 무엇을 책임질 것인가에 따라 민주성의 측면에서도 내부의사결정구조를 바라보는 항목이 달라질 것이다. 이에 본 연구에서는 조직 내부 구성원에 초점을 맞추고 내부의사결정체계의 구성과 의사결정과정을 살펴보고자 한다.

그동안 노조나 정당 등을 대상으로 민주성을 평가하는 연구에서 여러 차원의 지표와 모델이 제시되었다(조효례 2003; 최종숙 2009; 하경효 2006.)⁸⁾ 보다 거시적인 차원에서 민주주의의 질을 평가하는 데 필요한 시

⁸⁾ 이들 연구가운데 노동조합의 민주성을 연구한 하경효가 제시한 민주성의 주요 지표는 시민단체에도 적용할 수 있을 것으로 보인다. 지표는 다음과 같다. 1)선거와 임기

민사회의 민주주의 지표를 제시한 연구도 진행되었다(조희연 2012; 주성수 2009). 다른 한편 공공성의 개념을 구성하는 지표도 시민단체의 민주성을 평가하는 척도로서의 시사점을 제공한다. 공적 담론의 소통과 함께 사회운동과 사회서비스를 주도하며 시민사회 공공성을 추구하는 NGO, NPO와 같은 시민사회 결사체는 공민성, 공익성, 공개성이라는 공공성의 세 가지 차원에서 민주성을 평가해볼 수 있을 것이다(조대엽·홍성태 2013).

한편 참여연대를 대상으로 한 연구에서는 의사결정과정 분석의 틀로 의사결정구조의 분권화 정도, 활동기구와 활동가의 자율성 여부, 회원의 참여도 정도가 제시되고 있으며, 민주적 선출과 대표성, 책임성, 분권화라는 항목으로 범주화시킨 평가가 진행된 바 있다(양현모 2002; 김준기·신정현 2003).

본 연구에서는 이런 연구 결과를 바탕으로 하여 회원의 의사결정구조 참여, 임원 선출 과정의 민주성, 임원 층위 구조에서의 회원의 대표성, 견제와 균형, 자율성과 분권의 측면에서 참여연대의 핵심적인 내부 구성원이 얼마나 민주적으로 의사결정구조 및 과정에 참여하고 있는가를 분석하고자 한다. 회원의 권리는 정관에 기반을 두고 있는가, 참여연대의 리더십은 민주적으로 선출되고 있는가, 회원들은 의사결정과정에 얼마나 참여하고 있는가, 의사결정에 참여하는 회원들은 회원들을 실질적으로 대표하고 있는가, 견제와 균형의 원리가 얼마나 실현되고 있는가, 활동기구들은 분권적으로 운영되고 있는가 등을 세부적으로 살펴보면서 참여연대 내적 구조 및 운영의 특성도 도출해보고자 한다.

제에 의한 임원의 선출 2)단체적 의사결정방법 3)조합원 권리의 대등성, 평등의 원칙, 소수자의 보호 4)재정운영의 투명성 보장 5)집행부의 업무에 대한 감독 및 조합원의 이의제기권

1) 회원의 의사결정구조 참여

참여연대는 2000년부터 회원모임의 대표가 운영위원의 자격을 갖는 조항을 정관에 명시한 이래, 회원의 의사결정의 참여를 확대하기 위한 노력을 꾸준히 전개해왔다. 그 결과 의사결정기구에 참여하는 회원의 참여율이 높아지고, 운영위원회 강화라는 조직적 목표를 실현하는 데 회원들의 기여도도 증가하게 되었다. 참여연대의 의사결정 및 소통구조를 개선하기 위한 노력은 참여연대 창립 15주년 즈음하여 본격적으로 추진됐다. 대표적인 사례는 2010년부터 공론화되어 현재 시행되고 있는 운영위원 추첨제이다.

회원들의 의사결정구조 참여 현황은 상설의결기구인 운영위원회 구성을 통해 확인할 수 있다.⁹⁾

〈표 2〉 운영위원회에 참여하는 회원 현황 (2005-2014)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
당연직 운영위원 (명)	공동대표	2	3	2	2	2	3	4	4	3	3
	운영위원장단	2	3	2	2	2	2	3	3	4	4
	집행위원장단	2	4	3	3	2	2	2	2	4	4
	활동기구장단	16	15	18	20	19	18	1	0	0	0
	선출직집행위원	-	5	0	0	0	0	0	0	0	0
	정책자문위원장	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	사무처장단	7	6	3	3	3	3	3	3	4	5
	회원모임대표	9	9	8	5	3	0	3	5	5	5
	소계	38	46	37	36	32	29	17	18	21	22
선출직 운영위원 (명)	일반 선출직	46	33	38	51	39	43	40	40	47	52
	추첨직	-	-	-	-	-	-	20	40	37	40
	소계	46	33	38	51	39	43	60	80	84	92
운영위원 합계(명)		84	79	75	87	71	72	77	98	105	114
일반회원 계(명)		55	42	46	56	42	43	63	85	89	97
운영위원중 일반회원비율(%)		65.5	53.2	61.3	64.4	59.2	59.7	81.8	86.7	84.8	85.1

⁹⁾ 매우 예외적으로 선출직 운영위원중 활동기구나 부설기관에서 실행위원으로 참여하는 경우가 있으나, 그 숫자가 미미하여, 참여연대 의사결정구조의 특징을 파악하는 데 특별한 영향을 미치지 않는 것으로 보였다.

그동안 운영위원회를 통해 의사결정에 참여한 총 인원은 1,880명으로, 한 해 평균 89.52명이 운영위원으로 활동했다. 전체 운영위원 중 당연직 운영위원을 제외한 선출직, 추천직 운영위원을 합친 규모가 일반회원의 운영위원회 참여 규모를 파악할 수 있는 지표인데, 평균 61.33%로 나타났다. 2000년부터 회원모임 대표가 당연직 운영위원에 임명되었다는 점을 감안해본다면, 운영위원회 구성에서 차지하는 회원 비중은 더욱 높아져 80%가 넘는다는 것을 알 수 있다. 반면 당연직 운영위원의 비율은 2000년 58.23%에 이르기도 하였으나, 점차적으로 낮아져 2014년 현재 19.3%만을 차지하고 있을 뿐이다. 2011년 총회에서 각 활동기구 및 부설기관의 장을 운영위원회에서 제외하도록 하는 정관 개정안이 통과되어 기존에 50명이 넘었던 당연직 운영위원의 규모가 20명 내외 수준으로 줄게 되었기 때문이다. 그 결과 2014년 현재 전체 운영위원회에서 차지하는 일반 회원의 비중이 압도적으로 높아져 당연직:선출직(추천):추첨직 운영위원 비율은 약 2.0:4.5:3.5로 변화했다.

