



# NGO의 발전과 대학교수의 역할

이 필 상 | 고려대학교 경영학부 교수

## I. 들어가며

최근 NGO의 활동이 두드러지고 사회적 영향력도 급속히 증가하고 있다. 특히 2000년 이후 총선과 대선에서 NGO가 벌였던 낙선운동 및 정치개혁운동은 우리나라 정치판을 바꾸는데 결정적인 역할을 하기도 했다. 그러나 이러한 NGO 활동의 괄목할 만한 성장은 역설적으로 NGO의 한계와 문제점을 드러내고 있다. NGO를 가장한 이익단체들이 대거 등장하는 현상이 나타났다. 진보를 내세우며 무조건 기존질서를 부정하는 행위도 있었다. 한편 NGO이면서 정치단체로 변질되어 특정 정당이나 정파를 지지하는 경우도 흔했다. 또 NGO에 힘이 실리면서 새로운 권력으로 부상하기도 했다. 이에 따라 NGO가 New Governmental Organization이라는 비판까지 나오고 있다.

NGO에서 중심적 역할을 하는 사람들은 대학교수이다. 대학교수는 자신들이 보유하고 있는 전문성과 사회적 신뢰로 인해 NGO 활동이 용이하다. 이에 따라 NGO들은 대학교

수들이 핵심적 요원으로 참여하여 결성되는 경우가 보통이다. 여기서 문제는 대학교수들이 정계나 고위공직 진출을 위해 NGO를 발판으로 이용하는 것이다. 그리하여 NGO의 순수성을 훼손하고 사회발전을 저해하는 역작용을 일으킨다. 이러한 현상은 현행 법규가 부추기고 있다. 일체의 정치 활동이 금지되어 있는 일반 교사와는 달리 대학교수는 정치참여와 공무담임의 법적권리가 완전히 보장되어 있다. 더구나 현행 교육공무원법은 대학교수들이 국회의원에 당선되거나 고위 공무원에 임용될 경우 자동휴직이 허용된다. 이는 사실상 유능한 교수들을 NGO를 거쳐 정계와 관계로 밀어내는 요인으로 작용하고 있다.

이렇게 되자 기회주의적인 교수들이 NGO로 몰려들고 또 일정한 역할을 맡은 후 정계나 관계로 나가는 현상이 일반화되었다. 그리하여 NGO와 대학이 동시에 본연의 기능과 역할에 손상이 오는 결과가 나타나고 있다. 그렇다면 NGO의 본질을 무엇이며 대학교수는 NGO 활동을 어떻게 하는 것이 바람직한가? 이에 대한 성찰적 해답이 필요한 때이다.

## II. NGO의 본질과 역할

NGO는 기본적으로 부정부패척결, 경제정의 실현, 환경보호, 양성평등, 인권보호, 난민 구호 등 공공선 실현을 위해 개인들이 자발적으로 참여하여 활동하는 단체이다. NGO는 인간의 기본적 삶과 본질적인 가치에 관련된 활동을 하므로 특정정치집단이나 정당의 정책을 지원하는 것이 아니고 불특정 다수를 위한 공익을 추구한다. 따라서 비정치적·비당파적이며 광범위한 대중참여를 유도하는 풀뿌리 조직의 성격을 가진다. 이러한 NGO는 순수성, 도덕성, 자율성 및 독립성을 지킬 때 생명력을 가지며 대중의 신뢰를 받고 발전할 수 있다.

한편 NGO는 공적영역과 사적영역을 연결하는 위치에 처한다. 이런 관점에서 NGO는 이해관계자들을 모아 협상력을 발휘하는 행정조정력의 역할을 할 수 있다. 즉 NGO는 시민들의 정책참여구조를 효과적으로 만들고, 시민들의 전문성을 통합하여 개발하며 정책의 사회적 수용성을 높일 수 있다. 더 나아가 사회적 요구의 발굴자로서 시민들의 정당한 요구를 정부에 전달하고 압력을 가하여 참정권을 올바르게 행사하는 수단이 된다. 이 과정에서 NGO는 시민들에 관련된 문제를 사회에 제기하고 문제를 해결하기 위해 사회적 관심을 불러일으키고 동력화하는 사회적 서비스의 공급자 역할을 한다.

더욱이 NGO는 정부의 정책 활동을 감시하는 기능을 갖는다. 이러한 감시는 부정부패를 막고 정부기능을 향상시키는 역할을 한다. 또 NGO는 시민들에게 정부와 관련된 공정한 정

보제공을 유도하고 시민들의 삶의 질을 높이는 데 기여한다. 한편 정부는 NGO를 통하여 시민들의 요구가 무엇인지 파악하고 정부가 시민들과 함께 정책을 개발하고 집행함으로써 행정의 질과 효율성을 높이고 신뢰를 확충할 수 있다.

