

인권정보자료실
ES1.19

토론회

세계화 시장화를 넘어서
사회공공성투쟁으로!

일시: 2003년 11월21일(금) 오후2시30분
장소: 성공회 대성당강당(프란시스홀)

주최: 문화연대, 민주노총, 민중의료연합,
범국민교육연대, 사회진보연대
후원: 전국민중연대

인권정보자료실
ES1.19

토론회

세계화 시장화를 넘어서
사회공공성투쟁으로!

일시: 2003년 11월21일(금) 오후2시30분
장소: 성공회 대성당강당(프란시스홀)

주최: 문화연대, 민주노총, 민중의료연합,
범국민교육연대, 사회진보연대
후원: 전국민중연대

<차 례>

제1부

기조발제

신자유주의 시대의 사회화 투쟁	2
김성구(한신대 국제경제학과)	
사회공공성 실현을 위한 교육투쟁의 의의와 정책대안	17
천보선(범국민교육연대)	
의료의 공공성강화를 위한 전략적 과제	41
강동진(민중의료연합)	
문화공공성 확대를 위한 과제	64
최준영(문화연대)	

제2부

시장화 · 개방화 저지, WTO · 경제특구폐기와 사회공공성쟁취투쟁	79
송유나(사회진보연대)	

제안

'신자유주의 세계화 반대 활동가 수련회'(가칭)를 제안합니다	108
투자협정 · WTO반대 국민행동	

신자유주의 시대의 사회화 투쟁

김성구(한신대 국제경제학과)

우리가 살고 있는 시대, 신자유주의 시대는 국내적으로도, 국제적으로도 위기와 불안정의 시대이다. 이는 자본의 이윤운동에 대한 일체의 제한을 해체하고 노동력의 착취를 무제한 추구하며 이를 위해 시장경쟁의 규율을 철칙으로서 강제하는 신자유주의 정책에서 비롯된다. 그럼에도 불구하고 이 시대는 아직도 (제국주의 중심국들에서는 확고하게, 제3세계 국가들에서는 한정적으로) 신자유주의 헤게모니가 유지되고 있고 자유화와 시장화 그리고 세계화의 기치는 더욱 거세지는 상황이다. 이런 시대에 우리는 사회화의 요구를 세계화와 신자유주의에 대항하는 노동자·민중운동의 중심으로 새롭게 가져오려고 하였다. 그런데 이런 시대에 감히 사회화를 논할 수 있는가? 혹시라도 자본의 사회화 요구에 집착하는 것은 시대착오적인, 일종의 '악몽'이 아닌가? 자본의 사회화는 커녕 사회적으로 자본을 통제하고 시장을 규제하려는 각종 사회개혁과 개입주의 전략조차 설자리를 잃어가고 있지 않은가? 이런 질문들을 제기하는 것은 당연하다 할 것이다.

이 글은 우리의 기왕의 작업 결과에 근거하여¹⁾ 신자유주의 시대의 사회화 투쟁의 불가피성을 체계적으로 논증하고 그것이 신자유주의에 대한 맑스주의 좌파의 유일한 과학적 대안임을 밝히고자 하였다. 우리는 먼저 사회화란 무엇인가, 자본주의하에서 왜 그리고 어떻게 사회화가 진전되는가, 현대자본주의하에서 사회화는 어떻게 기능하는가를 살펴볼 것이다. 이로부터 노동자계급의 사회화 요구가 자본주의의 객관적 관계의 발전에 근거한 합법칙적인 요구임이 드러날 것이다. 그 다음에는 신자유주의 시대에 사회화 논쟁은 왜 격화되는가, 신자유주의 시대에 왜 사회화 투쟁이 불가피한가를 논증할 것이다. 나아가 사회화를 둘러싼 세 가지 주요한 쟁점, 즉 소유와 통제 문제, 국가와 사회화의 문제 그리고 지구화와 사회화의 문제를 규명하여 사회화를 둘러싼 혼란을 불식하고 사회화의 올바른 길을 제시할 것이다. 그럼으로써 신자유주의의 유일한 좌파적 대안으로서 사회화를 변호하고자 한다.

1) 김성구 편, 『사회화와 공공부문의 정치경제학』, 문화과학사, 2003; 김성구 편, 『사회화와 이행의 경제 전략』, 이후, 2000; 김성구·심용보 편, 『신자유주의와 공공부문 구조조정』, 문화과학사, 2002; 김성구, 『경제위기와 신자유주의』, 문화과학사, 1998; 김성구·김세균 외, 『자본의 세계화와 신자유주의』, 문화과학사, 1998; 장석준, 『최근의 사회화 정책 논의와 한국사회에서의 그 적실성』, 연세대학교 사회학 석사 학위논문, 2002. 2.

1. 사회화란 무엇인가?

자본주의는 생산수단의 사적 소유(그에 따른 소유와 노동의 분리)와 시장조절에 입각한 사적 상품생산체제다. 그럼에도 불구하고 이 체제는 이미 사회적 생산의 한 형태이며 자체 내에서 사회화의 요소를 발전시킨다. 사회적 분업과 생산력의 발전은 사회화의 형태를 진전시키지만, 그 사회화는 자본관계에 종속되어 제한적이며 또 적대적인 성격을 갖는다. 비어바움과 슈미트는 다음처럼 설명한다.²⁾

“자본주의 발전은 광범위한 분업을 가져왔고 노동과정 자체를 고도로 과학화시켰으며 기술발전을 추동하였다. 이 모든 것은 생산력의 커다란 발전과 노동생산성의 엄청난 상승을 가져왔다. 생산과정의 기술적, 조직적 토대를 끊임없이 혁신하는 것은 자본주의 생산양식의 본질적인 특징이다. 이와 함께 노동은 사회적 성격을 띠게 된다. 노동과정의 일층의 분화와 과학화는 노동의 실질적 사회화를 표현한다. 그러나 노동의 사회적 성격은 대립적인 형태 속에서 전개된다. 왜냐하면 그것은 노동자와 대립해서 전개되고 자본의 가치증식과 이윤획득에 종속되어 있기 때문이다. 이런 모순은 다음과 같은 방식으로 나타난다. 즉, 기업의 수준에서 생산과정은 세부사항까지 계획되고, 공장과 관리과정의 조직을 위해 과학적인 수단들이 사용되고 있는데 반해, 사회전체 수준에서 노동과 생산의 배분은 계획과 통제 없이 이루어진다. 생산구조 자체도, 생산과 소비의 조정도 시장을 통해 사후적으로 비로소 이루어지며, 그 결과 주기적으로 과잉생산과 과잉축적, 그리고 공황이 발생하고 사회적 노동과 자원이 낭비된다.”(177-178쪽)

이 위기와 모순의 심화가 국가소유와 국가개입의 형태까지 요구할 정도로 자본주의의 사회화를 추동한다. 즉 자본주의의 위기를 극복하기 위해 자본주의는 점점 더 자신을 지양하는 형태에 의존하지 않을 수 없게 된다. “이로써 생산수단의 사회화에 대한 요구는 이미 자본주의 생산양식 안에 그 물질적 토대를 갖추고 있다. 사회화란, 전체 생산 및 생활관계를 목적의식적으로 형성해 갈 목적으로, 노동의 사회적 성격의 일층의 전개를 방해하는 자본주의 생산양식의 그 제한들을 제거하고 노동의 사회적 잠재력을 완전히 발전시키는 것 이외에 다른 어떤 것도 의미하지 않는다.”(178쪽)

다시 말해 사회화란 자본관계의 지배로부터 노동의 사회적 성격을 해방시키는 것이고 이를 통해 사회적 생산을 이윤목적이 아니라 필요에 맞게 목적의식적으로 형성해나가는 것이다. 이를 위해서는 자본주의 상품생산이 입각해 있는 생산수단의 사적 소유와 시장조절을 지양하고 공동소유와 계획적 조절을 도입하지 않으면 안 된다. 그리고 노동자 통제가 자본가 통제를 대신해야 한다. 자본주의하에서 사회화 경향의 발전과, 자본주의적 사회화의 공산주의적 사회화로 의 전환, 이는 관념상의 소산이 아니라 객관적 관계의 발전에

2) 하인츠 비어바움·니콜라우스 슈미트, 「경제민주주의와 사회화」, 김성구 편, 「사회화와 공공부문의 정치경제학」, 앞의 책, 177쪽 이하.

기인하는 것이고 동시에 적대적인 두 계급간의 투쟁의 결과로만 관찰된다.

2. 자본주의하에서 발전하는 사회화 경향

후프슈미트를 따라 자본주의하에서 발전하는 사회화 경향에 대한 보다 체계적인 설명을 보도록 하자.³⁾

1) 자본주의 산업생산은 사회적 분업과 상품생산에 입각한 생산이다. 이 생산체제에서는 분업의 발전과 생산의 사회화에도 불구하고 생산의 계획은 직접생산자들의 계획으로 나타나지 않고 자본의 명령 하에서 일어나는 공장수준의 계획적인 분업으로 한정된다. ‘객관적 사회화’는 노동자들의 소외로서, 주체적 개별화로서 경험된다.

2) 객관적 사회화에도 불구하고 교통형태는 의연히 상품교환 즉 시장경제의 형태로 남아 있다. 생산력 발전과 분업의 증가에 따라 시장관계는 더욱 복잡해지는 바, 그에 따라 사회적 생산의 분업적 연관의 고도화와 무정부적인 시장조절간의 위험이 증대하고 위기경향이 강화된다. 자본의 집적과 집중을 통한 시장지배적인 독점의 형성과 함께, 사적 콘페른은 조달로부터 생산과 판매에 이르는 전 라인을 계획하고 이 위험으로부터 벗어나고자 하는데, 여기서 생산의 사회화만이 아니라 재생산의 사회화가 진전된다.

3) 그러나 사적 콘페른에 의한 재생산의 사회화는 근본적으로 제한적인 것이다. 그 한계는 생산력의 일층의 발전과 사회적 분업의 일층의 분화에 따라 보다 분명해진다. 생산력의 일층의 발전에 따른 재생산의 계획적인 통제의 필요성과 사적 콘페른 수준의 제한된 사회화의 간격이 국가개입을 요구한다. “국가개입의 증가와 함께 객관적 사회화는 개별자본가적 조절의 한계도 돌파하여 ‘시장에 낯설은’ 수많은 규정과 개입 그리고 자극 등의 규칙을 정착시킨다. 이는 우연도 아니고 자의도 아니며, 역사적 발전의 표현이고 그로부터 나오는 사회적 생산력발전의 필연성이 표현된 것이다.”(162쪽)

4) 객관적 사회화의 진전과 함께 생산자들 또한 주체적으로 사회화된다. ‘주체적 사회화’는 착취와 소외의 형태로 진행되는 객관적 사회화에 대한 노동자들의 대항운동의 표현이다. 이제 객관적 사회화는 주체적 사회화의 대응이라는 상호관계 하에서 진전된다. “노동조합이 조직되고, 노동조합은 노동조건 개선과 노동시간 단축, 임금인상 그리고 사회적

3) 외르크 후프슈미트, 「국가소유와 민주적 국가 -진보적인 사회화구상의 전망을 위하여」, 김성구 편, 「사회화와 공공부문의 정치경제학」, 앞의 책, 160쪽 이하.

안전의 강화를 위해 투쟁한다. 오늘날 이 투쟁은 직접적 생산의 영역을 넘어 전사회적 재 생산의 영역에까지 걸쳐있다. 그러나 이는 점점 더 국가개입과 조절에 의해 규정되기 때문에, 노동조합의 투쟁과 요구도 또한 국가를 향하게 되고 자본의 이해에 복무하는 국가 정책에 대항하게 된다. 노동조합은 또한 국가에 대해 대중의 이해를 위한 정책대안을 요구한다.”(163쪽)

5) 주체적 사회화는 특정 기업과 부문의 사회화 그리고 마침내는 전체경제의 사회화 요구로 발전한다. “사회화는, 생산력발전과 사회적 조절네트의 특정한 역사적 상태 위에서 경제활동에 대한 자본주의적 목표규정성(즉 이윤규정성-인용자)이 지양되는, 그러한 의식적인 행위를 특징짓는다. 자본주의적 목표규정성에 대신해서 안전한 일자리와 보다 나은 노동조건, 충분한 소득과 사회적 안전 그리고 환경 및 자원 친화적인 교류를 보장하는 방향으로 사회적 재생산을 도모하게 된다. 질료적 측면으로부터 보면, 사회화는 공격적인 자본주의적 동학을 대체하는 다른 성장 및 발전유형을 목표로 한다. 노동자운동의 진보적 요구로서 사회화는, 인간관계에 대해 보면, 자본주의적 명령구조를 지양하고, 경제적 사회적 관계를 자립적으로 계획하고 조직하는 것을 의미한다.”(163쪽)

6) ‘직접적 또는 계획적 사회화’를 근본원리로 하는 사회주의 생산과 달리 자본주의 생산은 근본적으로 상품교환에 매개되는 ‘간접적 또는 사후적 사회화’의 형태를 취하지만, 이 상에서 본 바처럼 직접적 사회화의 형태들이 자본주의적 무정부성의 틀 내에서 형성되고 발전한다. “우선은 공장에서, 그 다음에는 개별부문의 독점을 통해 그리고 마침내는 경제 전체에서 국가적 조절을 통해. 그것들은 생산력발전과 체제안정화의 요구에 대한 필연적인 대응이다. 여기서는 명령적인 계획성에 관한 문제이다. 즉 공장에서는 기업의 명령이라는 폭력이 지배하고, 유통부문에서는 독점의 권력이 그리고 전체경제에서는 국가의 주권이라는 폭력-이는 물론 독점자본을 위해 개입한다-이 지배한다. 그러나 간접적, 무정부적 사회화라는 사회적 기본 틀 자체는 지양되지 않기 때문에, 이 틀 내에서의 계획성의 확대는 사회적 모순과 불비례 그리고 공황을 폐절하지 못한다. 그것은 심지어 이 모순과 불비례 그리고 공황을 심화시키고 지연시킬 수 있다.”(164-165쪽) 이 구조에 대항해서 주체적 사회화와 대항운동이 전개된다. “즉 공장에서, 또 공장을 넘어 노동조합이, 독점적으로 지배되는 재생산부문에서 협동조합이 그리고 자본에 의한 국가의 기능화에 대항하는 노동자운동의 정당이 전개된다. 이 대항운동들은 직접적 사회화가 도달한 단계 위에서 전개된다. 이 운동들은 명령적 사회화의 소유토대를 폐절시키고, 이를 생산과 영유 그리고 소비에 대한 공동의 계획과 조절에 의해, 즉 공동소유의 토대 위에서 사회적 재생산에 대한 민주적 계획과 조절에 의해 대체하고자 한다.”(165쪽)

3. 자본주의적 사회화의 기능과 사회화요구의 모순

자본주의하에서 사회화의 위와 같은 진전은 한편에서 자본주의의 위기, 주기적인 위기만이 아니라 특히 구조위기에 의해, 또 다른 한편에서는 계급투쟁에 의해 구체적으로 매개된다. 자본주의의 구조적 위기는 그 자체 자본주의적 사회화의 제한된 성격이 생산력의 고도의 발전과 충돌된 것, 즉 이윤율의 경향적 저하의 표현이다. 19세기 마지막 25년간의 제1차 구조위기가 자본주의의 독점화라는 사회화의 새로운 단계를 가져왔다면, 20세기 30년대의 대공황은 제2차 구조위기로서 국가의 경제개입을 제도화하고 국가독점자본주의(국독자)의 발전을 가져왔다. 자본주의적 사회화는 이윤율의 저하와 재생산의 위기에 대한 자본의 불가피한 대응이었고, 위기의 자본주의를 구원하는데 기여하는 자본주의적 사회화는 노동자들의 사회화 요구와 충돌하지 않을 수 없다. 즉 자본가계급을 위한 ‘자본주의적 사회화’와 노동자계급을 위한 ‘혁명적 사회화’가 대립하는 것이다. 노동자운동은 자본주의적 사회화로부터 이윤규정성을 탈각시켜 필요에 따른 목적의식적인 사회화로 전환하고자 투쟁하는 바, 이제 자본주의하에서 객관적으로 진행되는 사회화를 둘러싸고 독점자본가계급과 노동자계급간의 정치경제적 논쟁은 피할 수 없게 된다. 자본주의하에서 사회화가 기능하는 구체적인 양태와 내용 그리고 그에 내재된 모순된 관계들은 계급관계와 계급투쟁의 구체적 분석으로부터만 올바르게 해명될 수 있다.

자본주의적 사회화가 자본주의의 위기를 자본주의적 방식으로 극복하는 형태인 반면 노동자운동은 자본주의의 위기가 아니라 자본주의 자체를 극복하기 위한 사회화를 추구한다 하더라도, 노동자운동은 자본주의적 사회화를 둘러싼 논쟁을 회피할 수 없다. 그것은 이미 계급투쟁의 주요한 공간으로 자리잡았고 그래서 자본주의적 사회화 논쟁을 건너뛰어서 혁명적 사회화로 직접 나아가는 길은 더 이상 현실적이지 않기 때문이다. 우리는 사회주의로의 이행에서 노동자운동의 반독점 사회화 강령의 지위와 실현경로를 다음처럼 정리한다. “국독자의 성립과 발전에 따라 이제 현대자본주의 하에서 국가독점은 자본주의 확대재생산의 유지를 위해 불가결한 요소가 되었으며 생산과 유통, 분배와 소비 등 전체 재생산과정의 주요한 부분이 국가독점을 통해 매개되는 바, 국가독점[공공부문과 사회화 부문]은 계급의 재생산과 계급투쟁의 주요한 장소이자 대상으로 전화하였다. 그렇기 때문에 국가독점을 둘러싼 투쟁, 즉 사회화를 통한 국가독점적 부문, 공공부문의 확장과 이에 대한 민주적 통제를 둘러싼 투쟁을 전략적으로 사고하지 못하는 것은 현대자본주의에서의 투쟁의 주요한 고리를 상실하는 것이다. 독점자본주의 국가의 권력 하에서 반독점 사회화정책을 전략적 과제로 제기하는 것은 이와 같은 국독자의 성숙을 토대로 하며 나아가 국독자 내에서 국가독점의 상대적 자율성과 그에 따른 정책변종의 다양성으로 인해 경제정책을 진보적인 방향으로 통제할 수 있는 공간이 존재하기 때문이다. 그러나 국가독점의 상대적 자율성과 다양한 변종에도 불구하고 국독자 하에서 국가의 권력은 독점자본가의

권력이며 국가독점은 독점이윤에 궁극적으로 종속되어 있으므로 반독점 사회화는 이러한 국가권력의 분쇄와 새로운 유형의 국가로의 전화 속에서 비로소 국독자의 틀을 넘어갈 것이다. 따라서 국독자 하에서 반독점 사회화투쟁은 사회화와 공공부문의 확장과 이에 대한 민주적 통제를 위한 투쟁 속에서 민주적인 구조개혁을 강제해 내고 그러한 개혁투쟁이 국독자를 넘어가는 투쟁으로 전화할 수 있도록, 그 투쟁을 위한 유리한 정치적 조건과 노동자계급의 헤게모니를 창출해야 하는 것이다.”⁴⁾

4. 케인즈주의로부터 신자유주의로

케인즈주의적 국독자는 1930년대 이윤율의 위기와 자유시장경제의 파산 그리고 또 한번의 세계대전으로 이어진 제2차 구조위기의 산물로서 성립하였다. 국독자의 케인즈주의적 형태(개혁주의적 형태)가 가능했던 궁극적 토대는 전쟁기간을 통해 다시 이윤율 조건을 개선한데 있었지만, 개혁주의적 형태로 국독자가 성립한 것은 20세기 역사에서 유일하게 형성되었던, 노동자계급에 유리한 계급투쟁의 조건 때문이었다. 국제적 혁명과 사회주의 진영의 성립 그리고 반파시즘 투쟁을 통해 강력한 세력으로 등장한 노동자계급의 투쟁만이 자본주의의 위기에 대처하는 국가개입에 개혁적인 성격을 강제할 수 있었다. 자본의 무제한적 이윤추구는 제한되었고 노동자계급의 권리가 제도화되었다. 반면 자유시장경제의 파산과 파국적인 전쟁을 통해 약화된 자본가계급은 체제의 유지와 안정을 위해 노동자계급에게 일정한 양보가 불가피하였다. 물론 그 양보는 혁명적 노동자계급의 배제와 고립이라는 보상을 통해서만 이루어졌다. 이로써 완전고용과 소득분배 개선 그리고 사회보장을 위한 노동자계급과 독점자본가계급간의 생산성동맹이라는 케인즈주의적 국독자가 성립하였던 것인데, 물론 그 작동을 위해서는 미국 헤게모니에 입각한 IMF제도의 창출, IMF를 통한 국제통화의 조절 그리고 국제자본이동에 대한 통제라는 국제적인 조절체계가 갖추어져야 했다.