시민운동에서 회원으로 가입된 일반 시민들의 참여는 많은 제약이 있으며, 그것은 시민운동의 본래부터의 조건이므로, 시민운동에서 시민이 배제되어 있다고 일방적으로 몰아부칠 수 있는 것은 아니라는 주장도 존재하지만(한준 2004, 102), 참여연대 운영을 비판하는 견해 중 가장 빈번하게 제기되는 것은 참여연대의 주요 의사결정 구조에서 일반시민이 배제되었다는 것이다(유석춘·왕혜숙, 2006). 그러나 <표 2>에서 나타난 결과에 따르면 이는 타당하지 않은 주장임을 확인할 수 있다. 또한 참여연대 의결기구에 참여하는 회원의 대표성이 낮으므로 운영위원 중 선출직 비중을 높여야 한다는 주장도 제기된 바 있는데(양현모 2002), 현재 참여연대는 의사결정구조의 혁신 노력을 통해 그 문제점을 상당히 개선한 것으로 보인다.

2011년부터 회원 참여율이 80%대를 넘어 2014년 현재 85.1%에 이르

는 등 확연하게 증가한 것은 2009년 창립 15주년을 앞두고 구성된 거버넌스개선TF에서 제안하고 2011년 도입한 추천직 운영위원제로 발생한 결과이다. 회원을 의사결정구조로 편입하는 방식으로 추천제를 도입한 것은 민주성 측면에서 볼 때 큰 의의가 있는 결정이었다고 평가할 수 있다. 한국 사회에서도 보수적인 성격의 정권이 집권하면서 민주주의의 본질이 무엇인가라는 질문이 많아지고 참여와 소통을 바라는 시민의 요구가 높아졌지만, 새로운 민주주의 실험에 도전하는 사회 집단은 드물다.

이런 상황에서 구성원이라면 누구나 조직 운영에 참여하여 책임질 수 있다는 추천제 운영위원제의 도입은 참여연대 조직 민주주의의 수준을 파악하게 해주는 상징적이고도 유의미한 지표로 보인다. 참여연대는 연차별, 지역별, 성별 회원 분포에 근거를 두고 운영위원을 추천해서 선출하기로 결정한 이후 지속적으로 그 규모를 확대했다. 그 뿐 아니라 운영위원으로 선출된 회원들이 책임감있게 결정할 수 있도록 분과모임, 추천직 운영위원 OT강화, 주요 사업에 대한 수시의견조사, 보도자료 실시간 배포 등 다양한 시도를 통해 질적으로도 조직 민주주의를 실현하기 위한 노력을 경주하고 있다. 이는 많은 사회 집단에서 형식적으로는 민주적 참여를 보장하고 있지만, 실질적으로는 폐쇄적으로 조직을 운영하고 있는 현실에서 더욱 높이 평가할 대목이다.

2) 임원 선출 과정의 민주성

참여연대를 비롯한 시민단체의 내부의사결정구조를 비판하는 내용 가운데 하나가 총회를 둘러싼 문제이다. 총회가 조직의 최고의사결정기구임에도 불구하고, 그 위상에 부합하는 조직운영이 이루어지지 않고 있다는 점이다(김준기 2004). 특히 참여연대의 경우 회원을 대표하는 대의기구인 총회의 의결정족수에 대한 규정이 없고, 총회에서 발언권, 의결권, 선거권,

피선거권을 행사할 수 있는 회원의 자격에 대한 규정이 없다는 점이 큰 문제로 지적됐다. 이처럼 최고 의결기구의 구성에 필수적인 그 대상범위와 의결정족수에 대한 규정이 없다는 것은 총회가 실질적인 의결기구가 아니라는 것을 간접적으로 보여주는 지표로 이해된다(양현모 2002, 12).

참여연대 내부에서도 총회의 의결정족수 조항을 두지 않는 것에 대한 문제가 제기되고 개선방향이 논의되었다. 제안된 개선안은 후원회원제도의 도입이었다. 즉 자격이나 권리, 의무 조항 등에 있어 별도의 구분이 없이 운영되던 회원제도를 참여연대의 운영과 의사결정에 참여할 권리를 갖는 회원과 그렇지 않은 후원회원으로 구분하여 총회를 실질화시켜야 한다는 방안이었다. 그러나 창립20주년평가비전위원회에서 후원회원제도 도입은 최종적으로 부결되었다.¹⁰⁾ 회원들을 후원회원과 참여회원으로 구분하는 것이 참여연대의 가치에 부합하지 않고, 실제 취지에 맞게 운영하는 것이 불가능하다는 의견들이 제출됐다. 일반회원들이 자신의 역할을 ‘후원’으로만 제한하는 것을 받아들일 수 없다는 정서적 요인도 후원회원제도 도입 유보를 결정하는 이유가 됐다.

그러나 정관상의 형식적 규범과 실제 운영되는 현실사이의 괴리는 어떤 식으로든지 개선될 필요가 있어 보인다. 그동안 참여연대의 내부의사결정구조를 부정적으로 평가하는 입장에서 제출된 대안은 회원들의 자발적이고 적극적인 참여를 통한 의사결정구조의 개선이다. 규범적 측면에서 볼 때 지향해야 할 방향인 것은 분명하다. 그러나 1만3천여 명에 육박하는 회원들이 직접 총회에 참석하여 의결권을 행사한다는 것은 현실에서는 불가능에 가까워 보인다. 총회 활성화 방안으로 인터넷 총회 등의 방안도 제시되고 있으나(김준기 2004, 53), 현재 사이버 총회를 구현하고 있는 단

10) 창립20주년평가비전위원회에서 후원회원제도는 후원자 관리의 효율성과 현재 시민사회의 자발적인 모금 활동을 침해한다고 비판받는 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’에 대한 대응 등 다각적인 측면에서 검토되었다.

체의 규모가 참여연대의 1/10 미만이라는 현실을 고려해보면 이 또한 만만치 않다는 것을 알 수 있다.

