

# 조직위원장 인사말

2009 Korea Social Forum

## 다시 성찰과 연대를 위하여

한국사회포럼 2009년 대회에 참가하신 여러분을 진심으로 환영합니다.

말복이 지나 백로가 다가오니 밤공기는 제법 서늘합니다. 그럼에도 불구하고 우리의 가슴 속에는 핫기운이 가실 줄을 모르고 거리마다 무엇인가 짜증과 불만이 넘쳐 보이는 것은 착각이거나 늦더위 때문만은 아닌 것 같습니다.

그렇습니다. 그것은 우리사회 도처에 넘치고 있는 부조리와 폭력·부패가 우리의 생명·자유·안전을 직접 위협하고 있기 때문입니다. 전 세계적인 신자유주의 경제의 광포함 속에 우리나라는 현 정권의 반민주적·반민족적 행패가 갈수록 도를 더하여 민생과 민권이 파탄에 직면했기 때문인 것입니다. 과거 김대중·노무현 정권이 부분적으로나마 이루어 놓은 형식적 민주화조차 이명박 정권 들어 불과 1년 만에 붕괴 되고 있습니다. 그 붕괴 내지 후퇴현상은 정치·경제·문화·교육·노동·언론·보건의료·복지·환경 할 것 없이 전방위적이라서 온전한 부분을 찾아보기가 어려운 실정입니다. 바야흐로 ‘잃어버린 10년’ 운운하는 세력의 총반격이 진행중인 것입니다. 통일운동 탄압·국가보안법 남용·날치기 국회·표현의 자유 박탈·친재벌 반서민정책·토건국가부활·매스컴장악·입시확대·사교육 창궐 등등 끝없이 이어지고 있습니다. 이 정권의 폭압적이고 감정적인 보복은 노무현 전대통령의 자살을 불러왔고 이를 통탄한 김대중 전대통령의 조기사망을 초래했습니다. 전직 대통령들마저 이렇게 죽어가는 세상이니 서민들의 생명과 안전이야, 하물며, 어떻겠습니까? 대통령은 취임선서(헌법 제69조)에서 분명히 ‘국민의 자유와 복리의 증진에 노력한다’고 했는데 이게 무슨 꼴입니까?

이제 우리 백성들은 ‘인간으로서의 존엄과 가치·생명권’ ‘인간답게 살 권리’를 스스로 지키기 위해 나서지 않을 수 없게 되었습니다. 오늘의 이 대회는 그나마 이 나라의 지식인·이론가 그리고 실천가들이 망라된 대회이니만큼 현재의 민족·민주·민생의 위기를 돌파하기 위한 진지하고도 의미 있는 성찰의 장이 되어야 할 것입니다.

첫째, 오늘의 현실 그리고 이러한 현실을 초래한 것에 대한 냉혹한 반성이 있어야 합니다. 이른바 지식인·운동 단체들의 반성과 대책 수립의 자리가 되어야 합니다.

둘째, 여러 부문의 합동 토론회이니 만큼 전 분야의 연대를 다지는 자리가 되어야 합니다. 분야·노선·보혁간의 이해와 협력의 자리가 되어야 합니다. 그리하여 지난봄의 경기도 교육감 선거·국회의원보궐선거의 승리와 같은 결실을 금년 가을부터 맺어 나가야 합니다.

셋째, 실천의 계기가 되어야 합니다. 미사여구·탁상공론은 의미가 없습니다. 이번 대회  
의 성과는 뜨겁고도 끈기 있는 실천으로 나타나야 합니다.

끝으로 이번 대회에서 발표·토론하시는 분들의 노고를 치하하고 대회를 준비하신 실무  
진 또 참가하신 개인·단체 여러분께도 심심한 감사를 드립니다.

2009년 8월 27일

조직위원장 김한성, 임성규, 장석춘, 하승창

## 집행위원장 인사말

2009 Korea Social Forum

지난해 여름 신자유주의의 위기가 가시화된 이후 세계사회는 물론 한국사회는 대격변  
의 한가운데 놓여 있습니다. 사회양극화가 빠른 속도로 심화되는 가운데 민주주의가  
후퇴하고 민중 다수의 경제적, 사회적 삶이 갈수록 악화되고 있습니다. 여기에 이명박  
정부는 한편으로 권위적 공안통치를 강화하고 다른 한편으로 철지난 토건국가 정책을  
고수함으로써 역사의 시계를 되돌려 놓고 있습니다. 이러한 대외적, 대내적 구조변동에  
대하여 진보 진영은 어떤 가치와 전략으로 대응할 것인가의 엄중한 과제를 현재 안고  
있습니다. 돌아보면, 이명박 정부의 출범 이후 진보 진영은 지난해 촛불집회에서 올해  
경기도 교육감 선거에 이르기까지 새로운 사회운동과 정치적 연대를 모색해 왔습니다.  
이에 2009년 한국사회포럼은 ‘진보의 또 다른 상상’이라는 기치 아래 현재 우리 사회  
가 놓인 자리를 돌아보고 갈 길을 탐색해 보고자 합니다. 뜻과 마음을 같이 하시는 모  
든 분들이 함께 모여 ‘진보의 또 다른 상상’에 대한 활기찬 토론의 자리가 될 수 있기를  
기대합니다.

2009년 8월 27일

집행위원장 김호기

# 기획위원장 인사말

2009 Korea Social Forum

올해도 지난해에 이어 정말 절망적이고 우울한 나날의 연속이었습니다. 용산참사로 시작된 2009년이 자신의 경험을 절대적으로 여기는 이명박 정부에 의해 의도적 무시로 일관했기 때문입니다. 이명박 정권은 국민과의 소통을 헌신짝 버리듯 내팽개치면서 국민을 적으로 규정하면서 공안정국을 강화하고 있습니다. 이명박 정권 들어 한국사회 민주주의의 위기가 심각한 수준에 이르렀고 진보운동은 진영은 정권의 탄압과 내적 역량의 약화로 그 어느 때보다 매우 열악한 상황입니다.

지난 2002년에 시작된 한국사회포럼이 올해 8회를 맞이하였습니다. 하지만 이번 대회는 그 어느 때 보다 무척 힘이 듭니다. 이번 한국사회포럼은 ‘민주주의와 정치’ 등을 포함한 6개의 기획토론과 ‘기본소득, 대안의 가능성’을 포함한 4개의 단체세션이 마련되어 있습니다.

사회포럼의 당초 취지가 사회운동 전반의 발전과 10년의 전망을 찾아보자는 것이었고 연구자들과 활동가들이 상호 소통과 논쟁을 통해 한국사회 발전을 위한 실천적인 방안을 모색하고자 하였습니다.

하지만 해를 거듭 할수록 상호 반목과 갈등이 늘어만 갔습니다. 이명박 정권의 등장은 사회운동을 부문운동으로 전환하게 만들었고 공안탄압은 각 단체들과 운동진영을 소극적이고 수동적으로 변하게 했습니다. 심지어 많은 단체들이 눈치를 보면서 관망하거나 패배주의에 빠져있기도 합니다. 각 단체마다 주요 사업에 매진해서 많은 성과를 거두고 있는 것도 사실입니다.

그래서 한국사회포럼에 참여하기를 꺼려하는 것도 현실입니다. 해마다 반복되는 주제와 형식들이 참여의식을 저하시켰습니다. 연대의식보다는 경쟁의식을 앞세워 한국사회포럼의 분위기를 저하시키기도 했습니다. 물론 현대사회가 매우 복잡하기 때문에 운동 역시 매우 다양한 형태로 존재할 수밖에 없습니다. 그래서 각 부문 운동들이 고립적으로 발전하면서 상호 갈등과 대립을 키워왔습니다.

따라서 대립과 반목을 벗어나 상호간의 접합의 지점과 연대의 고리를 찾아야 합니다.

더불어 지금은 그 어느 때보다도 운동의 집중이 절실한 때입니다. 그런 의미에서 2009 한국사회포럼이 무엇보다 중요합니다. 올해 대회는 이전 대회와는 다르게 구성하고자 합니다. 과거 나열했던 각 단체의 독자세션을 대폭 줄였습니다. 기획토론회 중심으로 과거와는 차별되게 진행할 예정입니다. 당초 취지에 맞게 정파를 떠나 사회운동 진영의 연대와 소통을 진정으로 추구하고자 합니다.

금년 한국사회포럼은 위기입니다. 올해 대회를 잘 치르면 내년에도 지속성을 떨 수 있지만 그렇지 못하면 올해가 마지막이 될 수도 있습니다. 올해의 한국사회포럼을 통해 보다 실질적인 연대의 틀을 만들고 구체적인 대안을 모색하는 자리가 되었으면 합니다. 그럼으로써 한국 사회운동의 질적 도약과 함께 이 시대 모든 억압과 착취 그리고 차별을 없애고 민주주의가 발전하는 계기가 되기를 바랍니다.

2009년 8월 27일

기획위원장 배성인

## 2009 Korea Social Forum

날짜 시간	8월 27일(목)				8월 28일(금)		
10시~11시	개 회 식 (DB 101호)				(제 4세 선) 1부 -502호  진 보 운 동 의 소 통 과 연 대	(제 5세 선) 1부 -504호  환 경 과 노 동, 차 이 를 넘 어 소 통	(제 6세 선) 1부 -402호  한 국 교 육운 동 의 전 망 과 과 제
11시~12시	개 막 대 토 론 회 (DB 101호)						
12시~13시	녹·보·적 연 대 를 위 한 10개 의 테 제						
13시~14시	점 심 시 간				점 심 시 간		
14시~15시	(제 1세 선) 301호	(제 2세 선) 502호	(제 3세 선) 302호		진 보 운 동 의 소 통 과 연 대	환 경 과 노 동, 차 이 를 넘 어 소 통	한 국 교 육운 동 의 전 망 과 과 제
15시~16시	서 울, 도 시 운 동 과 정 치	한 국 사 회 적 경 제 의 과 제 와 전 망	민 주 주 의 와 정 치				
16시~17시							
17시~18시	새 세 상 연 구 소 (16시 ~19시)	기 본 소 득 네 트 워 크  301호	철 도 지 하 철 네 트 워 크  303A호	에 너 지 노 동 사 회 네 트 워 크  303B호	진 보 의 또 다 른 상 상 력 을 위 하 여		
18시~19시					폐 회 식		
19시~20시							

# 글 순서

2009 Korea Social Forum

## 개막 기초연설

차이와 연대, '반대'와 대안의 변증법 \_ 손호철 9

## 개막 대토론회

녹·보·적 연대를 위한 10개의 테제 13

## 기획토론 I | 제1세션 서울, 도시운동과 정치

발제1: 서울에서의 도시운동과 새로운 도시정치 \_ 김현우 15

발제2: 런던의 좌파정부 사례에서 보는 도시정치의 가능성과 한계 \_ 서영표 25

토론1: 이제 마을 하자! \_ 오관영 41

토론2: 서울-지역-운동과 민중의 집 \_ 최준영 47

토론3: 2010년 지방선거와 서울 \_ 홍기돈 53

## 기획토론 II | 제2세션 한국 사회적경제의 과제와 전망

기조발제: 한국 사회적경제의 재조직화를 위하여 \_ 김정원 59

사례발표1: 사회적 경제 측면에서 본 생협의 현황과 전망 \_ 안병덕 75

사례발표2: 한국의 대안기업을 이야기하다 \_ 남원호 85

사례발표3: 사회적경제운동의 과제와 원주지역의 사례 \_ 조세훈 97

토론1: 국가의 공공성 부재와 한국 사회적 경제의 발전 전망 \_ 제갈현숙 107

토론2: 사회적경제는 우리의 것이 될 수 있는가? \_ 문보경 113

토론3: 사회적 경제 토론문 \_ 김병기 117

토론4: 대안성과 공공성, 사회적 경제의 역할 찾기 \_ 정규호 121

## 기획토론 III | 제3세션 민주주의와 정치

기조발제: 민주주의를 다시 생각한다 \_ 최갑수 127

#### **기획토론Ⅳ | 제4세션 진보 운동의 소통과 연대**

발제1: 민주노조운동의 위기 구조와 전략적 대응방안 _ 노중기	139
발제2: 시민운동의 소통과 연대 _ 신진욱	151

#### **기획토론Ⅴ | 제5세션 환경과 노동, 차이를 넘어 소통**

발제1: 기후변화와 국제 노동운동의 대응 _ 아나벨라 로젠버그	159
발제2: 노동과 환경의 연대 사례와 노동조합에 제언 _ 이상훈	169
발제3: 환경과 노동의 양립을 위한 노조 개입전략의 전제 _ 이정호	177
토론1: 기후변화와 노동조합의 대응 _ 정문주	199
토론2: 노동계 기후변화 대응 어떻게 준비해야 하나? _ 이유진	205
토론3: 노동조합과 기후변화 _ 한재각	213
토론4: 노동과 환경, 차이를 넘어 소통에서 연대로! _ 이호동	217

#### **기획토론Ⅵ | 제6세션 한국 교육운동의 전망과 과제**

기조발제: 교육의 계급(층)화와 진보적 가치의 제도화 _ 김용일	221
발 제1: 제2참교육운동과 새로운 학교 운동 _ 이용관	237
발 제2: 한국 교육의 복지국가적 재편을 위한 방향과 과제 _ 안승문	285
발 제3: 교육운동과 입시 _ 이현	301
발 제4: 교육의 시장화 · 계급화를 넘어서기 위하여 _ 이철호	307

#### **단체세션Ⅰ | 지역통합, 위기에 대한 대안인가?**

발제1: 유럽연합은 누구를 위한 통합인가? _ 김애화	319
발제2: 시몬 볼리바르의 꿈은 이루어지는가? _ 임승수	327

#### **단체세션Ⅱ | 한국사회 이중 위기와 기본소득**

발제1: 이중의 위기, 해법으로서의 기본소득 _ 금 민	345
발제2: 왜 기본소득이어야 하는가? _ 양의모	353
토론1: 한국 보건복지제도 개혁의 차원에서 바라본 기본소득제의 의미 _ 김창보	361

### **단체세션Ⅲ | 사회기반시설에 대한 민간투자사업, 이대로 괜찮은가?**

발 제: 민간투자사업의 동향, 문제점 및 대안방향 _ 윤영삼	371
토론1: 인천공항철도 관련 정부대책 분석 _ 김영훈	385
토론2: '사회화'의 관점으로 본 사회간접시설(SOC) 건설 및 운영에 관한 대안 모색 _ 이종탁	401
토론3: 인천공항고속도로 통행료 인하운동 사례 _ 김규찬	405

### **단체세션 IV | 가스산업 경쟁도입관련 입법예고(안)에 대한 문제점**

발제1: 도시가스사업법 일부개정 법률안 대한 문제점 _ 이승훈	411
발제2: 전력산업정책의 문제점 및 바람직한 전력산업 _ 남윤철	431
발제3: 천연가스산업 구조개편이 가져올 독과점 가능성과 그 영향 _ 한인임	437

<b>2009 한국사회포럼 선언문</b>	467
------------------------	-----



# 개막 기초연설

## 차이와 연대, ‘반대’와 대안의 변증법

손 호 철 (서강대)

안녕하십니까. 서강대학교 손호철입니다.

지난해 사회포럼 이후 일 년 동안 정말 많은 일이 있었습니다. 세계적으로는 월스트리트발 금융위기로 악명을 떨치던 신자유주의체제가 파탄을 맞았습니다. 국내적으로는 이명박 정부의 역사적 퇴행과 민주주의에 대한 공격이 본격화되고 있습니다. 그 과정에서 노무현 대통령이 세상을 등졌고 며칠 전에는 김대중 대통령까지 유명을 달리 했습니다. 뿐만 아니라 이들과 달리 특별하지 않은 사람들인 용산의 철거민들의 시신들은 사회적 관심도 끌지 못한 채 아직도 차가운 영안실에서 기약 없는 나날을 보내고 있습니다.

오늘 저는 사람들이 별로 주목하지 않는 이명박 정부의 두 측면으로부터 이야기를 풀어가고자 합니다. 하나는 이명박 정부가 가져온 심각한 부작용입니다. 그것은 이명박 정부가 우리에게, 사회운동에게 강요하고 있는 지적 퇴화입니다. 그동안 우리는 한국 민주주의의 발전을 위해 무엇을 해야 하는가 심각한 고민을, 어느 정도 수준 높은 고민을, 해왔습니다. 그리고 그 결과 턱없이 부족하지만, 그래도 어느 정도 지적 축적을 쌓았습니다. 그런데 이제 우리는 다시 이 모든 것이 필요 없고 20여 년 전의 ‘원시적인’ 반독재투쟁으로 돌아가도록 강요받고 있습니다. 모든 것이 단순한 반MB투쟁으로 환원되고 있는 것입니다.

그러나 이명박 정부가 우리에게 기여한 중요한 기여가 있습니다. 그것은 소통이 얼마나 중요한 것인지 새삼 깨닫게 만들어준 것입니다. 사실 저희들이 모인 사회포럼이라는 것이 바로 다양한 사회운동, 민중운동과 시민운동, 다양한 정파 간의 소통을 위한 것이 아니고 무엇이겠습니까? 그리고 MB정권은 소통이라는 화두를 우리사회에 중심적인 화두로 만듦으로써 우리로 하여금 소통이라는 문제의식에서 자기반성을 하도록 만

들어주고 있습니다. 사회운동진영은, 사회포럼은 얼마나 소통에 충실했습니까. 소통을 이야기하지만, 소통이 아니라 ‘귀머거리간의 대화’를 하고 있었던 것이 아니었던지요?

사회운동의 핵심은 차이와 연대이며 차이와 연대의 핵심은 소통이라고 할 수 있습니다. 다양한 운동 간에, 주체 간의 차이를 인정하고 이 같은 차이에 기초하여 강력한 연대를 만드는 것, 그것이 우리가 추구해야 할 것이며 사회포럼은 이를 위한 마당이라고 할 수 있습니다. 그리고 이 같은 차이를 정확히 인식하고 이 같은 차이에 기초해 연대를 형성할 수 있게 만들어 주는 것이 바로 겸손하면서도 치열한 소통이라고 할 수 있습니다.

이 점에서 이번 포럼이 요즈음 진보진영의 중요한 화두로 등장하고 있는 생태주의, 페미니즘, 맑스주의 간의 독보적 연대, 다시 말해 그린, 바이올렛, 레드의 연대 문제를 중심 주제로 삼은 것은 박수를 쳐줄 일입니다. 또 민중운동의 소통과 연대, 시민운동의 소통과 연대, 환경운동과 노동운동의 차이를 넘어선 소통 문제 등 차이와 연대, 그리고 소통이라는 문제가 핵심적인 화두로 등장한 것은 시의적절하다고 할 수 있습니다.

이명박 정부가 우리에게 기여한 또 다른 기여는 대안의 중요성을 실감하게 한 것입니다. 대중이 사회적 양극화와 민생파탄과 같은 김대중, 노무현 정부의 신자유주의정책의 폐해에 자유주의세력에 등을 돌리고도 진보세력이 아니라 더욱 신자유주의적인 이명박 후보와 한나라당에 물표를 던진 것은 진보세력을 대안으로 간주하지 않았기 때문입니다. 즉 대중들을 설득할 수 있는 대안이 없으면 진보세력의 발전은 어렵다는 것을 실감한 것입니다.

이처럼 현실을 실감한 탓인지 이번 포럼의 경우 그 어느 때보다도 대안에 대한 문제의식이 넘쳐 납니다. 최근 좌파적 대안으로 주목받고 있는 기본소득이 그 대표적인 예입니다. 나아가 대안무역의 단초로서의 공정무역, 대안적 경제활동과 사회적 기업, 생활협동조합 운동과 같은 대안경제 모델에 대한 고민들이 나타나고 있고 대중교통 민자투자사업에 대한 대안, 에너지와 관련된 바람직한 전원문제 등 대안에 대한 연구들이 선을 보이고 있습니다.

박수를 쳐서 환영할 고무적인 일입니다. 다만 노파심에서 한 마디 더하고자 합니다. 물론 대안은 중요하지만 대안에 대한 지나친 강조는 문제가 단순히 대안이 없어서 그런 것과 같은 인상을 주면서 다른 문제들에 대해 면죄부를 주는 알리바이로 악용될 수 있습니다. 사실 어찌면 문제는 대안이 없는 것이 아니라 있는 대안조차도 관철시키지 못하는 사회적 힘이 없는 것일지 모릅니다.

용산도, 언론법도 대안이 없었던 것이 문제였던 것일까요? 하다못해 최근 문제가 된

쌍용차와 GM대우도 마찬가지입니다. 민중진영은 이들 문제에 대해 오바마가 GM에 대해 실시한 대책처럼 공적 자금투입을 통한 국유화라는 대안을 제시했었습니다. 그러나 김대중, 노무현 정부가 이를 무시하고 해외매각을 강행한 것이 현재의 문제를 야기한 것입니다.

나아가 대안을 지나치게 강조하고 ‘관리주의’에 빠져 반신자유주의 투쟁과 같은 ‘반대운동’을 무조건 부정적인 것으로 폄하해서도 안 됩니다. 공산주의란 대안적 상태가 아니라 현재의 상태에 반대하는 운동이라는 말을 상기할 필요가 있습니다. 신자유주의의 화신이었던 대처는 반대만 나오면 대안이 뭐냐고 다그쳐 “There is No Alternative”의 약자를 딴 ‘마담 티나’라는 별명을 얻었습니다. 이처럼 대안에 대한 지나친 강조는 잘못하면 패배주의와 숙명론으로 귀결될 수도 있습니다. 사실 반대운동 그 자체가 변증법을 통해 대안을 형성하는 과정이기도 합니다.

결국 문제는 차이와 연대, ‘반대’와 대안의 변증법이라고 생각합니다. 차이와 연대, ‘반대’와 대안의 변증법을 향해 이틀 동안, 그리고 앞으로 지속적으로 치열하게 소통합니다. 감사합니다.

# 개막 대토론회

## 녹·보·적 연대를 위한 10개의 테제

사회: 강내희(중앙대) 토론: 고정갑희(한신대), 이성백(서울시립대), 한면희(전북대)

1. 녹·보·적 삼자를 관계지어 말할 때 ‘녹·보·적’, ‘보·녹·적’, ‘적·녹·보’ 등 어떤 순서로 쓰느냐에 따라 그 의미는 매우 달라진다. 각자 어떻게 쓰고 있으며, 그 이유는 무엇인가.
2. 이명박 정부의 등장과 더욱 강도가 높아진 신자유주의 정책은 각계 약진하던 운동 영역들로 하여금 새로운 대안적 사회체제에의 접근들을 구상하면서 사안별 연대를 넘어서는 근본적인 사회변화를 지향하는 전략적 연대의 필요성을 보다 긴급하게 인식한 것으로 보인다. 그렇다면 여성운동에게 ‘녹’ 과 ‘적’은 무엇을 의미하는가. 또한 적에게 ‘보라’와 ‘적’은 무엇을 의미하고 녹에게 ‘보라’와 ‘적’은 무엇을 의미하는가.
3. 사회운동의 가치로서 삼자 관계가 재구성되는 것 자체로도 커다란 의미가 있다. 그러기 위해서는 연구자들이 활동가들과 소통하고 접점을 형성해야 한다고 보는데, 각 영역에서는 그러한 노력을 어떻게 해왔으며 어느 정도 격차를 확인했는가.
4. 삼자관계 재구성의 기획이 학문적 공간에서 이론/담론으로서의 여성주의-생태주의-맑스주의 간의 문제를 다룰 것인지, 아니면 현실 사회운동 공간에서 여성운동-환경운동-노동운동 간의 삼자관계 재구성을 시도하는 것인지는 구분될 필요가 있다고 보는가. 만약 그렇다면 활동가들과 어떻게 소통해야 하는가.
5. 아직도 우리 사회는 지적 식민화에 대한 비판적 성찰이 부족하다. 각 영역의 이론적 식민화와 지식 생산구조의 가장 커다란 문제는 무엇인가?

6. 삼자관계의 접합과 연대의 필요성을 인정하지만 지역의 경우 존재하지 않거나 불균형일수도 있다. 그렇다면 새로운 관계가 아닌 것이다. 수도권과 지역의 차이 및 관계는 어떻게 해야 하나.

7. 현재의 사회운동의 위기를 넘어설 대안으로서의 적-녹-보 관계 재구성을 말하는 것이라면 어느 지역 사회운동의 경우 경험하는 위기를 해결하기 위해서는 반드시 적-녹-보간의 관계 문제가 아닌 다른 문제가 더 중요하게 해결되어야 할 문제일 수도 있다. 어떻게 생각하는가.

8. 삼자 간 관계 재구성을 주제로 한 연구물들에서 사용되는 관계 형태에 관한 표현은 ‘접합’과 ‘연대’ 그리고 ‘동맹’ 등 대략 세 가지와 ‘패러다임의 전환’이 있다. 서로 차이도 있고 동질적인 것도 있지만 핵심은 인식과 방식의 재발견을 추구하고 있다. 각자 사용하고 있는 표현을 중심으로 새로운 관계를 어떻게 만들것인가.

9. 각자의 영역에서 볼 때 상대영역이 가장 취약한 부분은 무엇인가.

10. 마지막으로 상대영역이 가장 뛰어난 것은 무엇이라고 생각하며, 녹·보·적 연대를 위해 무엇을 할 것인가.

### 서울에서의 도시운동과 새로운 도시정치

김 현 우 (진보신당)

#### 1. 어떤 도시정치인가?

서울을 ‘도시정치’로 접근한다는 것은 어떤 의미인가? 도시정치는 도시를 무대로, 혹은 도시를 통해서, 아니면 도시를 대상으로 하는 정치일 수 있다. 도시의 엘리트가 행하는 정치일 수 있고, 도시 시민의 정치일 수도 있으며, 아니면 구조주의적 접근으로 보자면 자본 일반이 수행하는, 심지어 도시 자체로서 ‘작동하는’ 정치일 수도 있다. 이 모든 게 넓은 의미의 도시정치다. 이렇게 보더라도 ‘도시성’을 내포한 정치라는 맥락에서 보면 ‘urban politics’로 지칭하는 게 맞고, ‘특정 도시’와 결부한 정치를 강조한다면 ‘city politics’가 더 어울리겠다.

정치사회학적 개념으로는 ‘도시레짐(urban regime)’ 논의에서 많은 발전이 있었다. 누가 통치하는가, 그리고 어떤 권력 관계와 제도를 통해 그것이 공고화 혹은 재생산되느냐 하는 관심이 도시레짐론이다. 주로 국가체제나 생산체제(Buroway, 1985) 논의에서 유비해 온 개념이다. 그만큼 다소 기능론적이고 환원적인 문제가 있고, 현대 도시의 경제적·정치적 자율성이 ‘레짐’을 운운하기에는 취약한 것이 아니냐는 지적이 가능하다.

최근 보다 널리 이용되는 개념은 ‘도시 거버넌스(urban governance)’로, 도시가 어떻게 통치되는가, 행위 주체와 세력들 간의 관계와 과정은 어떻게 되는가를 중시한다. 이는 이해 집단 간의 충돌과 협력을 다면적으로 살필 수 있고, 동태적인 도시정치 과정을 보여줄 수 있다는 장점이 있다. 그러나 개념이 너무 포괄적인 나머지 현상기술적 설명을 양산할 우려가 있고, 전통적 통치와 거버넌스를 변별하는 기준을 제시하기도 쉽지 않다(Jessop, 1997). 도시레짐과 마찬가지로 현대 도시 단위의 거버넌스가 어느 정도 뚜렷이 존재하는가 하는

질문도 남는다.

주로 대중적이고 저항적인 도시 행위 주체를 강조하는 ‘도시운동(urban movement)’ 역시 도시정치일 일부다. 도시운동이 곧 도시정치는 아니지만 도시레짐이나 도시 거버넌스 개념이 해결하지 못하는 빈 곳을 채우고 있음이 분명하다. 1990년대 이래 정치이론의 중요한 진전을 이루게 한 ‘시민사회’ 개념은 하버마스를 따르더라도 무엇보다 ‘도시민’의 사회다.

자신이 말하는 도시정치가 이 중 무엇이다라고 고집하는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 중요한 것은 지금 왜, 어떤 도시정치를 논해야 하는가, 어떤 개념과 문제들이 진보정치 혹은 급진 민주주의 논의의 발전에 유용한가 하는 관점이라고 본다.

이 글에서는 서울시에서 도시레짐과 도시 거버넌스가 모두 유의미하게 실존한다고 가정하고, 그것이 1991년 지방자치제 도입 이래 점진적으로 공고화되어왔다고 보고자 한다. 다만 도시레짐은 시 행정부의 관료체제가 독립성을 가지기 보다는 중앙정부의 권위주의적 하향통치 및 유력한 자본집단 사이에서 성장연합을 위해 보수적으로 봉사하는 성격을 갖게 되었다. 도시 거버넌스는 이와는 다른 층위에서, 분권화와 권한 이양이라는 광범한 추세 속에서 발전되었지만 서울시의 거버넌스는 외양과 형식 위주의 거버넌스 요소 도입에 머무르고 있다. 그동안 서울의 도시운동은 활성화와 침체의 국면과 부문들이 있었지만, 운동 진영에서 도시레짐과 거버넌스에 대한 심도 있는 이해나 전략적인 개입을 해오지는 못했다.

잠정적 결론은 도시정치는 첫째, 도시레짐과 도시 거버넌스, 도시운동의 측면을 모두 가지며, 따라서 세 층위를 혼돈하지 말고 별도의 메커니즘과 특성을 인식해야 한다는 것, 둘째, 현재 서울시의 도시정치는 성장연합의 보수적 도시레짐과 권위주의 행정을 은폐하는 과시적 도시 거버넌스, 그리고 대항 도시운동 주체의 여전한 미형성으로 요약된다는 것, 셋째, 대안 전략 역시 서울시 도시레짐 자체의 변형과 거버넌스의 민주화를 위한 차별적 기획이 구체적으로 요구된다는 것, 넷째, 특히 서울의 도시운동 차원에서는 도시정치와 계급정치를 연결할 수 있도록 체제와 주체 변형의 관점이 필요하다는 것이다.

아래에서는 서울시의 사례를 논하기 이 전에 도시정치가 좌파 정치운동에게 갖는 적극적인 의미가 무엇인지를 해외의 사례로부터 살펴본다.

## 2. 해외 좌파 도시정치의 시사점

도시정치는 어떤 면에서 어디까지 의미를 갖는 것인가? 1980년대 브라질의 포르투 알레그리에서 시행한 참여예산제를 필두로 하여 중남미의 여러 주요 도시에 일어났던 좌파 물결은 도시정치가 좌파에게 갖는 의미를 숙고하게 한다(Chavez et. al., 2004). 이들 도시의 좌파들은 공통적으로 취약한 대의제 보다 더욱 순수한 직접 민주주의 기구들을 도입했다. 선거에 임하여 적어도 지방 수준에서, 정부의 의사결정에 민중의 직접 참여를 보장하는 다양한 수준의 제도 정교화를 포함하는 공약을 제출했고, 이는 보수집단으로 둘러싸인 현실에 대한 타개책이자 새로운 실험이기도 했다.

이는 유럽의 사례들과도 상통하는 부분이다. 잘 알려진 켄 리빙스톤의 런던광역시평의회

(GLC)는 정책결정과 정책 실행을 풀뿌리 조직들에 열어젖혔고, 일자리를 지키려는 노동조합에서부터 작은 점박이두꺼비 같은 희귀종을 보존하기 위해 싸우는 지역 환경단체에 이르기까지 광범한 집단이 정치과정에 참여하게 만들었다.

지역적 실험들이 국가적 및 국제적 변화라는 좌파의 보다 넓은 목표와 갖는 관계는 무엇일까. 공공서비스의 사회적 효과를 증진하고 부패를 줄이고 자원을 빈곤층에게 재분배하는 좌파 지방정부의 긍정적 경험들이 좌파가 ‘좋은 통치(good governance)’를 할 수 있는 능력에 대한 신뢰를 주었음은 분명하다. 포르투 알레그리와 몬테비데오 같은 지자체들은 좌파를 ‘구매’할 것인지 말 것인지를 고민하는 회의적인 유권자들에게 일종의 진열장으로 기능했다. 그러나 이것이 도시의 경계에서 멈추는 것일까 라는 질문은 남는다.

그럼에도 좌파가 주도한 참여적이고 탈집중화된 지방 거버넌스의 몇몇 경험과 관련하여 라틴아메리카에서 대항-헤게모니적 정치 문화는 점점 커지고 있다. 1980년대 이래 지방정치는 좌파가 성공을 통해서든 실패를 통해서든, 사회 개혁을 실험하고 통치의 방식을 배우는 특별한 공간이 되었다. 새로운, 포스트-권위주의적인 라틴아메리카 좌파는 도시 수준에서, 국가 수준의 권력을 향한 발걸음만으로서가 아니라 그 자체를 목적으로 하는 민주주의의 ‘심화’와 ‘급진화’를 제안한다.

마르타 아네커는 진보적 지방 정치를 신자유주의 정책에 대한 실제 저항을 은폐하는 ‘자본주의의 단순한 통치행정’으로 보는 라틴아메리카 좌파 내의 근본주의적 입장들을 비판하며, 현재의 초보수주의 시대에서 ‘세력들의 상호관계’를 변화시킬 수 있는 유일한 방법은 ‘부르주아적’ 법률 및 제도 관계의 틀거리 속에서 ‘정치적 조직적 경험들의 축적’을 통하는 길이라고 말한다. 결국, 이 지역에서 좌파 지방정부의 경험들은 자율적인 사회 조직 내에서 전진할 수 있는 문화적 정치적 조건들의 창출을 가능케 할 공간을 구성하게 될 것이라는 주장이다.

이러한 조망은 대항-헤게모니적 정치 문화 건설을 내용으로 하는, 즉 ‘구’ 좌파에서 습관적으로 그래왔듯 그 ‘형식적’ 또는 ‘부르주아적’ 성격을 기각하는 것이 아니라, 통합된 해방 프로젝트 내에서 민주주의의 정치적, 경제적, 사회적 차원들을 확장하고 증진시키는 ‘민주주의의 재발명’을 의미한다.

거버넌스의 급진화와 이의 변형을 통한 민주주의의 재발명이라는 구상이 한국 도시정치에서 당장의 적실성을 갖기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 중남미의 좌파 도시정치의 사례는 우리의 현실에 대해서도 일정한 방향타와 지향점을 제공해 주는 자원이 될 수 있겠다.

요컨대 도시레짐이 쉽게 변화하기는 어렵고, 그 자체가 갖는 의의도 확정하기는 어렵다. 그러나 레짐 자체를 건드리지 않고 지역 수준의 변혁적 기획이 전진할 수는 없다. 또한 도시정부의 장악과 활용은 국가적, 국제적 수준의 변혁에 중요한 발판이 됨이 분명하다. 거버넌스의 변화를 도시레짐의 변화로 대체할 수는 없다.

그럼에도 불구하고 도시 거버넌스의 민주화는 도시 정부의 장악 이전에도, 그리고 이후에도 중요한 의미를 갖는다. 도시레짐을 단지 어떤 세력이 주도하느냐 뿐만 아니라, 어떤 거버넌스 방식으로 작동하느냐 하는 것이 도시정치의 전반적 성격은 물론 시민 참여의 구체적인 수위와 질에 영향을 미치기 때문이다. 나아가서 이는 최근의 민주주의가 도시와 지역



을 매개로 구조적 변동을 겪고 있다는 징후일 수 있다.

아울러, 중남미의 사례에서 도시 사회운동이 도시레짐과 거버넌스 변화에서 어떤 역할을 했는가를 고찰해 볼 필요가 있다. 이러한 도시들에서는 기존 빈민운동이나 종교공동체 운동 같은 자원뿐 아니라 민주화 이행기에 등장한 새로운 좌파정당과 노동조합운동 등 대중운동이 광범한 연대를 형성했고, 도시 수준의 정치 프로그램을 진행한 경우가 많다. 시민들은 좌파 정치를 도시의 일상적 경험 속에 접하고 도시레짐과 거버넌스에 구체적 관심을 갖고 참여하게 되었다. 새로운 도시정치가 ‘정치의 재발명’을 의미한다면, 그것은 도시 정치주체의 재구성이기도 할 것이다.

### 3. 서울 도시정치의 특징

이 절은 서울 도시정치의 열개를 그리고자 할 뿐 혹은 제안하고자 할 뿐, 어떤 실증적 작업을 하는 것은 아니다. 먼저 도시레짐을 이야기할 때 해결해야 할 것은 도시정치의 ‘자율성’이 얼마나 되느냐 하는 문제다. 손더스의 ‘이중국가론’이나 케인즈주의 복지도시정부에서는 도시정부의 자율적 역할이 눈에 보이지만, 한국 도시의 경우 여전히 중앙정부의 위임사무가 3/4 가까운 현실에서 도시정부 자체의 영역이 있느냐는 반문이다.

그러나 서울시의 역대 행정부를 1995년 조순 시장부터, 고건, 이명박, 오세훈 시장 체제까지 비교해 보면 서울시 자체의 행정영역과 기획의 폭이 확연히 넓어져 왔음이 분명하다. 물론 지방 조세자율권과 법령제정권이 제약되어 있고, 도시로부터의 자본 탈출을 억제할 방법이 없는 것은 여전하다. 따라서 역대 민선 서울시장 행정부는 기업활동 지원과 취약집단 구제 사이에서 강조점을 달리할뿐 큰 정책 골격의 차이가 있는 것은 아니었고, 과감한 도시 계획도 이루어지지 못한 것이 사실이다. 그러나 투명행정을 내건 고건 행정부, 경영마인드 도입을 천명한 이명박 행정부, ‘창의서울’을 표방한 오세훈 행정부로 갈수록 서울시의 독자적 행동 영역이 확대되었고, 각각의 도시정부가 전략적 도시정치를 수행하고 있다고 볼 수 있다.

서울시의 도시레짐은 ‘성장연합’ 성격의 지배엘리트 연합과 서울시 관료체제를 골격으로 한다. 이는 각 자치구별로 수십 년을 이어 온 토호와 지방정치인, 기업 세력을 배경으로 하며, 민선 지방자치체 시대에 와서도 별로 변화하지 않았다. 특히 IMF 구제금융 이후에는 대기업 본사와 외국자본이 서울시의 세수와 도시 활력에 중요한 의미를 갖게 되면서, 서울시는 ‘장소 마케팅(place marketing)’에 집중하게 되었다. 이명박 시장의 청계천 사업과 오세훈 시장의 한강 르네상스는 이런 측면의 요구를 일정 반영한 것이다.

지방 도시들의 도시레짐의 경우 지역 언론의 비중이 작지 않은데, 서울시의 지역 언론이 행하는 역할은 상대적으로 크지 않다. 대신 전국적 보수 언론이 서울의 이슈에 대해서도 적극적 견해를 표명하고 성장연합에 대한 선전 기능을 수행하는데, 이는 물론 서울시가 전국에서 갖는 경제적·정치적 비중이 무척 크기 때문이다.

2002년 이후 두 번의 임기에 걸쳐 서울시의회를 80-90% 한나라당이 장악하면서, 시장-

시청-시의회의 통치체제는 성장연합의 일방통행을 고착화했다. ‘기업하기 좋은 서울’이라는 성장연합에 대항하는, 시민적 권리와 평등한 발전을 요구하는 대항 세력은 연합이라 부르기에도 어려운 형편이다. 그 결과 서울시의 도시레짐은 일방적인 보수성과 기업친화성을 띠게 되었다.

또 하나 지적할 것은 서울시 도시레짐이 갖는 헤게모니의 원천 혹은 배경인데, 그것은 서울 시민의 계급적, 문화정치적 구성을 폭넓게 분석해야 할 쉽지 않는 문제다. 그런데 이는 서울시에서 지배계급의 중핵을 특정하는 것과 다른, 헤게모니 지렛대의 작용점 역할을 하는 집단 혹은 정치 맥락을 살펴보아야 한다는 의미다. 조명래(1999)는 도시의 새로운 지배연합은 도시의 일상 소비, 문화적 상징, 담론, 정체성 등에 행위의 준거를 설정하는 보수적인 중산층의 지지를 통해 지배의 정당성을 확보한다고 했는데, 서울에서도 정확히 들어맞는 듯하다. 청계천, 명품도시 랜드마크에 대한 수동적 지지, 결국 서울에도 이런 게 필요하지 않느냐는 동의는 소박하지만 현 지배연합에게는 무척 유용한 힘으로 작용한다.

한편 서울시의 거버넌스 구조 역시 대단히 취약하고, 협력적 통치와 권한이양이라기 보다는 기업적 시정 운영의 보완수단 성격을 갖는다. 고건 행정부 시절 거의 양산되다시피 한 위원회식 해법은 이명박 행정부에 들어와 청계천 복원 등 시책 사업을 정당화하는 거수기로 전락했다. 오세훈 행정부에 와서는 창 의와 시민 및 공무원 참여가 강조되기는 하지만 다분히 기업적 주체로서의 서울시와 ‘시민고객’ 사이의 거래 관계로 협소화되었다. 이는 오세훈 행정부의 서울 거버넌스가 협력을 위한 것이라고 보다는 기업 정부의 신공공관리(New Public Management) 측면의 거버넌스임을 짐작케 한다.

서울시는 대단히 크고, 중앙정부와 대단히 가까우며, 지구적 경기 상황에 대단히 민감하다. 서울의 도시운동이 강력하거나 연합적인 주체를 형성하지 못하는 것은 그러한 기회구조가 작용한다고 본다. 서울에 소재한 시민운동 단체들의 경우 전국의 쟁점과 대상, 결국 역시 서울에 소재한 중앙정부와의 대결과 단일 이슈 해결이 중요하다 보니, 서울만의 도시레짐과 거버넌스를 파악하고 개입하기 어려웠다. 일례로 2008년 7월 발생한 서울시의장 선거 뇌물수수 사건이 다른 지방 대도시에서 발생했다면 그렇게 쉽게 묻히지 못했을 것이다. 자치구나 동 수준의 지역운동이 다수 존재하기는 하지만, 빠른 인구 순환과 자본 이동이 지속적인 운동 네트워크 형성을 저해하는 것도 한 요인이다. 진보정당과 노동조합운동 같은 전통적 대항 정치세력들도 서울시의 도시정치에 대해서는 독자적 활동영역을 개척하는데 성공하지 못하고 있다.

#### 4. 최근의 사례를 통해본 서울 도시정치

##### ○ 녹색서울시민위원회의 전개

녹색서울시민위원회는 서울시의 거버넌스 기구로 최초의, 가장 대표적인 사례였을 것이다. 1995년 7월 취임한 민선 조순시장은 ‘시민이 중심이 되는 자치도시 건설’이라는 기치

아래 도시환경관리에 대한 시민참여 확대를 위해 1996년 2월 시민대표 100인으로 구성된 녹색위를 발족시켰다. 시민, NGO, 환경전문가, 서울시가 함께 참여하여 서울의 지속가능한 발전을 위해 정책 평가와 자문, 대안 제시 등을 수행하기 위함이었다. 참여 측면에서 보면 1기에는 시민환경단체, 기업, 연구자, 언론인, 시의원 등 각계 대표들이 고루 참여했고, 2기에는 지방의제 21을 소화할 필요로 인해 시민단체 쪽의 비중이 더욱 높아졌다. 그러나 3기에는 시민, 기업, 지방정부 3자 구성으로 변화했다.

녹색위는 1999년 난지도 매립지 골프장 건설 문제로 내용을 겪다가, 시민 측 위원들의 집단 사퇴까지 초래하여 급격히 위축되었다. 이후 특별발전위원회가 구성되었지만 서울시 측 중심의 운영이 이어졌다. 최근에도 기능을 계속하고 있지만 녹색위의 부침은 ‘강한 정부와 약한 시민사회’라는 서울시의 현 주소를 여실히 드러낸 것이었다(조명래, 2007). 서울시 행정부가 교체됨에 따라 분위기가 많이 다르기도 했지만, 서울시 입장에서 녹색위를 실질적인 파트너십 기구로 위상을 높이고 안정화시키려는 노력은 전개되지 않았고, 시민사회 진영에서도 어떤 전략적 의미를 부여하고 개입이 이루어지지 않는 못한 것으로 보인다.

#### ○ 청계천 복원과 한강 르네상스

이명박 시장의 청계천 복원과 오세훈 시장의 한강 르네상스 사업은 꼭 유사하면서도 다른 거버넌스 방식을 보인다. 청계천 복원은 대선을 위한 치적 사업임이 분명했지만, 사업의 필요성에 대한 사회적 공감대 존재했다. 그러나 교통, 상인 대책, 문화재 복원 등 난제들이 수두룩했고 전문가들의 우려도 비등했다. 이명박 시장이 이를 돌파하기 위해 취한 방식이 ‘청계천복원시민위원회’ 구성이었다.

청계천복원시민위원회는 환경, 시민, 언론 등 각계의 인사들을 아울러 매머드급으로 출범했고, 서울시 거버넌스의 중요한 분기점으로 평가받을 만큼 초기에는 안팎의 기대가 컸다. 그러나 실시설계와 시공이 진행되면서 유지용수 공급, 광고와 석축 등 문화재 복원, 시민참여 방식 등을 둘러싸고 큰 이견들이 발생했고 서울시가 공사를 강행하면서 핵심적인 위원들이 사퇴하고 시민단체들이 반발하면서 위원회는 정작 청계천 준공 즈음에는 사실상 유명무실화되었다. 다른 한편 청계천에서 생계를 유지하던 상인대책협의회와는 별도의 실무 협의를 통해 반발을 무마했는데, 이 부분이야말로 청계천 착공의 실질적 걸림돌을 해결한 방식이었다.

오세훈 시장이 추진하는 한강 르네상스는 청계천 복원에 비해 예산 규모와 사업 기간이 몇 배나 크고, 서울시 전체의 조망과 환경에 엄청난 영향을 줄 사업이다. 그러나 오세훈 시장은 청계천복원시민위원회에 비견될만한 위원회를 설치하지 않고, 필요한 경우 전문가 자문을 받는 수준으로 대체하는 한편 언론과 대시민 홍보를 중심으로 사업을 진행하고 있다. 이유는 청계천복원시민위원회 파행과 같은 골치 아픔을 반복하고 싶지 않다는 것, 그리고 오 시장 특유의 엘리트주의에서 찾을 수 있다고 본다. 오세훈 행정부에게 시민 참여와 소통이란 서울시의 홍보와 안내를 받은 ‘시민 고객’이 점수를 매기거나 다산콜센터에 연락하여 안내를 받는 것으로 치환된다.

이 두 사례에서, 도시 거버넌스가 위원회 운영으로만 이야기될 수는 없겠지만, 서울시의 도시 거버넌스의 경우 시민 참여와 권한 이양이라는 실질적 내용을 갖거나 어떤 비가역적인 제도화 단계에 이르지 못하고 있음을 알 수 있다. 달리 말하면, 서울시의 거버넌스는 여러 형태와 기제로 작동하고 있다. 그러나 그것은 ‘참여와 동시에 배제’의 거버넌스다. 누구를 참여시키거나 배제할 것인가를 논의하고 결정할 통로와 공간은 존재하지 않는다.

### ○ 촛불, 도시민의 역공

2008년 봄에서 여름을 달군 촛불 항쟁은 전국에서 전개되었지만, 무엇보다도 수도권, 그리고 서울 도심의 현상이었다. 87년 6월항쟁 역시 지극히 도시적인 현상이었지만, 도시정치적 분석이 이루어지지 않는 것 같다. 그러나 밀집한 대로와 사무실, 직장인의 공간적 위치와 생활패턴, 발달한 통신수단, 청와대와 관공서의 존재, 온-오프 공간에서 만나고 소통하는 도시민을 제외하고는 이 운동을 충분히 설명할 수 없다.

도시민들은 주간의 근무가 끝난 어스름 즈음 광장으로 모였고, 기성의 사회운동 세력들이 이 패턴을 좇을 수밖에 없었다. 평소 차량으로 가득하던 차도를 수천수만의 밀집된 발걸음으로 자연스레 점거하면서, 도시민은 서울의 거리와 서울의 사람들을 새롭게 느끼게 되었다. 그리고 시청과 광화문, 청와대 앞, 다시 동대문운동장을 돌아들면서 서울의 주인임을 만끽했다. 물론 초거대도시의 도시민으로서 느끼고 발언할 수 있었다. 광장을 열어달라, 차벽을 치워달라는 요구는 바른 질서 준법시민들의 역공이었을 것이다.

물론 그 타깃이 명백히 서울시 혹은 서울의 도시정치였던 것은 아니다. 그러나 여러 집단과 계급의 서울 시민들은 모처럼 만나고 융합했으며, 도시민 공통의 이슈들을 생산해냈다. 그리고 서울 도시민으로서 할 수 있는 온갖 것들을 시도했다. 도시이기 때문에 가능했던, 도시의 방식으로 가능했던 이 운동을 새로운 도시운동으로 조망하지 않을 이유가 없다.

촛불 이후 일상으로 돌아간 도시민은 더 이상 도시운동이 아니다. 그러나 도시적인, 도시민으로서의 운동의 불씨는 신체와 정신의 기억으로 잠재해 있다. 그리고 도시민의 역공이 다음 라운드로 넘어가게 될지 지켜볼 일이다.

그 중 하나가 지금 전개되고 있는 서울광장 조례개정 운동이다. 이제 서울의 도시민은 서울시가 할 수 있는 것과 때문에 서울시에 요구할 바를 구체적으로 모아낸 것이다. 서울광장 조례개정 운동이 어떻게 전개되느냐에 따라 서울 도시 거버넌스를 둘러싼 새로운 발전도 예상할 수 있을 것이다. 이는 최근 개장한 광화문광장의 이용 문제로 이어진다. 단지 서울시 행정부가 어떻게 할 것이냐를 넘어, 서울의 도시민과 도시정부, 도시민과 도시민이 어떤 관계를 맺고 문제를 풀어나가게 되느냐 하는 과정과 결과에 관심을 갖게 된다.

### ○ 뉴타운과 용산참사

1990년대 이후 서울시 등 전국 대도시에서 눈에 띄는 현상 중 하나는 부동산 자산을 둘러싼 극심한 갈등과 시민 내부의 분화다. 물론 예전에도 빈민촌 철거가 있었고, 세입자와

세대주 간의 갈등이 있었지만 재건축 열풍과 아파트 자산가치 상승은 도시민을 새로운 계급으로 가르게 했다. 이명박 시장이 시작한 뉴타운 사업은 이를 서울시 정책 수준으로 상승시켜 도시정치의 새로운 초점이 되게 만들었다.

이 와중에 발행한 용산참사는 도시정치의 계급적 성격을 환기시킨다. 억울하게 죽은 이들이 있고, 쫓겨나는 이들이 있는데 이는 서울시의 정책과 연관함이 분명한 것이다. 그러나 이에 대해 동의하는 도시민과 침묵하는 도시민들이 존재한다. 그러나 서울시의 정책수단 변경을 요구하는 목소리가 잠정적 저항연합 공동의 조직된 목소리가 되기에는 부족하다. 용산참사 앞에서 도시레짐은 다소의 도덕적 타격을 입었으며 굳건하고, 이 문제를 다룰 거버넌스 기제는 전혀 작동하지 않으며, 도시운동은 촛불처럼 모아지지 못하고 있다. 용산참사는 새로운 서울 도시정치가 가능할 것인가, 어떤 방식과 이슈로 가능할 것인가를 가능하는 축도가 될 것으로 보인다.

## 5. 새로운 도시정치의 당위과 가능성

서울의 도시정치는 새롭게 형성될 것인가? 그리고 그러한 도시정치는 급진 정치의 재발명으로 향할 것인가, 아니면 저항연합의 파편화와 보수 성장연합의 강화로 귀결될 것인가? 이에 대한 전망을 지금 내릴 필요도 없고 내릴 수도 없다. 오히려 운동세력이 공유해야 할 당위적인 결론을 정리하고자 한다.

우선, 서울 도시정치의 가능성과 한계를 명확히 인지해야 하며, 그러나 진보정치의 확산과 발전을 위한 가능성 측면을 매우 적극적으로 사고해야 한다는 것이다. 도시레짐은 쉽게 흔들리지 않지만 도시레짐에 대한 변화 노력을 도외시한 거버넌스 참여나 기존 거버넌스 파괴만으로는 전진을 이룰 수 없다. 역으로 도시 거버넌스의 민주화는 도시레짐의 장악이나 변화 이전과 이후에 모두 과거와는 다른 중요성을 갖는다. 지방정부나 지방의회에 대한 진출과 거버넌스 기구 변화 운동은 이러한 전략적 관점을 수반해야 한다.

다음으로, 서울시의 도시레짐과 도시 거버넌스는 2000년대 들어서 기업가 도시정부와 장소마케팅 위주의 성장연합 및 그 보완물로 고착되고 있다. 그리고 서울시의 도시정치 양상은 전국 주요도시에도 적잖은 영향을 끼치고 있으며, 중앙정부 집권 세력과 결합한 현재와 같은 경우 한국 사회와 정치 전체 분위기까지 좌우하고 있다. 진보 운동세력 역시 중앙정부와의 대결에 몰두한 채, 서울 도시정치가 갖는 이러한 의미에 대해 소홀했다. 이에 대한 심각한 상황인식과 장기적 대안 모색이 시작되어야 한다. 새로운 도시정치라는 막연한 구호가 구체화되어야 할 지점이다.

또한 새로운 도시정치는 의제의 확장과 주체의 확장을 모두 도모해야 한다. 기성 도시레짐을 연체하고 도시민들을 모아낼 거대담론과 생활상의 의제들이 강구되어야 하고, 새로이 형성되는 주체들과 연결되어야 한다. 촛불운동에서 표출된 건강권, 신체주권, 보행과 결집의 권리, 다르게 그리고 집단적으로 살 수 있는 방식들이 한 예가 되겠다. 용산참사로 가시화된 사회적 주거권은 도시정치 의제의 계급성 문제를 제기한다. 이제 한창 대두되고 있는 기

후변화 대응 문제 역시 도시민의 문제이며 계급의 문제일 수밖에 없다. 이러한 다기한 성격의 운동과 의제들을 ‘서울 도시정치’라는 맥락에서 요구와 연대의 운동으로 추출해 내야 할 것이다.

끝으로 진보 운동세력은 도시정치, 지역정치의 재구성과 이를 통한 국가적이고 사회문화적인 차원의 변화를 위한 청사진을 만들어가야 한다. 그리고 그것이 도시레짐과 거버넌스 변형에서 갖는 단계적 의미를 설득력 있게 보여주어야 한다. 서울의 도시정치가 활성화되고 도시정치가 변화하는 것이 운동세력과 시민에게 어떤 의미가 있는지를 풀어내야 한다는 것이다. 막연하고 근시안적인 반보수 도시정치 연합이나 개별 이슈 중심의 저항연합에서 한 발 더 나아가 연대와 변혁을 일상의 경험 속에서 이해하고 참여하는 도시민과 이들이 신뢰하는 도시 좌파 세력을 만드는 것이 관건이기 때문이다.

### <참고문헌>

- 강명구 (1997), 「지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구」, 『한국정치학회보』, 31(3)
- 강정훈 (2004), 「도시정부의 정치과정 연구 - 서울특별시의 청계천 복원사업을 둘러싼 이익집단 정치를 중심으로」, 『도시연구』 제 9호, 한국도시연구소, 2004. 4
- 강창현 (2003), 「도시정치와 도시레짐이론」, 『현대사회와 행정』, 제 13권 제 2호
- 김현우 (2006), 「한국사회 공공부문과 거버넌스의 민주화 - 대안적 거버넌스의 개념과 실천의 모색」 (2006년 비판사회학대회 발표문)
- 손정락 (2005), 「도시공간과 직접민주주의」, 『문화과학』 44호, 2005년 겨울
- 조명래 (1999), 「신도시정치(학)의 문제설정과 쟁점」, 『공간과 사회』 통권 제 11호
- 조명래 (2007), 「파트너십의 내부동학에 대한 재성찰: 녹색서울시민위원회(1-3기) 사례를 중심으로」
- Buroway. M. (1985), *Politics of Production*; 『생산의 정치』, 박종철출판사
- Chavez, Daniel et al. (2004), *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*, Latin American Bureau and TNI.
- Denhardt, Janet and Denhardt, Robert. (2002), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, ME Sharp, NY.
- Jessop, Bob (1997), "Governance of Complexity and the Complexity of Governance", in A. Amin and J. Hauser (eds.), *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham: Edward Elgar.

## 서울, 도시운동과 정치

런던의 좌파정부 사례에서 보는  
도시정치의 가능성과 한계

서영표 (성공회대 민주주의연구소)

### 1. 머리말

지방선거를 앞두고 모든 정치집단의 관심이 지역정치로 옮겨가고 있다. 그 중 진보 진영이 지역정치에 가지는 관심은 풀뿌리 정치를 통한 사회적 기반의 확장과 그를 통한 좀 더 급진적인 참여 정치를 구현하려는 노력과 맞닿아 있다. 그러나 일각에서는 전국정치에서의 패퇴와 이데올로기투쟁의 열세를 만회할 수 있는 가능성을 지역에서 찾는 것은 수세적일 뿐만 아니라 옳은 길도 아니라고 비판한다. 특히 한국에서의 지역은 중앙 정치보다 훨씬 강력한 보수적 정치문화를 가지고 있다는 사실을 지적한다. 토호와 보수적 단체, 개발업자와 지역정치인, 그리고 지역의 보수언론에 의해 지배되는 것이 한국의 지역정치라는 것이다. 중앙정치로부터 고립된 풀뿌리 정치는 대개 구조적 조건에 대한 체계적 공격으로 나가지 못하고 고립분산적인 ‘게릴라’ 투쟁을 넘지 못한다는 비판도 가능하다. 또한 지역 정치에 관심을 가지는 것은 지역 사회운동의 힘에 의해 지방정부에 개입하고 그것을 통해 제도 정치에 개입하려는 것이지만 실제로 지방 토호세력의 난공불락의 요새를 뚫지 못한다면 지역정치 참여는 반감될 수밖에 없다.

이 글에서 살펴보게 될 1981-6년까지의 런던의 급진적 지방정부의 사례는 위에서 지적된 여러 가지 문제들에 대해 어떤 해결책도 제시하지 못한다. 다만 이러한 문제들은 항상적으로 존재할 수밖에 없으며, 그렇기 때문에 회피될 수 없다는 것, 그래서 언제나 대결되어야 할 문제들임을 보여줄 뿐이다. 노동당 좌파와 사회운동세력들이 지방 정부에 주목한 것은 전국정치 무대에서 대처의 신우파에게 패배한 것으로부터 연원한 수세적 대응이었음에 틀림없다. 하지만 이러한 방향선회의 저변에 1960년대 이후 축적

된 풀뿌리 사회운동(여성운동, 평화운동, 지역운동 등)의 힘이 없었다면 급진적 런던 시의회는 가능하지 않았다. 다양한 풀뿌리 사회운동이 노동당 지구당과 노동조합위원회(trades councils)와 같은 거점 조직들을 중심으로 축적한 저변은 지방정부에 대한 급진적 개입을 가능하게 했다.

또한 런던의 급진정부는 중앙정부의 끊임 없는 견제와 압박에 직면했다. 지방정부가 가지고 있는 한계를 넘어서지 못하는 경우가 많았다. 당시 정치인들과 활동가들은 이 사실을 잘 알고 있었다. 그들은 지역정치와 중앙정치를 대체할 수 있을 것이라고 절대 생각하지 않았다. 공개적으로 선언되었듯이 ‘런던’은 대처의 중앙정부를 공격하기 위한 교두보의 역할을 하게 될 것이었다. 하지만 전국정치에서 신우파에 대항하기 위해서라도 지역정치는 중앙정치의 부속물 정도로 취급되어서는 안 된다는 분명한 인식 또한 존재했다.

런던의 급진파들이 직면한 어려움은 이것만이 아니었다. 관료들의 조직적인 태업과 저항, 보수적 언론들로부터의 끝없는 왜곡보도와 비난, 런던의 부유층들로부터의 반격 등 우리가 지역정치의 한계로 생각할 수 있는 모든 것들이 드러났다. 그리고 중국에는 ‘철의 여인’ 대처는 비민주적인 ‘역사상 최악의 게리멘더링’이라는 보수당 전 수상 에드워드 히스의 비판으로 상징되는 강력한 반대 캠페인에도 불구하고 런던을 비롯한 여섯 개의 메트로폴리탄 시의회를 폐지하게 된다. 런던을 비롯한 지방사회주의(local socialism)가 스스로의 공과를 평가하고 앞으로 나갈 수 있는 기회조차를 박탈해 버린 것이다.

역설적으로 대처의 이러한 무리한 대응은 런던으로 상징되는 지방사회주의가 대안적인 정치전략 구상의 가능성을 현실에서 제시했다는 것을 보여주는 것일지도 모른다. 이러한 가능성을 읽어 내는 것이 2009년 현재 풀뿌리정치의 중요성을 진보정치의 핵심으로 제기하고 있는 한국의 좌파들이 해야 할 일일 것이다. 아래에서는 급진적 광역 런던시의회(Greater London Council)에 대한 간략한 역사를 제시하고 이에 대한 비판적 평가를 제시함으로써 우리가 얻어야 할 이론적 함의를 찾아보도록 하겠다.

## 2. 급진적 광역런던시의회 개요

### 1) 공적개입과 산업 재조정

#### ① 공공 경제

GLC는 대중교통, 주택, 의료 등의 공적 영역에서 보통사람들의 필요를 충족시키는, 그리고 사회적으로 유용한 생산을 정책수립과 집행의 기준으로 삼았다(루카스 플랜의 예). 이러한 정책수립과정에서 가장 중요한 것은 시민들의 필요를 시민들 스스로 표현하고 토론할 수 있는, 그래서 합의에 도달할 수 있는 기제를 마련하는 것이다. 신우파



가 주도하고 있는 신자유주의적 자본주의 ‘대륙’에 작은 섬에 불과했던 런던의 경우 가장 중요한 것은 시민들 스스로의 생각을 표현할 수 있는 최소한의 기제를 제도화하는 것이었다. 다양한 사회운동 단체에 대한 지원과 지역개발과 관련해서 지역주민의 자발적 계획, 즉 민중계획(Popular Plan)을 지원한 것은 이 같은 맥락에서였다.

GLC는 보통사람들의 실천적 지식에 근거하지만 그 내부의 갈등적 측면을 극복하는 전반적 계획이 필요하다는 점을 간과하지 않았다. 통합적인 전략적 계획이 없이는 국지적 요구와 저항은 좌초될 수 없다는 사실을 인식하고 있었던 것이다.

## ② 사적 기업의 재구조조정

GLC는 거대한 국가기구로서의 구매력을 통해 사적 경제영역에 개입하려 했다(7억 파운드 규모로 2만개의 기업과 계약). ‘원칙적으로’ GLC와 계약을 맺기 위해서 해당 기업은 인종적, 성적 차별금지, 건강과 안전, 장애인 고용 의무 등을 준수해야만 했다.

또한 GLC는 광역 런던 기업 위원회(the Greater London Enterprise Board, GLEB)라는 일종의 투자은행을 설립하고 사적 대기업에 대해 개입하려 했다. 물론 현실적으로 GLC가 개입했던 기업은 경영난을 겪고 있었던 중소기업이 대부분이었다. 그리고 GLEB가 동원할 수 있는 자원도 극히 제한되어 있었다.

## ③참여 (Participation)

앞에서 지적했듯이 GLC는 실천적 지식을 정책 입안과정에 적극적으로 반영하려 했다. GLC에 직접 참여했던 힐러리 웨인라이트의 주장처럼 이것은 새로운 차원의 지식의 정치였다. 명목뿐인 민주주의가 실현되기 위해서는, 즉 직접적인 민주적 참여가 실현되기 위해서는 정보와 지식, 그리고 자원이 제공되어야 했다. 독점되어 있는 지식과 정보의 재분배 없는 민주주의는 공허한 구호에 불과했다. 이러한 맥락에서 GLC는 각종 정보 네트워크(테크놀로지 네트워크), 지역 정보센터 등을 재정적으로 지원했다. 그리고 지역주민 스스로 도크랜드즈(Docklands) 개발계획을 수립할 수 있도록 정책적, 재정적 지원을 해주었다.

## ④ 평등한 기회 (Equal Opportunities)

노동에 대한 협소한 노동자주의적 시각을 극복하기 위해서 육아와 가사노동에 대한 대안적 정책, 여성의 고용에 불이익을 줄일 수 있는 정책, 탁아 시설의 확대, 가사 서비스를 여성의 창업과 연결하거나 지방자치단체 수준의 서비스 제공 등의 혁신적 사회 정책을 도입하려 했다.

가사노동의 불평등한 분업구조를 극복하기 위해 남성성과 여성성의 고정된 이미지 비판했으며, 장기적으로 노동시간 단축, 일자리 나누기를 통한 가사/육아의 분담의 전

망을 제시했다(제도화된 인종주의, 이성애주의에 대한 비판도 중요한 정책적 과제였다).

## 2) 사회적 필요에 근거한 생산과 서비스

### ① 사회적으로 유용한 생산과 시장의 현실

사회적으로 유용한 생산의 출발점은 시장이 “충족되지 못한 필요에 조응”할 수 없고 “점증하는 현실적 필요”를 “경제적인 유효수요”로 전환할 수 없다는 것이었다. 이런 부조응은 시장메커니즘 그 자체가 기본적 필요충족에 부적합하다는 사실 때문만이 아니라 “자원 또는 자기조직화의 결핍으로 인해, 사회의 다수가 시장을 통해 그들의 필요를 표현할 수 있는 조건에 있지 않다”는 사실에서 기인한 것이었다.

사회적으로 유용한 생산이라는 개념이 1970년대 <루카스 항공 노동자 계획>을 통해서 유명해졌기 때문에, 군수산업전환 계획부터 시작할 필요가 있다. 루카스 계획은 군수생산을 사회적으로 유용한 생산으로 전환하자는 제안을 통해서, 잉여인원을 처리하려는 경영계획에 대한 하나의 대안을 제시했다. 루카스 항공은 비행기 시스템, 설비 디자인 및 생산 면에서 유럽 최대의 기업이었고, 그 생산품의 50%가 군수 항공기 및 다른 방위업무와 관련되었다. 합리화라는 명목의 대규모 잉여인원 해고의 위협에 직면했을 때 노동자들은 의료장비, 대안적 에너지 자원, 운송시스템, 제동시스템, 해양공학과 항공공학(원격조정) 설비를 포함하는 대안적 계획을 발표했다. 첨단기술을 통해 독거노인들을 위한 난방조절장치, 장애인들이 이용하기 쉬운 버스설계 등의 대안적 생산계획을 제시했다. 그들의 주장은 “사회적으로 유용한 생산”이라는 개념으로 요약되었다.

GLC는 루카스 항공의 사례를 지지했지만, 무기생산을 민간생산으로 전환하려는 GLC의 노력은 만족할 만한 성과를 내지는 못했다. 루카스 계획도 경영진의 거부와 정부지원의 부족으로 인해 야심찬 목표를 실현하지 못했다. 그렇지만 사회적으로 유용한 생산이라는 생각은 다른 부문의 노동자들과 사회주의 활동가들에 의해 채택되었다. 에너지, 주택, 대중교통 정책에 개입하는 가장 중요한 기준이 사회적 유용성이었다.

공공부문에서는 사회적으로 유용한 생산이 상대적으로 손쉽게 실제 정책으로 전환된 반면에, 그것을 민간부문에 적용하는 것은 어려운 과제였다. ‘관계고지들’로 구성되어 있는 대기업들은 GLC 또는 GLEB의 영향권 외부에 있었다. GLC 또는 GLEB가 접근할 수 있는 중소기업은 악조건에 처해 있었고, 설상가상으로 이들 기업에는 종종 노동자 조직이 없었다. 계획상으로는 GLEB의 투자가 “40명 이상의 노동자가 있는 기업”에 집중되어야 한다고 제시했지만, 실제로 “GLEB가 투자한 기업 중 오직 일부만이 40명 이상의 노동자를 고용했다”. 따라서 GLEB의 가장 긴급한 과제는 재무상태가 불량한 기업을 구제하고 거의 조직되지 않은 노동자를 노동조합으로 조직하는 것이었다.

GLC는 소기업의 노동자뿐만 아니라 상점, 호텔, 식당, 호스텔과 같은 “런던의 저임금 서비스 산업”의 노동자들에게 재정적 지원을 주었다. 런던의 경기위축을 고려할 때 취약한 기업을 도와서 일자리를 보호하고 노동자를 조직하는 것은 중요했으며, GLC의

사회주의 정책의 실현을 위한 기본조건을 구축하기 위한 토대가 되었다. 그렇지만 그것들은 사회적으로 유용한 생산을 위한 GLC의 야심찬 계획과는 너무나 동떨어진 채로 존재했다. 최악의 경우, GLC와 GLEB가 지원하는 <기업계획>에 대해 노동자가 참여함으로써 이들이 ‘시장의 현실’을 수용하게 만들 수도 있었다. 기업에 영향력을 행사하지 못한다면, 그리고 경제의 ‘관제고지’를 통제하지 못한다면, 사회주의적 개입은 시장에 대한 패배로 귀결되는 경향이 있었다.

이런 한계는 GLC의 제한된 역량의 부차적 효과가 아니었다. 일부 제조업부문에서 GLC는 처음부터 상업적 생존가능성을 긍정적으로 강조했다. 예를 들어, 가구 부문에서 GLEB의 계획은 “마케팅, 시장조사, 수출촉진, 디자인, 재정적·법률적 자문, 컴퓨터 시스템 등의 집중화를 통한 탈집중화된 생산의 장점을 누리기 위한 조직적 모델”에 기초를 둔 “산업지구”였다. 그 목표는 국제시장에서 경쟁력을 다시 획득하는 것이었다. 이것들은 단지 우연이 아니라 의도적으로 사회주의 원칙으로부터 이탈하여 시장논리로 향하는 것을 보여주는 중요한 정황 증거였다. 이는 자동차부품 부문의 사례에서 명백했다. 이 부문에서 GLEB는 주요 제조업체들의 하위 파트너로서 기업들이 “틈새시장”에 진입하도록 장려하고자 했다. 예컨대 기계공학 분야의 핵심 문제는 “기계부문을 전자기업과 통합”함으로써 국제시장에서 경쟁력을 달성하는 것이었다. 컴퓨터 소프트웨어 부문에서 고려된 가장 중요한 요소는 틈새시장을 찾아서 시장 경쟁력을 얻는 것이었다. 마지막으로 인쇄업 부문에서 GLEB는 “성공과 지속성을 위한 필수조건으로 시장에서의 충분한 토대”를 강조했다. 사회주의적 관점에서 볼 때(상식의 수준에서도 그렇다), “한 기업이 다른 기업에 대해 생산성과 경쟁 면에서 상대적 이점을 누린다면 그 기업이 겪은 문제가 단지 다른 기업으로 이동하는 것 뿐”이라는 사실은 쉽게 이해된다.

## ② 대중을 위한 서비스(사회서비스)

민간경제의 영역에서 진보적 정부, 노동자, 소비자는 시장 메커니즘 때문에 서로 직접 접촉할 수 없다. 그러나 공공생산의 영역에서 그들의 관계는 직접적일 수 있다. 달리 말하면, 공공서비스의 영역은 시장의 힘으로부터 상대적으로 자유롭다. 물론 공공서비스는 재원을 필요로 하며, 이는 오직 민간부문의 이윤으로부터 세금의 형태로 얻을 수 있다. 사회주의 정부가 존재하지 않는 한, 달리 말해 이미 건설된 사회주의 경제체계가 없는 한 이와 같은 한계는 항상 존재할 것이다. 그렇지만 만약 관심사가 자본주의 체계를 하루아침에 전복하는 것(그람시의 용어에서 ‘기동전’)이 아니라 자본주의에서 해방구를 개척하는 것(‘진지전’)이라면, 공공서비스 영역은 급진정부(지방정부)에 의해 상대적으로 용이하게 해방구로 발전될 것이다. 처음부터 공공서비스는 효율성과 무관하게 대중의 기본필요를 충족시키는 것에 초점을 맞추며, 이는 대중이 그것에 대한 충분한 실천적 지식을 지니고 있으며 그를 둘러싼 논쟁에 개입할 준비가 되어 있음을 의미한다. 이는 일상생활의 문제다. 즉 그것은 주택, 보건, 아이들과 노령 부양가족을

돌보는 것들을 포함한다. 중앙정부와 지방정부는 의지만 있다면 민간부문의 직접적인 도움 없이 공공서비스에 개입할 수 있다. 이런 주장은 민간경제와 공공부문의 긴밀한 유착과, (민간부문에서의 자본주의 변혁을 차치하더라도) 진보적 공공서비스를 봉쇄하는 양대 영역 내부의 관료적 엘리트주의를 무시하는 지나치게 낙관적인 전략으로 오해되어서는 안 된다.

장기적 관점에서 볼 때 시장의 힘을 통제하기 위한 GLC의 수단은 대중에게 권력을 부여하는 것이었다. 대중이 더 많은 권력을 가지게 될수록 그들로부터 더 많은 지지를 얻을 수 있다는, 그리고 그 지지는 국가를 민주화하고 시장을 사회화하는 투쟁의 가장 중요한 동력이라는 믿음이 있었기 때문이었다. 이런 접근의 전제는 대중이 자신의 필요가 무엇인지, 그리고 실천적인 형태로 그러한 필요를 충족할 수 있는 효과적인 방식이 무엇인지에 관한 지식을 소유한다는 것이었다. 관건은 그 실천적인 지식이 민주적 참여를 통해 받아하여 정책수립과 집행 과정에 주도적인 역할을 해야 한다는 것이었다.

### ③ 민중계획(Popular Planning): 도크랜즈의 사례

이번 절은 맹아적 해계모니의 장소로서 항상 존재하는, 시장 사회 내부에 이미 존재하는 비시장적 관계들에 대한 인용으로 시작해야 할 것이다.

“하나의 실천적인 측면이 존재한다. 돈의 기준으로 규율되지 않는 다양한 형태의 경제적 협력이 이미 존재한다. 현존하는 실천의 타당성과 부당성으로부터 교훈을 얻는 것은 가능하지만, — 이는 점점 더 중요해지고 결실을 맺게 될 것 같다 — 또한 민주적 의식성과 경제적 과업에 대해 (대중들이 집단적으로 참여하는) 통제권을 행사하려는 노력은 실천 속에서 점점 더 명확해지고 있는 사회적 유용성에 대한 판단으로 나아갈 것이다.”

돈이라는 기준에 따르면, 개발자와 투기자는 도시지역의 재개발을 원하며, 특히 “대중의 필요나 선호에 대한 적절한 고려 없이” 현재 주민들이 거주하고 있는 지역공동체를 사무지역, 고급주택, 호텔, 사적 레저시설 등으로 전환하기를 원한다. 어느 곳에서나 지역주민들은 경제적·사회적 협력의 토대가 되는 끈끈한 공동체적 네트워크 안에서 생활한다. 이러한 공동체적 유대는 상업적 재개발 계획에 의해 파괴되고 있었다. 하지만 주민들은 자신의 필요와 상업적 재개발 계획의 모순을 충분히 인식하였고, 동시에 “자신의 사회적·경제적 필요에 부합”하기 위해서는 “일치된 행동이 효과적일 것이며”, “그들의 필요와 충돌하는 특정한 개발계획”에 저항해야 한다고 깨달았다(같은 책). 이런 투쟁 사례들은 많이 존재했지만, 가장 유명한 사례는 도크랜드였다. 도크랜드의 재개발을 둘러싸고 벌어진 일련의 사건들은 계획과 도시정책에 관해 서로 상반되는 철학과 정책간의 경합에 다름 아니었다. 지역 주민들에 입장에서 그것은 “지배에 대한 투쟁”

이었다.

무역 패턴의 변화는 런던 이스트엔드의 경제적 중심이었던 선착장과 부두의 쇠퇴를 낳았다. 그런 쇠퇴는 활용되지 않는 대규모의 토지가 존재한다는 것을 의미했다.<sup>1)</sup> 이미 언급된 것처럼, 개발자는 고소득자를 위한 주택과 시설을 건설함으로써 이윤을 얻기를 원했다. 대처 정부는 그들의 편이었다. 대처 정부는 개발계획 권한을 지방정부에서 빼앗았고, 1980년에 <런던도크랜드개발공사>(London Docklands Development Corporation, LDDC)를 설치했다. LDDC는 건설기업 존 몰랩스가 제안한 <단거리이륙공항>(Short Take Off and Landing Airport, STOLport) 계획을 밀어붙였다. LDDC는 그 계획이 약 5,000개의 일자리를 만들 수 있으며, 첨단기술기업을 유치하는 효과도 낳을 것이라고 주장했다. 하지만 그 계획과 지방 주민의 필요 사이에 거대한 격차가 존재했다. <뉴햄 주민 연맹>(Newham Tenants' Federation)의 의장이었던 킬 홉스는 LDDC의 대표와의 대화 다음과 같이 회고했다.

“뉴햄 주민들에게 STOLport의 이익이 무엇이냐고 내가 묻자, 그의 대답은 당신이 해외로 나갈 때 개트윅까지<sup>2)</sup> 택시를 타는 곤란을 겪지 않아도 되며, 도크랜드의 중심부에서 비행기를 탈 수 있다는 것이었다. 나는 그에게 뉴햄을 둘러보게 하고 싶다고 했다. 그러면 얼마나 많은 사람들이 해외로 나갈 때 개트윅까지 택시를 타는 것에 개의치 않는지 그가 깨닫게 될 것이라고 말했다.”

STOLport 계획과 지방 주민의 요구 사이의 격차는, 1982년에 시작된 <공항반대캠페인>(Campaign Against the Airport), <도크랜드합동행동단체>(Joint Dockland Action Group), <도크랜드포럼>(Docklands Forum)의 형성을 통해 저항으로 발전했다. 위에서 지적된 것처럼, 1981년 이후 급진적 GLC가 등장하기 이전 이미 지역주민들의 저항이 존재했다는 것이 중요하다. “사적인 주택과 공장폐쇄에 대항하고 그리고 강 양안의 사무지역과 사치시설의 개발에 반대하는 주민들과 노동조합이 참여하는 다양한 캠페인”이 존재했다.

초기 단계 동안에 상업적 개발에 반대하는 다양한 투쟁이 존재했지만, 대부분은 “계획의 정책과 절차에 대한 제한된 경험과 지식”으로 인해 방어적 투쟁을 넘어서지 못했다. 정치적 지도력과 총괄전략이 없다면, 공동체의 투쟁은 이런 어려움을 돌파하기 매우 힘들다. 다른 한편, 그 당시에 GLC는 정부의 결정에 따라 전략계획의 권한을 잃었다. 그 결과 GLC는 매우 제한된 권한을 보유했다. GLC가 할 수 있는 최대의 것은 “캠페인과 지방단체들을 지원할 수 있는 적지 않은 재량권의 활용이었다.” 이것은 매우 제한된 권한이었지만 지역 주민의 자발적 행동을 촉진할 수 있는 자원과 정보를 제

1) 2012년 올림픽을 준비하기 위해 웨스트 런던 또한 같은 방식으로 개발되고 있다.

2) 런던 주변에는 히드로공항 이외에 세 개의 공항, 즉 루턴(Luton), 게트윅(Gatwick), 스탠스테드(Stansted)공항이 있다. 지금은 STOLport 계획에 따라 건설된 시티 에어포트도 있다.

공할 수 있었다. 특히 <대중참여 계획 단위>(Popular Planning Unit)는 지역 주민 캠페인을 자신의 대안 계획과 결합하고자 적극적으로 노력했다. GLC와 <대중참여 계획 단위>는 지방 주민의 실천적, 암묵적 지식을 대안계획으로 발전시키기 위해 총괄전략에 대한 방향과 자원/정보를 제공했다.

<로얄 독스를 위한 민중의 계획>(The People's Plan for the Royal Docks, 이하 민중의 계획)은 GLC와 뉴햄 버로우 위원회의 지원과 더불어 지역 주민들에 의해 구성되었다. 핵심적 제안은 다음과 같았다.

“<민중의 계획>은 스페인 몬드라곤의 성공적 실험이 모델화한 산업적 협동조합 지대의 발전을 포함해, 선착장이 지역적 일자리를 제공하고 공동체를 위한 시설을 제공하기 위해 사용되어야 한다고 제안한다. 예를 들어, 현재 선착장 주변에 비어 있는 공간에 정원이 있는 공공주택을 건설하고, 물을 끌어들여 활용해야 한다. 현재 선착장 벽에 의해 분리되어 있는 공동체들을 연결해야 한다. 보육시설을 대규모로 확대해야 한다, 보트 시설과 보트 생산을 위한 훈련시설을 짓고, 이를 선착장 주변에 살아남아 있으며 확대될 수 있는 상업적 보트 생산 활동과 결합해야 한다. 로얄즈 지역에 전국규모의 어린이 극장과 ‘어린이 왕국’을 건설해야 한다. 제4격납고에 있는 빅토리아 선착장에 스포츠센터를 건설하고, 이는 유럽에서 내부에 지탱하는 기둥이 없는 가장 큰 건물이 될 것이다.”

<민중의 계획>은 “지역의 필요와 자산(assets)에 대한 상세한 지식”을 지닌 “지역 대중의 의견과 경험”으로 구성되었다. 주민집단, 타워블록 캠페인, 전국교사조합, 공제집단, 지방 노동조합은 그들의 필요가 개발자의 욕망과는 완전히 다르다는 것을 모두 알고 있었다.

대안적 계획은 LDDC와 대처 정부에 의해 좌절되었다. 달리 말하면, GLC가 그에 대항하면서도 그 내부로부터 대항해게모니를 구축하려고 투쟁했던(‘시장과 국가의 내부에서 그에 대항한다’) 바로 그 시장과 국가에 의해 패배했다. 하지만, 시장과 국가는 예상할 수 없는 장애물이 아니었고, 처음부터 GLC와 지역주민들은 국가와 시장 내부에서 무언가 한다는 것이 매우 어렵다는 것을 알았다. 이런 의미에서 <민중의 계획>으로부터 배울 교훈은 적에 관한 것이 아니라, 동맹자 내부에 관한 것이다. 우선 GLC와 지역의 행동단체들은 심사 절차에 대해 지나치게 낙관적이었다. 그들은 <민중의 계획>이 LDDC의 계획을 역전시킬 수 있다고 기대했다. 이를 실현할 수 있는 유일한 방안은 개발에 영향을 받는 모든 공동체 내부로부터 압도적인 압력을 형성하는 것이었다. <민중의 계획>은 대중의 의견들이 일단 점화되면 삼시간에 퍼져나갈 것이라는 믿음에 기초했다. 현실에서 그것은 기대했던 것보다 훨씬 더 어려운 과제였다.

둘째, 첫 번째 문제와 관련되어, 지역주민들은 동일한 목표를 공유하지 못했다. 일부는 공항의 목적이 새로운 일자리 창출이며, 더욱 큰 발전을 위한 신규투자 유도라고

믿었다. 여론조사에 따르면 주민의 51%가 공항건설을 찬성했는데, 그것이 일자리를 창출할 것이라고 믿었기 때문이었다. 이와 같은 이해관계의 상충은 상명하달식 교육이 아니라 그 자신들 간의 공개적 의사소통을 통해 변화되어야 했다. 물론 이러한 공개적 의사소통과 토론은 GLC의 전략계획이 제시하는 큰 방향에 따라야만 했다.

요컨대, 이해관계의 충돌은 지역 주민들의 실천적 지식과 GLC의 전략계획에 근거한 총괄전략으로의 결합을 통해 해결되어야만 했다. 그 결합은 GLC와 지역주민들 사이의, 그리고 지역주민 자신들 사이의 공개적 토론을 통해 공고화되어야 했다. 하지만 불행히도 이런 장기적 과업을 수행하기에 충분한 시간과 자원이 주어지지 않았다. 철의 여인은 그럴 시간을 줄 만큼 인내심이 많지 않았다.

셋째, 또 다시 두 번째 문제와 관련하여, “중앙집중화된 ‘전략적’ 개입”과 “경제정책의 민주화” 사이에는 “해소될 수 없는 긴장”이 존재했다. 의도와 희망에도 불구하고, GLC는 “조직에 대한 재정지원”이라는 측면에서 우월한 위치를 점했고, 사실상 <민중의 계획>은 전문가에 의해 정식화되었다. 이미 지적된 것처럼 과학적 분석에 기초한 총괄전략에서 전문가의 역할이 중요했지만, 실천적 지식과 과학적 분석의 개방적 토론과 의사소통에 비해 과대평가되어서는 안 되었다. 이런 의미에서 GLC 전(前) 사무직 노동자의 언급을 반추해볼 필요가 있다.

“<민중의 계획>이라는 수사는 오류다. 이런 주장이 대중참여 계획이 나쁜 생각이라는 의미는 아니다. 훌륭한 자문을 얻는 것은 좋은 일이다. 하지만 그 계획이 실제로 풀뿌리로부터 도출되었다고 과장하는 것은 다른 문제며, 실제로 그것은 그렇지 않았다”

GLC가 주도한 모든 행동들은 “긴장이 지배하는 동맹”을 통해서 작동하고 있었다. 때때로 급진적인 공공정부와 그 지원을 받는 전문가와 기술자는 전문적인 지식을 활용함으로써 긴장을 교묘히 해결하려는 유혹을 받을 수 있다. 하지만 가능한 대응은 완벽한 해결책이 아니라 오히려 동맹자들 사이의 창조적 긴장을 강조함으로써 형성될 수 있다.

### 3. 급진적 GLC에 대한 비판

앞에서 급진적 GLC의 주요 정책영역을 살펴보았다. 급진적 GLC의 특징은 그것의 사회주의적 경향이었다. 그러나 GLC를 역사적 분석의 대상으로 만든 것은 단지 그것이 선언한 사회주의적 경향이 아니다. GLC를 주목하게 했던 것은 노동자운동을 넘어서 다양한 사회세력의 변혁적 잠재력을 인정하고 발전시키려는 GLC에 참여한 활동가들과 정치인들의 열정이었다. 사회주의는 중앙집중적 계획이나 전체주의 체제와 동일시되어서는 안 되었다. 급진적 GLC는 전위당의 지도력이 아니라 평범한 대중에게 권

력을 부여함으로써 인간 잠재력의 완전한 발전을 금지하는 자본주의 사회구조를 변혁하고자 하는 정치전략을 제시했다. 사회주의는 대중의 필요에 대한 상명하달식의 정의와 그에 부합하는 적절한 중앙계획이 아니라 대중의 구체적인 실천적 지식과 총괄전략의 결합이었다. 새로운 사회주의는 자본주의 사회질서를 통해 결합된 다양한 억압과 착취의 원천에 대항하는 동맹 내부의 다원적인 목소리에 토대를 두어야 했다.

또 하나 GLC의 독특한 경험이 주는 교훈은 대중이 현존질서 내에 살고 있으므로 사회주의적 계획이 그 외부로부터 시작될 수 없다는 사실에 대한 인식이었다. 이는 ‘시장 안에서 시장에 대항하여’, ‘국가 안에서 국가에 대항하여’로 표현되었다. 앞 장에서 평가된 것처럼 “내부에서 싸운다”는 전략은 언제나 긴장을 피할 수 없었다. 한편으로, “내부” 전략은 항상 제도적 장애와 관습적 편견에 직면했고 적응적 흡수의 위험에 노출되었기 때문이다. 다른 한편으로, “싸운다”는 전략은 “내부로부터 저항하는” 전략의 어려움 때문에 현존질서 내 맹아적 대항해게모니를 구성하려는 구체적인 실천보다는 이상화된 사회조건에 대한 추상적 상을 제시하는 것으로 축소되는 경향이 있었다. 이미 언급된 것처럼, 의도와 현실 사이, 또는 사회주의적 필요와 자본주의적 현실 사이에 격차가 존재했다.

좌파이론가들은 이런 격차를 지적한다. 한편으로 해리스(Harris, 1986) 같은 정통 마르크스주의자들은 대항전략의 부재 자체를 문제삼는다. 처음부터 GLC의 전략은 사회주의적이지도 않았고 실패할 수밖에 없었다는 것이 그의 주장이다. 다른 한편으로 상당수의 비평가들은 대항전략의 부재보다는 구체적인 투쟁에서 원칙을 실현하는 것의 어려움을 지적했다. 후자의 범주에는 동정적인 입장(예를 들어 Rustin, 1986; Goodwin and Duncan, 1986)부터 비판적인 입장(예를 들면 Gough, 1986; Eisenschitz and North, 1986)에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재했다. 이들의 공통된 생각은 원칙의 수준에서는 사회주의적이었지만, 구체적인 정책의 수준에서는 이런 원칙을 실현할 총괄전략이 부족했다는 것이다. 이런 부조응의 결과는 “총괄전략”이 없는 경제에 대한 “경영적 접근”으로 표현될 수 있었다 (Clarke and Cochrane, 1987: 8). 비슷한 맥락에서 코크레인은 GLC와 GLEB가 “급진적인 경영고문” 넘어서지 못할 위험이 존재했다고 지적했다 (Cochrane, 1986: 192).

### 1) 예시적 정치의 한계

우선 모든 논평자는 시장의 힘이 행사하는 지배적 힘을 지적했다. 상업적 기준의 지배 때문에 사회적 기준은 뒤로 물러날 수밖에 없었다(Clarke and Cochrane, 1987: 19; Nolan and O'Donnell, 1987: 258; Rustin, 1986: 82). 매시에 따르면, GLC와 GLEB의 분업 그 자체가 사회적 기준과 상업적 기준의 격차를 드러냈다. GLEB의 투자조건, 즉 “2년의 여유 내에 상업적 생존능력의 회복”은 자본주의 시장경제 내에서 “무엇이 ‘경제적’이고 무엇이 ‘사회적’이냐는 경계”에 대해 도전할 수 없었다(Massey, 1987: 29). 이런 점에 에이젠슈츠와 노스는 GLEB의 활동이 “때때로 뒤죽박죽이었고,



때때로 모순적”이었다고 설명한다(Eisenschitz and North: 1986: 423). 시장 내부에서 시장의 논리를 변혁하는 것은 “‘자본에 봉사하는 것’과 ‘노동을 위한 구조조정’ 사이에 존재하는 거대한 중간지대”에 직면할 수밖에 없었다(Goodwin and Duncan, 1986: 20). 예를 들어 “단기적으로 높은 임금률과 훌륭한 노동조건을 강제하는 것은 기업경쟁력을 위협하고 따라서 일자리 손실을 초래할 수 있었다”(Goodwin and Duncan, 1986: 22; Massey, 1987: 24). GLC의 문서가 인정하듯이(예를 들어 GLC, 1985a: 40), 관제고지에 도달하지 못한다면 “GLEB의 영향은 주변적 경제에 제한될 것이며, 따라서 관제고지 부문에서 주도 기업들이 행사하는 권력을 침식하기보다는 오히려 지지하는 위험을 무릅쓰게 될 것이다”(Eisenschitz and North, 1986: 428). 레이니(Rainnie, 1985)에 따르면, 관제고지에 도달하려는 목적으로 대기업에 개입하려는 그들의 계획에도 불구하고, GLC는 현실의 곤란들 때문에 인종적 소수자와 노동자 협동조합의 측면에서 소기업에 대한 개입에 만족하는 것으로 보였다. 그 결과 선언된 사회적 목표와 기준은 기껏해야 “단지 상업적 목표의 작용을 유연하게 하기 위해 활용되었다”(Massey, 1987: 25). 제도적 영역 내부의 성공적인 변화 또는 사회주의를 지지하는 이데올로기적 태도조차도 “강력한 경제적, 재정적 압력”에 의해 쉽게 전복될 수 있었다(Green, 1987: 285-286).

이런 경험으로부터 사회주의자가 떠맡은 과제는 사회적 기준으로 어떻게 중대규모 경제에 개입할 수 있느냐는 것이었다(Clarke and Cochrane, 1987: 11). 이를 위해 새로운 사회주의는 “상업적 목표와 사회적 목표는 서로 상대방을 포함할 수 있으며, 나아가 시장의 힘의 바다에서 지속적으로 존재하면서 양립 가능하다”는 천진난만한 가정을 넘어서실 필요가 있었다(Massey, 1987: 32). 이런 가정을 넘어서기 위해서 노동을 위한 공적 개입과 그와 동맹을 맺은 대중적 압력이 필요하다는 것은 명백하다. 이 두 가지 요소에 대한 분명한 인식이 없다면 GLC와 같은 급진적 지방정부가 ‘유연전문화’ 그 자체만으로 사회주의로 나갈 수 있다는 낙관적 시나리오를 신봉하게 되는 것을 막을 수 없다. 유연전문화는 사회주의적 공적개입과 대중적 압력이 없다면 ‘규율과 통제’의 기제로 약용될 수도 있다(Nolan and O'Donnell, 1987: 257; Gough, 1986).

둘째, 사회주의적 공적 개입의 중요성에도 불구하고, 현존 제도적 질서가 우호적이지 않다는 사실 때문에 그것의 실현은 또 다른 도전을 필요로 한다. 지방정부는 중립적이고 기능적인 제도가 아니라 서로 다른 이해관계들이 부딪치는 갈등의 장이기도 하지만(Goodwin and Duncan, 1986: 16; Mackintosh and Wainwright, 1987: 425), 제도적 질서로서의 지방정부 안에는 지배적 사회세력의 이해를 지지하는 구조적·전략적 선택력이 작동한다.<sup>3)</sup> 이런 점에서 보수적 관리의 저항과 제도 그 자체에 각인된 장애물이 존재할 것이다. 나아가 현존 제도적 질서는 시장의 논리와 친화성을 지니기 때문에 사회주의자는 사회주의를 향한 제도화된 기준과 목표의 결핍에 직면한다. 사회주의자

3) 국가의 구조적·전략적 선택력(structural and strategic selectivity)에 대해서는 Jessop(1990)을 참고하라.

들은 “조직화된 곤란”에 직면할 수밖에 없었다(Massey, 1987: 25).

“그것들[평등기회 정책들]의 이행과 강제실시를 위한 적절한 구조는 존재하지 않았다. 강제실시와 감독에서, 그리고 우리가 투자한 기업 경영진의 저항에 맞서는 것에서 커다란 곤란함이 존재했다”(Massey, 1987: 25)

제도적 질서를 형성하는 권력이 중앙정부에 속해 있기 때문에, 이런 제도적 어려움은 지방정부의 사례에서 배가될 수도 있다.

세 번째 한계는 지방정부가 직면한 제도적 어려움과 관련된다. GLC가 이를 인식하지 못한 것은 아니었다. GLC는 “전국적 경향”을 역전시킬 수 없었다(PPU, 1983: 5). 민간기업 개입의 측면에서 GLEB는 “불충분한 자원”을 지녔고, 설사 그것이 충분한 자원을 지녔더라도 “기업운영의 전국적, 심지어 국제적 위계와 기술적 분업”을 돌파하기가 매우 어려웠을 것이다. 급진적 GLC의 계획은 “런던 규모에서는 달성될 수 없는 목표”로 보였다(Eisenschitz and North, 1986: 429). 이미 언급된 것처럼, GLC의 활동가와 정치인은 이런 한계를 인식할 수 있었다. 하지만 GLC의 활동가들은 지방정부의 한계를 수세적으로 바라보지 않았다. 전국 정치에서 사회주의적 지방정부가 어떤 역할을 할 수 있을 것인가에 대해 공세적으로 생각하기 시작했다. 예를 들어 <대중참여 계획 단위>는 전국적 정치에 관한 핵심적 장소로서 지방정부의 중요성을 지적했다. 급진적 지방정부의 사례는 전국적 정치에서 사회주의자들이 “무엇을 해야 할지에 대한 하나의 훌륭한 사례를 세울 수 있다”고 주장했다(PPU, 1983: 5).

GLC의 많은 활동가들에게 급진적 GLC는 미래 좌파 정부를 위한 모범적 사례를 제시하는 것에 그치지 않았다. 권력을 장악한 신우파에 대한 효과적 공격을 위한 전진기지의 역할을 해야만 했다. 그러나 이것은 여전히 수세적인 발상을 넘어서지 못하는 것이었다. 지방정부는 사회적 관계가 형성되고 유지되는 대중 참여 정치가 작동할 수 있는 핵심장소여야만 했다(Goodwin and Duncan, 1986: 34). 전국적인 수준에서 변화가 없다면 사회변혁은 불가능할지도 모르지만, 반면에 지방수준에서 정치제도의 민주화와 시장의 사회화가 진전되지 않는다면 사회주의적 변혁(이는 중앙집중화된 국가사회주의가 아니다)은 요원한 것이었다(Goodwin and Duncan, 1986: 24).

매시, 시걸, 웨인라이트는 사회주의적 지방정부의 실험이 지닌 방어적 측면과 적극적 측면 모두를 강조한다. 그것은 실현 가능한 사회주의 정책의 훌륭한 사례를 증명하는 것과, 평범한 대중의 상상력과 에너지를 평등한 사회를 향해 발전시키는 것이다. 여기서 중요한 점은 지방 수준의 실험은 후자를 향해 더욱 열려있다는 것이다(Massey, Segal and Wainwright, 1984: 224-226). 또한 매시, 시걸, 웨인라이트는 지방적 경험 내부의 매우 중요한 잠재력을 규명하고, 그 경험을 발전시킬 방향을 제시한다.

“왜 어떤 지방정부는 이런 잠재력을 보여주고 있으며, 그것이 전국적 전략에 관해 담고 있는 의미는 무엇인지 잠시 숙고하는 것이 중요하다. 대처

주의와 노동당의 노선 양자에 대한 대안을 보여줄 수 있는 이런 능력은 페미니즘, 반인종주의, 반핵, 그리고 더욱 일반적으로는 60년대와 70년대에 부상했던 주장들에 기초한다(이는 부분적으로 노동당 노선의 실패에 대한 대응이었다.) 이제 지방정부의 자원과 함께 발전하고 있는 이런 주장들은 순수한 의회민주주의의 한계를 깨닫는 것을 넘어서고 있으며, 새로운 형태의 민주주의, 의회 외부의 권력에 기초를 두거나 그것에 의해 고무되고 있다. 사회주의 정책과 여러 대중 단체의 관계를 재정의하는 중요한 지도원칙을 배울 수 있도록 좌파 지방정부는 그 실험실을 제공하고 있다”(Massey, Segal and Wainwright, 1984: 225-226).

1980년대 급진적 GLC와 다른 사회주의 지방정부들이 제안한 사회주의적 사상의 완전한 발전은 전국정치에 대한 사회주의적 개입과 평범한 대중의 정치적 에너지에 대한 권력 부여 모두를 필요로 했다. 앞장들에서 검토된 것처럼 장기적인 사회주의적 계획과 대중참여 양자는 새로운 사회주의를 산출하기 위한 필수적 요인이다. 이런 전략의 전제조건은 (지방정부와 중앙정부 수준 모두에서) 국가가 그 구조적·전략적 선택력에도 불구하고 내부적 갈등에서 면제가 된 것이 아니며, 공식적인 정치영역 외부에 다양한 자발적 사회운동의 활동이 존재한다는 것이다. 양자의 조합은 변혁적이어야 했다. 불행히도 비우호적인 정치환경과 총괄전략의 부재에 처해 있는 지방정부의 한계는 GLC가 정통 마르크스주의자들의 비판에 노출되게 했다. 나이젤 해리스 같은 사람들에게 따르면, 그 문제는 지역적인 것이 아니라, 세계시장의 문제였다. 즉 “낮은 이윤율”의 문제였다 (Harris, 1986; Eisenschitz and North, 1986: 436). 그렇다면 무엇을 할 것인가? 세계 노동자연합을 통한 세계혁명인가? 또는 모든 산업의 국유화인가? 이런 전통적 대안과 달리 GLC는 현존 사회체제 그 내부에서 사회주의적 사회관계를 발전시키기 위해 다양한 자발적 행동, 다채로운 수단과 통로의 잠재성을 인식하였다.

## 2) 참여민주주의의 실험

GLC의 사회주의 프로젝트에서 가장 뚜렷이 구분되는 요인은 평범한 대중의 실천적 지식과 열정적인 에너지에 대한 인식이었다. 그것이 없다면 GLC의 계획은 유연전문화라는 신화에 기초한 단지 낙관적 (또는 천진난만한) 시나리오이거나, 온정주의적 지방정부의 또 다른 판본에 지나지 않았을 것이다. 그것이 없었다면 GLC는 극좌파 동지들을 설득할 수 없었다. 그렇지만 자발적 행동이나 사회운동은 고정된 정체성을 가지고 있지 않았기 때문에 대중 권력의 토대 그 자체는 사회주의 정치를 설명할 수 있는 독립변수로서 ‘전제’될 수 없었다. 그런 행동이나 운동은 시장과 국가를 변혁하는 다양한 투쟁의 과정을 통해서 형성, 변형될 수밖에 없었다. 다시 말하면 대중의 실천적 지식과 에너지는 지속적인 실천 속에서 발전되어야만 했다. 예를 들어 GLEB의 투자를 받는 기업의 노동자 조직들은 <기업계획>의 의도를 충분히 실현하기에는 너무나 취약

했다(Clarke and Cochrane, 1987: 19). “노동자운동 내부에 이해관계의 충돌”이 있을 것이라고 예상할 수 있었으며, 예를 들어, 평등기회 정책에 대해 남성과 여성 노동자 사이에 서로 다른 이해가 엇갈릴 수 있었다(Massey, 1987: 25-26). 생산자(노동자)와 소비자의 이익 사이에는 더 깊은 긴장이 있었다(Rustin, 1986: 80). 이러한 이해의 충돌과 긴장은 공동의 실천을 통해서 토론되고 조정되어야 했다. 그리고 토론과 조정의 과정은 실천에 참여하는 개개행위자들을 교육할 수 있었다.

강조되어야만 하는 사실은 다양한 이해와 목소리들이 존재한다는 것은 그 자체는 극복되어야 하는 우려의 요인이 아니었다는 점이다. 오히려 이런 다양성을 단 하나의 목소리로 번역하려는 시도는 권위주의적 정치로 귀결될 수 있었기 때문에 위험했다. 문제는 “동질성의 환상”이다. 사회주의는 동질적인 생각을 가진 사람들이 단일한 목표를 향해 전진하는 따위의 정치전략이 아니다. 사회주의는 “이해관계의 상충”이 존재한다는 사실로부터 출발해야 한다. ‘다름’은 부정되거나 극복되어야 할 것이 아니라 ‘조정되어야’(coordinated) 할 뿐이다, 그러나 ‘다름’이 인식되고 토론되고 조정되기 위해서는 공통지반을 찾는 것이 중요했다(Mackintosh and Wainwright, 1987: 400-401). 차이와 다름은 사회주의적 정치의 실현을 어렵게 하는 곤란이지만, 바로 그 곤란으로부터 민주적 사회주의로 향할 수 있는 에너지가 발생한다.

GLC에게 이해관계의 상충은 정치적 지도력과 교육을 통해서 극복되어야 할 어려움이었다. 하지만 사회주의적인 GLC조차도 공동체 내부의 다양한 사회운동에게는 다양한 요구에 미리 정해진 정답을 강요하는 관료적 권위로 비취질 수 있었다. <도크랜즈 민중의 계획>과 관련하여 이미 지적된 것처럼, GLC는 자신의 선언에도 불구하고 우월한 권력을 지녔다. 그렇다면 GLC로부터 “자원을 받아들인” 자발적 단체의 자율성이 상실될 위험이 존재했다(Mackintosh and Wainwright, 1987: 401).

이런 위험은 회피될 수 없으며, 긍정적 긴장으로 발전되어야만 한다. 매킨토시와 웨인라이트에 따르면 GLC는 이러한 문제의 해결을 위해 적극적인 조치를 취하지는 않았지만 상충되는 이해관계들을 미리 결정된 방향으로 몰아가려 하지 않았다. 미리 만들어진 틀 안에 끼워 맞춰짐으로서 상실될 수 있는 토론과 자발성의 에너지를 최대한 보존하려 했다. 대중의 창조성은 필연적인 “잡음과 혼란”을 동반할 수밖에 없다는 것이 GLC의 인식이었다(Mackintosh and Wainwright, 1987: 402). 혼란과 잡음은 대중의 의견을 교환하고 토론하고 서로 경청하는 “학습과정”을 구성한다(Mackintosh and Wainwright 1987: 404).

이런 학습과정에서 GLC 같은 공공정부의 역할은 자원과 정보를 배분하는 것이어야 한다. 따라서 공공정부에 의식적인 ‘지식의 정치’가 존재한다. 자원과 정보의 배분이 없다면 대중의 실천적 지식은 일정한 한계를 넘어설 수 없다(Mackintosh and Wainwright, 1987: 403). 그러나 다른 한편, 대중의 암묵적·실천적 지식이 없다면 사회주의 프로젝트는 기껏해야 온정주의나 코퍼러티즘의 또 다른 판본으로 귀결될 수 있다. 다음의 두 인용은 이 점을 잘 요약한다.

“이런 기술과 지식을 표현하고 조정할 수 있는 대중조직들의 직접적인 참여가 없다면, 현실에서의 모든 계획 합의, 국가의 지시, 산업에 대한 검열 등은 산업의 붕괴를 모면할 수 없고, 또는 최고경영진이 사적 시장의 방식이나 자신의 이익에 따라 계속 행동하는 것을 막을 수 없다”(Wainwright, 1985: 41).

“... 노동자, 주민, 여성단체, 흑인단체의 자기 조직화 능력의 강화는 단지 학습을 위한 토대만은 아니었다. 그것은 런던 경제에 대한 효과적 개입을 위한 본질적 토대였다. 역사의 경험은, 사회주의자들이 노동자계급 조직을 형성하기 위하여 그들이 정치적 통제권을 획득한 국가의 자원을 활용하지 않는다면(생산뿐만 아니라 공동체에서) 사회주의 경제전략의 추동력들의 하나는, 나아가 그 전략 자체는 대개 실패할 것이라는 점을 보여주고 있다”(Mackintosh and Wainwright, 1987: 406; Wainwright, 1985: 40).

학습과정의 잡음과 혼란이 곧바로 서로 다른 이해의 조정을 위한 정교한 계획 같은 것이 불필요하다는 의미를 내포하는 것은 아니다. 요점은 그 계획이 완벽한 청사진이 되어서는 안 되고, 항상 토론과 해석의 여지를 남겨 두어야 한다는 것이다. 서로 다른 해석은 민주적으로 토론되어야 하고 이러한 토론자체가 창조적 변혁을 위한 에너지가 만들어지는 장소인 것이다 (Murray, 1987: 98). 이런 창조적 과정은 대중이 “경제 환경에 대해 더 많은 것을 알게 되고, 미래의 투쟁을 위해 필요한 지식을 갖추게” 할 수 있다(Palmer, 1986: 122).

비판적 논평을 살펴봄으로써 우리는 급진적 GLC의 기여와 한계에 대해 평가할 수 있게 되었다. 우리에게 주어진 과제는 GLC라는 특수한 조건에서 시도된 많은 사회주의적 실험들을 평가함으로써, 그것의 이론적 유산이 다른 맥락과 조건에서도 적용가능한가라는 질문에 답하는 것이다. 이것은 “사회적으로 유용한 생산”(Nolan and O'Donnell, 1987: 258), “전국적 조정과 계획”(Nolan and O'Donnell, 1987: 262), “노동자들 스스로부터의 창의적 제안들”(GLC, 1986a: 385)을 끌어내기 위한 일반화된 “제도적 틀”을 찾을 수 있는가의 문제이다. 이는 “지적이며 정치적인 도전”(Massey, 1987: 25)이다. 이러한 도전은 우리가 현재 경제라고 부르는 것과 정치라고 부르는 것 사이의 분리를 허물고 새로운 정치와 경제의 틀을 제시하는 것이다(Massey, 1987: 30). 러스틴은 이런 점을 잘 요약한다.

“GLC의 계획입안자는 전략을 개발할 때 이론적 쟁점보다는 실천적 쟁점에 치중했고, 그 한계는 부분적으로 그것의 점진적인 방법으로부터 기인한다. 그러나 [<런던산업전략>의] 저자들은 그들의 접근이 초래한 이론적 문제들을 평가하게 될 것이고, 그것을 통해 더욱 설득력 있는 주장을 발전시킬 것이다. 그들의 입장에서 현재 드러난 긴장은 자본주의 현실에서 사회주의적

기준을 의사결정에 적용하려는 시도들이 직면할 수밖에 없는 압력을 보여 준다”(Rustin, 1986: 83).

“더욱 설득력 있는 주장”을 발전시키는 것은 GLC에 개입한 사람들의 책임만이 아니며, 보다 평등한 사회를 바라는 모든 사람들의 책임이다. GLC의 기여를 평가하고 그것을 이론적으로 발전시키는 ‘지적이고 정치적인 도전’은 여전히 남겨진 과제라고 할 수 있다.

#### 4. 맺으며

위에서 간략하게 살펴본 런던의 사례와 이에 대한 비판적 평가로부터 몇 가지 교훈을 도출할 수 있다. 첫째, 지역정치는 보수적 권력관계가 구조화되어 있지만 동시에 급진적 정치가 발생하고 성장할 수 있는 조건 또한 제공한다. 둘째, 지역정치의 가장 중요한 쟁점은 ‘집합적 소비’(collective consumption)와 관련된 문제들이다. 지역(특히 도시)은 이것들이 쟁점화되고 정치화되는 공간으로 좌파가 개입할 수 있는 다양한 이슈들을 제공한다. 런던은 주택, 대중교통, 교육, 보건의료, 에너지, 상하수도 등의 문제와 결부된 투쟁의 공간이었다. 셋째, 조직화된 정치개입 이전에 이미 수많은 행동그룹과 정보네트워크가 이러한 이슈들을 둘러싸고 출현하고 움직이고 있다. 런던의 경우 소위 신도시좌파(new urban left)라고 불리는 활동가 그룹이 지역정치에 적극 참여하고 있었고, 이들에 의해 정당정치(특히 노동당) 또한 좌경화되었다. 우리의 현실에서 좌파와 우파의 고착화된 기준을 걷어 낸다면 지역에 존재하는 수많은 대안적 삶을 시도하는 운동들은 급진 정치의 풀뿌리를 형성할 것이다. 넷째, 런던의 급진파들은 정당정치가 당원수의 확장과 영향력 확대가 아니라 대중에게 자원과 정보를 제공함으로써 스스로의 정치역량을 키워나갈 때에만 가능하다는 것을 보여주었다. 포르투 알레그레의 성공은 바로 그 대중의 힘의 성장에 근거한 것이었다. 다섯째, 런던의 경험은 대중의 경험으로부터 나오는 실천적 지식과 정당과 전문가들이 제공하는 과학적 지식 사이의 갈등을 해소하기 보다는 생산적 긴장으로 유지해야 함을 보여주었다. 여섯째, 다양한 풀뿌리운동과 대안적 공동체, 그리고 진보적 정당과 노동조합에 근거한 진보정치는 항상적 관료적 국가와 시장의 힘에 직면할 수밖에 없다. 역설적으로 진보정치는 이렇듯 항상적으로 존재하는 시장과 국가의 바깥으로부터 투쟁을 시작할 수 없다. 런던이 급진적 전략이 보여준 것은 ‘시장 안에서 시장에 저항’하는, 그리고 ‘국가 안에서 국가에 저항’해야 한다는 사실을 보여주었다. 이것은 결코 완성된 청사진에 의해 인도될 수 없으며 지난한 투쟁 속에서 찾아져야 하는 것이다.

### 이제 마을 하자!

오 관 영 (함께하는 시민행동)

#### 1. 2008년 촛불이 시민운동에 주는 의미

##### 1) 세상의 변화에 뒤쳐진 시민운동

광우병 수입 문제로 시작하여 지난해 5월부터 여름까지 뜨겁게 타올랐던 촛불은 90년대 막강한 영향력을 행사해 왔던 ‘대변형 시민운동’의 한계를 적나라하게 보여주었다. 촛불시위에 참가한 시민들은 누가 가르치거나 지도하려는 것을 바라지 않았고 스스로 주체가 되었다.

대변형 시민운동의 사회적 영향력을 매개했던 언론 매체들은 진보와 보수 등 이념적 갈등으로 분열되면서 시민운동 진영의 목소리들을 균형 있게 충분히 다루지 못하고 있다. 시민운동과 함께했던 전문가들도 굳이 시민단체를 통해 자신의 정당성을 주장할 필요가 없어졌다. 자신의 정책적 견해를 직접 참여해서 주장할 수 있는 다양한 통로가 있다. 이렇듯 기존의 시민단체들은 소통의 장애를 겪고 있는데 촛불 시민들은 기존의 언론과 무관하게 인터넷과 블로그, 휴대폰 등 스스로 언론이 되어 움직였다.

촛불시위에 참가한 시민들이 현 경제적 어려움에 대한 불만과 미래에 대한 불안감을 심각하게 느끼고 있는 반면 시민운동은 시민들이 생활 속에서 직접 체감할 수 있는 대안을 제시하지 못했다. 광우병 소고기 문제가 전 국민적 의제가 된 것은 생명의 문제도 전국적 투쟁이 될 수 있다는 것을 보여준 반면 시민단체에게는 의제설정의 한계를 보여 주었다.

또한 최근의 시민단체의 재정이 투명하지 못하다는 지적에서 보듯이 시민들의 요구

를 대변하는 방식의 시민운동은 시민운동의 정치화 혹은 권력화 등 무엇이라고 표현하던 시민운동의 순수성에 대해서 시민들이 의심하는 순간, 시민들에게는 매력 없는 시민운동이 되고 시민들은 시민운동에 대한 지지를 철회할 수 있음을 보여주고 있다.

이렇게 기존의 ‘대변형 시민운동’은 자기도 모르게 시민들과 세상의 변화를 못 쫓아가는 시민운동이 된 것이다.

## 2) 새로운 의제와 방식의 시민운동이 필요하다

세상은 변화하고 시민들의 실천방식도 달라졌는데 시민운동은 변화하지 못하고 있다. 필자는 오마이뉴스와 함께 "세상을 바꿔나가는 현장 보고서 - 희망버스의 16일간 전국일주"(<http://blog.ohmynews.com/activist>)를 통해 전국 곳곳에서 지역의 주민들과 함께 느릿느릿 세상을 바꿔가는 현장과 풀뿌리 시민운동가들과 만나 이야기를 나누는 소중한 시간을 가졌었다.

희망투어에서 만난 한 활동가는 “지역에서 운동하면서 서울 시민단체들의 운동방식을 비판했었는데 문득 내가 서울운동을 하고 있다.”는 생각이 들었다는 고 이야기한다. “시민들과 함께하기보다는 회의하고 보도자료 보내는 표준화(?)된 방식의 운동을 되풀이 하고 있는 자신의 모습을 되돌아보니, 이러한 관료화된 운동에서 벗어나 시민 속으로 들어가지 않으면 운동의 미래가 없겠다.”고 한다. “지역의 각 조직은 비전과 사명, 그리고 회원의 구성이 다릅니다. 그런데 하나의 이슈에 대해서 비슷한 내용의 의사결정을 합니다. 구체적으로 시민들을 만나서 판단하는 것이 아니라 70~80년대 비슷한 경험을 공유하고 있는 상근활동가들이 전국적인 아젠다에 대해 비슷한 수준의 동의하는 결정을 내리기 때문입니다.”이라는 진단이다.

아침에 만나서 회의 한 사람을 낮에 또 만나는 구조에서는 새로운 운동, 시민들의 요구에 기초한 다양한 운동을 할 수 없다. 지금 시민운동의 위기를 말하는 사람들은 시민들과 떨어져 있다는 자기 고백이다. 매일매일 새로운 사람들을 만나는 사람들은 운동의 위기를 이야기하지 않는다.

형식의 변화가 내용의 변화를 가져온다. 노트북을 들고 현장을 다니는 운동조직은 분명 다른 운동의 내용을 생산할 수 있을 것 같다. 지난 촛불시위에 새롭게 나타난 시민들은 노트북에 캡코더를 들고 시위현장 곳곳을 누비며 시위현장을 중계하고, 경찰의 인권침해를 감시 했다. 광화문의 시위현장과 집이나 사무실에서 온라인에 접속한 네티즌은 실시간으로 소통하며 하나가 되었다. 안타깝게도 기존의 시민단체들 중에서 이러한 소통을 시도한 시민단체는 하나도 없었다.

운동의 모든 지점에서 변화를 모색해야 한다. 그를 위해 가치와 아젠다의 생성, 운동방식의 변화, 소통방식의 변화, 운동주체의 변화를 위한 전략이 필요하다. 정책대응운동에서 대안운동으로, 중앙권력일변도에서 지역정치까지, 제도에서 생활문화까지 운동의 지향성 및 가치, 의제가 담길 수 있어야 한다.



## 2. 새로운 시민운동의 모색

### 1) 마을을 생각한다

지난 시민운동에 대한 반성으로 지역 공동체에 기반 한 ‘풀뿌리시민운동’이 주목받고 있다. 서울 마포구에 ‘성미산마을’이 있다. 마을 만들거나 도시 공동체 운동의 모범으로 꼽히는 곳이다. 성미산 마을의 시작은 단순했다. 아이들이 잘 키우고 싶다는 몇몇 마을 사람들이 ‘공동육아’를 시작했다. 아이들의 먹거리를 해결하기 위해 ‘생협’을 만들고, 유기농 ‘반찬가게’와 ‘아이스크림 가게’도 만들었다. 그 아이들이 뛰어 놀던 성미산을 지키기 위해 싸웠고, 그 싸움을 지속하기 위해 ‘마포연대’라는 시민단체를 만들었다. 아이들이 공동육아를 마치고 학교를 가게 되자 대안 학교인 ‘성미산 학교’와 ‘공부방’을 만들었다. 마을의 규모가 커지자 소통을 위해 소출력 라디오 방송국 ‘마포 FM’과 ‘마을과 사람들’이 만들어졌다. 아이들의 부모들은 ‘차병원(카센터)’을 세우고 공동으로 차를 구매하여 ‘카 셰어링’을 하고 있다. 스스로 즐거워서 춤을 배우고(댄스 동아리), 마을 밴드(마포밴드)를 만들고, 자전거를 타는 것이 마을의 축제로 모아졌다.

