2) 문제의 중요성 : 정신과 질환을 조절하면 사회생활이 가능할 수 있음. 또한, 사회적 부담(burden)을 줄일 수 있음.

3) 노숙자 정신 질환자 관리체계

가. 정신보건 센터 구축

: 대도시별 노숙자 밀집지역에 1곳씩 설치

: 인적구성 - 정신과 전문의, 정신보건간호사, 사회복지전문요원

: 기능 - 위험군을 대상으로 하여 정신과적 평가 (정신건강 선별검사, 정신 장애인 서비스 제공 계획 수립)

- 정신과 외래진료
- 소그룹 단위 프로그램 진행
- 위기개입 입원연계
- 직업재활 및 지역 적응훈련
- 사례관리

: 역할 - 직접적인 의료서비스 제공과 더불어, 거리현장, 쉼터, 지역정신보건센터와의 연계와 조정 (사례관리, supervision 등)

나. 거리현장 : 주기적인 out-reach를 통한 환자발굴과 사례관리 시도. 현행과 같이 노숙자 상설 현장 진료소와 긴밀한 연계 추진

다. 쉼터 : 사례관리를 통해 연계

라. 지역정신보건센터

: 일부 지역의 정신보건센터를 중심으로 노숙자 중에서 '만성 정신질환자(psychosis 환자)'에 대한 사례관리를 위탁.

: 일단, 시범사업(서울지역내 2개 정도의 지역정신보건센터에서)을 중심으로 가능성을 타진해 볼 필요가 있음. 모형이 타당할 경우 노숙자 쉼터별 지역정신보건센터와의 연계 모형을 정책적으로 추진해 볼 수 있을 것.

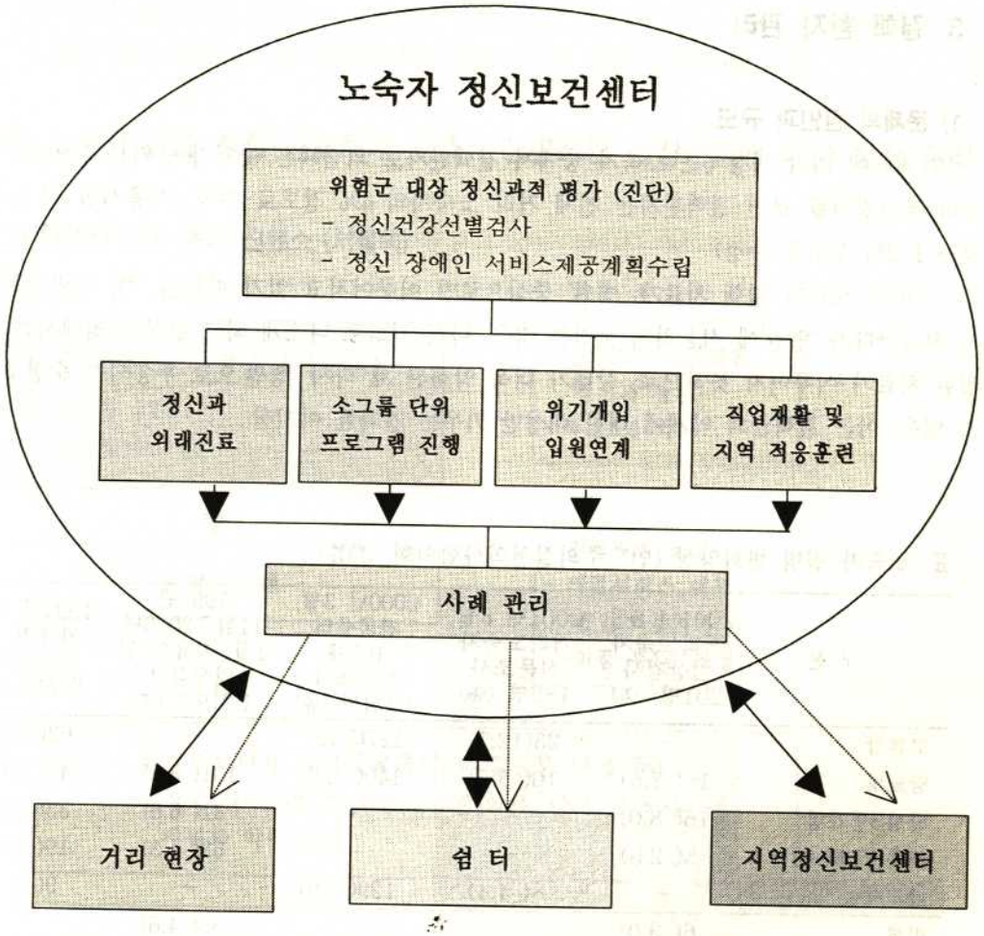

그림. 노숙자 정신보건센터와 질환자 관리체계

3. 결핵 환자 관리

1) 문제의 원인과 규모

: 최근에 거리 현장에는 노숙자 중에서 결핵환자로 의심되는 숫자가 증가하고 있음. 기존의 조사결과를 보면 결핵환자는 전체 거리 노숙자의 4% 정도로 추정 (이용시설 내 노숙자는 1-2% 정도로 추정)

: 이는 노숙자 결핵 치료가 '병원' 중심으로만 이루어지고 있기 때문임. 즉, 시립병원에서 치료받다가 '병원'에 적응하지 못하는 경우, 다시 거리로 나오게 되고 결국 거리에서는 적절한 치료가 이루어지 못하므로, 상태가 더욱 악화된 채 다시 '병원'으로 후송되는 순환고리가 있음. 이는 결핵균의 약제에 대한 내성만 키우는 결과를 야기함.

표. 노숙자 질병 변화양상 (인도주의실천의사협의회, 2001)

구 분	2001년 8월, 거리노숙자 임상검사 201명 (%)	2001년 8월, 거리노숙자 설문조사 182명 (%)	2000년 3월, 전국쉼터 107개 설문조사 4,374명 (%)	1999년 11월~2000년 1월, 자유의 집 임상검사 1,219명 (%)	1999년 5월, 자유의 집 임상검사 536명 (%)
고혈압	-	23(12.7)	227(5.19)	-	63(11.8)
당뇨병	15(7.5)	10(5.5)	140(3.2)	101(8.3)	41(7.6)
만성B형간염	16(8.0)	-	-	81(6.6)	33(6.2)
매독(VDRL+)	5(2.5)	-	-	53(4.3)	19(3.5)
폐결핵	-	8(4.4)	129(2.9)	-	9(1.7)
빈혈	6(3.0)	-	-	56(4.6)	-
간기능 이상	51(25.3)	-	-	255(20.9)	-
신기능 이상	-	-	-	9(0.7)	-
백혈구 감소증	7(3.5)	-	-	25(2.1)	-
혈소판 감소증	10(5.0)	-	-	30(2.5)	-
요잠혈	-	-	-	12(1.0)	-

2) 문제의 중요성

: 시의 적절한 꾸준한 투약만이 유일한 치료방안이며, 내성균 발생을 억제할 수 있음.

: 내성균이 확산된다면, 노숙자 개인의 건강과 타인의 건강에도 심각한 위해 유발 가능.

3) 결핵환자 관리체계 구축

: 노숙자 상설 현장 진료소의 확대와, 결핵투약 치료를 관리해 줄 수 있는 의료인력 보강 (사례관리 방식으로 접근)

: '병원'에서 나온 노숙자 결핵환자를 위한 일시적 보호(이용)시설 설치

4. 노숙자 상설 현장 진료체계 구축 : 전반적인 건강문제에 대한 현장 관리

1) 현재의 상설 현장 진료소 (서울역)

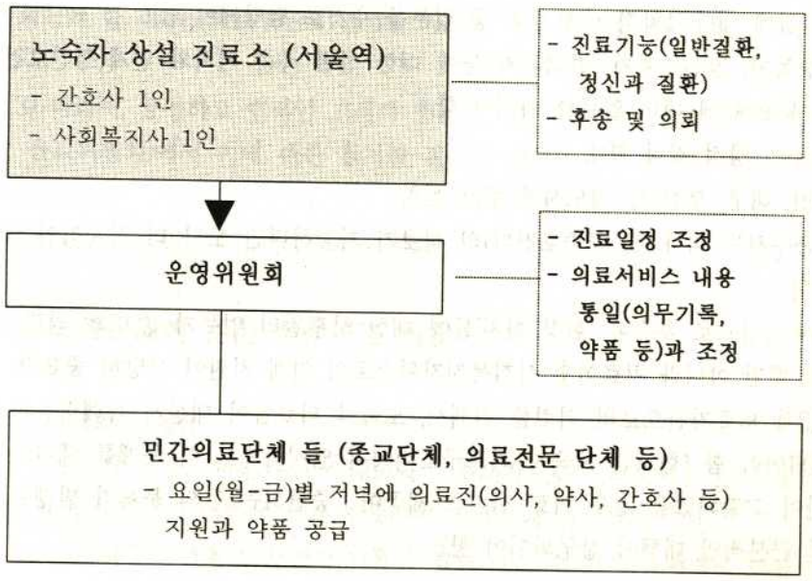

그림. 현행 노숙자 상설 현장 진료체계

가. 서울역 상설 진료소 (노숙자 다시서기 지원센터가 복지부의 노숙자 자활사업 프로젝트의 일환으로 운영하고 있음)

: 상근 인력 - 간호사 1인, 사회복지사 1인이 주간에 상근하고 있음. 낮에는 찾아오는 환자들에게 응급처치와 상급병원으로의 후송 등의 업무를 진행하고 있으며, 매일 저녁에는 민간의료단체에 의해 진행되고 있는 진료를 지원하고 있음.

: 민간의료단체 - 월요일부터 금요일까지 일정들을 조정하여 저녁 무료진료를 진행하고 있음. 의사와 약사, 간호사 등 전문 의료인들이 평일에는 매일 진료를 수행하고 있음.

: 1차 의료서비스의 제공과, 2, 3차 의료기관으로의 후송이 어느 정도 이루어지고 있음.

나. 운영위원회

: 진료일정 조정, 의료서비스 내용 통일(의무기록, 약품 등) 등을 위한 민간의료단체들

의 의사결정 구조임.

2) 상설 현장 진료소의 과제

가. 상설 현장 진료소의 공식화

: 1년 단위 사업으로서가 아니라, 정부나 지방자치단체의 진료시설로서 '공식화'가 필요함. 이에 대한 안정적인 예산지원과 늘어나는 업무에 대비한 인력보강이 매우 중요함.

나. 노숙자 건강에 대한 '1차적 사정기능' 중 일부를 추가로 담당해야 함.

: 알코올 중독자, 정신질환자, 결핵환자 등에 대한 선별 혹은 의뢰와 연계(정신보건센터, 알코올 센터 등으로)에 대한 업무를 가져야 함.

다. 현장 진료소의 양적 질적 확대

: 서울, 대전, 대구, 부산 등 대도시에 추가 설치

: 주간에 근무하는 의사(예, 공중보건의)의 확보가 가능하다면 보다 더 적극적인 역할을 수행할 수 있음.

: 2,3차 의료기관으로 후송된 '현장 환자'들에 대한 사후관리 업무가 중요함. 의료기관에서의 치료과정 뿐만 아니라 치료이후 사회복지자원으로의 연계 지원이 상당히 중요함.

라. 원활한 2,3차 의료기관으로의 의뢰를 위해서, 노숙자 의료급여 대상자 특례적용과 같은 방안이 모색되어야 함 (현재는 노숙자 의료구호비에서 임시적으로 이 문제를 해결해 주고 있으나, 예산이 고갈되었을 경우 의료 서비스 제공이 중단되는 등의 문제가 발생한 바 있음. 이에 대한 근본적인 대책이 강구되어야 함).

5. '노숙자 건강실태 및 인구학적 특성들'에 대한 데이터 베이스 구축

1) 현재 일부 쉼터 혹은 기관에서 건강자료, 상담자료, 개인신상자료를 데이터베이스화 하고 있음(최근에 WEB에서 검색 및 관리가 가능한 수준으로 정비되고 있음). 이들은 중·장기적으로 노숙자 의료대책, 지원대책 수립에 중요한 자료원으로 기능하게 될 것임.

2) 그러나, 여기에는 개인의 인권적 측면, 법제도적 측면의 기밀보호의 문제가 충분히 고려되어야 함. 특히, 의료부분에 관계된 자료는 매우 예민할 수 있음.

3) 따라서, 공정하고 법적인 고려가 충분히 이루어진 상태에서 공익적 단위(예, 가칭 노숙자 윤리위원회)에서 이에 대한 철저한 관리가 이루어져야 할 것. 이를 위한 시급한 검토가 필요함.

6. 의료문제에 관한 조정구조 확립

1) 현재의 문제점

: 노숙자 건강문제에 대한 실태파악이 총체적으로 이루어지고 있지 못하며, 동시에 노숙자들의 질병특성에 대한 이해가 부족하여 정책실패 위험성이 상존.

: 노숙자들의 흐름과 수준별(자유의 집과 다른 쉼터) 의료체계에 대한 고민이 전무.

: 의료측면에서의 중·장기적인 대안모색이 필요함.

2) 특히 중앙정부와 대도시의 경우는 '의료 전문가'의 정책적 자문이 반드시 있어야 함. 앞에서 언급한 바와 같이 지금까지는 정책을 결정하는 실무진들의 노숙자 의료관련 예산수립이나 집행과정에 의료측면의 전문적인 식견의 부족으로 인해 상당한 문제점이 발생하고 있음.

노숙자 의료비 추계

- 노숙자 의료비가 얼마나 소요될 것인지 추정하는 것은 쉽지 않은 일이다. 사실 이를 위해선 우선 노숙자에 대한 의료보장을 어떻게 하는 것이 옳은 방향인지에 대한 근본적인 논의가 필요하다. 또한, 노숙자들의 경우 의료이용이 필요함에도 불구하고 사회적인 편견과 차별 등으로 인해 의료이용을 꺼리는 경향이 있는 것으로 판단된다. 그러므로, 이 경우 제대로 된 비용을 추계하기 위해서는, 현재 가시화되어 있는 수요보다는 실제 필요를 추계해서 비용을 산출하고 국가가 이를 수행하도록 요구해야 할 것이다. 그러나, 이럴 경우 예산 추계는 현실적으로 감당할 수 없는 수준이 될 것으로 보인다.

- 현재 우리나라에는 의료보험과 의료급여제도 이외에는 의료비에 대한 정해져 있는 법이나 규칙이 없다. 따라서 가장 현실적인 것은 노숙자가 의료서비스를 이용할 경우 의료급여 1종(에 준한 진료비) 대상으로 인정하여 전액 국가에서 부담하는 것이 좋을 것이라고 판단된다(그러나, 그렇다 하더라도 현 제도를 적용할 경우 초음파나 MRI 등과 같은 법정 비급여 항목에 대해서는 어떻게 할 것인지 별도의 명확한 방침이 필요한데, 이 부분도 현행과 같이 의료구호적 측면에서 국가가 비급여 항목에 대한 비용을 지원해 주는 것이 바람직할 것으로 생각한다).

- 다음에 제시하는 자료는 '서울 자유의 집'의 의료서비스 이용 내역과 '서울시립 보라매병원'의 노숙자 입원진료비 자료를 이용하여, '노숙자 600명에 대한 1년간의 의료비 예산추정'을 한 결과이다. 노숙자 의료비용의 근본적인 수급대책은 노숙자들을 있는 그대로를 받아들이고 이를 제도적으로 풀 것인지, 아니면 이를 한시적으로 보고 긴급구호로만 갈 것인지에 대한 결정, 즉 노숙자 정책의 큰 방향에 대한 결정이 선행되어야 수립될 수 있다고 판단된다.

1) 외래 진료비 실태

다음 표는 1999년 1월-2000년 6월, 2001년에 서울 자유의 집에 있는 노숙자들이 '국공립병원'의 외래를 방문하여 진료받은 실적 자료로서, 수진자 중 진료비 명세서를 제출한 경우만을 분석자료로 정리하였다. 각 진료과별로 수진자수와 1인당 평균 외래 진료비가 산출되어 있는데, 의약분업시기 이전(2000년 6월까지)에는 1인당 25,045원의 외래 진료비가 지출되었는데, 의약분업시기 이후(2001년)에는 1인당 27,019원의 외래 진료비가 지출되었음을 확인

할 수 있었다(최근에 1인당 평균 외래 진료비가 높은 과로는 신경과, 내과, 신경외과, 일반외과 순서로 확인되고 있는데, 이는 예전의 비뇨기과, 신경과, 일반외과, 내과의 순서와는 다소 차이가 있는 것으로 보인다).

표. 1999년-2000년 진료과별 외래진료비 (서울 자유의 집)

1999년	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
기타	61	62	18	19	19	20	24	19	17	15	21	47	342
내과	68	59	67	32	15	22	32	31	32	30	56	59	503
비뇨기과	12	8	11	3	5	3	3	6	1	0	5	3	60
성형외과	1	5	3	3	0	0	0	0	2	2	1	7	24
신경과	2	10	11	3	2	1	5	2	10	4	5	2	57
신경외과	6	1	7	3	2	1	3	4	2	3	9	6	47
신체검사	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	2	4	10
안과	18	31	32	10	3	6	1	7	7	7	10	9	141
응급의학과	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3
이비인후과	13	22	20	7	3	1	2	3	6	4	7	12	100
일반외과	8	7	9	6	2	4	2	6	5	5	11	9	74
정신과	1	1	3	6	1	2	3	0	2	2	1	3	25
정형외과	48	38	40	19	2	0	6	12	9	24	30	28	256
치과	12	11	20	10	7	4	1	5	2	3	4	4	83
피부과	13	25	20	12	2	2	0	6	3	14	16	8	121
흉부외과	5	2	2	1	0	0	0	1	2	1	1	4	19
합계	268	282	263	134	63	66	83	104	102	115	179	206	1865

2000년	1월	2월	3월	4월	5월	6월	합계	1인당 진료비(원)
기타	23	19	17	16	14	7	96	25,045
내과	51	54	45	44	30	30	254	31,441
비뇨기과	2	3	4	3	3	6	21	36,086
성형외과	10	2	8	5	3	1	29	15,424
신경과	4	8	6	3	9	5	35	35,443
신경외과	6	10	12	5	5	2	40	19,018
신체검사	2	4	1	0	0	1	8	2,444
안과	11	14	19	13	9	5	71	15,544
응급의학과	0	2	1	0	1	0	4	25,045
이비인후과	12	14	20	4	2	5	57	27,046
일반외과	5	12	8	8	2	3	38	31,702
정신과	4	5	4	0	2	3	18	21,234
정형외과	24	23	26	22	35	16	146	27,223
치과	6	7	5	5	7	4	34	14,310
피부과	12	10	9	2	0	0	33	19,752
흉부외과	1	1	1	1	1	0	5	15,106
합계	173	188	186	131	123	88	889	25,045

* '1인당 진료비'는 1999년 1월-2000년 6월까지의 '자유의 집'이 보유하고 있는 의뢰환자 진료비 명세서를 분석하여 얻은 결과임. 단, 이중 '응급의학과'와 '기타'의 경우는 해당 진료비를 확인할 수 없어 지금까지 확보된 모든 진료비의 평균값인 25,045원을 적용하였음.

표. 2001년 진료과별 외래 진료비 (서울 자유의 집)

2001년	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계	1인당 진료비(원)
기타	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	12,295
내과	8	23	26	23	17	19	9	18	11	23	20	22	219	36,058
비뇨기과	2	3	6	10	9	7	13	4	2	0	0	0	56	19,845
성형외과	0	5	0	0	0	0	0	0	0	3	16	5	29	13,659
신경과	3	5	6	7	5	5	5	3	4	1	3	5	52	45,243
신경외과	6	6	6	1	0	0	0	2	1	2	2	0	26	35,929
신체검사	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	4	10,000
안과	6	9	11	16	5	5	1	5	3	5	5	1	72	17,701
응급의학과	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	3	21,878
이비인후과	20	16	12	14	13	6	6	7	2	1	5	5	107	21,891
일반외과	7	9	14	8	7	5	5	2	2	3	2	2	66	30,653
정신과	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	5	9,002
정형외과	12	28	20	27	29	11	29	8	1	5	15	17	202	25,902
치과	4	3	9	0	1	0	4	0	0	0	0	0	21	26,853
피부과	3	6	7	7	11	6	1	1	2	4	1	0	49	9,683
흉부외과	1	9	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	13	20,904
합계	73	125	121	114	98	66	74	50	28	47	74	58	928	27,019

* '1인당 진료비'는 2001년 1월 - 12월까지의 '자유의 집'이 보유하고 있는 의뢰환자 진료비 명세서 928건의 총액진료비를 분석하여 얻은 결과임.

2) 입원 진료비 실태

입원 진료비 자료는 2002년 1월부터 6월까지(6개월간) 서울시립 보라매 병원에 입원하였던 전체 노숙자의 입원 진료비를 정리한 것으로서, 총 85명의 환자에 대해 총 188,911,676원의 입원 진료비용이 지출되었다. 그러나, 입원비의 경우는 의료보험 혹은 의료급여 쪽으로 일정한 부담이 전가되고 있어, 실제로 노숙자 의료구호 예산으로 청구되는 액수는 96,434,573원인 것으로 파악되었다. 이를 1인당 입원 진료비로 환산하면 1,134,524원으로 계산된다.

표. 서울시립 보라매 병원 총 노숙자 입원 환자 진료비 (2002년 1월 - 6월, 단위 : 원)

구분	환자수	진 료 비			1인당 총 진료비	1인당 청구 진료비 (의료구호비 부담)
		총 진료비	의료보험 혹은 의료급여 부담	청구 진료비 (의료구호비 부담)		
1월	18	21,039,961	8,121,409	12,918,552	1,168,887	717,697
2월	20	15,647,124	7,975,914	7,671,210	782,356	383,561
3월	15	39,651,951	9,918,816	29,733,135	2,643,463	1,982,209
4월	8	20,926,471	3,755,966	17,170,505	2,615,809	2,146,313
5월	13	32,908,096	19,710,593	13,197,503	2,531,392	1,015,193
6월	11	58,738,073	42,994,405	15,743,668	5,339,825	1,431,243
합계	**85**	**188,911,676**	92,477,103	**96,434,573**	2,222,490	**1,134,524**

3) 의료비 추계

의료비를 추계하는 데는 현재 노숙자들의 의료이용 변화추이를 관찰하는 것이 중요하다. 이를 위하여 최근 2001년 1월부터 2002년 6월까지의 '서울 자유의 집' 노숙자들의 전체 의료이용실태를 분석해 보았다.

자유의 집 입소자수의 경우, 1999년부터 2001년 초까지는 다소 기복이 심했으나 2001년 3-4월 이후로는 안정적인 수를 유지하고 있다. 특히, 2002년 8-9월 현재에는 620명선으로 유지되고 있음이 확인되고 있다. 입소자수의 변동은 주로 겨울철에 크다. 다음 그림을 보면, 1999년 말과 2000년 말에는 큰 폭의 증가가 있었음을 확인할 수 있는데 반하여, 지난해 2001년 말에는 그다지 큰 변동이 없었음을 알 수 있다. 아마도 경기회복 등의 영향과 노숙생활의 고착화 등이 그 원인이 아닐까 판단된다.

이런 변화 양상은 의료이용에도 그대로 반영되고 있는데, 앞서 제시한 '자유의 집 외래 진료비'자료만 보더라도 2001년도 겨울에는 예전과는 달리 외래 의료서비스 이용량의 변화가 그리 크지 않았던 것을 확인할 수 있다. 이제는 노숙자들의 의료이용이 예전처럼 계절에 따라 아주 큰 변동은 없을 것으로 판단된다.

