



대학교수의 정치 참여와 정당성



조 홍 석
경북대 법학과 교수

I. 들어가는 글

올해는 21세기 풀뿌리 민주주의의 기초가 될 지방자치단체장 및 지방의원을 선출하는 지방선거와 향후 5년간 우리나라를 이끌 국정수반을 뽑는 대통령 선거가 각각 6월과 12월에 예정되어 있다. 그래서인지 연초부터 민주당 대통령 경선이나 각 당의 지방자치단체장 경선 등 나라 전체가 선거 열풍으로 뜨겁다. 이때마다 하나의 사회적 이슈가 되는 것이 대학교수의 정치활동이다. 지식인으로 불리어지는 대학교수의 정치 참여는 허용되어야 하는가. 허용된다면 그 한계는 어디에 있는지에 대하여 상반되는 두 가지 입장이 있을 수 있다. 한 쪽은 대학교수의 정치 참여를 긍정적으로 바라보지만 다른 한 쪽에서는 부정적 시각으로 이를 바라본다.

이 문제에 대한 접근 방법은 크게 규범적 관점과 사회학적 관점이 있을 수 있으며 특히 규범적 접근 방법에 있어서는 헌법적 차원의 정당성 여부에 한정해야 한다. 왜냐하면 교원과 공무원의 정치적 중립성을 요구하는 교육기본법, 공무원법, 교육공무원법 등에도 불구하고 정당법(제 6조)과 공직선거및선거부정방지법(제 53조 1항, 제 60조 1항)은 대학교수의 정당 가입과 피선거권 및 선거 운동은 허용하기 때문에 법률적 차원에서의 정당성 논쟁은 무의미하다.

II. 교수의 법적 지위와 정치 참여의 개념

교수란 대학 등의 고등교육 기관에서 전문 학술을 교수하고 연구하는 일에 종사하는 교육자로서의 지위를 가지고, 헌법상 보장된 정치적 자유를 향유할 권리를 가지는 일반 국민의 한사람으로서의 법적 지위 또한 가진다. 아울러 교육공무원법에 따라 국·공립대학교수는 공무원에 해당된다.

교수가 정치에 참여하는 방법은 선거 운동이나 정당을 통한 활동, 또는

국회의원 등으로 선출되거나 임명되어 정책 형성과 결정 및 집행 과정에 직접 참여하는 등의 직접적인 방법이 있을 수 있다. 신문 투고나 정책자문과 같은 간접적인 방법으로도 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수도 있다. 그러나 간접적 형태의 정치 참여는 논란의 대상이 되지 아니한다. 왜냐하면 정치적 문제에 대하여 신문이나 잡지를 통한 대학교수의 의견 제시는 국민의 한 사람으로서 대학교수의 헌법상 보장된 정치적 표현의 자유의 최소한에 해당되기 때문에 별문제가 되지 못한다. 이 글에서 논하고자 하는 것은 대학교수가 직접 국회의원이 된다거나 대통령이 임명하는 국무위원이 된다거나 정부나 국회의 자문위원 등으로 위촉되어 정치적 영향력을 행사하는 것, 뿐만 아니라 정당에 가입하여 자신의 정치적 목적을 달성하거나 사회단체나 이익단체를 결성하여 정치적 압력을 행사하는 것이 정당한지에 관한 것이다. 따라서 논의의 대상을 교수의 직접적 정치 참여에 한정하여 살펴보기로 한다.

III. 헌법적 관점에서 보는 교수의 정치 참여 정당성

1. 교수의 정치적 기본권 보장

대한민국은 민주공화국이고 그 주권은 국민에게 있기 때문에 헌법은 국가의사형성과 국가기관의 구성에 참여하며 국가권력행사를 통제 내지는 견제할 수 있는 제도적 장치로서 국민의 정치적 기본권을 보장하고 있다. 국민은 소극적으로 자기의 정치적 사상이나 의견을 자유로이 표명하고, 정치적 목적을 위한 집회에 참여할 수 있는 권리를 가지며(언론·출판·집회·결사의 자유), 적극적으로 정치적 목적 달성을 위한 결사에 가입하고 활동할 자유를 가진다(정당 가입 및 활동의 자유). 교수도 국민

의 한 사람이므로 소극적으로는 정치적 의견을 표명할 수 있고, 적극적으로는 정당 가입과 정치활동을 통하여 국가기관의 구성과 국가의 정치적 의사형성과정에 참여할 수 있다. 헌법은 적극적 성격의 정치적 기본권을 보장하기 위하여 선거권과 피선거권 및 정당 가입과 활동의 자유 등을 명문화하고 있다.