성미산 밖의 사람들은 이 지역을 풀뿌리‘운동’의 모범이라고 하고 성미산 마을 사람들은 ‘생활’이라고 한다. 성미산 사람들이 다른 지역과 다른 것은 생활에 필요한 것을 ‘협동’의 방식으로 풀었다는 점이다. 이처럼 풀뿌리시민운동은 기존의 권력과 시장을 감시하는 대변형 운동과는 다르게 주민이 ‘주체’가 되어 새로운 ‘가치’와 ‘방식’으로 우리사회에 문제를 제기하고 해결하는 운동이다.

### 2) 풀뿌리운동이 희망이다

주민주체의 풀뿌리시민운동은 멀리 70, 80년대의 도시빈민운동에서 싹이 발아하고 90년대를 전후하여 그 모습을 갖추기 시작하여 1995년 지방자치가 실시되면서 본격화 되었다고 할 수 있다. 성미산 마을에서 보듯이 풀뿌리시민운동은 주민들의 욕구에 기초한 ‘지역현안(이슈)에 대한 대응’으로 시작하여 자신이 살고 있는 마을(삶의 공간)을 보존하고 가꾸고 새로운 것을 만들어 내는 ‘마을 만들기’로 나아간다. 이슈에 대한 대응과 마을 만들기로 조직화된 주민들은 이슈가 해결되어도 일상적인 ‘지역 권력에 대한 감시와 참여’를 통해 주민들의 요구를 관철시킨다. 정책결정에 대한 주민들의 참여는 ‘지방정치에 대한 참여’로 나타나기도 한다. 그리고 마지막으로 공공부분에서 해결하지 못하는 주민들의 욕구에 대해 스스로 ‘대안’을 만들어 간다.

이런 점에서 풀뿌리시민운동은 본래의 시민운동이다. 풀뿌리시민운동의 공통점은 첫째, 주민의 욕구에 기초한 운동이라는 점, 둘째, 운동의 대상이 어린이, 장애인, 노인, 저소득층, 노동자, 이주자 등 우리사회에 소외된 사회적 약자라는 점, 셋째, 운동의 주체가 주부 등 지역에서 생활을 하는 사람이라는 점이다. 이처럼 주민의 욕구에 기초하

고 사회적 약자를 대상으로 생활인이 주체가 되는 풀뿌리시민운동은 본래의 시민운동이다. 때문에 한국사회에 존재하는 다양한 풀뿌리시민운동의 도전과 실험은 시민운동의 미래이다.

몇해 전 시민운동가대회를 준비하면서 70년대 풀뿌리운동의 ‘처음’이라고 할 수 있는 허병섭 목사님을 만났었다. 허목사님은 “70년대도 잠깐 풀뿌리운동이라는 언어를 썼었지만 ‘풀뿌리’가 농경적 표현이라 ‘Base Community’라는 표현을 썼어. 바닥운동이라고 할 수 있지. 자신의 기득권, 먹물을 지우고 가난한 사람과 함께하는 과정이 풀뿌리운동의 시작”이라고 말씀하시면서 지금의 활동가들이 “주민을 만나는 기술이나 방법론에 빠져있는 것 같아. 주민을 동원하고, 의식화하고 주체화하는 것은 프로그램이 아냐. 이념이 담긴 진정성이다.”라고 하셨다. 민주화가 진전되고 시민운동이 확대되면서 시민운동이 관성화되고 진정성을 잃어버리고 있다는 지적이다. 때문에 지금 풀뿌리운동을 강조하는 것은 시민운동의 ‘초심’을 돌아보자는 것이고 운동을 ‘복원’하는 것이기도 하다.

### 3) 주민들의 직접행동을 조직하자

지난해 이번 서울시 의회의 부패사건을 보면서 많은 시민들이 주민소환제를 떠올렸다. 주민소환은 지방자치단체장, 지방의원 등 지방정부 선출직 고위공직자를 주민투표에 의해 즉시 해임시킬 수 있는 제도로써 가장 강력하고 높은 수준의 주민참여제이다. 뿐만 아니라 자치단체의 주요 결정사항을 주민이 직접 투표로 결정하는 주민투표제도, 자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 직접 소송을 걸어 해당사업의 중지부터 손해배상청구 등 낭비예산 환수까지 요구할 수 있는 주민소송제도 등 강력한 주민참여제도가 연이어 도입되었다. 또한 예산편성 과정에 주민 대표가 참여하는 제도인 주민참여예산제도가 2007년 말부터 급속히 확산되는 추세이다.

하지만 문제는 주민참여제도가 잘 안 쓰인다는 것이다. 법규 자체가 활용을 저해하는 요소를 갖고 있는 것은 물론 홍보 부족, 실효성 불신 등으로 인한 국민의 낮은 인식, 공무원과 행정기관의 비협조적, 소극적 자세 등을 모두 지적할 수 있을 것이나 가장 큰 문제는 제도를 활용할 주체가 없다는 점이다.

참여예산, 조례개정 등 다양한 계기를 통해 참여의 주체를 형성하는 것이 중요하다. 올해 시흥시장 보궐선거 사례에서 보듯이 2007년 하남의 주민소환투표, 올해 도봉구 등 서울시의 부당한 의정비 인상에 대한 반환을 요구하는 주민소송의 승리, 현재 진행중인 제주도의 도지사 주민소환운동, 서울시 광장조례주민발의운동 등이 지역의 새로운 주체형성과 지역정치에 어떠한 영향을 미치는지 주목할 필요가 있다.

### 4) 새로운 정치에 대한 상상

정치를 중앙당을 중심으로 한 정당과 정치인이 독점함으로써 대의제 민주주의는 관객민주주의로 전락하였으며, 시민들은 정치의 주체가 아닌 대상으로 취급받고 있다. 이처럼 정당법에 의한 정당들이 정치를 독점하면서 투표율 저하 현상도 심화되고(4.13. 총선투표율 46%), 정치적 무관심도 증폭되고 있다. 정당이 독점하다보니 마음에 드는 정당이 없으면 정치 자체에 대해서도 무관심해지는 것이다. 대의 민주주의의 위기이다. 정치를 삶의 도구로 “정치를 시민의 손으로” 돌려주기 위해서는 중앙정당의 독점적 기득권 구조를 해체하고 시민들에 의해 정치의 본질을 바꾸는 것이 필요하다.

그러나 “새로운 정치기획이 필요하다.”고 하면 “정당만들자는 것이냐?”라고 답하고, “2010선거를 준비해야 된다.”고 하면 “출마할 것인가? 혹은 서울시장 후보가 중요하다.”고 답하는 것이 현실이다. 즉 필자를 비롯하여 시민운동가들 또한 ‘정당’이나 ‘선거’를 해체하거나 넘어서는 ‘무정형의 정치운동’ ‘시민주체의 정치’에 대한 상상력이 부족하다.

반면 이번 촛불시위에서 보여 주는 것 중의 하나가 ‘개인 실천’의 중요성과 ‘집단지성’의 가능성이었다. 시민들은 누가 가르치거나 지도하려는 것을 바라지 않는다. 스스로 주체가 되어 움직였다. 개혁적인 전문가들이 시민단체의 직함을 달고 정부 정책에 대해 ‘진단’을 내리고 성명과 논평하는 방식으로 ‘대변’하는 시민운동이 더 이상 시민들의 실천을 이끌어 내기 어렵다는 점을 말해 준다.

기존의 정당이나 정치조직과 다른 조직의 방식과 의제에서 등에서 차별화하는 것이 중요하다. 성장 담론과 개발주의에 대항하여 ‘생태·자치·문화’ 등의 가치에 기초한 새로운 진보의 담론과 실천적 의제를 만들어 내지 못했다. 운동의 내용이 제도와 물질보다는 ‘삶과 정신’을 변화시키기 위해서는 ‘생태·인권·문화’ 등의 가치에 기초한 대안적 삶을 실현시키기 위한 구체적인 의제화가 절실하다. 좀더 고민이 필요하겠지만 담론과 생활의 결합되어야 한다. 예를 들어 성미산에서의 ‘저탄소 마을 만들기’처럼 기후변화의 문제도 얼마든지 지역의 의제가 될 수가 있다.

2002년 노사모와 2008년의 광우병 촛불시위를 경험하면서 인터넷은 이제 시민운동의 중요한 ‘수단’이상의 의미가 되었다. 그러나 여전히 많은 시민단체들은 인터넷을 ‘홍보의 수단’ 이상으로 인식하지 못하고 있고, 지역의 실정은 더욱 열악하다. 공유, 개방, 참여의 Web 2.0 정신은 풀뿌리운동의 정신과 일치한다. 최근 미국의 대선에서 오바마 대통령 당선에 힘이 되었던 트위터 등 소셜 네트워크서비스를 새로운 시민운동이 어떻게 활용할 수 있을지 직접 써보면서 고민하는 것에 더 나아가 스스로 언론이 되어야 한다.

서울-지역-운동과 민중의 집

최 준 영 (민중의 집)

1. ‘서울-지역-운동’에 대하여

1) 지역-운동 : 접근법

지역-운동은, 흔히 서울이 아닌 물리적인 공간에서 벌어지는 운동 혹은 중앙에 대비되는 탈정치적인 생활공간에서 벌어지는 운동으로 여겨졌다. 하지만 이런 인식만으로는 지역-운동이나 도시운동을 이해하기 힘들다. 실제로 지역이 작동하는 방식을 이해하기 위해서는 정주공간이나 주소지에 근거한 생활공간을 기준으로 하는 것이 아닌, ‘공간’을 말하되 ‘내용과 관계’의 문제에 초점을 맞출 필요가 있다. 즉 노동의 재생산과 조직화가 실제로 발생하는 지점으로서의 지역, 거시적인 권력구조와 이데올로기가 개인의 생활과 의식에까지 뿌리내리는 시·공간적 과정으로서의 지역, 국가와 자본의 규제나 통제가 구체적으로 이루어지고 또한 이에 대한 갈등이 동시에 존재하는 영역으로서의 지역이라는 관점이 필요하다. 이러한 접근법으로 볼 때, 지역-운동에서 더욱 운동주체들 간의 네트워크와 협력, 공동 활동은 오히려 중앙 무대(?)의 그것보다 더욱 중요할 수 있다.

2) 서울-지역 : 구체성과 특이성

지역-운동은 구체적인 공간에서 관계를 맺고 있는 주민들과 대면하며 이루어진다. 따라서 지역-운동은 해당 지역의 구체적인 상황과 현실에 근거할 수밖에 없다. 서울-

지역의 현실, 해당 지역-운동이 뿌리내리고 있는 곳의 구체성과 특이성이 고려되어야 한다. 삶터이자 일터이기도 한 지역에서 사실상 모든 것이 이루어진다고 할 때, 서울이라는 거대도시 공간(의 내용과 관계)이 이명박 정부의 출현, 신자유주의 시대를 맞아 어떻게 변화하고 있으며 이로 인해 서울에서 살아가는 사람들의 삶의 변화는 또 어떠한가에 대한 구체적인 고찰이 필요하다. 지역-운동의 이러한 구체성과 특이성의 측면을 고려할 때, 구체적인 지역-운동 단위에서의 운동의 성과와 내용에 대한 체계적인 축적은 매우 중요한 과제이다.

## 2. 민중의 집 ‘운동’

### 1) 민중의 집 ‘운동’

민중의 집은 설립 시기 물리적인 공간이 아닌 ‘운동’으로 스스로를 정의했다. 민중의 집 ‘운동’의 기본개념은 갈수록 악화되는 경제적, 사회문화적 삶의 조건 악화에 대응하여 대중들과 함께 대안적인 세력을 만드는 ‘대안적 주체화’ 프로젝트라 할 수 있다. 이는 대중들을 분할하는 상호과피적 경쟁에 맞서 대중들을 집단적인 세력으로 구성하는 연대를 기획하는 것, 대중 주체화의 조건이 되는 여러 지적·물질적 자원에 대한 대중적 접근과 전유를 뒷받침할 수 있는 ‘공공적 소유’ 형태를 실험하고 보편적 권리로 발명하는 것, 그리고 이 과정에서 기존의 분업·분할을 넘어서는 관계맺음을 조직함으로써 대중들의 개인적·집단적 통제력을 재건하는 일련의 과정 전체를 가리키는 것이다. 이를 민중의 집 운동 기본계획에서는 ❶ ‘운동의 운동’으로서의 <민중의 집> 운동, ❷ 지역에서부터 대안을 재건하는 <민중의 집> 운동, ❸ 대안적/생태적/문화적 삶의 양식을 구축하는 <민중의 집> 운동 등으로 구체화한 바 있다.

민중의 집이 지역 노동조합, 출판사, 시민사회/문화예술단체 등과 공동기획하여 추진하고 있는 <다정한 축제>는 민중의 집 운동이 지역연대와 네트워크를 조직하는 활동의 시작이라 할 수 있다. 이와 함께 향후 민중의 집은 지역포럼, 마포지역연구소, 지역화페, 마포지역MAP 등에 대한 고민을 지역 운동주체들과 함께 진행할 것이다.

### 2) 민중의 집 주요 활동내용<sup>1)</sup>

2005년 말 ‘마포문화사회만들기 프로젝트’로 출발한 민중의 집 설립운동은 ‘민중의 집 연구모임’과 ‘민중의 집 준비모임’, 그리고 ‘민중의 집 건립준비위원회’ 과정을 거쳐 2008년 7월 19일 마포구 망원동에 공간을 얻고 출발하였다. 1년여 기간 동안 진행한 민중의 집의 주요활동은 다음과 같다.

---

1) 민중의 집 홈페이지(<http://www.jinbohouse.net>) 참조

(1) 회원·주민 교류 프로그램

- 화요밥상 : 매주 화요일 저녁식사를 함께. ‘메뉴 정하기~장보기~요리하기~식사’를 참여 회원, 주민들의 상의하여 진행
- 다정한 시장 : 매월 첫 번째 일요일. 벼룩시장, 물물교환, 능력교환 등이 이루어지는 시장
- 쪽방극장 : 격주 토요일 저녁에 진행하는 영화감상 모임
- 자전거 라이딩 모임 : 매주 토요일 오후 자전거 함께 타기. 지역 문화유산 탐방 등 프로그램 연계

(2) 강좌(모든 강좌는 천원강좌로 진행 중)

- 시민강좌 : 공공부문 민영화, 경제위기, 생태주의, 경제지표 이해강좌, 생활의학 강좌, 인권강좌, 신자유주의와 자기계발 등
- 어학강좌 : 중국어, 일본어, 스페인어 등
- 요리강좌
- 문화강좌 : 미술로 문화읽기 등

(3) 청소년 프로그램

- 청소년 독서토론교실 : 여름/겨울방학 및 학기 중. 중학생 대상
- 청소년 그림동아리

(4) ‘토끼똥’ 공부방 : 초등 3~6학년 대상. 15명. 무료

(5) 문화예술 프로그램

- 자투리 공방 : 민중의 집 2층에 자투리 재료를 활용하여 재활용, 리폼이 가능한 공간 마련
- 문화가 흐르는 화요밥상 : 매월 마지막 화요밥상 직후 문화프로그램 연계 진행. ‘목요일오후1시’ 연극공연, ‘아마추어의 반란’ 영화상영 및 마쓰모토 하지메 강연, 서울프린지페스티벌 배달 공연 등
- 다정한 축제 : 9월 말 지역 노동조합, 출판사, 시민사회/문화예술단체와 공동으로 지역축제 개최

(6) 지역 활동

- 저소득층 생계비 실태조사 : 빈곤사회연대와 연계하여 08년 10월 진행
- 심리상담사업 : 심리상담연구소 ‘희망공장’과 연계하여 08년 10월 진행
- 식당노동자 실태조사 : 진보신당과 연계하여 진행 중

### 3. 민중의 집 운동의 1년 평가와 이후 계획

1) 민중의 집 1년 평가

민중의 집은 물론 건립 자체에 대해 긍정적인 평가도 가능하고, 지역 노동조합의 단체회원 참여 및 운영위원회 단체로의 참여 등은 그 자체로 의미를 둘 수 있을 것이다. 또한 짧은 기간과 한정된 역량에도 불구하고 민중의 집 공간을 활용한 다양한 프로그램(시민강좌, 문화예술프로그램, 교류프로그램 등)을 기획, 진행하는 등의 가시적인 성과를 남기기도 했다. 화요밥상, 다정한 시장, 청소년 독서토론교실, 공부방 등 지속적으로 진행하는 프로그램의 경우 회원 및 주민들의 지속적인 참여가 이루어지고 있기도 하다.

하지만 1인 상근역량으로 대표되는 제한된 역량과 지역-운동에 대한 경험 부족이라는 한계 속에서 애초 구상하였던 대안적 주체화를 위한 지역사회운동의 형성이라는 목표에는 크게 못 미친 활동을 벌이고 있다. 특히 애초 이탈리아 casa del popolo(민중의 집)의 특징<sup>2)</sup>에 주목하여 정당, 노동조합, 협동조합, 문화운동단체 간의 연대와 네트워크를 주요 과제로 설정하였으나 지난 1년의 활동에서는 큰 성과가 없었다고 할 수 있다.

## 2) 민중의 집 이후 계획

민중의 집은 폭넓은 자원활동가 층의 구축을 통해 프로그램의 기획 및 진행과정에서의 참여를 강화하는 한편, 설립 1년을 맞는 2009년 하반기 이후 대안적 주체화를 위

---

2) 이탈리아 casa del popolo(CDP)의 특징은 다음과 같다. 첫째, 시민들의 자발적인 참여와 모금으로 만들어졌다. 이탈리아의 몇몇 CDP는 ‘잔돈의 집’으로도 불렸다고 한다. 1800년대 말부터 활발하게 진행된 노동운동과 농민운동을 기반으로 하여, 노동자 교류 및 연대 활동, 상호부조 활동, 교육 및 학습 활동의 필요성을 실감하게 된 많은 시민, 노동자들의 자발적인 소액 모금으로 CDP가 만들어졌기 때문이다. CDP가 아직도 지역에 뿌리내리고 있는 배경에는, 부지 매입에서부터 건물의 벽돌 한 장까지도 모두 시민들의 자발적인 소액 모금을 통해 만들어진 역사가 있기 때문이라고도 생각할 수 있다. 둘째, 정당, 노동조합, 협동조합, 문화운동단체 등 다양한 주체들이 함께 협력하여 운영하고 있다. CDP의 운영과 활동에는 사회당, 공산당 계열의 정당이나 협동조합, 문화운동단체(ARCI, 이탈리아문화레크레이션연합), 청년조직 등 지역의 다양한 단위들이 함께 참여하고 있다. 실제 CDP 건물의 2층에는 다양한 단체들의 지역 사무실이 위치하고 있고, 운영 또한 정당, 노동조합, 문화운동단체 등을 망라한 다양한 주체들의 토론을 통해 이루어지고 있다. 이탈리아 CDP는 진보적 지역운동의 거점이자 지역 주민들의 사회·문화 활동의 거점으로서 중요한 역할을 하고 있다. 셋째, 문화활동을 중심으로 운영되지만, 정치활동을 배제하지 않는다. 유도, 외국어, 댄스 등은 CDP의 주요한 인기 프로그램들이다. 또한 이탈리아 CDP의 1층에는 바(bar) 혹은 당구장 등이 있어, 주민들이 자연스럽게 모여 이야기할 수 있는 환경을 만들어 놓았다. 이처럼 CDP는 다양한 문화활동을 통해 지역 주민들이 자연스럽게 교류할 수 있게 하고 있다. 하지만 CDP의 역할은 여기에서만 그치지 않는다. 정당과 노동조합이 함께 운영하고 있는 만큼, 노동자들의 교육활동이나 선거와 같은 정치활동 또한 CDP에서 진행되는 중요한 활동이다. CDP는 지역 문화활동 및 정치활동의 구심 역할을 하고 있다. 넷째, 공간적 특성 또한 빼놓을 수 없다. 재밌는 사실은, 이탈리아의 거의 모든 CDP가 비슷한 공간적 구성을 하고 있다는 점이다. 모두가 그렇지는 않지만, 대부분의 CDP가 3층 건물 1동을 사용하면서 1층에는 바(bar)와 당구장, 카드실 등이, 2층에는 정당, 노동조합 및 각 지역단체의 사무실 등이, 3층에는 다목적으로 활용 가능한 강당이, 그리고 지하에는 창고나 체육실 등이 자리잡고 있다고 한다. 지역의 다양한 활동이 CDP 공간을 통해 가능할 수 있게 시설을 갖추어 놓은 것이다.

한 지역사회운동의 형성이라는 민중의 집 운동의 목표에 맞는 다양한 지역활동을 기획, 진행할 필요가 있다. 이와 관련하여 2009년 민중의 집 정기총회에서는 아래의 사업계획을 논의, 승인한 바 있다.

(1) 지역별 워크숍 개최

부산, 울산, 창원 등에서 준비 중인 <민중의 집> 설립운동과의 소통을 강화한다. <민중의 집> 운동의 비전을 공유하는 한편, 지역별 설립운동에 실질적인 도움을 줄 수 있는 도서(자료집) 발간을 추진한다.

(2) 지역운동 토론회 개최

<민중의 집> 운동의 지역적, 전국적 확산과 노동조합 참여 확대, 지역네트워크 형성 등을 위해 지역운동 토론회를 개최한다. ‘(가칭)마포 지역운동 활성화를 위한 (연속)토론회’ 및 ‘(가칭)노동운동과 지역운동의 동시 활성화를 위한 토론회’ 개최

(3) 노동조합 맞춤형 프로그램 기획

노동조합의 특성 및 조합원 관심사에 맞는 맞춤형 프로그램의 기획 및 실행을 통해 노동조합에 대한 지원 및 ‘민중의 집’과 지역 노동조합 간 연계를 강화한다.

(4) 지역 네트워크 활성화

<민중의 집> 및 지역단체의 자원을 활용/공유하는 형태에서 출발하여 지역 내 다양한 형태의 공동활동을 통한 지역 네트워크 활성화를 모색한다. ❶ 공간 및 프로그램 공유 : <민중의 집>을 포함한 지역단체의 공간(공연장, 세미나실, 강당 등), 프로그램(각종 강좌 할인 등), 자원(빔프로젝터, 음향시설 등) 등의 공유 추진 ❷ 지역 공동활동 추진 : ‘연속토론회’ 등을 통해 지역운동 의제별 공동사업 모색(ex. 생태적 지역재생을 위한 마포모임, 마포지역 인문학 공동강좌 개설, 구정감시네트워크 구성 등)

(5) 지역현안에 대한 개입 강화

구, 동 단위의 행정 문제 등 지역 현안에 대한 지역 내 공동대응을 추진한다. 식당 비정규직 노동자 조직사업, 영구임대아파트 주민과 연계한 활동 등 지역의 진보운동단체들과 연계한 공동활동을 진행한다. ❶ ‘(가칭)지역바로알기 워크숍’ 추진 : 구, 동 단위 행정/예산문제 및 주요 구정에 대한 파악 등을 지역단체들과 공동으로 파악할 수 있는 워크숍 추진 ❷ 지역공동활동 추진 : 식당 비정규직 노동자 조직사업(진보신당), 영구임대아파트 주민과 연계한 활동 등을 지역 내 진보운동단체들과 공동으로 진행

또한 서두에서 언급한 대로 구체적인 지역-운동 단위에서의 운동의 성과와 내용에 대한 체계적인 축적을 위한 ‘(가칭)마포지역연구소’와 같은 단위 설립을 고민할 필요도 있다. 특히 지역-운동과 관련해서는 지역의 구체적인 자원에 대한 정보, 구체적인 운동의 과정에서 얻을 수 있는 콘텐츠와 성과가 지속적으로 축적될 필요가 있다는 측면에서 연구소 설립은 향후 적극적으로 검토되어야 한다.



### 2010년 지방선거와 서울

홍 기 돈 (민주노동당 서울시당)

#### 1. 2010년 지방선거, 서울의 재인식

2010년 지방선거를 앞두고 정당들은 물론이고 시민사회단체와 민중운동진영까지 한국 사회 운동의 관심이 지역으로 모아지고 있다.

2008년 거대하게 타오른 촛불은 우리사회에 기성정치세력, 즉 정치엘리트들에게 권리를 침식당한 대의민주주의 제도에 대한 불신과 민중 스스로의 주인의식 성장이라는 결과를 가져왔다. 이러한 조건에서 맞게 될 2010년 지방선거는 결과적으로는 이명박 정부에 대한 심판의 장이 될 것이 분명하다.

2010년 지방선거에 대한 관심과 이를 바탕으로 한 지역에 대한 관심은 이러한 유리한 국면이 조성될 것이라는 기대와 예측에 기인한 바가 크다. 그러나 문제는 당선을 목적으로 하는 정치행위는 결과적으로 이야기하는 기존의 정치체제가 형성해온 촛불이 거부하고 문제시한 엘리트 대의 민주주의의 한계의 다시금 반복하는 것이다.

물론 2010년 지방선거를 목적으로 하더라도 지역에 관심이 생겼다고 하는 것은 고무적인 일이라고 할 것이다. 지역이 동원의 대상 또는 사회변혁을 위한 단순거점이 아닌 구체적인 정치공간으로 인식된다는 것은 한국사회의 지역이 얼마나 단단하게 보수세력에 구조화되어있는지에 대해 그 실체를 인식하고 구체적으로 경험하는 과정이 될 것이고 결과적으로 운동의 새로운 혁신을 추동할 것이라고 판단하기 때문이다.

오늘의 토론은 도시정치, 또는 도시운동이라는 이론적 개념을 중심으로 국민국가와 지역풀뿌리 사이의 중범위 문제의식, 즉 광역지역(도시) 문제를 하나의 운동 영역으로 자리매김하기 위해 기획되고 제안되었다.

이것은 그동안 서울이 우리나라 전체 인구의 1/5이 거주하고 있고 1년 예산이 약 23조로 16개 광역지방자치단체중 가장 많은 예산을 집행하는 동시에 서울에서 시작된 ‘뉴타운’이 전국화된 것에서 알 수 있듯이 한국사회에 미치는 영향력 즉 물적기반과 정치적 영향력에 비해 서울 또는 서울시에 대한 운동진영의 관심과 기대가 부족한 것은 아닌가에 대한 문제의식에서 제기되었다고 생각된다.

특히 지방자치제도 시행이후 서울을 비롯한 각 지방자치단체별로 자치정부와 기업, 자치정부와 시민사회 또는 주민, 기업과 시민사회·주민등과의 복잡한 권력구조가 형성되었고 이는 하나의 중앙정치만이 아닌 지방정치의 중요함이 더욱 커졌다는 것을 의미한다. 결국 이러한 의미에서 현실적으로 존재하는 서울이라는 도시를 지역적 특성에 근거해서 분석하고 서울을 구성하고 있는 이질적 구성원들 간에 발생하는 사회적 갈등을 해결하기위해 서라도 도시운동과 정치를 검토해보는 것은 유의미하다고 할 것이다.

특히 2008년 촛불이라는 거대한 저항을 통해 확인한 엘리트 대의 민주주의의 한계를 명확히 체득한 민중의 요구를 어떻게 집적화하고 이를 대안화 하느냐의 의미에서도 서울이라는 도시를 주요한 운동영역으로 재인식하는 것은 중요하다고 할 것이다.

## 2. 한국지방자치의 현실

그러나 서울의 도시운동과 도시정치를 이야기하기 위해서는 결국 한국사회 지방자치제도의 현실을 점검하지 않을 수가 없다. 그것은 한국사회 지방자치제도가 10여년이 지났지만 아직도 주민의 직접참여를 통한 민주주의의 확대라는 하는 제도 본연의 의미로 존재하지 못하기 때문이다.

예를 들어보자. 2010년 지방선거에 진보정당의 서울시장의 당선된다면 서울로부터 시작되는 한국사회의 변화는 가능할까? 혹은 한나라당이 절대다수를 차지해온 서울시의회가 반대로 진보정당의 의원들로 다수가 채워진다면 서울시 변화는 어느 정도까지 가능할까? 물론 현재의 상황만 놓고 보면 이러한 가정은 실현 불가능한 가정에 가깝다고 할 것이다. 그러나 만약 위의 가정이 실현된다고 한다면 그렇다면 진보진영이 다수가 된 서울시와 서울시의회는 자신들이 마음먹은 대로 서울시민들에게 더 많은 권력을 나누어주고 민주주의를 강화할 수 있을까?

한국의 지방자치는 ‘제왕적 단체장제도와 후견주의 피라미드, 지방의원의 과잉대표와 부패의 네트워크, 지방공무원의 성과주의와 정실주의, 토호세력의 강화, 일당의 지배구조와 지역정책의 부재, 지역시민단체의 침체’라는 문제점 속에 주민투표제도나 주민발의제도, 주민소환제도등의 제약이 많은 주민참여제도를 주민들의 직접적인 참여가 배제된 형태로 운영되어왔다. 더불어 지난 30여 년간 군사정부시절부터 지속적으로 보수세력이 집권해온 결과 현재의 지역은 종친회, 향우회, 동창회와 같은 친목단체들과 지방유지들을 총동원하고 있는 각종 관변조직등 보수세력에 의해 장악되어있다.

결국 지방자치제도가 지역공동체를 건설하고 주민의 직접참여를 통한 민주주의 강화라

는 형태로 구축된 것이 아니라 오히려 지역의 보수주의를 확고히 하는 역할을 하게 된 것이다. 더 큰 문제는 이러한 일련의 과정에서 정치의 주체여야 할 주민들이 주변부로 밀려나고 객체화되면서 냉소를 낳고 이는 다시 무관심으로 전환되면서 서울을 비롯한 지방자치단체 지방정치는 무관심의 대상이 되었다는 것이다. 이는 실제로 지난 몇 년간 우리나라에게 진행된 대선, 총선, 지방선거 투표율을 살펴보면 대통령 선거와 국회의원 선거보다 지방선거의 투표율이 낮다는 점에서 증명되고 있다.

결국 위의 예가 실현된다고 하여도 결국 서울의 근본적인 변화를 만들기는 어려운 것이다. 그것은 한국사회의 지방자치제의 현실이 보여주듯이 진보정치 또는 시민사회를 포함한 진보개혁세력이 지향하는 사회로의 변화를 만들어가 주체세력의 부재와 충분한 힘이 없기 때문이다.( 여기에서 선거무용론을 이야기하고자 하는 것은 아니다. 오히려 선거를 준비하는 과정을 통해 내가 살고 있는 지역에 대한 애정과 관심을 통한 참여와 변화를 만들어나가는 과정이 가능할 것이다.)

### 3. 서울이 가지고 있는 지방자치의 한계

다시 서울로 돌아와서 살펴보면 위의 한국사회 지방자치제의 안타까운 현실은 서울에서도 그대로 나타난다. 아니 불신을 넘어서는 무관심은 오히려 그 정도가 오히려 더욱 높다고 할 것이다. 실제 서울의 지방선거 투표율은 다른 지방에 비해 훨씬 낮다.

이러한 원인은 몇 가지가 있을 수 있다. 첫 번째로는 ‘중앙=서울’이라는 등식 때문이다. 이 말은 서울이 ‘서울시’라고 하는 독자적 행정기구가 한해 23조의 예산을 가지고 서울에 거주하는 주민들의 삶에 다양한 형태로 영향을 미치고 있다는 인식보다는 청와대와 국회로 상징되는 국가권력기관의 소재지로서 인식되기 때문일 것이다.

두 번째로는 민주주의의 강화 및 확대를 위해 기여해야하는 중요한 주체세력의 하나인 노동계급이 지역정치에 참여하거나 관심을 갖기 어려운 구조의 문제가 있다. 스위스은행 UBS가 1971년 이후 3년마다 조사해 19일 공개한 '2009년 전 세계 주요도시 구매력 비교' 보고서에 따르면 서울 시민은 연평균 2,312시간을 일해 2,373시간을 일하는 카이로에 이어 2위를 기록했다. 서울에 거주하는 일하는 사람들 자체가 지역정치를 고민하고 참여할 시간적 여유가 너무 적은 것이다.

세 번째로 서울지역의 노동자들의 대부분은 작업공간인 직장과 거주공간인 집이 분리되어있는 생활조건에서 살고 있다. 이는 앞의 과다한 노동시간과 맞물려 거주공간을 수면의 공간으로만 한정짓는 결과를 초래한다. 문제는 현실적인 지방자치의 활동은 대부분 거주지를 중심으로 진행되는데 거주공간이 수면공간이 된 이상 직접적인 정치참여는 결코 쉬운 일이 아닌 것이 된다.

물론 이러한 특성 모두가 서울만의 독특한 특성이라고 얘기하기는 힘들지만 서울에서 두드러지게 나타는 경향성인 것은 분명하다. 그 결과 서울에서의 지방자치는 한국사회 지방자치제도가 가지는 근본적 한계와 맞물려 더욱 심각한 상황에 직면해 있다고 할 것이다.

## 4. 한국사회를 바꾸는 서울운동을 위한 제안

### 1) 주민의 직접참여를 보장하는 주민자치운동의 실현

이러한 상황인식에서 그렇다면 진보진영은 무엇을 할 것인가? 서울의 의미 있는 변화가 결국 한국사회의 변화를 가져오는 것이라면 서울의 의미 있는 변화를 이끌어내기위해 우리는 무엇을 해야 할 것인가?

이와 관련해서 다양한 논의들이 있을 수 있으나 기본적으로 서울의 주민들이 직접적인 서울의 정치 주체가 될 수 있게 하기 위한 운동을 진행해야 한다는 것은 정설이다. 그것은 아무리 훌륭한 공약과 정책방향을 가지고 서울의 행정 또는 의회권력을 장악한다고 하여도 한나라당이 절대다수를 차지하고 있는 중앙정치와 막대한 영향력을 행사하고 있는 보수언론, 그리고 결정적으로 보수주의 지역 세력이 연합하여 공격한다면 그 공약과 정책은 제대로 시행되기 어려울 것이기 때문이다.

보수정당과 보수언론 그리고 자본권력이라고 하는 기본조건이 변화되지 않은 상황에서 진보진영의 변화를 추동하는 힘은 결국 2008년 촛불을 통해 민중이 스스로 증명하고 요구했듯이 구체적이고 직접적인 민주주의의 주체로서의 참여공간의 확대이고 실질적인 참여를 통한 운동의 판을 만들어 주어야 한다는 것이다.

결국 이러한 운동은 보수적인 지역사회를 해체하고 진보적인 지방자치를 실현하는 힘이 될 것이다. 이러한 운동은 주민운동 일수도 있고 공동체 운동일 수도 있다. 그러나 중요한 것은 결국 이러한 운동들이 성장해서 주민자치를 요구하고 실현하는 주민자치운동이 되어야 한다는 것이다.

다만 서울에서 이러한 운동이 활성화되기 위해서는 도시정치, 도시운동으로서의 일반적 이론의 적용 이전에 서울이라고 하는 도시를 구성하고 있는 주민들의 의지와 생활양식 그리고 욕구를 바탕으로 한 생활의제와 살인적 노동시간으로 기본적인 지역정치참여에 대한 여유를 확보하지 못한 노동자들의 문제해결을 위한 방안이 강구되어야 한다. 즉 주민자치운동, 시민사회운동과 민중운동과의 수평적 연대가 필요하다.

### 2) 거대도시 서울을 바꿀 대안연대를 구축

또한 이러한 연대는 단순한 수평적 연대가 아닌 대안연대가 되어야한다. 모든 세력들이 연대하되 자신의 부족함을 채우고, 다른 이의 부족함을 채워주는 연대를 통해 새로운 대안적 지방자치, 대안적 민주체제를 구축하는 방향으로 나가는 연대의 성격전환이 필요하다. 즉 서울이라고 하는 도시에 맞게 서울이라고 하는 도시의 물적토대와 정치적 영향력에 근거한 대안을 제시할 수 있는 대안연대가 되어야 한다는 것이다.

그러나 대안연대를 구성하는 것이 그리 쉬워보이지는 않는다. 실제 지금까지 노동조합

이나 시민사회단체는 특히 서울지역에서는 제대로된 소통을 하지 않았다. 어떤 사안이 터지면 연대서명을 받기 했어도 서로를 동지로 신뢰할 만큼의 관계를 맺고있지는 않다. 진보정당 또한 마찬가지이다. 정당의 특성상 선거를 중심으로 엘리트 중심의 대의민주주의에만 집착하지 않았는지 되돌아 볼 일이다. 시민사회단체 또한 마찬가지이다. 지역의제, 생활의제를 단순히 주민의제로만 정의하지는 않았었는지 그리고 정치적 중립이라는 이름으로 연대에 소홀하지는 않았는지 되돌아볼 일이다.

지역을 바꾸려면 어느 한 세력만의 힘으로는 불가능하다. 특히 서울을 더욱 그렇다. 물론 이러한 주장과 시도가 오늘의 특별한 주장은 아니다. 그러나 이명박 정부의 과거로의 퇴행은 주장의 특별함은 없어도 더 이상 미루어서는 안된다는 주장에 동의하게 할 것이다.

따라서 상호간의 신뢰를 회복하기 위한 공통의 분모를 찾고 이를 합의해나가는 과정이 지금부터 시작되어야 한다. 특히 서울이 중요하다. 서울은 한국의 다른 지역과 달리 연대의 기반과 경험이 더욱 낮고 시민단체는 시민단체 대로, 진보정당은 진보정당 대로, 민중운동은 민중운동 진영대로 분절화되어있다. 따라서 다른 지역에 비해 속도가 더딜 수 있다. 그러나 서울이 가지고 있는 한국사회의 영향력과 중요성을 인식한다면 서울이라는 거대도시에서의 수평적 연대와 이에 기반한 대안연대 구축을 위한 노력은 시급히 진행되어야 할 것이다.

### 한국 사회적경제의 재조직화를 위하여

김 정 원 (자활정책연구소)

#### 1. 들어가며

최근 한국에서 사회적 경제(social economy)에 대한 관심이 증폭되고 있다. 사회적 경제가 하나의 개념으로서 한국에서 소개된 것은 지난 1990년대 후반의 경제 위기 시절에 주로 유럽에서 빈곤과 실업 극복을 위한 조직적 실천들이 소개되면서부터이다.<sup>1)</sup> 당시 유럽의 사례는 한국의 당면한 빈곤과 실업 문제를 극복하는데 시민사회에 중요한 시사점을 제공했고 많은 활동가들은 빈곤과 실업 극복을 위한 중요한 실천 방법으로 이를 적극 수용했다.

그런데, 유럽의 사회적 경제가 시민사회의 조직적 실천을 기반으로 하는데 반해 한국에서 사회적 경제의 상당부분은 지난 10여년의 세월 속에서 정부의 제도적 지원과 결부되면서 국가가 복지를 공급하는 중요한 시스템의 하나로 자리매김했다. 1990년대 후반에 모습을 드러낸 지역자활센터를 필두로 최근의 사회적 기업이 그 대표적인 사례이다. 최근의 경향을 보건데 마이크로크레딧도 이러한 경로를 밟아갈 것이 예상된다.

빈곤이나 실업 문제에 대한 국가의 대처, 더 나아가서는 복지 공급에 대한 전반적인 과정에서 시민사회 내 각급 조직과 국가가 결합하는 양상은 이제는 쉽게 찾아볼 수 있는 전 세계적인 현상이다. 한국도 예외는 아니다. 그러나 공공사회복지 지출 규모가 경제협력개발기구(OECD) 회원국가 중 최하위인 한국에서 복지 공급에 시민사회와 국가가 결합하는 것은 좀 다른 의미를 지닐 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 시민사회 내 각급 조직은 국가 자원의 활용과 사업 영역의 확장이라는 측면에서 이에 적극 호응하는 경향을 보인다. 사회적 경

1) 사회적 경제라 불릴 수 있는 조직들의 활동은 그 이전부터 존재했으나 이런 활동을 사회적 경제라 부를 수 있다는 인식이 형성되기 시작한 것은 이때부터이다.

제의 중요 부분에서도 이런 모습이 이에 따라 사회적 경제의 중요 부분들 중에는 시민사회 내 조직으로서 정체성을 갖기보다는 국가 정책 수행의 하위파트너로서 자리매김되는 경향이 강한 경우가 많다.

이렇듯 우려스러운 경향이 있음에도 불구하고 지난 10여년에 걸친 사회적 경제의 조직적 활동이 사회 전반에 미친 영향이 작은 것은 아니다. 사회적 경제를 조직해가는 와중에 나타난 활동가들의 실천은 한국에서 복지나 경제의 조직 방식에 중요한 시사점을 제공해주었고, 이 과정에서 다양한 실천들이 연계되거나 조직되기도 했다. 공정무역, 마을만들기, 지역통화 등은 이의 대표적인 사례이다. 또한 호혜적 경제, 사회적 협동 경제 등 경제에 대한 주류적 시선에 파열음을 내는 새로운 경제 개념들이 이런 사례와 연관되어서 등장하여 경제에 대한 새로운 시선이 조직되는데 기여하기도 했다.<sup>2)</sup>

이 글은 우리 사회에서 지난 10여년에 걸친 사회적 경제의 조직화가 우려스러운 상황과 상당한 성과가 교차하고 있다고 바라본다. 그러나 사회적 경제의 미래, 나아가 우리 사회의 미래를 위해서 비판적인 시선에 서서 한국의 사회적 경제 현황을 바라보고 현재 사회적 경제 활동이 갖는 문제점을 극복하기 위한 방안으로 사회적 경제의 재조직화를 제안한다.

이를 위해서 이 글은 먼저 사회적 경제 개념을 검토하고 사회적 경제의 핵심 키워드라 할 수 있는 연대와 지역사회, 그리고 대안 경제라는 개념을 짚어보고 상호 연관성을 찾아본다.

이어서 한국에서 사회적 경제의 활동을 비판적으로 검토한다. 이 비판은 현장 경험에 바탕을 두고 있기에 주관적 평가의 위험이 존재한다. 그러나 현장의 경험을 공유하는 데는 기여할 수 있다고 본다.

끝으로 사회적 경제의 재조직화를 제안하고 이를 위한 방법론을 제시한다. 논란의 여지가 있지만 재조직화라는 용어를 사용하는 것은 현재 사회적 경제의 조직적 실체를 해체하고 다시 구성해야 한다는 것이 아니라 사회적 경제의 바람직한 실천을 위해서 주체들의 새로운 모색이 필요함을 제기하자는 취지이다.

## 2. 사회적 경제의 재조직화를 위한 연관 개념의 검토

### 1) 사회적 경제

주지하다시피 사회적 경제라는 개념은 프랑스에서 기원해서 1980년대 후반 이후 유럽에서 일반화되기 시작했으며, 지금은 유럽을 넘어서 널리 확산된 개념이다. 드푸르니(Defourny, 2004)에 의하면 사회적 경제는 협동조합(co-operatives), 상호부조조직(mutual

---

2) 김상준(2008)은 이처럼 다양하게 모색되고 있는 다른 방식의 경제 활동을 시장 경제와 국가경제의 사이의 중간경제(middle economy)라고 지칭한다. 그에 의하면, 시장 경제와 국가경제가 거대경제라면 중간 경제는 국지적이고 중간적이며, 시장 경제와 국가경제가 균일적이고 집중적이라면 중간경제는 다원적이고 분산적이며, 시장 경제와 국가경제가 수직적·하향적이라면 중간경제는 수평적·상향적이며 미래형 경제로서 여기서 ‘중간’은 절충이 아니라 적극적이고 대안적인 의미이다.

societies), 결사체(associations), 재단(foundations)을 포함하는 개념으로 ‘① 이윤보다는 구성원이나 지역사회를 위한 활동이 목표, ② 독립적 운영, ③ 민주적 의사결정과정, ④ 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려한 소득배분’을 그 원리로 한다.

유럽에서 사회적 경제의 등장은 본격적인 산업화가 시작되면서 이로 말미암아 발생하는 문제들에 대한 노동자들과 장인들의 상호부조 활동을 통한 대처에서부터였다. 이러한 활동은 사회적 변화로 인해 위험에 노출된 집단들이 호혜적 활동을 통해 위험한 상황을 극복하기 위한 모색에서 사회적 경제가 비롯되었음을 보여준다. 한편, 이러한 경제 활동은 19세기 중반까지 자본주의 시스템에 대한 대안적 활동으로 평가받기도 하며, 사회적 경제의 조직화에 영향을 미친 이념 중 결사체 사회주의(associationist socialism)는 맑스주의가 좌파 내부의 주도권을 장악하기 전까지는 상당히 좌파 내부에서 상당히 큰 영향력을 행사하기도 했다.<sup>3)</sup> 이처럼 자본주의 시스템에 대한 대안적인 의미를 지니기도 했었던 사회적 경제는 근대적인 사회보장체계의 형성<sup>4)</sup>과 노동조합의 활동 속에서 활동 원리의 상당부분이 수용된 데다 시장 경제와의 관계에서 경쟁에 뒤떨어지거나 포섭되면서 영향력이 현격히 위축되었다.

위축되었던 사회적 경제가 다시 주목받게 된 것은 1970년대부터이다. 경제위기와 함께 실업의 확산과 사회적 배제가 대두하는 와중에 기존의 국가 복지가 이에 대해 적절한 치유를 하지 못하고 있다는 비판이 높아져가던 시기에 사회적 경제 조직들은 정부가 대처해나가지 못하는 영역에서 사회서비스의 발굴과 확산, 지역의 재생, 노동시장 취약계층에 대한 일자리 창출 활동을 시작했다(김정원, 2009).<sup>5)</sup> 한편, 1970년대는 68혁명의 영향으로 신사회운동이 확산되기 시작한 시점이기도 하다. 신사회운동의 가치가 생활 경제 영역에서 결합된 것이 바로 사회적 경제이기도 하다. 새로운 사회적 경제(new social economy)라는 용어는 1970년대 이후 주목받게 된 사회적 경제를 지칭하는 용어이다.

한편, 1980년대 후반 이후 사회적 경제 개념이 널리 확산될 수 있었던 배경을 추측해보면 다음과 같다.

먼저, 세계 각 지역에 사회적 경제와 유사한 경제의 조직 방식이 존재한다는 것이다. 가령, 드푸르니와 데벨트레(Defourny & Develtre, 1999)는 세계적으로도 종교 및 지리적-민족적 정체성과 같은 문화적 특성이 경제와 결합하면서 다양한 방식의 연대를 실현하기 위한 경제활동이 발생했었음을 지적하면서 사회적 경제를 유럽의 의미로만 국한할 수 없음을 지적한다. 이들에 의하면, 이자를 받지 않는 이슬람의 은행들, 유대교의 집단농장인 키부츠, 해방신학에 기초한 남미의 바시스타 운동, 티토 집권기 유고의 자주관리 모델을 비롯해 스페인의 몬드라곤 등이 그 사례이다. 이에 입각한다면, 우리의 계나, 두레, 품앗이 등도 사회적 경제에 해당할 수 있다.

두 번째로 복지혼합이라는 복지공급 방식의 변화이다. 1970년대 이후 복지국가 전반을 압박한 재정위기, 국가가 공급하는 서비스에 대한 지지의 저하, 실업률의 증가, 인구사회학

3) 이와 관련된 내용은 제프 일리(2008)를 참조하기 바람.

4) 사회적 경제의 근대적 사회보장체계로의 수용에 대해서는 박근갑(2009)을 참조하기 바람.

5) 한국에서 사회적 기업의 유럽 사례로 알려진 것들은 이처럼 사회적 경제 조직의 활동을 가리킨다.



적 변화에 따른 새로운 서비스 수요의 증대 등은 복지공급 방식에 변화를 가져오는데, 바로 민간 부문이 복지공급의 한 주체로 자리매김하기 시작한 것이다. 이런 상황에서 사회적 경제 조직들의 활동이 확산되기 시작한다.

세 번째로 일상생활에서 시장 경제가 갖는 폐해를 극복할 수 있는 방안에 대한 사회적 관심사의 형성과 확산이다. 최근 한국도 이에 대한 관심이 매우 확산되고 있는데, 이러한 관심이 사회적 경제 조직들의 활동과 결합하곤 한다.

사회적 경제의 조직 유형이나 원리, 그리고 사회적 경제의 출발에서 현재까지 상황을 통해 사회적 경제의 핵심 키워드를 정리하면 대안 경제, 연대, 지역사회라는 세 개념과 연관된다. 이를 살펴보자.

## 2) 사회적 경제의 핵심 키워드 - 대안 경제, 연대, 지역사회

### (1) 대안 경제

앞에서 살펴본 사회적 경제의 조직 특성과 그 흐름은 사회적 경제가 시장 경제와 다른 경제임을 보여준다. 한계효용학파의 창시자라 할 수 있는 왈라스(L. Walras)는 사회적 경제를 자본주의 체제의 결점을 보완하는 개념으로 바라보는데, 그에 의하면 사회적 경제는 규범적이고 윤리적 영역으로 분배에 초점을 맞추며 정의의 논리를 포함해 다양한 논리를 다룬다(엄형식, 2008).

굳이 왈라스의 견해를 들지 않더라도 사회적 경제는 자발성과 호혜성, 참여를 기반으로 한 경제 조직 방식으로서의 특성을 가지며, 이는 경제가 사회와 분리되지 않음을 의미한다. 따라서 사회적 경제는 ‘시장의 우상화’에 대한 저항의 한 유형인 셈이며, 대안 경제로서의 성격을 지닌다. 다만, ‘대안 경제가 곧 사회적 경제’라는 등식은 위험하다. ‘대안 경제’라는 용어를 사용하는 이들의 ‘대안 경제’에 대한 상(像)도 매우 다양하다. 가령, ‘진보적 성장’을 주장하는 홍종학이나 김형기와 경제성장을 부정하면서 ‘대항 발전(counter-development)’이라는 용어를 사용하는 더글라스 러미스가 대안 경제에 대해 같은 상을 그리고 있다고 보기는 어렵다. 넓은 범주에서는 녹색의 범주에 포함되지만 더글라스 러미스와 알랭 리피에즈는 또 다르다. 알랭 리피에즈는 비물질적 성장을 원칙으로 이야기하면서도 생산성의 증대를 바탕으로 한 분배를 이야기한다(알랭 리피에즈, 2002 참조).

다만, 각기의 상이 다른 가운데서도 각 대안 경제 개념들 속에는 의외로 서로 공유되는 부분들이 많은데, 다음과 같다.

먼저, 민주주의를 어떻게 실현할 것인가에 대한 고민이다. 흔히 민주주의는 정치의 문제라고 생각을 하지만, ‘경제 민주주의’라는 용어가 낯설지 않듯이 결코 정치에만 한정된 개념은 아니다. 심지어 윤형근(2008)은 민주주의는 경제적 프레임의 전환 속에서만 성취될 수 있지 않을까라는 조심스런 추측을 하기까지 한다. 이런 견해는 민의 좀 더 많은 참여, 경제의 작동 방식의 좀 더 공평함 등과 결부된다.

둘째로 빈곤을 어떻게 극복할 것인가에 대한 고민이다. 시장을 자유롭고 자발적인 상호교

환의 장소로 보는 이들에게는 빈곤 문제도 시장이 해결할 수 있다. 그러나 대안 경제에 대한 고민들은 빈곤 문제에 대한 해법을 중요시 여긴다.

셋째로 공동체(community)를 어떻게 구축할 것인가에 대한 고민이다. 시장을 이상으로 여기는 이들에게 인간은 이기적 개인일 뿐 연대와 협력을 추구하는 사회적 존재로서의 인간은 없다. 그러나 인간은 공동체로부터 자유로울 수 없다. 대안 경제는 사회적 존재로서의 인간을 추구하며, 이를 위해 공동체를 어떻게 구축할 것인지에 대한 고민을 중시한다. 다만, 여기서 말하는 공동체는 배타적 공동체가 아닌 열린 공동체여야 한다.

넷째로 젠더(gender)를 경제 분석에서 어떻게 위치지울 것인가에 대한 고민이다. 자본주의 시장 경제에서 대부분의 재생산노동은 비화폐적 경제 부분에 위치지우면서 경제로서 평가를 받지 못했다. 이는 여성(의 활동)에 대한 사회적 저평가와 직결되었다. 대안 경제는 이에 대한 극복을 모색한다. 대안 경제는 경제에서 여성적 가치에 대한 의미 부여를 통해 애초에 살림살이를 뜻했던 경제가 갖는 본원적 의미를 되살리는 의미를 갖는다.

다섯째, 국가를 어떻게 위치지울 것인가에 대한 고민이다. 대안 경제의 일각에서는 국가의 역할에 대해 회의적인 시선을 보내기도 한다. 자본주의 사회의 본격화와 근대 국민국가의 형성이 궤를 같이 하고 있다는 점이나 국가 조직 특유의 관료적 성격이 공동체의 활성화나 참여의 확대 등에서 문제를 갖는 것은 사실이다. 그러나 많은 대안 경제들은 분배의 주요 역할자로서 국가를 주목한다. 국가는 일국 차원에서 분배의 주요한 기능을 수행하며, 일국 내의 여러 문제에 대해 제도적 보호망을 창출한다.

여섯째, 생태 문제를 어떻게 위치지울 것인가에 대한 고민이다. 이 부분은 지속가능성의 문제와 직결된다. 지구의 자원은 유한하지만 자본주의 사회는 이를 고려하지 않는다. 끊임 없이 만들어낸다. 그래서 자본주의 사회는 자연에 대한 착취를 근간으로 한다. 물론 인간의 자연에 대한 문제에만 국한되지 않고 인간 간의 문제까지도 생태 문제는 포괄한다.

사회적 경제를 실천적 맥락에서 보면 위와 같은 여섯 가지 문제에 대해 다양한 고민들이 나타난다. 그래서 사회적 경제는 대안 경제의 한 부분이라 할 수 있다. 역으로 사회적 경제의 활동을 대안 경제라는 측면에서 평가한다면, 이와 같은 여섯 가지 문제에 대해 어떻게 결합하는지가 중요한 기준이 될 것이다.

## (2) 연대

연대라는 개념은 굳이 사회적 경제가 아니더라도 많은 영역에서 사용되는 친숙한 개념이다. 친숙한 개념인 만큼이나 다양한 의미를 내포하고 있기도 하다. 가령, 노학연대는 사회운동의 한 방법을 의미하지만 한나라당이 최근 통과시켰다고 주장하는 미디어법에 대해서는 한나라당과 청와대, 그리고 조중동으로 대표되는 연대가 존재할 수도 있다. 언뜻 생각하면 둘 모두 연대일 수 있으나 좀 더 진지하게 연대의 개념을 훑어보면 후자는 연대라기보다는 결속이다.

연대 개념은 공동체의 책임(공통의 의무, 보증)을 의미하는 로마법의 전문용어가 프랑스 법에서 연대(solidarité)로 바뀐 것이라 한다(출, 2008). 이후 18세기와 19세기를 거쳐 연대

는 ‘사회적 결합’ 또는 ‘사회의 사회적 관계’와 같은 사회과학적 규정이 뚜렷해진다.<sup>6)</sup>

연대 개념의 정립에 있어서 가장 널리 알려진 사례는 뒤르켐(E. Durkheim)의 ‘기계적 연대’와 ‘유기적 연대’이다. 뒤르켐은 ‘기계적 연대로부터 분업에 의한 연대, 분업에 의한 연대로부터 개인의 자발성이 구속되는 일이 적은 유기적 연대’로 발전한다는 도식을 상정하고, 그 이행의 계기를 자본주의의 성립과 분업의 발달에서 찾았다. 얼핏 전근대와 근대의 구분을 기계적 연대와 유기적 연대로 한 것으로 보인다.

그러나 출(2008)은 이 개념을 분업이라는 역사적 기초에서 어느 정도 분리하고 뒤르켐이 묘사한 개념의 특성에서 그 사회의 토대를 찾자고 주장한다. 그에 의하면, 기계적 연대의 기초는 사회적 상태의 동등함 혹은 유사함, 어떤 공동체에 소속되어 있다는 동등함, (상황에 따라 형성된) 이해관계와 목표의 동등함이며, 유기적 연대의 기초는 차이와 동등함의 혼합이다. 이렇게 된다면 기계적 연대는 그때그때 공동체의 구성원에 관계하는 반면, 유기적 연대는 공동체 외부와도 관계한다. 이런 시각에서 바라본다면, 아직까지 연대는 기계적 연대가 지배적이다. 가령, 노동자 연대는 노동자라는 공동체의 구성원은 서로 동등하다는 것을 전제로 한다. 이 전제가 붕괴되었을 경우 연대는 불가능하다. 그러나 현실은 노동자 집단이라는 공동체는 없고 다양한 노동자 집단이 있을 뿐이다.<sup>7)</sup> 그렇다면 연대는 차이와 동등하지 못함을 인정하면서 동등함을 추구해야 한다. 즉, 기계적 연대를 넘어 유기적 연대로 나갈 때 진정한 연대라고 할 수 있다.

한편, 연대의 개념을 이해하기 위해서는 연대와 비슷하게 사용되는 개념과 연대를 구분해야 한다. 몇 가지 개념을 살펴보자.

우선, 연계가 있다. 요사이 많이 사용되는 network가 이에 해당한다. 연계는 말 그대로 관계를 맺는 것이다. 그래서 network를 관계망으로 주로 번역한다. 여기에는 주로 혈연이나 연고 등 비합리적이지만 매우 유력한 힘을 가진 관계망도 있으며, 합리적으로 서로 사업적 이해관계를 위해 맺어지는 관계망도 있다. 물론 연계는 종종 연대를 위한 기반이 된다. 그러나 집단 내부의 결속이나 이익 추구를 위한 기반이 되기도 한다. 따라서 연대와 동일하게 생각할 수는 없다.

결속도 있다. 결속은 관계를 맺은 집단끼리 또는 관계가 형성된 집단 내부에서 그 관계를 더욱 튼튼하게 하는 것이다. 관계를 더욱 튼튼하게 한다는 점에서 일면 연대와 유사하기도 하다. 그러나 연대가 개방적이라면, 결속은 폐쇄적이다. 가령, 앞에서 사례로 들은 미디어법의 통과를 특정 집단의 이익을 보장할 수 있으나 그 이익이 사회 전체를 지향하지는 않는다. 집단 내부의 결속은 내부의 관계는 매우 튼튼히 할 수 있으나 배타적인 성격을 지닌다. 연대를 위한 집단 내부의 결속은 중요하나 집단 외부와의 관계 설정에 장애를 가져오게 되면 이는 연대라고 보기 어렵기 때문에 결속과 연대는 구분해야 한다.

자원동원도 있다. 자원동원은 어떤 목적을 실현하기 위해 부족한 자원을 확보해서 목적의 실현에 활용하는 것이다. 사회운동에서 자원동원은 매우 중요한 의미를 지니며, 사회복지

6) 이 과정에 대해서는 출(2008)을 참조하시오.

7) 단순한 예를 들자면, 정규직과 비정규직 노동자, 대기업 노동자와 중소기업 노동자, 남성 노동자와 여성 노동자 등.

활동을 하는 조직들도 취약한 자본을 보완하기 위해 자원동원을 중요한 활동 방법으로 채택한다. 시민사회에 기반한 사회적 경제 조직들에게도 자원동원은 중요한 활동 방법론이다. 그러나 자원동원은 기본적으로 이익을 추구하기 위한 또는 특정 목적을 달성하기 위한 전술이다.

끝으로 자선이 있다. 근대 이전 교회가 사회복지에서 중요한 역할을 했던 때가 있었다. 그 때 가난한 자에 대한 교회의 태도가 동등함에 기초한 것이었을까? 동등함에 기초한 것이라고 보기는 어렵다. 그 때의 태도가 자선이다. 자선은 지금도 사회복지에서 중요한 문화로 자리잡고 있다. 흔히 미국 사회의 미덕으로 알려져 있는 기부문화는 연대의 제도화에 실패한 가운데 형성된 대표적인 자선 문화이다.

종종 많은 이들이 위 개념들을 연대와 혼동하기도 하나, 연대는 위의 개념들과 다르다. 연대는 앞서 지적한 것처럼 차이와 동등하지 못함을 인정하면서 동등함을 추구한다. 동등함을 추구하는 것은 타자의 존재를 인정함을 의미한다. 그래서 연대가 실현된다고 하는 것은 구성원들이 사회 내 각 구성원이 타자의 상황에서 자신을 바라볼 수 있음을 의미한다. 이를 위해서는 사회 내 각 구성원이 서로에 대해 책임감을 갖고 동반자 관계를 형성해야 한다.

사회적 경제는 애초 출발이 사회적 변화로 인해 위협에 노출된 집단들이 호혜적 활동을 통해 사회적 위험을 극복하기 위한 모색이었다. 위험을 극복하기 위해서는 위험의 부담을 공유해야 했다. 공유는 동등함을 기반으로 할 때 효과를 갖는다. 협동조합, 상호부조조직, 결사체 등은 구성원들의 동등한 지위를 중요한 요소로 한다. 그래서 사회적 경제에서 연대는 태생적으로 중요한 가치이다.

한편, 연대는 시장의 우상화에 대한 저항이다. 가령, 초창기 사회적 경제의 조직화는 사회적 위험에 대한 노동자들의 자발적이고 공동체적 보호망으로 시작했지만 자본주의라는 거대한 물결에 저항하는 의미를 지녔다. 현대에 이르러 사회적 경제는 시민사회를 기반으로 한 활동을 하고 누군가의 강요에 의해서가 아니라 필요성을 느낀 이들이 자발적으로 조직한다. 그리고 조직 활동의 성과물은 조직 내부의 구성원이나 조직이 기반하고 있는 지역사회나 취약계층에게 귀결되는 것을 목표로 한다. 이는 시민사회가 스스로의 힘에 의해 일정한 보호망, 즉 민의 자율적 보호망을 구축하는 것을 의미한다.

### (3) 지역(local) 혹은 지역사회(community)<sup>8)</sup>

드푸르니에 의하면 ‘이윤보다는 구성원이나 지역사회의 이익을 위한 활동’이 사회적 경제의 중요한 목표이다. 유럽의 사회적 경제에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 한 규정이기 때문

8) local과 community를 모두 사용한 것은 두 개념 모두 사용이 가능하다고 생각해서이다. 지방으로서의 의미가 강한 local은 중앙의 대칭적 개념으로 사용되곤 하며, 때로는 global의 대칭적 개념으로 사용되기도 한다. community는 공동체라는 용어로 좀 더 일반적으로 사용되나 지역공동체로도 번역되는 등 공동체 중 지역성을 강조할 때도 많이 사용된다. local과 community가 엄연히 다른 개념임에도 불구하고 두 개념 모두 이 글에서 전달하고자 하는 의도를 반영할 수 있다고 생각한 점과 개인적으로 local이 더 적합하다고 생각하나 공동체성을 강조하고자 하는 취지가 결합해서 두 개념을 함께 사용했다. 이하에서는 문장에 따라 다소 구분이 있으나 전체적으로는 혼용된다.

에 사회적 경제가 지역을 중시한다는 것을 굳이 부인할 필요는 없다고 본다. 그렇다면 왜 지역인가?

튀니스(F. Tönnies)는 근대화로 발생한 사회적 관계에서의 변형을 게마인샤프트(Gemeinschaft)와 게젤샤프트(Gesellschaft)로 설명했다. 전자는 산업사회 이전의 사회적 관계로 공통의 유대와 감정, 도덕적 상호의존성, 상호의무 등과 정서적 헌신성, 충성을 특징으로 하는 며, 후자는 산업사회의 사회적 관계로 타인에 의해 통제되거나 디자인된 비인격적, 경제적, 인위적 관계를 특징으로 한다. 오늘날 지역사회를 둘러싼 많은 담론, 특히 공동체주의는 공동체에 대한 이상을 강조한다(Hatton, 2008; 한상진·황미영, 2009).

게마인샤프트와 그대로 일치한다고 보기는 어렵지만 지역에 대한 강조 중 상당수는 게마인샤프트에 대한 긍정적 평가를 담음을 쉽게 볼 수 있다. 가령, 원용찬(2003)에 의하면 지역은 전통과 문화가 살아 숨쉬고 상호 신뢰와 연대성을 갖는 일종의 community 영역이며, 인간의 구체적인 삶이 총체적으로 영위되는 공간이다.

특히 지구화가 갖는 문제점이나 자본주의 시스템에 대한 문제 제기를 하는 견해들 중 상당수는 지역(사회)에서 그 가능성을 찾기도 하는데, 이들의 지역(사회)에 대한 인식 역시 상당부분 게마인샤프트가 보여주는 공동체성에 대한 긍정적 인식을 함의한다. 가령, 한상진(2004)은 지구화가 가져오는 문제에 대한 해법으로 (지역)공동체의 활성화를 제기하고 안정적인 지방경제와 지역공동체의 유지, 발전만이 지방민주주의의 토대이자 지구화에 대항하는 유력한 수단임을 제기한다. 강수돌(2009)은 자본주의 시스템이 삶을 파괴하고 신자유주의 세계화의 물결이 범지구적으로 거칠게 다가올수록, 삶의 근거지 내지 운동의 근거지로 지역 또는 마을공동체(communitiy)가 대안으로 부각됨을 제기한다.

이러한 견해들은 대체로 지역이 일상적 생활이 이뤄지고 대면적 관계가 활성화되는 미시적 공간임에 주목하고 이를 공동체에 대한 이상과 결부시키는 경향을 갖는다. 그러나 지역이 물리적 공간 그 자체로 어떤 변화를 위한 가능성을 갖고 있음을 제기하는 것은 아니다. 지역이 가능성을 갖고 있다는 것은 사회적 공간으로서 사회의 변화를 위한 가능성, 특히 현재 시점에서 본다면 시장의 우상화에 대한 저항의 진지로서 가능성을 갖고 있음을 의미한다. 사회의 변화를 위한 가능성은 따라서 지역을 강조하는 것보다 중요한 것은 지역이 대안의 근거지가 될 수 있도록 노력하는 것이다.

사회적 경제는 지역의 이익을 강조한다. 또한 사회적 경제는 시민사회를 기반으로 한다. 여기서 시민사회는 다른 아닌 지역 시민사회이다. 지역의 시민조직들이 지역의 문제를 해결하기 위한 방편의 일환으로 시장적 방식이 아닌 사회적 방식으로 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 경제 활동을 조직한 것이 사회적 경제이다. 사회적 경제의 초창기 조직화는 사회적 위험에 처한 지역의 노동자나 장인들이었다. 1970년대 후반 이후 새롭게 조직되고 있는 사회적 경제는 지역 재생을 매우 중시하며 근린 차원의 사회서비스 공급과 지역의 취약계층에게 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것들이 주요 활동이다. 이는 규모보다는 지역과의 관계가 중요함을 의미한다. 따라서 사회적 경제의 활성화는 지역 내 연대의 창출을 전제로 한다. 그렇지 않으면 사회적 경제는 모래성이다. 사회적 경제가 활성화된다는 것은 지역 내 연대가 활성화됨을 의미하고 사회적 경제로 인해 지구화 또는 자본주의가 갖

는 문제점이 가져오는 위험으로부터 지역민의 보호망이 강화됨을 의미한다.

### 3. 한국에서 사회적 경제 활동의 비판적 검토

#### 1) 한국의 사회적 경제 실태

한국에서 사회적 경제 활동을 비판적으로 검토하기 위해서는 우선 사회적 경제의 개념을 먼저 정립해야 한다. 아무래도 유럽에서 비롯된 사회적 경제 개념을 한국에 그대로 적용시키는 것은 무리이다. 그렇다고 해서 앞서 언급한 것처럼 한국의 전통적인 상호부조인 계나 두레, 품앗이를 사회적 경제로 규정할 수는 없다. 엄연히 사회적 경제는 근대적 개념이다.

한국에서 사회적 경제 개념이 사용되기 시작한 것은 일추 10여년에 이른다. 또한 사회적 경제로 분류할 수 있는 조직들의 활동은 더 오랜 역사를 갖는다. 그럼에도 불구하고 사회적 경제 개념을 구성하려는 시도는 극히 최근의 일이다. 그동안 한국에서 사회적 경제 개념은 막연하게 사용된 셈이다. 사회적 경제 개념을 구성하려는 시도가 잇따르는 것은 늦었지만 의미 있는 일이다. 한국에서 사회적 경제의 개념을 구성하려는 시도는 노대명(2007)에서 먼저 시작되었다.

이어서 엄형식(2008)은 벨기에의 ‘왈론사회적경제위원회’의 개념을 가져와 한국의 사회적 경제를 전통적 사회적 경제와 새로운 사회적 경제로 구분한 후, 전자를 전통적 협동조합으로 설명하고 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고, 신협을 후자는 민간단체, 새로운 협동조합, 사회적 기업으로 설명하고 새로운 협동조합에는 소비자생활협동조합과 노동자협동조합을 배치했다.

<표 1> 노대명의 한국 사회적 경제 구성

성격 I	성격 II	유형 분류	세부 설명
국가	정부 의존	공공지원형	장애인 보호작업장/노인생산공동체
▼	▲	일자리사업	복지부 자활근로사업단
▼	○		노동부 사회적일자리사업
○	▼	공공지원형	자활공동체
○	자립지향	사회적기업	노동부 사회적 기업
사회적 경제		민간 지원기관	대안금융기관
○	비영리		시민단체(서비스 공급형)
○	▲	사회적경제조직	노동자협동조합
▲	○		생활협동조합
▲	▼		농협/수협/산림조합
시장	영리		신협/새마을금고

자료 : 노대명(2007)에서 인용.

최근 신명호(2009)는 위 두 분류가 관제적 성격이 강한 조직들을 포함시키고 있음을 비판하면서 아래와 같은 구성을 제시하였다.

<표 2> 신명호의 한국 사회적 경제 조직 분류

경제활동의 영역	사회적 경제 조직의 예	
생산	사회적 기업, 자활공동체, 사회적 일자리 사업 조직, 노동자협동조합 등	로컬푸드 운동네트워크
소비	생활협동조합, 의료생협, 공동육아협동조합 등	
교환	지역화폐, 아나바나운동단체 등	
분배	자선모금단체, 마이크로크레딧 기관 등	

자료 : 신명호(2009:36)에서 인용.

이 글은 신명호(2009)의 분류에 동의한다. 사실상 관제적 성격이 강한 조직들을 사회적 경제에 포함시키는 것은 ‘사회적’이라는 용어의 사용에 적절하지 않다고 보기 때문이다.

신명호의 분류에 입각해서 사회적 경제의 현황을 정리하면 최근 생산이나 소비를 중심으로 사회적 경제 조직들이 양적으로 적지 않은 규모이다. 먼저 생산 영역을 보면, 사회적일자리 사업 조직은 404개(사회적 기업 포함, 2008년 11월 현재), 사회적 기업은 218개(2009년 1월 현재), 자활공동체는 1,005개(2008년 12월 현재)이다. 생산영역 중에서 노동자협동조합은 1990년대 후반까지 많은 관심을 모았으며, 사실상 한국에서 사회적 경제 활동이 조직되는데 롤모델격으로도 자리매김한 적이 있으나 이제는 찾기 힘든 상황이다. 따라서 생산 영역의 사회적 경제는 정부의 제도적 지원을 기반으로 한 조직들이 주를 이룬다.

소비 영역을 보면, 생협은 iCOOP 생협 소속이 71개(2008년 12월 기준), 한살림 소속이 17개, 생협전국연합회 소속이 67개, 한국여성민우회 소속이 4개이다. 이밖에 공동육아협동조합은 61개(2007년 현재), 한국의료생협연대 소속이 12개이다.<sup>9)</sup>

이밖에 로컬푸드운동 네트워크는 각 지역별로 상당수 조직되어 있으나 워낙 다양한 형태로 존재하기 때문에 전체적인 상황을 파악한 자료는 찾기 힘들다.<sup>10)</sup>

생산이나 소비 영역에 비하면 분배 영역은 그리 활성화되지 못한 실정이다. 마이크로크레딧의 경우 대표적인 조직으로 신나는 조합, 사회연대은행, 열매나눔재단 등이 있으나 그 숫자가 많지 않고 지역화폐는 한발레츠를 제외하고는 의미 있는 수준의 활동 조직을 찾기 어렵다. 아나바나운동단체나 자선모금단체의 경우 일시적으로 운영되는 경우가 많으며, 실태

9) 이 중 공동육아협동조합은 신명호(2009)를 참조했으며, 나머지는 각 기관들의 자료를 인용했다. 그리고 의료생협연대 소속 외에도 의료생협이 다수 있다.

10) 가령, 인천의 도시농업네트워크, 춘천의 생명밥상 등은 일정한 조직적 형태를 갖추었다고 볼 수 있으나 정읍에서 지금 실험중인 농민장터 운영을 위한 네트워크는 아직 조직적 형태를 갖추었다고 보기 어렵다. 게다가 이들 네트워크는 종종 짧은 시간 동안 존속하고 사라지기도 한다. 대구의 농민장터는 대구 경북 지역의 여러 조직들이 모여 큰 관심을 모았으나 2006년 한 해밖에 존속하지 못했다.

를 파악하기 어렵다.

이렇듯 한국의 사회적 경제를 각 영역별로 살펴보면, 생산 영역에서는 정부의 제도적 지원이 중요 기반이고, 소비 영역은 먹을거리나 보육을 중심으로 한 자발적 활동이 주를 이루고 있으며, 교환이나 분배 영역은 상대적으로 조직적인 활동이 아직은 취약한 실정이다.

## 2) 한국의 사회적 경제에 대한 비판

현재 한국에서 사회적 경제의 흐름은 생산과 소비 영역이 주도한다. 따라서 생산과 소비 영역을 중심으로 한국의 사회적 경제를 비판적으로 검토해보겠다.

먼저 지적할 것은 생산 영역에서 보여주는 자율성의 취약과 동형화 현상이다. 한국의 사회적 경제 중 특히 생산 영역은 주로 정부의 제도적 지원을 기반으로 한다. 노동자협동조합을 이제 찾아보기 힘든 것은 생산 영역의 사회적 경제가 정부의 제도적 지원을 기반으로 하지 않았다면 존재감을 찾기 힘들었을 것을 예측케 한다. 이는 한국에서 생산 영역의 사회적 경제가 아직 자생력을 갖추지 못했으며, 정부의 제도적 지원 유무 및 향배에 따라 미래가 달라질 가능성이 큼을 의미한다. 이처럼 자생력이 취약하고 정부의 제도적 지원을 주요 기반으로 한다는 점은 아직까지 생산 영역의 사회적 경제가 자율성이 취약하고 정부의 정책을 실현하는 수단으로 역할을 함을 보여준다. 정부 정책을 실현하는 수단으로서 역할을 하다보니까 동형화(isomorphism) 현상이 나타나는데, 최근 정부는 마이크로크레딧까지도 자활지원사업이나 사회적 기업과 유사한 제도적 지원책을 마련하고 있어 분배 영역까지 동형화(isomorphism)의 확산이 우려된다.

둘째로 지적할 것은 지역 내 연대의 취약함이다. 농민들 중 상당수는 생협이 물류센터 직원들을 먹여살리기 위한 조직이라는 비판을 한다. 이런 비판은 생협이 활동 속에서 지역 생산자와의 결합이 매우 취약함을 지적하는 사례이다. 정부의 제도적 지원이 없는 가운데 자립적 경영 시스템을 갖추어야 하는 생협에게 수익은 매우 중요한 사안이다. 그러나 수익 창출을 위한 노력은 자칫 경제활동을 통한 사회적 가치의 창출이라는 점을 훼손시킬 가능성이 크다.<sup>11)</sup> 생협에서 유통시키는 물품 중 지역의 생산물은 그리 많지 않다. 생협과 생산자와의 관계가 위계적이라는 지적도 종종 나온다.<sup>12)</sup> 또한 각 지역에서 생협 간의 연대 활동을 찾기가 쉽지 않다. 생산 영역에도 예외는 아니다. 생산 영역의 사회적 경제 조직들은 대부분 정부의 제도적 지원을 기반으로 한다. 이들은 종종 내적 역량의 성숙을 기하기보다는 정부의 제도적 지원을 확보하기 위해 종종 지역에서 매우 치열한 경쟁을 하기도 하며, 지역 내 시민사회와의 관계보다는 지방정부와의 관계를 더 중시하곤 한다. 또한 각 영역에서 활동하는 사회적 경제 조직들이 협력을 통해 어떤 문제를 풀어가는 것도 찾기가 쉽지 않다.

셋째로 지적할 수 있는 것은 일부 활동가들이 고민하는 만큼 실제 현실에서는 대안 경제

11) 물론 이는 생협만이 아니라 사회적 경제 조직 모두가 갖고 있는 딜레마이다.

12) 전북지역의 한 생협의 경우 처음 전주의 소비자와 전주 인근 농촌 지역의 생산자 간의 직거래를 할 때 맺어졌던 관계와 생협이라는 조직적 틀에서 형성된 관계, 또 조직이 커가면서 형성되는 관계가 달라졌다고 한다. 이러한 변화에 대한 인식은 생협 활동가에게서만이 아니라 생산자에게서도 발견된다.



에 대한 문제의식이 그리 크지 않다는 점이다. 일부 의료생협의 경우 생협으로서의 정체성 보다는 병원의 운영을 위해 외피만 의료생협을 활용하는 경우도 있다.<sup>13)</sup> 사회적 기업으로서의 인증은 조직의 생존과 시장 확보가 주요 목적인 경우가 종종 있다. 생협은 그저 안전한 먹거리를 판매하는 유통 조직일 뿐이다. 비록 일부는 대안 경제를 고민할지 모르겠으나 현장 활동의 일상 고민에서 지배적인 것은 좀 더 많은 수익이다.

넷째로 지적할 수 있는 것은 사회 문제에 대한 관심이 그리 크지 않다는 점이다. 사회적 경제 부문의 회원이나 노동자들의 숫자는 이제 적지 않은 규모이다. 그러나 이 조직이 관련 분야의 사회적 이슈에 적극적인 문제 제기를 하지는 않는다. 물론 일상생활 영역의 조직 활동이기 때문에 사회 문제에 대한 관심이 덜 할 수 있겠지만 사회적 경제의 힘은 시민사회의 역량과 직결된다. 시민사회의 역량은 사회 문제에 대한 관심과 이를 해결하기 위한 지속적인 조직화 정도와 관련된다.

우리 사회에서 지난 10여 년 동안 사회적 경제의 흐름을 살펴보면 희망을 갖게 하는 측면과 우려를 들게 하는 측면을 동시에 보여준다. 희망을 갖게 하는 측면들은 사회적 경제의 지속적인 확장이다. 여기에는 사회적 경제의 확장을 위한 각 주체들의 노력과 함께 시장 경제가 아닌 다른 방식의 경제에 대한 사회적 바람도 한 몫 했다.

그러나 우려를 들게 하는 측면도 만만치 않다. 지적한 것처럼 사회적 경제 조직들 중에는 내적 역량의 성숙을 기하는 데는 취약하면서 정부가 조성한 자원을 적극 활용해 생존과 사업 확대를 모색하려는 사례들이 많다. 지속적인 확장에도 불구하고 각자의 생존이나 성장에 대한 관심에 비해 서로의 연대에 대한 관심이 미흡한 것도 우려스러운 측면이다. 이론적으로는 대안 경제의 한 부분이고 담론의 측면에서 이에 대한 고민이 이뤄지나 실제 현장에서는 대안 경제의 측면에서 조직화는 취약하다.

#### 4. 제언 : 사회적 경제의 재조직화를 모색해보자.

##### 1) 재조직화를 위한 문제의식

압축적 근대화로 표상되는 한국의 근대화는 시민의식의 성장을 더디게 하고 시장을 우상으로 만들어버렸다. 시장적 기제는 개인의 삶을 파편화시키고 연대를 어렵게 만든다. 그런 의미에서 시장의 우상화는 일종의 ‘적과의 동침’인 셈이다. 사회적 경제는 종종 대안 경제의 하나로 지칭된다. 물론 사회적 경제의 역사는 대안 경제로서 의미를 부여할 만한 사실들을 보여주었다. 그러나 이러한 역사가 사회적 경제 조직들이 모두 대안 경제 조직임을 보증하는 것은 아니다.

사회적 경제는 역사적 구성물이기도 하다. 막연하게 ‘대안’이라고 호명하는 것은 위험하다. 자본주의 시대에 자본주에 대한 대안은 늘 있어왔다. 호기롭게 대안을 주창하거나 대안을 내걸지 않았다 하더라도 대안으로서의 의미를 갖고자 했던 많은 실천들이 있었다. 그러

---

13) 의료생협연대 소속은 아니나 이들 중에는 사회적 기업으로 인증을 받은 조직도 있는 것으로 알려졌다.

나 그 실천들은 대부분 외면, 포섭, 실패, 변형 등을 경험했다. 사회적 경제 조직은 경제 활동을 한다. 경제 활동은 사회적 경제 조직의 생존의 근간이다. 사라지면 존재하지 않으므로 생존은 사회적 경제 조직에게 필수불가결한 과제이다. 이 필수불가결한 과제는 종종 대안으로서의 성격을 상실시키는 요인으로 작용하기도 한다. 게다가 아직 우리 사회는 사회적 경제의 활동 토대가 취약하다.

그러나 토대의 취약함을 보완하는 지점을 국가나 시장에서만 찾는다면 이미 사회적 경제라고 보기 어렵다. 사회적 경제가 의미 있는 조직적 실천이 되기 위해서는 지역에 기반한 연대를 고민해야 한다. 현재 수준에서 사회적 경제 조직들의 지역에 기반한 연대는 그 사례가 없는 것은 아니나 일반적이지는 못하다. 그래서 사회적 경제의 재조직화를 모색할 것을 제안한다. 사회적 경제의 재조직화는 사회적 경제가 우리 사회에서 의미 있는 실천이 될 수 있도록 주체들이 새로운 모색을 해보자는 것에 대한 표현이다.<sup>14)</sup>

이를 위해서는 기존의 조직화(또는 실천)에 대한 성찰을 전제로 해야 한다. 성찰의 지점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회적 경제는 대안 경제의 하나인가? 그렇다면 사회적 경제는 대안 경제가 갖고 있는 문제의식을 실천의 장에 어떻게 적용할 것인지에 대한 문제의식이 있어야 한다.

둘째, 사회적 경제 조직들은 재화와 서비스를 생산 및 판매하는 경제 활동을 한다. 경제 활동은 자연스럽게 성장에 대한 고민을 과제로 부여한다. 무한 성장을 추구할 것인가? 그렇지 않다면 사회적 경제에 걸맞는 성장의 범위에 대한 문제의식이 있어야 한다.

셋째, 사회적 경제는 국가의 재분배를 어떻게 볼 것인가? 국가의 재분배 기능이 강화가 사회적 경제를 취약하게 만든 역사적 경험이 있기는 하나, 여전히 국가의 재분배 기능은 우리 사회에서 중요한 과제이다. 그렇다면 사회적 경제는 국가가 수행하는 재분배에 대한 범위와 방식에 대한 문제의식이 있어야 한다.

넷째, 사회적 경제 조직들은 많은 부분에서 정부 및 기업과 관계를 맺는다. 그러다 보니 정부나 기업에 대한 비판적 목소리를 잘 내지 못한다. 사회적 경제 조직들의 주요 활동 방식은 비판이나 견제가 아니기 때문에 이런 현상은 새삼스런 것은 아니나, 그렇다고 당연한 것으로 인정할 수는 없는 부분이다. 따라서 사회적 경제 조직들은 정부 및 기업과의 관계 맺는 방식에 대한 문제의식을 가져야 한다.

다섯째, 쏠림과 줄서기 현상에 대한 반성이 있어야 한다. 한 때 불었던, ‘자활 붐’, 최근의 ‘사회적 기업 붐’은 대표적인 쏠림 현상이다. 비영리조직이 사회적 기업으로 인증을 받았다고 ‘비영리조직’은 사라지고, ‘기업’이나 ‘회사’로 자기를 드러내는 경우가 종종 눈에 띈다. 지역 내 연대의 실현을 위한 노력보다는 정부나 중앙의 조직들로부터 자원을 확보하기 위한 노력에 더 주력하기도 한다. 혹시 이러지는 않았는지 되돌아보는 것이 필요하다.

---

14) 사회적 경제의 재조직화에 대한 제안은 이 글이 처음이 아니다. 이미 엄형식(2008)이 사회적 경제가 가지고 있는 가치와 이상에 동의하는 세력들이 운동으로서 사회적 경제의 주체로 나서야 함을 제기한 바 있다. 그는 재조직화라는 표현을 쓰지 않았지만 필자의 문제의식은 그의 문제의식에 대한 동의를 기반으로 한다.

## 2) 재조직화를 위한 방안

사회적 경제의 재조직화를 위한 실천 방안은 새로운 것이 별도로 있다고는 생각하지 않는다. 이미 알고 있으나 하지 못했던 것들, 그것이 방안이다.

먼저, 서로를 알 필요가 있다. 각 지역에는 많은 사회적 경제 조직들이 활동한다. 그러나 서로 만날 기회가 많지 않다. 비관이나 견제 활동을 하는 조직들은 공동으로 집회를 하고 성명서를 발표하느라 종종 만나지만 사회적 경제 조직들은 일상 속에서 자기 고유의 활동 영역이 있고 여기서 경제 활동을 한다. 게다가 각 조직들이 계급적 기반, 역사적 경험, 활동 문화가 다르다. 이러다 보니 자주 만나지 않고, 서로를 잘 모른다. 그러나 이들이 재화나 서비스를 생산 및 판매하는 조직들이고 경쟁 시장보다는 호혜적 시장을 일정한 기반으로 해야 한다는 점을 고려한다면, 서로 만남을 통해 지역에서 호혜적 시장을 구축하는 것은 서로의 활동에 중요한 기회로 작용할 수 있다. 반드시 호혜적 시장의 구축이 아니라 하더라도 일단 만나 서로를 알면 도움이 되는 사례들을 만들어나갈 수 있다.<sup>15)</sup>

둘째, 사회적 경제 조직들의 활동에서 지역에 대한 학습을 기본으로 배치할 필요가 있다. 이 학습은 공동학습이어야 한다. 사회적 경제 조직들이 함께 지역을 학습하면서 지역의 문제점을 찾아내고 이를 해결할 수 있는 방안을 공동으로 모색하는 과정이 필요하다. 지금은 각자의 활동 영역에서 개별적인 활동 경험과 인식을 바탕으로 자신들의 활동을 해나가는데 급급하다. 이 수준을 넘기 위해서는 공동으로 학습을 해야 한다.

셋째, 만나고 학습을 하는 것과 함께 서로 공유할 수 있는 영역에서 사업을 공동으로 조직해 볼 필요가 있다. 사업의 공동 조직화는 서로 연계되는 지점을 찾는 것과 공동의 이슈를 가지고 함께 조직해나가는 것들을 생각해볼 수 있다. 가령, 지역자활센터의 자활사업단이 공동육아협동조합에 도우미를 파견하는 것을 함께 조직한다면 전자에 해당하고 지역의 농민시장을 운영하기 위해 이에 대한 문제의식을 공유하는 사회적 경제조직들이 함께 사업을 조직한다면 후자에 해당한다.

넷째, 지역의 비전을 공유할 필요가 있다. 각 개별 사회적 경제 조직의 입장에서 보면 각각의 활동 영역에서의 문제점이 주로 보인다. 그러나 어떠한 사회적 문제도 구조로부터 자유롭지 못하기 때문에 각각의 활동 영역을 중심으로 문제를 바라보면 문제를 협소하게 이해하게 되고 사회적 경제 조직의 실천도 한계에 직면하기 쉽다. 이를 극복하기 위한 방안이 지역에 대한 비전의 공유이다. 지역의 비전을 공유하는 가운데 각각의 활동을 이 비전을 실현하기 위한 방안의 하위 영역으로 자리매김 시키고 서로 협력해나간다면, 지역에서 사회적 경제의 미래는 달라질 수 있다.

다섯째, 사회적 경제의 적절한 규모에 대한 지역 차원의 공유가 필요하다. 사회적 경제도 경제 활동이고 생존을 위해서는 규모가 중요하다고 이야기하는 이들이 많다. 그러나 막연하

---

15) 최근 필자는 농민장터를 실험하고 있는 한 지역의 사회적 경제 조직들 간의 간담회에 참여했었다. 이 지역의 한 지역자활센터장은 다른 조직들에 비해 인적·물적으로 여유가 있는 지역자활센터가 이런 활동의 조직에 큰 기여를 할 수 있다고 말한 바 있으며, 한 생협은 매장에 지역농산물만을 위한 판매대의 설치를 구상하고 있다고 말했다. 이처럼 만나면 서로 협력하고 지역에 기여할 수 있는 방안이 도출된다.

게 규모가 중요하다고 생각하기보다는 적절한 규모를 판단해야 한다. 규모의 경제를 추구하다 보면 사회적 가치를 훼손할 가능성이 크다. 이 딜레마를 극복하기 위해서는 지역 차원의 규모와 개별 조직 차원의 규모가 어떻게 조율할 수 있을 것인지에 대한 고민이 필요하다. 이는 개별 조직 차원이 아니라 지역에서 함께 고민해야 할 부분이다.

물론 만나고 학습하고 공동으로 사업을 조직하는 과정은 현실에서는 말처럼 쉽지 않은 게 사실이다. 대부분의 경우 현장의 활동가들은 만남의 필요성조차도 동의하지 못한다. 그러나 이 부분이 선행되지 않고서는 사회적 경제의 의미있는 실천은 난망하다. 사회적 경제의 미래가 여기에 달려 있음을 인식하는 게 중요하다.

## 5. 맺으며

이 글은 객관적 자료에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 기술되지 않고 개인적인 경험과 인식에 바탕을 두고 기술되었다. 따라서 주관적 평가의 위험이 존재한다. 그러나 필자는 때로 한국에서 사회적 경제의 실체가 존재하는지 의문을 갖곤 한다. 그것은 필자의 경험이나 정보로 볼 때 개별 조직은 분명히 존재하는데 연대를 통해서 지역의 문제를 공동으로 해결하려는 시도는 흔치 않기 때문이다.

한국의 사회적 경제가 놓여 있는 구조적 상황과 한국에서 사회적 경제가 조직되어온 상황은 이념형(ideal type)으로서 사회적 경제를 바라보는 것으로는 많은 제약을 갖게 한다. 그럼에도 불구하고 사회적 경제가 한국의 미래에 희망을 주기 위해서는 지금과는 좀 더 달라진 모습으로 조직되어야 한다고 본다. 이를 위한 좀 더 치열한 논쟁을 기대한다.

## <참고문헌>

- 강수돌 (2009). 『살림의 경제학』. 인물과 사상사.
- 김상준 (2008). "중간경제론-대안 경제의 논리와 영역."《경제와 사회》 80:140-164.
- 김정원 (2009). 『사회적 기업이란 무엇인가?』. 아르케.
- 노대명 (2007). "한국 '사회적경제'의 현황과 과제: '사회적경제'의 정착과정을 중심으로."《시민사회와 NGO》 5(2):135-71.
- 라이너 출. 최성환 역 (2008). 『오늘날 연대란 무엇인가: 연대의 역사적 기원, 변천 그리고 전망』. 한울아카데미.
- 박근갑 (2009). 『복지국가 만들기 : 독일 사회민주주의의 기원』. 문학과 지성사.
- 엄형식 (2008). 『한국의 사회적 경제와 사회적 기업: 유럽 경험과의 비교와 시사점』. 실업극복국민재단 함께 일하는 사회 정책연구원.
- 원용찬 (2003). "칼 폴라니의 실체경제와 지역문화운동:유통독점자본의 지역화 운동을 계기로."《문화경제연구》 6(1):27-53.
- 윤형근 (2008). "사회적 협동의 호혜경제와 생명민주주의의 주체 형성."『녹색대안을 찾아

- 서』. 아르케.
- 제프 일리. 유강은 역 (2008). 『The left 1848-2000:미완의 기획, 유럽의 좌파의 역사』. 뿌리와 이파리.
- 한상진 (2004). “지구화, 공동체, 자활의 전략.”《서울도시연구》 5(2):105-116.
- 한상진·황미영 (2009). 『지역사회복지와 자원부문: 한국과 영국의 사회적 기업 사례를 중심으로』. 집문당.
- Defourny, Jacques (2004). *"Social Enterprise in An Enlarged Europe: Concept and Realites."*(<http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF-files/Articles/Defourny/Defourny.soc.ent.CEE.3.06.pdf>)
- Defourny, Jacques., Develtere, Patrick (1999). *"The Social Economy: The Worldwide making of Third Sector."*([http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/Articles/Defourny/Defourny-Develtere\\_SE\\_NorthSouth\\_Chap1\\_EN.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Articles/Defourny/Defourny-Develtere_SE_NorthSouth_Chap1_EN.pdf))

### 사회적 경제 측면에서 본 생협의 현황과 전망<sup>1)</sup>

안 병 덕 (생협전국연합회)

#### 1. 생협<sup>2)</sup>의 현황

##### 1) 연혁

1920 - 1930 일제 침략기에 소비자조합이 있었으나 일제의 탄압으로 1930년대 말 모두 사라짐.
1960 - 1980 지역, 노동조합 등이 소비자조합 활동을 했으나 생협으로 이어지지 못함.
1979. - 강원도 평창을 시작으로 여러 농촌 지역에서 소비자조합이 설립되었으나 1980년대 초반과 중반 전부 문을 닫음.
1980. 3 - 충남 홍성에 풀무소비자협동조합 시작. 이후 풀무생협으로 오늘날까지 이어짐.
1983. 10 - 소비자협동조합중앙회 창립.
1985. 5 - 도시 지역에 안양소협 처음 세워짐. 이후 강원도 원주, 경남 창원 등에 소협 세워짐.

1) 이 글은 포럼 기획에 참여하는 생협 단체 담당자들의 공동 협의를 통해 작성되었습니다.

2) 생협은 소비자생활협동조합의 약자이다. 1945년 일본에서 “대자본이 생활 깊숙이 침투한 것에 대해 대응하기 위해” 만든 용어다. 세계적으로는 소비자협동조합이 일반적이며 영어로는 consumer cooperative로 통일하여 사용한다.

1986. 12 - 한살림 농산 창립.
1988. - 서강대 학생소비자협동조합 시작하였으나 현재 사라짐. 1960년대 서울여자대학교에 학생소비자협동조합이 설립되어 20년 이상 운영됨.
1989. 12 - 한국여성민우회생협(당시 함께가는 생활소비자협동조합)창립
1993. 4 - 생협중앙회 일부 생협과 물류사업 개시
1994. 1 - 생협중앙회 내 ‘대학생협본부’(현재의 대학생협특별위원회)설치
1994. 4 - 안성에 의료생활협동조합 창립. 1968년 부산에 장기려 박사, 채규철 선생을 중심으로 청십자의료협동조합 설립하여 조합원 23만명, 20년 이상 운영하고 1989년 도시 지역 의료보험 확대 때 자진 해산.
1997. 7 - 두레생협연합회(당시 생협수도권사업연합회) 창립
1997. 8 - 생협중앙회 물류사업부 중단(생협수도권사업연합-현 두레생협연합회-로 이관)
1997. 9 - 경인지역생협연대 물류 시작 이후 21세기생협연대 등을 거쳐 현재 iCOOP생협연대
1997. 10 - 한살림 - 일본 그린코프생협과 연대하여 북한동포돕기 성금 모금. 두레생협, iCOOP생협도 2000년대에 북한동포 돕기 등을 실시. iCOOP생협은 2004년 니이가타 지진 때 모금하여 일본 소고생협에 전달함.
1999. 8 - 소비자생활협동조합법 시행
2001. 2 - 생협중앙회를 생협전국연합회로 명칭 변경
2001. 10 - 여성민우회생협 - 아시아자매회의 개최
2003. 6 - ‘의료생활협동조합 연대’ 출범식
2004. 6 - 의료생협 - 노동부지원 사회적 일자리 사업 선정
2004. 6 - 두레생협 - 민중교역으로 마스코바도 설탕 무역 시작. iCOOP생협 2008년부터 공정무역을 시작 함.
2005. 6 - 생협전국연합회 내 ‘의료생협특별위원회’ 설치 및 분사무소 개설
2008. 12 - iCOOP 생협 - ICA(국제협동조합연맹) 가입
2009. 7 - 생협법 개정 추진(국회 상임위 상정 중)

## 2) 조직과 사업

<표 1> 전국 생협의 현황 (2008년 12월 31일 기준)

구분	연합회명	설립근거	설립연도	회원현황							비고
				유형	회원수 (개)	인가수 (개)	조합원수 (명)	고용인 (명)	총사업액 (백만원)	총출자금 (백만원)	
연 합 조 직	소비자생활 협동조합 전국연합회	민법32 조 (재경부)	1983	지역생협	39	31	96,669	439	82,555	7,564	산지 1개
				대학생협	18	15	70,987	676	75,956	1,453	
				의료생협	5	5	8,012	267	7,459	1,379	
				직장생협	1	-	21	4	46	9	
				기타생협	1	1	719	3	369	40	노인 생협
				사업연합	1	-	하단 두레생협연합회 참조				
				소계	65	52	176,408	1,389	166,385	10,445	
	(사)한살림	민법32조 (농림부)	1993	지역생협	193 <sup>3)</sup>	19	170,793	964	132,597	16,531	
	두레생협 연합회	상법	1997	지역생협	124 <sup>4)</sup>	9	47,303	248	36,862	2,889	사업만 연합
	iCOOP생협	민법32 조 (농림부)	2000 (법 인인 가)	지역생협	67	32	54,660	950	130,150	4,385	
				직장생협	3	-					
			1998 (창 립)	대학생협	1	-					
	여성민우회 생협	생협법 (단위조 합)	2005	지역생협	4	4	17,187	100	11,338	1,131	
	YMCA생협 협의회	임의단체	2005	지역생협	85 <sup>5)</sup>	-	2,741	16	2,282	96	
직 능 별 연 합 회	대학생협 특별위원회	전국연합 부속기관	2002	대학생협	18	15	70,987	676	75,956	1,453	
	의료생협 연대	전국연합 부속기관	2005	의료생협	116 <sup>6)</sup>	11	12,231	334	6,724	2,092	
전국연합회 및 연합회에 가입하지 않은 단위조합 (무소속 생협)				지역생협	15	15	7,833	45	9,367	81,421	
				대학생협	4	3	29,680	395	31,114	332	
				의료생협	68	68	30,525	430	47,190	133,690	
				기타생협	1	1	431	3	145	30	단체
				합계	88	87	68,469	873	87,816	215,473	
		총계			255	185	473,504	4,280	519,298	247,220	중복 제외
		먹거리생협합계 <sup>7)</sup>			158	92	333,150	2,506	357,065	110,296	

3) 한살림 19개 조합 중 4개 조합은 생협전국연합회 중복 가입(강릉, 경남, 여수, 원주)



먹을거리 구매 생협은 2008년 12월 기준으로 158개 회원조합, 333,150 조합원, 매출 3,570억 원 정도로 파악됨.

## 2. 주요 활동 방향

### 1) 소비자 조합원들에게 안전한 먹을거리를 확보하여 제공

- (1) 몸에 해로운 화학 농약과 첨가물을 배제한 안전한 식품, 식료
- (2) 직거래 운동을 통한 중간 마진 최소화로 조합원들에게 친환경 유기농산물의 실비 제공
- (3) 환경과 생태 보전이 섭식(攝食)이라는 일상 속에서 실천되도록 함
- (4) 이를 위해 조합원들의 다양한 식품 안전 활동(유전자 조작식품 반대, 학교급식 운동, 광우병 쇠고기 수입 반대 등) 전개

### 2) 농민 생산자의 지속 가능한 농업을 위한 사업

- (1) 농산물 가격 결정을 시장의 기능에만 맡기지 않고 소비자와 생산자가 협의 하여 결정함. 즉, 생산비를 보장하는 것과 대중이 구매할 수 있는 가격을 상호 협의 함.
- (2) 생산자가 생산하는 농산물의 출하량에 대해 소비자가 책임을 지고 소비하도록 유도하고 노력.
- (3) 농민의 자녀들도 농업을 통해 생활을 할 수 있는 농업 추구.

### 3) 지역 사회에서 협동조합의 역할과 기여를 위한 사업

- (1) 마을 모임, 등대 모임 등을 통해 지역 사회와 관계망 구축, 유지
- (2) 지역 사회의 시민사회단체와 교류, 정보 교환, 협력 등을 통해 지역 사회의 문제 공동 해결
- (3) 지역에서 생산된 가치가 외부로 유출되지 않고 지역에서 남을 수 있는 지역 순환 경제 구축

### 4) 친환경 농업을 통한 지속 가능한 자연, 생태계 유지

- 
- 4) 두레생협연합회 12개 전 조합은 생협전국연합회 가입
  - 5) YMCA등대생협협의회 8개 조합 중 3개 조합은 생협전국연합회 가입(광명, 부천, 안양)
  - 6) 의료생협연대 소속 11개 조합 중 4개 조합만 생협전국연합회 가입(서울, 안산, 안성, 인천평화)
  - 7) 중복을 제외한 총계에서 대학생협, 의료생협, 노인생협 등을 제외한 수치임.

- (1) 친환경, 생태, 생명 존중 등을 중요하게 생각하는 농업, 농업의 소중한 가치를 존중하는 농업
- (2) 경종과 축산 등이 연계 되어 지역의 생태계가 순환되는 농업을 통한 생산 지향
- (3) 논 등 경작지에 다양한 생물이 사는 농업을 통해 생물 다양성이 보존되도록 노력.
- (4) 에너지, 지구온난화 등 환경 문제에 대응하는 농업

#### 5) 기타

- (1) 민중교역(공정무역) 등을 통한 제3세계 생산자 지원. 불평등한 자유무역에 대한 대안 제시
- (2) 생산 인증 외에 자체적인 유통인증 방식으로 식품 안전성 확대 및 생산자 편익 증대
- (3) 다국적 기업 중심의 세계 식량 체계에 대응하는 지역 식량 체계 구축
- (4) 일 공동체(워커즈 콜렉티브), 윤리적 소비 운동 등

### 3. 생협이 성과

#### 1) 사업적인 면에서 안정적인 기반구축 - 사회적 경제의 하나의 대안으로 부상

- (1) 친환경농산물 시장에서 30%대 점유율 (무농약 이상, 저농약 포함 시 10%대). 생협은 생산자가 거래하기를 선호하는 친환경 농산물 유통의 중요한 축
- (2) 최근 30%대 이상의 성장률 구가. 직거래로 가격 경쟁력 보유 및 소비자에게 ‘신뢰’의 생협 이미지 구축
- (3) 잉여를 축적하는 생협이 점차 많아짐. 이를 통한 사업투자 및 활동 확대

#### 2) 협동조합의 원칙에 충실한 운영을 위한 노력. 협동조합 명맥을 잇고 확산시켜나감

- (1) 호혜의 경제 (이윤 추구를 위한 사업이 아닌 사람과 사회적 목적 중심의 경제) 가능성 제시
  - 생산자와 소비자가 함께 하는 생협
  - 생산 원가 보장 원칙 및 생산자 지원 - 구매자금, 각종 기금 조성 등
  - 생산자를 생각하는 소비자 교육
- (2) 제3세계 생산자 민중과 연대
  - 자유무역으로 제3세계가 더욱 어려워지는 것을 막고 스스로 자립할 수 있는

- 기반 조성을 위한 민중 교류 및 교역(공정무역) 등을 진행
- 아동 노동 착취 등 노동 환경이 악화 되는 것을 감시하며 인간다운 일자리를 지키도록 지원

(3) 조합원 중심으로 민주적인 운영

- 중요한 의사 결정에 있어서 조합원이 적극 참여함.
- 조합원에 의한 취급 생활재 결정
- 조합원과 활동가들이 직원과 함께 적극 참여하는 지역 활동과 운영

(4) 녹색 경제 (자연환경과 조화) 추구

- 친환경 농업의 발전에 기여
- 친환경 생활재 확대
- 녹색 소비 운동 - 벼룩 시장, 재활용 가게, 병 재사용 운동 등

## 4. 한국 생협 되돌아보기

### 1) 조직과 사업

(1) 전체적으로 사회적 영향력을 미치기에는 조합원 규모가 작음

- 스위스 경우 인구 720만 명 중에 350만 가구가 소비자협동조합에 가입해 있음.
- 인구 920만 명인 스웨덴 경우 450만 가구 이상이 소비자협동조합, 노동자협동조합, 주택협동조합에 가입.
- 일본의 경우에도 2000만 가구 이상이 소비자협동조합에 가입

(2) 사업에 있어서도 주류 시장에 영향을 미치기에는 매출 규모가 작음(연 3천5백억)

- 일본 생협 2006년 매출이 30조이고 소매물류에서 4.8% 차지
- 스위스 미그로협동조합(작은 매장의 소매조합 성격)의 매출이 25조이며, 스위스 소비자협동조합(큰 매장 중심)과 합하면 소매물류에서 25% 이상 점유.

### 2) 세계 협동조합 운동 흐름과 차이

(1) 구성원에 있어서 대중을 담아 내지 못하고 있음.

- 대부분 나라에서 협동조합은 경제적 약자를 중심으로 경제, 사회, 문화적 요구를 담아내는 풀 역할을 하는 반면에 한국에서는 중산층이 주로 참여하는 모습

(2) 사회적 약자와 연대하고 배려하는 운동이 부족.

- 영국의 사회적 기업, 이탈리아의 사회적 협동조합 등이 조합원들의 공익(共益)의 틀을 넘어 비조합원, 사회적 약자에게 열린 공익(公益) 추구를 시도하고 있으나 한국 사회에서는 아직 시행이 되지 못하고 있음.

## 5. 어려움

### 1) 사업의 지속 성장이 가능할 것인가

#### (1) 친환경 농산물 중심의 사업 한계

- 친환경 농산물 시장 규모 한계 - 무농약 이상은 1조원이 채 안 됨
- 일반 농산물에 비해 비싼 가격 - 소비층 제약

#### (2) 자본 조달의 한계 (조합원 출자금 - 보통 3만원으로 시작 평균 10만원 내외)

- 가공품, 공산품 등 신상품 개발 어려움으로 상품 다양화 미흡
- 공제 사업 등 사업 다각화 어려움

#### (3) 시장의 자본의 위협

- 대형 유통업체가 친환경농산물 시장에 뛰어들어 위협
- 현재 진행 중인 SS마트의 영향
- 친환경농산물 시장에서 생협이 차지하는 비율 점차 축소

### 2) 조합원의 참여 부족

#### (1) 조합원들의 생협 활동에 대한 낮은 참여율 (2% 내외로 일본의 경우도 유사)

- 안전한 먹을거리를 구매하고자만 하는 단순 구매 조합원 많음
- 다양한 상품과 구매 편의를 제공하는 대형 유통업체 입점 시 영향 받게 됨

#### (2) 조합원 활동을 넓혀 가는 데 필요한 준비와 역량의 부족

- 활동가 양성의 어려움
- 다양한 활동 전개 어려움

#### (3) 일공동체 활동의 부진

- 일본의 경우 조합원들의 욕구와 결합한 다양한 일 공동체 활동 전개

### 3) 생협 간의 경쟁 - 협력 부족

- 생협 간에 확대되는 경쟁을 조정, 조율하고 생협 진영의 성장과 발전을 위해

협력을 이끌어 낼 수 있는 체계의 부족

## 6. 전망

1) 전체적으로 사업의 지속적인 성장이 예상되나 이에 따른 문제점도 발생할 가능성이 높음

- (1) 그 간의 성장을 바탕으로 잉여 이익에 의한 투자 증대와 신뢰의 브랜드 가치 상승. 그리고 사업 환경의 호조건(먹거리의 안전성에 대한 지속적 관심 증대) 등으로 사업의 지속 성장 예상
- (2) 대형 유통업체와의 경쟁 시 성장률이 둔화될 수는 있으나 어느 정도의 가격 경쟁력 확보와 조합원의 충성도가 높아 일반 소매 시장이 겪는 어려움과는 다를 것으로 예상
- (3) 다만 생협 간에도 부익부 빈익빈으로 대형생협과 소규모생협의 격차는 커질 것으로 예상
- (4) 또한 경쟁 격화로 인한 성장률 둔화와 수익성 악화 시 과잉 투자생협이나 신규 사업 진출 생협은 어려움을 겪을 가능성 있음

2) 잉여이익을 바탕으로 조합원 활동 활성화

- (1) 조합원 활동에 대한 체계적인 지원 기반 마련
- (2) 조합원 교육 및 연구 기능 확대
- (3) 지역사회에의 기여는 생협이 지원하고 기존 단체와 연대하여 전개

3) 장기적인 사업 성장을 위해선 생협 간의 사업 협력 필요

- (1) 생협법 개정으로 사업분야의 확장 가능 - 생활재의 범위 확대, 공제 사업 등
- (2) 다만 현재의 각 연합회 규모로는 독자 추진하기에는 한계
- (3) 일반 생활재에 있어선 생협 나름의 제품 개발로 경쟁력을 갖추고 생협 전체를 대상으로 판매해야 성공 가능성 높아짐
- (4) 일본생협연합회처럼 전국연합 차원에서 공급제품의 개발 필요.
- (5) 공제사업 역시 전국연합 차원에서 추진 시 규모경제를 이루고 이를 바탕으로 작은 규모의 생협 지원은 물론 전체 생협의 발전을 이룰 수 있음

4) 제언

- (1) 경제위기와 사회 양극화의 심화 등 신자유주의적 경제체제의 폐해가 갈수록 확대되고 있음. 이런 상황에서 생협은 잠재력과 그 역할에 관심과 기대가 높아지고 있음
- (2) 이러한 기대에 부응하면서 높아진 사회 책임을 이행하기 위해선 생협 간의 긴밀한 협력과 함께 지역사회와의 협동의 관계망을 적극 만들어 나갈 필요 있음
- (3) 아울러 우리사회에서 생협은 21세기에 살아남을 수 있을 것인가? 살아남는다면 그 방법은? 등 이러한 과제에 대해 끊임없이 연구하고 정책을 개발해 시장과 사회를 선도해 나갈 수 있어야 함

### 한국의 대안기업을 이야기하다

남 원 호 (대안기업연합회)

#### 1. 한국대안기업연합회 단체소개

##### 1) 단체개요

일반 현황	단체대표	이철중 이사장	설립일	2007년 10월 9일
	전화/팩스	TEL : 02)332-0982 FAX : 02) 3142-6984		
	이메일	국제용 : kasee2008@hotmail.com 국내용 : lucas91@naver.com		
	소재지	서울시 마포구 서교동 448-17 4층		
설립 취지	○ 본회는 취업 취약계층(빈곤계층, 장애인, 고령인, 장기실업자 등)의 일자리 창출을 통해 빈곤문제를 해결하는데 기여하고, 협동조합의 정신을 계승하고, 사회적기업을 추구하고자 하는 대안기업 간의 협력강화를 위해 설립.			
	○ 한국대안기업연합회는 대안기업들의 연합체로서 대안경제를 연구하고 대안기업을 발굴·육성·지원함으로써 대안경제영역을 활성화시키는 목적을 가진 비영리민간단체임.			

주 요 연 혁	2007년 1월	한국노동자협동조합연합회에서	한국대안기업연합회 공동결성제안
	2007년 2월~8월	한국대안기업연합회	건설을 위한 준비 워크샵(1~3차)
	2007년 10월 9일	창립총회 및 창립 기념	심포지엄 개최
	2008년 3월 11일	한국사회적경제연대회의	회원가입
	2008년 3월 12일	한국대안기업연합회	08년 정기총회 개최
	2008년 12월	국제노동자협동조합연맹(CICOPA)	가입
	2009년 1월 6일	한국대안기업연합회	09년 정기총회
	2009년 8월	국제협동조합연맹(ICA)	가입 신청
주 요 사 업	1. 대안기업활동	촉진을 위한 정보수집 및 공유, 조사 연구 활동	
	2. 대안기업간의	네트워크 구축 및 연대사업	
	3. 대안기업을	지원하기 위한 교육, 컨설팅 사업	
	4. 대안기업의	경영역량강화를 위한 지원사업	
	5. 사회적기업	발전을 위한 관련 사회단체와의 연대활동	
	6. 사회적경제	영역의 확대를 위한 국제교류사업 및 홍보사업	
	7. 그 밖에 위	각 호의 목적을 달성함에 부수되거나 연관되는 사업	

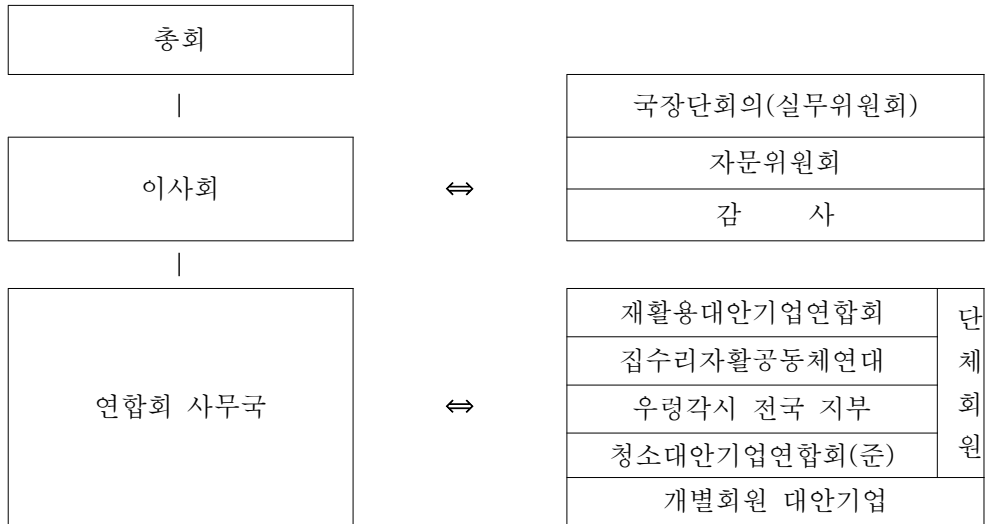
## 2) 조직현황(조직도)

### (1) 조직현황

대표자 약력	04년 한국노동자협동조합연합회 운영위원/ (현)사회적기업 함께 일하는 세상(주) 대표이사 / (현)한국지역자활센터협회 사업위원회 협력위원
조직운영 현황	총회- 이사회- 연합회 사무국, 업종별 네트워크 단체, 개별 회원 기업
임직원 및 위원	○이사회 : 6명 ○감사 : 1명 ○네트워크 실무진 : 업종별 네트워크 사무국 포함 6명 ○자문위원회 : 5명



(2) 조직운영도



(3) 회원기업 고용인원 및 매출액

기업명	고용인원(09년6월현재)/명	08년매출액/억	기업수
재활용대안기업연합회	600	130	16
한국주거복지협회	150	150	50
청소대안기업연합회	704	93	18
전국여성가사사업단 우령각시	400	20	17
개별회원기업	130	177	4
합계	1,984	570	105

## 2. 현장 대안기업의 현황과 욕구

### 1) 개요

- 한국대안기업연합회는 회원 대안기업의 현황을 조사하기 위하여 설문조사를 진행하였고 업종별로 업종별로 8개~16개 정도의 회원기업이 참여하였다. 조사결과 중 대안기업의 목적과 운영현황에 관한 일부 자료만 소개하고자 한다.

- 조사참여 기업수 : 50개

- 설문지 주요내용 : 대안기업의 비전과 목적, 기업의 운영현황, 참여직원의 근로조건, 민주적인 의사결정구조, 기업 이윤의 사회적환원, 기업의 투명한 회계 정도, 네트워크 사업 또는 연대활동 등에 관한 내용

### 2) 대안기업의 목적에 관한 조사

#### (1) 조사내용

질문사항	응답사항	답변율(%)
귀 기업의 경영활동의 목적은 무엇입니까?	이윤추구	2
	이윤추구 + 사회적 기여	98
귀 기업이 사회적으로 기여하는 바는 무엇인지 가장 중요하다고 생각하는 것 2가지를 말씀해주십시오	1순위 : 사회적 취약계층을 위한 안정적 일자리 제공+ 사회적 취약계층의 일자리 창출뿐 만 아니라 자활을 위한 직업훈련, 직업상담, 교육 등	70
	2순위 : 업종별 기업 활동을 통한 사회적 공익 기여 (사례 : 지역자원순환개선, 지역환경개선, 주거환경개선 등)	36
	2순위 : 조합원 참여 방식의 기업운영(사례 : 협동조합방식 도입, 노동자 소유기업 등)	17

#### (2) 조사결과의 의미

- 대안기업은 노동통합 사회적기업을 지향하고 있음.
- 자신의 업종에 적합한 사회적 공익을 기여하거나 협동조합 운영방식을 도입하고자 함.
- 재활용 업종인 경우 지역자원의 선순환 체계를 개선하고, 집수리 업종인 경우 취약계층의 일자리 창출이라는 자활사업을 넘어서 지역 내 주거환경 개선을 추구함

고 있음.

