

할 것이다.

(9) 보호감호제도의 폐지

오늘날 행형제도의 기본 목적은 수용자의 사회복귀를 위한 교정이다. 보호감호처분의 근거가 되는 사회보호법 제1조는 “이 법은 죄를 범한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 보호처분을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 행형제도의 목적과 사회보호법이 정하고 있는 보호처분의 목적은 원론적인 면에서 동일하다고 볼 수 있다.

하지만 보호감호처분의 집행에 있어서는 보호감호처분이 형과 병과된 경우 형을 먼저 집행하고, 형의 집행이 끝난 후 다시 보호감호처분을 집행하도록 하여 형벌로서 부과된 형기 외에 최대 7년의 기간 동안 감호시설에 수용할 수 있도록 하는 등 헌법이 정한 이중처벌 금지의 원칙에 반하는 것이라는 비판이 제기되고 있다. 피보호감호자로서 감호시설에 수용된 자에 대하여는 행형법의 규정이 준용되어 과연 형벌을 집행받는 수형자와 피보호감호자 사이에 어떠한 차이가 있는지 역시 불명확하다.

사회보호법은 군부독재정권에 의하여 1980년 12월 18일 제정된 법이다. 당시 신군부는 사회정화라는 미명 아래 불량배 일제검거에 관한 계엄포고를 발동하고, 순화교육을 실시하며 삼청교육대를 만들었다. 삼청교육대에 수용된 사람들은 1981년 비상계엄이 해제된 후에도 군부대에 수용되었다가 그 해 12월부터 청송보호감호소에 수용되기 시작했다.

현재 보호감호소에 수용되어 있는 사람들은 90% 이상이 단순절도나 소매치기 누범자들이라고 한다. 사회보호법에 의한 직업훈련과 근로는 형식적인 것에 불과하여 대부분이 단순노동에 그치는 것들만이 행해지고 있다. 그리고 그에 대한 근로보상금은 최저임금법이 정한 최저임금에 한참 못미치는 수준이다.

형기를 꼬박 채우고 나온 사람을 다시 감호소라는 수용시설에 가두어 두고, 노동을 시키되 노동의 대가로 최저임금도 안 되는 근로보상금을 지급하는 보호감호제도가 과연 적법절차와 이중처벌금지의 원칙 등 헌법상 원리와 헌법이 정한 근로의 제조건에 반한다는 것은 너무도 명백하다. 결국 사회보호법은 폐지되어야 할 것이다.

IV. 이상형을 꿈꾸며

누구나 자유롭게 자신의 생활을 형성할 수 있고, 자유로운 사생활을 보장받으면서 인간으로서 가지는 존엄과 가치를 실현할 수 있어야 한다. 이를 위해 가장 기본적인 조건은 태어나면서부터 누리는 신체의 자유의 보장이다. 내가 하는 행위가 다른 사람에게 해가 되지 않는 이상 행동의 자유는 보장되어야 하고, 행동의 자유를 통해 행복의 기본조건을 마련할 수 있어야 하며, 그로써 인간으로서의 존엄과 가치는 실현되어야 한다.

범죄를 저지를 사람은 그 행위에 상응한 처벌을 받아야 한다. 이것은 사회의 가장 기초적인 약속의 하나이다. 즉 범죄를 저지른 사람은 일정한 범위에서 신체의 자유, 재산권이 제한 내지 박탈된다는 것에 대한 사회적 약속이다. 범죄를 저지른 사람인가를 판단하는 절차가 바로 형사절차이다. 형사절차를 통해 범죄를 저지른 사람이라고 확정되면 일용 그 사람이 범죄의 행위자라고 하여야 한다. 그런데 이런 도식에 대해서는 그 전제가 되는 것이 있다. 그가 범죄의 행위자라고 확정되기까지는 범죄가 증거에 의하여 명백하게 인정이 되어야 한다는 것이다. 무죄추정의 원칙과 모호하면 피고인의 이익으로 판단해야 한다는 원칙이 이러한 전제를 뒷받침한다.

범죄에 대하여 실제적 진실은 행위자 자신만이 알 수 있다. 행위자만이 알고 있는 사실을 객관적인 증거와 절차에 의하여 확인하고 확정하는 절차가 형사절차이다. 국가는 사회의 가장 기초적인 약속인 범죄에 대한 형벌권을 행사하기 위하여 수사기관, 사법기관을 두고 있다. 특히 수사기관은 막강한 공권력을 앞세워 자신이 범죄의 행위자로 지목한 사람을 상대로 수사한다. 사법기관과 수사기관이 일체로 범죄 수사와 판결까지 하던 규문주의 시대에는 범죄행위자가 아닌 사람도 범죄행위자가 될 수 있었다. 그러나 실제적 진실은 피해자와 행위자 그리고 신만이 알 수 있는 영역에 있는 것이어서 공권력이 지목한 범죄행위자가 진정한 범죄행위자인지는 그 누구도 확신할 수는 없다. 다만 확신에 가까운 믿음(심증)을 가질 뿐이다.

그러한 믿음을 가지는 것이 정당화되기 위해서는 범죄행위자로 지목된 사람과 수사기관의 제출하는 각각의 입증자료에 의하여 합리적 의심이 없는 정도로 사실이 밝혀져야 할 것이다. 하지만 범죄행위자로 지목된 사람은 법률의 문외한인 경우가 많고, 공권력의 주체인 수사기관에 의하여 심리적으로 열악한 상태에서 일반적으로 수사를 받는 경우가 많아 실제 진실과는 전혀 다른 사실이 객관적 사실로 둔갑하고 그에 따라 처분이 결정되어 버리는 경우가 많았다. 이를 시정하기 위한 제 장치가 헌법과 형사소송법에서 규정하고 있는 피의자의 절차적 권리들이자 변호인의 조력권 등이다.

이들 권리와 제도가 반사적으로 범죄행위자로 지목된 사람에게 어떤 이익을 주는 것처럼 보일지라도, 객관적 진실은 당사자가 아닌 이상 누구도 알 수 없는 것이고 보면, 자신의 행위에 대하여 충분히 해명하고 변명할 기회가 주어져야 하며, 그러한 기회가 모두 주어진 후에도 합리적 의심없이 범죄를 저지른 것이 사실이라는 심증을 형성한 경우에만 처벌해야 한다.

나아가 수사기관은 범죄수사의 명목으로 절차적 정당성 없이 개인의 자유로운 사생활의

자유와 신체의 자유를 침해해서는 안 된다. 만일 그러한 수사기관의 행위가 있다면 그러한 행위는 일정한 처벌을 받아야 한다. 또 형벌 등의 처분은 그 범죄행위에 상응하는 정도에 그쳐야 한다.

그것이 문명화된 국가의 형사절차이다.

우리의 형사절차가 과연 문명화된 국가의 형사절차라고 볼 수 있는지 다시 한번 생각해 보아야 한다. 검찰의 고문치사사건으로 촉발된 형사절차의 문제는 우리 형사절차를 문명화된 국가의 형사절차로 만들 수 있는 기회이기도 하다. 우리와 가장 먼 것처럼 느껴지지만 언제나 가장 가까운 곳에 있는 형사절차이기에 그 과정이 어렵더라도 신중하고 조심스럽게 하나하나 문제의 소지가 있는 부분을 점검하고 개혁해 나가야 할 것이다.

쟁점토론 특론 사법제도의 개혁과제

형사절차의 개혁을 위하여

오창익 인권실천시민연대 사무국장

그동안 시민사회 진영이 형사절차에 대해 별다른 관심을 기울이지 못했다는 위대영 변호사의 지적에 동의한다. 민주화운동과정은 물론이고, 지금도 우리 운동 진영은 그 중요성에도 불구하고 형사절차에 대한 변변한 논의조차 전개해 본 적이 없다.

사회 각 부문의 민주화에도 불구하고, 사법제도, 형사절차 등은 일제가 이식해놓은 틀을 거의 벗어나지 못하고 있으며, 마치 법원과 검찰이 붙어있는 현실에서 보듯이 총독부가 법원과 검찰, 경찰을 직할부대처럼 거느리던 식민지 시대와 비교하여 본질적인 변화는 거의 없었다.

따라서 '잘못 풀 문제를 처음부터 다시 풀'자는 견해는 적절한 것이다. 당연히 형사절차의 개혁은 사법제도의 개혁, 법무부와 검찰의 개혁과 짝해야 의미가 있으며, 지금은 미봉이 필요한 상황이 아니다.

위변호사가 지적인 것처럼 구속 자체가 형벌적 효과를 지니는 지금의 체계는 극복되어야 한다. 검찰 내부에서 구속 건수로 인해 평가받는 관행이 근절되어야 하고, 불구속의 원칙이 지켜질 수 있는 틀이 마련되어야 한다.

부득이하게 구속되는 경우에는 구속되기 전에 - 검거된 이후 24시간 이내에 가장 좋다 - 반드시 법관을 만날 수 있도록 해야 함으로써, 모든 영장실질심사가 형사피의자들을 대상으로 해야 한다든지, 국선변호사 제도의 확대를 통해 모든 형사사건 피의자에게 변호인이 선임될 수 있도록 한다든지, 변호인의 열람, 등사권의 범위를 확대하고, 변호인의 피의자 신문시 참여권을 보장하고, 유신 이래 제한되어 있는 재정신청의 범위를 확대하고, 반인륜적 범죄에 대한 공소시효를 배제해야 한다든지 하는 위변호사의 견해도 동의한다. 적절한 지적이고, 그 효과를 감안할 때 인권현실이 상당한 정도로 진전될 것이라고 생각한다.

다만, 몇가지를 보태고 싶다.

1. 법무부를 국민에게 돌려주어야 한다.

법무부는 국가를 당사자로 하는 소송 업무의 관장, 정부 각 부처의 법령에 대한 자문, 민

사, 상사, 형사, 행정 소송의 수행 및 국가 배상 문제를 다루고, 법무에 대한 정보, 자료를 조사, 수집 연구하는 작업을 진행하며, 법무제도 및 그 운영에 관한 연구와 개선작업, 통상관계에 대한 법률 지원작업, 인권관련 사업, 법률구조, 사법시험 출제와 변호사 관리 등 법조인력의 관리 등의 업무와 검찰, 보호행정, 교정, 출입국 관리 업무를 맡고 있다.

법무부는 장관과 차관을 비롯하여 2실(기획관리실, 법무실) 4국(검찰국, 보호국, 교정국, 출입국관리국)이 있는데, 이중 교정국을 제외하고는 완벽하게 검사들에 의해 장악되어 있다. 교정국장에게 검사가 아닌 자가 임명된 것은 이번이 처음이다. 그전에는 완벽하게 검사들이 차지하는 자리였다.

검사들은 법전문가로서의 위상을 갖고 있기는 하지만, 수구기득권화되어 있는 개혁의 대상이다. 개혁의 대상들이 국가 법무행정의 사령탑인 법무부를 장악하고 있는 것은 문제가 있다.

법무부가 검찰을 장악하고 있는 것이 아니라, 검찰이 법무부를 장악하고 있다는 것은 매우 의미심장하다. 가뜰이나 기속독점주의, 경찰에 대한 수사지휘권, 동일체 원칙으로 인해 권력이 과도하게 집중되어 있는 검찰이 법무부까지 완벽하게 장악하고 있는 상태는 곧바로 검찰공화국이란 말을 떠올리게 한다.

극히 예외적으로 검찰 출신이 아닌 인사가 법무부 장관에 임명된 적이 있지만, 법무부 개혁은 장관의 출신 정도로 해결될 문제가 아니라, 직제령을 고쳐서 검사들만 할 수 있는 실국장, 과장등이 간부직에 검사가 아닌 변호사, 법학계 인사, 민간 출신들이 임명될 수 있어야 하고, 보수적이고, 인권침해적인 업무관행을 벗어나, 검찰에 의한 법무부 장악이 아닌 법무부에 의한 검찰 장악이 이뤄져야 한다.

지난 시절 보안사, 중정, 안기부에게 휘둘리던 검찰이 노태우 정권이후 정권이 법적 정당성에 연연하면서 부쩍 커버렸고, 힘이 과도하게 세졌다. 그리고 이 힘을 통제할 수 있는 것은 오로지 대통령 뿐이다. 대통령의 검찰을 국민의 검찰로 탈바꿈시킬 수 있는 제도적인 개혁이 진행되어야 한다. 그 첫단추가 검찰의 법무부 장악을 깨버리는 것이다.

1. 사법시험제도를 전면적으로 쇠신해야 한다.

변협에서는 지금도 너무 많은 인력을 뽑고 있다지만, 오히려 더 많이 뽑아야 한다. 더 많이 뽑고, 국민의 혈세로 운영되는 지금 같은 형태의 사법연수원도 폐지하여야 한다. 검찰이 필요한 인력은 검찰에서, 법원이 필요한 인력은 법원에서 교육 받으면 그만이다.

적정한 인원은 논의가 필요하겠지만, 최소한 매년 5천명 이상은 뽑아야 한다. 아니면, 로스쿨 제도의 도입 등을 통해서 법조인력을 대폭 확충해야 한다.

그래서 최소한 일선 경찰서, 동사무소까지 변호사가 근무하고, 국민들은 언제 어디서나 신속하고도 저렴한 법률 서비스를 받을 수 있어야 한다.

경찰의 경우, 이미 조사시 변호인의 입회를 허용하고 있지만, 부산경찰청 소속 경찰관서에 구금된 피의자중에서 변호인의 입회아래 조사를 받은 피의자는 1년을 통틀어서 1명(1)밖에

에 되지 않았다.

경찰이나 검찰 단계에서 변호인의 참여권의 의미는, 모든 형사사건 피의자가 변호인을 선임하고, 그의 서비스를 염가에 받을 수 있는 조건이 전제되어야 한다. 지금의 법률 서비스는 너무 비싸고, 불친절하다.

1. 권리 고지의무를 부과하고, 불이행시 처벌해야 한다.

2001년 11월 울산구치소에서 숨진 구송우씨는 200여만원의 벌금을 내지 못해, 노역장에 유치된 사람이다. 그는 기초생활보장법상 수급권자였고, 한 가정의 가장이었다.

검찰이 스스로 정한 '징수사무규칙'에 의하면 벌금 미납자의 경우에 형편에 따라 납부유예를 신청할 수도 있고, 분할납부도 가능하다. 구씨 같은 수급권자에게는 당연히 적용되는 조항이다. 그러나 검찰은 이같은 사실을 구씨에게 알려주지 않았다. 가난하기 때문에 국가의 각별한 보호가 필요한 국민을 단지 징벌적 효과와 원활한 벌금 징수만을 위해 사지로 내몬 것이다.

틀이 잘 갖춰져도, 또 안전한 틀을 만들어도 법률지식정보에서 소외된 일반국민에게는 무용지물인 경우가 많다. 따라서 수사기관이나 법집행기관의 종사자들에게 피의자 등의 신분에서 일반 국민들에게 권리에 대한 고지의무를 부과하고, 이를 당사자에게 확인받도록 해야 한다. 또한 고지의무를 이행하지 않을 때는 처벌하도록 하여야 한다.

1. 기소권을 국민에게 주어야 한다.

기소는 오직 검찰만이 할 수 있도록 되어 있는데, 이 제도에 대해서도 근본적인 회의를 해야 한다. 민사사건이 경우처럼 형사사건 기소에 있어서도 국민이 자기 결정권을 갖도록 해야 한다. 이는 재정신청범위의 전면 확대 등을 통해서도 상당부분 해결될 수 있고, 일본처럼 검찰심사위원회를 두어 검찰의 기소사건에 대해 일반 국민이 점검하는 제도의 도입도 고려해야 한다.

1. 이제는 재판을 국민이 해야 한다.

대부분의 나라가 배심제나 참심제를 채택하고 있지만, 우리나라는 판사를 전지전능한 천재로 여기고, 판사에게 모든 판단을 맡기고 있다. 사법시험에 통과했고 연수원 성적이 좋아 전문성이 있다고 판단할 수도 없고, 또 설령 전문성이 있다고 하여도 짧은 시간동안 복잡한 인간사, 인과관계, 사실관계를 판단하는 것은 전혀 적절하지 않은 일이다.

법정에서 피의자, 참고인, 피해자의 진술조차 제대로 듣지 않으면서, 오로지 종이 쪽지만 보면서, 또는 종이 쪽지 조차 제대로 보지 않으면서 진행되는 재판이 한둘이 아니다. 복잡한 사실관계를 이런 식으로 파악하겠다는 것은 아예 진실을 외면하겠다는 오만처럼 여겨진다.

1) 2001년 경찰단계에서의 피의자 신문과정 변호인 참여 실적 총 222건이었고, 서울 57건, 부산 1건, 대구 17건, 인천 3건, 등이었다.

시간도 없고, 인력도 없고, 사건은 많아서, 서면주의가 지배하고, 자백이 증거의 여왕이 되고, 수사기관은 증거야 어떻든 피의자만 조지고 보는 상황이 매일처럼 연출되고 있다. 형사사건 유죄율은 세계최고이나, 한국의 수사기관이나 법원이 세계최고 수준이라고 생각하는 국민은 없다.

서둘러 배심제나 참심제를 도입하여 이제는 재판도 민주주의 일반 원칙에 따라 '인민의 재판, 인민을 위한 재판, 인민에 의한 재판'이 되어야 한다.

국민이 수사, 기소, 재판 등의 형사절차, 사법제도에 참여하지 않고서는 다른 개혁안을 찾을 수 없을 것이다. 특검이든 비리수사처든 작금의 주장은 빙산의 일각이거나 국민 생활과 아무런 관련도 없는 정치적 사건에나 해당하는 일이다.

법조인들은 한국이 일본에 비해 무고사건이 백배나 많다면서 한국 국민의 법의식 없음을 한탄할 것이 아니라, 법의 지배를 관철하고, 법의 지배에 순응할 수 있는 안전한 틀을 만들기 위해 노력해야 한다. 그것은 자기 기득권을 포기하는 데서 출발할 수 있다. 기득권을 포기해야 하는 것은 검사나 판사만이 아니라 변호사나 법학교수에게도 똑같이 적용되어야 할 원칙이다. 이제는 법이니 사법제도니 하는 것을 국민에게 돌려주어야 한다.

쟁점토론 2 부

이천삼년 이월팔일 오후 일곱시부터 아홉시까지

다섯

대학지배구조 어떻게 바꿀것인가?

| | |
|------|--|
| 주관단체 | 전국교수노동조합 |
| 사회 | 강남훈 교수노조 한신대 지회장 |
| 발제 | 박거용 교수노조부위원장 |
| 토론 | 이중호 국교협, 전북대 박상환 민교협 공동의장, 성균관대 한정이 대학노조 정책국장 유초하 증북대교수 |

여섯

DDA 농업협상의 전망과 대응방안

| | |
|------|--|
| 주관단체 | 전국농민회 총연맹 |
| 좌장 | 이중희 노동자의 힘 대표 |
| 발제 | 장상환 민주노동당 정책위원장 |
| 토론 | 박하순 WTO반대국민행동 집행위원 신보연 농업희생연대 사무국장 김의옥 한국YMCA 정책기획부장 전기환 전농 정책위원장 |

장점 토론 날지

대학지배구조 어떻게 바꿀 것인가?

대학 운영(지배)1) 구조 개선을 위한 방안

박기용 전국교수노동조합 부위원장, 상명대

1. 대학 운영(지배) 구조 무엇이 문제인가?

한국 대학의 역사는 폭압적 정권과 천민적 자본으로부터 교육의 상대적 자율성을 확보하기 위한 투쟁과 대화의 역사라고 해도 지나치지 않다. 역대 정권이 학교를 이데올로기적 국가장치의 하나로 통제하면서 학교의 민주화를 가로막았다면, 대부분의 사학재단은 학교를 천민적 자본축적의 수단으로 장악하면서 학교자율과 자치의 토대를 허약하게 만들었다. 하지만 이러한 전근대적 대학 운영은 군사정권이 종식되고 세 번째 민간인정권이 들어서면서 절차적 민주주의가 강화되고 있다는 지금까지도 별로 개선되지 않고 있다.

국립대학의 경우 정부가 강력한 통제를 하고 있으며, 사립대학 역시 무소불위의 권한을 지닌 법인 이사회가 대학을 통제하고 있다. 국립대학은 교원의 임면은 물론이고 총장 임면, 학교조직 구성, 재정 운영 등 대학 운영과 관련한 거의 모든 부분을 정부가 각종 법과 제도를 통해 통제하고 있어 대학이 자율적으로 추진할 수 있는 분야는 없다고 해도 과언이 아니다.

사립대학은 표면적으로 정부로부터 독립된 것처럼 보이지만 실체는 정부의 각종 통제로부터 상대적 자율성을 확보하지 못하고 있다. 정부는 각종 법·제도를 통해 사립대학을 통제하고 있으며, 국립대학 정책은 곧 사립대학에도 큰 영향을 미치게 된다. 하지만 사립대학의 경우, 정부로부터 직접 통제를 받는 국립대학과 달리 법인이사회가 대학 운영과 관련한 모든 권한을 법인에 부여한 사립학교법을 통해 대학 운영을 실질적으로 장악하고 있다. 사학 운영자들은 자신들에게 집중된 권한을 통해 각종 전횡을 저지르고 있으나 대학 구성원 누구도 합리적 절차에 따라 문제 제기를 못하고 있다. 각종 법·제도가 사학 운영자들에게 이롭게 되어 있기 때문이다. 이는 곧 사립대학 구성원들이 정부와 법인이사회로부터 이중의 통

1) 흔히 대학 지배구조라고 말하는데, 이는 왜곡되어 있는 현실을 반영하는 용어일 뿐 대학의 본질과 정신에 근거를 둔 적절한 용어가 아니다. 대학은 누구에 의해서도 지배당할 수 없고, 그렇게 되어서도 안된다. 따라서 여기에서는 '지배구조' 대신 '운영구조'라는 용어로 대체하였다.

일곱

비정규노동문제의 사회운동적 의의와 방향

| | |
|------|-------------------|
| 주관단체 | 한국비정규노동센터 |
| 사회 | 이상학 민주노총 정책국장 |
| 발제 | 조진원 한국비정규노동센터 부소장 |
| 토론 | 김진익 민주노총 조직국장 |
| | 류한승 경실련 노동위 간사 |
| | 이혜순 전국여성노조 |
| | 윤애림 불안정노동철폐연대 |

여덟

성 주류화를 향한 시민사회의 과제와 협력방안

| | |
|------|------------------|
| 주관단체 | 한국여성연합 |
| 사회 | 정현백 여연 공동대표 |
| 발제 | 조영숙 여성연합 정책실장 |
| 토론 | 고계연 경실련 정책실장 |
| | 윤장영 녹색연합 시민참여위원회 |
| | 주진우 민주노총 |
| | 김민영 참여연대 시민감시국장 |

제를 받고 있다는 의미가 된다. 사립대학의 이중적 통제 구조는 사립대학의 질적 발전을 가로막고 있으며, 해마다 각종 분규와 비리를 양산할 뿐만 아니라 그로 인한 엄청난 기회비용을 낭비하고 있다.

대학에 대한 정부 통제와 사학 운영자들의 독단적 전횡은 대학의 3주체라는 교수·학생·직원들을 대학 운영에서 소외시키는 결과를 낳았다. 그리고 정부와 사학 이사진은 대학 운영과정에서 대학 구성원들을 배제한 채 자신들만의 독단과 독선 그리고 전횡을 쉽게 저지러 수 있었다.

이러한 대학 운영 구조는 곧 대학 민주주의의 퇴보로 나타났고, 자율과 자치이라는 대학의 근본 정신에도 심각한 타격을 주었다. 대학의 운영구조 개선이 대학의 민주화와 떼어놓고 생각할 수 없는 이유도 여기에 있다. 특히 사학운영자들이 대학 자율화라는 미명하에 자신들에게 무한정한 권한을 줄 것을 정부에 요구하고 있으나, 이는 대학 운영구조 개선을 요구하는 여론을 정면으로 부정하는 것일 뿐만 아니라 대학 민주화의 시계를 거꾸로 돌리려는 처사이다. 때문에 대학의 운영구조 개선 내용은 무엇보다 대학 구성원들이 대학 운영의 주체가 되는 방향에서 고민되어야 할 것이다.

