

인권정보자료실  
ROK1.76

노동·사회·학술단체 공동토론회

**김대중정권 1년**

**자본을 위한 개혁을 비판한다**

---

---

김대중정권 집권 1년 그 평가와 전망

---

---

- ▶ 일시 : 1999.2.26 (금)
- ▶ 장소 : 연세대 신상경관
- ▶ 시간 : 저녁 6시 ~ 10시
- ▶ 참가비 : 3000원

〈주최〉

노동조합기업경영연구소, 전국노동단체연합

한국노동이론정책연구소, 산업노동학회

사회진보를 위한 민주연대, 전국빈민연합(준)

평등사회를 위한 민중의료연합

21세기 진보교육연구소

민주화를 위한 전국교수협의회

ROK1.76

노동 · 사회 · 학술단체 공동토론회

## 김대중정권 1년 자본을 위한 개혁을 비판한다

---

---

김대중정권 집권 1년 그 평가와 전망

---

---

- ▶ 일시 : 1999.2.26 (금)
- ▶ 장소 : 연세대 신상경관
- ▶ 시간 : 저녁 6시 ~ 10시
- ▶ 참가비 : 3000원

〈주최〉

노동조합기업경영연구소, 전국노동단체연합  
한국노동이론정책연구소, 산업노동학회  
사회진보를 위한 민주연대, 전국빈민연합(준)  
평등사회를 위한 민중의료연합  
21세기 진보교육연구소  
민주화를 위한 전국교수협의회

## 토론회 차례

### 제1부

#### 기조 발제 및 각 부문 발제

- ▶ 시간 : 오후 6시 10분 ~ 8시 10분
- ▶ 사회 : 이환재(전국노동단체연합 의장)
- ▶ 기조발제 : 김세균(한국노동이론정책연구소 소장)  
김대중정권 1년과 노동자-민중운동
- ▶ 각 부문발제
- ▷ 박래균(인권운동 사랑방)  
- 기만과 배제의 구조화, 김대중식 인권의 길
- ▷ 정양희(서울여성노동조합 위원장)  
- 김대중정권과 여성노동문제
- ▷ 강동진(평등사회를 위한 민중의료연합 대표)  
- 김대중 정부의 보건의료개혁 평가
- ▷ 조희주(21세기 진보교육연구소 소장)  
- 신자유주의와 한국의 교육재편
- ▷ 이영남(전국노점상연합 의장)  
- 김대중 정부에서의 경제위기와 도시빈민

### 제2부 종합토론

- ▶ 시간 : 오후 8시 20분 ~ 10시
- ▶ 사회 : 김상근(노동조합기업경영연구소 소장)
- ▶ 토론자  
김세균(한국노동이론정책연구소 소장)  
이종희(사회진보를 위한 민주연대 사무처장)  
박성인(한국노동이론정책연구소 사무처장)  
김태연(민주노동 기획부국장)  
노종기(산업노동학회, 한신대교수)

# 글 심는 순서

▶ 기초발제문 : 김세균(한국노동이론정책연구소 소장)  
김대중정권 1년과 노동자-민중운동

▶ 각 부분발제문

▷ 박태근(인권운동 사랑방)

- 기만과 배제의 구조화, 김대중식 인권의 길

▷ 정양희(서울여성노동조합 위원장)

- 김대중정권과 여성노동문제

▷ 강동진(평등사회를 위한 민중의로연합 대표)

- 김대중 정부의 보건의료정책 평가

▷ 조희주(21세기 진보교육연구소 소장)

- 신자유주의와 한국의 교육재편

▷ 이영남(전국노점상연합 의장)

- 김대중 정부에서의 경제위기와 도시빈민의 삶

▶ 토론글

▷ 노중기(산업노동학회, 한신대교수)

▷ 김태연(민주노동 기획부국장)

# 김대중정권 1년과 노동자-민중운동

김세균 (한국노동이론정책연구소 소장)

## 1. 들어가면서

“한국전쟁이후 최대의 국난”이라고 불리기도 하는 외환-금융위기가 폭발하고, 이로 인해 한국이 IMF 관리체제 하에 놓이게 된 조건 속에서 ‘국민의 정부’라고 자처하는 김대중정권이 출범하지도 1년이 지났다. 이 일년간 김대중정권은 ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’을 국정 의 제1목표로 제시하는 가운데 위기를 극복하고 한국사회의 새로운 발전을 담보하기 위한 제반 ‘개혁’에 착수해 왔다. 이 발표문에서 본인은 김대중정권이 그간 1년간 시행해온 개혁이 어떤 성격의 개혁이며, 그것이 한국사회를 오늘날 어떻게 변모시키고 있는가를 살펴보는 선상에서 한국 노동자-민중운동의 과제와 발전방향 등을 일반적인 수준에서 구명해 보려고 한다.

김대중정권이 행한 그간의 개혁은 그것이 지닌 가장 중요하고 근본적인 측면에서 ‘신자유주의적 개혁’ 내지 ‘한국사회의 신자유주의적 구조개편의 완성을 위한 개혁’의 성격을 기본적으로 지닌 것이었다. 그래서 ‘민주개혁’은 오늘날 그것이 신자유주의적 개혁에 도움을 주는 한에서, 즉 신자유주의적 개혁의 원활한 관철에 불가피하게 요구되는 한에서 시행되고 있다는 특징을 지니고 있다. 그런데 한국사회의 신자유주의적 개혁은 김대중정권 하에서 시작된 것이 아니라, 사실은 1990년대에 들어서서 자본이 기업수준에서 이른바 ‘신경영 전략’을 추진하기 시작하고, - 1996-97년의 노동자 총파업투쟁 등 노동자대중의 격렬한 저항에 부딪쳐 제대로 관철되지 못했고, 한국이 심대한 경제위기에 빠지는 과정을 크게 재촉하는 요인이 되었지만 - 김영삼 정권이 ‘세계화’의 구호를 높이 제창할 때부터 이미 본격적으로 착수되기 시작했던 것이다. 그러므로 우리는 김대중정권 하에서 한국사회는 ‘신자유주의적 개혁의 2단계’ 내지 ‘신자유주의적 개혁의 완성단계’에 진입하고 있다고 말할 수 있다. 이와는 달리 혹자는 한국사회가 김영삼 정권 하에서 ‘민주화의 1단계’를 거친 후 김대중정권 하에서 ‘민주화의 2단계’에 진입하고 있다고 말하고 있고,<sup>1)</sup> 이와 유사한 견해이지만 주류 부르주아학자들은 대체로 한국은 오늘날에도 ‘민주주의의 공고화’ 단계 내지 ‘민주주의의 공고화’의 2단계를 거치고 있다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 견해들은 ‘민주개혁’과 ‘신자유주의적 개혁’의 차이를 인식하지 못하고 개혁이면 무조건 민주개혁 정도로 생각하는 천박한 개혁관을 대변하거나, 아니면 그 차이를 일정하게 인식하면서도 사회발전을 노자간의 계급관계 및 지배블록 대 노동자-민중과의 관계에서 사고하지 않고 무엇보다 절차적-형식적 민주주의의 발전을 기준으로 하여 파악하고 있다는 문제점을 지닌다.

그런데 자유화, 탈규제화, 민영화, 개방화, 유연화 등의 구호에 의해 대변되는 ‘신자유주의’(Neo-liberalism)란 원래 1970년대 중반 이후 미국과 유럽의 선진자본주의가 ‘장기적인 구조적 과잉축적 위기’에 빠져들면서 이 위기를 자본운동의 자유를 규제하는 일체의 제약들을 제거하고, 위기부담을 노동자-민중에게 전면적으로 전가시켜 타개하려는 선진국 독

1) 예를 들어 정대화, “국민의 정부: 민주화 2단계 진입, 그 성과와 한계”, 학술단체협의회 '99년 제 1회 정책토론회, [김대중정부 1년을 평가한다] 자료집 참조

점자본의 위기타개책으로서 생겨난 것이다. 이 점에서 신자유주의는 자본운동의 자유를 극대화하기 위한, 노동(내지 노동자-민중)에 대한 자본(내지 부르주아지배층)의 반노동자적-반민중적인 공세의 성격을 기본적으로 지니고 있다. 이 점에서 사회구조의 신자유주의적 개혁은 많은 적든 사회경제적 민주주의와 대중민주주의 및 실질적 민주주의의 후퇴를 강제하는 계기를 포함하지 않을 수 없다. 따라서 '민주개혁이 일정하게 이루어지는 속에서의 신자유주의적 개혁'이란 '민주주의의 형식화와 형해화(形骸化)가 이루어지는 속에서 이루어는 실질적인 반동의 중대 내지 실질적 민주주의 및 민중민주주의의 후퇴'를 가져오지 않을 수 없다. 본인은 이 글에서 김대중정권 하에서의 1년을 분석하는 것을 통해 이러한 본인의 주장을 입증해 보려고 한다. 그리고 그러한 구명에 기초하여 한국의 노동자-민중운동이 앞으로 어떤 방향으로 나아가야 하는가에 대한 본인의 견해를 개진해 보려고 한다.

## 2. 김대중정권의 개혁

### 2.1. IMF처방과 김대중정권의 개혁

- 김대중정권이 출범하기 직전 한국경제를 국가부도사태 직전까지 내몬 외환위기가 발생하면서 이른바 'IMF 한파'라는 전대미문의 사태가 우리 사회 전역을 덮쳤다. 이 한파는 한국이 지난 30여년간 몇 차례의 위기에 돌고 돌고 지칠 줄 모르게 성장해 온 데다가 IMF 관리체제 아래에 놓이기 전까지만 해도 한국이 '경제협력개발기구'(OECD)의 회원국으로 가입함으로써 정부가 '선진국 시대의 도래'라는 장밋빛 환상을 국민들에게 심어온 만큼 일반 국민들에게는 더욱 충격적이고 고통스러운 것이었다. 그런데 외환위기가 터진 와중에 15대 대선에서 당선된 김대중 대통령은 IMF로부터 구제금융을 받는 대가로 IMF(와 미국)이 제시한 제반 요구사항들을 유보 없이 수용했다. 또한 그는 IMF 처방을 외부로부터 강제된 것이 아니라 위기극복과 한국사회의 발전을 위한 한국 자신의 프로그램으로 삼겠다고 공언했다.

IMF 처방은 한국경제가 겪는 외환위기가 세계경제 전체에 파국적인 영향을 곧장 미치는 사태를 막기 위한 '단기처방'과 그러한 위기의 도래를 초래한 경제구조의 개선을 요구하는 '중-장기적 처방'으로 구분된다. 이때 '단기처방'은 외환위기의 책임이 해당국가에게 있다는 입장에서 해당국가에게 긴축재정 정책과 고금리정책의 실시 등을 요구하는 것이고, '중-장기적 처방'은 위기의 원인이 해당국가의 경제체제가 '자유'시장경제의 창달을 가로막는 중대한 결함을 지니고 있다고 보는 관점에서 그 결함을 시정할 수 있는, ('자유화 프로그램'으로 불리기도 하는) 구조조정 프로그램의 실시를 요구하는 것이다. 이와 관련하여 IMF는 한국이 위기에 빠지게 된 근본 원인을 한국의 '금융 및 기업부분의 근본적인 결함'에 있다고 진단하면서 부실 금융기관의 도태와 정리, 기업구조, 특히 재벌기업 구조의 개선과 경영투명성의 확보, 금융-자본-상품시장의 전면적인 개방과 자유화, 노동시장의 유연화 등을 위기극복을 위한 중-장기적인 구조조정프로그램의 내용으로 제시했다. 김대중정권에 의해 전면적으로 수용된 이러한 IMF처방은 다음과 같은 특징들을 지니고 있다.

첫째, 외환위기의 책임이 전적으로 국제수지 적자국에게 있다는 IMF의 입장은 돈을 빌려준 채권자에게는 책임을 묻지 않는다는 특징을 지니고 있다. 이 점에서 구제금융 제공을 대가로 한국에게 제시한 IMF의 단기처방은 전적으로 국제금융자본의 이익을 온전히 보장

하는 내용을 지닌 것이었다. 이로 인해 한국은 앞으로 외채문제로 말미암아 두고두고 고통을 겪지 않을 수 없는 처지에 놓이게 되었다. 또한 한국경제가 경제여건이 악화되면 곧장 다시 외환위기에 빠져들 가능성이 과거에 비해 훨씬 높아졌다.

둘째, IMF처방의 기본성격은 말할 필요도 없이 철저히 신자유주의적 내지 시장주의적인 것이다. 실제로 IMF는 선진국 초국적자본의 자유로운 진출을 방해하는 일체의 장애물들을 제거할 것을 요구했으며, 그 요구의 연장선상에서 한국에게도 시장의 완전개방과 민영화 및 노동시장의 유연화 등을 행한 것과, 외자유치와 자본의 국제경쟁력 강화를 통한 위기 해결에 나설 것을 요구했다.

셋째, 한국경제는 내수시장 중심 체제가 아니라 해외시장 의존체제의 성격을 지니고 있다. 그런데 자국시장을 개방함이 없이 수출을 확대하고 해외로의 자본진출을 추진해 나가는 것은(선진국 자본이 시장개방 등을 강력하게 요구하고 있는 오늘날의 조건 속에서는) 기본적으로 불가능한 일이다. 이 점에서 한국경제의 신자유주의적 구조개편은 단지 초국적 독점자본들의 이익만이 아니라, 수출산업을 주도하고 있고, 해외로 적극 진출하고 있는 내국 독점자본의 이익과도 기본적으로 부합하는 것이다. 더욱이 자유화, 탈규제화, 민영화 및 노동시장의 유연화 등은 초국적 독점자본만이 아니라, 내국 독점자본 자신의 요구사항이기도 하다. 이 점에서 우리는 IMF의 요구사항은, 내국 독점자본들의 이익과 상치되는 측면들을 지니고 있긴 하지만, 초국적자본만이 아니라 내국독점자본들의 이익과도 기본적으로 부합한다는 점을 명백히 인식할 필요가 있다.

넷째, 한국의 경제체제가 선진국 독점자본에 의해 기본적으로 지배되고 있는 세계시장으로의 상품수출과 해외로부터의 자본재 수입 등에 의존하는 대외의존적 경제체제이기 때문에 경제위기는 애초에 '외환위기'의 형태로 폭발했다. 그러나 위기의 본질은 '자본의 과잉축적 위기'이다. 그리고 한국경제가 빠져든 이 과잉축적위기는 멀리는 1970년대 중반 이후 세계적 규모로 진행되고 있는 '자본의 장기적인 구조적 과잉축적 위기'의 일환이며, 가까이 는 최근에 발생한 동아시아 경제위기의 일환이기도 하다. 그런데 (현대자본주의체제 아래에서는 '독점자본 부분의 과잉축적 위기'가 핵심을 이루는) 자본의 과잉축적위기는 한편으로는 경쟁력을 상실한 자본들의 대규모적인 폐기와 자본의 가치절하, 대량실업의 발생, 임금인하, 노동시간의 연장과 노동강도의 강화를, 다른 한편으로는 대규모적인 기술혁신과 기업경영 상의 대대적인 혁신 및 경쟁력을 지닌 자본으로의 자본의 집적-집중 등을 가져온다. 이때 경제에 대한 국가개입은, 그 개입이 어떤 성격의 개입인가에 따라 시장경제법칙에 따라 이루어지는 이 과정을 '촉진'시키거나, 아니면 '지연'시키는 효과를 발생시킨다.

경제에 대한 국가개입이 이 과정을 촉진시키는 것이 되려면, 국가개입은 앞에서 언급한 경제위기가 행하는 기능을 적극 지원하는 것이 되어야 하는데, 이 경우 경제에 대한 국가개입은 '신자유주의적-시장주의적 국가개입'의 성격을 기본적으로 지닌 것이 된다. 다시 말해, 국가의 신자유주의적 위기해결책은 과잉축적의 위기가 행하는 역할을 정치적으로 촉진시키는 데에 그 본질이 있다.

이와는 달리, 완전고용의 달성 등을 위해 경쟁력을 상실한 기업조차도 가능한 한 살리려고 하는 '케인즈주의적 국가개입'은 계급갈등을 완화하고 장기호황 국면에 발생하는 '과소소비 위기'를 예방하거나 대처하는 강력한 수단이 될 수 있지만, 자본의 과잉축적 위기 시에는 그 위기를 지속시키고 위기로부터의 탈출을 한층 어렵게 만든 요인이 된다. 이 점에서 장기호황 국면에 발생하는 과소소비 위기가 아니라 자본의 과잉축적 위기에 대한 자본주의적 해결책에 합당한 국가정책은 신자유주의적-시장주의적 정책이지, 결코 케인즈주의적 정

책이 아니다. 2) 그렇지만 경제에 대한 국가개입이 아무리 신자유주의적인 것일지라도, 파산할 경우 국민경제 전체에 엄청난 피해를 안겨주는 대기업이나 국가기간 산업의 경우 국가는 - 성공 여부를 떠나서 - 그 기업이 위기에서 살아남을 수 있도록 지원해 다시 경쟁력을 지닌 기업으로 만들기 위한 정책을 강구하지 않을 수 없다. 이러한 정책은 그러나 신자유주의적 정책과 결코 배치되는 것이 아니다.

이와 관련하여 우리는 IMF처방을 수용하고 있는 김대중정권의 정책이란 결국 과잉축적 위기가 행하는 위기정화기능을 촉진시키는 것 내지 경제위기를 더욱 심화시켜 경제위기를 타개하려는 정책의 성격을 기본적으로 지니고 있다고 말할 수 있다. 이러한 국가정책은 경쟁력을 상실한 많은 기업들의 퇴출을 촉진하고 위기에서 살아남을 능력을 지닌 기업이나 국민경제 전체에 중요한 비중을 지닌 기업의 경쟁력 제고를 위해 사회 전체의 모든 자원을 가동시키고, 사회 전체를 희생시키는 과정을 동반하게 된다. 이로 인해 그러한 국가정책은 노동자들을 비롯한 국민 대다수에게 엄청난 고통과 희생을 강요하지 않을 수 없다. 다시 말해 신자유주의적-시장주의적 위기해결책이란 축적위로부터 자본을 구하기 위해 사회 전체의 희생을 요구하고, 또 이로 인해 위기 부담을 최종적으로 노동자-민중에게 전가시키는 정책의 성격을 기본적으로 지니고 있는 것이다.

- 위에서의 논의와 관련하여 우리는 (그 주요 측면에서 내국 독점자본의 근본적인 이익과도 일치하는) IMF처방에 따라 행해지고 있는, 위기타개를 위한 김대중정권의 '개혁'정책이란 기본적으로 '반노동자적-반민중적인 신자유주의적-시장주의적 개혁정책'의 성격을 지님을 확인 할 수 있다. 또한 이로부터 우리는 김대중정권을 기본적으로 '종속적 신자유주의 정권'으로 규정할 수 있다.

## 2.2. 김대중정권의 개혁 - 그 내용과 문제점

### (1) 김대중정권의 경제개혁:

- 김대중정권은 98년을 '고통을 감내하며 미래를 기약하는 구조개혁의 한 해'였다고 평가하면서 구조조정을 착실하게 끝내고 올해부터는 한국경제가 정상적인 궤도로 진입할 수 있다는 낙관론을 피력해 왔다. 그런데 김대중정권은 외환위기가 터지자 외환위기를 진정시키기 위해 당시 한국이 진 총외채 1,500억 달러의 80% 가량을 차지한 단기외채를 중-장기 외채로 전환시키기 위한 노력을 기울이는 한편, IMF의 요구를 받아들여 금융-자본시장의 완전개방을 추진하고 강도 높은 긴축재정과 고금리정책을 실시했다. 정부의 이러한 대처는 단기외채 비중을 현재 총 외채 중 20%선으로 떨어뜨리고 (98년에 약 400억달러의 무역수지 흑자를 달성한 것과 더불어) 외환위기를 진정시키는 데에는 크게 기여했다. 그러나 정부의 긴축재정정책과 고금리정책은 신용경색 등을 보다 광범위하게 불러일으켜 '실물경제의 위기'를 엄청나게 촉진-심화시켰다. 그 결과 수많은 기업들이 부도로 쓰러지고 전 산업분야에서 조업단축이 대대적으로 이루어지는 가운데 경제성장률은 97년 5.5%에서 98년 -6.4%선까지 떨어졌다. 실물경제의 이러한 위축과정은 (이후의 인력감축 위주의 기업구조

2) 이 점은 1970년대 중반이후 자본주의가 장기적인 구조적 과잉축적위기에 빠져들면서 케인즈주의 정권이 무너지고, 신자유주의 정권이 들어서게 된 이유를 설명해준다.

조정과정과 맞물리면서) 대량해고 사태를 불러일으켜 수많은 사람들을 거리로 내쫓았다. 그 결과 주당 1시간 이하 일하는 사람들만을 실업자로 간주하는 정부의 통계에 의한다고 할지라도 실업자수는 현재 근 200백만에 육박하고 있으며, 실망실업자와 은폐된 실업자 등을 합치면 실업자수는 이미 400백만을 넘어서고 있다. 또한 그러한 과정은 임금삭감과 소득감소 및 부동산 및 주택가격의 하락을 촉진시켜 노동자층을 비롯한 대다수 국민들의 생활수준을 급격하게 추락시키고 중산층의 몰락을 가속화시켰다. 그러나 고금리정책 등은 현금을 소지한 일부 부유층에게 막대한 이자소득을 올릴 수 있는 기회를 제공했다. 이로 인해 이른바 '이대로 족(族)'이라는 신흥권층이 생겨났으며, 빈부격차와 소득불평등 및 사회 양극화과정의 크게 촉진되었다. 또한 이러한 과정은 자살율과 범죄율이 세계최고 수준으로 급증시키고, '가족해체'와 노숙자의 증대와 같은 현상이 대규모적으로 발생하는 것과 같은 심각한 사회적 문제를 야기했다. 그런데 정부는 실물경제의 위축과정이 더 이상 방치할 수 없는 수준에까지 이르자 IMF의 양해를 얻어 금리 인하조치를 단행했으며, 오늘날에는 구조조정이 종결되면 대대적인 경기부양책을 강구하겠다고 공언하고 있다. 나아가 정권은 실물경제의 위축과 노동자-민중 생활의 악화 등을 한국이 외환위기에 처하게됨에 따라 겪을 수밖에 없는 불가피한 과도기 현상이라고 말하면서 대외신인도를 높여 외자를 도입하고, 재벌개혁 등을 포함한 산업구조조정을 통해 한국경제의 체질을 개선해 새로운 성장국면을 맞이해야 한다고 주장하고 있다.

또한 김대중정권은 외환금융위기에 대처할 재원의 확보, 경영효율성의 제고 및 실업대책 기금의 확보 등을 명분으로 많은 국-공유기업을 민영화하겠다고 발표했으며, 외자유치를 명목으로 금융-자본시장의 완전개방 및 외국자본에 의한 기업의 '적대적 인수합병'까지 허용하는 정책을 채택했다. 정부의 이러한 정책에 힘입어 98년말까지 약 89억달러의 외국인의 국내투자액과 약 50억 달러의 포트폴리오 투자가 이루어졌으며, 올해는 국공유기업을 비롯한 기업의 해외매각과 외국인에 의한 인수합병이 최고도로 달할 것으로 예상되고 있다. 이와 관련하여 정부는 한전이나 포철과 같은 국가 기간산업일지라도 조건만 맞으면 외국자본에게 기꺼이 팔겠다는 입장을 천명하고 있다.

위로부터 벗어나기 위해 김대중정권이 가장 심혈을 기울이고 있는 분야는 산업구조조정 내지 금융, 기업 및 공공부분의 구조조정이다. 이를 위해 김대중정권은 그간 한편으로는 기업이 과잉노동력을 감축할 수 있도록 노동시장의 유연화 정책을 적극 추진하고, 다른 한편으로는 부실기업과 한계기업을 퇴출시키고 대기업과 국민경제에 차지하는 주요기업들이 경쟁력을 지니도록 재무구조의 개선과 경영 투명성의 확보 등을 촉구했다. 그리하여 정부는 지금까지 금융부문에 대한 1차 구조조정을 마무리하고 공공부문에 대한 1차 구조조정을 행하는 동시에 사기업들의 구조조정을 강력하게 추진하고 있다. 3) 이 과정에서 정부는 98년에 약 100조원에 달하는 막대한 예산을 금융기간과 기업의 구조조정비용으로 지출했다. 그런데 정부는 5대재벌에 대해서는 이른바 '빅딜'을 통한 자율적인 사업구조조정을 행하도록 했지만 다른 기업에 대해서는 채권단을 통한 '워크아웃' 정책을 실시해 기업의 구조조정을 유도해 왔다. 또한 이러한 정책을 추진하면서 정부는 평균 400%에 달하는 부채비율을 2년 이내에 200% 선으로 줄일 것을 재벌기업들에게 요구하는 동시에 기업의 인수합병 개방, 소액주주의 권한 강화, 사외이사제의 도입 등과 같은 조치를 취했으며, 기아

3) 자세한 내용에 대해서는 이은숙, "구조조정과 노동자투쟁 - 평가와 전망(1)", [현장에서 미래], 제 41호(99년 2-3월호)

자동차를 경매에 부쳐 막대한 금액의 부채탕감을 해주는 조건으로 기아를 현대자동차에게 낙찰시켰다. 그러나 정부는 한국경제를 지배하고 있는 5대 재벌을 제외한 다른 대기업에서는 구조조정이 그런 대로 잘 진행되고 있다고 보고 있지만 5대 재벌의 구조조정은 아직 미급하다고 판단하고 있다. 그런데 정부의 구조조정 정책의 성패는 5대 재벌의 구조조정 여부에 달려 있다고 하여도 과언이 아니다. 그렇지만 지금까지의 진행양상을 보면 5대 재벌의 부채와 계열사수가 줄어들기는커녕 오히려 늘어나고 있고 - 예를 들어, 금융감독위원회에 의하면, 98년 11월 30일 현재 은행대출과 회사채 및 기업어음 발행 등을 통한 5대 재벌의 총차입금은 160조원으로 지난 해 12월말의 142조8천억에 견줘 17조2천억원이 늘어났다 - , 시중은행 대출금의 대부분을 이들 5대 재벌들이 독식하는 사태가 벌어지고 있다. 이 점에서 정부가 추진하고 있는 '재벌개혁 정책'이 얼마만큼 실효성을 거둘 수 있을 지는 아직 미지수이다.

- 그간 김대중정권이 행해온 한국경제의 전면개방 정책은 한국경제를 국제 투기자본의 활동 등으로 말미암아 그 불안정성이 갈수록 높아지고 있는 지구화된 세계자본주의체제의 동학에 한층 더 노출시켜 한국자본주의의 불안정성을 더욱 높이는 결과를 초래하지 않을 수 없다. 그래서 세계경제의 불안정성 등이 높아지면 언제든지 외환위기 등이 재발할 가능성이 높아지고 있다. 그리고 외자유치는 외환위기의 완화 등에 기여하겠지만, 한국경제의 종속성을 확대-심화시키고 한국경제에 대한 외국자본의 직접적인 지배를 강화시키는 길을 열어 놓게 된다. 더욱이 외자유치를 위해 국민경제를 지탱하는 국가기간산업과 주요기업까지 외국자본에게 매각하려는 정책은 외국자본이 한국경제의 중추를 장악할 가능성을 높이는 과정이기도 하다.

정부는 경영효율성의 제고와 실업대책 기금의 확보 등을 명분으로 하여 국-공유기업의 민영화를 강력하게 추진하겠다는 입장을 취해 왔다. 그런데 국-공유기업이 경영효율성의 면에서 사기업에 비해 떨어진다는 주장은 사기업 보다 경영효율성이 높은 국-공유기업이 허다히 존재한다는 사실에 비추어보아 근거 없는 주장이다. 더욱이 오늘날 사기업의 대부분이 부실 경영에 노출되어 있는 상황 속에서 사기업의 경영효율성이 국-공유기업의 그것보다 훨씬 높다고 주장할 근거는 더 더욱 존재하지 않는다. 실제로 과거와 같이 '낙하산 인사'를 통해 경영자를 충원하거나 국-공유기업을 정치자금 마련의 통로로 삼는 폐단 등을 시정하고 국-공유기업 운영의 전문성과 민주성을 확보하는 조치가 취해진다면 국-공유기업 역시 높은 경영효율성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 실업대책기금은 국-공유기업의 매각에 의해서가 아니라 고소득층에 대한 증과세와 국방비의 절약과 같은 방법을 동원해 확보되어야 할 것이다.

그런데 국-공유기업은 원칙적으로 사기업과 같이 이윤창출을 목표로 하여 운영되는 기업이 아니라, '사적 생산의 일반적인 물질적 조건'으로 기능하는 동시에 국민 모두에게 보편적인 서비스를 제공하는 측면을 지니고 있다. 다시 말해 국-공유기업의 운영원리는 사기업의 그것과는 근본적으로 다른 것이다. 이와는 달리 국-공유기업의 민영화는 그러한 기업을 이윤창출을 목표로 가동되는 기업으로 그 성격을 전환시킨다. 때문에 국-공유기업의 민영화가 이루어지면 질수록, (사기업들의 생산비용을 높이는 효과가 나타날 뿐만 아니라) 국민 모두에게 보편적 서비스를 제공하는 공공재 생산영역이 그 만큼 축소되지 않을 수 없다. 이 점에서 생산의 공공성과 사회성을 확보해 나가기 위해서는 국-공유기업의 민영화가 아니라, 오히려 그것과는 정반대의 조치, 즉 사기업의 더 많은 국-공유 기업화가 요구된다 고 하겠다.4)

한편 산업 구조조정의 최종적인 성패는 5대 재벌을 중심으로 하는 재벌개혁으로 귀착된다고 해도 과언이 아니다. 그렇지만 정부의 기업구조조정 노력이 한국경제를 사실상 지배하고 있는 5대 재벌의 사보타지로 말미암아 실패로 끝날 가능성은 완전히 배제될 수 없다. 이와 관련하여 우리는 한국경제의 미래에 대한 최악의 시나리오로서 5대 재벌 중의 하나가 결국 도산하고 그 여파로 한국경제 전체가 파산상태에 빠지는 상황을 상정해 볼 수 있는 데, 5대 재벌이 지고 있는 부채액이 천문학적 숫자에 달하고 5대그룹 중 3대 그룹의 영업이익이 이자비용에도 미치지 못하고 있는 실정에 비추어 볼 때 이러한 최악의 시나리오가 반드시 일어나지 않을 것이라는 보장이 없다.

정부의 재벌개혁 정책은 재벌총수들의 직접적인 경제적 이익에 반하는 요소들을 지니고 있긴 하지만, 총노동에 대한 총자본의 양보를 강제하는 것이 아니라 어디까지나 재벌기업들의 경쟁력을 강화하기 위한 것인 만큼 재벌들의 중-장기적인 경제적(-정치적) 이익을 보장하기 위한 정책이라는 특징을 기본적으로 지니고 있다. 다시 말해 정부의 재벌개혁 정책은, 비록 자신들의 직접적인 경제적 이익의 확보에 집착하는 재벌총수들의 반발을 사고 있지만, 사실은 '재벌기업의 근대화' 내지 '독점재벌 지배체제의 근대화-합리화'를 위한 정책 이상의 어떤 것도 아닌 것이다. 실제로 김대중정권은, 재벌개혁에 대해 말하고 있지만, 실제로는 재벌을 개혁의 대상이 아니라, 위기극복과 한국경제 재생을 위한 가장 중요한 주체로 삼고 있다. 더욱이 정부가 추진하고 있는 산업구조조정은 소수 독점재벌에게로 자본을 더욱 집중시키고, 구조조정에 소요되는 비용은 국민 모두로부터 끌어내면서도 구조조정의 혜택은 (외국의 초국적자본과 더불어) 이들 독점재벌들이 독식할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 그리하여 김대중정권이 그간 추진해온 신자유주의적 구조조정은 기업과 금융기관의 인수합병과 공기업의 민영화 등을 통해 독점화과정을 미증유로 진척시키고 산업자본과 금융자본의 직접적인 융합을 크게 촉진시키고 있는 동시에 5대 재벌의 경제력을 더욱 강화시키는 과정을 동반하고 있다. 한편 국가와 자본 주도하에서 이루어지는 '산업구조조정'이란 궁극적으로 기존의 축적체제로서는 잉여가치 착취가 한계에 부딪침에 따라 새로운 축적체제의 구축을 통해 잉여가치 생산을 고도화하기 위한 '위로부터의 계급투쟁'의 성격을 지니고 있다. 실제로 현재 행해지고 있는 산업구조조정은 위기부담의 노동자-민중에게로의 대대적인 전가와, 노동력 사용의 이른바 '수량적' 유연화의 극대화 및 노동강도의 엄청난 강화를 가장 중요한 수단으로 삼는 '유혈적인' 신자유주의적 산업구조조정의 성격을 기본적으로 지니고 있는 것이다.5)

- 그간 김대중 정권이 행해온 경제개혁은, 한마디로 말한다면, 경제위기를 극복하여 자본가의 헤게모니적 지배체제를 재구축하고, 한국경제가 지구화된 자본축적 운동에 걸맞은 체제로 재편하는 것을 목표로 한 것이었다. 다시 말해 김대중정권의 경제개혁은 한국경제의 체질을 강화하고 '천민적 요소를 대거 지닌 한국자본주의'를 지구화된 세계자본주의체제에 걸맞은, '신자유주의적으로 근대화된 자본주의'로 만들기 위한 것이다. 정권은 그러한 전환을 위해 5대재벌로의 자본의 더 많은 집중과 집적 및 외국자본의 한국경제에 대한 직접적인 지배의 강화를 허용해 왔고, 노동자-민중의 생존의 위기가 악화되고 삶이 파탄하는 것을 불가피한 것이고 주장해 왔다. 그런데 그러한 과정을 겪으면서 한국경제가 과연, 김대중정권이 선전하고 있는 것과 같이, 다시 새로운 번영의 길로 들어서게 되고, 또 이를

4) 이와 관련하여서는 김성구, "공기업 민영화정책에 대한 반론", 한국노동이론정책연구소 편, 「경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동」, 도서출판 현장에서 미래를, 1999 참조

5) 이와 관련하여서는 채만수, "자본의 구조조정 성격과 노동운동의 대응", 앞의 책 참조

통해 실업의 해소와 노동자-민중의 삶의 향상과 같은 사회적 진보가 이루어질 수 있을 것인가가 문제된다.

이와 관련하여, 우리는 먼저 그러한 신자유주의적-시장주의적 구조개편을 통해 한국자본주의가 다시 호황국면에 들어설 수 있게 된다고 가정하고 문제에 접근해 보자. 이때 우리가 참조해 볼 수 있는 가장 중요한 사례는 신자유주의적 개혁이 가장 철저하게 이루어지는 가운데 90년대 내내 호황을 누린 미국의 경우이다. 그런데 미국의 경우는 호황 덕분에 실업률이 낮아지기는 했지만 신자유주의적 개혁의 결과로 말미암아 호황의 혜택이 소수층에게 집중되고 다수대중의 빈궁화가 촉진된 대표적인 사례에 속한다. 더욱이 미국은 비정규직 노동자층이 급증해 대부분의 노동자들이 계속적으로 고용불안정에 떨고 있으며, 지구상에서 가장 부유한 나라임에도 불구하고 놀랍게도 3-4천만 명에 달하는 인구가 절대빈곤에 허덕이고 있는 사회이다. 이 점에서 설령 한국이 그러한 신자유주의적-시장주의적 개혁을 통해 새로운 호황을 누릴 수 있게 된다고 할지라도, 과거와 같은 고도성장이 불가능하다는 점에서 실업층의 해소가 불가능한 데다가 미국에서 이루어진 것과 같은 소득불평등구조의 심화, 비정규직 노동자층과 절대빈곤층의 급증과 같은 사태를 맞이하지 않을 수 없다. 이 점에서 신자유주의적 구조개편이 한국사회에 새로운 호황을 안겨준다고 할지라도 한국의 노동자-민중은 자신의 생존권을 지키고 인간다운 삶을 쟁취하기 위해 신자유주의에 맞서 싸우는 투쟁을 조직하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 가정 하에서의 논의는 실제로는 불가능한, 신자유주의적 구조개편이 가져올 최선의 가상적 상태를 가정한 속에서의 논의에 불과하다.

그러한 가정과는 달리, 한국의 경제위기는, 이미 지적한 바와 같이, 일본을 비롯한 다른 동아시아 국가들의 경제위기와 마찬가지로, 1970년대 중반이후부터 세계적 수준에서 진행되고 있는 자본의 장기적인 구조적 과잉축적 위기의 일환을 이루고 있다. 게다가 세계질서의 신자유주의적 구조개편은, 비록 그것이 그러한 과잉축적 위기를 극복하기 위한 수단으로 이루어진 것이긴 하지만 - 세계자본주의체제의 불안정성을 극도로 높이는 가운데 지구화된 자본주의체제의 구조적 과잉축적위기를 완화시키려는 커녕 더욱 격화시키고 있다. 이로 인해 이 구조적 과잉축적 위기는 오늘날 일본과 동아시아를 거쳐 러시아와 남미 등 미국을 제외한 세계의 거의 전 지역에 이미 심각한 경제위기를 불러일으키고 있으며, 호황의 정점에 있는 미국경제 역시 대공황 발발 직전 상태로까지 내몰고 있다. 이 점에서 한국경제 역시 그 중요한 일부를 이루고 있는 세계자본주의체제는 오늘날 그 전도를 예측하기 어렵고 인류 전체에게 미증유의 재앙을 안겨 줄 파국적 대공황의 문턱에 이미 들어서고 있다. 그리하여 이러한 조건 속에서는 한국경제의 체질을 강화하고 한국자본주의의 국제경쟁력을 높이는 신자유주의적 개혁을 성공리에 추진하면 한국이 현재 직면하고 있는 위기를 극복할 수 있을 것이라는 희망이란 사실은 환상 중의 환상에 지나지 않는다. 그런데 한국의 자본에게는 오늘날 위기타개책으로서 '현재로서는' 그러한 신자유주의적-시장주의적 개혁 이외의 다른 대안이 없다. 이로 인해 그러한 환상은 정권과 자본이 그러한 환상을 대중들에게 심기 위해 대대적인 이데올로기적 공세를 펴고 있기 때문에 그럴 듯하게 유포되고 있을 뿐이다. 그러나 그러한 환상은, 남미대륙이나 아프리카의 대륙의 국가들이 1980년대 이래 계속적으로 경제 침체를 겪거나 절대 기아상태에 빠져 있을 때에도 한국이 고도성장을 누린 관계로 우리가 다시 정신차리고 뛰면 새로운 번영의 시대를 맞이할 수 있을 것이라고 믿고 싶어하는 일반대중들의 소박한 바람과 일치한다. 게다가 부르주아학자들만이 아니라 스스로 진보학자라고 자처하는 많은 사람들조차 현 시기의 위기 문제를 일국적 차원

의 문제로, 한국자본주의에 고유한 특수성의 문제로 좁혀 제기함으로써 인해 대중이 그러한 환상으로부터 벗어나는 것을 크게 방해해 왔다. 그러나 한국이 신자유주의적 개혁을 일국적 수준에서 아무리 잘 수행해 낸다고 할지라도, 앞으로 닥칠 세계적 대공황에서 한국경제가 벗어날 수 있는 길이란 존재하지 않으며, 오히려 한국경제의 신자유주의적 개혁이 더욱 진척되면 될수록 한국경제는 더욱 깊숙이 세계적 대공황의 한 복판에 놓이지 않을 수 없게 된다. 이 점에서 김대중정권의 신자유주의적 경제개혁은 지구화된 자본축적 조건에 적극 적용하기 위한 것이긴 하지만, 지구화된 자본축적과정이 심대한 위기국면에 빠져들고 있는 사실로 말미암아 결국에는 사태를 더욱 악화시키는 기제로서 기능할 수밖에 없다고 하겠다.