NGO의 국제적인 협조자 역할도 크다. NGO는 어떤 과제가 국제적으로 중요하다고 판단될 때 정치외교적이나 경제적인 제약조건을 벗어나 원칙을 제기하고 국제적인 연대를 통해 해결 방법을 찾을 수 있다. 반전운동, 환경보전 등이 NGO의 대표적인 국제적 활동의 영역이다. 그렇다면 우리나라 NGO는 얼마나 본질적인 역할을 했나? 그리고 대학교수는 어떤 NGO 활동을 했나?

## III. 지식인들의 출세 발판

우리나라 시민운동의 효시는 1905년 대한적십자나 1913년 흥사단, 1914년 YMCA 등이다. 그러나 NGO의 본격적인 설립은 80년대 이후이다. 70~80년대에는 새마을운동, 바르게살기운동 단체처럼 정부의 필요에 의해 설립되거나 운영되는 어용 단체들이 많았다. 당시 순수 NGO들은 독재에 항거하고 민주쟁취를 위해 투쟁하는 운동단체들이 주류를 이루었다. 1987년 6·29 민주화 선언 이후 반독재투쟁의 성격을 가진 민중 활동이 쇠퇴하면서 다양한 시민들의 욕구를 충족시키기 위해 다수의 단체가 설립되고 본격적인 시민운동 시대를 열었다. 경실련, 환경운동연합, 참여연대, 녹색연합 등의 단체들이 결성되면서 경제개혁, 환경보호, 부정부패 추방, 지방자

치, 교육개혁, 여성운동, 소비자보호 등 다원적인 형태의 평화적 시민운동이 전개되었다. 이들 NGO의 주요 활동방식은 캠페인, 세미나, 토론회 등이 있다. 이들이 이루어낸 성과는 실로 컸다. 금융실명제 실시, 토지공개념 도입, 선거제도 개혁, 호주제 추진, 새만금공사 중지 등 획기적인 일들을 이루어 냈다. 특히 대통령 선거와 국회의원 총선 때마다 벌인 정치개혁, 공약평가, 선거감시, 낙선자운동, 당선자운동 등은 정치 혁명을 가져오는 결정적 계기가 되었다. 이러한 운동들은 한결같이 대학교수, 변호사, 회계사 등이 구축이 되는 엘리트 중심의 운동으로 전개되었다. 더욱이 이런 운동들은 시민들의 참여보다는 언론에 의존하는 형태로 이루어졌는데 대다수 단체들이 언론보도를 통해 자신들의 활동상을 알림으로써 목적을 달성했다. 따라서 계획된 사업을 수행한다기 보다는 언론용으로 그치는 경우도 있었다.

이 과정에서 대학교수들은 자신들이 보유하고 있는 전문적 지식을 시민운동의 의제를 개발하는데 활용했고 이는 자연히 언론보도를 통해 참여교수들의 권위와 인지도를 높이는 결과를 가져왔다. 이렇게 되자 정계나 관계에 진출을 원하는 지식인들에게 시민운동은 출세의 발판이 되는 효과적인 수단으로 인식되었

다. 이후 시민단체 인사들이 정·관계진출이 현실화 되자 대학교수들 지식인들은 자신의 이념적 성향이나 전문성과 관계없이 시민단체에 가입하여 시민단체의 정체성에 맞추어 논리와 주장을 펴는 출세지상주의까지 출현했다. 더 나아가 시민운동가의 가면을 쓴 채 특정정당이나 정치인을 지지하며 기회가 되면 하루아침에 그들과 합류하는 비도덕적 기회주의가 만연하기도 했다. 지난 4월 17대 국회 총선에서는 교수신분의 시민단체 출신 공천심사위원이 스스로 자신을 공천하는 일이 있는가 하면 진보를 자처하는 시민단체의 간부가 하루아침에 보수정당의 선거책임자로 가는 일도 있었다. 최근 시민단체는 출세지향적인 지식인들의 발판으로 이용되고 있다는 비판을 받으면서 국민의 신뢰를 잃는 아픔을 겪고 있다.