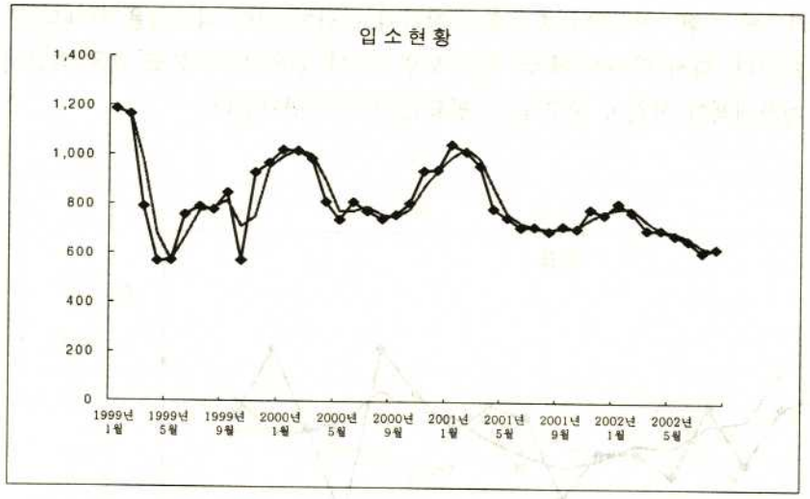

그림. 서울 자유의 집 재소자 변화추이

2001년 이후 2002년 6월까지 서울 자유의 집 재소자 중에서 병원입원 중 사망하거나 자유의 집 시설 내에서 사망한 사람은 총 20명으로 파악된다. 이들에 대한 의료비 추계는 하지 못하였다.

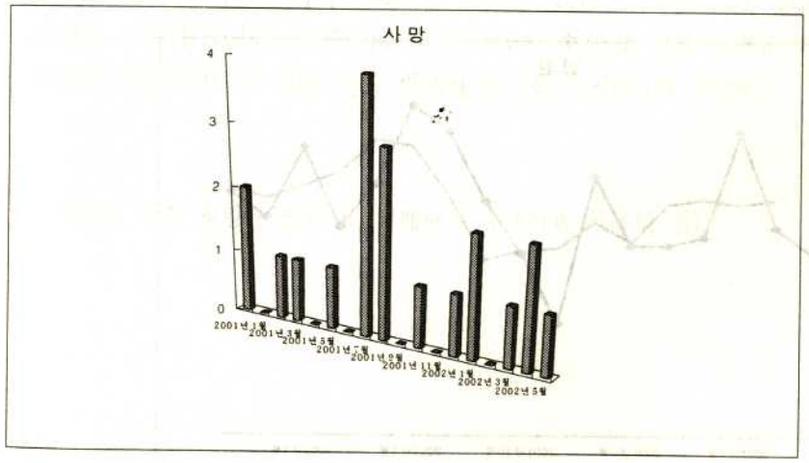

그림. 서울 자유의 집 재소자중 사망자 변화추이

다음의 두 그림에서 보듯이 자유의 집 노숙자들의 '응급실 의료이용 추세와 입원진료' 추세는 전체 입소자가 감소하고 있음을 감안해 볼 때, 다소 증가세를 보이고 있음을 추정할 수

있다. 실제로 환자들의 질환 난이도나 중증도가 강화되고 있어 이런 의료이용 행태의 변화가 오는 것으로 보인다. 다시 말해서, 응급 혹은 입원치료와 같은 보다 심도 깊은 의료서비스 제공에 대한 재정대책이 시간이 갈수록 더 필요할 것으로 판단된다.

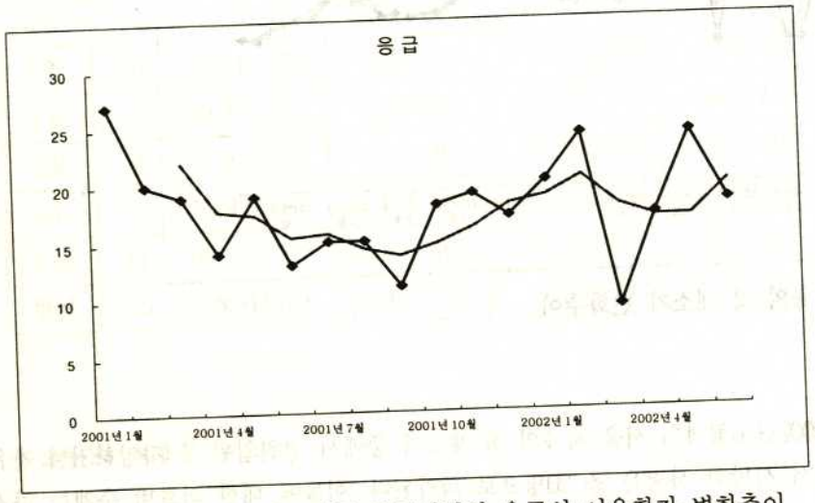

그림. 서울 자유의 집 재소자중 국공립병원 응급실 이용환자 변화추이

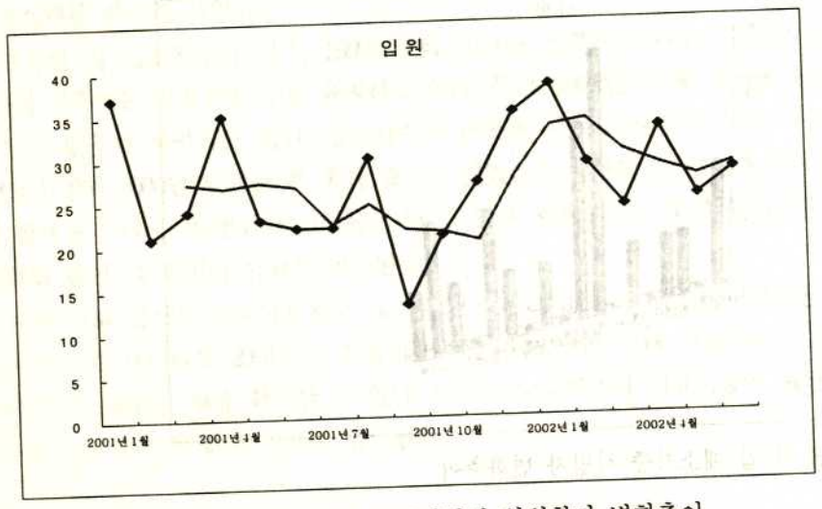

그림. 서울 자유의 집 재소자중 국공립병원 입원환자 변화추이

반면에 자유의 집 노숙자들의 외래 의료서비스 이용실태는 다소 감소세를 보이고 있는 것

으로 판단된다. 이는 전체 자유의 집 입소자 숫자가 줄어드는 것이 가장 주요한 원인일 것으로 판단되며, 외래 진료비의 규모를 본다면 앞으로도 재정적 부담은 그리 크지 않을 것 같다.

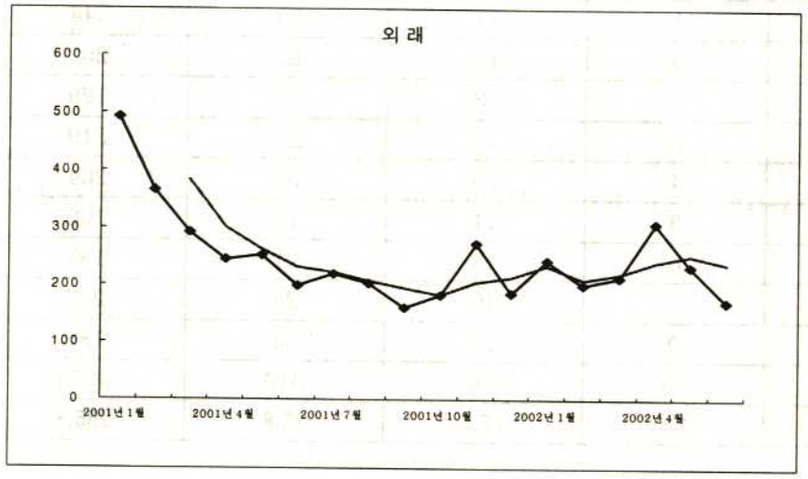

그림. 서울 자유의 집 재소자중 국공립병원 외래이용 환자 변화추이

앞서의 자료들을 기초로 하여 전체적인 흐름을 감안해 볼 때, 일단, 2001년도와 2002년도 자료로부터 노숙자 600명을 기준(자유의 집 재소자 수)으로 향후 월평균 외래 환자수는 250명, 월평균 입원 환자수는 30명 정도 발생할 것으로 가정하도록 하겠다.

표. 2001년 이후 월평균 입원 및 외래환자 수 (서울 자유의 집)

2001년	사망	응급	입원	외래
1월	2	27	37	492
2월	0	20	21	366
3월	1	19	24	292
4월	1	14	35	244
5월	0	19	23	252
6월	1	13	22	199
7월	0	15	22	219
8월	4	15	30	204
9월	3	11	13	160
10월	0	18	21	183
11월	1	19	27	273
12월	0	17	35	186
합계	13	207	310	3070
월평균	1.1	17.3	**25.8**	**255.8**

2002년	사망	응급	입원	외래
1월	1	20	38	243
2월	2	24	29	200
3월	0	9	24	214
4월	1	17	33	308
5월	2	24	25	233
6월	1	18	28	171
합계	7	112	177	1369
월평균	1.2	18.7	**29.5**	**228.2**

* 사망과 응급실에서 발생하는 비용은 예산추정과정에 반영하지 않음.

이로부터 '평균 외래 진료비'와 '평균 입원 진료비(의료구호비 지원분)'를 적용한, '노숙자 의료비 추계(노숙자 600명 기준)'를 다음과 같이 해 보았다.

표. 연간 의료비 예산 추정액 (노숙자 600명 기준)

	1인당 진료비 (의료구호비 지원분)	1개월당 추정 환자수	연간 추정 환자수	연간 추정 의료비
입원 진료비	1,134,524원	30명	360명	408,428,640원
외래 진료비	27,019원	250명	3,000명	81,057,000원
합 계				**489,485,640원**

* 단, 사망과 응급실 방문에서 발생하는 비용은 자료가 부족하여 예산추정 과정에는 반영하지 못함. 아마도 대략 외래 진료비 수준의 비용이 발생할 것으로 판단됨.

부문토론 한국사회의 불평등과 빈곤

실업과 새로운 빈곤(新貧困)

김호일 전국실업극복단체연대회의 정책위원장

1. 실업과 새로운 빈곤

o 외환위기 이전 빈곤은 개인의 책임이라는 이데올로기가 지배적이었음
- 빈곤이 국가의 책임, 사회적 책임으로 이슈화되기 시작한 것은 대량실업 이후

o 실업 현황
- 2003년 예상 실업률은 1/4분기 3.5%, 3/4분기 2.4% 예상(노동연구원)
- 실업률은 자연 실업률에 가깝게 하락하였으나 빈곤율은 지속적인 상승 추세 / 02년 10월 14%
- 사회적 양극화의 심화 / 상위 20%와 하위 20%의 소득격차 96년 4.6배에서 00년 6.7배

o 외환위기 이후 빈곤화 경향의 심화
- 01년 6월 - 11월 / 인천지역 장기실업자, 조건부수급자 6000가구 대상 실태조사 결과
; 빈곤화 시점에 대한 질문에 응답자의 54%가 외환위기 이후라고 응답
; 빈곤화 원인에 대하여 실직(37.5%), 사업실패(21.8%), 학력.기술(7.8%)로 응답

o 노동시장의 유연화로 인한 임시. 일용직의 확대와 빈곤
- 전체 노동자 중 비정규직 노동자 56.6% / 02년 1년간 36만명 증가(증가율 0.9%), 임금은 절반
- 02년 1년 신규 임금근로자의 87.5% 임시, 일용직 / 일용직 증가률 9.6%, 임시직 증가률 2.8%
- 저학력 노동자의 이직과 임금감소 / 이직으로 인한 14.9%의 임금 감소

o 특정계층에게 구조화되고 심화되는 실업과 빈곤

- 02년 10월 전체 실업률 2.3% 그러나 중위소득 60%이하 가구 실업률은 17% / 6배 차이
- 청년 실업의 증가추세 / 02년 4/4분기 6.4% / 외환위기 이전 5.7%
- 폐업하는 중장년 제조업 노동자, 50대 이상 저숙련 건설일용 실업자의 장기화

o 새로운 빈곤의 특징들
- 가족해체 상황과 동반되는 빈곤화 양상의 증가 / 결식, 노숙 원인 / 35%의 이혼률과 한부모 가정
- 빈곤의 예각화 / 산동네를 대체하는 쪽방, 비닐하우스, 영구임대아파트 / 희망의 빈곤에서 슬럼화
- 재생산 영역에서의 격차와 사회적 배제 / 주택, 교육, 문화, 의료

2. 정부의 대응과 정책의 사각지대

o 실업정책의 강화
- 공공근로, 고용보험 확대, 인프라 확대, 기능훈련, 창업지원, 인턴제 실시 등

o 사회안전망 강화
- 국민기초생활보장법 제정 / 40만명의 생계비 지금에서 140만명으로

o 그러나 실업정책은 정규직 중심, 고학력 중심이었으며, 임시적이고 실업특성에 따른 정책은 부재
- 저학력 저숙련 중장년 실업의 장기화와 이에 대한 정책의 부재
- 청년 실업중 대졸자 실업률에 비하여 2배 이상 높은 고졸실업자와 학교부적응자에 대한 대책 부재

o 실태 조사
-01년 인천시 실태조사 결과 원평균 가구소득 60.31만원 / 기초보장 수급자는 8.6%
-02년 중위소득 60%이하 가구의 월평균 소득 52만원 / 수급대상 가구의 수급률은 37.23%
- 이 계층은 정부의 공공부조, 실업정책(고용보험, 직업훈련, 창업지원 등)의 사각지대
- 빈곤률 14%와 수급자 비율 3.4% / 500만명 규모의 빈곤가구가 정책의 사각지대

3. 어떻게 할 것인가

- 비정규 노동시장을 확대하는 노동시장 정책의 수정
- 사회보장 체계의 강화 / 교육, 주거, 의료 등 공공서비스의 강화
- 실직 빈곤계층에 맞는 부분급여의 제공 / 자활, 주거, 의료, 교육 등
- 사각지대 계층을 위한 종합적, 체계적, 지속적 지원방안의 강구
- 정부 기관, 지자체, 민간단체의 협력체계를 통한 사회안정망의 효율적 시스템 구축

부토론 언|론|개|혁|과|안|티|조|선|운|동

안티조선운동의 어제와 오늘, 그리고 전망

김동민 조선일보반대시민면대 상임공동대표, 한일장신대

1. 안티조선 운동의 발생과 전개

(1) 민언련의 '92년 14대 대선 선거감시연대 활동

안티조선 운동에 대한 첫 문제제기가 시작된 계기는 '92년 14대 대선 때 민언련이 수행한 선거감시연대 활동이었다. 당시 민언련 신문 모니터 분과는 조선일보의 대선 관련 보도가 가장 악질적이고 편파적이었을 뿐 아니라 조선일보의 기사 보도 방식이 전체 언론의 기사 보도 방식을 선도하고 있다는 점에 주목하였다. 그리고 조선일보에 대한 적극적인 감시 및 반대 활동이 필요하다는 결론을 도출하였다. 그러면서 안티조선 운동의 맹아가 탄생하기 시작한다.

(2) 지식인 사회에서의 문제제기

민언련 신문 모니터 분과는 대선 이후에도 지속적인 조선일보 모니터링을 통하여 조선일보의 허위, 왜곡, 편파 보도 실태를 분석, 종합하는 자료들을 생산하였다. 그리고 그 자료들이 공개되기 시작하면서 점차 지식인 사회에서 조선일보가 문제 제기의 대상으로 떠오르게 되었다. 대표적인 예가 강준만 교수의 조선일보 문제 제기였으며, 그 외에도 여러 지식인들이 조선일보에 대한 문제 의식에 공감하기 시작하였다. 그러면서 점차 대중적으로 안티조선 운동의 문제 의식이 알려지기 시작한다.

(3) 최장집 교수 사상검증 사태 및 시민사회에서의 의제화

'98년 10월 조선일보의 최장집 교수의 사상검증 사태는 본격적으로 안티조선 운동이 시민사회에서 의제화 되는 계기가 되었다. 많은 지식인과 시민들이 조선일보에 대한 문제 의식에 공감하기 시작하였고, 또한 시민사회단체에서 조직적으로 안티조선 운동을 전개해 나갈 수 있는 가능성이 보여지기 시작했다. 뿐만 아니라 민언련 신문 모니터 분과의 모니터링 자

료를 토대로 당시 최장집 사태 공동대책위원회에서 발간한 자료집 『조선일보를 해부한다』는 이후 안티조선 운동 참여자들이 조선일보의 문제점을 대중적으로 알려나가는 중요한 근거 자료 역할을 하게 된다.

(4) 안티조선 운동과 인터넷의 결합

'98년부터 대중화되기 시작한 인터넷이 점차적으로 안티조선 운동과 결합하게 되었다. 그 맹아는 딴지일보의 조선일보 비판 기사 보도였으며, 이후 인터넷 상에서 안티조선 운동에 공감하는 네티즌들이 늘어나게 되었다. '99년 이한우 기자의 강준만, 정지환 기자에 대한 명예훼손 소송 1심 승소 판결 이후 '나를 고소하라!'라는 서명운동이 인터넷 상에서 전개되기 시작하고, 2000년 1월 '안티조선 우리모두'가 결성되면서 안티조선 운동은 인터넷과 결합, 대중적으로 확산되기 시작한다.

이후 계속적인 조선일보에 대한 문제제기가 이루어지면서 안티조선 운동이 지역 운동과도 결합하기 시작하는 바, 2000년 8월 15일 옥천 물총의 탄생은 안티조선 운동과 지역 운동의 결합이 시작되는 계기였다. 또한 계속적인 조선일보에 대한 문제제기를 바탕으로 2000년 8월 7일 제1차 조선일보 거부 지식인 선언이 발표되고, 2000년 9월 20일 '조선일보 반대 시민연대'가 출범하면서 안티조선 운동은 드디어 시민 사회 내에서 조직적으로 전개되기 시작한다.

(5) 언론사 세무조사와 안티조선 운동의 확산

2001년 1월, 정부의 언론사 세무조사 실시 발표는 이후 9개월 넘는 '언론 개혁 정국'의 신호탄 노릇을 하였다. 거의 모든 매체에서 언론사 세무조사 관련 기사가 많은 지면을 차지하게 되었고, 그러면서 안티조선 운동은 더욱 더 확산되기 시작하였다. 2001년 6월 언론사 세무조사 결과 발표를 전후하여 각 계에서 조선일보에 대한 문제 제기가 쏟아져 나오기 시작하고, 조선일보 절독이 본격적으로 시행되면서 안티조선 운동은 이제 대중적인 흐름으로 자리잡게 되었다.

2. 현재까지 진행된 안티조선 운동의 성과

(1) 안티조선 운동의 대중화

무엇보다도 안티조선 운동의 대중화가 현재까지 진행된 안티조선 운동의 중요한 성과이

다. 이전까지 큰 반향을 일으키지 못하였던 안티조선 운동이 대중적인 흐름으로 자리잡게 되면서 안티조선 운동은 양적으로나 질적으로 커다란 도약을 이루었던 것이다. 그러나 그렇게 된 데에는 거의 10여 년에 가까운 언론운동의 지속적인 노력이 전제되었음을 간과해서는 안될 것이다.

(2) 언론 운동과 사회 운동의 결합

언론 운동과 사회 운동의 결합점이 안티조선 운동을 통해 도출되었다는 것 또한 매우 중요한 성과이다. 무엇보다도 이전까지 민중 운동 진영으로부터는 개량적으로, 시민 운동 진영으로부터는 언론 플레이에 도움이 되지 않는다는 이유로 주목받지 못했던 언론 운동이 안티조선 운동의 대중적인 확산을 통하여 이들 사회 운동 진영과 언론 운동과의 접점을 도출, 참여를 유도할 수 있게 된 것이다. 따라서 조선일보 반대 시민연대에 참여하는 71개의 사회운동 단체들은 바로 이러한 언론 운동과 사회 운동의 결합의 상징이다. 이렇게 안티조선 운동이 언론 운동과 사회 운동의 결합 지점에 놓여 있다는 사실은 역으로 안티조선 운동이 단순한 언론 운동의 한 부분이거나 사회 운동의 한 부분으로 환원, 소급될 수 없음을 반증하는 것이라 할 수 있겠다.

(3) 조선일보 타격을 통한 언론 카르텔 붕괴

조선일보라는 거대 언론 권력을 타격하면서 언론사간의 '침묵의 카르텔'을 붕괴했던 것 역시 안티조선 운동의 큰 성과이다. 무엇보다도 매체간의 상호 비평이 활성화되고 서로의 치부가 공개되기 시작하면서 시민들이 언론 또한 아무 문제없는 우리 사회의 성역이 아님을 인식하게 되었기 때문이다. 또한 앞으로 비판적이고 능동적인 미디어 수용자 계급을 육성할 수 있는 가능성을 보여주었다는 점에서도 중요한 성과로 꼽을 수 있겠다.

(4) 안티조선 운동의 대중적인 스타 탄생

안티조선 운동의 대중적인 스타들이 탄생하였다는 것 또한 좋은 성과이다. 운동의 대중화를 위해서나, 또한 운동의 구심점을 마련하기 위해서나 대중적인 스타의 존재가 필요한데, 2000여 년부터 2년 간 그런 스타들이 많이 탄생하면서 더욱 더 운동의 대중화 및 구심점 마련에 상승 효과를 주었던 것이다.

3. 지금까지 드러난 안티조선 운동의 한계

(1) 네거티브 운동이라는 이미지의 극복

안티조선 운동의 진행 과정에서 한계도 드러났다. 그 한계 중 하나가 바로 안티조선 운동이 네거티브 운동이라는 비판이다. 안티조선 운동은 명칭에서 알 수 있듯이 조선일보에 대한 '네거티브 운동'으로 시작하였는데, 그 이유는 조선일보라는 거대 언론 권력에 비하여 조선일보에 대한 문제의식을 가진 집단의 힘이 약했기 때문이라는 지적이다. 이러한 비대칭적인 역관계 속에서 네거티브 운동으로 전개되기 시작한 안티조선 운동은 운동 초창기에 조선일보에 대한 문제의식 확산에는 별 문제가 없었으나, 운동에 참여하는 이들의 지속적인 활동을 유도하는 데에는 한계를 가질 수밖에 없었다고 한다. 이런 점에서 앞으로 이러한 네거티브 운동의 한계를 벗어나는 것을 중요한 과제로 생각해야 한다는 지적이 있을 수 있다.

그러나 명칭에서 주는 선입견으로 인해 안티조선운동이 꼭 네거티브 운동이라고 규정할 필요는 없다고 본다. 안티조선 자체가 운동의 목표가 아니기 때문이다. 안티조선을 통해 지향하는 사회의 목표가 있다. 상식이 통하는 사회, 사회적 의사소통의 정상화, 민주화의 완성 등 안티조선운동이 지향하는 목표는 모두 포지티브하다. 포지티브한 목표를 지향하는 과정에서 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는 조선일보를 극복하는 것이 당면한 과제로 부상하였기 때문에 안티조선운동이 있는 것이다. 이런 점에서 볼 때 그 어떤 화려한 목표를 설정하는 운동이라고 해도 안티조선의 원칙을 수용하지 않는 운동이야말로 네거티브 운동이라고 해야 하지 않을까? 안티조선운동에 한국사회의 희망이 있다고 본다. 그렇다면 안티조선운동은 그 어떤 운동보다도 포지티브한 운동이다. 다만 네거티브 운동이라는 이미지가 주는 한계를 극복하여 대중의 참여가 보다 신명나게 만들어야 하는 과제는 남아있다고 할 수 있겠다.