케인즈주의라는 형태로 정착된 국독자하의 사회화는 그러나 독점이윤의 지배에 궁극적으로 종속되어있는 한, 제한적인 성격일 수밖에 없었고, 1970년대이래 자본주의의 제3차 구조위기와 함께 그 한계가 표출되었다. 세계자본주의는 다시 성장의 둔화와 대량실업의 구조화, 재정위기와 인플레이, 국제통화위기와 외채위기 그리고 국제경쟁의 심화 등 구조위기의 양상을 분명히 하였고 스태그플레이션과 달러위기는 케인즈주의적 국독자의 파산을 공식화하는 상징이었다. 이 위기의 근본적 원인은 고도성장의 결과 이윤율의 경향적 저하가 다시 관찰되었던 것에 있었다. 케인즈주의적 국독자의 모든 조절방식이 입각해 있던

4) 김성구, 「사회화와 구조개혁 그리고 이행의 쟁점에 대하여」, 김성구 편, 「사회화와 이행의 경제 전략」, 앞의 책, 34-35쪽.

이윤율의 토대가 와해된 것이었다. 자본가계급은 이윤율의 회복을 통해 자본주의적 방식으로 이 위기를 극복하고자 하였던 바, 이는 자유화와 탈조절, 민영화와 사회보장 해체, 노동의 유연화 그리고 세계화와 자본자유화를 기치로 내건 신자유주의적 전환으로 나타났다. 그 핵심은 계급투쟁을 통해 노동자계급이 케인즈주의적 국독자에서 이룩했던 역사적 성과들을 공격하고 자본주의의 조절을 다시 시장의 경쟁과 규율 그리고 이윤원리에 전적으로 위임하는데 있었다. 이렇게 평균이윤율의 저하와 케인즈주의적 국독자의 위기는 경제논리상 필연적으로 신자유주의로의 전환을 가져온 것이 아니었다. 신자유주의적 전환은 당시의 정치경제적 조건하에서의 계급투쟁을 매개로 해서만, 그 투쟁에서 (잠정적으로) 노동자계급이 패배하고 자본가계급이 승리함으로써만 관찰될 수 있었다. 신자유주의적 전환은 국독자의 새로운 변종, 즉 신자유주의적 국독자를 가져왔다.⁵⁾

5. 탈사회화 전략으로서 신자유주의

신자유주의란 말 그대로 새로운 자유주의, 즉 탈사회화를 기획한 전략이었다. 케인즈주의적 국독자 하에서 사회화는 이윤원리에 궁극적으로 종속되는 자본주의적 사회화이기는 하였지만, 그것은 분명 독점자본과 금융자본의 이윤원리와 시장경쟁의 규율을 일정하게 제한하고 사회적으로 통제하는 것을 가능하게 하였다. 평균이윤율을 유지할 수 있는 한 케인즈주의적 국독자는 작동할 수 있었지만, 평균이윤율이 저하하는 위기조건 하에서 자본가계급은 더 이상 이러한 제한과 통제를 용납할 수 없었다. 그러나 국독자하에서의 사회화가 위기의 자본주의를 구원하기 위해 불가피하게 진전된 것이었음을 이해하는 것이 중요하다. 그것이 독점자본의 이윤을 어떻게 제한하고 이윤원리를 훼손한다 하더라도 국독자로까지 발전한 현대자본주의하에서 사회화를 역전시킬 수는 없는 것이었다. 다시 말해 국가개입 및 그것으로 표현되는 사회화를 무효화시키고 20세기 이전의 자유주의 경제와 '야경국가'로 돌아갈 수는 없었다. 이러한 모순으로 신자유주의적 전환은 케인즈주의적 국독자를 대체하였지만 국독자 자체를 대체할 수는 없었고, 다만 국가개입주의의 변종을 변화시켰을 뿐이었다. 케인즈주의적 국독자는 신자유주의적 국독자로 변화하였고 '케인즈주의 복지국가'로부터 '신자유주의 규율국가'로 개입주의 국가의 형태가 변화하였다. 신자유주의 규율국가는 국가개입을 이윤원리 및 시장규율의 강화와 결합시킨 모순적인 국가이었다. 그로써 신자유주의 규율국가 하에서 (사회복지의 해체, 감세, 민영화와 자유화 등) 탈조절과 탈사회화는 일정하게 진전되었지만, 다른 한편 (기업보조금, 경제의 군사화, 국

5) 4절과 5절의 보다 상세한 내용에 대해서는 김성구, 「신자유주의 세계화와 초국적 금융자본: 국가독점자본주의론의 테제」, 김성구 편, 「사회화와 공공부문의 정치경제학」, 앞의 책; 김성구, 「자본의 세계화와 신자유주의적 공세」, 김성구·김세균 외, 「자본의 세계화와 신자유주의」, 앞의 책 참조.

제 경쟁 등에서) 국가의 개입은 더욱 강화되었다. 요컨대 그것은 국가개입을 폐지한 것이 아니라 국가개입의 내용과 성격 그리고 수단을 변화시켰다. 즉 케인즈주의 복지국가 시장경쟁과 이윤원리를 일정하게 제한하고 완전고용과 사회보장을 실현하는 방향에서 경제 과정에 개입하였다면, 신자유주의 규율국가는 시장경쟁과 이윤원리를 강화하고 독점자본과 금융자본의 이해를 보다 직접적으로 보장하는 방향으로 개입하였다. 전환의 이러한 성격은 신자유주의 국독자가 보수당이든 민주당이든 아니면 시민당이든 어떤 정파에 의해 통치되는가에 상관없이 그러하였다. 부르주아 정파간의 차이는 전환의 근본적 성격과 비교하면 완전히 부차적인 것이었다.

신자유주의 전환의 역사적 귀결은 경제위기의 심화와 세계적 확산이었다. 이미 30년 넘게 지속되는 현대의 구조위기는 일련의 국제적인 외환금융위기를 매개로 하여 세계를 포괄하기에 이르렀다. 현대의 구조위기는 이전의 구조위기들과 달리 점점 더 자본주의적 방식으로 극복하는 것이 어렵게 되었다. 그것은 신자유주의 경제정책에 의해 분명 이윤율의 획기적인 회복이 이루어졌음에도 불구하고, 또 미증유의 기술혁신이 진행되고 있음에도 불구하고 이런 성과가 투자의 회복과 새로운 성장 그리고 고용증대로 이어지지 않는다는 사실에서 명백해 보인다. 신자유주의는 이데올로기적 선전과는 달리 실제로는 경제위기를 극복하고 새로운 성장과 고용을 위한 정책이 아니었다. 그것은 다만 이데올로기였고 선거용 정치구호일 뿐이었다. 신자유주의가 실제로 기획한 것은, 경제위기를 배경으로 하여 실업을 강화하고 그럼으로써 시장규율을 제고하며 이를 통해 독점이윤과 금융이윤을 증대하고자 한 것이었다. 이런 점에서 신자유주의는 은밀하게 성공한 정책이었지만, 공식적으로는 실패한 정책이 아닐 수 없었다.

6. 신자유주의 시대에 격화되는 사회화논쟁

신자유주의의 실패, 이 귀결은 필연적인 것으로 보인다. 역사를 돌이켜 보면, 자유시장경제가 가져온 경제적 파국(1930년대 대공황)에 대한 이론적, 정책적 반성으로부터 케인즈주의 복지국가가 출현한 것인 만큼 케인즈주의 복지국가의 위기를 신자유주의와 자유시장경제로의 전환을 통해 극복할 수 없음은 이미 예정된 것이었다. 진정한 해결책은 케인즈주의 복지국가를 넘어서는 사회화의 일층의 진전에 있었다. 즉 케인즈주의적 국독자의 위기는 케인즈주의로 표현되는 제한된 사회화가 국독자하에서의 일층의 생산력 진보와 더 이상 조율할 수 없다는 것의 표현이며, 이 위기의 극복을 위해서는 케인즈주의로부터 자유주의로의 후퇴가 아니라 케인즈주의의 일층의 급진화가 요구되었다. 현대 구조위기의 이러한 성격과 탈사회화를 기획한 신자유주의의 충돌로부터 이 시기 사회화논쟁은 오히려 격화되었는데, 이는 당연한 것이었다. 우선 신자유주의 정책 자체가 기왕의 사회화

를 공격할 목적으로 기획되었고, 또 현실의 구조위기가 객관적으로 반자본주의적인 사회화의 확대를 요구하였다는 점에서, 사회화는 경제위기와 탈위기 논쟁의 중심으로 가져올 수밖에 없었다.

이 시기 경제위기 정세와 사회화 논쟁의 국제적 활성화는 다음처럼 간략하게 정리할 수 있다. "1970년대이래 자본주의의 위기가 심화됨에 따라 사회화의 쟁점은 오히려 시민당을 급진화시켰는데, 1970년대 초 영국 노동당은 주요 산업과 기업을 국가지주회사로 포괄하는 '대안경제전략'(AES)을 당의 공식적 선거강령으로 채택하였고 프랑스 사회당과 공산당은 공동선거강령에 합의하였으며, 70년대 중반 스웨덴 노동조합과 시민당은 마이드너의 '임금노동자기금안'(기금을 통한 사회화안)을 공식화하였다. 국제사민당의 지도적 지위에 있으면서도 보수적인 흐름을 대변하던 독일 시민당에서는 이 시기 당내에서 분출하는 좌익 경향과 국가개입주의 경향을 억압하고 숙청하고자 하였지만, 당 밖에서는 공산당의 이론가들과 협력하는 '경제정책대안연구그룹'이 결성되었고, 1980년대 중반에는 독일 최대의 노동조합인 금속산업노조가 철강산업의 구조적 위기에 대응하여 철강산업의 사회화를 공식적으로 결정하였다. 1981년 프랑스 사회당의 미테랑 대통령의 집권과 사회당-공산당 정부의 출범 그리고 사회화 프로그램의 실행은 이 시기 급진화하는 국제사민주의 정치의 정점이자 압권이었다. 이렇게 국제사민당 내에서 사실상 사문화되었던 사회화 강령은 현대자본주의의 위기 속에서 현실의 요구로서 정치무대에 다시 등장하였다. 이 시기 세계적인 구조위기(와 지배적인 케인즈주의 또는 사민주의의 위기)에 직면하여 말하자면 두 개의 근본적인 대안, 신자유주의적 대안과 사회화 대안이 대립하였던 것이다. 그 역사는 잠정적으로 전자의 대안이 관철됨으로써 신자유주의 시대를 열어놓았지만, 그것이 가져온 위험한 결과들로 인해 사회화의 요구는 질식될 수 없었다."⁶⁾

7. 사회화 투쟁, 소유인가 통제인가?

6) 김성구, 편저자 서문, 5-6쪽. 영국 노동당의 대안경제전략에 대해서는 런던사회주의경제학자회의그룹, '위기, 노동운동 그리고 대안경제전략', 김성구 편, 『사회화와 이행의 경제 전략』, 앞의 책, 스웨덴 시민당의 임금노동자기금안과 스웨덴 시민당 및 영국 노동당 일각에서 논의되던 연금기금안에 대해서는 장석준, 『보다 건설적인 사회화 방안 논의를 위하여: 기금을 통한 사회화 안의 비판적 검토』, 김성구 편, 『사회화와 이행의 경제 전략』, 같은 책, 프랑스 미테랑 정권 하의 국유화 정책에 대해서는 W. 랜드 스미스, 『무엇을 위한 국유화인가: 프랑스 미테랑 정부 하 자본가적 권력과 공기업』, 김성구 편, 『사회화와 공공부문의 정치경제학』, 앞의 책, 독일의 경제정책대안연구그룹의 작업에 대해서는 하이너 헤젤러·루돌프 히켈, 『경제위기, 경제민주주의 그리고 사회화』, 김성구 편, 『사회화와 공공부문의 정치경제학』, 같은 책, 그리고 독일 금속노조의 철강산업 사회화 요구에 대해서는 루돌프 유디트·위르겐 페터스, 『철강산업의 사회화 - '금속산업노조의 철강정책 강령'의 핵심요소』, 김성구 편, 『사회화와 공공부문의 정치경제학』, 같은 책을 참조.

사회화 논쟁이 활성화되면서 사회화를 둘러싼 혼란스런 쟁점 또한 토론되었는데, 사회화에 있어 소유와 통제와의 관계가 그 하나이다. 앞서도 말한 바처럼 사회화는 소유와 조절 그리고 통제는 서로 다른 수준의 요소들로 구성할 수 있지만, 그것들의 통일된 전체로서 이해하는 것이 필요하다. 또 노동자운동에서 사회화 요구는 대체로 통제로부터 조절로 그리고 소유에 대한 요구로 발전하는 만큼 통제문제는 사회화의 낮은 요구, 소유문제는 높은 요구에 속하는 것이다. (그러나 노동자통제를 진정한 노동자권력의 행사를 의미하는 수준에서 파악한다면, 노동자통제 문제가 소유문제보다 오히려 높은 수준의 요구가 될 수 있다. 왜냐하면 이런 의미의 노동자통제는 소유문제의 해결 위에서만 비로소 실현될 수 있기 때문이다.) 따라서 사회화에 대한 노동자운동의 요구는 불균등하게 실현되고 반면에 진정한 사회화는 세 가지 요소의 통일 속에서 완전하게 실현될 수 있기 때문에, 노동자운동의 사회화의 이상과 달성한 사회화의 현실적 모습간에는 커다란 괴리가 존재한다. 역으로 이상과 실천간의 이 괴리가 사회화에 대한 요구를 불신하게 하는 원인으로 작용하곤 하였다. 따라서 사회화의 문제에서 소유와 통제는 양자 선택의 문제가 아니라 노동자운동의 발전 속에서 불균등하게 전개되기는 하지만 통일적으로 실현되어야 하는 과제인 것이다.

그럼에도 불구하고 노동자운동의 역사에서 이 문제는 선택의 문제로서 제기되곤 하였는데, 그것은 특히 두 가지 사정에 연유한 것으로 생각된다. 하나는 노동자운동의 사민주의화, 개량주의화 과정에서 사회화의 높은 요구인 국가소유에 대한 요구가 포기되고 사회화의 과제를 통제의 문제에 한정하거나 또는 무게 중심이 옮겨지는 역사와 관련되고, 다른 하나는 노동자운동의 스탈린주의화 그리고 현실사회주의의 모순과 붕괴 속에서 국유화의 폐해가 적나라하게 드러난 역사와 관련된다. 이런 사정들이 신자유주의 공세가 지배하는 대안부재(?)의 현재적 조건과 결합하여 노동자운동으로 하여금 사회화요구를 통제문제에 한정하도록 하는 경향을 강화시키고 있다. 사회화와 국유화라는 서로 대치시킬 수 없는 문제를 소유와 통제의 대립문제로 제기하는 혼란(왜냐하면 국유화란 단지 소유의 형태를 말할 뿐이고 사회화란 소유와 조절 그리고 통제를 포괄하는 개념이기 때문이다)도 따지고 보면 이런 정세의 효과이다.

그러나 비어바움과 슈미트가 적절하게 지적했듯이,⁷⁾ “자본주의 생산양식이 생산수단의

7) 하인쯔 비어바움 · 나:킬라우스 슈미트, 앞의 글, 180쪽 이하. 동일한 비판은 후프슈미트에서도 볼 수 있다. “생산수단에 대한 사적소유로부터 나오는 처분권과 자유를 제한하는 것은 자본주의에서 사회적 방어투쟁과 모든 대안구상의 중요한 내용이며 포기할 수 없는 요소이다. 그러나 생산수단에 대한 소유로부터 나오는 이 처분권에 대한 제한이 제한이 기본적으로 임의적으로 계속될 수 있다고 잘못 해석하는 것을 포함하여으로 투쟁을 고정시키고 한정하는 것은, 위험한 사민주의적 환상이다. 그 좌절은 이론적으로 논증할 수 있을 뿐만 아니라 이미 여러 번 역사적으로 그러했으며, 그에 대해 혹독한 대가를 치루어야만 했다. 언제나 대중의 이해에 반하여 거대 콘체른이 투입하는 소유권을 콘체른으로부터 사실상 박탈하려는 목표를, 노동자와 대중을 동원하여 구체적인 역사적 힘관계를 변화시키는 운동과 결합하는 것. 이것을 처음부터 포기하는 자는 경제의 지속적인 민주화의 전망을 포기하는 것이다.” 외르크 후프슈미트, 앞의 글, 172쪽.

사적 소유와, 그에 따른 노동과 소유의 분리에 기초하고 있다는 점에는 의심의 여지가 있을 수 없다. ... 생산수단의 소유로부터 생산의 관리권과 생산의 결과물에 대한 영유권이 나오는 것이다. ... 그래서 소유권 문제는 예나 지금이나 핵심적인 문제이다.”(180쪽) “자본 소유와 경영이 분리됨에 따라 기업의 자본주의적 성격이 사라지는 것은 아니다. ... 처분권은 소유권으로부터 도출된다. 경영자의 처분권은 생산수단에 대한 사적 소유에 그 토대를 갖고 있으며, 경영자는 자신의 실제적인 행위를 통해 자본주의 생산양식의 법칙을 집행하는 것이다. 그러므로 소유로서의 자본과 기능으로서의 자본의 부분적인 자립화와 대립으로부터 소유권과 처분권을 분리시키고, 그 결과 소유권 자체는 더 이상 어떤 역할도 하지 못하며 단지 처분권을 제한하는 것만이 문제라고 말하는 것은 오류이고 물개념적인 것이다. 오로지 처분권에만 시야를 고정하는 사회화구상은, 실제적인 물수에 버금가는 것이 도대체 어떻게 법질서에 인정된 소유자의 영향력을 끌어내야 하는가를 스스로에 묻지 않으면 안 된다. 노동으로부터 분리된 생산수단의 사적 소유는 자본주의 생산관계에 특징적이며, 그 중심적인 표현이다. 이 소유관계는 사회적 노동의 일층의 발전에 대한 제한을 표현한다. 비록 노동의 사회적 역량의 해방으로서 사회화가 소유관계의 변화로 환원되지 않는다 하더라도, 그 변화 자체는 모든 사회화 전략의 필수조건이다. 지배적인 사회적 생산관계로서의 사적 소유의 지양은 진정으로 사회적으로 조직된 생산을 정착시키기 위한 전제조건이다.”(181쪽) “...그러나 국유화와 사회화를 서로 대립시키는 것도 또한 오류이다. 오히려 국유화란 사회화로 나아가는 첫걸음으로 이해되어야 한다. 국유화와 사회화는, 국유화가 소유관계의 변화를 내포하는 반면 사회화는 우선적으로 처분권의 변화를 목표로 한다는 방식으로 단순하게 해소될 수는 없는, 그런 관련하에 놓여있다. 그렇게 해소하면 마치 소유관계의 변화 없이도 처분권의 유효한 제한이 가능한 것처럼 이해되어 소유 문제의 지위가 잘못 이해되어버린다.”(182쪽)

8. 사회화의 길, 국가 또는 비국가?