2. 현행 법률상 나타난 운영구조의 실태와 문제점

1) 교수·직원·학생단체의 법적 보호 장치 부실

대학 구성 주체는 교수·학생·직원이다. 통상적인 대학의 목적이 교육·연구·사회봉사 활동에 있다고 할 때 교수와 학생은 직접적인 당사자이고, 직원은 교수와 학생이 이러한 활동들을 원활하게 할 수 있도록 행정적으로 뒷받침하는 지원조직이다. 하지만 이들 세 주체는 법적인 공식 기구로 인정받지 못하고 있다.

교수(협의)회와 학생회는 고등교육법 시행령²⁾을 통해 학칙상의 임의기구로 설정되어 있을 뿐 그 성격 및 권한에 대하여 규정하고 있는 조항은 없다. 직원노조 역시 노동관련법에 의해 노동자 조직으로 인정받을 뿐 대학일 일주체로서 법적 지위를 누리지 못하고 있다.

대학 구성원인 교수·학생·직원이 법적인 기구로 인정받지 못하고 있는 것은 우리나라 대학의 왜곡된 운영구조를 보여주는 단적인 사례이다. 정부와 사학운영자들은 이와 같은 법적 규정을 이용해 대학 구성원들을 운영 주체로 인정조차 해주지 않고 있으며, 이들이 학교 운영과 관련한 문제를 제기하면 즉각적인 탄압을 벌이는 수단으로 이러한 법적 미규정 상황을 이용하고 있다.

2) 고등교육법 시행령 제4조 제1항 제16호는 대학평의원회 및 교수회가 있는 경우에는 그에 관한 사항을 학칙에 기재하도록 하고 있으며, 제12조는 학생의 자치활동은 권장보호되며, 그 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다고 되어 있다.

지난 96년 교육부 주체로 개최된 '교육법 개편 방안' 공청회에서는 나름대로 의미 있는 논의들이 진행되었다. 당시 고등교육법 시안은 '고등교육기관의 구성원은 교직원과 등록된 학생으로 하고, 교직원은 총장 또는 학장, 전임강사 이상의 교원, 조교 및 직원으로 한다'고 제시했다. 또한 '구성원의 권리와 의무에 관하여는 법령의 범위 내에서 학칙으로 정하되, 모든 구성원은 구성원으로서의 권리와 의무를 충실하게 행하여야 한다'고 밝혔다. 이와 함께 '학생은 법령 및 학칙이 정하는 바에 따라 학문연구 및 예술활동과 교육에 관한 권리를 가지며, 학생의 자치활동은 법령과 학칙이 정하는 바에 따라 보장된다'고 했다. 이 내용은 대학 민주화를 요구하는 구성원들의 목소리를 모두 담아내지 못했을 뿐만 아니라 내용 자체가 갖고 있는 한계(특히 시간강사를 교직원으로 인정하지 않은 점)도 많았지만 나름대로 진일보한 의견이었다고 할 수 있다. 하지만 대학 구성원에 대한 최소한의 자격 기준과 학생들의 의무와 권리를 포함한 이들 내용은 최종 확정된 법안에서 삭제되거나 본래의 취지와 다르게 변질되어 버렸다.

교수단체들은 교수협의회를 법정기구화 하고 대학 운영과 관련한 심의·의결기구화 해 줄 것을 수 년째 정부 당국에 요구하고 있다. 하지만 정부는 모르쇠로 일관하면서 일부 대학(경북대, 경상대, 영남대 등)에서 자체 시행하려는 움직임마저 봉쇄하고 있다. 학생과 직원들 역시 학생회(학생회비를 별도로 징수하도록 하는 경우, 학생회를 인정하지 않은 셈이다)와 직원노조의 공식 기구화를 외치고 있지만 이들의 목소리가 언제 반영될지는 아무도 모른다.

정부당국이 대학 구성원의 공식기구화 목소리를 계속 거부하는 것은 정권의 대학 통제를 지속시키고 사학운영자들의 기득권을 계속 보장하겠다는 뜻 외에는 아무것도 아니다. 정부의 이러한 행태는 '민주화 없이 학문 발전 없다'는 주장을 무시하고 있는 것이다.

2) 대학의 의사결정 구조

국립대학의 의사 결정은 대학의 내부 규정에 따라 약간씩 차이는 있지만 통상적으로 과(科)교수·과(科)교수회·대학교수회·총장자문위원회·평의원회·학장회 등 각 단위별로 의사결정에 관한 심의를 할 수 있고, 경미한 사항이나 일반적인 사항의 결정은 각 단위별로 하도록 되어 있다. 하지만 이들 기구는 아무리 중요한 대학의 의사를 결정하더라도 어디까지나 자문 또는 심의에 그치게 된다. 게다가 이러한 복잡한 과정을 거쳐 결정된 안이라 하더라도 최종 결정은 감독 기관인 교육인적자원부에 의해 이루어지기 때문에 대학이 자율적으로 결정하고 집행할 수 있는 내용은 거의 없다. 이 과정에서 국립대학 총장은 교육인적자원부의 지시 또는 요구를 대학 내의 각 기구에 전달하고, 협의 과정을 거쳐 이를 다시 교육인적자원부에 보고하는 역할밖에 하지 못한다. 때문에 국립대학은 일상적인 논의나 시달·보고를 위해 수시로 또는 정기적으로 모이는 기구, 즉 학과장 회의나 학장회의 등과 같은 보직 교수 회의를 개최하게 된다. 행정위주의 업무추진과 의사결정 과정은 결과적으로 대학 구성원들의 다양한 의사 수렴을 저해하고 활발한 토론 문화 자체를 원천 봉쇄함으로써 경직되고 관료화된

조직 질서를 불러오게 된다.

사립대학의 의사결정 과정 역시 보직교수 중심이라는 점에서 외형상 국립대학과 크게 다르지 않다. 하지만 사립대학은 국립대학이 교육인적자원부의 통제를 받는 것과 달리 학교 법인의 직접적인 통제를 받는다. 교육인적자원부 통제가 국립대학뿐만 아니라 사립대학에도 영향을 미친다는 점을 감안하면 사립대학은 이중 통제를 받고 있는 것이다.

그런데 우리나라 사립대학의 의사결정 구조는 교육인적자원부와 학교법인의 이중 통제를 받는다는 점 외에도 매우 특이한 경향을 띄고 있다. 사립대학은 대학을 사적 소유물로 생각하는 운영자, 즉 법인 설립자나 이사장들이 대학을 자신의 친·인척과 측근들 중심으로 운영하면서 모든 의사 결정권을 독점하고 있다. 때문에 사립대학의 의사결정 과정은 매우 폐쇄적이고 봉건적이며, 퇴행적이다.

사립학교법이 규정하고 있는 사학 법인의 기능을 보면, 대학 구성원의 의사가 반영될 여지가 없다. 심지어는 총장조차 독자적으로 할 수 있는 일이 거의 없다. 사립학교법 제16조에 나타난 이사회의 기능을 보면, ▷학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득 처분과 관리에 관한 사항, ▷정관의 변경에 관한 사항, ▷학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항, ▷임원의 임면에 관한 사항, ▷학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항, ▷학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항, ▷수익사업에 관한 사항, ▷기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다. 사립대학 운영과 관련한 권한(즉, 재정권, 인사권, 규칙제정권)은 모두 법인이 소유하고 있는 셈이다.

사립학교법의 독소 조항은 대학 구성원의 학사 참여를 원천적으로 봉쇄하고 있다. 또한 총장이 보직교수 회의와 각종 위원회, 자문위원회 등을 거쳐 정책을 결정한다 하더라도 법인 이사회의 입장에 반한다면 언제든지 뒤집힐 수 있는 의결 구조를 가지고 있는 것이 사립학교이다. 때문에 사립대학은 정부의 일차적 통제만 받는 국립대학보다 더욱 경직된 의사결정 구조를 가지고 있다할 수 있다. 물론 극소수의 대학에서 직선제를 통해 선출된 총장이 나름대로 법인의 부당한 간섭을 막아내는 역할을 하기는 했지만 근래 들어 거의 대부분의 사립대학에서 직선제를 폐지해 법인을 견제할 수 있는 최소한의 장치마저 없어져 버린 셈이다.

3) 총장 및 교원 임면

교육인적자원부와 사학 법인은 대학운영의 핵심권한인 재정권, 인사권, 규칙 제정권 모두를 독점하고 있다. 이 권한이 분리되지 않고서는 대학 운영의 균형과 통제를 이룰 수 없으며, 대학 민주화도 논할 수 없다.

현행 고등교육 관련 법령상 정부와 사학 법인의 무한정한 권한과 이로 인한 일방적 독주를 그나마 견제할 수 있는 유일한 사람은 대학 총장뿐이다. 그 동안 대학 교수들이 총장직선제를 요구하고, 이 제도의 폐지를 반대했던 가장 큰 이유도 총장이 정부와 사학 법인의 일방

적 독주를 견제할 유일한 수단이었기 때문이다.

교육공무원법과 사립학교법 등에 따르면, 국립대학 총장은 대학의 추천을 받아 교육인적자원부 장관의 제청에 의해 대통령이 임명³⁾하도록 되어 있고, 사립대학은 학교 법인이 임명⁴⁾하도록 되어 있다. 대학별 총장 선출 방식을 보면, 국립 대학의 경우, 총장직선제를 폐지한 극소수 대학을 제외하면 교수협의회가 선출한 후보 2인을 교육인적자원부에 제출하고, 교육인적자원부가 1인을 선출하는 방식이다. 사립대학의 경우는 다양하지만, 역시 87년 민주화의 영향권 아래서 교수협의회가 총장후보 2인을 선출하여 이사회에 제출하면, 이사회에서 1인을 선출하는데, 그 순위가 바뀌는 경우가 그렇게 많지는 않았다. 하지만 사립대학은 지난 96년 계명대, 연세대, 동국대 등 9개 대학을 필두로 총장직선제를 거의 폐지한 상태다. 총장 임기 2년 정도밖에 지나지 않아 직선제의 단점만을 강조하면서 이 제도를 폐지한 것이다.

그런데 대학이 총장직선제를 폐지하는데에는 교육인적자원부의 강압이 크게 작용했다. 교육인적자원부는 99년 발표한 「교육발전 5개년 계획 시안」을 통해 '현행 직선제의 폐해를 방지하고 대학통합과 경영효율화를 기할 수 있도록 개선'하겠다고 밝혔다. 이어 2000년 12월 확정된 '국립대학발전계획'은 교육인적자원부 내에 '총장후보선출위원회'를 구성하여 위원회의 추천으로 교육인적자원부 장관이 임명하고 이렇게 임명된 총장은 교육인적자원부장관과 경영계약제를 체결하도록 하였다. 교육인적자원부의 입장은 결국 대학에 대한 통제를 더욱 강화하겠다는 노골적인 의사표명이라 할 수 있다.

한편, 교원의 임면 현황 역시 매우 심각한 상황이고 대학의 운영구조를 개선하기 위해서도 시급히 해결해야 할 과제이다. 교원은 학생을 교육·지도하고, 학문연구를 담당하는 대학의 일주체로서 무엇보다 개인의 학문 자유의 보장과 양심적·비판적 지성의 실천이 중요하다. 교원이 정부나 사학 운영자들의 독단과 독주의 희생양이 되었을 때, 대학 교육의 질 저하는 물론이고, 학문 연구의 결과마저 왜곡되는 매우 심각한 상황이 발생할 수 있다.

교육공무원법에 따르면, 교수 및 부교수는 대학의 장의 제청으로 교육인적자원부장관을 거쳐 대통령이 임용하고, 조교수는 대학의 장의 제청으로 교육인적자원부 장관이 임용⁵⁾한다. 반면 전임강사는 대학인사위원회의 동의를 얻어 총장이 임용⁶⁾한다. 반면 사립대학 교원은 총장의 제청으로 법인 이사회 의결을 거쳐 임용⁷⁾한다. 대신에 학교법인 정관을 통해 총장·학장에게 그 권한을 위임할 수 있도록 하고 있다.⁸⁾

현행 법 체계는 국립대학 교원은 전임강사(전임강사는 계약제·연봉제로 통제한다)를 제

3) 교육공무원법 제24조 제1항

4) 사립학교법 제53조 제1항

5) 교육공무원법 제25조 제1항

6) 교육공무원법 제26조 제1항 및 제2항

7) 사립학교법 제53조의2 제1항 제1호

8) 사립학교법 제53조의2 제2항

외하고는 정부의 통제를 받을 수 있도록 하고 있고, 사립대학 역시 법인 이사회의 통제를 받을 수 있도록 하고 있다. 이러한 상황에서 교원의 학문의 자유와 양심적·비판적 활동은 불가능할 수밖에 없다. 여기에 더해 국·사립을 불문하고 모두가 일정기간이 지나면 재임용을 받아야 하고, 특히 지난해부터 본격 도입된 계약·연봉제로 인해 교원들이 갖는 신분 불안은 대학 사회의 안정을 해치는 것은 물론이고, 민주화를 퇴행시킬 것이다.

4) 재정

대학의 예산 편성과 집행 권한이 누구에게 있느냐 하는 점도 대학 운영구조 개선과 관련해 매우 중요한 부분이다.

국립대학 예산은 국고회계인 일반회계와 비국고회계인 기성회계로 구분되어져 있다. 일반회계는 국고로부터 국립대학 운영에 필요한 공무원의 인건비와 대학 운영비 그리고 기본적인 시설비를 지원 받고 있으며, 비국고회계는 국립대학의 면학분위기 조성과 교육여건 개선을 위해 재학생의 학부모로 구성된 기성회의 회비를 그 재원으로 하고 있다.

일반회계의 경우 국고회계로써 예산의 구조와 편성 및 집행, 회계, 감사 등에 있어 여타의 국가 기관과 동일하게 예산회계법 및 동법 시행령 등의 법규와 행정제도의 적용을 받고 있다. 그리고 일반회계 세입 가운데 수입의 직접사용금지의 예외로서 당해 사업의 직접 수입으로 지출할 수 있는 수입대체경비는 수입대체경비사무처리규정의 적용을 받는다. 그러나 비국고회계인 기성회계는 일반회계와 달리 국립대학(교)비국고회계관리규정을 적용 받고 있으며, 기성회계 운영에 관한 세부 사항은 개별대학의 기성회 규약에 따라 정해지고 있다.

예산회계법에 따른 국립대학의 예산 편성 절차는 교육인적자원부-기획예산처-교육인적자원부-국립대 총장-단위 기관장-국립대 총장-사무국예산 담당관-총장 결재-교육인적자원부 제출-교육인적자원부 사정-교육인적자원부 예산 요구서 확정 등으로 매우 복잡한 구조를 띄고 있다.

기성회계는 '국립대학(교) 비국고회계관리규정'에 따라 당해 학교의 기성회장이 주관하고, 총(학)장은 기성회 규약에 정하는 바에 따라 기성회 세입·세출 예산을 편성하여 매회계년도 개시전까지 기성회 이사회의 의결을 받아야 한다. 기성회계를 편성하는 절차는 일반회계의 대학 내 편성 과정과 비슷하다.

이처럼 복잡한 국립대학 예산 편성 과정은 예산 운용의 경직성과 비효율을 불러온다. 특히 일반회계의 경우 한번 정해진 예산은 변경이 거의 불가능하고, 새로운 재정 소요 원인이 발생해도 이를 추경예산에 반영하기가 매우 까다롭다. 또한 일반회계 집행에 대한 정부의 강력한 통제는 예산 집행의 자율성과 합리성을 저해하는 요인이 되고 있다. 특히 국립대학의 면학분위기 조성 and 교육여건 개선을 위해 학생들이 내는 기성회비는 당초 목적과 달리 교육재정을 확보하지 않는 정부에 면죄부를 주는 수단으로 악용되고 있다.

사립대학은 사립학교법 및 동법시행령, 사학기관재무·회계규칙, 동규칙에 대한 특례규칙

등에 따라 교육인적자원부 장관으로부터 매년 예산 편성지침을 시달 받고, 이를 바탕으로 총장은 학교회계의 예산편성 요령을 결정한다. 그 후 총장은 예산·결산자문위원회의 자문을 얻어 대학 예산을 편성하여 법인 이사회에 보고하고, 법인 이사회는 총장으로부터 보고 받은 예산안을 심의·확정한 이후 이를 교육인적자원부와 대학에 통보하게 된다.

사립대학의 예산 편성에 관한 최종 권한이 법인 이사회에 있음으로 해서 대학 예산 운용 방향에는 이사회 특히 법인 이사장의 입김이 강하게 작용할 수밖에 없다. 대학 총장이 시급한 교육여건 개선을 위한 교원 확보나 기자재구입, 학생장학금 지급 등에 예산을 집중 투자하고 싶어도 법인 이사회가 법인의 자산을 증가시키는 시설투자에 집중하고자 한다면 총장의 바람은 배제될 수밖에 없는 구조다.

3. 정부 정책의 문제점

1) 국립대학 발전계획

김대중정부는 신자유주의에 기반한 '교육발전5개년 계획(안)'을 통해 우리나라 대학의 민주주의를 퇴보시키고, 퇴행적인 운영구조 체제를 더욱 공고화시켰다.

김대중정부는 우리나라 대학의 80%이상을 차지하는 사립대학 운영구조 개선을 위한 사립학교법 개정에는 적극적 의지를 보이지 않았다. 반면 대학의 영리기관화와 정부 주도의 인위적 대학 개편 등의 내용을 담은 '국립대학발전계획'을 발표함으로써 대학의 공공성 강화와 민주주의 발전이라는 시대적 과제를 거부하는 처사를 보였다. 특히 이 계획은 우리나라 국·사립대학의 역학관계 때문에 사립대학에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없어, 그렇지 않아도 제왕적 권력으로 전횡을 일삼고 있는 사학 운영자들에게 날개를 달아주는 계기가 될 것이다.

국립대학발전계획에 나타난 대학의 운영 구조 개편과 관련한 부분을 통해 문제의 심각성을 짚어보자. 이 발전계획은 대학의사결정구조의 개편을 위해 우선 책임운영기관화 추진(총장선출을 공모제로 하고 총장은 교육부장관과 경영계약체결)과 가칭 대학평의원회 설치(책임운영기관으로 전환하지 않은 대학에 설치. 교수·직원대표 이외에 다양한 학외 인사들로 구성, 2안은 국립대학 전체에 대학 평의원회의 도입을 의무화)를 제시하고 있다. 이 계획에 따르면, 총장공모제로 인해 총장직선제는 폐지될 수밖에 없고, 총장후보선출위원회를 교육인적자원부내에 두게 되면서 대학에 대한 교육인적자원부의 지배와 통제는 더욱 강화될 수밖에 없다. 게다가 책임운영기관화 추진은 대학의 공공성을 포기한 대학의 영리기관화 선언으로 볼 수밖에 없다.

대학 경영층, 교수·직원·학부모·동문회 대표, 교육부 장관이 추천하는 자, 지방자치단체장 또는 지방자치단체장이 추천하는 지역사회 인사 등 다양한 학내외 인사들로 구성되는

대학평의원회는 학생들을 배제함으로써 대학 내에서의 대표성과 민주성의 원칙을 훼손하고 있다.

국립대학발전계획은 또한 대폭적인 등록금 인상(납입금을 대학의 장이 교직원, 학부모 및 관련 인사 등으로 구성된 대학재정 위원회의 심의를 거쳐 결정)을 불러올 특별회계까지 도입하기로 했는데, 이 방안은 결국 국립대 민영화를 위한 방편으로 이용될 가능성이 크다 할 수 있다.

국립대학발전계획은 이외에도 교수 계약임용제 도입, 교수업적평가제 개선, 교수연봉제 도입 등을 제시했다. 교수도 엄정하고 객관적인 기준에 따라 업적을 평가하는 대상으로 삼는 것은 누구도 부정하지 못할 일이다. 그러나 계약 임용제의 선행조건인 교수협회의 법적인 인정(공식기구화) 없이, 그리고 교육의 질을 높이기 위한 가장 중요한 사안인 교수 확보율을 법정기준의 절반을 약간 상회하는 수준으로 방치한 채, 계약 임용제와 연봉제를 도입하는 것은 대학 교수 통제 계획이라고 밖에 볼 수 없다. 이 제도는 특히 사립대에서 인건비 절약 방식으로 악용되어 교수의 신분을 위협할 것이다. 더 나아가서 계약 임용제는 정년보장 교수를 폐지하여 학문의 황폐화, 교육의 질 저하를 가져올 것이다.

국립대학발전계획은 결과적으로 국립대학에 대한 정부의 통제는 강화하되, 자신들의 지원 의무는 회피하겠다는 것이다. 이 과정에서 학생들이 배제된 채 기존에 학내·외에서 기득권을 행사해 왔던 인사들 주축으로 형식적 논의 구조를 만들겠다는 발상은 정부가 통제하는 모습을 감춰보려는 알팍한 수법에 지나지 않으며, 대학 구성원들이 주체가 된 진정한 민주주의와 거리가 멀다. 이러한 계획은 또한 설립자 친·인척과 소위 말하는 사회적 명망가 중심으로 구성된 사학 법인의 문제점을 그대로 인정하고 그들의 권한을 강화하겠다는 발상으로 시대 역행적이고 반교육적이라고 할 수 있다.

2) 교육인적자원부의 노무현정부 인수위 보고안

지난 13일 교육인적자원부가 대통령직 인수위원회에 보고한 '교육인적자원 정책 방향'의 핵심은 김대중정부의 교육정책을 그대로 이어가겠다는 것이다. 국민들이 김대중정부의 정책 가운데 가장 많은 비판을 하면서, 실패했다고 규정한 교육정책을 밀어붙이겠다는 의미이다. 교육인적자원부는 이 보고서의 '추진상 문제점과 반성'이란 대목에서 △교육정책의 현장화 미흡 △이해당사자간의 갈등에 대한 조정 미흡 △정부정책에 대한 신뢰성과 호응도 저하를 지적하고, 그 극복 방안의 하나로 "향후 정책의 일관성과 신뢰성을 견지하면서 이해관계가 첨예한 과제는 다양한 의견수렴을 거쳐 취임 초기에 신중하되, 조속히 결정하는 한편, 교육 주체의 자발적 참여를 유도할 수 있는 선별적 정책 추진이 필요하다"고 했다.

교육인적자원부의 이러한 평가는 교육정책의 방향은 제대로 잡았으나, 정책 결정 및 집행 과정에서 이해 당사자들의 반발로 인해 많은 문제가 발생했다는 것처럼 들린다. 하지만 수많은 교육관련 단체들은 '신자유주의'에 기반한 김대중정부의 교육 이데올로기 자체를 비판

하였으며, 교육계의 몇몇 기득권 인사들과 교육관료들에 의해 모든 것이 결정되고, 여타 구성원들을 들러리로 세우려는 교육인적자원부 행태를 비판했었다. 따라서 노무현정부가 참다운 교육개혁을 추진하려면 현정부의 교육정책을 처음부터 끝까지 전면 재검토하고, 그 결과에 따라 새로운 교육개혁의 밑그림을 그려야 한다. 그럼에도 교육인적자원부가 부분적 수정만 가하면 별다른 문제가 없을 것처럼 주장하는 것은 자신들의 교육정책 실패 책임을 호도하려는 무책임한 관료주의의 전형이라 할 수 있다.