### 3) 운영현황에 관한 조사

#### (1) 조사내용

질문사항	응답사항	답변율(%)
현재 귀 기업의 시장 확보 방식은 무엇인지 주요한 방식 2가지를 말씀해 주십시오.	1순위 ① 기업의 직접 영업 및 홍보를 통한 시장 확보	46
	② 지자체 공공기관의 지원에 의한 시장 확보	38
	2순위 ① 지역사회의 협력조직 및 지역사회 단체들을 통한 시장 확보	34
현재 귀 기업의 상품 및 서비스를 판매하는데 있어 가장 어려움을 겪고 있는 부분은 무엇인지 가장 큰 어려움 2가지를 말씀해 주세요.	1순위 ① 상품 및 서비스의 안정적인 판로(판매처, 판매경로) 부재(재활용은 구매까지 포함)	38
	② 품질관리시스템의 미구축 등으로 인한 상품 및 서비스의 낮은 수준(낮은 기술력 포함)	19
	2순위 ① 마케팅 역량 부족(홍보와 광고 부족)	41
	② 시장 및 가격 경쟁력 부족	20
귀 기업은 앞으로의 시장상황에 대해 어떻게 전망하십니까?	① 앞으로 시장이 더욱 커지겠지만, 경쟁도 치열해져 본 기업이 불리해질 것이다.	53
	② 앞으로 시장이 더욱 활성화 되고, 본 기업이 유리해질 것이다.	24
각종 운영지원이 없어도 시장으로의 완전한 진입(자립)이 가능한 시기는 언제라고 생각하십니까?	1년 이상 3년 이내	31
	현재 지원받는 것 없이 운영되고 있거나, 지원받는 것이 있지만 지금 당장이라도 지원 없이 자립 가능하다.	29
귀 기업이 앞으로의 자립과 발전을 위해 가장 시급히 해결해야 할 일이 무엇인지를 2가지를 말씀해 주십시오.	1순위 ① 지자체의 우선구매 및 우선위탁 의무화	66
	② 생산기술 및 기능 향상을 위한 체계적인 교육훈련지원	11
	2순위 ① 마케팅(광고, 영업, 홍보)의 전문적인 경영지원	38
	② 4대보험 및 퇴직금 지원	19

#### (2) 조사결과의 의미

##### - 시장확보 방식

기업의 직접적인 영업과 공공시장 그리고 지역사회단체를 활용한 시장이 골고루 분포되어 있는 것으로 보인다. 하지만 업종별로 볼 경우 주거복지는 공공시장(현물급여 등)의 비율이 높고 재활용, 청소, 가사서비스 등은 일반 유료시장에 집중되어 있다.

#### - 마케팅의 어려운 부분

대안기업의 마케팅 상의 가장 어려운 점은 상품 및 서비스의 안정적인 판로와 자체적인 마케팅 역량이 부족하다는 것이다. 그 외 품질관리시스템의 미구축 등으로 상품 및 서비스의 질이 낮아서 시장 경쟁력이 부족하다고 느끼고 있다.

#### - 시장 전망

시장이 더욱 커지거나 활성화된다는 점에는 공감하지만 기업이 불리해질 것이라는 부정적 전망이 긍정적 전망보다 2배로 많았으며 전체의 53%를 차지하였다.

#### - 기업의 자립 가능성

지원이 없거나 지원없이도 자립가능한 곳이 29%이며 3년 이내 자립가능한 곳이 31%이다.

#### - 지원에 대한 욕구

지자체의 우선구매 및 우선위탁 의무화가 1순위로 66%를 차지하는 것을 보면 안정적인 판로의 욕구가 대단히 높음을 확인할 수 있다. 생산기술 및 기능향상을 위한 체계적인 교육훈련(1순위 : 11%)이 필요하다는 점은 자체 상품과 서비스의 질을 향상시킬려는 노력으로 보인다.

마케팅의 전문적인 경영지원이 2순위에서 38%를 차지하는 것은 자체 마케팅 역량을 강화하고자하는 욕구로 파악된다. 또한 한시적 인건비 지원보다 4대보험 및 퇴직금 지원을 선호하고 있는 것은 장기적인 사업경영에 일시적 지원보다 장기적이면서 안정적인 지원체계를 선호하는 것으로 생각할 수 있다.

### 3. 한국대안기업연합회 사업정책

#### 1) 업종지원사업

한국대안기업연합회에는 업종별 조직이 있으며 또한 사무국이 존재하고 있다. 업종별 사무국은 회원 기업의 마케팅을 위해 지역사회의 인프라를 동원하거나 네트워크 사업을 진행하고 있다. 네트워크 사업은 최근 프랜차이즈사업, 공동 브랜드사업, 공동 마케팅사업, 지역네트워크를 활용한 지역화사업 등이 있다. 즉 업종 조직에서 회원기업의 비즈니스 모델<sup>1)</sup>을 끊임없이 개척하고 있는 것이다.

## 2) 정책사업, 연구조사사업, 교육사업의 지원

업종 조직이 사업적인 측면에서 강하게 결합되어 있다면 업종 조직을 연결하는 한국 대안기업연합회는 보다 넓은 의미의 정책사업, 연구조사사업 그리고 교육사업에 중점을 두고 있다. 아래의 조사내용은 한국대안기업연합회의 임원진과 실무위원회를 대상으로 조사한 것으로 사무국의 중점 사업 욕구조사 결과이다.

사업 분류	세부내용	사례	순위
정책연구 사업	○ 사회적기업육성법을 포함한 정부지원제도, 시민 단체의 연계지원방안, 지역사회 내 인프라 구축 방안 등의 정책연구 -> 기존 제도의 문제점 분석 -> 대안적인 개선방안 제시 -> 제도적 지원 유도를 위한 이론적 근거제시 ○ 대안기업과 지자체 간의 협력방안 연구 ○ 지역내 시민단체의 연계 방안 연구	• 사회적일자리 제도개선 및 긍정적활용 • 우선구매제도 • 재활용의 공공기관 무상양도	1
대안기업 연구사업	○ 대안기업의 가치 평가, 대안기업의 준립 및 중요성의 이론적 기반 마련 ○ 대안기업의 소유형태, 지배구조 등에 대한 연구 ○ 사회적기업 및 협동조합의 국·내외 성공모델 및 실패 사례 분석 연구 -> 이론적인 연구보다는 현장 사회적기업이 활용 가능하도록 경험적인 사례중심의 연구 ○업종별 네트워크 사업 매뉴얼 발행 지원 -> 사례 : 간병 및 가사관리사 교육 매뉴얼 등	• 사회적회계 • 거버넌스 • 연구저널발행 • 대안적가치를 현장 기업에 적용할 수 있는 방안 모색	2
회원 대안기업 현황조사	○업종별, 지역별로 회원 대안기업의 실태, 현황, 욕구 조사를 통하여 사업지원의 구체적인 방향 설정 ○회원대안기업의 다양한 욕구 파악 후 지원방안 모색	• 실태조사, 욕구분석, 지원방안모색	3

## 4. 대안적 경제활동이라는 가치 추구의 과제

- 1) 비즈니스 모델의 내용은 업종별로 다양하게 진행되고 있어서 모두 소개하기 힘들다. 구체적인 내용은 업종 사무국에 알아보기 바란다.

## 1) 한국대안기업연합회의 설립 취지문

자본의 세계화와 더불어 신자유주의 혹한경쟁으로 기업들의 극단적인 이윤추구 행동이 무한으로 치달으며 사회양극화가 심화되고 있는 반면 삶의 질에 대한 욕구가 높아지고 지속가능성이라는 화두가 전면화되면서 전 지구적 차원에서 새로운 경제방식에 대한 요구가 서서히 증가하고 있다. 이러한 과정에서 지속가능한 발전은 이제 인류가 지향해야 할 가치로 자리를 잡았다.

한국사회에서 대안적인 경제 방식을 만들고자 1990년대 이후 등장한 노동자협동조합운동은 협동노동에 기초한 기업들을 우리 사회에 뿌리내리기 위해 노력해왔으나, 지금까지 노동자생산협동조합을 표방하거나 지향하는 기업의 수는 극소수에 불과하고 규모 또한 영세한 수준이어서 우리 사회 대안 운동의 유의미한 토대로 자리 잡지 못하고 있는 것이 안타까운 현실이다.

그러나 1997년 외환위기 이후 급격한 사회경제적 변화와 함께 자활공동체, 노동자기업인수, 사회적기업, 노동자소유경영참여 등 새로운 기업모델이 생겨났고, 이들은 생태운동 및 공동체운동과 함께 대안경제의 토대를 확장하는데 기여하고 있다. 특히 사회적기업은 고용, 환경, 복지 분야 등에서 우리 사회가 해결해나가야 할 과제들에 도전함으로써 주목받고 있으며 향후 한국사회 대안경제 운동의 한 축으로 작용할 수 있는 가능성이 확대되고 있다.

그동안 노동자협동조합운동은 일차적으로 협동노동의 가치를, 사회적기업은 사회적 목적의 가치를 중심으로 추구하여 왔다고 할 수 있다. 어떤 기업들은 두 가지 가치를 동시에 추구하였지만 그렇지 않은 경우도 많다. 정부중심의 제도적 측면에서만 접근할 경우 협동노동의 가치가 전혀 고려되지 않으며, 자주관리라는 이데올로기적 측면에서 접근할 경우 별도의 사회적 목적이라는 가치는 부차적인 문제로 전락될 수 있다.

하지만 이 두 가지 가치는 어느 하나를 선택해야 할 문제가 아니라 동시에 추구해야 할 가치로 인식하고 있다. 우리는 이 두 가지 가치를 통합함으로써 진보적인 대안기업의 상을 한국사회에 제시하고자 하며, 노동자협동조합과 사회적기업을 주축으로 자활공동체, 노동자인수기업 등 다양한 형태의 대안 기업들을 포괄함으로써 한국사회 내 대안경제의 지평을 넓히는데 기여하고자 한다.

한국노동자협동조합의 협동노동의 정신을 계승하고, 대안경제 운동의 지평을 넓히기 위해 대안경제, 대안기업을 지향하는 기업들 간의 연대를 통하여 연합체를 결성하고자 한다.

‘한국대안기업연합회’는 이윤창출의 도구일수밖에 없는 ‘기업의사회공헌’과 외형적인 수치중심의 법적 규정 틀에 묶일 여지가 높은 ‘인증된 사회적기업’의 한계를 극복할 수 있도록 주류경제방식과 차별적인 새로운 기업모델을 제시하고, 대안경제의 철학과 경제방식을 구현함으로써 대안경제를 지속적으로 활성화시키고자 한다.

## 2) 대안기업의 이념과 비전

한국대안기업연합회는 다음의 구체적인 이념과 비전을 가지고 활동하고자 한다.

(1) 한국대안기업연합회의 이념

- 대안경제 영역 확장을 통해 사회양극화에 대한 대안 제시
- 환경과 사람을 살리는 지속 가능한 경제방식 구현
- 참여와 협동에 기반한 고용과 분배의 발전적 기업모델 실현

(2) 한국대안기업연합회의 비전

- 대안기업 발굴 및 지원
- 대안경제운동 영역 확장
- 대안사회를 위한 연대의 확대

3) 해결해야 할 과제

(1) 대안기업의 대안적 가치란 무엇인가?

조사결과에 의하면 대안기업의 이념을 실현할 수 있는 방식은 노동통합 사회적기업을 추구하고 자본소유가 아닌 인간 소유의 협동조합적 운영방식을 추구하는 기업이다. 또한 다양한 대안적 경제활동을 추구하는 곳과 연대하는 것이다.

(2) ‘대안’의 의미는 무엇인가?

신자본주의 시장경제에서 발생하는 다양한 문제점에 대한 공감은 누구나 하고 있다. 그렇다면 이를 부인하고 새로운 경제시스템을 만들 것인지, 아니면 자본주의 시장경제의 문제점을 보완하고 개선함으로써 대안적 가치를 실현할 것인가를 생각해볼 수 있다.

즉 ‘대안’의 의미가 새로운 경제시스템인지, 기존 경제시스템을 ‘수정’하는 것인지, 아니면 선택할 수 있는 보완적인 시스템인지가 명확하지 않다.

기존 자본주의 시장경제 내의 기업활동인지, 아니면 일반기업과 다른 경영방식을 선택하는 보완적 기업인지, 기존 기업과 완전히 다른 새로운 경영방식을 선택하는 대안기업인지에 대해 생각을 정리해보는 것도 차후 과제가 될 것으로 보인다.

(3) 대안적 가치의 실현방법은 무엇인가?

대안기업의 한 가지 형태로 사회적기업을 고려할 수 있다.

사회적기업은 사회적가치 추구하고 경제적 가치 추구라는 목적을 동시에 추구하고 있

는데 이 두가지 목적이 서로 상충하여 딜레마 상황에 빠지는 경우가 있다.

노대명 박사(2008)는 ‘사회적기업이 생산성을 높여 비용을 낮추고 품질을 높여야 한다는 지적과 수익성에 집착하지 말고 취약계층을 배려해야 한다는 지적은 상호 모순되는 것처럼 여겨질 수 있다. 그리고 일선에서 이 두 가지 목표를 동시에 달성하는 것이 힘들다는 호소 또한 충분히 이해할 수 있다.’라고 언급하면서 ‘그렇다면 우리는 헤어날 수 없는 딜레마에 처한 것인가. 그렇지 않다. 사회적기업의 핵심은 그것이 지향하는 가치에서 찾아야 할 것이다. 취약계층에게 일자리를 제공하고, 사회서비스를 공급함에 있어 자신을 희생하는 노력이 사회적 지원을 정당화하는 토대이기 때문이다’라는 의견을 제시하였다.

사회적 기업의 사회적 가치가 수익성 창출이라는 경제적 가치에 제약조건이 된다면 일반 경쟁시장에서 일반영리기업에 비해 경쟁력을 상실하게 될 것이다. 사회적가치의 추구가 사회적기업 활동에 있어서 제약조건이 아니라 오히려 새로운 시장을 창출하는 경쟁력으로 작동하도록 새롭게 디자인해야 한다.

그렇다면 어떻게 디자인할 것인가가 현장기업이 당면한 해결과제인 것이다.

실제로 각 업종 사무국과 연합회 사무국에서는 이런 부분에 대해 집중적으로 고민하고 있으며 해결방안을 찾고자 노력하고 있다. 지역의 욕구, 업종별로 대안적 경제활동을 실현하는 방법, 지역사회에 공익에 기여하는 방안도 다양하기 때문에 장기적인 전망과 계획을 세워서 접근하고 있다.

#### (4) 기존 제도시스템 및 시장시스템과의 충돌을 어떻게 극복할 것인가?

인증 사회적기업에 대한 인건비 지원 등이 기존시장경제를 교란시킬 수 있다는 비판이 나오고 있다. 또한 노동자협동조합에 대한 법적인 근거가 우리나라에는 없다.

대안적 경제활동을 추구하고자 하지만 기존 제도시스템과 시장시스템이 새로운 시도에 장애가 될 수 있다. 그렇다고 해서 기존 시스템의 장점을 극복할 수 있는 대안적 방법이 명확하게 우리에게 존재하지는 않는 것 같다. 그렇다면 기존 시스템과의 충돌을 어떻게 극복할 것인가가 우리에게 주어진 당면과제일 것이다.

## 5. 대안기업으로서의 사회적기업

Declan Jones and Willian Keogh(2006)<sup>2)</sup>는 사회적기업을 정의하고자 할 때 ‘non-profit’ 및 ‘not-for-profit’라는 용어의 애매함을 극복하기 위한 대안으로 ‘수익 그 이상(more than profit)’을 사용하고 있다. 이 용어는 사회적기업이 추구하는 가치가 수익만이 아니며 수익 이상의 가치를 추구한다는데 의미가 있다. 즉 사회적기업은

---

2) Declan Jones and Willian Keogh(2006), “사회적기업 : 용어의 모호성과 복잡성에 대한 고찰”, 사회적기업저널 제2권 1호



“재정적 목표” 이외에 “사회적 및 환경적 가치를 추구하는 목표”를 가지고 있는 기업을 의미한다. 이러한 “사회적 및 환경적 가치의 목표”를 실행하기 위해 사회적기업은 다양한 시도를 할 수 있다.

**사회적기업의 역할을 제도화하기 위한 수단으로서 강제적 메카니즘이 과연 바람직할 것인가의 문제가 제기될 수 있다.** 성공적인 기업은 바람직할 수도 있으나 신생 사회적기업의 경우 지역 고유특성과 필요에 따라 생겨날 가능성이 있는데 특정형태를 취하라고 요구하면 기업활동을 제한받게 될 수 있다.<sup>3)</sup> 사회적기업의 법적인 개념 설정의 경우도 이와 같은 딜레마를 가지고 있다. 사회적기업 기준의 규정이 엄격하게 설정될 경우 다양한 사회적가치 추구의 기업활동이 제약되고 창의적인 사회적 경제활동이 위축될 수 있다. 한편 사회적기업의 기준 규정을 느슨하게 이루어질 경우 일반 기업과의 차별성이 없어지고 사회적기업으로서의 정체성이 사라질 수 있다.

**현행 사회적기업육성법 상의 사회적기업의 개념은 사회적기업의 다양한 가치 중의 일부를 개념화하여 사회적기업의 진정한 의미를 많이 축소시키고 있다는 생각이 든다.** 사회적기업의 다양한 사회적 경제활동들이 법적으로 인정받지 못하고 있다. 법적으로 인정받지 못한 비인증 사회적기업에 대해 예비사회적이라는 용어를 사용하는 것은 마치 사회적기업이 아니거나 미성숙한 사회적기업으로 인식하도록 만든다. 한편 장원봉(2009) 박사는 사회적기업의 제도적 동형화 현상이 발생하고 있음을 지적하고 이에 대한 위험성을 경고하고 있다.<sup>4)</sup>

법적인 사회적기업의 개념(인증 사회적기업)은 정부가 법적으로 규정함으로써 사회적기업의 의미를 상당히 축소하거나 왜곡한 부분이 있다. 왜곡현상이 발생하는 이유는 법적으로 인증 사회적기업이 될 경우 정부의 지원제도에 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 즉 사회적기업의 인증 요건상의 개념과 정부지원이 동일하게 이루어지기 때문에 인증 요건을 엄격하게 제한함으로써 사회적기업의 다양한 가치와 시도가 왜곡되거나 제약받을 수 있는 것이다.

**따라서 초기 사회적기업이 생겨나는 시점에서 사회적기업의 사회적가치의 정체성을 법적인 인증 요건 상의 개념에서 찾고자 하는 노력은 결코 바람직하지 않다고 본다.** 법적으로 사회적기업의 인증을 받았다고 해서 바람직한 사회적기업이라고 할 수 있을까? 사회적기업의 진정한 사회적 가치는 인증 사회적기업의 법적인 인증 요건 속에 있는 것이 아니라 **“자본소유가 아닌 인간 소유의 협동노동 정신”이라는 대안기업의 가치 속에서 찾을 수 있을 것이다.** 법적인 사회적기업으로 인증 받는 것은 사회적기업의 경영전략의 일환으로 고려할 문제로 볼 수 있을 것이지 법적인 개념 속에서 사회적기업의 정체성을 찾는 것은 오히려 혼란을 가져다 줄 수 있다. 물론 사회적기업으로 인증 받을 경우 다양한 제도적인 지원<sup>5)</sup>을 받을 수 있기 때문에 인증 받는 것이 기업경영에

3) Kristen Reid and Jon Griffith(2006), “사회적기업에 대한 잘못된 통령 : 몇가지 가설에 대한 비판”, 사회적기업저널 제2권 1호

4) 장원봉(2009), 사회적기업의 제도적 동형화 위험과 대안전략, 참여연대 참여사회연구소.

5) 인증 사회적기업의 지원제도에 대한 구체적인 내용은 후술하고 있다.

있어서 유리하다고 볼 수 있다.

법적인 인증요건에 의해 협소화된 인증 사회적기업과 구분하여 진정한 사회적기업의 가치를 찾는다는 의미에서 대안기업이라는 용어를 사용하고자 한다.

대안기업은 수익을 창출한다는 측면에서 비영리민간단체(또는 비영리 복지단체)와 구별된다. 대안기업은 수익을 추구하지만 수익 이상의 사회적가치(사회적취약계층의 일자리제공, 사회서비스 제공 등)와 목표를 최종적으로 추구한다는 점에서 일반 기업과 차별화된다.

사회적기업이 추구하는 사회적 목표는 보통 재정적, 사회적, 환경적 목표로 표현된다. 대안기업의 재정적인 목표는 가장 필수적이고 생존의 문제와 직결된다. 재정적인 목표가 가장 기본적인 것이지만 여기에 머물지 않고 보다 상위의 대안 경제의 가치 또는 사회적 가치를 추구할 때 “대안기업”이라고 말할 수 있을 것이다. 즉 대안기업은 “재정적 목표” 이외에 “사회적 및 환경적 가치를 추구하는 목표”를 가져야 한다. 사회적가치의 추구는 친환경 등의 사회적 목적 추구만이 아니라 인간중심의 기업운영이라는 ‘협동노동’의 가치를 포함하고 있다. “가치”의 수준은 기업마다 천차만별이다. 직종별, 업종별, 지역별로 다양한 가치를 추구하기 때문에 “가치의 지향을 선언하는 것”만으로는 “대안”의 의미를 설정하기 힘들고, “특정 가치”만을 설정하는 것은 대안적 경제방식의 자유로운 시도를 억제할 수 있다. 따라서 현재 대안기업을 구성하는 주체들이 지역시민사회의 욕구를 반영하여 지역시민사회와 함께 합의할 수 있는 수준의 “대안적 가치”를 설정하는 것이 딜레마에 빠지지 않는 현실적인 방안이라고 본다.

### 사회적경제운동의 과제와 원주지역의 사례

조 세 훈 (원주협동사회경제네트워크)

#### 0. 사회적경제‘운동’에 대한 접근

‘사회적경제’는 우리 사회에서 아직은 낯선 용어입니다. 일부에서는 ‘사회적’이라는 표현에서 특정 색깔의 징후를 발견하곤 손사래를 칠 수도 있습니다. 그러나 색깔로 세상을 바라보기 전에 현실을 먼저 직시할 수 있다면 ‘사회적’의 의미를 수용하는 것은 어렵지 않을 것입니다.

우리가 지금 ‘사회적경제’를 주목하는 것은 경제가 탈사회화된 처참한 시장독재의 결과를 마주하고 있기 때문입니다. 그 결과는 다름 아닌 무한경쟁, 약육강식, 승자독식의 ‘정글자본주의’입니다. 이대로라면 앞선 일부의 우려와는 정반대로 시장독재 경제질서의 종착점이 어두운 핏빛이 될 가능성이 큼니다.

그러나 각 나라마다 사회적경제를 둘러싼 역사와 전통은 제각각 다릅니다. 프랑스를 위시한 서유럽의 ‘사회적’경제 전통과 영미식의 사회적‘경제’의 맥락은 강조점의 차이를 넘어 철학적 기반의 상이함을 보여줍니다. 이 경향은 ‘사회적기업’에 대한 접근에서도 드러납니다. 우리 사회에서도 어떤 이들은 사회복지적 시각에서 접근하고, 또 어떤 이들은 기업의사회적공헌(CSR)에 초점을 맞춥니다. 또는 NPO/NGO의 사업부문으로 접근하기도 합니다. 보다 엄밀한 논의가 필요하겠지만 저는 일단 사회적경제운동의 목표를 사회적관계망의 복원, 사회적자본과 사회적소유를 통한 경제의 재사회화(장원봉) 정도로 정리하고 논의를 시작해 보겠습니다.

## 1. 한국에서의 사회적경제운동

한국에서의 사회적경제운동은 자활운동에서 그 근원을 찾을 수 있을 것 같습니다. 자활운동은 IMF위기를 겪으며 단기대책으로 시도되었던 공공근로를 보완한 측면이 있습니다. 이 과정에는 노동자협동조합운동의 아이디어도 결합된 것으로 짐작됩니다만, 이 시기의 움직임은 일정한 흐름과 방향을 형성했다기보다는 대체로 위기상황에서의 임시적인 성격이 강했던 것으로 보입니다.

일련의 시도들이 ‘사회적경제운동’이라는 흐름으로 모아지는 계기는 아마도 ‘사회적 서비스’, ‘사회적일자리’라는 개념이 도입되면서 부터로 보아도 무방할 것 같습니다. 통상 ‘사회적일자리’는 ‘사회적으로 유용하나(필요하나) 시장으로부터 충분히 공급되지 못하고 있는 서비스’를 제공하는 일자리로 민간(비영리기구)에서 공급하거나, 정부 등의 예산지원으로 수행되기도 합니다. 이러한 흐름은 복지국가의 축소와 공공부분의 시장화라는 신자유주의적 변화와 함께 등장했기 때문에 일부에서는 사회적일자리사업이 신자유주의의 하위파트너로 전락하고 말 것이라는 비판을 제기하기도 합니다. 이러한 우려는 이해할만 하지만 사회적경제운동에 대한 ‘책임있는 비판’으로서의 의미를 갖기는 어렵습니다.

최근에는 ‘사회적기업’이 사회적경제운동의 구체적인 형식으로 주목받고 있습니다. 내적으로는 사회적일자리(또는 자활공동체) 역시 임시적인 것으로 지속가능성을 확보하고 있지 못하다는 점에서 그렇고 외적으로는 노동부를 위시한 정부정책(‘사회적기업육성법’ 등) 역시 사회적일자리와 사회적기업화에 주력하고 있다는 점에서 그렇습니다.

사회적기업육성법은 민간의 논의과정을 수렴한 측면이 있기는 하지만, 대체로 정부 주도로 추진되었다는 게 중론입니다. 세간에서는 사회적기업육성이 현정부의 100대 국정과제에 포함되어있다는 사실을 의외로 평가하기도 하는데, 역설적이게도 그만큼 사회적기업의 필요성에 대한 공감대가 폭넓다는 반증이기도 합니다.

그러나 한가지 우려할만한 점은 정부의 접근이 사회적경제의 맥락에서 시작되었다기 보다는 위기상황에 대한 임시대책의 성격이 짙다는 점입니다. 사회적기업육성법은 사회적기업의 유형을 크게 취약계층에게 일자리를 제공하는 일자리제공형과 취약계층에게 서비스를 제공하는 서비스제공형으로 구분하고 있어 취약계층을 중심으로 한 사회 복지적 접근이라는 사실을 알 수 있습니다. 이러한 접근 역시 필요한 일이지만 사회적기업의 입지를 지나치게 축소시키는 측면이 큼니다.

또 다른 측면에서는 사회적기업에 윤리적 측면을 강조하는 접근도 있습니다. 최근 ‘가치’소비로 일컬어지는 공정무역, 윤리적소비 등의 흐름과 연결됩니다. 이러한 접근은 순환의 고리를 상실한 소비행위에 ‘가치’를 매개로 순환의 가능성을 부여한다는 측면에서 긍정적인 측면이 있지만 실제로는 ‘좋은 일을 하면서, 돈도 버는 기업’이라는 식의 도덕적 문제로 협소하게 접근되고 있습니다. 또한 ‘가치소비행위’가 집합적 방식이 아닌 개인적 결단 또는 기부차원에 머물고 있다는 점 역시 아쉬운 점입니다.

사회적경제운동으로서의 사회적기업의 적극적인 의미는 우선 ‘다양한 이해관계자가 참여하는 민주적 의사결정구조’에서 찾을 수 있습니다. ‘민주적 의사결정구조’가 자본의 지배가 아닌 사람의 지배를 의미한다면, 그에 적합한 조직형식은 (협동)조합을 유력하게 검토할 수 있습니다. 자본주의사회에서는 경제사업을 수행하는 조직이 이윤을 목적으로 하는 기업과 등치되곤 하지만, 실상은 다른 형태의 경제조직이 얼마든지 가능하며 협동조합이 그 한 형태입니다.

또 다른 측면은 ‘사회적목적 실현’입니다. 대부분의 사회적기업이 지역에 기반한다고 보면, 지역사회의 이익에 복무한다는 의미로 해석될 수 있습니다. 일반기업이 점차 국경을 넘어 허공으로 향한다는 점과 비교해보면, 사회적기업은 토착기업이며, 지역경제를 견인하는 유력한 수단으로 기능할 수 있을 것입니다.

## 2. 원주에서의 사회적경제운동

### 1) 원주협동조합운동협의회 (원주협동사회경제네트워크)

다른 지역과 유사하게 원주에서도 자활운동이 있고, 최근에는 비영리민간단체들의 사회적일자리사업 참여가 활발합니다. 그러나 다른 지역과의 차별점을 부각시키자면 ‘협동조합운동(또는 생명평화운동)’에 기반한 모색이 두드러진다는 점입니다.

원주지역은 천주교의 지학순 주교와 무위당 장일순 선생이라는 결출한 인물의 영향 아래 1960년대부터 다양한 형식의 협동, 자립운동이 시도되어 왔습니다. 1970년대 남한 강대홍수에 따른 재해복구과정에서 신용협동조합운동과 마을구관장형태의 소비조합운동이 농촌과 탄광지역을 중심으로 한 영서남부지역에서 활발하게 진행되었고, 1980년대에는 도시와 농촌의 상생이라는 주제로 한살림과 생활협동조합운동으로 진화됩니다.

1990년대에는 이러한 운동을 이끌던 ‘원주캠프’가 해산되면서 약간의 정체기를 겪기도 했으나 2000년 들어서 먹을거리의 안전성에 대한 사회적 관심이 증폭되면서 한살림과 생협운동이 성장하고, 협동조합간의 협동을 통해 원주의료생협이 창립되면서 새로운 도약기를 맞게 됩니다. 의료생협은 유기농산물 등 안전한 먹을거리 중심의 구매생협에서 보건의료서비스라는 사회적서비스 영역으로 협동조합운동이 확장되고 있음을 보여주는 중요한 사례입니다.

원주지역 협동조합운동의 또 다른 특징은 친환경농업기반이 튼튼하다는 점입니다. 천주교의 원주카톨릭농민회는 80년대말 재야운동 방식에서 생명농업운동으로 방향을 전환했고, 다른 농민운동세력 역시 유기농업에 주력해 현재 원주생협의 전신인 호저생협을 창립하게 됩니다.

이러한 흐름은 ‘원주협동조합운동협의회’의 네트워크를 중심으로 이루어지고 있습니다. 원주협동조합운동협의회는 ‘협동조합간 협동’과 ‘지역사회에 대한 관심’이라는 원칙을 기치로 2003년 창립하여 협동조합운동방식의 사회적경제 블록을 활성화하기 위한

활동에 집중하고 있고, 현재 총 13개 협동(조합)운동단체, 2만여명의 조합원들이 함께 하고 있습니다.

<표 1> 원주협동조합운동협의회 회원단체 및 관련조직

구분	회원단체	관련조직 및 활동내용
신협	밝음신협	
구매생협	원주한살림생협	농업회사법인 (주)살림농산 (기름가공)
	원주생협	농업회사법인 (주)원주생명농업
	남한강삼도생협	남한강영농조합법인
	상지대생협	
농민단체	원주가톨릭농민회	원주가농영농조합법인
사회 서비스	(사회적기업)원주의료생협	밝음요양보호사교육원, 밝음지역아동센터, WC ‘멋살림’, 재가장기요양기관 ‘길동무’, 위스타트 원주(태장)마을센터, 원주주거복지센터
	(사회적기업)원주노인생협	
교육	소꿉마당	공동육아협동조합
	참꽃어린이학교교육협동조합	
	참꽃작은학교	중등과정 대안학교
복지	원주자활센터	누리협동조합(MC), 재가장기요양기관, 생태건축 사회적일자리사업단 ‘노나메기’ 등
	성공회원주나눔의집	사회적기업 (합)햇살나눔, 햇살지역아동센터, 농촌재가복지서비스
기타 관련단체 및 조직	협동사회경제연구원	상지대학교 부설. 사회적기업가아카데미 등
	친환경급식지원센터	협의회 네트워크 사회적일자리사업단. 행복도시락센터
	원주친환경농업인연합회	
	갈거리사랑촌	갈거리협동조합(MC)
	물꼬	아동,청소년 교육관련단체 네트워크
	한알평화학교	대안학교
	문화생협	
	GMO프리존실천위원회	GMO프리존 운동 등

원주협동조합운동협의회의 회원단체들은 자체적으로 다양한 경제사업을 벌여왔고,

최근에는 사회적일자리사업을 활용해 사회적기업을 창립하는 등 그 영역을 점차 넓혀가고 있습니다. 사회서비스분야 협동조합인 원주의료생협이 2007년 강원도 최초로 사회적기업인증을 받은 것을 시작으로 성공회원주나눔의집은 친환경농업기반과 생협유통망을 활용해 무농약쌀과자를 생산하는 (함)햇살나눔을 창립해 2008년 사회적기업 인증을 받았고, 노인일자리창출을 주사업으로 하는 원주노인생협도 2008년 사회적기업 인증을 받았습니다.

이외에도 원주협동조합운동협의회의 네트워크를 기반으로 친환경급식지원센터가 기업연계형 사회적일자리사업단으로 2008년부터 사업을 시작해 현재는 농촌지역의 어린이집과 초,중학교, 상지대학교 구내식당 급식 등에 원주지역산 무농약쌀을 공급하는 등 로컬푸드운동을 모색하고 있고, 원주한살림생협은 자체가공사업부문을 분리해 지역사회협동기업형태(살림농산)로 운영중입니다.

원주협동조합운동협의회는 친환경농업(소비), 보건의료서비스, 보육 및 교육, 복지 등 생활의 전부분을 아우르며 각 부문별로도 중형의 네트워크를 구성하고 있고, 2008년엔 안정적인 교육, 연구사업을 지원할 협동사회경제연구원을 상지대학교와 함께 설립했습니다. 또한 정부지원과 별도로 자체적인 지원시스템을 갖추기 위해 협동기금 설치를 논의중이고, 마을만들기 차원의 협동의집/협동의거리 조성사업도 검토중입니다.

참고로 원주협동조합운동협의회는 지난 7월 17일 원주협동사회경제네트워크로 명칭을 바꾸고 사단법인설립을 준비중이며, 주요사업계획은 다음과 같습니다.

## 1. 협의회 사단법인화 및 체계 안정화

- 1) 상반기중 사단법인 설립(전환) 및 체계 정비
- 2) 각 부문별 위원회(네트워크)를 통한 회원단체 활동 지원
  - 소비자분야 : 소비자생협 지역활동 지원방안 모색, GMO프리존실천위원회 활동 지원
  - 환경농업분야 : 원주친환경농업인연합회를 중심으로 로컬푸드 등 원주시와 거버넌스 모색
  - 대안교육분야 : ‘물꼬’를 축으로 대안교육지원네트워크 지원.
  - 서민금융분야 : 마이크로크레딧 활동 지원. 협동기금 운영 등
  - 사회서비스분야 : 고용복지부문과 보건분야 지원.
  - 사회적경제분야 : 인증받은 사회적기업과 예비사회적기업 및 위커즈컬렉티브 지원 활성화.
- \* 협동사회경제연구원 : 사회적기업컨설팅 및 사회적기업가아카데미 등 측면 지원
- 풀뿌리자치분야 : 2010년 지방선거 대응방안 검토
- 3) ‘원주에사는즐거움’ 개편
  - 상반기중 재창간위원회를 구성하여 하반기중 재창간수준의 혁신 단행
- 4) ‘지역협동기금’ 추진

- 협동조합 방식의 지역협동기금의 하반기내 설립을 위한 추진위원회를 구성, 운영

## 2. 사회적경제운동 활성화

- 1) 친환경급식지원센터 사회적기업화
  - 연내 사회적기업화를 목표로 급식센터 운영위원회 구성 등 체계 정비
- 2) 로컬푸드 등 사회적경제블럭 확대
  - (예비)사회적기업과 관련조직간의 네트워크를 활용하여 로컬푸드운동을 활성화
  - 회원단체간 지역물류사업 및 농민장터 등 실현가능한 사업 조기 추진
  - 기타 다양한 사회적경제운동 활성화 지원

## 3. 지역개발운동

- 1) '협동의집' 건립 추진
  - 소위원회를 구성하여 마을단위운동의 모델로 '협동의집' 추진방안 검토
- 2) 지역시민사회운동과 연대협력
  - 생태 및 자립적 대안을 중심으로 사안별 연대협력 추진

## 4. 국제교류활동

- 일본 오사카 키라리생협연합과의 교류협력관계 심화

## 5. 기타사업

### 2) 사회적협동조합

서두에 언급한 것처럼 유럽의 사회적경제운동은 협동조합의 전통이 상당히 강합니다. 이는 협동조합운동이 그 자체로 사회적경제운동의 한 형태라는 얘기이기도 합니다. 근대협동조합운동의 효시로 불리는 '룻치데일공정개혁자조합'은 자본주의 초기에 열악한 조건에 있던 노동자들이 양질의 식료품을 조달하기 위해 자구적으로 만들어졌다는 사실은 널리 알려져 있습니다. 굳이 표현하자면, 협동조합운동은 자본주의 체제 안에 있으면서도 자본주의적이지 않은 방식으로 자본주의 바깥으로 나아가려 한다고 할 수 있습니다.

따지고 보면 협동조합과 유사한 조직형태는 대단히 오랜 역사를 가지고 있습니다. 우리 역사만 보더라도 두레, 품앗이, 계 등의 전통적인 협동조직을 쉽게 발견할 수 있습니



다. 서구유럽 역시 ‘공상적 사회주의’로 불리는 오웬,생시몽,푸리에 등의 시도가 있었고, 시대를 더 거슬러 올라가더라도 협동조합의 흔적을 찾기는 그리 어렵지 않습니다.

그럼에도 불구하고 우리 사회에서 협동조합은 그 가능성에 비해 상대적으로 소홀히 다루어져 왔습니다. 그것은 우선 농협을 비롯한 관제화된 협동조합의 경험 탓이 큰데 많은 사람들에게 농협은 협동조합이 아니라 가장 많은 영업점을 가진 은행으로 인식되고 있고, 조합원인 농민들은 과거의 부정적인 경험을 떨쳐내지 못하고 있습니다. 다른 측면에서는 속류화된 맑스주의에 기대어 협동조합운동을 ‘공상적 사회주의’로 치부했던 바도 큼니다. 그러나 인간사회는 본질적으로 협동(연대)의 방식으로 존재할 수 밖에 없고, 따라서 협동조합운동은 인류의 오랜 실천과 지혜의 결과이기도 합니다.

한국적 상황은 협동조합운동의 성취를 제대로 평가하고 있지 못하지만, 전세계적으로 진행되고 있는 협동조합운동은 그 자체로 사회적경제운동의 중요한 성과이기도 합니다. 세계에서 가장 커다란 민간조직으로 평가받는 국제협동조합연맹(ICA)은 1995년 맨체스터 대회를 통해 ‘지역사회에 대한 기여’를 포함한 7대 원칙을 재정립하고, 레이드로우 박사는 ‘서기 2000년의 협동조합’이라는 보고서를 통해 협동조합운동의 새로운 임무를 ‘세계적 기아의 극복, 인간적이고 생산적인 일자리 마련, 상업적 성공에 머물지 않는 사회보전자로서의 역할, 협동조합지역사회의 건설’로 정리합니다.

이러한 협동조합운동의 변화는 ‘사회적협동조합’으로 표현되기도 합니다. 1992년 ICA 도쿄대회에서는 새로운 협동조합의 유형을 아래와 같이 유형화합니다(김기섭).

- ① 스페인·포르투갈·이탈리아·영국 등에서 경우에 따라 지방정부의 협력을 얻어 고용과 보다 좋은 노동조건을 창출하기 위해 설립된 협동조합
- ② 여성·청년·신체장애자들을 위한 혹은 그들에 의해 설립된 다양한 협동조합
- ③ 건강식품·자원절약식품·무농약제품·지역의 자립 등과 같이 특수한 목적을 위해 설립된 협동조합
- ④ 설계사·정보기술자·경영분석가 등과 같은 높은 교육수준을 지닌 사람들에 의한 새로운 서비스 분야에서의 다양한 협동조합
- ⑤ 탁아소·노약자보호·예방적의료·알콜중독자와 마약중독자의 치료 등과 같은 사회복지분야에서의 협동조합
- ⑥ 영화제작자·연극인·오케스트라를 위한 협동조합과 같은 다양한 종류의 문화협동조합

### 3. 사회적경제운동 활성화를 위한 과제

사회적경제운동이 정부지원에 과도하게 의존하는 것은 바람직하지 않습니다. ICA는 1995년 협동조합의 7대 원칙을 재정립하며 ‘자율과 독립’이라는 원칙을 신설합니다. ‘협동조합은 조합원에 의해 관리되는 자율적이고 자조적인 조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부로부터 자본을 조달하고자 할 때에는 조합원에 의한 민주적인 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다’는 것입니다. 협동

조합운동 진영은 이를 일러 ‘국가 지원은 죽음에 이르는 키스’라고 표현합니다. 당장은 달콤하지만 자율성이 훼손되고 결국 협동조합의 정체성이 잃게 된다는 경고입니다. 당장은 정부의 지원을 받는다 하더라도 - 가능하면 지원을 최소화하는 것이 좋습니다 - 수년 내에 자립할 수 있어야 합니다.

반대로 정부가 사회적경제운동의 활성화를 위해 적극적인 지원에 나설 필요도 있습니다. 최근 정부는 돌봄 서비스와 같은 사회서비스 분야는 수익성이 떨어진다고 판단해 지속적인 지원을 망설이고 있습니다. 그러나 사회서비스 분야 자체가 ‘사회적으로 필요하나 (수익성 때문에) 시장에서 충분한 공급이 이루어지지 않’기 때문에 오히려 정부의 적극적인 지원이 필요합니다. 간병과 같은 돌봄 서비스가 시장에 내맡겨진다면, 양극화는 극단화되고 사회통합을 저해하게 될 것입니다. 이미 장기요양보험이 시행된 후 민간요양기관이 난립하면서 부도덕한 사례들이 보고되고 있습니다.

그러나 사회적경제운동이 사회서비스 분야로 국한되지 않도록 주의해야 합니다. 또한 일자리창출대책으로만 접근하는 것도 주의해야 합니다. 사회복지 사각지대 해소나 일자리창출은 정부의 단기적인 정책목표일 수 있고, 사회적경제운동의 결과로 그러한 성과를 거둘 수는 있겠지만 그 자체가 사회적경제운동의 목표는 아닙니다.

한편으로는 정부의 지원이 필요하나, 의존해서는 안된다는 것은 일견 역설적으로 들립니다. 국가기구화된 소비에트 협동조합이나 준공사화되어 자율성이 의심받는 한국농협의 사례는 좌우를 막론하고 정부가 협동조합을 장악하고 싶어한다는 속성을 보여줍니다. 그러나 그렇다 하더라도 정부의 공공적인 역할이 없는 것은 아닙니다. 다만, 정부가 직접 수행하는 부문은 최소화하는 것이 바람직합니다. 특별한 경우가 아니라면 정부는 필드 플레이어라 아니라 심판과 후원자의 역할을 해야 합니다. 사회서비스나 공공분야는 이윤을 추구하는 시장에 맡겨둘 수 있는 것이 아니기 때문에 비영리민간영역을 통해 사회통합을 실현하는 방향으로 작동하도록 지원해야 합니다.

자본주의경제는 ‘시장의 실패’와 ‘정부(국가)의 실패’ 사이를 극단으로 오가고 있습니다. 자본주의 초기 산업자본주의 시기의 폐해는 비인간적인 노동착취를 거쳐 세계전쟁과 경제공황으로 폭발했습니다. 그 대안으로 등장한 것이 케인즈와 복지국가 모델입니다. 그러나 복지국가식의 접근에는 시민사회부문의 활력이 잠식되는 경향이 있습니다. 그 뒤를 이은 극단화된 시장주의인 신자유주의는 이미 실패로 검증되고 있습니다. 그러나 해법은 시장과 정부에만 있는 것이 아니며, 시장과 정부만이 정답이 아닙니다. 시장과 정부로 극단화되지 않는 사회영역을 모색하는 방향에서 사회적경제운동을 접근할 필요가 있습니다.

그런데, 우리 사회는 시민사회가 매우 취약합니다. 1990년대에 들어서야 ‘시민사회’라는 용어가 등장하기 시작했으나 ‘정치사회’에 포섭되며 갈지자의 행보를 거듭하고 있습니다. ‘생활사회’, ‘지역사회’에 뿌리를 두지 못한 탓입니다. 따라서 사회적경제운동의 방향은 지역사회로 향해져야 할 것입니다. 근거리에서 대면적인 사회적 관계를 형성할 수 있는 지역사회가 바로 사회적경제운동의 근거지입니다.

사회적경제운동의 영역 역시 지역사회에서 길어져야 합니다. 우리 주변 이웃들을 돌

보기 위한 돌봄 서비스, 아이들을 건강하게 키우기 위한 보육, 교육, 보건, 의료 서비스, 주민들에게 안전한 먹을거리를 제공하는 농업과 식품산업, 주거와 복지, 문화 등이 바로 사회적경제운동의 주된 영역입니다. 한살림과 생협이 이만큼 발전할 수 있었던 것은 이윤을 추구하는 시장과 경쟁하는 것이 아니라 시장이 제공하지 못하는(또는 하지 않는) 영역에서 이웃들의 필요를 조직했기 때문입니다.

근래에 안전한 먹을거리에 대해서도 대기업들이 진입하고 있습니다. 막대한 자본력과 유통망을 무기로 (형식적인) 직거래 방식을 도입하며 로하스(LOHAS)시장을 만들어 내고 있습니다. 그 결과 대형마트를 통해 빨아들인 부는 지역 바깥으로 유출되고 지역 경제는 피폐해지고 있습니다. 최근 원주에서는 로컬푸드운동을 매개로 지역사회에 기여하는 협동조합이라는 측면에 주목하고 있습니다. 지역에서 생산된 먹을거리가 대면적 관계에 기초해 지역내에서 순환되는 구조를 만들어내고, 그리고 그렇게 형성된 부가 다시 지역에서 순환되는 구조를 만들어 가자는 것입니다. 이러한 시도는 한 두개의 사회적기업, 협동조합으로는 어려운 일입니다. 우리의 생활을 전방위적으로 감당할 수 있는 ‘사회적경제블록’을 구축해야 가능할 일일 겁니다.

협동조합의 적절한 규모는 어느 정도인가라는 질문에 대한 해답도 지역을 중심으로 찾아볼 수 있습니다. 모든 조직이 그렇듯이 규모가 커지면 관료화되기 쉽습니다. 주인의 역할을 사라지고, 대리인(전문경영인 등)이 역할이 커집니다. 의사결정과정에서 조합원의 목소리가 줄어들기 시작하고 민주적인 통제는 점점 어려워집니다. 사업상의 상업적 성과가 중시되게 됩니다. 이런 상태에 놓이게 되면 이미 협동조합이라 말하기 어려워집니다. 따라서 협동조합의 적절한 규모는 공간적으로는 동일생활권 정도가 기준으로 민주적인 의사결정이 가능한 규모가 아닐까 싶습니다. ‘규모의 경제’ 효과는 이런 작은 규모의 조직들이 민주적으로 연합하는 과정을 통해서 구현할 수 있을 것입니다.

협동조합방식의 사회적기업, 사회적경제운동이 활성화되기 위해서는 통합협동조합법 제정과 같은 법제도의 개혁이 필요합니다. 현행 법체계는 농협법, 신협법, 생협법 등과 같이 개별법주의를 택하고 있어 다양한 협동조합의 발전을 규제하고 있습니다. 법에 규정되지 않은 협동조합은 법적인 보호를 받지 못하고 있습니다. 또한 생협 사업을 조합원만 이용하도록 막고 있어 지역사회와의 연결고리를 차단하고 있습니다. 결국 생협과 같은 협동조합을 조합원만을 위한 폐쇄적인 조직으로 고립시키는 셈입니다. 협동조합을 사회적경제 조직으로 수용하는 적극적인 인식의 전환이 필요합니다.

마지막으로 한 가지 유의할 점은 협동조합은 ‘실제적인 필요’를 조직해야지, ‘허상인 욕망’에 기대서는 안된다는 점입니다. 2000년을 전후로 식품안전성이 심각하게 위협받고, ‘잘먹고 잘살자’는 웰빙바람이 불면서 한살림과 생협에도 욕망에 기초한 소비가 늘어난 것은 아닌지 점검해 볼 필요가 있습니다. 주식회사와 같은 영리기업은 주주의 이윤극대화를 위해서 움직이지만, 협동조합은 조합원의 필요충족을 목표로 합니다. 자가 발전하는 욕망은 자본주의 구조와 조응하며 사회적순환관계를 파괴합니다. 이럴 경우 협동조합은 정체성을 상실하고 영리기업의 길을 걷게 될 수 있습니다.

## 한국 사회적 경제의 과제와 전망

국가의 공공성 부재와

한국 사회적 경제의 발전 전망

제 갈 현 숙 (사회공공연구소)

발제문은 크게 세부분으로 구성되는데 우선 사회적 경제의 개념, 연대·사회적 경제의 핵심 키워드인 대안경제, 연대, 지역과 지역사회의 개념이 정리되었다. 두 번째로 한국에서의 사회적 경제활동에 대한 요약과 비판이다. 생산영역에서 보여주는 자율성의 취약과 동형화 현상, 지역내 연대의 취약함, 대안경제에 대한 문제의식의 박약함, 사회문제에 대한 낮은 관심이 대표적인 비판요소였다. 이에 재조직화를 위한 제언으로 각 지역에서 각자 활동하고 있는 조직들 간의 만남을 통한 소통, 지역에 대한 학습, 공유할 수 있는 영역에서의 공동사업 조직, 지역의 비전 공유, 사회적 경제의 적절한 규모에 대한 지역 차원의 공유를 제시하였다. 발제자는 현재 한국의 사회적 경제 운동에서 각 조직 사이의 만남과 소통의 단절에 대해 심각한 문제의식을 가지고 있고 이를 개선하는 것을 최우선의 과제로 제시하였다. 발제자의 글에 토론자인 필자는 우선 유럽에서 사회적 경제의 발생 맥락, 국가와 자본의 변화에 따른 지역의 부각, 한국에서의 사회적 경제가 발전하기 위해 고려되어야 할 요소를 순서대로 소개하고 쟁점을 형성시키고자 한다.

### 1. 유럽에서의 사회적 경제

1982년 사회적 경제 헌장(Charter of the European Social Economy)에서는 사회적 경제를 ‘고삐 풀린 자본주의와 관료적인 사회주의 사이에서 관례적인 영리본위의 기업도 국가도 해결책을 제시해주지 못했던 현대 인간의 경제적이고 정신적인 문제에 답을 찾기 위한 사회경제적 개혁운동’으로 정의하고 있다. 이는 단순히 시장과 국가의 단점이나 잘못을

수정하는 수준이 아니라, 사회적인 목표설정과 함께 경제적 행위의 독립적인 논리와 형태를 다루는 것이다. 이를 위한 실행원칙은 자유의지, 연대, 협동, 민주적 조직, 결사, 자조, 공공복리지향으로 특징지어진다.<sup>1)</sup>

1980년대 이후 사회적 경제가 프랑스를 필두로 유럽전역으로 확산되는 배경에는 두 가지 중요한 이유가 있다. 첫 번째는 포디즘적 생산구조에 기반을 두고 있었던 산업사회가 이윤율의 저하경향이 심화되고 공황으로 확산되면서 도전받기 시작한다. 산업사회에서는 노동자 계급을 중심으로 당과 노동조합을 통해 피지배계급의 이해와 복지가 국가와 협상하는 구조를 가졌다. 그러나 포디즘 생산구조의 위기는 산업사회의 위기로 연결되었고, 이는 노동사회의 위기로 전가되었다. 완전고용은 과거의 영광스런 추억이 되었고 노조는 더 이상 상대적으로 동일한 권력으로 자본과 협상할 수 있는 구조를 만들어내기 힘들어 졌다. 이에 68운동 이후 성장한 신사회운동 세력들은 더 이상 산업사회의 노동자 계급운동만으로는 다층화, 다변화된 제반 사회문제에 대응하기 힘들다고 판단하게 되었다. 산업사회에서 탈산업사회로의 전환은 복지국가의 전환과 동시에 진행되었는데 남성노동자 중심으로 설계된 고전적 복지국가는 다양한 차원에서 도전받기 시작한다. 기존 국가의 복지기능은 신자유주의자들에 의해 철저히 부정당하게 되었고, 자본은 이전과 다르게 그들의 요구를 국가를 통해 매우 직접적인 방식으로 달성하기 시작하였다. 즉 자본주의 생산체제 변화는 국가의 역할을 결국 변화시켰고 이에 대응하기 위한 피지배계급의 새로운 사회운동 전략이 요구되기 시작한 것이다.

둘째는 70년대 중반이후 보수주의자와 자유주의자 간의 결합이 빚어낸 지구적 신자유주의로 인해 급변하게 된 지역적, 민족 국가적, 지구적 변화에서 기인한다. 지구화는 경쟁을 심화시켰고 그 결과 승자와 패자, 노동을 가진 자와 실업자, 선진 산업국의 부와 제3세계와 남반부의 개발도상국의 빈곤 간의 양극화가 극대화되었다. 증가한 경제성장률은 실업, 빈곤과 사회적 배제를 동시에 증가시켜왔다. 이에 새로운 사회문제에 대한 대응은 지구화에 대한 비판뿐만 아니라 ‘지역과 지방수준에서 매우 구체적으로 경제적인 자조’에 대해(Birkhölzer, 2001) 고려해야 한다는 견해들이 많은 동의를 얻기 시작한다. 이러한 지역 중심성의 복원과 대안경제에 대한 고민은 사회적 경제라는 형태로 구체화되기 시작하였다.

## 2. 국가의 사유화(Privatization)정책과 이에 따른 국가와 공공성의 변화

신자유주의로 인해 변화된 중요한 요소였던 사유화의 과정이 사람들을 국가 중심에서 지역중심으로 눈을 돌리게 하는 계기로 작용하였다. 79년 대처정부를 필두로 대다수 유럽의 보수주의 정권들은 핵심적인 신자유주의 정책으로 공공부문을 사유화하기 시작하였다. 일반적으로 사유화는 민영화로 명명되고 있는데, 민영화의 개념은 국가나 공공단체가 특정 기업에 대하여 가지고 있는 법적 소유권이 주식 매각 등을 통하여 민

---

1) Münker, Hans-H. 1995. *Economie Sociale aus deutscher Sicht*. Marburg.

간부문으로 이전되는 과정을 말한다. 그러나 민영화 개념은 소유권 이전이라는 형식적 요건에 치중한 정의이므로 사유화라는 용어가 더 적합하다고 본기 때문에 사유화로 개념화한다.

사유화의 주요목적으로는 국가의 경제 개입 축소, 정부의 지급 보증 없이 기업이 자본시장에서 원활하게 자금 조달을 할 수 있도록 허용, 공공부문 차입금의 억제와 감축, 주식 소유의 확대, 기업문화 촉진, 경쟁력 강화와 효율성 개선 등이 꼽힌다.<sup>2)</sup> 이러한 목적은 자본의 이윤을 저하경향을 다시 상쇄하기 위해 기존에 시장적 방식으로 운영되지 않았던 공공재 부분과 복지부분, 그리고 금융부분에 대한 적극적 시장화원리 도입을 통한 자본의 이윤창출 영역으로 활성화되기 시작하였다. 다른 영역은 생략하고 복지부분을 조망하면 중앙정부와 지방정부에서 지원하던 재정은 축소되었고 복지서비스는 시장화경로를 밟기 시작하였고 많은 공공기관의 비율은 점차 축소되기 시작하였다. 여기서 알 수 있듯이 국가는 결코 상시적으로 공공의 선을 추구하기 위한 결정체가 되지 못한다. 자본의 생산수단의 변화에 따라 국가는 그에 준하는 사회정책 및 여타 국가정책을 수행하게 된다. 그러므로 필자가 <표1>에서 국가와 시장을 대비시켜 사회적 경제를 그 중간 지점으로 위치지운 노대명의 인용은 적절하지 못한 측면이 있다. 이는 유럽의 학자들에게도 발견되는 국가관이기도 하다. 이러한 대립구도가 유효하게 수용된 이유는 신자유주의 이전의 국가가 수행했던 공익적 역할 때문이다. 현재 통용되고 있는 ‘사회공공성’과 대비시키기 위해 이를 ‘고전적 의미의 공공성’으로 명명한다.<sup>3)</sup>

고전적 의미의 공공성 개념은 첫째, 행위나 활동을 수행하는 주체라는 요소로 국가를 공적인 것으로 간주하였다. 둘째, 공공성은 특정 이해에 치우치지 않으며 모든 사람들과 관계된 공통적인 것을 지향한다. 셋째, 공공성은 가치가 구현되는 공간으로서의 영역이라는 요소를 지니고 이는 누구의 접근도 거부하지 않는 공간이나 정보를 가리킨다.<sup>4)</sup> 이는 ‘주체-가치-영역’이 ‘국가-공익-공공영역’으로 결부되면서 국가에 대한 혼란을 야기한다. 포디즘적 생산구조에서 서유럽사회의 대량생산과 대량소비를 지탱해주기 위한 하나의 기재로 국가의 공공성은 자본에게도 필요하였던 요소이다. 시장적 교환관계를 벗어난 탈상품화와, 비교환적 원리는 자본주의 체제 내의 반자본주의적 요소이자 동시에 자본주의 작동을 위해서도 필요했던 부분이라는 양면성을 가지고 있었다. 그러므로 국가가 취했던 공공성의 기능은 매우 불안정하며 시대에 따라 변하는 것으로, 시장과 대비될만한 개념으로 적절하지 않다. 오히려 이는 국가의 물신성을 강화시킬 뿐이다.

### 3. 촉발된 담론: ‘국가와 시장을 넘어’

2) Veljanovski, C.. 1987. *Selling the State: Privatization in Britain*. London.

3) 이는 현재 사회공공연구소의 김경근 연구위원이 작업 중인 ‘사회공공성 운동 연구’에서 차용한 개념이다.

4) 김세훈. 2008. “공공성에 대한 사회학적 이해”. 「공공성」. 미메시스.

고전적 공공성의 기능을 담당했다고 믿었던 국가는 신자유주의이후 공공기관을 사유화하였고, 공공부문에 시장원리를 도입했으며 이윤지향성을 강화하였다. 이에 대해 임혁백은 “공공성이 지배해야 할 공적 영역에 효율성, 수익성, 사적 이익의 극대화를 최고 가치로 하는 시장주의가 도입되어 있고 많은 곳에서는 효율성을 최우선 가치로 하는 시장주의가 공공성을 대체하고 있다”<sup>5)</sup>고 분석한다. 즉 신자유주의는 시장의 완전자유화 및 시장주의적 원칙의 전 사회적 확장을 시도하였고, 이에 따라 필수적 사회서비스를 해체하고 기본 공공재의 공공적 성격을 탈각시키는 것이다. 이 과정에서 시장화의 전 사회적 확장을 위한 전도사역할을 한 주체는 바로 ‘국가’였다.

신자유주의이후 우리는 더 명확하게 국가와 시장 모두가 공공영역의 지배구조의 대안될 수 없는 주체라는 점을 경험하고 있다. 80년대 이후 복지국가를 해체시키기 위한 여러 노력으로 ‘복지의 민영화’논쟁이 뜨거웠고, 그 논쟁에 대항적 담론으로 출발되었던 국가와 시장을 모두 넘는 주체 개발은 이제는 각 지역의 운동과 다양한 시도로 사례가 축적되고 있는 과정에 진입하였다.

### -국가와 시장을 모두를 넘어야 하는 한국사회의 절박성-

한국의 복지발전 과정에서 보인 국가의 역할은 국가와 시장 모두를 왜 극복해야하는지에 대해 보여주는 매우 적절한 사례이다. 한국 정부는 사회복지 발전에 있어 그동안 재정적 주체, 서비스전달체계 기획 및 조정, 직접 서비스 공급자, 제도의 감시와 평가, 직·간접 고용자로서 기능해 왔다. 그러나 이러한 정부의 역할은 다각적인 면에서 비판되어져 왔다. 우선 사회복지 재화는 사회문제에 대한 사회적 대응이라는 점에서 공공성을 유지해야함에도 불구하고 정부는 사회복지에 대한 공공성을 확보하는 입장보다는 경제적 관계에서 사회복지를 고려해 왔다. 그렇기 때문에 절대적 가치로써 사회복지제도가 안정화되고 발전되기 보다는 경제적 조건과 정치 및 사회적 상황에 따라 항상 가장 우선적으로 변화를 겪는 정책대상이 되었다. 정권에 따른 복지정책 변화는 비단 한국적 상황만은 아니지만, 가변성의 정도가 매우 크다는 점에서 한국 복지정책의 불안정성을 엿볼 수 있다.

국가의 사회복지에 대한 이러한 태도에서 파악할 수 있는 것은, 현재까지 한국 사회에서 국가의 자본주의적 계급성격을 견인하고 통제할 만한 상대적 권력구조가 사회복지제도의 변화에 직접적으로 영향력을 미치지 못하고 있다는 점이다. 이러한 특징으로 국가를 통한 사회복지의 공공성 확보는 국가에게 중요한 과제가 되지 못하고 있다. 정부는 중앙의 사회복지 사업을 지방정부로 이양하고 이에 따른 재원을 축소할 계획을 가지고 있고, 또한 사회서비스 전달체계 구축에서 적극적으로 민간영역을 시장원리로 활성화시킴으로써 복지재화의 시장화를 주도하고 있다. 이에 사회복지 서비스에 대한 국가의 독점적 지위에 대한 전면적인 검토가 필요하다. 국가는 이제까지 국민의 책임

5) 임혁백. 2008. “공공성의 정치학적 접근”. 「새로운 시대의 공공성 연구」. 한국행정연구원. p. 92.

에 대해서는 제재를 가해왔으나, 국민의 사회적 기본권 확보와 발전을 위한 사회복지 제도의 타당성과 실효성에 따른 책임을 수행해 오지 못했다. 국가는 민간단체를 평가하지만 그들 정책에 대한 평가와 그에 따른 책임을 지지 않았다. 국가는 다양한 복지 공급 주체에 대한 책임을 평가제와 인증제를 통해 진행시켜왔다. 그러나 복지의 민간 공급주체를 확산하는 것에 대한, 즉 국가의 복지 시장화 정책은 너무나 많은 문제를 야기하고 있음에도 그 어디로부터도 평가되지 않았다.

국가의 사회복지정책 생산과 자원분배에 대한 독점적 지위는 '작은 정부, 시장 확대'로의 방식이 아니라, 국가와 시장 모두를 넘어 실질적 대안 주체들의 성장으로 해체되어야 한다. 국가의 독점적 역할 해체는 한국 사회의 경험에서 자칫 공공성의 축소로 비춰질 수 있다. 그러나 현재 국가는 사회복지의 공공성 확보를 위한 주체로서 그 기능이 의문시 될 뿐만 아니라, 국가의 독점적 역할 해체가 일방적인 민간영역으로 사회복지 기능을 전환하는 것 역시도 아니라는 점에서 국가와 공공성의 분리는 가능하다.

국가는 재정적 기능, 특히 조세 수입구조를 개선하고, 보다 많은 재원을 사회복지지출에 배정해서 공공의 사회복지비용을 충족하되, '정책형성-결정-집행-감시-평가'의 과정에서 독점적 지위를 갖는 주체가 아니라, 오히려 여러 주체 중 하나의 주체로 그 지위를 축소시킬 필요가 있다. 축소된 지위에는 계급적 이해를 대변하는 주체, 계층적 이해를 대변하는 주체, 사회적 약자를 대변하는 주체 등과 같은 사회복지의 실질적 권리를 향유해야하는 주체들을 직접적으로 대변하는 주체들이 채워져야 할 것이다. 바로 그러한 주체를 성장시키고 조직화해야하는 곳이 지역이고, 그 지역의 운동주체가 바로 현재와 미래의 공공 지배구조의 핵심주체가 되어야 한다.

#### 4. 사회적 경제와 운동주체

사회적 경제란 개념은 여전히 모호하다. 시장을 반대하고 국가에 대해 독립적이고자 한다. 그러나 시장을 반대하는 수준이 하위시장 내지는 조합원 중심의 대안시장 형성으로는 지역전체로의 확산마저도 쉽지 않다. 왜냐하면 시장이 가지고 있는 이윤추구에 대한 야만성을 윤리적 소비와 조합원들의 사명감만으로는 대적하기엔 역부족이기 때문이다. 사회적 경제가 기존 체제에 대한 문제를 수정하는 수준을 넘어서 새로운 사회적인 목표설정과 경제적 행위를 한다고 사회적 경제 현장에서 밝혔듯이 사회적 경제가 지향하는 새로운 사회적 목표가 무엇인지 제시하고 구체화해야 할 것이다. 또한 한국의 왜곡된 사회적 경제 형태들과 진정한 의미의 사회적 경제 그룹을 어떻게 구별하고, 누구와 연대할 것인지, 또한 국가와의 관계를 어떻게 설정할 것인지가 매우 중요한 과제로 보인다.

국가의 재원으로 출발해서 국가에 의존적일 수밖에 없는 자활, 사회적 기업, 사회적 일자리 등이 사회적 경제 내에서 새로운 전기를 맞을 수 있는 운동주체로 성장할 길을 모색해야 한다. 자조는 매우 중요한 요소이지만 국가가 책임지어야 할 빈곤정책의 문



제를 사회적 경제 내부에서 해결하고자 한다면 결국 시장의 경쟁에 직면하게 되어 이제까지의 반복을 재연할 수밖에 없을 것이다. 빈곤 정책에 대한 소득보장적 요구는 구별하고 국가의 책임으로 전가시켜야 한다. 최소한 생존권의 문제를 해결하기 위한 공간으로 사회적 경제원리가 운영되어서는 안 될 것이다. 또한 국가가 벌이고 있는 사회서비스 사업에 매우 많은 지역사회 조직들이 참가하고 있다. 문제는 이러한 사업의 참가에 있어 일반 민간 사업장과는 다른 차별성을 만들어 가야한다는 것이다. 위에서 언급했던 국가와 시장을 극복한 지배구조의 주체는 결국 사회적 목적을 가지고 자율적으로 조직된 시민들의 주체가 그 자리를 대신해야 하는 것이다. 그러기 위해서는 실력을 쌓아가야 한다. 그러나 현재의 실정은 조직 생존논리에 내몰려 다른 개인 사업자들과 별반 다른지 않게 운영되고 있는 상황이 많다. 자격 없는 개인사업자들을 공공의 공간에서 밀어내기 위해서는 그를 대신할 수 있는 차별화된 내적 주체를 형성하고 지역사회를 설득해야 한다. 이것은 사회적 경제에서 핵심적으로 부각되는 사회적 의제와 연대라는 키워드를 충분히 채워 줄 수 있는 주제이다. 바로 그러한 점에서 신자유주의 이후에 부각되고 있는 사회공공성<sup>6)</sup>을 빌미로 지역사회에서 사회적 경제 주체들은 지역사회의 의제확장과 다양한 주체 간의 연대를 모색할 수 있을 것이다.

---

6) 사회공공성은 심화되는 빈부격차를 해소하고 사회구성원에게 필요한 기본생활을 사회적으로 보장하는 평등과 연대의 가치를 담고 있다. 사회공공성 활동은 사회복지, 기간산업, 자연과 문화 등 사회구성원들의 필수적 생활서비스를 시장과 이윤의 대상으로 삼는 신자유주의에 대항하는 운동이다. 따라서 사회공공성 활동의 성격은 탈시장화와 탈이윤화로 정의될 수 있다(오건호, 2007. “노동운동의 사회공공성활동에 대한 평가와 제언: 요구에서 참여로”. 『시민과 세계』 11호, 참여사회연구소).

### 사회적경제는 우리의 것이 될 수 있는가?

문 보 경 (사회투자지원재단)

경제(經濟)를 사전에서 검색하면 ‘[명사] 인간의 생활에 필요한 재화나 용역을 생산·분배·소비하는 모든 활동 또는 그것을 통하여 이루어지는 사회적 관계’라고 정의하고 있다. 경제 또는 경제 활동은 인간이 삶을 영위하는데 있어서 가장 기본적인 것이며, 이 사회를 지탱하는 원동력이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 경제에 있어서 중요한 문제는 누구를 위한 것인지? 무엇을 위한 것인지에 있다. 즉, 어떤 가치에 기초해 있는가이다. 이런 점에서 사회적경제의 뜻하는 바를 잘 모른다 하여도 '사회적'이라는 말로 인해 시장경쟁에 기초한 경제와는 무엇인가 다른 경제를 의미할 것이라는 추측을 가능케 한다. 그리고 자본이 중심이 되는 경제 활동과는 다를 것이라는 것, 효율성과 수익극대화를 우선하는 것과는 다를 것이라는 기대를 갖게 한다. 이러한 기대가 틀리지 않다면 사회적경제는 경제적 어려움이 가중되고 있는 상황에서, 화폐를 매개로 모든 것을 해결해야 하는 상황에서 우리가 적극적으로 생각해 봐야 할 화두가 아닐까 싶다. 그런 점에서 사회적경제는 우리의 활동과 일상에서 2가지를 시사해 준다.

첫째. 여럿이 함께 천천히 가라는 경제 철학

- ① 이윤보다는 구성원이나 지역사회의 이익을 위한 활동이 목표, ② 독립적 운영,
- ③ 민주적 의사결정과정, ④ 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려한 소득배분'

위의 것은 사회적경제의 원리로 사회적 경제조직으로서 위상을 갖는 협동조합, 상호조직, 결사체, 재단의 조직 성격과 그에 의해 긴 시간을 두고 형성되어 온 조직운영 방

식이 반영된 것이다. 개인의 탐욕 보다는 공동의 이익을 우선하고, 자본의 크기에 의하기 보다는 인간의 관계성과 노동을 중요시하고 있다. 즉, 여럿이 함께, 천천히 행하는 활동 방식을 야기하게 된다. 이것은 현재 시민사회단체에 의해서 수행되고 있는 일자리 창출 사업이나 공동체 경제활동에 있어서 요구되고 있는 내부 운영방식과 상당히 일치하고 있다.

#### 둘째. 작은 것이 아름답다는 경제 철학

자본이 중심이 되는 경제 활동 방식에서는 자본 투입의 효과성이 중요시되며, 이는 규모의 경제를 요구하게 된다. 그러나 상호간의 관계성에 기초한 활동방식에 있어서 규모의 경제 논리는 상호간의 밀접성을 저하하거나, 관계성을 유지하기 위한 구조화를 동반하게 된다. 그 결과 상호간의 직접적 관계 맺기는 그 범위가 제한되어 그 누군가에게는 익명으로 존재하게 되며, 물건을 만든 노동자는 보이지 않고 그저 물건 만 보이는 결과를 낳게 된다. 사회적경제는 '이윤보다는 구성원이나 지역사회의 이익'을 활동 목표로 하고 있다는 것은 공동체성을 전제로 하고 있다. 이 원리는 공동체의 규모를 제한하는 것이 아니라 상호주의가 실현되는 물리적 공간으로의 지역사회, 상호 이익이 실현될 수 있는 연대성과 동질성에 대한 관한 것이다. 그러나 대면적 관계에 기초해 구성원들의 상호관계가 형성되기 위해서는 많기 보다는 좀 더 적게, 크기보다는 좀 더 작은 규모의 단위 경제가 별도의 구조화를 동반하지 않을 수 있다는 점에서 '작은 것이 아름답다는 철학'을 내포하고 있다.

그리고 사회적경제가 현실적으로 갖는 실천적 의미에 대해 생각해 본다. 정부 주도에 정책적으로 이루어지고 있는 취약계층을 위한 일자리 사업이나 저소득층의 경제공동체 활성화 사업은 많은 문제제기 속에서도 계속 진행되고 있다. 또한 시민사회단체는 그 흐름에 이미 깊숙이 개입이 되어 있으며, 상당한 역할을 차지하고 있는 실정이다. 그러나 자본주의의 폐해로 인해 발생한 문제를 또다시 동일한 원리로 해결 하겠다는 정부정책에 대해 우리는 적극적인 대안을 마련하고 있지 못하고 있다. 이런 점에서 볼 때 사회적경제는 경제활동주체로서 역할하고 있거나 그러한 활동에 간접적으로 참여하고 있는 시민사회단체의 활동 철학으로, 경제활동 수행의 목표로 삼을 만 한 것으로 보인다. 경제활동에 있어서 철학과 지향점의 부재는 우리 손에 쥐고 있는 것을 확실하게 굳히고 있지 못한 현실을 낳고 있다. 자활정책이나 사회적기업은 저소득층들의 노동의 협동이나 자본의 협동을 통한 경제공동체를 정책적으로 활성화 하고 있는 측면이 있다. 현재 정책적 뒷받침에 의해 형성된 경제공동체들은 김정원 박사 글에 의하면 약 1,300개(사회적기업과 자활공동체)에 이른다. 그러나 우리는 이러한 물적 기초를 세력화하기에는 아직 개별화 되어 있어 이를 바탕으로 협동조합 일반법을 제정하거나, 협동적 방식의 기업이 뿌리를 내릴 수 있는 환경을 조성하는 것으로 나아가고 있지 못하다. 이는 경제활동 참여를 통해 우리가 이루고자 하는 궁극적 지향의 부재에서 기인한 것으로 판단된다. 이러한 부재는 경제공동체 운영에 있어서 사회적 가치와 경

제적 가치 실현이라는 측면에서 대립적 사고를 만들어 내고, 스스로 갈등의 깊이를 심화시키는 상태로 우리를 몰아가고 있다고 보인다.

사회적경제라는 용어는 아직 낯설고, 왠지 불편하고, 그 용어를 입에 올리는 순간 미안하기까지 하다. 아마도 대중화되지 않아서이리라. 어떤 개념이 우리 것으로 되기에는 시간이 필요하다. 더구나 그 개념이 현실에서 구체적인 모습으로 실현되는 것은 더 많은 시간이 필요하다. 그런 점에서 개념에 대한 이해를 더욱 용이하게 하기 위해서는 사회적경제의 원리가 현실에서 적용되고 실천 될 수 있는 구체적인 방법론이 함께 강구되어야 할 것으로 본다.

### 사회적 경제 토론문

김 병 기 (대전실업극복시민연대)

처음 사회적기업에 관심을 가졌던 것은 사회적기업이라는 프리즘을 통해 한국사회에 존재하는 다양한 정치적 스펙트럼들이 활발히 분화되고 자신의 독특한 색깔들을 드러낼 수 있을 것 같은 기대감이 들었기 때문이었습니다. 하지만 최근 2~3년간 사회적기업과 관련된 활동을 하면서 현장에서 느낀 점은 애초의 기대와는 달리 치열한 논쟁이나 다양한 의견들이 개진되지 못할뿐더러 양적 성장에 비례하는 질적변화를 담보하지 못하는 사회적기업의 한계에 적잖이 실망하고 있었습니다. 여러 문제점들과 사회적분위기 때문에 근래에 들어서는 사실 소극적인 입장에서 관망하는 정도로 물러나 있다가 토론제의를 받고 다시 깊은 고민에 빠지게 되었습니다. 전문적인 연구자도 아니고 그렇다고 현장의 활동가도 아니다보니 자칫 고민이 추상적이거나 핵심을 벗어난 고민일 수도 있겠지만, 사회적 경제를 처음 접했던 때의 희망을 다시 찾기 위해 사회적 기업을 중심으로 몇 마디 나눠보려 합니다.

발제자는 한국의 사회적경제와 관련하여 다음의 네 가지 문제점을 지적하고 있습니다.

- 1) 생산 영역에서 보여주는 자율성의 취약과 동형화 현상
- 2) 지역 내 연대의 취약함
- 3) 일부 활동가들이 고민하는 만큼 실제 현실에서는 대안 경제에 대한 문제의식이 그리 크지 않다는 점
- 4) 사회 문제에 대한 관심이 그리 크지 않다는 점

발제자의 문제제기는 이미 현장에서 느껴왔던 것들이기에 전적으로 동의하며, 다만

제안에 대하여 좀 더 논의되었으면 하는 부분을 말하고자 합니다.

첫째, 그간 사회적 경제에 관한 논의에서 정치영역 혹은 국가에 대한 고민이 좀 더 강화되어야 할 것입니다. 분배, 연대, 지역사회의 문제라는 다분히 정치적인 과제를 다루면서도 오히려 경제에서 정치적인 것들을 분리해 냄으로써 이 문제들의 해결을 어렵게 하고 있습니다.

특히 이러한 문제점은 사회적기업의 경우에 ‘사회적기업도 기업이기 때문에 생존을 위해서는 이익을 실현해야 한다.’는 논리로 나타납니다. 이런 논리는 결국 실천행위를 경영활동으로 치환하게 하고 정치적 실천들을 배제하면서 분배의 원칙에 균열을 만들게 됩니다. 기업이 경제활동의 주체가 되는 자본주의적 질서에 사회적기업 또한 포섭되는 것은 아닌가하는 걱정마저 듭니다.

자본주의적 질서 하에서 경쟁을 통해 생존해야 하는 절박함과 동시에 경제적 민주주의를 실현해야하는 목적의식 사이에서 사회적기업은 항상 긴장상태에 처할 수밖에 없을 것입니다. 하지만 사회적기업의 성패만큼 과정도 중요하다고 생각합니다. 현장에서 필요로 하는 질문들에 부응하는 다양한 논쟁들이 존재했는지 의구심이 듭니다. 반대로 하나의 의견이라는 측면에서, 그간 논의에서 반자본주의적인 입장이 개진될 여지가 별로 없었던 점이 ‘왜?’라는 측면보다는 ‘어떻게?’ 라는 측면에 집중하게 되고 결국 생존이라는 목표를 달성하기 위해 자율성을 상실하거나, 동형화되는 결과를 낳지 않았나 생각합니다.

둘째, 주체의 문제의식이 좀 더 명확해져야 합니다.

발제자는 사회적경제를 생산, 소비, 교환, 분배의 영역으로 나누는 신명호(2009)의 의견을 수용하였습니다. 어떠한 영역을 자신의 중심과제로 보는가에 따라 사회적 경제의 주체가 가지는 좌표를 파악할 수 있을 것입니다. 그렇다고 자신의 입장에 당면한 중심문제에만 집중한다면 사회적경제라는 별도의 개념들이 필요할 것 같지 않습니다. 자신의 입장에서 핵심과제를 중심으로 각 영역들을 어떻게 배치하고 어떻게 변형할 것인가에 대한 끊임없는 시도가 필요합니다.

현재 사회적경제의 주체마다 어떠한 지점을 중심과제로 설정하는가에 대해서는 분명해 보이지만 다른 영역들을 어떻게 볼 것인가에 대해서는 혼란스러운 것 같습니다. 주체들의 혼란 속에서 결국 어느 한 입장이 과정을 주도하게 됨으로써 쏠림현상이나 줄서기 등의 모습이 나타나게 되는 것 같습니다. 사회적기업의 경우 비-자본주의적, 반-자본주의적 입장들이 논의의 중심에서 밀려나는 것 같은 인상과 정부가 인증을 매개로 적극적으로 제도화해간 과정이 무관해 보이지 않습니다.

셋째, 관계의 문제입니다.

국가 혹은 사회는 구성원간의 관계맺기라고 봅니다. 자본주의 사회에서 관계맺기는 당연히 자본주의적 관계맺기가 주가 되겠지만 자본주의적 관계맺기만 존재하는 것은 아닙니다. 자본주의적 관계맺기는 이제 관계를 개인으로 분해하는 것을 넘어, 개인의 내면까지 침투하여 일상을 분해해 냄으로써 매 순간마다 파편화된 주체를 형성하고자 합니다. 이러한 관계맺기가 기존의 관계들을 해체하면서 만들어지는 비인격화된 관계

들이 늘어날수록 ‘행복과는 떨어진 듯한’ 우리를 발견하게 됩니다.

발제자의 의견에 따르면 사회적경제는 호혜의 관계맺기라고 정의할 수 있을 것입니다. 인간적인 관계의 복원 내지는 창조가 절실히 필요한 시기입니다. 지역 내 연대가 부족하다는 지적은 현재 사회적경제 주체들 간의 호혜에 기초한 관계맺기가 잘 되지 못하고 있다는 반증일 것입니다. 그런데 이러한 관계맺기에 대한 고민은 그냥 일상 속에서 저절로 얻어지기는 상당히 어려운 것입니다. 관계맺기를 위해서는 우선 주체간의 만남이 필요하겠지만 어떠한 방식의 관계맺기를 통해 사회적 경제를 실현할 것인가 하는 학습과 토론도 활발히 이루어져야 할 것입니다.

사회적 경제에 대한 일반적인 논의에서 실업·빈곤의 문제로 넘어오게 되면 좀 더 복잡한 양상을 띠게 됩니다. 점증하는 실업과 빈곤의 문제는 이미 한국사회에도 어두운 그림자를 드리우고 있습니다. 우선 증가하는 실업과 심화되는 빈곤에 대응하기 위해 노동부 사회적 일자리, 인증 사회적기업 등을 통해 실업과 빈곤의 문제를 해결할 수 있는 단초를 만들기 위한 노력들이 있었습니다. 이런 시도들이 아직 실업과 빈곤의 문제의 대안이 될 수 있을 것인가라는 평가를 내리기에는 이르겠지만, 현재까지는 소기의 성과를 일구지 못하고 고전하고 있는 것으로 보입니다. 우선 사회서비스 수요의 증가에 따른 복지영역의 확대가 필요한 시기에 사회서비스를 중심으로 만들어지고 있는 일자리들이 공공성의 확보와 괜찮은 일자리로서의 기능을 수행하지 못하고 있으며, 일부에서는 영리기업과 별반 다를 것 없는 모습을 보이기도 하기 때문입니다. 확대되는 사회서비스영역에서 공공성을 강화하기 위한 활동들이 미미할 뿐더러 심지어 스스로 시장화하려는 움직임마저 보이고 있는 것이 현실입니다. 높은 위험과 낮은 이윤 때문에 기업도 정부도 나서지 않는다고 방치할 수야 없는 노릇이지만 낮은 임금과 열악한 근로조건으로는 실업문제의 대안이 되기는 어려울 뿐만 아니라 사회서비스를 필요로 하는 수혜자에게도 적절한 서비스가 제공되기 어려울 것입니다. 물론 외국의 경우에도 사회적 경제에 속한 일자리들이 임금이 높거나 노동조건이 특별히 좋은 것은 아니라는 점을 보더라도 일반적인 고용을 대체할 수 있는 새로운 대안은 될 수 없겠지만, 이런 물적 조건들을 상쇄할 수 있는 호혜와 연대·민주적 의사결정·고용의 안정성 등 사회적 경제의 기준들이 일자리를 만드는 과정 속에 반드시 반영되어야 할 것입니다.

특히 최근의 경제위기 상황에서는 실업과 빈곤에 대한 제도적 개편과 정비, 예산의 확대가 필요한 시기에 오히려 복지를 축소하려는 기이한 정부와 마주하게 되었습니다. 생존을 위해 자구적 노력을 지속하는 것과 함께 사회서비스의 공공성을 강화하기 위한 연대도 강화해야 할 것입니다.

발제자의 바람처럼 사회적경제가 한국 사회의 희망이 되기를 기원하면서 앞으로 활발한 논쟁이 있기를 기대합니다.

### 대안성과 공공성, 사회적 경제의 역할 찾기

정 규 호 (모심과살림연구소)

#### 1. 세계 경제위기 속에서 사회적 경제

미국 발 금융위기에 따른 세계 경제의 침체 상황은 ‘사람’이 아니라 ‘돈’이 일하는 금융자본주의의 모순을 적나라하게 드러내 주고 있다. 그러나 지금까지 상황을 보면 욕망에 편승한 거품 경제, 빚더미 경제의 구조는 그대로 둔 채 ‘이익은 사유화 하고 손실은 사회화 하는’ 방식으로, 그리고 ‘고통분담 보다는 고통전가를 통한 방식으로’ 문제 해결을 시도하고 있다. 당연히 이런 식으로는 당면한 위기를 극복할 수 없다.

경기 침체에 따른 고용 불안과 실업, 사회 양극화 현상은 이미 현실의 심각한 사회 문제로 와 있다. 그런데 일각에서 최근 일부 경제 지표들이 개선되고 있다고 해서 선부른 낙관론을 내놓고 있다. 하지만 이런 태도는 현재의 위기를 미래로 전가시켜 문제 해결의 시기를 놓치게 할 뿐이다. 불과 1, 2년 전까지만 해도 신자유주의의 장밋빛 미래를 호언장담하던 관료, 학자, 전문가들은 입을 굳게 닫은 채 간간히 해외 전문가나 국제기구의 입을 통해 나온 추측성 전망들만 언론을 통해 확산되고 있다. 그렇다고 ‘신자유주의의 종언’을 장담할 만한 근거도 명확하지 않다. 다가올 미래의 불확실성은 점점 커져가고 있고 서민들의 살림살이는 점점 팍팍해지고 있을 뿐이다.

이런 상황에서 ‘인간의 얼굴을 한 따뜻한 경제’, ‘협동과 연대에 기반한 대안경제’ 모델에 대한 관심이 새삼 높아지고 있다. 특히 유럽 국가들에서는 지금의 경제위기 상황을 극복할 수 있는 방안으로 사회적 경제, 협동조합 경제가 가지는 역할에 주목하고 있다고 한다.

하지만 경제위기 상황 속에서 우리나라 사회적 경제 진영은 자기 목소리를 제대로



내지 않고 있으며 불확실성을 거두어 낼 비전과 대안도 제시하지 못하고 있다. 오히려 대안의 영역을 힘 있게 만들어내기 보다는 급속히 진행되는 ‘제도화’와 ‘시장화’의 흐름 속에서 ‘생존’의 문제를 고민하는 상황에 처해 있다. 경제 위기 상황에서도 30%에 가까운 성장세를 보이고 있는 생협 진영의 경우 예외적이라 할 수도 있으나, 조직의 규모와 영향력에 걸맞게 갈수록 높아지는 사회적 요구에 대해 책임 있는 역할을 보여주고 있지 못하다.

돌이켜보면 사회적 경제는 ‘진흙 속의 연꽃’처럼 위기 상황에서 새로운 비전과 가능성의 영역들을 만들어 왔다. 산업자본주의의 등장에서 신자유주의적 시장논리가 지배하는 현재에 이르기까지 이윤과 경쟁, 배제와 억압으로 인한 자본주의 경제의 모순과 부작용들이 심각하게 표출될 때마다 사회적 경제는 대안의 영역으로서 ‘출구’ 역할을 해 왔다. 우리 역시 1997년 IMF 경제위기로 구조조정과 실업에 따른 서민들의 고통이 극심해지던 상황에서 사회적 경제가 새로운 가능성의 영역으로 주목받게 되었다.

이후 우리의 사회적 경제 운동은 다양한 영역에서 활동 경험들을 축적해 왔으며, 의미 있는 사례들도 만들어 왔다. 또한 활동 초기에 비해 사회적 경제 ‘진영’에 포함되는 단체들의 수와 규모도 많이 커졌다. 하지만 그동안 활동 주체들이 많은 노력을 기울여 왔음에도 우리나라 사회적 경제 운동은 많은 한계와 해결 과제들을 가지고 있다.

살펴보면 경제 위기의 충격 속에서 고용 불안과 구조적 실업, 생계형 자살이 늘어나고 경쟁에 대한 압박감과 낙오와 배제에 대한 사회적 불안감이 증폭되고 있다. 하지만 사회운동 진영은 ‘총론적 위기에 대한 각론적 대응의 무기력함’에서 벗어나지 못하고 있다. 이런 상황에서 우리의 사회적 경제 진영은 스스로의 역할에 어떤 해답을 가지고 있는지 깊은 고민이 필요하다. 그리고 그 해답을 찾아가는 데 있어 ‘공공성’과 ‘대안성’은 중요한 가치 기준이다.

## 2. 사회적 경제의 대안성과 공공성

본래 ‘사회적 경제’라는 말 속에는 대안성과 공공성의 의미가 이미 내포되어 있다. 그럼에도 그 의미를 새삼 되짚어 보는 것은 중요하다.

먼저 ‘공공성’은 사회적 경제가 ‘경제활동 주체’로서 시장에서 생존해야 하는 문제와 ‘사회활동 주체’로서 자기 역할을 해야 하는 것 사이 나타나는 긴장을 다루는 데 있어 중요한 가치다. 즉 규모와 효율을 중심으로 한 경제적 가치와 연대와 협동을 중심으로 한 사회적 가치 사이에 균형을 잡아가는데 공공성은 중요한 기준 역할을 할 필요가 있다.

나아가 사회적 경제를 통해 요구되는 공공성은 국가주의와 성장주의로부터 벗어나 재구성될 필요가 있다. 지금은 ‘국익=공익’의 틀 속에서 국가가 공공성을 독점하고 있으며, 제반 공공서비스 활동도 ‘비용’으로 인식되어 국가의 통제나 재정 삭감 또는 시장화 방식을 통해 문제를 해결하려 하고 있다. 이런 상황에서 시민사회의 자발적 영역

은 위축될 수밖에 없고 결국 제도화와 시장화의 논리를 강요받게 된다.

결국 전문가적 판단이나 시장에서 표출된 선호의 결집을 통해 공공성 논리가 결정되어서는 안된다. 지난 개발독재 시절 ‘멸사봉공’(滅私奉公)의 논리가 시장화, 개인화 과정에서 ‘멸공종사’(滅公從私) 논리로 대체되는 현실에서 우리가 찾아야 할 공공성은 시민사회 구성원들이 자신들의 삶의 문제나 사회적 의제를 가지고 토의하고 합의하는 과정에서 나오는 것이어야 한다.

한편 ‘대안성’은 자립적 기반이 취약한 상태에서 정부로부터의 자원 배분에 대한 의존성이 갈수록 높아지고 있는 지금의 사회적 경제가 앞으로 활동의 영역과 방향을 어떻게 찾아가야 하는지와 관련하여 중요한 기준이 된다.

우리는 사회적 경제를 통해 다양한 측면에서 대안의 의미를 부여하고 있다. 즉 자본주의 시장경제 체제의 문제점을 보완 또는 대체하는 의미에서 대안, 권위주의적 국가 시스템에 대한 기초 민주주의의 토대로서 대안, 시민 없는 운동 또는 뿌리 없는 운동에 대한 의미 있는 실천 모델로서 대안 등 그 의미는 복합적이다. 따라서 현실 자본주의 시장경제 체제 내에서 대안적 가치를 지향하는 사회적 경제 영역을 확장하고 안정화 하는 일, 공공서비스의 전달자 역할을 넘어서 시민사회 민간 영역의 자율적인 힘으로 공공재에 대한 공동생산을 직접 담당하는 일, 사회적 경제에 참여하는 활동 주체들의 자립과 자치 역량을 높여 나가는 일 등이 우리가 사회적 경제를 통해 찾아 나가야 할 대안성의 영역들이다.

결국 사회적 경제의 재조직화는 이러한 대안성과 공공성을 실현해 나가는 차원에서만 의미가 있다. 나아가 사회적 경제 ‘영역’의 재조직화는 사회적 경제 ‘운동’의 재조직화 없이는 불가능 하거나 무의미 하다. 사회적 경제가 담지 해야 할 공공성과 대안성은 결국 ‘제도’ 보다는 ‘운동’ 속에서 찾아야 한다는 것이다.

### 3. 지역에 기반한 가능성을 찾아서

신자유주의적 세계 경제시스템의 균열, 생태학적 빈곤과 결핍의 확대, 생존을 위한 경쟁과 갈등의 확대 속에서 지금 우리들의 삶터는 ‘시장주의적 재편’과 ‘공동체적 재구성’이라는 중요한 선택의 기로에 서 있다. 그만큼 사회적 경제 운동으로서는 ‘지역’의 중요성을 강조할 수밖에 없다. 지역은 국가와 시장의 실패 현상이 종합적으로 구체화되어 나타나는 현장이자 문제 해결의 중요한 ‘거점’(據點)으로서 의미를 동시에 가지고 있기 때문이다. 따라서 사회적 경제 운동은 일상적인 삶과 밀착되어 있는 ‘지역’을 중심으로 급속한 변화와 충격으로부터 시민들의 삶을 보호하고 변화를 만들어 내기 위한 토대를 만들어나가야 한다.

20세기 후반에 이르러 신자유주의적 시장경제 체제가 급속히 확장되던 상황에서 북미와 유럽 국가들을 중심으로 고용창출, 사회복지 통합, 삶의 질 향상과 같은 사회적 과제들을 지역을 기반으로 해결하려는 노력들이 사회적 경제 영역에서 활발하게 나타

났는데 이것을 ‘새로운’ 사회적 경제(NSE) 운동으로 부른다. 고용, 주택, 환경과 같은 사회적 가치를 풀뿌리 조직이나 자원봉사단체, 비영리 기업들의 활동을 통해 실현함으로써 지역 커뮤니티를 활성화하는 것은 새로운 사회적 경제 운동이 다루는 대표적인 활동 영역이다.

하지만 시민사회의 활력과 지역공동체 주체들의 능동적인 참여에 기반한 사회적 경제의 ‘새로운’ 역할을 강조하기에는 우리가 당면한 현실은 결코 낙관적이지 않다.

서구 선진국가들과 달리 우리의 경우 복지국가의 경험이 없는 상태에서 사회적 위기 문제를 해결하려는 차원에서 90년대 말에 사회적 경제가 도입 되었다. 여기는 당시 경제위기의 충격이 워낙 컸던 데다가 소위 민주화 된 정부의 등장(DJ, 노무현)으로 정부와 시민사회 간 협력 관계가 상대적으로 용이했던 점도 작용하였다.

하지만 현실적으로 민과 관 모두 파트너십을 통한 협력적 실천의 경험이 일천했고, 시행착오를 최소화 할 만큼 시민사회 민간 주체들의 조직적 역량과 자립적 기반도 미비했던 점은 사회적 경제가 우리 사회에 대안의 영역으로 튼튼히 자리 잡지 못하도록 만든 주요 요인이라 할 수 있다.

결국 사회적 경제가 지역을 기반으로 토대를 구축하고 실천 역량을 강화하는 노력이 필요하며, ‘관점’ 바꾸기에서 ‘관계’ 바꾸기를 거쳐 결국 ‘시스템’ 바꾸기로 실천의 방향을 잡아 나가야 할 것이다.

첫째, 사회적 경제 운동 진영 내에서도 ‘사회적 경제’에 대한 개념적 범주와 역할 유형에 대한 합의와 공감대가 여전히 약하다. 공동의 비전을 통해 스스로의 정체성과 역할을 분명히 인식하지 않고서는 실질적인 연대와 협력은 어렵다. 협동조합, 자활, 사회적기업 등 등장 조건과 맥락이 서로 다른 영역들이 사회적 경제 관점에서 공동의 비전을 가지기 위해서는 단순히 개념적 합의를 위한 노력 보다는 거시적인 차원에서 우리 사회가 처한 현실에 대한 총체적 진단과 함께 구체적인 현실에서 가능한 협력적 실천의 과제를 함께 찾아나가면서 협력의 관계와 경험들을 축적해 나갈 필요가 있다.

둘째, 사회적 경제 각 영역 활동 주체들 간의 협동과 연대의 질을 심화시켜 나가야 한다. 각자 자신들이 가지고 있는 자원을 서로 교환하는 낮은 단계(자원교환)에서부터, 공동의 실천을 위해 서로의 자원을 내놓고 공유하는 단계(자원공유)를 거쳐, 협력적 의사결정과 결과에 대한 공동 책임의 원칙에 기반한 단계(권한 및 책임공유)로 나아가야 한다. 이처럼 영역 내 또는 영역 간에 교류와 협력을 확대하고 심화시켜나가는데 있어 지역사회 구성원들이 가지고 있는 다면적이고 총체적인 삶의 욕구는 중요한 매개 요소다.

셋째, 지역과 보다 밀착된 관계를 통해 사회적 경제의 역할과 책임을 높여나가야 한다. 이를 위해서는 사회적 경제의 활동 조직을 기초 생활권단위로 더욱 분화시켜 자립과 자치의 역량을 높여나가도록 할 필요가 있다. 또한 사회적 경제 영역으로서 지역경제에 대해 보다 분명하고 책임 있는 역할을 찾아 나서야 한다. 1990년대 소위 ‘잃어버린 10년’으로 불리는 일본 경제의 장기 침체 속에서 일본 생협들이 진통 과정을 통해 얻었던 교훈은 바로 조합원과의 탄탄한 신뢰관계 형성과 지역경제에 대한 책임 있는

역할을 하는 것이었음을 확인할 필요가 있다. 지역과의 밀착된 관계는 향후 대형유통 자본, 다국적 자본의 공세가 점점 더 거세질 것으로 전망되는 상황에서 사회적 경제의 미래를 위해서도 중요한 과제다.

마지막으로 사회적 경제 활동에 있어 지역의 중요성과 가능성을 강조하고는 있으나 지역이 당면한 현실적 조건은 결코 만만치 않다. 권위주의 시절 국부(國富) 창출을 위한 공간 개발 정책의 대상으로 취급되어 온 지역은 지금까지도 스스로의 내발적 발전 역량을 갖추지 못한 채 외부 자원에 의존한 성장 전략을 경쟁적으로 추진하고 있다. 특히 정치 권력과 토지 및 자본 권력이 결합하여 지역의 경제, 사회, 공간구조를 통째로 재편하는 공간개발이 동시다발적으로 진행되고 있는 현실은 사회적 경제의 대안성과 공공성을 실현하는데 있어 심각한 위협요소가 되고 있다. 결국 자립과 자치를 구분할 수 없듯이, 사회적 경제 스스로 자립 기반을 갖추는 노력 못지않게 지역 스스로 자치 역량을 갖추어나가는 데도 사회적 경제의 보다 적극적인 역할 모색이 필요하다.

### 민주주의를 다시 생각한다

최 갑 수 (서울대)

해방 이후, 특히 1960년의 4월혁명 이후 지난 반세기의 우리의 정치사는 기본적으로 민주화의 대장정기라고 할 수 있다. 이 반세기의 전반기가 ‘동토’의 세월이었다면 후반기는 가히 대약진의 시절이었다. 1987년의 ‘6월항쟁’으로 대통령직선제를 쟁취한 이래 대통령으로 당선된 이들의 면면이 이런 추세를 반영한다. 노태우 정권의 문민성이 0%라면, ‘3당합당’을 통해 정권을 잡은 김영삼 문민정부의 문민성은 1/3, 지역연합을 통해 성립한 김대중 국민정부의 문민성은 2/3이며, 마침내 노무현의 참여정부에 이르러 우리는 문민성 순도 100%의 정권의 탄생을 목도한다. 당시 우리는 성취의 크기에 대해선 늘 불만이었지만(필자는 아직껏 지지한 대통령을 갖고 있지 못하다) 그 결과에 대해 환호했고 단계적 발전의 마력에 이끌려 미래에 대한 선부론 낙관에 빠지곤 했다. 물론 그렇다고 우리가 자유민주주의, 그것도 미국식 자유민주주의의 환상에 빠졌던 것은 아니다. 우리의 민주화 과정은 그것보다는 훨씬 건강한 밑으로부터의 민중의 힘의 분출에 힘입은 바 컸고, 바로 그렇기에 우리는 절차적 민주주의의 완성을 통해 민주주의의 질적 전환이 일어날 것임을 신뢰했고 또 낙관했다. 그리하여 멀지 않은 장래에 좌파정당이 집권하리라는 막연한 기대를 가졌음도 사실이다.

하지만 민주화의 정점이기도 한 노무현 집권 5년은 우리에게 참으로 곤혹스런 기간이었다. 보수세력의 눈치를 볼 하등의 이유가 없는 정치세력이 역사상 처음으로 집권했건만 지지층의 바람에는 거의 부응하지 못한 채 재벌과 이른바 ‘시장’에는 비굴할 정도로 순응적이고 개혁정책의 추진에서는 철저하게 무능했다. 처음에는 보수언론의 근거 없는 공세려니 치부하기도 했고 노 대통령의 다소간 경박스런 언행에서 비롯한, 정

권적 차원에서 보면 비본질적인 문제점이 드러난 것이라니 여겼던 것도 사실이지만, 특히 아파트 값의 폭등사태로 정권의 무능이 실체적 근거를 갖게 되면서 ‘운동권’, ‘진보’, ‘좌파’, 심지어 ‘민주주의’ 자체가 희화화되는 심각한 일이 벌어졌다. 당시 참여정부가 기득권층의 지지를 받지도 못하고 또 그들을 위한 정책을 의도적으로 펼친 것 같지도 않으면서도 결국 그들의 이익에 봉사했던 역설을 어떻게 설명할 것인가?

그렇게 된 데는 분명 노 정권 담당자들의 무능, 재벌이나 보수세력 내지 보수언론의 영향력, 지역구도의 왜곡, 냉전논리나 이데올로기의 지형과 같은 특정의 정치문화, 미국이나 기타 정권으로는 어찌할 수 없는 국제적 영향력 등이 작용했겠지만, 당시 우리는 그것을 ‘민주화 이후의 민주주의’의 문제로 정리하려고 했다. 바꿔 말하면 그것이 근본적으로 ‘민주화과정’이 갖는 한계와 관련이 있다고, 보기에 따라 민주화가 일정 수준 이상으로 진행된 결과라고 판단했다.

잘 알다시피 민주주의는 정치체제의 하나이다. 그것은 다른 정치체제가 그렇듯이 정부와 주민 사이의 일련의 관계에 입각한다. 민주체제 하에서 주민은 정치공동체를 이루며 정부와 규칙적이며 정언적(定言的)인 관계를 갖는다. 이 관계는 정치공동체의 구성원 가운데 누구도 소외시키지 않으며, 그들 사이에서 평등하다. 주민은 공동체의 일원으로서 정부에 대해 직·간접의 발언권을 가지며, 아울러 기본권을 향유할 뿐만 아니라 사회경제적인 면에서도 최소한 일정한 보호를 받는다. 물론 이런 규정에 완벽하게 부응하는 정치체란 어디에도 없으며, 민주주의란 이 점에서 정도의 문제이다. 시민권 및 참여와 보호가 일정 정도의 수준을 넘어 실체적 의미를 갖고, 정부가 이를 뒷받침 할만한 능력을 갖고 있으면서도 자의적인 면모를 보이지 않는 어떤 분계선을 넘으면 우리는 이 체제를 민주주의라고 할 수 있으며, 그 분계점을 향한 움직임을 민주화라고 정의할 수 있다. 여기서 헌정질서가 갖는 의미는 부차적이며 지엽적이다. 이런 체제를 갖는 국가가 강력할 것임은 말할 나위도 없으며, 민주주의는 흔히 말하는 ‘강소국’의 주요한 조건의 하나가 되는 것이다.

이렇듯 민주주의는 ‘이상형’을 향해 가는 과정이며, 사실상 언제나 ‘민주화’의 도상에 있다. 하지만 어떤 분계선을 넘으면 우리는 민주주의를 운위할 수 있는데, 그것은 민주주의로 말미암은 일련의 정치과정이 공공재(公共財)의 성격을 가질 때이다. 흔히 영어에서 국가란 ‘Commonwealth’(라틴어 res publica의 번역어임)를 뜻하는데, 실제로 그 구성원들에게 국가가 공공의 재산이라면 이야말로 민주주의가 아닐 수 없으며 그러기에 공화국과 그것은 이상형적 상태에서는 동의어인 셈이다.

공공재로서의 민주주의가 구체적으로 뜻하는 바는 무엇인가? 그것은 이른바 민주세력에게만 혜택을 주는 것이 아니라 정치공동체의 모든 구성원들에게 골고루 분배되는 것인데, 예컨대 소수의 정치군인들과 그 추종자들(신군부) 및 제후세력(보수기득권층)이 12·12쿠데타 및 비상계엄으로 권력을 독점하여 유신독재를 이어가다가 민주화과정에서 결국 정권을 놓치기는 하지만 정치세력의 하나로 살아남았음을 말한다. 우리의 민주화가 혁명을 수반했다면 다소간 유험적인 과정을 겪고 또 그 민주주의의 내용이 더 충실했겠지만, 단계적이고 평화적이고 점진적인 민주화는 결국 절차적 민주주의

의 차원을 넘어서지 못한 채 국가보안법의 폐지라는 넘을 수 없는 벽 앞에서 멈춰서고 말았다.

이 민주화의 성과나 의의를 폄하할 생각은 전혀 없다. 그러기는커녕 그것은 정녕 우리 사회의 저력을 보여준 밑으로부터의 거대한 분출이요, 산업화와 결합하여 근대화를 일정 수준 이상으로 끌어올린 결정적 계기가 아닐 수 없다. 쿠데타를 일으킨 대통령들, 고문전문가들을 감옥으로 보낼 수 있었음은 이제 우리 사회에 내놓고 말하기 어려운 금단의 음침한 영역이 그만큼 축소되었음을 뜻하며, 우리는 해방 이후 처음으로 과거의 고통을 드러내놓고 말하기 시작했다. 어둡고 침침했던 다방이 큰 통유리로 안이 투명하게 보이는 커피집으로 바뀌었음은 민주화가 야기한 밝음의 효과를 웅변한다고 하겠다.

돌이켜 보면, 우리의 민주화는 기득권층과 민중세력의 타협의 결과물이었다. 이렇게 된 것은 물론 양 세력의 역학관계가 그런 정황을 빚어냈기 때문인데, 이는 근본적으로 우리 사회에서 민주화가 꽤 고도의 자본주의적 산업화와 동시에 진행된 결과였다. 즉 자본주의 발전이 경제적 영역의 자율화 및 국가와 시민사회의 분절화를 심화시키는 가운데 절차적 민주주의의 착근은 자본주의 생산관계의 사법적 조건을 강화시키는 계기로 작용하였다. ‘상대적으로 자율적인’ 국가는 민주화를 통해 강제력을 독점해 가는 한편, 자본주의적 소유권에 생산 자재를 조직화할 수 있는 권위를 부여해 주어 사적인 경제 권력의 존립 및 자기증식을 가능하게 했다. 바꿔 말하면 민주화의 최대수혜자는 다름 아닌 재벌이었고, 소유권과 일련의 계약관계 그리고 이것들을 떠받치는 일련의 사법기구는 중립적인 외양에도 친재벌적, 친소유적 속성을 갖게 마련이었다. 심지어 국회의 결정(곧 이론적으로 민의에 입각한 정치적 결정)조차도 헌법재판소의 위헌 판정의 대상이 되는 정치과정의 사법화가 일어나고 있으니, 이 역시 우리의 헌정을 정상화시켜 절차적 민주주의를 진전시킨 한 지표로 볼 수 있는 동시에 민의보다는 시민사회의 권력관계를 반영할 가능성은 그만큼 커졌다고 하겠다.

이렇듯 부산하고 현란한 정치과정(투표, 유세, 여론조사, 시위, 진압과 저항, 국회 및 각종 의회, 심지어 단식 등)의 이면 내지 아래에서 냉혹하고 준엄한 경제 권력의 논리가 가감 없이 작동하고 있으니, 여기에 민중의 힘이 작용할 여지는 제한적이다. 그래도 민주화의 열기가 한창 뜨거울 때인 1980년대 후반과 1990년대 전반기에는 노동투쟁, 대중투쟁이 효과를 발휘하여 부의 재분배에서 제한적이거나 개선이 있었지만, 일단 절차적 민주주의가 일정 단계에 도달하자 오히려 사회적 양극화가 심화되기 시작했다. ‘IMF사태’는 잉여노동의 수취가 거의 전일적으로 경제적 수단을 통해 경제적 영역에서 벌어지게끔 제도적 장치를 일신했으니, 이제 자본 세력은 국가가 아니라 ‘시장’을 통해 사적 전유와 생산조직의 통합을 미증유의 수준에서 이룩해내는 것이 가능하게 되었다. 따라서 민주주의로부터 얻은 것이 없다는 허탈감과 ‘민주주의가 뭐 밥 먹여주나?’하는 자조는 결코 역설이 아닌 것이다. 그것은 한국의 자본, 특히 재벌이 21세기의 벽두에 민주화의 일정한 성취 위에서 정치권력을 과거와는 다른 방식으로 사유화할 수 있었던 필연적 귀결인 것이다.

그러면 당시에는 어떻게 대처해야 했나? 우선 우리가 넘을 수 없는 포락선이 존재했음을 인정해야 한다. 하나는 자본주의에 대한 대안적 전망이 대중적 설득력을 상실했다는 점이다. 대안사회에 대한 전망은 그 가능성 여부를 떠나 존재하는 것만으로도 물질적 힘을 갖는다. 하지만 ‘현실 사회주의’의 몰락 이후 전망은 적어도 대중의 뇌리에 서는 사라졌고 모든 것이 불투명한 회색을 두르게 되었다. 다른 하나는 혁명이 역사적 개연성의 세계 저편으로 사라졌다는 점이다. 우리는 적어도 1980년대의 전반기에는 혁명에의 기대를 내비쳤고, 경우에 따라 그것의 도래를 위해 매진하기도 했다. 역사적으로 탁월한 혁명가 집단의 존재에도 불구하고 혁명은 꾀한 결과물은 아니며 그야말로 터져 나온 것이다. 하지만 그것의 발발이 개연성을 갖는 한, 혁명세력은 존재만으로도 엄청난 위신과 영향력을 갖게 마련이다. 역설적이게도 절차적 민주주의의 진전이 혁명 발발의 구조적 조건을 봉쇄했다. 왜냐하면 혁명은 자본주의가 덜 발달한 곳에서, 자본주의가 낡은 생산의 형태들과 공존하는 곳에서, ‘경제외적 강제’가 생산의 조직화와 잉여노동의 수취에서 더 큰 역할을 하는 곳에서, 요컨대 경제투쟁이 정치투쟁과 분리되지 않고 국가가 가시적인 계급의 적으로서 대중투쟁의 초점으로 부각되는 곳에서 발발하는 구조적 경향성을 갖기 때문이다. 심지어 발달한 자본주의 사회에서조차 대중의 전투성은 ‘경제외적 강제’에 반응하여 나타나는 경향성을 보이게 마련이다<sup>1)</sup>.

민주주의의 측면에서 당시 우리가 했어야 할 일은 무엇이었나? 그것은 민주주의의 실체화를 통해 국가의 성격 자체는 바꾸지 못한다고 하더라도 그것에 대한 민중의 통제, 곧 자본에 대한 민주적 통제를 가능하게 하는 일이었다. 역사적으로 실제 이런 민주주의가 존재한 적이 있었다. 그것이 바로 고대 그리스, 특히 아테네의 민주주의이다. 흔히 고대 민주주의와 근대 민주주의의 차이를 전자는 직접 민주주의, 후자는 간접 민주주의 하는 식으로 정리하고 있으나 이는 본질적 파악이 못된다. 양자의 근본적 차이는 고대 아테네에서는 경제적 불평등이 정치공동체(폴리스)의 조화를 깨뜨릴 정도로 커졌을 경우에는 민회의 결정으로 부채를 탕감해주거나 심지어는 소유의 변경이나 제한을 기했다는 점에 있다. 그러기에 고대 그리스의 폴리스에선 계급투쟁이 빈발했으며, 민주주의는 예컨대 플라톤이나 아리스토텔레스를 위시로 하는 귀족 출신의 사상가들에게서 결코 좋은 평가를 받을 수 없었다. 이렇듯 고전적 의미에서 민주주의는 말 그대로 ‘인민의 지배’를 말하며, 계급적 의미를 명확하게 지녔다. 사정이 이렇기에 민주주의는 루소가 나타날 때까지 정치사상가들 사이에서 결코 옹호자를 발견할 수 없었다.

민주주의는 유럽에서 18세기 말 - 19세기 초에 일련의 시민혁명을 통해 정치세력을 등장했다. 그리고 이때에는 의미의 변화가 일어나 민주주의는 무엇보다도 모든 성년남성에 의한 보통선거권의 행사에 입각한 체제를 가리켰다. 흥미롭게도 당시에는 그 주창자만이 아니라 지배층이나 부르주아지 역시 민중에게 보통선거권을 부여한다면 다수에 의한 계급지배가 벌어질 것이라 전망했다. 그러니까 19세기 유럽에서 민주주의는

1) 그렇다고 역사적 대격변의 가능성이 사라졌다는 말은 아니다. 예컨대 전쟁이나 정복, 그리고 우리에게는 남북통일 같은 것이 그럴 가능성을 담보할 수 있다. 더욱이 어떤 구조적 정황이 발생할 경우에는 ‘나비의 날갯짓’만으로도 태풍이 생길 수 있다. 하지만 여기서 이런 논의를 할 계제는 아니다.



사회주의 못지않게 자유주의의 주요한 적대세력이었다. 민주주의가 바람직한 것으로 받아들여지게 된 것은 19세기 후반에 부분적인 실험을 통해 노동자들에게 선거권을 주어도 소유권을 안전하게 보호받을 수 있음을 알게 되면서부터이다. 이것이 노동자계급 투쟁의 결과물임은 말할 나위도 없지만, 유럽의 지배층은 대중사회의 등장 속에서 민주주의를 길들일 방도를 강구해 낸 셈이었다. 해답은 대의제 자유주의의 근간에 선거제 민주주의를 결합시켜 자유민주주의라는 새로운 체제를 일구는 것이었으니, 제1차 세계대전을 전후하여 하여 민주주의는 일약 서구의 정체성의 핵심적인 요소의 하나로 부상하였다. 이후 자유민주주의는 경쟁적인 타 민주주의를 제압하면서 민주주의의 상품적 가치를 독점하는 한편에 민주주의 일반의 발본적이고 저항적인 속성을 마모시켜 갔다.

서구에서조차 민주주의가 제2차 세계대전기에 일반화되었음에 유의할 필요가 있다. 제1차 대전이 그 탄생기라면 20년간의 간전기는 사실상 민주주의의 후퇴기였기 때문이다. 이런 역사적 전망은 우리의 민주주의 경험에 대한 정당한 평가를 위해서도 긴요하다. 고대 민주주의의 경험은 근대세계의 우리에게는 너무도 생경하여 비추어볼 거울은 될지언정 따라야 할 본보기가 되기 어렵지만 정치공동체의 건강한 유지를 위해 갖추어야 할 사회경제적 조건에 대한 시사를 던져준다.

근대 민주주의는 크게 세 가지 변종을 가졌다: 자유민주주의와 이것을 서구가 제2차 대전 후에 발전시켜 만든 사회민주주의, 그리고 현실 사회주의의 인민민주주의. 이 가운데 우리가 주목하는 것은 사회민주주의이다. 흔히 유럽의 사회민주주의는 자본주의의 생산관계 자체를 해체하기는커녕 오히려 자본주의를 위기 속에서 지켜내는 관리자 역할을 했다는 평가를 받는데, 그것 자체는 자본주의의 철폐를 노렸던 국제 프롤레타리아운동에 대해 부르주아지가 일정한 양보를 할 수밖에 없었던 타협의 결과물이다. 즉 그것은 자본주의의 폐지를 이끌어내지는 못했지만 국가의 계급성을 크게 완화시켜 역사상 소득의 불평등이 가장 적은 사회를 만들어냈다. 과연 우리는 이런 수준의 실질적인 민주주의를 만들어낼 수 있을까?

노무현 정권기는 짧기는 하지만 이런 유의 대안조차도 이룩해내기가 쉽지 않음을 명백히 보여주었다. 근대혁명의 종언, 현실 사회주의의 붕괴 및 신자유주의의 득세 등 국제적인 국면이 여의치 않았음은 감안하더라도 무엇보다도 민주주의의 실질화를 위해 꼭 필요한 계급전선의 구축에서 힘이 부쳤음을 인정하지 않을 수 없다. 우선 지적할 것은 자본주의 사회에서 투쟁이 생산 현장에 위치하고 잉여의 전유를 둘러싼 싸움이 경제적 갈등의 형태를 띠는 점에서 계급투쟁은 항상적이며 국지적이며 특수적이고 분파적이다. 그러기에 발달한 자본주의에서 혁명적 사태의 폭발은 기대하기 어렵다. 그런데 돌이켜 볼 때, 바로 이런 이유로 노동자들의 ‘경제주의’를 계급의식의 저개발상태로 간주하는 것이 과연 적절한가 하는 문제를 우리는 제기할 수 있다. 역사적 관점에서 그것은 덜 발달한 단계가 아니라 더 발달한 단계를 대표하는 것이라고 말할 수 있다. 그렇다면 우리는 ‘경제주의’가 정치의식의 결핍이라기보다는 정치의 입지점이 변화한 것으로 인식할 수 있지 않을까 한다. 따라서 우리가 경제주의로부터 출발할 수밖에

없다면, 우리의 과제는 한편으로 그것을 대중적 규모의 계급의식과 계급조직으로 묶어 내면서 다른 한편으로 이것을 자본주의 생산의 원심력과 정치적 쟁점의 탈정치화에 맞서 이룩해내는 일이다. 이것이 구체적으로 무엇일까? 이명박 정권의 등장과 경험은 그것에 관한 시사점을 던져준다고 생각된다.

이명박 정권이 출범한 지도 1년 6개월이 되었다. 그간의 행적을 어떻게 평가할 것인가? 지난 대선에서 이명박 후보는 ‘창조적 실용주의’를 내걸고 ‘작은 정부, 큰 시장’이라는 기치 아래 ‘경제 살리기’에 주력하겠다는 포부를, 취임 후에는 ‘섬기는 정부’, ‘활기찬 시장경제’, ‘능동적 복지’, ‘인재 대국’, ‘성숙한 세계 국가’를 5대 국정과제로 제시하고 ‘747 경제정책’(엠비노믹스), ‘저탄소 녹색성장’, ‘자원과 에너지 외교’, ‘7대 과학강국’ 등의 실현에 역점을 두겠다고 밝혔다. 사실 대통령 자신의 이력도 그렇거니와 1기내각의 인선과정에서 불거져 나온 ‘강부자’, ‘고소영’ 논란은 현 정권이 도덕성이나 국민통합에 대한 배려를 처음부터 포기했다는 인상을 주기에 충분했으며, 그럴듯하게 포장한 ‘신발전체제 구축’이라는 국정목표에서 다소간 상투적이고 경우에 따라서는 빈약하고 천박한 기업경영관을 느끼게 된다.

실제로 현 정권이 내세운 정책이나 그로 말미암은 일련의 사건들은 ‘실용주의’의 현 주소가 어딘지를 꽤 명확하게 보여준다. 정책이나 사건들을 일일이 열거할 자리는 아니지만, 중요한 몇몇을 추려보면 다음과 같다: 미국발 금융위기와 그로 말미암은 세계적 경제위기에 대한 대응, 남북관계의 경색, 한일간의 독도문제, 미국산 쇠고기 반대 촛불집회, 한반도대운하 추진 파동과 ‘4대강 살리기’ 사업 추진, 미디어법을 비롯한 ‘입법전쟁’과 언론총파업, ‘걸으로는 선진화를 내세우지만 실상은 관치경제의 늪에 빠진 아마추어 경제 운영’, 감세정책과 복지예산의 삭감, 건국절 및 한국근현대사 교과서 논란, 인터넷 실명제의 도입, 사교육을 부채질하는 교육정책, 사실상 정책이기를 포기한 부동산정책, 그리고 특히 ‘용산참사’의 미처리와 ‘쌍용자동차 사태’의 강경진압 등등.