다만 정치적 기본권은 절대적 자유가 아니기 때문에 공공복리를 위하여 제한이 가능하다고 할 것이다. 그러나 교수의 정치적 자유를 제한하여야 할 이유가 어디에 존재하는지에 대해서는 강한 의문이 제기될 수 있다. 아울러 기본권 제한은 불가피한 경우에 한하여 최소한으로 이루어져야 한다는 법치주의적 관점에서 볼 때, 교수의 정치 참여를 부인하는 것은 헌법적으로 정당화되지 않는다고 할 것이다. 국민의 정치적 기본권은 원칙적으로 보장되어야 하며 그 제한은 예외적인 경우에만 가능하다. 교수의 정치활동을 제한할 만한 특별하고 합리적인 이유가 없다고 보는 입장에서 교수의 정치 참여는 정당하다고 할 것이다.

2. 공무원의 정치적 중립성 논쟁

대학교수는 국·공립대학교수와 사립대학의 교수로 양분할 수 있다. 국·공립대학의 교수는 공무원법상 교육이라는 특수한 기능을 담당하는 특정직 '공무원'으로서의 지위를 가진다. 이와 관련하여 헌법 제 7조 1항은 공무원을 '국민 전체에 대한 봉사자'로 규정하고 있다. 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로서 국민 전체의 이익(공익)을 위하여 근무하기 때문에 공무원은 특정인이나 특정 정당의 봉사자가 아니라는 점을 명백히 하고 있다. 아울러 헌법 제 7조 2항은 공무원에 대하여 '정치적 중립성'을 규정하고 있다. 공무집행의 계속성을 유지하

고 공권력이 특정 정당이나 정치적 신념을 위하여 사용될 수 없다는 전제하에서 공무원은 정치적으로 중립적이어야 한다고 규정하고 있다.

헌법이 공무원의 '국민 전체에 대한 봉사자'로서의 지위를 규정한 취지는 공적 직무와 관련하여 헌법이 공무원에게 부가하고 있는 의무라고 보아야 한다. 따라서 공적인 직무와 사적인 직무를 구별하지 않고서 일반 국민으로서의 사적인 생활관계에 대해서까지 정치적 기본권을 제약하는 공공복리를 위하여 개인의 기본권을 제한하더라도 필요한 최소한에 그쳐야 한다는 헌법의 원칙에 합치되지 않는다고 할 것이다. 따라서 공무원인 교수라 하더라도 사적인 영역에서의 일반 국민으로서의 정치적 자유가 제한되어서는 아니 된다. 아울러 학문 연구와 교육이라는 교수의 직무는 강한 독립성이 보장되기 때문에 비록 교수가 정치활동을 한다고 하더라도 공무 집행의 지속성이 저해되지 않는다고 할 것이다. 또한 교수의 직무 내용상 특정 정당이나 특정한 정치적 이념을 위한 공권력의 남용 우려는 없다고 하겠다. 이런 점에서 공무원은 '국민 전체에 대한 봉사자'이기 때문에 또 '정치적 중립성'을 이유로 정치적 기본권을 제한할 수 있다는 주장은 정당하지 않다고 하겠다. 일반적으로 공무원의 정치적 기본권 제한은 그 개개 공무원의 직무의 성격에서 비롯되는 것이기에 공무원의 정치적 자유 제한을 개별적 직무의 성질을 고려하지 않고 일률적으로 평가할 수는 없다.

이 밖에도 사립대학이 80% 이상의 대학교육을 책임지고 있는 현실에서 공무원이기 때문에 정치활동을 할 수 없다는 명제는 공무원이 아닌 사립대학의 교수에게는 적용되어질 수 없다. 즉, 공무원이 아닌 사립대학 교수의 정치적 기본권을 제한할 수 없다면 직무의 성질이 같은 국·공립대학교수의 기본권도 마찬가지로 제한되어서는 안될 것이다.