이와 관련되어 있는 또 하나의 쟁점은 사회화가 필연적으로 국가를 통해야 하는가, 아니면 국가를 회피하여야 진정한 사회화가 달성되는가하는 문제이었다. 이 쟁점의 배경에 현실사회주의의 모순과 패배가 자리잡고 있다는 것은 두말할 것도 없다. 여기서 국유화는 스탈린주의의 문제로서 파악되고 있고 사회화를 국유화와 등치시키는 것은 불가피하게 스탈린주의의 유물로 평가된다. 국유화가 불가피하게 관료(주의)적 독재로 귀결된다는 선형론은 결코 논증될 수 없는 주장임에도 불구하고 오늘날 이런 견해는 이론가들 사이에도 또 대중적으로도 광범하게 퍼져있는 상황이다.

국가의 민주화가 필요하다는 것, 여기에는 이의가 있을 수 없다. 후프슈미트가 적절하게 지적하는 바처럼,⁸⁾ 새로운 국가는 자본주의적 소유와 지배관계로부터 각인된 권력관계를 청산한 민주적 국가이어야 한다. 그것은 사회화의 본질적인 요소이다. “대항운동은 국가의 구조와 기능방식을 향해 뺏어나가야 한다. 왜냐하면 이 구조와 기능방식은 생산력발전의 특정수준에서 객관적으로 요구되는 조절에 의해서만이 아니라 자본주의적 소유 및 지배관계와 재생산의 목표설정에도 의해서도 각인되어있기 때문이다. 이 구조의 지양을 위해서는 무엇보다도, 계급사회 및 착취자사회로서의 자본주의에서 체계적으로 산출되고 체제의 필연적인 산물이 되는, 국가기관과 토론 및 의사형성 그리고 결정과정의 기구들이 기업과 부문 및 지역의 관련된 사람들에 의해 지양될 것이 요구된다. 재생산을 사회적으로 의식적으로 장악해서 조절하는 것은 관련자들의 참여를 요구한다. 이것이 자본주의적 생산지배에 맞서는 생산자들의 운동으로서 사회화의 본질적인 내용이다. 따라서 정치의 분권화, 중앙정부 기관의 탈권력화와 그 역능의 제한, 인간들에게 직접적으로 이해될 수 있는 수준에서의 정치적 형성가능성의 증대, 이런 것들에 대한 요구는 모든 진보적인 사회화구상의 포기할 수 없는 구성부분이다. 사회적 서비스의 기초자치단체로의 이전, 지역발전평의회 건설, 생산과 투자결정에의 노동자 및 노동조합의 참여, 이 모든 것은, 경제적 재생산의 사회적 내용을 진정으로 변화시키고자 하는 사회화구상에 속하는 것이다.”(165-166쪽)

그러나 이런 사회화가 “근본적으로 반국가적인 것 또는 근본적으로 국가를 지나쳐가야 하거나 그럴 수 있는 운동으로서만 선전하는 것은 오류”이다.(166쪽) 사회화의 문제를 단순히 소유의 문제로 한정하지 않고 사회적 소유의 토대 위에서 사회적 재생산을 조절하는 문제로 파악한다면, 국가는 회피할 수 없게 된다. 여기서 조절은 상품과 시장을 통한 조절인가 아니면 국가를 통한 계획인가 하는 문제로 집약되고, 궁극적으로 상품생산을 지양하고자 하는 노동자운동의 대안은 어떻게든 국가를 통한 계획을 우회할 수 없다. 다시 후프슈미트를 인용한다면, “현대자본주의에서 객관적 사회화의 주요 축은 독점자본의 이해에 복무하는 중앙정부에 의한 경제적 재생산의 조절이다. 이에 대항해서 대안적 경제정책의 요구-노동하는 사람들의 이해에 복무하는 주요 생산영역의 사회화 요구가 그 주요한 구성부분에 속한다”가 대치하고 있다. 그러나 이 요구는 국가적 조절 자체의 거부가 아니다. 왜냐하면 국가문제는 궁극적으로 권력의 문제이며, 따라서 사회지향적인 이해를 지속적으로 관찰할 수 있느냐의 문제이기 때문이다. 또한 이 요구는 중앙의 조절 자체를 거부하는 것도 아니다. 왜냐하면 그렇게 하면 그것은 생산력발전에서의 퇴보와 경제적 개별주의를 의미할 것이기 때문이다. 사회화 요구는 중앙을 포함하여 모든 수준에서의 민주적인 국가적 조절의 전망을 긍정적으로 내포한다.”(168쪽)

결국 국가를 회피하고자 하는 여러 진보적인 구상에도 불구하고 어쨌든 “그 답변은 언제나

8) 외르크 후프슈미트, 앞의 글.

나 고도로 복잡한 재생산과정의 조절기관을 창출해야 한다는 것이다. 그것에서 또 그것을 통해 조직되어야 하는 바의 그 기관이 상응하는 관찰력을 갖고 있다면, 그것이 다름아닌 국가이다. 따라서 사회화와 국유화를 대립시키는 것, 또는 원칙적으로 국유화 없이 또는 국유화의 대안으로서 사회화를 요구하는 것은, 결국에는 국가로부터 자유로운 그런 재생산 공간으로의 퇴보를 추동하는 것이며 민주적 국가의 형성을 포기하는 것이다. 문제는 역사적으로 생성된 생활관계로부터의 후퇴, 자율결정적인 사회화라는 이름 하에서의 자치그룹을 통한 소생산복합체의 장악-이는 실제로는 객관적이고 주체적인 사회화수준으로부터의 도주이다-에 관한 것일 수 없다. 오히려 문제는 역사적으로 왜곡된 형태로 사회화된 생활관계들을 민주화시키는 것이다. 사적 생산수단의 주요부분을 국유화하고 민주적으로 기초된 국가에서 경제를 계획하고 형성하는 것, 이것이 현재의 착취 및 지배관계를 진보적으로 극복하는 전망이다.”(169-170쪽)

9. 지구화, 사회화의 딜레마? -사회화 외에 다른 길은 없다

자본의 세계화, 지구화는 사회화의 길을 가로막고 있는 최신의, 최대의 장애물이다. 지구적인 자본간 경쟁과 자본자유화는 기본적으로 국민국가적으로 조직된 노동자운동을 무력하게 만들고 있고 노동자운동으로 하여금 지구적 경쟁에 적응하도록 강제하는 상황이다. 사회화는 커녕 사회개혁조차 무망한 대안으로 보이는 상황에서 사회화를 논할 수 있다면 그것은 아주 낮은 수준의 요구에 한정될 수밖에 없다. 자본주의의 전개를 모순된 힘들의 운동으로서, 과정과 변화로서 파악하지 않고 현재의 국면을 고정된 것으로서 파악하는 논자들에게 상황은 과연 그렇게 비칠 것이다. 그러나 현재의 국면에서 진행되는 변화를 따라간다면, 또는 시간을 거슬러 긴 시간지평에서 역사의 변화를 읽고자 한다면, 상황은 그렇게 고정되어 있지 않다. 그러면 신자유주의 세계화가 지배적인 정세 하에서 반신자유주의와 사회화의 길을 전망하게 하는 변화의 요소들은 무엇인가?

우선 신자유주의 세계화는 경제적 논리로부터 필연적으로 귀결된 것이 아니라는 점을 다시금 인식할 필요가 있다. 자유주의 경제로부터 케인즈주의적 개입주의로, 그리고 케인즈주의적 개입주의로부터 신자유주의적 개입주의로의 역사적 전환은 특정한 역사 정세와 그 하에서의 계급투쟁의 결과로서만 정착될 수 있었다. 자유주의로부터 케인즈주의로의 전환은 자유주의 경제와 자본자유화의 무절제한 이윤추구 활동과 그것이 가져온 1930년대의 대공황 그리고 파시즘의 등장과 세계대전이라는 정세적 조건과, 그 하에서 진행된 계급투쟁에서의 노동자계급의 승리, 그리고 세계사회주의의 성립에 근거한 것이었다. 정세 조건의 변화와 계급투쟁의 결과를 상기하지 않는다면, 오늘날과도 그렇게 다르지 않았

던 1920년대 투기적 자본운동의 광풍 속에서, 그리고 오늘날과 너무도 달랐던 파시즘과 전쟁의 현실 속에서 어떻게 케인즈주의적 개입주의로의 전환을 상상할 수 있겠는가? 케인즈주의로부터 신자유주의로의 전환 또한 구조위기와 케인즈주의의 파산 그리고 그 하에서 진행되는 계급투쟁에서의 노동자계급의 패배의 결과로서 관찰되었다. 자본자유화와 금융자유화 그리고 지구화는 이 패배의 결과 신자유주의가 관찰된 결과이었지 신자유주의를 가져온 원인은 아니었다. 마찬가지로 신자유주의 하 지속되는 세계경제의 위기와 국제적인 정치경제적 불안정 그리고 그 하에서 다시 활성화되는 계급투쟁과 반신자유주의 운동 양상, 다름아닌 이런 것들이 신자유주의의 장래를 변모시킬 것이다. 그리고 우리가 지금 대안으로 상상하기 어려운 것들(예컨대 자본에 대한 새로운 통제)이 그 때 현실적 대안으로 등장할 지 모른다.9)

둘째, 신자유주의의 실패와 위기의 심화로 인해 신자유주의 체제는 결코 안정화될 수 없다는 점이다. 이 체제는 국독자로서 발전한 자본주의가 객관적으로 요구하는 사회화의 형태들을 오히려 해체하고자 하였고 그럼으로써 대내적으로도 국제적으로도 조절위기를 구조화하였다. 이 체제는 유연화와 대량실업을 기획하고 그럼으로써 노동자계급과 자본가계급의 대립을 격화시키는 한편, 대외적으로는 자본의 세계운동을 무제한 추동하고 국민국가간 경쟁과 제국주의적 팽창을 새로운 수준으로 끌어올렸다. 그 귀결은 세계경제의 위기심화이었다. 그 결과 국내적으로도 국제적으로도 계급투쟁이 새롭게 활성화되었고 '반신자유주의'와 '반세계화'의 기치 하에 대중운동이 새롭게 고양되었다. 이 투쟁과 운동은 반신자유주의와 반세계화를 넘어 분명 새로운 대안을 모색할 것이며, 지금은 어떻게 난망하게 보인다 하더라도 대안을 둘러싼 새로운 토론이 어떻게든 이 투쟁과 운동에 조직과 강령상의 통일을 부여할 것이다.

셋째, 신자유주의에 대한 새로운 대안은 결코 부르주아적 대안일 수 없다는 점이다. 신자유주의와 역사적으로 경쟁하는 대안은 케인즈주의와 사민주의 그리고 제3의 길인 바, 전통적인 케인즈주의와 사민주의는 파산한 상태며, 제3의 길은 실상 신자유주의의 변종일 뿐이다. 엘보는 우위형성전략과 개방경제를 지향하는 현대 사민주의의 세 가지 대안(진보적 경쟁력 전략, 긴축분담 그리고 국제케인즈주의)을 검토하면서 이 대안들은 자본주의로부터 비롯되는 장애물과 메커니즘을 설명할 수 없어 실패할 수밖에 없다고 주장한다.10) 이 실패는 현재의 위기의 성격상 불가피하다. 현재의 위기는 현대 국독자하에서의 제한된 사회화와 일층의 생산력발전간의 충돌에서 비롯된 것이고 따라서 사회화의 확대를 통해서만 극복될 수 있다. 즉 이 위기는 사회화의 필연성을 명령하는 것이다. 이를 회피하고자 하는 부르주아 탈위기대안은 결코 대안으로 성공하기 어려울 것이다.

넷째, 자본의 지구적 운동이란 분명 과장된 표현이다. 한편으로 오늘날 자본의 자유화와

9) 이에 대해서는 무엇보다 에릭 홀스봄, 「극단의 시대: 20세기 역사」, 삼·하, 까치, 1997 참조.

10) 그레고리 엘보, 「새로운 기회로서의 세계시장? -자본주의의 장애물과 좌파의 경제정책」, 김성구 편, 「사회화와 공공부문의 정치경제학」, 앞의 책, 68쪽 이하.

세계적 운동의 규모와 정도는 결코 새로운 것이 아니며(즉 노동자운동은 이미 오래 전에 20세기초 이래 이런 조건하에서 전개되었다), 다른 한편으로 현 단계 자유화와 세계운동에도 불구하고 제국주의 중심국가들의 경우 자본투자와 생산의 중심은 아직도 의연히 국민국가에 있고 또한 국제적 자본의 국민국가적 성격도 탈각되었다고 볼 수 없다.11) 따라서 계급투쟁과 대중운동은 아직도 주요하게 국민국가의 틀 내에서 전개될 수밖에 없다. 물론 세계화의 진전에 따라 국민국가의 틀을 넘어서는 국제적인 협력과 연대가 필요하겠지만, 그것이 국민국가와 국민자본을 부정하고 세계노동과 세계자본을 상징하는 세계적 계급투쟁을 의미하는 것은 결코 아니다. 따라서 현 정세 하에서 신자유주의 세계화의 대안은 (자본의 세계화는 아니지만) 세계화의 승인하에서 노동자적 대안을 추구한다는 '대안세계화'가 아니라 자본세계화의 저지, '반세계화'이며, 새로운 국제적인 조절체제 하에서 국민국가를 매개로 하는 사회화의 길을 모색하는 것이다.

이상에서 우리는 신자유주의 시대에 사회화 투쟁을 변호하였는데, 다시 요약한다면, 신자유주의 시대에는 신자유주의나 사회화나 하는 두 개의 선택안이 존재할 수 있는 바, 전자의 대안에서는 위기와 불안정이 지속할 것이고 후자의 대안에서만 비로소 위기극복의 길이 열릴 것이다. 문제는 실천이다. 어느 대안이 관찰되는가는 계급투쟁을 통한 실천에 의해서만 결정될 것이다. 신자유주의가 가져온 현실의 들끓는 모순 속에서 사회화의 쟁점을 유지하고 낮은 수준의 다양한 사회화 요구를 둘러싼 논쟁 속에서 높은 수준의 요구로 전화시킬 고리를 놓치지 않는 것, 그럴 경우에만 현재의 계급관계의 역전이 사회화의 실현으로 이어질 수 있다.

11) 예를 들어 GDP 대비 수출입의 비율(무역의존도)은 1990년대 미국과 일본 모두에서 20% 미만 수준이며 역내 시장통합을 이룩한 EU의 주요국가들에서도 그 수치는 40% 수준에 머물러 있다. 또 투자를 보더라도, 90년대 전반 선진자본주의국가들에서 해외 직접투자의 규모는 아직도 전체 투자규모의 5.5%에 지나지 않는다. 이렇게 보면, 지구화라는 말이 무색할 정도이며, 생산과 교역 그리고 투자에서 개별 국민국가의 국민시장의 중요성을 다시 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 금융자본의 국민적 성격도 결코 지양되지 않았다. 거대 금융기관들의 합병은 압도적으로 국민적인 성격을 띠고 있었고(1997-98년 금융부문의 세계 20대 합병 중 18개는 동일국민자본간의 합병이었을 뿐 아니라 미국 또한 예외가 아니었다), 기관투자자들이 관리하는 세계의 자산 중 대부분은 국내에 투자되었으며(1990년대 초에도 외국에 투자된 자산은 전체의 10%에도 미치지 못했다), 신규 자본(은행신용과 주식 및 채권발행)도 주로 국내에서 조달되었다.(1982-1992년간 국제적 자본조달의 비중은 19.5%로부터 18.1%로 오히려 하락하였다.) 이상은 다음을 참조. Jörg Huffs Schmid, "Täter auf den Finanzmärkten: Konzentration, Zentralisation und neue Formen des Einflusses von Banken und anderen Finanzunternehmen," in Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung, Nr. 39, September 1999; Jörg Huffs Schmid, "'Dominanz globalisierter Finanzmärkte': Politische Kapitulation statt ökonomisches Gesetz," in Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung, Nr. 31, September 1997.

사회공공성 실현을 위한 교육투쟁의 의의와 정책대안

천보선(WTO교육개방저지와 공교육개편을 위한 범국민교육연대)

I. 공공성실현을 위한 공교육개편운동의 의미와 과제

1. 사회공공성과 교육공공성

1) 공공부문(public sector)과 공교육 - 교육부문에서의 사회공공성투쟁의 의의와 가능성

공교육은 자본주의에서의 공공부문 즉 '총자본가로서의 국가가 사적 자본들의 재생산에 없어서는 안되지만 사적 자본들로서는 감당할 수 없는, 이른바 생산의 일반적 조건을 창출하여 담당하는 부문', '국민의 일상생활, 그리고 산업의 기초와 직결된 국가기간산업들로서 이윤, 시장의 논리에 그 운명을 맡겨서는 안 된다고 이야기되는' 대표적 분야에 속한다. 특히 계급관계의 재생산, 노동력의 재생산과 관련되어 있으며 노동자, 민중이 개별적으로 해결할 문제가 아니라 점차 국가가 사회적으로 해결해야 할 문제로 되어 오고 있는 문제이다.

공교육은 민중이 투쟁을 통해 확장해 온 대표적인 공공부문에 해당된다. 자본주의가 출발할 당시만 해도 교육은 사적 영역에 있었다. 그러나, 생산의 사회화가 진전되면서 자본의 입장에서는 노동력 재생산의 새로운 기제가 요구되었고 반면에 무한정한 노동착취에 직면한 노급은 '교육의 사회적 책임'에 대한 문제의식을 가지게 되었다. 그렇게 하여 양측의 요구로부터 공공부문의 일부로 성립된 것이 바로 공교육¹⁾이다.

1) "그들에게 있어 완전히 사적인 일로서의 교육은 교육하지 않음을 의미할 뿐이었고, 공적인 일로서 교육을 조직하는 것이 그들의 교육권의 실현이었다." (신현직, 1990, 「교육기본권에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 21쪽) 1869년 8월, 제1 인터내셔널 총평의회에서 의무교육에 대해 논의된 내용을 신현직이 정리하여 쓴 구절임.

여타의 공공부문과 마찬가지로 공교육은 '궁극적으로는 독점자본의 이윤원리에 종속되어 있지만, 국가를 통해 총자본의 이해를 위해 자본의 일반적 생산조건을 창출'하면서도, 그러한 개입을 계급중립적인 외관 속에서 관철하기 위해 '공공서비스의 공급을 통한 일반적, 전사회적 서비스의 제공이라는 형식을 취하지 않을 수' 없다. 공교육에 있어 계급중립적 외양은 더욱 강조될 수밖에 없는데 이는 사회적 기본권으로 확립된 '교육권' 담보의 문제로서 다루어지기 때문이며 또한 역사적으로 오랫동안 '이윤원리'와 별개의 원리와 차원으로 다루어져 왔기 때문이다.