그렇다면 어떤 방향에서 개선이 필요할까. 대안을 제시하기에 앞서 먼저 시민단체의 총회의 의미에 대해 살펴볼 필요가 있다. 참여연대 뿐 아니라 많은 시민단체들이 총회 의결정족수에 대한 조항을 두지 않거나, 의결권을 행사하는 총회 대신 회원대회와 같은 방식으로 회원들의 총의를 모으는 까닭은 총회가 단체의 새로운 사업 계획을 숙의하고, 그 과정에서 회원들의 참여 의지를 모으는 결의의 장이자, 전국 각지에서 한 자리에 모인 회원들과 운동의 가치를 공유하고 상호 신뢰와 지지를 교류하는 축제의 장이라는 의미가 강하기 때문이다. 총회는 실질적인 의사결정기구로서의 역할보다는 단체의 진정한 오너십(ownership)은 회원으로부터 나온다는 의미를 부여하는 상징적인 역할이 크다고 할 수 있다.

이런 상황을 고려할 때 두 가지 방향에서 총회를 활성화하기 위한 방안을 검토해볼 수 있다. 첫째, 총회 대신 운영위원회를 최고의사결정기구로 두는 것이다. 정족수 조항을 명시하는 것은 단기간 내에 현실화시키기 어려우며, 설령 정족수 규정을 아주 낮은 수준으로 설정한다고 하더라도 이를 만족시키기 위해 막대한 행정비용을 지출하는 것이 타당하지 않을 수 있기 때문이다. 이런 이유에서 경실련 등의 시민단체들이 총회대신 회원대회를 두거나 중앙위원회와 같은 별도의 최고의사결정기구를 설치한 것으로 보인다. 참여연대에서는 운영위원회를 통해 회원대표성을 충분히 반영하며, 실질적인 의결기구로서의 역할을 이미 수행하고 있기 때문에 운영위원회를 최고의사결정기구의 위상을 갖도록 하는 대안이 설득력을 갖고 있다고 할 수 있다.

한편 총회에 참석하는 회원의 자격을 명확히 하여 일정한 기간 회비를 납부했거나 참여연대의 활동에 정기적으로 참여한 회원에게만 총회 발언권, 의결권, 선거권 등을 부여하여 총회를 활성화시켜야 한다는 방안도 제

출된 바 있으나(양현모 2002, 129), 앞에서 언급한 것처럼 회원의 참여정도에 따라 회원의 권리를 차등적으로 적용하는 것은 참여연대의 조직문화를 고려했을 때 현실적인 방안이 되지 못할 것으로 보인다.

둘째, 총회가 최고 의사결정기구라는 상징적 의의 부여에 대해 구성원들의 합의가 높은 상황이므로 굳이 그 조항을 손보지 않고, 보다 실제적으로 회원의 민의를 반영하는 조직운영방식을 강화하여 일상적으로 회원들이 참여연대 사업과 운영에 참여할 수 있도록 하는 것이다.

현재 참여연대는 총회 전후에 서울 지역 외에 거주하는 회원들을 직접 찾아가 사업 계획을 설명하고, 회원들의 의견을 수렴하는 참여연대 지역 회원의 날을 운영하고 있다. 일상적으로는 회원모니터단¹¹⁾을 운영하여 분기별로 참여연대 활동을 평가하고, 새로운 사업 제안을 받는 등 회원 의견을 적극적으로 반영하며 조직운영을 하고 있다.

그러나 총회를 통해서만 회원의 대표성을 강화할 수는 없다. 회원의 대표성을 실질화할 수 있는 세부적 방안이 필요하다. 운영위원회 구조에서 회원 참여를 실질화하기 위해서는 현재 당연직 운영위원보다 낮은 선출직, 추천직 운영위원의 출석률을 높이는 방안, 회의 참석 시 회원 발언력을 높이는 방안, 분과회의에서 보다 심도 깊은 논의를 할 수 있는 방안을 강구해 볼 수 있다. 이 밖에도 회원모니터단 운영을 비롯해서 회원들에게 전달되는 참여연대 활동에 대한 정보를 좀 더 시민 편의적으로 전달하는 방안도 필요하다. 참여연대는 창립 초기부터 회계자료를 공개하는 등 정보접근권 측면에 있어서 긍정적 평가를 받고 있지만, 회원들을 비롯해 많은 시민들이 참여연대에서 제공되는 정보를 온전히 이해하기 어렵다는 여론이 높다. 공개성이 의사소통적 행위를 본질로 한다고 할 때(조대엽·홍

11) 회원모니터단은 2011년부터 500명 내외 규모로 운영되고 있으며, 참여연대 활동 평가 및 활동방향에 관한 제안, 주요 현안에 대한 회원 의견을 수렴하는 창구이다. 2014년 현재 제2기 회원모니터단이 구성되어 활동 중이다.

상태 2013), 참여연대는 형식적인 정보 공개의 수준을 넘어, 소통의 실질화를 가능케 하는 다양한 방안을 마련해서 회원의 민주적 참여 수준을 더욱 높일 필요가 있다.

3) 임원 층원 구조에서의 회원의 대표성

참여연대 임원의 임기는 선출직을 제외하곤 2년이다. 2014년 현재 전체 운영위원 114명중, 1년 임기의 운영위원이 92명이며, 당연직 운영위원 22명중에서는 8명이 새롭게 선출되었다. 임원 교체율이 87.71%에 이른다. 특히 당연직 운영위원의 비중을 축소하고, 선출직 운영위원 확대 및 추천직 운영위원제의 도입이 회원의 참여율을 제고하려는 취지라고 할 때 높은 임원 교체율은 많은 회원들이 참여할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 유의미한 지표로 보인다.

그러나 높은 임원교체율이 보다 많은 회원층이 의사결정구조에 새롭게 참여하거나 회원의 대표성을 보장하는 것을 반드시 의미하는 것은 아니다. 정관에 연임 제한 규정이 없기 때문이다. 공동대표나 사무처장의 경우 연임 제한 규정이 없음에도 불구하고, 대체로 중임에 그치는 관행이 만들어졌지만, 추천방식으로 선출되는 운영위원이 아닌 추천 선출직인 경우 운영위원 역할¹²⁾을 성실히 수행한 회원들은 장기간 의사결정지위를 점유하게 된다.¹³⁾ 형식적으로 매우 개방적 구조를 갖고 있지만, 정작 그 구조가 새로운 회원층이 의사결정구조로의 유입되는 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있는 것이다.