이상의 정책과 사건을 통해 우리는 현 정권의 속성의 여러 단면을 엿볼 수 있다. 사실 그것들은 유기적 통일성을 이루기보다는 일부 상호 모순되기도 하고 경우에 따라서는 충돌하고 이리저리한 선택지 앞에서 머뭇거리기도 한다. 이는 우리 보수세력의 역사성을 반영한다. 즉 국권을 지키지 못해 친일과 친미로 확인할 수밖에 없는 자기정체성과 그로 말미암은 민족주의에 대한 열등감, 분단과 냉전, 특히 한국전쟁의 경험으로 말미암은 자유민주주의의 불구화, 오해 그리고 왜곡, 개발독재에 대한 자부심과 향수, 강력하게 분출했던 일련의 민주화운동에 대한 공포와 이로 말미암은 ‘폭민관(暴民觀)’ 등이 현 정권의 현실관 밑에 깔려있는 역사의 층위들이다. 이런 것들은 언제나 명료하게 드러나지는 않으나 사건이나 정책 어딘가에 등지를 틀고 대개는 정책이나 입법의 명분과 현실 사이의 간극을 통해 모습을 드러낸다. 현 정권의 특징적인 면모가 있다면 그런 열등감을 상대적으로 솔직하게 경우에 따라서는 노골적으로 드러낸다는 점이다. (바꿔 말하면 그만큼 뻔뻔스럽다는 말이다.) 이는 진보담론의 후퇴와 ‘신우익’의 상대적인 약진 탓이 아닌가 한다.

역사에 대한 열등감이 현 정권의 집단적 의식의 저층을 이룬다면 재벌과 대자본, 그리고 ‘강남’ 위주의 일련의 정책은 MB정권의 자의식을 명료하게 드러내준다. 역대 정권 가운데 계급성이 가장 두드러진 셈인데, ‘(대)기업 프렌들리’(우리말에 ‘친화적’이라는 훌륭한 단어가 있음에도 역시 영어로!)는 그 자신만만한 구호이다. 종부세를 신청에 관계없이 그렇게도 친절하고 신속하게 환급해 준 조처는 대민봉사의 극치로 칭찬받아 마땅한데, 불행하게도 이는 나라의 진정한 주인이 누군지를 알린 셈이다. 이것을 ‘용산참사’ 및 ‘쌍용자동차 사태’와 겹쳐 놓고 보면, 우리는 현 정권의 차별적인 국민관을 쉽게 간취하게 된다. 강남과 나머지 모든 주변부민, 수도권과 지방, 대기업과 중소기업, 기득권과 모든 주변세력, 한 마디로 ‘국민’과 ‘폭민’의 구분이 전국을 관통한다. 일정수의 기득권집단만이 ‘국민’일 뿐, 나머지는 공안통치의 대상인 잠재적인 폭도인 것이다.

더욱이 현 정권의 계급성은 두 가지 점에서 천박하고 폭력적이다. 첫째, 본시 ‘계급’이란 이해관계의 공유든, 아니면 생산수단의 소유 여부든 일정한 기준에 따라 사회구성원을 분류하기 위한 것인데, 중요한 것은 그것이 ‘전국적으로 조직된 사회집단’을 뜻한다는 점이다. 따라서 그것이 진정한 의미를 가지려면 일정 수준의 국민통합이 전제되어야 한다. 하지만 우리의 지배계급은 ‘강남’이나 ‘고소영’의 ‘영남’이 보여주듯이 국지적이며 편재적(偏在的)이다. 다른 점에서는 같은 계급으로 분류될 수 있는 많은 이들이 단지 지방이 달라 거기서 배제된다. 그러기에 한나라당과 민주당이 공히 보수정당이면서도 후자가 전자보다 덜 보수적으로 보이게 하는 착시현상을 일으키는 것도 이때문이다. 그리고 천박한 계급성은 천박한 정치행태를 부른다. 이해관계에 입각한 이데올로기의 원리가 힘을 발휘하지 못하는 정치풍토에서 지연, 혈연, 학연 등이 목소리를 내는 것은 당연하며, ‘패거리 정치관’에서 목숨을 걸고라도 지켜야 할 정치신조가 있을 수 없는 법이다.

둘째, 현 정권은 편협한 국민관 내지 폭민관에 사로잡혀 오직 지지층만을 위한 정책을 펴고 그들에게만 귀를 연다. 한 마디로 소통의 부재이다. 사정이 이러하니 국가운영방식의 퇴행이 두드러진다. 인사의 원칙이 도덕성이나 능력, 또는 전문성, 한 마디로 ‘경륜’의 여부에 있는 것이 아니라 윗선의 심중을 읽는 능력에 달려 있으니, 과연 기업에서조차 이런 식으로 운영하는 곳이 있는지 묻고 싶다. 따라서 ‘공직자’에게 공공성이 결여되어 있을 뿐만 아니라 사회적 양극화 등과 같은 문제에 대한 심각성 자체를 느끼지 못한다. 노동부장관이 노동탄압적이고 환경부장관이 환경파괴적이며, 통일부의 폐지를 주장한 사람이 그 부서책임자가 된다. 참으로 이들이 국정의 담당자인지 의심스럽다.

국민과의 소통을 거부하고 공공성을 애써 외면하고 국가의식 자체가 실종되고 없으니 남는 것은 경제지상주의, 발전지상주의이다. 흔히 이를 통칭하여 ‘신자유주의’라고 하나, 과연 그것을 떠받치는 보수적인 덕목을 갖고 있는지 의심스럽다. 차라리 한 연구자가 일본의 퇴행적인 정치행태를 규정하기 위해 고안해 낸 ‘토건국가론’을 살려 ‘토건국가주의’, 혹은 그 연장선상에서 ‘기업국가주의’라고 운위하는 것이 더 적절할 듯싶다.

이러한 천박한 국가운영방식은 이미 여러 차례 나타났듯이 심각한 사회적 갈등을 야

기할 가능성이 높다. 사실 촛불시위가 ‘먹을거리’에 대한 국민적 관심사의 폭발이라면, 현 정권의 ‘기업국가주의’는 경제위기와 맞물려 계급갈등을 부추길 소지가 많다. 경제 위기 하에서 실업문제가 악화되고 구조조정이 대대적으로 이뤄질 것임은 충분히 예견된다. 하지만 정권은 복지예산을 대폭 증액하기는커녕 대대적 감세를 추진하고 있다. 이는 비정규직 노동자, 피해산업 노동자, 지역 자영업자, 실업자, 노동시장 주변세력 등의 빈곤층의 삶의 조건을 더욱 악화시킬 것이며, 그만큼 노사관계에서 양보를 어렵게 할 것이다. 이런 문제에 대한 현 정권의 대응은 그 계급성에 걸맞게 ‘분할지배’ 방식으로 노동공세를 취하면서 엉뚱하게도 ‘홍보의 강화’로 이어질 전망이다. 이는 빈곤층의 ‘자발적 동의’를 생산, 유지하기 위한 헤게모니 전략인데, 한편으로는 ‘전교조 죽이기’를 통해 무력화시키면서 다른 한편으로는 언론법을 개악하여 방송사의 지배구조를 개편하고 언론을 길들여 ‘공론의 장’을 통제하려 한다.

논자들 사이에 이명박 정권의 성격을 놓고 예컨대 ‘신자유주의적 발전주의’, ‘신보수주의’, ‘개발독재로의 회귀’, ‘신권위주의’, ‘신자유주의적 공안국가의 추구’, ‘제왕적 대통령으로의 역주행’ 등의 규정이 가해졌고, 필자는 공공성을 결여한 근원적인 한계를 초들어 ‘기업식 국가주의’로 범주화한 바 있다. 이들의 규정은 크게 다음 두 가지 논의로 요약할 수가 있는데, 한편은 이 정권을 기본적으로 ‘우파 신자유주의’로 보고 다른 한편은 ‘파시즘적 경향성’을 강조한다. 사실 이런 논의는 단지 이론적인 차원에 그치는 것이 아니라 심대한 현실운동적 측면을 갖는다. 만약 전자의 입장을 갖는다면 노무현 정권에 대한 대응과 기본적으로 크게 다르지 않는 계급전선의 구축이 핵심적인 과제가 된다. 후자라면 계급전선을 넘어 반독재전선(범민주연합)의 구축이 관건이 된다. 이를 우리의 주제인 민주주의와 관련하여 고민한다면, 이명박 정권이 절차적 민주주의의 실질화라는 시대적 요청을 외면할 뿐만 아니라 절차적 민주주의 자체를 훼손하고 있느냐 하는 문제이다. 사실 운동의 차원에서 보면 이 차이는 본질적인 것은 아닐 수는 있지만 말이다.

흥미롭게도 현 정권은 이탈리아의 현 총리인 베를루스코니(Silvio Berlusconi)의 통치행태와 여러 점에서 비교된다. 이명박과 베를루스코니는 기업인 출신이고 (베를루스코니는 세계30위이자 이탈리아 최대부호이다) 공히 실용주의를 내걸며 사회통합에 아예 무관심하고 정치적 무관심에 기대고 또 그것을 부추긴다. 베를루스코니 역시 현재 이탈리아 국내에서 파시즘 논의에 휘말리고 있는데, 과거의 이른바 ‘역사적 파시즘’과 비교한다면 무엇보다도 이렇다할만한 이데올로기의 부재라는 현저한 특징을 갖는다. 개인의 회생을 요구하는 더 큰 실재를 상정하기는커녕 철저하게 이해관계의 갈등을 부추기고 또 그것을 추구한다. 이런 점에서는 철저하게 신자유주의적이다. 아울러 양자는 공히 미디어의 장악과 관리에 집착한다. 이탈리아 현 수상이 미디어 산업의 최대주주임은 잘 알려진 사실이지만, 현 정권 역시 ‘입법전쟁’을 벌이는 무리수를 두면서까지 미디어 관련 법안들의 통과를 시도한다. 이들이 미디어의 장악을 노골적으로 추구하는 것은 무엇보다도 그것이 헤게모니의 핵심적인 장치이기 때문인데, 사실 오늘날 이탈리아나 한국에서 국가가 개인의 생활공간에 침투해 들어가는 능력은 ‘역사적 파시즘’의

시기와는 비교할 수 없을 정도로 커져 정보화시대의 파시즘 논의는 새로운 접근을 요한다고 하겠다.

문제는 현 정권이 부도덕하고 무능력할 뿐만 아니라 민주주의를 후퇴시키고 국가의 존재성 자체를 내팽개치다시피 하고 있는데, 지지율이 일정 수준을 유지하고 더 중요하게도 정권교체의 수준에서 대안적 전망이 불투명하다는 점이다. 특히 눈여겨 볼 대목은 대통령의 지지율이다. 지난 1년 반 동안 그것은 7-57%의 큰 진폭을 보였다. 최대치가 당선된 직후라면 최소치는 촛불시위가 한참이던 취임 100일경의 것이다. 이후 북경올림픽 기간 중에 30%대를 회복하더니 지난 가을부터 대체로 25-35%대에서 소폭 등락을 거듭했고 현재는 30%가 조금 넘는 선에서 안정을 보이고 있다. 전체적으로 보아 꽤 탄탄한 지지기반을 갖고 있다는 증거로 읽힌다. 실제 그의 정책의 수혜층은 크게 잡아야 10%를 넘지 않고 사실상 1%의 최상위층에 국한할 가능성이 농후할 터인데, 30%가 넘는 안정된 지지율을 어떻게 평가해야 하나? 행여 많은 이들이 그를 자화상으로 보고 있는 것은 아닌지, 바꿔 말하면 대통령을 비롯한 정권의 담당자들을, 무슨 수를 썼든 결국 돈을 벌고 출세했다는 ‘일그러진 성공신화’의 대상으로 보고 있는 것은 아닌지? 만약 우리 사회가 그들을 선망의 대상으로 보고 있다면, 이는 우리가 ‘욕망의 정치’에 사로잡힌 결과가 아닌가 한다. 이것이 우리 ‘통속드라마’의 단골 주제이자, 미국의 소비문화가 던지는 유혹이다. 심지어 이 점에서 우리는 현 정권과 공범의식을 갖고 있는 것은 아닌지 자문하게 된다.

만약 이것이 사실이라면 우리는 민주주의의 장래와 관련하여 새로운 문제에 직면해 있는 셈이다. 1%를 위한 정권이 3명에 1명꼴로 지지를 받다니! 이는 10%대를 뺄뎀도 정권의 지지율과 대비된다. 냉전세대의 허위의식과 조·중·동 보수언론의 효과를 고려해도 쉽게 납득하기 어렵다. 필자는 오랜 군사독재기에 형성된 지역과 생활기반 차원에서의 연계망이 존재하여 힘을 발휘하는 것은 아닌지 자문해 본다: 통반장, 부녀회, 새마을운동, 노인회, 반상회, 재향군인, 해병대모임, 바르게살기운동협 등. 이것들이 ‘욕망의 정치’의 통로 역할을 하고 있지 않나 생각된다. 만약 그렇다면 이런 연계망이 민주화되지 않는다면, 절차적 민주주의의 차원을 넘어서는 과업은 앞으로도 시지푸스의 도로(徒勞)에 그칠 가능성이 적지 않다. 우리 사회에서 지역정치가 중앙정치에 비해 턱없이 낮은 수준의 청렴도를 보이는 것도 이와 무관하지 않으며, 노동자들의 ‘경제주의’ 역시 이 사정권을 넘어서지 못한 것이라고 할 수 있다. 많은 이들이 누차 지적해 온 지역주의의 극복 역시 이와 무관하지 않다. 지역주의의 청산 없이 진보정치는 애초부터 난망이기 때문이다.

이 점에서 최근 진보진영 일각에서 제기하고 있는 ‘녹·보(라)·적’의 연대론은 의미있는 방향을 제시하고 있는 듯하다. 그것은 생활정치의 가능성을 탐색할 수 있는 전략적 기지의 역할을 할 수 있다. 한때 유럽에서 ‘지자체 사회주의’(municipal socialism)의 유효성 여부를 놓고 치열한 논쟁이 벌어진 바 있다. 지자체 수준에서의 선거 승리로 국가권력의 장악을 기할 수는 물론 없는 법이지만, 그것을 위한 많은 활동가들의 노력

은 후일 진보정치의 초석이 되어 민주주의를 진일보시키는데 결정적이라고 할 만한 역할을 수행한 바 있다. 그간 우리의 민주화는 군사독재에 대항하여 자유주의 수준의 민주주의를 중앙정치 수준에서 이룩한 것으로 평가할 수 있다. 오늘날 우리는 민주주의를 실질화하는 길목에서 발목을 잡혀 있는 형국인데, 생활의 현장에서 생활정치를 통해 민주주의를 미시정치 수준에서 이룩하지 못한다면 진정한 도약을 이룩할 수 있을지 의문이다. 가족의 민주화, 일상과 환경의 결합, 생산 및 소비 현장의 유기적 연결, 그리고 이 세 운동의 생활기반을 통한 실천적 유대의 확립, 이것은 비록 중앙정치의 수준에서 본다면 후퇴로 보일지라도 우리 민주주의의 내공을 높이는데 반드시 거쳐야 할 수준이 아닌가 한다.

## 민주주의와 정치

사회: 조희연(성공회대) 토론: 김하영(다함께), 박경순(민노당), 고민택(사노준),  
장시정(사회당), 임필수(사회진보연대), 정중권(진보신당)

1. 이명박 정권 들어 한국사회 민주주의의 위기가 심각한 수준에 이르렀다. 하지만 이념이 아닌 물질 조건 자체를 겨냥하는 정권의 탄압과 내적 역량의 약화로 말미암아 진보운동 진영은 그 어느 때보다 수세적인 위치에 처해 있다. 이에 일각에서는 반MB연합으로의 대동단결론 내지 진보진영의 대동단결론이 제기되고 있는데 이에 대한 생각은?
2. 세계적 수준의 경제공황에 대한 전망과 더불어 권위주의적 정권의 등장, 그에 대한 대중의 지지, 진보진영의 약화 등을 조건으로 파시즘의 도래를 경고하기도 합니다. 현재 일부에서 이명박 정부의 성격을 놓고 파시즘 논쟁을 하고 있다. 이에 대해 어떻게 생각하는가.
3. 김대중 전 대통령의 죽음이 갈라진 남북관계를 이어주는 역할을 했다는 평가가 일반적이다. 남북관계의 전망에 대해서 어떻게 생각하는가.
4. 정치적 민주주의마저 심각하게 위협받는 상황에서 87년 민주화 체제를 넘어설 수 있는 새로운 급진적 민주주의의 구성이 요구되고 있다. 새로운 민주주의에 포함되어야 할 핵심적인 테제나 원리 중심으로 각자의 전망을 소개하시오.
5. 진보운동 진영의 입장에서 내년 지자체 선거는 이명박 정권의 정당성과 헤게모니를 침식할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것이다. 일반적인 대응지침 및 선거의 전략/전술에 관한 각자의 의견을 말하시오.
6. 김대중-노무현 두 전직 대통령의 죽음 이후 이명박 대통령은 화해와 통합을 얘기했지만 향후 정국에 대해서는 의견이 분분하다. 어떻게 전망하는가.

### 민주노조운동의 위기 구조와 전략적 대응방안<sup>1)</sup>

노 중 기 (상상연구소)

#### 1. 머리말

- 최근 민주노총 최고위급 간부의 조합원 성폭행사태 이후 민주노조운동 위기론이 새롭게 대두됨.
- 과거와 달리 위기론을 부인하는 연구자, 활동가가 거의 전무한 상태.
- 노동운동 내외의 광범한 위기론에도 불구하고 정작 무엇이 얼마나 어떻게 위기인지에 대한 체계적 본격적 논의는 거의 나타나지 않고 있음(민주노총혁신토론회, 2009. 3)
- 또 비상대책위나 신임 총연맹 지도부의 ‘사회연대노총’ 선언에도 불구하고 이에 대한 대응 전략을 모색하는 움직임은 매우 약함. 내년 초 총연맹 지도부 직선제 문제와 함께 전체적으로 무대책 상황.
- 2010년 이후 작업장단위 복수노조, 전임자 임금지급금지 문제가 본격화되고 제3노총 움직임이 현실화될 경우에 대비한 민주노조의 체계적 대응과 준비가 거의 없다는 점을 감안하면 심각한 상황.
- 이 글은 위기론의 내용과 그 함의, 그리고 대응방안에 대해 논의의 물꼬를 트기 위한 시론이며 문제제기임. 구체적으로 다음의 물음에 답하고자 함.

1) 이 글은 비판사회학회 춘계학술대회(2009. 4) 발표문을 수정 보완한 것임.



- ① 1980년대 이후 서구의 ‘노동운동위기’ 연구의 결론적 논의는 어떻게 정리될 수 있나?
- ② 작금 상황은 과연 민주노조운동의 ‘위기’인가? 위기라면 그 구체적 내용은 어떤 것인가?
- ③ 위기의 성격은 무엇인가? 객관적 구조로부터 연원하는 위기인가? 주체 전략의 위기인가?
- ④ 구조적 위기라면 주체전략에는 문제가 없는가? 양자의 관계는 어떻게 이해할 수 있나?
- ⑤ 이와 같은 위기 분석은 새로운 대응전략의 마련과 실천에서 어떤 함의를 내포하고 있는가?

## 2. 서구 연구동향과 함의

○ 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있음.

- ① 축적구조변동에 따른 거시 사회구조변동(산업구조, 고용구조, 세계화와 경쟁격화)의 결과라는 점
- ② 구조변동의 효과는 각 나라마다 다름(‘수렴된 다양성’)
- ③ 각 나라의 제도적 기반(노조 조직구조, 노동정당의 성격 및 양자의 관계)과 주체들의 전략적 대응(파트너십전략과 사회운동노조주의 등)은 차이를 야기하는 주요 요인

## 3. 민주노조운동, (무엇이 얼마나) 위기인가?

○ 현재 위기 현상은 전면적으로 감지되고 있음.

- ① 각종 비리-몰의 사건들 : 2005년 대의원대회 폭력사태, 현자, 기아차 등 자동차 대기업 노조간부의 직원채용 비리, 총연맹 수석부위원장의 뇌물비리, 2009년 지도부 성폭행사태와 일부 노조의 조직탈퇴문제.(인천지하철, 인천공항공사 등)
- ② 조직 측면 : 1,600만 노동자 중 5% 미만의 조직률(70만 미만), 정규직 대공장 중심의 조직화와 조직 운영, 비정규노동자들의 조직화 및 조직운영 참가 배제(현자 1사 1조직 투표 등), 금속산별노조 활동의 부진과 공공산별노조 건설 난항 등 산별노조사업 정체, 복수노조 대응 등 각 단위 조직혁신사업의 실종, 현장조직 동력의 소실과 총연맹 지도부 직선제 문제.
- 정파대립과 조직운영 측면 : 관료적 패권적 조직운영 확산 심화와 내부 민주주의

의 실종, 과도한 선거 경쟁과 갈등, 노사정 참가 전략 등 운동노선 상의 갈등과 혼란, 연이은 대의원대회 무산.

- ③ 투쟁 측면 : 투쟁동력의 전반적 하락(총파업의 ‘뺑파업’ 전략), 임금-단체교섭 등 협소한 직접적 경제적 이익 추구에 노조활동 매몰(전투적 경제주의), 조직노동의 비정규노동자 투쟁 외면-억압.(현자 비정규 노조의 사내 불법파견투쟁 등)
- ④ 연대활동과 정치세력화 측면 : 계급 간 연대에서 상층연대, 방어적 연대의 관행이 지속됨. 계급 내 연대에서 특히 비정규노동과의 연대는 매우 제한적인 수준.
  - 민주노동당에 대한 배타적 지지의 함정, 각 조직 단위의 정치사업 부재, 정치이념 상의 혼란 심화.

#### ○ 이념의 퇴락

- ① 민주성 : 현장 노동자의 관심과 참여 소실, 산별노조 건설 이후 민주적 참가 기제가 더 약화됨. 정파 간의 과도한 선거 경쟁이 조합원 이익대표기능을 체계적으로 왜곡함.(현장조직의 선거기구화)
- ② 자주성 : 반(反) 어용노조를 넘어서는 계급적 자주성 확보에 실패. 양대 노총의 틀 속에서 수렴현상이 나타남. 노사정위 참가문제.(‘비관적 지지’의 문제) 사업장 수준에서는 노사협력-생산성협약에 공공연히 참가.
- ③ 연대성 : 정규직 조직노동의 기업별 연대로 고착. 기업 틀을 넘어서려는 시도, 산별 연대는 난항에 부딪힘. 사회연대에 대한 조합원의 의식 수준, 실천 수준은 크게 후퇴함.(소시민화, 보수화)
- ④ 변혁성 : ‘노동해방’, 곧 새로운 사회 건설에 대한 대중적 전망 상실. 노동조합, 의식적 활동가 주도의 대중적 정치활동 크게 약화. 민주노동당 등 노동정당과의 잘못된 역할 분담.(‘배타적 지지’와 ‘2012’ 집권전략의 문제)

#### ○ 민주노조운동의 위기 : 평가

- 위기는 전면적인 현상. 그렇지만 다수의 노조, 조직들은 여전히 민주노조의 이념성을 일정정도 유지하고 있다고 보아야 함. 단, 1998년 이후 위기가 점차 급속하게 심화하는 경향성이 보다 큰 문제이고 위기의 본질임. 곧 제동을 걸지 못하고 있는 상황이 문제. 위기 성격과 내용에 대한 지도부 활동가의 성찰, 위기에 대한 체계적 대응전략과 정책의 마련, 주체들의 적극적인 대응의지와 실천이 부재한 상황에 기

인함. 그러므로 먼저 위기를 좀 더 심층적으로 분석, 분해할 필요가 있음.

#### 4. 위기의 성격 : 구조인가? 전략인가?

##### ○ 도덕성과 민주노조운동

- 국가 자본은 민주노조 (간부)주체들의 도덕성 위기로 환원시킴 : 문제를 왜곡하고 은폐하는 효과. 이것 자체가 올바른 대응전략 마련을 가로막음. 또 도덕성에서 보면 여러 비리-물의를도 불구하고 (상대적으로) 가장 도덕적인 집단이 민주노조, 그 간부들임.

##### ○ 주체전략과 위기

- 주체전략에서 발생하는 여러 가지 위기 촉발요인에도 불구하고 주체전략으로 위기 문제를 모두 환원할 수는 없음.(정파적 논의의 한계) 1998년 이후 올바른 전략적 방침으로 실천했다라도 위기가 닥쳤을 개연성이 크기 때문.(예컨대 2002년 발전과업의 노사정 합의 사례와 중앙-좌파 집행부, 예컨대 민주노총 이갑용-단병호 집행부의 참가전략, 그리고 치열한 비정규노동자 투쟁과 그 결과 등등)
- 그러므로 주체전략은 보다 근본적인 구조적 원인과 함께 논의될 때만 유의미한 비판이 될 수 있음.

##### ○ 두 가지 구조적 원인

###### ① 신자유주의 경제구조 : 축적체제의 구조 전환

- 1998년 IMF외환위기는 사상 초유의 대규모 고용위기로 이후 고용불안정이 구조적으로 제도화됨. 서서히 확대되던 신자유주의 축적체제-사회 양극화와 경쟁체제가 전면적으로 확산, 구조화되었음.
- 힘 있는 노동정당을 갖지 못한 채 기업별 노조체제를 벗어나지 못했던 민주노조운동은 이 문제를 정면에서 대응할 수 없었고 수세적 상황에서 양보교섭, 방어적 경제투쟁에 급급함. 결과적으로 민주노조운동의 주력부대인 대사업장 금속 공공노조가 모두 기업단위 전투적 경제주의로 후퇴함. 이 과정에서 구조조정의 비용을 비정규 하청노동자들에게 전가하는 방식으로 국가/자본과 (의도치 않은)타협체제를 구축함.(1998년 현자과업과 밥꽃양, 2009년 쌍용자동차와 구조조정)
- 정규직 충원이 정체된 속에서 이 과정은 10년 이상 진행되었음. 조합원이 전반적으로 고령화, 보수화했다는 '세대(generation) 문제', '보수화문제'는 이 과정을 매개한 요인이었음.

② ‘성장의 역설’ : 노동체제의 구조 전환

- ‘1987년 노동체제’가 해체되면서 민주노조운동은 기존 동력을 상실함. 시민권 획득으로 1987년 체제에서 부여받았던 특권적 지위 상실. 민주노총은 더 이상 ‘특별한’ 억압과 배제의 대상이 아니게 되었고 한국노총과 대등한 양대 노총으로 위치 변동.
- 이는 ‘민주노조 건설과 사수’로 대표되는 전투적 노조운동, 현장투쟁의 주동력이 소실된 것을 의미함. 투쟁력 있는 대규모 사업장에서 노조는 형식적인 임단투에 매몰되었고 대부분의 노조가 사회운동성을 상실하게 되었으며 경제위기 상황에서 양보교섭으로 후퇴함. (산별노조 건설과 정치세력화의 추진에도 불구하고)새로운 전략적 투쟁목표와 추진주체가 상당 기간 동안 대중적으로 확보되지 못함.
- 반면에 국가/자본의 헤게모니 배제전략의 통제 정당성은 크게 확대되었음. 통제 효율성이 크게 제고된 이데올로기공세를 필두로 각종 조직적 억압적 수단을 체계적으로 동원한 국가/자본은 민주노조를 고립시킬 수 있게 됨. 이 과정에서 시민사회운동 일부가 중립적 적대적 방향으로 태도를 바꿈.
- 특히 엄혹했던 1987년 체제에서 (충분히)나타나지 않았던 민주노조운동의 구조적 약점이 자유화된 환경에서 전면적으로 드러남. 그것은 기업별 노조라는 구조적 취약성, 노동정당과 이념의 부재와 시민사회의 반 노동 이데올로기, 그리고 노동대중-시민사회의 낮은 정치의식 등이었음.
- 결과적으로 최근의 위기는 ‘민주노조 건설, 사수’를 성취한 운동의 성공이 가져온 역설적 위기라고 할 수 있음.

<표 1> 노동체제 전환과 민주노조운동의 위기

구 분	1987년 노동체제	종속적 신자유주의 노동체제	체제 전환 효과
형성시기	노동자대투쟁/민주화 이행	민주노조 합법화/외환위기	-
노동통제	민주노조 불인정 전략 불완전한 헤게모니 배제전략 통제 정당성/효율성 취약	민주노조 형식적 인정 헤게모니 배제전략 완성 통제 정당성/효율성 제고	현장 민주주의 약화 정치적 포섭, 분할지배 노사협조주의 확산
노동시장	학력별 성별 격차 (상대적으로)통합된 노동시장 (상대적으로)높은 고용안정성	노동시장 분절화, 유연화 정규/비정규, 규모 간 분절심화 고용불안/구조조정 일상화	계급 내 균열 심화 비정규직 운동 확대 노동대중 보수화
축적체제	주변부 포드주의축적체제 고도성장/국가주도	종속적 신자유주의 축적체제 저성장/시장주도	구조조정과 양보교섭 빈곤 심화/양극화
정치체제	군부독재에서 민간권위주의로 계급정당체제 부재	정치적 형식적 민주화 계급정당 정치 출발	지배 정당성 강화 운동 이념의 혼란
시 기	1987년 ~ 1997년	1998년 ~ 현재	

## ○ 체제 전환과 민주노조운동의 위기

- 요컨대 위기의 구조적 원인은 '1987년 노동체제'의 '종속적 신자유주의 노동체제'로의 체제 전환에 있었음.(<표 1> 참고) 우연치 않게도 두 가지 구조 요인들은 시기적으로 중첩되었으며 쌍방의 효과를 강화하는 방향에서 작용하였음. 그런 의미에서 위기는 민주노조 성장의 '우연적-필연적' 결과. 민주노조가 계급적 노조운동으로 성장하는 과정에서 반드시 해결해야 하는 '기업별체제'-'낮은 정치의식'라는 두 가지 구조적 한계의 발현이었음. 구체적으로 세 가지 함의.

- ① 위기는 세계사적 사회경제 변동의 소산 : 장기적 전략적 대응의 필요성
- ② 주체 혁신은 전략 대응의 필요조건일 뿐 충분조건 아님 : 조직혁신전략의 한계, 구조해체의 필요성
- ③ 성공의 역설문제 : 계급운동 발전에 따른 필연적 과제(계급세력화, 정치세력화) 해결과정

## 5. 운동 주체에는 책임이 없는가?

### ○ 주체들의 대응은 없었는가?

- 구조 변동의 효과를 (심각한)운동의 위기로 만드는 것은 주체 전략의 부재나 오류. 따라서 언제나 출발점은 언제나 운동 주체의 적절한 전략적 대응.
- 1998년 이후 구조 변동에 대한 주체들의 대응은 존재했으나 부족했고 정확하지 않았음. 크게 보아 '사회적 조합주의'와 '전투적 노조주의'라는 두 가지 대응전략이 존재했고 경합했음. 또 다른 각도에서 산별노조 건설과 노동계급정당 건설이라는 구체적 정책 실천이 지속되었으나 여러 한계에 봉착함.
- 두 개의 전략과 두 개의 실천이 10년 간 시도되고 이들이 서로 경합하는 가운데 '정과 갈등'이라는 (새로운)부정적 현상이 부산물로 생성되었고 위기를 심화시켜왔음.

### ○ 두 개의 전략

- 우파의 '사회적 조합주의'(social unionism)와 좌파의 '전투적 노조주의'(militant unionism)는 10년 간 경쟁하는 이념으로 대립, 갈등해옴. 후자는 1987년 노동체제의 운동 이념이었으며 전체적으로 1998년 이후 민주노총의 전략적 실험은 전자의 노선에 집중되었음.
- '사회적 조합주의'는 변화된 구조적 조건(경제구조)에 따라 노동운동은 노사정 중앙교섭 혹은 산별노조 교섭을 중심으로 전 사회적 의제를 다루어야 한다고 주장. 제도정당 건설 및 국회정치 참가도 그 중의 한 방안. 민주노총 1기, 4기, 5기 집

행부의 정책노선으로 때로 ‘노사정 참가와 투쟁의 병행노선’으로 불림. 이전의 전투적 경제주의를 전면 비판하고 서구-제3세계의 참여 시도를 수용할 것을 주장. 문제는 노사정위 참가를 공식적으로 반대하여 중앙 좌파로 분류되던 2기, 3기 집행부도 이 문제로부터 자유롭지 않았던 점.

- 전체적으로 성과가 전혀 없었던 것은 아니지만 노사정 참가 중심의 사회적 조합주의 전략은 대체로 실패한 것으로 평가받고 있음. 종속적 신자유주의체제에서 서구형 참가전략이 수용될 여지는 적었음. 국가 자본은 노조의 쟁의를 봉쇄하는 수단 이상으로 이를 다루지 않았음. 결과적으로 노조 내부는 심하게 분열되었고 참가의 반대급부로 그 자주성이 크게 침해되었음.
- 반대로 ‘전투적 노조주의’는 주도적인 노선은 아니었으나 대사업장 노조의 일부 세력, 일부 정파세력들이 지속적으로 강조해왔음. 그러나 그것은 변화된 조건을 담지 못한 낡은 투쟁방식에 머물렀고 결과적으로 ‘전투적 경제주의’로 귀결되어 왔음.
- 요컨대 두 개의 전략은 모두 변화된 구조에 적절히 대응하지 못한 것으로 평가할 수 있음. 변화된 경제-정치구조 자체가 위기 구조를 구성했을 뿐만 아니라 이에 적절히 대응하지 못한 전략적 실패는 위기를 급속하게 확대, 심화시켰음. 특히 두 전략의 대립 속에 정파대립이 심화되어 주체 전략의 위기에 극복하기 힘든 새로운 요소, 충위를 부여하였음.

#### ○ 두 개의 실천

- 먼저 산별노조 건설은 대체로 세 정파 모두가 동의하는 가운데 ‘중앙파 주도’-‘우파 지원’으로 건설되었음. 우파는 사회적 조합주의전략의 전제 조건으로 산별노조에 동의했으나 가장 중요한 과제로 삼지는 않았음. 좌파는 그 일부가 적극적으로 반대하는 것을 포함해서 매우 소극적인 태도를 취했음.
- 보건의료노조와 전교조 등 개별 업종 단위의 산별노조 건설과 급속, 공공부문의 산별노조 전환이 지속적으로 시도되었고 2006년 급속 대사업장노조들의 전환 결정으로 형식적 전환의 물꼬가 터짐.
- 그러나 2009년 현재의 시점에서 볼 때 산별노조 전환은 여러 가지 한계를 내부에 안고 있음. 다수의 노조에서 기업별 노조의 관행과 조직 운영이 계속되고 있음. 산별교섭을 포함해서 산별 전환 이후 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있으며 노동대중의 의식, 실천 모두에서 커다란 한계에 봉착함. 새 체제 정착에 결정적인 키를 쥐고 있는 급속, 공공산별노조 모두에서 한계는 뚜렷함.
- 1997년 이후 합법적 대중적 노동계급정당 건설도 꾸준히 시도되었고 일정한 성과를 도출함. 2000년 민주노동당의 건설, 2004년 원내정당 진입이 그러함. 정치세력화 역시 민주노조운동 내부의 중앙파-우파가 주요한 동력이었음. 좌파는 합법 대중정당이란 점을 비판하고 매우 소극적 태도를 취함.
- 10년 이상의 노력에도 불구하고 진정한 계급적 정치세력화 시도는 현재까지 실패

한 것으로 평가할 수 있음. 2008년 민노당-진보신당 분당 사태에서 드러난 것은 그것이 대중적 계급의식을 발전시키지 못한 민주노조들의 조합주의적 실천의 연장이었다는 점.(배타적 지지) 즉 계급정당은 민주노조운동의 단순한 외피, 방어막에 불과하였고 정치 운동의 독자적 조직화나 그 질적 발전의 계기로 작동치 못하였음. 특히 국회 진출 이후에는 우파의 정파적 권력행사와 더불어 패권주의적 당 운영과 실천의 관행이 고착되어 분열에 이름.

- 결국 두 개의 실천은 그 역사적 의의에도 불구하고 현재까지 운동 위기의 구조적 지형을 변화시키는 데 실패. 산별노조는 기업별 의식과 관행을 넘지 못했으며 비정규직을 포함한 전체 계급대중의 조직화에도 이르지 못함. 또 정치세력화도 정확히 ‘조합주의 정치의식’(corporate consciousness) 단계에 머문 것으로 보임.

## ○ 결과 : 운동주체의 위기 구조화

### ① 운동노선 부재

- 1987년 체제의 전략적 목표(‘민주노조 건설, 사수, 합법화’)와 같은 중범위 수준의 전략 목표 상실. 산별노조 건설, 정치세력화가 장기간 추진되었으나 그 성과가 뚜렷하지 않음.
- 2000년 이후 새로운 전략적 과제인 비정규노동문제는 그 과제의 무게와 주체적 한계 때문에 추상적 목표로 전략하고 있음. 특히 비정규노동문제와 산별노조, 정치세력화의 내적 연관이 대중적으로는 물론 활동가 수준에서도 분명히 설정되지 못함.
- 무엇보다 주요한 운동노선 실험이었던 ‘사회적 조합주의’ 시도가 실패함으로써 전체 운동이 방향타를 상실함. 반면 새로이 제기되고 있는 ‘사회운동 노조주의’는 정책-연구의 관심에 머무르고 있음.

### ② 정파대립

- 운동노선 상의 대립으로 시작한 정파문제는 이제 주체 위기를 구성하는 하나의 자립적 요소로 발전하였음. 노선 상의 차이를 중심으로 조직하고 이를 실천하여 검증받는 긍정적 기능은 거의 소멸하고 패권적 조직 운영의 부정적 기능만 남음. 현재 정파의 부정적 효과는 노동정당으로 확산되어 있음.
- (지도부 교체 비용 등)조직 효율성의 감소, (과도한 선거경쟁 등)불필요한 조직 갈등의 일상화, 정파 중심의 일방적 사업 실행, 조직적 비협조의 만연 등 부정적 결과가 산출됨. 특히 정파는 노조 간부의 관료적 조직 지배를 정당화하는 근거로 이용되고 있음.

### ③ 노조 간부의 관료화

- 임금 단체교섭 중심의 관행화된 노조활동 구조화. 나아가 관행적 투쟁과 연대활동

이 전체 노조활동을 지배함. 관료적 노조 행정 외에는 조합원들의 협소한 직접적 경제적 이해에만 반응하는 ‘자판기노조’로 자기 역할을 고착화시킴.

- 형식적인 수준에서 산별노조 전환과 정치세력화가 진전됨에 따라 단위 노조는 더욱 더 관료화하는 효과 발생. 단위노조는 더 이상 사업의 주체가 아니라 소극적 객체로 자신을 인식하고 이를 정당화.

#### ④ 조합원 대중의 보수화

- 1987년 체제의 투쟁을 경험한 세대가 줄고 외환위기 이후 세대가 증가함으로써 전체 노동대중의 보수화가 진전되고 있음.(조돈문, 2008) 전자는 고용위기 속에서 고령화되어 경제적 이해에 집착. 후자는 소비주의, 개인주의, 신자유주의 경쟁문화에 침윤되어 있음. 결과적으로 연대정신, 변혁정신의 후퇴와 소멸현상이 두드러지게 나타남.
- 간부 관료화와 함께 조합원의 노조활동 참여의지는 크게 약화되어 있음. 양자는 서로에게 책임을 전가하고 현재 상황을 정당화하는 의식구조를 발전시킴. 예컨대 비정규직문제에서 조합원의 이해관계 주장, 보수적 태도는 지도부의 소극적 대응을 정당화하는 근거가 됨.

## 6. 대안 전략의 방향과 성격은 어떠해야 하는가?

### ○ 노동운동의 위기 : 구조와 전략의 이중주

- 앞선 논의의 가장 중요한 함의는 현재 위기의 본질이 노동정치 지형의 구조적 변동에 있다는 점임. 그것은 주체의 전략적 대응 내용과 무관하게 일정 정도 위기는 필연적이었을 것이라는 가정임.(성공의 역설, 수세기의 도래) 즉 합법화된 조건에서(특권적 지위가 소멸된 상황, 그리고 합법화 직후의 노동정치 국면에서) 난제 중 난제인 신자유주의 고용위기에 적절히 대응하기가 쉽지 않다는 점에서 위기의 필연성 존재.
- 결국 현금의 위기는 장기 지속적이며 정확한 전략 방침 위에서 장기적이고 안정적인 실천이 전제되지 않으면 쉽게 탈피할 수 없는 성질의 위기. 지난 10년간의 경험은 결과적으로 그다지 성공적이지 못했으나 전혀 무의미한 것도 아니었고 성과가 없는 것도 아님.(실패의 역설, 공세기를 준비) 그러므로 현재 대립하는 정파의 노선 오류에 모든 책임을 지우는 태도는 결코 바람직하지 못함.(어떤 정파라도 피할 수 없는 그런 종류의 위기)

### ○ 세 가지 함의



### ① 새로운 운동노선 정립의 절실함

- 대중운동으로서 노동운동노선은 어떤 한 주체, 집단이 말끔하게 만들어 공급할 수는 없음. 그보다는 다양한 주체들, 노선들이 참여하는 활발한 정책적 논의, 논쟁 속에서 보다 정합적인 운동노선이 구체화될 수 있음. 현재 민주노총 지도부의 '사회연대 노조'나 일부 연구자가 제기하는 '사회운동 노조주의'(social movement unionism; 노중기, 2007)에 대한 보다 구체적이고 진지한 논의가 필요함.
- 두 개의 전략이 모두 한계를 갖고 있었다는 사실에 대한 재인식이 요구됨. 필자는 이를 1987년 체제의 '전투적 노조주의' 전략에 대한 재평가, 재구성 작업으로 수행해야 한다고 봄. 더 이상 작동하지 않게 된 민주노조운동의 이념, 곧 '민주-자주-연대-변혁성'의 내용 비판 및 재구성 작업. 변화된 구조적 지형에서 네 이념의 개념 내포를 재구성하는 작업으로 '연대', '변혁'이 핵심.
- 탄압에 맞서는 수세적 연대는 물론 기업별 울타리를 적극적으로 무너뜨리는(비정규직 문제와 정면에서 맞서는) 높은 차원의 '연대성'이 절실함. 또 추상적 '노동해방'(실제로는 합법화에 그치는)을 넘어서서 새로운 사회를 구체적으로 설계하는 '변혁성'이 필요함.(또 '현장으로 돌아가자'는 막연한 민주성이 아닌 산별노조, 전국적 산별조직에 맞는 새로운 '현장성-민주성' 방안을 설계하고 실험할 필요. 소극적 '어용노조 반대'를 넘어서서 국가 자본의 다양한 지배 개입시도들에 세밀하게 전략적으로 대응하는(노사정위 등 정책참가문제, 다양한 신자유주의 지배이데올로기, 자본의 노사협조주의와 현장장악 전략 등에 맞서는) 한 수준 높은 '자주성' 필요)

### ② 전략 목표의 재설정

- 앞서 본 바와 같이 1998년 이후 두 전략적 과제는 일정한 성취에도 불구하고 전체적으로 실패하고 있음. 이 두 가지 과제의 내용, 실천과정, 결과에 대한 광범하고 정치한 성찰이 요구되고 있음.(한국노동운동연구소, 2009)
- 우선 두 가지 과제는 여전히 민주노조가 반드시 해결해야 하는 전략목표라는 점을 다시 대중적으로 확인하는 작업이 필요함. 일각에서 제기되는 기업노조로의 회귀는 민주노조운동의 파산으로 이어질 것임. 또 분당과정에서 밝혀진 오류들에도 불구하고 제대로 된 정치세력화는 포기할 수 없는 과제임.
- 나아가 세 번째 과제를 제기할 필요가 있음. 앞의 두 가지 과제는 본질적으로 조직 형식적 과제로 인식되거나 실천될 개연성이 있음. 이른바 '무너만 산별-노동정당' 현상임. 새로운 과제는 '비정규노동자 연대'로 형식 전환을 추동할 구체적 과제이자 내용으로 규정될 수 있음. 비정규연대는 산별노조 건설, 정치세력화 과정에서 가장 핵심적 사업으로 규정할 수 있음.
- 지난 10년 간 종속적 신자유주의노동체제의 구조적 효과는 비정규노동 문제로 현상하였음. 그리고 그것은 그자체가 노동운동 위기를 불러온 가장 중요한 과제였음. 비정규노동은 구조적 고용불안의 원인이자 결과였고 조직노동의 의식-투쟁에서

보수화를 불러온 핵심적 원인이 되었음. 또 그것은 민주노조의 조직역량 강화를 위한 유일한 출구임.

③ 세 가지 과제의 체계적 결합

- 민주노조운동이 새로운 동력을 얻고 계급적 노동운동으로 성장하기 위해 이 세 가지 과제는 피할 수 없음. 다만 새로운 전략을 검토하는 데 있어서는 이 세 가지 과제의 상호 연관관계에 대해 심도 있는 논의, 정책적 연구가 긴요하다고 생각됨.
- 산별노조운동은 그 직접적이고 구체적인 사업과제인 비정규 미조직 노동자 연대, 조직화와 굳게 결합해야 함. 또 정치세력화도 ‘선거’나 ‘제도정당활동’ 중심에서 벗어나 지역, 현장수준의 ‘조합원-비조합원 정치의식 제고’를 위한 (교육, 투쟁, 조직화)프로그램으로 확대되어야 함. 예컨대 비정규노동과 ‘연대’하는 데 있어서 조합원 정규노동자들의 정치의식 제고는 필수적 요소임. 따라서 그것은 정치세력화와 분리될 수 없는 핵심 과제임.(민주노동당, 진보신당의 문제) 마찬가지로 계급적 연대의 양적 질적 확장인 산별세력화에서 비정규노동, 미조직노동의 문제는 가장 중요한 과제가 됨. 이 세 과제의 체계적 연관관계를 규명하고 이 문제들을 동시에 풀어나가기 위한 전략적 로드맵이 필요함.
- 다시 강조한다면 노동조합운동과 노동정치운동 곧 노동정당을 분리해서 사고하는 관점을 시급히 탈피할 필요가 있음.(양 날개론, 배타적 지지, 선거정당-국민정당 전략의 문제) 현재의 위기 국면은 노조운동 내부만이 아니라 외부로부터의 자극과 개입이 매우 긴요한 시점임. 예컨대 비정규노동문제나 산별노조 문제는 노동정당의 일차적 실천과제가 되어야 함. 이 세 과제를 둘러싸고 상호 비판, 견제하며 연대 협력하는 관계를 형성함으로써만 두 조직의 발전은 가능할 것임.

### 시민운동의 소통과 연대

신 진 욱 (중앙대)

#### 1. 사회정치적 환경

##### ○ MB보수의 진지전

- MB 정권 하에서 진행되고 있는 변화들은 기득권층에 대한 즉각적인 봉사와 신자유주의적 제도 개혁의 차원을 넘어선다. 그동안 청와대 등 권력중심부는 장기적으로 한국사회에서 보수 권력을 증대시키기 위한 요새와 토루를 쌓는 정치적 전략 거점들에 집중해왔다. 이들은 한국사회의 권력지형을 재구조화함으로써 이후의 지속적인 권력행사를 가능케 해 줄 후방진지를 하나씩 구축하고 있다.
- △ 미디어와 인터넷 통제, △ 국가기구의 수뇌부 장악과 수직적 통제체제 정립, △ 검경·국정원 등 국가강제기구 강화, △ 보수우익 사회단체 지원, △ 사회 도처에 뉴라이트 사람 심기, △ 진보 시민사회단체 공격, △ 정치적 기본권 제약, △ ‘법과 질서’의 정치담론 확산 등은 모두 그러한 정치적 기획의 일환이다. 이것의 가장 중요한 효과는 민주진보 진영의 영향력과 자원, 행동능력을 약화시킨다는 것이다.
- 정권은 그와 같은 권력정치의 영역에서 공격성과 단호함을 보여주고 있는 데 반해, 다른 영역에서는 ‘정의 대 불의’의 명암대비가 즉각적으로 형성되기 힘들게 만들고 있다. 예를 들어 재벌 편향 정책은 그 함의가 시민들에게 분명히 드러나지 않고, 따라서 여론 역시 갈라져있다. 서민경제와 사회복지 정책은 미봉책에 불과

하지만 극단적인 정책도 없다. 민주진보 진영이 비판과 대안의 프레임을 적극적으로 개발하고 확산시키지 않으면 안 된다.

#### ○ MB 정권의 회색지대 정치

- MB정권은 민주주의와 권위주의 사이의 회색지대에서 두 권력행사 방식을 혼합하여 움직이고 있다. 많은 시민들은 이 나라 민주주의에 뭔가 심상찮은 일이 벌어지고 있다는 것을 어렴풋이 느끼고 있지만, 현 정권을 명백히 반민주적 권력으로 심판하게 해 줄 선명한 선악 대비 상황에 항상 1mm 부족하다. 또한 정권 초기, 특히 촛불정국을 계기로 극우세력이 급부상했던 데 비해, 지금은 보수 정치세력 및 보수단체의 내적 분화구조가 점차 드러나고 있다. 이들의 세력관계와 내부 동학에 따라 회색정치의 색깔이 이슈별, 시기별로 달라진다.
- MB정권의 통치양식은 과거의 군부 정권과 몇 가지 측면에서 구분된다. △ 군·정보기관의 국내정치 개입이 차츰 드러나고 있지만, 주된 통치수단은 검찰·경찰 등 제도화된 내무기관이다. △ 반대 세력의 지도적 인물이 아니라 평범한 시민들을 처벌과 위협의 표적으로 삼는다. △ 고문·사형 등 반인륜적 수단으로 소수에게 극단적 고통을 주는 것이 아니라 다수에게 고통을 분배한다. 거대한 경악이 아니라, 편재된 두려움을 낳는 통치양식이다.

## 2. 통치의 기술과 저항의 기술

#### ○ MB보수의 통치기술과 '87년 체제'

- 현 정권의 통치수단은 얼핏 경찰의 물리력인 것처럼 보이지만 진짜 힘은 'MB식 법치'의 기제에서 온다. MB식 법치는 회색지대 정치에 상응하는 신축성과 융통성을 갖고 있다. 그것은 마치 세 구멍으로 번갈아 머리를 내미는 두더지 같다. '탈법지배', '악법지배', '사법지배'라는 구멍이다. 초법적인 권력 행위, 법의 정치적 악용과 악법 제정, 그리고 정치적 문제를 사법적 판단의 문제로 치환시키는 것이다.
- 초법적 권력행위가 '지배적' 통치수단이 되지 않는 한 그에 비판은 일시적이고 국면적인 효과가 있을 뿐이다. 현 정권은 탈법과 악법이라는 두 수단을 혼합하고 있으며, 무게중심은 후자에 있다. 악법지배는 두 기제에 의존한다. 하나는 검찰에 의한 법의 정치적 오용, 다른 하나는 의회 다수당 권력을 통한 악법 제정. 그리고 양자에 대한 비판을 사법적 판단으로 넘기는 사법지배(juristocracy) 체제는 사안의 '정치적' 폭발성을 제거시킨다.

- 위와 같은 통치기술은 '87년 체제'와 모순적 관계를 맺고 있다. 87년 체제가 추구한 양대 제도적 원리인 '민주주의와 법치'의 틀을 활용하여 그것을 부식시키는 것이다. 민주적으로 선출된 정치세력은 (무소불위의) 권력을 행사할 수 있으며, 검경은 (멋대로) 법집행을 할 책임과 권한이 있다는 논리다. 말도 안 되는 얘기지만, 팔호친 부분을 빼면 얘기가 복잡해진다. 바로 이 복잡성이 민주진보 단체들과 반 MB 시민들의 대응을 어렵게 만든다. 87년 체제의 제도적 이상을 상처 입히지 않으면서 그것의 정치적 오용을 비판해야 하기 때문이다.

#### ○ 민주진보 진영의 대응

- 지금까지 민주진보 진영 단체들은 비전을 제시하고 의제를 선점하지 못하고, 정부·여당이 터뜨리는 '사고'에 대응하기에 급급했다. 민주진보 진영은 각 사안을 세력 확장의 계기로 삼지 못했고 대안 정치세력으로서의 리더십 축적에 실패해왔다. 다수 국민이 MB를 싫어한다는 사실과, 그래서 민주진보 진영을 정치적 대안으로 지지하게 되었냐는 질문은 별개다. 어쩔 수 없는 부분이 있지만 극복해야 한다.
- 민주진보 진영은 또한 극단적 낙관과 비판 사이에 진자운동을 해왔다. 반대여론이 고조되면 반독재·정권타도 투쟁을 벌이다가, MB와 한나라당 지지도가 회복되면 파시즘 얘기가 고개를 든다. 민주적으로 선출된 정권을 몰락시킬 만큼 저항의 기반이 넓다는 것인가, 아니면 파시즘 체제를 가능케 할 만큼 반동의 기반이 넓다는 것인가? 이처럼 고무와 환멸을 오가는 사이에 사회 각 영역에서 보수의 파위는 꾸준히 증대되고 있다. 현실진단의 온도를 식히고, 회색지대 정치의 신축성에 상응하는 유연한 저항 프레임을 구사해야 한다.
- MB는 촛불시위 당시 '소나기만 피하면 된다'고 말했다. 이 말은 그동안 대략 들어맞았다. '오늘 전국에 잠시 소나기'식의 반MB투쟁에만 매달릴 수 없다. 각 운동주체의 성격과 조건에 따라 운동 전략과 방식의 다원화가 필요하다. 다양한 '국지성 집중호우' 전략, 소리 없이 옷 젖게 하는 '가랑비' 전략, 이런 것들이 쌓여야 나중에 '장맛비'나 '돌풍'이 가능해진다. 수준 낮은 정권과 마주 대하는 과정에서 시민 사회운동 역시 민주화 20년의 결실을 버리고 80년대로 퇴행할 위험이 있다. 각자의 채주로, 서로에게 기여하면, 전체가 커진다.

### 3. 시민운동의 현황과 문제

#### ○ 2008년 촛불시위, 그 이후

- 촛불시위는 참담한 대선·총선 결과로 공황상태에 빠진 민주진보 진영에 다시 한번 일어날 힘을 준 사건이었다. 지금까지의 저항은 많은 부분 촛불시위가 남긴 기억과 가치, 사람과 공동체의 힘으로 지탱된 것이다. 하지만 민주진보 진영의 운동은 촛불시위로부터 배우고 스스로를 혁신하는 데에 그다지 성공적이지 못했다.
- 무엇보다도 시민들과의 접촉면을 넓히고 소통의 채널을 개발하는 일, 시민과 함께하는 시민운동의 내용과 방식을 발견하는 일에 그다지 성공적이지 못했다. 그 결과 촛불시위에서 표출된 시민사회의 거대한 에너지는 아직도 시민단체들과 제대로 만나지 못하고 있다. 촛불시민과 시민단체는 같은 길을 걷고 있으면서도 여전히 따로 걷고 있다.
- 또한 많은 시민들이 촛불시위 참가를 계기로 시민운동과 민중운동의 의의와 주장에 눈뜨고 공감대를 갖게 되었음에도 불구하고, 시민·민중운동과 촛불시민의 만남은 아직 제대로 성사되지 못하고 있다. 용산참사, 방송장악, 미디어법, 쌍용차사태 등의 이슈에서 많은 시민들이 관심을 갖고 동참하려 했지만, “그런데 내가 어떻게 도움이 될 수 있을까?”라는 절실한 질문에 대해 운동단체들은 ‘집회’라는 단 하나의 방법밖에 알려주지 않았다.

#### ○ 운동 의제

- MB 정권 등장 이후 공론화, 쟁점화에 성공한 대표적 운동부문은 언론(방송장악, 미디어법), 교육(서울, 경기교육감), 주민자치(제주 주민소환) 등이다. 이들의 공통점은 △ 촛불시민층과의 소통, △ MB정권 비판 여론, △ 다양한 주체들의 연대다. 그 밖의 운동부문은 대부분 존재감을 드러내는 데 어려움을 겪고 있다.
- 지금처럼 폐쇄적인 정치적 기회구조 하에서는 정책제안, 입법운동이나 피케팅·인시위 등 활동가 액션으로는 의제형성이 힘들다. 정치환경, 재정상태, 운동인력 등 여러 면에서 어려움이 큰 현재 상황에서는, 힘의 소모를 피하고 운동 효과를 극대화하기 위해 다수 시민들의 공감대를 불러일으키는 대중적 의제에 전략적 집중을 해야 한다.

#### ○ 재정 문제

- 정부 보조금, 민관협력기구, 기업 편당, 지자체와의 계약 등에 주로 의존해 온 단체들은 MB 정권 등장 후 재정난이 심각하다. 정권의 고사 작전 때문이다. 재정난은 상근활동가들이 조직을 떠나고, 사업을 대폭 축소하고, 운영하던 기관을 폐쇄

하는 등, 운동의 실질적 위축으로 이어진다. 반면 회원 회비 의존도가 높은 조직은 내부적 위기가 훨씬 덜한 편이다.

- 해결책은 재정자립도를 높이는 것뿐이다. 이를 위해서는 정당·정부·언론·기업·지자체 등 권력집단과의 공조 관계만이 아니라, 보통 시민들이 주인이 되어 참여할 수 있는 운동 의제와 문화, 활동방식을 개척해야 한다. 기부문화가 일반화된 네티즌들이 왜 시민단체에 가입하지 않고 따로 모금운동을 벌이는지 성찰해야 한다. 이걸 시민단체의 ‘생존’의 문제다.

#### ○ 시민운동의 정치참여

- MB정권 등장 이후 시민단체들의 연대조직이 점점 더 중요성을 갖게 되었다. 시민운동의 ‘정치적 중립’이 아니라 ‘정치적 독립성’이 올바른 자기인식이라는 점이 분명해져야 할 시점이다. 실제로 광우병대책위에서 출발하여 점차 정치적 성격의 연대체들이 커가게 되었다. 그러나 연대활동에 실질적 기여를 할 조건과 역량이 되는 단체는 얼마 안 된다. 조정자, 중재자 역할을 하는 일부 단체가 ‘정치연대’의 모양새를 겨우 끌고 가고 있는 것이 현실이다.
- 많은 시민단체들은 정치연대에 투입할 재정적·인적 자원의 한계도 있거니와 그것이 이유의 전부는 아니다. 회원층, 지지층, 심지어 상근활동가들 내에서도 과도한 정치개입에 불만이나 부담을 느끼는 사람이 많다는 점이 크게 작용한다. 정치투쟁으로 인해 시민운동의 대중적 기반이 협소해지는 것은 정치적 목적을 위해서도 바람직하지 않다. 단일 연대조직을 구심점으로 하는 연대전선만이 아니라, 각 단체와 부문의 성격에 따라 최적의 정치화 방식을 모색하면서 국지적이고 전방위적인 운동정치의 흐름을 만드는 것이 중요하다.
- 2010 지방선거와 2012 대선·총선은 향후 시민운동의 정치참여 일정에서 가장 중요한 과제다. 시민운동의 선거 개입 방식이 ‘정책공론화’, ‘낙선운동’, ‘야권단일화’ 등 여러 옵션 중 무엇이 되든 시민운동은 다음 두 가지를 놓치면 안 된다. 시민들이 선거의 주인공이 되도록 바람을 일으키는 일, 그 과정에서 현 정권에 대한 적극적 반대자만이 아니라 야권에 대한 폭넓은 동조자 층을 형성하는 일이다. 그것이 시민운동이 가장 잘 할 수 있는 일이다.

## 4. 운동방법론의 혁신

1990년대 이후, 특히 김대중·노무현 정권 10년 동안 한국 시민운동이 동원해 온 운

동수단은 대략 다음 몇 가지로 유형화할 수 있다.

A 유형	입법 운동	입법/의견 청원, 이슈리포트, 정책의견서 제출 등
	사법 분쟁	헌법소원, 고소고발, 감사청구 등 사법적 채널 통한 운동
	민관 협치	위원회 구성, 컨설팅 등 행정기관과의 직접적 협력 관계
	미디어 활용	기자회견, 성명, 논평, 릴레이 기고 액션 등
B 유형	담론생산	각종 토론회, 심포지엄, 포럼 등 개최
	직접행동	대중집회, 거리시위, 시민캠페인 등
	교육과 소통	강좌 및 회원행사, 인턴십, 뉴스레터, 정기간행물 등
C 유형	각종 소모임	시민단체 회원이나 자생적 동호인들의 소모임
	e-커뮤니티	운동의제나 생활상의 공동관심사로 이뤄진 인터넷 모임

#### ○ A유형 : 전문가·활동가 운동

- 입법·행정·사법부 등 국가기관 및 언론매체와의 접촉면에서 갈등 또는 협력이 이뤄진다. 1990년대 이후 시민단체의 대형화·제도화·전문화 경향에 따라 점점 더 비중이 커지게 된 운동방법들이며, 이 방법들이 유효하게 되는 만큼 시민단체의 전문화는 더 강화되었다.
- 운동의 효능(efficacy)과 영향(impact)이라는 측면에서 김대중·노무현 정권 시기 동안 가장 유효했던, 그러나 MB 정권 등장 이후 가장 취약해진 운동 방법이다. 입법부에선 한나라당이 과반수, 사법 분쟁은 큰 이슈일수록 승산이 적으며, 언론매체는 비협조적. 이런 조건에서 A유형 운동은 B유형이나 C유형 운동과 결합될 때에만 힘을 받을 수 있다.

#### ○ B유형 : 시민참여형 운동

- 시민들과의 직접적 접촉을 통해 이뤄지며, 시민단체가 운동을 주도하는 가운데 회원과 지지층을 참여시킨다. 2000년대 들어 시민사회의 활동성이 고양되면서 그 중요성이 커졌으며, 특히 A유형 운동방법의 효능이 크게 약화된 현 상황에서 절실했다.
- 기대효과: △ 운동의 정책적 영향을 곧바로 증대시키긴 어렵지만 참여자와 지지자층을 넓힐 수 있고, △ 시민운동 단체에 대한 시민들의 인지도, 관심도, 참여도 증



대로 조직에 활기를 불어넣을 수 있으며, △ 장기적으로 다른 유형의 시민운동에 밑거름을 제공할 수 있다.

- 한계와 대안: 다수 시민단체들은 느슨한 회원제로 운영되기 때문에 직접민주주의 형 대중동원은 어렵다. 따라서 시민단체는 의제형성, 정보 제공, 오프라인 행동의 조직자, 국가기구의 억압에 노출되어 있는 시민들을 보호하는 역할 등에 초점 맞추어 필요가 있다.

#### ○ C유형 : 시민주도형 운동

- 한국 시민운동 단체들이 그간 소홀히 해 온 운동방법이며, 이 거리는 아직도 좁혀지지 못하고 있다. 시민주도형 운동의 폭발력을 입증한 촛불시위는 원자적 개인들의 작품이 아니었다. 지역생협, 주민모임, 종교공동체 등 수많은 소규모 소모임들, 그리고 인터넷 커뮤니티 등이 모자이크를 이뤄 ‘작은 공동체들의 거대한 공동체’를 형성한 것이었다. 그런데 지금 문제는 이 운동의 에너지가 과연 얼마나, 어떤 형태로 잠재하고 있는가다.
- MB정권의 공안통치 하에서 이 공동체와 네트워크들은 크게 위축되었다. 가시적인 활동과 규모가 위축된 것보다 더 큰 문제는 시민들의 무력감, 좌절과 환멸이 깊어지고, 현실비판과 직접행동의 문화적 상상력이 퇴행하고 있다는 점이다. MB, 한나라당, 뉴라이트에 대한 비난과 분노가 만연해 있지만, 스스로 의제를 발굴하고 추적하고 분석하며 기발한 행동방식을 창조하는 힘이 점차 약화되고 있다.
- 이처럼 촛불시위의 주역이었던 시민들은 이제 시민단체와 진보진영의 한계상황을 돌파해줄 구원자가 되어주기 힘들다. 그렇다고 야당과 시민단체가 이 시민들의 대행자 역할을 하려 해도 안 된다. 모두가 서로에게 활력과 희망을 주기 위한 하나의 해결책은 정당정치, 시민운동, 촛불시민이 ‘병립’하는 관계에서 ‘교차’하는 관계로 변화하는 것이다. 즉 정당, 시민단체, 촛불커뮤니티의 ‘멀티플 멤버십’을 활성화시키는 노력이 필요하다.

### 5. 결론적으로, 지금 시민운동에게 ‘소통’과 ‘연대’는 무엇인가?

#### ○ ‘소통’에 대하여

불통 정권에게 소통을 요구하는 것보다 중요한 것은 시민들과의 소통을 확대해서 시민운동 단체의 기초를 넓히고 다지는 일이다. 둘이 같은 곳을 본다고 그 둘이 서로 사

랑하게 되는 건 아니다. MB만 쳐다보고 있지 말고 시민과 시민이, 시민과 시민단체가 마주보고 서로에게서 힘을 얻어야 한다. 신자유주의 경쟁체제의 기반은 원자화, 권위주의 통치의 기반은 개별화다. 그에 대한 저항의 출발점은 ‘우리 안의’ 소통, 즉 사람과 사람이 만나 ‘사람들’이 되는 것이다.

#### ○ ‘연대’에 대하여

시민·민중운동의 상층부 연합보다 중요한 것은 구체적 이슈에서의 조직적 연대며, 조직적 연대보다 중요한 것은 시민들과의 풀뿌리 연대를 강화하는 일이다. 시민단체와 민중운동 단체들은 현재 각종 연대체에 참여하고 있다. 하지만 단체 대표가 회의에 나온다고 연대가 아니며, 활동가들이 갑론을박 하는 동안에도 시민들이 배제되어 있으면 탁상공론이다. 개별 운동단체들이 각자의 영역에서 한 명의 보통 시민의 지지와 참여를 소중히 여길 때 비로소 큰 연대의 기반이 생겨난다.

### 기후변화와 국제 노동운동의 대응

아나벨라 로젠버그 (국제노총 기후변화 지속가능개발부서)

시작하기에 앞서, 국제노동조합총연맹에 대해 소개하고자 한다. ITUC는 157개국의 312개 가맹 전국조직에서 일하고 있는 1억 7000만 노동자들을 대표한다. 우리의 주요 사명은 노동자들의 권리와 이해를 증진하고 방어하는 것이다. 우리는 기후를 보호하는 것이 세계 노동자들의 이해에 부합한다고 생각하며, 따라서 기후변화에 맞서 싸우고 사회복지와 보다 넓은 환경적 도전이 모두 고려되는 진정으로 지속가능한 발전 방향으로 성장을 전환하도록 도모하는 열성적 활동들을 지원하고 있다.

세계가 직면하고 있는 다중의 위기들—연료, 식량, 일자리, 기후—은 모두 사회적으로 부정의하고 환경적으로 지속가능하지 않은 모델에 뿌리를 두고 있으며 이는 세계 민중에게 인간다운 삶을 제공할 우리 사회의 역량을 침해한다. 이 모델은 부의 창출을 환경 황폐화와 소수의 손에 수입을 몰아주는 것으로 등치시킨다. 이 모델은 시민을 소비자로 치환하고 지속불가능한 생산 방식들을 성장과 발전을 위한 필수적인 ‘부수적 피해’로 간주하는 체제를 고무한다.

지구적 위기는 오늘과 내일의 도전들에 대해 효과적으로 그리고 지속가능하도록 대처하기 위해서는 일관되고 과감한 정책들을 요구한다는 점을 뚜렷이 보여준다. 노동조합은 세계 도처에서 생산이 이루어지는 방식에서 패러다임 전환을 요구하고 있다. 우리는 오늘과 내일의 일자리와 생존권을 보장하기 위한 수단으로서, 우리 사회와 작업장을 지속가능한 것으로 변화시켜야 한다. 생산과정과 지역사회에서 주요 행위자로서 노동조합은 요구되는 변화에서 중심적 역할을 해야만 한다.

노동조합 조합원들에게 있어, 우리 또한 사회 부정의와 투쟁하지 않고서는 기후변화에 대한 유효한 해법을 발견할 수 없을 것이다. 강력하고 공정하며 혁신적인 다자간

해법이 없다면 기후변화의 주된 피해자는 노동자들이 될 뿐 아니라, 특히 이 행성의 가장 취약한 지역에서 가난하고 태어났다는 책임밖에 없는 개도국의 노동자들이 그러할 것이다.

기후변화는 국가와 세대를 가로질러 사회 정의와 평등, 인권의 중요한 문제들을 제기한다. 이제 행동해야 할 시간이다. 노동조합은 헌신, 연대, 행동의 메시지를 가지고 현재의 기후 협상들에 개입해야 한다.

## 1. 노동조합과 기후변화 : 공동의 입장 마련하기

지구적 입장을 마련하는 데에는 도전들이 존재한다. 국가적 특수성, 상이한 지위, 문제를 인식하는 시간대의 차이 등. 그러나, ITUC는 모든 가맹 조직들과 공동으로 작업하고 ‘최소공분모’에서 더 나아가는 정책을 함께 결정할 것을 주장해왔다.

2008-9년은 ITUC가 기후변화에 어떤 견지에서 대응할 것인지를 확정하는 기간이었다. 우리는 기후변화에 관한 세 차례의 고위급 태스크포스 회의를 가졌고, 여기서 세계의 노조 지도자들이 만나 우리의 노동전략을 논의했다. 기후변화는 우리 조직의 주요 논의 기구들에서도 토론되었고, 기후변화에 관한 작업 그룹에는 선진국과 개도국을 대표하는 100개 이상의 노동조합들이 모여 있다.

이는 UNFCCC 협상과 같은 기후변화와 관한 국제 협의에서 노동조합의 공식 인정을 가능케 했다. 하지만 우리는 여전히 정부들과 다른 유관 주체들(NGO, UN 기구 등)에게 기후변화와 노동조합의 책임 및 활동과의 연관성에 대한 인식을 제고시켜나가야 한다.

우리가 UNFCCC 협상에 대해 많이 알고 이해하게 될수록, 우리의 핵심적 역할을 더 많이 숙고하게 된다. 기후변화의 원인을 지속가능한 방식으로 풀기 위한 핵심 원칙으로서 연대와 사회정의 같은 이슈들을 보다 가시화하는 것 같은 부분이 그러하다.

## 2. 기후변화에 관한 노동조합의 의제

기후변화 의제들 중에서 노동조합의 우선 의제는 다음의 네가지 이슈들을 중심으로 조직된다.

- 기후변화에 관한 노동조합의 확고하고 적극적인 입장의 중요성과 행동의 필요성
- ‘정의로운 전환(Just Transition)’이라는 개념 아래 정리된 정책들을 이해하고 기회를 고양하며 노동의 세계에서 부정적인 영향들을 회피할 필요성
- 시민사회와, 특히 노동자와 그들 노동조합들의 대화를 강화하고 공식화하는 것의 중요성

### 3. 우리 활동의 의욕적인 지반

기후변화에 대한 ITUC 활동은 기후변화가 이미 빈곤, 질병 등으로 고통받는 가장 취약한 집단에게 첫번째로 그리고 가장 가혹하게 영향을 미칠 것이라는 판단에서 시작된다. 이러한 상황은 매우 불공정하며 노동조합 활동가로서 우리는 이를 변화시키기 위해 최선을 다해야 한다. 이 사실은 기후변화에 관한 우리 논의의 출발점에 있는 것으로 선진국의 노동조합들이 동의하는 바이지만, 공공의 그리고 의욕적인 입장을 지지하기 위해 필요한 해당 부문의 배출량 감축의 복잡성도 이해하고 있다. 이러한 입장은 선진국들이 앞장서고, 신흥 경제국들이 지속가능한 발전 경로로 들어서야 할 필요성을 뚜렷히 제시하며, 중요한 노동조합 정책성명(예를 들어 G20)에 일관되게 흐르고 있다. 이러한 행보는 ITUC와 회원 조직들이 기후 과정에서 노동자의 정당성을 확보하는데 결정적인 것으로 생각된다.

ITUC 가맹조직들은 기온을 2°C 이하로 유지하기로 한 합의를 지지하는데 동의했는데, 이는 개도국들이 1990년 배출 기준으로 24-40%를 감축하고 개도국들이 저탄소 발전 경로로 보다 빨리 이동하도록 투자를 행하는 것이다.

우리의 입장은 이러한 기후-친화적 조치들에 사회-친화적 조치들을 수반할 필요성을 분명히 한다. 사회적 지원이 없는 합의는 이행되지 않을 것이다. 결국 노동조합은 뒤에서 설명하게 될 ‘정의로운 전환’ 체계의 통합을 지지한다.

덧붙여서, 다른 핵심 요구들은 선진국이 기후변화의 영향에 개도국들이 적응하도록 충분한 재정을 지원할 필요성을 고려한다. 몇몇 조직들이 추산한 바에 따르면 2013-17년 기간 동안 2천억 유로가 소요될 것으로 보인다.

### 4. 정의로운 전환 = 기후를 보호하기 위한 공정한 경로

지구적 기후변화 대응은 세계 모든 민중들의 경제적, 사회적, 환경적 이해에서 결정적이다. 우리 아이들에게 지속가능한 세계를 물려주고 사회적 발전의 기회를 이루게 하려면 의욕적인 감축 행동이 필수적이다. 이러한 행동들은 국가 사이에 뿐 아니라 국가 내에서도 공정하게 부담되고 나누어져야 한다. 부담의 공유 수준은 책임성과 역량이 기준 원칙이 되어야 한다.

저탄소 경제를 향한 정의로운 전환은 가능하며, 기후 행동을 지속가능한 경제 성장과 사회 진보의 견인차가 되게 할 수 있다. 우리는 경제를 변혁시켜야 하며, 모든 경제 부문을 지속가능한 것으로 변화시키기 위한 과정을 추구한다. 국제 노동조합 운동은 기후변화에 맞서 싸우면서 동시에 성장을 사회복지와 보다 넓은 환경적 도전들까지 고

려하는 진정으로 지속가능한 발전으로 전환하는 의욕적 행동들을 지지·지원한다.

정의로운 전환은 노동조합이 국제사회와 역할을 나누는 수단이며, 보다 지속가능한 사회로의 전환 과정의 충격을 완화하고 모든 이들에게 지속가능한 일자리와 삶을 보장하는 ‘녹색 경제’의 희망을 회복하기 위한 것이다.

## 5. 정의로운 전환 - 노동조합의 제안

정의로운 전환에 관한 우리의 제안은 몇 가지 행보를 고려한다.

1. 녹색 기회를 현실화하기 : 장기간의 지속가능한 산업 정책을 발전시키기 위해 상당한 투자가 필요하며, 팬츠(Decent) 그리고 ‘녹색의’/지속가능한 일자리를 훈련시키고 창출하여 모든 작업장을 ‘녹색화’하고 관련 기술을 발전 및 채택하도록 해야 한다.

2. 견실한 출발점 : 변화를 예비하는 보다 나은 준비를 위해서는 사회적 및 고용상의 영향에 대한 연구와 빠른 조사가 필요하다.

3. 와서 토론하자! : 정부는 노동조합, 사용자, 지역사회의 변화의 일부가 되어야 할 모든 집단들과 협의해야 한다. 지속가능한 사회로 원활하고 효과적으로 전환하도록 하기 위해서는 인권과 노동권의 기본선을 구성하는 조건들을 존중하는 협의가 필요하다.

4. 노동자들을 훈련시키면 미래는 가깝다: 현장에서의 변화는 청정 기술과 생산 과정에서 숙련된 노동자들을 요구한다. 신(新)기술을 흡수하고 발전시키기 위해서 그리고 녹색 투자의 잠재성을 현실화하기 위해서는 훈련이 핵심이다.

5. 또한 보호의 문제다! : 존재적 취약성이 변화에 대한 지지를 꺼리게 만들 수 있다. 적극적 노동시장 정책(사회보험과 소득 보장, 구직 서비스 등의 사회보장)을 포함하는 사회보호 체계가 이행에서의 정당성을 보장하는 열쇠가 된다.

6. 한가지 방책으로는 안된다: 위험에 처한 모든 지역과 공동체는 경제적 다양화 계획을 요구한다. ‘자유시장 적응’은 기후 관련 조치들에 관하여 고통과 반대만을 불러올 것이다.

이러한 정책들은 국가적 그리고 지역적 맥락 속에서 채택되어야 하지만, 노동조합으로서 우리들은 이 모든 것들이 우리 사회를 지속가능하게 만드는 변혁을 성공하게 만들 열쇠들이라고 믿는다.

## 6. 작업장을 잊지 말자

끝으로, 온실가스 배출 감축과 적응 조치들을 이행하는 책임이 국제적 및 국가적 수준에 있기는 하지만, 필수적 노력들의 영향이 체감되는 것은 지역사회와 작업장이라는 것을 기억하는 것이 중요하다. 적절한 수입을 보장하기 위한 적극적이고 지속가능한

정책들을 통해 정부는 최빈곤 집단을 보호하는 역량을 갖는다.

하지만 이러한 투쟁이 전개되고 승리를 거두게 되는 곳은 당연히 작업장 내에서다. 지구의 온실가스 중 3/4 가까이가 상품 제조, 에너지 생산과 공급, 교통과 건설에서 나오는 만큼, 이러한 부문 내의 필수적 변화 과정을 시작하고 완수하는데 있어 작업장 행동들이 결정적일 것이다. 작업장은 물질과 배출 감축, 생산의 변화와 지속가능한 교통의 중심에 있어야 한다.

기업의 역할과 책임도 기후변화에 대응하도록 변화되어야 한다. 이자간 혹은 삼자간 사회적 대화와 단체협상에 기후관련 조항들(예를 들어 숙련이나 훈련의 영역)을 삽입하는 것이 핵심적이며 최근의 협상 과정에서 이들의 역할이 강조되어야 한다. 노동자들이 이러한 과정 모든 지점에서 직접 참여하고 협의의 주체로 들어가야 한다.

작업장에서 기후변화에 대한 방어적 접근이 고무되어야 한다. 기후변화와 극단적인 기상 사건에 대한 취약성이 모든 부문에서 고려되어야 하고 적극적인 적응 전략이 취해져야 한다.

노동조합들은 이미 활동을 시작했습니다. 우리는 이러한 도전을 소화하기 위해 노동자들을 훈련시키고 배치시키고 있다. 이러한 견지에서, 작업장 행동의 잠재력을 높이고 노동조합 운동의 효과적 참여를 보장하기 위해서는 노동조합 및 노동자들의 여타 권리 존중이 핵심적이다.

## 7. 사례: 작업장에서 시작되는 기후변화 방어

영국의 경우, 노동조합총연맹(TUC)은 영국 전역의 6개 시범 작업장에서 에너지 이용을 절감하는 노동조합 주도 프로젝트를 추진했다 : Corus 철강, Friends Provident (금융서비스), DEFRA (환경부), TUC 본부, 스코틀랜드 전력, 대영박물관. 모든 프로젝트는 노동조합이 간부 조사활동을 벌이고, ‘녹색’ 참관일 지정, ‘노동 환경 판촉사원’ 훈련, 경영진과의 협상 지원 등을 하도록 지원했다. 결과적으로 TUC는 심야 전력 이용을 절반으로 줄였고(매립쓰레기 폐기물은 40% 감축) 대영박물관은 전력 이용을 7% 줄였다.

스페인 바르셀로나에서 노동조합은 교통 정보센터를 만들어서 지속가능한 교통을 촉진하도록 했다. 이를 위해 노동자들에게 가장 가까운 버스 정류장에 가는 시설이나 자전거, 카셰어링 같은 수단들에 관한 정보를 제공하는 활동을 벌인다. (번역 : 김현우)



## Trade unions and climate change

Equity,  
justice & solidarity  
in the fight against  
climate change

ITUC CSI IGB

# Climate Change and International Labor Movement's Response

ECPI Inaugural Symposium – Seoul, Korea – 26-27 August 2009

## Trade Unions & Climate Change: building a common position

- A global position has its challenges: national specificities, different positions, different timing in awareness about the problem.
- 2008-09 have been the years of the confirmation on what regards ITUC commitment to climate change (Task Force, GC, GS attendance to COP).
- Trade unions have been officially recognized as constituencies to the UNFCCC process. However, we still have to raise awareness among governments & other relevant actors on the linkages between climate change and union responsibilities & work.
- In these negotiations, we are key for raising the visibility for issues such as solidarity & social justice as essential principles to solve in a sustainable manner the causes of climate change.



## A union agenda on climate change

Union's priorities in the climate change agenda are organized around four issues:

- The importance of a solid and ambitious trade union position on climate change and the need for action
- The need to understand, foster opportunities and avoid negative impacts in the world of work, policies regrouped under the concept of 'Just Transition'
- The importance of reinforcing & formalizing dialogue with civil society, in particular with workers & their unions.
- Enhance the potential of workplace action in reducing emissions.

## An ambitious basis for our work

- A common and ambitious position on the need for tackling climate change, with developed countries taking the lead, integrated in key union statements (I.e. G20) CRUCIAL for our LEGITIMACY IN THE PROCESS
- Objective of the agreement: no more than 2° C / Emission reductions /Criteria for the burden share of emissions.
- Employment and just transition
- Finance (200 billion EUR over the 2013-2017 period)
- Adaptation & resilience

## **A just transition= a fair pathway to protect the climate**

- Ambitious action is fundamental for the future & for social and development goals to be achieved. These actions must be fairly shared and distributed between and within countries.
- A just transition towards a low carbon economy is possible, and can make climate action a driver for sustainable economic growth and social progress.
- We need to transform the economy; we therefore ask for a process aimed at transforming every economic sector into a sustainable one.

## **Just Transition - A union proposal**

- 1. Make green opportunities real**
- 2. Research**
- 3. Dialogue**
- 4. Training**
- 5. Social protection**
- 6. Regional/local planning**

## **Don't forget the workplaces**

Workplaces' potential:

- Energy & resource efficiency
- Mobility
- New rights
- Key for adaptation

**Thank you!/ 감사합니다 !**

**Anabella Rosemberg**

**[anabella.rosemberg@ituc-csi.org](mailto:anabella.rosemberg@ituc-csi.org)**



ECPI Inaugural Symposium – Seoul, Korea – 26-27 August 2009

### 노동과 환경의 연대 사례와 노동조합에 제안

이 상 훈 (환경운동연합)

#### 1. 한국에서 환경운동과 노동운동의 태동과 전개

##### 1) 한국에서 환경운동과 노동운동은 우호적 관계였다.

역사적으로 한국의 환경운동과 노동운동은 환경운동은 둘 다 한국 자본주의의 발전 과정에서 태동하여 민주화 투쟁의 성과에 힘입어 성장했고, 그리고 민주화 투쟁의 거대한 흐름에 각각 한 몫을 담당하였다.

한국 노동운동의 시작은 멀리 항일운동 시기까지 거슬러 올라가지만 한국 전쟁을 거쳐 반공주의를 내건 이승만 독재, 박정희 군부 독재가 집권하면서 철저하게 짓밟힌 후 다시 태어나 성장하는 과정을 거친다. 1970년 11월 13일 몸을 불살랐던 전태일의 항거는 1987년 6월 항쟁과 노동자 대투쟁을 거쳐서 마침내 진보적 노동운동의 전국적인 연대기구인 전노협, 그리고 민주노총의 결성으로 이어졌다. 이 기간은 한국이 경공업 기반을 닦은 후 중화학공업화가 빠르게 진행되면서 노동자들의 수가 급증하고 대규모 사업장이 늘어나던 시기였다. 한편 이 기간은 한국에서 군부 독재에 대항하는 민주화 투쟁이 활발했던 시기이다. 초창기 노동운동은 야당과 재야 그리고 학생들의 민주화 투쟁에 신세를 졌다. 정치적 기회 구조가 확대되면서 노동자들은 스스로를 조직하고 세력화 했고 드디어 1987년 대투쟁을 거치면서 변혁의 주도 세력임을 선언하고 사회 진보의 전면에 나섰다.

한국의 환경운동은 한국 자본주의의 발전 과정에서 발생한 공해 문제에 대해 민주화 운동 세력 중 일부가 깊은 관심을 가지면서 시작되었다. 1980년대 초 ‘공해라도 배

불리 먹고 싶다'라는 산업화의 열망이 채 식지 않던 시기(굴뚝 매연을 공업화의 상징이라 반기던 시기)라 산업화의 그늘과 폐해를 지적하는 것은 노동자들의 권리 주장과 마찬가지로 불손하고 불법적인 행위로 간주되었다. 그 결과 공해추방운동은 반정부 운동으로 간주되어 정권의 탄압을 받았다. 한국 자본주의가 빠르게 성장하면서 시민사회 형성을 위한 토양도 성숙되어 갔다. 시민들은 민주주의와 기본권 말고도 삶의 질에 관심을 가지게 되었다. 밀도가 높고 자원이 부족하여 환경수용력이 작은 한국에서 살다 보니 삶의 질에 대한 관심은 곧바로 환경운동에 대한 관심과 참여로 이어졌다. 1987년 이후 등장한 시민운동 중에서 환경운동의 성장과 발전이 가장 두드러졌다.

민주화 투쟁의 공간에서 다양한 세력 중의 일부분으로 각각 참여했던 공해추방운동과 노동운동은 1988년 한 소년의 죽음을 통해 물리적 결합을 하게 된다. 1988년 15세 소년 노동자 문송면이 급성 수은중독으로 사망하자 전노협과 공해문제연구소, 인의협 등이 함께 대책 활동에 참여했다. 그 뒤로도 원진레이온 등 산업 보건 문제를 대응하는 과정에서 환경운동과 노동운동은 함께 연대하였다.

2) 그러나, 환경운동과 노동운동은 관심사와 접근 방식이 달랐고 직접적인 왕래와 연대는 점차 줄었다.

구체적 현장에선 노동조합과 환경단체가 마찰을 빚은 사례가 종종 있었다. 1980년대 말 원전 노동자 박신우씨 사망, 상봉동 주민 박길례씨 진폐증 등 공해 사건을 규명하는 과정에서 환경단체는 노조의 냉대와 위협에 시달린 적이 있었다. 1990년대 후반에도 동아건설의 김포매립지 용도 변경 반대, 농어촌진흥공사의 새만금 매립 반대 등에서도 환경단체와 노조는 날선 공방을 주고받았다. 이런 마찰과 충돌은 공해 피해자나 훼손되는 환경의 입장에서 문제를 보는 환경단체와 노동자의 이익을 우선시했던 노조의 속성에서 비롯되었다.

둘 다 사회 진보를 추구했지만 노동운동과 환경운동의 주요 관심사와 접근 방식은 달랐다. 노동운동은 인간 사이의 불평등과 계급 모순을 근본 문제로 인식하고 노동자의 경제적, 정치적 권리 확보에 주력하였다. 환경운동은 인간과 자연의 조화를 고려하지 않는 생산양식과 삶의 방식이 불러 올 생명과 평화의 위협을 주목하며 경제활동과 환경관리의 변화를 요구하였다. 이런 차이는 환경운동이 공해피해자 중심의 계급적 공해추방운동에서 인간과 자연의 조화를 추구하는 탈계급적 시민운동으로 변화되면서 더욱 뚜렷해진다. 태동 당시부터 생산력주의에 비판적이었던 환경운동은 노동운동이 부의 재분배에만 관심을 둘 뿐 대량생산-대량소비-대량폐기체계의 반생태적 성격에는 관심이 적다는 여건 반면 노동운동은 빠르게 성장한 환경운동이 환경파괴에 내재된 계급적, 구조적인 불평등을 무시함으로써 계급 모순을 희석하고 체제유지적인 보수성을 지니게 되었다고 보았다.<sup>1)</sup>

1) 이필렬 (2005), 한국사회의 에너지 전환에서 노동과 환경 공동의 과제, 노동과 환경의 연대를 통한 에너지

## 2. 전력산업 개편과 에너지-노동사회 네트워크의 출범과 활동

### 1) 전력산업 개편을 둘러싼 시각의 차이

각기 사회 진보 세력임을 자임하여 각자의 영역에서 움직이던 노동운동과 환경운동은 김대중 정부가 IMF의 요구를 받아들여 추진한 전력산업 민영화 정책을 둘러싸고 갑작스레 예상하지 못한 마찰과 갈등을 빚게 되었다.

환경운동은 오래 전부터 ‘한전마피아’ 같은 용어를 써 가며 무소불위의 권력을 행사하는 전력산업계에 대해서 적의를 품게 되었다. 1988년 영광 핵발전소 11,12호기(영광 3,4호기)반대운동을 시작으로 ‘한국전력공사’를 상대로 한 환경단체들의 반대운동은 핵발전소 이외에도 핵폐기장, 송전탑, 화력발전소 문제, 양수발전소 등으로 확대되어 갔다. 특히 1997년 영흥화력발전소 반대운동을 기점으로 ‘전원개발특별법’에 명시되어 있는 발전사업의 독점구조와 그에 따르는 특혜는 꾸준히 도마 위에 올랐다.<sup>2)</sup> 환경연합은 1997년 공급위주의 전력 정책과 환경 파괴 등 전력산업계의 횡포와 전횡이 한전의 수직적 독점구조에서 비롯된다고 분석하고 ‘한전 해체’를 운동의 구호로 정리하는 단계에 이른다. 이런 분위기에서 1999년 정부가 전력산업 구조개편을 본격적으로 추진하자 환경단체들은 이런 정책이 한전 약화를 가져올 수 있다는 선부론 ‘기대’를 하게 되었고 이 때문에 진보 진영으로부터 ‘햇감에 서방질’한다는 비난을 사기도 하였다.

2002년 발전노조의 파업을 거치면서 환경운동과 노동운동은 상대방의 입장을 좀 더 이해하려고 노력하였다. 민영화를 통해서 한전을 약화시킬 수 있다는 환경단체의 발상<sup>3)</sup>은 지극히 나이브하며 자본을 이롭게 하는 것이라고 비판했던 노동운동은 환경운동이 지향하는 지속가능한 에너지 체제에 관심을 가지게 되었고, 노동조합이 무소불위의 권력을 휘두르며 환경파괴에 앞장선 한전과 한 패나 다름없다고 여기던 환경운동은 전력 노동자들의 조건과 역량을 알게 되었다. 환경운동과 노동운동은 전력산업의 지속가능성과 공공성 강화를 위한 조건과 정책, 과제의 실현에 공동 노력하기로 약속하였다.

### 2) 지속가능한 에너지 체제 전환과 에너지 공공성 강화를 위한 에너지-노동사회 네트워크의 출범

발전 노조의 파업으로 정부가 추진하던 전력산업 민영화에 제동이 걸린 후 다시 제자리로 돌아간 환경운동과 노동운동은 국가에너지기본법 제정, 배전 분할 민영화 대응 등의 과정에서 드문드문 접촉을 이어갔다. 그리고 2004년 민주노동당이 원내 진출하고

---

지체제 전환 국제심포지엄

2) 이현석 (2009), 에너지 공기업 환경문제 그리고 에너지 전환, 에너지노동사회네트워크 창립 4주년 토론회

3) 민영화가 효율적일 뿐만 아니라 공공적이고 진보적이라는 주장도 있다.

적록연대를 지향하는 정치인이 등장하면서 환경과 노동의 교류와 연대가 촉진되었다. 이 과정에서 발전노조의 파업과 환경운동과 노동운동의 연대 경험을 되살려 노동조합과 사회단체가 참여하는 에너지 분야 연대 기구를 구성하자고 발전 파업을 이끌었던 이호동 위원장이 제안했다. 물론 사회단체의 핵심엔 환경단체가 고려되었다.

결과적으로, 노동운동은 고용을 악화시키는 전력산업 개편이 소강상태에 있지만 언제든 다시 추진될 우려가 있기 때문에 사회 연대라는 안전장치가 필요했고 환경운동은 노동운동의 거대한 힘이 에너지 전환의 걸림돌이 아니라 추동력으로 작용하길 기대했다.

2005년 6월 22일 에너지 노동·사회 네트워크가 출범을 알리며 ‘노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제 전환 국제 심포지엄’을 개최하였다. 초기엔 네트워크 명칭 앞에 ‘지속가능한 에너지 체제 전환과 에너지 공공성 강화’라는, 여전히 각자의 방식으로 이해하는 측면이 있지만 공동의 지향이 명시되어 있었다. 그 후 이 네트워크는 지금까지 출범 당시 강조된 ‘지속가능한 에너지 체제 전환과 에너지 공공성 강화’를 목적으로 한다.

출범 심포지엄 당시 독일에서 온 노동운동가는 “독일에서도 적록연대는 정당 간의 연대일 뿐 사회 세력 간의 직접 연대는 미약하다”며 한국에서 진행 중인 노동과 환경의 연대에 놀라움을 표시했다. 하지만 재생가능에너지행동동맹을 결성하여 에너지전환운동과 공공 및 금속 노조의 공동행동을 이끌었던 그가 놀랄 정도로 한국에서 노동과 환경의 연대가 공고하거나 내용이 풍부한 것은 아니었다.

### 3) 환경과 노동의 연대를 통한 에너지 체제 전환 노력

2004년 민주노동당의 원내 진출과 조승수, 심상정, 단병호 등 적록연대를 강조하는 정치인의 탄생은 노동과 환경의 연대에 새로운 전기를 마련했다. 민주노동당은 민주노동녹색당을 지향할 정도로 녹색 정강과 정책 마련, 환경단체와의 연대 등에 적극적이었다. 민주노동당은 탈원전, 재생가능 에너지 전환 정책을 공표하여 전력산업계의 간담을 서늘하게 하였다.

중저준위 핵폐기장 부지 선정, 에너지 기본법 제정, 에너지 기본권 확대, 재생가능 에너지 확대, 남북 에너지 협력, 원자력 정책 감시, 기후변화 대응 등 다양한 분야에서 민주노동당과 환경단체들의 협력은 꾸준히 이어졌다. 그 후 진보정당은 환경단체들과의 활발한 교류 속에 에너지정치센터, 에너지기후정책연구소 등을 통해서 녹색담론을 포용하고 정책의제화하려는 노력을 지속하고 있다.

이에 비해 에너지 노동·사회 네트워크는 출범 후 소강상태를 보였다. 2006년 한·미 FTA 협상이 시작되자 노동계는 에너지 산업에 직접적인 영향을 가져 올 한·미 FTA 반대에 집중하면서 네트워크는 새로운 시도를 할 수 없었다. 그 후 네트워크의 이름은 공기업 민영화 반대 활동에서 간간히 등장했지만 실질적인 운동 세력으로 역할을 하지는 못했다.

2008년에는 국가에너지기본계획을 수립하는 과정에서 환경과 노동은 한국사회포럼 등을 통해 활발히 의견을 교환하고 공동의 이해를 반영하기 위해 연대하였다. 상호 이

해 증진을 위해 환경운동가들과 에너지 노동자들이 에너지 산업 현장을 방문하는 행사도 진행되었다. 최근엔 이명박 정부가 추진 중인 공공기관 선진화 정책에 대응하는 활동에 초점을 맞추고 있다.

전반적으로 에너지 노동·사회 네트워크에 참여하는 노동과 환경 주체들은 인간적인 유대감을 돈독해졌지만 ‘상호 침투를 통한 화학적 결합’은 여전히 요원한 상태이다. 에너지 체제 전환과 에너지 산업 개편은 2002년부터 지금까지 통합적 주제가 아니라 병렬적인 주제로 다루어지고 있다. 네트워크의 재정과 동력은 주로 노동에서 나오고 있고 환경은 에너지 체제 전환을 위해 네트워크를 어떻게 활용할 지 전략을 갖고 있지 못하다. 여전히 에너지 체제 전환은 네트워크의 이상이고 에너지 산업 개편은 네트워크가 직면한 현실이다. 그 사이 에너지 산업과 정부는 환경의 반발에 대응하며 원전과 다른 대형발전소를 신설하고 765kV 송전탑을 증설하는 등 기존의 정책을 유지하고 있다. 에너지 산업이 개편되더라도 이런 현실은 크게 달라지지 않을 것이다.

### 3. 기후위기 시대, 환경운동과 노동운동의 연대

#### 1) 다시 나란히 서게 된 환경운동과 노동운동

노무현 전 대통령과 김대중 전 대통령이 차례로 세상을 뜨면서 민주주의 가치의 소중함을 다시 일깨워 주고 있다. 이명박 정부에서 환경과 노동은 나란히 설 기회가 많아졌다. 시민과 노동자의 기본 권리들이 축소되고 침해받으면서 거리에서 민주주의를 외칠 일이 많아졌고 4대강 사업이니 공공기관 선진화 정책이니 일방통행식 정책에 환경과 노동의 대응도 분주해지고 있다. 각자의 과제와 역할은 달랐지만 20여년 전 민주화 투쟁에서 함께 했던 환경과 노동은 지금 민주주의 후퇴를 막기 위해 제 몫을 하고 있다.

기후변화 위기의 시대, 환경과 노동의 함께 설정했던 과제 ‘지속가능한 에너지 체제 전환’의 중요성이 다시 부각되고 있다. 개발과 성장의 반대 세력으로 이미지가 형성된 환경 입장에선 새로운 사회에 대한 비전 제시가 오랜 고민거리였다. 에너지 산업 개편을 반대해 온 노동의 입장에서든 밥그릇 지키기를 뛰어넘는 공익적 가치의 제시와 새로운 진보의 주도가 필요했다. ‘지속가능한 에너지 체제 전환과 에너지 공공성 강화’는 환경과 노동의 공통 이해를 반영하고 있다.

그런데 유럽연합이 주도하던 지속가능한 에너지 체제 전환 정책은 환경단체의 호응과 지지를 넘어 다른 집단과 국가에서 공명을 일으키기 시작했다. ‘지구가 보내는 마지막 경고’라고 일컬어지는 IPCC 4차 보고서가 나온 후 UN, 오바마 행정부 등이 기후변화 대응의 중요성과 시급성을 강조하면서 기후변화 대응을 위한 새로운 에너지 정책의 추구는 거스를 수 없는 흐름이 되고 있다. 이런 흐름을 읽고 이명박 정부는 ‘저탄소 녹색성장’ 국가 비전을 재빨리 내세워 세계의 주목을 받았다. 이 변화는 속도는 정확히 알 수 없지만 변화의 방향은 분명하다. 화석에너지 시대, 에너지 다소비 사회의 종언이다.



환경단체와 과학자 집단은 물론이고 정부, 기업들도 앞다투어 기후변화 대응을 위한 저탄소를 부르짖는 상황에서 지속가능한 에너지 체제 전환을 추구하는 에너지 노동·사회 네트워크와 적록연대를 지향하는 진보 정당의 존재는 우리 사회의 매우 중요한 자산이다. 환경과 노동은 미래 가치를 선점할 기반을 가진 셈이다.

## 2) 기후변화 대응을 위한 에너지 노동·사회 네트워크의 과제

기후변화 대응의 궁극적 해결책이 ‘지속가능한 에너지 체제 전환’이다. 네트워크가 설립 목적에 맞는 활동을 충실히 한다면 이는 곧 기후변화 대응이다. 사실 공은 노동에 넘어간 상태이다. ‘지속가능한 에너지 체제 전환’은 환경의 전략 과제이자 일반적 가치이다. 노동은 이 지향을 인정하지만 현실에서 요구하기란 쉽지 않았다. 단기적으론 이해의 충돌이 빚어지기 때문이다. 그래서 네트워크는 에너지 공공성 옹호 활동에 매들었다. 이제 기후변화 대응을 앞두고 노동은 과거의 맹세를 지켜야 하는 상황에 놓여 있다.

그러나 태생적으로 기후변화 대응에 적극적이었던 환경과는 달리 노동의 입장에서 기후변화 위기에 대한 능동적 대응이 매우 복잡하고 어려운 과제이다. 지속가능한 에너지 체제 전환은 에너지 가격을 합리화하고 재생가능 에너지 목표, 저탄소 연료 기준, 에너지 효율 빌딩 기준, 자동차 연비 기준, 산업 에너지 효율 기준 등을 강화하여 건물 개보수, 에너지 절약 사업, 에너지 효율 기술 개발과 적용, 재생가능 에너지 기술 개발과 보급 등을 촉진, 온실가스를 줄이고 수많은 녹색 일자리를 만들어 낼 것으로 기대되지만 기존 일자리가 줄어드는 과정을 수반한다. 에너지 체제 전환 과정에서 녹색 일자리는 새롭게 만들어지기도 하지만 기존 일자리를 대체하는 경우도 많다.

지속가능한 에너지 체제 전환이라고 거창하게 나가지 않더라도 점차 강화될 온실가스 저감 압력은 기업 활동을 위축시키는 효과를 가져 온다. 시대의 흐름을 읽고 온실가스 저감이라는 외부의 위협을 경쟁력 강화의 기회로 활용하는 국내·외 기업들이 늘고 있지만 아직도 기후변화 대응의 가장 강력한 걸림돌은 기업 집단, 그 중에서도 에너지다소비 업종이다. 외부의 압력으로 온실가스를 줄여야 할 경우 기업 활동을 줄여두고 비례해서 고용이 감소할 가능성도 있다.

에너지다소비업종이나 에너지 산업 개별 노조가 이런 변화를 선선히 수용하고 에너지 체제 전환이나 온실가스 저감에 지지를 보내기는 어렵다. 사회적 안전망이 취약하고 노동자 재교육과 재취업 시스템이 취약한 조건에선 거의 불가능하다. 이런 답답한 상황에서 문제 해결의 실마리를 제공할 몇 가지 선행 과제를 나열하면 아래와 같다.

- 네트워크는 지속가능한 에너지 체제 전환의 미래상과 영향을 보다 세밀하게 전망하고 분석해야 한다. 네트워크는 2000년 독일의 시민녹색연정이 원전 폐기 정책을 수립하면서 산업계와 어떤 협의가 진행되었고 줄어드는 일자리에 대해 어떤 대책을 마련했는지 자세히 살펴야 한다.

- 네트워크는 에너지 산업이 에너지 효율과 재생가능 에너지 등 새로운 에너지 산업으로

로 활발히 진출할 수 있도록 기술 동향, 정책과 제도를 연구하고 방향을 제시해야 한다.

- 네트워크는 노동자와 시민들이 기후변화를 제대로 이해하고 기후변화 대응에 현명하게 동참하도록 교육과 홍보를 강화해야 한다.

### 환경과 노동의 양립을 위한 노조 개입전략의 전제

이 정 호 (민주노총)

#### 1. 위기의 근본원인은 과잉생산

##### 1) 세계적 과잉생산

[그림 1]에서 보듯이 1990년 대비 2000년의 전 세계의 과잉생산능력은 친환경적이 라고 할 영상과 음향·통신장비부문에서 가장 큰 성장세(4.5배)를 보였지만 전체 규모로 보면 석유정제(2.6배), 화학제품(2.2배), 자동차(2.2배) 등 탄소 과다배출 업종에서 두드러진 성장세를 보였다.

같은 기간 제조업 전체의 성장은 1.85배로 나타나 여전히 강한 성장세를 보여 과잉생산이 일상화돼 있다. 제조업 내부의 업종별 과잉생산을 생산규모와 비교해서 살펴보면 규모가 가장 큰 철강업에서 14.6%의 과잉률을 보였다. 석유화학업 역시 과잉률이 15.4%였고 자동차업종은 31.4%의 과잉률을 기록했다(표 1).

<그림 1> 주요 업종별 세계 과잉생산능력

(배)

구 분	해당 업종명	90년대비 2000년의 생산능력
◇ 생산능력의 증가	- 영상, 음향 및 통신장비	4.48
	- 석유정제	2.60
	- 사무회계용기계	2.51
	- 화학제품	2.22
	- 자동차	2.17
	- 제1차금속산업	2.03
◇ 생산능력의 감소	- 가죽 및 신발	0.24
	- 섬유제품	0.57
	- 의료정밀광학기기	0.81
	- 나무제품	0.82
	- 가구 및 기타제조업	0.98

주 : 1. 90년 대비 2000년 생산능력 수준은 (2000년 생산능력지수)/(90년 생산능력지수)

2. 제조업 평균 90년대비 2000년 생산능력수준은 1.85

<표 1> 주요 업종별 세계 과잉생산능력

	단위	생산능력	수요	과잉률
자동차	만대	6,700	5,100	31.4%
석유화학(합성수지)	만톤	14,875	12,885	15.4%
철강(조강)	만톤	84,600	73,800	14.6%
조선	만톤	2,200	2,004	9.8%
반도체(D램)	백만MB	32,704	31,423	4.1%

주: 과잉률=(공급-수요)/수요(2000년 기준)

자료: 삼성경제연구소

한국의 주력 수출상품 중 하나인 자동차산업은 1980년대부터 이미 과잉 생산시대에 접어들었다. 세계 자동차시장은 판매대수 증가율이 2~3%대에 머무는 저성장 국면에 진입했는데도 과잉설비가 계속되면서 2005년 기준으로 전 세계 자동차 생산능력이 수요를 2408만대나 초과했다. 2008년 기준으로는 8,700만 대를 웃돌고, 이 가운데 7,000만대가 판매됐다. 2009년엔 9,000만 대 생산능력에 세계적인 소비 축소로 인해 6,000만 대 정도가 판매될 것으로 예측된다. 세계 자동차 공장 가동률이 정상 가동률 80퍼센트는 물론이고 70퍼센트 아래로 떨어진다는 얘기다. 일부 기업들의 파산이 예견

되는 대목이다.

더욱 심각한 것은 해를 거듭할수록 과잉률은 높아지고 있어 전 세계가 과잉생산의 늪에서 헤어나질 못하고 있다.

## 2) 한국의 과잉생산

생산의 공급과잉은 한 나라만의 문제가 아닌 전 세계적 추세다. 한국 역시 과잉생산의 늪에 빠져 있다. 이런 식으로 보면 쌍용자동차의 청산은 불가피한 것처럼 보인다.

2008년 기준으로 한국의 자동차 판매는 국내시장과 수출시장을 포함해서 약 530만 대다. 전 세계 자동차 시장 7,000만 대의 1/10도 안 되는 수준이다. 문제는 한국 자동차 산업이 전부 없어져도 세계 자동차업종의 과잉생산은 해소되지 않는다는 데 있다.

전 세계적 자동차 과잉생산 속에서도 현대차는 2008년 약 1조 8,000억 원 가량의 흑자를 냈다. 기아자동차도 흑자 전환에 성공했다. GM대우 역시 GM그룹에서 가장 양호한 실적을 올리고 있다. 쌍용자동차조차 2004년 말 상하이차 인수 이후 2006년부터 영업이익의 기준으로 흑자 전환했고 2007년엔 440억 원의 영업이익을 냈다.

일본 등 아시아 주요산업의 과잉생산능력은 역시 이미 1999년 수치로도 자동차 745만대, 철강 4030만톤, 석유화학(정제) 420만톤으로 나타났다.(표2)

<표 2> 아시아 주요산업의 과잉생산능력

	일 본		아시아(일본 제외)		과잉능력
	능력	실적	능력	실적	
자동차(만대)	1,300	1,000	1,056	611	745
철강(만톤)	11,500	9,100	8,360	6,730	4,030
석유화학(만톤)	800	730	1,620	1,270	420

주: 아시아는 한국, 대만, 중국의 합계, 철강은 중국 제외, 석유화학은 인도포함

자료: 일본경제신문(1999)

최선책은 자본이 늘 말하는 대로 ‘글로벌’한 시각에서 자동차 산업이 완만한 감산목표를 공동으로 설정하는 것이다. 그러나 냉엄한 국제경제 상황에서 이런 협력을 기대하기란 불가능하다. 설사 감산에 합의하더라도 각국의 전환산업에 대한 준비 정도가 서로 다른 상태라 산업재편에 따른 고용위기를 심화시키지 않고서는 실질적 감산에 이르기 어려운 실정이다.

냉전시대 미·소간 재래식 무기 군축협상을 이끌어 내듯 전 세계가 과잉생산을 조절하고 통제하는 것이 생존의 절박한 과제라는 점을 인정하고 이 문제에 접근해야 한다.

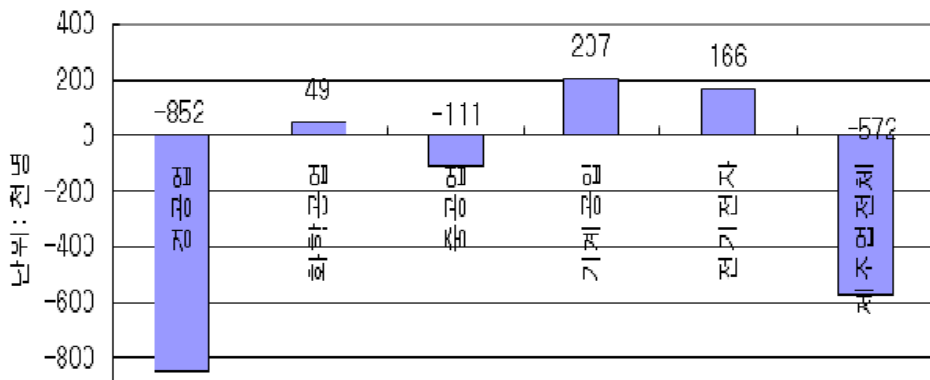
## 2. 한국 노동시장 <구조와 고용>의 변화

### 1) 제조업 축소

한국의 노동시장은 최근 20년 동안 2차 산업인 제조업에서 3차 산업인 서비스업으로 급격히 이동하고 있다. 따라서 온실가스 과다 배출 업종의 완만한 하향을 기대하기도 한다. 그러나 내부를 조금만 분석해 보면 결코 그렇지 않아 복잡하게 얽혀 있다.

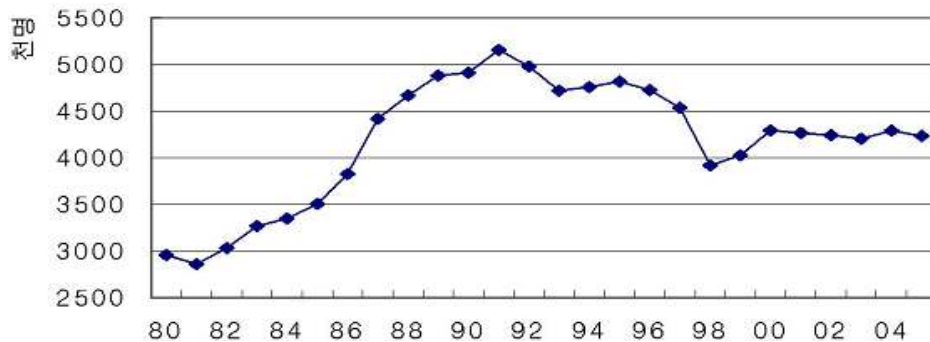
제조업 전체 취업자 수는 1993년에서 2006년까지 13년 동안 57만 명이 줄었다. 그러나 세부적으로 보면 제조업 가운데 경공업의 취업자 수가 85만 명이나 급격히 줄어든데 반해 기계공업(+21만 명), 화학공업(+5만 명), 전기전자(+17만 명)업 등 탄소과다 배출업종에선 오히려 취업자 수가 늘었다. IMF 구제금융 이후 고용 없는 성장이 10년 이상 지속된 점을 감안하면 이들 탄소 과다 배출업종은 한국에서 여전히 주력업종이다(그림2).

<그림 2> 제조업 취업자 수 변화 (1993-2006)



자료 : 통계청, <경제활동인구조사>

[그림3] 제조업 취업자 수



자료 : 통계청, <경제활동인구조사>

전체 제조업 취업자도 최근 20년 동안 거시적 변화를 보면 줄지 않고 오히려 늘었다. 1980년대 중반 제조업 전체 취업자는 350만 명 선을 통과해 1990년대 초 일시적으로 500만 명을 넘어 최고점을 찍은 뒤 1997-1998년 구제금융기 잠시 급격한 축소를 거친 뒤 2000년 들어선 400만 명 선에서 정체 상태를 지속하고 있다(그림3).

한국은 반환경적이라 할 제조업의 축소에도 불구하고 비슷한 시기의 탄소배출량은 줄어들이는커녕 오히려 급격히 늘었다. EU 27개국 평균 연간 이산화탄소 배출량은 1995-2005년 사이에 -3.2% 감소했으나 한국은 무려 두 배가 약간 넘는 103.3%나 증가했다(표3).

<표 3> EU와 한국의 탄소배출량 (1995-2005)

	탄소배출량	
	1995년	2005년
EU 평균	1억6240만톤	1억5730만톤
한국	2억5770만톤	5억238만톤

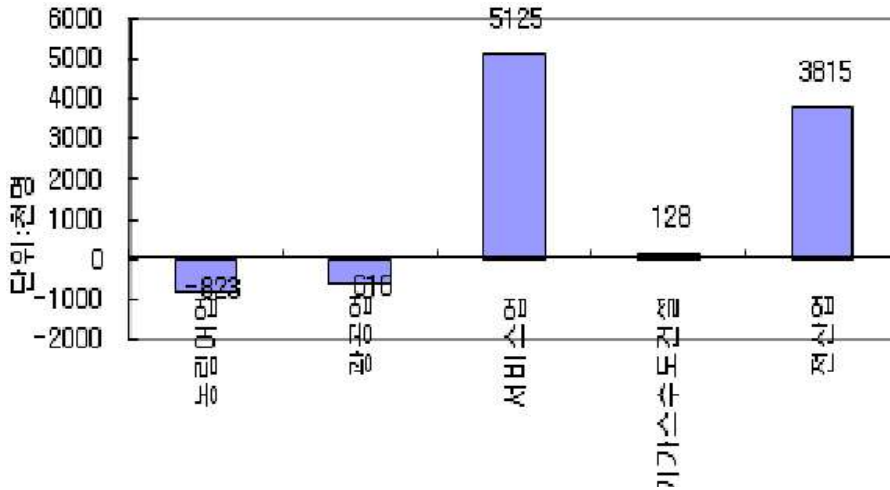
이는 앞서 [그림2]에서 확인했듯이 전체 제조업이 축소했지만 제조업 세부업종의 변화를 들여다보면 탄소 과다배출업종이 오히려 확대됐기 때문으로 해석된다. 따라서 한국의 산업구조는 겉으로는 제조업 축소와 서비스업 확대라는 선진국들의 산업 고도화 양상을 띠고 있지만, 한꺼풀만 안으로 들어가 보면 그 실상은 심각하다고 할 수 있다.

## 2) 서비스업 증가

산업별 대분류에서 광공업의 축소를 훨씬 능가하는 서비스업의 증가가 현저하다. 1993년에서 2006년 사이 13년 동안 광공업에서 62만명의 취업자가 줄었지만 서비스업 취업자는 같은 기간에 512만 명이란 폭발적 증가를 보였다(그림 4).

같은 기간 전체 산업에서 취업자 수 증가분인 381만 명을 상회할 정도로 서비스업 취업자가 늘었다. 즉 1, 2차 산업의 취업자 수 감소를 상쇄하고도 남을 만큼의 증가세를 보인다.

<그림 4> 산업별 취업자 수

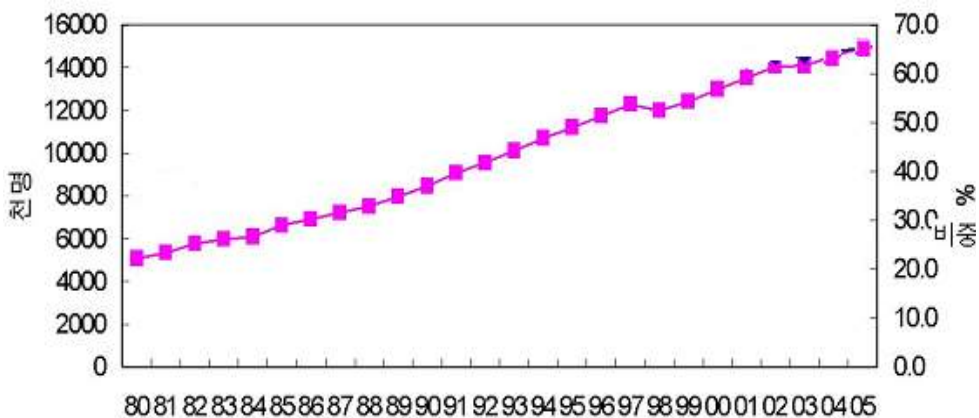


자료 : 통계청, <경제활동인구조사>

#### (1) 서비스업 비중 확대

서비스업 취업자는 1980년 전 산업 취업자에서 차지하는 비중이 20%대 초반에 불과했으나 25년이 지난 2005년엔 65%를 넘어 한국의 대표적 산업으로 자리잡았고, 그 비중과 취업자 수는 완만하게나마 계속 증가하고 있다.(그림 5) 일부에선 OECD 대부분의 국가에서 서비스업의 비중이 70%인데 비해 한국의 서비스업 비중은 그다지 우려할 수준이 아니라는 주장도 있다. 그러나 비대해진 서비스업은 전체 산업구조를 왜곡시키고 산업적 균형발전을 가로막을 지경에 이르렀다.

