

□ 토론회 자료집

신자유주의 구조조정을 넘어 공공성의 구축과 확장으로

■ 일시: 2000년 10월 11일(수) 오후 2시~7시

■ 장소: 기독교연합회관 구관 2층 (종로 5가)

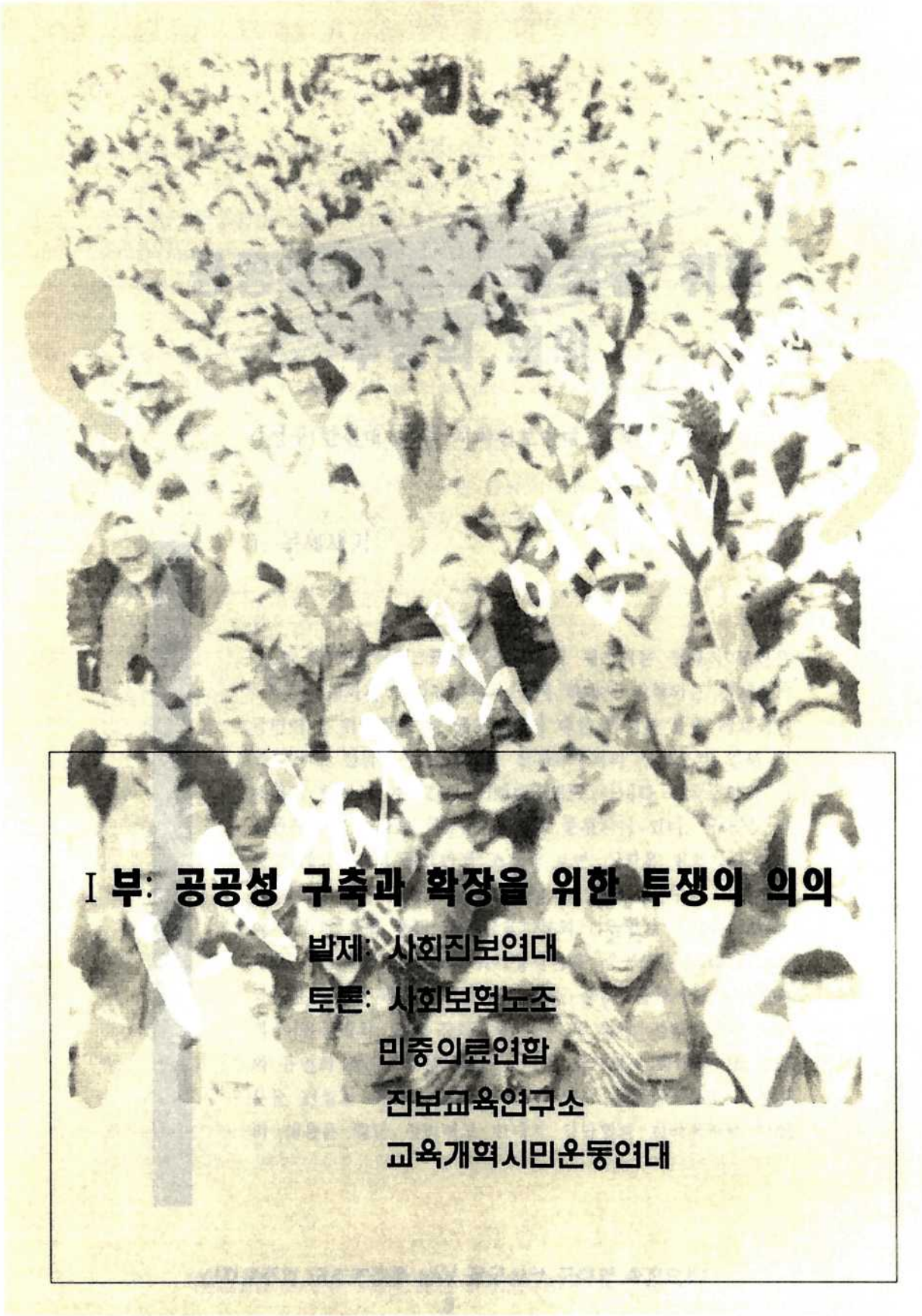
□ 주관: 민주화를 위한 전국교수협의회/ 사회진보를 위한 민주연대

□ 주최: 교육개혁시민운동연대/민주사회를 위한 변호사 모임/ 전국공공운수사회서비스노동조합연맹/ 전국사회보험노동조합연맹/ 전국전력노동조합/ 전국철도노동조합/ 전국체신노동조합/ 진보교육연구소/ 평등사회를 위한 민중의료연합/ 한국노총 공공부문노동조합협의회/ 한국중공업노동조합/ 한국통신노동조합

□ 후원: 신자유주의 반대·민중생존권 쟁취 민중대회위원회/ 한국노동조합총연맹/ 전국민주노동조합총연맹

C
o
n
t
e
n
t
s

1부		
발제:	사회진보연대	.....3
토론 1:	사회보험 노조	.....15
토론 2:	민중의료연합	.....21
토론 3:	진보교육연구소	.....30
토론 4:	교육개혁시민운동연대	.....50
2부		
발제:	민교협	.....57
토론 1:	전국전력노조	.....80
토론 2:	한국통신노조	.....98
토론 3:	전국철도노조	.....107
토론 4:	전국체신노조	.....118
토론 5:	한국전력기술노조	.....126
토론 6:	한국노총 공공노협	.....137
토론 7:	민주노총 공공연맹	.....141
사회진보를 위한 민주연대 TEL. 778-4001		



I 부: 공공성 구축과 확장을 위한 투쟁의 의의

발제: 사회진보연대

토론: 사회보험노조

민중의료연합

진보교육연구소

교육개혁시민운동연대

공공성 구축과 확장을 위한 투쟁의 의의

김성구(한신대 교수, 사회진보연대 정책위원장)

1. 문제제기

현 재 한국에서 공공성의 문제가 제기되는 정세적 조건은 세계화와 신자유주의의 공세 하에서 진행되는 경제위기 국면이다. 위기정세 하 공공부문에 대한 공세는 물론 세계적인 조류인데, 한국에서는 종속적 신자유주의의 성격으로 인해 경제위기 하에서 계급간의 이해대립만이 아니라 제국주의적 지배종속의 심화라는 특수한 문제가 중첩되어 있다. 국내적, 국제적 계급투쟁의 주객관적 조건을 보면, 상황은 변혁지향적 노동운동의 전반적 퇴조와 전망상실, 단일한 자본주의 세계시장의 복원과 통합 증대, 국제금융자본의 거침없는 공세와 대안부재라는 명백한 퇴조의 위기정세이다. 공공부문에 대한 독점금융자본의 공격은 민영화와 탈조절, 공공부문에서의 자본주의적 이윤원리의 도입 강화, 사회복지의 해체, 정리해고와 노동의 유연화 등으로 나타났다. 수세기 위기정세 하에서, 또 공공부문 건설의 역사적 투쟁과 단절되었던 한국공공부문 노동자의 대응은 일단 정리해고 반대와 임단협의 개악저지로 나설

수밖에 없었고 이 투쟁과제조차도 받아 안기가 쉽지 않았다. 그러나 신자유주의적 탈조절과 민영화 그리고 이윤원리의 도입 강화와 결합되어 진행되는 노동자들에 대한 자본의 공격으로 노동자들의 대응 또한 생존권 투쟁에 한정될 수 없었고 역설적이지만 생존권 수호투쟁을 위해서도 노동자들은 공기업의 민영화와 해외매각 반대, 공공부문 수호라는 보다 높은 수준의 투쟁과 결합하지 않을 수 없었다. 나아가 그것은 공공부문에 한정되지 않았고 재벌과 금융기관들의 위기와 워크아웃, 공적자금 투입에 따른 사회화의 쟁점과 아우러져 이에 대한 노동자계급의 대응이 요구되었다. 이러한 투쟁과제는 노동자계급에게 일층의 어려움을 부가하였고 생존권 투쟁과 사회화 투쟁의 관계에 대한 논란을 불러일으켰으며 수세기 위기정세 하에서의 노동운동의 개입전술에 관한 문제를 제기하였다. 이제 이 쟁점에 대한 이론적 해명 없이는 공공부문의 구축을 위한 투쟁도, 나아가 확장으로의 전환을 위한 투쟁도 확고한 좌표를 가질 수 없게 되기에 이르렀다.

한편, 공공부문에 대한 자본의 공격은 공기업의 민영화만이 아니라 교육, 의료, 연금 등 사회보장과 공공서비스에 대해서도 신자유주의적 재편을 강제해 왔는데 여기서도 사회보장부문에 종사하는 공공노동자들의 생존권 사수가 중요한 쟁점이긴 했지만 사회보장의 공공성을 확보하고 보다 확장하는 투쟁과제가 특별한 의 없이 대중적 의제로 형성될 수 있었다. 사회보장과 그와 관련한 재정조세개혁이라는 투쟁과제는 민주노총에서 사회개혁투쟁으로 범주화했고 경제위기 이전 시기부터 당면과제로 제출된 것이었는데, 한국경제의 신자유주의적 재편에 따라 참여한 계급투쟁의 영역으로 떠오르게 되었다.(이들 영역에서의 신자유주의적 재편에 대해서는 논자에 따라 평가가 달라질 수도 있는데, 그것은 신자유주의에 대한 이해가 상이한 것과 관련된다. 대체로 교육부문에서는 초중등교육, 고등교육 할 것 없이 시장주의적 교육정책으로의 전환이 명백한 흐름을 보이고 있는데 반해, 의료부문에서는 공공의료부문의 민영화나 민간위탁 그리고 민간의료보험의 도입 시도 등 신자유주의 정책과 함께 의보통합?, 의약분업이라는 개혁일반의 과제가 실행되었고 연금부문에서는 신자유주의적 방식의 연금재정 확보와 급여율 삭감의 조치에도 불구하고 국민연금의 확대라는 개혁을 수행하였다. 또 공적부조의 영역에 속하는 것으로서 국민기초생활보장법의 도입도 통상적인 신자유주의 정책과 반하는 것이었다. 이를 두고 논자에 따라서는 DJ의 사회개혁들을 신자유주의로 범주화할 수 없다고 하기도 하지만, 내 생각으로는 이러한 차이는 신자유

주의의 두 개의 유형, 즉 영미형 신자유주의와 독일형 신자유주의에서 비롯되는 차이이며 영미형 신자유주의와는 충돌하지만 독일형 신자유주의에는 포섭된다는 의미에서 신자유주의 정책에 포괄되는 것이다.) 여기서도 생존권 투쟁과 사회개혁 투쟁간의 관계 문제가 쟁점이 되지 않을 수 없었는데, 그럼에도 그 관계에 대한 논쟁은 생존권 투쟁과 사회화 투쟁간의 관계만큼 긴장된 것은 아니었다. 그것은 아마도 사회개혁투쟁이라는 개혁투쟁과, 사회화투쟁이라는 이행적 내용을 갖는 투쟁간의 수준의 차이를 반영하는 것이라고 생각할 수 있다. 우리는 이하에서 세 개의 수준의 투쟁 과제의 차이와 그 연관 또는 결합의 관계를 고려하면서 현 단계 공공성 구축과 확대 투쟁의 의의를 검토하도록 하겠다.

2. (현대)자본주의와 공공부문

신자유주의가 공공성을 공격하는 논거로서는 주지하다시피 공공부문이 주인이 없는 데다 시장경제의 원리를 침해해서 시장경쟁의 최적화 효과를 훼손시킨다는 것, 즉 공공부문의 관료성과 비효율성, 사회보장의 남용 등의 폐해를 들고 있다. 그것은 공공부문의 현실의 모순과 폐해들을 근거로 하고 있어 강력한 이데올로기로 작용하고 있지만, 시장경쟁이 자원의 최적배분과 사회구성원의 최적 후생을 가져다준다는 신자유주의의 교리는 한번도 현실에서 그 올바름을 실증한 적이 없다. 생산의 불비례, 과잉생산공황 그리고 구조불황은 다름 아닌 시장조절과 독점이윤의 원리에서 초래되는 것이다. 즉 신자유주의에 의해 추동되는 시장경쟁과 이윤의 원리는 개별자본가에게는 생산성 경쟁을 통한 효율성 제고를 가져오지만 전체자본, 전체사회에는 부정적 생산과 불비례, 주기적 공황과 구조불황 그리고 금융위기를 초래한다. 뿐만 아니라 오늘날 시장의 경쟁은 독점이윤을 둘러싼 독점적 경쟁이므로 이런 경쟁은 자유경쟁과 달리 독과점적 성격 때문에 개별자본가에게도 효율성을 제고하는 데 오히려 한계를 드러내었다.

역사적으로 보면, 자본주의 형성과 확립에서부터 공공부문은 불가피한 것으로서 자리잡았었고 현대자본주의로의 발전과정에서 더욱 확대되었다. 현대자본주의에서 공공부문의 확대는 바로 자본주의 시장경제의 미증유의 위기에 대응하여

국가의 경제개입이 불가피하게 된 데서 비롯된 것이었지 시장경제의 최적화 효과를 국가가 자의적으로 개입하여 훼손한 것은 아니었던 것이다. 또 현대자본주의의 신자유주의적 전환에도 불구하고 공공부문은 시장경제에서 완전히 쫓아낼 수 없었고 시장과 자본의 원리에 의해 추동되는 시장경제의 영역이 강화될수록 신자유주의 경제의 위기는 오히려 보다 심화되기에 이르렀다는 점도 시장경제의 최적화 명제를 반박하는 것이다.

그러면 자본주의 시장경제에서 공공부문은 왜 존재하는 것이고 금융자본은 왜 공공부문을 공격하는 것인가.

자본주의에서 공공부문은 총자본가로서의 국가가 사적 자본들의 재생산에 없어서는 안되지만 사적 자본들로서는 감당할 수 없는, 이른바 생산의 일반적 조건을 창출하여 담당하는 부문이다. 쉽게 말하면 하부구조로 말해지는 산업부문이 대표적으로 이에 해당된다. 뿐만 아니라 계급관계의 재생산, 특히 노동력의 재생산도 공공부문의 대상이 된다. 국가는 총자본의 이해를 위해 자본의 일반적 생산 조건을 창출하면서도, 그러한 개입을 계급중립적인 외관 속에서 관철하기 위해서는 공공서비스의 공급을 통한 일반적, 전사회적 서비스의 제공이라는 형식을 취하지 않을 수 없다. 이렇게 보면 공공부문은 사적 자본의 이윤생산에 궁극적으로 복무하면서도 그것은 이윤원리로부터 형식적으로 벗어나서 보편적 서비스의 제공이라는 형태를 띠지 않을 수 없고 이로부터 공공부문을 둘러싸고 계급간의 이해대립이 경쟁하게 된다. 특히 현대자본주의로의 발전과 함께 국가가 위기에 처한 독점자본주의의 재생산을 유지하고 독점이윤을 보장하기 위해 전면적으로 경제에 개입함에 따라 공공부문은 크게 팽창하였고 계급투쟁에서의 그 의미는 더욱 제고되었다. 오늘날 주요 선진자본주의 국가들에서 국가재정은 전체 GDP의 50% 이상을 차지하고 있어 GDP의 절반 이상이 비시장적 원리에 의해 재분배되고 있는 상황이다.

이제 독점자본주의의 전체 재생산과 계급의 재생산은 단순히 사적 소유와 시장적 기제를 통해 이루어지는 것이 아니라 공공부문의 매개를 통해 크게 영향을 받게 되었고 오늘날 공공부문을 둘러싼 투쟁을 방기하고서는 노동자계급의 생존과 재생산 보장을 위한 올바른 투쟁을 담보할 수 없을 정도로 공공부문은 노동자계급과 독점계급간의 경제적 정치적 투쟁의 핵심적 공간으로 자리잡기에 이르

렀다. 노동력의 재생산은 국가재정을 비롯한 공공부문에 의해 크게 의존하게 되었는데, (기술)교육, 질병, 실업, 노후보장, 주택 등 노동력의 재생산과 관련된 사항들은 과거처럼 노동자가 개별적으로 해결할 문제가 아니라 점차 국가가 사회적으로 해결해야 할 문제로 전화하였다.

공공부문을 매개로 하는 노동력의 재생산이란 공공부문 일반의 기능이 그러하듯이 궁극적으로는 독점자본의 이윤증식에 복무하면서도 이윤원리에 의한 지배 형식을 벗어나서 보편적 서비스의 급여형태를 취함으로써 자본의 전일적 지배에 대해 상대적으로 자율적인 공간을 제공해준다. 따라서 공공부문이란 것은 독점자본의 관점에서 보면, 궁극적으로 자신의 이윤요구에 부응하는 것임에도 불구하고 그 지배원리가 직접 적용될 수 없는 영역일 수밖에 없고 바로 이점이야말로 독점자본이 공공부문을 거부하는 핵심적인 이유이다. 신자유주의적 전환과 함께 공공부문을 공격하는 것은 결국 이들 영역을 사적 이윤원리의 직접적인 지배 하에 돌려 놓기 위한 것이다.

노동력의 재생산(교육, 의료, 고용, 노후보장 등)을 시장기구에 따라 개별적으로 도모하는가 아니면 국가를 통해 사회적으로 해결하는가 여하는 소득재분배를 독점자본과 자산계급에 유리한 방향으로 가져가는가 아니면 노동자계급에게 유리한 방향으로 가져가는가를 가늠하는 주요한 문제이다. 시장을 통한 해결은 수익자 부담의 원칙이 작용하므로 고소득자는 자신의 소득에 비해 상대적으로 적은 비용으로 높은 혜택을, 저소득자는 과도한 비용부담으로도 낮은 수준의 혜택을 받게 하는 반면, 국가를 통한 사회적 해결(진보적 형태에서의)은 고소득자에게는 상대적으로 높은 비용부담을, 저소득자에게는 적은 비용부담을 강제하고 그 혜택은 모두에게 일반화한다는 점에서 진보적인 소득재분배와 사회보장의 길을 열어 놓는다. 따라서 국가재정의 규모와 세출, 세입의 내용은 노동자계급과 독점계급간의 정치적 경제적 투쟁의 주요한 대상이 아닐 수 없다. 국가 또는 공공부문을 통해 노동자계급이 교육, 의료, 문화 등 자신의 경제적, 사회적, 문화적 재생산을 관철할 수 있기 위해서는 재정규모의 확대, 재정을 통한 소득의 재분배와 사회보장, 공공서비스의 확대가 이루어져야 하는 것은 말할 것도 없다. 이렇게 자본주의 하에서 공공부문은 궁극적으로 독점자본의 이윤원리에 종속되어 있지만, 또 그 때문에 정경유착과 관료주의적 부패로 왜곡되어 있지만, 동시에 공공

부문은 노동자계급과 민중이 사적 독점자본의 시장적 지배에 대항하여 자신의 이익을 관철할 수 있는 가장 중요한 수단인 것이다.

그렇다고 해서 자본주의 국가와 공공부문이 궁극적으로는 독점자본의 이윤논리에 종속되어 있음을 망각해서는 안된다. 자본주의 국가를 상징하는 한, 노동자계급이 공공부문을 통해 독점이윤을 제한하고 자신의 재생산조건을 보편적 서비스의 형태로 제공받는 데에는 넘을 수 없는 한계가 그어진다는 점, 그 한계를 넘기 위해서는 궁극적으로 독점자본주의 국가 자체가 분쇄되어야 하고 시장경쟁에서의 독점이윤의 원리가 지양되어야 한다는 점을 놓쳐서는 안된다. 그러나 동시에 자본주의 국가 하에서 공공부문의 이와 같은 궁극적인 제한성을 논거로 해서 공공부문의 자본주의적 성격을 절대화해서 공공부문과 사적부문의 상대적 차별성을 해소해 버리고 공공부문을 둘러싼 투쟁의 의의를 부정하는 태도도 경계해야 할 것이다.

3. 반신자본주의의 반제국주의 투쟁에서 공공부문 확대 강화 투쟁의 의의

이상의 논의에서 볼 때, 공공부문의 사수는 민영화나 이윤원리의 도입을 통해 자본의 지배력을 복원하거나 강화하려는 신자본주의적 공격에 대항한 노동자계급의 투쟁에서 포기할 수 없는 과제가 된다. 신자본주의의 세계적 물결에 대항하여 민영화반대와 사회보장 사수를 위한 노동자들의 투쟁이 세계적으로 전개되지 않을 수 없었던 것은 이러한 이유 때문이다. 독점자본주의의 질서 하에서 공공부문이 독점이윤에 궁극적으로 복무함으로써 공공부문이 왜곡된 현실, 즉 관료주의와 정경유착, 경직성과 비효율, 부패와 비리 등에도 불구하고 공공부문의 개혁은 공공부문에서의 시장원리의 도입이나 민영화를 통해 공공부문을 청산하고 사적 독점자본에게 양도하는 것이 아니라 오히려 공공부문 내에서 독점이윤의 지배기제를 일층 밀어내고 이에 대한 대중들의 통제기제를 확립하여 공공성을 제고하는 방향에서 그 폐해들을 청산하는 것에 있다. 신자본주의에 의한 공공부문의 공격은 오늘날 너무도 전방위로 진행되는 상황이어서 공공부문의 축소로 인한 대중들의 생존조건 악화는 대중들로 하여금 공공부문의 사수만이 아니라 악화된 생존조건을 보상하기 위해 공공부문의 새로운 강화를 요구하지 않을 수 없게 한

다. 신자본주의조차 '제3의 길'의 등장에서 보는 바처럼 대중들의 이러한 요구와 타협하지 않고서는 그 정책을 관철할 수 없게 되었던 것이다.