12) 참여연대는 매년 총회 개회 전에 임원인선소위를 구성해서 운영위원회에 임원인선안을 제출한다. 이 때 임원인선소위는 당해 연도 임원들의 회의 출석률, 회비 납부율, 행사 참여 등 기타 활동을 평가한다.

13) 임원별 임기 현황을 조사해본 결과, 10년 동안 계속 선출직 운영위원으로 활동한 경우도 있었다.

이렇게 시민단체에서 연임 제한이 없는 이유로 발생하는 임원 총원 구조의 문제점은 이미 지적된 바 있다. 단체 유형별 의사결정기구 임원의 연임 횟수를 조사한 연구 결과에 따르면, 조사 대상 70% 이상의 단체들이 연임에 제한이 없다고 응답했다. 반면 연임이 불가하다는 응답을 한 단체는 전혀 없었다. 이런 점은 임기의 제한을 둔다고 하더라도 지속적인 연임을 통해 장기적으로 단체의 임원으로 활동할 수 있음을 예상하게 하며 특정인에 의한 NGO운영의 집권화 가능성을 보여준다는 것이다(김준기 2006, 430). 그렇다고 이런 가능성이 현실에서 그대로 나타날 것으로 보이진 않는다.

참여연대처럼 100명 이상의 대규모 의사결정구조를 운영하는 경우, 특정인에 의한 독점적 운영 가능성은 희박해 보인다. 의사결정과정에 참여하는 일차적 목적이 공익실현의 과정에 참여하는 것이기 때문이다. 임원의 역할은 ‘참여’라는 기본 가치에서 출발한다. 실제로 참여연대에서는 의사결정구조에 참여하는 임원들에게 성실활동의 의무조항이 매우 강조되고 있으며, 이를 준수하지 못할 때는 임원 지위에서 탈락하게 된다.¹⁴⁾ 이렇게 NGO 의사결정구조의 핵심적 사항과 임원의 역할을 고려해보았을 때 참여연대에서 의사결정구조에서의 장기 체류는 독점적 집권의 수단으로서 기능한다는 부정적 평가보다는 전문성을 바탕으로 한 봉사과 공적 시민으로서의 사회 참여의 측면으로 이해하는 것이 타당해 보인다.

그럼에도 불구하고, 특정한 인사가 장기간 의사결정구조에서 핵심적 지위를 유지하는 것은 새로운 임원의 참여를 막고, 다양한 회원들이 참여연

14) 참여연대는 정관과 별도로 임원에 관한 내규를 가지고 있다. 내규에서 규정하고 있는 임원의 역할은 제6조 성실활동의 의무 조항으로 다음과 같다. ① 임원은 참여연대의 정관에 따라 성실히 의무를 다하여야 한다 ② 임원은 참여연대 회원의 한 사람으로 모든 정기 모임과 비정기적 활동에 참여하고 회비 납부의 기본의무를 이행하여야 한다. ③ 임원은 단체의 발전과 명예를 위하여 대내외적 비상 상황 대처에 솔선수범해야 한다.

대 의사결정구조에 참여하는 기회를 상대적으로 박탈하는 문제를 발생시키므로 개선할 필요가 있다. 참여연대의 기본적인 의사결정기구인 운영위원회와 집행위원의 연임 제한 규정을 만들고, 더불어 의사결정과정에서 핵심적 지위를 차지하는 임원직인 경우, 회전문 인사를 방지할 수 있는 규정을 마련하는 것이 개선책중의 하나가 될 것이다. 그러나 이와 같은 개방적인 임원교체구조를 만들 때에도 잦은 임원의 교체가 단체에 대한 헌신도를 저하하고, 책임성을 약화시킬 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다(김준기 2004, 48).

4) 견제와 균형

그동안 참여연대의 내부의사결정구조를 다룬 연구에서 중요하게 지적되었던 문제는 집행구조(집행부)와 대의구조(운영위원회)간의 견제와 균형이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. NGO의 책임성을 제고하기 위해서는 내부적으로 대의기구와 집행기구간의 견제와 균형이 이루어지고 있는지, 사후적으로 CEO를 위시한 집행부의 사업실패나 운영실패에 대한 책임을 대의기구나 회원들이 물을 수 있는 구조를 갖고 있는지 여부가 중요한데도(김준기·신정현 2003, 143), 집행위원회 구성원들이 운영위원회의 당연직 위원을 겸직하기 때문에 사실상 업무적으로 운영위원회와 구별이 없어 별다른 견제 없이 중요한 사안들이 의결될 수 있는 구조라는 것이다(양현모 2002, 128-130).

이런 비판은 참여연대 의사결정구조의 기능과 역할이 모호하고, 근본적으로는 정관에 규정된 권한의 형식과 실제 간에 괴리가 있기 때문에 제기된 것으로 보인다. 참여연대는 총회, 운영위원회, 집행위원회, 정책위원회 등 공식적인 기구를 갖고 있으나, 이들 기구들의 구조와 운영방식을 살펴보면, 기능적 분화가 제대로 이루어지지 않았다는 점을 발견할 수 있다.

예를 들어 운영위원회는 상설적인 의결기구로서, 참여연대에서 일종의 대의기구 역할을 맡고 있으나, 그 구성을 보면 공동대표, 집행위원장단, 사무처장단 등 참여연대 사업의 집행을 대표하는 임원들이 다수 포함되어 있다. 그동안 참여연대는 의사결정구조의 견제와 균형, 각 기구의 책임성 강화를 위한 다양한 노력을 통해 운영위원회 구성에서 당연직 운영위원의 참여 비중을 줄여왔으며, 2011년부터 정관을 개정하여 각 활동기구와 부설기관의 장을 당연직 운영위원에서 배제함으로써 운영위원회에서 집행의 책임성을 묻고 견제하는 역할을 강화해왔다. 그러나 운영위원회와 집행위원회 간의 위상 및 기능의 혼재 문제는 여전히 보인다. 참여연대는 이후 집행책임자들을 운영위원회 구성에서 배제하여 의결기구에서 집행 책임을 명확히 물을 수 있는 구조가 필요하다.