## (2) 김대중정권의 대노동정책:

- 김대중정권의 신자유주의적 개혁정책은 노동자-민중의 삶을 온통 짓밟고 있는 가운데 사회구성원 모두가 시장의 장금법칙과 경쟁의 논리에 따라 살아갈 것을 강제하고 있다. 그리하여 이러한 개혁정책에 의해 뒷받침되고 있는 자본의 운동은 경영을 합리화하고 경직된 노동을 '부드럽게 한다'는 명분으로 노동자계급을 정규직 노동자와 비정규직 노동자, 고용노동자와 실업노동자 및 조직노동자와 미조직노동자 등으로 분할시키고 있으며, 이들이 오직 경쟁을 매개로 사회적 관계를 맺도록 강제하고 있다.

김대중정권의 대노동정책은 신자유주의적 개혁을 '노-사-정'간의 '사회적 합의'의 형식을 빌려 추진하고 있고, 그러한 합의를 추진하기 위한 기구로서 '노사정위원회'를 가동시키고 있다는 특징을 지니고 있다. 이러한 정책이 목표로 하는 바는 노동조합의 상층과 현장대중을 분할시켜 자본지배를 공고화하는 데에 있다. 그리하여 김대중 정권은 노사정위원회를 통해, 정책참여를 통한 실리의 획득이라는 유혹과, 현장대중의 저항과 밀으로부터의 압력 사이에서 동요하고 있는 노동자계급의 상층 일부를 포섭함으로써 민주노조운동을 '협소한 조합주의적 이해'에 가두고, 또 이에 기초하여 민주노조운동이 미조직노동자와 실업자를 포함한 전체노동자계급과 전체 근로민중의 이해를 옹호하는 계급적 노동운동으로 발전해 나가는 것을 차단하려 하고 있다. 이와 관련하여, 우리는 김대중정권이 추구하는 사회적 합의주의란 '총노동에 대한 총자본의 실질적인 양보'를 끌어냄으로써 계급타협 체제의 유지와 노동자계급의 체제로의 통합을 추진하기 위한 것이 아니라, 조합주의적 이해와 관계되는 몇가지 양보를 행한다는 미끼를 던져 노조상층 간부를 포섭해 신자유주의적 개혁에 대한 노동자대중의 불만과 저항을 무마하고 무력화하기 위한 것이라고 말할 수 있다. 실제로 '제1기 노사정위원회'는 무엇보다 정리해고제의 관철에 따른 노동자대중의 불만과 저항을 무마하고 무력화하기 위한 기구였다면, '제2기 노사정위원회'는 정부가 본격적으로 착수하고 있는 산업구조조정 작업에 대한 노동자대중의 불만과 저항을 무마하고 무력화하기 위한 기구였다.

이 점에서 김대중정권이 그러한 사회적 합의주의 추구를 통해 구축하려 하는 '신자유주의적 코포라티즘체제'란 무엇보다 계급적 이해관계와 관련하여 중요하고 핵심적인 문제에 대해서는 '총자본에 대한 총노동의 양보'를 강제하고, 부차적이고 주변적인 문제에 대해서는 총자본의 부분적 양보를 유도해 내는 것을 목표로 하고 있다. 때문에 이러한 코포라티즘체제는 - 물론 재계는 노동자계급에 대한 부차적이고 주변적인 양보에도 강하게 반발하고 있고, '정책참가론자' 등은 김대중정권의 '친노동자성' 등을 운운하면서 노사정위원회 등

을 적극 활용해야 한다고 주장해 왔지만, - 늦든 빠르든 노동자대중의 저항에 부딪치면서 무력화될 수밖에 없는 체제이다. 이와 관련해, 지난 2월 24일 민주노총이 노사정위원회 탈퇴를 결정한 것은 신자유주의적 코포라티즘체제가 이미 회복하기 어려운 수준으로 허물어지고 있음을 가리키는 것이다.

- 다른 한편, 김대중정권은 산업구조조정 과정에서 행해지고 있는 정리해고가 예상을 뛰어넘는 노동자대중의 격렬한 저항에 부딪치고, 특히 현대자동차 사태와 관련하여 공권력을 투입할 경우 그야말로 '계급 대 계급간의 전쟁'이라 할 수 있는 '내전 상태'가 발생할지 모른다는 위기감에서, 그리고 민주노조운동을 지탱하는 핵심노조의 하나인 현대자동차노조를 이후의 노동자투쟁으로 분리해 내기 위해 현대자동차 사태에 개입하여 정리해고 실시를 '최소화'하는 선에서 노사합의를 끌어냈다. 그러나 희망퇴직 등의 형태로 실제로는 정리해고가 이미 광범위하게 실시되었기 때문에 공식적으로 277명에 대해 행한 정리해고란 사실은 정리해고의 최소화와는 거리가 먼 것이었다. 그러나 내전 발생을 피하고 민주노조운동을 약화시키기 위해 노사합의를 끌어낸 것조차 재계와 보수언론으로부터 집중공격을 당하자 정부는 정리해고 등을 시장원리에 내맡기고 노동자들의 '불법' 파업 등은 법에 따라 공권력을 사용해 강력하게 대처해 나가겠다고 공언했다. 이러한 공언은 앞으로 본격화될 노동자대중의 저항을 공권력을 앞세워 해결할 가능성을 높이는 과정이기도 한데, 이는 만도기계 사태에 대한 공권력 투입을 감행한 것에 의해 이미 입증되고 있다. 한편 김대중정권은 그간 자신이 취해온 대노동 포섭전략을 '신노사문화의 정착'이라는 이름으로 옹호하고 있는데, 이에 발맞추어 부르주아 노동이론가들은 이를 '노사관계의 새로운 패러다임의 완성' 등으로 옹호하고 있고, 노동운동진영 내부의 일부 이론가들 역시 이를 '사회적 합의'와 '정책참가' 또는 '실현가능한 차선책의 추구' 등을 들어 그 정책에 장단맞추어 왔다.

### (3) 대량실업의 발생과 소득불평등의 심화 등 가속화되는 '사회파괴' 경향에 대한 대응:

- 김대중정권의 위기해결책은 신자유주의적 기조를 지닌 것이라는 점을 우리는 위에서 지적했다. 그런데 신자유주의적 위기해결책은 '경쟁과 이윤의 논리를 관철시키기 위해 사회 전체를 희생시키고 황폐화시키는 과정'을 동반하지 않을 수 없는데, 이러한 과정은 오늘날 한국사회에서 대량실업의 발생과 소득불평등의 심화 및 자살율과 범죄율의 급증, 가정파괴 현상의 확대 등으로 나타나고 있다.

정부는 예상을 뛰어넘는 대규모적인 실업사태가 발생하자 서둘러 작년의 경우 근 8조 원에 달하는 자금을 투입해 실업문제에 대처해 왔다. 정부의 실업대책은 그러나 노동자-민중의 생존과 삶의 포괄적이고 보편적인 보장을 지향하기보다는 한시적이고, 실업자폭동과 같은 최악의 사태가 발생함으로 말미암아 실업문제가 체제의 안정적인 재생산을 근본적으로 위협하는 수준으로까지 발전하는 것을 막으려는 최소대책의 성격을 지닌 것이다. 이와 관련하여 일차적으로 문제되는 것은 정부의 실업대책이 지닌 정책기조이다. 정부는 구조조정 등을 조기에 성공적으로 마무리함으로써 기업경쟁력을 향상시키고 이를 통해 고용을 창출한다는 신자유주의적-시장주의적 정책기조를 실업대책의 기본방향으로 설정하고 있다. 이는 정부의 실업대책이 대량실업을 발생시키는 구조조정을 실업문제의 해결을 위한 가장 중요한 방책으로 삼고 있다는 점을 가리키는데, 이런 기조 아래서는 정부의 실업대책이란 실업발생의 원인을 제거하려 하기보다는 대량실업이 발생할 수 있는 길을 활짝 열어놓고

있는 가운데 발생한 실업에 사후적으로 대처하는 정책 수준을 넘어설 수 없으며, 노동자-민중의 생존권 확보 그 자체를 목표로 하는 것이 아니라 경제활성화와 기업 경쟁력 강화라는 '자본의 이익'을 보장하는 것을 통해 실업문제에 대처한다는 한계를 가지지 않을 수 없다. 이로 인해 정부의 실업대책에는 '자본의 이익에 반하거나 그 이익을 제한하는 실업대책'이 전면적으로 결여되어 있다. 그렇지만 그런 가운데에서도 정부는 정리해고의 최소화와 기업의 회고해피 노력을 지원하고 공공근로사업의 제공 등을 통해 실업자의 수를 줄이려고 노력하고 있는데, 이는 실업이 '내국안보'의 위협 선으로 판단하는 150만명 선 이상을 넘지 않게 하기 위해서이다.

정부의 실업대책은 노동력의 유연성을 최대한 확보하되 시장원리에 따라 경제를 운용하고 기업의 경쟁력을 강화시켜 일자리를 창출한다는 미국과 영국의 실업대책을 모델로 하고 있다. 정부는 이 모델을 정당화하기 위해 노동시장과 임금 지급의 고유연성을 확보하고 있는 미국과 영국의 실업률이 그렇지 않는 다른 국가들의 그것보다 낮다는 점을 크게 강조하고 있다. (영국의 98년 1월의 실업률은 5.0%이고 미국의 87년도 실업률이 4.9%인 반면, 프랑스의 97년 실업률은 12.4%, 독일의 실업률은 9.7%, 스웨덴의 97년 실업률은 10.2%임) 그러나 정부의 이러한 주장은 다음과 같은 문제점을 지닌다.

첫째, 미국과 영국의 실업률이 현재는 다른 선진국들에 비해 낮은 것이 사실이지만, 실업자를 위한 사회적 안전망의 구축 면에서는 미국과 영국이 프랑스, 독일 등에 비해 훨씬 못하다는 사실에는 변함이 없다.

둘째, 미국과 영국은 90년대에 들어와 상대적 호황을 경험했는데, 이에 힘입어 실업률이 낮을 수 있었다. 그러나 현재 미국과 영국의 경제 역시 호황국면의 종결과 더불어 불황에 빠져들 조짐을 보이고 있다. 이로 인해 실업자에 대한 사회적 안전망 구축이 상대적으로 미비되어 있는 미국과 영국에서 실업문제는 독일과 프랑스 등에 비해 앞으로 훨씬 심각한 문제로 대두하지 않을 수 없다. 실제로 미국에서 실업문제와 이와 결부된 빈민문제가 '후인 폭동'의 발생과 같은 격렬한 형태로 표출되어 온 것은 이러한 사정을 반영하는 것이다.

셋째, 미국과 영국의 경우 노동시장과 임금의 유연화가 극단적으로 추진됨으로 말미암아 전체 임금노동자 중 임시직, 파트 타임직 등 비정규직 노동자들이 차지하는 비중이 매우 높고 노동자들 간의 임금격차 역시 크게 증대하고 있다. 이로 인해 비정규직 노동자들의 상당부분은 프랑스나 독일의 실업자들이 받는 실업급여에도 미치지 못하는 임금을 받고 있다. 이 점에서 이들 나라의 비정규직 노동자층에는 '준 실업자' 내지 '숨겨진 실업자'들이 대거 포함되어 있는데, 이들을 실업자에 포함시킬 경우 예를 들어 미국의 실업률은 사실상 15%선에 가까울 것으로 추정되고 있다. 이 점에서 미국과 유럽의 차이는 단지 실업자가 실업수당을 지급받는 형태로 존재하느냐, 아니면 실업수당에도 미치지 못하는 '임금'을 받고 존재하느냐의 차이에 불과하다. 더욱이 그런 조건에서도 미국과 영국의 실업률은 실제로는 독일과 프랑스의 실업률을 상회하고 있다고 말할 수 있다.

나아가 현재 노동시장과 임금지급의 유연화를 적극 추구하는 신자유주의적-시장주의적 구조조정이 성공적으로 추진되고, 이에 기반하여 기업 경쟁력이 크게 제고된다고 할지라도 정부가 주장하는 대로 실업률이 과연 만족할 만 수준으로 떨어질 수 있는가가 문제된다. 이와 관련하여 우리는 먼저, 한국경제가 정부의 주장대로 조만간 다시 성장국면에 진입하게 된다고 할지라도, 앞으로는 과거와 같은 고도성장이 기본적으로 불가능한 데다가 과학 기술혁명의 자본주의적 이용이 산 노동을 생산과정으로부터 대거 퇴출시키고, 노동시장 및

임금지급의 유연화를 크게 촉진시키고 있기 때문에 (주당 1시간 이하 일하는 사람들만을 실업자로 간주하는) 공식적인 실업자의 수만 해도 앞으로는 1백만명 선 이하로 떨어지기는 사실상 어려울 것이라는 점을 지적해야 한다. 또한 노동력 사용의 유연화가 더 한층 진척되는 과정은 취업노동자 중에서 임시직 노동자 등 비정규직 노동자들이 차지하는 비중을 높이는 과정이기도 한데, 이로 인해 취업노동자들 중의 많은 부분은 ('무급가족노동자' 등과 더불어) 일종의 '반실업자층' 내지 '숨겨진 실업자층'으로 전락하지 않을 수 없다. 때문에 설령 한국경제가 조기에 다시 성장국면으로 진입한다고 할지라도, (법정 노동시간의 대폭적인 단축 등이 이루어지지 않는 한) 우리 사회 역시 앞으로 '대량의 장기적인 구조적 실업'을 지닌 사회가 될 것이다. 그

이러한 논의는 그러나 한국경제가 구조조정 등에 힘입어 조만간 성장국면을 되찾게 될 것이라는 점을 전제로 한 것이다. 그러나 세계경제의 여건이 계속 악화되고 있기 때문에, 정부의 낙관적인 전망과는 달리, 한국경제의 불황은 장기적인 것이 될 가능성이 매우 높으며 세계대공황이 출현한다면 한국 역시 지금보다 더욱 심각한 경제위기에 빠져들 가능성이 매우 높다. 이로 말미암아 현재의 대량실업은 앞으로도 크게 완화되기가 어려운 데다가 실업이 단기적이고 일시적인 실업이 아니라 '장기적이고 구조적인 대량실업'으로 고착화될 가능성이 매우 높다. 이와 관련하여 실업대책이 실업문제의 발본적인 해결을 지향하는 것이 되려면, 신자유주의적 개혁정책에 전면적으로 반하는 과점, 즉 일하는 대중들의 생존과 삶의 보장을 자본의 이윤논리와 경쟁논리에 우선시키는 관점이 우선적으로 요구된다. 이 경우 실업대책은 시급하게는 실업자의 생존권을 확고히 보장하는 사회보장제도를 확립하는 것이 되어야 하고, 근본적으로는 전 산업-전 업종에서 노동시간을 대폭적으로 단축하여 완전고용을 달성하고, 고용된 모든 노동자들이 생활임금을 받으면서 일할 수 있도록 경제체제를 대폭적으로 개편하는 것이 되어야 할 것이다. 나아가 공공투자의 대폭적인 확대를 통해 새로운 일자리를 창출하는 조치와, 실업대책 기금을 우선적으로 확보하고 기금 마련의 형평성과 사회성을 확보하기 위한 조치가 강구되어야 할 것이다.

- 사회적 관계의 신자유주의적-시장주의적 개편은 소득불평등 구조를 심화시키고 대다수 국민들의 빈곤화를 촉진시키지 않을 수 없으며, 이러한 경향은 설령 경제가 다시 회복국면에 들어선다고 할지라도 사회 운용이 신자유주의적 기조 아래서 이루어지고 있는 한 결코 멈추어질 수 없다. 그럼에도 불구하고 경제회복을 위해 우선은 이러한 사회 양극화과정을 감내할 수밖에 없다고 주장하는 것은 자본의 이익을 보장해 주기 위해 사회 전체가 희생되는 것을 감수해야 한다는 것을 주장하는 것과 마찬가지로, 위기극복 과정이 대다수 사회구성원의 이익과 상치되는 것이 되지 않으려면, 사회구성원들 간의 소득격차를 줄이고 사회양극화 경향을 방지하기 위한 조치가 위기해결책에 반드시 포함되어야 할 것이다.

더욱이 대량실업의 발생과 소득불평등 구조의 심화와 같은 사회파괴 경향은, 설령 절차적-형식적 민주주의가 앞으로 더욱 진전된다고 할지라도, '민주주의의 실질적인 훼손 및 허구화와 공동화를 초래하고, 한국사회에 '총체적인 사회적 위기를 확대-심화시키는 기제로서 작용한다. 그런데 시장경제의 논리에 의한 사회 전체의 희생과 황폐화 및 총체적인 사회적 위기의 확대-심화과정은 불가피하게 '시장경제 체제에 대한 사회의 회복'을 불러일으키지 않을 수 없을 것이다.

(4) 민주개혁의 주변화와 형해화-공동화 및 김대중정권의 대북 정책:

- 김대중정권은 출범 당시 시장경제만이 아니라 민주주의의 발전 역시 국정의 제1 목표로 제시했었다. 그런데 김대중정권은 정리해고제의 법제화와 같은 노동시장 유연화 정책을 관철시키기 위한 수단으로 전교조의 합법화와 노조의 정치활동 허용과 같은 조치를 취했고, 정치수준에서는 양심수 석방과 같은 조치를 취하고 있다 - 그러나 애초의 양심수 석방은 전면적인 것이 아니었고, 새로운 형태의 전향서라고 불릴만한 준법서약서 제출을 조건으로 하고, 비리관련자들의 석방 등과 함께 시행한 것이었다 - . 그러나 앞으로 일정하게 개선될 것이라고 예상되긴 하지만, 김대중정권은 국가보안법체제와 같은, 정치적 민주주의의 신장을 가로막는 핵심적인 부분에 대해서는 아무런 조치를 취하지 않았으며, 앞으로도 획기적인 조치가 취해질 것으로는 기대되지 않는다. 더욱이 국가보안법체제는 김대중정권 하에서도 이전에 못하지 않는 칼날이 되어 진보인사들을 위협하고 인권과 정치적 민주주의의 신장을 억압하는 법체제로서 기능하고 있다. 이와 관련하여 우리는 김대중정권 하에서 지금까지는 '공권력투입의 자제'와 같은 행위적 차원에서는 일정한 진보가 있었지만 - 그러나 그것 역시 이미 깨지고 있다 - , '제도적-법적 차원의 민주개혁'이란 아직까지 크게 이루어진 것이 없고, 혹시 행해질지라도 주변적인 개혁의 수준을 넘지 않을 것이라고 말할 수 있다. 나아가 김대중정권이 '정치개혁'이나 '행정개혁' 및 '교육개혁' 등의 이름으로 행하고 있는 개혁이란 '민주개혁'이라기보다는 비용절감과 인력감축 및 경쟁논리의 관철 등을 위한 '신자유주의적 개혁'의 성격을 더 많이 지니고 있음을 확인할 수 있다. 또한 김대중정권 하에서 앞으로 민주개혁이 더 많이 진척된다고 할지라도, 그것이 신자유주의적 개혁과 뒤얽혀 있고, 그러한 개혁을 관철하기 위한 수단으로 이루어지는 것이기 때문에 민주개혁의 주변화와 형해화-공동화가 초래되지 않을 수 없다.

- '정경분리'의 논리 등에 기초해 '햇볕정책'을 추진하고 있는 정부의 대북 정책은 그간의 강압적 대결정책에서 벗어나고 있다는 점에서 일정한 긍정적 측면을 지니고 있다. 그러나 이 정책은 남북간의 진정한 평화공존과 동반자적 관계의 형성을 위한 것이라기보다는, 신자유주의적-시장주의적 내정개혁의 논리를 대북 정책에도 적용하고 있다는 특징을 지니고 있다. 이 점은 정부가 정주영의 금강산 관광사업을 대북 관계의 개선의 발판으로 삼고 있고, 민간자본의 대북 진출을 대폭 허용하면서도 남북한간의 군사적 대결구조의 청산 등을 위한 어떠한 진지한 제안도 내놓지 않고 있는 점에서 드러나고 있다.

(5) 정치지형의 변화 시도와 김대중정권의 장래:

김대중 정권은 그간 정치지형이 국내의 총(독점)자본의 축적 요구를 대변할 수 있도록 과거의 '민주 대 반민주'의 정치적 대립구도를 해체하고 자신이 중심이 되면서 수구보수세력과 개혁적 자유부르주아세력들을 포괄하는 신자유주의적 지배블록을 구축하기 위해 노력해 왔다. 또한 부르주아 의회정치구도를 재편하여 집권당을 명실상부하게 전체 자본가계급을 대표하는 전국적인 정당으로 만들기 위해 노력하고 있다. 나아가 김대중정권은 한편으로는 자신을 '총체적 개혁의 주체'로 격상시키기 위해, 다른 한편으로는 자신이 추구하는 신자유주의적 개혁을 지지하는 자원을 국민들로부터 끌어내고 노동자-민중진영을 사회적으로 고립시키기 위해 경실련, 참여연대 등의 시민운동세력을 적극 포섭하고 있고 시민-사회단체들을 정부가 참여하거나 후원하는 새로운 운동단체로 끌어들이는 작업에 적극 나서고

있다. 한겨레신문을 앞세워 추진하고 있는 '실업극복 국민운동본부'와 '민족회의' 소속의 많은 단체들을 포섭해 설립한 '민족화해 범국민협의회' 및 "민주개혁 국민연합"과 '제2건국을 위한 국민운동본부'의 창설 등은 그러한 노력의 중요한 사례에 속한다. 그런데 이러한 새로운 운동단체는, 이전의 관련단체들과는 달리 실업자 구제, 민족화해, 정치개혁 등을 앞세워 활동하고 있지만, 신자유주의적 공세에 저항하는 노동자-민중의 투쟁에 발목을 거는 '정권의 제2중대'의 역할을 수행하고 있다. 실제로 정권과 자본의 신자유주의적 공세로 인해 노동자-민중의 생존권이 그 근거로부터 위협 당하고 있는 정세 속에서 이러한 제2중대들의 활약은 노동자-민중투쟁의 전개에 많은 혼란을 가중시키고 있으며, 또 그로 인해 대량실업을 만들어내는 구조의 혁파, 진정한 민족화해, 진정한 정치개혁은 물론 노동자-민중의 생존권이 우선시되는 사회질서의 수립을 더욱 어렵게 만들고 있다.

다른 한편, 우리는 김대중정권의 지지기반이 대단히 취약하다는 점을 아울러 주목할 필요가 있다. 이 점에서 자신을 한국사회의 총체적 개혁의 주체로 격상시키고, 자신이 신자유주의적 지배블록의 확고한 구심이 되려고 하는 김대중정권의 노력이 과연 성공할 수 있을 지의 여부는 아직 속단하기 어렵다. 다만 그러한 노력의 성공 여부는 한편으로는 정권의 정책이 경제위기의 극복에 얼마만큼 기여할 것인가에 의해, 다른 한편으로는 신자유주의적 개혁에 대한 노동자-민중의 저항을 정권이 (독점자본과 부르주아지배층의 중요한 이해를 해치지 않으면서도) 얼마만큼 효과적으로 대처해 나가는가에 달려 있다고 말할 수 있다. 그런데 김대중정권에 대한 노동자-민중의 저항은 앞으로 증대될 수밖에 없는데, 이 점에서 김대중정권의 미래는 극히 불안정한 것임에 틀림없다.

### 3. 노동자-민중운동의 현 단계와 당면과제

#### 3.1. 노동자-민중운동의 현 단계

- 노동자계급은 그간 혼란과 동요를 경험하는 가운데에서도 자신의 생존권을 지키고 민주적 권리를 쟁취하기 위해 군부지배 하에서는 파쇼적-억압적 탄압에 대해, 문민정부 출현 이후에는 그러한 억압적 탄압과 더불어 권력과 자본의 신자유주의 공세에 맞서 계급적 단결을 도모하는 한편 줄기찬 투쟁을 계속해 왔다. 87년 7-9월 노동자대투쟁, 90년의 전노협의 건설, 95년 민주노총의 건설 및 96-97년의 노동자총파업투쟁은 그러한 단결과 투쟁을 상징하는 것이었다. 그러한 단결과 투쟁을 통해 노동자계급은 자신의 운동을 전투적-변혁적 운동으로 발전시켜 왔으며, 국가의 억압적 탄압을 이겨내는 동시에 초국적 자본과 내국 총(독점)자본 진영의 신자유주의적 개혁이 지닌 '반노동자적·반민중적 성격'을 대중적으로 폭로해 왔다. 또한 이 과정에서 노동운동은 한국사회의 사회운동을 주도하는 운동으로 자신을 발전시켜 왔으며, 농민, 도시빈민, 학생들의 투쟁을 고무시켜 노동자·민중연대투쟁을 복원시켜 왔다.

노동자계급의 이러한 투쟁과 더불어 농민, 도시빈민 등 근로민중과 학생들의 저항 역시 그간 줄기차게 전개되어 왔다. 그리하여 농민들은 80년대이래 독점자본의 이익을 보호하기 위해 농민층을 희생시켜온 국가의 농민희생정책에 대항하기 위해 자신을 조직화시켜 왔으며, 90년대 초 농수산물물의 수입개방이 자유화된 이후에는 자유화조치 및 농사를 지을수록 부채만 늘어나는 악순환 구조 등에 저항하고 있다. 도시빈민 역시 강제철거와 노점상

단속에 맞서 생명을 건 투쟁을 전개해 왔다. 반군사독재 민주화투쟁의 선봉에 서왔던 학생들도 95년 한총련 사태 이후 심각하게 위협받고 있는 학내 민주화 및 대학마저 자본의 시장논리에 종속시키는 대학 구조조정 공세 등에 맞서 투쟁해 왔으며, 노동자-민중운동과 연대하기 위해 노력하고 있다.

이 과정에서 노동자-민중운동은 '문민정부'와 '국민정부'의 등장 이후 재야명망가들이 줄지어 보수정치판으로 떠난 자리를 채워나가며 허물어진 전선을 급속하게 복원시켜 왔는데, 이를 통해, 재야인사와 청년학생층이 중심이 되었던 '반독재민주화 투쟁전선'은 자본의 신자유주의 공세에 저항하고 노동자-민중의 생존권과 민주적 권리를 쟁취하기 위한 '계급적-민중적 투쟁전선'으로 변모하게 되었다. 또한 이 과정에서 노동자계급은 투쟁전선의 중심에 설 것을 요구받아 왔으며, 실제로 민주노총으로 집결된 노동자계급은 이러한 투쟁전선의 중심으로 나서고 있다. 노동자계급의 선진부대인 민주노조 진영이 신자유주의 공세에 저항하는 투쟁의 대중적 교두보이자 마지막 보루의 역할을 수행하고 있는 것이다.

그런데 한국이 직면한 총체적 위기가 자본주의적 지구화와 신자유주의적 세계질서 개편이 만들어내고 있는 위기의 일부이듯이, 오늘날 행해지고 있는 한국의 노동자계급과 민중들의 투쟁 역시 자본주의적 지구화와 신자유주의 공세에 대한 전세계 노동자·민중투쟁의 일부를 이루고 있다. 예를 들어 1996-97년의 한국 노동자계급의 총파업투쟁은 신자유주의 공세로 고통받는 전세계 노동자들을 고무시켰으며, 거꾸로 한국 노동자계급의 총파업투쟁에 대한 국제적 지원·연대는 한국 노동자들의 투쟁을 고양시켰다. 이 과정에서 한국의 노동자-민중은, 자본의 애국주의 공세에 의해 발목이 잡히기도 하면서도, '국가경쟁력 강화'의 신화에서 벗어나야 한다는 점을 자각하고 있으며, 오늘날에는 자본주의적 지구화와 신자유주의와 투쟁하기 위한 국제 연대를 향해 힘찬 발걸음을 내딛고 있다.

- 그럼에도 불구하고 한국의 노동자-민중운동은 오늘날 내부적으로 중대한 위기를 경험하고 있다. 그 위기의 주요내용은 이런 것이다.:

"지난 수년간 민주노조운동은 이러한 신자유주의적 분할지배 공세와 대노동 포섭전략을 노동자계급의 계급적 단결과 투쟁에 기초하여 효과적으로 대응하지 못했다. 노동조합 상층 지도부는 신자유주의 공세에 대해 분명한 정치적 입장을 정하지 못한 채 혼란과 동요에서 벗어나지 못했고, '사회적 합의'라는 허구적·개량주의적 유혹으로부터 자유롭지 못했다. '국민'의 이름으로 노동운동의 탈계급화·탈정치화를 촉구하는 소부르주아 시민운동세력과 분명하게 선을 긋지 못했으며, 투쟁하는 도시빈민과 농민 및 학생들에 대한 노동자계급의 정치적 주도력을 확고히 하지 못했다.

10년간에 걸친 민주노조운동의 조직적 성과가 이제는 자칫 잘못하면 밑으로부터의 대중투쟁을 억압하는 관료적 기제로 뒤바뀔 가능성이 존재하고 있다. 이를 감지한 현장 조합원들은 민주노총이든 연맹이든 노동조합 상층지도부에 대한 불신을 감추지 못하고 있다. 이로 인해, 현장의 조직력이 무너져 내리고 있고 노동조합의 조직율이 급속히 감소하고 있다. 고용안정이나 임금삭감이나의 양자택일을 강요받고 있는 가운데 민주노조운동의 그간의 성과들이 순식간에 빼앗길 위기에 처해 있다. 게다가 조직노동자들의 투쟁과 요구가 미조직 노동자들의 요구를 철저히 대변하고 있지 못하며, 기업별 노조체계는 조직노동자들의 전국적 단결을 완강하게 가로막고 있다."<sup>6)</sup>

6) "새로운 정치조직 건설을 위한 준비모임" 결성을 위한 제안문(초안), 『새로운 정치조직 건설을 위한 제1차 확대토론회』 자료집(1999.2.18.), 12쪽 이하 참조

게다가 오늘날 농민운동은 김대중정권에 포섭된 사태에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 빈민운동은 그 전투성에 걸맞은 정치성을 아직 충분하게 확보하지 못하고 있다. 환경운동과 여성운동 및 통일운동은 노동자-민중운동의 일환이라기보다는 시민운동의 일환으로, 그리고 민족주의운동의 일환으로 전개되고 있으며, 학생운동 역시 자신의 전열을 확고하게 재정비하지 못하고 있다. 진보적 학술운동 역시 신자유주의와의 이데올로기투쟁 전선에 확고하게 복무하지 못하고 있고, 제반 부문운동이 시민운동적 관점에 의해 광범하게 침투되고 있는 현상이 지속되고 있다. 더욱이 오늘날 국민승리21이 주축이 되어 추진되고 있는 진보정당 건설운동은 민주노총을 자신의 세 불리기와 정당성 확보의 불모로 붙잡고 의회주의적-선거주의적 정치활동을 중시하는 가운데 계급적-변혁적 정치운동의 성장-발전을 저해하고 있다.

노동자-민중운동의 이러한 위기는 가장 중요하게는 민주노동운동의 위기에 비롯된 것이다. 이와 관련하여, 우리는 먼저 95년 11월11일의 민주노총 결성이 한편으로는 '민주노조 총단결'이라는 민주노조 진영의 엄원을 실현시키는 것이었지만, 다른 한편으로는 '전노협을 중심으로 한 민주노조 총단결'이라는 민주노조운동 내부의 보다 전투적이고 변혁적인 부분의 꿈이 민주노조운동 내부의 현실적 힘관계에 밀려 좌절당하는, 그리하여 흔히들 '전노협 정신'이라고 불리기도 하는 전투적이고 변혁적인 흐름이 희석화되고 약화되는 값비싼 대가를 지불하는 과정을 동반한 사실에 주목할 필요가 있다. 그리하여 이전의 전노협운동에서는 '노동해방'과 '평등세상' 앞당기는 전노협'이라는 구호로 집약되는 변혁지향성이 숨쉬고 있었던 반면, 민주노총 1기가 추구한 ('한국노동운동의 총노선'이라 할 수 있는) '국민과 함께 하는 노동운동'은 (1) 변혁지향성의 포기와 체제 내적 개혁의 추구, (2) (상위 수준의) 자본이데올로기의 수용과 계급타협주의의 옹호, (3) 시민운동적 성격의 운동 추구하고 같은 특징을 지니고 있었다.<sup>7)</sup> 그런데 '국민과 함께 하는 노동운동'을 추구한 민주노총 1기는 김영삼 정권이 노사관계를 '신자유주의적 노사관계'로 개편할 목적으로 발족시킨 '노사관계개혁위원회'에 복수노조의 허용 등을 약속받고 참여하였으며, 정부가 그러한 약속들을 내팽개치고 최악의 노동법 개정안을 국회에서 날치기로 통과시키자 노동자들로 하여금 총파업투쟁에 나서도록 했지만 이 투쟁을 그야말로 '국민과 함께 하는 노동운동'에 걸맞게 진행시키고 종결시킴으로써 총파업투쟁에 나선 노동자대중에게 커다란 좌절을 안겨준 동시에 지도부와 노동자대중과의 괴리를 회복하기 어려운 수준으로까지 심화시켰다. 더욱이 권영길 이 대선 출마를 위해 위원장직에서 물러난 이후의 민주노총 1기 지도부는 IMF사태가 터지고 김대중정권이 들어서 후 그야말로 '경제 살리기'에 협력한다는 명분으로 '노사정위원회'에서 조합주의적 이익에 관계되는 몇몇 양보를 받아내는 대가로 노동자계급 전체의 이익과 직결되는 정리해고제의 법제화 등에 찬성함으로써 민주노조운동의 위기가 민주노조운동의 정체성 자체를 뒤흔드는 대위기로 폭발하도록 만들었다. 또한 민주노총 1기 지도부는 총파업투쟁이 종결된 이후에는 전국연합 지도부와 진보정치연합 등과 더불어 '개혁적 국민정당'의 건설을 목표로 하는 국민승리21을 조직하고, 15대 대선에서 탈노동자적이고 탈민중적인 '국민후보운동'을 전개함으로써 노동자대중의 정치세력화 엄원을 크게 왜곡하는 또 하나의 중대한 잘못을 범했다.<sup>8)</sup>

이와는 달리 민주노총 2기 지도부는 민주노조운동의 전투성을 회복하고 민주노조운동의

7) 줄고, "국민승리21' 운동을 어떻게 볼 것인가?", [현장에서 미래를] 제41호(99년 2-3월호), 108쪽 이하 참조

8) 이에 대해서는 앞의 글, 114쪽 이하 참조

방향을 '혁신'함으로써 '국민과 함께 하는 노동운동'이 야기한 민주노조운동의 위기를 극복할 것을 약속하고 출범했다. 그러나 2기 지도부는 전투성의 회복과 그러한 혁신을 이루기 위해 노력하긴 했지만, 민주노조 내부의 힘관계에 밀리거나, 아니면 (혁신의 정치적 결론을 명백하게 인식하지 못한 채) '국민과 함께 하는 노동운동' 유의 노선을 지지하고 있는 관료주의적이고 개량주의적인 세력의 반대와 사보타지를 헤쳐나갈 확고한 의지력과 집행력을 발휘하지 못함으로 말미암아 민주노총의 행보가 일관성을 상실하고 지그재그 식으로 나타나는 것을 방지하지 못했다. 이와 관련하여 우리는 현재 민주노조운동이 겪고 있는 위기는 주체적 측면에서 본다면 신자유주의 공세에 대한 강고한 투쟁전선이 위로부터 무너짐으로 말미암아 정권과 자본의 공세를 개별연맹이나 개별사업장 및 개별 노동자들의 감당할 수밖에 없는 궁지에 빠진 데에 기본적으로 기인한다고 말할 수 있다. 그런데 오늘날에는 '실현 가능한 것의 추구'와 '정책참가를 통한 노동운동의 사회적-정치적 영향력의 제고'를 주창하면서 과거의 '국민과 함께 하는 노동운동'으로의 회귀를 '혁신'의 이름으로 요구하고 있는 이른바 '(한국판) 사회적 조합주의론'이 일각에서 강력하게 제기되고 있다.<sup>9)</sup> 그런데 이 사회적 조합주의론은 현재 노동자투쟁이 노사정위원회의 참여를 불가능하게 될 정도로 발전하는 것에 강력하게 반대한 민주노조진영 내부의 관료주의적-개량주의적 흐름을 옹호하는 이념으로 기능하고 있는데, 이러한 이념이 민주노조운동이 위기로부터 벗어나는 과정을 더디게 만들고 있는 것은 두말할 나위가 없다. 그러나 최근에 있었던 민주노총 위원장의 단식투쟁이 노선 혁신의 물꼬를 터는 가운데 99년 2월 24일 민주노총 대의원대회가 노사정위원회에서 탈퇴하고, 구조조정-정리해고 중단 등을 위해 강력한 투쟁을 전개하기로 결정함으로써 민주노조운동은 그간의 혼선과 동요에서 벗어나 자신의 정체성을 다시 되찾을 새로운 전기를 마련하게 되었다.

### 3.2. 노동자-민중운동의 당면과제

앞에서 우리는 김대중정권 하에서 한국사회의 신자유주의적 개편이 강력하게 이루어지고 있는 가운데 한국사회의 총체적 위기가 깊어지고 있지만, 한국의 노동자-민중운동 역시 (그 극복의 실마리가 만들어지고 있지만) 아직 자신의 운동의 위기에서 벗어나지 못하고 있음을 지적했다. 이러한 분석에 기초하여 이제 우리는 한국의 노동자-민중운동이 오늘날 어떠한 과제들에 직면해 있으며, 그 과제를 해결하기 위해 무엇을 행해야 하는가를 살펴볼도록 하자. 이때 우리는 노동자-민중운동의 당면과제란 어디까지나 노동자-민중이 자신을 자본지배체제에 대항하는 새로운 사회적-정치적 주체로 세워 나가기 위해 투쟁하는 과정에서 의식적이든 무의식이든 이미 제기해 왔고, 그 해결을 위해 운동해온 과제들을 보다 목적의식적인 개념으로 정리한 것이라는 점에 유의해야 한다.