그럼에도 반신자본주의의 투쟁으로서 공공부문의 사수, 강화 투쟁은 한국에서 논쟁적인 쟁점을 형성하였다. 그것은 반신자본주의 투쟁이 공공부문의 민영화를 저지하는 투쟁으로 나가야 하는지 아니면 입단협 개약과 정리해고 등 노동자들의 생존권과 관련한 투쟁으로 나가야 하는가에 대한 방향설정의 문제 또는 대립적인 과제중의 선택의 문제로 나타났다. 우리는 이 문제를 생존권투쟁과 사회화투쟁의 결합이라는 방식으로 해결하였지만, 그 결합이 상급 노동조합으로부터 개별 노동조합의 수준에 이르기까지 어떤 구체적인 투쟁경로를 통해 만들어가는가 하는 문제는 결코 쉬운 일이 아니다. 하지만 분명한 것은, 생존권 투쟁과 사회화투쟁 또는 사회개혁투쟁은 상호 분리해서 선택의 문제 또는 대립의 문제로 가져가서는 안 된다는 점이다. 생존권 투쟁과 사회개혁투쟁은 오늘날 노동자계급의 재생산이 이미 사회화되어 왔기 때문에 더 이상 대립적이거나 선택의 문제로 이해할 수 없기 때문이다. 직접적 임금과 사회적 임금은 그 성격이 상이한 임금형태이지만, 양자의 결합 위에서 비로소 노동자계급의 재생산을 도모하는 것이다. 또 생존권 투쟁이나 사회개혁투쟁과, 다른 한편에서 사회화투쟁은 개혁과 이행 그리고 이행에서의 양자의 관계와 관련된 문제로서 여기서는 형식적인 이분법과 대립이 아닌, 상이한 수준간의 변증법에 관한 문제라는 점도 지적되어야 한다.

내 생각으로는 한국에서 이런 쟁점이 날카롭게 제출되는 근거에는 두 가지 역사적, 현재적 조건(주객관적 조건)이 깔려 있는 것으로 보인다. 하나는 무엇보다도 한국의 노동자계급이 그 투쟁을 통해 공공부문을 역사적으로 확립해 본 경험이 부재하다는 사실, 그 때문에 공공부문을 통해 자본의 이윤원리를 제한하고 투쟁의 결과물로서 사회보장 서비스를 향유한 적이 없다는 사실이다. 한국의 공공부문은 보편적인 사회보장 서비스로서라기 보다는 주로 사회적 총자본의 이해를 대변하여 공업화정책의 물질적 토대로서 기능하였고 그 때문에 선진자본주의 국가들과 비교하면 대중수탈적인 성격이 보다 강하였다. 그 결과 공공부문은 독점자본의 이윤지배로부터 대중들의 이익을 비시장적 방법으로 수호한다기보다는 종종 대중의 이익과 상반되는 것으로서 이해되었다. 이러한 조건에서 신자본주의적 공세가 밀고 들어오자 노동자들의 대응은 생존권 사수와 공공부문 사수를 결

합하기보다는 보다 확실한 생존권 투쟁으로 경사될 수밖에 없었고 그렇게 양자는 결합보다는 선택과 대립의 문제로서 다가왔던 것이다. 또 하나의 조건은 변혁운동의 세계사적 퇴조기에서 맞은 경제위기, 그리고 그에 대비되는 한국노동운동의 취약한 계급적 역량인데 이것이 두 개의 투쟁과제의 대립을 극대화했던 것으로 보인다. 공공부문의 사수와 사회화투쟁이란 과제는 제기될 수 없는, 제기되어서는 안 되는 과제로 인식되었던 것이다.(노동자 대중과 조합활동가 간의 인식차이.)

이러한 조건들에 규정된 현재의 상황은 발전적인 방향에서 돌파되어야 한다. 경제위기 하에서의 신자유주의적 공세가 대중수탈적이고 빈약한 공공부문마저 독점이윤의 직접적 지배하로 가져가고 직접적 임금에 크게 의존하던 노동자계급의 생존권이 위협을 받자 한국에서도 공공부문과 사회보장에 대한 대중들의 요구가 새롭게 증대한 것은 역설적이지만 신자유주의 공세가 가져온 성과이다. 문제는 두 개의 투쟁과제를 실천적인 사업에서 구체적으로 결합하는 경로와 이를 위한 노동자계급의 조직력을 동원하는 과제를 진지하게 고민해야 하는 것이다. 이와 관련하여 양자의 투쟁과제의 연관과 그 지위를 왜곡하는 몇 가지 오해나 잘못된 인식은 차체에 정정했으면 한다. 우선 사회개혁투쟁 또는 사회화투쟁을 투쟁과제로서 수용하는 것은 개량주의적 사민주의로 복귀하는 것이며 생존권투쟁에 전념하는 것은 변혁적 투쟁의 길이라는 주장이 잘못이라면, 생존권 투쟁은 저급한 경제주의 투쟁이며 사회개혁투쟁은 고급의 정치투쟁이라는 주장도 잘못된 것이다. 또 생존권 투쟁은 파업투쟁만을 일삼는 것이고 사회개혁투쟁은 정책참가의 수준에서의 협상투쟁이라는 것도 대표적으로 잘못된 주장이다. 사회개혁투쟁 또는 사회화투쟁은 그 자체로 개량주의적 투쟁이 아니라 이행의 총노선에서의 그 지위에 의해 규정되는 것이다. 그것은 개량주의적 사민주의 강령과 정책의 부분으로서 위치 지워질 수도 있고 변혁지향적 운동의 부분으로서 위치 지워질 수 있다. 중요한 것은 실제로 독점자본을 사회화하고 독점이윤원리를 지양하며 이를 위해 독점자본의 국가를 분쇄하는 과제로까지 나가느냐 하는 점이다. 이런 점에서 생존권 투쟁은 그것이 어떻게 전투적으로 수행된다 하더라도 그 자체로 변혁지향적인 투쟁은 아닌 것이다. 한국의 노동운동은 재벌들의 과도한 착취와 수탈, 이를 위한 파시즘의 혹독한 탄압에 대항하여 그야말로 전투적으로 자신들의 생존권을 위한 투쟁을 전개하여 왔다. 이 투쟁은 한국의 계급적, 정치적 조

건에 규정된 것이었고 그러한 조건 하에서의 자연발생적인 그리고 조직적인 투쟁이었던 것이고 결코 이를 저급한 경제주의 투쟁으로 평가할 수는 없는 것이다. 그러나 이 경제적인 생존권투쟁은 전투주의의 전통을 계승하면서도 사회화와 이행을 위한 정치적 투쟁과 결합할 수 있도록 발전하지 않으면 안 된다. 경제위기와 신자유주의 공세는 한국 노동자계급에게 어려운 정치경제적 조건을 형성해 가면서도 노동자계급운동의 일층의 고양과 발전의 과제를 제기한다는 역설을 보여준다고 할 수 있다. 한편 사회보장과 공공서비스를 통한 이른바 사회적 간접임금은 형태적으로 보면 직접적인 개별임금보다 진보적인 형태이다. 그것은, 선진 자본주의 국가들에서 사회보장과 공공서비스가 개량주의적 사민주의 또는 케인즈주의 또는 온건한 신자유주의에 포섭된 것으로서 체제변혁 보다는 체제유지적 기능을 하고 있다 하더라도 또 사회적 간접임금 또한 점차 신자유주의적 논리에 규정되어 있다 하더라도, 직접적인 개별임금이 노동시장의 시장원리에 규정되는 반면, 사회적 간접임금은 시장원리를 일정하게 제약하는 임금이기 때문이다. 따라서 사회적 임금이 얼마 수준에 이르더라도 그것과 개별적 임금을 합치면 노동력의 재생산가치를 보전하는 것이고 그렇게 노동력 상품의 가치법칙이 관철되는 것이라며 그 차별은 자본가계급에 있어서나 노동자계급에 있어서나 의미가 없다는 주장은 잘못된 것이다. 물론 한국에서 사회적 임금은 빈약한 상태이므로 개별적 임금의 중요성이 현실인 것은 고려해야 하지만, 생존권 투쟁이 직접적 임금을 넘어 사회적 임금으로 향해 발전하지 않으면 안되는 것도 과제인 것이다. 사회적 임금을 위한 투쟁도 직접적 임금을 위한 투쟁 못지 않게 노동자들의 투쟁력을 동원하지 못한다면 실현할 수 없는, 결코 협상과 정책참가로써 이루어낼 수 없는 투쟁임은 두말할 것도 없다.

공공부문의 사수 강화 투쟁은 다른 한편, 금융자본이 추동하는 신자유주의적 세계화에 대항하여 국민경제를 통제하는 주요한 전략수단이라는 의의를 강조하지 않으면 안된다. 신자유주의적 세계화로 인해 전통적인 국민적 금융자본과 국민국가간의 관계는 자본수출국에서도 자본수입국에서도 갈등적 요소를 발전시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 자본의 세계화 경향과 국민국가의 중심성 강화라는 경향은 모순적인 통일 속에서 발전하고 있어 국민국가는 결코 지양될 수 없다. 국민국가는 궁극적으로 국민적 금융자본의 이해를 대변하는 금융자본가들의 기관이지만 상대적인 자율성을 갖고 있고 이 상대적으로 자율적인 공간에 대한 민주

적인 통제와 정책 개입이 가능한 것이다. 한국에서는 선진자본주의 국가들과 달리 세계경제에서의 종속적 지위로 인해 민주적인 정책과 통제의 자율적인 공간이 상대적으로 제약되어 있다. 신자유주의적 세계화는 또 제국주의적 세계화로써 한국에서는 선진자본주의 국가들과 달리 국민경제와 국민국가의 종속 심화를 의미한다. 이런 세계화는 차관주도형 대외종속적 발전에서도 그나마 형성하였던 국민적 생산력과 차관자본에 대한 국민국가의 통제력을 박탈하여 직접투자에 종속시키고 세계경제에의 대외종속을 심화시킬 것으로 우려된다. 기간산업의 주요 공기업들의 민영화정책이 해외매각을 지향하고 있고 외국자본에 의한 금융기관의 접수는 이제 마지막 국면을 향해 달려가는 상황이다. 산업과 금융의 공기업들을 외국자본에게 넘긴다는 것은 국가가 이 공공부문을 통해 한국 전체의 자본을 위해 또 노동자계급을 위해 산업의 정책과 공공서비스 및 사회보장에 개입할 수단을 상실한다는 것을 의미하고 이제 한국의 대중들은 초국적 자본의 무제한적 이윤욕구에 무방비한 상태로 세계시장에 내몰리게 될 것이다. 초국적 자본에 대한 통제는 국제적인 협력을 필요로 하는 것이지만, 그 보다도 강력한 국민국가의 개입을 전제하지 않을 수 없는데, 공공부문은 국민국가적 개입의 가장 주요한 물질적 토대의 하나이기 때문이다.

사실 한국자본주의는 그 동안도 이미 과도한 수출지향적 공업화정책에 의한 대외부문의 과도한 팽창과 대외의존의 심화 그리고 산업부문간, 기업간 불균등발전의 심화라는 기형적인 산업구조의 문제를 노정해 왔고 이러한 대외종속적 생산력구조가 지난 외환위기의 궁극적 토대이었다. 한국에서 GDP대비 대외부문의 비율은 60-80%(이에 반해 일본과 미국의 수치는 20% 이하임)에 이른다. 더욱 주목할 것은 그 구조 또한 대외종속성을 특징으로 한다는 점이다. 이러한 상황에서 무역을 넘어 직접투자와 투기적 금융자본에 의한 신자유주의적 세계화가 일층 진전된다는 것은 그야말로 한국의 노동자계급으로서의 민주적 경제정책의 가능한 공간을 완전히 상실하는 것을 의미하며 말 그대로 대안부재의 상황으로 몰릴 것이다. 그것이 아마도 노동자계급과 진보진영에 대한 지배계급의 은밀한 전략이 아닌가 한다. 그러나 그것은 그들 자신들도 완전하게 세계화의 함정에 빠지는 상황일 것이다. 따라서 한국자본주의는 세계화의 강화가 아니라 이미 지나친 세계화가 문제인 것이고 과도한 대외부문 비중의 점진적 저하와 국내시장 지향, 국민적 재생산관련의 확대 그리고 이를 통한 대외종속적 국제분업의 점차적 지

양을 과제로 하지 않으면 안된다. 말하자면 수출지향적인 종속적 재생산구조로부터 배수지향적인 자립적 재생산구조로의 전환해야 하는데 물론 그것은 종종 오해되는 것처럼 폐쇄경제를 지향하는 것이 아니라 개방적이면서도 자립적인 경제, 국민경제의 계획적 발전을 지향하는 것이다. 이와 아울러 중소기업의 지원, 육성 문제도 반독점정책과의 관련만이 아니라 국민적 재생산관련에서 기계, 부품, 소재산업의 중요성과 이들 산업에서 중소기업의 의의를 인식해야 한다. 이러한 과제와 관련하여 공기업의 특별한 의미를 더 이상 강조할 것도 없다.

고용안정과 공공부문의 의의: (생략)

4. 사회화투쟁과 국가에 대한 현실 관철력

공공부문과 공공부문의 확장 강화 그리고 그 정책을 둘러싼 투쟁은 신자유주의 공세 하에서 비록 수세적으로 제출되었다 하더라도 이 투쟁과제는 사회화와 자본주의의 이행과 관련된 높은 수준의 투쟁요구이고 따라서 국가를 포괄하고 국가를 대상으로 하는 투쟁이다. 그럼에도 경제위기라는 정세 하에서 독점자본의 재편과 그 과정에의 국가개입의 불가피성 그리고 그와 관련된 고용조정은 공공부문의 투쟁을 노동자계급의 현실적 투쟁의 대상으로 발전시켰다. 그러나 노동자계급의 당면한 생존권 투쟁과 공공부문을 둘러싼 투쟁간의 긴밀한 관계를 형성시킨 정세적인 특수성이 있기는 하지만, 양자의 관계는 보다 일반적인 관계에서 파악할 필요가 있다. 즉 경제위기 국면에는 공공부문과 사회화투쟁을 요구하고 경제호황 국면에는 생존권투쟁에 전념하는 그런 관계로 파악하는 것이 아니라면, 역으로 경제호황 국면에는 공공부문과 사회화투쟁을 제기하고 경제위기 국면에는 생존권 투쟁을 제기하는 그런 관계로 파악하는 것도 아니다. 또 변혁적 국면에서는 사회화투쟁을, 퇴조기에는 생존권 투쟁을, 또 변혁기에는 사회화의 실제적 투쟁을, 퇴조기에는 사회화의 담론적 투쟁을 제기하는 그런 단선적인 관계도 아니다. 사회화 및 이행의 요구투쟁과, 생존권 및 개혁투쟁의 관계는 이행의 변증법에서 파악해야 하는 그런 관계이며 또 양자간의 그 일반적 관계에는 정치적, 이데올로기적으로 또 계급 주체적 조건 등에서 여러 복잡한 요소들이 매개하고 있으며 그 특정한 상황에 따라 개입전술이 달라질 수 있는 것이다.

분명한 것은, 자본주의 생산관계의 지배와 국가의 자본주의적 성격에도 불구하고 대중들의 경제적 이해를 위한 공공부문의 확장과 반독점 사회화정책의 투쟁 공간은 존재한다는 점이다. 이를 부정하면 자본주의하에서 투쟁은 일상적인 개혁 투쟁에 한정되고 변혁투쟁과 국가권력의 장악 후에야 비로소 공공부문 확장과 사회화정책을 실행할 수 있다고 하게 되는데, 이 경우 국가와 공공부문이라는 현대자본주의 하에서의 주요한 계급투쟁의 장이 시야에서 사라지게 된다. 즉 자본주의 국가를 상정하고도 공공부문 확장 강화와 사회화정책을 실행할 공간은 존재한다. 물론 그 정책의 전면적인 도입을 위해서는 진보적인 국가권력을 전제해야 하는 것이지만, 공공부문의 확장을 목표로 하는 사회화정책의 계기와 이 정책의 실현을 위한 대중들의 동원과 조직이 없다면 생존권 투쟁은 국가권력의 장악을 위한 투쟁으로 발전할 수 없다. 따라서 사회화정책은 자본주의 국가를 상정하더라도 그 국가의 민주화 속에서 한발 한발 실행되는 정책일 뿐 아니라 이 정책을 둘러싼 계급투쟁에서 노동자계급이 승리하고 그럼으로써 국가의 성격을 근본적으로 변화시키는 권력장악과 함께 전면화되는 그러한 변증법에서 이해해야 한다.

■ 토론 1:

신자유주의와 공공의료시장

백중상 (사회보험노조 사회보장특위)

1. 서언

1977년 의료보험을 조합방식으로 시작한지 약 30여년만인 2000.7.1 전국민을 하나로 묶는 의료보험의 완전 통합을 달성하였으나 의료보험 및 사회보장 분야의 예산 증대 압박과 자본의 민간의료보험 시장 도입의 압박 그리고 외국의 다국적 기업의 국내 의료시장 개방 압력이 있자 우리 정부가 사회보장 분야를 민간으로 돌리려고 하는 것에 대하여 큰 우려를 하지 않을 수 없는 현실에 직면해 있다.

현재 정부가 추진하고 있는 신자유주의 정책의 구조조정을 의료분야에 국한하여 살펴보기로 한다.

2. 국내상황

김대중정권은 집권초기에 사회보장확충을 위한 강력한 의지를 천명하였다. 그러나 사회보장제도의 집행과정에서 강력한 의지가 축소, 왜곡되어 제대로 실현되지 못하고 있다. 이는 집권초반부터 생산적 복지라는 애매모호한 용어의 선택을 시작으로, 그리고 집권 후반부에 들어와 정권 연장의 부담을 보수주의자들과의 타협하는 과정에서 사회보장분야에 신자유주의 정책을 도입하는 계기가 되었다

고 볼 수밖에 없다.

특히 2000.7.1. 의약분업 실시를 앞두고 의료계가 반발하자 정부는 의료계 달래기의 일환으로 3조7천억의 과도한 수가 인상을 약속하였고 이에 대한 재정부담을 국민에게 돌리려 하고 있는 현실이다.

1999년 1년 동안 지출한 건강공단의 진료비 지출 총액이 약7조여원 임에 비해 정부가 의료계 달래기로 수가를 인상해준 금액이 3조 7천억인 것을 보면 우리 현 정부가 국민을 위한 개혁이 아닌 정권의 유지에 급급해 돈으로 모든 문제를 풀려고 하다가 도리어 과도한 예산의 사회보장분야에의 지출이라는 것에 발목이 잡히게 되었다.

이에 정부는 각종 대한의 하나로 민간의료보험이라는 것을 도입하여 의사들의 실질적인 수입을 보완해 주겠다고 공언하고 있는 상황이다.

3. 국제상황

신자유주의 이론으로 포장된 미국 금융자본을 중심으로 세계경제 질서가 재편되고 있으며 유럽의 자본 세력이 이에 대한 견제를 하고 있으나 역부족인 상태이다.

미국이라는 나라를 자세히 분석해 보면 서구 유럽과 달리 개인주의의 발달로 사회보장분야 보다는 민간식 자본주의 방식이 발달하였고, 특히 세계자본 시장의 대다수를 점하고 있는 미국의 다국적 기업들이 의료 및 사회보장 분야의 시장확산을 아시아 및 아프리카와 남미 등으로 눈을 돌리고 있음을 알 수 있다.

그 이유를 보면 서구 유럽은 사회보장 분야가 확고히 자리잡고 있어 자본이 뚫고 들어갈 틈이 없는 반면 아시아 및 아프리카의 대다수 국가는 2차 세계대전 후 식민지 상태에서 독립하여 현재까지 나라의 기틀이 제대로 잡히지 않아 자본의 개입이 가능하다고 진단했기 때문이다.

특히, 중·후진국들이 자본 부족으로 IMF 개입 상황을 겪은 나라들이 많고 또한 IMF 상황을 벗어나기 위하여 국제 자본의 지원을 받으면서 자국내 모든 시장개방을 약속한 상태이며 한국도 그 범주내에 있어 국제자본의 침탈이 계속 예상되고 있다.

특히 한국은 1998년 IMF 경제위기를 맞아 사회안전망의 확충이 필요하다는

사회적 합의가 이루어지는 것처럼 보였으나 현 김대중 정권 후반기에 접어들면서 사회보장분야의 확충이 점점 퇴색되고 이전의 타 정권과 같이 보수주의로의 회귀 가능성을 보이고 있다.

4. 의료시장의 현재 쟁점사항

현재 우리사회에 나타나고 있는 의료시장의 문제점을 큰 틀에서 3가지로 지적해 보면,

첫째, 공공의료를 확충해야한다.

현재 우리나라의 공공의료는 약10-13%에 불과합니다. 그러나 외국을 보면 영국과 스웨덴은 공공의료가 100%, 프랑스는 공공의료가 80%, 독일도 공공의료가 약80%이고, 자본주의의 선진국인 미국도 공공의료가 약66%이다.

우리나라도 최소 40% 수준의 공공의료를 확보해야 의료시장이 안정될 것으로 본다. 만일 우리나라 공공의료가 30%만 되었어도 올 여름 의료계가 1,2차 폐업을 강행하며 투쟁하는 일은 없었을 것이다.

40%의 공공성을 확보하기 위해서 우선 일선 보건소를 병원급으로 격상시켜야 합니다. 양적 성장뿐만 아니라 실질적으로 질적인 수준을 높여야 한다. 의료장비의 현대화, 우수한 의료인력의 확보 등이 선행되어야 한다.

그리고 의료보험 시장을 보아도 지금까지는 의료보험의 양적 확대를 위해 노력한 결과 십수년만에 전국민의료보험으로 확대 시행되었다. 그러나 앞으로는 양적인 팽창보다는 양질의 의료서비스를 받을 수 있게 정책을 세워 나가야 한다.