5) 자율성과 분권

참여연대는 서경석 목사의 강력한 리더십체제에 바탕을 두고 중앙집권적으로 조직운동을 한 경실련과 달리 창립 초기부터 의사결정의 독점성을 경계하여 각 센터별로 자립 및 분권화를 강조하며 사업을 진행해왔다(박용우 2000, 57). 참여연대 전체적으로는 운영위원회-집행위원회-상임집행위원회로 연계되어 있는 중앙집권적인 의사결정의 위험성을 줄이기 위해 참여연대를 구성하고 있는 11개의 활동기구와 3개의 부설기관들은 모두 독자적인 의사결정체계를 가지고 자율적으로 활동을 전개하고 있다. 이런 점에서 활동기구들이 참여연대의 기본적인 의사결정단위라고 할 수 있다(김호기·정동철 2006, 139).

참여연대 사업결정의 과정을 살펴보더라도 상·하향 복합적 형태를 띠고 있지만 궁극적으로는 세부 사업을 추진하는 각 사업부서의 의견이 의사결정과정에서 최대한 반영됨을 알 수 있다(양현모 2002, 135) 그러나

참여연대가 다루는 의제 범위가 확대되고, 동시에 활동기구들의 전문성이 심화되면서 자율적인 활동기구들 간의 조정의 필요성이 점차 늘어나는 추세이다. 우리 사회의 많은 이슈들이 복합적 측면에서 검토할 필요성이 늘어나고 있는 것이 근본적인 이유이기도 하다.

일상적으로는 1주일에 1회 열리는 상임집행위원회가 활동기구들 간 입장의 차이가 발생하거나, 상충되는 입장들을 조정하는 역할을 맡게 된다. 때로 상집에서 부서 간 실행위원들로 현안이 되는 문제해결을 위해 TF구성을 요청하기도 한다. 대부분의 경우 참여연대의 오랜 경험에서 축적된 토론과 합의를 존중하는 문화 때문에 의사결정을 하는 데 시간이 많이 소요되는 문제가 있긴 하지만 무난하게 정책 조정을 이루게 된다. 그러나 때때로 해당 부서에서 자체적으로 결정된 사업을 상집에서 재론하는 것 자체에 대해 문제제기를 하는 경우도 발생한다. 참여연대는 각 활동기구의 자율성을 존중하면서도 참여연대 정책의 일관성을 제고하기 위해 선출직 상임집행위원 제도를 활용하여, 사업부서에서 활동하는 임원들이 상집에 참여하여 활동기구들의 고유한 사업을 더욱 충분히 이해하고, 부서 간 이해가 충돌하지 않도록 하고 있다.

상집에서 독점적인 권한을 행사하지 않도록 하는 분권화 방향은 사무처 운영에서도 그대로 나타난다. 대표적인 사례가 협동사무처장제이다. 1998년에 도입된 협동사무처장제는 사무처장에게 집중되어 있는 권한과 책임을 분산하기 위해 도입한 것으로, 이들은 과중한 업무의 임무를 떠맡는 동시에 단기적인 의사결정에도 커다란 영향력을 행사하고 있다(김호기·정동철 2006, 139). 2006년 이후부터는 원칙적으로 협동처장을 상근직으로 두도록 하면서 사무처장 권한의 분산 정도는 더욱 높아졌다. 현재 참여연대는 권력감시영역, 사회경제영역, 조직운영영역별로 협동사무처장이 임명되어 해당 사업 분야에서 전결권을 갖는 등 권력의 분산과 조직의 분화라는 측면에서 의미 있는 실험을 진행하고 있다. 이와 같은 자율화

전문화에 기초한 분권을 지향하는 다양한 시도는 참여연대가 창립 10주년을 맞아 마련한 장기 발전 방향 중 하나이다.

한편 참여연대의 인적 구성요소의 관점에서 분권화 정도를 살펴볼 때, 상근활동가가 공식적인 의사결정구조에서 차지하는 비중이 매우 낮다는 점이 눈에 띈다. 한국 NGO를 대상으로 한 실증분석 연구 결과 상근자의 의사결정기구 참여 여부는 83.7%로 매우 높았다(김준기 2004, 49-50). 경실련은 최고의결기관인 중앙위원회에 전국의 모든 상근자 중 중앙간부 이상은 참여 인원 제한 없이 참여할 수 있으며, 조직 규모가 크지 않은 지역에서는 일반 평간사들까지 참여가 가능하기도 하다. 이런 현실에 비추어볼 때 참여연대의 의사결정구조에 참여하는 상근자 비중은 이론적으로 낮다.

참여연대에서는 활동가 출신의 사무처장이 선출된 2002년 이후부터 활동가가 비로소 참여연대 의사결정구조에 참여하게 되었는데, 10여년이 지난 현재까지도 임원직을 맡고 있는 사무처장단에 그치고 있으며, 그 숫자도 5명 이하에 불과하다. 이 때, 비록 공식적인 의사결정구조에 참여하고 있지 않지만, 참여연대 상근 활동가의 1/4정도를 차지하고 있는 팀장들이 실제적으로 각 활동부서의 의사결정과정에서 주요한 역할을 하고 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 따라서 팀장들이 활동기구 및 부설기관에서 분권적 지위를 유지할 수 있을 정도로 자율적 운영에 있어 중추적 역할을 하고 있다는 점을 감안한 의사결정구조의 개편이 필요해 보인다.

전체적으로 상근활동가들이 단순실무자가 아니고 참여연대의 주요한 구성원으로서의 위상을 확인하며, 보다 책임감 있게 참여연대 활동에 결합할 수 있는 방안이 요구된다.

이상으로 회원의 의사결정구조 참여, 임원 선출 과정의 민주성, 임원 층원 구조에서의 회원의 대표성, 견제와 균형, 자율성과 분권 측면에서 참여연대 내부의사결정구조와 과정에서의 민주성을 살펴보았다. 위의 제한된 측면에서의 분석만으로 참여연대의 내적 구조와 운영이 얼마나 민주적

인가에 대한 질적 평가를 완료했다고 할 수 없다. 회원들이 직접 참여했다고 하더라도, 의사결정의 결과물이 과연 회원의 이해에 부합하는가. 의사결정을 요하는 의제들 중 무결정의 문제는 없는가. 임원 선출의 절차적 민주성 뿐 아니라 임원 후보의 민주성까지 갖추고 있는가 등 많은 질문들이 추가적으로 제기되고 평가되어야 할 것이다. 민주주의적 절차와 제도가 자동적으로 민주주의적 가치를 보장하는 것이 아니라고 할 때 그 절차와 실제 사이의 간극을 좁히는 실질적 노력이 필요한 것이다.