- 오늘날 한국의 노동자-민중운동은 국가에 의해 대표되는 총(독점)자본진영의 신자유주의적 공세를 모든 수준, 모든 측면에서 맞서는 투쟁을 전개하고, 그 투쟁을 우리 사회의

9) 대표적으로는 김유선, "민주노조 혁신을 위한 제언", 『노동사회』 98년 9월호(제25호); "변화된 정세와 민주노조운동의 과제", 명지교직원편집위원회, 『명지』 98년 겨울호 참조. 그리고 '정책참가'를 강력하게 옹호하고 있는 글로서는 김금수, "노동조합 정책참가의 올바른 추진을 위하여", 『노동사회』 97년 6월호(제12호)를 참조할 것

민주변혁과 결합시키기 위해 노력해야 할 과제를 지니고 있다. 이때 신자유주의공세에 맞서는 당면투쟁과제는 노동자계급의 경우 '정리해고제의 철폐'와 '실질임금 감축 없는 노동시간의 단축을 통한 완전고용의 쟁취'를 핵심과제로 하고 '실업자보호대책의 강구', 사회보장체계의 수립' 등을 보조적 과제로 삼는 '민중생존권 수호를 위한 투쟁'을 중심으로 하면서 이 투쟁을 ('인권의 유보 없는 보장', '국가보안법체계의 폐기'와 같은) '민주주의의 확대-심화를 위한 투쟁' 및 '재벌해체', '탈규제화, 자유화, 민영화 반대' 및 '기업운영과 시장경제에 대한 민주적-민중적 규제의 확대-심화'와 같은 '사회화의 확대-심화를 위한 투쟁'과 결합시키는 것이 되어야 할 것이다. 나아가 이러한 당면과제 해결을 위한 투쟁은 동시에 '민중권력의 쟁취', '(독점자본부분의 사회화를 핵심으로 하는) 소유관계의 사회화', '사회경제과정 전체에 대한 사회적 내지 민주적-민중적 통제체계의 확립' 등을 주요내용으로 하는 '민주변혁을 위한 투쟁'과 결합되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

- 민중생존권의 수호를 비롯한 당면과제의 해결을 위한 투쟁을 민주변혁투쟁과 결합시켜 나가기 위해서는 무엇보다 '노동운동의 계급적-정치적 발전'이 요구된다. 그런데 노동운동의 계급적-정치적 발전을 이룩해 나가기 위해서는 '민주노조운동의 혁신'과 더불어 노동자-민중투쟁의 성장-발전에 복무하고 사회관계의 민주변혁을 목적의식적으로 추구하는 '새로운 정치조직 내지 정당의 건설'이 불가피하게 요구된다. 이때 민주노조운동의 혁신과제는 무엇보다 '국민과 함께 하는 노동운동', 또는 그것을 새로운 이름으로 포장한 것에 불과한 '(한국판) 사회적 조합주의론'과 더불어 민주노조운동 내부의 관료주의적-개량주의적 흐름을 극복하고, 한국 민주노조운동을 살아 있는 운동으로 만들어 온 '전태일정신'과 '전노협정신' 및 전투적-변혁적 노동운동의 전통을 굳건하게 복원시키는 것이 되어야 한다. 이와 동시에 민주노조진영은 조직노동자들과 미조직노동자들 및 실업자층 간의 계급적 단결을 확보하기 위해 힘껏 노력해야 하며, 한국노총 중심의 운동을 비판-견인하는 동시에 민주성-자주성을 견지하려는 한국노총 산하의 단위노조 등과 연대관계를 만들어 나가기 위해 최대한 노력해야 할 것이다.

노동자-민중의 새로운 정치조직 및 정당의 건설문제와 관련하여서는 의회주의적-선거주의적 정치운동에 추구하면서도 대선 이후 '변혁적 투쟁정당'의 가면을 쓰기 시작하고 있는 국민승리21이 자신의 과거의 잘못을 공개적으로 시인하고 자기반성하지 않는 한, 국민승리21 중심의 진보정당 건설을 대체할 수 있는, 새로운 정치조직이 선진노동자층이 주축이 되고 이들과 진보적 활동가들이 힘을 모으는 형태로 건설되어야 할 것이다.<sup>11)</sup> 또한 계급적-변혁적 노동운동 진영은 민주노총이 개혁적 국민정당의 건설을 중심으로 노동자 정치세력화를 추구하기로 한 그간의 모든 결정들과 더불어 국민승리21의 확대-개편을 통한 진보정당 건설을 지원하기로 한 최근의 결정을 시급히 파기하도록 노력해야 할 것이다.

- 노동자-민중에 대한 총자본진영 내지 신자유주의적 지배블록의 공세에 맞서 나가기 위해서는 '노동자-민중 연대전선' 내지 '노동자-민중 투쟁전선'이 강고하게 구축되어야 할 것이다. 이를 위해서는 노동자-민중운동진영은 현재 조직되어 있는 '범국민대책위'가 계급성-민중성을 확고하게 담보하는 조직으로 되도록 이 조직을 신속히 재편해야 하며, 상층 연대

10) 줄고, "경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동", 「한국노동이론정책연구소, 「경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동」, 도서출판 현장에서 미래를, 1999, 346쪽 이하 참조

11) 이와 관련하여서는 앞에서 인용한 "새로운 정치조직 건설을 위한 준비모임" 결성을 위한 제안문(초안), 「새로운 정치조직 건설을 위한 제1차 확대토론회」 자료집(1999.2.18.); 줄고, "국민승리21" 운동을 어떻게 볼 것인가?, 앞의 책을 참조할 것.

만이 아니라 노동자-민중세력들 간의 하층 연대에도 최대한 노력해야 할 것이다. 또한 노동자-민중운동 진영은 시민운동 진영이 필요할 경우 '제휴 대상'은 되지만, 기본적으로 '연대 대상'이 아니라 '주전제 대상'임을 명백히 인식할 필요가 있다.

- 오늘날 시민운동이 노동자-민중운동 이외의 다른 사회운동에 대해 해계모니를 행사하고 있는 사태에 대처하고, 노동자-민중운동의 영역을 확대시켜 나가기 위해 환경, 여성, 통일 등등의 제반 영역에서 '계급적-민중적 성격의 사회운동'들이 적극 활성화되어야 할 것이다. 이러한 사회운동은 동시에 노동자-민중정치를 활성화시키고, 그 이념을 전사회적으로 확산시켜 나가는 중요한 사회적 기반이 되어야 할 것이다.

- 지배이데올로기 및 그러한 지배이데올로기의 변형태인 시민운동의 제반 이데올로기 등과 싸워나가기 위해 노동자-민중진영의 지식인층은 시급히 이데올로기적 투쟁전선을 확고히 구축할 수 있어야 할 것이다. 이데올로기전선 구축은 오늘날 진보적이라고 자처하는 많은 지식인들이 신자유주의이념의 요소들을 많은 적든 수용하면서 대중에게 심각한 이데올로기적 혼선을 크게 야기하고 있는 사실에 비추어 보아서도 매우 시급한 일이다.(99년 2월 25일 작성)

# '기만'과 '배제'의 구조화, 김대중식 인권의 길

## - 김대중 정부 1년 인권상황 평가 -

박태근 (인권운동사랑방 사무국장)

### 1. 경제를 위해 인권을 희생시킬 수 없다

1998년은 인권과 관련해 풍부한 논의와 다양한 상황이 연출된 해였다. 50년만의 정권교체를 통한 김대중 정부의 출범과 세계인권선언 50주년이라는 시기적인 계기는 인권에 대한 논의를 촉발시키는 요인으로 작용했으며, 한편으로 IMF 구제금융과 거대한 보수세력의 반발은 인권상황을 악화시키는 요인이었다.

김대중 대통령은 그가 '세계적인 인권수호자'(사실은 인권피해자)라는 점을 내세우며 역대 대통령보다 훨씬 적극적으로 인권에 대해 발언해왔다.

인권은 그 어떠한 명분과 구실로도 제약받거나 유보될 수 없는 천부의 권리입니다. 인간이 태어나면서부터 가지는 생래적 권리가 마땅히 인류가 추구할 최고의 가치입니다. 인권을 위해서는 민주주의의 발전에 더욱 노력해야 합니다. 민주주의야말로 인권을 사상적·제도적으로 지키고 발전시킬 수 있기 때문입니다.

-12. 10. 김대통령의 세계인권선언 50주년 기념사 중

위와 같은 적극적인 발언은 대통령 당선 직후부터 이어져 분명 한국사회에서 인권 담론에 대해 지극히 소홀했던 지식인들과 심지어는 정부관료들을 자극하기 충분했다. 이에 따라 문화관광부가 청소년인권헌장, 보건복지부가 장애인인권헌장을 발표하기에 이르렀고, 교육부도 한때 학생인권선언을 추진하는 등 정부 부처들은 인권경쟁을 벌이기조차 했다.

하지만, 인권지도자를 자처한 그가 1년 가까이 '통치'한 현 시점에서 김대중 정부가 진정한 인권을 위해 무엇을 했는가 되묻지 않을 수 없다. 그의 말처럼 정부의 정책에서 진정으로 인권을 '최고의 가치'로 여겼음을 인정할 만한 구석을 찾아 보기란 어렵기 때문이다.

다시 그의 세계인권선언 50주년 기념사를 인용해 보자.

그간 아시아의 일각에서는 경제건설을 위해서는 인권과 이를 위한 민주주의가 희생될 수 있다는 주장이 있기도 했습니다. 그러나 이러한 주장이야말로 인권과 민주주의를 용납하지 않는 권위주의체제의 자기합리화에 불과한 것입니다. 이는 또한 그간 경제발전의 명분아래 인권을 침해하고 민주주의를 희생시킨 우리의 역사가 웅변으로 입증하고 있습니다. '국민의 정부'가 '민주주의와 시장경제의 병행 발전'을 국정목표로 삼고 경제개혁을 비롯한 국정전반의 개혁을 추진하고 있는 것도 바로 그러한 이유 때문인 것입니다.

여기서 김대중 대통령은 아시아적 특수성을 거론하면서 보편적 인권론을 부정하는 아시아 개발국가 지도자들의 논리를 정면으로 비판하고 있다. 이런 말은 여느 민간 인권운동가의 말로 착각할 정도다. 그는 당선 직후에도, 유엔인권위원회에 세계 지도자 5인의 한 사

(A1133리3 81181)  
21. 11. 10. 21

인권상을 수상할 때(6월)도 위와 같이 발언했다. 매우 수

준높은 인권에 대한 발언. 특히 '경제건설'을 이유로 '인권과 민주주의를 희생하는 것'은 '권위주의체제의 자기 합리화에 불과하다'는 말에 근거하여 김대중 정부 1년간의 인권상황을 평가해보고자 한다.

'역사적인 여야 정권교체'를 통해 탄생하였다는 '국민의 정부'의 인권성적표는 대통령의 말로써가 아니라 대통령이 이끈 정부가 실천한 인권개선의 허와 실을 살피면서 과연 현장에서 얼마나 인권문제의 개선이 이뤄졌는가를 점검함으로써 드러날 것이기 때문이다.

"인권"은 인간이 인간으로서 생존하기 위한 조건이다. 인권상황은 "종합적이고 통합된 접근이 요구"된다. 즉, 사회권(경제·사회·문화적 권리) 및 자유권(시민·정치적 권리)의 상호의존성과 불가분성 그리고 모든 범주의 인권들이 동등하게 강조되어야 한다는 비엔나 세계인권대회 정신에 입각하여 접근해야 할 것이다. 이런 관점에서 김대중 정부 1년의 인권상황은 단지 자유권 중심으로 볼 것이 아니라, IMF 구제금융 이후로 악화된 사회권에 까지 마찬가지로 비중있게 접근해야 하는 문제인 것이다.

이 글에서는 김대중 정부의 인권개혁의 과제들을 짚어본 뒤, 각 영역별 인권상황을 점검하고, 결론적으로 이에 대한 인권운동 주체들의 대응을 정리할 것이다.

먼저, 결론부터 말하자면, 김대중 대통령이 자신있게 인권의 '철학'을 피력해왔던 것과는 정반대로 지난 1년 대한민국의 인권상황은 진전보다는 답보, 어떤 분야에서는 후퇴마저도 이뤄졌다는 점이다. 물론 긍정적인 측면이 없던 것은 아니지만, 바로 그 '경제'를 살리기 위해 인류 최고의 가치인 인권은 늘 희생양이 되었다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

### 2. 김대중 정부의 인권 과제

김대중 대통령은 '여야 정권교체'라는 흥분을 맞본 것도 잠시 '국가부도' 상황에서 당선 직후부터 실질적인 대통령직을 수행했고, 정부를 출범시켰다. IMF 구제금융체제가 시작된 상황에서 정권을 인수하게 된 김대중 정부는 경제위기의 극복을 국정의 최우선 과제로 내 걸었다. 이같은 상황에서 김대중 대통령이 선택한 처방은 신자유주의적 프로그램이었고, 이는 1년간 사회권의 심각한 후퇴를 초래했다. 더욱이 자민련과의 공동정권이라는 상황은 자유권적 인권상황의 개선마저 어렵게 했다. 경제적 위기에 몰린 정부, 권력 기반의 취약함으로 인해서 준비된 대통령의 정부는 출발부터가 불안했다.

그러나 무엇보다도 지금의 인권상황을 암담하게 만들고 있는 것은 '인권 대통령'의 탄생이라는 다소의 긍정적인 요인을 멀리 압도하는 경제위기이다. IMF 관리체제 하에서 무서운 속도로 진행되고 있는 각종 규제 완화를 통한 자유시장화 정책은 벌써 우리 민중의 생존권에 큰 타격을 주고 있다. 구조조정 프로그램의 강요는(다른 여러 나라에서처럼) 국내적 모순을 격화시키고 있으며, 이런 모순의 격화가 어떤 결과를 낳을 지는 아무도 예상 못하는 지극히 불안한 상태에 있는 것이다. 이런 상황에서 50년만에 정권교체를 이룬 '인권 대통령'이 국제금융자본의 이해를 대변하는 '인권 억압 대통령'으로 변신할 수밖에 없는 비극적 상황의 도래가 예견되고도 남는다고 해야 할 것이다.

-서준식, 진보적 인권운동을 위하여, 98. 5. 29. 민변 창립 10주년 기념 토론회

하지만, 당초 국민들의 기대는 상당히 높았다. 그가 경제에 대한 식견을 바탕으로 당시의 경제위기를 극복해줄 것으로 믿었고, 그가 민주주의와 인권의 신봉자로 비쳐져왔다는

점에서 사회전반의 개혁이 이뤄질 것으로 기대하였던 것이다. 그는 늘 민주주의와 시장경제의 병행 발전을 강조하였고, 그런 만큼 초기에는 때가 되면 민주주의의 진전을 위한 진일보한 조치를 취할 것이라는 믿음이 진보진영 내에서도 존재했었다.

그렇다면 김대중 정부가 우선적으로 해결해야 할 인권과제는 무엇이었던가?

민주사회를 위한 변호사 모임(민변)은 98년 2월 11일 대통령직 인수위원회에 '인권 관련 개혁 제안서'를 제출했다. 이 제안서에서 민변은 새정부의 인권정책 과제로 △ 국가기구와 제도의 개혁 △ 국민적 동질성과 국민적 화해를 위한 작업(과거청산) △ 시민사회의 자율성 확대와 인권교육의 제도화 △ 사상·양심과 표현의 자유 확대 △ 사회경제적 권리의 확대 △ 남녀평등 실현 △ 국제적 인권기준에 따른 인권보호 △ 인권보장을 위한 국제질서 마련에 참여 등을 제시했다. 이와 별도로 국가보안법 문제의 중요성을 부각시키며 단계적인 접근을 통해 국가보안법의 임기 내 폐지를 제안했다. 민변의 이런 제안에는 김대중 정부가 행할 주요 인권정책의 과제가 망라되어 있고, 이는 반드시 해결되어야 할 사안들이었다. 그 만큼 김대중 정부의 짐은 많다. 이는 과거 군사독재 정권의 유제를 이어받은 김영삼 '문민정부'가 인권의 개선을 위한 일을 너무도 게을리한 덕분이기도 했다.

결국 김대중 정부의 인권과제는 과거 정권 하에서 인권침해를 낳게 만든 법률과 제도의 정비, 인권침해 기구들의 민주적 개편과 인적 청산 작업을 통한 인권보장 시스템을 만드는 것이었다. 이와 아울러 국제인권기준에 맞추어 자유권과 사회권 등을 증진시킬 수 있도록 정책 대안을 만드는 것이었다. 이를 위해 인권교육을 실시하고 국가인권위원회를 만들며, 국제사회로부터 지탄을 받아온 국가보안법을 단계적으로 폐지하는 것이 당면과제로 제기되었다.

한편, 김대중 정부의 대선 당시 인권공약을 보면 이런 민간단체측의 요구를 상당히 반영한 대목들이 눈에 띈다. 인권공약을 별도의 장으로 나누지는 않았지만, 김대중 대통령의 15대 대통령 선거공약집 '사법제도를 개혁하며, 인권보호장치를 확대하겠다'는 장에서는 △ 불구속 수사 원칙의 준수, 국민의 기본권 보장 △ 재정신청제도의 전면 확대 △ 법관·검사 정원 및 변호사 수의 대폭 증원, 비합리적인 법조관행의 개선, 국선변호인 제도의 활성화 등 법률서비스의 확대 △ 피의자 신문시 변호인 참여권 보장, 미결구급자의 변호인 접견·교통권 보장 등 행정제도의 개선 △ 독립적이고 중립적인 지위를 갖는 '국가인권위원회' 설치 △ 국민대화합 차원에서 대사면 실시 △ 국가보안법 존속시키되, 인권침해 방지 운영, 보완 등이 정리되어 있다. 이런 공약들이 제대로만 시행된다면 인권침해는 상당수 줄어들 수 있을 것이고, 나름대로 매우 획기적인 것들이었다.

그러나, 김대중 정부 출범 1년이 지난 현 시점에서 대통령의 적극적인 인권 관련 발언들과 공약상에서 나타난 의욕적인 인권개선 공약들에도 불구하고, 현 정부의 인권정책은 거의 대통령의 립 서비스와 문서로만 남는 꼴이 된 듯싶다.

이제 김대중 정부 1년의 인권 성적표를 주요 사안별로 살펴보자.

### 3. 김대중 정부 1년의 주요 인권 성적

#### ① 과거 청산

김대중 대통령은 당선 직후 김영삼 대통령을 만나 대법원에서 확정판결을 받고 복역 중이던 전두환·노태우 등 광주학살범죄자들의 사면을 요청했다. 이에 따라 광주 학살범죄자들은 97년 성탄절 특사 때 당당하게 감옥 문을 나섰다. 대법원 형 확정 판결 8개월만의 일이었다. 이로써 광주학살에 대한 사법적 처리는 끝나게 된 것이다. 김대중 정부가 수구

세력을 대표하는 자민련과 손을 잡을 때부터 과거청산 중 인적 청산은 불가능할 것이라는 예측은 전·노 석방으로 현실화되었다.

큰 기대를 모았던 3월 13일 새정부 출범 기념 특사는 석방 대상자 478명 중 74명만을 석방하는 데 그쳤다. 이는 김영삼 대통령 시절 전체 양심수의 18%인 144명을 석방했던 것의 절반에 불과한 것이었다. 특히나 28년 이상 수감된 23명의 비전향 초장기수 중 암투병 중이던 신인영씨 등 단 6명만이 형집행정지로 석방되고, 41년째 구금되어 세계최장기수로 지목받았던 우용각씨 등 초장기수들은 석방대상에서 제외되었다. 사상전향을 하지 않았다는 이유였다. 또, 석방된 양심수의 대부분은 잔형기간이 만 2년 미만이었다는 점에서 생색내기용 석방이었다는 비판이 잇따랐다. 더욱이 박상천 법무부장관은 "사면에서 제외된 사람은 재범의 우려가 있고, 국가체제 전복 활동에 참여할 가능성이 있는 자들"이라며, 과거 정권의 공안세력과 동일한 인식의 단면을 드러냈다.

이런 경향성은 8월 15일 대한민국 정부 수립 50주년 기념 특사에서 더욱 강화되었다. 7월 1일 법무부장관은 8·15 사면을 대통령에게 건의하면서 "양심수에 대해 '재범의 위험성' 등을 실질적으로 파악하여 과감한 관용조치를 취하겠다"고 보고하면서 종래의 사상전향제도 대신 '준법서약제'를 도입하겠다고 밝혔다. 또한, 준법서약을 통해 석방된 공안수들에 대해서는 보안관찰법의 적용을 강화하겠다는 이른바 '신공안정책'을 발표했다. 8.15 특사는 준법서약을 기준으로 양심수들을 선별 석방한 반면, 5·18, 12·12 사건의 헌정파괴범들과 전·노 두 전직대통령 부정축재사건 관련자에 대해선 전원 복권조치를 하였던 것으로 요약될 수 있다. 또한, 이들 비리정치인들과 헌정파괴범들에게는 준법서약없이 사면 복권시킨 반면 풀려난 양심수들에게는 모두 가석방과 형집행정지 처분만 내리는 형평에 어긋나는 조치를 취했다. 455명의 양심수 중 94명만을 석방해 약 20% 수준이었다.

김정권의 과거청산의 의지를 가늠해 볼 수 있는 또 하나의 사안은 민족민주열사와 의문사 부분의 해결에 관한 것이었다. 김대통령은 10월 유가협대표단을 청와대로 불러 오찬을 하면서 정기국회에서의 특별법 제정을 약속했다. 과거 군사독재 정권에 항거하다 숨져갔던 열사들의 명예를 회복하고, 폭압기구에 의해 의문사당했던 이들의 사건 진상을 규명하는 것을 목표로 하는 이 사안은 나름대로는 김정권의 진일보한 면을 보여주는 것이다. 그러나, 결국 정기국회에 상정된 법안들은 여야의 정쟁으로 인해 뒷전으로 밀려 해를 넘기고 말았다.

제주 4.3항쟁 50주년을 맞아 민간단체들은 제주 4.3항쟁 50주년 기념사업위원회를 결성해 활발하게 50년전의 비극을 부각시켰다. 이에 대해서 집권당 차원에서 '4.3사건 진상규명 특별위원회'가 만들어지기도 했다. 그러나, 그 이상 구체적인 진전은 이루지 못했다. 48년 여순 사건 희생자의 유골이 여수지역의 한 시민단체에 의해 발굴되었어도 정부는 이런 과거의 아픔을 치유하려는 어떤 노력도 경주하지 않았다. 두 사건은 우리 사회에서 '레드 콤플렉스'에 의한 대규모 학살이었다는 점에서 이의 해결과, 유족들의 아픔에 대한 정부의 치유 노력은 매우 중요한 계기로 작용했을 것이다. 그러나 이런 중요한 계기점을 모두 상실하고 말았다. 해방정국이나 전쟁시기 때의 학살에 대한 진상규명만이 아니라 일본군위안부 문제에 대해서 일본 정부의 배상 책임을 묻는 일에 소극적이었다.

법원에서는 고문경관 이근안 사건에 대한 재정신청이 받아들여지고 공소시효가 중지되는 결정이 있었지만, 과거청산 문제는 새 정부의 핵심과제로 제기되지 못한 채 하나둘 뒷전으로 밀려났다. 이렇듯 지지부진한 과거청산 움직임 속에 12월 8일, 과거 경희대 학생 시절 학생운동을 이유로 수 차례 고문을 당했던 이길상씨는 자살로 자신의 고통스런 삶을 마감했다. 치유되지 못한 과거는 다시 현재의 고통으로 이어지고 있었다.

② 국가보안법의 문제

민가협 조사에 따르면, 새정부 출범 이후 구속된 양심수 679명 가운데 98년 12월 23일 현재 국가보안법 위반 구속자는 374명으로 집계하였다. 전체 양심수 구속자 679명의 55%가 국가보안법 구속자인 것이다. 또, 민가협은 정부 출범 초기 8개월간의 국가보안법 구속자를 비교하였는데, 김대중 정부에서는 310명, 김영삼 정부에서는 67명으로 나타나 김대중 정부에서 무려 4배나 많은 수가 구속된 것으로 나타났다. 수차례나 "국가보안법 남용을 않겠다"고 했지만, 역대 어느 정권에서보다도 국가보안법을 강력히 적용하였던 점이 여실히 드러났다. 또한, 국가보안법 구속자 가운데 164명이 한총련 구속자였던 것으로 나타나 김대중 정부도 김영삼 정부를 이어받아 학생운동 말살정책을 펴고 있고, 그 도구로 국가보안법을 사용해왔음을 보여주었다. 현직 민선단체장인 울산동구청장이 포함된 이른바 '영남위원회' 사건에서는 3년 이상이나 불법도청이 자행되었고, 몰래카메라를 동원해 사생활을 침해하면서까지 반국가단체로 낙인찍는 일마저 저질렀던 것이다. 이처럼 김대중 정부 1년간 국가보안법 남용현상은 강화되었다.

김대중정권 출범 이후 구속자 현황 (98. 12. 23. 현재 민가협 조사)

\* 월별분류

월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총
구속자	1	13	31	84	91	111	123	90	58	38	39	679
국보법	1	7	18	53	55	72	57	27	33	17	34	374

\* 적용법규별

국가보안법	특수공무집행방해	집시법	노동관계
374 (55%)	18 (2.6%)	201 (29.6%)	191 (28.1%)

월간 '말' 6월호와의 인터뷰에서 김대중대통령은 "(국가보안)법 개정의 당위성은 인정합니다. 하지만 국민여론이 그런 것을 바라겠느냐는 것을 고려해야 합니다"고 말했다. 그러나, 김대통령의 이 말은 여론을 호도하거나 아니면 여론에 무지함을 보여주는 것이었다.

국민여론은 무엇을 바라고 있는가? 11월 22일에 한겨레신문사와 민주사회를 위한 변호사모임은 국가보안법에 관한 공동 여론조사를 벌였다. 전국 거주 20살 이상 성인 남녀 700명을 대상으로 이루어진 이 여론조사의 오차한계는 95%로 신뢰수준에 ±3.7%이다. 결과는 다음 표와 같다.

	폐지	개정완화	현행유지	강화	기타/잘 모름
일반국민	7.7%	70.5%	11.6%	7.3%	2.9%
변호사	27.5%	65.4%	4.6%	0.7%	2.0%
법학교수	29.0%	70.0%			1.0%

이와 같이 답변한 사람들 중 절반 정도가 국가보안법이 악용·남용되는 것이 가장 문제라는 인식을 가지고 있었다. (일반국민=40.9%, 변호사=52.9%, 교수=63.0%) 또한 국가보안법 제정의 취지와 목적이 현재도 유효하게 적용되어야 하는가라는 질문에 대하여는 다음과 같은 답변이 나왔다.

	그렇다	그렇지 않다	잘 모름
일반국민	26.4%	55.8%	17.8%
변호사	27.5%	69.2%	3.3%
법학교수	18.0%	77.0%	5.0%

이와 같이 국민들은 국가보안법의 개폐를 바라고 있지만, 정부의 공식적인 입장은 '남북 대치의 특수한 상황' 때문에 아직은 국가보안법을 개정할 때가 아니다라는 과거 정부와 같은 수위의 입장만을 표명하고 있을 뿐이다.

박상천 법무부장관은 8월과 12월 두차례에 걸쳐서 법개정과 '대체입법'의 가능성을 내비쳤다. 특히나 12월 10일 세계인권선언 50주년 기념식에서 '인권상황 개선에 대한 법무부 업적'을 보고하면서 "현 국가보안법에는 몇 가지 문제점이 있으므로 대체입법을 추진해야 하겠다"는 보고를 했다. 그럼에도 불구하고 법무부 인권과는 "아직은 국가보안법 대체입법을 논할 때가 아니다"고 장관의 발언을 뒤집었다. 정부 차원에서 국가보안법의 개정에 나설 의지가 없음을 반증하는 것이다.

이런 정부의 변함없는 태도와는 달리 국제사회는 국가보안법을 한국의 인권신장을 가로막는 최대의 걸림돌로 인식하고 있고, 국제사회는 김대중 정부가 국가보안법을 개폐할 것을 중용해왔다. 특히 국제앰네스티는 2월 24일의 기자회견에서 여러 인권과제 중 양심수 석방과 국가보안법의 개정 문제를 최우선 과제로 제기했다. 앰네스티는 9월 피에르 싸네 방한 때와 12월 1일 국가보안법 50주년을 맞아 보낸 서한에서도 이를 거듭 확인했다. 피에르 싸네 앰네스티 사무총장은 "국가보안법은 끊임없이 남용되고 있고 개정이 지연되면 될수록 새로운 희생자들이 생겨난다"며 국가보안법을 폐지하거나, 충분히 개정해야 한다고 말했다.

여기에 더해 12월 24일에는 유엔 인권이사회의 결정이 언론보도를 통해서 공개되었다. 89년 재미한청련에 가입했다는 이유로 귀국 후 체포되었던 박태훈씨 사건에 대한 심의 결과 국가보안법 7조(이적단체 가입)로 구속한 것은 시민·정치적 국제인권조약 제19조 2항을 위반한 것이라는 결정을 내린 것이다. 이사회는 이 결정이 박씨의 행위로 인해 국가안보가 침해되었음을 구체적으로 입증하지 못한 가운데 구속하여 인권을 침해한 행위가 국제인권법에 명백히 위배되는 것임을 분명히 밝혔다. 그와 더불어 박씨에게 구제조치를 취하고, 90일 이내에 취한 조치를 통보할 것을 요구했다. 이같은 유엔 인권이사회의 결정은 국가보안법이 구체적으로 인권을 침해하는 악법임을 다시금 인정한 것으로 볼 수 있다. 그러나, 이에 대해 법무부는 99년 1월 '이미 국가보안법을 엄격하게 적용하고 있고, 대법원 판결 때문에 재심 결과 무죄로 판정받지 않는 한 어떤 배상도 할 수 없다'는 입장을 정함으로써 사실상 유엔의 결정을 거부하였다.

정부 못지 않게 국가보안법의 남용을 조장한 곳은 법원이었다. 법원은 각종 사건의 재판에서 검찰의 공소사실을 추인하기에 급급했다. 다만, 전북대 혁신대오사건, 동아대 간첩단 사건, 경인총련 노래패 천리마사건, PC통신 관련 윤석진 사건 등에 대해 무죄를 선고하여

이전보다 엄격한 법적용의 태도를 보여 주었다.

어쨌건 이런 국제적인 압력은 김대중 정부로 하여금 국가보안법을 손질하지 않을 수 없는 부담으로 작용하고 있다.

### ③ 국가인권위원회와 검찰의 저항

한국의 새정부는 명실상부한 '국민의 정부'로서 국민 개개인의 인권문제를 결코 소홀히 하지 않을 것입니다. 그 일환으로써 인권법 제정과 국가인권위원회 설립 등 제도적인 인권수호 방안을 적극 추진하고 있습니다. 나아가 지구촌 도처의 인권문제에 대해서도 지원을 아끼지 않을 것입니다.

-6월 7일, 미국 국제인권옹호연맹 인권상 수상 연설 중

새정부 100대 과제의 하나로서 김대중 정부의 인권정책의 핵심으로 자리잡은 '국가인권위원회' 설치 문제는 이렇게 6월 미국으로 날아간 김대중 대통령의 입을 통해서 수면 위로 급부상했다.

민간단체측은 93년 비엔나 세계인권대회 이후 국가인권위원회의 설치를 정부에 계속 촉구해왔지만, 국가인권위원회가 비로소 정치권에서 과제로 인식되기 시작된 것은 96년도 국정감사 때부터였다. 그로부터 약 2년의 세월이 흐른 뒤에 현 정부 들어와 국가인권위원회가 민간단체의 주장만이 아니라 곧 정부가 나서서 만들 수 있는 현실 가능한 실체로 떠오른 것이다.

이에 따라 96년부터 국가인권위원회 법안을 만들기 위해 준비해온 법무부가 9월 25일 먼저 '국민인권위원회' 설치를 골자로 하는 인권법 시안을 공개하였다. 이 시안에 대해 국내외 여론의 비판이 높자 다시 법무부는 11월 25일 수정 인권법안을 내놓았다.

수정 법무부안의 주요 내용은 △ 인권위원회를 특수법인으로 설립 △ 법무부가 주무관청으로서 위원회의 조직과 활동에 관여 △ 불법감금이나 고문과 같은 8가지 인권침해행위와 차별행위에 대해서만 제한적으로 조사 △ 인권위원은 법무부장관의 제청으로 국회 동의를 얻어 대통령이 임명 △ 인권위원회에 강제조사권과 구제명령을 부여하지 않음 등으로 요약할 수 있다.

법무부의 이 안에 대해서 '인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회'(이하 국가인권기구 공추위)와 여당인 새정치국민회의는 동시에 반대하고 나섰다. 법무부안이 국가인권기구를 '국가기관이 아닌 특수법인' 형태로 설치하려는 것이고, 이는 곧 법무부가 자신들의 영향력 하에 국가인권위원회를 두려는 속셈이라는 것이 주된 비판 내용이었다. 이런 비판에는 국제앰네스티를 비롯한 국제인권관계자들도 가세하였다.

국가인권기구 공추위는 국가인권위원회에 대해 △ 독립된 국가인권기구로 설치 △ 법무부의 개입 차단 △ 충분한 조사권의 부여 △ 위원회 의결의 실효성 보장 △ 예산의 독립성 보장 등의 입장을 정리하였고, 이에 따른 독자적인 법안을 마련하였다. 새정치국민회의는 이런 민간단체측의 안을 받아 법현실을 감안, 수정하여 자신들의 안을 내놓았다. 새정치국민회의의 이 안에 대해서 민간단체측이 지지를 표명하여 법무부와 대립갈등 관계를 조성하였다.

이후 12월 9일 대통령의 마지막 조정 노력에도 불구하고 합의에 이르지 못하자 국가인권위원회 설치는 결국 해를 넘기게 되었다.

이 과정에서 법무부로 대표되는 검찰은 국가인권위원회의 설치로 인해 자신들이 직접적으로 견제와 감시를 받게 되는 상황이 되는 것에 대해 극도로 두려워하고 있음을 확인할

수 있었다. 결국 과거 군사정권 시절부터 정치권력의 시너 노릇을 하면서 기득권에 안주해왔던 검찰로는 실질적인 위상과 권한을 가진 국가인권위원회의 설치에 위협을 느끼지 않을 수 없었다. 검찰은 국가인권위원회에 대해서만이 아니라 특별검사제 도입에 대해 강력히 반대해왔고, 준법서약제 도입을 통한 사상통제를 지속함으로써 인권개선의 걸림돌로 작용하고 있었다. 이런 청산되지 못한 정치검찰의 문제는 99년 1월에서야 법조비리로 나타나게 된다.

결과적으로 세계인권선언 50주년을 맞아 다른 분야에서 확실한 성적을 내지 못했던 김대중 대통령이 화려하게 치장할 수 있었던 최대의 과제인, 국가인권위원회 설치라는, 대통령의 야심은 검찰의 기득권 수호라는 저항의 벽을 넘지 못하고 말았다.

### ④ 사상·양심, 표현의 자유의 억압

한 사회의 표현의 자유를 보장하는 수준은 그 사회의 민주주의의 수준을 반영한다 비민주적 권력일수록 억압적인 법제를 통해서 획일화된 견해를 갖도록 강제한다.

우리 사회에서 의사표현의 자유는 국가보안법에 의해 근본적으로 제한을 받게 된다. 국가보안법은 권력의 의지에 반하는 의견의 형성과 표현 자체를 범죄시하며, 인간의 내심조차도 처벌의 대상으로 삼는 법이기 때문에 이 법이 존재하는 것만으로도 의사표현의 자유는 근본적인 한계 안에 놓이게 된다. 국가보안법의 문제는 이미 앞에서 살펴보았기 때문에 굳이 이 부분에서 언급할 필요는 없을 것이다. 다만, 국가보안법은 그 법률로서만 완결구조를 갖는 것이 아니라 각종 표현의 자유를 탄압하는 법률들과 제도, 다양한 억압기구의 존립근거를 제공함으로써 초헌법적인 역할을 한다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

국가보안법 위반자들을 대상으로 행해지는 사상전향제도와 보안관찰법의 존재가 바로 국가보안법에 근거한 표현의 자유를 억압하는 대표적인 제도와 법률이다. 이들의 반인권성에 대한 지적은 오래도록 있어 왔고, 김대중 대통령은 야당 시절에도 이에 대해 반대 입장을 갖고 있었다. 그렇지만, 집권 이후에는 기존의 입장에서 급선회하였다.

현 정부 들어서 사상전향제도에는 변화가 있었다. 지난 7월 1일 법무부장관이 대통령에게 업무 보고하는 중에 사상전향제도의 철폐를 공식적으로 밝혔다. 일단 정부에서 사상전향제도를 인정하고, 양심의 자유를 침해하는 제도라는 것을 인정한 사실은 나름대로 진일보한 것이었다. 하지만, 사상전향제도를 폐지하한다면 "최소한의 자유민주적 기본질서 유지 차원에서 '준법서약'은 불가피하다"고 하며 법무부는 준법서약제를 도입했다. "준법서약은 '대한민국 체제·질서와 법을 인정하느냐'를 묻는 것이기 때문에, 사상의 포기를 요구하는 전향제도와는 다르다"는 것이 법무부의 설명이었다. 이런 준법서약서는 김대통령이 5월 15일 한겨레신문, 월간 말 6월호와의 인터뷰에서 밝힌 입장을 현실화한 것이었다.

하지만, 이런 준법서약을 집단살인, 내란 등의 범죄를 저지른 중죄인들에게는 요구하지 않고 '사상범'에게만 강요한다는 불균형성은 차치하고서라도 내심을 드러내도록 강요하는 것 자체가 표현의 자유에 반한다는 비판을 피할 수 없었다. 구미유학생 간첩단 사건(85년)으로 13년째 구금중인 강용주 씨는 외부로 전한 편지를 통해 "권력 앞에서 내가 가지고 있는 내심의 생각을 게워내고 심사받아야 한다는 데 동의할 수 없기 때문에 서약서와 타협할 수 없다"며 "차라리 서약서에 불복종해 계속 갇혀 있는 것이 내 '양심의 법정'에선 떳떳한 일"이라고 밝혔다.

더욱이 사상전향제를 폐지했다고 하는 것도 현실에서 보면 사실과 다름을 알 수 있다. 사상전향제가 명실상부하게 폐지되기 위해서는 '사상' 문제 때문에 수형자가 처우에서 불이

익을 당하거나 '사상' 때문에 출소 이후에도 보안관찰을 받는 일이 없어야 한다. 그렇지만, 이른바 사상범에 대한 처우도 전혀 달라지지 않고 있다. 이들은 계속 다른 재소자와는 분리된 채 수용되고, 작업 등에서도 배제되고 있다. 특히나 준법서약을 가석방 등의 기준으로 삼게 됨으로써 사실상 이전의 사상전향제도의 본질적 부분을 유지하고 있는 상황이다. 오히려 사문화되어 가던 전향서에 구체적인 내용-처벌받게 된 경위와 내용, 대한민국 헌법과 법률을 준수하겠다는 확고한 의지의 표현, 장래 생활계획, 기타 하고 싶은 말-을 적시하고, 이전의 사상범에게만 적용하던 것을 노동, 시국 관련 수행자에게도 광범위하게 요구하여 확대, 강화시켰다는 측면에서 볼 때 과거의 전향제보다도 오히려 개악된 제도라는 비판도 받게 되었다.

한편, 보안관찰법은 지난 8월 이후 강화되고 있다. 97년 11월 헌법재판소의 보안관찰법에 대한 위헌소송에서 합헌 결정이 있고 난 뒤, 그리고 이른바 신공안정책에 따라 출소 사상범에 대한 이 법의 엄격한 적용 방침이 발표되고 난 뒤부터 이전의 형식적인 신고절차와 법 조항들을 대상자들에게 엄격하게 적용하기 시작한 것이다. 11월 말에 있는 김삼석, 이혜정 씨 등의 긴급체포에서 보여지듯이 법에 규정된 신고 자체가 반인권적이라고 생각한 보안관찰법 대상자들에게 강제로 신고하게 만들고, 이들에게 강제로 보안관찰 처분을 내리고 있는 실정이다. 만기로 출소한 이들이나 준법서약을 하고 출소한 이들에게 똑같이 재판을 거치지 않고 검찰의 자의적인 판단만으로 보안관찰을 강제하고, 2년 단위로 갱신하도록 하는 이런 보안관찰법의 엄격한 적용은 우리 사회의 의사표현 자유의 후퇴를 보여주는 징후이며, 견고한 '절대주의 국가의 외피'를 상징적으로 보여준다. '적과 동지'의 이분법에 의한 적에 대한 무한대의 국가감시와 개입을 통한 제한을 가능하게 하는 굳건한 성벽은 현 정부에서도 그대로 유지되고 있는 실정이다.