3. 교육의 정치적 중립성 논쟁

헌법이 규정하고 있는 교육제도는 그 기본 원칙으로 교육의 정치적 중립성을 요구하고 있다(헌법 제 31조 4항). 따라서 대학교육의 당사자로서의 교수는 이러한 헌법의 정신을 존중해야 하며 특히 그 자신이 정치활동을 하는 경우에도 이 원칙은 준수되어야 할 것이다. 학문 연구와 교육의 주체로서의 교수는 교육자이기 때문에 교육의 정치적 중립성에 입각하여 학생들을 가르칠 의무가 있다. 따라서 교수가 정치에 적극적으로 참여한다면—헌법이 명령하고 있는—교육의 중립성이 훼손될 수 있다고 한다. 즉, 교수가 정치활동을 한다면 특정 정당이냐 정당과 이해관계를 가질 수밖에 없고 이러한 이해관계는 교육의 중립성을 훼손할 수 있고, 학생을 가르치고 연구하는 일에 최선을 다해야 하는 교수가 정치에 참여한다면, 학생들에게 편향된 가치관이나 정치관을 전달하고, 교육이 정치성을 띠게 되어 학생들의 정치적 견해나 사고에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 또한 강의에 나타나는 교수의 지나친 정치적 성향은 학생들이 정치문화를 공정하고 중립적인 시각에서 바라보는 데 문제점을 야기한다고 볼 수 있다.

물론 헌법적 명령에 따라 교육의 정치적 중립성은 보장되어야 한다. 그러나 교육의 정치적 중립성을 요구하는 헌법의 취지는 교수 개인의 정치적 성향이 학생들에게 강요되는 것을 막는 것이며 이는 결국 교수의 정치활동에 의하여 학생들의 정치적 자유가 침해당하거나 강요당하는 것을 미연에 방지하고자 하는 것이다. 따라서 '교육의 정치적 중립성'은 학내에서 당파적 정치교육과 정치선전 및 선거운동이 행하여질 수 없다는 의미로 해석되어야 할 것이다. 교육의 정치적 중립보장은 대학교수의 대학 안에서의 정치활동에 대해서만 제한을 가할

“

사회학적 관점에서 교수의 정치 참여를 부정하는 것은
다른 사람의 다른 생각을 인정하지 않음을 의미하기 때문에,
이는 검증된 이성을 검증되지 않는 현실로서 제한하려는 시도로서
법의 관점에서는 결코 수용될 수 없다고 할 것이다.

”

수 있다고 보아야 한다. 따라서 학교 밖에서 학생의
교육과 무관한 일반 국민의 자격으로서 행하는 정
치활동의 자유가 제한되어서는 아니 될 것이다.

물론 전공과 관련하여 교수의 교육자로서의 지
위와 일반 국민으로서의 지위의 구별이 용이하지
않을 수 있다. 헌법 교수나 정치학 교수가 강의를
통하여 자신의 정치적 성향을 학생들에게 전달하는
경우가 그런 경우에 해당된다고 할 것이다. 대학에
서의 교육은 단순한 지식전달을 목적으로 하는 것
은 아니기에 경우에 따라서는 교수의 강의가 당파
적이고 편파적인 내용이 될 수 있다. 그러나 교수가
대상으로 하는 사람은 나뉘는 가치관과 판단 능력
을 가진 대학생이다. 대학생은 교수가 학문과 자신
의 정치적 성향을 결부시켜 편향된 정치관을 야기
할 수 있는 발언을 하더라도 이를 비판적으로 수용
하여 평가할 수 있는 능력을 가지고 있다고 보아야
할 것이다.