5. 참여연대 내부의사결정구조 및 운영의 특징

참여연대 내적 구조 및 운영을 평가할 때 비영리조직의 거버넌스 환경이 정부나 기업과 다르다는 점을 고려해야 한다(Renz 2007). 일반적으로 비영리조직은 공공의 목적을 달성하기 위해 활동한다는 특성을 지니며, 참가자들에게는 자발적 동기와 도덕적 책임감이 강조된다. 의사결정과정의 집권화 정도나 공식성이 낮고, 복잡하고 신축적인 구조를 갖고 있다(노연희 2007; 조무성 2000). 광범위한 시민참여, 민주적인 절차, 활발한 공론장을 중시하는 NGO는 의사결정과정에서도 참여와 합의를 중시하며, 투명하고 공개적이며 분권적인 의사결정구조를 갖고 있다(박상필 2011, 232-236). 이런 점에서 NGO거버넌스는 NGO경영과 동일한 의미가 아니며, 조직의 비전과 미션, 전략과 관련된 이슈라 할 수 있다(Tandon 1996, 54). 이와 같이 정부나 기업의 관료조직에 비해 참여 지향적이고 분권화되어 있으며, 합의를 존중하고 투명한 의사결정을 지향하는 시민단체의 특성은 참여연대에서도 마찬가지로 관찰된다.

참여연대는 공공의 문제를 해결하기 위해 의제 제기, 공론 형성, 사회적 약자 대변, 정책 감시, 입법 로비, 직접 행동 등의 권익주창 활동을 하는 시민운동단체이다. 사적 이익을 옹호하기 위한 결사체가 아닐뿐더러,

특정한 가치를 바탕으로 두고 창립되었지만 공동체형 조직과도 다르다. 이런 점에서 참여연대는 2014년 3월 현재, 1만 3천여 명의 회원을 둔 회원 조직이지만, 참여연대의 이해관계자는 참여연대 회원으로만 국한된 것은 아니다. 시민사회단체의 이해관계자는 이사회, 스태프, 정부 관계자, 사회서비스 이용자, 개인 회원, 시민, 자원봉사자, 미디어 등 다수이다(Jeong & Kearns 2013).

또한 사회서비스전달 조직, 역량형성조직, 정책영향조직 등 조직 유형에 따라 어떤 이해관계자에 대한 책임성이 더욱 중요해지는가의 문제도 달라진다고 할 때(Brown & Moore 2001), 참여연대는 서비스 전달조직과는 다른 거버넌스 구조를 필요로 하게 된다. 즉, 권익옹호와 정책영향력 형성을 목적으로 하는 대변형 조직이란 특징은 참여연대가 매우 신속하고 기민한 의사결정체계와 과정을 필요로 한다는 것을 의미한다. 더불어 참여연대의 내부의사결정과정은 정치사회적 상황 등 외부적인 요인에 민감하게 반응한다는 것을 함의한다. 가장 이상적인 조직의사결정 또는 내부적 민주성의 확보는 실제로 각 의사결정의 중요 단계에서 회원들 혹은 회원들의 대표자를 참여시키는 것이지만, 현실적으로 이는 급격히 변화하는 조직 외부 환경과 신속한 대응을 해야 하는 대변자적 NGO의 특성상 조직에 많은 제약을 주게 된다(김준기·신정현 2003, 141).

이런 조직적 특성 속에서 배태된 참여연대 내부의사결정구조 및 운영에서 중요한 특징은 첫째, 참여연대가 회원참여라는 방향을 매우 중시하고 있다는 점이다. 총회자료집이나 백서 등 참여연대의 지난 20년의 역사를 문헌으로 관찰한 결과, 참여연대가 창립 초기부터 목적의식적으로 민주적 거버넌스 전략을 수립하고 조직운영을 했다고 보기는 어려웠다. 그렇지만 내부의사결정구조를 설계하거나, 재구성할 때마다 회원참여라는 가치를 가장 우선시하며 추진했다는 점을 확인할 수 있었다.

참여연대는 창립 초기에 조직의 존립 기반을 갖추는 것이 무엇보다 중

요했으므로 누가 리더십을 행사하고 어떻게 조직 내 권한이 배분되어야 하는가 등의 문제의식이 없었다. 효과적인 참여연대 사업의 전개와 조직 운영을 위해 매진했던 시기였으며, 주로 한국 사회의 유명 인사나, 전문가들이 의사결정과정에서 중요한 역할을 담당해왔다. 비록 공식적인 의사결정과정에 참여하는 수준에 미치지 못하였지만, 참여연대는 다양한 경로를 통해 회원들의 목소리를 듣고, 중요한 의사결정에서 회원들의 의사를 반영하고자 노력했다. 의사결정구조에서의 회원 참여에 대한 고민은 참여연대가 사회적 영향력을 갖게 되면서 일반 시민들이 대거 회원으로 가입하면서부터이다. 회원모임 대표들이 운영위원회에 참여하고, 회원모임협의회가 구성되어 참여연대 의사결정에 영향력을 미치기 시작한 것은 2000년 이후였다. 창립 10주년 시점에서 참여연대는 비로소 지속가능한 참여연대를 위한 조직의 혁신과 발전 전략에 대한 고민을 통해 회원의 자발적인 참여 확대와 활동 기구의 자율성과 전문성 강화, 분권화 등에 대한 조직 내 공론화 작업을 펼쳤다. 내부의사결정구조의 민주성을 확보하려는 의식적이고도 전략적인 노력은 창립 15주년 이후에야 본격화되었다.

이렇듯 참여연대가 내적 구조 및 운영 전략을 수립하고 실현하는 과정에 다소간의 진폭이 있었지만, 한 단계 도약하는 전환기마다 참여연대의 제일의 이슈는 회원참여였으며, 그 성과로 참여연대에서는 현재 어떤 시민단체들보다도 많은 일반회원들이 의사결정기구에 참여하게 되었다.