반면에 법원에서는 98년 6월 사노맹 출신 장민성씨의 보안관찰처분 취소 소송에서 재범의 우려를 판단할 근거가 없다는 이유로 처분 취소를 내렸으며, 11월에는 고원씨에게도 이와 같은 판결을 내렸다. 97년 1월 최초로 박석삼씨에 대해 보안관찰 취소 판결을 내린 데 이어 나온 법원의 판결은 그나마 희망적인 것이었다.

이와 같이 국가보안법, 사상전향제, 보안관찰법의 유지는 근본적으로 우리 사회의 민주성을 의심하게 만든다. 이들 법과 제도와 함께 신고제라는 근본 취지와는 달리 허가제로 운용되는 집회 및 시위의 신고제도, 노동자들의 파업에 대한 공권력의 무한대의 폭력적인 개입과 언론의 일방적인 비난, 교도소나 구치소에서 신문이나 서신의 검열의 합법화, 교도소에서의 빈번한 청원권 묵살, 영화법이 개정되었음에도 불구하고 사전검열을 근본적으로 제거하지 못한 영화의 등급심사제, 행정공개요구에 대한 행정관청의 과대한 비밀분류에 따른 비공개와 남발, 컴퓨터 통신상의 표현 문제에 대한 공안기관의 개입에 따른 구속 등 과거 정권보다 나아진 게 없는 우리 사회 표현의 자유의 수준을 여실히 보여주는 것일 따름이다.

자유롭게 정보에 접근하고, 이에 근거로 의사를 형성하며, 이를 자유로이 표현할 길이 원천 봉쇄된 사회는 본질적으로 절대주의 국가일 것이다. 해방 이후 지속되어온 절대주의 국가적 반인권의 시스템은 다음 절에서 다시 확인될 수 있을 것이다.

### ⑤ 거대 감시·억압체제의 존속

독재권력에 의해 오랜 세월 정형화된 국민들에 대한 거대한 감시·억압체제도 역시 현 정권에 들어와 전혀 변화하지 않았다. 민주주의, 인권을 강조하는 정부에서도 이들 거대

감시·억압체제가 존속된다는 것은 심각하게 문제제기할 사안이다. 소위 '국민의 정부'에서조차 근본적인 변화가 없는 이들 감시와 억압의 전 사회적 체제의 실체를 불심검문, 도감청, 사찰, 총기남용 등의 예에서 찾을 수 있을 것이다.

먼저 불심검문이다. 경찰관직무집행법 3조에 근거해 집행하는 불심검문은 과거부터 불법적인 관행으로 일상화되어 버렸다. 조용환 변호사는 이 무차별적인 불심검문에 대해서 "그 과정에서 국민들은 국가가 언제든 자신을 검사하고 처벌할 수 있는 존재라는 사실을 거듭 확인하고 국가권력의 폭력성과 절대성에 굴종할 수밖에 없다는 점을 무력감 속에서 내면화하는 것으로 보인다."고 지적하였다. 이런 폭력적인 불심검문에 대한 문제제기가 인권단체들에서 제기되어 왔지만, 그럴 때마다 경찰측은 '친절검문'이니 '적법절차의 준수에 따른 검문 요령'이니 하면서 적당히 비판을 회피해 갔다. 인권운동사랑방은 4월부터 불심검문 캠페인을 전개하면서 "경찰은 형식적인 지시나 공문으로 사태를 마무리하려 하지 말고, 경찰의 잘못된 관행을 실질적으로 변화시키고 국민의 인권을 보호하는 차원의 근본적 대책을 마련하라."고 촉구했다. 더불어 △일선 경찰과 전경들에 대한 실질적인 인권교육 △불심검문 실태에 대한 현장 조사와 분석에 따른 시정조치 △불심검문 피해에 대한 적절한 보상이 필요하다고 지적했다.

사실 경찰이 그나마 변화의 태도를 보인 데는 인권단체와 언론들의 문제제기, 법원이 불법 불심검문에 대한 제동을 거는 판결을 잇따라 내린 것이 원인이 되었다. 하지만, 경찰은 근본적으로 불법적인 관행을 포기하지 않았다. 과거처럼 여전히 일선 경찰서에 불심검문 할당량을 정해 내리먹이고, 수배자 일제검거 기간 등의 설정에서 보듯이 수배자의 검거를 위해서는 (불법적인) 불심검문이 필요하다는 이유로 관행의 변화를 거부하고 있는 것이다. 더욱이 불심검문을 집회의 자유를 제한하는 방향으로 악용하고 있는 점도 변화하지 않았다.

다음으로 들 수 있는 점은 98년 정기국회에서 쟁점이 되었던 수사기관들의 도감청 문제이다. 올해 2월 국회에 제출된 정보통신부와 대법원의 자료에 의하면 98년 전화감청 건수는 6,638건으로 97년 6,002건보다 10.6%나 늘어난 것으로 나타났다. 이 중 긴급감청은 전체의 15.6%인 1,038건에 이르렀다. 국정감사에서 수사기관의 불법감청과 사생활 침해 논란이 불거진 것을 계기로 4/4분기 3달 사이의 감청건수가 1,073건으로 기록되었다. 3/4분기 감청은 1,985건이었던 것에 비하면 절반 가까이 줄어든 것이었다. 법원의 영장없이 시행된 긴급감청-사실상의 도청-도 3/4분기 268건에서 4/4분기 131건으로 급감했다. 반면에 법원의 감청 영장 기각율은 1.5%에 그치고 말았다. 기관별로 보면 경찰 3,956건, 검찰 1,476건, 안기부(현 국정원) 802건, 군 330건으로 나타났다. 결론적으로 전화감청은 긴급감청을 비롯해 수사기관들의 자의적인 판단에 따라 아무런 통제도 받지 않고 남발되고 있는 것이다.

더욱이 문제가 되는 것은 밝히기 어려운 불법 도청의 문제이다. 전문가들에 따르면, 가장 많은 전화회선과 가장 앞선 장비를 보유한 안기부가 한해 802건의 감청을 했다는 점은 납득할 수 없다는 것이다. 공식 통계로 드러난 것은 빙산의 일각일 뿐이고, 거대한 도청을 통해 사찰을 하고 있다는 의구심에 대해서 대부분의 사람들은 부인하지 않는다.

전화도청과 더불어 문제가 되는 우편검열의 경우를 국정감사 자료를 통해서 보면, 8월까지 안기부, 기무사, 경찰청 등이 모두 567건, 45,560통의 우편물 검열을 신청했고, 이에 대해 법원은 단 한 건도 기각하지 않은 것으로 나타났다.

셋째로 정치사찰의 문제다. 경찰의 존안카드는 정치인, 기업인, 재야 운동가 등에 대해

서 광범위하게 작성되고 있는 것으로 밝혀졌다. 이 존안카드의 존재는 지난 90년 보안사(현 기무사)의 민간인 사찰이 문제가 되어 대법원에서 7월 확정판결이 난 뒤에 드러난 것이어서 더욱 충격적이었다. 재판부는 1백50여명에게 각각 2백만원을 지급하라는 원심을 확정하고 국가가 낸 상고를 기각했다. 지난 91년 소송이 제기된 이후, 95년 1심 재판부는 1백50여명중 80명에게만 승소판결을 내렸으나, 이후 96년 항소심 재판부는 원고 전원에게 승소 판결을 내렸다. 이번 경찰의 존안카드의 안기부의 보안감사에서 지적이 되었고, 그후 경찰이 양식까지 만들어서 작성했던 것으로 밝혀졌다. 안기부가 실제로 정보기관을 통솔하는 주체임이 확인된 것이기도 하다.

이에 대해 정부당국은 처음에는 존안카드 작성 자체를 부인하는 태도로 일관하다가 결국 여론의 질타를 받고, 존안카드를 폐기하는 방향으로 입장을 정리한 것으로 보인다. 하지만, 경찰을 비롯한 정보기관들의 사찰 문제는 여전히 의심받고 있는 게 현실이다. 12월말 국회 529호실 사건은 이런 깊은 의구심 끝에 터진 것이어서 안기부가 여전히 구태를 버지 못하고 정치사찰을 하고 있음이 드러난 것이었다.

넷째, 총기의 무분별한 사용에 의한 사상자의 증가를 들 수 있다. 경찰의 총기 남용은 국민의 생명에 대한 직접적인 위협이라는 점에서 큰 문제로 지적되지 않을 수 없다. 더욱이 총기에 의한 범죄가 거의 찾기 어려운 사회적 분위기에서 경찰이 총기로 인명까지 살상하는 일은 어떤 변명으로도 용납할 수 없는 일이었다. 정기국회 국정감사 자료에 따르면 8월까지 총기사용 건수는 279건으로 '97년 한해 동안 발생한 총기사용 건수인 295건에 거의 육박했다. 특히 신창원 씨의 검거 실패 이후 '공포탄 2발을 발사한 뒤 실탄 3발을 발사' 하도록 되어있던 총기사용수칙을 '공포탄 1발을 쏜 후 바로 실탄 발사가 가능'하도록 바꾸었다. 그 이후 8월 한달 동안에 무려 51건이 집중적으로 발생했다. 또 통계에 따르면 총기사용 경찰의 8할이 20대의 젊은 경관인 것으로 밝혀지고, 총기 사용에 의한 사망사건의 경우 '대퇴부 아래 조준사격'이라는 규정에 어긋나게 피해자의 등 뒤에 발사한다든지 하는 경우가 잦은 것으로 나타나 "생명과 직결되는 위급한 상황이 아닌데도 검거를 위한 최우선의 방법으로 총기난사를 선택하고 있다"는 인권단체들의 비난을 받았다. 이런 경찰의 총기 남용에 경종을 울리기 위해 한국인권단체협의회는 총기남용 경찰 11명을 검찰에 고발하기도 했다.

이와 함께 가진 자에게는 한없이 관대하지만, 가난한 자에게는 더없이 가혹한 법 적용, 낙후한 교도행정과 시설들에서 발생하는 비리와 각종 인권유린들도 대표적인 억압체제이다. 98년 한 해 동안 교도소의 변화를 요구하는 목소리는 어느 때보다 높았다. 인권단체들의 교도소 실태조사작업, 교도소내의 인권유린에 대한 항의, 조세형씨 등 청송보호감호소 출소자들의 증언 등이 잇따랐지만, 법무부는 시종일관 원론적인 답변만을 거듭했다. 단지, 교도소를 인권단체들에게만 형식적으로 개방한다든지, 모범수에 대한 제한적인 전화와 집단 가족 접견 등을 허용한다든지 하는 조처는 있었지만, 아직도 교도소는 사회와 철저하게 격리된 인권의 사각지대로 남아 있다.

이와 더불어 이런 감시와 억압을 낳은 근본적인 제도인 주민등록제도에 대한 문제제기는 우리 사회에서 매우 약한 편이다. 다행스럽게도 전자주민카드제의 시행은 연말에 최종 폐기하기로 결론이 났다. 하지만, 주민등록제가 살아 있는 한 온 국민은 출생부터 죽음까지 일목요연하게 예비 범죄자로 감시받게 될 것이며, 불심검문과 사찰 등의 인권유린은 바로 여기서부터 출발한다는 점에 주목한다면, 우리 사회가 걸어가야 할 인권보장의 제도화는 참으로 멀고도 험하다는 점에 동의하게 될 것이다. 현 정부는 아예 이런 근본적인 문제에

는 등을 돌리고 있을 뿐만 아니라, 여전히 이런 국민에 대한 감시와 억압체제에 다분히 의존하여 권력을 행사하고 있음은 위에서 살펴본 예에서 충분히 찾아볼 수 있을 것이다.

⑥ **벼랑 끝 생존권, 강제되는 배제의 구조**

최저의 생활수준을 보장하라

"경제위기를 극복하기 위해서 20%의 희생은 불가피하다."

김대중 대통령의 위의 말은 98년 한 해 사회권 악화의 본질을 극명하게 설명해주는 말이다. 97년 IMF의 고전적인 신자유주의적 경제정책을 수용한 한국 정부는 외환 위기로 대표되는 경제위기를 극복하기 위해 노동자를 비롯한 민중들을 그 희생양으로 삼았다. 20%는 최악의 경우로 생존권을 박탈당한 경우겠지만, 그외의 중산층을 비롯한 서민층의 경제·사회·문화적 권리의 후퇴 현상은 매우 심각한 것이다.

고성장에 따른 종신고용 체제는 무너지고, 저성장-고실업의 구조가 정착되었다. 아래의 표에서 보듯이 정부의 공식통계에서도 이미 98년 3/4분기에 7.4%에 달하고 99년 1/4분기에는 8.4%에 이를 것으로 전망되는 상황에서 실업의 공포는 전사회적인 파급력을 갖는 것이었다. 정부의 통계가 주당 단 1시간만이라도 일하는 경우는 실업자에서 제외하고 장기적인 실망실업자의 경우는 실업자 집계에서 탈락시키는 것을 감안한다면 실제 우리 사회의 실업자는 민주노총이 98년 8월 집계한 4백만명이 넘는다는 통계가 더욱 현실적일 것이다.

분기별 실업률 전망

(단위: 만명, %)

	97년		98년				99년			
	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
경제활동인구	2,181	2,163	2,089	2,166	2,157	2,160	2,124	2,199	2,185	2,186
증가율	1.5	0.6	-1.0	-0.9	-1.1	-0.1	1.6	1.5	1.3	1.2
취업자수	2,134	2,107	1,971	2,018	1,997	1,998	1,945	2,030	2,026	2,026
증가율	1.2	0.0	-3.7	-5.4	-6.4	-5.2	-1.3	0.6	1.4	1.4
실업자수	47	56	118	149	160	162	179	167	159	161
실업률	2.2	2.6	5.7	6.9	7.4	7.5	8.4	7.7	7.3	7.4

자료: 노동연구원, '실업전망 및 99년 실업대책(98.12.10)

주: 98년 3/4분기까지는 실적치이고 98년 4/4분기 이후는 전망치임.

이런 가파른 실업률은 곧바로 취업 노동자들의 노동권 악화로 이어졌다. 이미 98년 상반기 중에 제조업 노동자들의 시간당 임금은 4.3달러 수준으로 하락해 일본의 14.7달러, 미국의 13.4달러의 약 30% 수준으로 떨어졌고, 대만의 6.1달러보다도 2달러 낮은 수준이었다. 1백만명 이상의 노동자들이 직장을 잃고 실업자가 되었으며, 90% 이상의 사업장에서 임금이 삭감되었고, 체불임금도 1조원에 달하는 등 노동조건이 악화 속에서 노동자들은 해고를 당하지 않기 위해서 울며 겨자 먹기로 노동권의 후퇴도 그대로 감내할 수밖에 없었다.

또, 통계청에 의하면 지난해 상반기 소득 분포에서 1분위에서 4분위까지의 80%에 달하는 국민들의 소득이 14.9%에서 5.5%까지 하락한 것으로 나타났다. 아래의 표에서 보듯이 98년 3/4분기의 도시근로자가구의 월평균소득은 전년 동기대비 14.4% 감소했고, 가계지출은 13.9% 감소했다. 또한, 소득분배구조 면에서 볼 때 소득수준이 낮은 계층일수록

소득이 많이 감소하는 추세를 보이고 있어서 소득분배 구조가 갈수록 악화되고 있음을 알 수 있다.

반면, 이런 소득 불균형을 해소할 방안으로 채택되어야 하는 것이 누진세의 강화임에도 불구하고 김대중 정부에서 조세제도는 거꾸로 가고 있다. 즉, 통계청이 9월에 발표한 '도시근로자 3천 6백 가구 소득 조사'에 의하면 1/4분기 5분위 세금납부액 증가율은 3.6%에 이른 반면, 나머지 4개 분위 계층들은 11.7-17.6%가 늘었다. 그러다가 2/4분기에는 나머지 4분위 분류 계층의 세금 납부액은 17.2-25.3% 증가하였으나, 소득이 증가한 상위 1분위 계층은 오히려 세금 납부액에 1.8% 줄었다. 이런 사실은 국가권력이 조세제도를 활용해 소득불균형을 시정하는 것이 아니라 소득불균형을 심화시키고 있다는 사실을 극명하게 보여주는 것이다. 더욱이 부동산 경기의 회복 등을 이유로 불로소득에 해당하는 소득분에 대해서는 각종 세제를 완화시켰고, 간접세 비율을 점차 높이고 있는 상황이다. 이런 것에 기초해 볼 때 실업보험의 확대, 국민연금의 확대 등 일부 사회보장제도가 도입, 정착되고 있지만, 사회권에 대한 현 정부의 관점은 기본적으로 대다수의 사람들을 인간답게 살 권리로 부터 배제시켜 나가고 있는 것이 아닌가 의심스럽다.

소득 5분위별 가구소득·가계지출 증감률

(단위: %)

	98년 2/4분기		98년 3/4분기	
	가구소득	가계지출	가구소득	가계지출
평균	-4.0	-8.8	-14.4	-13.9
I	-14.9	-9.0	-24.4	-13.4
II	-8.8	-8.6	-19.6	-17.7
III	-6.9	-8.2	-18.3	-16.2
IV	-5.5	-7.1	-15.2	-13.4
V	2.3	-10.4	-8.0	-11.3

자료: 통계청, '1998년 2/4분기, 3/4분기 도시근로자의 가계수지 동향'

이처럼 사회권의 기본이 되는 노동권, 생존권이 98년에는 최악의 상황으로 떨어졌다. 이에 따라 노숙자가 증가하여 새로운 사회문제로 등장하였고, IMF형 자살자와 이혼율의 급증 등 생명권과 가정의 파괴 현상도 두드러졌다. IMF 형 범죄 또한 급증했다. 채무 변제를 둘러싸고 일어나는 각종 폭력범죄는 심각한 지경에 이르렀고, 보험금을 타기 위해 아들의 손가락을 절단한 사건, 자신의 발목을 자른 슈퍼마켓 주인 자작극 등이 발생해 충격을 주었다.

반면에 IMF 구제금융을 초래한 장본인인 5대 재벌을 비롯한 기득권 층에 대한 구조조정은 기득권을 최대한 보호하는 측면에서 진행되었을 뿐만 아니라 수만개의 중소기업이 부도로 넘어가는 상황에서도 일부 재벌들은 자본의 집중과 독과점을 합법적으로 인정받는 구조조정의 혜택까지 챙기게 되었다. 심지어는 부동산 경기, 경제회복을 위해서 각종 규제의 해제와 세제의 변화, 금리소득 등을 통해서 더욱 안정적인 부의 축적이 가능하게까지 되었다.

따라서, 결과적으로 대다수 국민들의 고통과 절망 위에서 98년 하반기 이후 경제회복의 기미가 보이기 시작한 것을 의미한다. 즉, 이는 소수를 위한 대다수의 국민들의 희생, 배제를 통한 사회적 불평등의 심화로 귀결되는 것이다.

한편, 정부는 노동자를 비롯한 민중들에게 일방적인 고통을 강요하였고, 이에 대한 합법적인 저항마저도 원천봉쇄하고 나섰다. 80%가 넘는 사업장에서 임금동결과 임금삭감, 임

금체불이 강요되었으며, 작업장에서의 노동강도는 강화되었다. 사무직, 제조업을 망라하여 대부분의 사업장에서 노동통제의 강화되었을 뿐만 아니라 단체협상을 통한 노동조합의 무력화, 작업장 통제강화도 이루어졌다. 5백명이 넘는 노동자가 구속 또는 수배되었고, 아남 산업이나 만도기계 등에 경찰력이 투입되어 합법적인 노동자의 파업권마저 유린하고 나섰다. 반면, 노사정위원회를 통해 합의된 실업자의 초기업단위 가입도 허용하지 않았다. 노숙자에 대해서도 불순세력의 결합에 의한 사회불안요인으로 보는 공안적 시각이 계속 유지되었고, 노동자들의 생존권 확보를 위한 정당한 파업은 "국가경제활동을 마비시키는 반국가적 행위"로 매도되었으며, 주동자들은 반국가사범으로 엄중처벌하겠다는 공안당국의 위협이 공공연히 발표되곤 했다.

결국 현 정부는 '서민들의 권익을 보호하겠다'는 당초의 약속을 뒤엎은 채 기득권 세력과 초국적 자본의 이익을 위해서는 기본적인 인권마저 허용치 않는 독재권력적인 모습을 드러냈다.

전반적인 생존권을 중심으로 한 사회권 후퇴 상황은 당연히 사회적 약자들에게 절망적인 상황을 안겨주게 된다. 대기업 노동자의 경우는 그래도 상황이 나은 편이지만, 비정규직이나 일용직 노동자의 경우는 이미 80%가 완전실업의 상태에 빠지게 되었다. 정리해고의 0 순위는 여성과 외국인 노동자들이 차지했다. 여성의 경우 정리해고 시킨 뒤 기업의 필요에 따라 비정규직으로 재고용하는 일이 비일비재해졌다. 기혼 여성의 경우는 더욱더 직장에 발붙이기 힘든 상태다.

도원동 강제철거 이후에도 수원 권선구, 의왕시 오전동 등에서 강제철거가 진행돼 여전히 철거민들은 구속과 부상의 위험 속에서 노출된 반면, 폭력을 휘두른 철거용역깡패들은 법의 처벌을 받지 않는 불평등한 상황이 이어졌다. 목포결핵병원 민간위탁 경영 방침에서 보듯이 기본적인 국민의료체계마저도 파괴되는 상황도 구조조정이라는 미명 아래 벌어지고 있다.

양지마을, 뿌런나 애육원, 구생원(이상 충남), 전주의 동암재활원 사건에서 보듯이 사회복지시설 내의 인권유린과 비리 문제도 계속 사회적인 문제로 떠올랐지만, 정부당국은 뿌리깊은 비리와 인권유린의 구조를 파헤치지 못한 채 방치하고 있다. 노숙자에 대한 강제적인 '희망의 집' 입소 과정이나 노숙 전면 금지 방침에서 보듯이 사회적 약자 계층에 대해서는 통제와 압박을 이용한 격리정책이 이전의 정권처럼 유지되고 있는 실정이다.

이런 사회권의 악화 상황은 매우 광범위하다. 우리 사회가 이전에는 겪지 못한 문제들이다. 물론 이 말은 오해가 있을 수 있다. 우리 사회는 IMF 이전이나 그 후에도 사회권 자체가 권리로 인식되지 못해 왔으며, 마치 국가가 사회적 약자인 개인들에게 시혜를 베푸는 사회복지 정도의 인식밖에 없었다. 이 점을 전제한 속에서 IMF 이후 두드러지게 나타나는 사회권의 후퇴 상황을 목도하면서, 이번 기회를 사회권에 대한 인식의 지평을 넓히고, 심화시키는 기점으로 삼아야 할 것이다. 이는 비단 인권운동만의 몫이 아니라 사회의 개혁, 변혁을 목표로 하는 사회운동 모두가 책임감을 느끼고 생존권을 중심으로 한 사회권 운동에 주목해야 하는 시기이다.

#### 4. 새로운 상황에 대처하는 인권운동의 과제

이 글에서는 김대중 정부가 행한 인권개선의 성과들에 대해서는 언급하지 않았고, 다양한 문제들 모두를 언급하려 하지 않았다. 김대중 정부 1년의 인권상황을 읽을 수 있는 주요 흐름들을 몇 가지 분야별로 살펴 보았을 뿐이다. 따라서, 이 글이 갖는 한계는 자명할



# 김대중 정권과 여성노동문제

경양의 (서울여성노동조합 위원장)

## 1. 김대중 정권 여성노동정책 1년

김대중 정부의 여성노동정책시행 1년은 겉으로 표방한 고용촉진과 안정이라는 여성정책 기본계획과는 한마디로 배치되는, 여성노동문제의 심화와 여성노동자권리의 후퇴로 점철되었다. 차별신고센터 운영이나 실직여성가장돕기와 같은 소극적이고 사후적인 대책들만이 난무하고, 여성우선해고를 예방하고 여성고용유지를 위한 정책은 찾아보기 힘들었다.

김대중 정부가 내 건 '여성정책의 주류화, 각 부문에서의 여성대표성의 제고, 여성인력의 경쟁력제고' 라는 여성정책기조는 화려한 말잔치로 끝났다. 한국의 여성권한척도는 세계 102개국 중 83위로 97년(73위)보다 더 추락하였다. 이는 김대중 정부가 겉으로 내세운 것과는 달리 내용적으로는 여성노동문제를 사실상 방치했다는 것을 보여준다.

각국의 선례가 말해주듯 여성노동문제에 관한 한 적극적인 정부정책의 시행만큼 효과적 처방은 없다. 최대 고용주로서의 정부의 역할 증대 뿐 아니라 차별과 억압에 대한 문제, 즉 노동인권의 문제를 노동시장에 맡겨놓는다는 것 자체가 방치이기 때문이다.

여성의 빈곤화, 빈곤의 여성화는 이제 낮은 말이 아니다. 영세사업장의 노동자, 가내노동자, 임시직, 파트타이머, 파견노동자 등 우리사회의 저소득층은 이미 여성들로 채워지고 있다. 여성들은 IMF 구조조정과정에서 야기된 여성우선해고와 여성의 비정규화로 인해 신자유주의적 유연화정책의 가장 큰 희생양이 되었음에도 불구하고, 남성가장중심의 이데올로기 홍수속에 그 고통의 양상은 제대로 드러나지도 못했다.

## 2. 상담사례를 통해 본 여성노동문제의 현주소

### 1) 여성실업

단지 IMF상황이라는 이유만으로 여성노동자들의 노동인권은 철저히 유린당했다. 감원위협을 무기로 무법천지라도 같은 일방적인 임금삭감, 노동강도 강화, 무차별적인 인사발령, 정리해고, 취업을 미끼로 한 성폭력, 청소와 커피타기 등이 다시 여성들만의 몫으로 돌아왔다. 대부분의 여성들은 단신 최저생계비 수준으로 임금이 하락하였다.

여성들의 실업은 남성보다 훨씬 심각한데, 이는 통계로도 드러나고 있다. 98년 12월 현재 전년대비 여성임금노동자중 상용고의 경우 19.2%나 줄어들었으며(남성 상용고의 경우 6.9%감소), 특히 임시직과 일용직의 감소율이 25.9%로 높게 나타나고 있어(남성 임시직, 일용직의 경우는 -14%) 여성의 실업이 더욱 심각했음을 보여주고 있다<sup>12)</sup>. 또 98년 10월 현재 여성취업자는 전년동월대비 59만4천명이 감소하였으나 실업자는 34만7천명 증가에 불과하여<sup>13)</sup> 20만여명의 여성들이 구직을 포기한 실망실업자가 되고 있다.

12) 노동조합기업경영연구소, "99년 정세와 노조운동의 투쟁과제" 토론회 자료집, p124, 1999.

여성실업자들은 정부의 실업대책에 대해서 문제가 많다고 보고 있는데, 한 조사에서는 여성실업자의 41.7%가 장기적인 대안이 없다고 답변했고 피부에 와 닿지 않는다는 응답이 20.9%, 적용대상이 제한적이라는 응답이 16.3%였다<sup>14)</sup>

98년 2월 표건축사사무소의 여성들은 임금을 전체적으로 25%삭감하되 여성들은 30%를 삭감한다는 통고를 받았다. 이들의 임금은 60만원내외의 저임금이었는데도 회사는 차별삭감을 하겠다고 나선 것이다. 이 사업장은 여직원 4명을 포함하여 15명 수준의 노조가 없는 영세사업장이었다. 이들은 노동부에 진정을 내서 차별삭감된 임금을 도로 받을 수는 있었지만 결국 전원 정리해고를 통고받았다<sup>15)</sup>.

한 여성은 지방자치단체에서 일용직으로 3년 넘게 근무하다 공공근로투입계획으로 해고되었다. 그가 그만둔 자리에는 공공근로자 2명이 신규로 배치되었다고 한다. 그는 공공근로자가 받을 수 있는 주휴수당을 받지 못했고 임금도 더 낮았다<sup>16)</sup>. 예산이 부족하여 해고한다는 말은 구실에 불과했다. 더구나 공공근로의 확대가 실업대책의 일환으로 시행되는 것이라면 이미 일하고 있는 사람의 일자리를 빼앗아 공공근로자로 대체하는 것은 진정한 실업대책의 의미를 벗어난 것이다. 공공근로는 정규직으로 채워야 할 자리에 공공근로를 배치시켜 오히려 장기실업자를 양산하고 있는 점에서도 그 허구성이 드러나고 있다.

최근에는 명예퇴직제 실시에도 남녀차별을 한 사례가 나타나고 있다. 7중공업은 기업의 지방철수와 합병 등으로 사실상 근무하기가 어렵게 된 상황에서 전직원을 대상으로 명예퇴직을 실시하면서 여직원들만을 제외하였다. 이 회사는 지금까지 결혼해고 관행을 유지시켜왔고 신규채용이나 퇴직여사원의 빈자리를 저임금의 파트타이머로 채워 온 전형적인 성차별 기업이다<sup>17)</sup>.

실업여성들 중에서도 특히 배려되어야 할 실직여성가장은 전년대비 342%나 증가해 10만 6천명이나 되고 이들의 경우 평균 가구소득은 32만3천원으로 절대빈곤상태에 처해 있다<sup>18)</sup>.

아이 셋을 키우는 이혼한 실직여성가장인 한 여성은 어려운 환경 때문에 큰 아이가 가출하고 나서 당장 끼니도 문제지만 아이들 교육이 더 문제라며 고통스러워했다. 그는 아이들 챙겨서 학교보내고 난 다음 출근할 수 있는 직장을 알아보고 있지만 도저히 구할 수가 없었고 공공근로도 장기간 할 수 없기 때문에 상황은 절망적이었다<sup>19)</sup>. 그가 할 수 있는 일을 알아 본 결과 임금수준이 50만원을 밑도는 상황이었다. 도대체 그걸 가지고 어떻게 세 아이를 키우며 살 수 있는지. 기아선상에서 허덕이는 이들에 대한 대책을 좀처럼 찾기 어

13) 노동부, 「여성과 취업」, p195, 1998.12

14) 김승권 외, "여성실업자 및 실직자가정의 생활실태와 복지욕구" 1999.11

15) 서울여성노동조합 상담사례 - 이들은 부당한 정리해고에 맞서 싸워 결국 복직하였으며 일방삭감된 임금도 전액 돌려받았다. 그러나 정리해고후 실직상태에서의 싸움은 처녀가장들인 이들의 고통을 가중시켰으며 노동부의 소극적인 태도는 정부에 대한 이들의 불신감만을 안겨주었다.

16) 서울여성노동조합 상담사례 - 이 자치단체는 일용직 근로자들보다도 더 많은 임금을 주면서 공공근로자를 쓰고 있다. 이 여성의 임금은 일당20,600원으로 한달 51만원 정도를 받았고 공공근로자는 62만원 정도를 받고 있다. 그는 결국 법적으로 받았어야 할 주휴, 연차, 월차 수당 등 체불임금을 노동부에 진정하여 받게 되었다.

17) 서울여성노동조합 상담사례 - 이 여성들은 여성특별위원회 차별신고센터에 진정하여 결국 명예퇴직을 적용받을 수 있었다.

18) 한국여성단체연합, "저소득 실직여성가장의 복지강화방안" 1998.12.18

19) 서울여성노동조합 상담사례

2월 11일  
이제부터  
노동조합  
2월 11일

려왔다.

98년 10월 사내결혼을 한 G화학의 한 여성은 신혼여행 직후 부부해고를 당했다. G화학측은 "당신(남편)에게 불이익이 갈까다. 부모님은 이 사실을 아느냐, 알게되면 얼마나 걱정하시겠는가, 김OO씨(부인)를 타일러서 빨리 사직서를 쓰게 하라"고 종용하다 듣지 않자 부부를 모두 해고해버렸다<sup>20</sup>). 또한 퇴사종용과정에서도 여자는 소외시킨 채 남편만 불러다가 압력을 가하고 문제해결을 하려고 하는 등 여성을 소외시키는 행태가 계속되었다. 이 회사 역시 50년간 결혼퇴직을 강요해 온 회사이다.

아직도 미조직 재벌기업 등 대부분의 사업장에서는 결혼, 임신 해고가 계속되고 있다. 결혼 후 계속 근무하기 위해서 여성들은 여전히 온갖 모욕을 당하고 업무를 박탈당하는 수모를 감수하면서 싸워야만 하는 것이다.

## 2) 여성의 비정규직화

정부와 기업의 여성노동정책은 여성노동력을 저임금의 단순노동력, 비정규직 노동력으로 활용하려는 방향이 핵심기조이기 때문에 여성의 비정규직화, 가내하청노동자화는 급속히 진전되고 있다. 그 결과 여성의 상용직 비율은 계속 감소하고 있다.

남성의 상용직 비율은 98년 9월 현재 63.4%인 반면 여성의 상용직 비율은 32.9%에 머무르고, 여성의 67.1%가 임시직, 일용직이다(통계청). 시간제근로자의 78.3%가 여성<sup>21</sup>)이고 금융권의 경우 파트타이머, 임시직 중 여성비율이 95.8%~100%에 이른다. 백화점, 병원 등 여성들이 집중된 사업장에서 여성노동자의 임시직, 일용직의 비중이 거의 80% 이상이다.

98년 국회 이미경의원보고에 따르면 상반기 명예퇴직한 은행원 가운데 86.3%가 여성노동자이다. 이렇게 퇴직한 여성들은 계약직이나 파트타임 노동자로 재고용되고 있다. 퇴직하지 않는 여성들도 비정규직으로 전환할 것을 강요당하기도 한다. 이런 상태라면 여성의 비정규직화는 더욱 가속화되어 여성=비정규직이 될 것이다.

파견, 계약직, 파트타이머, 일용직 등 비정규직 여성들은 대부분 정규직과 동일한 업무와 동일한 시간 일하면서 정규직의 60%내외의 임금, 단기고용계약, 모성보호 부재, 사용자의 편의적인 해고 등으로 저임금, 고용불안에 시달리고 있다. 급증하고 있는 가내노동자들도 불안정한 일거리와 빈번한 공임 체불, 건강과 안전에 대한 위협 속에 방치되어 있는 상태이다. 근로자파견법이 명백한 노동력의 중간착취와 노동자의 권리박탈을 가져온다는 점에서 여성/노동계가 줄기차게 반대운동을 벌여왔음에도 불구하고, 98년 2월 합법화되어 여성들의 파견노동자화도 급속히 확대되고 있다.

비정규직이라 할지라도 동일한 노동에 동일한 임금, 정당한 이유 없는 해고제한, 모성보호의 권리 등 현행 근로기준법상의 권리를 보장받도록 되어 있으나 실제로는 거의 지켜지지 않고 있다. 임신, 출산 등은 계약해지라는 이름으로 사실상의 해고의 계기가 되고 있고 생리휴가를 꼬박꼬박 쓰거나 법정수당, 휴가권을 주장하는 것도 계약해지의 근거가 된다. 비정규직 여성들은 근로조건에서의 차별문제만이 아니라 정규직으로부터 소외되고 경시되

20) 서울여성노조 상담사례 - 회사측은 결국 부당해고임을 인정, 원직복직을 원한다면 하도록 했으나 본인이 이를 거절하고 퇴직위로금 6개월치를 받는 것으로 마무리지었다. 그 회사는 노조가 없으므로 명예퇴직같은 것은 아예 없었고 일방적인 정리해고만이 있었다.

21) 최경수, 「단시간근로의 실태와 정책과제」,

는 상황에 더 고통을 느끼고 있다.

## 3) 기타 근로조건

여성노동자의 71.7%가 5인 미만 사업장에 집중(통계청, 1998)해 있는데 이들에게는 근로기준법의 핵심적인 내용인 퇴직금, 연·월차휴가, 연장·야간근로수당 등의 조항이 적용되지 않고 있다. 여성노동자들에게 가장 절실한 것들만 적용제외되고 있는 것이다.

여직원이 1명인 소규모 무역회사에서 근무했던 한 여성은 퇴직금문제로 노동부에 진정을 했다가 퇴직금산정기간동안의 평균인원이 4.8인이므로 퇴직금의 법적보호조항을 적용받을 수 없다는 얘기를 들어야 했다<sup>22</sup>). 무역회사, 건축설계사, 변호사, 세무사, 의원, 한의원, 학원 등 직원규모가 5인 미만이라도 자본규모가 큰 기업들이 많은데 이들은 법이 적용되지 않은 점을 악용하여 퇴직금 지급에 차별을 두는 것이다.

IMF상황에서 간신히 살아남은 여성들도 차별의 심화를 경험하고 있다. 청소, 커피심부름 등 각종 잡무로부터 해방되기를 원했던 여성들은 다시 걸레를 들고 커피를 타지 않으면 언제든지 해고대상이 되어야 한다는 각오를 해야 한다. 심지어 IMF 이후 여직원청소일정표를 만들어 붙였다는 곳도 있다. 고용상의 차별에서 가장 핵심적인 임금차별도 여전하다. 남성의 임금을 100으로 했을 때 1997년 현재 여성의 임금은 62.5%(노동부)로 그다지 개선되고 있지 않다.

대리시험에 합격하고도 아직 승진하지 못한, 전직 노조간부였던 C보험의 한 여성은 승진은커녕 계속 폐쇄 직전의 영업소로 발령을 받았으나 그에 대한 대응을 할 엄두도 못내고 있다. 노조에서도 그러한 사실을 묵인 방조했기 때문이다<sup>23</sup>).

출산시의 의료비용과 임금지급 등 모성보호의 사회보장화는 정부의 핵심추진 과제로 선정되어왔으나, 아직 이루어지지 않고 있다. 모성은 보호받기보다는 대부분 직장에서 천시된다. 임신중인 여성노동자에게 야간근로와 시간외근로를 강요하고 업무를 과다하게 부과하며 장거리발령을 냄으로써 오히려 퇴사를 종용하는 사례가 비일비재하다.

여성노동자의 건강문제도 매우 위협적이다. 노동강도강화, 단순반복작업 증가, 많은 업무량에 따른 심리적 압박감, 유해물질의 사용증가 등으로 유기용제중독과 직업성 암, 근골격계질환, 과로사 등이 증가하고 있는 추세이다. 그러나 여성은 남성에 비해 직업병 인정이나 과로사 인정을 받는데 어려움이 훨씬 많다.

직장내 성폭력도 규모가 적은 사업장일수록 빈발하고 구제가 어렵다. 소수의 노동조합이 있는 사업장을 제외하고는 여성들이 피해자이면서 해고되는 이중의 고통을 당한다. 영세사업장의 경우 남성들은 거의 관리직이고 여성들은 거의 평사원이다. 여성들의 낮은 지위와 불안정한 고용상태는 피해에 대한 적극적인 대처를 할 수 없게 하고 있다.