<그림 5> 서비스업 취업자 수와 비중의 변화



자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』

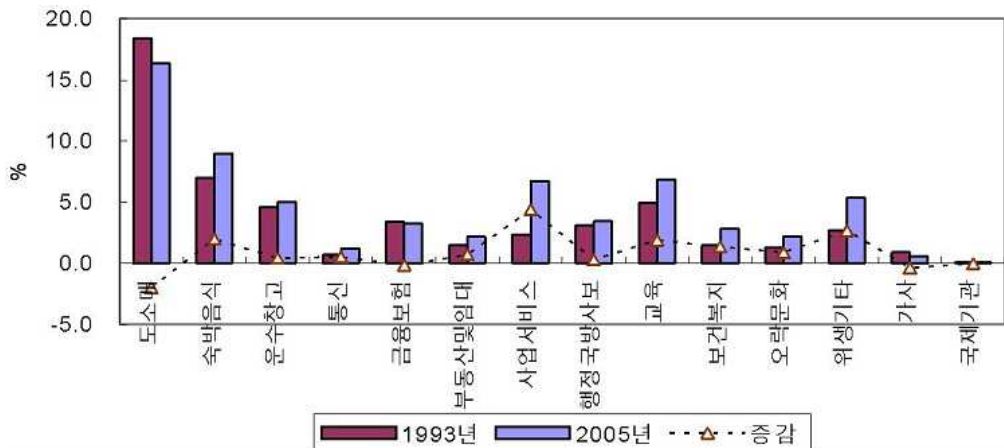


## (2) 확대된 서비스업 내부 실상

과다하게 늘어난 서비스업의 비중뿐만 아니라 서비스업의 세부 업종별 취업구조는 더욱 심각하다. 저탄소 지식산업에서 속하는 통신, 금융, 교육, 보건복지 분야의 비중은 여전히 낮은 반면 도소매업과 숙박음식업, 운수창고업의 비중이 전체 서비스업 취업자의 30% 이상을 감당하고 있다.(그림 6) 최근 위생기타업의 취업자 수가 전체 서비스업에서 차지하는 비중이 5%를 넘어 크게 성장했지만, 이 역시 작업 공정을 들여다보면 친환경 산업보다는 오히려 반환경적인 전통적 폐기물 처리업이 대부분이다.

대표적 고부가가치산업이면서 동시에 친환경적이라는 통신, 금융보험, 교육, 보건복지업이 전체 서비스업에서 차지하는 비율은 아직도 낮은 편이다. 다만 한국적 특수성이라 할 교육부문만 사교육 시장의 팽창에 힘입어 상당히 높은 수준이다. 그나마 최근 들어 이들 친환경산업이 조금씩 활기를 띠고 있다는 점은 다소 위안을 삼을 만하다.

<그림 6> 서비스업 세부 취업자 비중 변화



문제는 늘어난 서비스업 일자리 대부분이 별 볼 일 없다는 점이다. 따라서 한국의 높은 서비스업 취업자 비중에도 불구하고 서비스업의 부가가치 비중은 OECD 국가에서 아일랜드를 제외하면 가장 낮다.

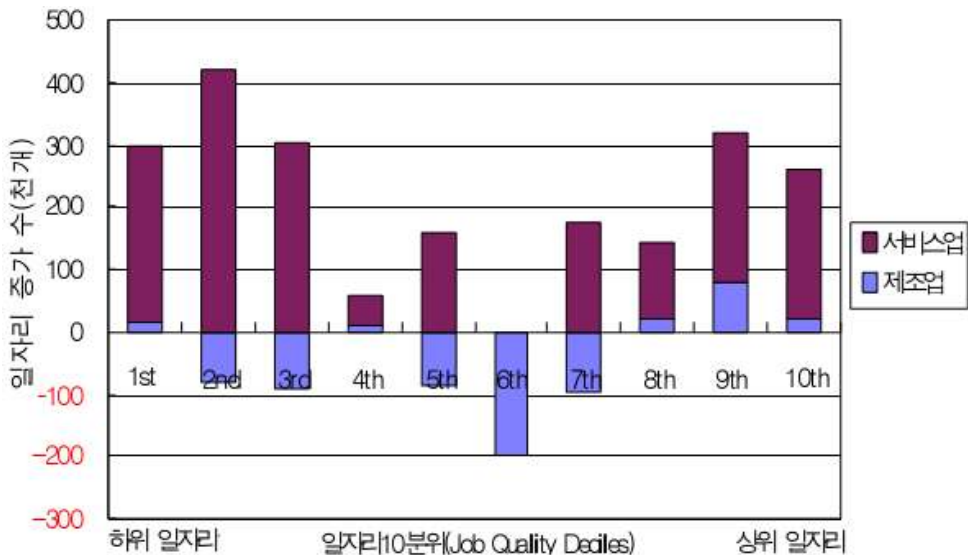
## 3) 줄어든 제조업과 늘어난 서비스업의 상관관계

줄어든 제조업과 늘어난 서비스업의 상관관계를 들여다보면 상황은 더욱 심각해진다. 특히 고용의 질은 심각하게 악화됐고 소득의 양극화도 심화돼 보수와 진보라는 정부 정치적 성격과 무관하게 산업정책으로 보면 ‘동일한 실패’ 연속과 반복이 심화되고 있다.

제조업 일자리는 저직능 근로자에게도 장기적으로 숙련형성을 통해 상대적으로 높은 소득을 보장해 주는 특성을 지닌 반면 서비스업 일자리는 장기근무에도 불구하고 고소득으로 옮겨갈 가능성이 희박하다. 서비스업은 고용의 양극화가 가장 두드러진 부문 중 하나다. 서비스업 일자리에 진입할 당시 미숙련이나 아니냐에 따라 소득의 격차가 매우 심할 뿐만 아니라 고용기간의 증가에도 불구하고 미숙련에서 반(半)숙련으로, 다시 숙련으로 이어질 가능성도 희박하다.

1993년에서 2000년 사이 소득 수준을 놓고 볼때 저임금에서 고임금까지 다양하게 편재돼 있던 제조업에서 중위 수준의 임금 노동자군이 대폭 줄어든 반면 같은 기간 늘어난 서비스업 일자리는 상위, 하위 임금군에서 동시에 늘어 소득 양극화를 심화시켰다.(그림 7)

<그림 7> 임금으로 본 제조업과 서비스업의 고용변화 (1993-2000)



출처 : 전병유·김혜원·신동균(한국노동연구원, 2005)

1993년 2000년 사이 대표적 중위 소득군인 5-7분위에 종사하던 제조업 일자리는 사이 40만개 가량 사라진 반면 같은 기간 서비스업 일자리는 1-3분위 하위 소득군에서 100만개 이상 늘었다. 동시에 같은 기간 늘어난 서비스업 일자리 가운데 8-10분위 상위 소득군 일자리도 30만개 이상 늘었다. 이는 줄어든 중위 소득군 제조업 일자리를 대신해 늘어나는 서비스업 일자리는 소득 측면에선 양극단을 달리고 있음을 증명한다.(그림 7)

#### 4) 자영업 포화

임금노동자의 고용의 질이 악화된 것뿐만 아니라 한국의 소득 원천에서 상당히 높은 비중을 차지하는 자영업의 과포화 상태도 취업자의 생활안정을 해치고 있다.

2006년 OECD 국가 평균 자영업 비중은 16%인데 반해 한국은 그 두 배가 넘는 32.8%의 자영업 비중을 차지하고 있다.(그림 8) 한국의 높은 자영업 비율은 고용 없는 생산이 고착화된 데다 1997-1998년 구제금융 때 실업자 숫자를 줄이기 위해 싸구려 자영업을 대거 양산한 정부의 정책 실패 때문에 산업구조 전체의 기형적 구조는 물론 산업구조 재편에도 걸림돌이 되고 있다.

자영업 종사자 대부분이 월 소득 120만 원대로 두터운 저소득층을 형성하고 있다. 한국은 임금노동자의 고용구조를 재편하는 산업구조 개선이란 과제와 동시에 무급가족 노동의 폐해는 물론 사회보험 사각지대에 놓인 거대한 자영업 풀을 끌어안아야 할 이중의 부담을 짊어지고 있다.

<그림 8> 주요국 자영업 비중 (2006)



자료: OECD(2008), OECD Factbook 2008., 대만, Statistical Yearbook of the Republic of China, 2006.

### 3. 자본의 전략

#### 1) 위기의 책임전가

1998년 경제위기는 ‘재벌의 무분별한 확장과 무책임한 선단식 경영의 결과’라는 정확한 타깃이 존재했다. 한국 사회 전반에 걸쳐 반재벌 구조조정이 대세였다. 당시 김대중 정부도 이 점을 들어 경제위기 극복의 최우선 과제를 ‘재벌개혁’이라고 선전했다. 그러나 김대중 정부의 개혁은 결과적으로 노동자들에게 사회적 개입의 폭을 협소하게나마 넓혀주는 대신 해고의 자유를 기업에 부여하면서 대외적으로는 이를 활용해 해외

자본을 끌어들이는 데에만 집중했다. 한국의 재벌자본은 김대중 정부의 결과 속이 다른 정책적 양면성을 교묘히 이용해 위기의 책임에서 빠져나와 자유로워졌다. 그러면서 한국의 자본은 계속되는 위기 국면에서 책임을 소비자와 노동자에게 떠넘기는 책임전가의 학습효과를 얻게 됐다. 상시적 구조조정은 초국적 자본과 금융, 재벌을 위한 이윤창출 구조를 일상적으로 보장하는 체제를 의미한다.

#### (1) 과잉공급이란 근본원인 은폐

금융위기로 시작된 현재의 경제위기는 생산 분야에서 여전히 위기가 해소되지 않고 있다. 판매 감소세가 일부 둔화됐지만 설비투자는 여전히 정체상태로 고용의 위기는 오히려 심화되고 있다. 더 큰 문제는 위기를 해결한 것이 아니라 위기를 은폐하고 있다는 점이다. 최근 한국정부의 위기 해결 프로그램은 막대한 화폐량을 투입해 금융부분의 거품을 더욱 키운 측면이 있다. 300조원이 넘는 시중자금에다가 초국적 금융자본까지 동원해 부실기업을 떠맡은 ‘펀드’를 조직한 상태다. 이들 펀드가 결국 인수한 기업은 펀드에 묶여 당분간 공중에 뜬 상태로 있다. 대우해양조선이나 대우건설 등이 대표적 사례다.

#### (2) 상시 구조조정

10년전 상황과 달리 최근의 경제위기에서 한국의 자본은 한꺼번에 구조조정을 하기 보다는 경기 상황을 감안해 주채권단인 은행이 상시적으로 구조조정을 감독하고 진두지휘하는 ‘상시 구조조정 체제’로 전환했다. 따라서 은밀하게 일상적으로 이루어지는 구조조정 양상은 노동의 대응을 더욱 어렵게 하고 있다.

#### 2) 환경위기의 책임전가

##### (1) 모든 위기를 인적 구조조정의 도구로 전이

ISO는 환경성과를 중요시하는 기업의 사회적 책임(CSR)의 규격인 ISO 26000을 내년 초에 공표할 예정이다. 자본은 녹색성장을 중심에 둔 이런 기업의 사회적 책임 기준마저 인적 구조조정의 도구로 활용하고 있다. 자본은 ISO 26000을 ‘6시그마’나 ‘BSC(전략적 성과관리시스템)’ 등에 이은 새로운 경영기법의 하나로 인식하고 있다. 과거 6시그마 등 기업 내부의 혁신을 소비자와 제3자로 확대하는 것이라는 설명이다.

신품질 경영 ISO 26000 이전의 국제규격은 환경 개선과 함께 기업의 신뢰도는 증가하는 장점에도 불구하고 품질혁신이 소홀히 될 우려가 있었다는 게 자본 측의 설명이다.(삼성경제연구소, 2008) ISO 26000의 등장으로 친환경 경영과 동시에 품질혁신을 목표로 내걸고 이미 기업광고부문에서 이를 적극 홍보하고 있다. 최근 하이브리드 카

를 내놓은 현대 자동차가 그 대표 사례다.

ISO 26000의 환경분야 주요이슈와 환경친화기업 지정기준을 보면 ▲ 오염 방지 ▲ 지속가능한 자원 사용 ▲ 기후변화 완화 및 적응 ▲ 자연환경 보호 및 복원 등 4대 이슈로 요약된다.

그러나 한국의 자본은 겉으로 드러나는 홍보와 달리 기후변화, 사회적 책임경영 등 외생변수를 기업내부로 옮겨다 놓고 상시적 인력 구조조정의 도구로 활용하고 있다.

## (2) 진짜 환경의제엔 최대한 ‘지연’ 전술로 일관

한국 대부분의 대기업을 포함해 전체 2만여 개 기업이 ISO 14001(환경경영체제) 인증을 받았다. 자본은 이를 친환경 경영의 의지 표현이라고 주장하지만 여전히 부실인증이 사라지지 않고 있다. 따라서 환경경영체제 인증제도를 내실화하고 ISO 26000에 대비하기 위해 ‘환경친화기업 지정제도’ 활성화를 시도하고 있다. 그러나 이 역시 문제의 근본 해결이 될 순 없다.

특히 ISO 26000 가이드선의 권고사항에서 특히 중요한 과제는 기후변화 시대에 중요하게 부상하는 온실가스 감축 이슈에 대한 대응이다. 한국이 의무적으로 온실가스 감축에 동참해야 하는 시한이 2013년으로 정해질 것이 확실시됨에 따라 기업의 움직임도 부산해지고 있다. 한국 기업들은 OECD 가입국가임에도 불구하고 그동안 개도국 지위를 인정받아 의무감축국에 포함되지 않았기 때문에 매우 형식적인 자발적 온실가스 배출감소 노력만 해왔다.

2007년 말 ‘발리 로드맵’ 발표로 여유가 없어진 자본은 철강, 석유화학 등 에너지를 많이 쓰는 업종을 중심으로 다양한 준비를 해왔다. 전국경제인연합회는 2007년 말 회장단 회의에서 ‘기후변화 대응 및 환경보호를 위한 산업계 자율실천 선언문’을 채택하고 경제계가 온실가스, 폐기물 등의 감축 활동을 자발적으로 추진하기로 결의했다. 그러나 한국의 자본은 결의 앞에 항상 ‘자발적’이란 관용어구를 붙여 실제 감축에는 최대한 지연 전술로 일관하고 있다.

‘지연’이 먹히지 않을 때 한국의 자본은 ‘산업의 해외이전’이란 ‘탄소누출’로 정부와 노동을 협박한다.

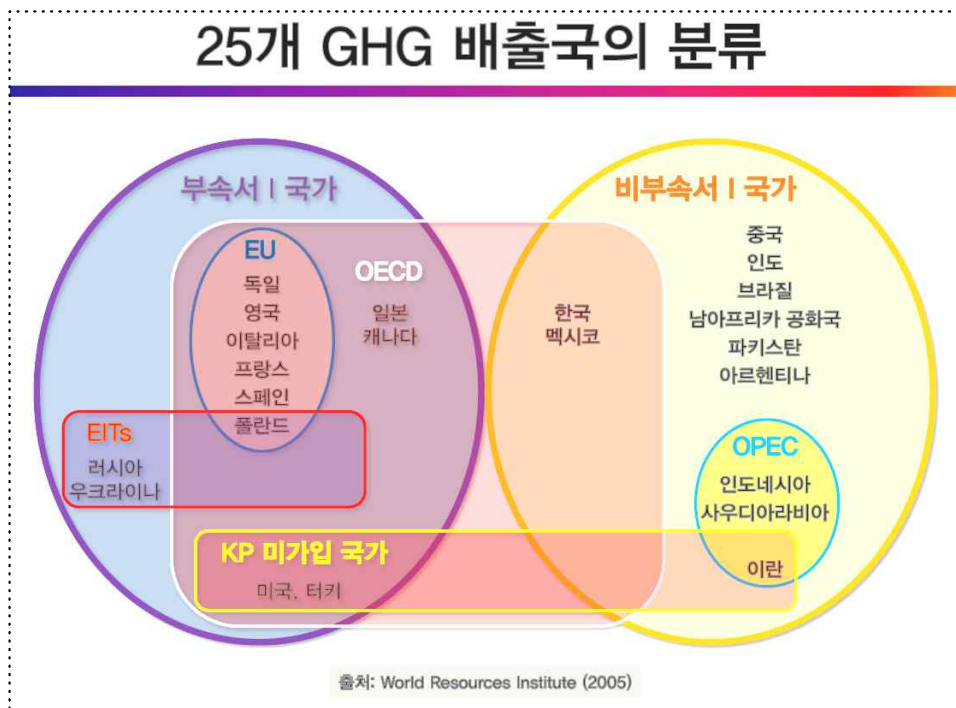
## (3) 환경을 보는 시각

자본은 노사정 3자 가운데 가장 구체적으로 환경문제에 대응하고 있지만 지금도 여전히 한국의 자본은 환경의제를 외부적 리스크로만 보고 관리해야 할 차원에서 접근하고 있다.

한국의 자본은 2000년대 들어 기업의 사회적 책임이 전반적 기업경영의 본질 요소로 전환됐다고 선언하기에 이르렀지만 자본은 친환경 경영을 둘러싼 의사결정의 폐쇄성과 더불어 감축목표 설정을 위한 거버넌스 형성에도 늘 소극적이다.

한국의 자본은 정부와 함께 협력해서 OECD 가입국 가운데 멕시코와 더불어 여전히 비(非)부속서 국가로 남아 있다.(그림 9)

<그림 9> 25개 GHG 배출국 분류



따라서 환경의제 등 기업의 ‘사회적 책임’은 기업 지배구조나 공정거래 문제까지 포함한 기업경영의 본질 요소라는 한국 자본의 선언에도 불구하고 여전히 외생변수일 수밖에 없다.

한국의 자본은 환경의제를 △녹색보호주의 강화로 인한 비(非)관세 무역장벽 △온실가스 배출에 대한 규제강화로 기업부담 증가 정도로 취급하고 있다. (‘기후변화협약, 한국기업에 위기인가 기회인가’, 삼성경제연구소, 2009.7.29) 다가올 포스트 교토 협약에 대비한 대응책으로는 “단독협상 참여보다 유사한 이해관계를 가진 국가들과 협력하여 내부역량을 강화할 시간을 확보”해야 한다고 구체적으로 적시하고 있다. 또 “녹색성장 기본법안을 조속히 통과시키되 논란이 되는 ‘총량제한 배출권 거래제’는 유연성을 발휘할 필요가 있다”고 주장해 그나마 새로 도입하는 법을 유명무실한 법으로 만들라고 주문하고 있다. 대한상공회의소 역시 “배출권거래제 도입은 글로벌 협상 동향을 주시하고 산업계의 의견을 수렴해 도입시기를 결정”해야 한다는 입장이다.

#### (4) 사례

화학 페인트와 유리제조업에서 시장 과점사업자인 KCC와 한국유리공업은 지난 2년 6개월 동안 1조원대 규모의 가격 담합을 하다 2009년 6월 공정거래위원회에 적발됐다. 두 업체가 담합이란 불공정거래로 아파트 분양가가 인상돼 입은 소비자 피해액만 2000억원이었다. 그러나 공정위는 이와 관련 최근 KCC에 과징금이 100% 면제되는 ‘자진 신고 1순위’ 자격을 부여했다. 최초 자수자는 한국유리였다. 최초 자수자가 1순위 자격을 받지 못한 것은 매우 드물다.

한국유리의 대주주인 프랑스 생고뱅(Saint-Gobain)사는 지난 3월 임원을 포함한 3명의 실무자가 본사와 협의 없이 몰래 담합을 저지른 사실을 적발한 뒤 공정위에 자진신고했다. 그 직후 3명의 직원을 징계했다. 3명은 이에 반발해 사측에 담합 장소 등 구체적 증거 제공을 거부했고 한국유리는 결국 공정위 증거 제출 시한을 넘겼다. 반면 KCC는 혐의를 극구 부인하다가 뒤늦게 자수했지만 한국유리와 달리 사측의 ‘보호’ 아래 담합 관련자들이 착실히 증거를 공정위에 제출해 700억~800억 원으로 예상되는 과징금을 면제 받았다.

#### 4. 정부의 전략

한국 정부는 환경의제에 자본과 협력하면서 동시에 노동과 시민사회를 배제하는 전략을 구사해왔다. 2009년 8월 3일 최초로 온실가스 감축 목표를 설정한 직후 자본하고만 협의에 들어가겠다고 발표했다.

##### 1) 정부의 특수지위

기업의 사회적 책임이란 관점에서 정부의 책임과 역할은 매우 특수하다. 정부는 기업의 사회적 책임준수를 독려하고 법제도를 그에 맞게 정비할 책임을 지는 동시에 공공부문에선 정부 스스로도 사회적 책임의 직접적 의무를 진다. 이런 특수 지위 속에서 정부는 늘 사회적 책임을 다하고 있고 사회적 편익이 최대가 되는 ‘최선’의 결정을 하고 있다고 스스로 주장한다.

예로 환경분야에서 사회적 책임에 어긋나는 행위였던 새만금 간척사업 등을 했을 때도 그 결정이 반드시 사회책임에 어긋난다고 규정하기 어려운 측면도 있다. 정부는 환경분야 이외에 정치, 경제, 사회, 지역개발 차원에서 종합적으로 판단할 수밖에 없고 전체적으로 사회적 책임을 가장 잘 반영한 결정이라고 주장하기 때문이다.

그동안 정부는 환경파괴가 뻔히 예상되는 무분별한 대규모 국책사업을 ISO와 무관하게 결정해왔다. 2007-2008년 동안 논란이 된 한반도 대운하계획도 ISO 26000 가이드를 기준으로 보면 환경보전 측면에서 문제가 많은 개발계획임이 밝혀졌다. 그럼에도 한국 정부가 포함된 태평양지역표준회의(PASC)는 2009년 4월1일 호주에서 열린

회의에서 'ISO 26000 제정에 보다 신중한 접근이 필요하다'는 결의안을 채택, 이를 ISO 사무총장에게 통보기로 했다. 특히 한국 정부는 인증, 비관세무역장벽, 법적의무화 가능성 등을 들어 ISO 26000 가이드언스에 반대해왔다.

'ISO 26000 사회적책임 가이드언스'는 한 두 번의 온라인 투표를 거친 뒤 일부를 수정 하겠지만 2010년 하반기에 국제표준으로 제정될 전망이다. ISO 26000은 기업, NGO, 정부 등 모든 조직이 지속가능한 발전에 기여하도록 책임 있는 활동을 하는데 필요한 지침을 제공한다.

전 세계 대부분의 국가가 ISO 26000 국제표준의 필요성에 대해 공감하고 있다. 69 개 개발참여국을 대상으로 실시한 2009년 4월 1차 온라인 투표에서 2/3 이상의 찬성 표를 얻어 국제표준안으로 등록됐다. 한국, 미국, 중국, 인도, 네덜란드 등 19개 국가는 무역장벽으로 작용하거나 거래조건으로 인용될 가능성 등을 이유로 들어 이 투표에서 '반대'투표했다.

## 2) 협소한 거버넌스

### (1) 자본 포섭과 노동 배제

앞서 판유리 담합사건 때 공정위 관계자는 “두 업체가 자수까지 담합했다는 증거가 없는 한 1개 업체는 면제 혜택을 줘야 했다”며 부실한 제도 뒤로 숨어 버렸다. 공정위는 KCC가 매출액이 더 많고 담합을 주도하는 등 죄질이 나쁜 점을 인정하고서도 ‘어쩔 수 없다’는 입장이다. KCC는 불공정거래를 일삼고도 ‘신고만 하면 괜찮다’는 식으로 과징금 면제 제도를 악용했다. KCC는 2005년 말에도 페인트 가격 담합 행위로도 33억 원의 과징금을 부과받았다.

### (2) 자본하고만 협의

한국 정부는 2009년 8월 4일 처음으로 온실가스 ‘감축목표’를 발표했다. 한국 정부는 2005년 배출량을 기준으로 앞으로 15년 뒤 2020년까지 ▲ +8% ▲ 0% ▲ -4%라는 세 가지 목표를 제시했다. 정부가 감축목표를 처음으로 공표한 점은 의미있는 진전이지만 복수의 감축목표 가운데 +8%가 포함되는 등 감축목표라고 하기엔 너무 낮은 수치를 제시해 이명박 정부 집권 1년 반 동안 줄곧 발표해왔던 ‘저탄소 녹색성장’이란 표어를 무색케 했다. 한국 정부는 감축목표 발표 다음날 주요 대상기업 등 경영계와 협의 일정을 발표했다. 이는 온실가스 감축을 위한 거버넌스 구축에서 노동과 시민사회 등은 배제한 채 자본만을 상대하겠다는 선언이다.

ISO 26000은 작업 과정에서 비록 표현상의 변화는 있었지만 기업 지배구조, 공정생산(공정거래 포함), 노동권(노동관행 포함), 환경, 인권, 지역사회 참여, 소비자까지 7개 핵심주제를 포괄하고 있다. 한국 정부는 산업구조 재편을 둘러싸고 이들 주제를 의제



로 설정해본 경험이 없다. 한국 정부는 환경 의제를 여전히 국제규범에 대한 기업들의 대응을 도와준다는 입장에서 바라보고 있다. 한국 정부에선 개별 기업들의 환경을 포함한 사회적 책임 보고서 작성과 이에 대한 무분별한 인증으로 기업의 홍보효과 제고 이상의 국가 정책적 대응이 없다. 정부는 최소한 기후변화 등 환경을 둘러싼 범사회적 거버넌스 구축이라도 해야 할 것이다.

## 5. 환경을 향한 노동의 준비(전략)

### 1) 산업구조 재편의 경험

#### (1) 한국에서 대규모 고용위기의 경험

한국에서 대규모 고용위기라 하면 97/98년 IMF 구제금융 시기를 떠올린다. 당시 고용위기는 어느 한 두 산업이 아니라 전 산업에 걸친 고용위기였고, 재벌의 무분별한 산단식 경영의 폐해가 끓아터진 총체적 위기였다.

따라서 회색일자리(산업)를 녹색일자리(산업)로 대체하는 기후변화 위기 등 환경의제에 대비하는 노동의 전략 형성에 참고하는 것은 적합하지 않다. 산업구조 재편을 통한 특정산업의 축소와 반대로 특정산업의 확대가 예상되는 환경위기에 준용할 경험은 따로 있다. 한국은 80년대 말-90년대 초 산업구조 전환에 따른 대규모 고용위기의 경험을 안고 있다. 이 시기 대구(섬유의복), 부산지역(신발), 마산(기계장비와 섬유의복) 등에서 노동집약적 산업이 대거 시장에서 퇴출되는 위기를 경험했다. 이처럼 특정 업종의 고용위기는 1992년 제조업 고용 잔류율에서도 그대로 드러난다. 섬유 의복 신발업종의 고용 잔류율이 가장 낮았다.(표 4)

<표 4> 제조업 고용 잔류율 (1992)

구 분	잔류율(%)
식음료	90.0
<b>섬유 의복 신발</b>	<b>88.2</b>
목재 나무	91.2
종이인쇄	90.3
화학섬유	90.7
비금속 광물	92.6
1차 금속	93.0
조립금속기계	90.5
<b>기타제조업</b>	<b>88.3</b>

마산수출자유지역은 1988년 75개사가 입주해 17억6,900만 달러의 수출액을 기록하면서 급성장했다. 1970년대 정부의 강력한 수출 드라이브 정책과 초과노동착취에 힘입

은 성과였다. 그러나 1988년 이후 과잉생산에 의한 한계생산성이 하락이란 세계적 위기를 맞은 외국자본의 철수 움직임에 반발한 노조 결성과 투쟁으로 1991년에는 입주업체 71개사, 수출규모는 14억 6,300만 달러 수준으로 감소했다. 단지내 종업원 수도 1987년 3만6,000명에서 1991년 말에는 1만9,000명으로 절반가량 줄어들어 실패한 사례로 손꼽히기도 했다.

부산지역 신발업종은 80년대 중반까지 부산시 전체 경제활동인구 150만 명(전체인구 280만 명) 가운데 신발업종 직접 취업자만 15만 명이 넘었고, 간접 취업자와 그 가족까지 합쳐 전체 50만 명가량을 먹여 살렸다. 당시 국제상사는 7만5천명을 고용해 단일공장으로는 아시아 최대였고, 삼화고무 대양고무 진양고무 태화고무 등 6-7개 공장이 각각 1만 명 이상을 고용했다. 부산의 신발산업은 90년대 초 원청 사업자인 나이키 아디다스 등 외국자본의 과잉생산에 따른 한계생산성 하락을 만회하기 위해 대거 하청기지를 동남아로 이전하면서 지역 전체의 고용위기를 맞았다. 신발산업이 무너진 뒤인 1996년 부산은 지역별 실업률에서 압도적인 1위를 기록한 이후 10년이 지난 지금까지도 완전한 회복을 못하고 있다.(표 5) 대구지역 역시 주력산업이었던 섬유업의 몰락으로 지역내 공동화 현상을 아직도 극복하지 못하고 있다.(표 5) 대구지역의 경우 고용불황이 일시에 일어닥친 게 아니라 80년대 말부터 시작해 지금까지 계속 진행이라는 차이가 있을 뿐이다. 노동은 당시 3개 지역의 특정업종 몰락에 대응하기 위해 다양한 노력들을 기울였지만 성공을 거두지 못했다. 고용을 지켜내지도 못했고, 전환되는 산업으로 순조롭게 이동하지도 못한 뼈아픈 경험을 안고 있다.

<표 5> 지역별 실업률

	전체			
	1996		2002	
	실업자 수	실업률	실업자수	실업률
계	435	2.0	708	3.1
서울특별시	122	2.5	209	4.2
부산광역시	62	3.5	64	3.6
대구광역시	35	3.1	48	4.0
인천광역시	26	2.4	46	3.8
광주광역시	15	2.7	22	3.5
대전광역시	15	2.7	23	3.5
울산광역시			11	2.3
경기도	64	1.7	122	2.6
강원도	5	0.8	13	1.9
충청북도	9	1.3	16	2.3
충청남도	11	1.2	22	2.4
전라북도	20	2.3	21	2.4
전라남도	11	1.1	21	2.1
경상북도	14	1.1	29	2.1
경상남도	23	1.3	34	2.4
제주도	2	0.8	6	2.2

자료: 통계청, 「경제활동인구」, 각년도

## (2) 선진국의 노동시장 개혁의 경험

제조업의 고용비중이 떨어지고 서비스업이 늘어나는 것은 전 세계적 현상이다. 영국에서의 고용구조 변화와 노동시장 정책을 개괄하면서 한국에서의 함의를 찾기 위해 영국의 사례를 점검해 본다.

영국도 서비스부문의 증가와 제조업 고용의 급속한 하락을 경험했다. 영국의 서비스 부문의 고용은 1967-1991년 사이 약 19% 증가했다. 영국의 노동시장 정책을 보면 대처 개혁의 공과를 빼놓을 수 없다. 1980년대 대처 정권은 고용불안정과 실업문제를 돌파하기 위한 시도로 자유경쟁을 활성화하고 노동시장 변화를 위해 광범위한 법제도를 도입했다. 대처 입법의 목표는 노조의 힘을 약화시키고 실업자에 대한 직업제공 확대, 시장에 대한 정부의 영향력 축소, 즉 유연한 노동시장의 창출이었다. 구체적인 프로그램으로는 공기업 사유화, 실업급여 등 사회적 임금의 축소, 최저임금을 결정하는 임금위원회 해체 등으로 진행됐다.

영국 노동시장 개혁의 원래 목적은 실업률 감소, 생산성 향상, 실업기간 단축이었다. 그러나 대처 개혁의 결과 실업은 오히려 늘었고, 특히 장기실업이 증가했다. 소득불평등도 악화됐다. 정규직 고용이 줄면서 자영업이 늘었다.

실업증가와 실질임금 상승을 세부적으로 보면 남성근로자의 실업이 두드러졌다는 점이다. 1980년대 높은 실업률에도 불구하고 살아남은 노동자의 실질임금 상승은 높아져, 양극화를 심화시켰다. 실업에서 고용으로의 전환이 1980년대에 더 악화됐다. 특히 1년 이상 장기실업자 비율이 1979년 25%에서 1990년 30%로 늘었다. 유사한 숙련도를 가진 노동자들 사이의 소득불평등이 악화됐다. 위와 같은 영국의 노동시장 구조개혁의 경험은 실패로 끝났다. 따라서 녹색일자리로 산업구조를 바꾸는데 영국 모델은 적절치 않다.

## 2) 친환경 전환대상 업종

[표 6]은 노동부가 발표한 ‘한국 노동시장 직업지도(Job-Map)’ 가운데 고용 상위 10개 직업을 뽑은 것이다. 조사결과 한국의 직업은 모두 220여개로 나타났다. 이 가운데 대표적 탄소 과다배출 업종인 택시운전원(6위), 건설 및 광업 관련 단순노무자(8위), 트럭 및 특수차 운전원(9위) 등이 상위 그룹에 속했다. 이는 한국의 고용구조, 나아가 산업구조가 여전히 저탄소 산업인 지식산업으로 재편되지 못한 것으로 입증한다. 10위인 ‘공무원’을 빼고 나면 나머지 상위 10위권내 직업들도 저탄소 배출직업이라 부를 수도 없다.

특히 탄소 과다배출 업종인 택시운전원(6위)와 건설·광업 단순노무자(8위)의 경우 월수입이 129~133만원 정도로 매우 낮아 공공고용안정망을 통한 준비된 전직 교육훈련 프로그램이 갖춰지지 않은 채 전환을 감행할 경우 필연적으로 빈곤의 문제가 뒤따를 수밖에 없다.

<표 6> 종사자 수가 많은 직업 (2006)

순위	직업별	고용인원(명)	월 수입(만원)
1	상점판매원	2,289,371	133
2	경영일반사무원	981,688	167
3	주방장 및 조리사	977,940	132
4	경리	445,306	89
5	일반영업원	408,860	171
6	택시운전원	376,276	129
7	영업관리 및 지원사무원	367,320	189
8	건설 및 광업 관련 단순노무자	352,385	133
9	트럭 및 특수차 운전원	317,146	161
10	일반공무원	316,954	180

이들 상위 10위권 직업을 구체적으로 분석한 것이 [표 7]이다. 이를 보면 6, 8, 9위 이외의 직업들도 결코 저탄소 배출직업이라 할 수 없다. 220여개 직업 가운데 고용 1위를 차지한 상점판매원(229만명) 가운데 섬유 의복 신발 가죽, 담배 소매업이 상당수를 차지했다. 역시 중립적인 직업으로 보이는 2위의 ‘경영일반사무원’도 구체적으로는 건설업 종사자가 상당수 차지하고 있었다.

〈표 7〉 직업별 세부 분포 (〈〉는 종사자수/단위:명, ( )는 월평균 수입/단위:만원)

산업별 순 위 직업명	1	2	3	4	5
상점판매원 〈2,289,371〉 (133)	종합소매업 〈587,344〉 (117)	기타상품 전문소매업 〈344,458〉 (134)	섬유·의복·신발 및 가죽제품 소매업 〈339,891〉 (133)	음식료품 및 담배소매업 〈336,054〉 (121)	가전제품·가구 및 가정용품 소매업 〈140,125〉 (153)
경영일반사무원 〈981,688〉 (167)	건물건설업 〈47,804〉 (183)	고등교육기관 〈24,498〉 (192)	의료업 〈24,120〉 (170)	사업시설유지관리 및 고용 서비스업 〈23,968〉 (151)	토목건설업 〈23,319〉 (166)
주방장 및 조리사 〈977,940〉 (132)	음식점업 〈865,100〉 (137)	숙박업 〈17,419〉 (147)	초등교육기관 〈15,855〉 (76)	의료업 〈10,298〉 (104)	기타 식품 제조업 〈9,291〉 (114)
경리 〈445,306〉 (89)	건물건설업 〈20,825〉 (82)	음식료품 및 담배 도매업 〈12,477〉 (86)	반도체 및 기타전자부품 제조업 〈12,015〉 (87)	사업시설유지관리 및 고용 서비스업 〈11,443〉 (81)	법무 및 회계관련 서비스업 〈11,268〉 (91)
일반영업원 〈408,860〉 (171)	음식료품 및 담배도매업 〈34,070〉 (157)	가정용품 도매업 〈33,727〉 (166)	상품중개업 〈14,831〉 (210)	기계장비 및 관련용품 도매업 〈14,629〉 (198)	무점포소매업 〈14,114〉 (139)
택시운전원 〈376,276〉 (129)	육상여객운송업 〈376,276〉 (129)	〈 해당사항 없음 〉			
영업관리 및 지원사무원 〈367,320〉 (189)	음식료품 및 담배 도매업 〈16,915〉 (226)	종합소매업 〈16,083〉 (177)	가정용품 도매업 〈15,180〉 (192)	보험 및 연금업 〈12,925〉 (215)	음식점업 〈11,523〉 (156)
건설 및 광업 관련 단순노무자 〈352,385〉 (133)	건물건설업 〈215,115〉 (136)	토목시설물 및 건물 축조관련 전문 공사업 〈37,877〉 (126)	건축사무리공사업 〈34,300〉 (134)	토목건설업 〈31,689〉 (126)	사업시설유지관리 및 고용 서비스업 〈11,038〉 (136)
트럭 및 특수차 운전원 〈317,146〉 (161)	도로화물운송업 〈185,620〉 (165)	건물장비 운영업 〈11,717〉 (239)	시멘트·석회·플라 스터 및 그 제품 제조업 〈8,436〉 (197)	음식료품 및 담배소매업 〈7,698〉 (132)	폐기물 수집·운반 및 처리업 〈7,354〉 (137)
일반공무원 〈316,954〉 (180)	입법 및 일반정부행정 〈191,660〉 (176)	사회 및 산업정책 행정 〈41,119〉 (185)	외무 및 국방행정 〈17,334〉 (213)	사법 및 공공질서행정 〈16,151〉 (170)	우편 및 소포송달업 〈7,509〉 (153)

### 3) 기후변화에 조응하는 산업구조 재편의 전제

#### (1) 친환경 노동

한국에선 ‘친환경 기업, 친환경 소비’는 있어도 ‘친환경 노동’은 개념 형성조차 안 돼

있다.

한국의 노동은 역사적으로 정부와 자본의 폭압적 노동통제 구조 속에 오래 길들여져 있었다. 산업화 시기 한국의 제조업 노동자들은 아침 출근 때 정문 앞에 도열한 제복 입은 관리자들의 두발검사와 복장검사를 통과해야 했다. 이들 노동자들은 신발이나 옷 같은 완제품을 빼돌릴지 모른다면 감시하는 관리자의 가방검사를 통과해야만 퇴근할 수 있었다.

한국의 노동이 이런 원시적 통제를 뚫고 자기 목소리로 ‘노동권’을 요구하기 시작한 것은 1987년 이후 민주노조를 설립하고부터다. 20년이 지난 지금 노동은 새로운 패러다임을 요구받고 있다. 한국 노동에게 환경의제는 ‘포스트 87년 체제’를 준비하는 전략적 기반이 될 충분한 가치를 지녔다.

다행한 것은 한국에서 ‘친환경 기업’이 아직은 기업 홍보의 하위로 취급받음과 동시에 의미 있는 친환경 경영의 실제 내용은 역설적이게도 친환경 생산을 지연시키고 회피하는 전술로 채워져 있다.

노동은 ‘친환경 소비’와 손잡고 친환경 생산을 위한 전략적 실천에 들어가야 할 것이다. 전략적 공동실천은 △노동 스스로 녹색 소비를 실천하고 △자기 노동을 친환경 생산으로 재편하고 나아가 △회색→열은 녹색→짙은 녹색으로 이행하는 산업구조 재편 과정에 공동개입해야 한다.

노동은 늘 구조조정에 반대하는 것으로 비춰져 왔다. 물론 한국의 구조조정이 수많은 기업 구조조정 카드 중에서 유독 인적 구조조정에 매달려온 탓이기도 하다.

그러나 노동이 ‘구조조정 반대’의 위치에 서는 것은 매우 이상한 일이다. 노동은 원래 자본 주도의 경영형태에서 벗어나 대안적 기업경영 방식과 산업체제를 모색하고 요구하는 위치에 있다. 특히 기후변화 위기를 앞에 두고 이 위기를 초래한 정부와 자본을 향한 비판과 동시에 기존의 정책과 경영기법을 바꾸도록 요구를 넘어 바꾸기 위한 실천을 시작할 유력한 세력은 역시 노동일 수밖에 없다.

## (2) 공공고용서비스 안정망 확보

녹색전환을 위한 전제는 공공 고용서비스 안정망의 확보다. 노동자가 고용안정망을 통해 회색일자리에서 안전하게 녹색일자리로 옮겨갈 수 있는 구조부터 만들어야 한다.

그러나 [표 8]에서처럼 한국의 공공고용서비스망은 취약하기 이를 데 없다. 공공고용서비스를 담당하는 인력이 절대 부족해 한국은 직원 1인당 경제활동인구가 8천명을 넘는다. 영국의 경우 직원 1인당 경제활동인구는 384명에 불과하다. GDP 대비 취업알선서비스 투자비중도 0.01%로 취약하다. 이런데도 한국 정부는 최근 절대적으로 부족한 공공고용서비스 시장을 확충하기 보다는 고용서비스시장 전체를 민간에 대거 이양하는 정책을 ‘고용서비스시장 선진화’라는 이름으로 내놓고 그 방향으로 법제도를 정비하고 나섰다. 2007년 노동부의 공공고용서비스 민간위탁 예산이 38억이었던 것이 2009년엔 1715억 원으로 대폭 늘었다. 정부예산으로 민간 파견업체를 지원하는 꼴이

다. 대신 노동부가 운영하는 고용지원센터는 오히려 줄이고 있다.

이러다보니 연간 전체 취업자 가운데 공공고용서비스망을 통한 구직률은 5%선에 머물고 있다. 일본의 경우 32%, 영국도 70%, 스웨덴은 90% 이상의 노동자가 공공고용서비스망을 통해 취업하고 있다.

<표 8> 고용서비스 인력과 예산 국제비교 (2006)

(단위: 명, %)

구분	한국 <sup>1)</sup>	영국	미국	프랑스	독일	스웨덴	일본
PES 직원수	2,859	70,407	70,000	27,118 (100.0)	74,099 (100.0)	11,206 (100.0)	12,158 (100.0)
관리직	-	-	-	(17.1)	(14.4)	(19.4)	(14.0)
구인구직담당	-	-	-	(80.2)	(85.6)	(77.8)	(86.0)
직원 1인당 경제활동인구	8,293	384	2,188	1,238	479	467	3,705
GDP 대비 취업알선서비스 투자 비중(%) <sup>2)</sup>	0.01	0.14	0.01	0.17	0.13	0.08	0.01

자료) ILO Overview WAPES Members Survey 2006

OECD Employment Outlook 2008, pp.360~366

주1) 한국 PES 직원수는 2008년

2) 고용지원서비스 예산 가운데 일부인 취업알선관련 서비스가 GDP에서 차지하는 비중으로 일본, 영국, 미국은 2006~07년, 나머지는 2006년 기준

반면 정부는 2008년 중소기업의 경쟁력 강화를 목적으로 한 지원 예산을 12조5천억원으로 확대했다. 이 가운데 지식경제부의 R&D 예산은 2008년 2조3932억 원이다.

한국산업기술평가원이 실시한 중소기업 기술혁신개발사업에 대한 성과분석 결과 (2008. 4) 정부 지원금 1억 원당 수혜 중소기업은 연평균 매출 611백만 원과 신규고용 2.2명을 창출했다. 그러나 이는 여러 복합 요인을 적절하게 통제하지 않아 지원성과를 과대 추정하는 오류를 범했다. 외부 요소와 외생변수를 걸러낸 결과 정부의 R&D 지원금 1억 원당 평균 0.45명의 순고용증가가 이루어졌다(정부 R&D 지원사업의 중소기업 고용창출 효과, 이병헌 외, 월간노동리뷰 2009. 7, 72-84쪽).

녹색전환을 위한 기업지원과 동시에 해당 노동자의 전직훈련과 생활지원도 동시에 필요하다. 미국의 바이든 부통령과 선 도노반 주택부장관, 힐다 솔리스 노동부장관은 2009년 5월 말 덴버에서 열린 공공주택의 에너지 효율을 위한 녹색일자리 근로자훈련 프로그램 시행계획을 발표했다.

도노반 장관은 공공주택 개조에 책정된 7870억달러(992조 원)의 경기부양예산 가운데

데 40억달러(5조 원)을 에너지 효율주택을 짓는 일자리에 사용한다고 했다. 솔리스 장관은 5억 달러(6000억 원)를 녹색일자리에서 일할 노동자의 훈련비로 사용한다고 밝혔다. 대상 노동자는 실직자와 자동차산업 노동자다. 5천만달러(630억 원)을 들여 이들을 훈련시킨다(미국 정부 녹색일자리 창출과 근로자훈련 프로그램 시행계획 발표, 덴버포스트 2009.5.26일자).

미국의 에너지부, 교육부, 노동부는 주택의 질을 높이고 에너지 비용을 줄이고 일자리를 창출하기 위해 공동 프로그램 운영에 들어갔다. 한국의 녹색일자리 정책이 지식경제부와 기획재정부가 주도하면서 노동부는 배제된 것과는 상당한 차이를 보인다.

### (3) 거버넌스 구조에 개입

노동과 환경이 녹색전환을 위한 거버넌스 구조에 개입하는 효과적으로 개입하기 위해선 거버넌스 구조에 직접 참여를 요구하는 방식 이전에 정부의 정책입안 과정의 문제점부터 지적해 들어가는 것이 필요하다.

근로기준법상 적정임금, 안전한 작업환경, 충분한 근로권 보장이 없는 한국 정부의 녹색일자리 발표의 허구를 지적해야 한다. 이 점에서 환경정의 오성규 사무처장의 “녹색일자리는 기존 회색일자리에 추가 방식으로 나오지 않고, 회색일자리를 대체하는 방식으로 나온다”는 지적은 옳바르다(녹색성장과 녹색일자리 전환전략의 모색 토론회, 2009.7.14).

지식경제부는 2008년 9월 ‘신성장동력발전전략’을 발표하면서 미래산업 청년리더 10만명 양성계획을 발표했다. 이 가운데 6만5천명은 신성장동력 부문의 그린-잡이라고 밝혔지만 늘어난 6만5천 개의 녹색일자리 대신 사라진 회색일자리에 대한 대책도 요구해야 한다.

고부가가치의 지식집약직종 중심의 고용재편만을 염두에 둔 정부의 포장용 정책발표와 추진 뒤에 숨은 수많은 단순직 녹색(그린칼라)일자리의 육성과 재배치도 중요하다. 그린칼라 일자리가 자칫 공공근로 수준의 단기 일자리가 아닌 지속가능한 일자리로 자리 잡는데 공동의 노력이 필요하다.



기후변화와 노동조합의 대응

정 문 주 (한국노총)



# 기후변화와 노동조합의 대응

주어진 시간이 많지 않다 \_준비할 시간이 부족하다  
그러나 시작이 반이다  
지금부터 현장을 교육하고 조직하자  
노동,환경,시민이 연대하고,  
자본주도의 기후변화정책을 사람중심의 대안체제로 바꾸자



## 지구온난화→환경위기→노동위기

❖기온상승: 100년간 0.74℃ ↑  
❖해수면: 60년이후 연간 1.8mm ↑  
❖빙하 : 남극유빙 -600억t ,  
북극빙하 (80)780만→(07)420만km<sup>2</sup>  
❖자원고갈

❖자연재해: 유럽폭염, 아시아대홍수,  
아프리카 전염병, 아메리카 물 부족  
❖친환경산업확대  
❖저탄소성장부각: 탄소시장 급성장  
❖원자재가및 곡물류 가격급등



❖온실가스 규제 : 기후협약, 교토의정서, 교역규제  
❖산업구조재편 : 제조업,발전산업→ 친환경 그린산업  
❖대체에너지 전환 : 화석연료 → 신재생에너지 개발

기후변화\_인류 생존위기로 확산



## 당대 최고의 미션: 기술개발과 고용

### 기술개발\_온실가스 감축

- 대체에너지 : 바이오, 태양광, 풍력 등 신재생에너지 개발
- 운송수단 혁신 : 자동차 하이브리드, 수소연료전지 개발, 대중교통체계 정비
- 식량물 자원 안정적 공급능력 확보
- 공해물질(이산화탄소 등) 처리 기술 확보

### 친환경 산업구조조정

- 전통산업 일부 퇴출, 자발적 해외이전 가능성
- 제조업\_비관세무역장벽 봉착(EU 자동차 배출가스 규제)
- 제조업 중심의 고용과 성장구조 전환시 고용감소로 직면
- 적극적으로 노동시장정책과 선순환구조조정을 위한 산업정책 마련과 개입

## 기후변화\_노동자의 고용위기로 전이



## MB정부\_저탄소 녹색성장 정책

### 비전

- 2020년 세계7대 강국, 2050년 세계5대 녹색강국 진입

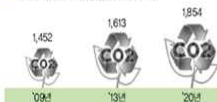
### 온실가스감축 (09)1조→(13)1.3조

주요 지표별 목표 수준

#### 온실가스감축목표



#### 산업의 탄소 저장량(백만 tCO2)



#### 복합조림면적



### ● 녹색성장 1년 일지

#### 2008년

- 8월 15일 - 이대통령, 저탄소 녹색성장 선언
- 8월 27일 - 국가에너지 기본 계획
- 9월 - 靑, 그린에너지산업 보고회
- 기후변화대응 종합기본계획
- 12월 - 녹색산업발전전략

#### 2009년

- 1월 - 녹색뉴딜정책
- 3대분야 17개 신성장동력 확정
- 2월 - 녹색성장위원회 제1차 회의
- 4월 - 4대강 살리기 합동 보고
- 5월 - 녹색 연구개발(R&D) 계획
- 그린 정보기술(IT) 국가 전략
- 7월 - 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획
- 8월 - 온실가스 중기 감축 목표 시나리오 공표

## 한국정부\_기후변화대책



## MB정부\_저탄소 녹색성장 정책

**탈석유, 에너지자립강화** (09)2.8조→(13)3.6조원

**기후변화 적응역량 강화** (09)4.8조→(13)4.5조원

**녹색기술개발 및 성장동력화** (09)2조→(13)2.8조원

**녹색산업육성** (09)0.8조→(13)1조원

**산업구조고도화** (09)1.6조→(13)2.7조원

**녹색경제기반조성** (09)0.3조→(13)0.4조원

**녹색국토, 교통 조성** (09)4.7조→(13)5.9조원

**생활의 녹색혁명** (09)0.4조→(13)0.4조원

**녹색성장 모범국가 구현** (09)0.1조→(13)0.2조원

**한국정부\_기후변화대책**



## MB정부\_녹색성장에 따른 경제적 기대효과?

		구분	생산유발 (단위:조원)	부가가치유발 (단위:조원)	고용유발 (단위:만명)	취업유발 (단위:만명)
시나리오 I	계		181.7	75.0	118.0	156.1
	연 평균		36.3 • GDP <sup>1)</sup> 대비 3.5% 수준	15.0 • GDP <sup>1)</sup> 대비 1.5% 수준	23.6 • 실업자 수 <sup>2)</sup> 대비 26.0% 수준	31.2 • 실업자 수 <sup>2)</sup> 대비 34.4% 수준
시나리오 II	계		206.0	94.9	146.9	180.5
	연 평균		41.2 • GDP <sup>1)</sup> 대비 4.0% 수준	19.0 • GDP <sup>1)</sup> 대비 1.8% 수준	29.4 • 실업자 수 <sup>2)</sup> 대비 32.4% 수준	36.1 • 실업자 수 <sup>2)</sup> 대비 39.8% 수준

• 시나리오 I: 기술 및 산업별 현행 생산성(Productivity)유지 가정시

• 시나리오 II: 녹색기술(이차전지, 그린카, 개량형 경수로, LED, 그린PC, 연료전지, 태양전지, CCS 등) 투자 등에 따른 생산성 제고 등 가정시

**한국정부\_기후변화대책**





## 2020년 기준 온실가스 감축 목표 3가지 시나리오 공개 (8/4 녹색성장위)

2020년 온실가스 배출전망치(BAU) ①21% ②27% ③30% 감축,  
이를 2005년 온실가스 배출량(594백만톤CO2) 대비 절대기준 환산하면  
①8% 증가 ②동결 ③4% 감소 해당함

### MB정부\_ '저탄소 녹색 성장' 정책 문제점

- 정부발표 온실가스감축 시나리오 낮은 수준 목표치 제시:  
한국 온실가스 배출량 세계9위, 누적배출량 22위로서 경제규모 세계10위권국가가  
개도국 수준의 목표를 제시함
- 목표를 뒷받침할 산업, 발전, 운송, 가정, 상업 분야에서 구체적 이행수단 불명확화
- 사회적합의 부재: 세제개편 등 자원마련과 감축으로 인한 부담의 분배 대책 등
- 경인운하, 4대강사업 등 토목건설분야에 집중 투자(32조원)
- 녹색 뉴딜 96만개 일자리 중 96%가 일회적인 단순직
- 재생에너지대신 원자력 중심의 정책 오류

### 한국정부\_기후변화대책



한국노동조합총연맹

◎ 자본주도의 대책을 바꾸지 않으면 안된다

◎ 국제노동연대, 아무리 강조해도 지나치지 않다

◎ 노동조합, 조직내부를 교육하고, 조직하자

◎ 시민사회, 환경단체와 연대하자

### 기후변화\_노동조합운동의 대응 방향



한국노동조합총연맹

## 노동조합

1. 정부의 정책전환을 위한 산업정책개발과 요구
2. 기업의 환경에 대한 사회적 책임 견인
3. 공해산업 대체할 그린산업 전환\_보상,교육,재훈련 프로그램 제안

정의로운  
전환


범국민적 중양차원의 논의기구 발족 및 운영

정부주도X→민관공동운영, 가칭(노사민정)범국민회의,  
기후변화 노사민정 플랜수립, 공동행동과 프로그램, 매뉴얼 제작,  
강제장치 마련, 점검 및 평가 등

친환경 대체고용요구

제조업중심 고용과 성장구조→그린산업 전환(유도, 육성, 기술개발, 촉진 지원)

### 기후변화\_노동조합의 역할



한국노동조합총연맹



연장과 함께! 국민과 함께!

## 한국노동조합총연맹

FEDERATION OF KOREAN TRADE UNIONS

# 수고하셨습니다



### 노동계 기후변화 대응 어떻게 준비해야 하나?

이 유 진 (녹색연합)

"노동자들이 처한 힘겨운 현실에도 불구하고,  
기후변화가 바꿀 '노동의 미래'에 대한 준비를 해야만 한다."

- 국제노총 기후변화 지속가능개발부서 아나벨라 로젠버그 정책국장의 발표 핵심은 노조가 기후변화의 심각성을 인식하고, 지구 평균온도가 2도 이상 올라서는 안 된다는 데에 동의한다는 점이다. 지구적 기후변화 대응을 위한 과정에서 '정의로운 전환(JUST TRANSITION)'의 원칙이 지켜져야 한다는 것을 전략적으로 제시하고 있다. 단순한 명쾌하고 논리이다. 그러나 노동자들 사이에서 이런 합의를 이루는 것은 정말 쉽지 않다.
- 민주노총 이정호 정책국장을 발제는 기후변화가 한국사회에서도 고용에 영향을 미칠 것을 미리 전망하고, 이에 대한 진중한 대비를 제안하고 있다. 특히 지구 환경 위기의 원인을 과잉생산에서 찾으며, 대안으로 "전 세계가 과잉생산을 조절하고 통제하는 것이 생존의 절박한 과제라는 점을 인정하고 이 문제에 접근해야 한다."고 제시하고 있다. 이러한 문제인식에 깊이 공감한다. 기후변화로 대표되는 지구 환경위기는 대량생산, 대량소비 체제에서 발생하기 때문이다.
- 이정호 정책국장님의 발제문의 핵심을 요약하면 다음과 같다.

- 한국사회에서 제조업 비중은 줄어드는 데도 불구하고, 기계공업(+ 21만명), 화학공업(+ 5만명), 전기전자(+ 17만명)업 등 탄소 과다 배출업종에선 오히려 취업자 수가 늘고 있다.
- 제조업은 축소되고 서비스업은 확대되지만 저탄소 지식산업에서 속하는 통신, 금융, 교육, 보건복지 부문의 비중은 낮은 반면 도소매업과 숙박음식업, 운수창고업의 비중이 전체 서비스업 취업자의 30% 이상을 담당하고 있다.
- 줄어든 중위 소득군 제조업 일자리를 대신해 늘어나는 서비스업 일자리는 소득 측면에선 양극단을 달리고 있다.
- 기업경영자들은 겉으로 드러나는 홍보와 달리 기후변화, 사회적 책임경영 등 외생변수를 기업내부로 옮겨다 놓고 상시적 인력 구조조정의 도구로 활용하고 있다.
- 기업경영자들은 ‘자발적’이란 관용어구를 붙여 실제 온실가스 감축에 대해 최대한 지연 전술로 일관하면서, ‘지연’이 먹히지 않을 때 ‘산업의 해외이전’을 주장하며 정부와 노동을 협박한다.
- 기후변화에 조용하는 산업구조 재편의 전제는 (1) 친환경 노동, (2) 노동자가 고용안정망을 통해 회색일자리에서 안전하게 녹색일자리로 옮겨갈 수 있는 구조, (3) 거버넌스 구조 개입이다.

- 이정호 정책국장님의 발제에 전적으로 동의하면서, 한편으로 우리나라 노동운동이 처한 현실이 너무 아프다. 중앙일보 8월 21일자 사설을 보면 우리사회의 중요한 축을 담당하고 있는 노동조합을 ‘사회공동체를 좀 먹는다’라고 표현하고 있다. 재벌언론의 사심이 들어있는 사설이다.

#### 중앙일보 8월 21일 사설 <민주노총 ‘막가파식 파업’ ...어디가 끝인가>

“민주노총의 파업 양상이 정말 가관이다.”

“유독 민주노총 사업장에 이처럼 파업이 잦은 이유는 지도부의 선명성 경쟁 탓이다.”

“김대중 전 대통령의 서거를 계기로 각계각층이 국민적 대화합을 이루어보려고 각성의 목소리를 높이고 있다. 그러나 민주노총은 이에 아랑곳하지 않고 갈등과 혼란을 조장, 확대하고 있으니 도대체 어느 나라 사람들인가. 사회공동체를 좀먹고, 국가 이미지에 먹칠을 가하는 황당무계한 파업을 즉시 중단하라.”

- 올해초 한국타이어 공장의 노동자들이 잇단 사망을 두고 경향신문 칼럼란에 "노동자들의 죽음의 무게"라는 칼럼을 썼다가 한국타이어측으로부터 명예훼손으로 고소를 당했다. 한국타이어는 작업장 환경이 노동자들의 죽음과 관련있다는 확실한 증거가 없는데도 마치 관련성이 있는 것처럼 허위주장을 해 회사의 명예를 훼손했다고 주장했다. 한국타이어 사례를 조사하면서, 우리 노동자들이 작업장에서



여전히 독성물질에 노출되어 있고, 열악한 환경에서 일하고 있다는 것을 알 수 있었다. 그래서 이정호 국장님이 말씀하신 기후변화에 조용하는 산업구조 재편의 전제로 첫째가 '친환경 노동'이라는 것은 너무나 타당한 주장이다. 우리사회 전반에서 '작업장의 환경개선과 노동자 건강' 문제에 대한 관심과 제도개선이 시급하다.

- 기후변화는 이제 현실이다. 각국 정부가 온실가스 감축 목표를 설정하고 있다. 산업계는 반발을 하고 있지만, 기후변화협약을 위한 국제적 노력에 능동적으로 대처하지 못하면 한국의 수출경쟁력 및 신성장동력 창출 기회도 상실된다. 기후변화 완화에 참여하지 않는 국가에 대해서는 무역제재를 가하는 '녹색보호주의' 대두로 대외 무역의존도가 높은 한국경제에 부담으로 작용할 수도 있다(삼성경제연구소, 7.31). 저탄소 사회는 우리 모두의 지속가능성을 위해서는 가지 않을 수 없는 길이다. 정부가 당장의 고통을 회피하고, 일부 산업계의 의견을 받아들여 임시방편적 온실가스 감축으로 일관할 경우 전 세계적인 온실가스 감축을 위한 체제개편에 뒤처짐으로서 장기적으로 국민들의 고통과 비용은 더 늘어나게 된다. 노동조합의 선택도 억지로 갈 것인지 아니면 적극적으로 대비하면서 갈 것인지를 선택해야 한다.
- 기후변화대응 준비는 하루아침에 되는 것이 아니다. 준비를 미루다가 당장 감축해야하는 체제로 돌입할 경우 결국 급작스러운 환경변화에 대응할 여력이 없는 중소기업과 노동자들이 피해를 입게 된다. 2005년 우리나라의 국가 온실가스 총배출량은 5억9천1백만 톤이고, 그 중에서 에너지·산업공정부문이 95.3%를 차지한다. 따라서 온실가스 배출량 규제와 감축은 에너지부문과 산업계에 바로 영향을 미친다. 산업계에 있어서도 기후변화 대응에 맞서 이미 많은 준비가 끝난 삼성전자, LG전자, 현대기아차 그룹 등과 같은 대기업과는 달리 전혀 준비가 되어 있지 않은 중소기업에 대한 대비책을 마련해야 한다.
- EU가 신규등록차량의 킬로미터 당 이산화탄소 배출량을 규제키로 결정했기 때문에 자동차 업계는 당장 영향을 받는다. 현재 자동차 수출은 전체 EU 수출액의 21%를 차지한다. 한국자동차공업협회는 EU집행위와 평균 CO2 배출량을 2009년까지 140g/km 이하로 감축하는 자발적 협약 체결한바 있다. EU의 자동차 CO2 배출량 규제는 앞으로 점점 더 강화될 것이므로 자동차공업협회는 2008년 2020년과 2050년까지의 중장기 감축계획 수립을 목표로 하고 있다.
- 자동차 CO2 배출량 규제처럼 앞으로 산업계 전반이 기후변화 대응의 영향권에서 자유로울 수 없다. 에너지 다소비 산업인 석탄, 정유, 발전, 화학산업, 시멘트, 자동차 관련 산업과 노동자들의 부담이 커질 수밖에 없다. LG경제연구원은 보고서

(글로벌 기후변화와 기업비즈니스)를 통해 우리나라의 주요 산업 중 금융·상사·IT산업은 기후변화의 긍정적인 영향을 받고 자동차·화학·철강·전력 산업은 기후변화의 부정적 영향이 클 것으로 전망했다.

- 우리정부의 기후변화 대응 준비는 다른 선진국에 비해 매우 미흡하며, 특히 국제적인 기후변화 정책과 규제가 노동계와 고용에 미치는 영향에 대해서는 연구된바가 없다. 기업 경영차원에서는 기후변화에 대해 위험과 기회요인을 분석하면서 발 빠르게 대응을 하고 있다. 반면 정부도 관련 국책연구소도 기업연구소도 기후변화가 고용에 미칠 영향에 대해서는 연구를 하지 않고 있다. 발전부문의 온실가스 배출 감소는 필연적으로 발전 노동자들의 고용 안정성을 해칠 수밖에 없을 것으로 예상된다. 현재 우리나라에서 소비되는 에너지의 97%이상을 공급하는 원자력과 화석연료는 지속가능한 것이 아니다. 석유는 5년 안에 생산량이 감소하기 시작할 것이고, 원자력은 지금과 같은 방식으로 50년 정도 계속될 수 있다. 특히 우리나라 전력발전 분야에서 주요 원료가 되는 유연탄 가격은 급격히 상승하고 있다. 대한광업진흥공사에 따르면 2008년 들어 가장 높은 가격 상승률을 기록한 것은 유연탄으로 1월 21일 90.50달러(톤당)로, 지난해 4월 56.10달러보다 34.40달러 올랐다. 아시아지역의 경제성장으로 유연탄 수요가 증가하고 있고, 중국 변수도 만만치 않다. 수요는 증가하고 공급을 부족하기 때문에 결국 호주 생산업체들과 일본 발전업체들 간의 협상 가격이 상향 조정됐고, 이것은 우리 발전산업에도 바로 영향을 미치고 있다. 이 같은 분위기는 당분간 지속될 전망이어서 유연탄을 주원료로 전기를 생산하는 발전회사들은 경영난이 악화될 것이며, 증권가에서도 국내 발전회사 상당수가 적자를 면치 못할 것으로 예상하고 있다.
- 그렇다면 노동계도 지금과 같은 지속가능하지 않은 에너지원에서 보다 지속가능한 에너지원으로의 전환을 준비해야 한다. 길어야 수십 년간 유지될 현재의 에너지원 체계를 고수하면서 조금이라도 그 기간을 연장하기 위해서 싸우는 것은 노동자들 사이의 경쟁과 갈등을 양산하게 된다. 석유가 부족하고, 전기를 비롯한 에너지가격이 크게 올라가고, 일자리가 줄어드는 그런 혼란을 미리 막기 위해서도 에너지부문의 전환이 필요하다. 노동계도 그러한 변화를 긍정적으로 받아들이면서, 오히려 이러한 변화를 기회로 만들어야 한다. “산업의 이익=노동자의 이익”이라는 도식에서 발상의 전환을 할 필요가 있다. 지속가능한 에너지수급체계의 확립은 노동계에서는 자기 이익을 위해서도 달성해야 하는 과제이다.
- 다른 나라에서는 노조가 나서서 정부에 기후변화에 대한 대응체제 수립을 요구했고, 그 대책에 노동부문과 고용에 대한 부문을 고려할 것을 적극적으로 주장하였다. 예를 들면, 캐나다 통신-에너지-제지노동조합(CEP)은 캐나다 정부에 교토 의정서를 비준하고 실행에 옮길 것과 CEP와 에너지노조, 캐나다노총을 포함한 ‘국

가기후변화협의회(Council)’를 구성해, 향후 2012년까지의 온실가스 감축을 위한 사회적 논의(합의)과정을 마련할 것을 주장하였다. 이러한 노조의 주장은 국민들의 지지를 받아 더욱 확산되고 있다. 노동계가 임금협상만이 아니라 기후변화 대응을 위해 경영 참가를 주장하면 여론은 우호적으로 반응한다. 노동계도 녹색정치를 펼쳐야 한다. 국가의 원자력확대를 통한 원자력 의존정책, 대규모 화력발전단지 건설정책에 대해 비판하거나, 효율이 높은 도시형 열병합 발전이나 재생가능에너지 이용의 확대를 요구할 수도 있다.

- 한 가지 더 첨언하자면 발전노조가 정부의 사유화 정책에 맞선 구호는 “에너지의 공공성 강화”였다. 그러나 발전 노동자들의 공공성 강화 요구에도 시민들은 이러한 주장을 노동조합의 사적이익 추구를 위한 명분이라고 생각하는 흐름도 있다. 이것은 에너지 공공성 강화의 진정한 의미가 시민들의 에너지 접근성을 보장하는 것에만 국한되지 않고, 환경성, 민주성, 지속가능성 영역을 포괄하는 것으로 확장되고 있기 때문이다. 시민과 사회의 의식이 바뀌고 있다. 따라서 노동조합에서도 “에너지의 공공성”에 대해 보다 폭넓게 해석하고 접근할 필요가 있다.
- 기후변화로 인해 국제사회의 정책이 바뀔 것이다. 이것은 우리 경제와 산업계 전반에도 영향을 미친다. 그렇기 때문에 노동계는 하루빨리 정부의 기후변화대응정책이 각 산업과 노동에 어떤 영향을 미칠지를 파악하고 분석해야 한다. 문제는 지금껏 노동계가 기후변화 이슈를 본격적으로 고민하거나 대응해본 적이 없다는 점이다. 우리의 준비 상황을 냉정하게 평가하면, 지금부터 기본적인 기후변화체제에 대한 공부를 하는 일에서부터 시작해야 할지도 모른다. 노동계가 기후변화 시대에 준비해야 할 일에 대해 다음과 같이 제안한다.

#### 1) 노동조합 간부, 노조원들에 대한 “기후변화”에 대한 교육

노동계에서 가장 시급하게 진행해야 할 것이 바로 노조원들에 대한 기후변화 교육이다. 지금의 기후변화체제에 대한 이해 없이 위기감이나 변화의 흐름을 감지하는 것은 불가능하다. 따라서 교육프로그램을 마련해서 실행해야 한다. 또한 교육을 할 수 있는 강사와 교재를 개발하는 것이 필요하다. 기후변화에 대한 일반적인 교육도 중요하지만 각 산업별 특성상 기후변화에 대해 알아야 할 정보의 내용과 깊이가 다르기 때문이다. 따라서 “발전 산업 노동자들이 알아야 할 기후변화 가이드 북”과 같이 분야별로 전문화된 교육 자료집을 만들어야 한다. 해당 노동조합 간부 중에서 기후변화에 대한 강의를 할 수 있는 전문가를 키우는 것이 필요하다. 일반적인 기후변화에 대한 강의는 외부 전문가에 의존하더라도 특정 산업에 기반을 둔 기후변화에 대한 해석은 그 산업에 종사하는 노동자가 가장 잘

알기 때문이다.

## 2) “노동과 기후변화”에 관한 노동조합 회의 개최 또는 “기후변화대응위원회”신설

노동계, 기후변화대응위원회 신설하자. 기후변화와 관련한 규제가 강화되면서 준비가 안 된 중소기업들은 선진국의 준비된 기업들과 하루아침에 경쟁을 해야 할 지도 모른다. 산업과 일자리가 영향을 받을 수밖에 없다. 노동계가 이 문제에 관심을 가져야 하는 이유이다. 우선 노동조합의 지도자들이 기후변화에 대해 알아야 한다. 한국의 노동운동은 고용안전, 임금, 근무조건, 사유화와 같은 노동과 관련한 직접적인 사안을 제외하고는 우리사회가 직면한 여러 가지 문제점에 대해 폭넓은 의견을 표명하는데 인색했다. 그것은 우리나라 노동조합이 걸어온 험겨운 역사를 반영하는 것일 수도 있다. 우리 노동조합들이 자율적 활동을 통하여 ‘압력을 가하는 단체’가 아니라 정부와 기업으로부터 ‘압력을 받는 단체’로서의 지위·역할에 익숙하기 때문이다. 그러나 변화된 시대에는 변화된 전략이 필요하다. 노동조합이 기후변화에 대해 오히려 정부와 기업에 ‘압력을 가하는’ 전략을 취할 필요가 있다.

## 3) 정부와 기업의 기후변화대응정책 수립에 노동계 참여 요구

정부의 기후변화대응정책은 산업계에 영향을 미치게 된다. 이런 정책들이 노동계와도 밀접한 연관이 있으므로 노동계는 적극적으로 정부의 기후변화대응정책 수립에 참여를 요구해야 하며, 그 근거로 “정의로운 전환”을 주장할 수 있다. 노동계가 기후변화대책 수립에 적극 동참한다는 의사를 밝히면 이것을 새로운 접근일 뿐만 아니라 정부와 기업도 이를 거부 할 이유를 찾기가 힘들 것이다. 노동자의 기업경영 참여가 자연스럽게 이뤄질 것이다. 기후변화대책 수립에 실제로 노조가 참여한 사례는 스페인, 노르웨이, 미국이 있다. 불가능한 것이 아니다. 우리도 적극적으로 요구해야 한다.

## 4) 노동진영 환경과 만나자.

우리나라 환경진영과 노동진영이 긴밀한 연대 활동을 펼치는 단계에 있지는 않다. 2001년 발전부문 민영화를 두고 두 진영은 충돌하기도 했다. 환경운동으로서 전력산업이란 국가소유 독점기업을 사유화하는 것이 에너지원에 대한 소비자의 선택권을 보장하고 원자력발전소 건설을 중단하는데 도움이 될 것이라고 판단을 했고, 노동운동은 이를 비판했다. 두 진영의 갈등은 결국 노동운동은 노동자의 권익확보와 더불어 시민전체, 인류전체의 보편적인 환경이라는 공공성을 고려해

야 한다는 점, 또한 환경운동은 신자유주의적인 시장방식의 접근이 바로 지속가능한 에너지 수급 체계를 만드는 것은 아니라는 것을 인식하는 선에서 타협이 이뤄졌다. 환경운동이 환경 보전만을 최우선 가치로 설정하고 다른 사회적 불평등과 부조리를 무시해서는 안 된다. 노동운동도 또한 노동자의 권리만을 최우선 과제로 삼고 경제활동에 있어서 발생하는 환경문제를 불가피한 것으로만 간주한다면 이 역시 지속가능한 사회와는 거리가 멀다. 이러한 이해를 바탕으로 두 진영은 협력해야 한다.

기후변화라는 공동의 과제를 풀어가는데 있어, 기후변화 문제를 ‘환경’과 ‘노동’의 관점으로 통합적으로 해석하고, 대응 방안을 함께 마련해야 한다. 특히 기후변화가 고용에 미치는 영향을 주요한 의제로 다뤄야 한다. 노동진영은 기후변화로 인한 에너지전환(원자력, 화석에너지시스템에서 재생가능에너지 시스템)이 불가피함을 이해하고, 환경진영은 그러한 전환의 과정에서 노동자들이 일자리를 잃을 불안감으로 인해 기후변화의 문제에 적극적으로 대처하지 못하는 상황을 서로 이해하는 공감대 형성이 필요하다. 구체적으로는 현존하는 에너지노동사회네트워크를 보다 광범위한 조직으로 발전시켜 환경과 노동진영의 기후변화에 대한 공동 네트워크를 구축해야 한다. 너무 앞서나간 주장이라면 우선 노동진영과 환경진영이 함께 만나 기후변화를 주제로 토론회나 간담회를 가지는 것부터 시작해야 한다.

##### 5) 노동운동과 환경운동이 만나 한국형 “정의로운 전환”을 모색하자.

캐나다노동조합연맹(CLC: canadian labour congress)는 기후변화의 심각성을 인식하고 대안을 모색한 결과 ‘정의로운 전환’이라는 개념을 만들었다. 기후변화로 인해 산업과 경제 정책이 변할 것이고 그러한 전환의 과정에서 단기적으로 영향을 받는 공동체와 산업이 있다. 정의로운 전환은 전환의 과정에서 노동자 및 공동체의 혜택과 노동기간의 손실 없이 고용이 유지되는 것이 목적이다. 이것이 불가능할 때는 정당한 보상, 지속가능한 일자리를 위한 재교육, 새로운 지속가능한 산업으로의 고용전환이 있어야 한다. 정의로운 전환은 교육 워크숍, 공동 펀드, 지역 파트너십 형성, 정책 개발 등 다양한 수단을 통해서 제공될 수 있다.

우리도 (에너지산업) 노동자와 관련 이해당사들(지역 시민단체 등)이 함께 참여하는 한국형 “정의로운 전환” 프로그램을 개발해야 한다. 구체적인 내용으로 정의로운 전환 펀드 조성, 전통적인 에너지산업을 포함한 재생가능에너지산업 전환을 위한 노동자 조직화, 국제협력, 교육 프로그램 개발(재교육, 새로운 일자리로의 전환을 위한 교육) 등을 진행할 수 있을 것이다.

한국형 ‘정의로운 전환’에서도 에너지 전환을 통한 일자리 창출을 염두에 두어야 한다. 독일에서는 재생가능에너지 설비를 짓고 계획하고 운영하는 노동자들의 숫

자가 늘어나고 있다. 독일에서 재생가능에너지 부문 노동자는 풍력산업 46,000명을 포함 총 13만 명에 달하며, 이는 석탄채굴이나 원자력발전소의 종사자 수보다 많아진지 오래이다. 노동조합이 과거의 산업에서 새로운 산업으로 고용을 전환하는데 역할을 할 수 있다. 독일의 사례처럼, 석탄 채굴, 화석연료 및 원자력 에너지를 생산하고 운영하는 산업으로부터 재생가능에너지로 이행하는 것이 가능하다. 물론 이 과정에서 기존의 에너지 산업에서 일하던 노동자가 자연스럽게 새로운 산업을 통해 일자리를 보전하는 부분이 충분히 고려되어야 한다.

#### 6) 노동 '기후변화 대응 정책연구'를 하자.

기후변화협약은 결국 우리 사회가 저탄소 사회로 전환해야 한다는 것을 이야기한다. 화석에너지를 적게 쓰고, 산업분야의 에너지 효율을 높이는 방향으로 전환해야 한다. 이 과정에서 일자리와 노동자의 삶에 어떤 영향을 미칠지 꼼꼼하게 검토해서 대응해야 한다. 노동계의 입장에서는 무엇보다 환경 변화에 따른 고용안정이 최고의 관심사일 수밖에 없다. 이제 기후변화에 따른 고용부분의 변화는 중요한 주제가 될 수밖에 없다.

따라서 「기후변화에 따른 일자리 영향(발전분야)과 대안」, 「재생가능에너지 산업과 에너지 부문 일자리 전환의 가능성」, 「한국형 ‘정의로운 전환’의 모색」, 「환경과 고용을 고려한 에너지산업구조 개편 방안」, 「발전산업의 녹색화」에 대한 정책연구가 진행되어야 한다. 기후변화협상의 진행상황, 정부의 저탄소 사회 전환계획, 지속가능한 에너지체제 구축과 같은 지향에 따라 노동자들이 무엇을 준비해야 할지 미리 검토하고, 전략을 세워야 한다.

### 노동조합과 기후변화

한 재 각 (에너지기후정책연구소)

- ‘환경과 노동(일자리)’의 연대는 미국의 완전고용을 위한 환경주의자들(EFFE)이 1970년대 중반부터 시작했다. 환경을 보호하고 동시에 일자리를 만든다는 담론이다.
- 녹색경제와 녹색일자리 담론은 비판도 많다. 환경과 고용을 연결하려는 유럽위원회의 논의에선 환경과 고용 모두를 만족시키지 못한다는 지적도 있었다. 이명박 정부의 녹색성장 담론도 경제성과 환경성만을 지나치게 강조하고 있다.

◆ 선진국들의 녹색일자리의 기본원칙은 다음 6가지가 있다.

① 녹색일자리란 친환경적이면서 동시에 꽤 많은 일자리이어야 한다.

- 고용과 노동조건이 열악하면 안 된다. 재생에너지 산업이 가장 발달한 독일도 태양광과 풍력발전이 집중된 구 동독지역에서 질 낮은 일자리 문제가 생겼다.
- 한국정부가 ‘녹색뉴딜’로 4년간 50조원을 투자해 만든다는 96만개 일자리의 97%가 건설업 단순노무직이다. 그나마 임금수준과 고용기간을 제시한 일자리는 24%에 불과하다. 지속가능한 일자리가 아니라 재정투자가 끝나면 사라지는 일회용 일자리다.

② 녹색 일자리는 옅은 녹색에서 진한 녹색으로 변해야 한다.

- 생산과 소비의 전 리사이클 과정에 개입해야 한다.(UNEP, 2008, p40-43) 폐수와 배출가스 정화장치 생산보다 생산공정 전체를 친환경으로 재설계해 폐기물 생산자

체를 줄여야 한다.

- 더 짙은 녹색으로 전환할수록 노동시장 구조도 변한다. 온실가스 감축은 생태적 근본전환을 낳아 고용에 심각한 변화를 부른다.(ETUC유럽노조, 2007)
- 한국의 녹색뉴딜과 녹색일자리는 생태적 전환의 비전이 없다. 녹색뉴딜로 나오는 녹색일자리가 온실가스의 감축에 어떻게 기여할지 목표가 없다.

③ 녹색 일자리는 자원절약적이고 노동집약적인 경제에서 나온다.

- 조세개혁으로 지원하려는 접근이 필요하다. 탄소세는 높이고 노동자에게 부과되는 근로세 낮춰야 한다. 기업에게 자원절약 압력과 함께 낮아진 노동비용으로 인한 노동집약 방식으로 생산양식을 바꾸는 유인을 제공해야 한다. 독일의 1990년대 말 적녹연정도 이런 조세개혁을 동반했다.

④ 녹색 일자리는 첨단기술에서만 나오지 않는다.

- 한국 정부가 기후변화에 대응하고 녹색성장을 이룬다는 명분으로 진행하는 차세대 핵융합기술, 이산화탄소 포집과 저장기술 등 대규모 기술개발 프로젝트는 성공 가능성이 회의적이다.
- 만약 기술개발에 성공해도 기술집약적 특성 때문에 일자리를 줄일 가능성도 있다.
- 미국의 녹색 일자리 운동을 주도하다가 오바마 정부에 들어간 반 존스는 “꿈을 깨자. 그런 경제의 핵심기술은 코깅 건이다. 수십만에 달하는 그린칼라 일자리는 미국의 건물 하나하나에 단열을 높이고 에너지 효율성을 높이는 리모델링을 하는 건설 노동자가 차지할 것”이라고 말했다.

⑤ 녹색 일자리는 에너지와 환경산업에만 국한되지 않는다.

- 오바마 정부의 녹색 일자리 정책은 △건물 개선 △대중교통과 철도 △스마트 그리드(전력계통망을 디지털화해 에너지 효율을 최적화하는 전력 생산유통 시스템) △풍력 △태양에너지 △바이오연료를 핵심으로 삼았다.

⑥ 녹색 일자리가 만병통치약인가. 노동시간 단축 등의 다른 보완적 대체 필요

- 1990년대 덴마크에서 추진한 선도적 녹색 일자리 프로그램 연구는 덴마크 노조(SiD)가 93년에 정부에 녹색 일자리 계획을 제출하고 에너지 분야에서 13,000명과 다른 분야에서 27,000명의 새 일자리를 낳을 것으로 예상했지만 이는 당시 실업자 전체의 14%에 불과했다.
- ‘정의로운 전환’ 원칙을 수용해야 한다. 미국의 석유화학원자력노조(OCAW) 부위원장으로서 작업장의 레이첼이라 불리웠던 토니 마조치는 ‘정의로운 전환’을 제안했다. 토니 마조치는 “지속가능한 경제에서 화학, 정유, 원자력 노동자들이 일할 여지가 없다”고 생각했다. 그래서 1980년대 후반 토니 마조치는 “노동자를 위한 슈



- 퍼펀드”를 제안했다. 이는 ‘제대군인원호법’을 모델로 독성 경제에 종사하는 노동자들의 비독성경제로 전환을 지원하는 슈퍼펀드를 제안했다. 새 일자리로 옮기거나 교육을 지원하는 것이었다. 1980년대 중반 뉴저지주 화학공장이 오염문제로 폐쇄되면서 OCAW가 나섰다.
- 정의로운 전환은 캐나다 에너지화학노조의 브리언 콜러도 1999년에 제안했다.
  - 정의로운 전환 : 노동자에게 일방 비용과 고통부담을 요구해선 안된다. 노동자가 임금, 복지, 노동기간의 손실 없이 고용을 지속적으로 보장 받아야 한다. 대체 고용, 실업보험과 공공임대 주택, 우선 고용, 교육과 재훈련 기회 등을 주어야 한다.
  - 네덜란드 사례 : 노조와 환경단체가 공동으로 친환경이면서 동시에 친노동인 온실가스 감축 시나리오와 정책을 개발했다. 네덜란드 공공서비스노조(ABVAKABO)와 노총(FNV)은 지구의 벗, 그린피스, 세계야생동물기금과 함께 2007년 5월에 2030년까지 네덜란드의 이산화탄소 배출량을 절반으로 줄이는 '그린4SURE' 프로젝트 보고서를 네덜란드 환경부에 제출했다. 전환 과정에서 소득과 순고용이 줄지 않아야 한다. 전환 시나리오에 의하면 연간 4만명 정도 일자리 증가를 전망했다. 이 보고서는 △추가 핵발전소 건설 금지 △이산화탄소 격리설비가 없는 추가 석탄발전소 건설금지 △소득감소 효과에 반대 △순고용 감소 반대 △오염자 부담원칙 등의 원칙을 담았다.
  - 한국은 최근 한 토론회에서 기업계 대표가 “온실가스 배출의 총량규제로 산업경쟁력이 약화될 우려”를 주장했다. 이렇게 되면 감축의무가 없는 개도국으로 공장이 전 현상이 일어난다고 했다.
  - 2000년대 들어 기후변화에 대응하는 국제협약 논의에 핵심 이해관계자로 노조를 참여시켜 지속가능한 발전을 위한 전환에 노동자의 혁신역량을 활용하고 있다.
  - 전환을 관리할 폭넓고 유연하고 능력있는 거버넌스 체제를 어떻게 구성할 것인가가 핵심이다.
  - 호주는 2007년 말 노동당 정부로 바뀌면서 기후변화협약에 합류했다. 호주의 노동운동과 환경운동은 1970년대부터 연대해왔다. 호주노총은 1992년 당시 집권 노동당 정부와 녹색일자리 창출을 위한 공동 노력에 나섰다.
  - 결론 : 지속불가능한 산업은 축소하고 녹색산업은 지원을 강화해야 한다. 이때 탄소세 등 환경세를 도입 강화하고 근로소득세를 줄이는 조세개혁을 단행해야 한다. 고용의 변화를 예측하고 대응하는 노사정 대화체를 구성해야 한다. ‘정의로운 전환’ 프로그램과 이를 위한 기금을 조성해야 한다. 노동자들이 참여할 교육 훈련 프로그램을 개발하고 지원해야 한다.

## 환경과 노동, 차이를 넘어 소통

노동과 환경, 차이를 넘어 소통에서 연대로!

—에너지 산업 사례 중심—

이 호 등 (에너지노동사회네트워크)

### 1. 에너지산업과 환경 문제, 에너지산업 노동운동과 환경운동!

- 1) 상호 불가분의 산업적 필연성
- 2) 2000년대 초까지 노동운동과 환경운동의 개별 약진 및 비협조
- 3) 에너지산업 노조 민주화와 연대전선 확대

### 2. 새로운 만남! 그러나 좁혀야하는 간극!

- 1) 2002년 발전파업을 전후한 격론과 극적인 만남
  - 공기업 사유화 토론회 등에서의 거친 토론
  - ‘전력산업 민영화 유보와 친환경적인 전력산업구조개혁을 촉구하는 시민·노동단체 공동선언문’발표(2002년 3월 27일 발전노조 파업31일차)
- 2) 2003년 공공연맹·발전노조와 환경운동의 ‘에너지공공성 워크숍’
  - 노동조합이 공공성 강화투쟁에 친환경의 문제, 지속가능한 에너지체제 전환의 문제를 공식 사업화 함.
  - 지속가능성의 문제, 사회적 약자에 대한 에너지공급 문제, 노동자의 고용 등 노동조건, 시민사회단체와 노조의 역할 및 연대방식 등에 대해 지속적인 토론 진행.

### 3. ‘노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제 전환’ 에너지노동사회네트워크!

#### 1) 준비위원회 구성까지

- ‘04. 6 : 2004년 초까지 진행된‘워크숍’에 대한 내부평가 및 새로운 계획 검토
- ‘04.8.20 : 공공부문 네트워크 구성을 위한 사전 실무 회의 (실무책임자:현광훈 연맹정책국장),
  - 공공연맹, 민주노동당, 발전노조 등 10여개 노조
- ‘04.9.24 : 공공부문 네트워크 준비 1차 실무회의
  - 각 노조별 현안 공유 일정 토론
- ‘04.10.5 : 공공부문 네트워크 준비 2차 실무회의
  - 가스공사노조, 발전노조, 한수원 노조 현안 및 입장 설명
- ‘04.11.11 : 공공부문 네트워크 준비 3차 실무회의
  - 에너지부문 국제사회의 인식과 쟁점(에너지대안센터 이상훈 국장)
- ‘04.11.30 : 공공부문 네트워크 준비 4차 실무회의
  - 원자력연구소노조, 원전연료노조 현안 발표
- ‘04.12.16 : 공공부문 네트워크 준비 5차 실무회의
  - 에너지산업 노동·사회 네트워크 건설을 위한 일정 공유
- ‘05.1.13 : 공공부문 네트워크 준비 6차 실무회의
  - 중국 에너지 수요급증과 동북아 에너지 환경(송주명 박사)
- ‘05.1.27 : 공공부문 네트워크 준비 7차 실무회의
  - 에너지기본법, 국가에너지 위원회 구성과 대응 (민주노동당)
- ‘05.2.25 : 공공부문 네트워크 준비 8차 실무회의
  - 전력수급계획, 에너지기본법 등에 대한 정책 토론
- ‘05.3.13 : 공공부문 네트워크 준비 9차 실무회의
  - 가칭“에너지노동사회네트워크”준비위원회 구성 논의
- ‘05.3.14 : 공공부문 네트워크 준비 대표자 회의
  - 가칭“에너지노동사회네트워크”준비위원회 구성(준비위원장:이호동)
- ‘05.3.30 : “에너지노동사회네트워크”(준) 대표자·실무자회의
  - 에너지관련 노조간부 확대토론회 일정 확정
  - 창립심포지엄, 조직구성, 재정분담 등 확정
  - 가칭 “에너지노동사회네트워크(준)”사전 토론

#### 2) 준비위원회 구성 후 창립까지

- '05.4.06 : “에너지 부문의 사회공공성 강화를 위한 토론회”  
(15시 프란체스코 교육관)
- '05.4.15 : 제 2차 정책담당자 회의(14시 공공연맹)
- '05.4.20 : 창립 국제심포지엄 기획단 준비회의(17시 공공연맹)
- '05.4.22 : 제 2차 대표자-정책담당자 연석회의(조승수 의원실)
- '05.4.25 : 창립 국제심포지엄 기획단 회의(10시 30 공공연맹)
- '05.4.27 : 창립 국제심포지엄 기획단 회의(11시 환경운동연합)
- '05.5.03 : 창립 국제심포지엄 기획단 회의(13시 공공연맹)
- '05.5.10 : Jubilee South 국제대회 1차 준비회의(10시 공무원노조)
- '05.5.13 : 창립 국제심포지엄 기획단 회의(14시 환경운동연합)
- '05.5.17 : 제 3차 정책담당자 회의(10시 30분 공공연맹)
- '05.5.18 : JS 국제대회 2차 준비회의(5시 KOPA)
- '05.5.19 : 에너지관련 토론회(14시 인권위원회)
- '05.5.30 : JS 국제대회 3차 준비회의(12시 세종문화회관노조)
- '05.6.01 : 에너지기본법 관련 산자부 설명회(16시 조승수의원실)
- '05.6.03 : 제 4차 정책담당자 회의(14시 공공연맹)
- '05.6.08 : 에너지기본법 대응 논의(16시 조승수의원실)
- '05.6.10 : JS 국제대회 4차 준비회의(13시 공무원노조)
- '05.6.15 : 에너지기본법 대응 관련 기자회견(10시 국회기자회견실)
- '05.6.17 : 창립 국제심포지엄 최종 실무 점검회의(10시 공공연맹)
- '05.6.20-24 : 국제심포지엄 주간 행사 진행
- '05.6.20 : 원자력연구소 노동조합 간담회 진행
- '05.6.21 : 한수원 노동조합 간담회 진행
- '05.6.22 : 창립(공동대표: 이호동, 김혜정) 및 노동과환경의 연대를 통한 에너지 체제 전환 국제심포지엄(09:30-18시 국회 헌정 기념관 2층 강당)
- '05.6.24 : 물과 에너지는 인권이다, 기자회견(11시 외교통상부 앞)

3) 창립4주년(2009년 6월 22일)을 맞는 평가와 반성

#### 4. 기후변화와 노동운동의 새로운 도전!

1) 기후변화 문제에 대한 에너지노동사회네트워크의 준비 상황

- 기후변화 문제에 대한 에너지노동사회네트워크 내부 검토(2008)
- '기후변화협약'문제 대응을 위한 사업계획 확정(2009.4)
- '기후변화'를 주제로 한 '에너지환경포럼'및 세미나 개최(2009)

- ‘기후변화’를 주제로 한 연구프로젝트 진행 중

## 2) 향후 과제

- 에너지노동사회네트워크의 확대·강화된 역할과 노동조합 최상급단체의 입장 수립
- 지속적인 교육과 홍보의 중요성(특히 노동조합)
- 구체적인 실천 프로그램 개발
- 환경운동을 포함한 관련 단위, 국제적인 연대 강화

### 교육의 계급(층)화와 진보적 가치의 제도화<sup>1)</sup>

김 용 일 (한국해양대)

#### I. 서 론

I-1. 지금은 모두가 고통스러워하지만, 우리의 학교와 대학에도 ‘좋은 시절’이 있었다.

- ☐ 노동시장이 필요로 하는 인력을 양성해냄으로써 경제·사회발전에 크게 기여하는 한편(교육의 경제적 기능),
- ☐ 개개인의 재능과 노력을 바탕으로 한 성취를 통해 사회이동(social mobility)의 기회를 제공해주고(사회통합 기능 포함, 교육의 정치적 기능),
- ☐ 건강한 시민생활에 필요한 기초지식과 수준 높은 전문지식을 함양할 수 있는 기회를 제공하며, 사람됨의 교육(인간교육 실현)을 통해 사회의 바람직한 변화에 헌신하는 동량(棟梁)을 길러내던 시절이 있었던 것이다(←교육의 내재적 가치 구현, 교육 본연의 기능).

I-2. 그러나 1980년대 중반 경부터 우리의 학교와 대학은 과거의 ‘유쾌한 경험’에

---

1) 이 원고는 오늘 이 자리를 위해 새로 마련한 것이지만, 요청받은 주제의 성격상 글의 구조와 내용의 상당 부분을 2009년 1월 19일 한국기독교교회협의회(NCCK) 선교훈련원이 주최한 제5차 에큐메니칼 아카데미 심포지엄(주제: 한국사회와 한국교회의 미래를 위한 성찰과 나눔)에서 발표한 원고(「탐욕의 한국교육: 진단과 대안 탐색」)에서 가져왔음을 밝혀둔다.

서 멀어지고, 1990년대 중반 이후 무절제한 욕망의 제도화를 통해 교육의 계급(층)화를 격화시키는 공간으로 전락하였다.

□ 공교육의 정치적 기능이 부정되고, 교육 본연의 기능이 냉소의 대상이 됨으로써 교육의 공간에서 그 누구도 행복할 수 없게 된 것이다.

□ (교육의 계급(층)화 ↔ 사회양극화) ⇒ 사회위기의 고조

I-3. 그 연유는 무엇이고, 이런 문제 상황을 넘어서기 위해 우리가 가질 수 있는 선택지는 무엇일까? 이 글은 이런 물음에 답하기 위해 마련되었다.

## II. 탐욕의 일상화와 우심해진 교육의 계급(층)화

II-1. 기업(자본)과 부유층의 탐욕이 국가의 공적 역할 축소 및 공교육제도에 시장조건(market conditions)을 강제함으로써 교육 관련 당사자들은 말할 것도 없고 사회 전반의 탐욕의 일상화를 초래하게 되었다.

□ 교육에서 탐욕의 일상화란 기업과 부유층은 물론 사회적 약자조차 약육강식과 승자독식의 논리를 내면화하고 그에 따라 자녀교육에 관한 의사결정과 행동을 하는 현실을 의미하는데 그 실체는 아래와 같다.

- 기업의 탐욕: 공교육재정 감축을 강제해냄으로써 자신들이 감당하고 있다고 생각하는 비용 부담 줄이기(이명박 정부의 감세정책 참조)와 자본의 논리가 전일적으로 관철되는 사회조건 마련을 위한 의식의 재생산(‘기업하기 좋은 나라’와 같은 구호 참조)
- 부유층의 탐욕: 세금 덜 내는 것은 물론이고, (비싼 학비부담을 전제로 한) 부자학교와 부자대학을 통한 세대 간의 안정적인 계급 재생산
- 학교와 대학의 탐욕: 소극적으로는 시장조건에서 살아남는 것이고, 적극적으로는 가파르게 서열화 된 학교와 대학체제의 윗자리를 차지하겠다는 것
  - ↳ 이윤동기(profit motive) 충족, 신입생 골라 뽑기(높은 점수에 더하여 가정 배경이 좋은 학생 선발)를 통한 사회자본 확충 등의 형태로 현현되고 있음
- 사회적 약자의 탐욕: 맹목적인 부유층 따라 하거나 자신들의 존재 기반과는 전혀 다른 가치 및 세계관을 내면화하는 한편, 좌절과 절망에 기초한 분노를 내재화하는 것 등으로 표출되고 있음

II-2. 이런 현실에서 교육 관련 당사자들의 ‘합리적 선택’(rational choice)의 필연적

인 결과가 바로 교육의 계급(층)화<sup>2)</sup>다.

□ 교육의 계급(층)화의 증거 내지 징표를 열거하면 아래와 같은데, 이것이 우리 모두가 고통스러워하는 한국교육의 문제 상황으로 “개인의 합리적인 선택이 사회 전체에도 늘 바람직한 결과를 가져오는 것이 아니”<sup>3)</sup>(Robert Reich/ 오성호 옮김, 2001: 285)라는 말의 의미를 새삼 깨닫게 된다.

- (1) 계층 대응적인 학교 서열화<sup>4)</sup> 현상 심화: 더 이상 방지할 수 없는 수준으로 특히 ‘문민정부’ 이래 가속화되었음. ‘다양화’, ‘학교 선택권 보장’ 등을 내세운 학교정책의 필연적인 귀결이라 할 것인데, 최근 국제중이나 외국인학교 사례를 보면, 이것이 고등학교에 국한된 문제가 아니라는 점을 잘 알 수 있음
- (2) 계층 대응적인 학업성취도 결과(안병철, 2005 참조, 논의 생략)
- (3) 사교육비의 계층 간 격차: 사교육비가 계층 간 교육격차의 주요인으로 작용하고, 날이 갈수록 계층 간 사교육비 지출 격차가 커지고 있는 현실(교육인적자원부, 2007. 3. 20 참조)
- (4) 세칭 ‘명문대’ 신입생의 계층 구성비: 80% 이상이 중상류층 출신자들로 시간이 지날수록 그 비중이 높아지는 현실. 교육개혁위원회조차 일찍이 사태의 심각성을 인지하고 계층 및 지역 할당제를 권고<sup>5)</sup>하였을 정도임
- (5) 주요 대학의 입시 행태: 점수 외에 사실상의 고교등급제 등을 적용함으로써 “점수에 더하여 가정 배경”이 신입생 선발 기준으로 작용하는 현실(고려대 등의 입시를 둘러싼 저간의 논란과 입학사정관제 도입 행태 참조)
- (6) 학력별 임금격차, 학력별 정규-비정규근로<sup>6)</sup>의 분포 등등

2) 현재 목격되고 있는 계층 간 교육격차의 고착화 현상을 ‘교육 불평등’이라는 전통적인 개념이 포괄하지 못할 것은 없다. 그러나 구태여 ‘교육의 계급(층)화’라는 생소한 개념을 사용한 이유는 그 사태의 심각성과 그것이 초래한 비(반)교육적인 상황에 주목하였으면 하는 바람에서다.

3) 이는 라이시가 미국의 학교 분류(우리식으로는 계층 대응적 서열화 - 필자 주) 현상을 설명하면서 한 말이다. 교육이 시장조건(market conditions)으로 재구조화되는 상황에서 학부모는 가용한 자원을 총동원하여 나름의 합리적인 선택을 한다. 그러나 그 과정에서 사회적 약자는 체계적으로 배제되며, 잘사는 가정의 아이들은 최상의 교육조건을 획득하는 학교분류가 가속화된다는 것이다. 교육정책의 정치적 성격과 학교가 놓여있는 구조 내지 틀에 대해 근본적인 성찰의 필요성을 일깨워주는 대목이다. 그러지 않을 경우 교육의 계급(층)화와 사회위기의 고조로 인해 감당해야 할 사회적 비용이나 파국 상황이 상상을 초월할 수 있기 때문이다.

4) 그 결과 “(외국인학교 내국인 입학 몫) - 자립형 사립고 - 특목고(과학 및 외국어계) - 일반계고(부유한 자치구 소재 학교 - 가난한 자치구 소재 학교) - 전문계고” 순으로 가파르게 서열화 된 고등학교의 현실에 직면하게 되었다.

5) 해당 부분의 내용을 그대로 옮기면 다음과 같다. 즉, “경쟁력 있는 대학(세칭 ‘명문대’ - 필자 주) 교육의 기회를 대도시 중산층 출신 학생들이 점유하고 있으며 빈곤 계층이나 농어촌 지역 출신은 대학신입생의 10%정도에도 미치지 못하고 있다. 고등교육 기회가 학생의 능력보다는 거주지나 경제적인 수준에 따라 달라지는 구조적인 문제를 해결하기 위해, 빈곤층의 고등교육 참여율을 현재 10% 이하에서 2003년까지 15%, 2008년까지 20%로 연차적으로 확대할 수 있는 방안을 마련하다.”(교육개혁위원회, 1998: 42)



□ 이렇게 보면 ‘탐욕의 일상화’ 조건에서 개인의 합리적 선택을 매개로 교육의 계급(층)화가 가속화되며, 이것이 또다시 ‘탐욕의 일상화’를 부추기는 악순환의 고리가 강고하게 자리 잡고 있는 현실임을 알 수 있다.

- 사실 교육의 계급(층)화 현상은 시장 우위의 사회에서 발견되는 일종의 경향적 법칙이라 할 수 있다. 별도의 조치가 없는 한, 오랜 시간을 두고 서서히 진행되는 일종의 경향성을 띠고 있다는 뜻이다.
- 다른 무엇보다 “경제적으로 능력 있는 가정(문화 및 사회자본의 풍요로움) → 양질의 교육기회(학교 및 사교육 포함) → 높은 학업성취도 → 보수가 많은 직업 → 높은 사회경제적 지위”와 같은 메커니즘이 시간이 지날수록 공고해지기 때문이다 (김용일, 2007. 1. 25: 83).
- 결국 문제는 “별도의 조치”<sup>7)</sup>라 할 것인데, 많은 사람들이 정부의 교육정책에 관심을 기울이는 까닭이 바로 여기에 있다.

II-3. 그러나 ‘문민정부’는 그만두더라도 기대를 모았던 ‘국민의 정부’, ‘참여정부’조차 시장만능론적 정책 기조를 답습함으로써 그렇지 않아도 꾸준히 진행되어온 교육의 계급(층)화를 한층 격화시키고 말았다.

□ 이와 관련해서는 ‘문민정부’가 시장만능론적 개혁 프로그램을 수입(policy borrowing)하고, ‘국민의 정부’는 무비판적으로 계승했으며, ‘참여정부’의 경우 중심을 잃고 휘둘렸다는 게 대체적인 평가<sup>8)</sup>다.

- 
- 6) 정규-비정규직 간의 과도한 임금 차별은 교육부문에 강력한 신호로 작동한다. 이정우의 다음과 같은 분석은점수 경쟁과 등수 경쟁 판인 한국교육을 설명하는데 시사하는 바가 크다. 즉, “유럽에서는 비정규직이라도 시간당 임금에서는 정규직과 동일임금을 받는 경우가 많은 데 비해 한국에서는 동일 직장에서 동일노동에 종사하는 경우에도 임금에 큰 차이가 난다. 비정규직 임금은 정규직의 50~60%에 불과해서 ‘동일노동 동일임금’의 원칙이 뿌리째 흔들리고 있다. 건강보험, 고용보험, 국민연금 같은 사회보험 혜택에서도 정규직은 80~90%가 적용을 받고 있는 데 비해 비정규직의 적용률은 30%대에 머물고 있어 하루하루가 불안할 수밖에 없다. 차별이 너무 커서 비정규직의 억울함을 달랠 길 없고, 한 국가 안에 1등 시민과 2등시민이 공존하는가라는 의문이 저절로 든다.”(한겨레, 이정우교수의 경제이야기, 2009. 7. 12)
- 7) 여기서 별도의 조치란 교육의 계급(층)화 경향성을 완화시켜주는 적극적인 대책(affirmative actions)에서 학교와 대학에 교육 본연의 가치가 구현될 수 있는 조건을 마련하는 일과 관련된 정부의 다각적인 대책을 의미한다.
- 8) 이런 평가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 세 정부에 걸쳐 신자유주의 교육정책이 계속성을 유지·관철되었다는 점만큼은 부정하기 어렵다고 생각한다. 자화자찬 격의 억지 논리가 눈에 거슬리지 만, 다음의 인용문을 보면, 5.31 교육개혁을 주도했던 논객들 스스로도 이 점을 분명히 하고 있음을 알 수 있다. “그러나 이러한(신자유주의 교육정책 - 필자 주)라는 비판과 반대에도 불구하고 문민정부 교육개혁위원회의 개혁안들은 국민의 정부에서 그대로 승계하였다. . . . 뒤이은 참여정부에서도 문민정부의 교육개혁안은 그대로 유지되었다. . . . **문민정부 교육개혁방안이 정권을 초월하여 수용되어왔다**는 사실은 적어도 개혁의 방향과 원칙, 선정과제들이 시대적 타당성을 지니며 우리교육의 현실문제들에 대

- 신자유주의 교육개혁의 목표: (1)공교육재정 감축, (2)기업(자본)의 논리가 전일적으로 관철되는 사회조건 마련을 위한 의식의 재생산, (3)비싼 학비 부담을 전제로 한 부유층의 세대 간 안정적인 계급(층) 재생산 등
- 신자유주의 교육개혁 전략: 학교 민영화와 공교육 시장화로 집약되는 교육의 사사화(私事化) 전략

□ 바로 이런 점 때문에 ‘문민정부’ 시절의 5.31 교육개혁안에 담겨 있는 신자유주의 교육개혁의 정당화논리(rationale)를 기업과 부유층의 탐욕 내지 무절제한 욕망<sup>9)</sup>을 합리화·정당화한 당파성이 강한 정책 가설이라 말하는 것이다.

- 교육의 계급(층)화 현상은 1980년대 중반 경부터 본격적으로 감지되기 시작한다. 그러던 것이 1990년대 중반 이후 기업과 부유층의 이해를 배타적으로 반영한 시장만능론자들의 기획으로 인해 한층 격화된다.
- 물론 여기에 도를 넘은 학벌주의와 승자독식의 사고방식, 노동시장의 불안정성 등 교육을 둘러싼 우리 특유의 비(반)교육적인 환경이 가세하여 사태를 더욱 악화시켰다.

II-4. 사정이 이런데도 ‘잃어버린 10년’ 운운하면서 집권한 이명박 정부는 기업과 부자들의 이해를 대변하는 “교육계급(층)화 정책”을 강하게 밀어붙이고 있다.

□ ‘잃어버린 10년’(이주호 외, 2006: 3)이란 표현에는 현 정부의 ‘개혁’ 강박증이 잘 드러나 있으며, 이것이 독단적이며 속전속결 식 행태로 귀결된다는 사실은 현 정부 출범 이후 익히 경험하고 있는 바다.

☞ ‘개혁’ 강박증: ‘문민정부’ 시절 자신들이 입안한 시장만능론적 교육개혁 의제가 ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’에서 ‘좌절’ 내지 미진했다는 판단 하에 집권하자 한껏 밀어붙이겠다는 식의 마음 상태

한 적합한 대응임을 의미한다.”(진하게 강조는 필자, 한반도선진화재단 교육개혁패널 편, 2007: 19)

- 9) 굳이 ‘탐욕’ 또는 ‘무절제한 욕망’이라 표현한 데 대해서는 조금 설명이 필요하다. 과거에도 학교정책이나 입시 등에 있어 지금과 같은 불공정 게임 조건은 존재했다. 학벌주의, 승자독식주의와 패자부활전 부재 등의 문제역시 전혀 새로운 현상은 아니다. 조금 거슬러 올라가자면 일제 강점기 이래 줄곧 존재해 왔다. 그러나 적어도 시장만능론적 가치가 광범하게 침투하기 전까지 그런 조건을 드러내놓고 요구한다는 것은 상상하기 어려운 일이었다. 자신들의 욕심을 은밀하게 관철시키고, 그렇지만 조금은 눈치를 보거나 ‘미안해하는 모습’을 보였던 게 사실이다. 그러던 것이 신자유주의 교육개혁 담론이 널리 유포되면서 안면몰수하고 계층 차별적인 학교정책, 불공정한 입시정책 등을 제도화하는데 혈안이 되었다. 가관인 것은 그런 몰염치를 경쟁력 강화 테제(교육경쟁력 강화 → 국가경쟁력 강화)로 포장해왔다는 사실이다.

- (1) ‘대입3단계 자율화조치’: 정부 출범 직후 공론의 과정 없이 전격 도입, 사실상의 고교등급제와 본고사 부활 등으로 귀결됨[대입3원칙(이른바 ‘3불정책’)을 둘러싼 저간의 논란과 대교협의 최근 행태 참조]
- (2) ‘4.15 학교자율화조치’: “학교 시장화”가 그 본질인데, 이 또한 공론의 과정 없이 전격 발표하였음. 촛불정국 등으로 주춤하다 이후 또다시 박차를 가하고 있는 현실임
- (3) 국제중 설립: 계층 차별적인 학교를 중학교 단계로 확산시키려는 정부의 정책기조에 발맞춰 서울시교육청이 앞장서고 교과부와 청와대 등이 ‘후원’하여 만든 작품
- (4) 일제고사 실시: 평가 본연의 목적보다는 시장화(학교정보공개 등의 기제에 의해 결국에는 학교 서열화로 귀착) 기조를 천명한 정부 방침에 따라 시·도교육청이 앞장서고 있는 대표적인 정책
- (5) 역사교과서 수정 지시: 교과부가 앞장서 교육내용 전반의 이념 편향을 부채질 하는 한편, 서울시교육청 등이 나서 단위 학교의 교과서 채택 등에 실질적인 영향력 행사
- (6) 영재학급 도입 방침: 재정 투자 없이 영재교육을 빌미로 초·중학교에 ‘특권층 교실’을 따로 만들어 운영하려는 기획으로 이 역시 서울시교육청이 앞장서 여론을 떠보고 있는 단계

II-5. 교육의 계급(층)화는 사회균열의 주요인으로 작용한다는 점에서 그 자체만으로도 큰 문제이지만, 학교와 대학에 교육적 가치가 설 자리를 원천적으로 말살함으로써 지속가능한 사회 건설에 필요한 사상과 지식을 생산·전파하고 그런 일에 복무할 수 있는 동량 육성을 어렵게 한다는 점에서 문제 상황이라 하지 않을 수 없다.

□ 달리 표현하자면, 교육에서 경제적 가치(기능)가 배타적으로 관철됨으로써 공교육의 정치적 기능이 부정될 뿐만 아니라 교육적 가치(기능)이 냉소의 대상이 된다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

- 나는 일찍이 다른 글에서 교육의 계급(층)화 문제에 초점을 맞추어 우리의 교육현실을 다음과 같이 진단한 바 있다.

“투입의 측면에서 낮은 공적 투자와 과중한 사부담률, 그리고 사교육비 격차 등은 계층 간 교육 불평등의 기본조건으로 작용하고 있다. 과정의 측면에서 교육자와 학생의 교육적 상호작용을 제고시키기에는 교육여건이 너무 열악함을 확인할 수 있었다. 학교와 대학의 교육적 자산이 보잘것없어 계층 간 학업성취도 격차를 완화시켜 주기를 기대하기 어렵다는 뜻이다. 산출의 측면에서는 전반적으로 높은 학업성취도에도 불구하고, 공적 투자보다는 개인적 투자에 의존하고 학교교육에 버금가는 규모의 사교육시장의 영향

력이 강한 우리 교육의 특징을 발견할 수 있었다. 이런 조건에서라면 인간 교육에 대한 기대가 당초 무리였는지도 모른다. 그것을 가능케 하는 학교와 대학의 물질적 토대가 취약할 뿐만 아니라 인간적인 가치로 무장한 인재를 길러내고 지속가능한 사회를 건설해야 한다는 절절함을 찾아보기 어렵기 때문이다.”(김용일, 2007: 117)

- 기업과 부유층의 탐욕 내지 무절제한 욕망을 충족시키는 기제로 전락한 한국교육의 현황에 대한 간략한 진단이다. 그러면 어떻게 할 것인가? 이제 이 질문에 답하려는 노력을 기울여보기로 하자.

### III. 진보적 가치의 제도화와 교육하는 학교와 대학 건설

III-1. 당연한 얘기지만, 교육의 계급(층)화와 교육적 가치의 실종으로 집약되는 우리 교육의 문제 상황을 극복하기 위해서는 제도적 차원의 대안과 운동적 차원의 대안을 함께 모색·실천해나가야 한다.

- 제도적 대안은 교육정책과 경제·사회정책을 통해 효과적으로 실현될 수 있는 반면, 운동적 대안은 집권정치세력을 압박하는 과정을 매개 내지 전제로 하는 특징과 더불어 예컨대 학벌주의 타파(완화)와 같이 상대적으로 장기간에 걸쳐 지속되는 특성이 있다.

- 실제로 이 두 가지 접근은 형식적 민주주의가 일정 수준 담보된 조건에서 는 정치권력의 향배에 따라 조합 방식이 달라지기 마련이다. 예를 들어 민주세력 또는 진보세력이 정권을 잡았을 때는 운동에 비해 정책이 훨씬 중요할 뿐만 아니라 그 역할이 더 커지게 된다.
- 그러나 지금처럼 수구·보수세력이 집권한 경우 중앙 및 지방의 의회투쟁 등을 통한 진보적 가치의 제도화 노력을 게을리 해서는 안 되지만, 결국 운동 및 담론투쟁을 통해 진보적 가치를 정책으로 관철시켜내는 접근을 취할 수밖에 없다.

- 이렇게 보면 제도적 대안과 운동적 대안은 배타적인 것<sup>10)</sup>이 아니라 상호 보완적이다. 교육의 계급(층)화를 넘어 학교와 대학에서 인간교육이 가능한 조건을 마련

10) 이 문제와 관련해서 고원의 다음과 같은 지적을 음미해볼 필요가 있다. “진보진영은 대체로 제도주의적 해결책에 대해 다분히 회의적으로 반응하는 경향이 있다. 그러면서 제도주의적 해결책보다는 운동주의적 해결을 추구하는 쪽으로 나아간다. 이런 경향은 지난 촛불집회 중에 진보진영 내부에서 일어난 '직접민주주의 대 대의민주주의' 논쟁에서도 여실히 확인된다. 그러나 제도적 해결책에 대한 관심은 아주 중요하다. 87년 헌정체제가 주는 반성적 교훈은 민주화를 이룩해낸 시민적 동력이 제도화 과정에서 헌정체제에 내재화되지 못하고 말았다는 사실이었다.”(프레시안, 제도적 디자인에 대한 연구와 관심부터, 2009. 1. 14)

하고 지속가능한 사회를 건설하는데 필요한 동량을 육성하는 일에 두 가지 접근이 함께 시도되어야 한다는 뜻이다.

- 이런 맥락에서 여기서는 진보적 가치의 제도화를 통해 점수 및 등수 경쟁이 아니라 교육하는 학교와 대학을 건설하는데 필요한 과제에 대해 생각해보고자 한다.
- 그러나 아래에서 검토하고 있는 과제들은 설명을 위해 요목화한 것일 뿐 실제로는 긴밀히 연동되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

### III-2. 교육정책 기조 전환의 과제: 시장화에서 민주화로

□ 교육의 민주화: 학교와 대학의 공공성을 제고하기 위한 전략으로 신자유주의 교육개혁<sup>11)</sup>에 의해 부정된 공교육의 정치적 기능을 회복하는 일로 뒤에서 살펴보게 될 인간교육 실현의 전제조건이라 할 수 있다.

#### ■ 주요 정책과제

- (1) 공정한 교육경쟁 조건 구현: 교육의 실질적인 기회균등 실현, 교육여건의 획기적인 개선, 교육내용의 민주성 확보 등등
- (2) 교육행정의 민주화: 교육정책 결정과 집행의 민주성 담보, 지방교육 정치-행정의 민주화 및 책무성 제고, 단위학교 운영의 민주화 등등

□ 이와 관련해서는 ‘문민정부’ 시절 신자유주의 교육개혁을 주도한 사람들의 최근 모습은 눈여겨볼만하다. 알맹이는 여전히 시장만능론에 경도되어 있어 그 진정성이 의심스럽지만, 말로는 ‘공동체자유주의’로 자신들의 노선에 수정을 가하였다는 점에서 그러하다.(박세일, 2006: 234; 한반도선진화재단, 2007: 47-49 참조).

### III-3. 날로 격화되는 교육의 계급(층)화에 대한 방어전선 구축의 과제

□ 교육의 계급(층)화 현상은 교육정책 기조가 바뀐다고 일거에 해소될 문제가 아닐 뿐더러 ‘더 이상 개천에서 용 나지 못 한다’는 냉소적 표현에서 알 수 있는 것처럼

11) 조금 중복되는 것 같지만, 다음의 인용문도 신자유주의 교육개혁의 실천적 의미를 언급하고 있다. “실제로 신자유주의 교육정책의 특징은 교육에서 경쟁과 효율(성) 등의 경제적 가치를 배타적으로 강조하는 데서 찾을 수 있는 게 아니다. 거기에 머무르지 않고 공교육의 정치적 기능(사회통합 기능)을 극력 부정하는 한편, 교육의 계급(층)화를 전면화하자는 기획이었다. 그것이 ‘공교육제정 감축’과 ‘기업(자본)의 논리가 전일적으로 관철되는 사회적 조건을 만드는데 필요한 의식의 재생산’이라는 정책 목표로 집약되고 있는 것이다. 특히 후자의 정책 목표는 ‘기업하기 좋은 나라’라는 표현을 별다른 문제의식 없이 사용하고, 또 그것을 위해 ‘학교와 대학이 무한 복무해야한다’는 말이 거침없이 통용되는 현실에서 잘 확인할 수 있다.”(김용일, 2007: 122)

럼 그 심각성으로 인해 예의 주시하고 특단의 대책을 강구하지 않으면 안 될 문제다.

#### ■ 주요 정책과제

- (1) 단기과제: 계층 차별적인 학교정책 폐지(특목고, 자사고 일반계로 전환·정상화 등), ‘대입3원칙’ 견지, 대입 전형 방법과 요소의 간결화·투명화<sup>12)</sup> 등등
- (2) 상시과제: 학교와 대학의 재분배 기능 회복·강화[유아교육 및 고등학교 실질적인 무상교육, 소득에 따른 장학금제도 도입, 대학 등록금 반액제 → 후불제(상한제 포함) → 무상제 등 단계적 도입 등등]
- (3) 핵심과제: 학교와 대학의 교육적 자산 풍요화(enrichment)를 통한 학습결손 등에 대한 적극적인 대응(‘학교 다양화’에 대하여 ‘학습의 다양화·개별화’ 추구, 교육여건의 획기적인 개선, 교사와 학생의 교육적 상호작용 제고 등등)

#### III-4. 세계적인 수준의 지식교육과 인간교육 실현의 과제

□ 교육과 사회 환경과의 변증법적인 관계를 생각할 때, 지식교육과 인간교육은 한 쌍을 이루는 과제다. 우리 자녀들에게 사람됨을 가르치고 진보적 내지 인간적인 가치에 근거한 사회를 건설해나갈 능력이 바로 수준 높은 지식교육을 통해 함양되기 때문이다.