둘째, 분권적인 조직 운영 지향이 매우 뚜렷하다는 점이다. 회원 참여와 더불어 참여연대는 초기부터 활동기구의 자율적이고 분권적인 운영이라는 원칙을 추구해왔다. 이는 참여연대의 활동기구들은 모두 또 하나의 참여연대라는 비유에서처럼 참여연대가 독자적인 활동체계를 갖추고 있는 활동기구들이 모인 종합적 운동단체라는 속성 때문이나, 무엇보다 참여연대 스스로 권력의 분산을 막고자 하는 의식적 노력을 기울였기 때문이다. 참여연대는 초기 박원순 사무처장 체제에서부터 특정인의 독단적

운영을 막기 위해 활동기구들의 자율에 기초한 분권적 운영과 협동처장제를 통해 권력의 집중을 견제해왔다.

셋째, 참여연대의 의사결정과정은 매우 중층적이며, 유연하게 운영된다. 이는 참여연대는 정관과 내규 등 공식적인 절차에 따라 조직 운영을 하고 있지만, 이런 절차와 과정은 폐쇄적이거나 배타적이지 않으며, 조직 내 특성상 중앙 의사결정기구와 각 실행부서간의 적절한 균형과 견제 시스템의 가동을 통해 가장 합리적인 의사결정을 유도하고 있다. 때때로 비효율적이라고 보일만큼 참여연대는 총회와 운영위원회, 집행위원회, 상임집행위원회, 각 활동기구와 사무처에서 동일한 의제를 반복적으로 논의하기도 한다. 이렇게 중층적인 의사결정구조를 거치는 이유는 혹시라도 발생할 한 개인의 독단적 결정을 막기 위한 내부적 장치이다(박영선 2003). 이런 중층적인 의사결정체계는 책임 소재를 명확히 물을 수 없다는 비판을 받기도 하지만, 참여연대는 이 과정을 통해 모든 구성원들에게 공동의 책임을 부여하게 하는 실제적인 집행력을 확보하는 효과를 얻는 것으로 보인다.

넷째, 참여연대의 내부의사결정구조 및 운영의 특징은 참여연대의 ‘합의와 공동책임’을 존중하는 조직 문화에 바탕을 두고 있다는 점이다. 의사결정구조에 참여하는 회원이나 임원으로 불리는 전문가 별론티어들은 조직 내 권한을 행사하기 위한 목적보다는 공익적 시민으로서 참여의 일환으로 참여연대의 의사결정과정에 참여하고 있으며, 이를 통해 참여연대의 가치와 조직적 목표가 실현되고 있다. 지난 20년의 역사에서 참여연대가 대표나 사무처장 선출 등 권력의 행사를 둘러싼 조직 갈등이 한 번도 발생하지 않았다는 사실을 통해 참여를 바탕으로 합의와 공동책임을 추구하는 참여연대의 조직 문화와 내부의사결정구조가 조용하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

6. 맺으며

2014년 참여연대가 청년기에 접어들었다. 이제 참여연대는 내적 구조 및 운영에 있어서 민주성이라는 가치와 이를 실현할 전략을 가지고 일관된 조직 운영을 전개할 때가 되었다. 시민사회는 그 자체로 민주적이지 않으며, 한국 시민사회의 많은 부분이 여전히 폐쇄적 영역으로 자리 잡고 있다(조대엽 2006, 31). 시민사회 내부의 민주주의 실천에서도 완벽한 긍정적 평가를 받지 못하며, 내부 의사결정 참여에 개방적이지 못한 한계가 있다는 국제사회의 보고도 있다(주성수 2009). 참여연대가 이후 내부의사결정체계 및 조직 운영의 민주성을 증진시킬 때, ‘공공성’에 주목할 필요가 있다. 참여적이고 숙의적인 공민성, 보편적 공익성, 소통적 공개성이라는 공공성 전략 속에서 참여연대는 보다 혁신적인 민주주의의 모습을 선보일 수 있을 것이다.¹⁵⁾

이런 방향 속에서 몇 가지 구체적인 방안을 요약해서 제시하는 것으로 글을 맺고자 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 참여연대는 진취적인 시도를 통해 민주적인 의사결정구조를 갖추는 데 일정한 성과를 이룬 것으로 보인다. 특히 2011년 이후 본격화된 회원모니터단, 추천직 운영위원회는 혁신적이라고 평가할 수 있다. 의사결정기구에 회원의 참여 확대는 회원의 대표성을 강화할 뿐 아니라, 내부의 감시자역할을 높이는 결과를 가져왔다. 사회적으로 저명한 전문가들이 참여하여 참여연대를 외부적으로 대표하는 역할을 했던 운영위원회는 실질적인 대의기구로서의 역할을 수행할 수 있게 되었다.

그러나 이런 의미있는 성과에도 불구하고 참여의 내실화를 위해서는 여러 과제들을 해결해야 한다. 우선 의사결정구조에 보다 많은 회원들이

¹⁵⁾ 공민성, 공익성, 공개성에 관한 보다 자세한 내용은 조대엽·홍성태(2013) 참고.

참여할 수 있도록 해야 한다. 현재 참여연대는 전체 회원 중 약 1%가 의사결정구조에 참여하고 있다. 참여연대보다 회원규모가 적은 경실련의 경우, 상설적 의사결정기구인 중앙위원회가 약 400명으로 구성되어 있다는 점을 고려해볼 때, 좀 더 많은 회원들이 참여연대 의사결정체계에 들어올 수 있도록 하고, 의사결정기구의 역할을 더욱 강화할 필요가 있다. 또한 일부 임원직의 장기 연임처럼 회원의 대표성을 훼손하고 있는 문제를 개선해야 할 것이다. 회원의 대표성을 공고화하는데 걸림돌이 되는 불평등적 요소를 제거하고 속의성을 높일 수 있는 정교한 장치가 필요하다. 앞에서 언급한 것처럼 선출직, 추천직 운영위원의 출석률이 당연직 운영위원보다 낮다. 발원 등 회의 참여 정도도 낮은 편이다. 참여예산제와 같은 사례에서처럼 정치적 문해능력, 토의의 기술 등 참여를 가로막는 요소들이 참여연대 의사결정과정에서도 발견된다. 토의의 불평등 문제를 해결할 수 있도록 더욱 일상적 차원에서 참여와 속의를 가능케 하는 다양한 장치들을 만들어야 한다.