그럼에도 교육만큼 계급적 이해가 직접적이고 첨예한 형태로 개입, 충돌하는 분야도 드물다. 그것은 이데올로기와 의식이 다루어지는 가장 대표적인 계급재생산 기제로 위치하기 때문이다. 그 때문에 자본은 교육기회 확대에 대한 노동자, 민중의 요구에는 일정하게 타협하면서도 내용과 선발기제 등에 대한 통제만큼은 놓지 않아 왔다. 공교육은 공공부문의 계급적 이중성이 가장 격렬하게 표현되는 분야 중 하나이며 그런 점에서 자본의 전횡에 제동을 걸고 노급, 민중이 헤게모니를 장악해 나가는 것이 공공성쟁취의 주요 방향 중의 하나가 된다.

2) 교육공공성을 어떻게 의미 규정할 것인가? - 교육공공성의 세 가지 측면

① 교육의 사회적 성격으로서의 교육공공성

교육의 성격은 공공적이다. 교육은 역사적 경로를 거쳐 이미 '만인', 그리고 '사회'에 심대한 영향을 미치는 필수적인 사회적 실천 영역으로 자리잡았다. 따라서 교육실천은 그 자체로서 사회적인 과정이며, 교육실천의 결과 역시 개인의 차원으로 환원되지 않으므로 사회적이다. 아울러 공적인 일로서의 교육에 대한 권리는 만인이 보편적으로 누려야 하는 사회적 기본권이다.

② 차별 없는 권리로서의 교육공공성

교육공공성은 민중이 교육에서 소외됨을 극복하고 인간의 전면적 발달 도모를 보장하는 원리이다. 민중의 교육으로부터의 소외 극복과 전면적 발달의 기회는 '사사성'으로 절대 보장되지 않는다. 교육 기회(양과 내용 모두)를 공적으로 보장하고 공적 방식으로 이를 해결할 때 비로소 가능하다. 교육공공성은 모든 인간을 교육으로부터 소외시키지 않으며 나아가 어떠한 차별도 없이 전면적 발달을 도모하는 원리이다.

③ 민중적 교육실천의 원리와 이념으로서의 교육공공성

교육공공성은 자본주의 사회에서의 지배계급의 교육에 대한 자의적 전유를 뛰어넘어 모든 인간의 전면적 발달을 이루는 교육실천의 원리로 확장된다. 자본주의 질서하의 사회관계는 교육의 공공적 성격(사회적 일, 사회적 권리, 보편의 이익)을 왜곡시킨다. 즉, 자본

주의 사회구성체에서의 교육이 갖는 공공적 성격의 발현은 "교육실천의 사회화/ 교육에 대한 특정 계급의 패권적 전유"라는 긴장관계 속에서 힘의 관계의 역동에 따라 억제되거나 왜곡될 소지가 크다. 공식적, 비공식적 기제에 의거해 자본주의 사회의 제도교육은 지배계급의 특권을 재생산하는 역할을 수행한다. 자본주의 근본모순과 힘의 관계가 야기하는 교육공공성의 왜곡은 실천을 통해 극복되어야 할 문제이다. 나아가 노동자민중의 관점과 내용이 공공성을 통해 확장되고 실현되어나가야 한다. 요컨대, 교육공공성은 인간 특히, 노동자민중이 주요주체로서 집단적 '실천'을 통해 추구하고 실현해야 하는 개념이다.

3) 교육공공성의 현주소

* 교육기회의 일정한 확대

구래의 교육이 소수만을 위한 엘리트 교육이었다면 근대적 공교육은 외양상 '만인을 대상으로 한' 대중교육이다. 초등은 국가적 사업으로 자리잡아 비교적 빠르고 쉽게 의무무상교육이 실현되었으나, 중등 이상은 민중의 요구에 밀려 기회가 확대되어 간 경우이다. (역사적으로 지배계급은 민중에게 '최소한'의 교육만 허용하려 했으며 노동자, 민중은 이들을 계속 확장시키고자 했다. 고등교육을 받은 피지배계급은 지배계급에겐 위협스런 존재로 인식되었기 때문이다.) 공교육체제 성립으로 교육 기회가 '대중'에게까지 확대되었을 뿐 아니라, 공교육의 단계가 확대되면서 교육기간도 점차 확대되었다. 초기에는 초등 몇 년에 한정되었던 무상의무교육 연한은 차츰 길어져 현재는 9 내지 11년에 이르고 있다. 공교육체제의 정비와 유지의 재정기반은 민중(세금)으로부터 나왔다. 그리고, 공적 기관의 형태를 취함으로써 여러 계급의 자녀들이 '같은' 학교에 다니게 되었다. 근대에 들어, 적어도 '기회에 있어서의 평등'은 공교육기관을 확대하고 무상의무교육기간을 확대함으로써 실현된 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 교육기회의 보장은 여전히 불완전하며 특히 한국의 경우 매우 제한적(무상교육의 미비, 높은 사립비중과 국가책임의 방기, 교육비의 높은 사회적 부담, 사회경제적 지위와 연결되는 선발과정 등)이다. 유아에서 사회교육에 이르기까지 인간답게 살기 위한 모든 교육이 높은 수준에서 무상으로 보장되도록 하는 것은 교육공공성의 주요한 과제 중의 하나이다.

* 교육내용 및 사회적 역할과 기능의 편파성 : 정권과 자본, 기득권의 이해 반영

지배집단이 패권적으로 통제권을 장악한 공교육은 본질적으로 공공의 이익보다는 특정의 이익에 복무해왔고 이는 때로는 노골적으로 때로는 은폐된 채였다. 우선 내용에 있어 자본 중심의 이데올로기와 문화들을 주도적이고 규정적인 것으로 재생산한다. 이를 통해 민중은 자신들의 세계관이 아닌 자본의 세계관을 주입받는다. 또한 서열화와 선별을 통해 계급구조를 재생산하며 정당화하는 기제로서 작동한다. 교육공공성은 이 같은 자본 중심적 교육내용과 이데올로기, 선별을 통한 계급재생산의 고리를 끊도록 하는 것이다. 그를

위해서는 교육내용의 민주적, 공공적 생산과 조직, 결과의 평등을 지향하는 교육과정의 운영이 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

* 관리, 통제 : "국가관리체제"라는 틀 속에서 공적 관리, 통제 형식을 취하였으나 실제로는 자본의 이해에 복무

교육에 대한 관리와 통제권한은 본질적으로 자본의 이익에 복무하는 국가에게 맡겨져 있다. 그렇지만 교육정책 및 공교육의 운영은 형식적으로 중립적인 태도를 띠려할 수밖에 없으며 이는 한 국가의 교육정책의 향방이 그 사회의 계급 간 역관계의 영향을 받을 수밖에 없음을 의미하기도 한다. 한국의 경우 비민주적인 통제 및 민중배제가 매우 심한 편이다. 교육에 대한 실질적인 민중통제권을 확보해 나가는 것 역시 교육공공성의 주요 과제가 된다.

4) 교육공공성 쟁취의 주요 과제

교육공공성은 민중투쟁과 요구를 통해 확장되어 가는 실천적 지향 개념이다. 현단계 한 국사회에서 교육공공성 쟁취를 위한 주요 과제들을 간략히 정리한다면 다음과 같다.

- 양적 공공성 : 교육기회의 평등과 확대, 질높은 교육환경을 통한 교육권보장
 - △ 무상교육실현
 - △ 공교육의 확대(유아에서 대학, 사회교육까지, 사립학교의 국공립화)
 - △ 교육재정 확충
- 질적 공공성 : 내용과 역할의 공공성 확립
 - △ 교육내용의 민주적 조직, 이데올로기적 지배 극복
 - △ 학력주의, 서열화 폐기
 - △ 교육민주화 및 교육정책에 대한 민중통제권 확립

이 같은 과제 실현을 통해 교육불평등해소, 민중교육권 보장을 이루어내고 공교육을 통한 계급지배의 정당화 기제의 고리를 끊어내는 한편 민중적 세계관과 과학적 인식의 토대를 넓혀 나가는 것이 교육공공성 실현의 의의이다. 이를 위해 현재의 자본 중심 교육시스템을 공공성에 입각한 새로운 교육시스템으로 재구성해 나가야 하며 '공교육개편운동'은 그 같은 취지에서 제출된다.

2. 신자유주의세계화와 교육공공성, 공교육개편운동의 의의

1) 신자유주의세계화와 교육공공성, 공교육개편운동

모든 공공부문이 다 그렇듯이 신자유주의세계화는 교육공공성 강화와는 정반대의 방향을 강요하며 나아가 공교육의 존립 자체를 위협해 나간다. 이는 지난한 민중의 투쟁을 통해 획득해 온 역사적 성과를 되돌리는 것이기도 하다. 교육노동유연화, 개방화, 탈규제, 분권화, 시장화, 사유화 등 모든 형태의 신자유주의 공격이 감행되고 있으며 제대로 공교육답게 성립해 보지도 못한 한국공교육의 근간을 뿌리 채 뒤흔들고 있다.

90년대 초중반부터 시작된 교육에 대한 신자유주의세계화 공세는 초반에 두 가지 점에서 당혹감을 안겨주었다. 하나는 기존의 한국교육체제에 비판이 주로 봉건적, 파시즘적 성격에 맞추어져 왔는데 '다양성', '유연성', '자율성' 등을 강조하는 신자유주의 공세가 일부에게 마치 대안처럼 느껴지면서 적지 않게 인식상의 혼란을 가져왔던 점이고 또 하나는 온전한 교육권 실현을 위한 '교육공공성'의 문제의식을 가져가면서 공세로 나아가는 것이 요구되었던 상황에서 교육공공성 강화의 요구를 미처 정식화하기도 전에 시장화, 개방화 공세에 수세적으로 대항부터 할 수밖에 없었던 실천적 당혹감이기도 하였다.

다른 부문에 비해 공교육에 대한 신자유주의세계화 공세는 적어도 얼마전까지는 완만하고 중장기적으로 진행되어 왔다. 이는 교육분야가 워낙 덩치가 크고 중층적이고 복잡한 구조로 되어 있기 때문에 단기간에 새로운 질서재편이 쉽지 않고 또한 '교육원리'라는 기준 속에서 '시장원리'가 직접적으로 관철되기에 만만치 않은 조건이 있기 때문이다. 그 때문에 저지의 힘 또한 상대적으로 컸다. 그러나 자본과 지배세력은 수년간에 걸친 단계적 공세를 통해 신자유주의 질서 재편의 토대를 일정하게 구축해 왔으며 최근 들어서는 개방화, 시장화, 분권화의 총체적 공세가 전면적으로 감행되고 있는 상황이다. 이 과정에서 주체 또한 투쟁을 통해 저항의 힘과 대항논리를 일정하게 축적해 왔으며 개방화, 시장화나/공공성강화나/의 큰 대립 축을 형성해 나가고 있다.

교육공공성 개념의 확산은 신자유주의세계화, 교육시장화에 대한 저항의 과정에서 자연스럽게 형성된 대항의 논리이자 대안적 방향을 대중적으로 공유해 나가는 과정에 의해 이루어져 왔다. 교육공공성은 이전의 봉건적, 파시즘적 질서도 아니고 신자유주의세계화의 질서도 아닌 새로운 질서에 대한 갈구 속에서 형성된 방향이다. 그를 통해서 신자유주의세계화를 넘어서는 방향과 과제를 모아내고 수세를 벗어나 공세를 펼 수 있는 지점을 찾아 나가는 실천적 의지가 담으려 하는 것이다.

2) 현단계는 개방화, 시장화나/공공성강화나/의 갈림길

교육분야에 대한 신자유주의세계화 공세는 최근 급격히 전면화하고 있다. WTO 개방공세는 물론이고 외국인학교특별법 등 각종의 자발적 자유화 조치, 교육특구, 분권화를 통한 교육자치 폐기, 고교평준화에 대한 교육노동유연화, 교과구조조정, 양성과정 구조조정, 대학구조조정 등 가히 전면적이다. 공세의 내용만이 아니라 경제단체와 경제부처, 각종의

자본 측 연구기관, 조중동 등 보수언론, 서울시, 경기도 등 지방자치단체, 보수정당 등 공세의 주체도 전면적인 연합전선을 구축하고 있다. 지금까지 미루어져 왔던 승부를 보려고 하는 것이다.

반면 대항의 근거와 힘도 강화되고 있다. 폭발적인 사교육비, 살인적인 입시경쟁이 주된 교육 현안으로 떠오르고 있으며 공공성에 입각한 교육재편의 근거도 확대되고 있다. 기존의 시장화, 개방화에 대한 문제의식의 일정한 확산에 더해 최근 음악, 미술, 체육 등 교과구조조정에 대한 교사들의 저항, 양성과정 구조조정에 대한 교대생들의 투쟁 등이 진행되기 시작하고 있다. 또한 향후의 신자유주의 개방화, 시장화 공세는 필연적으로 대중적 저항에 직면할 수밖에 없다. 전면적 충돌의 시기는 WTO 협상, 대학구조조정, 교원지방직화, 교육과정, 양성과정 개편 등 교육분야의 주요 사안이 집중되는 2004년 하반기로 예상된다.

최근의 총공세는 한국사회 신자유주의 질서재편의 막바지 단계로서 감행되고 있다고 보여진다. 그 주요 대상이 농업과 교육과 스크린쿼터 및 의료분야 그리고 여타 공공서비스분야가 되고 있다. 교육분야의 특수성이 있다면 대부분의 분야가 이미 상당히 개방화, 시장화되어 있는 조건에서 최소한의 공공성과 존립기반, 정책주권에 대한 마지막 숨통을 끊으려 하는 것이라면 공교육의 경우 전면 공세를 통해 개방화, 시장화의 결정적 계도와 흐름을 만들어 가려는 데 있다.

현단계 신자유주의 질서 재편에 대항하는 전면적 단결과 연대투쟁이 매우 절실하게 요구된다. 그것은 우선 현재의 국면이 신자유주의 질서재편의 막바지 국면에서 총공세가 가해지고 있는 상황으로서 각 분야만의 개별적 대응으로는 한계가 명백하기 때문이다. 또한 기본적으로 신자유주의 세계화를 극복하는 유일한 주체의 대응방향이기도 하다.

투쟁의 새로운 발전으로서 반WTO 개방화, 시장화반대 전면적 연대는 필요할 뿐만 아니라 충분히 가능하다고 생각된다. 각 분야에서 돌이키기 어려운 결정적 사안들이 걸려있으며 연대의 필요성에 대한 문제의식도 확대되고 있다. 각 부문마다 사회공공성에 입각한 대안적 질서를 제시해 나가면서 개방화, 시장화에 맞서는 대중적 저항을 조직해 나가는 한편 반WTO 개방화, 시장화반대 전선에 결집해 들어가는 투쟁의 새로운 발전을 만들어 가야 할 때이다.

3. WTO 반대와 사회공공성 실현을 위한 현단계 교육부문 대투쟁

1) 2004년 교육부문 주요 사안과 전면적 대립의 예고

- WTO 협상과 시장화정책의 주요 사안의 시기적 집중

- WTO 서비스분야 협상 시한
 - 교원지방직화 추진 여부 및 방안 결정
 - 지방대를 포함한 대학구조조정 방안 마련
 - 교원양성·임용체제 재편 방안을 2004년까지 마련하고, 2005년 단행할 예정
 - 주5일제 등의 조건에 따른 새로운 교육과정의 윤곽 결정 등
- => 2004년은 WTO 서비스협상과 시장화공세의 주요 사안이 집중되는 시기로서 전면대립이 불가피. 예술체육교과 구조조정, 외국인학교특별법, 교육특구를 등의 전면적 공세가 2003년 하반기부터 이미 시작.

● 시장화나/공공성장화나 의 담론투쟁과 쟁점 형성

- 사교육(비) 문제의 전사회적 쟁점화
 - 수능 개선 및 폐지의 문제의식 증폭
 - 학벌, 대학서열화, 청년실업 등 교육체제 개편과 관련된 문제의 누적 및 확대
 - 고교평준화에 대한 공격과 대학평준화의 문제제기 등
- => 전체적으로 교육개방 및 시장화에 대한 공세도 총체적으로 강화되어 전개되는 한편 공공성에 입각한 새로운 교육시스템에 대한 현실적 요구와 근거도 확대되는 흐름

2) 교육대투쟁의 주체 형성

교육대투쟁을 전개하기 위해서는 우선 교사, 교수, 학생 단위의 대중동력을 강화, 확대 하는 한편 시민사회단체, 민중진영의 교육투쟁에 대한 결합력을 강화해 나가야 한다.

현재의 상황을 본다면 우선 교사와 학생의 경우 전교조, 교대협 등을 중심으로 일정한 수준에서나마 신자유주의시장화정책과 WTO에 대해 광범한 문제의식을 형성해 나가고 있는 상황이다.(7차교육과정투쟁, 중초임용저지투쟁, 3월양허안저지투쟁 등) 또한 범국민 교육연대를 결성하여 교육부문을 중심으로 문화, 진보정당 및 시민사회단체의 교육연대 투쟁 틀거리를 마련하였으며 범국민교육연대는 WTO 반대와 공교육개편운동 전개를 범 사회적으로 전개하는 것을 중심적인 사업방향 및 과제로 설정하고 있다.

그렇지만 자본과 정권의 총체적인 전면공세를 극복하기에는 여전히 부족하며 주체 역량의 강화, 확대의 여러 방면에서 주어진다. 주체 역량 강화의 주요 과제로는

- WTO 반대와 대학개혁투쟁에 대한 학생운동의 방향 정립 및 대중적 공유의 진전
 - 교수운동과 지식인운동의 활성화, WTO 반대, 대학 및 교육개혁의 담론 형성
 - 시민단체와 민중진영의 교육권투쟁에의 결합력 강화
 - 주동력인 교사, 학생의 대외 정비
- 등이 설정된다. 주동력인 교사, 학생의 투쟁대오를 확고히 정비하면서 교수부문의 사업

역량을 형성, 강화하고 시민사회단체의 결합력을 강화하면서 교육투쟁의 지평을 넓히고 동시에 전체 WTO 반대와 사회공공성쟁취투쟁에 결합해 들어가야 한다.

향후 교육대투쟁을 힘있게 전개하기 위해서는 내년 1년 전체를 바라보는 투쟁 방향과 계획, 전망이 마련되어야 하며 금년 하반기부터 투쟁방침의 공유, 대외 정비가 조직적으로 이루어져 나가야 한다. 즉자적 대응으로는 결코 현재의 국면을 돌파할 수 없으며 그것은 교육부문이나 전체 반 WTO 사회공공성쟁취투쟁이나 마찬가지이다.