교육인적자원부가 인수위에 보고한 구체적 내용 역시 문제다. 대학교육과 관련된 부분을 보면, 교수 업적평가를 강화하고, 자본의 요구에 충실한 교육과정을 개발하며, 대학평가 전담기구를 설립하겠다고 했다. 또한 수많은 비난이 쏟아졌던 교육개방과 BK21사업을 강행하고, '국립대학발전계획'을 계속 추진하겠다는 것이다. 그토록 많은 비판을 받고도 같은 정책을 밀어붙이겠다는 교육관료들의 막무가내와 배짱에 할말을 잃을 지경이다. 하지만 우리나라 대학교육의 현실은 몇몇 교육관료들의 오기에 따라 잘못된 정책이 강행되어도 좋을 만큼 한가롭지가 않다. 대학 교육의 표류는 김영삼, 김대중정부 10년으로도 족하다. 더 이상 대학 교육이 잘못된 방향으로 나아가서는 돌이키기 힘든 상황에 처할 지도 모른다.

교육인적자원부는 또한 지방대학 육성을 강조했던 노무현 당선자의 요구에 따라 '지방대 육성지원법' 제정을 추진하고, 대학설립의 요건을 강화해 대학설립준칙주의를 개선하겠다고 했다. 하지만 지방대 육성에 관한 내용은 기존에 추진하기로 했다가 중단되었던 내용과 별반 다를 것이 없어 얼마나 실효성이 있을지는 의문이고, 지난 수년간 수십 개의 부실대학 설립 허가를 해주고 이제 와서 대학설립준칙주의를 개선하겠다는 것은 '뒷북'행정의 전형을 보여주는 사례라 할 수 있다.

한편, 교육인적자원부는 대학 운영 구조 개편과 관련해 국립대학발전계획을 지속적으로 추진하겠다고 밝히면서도, 기존 입장과 달리 '교수회의 위상과 역할을 정립하겠다고 했다. 이를 두고 대다수 언론은 마치 대학 의사결정 권한이 총장에서 '교수회'로 넘어간 것처럼 보도했으나, 교육인적자원부 발표문안을 자세히 보면 교수회 위상 인정과 동시에 '대학이사회' 제도를 도입하기로 해 교수회의 위상 정립과 '국립대 운영 특별법'을 맞바꾸려하는 것 아니냐는 의심을 갖게 한다.

사립학교법 개정과 관련해서는 "사학의 자율성과 공공성이 조화될 수 있도록 정책연구를 수행하고, 의견을 수렴한 후 정부 입법안을 마련하여 국회에 제출"하겠다고 밝혔다. 교육인적자원부의 이 같은 방침은 지난 10여년간 구체적인 개혁안을 가지고 사립학교법 개정을 요구했던 교육관련 단체의 목소리를 모른 채 하다가 새로 들어서는 정부 초기에 잠시 개정하는 척하려는 기만책으로, 퇴출되어야 할 기회주의적 관료주의의 전형적인 모습이라 할 수 있다.

교육관료들의 이러한 모습은 노무현정부의 교육개혁이 알맹이 없이 기존 정책과 논리를 반복하는 수준에서 그칠 것이라는 우려를 벌써부터 낳게 한다. 모든 교육관련 단체가 긴장하면서 노무현정부 교육정책을 지속적으로 감시·비판해야 할 것으로 보인다.

4. 운영구조 개선을 위한 제언

대학의 지배구조(governance structure)는 관리구조, 의사결정구조 또는 운영구조로 그 명칭부터 제정의 해야 한다. 대학은 국·공·사립을 막론하고 모두 공공자산이므로, 대학운영의 민주성이 확립되어야만 대학교육의 공공성이 커지고 그에 따른 '효율성'도 높아질 것이다.

그러나 우리 현실에서, 사학은 재단의 소유물로, 국공립은 교육부의 통제 대상으로 전락되어 있다. 그렇기 때문에 교수와 학생과 직원의 조직은 고등교육법이나 사립학교법에서 공식적으로 인정되지 않고 있다. 따라서 국·공·사립 모두의 의사결정구조는 비민주적일 수밖에 없다. 특히 대학의 보직교수들이 구성하는 교무위원회는 교수의 대표성을 갖기보다는 개인의 능력과 성향, 또는 교무위원회의 특정한 특성에 의해 그 업무를 처리하는 경향을 갖게 될 수밖에 없다.

그런데 교육부의 국발안이나 인수위 제출서류에도 이러한 대학 의사결정구조를 혁신하려는 정책은 없고 오히려 대학을 교육부의 통제하에 두려는 정책만 무성할 뿐이다.

따라서 1. 교수, 학생, 직원의 조직을 우선적으로 합법적 공식기구화하는 것이 급선무이다. 2. 이렇게 공식기구화된 대학 구성 3주체의 대표가 (가칭)대학운영위원회를 꾸려서 대학의 재정·인사·학사문제 전반에 대한 심의를 하여야 한다. 이 때 교수·학생·직원의 속성과 전문성에 따라, 역할의 비중을 달리해야 할 것이다. 예를 들어서, 총장 선출의 경우, 현행 교수직선제를 발전적으로 해체하여 새롭게 '총장선출위원회'를 꾸려 각 대학의 사정에 따라 선출 방식을 합의해 내어야 할 것이다. 이 때 대학 3주체의 참여(그 방식과 비율은 개별대학에서 정하더라도)는 기본적인 원칙이 되어야 한다.

대학의 의사결정 구조, 운영 구조를 민주화하기 위해서는 정권의 통제와 사학재단의 전횡으로부터 대학이 상대적 자율성을 확보하고, 거기에 기초를 둔 (가칭)대학운영위원회의 설립이 가장 시급하다고 할 수 있다.

쟁점토론 토론 대학지배구조 어떻게 바꿀 것인가?

대학운영위원회 건설의 첫걸음은 교수단체의 과감한 결단이다

안정이 대학노조 정책국장

1. 박거용교수는 발제문을 통해 현재의 한국대학이 정부의 각종 제도나 법으로 사학재단의 무소불위의 권한으로 통제되고 있으며, 그로 인해 구성원들은 학사운영 참여가 원천적으로 봉쇄되고 있어 대학민주주의가 퇴보하고 자율과 자치의 대학의 근본정신이 심각한 타격을 주고 있다고 지적했다. 또한 법적보호조차 되지않고 있는 대학구성원들의 현실과 대학내의 의사결정구조, 그리고 정부 정책의 문제점등을 실례로 들어 시급하게 운영구조가 개선되어야 하며 그방향을 대학내 구성원인 교수·학생·직원 조직의 법정기구화와 이들 3주체의 대표로 구성된 대학운영위원회를 구성해 운영구조를 개선하고 대학의 자율과 자치를 확보하도록 하자는 것이다. 전적으로 공감하는 바이며 하루빨리 대학내의 구성원들이 현실화를 위한 논의를 할수 있기를 바라는 마음이 간절하다.

2. 박 교수님이 제시한 학내구성원단체의·법정기구화나 대학운영위원회 건설은 그동안 교직원들이 계속 제기했던 사항이다. 박 교수님이 거시적 관점에서의 필요성을 얘기했다면 다소 미시적인 관점에서, 특히 대학이라는 공간 속에서 교직원들이 느끼는 부분들로 구체화시켜보고자 한다. 교직원들의 대학운영위원회 제기배경역시 재단과 대학내의 일부기득권층의 독단과 독선, 전횡을 방지하기 위한 대안으로서 출발했다. 근본적인 처방은 사립학교법 등 교육관계법의 전면적인 개정이지만 대학내부의 운영구조만이라도 혁신한다면 이를 상당부분 막을 수 있다고 판단했으며 그것이 대학구성원들의 민주적 의사결정구조인 대학운영위원회라고 판단했던 것이다.

3. 또한, 대학운영위원회의 설치의 대학의 일주체이면서도 학사운영에 참여가 원천적으로 봉쇄된 교수·학생·직원 등 대학구성원들이 대학운영참가를 제도적으로 보장받기위해서, 대학내 제구성원들이 의사결정에 직접 참여해 각자의 위치에서 역할과 책임을 지도록 해 그야말로 학원자치를 실현하는데 결정적인 역할을 할수 있다는 판단에서, 또 한가지 정부 또는 재단의 간섭이 배제된다 하더라도 대학의 민주성이 보장되지 못하면 정부와 재단을 대신한 학

내 소수 기득권 세력이나 집단에 의한 전횡과 비리가 생겨날수 밖에 없는 바 이에 대한 제도적 안전장치를 마련한다는 측면에서 교직원들에게는 절실하였던 것이다.

4. 실제 대학은 아직까지 교수중심의 사회라고 할수 있다. 거시적 관점에서는 물론 정부나 재단으로부터 자유로울수 있는 부분이 많지 않다고 하겠지만 교직원의 입장에서 보면 대학사회가 교수중심이라는 것이다. 비근한 예로 대학내 의사결정구조의 대표체라 할수 있는 교무위원회에 교직원이 참여할 수 있는 대학은 거의없다. 각 실·처장이라고 대표되는 보직역시 행정전문성을 감안한 인사보다는 교수들의 자리안배 차원에서 이루어지고 있는 것이 현실이다. 박 교수님은 교무위원회가 교수의 대표성을 갖기보다는 개인의 능력과 성향 특정한 특성에 의해 그 업무를 처리하는 경향을 가지고 있다고 했지만 교직원들의 입장에서 그 조차도 그림의 떡인 것이다.

5. '대학의 주체는 교수이며 교직원과 학생은 보조주체이다' 라는 얘기가 교수들 사이에서는 자연스럽게 흘러나온다. 그러나 이 얘기는 지극히 잘못된 얘기이다. 오늘날 대학교육의 규모가 방대해지고, 그 내용이 복잡해짐에 따라 대학교육을 지원하는 대학 행정의 중요성이 부각될 수밖에 없는 상황이다. 업무량도 크게 늘어나고 전문화되어 행정조직의 확대개편이 불가피하다. 이처럼 대학행정의 비중이 점점 커지고, 그 역할 역시 확대됨에 따라 과거처럼 단순히 교수와 학생을 보조해 주는 부수적인 역할로 한정짓는 것은 문제가 있으며, 때문에 대학행정 역시 대학 교육의 목표 달성을 위해 교육의 제반 조건을 정비하고 확립하는 전문영역으로 봐야 한다. 그럼에도 불구하고 교수는 주체이고 나머지 구성원은 보조주체라고 한다면 이는 다양화 전문화된 대학사회를 부정하는 것에 다름 아니다.

6. 최근 벌어지고 있는 국공립대의 총장선출권을 둘러싼 교직원과 교수협의회의 갈등문제도 이의 연장선이다. 국공립대 교직원들이 요구하는 총장선출권 참여 주장이 과연 잘못된 것일까? 교직원들이 총장직선제 의의 자체를 부정하지 않는다. 직선제가 정부나 이사회에 대학의 통제를 막고 대학의 자율성과 민주화, 운영의 투명성을 높여온 점 역시 높이 평가한다. 이러한 성과에도 불구하고 운영과정에 몇 가지 문제점이 드러난 것 또한 사실이다. 총장 선출과정에서 학연, 지연, 혈연을 동원한 타락한 선거풍토와 선거 휴유증...

또한 정부와 사학재단이 이를 빌미로 풀뿌리 민주주의인 총장 직선제 마쳐 후퇴시키려는 시도가 이루어지고 있음을 잘알고 있다. 그럼에도 불구하고 총장선출권을 주장하는 것은 대학민주주의를 교육주체의 참여확대 등을 통해 구성원 스스로의 총의와 지혜로 더욱 공고히 하자는 것이다. 물론 과정에서 벌어진 불가피하고 불필요한 마찰이 생긴것은 유감이지만 그것을 이유로 교직원들의 참여를 계속 배제하는 것은 결국 대학발전의 퇴행적 기류라고 밖에 해석할수 없다.

7. 구성원들이 대학의 자율성을 수호하자는 주장에 대학 3주체가 쉽게 동의하지만 여전히 단위 대학에서는 실현되지 않고 있다. 1차적인 것은 정부와 재단의 분할지배전략이 있었지만 교수사회가 기득권을 계속 유지하려는 것도 큰 이유다. 시대가 바뀌었다. 참여와 협력의 시스템으로 가지 않는 한 대학구성원들은 언제나 범·제도적으로 옥죄여 지배당할 수밖에 없을 것이다. 초·중등의 경우는 이미 학교운영위원회의 도입으로 상당부분 학교운영시스템이 민주적으로 바뀌어가고 있다. 가장 앞서가야 할 대학이 이제 대학운영위원회설치 여부에 대한 논의를하고 있다면 정말 부끄러워해야 할 대목이다.

8. 조금 더 각론으로 들어가서 과연 대학운영위원회를 어떻게 구성할 것인가? 박교수님이 언급했듯이 기본적으로 교수·학생·직원의 대표들로 구성해야 한다. 그동안 대학운영위원회 구성문제를 논의하면서 민주적인 교수들조차 학생들의 참여에 대해서 문제제기를 하기도 했는데 교육기본법 제5조 2항에는 "교직원, 학생, 학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 의하여 학교운영에 참여할수 있다"고 규정해놓아 학교운영에 학내구성원들의 참여를 기정사실화 해놓고 있다. 굳이 법이 아니더라도 대학의 발전과정에서 미래의 대학이 학문연구 공동체로 자리잡기 위해서는 단순히 학생들을 교육대상으로 파악해선 안되며 그들의 교육 및 학문·연구의 주체성을 인정하고 학사운영 참여를 보장해야 할 것이다. 작년 3월 부패사학 척결과 사립학교법 개정을 위한 국민운동본부는 교수단체의 '교수회의결기구화'와 교직원·학생단체의 '대학운영위원회 설치'라는 의견대립으로 빠져있던 내용을 지난한 토론을 통해 '대학운영위원회 설치'로 결론을 내리고 향후 법개정시 국본의 공동요구안에 포함기로 결정했다. 구체적인 법제화 내용은 아직 논의의 과정을 거쳐야겠지만 박교수님이 언급한 수준으로 정리될 것으로 생각한다.

9. 현재 대학은 교수단체와 교직원, 학생단체등 각 구성원들간의 이견과 불신이 잔존하고 있는 것이 사실이다. 때문에 문제가 발생하면 열린자세로 해결을 위한 협의를 하기보다는 서로의 당위성과 입장을 강변하고 있어 대학운영위원회가 걸돌고 있다고 본다. 이를 먼저 깨트려야 한다. 각단체별 사안에 대해 정례회의를 가져간다는지 학내현안문제에 대해 공동토론회를 개최해본다는지의 방법으로 상호를 알아가는 과정과 이해하려는 노력이 중요하다. 따라서 각 단체는 지금부터라도 서로를 인정하고 신뢰의 노력을 기울여가며 시대적 요구사항에 맞게 올바른 선택을 할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 이미 민주화 투쟁을 진행했던 일부대학에서는 그러한 전형들이 만들어져 있다. 한국외대의 대학평의원회나 조선대의 대학자치협의회가 좋은 예라고 생각한다. 대학운영위원회가 꼭 모든 대학에서 대학운영의 전반을 다루는 심의 의결기구가 되어야 한다고는 주장하지 않는다. 보다 중요한 것은 구성원들의 합의로 이러한 제기구를 설치하고 그 안에서 자유로운 논의를 하도록 하는 것이다. 해당 대학의 특성에 맞게 주체들이 합의한 수준에 따라 역할은 결정될 수도 있는 것이다. 그러기 위해서 필요한 것은 현재 기득권을 가진 교수사회의 과감한 결단이다.

쟁점토론 토론

대학지배구조 어떻게 바꿀 것인가?

새 정부에 바란다

이중호 국교협 정책위원장, 전북대

1. 발표문에 관하여

국립대학은 교육부의 통제를 받고, 사립대학은 법인이사회가 전권을 행사하여 대학의 3주체인 교수·학생·직원이 대학의 의사결정과정에서 소외되어 있다는 대학의 실태와 지배구조의 문제점에 대해서 발표자와 전적으로 의견을 같이한다. 다만, 지배구조(governance structure)보다 운영구조란 말이 적절하다는 용어상의 문제제기에 대해서는 의견을 달리한다. 거버넌스에 대한 지배, 통치, 공치 등의 다양한 용어법의 번역상의 문제에도 불구하고 이 말은 비정부기구(NGO)의 활동과 참여의 확대에 상응하는 용어로서, 오늘의 논의의 대상과 내용이 총장을 중심으로 한 대학의 관리, 운영과 집행상의 문제가 아니라 대학구성원의 참여, 지배와 의사결정의 행위주체에 관한 문제이기 때문이다. 또한 아직까지 대학공동체의 실현은 이상과 이념이지 개선의 대상인 구체적 현실이 아니며 개선의 대상은 대학자치의 정신이나 이념이 아니라 대학을 둘러싼 권력과 지배의 주체와 객체의 전도라는 구체적 현실이기 때문이다. 구조(structure)와 행위(agent)라는 시각과 접근법의 차이에도 불구하고 이 자리에서만은 발표자와 인수위 보고자료에서 사용하는 '의사결정구조'라는 용어법에 동의하기로 한다. 어쨌든 발표문상의 지배구조, 운영구조, 의사결정구조 등의 다양한 용어법의 통일은 우선 필요하다고 본다.

문제는 김대중 정부 5년에 대한 평가에서 가장 실패한 것으로 지적되는 교육정책, 특히 대학정책의 문제점을 지적하여 새 정부의 정책기조를 제대로 수립하도록 건언하는데 있다. 따라서 현안이 되어 있는 국립대학운영에 관한 특별법안(이하 국운법)과 교육인적자원부의 대통령직인수위원회 보고안(이하 인수위보고)을 중심으로 오늘 논의의 초점이 되어 있는 대학의 의사결정구조에 관련된 사항들에 대한 의견을 제시한다.

2. 현정부의 대학의사결정기구 개편논의 과정

외환위기를 계기로 집권한 김대중 정부는 국가경쟁력기반확충과 지식강국구현을 위한 대학역량의 강화를 내세우며 대학개혁을 교육개혁의 핵심사안으로 삼았다. 아래 <표> 대학의사결정기구 개편과정에서 보는 바와 같이 대학 의사결정기구와 관련해서만해도 그동안 교육관련단체들의 많은 논의와 반대에도 불구하고 집권초기인 1998년부터 집요하게 일방적인 개편을 추진해 왔다. 명칭만을 달리할 뿐 공교육을 포기하고 국립대학을 민영화하려는 「교육발전5개년계획서안」의 신자유주의적 교육정책의 핵심적인 내용들이 수정 없이 강행되고 있다. 더구나 신자유주의의 탈규제와 민영화 기조에도 불구하고 그 절차와 내용을 보면 개혁의 대상이어야 할 교육부와 관료집단의 대학통제를 오히려 강화하려는 그야말로 기형적인 신자유주의이다. 따라서 교육정책의 실패를 이해당사자들의 갈등조정 미흡 등의 집행상의 문제로 파악하고 있는 인수위보고에 대한 발표자의 평가와 의구심에 대해서도 전적으로 견해를 같이 한다.

국운법과 인수위보고의 문제점들에 대한 상세한 논의는 국교협을 비롯한 교수 7단체의 각종 토론자료와 수많은 성명서들을 비롯하여, 최근의 서울대학교 교수협의회와 국립대학운영에 관한 특별법안에 대한 검토의견(2003. 1. 15) 등을 참조할 수 있다. 대학의 의사결정기구 개편과 관련하여서만 간략히 살펴본다면, 통합회계 도입과 재정위원회 설치, 그리고 총장의 책임운영기관화를 골자로 하는 국운법은 '국립대학의 자율성과 효율성 증진'을 명분으로 내세우고 있지만 수익자부담을 통한 교육재정의 지원 절감과 책임기관화한 총장을 매개로 한 교육부의 대학통제 강화, 그리고 관료집단의 부처이기주의를 바탕으로 하고 있다.

그동안 교수회 의결기구화를 통한 대학자율화와 사립학교법개정에 대한 국민적 요구를 묵살하면서 교육부가 내세우는 대학자율화는 효율적인 대학통제수단으로 책임운영기관화한 총장의 권한 강화일 뿐이다. 또한 집권초기의 교육발전5개년 계획서안에서 시작하여 마침내 새정부 출범을 위한 인수위보고에까지 포함된 대학이사회 설치 추진은 대학운영의 자율성과 책무성의 강화란 명분 하에 분식되어 있지만 국립대학의 법인화 혹은 민영화방향을 그대로 반영하고 있을 뿐 아니라, 기존의 대학 내에서 어느 정도의 자율적인 의사결정권을 가지고 있는 국립대학들 교수들의 자치조직인 교수(협의)회를 무력화하는 것일 뿐이다. 또한 그동안 임명제, 간산제, 공모제 등으로 제시된 총장선출제도의 다양화란 결국 제도개선이란 미명하의 직선제 폐지기도일 뿐이다.

<표 1> 대학의사결정기구 개편과정

| 논의 과정 | 논의 내용 | 비 고 |
|--|---|---|
| 총장직선제폐지안(1998. 4. 13.) | 1998년 교육부 주요업무보고 내용 | 교육부는 "총장직선제가 과열·혼탁 양상, 파벌조장, 보직남발 등 부작용이 많아 폐지키로 했다" 고 발표함(2000. 2. 16) |
| 대학운영위원회 설치안(1998) | 초·중등학교 학교운영위원회와 비슷한 기능을 가지는 의사결정관련기구 설치를 구상함 | 국교협과의 면담에서 교육부장관은 '대학운영위원회' 설치를 검토한 적이 없다고 확인함(1998). |
| '대학이사회' 설치(1999. 3) | 2000년부터 일반회계와 기성회계로 이원화되어 운영되고 있는 현행 국립대학 예산회계제도를 자율적 운영이 용이한 특별회계제도로 개편 추진 검토. 국립대학 특별회계제도 등 대학의 자율운영체제가 도입되는 경우 2000년부터 국·공립대학에 대학 교직원인 아닌 인사로 구성된 가칭 '대학이사회' 설치. | 「교육발전5개년계획시안」에서 '국립대운영의 자율화 기반 구축 및 구조조정' 을 설명하는 과정에 포함된 내용임. |
| 교무위원회설치 방안(1999. 3) | 2000년부터 대학 운영의 투명성을 확보하기 위해 모든 대학에 평교수가 참여할 수 있는 교무위원회 설치. | 「교육발전5개년계획시안」에서 "자율화에 상응하는 대학의 책무성 제고" 라는 항에 따로 언급된 내용임. |
| 국립대학발전계획(2000. 12) | 국립대학 책임운영기관화방안, 대학평의위원회의 도입, 단과대학장 선임방식 개선 | 교육부 국립대학발전추진위원회에서 작성한 안이다. |
| 지식정보화 사회에 부응한 교육여건 개선 추진 계획(2001. 7. 20) | 국립대학의 학생정원, 조직, 인사 및 재정운영을 완전 자율화하는 방안 추진 | 교육인적자원부 장관의 대통령 업무보고자료에 제시된 내용임 |
| 국립대학운영에 관한 특별법안(2002. 11. 13) | 통합회계, 재정위원회 설치, 책임운영기관화 | 대학이사회도입과 특별회계를 내용으로한 교육부안이 타부처와의 갈등으로 저지되자 의원입법형태로 제출 |
| 인수위 보고자료(2003. 1. 13) | 특별법 제정, 대학이사회 도입추진, 총장선출방법 다양화(참여범위 확대 포함) | 99년 교육발전5개년계획 시안의 주요내용임 |

3. 새 정부에 바란다

발표문의 제언이나 토론자의 주장도 결국 새 정부에 대한 기대와 요구의 표현이다. 교수(협의)회의 법제화는 고등교육법시행령에 의해 보장되어 있는 것임에도 교육부가 위법적으로 사실상의 제약을 가하고 있어 위헌심사를 제기해 놓고 있으며, 국립대학의 법인화나 민영화를 전제하지 않는다면, 심의의결기구로서의 교수(협의)회의 위상정립과 학외인사들로 구성된 의결기구로서의 대학이사회 설치의 양립할 수 없는 성격의 것이다. 다만 학내구성원들에 의한 (가칭)대학운영위원회와 총장선출위원회구성 등의 제안에 관해서는 교육부의 국립대학 법인화를 위한 대학이사회 설치와 총장의 책임운영기관화를 위한 직선제 폐지 방침과의 관계에서 혼동과 혼선을 야기할 우려가 있다. 더 나아가 교수노조와 공무원노조의 합법화나 시민주의적 복지국가론 같은 큰 그림과 총장선출권 확대와 관련한 대학구성원들간의 갈등과 역할론, 그리고 공직협이나 학생회 조직의 조직율과 운영실태를 둘러싼 작은 이야기들이 뒤섞인 숨은 그림 찾기 놀이가 되지 않을까 두렵다.