(2) 게릴라식 산발적인 활동, 운동 진영내의 연대와 단합이 미흡

안티조선 운동은 인터넷과 결합하면서 게릴라식으로 전개되었다는 특징을 보였다. 즉 운동 진영 내에서 연대와 단합을 통해 체계적으로 전개되었다기보다는 산발적으로 전개되었던 것이다. 이러한 게릴라식 산발적인 활동은 안티조선 운동 확산 초기 큰 장점으로 작용하였다. 조선일보와 비교해 볼 때 비대칭적 역관계 속에서 게릴라식 활동은 괜찮은 운동 방식이기 때문이다. 그러나 이러한 게릴라식 활동은 안티조선 운동 진영의 연대 및 단합이 미흡하게 되는 원인이 되기도 하였다. 그 때문에 산발적으로 조선일보에 대해 제기된 문제를 수렴, 해결할 수 있는 구심점이 존재하지 못했으며, 이는 운동의 성과를 축적하는데 큰 걸림돌이 되고 있다. 앞으로 운동 진영의 연대와 단합을 위하여 게릴라식 활동에만 머무르지 않는 새로운 운동 방식 창출이 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다.

(3) 체계적인 안티조선 운동의 논리와 방법론이 미흡

무엇보다도 체계적인 안티조선 운동의 논리와 방법론이 창출되지 못한 것은 현재 안티조선 운동의 과제 해결 및 장기적인 전망에 있어 매우 커다란 한계로 작용하고 있다. 안티조선 운동에 참여하는 사람마다 안티조선 운동에 대한 정의가 제각각이고, 운동의 전망 및 참여 방식에 대해서도 생각이 모두 같지 않다. 그러면서도 그런 다양한 관점들을 통합할 수 있는 체계적인 안티조선 운동의 논리 및 방법론은 부재하다. 따라서 앞으로 체계적인 안티조선 운동의 논리 및 방법론을 창출하는 작업이 시급하며, 이를 위해 조선일보의 모니터링과 절독 운동이 결합될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

4. 앞으로 안티조선 운동의 과제

16대 대선 이후 장기적인 운동 과제로는 다음과 같은 일들이 중요하다.

1) 포지티브 운동의 본격적인 전개
2) 체계적인 안티조선 운동의 논리와 방법론 도출
3) 대학 사회 내에서 안티조선 운동의 확산

특히 3) 항목은, 현재 대학 사회의 20대 학생들이 작년 안티조선 운동이 확산되었을 때에도 특별히 큰 참여를 보이지 못했다는 점이나 월간조선 조갑제 사장이 "20대와 50대의 동맹" 운운하며 80년대 사회 운동에 앞장섰던 30대를 고립하자는 발상을 내세운 것에서나 어떤 측면에서 접근해 보아도 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이를 위해 현재 대학 사회 내에서 안티조선 운동의 확산을 위해 노력하고 있는 대학생 모임을 지원함은 물론, 안티조선 운동에 참여하는 학생들의 체계적이고 통합적인 조직 건설에 모두 관심을 가져야 할 것이다. 그 점에서 전국 대학생 조선일보 반대 모임(조반모)의 활동은 매우 소중한 것이 아닐 수 없다.

부문토론 언론개혁과안티조선운동

신문개혁의 성공을 위하여

김서중 언개연 신문개혁위원장, 성공회대 신문방송학

2002년은 언론개혁이 왜 필요한가를 다시 보여 준 한해였다. 정치적으로 매우 중요한 대통령 선거에서 이전 어떤 선거 시기보다 언론의 왜곡보도가 심각했기 때문이다. 민주당의 대통령 후보 국민경선부터 대통령 선거가 끝나는 순간까지 권력화된 언론들이 보여 준 보도 행태는 언론 권력의 사유화가 어떤 결과를 가져 올 수 있는지를 여실히 보여 주는 전형적인 사례였다.

특히 언론권력에 대립하고, 굴복하지 않는 모습을 보여주었던 노무현 대통령 당선자가 민주당 경선을 치루던 시기에 조·중·동이 보도했던 언론국유화론, 폐간론 등은 매우 노골적이고, 악의적이었다. 게다가 정몽준 국민통합21 대표가 노무현 후보 지지 철회를 선언한 후, 선거 당일 사설을 통해 노골적으로 노무현을 찍지 말 것을 유도한 것은 조선일보가 언론이기를 포기한 것이라고 밖에 표현할 수 없다. 그런데도 노무현 후보가 그런 악조건을 뚫고 대통령으로 당선되었다.

그러면 권력화된 신문들로부터 가장 피해를 받은 정치인 중의 하나인 노무현 당선자의 새 정부가 들어서면 언론개혁진영에서 오랫동안 요구해온 제도적 개혁을 비롯한 각종의 언론개혁이 이루어질까? 그렇게 순탄하지는 않을 것이다.

물론 올해 선거는 한마디로 언론권력과 벌인 싸움이었고, 노무현 후보의 당선은 일정한 의미에서 언론권력과 싸워서 얻은 승리라고 볼 수 있다. 이번 대선에서는 조선, 동아, 중앙으로 대표되는 신문권력 특히 조선, 동아가 이념적으로 패배했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그들이 지지했고, 그들과 일정 정도 유착관계를 보였던 수구 보수 진영 후보의 패배와 더불어 그들이 지향하는 이념은 다수에 의해 배척 당했다. 조갑제의 마지막 안간힘은 새로운 변화의 흐름을 역으로 증명하는 것이었다. 따라서 보수진영을 대표해서 언론 권력을 휘둘렀던 신문들의 이념적 스펙트럼은 일정한 정도 변화와 분열의 모습을 보일 것이다.

그러나 노무현 당선자가 대통령 선거 과정에서 언론권력과 정면 충돌을 해서 승리한 것이라고 보기는 어렵다. 언론개혁을 전면에 내세웠던 것도 아니다. 어떤 면에서는 노무현 당선자는 언론개혁 진영이 오랫동안 뿌린 씨앗의 수혜자가 된 것이었다. 언론개혁진영의 꾸준한 노력과 탈세라는 객관적인 비리로 인해 조·중·동의 영향력은 분명히 감소하였다. 노무현 후보는 이 덕을 본 것이다. 더군다나 오마이뉴스를 비롯한 인터넷 신문들과 네티즌들의 활약으로 조중동의 왜곡보도가 그때그때 수정되면서 이전 선거들에서처럼 영향력을 발휘하지 못하였기 때문이다. 그러나 노무현 당선자가 언론개혁의 덕을 보았다고 해서 언론개혁을 힘차게 몰고 나갈 의지나 가능성을 엿볼 수 있는 대목은 적다.

그럼에도 현 정권에 비해서 다음 정권 시기에 정당한 언론개혁 논의를 제도화할 수 있는 가능성은 높아졌다고 볼 수 있다. 정치권에서도 개혁 진영이 힘을 받을 것이며, 유례 없는 언론의 왜곡보도를 경험한 유권자인 수용자들이 언론개혁의 필요성을 더욱 공감했을 것이기 때문이다. 노무현 당선자는 그런 점에서 언론개혁을 할 수 있는 유리한 위치에서 출발하고 있다. 더군다나 현 정권이 출범 초기부터 해야 했던 언론개혁을 정권 후기에 함으로써 받았던 역풍도 익히 알고 있을 것이다. 하지만 언론개혁 중 제도적인 부분은 국회라는 틀을 통과해야 하고, 여전히 구태의 보수적인 의원들이 다수를 차지하는 국회는 언론개혁의 심각한 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서 신문개혁의 전망은 맑고 흐림이 교차할 것이다. 언론개혁 과제의 특성에 따라, 그리고 언론개혁 진영의 올바른 정세 판단과 적절한 대응 정도에 따라 신문개혁의 성과가 달라질 것이다. 이 글은 이제까지의 언론 상황과 그에 따른 언론개혁의 방향들을 살펴보고, 언론개혁을 위해 우리가 무엇을 할 수 있을 것인가에 관해 기본적인 문제 제기를 하고자 하는 것이다.

1. 언론 사유화와 족벌언론의 폐해

신문의 문제점은 사유화에 있다. 신문이 이전보다 상대적으로 정치 권력으로부터 자유로워지고 있는 반면 자본에 의한 속박은 더욱 강화되고 있다. 따라서 자본으로부터 주어지는 내적, 외적 압력으로 인해 언론인들의 편집 자율권은 극도로 축소되고 있다. 그리고 이런 왜곡 현상은 무엇보다도 신문의 소유구조로 인해 발생한다. 3공화국 이후 재벌 소유의 전국 또는 지방 일간지들이 늘어 왔으며, 재벌로부터 벗어나 있는 신문들도 3공화국부터 추진하여 온 신문 기업화 정책에 발 맞추어 언론재벌로 성장하였고 이들 언론들은 족벌 소유 체제를 유지함으로써 자본의 영향으로부터 벗어나기 어려운 상태에 있다고 하겠다. 또한 자본의 논리가 관철됨으로써 언론 본연의 논리보다는 언론기업의 성장이 제1의 목표로 설정되고 이를 달성하기 위해 지나친 경쟁(신문전쟁이라 불릴 정도로 정도를 벗어난 무한 경쟁)과 피상적 관심에 부응하는 언론의 선정성 확대만이 지속되어 왔다.

1990년대 신문산업을 무한 경쟁의 시대라고 부르는 것이 이에 해당한다고 할 수 있다. 1987년 이후 정기간행물의 증가는 이들 사이의 경쟁을 격화시킬 수밖에 없었다. 특히 수적 증가가 정체된 상태에서 일종의 카르텔과 같은 담합을 통해 안정적인 수입과 성장을 유지하였던 신문들로서는 더 이상 기존의 방식에 안주할 수는 없었다. 따라서 새로운 체제에 적응하기 위한 변화를 모색하였고 이러한 변화는 경쟁의 강화로 나타났다. 즉 '무한경쟁'이 시작된 것이다. 무한경쟁은 여러 측면에서 진행되었지만 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째는, 증면 경쟁이고 둘째는, 분공장 설치와 같은 무리한 투자, 그리고 마지막으로 불공정 경쟁이다. 이것들은 갑작스럽게 카르텔 체제가 풀린 이후의 변화에 적응하지 못한 신문사들의 방만한

경영의 한 모습이며, IMF 체제가 진행되면서 신문산업이 위기의 국면에 들어서게 만든 주요인 중의 하나라고 볼 수 있다.

경영악화를 가져 온 증면 경쟁, 분공장 설치 역시 수용자를 생각하는 조치는 아니었다. 증면은 기사 양의 증대를 통한 수용자의 정보 욕구 충족이 목표였다기보다는 광고지면 증대가 목적이었다. 증면 이후 광고지면은 전체 지면의 60%까지 육박하기도 하였다. 분공장 설치 역시 독자에게 신속한 정보를 전달한다는 명분은 있지만 언론사의 재무구조를 보면 무리한 투자였다. 1990년대에는 중앙일간지의 매출액이 증가하는 것 못지 않게 부채도 증가하였다. 중앙일간지의 부채가 1991년에서 1996년 사이 2배 이상 증가하였다.

이러한 무한경쟁은 신문업계에 불공정경쟁이라는 관행을 낳았다. 광고에 의존하는 수입구조는 구독자 수를 증가시키기 위해 무가지 살포, 할인판매, 부수 확장 격려금, 경품제공, 구독 강요 등 불공정 시장행위를 자행케 했다. 이러한 불공정 시장 행위는 막대한 자금을 필요로 하기 때문에 신문사의 재무구조를 악화시킬 수밖에 없는 것으로서, 재벌 신문 또는 신문재벌에게만 가능한 일이다. 따라서 불공정 시장행위는 대기업의 신문 소유 또는 신문 소유집중에 의한 신문재벌의 등장과 무관하지 않다.

그러나 신문 개혁의 필요성은 시장의 무질서에서만 비롯되는 것은 아니다. 신문들의 경쟁강화는 소수 언론에 의한 시장 독과점으로 이어지고 이로부터 여론독과점이라는 결과가 발생하는 것이다. 3대일간지가 일간지 시장의 70% 이상을 과점하는 상황에서 여론의 다양성은 보장될 수 없는 것이다. 또한 이러한 시장 독과점이 더욱 문제가 되는 것은 이들 신문사들이 모두 가족 경영 형태로 족벌에 의한 소유 형태를 지니기 때문에 여론 독과점은 몇몇 개인들에 의한 여론 독과점으로 이어지는 것이다. 따라서 신문개혁은 1인 지배 체제와 다를 바 없는 신문의 소유구조 개혁, 언론 종사자들의 내적 언론자유 보장인 편집권의 확보, 시장질서의 정상화 등에 집중할 필요가 있다.

신문개혁논의에 대해서 언론 자유를 침해하는 것이라는 반론이 있다. 그러나 신문개혁의 논리는 언론자유 침해가 아니라 언론자유 보장을 위한 것이다. 즉 매체 중심의 언론자유를 보장할 것인가, 아니면 수용자 중심의 언론자유를 보장할 것인가라는 관점의 차이에서 비롯하는 것이다.

수용자 중심의 자유주의적 언론 사상에 따른 신문 개혁안들은 다음과 같은 전제를 깔고 있다. 첫째, 소유가 집중된 재벌 언론 또는 족벌 언론은 자본의 이익을 위해 권언 유착을 강화할 수밖에 없었고 그 과정에서 궁극적으로 올바른 정보를 제공받아야 할 수용자의 권익이 침해되었다. 심지어 언론은 재벌 언론, 족벌 언론 체제를 유지하기 위하여 공정하여야 할 선거에 직·간접적으로 특정 후보를 지원하고, 소유주인 재벌 또는 족벌 체제의 비리에 눈을 감거나 오히려 옹호하기도 하는 왜곡된 언론 행위를 하였다는 것이다.

둘째, 이러한 파행적인 언론 행태가 발생하는 원인은 공적 성격을 지녀야 하는 언론의 소유가 대자본 또는 족벌 체제에 집중되었기 때문이므로 소유구조의 분산이 필요하다는 것이다. 자본주의 일반의 발전 경향은 사회적 자본의 집적을 통한 자본 축적에 있으며, 이 과정

에서 필연적으로 소유와 경영의 분리가 이루어지고 있다. 하물며, 언론 산업의 특성 상 소유와 경영의 분리는 반드시 이루어져야 하는 것인데도 지금 일간지 시장에서 소유와 경영의 분리가 제대로 이루어지지 못하는 이유는 소유가 집중되어 있기 때문이며 결론적으로 소유구조 개혁은 신문 개혁의 당연한 출발점이라는 것이다.

셋째, 재벌과 족벌의 소유 집중 문제를 해결하기 위한 소유의 금지 또는 제한은 소수에 집중된 언론 시장을 정상화하기 위한 것이며, 이는 시장의 정상화를 통해 경쟁적 언론 체제를 형성시키는 것을 의미한다.

이러한 주장들은 근본적으로 시장의 정상화가 목적이 아닌 신문의 공적 성격의 회복이 목적이라는 논리로 제기되어야 할 것이다. 즉 사회 전체 여론의 다양성 확보 또는 언론 권력의 분산이라는 맥락에서 이루어져야 할 것이다.

2. 신문개혁운동의 성과와 한계

1990년대 들어서 정치적 통제의 완화에도 불구하고 오히려 심화되고 있는 신문의 왜곡·편파보도는 결국 언론노조와 수용자 단체의 강력한 반발을 받게 되었다. 언론3단체(언론노조연맹, 기자협회, PD연합회)의 발의로 구성된 언론개혁정책위원회는 언론개혁 10대 과제 속에 소유구조 개선, 편집권 독립, 신문 시장의 정상화 등의 신문개혁 과제를 포함 시켰다.

당시까지는 신문의 폐해가 날로 심각해지는 반면 학계에서 신문의 폐해를 직접 지적하고, 그 해결책을 강구하려는 노력이 진행된 바는 극히 적었다. 학계의 일부가 이에 관심을 가지고 실천적 참여를 하게 된 것은 전술한 언론정책위원회의 활동 이후 또는 1998년 결성된 언론개혁시민연대(이하 언개연)의 활동이 본격화되면서부터라고 할 수 있다. 그 이전에 신문의 폐해에 대한 지적은 신문산업의 구조적 변화가 초래하는 신문 폐해의 가능성에 대한 추상적인 지적이거나, 신문보도·신문시장에서의 부분적인 폐해를 지적하는 것에 머물렀다. 물론 이 당시까지 신문 일반의 반응은, 지적이 추상적이거나 부분적인 현상에 국한된 만큼이나 일상적인 관심의 영역을 벗어나지 못했다고 할 수 있다.

신문개혁이 언론의 주목을 받게 된 것은 언개연이 신문개혁에 관해 본격적으로 문제 제기를 하고 나서는 1999년 후반 이후부터이다. 특히 2001년 언론사 세무조사가 실시되면서 신문개혁은 언론의 화두가 되었다.

그러나 2001년 신문개혁의 논의는 양 조사 특히 세무조사를 중심으로 진행되었고, 찬반양론의 격렬한 논쟁 속에서 빠져들었다. 그런데 드디어 이벤트가 끝나자마자 몇 가지 상징적인 결실을 제외하고는 오직 상처만이 남고 말았다. 가장 많은 시민단체가 결합했을 것이라는 신문개혁국민행동은 세무조사에 대응에 지나치게 치중했으며, 신문개혁의 핵심인 정간법 개정 논의는 수면 밑으로 가라앉고 말았다. 또한 신문개혁의 다른 과제들은 제대로 논의조차 되지 않았다. 일정한 성과를 남긴 것들이 있음에도 말이다.

신문개혁의 핵심 과제인 편집권의 독립과 소유구조개혁 등 정간법 개정 과제들은 조선일

보, 중앙일보, 동아일보(이하 조·중·동) 등 사유화된 수구 보수 언론의 집중 포화를 받았다. 물론 신문개혁운동을 둘러싸고 언론개혁의 논의가 한편에서 힘을 발휘하고 있었지만, 다른 한편에서는 언론 탄압론이 강력히 자리잡고 있었다. 언론 탄압론이 기존 조·중·동의 왜곡된 주장과 이를 정치적으로 이용하려는 정당의 활동에 기반하고 있었지만, 언론탄압의 역사적 경험을 통해서 정부 정책에 의한 언론 개입에 거부감을 가지고 있었던 일반 국민들에게는 이것이 설득력이 있었던 것도 사실이다.

현재 언론개혁시민연대는 두 번에 걸쳐서 개정안을 내놓았으며, 이러한 주장들을 감안하여 여야의원 일부가 공동발의로 또 다른 개정안을 제출해놓았다. 그런데 전술한 이유로 국회의원 발의 개정안에서는 소유지분 조항이 빠져 있다. 소유지분 제한이 신문사주의 아킬레스 건을 건드린다고 생각했기 때문일 것이다. 더군다나 소유지분 제한이 위헌적이라는 주장과 결부되면서 그 힘을 받았을 것이다. 그러나 이러한 인식 아래 이루어지는 운동은 결국 신문 폐해의 본질을 인식하지 못하는 한계를 가지고 있는 것이다.

2001년 정국에서 조·중·동 세 신문사들은 세무조사는 정치적 고려에 의해 이루어졌기 때문에 언론탄압이고 언론자유를 억압한다고 주장했다. 이들은 국세청 조사에 의한 탈세나 신문사 사주에 의한 세금 포탈, 개인적 횡령도 모두 정치적 의도에 의해 행해진 것이기 때문에 언론 자유의 억압이고 언론 사주에 대한 탄압이라고 주장했다. 세제 정의조차 검은 의도를 가진 언론탄압으로 매도당한 것이다. 그런데도 이러한 주장이 일부의 국민들에게는 수용되고 말았다. 조·중·동이 여론 장악력을 지니고 있었기 때문이다.

신문개혁의 과제들은 엄밀하게 얘기해서 외부의 힘으로 내부의 활동에 개입하는 내용을 담고 있지 아니하다. 즉 특정한 방향으로 신문이 바뀌도록 유도하고 있지 않다는 점이다. 단지 또 다른 외부 즉 신문 소유주가 신문의 내용에 일방적으로 개입할 수 있는 여지를 줄이자는 것이다. 그리고 현재의 제왕적 구조가 유지되는 한 내부 변화가 불가능하다고 보았던 것이다.

세무조사 정국이 정리되면서 함께 침잠해버린 정간법 개정 요구는 신문개혁 방식에 대한 잘못된 인식을 불식시키고, 신문개혁의 가장 큰 수혜자가 될 시민단체의 올바른 인식을 키워내지 않고서는 다시 일으켜 내기 어려울 것이다. 현재는 몇 신문들에 집중되어 있는 여론 지배력이 문제이고, 바로 이것에 의해 이루어지는 왜곡된 인식의 확산에 적절한 대응할 수 있는 방법은 시민단체들이 신문개혁의 방향과 내용을 제대로 인식하는 것이다.

3. 신문 시장의 혼탁상과 그 폐해

2001년 세무조사와 공정거래위원회 조사로 신문의 불공정 거래 행위가 이미 수면 위로 떠올랐다. 그럼에도 이것을 언론 탄압으로 몰아 세웠던 조·중·동은 자본력을 앞세워 신문 시장을 더욱 혼탁하게 몰아 갔다.

그런데 조·중·동을 '자전거 일보', '비데 신문'이라고 부를 만큼 한 해 동안 내내 불법 고가

경품 제공이 극성을 부렸지만 신문협회나 공정거래위원회는 사실상 손을 놓고 있다시피 했다. 신문협회의 자율규약은 사실상 공염불이었음이 드러났고, 공정거래위원회는 강 건너 불구경하듯이 방치했던 것이다. 일부 신문들은 불법 경품제공으로 인해 신문공정경쟁위원회로부터 위약금을 부과받았지만, 오히려 이런 제재에 이의를 제기하며 위약금 납부를 하지 않았다. 8월말을 기준으로 위약금 미납액은 동아일보 13억 3,792만원, 중앙일보 2억3,786만원, 조선일보 1억4,776만원 등이었다. 물론 최근 신문협회는 이를 강력히 제재하겠다고 나섰다[27].

신문고시가 제정되었는데도 왜 이런 일이 발생하는 것일까? 이는 조·중·동을 대변하던 신문협회의 압력으로 신문협회의 자율 규제를 우선으로 한다는 조항 때문에 그렇다[28]. 신문고시에 준해서 신문협회와 공정거래위원회 사이에 양해각서를 체결하기로 하였지만 이 또한 늦어지고 있다. 신문협회는 2002년 10월 6일 이사회를 열고 신문공정경쟁위원회에서 의결, 통보한 양해각서안 중 자율규약을 3회 이상 위반하거나 3회 이상 동일 유형의 위반사례가 나올 경우 공정거래위원회가 직접 처리하도록 한 항목에 대해 "신문공정경쟁위원회의 의결이 있어야 한다"는 사항을 추가하도록 했다. 이것은 신문협회가 사실상 공정거래위원회의 간섭을 일체 받지 않겠다는 뜻을 드러낸 것이었다.

이런 상황이다보니 신문시장의 혼탁상은 심각해지고 있다. 특히 9월에 들어서서 수도권 지역을 중심으로 동아일보, 중앙일보, 조선일보, 한국일보 등이 자전거를 경품으로 내걸고 대대적인 판촉활동을 벌이기 시작했다. 서울과 수도권 신도시 일대를 휩쓸던 이른바 '자전거 일보'는 10월에 거의 전국으로 확산됐다. 10월말에는 대전에서 조선일보 지국이 20인치 컬러 TV를 경품으로 제공하며 판촉활동을 벌이기도 했다. 이렇듯 불법 고가경품이 판을 치는 가운데 11월에는 경쟁 신문사 지국을 음해하기 위한 전단지까지 등장하는 이전투구 양상이 나타났다. 신문시장의 혼탁상은 그들만의 문제가 아니다. 여타 언론의 심각한 독자 이반 현상으로 전화할 수밖에 없다. 중앙일간지들의 타격도 심하지만 지방 신문의 타격은 처참할 지경이다[29]. 게다가 최근에는 자전거 대리점 업체들이 신문 경품 때문에 문을 닫아야 할 지경이라고 하니 그 폐해의 심각성은 말로 다 할 수 없을 정도일 것이다. 그러나 무엇보다도 큰 폐해는 여론 독과점의 심화이다.

4. 언론개혁의 의미

27) 사실 이 대목에서 정치적 요인이 작용하고 있음을 알 수 있다. 새 정부의 성격이 언론에 대해 단호할 것이라는 협회의 판단이 작용했을 것으로 추론할 수 있다.