산전치료의 의료보험, 치과의 의료보험, MRI CT의 의료보험급여 특히 현대인의 최대의 질병인 암의 의료보험급여화 등 양질의 고급 의료서비스를 받을 수 있게 해야 한다. GNP가 올라가는 만큼 의료서비스의 질도 높여야 한다고 생각한다.

둘째, 현재 진행되고 있는 의사 폐업, 파업사태와 맞물려 보험료 인상 문제가 거론되고 있다.

의사들의 요구를 정부가 무조건적으로 들어주겠다고 하는 바람에 3조7천억이라는 천문학적인 돈이 더 필요하게 되었고 이에 정부는 의료보험료를 최소한 60%이상 인상해야 한다고 언론에 발표한 바 있다.

그리고 이문제로 인해 지금 노동자, 농민, 시민단체 등은 국민이 한 목소리로 반대하고 있다.

그러나 냉정하게 우리가 이 문제를 바라본다면, 질높은 의료 서비스를 받고자 하는 국민의 욕구를 해소하자면 의료보험료를 높여야 하는 것은 맞는 말인 것이다. 문제는 정부가 보험료를 올린 만큼 국민에게 돌아가는 의료혜택의 보장성에 대한 담보 없이 일방적으로 보험료를 올리겠다고 발표한 것이 문제라는 것이다.

우리가 양질의 의료서비스를 받자면 우리의 병을 치료해주는 의사들에게 적절한 수가로 보상을 해주는 것이 정당하며 이렇게 해야 의료시장의 발전이 있게 되는 것이다.

그러나 지금처럼 이렇게 일방적으로 보험료를 무조건 국민에게 전가시키지는 말아야 할 것이다. 지금 의료보험료 인상 반대를 주장하고 있는 범국민 대책위원회에서도 무조건 반대는 하지 않고 있다. 국민들의 보험료를 모아두었다가 자신 또는 이웃의 불행에 쓰겠다는데 반대할 하등의 이유가 없는 것이다.

보험료 인상과 밀접한 관계에 있는 사회보험노조원의 한사람으로 이 문제를 바라본다면 좀더 아이러니컬하다. 지금 우리는 보험료인상에 반대를 하고 있지만 보험재정이 부족하면 보험료를 걷어들이는 일을 해야만 하는 입장에 있게 되는 것이다. 그래서 냉정하게 이 문제를 보게되었는데 이번에는 공교롭게도 지역 의료보험재정이 바닥을 보이는 데다가 의사들의 주장을 들어주는 현상이 겹치게 되어 이를 모르는 모든 국민들이 반대하는 현상에 도달했다고 볼 수 있다. 지금이라도 정부가 성의를 갖고 보험료의 인상으로 인한 서비스의 개선 계획을 수립하고 보험료 인상의 정당성에 대해 정확한 자료를 국민에게 제시하며 또한 정부의 지역의료보험료에 대한 국고지원 50% 약속을 이행한다면 국민적 저항을 받지는 않을 것이라고 생각한다. 그리고 이렇게 문제를 하루빨리 풀어야만 국민의 건강을 위한 서비스를 계속해 나갈 수 있다고 본다.

셋째, 민간의료보험 도입에 대한 이야기가 자주 거론되고 있다. 이 또한 안될 이야기이다.

의료보험이 무엇인가? 의료 서비스를 개인이 아닌 국가의 사회보장의 차원에서 해결하려는 노력의 일환으로서 나타난 제도가 바로 의료보험인 것이다. 생활기반을 같이하는 사회집단의 구성원간, 또는 노사각출이나 정부재원으로 조성된 기금을 토대로 가입자와 그 가족이 질병 등 불의의 위험을 당할 때 질병의 예방이나 치료에 드는 경비를 지출해 줌으로써 경제적 장애를 제거해 주는 사회제도라 할 수 있다.

따라서 의료보험은 제도로서 존재하는 이유나 성격은 보는 시각에 따라 여러 가지로 나타날 수 있으나 의료 서비스를 중심으로 보면 이 제도가 보건의료라는 측면이 강조되고, 보험이라는 방법에 치중하면 사보험과 같고, 보험재정에 중점을 두게 되면 경제라는 측면이 강조되기도 합니다. 그러나 의료보험은 사회정책으로서 국민의 기본적 욕구를 국가가 책임져야 한다는 사회철학적 가치판단에 따라 정치적으로 결정된 제도로서 이윤을 바라지 않는 인도주의적·이타주의적·평등지향적인 동기를 토대로 가진 자에게서 못 가진 자로, 자본가에서 노동자로, 건강한 자에서 병든 자에게로 자원이 흐르도록 정치적으로 선택한 제도인데 그런데 정부가 지금 민간보험도입 운운하며 의료비용을 국민에게 전가하려고 하고 있는 것이다. 그리고 민간의료보험의 일종인 싱가포르에서 시행되고 있는 저축식 의료보험도입 또한 검토하고 있는데 이 저축식의료보험도 자세히 보면 자기가 자신의 계좌에 의료보험료를 저축해 두었다가 본인이 몸이 아플때나 또는 가족에 한정해서 의료비를 빼내 쓰는 제도이다. 돈이 많이 저축해 둘 수 없는 노동자, 농민 저소득층은 큰 질병에 걸렸을 때 어떻게 대처할 수 있을까?

민간보험 도입은 공공의료의 확대, 의료의 질적 수준의 향상 등 모든 제반사항들이 완성된 이후에 제고해볼 제도가 아닐까 생각한다.

5. 결론

위의 세가지 문제점들이 추진되려면 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 그러면 이러한 돈을 어떻게 확보해야 하느냐? 저의 소견으로는 당연히 세제개혁을 통해 확보해야 한다고 생각한다. 직접세의 비중을 높여야 한다고 본다. 재벌들의 변칙 상속되는 돈이나, 음성적인 돈을 수면위로 끌어올리고 상속세, 증여세의 비율을 높여 예산을 확보하여 사회보장분야에 투입해야 한다. 그리고 각종기금을 통합하

고 담배 및 술 등 건강을 해치는 식품에 대한 세율을 높혀 의료보장분야에 재투자해야 된다고 생각한다.

그리고 마지막으로 우리 민중들이 해주어야 하는 부분이 하나 더 말씀드리면 사회보장의 공공성을 보장하는 마인드를 가진 진보정당이 출현할 수 있도록 노동자 농민 등 제 민중들이 향후 선거에서 의석을 만들어 주어야 한다고 본다.

지금까지 말씀드린 것들이 앞으로 우리 노동자, 농민, 빈민들을 위한 의료분야에서의 우리에게 주어진 신자유주의 구조조정을 넘어 의료시장에서의 공공성을 구축하는 방향이 될 것이라고 보며 그리고 이것들을 위하여 모든 제 단체들이 단결하여 투쟁할 때만이 모든 것을 얻을 수 있을 것이다.

■ 토론 2:

최근 의사 파업의 의미와 공공의료 강화 방안

이재준 (민중의료연합 사무처장)

1. 들어가면서 : 시장의 입장에서 본 의사 폐업과 대응 방안

거두절미하고 시장이라는 측면에서만 보았을 때, 이번 의사들의 폐업 사태는 진입 장벽을 가진 독점적 공급자의 강고한 담합에 의한 시장교란 행위로, 극단적인 시장실패의 예이다. 시장질서를 교란시키는 행위를 엄단할 책임이 있는 국가는 현 사태의 시급한 종식과 재발 방지를 위한 대비책을 마련하고자 할 것이며, 당면한 사태의 해결을 위한 방법은 당근과 채찍을 사용해 나갈 것이다. 장기적인 대비책이라는 측면에서 냉정한 시장 논리에 따라 대책을 세운다면 시장에서 의사들의 독점적 지위를 보장해주는 '면허제'를 철폐하는 것이 정답이나 현실성은 별로 없어 보인다. 철저한 시장 승배자인 프리드만은 일찍이 독점적 공급자에 의한 시장교란 행위를 없애기 위해서 진입 장벽 철폐를 주장한 바 있고, 그 대표적인 예로 의사면허제 폐지를 주장하였다. 의사가 되고 싶은 사람들 모두 의사행위를 할 수 있게 해 줘도 시장의 힘에 의해서 돌파리들은 모두 추방될 것이라고 강력하게 주장하였는데, 몇 년 전 자유기업센터에서 '의료면허제 비판과 대안'이라는 제목으로 소개된 바도 있다. 모르긴 해도 이 땅의 신자유주의 신봉자들 머리 속에 이런 생각이 수십 번도 더 들었을 텐데, 이 엄청난 시기에 이런 주장이 표면화되지 않는 것을 보면 이 땅의 신자유주의자들은 자신의 건강만큼은 시장에 전적으로 내 맡길 정도로 시장에 대한 확신이 없는 게 틀림없다.

두 번째 방법은 시장 원리에 따라 의료 체계를 재편하는 것이다. 한마디로 보건 의료 체계를 합리적인 시장 질서를 중심으로 새롭게 구축하자는 것인데, 이념적으로는 경쟁과 효율, 제도적으로는 사회보험 체계의 해체와 민간보험 체계로의 재편이 그 핵심이 될 것이다. 그렇게 되면 의료 공급자간에 경쟁이 강화되고 병원 자본과 보험자본의 이해가 중심이 될 의료 체계에서는 대부분의 의사들은 조금씩 그리고 철저하게 (대)자본(병원자본, 보험자본)에 종속되게 되고 지금의 중소 자영업자에서 프롤레타리아로 전락할 수밖에 없을 것으로 예측된다. 자본, 시설, 기술면에서 비교우위를 점한 20%의 의사들과 나머지 80%의 의사들로 재편되어갈 것이며, 그 결과가 초래할 파급력 때문에 서서히 진행되어갈 것이다. 그 상태에 이르게 되면 더 이상 의권 쟁취를 위한 투쟁의 대상이 국가나 정부가 아니며 치밀하게 조직된 자본이 될 것이고, 자본에 의해 개별화되고 파편화된 처지에 이르게 되면 지금처럼 국가와 국민을 불모로 오늘날과 집단적 힘을 갖기는 매우 힘들 것으로 전망된다.

셋째는 국가의 적극적 시장 개입의 확대를 통한 공공성 확대 방안이다. 공공성 확대 의미는 구체적으로 의료자원(인력, 시설, 기기 및 장비, 지식)에 대한 국가의 투자 및 관리와 다른 하나는 의료재정에 대한 지원이다. 첫째로 지적한 의료 자원에 대한 국가의 투자 및 관리는 쉽게 말해 지금 민간이 90%를 점한 병의원들이 국립병원이나 공공병원이어야 한다는 것을 의미하는데, 우리나라 의사들이 여기에는 쉽게 동의하지 않을 것으로 전망된다. 지금의 보수정치 세력들도 이럴 생각은 추호도 없을 것이다. 물론, 국가가 뭐 하나 제도로 해주는 것을 경험한 적이 없는 국민들도 의료기관이 공공기관화하는 데 대해서는 크게 다르지 않을 것이다. 의료재정에 대한 지원은 대부분의 의료인들과 국민들이 원하는 바이나 한국사회 지배 세력은 이에 동의하지 않고 있다. 현 한국사회 지배적 이념인 신자유주의란 것은 원래 건강이니 복지니 이런 것은 모두 개인의 책임으로 간주하기 때문에 진보적 정치세력에 의해서만 진정한 의료의 공공성 확대를 기대할 수 있을 것이다. 한국사회에서 의료의 공공성을 이야기할 때 중요한 것은 재원이 아니라 의료자원의 소유문제가 이번 사태의 발생과 해결에서 본질적인 요소라는 것이다. 그렇다면 과연, 이 땅의 의사들이 의료의 공공성을 주장할 수 있을까?

2. 의사 폐업 투쟁의 성격

가) 친시장적 성격

국가가 의료체계의 공공성을 확보하기 위해서 확실한 입장을 갖고 있지 않는 상황에서, 더군다나 도덕적인 비난과 경제적 불안정에 직면한 대부분의 의사들은 국가개입에 대한 불신과 반발이 극에 달한 상황이다. 이러한 조건과 시장 친화적인 사회적 여건이 의사들을 더욱 시장 친화적으로 만들고 있다. 이러한 성격은 기존 의료체계를 '사회주의 의료'라고 규정하고, 복지부나 의약분업에 적극적인 지지 입장을 지니고 있는 인도주의실천의사협의회를 사회주의 의료의 주범으로 몰아붙이는 상황에서 쉽게 볼 수 있다. 의사들의 이러한 생각은 요양기관 강제지정 조항이 포함된 건강보험법에 대하여 헌법소원심판청구 요지에 가장 잘 나타나 있다.

“모든 의료기관이 곧 요양기관이고, 모든 요양기관은 정당한 이유 없이 요양급여를 거부하지 못한다”고 규정한 국민건강보험법 제40조 1항이 헌법 제10조 행복추구권, 헌법 제11조 평등권, 헌법 제15조 직업의 자유, 헌법 제22조 학문의 자유, 헌법 제23조 재산권의 보장, 헌법 제119조 경제질서의 기본 등에 위반된다는 것이다.

1999. 2. 8. 법률 제5854호로 공포되어 2000. 7. 1.부터 시행되고 있는 국민건강보험법의 규정은 의료법에 의한 의료기관과 의료보험법에 의한 요양기관을 분명히 구분하던 과거와 달리 이 둘을 구분하지 않음으로써 의료기관의 공공성에만 치중한 나머지 시장경제질서하에서 사경제주체로서의 역할 또한 있음을 고려하지 않은 것으로 헌법재판소의 위헌결정으로 폐기된 '요양기관 강제지정'보다 의료기관의 영업활동의 자유를 더 심하게 제한하고 있다는 것이 이번 청구의 요지이다. (『청년의사』 홈페이지에 소개된 글을 인용)

나) 투쟁의 핵심 동력과 투쟁의 요구가 분리되어 있다.

투쟁의 핵심 동력은 의료 체계에 대한 분노이며, 의약분업이 의사들에게 누적되어온 분노를 폭발시키는 계기로 작용하였다. 그런데 의사들의 투쟁은 자신들의 투쟁의 핵심 동력을 외면한 채 현상적인 쟁점인 의약분업의 현안에만 집착하여 투쟁하고 있으며, 이러한 측면에서 의사들은 심각한 전술 오류를 범하고 있다. 이러한 상태에서 제출되는 의사들의 투쟁의 요구와 목표는 본질을 외면한 즉흥적이고 표피적인 요구에 머물 수밖에 없다. 투쟁의 동력을 구체적으로 외화한 것이 투쟁의 요구이며 목표이다. 투쟁의 목표를 쟁취하기 위해서 객관적 정세판단에 기초하여 전략과 전술을 마련하며, 구성원의 단결에 기초하여 투쟁을 조직하여 상대를 압박하는 것이다. 그런데 지금까지 의사들의 투쟁은 투쟁 동력과 요구가 분리되어 있었기 때문에 그 어떤 협상 팀도 합의안을 만들어오면 그 즉시 '사쿠라'가 될 수밖에 없는 상황이다. 이런 투쟁에서는 그 아무리 열심히 싸워도 별다른 성과를 얻기가 힘들다고 판단된다. 오로지 승리 혹은 패배의 오르가즘밖에 다른 목표가 없는 상황이며 이것이 시장에서의 독점권과 강고한 단결력을 바탕으로 하여 이번 투쟁의 주된 전술이 되고 있다.

다) 투쟁의 지도력이 부재하며 대중의 냉철한 상황 인식이 결여되어 있다.

이번 투쟁은 의약분업을 계기로 해서 의료보험과 의료제도에 대하여 누적되어온 의사들의 불만이 즉자적으로 폭발한데서 기인한다. 이번 투쟁의 지도부는 초기에 그러한 불만의 폭발에 화약을 쏟아 부으며 대중 위에 자리한 조직이기 때문에 대중들이 분노의 오르가즘을 경험할 때까지 계속해서 화약을 부어넣을 책임을 태생적으로 지니고 있다. 그렇지 않고 어설피게 마무리하려는 작태는 절대 용납될 수 없는 상황이며, 이제 의사 대중은 무언가 끝장을 보고 싶어한다. 그렇기 때문에 현재의 지도부는 대중들에게 끌려 다니며 갈지(之)자 행보를 반복하고 있을 뿐이다. 투쟁의 지도력은 명확한 투쟁의 목표와 전망에 대한 대중과의 폭넓은 교감을 통해서 얻어지는 것인데, 지금 현재 의사들 내부에는 향후 의료 체계에 대한 입장이 전혀 정리되어 있는 못한 상황이다. 이런 상태에서는 투쟁의 목표와 요구가 제대로 정리될 수가 없다.

3. 의사들은 무엇을 원하는가?

의사들이 2차 폐업의 요구 안으로 제출한 것을 보면 구체적인 쟁점으로 정리된 것이 별로 없다. 이러한 상황에서 이번 투쟁을 주도하는 강경파들이 원하는 것은 정부의 백기 투항이며, 이번 기동전에서의 완전한 승리의 기반 위에서 의사들의 입장이 관철되는 의료개혁의 판을 새롭게 짜겠다는 것이다.

의사들이 원하는 의권의 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째, 의료서비스에 대한 가격 결정권 확보, 둘째, 진료 행위에 대한 배타적 자율성 확보, 셋째, 의료 정책에 대한 영향력 확대, 넷째, 의사 인력 수급에 대한 결정권확보가 그 핵심적인 내용이다.

의사들이 이러한 권력을 지니기 위해서는 사회적인 지지가 필수적이며, 그 전제 조건이 국민들이 의사들의 서비스에 만족해야 한다는 것이고, 의사들의 진료 행위에 경제적인 이윤동기가 구조적으로 배제되어 있어야 한다는 것이다. 그러나, 불행히도 우리나라 현실은 그렇지 못하다. 의료기관 및 의사들 간의 경쟁이 점차 치열해 지면서 점차 궁지에 몰린 이 땅의 의사들이 단체 행동으로 밖에 자신의 요구를 표출시키지 못하는 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 의사들도 지금과 같은 행동이 초래할 부정적인 결과는 알고 있지만 그들은 이 방법밖에 다른 대안이 없다고 생각하고 있다. 현재의 상황에서 대부분의 의사들을 끌어들이 수 있는 길은 민간의료보험의 전면적 시행에 있다. 왜냐하면, 민간의료보험은 의사들에게는 벤처이기 때문이고, 자신의 기술과 자본으로 보다 많은 부를 얻을 수 있는 기회를 제공받게 되는 것을 의미하기 때문이다.

4. 국가권력과 의료계의 타협

국가가 보건의료시장에 개입하는 목적은 신자유주의 개편 전략의 하나로서 효율적인 사회적 안전망의 구축과 국민의료비의 통제와 서비스의 질 관리에 있다. 지금 현재 추진되는 신자유주의적 질서재편의 한 축인 노동시장의 유연화는 사

회의 잠재적 불안 요인이다. 보건의료는 이러한 불안요인을 달래기 위해 필요한 사회적 안전망의 한 축을 구성하지만 지금의 우리 보건의료 체계는 사회적 안전망으로서 제 역할을 기대하기에는 비효율의 요인이 너무 많다. 여기에는 많은 돈이 들어갈 수밖에 없으며, 그 돈의 많은 부분이 음성적 기전과 비효율을 통해 의료 공급자, 제약회사, 의료기기 업자에게 돌아갈 뿐이다.

국가의 개입은 적극적인 재정투자를 수반할 수 없다는 데 핵심적인 한계가 있다. 국가가 그만큼 재정 능력이 없다는 것도 문제이지만, 정치 지형의 측면에서도 지금과 같은 신자유주의 이념이 팽배한 현실에서 적극적인 재정투자를 추진하기 어려운 상황이다. 토니 블레어의 '제 3의길'이 대처의 정책과 크게 다르지 않은 것도 이와 같은 맥락에서 이해되어야 한다. 따라서, 민간 중심의 의료자원 구조는 그대로인 채 정책 개입을 통한 자원의 흐름과 배분을 통제하는 방식으로 국가의 개입이 추진될 수밖에 없으며, 이러한 조건에서는 공급자의 경쟁을 통해 질 높은 서비스를 유인하는 방식으로 규제와 개입이 지속될 수밖에 없다. 이 과정에서 자연스럽게 시장과 경쟁을 중심으로 하는 의료체제로 흘러가게 될 것이다.

더 이상 국민의 건강을 위해서 투자할 생각이 없는 국가와 지배 계급은 이러한 의사들의 이해와 요구에 타협해 들어갈 것이다. 신임 보건복지부 장관이 보이고 있는 전향적인 태도는 그 시작일 뿐이다. 그 구체적인 내용과 계획은 '보건의료발전특별위원회'에서 다루어질 것이다. 국가는 지금 의사들에게 손을 내밀고 있는 것이다.

5. 의료시장 및 보험시장 개방의 영향

의료시장 개방의 심각성은 시장 개방이 단지 외국 병원의 국내 진입만을 의미하는 것이 아니라는 데 있다. 왜냐하면, 의료시장 개방은 우리나라 의료체계를 시장과 경쟁의 논리로 재편시키는 데 있어 핵심 고리로 작용할 것이기 때문이다.