토론주제가 한정되어 있기는 하지만 구체적인 정책대안제시에 앞서 새 정부의 정책기조와 방향을 규정하게될 국운법과 인수위 보고에 대한 신중한 검토가 선행되어야 한다고 생각한다. 아울러 대학자치와 교육의 공공성 실현을 위한 교육재정 확보와 교육개혁을 위한 범국민적인 협의체 구성 등에 관한 새 정부의 대선공약들이 성실히 이행될 수 있도록 교육에 관한 국민적 관심을 모아가야 할 것이다. 인수위보고에서는 교육정책의 실패를 집행상의 문제로만 보고 교육정책의 현상화 미흡, 갈등조정 미흡, 정부정책에 대한 신뢰성과 호응도 저하 등을 들고 있지만, 대학의 민주화와 자율화라는 올바른 방향으로 실질적인 대학개혁을 이루어내려면 무엇보다 정부에 대한 신뢰를 바탕으로 한 교육주체들의 합의와 참여가 필요하다.

정부에 대한 신뢰회복에는 집권초기의 개혁드라이브와 공직후보자 추천이나 교육혁신기구의 설치만으로는 부족하며, 교육의 공공성을 훼손하고 정부의 책임을 전가해온 현정부의 신자유주의 정책기조의 내용변경을 필요로 한다. 교육을 상품으로, 학교법인을 사유재산으로 인식하는 자유주의자들은 '참여와 자치를 통한 교육공동체 구현'을 내세우는 새 정부하의 진정한 민주주의자가 될 수 없다. 종래의 소수 관변학자(일부 용역연구결과들은 교육부방침에 어긋나 연구결과가 사장된 점들로 미루어 용역과제 참여자를 모두 관변학자로 보는 것은 아니다)와 교육관료들에 의한 정책결정과정을 대폭 개선하고 이해당사자의 자발적인 참여를 보장하여 일관성 없는 졸속행정을 반복하지 않도록 항시 경계해야 한다.

쟁점토론 낱말

DDA 농업협상의 전망과 대응방안

DDA 농업협상의 전망과 대응방안

장상원 민주노동당 정책위원장, 경상대

I. 머리말

○ 2001년 11월에 카타르 도하에서 WTO 새 농업협상이 개시. 농업협상으로 개방화 위기 심화 우려

- 농산물수입자유화 및 수입량 증대로 주요 작목 피해 우려
- 특히, 2004년의 쌀 재협상을 앞두고 있는 바, 쌀 재협상에 있어서는 관세화 이행 또는 최소시장접근(minimum market access : MMA)에 따른 의무수입물량의 확대라는 양자택일이 불가피할 전망이다.
- 현재 진행중인 도하라운드 농업협상에서는 UR협정의 연장선상에서 시장개방의 추가적 확대와 국내보조의 추가적 삭감을 둘러싼 수출국과 수입국 간의 격돌 예상.

○ 우리나라의 경우 다른 나라와 달리 특별히 관심의 대상이 되는 것은 개발도상국의 지위와 쌀 관세화 유예 조치가 도하 라운드에서 어떻게 되느냐 하는 점.

- 그런데 이와 같은 주요한 사항에 대해서 정부와 사회 일각에서는 협상도 시작되기 전에 개도국 지위 유지가 어렵거나 쌀 관세화가 불가피하다는 입장이 개진되고 있으며 그것이 실제로 우리의 협상 전략에 반영되는 상황이 연출될 우려가 있음.

○ 특히, WTO 협상에 대처하는데 있어 주요 선진국들이 국내 농정개혁을 농업보호 방향에서 적극 추진해오며, 다양한 농업지원정책을 마련하여 이를 국제협상에 반영시키고 있는 것과 달리, 우리는 국내 농업보호를 위한 확고한 정책대응과 협상전략 수립은커녕, 오히려 WTO 협상을 국내 농업포기의 명분화하고 있는 실정.

○ 협상 내용에는 한국이 활용할 수 있는 부분도 있다. 한국정부의 의지에 달려 있다. 농업협상의 내용을 점검하고 향후 전망을 기초로 한국 농업의 대응방향을 모색.

II. DDA 농업협상 경과

○ WTO 뉴라운드 출범을 위한 시애틀 각료회의가 결렬됨에 따라 뉴라운드 출범 실패 (1999. 12)

○ WTO 뉴라운드의 출범 여부와 관계없이 'UR 농업협정 제20조'에 근거하여 2000년부터 농업협상 재개 (2000. 3 ~ 2002. 2)

<제1단계 협상>

- 6차례 회의 개최 (2000년 초 ~ 2001. 3. 27)
- 총 142개 회원국 가운데 126개 회원국이 45개의 제안서 제출
- 농업협상 재개에 따른 각국의 입장을 제시
- 한국은 2000년 말에 협상에 대한 전반적인 의견을 중심으로 제안서 제출

<제2단계 협상>

- 5차례 회의 개최 (2001. 5 ~ 2002. 2)
- 1단계 협상에서 제시된 각국의 제안서를 기초로 관세, 관세할당(TRQ) 관리방법, 국내보조, 수출보조, 식량안보 등 19개 세부 의제에 대해 심층적으로 논의
- 주요 의제에 대해서는 수출국과 수입국의 입장이 서로 대립하는 양상을 보임

○ 2001년 11월 카타르 도하에서 열린 WTO 제4차 각료회의에서 도하개발의제(DDA)란 명칭으로 뉴라운드 공식 출범. 농업협상기간은 2002년 1월-2004년 12월말로 설정.

각료 선언문은 농업협상의 기본 원칙으로 '시장접근의 실질적 개선(substantial improvements in market access), 수출보조금의 점진적 폐지를 목표로 한 감축(reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies), 무역 왜곡적 국내 보조의 실질적 감축(substantial reductions in trade distorting domestic support)' 등 3대 협상원칙을 제시. 다만 '농업협상의 결과를 예단하지 않는다'(without prejudging the outcome of the negotiations)는 전제를 붙임.

협상을 위한 세부원칙(modalities)의 수립시한은 2003년 3월말로 정하고 양허안 제출시한은 5차 각료회의 이전으로 정했다. 이에 따라 관세인하방식, 관세할당(TRQ) 관리방법, 감축대상 국내보조, 허용보조, 블루박스, 수출보조·수출신용, 특별긴급관세, 국영무역, 식량안보·수출제한, 식품안전 등에 관한 협상이 진전되어왔다. 쌀 시장 개방 문제도 뉴라운드와는 별도로 진행될 것이지만 2004년도부터는 시작될 것이며, 한국의 개도국 지위 여부도 협상의 주요의제가 될 것이다.

○ 뉴라운드 출범에 따라 2002년 3월부터 DDA 농업협상의 기본골격이 될 '세부이행지침(Modality)' 수립을 위한 협상을 진행. 협상과정에서 각국이 제안한 내용을 정리한 '의장 중

합보고서'(2002. 12. 18)를 발표. 2003년 1월 WTO 농업위원회 특별회의(1.22~24).

- 2003년 3월말까지 Modality 수립을 위한 협상을 완료하고 이를 기초로 2003년 9월 중순 멕시코에서 개최예정인 제5차 WTO 각료회의 이전까지 회원국이 이행계획서 제출.

- 각국의 이행계획서를 토대로 관심 품목별, 국가별로 협상을 진행하여 2004년 12월까지 DDA 농업협상 최종 완료할 계획.

○ 한국으로서는 농산물 수입개방 확대와 관세 및 국내 보조금의 감축이 불가피. 참깨, 콩, 고추 등 현재의 고율 관세 품목의 관세를 인하하는 문제와 국내 보조의 90%를 차지하고 있는 쌀 등의 보조금 감축에 관해 논란이 클 것임.

III. DDA 농업협상의 주요 쟁점

1. 시장접근(Market Access)

1) 관세감축

○ NTC 그룹은 UR 방식을, 케언즈 그룹은 스위스공식을 강조하며 기본적으로 양자 사이의 절충 가능성을 부정. 노르웨이, 일본은 UR 방식이 이미 UR협상 당시 절충안으로 제시된 것임을 강조.

○ 미국은 관세감축 방식에 있어서 스위스 공식¹⁾을 채택하되, 관세감축 후 관세상한을 25%로 하자고 주장. 스위스 공식은 높은 관세가 낮은 관세보다 더 많이 감축되도록 고안되어 있음. 또한 미국은 관세감축 기준을 UR 이행 최종연도의 양허관세가 아닌 실행관세로 하자는 입장²⁾

○ 케언즈그룹은 일정 수준 이하의 관세는 모든 품목에 대해 동일률로 감축하고, 그 이상의 관세는 스위스 공식을 적용하여 감축하자는 입장. 이행 첫해에 전체 관세감축률의 50%를 먼저 감축하고, 나머지는 5년 동안 균등 감축하여 철폐하자고 제의.

○ EU는 UR 협정의 관세감축 방식을 준용하자는 입장. 농산물 전체 평균 감축률 36%, 품목별 최소 감축률 15%로 하되, 개도국에 대해서는 융통성 인정. 이행기간은 선진국의 경

1) '관세 감축후 최종 관세=(관세상한 계수×기준 관세)/(관세상한 계수+기준 관세)'. 이 공식을 적용할 경우 관세 감축후 최종 관세는 스위스 공식에 포함되어 있는 관세상한 계수를 초과할 수 없음. 예를 들어, 미국의 주장대로 관세 감축후 최종 관세의 상한을 25%로 한다면 스위스 공식에서 관세상한 계수는 25가 됨. 참고로, 이 공식은 1973~1979년 동경라운드에서 스위스가 제안한 것으로 동경라운드의 공산품 관세감축시 적용된 방식임.

2) 실행관세는 양허관세 이내의 수준이기 때문에 양허관세 대신 실행관세를 기준으로 관세를 감축하게 될 경우 관세는 더욱 낮아지게 됨

우 2006년부터 6년간, 개도국은 10년간

○ 한국은 일본, 동구권 국가들과 함께 기존 UR방식 유지 주장. 한국은 식량안보 관점에서 주요 핵심 농산물에 대한 특별고려 필요성, 수치보다는 공식(rule)에 대한 합의가 선행되어야 함을 강조.

○ 인도를 비롯한 개도국들은 개도국의 시장접근 확대는 선진국 무역왜곡적 보조의 대폭 감축을 전제로 한다는 기존 입장 반복

2) 시장접근 물량(TRQ) 확대

○ EU, 일본, 노르웨이 등은 TRQ 물량 확대에 광범위한 지지가 형성되었다는 의장 종합 보고서의 내용에 강하게 이의를 제기한 가운데, 케언즈그룹은 대폭 확대를 강력히 주장

○ 미국은 시장접근물량³⁾을 UR 이행기간의 최종연도 양허수준을 기준으로 5년 동안 20% 확대할 것을 주장

○ 케언즈그룹은 시장접근물량을 대폭 확대하고 이 물량에 대한 낮은 관세를 5년 동안 감축하여 궁극적으로 철폐할 것을 요구

○ 한국은 역사적 배경을 고려할 때, 모든 CMA를 포함한 모든 TRQ가 확대 대상은 아니며, MMA 확대 폭은 관세감축을 고려하면서 결정되어야 함을 강조

3) 시장접근물량(TRQ) 관리

○ NTC그룹, 대만, 중국, 동구권 국가들은 공매제도 허용 필요성을 강조하였으나, 케언즈 그룹은 동 제도가 WTO규범에 합치하지 않는다고 주장

○ 캐나다, 아르헨티나 등을 비롯한 케언즈 그룹, 파키스탄 등은 국별 쿼터 철폐를 주장

○ 한국은 TRQ 관리와 관련된 기존 규범의 적절한 적용을 위한 실제 작업지침을 만드는 데 논의의 초점을 맞추어야 하고, 관리방법과 운영에 있어 각국의 다양한 여건을 고려한 신축성이 인정되어야 함을 강조

4) 특별긴급관세(Special Safe Guard, SSG)

3) 시장접근물량은 최소시장접근(MMA)물량과 현행시장접근(CMA)물량으로 구분되며, 이 물량에 대해서는 낮은 관세가 적용됨.

- 최소시장접근물량 : UR 농산물협상 결과에 따라 기준기간(1986~88) 동안 수입이 없었거나 수입이 국내소비량의 3% 미만이었던 품목에 대해 3%를 시장접근물량으로 설정하여 5%까지 확대 (다만, 한국의 쌀에 적용되는 최소시장접근물량은 최초 이행연도인 1995년 1%에서 최종 이행연도인 2004년까지 4%로 확대)

- 현행시장접근물량 : 기준기간 동안의 수입이 국내소비량의 3% 이상인 품목에 대해서는 시장접근물량을 그 수준으로 유지

○ 한국을 비롯한 NTC그룹은 SSG 유지 필요성을 강조하였으나, 케언즈그룹 및 개도국들은 선진국에 대해서는 SSG를 철폐해야 한다고 주장. 개도국에 대한 SSG 확대에 대해 대부분의 국가들이 공감.

○ 인도네시아, 필리핀이 제안한 식량안보상 중요한 핵심 주곡에 대해 관세감축 및 TRQ 물량확대에 있어 예외를 인정해야 한다는 주장에 대해서는 태국은 제한된 품목에 적용해야 함을 주장하였고 말레이시아는 반대.

5) 국영무역

○ 뉴질랜드는 수출국영무역의 상업적 행위를 규율해서는 안된다고 주장하였으나, EU는 price pooling, cross subsidization 등 수출국영무역의 폐해를 지적하면서 투명성 강화 등 규율 도입을 주장

○ 일본은 투명성 강화 필요성에 대해서는 지지하면서도 국영무역에 대해서는 GATT 제 17조 등 관련 규범이 이미 존재하므로 추가적 규범이 필요한지에 대해 의문을 제기

6) 기타

○ 지리적 표시, 식품안전, 표시제(Labeling), 기술지원

- EU는 동 문제가 농업협상에서도 중요하게 다루어져야 하며, EU 제안의 통합된 부분으로서 중요함을 강조하였고, 스위스, 동구권 국가들이 지지

- 반면, 케언즈그룹은 동 문제가 농업 협상의 위임사항(mandate)에 해당되지 않는다고 반박

○ 특혜관세 유지 및 확대 필요성에 대부분 공감.

- 반면, 호주 등은 동 제도가 영구적일 수는 없으며 궁극적으로 MFN관세 인하가 해결 책임을 주장

2. 수출 보조

1) 수출보조, 수출신용

○ 케언즈그룹은 도하 각료회의에서 이미 수출보조의 단계적 철폐에 대해 합의했고 이번 협상에 위임된 권한(mandate)은 철폐를 위한 시간계획(time frame for phasing out)을 결정하는 것뿐이라고 주장했고, 수출신용에 대해서는 규칙에 입각한 접근(rule-based approach)

를 지지.

- 케언즈그룹은 이행 첫해에 50%를 삭감하고, 나머지 50%에 대해서는 선진국은 3년간, 개도국은 6년간 균등 감축한 후 철폐하자는 입장

- 미국은 5년 동안 균등 감축하되, 개도국에 대해서는 특별 대우를 하자고 제안

○ EU, 노르웨이, 헝가리, 폴란드 등은 수출신용, 식량원조 등을 포함한 모든 형태의 수출보조적 조치를 동일하게 다루어야 한다고 주장.

EU는 모든 유형의 수출보조를 대상으로 하여 평균 45% 감축할 것을 제의

특히, EU, 노르웨이는 수출신용의 수출보조적 요소를 감축할 것을 주장.

○ 한국과 일본은 수출보조에 대해서도 UR 방식과 같이 점진적인 감축을 주장하는 한편, 스위스는 품목군별로 감축률을 달리하여 점진적으로 감축할 것을 주장

- 일본은 국내보조 중에서 수출보조 효과가 있는 것은 모두 수출보조에 포함시킬 것을 요구

○ 농업협정 제9.4조의 개도국 우대 수출보조 유지에 대해 인도, 태국, 말레이시아, 인도네시아, 스리랑카, 페루, 케냐 등 상당수 개도국들이 지지를 표명.

2) 수출제한, 수출세

○ 한국을 비롯하여 일본, 스위스, 멕시코, 등은 수출제한 및 수출세의 자의적 발동을 방지하기 위한 규율 마련을 주장. 특히, 한국은 식량안보상 중요한 품목의 수출제한 발동 전 이해관계가 있는 수입국에 대한 사전 통보 및 협의 의무화를 주장. 일본은 모든 수출제한을 수출세로 전환 및 단계적 감축을 주장

○ 아르헨티나, 콜롬비아, 코스타리카, 인도네시아, 말레이시아 등은 수출제한에 관해서는 현행 농업협정 제12조로 충분하고 수출세는 개도국의 중요한 재정수입으로서 협상대상이 아니라고 주장

○ 미국은 수출제한에 대해 엄격한 규범마련 필요성에는 찬성하나 국가안보(national security)를 이유로 한 수출제한 부과는 허용해야 한다고 주장

3) 식량원조

○ 미국, 일본은 식량원조에 대한 투명성 강화 등 최소한의 규율강화에는 공감을 표명하

면서도 전면무상원조 및 국별 이행계획서에 원조 약속을 명기하는 것에는 반대를 표명.

○ 일본은 국제기구에서 정의한 식량원조를 객관적인 기준에 따른 진정한 원조(genuine food aid)로 지적하면서 '국제식량비축제도'의 유용성을 언급(일본은 최근 동아시아 지역에서 유사한 제도를 시행하게 되었음을 밝힘)

○ 노르웨이, EU, 케냐, 코스타리카, 쿠바 등은 무상형태로 원조를 제공하는 등의 조건을 제시

○ 대부분의 국가들이 재수출 금지에 대해서는 공감을 표명.

3. 국내보조

1) 감축대상 보조(Amber Box)

○ AMS 감축 방식

- 케언즈 그룹과 중국 등 일부 개도국은 기존 입장대로 초기년도에 50% 감축 및 궁극적 철폐, 품목별 감축을 주장.

- 미국은 UR 이행 최종연도의 양허수준을 기준으로 하여 5년 동안 균등하게 감축하고, 최종적으로 철폐하자고 주장

- 케언즈그룹은 선진국의 경우 5년 동안, 개도국의 경우 9년 동안 감축대상 보조를 균등하게 감축하여 최종적으로 철폐하되, 품목별로 감축하자고 요구. 선진국의 경우 이행 첫 해에 총 감축규모의 50%를 줄일 것을 주장

- EU는 UR 이행 최종연도의 보호총량추정치(AMS)⁴⁾를 기준으로 55%를 감축할 것을 제안.

- 한국 등 NTC그룹, 동구 전환경제국가 등은 기존 UR방식에 의한 총액기준 감축을 지지. UR 감축 방식은 각국의 보조총액을 계산하여 선진국은 6년 동안 20%, 개도국은 10년 동안 13.3%를 감축하는 것임.

- 인도 등 일부 개도국들은 식량안보, 농촌개발, 빈곤문제 해소 등의 목적달성을 위해서는 농업정책 수행에 있어서 융통성이 필요하므로 이를 위해 특정 농산물에 대한 감축의무를 면제하는 "개발박스(Development Box)"를 신설해 줄 것을 요구.

- 노르웨이의 수출용과 내수용에 대한 보조간 차별 주장에 대해, 한국, 스위스, 아이슬란드 등은 긍정적 입장을 표명하였으나, 호주는 AMS의 100% 감축을 주장하면서 내수용에 대한 보조도 무역왜곡 면에서 동일한 효과를 갖는다고 반박.

○ AMS 계산방식

4) 보호총량추정치(AMS, Aggregate Measurement Support)는 시장가격지지, 생산증대 효과를 가져오는 직접보상, 유통비용보조 등 다양한 농업보조정책을 단일한 수치로 나타낸 것으로, 감축대상 보조금 전체의 감축 기준이 됨

- 한국, 노르웨이, 아이슬란드 등은 국내보조 감축에 inflation의 영향 반영을 주장하였고, 특히 한국은 GDP deflator를 사용하여 매년 AMS를 인플레이션에 대해 조정할 것을 주장

2) 허용보조(Green Box)

○ 케언즈그룹, 중국은 허용보조 총액에 대한 상한설정 및 허용보조 중 직접지불을 감축 대상으로 재분류할 것을 주장.

- 케언즈그룹과 일부 개도국들은 UR의 허용보조 기본요건인 '무역왜곡 효과가 없거나 최소화'에 대한 분명한 정의를 새로 만들어 과거보다 요건을 강화할 것을 요구. 현재 허용보조로 분류되는 '생산과 연계되지 않는 소득지지', '소득안정망 지원' 등을 감축대상 보조로 재분류할 것을 검토하자는 입장. 허용보조에 대해서도 국가별로 총액 한도를 설정할 것을 제의.

- 미국은 현행 허용보조 범위와 기준을 유지하자고 주장

- 중국은 선진국의 국내보조 총액에 대한 상한 설정을 주장.

○ 한국을 비롯한 NTC그룹 및 동구 전환기 경제 국가들은 현행 국내보조의 기본 골격 및 허용보조 유지, 총액에 대한 상한 설정 반대 등의 입장 표명.

- 한국은 농업의 비교역적 관심사항(NTC) 및 개도국의 개발목적이 반영될 수 있도록 허용보조의 범위 확대와 요건 완화를 요구. 'NTC에 대한 보상적 성격의 보조', '소규모 가족농을 지원하기 위한 조치', '핵심 주곡의 생산을 유지하기 위한 조치' 등은 허용보조에 포함하고 기존의 허용보조 요건도 완화.

- 일본은 UR의 기본틀을 유지하되, '생산과 연계되지 않는 소득지지'에 대한 요건과 소득보험·소득안정화프로그램에 필요한 조치들에 대한 허용 요건을 완화할 것을 요구

- EU는 환경보호, 농촌발전 및 동물복지 등을 위한 보조와 개도국에 있어서 특정한 필요성에 의한 보조 등을 허용보조로 분류할 것을 제안. 이러한 보조가 목적에 합치해야 하며, 투명하고 무역왜곡 효과를 최소화하는 방식으로 운영되도록 조건을 붙임.

3) 생산제한 직접지불(Blue Box)

○ 미국과 케언즈그룹, 일부 개도국들은 '생산제한 직접지불'⁵⁾의 철폐를 요구

○ 한국, 일본, EU, 동구권 국가들은 '생산제한 직접지불'이 계속 유지되어야 한다고 주장

- '생산제한 직접지불'은 무역을 왜곡시키는 농업정책을 무역왜곡 효과가 적은 정책으로 전환해 나가는데 있어서 유용한 수단이라는 입장

5) '생산제한 직접지불'은 무역왜곡을 최소화한다는 전제하에 농민이 생산량을 줄이는 조건으로 지불되는 보조임

4) 최소허용보조(De-minimis)

- 케언즈그룹과 일부 개도국들은 선진국에 대해서는 최소허용보조(6)의 수준을 대폭 낮추거나 철폐하자고 주장. 반면, 개도국에 대해서는 최소허용보조를 오히려 늘릴 것을 제안.
- EU도 선진국에 대해서는 최소허용보조를 철폐할 것을 주장
- 한국, 일본, 미국은 최소한 현행 수준의 최소허용보조는 유지되어야 한다고 주장. 현행 기준 : 선진국은 연간 농업생산액의 5%, 개도국은 10%

5) 농업협정 6.2조(개도국 우대 보조)

- 6.2조의 존치 필요성에 대부분 국가들의 공감대를 확인
- 중국, 케냐 등은 개도국의 개발 요구에 부응하여 확대할 것을 주장
- 한국은 개도국의 식량안보를 위해 이를 확대할 것을 주장

4. 개발도상국 우대

- 선진국들은 개도국에 대해서는 관세와 보조금의 감축률을 선진국보다 낮게 하고, 감축 의무 이행기간도 상대적으로 길게 인정해 줄 수 있다는 입장
- EU는 선진국과 선발개도국(Advanced developing country)의 경우 최빈개도국(Least developed country)으로부터 수입하는 모든 농산물에 대해 무관세로 수입량 제한 없이 수입할 것을 제안. 또한, 선진국은 개도국으로부터의 농산물 수입량 가운데 최소한 50% 이상에 대해 무관세를 적용하자고 제의.

