

쟁점(II): 한국에서 NGO의 정치 활동

NGO의 전문영역 심화

김 영 호(국방대학교 국제관계학처 교수)

“NGO의 시대”라는 말처럼 최근 국내외적으로 비정부기구, 즉 NGO들의 활동과 영향력이 다양한 이슈영역에 걸쳐 날로 증대되고 있는 상황이다. 1987년 6·29선언을 계기로 급진전된 민주화, 사회운동 세력의 전국적 조직화, 그리고 시민주체의식의 고양 등의 요인으로 인해 우리 사회에서도 많은 종류의 NGO들이 생겨났고, 사회적 다원화와 참여의식 확대에 힘입어 더욱 더 그 활동의 영역과 정도가 커지게 된 것이다. 게다가 IT산업의 눈부신 발전과 전산 인프라의 확충도 NGO의 급성장에 간접적이지만 상당한 도움이 되었다.

1989년 경실련의 출범으로 시작된 진정한 의미의 시민단체 혹은 NGO의 결성은 그 숫자가 1990년대 말에는 4,000개를 넘어섰고, 2003년도 판 『한국민간단체총람』에 의하면 약 7,400개에 달한다고 한다. 여기에 각 단체의 지부까지 합치면 약 2만 5천개를 넘는다고 하니, 비교적 짧은 기간 내에 실로 엄청난 성장을 이룬 것이다. 단순한 양적인 성장뿐만 아니라 질적인 측면에서도 NGO의 활동은 상당한 발전을 이루었다. 단순한 문제제기나 의제형성 단계를 넘어 요즘의 전문적인 NGO들은 문제의 해결방안 제시는 물론 의식개혁이나 시민교육을 담당하기도 한다.

이러한 NGO의 양적·질적 성장은 우리 사회의 민주화와 선진화의 수준을 가늠케 하는 척도로서 상당히 긍정적인 면이 있다. 또한 정부와 시장에 대한 감시와 비판은 물론 정부와 시장이 하지 못하는 일, 하지 않으려는 일, 혹은 할 수 없는 일들을 대신 해줌으로써 다양한 사회적 서비스를 제공하는 기능까지도 수행한다. 이는 정당의 제도화와 기능 활성화가 아직은 미비한 우리의 현실에서 NGO들이 사회의 균형발전과 형평성제고에도 많은 기여를 하고 있음을 의미한다.

그런데 이러한 NGO활동의 양적 증대와 질적 활성화가 항상 긍정적인 것만은 아니었다. 그간 일부이긴 하지만 지나친 정치화, 무리한 수단을 통한 의사표시, 또는 중립성과 형평성의 상실, 도덕적 해이와 권한남용 등으로 빈축을 산 적도 있었다. 이에 본 글에서는 급격한 NGO의 역할과 영향력 증대현상에 즈음하여 과연 바람직한 NGO의 활동범위와 방식, 그리고 정부 및 정치권과의 관계 등에 대해 몇가지 짚어보고자 한다.

우선 첫째는 NGO의 활동분야와 관한 것이다. NGO가 활성화된 여타 선진국가들의 경우 단일쟁점조직(single-issue group)들이 NGO의 주종을 이루는 데가 많다. 이에 비해 우리나라는 다방면에 걸쳐 다양하게 활동하는 백화점식 종합단체가 유난히 많은 경향이 있다. 또 전문성에 상관없이 서로 다른 이슈를 다루는 여러 NGO들이 연대를 맺고 각 소속단체의 관련분야마다 공동으로 개입하는 경향도 우리나라에는 많다.

물론 규모의 잇점 및 수의 힘을 모르는 바는 아니다. 막대한 조직, 자금, 그리고 정보의 동원력을 가진 정부나 기업을 상대로 감시나 견제활동을 하기 위해서는 조직의 크기나 우호단체의 숫자는 굉장히 중요한

자산이 될 때가 있다. 또 서로 다른 분야에 속한 여러 단체들의 연대행동은 때론 상당히 효과적인 압박수단이 된다.

하지만 힘과 수의 논리만이 능사가 아니다. NGO에게도 전문성은 무엇보다도 존중되어야 할 중요한 가치 중 하나다. 무조건적 반대나 여론몰이식 세력과시로만 문제를 해결하려고 해서는 안된다. 전문성에 기초한 정확한 문제의식과 실태진단 그리고 효과적 해법제시를 통한 주의주장만이 장기적으로 NGO의 영향력을 유지할 수 있는 길일 것이다. 포플리즘식 의사관철 방식은 결국 또 다른 포플리즘에 의해 제압당하기 쉽기 때문이다.

둘째로는 NGO의 영향력 행사방법에 관한 문제이다. 소위 “제도권 내” 참여방식을 통해 자신들의 입장을 전달하는 방법과 “장의 행동”으로 정치적인 실력행사를 하는 방법이 있을 수 있다. 일반적으로는 로비와 같이 정부의 공식·비공식 경로를 통해 정책결정과정에 자신들의 입장과 견해를 “조용히” 전달하는 방식은 이익집단들이 취하는 것이고, NGO들은 보다 직접적인 행동이나 대중집회 혹은 사회적 캠페인 등의 “거리의 방법”을 통해 자신들의 입장을 피력하는 경향이 컸었다. 하지만 최근에는 이런 구분이 더 이상 맞지 않게 되었다. 양쪽 모두 구별없이 두 가지 종류의 방식을 다 사용하기 때문이다.

사실 집회·결사의 자유와 단체행동권이 보장되는 민주사회인 우리나라에서 단순히 직접행동에 의한 의사표명이라고 해서 문제될 것은 없다. 특히 공익추구이건 사익추구이건 일반인들을 회원으로 하는 사회적 조직이라면 회원확보나 단체홍보를 위해서도 그러한 직접적이고 대중지향적인 행동방식이 필요할 때도 있다. 그리고 우리나라 NGO들의 형성배경이나 구성원의 성격 상 그러한 방식에 대한 선호를 가짐도

이해가 된다.