90%가 민간 소유로 되어 있는 우리네 의료기관들은 의료전달 체계가 부재한 상황에서 진작부터 무질서한 경쟁구조 속에서 성장해 왔다. 재벌 병원 등장 이후 대병원 중심의 무질서한 경쟁구조는 날로 치열해지고 있다. 이러한 구조에서 의

료비의 급격한 양등은 피할 수 없는 결과이다. 의료기관의 무한경쟁이 이루어지는 다른 한편에서는 본인 부담 수준이 50%밖에 미치지 못하는 틈새를 노리고 등장한 보험상품이 날개 돋친 듯 팔리고 있으며, 이미 암보험 가입자는 천만 명을 넘어선 실정이다. 이 대목에서 재미있는 것은 의료기관의 경쟁을 주도하는 주체와 보험상품을 판매하는 대표적 주체가 동일 재벌에 속한 계열사들이라는 것이다. 이들의 본격적인 연계가 이루어지면 수익성은 혁신적으로 증대될 것이다. 이러한 결과는 결코 우연의 산물이 아니라 치밀하고 주도면밀한 준비와 실천의 결과로 바라봐야 한다. 이들은 이미 우리나라 의료체계를 시장 중심으로 재편시키는 데 있어 주된 동력으로 기능하고 있다는 점에 주목해야만 한다.

이번 의사폐업사태에서도 잘 나타나듯이 우리나라 의사들은 부실한 사회보험 체계에 대한 반발이 극에 달해 있다. 이러한 반감으로 인해 의사들은 민간보험을 상당히 동경하고 있는 실정이다. 국민들 정서도 그동안의 불친절한 의료서비스에 대한 누적된 불만으로 인해 경쟁을 매개로 하는 질서를 동경하게 만들어 놓았다. 이러한 현상은 현재의 건강보험을 중심으로 하는 우리의 의료 체계를 심각하게 위협하는 요인이 되고 있다.

이미 의료시장은 개방되어 있고, 외국 자본의 일부가 들어와 있다¹⁾. 그런데, 이들의 움직임이 미약하게 느껴지는 것은 몇 가지 제약 때문이다. 첫째, 의료법

1) 매일경제 99년 7월 13일자, '미국 병원산업 자본, 국내 진출 본격화' : 「미국 의료자본이 국내에 최근 진출해 의원급 의료기관을 체인 운영해 향후 외국자본의 한국 의료산업시장 진입 확대와 관련해 관심이 집중되고 있다. 미국 신장관련 의약·기기·서비스 공급 회사인 백스터社는 관계사인 RTS 코리아를 통해 국내에 신장투석관련 의원을 체인형태로 운영하고 있는 것으로 밝혀졌다. 현재 이 회사가 운영중인 의원은 서울 합정동 등에 이미 개원 중이며 9월 개원예정인 안국동 내과가 문을 열면 기존 분당, 대구, 부산, 울산, 제주에 있는 의원을 포함해 모두 8곳 체인의원으로 늘어나게 된다. ... 한 의료계 인사는 "미국 영리추구병원이나 제약회사, 물류회사 등은 이미 자국시장에서 수익성 높이에 한계를 느끼고 신장 투석센터나 암센터 등 수익성이나 성장성이 있는 분야를 중심으로 외국시장에 눈을 돌리고 있다"고 밝혔다. 경희대학교 의료경영학과 정기택 교수는 최근 개최된 한 세미나에서 "영리법인을 허용하지 않고 있기 때문에 외국병원자본들은 한국 내 병원에 투자한 이윤을 본국으로 송환할 수 없다는데 가장 큰불만을 갖고 있다"고 말했다. ... 이와 관련해 보건복지부 이종윤 차관은 "비영리형태만의 투자를 인정하는 것은 상업차원의 영리를 추구하는 교역자유화와 상당한 거리가 있어 상대국에서 영리추구의 병원투자를 개방하면서 우리나라에도 개방요구를 하고 또 압력을 가한다면 현행 의료법의 유지가 쉬운 문제만은 아니다"라고 예상했다. 전문가들은 머지않아 의료시장에 해외자본이 본격적으로 상륙과 의료기관 영리법인 허용 문제가 피할 수 없는 대세라는 시각이 강하다.」

상 의료법인은 영리법인이 인정되지 않기 때문에 영업이익을 국외로 송출할 수 없다는 점, 둘째, 모든 의료기관은 요양기관으로 강제지정 되어 있어 건강보험 이외의 다른 보험에 가입된 환자를 받을 수 없다는 점, 셋째, 보험시장이 개방되어 있지 않아 보험환자만을 받을 수밖에 없는 상태에서 현재의 수가 수준으로는 수익성이 낮다는 점 때문이다. 이러한 제약조건을 해결하기 위해서 외국의 병원 자본과 보험자본은 압력을 가하고 있다. 현재 진행중인 한미투자협정 중 보험시장 개방에 건강보험도 포함되어 있다. 보험시장 개방 이후 이들이 의료법 개정을 요구할 것은 불 보듯 뻔한 일이다. 국내에 진입한 외국의 보험자본은 국내의 거점병원과 미국의 첨단의료기관과의 연계를 매개로 국내 시장을 잠식해 들어가면서 국내 보험 및 병원자본과 함께 위기상태인 사회보험을 더욱더 위협할 것이다. 올 봄 규제개혁위원회에서 민간보험도입 검토를 복지부에 지시한 것은 그 움직임의 구체적인 신호탄으로 바라보아야 한다.

현재의 의사폐업사태는 이러한 움직임에 가속도를 덧붙이고 있다. 정부는 이번 사태를 계기로 하여 민간보험 도입을 적극적으로 추진하려 하고 있다. 이러한 행태는 대책 없는 의사들을 자본의 논리로 통제하려는 시도이며, 동시에 국가가 국민의 건강을 보장할 책임에서 벗어나겠다는 의미이다.

이러한 상황에서 정부가 의료시장을 개방하여 의료체계를 시장중심으로 재편하게 되면 앞으로는 건강권 보장을 위한 싸움의 상대가 일국의 자본과 국가가 아니라 미국을 중심으로 하는 초국적 자본이라는데 문제의 심각성이 있다. 우리는 이점에 주목해야만 한다.

6. 민중운동의 대응 방향 : 공공의료 체계 확대 재편을 향하여

국가 및 총 자본과 의료계를 두 축으로 하여 진행중인 현재의 타협 구도는 저지되어야 한다. 그 결과가 대다수 국민과 의사들에게 결코 이롭지 않을 것이 분명하기 때문이다. 기만적인 타협 구도를 돌파하기 위한 핵심전략은 국민의 건강을 국가가 책임져야 한다는 기본적 원리에 근거하여 현재 상업주의 의료체계를 공공의료체계 중심으로 재편하는 방향으로 추진되어야 하며, 그 힘은 민주노총을 중심으로 하는 노동자, 민중의 정치력으로 강제되어야 할 것이다.

이러한 방향으로 나아가기 위한 당면 과제는 다음과 같다.

첫째, 당면 시기 사회보험에 대한 국가의 부담을 강화시켜내는 투쟁이 시급히 요구되고 있다. 이미 보험재정은 파탄 상태이며, 이러한 취약한 보험재정을 기존 의료체계의 성향에서 비롯되는 '경쟁' 위주의 동력에 의지하여 민간보험 도입과 의료시장의 본격적인 개방으로 그 문제를 해결하려 하고 있다.

둘째, 민간보험 도입과 외국의 병원 및 보험자본의 진출을 봉쇄하는 투쟁을 조직해야 한다. 현재 이 둘은 '동전의 양면'적 성격을 지니고 있으며, 향후 이들이 의료시장에 진입하는 것은 민중건강권 확보를 위한 투쟁이 초국적 자본을 상대로 하는 투쟁으로 전화됨을 의미하기 때문이다.

셋째, 노동자·민중의 지향으로서 '공공의료체계'에 대한 내용과 추진 전략을 작성하고, 노동자·민중의 정치적 의제로 상승시켜 나가야 한다. 현재 의료체계에 대한 누적된 민중의 불만과 의사파업을 계기로 임계점에 달한 민중의 분노를 매개로 '건강권 확보 투쟁'을 주요한 정치적 의제로 발전시켜 나가야 한다.

■ 토론 3:

신자유주의 정책에 따른 공교육의 위기

박영진 (진보교육연구소 사무차장)

1. 신자유주의 교육정책이 몰고온 공교육파괴

교육의 수월성 중심으로 교육경쟁력 강화를 피하려던 신자유주의 교육정책이 발표된 지 5년 정도 지났다. 1995년 5·31 교육개혁안으로 공교육 전반에 대한 체제변화를 예고했었고, 이후 1996년 2·9개혁안, 1998년 대학모집 광역화 방안과 국립대 특별회계법, 1999년 교육발전 5개년 계획, 두뇌한국21사업 등 김영삼 정권부터 김대중 정권에 이르기까지 일관된 신자유주의 논리로 교육현장을 강타하고 있다.

최근 초·중·고 교육을 학교선택권, 수준별·선택형 중심의 교육과정 개편, 교육의 다양화·특성화라는 논리로 실시되고 있는 7차 교육과정은 대학부터 시작한 무한경쟁논리가 중등교육에 본격적으로 도입하고 있는 정책으로 그나마 한국에 긍정적인 공공성으로 남아있었던 교육현장을 반민중적 논리로 파괴되고 있다.

매 정권이 들어설 때마다 민심 얻기 작전으로 내놓았던 사교육비 부담감소, 입시제도부담감소, 공교육정상화는 신자유주의 교육정책의 결과 오히려 사교육비는 증가되고 있고 새로운 입시로 인해 학생들의 학습노동을 강화되고 있으며 급기야 공교육체제에 시장논리를 도입함으로써 정상적인 교육활동을 무너뜨리고 있

신자유주의 구조조정을 넘어 공공성의 구축과 확장으로!

다.

교사는 교사대로 교육의 자율성이 실추되어 의미 있는 교육활동을 할 여력이 없어지고 학생은 학생대로 강도 높은 학습과 신자유주의에서 요구하는 다양한 능력을 익히느라 하루가 24시간이라도 모자란 형편이다.

이렇게 된 원인은 한국의 공교육에서 고질적으로 안고 있던 과도한 (사)교육비, 입시중심의 교육, 학교의 비민주적 행정, 대학교육의 부실화 등등이 교육의 공공적 시각과 민중적 입장에서 해결된 것이 아니라, 무한경쟁이 지배하는 신자유주의 사회의 논리를 그대로 현장에 도입한 결과이다.

2. 신자유주의 교육정책은 공교육체제의 전환을 예고한다.

1) 대학경영의 기업화, 대학교육의 부실화

경제위기에 따른 실업문제 확산과 과학기술혁명은 노동인력의 재구조화라는 경제적 요구가 곧바로 사회진출과 밀접한 연관이 있으며 핵심두뇌인력을 양성하는 고등교육체제의 변화를 피하게 된다.

대학은 '선택과 집중의 원리'로 불평등적인 재구조화가 이루어졌고 대학운영에 기업경영마인드가 도입되면서 학문과 연구의 교육공동체로써 대학의 역할은 축소되어가고 있다. 부실한 대학재정에 대해 국가가 책임지지 못하면서 대학별로 기업의 자본을 끌어들이려다 보니 기업에서 하는 평가에 대학교육이 끌려가고 있는 실정이며, 특히 두뇌한국21사업으로 인한 대학간 경쟁은 심화되고 있다.

대학에서 질 좋은 교육이 이루어지기 위해선 교수이건 학생이건 마음놓고 연구하고 공부할 수 있는 환경조성이 우선인데 경쟁구조가 강화되다보니 교수는 자신의 소신을 갖고 연구하기 어렵게 되고, 학생은 교육비의 부담이 점점 커지게 되면서 대학교육의 부실화에서 벗어나지 못하고 있다.

2) 수요자 중심, 선택중심논리중심의 교육개혁으로 인한 중등교육의 불평등화

신자유주의 구조조정을 넘어 공공성의 구축과 확장으로!

수요자 중심, 선택중심이란 논리도 초·중·고등학교도 개혁되고 있다. 수준별 교육이 필요하다며 초등학교부터 우열반 교육이 진행되고 있고, 고등학교는 고등학교의 다양화·특성화를 도입으로 전문교육화를 꾀한다. 또한 공교육에서 담보하지 못하는 질 좋은 학교를 만들어 교육의 차별화를 선언하는 자립형 사립고교 정책, 외국의 유학부담을 줄이기 위해 외국인 학교 내국인 입학허용 등 중등교육도 고등교육 못지 않게 차별화 되어가고 있다.

공교육 강화를 피하여야 할 정권이 일부 똑똑하고 능력 있는 아이들을 겨냥한 엘리트 중심의 교육개혁을 진행하면서 이에 배제되는 다수의 아이들의 교육권을 방치하고 있고 급기야 전두환 정권 때부터 금지되어왔던 과외를 부활시키면서 사교육과 공교육의 경쟁을 부채질하고 있는 실정이다.

3) 교육정보화라는 명목하에 시행된 교육예산의 엄청난 낭비

공교육의 틀을 올바른 방향으로 다시 짜자는 민중의 의견에는 항상 교육제정을 구실로 묵사발을 만들더니 교사1인당 컴퓨터 한대씩 주는데 대부분의 교육재정을 낭비하고 있다.

사실 정보화는 과학기술발전을 의미하는 것이고 이런 기술을 필요하다면 공교육 과정에 포함시켜 교육하는 것이 교육정보화의 의미일텐데, 교육부는 마치 교육정보화가 공교육의 모든 것을 바꿀 수 있다는 환상을 유포시키면서 무리하게 컴퓨터를 배포하는 등 교육예산을 낭비하고 있으면서도 교육현장에서 가장 필요한 개혁정책이 무엇인지 무관심할 뿐이다.

교육정보화정책은 실제로 학교의 전산망 운영, 컴퓨터 보급, 정보소양인증제 등 정책수준은 미약한데, 정보화 환경이 마치 학교를 대신할 수 있는 교육환경이 될 수 있다는 교육부의 과도한 논리 때문에 공교육을 위협하는 하나의 이데올로기적 작용을 하고 있다.

3. 현재 주요쟁점 - 공교육 파국을 대대적으로 몰고 올 7차 교육과정과 자립형 사립고교

1) 엘리트 중심의 수월성 원리

7차 교육과정의 핵심은 수준별 교육과정과 선택중심 교육과정이다. 7차 교육과정은 엘리트 중심 교육원리로써 우열반을 나누어 경쟁을 높이며 공통교양교육을 축소하면서 미리부터 전문화교육을 추구하려한다.

7차 교육과정이 도입되지 않더라도 이미 학생은 학습수준과 학습량이 높은 교과서 때문에 학습에 시달리고 있는데, 7차 교육과정에 해당되는 교과서는 이보다 더욱 어려워서 보통수준의 아이들이 일상학습으로 따라오는 것은 불가능하기 때문에 과외열풍이 더욱 가속화 될 것이고 학교현장에서의 수업이 제대로 진행되기 어려워 공교육의 정상화는 기대하기 어렵게 된다.

2) 교육의 불평등 구조의 강화

7차 교육과정 도입과 자립형 사립고교의 도입은 무관하지 않다. 한 반에서 우열분단으로 나누거나 한 학교에서 우열반으로 나누어 수업을 하게되면 자연스럽게 돈 많은 학부모들은 “차라리 질 좋고 특수한 학교를 만들어 달라”는 고교 비평준화의 여론이 일게 될 것이다.

자립형 사립고교는 5·31교육개혁안에서도 나와있는 내용으로 정부의 재정지원 없이 재단전입금과 학생납입금 등으로 운영·유지할 수 있되, 학교에서는 등록금을 자율적으로 책정할 수 있도록 하고 학생들에게는 학교를 선택할 수 있도록 하여 고교평준화 정책의 틀을 깨고 또다른 입시명문교화로 등장할 것이며, 이로 인해 고교입시가 부활될 것이다. 이는 곧 중등교육제도의 서열화와 공교육의 파행적 운영을 의미한다.

3) 비인간적인 교육과정과 인성교육포기

우열반 편성은 윤리적인 관점에서나 교육적인 관점에서도 문제가 많다. 우수한 학생에게는 잘못된 우월의식을 심어줄 수 있고, 나머지 학생들에게는 깊은 상처

와 열등감을 심어줄 수 있을 뿐만이 아니라 이미 먼저 실시한 미국에서도 우열 반 편성이 전체적인 학습능력을 저하시키고 있다는 보고서도 있을 정도로 교육적으로도 별 효과가 없다. 물론 우열반 편성인 우수한 학생들에게는 효율적일 수 있지만 공교육의 가장 중요한 목적은 전인교육이기 때문에 효율성만을 강조하는 것은 전인교육을 포기하는 것과도 같다.

또한 선택중심 교육과정으로 인하여 교사와 학생간의 관계가 물신화 될 우려가 있고, 학급의 의미가 해체되기 때문에 또래집단에서 형성될 수 있는 사회화 과정이나 학생자치문화에도 큰 어려움이 생길 것이므로 인성교육도 사실상 포기된다.

4) 교육활동의 안정성 위협

7차 교육과정으로 재편되면 교육과정의 불안정성으로 말미암아 과원교사가 늘어나게 되고 이를 대체하게 될 대체인력을 예비시켜놓게 되면서 교사계약제가 확산될 것이다. 이미 사학재단들은 '고용계약제' 도입을 위해 법률개정을 시도해온 것으로 알려져 있다. 이러한 변화는 교사내부에 치열한 경쟁과 서열화를 불러올 것이다.

4.교육의 공공성을 강화하기 위해 우리 무엇을 해야하는가

교육의 공공성은 학생들에게 교육기회를 줄 수 있는 모든 것을 다 주어야하는 노력 속에서 확보될 것이며, 교육내용이 사회적 합의수준에서 책정되고 진정한 민주시민이 될 수 있는 교육과정이 중심이 되어야 한다. 여기에 엘리트 교육이 필요할 수 있고, 자신의 소질을 계발할 수 있는 교육이 필요할 수 있지만 이는 모든 것을 점수화하고 서열화되는 방향과 멀어져야 한다. 하지만 신자유주의자들은 공교육이 고비용 저효율 구조라고 생각하기 때문에 저비용 고효율 구조를 위해 경쟁도입, 서열화, 선택과 집중의 원리만을 강조하는 것이다. 진정한 교육개혁의 방향은 사교육의 영역을 공교육화 해야되며(비용뿐만이 아니라 내용까지도

국가적 차원에서 관리하는), 교사에게는 교육의 자율권확대와 교육노동의 안정적 환경을 만들어 주어 공교육을 책임질 수 있는 주체로 서게 해야 한다. 그러기 위해서는 교육의 공공성과 국민의 교육권을 위협하는 7차 교육과정 및 중등교육을 차별화시키는 모든 정책들을 철폐해야하며, 공교육적 기반 위에서 참교육실현을 위한 새로운 교육과정에 대한 논의가 촉발되어야 한다. 덧붙이면, 7차 교육과정 철폐투쟁은 비단 교육운동단위만의 몫은 아닐 것이다. 7차 교육과정 실시는 가난한자들인 민중과 노동자의 자녀의 교육권을 유린하는 정책이며, 우수하지 못한 다수의 아이들의 인성을 무너뜨리는 교육이기 때문이다. 자본주의 사회에서 우수한 아이는 교육이 아닌 돈으로 만들어진다는 속설이 있다. 7차 교육과정은 돈으로 우수한 아이를 만들게 하는 교육과정일 가능성이 짙기 때문에 우리들의 자녀가 교육제도에서 철저히 소외될 수 있다는 사실을 인지하고 7차 교육과정 철폐투쟁에 연대하길 바란다.

<별첨자료>

7차 교육과정과 공교육파탄정책!

- 전면투쟁으로 분쇄하고 공교육강화 이룩하자

I. 서 - 공교육의 위기가 전면화되고 있다!

바야흐로 한국의 공교육과 교사 그리고 교육노동운동에는 중대한 위기적 상황이 도래하고 있다. 교육공공성과 교육노동의 결정적 위기를 가져 올 학교의 시장화가 점차 분명한 우리의 교육현실로 다가오고 있는 것이다. 사실 이 같은 위기는 신자유주의 구조조정과 교육정책이 구사되면서부터 이미 예고되어온 것이다. 그러나 위기적 현실이 순식간에 전면적인 모습으로 등장해 온 것은 아니다. 가랑비에 옷 젖듯 차츰 차츰, 금방 알아차리기 힘들만큼 외곽으로부터 혹은 미세한 곳에서부터 조여들어 왔다. 엄청난 이데올로기적 대세물에도 병행된다. 어느 정도 흐름을 느끼는 사람들도 일정하게는 위기가 차마 자신의 문제가 되지 않는 것을 거라는 희망적인 전망을 하기도 한다. 그 때문에 공교육과 교사의 목에 이미 칼이 반쯤 들어와 있는 상황이 되었는데도 많은 사람들은 아직까지 노예로 팔려 가는 어린 아이처럼 금방 닳칠 운명을 모르고 지내왔다. 심지어 공교육과 교육노동의 운명을 개척해야 할 교육운동과 전교조조차 그 동안 한가하기 이를 데 없이 지내온 것이 현실이다. 그렇지만 이제 교육시장화와 그로 인한 공교육과 교육노동의 위기는 더 이상 전면 대응을 미룰 수 없는 명백한 당면의 현실이 되고있는 것이다.

위기의 핵심은 7차 교육과정과 교원정책 변화에 있다. 이들 제도와 정책들은 지금까지와는 전혀 다른 교육의 모습, 즉 학교교육의 시장화와 교육노동의 유연화를 몰고 온다. 선택과 수준별 교육이라는 미명 아래 학교의 공동체성은 갈기갈기 찢어지며 입시가 부활되고 아이들과 국민들은 더욱 심한 사교육에 시달리며 학교는 귀족학교와 그렇지 않은 학교들로 서열화되어 나간다. 이 과정에서 교원들은 부전공 연수를 통한 다기능화, 계약직의 확대, 구조조정, 지방직화 나아가 장기적으로 신분보장의 해제라는 상황에 처하게 된다. 그렇게 될 경우 교육공공성, 민중

교육권, 교육노동의 전문성과 안정성, 전교조 및 교육운동의 대중적 힘과 진보성이 크게 상실되어 갈 것임은 명백하다. 위기는 공교육의 위기이자 교사의 위기이며 또한 전교조 및 교육운동의 위기인 것이다.