○ 일부 개도국들은 관세와 보조금 감축 등에 있어서 포괄적으로 예외(Development Box)를 인정해줄 것을 주장.

선진국과 수출 개도국들은 이와 같은 일부 개도국의 관세 및 보조금 감축의무 면제 요청에 대해 반대하는 입장.

5. 비교역적 관심사항(NTC)

- 한국, 일본, 노르웨이, 스위스 등은 환경보호와 식량안보를 위해서 일부의 국경보호조

6) 보조의 형태가 감축대상 보조라 하더라도 선진국의 경우 연간 농업생산액의 5%(개도국의 경우 10%) 범위 내는 감축대상 보조에 포함되지 않음

치와 감축 보조에 대해 융통성을 인정하여 줄 것을 요구

- 미국, 케언즈그룹, EU 등은 비교역적 관심사항 문제는 투명하고 그 목적에 합치해야 하며, 무역을 왜곡하지 않는 방법을 통해 해결되어야 한다고 주장

< 참고자료 >

의장 종합보고서(2002. 12. 18) 주요 내용

| 구분 | 종합보고서 주요 내용 | 한국 제안내용 |
|----------------|--|--|
| 〈시장접근분야〉 | | |
| 관세감축 | ○UR방식(신축적, NTC고려 가능)과 스위스방식(고율관세, 관세누진 해결)간의 선택 또는 절충 모색 ○식량안보, 농촌개발 등의 관점에서 개도국에게 중요한 농산물의 감축면제 여부 | ○UR방식 ○주요 핵심농산물(key staple crops)에 대해 특별 고려 |
| 시장접근물량(TRQ) | ○현행수준에서 일률 X% 증량하거나, 최근 국내소비량의 Y%를 증량, 또는 최근 국내소비량의 Z%까지 증량 | ○MMA는 최종 양허수준 대비 일정률 증량 - 단, CMA는 현행수준 유지 |
| 시장접근물량(TRQ) 관리 | ○관리 개선 필요성에 대해서는 많은 국가들이 공감 -추가적으로 기술적 논의 필요 | ○관리 개선 필요성 인정 -추가규범은 신축적이어야 함 |
| 특별긴급관세(SSG) | ○철폐 또는 유지 여부 ○계절성, 부패성 농산물에 대한 긴급수입제한조치 신설 여부 ○개도국에게만 적용되는 새로운 SSG 신설 여부 | ○유지 ○계절성, 부패성 농산물 수입 급증에 대처할 수 있는 장치 마련 |
| 수입국영무역 | ○일부 국가는 별도 규범이 불필요하다는 입장 ○투명성, 통보의무 강화 및 기타 추가적 규범이 필요한 지 여부 | ○수입국영무역에 대한 별도 규범 불필요 |

| 구분 | 종합보고서 주요 내용 | 한국 제안내용 |
|-----------------------|---|--------------------------------------|
| <국내보조분야> | | |
| AMS 감축 | ○5년내 철폐, 또는 농업총생산액의 5%가 되도록 감축, UR방식에 따라 총액기준 감축 | ○UR방식에 따라 총액기준 감축 |
| 최소허용보조 (de minimis) | ○기존 de minimis 수준 조정여부 | ○범위 축소에 반대 |
| 개도국우대보조 | ○범위 확대에 대부분 공감 ○새로 포함할 보조의 유형 | ○기존 요건을 완화하여 범위 확대 |
| 허용보조 | ○NTC를 반영하여 범위를 확대하고 기존 요건 완화 ○허용보조 총액에 상한설정 여부 ○일부를 감축보조로 재분류 ○개도국에 대해서만 범위 확대 | ○NTC를 반영하여 범위를 확대하고 기존 요건 완화 |
| 블루박스 | ○철폐, 유지 또는 상한을 설정하고 감축 | ○국내보조 기본골격 유지 |
| <수출경쟁분야> | | |
| 수출보조 | ○철폐 또는 감축 ○개도국우대수출보조 유지 ○개도국우대수출보조 확대 여부 | ○감축 ○적어도 현재 수준의 개도국우대수출보조 유지 |
| 수출신용 | ○규범마련 필요성에 대부분 공감 ○수출보조와 동일하게 감축할 지 여부 | ○수출보조 우회 방지를 위한 규범 제정 -식량안보 동시 고려 |
| 수출국영무역 | ○투명성 강화 및 기타 추가적 규범 필요 여부 ○일부 국가는 별도 규범이 불필요하다는 입장 | ○수입국영무역과 같은 수준의 투명성 강화장치 마련 |
| 수출제한, 수출세 | ○수출제한의 금지 또는 수출세로 전환 여부 | ○수입제한과의 균형 및 남용방지 위한 규범 강화 |

IV. DDA 농업협상의 전망

1. 국제적 환경

국제적 환경은 UR 당시보다는 유리.

WTO는 선진국과 초국적 자본에 의해 주도되는 자유무역을 추진하는 기구이며, 도하라운드도 선진국과 초국적 자본의 이해를 대변하여 신자유주의적 세계화를 강화하는 방향으로

진행될 전망.

그러나 도하라운드는 WTO체제를 성립시킨 우루과이라운드와는 매우 상이한 여건 속에서 진행된다는 점에 주목할 필요가 있음.

- 도하라운드는 신자유주의적 세계화의 모순이 적나라하게 노정된 가운데 진행. WTO는 선진국과 초국적 자본의 이해를 대변하는 반면, 국가 주권을 침해하고, 노동자의 권리와 인권을 무시하며, 환경과 인간의 건강권을 침해하는 기구라는 비판을 받음. 우루과이라운드(UR)협상의 결과 모든 국가가 아닌 미국 등 소수의 농산물 수출국들에게 혜택이 집중되고 개도국과 선진국간, 농산물 수출국과 수입국 간의 차이가 절대적으로 심화되고 있음. UR 협정의 목적은 '모든 국가에 도움이 될 수 있는 보다 확대된 무역자유화와 국제 교역증대'를 가장 먼저 꼽고 있으나 그 결과는 정반대의 방향으로 진행되어 결국 미국, 호주 등 소수의 농산물 수출국에게 모든 이익이 집중되고 있음. UR 이행에도 불구하고 국제 곡물시장은 여전히 독과점 구조를 유지하고 있고 식량중속에 대한 농산물 수입개도국들의 우려가 계속되고 있음. UR협정 이후 곡물가격의 변동폭이 커져 국제 곡물시장의 불안정성이 증대되고 있음. 이러한 국제 곡물시장의 불안정성은 식량수입국의 식량확보를 위한 재정부담을 증가시키고 수급예측을 어렵게 하여 식량안보를 위협하는 요인이 됨.

- 도하라운드는 선진국과 초국적 자본의 이해를 중심으로 진행되었지만, 개도국과 NGO의 강력한 도전을 받고 있음.

- 따라서 도하라운드가 시장원리에 기초한 자유무역을 강화하는 방향 일변도로 흐를 것으로 속단하는 것은 잘못. 미국경제의 장래를 포함한 세계경제의 여건 변화에 따라 WTO는 오히려 시장중심주의에 대한 질적 수정의 장으로 변할 가능성도 있음.

2. 국내적 조건

국내적 조건은 농업협상에 불리.

도하라운드 농업협상을 어렵게 만드는 것은 농산물 수출국의 공격만이 아님.

- 정부의 경제정책 기조가 다자간 협상이나 자유무역협정 혹은 투자협정 등을 통해 개방화·자유화를 강화하는 방향으로 자리잡고 있음.

정부는 2001년 11월 WTO 뉴라운드 개시 직후 농업·농어촌특별위원회를 만들었지만 요식 행위에 불과. 쌀 과잉, 쌀수입개방 전망에 대응해 쌀 감산과 농업축소 정책의 방향으로 나가고 있다. 우선 증산 위주의 쌀 생산대책에서 고품질 위주의 적정 생산을 유도하는 대책으로 정책방향을 전환하고 있다. 또한 정부는 농업의 자본을 끌어들이며 농외소득을 증가시킨다는 명목으로 농지제도 개선정책을 내놨다. 2001년 12월 24일 이른바 '신농업정책'이 발표되었는데 그 가운데 하나가 농지 취득자격 완화이다. 신규 농업인의 최소 농지취득 기준을 취득면적 300평에서 경영면적(취득면적+임차면적) 300평으로 완화하여 농지거래를 활성화,

즉 도시민의 농지 취득을 촉진한다는 것이다.

- 국제적으로 세계화가 심각한 도전에 직면하여 동요하고 있는데도 우리 사회일각에서 여전히 맹목적 자유무역론이 득세하는 것. 재벌은 농산물 수입자유화를 적극 지지하고 개도국 지위의 포기를 주장. 두산그룹 박용성 회장은 농업포기 발언을 해서 두산 제품 불매운동도 일어났다.

N. 한국농업의 대응방향

한국 농업을 위하여 뉴라운드 농업분야 선언문에서 활용할 수 있는 부분은 세 가지 정도임. 첫째, 선언문은 무역왜곡적인 국내 보조금만 실질적으로 감축하도록 하고 있다. 따라서 무역을 왜곡하지 않는, 즉 세계농산물시장의 과잉을 유발하는 것이 아니면 감축하지 않아도 되고 새로 도입해도 된다. 허용대상보조금(green Box)인 여러 형태의 직접 지불제가 여기에 해당한다.

둘째, 선언문은 “개발도상국에 대한 특별하고 차등적인 대우가 협상의 모든 요소에 대한 본질적인 부분이 되고 개발도상국이 식량안보와 농촌개발을 포함한 자국의 필요성을 효과적으로 달성할 수 있도록 해야 한다는데 동의”하고 있다. 과거 우루과이 라운드에서 개도국 우대가 보조금의 감축기간과 감축 정도에서 50% 우대(advantage)에 그친 것에 대한 개도국들의 불만을 수용한 것이다.

셋째, 선언문은 “회원국들이 그 동안의 협상에서 제출한 제안서에 반영된 비교역적 관심사항(NTC)를 고려하고, 농업협정문에 규정된 대로 비교역적 관심사항이 고려되어야 함을 확인”하고 있다. 수출국들은 비교역적 고려사항이더라도 ‘목표 지향적이고, 투명하며, 무역을 왜곡하지 않아야 한다’(targeted, transparent, and non-trade distorting) 등의 조건을 부과하려 했으나 한국 등 수입국들이 조건 없이 명시할 것을 강력하게 요구하여 관철된 것이다.

한국은 개발도상국이면서 식량수입국이라는 이중적으로 불리한 특수성을 가지고 있다. 따라서 향후 뉴라운드 협상과정에서 두 번째와 세 번째를 잘 활용해야 할 것이다. 다른 개발도상국과 연대하여 식량안보와 농가소득 증대를 위해 국내 보조금 감축을 유예하고 오히려 증가시킬 수 있도록 협상에 임해야 한다. 그리고 다른 식량수입국들과 연대하여, 대량 식량수입국의 약점을 강조하여, 예컨대 ‘식량자급률을 현재의 30%에서 40%로 올릴 때까지 주요 곡물, 즉 쌀의 수입개방을 유예’하도록 하는 등의 적극적 대응이 필요하다. WTO 뉴라운드 농업협상은 이제 시작이다.

그리고 첫번째 부분은 WTO 하에서도 선진국에서 확대하고 있는 것으로서 한국에서 이것의 시행을 막는 것은 국내 노동자 민중의 계급적 힘과 국가재정의 제약뿐. 순수하게 국내 계급적인 문제임.

1. DDA 농업협상 대응

농업부에서 자유무역주의의 무차별한 적용을 거부해야 한다. 우루과이라운드가 농산물과 서비스상품을 공산품과 마찬가지로 자유무역의 대상으로 한다는 원칙을 확립한 것이라면 뉴라운드는 농산물 무역과 서비스상품의 완전한 자유화가 목표이다. WTO는 국가주권과 민주주의 침해, 노동권 침해, 환경파괴, 인구 침해, 식량안보 및 식품안전, 문화적, 생물학적, 사회적 다양성의 파괴 등 인간생활 전면에 파괴적 영향을 미친다. 오늘날의 세계를 ‘20대 80의 사회’라고 하는데 무역과 자본이동의 자유화를 통한 세계적 경쟁 격화가 초래한 결과이다. 노동력의 이동은 어렵는데 자본과 기술의 이동이 더 쉬워지면 노동하는 사람들에 대한 자본가들의 지배력이 더한층 우위에 서게 되는 것은 자명하다.

전세계 농민, 노동자, 소비자, 환경단체 등 비정부조직들과 연대하여 뉴라운드에 대응해야 한다. 각국 노동자들은 모두 자유무역이 가져온 고용불안정과 분배불평등을 체험했고, 유럽 각국에서 좌파 정당이 집권했고, 라틴아메리카제국에서도 좌파 정당이 집권한 것은 이러한 노동자들의 각성의 결과이다. 국내에서도 민주노총, 전농 등이 참여하는 ‘투자협정 뉴라운드 반대 국민행동’은 뉴라운드 유보를 요구했다.

뉴라운드 타결까지는 시간이 소요될 것이므로 정치적 힘을 모아 정권을 압박해야 할 것이다. 한국은 개발도상국이면서 식량수입국이라는 특수한 처지에 있다. 식량수입국으로서 식량자급률을 높이는 식량주권 행사의 정당성을 국제교섭에서 관철시켜야 한다.

나아가서 초국적 기업과 국제금융자본에 의해 주도되는 WTO, World Bank, IMF 같은 다자간 기구를 전세계 민중의 이해를 관철할 수 있는 기구로 재편해야 한다. 시민단체들은 WTO 개혁을 지향하지만 노동자와 농민단체 등 민중운동 WTO 폐지와 다른 조직으로의 개편을 추구해야 한다.

1) 식량자급률 법제화

쌀 문제의 해결이란 식량자급도는 계속 내려가는데 쌀은 남아도는 모순을 해결하는 것이다. 식량자급도를 올리는 방향으로 쌀 과잉문제를 해결하고 농가소득 기회도 확대하는 것이 올바른 정책이다. 그러나 농림부는 지난 1월 7일 전국 벼 재배면적의 2.6%를 대상으로 3년간 벼 및 다른 상업적 작물을 재배하지 않을 경우 매년 1ha당 300만원씩의 보조금을 지급하는 쌀 생산조정제를 도입하겠다고 밝혔다. 새 정부는 농산물 협상 선언문에 명시된 ‘비교역적 고려사항의 고려’ 조항을 기반으로 식량자급도를 올리고 쌀수입 개방을 유예하는 것을 협상에서 관철시켜야.

○ 「농업·농촌기본법」에 식량자급률 목표 및 자급 이행계획을 법제화.

2001년 현재 우리나라 식량자급률 31.1%는 인구 5천만 대국의 식량안보를 위협하는 매우 낮은 수준. 더욱이 북한의 식량사정과 남북통일을 고려한다면 국내 식량공급력의 제고는 농정의 최우선 과제의 하나.

- 식량안보의 시나리오별(국제식량수급의 전망, 국내외의 흉작 및 비상사태 등을 고려한 시나리오별) 대책을 수립하고, 식량자급률 목표를 정책적으로 확정하여, 그 달성을 위한 국가안보 차원의 총력을 기울여야 함.

- 그 주요 방법이 일본과 같이 구속력을 갖도록 하는 기본법에 식량자급 목표 및 자급계획을 명시하는 법제화를 통해 그 이행점검을 제도화하는 것.

농업농촌기본법에 명시할 식량자급률 목표치와 자급계획 명시

- 2010년까지 전체 식량자급률 35%, 사료용 제외 식용 자급률 60%, 쌀 자급률 105%

- 자급율 기준: 2002년, 양곡 : 쌀, 보리쌀, 밀, 옥수수, 두류, 서류, 잡곡 등 포함

- 식량자급계획은 식량안보 및 식량자급 확보를 위한 쌀 생산량 및 재배면적, 생산기반 유지 확대를 위한 투자, 통일 및 재난을 대비한 적정 비축량 등을 포함.

〈우리나라의 식량자급계획안(2002 ~ 2010)〉

| 구 분 | 자급률 | 기 준 | 비 고 |
|----------|---------------|-----|------------|
| | (2002)→(2010) | | |
| 전체 식량자급률 | 31.1% → 35% | 중 량 | 식용, 사료용 포함 |
| 식용 곡물자급률 | 56.8% → 60% | 중 량 | 사료용 제외 |
| 쌀 자급률 | 102.7% → 105% | 중 량 | 식 용 |
| 밀 자급률 | 0.1% → 10% | 중 량 | 식 용 |

2) 개도국 지위 확보

○ DDA 농업협상에서는 UR 협상 때와는 달리 개도국들의 목소리가 상대적으로 커지고 있음. 이러한 환경변화를 감안하여 선진국들도 개도국에 대한 우대에 많은 관심을 기울이고 있음.

○ 일부 회원국들과 국내 일부 비농업계에서는 우리나라의 개도국 지위 유지에 대해 회의적으로 보는 시각이 있음. 그러나 개도국에게 허용될 것으로 예상되는 여러 가지 우대조치들을 고려할 때 개도국 지위를 계속 유지하기 위해 노력하는 것이 무엇보다 중요함.

○ 한국은 개도국 수준으로 이행계획서를 작성하여 제출하고, 농업에 있어서 개도국 지위를 확보할 수 있는 논리를 적극 개발하여 협상 대상국들을 이해시켜 나가는 노력이 필요함.

○ 국내 농업의 생산기반, 농가소득, 경영규모 등이 선진국에 비해 크게 뒤떨어져 있고,

이 때문에 UR 협상 당시 개도국 지위를 인정받음. 1994년 UR 협상 타결후 WTO 체제 하에서 이러한 상황들은 나아지지 않고 있으며, 1997년 외환위기 이후 농업현실이 오히려 악화.

<농산물 수입의 증가>

- UR 농업협정의 이행은 먼저 수입이 제한되고 있던 품목 등이 모두 수입자유화 되었고, 이제는 쌀만 남게 됨.

- WTO 출범 이후 농림축산물의 수입액은 51.2% 증가하여 세계평균인 32%를 훨씬 상회하고 있음.

- 축산류의 증가는 비교적 완만한 증가를 보였으나 농축산물 총수입액에서 차지하는 비중은 가장 높음. 한편, 사료곡물을 비롯한 곡물류, 과일류(68.7%)와 채소류(156.6%) 또한 매우 높은 증가를 보임.

<식량자급도 하락 심화>

- 농산물 수입증가는 한편, 쌀을 제외한 거의 모든 품목에서 식량자급률의 지속적인 하락을 심화시켜 2001년 현재 사료용을 포함한 전체 식량자급률은 31.1%, 사료용을 제외한 식용 양곡자급률은 56.8%에 불과함. 그 중 밀 0.1(식용 0.1)%, 옥수수 0.8(식용 3.1)%, 콩 7.7(식용 28.1)% 등으로 매우 낮은 수준에 있음.

- 곡물재배면적 또한 UR이후에도 계속적으로 하락하는 추세에 있으며, 식량자급도를 높이는 특단의 조치, 예컨대 일본과 같이 식량자급도 목표를 설정하고 농경지를 보존하려는 농업기본법과 같은 근본적인 대책이 없는 한, 양곡수입량은 계속 증가할 것임.

- 농산물 수입증가는 또 한편으로는 우리나라 무역수지와 경상수지 적자폭 확대에도 큰 영향을 주었고 IMF 이전에는 경상수지 적자의 대부분을 차지함.

<농업보조의 감축>

- UR협정은 또한, 국내농업에 국내보조금 감축을 가져왔으며, 특히, 쌀 수매가격과 수매량이 매년 인하되거나 줄어들게 되어 쌀값 폭락이 매년 반복되고 있음.

<농산물 가격의 하락 또는 정체>

- 농가들의 주요 소득원이 되는 대표적 농산물의 농가판매가격은 95년 이후 UR협상 이후 특히 하락 또는 정체를 보이고 있음.

<농가소득 감소 및 농가경제 어려움 가중>

- UR 협정이행에 따른 쌀 수매 등 보조의 감축이 있는 가운데, 농산물 수입의 증가로 인한 주요 작목의 가격하락 내지 정체는 농가교역조건 악화와 함께, 곧 바로 농가소득의 감소와 부채증가로 이어짐.

- 호당 농가소득의 증가율은 90년대 들어 줄곧 증가하다가 1995년부터 증가율이 감소되기 시작하였고, '98년에는 급기야 마이너스 6%의 성장률을 기록하게 되었음. 이 결과, 도시 가구 소득에 대비한 농가소득의 비율이 '96년 90%에서 '01년에는 75.9%로 감소한 것으로 나

타남.

3) 관세 감축의 폭 축소

○ UR 이후 농산물이 관세화되면서 우리나라는 콩, 고추, 마늘 등 일부 주요 품목에 대해 높은 관세를 책정하여 농업을 보호

- 스위스 공식이 채택되어 관세율이 높은 품목의 관세가 대폭 감축되고, 일부 국가의 주장대로 낮은 수준의 관세상한이 설정될 경우 우리 농업의 피해가 매우 클 것으로 예상됨

○ EU가 UR의 관세감축 방식을 제시하고 있고, 일본도 EU와 비슷한 입장일 것으로 판단되므로 관세감축 방식에 대한 협상에서 EU, 일본, 노르웨이 등과 공조하여 대응해 나가는 전략이 필요함

4) 시장접근물량의 점진적 증량

○ 시장접근물량 초과분에 대한 관세가 높다고 하더라도 낮은 관세로 수입되는 시장접근물량이 급격히 증가할 경우에는 시장접근물량의 수입만으로도 국내 농업에 매우 큰 영향을 미치게 됨

○ 따라서 시장접근물량의 급격한 확대를 막고, 점진적으로 증량되도록 하는데 협상력을 발휘해야 할 것임

○ 2004년 쌀 재협상과 관련해서도 관세감축과 시장접근물량 증량 문제는 매우 중요함. DDA 농업협상 결과, 관세감축 폭이 크고 낮은 수준의 관세 상한이 설정되며, 시장접근물량도 크게 늘어난다면 쌀 재협상에도 큰 영향을 미치게 될 것임

5) 특별세이프가드 유지

○ 관세 감축이 UR 협상 때보다 큰 폭으로 결정될 경우 고율관세가 적용되는 일부 품목들을 중심으로 농산물 수입이 급격히 증가할 것으로 예상됨.