22) 서울여성노조 상담사례 - 입사시 퇴직금지급약속이 있었고 관행적으로도 지급되어 온 기업이었지만 이 여성의 경우에만 5인 미만 사업장이며 지급을 거부한 것이다. 이 여성은 내용증명을 통하여 퇴직금 및 체불된 상여금을 지급하여 줄 것을 요청하였으나 오히려 사업주는 평소에는 "찾은 지각과 조퇴, 업무미숙으로 인하여 막대한 회사업무에 지장 및 손실을 입히게 되었으며..." 하는 등 인신공격과 "귀하가 회사에 끼친 손실에 대하여 귀하 및 귀하의 보증인을 즉시 법적 조치할 것을 최종적으로 통보합니다"라는 협박까지 하였다. 이 여성은 평소에 일 잘한다고 칭찬을 받고 지각도 한 적이 없었다.

23) 서울여성노조 상담사례

가정과 직장의 양립지원조치로서 가장 실질적인 지원정책인 보육시설 확대는 바람직한 방향으로 이루어지지 않고 있다. 현재 공공보육시설의 비율은 7.5%(총 15,375개소중 1,158개소 보건복지부)에 불과하다. 공공보육시설 이용률이 50~70% 가까운 외국의 경우와 비교하면 형편없는 수준이다. 민간보육시설의 경우 보육비용이 높아 여성들은 아이양육을 위해 직장을 포기할 가능성이 높다. 정부는 애초에 공공보육시설 확대에 대한 계획을 세우지 않았다. 오히려 한 정부출연연구기관의 발표에는 실업자의 40%를 차지하는 실망실업자(대부분이 여성)들을 비경제활동인구로 묶어두기 위해서, 즉 실업률을 낮추기 위해서 여성취업알선 및 보육시설확대 등의 적극적인 정책을 우려하는 내용까지 보인다.

여성인력의 노동력화를 내 건 여성의 직업능력개발 및 취업알선도 현재로서는 실효성이 없다. 97년 현재 공공직업훈련의 비중은 18.9%에 불과하며 여성직업훈련생중 공공훈련기관 수료생의 비율도 12.5%에 불과한 실정이다. 그나마 주로 훈련받고 있는 직종이 여전히 여성집중 직종들이다.

노동시장내 성차별은 성별분리호봉제나 결혼퇴직제와 같은 공공연한 차별행위로부터 점차 비정규직의 이름으로 혹은 하위 직군, 정리해고, 명예퇴직의 이름으로 행해지고 있다. 따라서 그 과정에서 여성은 보이지 않는다. 아니 성차별이 없었고, 개인의 선택의 결과라고까지 얘기된다. 그러나 결과는 보다 뚜렷해진 성차별이고, 이것이 최근 '남녀고용평등법' 개정으로 위법화된 간접차별이다.

#### 4) 여성들의 낮은 조직률

여성의 조직률은 특히 감소해왔는데 1987년부터 1997년까지 45.36%감소로 현재 여성의 조직률은 5.6%에 불과하다(남성은 14.9%)<sup>24)</sup>. 즉, 95%에 가까운 여성들이 미조직상태에 있다. 여성들이 대부분을 차지하는 영세사업장 노동자, 비정규직 노동자의 조직화는 한국노조조직의 일반적인 형태인 기업별 노조의 틀 속에서는 어렵다는 것이 입증되고 있다.

IMF체제 이후에는 인턴사원이 급격히 늘고 있는데 이들은 훈련생이지 근로자가 아니라고 하여 1년 가까이 실무를 담당한다고 해도 의료보험, 고용보험, 국민연금 등 3대보험 혜택을 받지 못한다. 법적 보호에서 벗어나는 고용형태의 증가는 기업별 노동조합 조직률을 더욱 하락시키고 있다.

노동조합이 있는 경우에도 여성들이 노조내에서 자신의 목소리를 내는 것이 어려운 상황이다. 대부분 남성중심의 운영과 여성에 대한 차별과 견제가 심하였다(여성간부의 역할을 노동조합의 사무보조에 국한시키거나 여성사업에 대한 예산을 지원하지 않는 방식으로). 1993년부터 동일노동 동일임금의 제도적 쟁취를 위한 싸움에서 많은 노동조합에서 남녀조합원간의 갈등이 첨예하게 표출되었다. 여성간부들을 배제하고 성차별적 임금협상안에 남성간부들이 몰래 싸인을 하거나 여성간부를 노동조합에서 제명하기까지 하는 경우들이 있었다. 그러나 의사결정에 참여하는 노조 여성대의원의 비율은 16.5%에 불과하고 금융노련의 경우 여성조합원 비율은 37.8%이나 여성대의원비율은 9.2%에 불과하여 이런 일들을 막을 수 없었다.

결국 여성노동자들의 독자적인 세력화를 목표로 여성실업자와 미조직 여성노동자를 조직

24) 권현지, "조직률 급락과 노동조합의 대응" 「노동사회」, 1998 1월호

대상으로 하는 여성노조가 결성되었다. 여성의 실업률이 증가하고 취업과 실업을 넘나드는 비정규직이 증가하는 상황에서 여성들의 조직률을 높이기 위해서 실업자의 노동조합 가입 권리는 필수적이다.

### 3. 앞으로의 과제

김대중 정부의 여성노동정책이 실질적인 평등과 여성들의 노동인권을 확보하는 것이 되기 위해서는 다음과 같은 여성노동자들의 권리를 획기적으로 개선시킬 여성노동정책들을 적극적으로 수행해야 한다.

▲ 노동시간 단축을 통한 고용기회의 확대가 여성고용확대에 있어서도 고용창출의 핵심이다. 노동시간 단축은 재생산영역에서의 남녀평등을 위해서도 반드시 이루어져야 한다.

▲ 누적된 차별을 해소하기 위하여 적극적 우대조치인 고용할당제를 정부가 최대의 고용주인 국가, 지방자치단체, 공사 등 공공기관부터 실시해야 한다.

▲ 여성의 주변노동력화를 강화시키는 파견노동, 단시간근로, 임시직에 대한 법적 보호를 강화해야 한다. 특히 단시간근로에 대해서는 주 30시간 이내의 근로로 엄격히 상한선을 제한해야 한다.

▲ 노동정책에 있어서 남성이장모델을 탈피하고 남녀노동자의 직장내 가정의 양립지원을 위해 공공보육시설의 확대, 육아휴직 유급화, 고등학교까지 학교급식의 전면확대가 실시되어야 한다. 노르웨이의 '아버지 쿼터제'<sup>25)</sup>와 같은 제도를 도입할 필요가 있다.

▲ 여성의 70%이상이 집중해 있는 5인 미만사업장에 근로기준법이 완전 적용되어야 한다. 특히 저임금을 보완할 수 있는 국가차원의 지원이 필요하다. 영세사업장, 하청업체의 노동자들을 보호하기 위해 어음제도 폐지 등 중요한 조치가 뒤따라야 한다.

▲ 직업훈련은 적어도 6개월 이상의 장기교육이 필요하다. 고급기술을 익히려면 최소한 1년 이상의 기간이 필요하다. 생계가 막연한 실업여성들의 장기적인 실업대책을 위해서는 훈련기간 동안 교통비나 점심값 정도가 아닌 확실한 생계비 지원이 필요하다. 특히 훈련비나 시설의 면에서 혜택이 많은 공공직업훈련이 여성들에게 확대되어야 한다.

▲ 최근 남녀고용평등법의 개정으로 간접차별도 차별로 인정되었다. 입직부터 퇴직까지 결과적으로 성차별을 야기하는 모든 간접차별을 엄격히 규제해야 한다.

25) '아버지 쿼터제'란 아버지들에게 4주간의 육아휴가를 할당하는 것인데 '어머니 쿼터제' 산전3주 산후 6주를 사용하고 남은 기간은 부모가 나눠서 육아휴가를 쓸 수 있다. 임금 80%를 받고 총52주의 육아휴가를 쓸 것인지, 100% 임금을 받고 42주를 쓸 것인지는 선택사항. 공공육아시설을 이용하지 않는 부모에게는 공공육아시설에 지원하는 만큼의 현금이 지원된다.(여성특별위원회, '노동시장변화와 남녀평등정책의 역할', 1998.12)

# 김대중 정부의 보건으로 개혁 평가

## -효율성을 내세운 보건 의료의 재편

강동진 (경등사회를 위한 민중의료연합 대표)

### 1. 들어가면서

김대중 정부 출범이후 보건 의료는 다음과 같은 영향을 받고 전개될 것으로 예측했다. 그것은 ① 신자유주의적인 이데올로기와 정책 기조, ② 현 정권의 상대적 혹은 유사(quasi-)진보성, (혹은 부르주아 민주주의의 합리성), 그리고 ③ 경제 위기이다.<sup>26)</sup> 이러한 세가지 요소는 밀접하게 연관되어 서로 영향을 주고 받으리라 예견되었지만 실제 대다수 소위 진보적 운동단체에서는 우리 사회 보건 의료 체계와 관행의 전근대적 성격과 철저한 개인부담 중심의 구조를 개혁할 것이라는 기대감을 갖고 있었다. 이런 기대에 부응하여(?) 김대중 정부는 1988년 전국민 의료보험 실시 이후 노동자·민중이 즐기게 주장하고 투쟁해왔던 의료보험을 통합일원화하는 '국민건강보험법'을 지난 1월 임시국회에서 통과시켰고<sup>27)</sup> 2000년 실시를 앞두고 있으며, 의약품 오남용과 비리의 제도적 원천인 현재의 의약품업제도를 바꾸려고 노력하고 있다.<sup>28)</sup>

실제로 김대중 정부는 과거의 어느 정권보다도<sup>29)</sup> 보건 의료 개혁에 일관된 기조와 정책을 실시하는데 적극적인 의지를 가지고 있다. 복지부 산하에 '21세기 보건 의료 정책기획단'이나 새정치국민회의 내에 '보건 의료 선진화 정책기획단'을 구성하여 각종 보건 의료정책을 제출하고 구체적으로 현실화하려는 움직임이 한창 진행 중이다. '효율성'의 강화로 표현되는 현 정부의 정책 내용을 살펴보면, 지금까지 진보적 보건 의료단체에서 주장해 온 것과 일견 크게 다르지 않다. 효율적 생산체계의 구축이라는 측면에서 보았을 때, 의료보험 통합이나 의약품업과 같은 정책은 현 정부의 의지에 반하는 것이 아니라 오히려 정확히 일치하고 있다.

그러나, 조금만 구체적으로 들여다보면 지금의 개혁에는 결코 간과해서는 안 되는 반민중성이 내재해 있다는 사실을 알 수 있다. 이는 김대중 정부의 신자유주의적 정책 기조에 크게 영향을 받고 진행되는 것이다. 또한, 그것은 지배세력이 한국 사회에서 처음으로 보건 의료에 대한 총체적이며 부르주아적인(!) 진단과 처방을 내리고 있다는 것을 의미한다.

26) 김창엽, 김대중 정부의 보건 의료 정책, 민중의료연합 98보건 의료 아카데미

27) 학계 일부에서는 이에 대해 보건 의료영역에서 '배제의 정치'에서 '참여의 정치'로 가는 하나의 역사적 순환의 계기라고 평가하고 있다. 사회복지정책학회 '국민건강보험의 과제' 토론회 참조

28) 정부, 의료계, 약계 등 관련 이해 당사자의 수많은 논쟁과 협의속에 실시 방안에 대한 합의를 도출하려고 하고 있으나, 여의치 않아 애초 의약품추진협의회에서 합의한 안대로 올 7월부터 실시하려는 방침을 강행할 예정이다.

29) 김영삼 정부 시절 94년도의 '의료보장개혁위원회'와 97년도의 '의료개혁위원회'의 활동을 통해서 이를 실시하려고 했으나, 당시의 일관된 정책 기조와 시행의지의 부족으로 관철되지 못한바가 있다.

의 보건 의료 개혁이 신자유주의적인 성격을 지니고 있음을 살펴보고, 결국 반민중적인 결과를 낳게 될 것임을 보여주는 데 목적이 있다.

### 2. 한국 보건 의료의 문제점

우리 나라의 보건 의료는 철저히 무정부적인 시장 중심의 체계로 발전되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 후진 자본주의 국가인 한국은 극단적인 민중의 희생을 전제로 하여 경제적 발전을 이루어 왔기 때문에 실제로 사회보장적 제 조치는 1980년대에 이르러서야 시작되었다(생활보호법 개정 1982, 노인복지법 1981, 심신장애자복지법 1981, 아동복지법 1984, 국민연금법 1986, 최저임금법 1986, 국민연금 실시 1988, 최저임금제 실시 1988, 전국민 의료보험 1989 등). 이러한 일련의 사회보장 조치는 저임금 정책에 기반한 수출주도형 산업화 전략을 통해 자본의 안정적 축적을 유지하면서도 자본주의적 발전의 필연적 결과로 형성되는 노동자 계급에 대한 소위 '사회정책적 개입'이 확대되는 일련의 과정으로 이해될 수 있으며, 군사정권의 정권안보적 이데올로기가 작동한 결과이기도 하였다. 1989년에 시행된 전국민 의료보험제도는 한편으로 군사독재 정권이 정치적 위기에 몰릴 때 이데올로기적 선전 효과를 노리고 시행했던 전시행정의 일부였고, 다른 한편으로는 점증하는 노동자 계급의 요구와 투쟁에 대한 자본가 계급의 일정한 양보의 성격도 있었다.

그러나 우리 나라는 계급타협 내지는 계급적 힘의 균형에 기반한 사회적 합의를 통해 사회복지의 일환으로 보건 의료가 자기 자리를 잡아나갔던 서구의 역사적 경험과는 다른 전개 과정을 가진다. 즉, 계급적 역학 관계를 전제로 사회적 연대의식이 구체성을 획득해가는 역사적 과정을 경험하지 못했던 것이다. 이것은 보건 의료뿐만 아니라 한국 사회의 발전이 미국식 자본주의의 강력한 이니셔티브를 중심으로 이루어질 수밖에 없었던 특수한 역사적 조건에 기인한다고 할 수 있다. 다시 말하여, 파쇼 권력의 강력한 주도하에 개발 중심적 자본주의 발전을 추구하였기 때문에, 서구적 의미의 복지, 혹은 사회적 연대로서의 복지라는 역사적 경험을 공유하는 대신 정권의 필요에 의하여 이데올로기적 측면에 초점을 맞춰 이용되는 왜곡된 역사가 한국 보건 의료의 역사였던 것이다.<sup>30)</sup>

이러한 역사적 경험은 결국 보건 의료 본연의 사회적 의미에 대한 전체 사회적 혹은 계급적 합의를 창출하지 못하였음은 물론, 한국 보건 의료의 기본적 철학의 부재라는 총체적 문제점을 만들어 내는 원천이 되었다. 보건 의료에 있어 사회적 철학의 부재는 보건 의료가 가지는 사회적 공공성에 대한 왜곡을 낳았을 뿐 아니라, 가장 극단적인 시장 중심적 의료체계를 형성하게 되는 원인이 되었다.

첫째, 전체 보건 의료 부문에 투입되는 공공 부문의 재정은 외국의 비하여 턱없이 낮은 실정이며, 대부분을 민간 재정에 의존하는 기형적 모습을 가지고 있다. 우리 나라의 국민의료비 중 공공 부문이 부담하는 부분은 전체의 30.5%(1995년)에 불과하며, 약 70% 가량이 민간 부문에 의해 충당되고 있다. 이것은 전국민 의료보험의 실시에도 불구하고 실제 의료 서비스의 많은 부분이 보험 재정에 충당되는 것이 아니라 개인 부담금에서 충당되고 있는 반

30) 이러한 보건 의료 역사의 왜곡 과정은 한국 사회의 대부분의 분야가 경험하였던 것으로, 결국 한국 자본주의의 축적 과정의 특수성에서 기인하는 문제들일 것이다. 이와 같은 한국 자본주의의 특수성과 관련된 논란들(예를 들면 종속/독점 논쟁 등)은 이 글의 애초의 목적이 아니기 때문에 이에 대한 구체적 언급은 논외로 한다.

쪽 짜리 의료보험의 현실에서도 구체적으로 드러나고 있다. 민간 중심적인 보건의료의 특성은 의료시설의 분포에 있어서도 여실히 드러나고 있다. 97년 현재 전국 병원급 이상 의료기관의 93%를 민간이 소유하고 있으며, 공공부문의 상대적 수의 열세는 말할 것도 없고 병상증가율도 민간부문에 의해 압도되고 있는 실정이다. 더욱이 90년대 들어 가속화되기 시작한 재벌의 병원산업 진출(30대 순위 안에 드는 재벌 그룹이 설립해 운영하는 병원이 23개, 병상수 9천개)은 의료서비스의 상업화, 고급화를 부추김으로써 의료 이용의 불평등 구조를 심화시키고 불필요한 영역에서의 의료비 상승을 부추기는 효과를 낳고 있다.

둘째, 의료인력, 자원의 불균등성 역시 시장적 의료체계의 불가피한 결과이다. 전문의 중심의 의료인력제도는 의료전달체계상의 난점으로 지적되어 왔다. 지역간 불균등 분포 역시 이러한 시장논리에 입각한 의료체계의 불가피한 결과이다. 중복되는 자본의 투하에도 불구하고 의료의 적절성, 포괄성, 지속성 등이 보장되지 못하는 이유는 바로 경제적 이윤을 쫓아 의료인력이 분포되고 의료전달체계가 결정되는 시장중심의 의료체계 때문이다. 수요를 찾아 움직이는 시장의 속성상 보건의료자원은 지역별로 불균등하게 분포될 수밖에 없고, 도시·농촌간의 의료서비스 접근도의 격차를 유발시킨다.

셋째, 국가는 이러한 보건의료의 불평등성과 접근성의 문제를 해소하기 위한 일관된 정책을 펴지 못하였고, 정권이 교체될 때마다 선심성 공약을 남발하고는 정책 실행 과정에서 이익집단의 파워 게임에 의해 좌지우지되는 모습을 보여 주었다. 또한, 폐쇄적이고 보수적인 전문주의, 직종간 이해의 첨예한 대립, 조직적·대중적 역량과 실천 경험의 취약은 보건의료개혁의 일반적 한계를 낳았다. 건강권의 주인인 민중이 보건의료의 실제적 주인으로 참여하는 과정은 완전히 배제되면서 보건의료의 자본주의적 파행이 거듭되었다.

이러한 문제들은 보건의료를 틀어쥐고 있는 강력한 시장의 존재로부터 기인하며, 보건의료 영역이 사회의 '공'적인 영역이 아닌 자유로운 이윤추구를 위한 자본의 각축장으로 기능하기 때문에 발생하고 있다.

### 3. 김대중 정부 보건의료개혁의 배경

#### (1) 현 정부의 보건의료에 대한 관점

현 정부는 우리 나라의 보건의료의 핵심적 문제를 극도의 '고비용/저효율' 구조라고 바라본다. 또한, 이러한 결과를 낳은 원인을 보건의료의 '무질서한 시장경쟁' 때문이라고 파악한다. 이는 우리 나라의 보건의료가 극도의 민간위주의 시장적 제도에 맡겨져 있다는 것을 인정하는 것이다. 앞에서 우리는 보건의료 문제의 근원이 '시장'에 있음을 살펴보았다. 그러나, 현 정부는 문제의 근원을 시장으로 보는 것이 아니라 시장을 둘러싼 '무질서'라고 보고 있다. 따라서 문제의 해법은 이러한 '무질서'를 '질서'로 바꾸는 것에 있는 것이다.<sup>31)</sup>

고비용이라는 정부 주장의 의미를 해석해 보자. 이는 보건의료의 생산 영역이 차지하는 사회적 가치, 즉 보건의료 자본이 총자본에서 차지하는 몫을 줄이겠다는 의도는 아닌 것으로 보인다. 다만 보건의료 소비의 영역에서 자본이 부담해야 하는 몫이 늘어날 것에 대한 두려움의 표현이다. 우리 나라는 현재 전체 GDP의 5.4%를 보건의료비로 지출하고 있다. 이는 여타 OECD 국가에 비하면(미국 14.2%, 영국 6.9%, 일본 7.2%, 프랑스 9.9%)

31) 새정치국민회의 정책위원회, 「보건의료 선진화 정책보고서」, 1998.

아직은 적은 편이다.<sup>32)</sup> 환율 하락으로 인한 GDP의 감소로 인하여 상대비(국민의료비/GDP)가 증가할 가능성이 있지만, 현재로는 서구와 같이 높은 의료비가 사회 문제가 될 수준은 아니라는 것이다. 그러나, 정부가 두려워하고 있는 것은 잠재된 비용상승의 요인이다. 최근 지속되고 있는 의료비의 상승은 의료보험 재정의 압박을 낳고 있다. 이는 결과적으로 정부재정 부담의 증가를 압박하게 되고, 자본가들의 부담이 증가하는 결과를 낳는다. 따라서 정부와 자본이 보건의료비 지출에서 담당하는 부분을 늘리지 않기 위해서는 보건의료비의 상승을 억제할 전략이 요구된다. 정부는 이러한 비용증가의 원인을 보건의료 시장의 '무질서'로 설정하고 있다. 이러한 정부의 문제인식과 해법은 지금의 보건의료개혁의 성격이 신자유주의적 원리에 입각한 것임을 드러내 주고 있다.<sup>33)</sup>

#### (2) 신자유주의와 경제위기

한국 자본 운동의 신자유주의적 재편은 김대중 정부에 와서 등장한 새로운 것이 아니다. 신자유주의가 1970년 말 오일 쇼크 이후 위기에 직면한 서구 선진 자본주의의 국면 전환을 위한 처방으로 등장한 이래, 우리 나라도 세계 자본주의 체제에 편입의 정도가 강화되면서 끊임없이 그 영향을 받아 왔다. 김영삼 정권 때부터 신자유주의는 '개혁'이라는 말을 쓰고 '세계화', '국제화'라는 구호와 함께 우리에게 다가왔다. 이는 한편으로는 지금까지의 자본주의 형태로는 더 이상의 이윤축적이 어려운, 즉 축적 기반의 확대가 임계지점에 도달한 한국 총자본의 적극적인 자기 변신의 노력이다. 다른 한편으로는 노동계급의 성장으로 인한 계급대립의 격화, 노동계급 권리의 확대, 민중의 사회진출의 가시화, 부르주아의 축적구조에 대한 위협, 기존의 사회를 대체할 새로운 사회적 질서에 대한 요구의 확대 등과 같은 자본주의적 축적과정과 계급대립의 변화로 인한 한국 자본의 위기가 신자유주의적 질서재편의 배경으로 작동하였다.

한국 사회에서는 신자유주의에 입각한 경쟁과 효율의 이데올로기가 전근대적인 한국 자본주의를 극복하는 '근대적 합리성'으로 위장된 채 극단적 자본주의성을 은폐하고 있다. 현재의 신자유주의적 질서재편은 이른바 '구조조정'이라는 모습으로 나타나고 있으며, 사회전 분야에 걸쳐 경쟁과 효율의 이데올로기를 강화하자며 메스를 들이대고 있다. 보건의료의 개혁, 구조조정 과정도 마찬가지다. 표면적으로는 우리 나라 보건의료의 전근대적 자본주의성으로 인하여 신자유주의적 개혁이 근대적 합리성의 획득 과정으로 선전되고 있으며, 심지어는 '진보적 변화'라는 명칭이 붙여지기도 하는 것이 작금의 상황이다.

한편 세계은행은 구조조정 차관 도입의 조건으로 '사회안전망 강화'를 요구하고 있다. 아

32) OECD health data file(1995), 한국은 한국보건 의료관리연구원.

33) 신자유주의적 보건의료개혁은 ① 보건의료 부문에서의 중앙통제 포기, 분권화 ② 국가보조금의 축소 ③ 민영화 ④ 본인 일부부담금제의 도입 ⑤ 보건의료서비스의 공급과 재정 조달 기능의 분리 ⑥ 민간의료보험의 도입 ⑦ 계약제의 형태를 띠며 '시장기진' 혹은 '경쟁기진'을 이용하여 보건의료서비스의 효율성을 높이는 것으로 특징지어진다. 이는 공공부문의 축소와 민간부문의 확대로 현상되고 있으며, 결국 국가책임으로 표현되는 보건의료에 대한 사회적 책임이 약화되면서 보건의료를 개인의 선택 내지는 경제적 구매능력 문제로 환원시키는 형태로 보건의료 개혁이 이루어지고 있다. 바로 이 점 때문에 서구 사회복지주의자들은 보건의료개혁을 '평등과 사회민주주의의 종말' '사회적 연대의 소멸'로 바라보고 비판적 입장을 취하게 되었다. 신자유주의적 보건의료 개혁의 자세한 내용과 양상은 민중의료연합 99보건의료아카데미 [국가와 보건의료-효율성을 중심으로]를 참조.

이러니와 같은 이 상황은 한국 사회의 기본적 복지 부재라는 상황에서 기인한다. 현 상황에서의 복지의 일방적 축소는 서구와는 성격이 다른 문제이기 때문이다. 서구에서는 오랜 진영대립과 계급의 역관계 속에서 자본이 자신의 체제의 안정적 유지를 위해 사회적 최약자의 기본적인 생계를 보장해 온 반면, 우리 사회는 그렇지 못하다. 따라서 복지의 축소는 빈곤 계층의 건강 수준을 악화시켜 노동을 어렵게 만들고, 이들의 실질 구매력을 감소시킨다. 이는 경제적 효율이 유지되는 범위 안에서 복지를 추구한다는 신자유주의의 기본 틀에도 못 미치는 수준이기 때문에 부분적 사회안전망의 강화가 요구되는 것이다.<sup>34)</sup> 이렇듯 신자유주의적 질서재편과 시기적으로 맞물린 한국사회의 경제위기가 보건의료개혁의 배경이 되고 있다.

#### 4. 김대중 정부가 제시한 개혁의 원칙

국민회의 정책기획단에서 98년 12월 제출한 「보건의료 선진화 정책보고서」에서는 보건의료개혁 정책의 원칙을 '민주적 시장경제'로 표현하고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보건의료에서 무질서한 경쟁을 질서있는 경쟁으로 바꾸자는 것이다. 이러한 '무질서'의 내용으로 기획단에서 제시하고 있는 것은 다음과 같다. 1,2차 의료기관이 해결할 수 있는 것도 3차 의료기관이 중심이 되고 있고, 요양병원, 방문보건의료로 해결할 수 있는 것도 급성 단기입원 중심으로 해결하고 있으며, 가정의가 해결할 수 있는 것도 전문의나 세부전문의 중심으로 해결하고 있으며, 간단한 진찰로 해결할 수 있는 것도 고급·고가 장비에 의존적이며, 여러 의료기관을 돌아다니며 중복진료를 받는 환자의 의료형태 등이 고비용 저효율을 낳는 원인이라고 파악하고 있다. 그리고 이런 무질서한 경쟁을 수가차등화나 의약분업 등과 같이 보건의료시장을 적절히 분할하고, 보건의료체계 행위자들의 이해관계를 재조정하는 정책 등을 통해 해결할 수 있을 것이라고 강변하고 있다. 그러나 이러한 접근은 한국 보건의료의 문제를 의료전달체계, 의료이용형태 등과 같은 보건의료 체계 내적인 문제로 협소화시켜 파악하는 것이다.

사실 이러한 무질서의 원인은 시장적 기제에서 발생하고 있다. 의료기관의 과다한 경쟁은 지역적으로 편중된 채 과잉공급되어 있는 의료기관에서 비롯되며, 이들의 무분별한 의

34) 원래 사회안전망이란 신자유주의가 만들어 낸 자본가들의 용어이다. 사회안전망이란 개념은 사회전체의 구성원의 복지를 지향하는 서구의 전통적인 사회보장과는 본질적으로 다른 것으로 '빈곤에 대한 최후의 보루로서의 사회장치'라는 정도의 협의의 개념으로 이해할 수 있다. 즉, 개인 측면에서 볼 때 '생활유지를 위한 수단을 결여한 사회구성원이 자력만으로는 생활을 유지할 수 없는 경우 의존할 수밖에 없는 사회적 장치, 최종적인 의존처(Last Resorts)'이다. 이는 전체 인구에 대한 보편적 보건의료서비스의 향상이 아니라 일부 극빈층의 최소한의 생존기반을 위한 차별적 서비스 제공을 목표로, 자산조사와 소득조사에 의해 파악된 빈곤층을 대상으로 하는 제한된 형태의 프로그램일 뿐이다. 이러한 사회안전망 강화를 위해 시행되는 프로그램은 경제위기로 양산된 실업자층이 사회문제로 부각되는 것을 최소화하기 위한 범위를 벗어나기 힘들 것으로 예상된다. 따라서, 현재 진행되고 있는 개혁을 주도하는 사람들이 주장하고 있듯이, 세계은행의 압력으로 인하여 우리 나라 전체 복지체계가 강화되는 방향으로 작용할 것이라는 생각은 지나친 속단이며, 신자유주의적 질서재편이 우리 사회의 자본주의적 합리성을 증진시킴으로써 마치 사회안전망을 강화하고 복지를 증진하는 방향으로 작용할 것으로 생각하는 것 또한 순진한 발상이다.

료장비 도입경쟁 등이 왜곡된 의료이용 행태를 낳는 원인이다. 그러나, 정부는 시장에서 야기된 문제의 해결방안을 시장이 아닌 다른 곳에서 찾는 것이 아니라 효율논리를 앞세워 다시금 시장에서 해결방안을 찾는 자가당착에 빠져 있는 것이다. 과연 시장에서 정당한 경쟁과 질서가 존재할 수 있는가? 만약 있다면 오로지 강자가 약자를, 더 큰 자본이 더 작은 자본을 먹어 삼키는, 냉혹한 약육강식의 법칙만이 있을 뿐이다. 이러한 정책들이 질서를 가져다 줄 것이라는 생각은 '보이지 않는 손'이 자본주의의 무한한 발전을 가져올 것이라는 순진한 발상에 불과하다.

둘째, 보건의료에서의 민주적 절차와 참여를 위한 기전을 만들자는 것이다. 성장한 민중운동은 이제 복지와 보건의료의 문제를 자신의 투쟁과제로 받아 안고 있다. 그러나, 현재 개혁이 추진되고 방식은 이해당사자들간에, 혹은 일부 정책 전문가 집단의 밀실협정에서 크게 벗어나지 못하고 있으며 실제로 민주적 절차와 참여를 위한 기전이 존재하지 않는다. 단지 듣기 좋은 말을 끼워 넣는 것이 목적이 아니라면 민중들이 실제로 보건의료정책을 결정하고 감시하고 관리할 수 있도록 하여야 하며, 이러한 실제적 조치를 제시하여야 한다.

셋째, 작지만 강한, 그리고 기본적 국민보건을 책임지는 보건행정당국을 만들겠다는 것이다. 기획단 보고서에는 보건의료정책이 추구하는 방향성이 명확히 설정되고 그 방향으로 정책이 집중되어야 한다고 명시되어 있으며, 시장의 '틀을 짜주는' 정책과 시장의 '규칙'에 관한 정책 수단을 강하게 보유하겠다는 의지를 보이고 있다. 정부는 보건의료체계를 책임지는 역할을 맡는 것이 아니라 '시장'이 책임지는 보건의료를 위한 '법칙'을 제시하겠다는 것에 불과하다. 다시 말하면, '작은' 정부가 되기 위한 '강한' 정책을 구사하는 정부가 되겠다는 의지의 표현이다.

요약하면, 정부의 '민주적인 시장경제'라는 보건의료개혁의 원칙은 보건의료부문을 시장의 원리에 더욱 더 충실할 수 있도록 도와주는 조력자가 되겠다는 의지의 표현이다. 이는 국가의 불개입이 아닌 국가 개입의 성격 변화를 의미한다. 즉 일반 대중에 대한 복지의 제공이라는 국가의 공적기능을 담당하는 것이 아닌, 자본을 위해 더 유리한 축적 조건을 창출하는 역할로의 변화를 의미한다.

#### 5. 보건의료개혁의 구체적 내용과 비판

김대중 정부의 보건의료개혁의 골자는 한마디로 '보건의료의 효율성 제고'이다. 이는 지난 대선 공약에서 제출된 10개 공약에서부터 최근 국민회의 「보건의료 선진화 정책 보고서」까지 일관되게 제시되고 있다. 최근 보고서가 대선 공약에서 제시되었던 공약과 가장 큰 차이점을 보이는 지점은 복지 예산을 매년 30% 이상 확충하겠다는 계획이 집권 이후에는 한번도 언급되지 않고 있다는 사실뿐이다. 구체적인 현안들에서 이러한 사실을 확인해 보기로 하자.

##### (1) 공공의료기관의 구조조정

현재 진행되고 있는 중앙 및 지방행정조직 개편에는 공공의료기관의 대대적 개편이 포함되어 있으며, 이에 따라 지방공사의료원, 목포결핵병원 등의 민간위탁 방안(행정자치부), 국립대학교병원 효율화, 인원 감축 등(교육부), 원자력병원(과기처), 보훈병원(보훈처) 등

의 개편이 한창 진행 중이다. 이러한 개편 움직임은 '비용절감을 통한 효율성의 추구'라는 기치 아래 진행되고 있다. 주된 양상을 살펴보면, (1) 경상비 15-20% 감축, (2) 민영화 및 민간위탁, (3) 기구개편 및 팀제 도입, (4) 비정규직 도입, (5) 인원감축, (6) 연봉제 도입, (7) 경영구조개편 : 자율경영책임제 도입, (8) 기타 복리후생의 축소와 현장 통제의 강화 등으로 나타나고 있다.

이러한 움직임은 부처간 협의 없이 각개약진 식으로 추진되고 있으며, '수익성'이라는 잣대를 폭력적으로 적용하고 있다. 즉, 경영 평가가 수익성에만 관심을 두고 이루어지기 때문에 공공의료기관인 경우에는 설립목적인 공익성에 대해서는 정당한 평가가 이루어지지 않은 채 민간부문과 단순 비교만을 하고 있다. 이것은 다른 한편으로는 우리 나라에서 공공의료기관의 역할이 무엇인지 구체적 합의가 부재함을 드러내 주는 것이다. 공공의료기관은 수입에 도움이 되지 않는 의료보호 환자의 비율이 높는데, 지방공사의료원의 경우 행려 환자 진료, 법정전염병환자 진료, 변사체 처리, 무의탁자 진료, 인력개발과 교육, 공중보건 연구 등의 공공사업을 수행하고 있다. 그러기에 이런 요인을 감안하지 않은 채 민간부문과 단순 비교하는 것은 옳지 않다. 공공성이 큰 사업에 충분한 재정적 지원과 뒷받침을 하는 대신 돈을 벌지 못한다는 근거로 공공의료기관에 종사하는 노동자에게 책임을 물어 임금을 삭감하고 인력을 대폭 감축하고 있다.

정부는 효율성을 높이기 위한 조치로서 임금삭감과 인원감축, 노동강도 강화, 임시직 도입 등을 제시하고 있다. 이것은 다른 경제부문에서 시행되는 구조조정의 일반적 형태와 다를 것이 전혀 없다. 공공의료기관에서 이런 조치를 시행하게 되었을 때 나타날 부작용은 너무나도 확연하다. 우선 의료서비스는 다른 분야에 비해 훨씬 노동집약적인 성격을 갖고 있다. 노동력 감축은 의료서비스의 질을 떨어뜨리는 것은 물론이고, 공공의료기관과 민간 의료기관의 서비스 격차를 커지게 하여 의료제도의 형평성을 더욱 훼손시킬 것이다. 무엇보다도 경제적인 접근성 때문에 공공의료기관의 서비스를 주로 이용하는 빈곤층의 부담이 커지게 되어 궁극적으로는 저소득층의 건강상태가 더욱 악화되는 결과를 가져올 것이다. 민간위탁이나 매각을 통한 민영화 역시 마찬가지로 결과를 가져온다. 이윤을 추구하는 민간 의료기관이 손해를 감수하면서까지 사회의 건강수준을 향상시키기 위해 노력할 이유가 없다. 공공의료기관의 민간위탁이나 민영화는 수익성 보장을 위한 서비스 가격의 인상이나 비보험서비스의 확대 등으로 이어져 결국 저소득계층의 의료서비스에 대한 경제적 접근성을 떨어뜨려 건강수준의 악화를 초래할 것이다.

## (2) 보건소, 국립의료원의 책임행정기관제도의 도입

정부는 보건소의 관료제화로 인해 나타난 조직 운영의 비효율성을 극복하고, 효율적인 운영이 가능한 조직으로, 통합적인 서비스가 가능한 조직으로 개편하기 위해 책임행정기관제도(Agency)<sup>35)</sup>를 도입하겠다고 밝혔다.

공직사회의 관료성과 경직성에 대해서 부정할 사람은 그리 많지 않을 것이다.<sup>36)</sup> 우리가

35) 책임행정기관제도(Agency)란 앞서 살펴봤듯이 정책-집행의 분리를 위하여 사업적 성격의 기관을 공공성을 유지하면서도 시장원리에 따라 운영되는 기업형 정부조직을 일컫는 말이다. 정부조직이면서 운영의 독립성을 갖고 성과관리제가 적용되는 형태를 말한다. 기관장을 계약직으로 임용하며, 인사, 예산, 조직관리의 자율권을 갖는 대신에 성과에 따라 재계약에서 탈락시킬 수도 있는 제도이다.

공직사회의 관료성과 경직성에 대해서 부정할 사람은 그리 많지 않을 것이다.<sup>36)</sup> 우리가 이런 문제점을 인식한 후에 공공기관의 관료성·경직성을 극복하고 관리 및 운영의 효율성을 높이자고 주장한다면 그것은 보건소가 보건의료에서 담당하고 있는 공공성을 강화하기 위해서이다. 그렇다면 현재 정부가 도입하려고 하는 책임행정기관제도가 과연 보건소가 공적 서비스를 보다 효율적이고 통합적으로 제공하도록 유도할 것인가? 아무래도 부정적인 답을 할 수밖에 없다. 첫째, 책임행정기관제도는 공공기관에 시장기전을 도입하려는 시도이기 때문이다. 이는 시장원리를 도입하여 성과관리제를 중심으로 관료를 통제하려는 시도이다. 보건소의 활동은 지역 보건의료사업과 같이, 짧은 시간 내에 성과를 평가하기 곤란한 것이 대부분이다. 그럼에도 불구하고, 성과제를 도입하게 되면 단기적이고 가시적인 성과에 근거해 평가가 이루어질 가능성이 크다. 따라서 사망률, 유병률 등 보건지표가 변하는 것 같은 장기적 변화보다는 몇몇 서비스의 실적을 올리는 데 열중하게 되어 민간의료기관과의 진료서비스 경쟁에만 몰두하게 할 수도 있다. 즉, 보건소장 재임용기간<sup>37)</sup> 만료이전에 뭔가 가시적인 변화를 이끌어내야만 하는, 제도 자체가 가지는 평가기준에만 의존할 것이며, 보건소의 효율성과 질을 향상시킨다는 본래의 의도에는 반하는 것이다.

둘째, 이는 민영화의 전단계이기 때문이다. 외국의 예에서와 같이 책임행정기관제도는 도입단계에서부터 민영화를 전제하는 신자유주의적 발상이다. 서비스의 내용이 공공적 성격이지만 서비스를 평가하고 관리하는 방식은 시장의 원리를 따른다는 것은 자체의 불안정성을 내포하게 한다. 공적 서비스의 효율성을 부르주아적 잣대로 평가하는 것은 모순이다. 이는 크게 보면 생산력과 생산관계의 모순이라고도 할 수 있으며, 자연스럽게도 서비스의 성격을 사적인 것으로 바꾸어 효율성을 높이려는 요구가 생겨날 것이다. 따라서, 책임행정기관제도를 실시하는 보건소는 언제라도 민간에 위탁되거나 민영화될 수 있는 여지를 안게 된다. 이러한 위험을 방지하고 보건소의 공공성을 유지하기 위해서는 보건소 사업을 평가할 때 시장논리적 방식이 아니라 공공성 실현에 기반한 방식을 채택해야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 민중의 참여와 감시가 필요하다.