- 이런 의미에서 ‘세계적인 수준의 지식교육과 인간교육의 실현’으로 집약되는 과제는 교육, 정치, 경제와의 관련 속에서 다음과 같은 실천적인 연관을 지닌다 할 것이다.

- (1) 교육적 측면: 투철한 역사인식, 비판적인 사고능력, 창의력, 문제해결 능력, 독서능력, 전문적인 지식과 기능 겸비 등을 중핵으로 하는 ‘사람됨의 교육’을 실천해 나가야 함을 의미(→ 품위 있는 사회를 건설하고 궁극적으로는 인류의 평화와 공존이 가능한 지구촌 사회를 지향하는 인재양성과 의식의 재생산에 매진)
- (2) 정치적 측면: 민주시민 의식을 함양한 인재 육성이 관건. 우리 자녀들이 선택하여 살아가게 될 미래의 사회제도가 어째서 민주적이고 인간적인 가치들에 의해 뒷받침되어야 하는지를 분명하게 일깨우고 내면화시키는 일[→ 더불어 사는 사회(inclusive society) 지향]
- (3) 경제적 측면: 교육과 노동시장의 유기적 연계성 확보. 그러나 이때에도 학교와 대

12) 이와 관련해서는 ‘골라 뽑기’(cream skimming)의 제도화로 귀결될 수밖에 없는 입학사정관제의 허구성에 대한 전면적인 문제제기가 필요하다고 생각한다. 입학사정관제는 계층 차별적인 입시정책을 내놓고 ‘시선 돌리기’를 시도하는 현 정부와 대학 측의 탐욕의 합작품일 따름이기 때문이다.

학이 노동시장의 수요나 요구에 일방적으로 순응해야 한다는 식의 접근은 경계해야 함[고용가능성(employability) → 문제해결적 직업능력(trans-employability) 지향]. 교육의 상대적 자율성(relative autonomy)을 견지하는 자세 필요

### III-5. 교육환경 변화를 위한 경제·사회정책 및 운동의 과제

□ 지금까지 살펴본 대로 교육정책 차원에서 풀어나가야 할 일들을 잘 헤아려 실천하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 그것만으로는 부족하다. 학벌주의, 노동시장의 관행, 임금구조, 복지체계 등 교육(정책)으로 환원될 수 없는 조건들이 복합적으로 작용하고 있는 것이 작금의 교육 현실이기 때문이다.

- 요컨대, 교육정책 차원의 처방에 더하여 노동시장의 정상화, 사회복지 수준의 획기적인 진전 등 경제 및 사회정책은 물론 학벌주의 완화(타파) 등과 관련된 사회운동과 연계하여 다각적인 해결을 모색할 때만이 의미 있는 변화가 가능하다.
- 지면 관계상 본격적인 논의는 별도의 기회를 마련하기로 하고, 학벌 문제에 대한 필자의 문제의식이 담긴 구절<sup>13)</sup>만을 옮겨보기로 한다.

“그간 우리 사회는 학벌주의 문제를 정면으로 거론하는 ‘용기’를 보여주지 못했다. 학벌주의의 질곡이 우리 공교육을 옥죄고 있는 데도 그저 쉬쉬해온 것이다. 문제를 제기할라치면, 소위 ‘잘나가는’ 학교와 대학에 대한 시기심의 발로로 매도하는 분위기가 연출되곤 했다. 그만큼 민감한 문제일 뿐만 아니라 지배 학벌의 수혜자들이 정책을 독(과)점해왔기 때문이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 학벌(주의)은 교육이 아니라 권력의 문제로 어쩔 수 없이 학교 및 대학의 서열화를 강제하는 등 수많은 교육 문제를 양산하는 ‘블랙홀’이다. 따라서 이 문제를 건드리지 않고서는 우리 공교육을 정상화시키는데 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다는 절실한 인식이 필요하다.”(김용일, 2007: 136)

□ 다시 한 번 강조하지만, 교육정책으로 잡을 수 있는 일과 교육을 둘러싼 사회 환경 변화를 통해 해결할 수 있는 일을 구분해낼 필요가 있다.

13) 계속해서 다음과 같이 말하고 있다. “교육정책 차원에서는 학교 및 대학 서열을 완화시키려는 노력을 게을리 하지 말아야 한다. ‘학교선택권 보장’, ‘학교 유형의 다양화’라는 명분하에 고교 서열화 등을 심화시켜온 지난 10여 년간의 경험에 대한 보다 진지한 반성이 필요하다. ‘선발 경쟁’이 아니라 “교육 경쟁”이 가능한 조건을 만들어주는 것을 학교정책의 기조로 삼아야 한다. 그러나 학벌주의와 관련하여 정착 중요한 것은 학교나 대학 밖의 환경을 변화시키려는 노력이다. 다른 무엇보다 학벌주의 완화를 국가적 의제로 삼아 계몽하고 실천해 나가야 한다. 특히 능력을 본위로 하는 노동시장의 합리적 고용 관행의 정착은 매우 중요한 과제이다. 실력에 의해 평가받고, 필요에 따라 언제든지 재교육을 받을 수 있는 교육과 노동시장 간의 선순환의 고리를 형성·강화시켜야 한다.”(김용일, 2007, 같은 쪽)

- 특별히 후자의 과제는 경제·사회정책적 처방과 사회운동이 병행될 때 실효성을 담보할 수 있는 일로 민주세력과 진보세력이 ‘최소주의 전략’(minimalist strategy) 차원에서 견결하게 연대할 수 있는 영역이라 할 수 있다.

## IV. 결 론

IV-1. 언제부턴가 우리 모두는 일종의 ‘대안 강박증’에 사로잡혀 있는 듯하다. 나 역시 크게 다르지 않은데, 이 문제에 맞닥뜨릴 때마다 우석훈이 던져놓은 ‘386세대의 역사에 대한 배신’이란 말을 떠올리게 된다. 왜 그런 걸까?

“... 프랑스의 68세대와는 달리 386의 자기 결집은 사회에 대한 긍정적 효과를 만들어 다음 세대에게 더 많은 기회를 부여하는 방식으로 진화하지 못했다. 즉, 대학 국유화를 쟁취한 뒤 다음 단계로 진화했던 프랑스의 68세대와는 달리 우리의 386은 대학개혁에 대해 거의 아무런 청사진이나 의미 있는 노력을 개진하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 학벌사회를 더욱 강화시키며 엘리트주의를 강화시키는, 일종의 역사에 대한 배신을 행한 셈이다. ... 유럽의 68세대들이 나이를 먹고 사회에 진출하면서 사회적 민주주의가 발전되고 직접 민주주의가 심화된 것과는 달리 우리나라 386의 경우는 부모세대가 되면서 자신들의 경험과는 상반되게 사교육에 매달리거나 교육을 매개로 무한경쟁에 더욱 깊이 빠져들었다. 현재 한국 사회가 안고 있는 ‘다음 세대’에 관한 문제의 절반 정도는 386세대가 부모가 되면서 생겨난 일이라고 해도 과언이 아니다.”(우석훈, 2008: 177-178)

□ 무언가 우리 자신의 ‘결핍’에 대한 느낌 때문인 것 같다. 대안이 없는 게 아니라 대안을 현실화해내는 경로를 소홀히 하고 있는 건 아닐까? 일상의 삶 속에서 우리 자신의 진정성을 의심받고 있는 건 아닐까?

- 꼭 그런 건 아니지만, 정책학에서 대안은 정책 내용(policy contents)에 대한 관심의 표현으로 볼 수 있다. 그런데 어떤 정책이 현실화되려면, 정책 내용에 더하여 정치 과정(political process) 및 정책 환경(political contexts)이란 변수가 개재되기 마련이다. ‘멋진 그림’이 필요하지만, 그것만 가지고는 부족하다는 뜻이다.
- 지난 시간을 되돌아보면 ‘실패’ 뒤에 항상 대안에 관한 이러저러한 말들이 무성했는데, 나는 이게 그리 올바른 접근법은 아닐 수 있다고 생각한다. 뒤집어 보면, 다소 ‘영성한 그림’으로도 얼마든지 현실을 멋지게 바꿀 수 있다. 그렇다면 우리는 대안이란 ‘주술’에 사로잡혀 무언가 중요한 걸 빠뜨리고 있는 게 아닐까?



□ 대안을 현실화해내는 경로와 관련하여 중요한 과제는 “차이를 넘은 연대와 관용”이라고 생각한다. 진정성은 대안을 말하는 사람들의 “주장과 삶의 일치”에서 확인되는 것으로 그럴 때 주변 사람들에게 감동을 줄 수 있는 것이다.

- 이 문제와 관련하여 우석훈은 ‘배신’이란 말로 우리 자신의 모습을 되돌아보고 있는 것인데, 나는 그의 지적이 크게 틀리지 않다고 생각한다.
- 민주·진보진영 역시 학벌로부터 전혀 자유롭지 못하고 벗어나려는 노력을 기울이는데 너무 인색하다. 지연은 말할 것도 없다. 게다가 너무나 ‘우연적인’ 개인적 접촉의 빈도와 그 세월이 편 가르기 기준으로 작동한다. 조금 ‘자학적 정서’를 끌어대자면, 지연과 학연 그리고 개인적인 인연 앞에 진보적인 가치가 무용지물인 게 우리의 평균 수준이다.
- 이런 모습이 곧 우리의 진정성을 평가름하는 주요한 잣대로 작용하여 국민들로부터 의심받는 바에야 ‘멋진 그림’이 무슨 소용이란 말인가?

IV-2. 여하튼 지금까지 나는 우리 교육의 문제 상황을 진단(제Ⅱ절)한 뒤, 그 대안을 모색하는 실로 감당하기 벅찬 작업(제Ⅲ절)을 시도한 셈이다. 그러나 설령 앞에서 제시한 내용의 유용성이 인정된다 하더라도 그러한 ‘처방전’에 따라 우리 교육의 변화가 그리 쉽게 일어날 것이라고 생각하지는 않는다.

□ 우석훈의 지적대로 1960년대 구미 각국의 경우 사회 혁명적 상황을 거친 후에야 비로소 교육제도와 그 운용에 관한 새로운 합의를 이끌어냈다. 그런 점에서 우리 교육의 변화는 ‘혁명적 상황’을 요구하고 있는지 모른다.

- 하지만 내가 다소 회의적으로 미래를 전망하는 것은 비단 이런 이유 때문만이 아니다. 그 계기가 어떻게 만들어지든 간에 교육적으로 의미 있는 변화를 이뤄내기 위해서는 시간을 두고 학교와 대학 안팎으로 채워가야 할 과제가 너무 많다는 판단 때문이다. 이 또한 별도의 논의가 필요한 내용이므로 여기서는 한두 가지만 적시해보기로 한다.

□ 다른 무엇보다 교육(학)계를 포함하여 이 땅의 소위 지식계(知識界)의 일그러진 모습이 상당 수준 바로 잡혀야 한다.

- 비겁(卑怯)의 정도가 너무 심각하며, 일신의 영달을 위한 야합이 판을 친다. 바른 말을 해야 할 때 침묵으로 일관하는 것은 그런대로 봐줄 수 있다. 그러나 많은 이들이 패거리지어 정부의 그릇된 정책을 정당화하거나 다른 나라의 정책을 맹목적으로 모방하는 일에 몰두한다.

- 이 문제와 관련해서는 특별히 교육(학)자들이 비판적 지성으로 거듭나야 한다는 점을 강조하고 싶다. 지성인으로서 삼가야 할 일이 많다는 것을 깨닫는 순간 지성인으로 해야 할 일이 무엇인가가 분명해지게 될 것이기 때문이다.

□ 학교 밖으로는 한국 정당정치의 후진성 내지 비정상성을 극복하는 노력을 기울여야 한다. 우리 교육의 의미 있는 변화가 튼튼한 정당 발전의 과제와 맞물려 있다는 뜻이다.

- 교육정책에 관한 한 현 집권정당은 정권을 잡았을 때나 그렇지 못했을 때나 계급정당의 면모를 유감없이 보여주었다. 재차 강조하지만, 기업과 부유층의 이해를 배타적으로 반영한 신자유주의 교육정책이 ‘문민정부’에서 수입되고 현 정부 들어 전면화 되고 있는 것은 결코 우연이 아니다.
- 그러나 힘 있는 정치세력의 일방주의를 견제하고 사회적 약자의 교육적 요구를 실질적으로 대변해야 할 정당은 생각 이상으로 취약하다. 능력 있는 정당을 기반으로 한 대의제 민주정치가 정상화되어야 한다. 그럴 때 우리 사회의 미래를 기약할 수 있는 교육정책이 생산·착근될 수 있을 것이기 때문이다.
- 또 다시 찾아올 게 분명하지만, 민주정부 10년의 기간은 좋은 기회였고 또 일정한 성과도 있었다. 그러나 우리가 보여준 또 다른 모습이 ‘실력 없는 오만’이며, 해놓은 일 가운데 하나가 “분열”<sup>14)</sup>이었다는 점도 부정하기 어렵다. 사정이 이렇진대 교육하는 학교와 대학을 건설하는 과제가 그만큼 더 지연되는 것은 당연한 일이지 않은가.

IV-3. 그러나 그렇다고 해서 손 놓고 있을 수만은 없는 일이다. 앞에서 점수와 등수 경쟁이 아니라 교육하는 학교와 대학 건설의 과제가 경제·사회민주화, 사회적 약자를 대변하는 튼튼한 정당 건설 등의 과제와 연동되어 있다고 했다. 그런 점에서 내년 지방 동시선거 형태로 치러지는 교육감 및 교육의원 선거에 주목할 필요가 있다.

□ 진보적 가치를 제도화 해낼 사람(과 조직)을 대거 진출시키는 일에 머리를 맞대면서 스스로를 추스리고 ‘결핍’된 것들을 채워나가는 좋은 계기가 될 수 있을 것이기 때문이다.

14) 다음의 인용문은 또다시 ‘대안’ 요청으로 귀결되고 있긴 하지만, ‘분열’된 현실에 대한 지적만큼은 실로 통렬하다. “진보정당은 13%의 지지를 얻고 출발했지만 분열로 인해 그것도 얻지 못하고 있다. 그 정도의 정당도 운영하지 못하는데 누가 거기에 열정을 쏟아붓겠나? 참여와 열정을 응집할 수 있는 대안을 제시해줘야 한다. 대의제 민주주의에서 정치적 대안이 없으면 시민은 무력하다. 투표권만 가지고도 시민이 강한 영향력을 행사할 수 있어야 하는데, 그것은 주어진 대안 중에서 실질적 선택을 할 수 있는 경우에만 가능하다.”(프레스리안, <만들어진 현실> 퍼낸 박상훈과의 인터뷰, 2009. 8. 16)

- 내년 선거는 현실적으로 운동과 정당 등이 한데 어우러질 수밖에 없다. 그 과정에서 운동 및 정당의 지도력은 스스로를 돌아보면서 “연대와 관용”을 몸소 실천하고 자신들의 “진정성”을 널리 확인시켜주는 계기로 삼았으면 하는 바람이다.

□ 16개 시·도 교육감 및 교육의원 선거에서의 승리는 운동적 차원의 대안을 제도적 차원의 대안(교육정책)으로 전환시켜 내는 일이다. 선거에서의 승리를 운동과 정당의 성숙한 지도력이 뒷받침해주기만 한다면, 정책과 운동이 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

- 선거과정과 결과에서의 유쾌한 경험은 또다시 국민의 감동을 불러일으켜 탄탄한 정당 건설에도 크게 기여할 수 있을 것이다.
- 그 누군가 ‘멋진 그림’을 그려 깃발을 높이 들더라도 잘 모이지 않는 게 우리가 처한 현실이다. 그렇다면 그 요인이 무엇인가를 고민하는 게 순서이지 않은가. 그런 노력과 함께 자그마한 성공의 경험을 축적해나갈 때 “살아 있는 멋진 그림”도 마련할 수 있다고 생각한다.

## <참고 문헌>

- 강성종 (2008). 한국 과학기술 백년대계를 말하다, 서울: 라이프사이언스.
- 교육개혁위원회 (1998). 21세기 한국교육의 발전지표.
- 교육인적자원부 (2007. 3. 20). 사교육의존도 완화 방안(보도 참고자료).
- 김용일 (2009. 1. 19). 탐욕의 한국교육: 진단과 대안 탐색. 한국기독교교회협의회(NCKK) 선교훈련원. 한국사회와 한국교회의 미래를 위한 성찰과 나눔(제5차 에큐메니칼 아카데미 심포지엄 자료집), 41-52.
- 김용일 (2008. 12. 6). 신자유주의 교육정책과 초·중등교육의 미래, 한국교육정치학회. 신자유주의와 교육정책의 전망과 과제(제25차 학술대회 자료집), 29-38.
- 김용일 (2008. 7. 9). ‘4.15 학교자율화 조치’의 배경과 실천적 의미, 국가인권위원회. 학교자율화조치와 학생인권(토론회 자료집), 3-11.
- 김용일 (2008. 5. 3). 이명박 정부의 교육행정제도 개편과 민주진영의 과제, 민주화를 위한전국교수협의회. 이명박 정부의 교육정책: 쟁점과 대안(심포지엄 자료집), 83-95.
- 김용일 (2008. 2). 이명박 정부와 교육계급(층)화 정책. 우리교육, 56-59.
- 김용일 (2007). 한국교육의 현황과 민주진영의 과제. 민주화운동기념사업회. 기억과 전망. 17, 96-143.
- 김용일 (2007. 1. 25). 한국교육의 위기, 그 본질과 대응전략. 경제사회포럼·민주화운동기념사업회 외. 한국의 선택, 민주진영의 진로(7개단체 심포지엄 자료집), 81-107.

- 김용일 (2002). *교육의 미래: 시장화에서 민주화로*. 서울: 문음사.
- 김용일 (2001). *위험한 실험: 교육개혁의 정치학(2쇄)*. 서울: 문음사.
- 박세일 (2004). *대학개혁의 기본방향: 철학과 원칙*. 박세일 · 이주호 · 우천식 편. *자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁*(한국개발연구원-교육개혁포럼 공동연구), 3-21.
- 박세일 (2006). *대한민국 선진화전략*. 서울: 21세기북스.
- 신명호 (2006). *교육과 빈곤: 교육을 통한 빈곤탈출이 어려워지는 이유*. 한국도시연구소 엮음. *한국 사회의 신빈곤*(서울: 한울), 208-244.
- 안병진 (2008). *미국 2008 대선이 한국 민주주의 발전에 주는 시사점: 자유주의 진영을 중심으로*. 민주화운동기념사업회. *기억과 전망*. 19, 129-160.
- 안병철 (2005). *사회경제적 여건에 따른 학업성과의 불균등성 평가*. 한국직업능력개발원 외 6개 학회. 제1회 한국교육고용패널 학술대회 논문집, 735-745.
- 우석훈 (2008). *88만원세대*. 서울: 레디앙.
- 유종일 (2008). *위기의 경제*. 서울: 생각의 나무.
- 이주호 외 (2006). *평준화를 넘어 다양화로*. 서울: 학지사.
- 이현승 · 김현진 (2005). *늘어가는 대한민국(13쇄)*. 서울: 삼성경제연구소.
- 조화성 (2008). *2008년 미국 대선 공약과 이슈*. *미국정치의 재발견*(신진보리포트, 11호), 137-187.
- 한만중 · 이장원 (2009.7. 22). *전교조와 참교육운동 20년 평가(총괄평가)*. 전국교직원노동조합. *전교조운동 20년 평가, 교육노동운동의 새로운 방향과 과제*(전교조 창립 20주년 토론회 자료집), 7-48.
- 한반도선진화재단 *교육개혁패널 편* (2007). *대한민국 교육개혁의 선진화 구상과 실천*. 서울: 한반도선진화재단.
- 사토 마나부 저/ 손우정 역 (2001). *교육개혁을 Design한다*. 서울: 공감.
- Barack Obama and Joe Biden's Plan for Lifetime Success through Education* ([WWW.BARACKOBAMA.COM](http://WWW.BARACKOBAMA.COM), 2008)
- Reich, Robert B. (2000). *The future of success*./ 오성호 옮김(2001). *부유한 노예: 고속 성장경제, 그 풍요의 환상 속에 감추어진 냉혹한 현실*, 서울: 김영사.

### 제2참교육운동과 새로운학교 운동

이 용 관 (참교육연구소)

#### I. 왜 제2참교육운동인가?

##### 1. 교육개혁과 학교개혁

냉전구조의 붕괴 후 세계화와 탈산업사회화라는 두개의 사회 변화의 흐름 속에서 세계 각국의 정부는 교육개혁을 모색하고 추진해왔다. 교육개혁은 선택의 문제가 아니라 필수적으로 추진해야 할 21세기의 과제이다. 문제는 교육개혁의 방향이다. 즉 국가가 관리하고 통제해 온 공교육을 누구의 손에 맡겨서 어떻게 개혁할 것이냐이다.

##### 1) 시장주의 교육개혁

학교를 교육시장 속에 갖다놓고 교육을 서비스산업으로 파악하여 교육 소비자를 중심으로 선택과 경쟁을 무한정 확대하는 이른바 신자유주의 방식이다. 주로 미국과 영국 등에서 추진해왔고 수많은 나라들이 벤치마킹을 시도했으나 많은 문제점을 드러내며 근본적 전환의 필요성이 제기되고 있다. 현재 이명박 정부의 교육개혁 모델이기도 하다.

시장의 자율과 선택에 교육을 맡겨, 학교 간에 교사 간에 경쟁을 극대화시키면 돈을 적게 써도 교육 경쟁력이 높아지고, 교육 소비자인 학부모와 학생의 만족도가 높아진다는 논리에 따라 추진되는 신자유주의적 교육정책은 시장의 약점까지도 고스란히 공교육에 가져와 교육의 양극화를 부추겨 교육 공공성의 기반을 무너뜨리는 결과를 낳고

있다. 게다가 공교육에 대한 관료주의적 통제를 풀고 규제를 대폭 완화하는 것이어야 하는 신자유주의 정책의 취지와는 달리 실제 교육개혁 추진 과정에서 시장주의와 관료적 통제가 조합되어 교육의 공공성과 민주주의를 위기로 몰아넣는 상황이 나타나고 있다.

## 2) 공동체주의 교육개혁

신자유주의 정책이 지금까지 국가가 관리하고 통제해 온 공교육을 시장부문으로 양도하고 있는 것에 비하여 공동체주의에 입각한 교육개혁은 교육 주체들이 교육의 책임을 공유하고 서로 연대하여 공교육을 재구축하자는 것이다. 주로 핀란드를 비롯한 북유럽 국가에서 전형적으로 나타나는 방식이다.

신자유주의 정책에 의한 교육개혁이 정부 기관에 의해 강력하게 추진되고 있는 반면에 공동체주의에 의한 교육개혁은 개혁의 주체를 밑으로부터 형성하면서 추진되는 풀뿌리 개혁이기 때문에 개혁의 주류를 형성하는 것이 쉽지 않고 시간이 걸린다. 그러나 사회적 합의에 기초해서 추진되며 교사들의 지지와 교사와 학부모의 협력, 지방 자치단체의 지원을 받으며 추진되는 것이기에 착실한 전진을 이룰 수 있다. 공동체주의적 교육개혁은 교육의 공공성과 사회적 민주주의의 발전을 담보하는 교육개혁의 길이기도 하다.

## 3) 교육개혁과 학교개혁

교육개혁과 학교개혁의 관계는 동전의 양면과도 같은 관계이다. 총체적 교육개혁의 상이 없는 학교개혁은 현실의 벽을 넘을 비전을 갖지 못한 미봉책에 그칠 것이며 구체적인 학교개혁 방안이 없는 교육개혁은 공허하다. 비민주적인 관료시스템과 입시제도 개혁을 소홀히 한 채 학교개혁만을 주장하거나, 교육에 대한 근본적 성찰과 관계된 담론만을 만들어낸다든지 현실적 혁신을 우선 원하는 학부모의 요구를 외면한 채 제도개혁만을 주장하는 것은 모두 편향이다.

이데올로기적이고 정치적인 제도개혁과 미시적 대안적 실천은 상호보완 관계에 있다. 학교개혁운동은 교육을 매개로, 일상적인 교육실천을 매개로, 학교개혁을 매개로 이데올로기적이고 정치적인 투쟁 전선에 뛰어 드는 것이다. 그런 점에서 교육개혁은 학교개혁의 지향점이고, 학교개혁은 교육개혁의 핵심 고리이다.

## 2. 전교조의 학교개혁운동

전교조의 참교육운동은 합법화 된 이후에도 교과나 주제별로 개별적인 실천의 수준을 크게 넘어서지 못하고 있다. 즉 오랜 참교육운동의 역사와 많은 조합원들의 실천

노력에도 불구하고, 학교의 교육활동 전반을 참교육적으로 재구조화 하거나 참교육이 이루어지는 종합적인 학교 상을 제시하는 데까지 이르지 못하고 있다.

학교개혁운동은 이 문제를 실천적으로 극복하기 위한 고민과 모색의 한 방안이다. 참교육의 실천 단위가 개별 교사가 아닌 집단적인 단위로서의 학교로, 학교 운영에 대한 비판적인 견제자의 역할에서 학교 운영의 목표를 수립하고 실제 운영의 중심에 서는 관점의 운동을 전개하려는 것이다.

합법화 이전 시기에 학교 붕괴론 등에 대응하는 과정에서 ‘좋은 학교, 신나는 학급 만들기 운동’을 전개했으나 담론 제시 이상의 수준은 아니었다.

2002년 참교육연구소에서 학교개혁을 통한 공교육내실화 방안 탐구를 목적으로 ‘교육 개혁과 학교개혁 운동’, ‘학교 모델’을 주제로 하는 토론회를 개최하여 이러한 활동의 이론적 근거를 마련하려고 시도하였다. 그러나 이후 진일보된 작업을 추진하지 못하였다.

2005년 ‘교육희망 21 학교혁신운동본부’를 설치하고, 새로운 학교상을 모색하고 실천하기 위한 운동을 추진하였다. 하지만 조합원들과 함께 논의하고 고민해온 과정의 결과로 추진되지 못하여 상층 중심의 시도에 머물고 결국은 유야무야 되어버렸다.

2007년 이후 학교자치교선포특위가 이 흐름을 이어갔다. 2007년 9월부터 교장 공모제가 시범 운영되고 조합원 출신 교장이 출현하게 되면서 학교 개혁 모델을 구안하기 위한 연구실천활동에 탄력이 붙게 되었다.

전교조는 학교개혁운동을 2007년과 2008년의 주요 사업으로 설정하여 학교교육개혁 네트워크 구축, 학교개혁 대안 여론화, 전교조의 학교교육 개혁의 상 창출을 통한 대안세력으로서 전교조의 위상 제고 등을 추진하고자 했다. 그러나 전교조 내에서 중심사업으로서의 위상을 확보하지 못하였다.

그럼에도 불구하고 2007년과 2008년의 학교개혁운동은 전교조 내 학교개혁운동 주체의 일정한 형성, 전교조 조합원의 공모제 교장 진출을 통한 학교 모델 건설의 기반 마련, 학교개혁을 위한 사회적 연대의 기초 형성 등 향후 본격적인 학교개혁운동 추진을 위한 토대를 확보했다. 이를 토대로 2009년 5월 전교조 창립 20주년을 맞이하여 전교조는 제2의 참교육운동을 전개할 것임을 선언하고 제2의 참교육운동의 중심 과제로 학교개혁운동을 설정하였다.

### 3. 전교조의 새로운학교 운동

그동안 일부 전교조 조합원들이 조직적으로 학교에 투신하거나 집단적으로 결의하여 전교조가 추구하는 참교육학교를 만들기 위한 활동을 전개하고, 학교개혁운동의 성과를 바탕으로 공교육체제 전반에 걸쳐 참교육의 구체적이고 체계적인 활동 내용을 전파하고 확산시켜나가려는 움직임을 보였다. 주로 폐교 위기에 처한 농산어촌 작은학교를 중심으로 전개되어 남한산초등학교 등 대표적인 학교개혁 성공 사례가 만들어지면서 정부 기관에서도 학교 혁신의 모범으로 삼는 데까지 이르게 되었다. 2007년부터는 교

장공모제 시범 실시를 지렛대로 하여 실천활동을 확대하기에 이르렀다.

이 운동 주체들은 이런 학교개혁운동을 정부에 의해 주도되는 학교개혁과 구분하기 위해 ‘새로운학교운동’이라는 명칭을 붙이게 되었다. 이들은 국내 대안학교의 프로그램들과 프랑스의 프레네 학교, 일본의 배움의 공동체, 핀란드와 스웨덴 등 북유럽 교육 등 외국의 학교개혁 사례들을 공부하며, 한국의 조건에 맞는 학교개혁 방안에 대해 연구하고, 이를 실천하여 학교개혁 모델을 창출하고자 노력하였다. 그 결과 경기 지역의 ‘스쿨디자인21’을 필두로 각 지역에 ‘새로운학교’를 추구하는 연구실천 조직이 생성, 확산되었으며 이를 바탕으로 네트워크를 구성하여 ‘새로운학교운동’ 전체의 소통과 나눔의 구조를 만드는 단계로 발전하게 되었다.

첫째, 새로운학교운동은 제도와 지침을 통해 모든 학교를 일시에 바꾸는 것이 아니라 참교육의 가치에 동의하는 학교를 중심으로 집중 실천하고 이들 학교간의 연대와 확산을 추구하는 운동을 추구한다. 따라서 새로운학교운동은 학교와 지역을 거점으로 하여 교사, 학생, 학부모, 지역 주민, 사회시민단체 등이 결합한 교육 공동체 구축을 통해 학교를 개혁하려는 밑으로부터의 교육운동이다. 즉 학교와 지역 현장에서 일상 활동의 토대를 구축하여 교육실천 활동가를 생성하고 교육운동의 조직적 기반을 확보하고자 하는 운동이다.

둘째, 새로운학교운동은 교육 현장의 대안적 교육 실천을 중심으로 교육학을 재구축하여 이론과 현실, 담론과 실천의 격차를 메우고, 현실에 뿌리내린 실천교육학의 토대를 만들어가는 교육운동이다. 이를 통해 신자유주의 교육학을 직수입하고, 영미식 모델만을 금과옥조로 받드는 강단 교육학의 풍토를 바꾸어 가는 운동이다.

셋째, 새로운학교운동은 전교조와 교사를 넘어서서 학부모, 학생, 제도권 밖 교육의 영역, 교육학자, 시민사회단체까지 포함하는 주체 형성을 통해 큰 교육운동의 기초를 마련하는 운동이다. 그동안의 교육운동이 상층 중심의 제도 투쟁에 치중하면서 운동의 대중적 지지 기반을 확대하는데 실패하였으나 새로운학교운동은 대안적 교육실천과 폭넓은 연대를 통해 교육운동의 지지 기반을 확대하고자 하는 운동이다.

## II. 새로운학교 운동의 방향과 과제

### 1. 새로운학교 만들기의 필요성

1) 학교를 바꾸는 것은 시대적 요구이며 절박한 사회적 과제이다.

우리 아이들이 살아가야할 미래 사회는 지난 세기 산업화 시대의 유물인 획일적 교육을 극복하고, 창의적이고 유연한 사고 능력과 협동 능력을 배양하기 위한 학교개혁을 절박하게 요구하고 있다.



정보화와 과학기술의 급속한 발전은 지식 암기 중심의 획일적 교육에서 벗어나 창의적이고 유연한 사고력을 길러주는 교육의 필요성을 절박하게 요구하고 있다. 창의성, 유연성, 다양성이 세계적 교육의 화두가 되고 있는 까닭이다. 아울러 정보와 지식의 고도화는 지식의 생산과 활용에서 협동 능력을 주요하게 요구하고 있다. 또한 저출산 고령화사회로의 진입과 사회 양극화의 심화는 학교가 생활수준과 관계없이 모든 아동을 보호하고 즐겁게 생활할 수 있는 아동복지공간으로, 그리고 잠재적 능력을 발전시켜주는 교육공간으로서 동시적 역할을 하길 요구한다.

21세기 미래 사회를 살아가야 할 학생들은 더 많은 창의력과 합리적 의사소통 능력을 요구합니다. 자신의 삶을 스스로 설계하고 새로운 변화를 이끌어 내는 능력을 요구하고 있습니다. 우리 학생들은 자존감을 지니고, 창의성을 익히며, 더불어 살아가는 가치를 함양하며, 행복하고 건강하게 자라나게 해야 합니다.

이런 시대적 요구, 국민적 요구에 부응하는 교육개혁을 이루기 위해서는 궁극적으로 학교를 바꾸어 새로운학교를 만들어야 한다.

학교교육이 달라지지 않는 한, 어떠한 교육개혁도 실천적 의미가 없다. 따라서 모든 교육개혁은 학교교육 개혁의 상을 수반해야 하며, 실천적으로 학교교육을 개혁하고 학교를 바꾸어낼 때만이 그 의미가 있다.

2) 정부의 고교 다양화와 학교자율화 정책은 교육에서 경쟁과 시장주의만 심화시켜 학교를 바꾸는 데는 실패할 것이다.

이명박 정부 학교정책의 핵심인 고교 다양화와 학교자율화는 한국의 사회적 구조에서 필연적으로 학교교육을 입시경쟁교육으로 몰아가고 더욱 철저하게 학교교육을 획일화하고 서열화 시키는 것으로 귀결될 수밖에 없다. 그래서 고교다양화와 학교자율화 정책은 입시경쟁의 자율성과 학교장의 자율성만 강화하여 학교를 더욱 획일화시키고 입시경쟁교육으로 매몰되게 만드는 ‘학교학원화, 교육시장화, 고교 다양화가 아니라 서열화’를 심화시켜 결국 평준화를 해체시키는 정책에 불과하다고 비판받고 있다.

그러나 아이러니하게도 이명박 정부의 학교정책은 이제 학교를 바꾸는 것은 더 이상 회피할 수 없는 절박한 과제임을 역설적으로 말해주고 있다.

역대 정부는 집권하자자마 단골메뉴로 교육개혁을 추진해 왔으나 지금까지 어떤 정권도 학교를 실질적으로 바꾸는 학교개혁으로는 나아가지 못했다.

왜 그랬는가?

첫째, 정부의 학교정책은 방향이 잘못되고, 철학이 없고, ‘개념’이 없는 정책이기 때문이다. 학생들이 살아갈 미래 사회, 우리 사회가 추구하는 사회, 21세기의 변화되는 사회에 대한 올바른 전망을 세우지 않고 있기 때문에 우리 사회가 지향해야 할 교육에 대한 철학이 없다. 미래 사회의 주인인 학생들이 배워야 할 교육의 내용은 무엇이고, 가치는 무엇인지 등 교육에 대한 기본적인 철학과 개념이 없다. 바탕이 없기 때문에 서구에서 이미 철이 지난 폐기되고 있는 신자유주의의 망령에서 못 벗어나 학교교육 전

체를 ‘국가 경쟁력’, ‘자율과 경쟁’이라는 경제논리로 온통 도배질을 하고 있다. 그 결과 우리 교육에서는 ‘인간’은 없고 오로지 ‘성적’이라는 경쟁력 있는 상품만이 존재한다. 설사 성적을 경쟁력 있는 상품으로 여기며 그들이 내세우는 성적 경쟁력이라는 측면에서도 과연 경쟁력이 있는가에 선뜻 동의하기가 어려운 것이 우리교육의 현실이다.

따라서 교육 철학이 없고, 개념이 없고, 방향이 잘못된 이명박 정부의 학교정책으로 는 그들이 내세우는 긍정적인 기대 효과가 실현되기보다는 오히려 반대로 부정적인 결과와 역효과로 나타날 것이다. 실제로 사교육비 경감대책은 사교육비를 더욱 폭증 시켰고, 학교 다양화는 학교를 더욱 획일화와 서열화로, 학교자율화조치는 입시경쟁 자율화와 시장화로, 공교육 강화정책은 공교육 포기론으로 귀결되고 말았다.

**둘째, 학교교육이 어떻게 달라져야 하는지 그 상과 방도가 불분명하기 때문이다.** 학교를 어떻게 바꿀 것인가 구체적인 상이 없거나 학교교육의 상을 잘 못 잡고 있기 때문에 획일성을 강요하는 교육은 결국 입시경쟁만 강화하는 학교로 만들고 말았다. 학교교육을 어떻게 혁신하여 나갈지에 대해서는 구체적인 방안은 없이 관료주의적 방식으로 내리 먹이기식 학교현장에 내려오면 형해화 되고 입시교육의 굴레로 빨려 들어가 버리고 만다. 그 결과가 학교현장에는 입시경쟁교육 강화, 획일화된 교육, 학교 서열화와 같은 부정적인 방향으로 나타나고 있다. 이러한 부정적인 결과는 우리 교육을 황폐화시키고, 그 후유증과 폐해로 인해 몸살을 앓고 있다.

**셋째, 교수-학습의 주체인 학생과 교사의 자율성을 존중하고, 능동적 참여를 이끌어 내지 못하고, 관료체제에 의존하여 통제와 지시로써 학교개혁을 이루려했기 때문이다.** 이러한 방식은 결국 학교 현장에서 개혁 추진동력을 얻어가기보다 저항에 부딪쳐 서류상의 개혁으로 그치고 말았다.

학교의 자율성을 획기적으로 강화하겠다는 교육과학기술부의 학교자율화 조치도 이런 한계를 벗어나지 못하고 있다. 학교자율화 조치는 우리 교육이 지향해야 할 ‘구체적인 학교교육의 상’은 논외로 한 채, 학교자율화라는 미명 아래 학교장 책임경영제를 밀어붙이고 있다. 교육이 나아갈 방향 제시 없이, 자율이란 형식만을 주는 꼴이다. 때문에 학력 중심의 사회구조와 입시중심의 교육구조에서 학교장책임경영제는 우리교육의 고질적 병폐인 입시경쟁교육 강화로 귀결되어, 학교교육을 혁신하기는커녕 도리어 교육의 획일성을 확대시키게 될 것이다. 그나마 학교의 자율이라는 것도 교원과 학생의 자율이 아니라 학교장의 자율에 국한되어 지금까지 역대 정부의 교육개혁이 그러하였듯이 결국 교육주체의 능동적 참여를 이끌어내는 데 실패하고, 교장과 소수의 교장 측근에 의한 형식적인 학교교육 개혁으로 끝나 결국은 학교를 바꾸는데 실패하고 말 것이다.

3) 새로운학교 만들기는 참교육운동의 핵심적 과제이며 궁극적 목표이다.

그간 정부의 학교정책이 주로 제도적 측면에서 추진되어온 것처럼 전교조 또한 제도 개혁 측면에서 교육개혁 과제를 제기하고 요구하며 투쟁하여 왔다. 학교교육 혁신을

주창하면서도 OECD 수준의 과감한 교육여건 개선과 함께, 교육주체에 의한 학교운영의 제도화 즉 학교자치 실시 등 제도적 측면에서의 개혁과제에 논의와 요구를 집중하여 왔다. 그것은 지난 시기의 우리 교육이 너무나 관료적 통제와 비민주적 관행과 제도의 질곡에서 낙후되고 열악했기 때문에 시대적 요구이며 사회적 과제였기 때문에 여기에 집중하지 않을 수 없었던 것이다.

물론 지난 20년간 전교조의 참교육운동은 교육민주화와 참교육실천 운동에서 많은 성과가 있었다. 전교조의 8만 조합원이 중심이 되어 학교 민주화와 민주적인 학급운영, 교과영역과 비교과교육과정 영역에서 참교육실천 활동을 지속적으로 추진해왔다. 교사들의 열정과 헌신에 의한 참교육 실천 활동은 우리교육의 많은 변화를 가져오는 성과가 있었다. 그러나 끈질긴 참교육 실천 활동에도 불구하고 정부의 잘못된 학교정책과 시장주의 세계화의 광풍과 입시라는 ‘블랙홀’ 속에서 그 빛을 제대로 발휘하지 못하고 있으며, 학교를 획기적으로 바꾸는데 그다지 눈에 보이는 성과가 많지 않았다.

그러나 이러한 제도개혁과 참교육 실천운동의 귀결점은 역시 학교교육을 실질적으로 바꾸어나갈 때 의미가 있는 것이다. 정부의 학교개혁도, 우리 운동의 학교개혁도 실제적인 학교교육의 개혁에 의해 그 성과가 가름되는 것임이 분명하다.

그런 점에서 우리는 정부의 학교정책이 학교교육을 개혁하는 데 실패할 것임을 비판하면서, 동시에 이제 ‘학교를 어떻게 바꾸어갈 것인가’ 답을 내놓고 입증해야 하는 과제를 안고 있다. 우리의 참교육운동의 새로운학교 만들기는 정부의 학교정책과는 달리 실제로 ‘학교교육을 어떻게 바꾸어낼 것인가’라는 비전을 제시하며 제2의 참교육운동으로 전 조합원이 실천 활동을 통해 입증해야 한다.

## 2. 새로운학교의 방향<sup>1)</sup>

### 1) 교육철학과 교육목표의 재구성

#### ○ 국가 교육목표 : 복지사회 실현

- 교육을 복지로 보고, 국가 책임 아래 학교를 아이들의 생활복지 공간으로, 아이들의 재능을 계발하는 교육 공간으로 만들어감. 무상교육 실현

#### 1) 새로운학교 만들기 운동을 추진해온 활동가들이 지금까지 정리한 새로운학교의 상은

- 모든 학생을 공정하게 존중하고 보살피는 학교
- 학생 개개인의 개성, 인성, 창의성을 키워주는 학교
- 교육과정 운영의 다양화로 학교 특성화를 이룬 학교
- 성적으로 서열화 되지 않고 모두에게 창조적 배움이 있는 학교
- 낡은 관료주의 관행을 혁신하고 학습과 돌봄을 지원하는 학교
- 학교 구성원의 참여와 소통을 통해 운영되는 열린 학교
- 교원의 자발성, 학부모 참여, 학생 자치를 실현하는 학교
- 교육복지에 충실하고 지역사회에 적극적으로 기여하는 학교

⇒ 학습과 돌봄을 지원하는 학교

- ※ 전교조의 참교육은 ‘국가 책임의 질 높은 공교육’을 요구해왔음.
- ※ 이명박 정부의 신자유주의 교육정책은 국가의 교육책임을 축소하려는 정책이라는 점에서 국정철학에서 상반된 지향을 보이고 있음.

○ 교육철학과 교육원리 : 공동체주의

- 통합성 : 구성원을 차별하지 않고 공평하게 존중함  
→ 성적이나 인종, 지역, 성, 계층 등에 따라 선별하지 않고 통합학교, 통합학급
- 협력성 : 구성원간 상호 협력에 의해 교육을 실현함  
→ 서로 존중하며 함께 배우고 성장하는 협력적 교수학습과정
- 개별화 : 개개인을 존중하고 배려하는 교육을 구현함  
→ 모든 학생에게 배움이 실현되는 개별화 교육과정, 학습의 다양화

⇒ 모두에게 학습이 있는 배움의 공동체,

- ※ 전교조의 참교육은 ‘더불어 함께 살아가는 학교’를 표방해 왔음.
- ※ 이명박 정부의 신자유주의 학교정책은 ‘경쟁’을 통한 ‘선별’에 의한 엘리트 교육, 성적 비교를 위한 ‘획일’적 교육과 평가를 기본 원리로 한다는 점에서 위 교육 철학과 상반된 모습임

○ 교육목표 : 모두의 수월성 실현

- 모든 학생의 다양한 잠재적 능력 계발
- 지적, 신체적, 정서적, 사회적 능력 발달
- 특히 기초 학력, 창의성, 소통능력, 인성 개발 중시

⇒ 학생 개개인의 개성, 인성, 창의성을 키워주는 학교

- ※ 전교조의 참교육은 “개개인의 정신과 육체에 깃들여 있는 생명력을 창조적으로 키우고 발휘할 수 있게 하는 교육”을 표방하여왔음.
- ※ 이명박 정부의 학교정책은 ‘소수의 지적 수월성 실현’을 실제적 교육목표로 하고 있음.

○ 학교정책 : 지역 사회와 함께하는 통합교육과 공동체학교

- 지역사회에 적극적으로 기여하는 열린 학교
- 성적, 인종 등에 의해 선별하지 통합학교로서 학교 내 학습과정의 다양화, 특성화

- ※ 전교조의 참교육은 평준화 정책을 지지해왔듯 통합학교를 지향해왔음.

- ※ 특목고, 자율형 자립학교 등 이명박 정부의 학교정책은 ‘학력 수준에 의한 선별’에 학교 차별화를 ‘다양화’라 하며, 학생과 학부모의 ‘학교선택권’을 강조한다. 그러나 참교육이 지향하는 통합학교는 학교내 교육과정과 학습과정의 다양화를 지향하며, 학교선택권이 아닌 학생의 ‘학습 선택권’을 중시한다.

## 2) 학교의 운영체제의 재구조화

### ○ 학교운영 : 구성원의 참여와 소통으로 운영되도록 재구조화

- 관료주의 관행을 혁신하고 구성원의 자발적 참여에 의해 운영되는 학교
  - 교사들 서로 배우고 나누며, 상호 협력에 의해 교육과정을 구성하는 학교
  - 학생 자치가 실현되고, 학생이 주체적으로 참여하는 교육과정 운영
- ⇒ **교육주체에 의한 아래로부터의 실질적 교육혁신을 지향함**

- ※ 전교조는 교사, 학생, 학부모가 참여하는 학교자치를 주장해왔음

- ※ 이명박 정부의 학교정책은 학교장의 권한만을 강화해주고 있다는 점에서 학교운영 주체를 학교장으로 보는 관료주의이며, 학교개혁도 학교장에 의존하는 관료주의 방식으로 추진하고 있다. 이는 필연적으로 실패할 수밖에 없다.

### ○ 학교행정 : 교육-학습 지원 중심으로 학교행정체제 재구조화

- 가르치고 배우는 활동을 부차적인 것으로 만드는 행정중심의 학교 문화 개조
- 잡무의 과감한 제거 등 학교에 만연한 형식주의 제거
- 교원의 자발성, 창의성, 잠재역량을 충분히 발휘할 수 있는 학교문화 형성

- ※ 점수 중심 현행승진제도에서 학교장 중심의 학교운영 체제에서는 행정 중심의 학교운영이 필연적이다.

### ○ 학교 환경 : 환경과 시설, 공간을 새로운 교육에 맞는 환경과 시설로 재구조화

- 새로운 교육에 맞는 학교 시설 공간의 재구조화
- 지속 가능한 생태적 감수성을 기르고, 건강하고 안전하게 활동 할 수 있는 공간 등 생태적 공간으로 재구조화
- 교과 교실, 특별 교실, 학생 자치 활동 공간, 정보와 소통체제 등 학생들이 다양한 활동과 창의성을 계발을 위한 교육활동이 가능한 공간으로 재구조화

## 3) 교육과정의 재구조화<sup>2)</sup>

### 2) 새로운학교가 지향하는 학교교육과 교육과정의 원리는

- 모든 학생들이 다양한 교육과정과 교육적 경험을 접근할 수 있는 기회를 제공한다.

○ 학생 활동중심 교육과정 : 과정형, 맞춤형, 참여형으로 재구조화

- 과정형 교육과정 : 교육과정 자체가 학습을 실현하는 과정이 되도록 교육과정 재구성
- 맞춤형 교육과정 : 개개인에 대한 개별화 지도가 가능하도록 교육과정 재구성
- 참여형 교육과정 : 학생의 참여와 자기주도적 학습이 가능하도록 교육과정 재구성

※ 현재의 학교 교육과정은 시험에 의해 성적을 평가하고 기록하며 지나가는 결과 중심의 '진도형 교육과정'으로서 과정에서 낙오하는 학생에 대한 배려와 대책이 없는 교육과정이며, 성적 수준에 의해 학생을 등급화해 지도하는 '수준별 교육과정'으로서 개개인에 대한 배려가 없는 획일적 교육과정이다.

### ※ 기초학력 향상 교육과정 운영

현재의 학교 교육과정은 기초학력 미달자에 대한 대책이 사실상 전무하다. 방과후 학교를 통한 보충학습 등을 통한 책임지도 등의 대책을 내놓고 있으나 '열등반'에 대한 심리적 거부감이 보편화된 현실에서 성과를 거둘 것이라 보기 어렵다.

기초학력미달자가 나오지 않도록 하기 하는 근본적인 방안은 교육과정을 위와 같이 과정형, 맞춤형, 참여형으로 재구조화하는 것이다. 즉 교수-학습과정에서 개개인별 학습 목표가 제시되고 학생의 능동적 참여 속에 학습목표를 달성하는 과정이 조직되도록 교육과정을 운영해야만 기초학력 미달자가 양산되지 않는다.

지금과 같이 개인의 도달 여부와 관련 없이 일제히 진도를 나가며 평가하고 끝내는 교육과정으로서는 기초학력미달자의 학력 미달은 시간이 지날수록 계속 누적되어 사실상 구제 불가능의 상태에 이르게 될 수밖에 없다. 이런 교육과정을 바꾸는 교육관의 혁명이 필요하다.

현실적으로 기초학력 미달자를 없애기 위해서는 다음과 같은 대책이 세워져야 한다.

- 
- 교수-학습활동, 학생 및 학부모 상담활동에 더 많은 열정을 쏟는 학교 문화를 만든다.
  - 미래사회를 준비하고, 학생의 다양한 능력을 계발하기 위하여 학생이 참여하는 수업, 체험하는 수업을 활성화한다.
  - 기초학력미달자와 소외 계층 자녀를 위한 학습 지도 및 방과 후 활동에 더 능동적으로 참여한다.
  - 가르치고 배우는 활동을 부차적인 것으로 만드는 행정중심의 학교 문화를 바꾸려고 노력하겠습니다. 학교에 만연한 형식주의를 제거하기 위해 노력한다.
  - 교원의 자발성, 창의성, 잠재역량을 충분히 발휘할 수 있는 학교문화를 만든다.
  - 교실을 개방하고, 전문능력 향상을 위해서 수업활동을 공유하고, 자율 연수 및 교사 간 협력 네트워크를 통한 학교 공동체 문화를 만든다.
  - 학생을 교육하는 활동과 관련하여 지역사회에 능동적으로 참여한다.

첫째, 초등학교 저학년의 말하기, 읽기, 쓰기, 셈하기 등 기초교육이 강화되어야 한다.

둘째, 기초학력 미달 학생의 학습 부진 원인을 진단하고 처방하기 위한 상담활동을 강화하여 학생들의 학습 참여 욕구를 높여내는 방안을 강구해야한다. 이를 위한 전문적 인력 지원이 이루어져야 한다.

셋째, 기초학력 미달 학생의 개인적 조건에 맞는 맞춤형 지도가 구체적으로 이루어져야 하며, 이를 위한 배려와 지원이 이루어져야 한다.

#### ○ 개별화지도와 자기주도적 협력학습

과정형, 맞춤형, 참여형 교육과정을 실현해나가기 위해서는 학생 개개인의 수준에서 학생들이 자기 목표를 갖고 자기 주도적으로 학습해나가도록 하는 개별화지도가 필수적이며, 교사의 지도만으로는 이를 교실에서 실현해가가기 어려운 바, 학생들이 서로를 가르치고 배우는 협동학습을 통해 이 교육원리를 구현해나가도록 한다.

이는 학생들의 주체성과 상호 소통 능력을 배양하는 과정이며, 창의성을 높이는 과정이기도 하다.

#### ○ 통합학습과 다양화 교육

성적의 차이, 부모의 사회경제적 차이, 성, 인종의 차이를 상관하지 않고 보통아들과 특수아도 통합교육을 통해 더불어 공부하고, 그 속에서 다양성을 서로 인정하고 발전시키는 교육, 핀란드의 경우는 학년간 통합교육도 실시되고 있다.

#### 4) 이명박 정부의 학교정책과 ‘새로운학교’의 차이

학교자율화 조치에서 나타나고 있듯이 이명박 정부의 교육정책은 학력 수준에 따른 구별과 선별을 강조하고, 경쟁을 통한 차별화를 위해 표준화된 교육과 시험을 강조할 수밖에 없다. 때문에 이명박 정부의 교육개혁이 교육의 다양화를 가져오기보다 획일성을 강화하리라 보는 것은 이 때문이다.

반면 참교육운동이 지향하는 공동체주의 학교에서는 ‘경쟁과 선별’보다 통합교육 속에서 개별화교육, 자기주도적 학습과 협동학습을 주된 교육방법으로 지향한다. 이는 성공적인 학교개혁을 추진하고 있는 것으로 평가되는 핀란드 등 북부 유럽의 교육계에서 지향하는 바이기도 하다. 핀란드의 주된 학교개혁 정책은 통합교육과 개별화 교육을 지향하고 있다. 즉 수준차가 다양한 학생을 한 학급으로 묶어 통합교육을 실시하면서 교실 내에서 효율적인 개별화 교육을 실시하고 있는 것이다. 학생의 학습의 선택권을 넓히면서 교육내용의 다양화해가는 것이다. 이는 장애인 통합교육, 인종통합교육 등 소수자 배려 교육을 통합교육으로 해야 한다는 교육적 원리에도 부합하며, 수준차를 가진 학생들이 한 학급에서 서로 도우며 스스로 학력을 증진시켜가는 협동학습 원리에도 부합하는 것이다.

따라서 우리는 성공했다고 볼 수 없는 영미의 학교책임경영제식 학교자율화보다는

성공했다고 평가 받는 핀란드식 통합교육 내 개별학습을 지향하는 학교자율화를 추진해야 한다. ‘학교의 다양화’가 아니라 ‘학습(교육과정)의 다양화’가, ‘교장의 자율화’가 아니라 ‘학습과 교수의 자율화’를 지향해야 한다.

<표 1> 이명박 정부 학교정책과 새로운학교의 비교

구 분		이명박 정부 학교정책	새로운학교
교육 철학	국가 교육체제	신자유주의교육체제 : 교육복지 축소	복지국가 체제 : 교육복지 실현
	교육 철학	신자유주의 - 경쟁, 선별, 차별화	공동체주의 - 통합성, 협력성, 개별성
	교육 목표	소수의 지적 수월성 - 지적 능력, 지적 경쟁력 중시	모두의 수월성 - 인성, 창의성, 소통능력 중시
	학교 정책	수준별 차별화된 학교 학생의 학교선택권 중시	통합학교 내 교육과정 다양화 학생의 학습선택권 중시
학교 운영 체제	학교 운영	교장 중심 - 하향식 개혁	구성원의 참여와 소통 - 아래로부터 학교변화 실현
	학교 행정	행정중심 체제 - 관료적 시스템	교육지원체제 중심 - 교육활동 지원시스템
교육 과정	교육 과정	입시지식강의중심 교육과정 -진도형/수준별/획일적 교육과정	학생활동중심 교육과정 -과정형/맞춤형/참여형/통합형 교육과정
	교수와 평가 원리	일제식 지도 중심 일제식 결과 중심 평가	개별화 지도 중심 과정형 개별 평가
	학습 원리	문제 풀이/암기/반복 학습	자기주도적/문제해결/협동 학습

### 3. 국내외 학교개혁 사례와 시사점

#### 1) 통합교육과 공동체교육을 통한 외국의 학교개혁 사례

시장주의적 학교개혁은 교육 양극화를 심화시켜 왔다. 영국과 미국에서 시장주의적 개혁은 실패로 증명되었다. 학교장, 교사, 학부모, 학생이 공급자-수요자 논리에서 벗어나 소통과 참여를 통한 공동체 개혁은 성공한 모델을 만들고 있다. 통제와 평가의 원리가 아니라 자발성과 창의성 원리가 교육을 살리고 있다.

중앙 집권적 개혁은 공교육 획일성의 한계를 쉽게 극복하지 못했다. 각국의 교육개혁의 일반적 동향은 지역 및 단위학교에 자율성과 융통성을 부여하는 것이다. 교사에



게 전문가로서 교육 재량권을 부여하는 탈 중앙 집권적 교육개혁을 진행하는 것이 공통된 추세입니다. 특히 학교 단위에서 교원들의 자발성을 바탕으로 한 개혁의 성공 사례가 나타나고 있다.

- 핀란드 교육 : 요람에서 무덤까지 교육과 복지를 국가가 책임지는 무상교육, 영유아에서 초등학교 3학년은 자기주도적인 학습능력과 집중력을 기르고 철저한 기초교육(3R), 통합교육과 개별화교육을 통해 을 통해 나오자가 한명도 없이 함께 성장하는 공동체 교육, 가정 적은 학습량으로 PISA에서 가장 높은 성취도, 교원의 높은 전문성과 신뢰도 등 지난 30년간 핀란드 학교개혁의 성공 사례

- 미국의 에센셜 스쿨연합(CES) : 교육 혜택이 매우 낮은 지역학교에서 CES(Coalition Essential School)에 소속된 교사들의 헌신성과 자기주도성으로 학교개혁을 이룬 사례

- 독일의 헬레네랑에 학교 : 21세기 사회 현실을 충분히 고려하고, 학교장과 교사, 교사와 학생, 학교와 학부모의 긴밀한 소통과 대화를 통해 새로운학교 개혁의 패러다임이 어떠해야 하는지 잘 보여주는 사례

- 프랑스 프레네 학교 : 새로운학교를 만들기 위한 교원의 자발성과 헌신성을 중심으로 학교 운영. ‘새로운 학습’에 주목하면서 ‘열린 학습-유동적 시간표’와 ‘주간계획에 따른 학습’, ‘프로젝트 중심의 학습’, ‘팀 학습’ 등 대안적 학교 교육 모델 사례

- 일본 배움의 공동체 운동: 중앙정부의 개혁을 기다리는 것이 아니라 교원들이 개혁의 주체가 되어, 교사의 수업공개와 수업연구 등 협력적 교류를 통해 학교개혁의 동력을 형성한 사례

## 2) 한국의 새로운학교 실천 사례

### (1) 농산어촌 작은 학교 살리기 운동

‘작은학교 교육연대’가 추구해온 학교개혁 운동은 관주도적인 보여주기 위한 학교 개혁운동이 아니다. 교사, 학부모, 지역사회가 함께 힘을 모아 자발적인 노력에 의해 학교를 살려낸 사례이다. 이들 학교의 대부분은 폐교 직전의 농촌 소규모 학교에서 개혁에 뜻있는 교사들과 학부모들이 함께 힘을 모아 출발한 자생적인 운동이다.

작은 학교의 고유한 학교모델을 만드는 교육적 성과를 이루어낸 대표적 사례가 남한산 초등학교이다. 이후로 충남 아산의 거산 초등학교, 전북 완주의 삼우 초등학교, 경북 상주의 남부 초등학교, 부산 금성초등학교, 순천 송산분교에 이어 이제 중학교로 그

운동이 뒤를 잇고 있다.

학습 소모임, 대안교육연구모임, 학급운영, 농촌교육연구회 분들이나 전교조 운동을 하던 선생님들이 근무를 자원하였다. 새로운학교 교육을 추구하던 학부모가 참여하여 소규모 학교에서 현실적으로 학교의 재구조화가 실현될 수 있었다. 현재까지 실천된 작은 학교 살리기 운동 사례는 다음과 같다.

- ① 시민운동가와 교사운동가의 결합 형태 : 남한산초등학교
- ② 지역 운동가와 교사 연구모임의 결합 형태 : 거산초등학교
- ③ 농촌교육연구 교사모임, 지역주민, 지역운동가의 결합 형태 : 완주삼우초
- ④ 전교조지회와 일반시민의 결합 : 상부 남부초
- ⑤ 교육연구소와 지역 학부모 : 부산 금성초
- ⑥ 학부모모임(대안교육)에 교사 운동가결합 : 순천송산분교

## (2) 공모제 학교의 새로운학교 만들기

교장 공모제는 새로운 리더십으로 학교와 지역 발전을 촉진할 유능한 교장을 임용하기 위한 제도이다. 응모자격을 완화하고 민주적이고 투명한 공모절차를 적용하면서 기존 승진제 교장의 한계를 극복하고 있다. 교장 임용 방식의 다양화가 학교 혁신과 맞물리면서 시너지 효과를 창출하고 있다.

공모제 유형 중에서 어렵게 자리를 잡은 내부형 공모제 학교에 대한 분석은 새로운 학교운동에 많은 시사점을 주고 있다.

- 교사 그룹과 학부모의 공감 형성, 외부 전문 지원 그룹(충남교육연구소)과 학교장 리더십이 조화로운 학교 : 흥동중학교
- 학교 내부 교사 그룹, 외부 전문 그룹(스쿨디자인21), 학교장의 리더십에 의한 학교 개혁 : 조현초등학교
- 학교장의 혁신성과 리더십 의한 학교 개혁 : 덕양중학교, 청산중학교

## 4. 새로운학교 만들기 방안과 경로

학교개혁의 방안과 경로는 지금까지 실천적 사례의 축적된 경험을 확산시키고 전파하는 방안이 가장 손쉬운 방법 중의 하나일 것이다. 그래서 그 동안 축적된 학교개혁 사례를 통해서 학교개혁의 방향과 경로를 유추해 보고자 한다.

우리나라에서도 관주도의 학교개혁 실천운동을 오랫동안 전개해왔고 사례들도 꽤 많이 축적되었다<sup>3)</sup>. 그러나 대부분 혁신주체가 상층 교육행정기관 중심이고 혁신방식이

3) 1997년 교육부 시도교육청 평가단은 330개 기관을 평가하고 학교개혁 사례로 10대 우수학교로 서울 구의중의 운영위원회, 전북 삼례공고의 학교운영, 제주강정초와 인천만수북초의 열린교육, 하동 진교중의 학교장초빙제, 부산동여고의 수준별 교육과정운영, 광주 각화중의 방과후 활동, 부여석성초의 학습부

내리먹이기식(top-down)이라서 1회적으로 끝나고 시류 융합적인 분야와 영역이 주를 이룬다. 그래서 쏟은 노력과 재정에 비하면 학교교육 혁신에 영향력은 미미하다고 할 수 있다.

참교육 실천운동에서 주장하는 교사, 학생, 학부모가 요구하는 학교개혁 즉, 아래로부터 상향식(bottom-up) 혁신 사례는 많지 않고, 그 실천 사례도 일천하지만 여기에 희망을 걸 수밖에 없다. 그것은 혁신주체와 혁신 동력이 학교현장에서 자발성으로부터 나오기 때문에 혁신의 중요한 철학인 창의성, 자율성, 민주성이 바탕이 되고 지속적으로 이어지고 다른 학교로 확산의 가능성을 보여 주고 있다. 따라서 본 발제에서는 실천 사례가 많지 않고 미미하지만 참교육(authentic education)을 실천하는 학교개혁 사례를 중심으로 학교개혁의 유형과 경로를 나누어 보고자 한다.

## 1) 학교 유형별 새로운학교 만들기

### (1) 농산어촌 작은학교 살리기

우리나라 학교개혁 사례의 대부분이 농산어촌 학교의 작은학교 살리기 운동 차원에서 시작된 농산어촌 작은학교 사례에 집중되어 있다. 산업화 과정에서 농산어촌의 공동화와 인구의 도시 집중이 이루어지고, 아울러 입시경쟁교육의 심화와 사교육시장의 팽창으로 농산어촌 교육은 갈수록 황폐화되고 학교는 통폐합의 과정을 겪게 되었다. 여기에 참교육을 실천하는 활동가들과 학교장의 지도력이 결합하여 작은학교 살리기 운동의 실천 사례들이 축적되어 왔다.

농산어촌의 작은학교 혁신 방안과 경로는 소규모 학교의 특성을 살려 교육과정을 특성화하여 학생들 모두에게 다양한 학습 지원체제 구축에 주안점이 있었다. 그 방법으로는 교육환경의 개선, 노작과 체험학습 중심의 활동중심 학습, 자연과 생태 및 예술적 체험 학습을 통한 예술적, 정서적 감수성 학습에 주력하고, 전체적으로 소외 받는 학생이기 때문에 방과후나 특기적성과 같은 특성화된 보충학습 프로그램을 운영하고 있다. 또한 소규모 학교의 특성을 살려 학교 구성원들의 자발성을 최대한 이끌어 내고, 지역사회의 특성을 활용하여 학교에 대한 지원체제를 최대한 구축하여 지역사회학교를 지향하고 있다.

통합 교육과정을 운영하고 학교 전체 교육과정을 변화시키려는 노력은 양평조현초등학교가 시도하고 있다. 학교개혁의 궁극적인 상은 학교 전체의 교육과정을 참

---

진아지도, 강릉 오성학교의 특수교육, 상주중앙초의 학교시설 현대화를 선정하였다. 기타 학교개혁 사례로 첫째는 교육목표 영역별로 자율학습력 증진, 독해력, 창의력 증진, 기초학력 배양, 개성 신장, 국제 이해력, 인성교육 함양, 둘째는 교육내용 영역별로 컴퓨터교육, 과학교육, 수학교육, 셋째는 교육방법 영역별로 열린교육, 무학년제, 복식수업, 개별화 수업, 이동식 수업, 넷째로 평가 영역별로 수행평가, 상호 계약 평가, 다섯째 학교운영 혁신 사례로 열린교육 운영, 즐거운교실 운영, 책가방 없는 날, 소규모학교 통합 운영제, 자율학습시간 운영 등 34개 혁신 사례를 선정하였다.

(authentic)교육과정으로 만들어 실천하는 것이다. 따라서 양평조현초등학교의 통합교육과정이 만들어지는 경로와 혁신주체가 형성되는 과정을 깊이 있게 들여다볼 필요가 있다.

## (2) 도시형 거대학교에서 수업개혁과 새로운학교 만들기

우리 교육에서 가장 큰 질곡으로 작용하는 요소 중에서 형태적으로는 대다수를 차지하는 학교가 도시 중심 거대학교 구조이고, 내용적으로는 입시경쟁교육이 중심이다. 도시형 거대학교는 치열한 입시경쟁의 거대 메커니즘과 입시몰입교육에 매몰되어 있어서 참교육이 비집고 들어갈 틈이 거의 없다. 그 결과 실천 사례도 거의 미미한 수준이다.

거대학교의 문제점을 극복하려는 작은 학년제<sup>4)</sup> 시도가 있었지만 확산으로 이어지지 못하고 있다. 중고등학교 혁신사례는 동아리 활동, 학생자치활동, 특별활동, 재량활동, 특기적성교육 등 교과외 교육과정의 특성화에서 프로그램 중심으로 부분적인 성과를 내고 있는 경우가 대부분이다. 교과 교육과정의 특성화 사례는 대부분 학력신장에 중점을 둔 수준별 교육과정 운영, 심화반 운영, 우열반 운영 등 입시경쟁체제 몰입교육에서 벗어나지 못하고 있다.

자율성, 창의성, 민주성을 바탕으로 둔 특성화된 프로그램도 입시성적 결과가 좋아야 지속되고, 혁신주체가 형성되지 않으면 단발성으로 끝나고 만다.

입시경쟁과 거대학교체제의 우리 교육 현실에서 도시형 학교의 혁신은 쉽지 않다. 그러나 학교개혁 운동이 성공하기 위해서는 도시형 거대학교의 방안과 경로를 만들어 내야만하는 최대의 과제일 수밖에 없는 지점이다. 대도시의 활동가들이 도시학교를 포기하고 농산어촌학교로 귀농하는 수가 많아지고 있다. 일면 소외지역 학생들을 위해 참교육 실천활동을 펴겠다는 열정은 칭찬받을 일이지만, 도시학교에서는 참교육 실천의 공간이 좁다는 것을 역설적으로 말해주는 것이라고 하겠다. 도시학교에서 참교육실천이 이루어지지 않는 상황에서 농산어촌의 참교육도 전면화 되어 뿌리내릴 수 없을 것이다. 입시경쟁체제에서 살아남기 몰입교육의 도시학교 교육의 현실 속에서 농산어촌의 참교육은 이상일 뿐 현실의 경쟁체제 속에서는 소외를 극복하기 힘들다고 여길 수밖에 없기 때문이다.

도시형 거대학교의 학교 교육과정 혁신의 방안과 경로는 교장공모제 학교와 도시형 대안학교 이우학교, 특성화 학교 등을 통해 모델을 만들어 가야 한다. 이들 학교가 상대적으로 교육과정 편성의 자율성을 갖고 있기 때문이다.

교과외 교육과정에 대한 혁신은 현재까지도 많은 혁신 사례들이 축적되어 있다. 이 부분은 혁신주체의 의지와 열정으로 이루어진 측면이 강하고 앞으로도 활동가들이 중심이 되어 혁신주체를 형성하는 것이 우선적인 과제다. 따라서 학교개혁 활동가 워크

---

4) 한성여중에서 선출제 교장을 하신 고춘식 선생님이 학년을 4학년 단위로 묶어서 작은 학년제를 시도한 바 있다.

습과 연수, 학교개혁 프로그램과 사례의 발굴과 확산도 중요한 과제라고 할 수 있다.

### (3) 공모제 학교에서 새로운학교 만들기

3년 전부터 시행하기 시작한 공모제 학교(승진제교장이라도 개혁적인 교장 포함)는 학교개혁 모델의 거점학교가 되어야 한다. 아래로부터 혁신 주체(교사, 학부모)가 소수이지만 형성되어 있는 조건에서 혁신주체로서 교장이 학교개혁을 주도하기 때문에 우리교육 현실에서는 최적의 혁신 조건을 구비한 것이다.(실제 현실은 교장 공모제가 내실 있게 정상적으로 운영되지 못하고 문제점이 많아 혁신 조건이 구비되지 못하여 어려움이 많다.)

교장 중심의 학교개혁 방안과 경로는 교육과정을 구상하고, 기획하고, 실천할 수 있는 교사를 혁신 주체로 형성하는 일이다. 혁신 주체를 형성하는 방안은 외부에서 발탁하는 방안과 내부자를 혁신 주체로 성장시키는 방안이 있다. 외부자를 발탁하더라도 내부 교사들을 가능한 혁신 주체로 변화시키고 모든 교사는 혁신마인드를 갖도록 하고, 학부모도 학교개혁에 동참하도록 유도하고 참여 방안을 마련해서 공동체사회를 만들어야 한다. 또한 지역사회 및 지자체와 유대 관계를 통해 지원체제를 확보하고, 이러한 거점 학교를 연결하고 소통하는 네트워크의 역할도 중요하기 때문에 새로운학교 네트워크에 결합해서 함께 해야 한다.

### (4) 특성화학교(대안교육)에서 다양한 학교 만들기

특성화학교(대안교육)가 열악한 조건에서도 보여준 실험학교 및 특성화 교육 정신은 공교육에 많은 영향을 주고 있으며, 우리 교육에 미치는 파급 효과도 적지 않다. 제도 교육과 비제도교육이라는 이분법적 구도에서 특성화교육(대안교육)은 비제도 교육으로 분류되어 상대적으로 홀대를 받고 있다.

농산어촌 학교형, 소규모 대안학교 중심의 특성화교육은 이미 외국에는 공교육에 일상화된 교육과정과 프로그램이 많이 있다.

또한 이우학교 같은 도시형 대안학교가 시도되어 도시형 학교의 학교개혁 교육과정과 프로그램을 구상하고 기획하는데 많은 시사점을 주고 있다. 대안교육도 공교육의 테두리로 끌어안고 상호보완적인 관계에서 학교개혁 방안과 모델을 만들어 가야 한다.

## 2) 일반학교에서 교육과정 새로 만들기

### (1) 교과 교육과정 바꾸기

학교개혁의 최종적인 목적은 학교 교육과정 전체를 참교육과정으로 만들어 실천하는 것이다. 학교 전체 교육과정을 혁신하는 시도는 양평조현초등학교에서 시작하고 있다.

물론 조형초등학교에서 시도한 교육과정은 국내외의 대안교육과 학교개혁 사례에서 많은 부분은 시사를 받거나 영향을 받았다.

### ● 학교 전체 교육과정 바꾸기

학교 전체 교육과정을 혁신하기 위해서는 학교구성원 모두가 혁신 주체가 되어야 한다. 혁신주체를 꾸리기 위해서 남한산초나 양평조현초에서 활동가와 학부모가 교류와 학습을 통한 혁신주체를 형성하는 경로를 주시할 필요가 있다. 교사 주체가 꾸려지고 동시에 학부모 주체를 꾸려야 한다. 여기에 혁신 주체인 교장을 세우면 학교개혁의 조건이 형성된 것이다. 혁신 주체들이 공동으로 구상하고 기획하는 전체 교육과정을 만들고, 역할 분담을 통해 과정별, 주제별, 프로젝트별 교육과정과 프로그램이 구체적으로 기획되어야 한다. 교육과정은 실행에 옮기면서 수시로 공동 검증하고, 평가하고, 보완하면서 실천해가야 한다.

### ● 통합교육 실천하기

통합교육은 단순히 교과간 통합교육만을 의미하는 것은 아니다. 특수학생, 인종간, 남녀간, 학년간(무학년제), 계층간, 성취수준, 지역, 인종 등을 망라하여 차이를 떠나 한 교실에 통합하여 교육과정을 운영하는 관점을 말한다.

통합교육과정은 초등학교에서는 교사 1인이 교육과정을 운영할 수 있으니까 접근하기가 상대적으로 용이하지만 중학교는 교과별 교사체제라서 쉽지 않다. 따라서 통합교육과정을 구상하기 전에 관련 교과 교사와 함께 사전 연구와 공부가 선행되어야 한다. 또한 도시형 거대학교에서는 통합교육과정 운영하기가 물리적으로 어려운 면이 있어서 사전에 치밀한 연구와 혁신 주체 형성, 혁신 조건 마련의 3박자가 갖추어지는 사전 작업이 필요할 것이다.

우리 교육은 입시와 경쟁체제 속에서 통합교육의 조건은 매우 열악하다. 또한 급별, 지역별, 학교 유형별 통합교육을 위한 조건이 전혀 다르고 실천하기가 매우 어려운 현실임에도 불구하고 지금까지 개별 실천가들이 어렵게 실천한 사례를 바탕으로 틈새를 파고드는 열정으로 다시 많은 교사들과 실천을 확산시켜 나가야 한다.

### ● 교실수업 개혁과 교수학습 방법 및 프로그램 만들기

우리 교육 현실에서 상대적으로 가능성이 많이 열린 부분은 수업혁신이다. 물론 개별 교과별 수업혁신은 교육의 질을 높이는데 중요한 영향력을 발휘하지만, 우리가 지향하는 참교육의 학교개혁이라는 거시적인 혁신에 파급력은 매우 미미하게 느껴지기 때문에 중요성이 간과되고 있다. 그러나 학교개혁의 내용은 수업을 통해 구현되기 때문에 수업혁신은 핵심적인 혁신과제다. 수업혁신은 그동안 전교조와 교과와 주제별 교

사모임에서 20년간 축적해온 실천 사례와 역량을 재구조화하고 교사 자신의 주도성을 확보하면 가능하다. 현실에서 추구하는 성적 경쟁의 지적 욕구와 참교육이 추구하는 지덕체예의 요구를 결합하여 두 마리 토끼를 잡아야만 지속성과 파급력을 발휘할 수 있다. 일본의 사토 마나부 교수가 주도하는 배움의 공동체 학교<sup>5)</sup>에서 수업공개와 협동 학습의 원리는 10년 사이에 3,000여개 학교로 확산되고 있다는 점에서 우리 교육에 많은 시사점을 주고 있다.

## (2) 비교과 교육과정을 통한 새로운 교육 실천하기

참교육이 지향하는 학교개혁의 정신과 내용은 교과보다는 비교과 교육과정에서 구현될 수 있는 것이 더 많을 수 있다. 우리 교육이 걸어온 입시경쟁교육을 더욱 강화하는 이명박 정부의 교육은 지적 경쟁과 서열화에만 매몰되어 성장하는 아이들의 정의적·예술적 능력, 신체적·정신적 건강, 공동체성과 사회성과 같은 교육은 오히려 황폐화시키고 있다. 학교교육을 지적 경쟁과 획일화 구도에서 교육의 본질에 접근하고 다양화하는 학교개혁이 참교육이 지향하는 것이다. 이러한 참교육은 비교과교육과정에서 배울 수 있는 내용이 훨씬 풍부하다. 비교과 교육과정 프로그램은 다음과 같은 분야뿐 아니라 학교에서 일어나는 교과활동을 제외한 전반적인 활동이 포함된다.

- 특기적성 교육 활동
- 특별활동, 동아리 활동
- 문화 예술 및 체험활동
- 학생 자치 및 공동체 교육 활동
- 학생 인권, 인성 교육 활동

지금까지 전교조가 참교육 활동으로 실천해온 비교과 활동은 매우 다양하게 다방면에서 이루어지고 있으며, 그 실천 사례도 많이 축적되었다. 그래서 비교과 교육과정 부분의 학교개혁 프로그램은 내용을 기획하고 구상하는 일도 중요하지만 기존의 수많은 실천 사례들을 수합하고 체계화하여 각 단위학교에서 그 학교에 실정에 맞게 재구조화하고 구성원들 사이에 합의를 이루어 실천하는 구체적인 활동에 많은 조합원이 참여하게 조직하는 것이 중요하다. 이 부분에서 전문성이 있는 많은 교사를 연결하고 서로 소통하는 네트워크를 만들어 확산하는 일에 전교조가 더 적극적으로 결합해야 한다.

## (3) 소외자 없는 교육 실천하기

---

5) 새로운학교네트워크(추진위)와 참교육연구소 등 새로운학교운동을 주도하는 여러 단체가 사토 마나부 동경대 교수를 초청하여 4월 23일 서울에서 워크숍을 220여명이 참가하였고, 24일 광주에서는 새로운 학교 모임 등이 주최하여 200여명이 창원에서는 협동학습연구회 주최로 300여명이 참가하는 수업 개혁과 학교개혁에 열정과 관심이 높다는 것을 보여 준 바 있다.

이명박 정부 교육에서는 정규교육과정보다는 보충교육과정을 통해 경쟁과 자율이라는 시장주의적 접근을 하고 있다. 여기에 대항해서 우리의 과제는 소외 받고 있는 학생에 대한 지원체제에 더 관심을 갖고 교육 양극화를 해소하는 차원으로 교육프로그램을 구상하고 실천해야 한다. 학교개혁의 조건이 형성되지 않은 학교에서도 전 조합원이 공동 실천의 과제로 정해 힘을 모을 필요가 있다. 학교개혁 프로그램의 실천 활동을 토대로 만들기 위한 지역균형 선발제와 기회균형 선발제를 확대하는 제도 개혁에도 총력을 기울여야 한다.

- 기초학력미달 학생 지원 활동
- 농산어촌, 소외계층, 다문화 가정 학생 지원 활동
- 특수교육 지원 활동

경쟁과 입시교육 속에서도 상대적으로 강점으로 꼽았던 기초학력미달자와 낙오자가 적었던 우리 교육이 최근에 흔들리고 있다. 교육 격차는 갈수록 심화되고 있으며, 최근에 와서는 기초학력 미달자, 학습의욕 상실자와 학습 포기자, 학교 중도 포기자 및 탈락자(drop out) 비율이 심각한 상태에 이르고 있다. 그런데도 이에 대한 구체적인 실태 조사 파악되지 못하고 있는 상태에서 성취도 평가를 공개하여 기초학력 미달자 문제가 사회적 쟁점이 되었다. 정부는 그러나 기초학력미달자를 근본적으로 해결할 대책은 해결하지 않고 학교간 교사간 경쟁만 강화하고 있다. 이러한 해결책은 오히려 교육양극화를 심화시킬 가능성이 크다.

교육 양극화를 해소하고 소외가 없는 교육을 지향하는 것이 참교육이 추구하는 중요한 가치이므로 이를 해결하기 위한 실천 활동을 더욱 강화해야 한다. 모든 학교에서 전교조 교사들이 공동 실천과제로 인식하고 프로그램을 만들고 실천 방안과 경로를 내와야 한다. ‘낙오자와 풀쩍이 없는 교육’의 핀란드 교육에서 실천 방안을 시사 받아서 기초학력 미달자가 나오지 않도록 교과별 개별화 교육 방법을 시도하고, 그래도 미진한 학생을 위한 보충학습 프로그램에 적극적으로 참가해야 한다.

농산어촌, 소외계층, 다문화가정 학생 등 소외 학생에 대한 학습 지원체제와 프로그램도 운영하여 학습에서 소외가 발생하지 않도록 보완적 프로그램이 마련되어야 한다. 물론 제도적 뒷받침 방안 마련에도 힘을 쏟으며, 구체적인 프로그램을 기획하고 실천할 것이다.

전교조는 2008년부터 소외계층 자녀 대상의 공부방지원 사업에 적극 나서서 사회적 기금을 직접 지원한 바 있으며, 지회별로 공부방과 연계하여 지원활동을 실천하고 있다.

특수교육(장애아 교육)도 더욱 구체화된 프로그램 개발과 실천이 이루어져야 한다. 영재교육도 엘리트교육이 아닌 특수교육(특수한 영재성이 있는 아이 교육의 개념) 차원에서 접근하는 핀란드 교육 모델처럼 진정한 영재교육으로 정착시키기 위한 연구와 프



로그랩이 마련되어 실천되어야 한다.

기초학력 미달자와 낙오자가 없는 교육을 실천하기 위해서는 초등학교 저학년(1-3학년) 과정에서 철저한 기초교육(3R; 읽기, 쓰기, 셈하기)과 독서와 토론식 교육에 초등교사들이 심혈을 기울이는 활동을 전면적으로 실천하기 위해 전교조에서 적극적으로 나설 필요가 있다.

낙오자와 기초학력미달자가 나오지 않게 하기 위해 초등학교에 기초교육과 특수교육을 전담하는 전문교사를 두고 부진아와 특수아를 치료하고 상담하는 전문교사 배치를 위한 제도적 개혁에도 힘을 쏟을 것이다.

### 3) 추진 방안과 경로

#### (1) 거점학교 만들기와 실천 사례 확산하기

○ 지역별로 실천가 활동가 그룹과 공모제 학교에서 집중적으로 새로운학교와 교육과정을 구상하여 실천하여 모범을 창출하는 거점학교를 만들어 모델을 만들고 실천 사례를 만들어 확산시킬 수 있는 모델을 창출하기

○ 작은 학교에서의 교육과정과 교수-학습 방법 다양화 과정의 실천 사례를 도시 거대학교에 맞는 모형으로 개발하기

○ 교원의 자발성, 학생지도 및 수업 공유, 교원의 학습 공동체를 만들어 교실 수업을 개혁하고 수업을 바꾸는 사례를 만들어 거대학교에 확산하기

#### (2) 교육 실천가/전문가 소통체제와 네트워크 만들기

○ 새로운 교육을 위한 교사/전문가/연구자/시민사회/학부모들 간의 협력과 소통의 네트워크를 만들기

○ 교육청이 학교 교육과정 설계, 학급 운영, 학교 행정가 리더십, 지역사회와의 연계 등을 지원함으로써 지속 가능한 발전 방안 마련하기.

○ 대학, 전문가, 교사들이 협력적 관계를 형성하고, 학교에 대한 직접 지원, 지역 사회와 연계를 통한 새로운학교 만들기

#### (3) 혁신주체/전문가의 형성과 확산하기

○ '위에서 아래로(top-down)'부터 학교개혁의 한계를 극복하고, 혁신적 전문성에 기초한 교사들이 아래로부터 자발적인 참여를 유도하기

○ 폐쇄적인 교육체제에서 벗어나 개방적이고 민주적인 학교 운영을 통해 학교와 지역사회, 교사와 학부모의 협력적 관계 만들기

○ 외부에서 주어진 학교 개혁 과제의 피동적 추진이 아니라, 교사 스스로 학교가

처한 현실적 문제를 진단하고 해결할 수 있는 방안을 모색하기

○ 혁신 주체/전문가를 형성하고 확산하기 위한 워크숍, 연수, 세미나, 강좌 등 다양한 프로그램을 기획하여 지역별 또는 학교별로 지속적으로 추진하여 혁신 주체를 형성하고 확산하기

#### (4) 교육 소외가 없는 학교 만들기

○ 국가 주도적인 획일적인 학교교육 체제로부터 교육 소외가 큰 농산어촌학교, 도시변두리 소규모 학교에서 학교 교육의 재구조화 방안을 모색하여 교육 소외가 없는 학교 만들기

○ 학교 슬럼화가 시작되는 구도시 학교에, 학교 개혁 청사진을 가진 교장과 교원을 초빙하고, 인적지원과 교육과정 운영의 재구조화를 통하여 새로운학교로 만들고 학교를 살리기

○ 모든 학교에서 교육 소외자(기초학력미달자, 저소득층 자녀, 다문화 가정 자녀, 특수교육 대상자, 소년소녀 가장, 한부모 가정 자녀 등)를 위한 교육적 배려, 기초학력 지원 프로그램 참여, 상담 활동 참여 등 소외 없는 학교 만들기

#### 5. 새로운학교 운동의 성공을 위해

21세기 지식 정보화 시대는 획일적인 주입식, 암기식 교육을 극복하고, 창의적이고 유연한 사고력을 길러주는 교육을 절박하게 요구하고 있다. 이런 시대적 요구, 국민적 요구에 부응하는 학교개혁을 이루기 위해서는 최종적으로 학교가 바뀌어야 한다.

그런데 그동안 역대 정부의 교육개혁은 학교를 바꾸는 학교개혁에 실패했다. 그 결과 실질적으로 학교를 바꾸는 교육개혁으로는 나아가지 못했다. 역대 정부의 교육개혁 방안은 획일성을 강요하는 입시중심 교육 제도, 그리고 관료통제 속에서 학교교육을 어떻게 혁신하여 나갈지에 대해서는 구체적인 방안을 내놓지 못했다. 변화하는 사회가 지향해야 할 능력을 찾아내지 못하고 오히려 입시 교육만 강화시켰다. 교수-학습의 주체인 학생과 교사의 자율성을 존중하고, 능동적 참여를 이끌어내지 못했다. 관료체제에 의존하여 통제와 지시로써 교육개혁을 이루려 했기 때문에 학교 현장에서 개혁 추진동력을 얻지 못했기 때문이다.

##### 1) 새로운학교의 전략과 과제

참교육 실현을 위한 학교개혁을 실천하기 위해서는 학교개혁의 방향과 목표, 학교정책과 제도, 개혁 주체 형성, 새로운학교 운영의 원리, 공간과 시설, 교수 학습과 평가에 대한 개혁 전략과 실천 과제가 있어야 한다.

첫째, 학교개혁의 방향과 목표는 참교육과정을 실현하는 새로운학교로 재구조화하는

것이다. 이명박 정부의 학교정책을 대체하는 학교개혁의 방향과 목표는 참교육의 실현이다. 참교육의 실현을 위해서는 참교육과정이 구현되는 것이다. 즉 이명박 정부 학교정책에서 추구하는 자율과 경쟁이라는 논리로 귀족/엘리트교육 중심의 학력경쟁과 교육시장화 교육을 막아내고 더불어 사는 공동체 정신과 누구나 교육기회를 보장받고 인간다운 삶을 배우는 참교육으로 교육과정이 재구조화되어야 한다. 참교육이 지향하는 학교상과 교육 방향은 국내외의 학교개혁 실천 사례를 통해 학교개혁을 추진하는 학교의 혁신 주체들이 공동으로 만들어야 한다. 전교조와 연구소등 교육전문가 집단은 학교개혁의 참교육과정 모델과 사례 연구를 통해 학교에서 참교육과정을 구상하고 기획하는데 참고자료를 생산하고 체계화해야 한다. 학교개혁 실천운동이 확산되어서 많은 참교육과정 실천사례가 만들어지고, 이것을 다시 재구조화하여 더욱 세련된 참교육과정을 만들어 실천하고 확산하는 반복된 과정을 통해 참교육과정은 더욱 정교하게 다듬어져 학교교육을 변화시켜 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 교섭과 투쟁을 통해 새로운학교 만들기에 합당한 학교정책과 제도의 개혁을 성취해야 한다.

고교 300 프로젝트와 학교자율화 조치와 같은 이명박 정부의 학교정책은 학교가 학력경쟁을 위한 획일화된 교육과정을 더욱 강화하여 학교가 입시전쟁터가 되어 학교개혁은 파고들 여지가 없게 만들고 있다. 따라서 학교정책과 제도 개선은 교육과정의 다양화를 위한 학교 교육과정 편성과 운영에서 자율성을 확대하는 개혁이 이루어져야 한다. 학교형태의 다양화가 아니라 학교가 선택할 수 있는 교육과정의 다양화와 특성화를 가능하게 하는 교육과정의 자율성이 보장되어야 한다. 또한 고교입시제를 개혁하여 무시험 선발제를 모든 고등학교에 전면 확대해야 한다. 핀란드를 비롯한 대부분의 나라가 시행하고 하는 무시험 배정과 선발이 전면화 되어야 한다.<sup>6)</sup> 일반계고는 원거리 배정 원칙을 지켜나가고 특목고, 특성화 학교, 자사고, 자율학교 등은 핀란드 방식이나 선지원 후추첨제 방식 등 고등학교에서 성적에 의한 입시 선발이 아닌 학생들의 선택권을 보장하는 방식에 의한 무시험 배정제를 모든 고등학교에 확대해야 한다.

셋째, 혁신 주체 형성이 새로운학교의 확산과 성패의 관건이기에 학교개혁의 전문성을 가진 교사를 확산시켜야 한다.

학교개혁 운동을 지속적으로 확산시키기 위해서는 학교개혁 주체와 활동가를 확산시켜 내야 한다. 그러기 위해서는 새로운학교의 자생적인 모임, 공모제 학교 교원, 개별적인 관심의 활동가, 공모제 준비하는 활동가 등을 묶어내는 네트워크를 만들 것이다.<sup>7)</sup> 네트워크를 통해 학교개혁 정보 교류와 공유, 혁신정책에 대한 토론회나 세미나,

6) 핀란드에서는 고등학교는 특성화된 교육과정을 편성하여 학생들이 자신의 적성에 맞는 5개 학교를 지원하여 중학교 내신 성적 등을 기초로 학생을 선발하게 된다. 학생들은 5개 학교를 지원하기 때문에 한 학교의 정원 범위에 들지 못하면 컴퓨터 시스템의 연결에 의해 다른 학교에 배정되는 방식이어서 탈락의 부담이 없이 5개 중 한 학교에 입학하게 되어 있다.

7) ‘새로운학교네트워크’는 6월 27일 준비위원회를 창립하여 금년 상반기에 조직을 창립할 예정이다. ‘새로운학교 네트워크’는 현재까지 전국의 많은 학교에서 새로운학교 운동을 실천해온 전국 조직과 실천가들과 연구자, 시민사회, 대안교육 활동가, 학부모 등을 망라하여 참여하고 새로운학교 실천 사례를 공유하

활동가 재교육, 새로운 활동가 발굴 등을 온라인/오프라인을 통해 해야 한다. 또한 새로운학교 만들기에서 가장 중요한 혁신 주체와 전문성을 확보하기 위해서 지역별로 새로운학교 운동에 동참하는 실천가들을 위한 워크샵, 연수, 토론회, 세미나를 다양하게 실시하여 확산시키는 활동도 체계적으로 전개해야 한다.

학교개혁 주체는 교장과 교감, 혁신 교육과정과 혁신 프로그램을 구안하고 기획하는 능력이 있는 교사, 혁신 교육과정을 운영하고 실천할 수 있는 교사, 학교개혁에 적극적으로 동조하고 참여할 수 있는 학부모와 지역사회가 인사 등이다.

교장 공모제 학교와 같이 교장이 중심인 학교는 학교 내부에 교사들 중에서 주체를 확실하게 세워서 교장과 함께 교육과정 혁신안을 구안하고 기획할 수 있도록 하고, 교육과정을 구안하는 과정에 전체 교사와 적극적인 지지 학부모를 조직하여 토론하고 학습하는 과정에서부터 학교 구성원을 동참하게 하여 혁신 주체로 설 수 있도록 해야 한다. 학교 내부에 혁신 주체 형성이 어려운 경우는 교장이 외부에서 혁신안 구안 능력이 있는 교사는 초빙하여 내부를 설득해 가는 방식으로 접근도 할 수 있다.

활동가가 중심인 농산어촌 작은 학교 살리기 방안은 활동가 개인 또는 그룹이 대상 학교에 지원하여 낮은 차원에서부터 학교개혁 프로그램에서 출발하여 교사와 교장을 혁신 마인드로 설득하고 학부모의 지지를 이끌어내는 방식으로 접근할 수 있다. 개별적인 실천 활동의 한계를 극복하기 위해 거점학교를 정해 활동가 2-3인이 모이는 방식을 선택할 수도 있다.

도시형 거대학교에서 학교개혁 주체를 형성하는 가장 어렵고 힘들다. 초등학교는 활동가들을 동학년에 집중하여 담임을 설득하여 학교개혁 교육과정이나 프로그램 운영하는 과정을 반복해서 확산시키는 방안을 모색하는 방법이 있다. 가장 힘든 영역인 중고등학교에서 혁신 주체 형성 방안은 활동가를 학년별, 교과별, 부서별로 집중하여 학교 행사나 교과외 교육과정 프로그램, 교과별 교수학습 방법과 평가 등 프로그램 혁신 방식으로 접근할 수밖에 없다.

모든 학교에서 활동가들이 실천할 수 있는 프로그램 접근 방식으로는 기초학력미달 학생 학력증진 프로그램, 농산어촌/소외계층/다문화 가정 학생 지원 프로그램과 같은 교육 격차를 줄이는 학교개혁 프로그램이다. 이것은 전교조의 중심 사업으로 설정하여 조직적으로 전개해야 한다. 그리고 이러한 소외계층을 위한 중심 사업뿐만 아니라 활동력이 있는 학교는 분회가 중심되어 학교개혁 프로그램을 구안해서 학교 운영에 반영하는 방법으로 학교개혁에 힘 있게 참여하는 방식도 유력한 접근 방법이 될 것이다.

넷째, 새로운학교 만들기는 구성원들의 자율, 협력, 배려의 운영 원리<sup>8)</sup>에 따라 실천 운동을 전개해야 한다.

새로운학교의 학교운영과 교육과정 및 프로그램 운영에서 가장 핵심적인 동력이 되는 것은 자발성이다. 자발적인 참여 속에서 실천력은 증가되고 성과는 배가 될 수 있

---

고 소통하는 네트워크 체제를 지향하는 실천운동 조직이다.

8) 새로운학교상은 따뜻하고 유연한 자율적 학교로서 학교는 복지, 자치, 교육이 일어나는 공간으로서 자율적인 학교상을 구현하기 위한 새로운학교의 운영 원리는 자율, 협력, 배려라고 할 수 있다.

을 뿐만 아니라 창의력과 주체성도 생기게 된다. 자발성이 발현되기 위해서는 주체들에게 자율성이 최대한 보장되어야 한다. 핀란드 교육에서도 교사의 자율성이 최대한 보장되니까 교사의 자발성과 창의력이 잘 발휘되고 학생들의 성취 결과도 높게 나타나고 있다. 특히 학력이 아닌 잠재 능력 개발의 성취도를 높게 하기 위해서는 교사의 교육과정 운영과 교수학습과 평가에서 최대한 자율성을 보장하여야 한다.

또 하나 중요한 운영원리는 구성원과 협력 관계와 의사결정의 민주성이다. 자신이 결정의 주체일 때 주인의식과 책임감을 느끼게 된다.

몇몇 사람에 의해 주도하고 대다수는 끌려가는 방식은 학교개혁에 성공하기 어렵다. 따라서 몇 사람이 주도해서 앞서 가기보다는 느리게 가더라도 구성원 하나하나를 배려하고 같이 가려는 노력을 끊임없이 해야 한다. 학교개혁 주체인 교사, 학생, 학부모와 자율, 협력, 배려의 운영 원리를 철저하게 관철시키는 과정이 학교개혁의 그 자체인 것이다. 이 운영 원리가 관철되었을 때 학교개혁의 내용도 이루어질 것이기 때문이다.

다섯째, 새로운학교 만들기는 학교 공간과 시설 및 지원체제를 재구조화하여야 한다.

학교와 교육과정 특성에 맞는 학교 공간과 시설의 재구조화는 필수적인 요건이다. 지역의 특성에 맞는 학교공간과 조형물 만들기, 안전한 학교 만들기과 생태적 환경 만들기, 협동학습과 통합교육과정 및 특별 프로그램 운영을 위한 교실 구조와 시설 환경, 교육과정 운영에 필요한 교구와 시설 등 학교의 시설 환경의 재구조화는 필수적으로 뒤따라야 한다. 이러한 학교의 시설 환경의 재구조화는 학교 교비로는 그 재원을 충당하기 어려워 지역사회와 지자체의 지원체제를 구축하지 않으면 안 된다. 지역사회 학교로서 자리매김을 위해서도 지역사회가 학교개혁에 동참하게 하여 함께 만들어갈 필요가 있다.

여섯째, 새로운학교는 미래 사회를 살아갈 학생들에게 필요한 학습을 위한 교수학습과 평가의 전략이 실천되어야 한다.

미래사회는 창의적이고 유연한 사고 능력과 협동 능력이 무엇보다도 중요하게 될 것이다. 따라서 우리 아이들을 창의적이고 다양한 잠재 능력이 성장하는 배움이 필요하고 모두가 함께 성장하는 교육이 되어야 한다.

새로운학교는 교육과정과 프로그램의 교수학습 활동과 평가에서 통합교육과정 관점이 일관되게 유지되고, 교수학습에서는 협동학습과 개별화 학습 전략<sup>9)</sup>이 동시에 수행되어야 한다. 협동학습과 개별화 수업의 전략을 실천하면서 우리는 이 학습 전략을 통해 공동체 정신과 더불어 사는 지혜를 배우고, 못하거나 뒤처진 아이도 함께 끌어 올려 낙오자 없이 모두가 자긍심을 갖는 교육을 해야 한다는 관점이 항상적으로 관철되어야 한다.

앞으로도 우리나라 교육문제는 입시경쟁교육의 후유증으로 몸살을 앓겠지만, 그에 못지않게 우리 교육의 골치 아픈 난제로 등장할 문제가 교육 소외자, 포기자, 낙오자,

9) 핀란드 교육은 중학교 단계 교사 1인당 학생수 10명(초등 12.7명, 고등 16.2명) 수준으로 해서 개별화 전략이 가장 필요한 시기에 교육여건을 만들고, 9등급제에서 5등급 이하가 없도록 철저한 개별화 수업 전략을 관철하여 낙오자가 없는 교육으로 만들고 있다.

기초학력미달자의 증가이다. 이 문제는 교육의 평등과 교육복지를 주장하는 교육운동에서 피할 수 없는 문제다. 따라서 지금부터 철저하게 이 부분에 역량을 쏟아 부어야 한다. 학교개혁을 위한 교육활동과 교수학습 활동에서는 교육 소외자, 포기자, 낙오자, 기초학력미달자를 없애는 교육에 전략적 중점을 두고 실천 운동을 전개해야 한다.

## 2) 새로운학교 운동의 토론과 소통체제를 제안하며

이명박 교육정책을 막아내는 일도 열심히 하겠지만, 이제부터 우리 아이들이 학교에서 즐겁고 행복하게 공부할 수 있는 새로운학교 만들기 실천 활동을 한층 더 강화해야 한다. 또한 학부모님들은 사교육비 부담을 덜어주기 위한 노력에도 더욱 힘을 기울여야 한다. 공교육을 통하여 학생들의 건강한 성장이 실현되고, 학부모님들이 자녀를 믿고 맡길 수 있는 학교를 만들어야 한다. 특히 소외된 계층의 아이들을 위한 교육활동에 더욱 전념해야 한다.

그동안 많은 해외 교육탐방과 세미나를 통해 전교조가 중심이 되어 실천한 참교육 활동이 그 내용과 질에 있어서 프랑스의 프레네 교육운동, 핀란드의 통합교육과 복지 모델, 일본의 배움의 공동체 운동에 비하여 결코 뒤지지 않았음을 확인하였다. 학교개혁 운동의 과정에서 형성된 지역별 연구실천 조직과 개별 실천가들 간의 소통과 나눔의 네트워크를 만들고, 새로운학교의 모델을 만들어 많은 학교에 확산하여 한국교육의 희망을 만들어 가야 한다.

새로운학교를 만드는 것은 학교 구성원의 힘만으로는 어렵다. 새로운학교를 뒷받침하는 지역사회와 함께 할 때 가능하다. 교사, 학부모, 지역 주민과 시민 사회가 함께하는 지역사회 공동체 학교를 만들어 가야 한다.

새로운학교네트워크가 중심이 되어 진보적 교육운동 진영은 학교를 바꾸는 새로운학교 운동을 대대적으로 실천하기 위한 구체적인 방안과 경로를 더욱 상세하게 만들어야 한다. 새로운학교 만들기에 열의가 있는 실천 활동가들은 더욱 심화되고 전문적인 실천 활동을 전개하여 실천 사례를 만들어 확산하고, 모든 교사들이 실천할 수 있는 실천 과제들을 구체적으로 발굴하여 실천 활동에 함께 하도록 해야 한다.

학교를 바꾸는 새로운학교의 실천적 방안과 과제를 교사와 지역사회 네트워크를 통해 지역별 토론을 심화시키고, 또한 새로운학교네트워크에서 추진하는 각종 워크숍, 연수, 세미나에 참여하여 학교를 바꾸는 혁신 주체/전문가로 성장하도록 실천 운동을 확산시켜야 한다.

**‘새로운학교로 바꾸는 작은 실천이 진정한 교육혁명이다.’**

### III. 제2참교육운동의 실천 방향과 경로<sup>10)</sup>

#### -교실에서 학교로, 개별에서 집단으로, 경쟁을 협력으로!-

지난 5월 전교조 창립 20주년을 맞아 위원장은 기자회견을 통해 ‘21세기 학교교육 혁신을 위한 제2참교육운동을 시작하겠다’고 밝혔다.

제2참교육운동의 필요성은 전교조 합법화 때부터 제기되었다.

합법화에 따라 교육개혁을 주도할 필요성과 당시 ‘학교붕괴론’으로 표현되는 학교현장의 급속한 변화에 대한 대응의 필요성에서 제2참교육운동이 제기되었으며, 당시 집행부는 이를 ‘좋은 학교, 신나는 학급 만들기 운동’을 제시한 바 있다.

그러나 제반 투쟁에 밀려 담론을 제시하는 수준에 그쳐버렸다.

그 이후에도 전교조 힘의 약화에 대한 반성과 대응으로 새로운 차원의 참교육운동 전개 이야기가 지속적으로 나오긴 했지만, 본격적인 운동으로 추진되지는 못하였다.

비록 진전되지는 못했지만, 제2참교육운동의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다는 것은 우리의 참교육운동이 교육을 혁신해야 한다는 절박한 사회적 역사적 기대에 미치지 못하고 있다는 반증이다. 우리의 참교육운동이 우리 스스로를 만족시킬 만큼 풍부하고 의미 있게 전개되고 있지 못하다는 반증이다.

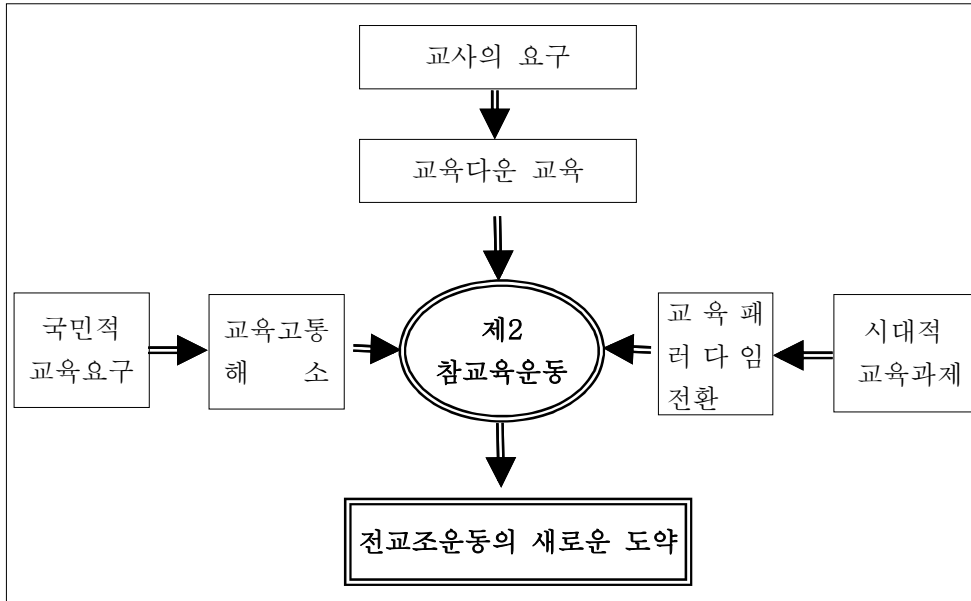
그런 점에서 참교육운동을 교육을 혁신해야 한다는 사회적 역사적 기대에 부합하는 수준으로, 우리 스스로를 만족시킬 수 있는 수준으로 다시금 발전시키는 것은 우리 운동의 주요한 과제가 아닐 수 없다. 전교조와 참교육운동이 해결할 과제이다. 이 과제를 해결할 새로운 힘을 형성해가는 운동, 그것이 바로 제2참교육운동일 것이다.

‘제2참교육운동’이 필요하다는 데에는 큰 이견이 없을 것이다. 그러나 제2참교육운동이 무엇이며, 어떻게 하자는 것인지에 대해서는 의견이 분분할 수 있다. 이에 제2참교육운동의 상을 바로 세우고, 새롭게 시작하기 위하여 본 토의 자료를 만들었다.

이 자료를 출발로 하여 2009년 하반기 토론을 통해 제2참교육운동을 결의하고, 준비하여 2010년부터 본격적으로 실천하여 나갔으면 한다. 그것은 새로운 20년, 참교육운동의 시작이며, 전교조 새로운 도약의 시작일 것이다.

10) 이 글은 전교조가 2009년 하반기부터 제2참교육운동을 중심사업으로 추진하기 위해 본부에 설치한 제2참교육운동 추진기획팀이 공동으로 작성하였다. 제2참교육운동 추진기획팀은 김현주(단장; 수석부위원장), 황호영(부위원장), 이용관(참교육연구소장), 정영배(참교육실장), 이장원(정책연구국장)으로 구성되었다.

## 1. 제2참교육운동의 필요성



### 1) 21세기 시대적 요구에 부응하기 위해 필요

○ 시대적 요구 : 교육 패러다임의 전환을 요구하고 있음

- 세계화와 탈산업사회화라는 세대 변화 속에 21세기는 창의적이고, 협력적인 인간 양성을 요구하고 있으며, 세계 각국은 이러한 시대적 요구에 부응하기 위해 교육개혁을 강력하게 추진하고 있음

- 유네스코 세계교육위원회는 21세기에 추구해야 할 교육원리를 다음과 같이 제시함

- 알기 위한 교육 Learning to know : 통합적 사고력과 문제해결능력을 기르는 교육 지향
- 하기 위한 교육 Learning to do : 환경에 대한 창조적 대응력을 기르는 체험 교육 지향
- 더불어 살기 위한 교육 Learning to live together : 타인과 함께하는 참여와 협력의 교육 지향
- 자아 실현을 위한 교육 Learning to be : 자율성과 판단력, 책임감을 갖고 자아를 실현하며 살아갈 수 있도록 인격을 완성해주는 교육 지향. 앞의 교육원리의 궁극적 지향

- 영·미 국가의 시장주의적 교육개혁이 실패하고 위 유네스코가 제시한 방향성을 가진 교육개혁을 추진한 핀란드 등 북미국가들의 교육개혁이 성공하여, 북구형 교육개혁



의 흐름이 형성되고 있음.

- 이미 탈산업화사회와 고령화 사회로 진입한 한국 사회는 21세기적 인간 양성을 통해 경쟁력을 갖추는 것을 생존 조건으로 하고 있으나, 입시경쟁으로 왜곡된 교육구조의 한국 속에 시장주의적 교육개혁은 21세기에 요구되는 방향으로 교육을 개혁하는데 실패함.

- 따라서 한국사회에서 21세기 형 교육을 위한 교육개혁은 더 이상 회피할 수 없는 민족의 생존을 위한 시대적 과제이며, 이런 인식 아래 한국 지성인들은 한국사회의 교육 지향을 2009 교육선언을 통해 “차별에서 지원으로, 경쟁에서 협력으로”로 표현함

○ 이러한 시대적 요구에 부응하는 교육개혁을 선도하는 제2참교육운동이 필요함

- 21세기 시대적 요구에 부응하기 위해서는 창의적이고 협력적인 인간을 육성하는 교육개혁이 시급하나 한국 정부는 그에 부응하는 교육개혁을 추진할 능력이 없음

- 따라서 정부 외에 교육개혁 동력을 형성할 수 있는 유일한 힘인 진보적 교육운동 세력이 21세기 시대적 요구에 부응하는 교육개혁의 상을 창출함으로써 정부의 교육개혁을 견인해야 할 과제를 안고 있음.

- 80년대의 시대적 요구에 기초하여 시작된 참교육운동을 21세기 탈산업화사회의 시대 요구에 맞게 질적으로 발전시켜 나가야 하는 것은 참교육운동의 발전 경로이기도 함.

2) 국민과 아이들의 교육 고통을 해결하기 위해 필요

○ 더욱더 커져가는 국민과 아이들의 고통과 해결 요구

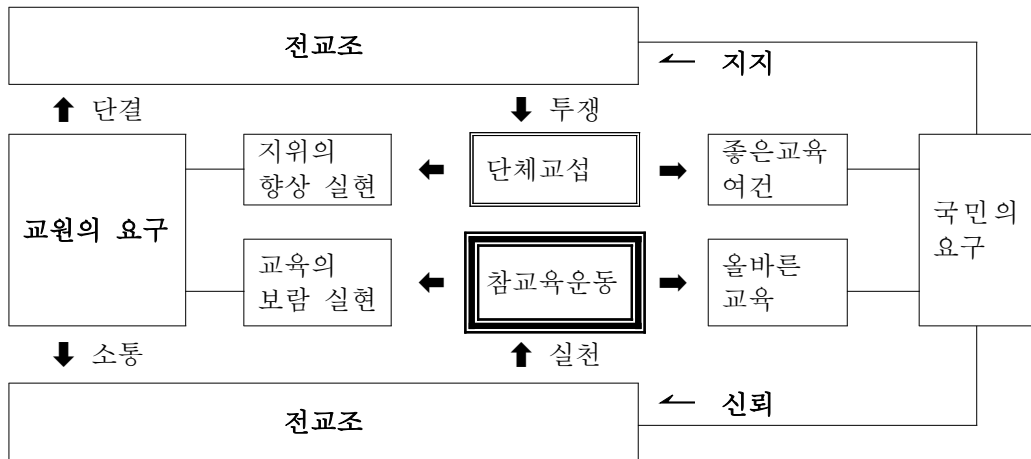
- 과도한 교육비와 사교육비로 인한 고통 ⇒ 사교육 없는 교육에 대한 요구 강렬  
- 교육 차별로 인한 고통과 분노 ⇒ 차별없는 교육, 아이들을 존중하는 교육 요구  
- 입시경쟁 교육 속에 아이들의 심신의 허약화, 잠재적 능력 발현의 기회 상실 ⇒ 인성교육, 올바른 교육의 요구

○ 국민과 아이들의 교육적 요구를 해결할 길을 찾는 제2참교육운동이 필요함

- 국민과 아이들의 교육적 요구를 실현하는 것은 교육운동의 당면 과제임  
- 국민과 아이들의 교육적 요구를 해결하기 위해서는 제도개혁투쟁과 함께, 현존하는 교육활동을 올바른 교육으로 바꾸어내는 실천이 필요함  
- 이는 국민과 아이들을 위해 봉사해야 할 교사의 책무이며, 교사운동이 국민과 학생으로부터 신뢰를 쌓아가는 길이다

3) 전교조의 새로운 도약을 위해 필요

○ 전교조운동과 참교육운동의 관계



○ 참교육운동은 교원노조운동의 본질적인 속성

- 교원노조는 교육노동자인 교원의 요구를 실현하기 위해 활동하고 투쟁하는 조직
- 교육노동을 하는 교원은 아래 두 가지 요구를 동시에 갖고 있음.
  - 사회·정치·경제적인 지위를 향상시키는 것
  - 교육활동을 훌륭하고 보람 있게 하는 것
- 교육활동을 훌륭하고 보람 있게 해나가자는 요구를 실현하는 것이 참교육운동
  - 수업을 잘하기 위한 연구와 실천
  - 학생생활지도를 잘하기 위한 연구와 실천
  - 교사의 교육활동을 잘 지원할 수 있도록 학교운동을 하도록 촉진하는 활동
- 따라서 참교육운동은 교원노조운동의 본질이며, 필수불가결한 속성
  - ※ 교원노조운동은 교사의 사회경제적 지위 향상을 위한 단체교섭과, 교육여건을 개혁하기위한 교육제도개혁, 올바른 교육을 실천하는 참교육실천을 동시에 수행하는 운동
- 참교육운동은 국민적 신뢰를 구축해 교원노조의 사회정치적 힘을 형성하는 길임
  - 창립기 국민들의 전교조 지지는 ‘참교육 실현’ 기치에 있었음

○ 역사적으로 교원노조운동과 참교육운동은 동시에 발전해옴

- 교사운동의 출발부터 참교육운동이 함께 시작됨
  - 전국교사협의회와 교과교협(교과모임) 동시적 발전
  - 전교협, 전교조 모두 참교육을 기치로 함
  - 비합법 전교조운동기에 참교육 자료사업 및 연수 등은 전교조의 주요 활동
- 전교조의 침체와 참교육운동의 침체가 거의 동시에 진행되고 있음

- 2004년 이래 전교조의 침체와 동시에 교과모임도 침체되고 있음
- 이는 참교육운동이 전교조 운동의 본질적 속성임을 확인해주는 것임

○ 따라서 전교조의 재도약을 위해서 새로운 참교육운동이 필요함

- 전교조는 참교육운동에서 출발, **참교육운동의 한계는 전교조의 한계**

⇒ **한계 극복을 위해서는 새로운 참교육운동이 필요함**

- 참교육운동의 정제 극복을 위해서도 보다 높은 질의 참교육운동 필요

### ※ 보론 : 참교육실천과 제도개혁투쟁

참교육실천운동과 관련하여 입시제도나 학교장 임용제도 등 제도적 장벽 때문에 참교육 실천이 어렵고 또 참교육실천운동의 발전 속도가 늦는 것 아니냐, 따라서 참교육 실천을 제약하는 제도개혁투쟁이 우선적인 것 아니냐 하는 문제 제기가 지속적으로 제기되어 왔다.

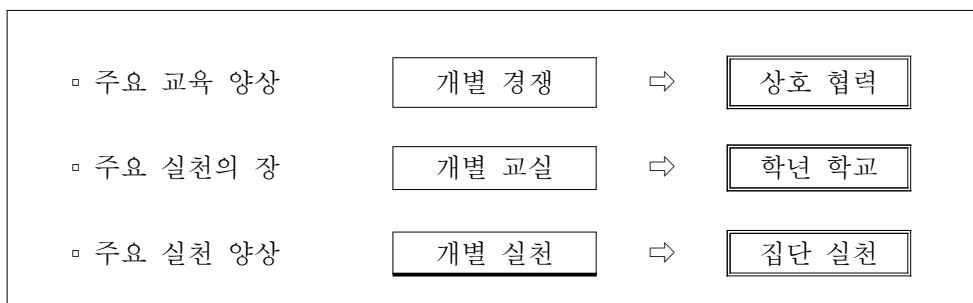
제도적 장벽이 참교육 실천을 가로막는 주요한 벽이라는 점에서 그 벽을 허물기 위한 제도개혁투쟁은 중요한 과제가 아닐 수 없다. 그런 점에서 전교조는 그간 교육연건 개선과 학교 자 실시 등 제도개혁 요구투쟁을 20여년간 추진해왔다.

그러나 제도개혁이 이루어지 않았다고 참교육실천을 할 수 없는 것은 아니다.

전교조 운동과 참교육운동이 동시에 발전하여왔듯이 제도개혁투쟁과 참교육실천은 동시에 이루어지며, 상호 작용하는 쌍생아인 것이다. 참교육운동은 제도적 제약 속에서 그를 넘어서는 창조적 실천으로 운동으로 성립하며 발전하여 온 것이다.

참교육실천은 제도개혁 요구의 논리적 근거가 되며, 투쟁의 동력을 형성하는 힘이 되며, 제도개혁 투쟁의 성과는 참교육실천의 폭과 질을 높여준다.

## 2. 제2참교육운동의 방향



○ 현재 일반적인 교육의 양상 : 개별 경쟁을 통한 지식 중심교육

- 학습자 개개인의 경쟁을 통한 지적 능력 측정 점수의 향상에 초점을 두고 있음.

- 교육과정 : 지식중심 교육과정, 진도형 획일적 교육과정, 결과 중심 교육과정
- 교수방법 : 일제식 주입식 강의
- 평가방법 : 일제식 평가, 결과중심 평가, 점수 중심 평가
- 학습원리 : 암기, 문제풀이 중심, 반복학습
- 이러한 교육은 학생들의 인성, 창의력, 사회적 소통능력 등 미래사회에서 요구되는 능력 개발을 어렵게 하여 죽은 교육이 되게 하고 있는 바, 근본적인 혁신이 필요하다.