○ 따라서, 특별한 피해조사 과정 없이 요건만 맞으면⁷⁾ 관세를 자동 인상할 수 있는 특별세이프가드 조항이 유지되어야 수입 급증으로 인한 농업 피해를 어느 정도 완화할 수 있음

6) AMS의 점진적 감축

7) 관세화 품목으로서 수입량이 급증하여 관세법에서 정한 기준발동물량을 초과할 경우와 수입가격이 크게 하락하여 기준가격 보다 10% 이상 하락할 경우, 특별한 피해조사 과정 없이 관세를 자동 인상할 수 있음

○ 케언즈그룹의 요구처럼 품목별로 보조금을 감축하게 될 경우, 보조금 감축에 있어서 신축성이 없기 때문에 농정여건에 변화에 따라 탄력적으로 대응하기 어려운 문제점이 발생하게 됨

○ 따라서 보조금 감축은 AMS 총액을 기준으로 점진적으로 감축하는 방식이 우리나라에 유리함

7) 최소허용보조의 유지

○ 최소허용보조가 철폐될 경우 그동안 이에 근거하여 지급하던 품목들에 대한 보조가 모두 AMS에 산입됨

○ 따라서 보조금 감축이 큰 폭으로 늘어나는 결과를 초래하게 되어 쌀 등 주요 품목에 대한 보조금 축소가 불가피해 질 것임

8) 2004년 쌀 재협상에서 “관세화 개방 유예” 관철

○ 쌀은 유일한 식량자급 곡물로서 국민의 1일 칼로리 섭취량의 31.4%를 공급하는 주식이며, 2001년 기준 전체 농업생산액의 약 33%(2000년), 전체 농지면적의 57.7%, 전체 농가의 77.8%, 호당 농업소득의 53.7%(농가소득의 25.3%)를 차지하는 한국농업의 생명줄.

전체 농가의 77.9%에 달하는 쌀 생산 농가의 소득저하는 우리 농산물과 농업 전반에 대한 치명적인 연쇄 파급효과를 야기. 쌀농사가 무너지면 농민들은 논에 배나 단감, 포도, 비닐하우스 채소 등을 재배할 것이고, 이것은 과일생산 기조를 더욱 악화시켜 결국 가격 폭락으로 이어짐.

따라서 2003년부터 본격화할 도하 라운드 농업협상에서 쌀 관세화 유예조치의 확보는 개도국 지위 보장과 함께 우리 농업협상의 핵심 목표임.

○ “2004년 쌀개방”이라는 표현은 ‘쌀 자동관세화’론자들의 잘못된 말. 2004년에 있을 “WTO 쌀 재협상”은 말 그대로 “재협상”. 1994년 UR협상 결과를 보면 관세화에 의한 완전 개방은 하지 않되 2004년까지 의무도입물량(2004년까지 국내 총소비량의 4%)만큼만 수입하기로 하였음. 2004년 재협상을 통해서 ‘관세를 붙여 완전 개방할 것인지’, ‘지금과 같이 의무도입물량만 수입할 것인지’를 협상을 통해 다시 결정하는 것임.

- 쌀 재협상 기간은 2004.1.1~2004.12.31(1년)이며, 재협상 결과의 적용은 2005.1.1부터
- UR 농업 협정문 관련규정(부속서 5 Section B의 8항)

• 10년간의 관세화 유예기간 이후 특별취급(MMA)의 지속 여부는 이해당사국과의 협상을 통하여 유예기간 종료이내(2004년)에 결정한다.

• 만일 관세화 유예 조치를 계속 적용하기로 할 경우 해당국은 이해당사국과의 협상에 서 결정된 대로 추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 한다.

• 즉, 협상이 실패할 경우 반드시 관세화해야 한다는 조항은 없음.

2. 직접지불제도의 대폭 확충

농업공황 대책의 핵심은 농산물가격 안정 및 보장정책이다. 미국에서도 대공황 당시 곡물 과 축산물가격이 폭락하여 1933년에 농업조정법을 제정하여 패리티개념을 도입하여 주요품 목가격을 지지했다. WTO체제 하에서 가격지지보조금을 감축해야 한다고 하지만 수매제도의 확충 이외에 다양한 직접지불제를 도입하면 가격지지의 실질적 효과인 농가소득 안정효과를 거둘 수 있다.

이는 선진국에서 모두 실시하고 있는 것이다. 미국은 1996년 농업법(Farm Bill)에서 정부의 보조금을 감축하고 시장지향적 체제로 전환을 선언했음에도 불구하고 농업보조금 규모는 1995년 40억불의 차액지불(Deficiency Payment) 지원에서 1996년 51억불, 1997년 63억불로 계속 증가하였다. 특히 최근 농가소득이 지난 5년간의 92% 수준으로 하락하고 소농들의 경영이 크게 악화되는 상황에서 미국 클린턴 행정부는 시장경제원리 중심의 1996년 농업법이 농가소득안전망 확보에 불충분하다고 인식하여 2000년 6월 20일 총 153억불에 달하는 종합 지원 프로그램인 「농업위험보호법」(Agricultural Risk Protection Act)을 확정하였다. 2000년 ARPA법은 미국 가족농(Family Farm)의 소득안전망(Safety Net) 강화에 초점을 두고 있으며 2001~2004년까지 82억불을 농민들의 농업보험료 지원에 충당하고 71억불을 다양한 소득 보전 프로그램에 지원할 계획이다.

2002년 5월 미국은 신농업법(Farm Security and Rural Investment Act of 2002, FSRIA)을 승인했다. 신농업법 제정 배경은 미국 농산물가격의 지속적인 하락, 지난 9월 11일 테러 사태, 최근의 경기침체, 정부의 심각한 예산적자, 1996년 농업법(FAIR Act)에 의한 농정개혁의 실패에 대한 일부 농업단체의 우려 등이다. 미국은 1998년 이후 연속된 농업불황을 겪으면서 최근 4년간 305억 달러라는 막대한 규모의 긴급보조금을 추가로 지원하였다. 향후 10년간 미국 농정의 방향과 예산액을 결정한 '2002년 농업법'의 특징은 첫째 소득안전망을 대폭 강화했다. 농산물의 최저가격을 지지하는 융자단가(loan rate)를 인상한 것을 비롯하여, 고정직접지불단가의 인상, 그리고 과거 부족불제도와 유사한 목표가격을 보장하는 가격보전 직접지불제도(counter-cyclical payment)를 도입하고 있다. 둘째, 환경보전 예산을 향후 6년간 171억 달러로 대폭 증액했다. 셋째, 농촌지역단위의 개발정책을 강화했다. 미국 의회는 2002-2007년 동안 시행될 신농업법에 향후 6년 동안 2,965억 달러의 예산비용(budgetary cost)이 소요될 것으로 전망하고 있으며, 517억 달러의 추가경비를 설정하고 있다. 새로운 대부분의 경비는 품목별 지지계획에 집중적으로 지원될 것이다. 2003-2007년 동안 품목별

지원액의 평균증가율은 1996년 농업법의 효력이 만료되는 시기의 전망치보다 많은 79%에 달할 것이며, 연간 93억 달러에서 169억 달러로 증액될 것이다. 2007년까지 제2편 환경보전 계획은 20억 달러에서 40억 달러로 100% 증가할 것으로 전망된다. 농업법안 제정에 앞서 2001년 5월 미 의회는 2002년부터 2011년까지 향후 10년간 농업법 제정으로 인한 소요예산 을 위해 735억 달러를 추가 편성한 바 있다. 이에 따라 농업법 제정과 상관없는 기존 제도를 통한 향후 10년간 예산지출액이 약 1,000억 달러로 예상되기 때문에 향후 10년간 총 1,735억 달러 규모를 농업분야에 지원케 된 것이다. 1996년 이후 2002년까지 직접지불과 시장손실지불(market loss payment) 등 가격·소득정책에 소요된 예산이 630억 달러였음을 이를 감안 한다면 2002년 농업법에 의한 예산은 거의 2배 가량 증액되었다고 할 수 있다.

EU 역시 보상지불제(Compensatory Payment)외에 친환경 직접지불제, 조건불리지역 직접 지불제 등을 시행하여 농정 예산에서 직불제 예산의 비중이 50%에 이르고 있다. 일본도 1998년부터 도작경영안정 직접지불제를 도입하고 2000년부터 중산간지역 직접지불제를 도입 하는 등 직접적 소득보조시책을 강화하고 있다.

이처럼 시장개방의 가속화 속에서 농업선진국들은 WTO체제하에서 허용되는 직접지불제의 확대와 농업위험관리를 위한 제도적 장치로서 농업재해보험, 재해지원 등 농가소득안전 망 구축을 주요시책으로 검토하고 있다. 따라서 한국에서도 양곡생산 직접지불, 조건불리지역 직접지불, 영세농 직접지불 등을 도입해야 한다.

3. 적정규모 농업을 위한 농업구조정책

현재 영세농 중심의 농업구조를 개편해나갈 방향으로서 주장되고 있는 것은 세 가지이다. 기업농체제, 농업협동화, 그리고 가족농체제 중심으로 부분협동을 하는 것이다. 이것을 검토 해보자.

상층농을 육성하여 소수 기업농이 농업을 담당하도록 한다는 방향은 노태우정부 이래 지금까지 정부가 추진해온 방향으로서 당위성의 면에서 결정적인 문제가 있고, 현실성의 면에서도 실현되기 어렵다. 당위적인 면에서는 다수 영세농과 한계농지를 배제함으로써 농업과 농민을 부당하게 축소시켜서 결국 식량자급도를 더욱 낮춘다는 것이다. 또 현실적인 측면에서는 농산물 가격이 제대로 보장되지 않은 가운데 막대한 지원과 융자를 제공하는 것은 해당 농가의 경영악화와 부채누적만 초래한다는 것이다.

전면적인 농업협동화는 과거 국가사회주의 국가에서 실험된 것으로 실패로 끝났다. 농업 은 연중 작업이 집적되고 자연의 영향이 크게 작용하여 최종적인 성과가 결정되는 산업부문 으로서 협동조합원들의 개별적 작업의 평가를 정확하게 하기 어렵다. 전면적 농업집단화론 은 이러한 농업의 특성을 충분히 고려하지 않고 '규모의 경제 추구'라는 공업의 논리를 적용 한 것으로 사회주의 공업화 초기에 농업으로부터 잉여를 이전하기 위한 수단으로 일시적으

로 이용되었지만 결국 농업발전을 저해하였다. 북한 농업의 실패는 그 전형적인 사례이다. 따라서 중국은 1978년부터 농업개혁을 추진하여 분조작업도급제(包工到組), 분조생산책임제(包產到組), 각호작업도급제(包工到戶) 등을 거쳐 각호생산책임제(包產到戶)로 전환하였다.

따라서 현실적인 농업구조 개편방향은 가족농체제를 안정시키면서 부분적 협동을 통하여 생산성을 높이는 방법뿐이다. 경쟁력 향상이라는 목표에 지나치게 경도되어 현재 상대적으로 경쟁력이 약한 부문, 지역, 농지, 농가를 배제하고 일부 농업 부문에 소수의 효율적인 경영체를 육성하려는 정책 방향을 수정해야 한다.

지역적인 측면에서는 중산간지나 산간지 등의 조건불리지역을 포함하고, 농지기반이라는 측면에서는 전체 농지의 절반에 달하는 농업진흥지역 밖의 농지를 포괄하며, 농업담당자라는 측면에서는 대다수의 중소농가를 포괄하는 광범위한 농업자원을 효율적으로 조직, 이용하여 영세농경제의 한계를 극복하면서도 농업생산을 확대하는 방향이어야 한다. 농기계이용의 효율성을 높이기 위하여 마을단위의 농기계이용조합 내지 수위탁체제를 확립해나가야 한다.

농지제도의 방향은 자작농적 토지소유를 근간으로 하고 농업진흥지역을 확대지정하고 농지전용 규제를 강화하여 적정규모의 농지를 보전해야 할 것이다.

4. 친환경농업의 확대

과학농법으로서 녹색혁명은 경제적 기준을 우선시하여 사회적, 환경적, 정치적 고려는 뒤로 밀렸다. 녹색혁명은 석유에 토대를 둔 농업구조를 창출한 것으로서 녹색혁명에 의해 창출된 농업구조는 농자재 다투입형, 시설이용형, 중화학 농업, 금융중속도가 높은 농업, 종자 다국적 기업에 대한 종속이 높은 농업이라는 특징을 가진다. 녹색혁명은 원격지간 물질순환체계를 형성하여 지역내 물질순환체계를 파괴하는 역할을 하였다.

화학비료의 사용은 1990년 110만톤에서 99년 84만톤으로 감소했으나 단위면적당 투입량은 일본의 1.5배, 미국의 6배나 많다. 농약도 ha당 살포량은 1990년 10.4kg에서 99년 12.2kg으로 증가하였다. 농약 과다 사용은 수질오염, 농산물의 잔류독성문제를 야기한다. 농업생태계에 내분비교란물질이 범람하게 되었다.

이에 대응하여 지속가능한 농업을 확립해야 한다. 지속가능한 농업이란 외부투입물의 저 투입 농업이 되어야 하고 지역내 생산물의 상호의존적, 상생적인 합리적 투입을 의미한다.

정부의 친환경농업정책은 녹색혁명의 성격을 그대로 답습하고 있다. 친환경농업지불은 2000년에 10,572ha에 57억원(ha당52만원)에 불과하다. 환경편익 농업에 대해 직접지불제를 확대 시행해야 한다. 그리고 지역내 물질순환체계를 확립하기 위하여 친환경농업정책의 중점을 지역론적인 관점에서 지구구성사업으로 전환해야 한다.

5. 농업협동조합의 민주화

현재 농민들의 핵심적 요구는 농산물가격 보장인데 여기에는 정부의 역할과 함께 민주화된 농업협동조합의 역할이 결정적이다. 신용사업에 치중되었던 종래의 사업방식을 전환하고 경제사업을 강화하기 위해서는 신용사업과 경제사업의 분리가 핵심이다. 현재의 불완전한 통합 농협 내에서도 신용사업과 경제사업을 실질적으로 분리해서 수행할 수 있도록 각 부문 담당이사가 독립적인 인사권과 재무권을 가질 필요가 있다. 그리고 조합 운영에서 민주주의 확립이 요구된다. 형식적 민주주의가 아니라 내용있는 실질적 민주주의가 되기 위해서는 조합원들이 협동조합의 원리에 대하여 이해할 수 있도록 협동조합 교육을 강화해야 할 것이다.

농업협동조합 민주화를 위해서는 농민운동 자체의 농업협동조합개혁특별위원회를 조직하고 농민들의 협동조합 민주화운동을 지도해야 할 것이다. 협동조합 개혁운동의 전진을 위해서는 「농민운동이 주도하여 민주농협을 건설한다」는 목표를 분명히 해야 한다. 그리고 협동조합의 민주적 개혁의 방법으로는 두 가지를 동시에 추진해야 한다. 하나는 농협 바깥에 진정한 실질적 농협을 건설해나가는 작업이다. 영농조합법인의 발전을 통하여 기존의 어용적이고 관료적인 농협과는 대비되는 농민에게 진정으로 봉사하는 협동조합의 모습을 보여줄 필요가 있다. 진주시 농민회가 주도하는 우리영농조합법인의 사례는 이 가능성을 높여주고 있다. 다음으로는 기존 농협을 민주화하기 위하여 앞선 의식을 가진 농민들이 협동조합의 대의원이나 이사, 감사 등 임원으로 진출하여 조합을 견제하고 변화시키는 노력을 해야 한다. 이 때 축협의 경우 조합원들이 상대적으로 독립적인 태도가 강하므로 민주적 조합의 모델을 창출하기가 용이할 것이다.

6. 농민의 농정참여 보장

농업정책 결정기구로서 「농업위원회」를 설치하여 여기에 모든 농업 농민단체들이 참여하는 방안을 모색해야 한다. 장관이 농촌 현장에 찾아가서 이동장관실을 운영하는 것은 외형적이고 장식적인 선심일 뿐이다. 농민의 의사를 제도적으로 반영할 수 있는 기구를 만드는 것이 중요하다.

농업·농촌기본법은 이에 대한 분명한 규정을 결여하고 있고 '농업·농촌발전을 위하여 중요하다고 인정되는 사항을 심의하기 위하여 중앙과 시·도, 시·군·구에 농정심의회를 둔다'라고만 규정되어 있고 구성은 대통령령에 위임되어 있다. 이것은 결국 관 주도 조직으로 농림부의 정책을 승인해주는 형식적인 역할만을 할 가능성이 크다.

V. 맺음말

농업개방을 억제하고 농업을 보호하기 위한 정책적 대안은 충분히 마련되어 있다. 문제는

이것을 실현할 수 있는 정치적 힘이다.

정부는 농업보호정책을 펴기 어려운 이유로서 WTO 핑계를 댄다. 그러나 실제로는 농민에게 불리한 국내의 정치적 역학관계 때문이다. 정치를 재벌이 지배하고 있고, 노동자 민중은 정치적 힘이 약하기 때문에 보수정당과 정부가 농민들에게만 사회보장정책을 펴지는 못하는 것이다. 전반적 사회보장수준이 올라가야만 정부의 농민보호정책도 확충될 수 있다.

오늘 한국에서 정치적 역학관계는 농민과 민중들에게 크게 불리하지만 점차적으로 바뀌고 있다. 한나라당은 가진 자들만 보호하고 재벌들이 뒷받침하고 있다. 민주당은 새로운 변화를 강요당하고 있다. 이제 정치 상황은 바뀌어 자본을 보호하는 보수 한나라당 및 신자유주의적 개혁세력인 민주당 대 노동자 민중을 대변하는 진보 민주노동당의 대결구도로 바뀌었다. 또 사회단체의 힘이 87년 6월항쟁 이후, 15년 동안 크게 성장했다. 노동조합, 농민회, 여성단체, 환경단체가 수십만명 회원의 참가로 활발하게 움직이고 여론 형성에 큰 역할을 하고 있다. 공무원까지 노동조합을 만들고 있다.

정당과 사회단체들의 힘이 커지면 농산물수입개방 억제는 물론이고 쌀 관세화 유예도 가능하다. 힘만 있으면 정책은 시행할 수 있다. 전농이 10년 동안 노래를 부른 것이 직접지불제이다. 이 제도는 선진국에서는 다 실시하고 있지만 한국에서는 제대로 하지 않고 있다. 농민과 노동자 민중의 정치적 힘이 약하기 때문이다.

농업보호정책을 위해서는 농민단체들은 노동단체와 시민단체와의 연대를 강화해야 한다. 우리 농업 지키기를 위해 시민단체들은 학교 급식개선운동을 적극 전개해야 한다. 청소년기의 식생활 습관을 바로 잡아 쌀 소비를 촉진하는 것이 중요하다. 현재 학교급식은 정부의 빈약한 재정 지원, 불량 식재료와 외국수입농산물 사용 등으로 식중독의 온상이 되고 있으며, 학생과 학부모들로부터 외면당하고 있다. 학교 급식재료를 우리 농산물로 하도록 해야 한다. 또 중고등학교 급식의 경우 대부분 외부의 급식회사에 위탁을 하고 있는데 이를 학교직영으로 바꾸고 중앙정부 및 지방자치단체가 재정 지원하도록 해야 한다.

참고문헌

농림부, "농업협상 의장 종합보고서 주요 내용", 2002. 12
 민주노동당 정책위원회, "농정개혁 21 - 우리쌀 지키기 농업회생을 위한 농정개혁 21대 과제", 2002. 9.
 박진도, "WTO 도하라운드 농업협상과 우리의 대응", 『농정연구』, 2002년 봄호.
 송유철, "제2장 농업", 『WTO 뉴라운드의 협상의제별 주요 쟁점과 대응방안』, 대외경제정책연구원, 2001. 12.
 우리쌀지키기 농업회생연대(준), 『2002년 16대 대통령 선거 농정공약 정책토론회』, 2002. 10.
 이재옥, "WTO 농업협상의 추이와 과제", 『농정연구』, 2002년 봄호.
 한국농업경영인중앙연합회, 『새로운 농정의 방향』, 한농연 2002 대통령선거 공약 요구자료집.
 황형성, 유춘권, "DDA 농업협상 동향과 대책", 농협중앙회 조사부, 2003. 1. 9.

쟁점토론 낱지

비정규문제의 사회운동적 의의와 방향

비정규 고용문제의 사회운동적 의의와 방향

조진원 한국비정규노동센터 부소장

움직이지 않는 정치권, 변하지 않는 현실

비정규 고용문제가 사회적 문제(Issue)로 등장한 지 몇 해가 흘렀다. 그러나 아직 비정규 노동자의 고통을 덜어줄 법 제도상의 실질적인 변화는 없다. 2000년 10월 양대노총과 시민사회단체들이 각기 또한 공동으로 국회에 청원한 '비정규 노동자의 권리보장을 위한 법개정안'은, 사회운동이 일상적으로 경험하듯, 어느 정당 어느 국회의원 하나 거들떠보지 않는 채 먼지 속에 묻혀 있다. 민주노총이 불참한 가운데 2001년 7월 노사정위원회에 설치된 '비정규 근로자대책 특별위원회'에서도 아무런 진전이 없이 논의만 무성할 뿐이다. 비정규 고용문제를 노사정위에서 다룸으로써 가장 편하게 된 것은 국회와 행정부이다. 입법 발의의 권한과 의무가 있음에도 아직 노사가 합의에 이르지 않았기 때문에 자신들은 더 이상 할 일이 없다는 식의 직무유기에 그럴싸한 명분을 제공하고 있다고 해도 과언이 아니다. 엄밀하게 말하자면, 비정규 고용문제는 아직까지 사회적 의제(Agenda)로서는 완전한 지위를 얻지 못한 셈이다.

노무현 정부의 출범을 코앞에 둔 2003년 1월, 대법원은 지입차주는 노동조합상의 노동자로 볼 수 없다는 판결함으로써 레미콘노동자들의 '노동조합설립신고필증'과 파업·구속의 대가로 따낸 '단체협약'마저도 한낱 휴지조각으로 만들어 버렸다.

이런 참담한 현실에 직면해서도 우리가 실망하지 않고 우리의 길을 가야하는 이유는 우리의 주장이 옳다는 확신 때문만이 아니라, 노동자 계급의 일원으로서 생산에 참여하는 많은 비정규 노동자들이 현실의 변화를 요구하면서 투쟁에 나서기 때문이다. 2002 한해에도 공공부문 기간제 노동자, 사내하청노동자, 건설일용노동자등 비정규 노동자들이 단결과 정규직화를 위한 투쟁에 나섰다. 그 성과가 아무리 미미하다 할지라도 열악한 조건에서 전개되는 대중운동으로서의 의미는 소중한 것이다.

이 글에서는 작년 한해의 비정규 노동자의 투쟁과 그 조건을 점검하고, 노동조합과 시민사회단체들의 대응, 그리고 비정규 노동문제가 함축하고 있는 사회운동으로서의 의의와 방향을 대강 살펴보고자 한다.

멈출 수 없는 비정규노동자들의 저항

비정규노동자가 양산되고 법과 제도가 전혀 개선되지 않는 상황에서, 2002년도 한 해 현장 비정규 노동자들의 자연발생적·의식적 투쟁은 승리와 패배, 희망과 좌절의 극단을 맛보면서 끊임없이 지속되고 있다¹⁾. 우선, 공공부문 계약직 노동자들의 조직결성과 투쟁이 돋보인다. 작년 7월 15일 지방노동청 관할 168개 고용안정센터의 1년 단위 계약직 직업상담원들이 1,746명이 노조를 결성해 12월에 이르러 마침내 노조 전임자 활동시간 보장 등의 내용을 담은 단체협약을 체결했다. 또한 보건의료노조 한라병원지부는 지난 5월 23일부터 계약직 간호사의 정규직화를 요구하며 파업에 들어갔다가 사용자의 파업참가 조합원 125명 전원(계약직 17명 포함)에 대한 해고, 제주지방노동위원회 부당노동행위 판정, 사용자의 복직거부로 투쟁은 계속되고 있다. 그리고 전국여성노조는 초중등학교에 일하는 일용직 영양사, 조리사, 도서관사서를 지부형태로 조직하여 각각 만들고 교육청 등을 상대로 교섭을 하면서 처우개선과 고용안정을 촉구하고 있다. 그러나 한국통신계약직노조는 작년 5월 눈물을 머금고 사측과 △도급업체로의 취업 알선 및 3년 동안 고용보장 △보상액 지급 △노조 자진해산 등에 합의하고 다음 투쟁을 기약하면서 517일 동안의 파업을 마무리해야만 했다.