28) 신문고시(신문업에있어서의불공정거래행위 및 시장지배적지위남용행위의유형및기준) 제11조【사업자단체의 공정경쟁규약과의 관계 등】 이 고시를 집행함에 있어서 사업자단체가 공정거래위원회의 심사를 거쳐 이 고시의 내용에 저촉되지 아니하는 공정경쟁규약을 시행하는 경우에는 그 사업자단체가 우선적으로 동 규약을 적용하여 처리한다.

29) 지방일간지들이 초래한 폐해는 별도로 논의할 필요가 있음을 인정한다.

언론의 폐해가 심각한 반면 그 폐해의 근원인 언론권력으로 인해 언론개혁은 심각히 훼손당하고 있다. 언론 개혁이 언론탄압으로 공격받고 있는 상황이다. 그렇다면 언론개혁은 어떤 정당성을 가지고 있는가?

언론은 하나의 기업이기 이전에 사회적 공기이다. 언론이 하나의 기업체이기 때문에 생산성과 효율성, 그리고 기업들간의 관계를 결정짓는 시장의 논리 등을 전적으로 무시할 수는 없다. 그러나 분명한 것은 언론의 영리성은 언론의 사회적 기능 수행과정에서 부수적으로 발생하는 것이라는 점이다. 그것이 일반 기업과 다른 점이다. 보도와 정보 제공과정은 말할 것도 없고 언론의 문화, 예술적인 측면 또한 수용자가 그 가치를 평가해줌으로써(수용자에게 기여함으로써) 구독료수입, 시청료 그리고 특히 광고 수입 등으로 전환될 수 있는 것이다. 따라서 언론의 사회적 의무는 당연한 것이다.

언론의 사회적 기능은 두 개의 가치로 압축할 수 있다. 공공성과 다양성이다. 매체의 종류와 소유의 형태에 따라서 그 정도의 차이는 있으나 언론이 제 기능을 하기 위해서는 공공성과 다양성이 보장되어야 한다. 방송의 공공성은 재론할 필요가 없으며, 가장 사적인 형태인 신문 또한 공공성에서 자유로울 수는 없다. 신문이 영향력을 행사하고, 그 결과 이윤을 획득할 수 있는 것도 신문에 대한 독자들의 신뢰가 전제되는 것이다. 그런데 독자들이 그 신뢰에서 사기를 당하고 있다면, 즉 언론이 공공의 신뢰를 사적으로 악용하고 있다면 문제인 것이다. 언론의 사유화를 지적하는 것이 그러한 이유이다.

언론은 사회 제 세력의 이해관계를 반영함으로써 민주주의적 제도 유지 강화에 기여해야 한다. 현대사회에서 언론이 필요한 이유이다. 그러기 위해서는 언론의 다양성이 필요하다. 언론의 다양성은 내적 다양성과 외적 다양성으로 구성된다. 내적인 다양성은 언론인이 소유주나 경영진의 전횡에 좌우되지 아니하고 소신껏 양심에 따라 사회 제 세력의 관점을 왜곡없이 반영하는 것을 의미하는 것으로 편집권, 편성권의 문제이다. 외적인 다양성은 단위 매체의 내적 다양성의 한계를 극복하기 위해서 사회 제 세력의 관점을 담은 다양한 매체가 가능하도록 언론 환경을 조성하는 것을 의미하는 것으로, 시장의 정상화, 중소매체 육성 보호의 문제이다.

언론의 공공성과 다양성이 중요한 것은 이것이 그 사회의 성숙도를 측정하는 지표이기 때문이다. 그러나 우리 언론은 오랫동안 정권의 통제 속에서 이에 역행하는 길을 걸어 왔다. 정권은 방송의 공공성이라는 미명아래 방송을 통제해왔다. 방송에 대한 직접적 통제가 어려워지는 1990년대에는 방송을 자본에 의한 사적 통제로 넘겨버렸다. 그러나 공공성은 정치적 통제 못지 않게 자본의 통제도 배제하는 것을 의미한다. 따라서 새로운 차원에서 방송의 공공성을 고민해야 할 시점이다.

신문은 과거 독재정권이 통제를 쉽게 하기 위해서 중소 언론들을 배제하고 대 언론들을 산업화시키는 과정에서 권언유착, 정언유착의 고리가 심화되었다. 신문의 공공성을 기대하기 어려운 상황이 되어 버린 이유이다. 이 과정에서 신문은 오히려 사유화되고, 외적인 다양성은 축소되고 말았다. 소수 기득권을 위한 보수 신문들이 여론시장을 독과점하는 상황이 발생하고 말았다. 따라서 국민의 언론 자유를 위해 공공의 이름으로 행해지는 신문 개혁이 필요한 시점이다.

국민의 이익이라는 관점에서, 정상적이고 합리적인 절차를 거쳐 제도적인 수준에서부터 관행의 수준까지 사라진 공공성과 다양성을 회복하는 것이 새 정부 언론정책의 핵심이 되어야 한다.

지금의 시대적 과제라는 현실적 관점에서 보아도 언론 개혁은 중차대하고 시급하다. 우리 사회는 정치 경제 문화 등 사회 전반의 민주적 성숙과 민족의 통일이라는 과제를 안고 있는데, 언론개혁은 그 과제 성취를 가능하게 하는 필수전제이기 때문이다. 김대중 정부 시절 많은 개혁 과제들이 난항을 겪거나 좌초하고 만 것은 김대중 정부의 한계에서 비롯되기도 하지만, 한편으로 언론이 공공성과 다양성을 보여주지 못했기 때문이다. 이제 언론은 사회 개혁의 걸림돌이며, 사회개혁에 우선하는 과제가 언론개혁일 수밖에 없다.

이 시대의 개혁은 '국민의 지지와 참여'가 여하히 실현되느냐에 의해 그 성패가 정해진다. '국민의 지지와 참여'는 언론에 의해 매개되는데, 그 언론이 소수 기득권층의 사유물로 전락된 상태에서 개혁이 가능하겠는가. 그 언론과 시민단체가 이해를 조정한다면 과연 그 개혁 과제의 본질이 유지될 수 있겠는가.

5. 맺음말: 언론개혁의 실천

신문개혁의 과제는 압축하면 법제도적 개혁의 과제와 정책·관행의 과제로 구분할 수 있다. 법제도적 개혁은 소유구조개혁, 편집권 독립, 경영투명성 제고 등을 위한 정간법 개정과 지방신문 정상화와 육성을 위한 지방신문 육성에 관한 법 제정 등의 법 개정 과제들이다. 정책, 관행의 과제들은 공정거래위원회 규제 강화를 통한 신문시장 정상화, 언론사 세무조사 정례화, 기자실 개혁 등 정부가 시행할 수 있는 정책적 과제와 국회 또는 정부가 설치할 수 있는 언론발전위원회 구성 등이 될 수 있다.

우선 소유구조 개혁은 대주주의 소유지분 한계를 정하자는 것으로서, 신문의 사유화를 막고자 함에 그 목적이 있다. 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없을 정도의 신문 시장 독과점화가 문제이기는 하지만, 더욱 심각한 것은 사유화이다. 이 점을 해결해야 사실 상 편집권의 독립도 가능한 것이다. 그러나 언론사의 방종을 언론의 자유인 양 오도하는 족벌 신문들의 행태와, 사적 소유를 선진 자본주의 국가보다도 더 금과옥조처럼 여기는 사회적 분위기 속에서 소유구조 개혁 요구는 어려움이 있을 것이다. 관건은 소유지분 제한이 언론의 자유를 제한하는 것과 별개의 차원이라는 명백한 사실을 널리 알릴 수 있는가에 있다.

편집권의 독립에 대해서는 분명 신문들의 반발이 있겠지만, 일부 언론에서 이미 시행하고 있으며, 올해 신문들의 보도행태에 대한 수용자들의 경험이 운동력으로 전화하면 획득 가능한 과제일 것이다. 문제는 어떻게 운동력을 확보할 것인가 이다.

시장 정상화 과제는 신문고시와 공동배달제로 나누어 볼 수 있다. 신문고시는 올해 그 심

각성을 극명하게 드러내었다. 신문고시 제정 당시 이미 유명무실할 것이라 우려했던 무가지, 경품 20% 규정을 비웃듯이 자전거일보라는 말을 만들어 낸 신문고시 위반 사례들로부터 신문고시 개정의 필요성은 공감대를 얻었다고 볼 수 있다. 문제는 무성의하고 무책임한 신문협회, 공정거래위원회의 행태인데, 다음 정권의 경우 이 문제는 적극 해결해나갈 수 있을 것이라 예측된다.

현재의 신문배달 체계는 신문시장에서 공정경쟁을 가로막는 결정적인 기제로서, 신문사에 의한 독자 선택이 아닌 '독자에 의한 신문선택'이라는 정상적인 신문 유통을 이루어내기 위해서는 공동배달제를 가능케 해야 한다. 현재 일부 신문들이 추진하고 있는 공동배달제의 시범사업이 성공적으로 결과를 맺게 되면 기사 내용(상품의 질)에 따른 신문(상품) 선택이라는 신문시장의 큰 변화를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 가장 자본주의적인 시장 개혁을 의미하며, 현재로서는 가장 성공 가능성이 큰 개혁 과제이다.

법적 제도적 측면의 개혁과 별개로 관행에 대한 개혁 역시 필요로 한다. 대표적인 것이 기자실 문제이다. 기자실이 권언유착의 밀실이 되고, 권력화된 언론들의 정보 카르텔의 온상이 되는 것을 막지 않는다면 혹 제도적 개혁을 통해 언론의 사유화를 막을 수 있을 지는 몰라도, 여론의 독과점화는 해결할 수 없다. 한가지 희망적인 것은 차기 정권이 대통령 선거 과정에서 청와대의 기자실을 개방하고 브리핑 룸으로 바꿀 것을 공약한 바 있으므로 개혁 가능성이 매우 높다는 점이다. 이러한 관행 개혁은 일 순간에 이루기보다는 꾸준히 언론계의 자기 성찰을 통해 해결해야 하는 사안이다. 따라서 개혁적인 언론의 선도적 역할이 중요하며, 독립언론들에게 그 막중한 역할이 부여되어 있다.

우리들이 흔히 말하는 독립 언론은 소유에서 정치 권력과 경제 권력으로부터 자유스러운 언론을 의미한다. 예를 들어 국민주의 한겨레, 사원주주제의 경향, 정치권력으로부터 독립한 대한 매일 등이다. 이들 언론들이 여타 매체와 달리 특정인에 의한 사적 소유로부터 자유롭다는 사실이 왜 중요한지는 이번 대선 기간에 보여 주었다. 대선 보도에서 이들은 족벌언론들에 비해 훨씬 공정했다. 공정한 독립 언론의 필요성은 다양성과 무관하지 않다. 그리고 인터넷 언론들이 이번 대선에서 독립언론의 성가를 여실히 보여 주었다. 그런데 문제는 이들 독립 언론들의 사회적 기여와 이들의 생존력이 유기적 관계를 맺지 못하고 있다는데 있다. 올해 눈에 띄는 활약을 했던 오마이뉴스도 경영 상의 어려움을 완전히 해결한 것은 아니다. 하물며 다른 인터넷 언론들이야! 따라서 언론개혁의 과제에 독립 언론 살리기가 하나 더 추가될 수밖에 없다.

대선에서 정치권력을 창출해내려던 언론권력의 실패는 우리에게 신문개혁을 추진해나갈 공간을 넓혀 주었다. 또한 언론과 관련하여 가장 개혁적인 노무현이라는 정치인이 대통령에 당선되면서 언론개혁 가능성이 높아졌다는 기대가 있는 것도 사실이다. 그러나 현실은 이미 앞에서 예측한대로 그리 순탄치 않을 것이다. 나는 이 상황에서 시민언론운동 진영이 언론개혁을 이루기 위해서 기존에 해오던 활동과 더불어 몇 가지 중요한 새로운 운동이 필요함을 역설하고자 한다.

사실 자율적 개혁이 무망한 우리 언론현실에서 법·제도적 타율 개혁은 불가피하다. 그러나 언론개혁의 궁극적 주체는 언론인 자신들일 수밖에 없다. 새롭게 전개되는 정치 상황을 고려할 때, 언론인들의 적극적인 개혁 운동 참여가 중요한 개혁 촉발제가 될 것이다. 이제 시민 언론운동이 사회를 향한 언론 개혁의 필요성 역설 못지 않게 언론 현업인의 자성을 촉구하고 그들을 이끌어 낼 수 있는 운동을 개발하고 펼쳐나가야 할 것이다.

다음으로는 올해 대선을 치루면서 수용자들이 겪었던 편파·왜곡보도의 경험을 운동으로 전화시키는 것이다. 워낙 사회적으로 파장이 큰 사건이기는 했지만 미군에 의한 여중생 압살 사건을 전교조 교사들이 수업으로 전달했던 사례를 전범으로 삼아야 할 것이다. 우리는 언론의 문제점을 지적하기 위해 끊임없이 노력해왔지만 기존 언론의 외면 속에 모니터 결과를 확산시키지 못했다. 이제 전교조 조직과 같은 전국적 조직과, 자발적이고 적극적인 네티즌들에게 모니터 결과를 확산시키는 다양한 방식을 개발해야 한다.

마지막으로 신문개혁운동에 많은 시민사회단체들이 결합했음에도 언론운동단체들은 항상 외로움을 느껴야 했다. 이는 시민사회단체들이 대의에는 동의하지만 구체적인 문제의식이 약하고, 자기 사업이 아니기 때문에 그 단체들의 회원에게 언론개혁과제의 확산시키는데 적극적이지 않았기 때문이다. 따라서 언론개혁의 일차적 설득 대상은 일반대중이 아니라 시민사회단체 활동가, 그리고 그 단체 회원이라는 점이다. 시민사회단체를 향한 언론개혁 운동의 역설 또한 매우 중요하다.

부문토론 문화교육운동과시민사회운동의관계

문화교육운동, 교육-문화-사회운동의 확장된 연대

심광현 한국예술종합학교 영상원장,문화연대

1. 사회적 위기와 공교육 위기

1) 신자유주의 세계화와 사회적 위기의 심화

현재 한국사회는 급속한 변화의 물결을 타고 있다. 점점 더 가속화되고 있는 디지털혁명으로 산업구조, 미디어환경, 문화환경이 격변하고 있고, 신자유주의적 세계화의 압력이 가중되면서 사회 전체가 구조조정의 몸살을 겪고 있으며, 무차별한 개발로 환경파괴와 생태위기가 가중되고 있다. 물론 이 과정은 단지 혼란인 것만은 아니고 분명하게 명암이 교차되는 과정이다. 지식사회, 디지털사회, 이미지경제로의 전환국면은 새로운 성장과 축적의 계기로 환영받는 반면, 새로운 성장은 20:80 사회로의 사회적 양극화, 전지구적 생태위기 및 "위험의 지구화" 현상을 수반하고 있다. 또한 2001년 11월 WTO 각료회의에서 DDA가 채택된 이래 뉴라운드 협상이 본격화되면서 신자유주의 세계화의 개방압력을 빌미로 경제특구와 자유무역지대 설치를 추진하는 데 반대하여 교육과 문화, 지식서비스, 노동, 환경, 보건의료 분야의 공공성 유지를 위해 양허안 철회 투쟁이 진행중이다. 이에 더하여 부시의 제국적 군사주의 드라이브 속에서 북핵문제가 불거져 나온 가운데 이라크만이 아니라 한반도 역시 전쟁위기에 노출되어 있는 형편이다.

이런 와중에서 지난 5년간 '국민의 정부'는 자본과 시장의 경쟁력 강화에는 일정한 성과를 이루었지만 국민 다수의 삶의 질 향상과 사회문화적 인프라의 확충에는 실패했으며, 광범위하게 사회적 공공성의 해체를 촉진시켜 왔다. 그에 따라 그나마 잔존하는 공공영역의 유지와 사회적 공공성 강화를 위한 노력은 노동운동과 시민사회운동의 자율적 투쟁에 의해 힘겹게 연명되고 있는 형편이다.

이 중에서도 시장논리의 확산과 공공성 해체로 가장 많은 피해와 고통이 가중된 분야가 교육분야일 것이다. 하지만 공교육 위기가 심화되고, 전국민의 대다수가 그 폐해를 실감함에도 불구하고, 그 위기의 강도에 맞선 아래로부터의 대응은 충분치 못한데 반해, 오히려 교육

을 상품화하고 무차별적으로 경쟁적 시장논리를 도입하려는 교육부의 노력은 집요하며 날이 갈수록 그 강도는 높아지고 있다.

2) 신자유주의 교육정책의 표리부동과 새로운 통제의 논리

돌이켜 보면 그간 정부와 재계는 신자유주의 세계화가 요구하는 변화에 발빠르게 대처해 왔었고, 무능하기로 소문난 교육부 역시 이점에서는 예외가 아니었다고 본다. 95년의 5.31 교육개혁안의 발표와, 이후 추진되어 시행에 들어갔거나 준비중인 7차 교육과정 개정, 국립대학발전방안, 전국기초학력평가제도 도입, 교육법 개정 및 각종 교육개혁 조치 등이 그것이다. 96년 교육과정 개정 기본계획 수립 당시 정부가 설정한 기본방향은 <21세기의 세계화/정보화 시대를 주도할 자율적이고 창의적인 한국인 육성>으로, (1) 건전한 인성과 창의성을 함양하는 기초기본교육의 충실, (2) 세계화/정보화에 적응할 수 있는 자기 주도적 능력의 신장, (3) 학생의 적성/능력/진로에 적합한 학습자 중심 교육의 실천, (4) 지역 및 학교의 교육과정 편성/운영의 자율성 확대였다. 이 개혁방향은 명시적 의미로만 보면, 한편으로는 세계화/정보화라는 새로운 흐름에 맞는 새로운 교육내용 편성과, 다른 한편으로는 전인 교육의 본래 의미를 회복하고 학교운영 체제를 민주화하자는 것으로 압축될 수 있지만, 실제 초점은 후자보다는 전자에 놓여져 있었다고 해야 할 것이다. 표방된 슬로건대로라면 새로운 교육과정 마련과 학교 개혁을 위해 정부가 대대적인 재정 확충과 제도적 정비에 앞장서야 했음에도 불구하고, 7차 교육과정에 필요한 대대적인 교육재정 확충은 미뤄놓고 교사와 학생들에게는 새 교육과정에 따른 강도 높은 교육노동/학습노동을 강제해 왔고, 물적 부담은 학부모들에게 전가시킴으로써 경쟁논리의 무차별 도입에 따른 공교육 해체와 사교육 강화라는 새 흐름을 자연스럽게 유도해 왔다고 할 수 있다.

게다가 IMF 위기와 함께 출범한 '국민의 정부'가 대선공약과는 달리 민주주의의 확산은 뒤로 제쳐 놓고 신자유주의 정책으로 급선회하면서, 교육정책에서도 민주주의의 확산과 관련된 (1)과 (4)는 뒷전으로 밀리고 (2)와 (3)이 중점방향으로 채택되어 오늘에 이르고 있다. 이런 역점방향의 변화는 미국과 영국식 신자유주의 교육정책을 모델로 한, "무한경쟁 시대의 국가경쟁력 담보를 위한 국가인적자원 개발"과 "수요자중심교육"으로 압축되고 있다. 여기서 전자는 입시중심교육의 강화로, 후자는 중등교육에서의 평준화 해체와 사교육 강화로 귀결되어 가고 있다. 재계 역시 이 과정에서 기존의 교육체계가 급변하는 산업계의 요구에 맞는 우수인력 양성에 부적합하다는 점을 강조하면서 기존 공교육의 한계를 역설해 왔는데 이런 압력은 교육정책을 신자유주의 시장논리로 쪽으로 이끄는데 큰 영향을 미쳐왔다(전경련은 이런 논리를 대선공약에 적극 반영하기 위해 2002년 7월 16일 교육발전특위를 발족한 바 있다). 한 마디로 교육정책의 전격적인 "시장화"인 셈인데, 최근에는 국가기초학력평가 및 학교평가 제도 등의 도입을 통해 학교교육 전체에 대해 일종의 신테일러주의적인 통제정책을 강화하는 쪽으로 급선회하고 있다.

3) 신자유주의 교육정책의 근본적 한계

그렇다면 "교육 시장화"에 따른 온갖 병폐를 차치하고 이 같은 정부 교육정책이 실제로 정부가 강조하는 21세기 국가경쟁력 강화에 진정으로 기여할 것인가를 되묻지 않을 수 없다. 공교육이 감당해야 할 수많은 과제를 차치하고 단적으로 시대변화와 관련하여 사회적 화두로 제기되는 두 가지 과제와 연관하여 질문을 던져보자. (1) 이 같은 교육정책이 정말 21세기 지식사회, 영상사회, 문화경제가 요구하는 창의적이고 멀티플레이어적인 인력 육성에 기여할 것인가? (2) 또한 이 같은 교육정책이 사회적 양극화, 환경파괴와 생태위기, 위험사회화 등 확산되는 각종의 사회적 위기에 능동적으로 대처하고 대안을 만들어갈 건강한 민주시민의 육성에 기여할 것인가? 둘 다 아니라는 것은 분명하다.

(1) 지식정보사회란 단적으로 지식정보의 '부족'이 아니라 '홍수'가 문제시되는 사회이며, 이 때문에 암기식/주입식 지식교육이 아니라 지식정보의 가치를 판별하고 재구성할 수 있는 판단력과 창의성을 함양할 수 있는 새로운 교육이 절실히 요구된다. 7차 교육과정 자체가 많은 문제점을 안고 있음에도 불구하고 이런 진보적 문제의식이 일부 반영되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 언급했듯이 이런 새 교육과정의 목표를 정말 실현하려면, 교사 증원 및 시설 확충을 위한 대대적인 교육예산 증액과 학교/교사의 자율성 증대 등 제도적 개선이 전제되어야 하며, 무엇보다도 입시중심교육의 낡은 틀을 해체하지 않으면 안 된다. 하지만 이런 전제조건이 충족되지 않은 채, 명목상으로는 새로운 교육과정을 낡은 제도적 틀 속으로 강제 주입함으로써 결과적으로는 교육노동/학습노동의 강도만 높이고 입시위주교육만 심화시키는 결과를 초래하고 말았다. 20세기에도 문제가 많다고 지적되던 낡은 교육제도와 틀을 그대로 둔채 슬로건만 내세우는 식으로 21세기가 요구하는 창의성을 갖춘 멀티플레이어의 육성이 불가능하다는 것은 너무도 자명한 일이다.

(2) 나아가 사회적 양극화와 생태적 위기, 주권침탈/노동권 침탈이 가속화되며 지구적 경쟁논리가 판을 치는 시대에 온전한 형태로 국가/사회의 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 일차원적인 "인지적 기계"로 위축된 주체의 확대재생산에 그치고 있는 낡은 교육체계를 답습하는 차원을 넘어서서 인지적/정의적/신체적 잠재력을 복합적으로 담지한 새로운 주체의 육성이 시급하다. 하지만 현재의 시장중심, 입시중심 교육정책은 이전 교육과정 단계에서 그나마 유지되었던 정의적/신체적 잠재력마저 최소화하게 함으로써 공동체와 사회 유지에 절대적으로 요구되는 헌신과 공동체 정신과 연대와 자발성 등을 포함하는 사회문화적 잠재력(일종의 "사회자본")을 파괴하는 결과를 초래할 것이며, 그렇게 교육받은 미래 세대가 다시 사회적 위기를 악화시키는 식의 악순환을 초래하게 될 것이다.

다수 국민의 창의적이고 다재능적인 역량의 육성이 불가능하며, 그나마 20세기 한국사회의 발전에 기여해온 "사회자본"조차 재생산하지 못하게 된다면, 대체 국가경쟁력의 강화가 어디서 이루어진다는 것일까? 아마도 자립형 사립고등학교나 특수목적고를 졸업한 극소수의 인력 정도가 멀티플레이어의 역량을 갖추게 되기는 하겠지만, 초중등학교에서는 입시중심교육으로 대학에서는 취업중심교육으로 무장된 이들 학생들이 공동체의 존속의 기반이 되는 사회문화적 역량을 갖추게 되기를 기대하는 것은 어리석을 일이 될 것이다. 그렇다면 겨우 이런 정도의 성과를 올리기 위해 막대한 교육예산과 사교육비를 투입하는 이유는 무엇인가 되묻지 않을 수 없다.