## (3) 의약분업

최근의 의약분업 논의는 1963년 약사법에 의약분업이 명기된 이후 가장 현실성 있게 추진되고 있다. 의사, 약사의 연기론과 반대 입장은 국민적 반대 여론과 강한 정부의 정책의 지에 의하여 한풀 꺾인 것으로 보인다.

현재 진행되는 의약분업의 핵심은 약값에 포함되어 있는 거품을 빼겠다는 것이다. 의료보험 약가<sup>38)</sup> 생산가에 근거하여 하향조절하고 남게 되는 돈은 개혁의 비용으로 쓰겠다는 것이다. 의약분업을 시행하여 의약품의 오·남용을 막는 취지를 살리는 동시에, 의약품 유통구조를 개선한다는 것이다. 이를 통해 남게 되는 재정의 일부를 보험재정으로 전화하고

면서 운영의 독립성을 갖고 성과관리제가 적용되는 형태를 말한다. 기관장을 계약직으로 임용하며, 인사, 예산, 조직관리의 자율권을 갖는 대신에 성과에 따라 재계약에서 탈락시킬 수도 있는 제도이다.

36) 책임행정기관제도 논의가 시작되고 나서 복지부 관료들은 부러부러 보건소의 역할을 강조하며 예산을 증액하기도 하였다.

37) 3년에서 5년 사이로 논의되고 있다.

38) 의료보험공단에서 제약회사에 지불하는 돈

중소자본과 대자본의 이해관계가 엇갈릴 것으로 예상된다. 다국적 제약회사의 경우에는 긍정적인 측면이 존재한다. 의약품 유통개선 조치와 보험약가 인하 등의 조치가 다국적 제약회사가 국내에 들어오는 데에 일정하게 방해받아 왔던 복잡한 의약품 유통구조를 정리해 준다는 점과, 이들 회사가 취급하는 약품들은 독점품목이었다는 점에서 의약분업을 긍정적으로 바라보는 것으로 생각된다. 소규모 제약회사의 경우 보험약가 인하 조치가 수반될 경우 영업·마케팅 위주의 영업전략이 큰 타격을 입게 될 것으로 전망된다. 따라서, 막강한 자본력을 가진 경쟁력 있는 제약회사를 중심으로 하는 구조조정의 효과를 얻게 될 것이다. 이것은 지금의 정부가 추진하고 있는 신자유주의적 질서재편의 궁극적 목표 중 하나이다.

둘째는, 정부재정의 부담 경감이다. 의료보험 재정은 현재 증가하는 보험 급여로 인하여 재정 압박을 받고 있다. 또한 의약분업의 결과로 의료보험 재정의 지출이 더욱 증가할 전망이다. 정부는 보험약가 인하조치를 통해 남게 되는 재정의 일부를 의료보험 재정으로 전환함으로써 정부의 부담을 증가시켜야 하는 부담에서 해방되는 효과를 얻는다.

셋째, 의약품 이익집단의 이해를 충족시키게 될 것이다. 약에서 남는 이윤이 줄어드는 대신에 처방료·조제료 등의 전문 노동에 대한 보상을 시행함으로써 기존 의약계가 요구해 온 의료보험수가 현실화 요구를 만족시켜 줄 재정적 원천을 만들어내려 하고 있다.

넷째, 약제비와 전체의료비는 감소하지 않을 것이다. 실제 미분업 국가에 비하여 분업국가에서 약제비가 감소한다는 보고가 있다.<sup>39)</sup> 그러나, 약품 유통을 통제하지 않은 상태에서 판촉비가 줄어들지 않는 경우 아무리 기존의 오·남용 부분을 통제한다 해도 약제비 총액은 상승할 것이다. 또한, 분업 후 의사에게는 진단·처방료가 늘어날 것이고, 약사에게는 조제환자로 인해 조제료가 늘 것이다. 따라서, 분업 전보다 분업 후 전체 의료비는 증가할 가능성이 크다.

다섯째, 행위별 수가체계의 문제점으로, 왜곡된 의료전달(수가)체계의 개선이 없는 의약분업은 결국 민중들의 부담을 증가시킬 것이다. 처방전과 조제료에 의거하여 수입을 올려야 하는 의료기관은 불필요한 처방을 증가시켜 수입을 보전하고자 할 것이며, 이로 인한 민중들의 부담 증가와 보험재정의 압박 등의 문제는 여전히 남을 것이다.

결국 이러한 다양한 문제점을 남기는 의약분업의 추진은 무엇을 목표로 하고 있는가? 신자유주의적 구조조정을 통한 질서있는 시장의 실현, 이것이 지금 진행중인 의약분업의 본질적 목표이다. 물론 명분으로 삼고 있는 의약분업의 효과들, 예를 들면 의약품 오·남용 감소와 같은 성과를 거론할지도 모른다. 그러나, 시장적 의료질서가 강력히 존재하는 속에서 이윤을 쫓아 처방전을 남발하게 될 지금의 의약분업정책은 결코 의약품 오·남용을 막지 못할 것이다. 의사의 처방에 의존하면 오·남용이 적어질 것이라는 발상은 마치 지금까지는 약사들의 의약품 판매 때문에 오·남용이 있었다는 왜곡된 판단으로 자리잡을 수도 있다. 오히려 지금의 행위별수가제 하에서의 의사의 주사제 남용 등이 오·남용의 주요 원인이라는 것을 보지 못하고 있는 것이다. 또한, 민중들이 병의원과 약국을 동시에 다 방문해야 하는 번거로움 때문에 편익이 감소한다는 주장도 있다. 결국 약을 둘러싼 돈의 흐름의 방향이 일부 바뀐다는 가장 큰 성과이외에, 다른 효과는 미미할 것으로 예상된다.

의약분업이 민중들에게 실제 도움이 되는 제도가 되기 위해서는 의약품 유통구조의 단일

39) 실제로 총 의료비 중 약제비의 비율은 의약분업 미 실시 국가인 한국(31.1%), 일본(29.1%)에 비해 실시하고 있는 미국(11.3%), 영국(16.4%)에서 낮은 것이 사실이다. (한국은 1996년, 영국은 1992년, 미국과 일본은 1993년 기준)

화와 필수약품에 대한 보험재정의 지원이 확대되어야 하며, 민중들의 의약품 경비가 실질적으로 절감되어야 한다. 또한, 국가의 재정지원 증가가 수반되어 민중들의 의료이용의 접근성과 형평성이 높아져야만 한다.

#### (4) 의료보험 통합

99년 1월 6일, 바로 며칠 전 국민건강보험법안이 국회에서 통과됨으로써 의료보험 통합 일원화를 눈앞에 두게 되었다. 의료보험 통합일원화 투쟁은 89년 농민들의 보험증 수납 거부 투쟁 이후 지속되어 온 노동자·민중의 10년에 걸친 건강권 쟁취의 역원을 담은 싸움이라고 할 수 있다. 자신의 건강에 있어 평등할 권리를 민중 스스로가 내걸고 지켜왔던 투쟁이었던 것이다. 그러나, 국회는 이 법안을 아이러니하게도 야당의원들이 단적으로 동원을 거부한 날에 날치기로 통과시켰다.

싸움이 끝났다고 삼패인을 터뜨리기에겐 무언가 석연찮은 것이 있다. 날치기라는 형식이 주는 서운함뿐만은 아니다. 잔치를 벌이고 기뻐하기에 앞서 우리가 통합일원화 투쟁을 그동안 어떻게 위치지어왔으며, 그를 통해 얻고자 했던 것은 무엇이었고, 현재의 통합일원화가 이를 어떻게 왜곡하고 있는지를 되돌아보아야만 할 것이다.

우리가 통합일원화 투쟁에 부여했던 운동적 의의는 단지 보다 합리적인 제도를 얻기 위한 싸움이 아니었다. 건강 문제의 해결이 개인의 경제적 능력에 맡겨지는 것이 아닌, 사회적, 국가적 책임성을 강조하는 방향으로 의료보장체계를 개편하기 위한 출발점으로 보았던 것이다. 그리고, 궁극적으로는 보건의료와 사회복지에 대한 국가 철학의 전환, 즉 보건의료를 노동력 재생산을 위한 불가피한 투입요소로 보는 것이 아니라 인간다운 삶과 노동을 위해 기본적으로 누려야 하며 사회적으로 보장되어야 할 권리라는 인식을 얻는 것을 목표로 하였다. 이는 또한, 90년대 들어 가속화된 신자유주의적 보건의료의재편의 표현인 '의료의 상품성 강화'를 강하게 반대하는 투쟁의 의미를 지녔다. 따라서, 운영방식이라는 형식적인 사안에 대한 투쟁이었음에도 불구하고 민중적 사회개혁투쟁으로 자리매김할 수 있었던 것이다. 통합 그 자체가 우리의 투쟁의 목표는 아니었으며, 통합을 통한 의료보장의 실질적 확대를 민중의 손으로 쟁취하는 것이 우리의 목표인 것이다.

현재의 통합일원화는 논의 과정에서부터 보험료 부과방식의 문제, 직장의보의 반발 등이 부각되면서 오히려 본질적인 측면이 왜곡되고 있다. 통합과 조합방식의 주된 논점은 사회보험의 본질적 의미를 더욱 살릴 수 있는 매개로서의 효율성과 합리성의 도입이 아닌, 효율성과 합리성을 지표로 해 각 방식의 우월성을 입증하려는 양상을 드러내었다. 결과는 보다 '효율적'인 방식인 통합으로의 귀결이었다. 즉, 통합이라는 관리방식을 통한 경비의 절감, 직장의보 노동자들의 실직의 불안, 보험료 인상에 따른 월급쟁이들의 불안, 그리고 의료보험 재정 지원에 대한 정부의 부담 경감 등이다. 이는 결국 지금의 통합일원화가 기존의 제도가 가지고 있던 낭비적 비효율성을 제거하는 데 초점을 두고 있는 것이지, 개인의 부담을 최소화하고 국가나 사회의 부담을 늘림으로써 사회 구성원 개개인에게 의료 보장을 제공한다는 본래의 취지와는 거리가 있는 것임을 드러내 준다. 따라서, 제도적 틀은 조합방식에서 통합방식으로 전환되었지만, 그 내용적 구성은 경쟁력 강화 내지 효율성 논리에 기반한 신자유주의적 재편에 다름 아닌 것이다.

그러므로, 의료보험 운영방식의 변화라는 차원에서의 의료보험 통합일원화 운동이 일단락되어서는 안 된다. 의료보험 통합일원화 운동이 합의했던 본질적인 측면에서의 진정한

의료보장 체계 구축 운동은 새로운 국면에서 다시금 시작되어야 하는 것이다. 통합이라는 방식을 통하여 절감된 관리 운영경비는 보험급여의 확대, 개인 부담의 축소 등을 통해 민중의 손으로 돌아가야 한다. 또한, 정부가 추가적 재원 부담없이 관리의 효율성만을 추구하고 있는 것을 견제해나가야 한다. 우리는 지속적으로 정부가 보험 재정에 대한 지원을 늘려나감으로써 의료보험이 실질적인 사회보장제도로 자리매김할 수 있도록 요구해야 한다. 이런 운동이 지속되어야만 언제 불거져 나올지 모르는 민간의료보험제도에 대한 견제도 가능할 것으로 생각한다.

### (5) 수가(40)차등화를 통한 보건의료 제공체계의 정비

수가차등화란, 보건의료 시장을 1차, 2차, 3차 의료기관으로 3분함으로써 의료전달체계를 효율화하겠다는 것이다. 그 방법에 있어 1·2·3차 보건의료기관이 자기 급에 적합한 진료를 하는 경우에는 '이익 남는 수가'를, 적합하지 않은 진료를 하는 경우에는 '손해보는 수가'를 지급하겠다는 것이다. 이러한 방법을 통하여 3차 의료기관이 맡고 있는 진료의 역할을 축소시키면서 본래의 기능인, 교육과 연구 기능을 주로 맡게 하고, 1·2차 의료기관이 3차 기관과의 경쟁에서 벗어나 경영의 부담을 덜게 하려는 조치이다.

이런 제도 도입의 배경으로는 첫째, 1·2차 의료기관의 몰락과 3차 의료기관으로의 환자 집중 현상, 전체 의료체계 안에서 3차 의료기관의 비중이 지나치게 높다는 점, 둘째, 1·2·3차 의료기관의 무한경쟁으로 인해 시설과 장비가 중복 투자되며, 셋째, 3차 의료기관의 고급 자원이 간단한 질병을 진료하는 데 남용되고 있다는 것<sup>41)</sup>에 있다. 또한, 이러한 문제가 보건의료체계를 고비용, 저효율 구조로 돌입하게 하는 가장 중요한 원인으로 설명하고 있다.

그러나 이러한 의료전달체계의 무질서와 무한경쟁은 자본주의 시장원칙이 투철히 관철되고 있는 한국 보건의료에서 자연스러운 결과이다. 85%가 넘는 민간의료기관이 경쟁의 우위확보를 위해 병원의 대형화, 의료기기를 무분별하게 도입하는 것은 어찌 보면 당연하다. 또한, 재벌의 병원 산업진출과 재단운영비에 눈이 멀어 무분별하게 의대를 신증설하는 것<sup>42)</sup> 3차 기관의 과잉 공급을 더욱 가중시켰다. 이러한 대병원 중심의 의료시설과 기기의 경쟁적 과잉공급은 환율 하락으로 인하여 리스료 부담증가와 차관증가 등 외화 차입금 상환액의 증가를 가져왔고, 이는 병원계의 경영 압박을 낳았다. 이렇듯 만성적인 재정적자(?)의 엄살을 늘어놓고 있는 3차 병원에게 진료기능을 축소하라는 것은 적잖은 반발을 불러일으킬 것이 분명하다. 그러나 정부는 이들 병원이 교육과 연구라는 본래의 기능으로 돌아가야 한다고 주장한다. 그러나 거기에 소요되는 재원에 대한 지원과 마련에 대한 계획을 내놓고 있지 못하다. 3차 병원이 본래의 기능으로 전환되기 위해서는 추가적인 사회적 비용이 반드시 필요하다. 이들은 진료 수입의 감소를 완화하기 위하여 다른 방향으로의 모색을 시도할 것이다. 의료보험수가의 인상이나 추가적 수요를 조장하는 민간의료보험의 도입

40) 의료보험수가, 즉 의료보험공단이 의료기관에게 지불하는 돈.

41) 외국의 연구에서 의료수용의 약 0.1% 내외를 담당한다고 알려져 있는 3차진료가 1997년 현재 총진료비의 26.2%를 차지하는 낭비현상이 나타나고 있다.

42) 의과대학은 1980년도에 19개였던 것이 1997년 현재 40개에 이르러 17년 동안 2.1배의 증가율을 보이고 있다. 이는 교육과 연구라는 대학의 기능을 위해서라기보다는 의대 신설로 인한 세금감면과 병원 수입 등을 통해 재단 경영에 도움이 될 것이라는 전제에 의거해 세워진 것이다.

등을 요구할 가능성도 있다. 따라서, 전체 의료비의 감소라는 본래의 취지가 달성될 수 있을지는 의문이다.

정부는 이러한 의료전달체계의 문제를 단순히 이해당사자들의 행태의 문제로 파악하는 한계를 드러내고 있다. 또한, 이들의 행태를 경제적 유인을 통하여 변화시킴으로서 문제가 해결될 것으로 예견하고 있다. 그러나, 과도한 민간의료기관 의존성이 빚어낸 과도한 경쟁이라는 문제에 대한 해법은 이러한 방식이 아니어야 한다. 민간이 주도하는 보건의료체계에서 공공의 영역을 확대하는 것만이 그 해결책이 될 수 있다. 양적, 질적으로 열세에 있는 공공 3차 병원을 늘리고 지원하는 방안이 마련되어야만 3차병원의 역할을 중환자진료, 교육과 연구라는 본래의 기능으로 전환할 수 있다. 결국 의료전달체계 정비를 통한 의료비 상승억제를 위한 이러한 대책은 정부가 공공의료를 확대하려는 정책과 함께 실행되어야 그 실효를 거둘 수 있을 것으로 전망된다.

### (6) 규제완화로 인한 노동자건강의 후퇴

노동부에서 98년 4월 제출한 <IMF체제하의 산업안전보건정책방향>에서 제시한 주요 정책기조는 첫째, 재해감소를 통한 경제 손실의 최소화 : 중대, 다발 재해 발생 억제, 영세현장의 기술지원 확대 강화, 둘째, 기업자를 재해예방활동의 촉진 : 행정정보, 관여의 최대 축소, 산안위, 명예감독관 제도의 정착과 육성, 셋째, 재해예방분위기의 지속적 확산 : 안전캠페인의 전개, 안전보건교육의 내실화, 엄정한 범집행이다.

이중 기업의 자율 활동을 보장한다는 것은 각종 규제의 완화와 감독의 의무를 소홀히 하겠다는 것의 다른 표현이다. 정부는 (기업규제완화를 위한 특별조치법)(93년) 이후 지속적으로 산업보건 관련 감독 및 규제를 완화하고 있다. 한가지 예로 개정 산업안전 보건법에서는 안전, 보건관리자의 수와 자격 등에 대한 규정을 없애면서 산업보건위원회에서 모든 것을 결정하도록 하고 있다. 이는 노동자의 참여권이라는 측면에서 긍정적인 부분이다. 그러나 산업안전 보건위원회에 대한 정부의 감독이 소홀한 상황에서 실제로는 산업보건위원회를 설치, 운영하는 사업장이 적고 노사간에 세력관계에 의해서만 규정된다는 점에서 볼 때, 사실상 노동조합은 더욱 열심히 투쟁해야만 최소한의 규정을 지켜낼 수 있게 되는 결과를 낳을 뿐이다.

노동부는 98년 [작고 효율적인 정부]를 위한 행정개편의 일환으로 노동부의 산업보건과를 폐지하였으며, 산업안전감독관의 숫자를 20%감소시켰다. 대신에 명예감독관제도를 정착시키겠다고 발표하고 있다. 이는 사실 듣기 좋은 말뿐으로 명예감독관제도란 기업 자체 내에서 산업안전활동을 감시하도록 만든 제도이다. 산안위와 마찬가지로 정부의 감독이 소홀한 상황에서는 유명무실하기가 쉽다. 이것은 IMF이후 안전보건 관련 투자와 관심을 소홀히 하고 있는 기업주에 대한 감독을 아예 포기하는 것이며 경제논리를 앞세워 노동자의 건강과 생명을 방치하는 것이다.

정부는 경제위기를 이유로 산재환자들에 대한 정당한 보상과 치료를 제한하고 있다. 근로복지공단은 98년 2월 [IMF체제 극복을 위한 고통분담 대책]에서 단순통증소환자들을 '색출'해서 예산을 절감하고, 철저한 재요양심의를 통해 치료종결을 늘리라는 지침을 각 지사에 전달했다.

이로 인하여 많은 노동자들이 병원에서 강제 퇴원 명령을 받았으며, 걸을 수 없는 상태에 있는 노동자가 통원 치료의 명령을 받아야 하는 어처구니없는 일을 당하기도 하였다.

이에 대해 지난해 5월 민노총과 금속연맹, 산재노동자 단체는 근로복지공단 본부에서 500여명의 노동자들과 함께 항의집회를 갖고 공단책임자와 면담을 실시하였다. 이에 대해 근로복지공단 측은 기업부도로 인해 보험료 징수에 차질이 예상되어 요양심사를 철저히함으로써 불필요한 보험금 지급을 줄이기 위한 조치로 산재환자들이 불이익을 받지 않는 것 이라고 변명하며, '지침철회, 산재보상제도와 관련 노동자의 참여방안을 마련'하겠다고 답변하였다. 그러나 공식적인 지침외에도 각 공단지사에서 경제위기를 이유로 산재환자에게 정당하게 지급될 급여를 줄이려고 하는 사례가 계속해서 드러나고 있다.

근로복지공단이 지급하고 있는 요양비는 정당하게 산재환자에게 지급되어야 할 비용이다. 그러나 경제위기로 인한 산재보험료 징수율의 저하로 이를 절감한다는 것은 근본적으로 재원의 조달과 운용의 문제점을 간과하는 상식이하의 행동이다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 근로복지공단의 정책과 경영에 대한 노동자가 참여할 수 있는 구조가 마련되어야 할 것이다.

98년 발표된 정부의 진폐요양 개선안의 골자는 진폐의 요양비를 10%이상 줄이겠다는 것이다. 진폐는 현재는 사양산업이 된 탄광산업에서 1960년대부터 직업병으로 인식되어 특별법에 의거해 관리되고 있는 질병이다. 아직까지 우리나라에는 5만7천명의 진폐환자가 있으며 이중 겨우 4%인 2300명 정도가 요양혜택을 받고 있다.

다른 직업병은 인정받기 위해서만 수년이 걸리는 것에 비하여, 진폐는 진단이 명확한 질병이다. 그러나 연간 수천명의 진폐환자가 정밀검진을 받지만 요양혜택을 받는 경우는 1%가 될까말까하며, 폐결핵, 기흉같은 합병증이 있어 호흡이 가빠 견지 못해도 요양을 받기가 매우 어려운 것이 현행 진폐요양제도이다. 결국은 죽기 직전의 환자들만이 요양의 혜택을 받는 형편이다. 이러한 마당에 거품제거 명목에서 진폐환자의 재요양을 최대한 억제하고 최초 요양 역시 엄격히 선별하겠다는 것은 노동력으로 재생될 가치가 없는 이들을 죽여가도록 방기하겠다는 것에 다름 아니다.

## 6. 나오면서

이상에서 살펴보았듯이 한국 사회의 보건의료 문제 — 낮은 접근성과 형평성 — 를 낳고 있는 것은 바로 '시장'이다. 비효율성을 낳고 있는 것도 바로 영리를 추구하는 민간 위주의 시장중심 보건의료제도이다. 정부는 이러한 보건의료 문제에 대해 신자유주의적 시장재편을 해법으로 제시하고 있다.

그러나 지금까지 진보운동이 주장했던 것은 단순한 정책의 변화가 아니었으며, 보건의료 영역을 자본의 이윤 추구의 영역으로 전환하게 하는 것은 더더욱 아니었다. 우리는 건강과 건강을 지키기 위한 보건의료가 인간의 기본적 권리이며 우리나라의 보건의료가 이를 실현하는 방향으로 자리잡기 위해 국가의 보건의료철학의 전환이 필요하다고 주장해 왔다. 지금 진행되고 있는 일련의 개혁은 이러한 핵심을 간과한 채 제도의 불합리성과 전근대성을 제거하려는 시도에 불과하다. 다시 말하면, 정부의 보건의료개혁은 '보건의료분야의 질서있는 경쟁'이라고 표현되는 신자유주의적 재편을 통해, 현재 보건의료분야에 투입되고 있는 자원의 산출을 극대화하는 효율화를 달성하겠다는 것이다. 이를 통해 보건의료부문(민간부문, 공공부문)으로 이전되는 자본을 효과적으로 억제하고, 정부가 담당해야 할 역할을 시장 기구로 이전시키고 있는 것이다. 따라서, 지금 진행되는 개혁이 부분적으로 성과를

가져온다고 하더라도 그것은 자본운동의 합리화에 기여하는 데 그칠 것이다. 이것은 무엇보다도 정부의 보건의료개혁이 신자유주의적 이데올로기로부터 자유로울 수 없기 때문이다.

따라서 지금 시급한 과제는 보건의료의 공공성 강화를 위해 민중운동, 노동운동, 사회운동의 연대와 참여를 통해 실현해내는 일이다. '최소한의 일할 능력을 갖추는 건강'을 강요하는 자본과 '인간다운 생활을 창조적으로 누릴 수 있는 신체적, 정신적, 사회적 건강'을 원하는 노동자·민중사이의 투쟁이 계속되는 한 보건의료 부문에서의 계급투쟁도 지속될 것이다.

# 신자유주의와 한국의 교육재편

조희주 (21세기 전보교육연구소 소장)

자본운동을 극대화하기 위한 신자유주의의 전략은 교육분야에도 직접적인 영향을 미쳐 교육개혁의 세계적 유행을 가져왔으며, 한국사회에서도 신자유주의적 교육재편이 추진되고 있는 중이다. 신자유주의가 그러하듯 신자유주의교육 역시 이미 수년전부터 등장한 것이지만 김대중 정권 이후 구조조정을 빌미로 급격히 전면화되고 있다. 교육부문에 대한 구조조정은 교육재정의 축소, 교육환경의 악화, 정년단축을 필두로 성과급제, 계약직 등으로 나타나는 경쟁적 교원정책의 도입, 상품적 원리를 대입시키는 수요자 중심교육의 강조 등에서 그 윤곽이 특징적으로 드러나고 있다. '왕따당한 교사들'이라는 저널리즘적 표현처럼 교사들은 교육개혁의 주체가 아니라 대상이 되어버렸고, '저비용 고효율'이라는 구조속에서 교육은 점점 더 피폐해지고 있다. 신자유주의가 자본에는 이윤추구의 무한한 자유를 가져다 주지만 노동자와 민중의 민주주의와 삶의 질의 후퇴를 안겨주는 것처럼, 신자유주의교육 역시 민중의 교육권과 교육의 공공적 원리를 후퇴시키고, 교육을 시장논리화함으로써 그 본질마저 훼손시켜 나가고 있는 것이다.

그럼에도 지금까지의 한국교육이 극도로 억압적이고 획일적인 파시즘적 교육체제였기 때문에 변화의 흐름 자체에서 수반되는<sup>43)</sup>, 그리고 동시에 신자유주의에 의해 왜곡되고 허구화되는 자율화나 다양화, 제한적인 교육민주화 등과 같은 부분적인 진전들이 신자유주의교육에 대한 환상과 혼란을 낳고 있기도 하다. 그러기에 이 같은 상황에서 신자유주의교육의 본질과 재편방향을 올바르게 인식하고 그에 대한 대항 원리와 대안의 기본방향을 마련하는 것이 중대하게 요구되고 있다. 그리고 무엇보다 범국민적 문제의식의 공유가 향후 신자유주의교육 및 나아가 신자유주의 자체의 극복을 위해 매우 중요하다고 할 것이다. 우선 간단하게나마 신자유주의교육이란 어떠한 것인가를 살펴 보자.

## 1. 신자유주의교육이란 무엇인가

### (1) 신자유주의의 교육재편 요구와 개념 규정

시장만능주의에 입각한 신자유주의는 그 속성상 교육재편에 대해 매우 적극적인 이해를 지닌다. 첫째, '정글사회'로 별칭되는 신자유주의 사회질서에 조응하는 의식과 노동력 형성의 필요성 때문이다. 경쟁력있는 인간, 자본의 다양한 요구를 수행할 수 있는 유연한 노동력, 적자생존의 법칙을 숭상하고 인정하는 의식이 필요한 것이다. 둘째, 이전의 케인즈주의가 지녔던 다소나마의 노-자 타협주의와 그에 따른 교육에 대한 일정한 국가적, 사회적 책임과 보장을 폐기하려고 하기 때문이다. 신자유주의는 동구의 몰락과 전일적 자본 지배 아래 더 이상 노-자 타협에 의한 부담의 필요성을 느끼지 않는다. 그에 따라 작은 정부, 재정감축, 복지축소, 민영화 등 신자유주의의 일반적 정책기조속에서 교육에 대해서도 재

43) 긍정적 변화의 힘은 교육민주화세력의 요구에 기반한 것이다.

정축소, 무상교육 및 국가 지원의 감소, 공교육의 민간 이전 등이 나타난다. 셋째, 신자유주의의 시장만능주의의 눈으로 경제적 효율성을 중심에 놓는 새로운 교육원리를 수립하고자 하기 때문이다. 그들에게는 교육도 경제적 문제이며 그렇게 볼 때 기존의 교육질서는 경쟁도 없고 투입과 산출이 불분명한 매우 비효율적 질서인 것이다. 비용은 많이 들고 효과는 적어 보인다. 따라서 저비용 고효율의 기치 아래 경제적 효율성을 최대한 높이고자 한다. 효율성을 높이고자 하는 그들의 중심적 교육원리는 당연히 경쟁과 시장원리 그 자체이다. 이 같은 요구들이 신자유주의의 대세속에서 전개되어 온 세계적인 교육재편의 바탕이며 한국교육의 재편 역시 이러한 요구들 속에서 전개되고 있는 것이다.

\*경쟁적이고 유연한 노동력의 형성, \* 민중교육권에 대한 국가적 책임과 보장의 회피, \* 교육에 대한 경제적 효율성의 추구 라는 교육에 대한 신자유주의의 제 요구들은 '시장원리'라는 하나의 중심적 관점과 원리로 결합된다. 결론적으로 신자유주의교육은 교육을 '시장의 관점에서 바라보고 시장원리를 적용해 나가는 교육'이라고 할 수 있다. 이렇게 신자유주의의 시장만능주의에 기초하여 제시되는 일련의 교육에 대한 관점과 원리, 추구하고 있는 교육체제를 우리는 '신자유주의 교육'으로 규정할 수 있으며 현재 신자유주의에 입각하여 추진되고 있는 교육변화 과정을 우리는 '신자유주의 교육재편'<sup>44)</sup>으로 부르고자 한다.

### (2) 신자유주의교육의 주요 특징과 방향

시장만능주의에 입각한 신자유주의교육의 관점상의 가장 큰 특징은 교육자체를 시장원리가 적용되어야 할 경제적 문제의 하나로 바라보는데 있다. 그리하여 교육서비스상품-공급자-수요자 개념의 등장, 수요자중심의 교육, 경쟁과 효율성, 선택권의 강조 등이 나타난다. 이는 교육을 경제적 기준보다는 교육적 본질과 가치로 바라보고자 했던 종전의 관점과는 전혀 다른 것이며 인간교육이나 공동체교육 등의 가치가 뒤로 밀려나고 교육의 공공적 원리와는 대립되게 됨을 의미한다. 나아가 아예 공교육의 많은 부분을 시장영역으로 이전시키는 교육민영화정책을 추구하기도 한다. 그러나, 아직까지 공교육의 많은 부분이 국가적 책임하에 놓여 있고 교육민영화 과정이 단기간에 이루어질 수 있는 쉬운 과정이 아니다. 그렇게 때문에 현단계에 있어 신자유주의교육은 가능한 수준에서 경쟁과 시장원리를 도입, 적용하는 의사시장정책으로 구사되고 있다. 현단계 신자유주의교육이 보이고 있는 방향과 특징은 다음과 같다.

첫째, 교육부문에 대한 시장원리의 도입이다. 신자유주의는 교육에 대한 재정적 투자는 줄이면서도 자본이 필요로 하는 유연한 노동력은 더욱 효율적으로 공급받고자 한다. 교육재정의 감소, 경제적 효율성에 대한 강조, 교육분야를 생산과 소비라는 시장적 관계(교육공급자-교육상품-교육소비자)로 보면서 시장원리가 작동되기 위한 소비자주권의 교육선택권을 새로운 교육원리로 내세우는 것, 학생 및 학교간 경쟁구조의 창출, 국가에 의한 규제완화 및 민간 참여 확대, 기업적 경영방식의 교육부문 도입, 교육비의 수익자 부담 확대 등을 추진한다. 이러한 교육에 대한 시장원리의 도입은 지금까지 공교육을 움직여왔던 원리자체의 변화를 의미한다. 교육에 대한 경쟁과 시장원리의 도입은 신자유주의교육의 가장

44) 현재 신자유주의에 의해 주도되고 있는 교육의 변화과정을 결코 '개혁'이라고 규정할 수는 없다.

핵심적인 특징이자 성격이다.

**둘째, 노동의 유연성과 경쟁적 인간형을 강조하는 교육변화이다.** 빌 게이츠 등으로 대표되는 경쟁력있는 인간형의 추구, 유연한 노동시장에 연동되는 입시제도 및 교육과정의 유연화, '수월성'의 강조 속에서 20대 80의 사회구조 및 노동력구조와 연결되는 엘리트 중심의 교육과정이 도입된다. 또한 실업, 기술교육을 확대하고 교육인플레이션을 조장하며 유연화이데올로기(46)를 강요한다. 창의적, 자율적 교육에 대한 강조도 사실은 주로 노동능력의 유연성 제고에 맞추어져 있는 것으로 진정한 의미의 자율성과는 거리가 멀다. 그리고, 유연한 노동력의 지속적인 형성을 위해 교육공간의 확대(열린교육), 교육기간의 연장(평생교육체제)을 추진하고자 한다. 그러면서도 수익자부담의 미명 아래 그 비용을 민중에게 전가하고자 한다. 신자유주의 하에서는 창의적, 자율적 교육도 시장논리에 이끌려지면서 배타적 개별성의 심화(47)로 연결되고, 상품적 노동에 갇힌(48) 화석화된 창의력과 자율적 태도로 귀결된다. 열린교육이나 평생교육도 삶의 풍부화를 위한 교육의 확대가 아니라 노동시장 유연화와 치열해지는 경쟁 속에서 살아 남기 위한 고통의 확대로 변질되어 버리고 만다.

**셋째, 교육노동의 유연화이다.** 교육실천을 행하는 교육노동 자체도 경쟁과 시장원리 도입의 주요한 대상이 된다. 우선, 노동비용을 줄이고 노동강도를 강화해 나가기 위해서다. 뿐만 아니라 교육체제 전반에 대한 신자유주의적 재편을 위해서는 시장원리가 관철되는 교육노동의 유연화가 필수적이다. 시장원리에 투철한 교사와 교사간의 경쟁적 질서가 형성될 때 교육전체의 경쟁체제가 원활하게 작동하기 때문이다. 그리하여 성과급, 능력급제 등의 임금체계의 변화, 계약직의 도입, 신분보장의 폐기 등 교육노동을 유연화하는 정책을 구사하는 것이다. 양성과정의 개방화, 수습교사제 역시 교육노동 유연화 정책의 한부분이다.

**넷째, 자본이데올로기의 강화이다.** 냉전체제가 무너져 버린 상황에서도 오히려 신자유주의는 이데올로기적 지배와 통제를 더욱 강화하고자 한다. 스스로 무한경쟁이라고 부를

45) 교육인플레이션은 임금억제와 유연적 노동시장을 강요할 수 있는 조건이 된다.

46) 자본의 유연적 운동 자체를 이데올로기적으로 승화시킨다. 유연성이란 효율적인 것이고 경쟁력 강화를 위해 불가피한 것이며 따라서 좋은 것이라는 신념을 부여해나간다. 노동시장의 유연화는 대대적인 유연화이데올로기의 공세속에서 관철된다.

47) 창의성이나 자율성이란 기본적으로 개별 주체를 전제로 하는 개념이다. 따라서, 창의적, 자율적 교육의 강조는 개별성을 강화해 나가게 된다. 우리가 개별성을 독자성이나 주체성, 개성 등과 유사한 의미로 파악한다면 일단 그 자체로는 좋은 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미의 개별성은 얼마든지 공동체적 태도와 결합할 수도 있다. 그런데, 개별화된 개개인들이 시장적 경쟁에 놓이게 될 경우에는 서로가 지배자가 되기 위한 혹은 살아 남기 위한 만인 대 만인의 투쟁을 강요받기 때문에 개별성은 공동체와 결합하지 못하고 이제 배타적인 개인주의, 이기주의화 한다. 강화되는 개별성과 시장적 경쟁구조의 결합은 이러한 배타적 개별성을 더욱 심화시켜 나갈 것이다.

48) 본래 자본주의 자체가 그러하지만 신자유주의의 풍토 아래에서 노동의 상품적 성격과 자본에 대한 종속성은 더욱 강화된다. 치열한 경쟁속에서 노동의 자본종속성은 의식과 정서까지 구속되는 인격적 수준에 이르게 된다. 창의력과 자율적 태도도 결코 그 범주를 벗어날 수 없다. 창의력은 자본이 요구하는 방향으로만 실현될 수 있고 자율성도 자본이 허락하는 수준에서 엄격히 제한된다. 따라서 창의력이나 자율성은 작업장과 상품적 노동에 갇힌 것이 되고 자본의 요구를 벗어나서는 발휘되지 못하는 초라한 모습으로 귀결된다. 이러한 조건에서 교육 역시 자본의 영향 아래 놓일 수 밖에 없고 또한 배출해내는 노동력의 상품적 가치를 높이기 위해서 자본이 요구하는 방향과 내용으로 창의력과 자율성을 형성할 수 밖에 없게 된다. 결국 신자유주의 아래의 창의력과 자율성은 그 형성과정에서부터 실현에 이르기까지 자본의 요구에 갇힌 질풍받이가 되어 버리는 것이다.

만큼 자본간의 경쟁구조가 범세계적 차원으로 확대, 심화되는 조건에서 노동력의 이데올로기적 동원의 필요성이 더욱 커진다. 다른 한편으로는 민주주의와 삶의 질을 후퇴시키는 신자유주의적 정책 과정에서 심화될 수밖에 없는 노-자 대립을 이데올로기적으로 통제하기 위해서이다. **세계화이데올로기, 경쟁력이데올로기, 유연화이데올로기** 등이 직접적인 교육이데올로기로 도입되며, 또한 교육에 대한 시장원리의 적용은 아주 강력한 잠재적 교육과정으로 위치하게 된다.

### (3) 신자유주의교육의 문제점

이미 신자유주의교육의 반노동자적, 반민중적 본질에 대해 분명히 밝힌 바 있지만 교육에 대한 시장원리도입이 가져오는 문제점을 간단히 정리해보자. **첫째**, 교육문제, 교육관계를 경제적 문제로 바라봄으로써 교육의 본질과 기본방향, 원리를 변질시켜 나간다. 교육서비스상품, 공급자-소비자 개념, 저비용고효율 등이 그것이고 교육의 공공적 원리는 후퇴한다. 이러한 관점에서는 인간교육, 공동체교육 등 교육본연의 가치는 허구화될 수 밖에 없다. **둘째**, 시장원리의 도입속에서 협동적이어야 할 제 교육관계(학생간, 교사간, 학교간, 교사-학생간)가 경쟁적 관계로 왜곡되어 나간다. **셋째**, 재정의 확대 대신에 저비용고효율을 추구하는 가운데 교육재정이 감소되고 그것은 결국 교육환경의 악화, 교육노동의 지위 하락 등 교육의 질 자체를 떨어뜨려 나간다. **넷째**, 자본의 입김이 더욱 강해지고 교육에 대한 국가적 책임과 보장이 줄어들어 따라 민중의 교육권 자체가 크게 약화되어 나간다. 장기적으로 본다면 신자유주의는 경쟁과 시장원리 도입을 통해 교육 자체를 상당부분 '시장화'시켜 나갈 것이고, 그것은 결국 정글법칙이 지배하는 사회, 경제와 마찬가지로 '교육사회의 정글화'를 만들어내는 것이다.

한국교육의 신자유주의적 재편의 모델이 되고 있는 영국, 미국의 사례들은 개혁의 모델이 되기는커녕 시장원리도입이 문제점들을 단적으로 보여주고 있다.