참여연대라는 공간에서 회원들이 민주적 훈련을 경험하고, 이를 바탕으로 시민적 역량을 강화하여 공적 시민으로 재탄생하는 것, 이것이 바로 시민단체의 내부의사결정구조 및 운영에서 민주성을 강조하는 근본적 취지일 것이다. ‘민주적 시민권’은 참여연대의 모든 회원들의 것이다.

(2014년 4월 15일 접수, 5월 14일 심사완료, 5월 21일 게재확정)

참고문헌

- 김성국. 2001. “한국의 시민사회와 신사회운동.” 유팔무·김정훈 엮음. 『시민사회와 시민운동2』. 한울.
- 권해수. 2013. “NGO 연구동향.” 『한국사회와 행정연구』. 24(2). 275-289.
- 김용민. 2000. 『시민단체의 목적적치에 관한 연구』. 연세대학교 사회학과 석사학위논문.
- 김준기. 2004. “한국시민단체의 내부지배구조 개선방안에 관한 연구.” 『행정논총』. 43 (4). 29-61.
- 김준기. 2006. 『정부와 NGO』. 박영사.
- 김준기·김정부. 2001. “NGO 연구에 대한 비판적 고찰.” 『행정논총』. 39(3). 195-233.
- 김준기·신정현. 2003. “NGO의 내부의사결정구조에 관한 연구:참여연대를 중심으로.” 『행정논총』. 41(4). 127-159.
- 김준모·양현모·이기식·소재진. 2002. 『한국NGO의 활동실태와 과제』. 한국행정연구원.
- 김호기·정동철. 2004. “참여연대의 의사결정구조와 조직운영방식.” 『참여와 연대로 연민주주의의 새 지평』. 아르케.
- 노연희. 2007. “비영리 사회복지조직에서의 책임성은 무엇을 의미하는가 - 책임성의 주체, 대상 및 확보 방안을 중심으로.” 『사회복지연구』. 33. 35-64.
- 박상필. 2011. 『NGO학』. 아르케.
- 박영신. 2003. 『참여연대 거버넌스에 관한 연구』. 성공회대학교 시민사회복지대학원 석사 학위논문.
- 박용우. 2000. 『시민단체의 정책참여에 관한 연구-참여연대를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 선우현. 2006. “민주화운동의 주체로서 시민단체의 내적(지배)구조와 운영방식-시민단체 내부의 의사소통 절차에 관한 비판적 고찰.” 『사회와 철학』. 11. 65-96.
- 송호근. 1998. “신사회운동 참여자 분석.” 『한국사회과학』. 20(3). 45-74.

- 신율. 2001. “한국 시민운동의 개념적 위상과 문제점: 경실련과 참여연대를 중심으로.” 『한국정치학회보』 . 35(2). 159-180.
- 양현모. 2002. “한국NGO의사결정의 특징과 한계-경실련과 참여연대 사례를 중심으로.” 『한국정책과학회보』 . 6(1). 121-144.
- 유석춘·왕혜숙. 2006. 『참여연대 보고서』 . 자유기업원.
- 유홍림. 2001. “한국NGO리더십의 문화이론적 분석.” 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』 . 163-182.
- 이태수. 2008. “비영리기관의 지배구조와 의사결정체계에 관한 연구:사회복지공동모금회 사례를 중심으로.” 『한국사회정책』 . 15(2). 289-328.
- 정수복. 2002. 『시민의식과 시민참여』 . 아르케.
- 장지호·홍정화. 2010. “국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 . 21(3). 103-133.
- 조대엽. 2006. “한국 사회의 전환과 사회통합의 패러다임.” 『한국사회』 . 7(1). 5-39.
- 조대엽. 2007. “공공성의 재구성과 시민운동의 새로운 주기.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』 . 881-891.
- 조대엽·홍성태. 2013. “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형.” 『아세아연구』 . 56(2). 7-41.
- 조효례. 2003. “금속산업의 노동조합 민주주의.” 『경제와 사회』 . 58. 34-65.
- 조희연. 2012. “탈독점론적 민주주의 지표에 대한 이론적 개념적 논의와 그 구성.” 『동향과 전망』 . 86. 201-238.
- 최종숙. 2009. “민주노동당의 당내 민주주의 분석.” 『경제와 사회』 . 83. 169-197.
- 하경효. 2006. “노동조합의 민주성과 재정운영의 투명성.” 『산업관계연구』 . 16(2). 29-55.
- Brown, L. David & Moore, Mark H. 2001. “Accountability, Strategy, and International Nongovernmental Organization.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 30(3). 569-587.
- Jeong, Bokgyo, & Kevin Kearns. 2013. “Accountability in Korean NPOs: Perceptions

- and Strategies of NPO Leaders.” A paper presentation at the 42nd ARNOVA Annual Conference “Recession, Renewal, Revolution? Nonprofit and Voluntary Action in an Age of Turbulence,” in Hartford, CT. November 21-23, 2013.
- Kearns, Kevin. P. 1996. *Managing for accountability : preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Renz, David O. 2007. “Nonprofit Governance and the Work of the Board.” Midwest Center for Nonprofit Leadership(University of Missouri - Kansas City).
- Tandon, Rajesh. 1996. “Board Games.” *Beyond the Magic Bullet:NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Kumarian Press.
- 참여연대 홈페이지 www.peoplepower21.org

A Study on the Internal Governance of People's Solidarity for Participatory Democracy(PSPD)

Park Young Sun

As the social impact and awareness of Korean NGOs has been growing, more attention is paid to NGOs' internal decision-making process and organizational management. PSPD is one of those who have received keen attention in this matter due to its social and political influence. This paper aims to review PSPD's internal governance focusing on the democratic participation of the rank-and-file members.

PSPD has made a commitment to make a democratic decision-making structure ever since its foundation 20 years ago. As a result, the general members' participation is growing active. Representation of general members based on lottery system, autonomy of implementing organs, and decentralization provides supporting evidence for the positive evaluation in terms of democracy. However, there are many challenges for upgrading the level of PSPD's democratic governance. The PSPD should step up the level of members' representation in the high-level governance. Furthermore, the institutional reforms are necessary such as the functional division of administration and policy-making and restriction of the consecutive terms. In addition, deliberative democracy within PSPD should be intensified to engage the general members in the decision-making process with grass-root representation. With all these efforts, PSPD would promote internal democracy and social accountability.

key word : People's Solidarity for Participatory Democracy(PSPD),
NGO, decision-making process, NGO governance,
democratic accountability