2. 새로운 교육이념 : 지식교육에서 문화교육으로

입시중심교육과 지식교육이라는 낡은 틀을 반복강화함으로써 다양하고 복합적인 인간 능력을 일면적으로 왜곡해온 현재의 교육체계로는 국가경쟁력 강화는 커녕 전지구적인 사회적 양극화와 생태위기의 학대재생산에 오히려 기여하게 될 뿐이기에, 이에 맞서 지식교육/인성교육/예체능교육의 균형적 발달을 촉진하여, 앞에서 언급한 (1)과 (2)의 역량을 동시에 키울 수 있는 새로운 교육체계가 시급히 마련되어야 한다(이런 교육체계 없이는 미래의 국가경쟁력 향상은 물론 현재 수준의 분배와 공공성 유지도 불가능하다).

우리는 이런 새로운 교육체계를 지향하는 새로운 교육이념을 '문화교육'이라 부르고자 한다. 여기서 '문화교육'이라고 할 때 '문화'의 의미는 문자 그대로 신체적, 감성적, 윤리적, 지적 복합체로서 다양한 형태로 구현되어 전승되는 "삶의 방식"이자 "인간학적 잠재력의 총체"라는 포괄적 의미를 지니는 것으로, 생명 다양성에 따라 구현되는 인류학적인 문화 다양성이라는 의미를 내포하는 것이다. 이런 맥락에서 "문화교육"은 통상 문화하면 예술을 떠올리듯이 단순히 '예체능교육'을 뜻하는 것이 아니라 지식교육/인성교육/예체능교육의 역동적 균형을 재활성화하여 국민의 문화적 잠재력을 극대화한다는 의미의 새로운 교육을 지칭하는 상위개념이라 하겠다.

이런 관점에서 본다면, 상호내적 연관을 배제한 채 낱개로 분리되어 있는 기존의 지식교육, 인성교육, 예체능교육은 극히 일차원적이고 단세포적이라고 할 수 있다. 따라서 문화교육의 관점에서 기존의 예체능교육은 지식교육/인성교육과의 역동적 상호작용을 내재화하는 방향으로, 기존의 지식교육은 예체능교육/인성교육과의 역동적 상호작용을 내재화하는 방향으로, 기존의 인성교육은 지식교육/예체능교육과의 역동적 상호작용을 내재화하는 방향으로 전면 재구성되어야 한다. 그러므로 <문화교육>의 개념 자체는 다음과 같이 3가지 상이한 수준에서 상이한 의미를 가질 수 있다. 첫째 최상위범주로서의 교육이념의 수준이며, 둘째 교육과정 편성이라는 차원에서 각교과영역들의 관계를 조정하는 수준이며, 세 번째 개별 교과목의 개정과 신설의 수준이 그것이다. 이 세 수준 중에서 가장 최상위 범주인 교육이념으로서의 <문화교육>의 의미를 기술해 보면 다음과 같다.

좁게는 교과과정의 내용, 넓게는 교과과정의 편성은 한편으로는 청소년들의 정신적/육체적 능력과 심리적 자질 등의 인성 발달 단계에 맞게 적절하게 이루어져야 하며, 다른 한편으

로는 단계별 능력에 맞게 사회 생활에 필요한 범위 내에서 일정한 지식과 정보를 학습, 축적하게 해야 한다. 그러나 현재의 학교교육은 오직 특정한 방식의 지식정보교육 측면에만 집중되어 있으며, 개개인이 잠재적으로 지닌 다양한 지적, 정서적, 정의적, 신체적 '능력들'(faculties)을 최대한 계발할 것인가에 대해서는 점점 무관심해지고 있다. 이에 따라 날이 갈수록 감성/인성이 메마르고 신체적 잠재력은 퇴화되고 오직 무한경쟁에서 살아남기 위한 생존기술(타인과 공생하며 자아발전을 추구하는 능력이 아니라, 타자를 죽임으로써만 자신이 살아남는 기술)에만 매달리는 '인지기계적 인간형'이 확산되고 있다.

이런 식의 황폐하고 비인간적인 인간형에 반대한다고 해서 종교적인 의미에서의 이상적인 인간형(성자, 도덕군자)을 키우자고 주장하는 것도 비현실적일 뿐만 아니라 위험하기도 할 것이다. 지적이면서도 동물적 본능과 욕구를 갖추고 있고, 이기적이면서도 상황에 따라 타자를 배려할 줄도 알며, 나아가서는 대의를 위해 자기희생도 불사하며, 규범을 이탈하면서도 심미적 표현에 빠져들지만 그와 동시에 숭고를 향해 도약하기도 하는, 이율배반적이면서도 다층적이며, 한계에 묶이면서도 한계를 초월하려는 가운데서도 일관성을 유지해가는 것이 가장 현실적인 인간의 모습일 것이다. 이런 현실적인 인간의 다면적 모습과 잠재력을 가진 어린 학생들을 21세기라는 '이행의 시대'에 개인적으로나 사회적으로나 바람직한 인간형으로 성장하게끔 교육하기 위해서는 어떤 역량들을 어떻게 키워가야 할 것인가? 이를 위해서는 인간학적 능력에 관한 철학적 고찰이 선행되어야 하는 바, 탈근대적 사유을 위해서 반드시 그 토대를 되짚어 볼 수밖에 없는 서구 근대 철학의 아버지인 칸트의 비판 철학을 재검토해 볼 필요가 있다고 본다.

칸트는 인간의 정신능력들이 인식능력, 쾌·불쾌의 감정, 욕구능력이라는 3가지 이질적 능력들로 구분되며, 이는 각기 오성(순수이성), 판단력, 이성(실천이성)이라는 3가지 상위의 인식능력들이 제공하는 3가지 상이한 선천적 원리들(합법칙성, 합목적성, 궁극목적)에 의해 지도되고 운영되며, 이런 능력들은 각기 자연과 예술, 그리고 자유라는 3가지 이질적 적용범위를 가진다고 보았다. 이에 따르면 수학이나 자연과학적 탐구의 열쇠는 오성의 작동에서, 미학적/생태학적 탐구는 판단력(반성적 판단력/목적론적 판단력)의 작동에서, 그리고 도덕과 형이상학은 실천이성의 작동에서 구해질 수 있다. 말하자면 정신적 능력들의 이질적 차이들로부터 학문적 편성의 근거를 도출했던 셈이다.

그러나 칸트의 인식론(단순한 지식이론이 아니라 정신적 능력들에 관한 이론)은 단지 능력들의 차이를 병렬적으로 열거한 것이 아니라, 능력들간의 관계와 매개를 동시에 강조했던 바, 그의 철학적 인간학이 그리는 인간능력의 지도는 다음과 같은 두 가지 특징을 갖는다. (1) 하나는 3가지 인식능력들이 서로 환원 불가능한 고유성과 이질성을 특징으로 갖고 있다는 점이며, (2) 다른 하나는 서로 환원불가능한 이런 능력들이 완전히 통약불가능하게 별개로 나뉘어져 있는 것이 아니라(별개일 경우 주체는 내파한다) 판단력을 매개로 일정하게 연결(보다 정확히는 '절합')되어 있다는 점이다. 즉 판단력(미학/예술/생태학)을 몸통으로 하면서 한편으로는 순수이성(법칙을 탐구하는 과학)이 그 반대 방향으로는 실천이성(자유를 추

구하는 도덕)이 서로 양 날개를 펴는 양상이 그것이다.

하지만 지난 50년 간 압축적 근대화를 거치면서 우리의 학교교육은 도구적 이성(오성) 중심의 교육을 일방적으로 강화해옴으로써 도구적 이성의 두뇌만이 비대해지고 판단력과 실천이성은 날개조차 돋지 않는 기형적인 방식으로 왜곡된 기형아(ET의 외형이 바로 그것이다)를 양산하는 교육으로 변질해 왔다. 현재 우리 사회가 직면해 있는 누적된 병폐들은 곧 이런 기형적 주체들이 낳게된 기형적 삶의 필연적 산물이라고도 할 수 있다(정치적 부정부패와 경제적 독점, 공공성과 생태 파괴 등). 그간 우리의 정규교육에서 지성(진)/감성(미)/인성(선)의 균형적 발달을 공식적인 교육이념과 목표로 설정하지 않은 적은 없었다. 그러나 명목상 교육이념은 "홍익인간"이면서도 실제의 교육과정에서 관철되는 교육이념은 철저히 지식교육이었으며, 오늘날 이런 방식의 지식교육 위주의 환원주의는 '지식기반사회의 국가경쟁력 향상'이라는 슬로건 아래서 더욱 강화되고 있다. 지성/감성/인성을 나열식으로 망라하면서 '홍익인간'이 실현될 것이라고 주장하는 것은 당연히 구두선에 그칠 수밖에 없다. 교육이념이 실제적이고 현실적인 의미를 가지려면 지성/감성/인성이라는 이질적 능력들 간의 "상관관계"를 규명해야 하기 때문이다. 칸트의 철학적 인간학이 제기했던 인간 능력론을 재평가할 필요가 있는 것은 바로 진(眞)-선(善)을 매개하는 역할로 미적/생태적 판단력(반성적/목적론적 판단력)을 설정한다는 것인 바, 이를 현대적으로 재해석하여 문화교육의 이념과 연계시키게 되면 앞서 언급했던 21세기 이행의 시대가 요구하는 두 가지 거시적 과제를 해결하는 데 적극 기여할 수 있다고 본다.

(1) 우선 지식정보사회, 영상사회, 문화경제가 요구하는 창의적이고 감수성과 상상력이 풍부하며 다재능적인 인력 육성이라는 새 시대의 교육목표야말로 학생들에게 오감과 그에 상응하는 미디어를 다양하게 결합하고 판별하고 표현하고 독해할 수 있는 복합적 능력, 문자 텍스트만이 아니라, 이미지와 사운드, 촉감과 후각, 신체감각을 다양하게 '절합'할 수 있는 능력을 키울 때에만 달성할 수 있다. 미적 판단력의 기초인 반성적 판단력이야말로 지적 창의력의 기반이며, 미적 훈련이야말로 감수성과 상상력을 키우는 훈련이라고 할 때, 이를 현대적으로 재해석하면 앞서 언급한 '문화교육'이야말로 멀티미디어적인 감수성과 지적 창의력을 결합시키는 '문화적 리터러시'의 함양의 지름길이라고 할 수 있다.

(2) 그와 동시에 칸트가 감수성을 풍부하게 하고 미적 판단력을 키우는 일이야말로 윤리의식의 고양을 위한 필수적인 예비학습이라고 강조했던 점을 상기한다면, 문화교육은 문자 그대로 감수성/창의력 훈련을 매개로 하여 인지적 능력과 윤리적 능력을 균형적으로 발전시키는 교육이라고 할 수 있다. 따라서 사회적 양극화와 생태위기 및 위험사회화라는 총체적인 사회적 위기에 대처할 새로운 사회윤리를 확립하고 이를 내면화하는 데 있어서 '문화적 리터러시'의 함양은 결정적인 관건이라고 할 수 있다.

이런 점에서 기존의 학교교육의 교육영역을 구성하고 있는 지식교과영역, 예체능교과영역,

인성교과영역들의 관계를 <문화적 리터러시>의 관점에서 재조직화할 필요가 있다. <문화교육>을 새로운 교육이념으로 제시하고자 하는 것은 바로 오감에 상응하게끔 멀티미디어적 리터러시를 모두가 습득하고 운용할수 있도록 하자는 것이며, 이를 통해 인지적 능력만이 아니라 정의적/신체적 능력의 균형적 발전을 추구함으로써 21세기가 요구하는 창의적 멀티플레이어의 육성 및 사회위기에 대처할 건강한 민주시민/생태적 인간형의 육성을 가능케 하자는 것이다.

따라서 <문화교육>이야말로 그간 교육당국이 구두선으로만 내세웠던 "홍익인간"의 이념을 21세기의 사회변화에 맞추어 실질적으로 현실화할 수 있는 교육이념이라고 할 수 있다. 또한 전교조의 교육이념인 "참교육" 역시 이런 맥락에서 "문화교육"의 이념과 직접적으로 매개될 경우 21세기가 요구하는 진보적 교육의 이념으로 업그레이드 될 수 있을 것이라고 본다.

3. 교육과정 개혁의 기본방향

1) 교육과정 전체틀 재편의 기본방향

이런 관점에서 현재 국/영/수/사회/과학 등 지식교과 위주로 짜여져 있는 공교육 전체의 교육과정은 시급히 재편되어야 한다. 그간 7차에 걸친 교육과정 개편에 이르는 동안 입시중심과목에 해당하지 않는 인성교육과 예체능교육의 교과영역 비중은 크게 줄었고, 전체 교육내용면에서 보면 정보화사회/지식사회 담론의 확산을 배경으로 그렇지 않아도 과잉상태인 지식정보교육의 비중이 더욱 증가하는 양상이어서 교육내용의 불균형(편식)은 극에 달하고 있다. 7차교육과정 개편에서 선택교과의 확대, 수준별교육, 재량활동과 특별활동을 제도화했다고는 하지만, 실제로 이는 대부분 학교에서 형식상의 변화에 그칠 뿐 모든 수업에서 입시중심교육은 더욱 강화되고 있는 실정이다. 나아가 학교별/교사별 재량권 확대를 강조했던 7차교육과정이 시작하자마자, 이와 모순되게 국가차원의 전집형 학업성취도 평가를 금년부터 시행함으로써, 초등학교교육마저 입시중심교육의 위계 속으로 종속될 위험에 봉착하고 있다. 또한 7차교육과정에서 교육내용의 양을 줄이겠다고는 했지만, 실제 교과서의 내용은 더욱 증가하고 어려워졌다는 문제제기가 교육현장의 안팎에서 제기되고 있는 형편이다.

이런 제반 문제점을 방치한 채, 국/영/수 등 지식교과 중심으로 밤낮없이 입시준비에 매달리고 부모들의 사교육비 부담이 가중될 경우, 학생들의 창의성은 물론 감성과 신체, 인성은 황폐화되어 '문화의 세기'가 필요로 하는 창의력과 지식생산능력이 퇴화됨은 물론 외려 '야만의 세기'를 앞당기게 될 것이다. 이런 문제점을 해소하기 위해서는 교육과정의 전면 개편이 불가피하다.

우선, 교과교육을 최소화하여 초등 20-24시간, 중등 25-28시간으로 운영하고, 나머지는 다

양한 비교과 교육활동으로 구성하는 것이 바람직하다. 비교과 교육활동은 교과교육의 보조축이 아니라 동일한 선상에서 정규교육과정의 일부로 배려되어야 한다. 일일 시간 편성으로는 오전에는 지식교과교육을, 오후에는 인성교육/예체능교육을 배정하여 전체적인 균형을 이루게 하고, 초등학교의 저학년일수록 예체능교육/인성교육/지식교육의 순으로 교과영역의 비중을 조정하고, 중등학교에서는 고학년으로 올라갈수록 반대로 그 비중을 늘리는 방식으로 교육과정을 재편하는 것이 바람직하다고 본다. 물론 이럴 경우 기존의 지식교과 영역의 단위시수가 줄어드는 문제가 발생할 수 있으나, 단위시수의 축소에 상응하여 전체 교원들의 책임시수를 줄이는 방향으로(주당 15시간 이내로) 조정함으로써 오히려 교원증원과 함께 교원들이 수업준비에 충분한 연구시간을 할당하도록 함으로써 수업의 질을 높이는 효과를 거둘 수 있다.

단계별로 교과영역과 교과목의 틀을 조정하는 데 있어서 무엇보다도 중요한 문제는 학생의 발달단계를 어떤 근거에서 구분하고, 각 단계의 특징에 맞는 교과목 구성을 할 것인가의 문제이다. 우리의 경우는 그동안 <발달적 교육관>에 입각한 교육과정 편성이 아니라 <선발적 교육관>에 입각한 교육과정 편성 방식을 채택해 왔기 때문에, 발달단계에 맞는 교육과정 편성이라는 문제의식이 교육과정 편성정책의 핵심에서 누락되어 왔다. 그러나 문화교육이라는 교육이념은 기본적으로 학생들이 발달단계에 따라 해당 시기에 필요한 인간학적 능력을 최대한 계발시키는 것을 목표로 하는 것이므로 <발달적 교육관>에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 문화교육적 교육과정의 편성은 비교집단 내에서의 개인차(상대평가)를 따져 학습자를 선발하는 데 목적을 둔 선발식 교육이 아니라 가능한 모든 학습자가 의도된 교육목표에 도달하도록 하는 데 관심을 두는 교육(절대평가)이라고 할 수 있다. 따라서 이 경우에는 발달단계의 구분과 근거의 구분, 단계별 학습목표의 설정, 교과이 무엇보다 중요해진다.

영국의 경우 피아제의 인성발달의 4단계 구분에 의거하여 1단계(5-7세/1-2학년), 2단계(7-11세/3-6학년), 3단계(11-14세/7-9학년), 4단계(14-16세/10-11학년)으로 구별하고 있다. 물론 최근 인지심리학의 발달에 따라 피아제 이론이 너무 단순하고 보편적이므로 사이버네틱스 이론이나 콜버그의 6단계 도덕발달단계론(인습이전수준 2단계/인습수준2단계/인습후 및 원리적 수준 2단계) 등에 의해 보완될 필요성이 주장되고 있어, 우리 경우에 적용하려면 상당한 연구가 필요할 것이지만, 기본적인 참조틀로는 충분히 이용될 수 있을 것이다. 또한 영국에서는 핵심교과(영어/수학/과학)와 비핵심교과(디자인과 기술/정보와 의사소통/역사/지리/현대외국어/미술과디자인/음악/체육/시민의식)로 구별하고 있는데, 우리의 경우 나선형 반복학습의 형태에서 벗어난다는 전제 하에 초등/중등교육에서 핵심교과를 4단계로 구분하여 다음과 같이 설정할 수도 있다고 본다. 가령 1단계(국어/예술/체육), 2단계(국어/수학/예술), 3/4단계(국어/수학/철학/사회과학/자연과학)(이 경우 1/2단계의 국어/예술교육에서는 사회과학과 자연과학의 내용을 주제나 소재로 포함하는 통합교과적 편성과 운영이 필요하다고 본다).

2) 교과영역과 교과내용 조정의 기본방향

교육내용 조정을 위한 가이드라인으로서 문화교육의 개념을 내세우는 것은 새로운 교과목을 만들자는 것이라기보다는(물론 부분적으로는 영상문화교육이나 연행문화교육과 같은 새로운 교과목의 개설도 필요하다) 전체적으로 기존교과목의 내용을 문화적 리터러시 함양의 관점에서 재구조화하는 데 더 역점을 두자는 것이다. 교육내용의 측면에서 볼 때 해당 교과가 어떤 교과목(수학이나 자연과학의 경우에도)이든간에 교육목표를 지식정보의 전달과 암기라는 측면보다는 해당 지식정보의 역사적 문맥에 대한 폭넓은 이해, 학습자의 문화적 리터러시, 즉 반성적 판단력, 창의력, 기획력, 상상력, 감수성, 의사소통능력, 매체해독 및 사용능력을 함양하는 데 역점을 두자는 것이다. 이를 다음과 같이 대별해 볼 수 있다(<신체적 교과영역>과 <지식교과>의 나머지 부분에 대해서는 추후 계속적인 논의가 필요하다)

(1) 인지적(지식) 교과영역 : 학습지식의 양을 줄이고, 필요한 지식과 정보에 관한 참고자료를 알려준 후에, 일정한 주제와 관련하여 다양한 지식과 정보를 선별하는 능력, 토론과 협의를 통해 문제발견-문제해결 능력, 기획적이고 창의적인 능력을 키우는 일이 중요하다. 정보의 홍수 속에서 표류하지 않도록 하기 위해서는 주어진 지식의 암기나 소비가 아니라 전체 지식 형성의 틀과 패러다음을 판별하고 새로운 지식을 생산하는 능력을 키우는 데 역점을 두자는 말이다. 최근 국어교육과 사회교육의 영역에서 이와 같은 방향전환의 흐름을 읽을 수 있다. 또한 연극이나 시각매체를 이용하여 학습동기를 북돋우며, 나아가 협동과정적인 통합교과적 구성도 시도될 수 있다. 이런 방식에 따라 가령 <국어교육>은 <언어문화교육>이라는 명칭과 그에 합당한 내용(구어적 표현, 문어적 표현, 문학적 표현과 독해, 다양한 미디어 환경에서 텍스트의 사용을 포괄하는 교육)으로 재편할 필요가 있다. 인지적 교과영역에는 기존의 국어/영어/수학/과학/사회/역사/지리/기술가정 등의 교과목들이 포괄된다고 할 수 있는데, 과목 양을 줄이고 내용적인 통합성, 문제발견적 능력 키우기 등에 역점을 두기 위해서는 언어문화(국어, 외국어), 사회과학(사회,역사,지리,경제 등), 자연과학(생물, 물리, 화학, 지구과학 등), 수학의 4개 영역으로 대별하여 초등에서는 가급적 통합하고, 중등에서 분화하는 방식으로 편성하는 것이 바람직하다고 본다.

(2) 정의적(인성) 교과영역 : 도덕성이나 민주적 시민의식 함양이라는 내용이 상투적인 규범적 도식의 차원을 넘어서 생활 속의 체험과 토론을 통해서 자연스럽게 형성되도록 해야 하며, 다른 한편에서는 도적적/윤리적 규범과 미적/문화적 욕망 사이의 갈등/모순 관계를 직시하게 하여, 구세대의 경직된 전통 윤리와 신세대의 자유방임적 욕망 사이의 양자택일식 선택의 수준을 넘어서는, 문화적으로 성숙한 태도 형성의 중요성을 체득하게 하는 데 역점을 두는 새로운 윤리교육이 필요하다. 또한 생명공학/생태론 사이의 긴장관계의 문제, 인간학적 능력의 구성과 삶의 의미 등에 대한 문제를 포괄하는 본격적인 의미에서의 <철학교육>이 중등교육과정에 전격 도입되어야 한다.

(3) 정서적(예술) 교과영역 : 이 경우는 더더욱 대대적인 내용조정이 필요하다. 현행 예술교육은 지난 100년간 무차별적으로 서구식 근대화를 추종하는 과정에서 장르별 전문화를 통해 제도화되어 사실상으로는 반성적 판단력·상상력이 아니라 규정적 판단력과 오성적 도식(석고덧생, 기악교육 등)을 가르치는 것으로 일관되어 버렸으며, 다른 한편으로는 예술은 배우는 것이 아니라 원래 타고난 재능에 의존하는 것일 뿐이라는 왜곡된 상식을 유포함으로써 일반 학생들과 예술 사이의 거리를 증폭시키는 데에 기여했을 뿐이다. 오늘날 광범위하게 제도화된 '제도예술'은 재료와 매체를 다루는 기술과 장르적 규범을 '경전화'해 왔을 따름으로 창의적 사고와 상상력을 발산하는 예술 고유의 매력을 상실해 버렸고, 그에 따라 문화발전을 견인하는 역할 역시 상실해 버렸다고 해도 과언이 아니다. 따라서 예술교육 자체의 대대적 혁신이 필요하며, 예술교육은 재료와 규범적 기술 위주의 교육이 아니라, 자연-사회-집단-개인간의 관계를 다양한 미디어/퍼포먼스를 통해 사유하고 표현하며 감수성과 상상력을 도야하는 교육으로 재편되어야 한다(미술교육에서 <시각문화교육>으로, 음악교육에서 <소리문화교육>으로).