\* 영국 - 신자유주의교육재편이 전개된 이래 영국의 공교육은 교육재정축소, 교사 1인당 학생수 증가 등으로 교육환경이 상당히 악화되었으며, 교원에 있어서도 수업 및 업무 증가, 임금감소, 계약직의 확대 등으로 노동조건이 심각히 악화되어 최근에는 공립학교 교원 지원자가 없어 교원을 외국에서 수입하기에 이르렀다. 이에 따라 블레이 정부는 대폭적인 성과급제의 확대를 흡인력을 높이려고 하나 교육풍토를 더욱 왜곡시킬 우려로 교사들의 반발이 크다.

\* 미국 - 역시 교육환경의 악화, 교육노동의 질 저하가 전반화되고 있으며 최근 채택교육의 급격한 확대는 자율성의 확대라는 측면보다는 오히려 학교교육의 질 저하, 학교폭력 등 교육환경의 악화라는 미국공교육의 심각한 위기 상황을 반영하는 것이다.

\* 기타 - 독일의 경우 무상교육의 축소(지금까지 무상이었던 대학교육의 유상화 추진), 프랑스의 경우 교육재정축소에 대한 교사와 학생들의 대대적 반발 등이 진행되고 있다.

## 2. 김대중정권의 신자유주의 교육재편

### (1) 신자유주의 교육재편의 연속성

지금까지의 신자유주의교육의 재편과정은 크게 김영삼정권 때와 김대중정권 출범 이후의 두 시기로 나뉜다. 경쟁과 시장원리의 도입과 관련하여 김영삼정권 때 학교평가, 교육청평가 및 재정 지원의 연계, 사학으로서의 대학의 독자성 확대, 계약직교원의 도입 등이 이루어졌고, 학급선택제 등 수요자 선택권의 확대, 학교설립 준칙주의, 대학학부제, 전문대학 및 실업고의 부분적인 민영화 추진, 교원의 지방직화, 성과급제, 교원평가 등 김대중정권 이후 추진되고 있는 제 정책방안들이 제시되었다. 김대중정권 출범 이후로는 정년단축, 복수전공제, 수습교사제 등이 추진되고 자격연한제가 검토되는 등 교원정책에서의 가속화가 진행되고 있다. 교육재편에 대한 DJ정권의 관점과 태도는 "교육개혁의 큰 방향은 이미 교육개혁위원회가 만들어 놓았다. 이를 효율적으로 추진하는데 힘을 쏟겠다." (이해찬 교육부장관, 취임직후의 기자회견에서) 는 발언에서 잘 드러난다. 김영삼정권 때는 교개위의 교육개혁안을 중심으로 신자유주의교육재편의 기본 방향과 주요 정책과제를 잡았었다. 김대중정권 출범 이후에는 IMF를 조건으로 교육구조조정과 교원에 대한 경쟁과 시장원리의 도입이 급격하고 전면적으로 전개되면서 신자유주의교육재편이 빠른 속도로 전개되고 있는 것이다. 따라서 신자유주의교육으로의 재편과정은 이처럼 연속적이면서 김대중정권 이후 전면화되고 있는 것으로 규정할 수 있다.

## (2) 김대중정권의 신자유주의 교육 정책

김대중정권은 대통령직 인수위에서부터 국정 100대 과제 중에 교육분야와 관련되어, 1) 수요자 선택권 확대, 2) 대학의 학생선발권 대폭 확대, 대학정원자율화, 복수전공 확대, 3) 교육공무원의 지방직화, 기간제 임용 등 계약직에 의한 임용 확대, 4) 교육부문의 효율성 제고, 5) 학교와 노동시장의 연계 강화 등으로 김영삼 정권 당시 제시된 신자유주의적 방향을 보다 집약적이고 구체화된 정책방안으로 제출하면서 출범하였다. 이후 이해찬 교육부장관은 "교육에 신자유주의적 시장원리를 도입해 대학들이 경쟁을 거치면서 질을 높이는 방향으로 교육개혁을 추진하겠다."고 정부가 추진하는 현단계 교육재편의 성격을 매우 분명하게 규정하기도 하였다. 그 뒤 신자유주의교육재편의 전면적 시도를 알리는 제반 정책들을 구사하고 있는데 주요한 것들은 다음과 같다.

\* 이념적으로 : 저비용 고효율, 교육구조조정의 구호, 수요자 선택권, 무한 경쟁의 이데올로기의 강조, 빌 게이츠 등으로 대표되는 경쟁적 인간형의 이념형 제시 등

\* 교육재정의 감축

\* 대학구조조정의 가속화

\* 교육노동유연화 정책의 전면화 : 정년단축, 복수전공제, 성과급제, 계약직 확대, 수습교사제 등이 실시되기 시작했으며 교원자격연한제, 능력급, 연봉제 도입이 검토되고 있다. 교원의 지방직화도 추진중이며 이는 장기적으로 신분보장의 폐기로 나아갈 것으로 보인다.

\* 비전2002와 새학교문화운동 : 대학입시제도의 변화에 따른 초중등교육의 입시전형자료 체계화의 성격이다. 또한 자율화, 다양화의 부분적 진전 등을 담고 있기도 하나, 수행평가 등 아직까지 한국교육현실에 맞지 않은 비현실적인 방안들이 많고, 복수담임제 등 교육실천에 있어 경쟁기제를 도입하려고 하는 등 신자유주의교육재편에 대한 이데올로기적 동원의 성격이 강하다.

이러한 제반 정책들이 현단계 신자유주의 교육정책의 총체를 이루고 있다. 그러나 무엇

보다도 시장원리도입을 가장 극적으로 표현하고 있고 또한 핵심적인 정책이 되는 것은 '교육노동의 유연화 정책'이라고 할 것이다. 이에 대해서는 좀 더 살펴보도록 하자.

## 3. 김대중정권의 교육노동유연화 정책

김대중정권이 신자유주의교육재편을 전개하면서 교육노동유연화정책을 핵심적이고 적극적으로 추진하는 것은 교육노동의 유연화가 전반적인 신자유주의교육재편의 관건적 과정이기 때문이다. 또한 교육노동유연화는 신자유주의 교육의 성격과 문제점, 그리고 그 파행적 귀결이 집약적으로 현상화되는 부분이기도 하다.

교육노동이 이렇게 신자유주의적 재편의 주요하고 적극적인 대상이 되는 것은 첫째, 교육노동이 저비용 고효율의 가장 손쉬운 대상이 되기 때문이다. 둘째, 교육노동의 유연성과 유연한 교육노동시장의 형성이 이루어질 때 비로소 교육전반에 대한 시장원리의 관철이 가능해지기 때문이다. 교육노동의 유연화 정책에는 임금의 유연화, 업무의 유연화, 교육노동시장의 유연화 등이 있다. 임금의 유연화는 성과급제, 능력급, 연봉제의 도입 및 검토 등으로 나타나고 있으며, 업무의 유연화는 복수전공 등 다양한 업무수행을 강요하는 것으로 나타난다. 교사는 마땅히 기본 전문교과를 수행해야 할 뿐 필요하다면 그 외의 교과도 담당할 수 있어야 한다. 보충, 특별과외도 해야하며, 앞으로 다양한 형태로 나타날 학부모나 자본의 교육상품에 대한 다양한 기호와 요구를 수행할 수 있어야 하는 것이다. 김대중정권은 교육노동의 유연성을 제고하기 위해 우선 재교육과정의 강화, 양성과정의 변화를 중단기적으로 추진하고 있다. 연구, 연수의 점수화 및 복수전공제를 추진하며, 전문대학원제, 수습교사제 등 양성과정의 변화를 모색하고 있다. 유연한 교육노동시장 역시 신자유주의교육에 있어 필수적이다. 노동비용에 대한 부담을 줄이면서도 효과적인 교사 간 경쟁구조의 형성과 교육노동에 대한 통제를 수행할 수 있기 때문이다. 유연한 교육노동시장을 형성하기 위해 신자유주의는 궁극적으로 신분조건의 변화, 즉 민간인화를 추진해 나갈 것이다. 자유롭게 사고 파는 노동력상품의 조건을 갖출 때 노동시장의 유연성이 확보될 수 있는 것이다. 이를 위해 김대중정권은 이미 계약직 확대 정책을 구사하고 있으며 추진 중인 지방공무원화는 민간인화로 나아가는 중간단계로 위치할 가능성이 높다. 또한 검토 중인 교원자격연한제는 사실상 신분보장의 폐기를 의미하는 것이다. 이렇게 교육노동의 유연화가 이루어지고 교육체제에 경쟁원리가 관철되어 나간다면 신자유주의에 의한 교육의 왜곡과 변질은 교육노동 자체에 그대로 현상화된다.

① 첫째, 자본종속화이다. 이제 교육은 국가적, 관료적 억압 대신에 자본의 억압 아래 놓이게 된다. 경제체제와 소비자주권이라는 교육의 구호속에서 자본의 요구는 진학률의 제고, 학부모의 요구라는 형태로 조직화되고, 산학협동체제 아래 직접 현상화되기도 한다. 자본의 억압은 파시즘 체제에서의 관료적 억압보다 훨씬 전면적이고 저항하기엔 더욱 어렵다. 그것은 명령의 형태보다는 당연히 수행해야할 업무의 형식으로 다가오며, 구조화된 경쟁의 분위기와 신분불안이 겹쳐 교육자본과 관료가 요구하는대로 따를 수밖에 없게 만들 것이다. 자본종속화가 진전되면서 교육노동의 '창의성'과 '자율성'은 철저히 제한당하고 왜곡된다. 창의성은 교육적 신념과 목적에 의해 주어지는 상황을 능동적으로 바라보고 합리적이고 올바른 교육실천으로 승화되지 못한 채 단지 요구되는 여러 가지 업무만을 효과적으로 수행할 수 있는 노동의 '유연성'에 한정된다. '자율성'은 유연한 노동을 수행하기 위한 '책임

성'으로 위치지워진다. 교육노동에 발현될 이러한 노동의 유연성이 바로 신자유주의가 말하는 창의성과 자율성의 실체인 것이다.

둘째, 신분불안에 따라 교사들은 항상적인 생존권의 위협을 받게 되며 교육실천의 안정성이 상실된다.

셋째, 경제적 지위의 차별화이다. 경쟁체제의 도입, 계약직의 도입, 신분의 변화속에서 교사의 경제적 지위는 학교간, 교사간에 다양한 수준으로 차별화되며, 교사의 집단적 동질성은 크게 위협받는다. 그렇게 됨으로써 교사는 이제 올바른 교육을 위해 집단적, 조직적으로 고민하고 실천하기보다 경쟁에서 이기기 위해, 고용주체와 소비자에게 인정받는 '상품'이 되기 위한 노력을 경주하게 된다. 협력적 교육관계가 파괴되는 것이다.

넷째, 결국 시장논리에 밀려 인간교육, 공동체교육은 설 자리를 잃게 되고 교육의 질 자체가 크게 저하된다. 교육적 지향의 상실, 전문성과 안정성의 상실, 사회경제적 지위의 하락, 노동조건이 악화 속에서 교육노동의 질이 저하될 수 밖에 없는 것이며, 그것은 곧 교육 자체의 질 저하를 의미하기 때문이다. 공교육의 교원을 외국에서 수입하기까지에 이른 영국의 사례는 교육노동 유연화의 파국적 결과를 간접적으로 보여준다.

\* 교육노동은 파시즘교육의 낙후성이 집중적으로 현상화되는 부분의 하나이기도 하다. 변화된 사회조건에 적용하는 재교육과정의 미비, 사회경제적 지위의 하락, 관료주의와 비효율성, 부분적이지만 무사안일의 현상이 있는 것도 사실이다. 따라서 기존의 교육속에서 결과된 교육노동의 낙후성과 비효율성은 마땅히 극복되어야 한다. 그리고 그 극복의 방향은 '민주적, 사회적 합리성의 제고'라는 원칙속에서 이루어져야 할 것이다.

\* 다른 한편 교육노동의 지위 변화는 신자유주의 교육으로 나아가지만, 또한 그것을 지지할 수 있는 핵심고리 중의 하나가 되기도 한다. 교육노동의 공공성을 확보할 때 신자유주의 교육을 효과적으로 막을 수 있기 때문이며, 또한 집단적, 조직적 힘을 형성할 수 있는 가장 유력한 부분이기 때문이다.

#### 4. 99년 교육구조조정과 교원노동유연화정책의 전면화

99년에는 전 사회적으로 신자유주의 절서제편이 심화, 가속화되는 가운데 교육부문에 이미 전개되기 시작한 구조조정이 전면화될 것이다. 행정체계개편, 대학구조조정 등 교육부문에 대한 신자유주의 구조조정정책에는 여러 가지가 있다. 가장 핵심적 분야는 무엇보다도 교원노동의 유연화에 있다. 98년 하반기부터 시작된 교원노동유연화정책은 이미 시작되었다. 교원정년단축은 단지 그 서막에 불과한 것이었으며, 앞으로 교원노동유연화정책이 전면화되면서 지금까지의 교직사회질서를 뿌리째 뒤흔들 것으로 예상된다.

올해 중반 발표될 것으로 공언되고 있는 소위 '교직 종합 발전 대책안'에는 김대중정권의 교육노동유연화정책의 총체적 구상이 들어갈 가능성이 높다. 성과급제, 교원평가제, 수습교사제, 계약직 확대, 승진체계의 변화 등이 이미 추진되고, 공언되어 왔으며 신분보장을 사실상 폐기하는 '교원자격 연한제'도 수차례 거론된 바 있다. 교원자격연한제의 경우 그 엄청난 폭발력 때문에 쉽게 예상하기는 어렵지만 만약 교원연한제를 관철하려 할 경우 전

교조의 교섭력이 발휘되기 전에 도입하고자 할 가능성이 충분히 있다고 보여진다.

이러한 교원노동유연화정책의 전면화를 앞두고 정권측에서는 1년 내내 교사대중의 저항을 무력화시키기 위해 교사들을 부도덕한 금치산자 정도로 매도하는 사전 정치 작업을 전개한 것이었고, 정년단축을 계기로 국민여론의 압도적 지지하에 힘겨루기를 진행한 바 있다. 이제 교원노동유연화정책은 교직발전종합대책안 등을 통해 전면화할 시기에 놓여 있는 것이다. 교원노동조인정과 교원노동유연화정책의 전면화가 정책적으로 대립되는 것은 아니다. 마치 민주노총을 합법화하고 노사정위를 구성하면서도 지극히 반노동자적인 노동유연화정책을 전면적으로 구사했던 사실에서 볼 수 있듯이 정권측은 포섭전략과 반교사적 교원정책을 국난극복, 효율성의 제고를 명분삼아 함께 결합시키 하고 있는 것이다.

#### \*교육모순의 격화, 위기와 기획의 교육운동

신자유주의의 교육구조조정의 속도 만큼 교육모순도 빠른 속도로 격화되어가고 있다. 이미 많은 문제가 발생, 심화되고 있으며 앞으로 더욱 심각한 문제와 대립이 형성되어 나갈 것이다. 그에 따른 교사대중의 분노와 반발은 정권에서도 감지하고 있다. 게다가 하반기에는 전교조가 본격적인 합법적 활동을 전개한다. 그렇다고 정권측이 교육부문 구조조정을 그만둘리도 없다. 이러한 상황에서 정권측에서는 98년에 보여진 것처럼 반발을 무력화시키기 위한 대대적인 이데올로기적 공세와 여론조작을 전개하는 한편, 보다 적극적으로 교육운동과 전교조의 개량화를 추구할 것으로 판단된다. 부분적 개량 정책과 새교육위원회 등을 통한 포섭전략, 엄정한 법과 질서를 명분으로 한 봉쇄전략을 함께 구사해 나갈 것이다.

전면화되는 신자유주의교육재편기를 맞이하여 현시기는 여러가지 점에서 한국교육의 총체적 위기이다. 그러나, 다른 한편, 교육운동과 전교조에 있어서는 위기가자 기회이기도 하다. 전교조합법화는 분명 교육운동에 많은 조건과 기회를 부여할 것이다. 또한 그것은 잘못된 교원정책과 교육정책에 대해 힘있게 대응하고 극복할 수 있는 진전된 조건이기도 하며, 성과적인 대중투쟁을 전개할 경우 프랑스의 사례에서처럼 일정하게나마 신자유주의 교육재편을 저지할 수 있고, 전교조의 비약적인 조직확대와 강화로도 연결할 수 있을 것이다. 반면에 신자유주의의 교육구조조정에 대해 힘있게 대응하지 못하고 교육이 경쟁과 시장논리가 지배하는 상황으로 나아간다면 전교조는 합법화되면서 동시에 무력화되고 개량화되어 가는 조건에 놓이게 될 수도 있기 때문이다.

# 김대중 정부에서의 경제위기와 도시 빈민

(노점상, 철거민을 중심으로...)

이영남 (전국노점상연합회장)

## 1. 들어가며

우리는 기억하고 있다. 1년전 김대중 씨가 소외받는 서민들의 눈물을 닦아 주겠다고 말했던 것을... 그러나 대안없는 사회안전망에 속수무책인 사람들의 신음, 자살하는 가장들, 생계형 범죄의 증가로 이미 교도소는 포화상태에 이르렀다고 한다. 아니 오히려 감옥을 찾아들어가는 실정이라는데... 우리는 이미 실업자 200만 육박이라는 기사와 함께 2월 실업률은 9%를 넘을 것이라는 정부측 보도를 접한 바 있다<sup>49)</sup> 이렇듯 설 연휴가 끝난 후 받아 본 신문은 새해 설계의 부푼 서민의 꿈을 하루 아침에 짓밟는 기사로 장식되어 있었다. 과연 4월 위기설이 현실로 다가오는 것인가?

도시 빈민의 발생 원인은 물론 우리 사회의 구조적 모순으로부터 기인한다. 과거 농촌경제의 붕괴와 함께 최근의 경제위기에 따른 실업문제와 불안정 불안정 고용은 사회적 안정망의 부재와 맞물려 도시빈민의 확대를 더욱 가속화시키고 있다. 이러한 가운데 현 정부는 실업자 구제 대책을 여러모로 선전해대지만 IMF 이전과 이후에 양산된 도시빈민은 힘겨운 하루 하루를 보내고 있다.

또한 역대 정권이 그랬듯이<sup>50)</sup> 현정부도 늘어나는 노점상과 철거민에 대한 사회적, 정책적 해결방안이 전무한 상태에서 최근 개량화 조치의 일환으로 일부 생계형 노점상에 대한 허용 방침을 모색하고 있는 듯하다. 그러나 지난 상반기부터 현재까지 치열한 투쟁을 전개하고 있는 도원동 철거민 투쟁은 여전히 행정적, 치안적 차원의 대응과 폭력적 단속으로 일관하고 있는, 도시 빈민의 현상황을 잘 대변해주고 있는 것이다.

IMF라는 객관적인 상황에서 현정권의 도시빈민정책을 이해하기 위해서는 구조적인 발

49) 건설 일용직 가운데 한 달 동안 임금을 받지 못하는 건설일용노동자, 18시간 미만 취업자 중 최저생계비를 받지 못하는 이들, 1년동안 무급가속종사자, 비경제활동인구에 포함된 적극적인 구직 의사를 가진 실망실업자 수 등을 포함하고 상반기 대졸자를 비롯하여 신규 실업자들을 포함하면 그 숫자는 400만을 훨씬 넘을 것이다.

50) 과거 김영삼 정부시절 94년 한해 만해도 160만명의 단속반을 투입 노점상적치물 150만건을 단속하고 2만여명을 처벌하였으며 반면 노점상 624명에게 1억여원, 1인당 150여만원으로 생계를 지원한 것이 전부다. 당시 장애인 노점상 최정환씨의 분신 사건은 노점상의 문제를 촉발시킨 대표적인 예라고 할 수 있다.

생 원인을 토대로 현 정부가 내세우고 있는 실업문제와 이에 준하는 사회안전망에 대해 종합적으로 분석해야만 할 것이다. 이 글에서는 김대중 정부 이후 최근까지 도시 빈민, 특히 노점상 및 철거민에 대한 정부의 몇 가지 입장을 살펴보고, 단속과 철거에 대한 전국노점상연합, 전국철거민연합의 자료를 토대로 내부상태와 과제 중심으로 정리하기로 하겠다.

## 2. IMF 이후 달라진 노점상 현황 및 특성

그 동안 노점상연합은 내부적으로 규약과<sup>51)</sup> 자율질서 사업을 강조하며, 노점상이 갖는 사회적인 역기능을 최소화 하기 위해 노력을 기울이고 있다.<sup>52)</sup> 노점상의 발생 유형과 노점상대에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 우선 전국적으로 노점상이 어느 정도 분포하고 있는가는 워낙 노점상 자체가 유동적이기 때문에 정확한 집계는 불가능하다고 하겠다. 우선 서울시의 자료를 토대로 살펴 보도록 하자.

가로노점상	34,500 /89년 23,000 / 50%증가	
공식형 노점상	3,829(가판대,토큰판매,시민공원, 구두수선소 등...)	서울시 가로관리팀
재래시장 노점상	124,300	
이면도로 주택가 노점상	25,000 (각 구 자치단체 25×1구 1,000)	
합계	187,629명	

<서울시 노점상문제연구 용역팀 사단법인 대한국토계획학회>

위의 정부 자료에서는 서울시만 98년 9월 18만 7,629명으로 집계하고 있다. 서판모 교수는 80년 중반 서울시 내부자료에 근거하여 약 34만 5천명 정도로 서울시의 노점상 분포를 제기하고 있다. 이 밖에 88년 상공회의소 유통통계자료를 살펴보면 98만 599명으로 약 백만에 육박하게 산출하고 있다. 이 밖에 전국의 포장마차 및 풍물시장 등을 포함한다면 약 30만 정도로 추산하고 있으며, 89년 박찬종 의원은 당시 서울시 노점상 15만, 재래시장 노점 15만을 근거로 전국의 노점상을 산출하면 100여 만의 노점상이 있다고 주장하고 있다. 예측컨데 최근의 늘어난 노점상 수, 전국의 재래시장, 가게 앞에 내놓은 좌판, 이동식 노점상 등을 감안하더라도 전노련에서 주장하는 백만 노점상에 근접 할 수 있음을 알

51) 제 7조 3항 회원은 손수레 자리매매 임대 전대를 절대로 금하고 1인 1대로 한정한다.

52) 손수레 규격화와 관련하여 포장마차의 경우 지붕 : 14자 가로 : 8자 폭 : 1M 20 로 하고 있다. 이밖에 탁자 4개 이상을 둘수 없다. 이밖에 설치와 관련하여 포장물 깨끗이 하며 물통을 갖추고 물을 넉넉히 준비한다. 그리고 판매대 의자를 깨끗이 칠 한다. 뿐만 아니라 접시, 그릇 등 식기류는 가급적이면 집에서 씻어 나온다. 도로바닥 등 주변 청소는 기본이며 이밖에 깨끗한 옷 및 위생복 차림을 기준으로 진열장과 행주 등을 깨끗이 하는 것이 필요하다. 마지막으로 그날 음식은 그날 소비하거나 처리할 수 있도록 하여 식품위생법과에 저촉이 되지 않도록 한다.

수 있다. 현재 전국노점상연합의 경우 지난 1년 동안 용인, 수원, 당진, 부평, 부산 등의 새로운 지역연합이 건설되었으며, 회원이 과거 2천 명에서 꾸준히 늘어나는 추세에 있어 최근에는 정식 회원이 3천 명에 육박하고 있다. 기타 전국적으로 전노련과 함께하는 노점상은 약 5천 명에 이른다고 하겠다.

다음으로 최근의 달라진 노점상 특성을 살펴보자. 첫째, IMF형 노점상이다. 즉 과거 농촌경제의 붕괴에 따른 노점발생에서 90년 들어, 특히 최근 1, 2년 사이에 두드러지게 나타나는 것으로 정리해고를 통한 실업자형 노점상이 양산되고 있다. 과거 자료를 살펴보면 노점상을 택하게 되는 사람들의 대부분이 지방, 특히 전라남도과 북도로 집중되어 나타나고 있다. 98년 자료를 살펴보면 약 30% 이상이 이 지역 출신으로 나타난다. 90년 들어서면서 노점상의 발생 유형은 점차 선진국형으로 바뀌어 가고 있으며, 다수가 공장 노동자나 소규모 자영업 등에 종사를 하던 이들이다. 이것을 다시 직업·지위별로 살펴보면, 임금 노동자의 비중이 37.7%로 특히 고용이 불안정한 임시직 노동자에서 집중적으로 발생되고 있음을 알 수 있다.<sup>53)</sup>

노점시작 동기	빈도(%)
사업 실패	241 (37.3%)
해고에 따른	144 (22.3%)
실업	141 (21.9%)
이농	118 (18.3%)
지병으로	1 (0.2%)
기타	645 (100%)
합계	

< 98년 전국노점상연합 조사 노점시작 동기 >

위의 자료에서 확인되는 것은 사업의 실패와 직장 퇴사 및 해고에 따른 비율에서 알 수 있듯이 최근의 실업문제와 연계한 노점상의 발생 유형이 크게 상승하고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 노점상의 발생에서 노동시장과의 관련성을 읽을 수 있으며, 특히 올해 들어 대규모 사업장들의 실업율이 높아지는 만큼 노점상도 늘어날 것이 예상되는 것이다. 그러기에 노점상 운동의 노동 계급운동에 있어서의 중요성이 그 어느 때보다도 요구되어진다고 하겠다.

둘째, 분포와 관해서는, 과거에는 서울을 중심으로 한 대도시, 특히 인구의 이동이 원활한 도심지역과 전철역 및 주요 상권이 형성되어 있는 곳을 중심으로 노점상이 형성되었던 것이 최근에는 지방의 중소 도시 등으로 발생 분포가 폭넓게 형성되고 있다. 이는 지난 몇 년간 전노련의 신규 가입 지역의 확대와 단속에 대응하여 투쟁을 전개했던 지역이 경기도 일대에 집중되어 있음을 통해 잘 알 수 있다.

셋째, 이동식 노점상이 증가하고 있다. 충북 청주시의 경우 노점상의 증가로 1- 2.5톤의 소형 화물차와 밴승합차의 수요가 증대하여, 이들 차종의 가격이 뛰었을 뿐 아니라 품귀현

53) - 장재준 91년, 한국의 도시문제와 지역사회 [도시노점상의 계급성에 관한 일 연구]

상까지 일어나고 있다.<sup>54)</sup> 중고 화물차 및 승합차가 작년 10월에 비해 올해는 거래 물량이 월 평균 20% 증가하였으며, 반면 승용차의 경우는 월 평균 57%가 감소했다. 이동식 노점상은 단속과 기존 노점상간의 마찰을 피하고 기동성을 갖추기 위해 증가하고 있다고 판단되어진다.

넷째, 고학력화 현상이 뚜렷해지고 있다.

기존에 조사한 바에 따르면 중졸이 33.4%로 가장 많았으며 중졸 이하가 약 70% 정도를 차지하는 등 교육 수준은 매우 낮은 것으로 나타났으나 지난 98년 전노련의 조사에 따르면 고졸 또는 중퇴 이상의 학력이 737명 조사에서 175명으로 그리고 대졸 및 중퇴자도 32명으로 집계되고 있다. 이 또한 최근의 고학력 실업률과 맞물려 사고되어어야 한다.

다섯째, 남녀의 성비율의 차이가 없어지고 있다.

연령	본단체 조사 98년,상반기	연령	91년 조사	연령	서울시 (1984년)
10대	1 (0.1%)	20-25 미만	1(0.8%)	20미만	4(0.9)
20대	19 (2.63%)	25-30	8(6.6%)	20- 30	42(9.2)
30대	93 (12.9%)	30-35	10(8.2)	30-40	121(26.2)
40대	226 (31.3%)	35-40	22(18.0)	40-50	163(35.8)
50대	243 (33.7%)	40-45	19(15.6)	50-60	95(20.9)
60대	120 (16.7%)	45-55	41(33.6)	60 이상	30(6.6)
70대	18 (2.5%)	55	12(9.8)		
80대	2 (0.3%)	무응답	9(7.4)		
계	722(100.0)		122(100.0)		455(100.0)

< 노점상 남녀 성비율 >

이 표는 7년을 주기로 살펴본 노점상 연령별 분포도이다. 전반적으로 40대에서, 50대 사이가 60% 로 다수를 차지하고 있다. 그러나 조사 대상이 아닌 비회원, 즉 신규 노점상의 경우 위의 자료에는 나타나 있지 않지만 연령의 하향화가 눈에 띄게 나타나고 있다. 젊은 노점상의 경우 대도시 유흥가를 중심으로 젊은 사람들의 감각에 부합하는 신세대식의 유행성 품목(노래tape, 악세사리 등의...)을 주로 판매하고 있다. 이 밖에 과거 80년까지 만해도 생계를 위해 여성이 노점상으로 참여하는 비중이 두드러지게 높았으나, 91년 총 122명을 대상으로 조사 했을 때, 남자 85명(69%)에서 여자 30명(24.6%)으로 남성의 참여가 높아졌다. 다시 지난해 전노련 조사를 통해 확인된 것은 노점상 성별 비중이 총 731명 중 남성 324명, 여성 407명으로 그 차이는 점차 좁아지고 있는 상태이다. 이렇듯 과거 가계의 보조로써 여성 노점상이 두드러지게 높았으나, 다시 91년 들어 남성의 비율이 높아 지다가 최근 들어 남녀의 노점상에 참여하는 비율에 대한 구분 차이가 없어지는 것을 알

54) -한겨레신문 98년 4월 4일-

수 있다. 이는 가족 모두가 노점상을 하는 경우로서 생계를 꾸리는데 있어서 선택의 여지 없이 가족 모두 노점상에 뛰어 들고 있음을 짐작 할 수 있다. 즉, 최근 노점상의 연령이 뚜렷히 낮아지고 있는 경향, 남녀의 구성 비율 등이 보여주듯이 최근의 경제위기에 따른 실업문제와 연동해서 판단할 수 있다.

여섯째, 신규 노점상과 기존 노점상간의 갈등은 노점상 증가에 따라 파생되는 가장 어려운 문제로 전노련 차원에서 대응 마련에 고심하고 있다. 기존의 노점상 기득권과 관련해서는 대부분 오랜 시간의 투쟁과 희생을 통해 현재의 자리를 확보한 경우로써 그에 따른 기득권을 유지하려는 경향이 강하다. 또한 판매 품목의 중복에 따른 상호 경쟁이라는 부분 역시 간과할 수 없는 문제라 하겠다. 이는 영세 상인으로써의 기본적인 속성이긴 하지만, 궁극적으로 정부가 실업문제의 해결을 통해 늘어나는 노점상 문제를 해결해야만 풀릴 수 있는 문제이다. 전노련 역시 기존의 노점상과 신규 노점상에 대해 판매하는 품목상의 중복을 피하고, 상호 이해와 조건을 조율하는 차원에서 내부적인 조정 기능을 가져야 할 것이다. 신규 노점상과 관련해서는 기업형 노점상, 폭력배들의 유입 등을 차단해야 한다. 여러 차례 언급하였듯이 늘어나는 노점상을 새롭게 유입할 수 있는 절대금지, 상대금지구역·철폐의 선행, 풍물시장 확대 등이 선행되어야 한다.

일곱째, 노점상을 폭력조직과 연계하여 치안 문제의 온상으로 왜곡하고, 호도한다. 노점상은 폭력배와 결탁이 되어 있다? 이는 얼마전 경찰 간부의 한 사람을 통해 나온 이야기이다. 이 경찰 간부는 전대 전철역 앞의 예를 들며 그곳의 대부분의 노점상이 전과자 출신으로 출소 후 임의적으로 단체를 만들어 노점 행각을 하면서 주위의 노점상과 시민들에게 폭력을 휘두르고 있다고 하였다. 그러나 전노련이 조사한 바로는 과거의 어두운 생활을 청산하고 건전하게 살려고 노력하는 이들이 대부분이었다. 한번 전과자로 찍히게 되면 영원히 그 굴레에서 벗어날 수 없는 우리 사회의 현실이 그저 안타까울 뿐이다. 과거에 죄를 범하고 감옥 생활을 했던 이들이지만, 이 사회에서 그들이 다시 일어설 수 있는 사회적인 분위기를 창출하고, 더불어 다시 범죄를 저지르지 않도록 지원과 자립의 길을 터주어야 할 것이다.<sup>55)</sup> 폭력배 노점상의 문제 역시 간과해서는 안될 것이다. 최근 경제위기에 따른 유흥업의 수입 감소에 따라 이들은 유흥가 지역을 중심으로 노점상 진출을 모색하고 있다. 기업형화는 물론 매점매석과 자칫세 요구 등 노점상을 갈취하고 부당한 상행위를 저지르면서 노점상의 역기능을 유발시켜, 노점상에 대한 부정적인 이미지를 확대시키고 있는 것이다. 이러한 원인은 결과적으로 영세 노점상에까지 단속의 명분을 주고, 이들이 생존권을 잃는 원인이 되고 있다. 이러한 폭력배들에 대해 관할구청과 경찰은 철저히 단속하여 건전한 다른 노점상이 피해를 입는 일이 없도록 해야 한다.

### 3 김대중 정권의 노점상단속

김대중 정부 들어 노점상단속의 성격은 전면적인 단속에서 개량화된 지능적인 단속으로 변화하는 양상을 감지할 수 있다. 위로는 몇가지 "노점상완화 정책" 등을 선전하며 대시민적 여론을 등에 업고서 밀어붙이는 엄중한 단속을 실시하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보자.

55) - 전국노점상 연합 가로수 74호 중 -

첫째, 노점상단속의 비율은 멈추지 않고 늘어나고 있다. 작년 주요 일간지를 중심으로 정부의 노점 대응 방침을 살펴보면 그 흐름을 잘 알 수 있다. 지난 '98년 3월 초부터 관계기관과 서울시는 노점상 문제와 관련하여 절대금지구역 확대 계획을 구체화시킨 바 있으며 단속을 잘 하는 자치단체는 포상까지 한다는 지침이 내려온 적이 있다. 같은 달 노점상 집중 단속을 위하여 공무원과 공익근무 요원을 투입하여 강력 단속을 하겠다고 천명했다.<sup>56)</sup> 급기야 4월 9일 노점상단속 중 서울 서초구 서초동 강남역 근방에서 총기위협으로 물의를 빚게 되었다.<sup>57)</sup> 9월 24일 중구 광장시장에서는 노점상을 하던 장애인 노점상 전창욱 씨가 단속 과정에서 중화상을 입는 사건도 발생하였다. 서울 지하철 공사의 자료에 의하면, 97년 8월 말까지 노점상 단속건수 3만 5944건, 월 평균 4493건, 작년 한 해의 단속건수인 1,611건에 비해 각각 178% 늘어났다. 월별로는 지난 1월 3129건에서 8월 5,299건으로 크게 늘어났다. 이밖에 서울시 관계자에 따르면 98년 가을 병역법이 개정되면서 공익근무 요원을 대대적으로 투입할 계획임이 드러났다.<sup>58)</sup> 또한 98년 연말까지 서울시는 포장마차 등 노점상 단속에 나설 것이며, 지난 2/4분기 중 노점상 1천 2백 62곳을 정비했다는 발표가 보도 되었다.<sup>59)</sup>

둘째, 90년대 개량화된 노점상단속 방법을 김대중정부 들어 적극적으로 다시 활용하고 있다. 절대.상대 금지구역 강화, 같은 지역에서의 선별적인 단속을 통해 노점상을 개별화시키고 있으며, 스티카 발부 등을 통한 벌금과 구류의 강화 등 각종 법규를 이용한 방법을 사용하고 있다. 특히나 지역적으로 상인 및 주민과의 마찰 유도를 통해 대시민적 노점상 고립화 여론 작업을 실시하고 있다. 단속방법도 과거 용역단속반에서 최근에는 공익요원을 투입하는 단속으로 바뀌고 있다. 과거 독재정권의 획일적이고 전국적이며 동시 다발적인 폭력적 단속에서 90년대들어 바뀌기 시작한 개량화된 노점상단속 방식을 김대중정부 역시 적용하고 있다.

셋째, 노점상 문제가 사회 전반적으로 여론화되면서 정부와 여당은 몇 차례 언론을 통해 긍정적인 시행령을 지시한 바 있다. 김대중 정부는 9월 4일 '노점상 단속 심하게 말라'는 내용을 부산시 업무보고를 받는 자리에서 관계부처에 내렸다고 공개하였다.<sup>60)</sup> 이 밖에 정부는 98년 초 언론을 통해 실업자 대책의 일환으로 영세상인, 즉 노점상 행사까지도 대출의 범위를 확대한다고 하였다. 이러한 정부의 노점상에 대한 대책은 다음 신문기사 내용만을 보더라도 그 한계를 드러내놓고 있음을 알 수 있다.

56) 중앙일보 3월 17일자

57) 한겨레 4월 9일자

58) 한겨레 11월 22일

59) 국민일보 9월 4일

60) 9월 5일자 각일간지

[ 노점상들에게 심하게 대하지 말라 ] 김대중 대통령은 4일 부산시 업무보고를 받는 자리에서 이같이 이색적인 지시를 관계부처에 내렸다고 공개했다. 김대중 대통령은 「정부는 10조원 이상의 예산을 들여 실업대책을 강구하고 있는데 3D업종에는 일자리가 남아돈다고 하더라」면서 「이러한 정신으로 지도해서 노점상이라도 하겠다는 자립의지를 갖도록 해야 한다」고 강조했다.

김대중 대통령은 이어 어떻게 해서라도 먹고살 수 있도록 해야 한다면서 「노점상단속을 너무 심하게 하지 말라고 관계부처에 지시했다고 밝혔다.

노점상의 경우 허용과 단속기준을 등을 놓고 혼선을 거듭하고 있으며 .... 자칫하면 인권유린의 문제점을 안고 있다. ... 자칫세가 오가는 기업형 노점상은 경찰의 협조를 얻어 집중단속하겠다는 방침이나 정작 이들을 분리해낼 객관적 근거가 없다. ... 결국 노점상문제가 공무원과의 유착등 또다른 비리의 온상이 될 수 있다. - 문화일보 98년 9월 29일자 -

이와 같이 현정부는 실업문제를 무마하기 위해, 그리고 이를 통해 대시민적 이데올로기의 우위성 확보를 위해 언론플레이를 하는 것으로 해석된다. 또한 노점상 문제의 인식에 있어 노동부와 복지부 및 행정자치부의 이해의 조건이 상이하게 다르고, 구체적이고 실질적인 시행과 관련해서는 각 지역별 지방자치단체에 위임되어 있는 상태에서 그나마 정부차원에서 노점단속 완화 방침을 내린다면이라도 현실적 집행은 불가능하다. 이렇듯 대외적으로는 노점상 완화 방침 등을 선전해내고 있지만 아직은 대국민 홍보용에 그치고 있다. 한편으로 지역 차원에서는 가로의 무단점거, 보건위생상의 문제부각, 도시미관 손상 등의 지역 여론을 이용해 노점상의 부정적인 측면을 부각시키는 방법 등을 사용하여 노점상 고립정책을 아래로부터 실시하고 있다.

**넷째.** 현재와 같은 극단적인 실업위기 속에서 정부의 노점상 완화 정책이 과연 실효성을 가질 수 있는지는 점이다. 정부의 자료 및 언론에 보도된 내용을 살펴보면, 정확한 수치는 아니더라도 노점상이 IMF 구제금융 실시 이후 대대적으로 늘어났다는 사실을 알 수 있다.