간접고용의 경우, 특히 눈여겨볼 것은 사내하청노동자의 투쟁으로 원청업체로 직접 고용된 성과를 이루어냈으며, 이 과정에서 초보적인 단계이기는 하지만 정규·비정규 노동자들 사이에 공조체계를 구축했다는 점이다. 기아자동차 광주공장에서 사내하청노동자 400여명의 집단해고에 반발하며 사내하청노조가 만들어져 지속적인 집회와 천막농성 등을 벌이는 한편, 정규직노조도 올 단체협약에서 '비정규직을 직접라인에 투입할 경우 노사 일치케 한다'는 채용제한 규정을 두는 등 직간접적으로 하청투쟁을 지원한 결과, 올 4월 사내하청노동자 130명을 정규직으로, 300명을 계약직으로 채용한다는 데 합의했다. 11월 20일에는 해고상태로 남아있던 하청노조 활동가들도 계약직으로 채용키로 합의하기에 이르렀다. 정규직노조 입단협에서 하청노동자 임금인상을 확보한 현대자동차노조도 5년만에 있었던 생산직 신규채용시 전체 590명 가운데 260명을 사내하청노동자 가운데 선발토록 하는 성과를 거뒀다. 그러나 하나로테크놀로지노조, 한진관광노조 면세점지부 파견노동자들의 투쟁은 다면적인 노사관계, 파견법의 문제점 등으로 쓰라린 한계를 맛보아야 했다.

'99년 특수고용형태 노동자 가운데에서는 처음으로 노조 합법성을 인정받은 재능교육교사노조는 단체협약 위반혐의로 회사를 고발한 사건에 대해 서울지검이 "단협을 위반한 것은 사실이지만, 재능교육교사를 노조법상 근로자로 볼 수 없어 노조를 근로자단체로 인정할 수 없고, 따라서 단체협약도 노조법의 적용을 받는 단체협약이라고 할 수 없다"며 합법노조를 하루아침에 임의단체로 전락시키는 등, 레미콘 노조와 같은 공세에 시달리고 있다. 그러나 이러한 불리한 정세에서도 지난 6월, 5톤 이상 화물차를 운전하는 노동자들 3,500명이 '화물

1) 2002년도 비정규 노동자들의 투쟁의 성과와 한계에 관해서는 월간 노동교육 12월호에 실린 이정희의 글을 참조하실 것

연대'를 출범시켜 △도로비·기름값 인하 △운송료 현실화 △고속도로 휴게소 운영 개선을 요구하며 투쟁을 준비중이다.

시기로 보나 내용으로 보나 비정규 노동자들 가운데 조직화와 투쟁에서 가장 앞장서 나가는 것은 역시 건설부문 일용노동자들이다. 일용과 간접고용이라는 2중의 고통에 시달려 왔다. '89년 지역건설노조로는 처음으로 노조설립신고필증을 교부받았지만 구속과 지도력 부족 등으로 사실상 와해됐던 여수지역건설노조가 7월부터 매일 1~3천명이 참석한 55일간 파업 끝에 지역 건설업체들과 단체협약과 임금협약을 체결했다. 이로써 여수지역건설노조는 90년 포항지역건설노조에 이어 대규모플랜트 단지에서 단체협약을 맺은 노조가 되었으며, 향후 인근 플랜트단지로 확산될 전망이다. 그밖에 10월3일 경기도 13개 지역의 건설노조들이 경기도노동조합으로 통합되어 주택건설현장에서 단체협약을 맺어나가고 있다.

이렇듯 2000년과 2001년 민주노총 자체 집계 따르면, 3만5,844명과 1만4,631명의 비정규직을 조직했고, 한국노총의 경우 2002년 9월 조사결과 1만7,890명을 조직함으로써 조직된 비정규노동자는 총 6만8,365명에 이른다. 그러나 이러한 성과는 거의 대부분 비정규노동자들의 자연발생적인 투쟁 결과이고, 의식적인 활동의 경우에도 산별연맹 및 노총중앙의 노력보다는 지역노조와 소수의 활동가에 전적으로 의존하고 있다.

오히려 늘어나는 비정규노동자와 고통

이렇듯 비정규 노동자들이 투쟁에 나설 수밖에 없는 까닭은 다름 아닌 비정규 노동자의 지속적인 증가, 고용불안정, 저임금, 차별 때문이다. 2002년도 8월 통계청 부가조사에 따르면²⁾, 비정규노동자 수는 770만 8천명으로 전체 임금노동자의 56.6%를 차지하는데, 2001년도 같은 달에 비해 0.9% 증가했다. 이는 법제도 개선 없이 행정부의 지침만으로는 비정규노동자의 증가추세를 막을 수 없음을 보여준다. 또한 고용형태 가운데 유기근로가 39.7%(440만 4천명으로) 가장 높은 비중을 차지할 만큼 남용되고 있는데, 이를 막기 위해서는 노동계와 시민단체들의 주장대로 사유규제(객관적이고 합리적인 사유가 있는 경우에만 허용)가 절대적임을 확인시켜 주고 있다.

이러한 가운데 비정규 노동자들은 극심한 고용불안정에 시달리고 있다. 비정규노동자 가운데 근로계약기간을 명시한 경우, 1개월 미만이 48.6%, 1개월~1년 미만이 24%, 1년이 16.4%으로 89%가 1년 이하의 근로계약을 맺고 있다. 실제 근속기간은 6개월 미만 43.1%, 6개월~1년 미만 14.9%, 1년~2년 미만 17.2%로, 전체 비정규노동자의 58%가 1년내에 해고되거나 자리를 옮기는 것으로 나타났다. 근속기간이 계약기간보다 긴 것은 명시적인 유기근로의 경우 계약을 반복 갱신하거나, 명시적인 유기근로 계약보다도 상대적으로 그 사용기간이 긴 암묵적인 유기근로자(장기 또는 일반임시직)가 많기 때문이다.

또한 생계비에도 못미치는 저임금에 시달리고 있다. 정규직의 월평균 임금은 182만원인데

2) 한국비정규노동센터, '통계로 본 비정규노동자', 월간비정규노동 2002.12월호

반해 비정규직의 월평균 임금은 96만원으로, 정규직 월평균임금의 52.9% 수준에 불과한 실정이다. 그런데 비정규 노동자가 정규직 노동자보다 더 많은 시간 일한다. 비정규 노동자의 주당 평균 노동시간은 45.5시간으로 정규직의 주당 평균 노동시간 44시간보다 1.5시간 길다. 한마디로 더 많은 시간 일하고 지나치게 적게 받고 있는 것이다.

또한 퇴직금, 상여금, 시간외수당의 경우에도 정규직의 적용 비율은 각각 93.2%, 92.5%, 76.7%인 데 비해 비정규노동자들은 13.8%, 13.9%, 10.0%으로, 소득격차의 주요한 요인으로 작용하고 있다.

비정규 노동자들 이러한 열악한 처지에 놓여 있음에도 불구하고 짧은 계약기간 또는 계약해지(해고) 위협으로 인해 단결하고 투쟁하는 것을 제약받고 있다. 따라서 다른 사안보다도 훨씬 더 적극적으로 법제도 개정운동을 현장의 투쟁만큼 펼쳐야 할 필요성이 제기된다.

인권, 노동기본권, 사회정의

비정규 노동문제는 비정규 노동자만의 문제가 아니라, 사회적 문제라는 사실은 두 말할 나위없다³⁾. 그런데도 여기서 부연하는 것은 현실운동에서 실천하고 있는 노동조합과 시민사회단체들의 연대가 사회운동에서 어떤 의미인지, 또한 어느 지점을 향해 가고 있는지를 살펴보기 위함이다.

첫째, 차별(Discrimination)의 문제이다. 객관적이고 합리적인 사유가 없는 차별은 평등권 침해로서, 국가 기구의 폭압과 더불어 인권침해의 대표적인 유형이다. 1953년 제정된 현행 근로기준법은 적어도 성별 또는 사회적 신분을 이유로 한 봉건적 또는 전근대적 차별을 금지하고 균등처우를 명시하고 있다. 그러나 산업화 또는 근대화 이후 고용형태를 이유로 한 탈법적인 차별(근대적 차별)의 등장 앞에 무력함을 드러내고 있다. 균등처우의 핵심을 이루는 '동일노동 동일임금'이다. 이는 이미 남녀고용평등법에도 명시되었는데도, 최근 노동부는 대통령직인수위원회 보고자리에서 근로기준법에 명시하는 것을 반대하고 있다.

둘째, 성(Gender) 문제이다. 2002년 여성노동자의 70.9%가 이미 비정규 노동자라는 사실은 비정규 고용문제가 성차별 문제를 내포하고 있다고 할 수 있다. 이 수치는 2002년 남성노동자의 비정규직 비율 45.4%보다 월등히 높은 수치이다. 이는 고용형태를 이유로 한 차별이 여성을 주요한 대상으로 삼고 있으며, 이미 그 프로젝트가 성공했음을 뜻한다. 그리고 내용적으로는 1985 일본에서 파견법과 남녀고용기회균등법이 의회에 동시에 제출된 예가 시사하듯⁴⁾, 비정규 고용은 '남녀고용평등보장법', '남녀차별금지법'을 무력화시키면서 여성노동자에 대한 간접차별의 통로로 악용된다고 볼 수 있다.

셋째, 노동기본권(Trade Union Right) 문제이다. 노동기본권은 인권의 핵심적 요소(사회

권)이다. 그러나 보험설계사 골프경기장 도우미, 지입차주, 학습지 교사 등 특수고용 노동자들은 행정부 또는 법원에 의해 단결권마저 부인되고 있다. 또한 파견노동자들의 경우 형식적으로는 기본권이 보장되지만, 사용업주의 계약해지 위협 등으로 실제로는 권리를 행사하기 어려운 상태이다.

끝으로, 시장에 대항하는 사회정의(Social Justice)의 문제이다. 논리적으로 볼 때, 특히 IMF 이후 비정규 고용의 확산은 유연화와 시장기능의 극대화를 주장하는 신자유주의 정책과 궤를 같이하고 있다⁵⁾. 그 결과 소득분배의 악화와 빈곤의 심화를 낳고 있다. 기본적으로 우리가 옹호해야 할 가치는 '시장의 자유'가 아니라, 인구의 압도적 다수를 차지할 뿐 아니라 사회의 유지 발전에 절대적인 생산을 담당하는 노동대중의 자유와 권리이다. 김대중 정부가 모토로 내세운 시장경제와 민주주의는 적어도 '시장에 대한 민주적 규제'가 전제되지 않는 한 시장독재로 귀결될 것이 자명하기 때문이다.

이렇듯 비정규 노동문제가 사회문제인 한, 노동조합운동 차원을 넘어 사회운동으로서 발전해 갈 것이다. 따라서 비정규고용 문제를 둘러싼 노동조합, 여성, 그리고 인권과 사회정의를 옹호하는 시민단체 사이의 연대는 필연이며, 의식하든 의식하지 않든 신자유주의에 맞서는 전선의 한 축을 형성하고 있다.

개방성, 운동성, 산별노조

비정규 고용문제 해결하는 데 노동조합의 역할이 무엇보다 중요하다. 그러나 현실은 그러하지 못하다. 근본적으로는 한국의 대다수 노동조합은 정규직 중심의 기업별노조 체계라는 고질적인 제약을 극복하지 못하고 있다. 단결하기 유리한 조건에 있는 정규직 노동자가 먼저 조직화되는 것은 그 자체로서는 지극히 '자연스러운 과정'이지 결코 비탄할 일은 아니다. 문제는 기업별노동조합 체계이다. 기업별노동조합 체계는 노동조합이 비록 체계화된 이념이 아니더라도 집단으로서 지니고 있는 소박한 가치인 '연대와 평등'마저도 제약하고 '종업원 의식'으로 대체시키기 때문이다.

민주노총의 소속 단위 노동조합 335 군대를 상대로 실시한 비정규실태조사 결과, 비정규 노동자는 115,545명으로 조사 사업장 전체 노동자의 34.8%에 달하는 것으로 나타났다⁶⁾. 금속산업연맹의 경우에도 비정규노동자가 52개 사업장 전체 사원 199,334명의 27%에 이르는 54,359명이고 이 가운데 불법파견의 가능성이 높은 사내하청이 비정규노동자의 71%(38,588)을 차지하였다⁷⁾. 이는 크게는 IMF 이후 노동이 자본의 공세에 밀린 결과이기도 하지만, 다른 한편으로는 비정규노동자를 정리해고의 안전판으로 삼으려 이기적인 노조전략과 결합된

3) 조진원, '비정규노동 어떻게 볼 것인가', 월간 비정규노동 2001.6월 창간호

4) 와키다 시게루, '노동자파견제도와 파견노동자의 권리를 둘러싼 투쟁', 「파견노동의 정규직화 토론회」 (민주노총, 한국비정규노동센터) 2000.5.29

5) 역사적으로 볼 때, 한국에서 비정규 고용문제를 신자유주의 정책과 연결시키는 것은 무리이다. 신자유주의 정책이 도입되기 전인 1989년도에도 비정규 고용은 45%를 이미 넘어섰다.

6) 민주노총, 비정규노동자 실태조사 보고서, 2002. 5

7) 금속산업연맹, 비정규직 현황, 2001.7.6

측면도 있음을 부인할 수 없다.

그렇다면 어디에서 출발할 것인가? 그 첫 단계는 개방성과 운동성의 회복이다. 무엇보다 비정규 문제의 현실과 심각성을 공개하고 함께 풀어나가려는 솔직한 태도가 필요하다. 상급 단체 차원의 합의와 결의를 통해 공동으로 단위사업장의 비정규직 비율을 줄여 나가는(정규직화 또는 직접고용) 한편, 차별을 철폐해 가야 한다. 비록 기업차원이지만 정규노동자와 비정규노동자간의 연대를 실천하는 것이 바로 산업별 노조의 활동을 내용적으로 훈련하는 과정이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 기아자동차광주지부의 활동은 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

나아가 산업별 노조로의 전환은, 노동이 자본으로부터 독립성을 획득하는가 아니면 그에 포섭되느냐를 가르게 된다는 점에서, 또한 자원집중과 효율적 배분을 통해 영세 비정규 노동자의 조직화 사업을 밑받침하는 충분조건이라는 점에서 한국노조운동의 성패를 결정하게 될 것이다. 이미 민주노총의 조합원의 40%가 산별노조 조합원이지만, 사회운동이 제조업 부문 대기업을 노조의 산별노조 전환에 주목하는 것은 바로 이 때문이다.

한가지 사족을 붙이자면, 엄밀한 의미의 산별노조 건설과 관련해서는 민주노동당의 역할을 언급해야 할 것 같다. 지금과 같이 높은 (사)교육비, 의료비, 주택비를 전적으로 노동자 개인이 부담해야 하는 상황에서는 연대를 위해 상대적으로 나은 대기업 노동자들이 기득권을 포기할 수도, 하지도 않을 것이다. 이런 비용을 사회임금으로 전환할 비전과 정치적 능력을 당이 보여줄 때 비로소 조합원들은 산별노조의 완성과 정치의식(계급적 단결)에 한발 다가갈 것이다. 이에 관해서는 별도의 논의가 필요하다.

시민사회단체와 노동조합

노동조합과 시민사회단체는 2000년 6월 '비정규노동자 기본권보장과 차별철폐를 위한 공동대책위원회'를 구성하여 활동해 왔다⁸⁾. 전체적으로 볼 때, 활동과 성과가 미진하다고 할 수 있다. 주로 토론회 및 기자회견 등 여론형성에 치중되었고, 부분적으로 소규모 캠페인, 감시와 개입활동을 펼쳐 왔다. 그나마 연대활동의 효과와 가능성을 확인한 사업으로는 '최저임금인상 캠페인'이 있는데, 2002년 5월 '최저임금연대'가 별도로 독립하여 활동중이다.

비정규공대위 운영과정에 드러난 문제점으로는 ▲ 소속단체 독자의 사업과 자기동력 문제 ▲ 다양한 성격과 활동의 단체들간 결합력 문제 ▲ 기획력과 집행력의 취약 ▲ 전문성에 기초한 네트워크가 아닌 공동사업단화 ▲ 캠페인의 미진한 활동을 들 수 있다.

그러나 민주노총을 제외한 시민사회단체가 대중조직이 아니라는 점, 규모 또한 몇몇을 빼고는 소규모라는 점을 감안하면, 오히려 활동의 맥을 잡는 기획력, 전문성, 창의력이 더 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 이를 바탕으로 한 네트워크형 공대위로 전환이 필요하다. 아마도

8) 이에 관해서는 조진원, 비정규노동자와 함께하는 시민사회단체들, 2002.1, 2월 통합호를 참조하십시오

대중조직이 시민사회단체에 요구하는 바도 한편으로는 이것일 것이며, 다른 한편으로는 노조내에 필요한 다양성의 보충일 것이다.

결론적으로 노동조합은 그 발전속도가 아무리 늦더라도 혹은 특정시기에 사회운동에 비해 보수적일지라도 대중동원력과 풍부한 자원을 가지고 있는 유일한 조직이라는 점에서 사회운동에서 차지하는 비중이 크다. 특히, 비정규노동자의 조직화와 투쟁이 자신의 고유기능이라는 점에서 그 역할의 중요성을 강조할 수밖에 없다. 반면 시민사회단체들은 전문성과 창의성을 바탕으로 기민하게 움직일 수 있는 장점이 있다. 또한 다양한 시민사회단체들은 노동조합이 가지 못한 다양성을 가지고 있다. 기본적 가치와 이념을 공유할 수 있다면 노동조합 운동과 사회운동이 만나야 하는 또 다른 이유가 여기에 있다.

전망을 대신하여

비정규 노동문제의 해결에는 우리의 예상보다 훨씬 더 오래 걸릴지 모른다. 기본적으로 힘의 정치이기 때문이다. 비정규노동자의 자각과 투쟁, 노동조합의 조직력과 운동성, 전문성과 과학성을 바탕으로 정당성 확산, 사회여론의 호응 등 노동 및 사회운동 진영의 진지를 튼튼하게 구축해 나가는 과정일 것이다. 이를 위한 단계별 전략 설정과 사업의 집행이 필요하다. 이미 민주노총이 5개년 계획을 세웠듯이, 사회운동과의 공유와 협력을 도모해야 한다.

여기에 한가지 더 고려해야 할 것은 2004년 민주노동당이 의회에 얼마나 진출하는가이다. 어차피 비정규 고용문제는 법과 제도의 개정을 통해 해결해야 한다. 그래서 입법론이 운동론과 함께 설득력을 가지는 것이다. 87년 이후 지금까지 민주 노조운동은 우호적 입법기관(국회의원)을 가져 보지 못했다. 따라서 2004년 총선결과는 민주노동당 자체뿐 아니라, 비정규 고용문제를 포함한 노동조합 운동에도 커다란 영향을 끼칠 것이다. 그런 점에서 볼 때, 민주노총내 당원이 조합원의 겨우 1~2%에 머무르는 현실은 빠른 시일내 극복하지 않으면 안 된다.

끝으로 노무현 정부의 출범과 노사관계 구도이다. 노무현 정부의 계급적 토대로 보나 세력관계로 보아 획기적인 변화를 기대할 수 없을 것이다. 벌써 인수위 단계에서 공약보다 후퇴한 안들이 흘러나오지만, 어찌 보면 실효성이 낮은 수준에서 남용방지와 차별철폐 방안을 구체화시켜 나갈 것이다. 이미 국가인권위에서 차별금지법 추진위가 구성되어 활동하고 있듯이 정권초기에 개입의 공간은 이전보다 넓어질 것으로 보인다. 다만, 적어도 우리가 단순한 전술로서의 차별철폐(간접규제)에 머무르지 않고 가치로서의 차별철폐, 즉 비정규노동자에 대한 가장 커다란 차별이 '해고제한'⁹⁾ 적용에서의 차별이라는 점에 동의한다면, 또한 차별금지법 제정과 마찬가지로 개별법(근로기준법 및 노조법)의 개정을 요구하는 데 이견이 없다면, 참여를 둘러싼 논란과 오해는 훨씬 줄일 수 있을 것이다.

9) 이에 관해서는 김선수, '노사정위 논의안에 대한 정책적 평가 및 입법대안', 비정규직 보호방안 수립을 위한 워크샵(한국노총) 2002.7.9

쟁점토론

성주류화를 향한 시민사회의 과제와 협력방안

성 주류화(Gender Main-streaming)를 향한 시민사회의 과제와 협력방안

조영숙 한국여성단체연합 정책실장

1. 성 주류화 전략에 대한 세계적 흐름과 이해

성 주류화(gender main-streaming), 즉 모든 활동에 성인지적 관점의 주류화는 전 세계적으로 성 평등을 이루기 위한 전략으로 채택되고 있다. 따라서 주류화는 그 자체로 목표가 아니라 성 평등을 이루기 위한 전략이자 접근방법론 그리고 수단이다. 주류화는 또한 정책개발, 조사, 정책제안/정책토론, 입법활동(legislation), 자원(resource)배분, 계획과 이행, 프로그램과 프로젝트의 모니터링 등 모든 활동에 성인지적 관점과 성 평등에 대한 관심이 중심에 놓이도록 보장하는 것을 전략으로 삼고 있다.

이러한 성 주류화에 대한 개념은 지난 1995년 북경에서 개최된 제4차 세계여성회의에서 채택된 '여성행동강령'을 통해 성 평등을 촉진하기 위한 세계적 차원의 전략으로 정립되었고, 뒤이어 유엔은 1997년 경제사회이사회 합의문(1997/2)을 통해 주류화 전략을 다음과 같이 정의하였다.

“... 모든 영역과 단계마다, 계획된 활동(예를 들면, 정책, 프로그램, 입법활동 등)이 추진되는 과정에서 여성과 남성에게 각기 어떻게 영향을 미치는 지에 대한 평가의 과정이다. 주류화는 남성의 관심과 경험과 마찬가지로 여성의 관심과 경험 또한 정치적, 경제적, 사회적 영역에서 이루어지는 정책과 프로그램의 계획, 이행, 모니터링, 그리고 평가의 영역 속에 통합 시키도록 만드는 전략이며, 이를 통해 여성과 남성은 평등하게 이익을 얻으며, 불평등이 실현되지 않게 된다. 주류화의 궁극적 목적은 성 평등을 이루는 것이다.”

위에서 의미한 대로, 주류화는 기존의 활동에 '여성적 요소' 또는 '성 평등 요소'를 가미하는 것에 그치는 것이 아니며, 또한 단지 여성의 참여를 증진시키는 것 이상을 의미한다. 주류화는 정책결정, 중장기 계획, 프로그램 예산, 제도화된 구조와 과정의 핵심에 성 평등 이슈를 위치 지우는 것을 말한다. 주류화는 정책형성, 계획과 의사결정 과정에 남성과 마찬가지로 여성의 인식(perceptions), 경험, 지식과 이해(interests)가 반영되는 것을 수반한다. 주류

화는 사회발전 과정에 대해 여성과 남성이 영향을 주고, 참여하며 그로 인해 이익을 얻을 수 있도록 목표와 전략 그리고 행동을 변화시킬 것을 요구한다. 이는 또한 성 평등을 촉진하도록 유도하기 위한 조직적 환경(organizational environments)을 조성하기 위한 조직(organization)의 구조(structure)와 절차(procedures) 그리고 문화(cultures)적인 변화를 요구한다.