- 예술교과 중에서 기존 교과의 재편 사례
  - ☐ 19세기식의 순수미술 개념과 장르주의적 미술교육---> 디지털미디어/웹/설치미술 등을 포괄하는 <시각문화교육>
  - ☐ 19세기식의 서구의 순수음악 개념과 장르주의적 음악교육-->서구의 고전음악만이 아니라 세계의 종족음악, 대중음악과 영상음악, 실용음악, 국악 등을 포괄하는 <소리문화교육>.
- 예술교과영역에 신규교과의 도입
  - ☐ <영상문화교육> : 영화, 방송, 멀티미디어, 온라인교육 등
  - ☐ <연행문화교육> : 연극, 무용 및 각종 연희교육

이런 의미에서 '문화교육'은 재구성된 예술만이 아니라, 대중매체문화를 포함한 일상생활에서의 취미형성의 문제를 주요한 쟁점으로 포함해야 한다. 여기서도 다시 칸트가 제기했던 '취미판단'의 문제를 재검토해 볼 필요가 있다. 칸트는 애초에 대상이나 표상과 쾌·불쾌의 감정과의 관계가 욕구능력과 어떤 관계를 맺고 있는가의 여부에 따라서 미적 판단이 3가지 종류로 구별될 수 있다고 보았다. 감각적 자극에 의해 쾌락을 주는 '쾌적'(Angenehme), 단지 만족을 주는 것일 뿐인 '미'(Schöne), 그리고 존중되고 시인되는 객관적 가치를 갖게 됨으로써 만족을 주는 '선'(Gute)이 그것이다. 본래 칸트는 순수하게 '무관심적인'(disinterested) '미

' 그 자체를 찬양하기 위해 '미'로부터 감각적 쾌락을 분리시킨 것은 아니다. 오히려 그에게서 미적 형식(the beautiful form)은 도덕적으로 선한 것의 '상징'으로서, 감각적 쾌락으로부터 도덕적 선으로의 이행을 매개하는 역할을 수행하며, '미'에게는 쾌락과 선으로 양극화되기 쉬운 내적 분열을 중재하고 조율하는 적극적 역할이 부여되었다. 이런 점에서 보면 다양한 취미로부터 형성되는 감각적 쾌락들과 도덕적 선의 관계는 양자택일적인 관계가 아니라 미학적 훈련(반성적 판단력과 상상력을 도야시키는 훈련)을 통해서 매개되고 조율될 수 있다. 현대적으로 재해석하자면 대중문화가 생산하는 다양한 감성적 쾌감과 고급예술이 추구하는 숭고의 미학은 원천적으로 양자택일적인 것이 아니라 미학적 훈련을 통해 매개될 수 있는 것이다. 따라서 대중적인 감성적 쾌감, 미적 형식, 숭고 사이의 위계를 세우고 위에서 아래를 일방적으로 재단하는 방식의 예술교육이 아니라 이들간의 수평적/상호적/매개적 관계 형성을 통한 미적-윤리적 역량의 균형적 발달을 추구하는 새로운 예술교육의 틀이 필요하다.

4. 교육정책의 문화교육적 리모델링의 의의

1) 공교육 정상화와 교육 패러다임의 21세기적 전환

문화교육은 공교육의 위기에 대한 제한적인 대안을 찾기 위한 교육, 흔히 정규교육의 외곽에서 행해지는 대안학교와 같은 틀을 다시 만들자는 제안이 아니다. 문화교육은 공교육의 교육과정 전체에 대한 개혁운동이며, 아동과 청소년들에 대한 학교의 공공교육의 기본 방향의 근본적인 전환을 기획하는 운동이다. 따라서 문화교육이라는 새로운 교육이념에 입각하여 교육과정을 개혁한다는 것은 '지식사회'의 당면 수요-공급의 시장논리에 따라 공교육의 약화와 사교육의 강화(기업의 학교 설립, 자립형사립고 확대 등)를 주장하는 신자유주의 교육정책에 맞서 공교육 정상화와 21세기가 요구하는 총체적인 의미에서의 대안적 교육과정을 공교육 내부에서 실현시키는 것을 의미한다. 이 때문에 문화교육에 입각한 교육과정 개혁과정 자체가 포괄적인 시민사회운동으로 발전해야 한다고 본다. 이를 통해 현재 학생과 학부모로부터 외면당하고, 교사들 역시 자부심을 잃고 있는 공교육 현장을 '문화교육'을 통해 즐겁고 모험적이며 생생한 상호교육의 현장으로, 학생과 학부모와 교사들이 서로 사랑하는 교육현장으로 탈바꿈시켜 공교육의 위기를 극복하고 교육의 공공성을 확대하려는 다수의 열망을 실현시켜 나가야 한다.

문화교육운동은 따라서 단지 교육과정 중에서 일부 예능교과목과 특별활동의 비중을 높이는 소극적 차원을 넘어서, 교육의 철학과 방법에 대한 근대적 한계(교육의 탈식민화)를 극복하려는 진보적 교육운동의 전망을 21세기의 변화하는 사회문화환경에 부응하는 새로운 문화

적 관점과 방식으로 학교교육 내부에서 구체화해나가자는 운동을 의미한다. 이런 점에서 학교교육은 대안교육과 분리되는 것이 아니다. 오히려 학교 내부에서 다양한 대안이 모색되고 실험됨으로써(자립형 사립고와 같은 학교형태의 다양화가 아니라 공교육 내부에서의 교육프로그램의 다양화) 공교육이 확대되고 그 기능도 다각화되어야 한다. 문화교육은 청소년들의 신선한 감수성과 건강한 몸과 풍부한 상상력이 자유롭게 발현되는 모험의 장을 학교 내부에서 열어나가자는 것이다. 눈과 귀를 열고 몸으로 도시를 체험하고, 그 과정에서 예술과 체육과 과학과 도시와 일상의 생활공간의 관계를 재인식하며, 자신이 원하는 삶이 무엇인지를 학생 스스로가 설계해 가도록 동기를 부여하고 가이드라인을 제공해주는 것이 문화교육이다.

이번 월드컵에서 10대가 주도한 거리응원은 사이버스페이스의 아이들이 리얼스페이스로 이전하는, 몸으로 만지고, 부딪치고, 말하는 중요한 순간이었다. 몸이 살아있다는 것을 스스로 발견하게 된 이 귀중한 체험이 일회적인 것으로 그치지 않고 학교 안팎에서 지속되기를 학생들은 간절히 원하고 있고, 어머니들 역시 이번 월드컵을 통해 자녀들과 한마음이 되어 축제를 경험했다. 문화교육은 학생과 학부모, 교사들이 이런 공통의 문화적 체험을 통해 학교와 가정과 사회를 즐거움을 나누는 공간, 문화적 역량을 공유하는 공간으로 바꾸려는 프로젝트이다.

이런 점에서 학교는 학교 밖의 도시공간(광장. 공원 등 공공영역)과 문화시설들(도서관, 박물관, 미술관, 공연장, 문예회관, 문화의 집, 정보센터, 주민자체센터, 청소년문화시설, 영상미디어센터 등)과 연결하여 새로운 프로그램을 운영함(어린이박물관, 어린이미술관, 어린이방송국 등)으로써, 학교의 예산 부족을 해소하고 학부모들의 사교육비를 절감하고, 쉬고 있는 문화시설들의 사용빈도를 제고하는 등 최소한 삼중의 효과를 거둘 수 있다. 특히 영상미디어센터의 설립이 절실히 요구되는데, 청소년들이 현재 가장 배우고 싶어하는 것이 영화영상교육이지만(100명중 80명의 비율로 이런 점에서 신세대는 "영상세대"라고 불리울 만하다), 기자재와 제작기술교육 체계 및 전문인력 부재로 학교 내부에서 이런 교육은 요원한 형편이기에, 최소한 시/구/군 단위로 지역 내 초중등학교의 영상교육을 지원할 수 있는 영상미디어센터의 설립이 시급하다

2) 정치경제적 민주주의를 넘어선 문화민주주의의 실현

문화교육은 좁은 의미의 문화예술교육, 즉 예술가나 과학자 등 소수 엘리트 전문가를 육성하는 전문교육이 아니라, 모든 학생들과 시민들의 신체와 감성, 상상력과 창의력, 매체를 읽고 매체를 이용하여 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 표현할 수 있는 미디어 리터러시 등의 능력을 키우는 일, 즉 만들어진 문화(명사로서의 문화)를 소비하는 수동적 주체가 아니라 스스로 문화적 표현과 향유의 주체가 될 수 있게 하는 문화적(동사로서의 문화) 역량을 키우는 교육을 21세기 우리 사회의 기초교육과 평생교육의 기본 이념으로 재정립하자는 것이

다. 이런 점에서 문화교육은 이미 만들어진 엘리트적 문화를 민주적으로 보급하는 교육이 아니라, 학생들과 시민들의 문화적 향유와 표현 능력의 신장을 헌법이 보장하는 인권의 한 유형으로 인정하는 문화적 권리장전을 전제로 하는 "문화민주주의"의 구현을 목표로 하는 교육이다. 물론 현재 입시가 요구하는 지식정보의 전달과 암기 위주로 짜여진 학교교육을 인성의 다면적 발달과 문화적 향유와 표현능력의 신장에 역점을 둔 문화교육으로 전환하는 데에는 장기간의 노력과 시간과 예산이 소요될 것이나, 국가 차원에서 거시적인 중장기 문화교육정책의 수립과 함께 미시적인 차원에서 다양한 실험들이 병행된다면 단계적 발전을 꾀할 수 있다고 본다.

이런 재편 과정에서 3 가지 쟁점이 문제가 될 터인데, 하나는 기존의 지식정보전달중심으로 짜여진 교과목의 이수시간 축소에 대한 반대와 다른 하나는 문화교육의 이념과 새로운 교수법과 관련된 기존 교사들의 재교육과 신규교사들의 교육 문제이며, 마지막으로 학부모들이 과연 이런 식의 교육과정 재편에 찬성할 것인가의 문제다.

(1) 전자의 문제는 앞서 말했듯이 전체 기초교육과정을 획일적으로 시간수를 조절하는 것이 아니라 초등학교에서는 예체능교과와 통합교과의 비율을 늘리되, 중학교에서 고등학교로 올라갈수록 그 비율을 줄이는 방식으로 단계적, 탄력적으로 운영하자는 것이다.

(2) 교사 재교육 문제 역시 시간을 두고, 자원자부터 시행하여 단계적으로 확대하는 방법으로 가능할 수 있고, 예술가들 역시 교육의 사회적 역할과 기능에 대한 적극적 인식을 갖고 교육과정과 결합하는 과정에서 문화와 교육의 관계에 대해 새로운 인식을 획득할 수 있다.

(3) 물론 이런 과정의 대전제는 학부모들의 인식 전환이다. 현재 우리 교육의 파탄은 학교와 교육부의 책임만은 아니며, 궁극적으로는 고학력 취득에 목숨을 걸고 학생들을 입시지옥에 떠밀기려는 학부모들의 그릇된 인식과 이를 조장하는 사회적 보상체계에서 연유하는 것이기 때문이다. 하지만 대부분의 학부모들이 경쟁논리에 매달리는 것은 학벌사회라는 고질병을 개인적으로 해결할 방도가 없기 때문일 따름이다.

개인적으로는 누구나 입시위주의 현행 교육이 지식교육의 관점에서 보더라도 비효율적이고 낭비적이라는 사실을 알고 있다. 게다가 21세기의 사회는 학력보다는 실질적 능력을 요구하고 있고, 이 능력을 키우기 위해서는 IQ만이 아니라 EQ가 필요하고, 창의적인 생각과 판단력, 자유로운 상상력과 힘든 일을 감수할 수 있는 끈기와 체력, 합리적이고 문화적인 태도 등이 필요하다는 것도 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 그 동안 '앎과 행동이 분리되었던 것'은 학연, 지연, 혈연으로 묶인 소수에게 집중된 왜곡된 권력/부의 독점체계를 개인의 힘으로 어떻게 할 수 없다는 무력감에서 기인한 것이라고 보아야 할 것이다. 하지만 이번 월드컵에서 보여졌듯이 왜곡된 권력체계를 걷어낼 경우 우리의 젊은 세대(와 아줌마들의 응원열기)는 세계를 놀라케 할 잠재력을 충분히 지니고 있다. 비유컨대 교육부-교육전문(가)기관-사립학교재단-상류사회로 연계된 기존의 독점적/억압적인 교육정책네트워크는 젊은 세대 축구인들의 폭발적 잠재력을 억압해온 축구협회-감독-전문가-기업들의 독점적이고 무능한 네트워크와도 같다고 할 수 있다. "히딩크 열풍"은 이런 독점적/억압적/무능한 네트워크를 걷어내고 파묻혀 있던 문화적 잠재력을 활성화하라는 문화민주주의에 대한 국민적 요구에 다름 아니었다고 하겠다. 범국민적 캠페인으로서의 문화교육운동은 학부모들에게 잠재되어 있던 문화민주주의적 열망에 불을 당기게 될 것이다.

3) 21세기 사회운동 전반의 화두로서의 교육운동

그동안 전교조의 교육운동은 이들 독점적 네트워크와의 투쟁에 전력을 기울이며 학교 민주화와 교육내용의 개선에 상당한 성과를 이루어 왔다. 그러나 그간 전교조의 교육운동은 (1) 새로운 사회문화환경에서 태어나고 성장하고 있는 젊은 세대가 지닌 문화적 잠재력을 교육현장 내에서 활성화하는데 필요한 여력이 부족했고, (2) 또한 독점적/억압적 네트워크와의 투쟁의 장을 교육계를 넘어서는 사회적 장으로 확산하는 데까지는 이르지 못했다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 현재 진행중인 정부의 교육개혁정책 추진과 교육단체/학부모 단체 차원에 한정되어 왔던 교육운동은 각기 <교육정책의 문화적 리모델링>과 <문화교육운동>으로의 패러다임 전환이 필요한 단계라고 본다. 또 이와 같은 전환을 위해서는 교육전문가나 교육단체만이 아니라 제반 시민사회단체들이 동참하는 <문화교육시민사회운동>의 활성화가 요구된다.

이제까지 교육문제는 교육부와 교육전문가/교육단체/학부모단체의 차원에 한정된 부분적 문제로 간주되어 왔기에 전체 사회적인 의제로까지 부상하지 못했다. 그러나 '문화와 정보의 지구화', '생태위기의 지구화', 신자유주의 세계화 등의 다양한 과제와 위기들이 겹쳐지고 있는 21세기가 필요로 하는 다면적 능력과 문화민주주의적인 태도를 지닌 민주시민을 길러내기 위해서 지식편향교육을 역동적인 문화교육으로 전환하는 작업은 실제로 환경문제와 같은/또는 보다 더 포괄적인 의미를 지닌 사회적 의제임이 분명하다. 이를 위해 기존의 교육운동은 전문가/교육단체의 수준을 넘어서는 범국민적 사회운동으로 확산되어야 한다.

공교육 정상화를 위한 투쟁이 교육단체의 힘만으로 해결될 수 없는 실질적인 이유는 교육부와 국가 교육정책이 겉보기와는 달리 한 단위의 부처의 정책 분야가 아니라 자본주의적 사회화의 핵심 기제이기 때문이다. 알튀세르가 개념화했던 ISA의 핵심 기제가 교육이라는 사실을 다시 환기할 필요가 있는 것도 이 때문인데, 신자유주의 세계화에 대한 투쟁에서 가장 핵심적인 사안이 될 수밖에 없는 것이 교육 문제라는 것도 이런 이유에서다. 다음 세대가 우리 사회를 어떤 방향으로 변화시켜 갈 것인가는 전적으로 현재의 공교육의 형식과 내용에 달려 있는 바, 현재 심각한 붕괴위기에 처한 우리의 공교육을 하루 속히 정상화하고 교육 공공성을 강화하는 일을 진보적 사회운동 전체의 핵심 화두로 삼아야 하는 이유가 여기에 있다.

5. 문화-교육-사회운동의 연대를 통한 교육개혁의 과제들

1) 단기 과제

1) 뉴라운드 교육개방 저지 투쟁

한국 정부는 95년부터 사교육 분야에서 기술계/예체능계 전문학원 개방, 96년 외국어 및 일반교과목의 일반학원 개방, 97년 대학 이상의 교육기관에 대해 각 시도당 외국대학의 분교를 하나씩 유치토록 허용, 98년 조기유학 허용 및 학원의 완전 개방(인가제에서 허가제로 전환하고 개방제한 규정 완전 폐지), 2002년 외국인 학교 입학 자격 완화, 외국대학원 유치, 외국인 교원 임용 등을 위한 법개정 조치 등을 취해옴으로써 사실상 공교육을 제외한 모든 분야에서 교육개방을 했음에도 불구하고, 2002년 6월 11개국에 개방요구(양허요청)를 했고, 9개국으로부터 개방요구를 받았으며, 금년 3월에는 개방계획서를 제출할 예정이다.

물론 우리가 이미 개방을 했으니 다른 나라에도 개방을 요구하는 것이 형평에 맞고 국익에 도움이 된다는 식으로 강변할 수 있으나, 실제 우리의 교육 실정으로는 교육개방이 수입위주의 개방이지 수출위주의 개방이 아니라는 것은 '교육이민'이 극성을 부리는 우리의 교육의 현실을 보면 쉽게 알 수 있다. 게다가 교육수출국은 세계적으로 G7 국가, 특히 미국, 영국, 호주와 뉴질랜드 등에 주로 한정되어 있다는 점을 고려한다면(미국에서는 재무부와 상무성이 교육개방에 앞장서고 있음), 뉴라운드 차원에서의 교육개방은 영미 교육산업에의 완전 종속을 의미하는 것일 따름이다. 우르과이 라운드로 농업 개방이 이루어지면서 농업 붕괴를 실감하고 있는 상황에 비추어 볼 때, 교육개방의 여파는 더욱 심각할 것이다(공교육 붕괴, 교육의 완전 시장화와 교육비 폭등, 교육노동자의 불안정화, 교육주권 상실과 지적 식민지화 등).

실제로 이런 맥락에서 교육개방은 교육수출국 몇 개국에게만 혜택이 돌아갈 뿐 대다수의 나라들에게는 교육의 공공성 붕괴를 재촉하는 일이기에 2001년 9월 캐나다와 유럽 등 고등교육 관련 5,500개 단체들의 교육개방협상 거부를 위한 연합선언이 있었고, 2002년 10월에는 Brixen에서 유럽 지역 문화와 교육 분야의 장관들이 모여, 문화와 교육을 단순 상품으로 취급하는 것에 반대하며 문화와 교육의 다양성을 보호하기 위한 별도의 국제협약이 필요하다고 주장하는 '문화다양성과 GATS에 관한 브릭슨 선언'을 채택한 바 있다(2003년 1월 11-13일, 진보교육연구소 겨울 워크샵 자료집, 31쪽).

그동안 우리의 경우도 정부의 무조건적인 교육개방 정책에 대해 전교조를 위시한 교육운동단체들의 강력한 반대투쟁이 있어 왔으나, 정부는 지난 해 6월 이미 개방요구안을 제출한 바 있고, 재경부와 외통부를 중심으로 금년 3월 개방계획서를 제출하려는 움직임이 진행중이다. 현재 대통령 인수위의 경우 '국민의 정부' 시절 신자유주의 교육정책의 형성에 직간접으로 참여했던 인사(박부권)가 교육분야 인수위원으로 참여하고 있고, 새 정부의 개방정책의 방향이 불투명한 상황이어서, 지난 해 제출한 개방요구안을 철회하고 공교육 내실화를 통한 국제경쟁력 강화 후에 개방해야 한다는 교육단체들의 요구가 전격 수용될지는 불확실한 형

편이다. 이런 불확실한 상황과 더불어 재계와 결탁된 교육관료들의 강한 저항을 고려할 때 교육개방 저지투쟁은 노무현 당선자의 개혁의지에만 기대하는 차원에 머물러서는 안될 것이며, 국민 다수의 지지를 확보하는 수준으로 발전해야 한다. 실제로 스크린쿼터 사수투쟁의 경우 영화계-문화계-사회운동과의 연대를 결성하면서 다양한 내용을 갖춘 국민 캠페인으로 발전해감으로써 소기의 성과를 거둘 수 있었다. 현재 스크린쿼터 사수투쟁은 캐나다와 유럽에서 결성된 세계문화연대기구에 참여함으로써 국제연대의 틀로 발전해가고 있는 바, 교육운동 역시 앞서 말한 교육단체들의 국제연대에 참여함과 아울러, 세계문화연대기구와의 연대를 동시에 추진함으로써 WTO와는 다른 틀에서 교육과 문화 및 사회적 공공영역을 보호하기 위한 국제협약을 적극적으로 준비해 나가야 할 것이다(교육개방협상 내용 공개, 개방협상 중단, 개방관련 5대 법안 철회, 교육공공성 확대를 위한 다양한 정책 추진 등).

2) NEIS(전국단위 교육행정 정보시스템) 저지 투쟁

2001년 10월에 총 사업비 729억원을 들여 사업개발이 시작되어(전담사업자 삼성 SDS(주) 컨소시움) 지난 해 10월에 교육현장에 적용 실시하기로 되어 있던 NEIS는 다행히 현장교사들과 전교조의 노력으로 유보상태에 들어가 있기는 상태다. NEIS는 그간 운영해 오던 학교종합정보시스템(C/S)가 학교단위에서만 운영되는 폐쇄시스템인데 반해, 온라인 개방 시스템으로 시도교육청과 교육부가 필요한 정보를 직접 생성 활용할 수 있는 시스템으로 교육행정 전 분야(10개 대영역)의 업무분석과 재설계를 통한 전국적 전산화를 추진하는 사업이다. 이 시스템이 교육현장에 적용될 경우 많은 문제점이 유발될 것이지만, 무엇보다도 교사의 잡무 증가로 인한 교육노동 강도 강화, 아동 및 청소년의 정보인권 침해, 교사와 학생에 대한 자동통제체제의 전국적 강화라는 심각한 문제들이 유발된다고 할 수 있다(삼성의 '스마트 카드'와 같이 카드 한 장으로 출결 관리에서 쇼핑목록, PC사용 SOP내역 등은 물론 24시간 동안의 이동 사항을 총괄 감시할 수 있는 체제). 이런 전자감시체제는 결국 지난 97년 불거졌다가 제한적으로 허용된 전자주민카드 도입 논란과도 같은 맥락에 놓여 있다 하겠으나, 그보다 더 무서운 것은 NEIS는 18세 이상을 대상으로 하는 전자주민카드와는 달리 그 대상이 초등학교 시절의 아동으로까지 그 범위가 확대된다는 것이며, 아동기의 교육자료가 평생 기록으로 따라다니게 된다는 점이다. 벤담이 구상했던 판 옵티콘이 바로 이것이 아닐까. NEIS 저지투쟁이 교육운동만의 몫이 아니라 사회운동 전체의 몫인 이유가 여기에 있다.

2) 문화교육으로의 전환을 위한 단기 과제

1) 시범교육 실시 :

이미 시행에 들어간 7차교육과정 중 선택교과, 통합교과, 재량활동, 특기적성활동의 틀을 이용하여 국어(언어문화교육)/사회교육과 영상문화교육/연행문화교육/미술(시각문화교육)/음악(소리문화교육) 등의 교과 프로그램을 재구성함과 동시에 제교과들의 참여를 통한 통합교

과의 시범 운영을 통해서 당장 실현가능한 문화교육의 교과모델을 발전시킬 수 있다고 본다. 현실적으로는 입시하중이 큰 고등학교보다는 초등학교와 중학교를 중심으로 시범교실을 운영하는 방안이 가능하다고 본다.