○ 참교육 지향과 세계 보편적 교육 지향의 공통점 : 전인교육, 개인 존중의 공동체 교육

- 참교육의 지향 : 더불어 살아가는 삶을 가르치는 교육
  - “참교육이란 개개인의 정신과 육체에 깃들어 있는 생명력을 창조적으로 키우고 발휘할 수 있게 하는, 삶을 위한 교육”(『참교육』, 1989년)
  - 민족민주인간화교육
- 세계 보편적 교육의 지향 : Learning to know · do · live together · be  
유네스코 세계교육위원회는 21세기에 추구해야 할 교육원리를 다음과 같이 제시함
  - 알기 위한 교육 Learning to know : 통합적 사고력과 문제해결능력을 기르는 교육
  - 하기 위한 교육 Learning to do : 환경에 대한 창조적 대응력을 기르는 체험 교육
  - 더불어 살기 위한 교육 Learning to live together : 타인과 함께하는 참여와 협력의 교육
  - 자아 실현을 위한 교육 Learning to be : 자율성과 판단력, 책임감을 갖고 자아를 실현하며 살아갈 수 있도록 인격을 완성해주는 교육. 앞의 교육원리의 궁극적 지향
- 공통점1. 전인교육 - 개인의 인격 완성, 개인 능력의 최대 발양
  - 참교육 : 개개인의 정신과 육체에 깃들어 있는 생명력을 창조적으로 키우고 발휘할 수 있게 하는 교육
  - 세계교육 : “발전의 목표는 인격의 완성인 바, 개인으로서, 가족과 공동체의 일원으로서, 시민으로서, 생산자로서, 기술발명자로서, 또 창의적인 상상가로서 자신의 표현기술 및 다양한 임무를 풍요롭게 하는 것이다.”(유네스코 21세기 세계교육위원회, Learning to be 설명 내용 중)
- 공통점2. 개인을 존중하는 공동체 교육 - 개인 존중과 공동체 형성 동시 추구
  - 참교육 : 인간화 교육, 민주교육, 민족교육
  - 세계교육 : Learning to Do, Learning to Live together

○ ‘경쟁에서 협력으로!’는 미래사회에 요구되는 교육 지향의 키워드

- 참교육과 세계 보편적 교육 지향의 공통적 지향 ⇒ 개인 존중, 함께하는 삶 중시
- 미래 사회에서 주요하게 요구되는 가치 : 개성, 창의성, 다양성, 평화와 공존, 상호 이해와 존중, 소통과 협력 ⇒ 개인 존중과 동시에 함께 살아가려는 자세와 능

력을 중시

- 개인을 존중하면서 함께 살아가는 삶을 형성하는 핵심적 원리 ⇒ 소통과 협력
- 따라서 ‘경쟁에서 협력으로’는 교육과 학습에서 기본적으로 관철되어야 할, 제2참교육운동의 기본 방향임

## 2) 교실 내 실천에서 학교 단위 실천으로!

제2참교육운동은 지금까지의 참교육운동의 성과를 계승하면서, 그 한계를 극복하며 한단계 질적으로 높은 운동으로 나아가가는 것이어야 함.

### ○ 그간 참교육운동의 내용적 성과

- 촌지 거부 등 비리 근절 운동으로 교사의 도덕적 신뢰 제고
- 수업 지도안 및 수업 사례 연구 및 사례 공유
- 학급운영, 특별활동, 상담활동 영역의 참교육활동 발전
- 학교 행사, 학교 밖 청소년 행사를 위한 교육문예 활동의 발전

### ○ 참교육운동의 실천 범위의 한계 : 교실을 넘어 학교교육 개혁으로 나아가기 못함

- 전교조와 각종 자발적 모임의 참교육실천운동은 참교육실천 활동가의 ‘교실 수업’이나 ‘학급 운영’ 등의 내용과 방법을 크게 개선하여 왔으나, 학교 전체의 교육활동을 바꾸어내는 데까지는 나아가지 못함.
- 이는 사회제도적 측면에서는 학교장 전형적인 지배와 입시제도의 막강한 영향력 등의 구조적 요인과 학교자치제 도입 등 전교조의 제도개혁 투쟁의 실패가 주된 원인이지만, 교육운동적 측면에서는 전교조 계선의 조직적 참교육 실천의 부재와 학교내 자발적 참교육 모임의 활동가가 소수인 데 기인함

### ○ 제2참교육운동의 실천 방향 : 교실을 넘어 학교교육개혁으로!

- 교실 교육활동 개선을 넘어, 학교 전체 교육활동을 개혁하는 실천이 새로운 차원의 참교육운동의 과제임
- 학교 차원의 개혁 실천은 학교교육과정을 실제로 변화시키는 것이라는 점에서 그리고 참교육운동의 효과가 학교 전체에 미치게 되었다는 점에서 참교육운동을 질적으로 발전시킨 것임

## 3) 개별적 실천에서 집단적 실천으로!

### ○ 그간 참교육운동의 조직적 성과

- 교과모임, 분과모임 등 자생적 모임의 활발한 연구와 실천
- 연수와 자료집, 온라인 등을 통한 연구결과의 공유와 보급

- 지회, 지부, 전국 참실대회의 정착
- 그간의 참교육운동의 조직적 한계 : 계선조직의 조직적인 실천활동이 되지 못함
- 참교육 연구와 실천이 주로 개별 교사 또는 학교밖 교사 연구실천모임에 의해 이루어짐
  - 지회, 분회 등의 계선조직이 참교육실천활동을 의식적이고 조직적으로 전개해오지 못함
    - 현안 제도개혁 투쟁에 힘을 집중할 수밖에 없었던 관계로 주요한 참교육실천활동이 자발적인 모임에 의거하여 진행된 것이 주요 원인
  - 전교조가 참교육실천보고대회를 통해 자발적인 각종 모임의 참교육실천을 묶어내고 전교조와 결합시켜가고 있으나, 전교조의 주도성은 한계가 있음.
- 제2참교육운동의 방향 : 계선 조직에서의 집단적인 참교육실천활동 조직화!
- 개별실천이나 자발적 모임 수준의 실천을 넘어, 전교조 주도의 조직적 참교육 실천
    - 분회, 지회 조합원들이 조직적 결의로 참교육 실천
  - 교실을 넘어 학교 개혁 실천으로 나아가려면 학교에서 교사들의 집단적인 실천은 필수
  - 교육의 원리가 개별에서 협력으로 나아가야 하듯, 교직사회문화도 개별화를 넘어 집단적인 상호 협력 문화로 나아가야 함.
- 따라서 제2참교육운동의 관건은 분회의 조직적인 ‘학교 교육의 개혁’ 실천임
- 학교교육 개혁을 구체화할 수 있어야 하므로 분회나 지회의 조직적 실천이 관건. 이러한 방향으로 참교육운동이 발전해야 참교육운동의 새로운 질을 확보할 수 있음.
  - 실천의 내용과 수준은 다양할 수 있음
    - 낮은 수준으로 분회 일부 조합원들의 공동 학습과 공동 실천을 생각할 수 있음
    - 높은 수준으로 가능한 학교에 조합원들이 결집하여, 진보적이며 실천가능한 참교육학교 모델을 창출하려는 ‘새로운학교운동’을 생각할 수 있음. 이 운동은 일반적일 수는 없지만 참교육 지향의 학교개혁운동의 상을 제공하고 그 성공 가능성을 열어간다는 점에서 전략적으로 중요한 활동이라 할 수 있음.

### 3. 제2참교육운동의 전개 방안

- 집중 과제를 선정하여 힘을 집중
- 단계별로 실천을 확대
- 계선단위에서 조직적으로 과제 정하여 실천
- 전교조를 넘어 연대와 소통으로 새로운 학교운동 확대

## 1) 집중 과제를 선정하여 힘을 집중

- 학교 개혁을 중심으로 집중 실천과제 선정하여 이를 중심으로 실천
  - 제2참교육운동의 방향이 ‘조직적인 학교교육의 개혁 실천’에 있으므로 실천과제를 학교개혁 과제를 중심으로 선정
  - 실천과제는 무한히 많이 있을 수 있으나 조직적 실천을 위해서는 학교간 상호 정보 교류와 조직적 지원이 가능하도록 집중 과제를 선정하여 이에 우선적으로 집중함
  - 집중과제는 제2참교육운동의 방향에 맞는 것으로 선정함
- 학교 내 실천과제는 지급까지의 참교육운동 실천 영역별로 선정
  - 수업 혁신
    - 수업의 내용과 방법의 혁신 → 교과교육과정의 혁신 → 학교교육과정의 혁신
  - 교과외 교육활동 혁신
    - 특별활동 및 생활지도의 혁신 → 생활교육과정의 혁신
    - 학급활동 및 학생회활동의 혁신 → 생활교육과정의 혁신
  - 학교운영 체제의 혁신
    - 학교 내 회의 구조의 민주적 운영 → 참여와 소통의 학교운영구조
    - 부서 역할 바로 세우기 → 학교 교육과정의 일정 영역 혁신
    - 학생회 운영과 활동의 혁신
    - 학부모회 운영과 활동의 혁신
    - 학교운영위원회의 운영과 혁신
  - 교사의 도덕성, 신뢰성 제고 활동
  - 학부모와의 소통 활동

## 2) 단계별로 실천 확대

- 준비기( 2009 하반기) : 제2참교육운동의 상 공유와 기초연구 실천
  - 추진 주체의 형성 : 참실일꾼 교양, 토론, 실천과제 연구
  - 분회 조합원 토론 : 제2참교육운동 공유, 분회의 실천 과제 추출
  - 연구 및 시범적 실천 : 주요 과제에 대한 연구조직, 시범적 실천

- 추진 주제 연수 조직화 : 사례의 수합과 실천연구자 연수

○ 본격실천기( 2010년) : 추진과제 중심의 실천

- 분회의 추진 과제 실천
- 지회 참실대회로 총화
- 집중과제 전국 참실대회로 총화
- 중점 과제 집중 심화 연구

○ 확대실천기(2011년~) : 2010년 실천 성과를 모든 분회로 확대

3) 계선 단위에서 조직적으로 과제를 정하여 실천

○ 분회 : 학교 바꾸기 운동을 조직적으로 실천하는 실체

- 분회 공동의 실천과제 선정후 최대한 조직적 실천 전개
- 실천 가능한 분회 조합원을 중심으로 특정 영역의 실천내용을 선정하고 실천

※ 실천의 수준은 분회의 조건과 상황에 따라 다양한 수준에서 전개

○ 지회 : 학교 바꾸기 운동을 실제로 지도하고 추진하는 단위

- 지회 조합원 공동실천과제 선정 후 최대한 조직적 실천 전개
- 실천 가능한 조합원의 힘을 특정 학교나 특정 영역에 결집해 실천 (전략 학교)

○ 지부 : 학교 바꾸기 운동에 대한 지원활동

- 제2참교육운동 공동 과제와 관련한 각종 연수 개최
- 교섭을 통한 행재정적 지원 마련
- 공모제 등의 조건을 활용한 참교육 모델학교 창출 지원

○ 본부 : 지회, 지부가 위와 같이 실천할 수 있도록 지도 지원

- 제2참교육운동 관련 네트워크 구축으로 정보 공유 체제 구축
- 학교개혁 성공 사례에 대한 선전 홍보 및 담론화 활동
- 새로운 학교정책 마련 및 의제화
- 전국 집중과제 연구 및 사례 수집 보급

4) 전교조를 넘어 연대와 소통으로 새로운 학교운동 확대

○ 학자, 학부모, 시민사회단체 등과 새로운 학교를 만들어가기 위한 공조 방안 모색

○ 참교육 학교 모델을 창출해가려는 새로운학교운동 네트워크와 공조 협력



- 진보적인 정치인, 정당, 교육관료와 공조 및 협력
- 외국의 학교개혁운동과의 소통과 연대 강화

#### 4. 집중실천 과제

분회 집중과제	수업혁신	협력학습 체제로 수업을 바꾸기 수업혁신을 위한 교사간 상호협업체제 구축하기
	교과외교육과정 혁신	초등 : 동학년 활동을 통한 교과외 교육과정의 혁신 중등 : 학생부, 특활부의 활동을 통한 교과외교육과정 혁신
	학교운영체제 혁신	학교운영계획(교육과정운영계획 포함) 수립에 참여하기
	신뢰 제고 활동	원인치유 중심의 기초학력미달자 교육
	학부모와 소통	학급 학부모회 만들기, 가정방문
전국 집중과제	수업혁신	협력학습 체제로 수업을 바꾸기 수업혁신을 위한 교사간 상호협업체제 구축하기
	신뢰제고활동	원인치유 중심의 기초학력미달자 교육

##### 1) 분회 집중 실천 과제

제2참교육운동은 결국 분회에서 집단적 토론을 통해 함께 실천할 학교개혁 사안을 선정하고 이를 함께 실천해가는 것이 요체이다. 따라서 이런 공동실천을 얼마나 폭넓게 대중적으로 해나가느냐가 성공의 관건이다.

분회 차원에서 전개할 참교육활동은 무척 많다. 그러나 조직적 실천 측면에서 보면서로 정보도 공유하고 상호 지원도 받고 해야 하기 때문에 몇 가지 과제에 집중하여 실천하는 것이 운동을 진전시키기 위해 필요하다. 그런 점에서 본장에서는 앞의 학교 바꾸기 운동의 영역과 범주에 따라 각각 한두 개씩의 집중과제를 제안한다.

분회가 함께 토론해 그 중 한두 가지 과제를 공동실천 과제로 선정하고, 분회 조건에 맞는 수준에서 실천 방안을 찾았으면 한다.

집중과제는 공동체적 협력의 확대라는 제2참교육운동의 철학과 원리가 관철되는 방향에서 선정하였다.

##### (1) 수업의 혁신

- 우리 교육의 수업구조

▣ 수업의 주된 양상 : 결과 지향의 주입식 교육

- 결과(평가) 지향 교육과정으로 평가제도와 입시제도가 수업을 실제로 규정
  - 평가를 위한 주입식 교육이 주를 이룸
  - 입시 준비를 위한 사교육이 교실수업을 왜곡
  - 동일한 평가 속에 수준별 수업은 아이들간의 격차를 점점 키울 뿐
- 분절적이고 짧은 시간의 학습 시간표는 학생들 간에 충분한 토론이나 체험을 제공하기 어려워 수업이 교과서 중심의 단편적인 교수활동 중심으로 진행되게 함
- 전체적인 수업이 주를 이루는 가운데 개별지도가 거의 이루어지지 않아 사실상 학습을 포기하는 학생들이 상당수 있음

▣ 수업과 관련한 교직사회문화 : 폐쇄성과 상호 불간섭주의

- 관료주의 통제 구조 속에서 학교민주화가 진척되어 왔지만 학교는 지역사회와 담을 쌓고 있고, 교실은 여전히 교사의 폐쇄적인 소왕국으로 남아 있음
- 교사 간에는 상호불간섭주의가 불문율처럼 되어 있고, 교사 간 이해와 친분에 따라 소그룹화되어 분열·고립되어 있는 벽이 공고함
  - 이러한 폐쇄성과 상호불간섭주의는 교사의 전문성 향상을 저해함
  - 교사에게 최상의 교사는 동료교사일터인데, 서로의 전문성을 높여내기 위한 동료 비평을 허용하지 않는 이러한 폐쇄성의 부수지 않고서는 교직의 전문성을 높여갈 수 없음

○ 수업혁신을 위한 그간의 노력

- 교과모임의 교과지도방안 연구 및 실천
  - 학생활동 중심의 수업
  - 교과내용의 재구성
- 프로젝트 수업 연구
  - 주제 중심의 통합교육 실현
- 협동학습 운동
  - 협동학습 연구회가 주도하여 연구 실천
- 교과 교실제 운영을 통한 수업 혁신 추진
  - 역사탐구교실 활용사례
  - 현장 실천 사례 축적
- 외국의 수업혁신 방안 연구
  - ‘배움의 공동체’ 운동 연구 : 배움의 공동체와 협동학습
  - 프레네 학교의 수업 방법 연구
  - 핀란드식 수업

○ 수업혁신을 위한 집중과제

- 협력학습 체제로 수업을 바꾸기 : 모둠학습 / 협동학습 / 팀티칭 / 배움의 공동체
- 수업혁신을 위한 교사간 상호협의체 구축하기

▣ 집중과제 선정 이유

- 협력학습은 참교육의 원리가 가장 잘 구현되는 수업형태
  - 살아있는 수업이란 이해하고, 교감하고, 대화하는 관계가 살아있는 수업이다. 교수위주, 교과서 중심의 수업을 통해서 학습의 능동성을 이끌기 어렵다. 학습자의 자기주도성이 발휘되는 수업이 이루어져야 수업이 혁신될 수 있다.
  - 학습자 중심의 수업이라도 학습자의 개별적 능력에 의존하는 수업보다는 학습자간 상호 소통과 협력을 통해 모두의 능력을 높여가는 방식의 수업이 참교육 정신에 맞고 능률적인 수업방법이다. 전자는 수월성 경쟁을 통해 다수의 낙오자를 양산하지만, 후자는 토론을 통해 서로 이해하고 협동을 통해 함께 성장해 다수의 능력개발을 가져온다.
  - 따라서 학습자 개개인의 상호 이해와 협동 작업을 강화 할 수 있는 소집단활동을 통해 자기 주도적 학습과 협동학습을 동시에 실현하는 것이 필요하다.
- 수업을 개선하기 위한 교사간 상호 협력은 교사 스스로 전문성을 높이는 최상의 방법
  - 학교 자체적으로 서로의 전문성을 높여내기 위한 비평의 동료성이 없다면 질적 향상을 기하기 어려울 것이다. 우선 교사들이 수업을 서로 공개하고 서로 배우는 동료적 연대성을 구축하자. 학교는 가르치는 곳이기 전에 교사가 전문가로서 성장하는 배움의 장이 되어야한다.

○ 주요 실천 과제

- 협력학습에 대한 공부하기
- 수업 공개를 통한 수업개선상호 컨설팅 실천

교사 상호간 협력을 통해 수업을 혁신하는 가장 바람직한 방법은 수업공개활동이다. 동료들간에 일상의 수업을 관찰하고 상호 조언을 통해 개선점을 발견하고 찾아가는 것이 가장 확실한 수업혁신 방안인 것이다. 수업공개에서 동료 교사의 관찰은 가르치는 방법의 옳고 그름을 따지기 위한 것이 아니라, 교사와 학생, 학생과 학생의 상호 관계에 초점이 주어져야 하며, 교사의 발문의 기법보다는 아이들의 학습을 촉발시키기 위한 교사의 위치와 관계방식에 관심이 모아져야 할 것이다.

처음부터 분회사업으로 추진하기는 어렵겠지만, 조합원 중심으로 필요성을 느끼는 교사들이 학습모임 또는 연구모임을 만들어 수업 공개를 통한 상호 컨설팅 연구를 실천할 수 있을 것이다.

## ※ 기타 수업 혁신 방안

- 장단기 프로젝트 학습
  - 단기 프로젝트(5주 단위-모듬별) - 에포크 수업
  - 장기 프로젝트(학기 또는 학년 단위)
  - 인터넷을 활용한 경계 넘어 프로젝트
- 블록타임제 활용
  - 100분수업
  - 오전의 수업활동은 2시간을 한 단위 블록인 80분(또는 90분)으로 조직하고 오후는 40분(또는 45분) 단위로 수업 조직하는 등 시간 운영 유연성이 필요하다.
  - 조현 오름길 학습 참고 : 디딤돌 →다지기 →발전 학습
- 복식학급의 경우 무학년제 실험
  - 1·2학년, 3·4학년, 5·6학년 두 개학년에 맞는 교육과정 재구성 및 수업방법 고안
  - 스스로 공부하기→ 친구에게 묻기→ 선배에게 묻기→ 선생님에게 묻기
- 활동중심의 수업
  - 노작학습, 체험학습, 실험활동
- 지역사회와 연계한 수업
  - 지역 문화예술인과 함께하는 학습
  - NGO와 함께하는 학습

## (2) 교과외 교육활동 혁신

### ○ 교과외 교육활동의 구조

#### ▣ 주요 영역

- 학급활동 : 학급회의, 학급행사, 학급고유활동, 학급생활
- 학생회 및 특별활동 : 학생회 활동, 체험활동, 동아리 활동, 학교행사(학교축제 포함) 등의 지도와 지원
- 생활지도 및 상담 : 생활규칙, 학생상벌 등 학생생활에 대한 규제와 지도

#### ▣ 활동 구조

- 학급운영 및 C.A 활동
  - 담당 교사 개인의 지도영역으로 간주됨
  - 학년 또는 전체 교육과정과 충돌하지 할 경우 학년 또는 전체 의사가 규율로 작용
- 학생회 및 동아리 활동
  - 학생의 주체적 참여와 의사로 운영되는 것이 원칙이나 일반적으로 원칙이 관철

되지 못하고 있음.

- 일반적으로 학교장의 감독 아래 학생부 또는 특별활동부 부장과 담당 기획의 주도하게 교육활동 전개됨
- 생활지도 및 생활규율 : 위와 같음
- 체험학습 및 학교행사
- 일반적으로 학교장의 감독 아래 교무부장과 학년부장, 학생부장의 주도 아래 교육활동이 전개됨
- 상담활동
- 담임의 일상적 상담, 진로지도 상담 외에 형식화되어 있음.

#### ○ 교과외 교육과정 혁신을 위한 그간의 노력

- 공동체적 학급운영 방안의 개척과 실천
  - 민주적 학급회 조직과 운영, 모둠의 조직과 운영
  - 학급 일상생활지도, 집단상담, 개인상담, 독서지도
  - 학급신문·문집, 학급행사문화활동, 학급잔치
  - 학부모와의 만남
- 학생회 활동 및 동아리 활동 개혁과 지도지원
  - 학생회직선제, 생활규정개정, 동아리활동 양성화, 학생에 의한 학교축제, 학교신문
- 체험학습 개혁
  - 소풍과 수학여행, 수련회 혁신, 학교축제 혁신

#### ○ 교과외 교육과정 혁신을 위한 집중과제

- 초등 : 동학년 활동을 통한 교과외 교육과정의 혁신
- 중등 : 학생부, 특별부의 활동을 통한 교과외 교육과정의 혁신

#### ▣ 선정 이유

- 교사 개인 관장 영역의 교육 개혁활동은 상당한 수준으로 발전되어 왔음
- 담임을 넘어서 학년 또는 학교 전체 문제와 관련된 영역의 개혁은 부분적인 사례는 있지만 전반적으로 크게 활성화되지 못함.
- 분회 차원의 의식적 노력이 결의될 경우, 이 영역은 목적의식적이고 조직적인 실천을 통해 새로운 참교육 실천을 해나갈 역량이 축적되어 있음.
  - 이 분야 참교육 실천 내용과 방법이 상당한 수준 준비됨 : 참교육운동의 성과 계승
  - 의지를 가진 조합원들을 중심으로 학년, 또는 부를 구성함으로써 새로운 참교육 실천을 목적의식적으로 진행할 수 있는 분회가 상당후 있음.

- 따라서 본회가 결의하고 목적의식적으로 실천할 수 있는 주요 분야임.

#### ○ 주요 실천 과제

- 학생의 참여와 상호 협력에 의한 교과외 교육과정의 혁신
- 학생-교사-학부모 상호 협의를 통해 학생이 스스로 존중하는 학교생활규칙의 제정과 실천
- 학생들이 능동적으로 참여하여 만들어가는 체험학습, 동아리 활동, 축제 등의 실현

#### (3) 학교운영체제의 혁신

#### ○ 학교운영 시스템

##### ▣ 주요 영역

- 학교운영 중심 시스템 : 교무회의(직원조회), 부장회의, 부서체계, 직원연수 등
- 교육과정 운영 시스템 : 교육과정위원회, 교과협의회, 학년협의회
- 보완적 회의구조 : 학교운영위원회, 인사위원회
- 자생적 단체 : 학부모회, 어머니회, 학생회, 교직원 친목회 및 교사 동아리

##### ▣ 활동 구조

- 학교운영 골간 시스템 : 교무회의(직원조회), 부장회의, 부서체계, 직원연수
  - 학교운영 골간시스템은 학교운영에 대한 학교장의 방침이 부장회의를 통해 부장들에게 사전 공유되고 약간의 조정을 거쳐 교무회의(직원조회)에서 발표되어 시행되는 시스템이다.
  - 부장들은 학교장과 협의하여 학교장의 방침에 따라 실무적인 기획을 수립 집행하는 역할을 한다.
  - 교원 연수 역시 학교업무 중에서 실무적인 사항이나 지침, 또는 상급 행정기관의 지침을 전달하는 역할이 주된 기능이다.
- 교육과정 운영 시스템 : 교육과정위원회, 교과협의회, 학년협의회 등
  - 교육과정위원회는 학교교육과정 편성 운영에 대한 협의, 교과별 교사 정원 조정이 필요할 때 조정 역할, 평가 지침과 수준별 교육과정 운영 교과 선정 등을 협의하는 기구로서 역할을 한다.
  - 교과협의회는 학년초 담당 학년과 수업시간수, 연구수업 담당자 협의, 시험을 앞두고 시험과 수행 평가 문제 조정, 시험 문제 출제 역할 조정 등 실무적인 조정이나 교과별 행사의 기획과 역할 분담 등을 조정하는 역할에 그치고 교과교육과정의 운영과 수업 및 평가에 대한 연구는 하지 못하고 있다. 따라서 현재 학교에는 교육과정의 개선과 평가의 개선 등 교육과정의 질적 개혁은 구체

적으로 논의하거나 추진할 단위가 실질적으로 없다 하겠다.

- 학년협의회는 학년별 행사와 교과외 교육과정 운영 등을 기획하고 집행하기 위한 협의 역할을 하고, 초등은 교육과정 운영과 평가 등에 대해서 학년협의회를 통해 조정하고 있다. 졸업학년 협의회는 학생들의 진학지도와 입시 대비 업무도 학년협의회가 주관한다.
- 보완적 회의구조 : 학교운영위원회, 인사위원회
  - 학교운영위원회는 학교운영 전반에 걸친 심의의결기구로서 운영되지만 그 구성원이 학교장의 학교운영 방침에 동의하는 사람 중심으로 구성되어 있어 학교장의 방침에 의거한 학교운영 계획이 수립되어 무리 없이 심의되고 결정되고 있다.
  - 인사자문위원회는 매 학년도 보직과 담임 교사 등 학교장의 인사에 자문하는 역할을 하고 있는데, 형식적 절차로서 운영되는 경우가 대부분이다.
- 자생 단체 : 학부모회, 어머니회, 학생회, 교직원 친목회 및 교사 동아리
  - 학부모회, 어머니회, 남녀교사회, 친목회, 교사/학부모동아리 등 학교에서 활동을 하는 자생단체의 활동이 있으나 모두 친목과 취미 활동에 중심을 두고 있다. 학부모회는 학급 대의원 중심으로 학교행사, 학교시설 설치, 교원들의 회식 등에 일부 재정 후원의 역할도 하는 경우가 있다.
  - 학생회는 학칙에 의한 공식 기구이지만, 현실적으로 자율성을 잃고 학생회 담당 부서장과 담당 교사의 지도 아래 활동하고 있다.

#### ○ 교육운영체제 개혁을 위한 그간의 활동

- 학교운영 시스템 개혁 노력
  - 교무회의를 민주적으로 운영하기 위한 지속적인 노력이 있었으며, 학교장의 성향에 따라, 또는 학교의 분회의 주도성의 수준에 따라 적지 않은 성과들이 있었다. 그러나 교무회의가 법적 기구로서 자리 잡지 못한 상황에서 구성원이 바뀌면 성과가 원점으로 돌아가는 등 한계를 보이고 있다.
  - 부장제도와 부서체계를 민주적으로 바꾸려는 노력 속에 조합원이 부장을 맡아 일정한 개혁을 이루어내는 경우도 있었다. 그러나 대부분의 학교에서 승진하기 위한 교사가 중요 부서장을 맡게 되며, 그런 부장은 교사들의 의견보다는 교장의 지시를 시행하는 역할을 하게 된다.
- 교육과정 운영 시스템 개혁 노력
  - 그간의 개혁 노력이 가장 미진했고, 성과도 크게 올리지 못한 영역이다.
  - 학교장, 부장 또는 개별 교사 차원에서 교육과정 개혁에 대한 의지와 전문성을 기반으로 학교 교육과정을 개혁한 일부 사례가 있다.
- 보완적 회의구조 운영 개혁 노력
  - 학교운영위원회 도입 초기에는 조합원들이 적극 참여하여 민주적인 학교운영

방안에 활용하여 왔으나 교원위원 진출의 한계, 학부모 위원의 보수적 중산층 학부모 편중 등으로 학교장의 들러리 역할이 강화되며 참여 동력이 약화되고 있다. 교육감·교육위원 선거방식의 변화로 중요성 인식이 더욱 양화되고 있다.

- 단체 교섭을 통해 인사자문위원회 역할을 높여내고 학교 인사에서 민주적인 인사제도로서 발전해왔는데, 보수정권으로 회귀와 단협 해지 등으로 이어지면서 후퇴하고 있다.

#### ○ 학교운영체제의 개혁을 위한 집중 과제

##### - 학교운영계획(교육과정운영계획 포함) 수립에 참여하기

###### ▣ 선정 이유

- 교육과정을 포함한 학교운영계획은 학교 교육활동의 설계도이며, 실제 교육활동과 그 과정을 규정한다. 따라서 학교운영계획을 잘 짜나가는 것은 학교교육을 바꾸어나가는 데 필수적인 것이다.
- 현재 학교운영계획은 대부분의 교사들이 소외된 채, 교무·연구부장 등 몇몇이 짜고 있는 실정인 바, 교사들이 학교운영계획 수립에 참여해야 교육의 주체로서 서게 된다.
- 학교운영계획 수립에 참여하는 활동은 필수적으로 조직적인 논의를 수반하는 바, 그 자체가 조직적이고 상호 협력적인 참교육실천 활동이 되며, 참교육활동의 수준을 한단계 높여준다.
- 운영계획 수립의 경험 축적은 우리 조합원의 학교운영 능력을 높여주어, 전교조식 학교혁신의 가능성을 높여준다.

#### ○ 주요 실천 과제

##### - 학교운영계획서수립을 위한 연구모임 구성

- 가능하면 기획, 교과주임 등의 참여 유도
- 가능한 학교에서는 학교운영계획수립위원회를 공식 기구로 구성

##### - 학교운영계획 수립을 위한 교사 토론회 개최 요구 및 실현

- 학교운영계획 수립과 연계하여 직원 연수의 질적 전환 실현

#### (4) 교사의 도덕성, 신뢰성 제고 활동

#### ○ 그간의 활동 : 교사의 도덕성을 높이는 활동이 주로 이루어짐



- 교단 비리 척결 : 촌지, 부교재 채택료 거부 운동. 사학비리 척결 운동
- 교육 소외 계층 지원 : 공부방, 각종 장학금 지원 활동
- 기타 사회기여 활동 : 장기 기증, 헌혈 활동

○ 그간의 활동의 한계와 새로이 요구되는 활동 방향

- 위와 같은 교사의 도덕적 활동은 전교조 교사에 대한 도덕적 이미지를 강화시켜 주는 성과는 있었지만, 교사의 교육활동과 직접 결합된 활동이 아니어서 전교조 교사에 대한 교육적 신뢰도를 높여주지는 못하였다.
- 이와 관련해 제2참교육운동 차원에서 새로운 신뢰성 제고 활동을 전개한다면, 교사의 교육노동과 직접 연관된 헌신적 활동이 필요하다.

○ 집중 과제

- 기초학력미달자 교육

▣ 선정 이유

- 기초학력미달자의 문제를 해결해주는 것은 매우 중요한 참교육 실천임
- 정부의 기초학력미달자 없애기 공세에 능동적으로 대응할 필요가 있음.
- 정부가 강행하는 기초학력미달자 보충교육을 거부하는 것은 전교조의 참교육 이미지를 악화시키고, 이기적인 이미지를 덧칠하는 함정에 빠지게 되는 바, 대안적 공세가 필요함.
- 원인 치유 중심의 대책이 아니라, 학습시간 늘리기 식 보충교육계획은 기초학력미달 문제를 해결하는 데 대부분 실패할 것인 바, 우리는 원인 치유 중심의 대안 방안을 연구하고 실천함으로써, 국민적 신뢰를 높이는 동시에 전교조야말로 부진아 교육을 해결할 실력있는 집단으로 인식시켜야 할 필요가 있음.

○ 주요 실천 과제

- 학교내 기초학력 미달자 실태조사(학력 부진의 원인) 및 대책 토론회
- 원인 치유 중심의 대안적 부진아 교육 실천

(5) 학부모와의 소통활동

○ 그간의 활동 유형과 사례

- 학급 학부모회, 학급 아버지회, 학부모 저녁모임

- 지역 방문을 통한 학교교육 설명회
- 가정 방문

#### ○ 집중 과제

- 학급 학부모회 만들기(학부모 저녁모임이나 지역 방문 모임 추진)
- 가정 방문하기(특히 기초학력 미달자 등)

#### ▪ 선정 이유

- 학부모와 집단적으로 만나는 것은 학부모와 소통을 가장 자연스럽게 실현하는 방안임.
- 상기 ‘부진아 지도’와 관련해 기초학력 미달자의 학력 미달 원인 파악과 학생과의 정서적 공감대 형성을 위해 가정 방문 필요

### 2) 전국 집중 과제

#### ○ 선정의 필요성

- 조직적 실천운동이 되기 위해서는 특히 중요한 과제에 역량을 집중하여 연구하고 모범 사례를 창출하여 이후 확산될 수 있는 조건을 목적의식적으로 창출하여야 함
- 2010년 제2참교육운동을 한단계 진전시키려면, 2009년 전국 집중과제를 우선 선정하여 역량을 모아 힘찬 실천을 준비할 필요가 있음.

#### ○ 선정의 원칙

- 분회 집중과제중에서 선정하여 분회 활동과 연계성을 갖춤
- 교사의 교육활동 중에서 가장 중요하고, 제2참교육운동의 방향성에 가장 부합하는 과제를 중심으로 선정함

#### ○ 전국 집중 과제(제안)

##### - 수업의 혁신

- 협력학습 체제로 수업을 바꾸기 : 모둠학습 / 협동학습 / 팀티칭 / 배움의 공동체
- 수업혁신을 위한 교사간 상호협업체제 구축하기

##### - 기초학력미달자 교육

## 5. 제2참교육운동 추진 계획

### 1) 추진 경로

#### (1) 계획 수립 : 7월 ~ 대의원대회

- 본부 추진단 구성
- 정책실, 상집의 토의 및 논의
- 전국 지회장 연수 : 교육 및 토론
- 지부연수 교육 및 토론
- 대의원대회 사업안 채택

#### (2) 추진 초기주체 형성 : 9월

##### ○ 지부 지회 추진단 구성

- 참교육실, 정책실, 조직실 단위로 지부 추진단 구성( 참교육실장이 주관 )  
\* 모든 지부에 9월 초 구성
- 가능한 지회에서 참교육 부서와 관련 실천단위로 지회 추진단 구성

##### ○ 지회 방문 설명회 추진

- 지부 추진단, 본부 추진단의 지회 방문 사업 설명 상시적 진행

##### ○ 활동가 워크숍 개최

- 9월 중순
- 지부 추진단, 지회 추진단 및 제2참교육운동 실천 활동가

##### ○ 제2참교육운동 활동가 네트워크 구축

- 9~10월
- 새로운학교네트워크와 연계하여 추진

##### ○ 지부별 제2참교육운동 실천을 위한 일꾼연수 실시

- 시기 : 9월 하순~10월 초순
- 내용 : 제2참교육운동 실천방도 교육 및 토론
- 대상 : 지회장, 지회 참실부장, 지회 추진단, 기타 제2참교육운동일꾼

#### (3) 조합원 토론 및 실천 : 10월 ~ 12월

##### ○ 분회 총회 개최

- 10월 중순

- 조합원 토론 : 제2참교육운동 분회 실천과제 선정
- 총회용 자료 제작 제공
  - \* 총회용 요약자료 인터넷 탑재 제공
  - \* 안내 소책자 분회 1권 배포

- 분회내에서 추진 모임 구성, 가능한 실천 수행
  - 학습 모임 또는 강좌 실시시 강사 파견 지원

(4) 하반기 사업 총화 및 2010년 추진 계획 수립 : 12~2월

- 지회 참실대회에서 분회 활동 총화
  - 분회별 결의 내용과 실천 결과 보고
- 전국 참실대회 총화
  - 집중과제 관련 분과 구성 실천 사례 총화
  - 연구 용역 과제 발표
- 활동가 워크숍 및 연수 실시 : 겨울방학
  - 활동가 2차 워크숍 실시
  - 집중과제 관련 지부 활동가 연수 실시(지부)
  - 집중과제 관련 직무연수 실시(지부, 본부)
  - 학생부장, 특활부장 연수 실시(본부)
  - 학생부장, 특활부장 네트워크 구축(본부)
- 2010년 제2참교육운동 실천 자료집 제작 배포
  - 실천 사례와 학습 자료 포함

(5) 제2참교육운동 본격화 : 2010년 3월 ~

2) 제2참교육운동을 위한 본부·지부의 지원활동

- 매뉴얼 및 실천자료집 제작
  - 제2참교육운동 매뉴얼 제작(소책자) : 9월, 분회장에게 1부씩 배포
  - 제2참교육운동자료집 : 9월, 활동가용
- 제2참교육운동 연구사업
  - 집중 과제 관련 모델 연구 추진
  - 모범 창출 분회 등에 대한 연구비 지원

## 한국 교육운동의 전망과 과제

### 한국 교육의 복지국가적 재편을 위한 방향과 과제

안 승 문 (교육희망네트워크)

#### 1. 왜 복지국가 교육인가?

- 세계적인 금융위기 속에서 영국과 미국 등이 주도해 온 신자유주의 체제가 붕괴하고 있음
- 현실 사회주의 붕괴 뒤 천민 자본주의의 폐해를 노정하고 있는 러시아와 중국의 실상
- 자유 시장 경제와 사회 민주적 연대가 조화를 이루는 북유럽 복지국가 모델의 성공<sup>1)</sup>
- 대부분의 부모들에게 자녀교육 문제와 사교육비가 가장 큰 부담이 되고 있는 현실
- 극단적 시장주의와 신자유주의로 차별과 양극화가 심각한 한국 교육에 특단의 개혁 조치 필요
- 시장만능주의와 신권위주의 독재 정치를 대체할 새로운 사회와 교육에 대한 비전 필요
- ☞ 세계 최고의 심각한 수준에 있는 교육의 사사화 시장화, 시험 대비 점수 올리기 교육을 계속하는 한 수준 높은 삶의 질이나 미래 지향적인 발전은 기대할 수 없음.

1) 그동안 신자유주의자들이나 우파진영에서는 북유럽 복지국가 모델에 대해, 마치 지속가능하지 않은 제도인 것처럼 갖가지 문제점을 들추면서 흠집을 내려고 애써왔다. 그러나, 북유럽 복지국가 모델에 대해서는 영국과 미국의 언론들조차도 관심을 갖고 취재하며 부러워해 왔다. 영국의 유명한 경제지 Economist 지는 2008년 6월 6일자로 ‘북유럽에 있는 우리의 친구들’이라는 기사를 통해 스웨덴과 핀란드 등 북유럽 국가들을 소상하게 소개하고 있다. (출처: [http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=11477890](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=11477890))

- ☞ ‘무모한 점수 경쟁’과 ‘사교육’으로 상징되는 시대착오적인 교육 체제를 새롭게 변화시키기 위해서는, 복유럽 복지국가형 교육을 벤치마킹하여 복지적 공교육 체제로 다듬어야 함.

## 2. 그동안의 교육정책이 가졌던 문제점

지금까지의 제시되거나 추진된 교육개혁 정책들은 다음과 같은 문제점들을 가지고 있었음.

- 소위 민주개혁 정권 10년 동안에도, 교육정책은 관료 독점주의에 따라 좌우되었고, 공문을 통한 교육청의 지시와 통제가 지배하는 교육행정 관행은 변함없이 계속되었음.
- 교육개혁을 위한 시민사회 단체들은 물론 주요 정당들조차도 잘 다듬어진 교육 정책 프로그램을 갖고 있지는 못하며, 국민적인 공감대를 모은 합의된 정책들이 거의 없었음.
- 대선과 국회의원 선거에서 각 후보 진영들이 개발한 교육정책들은 눈길을 끌기 위한 구호나 슬로건, 개조식 정책의 나열에 머물렀으며, 주로 사교육비 경감 대책에 치중했음.
- 교육정책을 입안할 때, 교육정책과 관련된 여타 정책 부서들과의 조율, 관련된 사회 각 부문과 충분히 소통하고 공감대를 마련하는 과정이 부족하였음.
- 대통령 자문 교육개혁 기구들도, 자체 의사결정 구조의 문제점과 전문가주의 등의 한계로 인해 광범위하게 여론을 수렴하고 사회적 공감대를 마련하기 위한 노력이 부족하였음.

### 1) 보수 진영의 교육개혁 정책 문제점

- 시장 지향적 자율화, 자유 경쟁, 평가와 차등 지원이라는 시장주의 원리만 강조할 뿐 교사나 학생, 학부모 등 교육 주체들의 자율화, 소통과 협치 등 민주주의 원리는 무시함.
- 부모가 가진 재력이나 학력에 따른 교육의 차이와 차별을 넘어, 계층 이동과 사회 통합에 기여해야 한다는 학교 교육의 기본적인 역할을 도외시하고 교육 양극화를 방치 또는 조장함.
- 특목고나 자율형사립고, 국제중 등 소수의 이른바 명문 학교를 만들어 엘리트 교육을 하겠다는 관점만 있을 뿐, 전국의 모든 학교들을 새롭게 향상시키겠다는 정책 방안이나 노력은 미미함.
- 발달 단계상 보편교육이 필요한 중학교(의무교육) 단계에서 국제중 등 특별한 학

교 설립을 허가 하는 등 교육학의 기본 원리를 무시하고 수월성에만 주목하여 정책을 밀어붙여 옴.

- 학교의 다양화, 선택권 확대 등의 명분으로, 소수의 특별한 학교를 세움으로써, 결과적으로 학생과 학부모들의 경쟁을 부추기고 사교육비 부담을 높여 사교육 재벌들의 배를 불러줌.
- 학부모와 학생과 교사들의 절실한 요구에 귀를 기울이기보다, 사립학교 운영자들의 목소리 또는 학원이나 학습지 등 사교육 업체의 로비에 영향을 받는 것이 아닌가 하는 의심을 삼.

## 2) 개혁 진영의 교육개혁 논의나 대응의 문제점

- 다분히 상층부 활동가나 전문가들의 아이디어에 바탕을 둔 정책들로, 풀뿌리에서의 진정한 바람과 요구를 수렴하고 조직하여 정책화하려는 노력이 부족했음.
- 대학교육 인플레이션, 저질의 과잉 대학교육 등이 심각한 문제임에도, 대학평준화와 같은 정책 개념화로 인해 진보진영이 가진 교육 정책의 실현 가능성에 대한 의심을 자초함.
- 정부가 추진하려는 잘못된 교육정책을 저지하는 데 지나치게 치중하다 보니, 새로운 교육을 위한 상상력을 키우고 대안적 교육정책을 개발하는 데까지는 미치지 못함.
- 특목고 문제와 고교 평준화 정책, 대학입시 제도 등 고등학교 이후 교육에 관한 정책적 관심은 높았으나, 만 6세까지의 보육이나 유치원 교육, 초등학교 교육에 대한 관심은 소홀했음.
- 정책의 진보성이나 주장의 선명성은 있었으나, 집권을 전제로 한 실현 가능성과 구체성과 대국민 설득력이 부족하여 광범위한 지지를 모아내는 데까지는 이르지 못함.

## 3) 복지국가를 향한 교육정책 논의의 방향

- 복지국가 교육으로 재편하기 위한 거시적 정책 방향, 단기 및 중장기 정책 과제, 소요 재원 마련 대책과 정책 실행 프로그램 등이 종합적으로 논의되고 준비되어야 함.
- 북유럽 복지국가형 공교육에 대한 학부모와 시민사회의 이해를 높이고, 교육 주체와 시민사회 단체 사회 각 부문의 관심과 교육적 요구를 조직하는 운동이 병행되어야 함.
- 정보기술과 산업구조가 급변하는 시대에 필요한 ‘미래능력’은 어떤 것인지, 교육은 어떻게 달라져야 하며 학교와 교사의 역할은 어떻게 변화되어야 하는지에 대한 논의에서 출발해야 함.

- 공교육이 추구해야 할 방향과 가치와 원칙, 핵심적인 정책 과제 등에 대한 광범위한 대화와 토론을 거치면서 새로운 교육체제에 대한 공감대를 넓히고 사회적 합의를 도출해 내야 함.

※ 복지국가를 향한 교육개혁을 위해서는 다음과 같은 질문에 응답할 수 있어야 한다.

- (1) 복지국가의 교육이 추구해야 할 목표, 핵심적인 가치와 교육적인 원칙은 무엇인가?
- (2) 복지국가의 공교육을 실현하기 위한 핵심 정책, 재정 대책 및 실행 프로그램은 무엇인가?
- (3) 복지국가에서 학교의 역할은 무엇이며, 교육행정과 거버넌스는 어떻게 달라져야 하는가?
- (4) 복지국가적인 공교육을 만들기 위해 여러 부문이나 주체들이 각자 해야 할 일은 무엇인가?

### 3. 복지국가 교육정책이 지향할 방향과 원칙

교육은 모든 국민들이 민주적인 공동체의 일원으로서 인간다운 삶을 즐기면서, 행복한 직업생활을 할 수 있도록 보장하는 것이어야 한다. 그러기 위해서 복지국가의 교육 정책은 다음과 같은 원칙과 방향에 따라서 입안, 추진되어야 한다.

- 1) 교육은 핵심적인 복지정책으로 국가가 무상으로 제공해야 한다.
  - 교육은 국가가 책임져야 할 보편적인 복지의 핵심이다. 따라서, 유치원에서 대학원까지 모든 교육은 무상으로 제공되도록 해야 한다. 국가와 지방자치단체는 빈부의 차이나 부모의 학력에 관계없이 모든 국민이 차별 없이 최상의 교육을 받을 수 있도록 보장해야 한다.
- 2) 교육은 개인의 발달, 공동체의 통합, 사회의 발전에 기여해야 한다.
  - 교육은 개인의 개성과 잠재 능력을 발달시키고 자아를 실현할 수 있도록 도와주어야 한다. 교육은 사회적 차별과 배제, 불평등을 최소화하고 구성원들이 한 데 어우러져 민주적인 공동체의 일원이 될 수 있도록 연대정신과 사회적 능력을 길러주어야 한다.
- 3) 교육은 민주주의와 복지의 가치를 배우고 몸에 익히는 과정이어야 한다.
  - 복지국가의 교육은 자유와 평등, 인간의 존엄성 등 민주주의적 가치와 태도를 배우고 실천할 수 있게 돕는 과정이어야 한다. 이를 위해서, 교수-학습이나 학교운영, 평가 등 모든 교육의 과정에서 자율과 자치, 민주적인 소통, 상호 존중, 배려와 관용, 나눔과 연대, 형평성 등의 가치가 실현되어야 한다.



4) 보육과 유치원, 초등에 재원을 집중 투입하고 기초 고르기에 충실해야 한다.

- 복지국가에서는 모든 학생들이 교육과정상의 학습 목표를 최대한 달성할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는, 가정환경이나 부모 요인에 따라 학습 능력의 격차가 커지지 않도록 보육과 초등교육 등에 예산을 집중 투자하여 기본 교육이 충실히 이루어지도록 해야 한다.

5) 교육은 모든 학생들의 전인격적인 발달을 지원하는 과정이어야 한다.

- 학교 교육은 단지 교과서적 지식 전달이나 점수 따기에만 치중해서는 안 된다. 학교는 학생들 개개인이 자기에게 적합한 속도로 공부하면서, 지적 정서적, 신체적으로 온전하게 성장하고, 자신과 사회와 다른 나라와 대자연에 대한 분별력과 통찰력을 기르도록 도와야 한다.

6) 졸업생들의 취업은 학교와 국가, 지방자치단체가 함께 책임져야 할 과제이다.

- 국가는 학교를 마친 학생들이 누구나 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해, 정부와 학교와 직업 현장(기업)은 긴밀하게 협력하는 가운데 최선의 진로지도와 직업교육을 해야 한다. 학교는 또, 변화하는 직업 현장(기업)의 요구에 응답할 수 있어야 한다.

7) 시장주의적인 행정을 폐기하고, 민주와 복지의 새로운 교육행정을 정립해야 한다.

- 교육이 상품이 되어서는 안 된다. 가정 형편이 좋은 학생은 더 좋은 학교를 선택할 수 있고, 그러지 못한 학생은 선택할 수 없게 하는 시장주의적 차별 교육 제도는 폐기되어야 한다. 정부와 지자체는 민주주의와 평등, 복지의 정신에 입각하여 공명정대한 행정을 펼쳐야 한다.

8) 교육정책은 직종간 학력간 임금 격차를 줄이는 특단의 대책과 병행되어야 한다.

- 지나친 경쟁교육, 점수 따기 교육과 사교육비 문제 등은 교육계 안에서의 몇 가지 처방전으로 풀어낼 수 없는 문제이다. 특히, 정규직과 비정규직간·학력간·직종간의 임금 격차를 줄이고 학벌주의를 타파할 특별 대책이 함께 마련될 때 복지국가형 공교육은 가능해질 것이다.

9) 교육계만의 단편적 정책 처방을 넘어 범정부적 종합 프로그램이 마련되어야 한다.

- 교육개혁은 단편적인 몇 가지 정책 수단들을 통해서 이루어질 수 없으므로, 종합적인 교육관련 정책 패키지를 놓고 타 부처나 관련 기관 등과의 조율하여 종합적인 프로그램으로 다듬어져야 함. 0~5세아 보육, 6세 유치원 교육, 초중등 학교 교육, 건강관리, 방과후 케어 및 클럽활동, 진로지도, 대학입시, 취업 알선 등이 긴밀하게 연계된

정책프로그램이 필요함.

#### 4. 정책 과제 = 사람과 미래를 위한 투자, 과감한 교육재정 확보

##### 1) 유치원부터 대학원까지 무상교육 체제 구축 - ‘사교육비를 무상교육비로’

- 초중고등학교 교육비는 물론 장기적으로는 대학 교육비까지 전액 국가와 지자체가 부담하는 북유럽 복지국가 형 공교육 체제를 확립하는 것을 목표로 함. - 스웨덴, 핀란드
- 보육과 유치원 및 초등교육 등 낮은 유아와 어린이들의 보육과 교육에 전폭적 지원
- 초등학교까지는 에듀 케어의 개념에 따라 정규 수업과 창의적인 방과후 프로그램을 병행
- 1~5세아 저소득층 보육비 면제, 6세아 완전 무상교육, 대학은 등록금 상한제 및 학자금 융자
- 연차적으로 고등학교 까지 무상교육을 확대하면서, 고등학교 제도의 개혁을 병행함

##### 2) 21세기형 미래 학교 프로그램 실현 - ‘미래 학교 프로젝트’

- 국가나 시도 수준 교육과정과 행정에서 교실 수업까지 낡은 틀과 관행을 폐기하고 21세기에 걸맞는 새로운 교육 패러다임으로 질적인 전환을 추진 - 핀란드 교육 벤치마킹
- 교육과정과 평가의 개혁 : 국가 교육과정은 목표와 원칙 제시, 학교와 교사별로 창의적 자료 활용, 유용한 참고자료로서의 교과서, 획일적인 일제고사 폐지, 주관식·수행 평가 연차확대
- 교수-학습 패러다임 개혁 : 강의 위주의 수업에서 학생 워크숍 위주의 수업으로, 범교과 프로젝트 중심, 개인 및 그룹별 프로젝트, 개인별 학습 계획에 따른 자율적인 학습
- 교사 양성·연수 프로그램의 개혁 : 새로운 교육관과 방법론으로 교대·사대 교육 프로그램의 혁신, 유능한 교사들과 교수들이 교사교육 과정 공동 기획, 현직 연수 프로그램의 혁신

##### 3) 21세기형 학교 재건축 및 리모델링 사업 - ‘미래 학교 건축 및 리모델링’

- 낡은 학교들의 대대적인 재건축 및 리모델링 사업 전개 : 새로운 개념의 교육이 가능하도록 공산 설계를 한 신개념 21세기 새로운 학교로 재건축, 리모델링 추진
- 낡은 학교 건물들을 대대적으로 개축하거나 리모델링 하는 사업으로, 이명박 정부의 대운하 사업보다 훨씬 미래지향적인 투자가 될 것임.

#### 4) 교육 중심, 사람 중심의 예산 투자 전략 필요 - ‘21세기는 휴먼웨어의 시대’

지금까지 거의 모든 정권에서 교육부는 십수년 후의 인구 감소를 당연한 전제로 하여 학교 건축과 교사 임용을 소극적으로 해 왔음. 그러나, 영유아 보육과 초등교육을 정상화하여 자녀 교육에 대한 부담을 없앴으로써 출산율을 높이겠다는 전략으로의 전환이 필요함.

##### (1) 보육교사 및 유치원 교사의 획기적인 확충

- 보육 시설 및 유치원 취원 대상자를 전면 확대하면서, 어린이 5명당 보육교사 1인이 배치, 어린이 10명당 유치원 교사 1인을 배치하는 방향으로 정책 추진.

- 자격을 가진 예비 보육교사 우선 취업 하되, 보육교사 자격이 없는 사람이 보육교사 자격을 취득하도록 하여 취업시킴. 일정 기간의 임시직을 거쳐 정규직으로 임용되도록 조치.

##### (2) 초등 교사 및 보조교사의 확충 - 학급당 25명 선으로

- 초등학교 1~3학년의 경우 학급당 25명이 되도록 전면적으로 교사를 배치함
- 초등 1~3학년에 보조교사를 배치하여 정교사와 함께 부진 학생들의 개별 지원을 하도록 함
- 초등 예비교사 부족시, 5학년과 6학년에 교과 교사나 재량 교사를 추가 배치할 수 있음

##### (3) 중고등 학교 교사 정원의 대폭 확충

- 중고등학교에서도 연차적으로 학급당 25명 이하가 되게 할 특단의 대책이 추진되어야 함
- 초등 학교 저학년부터 시작된 학급당 25명 프로젝트가 완성되는 시점부터 중고등학교도 곧바로 학급당 학생수를 25명 선으로 줄이도록 중장기적인 준비가 필요함.

#### 5) 새로운 시대가 요구하는 교사 역량 강화 방안

##### 1) 교사들에게 21세기적인 교육역량을 강화할 프로젝트 추진

- 새로운 시대에 걸맞는 교육을 하기 위해서 교사에게는 새로운 패러다임의 교육적 전문성이 요구되며, 국가 수준에서 21세기 교사 전문성 신장을 위한 중장기적 프로젝트가 필요함.

- 21세기 교사 전문성 강화를 위한 특별 연수는, 새로운 교육의 상에 걸맞는 새로운 내용과 새로운 강사진에 의해 새로운 패러다임으로 진행되어야 함.

- 학교로 찾아가는 연수, 지역 교사들의 연합 연수, 21세기 학교 네트워크 연수와 함께 1개월 또는 6개월의 연수 휴직제를 도입하여 꼭 필요한 교사들부터 집중 연수를

실시.

- 연수를 위한 소요 예산은 국가와 지방자치단체가 함께 지원하며, 연수 휴직을 할 교사를 위해서는 특별한 추가 정원을 확보하거나, 별도의 임시교사 임용을 허용해야 할 것임.

## 2) 다양한 배경을 가진 전문가들의 학교 교육 참여 허용

- 신기술의 발달과 직업 구조의 변화로 자격증을 가진 기존 교사들이 감당하기 어려운 영역과 관련된 교육은 여러 부문의 전문가들이 다양한 형태로 참여할 수 있게 할 필요가 있음.

- 파트타임 교사, 분기 집중 강좌 담당, 재량활동 담당, 방과후 담당, 프로젝트 담당 교사 등

## 6) 초중등 교육 거버넌스의 혁신 - ‘민주적인 학교 운영’, ‘지원 위주 교육 행정’

### (1) 학교 운영의 민주화 합리화 - ‘소통과 토론과 협력의 제도화’

- 교장과 교사, 학부모 대표가 참여하게 되어 있는 학교운영위원회는 민주적이고 합리적인 학교 운영을 위한 제도적 장치였음. 그러나, 지금은 학교장의 들러리 역할만 할 뿐임.

- 학교운영위원회가 학교 구성원들의 민주적인 소통과 협력을 촉진시키며, 학교 교육의 질 향상에 기여하는 기구가 되려면 좀더 민주적인 구성과 운영 형식으로 변화되어야 함.

- 학교운영위원회에 교사회와 학생회, 학부모회 등에서 선출한 일정 수의 교사·학생·학부모 대표 및 일반 교직원 대표가 참여토록 하고, 대표성에 논란이 많은 지역위원 제도를 폐지하는 대신 학교에 도움될 다수의 지역 전문가를 자문위원으로 위촉함.

- 학부모와 교사를 동수로 하고, 학생 대표는 회장과 부회장이, 교직원 대표는 교직원 중 1인을 선출, 다수결보다 토론을 통한 합의와 만장일치에 의한 의사결정을 권장함.

- 학교운영위원회가 제대로 기능하려면 교사와 학생, 학부모의 민주적인 자율과 자치 시스템이 정립되어야 함. 따라서, 교사회, 학생회, 학부모회를 민주적으로 구성하여 상호 존중하면서 긴밀히 소통하고 협력하도록 각 조직의 역할과 권한, 임무의 범위를 법이나 조례로 규정해야 함.

### (2) 학교 구성원이 주도하는 자율평가제 도입 - 교육의 질 향상 대책

- 현재 정부가 추진 중인 교원평가 방식은 세계 어느 나라에도 없는 평가 방식으로, 교사의 교육적 권위를 크게 실추시키고 교사와 학생 및 학부모 사이의 신뢰를 크게 저해하게 될 것임.

- 부적격 교사를 재교육하거나 학교로부터 격리 또는 퇴출시키는 것은 학교장이 학

교운영위원회 등의 지원을 받아서 해야 할 고유한 책무임. 즉, 문제가 경미한 교사는 개선을 위한 프로그램을 제공하고, 심각한 교사는 학생들로부터 격리 또는 퇴출시키는 조치가 필요함.

- 학교 교육의 질을 높이기 위한 목적의 평가는, 교사평가를 넘어 학교 자율평가라는 관점에서 학교의 전반적인 교육활동에 대해 설문조사나 토론회, 1:1 대화 등의 방식으로 이루어져야 함.

- 학교 향상을 위한 자율평가 결과는 피드백 되어 반드시 다음 해의 교육활동 계획에 반영되어야 한다. 해서 핀란드가 실행한 학교자율평가 프로그램은 좋은 모델이 될 수 있음.

### (3) 21세기적인 교육행정 패러다임의 정립 - ‘장학 제도 폐지와 네트워킹 지원’

- 승진을 위한 징검다리로서의 장학사 제도, 학교에 대한 지시와 간섭이 중심이 된 장학제도는 한국의 학교들이 자율적인 능력, 자기 개선 능력을 기르는 데 가장 큰 장벽이 되고 있음.

- 특히, 교육부와 교육청에서 발생된 갖가지 공문들은 교사들의 교육활동에 투여할 시간과 정력을 빼앗고 있으며, 학교의 창의적이고 자율적인 교육활동을 불가능하게 하는 요인임.

- 핀란드의 경우 1990년대 초반에 장학 제도를 폐지하고 학교 자율평가 제도를 도입하여, 학교와 교사들의 자율능력을 크게 신장시켰으며, 그것이 핀란드 교육 성공의 매우 중요한 요인임.

- 새로운 복지국가적 교육행정이 실현되기 위해서는 교육청의 위상과 역할이 관료적인 지시와 통제로부터 학교와 교사들의 네트워크 형성과 소통 및 협력을 촉진하고 지원하는 기관으로 근본적으로 달라져야 함.

- 장학사들은 학교 간 네트워크 형성, 교사들 간의 네트워크 형성을 지원하고, 학교 현장에서의 다양한 교육활동 사례와 경험을 공유하는 데 기여하는 허브가 되어야 함.

## 7) 고등교육 개편 방안 - 대학교육 개혁

대학교육 체제는 평생교육적 관점에서 고등교육 기회의 보편화와 미래의 성장 동력을 확보에 중점을 두어 개편되어야 할 것이나, 졸업 직후 적성과 무관하게 대학에 진학하여 재수나 편입학을 거듭하는 문제나 학력 인플레이션, 대학교육 부실의 문제 등이 시정되어야 함.

대학 교육은 역량 있는 국내외의 교수진을 임용할 수 있어야 함은 물론, 아시아권을 비롯한 제3세계의 많은 나라에서 다양한 인재들이 한국 대학에 입학하여 다양한 연구 개발에 참여할 수 있도록 하는 것도 필요함.

### (1) 대학입시에서 직업 현장 경력자 우대 조치 강화

- 학력 간 직종간의 임금 격차를 줄이기 위한 정책들이 선행되는 가운데, 고교 졸업 후에 적절한 직장에서 생활하다가, 일정한 기간이 지난 뒤에 대학 입학의 허용 방안이 필요함.

- 일정기간(5년)의 직장 경력자에게는 가산점을 주거나 대학교육을 무상으로 받을 수 있게 하는 제도를 통해서 진로 탐색의 여지를 주고 대학에서 깊은 연구를 할 수 있게 하는 방안.

## (2) 입학 전형의 다양화, 수능시험의 고교 졸업 자격고사화

- 학력에 따른 임금 차별과 학벌주의 등을 타파하는 정책을 통해서 대학교육 인플레이션을 크게 약화시킨다는 것을 전제로 입시 전형을 다양화 할 필요가 있음.

- 대학이나 학과별로 지역균형 선발제 등과 같이 다양한 학생을 선발할 수 있도록 전형 방식을 다양화하고, 논술 등 지필평가만이 아니라 학생들의 학업 계획이나 특별한 체험, 브리핑 및 면접 등을 통해서도 선발할 수 있어야 할 것임.

- 현재와 같은 객관식 위주의 수능능력시험은 고교 교육과정과 어울리지 않아 사교육만 부추길 뿐이므로 폐지하고, 고등학교 졸업시험의 개념으로 전환되어야 함.

## (3) 대학교육의 질 제고 - 교수의 질 향상, 대학(학과) 네트워크, 직업 현장과의 연계 강화

- 교수들의 교육 및 연구 역량 강화를 위해서는, 대학교수 우월주의를 뛰어 넘어 현장전문가, 지역 전문가, 시민사회운동가 등이 함께 하는 연구 개발 프로젝트가 활성화되어야 함. 교대나 사대의 경우 교수·교사·지역전문가·시민운동가 등이 참여하는 프로젝트가 가능할 것임

- 핀란드의 경우 여러 대학 사이의 네트워킹을 통한 협력체제 구축, 여러 대학의 통합, 몇몇 대학의 전략적인 학과들을 통합하여 새로운 대학을 만드는 등

- 대학에서의 순수한 학문적인 연구와 직업 현장에서 현실적인 요구, 지역사회에서의 요구 등이 결합되어 발전될 수 있도록 대학과 직업현장과 지역사회가 긴밀하게 협력해야 함.

## (4) 비정규직 교수(강사)들의 전면적인 정규직화 - ‘사람 중심의 예산 투자’

- 대학의 질이 교수의 질에 달려있지만, 우리나라의 대학교수 정원은 학생 수에 크게 미치지 못하고 있는 현실임. 웅장한 건물 짓는 데 쏟아 붓는 투자는 교수들에 대한 투자로 돌려져야 함.

- 교수들이 창의적이고 소신있게 연구와 교육에 임하려면 정규직으로서의 직업의 안정성이 최대의 관건임. 교수들의 임금 전체 수준을 다소 낮추는 한이 있더라도 대학 비정규직 대학 교수(강사)들의 전면적인 정규직화 조치가 단행되어야 함.

## 8) 연구개발 투자 (R&D)의 확대 및 예산 활용 효율화

- 북유럽 나라들의 경쟁력은 교육과 복지 등 사람에 대한 투자와 연구 개발에 대한 과감한 투자에서 나온다고 해도 과언이 아닐 것임. 우리나라의 연구개발 투자도 국제적인 비교에서 낮은 수준은 아니지만, 좀 더 과감한 연구개발 투자가 필요함.

- 그러나, 연구 프로젝트의 선정과 연구개발 예산의 배분, 배분된 예산의 활용 방식 등은 근본적으로 변화되어야 함. 특히, 학문적, 사회적 또는 산업적 필요를 반영하여 꼭 필요한 연구 과제에 적절한 예산이 지원되어야 함.

- 연구 주제의 선정과 연구개발비의 배분 및 활용 시스템에 관해서는 스웨덴과 핀란드의 국가수준 연구개발비 지원 사례를 벤치마킹 할 필요가 있음.

#### 9) 학원 및 사교육 대책 - ‘보조교사 채용 추진’, ‘사이비 교육 금지’

- 사교육 문제는 학원 강사로 일하는 사람들에게 어떤 대체 일자리를 마련해줄 것인가 하는 관점의 적극적인 일자리 창출 노력과 함께, 선행 학습위주의 점수 따기 교육을 사이비 교육으로 간주하여 강력히 금지하는 규제 정책을 병행해 추진해야 할 것임.

- 학원 강사들은 일정 자격과 능력 가진 사람은 5년간 보조교사로 임용하여 정규 교사들과 함께 학교교육 부문에서 일하도록 하고, 학원 경영자들은 문화 예술이나 체육활동 위주의 방과후 프로그램이나 성인교육 프로그램 등으로 업종 전환을 유도. 선행 학습 위주 사교육은 엄금.

#### 10) 새로운 시대가 요구하는 교육에 대한 사회적인 합의 추진

- 아이들이 가져야 할 미래능력을 길러주기 위해 어떤 교육이 필요한 지에 대한 공감대를 넓히고 사회적인 합의를 도출하도록 한다. - 미래능력, 미래교육에 대한 사회적 합의

- 새로운 시대와 직업 현장이 요구하는 미래능력은 어떤 것인지, 그것을 위해 어떤 교육이 요구되며, 국가와 교육청 및 교사들은 무엇을 준비해야 하는지에 대한 사회적 합의 필요.

- 교육부와 교육청, 교원단체, 기업인, 시민사회, 정치인, 언론 등이 두루 공감할 수 있는 미래 교육에 대한 사회적 합의를 마련할 수 있어야 함. - 새로운 교육을 위한 사회운동과 병행

#### 11) 학교 개혁 특별법 제정, 교육복지 특별세제 도입

- 세계 최고 수준의 사교육비, 가장 비교육적으로 낭비되는 막대한 국민의 재산이 국가적인 수준의 기획 속에서 건설적인 방향으로 사용될 수 있도록 하기 위한 국가 프로젝트가 요구됨.

- 공교육의 정상화와 사교육 근절을 위한 사회적 합의를 도출해 내면서 국민들이 내고 있는 엄청난 사교육비를 공교육 정상화를 위한 재원으로 전환하기 위한 조세화 방안을 모색.

- 보수 진영 일각에서의 조세 저항을 누그러뜨리기 위해서는 풀뿌리에서부터 국민들에게 복지적인 공교육의 필요성에 대한 대대적인 홍보와 교육 프로그램이 필요함.
- 일종의 사회운동으로

## 5. 지금 우리는 무엇을 해야 하는가?

### 1) 복지적 공교육으로의 개혁을 추구하는 각성된 풀뿌리 역량 강화

- 정부와 교육청이 시행하는 잘못된 정책에 대한 반대와 저지만으로는 공교육을 새롭게 세울 수 없음. 풀뿌리 교육주체들이 진보 개혁적 교육개혁 정책 요구들을 함께 마련하고 그것을 실현하기 위한 다양한 풀뿌리 요구 운동과 실천 운동을 통해 각성된 주체로 우뚝 서야 함.
- 복지적인 공교육으로의 변화가 필요하고 가능하다는 확신으로 다져진, 각성된 풀뿌리 교육 주체들이 함께하는 새로운 방식의 운동이 필요함 - 학부모, 교사, 시민, 학생, 진보개혁활동가
- 전국의 시도-시군구는 물론 동면 단위까지 교육 개혁과 복지적 공교육 실현을 열망하는 교육 주체들의 네트워크와 풀뿌리 모임이 구축되어야 함 - 공부모임, 포럼, 교육희망 네트워크
- 전국의 마을(동면)이나 학교를 거점으로 학부모-교사-학생-시민들이 함께 만나고 소통하는 온 오프라인 공간 활성화 - 공동사무실, 교육문화센터, 아동센터, 공부방, 작은도서관 등

### 2) 학교 교육의 패러다임 전환을 위한 ‘학교·학년·개인 단위의 실천 운동’

- 진보 개혁 정권이 집권해 학벌체제를 타파하고 교육제도와 행정관행을 개혁하며, 교장승진제도를 바꾼다 해도 교사들의 교육실천(교수역량과 교수법)이 저절로 변화하지는 않으며, 새로운 교육실천은 학교와 교사들에 의해 자발적으로 꾸준히 준비되지 않으면 안 됨.
- 우리나라 학교에 일반화된 강의 중심(가르침 중심)의 20세기형 교육을 세미나·워크숍·프로젝트 수업과 학생 주도 학습 중심의 21세기 교육 패러다임으로 혁신해야 함. - 수업 혁신
- 서열화를 목적으로 한 평가는 발달과 향상을 위한 평가로 전면 전환되어야 함. 이를 위해서는 학교 내의 4회 일제고사 폐지, 100점 환산제와 총점 평균제 폐지 객관식 평가의 점차적 폐지 및 교사별 평가로의 대체 등 발달을 위한 평가로 전환되어야 함. - 평가 혁신
- 새로운 교육 실천은 ‘학교를 단위로 한 변화’(공모 교장 학교, 농산어촌 작은학교, 대안학교 등), ‘학년을 단위로 한 변화’, ‘개별 교사에게 의한 변화’ 등 다양하게 시도되어야 하며, 각각의 다양한 새로운 교육 실천 경험들은 광범한 네트워크를 통해 공유되어



## 야 함. - 새로운 학교 네트워크

### 3) 교육자들의 전문적 주도성 강화를 위한 ‘교원단체(교사모임)들의 연대, 협력’

- 여러 교원단체나 교사모임들이 새로운 교육을 위한 노력이 꾸준히 펼쳐 왔으나, 개별 단체끼리의 노력에 머물렀을 뿐, 한국교육의 패러다임을 변화시키고 교사들의 전문성 향상을 적극 지원하기 위한 공동의 프로젝트나 실천적 교류, 연대 활동이 활성화 되지는 않았음.

- 실천 단체(모임)들 : 전교조참교육운동, 교과모임연합, 좋은교사, 교실밖교사커뮤니티, 인디스쿨, 글쓰기교육연구회, 협동학습연구회, 프레네교육운동, 배움의공동체, 대안교육운동 등

- 앞으로는 더 나은 교육실천을 위해 노력해 온 교원단체, 실천적인 교사모임들이 좀더 적극적으로 네트워킹하면서 교사들의 교육 실천을 전면적으로 업그레이드하기 위한 정책 대안을 함께 마련하고 공동의 프로젝트를 기획하여 정부와 교육청에 제시할 수 있어야 할 것임.

- 여러 교원 단체(모임)들의 공동 실천 프로젝트, 전문성 향상을 위한 새로운 개념의 연수, 교육실천향상을 위한 연구개발(R&D)예산 요구, 대학교수-현장교사 공동 연구 프로젝트 추진

### 4) 교육계 안팎이 광범하게 참여하는 ‘21세기 한국 교육 비전 포럼’ 추진

- 오늘날의 교육문제는 교육계의 이해와 요구를 넘어서는 문제일 뿐 아니라 온 국민에게 영향을 미치는 사회적인 의제임. 미래사회를 디자인하는 일인 교육개혁은 교원단체와 교육행정은 물론 시민사회와 지자체, 정치인, 경제인, 문화예술인, 산업계가 함께 풀어가야 할 문제임.

- 진보 개혁 진영이 주도적인 역할을 하는 가운데 교원단체·시민사회단체·시도교육감·시장도지사·교육위원·시도(시군구)의원·국회의원·문화예술인 등이 ‘21세기를 위한 한국 교육개혁의 방향과 과제’라는 화두 앞에서 함께 모일 수 있어야 함.

- 교육에 특별히 관심을 갖는 각계 지도자·각 분야 전문가들이 한국 교육의 미래를 위해 모이는 규모 있는 비전 포럼을 추진 - 분기 1회, 권위있는 강연과 토론을 통해 21세기 한국 교육을 위한 공동의 비전을 모색하는 방안 : (가칭) ‘21세기 한국 교육 비전 포럼’

### 5) 범진보개혁진영 공동으로 교육개혁 청사진 마련 - 교육 정책 연대

- 지난 시절, 국민의 정부나 참여정부 등 민주세력이 집권했음에도 불구하고 제대로 된 교육개혁정책을 추진하지 못했으며, 오히려 시장주의 교육 정책이 심화되어왔음. 그 이유는, 준비된 올바른 비전과 정책 및 실행 프로그램이 없이 관료 기득권 세력에 휘둘렸기 때문임.

- 앞으로 진정한 교육개혁을 성공시키기 위해서는 진보 개혁진영의 교육 정책 전문

가들이 네트워킹하고, 적극적으로 소통·협력하면서 교육 개혁을 위한 정책과 구체적인 프로그램을 작성해야 함 - 일부 전문가 주도가 아니라 범진보개혁진영 공동의 교육 개혁 청사진으로

- 교육시민사회단체 정책담당자, 진보개혁적 교육 연구기관, 각종 싱크탱크, 야4당 등의 교육정책 관계자들이 참여하는 원탁회의를 수차례 개최하여, 합의할 수 있는 교육개혁 정책 의제들을 정리하고, 각각의 정책 의제에 대해 가장 잘 준비할 수 있는 단체나 기관, 연구팀에 배분하여 구체적인 청사진을 준비하도록 함 : **“(가칭)21세기 교육 정책 포럼 - 교육희망 원탁회의”**

#### 6) ‘21세기 한국 교육 개혁을 위한 사회적 합의’ 추진

- 오늘날 우리 교육의 가장 큰 문제는 교육이 추구해야 할 큰 방향과 가치와 철학, 그것을 실현시키기 위한 구체적인 정책 과제에 대한 공감대와 사회적인 합의가 전혀 없는 데서 기인한다고 볼 수 있음. 교육을 가족의 책임으로 돌리고 개인들의 입신출세 수단으로 방치하지 않고 국가 사회 공동체의 유지와 발전을 위한 공동의 과제로 위치 지우는 노력이 필요.

- 우리 사회의 교육 문제는 또, 학벌주의, 학력과 직종에 따른 임금 차별, 정규직과 비정규직의 차별 등 우리 사회 전반을 규정하고 있는 구조적인 문제들과 함께 풀어낼 때 근본적인 해결책에 이를 수 있음. 교육개혁을 위한 합의는 더 큰 사회적 합의의 단초가 될 수 있음.

- 1)~5)까지의 여러 활동들을 통해 공유되고 정리된 사항들을 바탕으로 폭넓은 사회적 공론화 과정을 거친 뒤, 교육계 안팎의 당사자들이 긴밀하게 조율하여 모아진 공감대를 바탕으로 커다란 사회적 합의를 추진할 수 있음 : **가칭 '21세기 한국 교육 개혁을 위한 사회 협약'**

### 6. 21세기 한국 교육을 위한 사회적 합의를 기대하며

핀란드 의회의 상임위원회중 하나인 미래위원회(위원장 마르야 요한나 티우라, Marja Johanna Tiura)에 따르면, 4년 임기의 핀란드 정부는 임기 중 적어도 1회 이상, 15년 후의 국가발전 방향과 트렌드를 예측한 국가미래보고서에 중장기 국정과제와 해결 방안을 담아 국회와 국민에게 보고해야 하며, 의회는 이를 검토하고 평가하여 좀 더 다듬어진 최종 보고서를 완성하도록 한다고 한다.

핀란드가 도입한 미래위원회와 국가미래보고서 제도처럼, 얽히고설킨 우리 교육문제도 눈앞의 현안에 대한 찬반 논란이나 온갖 이해관계들을 뛰어넘어, 10년이나 15년 후의 미래를 내다보면서 좀 더 ‘큰 논의’를 해 볼 수는 없을까? 교육의 미래를 위해서 허심탄회하게 둘러 앉아 각자의 요구와 저마다의 처방전을 털어놓고 조건 없이 얘기를 시작해볼 수는 없을까?

교사들과 교육전문가들이 교육개혁의 원칙과 방향에 대한 초안을 잡고, 교육문제에 관심이 많은 교육단체나 시민사회 단체들과 조율하고 의견을 반영하여 1차로 보완하고, 교과부 등 정부 당국자들이나 시도 교육감과 교육위원들, 시장 도지사와 시도의원들과 협의하여 가다듬고, 이 모든 과정에서 여야 정치인들과 긴밀하게 소통하고 조율하여 마침내 모두가 합의할 수 있는 교육에 대한 큰 협약을 만드는 것은 불가능한 일일까? ‘대립’과 ‘비난’과 ‘갈등’의 소모적인 역사를 청산하고 ‘대화’와 ‘소통’과 ‘협력’의 미학이 우리 교육의 희망찬 미래를 여는 데 힘을 발휘하게 할 수는 없는 것일까?

1972년부터 1991년까지 핀란드 국가교육청장을 역임했던 에르끼 아호는 핀란드 교육개혁이 성공할 수 있었던 관건은 바로 핀란드 교육이 가야 할 큰 개혁의 방향과 원칙에 대해 핀란드 교육자들과 핀란드 국민들과 정치인들이 크게 합의할 수 있었던 것이라고 말했다. 핀란드에도 교육개혁에 대한 견해 차이와 그로 인한 갈등이 있었지만 그것을 뛰어넘는 커다란 공감과 합의를 만들어낸 것이 성공적인 개혁의 열쇠였다는 것이다.

우리나라에서도 교육개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 저마다 서있는 위치와 입장의 차이를 뛰어넘는 허심탄회한 대화와 통 큰 합의를 위한 노력이 시작되어야 한다. 눈앞의 현안에 대한 찬반 논란이나 이해관계들을 뛰어 넘어 10년이나 20년 후의 미래를 내다보면서 교육 발전을 위한 각자의 처방전을 털어놓고 허심탄회하게 대화하고 토론하면서 거대한 합의를 끌어낼 수 있을 때, 새로운 시대를 위한 새로운 교육이 창출될 수 있으리라 믿는다.

## 한국 교육운동의 전망과 과제

### 교육운동과 입시

- 교육운동의 중기적 전략 수립을 위해 고민해야할 지점들 -

이 현 (입시폐지대학평준화운동본부)

#### 1. 교육운동의 전화가 필요하다.

○ 전교조 결성을 계기로 시작된 대중적인 교육운동이 벌써 20년을 경과하였다. 지난 20년간의 교육운동의 공과를 크게 두 가지 지점에서 평가할 수 있을 것이다. 교육운동이 한국 교육의 문제점들을 얼마나 해결해 왔는가라는 점과 현재 교육운동이 교육주체들의 열정과 대중적인 지지를 이끌어낼 수 있는 희망과 전망을 주고 있는가라는 점이 바로 그것이다. 이 둘은 사실 긴밀히 연결된 하나의 문제일 뿐이지만.

○ 우선 전자의 문제부터 살펴보자. 지난 20년간 한국 교육의 가장 긍정적인 변화는 무엇이었을까? 한국 교육은 세계에서 유례없는 양적 팽창을 거듭해 왔다. 지난 20년간 중등 교육은 거의 완전 취학에 이르렀고 대학 진학률도 80%를 상회하여 세계에서 가장 높은 수준에 이르렀다. 그 결과 중등교육과 고등교육을 받을 수 있는 기회가 확대되어 고등교육의 대중화 현상이 나타났다. 하지만 고등교육의 대중화 과정이 대중의 교육적 권리의 확대의 측면에서 즉 교육운동의 대중적 성과로 이루어진 것이 아니라 자본과 국가권력의 일방적인 주도하에 이루어짐으로써 고비용 교육구조, 과열 경쟁과 극단적인 서열 구조, 교육의 질의 부실화 등 여러 가지 문제점을 양산하였다. 최근에는 한국자본주의의 축적 위기가 심화되면서 고등교육을 받은 청년 실업층이 급격히 확대되고 있다.

○ 지난 20년간의 교육운동은 몇몇 부분적인 성과에도 불구하고 한국 교육의 구조적

인 병폐에 대해서는 해결책은커녕 제대로 된 문제 제기조차 하지 못했다. 즉 한국 교육의 고질적인 병폐인 과도한 입시 경쟁과 서열구조 그리고 인한 학부모의 과도한 교육비 부담 체제(공교육과 사교육 모두)와 입시중심의 죽은 교육 등의 문제들을 사회적 이슈로 제기하는데 별 성과를 거두지 못하였다. 교육운동 진영이 이 문제에 대하여 제대로 대응하지 못하고 있는 사이에 교육의 양적 팽창에 따라 경쟁에 참여하는 대열은 더욱 확대되었으며, 신자유주의 체제에 의한 사회적 양극화가 확산되고 교육시장화 정책이 도입됨에 따라 경쟁은 더욱 조기화·전면화되는 동시에 소모적인 양상을 띠게 되었다. 교육모순이 나날이 심화되어 교육으로 인한 대중의 고통은 더욱 커지고 있지만 교육운동의 대응력은 이를 따라가지 못하고 있는 상황, 즉 객관적인 교육모순의 심화와 주체적인 교육운동의 대응력 사이의 괴리가 더욱 확대되고 있는 상황이다.

○ 후자의 문제는 어떠한가? 지난 20여 년간의 교육운동을 크게 두 시기로 구분해 볼 수 있을 것이다. 앞선 10년은 교육민주화 투쟁이 중심이었다. 국가와 교육관료, 사학자본의 삼각 편대가 모든 권한을 독점하고 있는 상황에서 교육주체들의 참여와 권한의 확대를 추구하는 교육민주화 투쟁을 통해 이들의 권력 독점을 해체함으로써 산적한 교육문제들을 해결해 나갈 수 있는 제도적 토대를 확보하려 하였다. 이런 투쟁의 결과 학교 운영위 설치, 전교조 합법화, 사학법 개정 등의 성과가 있었지만 교육 부문의 권력 관계를 역전시킬 수 있는 단계로까지 나아가지 못하였다. 교육민주화 투쟁으로 확보한 제도적 공간은 매우 불충분하고 불안정한 성격을 띠고 있어 오히려 기존의 권력 집단의 절차적 정당성만을 확보해주는 기능을 하기 쉬웠다. 뒤의 10년은 반신자유주의 투쟁 즉 교육시장화 저지 투쟁을 중심으로 교육운동이 전개되었다. 반신자유주의 투쟁은 역관계의 기본적인 한계 때문에-즉 자본과 보수주의자들과 자유주의자들이 함께하는 강력한 신자유주의 동맹 블록과 매우 허약한 진보적 정치운동 진영과 기층 운동의 반신자유주의 동맹 블록의 역관계- 매우 제한적인 승리밖에는 거두지 못하였고, 시장화 정책을 저지하는데 대부분 성과를 거두지 못하였다.

○ 그렇다면 교육운동 진영은 이런 투쟁들을 통해 비록 커다란 성과를 거두지는 못하였지만 대중들 특히 교육주체들의 신뢰와 지지를 지속적으로 확대해 왔는가? 대답은 ‘별로 그렇지 못하다.’이다. 가장 직접적인 원인은 교육주체들이 느끼는 교육으로 인한 고통이 더 심화되고 있지만 교육운동이 이런 문제를 제대로 해결하지 못했기 때문일 것이다. 그러나 교육운동 진영의 문제 해결 능력의 부족보다는 교육 운동 진영의 문제 제기 능력에 대한 회의가 더욱 깊숙한 곳에 깔려 있는 것은 아닐까? 교육운동에 우호적인 대중들에게도 현재의 교육운동 진영은 정부의 잘못된 정책을 반대하고 비판할 수 있는 집단으로는 보이겠지만 교육문제 해결의 전망이나 희망을 발견할 수 있는 신뢰 있는 집단으로 여기지지는 않고 있다. (더 나아가 교육운동 주체 내에서도 이런 현상이 확대되고 있는 것으로 보인다.) 특히 교육운동 진영의 중심세력인 교사운동에 대한 일반 대중들의 판단의 기저에는 지배세력들의 이데올로기적 공세에 의해 왜곡된 지점도

있지만 ‘교사 운동이 교육문제로 인해 일반 대중들이 겪고 있는 심각한 고통을 해결하기 위하여 진지하게 고민하고 있는가?’에 대한 의심이 깔려 있다. 초기 전교조에서 그런 희망을 보았던 많은 대중들이 이제 희망과 지지를 철회하고 있는 것이다.

○ 지금은 교육운동의 근본적인 전화가 필요한 시점이다. 문제해결 능력의 전화가 아니라 문제를 제기하는 관점과 방식에 있어서 전화가 필요한 것이다. 양자택일적인 문제는 아니지만 전화의 지점을 다르게 바라보는 두 개의 관점이 존재한다. 하나는 학교 현장에서부터 새로운 교육의 가능성을 보여주고 이를 통해 교육주체들을 결집시켜 나가자고 주장한다. 다른 한 편에서는 교육의 구조적 문제점을 해결해나가기 위한 적극적 문제 제기와 실천의 결집을 주장한다. 후자의 입장에서는 입시경쟁구조에 대한 구조적 해결을 추구하려는 경향이 강하게 나타난다. 물론 현실에서는 이 두 개의 경향성 사이 어디쯤엔가 존재하는 다양한 흐름들이 존재하겠지만.

## 2. 입시문제를 어떻게 바라볼 것인가?

○ 교육부문에서의 신자유주의 정책에 대한 대중의 반발은 예상보다는 강하지 않았다. 일제고사 반대투쟁, 자사고 저지 투쟁 등에 있어서 교육운동의 진영의 전술적 오류나 한계가 존재했겠지만 상대적으로 높은 반mb 정서에 비하여 대중의 호응이나 지지가 높은 수준에서 형성되지 못하였다. 교육문제야말로 대중의 삶과 직결되는 문제임도 불구하고...

그것은 한국 교육이 이미 시장적 논리에 폭 젖어 있기 때문이 아닐까? 한국의 교육은 극단적인 시장 논리에 의해 지배되고 있다. 과도한 학력-입시경쟁이 교육을 지배하고, 개인적 지불 능력이 경쟁력을 좌우하며(아직까지 공교육이 완전히 시장화된 것은 아니지만 사교육이란 극단적인 시장이 교육을 지배하고 있다.) 경쟁에서 승리한 자가 높은 학력과 좋은 학벌이라는 과실을 독점한다. 교육에서 있어서 어떤 공공적 가치나 공통적 이해가 존재한다는 것은 허위적인 구호에 불과하다. 철저하게 교육을 통해 이익만을 추구하려는 분자화 된 개인이 존재하며, 자본에게 구매되기를 간절히 희망하면서 자기의 노동 능력을 계발하려고 자발적으로 노력하고 경쟁하는 학부모와 학생들에게 더 격렬한 경쟁을 요구하는 국가와 자본이 있을 뿐이다. 이런 상황에서 일제고사 실시나 자사고 도입이 그리 놀라운 일이 될 수 없다. 이미 과도한 경쟁에 시달리고 있는데 약간의 경쟁이 덧붙여진다고 해서 참을 수 없는 분노를 느끼기는 어렵지 않은가?

○ 노동력이 상품화되어 있는 근대 자본주의 사회에서 교육(학교)은 사회적 불평등을 (재)생산하는 기능을 하는데, 교육을 통한 학력과 학벌 경쟁이 사회적 불평등을 (재)생산하고 이를 정당화하는 핵심적인 기제로 작동한다. 그런데 한국의 교육에서는 이런 경쟁이 극단적인 형태로 진행되고 있으며, 경쟁이 교육을 전일적으로 지배하는 특성을

보이고 있다. 대학교육이 대중화되고 고교 평준화 정책이 시행되면서 교육내의 경쟁은 대학입시로 집중되고 있다. 교육의 가치는 대입 경쟁에서의 유·불리라는 단일 기준에 의해 재단이 되면서 교육의 공적인 또는 사회적인 의미는 더 이상 고려될 수 없으며 학생들의 인권이나 전인적 성장을 위한 배움의 권리는 쉽사리 무시된다. 또한 학부모는 과도한 사교육비 부담에 허덕이고 있으며 학생들은 과도하면서도 무의미한 입시 노동에 시달리고 있다.

이렇듯 입시는 한국 교육을 지배하는 핵심적인 기제이자, 교육의 병리적인 현상들을 생산하는 중심적인 원인이다. 그리고 이는 누구나 쉽게 인정하는 사실이다. 하지만 교육운동 진영은 오랫동안 입시 문제의 해결을 중심적인 과제로 제출하는 것을 주저해왔으며, 지금도 마찬가지이다. 왜 그럴까?

○ 새로운 변화를 추구하는 운동은 어떤 방식으로 스스로의 과제를 설정하는가? 현재의 역관계에서 해결 가능성이 높은 과제를 제시해야 하나? 역관계라는 것은 대립하는 세력 간의 정치적-물리적 힘의 관계와 이데올로기적인 관계를 동시에 포함하고 있다. 일상적으로 지배세력은 정치적-물리적 힘 관계에서 우위를 차지하고 있기 때문에 운동세력들은 이데올로기 지형의 변화를 통해 정치적-물리적 힘의 관계를 변화시켜 나가려 한다. 따라서 어떤 과제를 제출할 때 중요한 기준이 되는 것은 가까운 시일 내에 제시한 과제를 실현할 수 있는 정치적 힘이 있는가가 아니라, 일반 대중들에게 이데올로기적인 호소력이 있는가의 여부이다. 교육운동 진영이 실패한 진정한 지점은 교육민주화나 반신자유주의 투쟁을 승리로 이끌지 못한 것이 아니라 교육운동 진영이 제시한 이슈나 과제가 점차 대중적 호소력을 상실해나가고 있었음에도 불구하고 이에 대한 대응을 하지 못한 점이다. 입시 문제의 해결은-예를 들어 대입자격고사의 도입과 대학평준화 등- 거대한 정치적 힘을 필요로 한다. 많은 교육운동가들이 이를 근거로 입시 문제 해결을 과제로 제기하는 것은 비현실적이고 대중으로부터 외면당할 것이라 주장하면서 좀 더 현실적인 과제에 집중할 것을 주장하였다. 물론 현안문제에 대한 적극적인 대응이나 단기적으로 해결할 수 있는 과제를 제기하는 것은 항상적으로 필요하지만 이런 방식이 항상 대중에게 호소력을 지니는 것은 아니다. 특히 한국의 교육부문처럼 구조적 문제 때문에 대중의 고통이 나날이 심화되어 가고 있는 상황에서 개량적 대응만으로 대중들의 적극적인 호응을 얻기 힘들다. 반면에 구조적이고 근본적인 해결책을 제시할 경우 대중은 대안의 현실성에 대하여 의심을 품게 된다. 대부분의 운동이 마주할 수밖에 없는 딜레마이다.

○ 이 딜레마를 시간의 문제와 연결시켜 고민해보자. 교육운동 진영은 단기적 시간성에 매몰되어 있었다. 지배세력의 정책에 대한 손 따라 두기 식 대응에 급급하였다. 새로운 정치적-이데올로기적 전선의 형성과 새로운 운동의 주체성의 형성을 위한 노력을 게을리 하였다. 새로운 전선과 주체의 형성을 목표로 하기 위해서는 중장기적인 시간성에 대한 사고가 필요하며, 이데올로기적 단절(전화)의 계기와 시점을 정확하게 포

착할 능력이 필요하다. 교육운동의 경우 자유주의 세력의 집권에도 불구하고 교육모순이 완화되기커녕 더욱 심화되어 나가고 있음이 확인되는 2000년 초·중반이 이런 단절(전화)을 시도할 시점이었으나 87년의 관성을 계속하고 있었던 것은 아닌가? 사회적 양극화의 심화로 경제성장이 대다수의 사회구성원의 행복을 증진시키리라는 환상이 깨지고 있는 지금, 더 이상 교육을 통한 계층 상승의 신화가 작동하고 있지 않음이 드러나고 있는 지금 그리고 세계적으로 신자유주의의 한계가 노출되고 있는 지금이야말로 이런 단절(전화)을 시작해야할 시점이 아닐까?

○ 교육부문에서의 이런 전화는 입시문제에 대한 적극적인 대응으로부터 시작할 수 있을 것이다. 입시폐지-대학평준화 운동은 단순히 입시경쟁 때문에 파생되는 병리적인 현상을 치유하는 문제를 넘어 교육을 구조적으로 재편하는 운동이며 교육의 본질을 재규정하는 투쟁이다. 그렇다면 입시문제 해결은 사회변혁을 전제로 가능한 것일까? 그렇지 않다. 물론 사회적 불평등을 (재)생산하는 교육의 기능을 완전히 철폐하는 것은 자본주의 사회가 존속하는 한 불가능하다. 하지만 입시문제의 해결(최소한 완화)은 자본주의 사회 내에서도 가능하다. 서구의 사민주의적 경향성이 강한 나라들에서 교육이 사회적 불평등을 생산하고 확대하는 기능을 하는 것을 최대한 억제하고 전체 사회구성원들에게 다양한 기회를 제공할 수 있도록 노력한 많은 사례들이 있다. 거꾸로 임금격차의 해소나 사회보장제도의 확대, 학력·학벌차별의 완화 등의 사회적 조치들이 교육 내에서의 과도한 경쟁을 완화시키는 사례들도 있다. 아마 이 두 가지가 함께 병행될 때 교육의 변혁이 좀 더 순조롭게 진행될 것이다. 하지만 우리가 추구해야할 교육변혁의 과제를 반드시 서구의 사례의 테두리 내에 가둘 필요는 없다. 우리의 교육 모순이 더욱 심각하기 때문에 그것을 해결하는 과정은 더욱 격렬할 것이며 따라서 더 멀리 전진할 수도 있을 것이다.

### 3. 몇 가지 사족들

○ 지금까지 교육운동 진영은 전술적 고민을 주로 해왔다. 교육 운동의 커다란 방향이나 교육을 바라보는 근본적인 관점은 대다수가 공유하고 있으며 단지 전술적 차이가 나타나는 이유는 단기적인 정세에 대한 판단이나 투쟁과 사업의 방식의 차이에서 비롯된다고 생각하는 경향성이 강하다. 즉 커다란 방향은 일치하지만 단지 그것을 실현시킬 구체적인 수단에 대해서만 차이가 있을 뿐이고 교육운동의 주체들은 커다란 방향에 대해서는 충분히 알고 있다고 관성적으로 생각해 왔다.

하지만 꼼꼼히 들여다보면 우리는 우리가 지향하는 교육에 대한 정치하면서도 풍부한 이론을 가지고 있지 못하며 이를 대중적인 언어로 풀어낼 능력은 더욱 부재하다는 사실을 알 수 있다. 전교조가 제시하였던 민족·민주·인간화 교육이나 참교육 또는 교육운동 진영 내에서 널리 쓰이고 있는 공동체 교육이나 평등교육 등등. 그리고 최근에



유행하고 있는 핀란드 교육의 몇몇 현상들을 포착하고 있는 협력학습이나 개별화 교육 등등. 하지만 이 모두 파편적이고 피상적인 개념에 불과하다. 인간과 사회와 교육에 대한 종합적인 이해에 기초하여 우리가 새롭게 건설해 나가야 할 교육체제를 고민하고 있는 교육이념과 정책적 구상들을 찾아보기 매우 어려운 것이 우리의 현실이다.

근대교육은 스스로를 개인의 전인적 발전과 사회의 지속적인 발전을 위해 만인에게 열려 있는 평등한 기회로 내세웠지만, 실제로는 전자는 개인의 계층상승이라는 사적 요구의 추구로 귀결되었고 후자는 자본이 필요로 하는 노동력과 지식의 생산이라는 기능으로 제한되었다. 특히 한국교육에서는 이 두 가지가 최악의 형태로 결합하면서 가장 병적인 근대 교육의 모습을 보이고 있다.

‘그렇다면 우리가 이런 근대적 자본주의 교육을 지양하고 새롭게 추구하는 교육은 무엇인가?’라는 질문에 대하여 우리는 좀 더 충실한 답을 준비하고 있어야 하며 이를 대중적 언어로 제출할 수 있어야 한다. 교육부문은 장기적 관점에서 보면 사회의 흐름에 조응하는 수동적인 분야이지만, 다른 어떤 분야보다 사회의 변화를 선취할 수 있는 부문이기도 하다. 교육이 개인의 전인적 성장과 사회적 보편적 발전에 기여해야 한다는 이념과 긴밀히 결합되어 있기 때문에 (즉 그 누구도 쉽게 이런 교육의 기능과 이념을 부정할 수 없기 때문에) 현 사회의 일반적인 지형을 뛰어넘는(또는 현재의 지배 이데올로기를 넘어서는) 급진적인 요구나 이념도 쉽게 배척될 수 없는 분야인 것이다.

○ mb 정권이 교육시장화 정책을 과격하게 밀어붙이는 상황에서 mb 정책을 저지하기 위한 전술적 고민이 더욱 중요해질 수밖에 없는 상황이다. 하지만 교육운동 진영이 전술적 고민에만 머물러 있을 경우 단기적 싸움에서의 승패 여부를 떠나 위에서 제시 하였던 교육운동의 문제들이 또 다시 반복될 수밖에 없을 것이다. 전략적 고민만 하면서 현실에 대한 대응력이 부족한 것(전술적 무기력함)도 문제이지만 전술적 고민만 하면서 커다란 방향성을 상실하고 전략적 임무를 방기하는 것도 문제이다.

교육운동 진영은 전술적 대응을 충실히 하면서도 특히 중기적인 전략을 마련하기 위한 노력을 해야 한다. 그리고 중기적인 전략적 방향을 현재의 전술에 끊임없이 녹여 내야 한다. 입시문제, 무상교육 등이 중기적 전략을 고민하는데 핵심적인 주제가 되어야 하며 이런 중기적 과제의 실현을 통해 우리가 구현해야 할 새로운 교육 체제에 대한 교육이념(철학)과 정책적 구상을 정립해 나가야 한다. 나아가 이를 대중적 언어로 표현해 낼 수 있도록 노력해야 한다. 반mb 투쟁의 연대 전선에서도 이와 같은 중기적 전략이 녹아들어 전략과 전술의 통일성을 높여내야 한다. 더 이상 전략과 전술의 괴리 속에 교육운동이 담보하거나 후퇴하는 상황이 반복되어서는 안 된다. 이는 교육 운동뿐만 아니라 진보진영의 숙제이기도 할 것이다. 진보 정치 운동이 미약한 상황에서 전술적 대응과 전략적 사유 모두를 부문운동이 떠맡아야 하는 것이 우리가 처한 상황인 것이다.

교육의 시장화·계급화를 넘어서기 위하여

이 철 호 (학벌없는사회)

1. 교육의 본질

- 맑스는 인간은 ‘사회·역사적으로 형성되는 개인적·사회 계급적인 감정이나 견해, 사상에 따라 자유롭게 노동하면서 소통하는 사회적 관계의 총체’라고 정의하였다. 이에 따르면 개별 인간은 의식적이며 자유로운 노동과 상호 소통 가능한 계급적 집단 사이의 사회적 관계 속에서 비로소 자신의 소양과 능력을 전면적으로 발달시킬 수 있다.
- 이러한 인간의 본질은 전면적이고, 전인적 발달 과정을 통해 구현된다. 하지만 자본주의 체제의 인간은 분업화된 노동과 사적 소유에 근거한 상품 관계 속에서 개별화되고 파편화된다. 그러므로 총체적인 인간으로서의 성장은 자본주의 체제의 사적 소유에 근거한 인간과 인간 사이의 억압과 착취 관계를 지양하고, 자본주의적 노동과 노동 분업에서 발생하는 인간 소외로부터 ‘자유롭고, 의식적인 인간’으로 전환할 때에야 가능하다. 더 나아가 인간이 노동을 매개로 하여 인간과 자연, 인간과 인간 관계에서 자연적 욕구 충족뿐만 아니라 사회적, 학문적, 예술적, 문화적 필요에 따른 생산이 가능한 사회로의 발전에 기여할 때 가능해 진다.
- 교육은 인간의 본질을 실현해 가는 과정이다. 그러므로 교육은 인간에 대한 계급적 억압과 착취가 없는 사회적 관계 실현 과정일 뿐 아니라 그것을 통해 개인의 자유가 가능해지도록 하고, 궁극에는 인간 모두의 자유를 실현하는 과정이어야 한다. 따라서 교육의 과정은 인간이 완전하고, 자유롭게 육체적·정신적 능력을 발휘할 수 있도록 성장해 가는 과정을 의미한다. 또한 의식적이고 자유로운 인간 노동이 인간의 생존 조건일 뿐 아니라 삶의 일차적 욕구가 될 수 있도록 인간과 인간, 인간과 자연이 소통

하고 협력하는 과정이며, 더 나아가 인간 소외의 원인인 사적 소유와 정신노동과 육체노동의 분업을 폐지하는 과정이다.

## 2. 자본주의 체제와 국가에서의 교육

- 자본과 자본주의 체제의 국가가 주도하는 교육은 자본주의 체제의 지배구조, 지배 이데올로기, 그리고 인간 소외를 확대 (재)생산한다. 또한 현대 자본주의의 이윤을 저하에 따른 자본 축적 위기 심화는 교육을 이윤 축적 수단으로 전락시켜 교육을 상품으로 취급하고, 교육에 대한 시장화를 확대한다. 이러한 교육의 자본주의 체제 (재)생산 기능은 교육이 자본주의적 인간형을 양성하도록 강제하며, 교육 불평등에 따른 사회적 불평등을 구조화 한다.
- 따라서 자본주의 체제에서 학교는 자본주의 체제를 유지시키는 노동력을 재생산하기 위해 제도화된 주요 기관으로 작용하게 되며, 자본의 이윤 축적을 위해 국가는 학교가 언제나 보다 경제적이고 효율적인 방식으로 교육 할 수 있는 방법을 찾을 수밖에 없다. 또한 교육 과정을 보다 경쟁적이고 효율적인 노동력 생산 과정으로 변화시키고, 교육을 통해 자본이 더욱 많은 이윤을 축적할 수 있도록 ‘전문적 노동’으로서의 교육 노동의 성격을 기존 지식·기술 전달을 위한 ‘단순 노동’으로 변화시키거나 왜곡시킨다. 그 결과 자본주의 체제의 국가는 현대 자본주의의 이윤을 저하에 따른 축적 위기 극복을 위해 학생을 보다 시장성 있는 기술·정보 소유자, 또는 단순 노동력, 자본주의적 상품으로 양성하게 된다. 따라서 자본주의 체제의 국가 교육은 필연적으로 자연과 사회적 관계로부터 형성되어 가는 인간이 갖추어야 할 기본적인 학문적·예술적·문화적 소양을 소홀히 다루게 되고, 학문과 지식이 자본주의 체제 유지를 위해 기능할 수 있도록 그것을 위계화하고, 계급적으로 차등 분배하게 된다. 결국, 자본주의 체제의 국가는 학생이 자본가를 위해 이윤을 더욱 많이 생산하는 노동력 상품이 되도록 할 뿐이다. 또한 경쟁 교육을 통해 잉여 노동력을 양산하여 자본주의 체제 유지에 기여하거나 순응하는 노동력을 (재)생산하도록 교육의 성격을 왜곡시킨다.
- 또한 자본주의 체제의 국가는 교육을 통해 개인적, 지역적, 지구적으로 불평등을 구조화하는 한편 노동자·민중을 억압하는 위계적 권력을 형성하고, 그들에 대한 억압, 차별, 배제를 구조화한다. 뿐만 아니라 교사를 통해 이러한 위계적 권력 관계를 주입·강제하거나 교사가 학생에게 직접 행사하는 권위적 활동과 국가 수준의 교육과정을 통해 자본의 전반적 기능을 수행하게 된다. 더 나아가 교사는 ‘이데올로기적 지배 관계의 전달자’로 학생에게 자본주의적 가치관과 태도를 주입하게 되고, 교육을 통해 전달하는 지식·기술을 가장 가치 있으며, 유일하게 합리적이고 보편타당한 지식으로 합법화함으로써 지배계급의 이데올로기적 입장을 옹호하게 된다.
- 자본과 국가가 주도하는 교육은 인간을 ‘무한 욕구를 가지며, 효용을 극대화하려는 이기적 인간이며, 각자 자신의 이익을 좇아 행동하는 이기적 인간’으로 묘사한다. 파편화·개별화된 인간은 자본주의 체제 유지를 위한 개인·집단 간 자본주의적 ‘경쟁’을

당연한 것으로 여기게 하고, 자본의 이윤 축적을 위해 시장화 된 교육이 ‘효율성’을 추구하는 것 역시 당연한 것으로 여기게 된다. 그러므로 교육은 상품이 되어야 한다고 주장한다. 교사는 교육 상품을 공급하는 노동자가 되어야 하고, 학생은 교육 상품의 수요자가 되어야 한다. 결국 학교가 시장이 되도록 강요한다.

- 따라서 자본과 국가가 주도하는 교육은 인간과 노동의 사회·역사적 가치를 지향하기 보다는 사적 소유와 정신노동과 육체노동의 분업에 근거한 인간 소외와 자본주의적 가치를 지향할 수밖에 없다. 또한 이러한 교육은 인권, 성, 생태, 반전평화 등 인간의 보편적 가치를 추구하기보다는 물신주의, 경쟁주의, 시장주의, 정치·경제적 효율주의와 같은 자본주의적 가치를 추구하게 된다. 그 결과 자본주의 체제의 국가 교육은 자본주의적 가치 지향에서 비롯되는 다양한 형태의 경쟁과 차별을 합리화하거나 노동을 통해 매개되는 ‘인간화된 자연’과 ‘자연화된 인간’이 자본의 이윤 축적을 위해 기능하도록 한다. 또한 자본주의 체제를 유지하기 위한 권위적이고 억압적인 전체주의·가부장적인 폭력에 따른 반인권적·반여성적·반평화적 질서를 합리화 한다.
- 학교가 자본주의 구조를 재생산하는 효과적인 방법은 정신노동과 육체노동의 분화를 재생산하는 것을 통해서이다. 대학졸업장은 정신노동자를 선별하는 기준이 되며 학교교육은 육체노동자가 권위와 규율에 복종하는 것을 가르친다.
- 일리치는 학교 교육에 대하여 의무교육제도의 문제점과 잠재적 교육과정의 부정적인 측면에 초점을 두어 비판함. 의무교육제도의 문제점은 첫째, 학교화가 만든 부정적인 결과로 인간이 만든 제도인 교육기관에 인간이 종속당하는 소외 현상이 발생하며, 인간을 비인간화 시키는 강요된 아동기를 보내는 것. 잠재적 교육과정의 문제점은 전 문적인 교사로부터 배워야 사회로부터 성공할 수 있으며, 사회·경제적 지위 획득은 높은 수준의 교육을 통해서 가능하다는 생각을 심어줌으로써 지식을 하나의 상품으로 변질시키고, 계층을 정당화시키고, 또한 지식을 획득한다는 것을 자본을 획득한다는 것으로 인식시킨다.
- 보울스Bowles와 긴티스Gintis는 학교교육의 중요한 기능은 소비의 사회적 관계를 재생산하는 것이 아니라 잠재적 교육과정을 통해 생산의 사회적 관계를 재생산하는 것이라고 주장. 즉 교육체제는 적절하게 사회화되고 계층화된 노동력의 생산과 공급에 관련되어 있다는 것이다. 그러므로 보울스와 긴티스는 먼저 경제제도와 그것의 작용 및 그 제도가 소외된 노동의 결과들을 생산해 내는 방법과 분열된 공동체, 환경과 괴, 물신화 및 소외된 문화형식 등을 이해해야하며, 그런 후에 정치적 행위를 통해 그러한 문제들을 어떻게 극복할 것인지들을 생각해 보아야 한다고 주장.
- Bourdieu문화적 재생산이론은 상징적 폭력 symbolic violence이론. 문화지배계급의 문화적 자본과 문화적 습성Habitus을 갖지 못한 학생들에게 계급편향적 문화가 강제적으로 주입되는 것imposed이 상징적 폭력이 된다. 다시 말해 상징적 폭력이란 모든 힘은 그것의 행사에 근거가 되는 권력관계를 은폐함으로써 힘에 의해 강제되는 의미의 부여가 마치 정당한 것으로 보이게 하는 숨겨진 힘이다. 문화적 지배가 학교교육을 통해 사회의 불평등한 계급구조와 계급관계를 재생산한다는 이론. 교육적 행위,

교육적 권위, 교육적 일, 그리고 교육체제의 네 가지로 체계화. 교육적 행위는 자의적인 힘에 의해 문화적 자의성을 강요하는 한 상징적 폭력이다. 물질적 힘을 갖고 있는 계급들은 교육적 행위에 있어 자신들의 문화적 내용이나 의미를 강제할 수 있는 상징적 힘을 갖고 있다. 교육적 행위는 상징적 힘이 행사되기 위한 사회적 조건으로서 반드시 교육적 권위를 함의하고 있으며, 교육적 행위를 담당하는 기관Agency은 상대적 자율성이 있다는 것이 두 번째 교육적 권위이다. 권력관계를 감춘 채 그 정당성을 유지하기 위해서 합리적으로 인정된 권위가 필요하다. 이는 교육담당기관이 특정계급과 무관한 것처럼 보이는 자율성을 행사함으로써만 유지된다. 교육적 행위는 교육적 일을 수반하며, 이 일은 지속적인 훈련의 결과로서 오랫동안 지속될 습성을 형성시켜서 교육적 행위가 끝난 뒤에도 내면화된 문화적 자의성이 습성에 의해 연속화된다. 습성은 오랜 시간에 걸쳐 형성된 인식과 행동의 기준으로 지배가 고급으로 자리 잡음. 모든 교육체제는 그 체제의 존속을 연속화하는 조건을 생산하고 재생산해야 하는 구조와 기능을 갖고 있다. 즉, 문화적 자의성의 재생산을 통해 사회적 재생산이 이루어지도록 하는 것이 교육체제의 기능이다. 전문적인 교사집단의 훈련과 표준화된 교육평가 등을 통해 집행됨. 모든 사람들에게 교육에의 접근 기회가 평등하게 주어진 것처럼 보이면서 가장 권위있는 교육기관들을 지배계급이 독점하도록 하는 객관적인 장치들은 오직 성적과 재능만을 고려하는 민주적인 선발방법이라는 외피에 의해 은폐되어 있다. 계급의 실패를 개인의 실패로 받아들이도록 내면화. 실패는 가정의 실패일 뿐.

○ 그러므로 새로운 가치를 지향하는 교육은 인간의 보편적 가치를 구현할 수 있도록 지금과는 다르게 법·제도적으로 보다 구체화되어야 하며, 인간의 인간에 대한 억압과 착취의 원인이 되고 있는 자본 축적 과정과 자본주의적 가치 생산이 불평등과 억압에 연결되는 방식에 대한 분석과 비판뿐 아니라 자본주의 사회의 다양한 불평등과 억압을 지양할 수 있도록 법·제도적으로 폐지·개선·보완되어야 할 뿐 아니라 기능, 역할이 전면적으로 재편되어야 한다.

### 3. 한국교육의 시장화 · 계급화

#### (1) 학벌사회

- 한국의 교육을 지배하는 것은 학력에 의한 서열 이데올로기. 대학서열체제로 인한 학벌사회, 초중등 교육과정을 왜곡하는 대학입시, 공정성을 가장한 평가는 교육목표의 도달이라는 의미로서가 아니라 학력이라는 오직 한 가지 기준에 의해 전국의 학생을 서열화시킴. 학력은 개인의 능력이나 공교육기관의 활동보다는 거주 지역, 경제력, 문화자본, 사회적 지위 등의 사회적 요인이나 가정적 배경 변인에 의해 좌우되고 있음.
- 학벌사회를 형성하며, 우리나라 교육모순이 응결되어 있는 지점은 대학서열체제. 한국사회 대학서열체제의 특징은 먼저 대학의 교육력이나 학문과 무관하게 입학생들의 성

적에 의해 결정된다는 것. 구체적으로 서울대학교를 정점으로 하여 연고대, 수도권대, 지방국립대, 지방사립대, 전문대 순으로 수능점수에 의해 대학별·학과별 서열이 형성.

- 학벌은 전근대적인 신분제와 같은 역할. 학벌이 사회 권력과 연관되어 부와 권력을 독점. 한국 사회에서 교육은 사회적 가치를 전승하거나, 학문의 진흥에 있지 않음. 교육은 공공성을 상실한 채 사적인 부와 권력을 획득하기 위한 수단으로 기능.
- 교육기회의 양적인 팽창의 결과, 고등교육의 기회를 얻기가 용이해진 반면, 대학졸업 학위가 갖는 사회적 내지는 경제적 희소성이 감소해가고 있다. 이 결과 전반적으로 학력의 인플레이션 현상이 진전되고 있어, 대학졸업장이라 하더라도 동일한 대졸자 사이에서도 명문대와 비명문대 사이의 차이는 더욱 중요한 것으로 부각된다. 실제로 한국사회에서 대학의 위계화 된 구조 속에서 높은 위치를 차지하고 있는 명문대 졸업생들은 보다 낮은 위치를 차지하고 있는 비명문대 졸업생들에 비해서 선후배의 연줄망을 통해서 다양한 후원을 받을 수 있기 때문에 취업이 용이할 뿐만 아니라 노동시장에서 보다 높은 임금을 받을 수 있다. 하기에 모든 사회적 경제적 비용을 들여 학벌을 취득하고 나면, 그 학벌이 다시 자본이 되는 구조를 이루고 있다.
- 지금 한국사회 교육문제는 사교육비를 해결하면 되는 것처럼 보인다. 정확하게 하기 위해 이를 다시 말해 보면 한국의 교육은 공교육의 문제가 아니라 사교육이 문제며, 사교육 자체가 아니라 사교육 비용의 문제다. 공교육기관으로서의 학교는 사교육 산업체와 다른 고유한 정체성을 가질 수 없다. 공교육과 사교육이 대학입시라는 동일한 목적을 가지고 경쟁하는 관계에 있기 때문이다. 이런 이유로 하여 한국의 교육정책 변천사는 그 정부의 성격 여부나 정책의 내용과 무관하게 하나의 포장을 뒤집어 쓴 채 나타났다. 그 포장지는 ‘공교육정상화와 사교육비 경감’이다 이 포장지는 어떤 내용물을 감싸고 있던지 간에 단지 하나의 논리적 인과관계를 담고 있다. 사교육에 투여하는 비용과 시간을 줄이면 공교육이 정상화된다는 공식.
- 사교육의 주술에 사로잡혀 살 수밖에 없는 이유는 학부모와 학생의 대다수는 학벌주의의 임용 관행이 현재 노동시장에 지배적이며 앞으로도 지속될 것이라고 믿고 있기 때문이다. 이는 청년실업이 가중되고 양질의 일자리가 갈수록 희소해지는 고용환경에서 사실로 믿을 수밖에 없다. 이런 믿음이 사실이라면 사교육비를 들이는 것은 생애임금을 높이기 위한 합리적 투자이며, 대학의 서열 현상은 일종의 지불 능력에 따른 균형이라고 생각할 수 있다.
- 그러므로 한국에서 사교육은 학벌사회로 인해 개인에게는 합리적인 선택이지만 사회적·국가적 차원에서는 비합리적인 집단적 주술이 됐다. 다음 자료에서 확인하듯이 비용과 편익을 비교해 볼 때 개인의 더 나은 미래를 위해서는 사교육비를 투여하는 것이 합리적인 투자 전략이기 때문이다. 바로 이 점에서 문제는 심화된다. 노동시장이 학벌주의 임용 관행을 벗어나지 못할 것으로 믿고 명문대 입학에 위해 과외를 하는 것은 인적 자원의 합리적 배분과 국가 생산성 향상에 걸림돌이 되기 때문이다. 바로 시장이 역설하는 자원의 합리적 배분은 학벌사회 앞에서 무력화된다.

## (2) 교육의 시장화

- 교육이 문제현상으로 인식되면서 한국교육의 문제를 해결하기 위한 다양한 시도와 변화가 있었다. 그 대부분은 정부의 주도하에 개혁안을 마련하고 이를 집행해 나가는 방식이었으며, 이 과정에서 학교와 교사들은 언제나 개혁의 대상이었다.
- 종래의 개혁과는 다른 새로운 시각으로 교육문제를 해결하려는 시도는 1995년부터 모습을 드러냈다. 교육시장 개방, 학교다양화와 선택권, 등으로 표상되는 이후의 교육 개혁은 그간의 정부가 국가주도의 교육개혁과는 달리 국가의 역할을 축소하고 그 자리에 시장의 역할을 세우는 방향으로 진행되었다. 그 변화는 한국교육 내부의 진단으로부터 출발하기보다는 세계적인 변화의 흐름에 조응하려는 세계화(globalization)로부터 비롯되었다. 한국에서의 세계화는 신자유주의(neoliberalism)에 이념적인 기반을 두고 추진되었으며, 교육 분야 역시 예외는 아니어서 교육 분야의 세계화는 교육에 시장의 원리와 기제를 도입하는 것이었다.
- 한국교육정책에서 시장화(marketization)란 교육 분야에 시장의 원리를 도입함으로써 한국교육의 경쟁력을 높이고 소비자의 선택권을 보장하고, 자원의 효율성을 높여, 교육의 질적 향상을 도입하자는 논리에 기반을 둔 정책변화이다.
- 그러나 공공재로서의 교육의 특수성 때문에 교육의 시장화는 민영화나 자율화, 규제완화 등의 형태로 모습을 바꾸어 나타났다. 그렇더라도 그것들이 지향하는 방식은 학교, 학생, 학부모, 정부와 같은 전통적인 교육의 주체들의 관계를 민주적이고 협력적인 관계가 아니라 시장주체들의 자유선택과 경쟁을 통해서 교육제도가 효율적으로 운영될 수 있다는 믿음에 바탕을 두고 있다.
- 통상적으로 교육의 시장화는 선택의 확대나 경쟁의 강화, 수월성의 보장, 효율성의 제고 등의 기준을 가지고 적용되고 있다. 교육의 시장화를 주체의 측면과 운영원리의 측면으로 나누어 생각해 보자. 전자에서는 정부와 교사, 학생과 학부모 등 전통적인 교육주체들의 관계를 수요자와 공급자로 표현되는 시장주체로 전환하고 있다. 후자에서는 교육기관 운영의 사영화(privatization)를 통한 공급자의 다변화, 교육기관이 제공하는 교육서비스의 상품화, 소비 선호에 따른 선택권의 보장, 상품의 소비 효율에 따른 가격체제 등을 확립되어야 하며, 이를 구축하기 위한 정책이 시행되어 왔다.
- 정책적인 형태 : 수업료의 인상 및 교육비의 납부와 기타 비용(기숙사비, 급식비, 학생회비)의 증가, 민간비용의 증가, 지방분권화 및 교육재정의 국가부담에서 지역 및 민간 부담으로의 이전, 개별학교의 자율성의 강화, 인사 및 교육재정 마련 차원에서, 마케팅적인 차원에서 학교교육 질 관리, 학생을 고객으로 대하는 서비스 개념의 도입, 학교 및 시설의 사적인 이용 및 관리체계의 도입, 학교내 비정규 노동의 증가, 교수와 학문에 대한 평가제도의 도입.
- 시장화로 전환하는 교육개혁은 일정정도 대중의 동의를 얻었던 것은 분명하다. 여기에는 당면한 경제 위기가 직접적인 이유가 되어 공공부문의 재정을 감축할 필요에 대한 동의가 있었지만 이데올로기적인 공세도 주요한 효과를 얻었다. 그 하나는 시장

과 대비되는 국가나 정부의 실패에 모든 책임을 돌리는 것이었다. 관료주의는 타파해야 할 적으로 등장했으며, 공공부문의 민영화는 효율성을 높이는 가장 적절한 대안이었다. 무엇보다 이전까지의 교육에 대한 학부모들의 불만은 시장화에 대한 저항을 개혁에 대한 저항으로 매도하였다.