#### Ⅳ. 학문의 오염

정·관계에 나갈 때 휴직과 복직이 자동적으로 허용되는 현행 교육 공무원 법에 따라 대학교수들이 학기 중 총선에 출마해 강의를 포기하고 선거운동을 하는 경우가 흔하다. 대학교수의 정치참여를 옹호하는 사람들은 현실경험이 연구와 교육에 도움이 된다고 한다. 그러나 이는 가식적 명분이다. 그동안 출세지향적

〈표 1〉 국회의원 당선자 중 교육자 수

	15대(299명)	16대(273명)	17대(299명)
지역구	53	44	18
전국구	5	11	16
계	58	55	34

“

우리나라 NGO는 정치적 성향을 완전히 제거하고 본연의 역할 수행을 위해 다시 태어나는 과정을 밟을 필요가 있다.

NGO를 자신의 출세를 위한 수단으로 이용해서는 안 된다.

NGO에 참여하는 교수는 순수성과 도덕성을 바탕으로 사회를 올바르게 바꾸는 실천 동력으로서 NGO를 이끄는 자기희생적 지성인이어야 한다.

”

행태로 보아 학문의 오염과 자기변명만 강의실에 불러올 뿐이다. 권력은 마약 같은 것이어서 한 번 맛을 보면 다른 일을 하기가 어렵다. 그동안 정치적 소모품으로 그렇게 많은 교수들이 희생되었는데도 불구하고 계속 줄을 서는 이유는 여기에 있다. 대학교수가 올바른 사회발전을 위해 자발적으로 모이는 NGO를 자신의 정치적 목적달성을 위해 이용한다는 것은 용납하기 어려운 일이다.

대학은 학문을 연구하는 지성의 전당이다. 또 사회 정의를 지키는 양심의 보루이다. 이런 대학이 정치와 돈에 오염이 되어 본연의 모습이 크게 훼손되었다. 60년대 까지만 해도 대학교수의 권위는 대단한 것이었다. 4·19 때 학생들이 독재타도를 외치며 교문을 나설 때 다칠 것을 우려하여 교수가 길을 막으면 모두가 방향을 바꿀 정도였다. 교수들이 학생들 대신 거리로 나와 평화시위를 벌이자 온 국민이 힘을 합쳐 독재정권을 무너뜨리기도 했다. 그러던 교수의 모습이 요즘은 어떤가? 물론 일부의 교수들이긴 하나 불의에 맞서 싸우기 보다는 권력의 편에 선다. 진리를 추구하기 보다는 지식을 이용해 돈을 취한다. 이제 NGO

를 점령하고 사회발전을 막는 해악행위를 하는데 이르렀다.

대학교수의 추락은 70년대 초 유신정권 이후 시작되었다. 당시 일부 교수들은 유신헌법을 만들고 독재정권을 합리화하는 이론을 창출했다. 그 댓가로 그들은 국회의원, 장·차관 자리를 얻어 권력을 향유했다. 그러나 이후 대학은 점차 학생들과 사회로부터 신뢰를 상실하고 등록금 받고 지식을 전달하는 상업적 기능을 하는 기관으로 비판을 받게 되었다.

## V. NGO의 발전과 대학교수의 역할

1980년대부터 NGO는 세계적으로 숫자가 급격히 증가하면서 활동의 폭이 급속도로 넓어지고 있다. 1980년대 초 1만 3천여 개에 이르던 NGO 수가 최근에 이르러 4만 개를 넘어섰다. 1999년에 있었던 서울 세계 NGO 대회만 보더라도 UN에 가입된 2,200여 개의 국제 NGO에서 6,000여 명이 참석할 정도이다. 이들은 평화옹호, 인권보호, 여성권리신장, 환경보존, 보건, 난민구호, 아동보호, 군축, 비핵화, 긴급구호 등 국가기구들이 해결하

〈표 2〉 교수출신 정부 주요기관장 현황

(2004년 8월 현재)

구분	기관	기관장
대통령직속	중안인사위원회	조창현 *
	의문사진상규명위원회	한상범 *
	국가과학기술자문회의	오명
	정책기획자문회의	이정우
	지속가능발전위원회고철환*	대통령직속
	동북아시아대위원회	문정인
	국가균형발전위원회	성경룡
	정부혁신·지방분권위원회	윤성식
	고령화 및 미래사회위원회	김용익 *
	신행정수도건설	김안제
	농어업·농어촌특별대책위원회	장원석 *
	빈부격차·차별시정위원회	이정우
국무총리실산하	공정거래위원회	강철규 *
	청소년보호위원회	임선희
정부부처	교육인적자원부	안병영 *
	행정자치부	허성관 *
	과학기술부	오명
	농림부	허상만 *
	노동부	김대환 *
청와대비서실	비서실장	김우식
	정책실장	김병준 *
	사회정책수석	이원덕
	정부과학기술보좌관	박기영 *
	정책특보	이정우
	경제보좌관	조윤제

\* \* 는 시민단체 활동경험

\* 자료 : '함께하는 시민행동' 조사

기 어려운 문제들을 전지구적인 운동으로 벌이고 있다. 이런 견지에서 우리나라 NGO는 정치적 성향을 완전히 제거하고 본연의 역할 수행을 위해 다시 태어나는 과정을 밟을 필요가 있다. 따라서 향후 NGO 활동의 중심축이 될 대학교수들의 자성이 절실하다.