2) 문화부-교육부-지자체-지방교육청-지역교육위원회의 유기적 협력체제 구축 :

이를 위해서는 학교밖의 문화시설과 지역예술가(단체)/전문가들과의 체계적인 연계가 필수적인 바, 문화부와 교육부가 이를 위한 단계별 협약을 체결하고, 시도 교육청 역시 관련 협약을 체결해야 한다(프랑스는 1980년대 후반부터 교육부-문화부가 단계별 시범교육을 개발하면서 이런 협약을 체결해옴으로써 2001년부터 이를 전국 차원으로 확산시키고 있다). 이를 통해 현재 시설부족으로 고통받는 학교와 사용자 부족으로 놀고 있는 수많은 문화시설들을 연결함으로써 사회적 낭비를 줄이고 사교육비 부담을 동시에 줄이는 일석이조의 효과를 거둘 수 있다. 이 과정에서 중요한 것은 예술교육과 체육교육, 통합교육의 내용과 운영형식을 명료히 하고, 문화민주주의적 관점에서의 교육목표의 쇄신을 통해 기존 교육과정과의 연속성 및 차별성을 분명히 하는 일이다. 이를 위해서는 교육학 전공 학자들이나 교육부 관료, 또는 교육단체만이 아니라 다양한 분야의 예술가와 학자, 학부모, 시민단체들이 참여하는 공개적인 토론과 정책협의, 교과과정 개발 등의 다층적이고 공개적인 프로세스가 요구되며, 교육부가 기초교육과정의 예체능교육을 독점하지 말고 문광부의 적극적 참여를 허용해야 한다. 그동안 정부정책은 교육정책/문화정책의 제도적 분리와 연관하여 학교에서 행해지는 예체능교육은 문화예술현장에서 이루어지는 예술적, 문화적 실천과는 철저하게 괴리되어 왔다. 그러나 이제 <문화교육>의 이념 하에서 학교에서의 예체능교육 및 새로운 문화교육 프로그램들은 문화현장에서의 예술적/문화적 실천과 연결되어야 한다. 이를 위해서 문화관광부와 교육인적자원부 사이의 긴밀한 협의와 협력이 상설화되어야 하며, 이 과정에서 현재의 교육법과 문화예술 관련법의 개편과 신설이 당장 필요하다.

3) 교육개혁 중장기 과제 :

1) <21세기 문화교육 중장기 발전정책>의 수립
   (1) 새 교육이념의 철학과 가치 : 선발적 교육관-->발달적 교육관
   (2) 학제 및 교육과정 개편 :
   (3) 평가제도 개혁 : 상대평가에서 절대평가로
   (4) 학교운영 개혁 : 교장 및 보직 선출제, 학교운영의 민주화, 학교시설의 현대화 등
   (5) 새 교육과정이 21세기 한국사회 발전에 미칠 중장기 영향과 기대효과

(6) 단계별 추진과제와 소요 예산 등

2) 세부 추진 과제 :
   (1) 교육예산 7%대로 증액
   (2) 교육부를 대통령 직속의 교육위원회로 전환하고 지방교육청과 학교 단위로의 교육자치권 대폭 이양
   (3) 대학입시의 고교자격시험제도로의 전환과 평가제도 전면 개혁
   (4) 국공립대학의 풀 시스템으로의 전환 등 국공립대학 개혁
   (5) 주5일 수업제 실시와 교과시간의 재편성
   (6) 학교시설 확충 및 학교공간의 재구조화
   (7) 학교/학급규모의 축소
   (8) 학교/교사의 평가권 확보
   (9) 교사의 책임이수시간 축소와 처우개선
   (10) 학교운영의 민주화 등 다양한 재정적, 법제적, 정책적 개혁과제 등

부문토론 문화교육운동과시민사회운동의관계

현시기 문화-교육-사회운동의 연대를 통해 해결할 교육개혁의 과제

정재욱 전교조 정책실장

Ⅰ. 들어가며

○ 우선 발제자의 말대로 학교교육(공교육)이 지금까지의 입시중심교육과 지식교육이라는 낡은 틀에서 벗어나, 지식교육/인성교육/예체능교육의 역동적 균형을 재활성화하여 국민의 문화적 잠재력을 극대화하는 새로운 교육체계를 지향하는 새로운 교육이념으로서의 문화교육으로 나아가야 한다는데 대해 전교조가 주장하는 참교육의 이념과 맥을 같이한다는 점에서 공감한다.

○ 그런데, 교육과정 편성이라는 차원에서 각 교과영역들의 관계를 발달적 교육관에 입각하여 새롭게 조정해야 한다는 필요성을 인정하나, 구체적 내용은 충분한 논의가 필요하며 특히 현장교사들의 의견이 반영된 전교조의 축적된 연구 내용이 반영되어야 할 것이다.

○ 그리고 지금까지의 지식편향교육을 역동적인 문화교육으로 전환하는 작업은 기존의 부분적인 교육운동의 수준을 뛰어넘는 범국민적 사회운동으로 확산되어야 한다는 발제자의 의견에 적극 공감하며, 본 토론의 내용을 신정부가 들어서는 현 시기에 문화-교육-사회운동의 연대를 통해 시급하게 해결해야할 교육 개혁 과제들이 무엇인가에 대해서만 국한시켜 말하고자 한다.

Ⅱ. 현 시기의 중요성

○ 노무현 정권의 교육정책은 김대중 정권의 정책 계승이라는 차원에서 신자유주의 교육시장화 기조가 그대로 유지되는 가운데, 개혁의 차원에서 시민사회단체와 서민의 공교육 강화 요구를 일정 정도 받아들이고 있다.

공교육 강화의 요구를 반영한 주요 공약

* 표준수업시수 법제화와 초등교과 전담 확충 * 교원 양성 및 임용제도 개선 * 교사회, 학생회, 학부모회의 법제화 * 사립학교법의 전향적 개정 * 교육과정 전면 개편 * 유아교육 공교육화 * 기초학문 육성 * 특수교육, 실업교육, 보건교육 강화 * 초빙제, 보직제 등 학교장 임용제도 다양화 * 교육혁신위원회 설치 * 대입제도의 근본적 개선책 마련 등

○ 그러나 교육시장화 정책과 공교육 강화(교육복지, 교육불평등 해소) 정책은 같이 가기 어려운 서로 모순된 정책 기조이며 일정 시기가 지나면 결국 어느 한 방향을 중심적인 정책 기조로 선택할 수밖에 없을 것이다. 따라서 모순된 정책기조가 혼재된 당분간의 시기는 공교육 강화의 방향으로 물꼬를 틀 수 있는 기회의 시기이다.

○ 신정권 초기에는 김대중정권하에서 추진되어 온 전면적 교육시장화 공세는 일단 속도 조절에 들어갈 것으로 판단되나, 이미 예정된 사안들은 심각한 문제와 커다란 저항이 없다면 계승 추진될 가능성이 높다. 따라서 시장화의 주요 현안에 대해서는 강력한 저지선을 펴야 한다. 강력한 저항이 가시화될 경우 밀어 부치기는 가급적 피할 가능성이 높다고 보인다.

○ 공교육 내실화와 관련된 정책도 속도 조절에 들어갈 가능성이 높다. 개혁적 정책 방향에 대한 언급을 하면서도 내부적 혼선 속에서 당장의 정책 추진은 쉽지 않을 것이고, 다만 공약 중 일부 비교적 손쉬운 부분의 추진이 진행될 것이다. 당분간 교육개혁에 대한 국민적 여망, 시장화와 공교육 강화의 방향 혼재 속에서 일정 기간 여론 및 사회적 논의의 동향을 지켜보면서 속도 조절할 것이다.

○ 따라서 현시기(2003년)는 노무현 정권의 교육정책 기조의 혼재, 공교육체제 개편과 관련된 공약(교육과정 전면 개편, 학벌사회 타파, 대입제도의 근본적 개선 등)과 제대로 된 교육개혁을 바라는 사회적 요구 등의 제 요소가 어우러지면서 시장화냐 공교육강화냐를 둘러싼 범사회적인 방향 모색 및 담론의 시기가 될 가능성이 높다고 판단된다.

○ 우선 시장화 및 개방화에 대한 저지선을 강력하게 형성해야 한다. 그리고 나아가 공교육 개편 논쟁 국면에서 공세적 문제 제기로 사회적 논의를 주도하고, 공교육 강화로 교육정책 방향 전환의 기초를 이룩해 나가야 할 것이다. 그리고 발제자가 지적했듯이 교육문제는 환경문제와 같은/또는 보다 더 포괄적인 의미를 지닌 사회적 의제이며, 따라서 교육전문가나 교육단체의 수준을 넘어서는 범국민적 사회 운동으로 확산되어야 한다.

Ⅲ. 가칭 '교육 공공성 실현을 위한 민주교육개혁 범국민연대'의 구성을 제안한다

○ 현 시기는 교육시장화와 공교육 강화라는 상반된 정책 방향과 원리가 대립하고 있으며, 그 향방이 결정되는 매우 중요한 시기이다. 특히 노무현 정권이 10대 국정의제로 '교육개혁과 지식문화강국'을 확정함으로써, 교육개혁을 둘러싼 공방이 치열하게 전개될 것이다.

○ 교사, 학생, 학부모단체뿐만 아니라 제 사회단체와 기층민중이 참여하는 가칭 '교육공공성 실현을 위한 민주교육개혁 범국민연대'를 구성하고 공세적인 국민운동을 전개하여, 공교육강화의 주요 요구사항만이 아니라 교육정책에 대한 권력 분점을 요구해 나가야 한다. (전교조에서 연대모임 제안서를 작성하고 2월말-3월초에 제 단체 대표들의 준비모임(워크샵)을 거쳐 3월 중순 경 발족하는 경로를 그려볼 수 있다. 연대의 명칭, 목적, 성격, 활동방법, 조직 등 구체적 사항은 준비모임에서)

○ 그리고 교육공공성을 실현할 대안으로 '민주교육개혁안'을 마련, 범사회적 토론을 통해 제안하고 국민적 여론을 조성해나가야 한다.

민주교육개혁안의 청사진

* 기본 방향과 원리 : 교육복지, 공공성의 원리, 민중교육권 보장

* 민주교육개혁안의 내용 : 교육과정 전면 개편(7차교육과정 철폐-참교육과정 쟁취)/ 교장선출보직제 등 학교자치의 실현 / 대입자격고사화와 대학평준화 / 학벌사회 및 대학서열화 타파 / 공공성과 민주주의 원리에 근거한 학제 개편 / 고등학교, 대학교로 무상교육 확대 / 사립학교법, 교원노조법의 개정 및 유아교육법 제정 / 교원양성과정 개선과 책임발령제 / 교육정책의 사회적 논의 기구 구성 / 표준수업시수 및 법정정원 확보 등

Ⅳ. 현시기 범국민연대를 통해 저지해야할 과제

1. 교육개방 저지

○ 교육개방 문제는 WTO 서비스협정에 따른 압력이라는 외부적 요인인 동시에 소위 '자발적 자유화 조치'로 불리는 김대중 정권의 무분별한 개방정책이 불러일으키는 내부적 요인이기도 하다. 이미 '경제자유구역법', '외국인학교운영개정안' 등을 통해 국제판 귀족학교가 될 외국인학교에 내국인의 자유로운 입학이 제도화되었고, 외국어교과의 교직개방 조치가

정비된 상태이다. 그밖에 개방을 전제로 국공립대 민영화, 대학의 기업화 등을 추진하는 국공립대특별법, 산업교육진흥법, 사립학교법 개정을 준비하고 있다. 노무현 정권의 경우 개방을 대세로 인식하고 있으며 다만 개방의 속도와 폭은 조심스럽게 접근해야 한다고 피력한 바 있다. 그런 가운데 김대중 정권의 자발적 자유화조치에 따른 양허안(개방계획서) 제출, 개방관련 제 법안들이 고스란히 진행될 경우 공교육강화 방안을 둘러싼 내부적 대립과는 별개로 완전히 시장화, 교육주권 상실의 큰 흐름에 들어서게 된다. 따라서 시급한 대응 및 국민적 여론 조성, 제법안의 철회 노력이 긴요하게 요구된다.

○ 대통령직 인수위와 신정부에게 교육 예외 관철을 강력히 요구하고, 경제자유구역법 등 개방 관련 5대 법안의 폐기를 위한 국회의원 서명을 조직할 필요가 있다. 전교조는 양허안 제출 시기인 3월 6일에 '교육개방반대 국제포럼'을 서울, 부산, 인천에서 개최하여 국제적인 연대를 확보하고 교육개방저지를 사회적 의제로 제출할 계획이다. 또한 3월 13일은 교육개방 반대 국제행동의 날로서 범사회적인 운동으로 상승시킬 예정이다. 발제자의 글에서도 지적했듯이 교육개방 저지투쟁은 노무현 당선자의 개혁의지에만 기대하는 차원에 머물러서는 안되고, 국민 다수의 지지를 확보하는 수준으로 발전해야 한다. 따라서 교육단체들의 국제연대 참여와 아울러 세계문화연대기구와의 연대를 동시에 추진함으로써 교육과 문화 및 사회적 공공영역을 보호하기 위한 국제협약을 적극적으로 준비해 나가야 할 것이다.

2. NEIS 저지

○ NEIS는 출결관리, 성적관리, 시간표관리, 생활지도관리, 보건 영역 등 교무/학사 영역에서 교원의 교육활동을 통제하고 불필요한 교육노동을 가중시키고 있다. 또한 인터넷으로 개인 정보를 집적하는 등 여러 가지 분야에서 개선만으로는 해결될 수 없는 문제점을 안고 있다. 따라서 전교조는 교무/학사(보건 포함) 영역의 폐기를 기본 방침으로 확정하고 인증거부 및 폐기, 입력 거부 투쟁을 벌이고 있다.

○ NEIS 저지 역시 전교조만의 문제가 아닌 범사회적인 문제로 정보인권침해의 내용을 사회적으로 부각시켜 연대 차원에서 운동을 확산시켜야 한다.

Ⅴ. 범국민연대를 통해 해결해야 할 중단기적 과제

1. 사립학교법 개정

○ 사립학교의 민주성과 투명성과 공공성을 확보하기 위하여 전교조는 '사학국본'의 중심에서 3년간 사학법 개정 투쟁을 전개해왔다. 그러나 부패사학의 문제가 여론화되면서 사학법 개정에 대한 90%에 달하는 여론의 지지에도 불구하고 사학재단연합회와 유착되어 있는 한나라당의 적극적 반대와 민주당의 미온적인 태도로 법 개정 성사는 현실적으로 어려웠다.

○ 노무현 당선자는 사립학교법 개정을 공약에 포함시켰지만, 사학 자본은 교육개방과 맞물려 자율성을 위장한 교육시장화(경제자유구역법안에 따른 학교의 상품화, 계약제 등)의 방향으로 맞불을 놓을 것으로 예상된다. 따라서, 정치권과 정부를 압박하여 9월까지 개정을 기정사실화 하는 수준으로 상승시켜 나가 9월 정기국회에서는 개혁입법으로 개정을 쟁취해 내야 한다.

2. 유아교육법 제정

○ 노무현 당선자의 대선 공약으로 제시되었고, 각 정부 부처간의 이견을 교육부가 통합하려는 움직임이 있어 법 제정의 강한 여론화를 통해 압박해 나갈 필요가 있다.

3. 학교 자치

○ 교사회, 학생회, 학부모회의 법제화, 학교운영위원회의 심의·의결 기구화 : 노무현 당선자의 대선 공약이었으나, 1월 22일 대통령당선자에 보고된 교육부 자료에는 '초·중등학교는 학교운영위원회를 중심으로 교사회, 학부모회, 학생회의 기능을 활성화하고---', '학교의 자치규범으로서 학교헌장과 학칙의 기능을 발전시키고, 이를 통한 학내 민주주의 역량과 수준을 제고' 등으로 표현되면서 사실상 추진 의지가 없는 것으로 보인다. 따라서, 범사회적 여론을 형성시켜 신정부와 정치권에 대한 강한 압박이 필요하다.

○ 교장선출보직제 : 이 역시 대선 공약에 '교장의 수평적 리더쉽과 탈권위주의적 학교 풍토 진작을 위해 외부초빙제·보직제를 포함하여 학교장 임용제도를 다양화 하겠다.'로 되어 있으나 1월 22일 보고 자료에는 '교장 교감 외 교수전문가로의 성장을 위해 다양한 승진경로를 마련한다'라는 표현으로 슬그머니 자취를 감추고 있다. 이 역시 교선보를 입법화하기 위한 여론 형성과 정치권에 대한 강한 압박이 필요하다.

Ⅵ. 맺으며

노무현 정권은 정치적 기반이 취약하고 아직 새로운 지배 질서가 확립되지 않은, 따라서

의회에 기대기 어려운 조건에서 국민적 지지를 정치적으로 직접 획득하고 활용하려는 정치적 대중 동원(포퓰리즘) 방식을 필요로 한다.

이같은 방식은 여론에 민감한 한편 대립적인 사회적 문제를 절충적 방식으로 봉합해 나가려는 속성을 갖는데 대부분 민중의 양보를 요구하거나 근본적 문제 해결을 뒤로 미루는 모습으로 전개된다. 이 같은 방식은 당장에 있어서는 반민중적 신자유주의정책의 전면화를 어렵게 하는 조건이 되기도 하지만 민중의 힘으로 정책기조를 수정해내지 못한다면 완만한 신자유주의 정책 관철 내지 일정 기간이 지난 후 전면적인 신자유주의정책이 다시금 표면화되는 것으로 귀결될 위험이 크다. 따라서 냉철한 방향 속에서 대중투쟁의 힘과 사회적 논의의 우위를 통해 정책 방향을 견인해 나가야 한다.

노무현 정권의 취약성과 관련하여 수구세력의 발호를 막기 위한 방도로서 대중투쟁을 유보하고 정권에 협조해야 한다는 견해가 있을 수도 있는데, 이는 기본적으로 투쟁이 진보를 가로막는다는 지배이데올로기에 불과하다. 방향을 상실한 이러한 협조주의는 대중과 민중에 대한 기만이다. 문화-교육-사회운동의 연대에서 반드시 짚고 넘어가야 할 점이다. ■

부문토론 문화교육운동과시민사회운동의관계

토론문

손지희 진보교육연구소 연구실장

본 토론문에서는 문제의식 및 제안에 대체로 동의한다는 전제 하에 다음을 질문, 혹은 토론주제로 제기하고자 합니다.

<질문 1> 시대변화 및 그에 따른 교육의 목표를 바라보고 설정하는 것에 대해

발제문의 내용으로는 21세기를 '이행의 시기'라고 전제하는 듯합니다. 그렇다면, 발제문에서 언급하고 있는 "21세기 지식정보사회, 영상사회, 문화경제가 요구하는 창의적이고 감수성과 상상력이 풍부하며 다재다능적인 인력 육성"은 정부의 "지식기반사회의 국가경쟁력향상'이라는 슬로건과 어떤 관계인지가 궁금합니다. 단순하게는 같은 것인지 다른 것인지 궁금합니다. 다만 제가 느끼기로는 전자의 경우 '개인'에 보다 중심을 두는 입장이라 생각되고 후자는 '사회'가 '개인'을 도구로 종속시키는 가운데 나온 것이라는 점입니다. 그렇다면, 시대변화에 대한 입장은 정부와 마찬가지이지만 교육목표에 있어서의 강조점의 위치가 다르다는 것으로 해석해도 좋은 것인지요. 제가 느끼기에는 교육과 사회의 관계에 있어서 교육을 사회의 변화에 '따라가는' 그래서 각 주체를 변화에 '적응시키는' 역할을 해야 한다는 관점이 깔려 있는 것 같습니다. 물론, 이것이 제도교육이 수행해온 보편적 기능임에는 분명하나 개혁의 방향이 '교육의 변화하는 사회에 대한 적응'의 문제에서만 설정될 경우, 지배계급의 이데올로기 공세를 극복하기 어려워진다고 생각합니다. 그렇게 본다면 교육개혁의 주체들이 시대변화에 대해 제기해야 하는 문제제기는 사회가 흔히 말하는 대로 지식정보사회로 이행하고 있는 것인지, 그리고 그것이 과연 올바른 방향인지라는 문제제기를 해야 하는 것은 아닐지요.

<토론꺼리 1> 교육과정개혁운동의 방식에 대해

문화교육운동이 대안교육에서 고립적으로 일어날 것이 아니라 공교육 내부에서 일어나야 한다는 내용에 동의합니다. 이때 문화교육에 입각한 교육과정 개혁과정에 있어서 교사, 학생, 학부모가 범사회적인 교육과정개혁운동의 형태가 되어야 한다는 것에도 동의합니다. 그

리고 이들이 하나의 목소리를 낼 때 개혁은 올바른 방향으로 나아갈 수 있다고 생각합니다. 그렇다고는 해도 구체적인 교육과정개혁과정에 있어서 이를 수행할 만한 공적 기구와 그 내에서의 각 주체의 역할이 분명히 설정되어야 한다고 생각합니다. 이에 대해 진보교육연구소는 2001년 1월 워크샵을 통해 '민중주도의 교육과정심의위원회'와 '교사주도의 교육과정편성위원회'를 설치해야 한다고 제기한 바 있습니다.

<토론꺼리 2> 공교육정상화의 해법으로서 교육과정개혁이 부딪힐 수밖에 없는 한계와 학벌주의에 대해

교육과정개혁은 그 자체만으로도 크나큰 의미가 있다 여깁니다. 그렇지만, 한국교육이 직면해온 심각한 교육문제로 입시위주의 교육이 거론되고 있음은 누구나 동의하는 바입니다. 방향이 어떠하건 간에 지금까지의 교육과정개편이 실질적인 의미를 갖지 못하는 원인으로 지적된 것은 바로 '입시'의 문제, '평가'의 문제였습니다. 그리고 이 문제는 입시제도의 외피-이를테면 입시제도의 다양화-를 바꾼다해서 해결되지 않으리라는 것도 일반적으로 통용되는 '상식'입니다. 또 이것은 학벌주의의 문제와 연관되고 있음도 주지의 사실입니다. 그렇다면 교육과정개혁은 공교육 정상화(혹은 공공성 강화)에 있어서 불완전한 의미밖에 갖지 못할 것입니다. 교육과정의 내용과 형식 모두를 바꾸어내는 문제는 다른 문제를 해결이 도구가 아니라 그 자체가 바로 개혁의 목표일 것입니다. 따라서 발제문에서 제시하는 방향으로의 교육과정 개혁이 성공하기 위해서라도 걸림돌이 되고 있는 요소들에 대한 언급 나아가 걸림돌 치우기의 구체적인 방향제시가 필요합니다. 이에 대한 토론을 기대합니다. (참고로 진보교육연구소는 이에 대해 학생의 발달에 복무하는 절대평가로의 전환, 교사의 평가권 인정, 대학평준화 등을 제기하였습니다.) ■

부문토론 환경사회연대생태사회:환경운동의전략과비젼

환경운동의전략과비젼

이시재 환경운동연합 정책위원장

환경운동의 15년

공해추방운동연합을 우리나라 최초의 전문환경단체로 본다면 우리의 환경운동의 역사는 15년이 된다. 그 후 환경운동연합, 녹색연합, 환경정의시민연대 등 큰 환경단체도 생겨났고, 지역의 환경문제를 주로 다루는 작은 단체들도 다수 결성되었다. 환경운동의 이념이나 활동 내용도 다양하다. 그럼에도 불구하고 환경운동의 15년을 회고하여 그 평가 위에 미래를 전망할 필요가 있다.

1993년을 전후하여 환경운동에 큰 변화가 있었다. 그 이전에는 민주화이야말로 환경문제를 근본적으로 해결할 것이라고 생각하여 환경운동을 민주화운동의 한 부문운동이라고 위치를 지웠다. 그래서 환경운동에 참여하는 사람들도 민주화운동가, 학생, 종교인 등 민주화운동의 하나로 환경운동에 참여하였던 것이다. 이 시기에 있어서 운동의 주안점은 산업공해에 의해 피해를 받는 지역주민들을 지원하는 것이며, 반핵평화운동을 전개하여 국가의 핵정책에 반대하는 것이었다. 낙동강폐놀오염사건은 산업공해가 일반주민들에게까지 피해를 줄 수 있다는 점을 일깨워 주었다. 환경운동은 정치체제를 문제시하였고, 반기업적인 성격이 강하였다.