그러나 문제는 그러한 행동의 위법성과 과격성이다. NGO들의 시위나 집회, 그리고 운동들이 법과 질서의 테두리 내에서 행해지지 않고 탈법, 과격, 대중선동적 방향으로 흐르는 것이 문제라는 것이다. 공익이라는 이름 하에 균형감각을 잃고 이성보다는 감정에 호소하며 선동적으로 사회분열을 조장해서는 안된다는 말이다.

우리사회의 법과 제도도 이제 상당한 수준에 이르렀다. 그리고 합법적 절차를 통한 의견개진방법도 많이 다양해졌다. 굳이 제도권 밖으로 나가지 않아도 기자회견, 공청회, 소송제기, 헌법소원 및 청원 등 여러 가지 경로가 존재한다. 물론 이러한 방식들이 때로는 답답하고 비효율적이라고 느껴질 때도 있을 것이다. 하지만 민주주의에서 절차와 형식도 중요하다. 시간이 좀 걸리고 규칙에 얽매인다고 해서 판 자체를 깰 수는 없는 것이다. 따라서 장외의 행동은 최후의 수단이지 주된 정례화된 행동방식이 되어서는 안될 것이다. 민주사회에서는 자신의 권리와 의사만큼이나 남의 권리와 의사도 소중하고 존중되어야 한다. 자신들의 입장만 옳고 다른 사람들의 생각은 틀리다라는 이분법적 사고에 입각한 과격한 단체행동으로 사회적 혼란과 무질서를 조장하는 일은 어느 누구도 바라는 일이 아니다. 더구나 공익을 내세우는 책임성있는 NGO들이 할 일은 더 더욱 아닌 것이다.

셋째는 정부로부터의 NGO에 대한 재정지원 문제이다. 원칙적으로 NGO가 정부로부터 재정적 지원을 받는다는 것은 NGO라는 조직의 근본적 취지와 성격에 부합되지 않는다. NGO라고 할 때 “non-governmental(비정부)”라는 말에 담긴 가장 큰 의미 중 하나가 바로 정부로부터 일체의 유무형적 지원을 받지 않는다는 것이다. 따라서 정부로

부터의 재정지원은 NGO라는 조직의 본래적 성격에 정면으로 위배되는 것이다.

물론 현실에 있어서는 예외적인 경우도 있을 수 있고, 특수한 역사적·문화적 요인들을 감안할 때 우리사회에서 NGO에 대한 정부의 지원이 있게 된 배경은 충분히 이해가 간다. 아직은 기부문화도 활성화되지 못했고 기업의 사회사업 노력도 미약한 우리의 실정에서 뜻있는 단체들의 선구자적 노력에 대해 정부가 보조금을 지원해줄 수도 있다. 또 아직 뿌리를 내리지 못한 분야에서 정부도 할 수 없는 어려운 사업을 펼치는 단체들이 어느 정도 자리를 잡을 때까지 정부지원은 묵인될 수 있다. 하지만 이러한 경우는 모두 예외적이어야지 관례적이거나 정례적이 되어서는 안 된다.

흔히 “세상에 공짜 점심은 없다”는 말이 있다. 일단 재정적 지원을 받고 보면 NGO의 독립성과 중립성에 손상을 입을 가능성이 커진다. 또 정부의 지원금이란 결국 국민의 세금인데, 이는 사용내역과 방식에 대한 투명성 보장뿐만 아니라 아울러 지원대상의 선택에 따르는 형평성 문제를 야기한다. 따라서 NGO의 재정적 자립은 장기적인 측면에서 볼 때 NGO 자신들을 위해서라도 바람직하지 못한 일이며, 자구책 마련을 위한 NGO들 스스로의 노력이 필요하다고 하겠다.

넷째는 NGO의 정치권과의 관계이다. NGO의 활동이 공익성을 띠고 정부정책의 변화를 목표로 하는 경우가 많기 때문에, 설령 직접적으로 정책옹호/비판(policy advocacy) 활동에 관여하지 않더라도 NGO의 활동이 정치성을 띠는 것은 당연하다. 정당기능이 원활하지 못한 경우 NGO는 시민사회와 정부를 이어주는 중요한 대변인 역할을 할 수 있으며, 참신하고 개혁적 발상과 제언으로 정책개발과 집행에 크게 기

여할 수도 있다.

그런데 문제는 NGO의 정치적 중립성 유지이다. 시민사회 편에서 시민사회를 대변하고 시민들의 정치적 판단을 도와주는 데 있어 가능한 한 최선을 다해 중립적인 태도를 견지해야한다는 것이다. 특정 정파의 이해를 대변한다거나 후원하는 보조 혹은 외곽조직 역할을 해서는 안 된다는 말이다. 선거에 있어 해당분야에 관한 입후보자의 자질과 공과를 평가하는 일은 괜찮을지 몰라도 특정인이나 관련없는 분야의 인사에 대한 당낙운동을 한다거나 직접 후보자를 내는 것은 문제가 있다. 그럴 바에는 아예 정당으로 이름을 내걸고 정식으로 정치판에 나서야 할 것이다. NGO의 순수성과 중립성은 NGO의 정통성을 지켜주는 가장 중요한 가치이기도 하다.

NGO의 위상과 힘은 날로 커지고 있다. 증대되는 정치적 역할과 영향력만큼 사회적 책임과 의무도 비례해서 커진다는 사실을 NGO들이 깊이 인식하고 자기반성에 게을리해서는 안될 것이다.*