3) 대강의 교육대투쟁 경로 설정

- 2004년 하반기까지 크게 3단계로 설정
- 저지와 공세, 계기투쟁과 기획투쟁, 부문투쟁과 전체연대투쟁의 총체적 결합 요구됨

■ 1단계 : '03년 하반기(교육개방시장화저지전선의 재형성과 2004년 전면대응의 토대 구축기)

- 네이스, 학교급식 등 교육현안에 대한 성과적 투쟁
- '외국교육기관설립 등에 관한 특별법' 저지투쟁 등 반WTO 전선 견인
- 전면적 대응을 위한 내용적, 조직적 토대 마련 : 공교육개편 담론화 시작, 범국민적 교육개혁 역량의 결집(범국민교육연대), 대입제도 개선과 수능폐지 요구의 확산, 교육과정개편투쟁 시작, 대학개혁과 평준화 문제제기 시작
- 사회공공성쟁취투쟁 논의의 확대 전개 및 반WTO 사회공공성쟁취를 위한 연대투쟁체 형성
- 방학 중 대대적 대외 정비(각 단위 연수 등을 통해 2004년 교육대투쟁 방향과 기본 일정 공유)

■ 2단계 : '04년 상반기(대대적 전선 확대기)

- 등록금투쟁의 대학개혁 투쟁으로의 상승(대학평준화, 공공부문 일자리창출의 본격적 제기)
- 대입제도 개선과 교육과정개편투쟁 본격화
- 총선공약화(무분별한 WTO·FTA 협상 중단, 무상교육, 무상의료, 공교육개편의 주요 과제들)
- 민중주도 학부모운동의 본격화
- 목적형 양성·임용체제 수립투쟁
- '외국교육기관설립 등에 관한 특별법' 저지투쟁, 교육특구 저지투쟁(지역투쟁활성화), 경제자유구역폐기투쟁
- WTO 교육개방, 시장화반대투쟁으로의 총결집

▪ 범사회적인 WTO·FTA 저지와 사회공공성쟁취투쟁 전선의 구축

■ 3단계 : '04년 하반기(전면투쟁기)

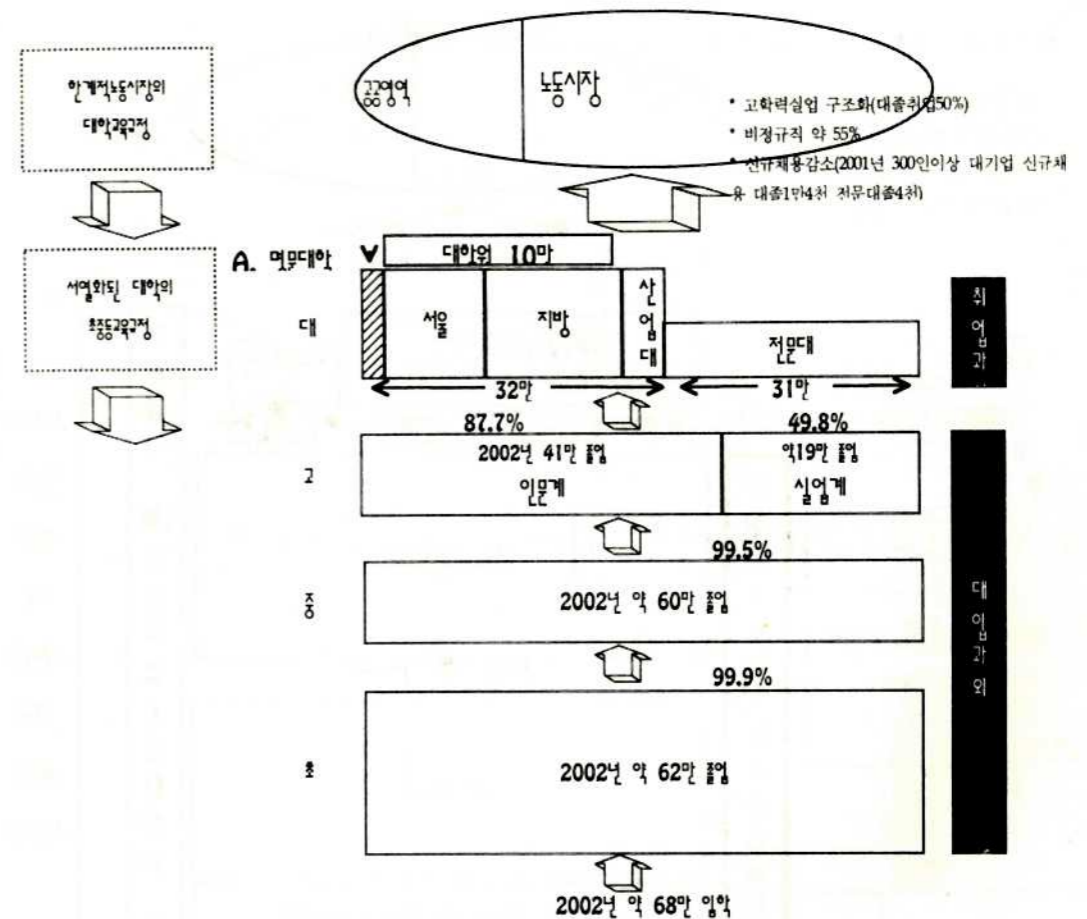
- 전사회적 세계화반대 사회공공성쟁취 투쟁의 전개 속에서
- WTO·FTA 협상 흐름의 차단 내지 전환을 이루어내면서 교육·문화·의료·공공서비스분야의 사회공공성을 범사회적으로 확립하고
- 교육분야에서는
- 교육개방협상 중단, 자발적 자유화조치 폐기, 교원지방직화 등 시장주의적 분권화정책 폐기·공공성에 입각한 교육개편으로의 정책 방향 전환(대학개혁, 입시제도 개선과 교육과정 개편, 민중참여 국가교육위원회 설치 등)을 이루어낼 수 있도록 한다.

II. 공공성에 입각한 새로운 교육시스템 구상

- 계급재생산기제로서 자본에 전취되어 있는 교육시스템의 내용과 기능, 통제권을 '민중교육권확립'이라는 차원에서 재편성해 나가는 것
- 그 기본방향은 질높은 무상교육의 실현, 기능과 역할에 있어 계급재생산의 고리를 끊고 정당한 지식과 인식 발달, 학문생산의 기능을 갖추도록 하는 것이며 그를 위한 민중통제권을 확립하는 것. 그것이 바로 공공성에 입각한 새로운 교육시스템
- 다음은 새로운 교육시스템 구상의 요약

1. 한국교육 시스템을 바꾸어야 한다.

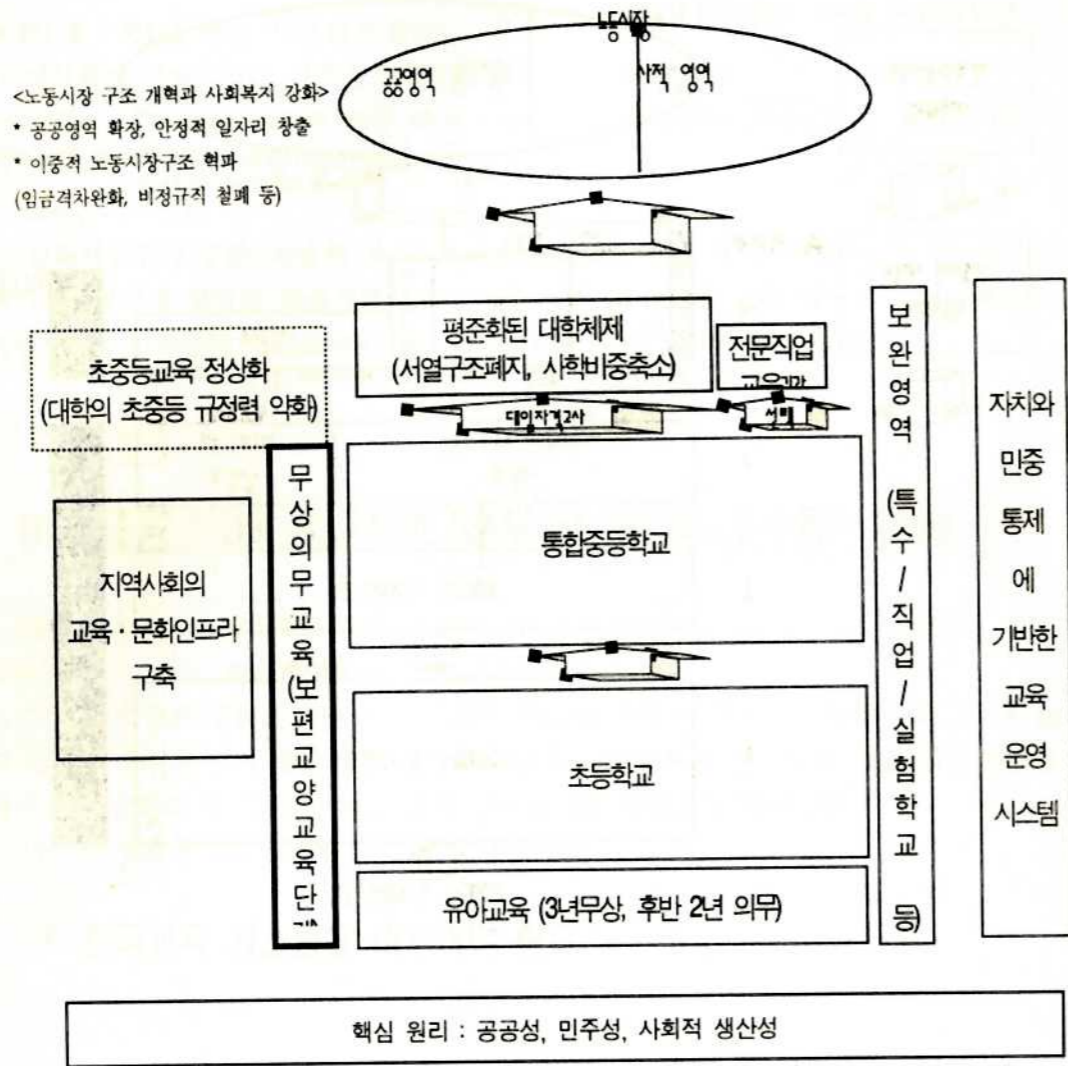
* 현재의 교육시스템 - 왜곡과 낭비, 실패를 양산하는 교육시스템



* 현 교육시스템의 문제점

- 교육기본권 보장 미비 : 무상교육미비(유아,급식,장애인,후기중등과 대학 등), 국가책임성과교육투자부족, 비정상적사립비중
- 각급 교육단계 목표가 상실된 왜곡시스템 : 입시지옥, 취업전쟁, 사교육의 기승
- 사회적 낭비, 실패 시스템 : 민중의 엄청난 교육비고통(세계최고). 비정상적 경쟁과 에너지소모, 소수만이 이기고 대다수실패
- 불평등 시스템 : 대학서열화된 서열적 대학입시, 학업성취와 진학, 사회진출의 계급계층적 구조화

* 공공성에 입각한 새로운 교육시스템

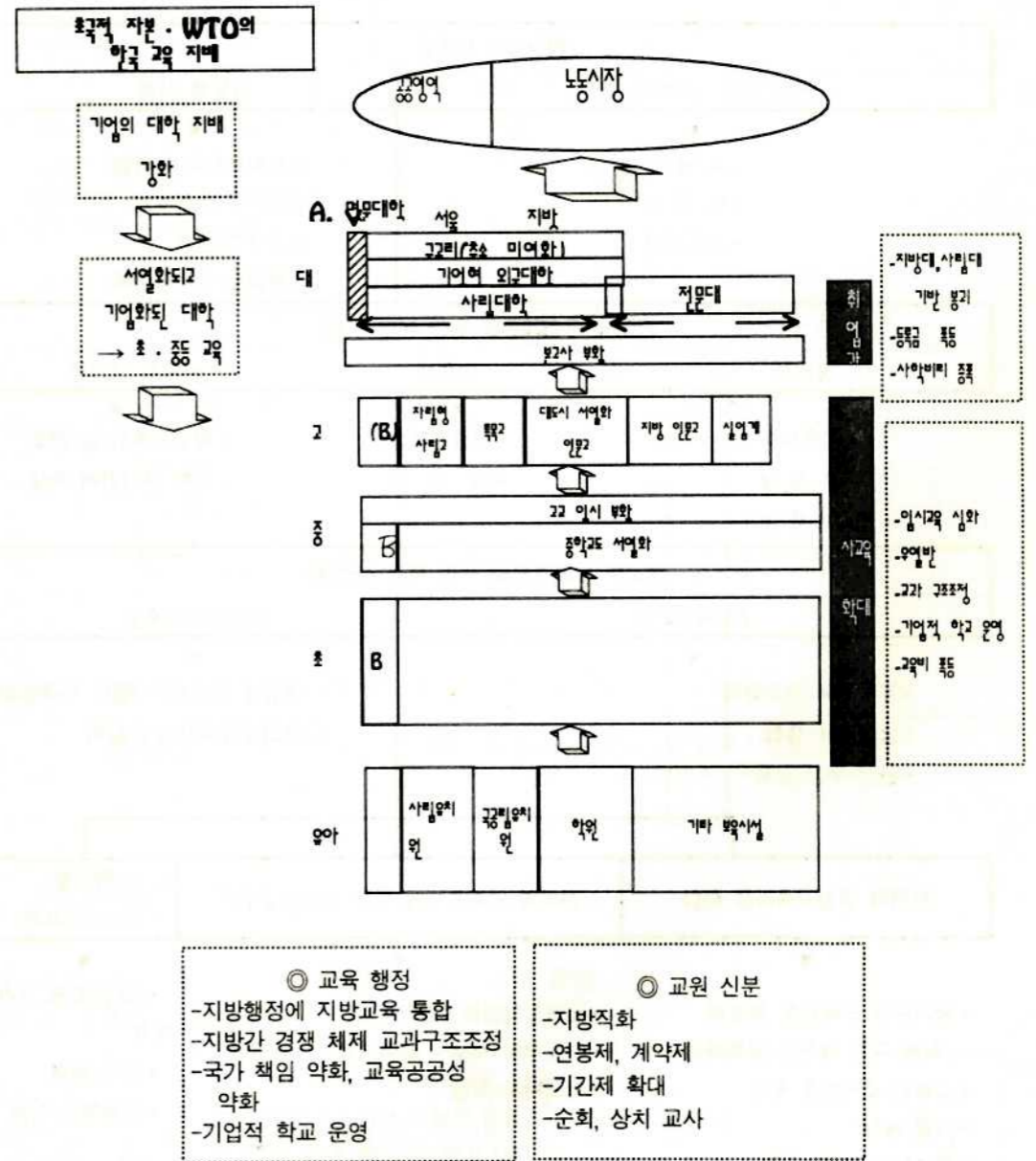


* 새로운 교육시스템의 특징

- 1) 유아에서 대학, 사회교육까지 무상교육 실현
- 2) 대학의 초중등교육지배 폐기와 대학평준화 - 초중등교육의 정상화, 총체적 인간교육 지향의 기초
- 3) 실패한 시장의 대학지배 폐기와 공공영역 확대 - 대학교육정상화의 기초, 초중등의 다양한 교육활동으로 연결
- 4) 공교육운영주체와 운영원리의 개선, 민주화 - 사립의 국공립화, 준공립화, 학교자치,

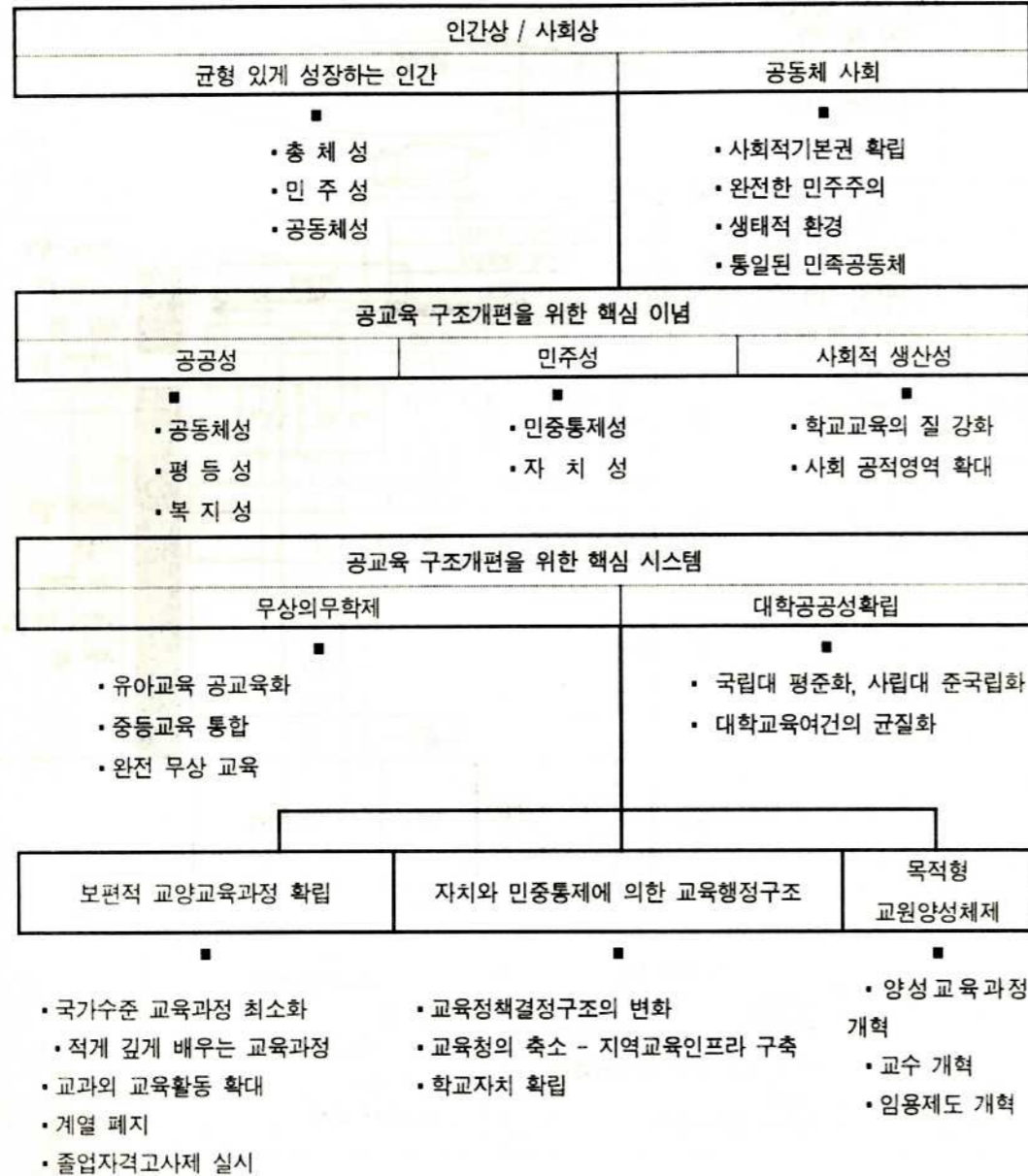
민중참여국가교육위원회

* 공교육의 몰락! 개방화시장화 교육시스템



2. 공공성에 입각한 공교육 종합개편 기본 방향과 주요 과제

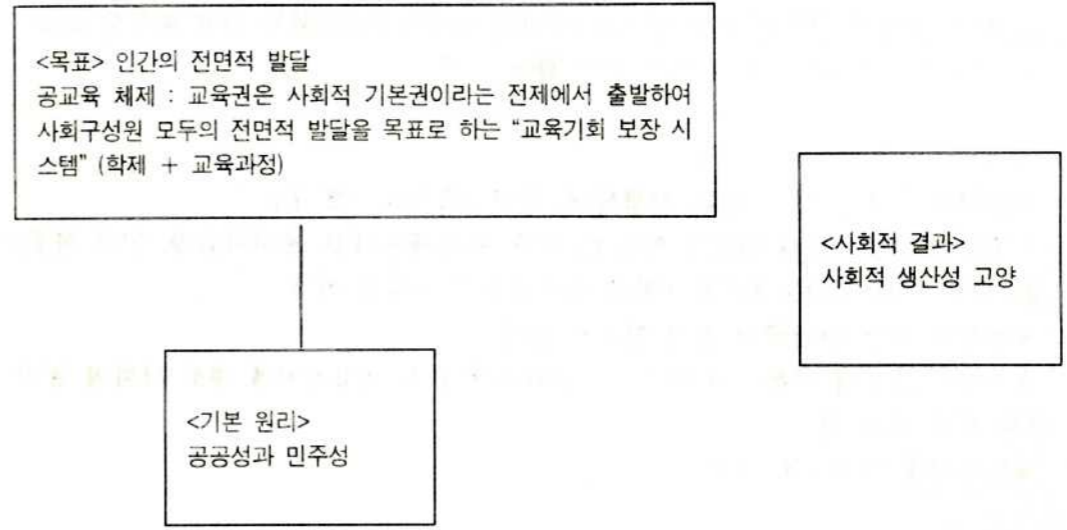
<공교육 종합개편의 기본구상>



3. 학제 및 교육과정(초중등중심) 개혁안

(1) 새로운 학제 및 교육과정의 목표와 구성원리

○ 기본 개념도



○ 공공성과 민주주의, 사회적 생산성을 실현하는 학제와 교육과정 구성 원리

평등성의 원리 / 보편성의 원리 / 총체성의 원리 / 공동체성의 원리 / 체계성의 원리

(2) 새로운 학제

1) '복지'와 '평등'에 근거한 보통교육중심체제 확립

<학제 개편의 기본방향>

- 중등교육까지 완전한 단선형의 무상의무교육체제 확립
 (중등교육의 보편적 교육단계로서의 성격 구현과 중등교육과정의 연계성, 완결적 자기구조 강화)
 후기중등교육단계의 계열구분 폐지 (학교 간+학교 내)
 전, 후기 중등교육 통합 (형식+내용)
- 대학평준화
- 유아교육의 공교육화