1992년의 리후유엔환경개발회의를 계기로 국민들의 환경의식에 큰 변화가 생겼다. 언론매체들은 각기 여러 가지 환경캠페인을 전개하였다. 언론매체들은 환경문제를 들고 나왔을 뿐만아니라, 언론을 통해서 환경단체들의 활동을 잘 소개하였다. 환경단체들 가운데는 언론매체와 공동캠페인을 벌인 경우도 있었다. 1993년에는 서울의 공해추방운동연합이 중심이 되어 전국의 지역 환경단체들을 묶어서 환경운동연합을 결성하였다. 녹색연합도 환경연구소활동에서 시민운동으로 전환하였으며, 경실련 등 시민단체들도 환경운동에 참여하였다.

환경운동이외에도 다양한 시민단체들이 생겨났다. 경실련, 참여연대, 여성민우회, 소비자단체, YMCA, 등 다양한 단체들이 '시민운동'의 이름으로 연대운동을 하고 있으며, 좀 더 민중지향적인 인권운동, 평화운동, 통일운동도 활발하였다. 환경운동은 이러한 시민운동, 민중운동의 일원으로서 전체로서 시민사회의 영향력의 확대에 기여하고 있다.

1993년 '문민정부'의 등장으로 환경운동도 새로운 전기를 마련하였다. 종래 적대적이었던

정부-운동단체 간의 관계가 바뀌어 정부도 환경단체를 대화의 대상으로 삼게 되었다. 환경단체들이 정부의 자문기구에 이름을 올리게 된 것도 문민정부시절이었다. 환경단체가 주장하여 에코마크제도를 도입하였고, 쓰레기문제를 해결하기 위해 정부와 협력적인 관계를 갖게 된 것도 이러한 정부와의 관계의 결과이다. 또 정부는 시민단체를 지원하기 위해 예산을 책정하고, 시민단체 간부들을 해외연수를 보내는 등 시민단체에 대한 포섭전략을 구사하였다.

이러한 정부와의 협력관계와는 별도로 핵폐기물 건설과 둘러싸고 정부와 환경단체간에는 정면 대립관계를 유지하였다. 이 점에 있어서 환경단체들은 핵폐기물처분장 건설의 저지, 추가적인 핵발전소 부지선정 저지의 성과를 거두었다.

1990년대의 환경문제의 성격도 바뀌었다. 공해산업의 문제가 여전히 해결되지 않은 가운데, 도시환경문제가 대두하였다. 쓰레기문제, 자동차에 의한 배기가스문제, 수질오염문제 등 가해-피해의 구분이 애매한 환경문제가 새롭게 등장한 것이다. 수도권매립지와 관련된 주민운동은 쓰레기정책을 크게 바꾸는데 기여하였다. 도시의 소각장 건설, 음식물쓰레기문제 등 다양한 새로운 환경문제가 등장하였다. 말하자면 생활환경문제가 언론의 주요한 관심의 대상이 되었다.

환경문제의 다양화와 확대에 따라 환경단체들도 그 규모를 확대하였다. 1995년을 전후하여 환경단체의 회원들이 크게 증가하였다, 환경운동연합을 예를 든다면 2-3천명의 회원이 만명이상으로 증가하였다. 회원 모집의 방법도 다양하였다. 종래 운동권 중심의 네트워크를 이용하여 회원을 확대하는 방식을 지양하고 불특정 다수에게 회원을 권유하는 방식을 바꾸었다. 따라서 누구든지 회원이 될 수 있고 일반시민들이 회원의 중심을 이루었다. 또 활동가도 공개채용을 통해서 확보하게 되어, 특별히 운동권출신이 아닌 사람들이 다수를 차지하게 되었다. 이와 같이 회원도 활동가도 1980년대 말-1990년대 초의 양상과는 근본적으로 변하였다.

환경단체도 사무실을 확장하고, 신규조직과 부설기관을 다수 만들어 장소, 인원, 재정을 크게 확대하지 않으면 안되었다. 특히 재정확대를 위해 회원확대는 물론이고 그것만으로 충분하지 않기 때문에, 기업협찬, 정부의 프로젝트 등을 수행하여야 하였다. 이것이 환경단체가 비판을 받는 요인이었지만, 환경단체는 이렇게 재정확대를 통해서 크게 성장한 것도 사실이다. 그러한 한국의 환경운동이 국내의 자원동원에 의해 전개되었다는 점에서 중요한 의미를 찾을 수 있을 것이다. 해외원조에 의존해 왔던 사회단체들이 원조의 감소와 더불어 급속하게 쇠퇴해 가는 것과는 대조적이다.

동강댐건설반대운동은 한국의 환경운동사에서 획기적인 사건이었다. 이 댐건설을 둘러싸고 정부내에서 부처간에 찬반이 갈려지고, 지방자치단체들이 중앙정부의 방침에 맞서 반대하고 나섰으며, 언론매체도 모두 댐건설반대운동을 간접적으로 지원하였으며, 일반시민들, 환경단체이외의 다른 많은 시민단체들이 한 목소리로 반대운동을 하였다. 또 이 운동은 생태계의 파괴를 사전에 예방할 수 있었다는 점에서도 그 의의가 매우 크다. 환경운동이 항상

피해가 발생하면 그에 대항하는 방식을 취하였지만, 이 경우에는 사전에 큰 재앙을 막을 수 있었다. 그리고 무엇보다도 중요한 의의는 생태주의를 내걸고 운동에서 사람들을 동원할 수 있었다는 점이다. 종래의 환경문제가 주로 인간에게 피해가 발생하였을 때 '환경문제'로서 구성되었던데 비해, 동강의 경우에는 생태계의 파괴를 사람들이 걱정하고 반대하였던 것이다. 이러한 생태적 감수성은 1990년대이래의 시민들의 환경의식의 고양을 배경으로 하는 것이었다. 이러한 생태주의적 운동은 새만금간척반대운동의 사례에서 볼 수 있듯이 향후 한국의 환경운동의 기본 이념으로서 자리잡게 될 것이다.

지난 15년간의 환경운동의 도달점은 다음과 같이 정리될 수 있다. (1) 환경운동의 이념이 반공해운동에서 생태주의운동으로 방향을 잡아가고 있다. (2) 환경운동의 중심은 운동권 학생이나 지식인에서 일반시민으로 바뀌어 갔다. (3) 환경운동의 성장에는 정부와 언론의 우호적인 관계 속에서 이루어졌다. (4) 환경운동은 다른 시민단체들과 함께 한국의 시민사회영역을 구축하는데 중요한 공헌을 하였다.

한국환경운동 무엇이 문제인가?

지난 15년간 환경운동은 양적으로 확대 발전하였다. 그러나 환경운동이 과연 환경파괴의 방지에 어느 정도 기여하였는가? 환경운동에 때때로 승리하지만 우리나라의 전반적인 환경이 좋아졌다고 결코 말할 수 없다. 사람들은 환경이 중요하다고 생각하지만, 그 생각은 막연하며, 정치적 결정이나 소비행동에 직접 영향을 미치는 것으로 생각하는 것 같지 않다. 작년 지방선거에서 녹색평화당은 초라한 결과를 가져왔을 뿐이며, 환경운동연합이 중심이 되어 무소속 녹색자치후보운동도 큰 성과를 거두지 못하였다. 지난번 대통령선거에서는 환경이 전혀 중요한 이슈가 되지 못하였고, 오히려 행정수도의 이전과 같은 개발프로젝트가 중요한 관심사이었다. 또 노무현당선자의 인수위원회에서도 환경담당 위원을 두지 않았고 10대 국정과제에도 환경이 포함되어 있지 않다. 환경을 정치의 중심관심사로 가져오기에는 아직 우리의 환경의식은 한계가 있는 것이다.

그 원인은 여러 가지이지만, 환경운동의 탈정치화가 그 큰 원인이 아닌가 생각한다. 1990년대 초에는 정치가 바뀌면 환경도 바뀐다는 당연한 생각이 운동을 추동하였다. 그러나 환경문제를 정치화할 수 있는 정치적 기회구조가 더욱 확대되었음에도 불구하고 환경문제는 정치로부터 유리되었다. 사람들의 일차적인 요구는 환경이 아니라 지역의 발전이며, 소비증대에 있다. 그래서 환경문제에 정치를 복원시키는 일이 무엇보다도 시급하다. 마찬가지로, 환경운동은 개별기업을 대상으로 공해문제를 둘러싸고 투쟁하는 일이 적어졌다. 지난 10년간 공해기업을 대상으로 싸우는 일이 적고, 오히려 국가기관(공기업 포함)과 대립 각을 세우는 일이 많아졌다. 그래서 운동 대상의 탈인격화의 현상이 일어나고 환경파괴자의 추상화현상이 두드러졌다(이 점에 있어서 참여연대의 소액주주운동은 대조적이다).

두 번째의 원인은 우리 내부에 구조화, 내면화되어 있는 소비주의에 대한 방심이다. 프랑스의 녹색정치인 리피에츠는 좌파와의 결별을 선언하면서 그 이유를 그들이 갖고 있는 무비판적 생산력주의를 들고 있다. 우리 자신들도 우리 경제의 성장발전, 우리나라의 국위선양을 위해서 생산력주의에 감탄하고, 평가하지 않았던가? 우리들에게는 소비주의, 경제체제로보면 생산력주의야말로 환경운동의 가장 핵심적인 공격대상이어야 한다 그럼에도 우리는 이를 애써 간과한 것이 아닌가? 우리가 도달한 환경운동이 단순히 나이브한 생태주의에 머물러 있지 않으려면 우리의 내면을 부식시키는 소비주의에 대한 비판에서 출발하여야 한다. 이것은 공해기업에 대한 비판에 비해 훨씬 어려운 과제이나, 이것을 간과해서는 환경운동이 맹목이 되고 말 것이다.

정치의 복원과 더불어 우리 자신의 내부를 구조화, 내면화하고 있는 것으로서 국가주의를 어떻게 극복하느냐도 중요한 과제이다. 월드컵때의 '붉은 악마'와 12월의 '촛불시위'는 민족의 자존심을 확인하는 대중운동이었으나 우리 내부에 자리잡은 민족주의 국가주의를 바탕으로 하여 전개하였다. 이러한 움직임의 향후 전개에 주목할 필요가 있다. 우리나라는 지난 100년간 나라세우기를 앞세워 왔고, 우리는 철저하게 이러한 이념을 교육받았다. 생태주의의 지평에는 모든 사람들이 평등하게 다양성을 가지고 살아가는 무지배체제(anarchism)이 자리잡고 있다. 국가주의를 극복하지 않고서는 환경운동을 전진할 수가 없다. 지금 국가이익의 희생이 되어 버린 지구온난화문제, 핵문제에 대한 국가이념의 문제, 나라세우기의 하나로서의 경제성장이데올로기 등, 우리 속에 자리잡은 국가이데올로기와 국가주의를 극복해야 한다. 자녀들의 생명를 보호하지 않는다고 하여 해외이민을 가 버린 전 국가선수의 사례를 생각해 보라. 우리는 우리가 생각하는 만큼 국가가 우리를 위해서 존재하는 것은 아니다.

그래서 우리 환경운동은 '지속가능한 발전'을 구두선처럼 말하고 있지만, 과연 우리 경제와 국가를 지속가능성개념으로 생각해 본 적이 있는가? 지속가능성을 불문에 부치면서 환경과 자원, 생태를 생각한다는 것이 얼마나 허구에 찬 것인가? 우리나라의 국토, 생산, 자원, 소비 등의 변수를 생각해 보면 우리는 전혀 지속가능한 경제를 가질 수가 없다. 그것을 불문에 부치고 우리는 현재의 생산체제를 인정하고 생산과 소비를 지속하고 있다. 우리가 이것을 어떻게 바꿀 것인가는 중요한 과제이다.

환경운동의 비전---녹색주류화를 위해서

10년후, 30년 후에 우리는 어떤 사회에 살아야 할 것인가? 우리의 운동의 목표는 무엇인가? 지난 10년을 생각해 보면 그 변화의 속도는 우리가 예측하기도 어렵다. 그러나 그것이 언제 실현될지 가늠하기 간단치 않지만, 방향은 확실한 것 같다. 지난 15년간의 운동의 도달점이 이념적으로는 생태주의라고 한다면 이것은 견지되어야 할 입장이다.

생태주의 이념을 기치로

문제는 생태주의의 이념을 어떻게 사회변혁의 중심 사상의 위치에 올릴 수 있을 것인가이다. 생태주의는 좁은 의미에서 환경보전에 머물지 않고, 정치, 경제, 문화,사회에 이르는 모든 영역에서의 새로운 대안으로 의미를 확장할 필요가 있다. 생태주의는 자연과 인간, 자연과 자연, 그리고 인간과 사회간의 유기적 연결과 순환구조, 그리고 다양성을 포함하고 있다. 동강댐건설반대운동은 생태주의를 중심으로 무지개연대를 실현한 것이다. 생태와 문화, 생태와 여성, 생태와 정치, 생태와 이데올로기 등 생태와 친화적인 다양한 영역을 묶어내는 일이 필요하다.

정치의 복원을 통해서

그리고 환경운동의 정치력을 복원해야 한다. 환경운동은 원래 정치적 선택을 내포하고 있다. 생산력주의와 시장법칙을 넘어서서 환경을 보전해야 한다든지, 과학기술적 명제보다는 가치선택을 우선하는 등 정치적 자원론(voluntarism)은 환경운동의 본래적인 원칙이다. 정치력을 복원하기 위해서는 환경운동을 정치세력화해야 한다. 정치가 바뀌어야 환경도 바뀐다는 명제를 다시 확인하고 구축하여야 한다. 서구에서는 녹색정치에 환경, 인권, 성평등, 평화 등 다양한 명제들을 포괄하고 있다. 그래서 녹색당은 사실은 환경운동을 중추로 하는 연합전선이라고 볼 수 있다.

녹색의 주류화를 목표로

정치의 복원과 더불어 우리가 지향해야 하는 것은 녹색의 주류화이다. 지금 녹색정치는 현재 경제와 정치의 주변부에 머물러 있다. 그러나 우리는 확신하고 있다. 녹색정치가 언젠가 우리 사회, 정치, 경제의 중심가치로 자리잡게 될 것이라는 것을. 그리고 얼마나 빨리 우리가 그것을 실현할 것인가는 우리들의 운동의 세력화 정도에 달려 있다는 것을 알고 있다.

다면적 접근법(Multilateral approach)

우리가 녹색주류화를 지향하는 중간과정으로서 우리는 녹색정치실현을 위한 다원적인 접근법이 필요하다. 우리는 환경운동을 한다고 자처하면서 다른 운동과의 연대에 진정을 힘을 실어보지 못하였다. 또다른 운동단체들도 우리들을 환경단체로 특화하여 생각하는 경향이 있다. 그러나 녹색운동은 다면적이며 영역 관통적인 측면을 갖고 있다. 녹색과 성평등, 녹색과 소비자운동, 녹색과 참여민주주의운동, 녹색과 인권, 녹색과 평화통일 운동 등의 다면

적 접근을 전개할 필요가 있다. 지금까지 환경운동이 영향력을 갖지 못한 이유가운데 하나는 이것이 너무 '녹색'에 머물러 있었다는 것이다. 그래서 녹색과 성평등, 소비자, 민주주의운동, 인권운동, 평화운동이 하나로 연대하여 하나의 거대한 정치세력으로 등장하여야 한다. 선거제도의 변화가 어느 쪽으로 가느냐에 따라서는 녹색정치의 '공간'이 의외로 빨리 다가올 수도 있을 것이다 그리고 여야가 팽팽하게 맞서고 있는 정치상황에서 녹색정치는 강력한 정치적 교섭력을 갖게 될 수도 있다.

생태주의적 상상력을 발휘하여

동강댐건설반대운동은 생태주의의 이념으로 여러 갈래의 운동을 묶어내었다. 우리는 생태주의적 상상력을 가져야 한다. 우리의 생산, 소비의 메카니즘을 녹색화하려면 어떻게 변화해야 하는가? 우리의 경제를 생태적으로 의미있게 바꾸려면 무엇부터 바꾸어야 하는가? 경제는 생활을 지탱하는 수단이어야함에도 불구하고 지금 경제엔진을 지속하기 위해 우리의 생활, 생명, 생태가 희생을 당하고 있다. 생태주의적 상상력이란 우리의 일상생활, 또 그것을 뒷받침하고 있는 구조에 대해서 생태주의에 입각하여 비판하는 능력을 갖추는 것을 의미한다. 우리의 환경운동의 일상생활에서부터 시작하여 경제구조, 정치적 질서, 남녀간의 관계 등 여러 방면에 있어서 생활의 영역과 구조와 영역을 연결짓고 해석하는 능력을 가져야 한다.

시민운동의 국제화를 위해서

우리만으로 지속가능한 발전을 실현하기 어렵다면 지역적, 지구적 차원에서 이를 추구하여야 한다 우리가 살고 있는 동북아시아는 경제성장은 돌출하고 있지만---세계의 공장과 시장---정치와 시민사회의 후진성을 극복해야 한다. 한국은 시민사회가 어느 정도 성장하고 있으며, 참여민주주의도 앞서가고 있다. 그런 의미에서 우리는 동북아시아의 시민사회의 발전을 위해, 그리고 지역적 지속가능성을 위해 또 다시 생태주의적 상상력을 발휘해야 한다. 동북아시아의 민주발전과 시민사회의 발전, 그리고 생태적인 재건을 위해 힘을 보태야 하는 책임을 우리는 지고 있다.

아직 실현되지 않는 미래를 위해서 현재 우리 자신을 투신하는 것, 이것은 벤처기업 정신과 유사한 측면이 있다. 그러나 성공적인 벤처는 그것이 언젠가 우리사회의 중심, 즉 주류가 된다는 믿음을 가질 때 가능한 것이다. 그런 의미에서 환경운동은 확실히 유망한 벤처이다. 왜냐하면 녹색은 반드시 우리 사회의 주류가 될 것이기 때문이다.

부문토론 환경사회연대생태사회:환경운동의전략과비전

한국환경운동의과제와 노무현정부, 그리고 NGO

한면희 환경정의시민연대 환경정의연구소장, 서강대 연구교수

1. 환경위기와 환경운동사

환경재난은 20세기 중반을 전후로 산업 선진국에서 먼저 빈발하기 시작했다. 산업시설의 오염 및 공해 요인이 선진국 노동자와 일부 민중에게 피해를 입히고 생태계를 척박하게 만들자, 1960년대와 70년대를 기점으로 공해다발성 산업설비가 후진국으로 이전되는 환경제국주의의 양태가 나타나기 시작했다. 너무도 당연하게 후진국에서도 20세기 중후반 들어서서 환경재난이 나타났다. 1984년 미국 다국적기업인 유니언카바이드(현재 듀퐁사로 통합됨)의 인도 보팔시 현지 공장에서 발생한 재난이 대표적이다. 그리고 이 시기에 환경재난은 전지구적 규모로 증폭했다.

현재의 환경재난은 우연적인 것이 아니라 구조적이다. 그것은 주로 이윤 획득을 위해 소비를 적극 창출하는 자본주의 생활양식에서 두드러지는 형태로 나타나지만, 기본적으로 자연을 자원(resources)으로만 간주하는 산업사회의 일반적 현상이다.[1] 따라서 현 산업문명 속에서는 구조적으로 재난이 빈발하면서 심화·확산되고, 그에 따라서 생태계 파괴와 동식물종의 소멸, 그리고 인간의 질병과 죽음으로 이어지는 생명위기로 치닫고 있다.

마침 재난에 대해 우려를 표명하면서 위기를 감지하는 학자와 집단이 출현하여 적극적으로 문제 상황에 대처하기 시작했다. 멀리 1세기 이전에 야생 자연환경과 동물, 문화유적을 보호하기 위한 미국 시에라 클럽과 영국 왕립동물보호협회(RSPCA) 및 내셔널트러스트 등이 그런 움직임을 대표했다.

가깝게는 환경 문제를 걱정하는 전문학자의 견해가 표출되었다. 1962년 레이첼 카슨의 『침묵의 봄』(Silent Spring)과 1968년 에를리히의 『인구폭탄』(Population Bomb), 1972년 로마클럽의 『성장의 한계』(Limits to Growth), 같은 해 에콜로지스트의 『생존을 위한 청사진』(Blueprint for Survival), 1973년 슈마허의 『작은 것이 아름답다』(Small Is Beautiful), 1975년 월드워치연구소의 『세계의 현황』(State of the World), 그리고 1976년

1) 한면희, 『환경윤리』(철학과 현실사, 1997), 22쪽.

베리 코모너의 『권력의 빈곤』(The Poverty of Power) 등의 저술이 잇따라 출간되었다.

발맞춰서 주목할 만한 환경 NGO의 출현도 이어졌다. 1961년 WWF(세계야생기금)에 이어서 1969년 지구의 벗(Friends of the Earth), 1971년 그린피스 그리고 1980년 어쓰 퍼스트(Earth First!)와 PETA 등이 등장해서, 보수적 합법주의 운동에서 비합법 시민불복종, 그리고 생태적 과격행위(eco-sabotage)에 이르기까지 다양한 녹색 이념과 전략에 기반을 둔 운동의 다변화가 일어났다.[2] 그리고 1980년에 창당한 독일 녹색당은 원내 제3당으로 성장하면서, 현재 사민당과 연립정부의 한 축을 구성하여 일정한 정도로 자연보호에 기여하고 있다.

환경학자와 NGO의 노력 덕분에 새로운 지평이 형성되고, 그로 인해 국제사회에서도 일정한 변화가 일어났다. 1970년 첫 번째 지구의 날 행사가 치뤄졌고, 그 여파에 힘입어 1972년 스톡홀름 유엔인간환경회의가 유엔 차원에서 처음으로 개최되었다. 이어서 1992년 리우 유엔환경개발회의를 거쳐, 2002년 요하네스버그 유엔지속가능발전회의로 이어졌다.

2. 환경운동의 이념

환경 문제를 심히 우려하는 전문가들의 목소리와 환경 NGO의 활약은 지구촌 환경재난의 정도를 줄이는 데 커다란 기여를 했다. 그러나 환경 문제는 수그러들기는커녕 더욱 확산되는 과정에 놓여 있다. 외형적으로 물질적 성장의 혜택을 추구하거나 거부하지 않는 지구촌 일반 시민의 의식 변화가 일어나지 않고 있기 때문이지만, 정작으로 중요한 것은 구조적 변혁과 패러다임의 전환을 거부하는 거대 골리앗 이익 집단이 버티고 있기 때문이다.

제도의 변혁과 개선이 이루어지지 않는 한에서는 의식 변화에 따른 개개인의 자연 친화적 실천만으로는 근본적 한계에 봉착할 수밖에 없다. 생명 죽임의 제도와 정책이 생명 살림의 패러다임으로 전환되는 과정이 이루어져야 하지만, 이것이 난망이다. 왜냐하면 국가 권력을 배타적으로 행사하는 보수적 권력 집단과 경제성장의 이윤을 독점적으로 향유하는 금력 집단의 제도적 저항이 거의 철옹성을 이루고 있기 때문이다. 여기에 근대 과학의 이념적 편향성을 자각조차 못하는 과학기술 전문가의 보수적 태도와 이를 둘러싼 제도적 상황은 사태해결을 어렵게 만드는 또 다른 장애 요인이다. 이런 제반 여건은 신자유주의 세계화 속에서 문제를 더욱 심화시키고 있다. 특히 그것은 한편으로 지구촌 민중의 상당수를 빈곤으로 몰아넣고 있고 또 다른 한편으로 지구촌 생태계의 생명부양 여력을 극도로 취약하게 만들고 있다.[3]

그렇다면 향후 환경운동의 목적과 목표는 무엇이어야 하는가? 그것은 근원적으로 이념에서 찾아서 현실을 바꾸기 위한 개인적 실천은 물론 제도 변혁으로까지 이행해야 한다. 이에 먼저 환경운동의 이념을 검토할 필요가 있다. 그것은 보수적인 것에서 진보적인 것에 이르

2) R. Scarce, *Eco-warriors* (Chicago: The Noble Press, Inc., 1990) 참조.

3) 한면희, 「세계화 시대의 환경정의」, 『인문과학』(성대 인문과학연구소, 2002), IV절.