매우 늦었지만 최근에야 위기적 상황에 대한 문제의식이 일정하게 그렇지만 빠른 속도로 퍼져나가고 있다. 능력별 교육과정 실시를 앞두고 교육학자와 학부모 단체 등에서 많은 문제제기들이 일고 있으며 사립교원의 신분 문제, 제2외국어, 실업계, 기술, 가정 등의 교과목의 부전공 연수와 퇴출 문제가 폭발적 사안으로 등장하기 시작하고 있다. 시간이 지날수록 위기적 현실과 사안은 계속 확대, 증폭되어 나갈 것이다. 어차피 공교육에 대한 시장화 공세가 제도와 정책 실현의 형태로 일정 궤도에 접어들었고 그것이 심각한 교육문제를 야기하고 교사노동의 전문성과 생존권을 위협하는 것이라고 할 때 앞으로의 전면적 결전은 이제 객관적으로 불가피하다. 문제는 얼마나 힘있게 싸워서 승리할 수 있을 것인가의 문제이다.

더 이상 머뭇거릴 수 있는 상황이 아니다. 지금 현재 그 어떤 것도 7차 교육과정과 교육노동유연화정책 저지보다 중요한 문제는 없다. 전면투쟁을 통한 승리와 관련하여 우리에게 제기되는 과제는 '속도'와 '폭'의 문제이다. 이미 대응이 늦은 상황에서 그나마 남아있는 시기에 얼마나 빨리 방향과 대오를 정비하고 강력하고 폭넓은 투쟁을 전개할 수 있을 것인가의 문제인 것이다. 우리에게 주어진 시간은 앞으로 1년여 정도라고 보여진다. 이 시기 우리의 대응과 투쟁성과 여하에 따라 향후 한국공교육과 교육노동, 그리고 전교조와 교육운동의 운명이 걸려있다. 지금까지의 모든 무관심과 안이함, 방향 상실과 무력감을 시급하게 극복하고 전열을 재정비하고 전면 투쟁을 시작해 나갈 때다.

II. 왜 7차 교육과정과 공교육파탄정책 전면철폐투쟁을 전개해야 하는가?

1) 7차 교육과정을 중심으로 공교육을 파탄으로 내모는 총체적인 교육시장화 공세가 전개되고 있기 때문이다.

(1) 학교시장화, 교육노동유연화 공세가 전면화되고 있다.

현시기는 공교육에 대한 신자유주의의 총체적 공세기이다. 지난 95년 이래 지속적으로 확대, 강화되어온 공교육에 대한 신자유주의의 공세는 그 동안의 정치적, 이데올로기적, 제도적 정지 작업을 거치면서 이제 총체적이고 구체적인 모습으로 나타나기 시작하고 있다. 저들의 공세는 교육시장화 구도로 요약되며 공세의 영역과 폭, 수준에 있어 가히 전면적이라 할 수 있다. 그 동안의 교육개혁안, 학부제나 BK21 따위의 대학교육 정책, 사립의 독자성 확대, 열린 교육, 새물결, 수행평가, 정년 단축, 교육정보화, 신지식인론, 지식기반사회론, 부전공 연수 확대, 양성 과정의 변화 등등을 거쳐 올해 들어서는 이미 고시된 7차 교육과정의 단계적으로 도입되는 가운데 교종안, 지방직화, 인력자원개발부로의 교육부 개편 등의 공세로 더욱 확대, 현실화되어 가고 있다. 심지어 영어로 하는 영어교육, 컴퓨터교육의 초등 1년때부터의 필수화 등의 극단적인 방침도 아무 거리낌없이 천명되고 있으며 과외금지 위헌 판결, 고교등급화 논의, 자립형 사립학교 등의 공세도 교육분야 내외곽에서 전개되고 있다. 특히, 최근의 기술, 가정 자격 연수, 학년 중 제2외국어 교육과정 재편 기도, 사립재단의 계약직 확대와 규제없는 인사권 확보를 위한 사립학교법 개정 시도 등은 저들의 시장화 공세가 얼마나 순식간에 그리고 무차별적이고 노골적으로 우리의 운명을 나락으로 빠뜨릴 수 있는지를 잘 보여준다. 이 모든 것은 하나의 중심적 방향과 원리, 즉 교육시장화에 결합된다. 이 중에서도 올해부터 현실적 도정에 오른 교원정책과 교육과정은 공교육 전반을 아우르는 핵심 영역이며 이에 대한 신자유주의의 공세적 정책구도가 관철될 경우 앞으로 한국교육은 시장화된 교육 그 자체로 변질되고 말 것이다.

한편 교육시장 개방을 강제하려는 초국적자본과 미국의 압력도 거세지고 있다. 올해 안에 체결될 것으로 예정되어 있는 한미, 한일투자협정에 있어 공교육분야(1차교육시장)도 개방 대상의 예외가 아니며 특별한 변수가 없는 한 교육시장 개방은 관철될 것으로 보인다.(한미투자협정과 관련 영화산업 개방에 대대적으로 저항하고 있는 영화인들에 비해 우리는 얼마나 한가하가?) 최근, 내국인의 외국인학교 입학 허용 및 내국인의 외국인학교 설립 허용 기도는 교육시장 개방을 위한 사전 정지작업의 일환이기도 하다. 제도적으로는 교육시장화보다 먼저 교육시장 개방이 이루어지는 셈이다. 어쨌든 이미 2차교육시장(학원, 학습지 등)이 개방되어 있는 조건에서 1차교육시장까지 개방될 경우 앞으로 교육의 국적성 상실마저 우려된다. 교육시장이 먼저 개방되는 상황에서 7차 교육과정 등을 통한 교육시장화는 이후에 외국교육자본이 대대적으로 물려올 수 있는 조건이 된다. 외국자본의 진출 여

부는 우선적으로는 장사를 할만한 자립형사립학교의 실현 여부에 달려있을 것이다. 그렇게 될 경우 한국교육은 교육시장화 + 교육시장 개방이라는 과정을 거치면서 그야말로 완전히 공공성도, 국적도 없이 시장원리만이 횡횡한 상품시장으로 전락해 버리고 말 할 것이다.

(2) 시장논리로 공교육을 완전히 재편해 나가는 결정적인 공세과정이 다.

공교육에 대한 신자유주의의 총공세는 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 교육부문 내적으로 볼 때 그 동안의 이데올로기적 공세와 더불어 학부제, 대학원중심대학, BK21, 특성화대학 등을 통해 이미 시장화된 대학교육을 거쳐 초중등교육을 시장화해 나가기 위한 결정적 공세를 전개하는 것이라는 점이다. 그것은 현재의 공세가 교원수급이나 학교시설, 평가체제 등의 기술적 준비의 미비와는 별개로 나름대로 상당한 정지 작업과 제반 조건의 마련 속에서 전개되는 것이고 따라서 분명한 방향 속에서 마음먹고 시도한다는 것을 의미한다. 그런 의미에서 현시기는 위기국면 그 자체이며 상황을 조금도 안이하게 대해서는 안된다. 둘째, 거시적으로 볼 때 그 동안 전개되어 온 한국사회 전반의 신자유주의적 재편 과정의 일환이라는 점이다. IMF 이후 급격하게 전면화된 신자유주의적 질서 재편은 구조조정, 민영화, 개방화, 탈규제 등을 기치로 내걸면서 그 동안 한국사회의 거의 전 영역에 걸쳐 급속도로 전개되어 왔다. 정리해고로 대표되는 노동유연화를 필두로 기업 구조조정, 재벌구조 재편, 금융시장 개방 등을 거쳐 공공기업 민영화와 공공부문 축소에 이르고 있는 것이다. 공교육에 대한 신자유주의의 총공세는 이 같은 질서 재편 과정에서 아직까지 공적 영역 최후의 보루로 남아있는 공교육마저 시장화하려는 시도이다. 결국, 7차 교육과정과 교육노동유연화정책으로 대표되는 공교육에 대한 신자유주의의 총공세는 한국교육 전반의 시장화, 한국사회 전반의 신자유주의적 질서 재편을 구조적으로 마무리하려는 과정에 위치하고 있다고 할 것이다.

그러나, 현재 전개되고 있는 신자유주의의 총공세가 사회전반의 신자유주의 질서 재편의 마무리 단계로서 그리고 한국교육 전반을 시장화하려는 결정적 공세로

서 전개되는 것이라고 해서 싸워보지도 않고 무력감과 패배감에 빠질 필요는 없으며 그래서 안된다. 신자유주의 질서 재편에서 공교육의 시장화를 가장 나중에 시도하고 또한 교육부문 내에서도 초중등교육의 시장화를 맨 나중에 시도하려는 것은 그만큼 공교육의 시장화, 특히나 초중등교육의 시장화가 결코 만만치 않기 때문이다. 거의 대부분의 나라에서 신자유주의의 공세에 있어 공교육의 시장화는 가장 나중에 위치하며 또한 의도대로 관철하기도 쉽지 않다. 프랑스, 독일 등 일부 유럽의 나라들에서 공교육에 대한 신자유주의 질서 재편 구도는 교사, 학생, 민중의 강한 반발에 부딪쳐 상당부분 저지당하고 있으며 아르헨티나 등 제3세계의 일부 국가에서도 공교육부문에서 강한 저지선이 형성되고 있다. 프랑스의 경우는 교육부문의 저지선을 기초로 신자유주의의 헤게모니를 상당 정도 후퇴시키는 반전이 시도되고 있기도 하다(조스팽 정권이 신자유주의 정권인가 아닌가와 별개의 문제). 이점에 있어 한국의 경우는 교육시장화를 방어할 수 있는 매우 유리한 토대를 지닌다. 과외허용에 대한 비난 여론이 빗발칠 정도로 교육평등권에 대한 국민적 요구가 절실하고 광범위하기 때문이다. 어쨌든 신자유주의의 총공세 속에서 이제 교육공공성과 교육평등권을 지키고자 하는 교사대중, 민중과의 전면 대립, 전면 투쟁이 예고되고 있는 것이다.

(3) 공교육파탄정책의 중심 고리가 되는 것이 7차 교육과정이다.

현재 신자유주의교육의 총체적 공세에서 중심적 위치를 차지하는 것은 7차 교육과정이다. 그것은 7차 교육과정이 그 자체로 일정 수준의 학교시장화와 교육노동유연화를 의미하기도 하며 또한 이후 전일적인 교육시장화로 나아가는 필연적 조건을 창출해 나가기 때문이다. 특히나 선택중심 교육과정과 그에 연관된 자립형 사립학교가 관철될 경우 이후에 교육시장화 추세는 필연적이라고 판단된다. 기본적으로 교육과정은 공교육의 가장 중심적 지위를 차지한다. 교육과정은 교육의 역할과 의의, 교육권의 보장, 기본방향과 직접적인 관련을 맺고 있으며 교육내용과 방법, 교사의 전문성과 신분 및 근무조건을 규정하는 기본 틀거리가 된다. 그런데 7차 교육과정은 신자유주의의 수요자 중심, 경쟁과 소비자 선택, 차별화와 수월성의 교육 논리가 적극적으로 구현된 것으로서 공교육 전반을 시장화하는 기본 틀거리와 매개적 과정으로 작용하게 되는 것이다. 교직원전종합안도 7차 교육과정 수행을 위한 교원정책이라는 하위 영역에 불과하며 7차 교육과정 관철 이후 학교

차별화와 입시부활, 귀족학교의 등장과 학교 자체의 상품화, 경쟁적 교원정책 강화 및 신분보장 해제 등 더욱 노골적인 학교시장화 정책과 교육노동유연화 정책이 구사될 것이다. 7차 교육과정이 실현될 경우 저들의 시장화 공세는 결정적으로 관철되는 것이나 다름없다. 이처럼 내용적인 측면에서 7차 교육과정은 시장화 공세의 중심적 위치를 차지하지만 전술적으로도 그러하다. 교육과정 문제는 대중의 저항에 있어 직접적인 교원정책보다 훨씬 덜 예민하며 훨씬 더 관철이 용이하다. 교육과정은 지금까지 정권측의 배타적 영역이었고 대중과 교육운동은 무력한 영역이었다. 지금까지 한번도 교육운동과 전교조는 교육과정에 대해 조직적인 차원에서 제대로 대응한 적이 없다. 공교육과 교사의 운명을 근본적인 위기로 몰아넣는 7차 교육과정에 대해서도 적어도 지금까지는 마찬가지이다. 그런 점에서 관철이 보다 용이하면서도 또한 교육시장화의 결정적 조건을 창출하는 7차 교육과정이 저들의 시장화 공세에서 중심적 지위를 차지하게 되는 것이다. 이와 관련하여 우리는 교육노동유연화 정책의 관철 속도와 양태에 유념해야 한다. 저들은 교육노동유연화 정책을 교육과정의 실현 정도에 따라 단계적으로 실시하며 교육과정의 변화를 교육노동유연화 정책 관철의 근거와 명분으로 삼는다. 선 교육과정 -> 후 교원정책인 것이다. 따라서 직접적인 교원정책 변화로부터 투쟁의 동력으로 삼으려한다면 그것은 이미 상당히 늦은 대응인 것이며 일부 과목이나 급별의 구조조정이나 퇴출, 신분변화의 현실화는 곧 전반적인 교육노동유연화정책 프로그램하에서 진행되는 것임을 파악하여야 한다. 따라서 직접적인 신분변화 이전의 가중되는 불안감과 전문성 및 안전성 확보의 요구만으로도 투쟁의 근거와 동력으로 충분하다. 또한 이제 여기저기서 터져나오고 있고 앞으로 더욱 광범하게 나타날 신분 위협에 대한 대응은 반드시 전체 교원정책과 7차 교육과정 반대투쟁으로 결집시켜 나가야 한다. 그래야만 교육노동의 위기에 대해 근본적으로 대처할 수 있다. 그렇지 않고 개개의 사안이나 급별, 교과 차원의 대응에 머문다면 저들의 분리, 분열 정책, 호도책에 넘어가게 된다.²⁾

2) 최근 중학교 기술, 가정 교과의 통합에 따른 자격증 연수 대응투쟁은 이 모든 것을 잘 보여준다. 아무 유사성도 없는 두 교과를 7차 교육과정에 따라 통합하면서 실시를 목전에 두고서야 그것을 근거로 자격연수를 강요하고 있는 점, 분노한 대중의 투쟁에 대해 연수의 강제성은 제고할 수 있다면서도 앞으로 그 책임은 개개인들이 져야 할 것이라고 협박하는 점 등에서 우리는 7차 교육과정에 의해 교육노동의 운명이 얼마나 순식간에 위협받을 수 있는지, 또한 교과만의 분산된 대응으로는 얼마나 명백한 한계를 갖는지 확인할

2) 7차 교육과정은 반교육적, 반교사적, 반공동체적 교육과정이다.

< 7차 교육과정의 반교육적 본질과 문제점 >

7차 교육과정은 말로는 아이들의 선택권을 보장하고, 취향과 소질에 맞게 다양한 교육을 실시하고 학교 및 교사의 재량권을 늘려준다는 미명 아래 선택 중심교육과정, 수준별교육과정, 재량시간부여 등을 이야기하고 있지만 실제로는 교과와 교사 나아가 학교와 교육 자체를 상품으로 전락시키고, 성적으로 아이들을 우열로 나누고, 공동체성을 해체하면서 학교를 영망으로 만드는 한편 교사의 전문성을 박탈하고 노동강도를 강화하며 신분불안까지 야기하는 반교육적, 반교사적, 반공동체적 교육과정입니다. 더욱이 7차 교육과정과 연관되어 추진중인 자립형사립학교의 예에서 보이듯 입시부활과 귀족학교의 등장, 신분보장 해체 및 교사간의 서열화라는 무시무시한 칼날까지 숨겨져 있습니다. 만약 우리가 7차 교육과정을 저지해내지 못한다면 교육의 공공성과 교육평등권, 교사의 전문성과 안정성은 박탈당해 버리고 말 것입니다.

* 참고 : 7차 교육과정의 주요 내용

1) 선택중심 교육과정의 도입

- ▶ 고교 2, 3학년
- ▶ 학습지 선택 28학점 이상, 50%까지
- ▶ 5개 과목군 편성 - 집중적 이수 가능 -> 자립형 사립학교와 함께 입시부활의 조건 형성

2) 수준별 교육과정의 도입 : 단계형, 심화보충형

- ▶ 우열반 편성, 다수의 그룹 편성 가능
- ▶ 선택 + 수준별 반편성 가능

수 있다(교원정책의 기초가 아니라 연수의 강제성 정도밖에 영향을 미치지 못하는). 그러나, 투쟁의 과정에서 대중 스스로 7차 교육과정 반대의 요구가 제출되기 시작한 것은 7차 교육과정 반대투쟁으로의 결집 가능성과 필연성을 확인한 것이기도 했다.

- 3) 학습량과 수준 증폭 : 엘리트 위주, 사교육 확대
- 4) 교육과정 구성 ; 교과, 재량 활동, 특별 활동

(1) 7차 교육과정의 반교육성

7차 교육과정의 핵심인 수준별교육과정과 선택중심교육과정은 기본적으로 반교육적입니다. 7차 교육과정의 중심논리는 수요자 중심과 수준에 따른 다양한 교육이지만 그 본질은 공교육마저도 하나의 상품으로 보는 능력에 따른 차별적 교육과정을 통한 수월성의 추구하고 소비자선택원리입니다. 능력에 따른 차별적 교육과정과 소비자선택원리의 비교육성과 그의 교육적 귀결은 다음과 같습니다.

첫째, 성적으로 아이들을 우열로 나누는 것은 기본적으로 비인격적이고 비교육적입니다. 아이들이 받을 인격적 상처와 열등감의 구조화는 결코 수월성을 빌미로 용인되어서는 안됩니다. 이미 수십년전 이 같은 문제점 때문에 폐기된 우열반 편성이 다시 살아나는 것입니다.

둘째, 과도한 학습량과 학습수준을 요구하는 교육과정입니다. 수월성 중심의 원리는 도달해야할 학습수준을 크게 올렸고(중학은 털 하나 초등 및 고교는 많이 상승되었다.) 자기주도적 학습원리는 도달과정을 매우 어렵게 만듭니다. 게다가 수준별 우열반 편성은 경쟁을 훨씬 심화시킬 수밖에 없습니다. 이처럼 7차 교육과정은 말로는 학습량을 줄이고 학습수준을 최적화한다면서 실제로는 아이들의 학습량을 대폭 늘리고 과정은 어렵게 만드는 교육과정인 것입니다. 그것은 수월성을 추구할 경우 필수적으로 학습량과 학습수준을 올리는 것일 수밖에 없기 때문입니다. 결국 일부 소수의 아이들만 7차 교육과정의 수준별교육과정이 요구하는 수준까지 쫓아오고 다수의 아이들은 뒤떨어진 채 헉헉거리거나 이내 포기해버리는 것으로 귀결되기 쉽습니다.

셋째, 결국 지나친 수월성 추구로 다수의 아이들이 소외받고 전체적 학력은 오히려 저하되는 교육과정입니다. 수준별교육과정은 상위의 소수 아이들에게만 효과가 있을 뿐 다수의 아이들에게는 교육적 효과가 떨어지면서 학력격차를 더욱 벌리는 교육과정입니다. 교육적 배려 역시 우수반 아이들에게 집중될 수밖에 없습니다. 이 같은 수준별교육과정이 어린 초등학교 때부터 고교까지 이어질 경우 그 격차는 지금까지의 학력격차와는 비교가 되지 않을 것입니다.

다. 더욱이 학년이 올라갈수록 열반의 수업은 거의 수업 자체가 진행하기 힘들 정도가 될 것입니다. 지금의 부분적인 수준별 이동수업과도 비교가 되지 않을 것입니다. 그야말로 학교가 거의 완전히 붕괴되어 가는 것이지요. 수준별 교육과정이 이루어지고 있는 미국의 경우 마약과 총기까지 횡횡할 정도로 공교육의 적지 않은 부분이 파탄 지경에 이르고 우수한 학생들도 많지만(그들은 명문 사립학교를 통해 배출됩니다.) 문맹률 또한 매우 높은 것은 수준별교육과정의 이 같은 교육적 귀결을 잘 보여줍니다.

넷째, 부모의 사회경제적 지위가 아이들의 학력으로까지 고스란히 대물림되는 교육과정입니다. 수준별교육과정 자체가 어릴 때부터 비싼 사교육을 받을 수 있는 부유층에 유리하지만 여기에 더해 소위 자기주도적 학습론이나 열린교육론 따위의 개별학습자 중심의 교육방법론과 교과내용의 수준 상승 등이 결합되면서 7차 교육과정은 그야말로 푹푹하고 집안에서 받쳐줄 수 있는 아이들만 제대로 쫓아올 수 있는 교육과정입니다.(7차 교과서의 경우 하나 하나만 본다면 긍정적 부분들도 있지만 전체를 놓고서 한번 본다면 아이들에게 요구하는 학습량과 학습수준이 얼마나 올라갔는지 쉽게 알 수 있습니다.)

다섯째, 선택중심은 교과와 상품화, 교사의 상품화 나아가 학교의 상품화로까지 연결됩니다. 제2외국어 사태나 시범학교 사례들에서 보여주는 것처럼 선택중심교육과정의 실체는 교육공공성을 지키면서 아이들의 적성과 취향에 맞는 선택을 확대시키는 것이 결코 아닙니다. 교육에 대한 소비자적 선택은 바람직한 인간 형성을 위한 선택이 아니라 주로 입시에 유리한 것, 쉬운 것으로 집중될 수밖에 없습니다. 교과와 교사의 운명은 상품성이 지배하게 됩니다. 나아가 교과선택은 필연적으로 입시부활 및 학교선택이라는 학교의 상품화로까지 나아갈 수밖에 없습니다.