2) 학제시안의 특징과 의의

공교육에 있어서 전·후기 중등교육의 통합과 계열분리 폐지로 중등교육까지 만인을 위한 보편교양교육단계로 하는 체제로 개편

- ① 통합중등교육으로 완전한 단선형 구축
- ② 대학평준화와 대학입학 자격고사화
- ③ 복지, 평등성 강화를 위한 보편교육단계의 무상의무교육화와 급별 특수성 보장
- ④ 직업세계 준비에 대한 사회적 의무 확대

3) 기타

- 보완영역 구축 (특수학교, 실험학교, 영재교육프로그램 등)
- 공공의 교육·문화 인프라 확충 (도서관, 문화체육시설, 체험학습장, 인력 확충) 및 청소년을 위한 사회교육프로그램과 학교교육의 연계성 확보.
- 교육의 모든 단계에서 질적 평준화 실현 :
- 사학의 공공성 강화 : 사학의 국·공립화와 공적 재정지원에 대한 사학의 공적 책무성 보장 조치 필요.
- 노동시장 이중구조 혁파

※ 새로운 학제의 열개

		학문중심 대학원	전문가 양성중심		교육대 사범대 의대등			
		전공과정 (2)			목적대	전문직업 교육기관 (2~3년)		
		공통교양과정(2년)						
		중등교육(전후기 통합, 인문/실업 계열분리 폐지)					특수학교 실험학교 등	
		초등후기						
		초등전기						
		유아교육						
연령(만)	교육연한	교육단계(기간학제)					보완영역	

* 학령의 경우 여러 방안이 있을 수 있다는 점을 고려하여 각 단계의 교육연한과 취학연령은 적시하지 않았다.

(예)

유아	초등(무상의무)	중등(무상의무)
3	5	5
3	6	6
3	6	5

(3) 총체적 인간교육을 지향하는 새로운 '참교육과정'

1) 개편의 기본원칙

• 교육목표 설정

공공성과 민주주의 원리에 입각하되 인간 발달 원리 및 사회진보의 역사성을 반영, 추구하는 가운데 민주적, 사회적 논의 절차를 걸쳐 교육목표 설정.

• 교육내용의 선정

공공성의 원리에 따라 민주적 공동체적 가치를 담는 내용을 선정, 조직하되 양을 현실화,

적정화.

● 교육내용의 선정과 조직, 운영

보편성과 교육적 다양성의 조화. 교육내용의 공공성 보호장치로서 국가수준 교육과정이 역할하는 가운데 학교단위 교육과정이 자율성을 지니도록.

● 교수-학습의 조직

공동체성과 개인성의 조화 속에서 결과의 평등을 지향

● 교육 평가의 역할

교육과정 개선 및 개인의 발달에 복무

2) 보편교육단계의 교육과정

● 총론의 핵심 ●

<p><국가 단위의 교육과정 편성></p> <p>0. 교육과정 구성단위 : 국가 수준 교육과정과 학교재량 교육과정</p> <p>0. 공식적 학교교육활동의 범위 : 교과활동영역, 관심·특기 활동 영역, 자치 활동 영역</p> <p>0. 학기제 운영</p> <p>0. 중등교육의 교육목표에 입각하여 공통교육과정 중심으로 운영 (수준별, 선택 중심 교육과정 폐지 - 선택은 제 2 외국어와 학교재량교과에 국한)</p> <p><교과 편성의 방향></p> <p>0. 문화예술체육교과의 확대, 강화</p> <p>0. 중등심화과정에서 인문사회교과 비중확대와 내용의 공공성 강화</p>	
---	--

<p>0. 현행 교과체제에서 출발</p> <p>0. 지속교과와 학기 당 이수교과로 구분하여 학기당 이수교과수 축소</p> <p>0. 학제 개편이 이루어질 경우 통합중등단계는 교과내용 수준 및 분화 정도에 의해 기초, 심화로 구분하여 교육과정 운영.</p> <p>0. 중등심화단계의 경우 현재의 계열별 심화과목 중 일부는 폐지하고 일부는 난이도를 조정하여 공통교과화 (계열분화와 심화교과는 대학단계로 이동)</p> <p>0. 평가의 선발기능 제거 (일정기준 도달을 목적으로 하는 절대기준평가 도입)</p> <p><수업시수></p> <p>0. 주당 수업시수는 초등단계 22-24시간, 중등기초단계 28시간, 중등심화단계 32시간 정도 (학교재량교과시간포함, 5일제 수업 기준)</p> <p>0. 국가수준에서는 각 교과당 이수 상, 하한선만 규정 : 공통교과 최소단위의 합이 총수업의 일정비율을 넘지 않도록 한다.</p> <p>0. 총수업일수, 총수업시수에 대한 학교 재량 확대</p>	
--	--

● 보편교육기간의 학교교육과정 열거 ●

	교과활동	비교과활동	
		관심/특기활동	자치활동
영역	<p>★기초도구교과(3R) 국어/외국어(1,2)/수학 ★지식교과 인문·사회과학 / 자연과학</p> <p>★ 감수성 교과 (음악/미술/체육 등) ★ 노작 및 생활교과 (기술/가정/성평등/노동/환경 등)</p> <p>☆ 지식/기능/이해/표현/비판/실천</p>	<p>★문화 활동 ★사회참여 활동 ★진로탐색 활동(중등 후반부)</p> <p>☆ 교육단계별 / 지역특성을 고려하여 편성</p>	<p>학급/학년/학교 수준에서 학생 자치조직을 결성하여 활동. 학교운영위원회 등 의사결정 과정에도 실질적 권한과 의무를 갖고 참여함으로써 민주주의를 배우고 실천하고 실험하는 과정</p>
목표	지성을 올바르게 사용할 줄 알며 사회세계에 대한 비판적 문해를 바탕으로 다양한 사회적 실천을 하는 시민의 양성		
조건	<p>- 가장 중요한 두 교육주체(교사/학생)의 권력 강화</p> <p>- 민주주의와 공공성 원리에 입각하여 교육과정을 학교구성원이 통제(단, 교과내용에 대한 통제권은 일차적으로 교사집단의 몫.)</p> <p>- 교육노동과정에 대한 교사의 통제권 강화(교사의 자율성과 전문성, 노동권 보장)</p> <p>- 문화공간으로서의 학교</p> <p>- 다양한 활동을 보장해주는 사회적 교육인프라(시설, 자원, 인력)와 연계망 구축</p>		
원리	<p>- 보편성 : 기초교양중심의 일반교육</p> <p>- 총체성 : 총체적 인간발달을 도모하기 위한 영역의 다양화와 영역 간의 유기적 결합</p> <p>- 공동체성과 개인성의 조화 : 개개인에 대한 실질적 배려를 가능케 하는 함께 배우고 서로를 배려하는 교육과정 구조.</p>		

4. 대학교육개혁안

(1) 진보적 대학의 위상과 역할

대학의 위상: 사회전체의 이익을 위한 학문, 가치, 문화생산과 공공적인 전문인력 양성

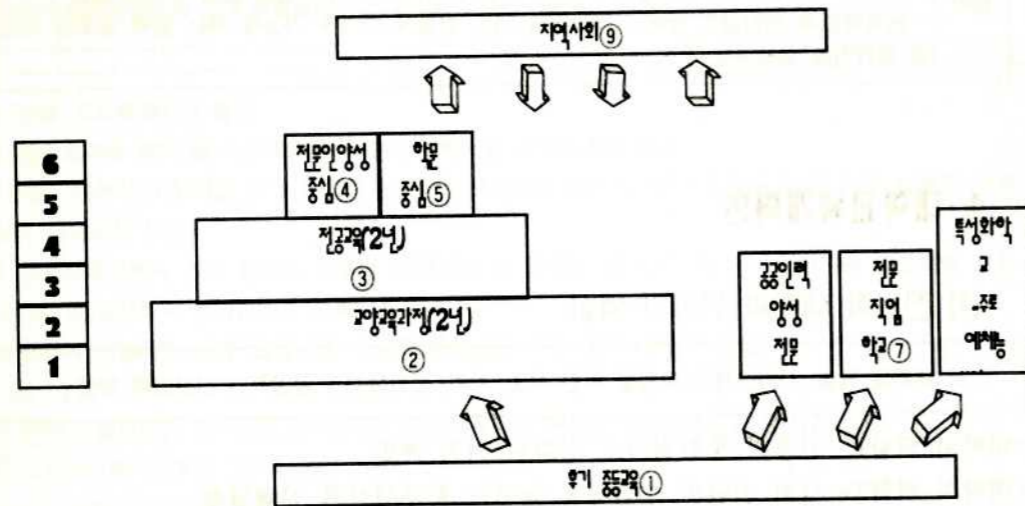
- <대학의 역할1> 민중의 통합적이고 심화된 지적 개발
- <대학의 역할2> 사회 전반의 생산성을 높이는 학문생산과 인력양성
- <대학의 역할3> 사회 비판적 기능
- <대학의 역할4> 지역사회에서 문화와 정보 교류의 중심지
- <운영원리> 자치와 민주주의

(2) 새로운 대학체제 구상

1) 대학개혁의 방향

- 대학은 경제나 정치권력 등 다른 제도적 부분에 대한 수단(혹은 도구)라는 것을 경계하고 고등교육의 역할을 충실히 수행해야 한다.
- 대학개혁이 전체 교육개혁을 이룰 수 있는 방향이어야 한다 : 중등교육 대학 종속성 탈피, 사교육비 경감, 중등교육의 정상화 실현
- 대학교육개혁은 사회개혁을 동반해야 한다 : 노동시장구조개혁, 기업의 사회적 책무 강화, 학력차별 금지, 사회적 일자리 창출
- 대학 국공립화를 통한 평준화를 피하여야 한다 : 먼저 국공립대학을 먼저 통폐합하고 부설사립대학을 국가 혹은 지방자치단체가 인수하여 장기적으로는 전국적으로 대학교육의 질을 균등화하고 지역적으로는 지역특성을 반영한 대학으로 개편되어야 한다.
- 대학의 학문을 재구성해야 한다 : 기존의 학과체계가 아니라 사회적으로 생산되어야 할 지식을 중심으로 학문과 교육과정으로 재구성해야 한다.
- 단기적으로는 교육재정을 확충하여 고등교육에 대한 투자율을 높여야 하며, 장기적으로는 대학까지 무상교육이 이루어져야 한다.

2) 새로운 대학체제 구상



주1: 한국사회에서 대학과 고등교육기관이 거의 구분 없이 사용되고 있지만, 새롭게 구상한 대학체제에서는 고등교육기관을 대학, 전문대학, 전문직업학교, 특성화학교 등 다양한 형태로 둘 수 있다. 여기서 말하는 고등교육기관은 중등교육 이후에 진출할 수 있는 고

등기관을 총괄하는 명칭이며, 기초학문교육, 전문인양성, 학문생산 등의 역할은 대학과 대학원에서 수행하는 것을 전제로 한다.

주2: 위의 그림은 대학체제의 기본적인 골격이며, 확정된 형태는 아니다. 다만 위의 그림을 통해 전반적인 대학개혁방안을 보여주고자 한다. 기본적인 골격을 종합대학형태로만 둘 것인지, 단과대학 형태와 이중적으로 둘 것인지에 대해서는 이후 연구와 논의작업이 필요하다.

(3) 대학평준화 우선 방안

1) 대학평준화 추진 단계

국공립대의 평준화, 사립대 준국공립화 -> 사립대국공립화 추진으로 확대

2) 대학 평준화 1단계 추진 방안

가. 국공립대 평준화

- ① 서울대의 독점적 지위를 폐지
 - (ㄱ) 국립대 졸업장 단일화
 - (ㄴ) 국공립대 교류 활성화 균등 예산 지원
 - (ㄷ) 서울대 학부 개방
- ② 국립대학을 대학평준화의 견인차로
- ③ 사립대 준국공립화

나. 대학교육여건의 균질화

- ① 기본적인 교육환경 조성
- ② 비정규직 대학교수들에게 교원근로자로서의 법적 지위를 부여
- ③ 대학교수 할당제

다. 사회적 제도개혁의 병행

- ① 학력학벌차별금지법을 제정
- ② 지역별 인재 할당제를 실시하라.
- ③ 공직 독점 금지
- ④ 평생재교육시스템의 구축으로 교육복지를 실현
- ⑤ 사회적 일자리 창출

5. '학교자치' 확립을 위한 '교육행정체제'의 개편안

(1) 교사·학생·학부모등 교육주체에 의한 민주적 학교자치 확립

- 교사회, 학부모회, 학생회를 법제화, 권한 배분
 - 교사회 - 학교 혁신, 교육과정, 인사, 예·결산, 학교장 선출, 교육활동 결정
 - 학부모회 - 학교운영, 교육활동 전반에 대한 감시, 평가, 견제 역할
 - 학생회 - 학생회의 민주적 구성과 운영, 학칙 제정 참여, 학교복지에 대한 권한부여, 학교 운영 위원회 참여, 교무회의 참관
- 학교운영위원회의 구성과 역할 재조정
(학생대표 참여, 지역위원 심의의결권 배제, 학교내 기구와의 권한 배분)
- 학교시스템의 재구조화
 - 행정업무 중심에서 협력적 교육활동 중심으로 → 학년회, 교과회, 교사모임 활성화
 - 교사직무의 수직적 분화에서 수평적 분화 → 교장선출보직제 실현
- '지역사회'와 학교간 연계 시스템 구축

(2) 교육청을 지원센터로 전환

(3) 국가수준에서 교육주체, 민중중심의 범사회적 논의 구조 확보

교육부의 역할 축소와 사회적 합의를 통한 정책생산기구로서의 민중참여 국가교육위 구성

1)민중참여 국가교육위

국가교육위원회
<ul style="list-style-type: none"> • 위상 - 심의 의결 권한, 정책입안, 조정, 심의, 평가 • 구성 - '교원'과 '민중'통제가 가능하도록 구성한다. 산하 소위원회 위원과 자문위원을 둔다. 또한 정책생산 및 예산배분과 관련된 실무간사를 둔다. • 성격 - 개혁주도기구, 의제 선정과 논의 주도 기구 • 핵심의제 - 입시와 대학교육개혁, 학제와 교육과정 개편, 학교자치와 교육행정 개혁

2) 교육부 개혁방향

- ① 정책 수립기능을 국가교육혁신위로 위임, 집행기능으로 축소 개편

② 국가의 '재정적'책임성을 유지하고 민주적 제도 정비를 전제로 단위학교에 학교운영에 관한 권한을 대폭 이양한다.

③ 최소한의 국가수준교육과정을 제외하고 교육과정 편성권과 평가권을 단위학교에 이양한다.

④ 교육행정직 선발 시험 제도의 개선 : 교육 현장에서의 실천 경력자를 선발하는 제도로 전환

⑤ 교육전문직의 위상과 임용 제도의 개선 : 승진을 위한 징검다리가 아닌 파견후 원직복귀로

(4)학생자치 실현 : 학생자치조직과 활동의 활성화

민주적 학교 규율 학생권리 보장, 자치활동의 지원	
<ul style="list-style-type: none"> • 학생의 권리 (기본권으로서의 학생 인권에 대한 보장) - 집회 및 결사의 자유 - 출판 및 표현의 자유 - 학교운영 참가의 권리 - 학생관련 규정에 대한 의결의 권리 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생회 -직선제 완성 - 학생대표의 출마조건 및 과정에 대한 자율권 보장 - 학생회에 학생회비의 예산 편성권, 집행권, - 학생회 공간 보장 - 학교 운영 참가권·참관권(운영위원회) - 학교 규정(학생회·복장·징계 규정) 의결권 • 동아리- 동아리 활동에 대한 인정과 예산 지원 - 공간 확보

6.학교와 지역사회와의 유기적 연계

- 1)지역사회 교육자원의 연계
- 2)교육, 문화, 체육인프라의 체계적 구축과 방과후 특기적성교육과의 활성화
- 3)학교의 지역문화 거점화와 교원 역량의 지역사회활동 연계

7. 개편단계 및 우선과제

- (1) 단계설정과 우선 과제

1) 공교육개편 4단계

1. 단계설정의 주요 기준 : 구조 변화와 무상교육의 단계를 종합하여 전체적 개편단계를 설정한다.

2. 구조개편과 무상교육을 결합한 종합적 공교육개편 단계 설정

0단계 : 만5세아 유아교육 공교육화, 직영급식체제수립, 범사회적 공교육개편 논의 기구 구성, 교육과정개편 방향 설정과 상시개정체제 마련(7차교육과정폐기, 가칭 '참교육과정' 또는 '민주공동체교육과정 수립', 이후 교육과정은 구조개혁과정에서 단계적으로 적용되며 상시 개선 체제로 정립)

1단계 : 유아교육3년 공교육화, 무상급식확립, 후기중등 의무교육화, 무상화, 국공립대 통합, 평준화체제 수립, 대입자격고사화

2단계 : 전후기중등통합, 직업교육일원화, 사립준공립화 확대와 대학평준화체제 확대

3단계 : 대학교육무상화(국공립대, 국공립직업교육기관 무상화 -> 준공립화사립대 무상화로 확대)

2) 우선과제선정

0단계와 1단계의 과제를 우선 과제로 선정

(2) 주요슬로건과 12대 우선과제 요구 사항

* 총슬로

교육개방·시장화 저지하고 교육공공성 쟁취하자!