원칙적으로 대학교수의 정치참여는 반대할 일이 아니다. 교수의 전문지식이나 소신이 나라발전과 국민안녕에 필요한 것이라면 당연히 참여해야 한다. 관건은 순수성이다. 사회발전을 위해 희생적으로 참여하는 것이라면 누가 뭐라 하겠는가? 더구나 나라를 위해 국민의

부름을 받았다면 당연히 응해야 할 것이다. 이런 견지에서 자기희생적인 봉사의 형태로 현실참여하는 교수가 많다. 그러나 자신의 영달을 위해 교수직과 NGO를 이용하는 교수도 적지 않다. 교수에게 학문연구와 교육은 기본 사명이다. 학문을 출세를 위한 수단으로 이용하고 학생들 교육을 정치적 피해물로 만든다면 이는 대학과 사회에 대한 반윤리적 행위이다.

이런 견지에서 대학교수에게 진리탐구차원의 연구와 미래 인재를 육성하기 위한 교육에 한 치의 허술함이 있어서는 안 된다. 그 다음, 행동하는 지성인으로서 그리고 자신의 학문을 나라 발전에 이용한다는 차원에서 NGO 활동과 정치와 공직참여를 고려하되 엄격한 도덕성 잣대를 적용해야 한다.

우리나라 NGO는 대학교수들의 참여 뿐 아니라 구조적 측면에서도 근본적인 결함을 내포하고 있다. 먼저 시민의 참여 없는 시민운동이 우리나라 NGO의 가장 심각한 문제이다. 이는 엘리트 중심의 시민운동에 근본 원인이 있다. 그러나 시민운동에 대한 시민들의 이해 부족과 참여결여도 원인으로 작용하고 있다. 실제로 일반 시민들의 회원가입과 운동참여는 극히 저조하다. 시민운동은 자신들이 벌여야 한다는 자율의식이 희박하고 다른 사람들이 벌여주기 바라는 보상의식이 강하다. 심한 경우 사회적인 문제가 발생했을 때 시민단체는 무엇을 하길래 대책을 마련하지 않느냐고 정부보다 더 강한 책임추궁을 하기도 한다.

NGO의 또 다른 한계는 재정문제이다. 현실적으로 시민단체는 재정이 열악할 수 밖에 없다. 시민단체는 성격상 정부와 기업을 감시하고 견제하는 입장에 있어 그들로부터 지원

을 받는 것은 금기시되어 있다. 이런 상황에서 회원모집과 회비징수가 어려워 시민단체의 재정은 상시적인 적자를 면치 못한다. 활동비라는 이름으로 주어지는 상근자들 월급은 월 50만 원 정도가 고작이고 그것도 수시로 건너편다. 토론회, 세미나 등에 드는 행사비가 없어 경우에 따라서는 아예 활동을 접어야 하는 경우도 흔하다. 이런 근본적인 한계로 시민단체는 영세성을 벗어나지 못하고 있다.

한마디로 대학교수는 꼭학아세 차원에서 NGO를 자신의 출세를 위한 수단으로 이용해서는 안 된다. 이는 실로 NGO와 사회를 파괴하는데 자신의 지식을 무기로 사용하는 것이다. NGO에 참여하는 교수는 순수성과 도덕성을 바탕으로 사회를 올바르게 바꾸는 실천동력으로서 NGO를 이끄는 자기희생적 지성인이어야 한다. **대학교육**

#### 이필상

서울대학교를 졸업하였고, 미국 컬럼비아대학교 대학원에서 경영학 석사 및 박사학위를 취득하였다. 경실련 정책위원회 위원장, 한국재무학회 회장, 고려대 기업경영연구원 원장을 역임하였고, 현재 NGO학회 공동대표, 국민연금 중장기기금운용 마스터플랜 기획단 단장, 고려대학교 경영대학원장, 고려대학교 경영학부 교수로 재직 중이다. 주요 저서로는 『경제정책과 기업활동』, 『신국제금융』, 『관리경제학』, 『2001년 한국경제 해법』 외 다수가 있다.