여섯째, 인성교육, 공동체교육이 설자리가 없어집니다. 7차 교육과정에서는 학급의 의미가 약화되거나 해체됩니다. 수준별교육과정과 선택중심은 더욱 치열한 경쟁을 불러오고 교육내용 역시 더욱 입시와 경쟁력 중심으로 채워 나가도록 합니다. 과연 인성교육과 공동체교육이 설자리가 어디 있을까요. 인성교육, 공동체교육의 입지 박탈은 마치 대학교육이 시장화되어 나가면서 인문사회학과 기초과학의 토대가 무너져 나가는 것과 같은 과정입니다. 그 이전에 이미 오로지 수월성을 위한 우열 집단의 구분이라는 비인격적 구조 자체에서부터 기본적으로 인성과 공동체의 의미는 상실됩니다.

7차 교육과정이 지닌 반교육적 성격을 몇가지 측면에서 살펴보았지만 우리는 그 이전에 7차 교육과정을 입안하고 추진하는 사람들이 지닌 기본 관점의 반교육성을 분명히 인식해야 합니다. 7차 교육과정의 토대가 되는 95년 교육개혁안에서부터 이미 이들은 교육을 시장원리가 적용되어야 할 경제적 대상으로 보아왔습니다. '신지식인'이라는 새로운 교육지표에서 보이듯 인성교육과 공동체교육을 포기하고 오로지 경쟁력있는 노동력 형성만을 목표로 설정한지도 오래입니다. 그들에게 바람직한 인간형성이라는 교육의 본질적 가치는 이미 없습니다. 그런 점에서 7차 교육과정의 반교육적 본질은 어찌 보면 너무도 당연합니다. 오히려 7차 교육과정의 실제 시행 과정과 그 이후의 반교육적 본질의 현실화는 우리의 상상을 훨씬 뛰어넘을 수도 있습니다. 그리고 이러한 반교육적 본질 속에서 교육공공성과 교육노동의 전문성, 안정성 역시 시장논리에 의해 아주 쉽게 내팽겨쳐집니다.

(2) 교육공공성의 위기

교육공공성이란 교육권의 국가적 책임과 보장, 교육기회의 평등, 교육내용의 공공성, 절차와 운영의 민주성을 말합니다. 그런데 7차 교육과정은 공교육이 견지해야 할 이 같은 공공성을 심각하게 위협합니다.

첫째, 역할과 기능에 있어서의 공공성 상실입니다. 우선적으로 수준별교육과정은 엘리트 중심의 수월성교육으로 흐름으로써 학교교육의 공공성을 위협합니다. 교육과정도 차별화되고 교육적 배려도 우수한 아이들에 집중되어 실제적인 교육기회의 평등이 깨질 것이고 교육결과의 격차는 훨씬 더 많이 벌어지게 됩니다. 모두를 위한 교육이 아니라 소수를 위한 교육이 되어버리는 것이지요. 더욱이 수준별 교육과정의 학력 성취가 아이들의 사회경제적 지위와 훨씬 더 연관성이 커지는 교육과정이고 7차 교육과정이 필연적으로 입시부활과 귀족학교 등장 및 학교서열화와 연결된다고 할 때 교육의 방향과 내용, 교육의 결과 모두에 있어 공동체성과 평등성이 깨지고 사회경제적 지위가 곧 학력과 학벌, 사회진출의 기회로 연결되는 20을 위한 교육으로 전락되는 것입니다.

둘째, 운영 원리의 민주성과 공공성이 깨지고 대신에 시장원리가 지배하게 됩니다. 우선 선택중심교육과정만 본다면 하더라도 소비자선택원리에 의해 잘팔리는 교과라는 상품성이 점차 지배해 나가게 됩니다. 학교선택까지 간다면 잘팔리는 교

사, 잘팔리는 학교가 되기 위한 경쟁이 지배하게 될 것은 말할 것도 없습니다.

셋째, 교육내용의 공공성이 상실됩니다. 교육내용의 공공성은 결코 7차 교육과정의 소비자선택, 경쟁력 제일주의로는 구성될 수 없습니다. 교육내용의 공공성은 사회적 논의와 합의에 의해 교육적으로 구성되어야 합니다. 또한 7차 교육과정은 사실상 공교육 영역의 축소입니다. 공교육은 기본적으로 선택중심일수 없습니다. 왜냐하면 공교육은 교양있는 나아가 바람직한 인간형성을 위해 모든 사람이 받아야 할 교육이기 때문입니다. 따라서 공교육은 기본적으로 공통과정 중심이며 거기에 일정하게 개인의 진로나 적성에 맞게 선택이 결합되어야 하는 것입니다.(우리가 지금까지 선택의 확대를 주장해온 것은 지나친 획일성과 독재이데올로기와 같은 비공공성 교육내용을 반대하고 다양한 개별지도가 불가능한 교육여건을 반대해 온 것이었지 공통중심교육과정의 기본 틀을 반대한 것은 결코 아니었습니다. 예컨대 선택의 확대는 교과교육의 수업량 자체를 줄이고 다양한 특기적성교육의 기회를 제공하는 것, 학교 및 교사 재량의 확대 속에서 교사와 학생이 함께 하는 선택의 확대 등으로 이루어져 나가야 합니다.)

넷째, 고교입시, 학교서열화 부활 및 사교육 확대로 연결됩니다. 일부 도지역에서는 고교입시가 부활된 곳이 제법되지만 아직까지 6대도시를 중심으로 많은 부분은 평준화가 유지되고 있습니다. 고교평준화는 그나마 전급별의 입시체제화와 전국적 학교서열화를 일정하게 막아오고 교육평등성을 부분적으로나마 유지해온 중요한 장치입니다. 그런데 7차 교육과정의 선택중심교육과정과 자립형사립학교는 평준화정책을 일거에 무너뜨리게 됩니다. 입시가 부활될 경우 그렇지 않아도 기형적인 사교육이 더욱 심화, 확대되리라는 것은 불문가지입니다. 고교입시는 곧 이어 중학교의 서열화도 가져올 지 모릅니다. 어쩌면 이제 초등에서 대학까지 그야말로 전급별의 입시체제화가 이루어져 나갈 수도 있는 것입니다.

(3) 교육노동의 위기

7차 교육과정은 교사의 전문성을 완전히 박탈하며 안정성도 크게 위협합니다.

① 전문성의 박탈입니다. 부전공 다자격 제도는 교과 전문성을 완전히 무시한 제도입니다.

줄속적 부전공 연수로 비전공 교과를 가르치라고 하는 것은 사실상 교과 전문성을 전혀 인정하지 않는 것과 똑같습니다. 마찬가지로 급별 연계 자격은 급별

전문성을 박탈하는 것입니다. 이 같은 전문성의 박탈은 교사에게는 자괴감을 안겨 주고 아이들에게는 교육의 질을 떨어뜨리는 것으로 귀결됩니다.

이 같은 전문성의 박탈은 노동강도의 강화 및 신분에 대한 위협으로 곧바로 연결됩니다. 아무나 무엇이든 할 수 있는 것이 교육이므로 편안하게 놔두고 신분을 보장해줄 이유가 전혀 없어지는 것입니다.

② 7차 교육과정은 매우 다양한 방식으로 교사 신분을 근본적으로 위협합니다.

첫째, 교육과정 재편으로 과원교사가 대폭 발생합니다. 사립, 실업계, 고교, 초·중학 일부 과목이 우선 해당될 것입니다.

둘째, 선택중심교육과정, 수준별교육과정의 불안정성은 상시적으로 과원 교사를 발생시켜 나갑니다. 해마다, 학기마다 상황이 달라지므로 과원이 수시로 발생하게 됩니다. 고교의 선택중심교육과정 뿐만 아니라 초·중학 수준별교육과정 및 재량시간에서도 일정한 수준에서 과원이 발생합니다.

셋째, 교육과정의 불안정성은 계약직 도입으로 연결될 수밖에 없습니다. 현재 정규교사의 경우 주로 다자격 부전공으로 돌려나가겠지만 새로운 교사의 많은 부분은 계약직, 임시직으로 채워나가려 할 것입니다. 영국의 경우 계약직 도입 확대 이후 10년만에 정규교사보다 계약직, 임시직이 훨씬 많은 상황이 되어버렸고 교사 전반의 근무 조건은 크게 악화되어 나갔습니다. 이 같은 상황들은 근본적으로는 신분보장 자체를 위협해 나갈 것입니다. 사립의 경우에는 자립형사학이 등장할 경우 계약직으로 전환해 나가려 할 것입니다. 이미 저들은 사립의 고용계약제 도입을 위한 법개정을 시도하고 있습니다. 대학의 경우 많은 부분 이미 계약직, 연봉제로 전환한 상태입니다. 시장논리에 따른다면 장기적으로는 공립도 결코 안전 지대는 아닙니다.

③ 노동강도가 강화됩니다.

7차 교육과정은 많은 잡무와 노동 강도의 강화, 수업시수의 증가를 수반합니다. 평가도 많이 해야하고 우열 집단에 대한 수업준비도 따로 하고 수업도 해야 합니다. 단계형 교과에서는 통과하지 못한 아이들을 따로 가르쳐야 합니다. 고교의 선택중심에서는 담당해야 할 교과수도 늘 것입니다. 비전공교과를 가르쳐야 하는 상황이 된다면 수업준비 자체에도 허덕일 것입니다. 그밖에 얼마나 더 많은 일들이 생겨날지는 또 모를 일입니다. 처음에는 조금 봐줄지도 모릅니다. 그러나, 저

들은 관료적 힘을 틀어쥐고 또 경쟁을 내세워서 점점 더 조여들어 올 것입니다.

④ 교사간 경쟁과 서열화가 진행됩니다.

저들은 이미 오래전부터 교사간 경쟁 기제를 도입하기 위해 무진 애를 쓰고 있습니다. 아시다시피 수석교사제 등 교종안 독소조항도 그런 내용에 불과합니다. 7차 교육과정은 그 같은 경쟁 기제를 도입하는데 좋은 근거로 작용합니다. 선택중심에서는 교과간, 교사간 경쟁이 일 것이고 입시부활과 자립형사학으로 나아간다면 순식간에 학교서열화에 따른 교사서열화도 같이 진행될 것입니다. 좋은 학교에 다니면서 높은 연봉을 받는 박사급 교사에서부터 뚱뚱 학교에서 쥐꼬리만한 봉급에 부전공까지 3-4과목을 가르치는 전천후 다자격 교사나 3-4개 학교를 전전하는 전방위 순회교사에 이르기까지 많은 스펙트럼으로 분화되어 나갈 것입니다. 그 때쯤 되면 영국처럼 우리도 그나마의 경쟁을 부추기기 위해 슈퍼교사제가 나올지도 모릅니다.

④ 전교조와 교육운동의 위기

- ▶ 교사간, 학교간 경쟁 심화, 신분불안정으로 대중투쟁 동력 약화
- ▶ 시장논리, 경쟁력주의의 헤게모니로 교육운동과 전교조의 무력화, 개량화

* 파행성도 7차 교육과정과 공교육파탄정책의 구성부분이다.

많은 사람들이 7차 교육과정을 수행할 수 있는 교사 수급책, 시설 투자, 평가 체제 마련이 제대로 진행되지 않는 것에 대해 '아마도 7차 교육과정이 제대로 시행되지 못할 것이다.'라는 기대를 갖는다. 실제로 상당한 부작용과 혼란이 예상되며 또한 많은 경우 당장 내년부터 시행될 수준별교육과정을 파행적인 모습으로 시행하게 될 것이다. 그러나 '시행되지 못하는 것'과 '파행적으로 시행'되거나 '시행속에서 생기는 파행'은 분명히 구별되어야 한다. 파행은 7차 교육과정이 갖은 문제들을 드러내 주는 것일 뿐 시행을 막는 과정이 아니다. 7차 교육과정을 막는 것은 투쟁밖에 없으며 파행적 현상을 다만 우리는 투쟁의 근거로 삼아야 한다. 7차 교육과정이 유보되지 않는 한 파행적 시행속에서도 수준별, 선택중심교육과정은 제도적, 원리적으로 관철된 것이 되며 기존의 학교체제는 완전히 뒤바뀌어 나가게 될 것이다. 더욱이 일부 학교에서는 최대한 원칙적인 모습으로 실현되기도 할 것이며 저들은 제도적, 관료적 힘을 통해 지속적으로 확대, 관철해 나가려 할 것이다.

최근 각 시도 교육청에서 올린 7차 교육과정 시행 방침을 교육부에서 원칙을 벗어났다하여 일제히 되돌린 것은 무엇을 의미하는가, 속도와 폭의 문제일뿐 저들의 방향과 의지는 매우 분명한 것이다.

뿐만아니라 우리는 이 같은 파행성조차도 7차 교육과정과 공교육파탄정책의 한 구성부분임을 분명히 인식해야 한다. 7차 교육과정이 커다란 혼란속에서 시행된다 하더라도 신자유주의의 교육시장화 구도에는 아무런 문제가 되지 않는다. 7차 교육과정의 실제 목표는 기존 공교육의 기본 골격 - 공통 교육과정 중심, 평준화, 공교육에 대한 국가 책임, 교원 신분보장 등을 완전히 뒤흔들어 놓는데 있기 때문이다. 그것만으로도 충분하다. 오히려 7차 교육과정을 뒷받침하기 어려운 교원 수급 상태는 보다 노골적인 유연화 정책의 근거로, 미비한 시설 투자는 자립형 사립학교와 적극적인 학교시장화 정책의 근거와 명분으로 삼게 될 것이다. 저들에게 있어서도 7차 교육과정은 어차피 신자유주의가 추구하는 교육과정 구도의 완성 형태가 아니며 전일적인 교육시장화로 나아가는 과도기에 불과하다. 신자유주의는 궁극적으로 학교간의 차별화와 시장적 학교 선택을 추구한다. 7차 교육과정은 직접적으로 시장적 학교 선택을 명시하고 있지 않다. 다만 필연적 조건을 창출할 뿐이다. 정확히 바라본다면 학교시장화의 결정적 매개 과정으로 위치하는 것이다. 벌써부터 논의되고 있는 8차교육과정은 신자유주의의 시장화 구도를 보다 적극적이고 직접적인 형태로 실현하는 내용으로 짜여질 것임에 틀림없다. 그러나 7차 교육과정의 관철 여부에 따라 공교육의 시장화와 교육노동의 유연화가 판가름날 것은 명백하다.

어쨌든 7차 교육과정에 따른 엄청난 혼란과 저항은 필연적이다. 교육적, 기술적 약점도 많다. 교육대란은 일어난다. 그러나 그 같은 혼란이 7차 교육과정 저지와 교육공공성 강화라는 새로운 전환으로 연결될 것인가, 아니면 교육시장화의 가속화인가는 전적으로 주체의 대응에 달려 있는 것이다.

■ 토론 4:

사립학교법, 교육의 공공성 확대를 위한 개정 방향

박거용 (상명대 영어교육과)

국민정부 들어 여러 가지 문제점들이 사립학교법은 사립학교의 자주성과 공공성을 높인다는 목적 하에 1963년 6월에 처음 제정되어 지금까지 총 28차례나 개정되었다. 정권과 재단의 주장과 이해관계가 엇갈리면서, 사립학교법은 누더기 신세를 면치 못하고 있다. 특히 쟁점이 되는 사항은 재단의 과도한 권한을 사립학교의 구성원들이 견제하고 개입하는 방법에 관한 것들이다.

우리나라 사립대학이 차지하는 비중은 매우 높으며 오히려 계속 증가 추세에 있다. 그렇기 때문에, 고등교육에서 사학의 성패가 우리나라 고등교육의 미래를 좌우한다고 말할 수 있을 지경에 이르렀다. 실제로 2000년 교육통계연보에 의하면, 전문대학의 경우, 학교는 89%, 학생은 96%, 교원은 94%를 사학이 차지하고 있다. 대학의 경우에는, 학교는 83%, 학생은 78%, 교원은 73%를 사학이 점하고 있다. 이렇게 볼 때, 사립학교법의 민주적 개정만큼 시급하고 중요한 사안은 국가적 차원에서 국공립 대학의 비중을 점진적으로나마 늘리는 일이라고 할 수 있다.

교육부 자문기관인 '사립학교법 개정자문위원회'(이하 자문위)는 지난 98년 10월 공청회를 통하여 사립학교법 개정시안을 제시했다. 자문위는 사학운영구조의

문제점으로 1)현행 사립학교법에는 재단과 총장의 역할 분담이나 상호관계에 대한 구체적인 조항이 없어서 재단과 학교 구성원간의 관계를 상호 대립적으로 만들고 있으며 2)법인의 의사결정 체제(이사회와 이사장 등)가 개방적이지 못하고 3)총장의 권한에 속하는 사항에 대한 의사 결정체제가 제도적으로 보장되지 못하는 경우도 있으며 4)교원 임용에 관한 객관적이고 공정한 임용절차가 없어서 자의적 임용행위를 방지할 수 없고 5)학교법인 중심의 사립학교법 구조에서는 사학의 자율성이 사실상 법인(혹은 설립자, 이사회)의 자율성으로만 이해되어서 사학의 공공성과 자율성을 오히려 해치고 있다고 지적했다.

이러한 대체로 정확한 진단에 따라서, 자문위는 그 개정방안으로 1)대학평의원회 설치 운영 2)대학평의원회 대신 이사회 구성 개방 3)학사심의기구 법정화 4)학교의 장이 아닌 교원임명권 조정을 제시하였다. 그러나 그 개정방안은 1)대학 운영에 관한 심의 혹은 총학장 추천권 등의 권한을 갖도록 하는 대학평의원회가 당해 학교의 교직원인 아닌 학외 인사로 구성토록 하며, 그 위원도 이사회, 총학장, 대학 내 학사에 관한 의사결정기구가 각각 1/4씩 추천하며 기타 단체가 1/4을 추천한다는 문제를 가지고 있었다. 이보다 조금 민주적인 2)이사회 구성 개방안은 이사회의 구성 방법을 개방적인 것으로 조정하여 동창회, 학부모회, 시도지사 및 사업체 추천인사 등으로 구성하게 하는 것인데, 이는 이사장이나 설립자 친인척을 제한하는 구성 비율이 없어서 개악될 가능성을 가지고 있을 뿐만 아니라 대학 구성 주체의 의견을 배제한다는 점에서 가장 큰 문제점을 가지고 있었다. 3)학사심의기구 법정화는 교무위원회 또는 학사위원회를 법정기구화하는 안으로, 그 구성의 문제를 제외하고는 고려해 볼 만한 방안이다. 마지막으로 4)학교의 장이 아닌 교원에 대한 임명은 총학장의 고유 권한으로 한다는 안은 총장 직선제 또는 총장선출에 관한 언급이 없는 것을 제외하고 대체로 타당한 방안이었다.

이러한 내용의 자문위 개정방안은 기존의 사립학교법에 어느 정도 개선효과를 가져올지는 모르지만 사학의 고질적인 문제점 즉 사학의 족벌·세습체제와 구조화된 학교운영비리 등을 근본적으로 치유하고 대학 자치의 토대를 쌓기에는 미흡하다고 생각할 수밖에 없다. 따라서 법인이사회의 이사 가운데 이사장이나 설립자와 혈족관계에 있는 이사의 정수를 1/3~1/4 이하로 제한하고, 학교 및 법

인의 세부적인 예·결산을 공개하는 것은 물론이고 대학운영위원회 또는 교수협회의 심의를 받도록 하는 것이 가장 시급하다. 아울러 파행적인 대학운영에 대한 책임소재를 분명히 규정하여 대학운영의 투명성을 높여야 할 것이다.

한편 대학자율성을 높이기 위한 교수협의회의 법정 기구화, 이미 초·중등학교에서 실시하는 '학교운영위원회'에 상당하는 '대학운영위원'(가칭)의 설치 의무화도 절실하다. 이밖에 재단의 전입금 비율을 상향조정하는 문제와 후속학문세대인 시간강사의 법적 지위를 보장하는 일도 간과할 수 없는 일이다. 또한 국가공무원법 제66조와 지방공무원법 제58조, 사립학교법 제55조는 극소수의 공무원을 제외한 모든 공무원에 관한 법 규정을 준용하도록 함으로써, 교원노조법의 적용을 받는 초중등교원을 제외한 고등교육기관의 교원(대학 교수)의 노동기본권까지 금지하고 있는 조항 역시 개정되어야 한다.

그러나 이 개정안을 토대로 만든 사립학교법 개정안은 지난해 8월 국회에서 통과되지 못했다. 지난해 교육부는 재단의 전횡을 그나마 견제할 수 있는 교육관계법 개정안을 만들었다. 그러나 조건이 다른 외국의 신자유주의를 추종하는 교육부는 그 절충안으로 교무위원회에 평교수 참여, 공익이사제도의 도입을 내놓았는데, 이러한 개량안마저도 국회의 교육법안소위가 수정·변질시켜 버린 것이다. 게다가 국회 교육위는 교육부의 개정안에는 없었던 분규학원에 파견되는 관선이사 임기를 2년에 1회 연임으로 해서 임기 제한을 하는 안을 새롭게 통과시킨 것이다.