교육평등 민중교육권쟁취

교육복지실현 교육의 질 향상

함께 만드는 학교 모두가 행복한 교육

* 주요슬로

- 유아에서 대학까지 무상교육 실현

- 대학평준화와 대입자격고사화

- 사립학교국공립화

- 공공영역 일자리창출로 대학교육정상화, 청년실업해소

- 참교육과정 수립

- 민중참여 국가교육위원회 구성

- 교육부는 집행기구, 교육청은 지원센터, 학교는 자치실현

* 우선과제 12대 요구

1. WTO 교육개방 즉각 중단

2. 국공립대 평준화와 대입자격고사화

3. 민중참여 국가교육위원회 구성

4. 7차교육과정폐지, 교육과정 전면개편

5. 교육·문화예술·체육 인프라 대폭 확충

6. 교사회, 교직원회, 학생회, 학부모회 법제화로 학교자치 실현

7. 민주적 사립학교법 개정

8. 공공성에 입각한 유아교육법 제정

9. 직영급식, 무상급식 실시

10. 장애인교육 완전무상화 즉각 실시

11. 고교 무상의무교육 실시

12. 교육재정 GDP 7% 확충

의료의 공공성강화를 위한 전략적 과제¹⁾

- 무상의료 · 공공의료 · 자치의료의 실현을 위하여

강동진(평등사회를위한민중의료연합)

1. 들어가며

지난 12일 민주노총, 보건의료단체연합, 참여연대 등은 보건복지 개혁정책 실종을 규탄하며, 보건복지부장관의 퇴진을 촉구한다는 기자회견을 가졌다. 이들 단체들은 보건복지부장관이 퇴진해야 할 8가지 이유로 △보건복지분야개혁 비전의 부재 △신빈곤문제에 대한 무대책 △공공의료 30%확대공약 이행 실패 △국민연금 개악안 정책 발의 △포괄수가제 전면 시행방침 철회 △의료기관서비스평가의 병협으로의 위임 △보육업무의 여성부 이관 돌출 결정 △동북아중심병원 설치 및 내국인 진료 문제를 내걸었다. 반개혁 · 퇴행적인 정부정책이 추진되고 있으며, 개혁과제는 관성에서 탈피하지 못하고 답보를 거듭하면서, 돌출적 정책결정과 조정기능 부재로 인한 정책의 혼선이 극에 달하고 있으므로 보건복지정책을 총괄하는 보건복지부장관은 퇴진해야 한다는 것이었다.

한편 이에 대해서 그동안 정부의 의약분업 및 의료수가제도 개혁에 대해 항상적인 불만을 표출하면서 갈등관계에 놓여 있었던 의사협회를 비롯한 병원협회, 간호사협회, 약사회 등 보건의료계를 아우르는 주요 단체들이 이례적으로(?) 현 김화중 복지부장관의 의료정책에 대해 적극적인 지지 의사를 표명하고 나섰다. 이들은 14일 성명서를 통해 '보건의료 전문가 단체의 의견을 합리적으로 수용한 복지부의 정책을 장관 개인의 비리처럼 비화하는 것은 위협천만만 발상이다'라고 꼬집으며 아울러 '서민에 대한 건강증진과 복지확대를 위해서도 임기보장은 반드시 지켜져야 한다'는 충정(?)과 더불어 현 보건복지부 장관의 의료정책에 대한 합리적인 개혁의지를 적극적으로 지지한다고 뜻을 밝히기도 하였다. DJ정부시절 의약분업의 실시 및 현 한국사회 보건의료제도에 대해 '의료사회주의'라고 목청을

1) 이 글은 2002년부터 민중의료연합에서 수행하여 왔던 한국사회 보건의료의 민중적 · 공공적 재편전략 마련을 위한 토론회와 이를 토대로 발표한 글을 재정리 한 것이다. 주요한 내용은 2002년, 2003년 민중의료연합 아카데미, 보건의료노동조합과 공동으로 수행한 '중소병원노동조합운동의 전망과 운동과제'에서 발표되었다.

드높이며 비난을 일삼던 이들이 이제 정부 정책에 대해 '합리적 개혁'이라며 찬사를 아끼지 않고 있는 것이다.

그렇다면 '참여정부' 9개월이 지난 지금까지 복지와 보건의료 부문에서 어떠한 일들이 일어나고 있기에 한쪽에서는 그 주무부서의 퇴진을 외치고 있고, 다른 한쪽에서는 이를 옹호하고 있는가? 아시다시피 노무현정부는 보건복지정책의 이념으로 '참여복지'를 내세웠다. 하지만 아직도 그 정체성과 구체적 비전은 애매모호한 상태에 있다. 정부 부처 내부의 갈등과 이견이 참여정부 보건복지정책의 일관성을 견지하는 데에 있어서 장애로 비춰지는 것 같지만 유독 일관성 있게 추진되어지거나, 시도되고 있는 이른바 '합리적 개혁'이 있다.

우선 지적할 수 있는 것이 보건의료의 개방화 · 상업화를 가속화시키기 위한 움직임이 구체적으로 진행되고 있다. 지난 9월 칸쿤에서 WTO 각료회담이 합의에 실패하였지만 2004년 말 협상시한을 앞두고 진행되고 있는 WTO DDA협상에서 유럽 등 대부분의 나라가 공공성과 건강과 직결되는 분야이므로 서비스에서 제외하여야 된다는 입장을 제출하고 있음에도 불구하고 현 정부는 WTO 이사회를 비롯한 실무협상에서 명확한 입장을 제출하지 않은 채 '서비스 개방은 불가피하며, 대세이다'란 거짓말을 하거나, '피해를 최소화하기 위해서라도 어쩔 수 없다'란 굴욕적인 태도를 견지하고 있는 상황이다. 그리고 WTO 협상에서 서비스 개방이 여의치 않게 되어 양자간 협상이나 지역협정 등을 통하여 시장개방 가속화 흐름을 이어가려 하면서 또 한편으로는 '경제자유구역'에서 자본유치를 빌미로 한 보건의료의 상업적 흐름을 앞장서 실천하는 '선도성'을 보이고 있기도 하다. 8월 14일 김화중 보건복지부 장관은 기자간담회를 통하여 경제자유구역법을 개정하여 '경제특구 내에 의료법 체계를 벗어나는 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 하고 건강보험의 적용을 받지 않는 내국인 진료까지 가능하게 하겠다'는 '동북아중심병원' 구상을 밝혔다. 노무현 대통령도 '경제자유구역 내에서 외국인이 불편하지 않게 생활할 수 있는 조건을 마련해야 한다'면서 외국의료기관이 국내에 진출할 수 있는 규제를 완화해야 한다'고 언급하여 위 구상을 뚜렷이 뒷받침해주기도 하였다. 이는 '영리법인'을 허용함으로써 의료기관이 돈벌이를 합법적으로 무한정 벌일수 있는 제도를 만들어주겠다는 것이다. 한편 이에 대한 비판이 일자 보건복지부 장관은 '공공의료 30% 확충이 전제되어야 한다'면서 이를 받아들이면 경제자유구역내에서의 영리법인 및 내국인 진료 허용 문제와 교환할 수 있다는 뻔뻔함을 보이기도 하고 있다.

의료기관에서 '영리를 추구하는 병원'을 합법화시키는 것과 더불어 동시에 민간의료보험의 활성화를 위한 시도도 동시에 이루어지고 있다. 앞에서 언급한 바 것처럼 현재 당연지정제도로 되어 있는 건강보험 요양기관제도를 경제자유구역 내의 의료기관에서는 예외를 인정하고, 별도의 '수가체계'를 허용하겠다는 것은 현재의 공적의료보험체계를 축소하겠다는 발상이다. 건강보험에서의 요양기관 당연지정제도의 철폐는 의사협회를 비롯한 병

원협회에서 즐기치게 요구하고 있는 내용이다. 왜냐하면 이것이 철폐되면 보험회사-의료기관이 현재의 건강보험체계와는 별도의 '의료시스템'을 구성하여 '수익성'에 걸맞게 의료체계를 자기 마음대로 만들어 나갈 수가 있기 때문이다. 그리고 KDI에서는 건강보험체제를 안정적으로 운영하기 위해서는 의료저축제도를 도입할 필요성을 제기하면서 재정운영의 어려움을 또 다시 개인의 책임으로 떠 넘기려는 의도를 지속적으로 관철하려 하고 있다. 이 또한 참여정부의 국정개혁 토론 자리에서 논의되고 검토되고 있는 내용이다.

시장화를 위한 구체적인 움직임과는 상반되게 노동자·민중이 의료비부담에서 벗어나 자신의 건강을 스스로 지키고 보호받을 수 있는 '권리'의 전진은 더디거나, 오히려 부담만 가중되고 있는 현실은 극복되지 않고 있다. 지난 10월에 딸의 목숨을 스스로 끊은 죄로 구속된 한 아버지의 사연은 이를 대표적으로 표현한다. 그 딸은 희귀난치성 질환으로 지속적으로 병원에서 치료와 보호를 받아야 하는 처지이나, 그 치료비는 수천만원에 달해 그 동안의 치료비로 빚을 지게 되어 가계가 파탄이 났음에도 불구하고 앞으로도 감당해야 할 병원비를 더는 감당할 수 없어서 산소호흡기에 의지해 연명하고 있는 딸의 목숨을 아버지가 끊어버린 것이다. 지금도 우리 사회에서는 희귀난치성 질환으로 생활과 생존의 고통에 처한 사람이 50만명에 이른다. 하루에도 이러한 '사회적 타살'로 목숨을 잃는 이가 10여명에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고 이들에 대한 정부의 대책은 거의 없다시피 하다. 2004년에는 의료급여 2종 수급자의 수를 10만명 늘리고, 본인부담의 비율을 20%에서 15%로 줄이겠다고 하지만 이는 말그대로 '언발에 오줌누기'도 되지 못하는 대책이다. 98년 IMF 위기 이후 건강보험료를 내지 못해 3개월 이상 체납하여 건강보험혜택을 누리지 못하는 가구도 150만 가구에 달하지만 이러한 '의료사각지대'에 달한 민중에게 정부가 하는 조치라곤 고작해야 체납된 보험료의 징수율을 높일 수 있는 방안을 강구하는 것이다. 여기에 더하여 그동안 보험급여 축소 등의 조치를 통해 2003년에는 건강보험재정이 1조원이나 흑자를 달성하게 되었음에도 불구하고 건강보험재정안정 대책을 이유로 2004년에는 보험료가 9% 오르게 될 예정이다. 반면에 노무현 정부가 애초에 약속했던 공공의료 30% 확충 공약은 2004년 예산에도 거의 반영이 안 되어¹⁾ 그야말로 '공(空)약'에 그칠 가능성이 높아 가고 있다. 또한 이를 영리법인 허용이나 민간의료보험 도입 같은 보건의료체계를 '돈벌이 시장'으로 만들려는 제도의 도입과 맞바꾸는 방식으로 진행하여, 공공의료체계를 보건의료시스템의 근간으로 삼는 것이 아니라 '돈벌이 의료시스템'의 하위·보조체계로만 위치시키려는 의도를 내비치고 있다. 그리고 그에 소요되는 재원도 담배값 인상이라는 편법을 동원하여 마련하려 하는 상황이다.

1) 국회 보건복지위원회 예결산심사소위원회는 보건복지부소관 예산안을 심의하는 과정에서 애초 정부가 제출한 원안인 공공의료기반 확충 예산 71억 7,500만원보다 514억 1,400만원을 증액하여 지역거점병원 확충, 도시지역보건소 확충, 희귀난치성 질환자 의료비, 질병관리본부 등에 쓰기로 의결했으나, 아직 다른 부처 예산과의 조율과정이 남아 있어 이대로 통과될지는 미지수이다.

그나마 공공병원이라는 서울대 병원은 강남에 호화건강검진센터를 건립하여 한번에 150만원이나 드는 건강검진의 '고객'을 유치하기 위하여 최고급 호텔의 숙박과 최고급 승용차를 동원하는 '상품'까지 내놓으면서도 병원에서 마땅히 책임져야 할 간병을 위해서 있는 '간병인 무료소개소'도 없애려 하고 있다. 이 또한 정부가 공공병원에 대한 지원을 거의 하지 않고 '수익성'이란 잣대로 공공병원의 운영을 전적으로 '이윤 논리'속에서 시장화, 민영화하려는 정책속에서 야기된 행태이다. 그리고 동북아 중심병원 구상을 언급하면서 그 근거의 하나로 외국의 유명병원으로 빠져나가는 '환자'를 붙들기 위한 조치라고 하면서 의료서비스의 '고급화, 상업화'경향을 부추기는 역할까지 하고 있다.

이와 같이 보건의료의 시장화·상업화 공세의 강화속에서 의료 이용에 있어서의 불평등, '부익부 빈익빈'은 더욱 심화되고 있다. 그렇다면 이에 맞서고 이를 극복하는 대안과 투쟁은 가능한가? 아니 있는가? 이에 대한 대답은 아직은 미약하지만 '그렇다'라고 할 수 있다. '의료의 공공성 강화'를 위한 흐름은 아래로부터 지속적으로 형성되고 있다. 1998년 목포 결핵병원 민간위탁 반대 투쟁, 1999년 수원의료원민간위탁 반대투쟁, 2001년 강릉·부산 지방공사의료원 민간위탁 반대투쟁, 2002년 음성성모병원 공공병원화를 위한 투쟁 등 공공의료기관의 이윤추구적 행태로의 변화를 추구하는 정부에 맞선 투쟁에서부터 이제는 보다 더 적극적으로 민간병원의 공공병원으로의 전환을 요구하는 투쟁으로 나아가고 있는 중이다. 병원 사용자의 부당폐업에 맞서 공공병원으로의 전환을 요구하며 일년여에 걸쳐 싸우고 있는 방지거 병원 노동자를 중심으로 하여 지역주민까지 결합하고 있는 '방지거병원 공공병원화를 위한 대책위'의 투쟁, 한진자본의 인하성남병원 폐업에 맞서 이를 '시립병원'으로 만들고자 하는 '성남인하병원 대책위'의 투쟁, '목포카톨릭병원 공공병원화를 위한 투쟁' 등 아직은 지역에 국한되어 있고, 개별 사업장 투쟁의 한계에서 좌절되기도 하지만, 병원노동자가 중심이 되어 지역운동의 발전 및 상승계기로 작용하고 있는 주요한 동력이 되고 있다. 또한 '이윤 중심'으로 운영되고 있는 병원운영에 맞서 공공병원의 원래 모습을 찾기 위한 '서울대 병원 제자리 찾기'를 위한 대책위 활동도 전개되고 있다. 아울러 제약자본의 횡포에 맞선 백혈병 환자들의 글리벡 투쟁 뿐만 아니라 장애인들이 전동휠체어의 '건강보험 적용'을 요구하며 행동에 나서고 있기도 하다. 그리고 아직은 위력적인 대중동력을 형성하고 있진 못하지만 의료시장개방 저지를 위한 노동·사회운동의 대응도 지속적으로 이어지고 있다.

이러한 개별적·지역적·사안별로 흩어져 있는 투쟁을 '의료의 공공성 강화'라는 정치적 목표하에 전국적으로 단일하게 결집할 때, 의료의 시장화·상업화에 대응하는 단일한 전선은 형성될 것이다. 우리는 '의료의 공공성 강화'를 현실화시킬 수 있는 재편전략을 ◇경제적 능력·성별·인종·사회적 처지와 지위에 상관없이 아무런 부담을 갖지 않고 자신의 몸을 다스릴 수 있는 '무상의료' ◇한 개인의 건강 뿐만 아니라, 사회적 차원의 질병을 예방하고 치료하는 시스템을 공적인 책임과 사회적 연대속에서 해결하는 '공공의료' ◇이

사회 민중의 직접적인 요구와 행동에 철저히 복무하고 그들 스스로의 힘에 의거해 만들어 가는 '자치의료' 라고 천명한 바가 있다.

앞으로 한국사회 보건의료의 재편을 둘러싼 '시장적 재편'의 길과 '공공적 재편'의 길간의 '사활을 건 싸움'은 이제 본격화될 것이다. 그만큼 한국사회 보건의료체계는 기존의 체계로는 더 이상 버틸 수 없는 '임계점'에 다달았기 때문이다. 지난 2000년의 의약분업을 둘러싸고 일어났던 갈등은 그 시작이라고 할 수 있으며, 아직 민중진영이 보건의료 부문에서 주도력을 행사하고 있지 못한 조건에서 그 갈등은 왜곡된 형태로 표출될 가능성 또한 적지 않다. 더군다나 2004년은 WTO협상 뿐만 아니라 노무현 정부의 제반 신자유주의적 개혁이 본 궤도에 오르는 시기이기도 하다. 보건의료 분야 또한 예외가 될 수 없다. 이 글은 한국사회 보건의료의 현실과 향후 예상되는 보건의료체계의 시장화·개방화 흐름에 맞서기 위한 노동자·민중의 대안전략으로서 '무상의료·공공의료·자치의료'의 상을 초보적이거나 제출함과 더불어, 이를 실현하기 위한 투쟁 및 주체형성과 관련한 제안을 담고 있다. 아울러 건강을 위한 필수구성요소로서 의약품 수급체계와 관련한 공공적 재편의 상을 보론으로 담았다.

2. 한국사회보건의료체계의 현실과 변화 양상

1) 한국사회 '건강보험제도'의 현실과 자본의 요구

한국사회 보건의료체계는 노동자·민중이 지향해야 할 '무상의료·공공의료'와는 '적대적인' 질서로 짜여져 있다. 우선 건강보험제도는 부실한 보장성으로 인해 '진료비 할인제도'로 인식되고 있는 상황이라 민중의 건강을 의학적·경제적으로 보호해 주지 못하고 있다. 2001년 건강보험재정파탄이 예견된 이후로는 재정안정화를 빌미로 민중에 대한 관리·감독을 한층 강화하고 있으며, 특히 의료급여제도는 저소득층 환자를 차별하는 또 다른 기전으로 작용하고 있다. 이와 함께 행위별 수가제도는 민간의료의 영리추구성과 결합되면서 의료공급체계 전반을 상업화시키고 있는 '강력한 수단'으로 자리잡고 있는 게 지금의 현실이다. 이러한 현실은 현행 건강보험제도의 존립을 위협하는 근거로 작용하고 있기도 하다. 건강보험제도가 위협을 받을 때에도 민중은 이를 옹호하거나 지지할 의사를 보이지 않고 있으며, 민간의료보험도입²⁾이나 의료저축제도 등 건강보험제도의 '사회적 연대성'을

2) 생명보험과 건강보험상품은 1996년부터 연평균 24.6%씩 증가하여 2001년에는 3조7천여억원에 달하고 손해보험의 건강상품과 합하면 2001년 현재 민영의료보험시장 규모는 4조 1천여억원에 달할 정도이다. 참고로 2003년 건강보험 재정수입 규모는 약 15조원에 이른다.

파괴하고 있는 흐름에 오히려 공감대를 형성하고 있다고 보여질 정도이다.