4. 평등권 논쟁

다른 공무원과 교원의 정치적 기본권은 많은 부
분에서 제한을 받고 있다. 이 점에서 대학교수의 적
극적 정치 참여가 정당화된다면 헌법이 보장하고
있는 평등권이 침해될 우려가 있다고 주장한다. 그
러나 교수와 교사의 직무 성격이 다르다는 것을 언
급하지 않더라도 다른 교원이나 공무원의 정치활동
이 금지되고 있다는 이유만으로 교수의 정치활동이

정당화될 수 없다는 논리는 설득력이 약하다. 국제
인권규약이나 ILO의 규약을 빌릴 필요도 없이 직무
의 성격이나 학내외 여부를 고려하지 않고서 일률적
으로 교수 아닌 교원이나 공무원의 정치활동을 금지
하고 있는 공무원법이나 사립학교법 등을 오히려 개
정하자고 주장하는 것이 올바른 자세일 것이다.

IV. 사회학적 관점에서 보는 교수의 정치 참여 필요성

1. 학문연구의 부실화와 교육의 질 저하?

대학교수는 연구와 교육에 전념하여야 함에도
불구하고 정치에 적극적으로 참여한다면 학문연구
와 교육이라는 교수의 본질적 역할에 결코 충실할
수 없다고 주장한다. “두 마리 토끼를 잡을 수 없
다”는 말이 있듯이 교수가 정치활동을 한다면 대학
교수로서의 임무도 정치가로서의 임무도 훌륭히 수
행할 수 없다고 한다. 즉, 교수로서의 직분을 다하
려고 학생을 가르치고 연구하는 일에 전념한다면
정치가로서의 직분을 다하지 못할 것이고 반대로
정치가로서의 직분을 다하기 위하여 적극적 정치활
동을 한다면 교수로서의 직분을 할 수 없다는 것이
다. 따라서 연구와 교육에 전념하지 못하기 때문에
주된 임무에 속하는 학문연구가 부실해지고 교육의
질이 저하되며, 동시에 교수가 정치활동을 한다면
정책 집행자 또는 정책 입안자로서의 역할에도 충

살하지 못하기 때문에 그 피해가 최종적으로 국민에게 전가될 수 있다고 한다.

그러나 이러한 주장에 대해서는 다음과 같이 반론을 제기할 수 있다. 교수들의 많은 학문적 성과가 현재 학문으로만 인정받고 있을 뿐, 적절히 사회에 투영되지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 대학교수의 정치 참여는 학자로서 연구한 학문적 성과를 국가와 사회를 위하여 유용하게 사용할 수 있는 기회가 될 것이고(고등교육법 제 28조 참조), 나아가 학문이—이상으로만 남지 않고—현실에 적용되어 그 실용성을 높이고 그럼으로써 학문의 발전을 기할 수 있다고 본다. 뿐만 아니라 학문연구의 부실화와 교육의 질 저하 문제는 정치활동을 하지 않는 교수의 경우에도 발생할 수 있기 때문에 이를 이유로 모든 대학교수의 정치 참여를 반대하는 것은 정당하지 못하다고 할 것이다. 수업이 부실화되어 학생들의 학습권이 침해될 수 있다는 주장은 교수 개인에 따라 달리 평가될 수 있는 성격이므로 이 이유가 모든 교수의 정치활동 제한 사유가 될 수는 없다.

2. 전문지식의 사회화 필요성

다양성으로 표현되는 현대의 사회 구조 속에서 합리적인 정책결정을 위해서는 정책 입안자의 전문성이 요구된다. 사실 오늘날의 국가의사결정은 단순한 정치적 결정이 아니라 전문성이 전제가 되는 결정들이 대부분이다. 많은 정책이 경험한 시행착오가 전문성 부재에 기인한다는 주장을 빌릴 필요도 없이, 오늘날 전문적인 정책수립과 결정을 위하여 자신의 전공영역에 대하여 전문성을 가진 교수 집단의 역할이 무엇보다도 중요시된다고 하겠다. 전문성을 갖춘 사람은 그렇지 않은 사람보다 더 정확하게 문제의 본질을 파악할 수 있다. 따라서 각자

의 영역에서 전문가의 지위에 있는 대학교수가 그 전문적인 지식을 바탕으로 정당이나 정부 또는 국회의 정책 형성에 적극적으로 동참할 필요가 있다. 뿐만 아니라 자신의 전공영역에 대하여 전문성을 지닌 교수는 기존의 정치인과는 달리 주어진 문제를 정치적 논리가 아니라 객관적이고 합리적으로 풀어나갈 수 있기 때문에 정치 발전을 위해서도 교수의 정치 참여가 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