사립학교법의 개정 역사는 역사를 아이러니를 보여준다. 왜냐하면 전두환 군사정권이 81년 개정한 사립학교법(90년 다시 개악되었지만)이 '문민정부'의 사립학교법 보다 훨씬 더 전향적이었기 때문이다. 81년 개정된 사립학교법은 학교법인의 설립자와 그 친인척이 당해 학교법인이 설치 경영하는 대학의 총장 및 학장으로 취임할 수 없게 했을 뿐만 아니라 대학의 설립자는 대학의 장의 임면권만 갖고 기타 학교 교직원의 임면은 대학의 장이 하게 하였다. 더 나아가서 대학의 학교예산의 편성 및 집행과 결산은 학교의 장이 하게 하였으며, 학교예산을 심의하기 위해 학교에 대학재무위원회를 두게 하였었다. '국민의 정부'는 과연 어디까지 개혁할 것인가?

사립학교법 개정(안)

1. 대학설립 운영 규정에 명시된 수익용기본재산에 관한 사항을 사립학교법으로 이전하고 그 내용을 강화한다.
2. 제16조 제1항 제1호, 이사회가 심의·의결할 수 있는 "학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항"을 "법인의 업무에 속하는 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항"으로 개정한다.
3. 제16조 제1항 제5호, "학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항"을 학교법인이 설치한 사립학교의 장의 임면에 관한 사항"으로 개정한다.
4. 제21조 제2항 "이사회에 있어서 각 이사 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 정수의 3분의 1을 초과해서는 안된다"를 4분의 1로 강화한다.
5. 제23조 제1항 "이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없다."를 "이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장이나, 다른 학교법인의 이사장과 다른 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없다"로 개정한다.
6. 제26조의 2 "대학평의원회"를 전면 삭제한다.
7. 제29조 제4항 "학교에 속하는 회계의 예산은 당해 학교의 예산·결산자문위원회의 자문을 거쳐 학교의 장이 편성하여 학교법인의 이사회가 심의·의결하고 학교의 장이 집행한다."를 "학교에 속하는 회계의 예산은 당해 학교의 예산·결산자문위원회의 자문을 거쳐 학교의 장이 편성하여 (가칭)'학교운영위원회'가 심의·의결하고 학교의 장이 집행한다."로 개정한다.
8. 제35조 제1항 "해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교육부장관에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다."를 "해산한 학교법인의 잔여재산은 합병의 경우를 제외하고는 당해 학교법인의 관할청에 따라 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다"로 개정하고, "이 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산중 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 제4조제1항 제1호에 규정한 학교를 설치·경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 각각 귀속된다."는 제35조 제2항을 삭제한다.
9. 제53조 제1항 "각급학교의 장은 당해 학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립

학교경영자가 임면한다.”를 “각급학교의 장은 (가칭)‘학교운영위원회’가 임면한다.”로 개정한다.

10. 제53조 제2항 “제1항의 규정에 의하여 학교법인이 대학교육기관의 장을 임기중에 해임하고자 하는 경우에는 이사정수의 3분의 2이상의 찬성에 의한 이사회의 의결을 거쳐야 한다.”로 개정한다.”를 “제1항의 규정에 의하여 (가칭)‘학교운영위원회’가 대학교육기관의 장을 임기중에 해임하고자 하는 경우에는 (가칭)‘학교운영위원’ 정수의 3분의 2이상의 찬성에 의한 (가칭)‘학교운영위원’의 의결을 거쳐야 한다.”로 개정한다.

11. 제53조 제3항 “각급학교의 장의 임기에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 학교법인 및 법인인 사립학교경영자는 정관으로, 사인인 사립학교경영자는 규칙으로 정할 수 있다.”를 “각급학교의 장의 임기에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 당해 학교의 학칙으로 정할 수 있다.”로 개정한다.

12. 제53조의 2 제1항 “각급학교의 교원은 당해 학교법인 또는 사립경영자가 임면하되, 다음 각호의 1에 의하여야 한다.”를 “각급학교의 교원은 당해 학교의 장이 임면하되, 다음 각호의 1에 의하여야 한다.”로 개정한다.

13. 제53조의 2 제1항 제1호 “학교법인 및 법인인 사립학교경영자가 설치·경영하는 사립학교의 교원의 임면은 당해 학교의 장의 제청으로 이사회의 의결을 거쳐야 한다.”를 “학교법인 및 법인인 사립학교경영자가 설치·경영하는 사립학교의 교원의 임면은 당해 학교의 장이 임면하되 (가칭)‘학교운영위원’ 의결을 거쳐야 한다.”로 개정한다.

14. 제53조의 3 제3항 “교원인사위원회의 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인 및 법인인 사립학교경영자의 경우에는 정관으로, …… 정한다.”를 “교원인사위원회의 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인 및 법인인 사립학교경영자의 경우에는 학칙으로 …… 정한다.”로 개정한다.

15. 제54조의3 제1항 “다음 각호의 1에 해당하는 자는 학교의 장에 임명될 수 없다.” 조항에 “당해 학교법인의 이사장과 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자”를 신설한다.

16. 제58조 제1항 “사립학교의 교원이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 당해 교원의 임면권자는 이를 면직시킬 수 있다.” 조항 가운데 제4호 “정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동한 때”를 전면 삭제한다.

17. 제58조의2 제1항 “사립학교의 교원이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 당해 교원의 임면권자는 직위를 부여하지 아니할 수 있다.” 조항 가운데 제1호 “직무수행능력

이 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자, 또는 교원으로서 근무태도가 심히 불성실한 자”를 전면 삭제한다.

18. 사립학교법 위반 관련 처벌 조항 강화

19. 사립학교법의 민주적 개정을 위한 고등교육법 개정

1) 학교운영위원회 설치

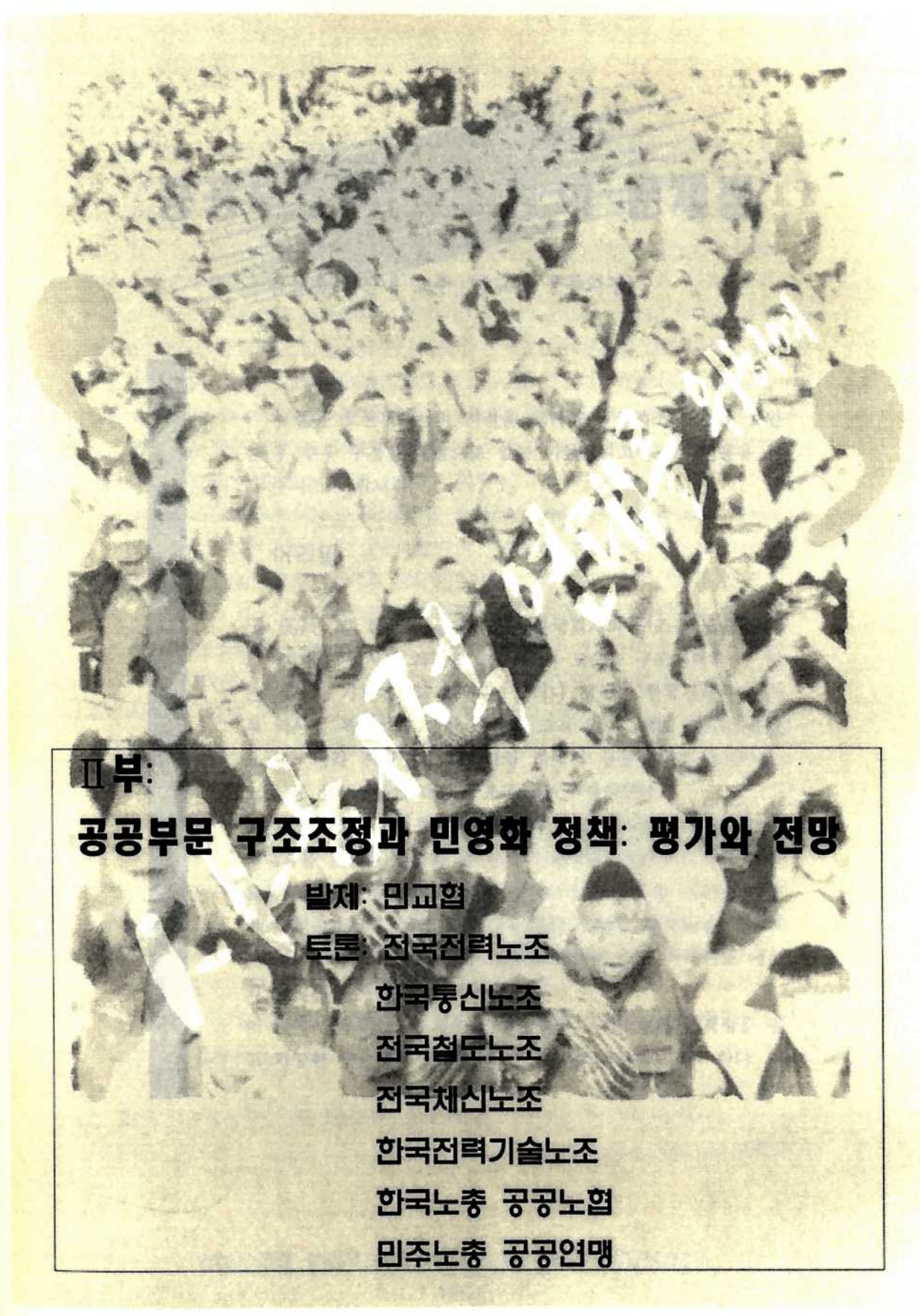
2) 예·결산 공개 범위 강화

3) 교수협의회, 직원노조, 학생회에 대한 합법화와 권리 조항 신설

4) 시간강사의 법적 지위 보장 조항 신설

20. 국가공무원법 제66조와 지방공무원법 제58조, 사립학교법 제55조 전면 개정

Faint, illegible text on the left page, likely bleed-through from the reverse side.



II부:

공공부문 구조조정과 민영화 정책: 평가와 전망

발제: 민교협

토론: 전국전력노조

한국통신노조

전국철도노조

전국체신노조

한국전력기술노조

한국노총 공공노협

민주노총 공공연맹

‘공공부문 구조조정’의 문제점

김운자(한진대 교수, 민교협 공동의장)

* 이 글은 토론회에서의 지적을 고려하여 사례조사 등을 보완한 후 추후 수정할 예정으로 있는 미완성원고이므로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

1. 머리말

1997년 말 한국의 경제위기는 한국경제의 구조적 모순을 드러내는 동시에 차제에 그 구조적 모순을 구조개혁할 수 있는 역사적 기회이기도 하였다. 그러나 정부는 한국경제의 구조적 역사적 특수성에 대한 충분한 고려 없이 IMF, OECD 등의 요구에 따라 시장주의 패러다임 하에서 금융, 기업, 공공부문, 노동 등 4개 부문에 대한 구조조정을 추진하였다.

이 과정에서 공기업경영혁신을 비롯한 공공부문 구조조정은 해외매각을 포함한 민영화 등 주로 인원감축, 임금삭감 등의 방식으로 진행되었다. 이러한 일련의 조치들은 충분한 의견수렴 없이 추진됨으로써 관련 당사자와 국민 일반의 광범위한 저항에 부딪치게 되었다. 이 때문에 정부의 고무와 독려 속에서도 애초의 계획은 지지부진한 상태이다.

이 글에서 우리는 현 정부의 공공부문 구조조정의 문제점을 짚고 가능한 수준에서 그 바람직한 방향을 제시해보고자 한다. 이

하에서 우리가 공공부문이라 할 때 그것은 자본주의의 생산력발전의 고도의 사회화경향과 불가분의 관계에 있는 개념으로서, 주로 국가가 사회적 총자본의 일부를 구성하면서 적극적으로 축적과 노동통제에 개입하는 측면, 즉 소유 및 관리에 있어서의 국가(정부)의 개입을 가리킨다.

구체적으로는 정부가 사용자가 되는 경우, 즉 정부기관, 정부투자기관(정부가 총자본금의 50% 이상을 출자한 기관), 정부출자기관(정부가 총자본금의 50% 미만을 출자한 기관), 재투자기관(정부투자기관이 자본금을 가장 많이 소유한 기관), 지방공기업(지방자치단체가 총자본금의 50% 이상을 출자한 기업), 정부출연기관, 그밖에 특수재단 및 사단법인형태의 공공법인체를 지칭한다. 이 중에서 수익성운영원칙(50% 이상의 비용을 수익에 의하여 충당)을 가지고 있는 공공부문을 흔히 공기업으로 분류한다. 이 중 국가공기업은 그 법적 형태에 따라 정부부처 형태를 띠는 정부부처기업과 주식회사 형태를 띠는 회사기업으로 나뉜다. 전자에는 우정사업, 철도사업, 조달사업, 양곡관리사업 등 특별회계로 운영되는 4개 정부기업 혹은 국영기업이 포함되고 후자에는 재투자기관까지 포함하여 93개의 공기업이 포함된다(아래 표 공공부문의 유형별 현황 참조).

그러나 공급되는 서비스의 공익적 측면에 초점을 맞춘다면 공공부문은 산업기간시설 외에 교육, 의료, 언론 등을 모두 포괄해야 할 것이며 생산력 발전이 사회화됨에 따라 그 영역은 점점 넓어지게 될 것이다.³⁾ 이하에서 공공부문과 관련하여 공공성을 논할 때에는 이러한 관념을 아울러 포괄하는 것이다.

2. 국가독점적 조절과 '공공성'

자본주의의 등장 이래 국가는 그때그때 자본축적의 요구에 따라 그에 상응하는 적절한 형태와 방식으로 경제에 개입해 왔다. 농촌에서 유입되어온 도시 부랑자를 수용하여 초기의 도시 산업자본에게 값싼 노동력을 공급하던 '구빈법'에서부터 관리통화제 하의 인플레이션 정책을 통해 저임의 노동력을 공급하는 현대 자본주의에 이르기까지 국가의 경제개입은 크게 화폐관리와 노동력관리의 차원에서 전개되어 왔다.

3) 임주형 편, 1998, p.93 참조.

그럼에도 불구하고 국가가 자본축적과정에 적극적으로 개입하는 과정과 기제를 공공성이라는 개념으로 접근하는 '공공부문'이라는 규정은 20세기 들어 독점 자본주의의 성숙 이후, 특히 국가가 독점자본의 이윤추구를 체제적 차원에서 보장하게 되는 1930년대 이후 이른바 국가독점자본주의단계 혹은 국가독점적 조절 국면 이후부터 등장한다.

계급권력으로서의 부르조아국가에 경제에 개입하는 측면을 두고 '공공성'이라 지칭하는 것이 가당한 것일까. 독점의 고도화 속에서 정치 경제 문화 전반에 걸치는 자본주의 축적체제의 유지재생산을 위해 국가가 사회적 총자본의 차원에서 때로 개별 자본의 이해관계와 상충하면서 적극적으로 경제과정에 개입하는 외형은 그자체만으로도 일단 공공성이라는 외형을 갖는다. 물론 이때의 공공성은 어디까지나 자본의 입장에서의 공공성이라는 한계를 지닌다.

그러나 현대 자본주의에서 공공성 혹은 공공부문이라는 규정의 등장은 여기서 그치는 것이 아니다. 그러한 규정이 기껏해야 자본 일반의 차원에서의 공공성이라는 명백한 계급적 한계를 지니는 것이 사실이라 하더라도, 따라서 마치 국가권력이 계급중립인 양 공공성이라는 이름 하에 결국은 자본 측 이해관계를 관철시키는 것이 사실이라 하더라도, 또 그런 점에서 공공성 혹은 공공부문이라는 규정이 궁극적으로는 이데올로기적 허구일 뿐이라 하더라도 그런 외피를 내세워서 축적과정에 개입할 수 밖에 없었다는 것 자체가 자본주의의 일정한 변형이 역사적으로 필연이라는 또다른 측면을 시사하는 것이다.

그러한 변형은 한편으로 자본주의 생산력발전의 사회화 자체가 발휘하는 효과이며 다른 한편으로는, 그것과 불가분의 효과이지만, 노동자의 정치 경제 문화 전반에 걸친 계급적 진출의 효과이기도 하다. 따라서 현대 자본주의에서 공공부문은 그자체 자본주의의 자기부정적 진보의 실마리이며 거점이라고 할 수 있다. 물론 공공부문이 궁극적으로는 여전히 체제 전체의 차원에서 사적 자본의 이윤 실현기제에 봉사한다는 점에서 그 공공성은 소수의 독점자본과 사회구성원 전체의 경제적 관점 사이에서 동요하고 있는, 이중적이면서 대단히 불안정한 공공성이라고 할 수 있다.

3. 한국의 국가주도적 축적과 공공부문 : 관료주의의 과잉

그런데 한국 자본주의의 경우 외압에 의한 개항과 식민지 지배로 인하여 토착 자본의 성숙이 지연되었다. 이 지체된 공간은 1960년대 이후 1980년대에 이르기까지 군부 독재 하의 경제개발 속에서 국가주도의 자본축적에 의해 대행되었다. 식민지 지배기간 동안 여타 사회부문의 발전이 지체되었던 데 비해 상대적으로 조직화와 집단적 동원에 유리한 집단이었던 행정기구와 군대를 중심으로 산업적 동원이 이루어진 셈이다.

그리고 그 과정에서 사적 자본의 역할이 군부에 의해 대행되었다면 그에 맞서는 사회적 저항의 역할 또한 노동자계급의 미성숙 속에서 상대적으로 조직적 동원이 유리했던 학생집단에 의해 대행되는 과정이 전개되었다. 노동자계급이 미처 사회적 계급으로서 조직화되지 못한 산업화 초기의 여타 저개발국에서도 비슷하게 목격되거나, 한국의 사회운동에서 학생운동의 조속성은 그 공과와 별도로 이러한 자본축적과정의 특수성과 불가분이다.

한국에서 국가주도의 자본축적과정은 서구 자본주의에서 독점과 공공부문이 등장하는 과정의 압축적 성장이라고 해야 할 것인데, 이러한 과정 상의 특수성으로 인하여 한국자본주의는 조기 독점화의 경향과 함께 국가부문의 비대화를 함께 나타낸다. 여기에다가 유교주의적 전통의 또다른 표현일 수 있는 과도한 중앙 집중 및 국가주의의 경향은 사적 시장의 포화, 사적 자본의 과잉에서 결과하는 국가화가 아니라 사적 시장과 사적 자본의 성숙을 앞질러버리는 국가화로 나타났다.

이것은 한국의 공공부문이 서구에서의 자본적 공공성마저도 시현하지 못하고 일찍부터 관료주의의 각종 폐해 속에 시달려왔던 역사적 배경이었다. 공기업에서 정부법인체에 이르기까지 한국의 공공부문이 그간 낙하산인사 시비와 정치자금 상납 시비 등 전근대적 스캔들로 얼룩졌던 이면에는 이러한 역사적 특수성이 작용했다고 할 수 있다.

이러한 특징은 공공부문 노동진영에도 일정하게 각인되었는데 특히 6,70년대의 고용불안정 속에서 저임시비에도 불구하고 상대적으로 안정적 지위를 누릴 수 있었던 한국의 공공부문 노동자들은 여타 사부문 노동진영에 비해 상대적으로 보수적 경향을 보였고 아래로부터의 민주노조 운동에서도 상대적으로 지체되는 경향을 보였다.

이 때문에 한국의 공공부문은 이중적 과제에 직면해 있다고 할 수 있다. 한편

으로 공공성에 반하는 무차별적 시장주의에 맞서면서 다른 한편으로는 시장주의에도 못미치는 그 이전의 전근대적 관료주의와 전체주의에 맞서야 하기 때문이다. 더욱이 그러한 이중적 과제가 국가 및 자본이라는 상대 진영 뿐 아니라 노동층의 자기 진영 내부에도 엄존한다는 점에서 공공부문 개혁은 지난한 내부과제를 제기하고 있다.

4. 현정부 '공공부문 구조조정' 정책의 문제점

지난 2월 기획예산처는 전년도의 1단계 구조조정에 이어 2단계의 공공부문 개혁 추진방향을 제시하였다. 이에 따르면, 정부 부처 간 내부조직·업무체계의 자발적인 리엔지니어링을 추진하고 정보기술을 활용하여 업무생산성을 제고하는 등 이른바 '전자정부'를 조기실현하여 고객위주로 일하는 방식을 혁신하겠다고 한다. 특히 공기업과 산하기관의 경영혁신과 관련하여서는 '확정된 공기업 민영화계획을 차질없이 추진하고 일반공모, 우리사주 등 국민참여기회를 확대하며 경영의 효율성과 투명성 제고를 위한 운영시스템을 개선하겠다'고 하고 있다.

정부 발표에 따르면 99년까지의 공공부문 1차개혁에 의한 비용절감 효과가 총 3.7조원에 달하고 민영화수입은 9.3조원에 달한다. 특히 2차레에 걸친 인력조정으로 정부부문에서만 17천명의 인원이 감축되었고(97년 총원 대비 17% 감소) 공기업에서 32천명의 인원이 감소되었다(97년 총원 대비 19% 감소).

이밖에 공기업의 운영시스템 개선과 관련하여 정부는 다음과 같이 그 성과를 제시하고 있다.