2. 사실상의 평등 (de facto equality)을 향한 여성운동의 과제

자유주의나 급진주의를 이념적 기반으로 독자적인 여성의 이해를 추구한 서구의 여성운동과 달리 대부분의 제3세계 국가에서 진보적 여성운동은 근대화의 과정에서 민주주의와 사회적 불평등을 논의하는 틀 속에서 저항과 대안의 패러다임으로 제시되고 실천되어 왔다. 한국사회도 예외는 아니어서, 80년대 이후 진보적 여성운동은 분단극복과 군부독재에 대한 투쟁의 과정에 집단적으로 참여하면서 민주주의와 남녀평등의 실현을 동시에 해결해야 할 과제로 인식하면서 기층(노동자, 농민, 빈민 등)여성운동의 강화에 주력하였다.

87년 민주화대투쟁과 89년 사회주의 붕괴 이후 한국여성단체연합(이하 '여성연합')은 변혁적·총체적 전망을 견지하되 여성운동으로서의 독자성을 강화하여 운동의 영역을 확대하고 다변화하는 전략을 여성운동의 전망으로 수립하였다. 이에 따라 여성운동의 주체는 사무직, 주부 등 다양한 계층으로 확산되었고, 운동의 영역 또한 지역(생활정치), 환경, 평화와 군축, 성(Sexuality), 문화, 가족, 의식개선 등으로 확대되면서 시민운동 영역 안에서 부문운동으로서의 자리 매김을 시작하였다.

90년대 이후 여성연합은 여성관련 법과 제도의 개선운동에 적극적으로 개입하였고, 그 결과 한국의 여성운동은 지난 10년간 대부분의 여성인권 관련 법(남녀고용평등법, 영유아보육법, 성폭력특별법, 가정폭력방지법, 남녀차별금지및구제에관한법률 등)을 제·개정하고 제도를 개선시킨 성과를 거두었으며, 그 과정에서 진보적 여성운동은 여성운동의 대표성을 확보하였다.

그러나 법, 제도개선을 위한 여성운동의 국가에 대한 정책적 개입전략은 제도상으로는 성 평등을 향상시킨 반면 집행과 실천을 위한 실행프로그램과 실천의 제도화가 미흡함으로 인해 성 평등이 일상적 실천과 관행으로까지 연결되지 못한 채 사실상의 차별은 여전히 온존되고 있다.

현재 출산·육아·가족수발 등의 노동은 재생산(reproductive) 노동의 형태로 여성에게 전가되어 있어, 여성이 가정과 직장을 양립하는데 이중, 삼중의 부담으로 작용하고 있으며, 여성노동의 불안정화를 초래하고 있다. 이에 '육아' 및 '보육'의 사회화가 새로운 사회문제로 대두하고 있다. 또한 사적 영역(公·私 영역 구분 시)에서의 남녀관계가 공적 영역에 영향을 미치면서 발생하는 결과적인 차별을 방지하기 위해, '호주제 폐지', '성매매방지법' 제정 등의

과제가 제기되고 있다.

90년대 초반 이후 줄곧 제기된 여성의 정치참여는 국회가 5/9%, 기초자치단체장 0.4%, 광역의회 5.9%, 기초의회 1/6%로 전 세계 국회의원 평균틐율인 14.8%에 전혀 미치지 못하는 현실이다. 따라서 정당명부식 비례대표제도의 도입과 비례대표 중 50% 여성할당 및 선출직 30% 여성할당제의 시급한 법제화가 요구되고 있다.

매년 UNDP가 발표하고 있는 인간개발보고서에 따르면, 2002년 한국의 인간개발지수(Human Development Index) 27위(173개국 중), 여성개발지수(Gender Development Index) 29위(146개국 중)인 반면 여성권한지수(Gender Empowerment Measure)는 61위(66개국 중)로 최하위 수준을 기록하고 있다.

이렇듯 높은 교육수준과 왕성한 경제활동 참가에도 불구하고 정책결정과정에서 여성의 참여가 저조한 불균형적인 한국의 특징적인 현실에 대해 지난 98년 유엔여성차별위원회는 한국정부에 대한 권고문을 통해 법, 제도상의 평등(de jure equality)과 실질적인 평등(de facto equality) 사이에 괴리를 좁히기 위한 보다 적극적인 조치가 필요함을 지적하였다.

3. 성 평등(gender equality)을 위한 성 주류화 전략의 중요성

90년대 이후 여성의 경제활동 참가율은 40%를 넘어섰으며, 2001년 현재 48.8%에 달하고 있어 성 평등을 위한 여성의 사회적 참여는 상당한 수준에 달하고 있다. 그러나 여성이 경제활동 참여는 여성노동력의 70%가 차별 받는 비정규직이라는 현실에서 보여지듯이 미약한 경제세력화 정도를 보여주고 있다.

특히 90년대 이후 시장의 세계화, 자본의 개방화, 무역의 자유화가 가속됨에 따라 발생한 경제위기 과정에서 '여성 우선 정리해고', 여성노동력의 주변화 및 비정규직화가 초래하는 '빈곤의 여성화'(Feminization of Poverty)는 여성의 경제활동 참여가 성 평등과 여성의 지위 향상에 기여하기보다는 구조적인 성차별과 여성의 주변화를 초래할 수 있다는 새로운 도전을 안겨주었고, 성 주류화를 통해 실질적인 성 평등 실현의 중요성을 일깨워 주었다.

지난 98년 이후 IMF 경제위기 극복과정에서 드러난 정부의 실업대책 수립과정은 한국사회의 성 주류화 정도가 얼마나 미흡한지를 단적으로 드러내 주었다. 당시 경제위기를 극복하기 위한 실업극복운동의 전개과정에서 정부는 남성가장을 중심으로 한 정책과 대안마련에 초점을 맞추는 대신 여성에 대한 정책은 실업극복정책의 형성과정에서부터 배제하였고, 결과적으로 여성실업대책은 부재하였다. 그 결과 48.8%에 달하는 여성노동자의 10%(약 10만 명)로 추정되었던 실직여성가장 및 신규실업자들에 대한 대책은 여성연합이 제안하고 수행한 '방과후 아동보육교사' 사업과 '실직여성가장 지원사업' 등 민간을 통해서 겨우 명맥을 유지했을 뿐이다. 이는 국가적 위기를 극복하기 위한 정부의 정책결정 과정에서 여성의 참여가 배제되었음은 물론, 여성의 관심과 이해가 제대로 고려되지 않았다. 이는 노동단체 및 시

민사회단체의 실업대책 요구에서도 크게 다르지 않았다. 그 결과 여성의 빈곤화와 주변화는 가속화되었다. 또한 IMF 이후 성 산업에의 여성유입이 확대되면서 여성의 노동권이 박탈은 곧바로 여성의 인권이 유린되는 경제활동으로의 유입이라는 또다른 결과를 초래하였다.

정책에서의 성 주류화가 이루어지지 않음으로써 구조적인 문제를 낳는 것은 한국뿐만 아니라 특히 분쟁 및 전쟁의 어려움을 겪고 있는 국가에서 보편적으로 보여지는 현상이다. 이에 대해 유엔은 지난 2000년 '여성, 평화, 안보에 관한 결의문'(UN Security Council 1325 Resolution)을 통해 여성의 이해와 관심이 평화회담의 아젠다로 다루어짐과 동시에 이를 위해 모든 단계의 평화회담 과정에서의 여성의 참여 보장이 이루어져야 함을 선포하였다. 즉 남성 중심의 이해와 관심으로 표상 되는 경제, 정치, 권력 중심의 평화회담과 경제 재건이 여성에게는 어떻게 영향을 미치는 지에 대해 철저히 분석함과 동시에, 먹는 물, 주거, 건강, 이웃과의 공존과 평화라는 여성적 이해와 관심이 반영된 의사결정이 이루어지는 것이 바로 성 주류화 된 평화회담과 경제 재건의 과정이라는 것을 국제사회는 공식 결의하였던 것이다.

현재 한국사회는 형식적 평등이 아닌 사실상의 평등, 결과로서의 평등을 향한 보다 적극적인 노력이 요구되고 있다. 그리고 이를 위한 전략으로 제시되고 있는 '성 주류화(Gender Main-Streaming)'는 지금까지처럼 여성운동만의 노력으로는 결코 이루어질 수 없다. 정부, 기업, 노조 및 시민사회의 모든 영역과 단계에서 추진되는 정책의 입안과정, 결정과정, 프로그램의 집행과정과 모니터링 과정 등 전 과정에서의 여성적 관점과 이해, 관심과 요구를 중점적으로 반영하며, 이와 함께 여성을 직접 참여시키는 주류화된 여성정책을 통해서만이 성 주류화는 실현될 수 있으며, 궁극적으로 성 평등이 실현될 수 있다.

4. 시민사회운동의 통합적 발전과 성 주류화를 위한 과제

성 평등 실현을 위해 마련된 여성관련 법과 제도가 집행되는 장소인 학교, 직장, 단체 및 사회적으로 개인과 조직간에 성 평등과 모성보호를 둘러싼 혼란과 갈등이 벌어지고 있다. 단적인 예로, '여성할당제'의 도입과 '여성정책 전담기구'의 설치 등 성 주류화를 위한 정책수단에 대해 '특혜' 또는 '역 차별'이라는 주장이 심심치 않게 제기되고 있다. 아울러 성희롱 사건의 가해자에 의한 피해 여성 또는 피해여성 지원단체 및 개인에 대한 역 고소와 같은 저항(resists)도 최근 부쩍 잦아지고 있다.

물론 여성 중에서 남성 보다 뛰어난 능력을 발휘하면서, 여성할당제 도입이나 여성특별기구 등에 대한 거부감을 나타내는 경우도 있다. 한편 스리랑카, 필리핀, 인도네시아는 여성이 대통령임에도 불구하고, 그 나라의 여성단체 활동가들은 성인지적 관점이 부재한 여성 대통령이 오히려 성 평등에 저해가 되고 있다는 비판을 서슴치 않고 있다.

앞에서 살펴보았듯이, 현저히 한 성의 비율이 저조한 부문에 대한 성 평등을 실현하기 위

한 '잠정적 우대조치'는 유엔여성차별철폐협약(UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women)에도 명시되어 있듯이 성 평등을 실현하기 위한 정책상의 조치이며, 이는 차별로 여겨지지 않는다.

따라서 성 주류화를 통한 성 평등의 실현과정은 보편적인 여성의 인권을 보장하는 방향으로 추진되어야 하며, 이를 실현하기 위한 과정에 시민사회의 참여는 필수적이다. 그러나 지금까지 시민사회에서의 성 주류화를 향한 노력과 과제는 개별단체의 노력으로 진행되었을 뿐, 공론화 되지 못하였으며, 나아가 시민사회 공동의 과제로 제기되고 해결되는 경험을 갖고 있지 못하였다.

이는 물론 여성단체를 중심으로 한 여성운동이 독자적 활동을 통해 많은 성과를 거둔 반면, 타 단체와의 연대와 협력을 구체적으로 제시하지 못한 결과이기도 하지만, 여성의 이해와 요구에 대한 시민사회단체 내의 관심 부족 및 단체의 정책 결정과정에 대한 여성의 참여 미흡, 다시 말해서 성 주류화가 미흡하다는 점 또한 지적하지 않을 수 없다.

앞서 말했듯이, 한국의 진보적 여성운동은 민주주의와 남녀평등의 실현을 동시에 해결해야 할 과제로 인식하면서 여성운동 과제와 전체 시민운동의 과제를 동시에 실천해왔다. 이는 여성 내부의 계층, 부문, 연령, 지역, 관심 등 다양한 차이를 반영하는 운동을 전개하는 과정에서 자연스럽게 다양한 과제를 여성의 과제로 받아들이게 되었기 때문이다. 따라서 노동문제, 정치개혁과제, 통일·평화운동, 복지개선, 인권운동 등 다양한 부문의 활동에 대한 참여와 함께 호주제 폐지, 성매매방지법 제정, 보육의 공공화 등 여성과제 해결을 동시에 추구하고 있는 것이다.

그러나 이렇듯 여성단체가 일반적인 과제에 대한 관심과 참여를 진행하는 것에 비해 시민사회단체의 여성과제에 대한 관심과 참여는 상대적으로 취약하게 여겨지고 있으며, 따라서 시민사회단체 내의 성 주류화를 이루기 위한 노력이 이제는 본격화되어야 되어야 한다.

사회포럼 2003 공동선언문

희망과 평화의 새로운 시대를 열어나가자

한국사회의 변화와 사회운동의 과제를 모색하기 위해 모인 우리 사회포럼 2003 참가자 모두는 신자유주의적 세계화와 미 패권주의의 전쟁 위협 속에서도 세계로 퍼져 나간 젊음의 붉은 물결과 자주 평화에 대한 민족적 자각을 일구어 낸 촛불행진에 이어, 개혁적이고 진보적인 정치세력의 약진에 주목하고 있다. 아직도 구태를 벗지 못하고 있는 수구적인 기득권 세력 역시 새로운 희망세력에 의해 극복될 것이다.

21세기 한반도는 새로운 희망이 자라는 터전이 되어야 한다. 지난 반세기동안 반노동, 반민주, 반민족, 개발지상주의 세력에 맞서온 사회운동의 성과를 바탕으로, 이제 노동해방, 민주주의, 자주평화, 지속가능의 세상을 일구는 새로운 시대를 열어 나가야 한다. 이런 맥락에서 2003년은 개혁과 진보를 심화시키는 한 해가 되어야 한다. 정치, 경제, 사회, 문화의 각 분야에서 개혁의 물꼬를 본격적으로 터뜨려야 한다.

불평등한 한미관계를 청산하고, 남과 북이 진정한 통일을 향해 한 걸음 더 나아갈 수 있어야 한다. 자치와 분권을 통한 정치개혁의 실현, 언론개혁, 기간산업과 교육 및 보건의료와 보육의 공공성 확보, 성 평등의 실현, 소수자 인권의 보장, 문화민주주의의 실현, 환경과 파괴와 빈부격차의 해소 등을 더 이상은 장래의 일로 미루어 둘 수 없다.

새로운 희망은 평등과 공생의 가치 위에서 자라난다. 사람과 사람 사이의 관계만이 아니라, 사람과 자연 사이의 관계도 형평과 조화의 가치에 따라 새롭게 정립되어야 한다. 서구적 근대화가 낳고 기른 파괴와 착취의 문명을 넘어서, 그리고 신자유주의의 지구적 전횡과 횡포에 맞서서 민중의 권리를 옹호하고 새로운 평등과 공생의 문명을 일으키는 것이 우리의 과제이다.

2003년 당면의 과제는 미국의 군사적 패권주의에 의해 고조되고 있는 이라크전쟁과 한반도 핵위기의 해결이다. 이를 위하여 한국사회포럼은 세계사회포럼의 대의에 함께 하면서, 이라크에 대한 제국주의적 침략과 한반도 전쟁이 조성에 저항하기 위하여, 이라크전 반대 투쟁에 적극 동참함과 아울러 한반도 전쟁위기 극복과 평화정착을 위해 세계사회포럼과 적극 연대하는 방법을 모색할 것이다.

이번 사회포럼 2003에서는 87년 6월항쟁 이후 긍정적으로 전개되어온 민주개혁의 과정과 이를 추동하기 위한 시민·민중운동의 노력에도 불구하고 신자유주의적 세력에 의해 오히려 심화되고 있는 사회구조적 모순에 직면하여, 새로운 희망을 만들어가기 위한 배전의 노력이 필요함을 확인하였다. 전세계적으로 확산되어 온 절망의 신드롬 속에서도 우리 사회운동의 연대적 실천과 노력에 의해 대안이 형성되어 가고 있음을 발견하면서 여기서 희망의 싹을 찾는다. 우리 사회포럼은 한국사회운동 및 세계사회운동의 현안과 흐름을 평가하고 고민하면서 새로운 희망을 만들어 가는 장이 되기 위해 더욱 노력할 것이다.

2003년 2월 9일

2003 한국사회포럼 참가자 일동

한글서체
한글서체
한글서체

저자 소개를 틀림이 없도록 이제, 우리 철학을 이야기할 때

80년대 「철학 에세이」, 90년대 「동양철학 에세이」를 펴내면서 철학의 명가로 자리 잡은 도서출판 동녘에서 2003년을 맞아 새로운 철학 이야기를 선보입니다. 대학 새내기 시절, 선배들의 추천으로 「철학 에세이」를 읽으며 비로소 철학에 눈을 뜬 젊은이들이 있습니다. 「동양철학 에세이」는 깊이 있는 내용을 쉽게 풀어 쓴 특징 때문에 성인뿐 아니라 중고생들의 사랑을 받기도 했습니다. 이제 「한국철학 에세이」에서 우리 철학 이야기를 나누고 싶습니다.

이제, 우리 철학을 이야기할 때
김교빈 지음 | 값 9,500원

동녘출판사

한국철학

『동양철학 에세이』를 쓴 김교빈의 쉽고 재미있는 우리 철학 이야기

에세이

이제, 우리 철학을 이야기할 때

80년대 「철학 에세이」, 90년대 「동양철학 에세이」를 펴내면서 철학의 명가로 자리 잡은 도서출판 동녘에서 2003년을 맞아 새로운 철학 이야기를 선보입니다. 대학 새내기 시절, 선배들의 추천으로 「철학 에세이」를 읽으며 비로소 철학에 눈을 뜬 젊은이들이 있습니다. 「동양철학 에세이」는 깊이 있는 내용을 쉽게 풀어 쓴 특징 때문에 성인뿐 아니라 중고생들의 사랑을 받기도 했습니다. 이제 「한국철학 에세이」에서 우리 철학 이야기를 나누고 싶습니다.



김교빈 지음 | 값 9,500원

동녘 편집 02)358-6480 영업 02)358-6164 전송 02)358-6715 www.dongnyok.com

GB 한길그레이트박스

- 1 관념의 모험
엘프레드 노스 화이트헤드/오영환
- 2 종교형태론
미르차 엘리아데/이은봉
- 3·4·5·6 인도철학사
라다크리슈난/이거용
- 7 야생의 사고
클로드 레비-스트로스/안정남
- 8 성서의 구조인류학
에드먼드 리치/신인철
- 9 문명화과정 I
노르베르트 엘리아스/박미애
- 10 정상과 병리
조르주 랑글렘/이광래
- 11 인간의 조건
한나 아렌트/이진우·태정호
- 12 혁명의 시대
에릭 홉스봄/경도영·차명수
- 13 자본의 시대
에릭 홉스봄/경도영
- 14 제국의 시대
에릭 홉스봄/김동덕
- 15·16·17 경제유표
장약용/이익성
- 18 바가바드 기타
함석헌 주석/이거용 해설
- 19 시간의식
에드먼드 후설/이종훈
- 20·21 우파니샤드
이계숙 옮김
- 22 현대정치의 사상과 행동
마쿠아마 마사오/김석근
- 23 인간현상
테아르 드 샤르댕/양명수
- 24·25 미국의 민주주의
알렉시스 드 토크빌/임요선·박지동
- 26 유럽학문의 위기와 선험적 현상학
에드먼드 후설/이종훈
- 27·28 삼국사기
김부식/이경래
- 29 원본 삼국사기
김부식/이경래 교감
- 30 성과 속
미르차 엘리아데/이은봉
- 31 슬픈 열대
클로드 레비-스트로스/박유준
- 32 중여론
마르셀 모스/이상률

- 33 부정변증법
테오도르 아도르노/홍승용
- 34 문명화과정 II
노르베르트 엘리아스/박미애
- 35 불안의 개념
외젠 카에르코고르/임규정
- 36 마누법전
이계숙·이광수 옮김
- 37 사회주의의 전제와 사민당의 과제
에두아르트 베른슈타인/강신준
- 38 의미의 논리
질 들뢰즈/이정우
- 39 성호사설
이 익/최석기
- 40 종교적 경험의 다양성
윌리엄 제임스/김계영
- 41 명대대방목
황종희/김덕균
- 42 소피스테스
클라톤/김대경
- 43 정치가
플라톤/김대경
- 44 지식과 사회의 상
데이비드 볼투어/김경만
- 45 비평의 해부
노스랩 프라이/임철규
- 46 인간적 자유의 본질·철학과 종교
프리드리히 W.I 폰 셸링/최신환
- 47 무한자와 우주의 세계·원인과 원리의 일자
조르다노 브루노/강영계
- 48 후기 마르크스주의
프레드릭 제임슨/김유동
- 49·50 봉건사회
마르크 볼로크/한경숙
- 51 칸트와 형이상학의 문제
마르틴 하이데거/이선일
- 52 남명집
조식/경상대 남명학연구소
- 53 낭만적 거짓과 소설적 진실
르네 지라르/김치수
- 54·55 한비자
한비/이운구



한국학술진흥재단 학술명저번역총서

이 총서는 위기에 처한 우리 시대 기초학문의 부흥을 위해 한국학술진흥재단과 한길사가 공동으로 펼치는 서양고전 번역간행사업으로, 서양의 저명한 고전들을 심혈을 기울여 번역·보급하고자 기획되었다.

- 1 신기관 프랜시스 베이컨 지음/전석용 옮김
- 2 관용론 볼테르/송기형·임미경 옮김
- 3 실증주의 서설 오귀스트 콩트 지음/김점석 옮김
- 4 데카르트적 성찰 에드먼드 후설·오이젠 핑크 지음/이종훈 옮김
- 5 우리는 어디로 가는가—정보사회와 인간 아담 샤프 지음/구승희 옮김
- 6 정당사회학 로베르트 미헬스 지음/김학이 옮김
- 7 언어의 기원에 대하여 요한 고트프리트 폰 헤르더 지음/조경식 옮김
- 8 벨린스키 문학비평선 비사리온 벨린스키 지음/이항재·이병훈·심성보 옮김



- 로마사 논고 니콜로 마키아벨리 지음/강정인 안선재 옮김
- 로마혁명 로널드 사임 지음/허승일 김덕수 옮김
- 양자역학과 경험 데이비드 Z. 알버트 지음/차동우 옮김
- 건축구조물의 소성해석법 B. G. 넬 지음/김성은 옮김
- 통계학의 역사 스티븐 스티글러 지음/조재근 옮김
- 낭만과 하이데거 하이네 지음/정용환 옮김
- 레싱전설 프란츠 메링 지음/윤도중 옮김
- 윤리학 서설 토머스 H. 그린 지음/서병훈 옮김
- 자연법 게오르크 빌헬름 프리드리히 헤겔 지음/김준수 옮김

특성화 교육

대구대학교는 가장 특별합니다.

최초에서 최고로 성장한 대구대학교에는 모방이 아닌 창조적 교육이 있습니다. 그리고 소외된 이들을 밝혀주는 사랑의 교육이 있습니다. 하지만 무엇보다 특별한 것은 남다른 교육철학입니다. 최소 100년을 바라보고 집중 육성한 특성화 교육이야말로 우리나라의 희망입니다.



세계일류를 향한 연속기록행진

- 신기술 보육사업(T.B.I)지원기관
- 산학협력 우수대학
- 경북 테크노파크 참여대학
- 중소기업 기술교육 혁신 교육과정 선정대학
- 산학연 공동기술개발 지역 컨소시엄 운영 대학
- 지방대학 특성화 대학 선정(교육부)
- 정보화 우수 대학
- 가상대학 프로그램 운영대학
- 인문사회분야 BK21사업 선정(지방사립대학 중 유일)
- 사범대학 전국 최우수 평가
- 대학종합평가 전국 종합우수대학 선정
- 산학연 전국대회 국무총리상 수상
- 2000년도 학문분야 최우수 평가 (전기·전자·정보통신·컴퓨터공학 분야)
- 2000년 교육부 재정지원평가 전국 16위
- 2001년 교육개혁 우수대학선정
- 2001장애인 먼저 우수 실천 단체 대상 수상
- 대구사이버대학교 개교(2002. 3. 2)
- BK21 사업 사회분야 평가 전국 1위
- 2001학년도 교원 임용고시 합격자 수 전국 2위
- 교육인적자원부 최근 5년간 국고보조금지원 총액에서 전국 대학교 중 14위