전문적 지식만이 필요하다면 적극적 정치활동을 하지 않는다 하더라도 정책자문이나 신문투고 같은 간접적인 방법을 통하여 충분히 제공할 수 있다고 주장할 수 있다. 그러나 학문연구의 목적이 연구를 통해 얻어진 지식을 현실에 직접 적용하여 사회적 문제를 해결하는 데 있다고 본다면 정책자문이나 신문투고와 같은 정치인 의존적이고 소극적 정치 참여만을 교수에게 요구할 수는 없다고 할 것이다.

3. 기타 사유?

정치에 참여하여 자신의 명예를 높이고 권력을 획득하고자 하는 숨겨진 이유를 지적하면서 교수의 정치활동을 반대하기도 하고, 학연과 지연 등으로 얽힌 현재의 정치 상황하에서 전문가로서의 역량 발휘가 불가능하다는 이유로 교수의 정치 참여를 반대하기도 한다. 아울러 정치인들이 정책 개발과 같은 실용적 목적에서 학자를 필요로 하지 않고 자신의 사회적 위상을 높이기 위하여 교수를 이용할 수 있다는 부정적 시각에서 교수의 정치 참여를 반대하기도 한다.

그러나 이런 주장들은 교수 개개인의 개별적이고 주관적 상황을 일반화하고 있다는 점에서 문제가 있다고 할 것이다. 즉, 대학교수가 정치활동을 하는 경우에 나타나는 문제점을 지적한 것이 대학교수의 정치 참여의 정당성 여부를 논하는 것이

아니기 때문에 극히 주관적인 것을 일반화하고 있다는 비판을 면할 수 없다고 하겠다. 아울러 정치활동을 하는 교수는 언젠가 대학으로 돌아갈 사람이기 때문에 기존 정치인과는 달리 비교적 제 3자적 입장에서 정책을 수립하거나 결정할 수 있는 장점이 있을 수 있다.

V. 마치는 글

대한민국의 국민으로서 교수는 정치적 기본권을 가지고 있으므로 교수의 정치 참여는 보장되어야 한다. 직무의 성격을 고려하지 않고 '공무원'이나 '교육자'라는 단순한 이유만으로 헌법이 보장하고 있는 교수의 정치적 자유가 제한될 수는 없다고 하겠다. 문호를 개방함으로써 정치·경제·사회·문화적으로 다원화된 국민의 의사를 국정에 고루 반영하기 위하여 교수의 정치 참여를 허용하였다는 정당법 제 6조의 개정 이유서를 다시 한번 음미할 때 더욱 그러하다고 하겠다. 특히 사회학적 관점에

서 교수의 정치 참여를 부정하는 것은 다른 사람의 다른 생각을 인정하지 않음을 의미하기 때문에, 이는 검증된 이성을 검증되지 않는 현실로서 제한하려는 시도로서 법의 관점에서는 결코 수용될 수 없다고 할 것이다. 아울러 교수가 학문 발전과 인재 양성을 위한 교육에 치중할 것인가 아니면 사회적으로 주어진 입지를 활용하여 정치에 적극 참여할 것인가는 교수 스스로가 그 해답을 내려야 할 것이다. **한**

조홍석

한양대 법학과와 동 대학원을 졸업하고 독일 Köln대학에서 박사 학위를 받았다. 현재 경북대 법대 교수로 재직 중이며, 한국헌법학회 상임이사와 한국공법학회 홍보이사로 활동하고 있다. 사법시험, 행정고시 등 국가고시 출제위원을 역임하였다. 논문으로는 "미국과 독일에 있어서 헌법재판소의 평등심사", "청소년야간통행금지의 헌법적 문제", "국제인권법의 국내법적 서열과 직접적용가능성", "생명복제와 인간의 존엄", "인재지역할당제의 헌법적 문제", "설 명절의 헌법적 의미와 재량한계" 등 다수가 있다.