- 명예퇴직제도 개선(전체 공기업), 퇴직금 누진제 폐지(19개 공기업), 학자금·주택자금·개인연금·경조사비 등 과도한 복리후생제도 개선
- 정부이사제 폐지, 예산편성지침 임의 규정화 등 자율성 제고
- 사장추천위·사장경영계약제 도입 등 책임경영 강화
- 재무제표, 감사결과, 경영실적 평가 등 국민의 관심사항을 공개하는 경영공시제도를 도입하여 투명경영 확보
- 지식경영체제, 경제적 부가가치(EVA) 시스템 등 신경영기법을 도입하여 공기업 효율성 제고

- 공기업 고객헌장제, 고객만족도 조사 등 공기업 경영에 '고객만족' 개념을 도입하여 열린 공기업 지향

정부는 2000년 민영화추진 방침을 아래 표에서와 같이 발표한 바 있다. 그런데 이상의 정부발표에도 불구하고 현정부의 공공부문 개혁은 고객서비스 개념 등 추상적인 슬로건으로 포장되어 있어서 인력감축과 공기업민영화를 제외하면 구체적이고 가시적인 성과를 내지 못하고 있다. 특히 현대 자본주의의 틀을 전제하더라도 사회적 효율성의 과도적 거점으로서 공공부문이 가질 수 있는 사회성과 공공성에서의 일정한 진전이라는 관점에서 볼 때 현재의 공공부문 개혁은 한국 자본주의가 공공부문에 부과한 관료주의의 과잉이라는 문제점의 해결에서조차도 거리가 매우 멀다.

정부부문의 서비스봉사 증진이라든가 공기업의 고객중심 경영 등이 한국 사회 전반의 전근대적이고 가부장적인 권위주의 질서를 해소하는데 있어서 전혀 무의미한 것은 아니지만 오히려 외견 상의 그러한 기능적 변화가 구조적 폐해의 역효과를 호도하는 효과를 내는 측면도 간과할 수 없다.

따라서 실질적 비중에서 볼 때 현재의 공공부문 개혁은 결국 두가지 축으로 집중되는데 그 하나는 양적인 성과에 치우친 인력감축이고 다른 하나 역시 양적 성과를 중심으로 전개되고 있는 공기업민영화라고 할 수 있다. 이 때문에 정부는 공공부문 구조개혁의 성과를 발표할 때마다 인력감축의 비율이라든가 공기업의 민영화실적을 중심으로 수치를 제시하고 있는 것이다.

또 자율성과 책임경영을 강화한다는 방침에 불구하고 공기업을 정부 산하 기관에 대한 기획예산처의 예산편성지침도 사실상 지침 이상의 강제효과를 여전히 발휘하고 있어서 책임경영방침이 사실상 언론홍보용 슬로건이 아니냐는 지적이 제기되고 있다. 예컨대 기획예산처는 지난 연말 '2000년도 정부투자기관 예산편성지침'을 확정발표하고 공기업의 구조조정 실적에 임금인상폭을 연계시켰는데 이에 따르면 총 인건비의 3%를 예비비로 편성한 뒤 구조조정 실적에 따라 인건비로 전용시키도록 하고 있다. 책임경영과 관련하여서도 작년 한전 장영식사장의 교체과정에서 보듯이 주무 장관과의 인사불화로 공기업 사장이 도중하차하거나 이번 총선을 전후하여 여당의 낙천·낙선자들이 대거 공기업 임원으로 거명되어 논란이 되는 등 여전히 정치권과의 이해관계 속에서 공기업 경영진이 채워지고 있다.⁴⁾

<표> 2000년도 민영화 추진계획

* 기획예산처, 2000.2.

추진계획	
한국통신	○ 정부지분 33.4%를 제외한 잔여지분 (25%내외)을 전략적 제휴, 국내외 매각 등의 방법으로 매각 추진
담배인삼공사	○ 해외 DR발행(15%) 등 정부 및 은행소유 지분 매각 추진 ○ 동일인 소유한도(7%) 및 제조독점 폐지
포항제철	○ 산은지분(9.84%)을 국내외 매각, 민영화 완료 (소유지분 상한선 3% 및 외국인지분한도 30% 폐지)
한국전력	○ 안양·부천 열병합 발전소 재입찰 매각 ○ 발전부문 분리 및 경쟁 도입 추진
한국중공업	○ 2000. 4월까지 전략적 제휴 및 기업공개 절차 마무리 ○ 상반기 중, 국내경쟁입찰을 위한 구체적 실시방법 확정·공고
가스공사	○ 국내외 시장여건을 고려하여 증자 (증자금액 1,300억원)
한국종합화학	○ 연내 조기 처리 및 남양화성 매각 등 구조조정 추진
대한송유관	○ 상반기 중, 정부지분(46.5%)을 매각하여 민영화 완료
지역난방공사	○ 상반기 중, 안양·부천 열병합발전소 재입찰 매각

4) 야당의 정치공세의 측면이 있지만 최근 한나라당은 자료를 공개하여 정부 산하단체 임원급 55명을 낙하산인사의 사례로 제시했다. 이에 따르면 이 중 36명은 민주당 혹은 그 전신인 국민회의, 평민당 출신이고 아태재단 관계자 3명, 대통령 친인척 2명, 자민련 관계자 4명이 포함되어 있다. 조선일보, 2000.9.27.

5. 공공부문구조조정 실태 : 몇가지 사례

(1) 한전

한전의 민영화와 관련하여 최근 당국이 밝힌 단계별 구조개편안은 다음과 같다.⁵⁾

가. 발전경쟁단계(2000 - 2002년) : 발전소 분할 및 일부 매각, 배전부문의 분할·사회사화 및 매각.

나. 도매경쟁체제(2003 - 2008년) : 송배전 분리·지역별 배전자회사 설립 및 민영화, 송전망 개방 및 사용의 공정성 보장, 양방향 전력입찰시장 운용.

다. 소매경쟁단계(2009년 이후) : 배전망 개방, 배전부문의 지역독점 해소, 소비자의 공급자 선택.

1999년 1월의 보고서에서 산자부는 전력산업의 구조개편을 해야하는 이유를 다음 4가지로 들고 있다.⁶⁾

첫째, 전력산업에서 규모의 경제성 감소

둘째, 비교대상·경쟁대상의 부재로 생산성 향상과 경영효율화에 대한 자극이 부족

셋째, 국내경제 전반에 시장경제원리의 도입(특히 IMF 경제위기 이후)

넷째, 최근 소용량발전기의 개발 등으로 민간의 전력사업 참여여건이 조성되고 OECD, IBRD, APEC 등 국제기구를 중심으로 각국의 전력산업구조개편을 촉구하는 등 대외 여건의 변화.

한전 측은 그간의 토론회에서 전력산업 구조개편의 목적으로 “독점체제에 내재된 비효율을 제거하고, 경쟁을 통해 효율성을 높여, 장기적으로 값싸고 안정적인 전력공급을 보장하고자 하는 것”이라고 밝히고 있다.⁷⁾

그런데 기존의 논의는 한전의 구조개편과 관련한 핵심을 민영화나 공기업 유지냐의 문제로 설정하는 경향이 강하였다. 그러나 이러한 논의구도는 민영화되면 경쟁이나 효율이 확보된다거나 공기업이면 공공성이 확보된다거나 하는 식의 자

5) 김진성, 1999, pp.1.3 - 1.6.
6) 산자부, 1999.1 보고서에서 인용.
7) 김진성, 1999, p.1.2.

동논리를 은연중 내포하게 되어 한전 구조개편의 방향, 나아가 공공부문 구조조정 전반의 핵심을 오도할 수 있다.

한전의 구조개편 방향과 관련하여 해외 분할매각을 포함한 민영화를 주장하는 측에서는 그 주된 근거로 공기업으로서 한전 조직의 관료주의와 비효율성, 그리고 이윤극대화 배치되는 여타의 정책기능으로 경영목표가 왜곡되어 있다는 점 등을 들고 있다. 그밖에도 소수에 의한 중앙집중적 의사결정구조의 문제점과 규제가격제도에 의한 배분 상의 비효율 등이 지적되고 있다. 따라서 그 대안으로서 경쟁적 시장구조를 가동시켜 생산적 효율을 향상시키고 시장정보를 활용한 투자 결정, 전력이격구조의 합리화, 배분적 효율의 증대 등을 꾀하여야 한다고 주장한다. 다만 적정 단위로(6개사 예정) 현재의 한전을 분할했을 경우 공정경쟁을 위한 균등한 부하구조, 입지 분할 및 위험분산 등을 충족시키기 어려운 현실적인 어려움, 해외진출 상의 불리함, 담합가능성에 대한 규제문제 등을 문제점으로 아울러 지적하고 있다.⁸⁾

이상으로부터, 경영성과에 관한 대체적인 평가가 한전이 ‘상대적으로’ 부실기업이 아니라고 할 때, 한전 경영구조의 핵심문제는 과도한 정책기능으로 인한 수익성 훼손과 소수에 의한 중앙집중적 의사결정 등 관료주의적 비효율성으로 요약될 수 있을 것이다.

먼저 수익성 훼손의 문제는 전력산업의 공공성과 길항관계(trade off)에 있는 문제다. 혹은 전력산업에 있어서 공공성과 수익성(상업성) 간의 우선 순위의 문제라고도 할 수 있다. 만일 수익성을 우선해야 한다는 사회적 의견수렴이 전제되기만 한다면 이 문제는 민영화가 아니라도 상대적으로 보다 쉽게 해결될 수 있을 것이다. 즉 현재 한전이 부담하고 있는 정책기능들, 예컨대 정부의 경제정책 시책에 맞춰 국내 석탄산업 지원을 위해 무연탄연료를 의무적으로 사용하고 LNG도입의 경우 한국가스공사를 경유한다든지 농업용 등 일부 계약종별에 대해 원가 이하로 전력을 공급한다든지 하는 등의 각종 정책기능을 해소하고⁹⁾ 전력요

8) 산업자원부 전력심의관실, 1999, 자료 참조. 그밖에 조성봉, 1999, pp.79-80, 송광의, 1999, pp.84-86, 에너지경제연구원, 1999, p.119 등 참조.
9) 그밖에도 한전은 정부의 권고에 따라 중소기업기술개발 지원 등에 매출액 대비 3% 수준인 연간 4,000억원 규모의 기술개발자금을 지원하고 있으며 보편적 서비스의 제공을 위해 경제성이 없는 농어촌 및 도서벽지의 전화(電化)사업을 전개하고 있으며 남북관계 개선의 일환으로 북한 경수로사업에 참여하는 등의 정책기능을 수행하고 있다. 산업자원부 전력심의관실, 1999,

금을 수익성원칙(혹은 에너지 과소비억제방침 등)에 맞추어 인상하는 것 등이 그것이다.

다음 관료주의적 경직성·비민주성으로 요약되는 의사결정의 비효율성 문제는 반드시 공기기업만의 문제는 아니다. 한국경제를 외환위기로 몰아간 주된 원인의 하나로 총수 1인의 취향에 의해 투자결정이 이루어지는 재벌경영의 방만함이 안팎에서 지적되고 있거니와 한국의 기업운영에 있어 소유주의 전횡은 중소기업이라고 크게 다르지 않다. 장관의 전횡 못지 않게 총수의 전횡, 사장의 전횡도 공·사기업의 의사결정을 크게 왜곡하고 있는 것이다. 일반적으로 관료주의의 문제는 소유형태의 문제라기보다 조직의 규모와 그에 따른 의사소통의 문제라고 할 수 있다.¹⁰⁾

행정관료의 경직성과 민간 경영관료의 경직성은 다같이 전문가지배의 문제(이른바 technocracy의 폐해)를 제기하는 것이지 소유형태에 따라 해소될 수 있는 어떤 것은 아니다. 대체로 기업의 경영효율에 영향을 미치는 구조적 요인으로 기업의 소유구조와 지배구조를 나눌 때 소수의 지배주주가 전면적인 경영권을 행사하는 소유경영체제(이른바 주인 있는 경영)와 전문경영자를 중심으로 자율 및 책임경영이 이루어지는 전문경영체제 중에서 어느 쪽이 더 효율적인지에 대해서 일의적인 판단을 내릴 수는 없다는 견해가 지배적이다.¹¹⁾ 그러므로 공·사기업을 막론하고 대기업이 가지고 있는 일정한 공공성에 주목하여 공공위원회나 공공평가단 같은 것을 두어 경영활동 전반에 대한 전문적이고 상시적인 감시와 견제가 필요하다고 할 수 있다.

공기업의 경우에는 그밖에 정부와 정치권으로부터의 경영자율을 확보하는 문제가 여전히 남아있는데 이것 역시 민영화가 정답이라기보다 정부나 정치권으로부터의 부당한 간섭을 배제하는 사회적 시스템과 법률적·제도적 장치를 기업 내외부에 마련하는 것이 정답이 될 것이다. 주지하듯이 재벌을 위시한 민간기업의 특혜시비에서도 언제나 정경유착이 자원의 효율적 배분을 왜곡시키는 주범으로 지칭되어 왔으며 한국 사회 부패사슬의 주된 고리로 지적되어 왔기 때문이다.

자료 참조.

10) 이와 관련해서는 Robellin, J., 1989, 특히 제3부 '조직화와 직접 민주주의', pp.248ff를 참조.

11) 김용렬, '기업의 소유구조와 지배구조', 산업연구원 "실물경제" 제29호, 1994.8.17, pp.70-71.

따라서 공기업의 경영효율을 향상시키기 위해 민영화를 통해 경쟁을 도입해야 한다는 주장은 다분히 논리의 비약이다. 경쟁이 중요하다 해도 그것은 공기업 자회사 간의 내부경쟁 모델에서 보듯이 민영화를 통한 소유권의 이전과는 별개의 문제이다. 또 경쟁이나 효율은 그자체 사회 전체의 발전을 도모하는 수단일 뿐이다.¹²⁾ 실례를 보아도 '공기업=비효율'이라는 증거는 없다고 지적된다. 대만, 오스트리아, 프랑스 등에서 자동차, 항공, 석유, 원자력 등이 공기업형태로 비약적 발전을 보여준 예나 영국의 민영화가 경영진의 봉급인상의 구실 밖에 하지 못했다는 지적이 그것이다.¹³⁾ 그동안 한전은 '역대 정권의 정치자금줄'이라는 지적을 들을 만큼 정치비리에 깊이 연관되어 있었으며 이른바 '권력형 비리'로 구속되거나 물러난 한전 사장이 적지 않았던 것은 이를 반증한다.¹⁴⁾

이와 아울러 분할민영화를 했던 나라들에서 다시 자연발생적으로 가격담합이나 독과점화가 진행되고 있는 상황을 유념해야 한다. 예컨대, 영국의 발전시장 과점업체인 National Power와 PowerGen이 1993.4. 전년대비 30%를 넘는 전기요금인상을 단행하자 전력국장이 독과점위원회에 제소하겠다고 반발하여 1994년 이후 2년간 연평균 7.4% 인하하기로 합의한 바 있다. 즉 경쟁의 결과가 아니라 규제당국의 직접적 개입에 의한 가격인하였던 것이다.¹⁵⁾

영국은 또 1990년 발전분야에서 중앙전력국(CEGB)을 해체하여 내셔널 파워 등 3개사로, 배전분야는 종래의 12지역 배전국을 인계하여 이스턴 일렉트릭 등 12개 지역회사가, 송전분야에서는 12개 배전회사가 공동소유하는 내셔널그리드사

12) 이른바 '벤처기업'의 창조적 역할이 칭송되는 데서 짐작할 수 있듯이 인류 문명발전의 현단계에서 경쟁 또는 시장은 동기부여와 정보발전기제로서 여전히 일정한 역사적 역할을 하고 있는 것이 사실이나, 세계화라는 유행어가 상징하듯 후기 자본주의의 고도로 사회화된 생산력발전 속에서 그것은 국가·지역공동체 등의 이름으로 진행되는 공공적 규제(혹은 그런 의미에서 사회적 통제)의 큰 틀에 의해 경향적으로 조정되고 있다.

13) 장하준, '민영화정책 재검토 필요하다', 한국일보 1999.3.7일자. 따라서 공기업의 비효율은 정부의 정책방향과 의지의 문제이지 소유권 자체의 문제가 아니라는 주장이다.

14) 서주원, 1998, p.5.

15) 그렇지만 투자재원 확보 등을 이유로 한전의 수익성 제고를 검토한다면 전력요금 현실화는 있을 수 있는데 이때는 국내의 사적 자본의 이윤이 되는 것이 아니라 투자재원으로 전용될 것이다. 그동안 억제해왔던 요금을 인상하여 외국자본의 수중에 현납할 이유가 없다.(그것을 국내 전력산업에 재투자한다는 보장이 없음.)

가 각각 등장하였으나 정부가 1995년 초 전력업계 간 매수규제를 철폐하자 발전·배전부문 간 수직통합을 겨냥한 발전회사, 공익사업수평통합을 노린 水道회사 및 미국 전력회사 등이 활발한 제휴활동을 전개하여 8개 배전회사를 상대로 매수·합병이 전개 중이며, 그밖에도 각국 독과점 대기업 간 국제합병이 활발하게 진행되고 있다.¹⁶⁾

흔히 독점기업의 폐해로 관료주의, 무사안일주의 등을 제시하는데 그런 폐해는 재벌 등 사적 대기업의 경우에도 못지않다. 따라서 분할매각이 대안이 아니라 오히려 그런 경영이완(혹은 도덕적 해이)이 발생하지 않도록 전문경영인에 의한 책임경영을 보장하고, 종업원의 도덕성과 생산성을 담보할 수 있도록 보수체계와 유인체계를 개발하고 소속감을 고취하는 등 경영체제와 발상의 전환이 중요하다.

구체적으로 그것은 정부, 전문경영진, 노동조합, 소비자단체, 공공을 대표하는 각계 사회단체의 전문가들로 구성되는 가칭 '공기업(한전) 경영 위원회'를 법제화하고 그 산하에 기존의 관료제적 폐해를 해소하는 구조개선방안을 논의하는 특별위원회를 두되, 우선적으로 사장추천의 권한 등 인사권을 포함하여 고용보장 대책, 에너지정책과 신규 설비 건설 및 환경문제, 경영평가 등 주요한 경영사안을 논의할 수 있는 권한을 부여하도록 관련 법규를 만드는 작업으로부터 시작되어야 할 것이다.¹⁷⁾ 이와 같은 공공 장치의 검증을 거치면서 정부의 참여 또한 일부에서 주장하는 전면적인 규제완화가 아니라 민주적으로 수립된 정당한 공공적 규제에 정향되어 갈 것이다.¹⁸⁾

(2) 우정사업 구조조정

16) 임양택, 1997, 조세연구원, p.307.

17) 각 직급별 총원이 나와있지 않아 인상적인 지적이 될 수 있겠으나, 한전과 기획예산위에서 공기업 구조조정의 성과로 발표한 지난해 고용감축의 내용을 보면 작년 총 감축인원 2,966명 중에 사무직은 510명, 기술직 1,403명, 기능직 1,023명 등 기술직과 기능직이 상대적으로 많고 그 비중도 각 직급 모두 하위직에 몰려 있다. 사무직은 총 510명 중 6급직이 203명, 기술직은 6급직이 677명을 각각 차지하고 있다. 한국전력공사, 1999, p.130 참조.

18) 일부에서는 기획예산처가 '주인찾아주기식 민영화'나 외국인 매각을 선호하는 이유도 정부가 관행화된 경영간섭의 고리를 끊을 자신이 없기 때문이라고 지적하기도 한다. 한겨레신문, 1999. 5.20.

정보통신부는 현 정부의 구조조정 추진 이전부터 자체적인 인력감축을 단행하여 이미 97년까지 2천여명의 인력을 감축하였으나 기획예산처, 행정자치부 등의 요구에 의해 추가로 8,500여명의 인력감축을 계획하고 있다. 특히 임시직으로 보충되고 있는 집배원 등 비정규직의 정규직화 문제가 노사 간 쟁점으로 부각되고 있다.

우정사업의 구조조정과 관련하여 기획예산처는 외부기관(아더앤더슨사)에 용역을 의뢰하였던 바 8천여명의 인력감축이 가능하다는 결론이 제시되었는데 이는 우정분야에 종사하는 집배원등이 보험모집 등에 활용되고 있는 등 실상을 간과한 것이라는 비판에 직면해 왔다.¹⁹⁾ 지금까지 인력감축은 1997년 말 이후 공무원의 정년단축 및 정년연장제도 폐지 등으로 99년말까지의 감축분의 경우 정년퇴직 및 명예퇴직등 강제적 성격의 자연감축으로 충당해 왔으나 금년부터는 자연감소 인원이 급격히 감소하여 할당된 인력감축을 위해 직권면직이 불가피하다는 내부 반발이 제기되고 있다.

현재 7000명에 이르는 인력감축 계획에 따르면 전체 3만4천여명의 정통부 종사원 가운데 일반직 1만1천여명 중 5%에 해당하는 4백명을 감축(99년 1백명, 2000년 1백명, 2001년 이후 2백명)하고 기능직의 경우 23,000명 가운데 약 30%에 해당하는 6,700여명을 감축하는 것으로 계획하고 있다. 이는 관리층을 중심으로 상위조직이 비대한 것이 공공부문 구조조정의 출발이라는 정부 스스로의 방침과도 괴리된다는 비난을 사고 있다.

이처럼 정규직 인원을 감축하면서 다른 한편으로 우체국의 업무량 과다로 인해 95년부터 병무청으로부터 공익근무요원 3,000명을 지원받아 우편업무를 보조케 하고 있으며 99년2월말 현재 2,600여명의 공익근무요원을 활용하고 있다.

정부는 향후 우정업무를 민간위탁제 방식으로 운영한다는 방침을 제시하고 있는데 그러한 정책변화가 대량의 인력감축을 전제하는 것이라면 이러한 구조조정이 누구의 희생 위에서 누구를 위해 행해지는 것인지를 둘러싸고 계급간 계층간

19) 일부에서는 우정사업 종사인력이 여타 정부부처와 달리 특별회계로 운영되는 사업부서임을 감안할 때, 일반부처의 공무원과 구분하여 공무원 정원에서 제외하는 것이 타당하다는 견해를 제시하고 있다. 업무량에 기초한 인력배치가 가능하기 위해서는 이러한 논리가 수용되어야 한다는 주장이다. 채신노조, '노사정위원회 건의문', 2000.6?.