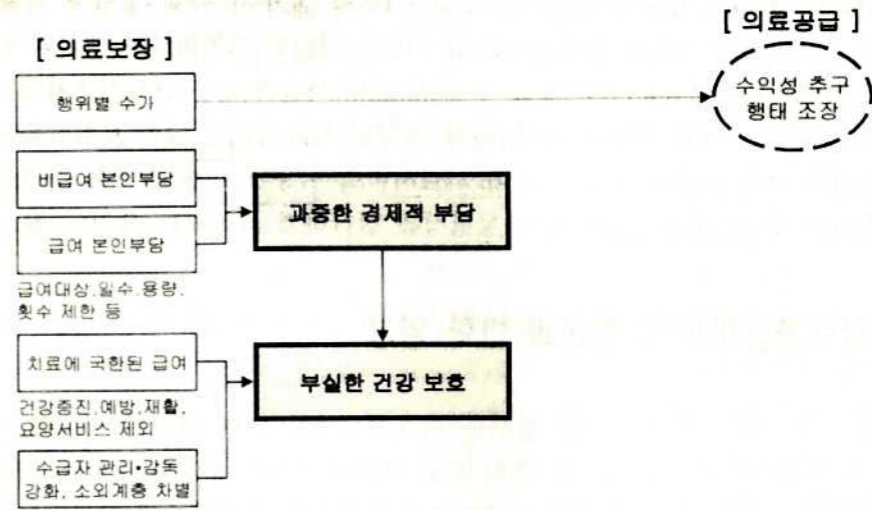


그림 1. 무상의료와 적대적인 현행 의료보장체계

이를 근거로 삼아 자본을 비롯한 신자유주의 의료개혁론자들은 민간의료보험의 활성화를 통해 보건의료체계의 전면적 상업화를 추구하고 있다. 이는 크게 두가지 방향에서 시도되고 있다. 하나는 건강보험 적용 범위를 축소하는 것이며, 다른 하나는 요양기관 당연 지정제도의 폐지와 요양기관 계약제도를 실시하는 것이다.

건강보험급여 범위의 축소는 '공공성'과 '비용효과성'이라는 그럴 듯한 기준하에 대부분의 의료서비스를 건강보험 적용 대상에서 제외시킬 의도를 내비치고 있다. 이런 상황이라도래하면 건강보험은 보건의료체계에 대한 영향력과 통제력을 상실하게 되며, 영리법인과 민간보험의 자유로운 활동공간을 담보해주는 그야말로 '병원·금융자본'의 자유로운 활개의 장으로 보건의료체계가 변화될 가능성이 크다. 지금은 그나마 '건강보험제도'가 자본운동을 통제하고 있는 상황³⁾이다.

또한 신자유주의 개혁론자들과 일부 보수적 의료계집단은 공보험이나 민간보험을 불문하고 보험자가 급여범위, 지불보상방법과 수가, 의료의 질 등에 대해 의료기관과 자율적으로 계약하도록 허용할 것을 주장하고 있다. 이른바 '자율계약제'는 건강보험의 급여범위와 수준 그리고 건강보험공단이 갖는 힘에 따라서는 민간 공급자들에 대한 강력한 통제수단이 될 수 있으나, 건강보험의 통제력이 취약해지는 상황에서는 자본에 날개를 달아주는 수단으로 전략할 위험이 있다. 민간의료보험 시장이 거대하다면, 의료기관 입장에서는 수

3) 이를 일부 보수주의적 의료개혁론자들은 '의료사회주의'라 칭하고 있다.

익성이 낮은 의료서비스보다는 그렇지 않은 의료서비스를 선호할 수 밖에 없을 것이며, 이 경우 정부 예산으로 운영되는 극소수의 국립병원을 제외하면 대부분이 '수익성이 낮은' 의료서비스에 대해 그것을 제공할 것을 거부하거나, 이러한 환자(대부분의 만성질환 환자일 것으로 예측)에 대하여 차별적으로 대우할 가능성이 높아질 것이다. 이뿐만 아니라 가까운 거리에 의료기관이 존재함에도 불구하고, 가입한 보험회사와 계약되어 있지 않은 의료기관이면 보험혜택을 전혀 받을 수 없게 되어 서울과 같은 대도시조차도 의료이용의 지리적 차별이 심화될 수밖에 없다. 또한 계약된 의료기관이 많은 보험상품은 당연히 보험료가 더욱 높을 수밖에 없기 때문에 의료서비스 이용에 대한 경제적 차별은 더욱더 심화될 것이며, 이 문제는 의료이용의 형평성을 심각하게 왜곡하는 요인이 될 것이다.

2) '의료공급체계'의 현실과 변화 양상

'무상의료·공공의료'에 적대적인 질서는 의료공급체계 또한 예외가 아니다. 사실상의 영리기업인 우리나라의 의료기관은 '수익성'을 제일의 가치로 운영되고 있다. 이로부터 민중이 병의원을 이용할 때 경험하는 다양각색의 불합리한 천태만상이 야기되고 있다. '건강'이 아니라 '돈'을 위해 운영되는 병원에서 포괄적이고 지속적인 의료, 권위적이지 않고 인간적인 의료를 기대하는 것은 무리이다. 공공보건의료라도 견실하다면 문제를 좀 완화할 수도 있지만, 그조차도 기대하기 어려운 실정이다. 공공보건의료의 절대량도 부족하거나, 기존 공공보건의료조차 민간의료의 운영원리를 쫓아가면서 질적 하락을 계속하고 있다. 양적, 질적으로 취약한 공공보건의료는 전체 민중의 건강을 위한 국가보건의료 사업이나 소외계층의 건강보호를 아예 불가능한 것으로 만들어가고 있다.



그림 2. 무상의료와 적대적인 현행 의료공급체계

상황이 이러한에도 불구하고 이러한 경향은 줄어들기는커녕 오히려 더욱 강화·확대되고 있다.

첫째로 의료기관의 경쟁과 이윤추구 경향은 날로 심화되고 있다. 의료기관은 지속적인 증가 경향을 보이고 있는데, 2001년에서 2002년 1년 동안 증가한 의료시설을 보면 의원급 기관이 약 2천개 정도 증가하였고 병원급 기관에서는 약 10,057병상이 증가하였다.4) 이를 통하여 유입되는 자본은 본질적으로 영리적 속성을 지닐 수밖에 없으며 이러한 자본조달 기전이 보건의료체계의 상업성, 즉 사적 성격을 규정하고 심화시키는 기본 토대를 구성하고 있다. 간접 금융시장 등을 통한 자본유입이 증가하고 있는 양상을 볼 때 보건의료공급체계의 상업적 속성은 지금보다 더욱 심화될 것이다.

둘째, 의료자본은 영리법인의 허용을 요구하고 있다. 의료자본이 영리법인의 허용을 요구하는 이유는 기존의 시장 지배력을 바탕으로 보다 높은 이윤율을 확보하기 위한 의료시장 재편 전략이 그 바탕에 자리잡고 있다.5)

4) 여기에 투자되는 비용을 계산해보면 의원급 의료기관의 기관 당 설립비용을 평균 2-3억원이라고 가정하고, 병상당 신설비용을 1억원으로 가정할 때, 거친 추정이지만 연 1조4천억원~1조6천억원에 이르는 자본이 신규로 의료시장에 유입되고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다. 실제 전체 산업증가율에 비해 의료업의 증가율은 약 12%정도에 달해 훨씬 웃돌고 있다.

5) 영리법인 허용은 첫째, 주식, 채권과 같은 직접 금융시장을 통해 조달된 자본으로 의료시설에 투자한다는 것을 의미한다. 둘째, 의료서비스라는 상품 생산, 유통, 분배 과정에 대한 규제로부터의 벗어남을 의미한다. 셋째, 자본 투자자의 이윤까지 담보해야 하므로 현재의 의료기관 보다 더욱 영리적이 될 수 있다. 넷째,

셋째, 의료기관간 연계와 협력이 점차 증가하고 있다. 이는 자본의 시장 지배력 확대를 위한 움직임이자 의료자본과 보험자본(금융자본) 복합체의 출현을 예고하는 것이다. 의료기관의 급격한 증가와 수익을 목적으로 하는 자본유입의 증가는 의료기관간 무한경쟁을 유발하면서 시장지배력 확대를 위한 가능한 모든 방법을 모색하도록 강제하고 있다. 현재, 가장 두드러진 움직임은 의료기관 대형화⁶⁾ 및 수직적 연계활성화와 의료기관과 보험회사와의 연계상품을 출시하는 시도이다. 전국적으로 경쟁력 있는 의료기관간 수직적 연계체계를 구축한 자본이 민간의료보험의 활성화이후 의료시장을 주도할 것이기 때문에 의료기관들의 대형화, 연계의 심화가 지속적으로 나타나고 있으며 그 경향이 점차 치열해지고 있는 상황이다.

넷째, 이와 더불어 의료시장까지 개방하려 하고 있다. 의료시장개방의 핵심은 영리법인의 합법화와 민간의료보험 활성화를 전제로 변화된 의료시장에서 외국자본과 국내자본이 경쟁하겠다는 것을 의미한다. 전면적인 의료시장 개방이후에는 우리나라 보건의료정책이 초국적자본의 눈치를 보지 않을 수 없다.

위와 같은 한국사회 보건의료체계의 현실과 변화흐름을 도표로 나타내면 [그림3]과 같다.

의료정책이 자본 투자자의 이해를 반영할 가능성이 증가한다.

실제 미국 영리병원의 사례는 이와 같은 의미가 허구가 아님을 반증하고 있다. 미국의 경우 1980년대 이후 민간 영리병원 체인(for-profit)이 그 규모를 확대해 감에 따라서 민간 비영리 병원(nonprofit, private)과 공공병원(public)들이 감소하거나 영리추구병원과 유사한 행태를 보이는 모습으로 전환되고 있는 양상이 나타나고 있다. 영리추구병원에 의한 비영리 병원과 공공병원의 매수, 위탁경영 증가하고 있으며, 영리추구병원들이 수익성이 낮은 저소득계층과 사회보험 환자 기피함에 따라서 저소득계층과 사회보험 환자들이 비영리민간병원과 공공병원으로 집중되어 이들의 경영난이 악화되고 있다.

일부 영리추구병원들의 경우 수익성이 낮은 응급실, 신생아 중환자실, 화상센터와 같은 시설을 처음부터 설립하지 않거나 폐쇄하는 경향이 나타나고 있다. 응급실을 운영하는 병원들의 경우에도 수익성이 낮은 환자를 비영리민간병원과 공공병원으로 전원시키는 경우가 흔하게 발생하고 있다. 한 연구에 의하면 영리추구 민간병원들에 의해 공공병원과 비영리민간병원의 응급실 문 앞에 던져지는 환자수가 일년에 수만명에 이른다고 한다. 이러한 현상으로 인하여 비영리민간병원과 공공병원의 경영난이 악화되는 상황 속에서 80년대 이후 점차 정부보조금이 축소하게 됨에 따라 이들 병원들도 점차 영리추구병원과 같은 경영 행태를 나타낼 수밖에 없는 상황에 처하게 되고 있다.

6) 연세의대 세브란스 병원은 1,000병상 규모의 병원을 신축중에 있으며, 서울삼성병원도 지금의 1,000병상 규모의 병원을 증축하여 2,000병상 규모로 확충할 예정에 있다. 이 밖에 고려대 병원, 중앙대병원, 카톨릭 병원 등도 병원을 신축 중이거나 계획하고 있다.

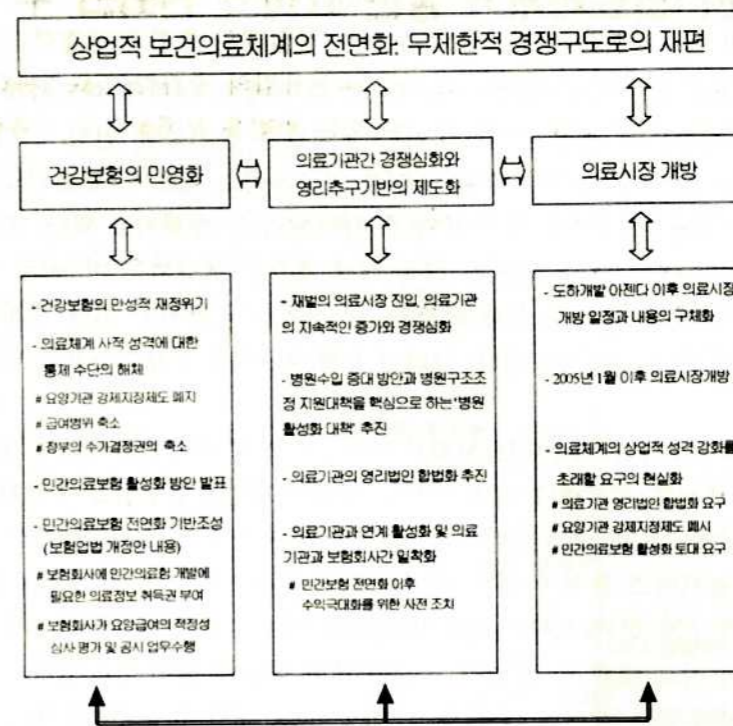


그림 3. 상업적 보건의료체계 전면화 과정

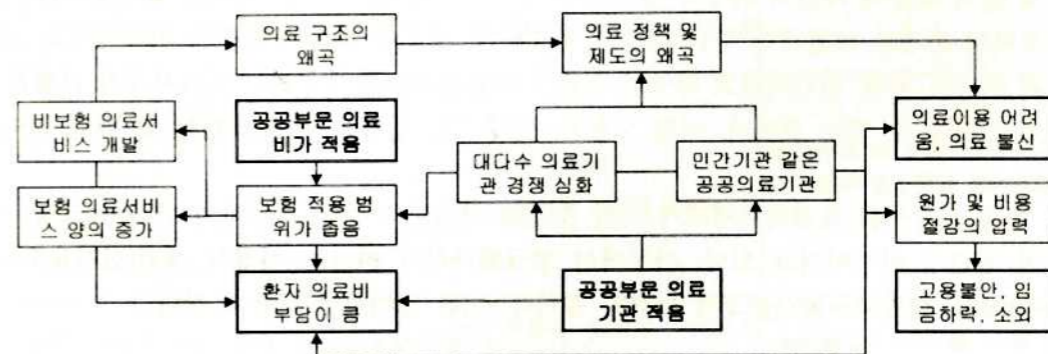


그림 4. 공공부문의 취약함과 민간부문 비대함의 결과

3. 현 보건의료체계가 낳은 효과와 변화의 두 가지 길

지금까지 살펴본 보건의료체계는 기본적으로 그 비용을 개인에 과도하게 의존하게 되어 있다. 최근의 건강보험 재정위기는 이러한 보험료와 본인부담 인상, 그리고 건강보험의 적용 범위 축소로 이어지면서 민중의 부담을 가중시키고 있으며, 보건의료체계 전반의 시장화와 맞물려 의료공급체계의 수익성 추구 성향은 한층 강화되고 있다. 또한 인구 고령화로 인해 미래의 의료비 지출 규모는 더욱 커질 것으로 예상되는 바, 이로 인한 민중의 부담 역시 더욱 늘어날 것이다.(그림 4 참조) 즉 상황은 악화되고 현행 체계에 대한 민중의 불만은 더욱 커질 것이라 예상된다. 그러면 노동자·민중의 보건의료에 대한 불만은 무엇인가?

첫째, 높은 본인부담과 지속되는 보험료인상으로 인한 건강보험제도에 대한 불신이 가장 크며, 이는 앞서서도 지적했다시피 역으로 자본의 민간보험도입을 주장하는 근거로 작용하고 있기도 하다. 둘째, 의료서비스 질에 대한 불만을 갖고 있다. 서비스 질에 대한 불신은 새로운 의료서비스 출현에 대한 기대를 높임과 동시에 서비스 생산구조, 과정, 결과에 대한 정보를 얻고자 하는 요구도 대단히 강하게 작용하고 있다. 셋째, 의료인 및 의료기관 의 권위주의적 진료 행태 및 상업적 의료에 대한 불신이 높아지고 있다. 우리나라 대중은 의료의 상업성에 대한 불만이 매우 높고, 아울러 그 대안이 공공의료라는 것도 알고 있으나, 오히려 자본이 제시하는 의료기관 모델이 더욱 믿을 만하게 포장되어 있기 때문에 자본이 주도하는 의료기관에 대한 기대 또한 높은 실정이며, 이는 고급화된 차별적 의료수요가 증가하는 형태로 나타나고 있다. 대중이 갖는 이러한 불만은 경제적지불능력이나 사회적 권력을 가진 사람을 제외하고는 사회적·정치적으로 문제를 해결할 방안이 존재하지 않기 때문에 개인의 가슴속 불만으로 쌓여가고 있다. 지금은 이러한 불만을 사회적·정치적 문제로 해결해야 하는 대안이 필요하다. 대중이 바라는 양질의 의료서비스, 경제적 부담의 저하, 인간적이고 다양한 수준의 의료서비스를 추구하는 의료체계의 건설은 더 이상 미룰 수 없는 것이며, 이제 노동자·민중운동 진영은 이에 답해야 할 때인 것이다.

현재 한국사회 보건의료체계가 처한 조건과 이러한 조건을 극복하기 위하여 크게 두가지 접근이 이루어지고 있다. 서두에서 언급했다시피 하나는 시장적 재편(신자유주의의 길)이며, 다른 하나는 공공적 재편의 길이다. 이를 정리하면 다음과 같다.⁷⁾

7) '2002년 대선과 보건의료운동' 민중의료연합 59차 월례포럼

구분	현재 조건	신자유주의적 접근	공공적 접근
소유관계	-공적소유:민간소유 = 1:9 -민간소유의 대부분이 영리적 성격 -대부분이 의료 소자본이고, 이에서 발전한 의료자본이며, 80년대말부터 재벌병원설립 형태로, 외부자본이 의료시장에 유입 -비영리법인만 허용되어 아직은 이윤추구 목적의 자본투자와 수익배당 불가. -이는 본격적인 시장관계 형성에 제약조건. 동시에 자생적 의료자본의 전근대적 경영의 보호막이기도 함.	-의료자본의 전근대성은 한국 의사의 퇴행적 전문주의 성향과 결합되어 공급체계의 비효율을 야기. -시장은 스스로 이러한 비효율의 합리적 대안임을 자임. -대안: ① 영리법인 합법화 ② 공공병원 민영화	<공공의료> ① 공공병원 확대 ② 비영리민간의료의 공공성 확대 ③ 서비스 생산의 사회화
임-노동 관계	의사 -소자본가로서의 성취가 가능한 조건은 의사노동력이 의료자본의 통제를 벗어나게 하는 토대. -현재, 자본보다 오히려 노동의 시장 지배력이 높음. -의사 노동력은 이러한 노동조건 확대 재생산에 매진 중.	-의사 노동력에 대한 통제수단 확보 방안 ① 민간보험 기전을 통한 의료 행위 통제 ② 민간보험-의료기관 연계의 수직적 통합을 매개로 소자본 market-share의 구조적 제약 ③ 의사인력의 양산을 통한 노동시장 확대와 분화 유도 -의사 노동력이 이미 소자본으로 존재하기 때문에 초기에는 이들과의 협력과 경쟁이 공존할 것임.	<의사양성의 공공적, 사회적 확대> ① 전문가로서의 역할과 지위 부여, 서비스 생산의 핵심 주체로서의 역할 강화 ② 의사인력 재생산과정에 대한 지원과 개입 확대 ③ 소자본가로서 시장진입 규제
	비의사 - 의료자본의 통제하에 편입. - 생산규모별로 고용조건 분화가 심함. - 중소자본의 경우 이미 상시적 구조조정체계 가동 중, 점차 심화될 것으로 예상.	① 노조 무력화 ② 노동시장 유연화 전략	① 공무원 or 준공무원화 ② 노동의 병원운영 참여보장
의사-환자 관계	- 영리 추구 중심의 의료행위와 퇴행적 전문주의 경향으로 인한 전반적인 의사-환자 관계의 불신 증폭	① 이윤과 양질의 서비스의 교환을 매개로 한 의사-환자 관계의 회복 -구매력 없는 소비자의 철저한 배제를 전제로 함.	① 전문가주의에 입각한 의사-환자관계의 회복을 기본 전제로 함. -의사에 대한 노동과 사회적 통제 기전 확보 필요(의사양성에서 공공성 화개)