98년 10월 말 부산 노점상 7천 1백 여개로 늘어났다. 이는 지난해 말 5천 여개에서 42%나 늘어난 것이다. - 부산일보 12월 26일 -

서울시 구제금융 한파 이후 1만 여개에서 1만 4천 여개로, 서울시 310곳의 유도구역이 선정이 되어 있다. 142개 노선의 노점상 절대금지구역 설정, 서울시내 간선 1만 3551곳, IMF이후 3천 여개가 늘었다 - 서울시 자료 중 (한겨레 신문) -

성남시는 올초 200여개의 노점상에서 800여개로 늘었다. 매달 20, 30개가 꾸준히 늘어나는 추세이다. 안산시 상록수, 안산역, 중앙역, 10여개 지역, 500여개의 포장마차 성업 중, 수원시는 1000여개로 상반기 200여개가 늘었다. - 한국일보 11월 24일 -

이 밖에 전노련을 중심으로 한 내부(회원 및 단체)에 대한 탄압이 자행되고 있다. 작년 하반기 들어 노점상연합 중앙의 재정과 회원 동향에 대한 내사 등으로 연합회 활동을 압박하고 있다. 또한 올해 '99년 들어서 1월 6일 성남 지역의 노점상 단속과정에서 임신중인 차지영(여 24세)씨가 오른쪽 4개의 손가락 인대가 파열되는 사건이 발생했다. 전국노점상연합은 이 사건에 대응하여 99년 정초부터 지금까지 두 차례 대규모 집회 등을 개최하였다. 이에 대해 김대중 정부는 전국노점상연합 의장단을 비롯한 중앙집행부 5인을 공무집행방해 및 집시법 위반 혐의로 소환장을 발부하는 등 단속과 탄압의 강도를 더욱 심화하고 있다. 비단 이것은 서울시에만 한정된 것이 아니다. 이와는 형태만 다른 전국적 단속이 자행되고 있다.<sup>61)</sup>

61) 경기도 군포지역의 노점상이 1회에서 4회까지 과태료를 물은 바 있으며 경기도 당진의 경우에는 지방의 소도시 임에도 불구하고 노점상에 대한 과태료로 인해 일인당 수백만원씩의 과태료를 부

## 4 노점상 문제의 대안은 ?

전국노점상연합에서는 그 동안 다음과 같은 주장을 해왔다. ①절대금지 구역, 상대금지 구역 철폐. ②실정법에 의한 노점상 단속 중단. ③재래시장 노점상 탄압 중단. ④문화의 거리에 따른 노점상 탄압 중단. ⑤포장마차 집중 단속 중단. ⑥풍물시장 문제 해결. ⑦공익요원의 노점단속 중단. ⑧노점 특별위원회 구성을 주장해왔다. 이 글에서는 '99년 중심사업의 일환인 노점상 합법화 사업을 짧게 언급하고자 한다.

### 1) 노점상 합법화를 추진하는 이유

노점상 합법화와 관련해서 노점상연합은 88년부터 주장해 왔으며 이미 92년에는 총 10만 이상의 서명을 받아서 한차례 국회 입법청원까지 했던 경험이 있다. 노점상 문제는 위에서도 언급했듯이 사회구조의 문제이자(특히 IMF이후의 실업/고용문제와 연결), 국가정책과 사회적 문제로서 우선적으로 정부가 해결해야 하는 문제이다.<sup>62)</sup> 그러나 우리는 노점상에 대한 정책대안을 단체 차원에 요구하고, 제시하는 과정을 통해 정부와 자치단체의 노점상 문제와 정책에 대한 발상의 전환을 유도하고자 한다. 바로 합법화 사업은 이러한 의미가 있다. 이를 통하여 노점상에 대한 사회적 관심과 여론을 수렴하고, 투쟁에 대한 사회적 지지를 확대하는 등 다양한 내부적인 성과를 기대할 수 있을 것이다.<sup>63)</sup>

### 2) 노점상 합법화는 어떤 것인가?

우선은 노점상의 단결권(조직)에 대한 합법성 쟁취를 들 수 있다. 현재 전국노점상연합은 전국적으로 노점상의 이해와 조건을 대변하며 12년 동안 운영이 되어온 자주적인 조직이다. 이러한 단체를 중심으로 노점상 문제를 스스로 해결할 수 있도록 조정 기능을 갖게 만들어 주는 것이 필요하다. 또한 현재 진행되고 있는 절대, 상대금지 구역의 철폐와 기존 노점상의 상행위에 대한 단속 중단을 통해 늘어나는 실업자의 문제를 해결해 나가야 할 것이다. 또한 신규노점상에 대한 허용과 목인을 통해 도로라는 공간의 다양한 활용 가능성을 이해할 필요가 있다. 정부의 노점정책의 부재속에서 일방적인 합법화가 아닌 영세노점상에 대해 한시적이며 제한적으로 고려할 필요가 있다. 우선 이를 구체화시키기 위한 자치단체별 조례화, 시행령, 의회의 결의문 등을 통해 사실상의 합법화와 임대상가의 요구와 진입,

과하고 있는 실정이다. 지난해 7월 15일 1시 30분경 안양 뉴코아 백화점 주변에서 장사를 하기 위해 손수레를 끌고가던 10여 명의 노점상들에게 흩어져 있던 100여명의 공익요원, 구청직원, 전투경찰까지 합세하여 무차별적인 폭력과 만행을 저질러 일대의 교통이 마비되는 사태 까지 벌어졌다. 지난해 7월 22일 경상남도 창원에서 과일장사를 하던 노점상 배영자씨가 농약을 마시고 자살한 사건이 있었다. 이렇듯 스스로 목숨을 끊을 수 밖에 없었던 원인은 구청의 계고장을 통해 7월 20일까지 자진 철거를 할것을 강요 받던 것으로 생계 문제로 큰 고통을 받았던 것으로 밝혀 졌다.

62) 재벌해체, 정리해고중단, 노동시간단축과 사회간접자본 확충을 위한 공공투자 확대를 통한 일자리 나누기와 적극적 고용창출을 꾀하고 이밖에 독점적 유통구조의 해체와 개선, 사회복지 확충등이 필요하다

63) 노점상의 이해와 조건을 이해시키며 법제화 투쟁을 매개로 기존의 노점단속 반대투쟁을 엄호하며 다양한 형태의 합법화 실현으로 노점상의 '삶의 질'과 권익을 실질적으로 향상시켜야 할 것이다.특히 이러한 과정을 통해 조직력을 확대/강화하고, 노점상의 정치적/사회적 권리의식 증진 및 구조적 모순타파를 위한 제반 노력으로 인식과 행동을 조직화하는 데까지 발전시키는 효과를 기대할수 있겠다.

그리고 남아돌아가는 공간을 이용한 풍물시장 등의 합법공간 확보 등이 절실히 요구되어진다.

3) 물론 진정한 합법화의 의미는 더이상 생존의 문제로 노점상이 발생하지 않는 세상을 만들 때만이 의미가 있겠다. 그러나 먼저 선행이 되어야 할 것은 노점상이 노점을 하지 않고도 먹고 살며, 인간으로서의 기본권을 보장받는 것이 되어야 할 것이다.<sup>64)</sup> 우리는 현정부에게 추상적인 수준에서 노점상에 대한 단속의 완화를 정도를 요구하는 것이 아니다. 좀더 실질적으로 경제위기 극복을 통한 고용불안정 해소와 이를 통해 늘어나는 노점상을 생산현장으로 복귀시켜야만 한다.

### 5. 김대중 정부하의 강제철거

김대중 정권은 부동산과 관련된 몇 가지 전향적인 정책을 제시했다. 2002년까지 주택보급률 100%달성, 그린벨트 재조정, 임대주택건설 확대 및 임차인 보호, 토지보유세금 강화와 토지초과이득세 폐지 등이 그것이다. 김대중정권은 주택 부문에서는 2002년까지 1가구 1주택 실현을 약속하고 있다. 해마다 2% 이상의 주택보급률을 높여 매년 50만 가구씩 모두 2백50만 가구를 공급할 계획이라고 한다. 그러나 1가구 다주택제가 보장되어 있는 현실에서 주택 보급률 100% 달성이라는 사실은 실상 실효성이 없으며, 주택문제는 과거 어느 때보다도 심각한 문제로 대두될 수 밖에 없다. 또한 토지개발과 관련하여 김영삼정권의 주택정책을 계승한 민간자본유치를 외치며 국공유지를 매각을 일삼고 있는 현 정권의 행태는 과거 그 어느 때보다도 심각한 토지·주택문제를 야기시킬 수 밖에 없다.

#### 용산구 도원동, 최악의 유권유린-1998. 4. 23 / 사상최대의 공권력이 투입된 김대중 정권 최초의 철거사태였다.

김대중 정권 출범 한 달만에 발생한 철거 사태였다. 전농동과 마찬가지로 공권력 연인원 1만 여 명과 철거용역 3,000여 명을 한 달간에 걸쳐 투입시켰다. 단전, 단수는 물론이고 주민들이 공동생활하는 철탑망루(골리앗)에 화학약품을 섞은 소방 물대포를 난사하여 주민들이 온갖 병질환으로 고생해야 했다. 3월 31일에는 고립된 주민들에게 비상식량과 구급 약품을 전달하러 지역에 들어간 이범휘(당, 64세-도원동), 백석호(당, 28세-청량1동) 두 동지가 철거용역(적준-현'다원')에게 발각되어 전신골절 및 전신 3도 화상을 당하는 고문폭력을 당하는 끔찍한 만행도 자행되었다. 도원동은 삼성건설이 시공하는 재개발지역으로 대책 위 결성초기부터 세입자들에 대한 탄압이 극심하게 자행된 지역이었다. 이는 개발로 인한 극대이윤을 확보하기 위해 세입자들의 이주대책을 수립하지 않고자 하는 것에 기인한다. 이미 삼성과 조합간의 비리는 공공연한 사실이다. 지난 6월, 지역 공사비용이 애초 계획보다 45억원이 넘게 인상되었으며, 시공사인 삼성건설은 공사비 인상과 맞물린 재개발사업의 온갖 비리를 감추기 위해 시세 1억원의 조합간부의 가옥을 1억 7천만원에 매입하는 등 조합간부에게 특혜를 줌으로써 입을 막으려 했음이 도원구역 주택재개발조합 간부로부터 폭

64) 이는 전노련 99년 간부수련회를 교육된 내용이다.

로된 바 있다. 철거 이후 도원동 주민들은 4월 25일부터 용산구청에서 노숙을 진행하였으며, 이 과정에서 구청과 경찰서 직원으로부터 인간 이하의 탄압을 받았다.-집회 신고가 완료된 합법집회에 구청직원들이 2,300여 명이 때로 몰려 나와 확성기와 플래카드 등 집회물품을 강탈해하고 피켓팅을 하는 부녀자들을 폭행하는 등 집회방해 및 폭력행위를 저질렀고, 15차례에 걸쳐 밥을 뺏어가는가 하면 밥을 뺏어가는 구청직원에게 손가락을 던졌다고 하여 폭행으로 구속시키고, 깔고 앉을 신문지 한 장 구청 인도상에 퍼져;못하게 하는 등- 현재 도원동 주민들은 가수용시설 건립과 이범휘, 백석호 동지 치료비 배상 등이 해결되지 않아 농성을 지속하고 있다. 뒤이어 의왕시 오전동이 98년 9월 30일 싹쓸이 철거되었으며, 수원의 권선4지구, 인천의 송현동 등이 동절기 철거의 위협을 당하고 있다.

#### 안양시 유진상가 동절기 불법철거-1999. 2. 2 / 주상복합건물 완전철거, 부상자 8명, 구속자 4명 발생

지난 2월 2일 발생한 안양시 호계동(구 군포사거리)의 유진상가 강제철거 사태는 그야말로 전쟁을 방불케 하였다. 당일 새벽 6시 30분 경 안양시청과 신한건설은 철거장패 100여 명과 안양경찰서 소속 전투경찰 800여 명을 동원하여 상가주민 8세대가 공동생활하던 유진상가 본 건물의 철거를 강행하였다. 전투경찰들은 외부인 출입을 완전봉쇄하며 상가건물을 에워쌌다. 철거장패는 고가사다리차 3대를 이용하여 건물옥상에 침투하였고, 당시 규찰을 서던 주민들을 향해 연막탄을 터뜨리며 진압작전을 시작하였다. 저항하는 주민들의 손발을 묶고, 청테이프로 입을 봉해서 무릎을 꿇리고 곤봉과 쇠파이프, 가스총과 전기드릴을 이용해 주민들을 무차별 집단구타하고 협박을 하는 등 상상을 초월하는 폭력을 행사하며 주민 전원을 경찰에게 넘겨주는 파렴치한 모습을 보였다. 이날 철거장패들의 폭력에 의해 다친 중부상자만도 8명에 달하며, 10명이 연행되어 그 중 4명이 '특수공무집행방해'라는 혐의로 안양경찰서에 구속되었다. 당시 안양경찰서는 조사를 받는 것에만 급급하여 부상자들을 즉시 병원으로 후송치 않은 채 10시간 가까이 환자를 방치했다. 이로 인해 김철환씨의 경우 골절된 갈비뼈를 즉시 응급치료하지 않아 콩팥까지 손상되는 일이 발생하였다. 유진상가 본 건물은 살림살이도 모두 빼내지 않은 상태에서 포크레인으로 눌러 철거를 완료한 상태이고 주민들은 현재 병원과 경찰서 유치장, 인근의 철거 지역등에서 "강제철거 책임자 처벌과 가수용상가등 철거민 생존권 쟁취"를 위해 투쟁을 전개하고 있다.

### 6. 철거민 문제의 대안은

전국철거민연합은 지난 87년부터 영구임대주택 및 철거민용 임시수용시설(가수용시설) 건립을 위해 투쟁해 온 결과로 89년 동소문 지역에서 최초로 영구임대주택과 가수용시설을 쟁취한 바 있다. 그러나 피나는 노력끝에 얻어낸 성과물은 김영삼 정권 출범과 동시에 영구임대주택 제공을 극빈층으로 제한하여 건립규모를 축소하며 개발지역 주민들을 대상으로 한 영구임대주택은 폐지되었다. 김대중 정권이 집권한 이후에는 개발지역 내 '임대주택 의무비율제 폐지' 및 '분양가 자율화' 등을 통하여 주거불안정을 더욱더 가속화시키고 있다. 지난 80년대 이후 서울을 비롯한 수도권에서는 각종 주택개발사업이 엄청난 붐을 일으켰음에도 불구하고 여전히 서울지역의 세입자 비율이 전체시민의 60%를 상회한다는 통계는

우리나라 주택정책의 허구성을 보여주는 것이다. 정부가 표방하는 주택정책으로는 토지, 주택의 투기화를 막아낼 수 없을 뿐더러 1가구 1주택제 실현은 불가능하다. 이에 전철연은 토지, 주택의 본연의 기능, 즉 노동력을 재생산하는 공간, 주거공간으로의 기능회복을 위하여 순환식개발에 근거한 개발추진 및 영구임대주택 건립을 위해 투쟁해 나가고 있다. 전철연은 토지 주택의 본연의 기능 회복을 위하여 토지공개념(토지의 공공성)과 계획개발을 주요골간으로 하는 정책대안을 제시하고 있다. 국공유지 불하중단 및 공영임대주택 중심의 토지 주택정책수립 그에 입각한 영구(공공)임대주택 확대, 순환식개발에 의한 가수용(가이주)단지 보장의 의무화, 개발이익환수, 투기억제, 강제철거금지 등의 제도개선, 저소득 세입자의 법적지위 강화, 임대료 규제, 임대주택 평행의 다양화 등을 주장하고 있다.

순환식개발에 대해서 잠시 언급해 보면, 개발지역을 분할하여 순차적인 공사를 진행하는 것이다. 일반적인 개발추진 과정을 보면 지역 주민들에게 임대주택보다는 주거대책비 혹은 가옥보상비를 제공하며 타 지역으로의 이주를 종용한다. 그러나 이는 개발지역 인근의 전/월세가격을 폭등시켜 인근지역 주민들에게 피해를 줄 뿐이다. 또한 현실적으로 주거대책비 등으로 주어지는 몇 백만원으로 도심지에 이주할 공간이 존재하지 않으며, 이에 도심 변두리로 이주하였을 시는 생활권이 파괴되는 등의 폐단이 있다. 이러한 폐단을 근절하기 위해서는 개발지역내 가수용시설이 지어져야 한다. 가수용시설은 아파트가 건립될 시 개발이 조금 늦게 진행되어도 무방한 부지(즉 공원, 놀이터, 학교운동장, 주차장부지 등)에 건립될 수 있으며 아파트가 완공된 이후 본래의 목적부지로 재조성시키는 순차적인 개발방식에 근거한 것이다. 다시 말하자면 순환식 개발에 근거한 가수용시설은 전/월세 값의 폭등을 방지할 뿐만 아니라 개발지역과 인근 주민들의 생활권을 보호해 주는 정책적 대안이라 할 수 있다.

그러나 가수용시설에 들어간다해도 대부분의 주민들은 지역 내 건립되는 공공임대주택에 입주할 수가 없다. 이는 공공임대주택이 주민실정에 맞지 않기 때문이다. 입주보증금(8백만 원대-3천5백만원까지 천차만별이다.)이 턱없이 높아 가수용시설에 거주하는 3-4년 기간 동안 비용을 마련하기가 역부족이며, 공공임대아파트는 5년 후에 시가대로 재분양을 받아야 명실공히 내 집이 마련되는 것이다. 결국 이러한 부담감으로 인하여 개발이 완료된 후의 주민재정착율이 10%에도 못미치는 결과를 낳는 것이다.(이 중 세입자 재정착율은 1%에도 미치지 못한다.) 따라서 주택이 상품개념이 아니라 주거공간으로의 본연의 목적대로 이어지는 영구임대주택의 건립은 불가피하다. 또한 1가구 1주택제를 확립하고, 현 시기 발생하는 개발지역의 건설회사, 행정관청, 조합 등의 고질적 비리를 근절할 수 있는 주택 문제 해결의 근본적 대안이라 할 수 있다.

## 7. 도시빈민진영의 공동대응 (전빈련을 중심으로 ...)

도시 빈민운동의 공동 대응은 현재 남한 사회의 경제적 위기와 맞물려 전체운동 차원에서 그 필요성이 적극적으로 제기되고 있다. 특히 작년 하반기 노동자, 농민, 빈민, 청년학생을 중심으로 한 '98년 민중대회' 개최의 성과로 도시빈민진영의 공동 전망을 구체적으로 만들게 되었다. 그 동안 개별화되어 대응했던 빈민투쟁을 하나로 집중하여 민중운동진영과

의 일상적인 연대로 모아나가는 것은 이제 시대적 과제가 된 것이다. 그 동안 진행되어 왔던 전빈련(준)의 개괄적인 사업 내용과 상반기 사업을 살펴보도록 하자. 지난 '95년 4월 14일 전국빈민연합준비위원회를 발족했던 전빈련(준)은 준비위원장이 장애인자립추진위 사업으로 진행하던 인천 아암도 사건으로 구속되면서 긴 동면의 시간을 가졌으나 98년 3월 준비위원장의 출소로 다시금 연대의 깃발을 올렸다.<sup>65)</sup>

전빈련은 99년 들어서 내부체계를 갖추고 철거민 노점상의 공동투쟁을 벌여내며, 내부적으로 선전작업, 교육작업 등의 일상적 사업을 진행하고 있다. 또한 김대중 정부 취임 1주년에 맞춰 생존권 쟁취를 위해 투쟁을 전개하다 구속, 수배 및 벌금을 물고 있는 도시빈민들의 사면복권 사업을 추진한 바 있다. 이 밖에 상반기 탄압에 맞서 '전국 빈민대회' 및 전체 운동진영과 함께 IMF 반대, 재벌해체 생존권 사수, 투쟁을 해나갈 것이며, '99년 3차 민중대회'에도 적극적으로 참여해 나갈 것이다. 물론 IMF 이후 정부나 시민사회단체 모두 개혁과 실업문제 해결을 주요한 정책과제로 설정하고 있으며, 1백만에 이르는 일용노동자, 2백만에 이르는 저소득 도시빈민 생활보호 대상자에 대한 정책적 대안은 충분치 않다. 또한 우리 도시빈민진영이 아직은 그 의욕에 비추어 봤을 때 내용적 측면에서 개별화되어 있는 것이 현실이다. 이후 도시빈민진영의 단일대오를 통해 정책적 내용의 공동 전망을 모색해야 할 것이다.

## 8. 글을 정리하며

물론 추상적인 이야기일지라도 이 사회의 도시빈민의 생존권 문제는 자본주의 사회에서 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 생산과 분배의 불평등에 기인한 것이며, 이를 근본적으로 보장하고 있는 국가정책의 문제이다. 노점상, 토지·주택·개발의 도시빈민의 문제를 근본적으로 해결하기 위한 가장 중요한 과제는 바로 국가권력과 의 문제이다. 현재 국가가 누구의 이익을 대변하고 있는가? 국가권력은 자본의 무한 이익만을 보장하고 있으며 이것을 가능하게 하기 위해 노동통제와 민중생존 압살 만행을 대대적으로 자행하고 있다. 또한 자본주의 초기에 자본의 지배는 생산현장과 경제부문에 한정되었다. 그러나 생산수단의 독점적 소유에 기초하여 작업장에서 노동을 통제 지배하는 것으로 만족했던 자본은 이제 일상적인 영역으로 그 착취의 범위를 확장시키고 상품가치가 눈에 띄는 곳에서는 전일적인 지배를 형성하고 있다.<sup>66)</sup>

65) 전빈련 사업의 경과 : 1차 전국빈민대회를 2월 20일 개최하여 서울 종묘공원에서 약2000여 명이 참석하여 투쟁을 전개했으며, 2차 전빈련 주최 빈민대회를 서울역에서 약 500여 명의 노점상, 철거민이 모인 가운데 도원동 철거민 문제, 용인 에버랜드 문제 등을 내걸고 공동투쟁을 전개했다. 또한 제 1차, 2차 IMF 국본 주체 민중대회 참가 및 98년 12월 12일 빈민열사추모제등을 공동으로 힘있게 추진 한바 있다. 또한 그동안 함께 하지 못했던 또다른 철거민단체인 '주거권 실현을 위한 국민운동연합'과의 논의 테이블도 99년 상반기 3월 들어 갖을 예정이다.

66) ... 자본의 흐름을 한 지역에서 다른 지역으로 전환하는 것과 다양한 분배와 교환, 그리고 소비의 영역까지 잠식해 들어오고 있다. 이러한 예는 노점상속의 경우 상품의 분배와 교환을 통한 상업자본가들의 이해를 위해 형성되는 중심적인 상업지구의 상권을 장악하기 위해 백화점과 같은 쇼핑센터를 세우고, 기존의 재래시장을 철거한다든지 절대금지구역과 상대금지구역으로 묶는 등 자본의 유통과정은 그들이 생산의 영역에서 휘둘러 왔듯이 폭력적인 형태를 띠고 다양하게 나타나고 있다. 재개발지역의 무차별적인 철거 또한 마찬가지로 하겠다. 이렇듯 노점상 및 영세상인의 유통과 소비의 문

이와 같은 상태에서 김대중 정부와 자본의 통제 방식에 대처하기 위해 빈민진영은 공동의 투쟁을 중심으로 연대의 틀을 짜고, 또 다른 한축으로는 노동자 정치세력화의 실천적 전망을 제민중운동 진영과 함께 만들어내야 할 것이다. 이를 위해 구체적으로 도시빈민의 문제를 총화시켜내고, 지도 구심을 공고히하며 전국적으로 펼쳐져 있는 빈민지역별로 지역적 노동자, 민중연대를 구축해내야 할 것이다. 이를 바탕으로 도시공간과 지역으로 다양하게 착취의 영역을 넓혀가는 자본의 본질을 깨닫는 작업과 더불어 노동현장과 노동정치라는 전략적 관점을 중심에 놓아야 할 것이다. 이 속에서만 도시빈민의 궁극적인 전망이 마련될 것이다. 마지막으로 한겨울 철거를 당한 어느 철거민의 목소리로 마무리를 대신하고자 한다.

영하 10도 강추위 속 강제철거는 전쟁라도 같았습니다.  
 산더미 같이 큰 덩치의 깡패들은 우리를 전쟁포로 다후듯이 폭격으로 짓밟았습니다.  
 1시간 30분간의 갇힘, 폭격은 죽음을 낸다는 공포의 시간이었습니다...  
 양손을 등 뒤로 꺾어 수신히 뚫뚫 맞아 묶은 청테이프타 전선의 두께는 10cm나 되었고,  
 양팔까지 묶은 후 콘크리트 바닥에 꿰어앉혔습니다.  
 비명소리가 밖으로 나갈새라 청테이프로 입을 봉하고, 머리를 바닥에 쳐박았습니다.  
 머리를 들면 그 즉시 곤봉과 쇠파이프 세례가 쏟아졌고,  
 심지어 전기드림을 얼굴에 들이대고, 가스총을 쏘며 죽일 태세를 보였습니다...  
 세상이 조금은 변했다고 생각했는데... 너무나 억울합니다.  
 예전에 80년 광주사태 비디오에서나 보았던 장면들을 우리가 직접 당했습니다.  
 99년 국면정부라며 소위된 사람의 눈물을 닦아주겠다던 김대중이가 어떻게 우리에게 이런 가혹한 행위를 할 수 있단 말입니까? 김대중이고, 양양시청이고, 신한건설이고 가진 눈들은 모조리 지 배부를 생각만 합니다. 우리같이 없는 사람들을 이 거울에 내쫓으면 대체 어디로 가란 말입니까?

- 유진상가 주면 증언 중에서...-

제, 재개발을 통한 공간 및 지역적 분할 통치로써 철거민의 문제, 사회복지 및 환경의 문제 등 지역적인 문제로 총화되어 드러나고 있다. - 99년 전빈련 계획안 중 -

## 〈토론문1〉

# 김대중정부의 노동정책 평가

노 중 기 (한국산업노동학회/한신대 교수)

## 1. 평가의 대상과 기준

- 이른바 '국민의 정부', '서민의 정부', '실업정책의 정부', '참여민주주의'라는 관점에서 평가. 따라서 개혁성이 중요한 기준이 되어야 하며, '포스트 1987년체제'의 전망이 전제되어야 함.
- 1년 간의 노동정책 중 핵심은 실업정책과 노사관계정책. 그 중 노사정위원회는 핵심적인 분석대상.
- 1999년 2월 24일 민주노총의 노사정위 탈퇴로 현정부 정책에 대한 노동측의 평가는 일단 이루어진 셈. 자본측의 전략선택은 유동적이나 반발이 강해질 것으로 보임. 국가정책의 변동가능성은 크지 않음.

## 2. 실업정책 평가

- 1) '경제회복(경기회복)과 시장을 통한 일자리 창출'이라는 정책기조가 '노동복지와 노동인권'이라는 기조를 압도. 신자유주의 경제정책에 종속된 하위정책으로 최소한의 생계구호-사회적 '안전망'이라는 담론에 기초해서 '도덕적 해이'를 야기하지 않는 범위로 제한.
- 2) 제도개혁의 장기플랜이 없었고 대중적 단기 응급처방으로 일관. '한시적', '일시적' 사업이 주축을 이룸으로써 사회개혁적 요소 최소화. 대표적인 정책수단으로는 공공근로사업과 한시적 생활보호대상자 선정 등.
- 3) 노동측 참가(참여민주주의)의 부재. 노사정위에서 노동측의 요구에 대해서는 무시하거나 수동적으로 반응하였고 그 결과 실업정책의 정당화기능만 수행. 현재의 실업정책은 세계은행, IMF 등 초국적 금융자본의 이해를 대변하는 것으로 사회적 안전망도 SAL교섭에서 이들이 요구한 내용에 불과함. 당사자인 노동자, 실업자의 자구노력은 공안기관의 감시대상이었을 뿐.
- 4) 예산, 재원조달에서 부의 역진현상 가속화. 비정상적 재원조달에 의존하여 근로소득자, 노동자들은 고통을 전담.

## 3. 노사관계정책 평가

- 1) 노사정위원회는 노동개혁기구나 참여민주주의의 제도적 장치라기보다 통제의 수단. 한국노총 조합원까지 포함하여 광범한 노동대중으로부터 거부당하고 있음. 개혁의 장단기 플랜과 주체가 없어 노개위개혁보다 취약하며, 임기응변적 단기대응에 급급함. 전략적 목

표는 전국적 전선의 해체, 노동쟁의의 봉쇄.

2) '고통분담'은 이데올로기공세로 끝났고 노동측은 참여의 결과로 고통을 전담. 1. 부당 노동행위의 만연, 2. 정리해고의 법제화, 3. 파견노동자제도의 법제화 등 노동시장 유연화, 4. 무차별적 임금삭감, 5. 노동조건의 하락과 양보교섭, 6. 조직률의 급감, 7. 가족의 해체-자살 등 생활고의 가중, 8. 소득격차의 확대, 9. 노동지도자에 대한 대규모 구속·수배·연행 등, 내부의 3자 동등성은 형식에만 그치고 내용적으로는 국가-자본이 다수의 지위를 이용해서 노동의 일방적 양보를 강제. 요컨대 구조조정은 있었으나 개혁은 전혀 없었음. 오히려 일시적인 노동억압이 이전 정권 이상으로 강하게 진행됨.

3) 노사정위의 구체적 과정에서 노사관계의 쟁점들은 파편화되고 분산됨. 정부와 사용자는 의제의 순서와 처리방식을 교묘하게 조정하여 전국적 전선 형성고리를 차단. 노동측은 많은 회의체와 방만한 의제를 다룰 능력과 준비가 할 수 없었던 상황이 계속되어 '풀리는 문제도 없고 안풀리는 문제도 없는 막막한 상황'이 계속됨.

4) 노사정위의 잠재적 기능 중 중요한 측면은 민주노총 내부에 대한 분할지배전략 또는 효과. 민주노조운동 내부에서는 여러 차원에서 조직적, 이념적 균열이 발생함. 현자합의 후유증에서 보듯이 이는 거대노조의 내부에서도 재생산됨. 노동운동은 '사회적 조합주의'가 아니라 '거래조합주의'나 '구결조합주의'로 전략해왔음.

#### 4. 김대중정권 노동정치 전망

- 1998년 노동정치에서 여러 차례 확인하였듯이 현정권의 정책기조는 노동쟁의의 봉쇄. 이를 위해서 노사정위원회 기구를 매개로 이데올로기적, 조직적 통제를 강화하는 방식이 사용됨. 노동쟁의의 봉쇄가 정권의 사활적 요구가 된 것은

(1) 불리한 정치지형(거대여당과 보수세력과의 정치연합 등 취약한 지배권력, 내각제 및 정계개편 등의 예정된 정치과정)에서 노동계 저항을 봉쇄할 필요. 1997년 겨울총파업의 파괴력은 정책의 준거. 거꾸로 '산업평화의 달성'이 지배블럭 정치전략의 중요한 이데올로기적 자원으로 동원되는 측면도 있음.

(2) 정당성의 원천인 구조조정-고용조정을 원만하게 진행할 필요. 더불어 구조조정과정에서 자본의 저항을 제압하고 반대급부를 제공해야 했음.

(3) 기존 노동통제수단들의 효용성이 1987년체제의 해체로 크게 약화됨. 효과적인 새 통제수단을 발견할 수 없었으므로 경제위기 상황이 제공하는 전략적 지형을 최대한 이용하는 임시방편이 필요했음.

- 이런 조건들은 여전히 변함이 없으므로 1999년 초부터 '노사정위원회 살리기'작업 시작. 국가의 제안은 1. 노동시간단축(36시간) 논의 가능, 2. 중앙수준의 고용안정협약 체결 논의 가능, 3. 민주노총의 합법화 및 제반 물질적·제도적 유인 제공, 4. 98년 합의사항 준수 등. 노사정위 살리기의 전략선택은 3자합의체제 작동의 이득이 반대급부-손실을 능가할 것이라는 전략적 판단에 기초. 전략적 이득의 핵심은 노동쟁의의 봉쇄와 민주노총의 내부 무력화. 요컨대 국가는 98년과 다른 전략적 선택을 할 선택지를 별로 갖지 못함. '살리기'는 당분간 계속 될 듯.

- 현재까지의 정책내용으로 보아 김정권의 노동정책은 안정된 새 '노동정치체제'를 구축할 가능성이 별로 없음. 다만, 다음과 같이 다양한 새 노동체제로 전화할 개연성을 가지고 있음.

- 1) 자유주의체제 : 이른바 고전적인 노사자율체제
- 2) 신자유주의체제 : 국가주도-이데올로기적 강제에 기반한 영미식 유연 노동시장체제
- 3) 국가조합주의체제 : 라틴아메리카식의 조직적, 이데올로기적 노동배제체제
- 4) 사회조합주의체제 : 서유럽식의 노동포섭체제
- 5) 기업포섭적 노사협조주의체제 : 일본과 같이 기업별노조를 강화하는 방식의 노동배제체제

- 노동체제 주주의 주도권을 장악한 지배블럭, 현정권의 정책방향에서 보면 위의 이념형적 체제들 중 어떤 것도 가능성이 크지는 않은 것처럼 보임. 지난 1년의 정책방향에서 보면 형식적으로는 사회조합주의나 국가조합주의체제를 지향. 그러나 내용적으로는 형식적·실질적 포섭을 위한 반대급부-정치세력화, 노조조직화와 중앙집중화, 물질적 양보 등 어떤 '개혁'도 나타나지 않았고 가능성도 작음. 거꾸로 신자유주의적 노동시장의 유연성 강화를 강력히 추진하고 있음. 노사정위 노동정치의 딜레마는 이런 형식과 내용의 불일치에 기인. 또 자율적 노사관계가 보장되는 자유주의체제는 전혀 안중에 없음. 현재 노동정치의 전개에서 핵심적인 동학은 국가의 전략적 기획으로부터 주도되고 있음.

- 내용적으로 신자유주의적 노동체제가 강제되고 있으나 노동대중과 민주노조운동의 강한 저항 앞에 놓여있음. 영미와 달리 서구식 신자유주의체제가 안정적으로 관철되기는 매우 힘든 상황. 이를 가로막는 요인은 지배블럭 내 권력배분의 불안정성이 크고, 축적체제와 생산력수준의 편차 등 객관적인 물질적 조건이 미비하다는 점, 그리고 노사관계의 경험과 구조가 크게 다른 점. 자본의 반발이 심화되고 제도정치의 역학구도가 유통화되면 기업포섭적 노사협조주의체제를 지향하는 강한 노동억압으로의 선회도 가능할 것임.

- 따라서 국가의 노사정위 노동정치 복원 노력과 함께 매우 유동적인 노사관계가 지배할 듯. 짧게는 정계개편, 2000년 총선까지 길게는 현정권 임기말까지 복합적이고 매우 어려운 계급투쟁의 지형이 산출될 것으로 예측됨.

#### 5. 노동운동의 대응방향 : 토론

# 김대중정부에서의 민주노총의 투쟁과 이후 전망

김태연 (민주노총 기획부국장)

## 1. 민주노총의 99년 투쟁방향과 계획

### 1) 투쟁방향(목표)

정권과 자본의 총체적 노동시장유연화 공세 즉, 일방적 구조조정과 정리해고, 임금체계 개편 기도를 저지하고 고용과 임금의 안정화를 쟁취하는 것을 최대의 과제로 한다.

이와 함께 노동자·민중대중의 생존권 위기, 소득격차의 심화, 그리고 이에 대한 사회적 안전장치의 부재가 더욱 현실화되고 있기 때문에 노동자·민중의 생존권 보장을 위한 사회 안전망 구축을 쟁취한다. 그리고 고용·임금 안정화 요구를 보완하고, 나아가 정치경제체제의 근본적 개혁이라는 차원으로 사회개혁투쟁을 발전시킨다.

### 2) 투쟁의 상

구조조정·정리해고·임금유연화에 맞서는 민주노총 차원의 총력투쟁전선을 3.4월에 구축하고 여기에 임단협 전선을 최대한 앞당겨 결합한다. 구조조정과 직접적이고 구체적으로 관련이 있는 연맹, 사업장은 3.4월 시기를 맞추어 파업투쟁을 포함하는 총력투쟁을 전개하고, 민주노총은 이 투쟁을 최대한 집중하고 정치적으로 엄호하고, 나머지 파업에 동참할 수 없는 사업장을 총회투쟁, 집회투쟁 등의 형식으로 최대한 집중시킨다.

하반기에는 상반기투쟁의 성과로 채 마무리되지 않고 남아있을 가능성이 있는 노동시간 단축 법제화, 상반기 투쟁과정에서 지속적으로 함께 요구해 나갈 재벌·정치체제 개혁, 민중생존권보장을 위한 사회개혁, 공무원·실업자의 노조인정 등 주로 제도화와 관련되는 요구를 정기국회를 계기로 집중 제기하여 구체적 성과로 만들어 낸다.

### 3) 투쟁일정

3.26까지의 단사별 쟁의결의, 3.27 집회를 거치면서 구축한 총력투쟁역량을 평가하여 50만 조합원 과반수가 총파업에 돌입할 수 있으면 민주노총 총파업투쟁에 돌입하고, 그렇지 못하면 투쟁조직이 연대파업투쟁으로 앞장서고 나머지 모든 조직은 총회, 준법투쟁, 집회로 결합하는 총력투쟁을 전개한다. 투쟁 수위의 최종결정은 3.27 전후시기에 중앙집행위원회를 소집하여 결정한다.

## 2. 98년 한해를 통해 정리된 대 김대중 정권에 대한 태도

1) 김대중정권은 기본적으로 신자유주의에 입각하여 노동자를 희생시켜 자본의 위기를 극복하려 하고 있다. 이런 정책이 노동시장유연화 공세와 구조조정으로 구체화되고 있다. 그 결과는 독점의 강화와 노동자의 생존권 박탈 및 노동운동의 약화이다.

2) 김대중정권은 노사정위원회를 통해 이러한 정책을 '사회적 합의'라는 형식으로 치장해 왔다. 그러나 그것은 철저한 기만이었다. 구조조정과 노동시장유연화에 '걸림돌'이 된다고 판단되는 부분에 대해서는 파쇼적 탄압을 주저하지 않았다.

3) 민주노총은 2.24 대의원대회에서 노사정위원회 탈퇴를 만장일치로 결정함으로써 김대중정권의 이런 본질을 재확인하고, 정권과의 투쟁을 선언한 것이다.

## 3. 민주노총의 최근 결정사안의 의미

### 1) 노사정위원회 탈퇴

### 2) 3.4월 총력투쟁

### 3) 직선제 규약개정 부결

집행부가 제출한 직선제 규약개정안이 대의원대회에서 59%의 찬성을 얻었으나 2/3를 넘지 못해 부결되었다. 직선제는 조합원 직접민주주의를 강화하고, 민주노총 차원의 강력한 중앙집중투쟁이 요구되고 있는 정세에서 중앙의 지도·집행력을 강화하고, 조합원대중으로부터 실추되어 있는 지도력을 조합원 대중의 민주적 결정에 의해 강화하려는 것이 목표였다.

2기 집행부는 특히 각 가맹 조직 상층부의 지지를 획득하는 데 실패했고, 50만 조합원의 직접선거에 대한 선거관리의 제반 우려점을 극복할 수 있다는 점을 충분히 설득하지 못했다.

그러나, 직선제 추진을 통해 조합원 직접민주주의 확대를 위한 원칙을 대중적으로 확인함으로써 이후 직선제 실시의 단초를 확보한 성과가 있다.

### 4) 기타