○ 교육 시장화의 이념과 전제. ① 교육을 국가가 통제하는 시스템은 실패했다. ② 시장 체제는 가장 비용 효과적인 서비스 제공과 최상의 결과를 가능하게 한다. ③ 교육은 사적 재화(또는 상품)이다. ④ 수요자 입장에서 교육 시설의 시장화는 소비자의 선택과 권한을 확대한다. ⑤ 시장이 만들어내는 경쟁이 우리를 더욱 성공적으로 만든다.

○ 이데올로기 공세의 세 측면

① 관료주의 (진보대 뽑기)

② 당면한 경제 위기 - 재정감축, 구조조정.

시장의 활력을 살리기 위한 규제 완화 - 공공부문의 민영화, 시장의 확대.

③ 학부모들의 교육에 관한 불만 - 학벌사회에서 교육의 사사화 전략, 끊임없이 집요하게 학교와 교사들을 공격 (보수 여론). 사교육비의 원인이 공교육의 실패.

○ 교육상품론의 허구

- 교육에서는 여타 상품과 달리 수혜자와 지출의 주체가 분리될 수 있다. 교육에 있어 예산계약은 상당부분 교육의 수혜자인 학생이 아니라 부모의 속성이다. 교육의 수요와 공급을 시장에 맡기는 경우 주류경제학이 신뢰하는 개인주의나 능력주의 등에 모순될 수 있음을 의미.

- 교육서비스 구입에 있어 가격의 역할이 제한적이다. 교육수준이나 분야마다 학생이 특정 기준에 따라 선발되므로 학생이나 학부모가 가격을 지불한다고 무조건 교육의 수혜자가 되지 않는다.

- 교육이 “완제품”으로 매매되지 않아 매매에 이어 제품을 만드는 교육과정이 수반된다. 또한 이로 인해 상품의 생산과정과 달리 교육과정에 소비자나 구매자인 학생의 적극적인 참여나 활동이 요구되고, 교육과정이 장기적인 인간관계에 의존하게 된다.

- 교육의 소비는 일반 서비스와 달리 단순한 쾌락을 넘어서 획득된 지식을 결과로 남긴다. 완성된 교육이 일반 상품과 달리 수요자로부터 쉽게 분리되지 않는다. 또한 완성된 교육은 여러 차례 활용되어 내구재나 자본과 유사하다.

#### 4. 이명박 정부에서의 교육

○ 이명박 정부는 등장하면서부터 역사교과서를 비롯한 기존의 교과서기준의 교과서가 반기업적이라고 공격하였다. 2009년 들어 이명박 정부는 교육과정을 미래형으로 바꾸는 작업을 굉장한 속도로 진행 중이다. 이번 교육과정 개편에는 국민공통기본과정을 10년에서 9년으로 조정, 국민공통 10개 교과를 7개 교과로 조정하는 내용이 담겨 있다. 이 의미는 고등학교 1학년까지의 공통과정이 중 3과정으로 끝나는 것이며, 고등



학교 과정은 이제 선택의 영역으로 넘어가는 것을 의미한다. 또한 공통교과를 조정하는 것은 학교 내의 교과체제와 그에 따른 교원 양성체제, 대학의 학문체제, 교원수급 전체의 지각변동이 예상된다. 그런데 정부는 이를 사회적 동의의 과정이나 수행할 지원체제도 마련하지 않은 채 강행하고 있다.

#### (1) 대입자율화

- 대학입시 정책은 학벌서열체제의 문제에 대한 진단과 해결 없이 입시 전형 요소를 변경하는 수준의 정책이 반복되는 데에서 비롯된 것임. 2008년 대학입시제도가 생활기록부 중심의 전형을 추진하였지만 대학 서열의 상위권 대학이 생활기록부에서 상대적으로 불리한 특목고와 자립형 사립학교 출신을 우대하기 위한 전형을 고집하는데서 비롯된 것임.
- 입시제도가 바뀌면 불평등이 심화된다. 입시제도 변경의 표면적인 목적이 입시경쟁 완화와 사교육비 경감에 있음에도 불구하고 표면적인 목표 도달에는 실패하는 이유가 여기에 있다. 제도가 바뀌면 바뀐 제도에 관한 정보와 적응이 필요하다. 이는 가용할 수 있는 정보력과 자원의 차이에 따라 빠르게 적응하는 계층과 그렇지 못한 계층 간에 차별을 만들어 낸다.
- 입시제도가 복잡하면 불평등이 심화된다. 간단하게 가정해 보자. 무시험 추첨으로 상급학교에 진학한다면 기회의 불평등은 존재할 수 없다. 조건을 하나 선정하게 되면 그 조건을 충족시키기 위한 경쟁이 시작된다. 여기에 조건을 몇 개 더 붙이면 문제가 다르다. 그가 동원할 수 있는 자원의 차이에 의해 승부가 드러난다. 현행 대입제도는 내신, 수능, 그리고 대학별 전형이라는 여러 단계를 통과해야 한다. 게다가 각 단계마다 요구하는 내용과 수준이 다르다. 하기에 수험생과 학부모들은 그 어느 하나 소홀히 할 수 없으며, 이로 인해 학습 부담과 사교육 문제가 발생한다.
- 이명박 정부 대학입시 정책은 대입자율화. 본고사, 기여 입학금 제도, 고교 등급제 제도를 전면 해체하는 대입 자율화 정책은 대학과 고교의 서열체제를 강화시키고, 계층간의 교육 격차를 심화시키게 될 것임
- 이명박 정부의 대입정책은 3단계 자율화 방안으로 요약. 그 대부분 이전 정부의 정책을 부정하고 있는 데 비해 유독 하나는 이전 정부의 정책을 계승하고 확대하고 있는데 그것이 입학사정관제. 입학사정관(Admissions Officer)이란, 전형자료를 종합적으로 심사한 후 학생의 잠재력 및 소질을 평가하여 입학 여부를 판단하는 전문가를 일컫는 것으로서, 입학사정관제는 대학이 입학사정관을 채용하고 이들을 활용하여 학생을 선발하는 제도. 정부는 입학사정관제의 정착을 위해 2009년 40여개 대학에 총 236억 원을 지원하며, 특히 제도 도입의지와 발전가능성이 높은 대학 10여개 교를 선도대학으로 선정하여 집중적으로 지원할 계획이라고 밝히고 있다.
- 입학사정관제는 미국에서 시작되어 정착된 제도로 다양한 학생들의 능력을 종합적으로 판단할 수 있는 전형방식이라는 점에서 점수위주로 학생의 능력을 파악해온 한

국 대입문화를 바꿀 수도 있을 것. 그러나, 소위 ‘종합적 전형’이 지닌 ‘자의성’이 문제 될 수 있다는 점이 우려되고 있다. 즉 ‘원하는 학생유형’을 주관적으로 선발하기에 적합한 제도이기도 하다는 점이 문제. 입학사정관제도는 이명박 정부의 대입완전자율화 추진과정에서 핵심적 기제로 인식되고 있다는 점에서 주목될 필요가 있기에 제도 자체에 대한 평가보다는 정책맥락 속에서 그 영향을 예측해야 한다. 그나마 대입제도의 공공성을 유지하기 위한 마지막 장치가 교교등급제, 지필형 본고사, 그리고 기부금 입학제를 금지하는 3불 정책이었다. 그런데 이를 폐지하자는 것이 대학입시 완전 자율화임에 비추어 볼 때, 입학사정관제가 정부의 발표대로 공공성 확보를 위한 기능을 수행할 것이라 기대할 수 없다. 오히려 기부금 입학제나 교교등급제를 실시하는 통로가 될 우려가 더욱 크다.

- 영어는 대학입학 경쟁에 진입하기 위한 면허증의 역할, 수능점수는 서열화의 기본 도구. 최종 판정은 대학별 전형의 결과. 이 모든 절차의 최상위에 영어에세이나 SAT가 군림.

## (2) 고교다양화 300정책 - 평준화 해체

- 2100여 고등학교 중에 일반계 고교 대비 특목고 학교 수 9.0% 학생 수 6.0%에 이르고 있음. 이러한 조건에서 자립형 사립학교 100개 확대 등이 이루어지면 사실상 평준화 체제는 와해되게 됨
- 자율형 사립고는 자립형 사립학교의 업그레йд 버전. 등록금과 학생선발과 교육과정 편성의 완전한 자율권 확보. 이명박 후보 공약에서 자립형 사립학교를 확대하기 위해 재단 전입금 비율을 현행 20%에서 축소하는 방안을 제시하고 있음. 결과적으로 등록금이 대폭 인상되게 되어 연간 2000만 원 이상이 될 가능성이 높음.
- 교육정책을 경제 정책의 하위 범주로 설정하면서 부동산 정책과 결합하여 추진할 가능성이 높음. 강북 지역에 자율형 사립학교를 세우고 지방에 우수학교 명목으로 기숙형 공립학교를 육성하는 방식의 정책을 추진할 것임
- 다양한 학교의 성공을 위해서는 끊임없이 시장에 가격 신호를 보내야 함. 이를 보장하는 것이 입시에서의 성공과 일제고사 서열
- 이에 따라 초 중학교 과정에서 상위권 고등학교에 진학하기 위한 경쟁이 더욱 격화되면서 사교육비는 더욱 증가하게 될 것임.
- 다양한 학교의 성공을 위해 경영형 교장의 자율권 확대

## (3) 누구도 벗어날 수 없는 영어의 덫

- 전 세계적인 영어의 확산으로 인해 지금 인류는 지질시대의 격변과 같은 충격. 공동체적 소통체계에 기반한 인류의 다양하고 소중한 문화와 언어가 소멸해 가고 있음. 패권적인 영어의 지배로 인하여 영어와 자신들의 소통 언어 사이에 등급이 매겨지고,

영어를 소유한 이들이 새로운 지배계급이 되고 이들의 주도하에 영어의 지배체제가 공고해 지고 있음. 언어는 의사소통의 수단이기도 하지만 사고체계임. 사고와 감정을 충분히 표현하지 못하는 유입된 영어가 지배 언어가 됨에 따라 영어를 소유하지 못한 이들은 소통능력이 상실되고 이는 고차원적 인문학적 사고를 할 수 없게 함.

- 신자유주의 세계화 시대에 영어는 의사소통의 수단이나 유용한 도구가 아니라 획득하고 소유해야 할 그 자체. 영어를 획득하기 위한 경쟁이 가속화되고 있으며, 미국은 이제 군대와 종교집단이 아니라 영어 교육을 매개로 하여 전 세계에 무력이 아닌 지배력을 확대해 가고 있음
- 영어 관련 정책의 홍수와 불평등의 심화
- 교육이 아니라 점수와 등급인 영어
- 삶의 전 단계에서 차별 기제로 작동

#### (4) 일제고사

- 책무성. 공교육 실패에 관한 책무를 묻는 수단. 국가는 평가를 장악하고 경쟁은 개별학교와 지역이 담당. 강한 정부는 유지, 재정지원과 연계하여 통제 강화
- 학부모와 학생의 선택권을 보장한다는 명분. 그러나 선택은 양방향적. 학생이 선호하는 학교와 학교가 선호하는 학생
- 교과부는 ‘학교정보 투명화로 공교육을 지원’하겠다고 타이틀로 정보공개 시행령 안에 대한 보도자료(2008년 8월 7일)를 발표. 일제식 학업성취도 시험은 그 자체의 필요성과 중요성에 대한 논의에 기초하여 만들어 진 것이 아니고, 정보 공개를 위한 수단으로 대상화된 것.
- 상품으로서의 학교는 다양화되어야 한다. 이명박 정부의 고교다양화 프로젝트는 이를 지향하고 있다. 공교육에 관한 국가의 책무는 폐기되어야 하며, 학교는 수완이 좋은 경영인에 의해 경영되어야 한다. 학교가 이윤을 남기기 위해서, 소비자의 선택을 위한 경쟁을 위해서 경영상 불필요한 규제는 폐기되어야 하며, 학교자율화 조치는 이를 위해서 필요한 수단이 된다.
- 학력의 변인이 학생개인이나 학교에 의하기보다는 부모의 사회경제적 지위 등 외부적 요인에 의한다는 것은 상식이다. 특히 학교내 평가가 아니라 전국단위의 평가에 의한 서열이라면, 더욱 그럴 수밖에 없다. 문제는 학교만의 서열에 그치는 것이 아니다. 학교의 서열을 확대해보면 그 지역의 서열로 이어지고, 축소해보면 학교내의 학생 서열, 나아가 부모의 경제적 지위에 의한 서열이 된다. 성적이 공개되고 학교간 지역간 서열이 드러나면 대학에서는 이를 반영하는 고교등급제를 노골적으로 실시하는 타당한 명분을 가지게 된다. 고교를 등급화하면 대학서열체제를 넘어서 고교서열체제가 부활하는 것이다. 학생들은 죽음과도 같은 입시경쟁을 초중등과정에서부터 시작하라고 내몰리는 상황이다.
- 학교가 서열화되고 미래가 등급지어지는 현실에서 지역과 학교와 교사들과 학생들

은 이 시험으로부터 자유로울 수 없다. 서열을 평가하는 일제고사로 인해 학교의 서열을 위해 학생들이 학교에서 쫓겨난다. 그것을 잘하는 학교와 교사일수록 시장에서 선호하는 학교와 교사가 될 것이다. 더 들여다 볼 필요도 없이 쫓겨나는 학생들은 더 많은 보살핌이 필요한 학생들이다. 정부는 선택권을 보장하기 위해서라고 말하지만 그 선택을 위해 누군가는 조직적으로 교육으로부터 쫓겨나고 있다.

- 학교가 상품으로서의 구실을 제대로 하기 위해, 상품의 가치를 계량화하기 위해, 학부모라는 소비자들에게 학교라는 상품에 대해 정확한 정보를 공급하기 위해, 일제고사는 실시되어야 한다. 일제고사 결과는 전국의 학교를 서열화시키기에 충분한 변별력을 가져야 하고, 그 결과인 정보는 공개되어야 한다. 당연히 공개된 정보에 의해 각기 다른 상품은 다른 가격을 가져야하고, 선택할 수 있어야 한다.

## 5. 교육의 시장화 · 계급화를 넘어서기 위하여

- 교육의 시장화는 교육으로부터 공공성을 박탈하고, 교육을 개인이나 학부모의 선택과 투자의 영역으로 돌려 버리는 투자전략의 구실을 하고 있으며, 교육의 사적인 성격을 강화했다. 이를 학벌사회가 밀어붙이고 있다. 학벌사회는 대학서열체제와 원인과 결과를 공유하고 있다. 대학의 서열체제가 학벌사회의 원인이 되고 있고, 학벌사회가 대학의 발전 노력과 학문을 무력화시키고 있다. 학벌사회에서 정점을 이루고 있는 대학에 입학하기 위한 살인적인 경쟁은 모든 교육적인 의미와 목적을 넘어 전개되고 있다. 학벌사회는 청소년들을 죽음보다 더한 고통 속으로 몰아넣으며, 심지어는 그로 인해 채 피어보지도 못한 채 떨어져 버리게 한다.
- 또한 학벌 자체가 독점 권력으로 시장을 무력화하기에 적당한 가격을 설정할 수 없다. 또한 수요와 공급을 통한 조절과 균형이 성립하지 않는다. 인적자원 양성을 통한 국가경쟁력도 존재 할 수 없다. 학문이나 지식이나 정보가 개인의 부와 권력을 획득하기 위한 수단으로만 존재하기 때문이다.
- 대학입시경쟁에서의 승리로 얻게 된 학벌은 이윤(利潤)이 아니라 지대(地代)를 보장한다. 지대를 추구하는 경쟁은 전근대의 신분제 사회로의 회귀이고, 시장을 부정한다. 학벌사회 타파 없이는 교육이 시장조차 될 수 없는 또 하나의 이유가 여기에 있다. 이윤은 기업이 상품을 통해 얻은 부가가치이며, 이는 기업의 혁신을 통해 증대되지만, 혁신에 실패하면 초과이윤은 곧 상실되어 버린다. 그러나 지대는 비생산적 경쟁으로 혁신을 위한 경쟁에 의해 사라지지 않는 소득으로 획득적 지위에 해당한다. 이런 면에서 한국사회에서 학벌은 지대이며 이는 전근대사회의 신분제에 가까운 속성을 가지고 있다. 이러한 예로는 과거제, 독과점기업, 정경유착, 수입쿼터제, 고시제 등을 들 수 있다.
- 현재보다 더 나은 미래를 꿈꿀 수 있기에 인간은 고통스러운 현재를 살아갈 수 있다. 교육은 그 과정을 통해 이전보다 더 나은 상태를 향해 나아가게 하는 힘을 북돋

을 수 있기에 모두에게 소중한 의미를 가진다. 만약 교육이 그러한 역할 자체를 포기하거나 소수를 위해서만 그러한 역할을 하고 있다면, 그 교육은 반(反)교육이며 바로 잡아야 한다. 지금 우리가 살고 있는 세계는 신자유주의에 머리를 둔 세계화, 인류가 공유해야 할 지식과 정보가 상품화, 가치가 실종되고 이윤을 추구하는 욕망이 지배하고 있다. 자본의 불평등한 생산관계는 생산력의 진전을 이룰 수는 있으나, 양적인 성장의 결과가 오히려 불평등과 격차를 가져오고 있다. 신자유주의 세계화가 진행될수록 실업이 늘어나고, 고용된 노동은 불안정해지고 있으며, 일하는 빈곤이 심화되고 있다. 일자리를 얻기 위한 경쟁이 치열할수록 적절한 수준의 교육보다는 학력인플레이가 나타나고, 교육에 투자하는 비용은 소모적으로 증가하고 있다. 사교육비 지출을 둘러싼 계층간의 격차, 지역간 불균형은 심화되고, 학교간 서열체제는 강화되고 있다.

- 교육은 자본주의적으로 상품화되어 개인의 정치·사회·문화·지식적 권력, 재산의 정도 등과 같은 사회적 지위에 따라 차별적·선택적으로 이루어져서는 안 된다. 특히 기초 교양 교육이 이루어지는 초·중등 교육에서는 특정 부문의 전문적 엘리트 양성을 위해 지적, 정신적, 육체적 능력에 따라 차별적으로 이루어져서도 안 된다. 사회적 관계의 총체인 인간의 전면적·전인적 발달을 위한 교육은 사회 구성원 모두의 필요에 따라 평등하게 실시되어야 한다.
- 기초 교양 교육은 학령기 아동 모두에게 평등하게 이루어져야 하며, 고등교육에서 이루어지는 전문적 지식 습득과 전문적 노동 능력, 사회·문화적 전문 소양을 향상시키기 위한 교육은 누구에게나 열려 있어야 한다. 아울러 인간 모두의 사회·역사적인 노동 성과인 지식에 대한 사적 소유는 지양되어야 하며, 개인 또는 집단적으로 축적된 지식은 사회로 환원되어야 한다.
- 이를 위해 자본과 국가가 주도하는 국가 수준의 교육 과정은 정신노동과 육체노동 분업이 극복될 수 있도록 개인·사회적 요구와 필요에 따른 사회적 교육 과정으로 재편되어야 하며, 누구나 필요에 따라 교육받을 수 있도록 의무·개방 교육이 실현되어야 한다.
- 교육 평가는 교수-학습 과정으로서의 평가이어야 하며, 일체의 서열식 경쟁 시험제도는 폐지되어야 하고, 상급학교 진학을 위한 선발입학시험제도 역시 폐지해야 한다. 인문·실업·특수목적 교육은 종합 인문·과학·기술 교육으로 통합되어야 한다.
- 유아기에서 학령기 이전까지 아동의 보육과 교육은 사회적으로 책임져야 하며, 초·중등교육은 기초 교양과정을 중심으로 편성하되 모든 학령기 아동에게 무상으로 실시하고, 고등교육 또한 교육 대상의 필요에 따라 무상 실시되어야 한다.
- 교육기관은 사적으로 소유해서는 안된다.
- 교육(운동)의 주체는 교육은 반자본 반계급적이라는 지향을 분명하게 해야 한다.

## 지역통합, 위기에 대한 대안인가?

유럽연합은 누구를 위한 통합인가?

김 애 화 (한국진보연대)

유럽이 근 60년간 준비해온 정치적 통합을 유럽 시민들은 두 번 거부를 하였다. 2005년 프랑스와 네덜란드의 시민들은 유럽헌법안을 국민투표로 부결시켰고, 또 다시 2008년 아일랜드의 국민투표에서는 리스본 조약이 거부되었다. 그러나 유럽연합 회원국 정상들은 희망을 포기하지 않았다. 국민투표가 부결된 아일랜드에서 최근에 재투표를 하기로 했기 때문이다. 만약 리스본조약이 통과된다면 초국가적인 블록이 지구상에 첫 선을 보이게 되는 것이다.

남미의 국가연합, 우나수르(UNASUR)와 아세안(ASEAN), 아프리카 연합(Africa Union)은 유럽연합을 자신들의 대륙 통합의 모델로 생각하고 있다. 우나수르의 가장 적극적인 선봉장인 차베스도 "우나수르를 유럽연합과 같이 만들겠다"고 선언했다. 그렇다면 유럽연합은 각 지역의 지역통합에 희망의 메시지인가?

### 1. 유럽 통합의 역사

연도	조약	주요 내용
1947		마샬, 유럽경제부활프로그램 발표
1952	파리조약	유럽석탄철강공동체(ECSC)창설
1957	로마조약	유럽경제공동체(EEC) 출범
1968		관세동맹 결성
1979		유럽의회 첫 직접선거 실시
1985	쉬겐 조약	사람 이동 자유화

1986	단일유럽법안	사람, 상품, 서비스, 자본이동의 모든 비관세장벽 제거 (1992년 계획), 외교정책 조정 포함
1992	마스트리히트 조약(유럽연합조약)	경제, 화폐동맹, 정치연합(유럽공동체에서 유럽연합으로 변경포함), 사법과 행정문제 포함, 유럽연합조약들의 핵심구조 확립
1997	암스테르담조약	다양한 제도적 개혁, 공동외교안보정책의 고위대표, 협력 강화 규정
2000	니스 조약	집행위원회와 이사회 개혁(가중투표제), 다수결 투표 확대, 유럽기본권 헌장
2002		유로, 유럽화폐가 공식적으로 출범
2003		EU 독립군, 유럽신속대응군(ERRF)창설
2004	유럽헌법	
2007	리스본 조약	

유럽석탄철강공동체에서 시작되어 현재의 리스본 조약 비준의 시기까지 근 60년간의 유럽통합의 역사 과정을 3기로 나눌 수 있다.

#### (1) 2차 세계대전 이후 : 유럽 프로젝트

유럽통합 역사는 이차대전 이후의 복구과정에서 시작되었다. 1차·2차 세계대전을 치른 유럽은 이제 더는 유혈 사태가 없어야 한다는 데 뜻을 같이 했다. 그러자면 무엇보다 유럽국가들의 상호관계가 달라져야만 했다. 특히나 전쟁을 일으킨 독일에 대한 견제가 필요했다. 독일이 다시는 전쟁을 일으킬 수 없도록 군비확충에 필요한 독일의 기간 산업, 즉 석탄과 철강의 생산을 통제하는 조약을 만드는 것이었다. 유럽 6개국이 유럽석탄철강공동체(ECSC)에 관한 조약에 서명하게 된다. 공동체의 주 업무는 회원국의 경제활성화, 고용증대, 생활여건 개선에 일조하는 것이었다. 한때의 적이 전쟁이 끝난 지 불과 몇 년 후에 그런 공동체를 설립한 경우는 세계 역사상 유례가 없는 일이었다.

그리고 초기의 통합은 냉전 구도하에서의 미국의 유럽에 대한 전쟁 후 재편정책이란 배경에서 이루어진 것이다. 미국은 마셜 플랜, 유럽경제부활프로그램을 제공하게 된다. 유럽이 미국의 원조를 받기 위해서는 조건이 따랐다. 유럽의 16개국은 무역관계를 자유화하고 관세 제한을 철폐해야 했다. 또 이를 감시하고 필요한 경우 제재조치를 취하게 될 유럽경제협력기구(OEEC)에 모두 가입해야 하는 조건이었다. 열악한 경제적 정치적 상황 탓에 유럽은 결국 조건을 받아들일 수밖에 없었고 이 과정은 후에 OECD 기구로 발전하게 된다.

이상이 소위 유럽 프로젝트의 탄생의 상황이었다. 프로젝트는 1957년에 6개국(프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)이 로마 협정을 서명하면서 공식적으로 시작되었다. 6개국은 공동관세를 도입했고, 유럽경제공동체를 만들었다.

## (2) 70년대-80년대 : 통합의 정체기

거의 500년 동안 세계의 중심이었던 서유럽은 추락했다. 그리고 달러의 우세하에 만들어진 브레튼 우즈 기구(세계은행, IMF)에서 2차적 역할을 제공할 뿐이었다. 냉전을 배경으로 전개된 초기의 통합은 70년대와 80년대 초반, 유럽 통합의 정체기를 맞게 된다. 이러한 정체는 부분적으로 외부상황의 변화가 그 원인이었다. 잇따른 석유파동은 유럽의 경제침체로 이어졌고, 이는 유럽 국가들을 국내문제로 몰두하게 만들었다.

그런데 이 시기에 일어난 국제관계의 변화는 유럽과 미국과의 긴장이다. 미국과의 긴장은 점증적으로 70년대부터 증가했다. 특히 드골이 수반이었던 프랑스와 미국은 분쟁이 증가하게 되었다. 프랑스가 나토에서 탈퇴를 하고, 워싱턴의 군사개입에 대한 유럽의 사회적 저항이 증가하였다. 그리고 이 시기에 주목해야 할 점은 브레튼 우즈 금융시스템의 위기, 달러-골드 기준의 종료는 유럽과 미국과의 힘의 관계가 변화하는 것을 상징하는 계기가 되었다.

70년대에 브레튼 우즈 위기에 직면하여 유럽경제공동체(EEC, EU의 전신) 국가는 단일화폐를 만드는 계획을 세웠다. 그렇지만 미국은 이러한 동기를 전쟁 선전포고로 보았다. 그리고 이 제안을 철회할 것을 강요했다. EEC 국가는 단일화폐 철회에 댓가로 브레튼 우즈 초석으로 1945년 이후 지속되어온 고정환율 시스템의 제거를 요구했다. 그래서 시작할 때는 지배적인 주도권을 가진 세계화폐로이었음에도 불구하고 (초창기의 지배적 위치에서) 1973년부터는 달러는 다른 화폐(마르크, 엔 등) 등에 대하여 변동 환율이 적용되기 시작했다.

## (3) 80년대 중반 이후: 지구화로 인한 유럽통합의 가속화

초기부터 80년대까지 유럽은 상대적으로 좋은 이미지를 즐길 수 있었다. 유럽은 근 30년 동안 인간의 얼굴을 가진 자본주의의 이미지를 가지고 있었다. 복지국가가 건설되는 기간, 포드주의하에서 완전 고용이 존재했다. 이런 복지를 가능하게 한 하나의 축인 사회운동이 발전했던 시기이기도 했다. 그렇지만 80년대 중반부터 유럽프로젝트의 신자유주의적 전환이 가속화되었다. 복지국가가 서서히 해체되기 시작했다. 그리고 유럽전체에 만성적인 (후기포드주의) 실업과 불확실성이 뿌리내리게 했다.

최근의 유럽통합의 배경은 지구화이다. 구체적으로 지구화의 세 가지 동학이 유럽연합의 발전에 반영되었다. 첫째, 경제적 거버넌스의 측면에서, 신자유주의적 경향이다. -자유무역, 낮은 인플레이션, 탈규제, 긴축재정- 둘째, 국경을 가로지르는 사회적 문화적 교류의 증가추세는 유럽통합으로 강화되었다. 이동성의 증가를 위해서 유럽의 공동정책과 제도들이 고안되었으며, 지구적 규모에서 이런 추세를 강화시켰다. - 생겐조약, 학생교류- 셋째, 유럽시민의 정체성보다는 국가적 지역적 정체성이 강하다. 이러한 동학이 현재의 유럽통합을 이해하는데 중요하다.

지구화에 의해서 가속화된 유럽통합의 실제적인 혜택은 유럽의 초국적기업이다. 초



국적 기업들이 시장개방으로 이익을 보고 국가들은 단일시장과 단일통화가 요구하는 효율성과 가격의 안정성을 제공하기 위해 전통적인 복지의 책임을 폐기하고 있다. 초국가적 제도는 국가를 대신하여 복지를 제공하지 않으며, 불균등하게 규제되는 시장이 나타난다. 초국가적 법적 질서는 경제적 통합에 필요에 따른 것이지 정치적 통합의 명시적 계획에 의한 것이 아니다.

유럽연합에서 초국가적 사회정책, 시민권과 환경보호의 노력이 있더라도 이들은 임시방편적이고 체계적이지 않으며 시장자유화는 커다란 목표에 비하면 부차적인 것들이다.

또한 초국가적 제도들도 그들이 봉사해야 할 대상인 시민들로부터 너무나 멀리 떨어져 있다. 유럽 거너번스에 대한 형국가적 논쟁은 거의 존재하지 않는다. 중앙집권화가 강화되어 시민과 선출된 정부들의 선호에는 제대로 대응할 수 없게 되어 있다.

### **\* 완전한 정치적 통합을 위한 유럽헌법**

동·서유럽, 남유럽의 유럽통합은 확실하게 불안정하고, 복잡한 성격을 가질 수밖에 없다. 문화적 차이뿐만 아니라 신규 유럽회원 사이에 소득격차는 상당하다. 더구나 동유럽의 경우, 계획경제로부터 완전히 다른 자유 시장으로의 이전은 어려운 과정이었다. 또한 격변을 거치면서 형성된 권력은 합법성, 정당성 논란에 휩싸일 정도로 취약하다. 그리고 특히 가장 새로운 회원 국가들은 미국과의 연결이 아주 강하다. 구시대로부터의 변화 요청이 러시아의 대항세력에 대한 반사적인 쏠림으로 나타나고 있다. 어쨌든 유럽연합의 확장이 구 회원국가들 내부의 심화되는 과정과 동시에 진행되기 때문에 EU는 이중적 부담을 가지고 있다고 할 수 있다.

이렇게 확장된 환경으로 인한 문제와 유럽연합의 실질적인 동력인 초국가적 기업은 유럽연합의 게임 룰의 파격적인 변화를 추진하게 되는데, 바로 이전 룰(공식적으로 모든 국가가 가지고 있었던 평등권)을 변화시켜 초국가의 기구를 만들어내는 것이었다. 이를 위해서 명실상부한 초국가적 형식, 내용을 갖추는 헌법을 탄생시키게 된다. 결국 유럽 이사회는 헌법을 2004년 10월에 로마에서 승인하였고 각국에서 비준 과정을 거치게 했다. 그러나 결과는 부결이었다. 의회비준과정을 가진 국가는 무리가 없이 통과되었으나 국민투표 형식을 가진 국가에서는 부결되었다.

그래서 각국 정상들은 2005년 사문화된 유럽연합 헌법을 수정하게 된다. 그래서 ‘유럽연합 함중국’에 대한 거부감을 우려해, 아예 ‘헌법’이라는 용어를 쓰지 않고 조약이란 명칭으로 변화시켰다. 그리고 국가와 국기 등 상징에 대한 조항도 언급하지 않았다. 그러나 기본적인 내용은 변화가 없다. 그러나 결과는 마찬가지였다. 리스본 조약은 또 다시 아일랜드 국민들에 의해서 거부되었다. 이 소식에 접한 유럽정상들의 비탄과는 달리 오히려 거리에서는 축하를 하는 시민들의 환호성이 퍼졌다.

### 3. 유럽통합의 패자 - 민주주의

유럽 프로젝트는 점점 더 심각하게 합법성이 결여되고 있다. 유럽연합에 점점 초국가적 능력이 증가하면서, 브뤼셀에서 회원국으로 지시를 내리기 시작했다. 이러한 요소들은 시민들의 저항을 불러일으켰다. 2000 니스, 2001 구텐베르그, 2002 바로셀로나에서 유럽연합에 대한 저항이 반세계화운동과 병행하여 떠올랐다. 그리고 지난 몇 년 동안 의료, 교육, 연금 등의 사유화와 서비스의 자유화 등에 대한 주요한 대중적 투쟁이 전개되었다.

지난 6월 7일 유럽의회 의원 선거에서 투표율이 43%로 최하를 기록했다. 2004년 선거에서는 45%로 최하 기록 갱신을 계속하고 있다. 50% 이하의 지지를 받는 의회에 대한 대표성 논란이 제기되고 있다. 유럽의회 선거의 낮은 투표율은 우연이 아니다. 동유럽 국가들의 투표율은 서유럽보다 훨씬 낮다. 유럽 시민들은 점점 EU로부터 멀어졌다. 구조조정의 영향을 받은 사람들은 특히, 동유럽 사람들은 자신들을 제2의 시민으로 보기 시작했고 그들은 점점 유럽프로젝트로부터 버려진 것처럼 느꼈다.

유럽연합 통합과정에 대한 가장 집중되는 비판은 비민주적 체계이다. 유럽연합의 통합의 성패는 바로 초국가기구에 얼마나 합법적인 힘이 실리고 회원국으로부터 권력을 이양받는가에 달려 있다 그런데 이런 과정은 바로 유럽시민의 참여를 중심으로 이루어지지 않고 관료기구에 의해서 강력하게 추진된다는 것이다. 그 단적인 예가 집행위원회로 모아지는 권력중심이다. 각료이사회나 유럽의회는 회원국의 장관, 직접선거로 선출된 의원으로 구성된다. 그러나 유럽집행위원회의 위원은 임명직으로 그 임무는 각 회원국과는 무관하다. 이들은 고도로 전문적인 지식을 가진 기술관료들이다. 유럽집행위원회는 정책, 법안 입안자이며 집행기구 또한 유럽연합의 공식적 대표 역할을 한다. 다른 기구-각료이사회, 유럽의회-에 비해서 이들의 권한은 막강하다고 할 수 있다. 경제분야의 경우, 정책이나 법안 제안독점권을 보유하고 있으며, 제 2기동인 외교안보, 제 3기동인 사법이나 내무분야는 회원국들과 정책이나 법안제안권을 공유하고 있다.<sup>1)</sup>

유럽시민들이 직접 선출하는 유럽의회는 유럽집행위를 견제할 능력이 없다. 유럽집행위가 제안한 법안을 승인, 거부하는 능력이 형식적으로 있으나 사실상 그 제안에 대한 실질적인 영향력은 거의 없다. 개정을 요구할 때에도 강력한 유럽집행위의 개입이 뒤따를 뿐이다. 그리고 이런 영향력 때문에 집행위원회에 대한 기업의 로비력이 점점 강력하게 늘고 있다.

### 4. 사회적 유럽

현재 유럽은 유럽 프로젝트 시작 이래 최대의 비극을 맞고 있다. 이런 비극은 유럽

---

1) 삼주체제는 리스본 조약에 의해서 삭제되고 한 영역으로 합쳐지나 아직 리스본조약이 발효되지 않았으므로 이 형태가 유지되고 있다.

에 국한되는 것은 아니다. 전 세계가 겪고 있는 현재의 금융, 식량, 에너지 위기는 시장 중심적 경제, 정치의 구조와 맞물려 있다. 따라서 이 위기를 극복하기 위해서는 신자유주의적 모델에 입각한 유럽통합에 대한 전면적 재검토가 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 특히 유럽의 비민주주의를 강화할 것이라고 예상되는 리스본(미니 헌법)조약에 대한 거부가 강해지고 있다. 유럽 발전모델에 대한 새로운 원칙을 세우는 것이 필요하다. 유럽의 진보적 단체들은 다음과 같은 ‘사회적 유럽’을 주장하고 있다.<sup>2)</sup>

- EU의 제1차적 목적은 공공이익이다.
- 새 조약은 심각한 민주적 결함을 가지고 있다. 따라서 이를 개정해야 한다.
- 모든 유럽 정책과 지침이 환경적인 지속가능성과 서로 일치되어야 한다.
- 공공 부채와 인플레이션 수준에 한계를 규정하는 현 ‘안정 협약’이 전체적으로 개정되어야 한다. : 공동의 재정정책이 필요하다. 그러나 다른 환경에 있는 각국의 유연한 재정정책 공간이 보장되어야 한다.
- 공공이익을 위한 대안 유럽은 상당한 자원을 사용할 수 있어야 한다.  
: 유럽중앙은행은 재정을 엄격히 규제하여 지속가능한 사회에 필요한 재정을 제한하고 있다.
- 공공서비스가 유럽 프로젝트의 성공을 위한 핵심적이고 절대적인 요소로 인정되어야 한다.
- 같은 정신으로, 유럽은 국제무역협정(WTO 등)의 참가를 검토해야 한다.
- 교육과 연구는 중요한 우위를 차지한다.  
: 학생들이 다른 나라에서 공부할 수 있는 ‘에라무스’ 프로그램과 ‘평생교육제도’ 프로그램이 강화되어야 한다. 그리고 기초적인 조사와 응용 조사가 중요하게 인식되어야 한다.
- (회원국간의) 협조는 모든 영역에서 확보되어야 한다.
- EU는 해외발전기금을 위해서 UN이 1974년에 설정한 GDP 0.7%를 빠르게 충족해야 한다.  
: 제 3세계에 대한 원조를 높여야 한다.
- 안보와 방위 정책은 유럽적이어야 하고 유럽인들에 의해서 결정되어야 한다. 비유럽 구조(나토)와 연결되어서는 안 된다.
- 모든 조약은 개정될 수 있다. : 개정은 신중하게 고려되어야 한다. 그러나 회원국과 유럽의회의 일정 비율이 요구할 시에는 조약이 개정될 수 있어야 한다.

## 5. 교훈

유럽의회의 투표 참여율이 저조하고, 리스본 조약이 거부된 것을 유럽통합을 유럽시

2) Susan George, Susan George, We The People of Europe, 2008.

민이 거부하고 있는 것으로 오해될 수 있다. 물론 통합을 반대하는 극우단체들이 존재한다. 그러나 진정한 문제는 유럽통합인가 국민국가인가의 선택이 아니라 어떤 유럽통합, 누구를 위한 유럽통합인가에 대한 관점으로 유럽의 의견이 분열되어 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 유럽통합은 유일한 강대국인 미국의 경제적 이해관계에 대한 견제력을 제공하는 데에 기여한다고 보는 입장이 있다. 그러나 이러한 보호기제로서의 작용이 누구를 보호하는 것인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 유럽 초국적기업의 이해를 위한 보호장치가 민중적 이해와 직결되는가에 대한 의문이다.

우리는 현재 초유의 위기를 겪고 있다. 이 지구적 위기는 위기의 확산이 지구적일 뿐만 아니라 복합적이다. 금융위기, 수출성장 경제의 위기, 생태위기 등 복합적인 성격을 가지고 있다. 이러한 위기는 일국적 해결로 해결할 수 있는 수준을 넘었다. 지속가능한 성장을 담보하기 위해서는 이웃과의 협력이 필수적이라 할 수 있다.

현재의 지구적 위기에 대안으로 지역통합 논의가 활발히 전개되고 있다. 주목할 만한 새로운 지역주의가 남미에서 등장하고 있다. 경쟁과 자유무역이 아니라 상호연대, 상호보충성을 기반으로 한 지역주의이다. 아직 이들의 지역통합 구상은 초기이다. 그리고 그 실현은 더디다.

현재 한국에서도 동아시아 공동체 구상이 활발히 논의되고 있다. 이런 구상에 가장 빠르게 움직이는 것이 기업이다. 그들의 구상의 모델은 90년대 이후의 유럽이다. ASEAN을 비롯하여 한중일 논의도 신자유주의적 구도에서 벗어나지 못하고 있다. 그러나 이러한 지역통합에 대한 시민사회의 노력은 찾아보기 힘들다. 새로운 아시아를 구상해보는 시민사회의 노력이 활성화되길 바란다.

## 지역통합, 위기에 대한 대안인가?

시몬 볼리바르의 꿈은 이루어지는가?

임 승 수 (『원숭이도 이해하는 자본론』 저자)

필자가 ‘21세기 사회주의 혁명’의 용광로인 중남미의 베네수엘라를 방문했을 때 곳곳에 시몬 볼리바르(1783~1830)에 관한 흔적이 가득한 것을 보고 큰 인상을 받았다. 시몬 볼리바르의 생가뿐만 아니라, 박물관, 묘소, 기념광장 등, 베네수엘라의 수도 카라카스는 그야말로 볼리바르를 기리기 위한 도시 같았다. 카라카스의 외곽에 있는 빈민가들을 가보면 벽에 온통 시몬 볼리바르를 칭송하는 낙서들이 가득했다. 우리에게는 다소 생소한 시몬 볼리바르는 사실 중남미의 민중들에게는 그 누구와도 바꿀 수 없는 영웅이며 ‘해방자(El Libertador)’이다.

약 500년 전 콜럼버스가 소위 아메리카 대륙에 도착했을 때, 그는 그 곳을 ‘발견’했다고 서슴없이 주장했다. 콜럼버스가 발견했다고 주장한 그 곳에는 이미 엄청난 인구의 사람이 살고 있었는데도 말이다. 아마 콜럼버스의 눈에는 그들이 사람으로 보이지 않은 모양이다. 이렇게 시작된 중남미에서의 스페인 제국주의의 침략은 그 곳에 살던 선주민 수천만 명을 여러 가지 방법으로 학살하면서 진행된다. 현재 중남미의 그 수많은 나라들이 왜 거의 다 스페인어를 사용할까? 그 속에는 이러한 참혹한 역사가 숨어 있다.

그런데 이러한 스페인의 압제로부터 중남미의 6개국을 해방시킨 ‘해방자(El Libertador)’가 있으니 그가 바로 베네수엘라 출신의 시몬 볼리바르이다. 베네수엘라, 에콰도르, 니카라과, 파나마, 콜롬비아, 페루를 스페인으로부터 해방시킨 혁명적 군인 시몬 볼리바르는 인간 평등사상을 신봉하는 철저한 공화주의자였다.



▲ 카라카스의 주민자치센터 건물 벽에 체 게바라(좌)와 함께 그려진 시몬 볼리바르(우)

그의 혁명에 대한 불굴의 의지를 잘 보여주는 일화가 있다. 1812년 3월에 볼리바르가 한창 스페인으로부터 해방전쟁을 벌이고 있던 상황에서 엄청난 지진이 일어나서 수많은 사람들이 죽었다. 당시 스페인 제국주의의 앞잡이였던 가톨릭 사제들은 신도들에게 볼리바르의 해방전쟁에 대한 신의 분노로 지진이 일어났다고 소문을 냈다. 이에 대해 시몬 볼리바르는 단호하게 “자연이 우리를 거역한다면, 우리는 맞서 싸워 복종시킬 것이다.” 라

는 말로 대응했다고 한다. 필자는 카라카스 시내에서 이 명언이 크게 새겨져 있는 건물 벽을 발견하고 한동안 감상에 젖어 있기도 했다.

시몬 볼리바르의 꿈은 스페인 제국주의가 임의로 국경선을 그어 나눠놓은 중남미 국가들을 하나로 통합하는 것이었다. 이름 하여 대(大) 콜롬비아 공화국 건설. 볼리바르는 중남미가 제국주의로부터 진정한 독립을 얻어 자주적인 삶을 살기 위해서는 하나로 단결해야 한다고 생각했다. 그러나 볼리바르의 이러한 선구자적인 시도는 제국주의자들의 방해와 내부의 분열 등으로 결국 이루어지지 못했다.

시몬 볼리바르는 생전에 미국이 이후 중남미 민중들에게 큰 위협이 될 것이라고 경고했다고 한다. 시대를 앞서 갔을 뿐만 아니라 시대를 만들어 낸 사람의 선견지명일까? 스페인 제국주의가 물러난 곳에서 주인이 된 것은 중남미의 민중들이 아니었다. 미국은 스페인의 자리를 고스란히 물려받아서 이전에 스페인이 하던 것보다 더욱 교묘하게 악랄하게 자신의 지배체제를 구축해 나갔다.

미국은 쿠바의 바티스타 정권, 칠레의 피노체트 정권 등 중남미의 각 국에 꼭두각시 독재정권을 세워서 그 나라의 민중들이 피땀 흘려 일군 부를 자국으로 빼돌렸다. 물론 자신들에게 협조한 독재정권들에게 관리 차원에서 일부 떡고물을 떼어주는 것도 잊지는 않았지만 말이다. 자신들에게 협조하지 않는 진보정권이 들어서서 자국 국민의 이익을 지키기 위한 행동을 하면 경제적 정치적 군사적으로 다양한 보복에 들어갔다. 칠레의 아옌데 정부를 무너뜨렸고, 파나마의 토리호스 대통령을 암살했으며 쿠바의 카스트로에 대한 다양한 암살 시도가 그것을 증명한다. 중남미는 그야말로 미국의 뒷마당이었다는 것은 이미 잘 알려진 사실 아닌가.



▲ 위에 언급한, 시몬 볼리바르가 했던 유명한 말을 새겨 넣은 벽의 모습. 위쪽의 국가문장들(콜롬비아, 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아, 페루, 파나마)은 볼리바르가 해방시킨 나라들이다.

그래서일까? 중남미의 민중운동 세력들은 자신들이 500년이 넘는 제국주의와의 투쟁의 역사를 가지고 있다고 얘기한다. 1492년 콜럼버스가 소위 아메리카 대륙을 발견했다고 주장한 이후 중남미의 민중들의 삶은 제국주의와의 투쟁의 삶이었으며 지금은 미제국주의와 한판 대결을 벌이고 있는 상황이다. 그리고 21세기에 접어든 현재 중남미에서 볼리바르의 검이 다시 부활하고 있다. 그 검을 높이 치켜 든 이는 역시 베네수엘라의 혁명적 군인이자 사회주의 혁명가인 ‘우고 차베스’ 대통령.

그는 볼리바르의 검을 들고 볼리바르가 못다 이룬 꿈, ‘중남미의 통합’이라는 혁명과제를 수행하기 위해 자신의 모든 것을 바치고 있다. 차베스가 자신이 추진하는 혁명을 ‘볼리바리안 혁명’(볼리바르를 따르는 혁명)이라고 이름 지은 것만 보아도 그의 결연한 의지를 엿볼 수 있다. 바뀐 것이 있다면, 볼리바르의 적은 스페인 제국주의였던 반면에 차베스의 적은 미제국주의라는 점, 그리고 그때는 컴퓨터가 없었지만 지금은 컴퓨터가 있다는 정도일까.

차베스가 처음 대통령에 취임한 1999년에는 쿠바를 제외하고는 미국에 대항하는 좌파정권이 전무한 상황이었다. 당연히 많은 사람들은 차베스의 추진하는 ‘중남미 통합’이 비현실적인 몽상으로 치부했다. 그러나 이후 브라질의 룰라, 아르헨티나의 키르치네르, 볼리비아의 모랄레스, 에콰도르의 코레아, 파라과이의 루고, 니카라과의 오르테가 등 줄줄이 좌파정권이 집권하면서 차베스를 중심으로 ‘중남미 통합’이 걷잡을 수 없는 속도로 진행되고 있다.





▲ 베네수엘라의 우고 차베스 대통령. 그의 뒤로 보이는 볼리바르의 초상화가 인상적이다.

중남미 통합의 놀라운 기세에 당황한 미국이 다양한 루트로 중남미의 각 나라들에 대해 회유 및 협박을 시도하고 있지만 상황은 미국에게 여의치 않는 것이 사실이다. 그동안 미국의 제국주의적 행태에 의해서 다양하고 교묘한 방식으로 수탈당하고 억압당한 중남미의 민중들은 더 이상

제국주의의 노예로 사는 것을 거부하고 당당하게 사회의 주인으로 나서고 있다.

필자는 이 글에서 미국의 제국주의적 행태에 당당히 맞서 엄청난 속도로 진행되고 있는 ‘중남미 통합’ 과정의 구체적인 모습을 각 분야별로 독자들에게 소개하고 그 의의 및 전망에 대해서 간략하게 논해 보려 한다. 자본주의만이 인류의 유일한 삶의 모습이라고 생각하고 미국만이 우리가 닮아야 할 모델이라고 생각하는 한국 사회에서, ‘21세기 사회주의’를 내세우며 제국주의와 자본주의에 맞서 자주적이고 평등한 새 세상을 만들어 나가는 중남미 민중들의 모습은 분명 시사하는 바가 적지 않으리라 생각한다. 미국 일극체제가 무너지고 다극 체제가 형성되는 상황에서 중요한 행위자이자 새로운 ‘극’으로서의 중남미 통합은 그 자체로서도 중요한 사건이지만, 무엇보다도 외세에 의해 반도의 허리가 남과 북으로 잘려 있는 우리에게 중남미 ‘통합’이 다가서는 의미는 또 다르다.

### 남미국가연합 구성을 통한 정치적 독립

신문에서 국제면을 빼놓지 않고 읽는 사람이라면 중남미의 주요한 선거에서 좌파세력이 연이어 집권하고 있다는 소식은 이미 식상한 얘기라는 것을 잘 알고 있을 것이다. 1998년에 베네수엘라에서 우고 차베스가 대통령에 당선된 이후로, 중도 좌파로 분류되는 노동조합 위원장 출신 브라질의 룰라가 2002년에 룰라가 대선에서 승리했다. 2003년에는 아르헨티나에서 페론주의자이자 좌파로 분류되는 키르치네르가 대통령에 당선되며, 2004년 우루과이에서는 역시 좌파인 타바레 바스케스가 대통령으로 당선되었다. 2005년에는 볼리비아에서 최초로 선주민 출신인 사회주의자 에보 모랄레스가 대통령에 당선되더니, 2006년에는 칠레에서 미첼 바첼렛, 에콰도르에서는 라파엘 코레



아, 니카라과에서는 돌아온 ‘산디니스타’ 다니엘 오르테가가 줄줄이 대통령에 당선되었다. 2008년에도 좌파 열풍은 멈추지 않고 파라과이에서는 해방신학으로 무장한 신부 출신의 좌파 페르난도 루고가 대통령에 당선되는 기염을 토한다.

중남미 지도를 꺼내서 위에 언급된 나라들만 한번 빨간색으로 색칠을 해보기를 권한다. 중남미 대륙 대부분이 빨간색으로 바뀐다는 사실을 쉽게 알 수 있을 것이다. 그 누가 자본주의를 인류의 유일한 선택지라고 했나? 적어도 중남미에서는 정도의 차이는 있지만 대부분의 나라가 공공서비스와 사회복지를 대폭 강화하고 무상의료 무상교육 등 사회주의적 성격을 강하게 띤 정책들을 실시하고 있는 것이 현실이다.

사실 중남미에 줄줄이 좌파 정권이 등장하게 된 것은 미국의 역할(?)이 큰 몫을 한 것이 사실이다. 미국이 중남미의 각 나라들에 회유와 협박을 통해 강요한 신자유주의 때문에 중남미의 민중들은 엄청난 피해를 보았다. 공공서비스와 사회복지는 해체되거나 민영화되고 국가의 전략산업들이 미국의 독점자본들에게 헐값으로 팔렸다. 규제 철폐라는 명목으로 노동자를 맘대로 해고할 수 있게 만들고 비정규직과 실업자가 대량으로 발생하게 되었다. 80년 초반부터 미국의 꼭두각시 정권들을 통해 중남미에 도입된 신자유주의는 서민들에게 엄청난 피해를 남겼으며, 베네수엘라에서는 1989년 2월에 미국이 IMF를 통해 강요한 신자유주의에 반대하는 대규모의 민중봉기가 발생해서 수 천 명이 사망하기도 했다. 이러한 엄청난 수업료를 지불한 중남미의 민중들은 신자유주의를 앞세운 자본주의와 제국주의에 명백한 거부의를 표현하기 시작했다. 그것이 바로 중남미 대통령 선거에서 연이어 좌파 정권이 집권하는 큰 동력이 되었다.

이렇게 집권한 좌파정권들은 정도의 차이는 있지만 반미(反美) 혹은 탈미(脫美)라는 측면에서 공동의 목표를 지향하게 된다. 그리고 공공의 적이 강대할수록 반대세력들은 대항하기 위해서 뿔뿔 뿔치게 마련이다. 그리고 그 구체적인 형태로 등장하고 있는 것이 남미국가연합이다.

2008년 5월 23일에 브라질의 수도 브라질리아에서 남미 대륙 12개국의 정상과 정부 대표들은 정상회의를 통해 남미국가연합(UNASUR)의 출범을 공식 선언했다. 남미국가연합은 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이가 회원국인 남미공동시장(메르코수르)과 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루가 회원국인 안데스공동체(CAN)를 합친 기구이며 칠레, 가이아나, 수리남, 베네수엘라 등도 참여하고 있다.

출범 공식 선언 당일, 정상회의 개최국인 브라질의 룰라 대통령은 “UNASUR은 앞으로 국제사회에서 남미의 입지를 강화해주는 역할을 할 것”이라면서 특히 에너지, 환경, 식량 등 문제에서 남미지역이 큰 영향력을 행사할 것이라고 강조했다. 룰라 대통령은 특히 “향후 5년 안에 중남미, 카리브 지역 모든 국가들이 가입할 수 있도록 문호를 개방할 것”이라고 말해 UNASUR을 남미 뿐 아니라 중미, 카리브 지역으로도 확대할 뜻을 밝혔다.

브라질 룰라 대통령의 이 말을 확인시켜주듯이 2008년 12월 16일에는 브라질 북동부 바이아 주(州)의 휴양도시인 코스타 도 사우이페에서 33개국 정상과 정부대표들이

참석한 가운데 제1회 중남미·카리브 정상회의가 이틀간의 일정으로 개최됐다. 미국이나 유럽연합(EU)이 참석할 여지가 전혀 없이 치러진 이 정상회의는 중남미 국가들뿐만 아니라 카리브 지역의 국가들까지 함께 참여함으로써 이 지역에서 추진되고 있는 국가 통합 움직임이 심상치 않음을 명백하게 보여주고 있다.

에보 모랄레스 대통령은 2008년 9월 23일 유엔총회에 참석한 자리에서 “남미국가연합은 미국 제국주의의 안마당이었던 남미지역을 해방시키기 위한 준비를 하고 있다”면서 남미국가연합이 남미 독립의 영웅인 시몬 볼리바르 장군이 가졌던 통합의 이상을 이루어줄 것이라고 주장했다. 주로 개별 국가들에 직접적으로 개입해 들어가거나 미주 기구(OAS)를 통해 자신의 뒷마당(남미)에 영향력을 행사해왔던 미국으로서는 매우 당황스러운 상황이 아닐 수 없다. 미주 대륙 북쪽에 위치한 미국의 입장에서는 남미국가연합에 개입할 명분이 없기 때문이다.

한편 2008년 10월 17일 볼리비아 중부 코차밤바 시에서 열린 남미국가연합 회원국 의원 회의에서는 향후 남미국가연합 의회 출범 및 운영방식 등을 협의하기 위한 기술 그룹 구성에 합의했다. 볼리비아 에보 모랄레스 대통령은 남미의회 본부를 유럽의회보다 더 큰 규모로 건설하겠다는 방침 아래 코차밤바 시내에 최대 300ha의 부지를 마련할 것으로 알려졌다.

이렇듯 거칠 것 없이 진행되는 중남미의 통합논의는 앞서도 언급했듯이 미국의 잘못된 제국주의적 정책 때문이다. 2006년 UN 정상회담에서 했던 우고 차베스의 연설내용에는 이러한 정서가 잘 나타나 있다.

“악마가 어제 여기에 왔었습니다. (차베스는 이 이야기를 하며 성호를 긋고, 청중들에서 박수와 웃음이 터져 나옴) 어제 악마가 바로 이 장소에 왔었습니다. 제가 말하고 있는 이 탁자에서는 아직도 유황 냄새가 납니다. 어제, 신사 숙녀 여러분, 바로 이 의사당에 미합중국의 대통령(조지 W. 부시), 제가 '악마'라고 부르는 사람이 와서 마치 자기가 세상을 소유한 것처럼 이야기 했습니다. 미국 대통령이 어제 했던 연설을 분석하기 위해서는 정신과 의사를 불러야 할 것입니다...(중략)...미국 대통령은 어제 이 의사당에서 다음과 같은 이야기를 했습니다. 제가 인용해 보겠습니다. ‘여러분들이 고개를 돌리면 어디서나 폭력과 테러, 순교를 통해 비참함에서 벗어나 당신의 존엄성을 되찾을 수 있다고 이야기하는 극단주의자들의 이야기를 들을 수 있습니다’ 그가 보는 곳마다, 그에게는 극단주의자가 보입니다. 확신하건데, 그는 당신, 형제(유엔 대사 중 한명을 가리키며)의 피부색을 보고, 당신이 극단주의자라고 생각할 것입니다. 어제 여기 있었던 저 고귀한 볼리비아의 대통령, 에보 모랄레스, 그는 그 피부색 때문에 극단주의자입니다. 제국주의자들은 온 사방에서 극단주의자들을 봅니다. 아니오, 우리는 극단주의자가 아닙니다. 세계가 깨어나고 있고, 모든 곳에서 민중들이 봉기하고 있습니다. 네 맞습니다. 그들은 우리, 세계의 완전한 자유, 사람들 간의 평등과 국가 주권에

대한 존중을 요구하는 우리를 극단주의자라고 부릅니다. 우리는 제국주의에 맞서, 지배의 모델에 맞서서 봉기하고 있습니다.(후략)”

### 남미은행 설립을 통한 IMF로부터의 독립

중남미는 80년대에서 90년대 사이에 특히나 외환위기를 많이 겪었다. 그런데 외환이 부족하면 어김없이 달러를 빌려주겠다고 나서는 기관이 있으니 바로 국제통화기금(IMF)이다. 그런데 IMF는 절대 그냥 지원을 해주는 경우가 없다. 우리나라의 1997년 외환위기를 떠올려 보면 잘 알 수 있다. 당시 우리 정부의 외환보유고가 거의 바닥이 나서 IMF에 급하게 돈을 빌릴 수밖에 없는 상황이었었는데, IMF는 우리가 급히 요청한 달러를 그냥 빌려주지 않았다. 여러 번에 걸쳐 쪼개서 조금씩 빌려주면서 수많은 단서를 달았는데 대략 다음과 같은 내용이었다.

- 국영기업의 민영화
- 정부규제 철폐
- 복지 등 공공지출 대폭 축소
- 임금 동결 및 삭감
- 외국 기업을 위한 완전한 시장개방
- 기업에게 세금 감면
- 노동조합 무력화
- 노동유연화

이러한 조치들을 통해 결국 이득을 보는 것은 미국을 중심으로 한 제국주의 독점자본이다. IMF가 긴급자금지원을 무기로 관철하는 것은 바로 제국주의 독점자본들이 해당 국가를 착취하고 수탈하기 좋은 환경을 조성하는 것이다. 그들은 민영화한 국영기업을 헐값에 인수하고 규제철폐를 통해 자신들이 맘대로 노동자를 착취하는데 방해받지 않기를 원한다. 금융시장을 개방해서 자국의 투기자본들이 맘대로 활개 칠 수 있는 환경을 마련한다. 미국의 투기자본 론스타가 우리나라의 외환은행을 잡아먹는 과정을 보면 알 수 있지 않은가. 이러한 IMF의 조치들은 엄청난 비정규직과 실업자의 증가, 그리고 말할 수 없는 빈부격차의 증가로 이어진다는 것은 이미 상식이 되어 있다.

이러한 미국의 의도가 IMF를 통해 관철될 수 있는 것은 IMF라는 곳의 의사결정구조 때문이다. 180개국의 회원국으로 이루어진 IMF의 의사결정구조는 1국가 1표가 아니라 1달러 1표다. 말하자면 IMF에 출자한 금액만큼 투표권을 가지는 것이다. 출자금의 구성을 따져보면 미국과 친미 국가들의 자금이 절반을 훌쩍 넘고 있으니 IMF가 결국 누구의 의도대로 운영되는 곳인지는 뻔할 뻔자이다. 특히 중남미는 이러한 IMF의 신자유주의식 처방을 혹독하게 받은 것으로 유명했다. 한 때 IMF 긴급자금지원의 약 80%가

중남미 지역에 집중되었다는 사실을 보면 중남미가 얼마나 미국의 뒷마당이었는지 알 수 있다.

80년대와 90년대를 지나면서 IMF의 정체를 깨달은 중남미의 민중들은 대안을 준비하고 구체화하기 시작했다. 그리고 2007년 12월 9일에 출범한 ‘남미은행(Banco del Sur)’은 미국이 그동안 중남미에서 신자유주의를 전파시키는 데 첨병역할을 했던 국제통화기금(IMF)을 정면으로 겨냥한 것이다. 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라 등 7개국이 참여하고 있는 남미은행은 2008년 12월 현재 구체적인 운영 방안을 준비 중이다. 21세기 사회주의를 내세우며 사회주의 혁명을 부르짖고 있는 우고 차베스 베네수엘라 대통령이 남미은행의 창설을 사실상 주도하고 있는 가운데 미국은 중남미에서 자국이 주도하고 있는 국제통화기금(IMF)과 세계은행, 미주개발은행(IDB) 등의 영향력이 상실될 것을 우려하면서 모든 축각을 곤두세우고 있다.

2007년 5월에 IMF 수석부총재인 존 립스키는 “남미은행을 창설하겠다는 아이디어가 아직 분명치 않다”고 탄축을 곁며 남미 관련국들 간에 합의도 이루어지지 않은 상태라는 점에서 실행 가능성이 낮다는 견해를 나타냈다. 그는 이어 남미은행 창설안이 경제위기를 맞는 남미국가들에게 재정지원을 한다는 목표 아래 기금 조성을 추진하고 있으나 이에 대한 구체적인 이행방안이 마련되지 않는 등 현실성을 잃고 있다고 지적했다. 사실상의 반대표시인 것이다.

한편, 언론과의 인터뷰에서 로드리고 카베사스 베네수엘라 재무장관은 “남미은행은 남미국가들의 금융구조 개선을 위한 지역금융기구가 돼야 한다”면서 국제통화기금(IMF) 및 세계은행을 대체해야 한다는 입장을 강하게 피력했다. 이는 남미은행 설립을 주도해온 우고 차베스 베네수엘라 대통령의 입장이기도 하다. 카베사스 장관은 “남미국가들의 적극적인 참여가 이루어질 경우 남미은행 자본금을 1천600억달러 수준까지 늘릴 수 있다”면서 IMF 및 세계은행과의 관계 단절을 전제로 한 ‘남미를 위한 금융기구’로서의 역할을 강조했다. 특히 차베스 대통령은 “남미은행은 워싱턴에 본부를 둔 IMF와 세계은행과는 달리 미국의 영향력을 완전히 배제할 수 있다”면서 남미은행에 정치적 의미를 잔뜩 부여하고 있다.

사실 베네수엘라는 IMF의 경제처방 때문에 큰 상처를 입은 경험이 있다. 1989년 2월에 베네수엘라 카라카스에서 시민 수천 명이 계엄군의 총격으로 사망한 참사는 그 직접적인 원인이 IMF의 경제처방 때문이었다. 이 외에도 브라질, 아르헨티나, 페루, 볼리비아, 멕시코 등 대부분의 나라들이 IMF가 내세우는 신자유주의식 경제 처방의 의해서 쓴 맛을 보았다. 이러한 경험은 남미 국가들이 남미은행을 추진할 충분한 이유가 되었다. 중남미의 대표적 친미국가인 콜롬비아조차 관심을 보이고 있는 것을 정도이다.

콜롬비아의 알바로 Uribe 대통령은 2007년 10월 12일 우고 차베스 베네수엘라 대통령이 주도적으로 창설을 추진하고 있는 남미은행에 콜롬비아도 가입을 희망한다고 밝혔다. Uribe 대통령은 이날 차베스 대통령과 라파엘 코레아 에콰도르 대통령 등이 참석한 가운데 열린 콜롬비아의 푸에르토 바예나스와 베네수엘라의 마라카이보를 연결하는 가스관 준공 기념식에서 조만간 공식 출범하는 남미은행에 콜롬비아도 합류하고

싶다고 공식으로 밝혔다.

## FTAA에 맞서는 ALBA

우리도 최근 몇 년 사이 미국과의 자유무역협정(FTA) 문제로 시끄럽기 때문에 어느 정도 시사에 관심이 있는 사람이라면 FTA가 굉장히 문제가 많은 무역협정임을 알고 있을 것이다. 단순히 무역협정이라기에는 우리나라의 경제주권을 통째로 미국에 건네 주는 매국적 협정 내용에 아직도 국민들이 반신반의하고 있는 실정이다. 남미에서는 90년대에 북미자유무역협정(NAFTA)를 체결하면서 FTA가 본격적으로 수면 위에 부상했는데, 미국과의 FTA 체결이후 멕시코 경제가 미국에 의해 완전히 무너지는 과정이 <KBS 스페셜>을 통해 한국 국민들에게 알려지면서 FTA에 대한 경각심이 커졌다.

지난 2005년 11월 4~5일 아르헨티나의 남부 휴양도시 마르델플라타에서는 FTAA(전미자유무역지대) 미주정상회담이 열렸다. NAFTA로 북중미를 통째로 먹은 미국이 아직 배가 고팠는지, 역내 자유무역을 통해서 남미시장을 장악하려는 것이다. 이러한 미국의 FTAA 시도에 맞서 차베스는 “FTAA를 물을 삼을 가져왔다.”라고 선언하면서 회담에 참여했다. 이 회의에서는 우고 차베스를 선봉장으로 미제국주의에 맞서 단결하고 있는 남미국가들에게 FTAA를 추진하기는 것은 불가능하다는 것이 판명됐다. 조지 부시 미국대통령은 회의일정을 다 마치기도 전에 자리를 떠버리는 비참한 모습을 보여주었다.

우고 차베스는 미제국주의 경제 침략의 일환인 FTAA 시도를 저지하면서, 대안으로 ALBA(미주지역을 위한 볼리바르 대안)를 결성했다. FTAA 미주정상회담이 열리기 전인 2005년 4월 30일에 우고 차베스 대통령은 쿠바의 피델 카스트로 의장과 만나 ALBA 추진을 공식화하는 협정을 맺었다. ALBA는 단순히 자유무역이나 추진하는 기존의 협소한 경제공동체를 넘어서 연대의 정신을 기반으로 경제적, 정치적으로 평등한 관계의 국가공동체 건설을 목표로 하고 있다. ALBA의 구체적인 상은 쿠바와 베네수엘라 간의 협력관계를 보면 짐작할 수 있다. 일례로, 베네수엘라는 에너지 문제로 고통받는 쿠바에 석유를 저렴한 가격에 제공하고 있으며, 쿠바는 그에 대한 답례로 베네수엘라의 무상의료제도인 미션 바리오 아텐트로에 세계 최고의 의료수준을 자랑하는 쿠바의료진을 13000명이나 파견한 상황이다. ALBA는 대체적으로 다음과 같은 원칙에 의해 운영된다.

- 이윤이 아닌 국민들의 삶을 향상시키기 위해서 협력을 바탕으로 회원국 간의 무역과 투자를 증진한다.
- 회원국은 서로 협력하여 모든 회원국 국민들에게 무상의료와 무상교육을 실시한다.
- 국민들의 수요에 맞춰 회원국의 에너지 자원을 통합한다.
- 미국과 지역 신자유주의 매체에 대응하는 대안 매체를 만들어 남미의 정체성을 찾는다.

- 회원국은 토지를 재분배하고 식량안보를 지켜낸다.
- 국영 기업을 육성한다.
- 기본 산업을 발전시켜 경제적으로 독립한다.
- 노동운동, 학생운동, 사회운동을 장려한다.
- ALBA의 모든 사업은 친환경적이어야 한다.

FTAA의 대안으로 떠오르고 있는 ALBA는 점점 다른 나라들의 공감을 얻어 2008년 현재 베네수엘라, 쿠바, 볼리비아, 니카라과, 도미니카, 온두라스의 나라들이 회원으로 참여하고 있으며 아이티는 옵서버 자격으로 참여하고 있다. 차베스는 칠레의 지식인 마르타 하르네케르와의 인터뷰에서 국가 사이의 협력 체제에 대한 구상을 다음과 같이 언급한다.

“나는 말뿐이 아니라 실질적인 통합의 필요성을 절감하고 있습니다. 이러한 경제통합은 ‘너희가 우리 것을 사준다면 우리도 너희 것을 사주겠다’는 식의 전통적인 상호주의나 관세 혹은 자유무역지대와 같은 방식을 넘어서야 합니다. 무엇보다 각국의 생산물을 실질적으로 연결시키는 것이 필요할 것입니다.

예를 들어 우리가 콜롬비아와 매우 흥미로운 협정을 맺었다고 생각해 봅시다. 베네수엘라는 구야나 지방에서 고품질의 알루미늄을 생산하고, 이것의 많은 양을 유럽과 미국에 수출합니다. 한편, 콜롬비아는 우리보다 훨씬 발달된 수중 알루미늄 처리 공장을 갖고 있습니다. 그러나 콜롬비아는 유럽이나 다른 나라들로부터 알루미늄 원자재를 구입하고 있습니다. 만약 베네수엘라와 콜롬비아가 알루미늄과 그 가공품들을 공동으로 생산하고 이를 전 세계에 수출한다고 생각해 보십시오. 얼마나 훌륭합니까? 이것이 내가 말하고 있는 통합입니다.

내가 갖고 있는 또 다른 아이디어는 ‘남미석유회사’입니다. 베네수엘라는 전 세계에서 가장 많은 석유를 보유하고 있습니다. 콜롬비아는 국내정치의 불안정에도 불구하고 하루에 70만 배럴의 석유를 생산하고 있습니다. 에콰도르도 석유를 갖고 있지만, 무엇보다 천연가스를 많이 보유하고 있습니다. 페루도 마찬가지입니다. 볼리비아는 주로 천연가스를 갖고 있습니다. 볼리바르가 해방시킨 이 다섯 나라는 모두 석유와 천연가스와 같은 풍부한 자원을 갖고 있습니다. 여기에 브라질까지 포함시켜 봅시다. 브라질은 자신은 석유나 가스를 수출하고 있지는 않지만, 역시 내수용으로 석유와 가스를 생산하여 사용하고 있습니다. 베네수엘라 바로 옆에 있는 트리니다드 토바고도 액화가스의 주요 생산국입니다. 이 지역에서 OPEC와 같은 남미석유회사를 못 만들 이유가 없습니다.”

최근에는 달러에 대항하는 남미통화 추진도 탄력을 얻고 있다. 2008년 11월 26일에 남미의 좌파 성향 지도자들이 한데 모여 전 세계적인 금융 위기에 대처하는 한편 달러에 대한 의존도를 줄이기 위해 ‘공동통화존’을 결성하는 데 합의했다. 이런 결정은 베네수엘라와 볼리비아, 니카라과, 온두라스, 에콰도르, 도미니카공화국 등 ‘미주(美州)를 위한 볼리바르 대안(ALBA)’ 소속 6개 회원국의 지도자들의 회담에서 도출됐다. 베네수엘라 우고 차베스 대통령은 미래의 통화를 ‘수크레’(sucre)라고 부를 것을 제안했다.

한편 90년대부터 추진되어온 남미공동시장(MERCOSUR)은 이러한 분위기를 타고 급속도로 진전되고 있다. 몇몇 국가에서 베네수엘라의 지나친 반미(反美) 노선을 문제 삼아 논란이 되고 있는 베네수엘라의 가입 문제도 곧 해결될 것으로 예측된다. 베네수엘라의 가입이 이루어질 경우 메르코수르는 인구 2억5천여만명, 면적 1천270만km<sup>2</sup>의 시장으로 확대되고 국내총생산(GDP) 규모도 남미 전체 GDP의 76%에 해당하는 1조 달러에 달할 전망이다. 베네수엘라가 MERCOSUR에 가입할 경우 그 틀 안에서 ALBA가 추구하는 국가 공동체의 상을 강하게 추진할 것으로 예상된다.

## 자원 및 전략 산업의 국유화

중남미의 모든 국가에서 일어나는 일은 아니다. 특히 좌파적 성격이 강한 베네수엘라, 볼리비아 등의 나라에서 주로 일어나는 일이지만 신자유주의식 민영화와는 완전히 정반대에 있다고 할 수 있는 중요한 정책이 있으니 바로 ‘국유화’이다. 중남미 전역에서 동시다발적으로 일어나는 일이 아님에도 불구하고 국유화와 큰 의미를 가지고 있는 이유는 이 정책이 기존의 권력관계를 순식간에 바꿀 만큼 엄청난 위력을 발휘하기 때문이다.

베네수엘라의 예를 들어보자면, 1920년 즈음에 베네수엘라에 석유가 발견된 이후로 실질적으로 이 석유를 통제한 것은 베네수엘라 정부나 국민이 아니었다. 미국의 록펠러가 끌고 온 스탠더드 오일 회사였다. 세계 5위의 산유량을 자랑하는 베네수엘라의 국민들이 80%가 빈민이었던 이유는 바로 이 때문이다. 완전히 민영화된 석유 산업에서 나오는 대부분의 부는 미제국주의와 서구 열강 석유자본과 그에 기생하는 매국노 자본들만의 것이었다. 기존의 베네수엘라 정부는 이러한 상황을 안전하게 지켜주는 경비업체에 불과할 뿐이었다.

그러나 차베스가 집권한 1999년 이후로는 많은 것이 달라졌는데 그 중에 가장 중요한 조치는 석유산업 국유화였다. 국유화를 통해 석유자원에 대한 통제권을 가져온 베네수엘라 정부는 여기서 나오는 재원을 통해 무상의료 무상교육 등의 대규모 사회복지 정책을 추진할 수 있었다. 그러나 국유화 조치는 미국의 독점자본과 국내 기득권 세력들의 심기를 매우 불편하게 했기 때문에 2002년 4월 11일에 차베스를 암살하고 정부를 전복하려는 보수반동세력의 쿠데타가 있었다. 하지만 21세기 사회주의 혁명을 지지하는 민중들과 애국적 군인들이 일심 단결하여 보수반동세력의 쿠데타 시도를 막아내었다. 베네수엘라는 석유산업 국유화 조치를 성공적으로 끝낸 이후 전기, 통신, 철강

등 기존에 신자유주의 정부 시절 민영화했던 국가 전략산업을 다시 국유화하는 조치들을 연이어 실시하고 있다.

볼리비아는 에보 모랄레스 정권이 들어선 이후 천연가스 산업을 국유화하는 조치를 취했다. 이에 반대하는 미국과 기득권 세력들은 천연가스 산업이 발달한 지역을 분리 독립시키려는 파렴치한 캠페인을 벌이고 공공연하게 위기를 조성했지만, 연이은 선거와 투표에서 국민 대다수의 지지로 대승을 거둔 에보 모랄레스의 사회주의 정부는 국유화조치를 전력산업 등으로 확대하려는 움직임을 보이고 있다.

좌파 정권들의 이러한 국유화 조치는 사회복지를 위한 재원을 마련한다는 의미뿐만 아니라 국유화한 산업에서 나오는 재원으로 미개발 산업에 투자해 산업다각화를 이룰 수 있는 중요한 기반이 된다. 이전의 신자유주의 정부에서는 중요한 자원 산업에서 나오는 재원이 미국 독점자본의 이윤추구욕과 소수의 기득권 세력들의 치부에만 쓰였는데, 국유화 조치를 취한 이후 베네수엘라나 볼리비아 정부는 자국 산업의 자립기반을 마련하기 위해 다양한 산업에 투자하고 농업을 장려하는 등의 바람직한 조치들을 취하고 있어 주목할 만하다. 베네수엘라의 경우는 이러한 조치 이후 농업 자급력이 20%에서 40%로 급등했고, 중남미에서 가장 높은 수준의 경제성장률을 유지하고 있다.

뿐만 아니라 베네수엘라, 볼리비아 등의 나라들은 미국이나 서구 열강 국가들에 수출의존도를 낮추기 위해 중국, 러시아, 이란 등의 나라들과 교류 협력을 대폭 확대해 나가고 있다. 베네수엘라는 2009년 1월 현재 하루 평균 33만8천 배럴의 원유를 중국에 판매하고 있는데 2012년에는 이를 100만 배럴 수준으로 늘릴 계획이다. 아울러 중국은 베네수엘라 동부 오리노코벨트의 중질유 개발 프로젝트에 수십억 달러를 투자하기로 하는 한편 베네수엘라 사회간접자본 개발에도 40억 달러의 투자를 약속했다. 2008년 10월에는 베네수엘라가 중국에 주문 의뢰해 통신위성을 발사하기도 했다. 베네수엘라는 이 위성을 통해 국가 전역에 인터넷 서비스를 제공하고, 인터넷으로 시골 지역 환자의 기록을 도시 병원까지 전달해 신속한 진단이 가능하도록 하는 원격 진단 시스템을 도입할 계획이다. 2008년 8월에는 러시아 국영 가스회사 가즈프롬과 베네수엘라 석유공사(PDVSA)가 모스크바 동쪽 오렌부르크시(市)에서 양국 정상에 지켜보는 가운데 협력 의향서에 서명했다. 우고 차베스 베네수엘라 대통령은 “러시아와 베네수엘라가 원유와 천연가스 개발과 관련, 공공 컨소시엄 구성하게 될 것”이라고 말했다.

2008년 9월에는 에보 모랄레스 볼리비아 대통령과 마무드 아마디네자드 이란 대통령이 “모든 형태의 제국주의에 반대하는 동맹관계를 맺기로 했다”고 밝혔다. 두 정상은 이어 “양국 국민의 자주적 권리와 자유에 대한 존중을 바탕으로 민주적이고 평등하며 정의로운 국제관계 건설을 위해 제국주의에 맞서 싸울 것”이라면서 양국이 정치.통상.에너지 등에 걸쳐 조건없는 전방위 협력을 확대하기로 합의했다고 말했다. 이러한 움직임은 명백하게 미국과 서구 열강들을 대상으로 한 것이다. 한편 아마디네자드 대통령은 베네수엘라, 볼리비아, 니카라과, 도미니카공화국, 쿠바, 온두라스 등이 참여하고 있는 '미주(美洲)를 위한 볼리바르 대안(ALBA)'과의 관계 강화 의사를 밝혔다. 이보다 1년 전인 2007년 9월에는 아마디네자드 대통령이 볼리비아를 방문해 공식 외교관



계를 수립하고 오는 2012년까지 천연가스 산업 등에 11억 달러를 투자하겠다고 약속하기도 했다.

### 미국의 군사적 위협에 맞서는 남미안보협의회

미국의 강한 힘은 하드파워(Hard Power), 즉 강력한 군사력에서 나오는 것이다. 압도적인 군사력을 보유한 미국은 언제든지 군사적 옵션을 사용할 수 있다는 위협으로 자신의 뜻을 관철하는 막무가내의 모습을 보여 왔다. 쿠바 및 파나마를 침공한 것에서부터 칠레의 피노체트 정권이나 니카라과의 소모사 정권 같은 군사독재를 배후에 지원하기도 한 것은 이미 잘 알려져 있는 사실이다. 최근의 이라크 및 아프간 침공은 미국이 언제든지 무력을 사용할 만반의 준비가 되어 있음을 보여주는 것이다.

이러한 미국의 군사적 위협에 맞서 남미국가들이 남미판 나토(NATO) 격인 ‘남미안보협의회’를 추진하고 있다. 처음에는 남미통합군 형태로 제기되었는데, 남미통합군에 대한 얘기가 언론을 통해 알려진 것은 2006년 1월이다. 루이스 이나시오 룰라 다 실바 브라질 대통령과 네스토르 키르치네르 아르헨티나 대통령, 우고 차베스 베네수엘라 대통령은 2006년 1월 19일 브라질리아에서 가진 정상회담에서 중남미 안보기구 및 공동방위군 창설 문제를 논의한 것으로 알려졌다. 당시 셀소 아모링 브라질 외교부 장관은 “차베스 대통령의 제의에 따라 나토군과 유사한 중남미 공동방위군을 창설하는 문제를 심도있게 논의했다”면서 “에너지 공동개발과 함께 중남미 통합논의를 실질적으로 진전시키기 위한 방안의 하나로 긍정적인 분위기에서 협의가 이루어졌다”고 밝혔다.

당시만 해도 언론들은 미국 정부가 베네수엘라에 대한 브라질산 군용 훈련기 판매 계약을 방해한데 대한 반발로 이루어진 것으로 관측했다. 그만큼 중남미 공동방위군 창설 문제는 현실성 없어 보이는 황당한 계획으로 받아들여진 것이다. 하지만 2006년 11월에 브라질 정부는 공식적으로 중남미통합군을 추진하겠다는 발표를 하기에 이른다.

2006년 11월 13일 브라질의 대통령 직속 국가전략위원회(NAE)가 발표한 '2022년 선진국 진입을 위한 50개 중.장기 국가성장전략 계획'에 중남미통합군에 관한 포함되었다. 오스발도 올리바 네토 NAE 위원장은 “통합군 창설은 역내 특정 국가가 군사적인 모험을 감행하는 것을 막는 동시에 외부의 침략으로부터 중남미 지역 전체의 안전을 도모하기 위한 것”이라고 말했다. 브라질 정부가 성장전략 계획을 수립하는 과정에는 유럽연합(EU)의 전문가 그룹이 참여하고 있어 중남미 통합군은 나토군을 모델로 한 것으로 알려졌다.

브라질 정부는 특히 통합군 창설을 통해 중남미 지역 전체를 단위로 운영되는 국방 시스템을 갖추는 것 외에도 미래에 예상되는 석유를 비롯한 에너지와 생물종, 수자원 쟁탈전에 대비한다는 목표도 가지고 있는 것으로 전해졌다. 네토 위원장은 이와 관련, “중남미를 제외한 세계의 다른 지역에서는 이미 에너지와 생물종, 수자원을 확보하기 위한 쟁탈전이 시작됐으며, 조만간 중남미 지역을 대상으로도 이 같은 문제들이 발생

할 것”이라면서 “통합군은 군사적 방어 외에도 광범위한 자원 쟁탈전에 대비하자는 것이 목표”라고 강조했다. 네토 위원장은 또 “중남미 국가들이 공동방위협정을 체결하고 통합군을 효율적으로 운영할 경우 각국의 국방비 부담도 크게 줄어든 것”이라고 말해 국방비에 투입될 재원을 경제성장으로 돌릴 수 있다는 점도 덧붙였다.

브라질 측에서 내세우는 중남미통합군의 상은 주로 자국의 경제적인 이익을 보호하기 위한 점을 언급한 것으로 볼 때 매우 실용적인 관점에서 접근하고 있음을 알 수 있다. 이에 반해 차베스가 그리고 있는 중남미통합군의 상은 단순히 경제적인 이익뿐만 아니라 정치적인 측면, 즉 반제국주의 군대의 성격을 강하게 띠고 있다. 국경을 접하고 있는 콜롬비아에 대규모의 미군이 주둔하고 있는 상황에서 자신이 추진하고 있는 ‘21세기 사회주의 혁명’을 수호하기 위해서는 미제국주의의 침공위협에 적극적으로 대응할 필요가 있기 때문이다.

이러한 중남미 국가들의 군사협력 움직임은 브라질이 ‘남미안보협의회’라는 구체적인 조직형태를 제안하면서 급물살을 타고 있다. 특히 2008년 초에 있었던 콜롬비아 정부군과 좌익 무장 혁명조직 FARC간의 충돌이 한때 지역 국가들 사이의 군사적 긴장으로 번지면서 ‘남미안보협의회’의 필요성이 더욱 부각되었다.

이러한 중남미 국가들의 움직임에 불안을 느낀 미국은 2008년 3월에 급히 콘돌리자 라이스 국무장관을 브라질에 보낸다. 라이스의 방문이후 브라질은 넬손 조빙 국방장관을 18일부터 나흘간의 일정으로 미국에 보낸다. 브라질 일간 폴라 데 상파울루의 3월 15일 보도에 따르면 조빙 장관은 로버트 게이츠 국방장관과 콘돌리자 라이스 국무장관 등 미국 정부 고위 관계자들을 잇따라 만나 남미안보협의회 창설 필요성과 이에 대한 지지를 요청한 것으로 알려졌다. 조빙 장관의 미국 방문은 4월부터 시작되는 남미 12개국 순방을 앞두고 이루어지는 것으로, 남미안보협의회가 북대서양조약기구(NATO)와 같은 군사동맹을 추구하는 것이라는 미국 측의 강한 의혹에 대해 해명을 하기 위한 것이었다.

이어서 4월에 베네수엘라의 차베스 대통령을 예방한 조빙 장관은 이후 기자회견에서 “‘남미안보협의회’가 연말 이전에 공식 출범할 수 있을 것”이라면서도 “‘남미안보협의회’는 전통적 의미의 군사동맹이 아니기 때문에 군사작전을 수행하는 병력을 보유하지는 않을 것”이라고 말해 ‘남미안보협의회’ 창설을 계기로 북대서양조약기구(NATO)를 본뜬 남미통합군 구성을 주장하는 차베스 대통령과는 다른 견해를 나타냈다. 차베스 대통령은 전날 국영방송 연설에서 “NATO가 존재한다는 사실을 감안하면 남미조약기구를 만들지 못할 이유가 없다”고 말해 ‘남미판 NATO군’으로 불리는 남미 통합군 구성에 강한 의욕을 나타낸 바 있다.

대부분의 나라들이 ‘남미안보협의회’ 창설에 동의하는 가운데 유독 콜롬비아가 참가를 거부하고 있어서 눈길을 끈다. 남미의 대표적 친미국가인 콜롬비아의 알바로 우리베 대통령은 5월 21일 RCN 라디오 방송과의 회견을 통해 “지금은 콜롬비아가 남미안보협의회에 참여할 시점이 아니라고 생각한다”고 말했다. 우리베 대통령은 “남미지역을 위한 기구로는 이미 미주기구(OAS)가 있다”면서 특히 좌익 게릴라 조직인 콜롬비

아 무장혁명군(FARC)의 성격 규정을 놓고 브라질과 베네수엘라 간에 견해차가 존재하는 상황에서 남미안보협의회에 참여할 수 없다는 입장을 밝혔다. 이와 관련, 브라질의 조빙 장관은 “콜롬비아가 남미안보협의회에 참여하지 않을 경우 역내에서 고립될 수 있다”면서 “콜롬비아의 불참은 남미 지역 전체를 위해서도 결코 바람직하지 않다”고 경고한 바 있다.

한편 미국은 남미지역을 관할하는 제4함대를 재창설하겠다는 뜻을 밝힘으로써 지역에 큰 파장을 일으키고 있다. 미 해군은 4월 24일 카리브해 연안과 라틴아메리카에 주둔하는 미 해군을 지휘하기 위해 제4함대를 다시 창설하기로 했다고 밝혔다. 해군에 따르면 제4함대는 7월1일부터 대서양함대와 태평양함대에서 이 지역으로 편성되는 군함들에 대한 작전권을 행사하게 된다. 미해군 제4함대는 비상사태에 대비한 작전과 대(對)마약작전, 이 지역 국가 해군들과의 연합군사훈련 등을 수행하게 된다고 해군을 밝혔다. 제4함대는 지난 2차대전 당시 미 해군의 주력함대였으나 지난 1950년대에 해체됐다.

이러한 미국의 움직임에 대해 루이스 이나시오 룰라 다 실바 브라질 대통령과 우고 차베스 베네수엘라 대통령이 본격적으로 의문을 제기하고 나섰다. 7월 2일 일간 폴라 데 상파울루 등 브라질 언론의 보도에 따르면 지난달 30일부터 전날까지 아르헨티나 북부 산 미겔 데 투쿠만 시에서 열린 남미공동시장(메르코수르) 정상회의에 참석한 두 정상은 미국의 제4함대 재창설 의도와 목적에 대해 의문을 제기하며 한 목소리를 냈다.

룰라 대통령은 전날 “셀소 아모링 외무장관이 콘돌리자 라이스 미국 국무장관에게 제4함대 재창설과 관련한 의문 해소를 요구했으며, 현재 답변을 기다리고 있다”고 말했다. 룰라 대통령은 “브라질에게 유일한 전쟁은 기아 및 빈곤 퇴치”라면서 제4함대 재창설이 중남미·카리브 및 대서양 연안에서 불필요한 군사적 긴장을 조성할 수 있다는 입장이다. 차베스 대통령도 “미국은 중남미 지역에 대한 군사적 위협을 가하려는 목적을 갖고 있다”면서 특히 식량가격과 국제유가 급등세에 따른 전 세계적인 위기상황에서 이루어지는 제4함대 재창설이 향후 자원쟁탈전에 대비하기 위한 것이라는 시각을 나타냈다.

이에 대해 남미공동시장(메르코수르) 의회가 2008년 7월 29일에 공식 반대 입장을 표명했다. 메르코수르 의회는 이날 우루과이 수도 몬테비데오에서 열린 회의를 통해 “미국의 제4함대 재창설은 남미 지역의 안보를 불안하게 하고 군사적 갈등을 초래할 수 있다”는 내용의 선언문을 채택했다. 선언문은 “남미 대륙은 불간섭 원칙에 따라 모든 갈등을 평화적, 민주적으로 해결하고 있다”면서 “전쟁의 위협이 없는 남미 지역에 제4함대를 재창설한 것은 부적절하고 불필요한 일”이라고 강조했다.

## 도미노 핵 개발 및 러시아와의 군사적 협력

미국이 유일 초강대국의 지위를 누리고 있는 핵심적인 요소에는 핵무기확산방지조약

(NPT)이 한 몫을 한다. NPT는 말 그대로 ‘확산방지’ 조약이기 때문에 거칠게 말하자면 기존의 핵보유국은 용인하면서 나머지 국가들에게 핵무기가 확산되는 것을 막자는 것이다. 매우 불평등한 이 조약은 기존의 핵보유국에게 엄청난 기득권을 주고 있다. 핵무기는 재래식 무기와는 달리 한 번의 사용으로 그 지역을 완전히 섬멸할 수 있는 가공할 무기이다. 미국은 걸핏하면 선제 핵무기 사용 등을 운운하며 말을 듣지 않는 소위 ‘불량국가’들을 압박질러 왔다.

이러한 미국의 NPT 체제에 파열구가 일어난 곳이 바로 동북아시아이다. 1998년 북한(조선)은 인공위성 광명성1호를 쏘아 올리는 과정을 통해 운반로켓 백두산1호의 성능을 만반에 과시했다. 쉽게 말하자면 대륙간탄도탄을 보유하고 있다는 의미이다. 그리고 2006년에 소형 핵실험에 성공한다. 소형 핵실험에 성공했다는 의미는 핵탄두를 소형화해서 대륙간탄도탄에 장착할 수 있다는 의미이다. 만약 미국이 기어이 북한(조선)을 침공한다면 워싱턴에 핵탄두를 장착한 대륙간탄도탄을 날릴 수 있는 능력을 갖추게 된 것이다. 이것으로 인해서 미국의 군사적 옵션은 사실상 사라졌다. 아무리 미국이 세계 최강국이라 하더라도 자국 한복판에 핵미사일을 맞을 수 있는 상황에서는 전쟁을 감행하기 어려운 것이다. 이후의 상황은 외신의 보도에서 알 수 있듯이 평화협정과 한(조선)반도에서의 핵무기 폐기를 놓은 줄다리기가 계속되고 있다.

이러한 과정은 당연히 미제국주의와 맞서고 있는 다른 나라들에게도 모범사례(?)로 여겨졌다. 이란이 핵무장을 추진하고 있으며, 이 과정에서 미국과 갈등을 벌이고 있는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 한편 최근 베네수엘라는 러시아와의 긴밀한 협력 하에 핵에너지를 개발하기로 합의해 주목을 끌고 있다. 러시아와 베네수엘라는 2008년 11월 26일 평화적 목적의 핵 에너지 개발을 골자로 하는 협력 협정을 체결했다. 한편 타바레 바스케스 우루과이 대통령은 2008년 12월 3일 핵에너지 사용 가능성을 검토하기 위한 기술그룹을 구성하기로 했다고 밝혔다. 바스케스 대통령은 이날 주요 정당 지도부와 회동을 가진 뒤 기자회견을 통해 “기술그룹 구성은 핵에너지-전력 계획에 따른 첫 번째 조치”라면서 “핵에너지 사용 여부는 최종적으로 국제원자력기구(IAEA)와의 협의를 통해 결정될 것”이라고 말했다. 이 외에도 브라질과 아르헨티나 같은 남미의 대국들은 이미 꾸준히 핵에너지 개발을 추진하고 있으며, 에바도르 역시 러시아와의 핵 협력에 나서고 있다.

특히 러시아는 핵에너지뿐만 아니라 중남미, 특히 베네수엘라의 군사협력도 강화하고 있다. 러시아와 베네수엘라 양국 해군은 2008년 12월 1일 카리브 해에서 냉전 종식 이후 최초의 합동군사 훈련을 실시했다. 양국의 국명을 따 ‘벤루스 2008’이라고 명명된 이번 훈련에 러시아 측에서는 핵추진함 표토르대제 호를 중심으로 구축함 차반네크와 지원함 2척 등을 파견했으며 베네수엘라 측에서는 전함 11척을 동원했다 차베스 대통령은 이번 합동훈련이 미국 혹은 주변국가들에 도발을 하기 위한 것이 아니라고 강조하면서도 미 해군이 베네수엘라를 위협하기 위해 제4함대를 부활시킨 상황에서 러시아가 남미 지역에 모습을 보인 것은 다행한 일이라고 평했다.

2009년 2월 러시아를 방문한 모랄레스 대통령은 국방·에너지 협력 협정을 체결한

이후 언론과의 기자회견에서 “러시아가 '미주(美洲)를 위한 볼리바르 대안'(ALBA) 및 남미국가연합과 더욱 긴밀한 관계를 구축하기 바란다”고 말했다. 모랄레스 대통령은 러시아가 앞으로 남미통합을 위한 과정에도 적극적으로 참여할 수 있을 것이라면서 “러시아는 중남미 좌파정권들의 모임인 ALBA와 남미지역 통합체인 남미국가연합에 대해 지지 입장 밝혔다”고 강조했다. 한편 러시아 정부는 남미국가연합 산하 남미안보 협의회에 옵서버 자격으로 참여하고 싶다는 입장을 나타냈다고 밝혔다.

### 텔레수르(Telesur), 남미의 목소리는 남미가 스스로 낸다

미국은 미디어 강국이다. 국내의 범위를 넘어서 전 세계에 자신들의 입장을 담은 전파를 엄청나게 쏟아낸다. 이 미국으로부터의 소식을 들은 사람들은 어느덧 자신의 입장에서 세상을 보지 못하고 미국의 입장, 특히 미국 독점자본의 구미에 맞는 세계관으로 세상을 보게 된다. 그만큼 미디어의 위력은 대단한 것이다. 우리나라에서도 한나라당과 재벌, 그리고 족벌신문들이 합작해서 그 말도 안 되는 미디어 관련법을 강행하려는 것을 보면 얼마나 미디어가 큰 권력을 가지고 있는지 짐작해 볼 수 있다.

미국의 일방적인 미디어 공세에 맞서서 남미의 국가들이 힘을 모아 만든 방송국이 바로 텔레수르(Telesur)이다. 남미판 알자지라 방송국이라고 하면 쉽게 이해가 될 것이다. 텔레수르는 2005년 7월에 첫 방송을 시작했고 베네수엘라 수도 카라카스에 본사를 두고 있으며, 지분은 베네수엘라 51%, 아르헨티나 20%, 쿠바 19%, 우루과이 10%의 참여로 사실상 베네수엘라가 주도하고 있다. 미국의 반응은 매우 민감했다. 2005년 5월에 텔레수르가 시험 방송을 시작했을 때부터, 당시 미국 국무부 대변인이었던 리처드 바우처는 “이는 미국에 대항하기 위한 베네수엘라의 새로운 무기로 활용될 것”이라며 노골적인 반감을 드러내었다.

하지만 텔레수르에 대한 관심은 폭발적이어서 첫 방송을 시작한지 한 달 만에 아르헨티나, 브라질, 볼리비아, 콜롬비아, 코스타리카, 쿠바, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 도미니카공화국, 우루과이 등 중남미의 수많은 나라들에서 시청이 가능할 정도로 인기를 끌고 있다. 중남미 전 지역뿐만 아니라 영국, 중동, 러시아, 스페인, 이탈리아 등 해외의 곳곳에 중남미의 목소리를 직접 전달한다는 야심찬 계획을 실행에 옮기고 있다. 이러한 계획의 일환으로 2008년 10월에 중국의 도움으로 통신위성 ‘시몬 볼리바르’를 쏘아올린 베네수엘라는 텔레수르의 시청권을 비약적으로 확대할 수 있는 조건을 만들어가고 있다.

### 이중의 위기, 해법으로서의 기본소득

금 민 (사회대안포럼)

#### I. 이중의 위기

2009년 한국 사회는 이중의 위기에 처해 있다. 그 하나는 경제위기이고, 다른 하나는 민주주의의 위기이다. 비록 미국발 세계경제위기는 각국의 경기부양책에 힘입어 저점을 통과하고 있다는 전망도 나오고 있지만 세계경제가 성장세로 돌아섰다고 단언할 여건은 아직 아니다.

한국 경제는 전년 동기에 대비해서 2008년 4사분기의 -3.4%, 2009년 1사분기의 -4.2%, 2사분기의 -2.5%까지 3분기 연속 마이너스 성장률을 보이고 있다. 2010년 이후에 대한 전망도 한국이 OECD 국가들 중에서 가장 빠른 회복세를 보일 것이라는 OECD의 낙관이나 2010년 성장률을 2.5%로 높여 잡고 2011년 성장률을 5.2%로 예측하는 IMF의 낙관이 적중하기 위해서는 우선 세계경제 회복이 이루어져야 한다. 이와 같은 예측에는 수출 중심의 경제구조를 가지고 있는 한국 경제가 글로벌 위기에 민감하게 반응하기도 하지만 회복 국면에도 민감하게 반응할 것이라는 가정이 깔려 있다. 물론 한국 경제위기는 글로벌 위기의 일부로서 신자유주의 위기의 세계적 차원과 맞물려 있다는 점을 부정할 수는 없다. 하지만 좀 더 주목해야 할 점은 글로벌 경제에 대한 의존성은 곧 내수성장의 취약성을 의미하고, 그 결과 세계경제 위기는 한국경제의 특수한 위기를 생산한다는 점이다.

한국경제 위기는 내수 위기, 서민경제의 위기로 나타난다. 세계경제위기의 가혹한 조정 국면 속에서 살아남은 삼성전자나 현대자동차가 예상외의 실적을 올렸다고 해서 내수가 좋아진 것도 아니고 서민경제의 위기가 해소된 것도 아니다. 글로벌 위기에도 불

구하고 유독 한국경제만 몇몇 수출기업에 의존하여 잘 나갈 수 있는 것도 아니다. 실적의 배경에는 환율효과와 각국 정부의 재정지출 확대 정책의 효과가 작용했다. 인플레이션의 우려로 하반기에 이와 같은 효과를 기대할 수 없다면 사정은 낙관적이지만도 않다. 오히려 지금과 같은 마이너스 성장의 시대에 그와 같은 유독 좋은 실적은 1997년 이래로 심화되어 온 한국경제의 수출과 내수 불균형이 더욱 심화되었음을 뜻한다.

세계 교역량의 감소로 인해 초일류 기업을 제외하고 고전을 면치 못하는 상황에서 경제회생을 위해 가장 중요한 부분은 내수, 그중에서도 민간 소비일 수밖에 없다. MB정부도 이 점을 분명히 인식하고 있다. 부자감세 정책과 한국은행이 성장률을 0.5%정도 끌어올린 것으로 추정하는 자동차 세제혜택은 내수 확대를 위한 MB정부의 재정정책이다.<sup>1)</sup> 그런데 문제는 부자 감세와 사회복지 삭감이 초래할 사회양극화의 심화만이 아니다. 과연 그와 같은 감세 정책이 민간소비로 이어질 것인가 역시 문제가 된다.

위에서 살펴 본 것처럼, 경제위기는 글로벌 연관성이라는 보편적 차원뿐만 아니라 한국경제 특유의 수출 내수 불균형과 MB정부의 재정정책과 관련된 특수한 수준도 가지고 있다. 한국경제위기의 특수성을 세계경제 위기의 보편성의 수준으로 해소하는 것은 올바른 이해 방식이 아니다. 그러한 이해방식은 서민경제의 위기와 MB정부의 반서민적 재정정책이라는 위기의 한국적 특수성을 도외시하게 만든다. 글로벌 호황을 기다리는 것도, 한국의 수출 대기업들이 잘해 주기를 바라는 것도 경제위기의 극복책이 아니다. 오히려 세계경제 위기 속에서 한국경제의 구조전환을 도모하는 것이 위기에 대한 올바른 극복책일 것이다.

반면에, 민주주의의 위기와 관련해서는 위기의 세계적 수준, 위기의 보편성에 대한 인식이 중요해진다. 현재 한국에서 민주주의의 위기는 1987년 이전으로의 퇴행의 문제도 아니며 단지 언론, 출판, 집회, 결사의 자유와 같은 정치적 자유권의 축소에 국한된 문제도 아니다. 한국에서 민주주의의 위기는 신자유주의 시대에서 민주주의 위기의 일반적인 증상을 보여준다. 그것은 바로 신자유주의 시대란 사회국가와 사회공공성의 파괴의 시대이고, 공공적 복지체계가 시장화되고 잔여화되는 시대이며, 그 결과 그 이전에는 시민이라면 누구나 접근 가능했던 공공서비스가 시장에서 구입해야만 하는 것으로 바뀐 시대라는 문제와 직결된다.

신자유주의는 국민주권자라는 보편적 자격에 입각한 당연한 권리가 시장재로 탈바꿈된 시대이다. 신자유주의 특유의 시장지상주의는 국민주권의 사회경제적 조건을 침식하고 민주주의를 형해화한다. 국민의 사회경제적 최소공통성이 파괴되어 사회양극화가 심화되고 그 결과 두 종류의 국민으로 분할될 때, 국민주권은 선거권으로 축소되고 민

1) 이점이야말로 같은 신자유주의 정부라도 참여정부와 MB정부가 구별되는 지점이다. 참여정부는 재정지출과 감세정책의 경제적 효과에 대하여 MB정부와 상반된 견해를 가지고 있었다. 2005년 기획예산처는 경제 전망이 불투명한 상황에서 감세는 소비나 투자로 이어지지 않을 것으로 보았고 재정건전성만 악화시킨다고 보았다. 비교: 감세논쟁 주요논점 정리, 재정경제부, 세제실, 2005.11.02; 재정지출과 감세정책의 경제적 효과 비교, 기획예산처 재정기획국 기획총괄과, 2001.12.04. 반면에 MB정부는 감세가 재정지출보다 효과적이며 두 가지 수단을 모두 사용할 경우에 부양정도가 가장 크다고 본다. 비교: 최근 감세와 재정지출 관련 주요 이슈정리, 기획재정부, 세제실, 2008.11.24.

주공화국은 명목상의 규정이 되어 버린다. 그래서 신자유주의는 단순히 경제의 문제에 해당되는 것이 아니라 정치의 문제, 민주공화국과 민주주의의 문제이다.

한국에서 민주주의의 위기는 신자유주의의 일반적 관철이며 1997년 이래로의 신자유주의 경제의 필연적인 정치적 귀결이다. 국민의 정부나 참여정부와는 달리 MB정부의 노골적인 사영화, 영리화 정책, 복지삭감을 통해 과거와 같은 착시현상은 사라졌다. 하지만 또 다른 착시현상이 등장했는데 그것은 민주주의의 위기를 보수정권의 등장에 의한 민주주의 후퇴로 이해하는 것이다. 이러한 이해방식은 민주주의의 위기를 언론, 출판, 집회, 결사의 자유와 같은 정치적 자유권의 문제에 국한되어 이해하도록 만든다. 그런데 MB의 미디어법의 경우도 그 핵심은 특정 방송사 길들이기가 아니라 시장지상주의에 의한 언론다양성과 공공성의 침식이다. 한국에서 민주주의 위기의 극복방향은 1987년 민주주의의 회복이 아니라 1997년 이래로의 신자유주의 극복의 문제와 불가분의 연관을 가지고 있다.

이중의 위기라는 말은 분석을 대신하는 수사가 아니다. 따라서 민주주의의 위기와 경제적 위기와 상관관계에 대한 인식이 필요하며, 이를 동시에 교차해서 해결하는 대안이 필요할 것이다. 아래에서는 기본소득을 그와 같은 대안으로서 검토할 것이다.

## II. 민주주의의 위기 그리고 위기극복의 대안으로서의 기본소득

### 1. 국민 모두의 보편적 복지의 실현은 민주주의 위기의 극복방향

1987년 체제는 이른바 형식적 민주주의의 성취, 즉 대통령 직선제와 정치적 자유권의 획득에 기초하고 있다. 하지만 이 체제는 최소한 두 가지 문제를 가지고 있었는데, 그 하나는 결선투표제의 미비로 말미암아 정치적 대표성의 확보가 불충분하며 정당명부 비례대표제의 실시가 매우 부분적이었기 때문에 다양한 정치 세력의 목소리를 제대로 반영하기 어려웠다는 점이다. 다른 하나는 1987년 체제가 최소한 1987년 헌법에 담겨 있는 사회헌법, 경제헌법의 실현조차 뒤로 미뤄 온 체제라는 점이다. 1987년 체제는 처음부터 경제력의 재벌 집중의 기초 위에 출발하였으며 1997년 이후로는 신자유주의의 관철 속에서 현상적으로 사회양극화를 낳았고, 그 본질에 있어서 이는 국민의 사회경제적 공통성의 파괴, 정치적 국민주권의 사회경제적 조건의 상실을 의미했다. 점증하는 사회양극화에 직면하여 국민기초생활보장법을 비롯하여 1987년 헌법의 사회조항을 부분적으로나마 실현하려는 국민의 정부와 참여정부의 노력은 진행되는 사태에 비추어 볼 때 부족하기 짝이 없는 것이었고, MB정부에 의해서 더욱 노골적으로 강화되고 있는 신자유주의는 국가와 사회의 비시장적 수준 일체의 전면적인 해체로까지 나아가고 있다.

이러한 상태를 결코 민주주의라고 말할 수 없다. 비록 선거 절차와 같은 민주주의의 형식적 요소는 그대로 남아 있다 하더라도 사회적 시민권(social citizenship)의 성격과



질을 결정하는 기본적인 요소인 공공 서비스는 상업화(commercialization)되어 사회국가와 공공적 복지체계가 잔여화(residualized)된 상태, 복지가 국민이라는 보편적 자격과 지위 때문에 주어지는 '보편적 권리'가 아니라 가난, 질병, 장애 등과 같은 특수한 처지를 고려한 '국가의 시혜'가 되고 그마저 노동연계성의 강화와 시장화를 통해 축소되는 상태를 결코 민주주의라고 말할 수는 없기 때문이다. 민주주의는 국민주권의 원리이며, 정치적 국민주권의 전제조건은 국민이라는 보편적 자격에 입각한 제반 권리들이고, 사회적 권리 역시 그러한 의미에서의 보편적인 권리로 이해되어야 하기 때문이다. 사회적 권리와 정치적 국민주권을 국민이라는 보편적 자격이라는 하나의 뿌리에서 통일적으로 이해하지 않을 때, 민주주의는 작은 정부와 규제 받지 않는 자본주의와 등치되며 선거 실시 여부로 축소된다.

물론 이와 같은 상태를 '비민주주의'(non-democracy)라고 규정할 수는 없다. 이러한 상태에서도 소(訴)를 제기할 권리, 재산권 등 소극적 권리는 여전히 보호되며, 무엇보다도 선거는 분명 존재하고 정부를 교체할 수도 있기 때문이다. 그래서 민주회복이나 반독재는 분명 올바른 극복 방향이라고 볼 수는 없다. 민주주의라고 말할 수는 없으나 또한 '비민주주의'라고 말할 수도 없는 이와 같은 상태는 사회복지국가를 경험한 서구의 경우 민주주의 황금기의 이후라는 의미에서 '포스트민주주의'(post-democracy)라 부를 만하다. 그런데 서구의 경우에도 포디즘과 케인즈주의에 입각한 완전고용사회로의 복귀가 불가능한 상황에서 '포스트민주주의'의 극복은 과거의 황금기로 회귀하는 원환운동이 될 수 없다.<sup>2)</sup> 하물며 그와 같은 사회복지국가를 경험하지 못한 한국의 경우 '복귀'나 '회복'이라는 방향설정은 타당하지 않다. 1987년을 기억의 공동체로 삼는 복고적 원환운동은 우리가 민주주의의 '후퇴'나 '미완성'을 말할 때 그 요체가 무엇인가를 은폐할 뿐이다. '위기' 또는 '후퇴'의 본령은 사회적 권리와 정치적 국민주권의 상호연관성의 지속적인 해체에 있기 때문이다.

'포스트민주주의'의 극복책은 더 많은 민주주의, 서민중심의 사회경제적 민주주의, 정치적 국민주권의 사회경제적 기초의 확보라는 방향에서 찾아야 한다. 민주공화국은 '국민 모두의 국가'(res publica)이어야 하고 물, 전기, 가스, 생태환경과 같은 공공의 것에 대한 수탈과 공공성의 파괴는 중단되어야 한다. '공동의 것은 인민의 것이다'(Res publica res populi)<sup>3)</sup>. 국가는 국민 모두에게 의료, 주거, 교육, 보육, 노후에 있어서의 기본복지를 보장해야 하며 국민이라면 단지 '국민'이라는 보편적인 자격에 입각하여 누구나 그와 같은 복지를 권리로서 누릴 수 있어야 한다. 나아가서 국민이라면 '국민'이라는 보편적인 자격에 입각하여 누구나 기본소득을 받을 수 있어야 한다. 기본복지의 보장이 신자유주의 이전의 서구 사회민주주의의 성과라면 기본소득은 한 걸음 더 나아간 민주주의, 신자유주의 이후 변화된 세계에서의 사회경제적 국민주권의 실현 방식일 것이다. 국민 모두의 보편적 복지의 두 축인 기본복지의 보장과 기본소득을 떠나서 민

2) 이에 대해서는 콜린 크라우치, 포스트민주주의, 미지복스, 2008을 참조하라.

3) 키케로, 공화국, 1권 39장.

주주의 위기의 극복은 불가능하다.

## 2. 사회연대의 복지관과 보편적 복지 이념의 차별성

복지와 민주주의의 직접적 연관성을 부인하는 생각 속에는 복지에 관한 낡은 관념, 즉 선별적이고 시혜적인 복지관, 영국의 구빈법 이래로의 전통적인 복지관이 은폐되어 있다. 민주주의는 국민이라는 '보편적 자격'에 근거한 평등한 참정의 문제이지만, 복지는 약자에 대한 사회적 연대의 원리로서 보편적인 자격이 아니라 개별적 사회구성원의 '특수한 처지'와 관련된다는 생각이 바로 그것이다. 이처럼 민주주의와 복지가 각각 '평등의 원리'와 '연대의 원리', '보편적 자격'의 문제와 '특수한 처지'의 문제로서 상호 구별되며, 비록 상호 보완적일 수는 있지만 그 원리에 있어서 결코 동일하지 않은 영역으로 파악될 때, 국민 모두의 보편적 복지의 이념은 설 땅을 잃어버리게 된다. 보편적 복지는 수급자의 '특수한 처지'가 아니라 민주주의와 국민주권의 원리처럼 오직 국민 또는 사회구성원이라는 '보편적인 자격'에 근거한 복지이기 때문이다. 보편적 복지론과 사회연대의 복지론, 양자는 원리상 차별적이다. 이와 같은 차별성은 복지 재원을 얼마만큼 마련할 것인가, 또는 어떤 방식으로 재원을 조달할 것인가의 문제 이전에 존재하는 사회철학적 차별성이다.

복지를 빈곤이나 질병, 실업 등과 같은 개별적 사회구성원의 '특수한 처지'에 대한 사회적 연대의 문제로 이해할 경우, 이와 같은 '연대의 복지관'은 시장이 잘 기능하고 사회적 부의 생산이 순조롭게 이루어지며 경제적 분배의 공정성이 보장된다면 복지 지출은 줄어들 수도 있을 것이라는 생각과 그다지 상충될 이유가 없다. 국민 모두의 '좋은 삶'은 일차적으로 시장의 문제가 될 것이며, 복지제도는 설령 그 지출액이 증대하는 경우에조차 원리상 잔여화(residualized) 된다. 사회연대의 복지도 보편적 복지 이념처럼 복지가 필수불가결하다고 생각하지만, 이와 같은 공통점은 반복지주의와의 비교에서 나오는 공통성일 뿐이다. 사회연대의 복지에서 복지는 시혜성과 선별성을 벗어날 수 없으며, 국민(정치적 시민)이라는 보편적 자격에 입각한 권리로서 파악되지 않는다. 반면에 보편적 복지 이념에 입각할 경우, 복지는 국민주권의 전제조건이 되며 무조건적으로 충족시켜야 하는 국가정당성의 조건이 된다. 곧 보편적 복지관에 입각할 때 복지는 민주주의의 전제조건이기에 결코 잔여화 될 수 없다. 보편적 복지의 이념은 민주주의의 문제를 정치 영역에 한정시키지 않고 사회적 권리와 같은 포괄적인 시민권의 문제로 확장시킨다. 사회연대의 복지관은 복지 원리와 민주주의 원리의 상동성(相同性)과 무관하지만 보편적 복지의 이념의 요체는 그와 같은 상동성에 놓여 있다.

## 3. 기본소득과 민주주의의 원리적 상동성(相同性)

정치적 국민주권은 평등의 원리에 기초한다. 부자이건 가난한 사람이건 누구나 평등

한 선거권을 가진다. 마찬가지로 기본소득 역시 평등의 원리에 기초한다. 부자이건 가난한 사람이건 재산 유무나 정도와 상관없이 동일한 액수의 기본소득을 지급받는다. 경제적 조건과 상관없이 오직 사회구성원이라는 자격에만 관련되는 기본소득 구상과 더불어 국민 모두의 보편적 복지에 관한 논의는 좀 더 포괄적인 차원으로 발전한다. 기본소득을 통해 보편적 복지의 국민주권적 차원이 열린다. 기본소득은 구빈(救貧)을 위해 지급되는 국가의 시혜(施惠)나 사회적 자선(慈善)이 아니라 모두가 대등한 사회구성원 또는 국민이라는 보편적 자격으로부터 비롯되는 권리이기 때문이다. 민주주의와 기본소득은 같은 원리 위에 기초한다. 기본소득 도입은 시혜적인 복지를 보편적인 복지로 바꾸고, 복지와 국민주권의 통일을 형성한다. 신자유주의 시대에 국민주권 원칙을 지키고 민주공화국의 형해화를 막기 위해서는 기본소득이 필수불가결하다. 민주주의 위기의 극복은 오직 복지 원리와 민주주의 원리의 상동성(相同性)의 제도적 실현을 통해서 가능한 일이며 기본소득 제도는 이와 같은 상동성을 가장 분명하게 드러내는 제도이기 때문이다.

### III. 한국에서 경제위기의 특수한 측면과 기본소득의 경제대안으로서의 가능성

한국 사회는 양적 성장에도 불구하고 '고용 없는 성장', 사회양극화의 시대를 거쳐 왔으며, 작년 이래로 세계경제 위기의 여파로 마이너스 성장의 시대를 경유하고 있다. 경제성장률이 2%를 가정할 때 신규 취업자 수는 0%이고, 이는 대학 졸업자 중에서 신규 취업자 수는 정년퇴직자의 수와 일치한다는 뜻이다. 경제성장률이 0%라면 취업률은 마이너스이고, 마이너스 성장이라면 줄어드는 일자리가 더 많게 된다. 이처럼 시장으로부터의 낙오자가 증가하고 실업자와 비정규직이 증가하는 시대에 국민 모두에게 지급되는 기본소득은 복지대안이자 경제대안이 된다. 복지대안으로서 기본소득의 의의는 완전고용이 불가능할 뿐만 아니라 지속적으로 일자리의 질이 떨어지는 사회에서 보편수당의 지급 없이 영역별 기본복지의 보장만으로는 국민 모두의 '좋은 삶'이 불가능하다는 점과 관련된다. 기본소득은 소비지출의 측면에서 국민 모두의 사회경제적 최소공통성을 보장한다.

기본소득의 경제대안으로서의 가능성은 무엇일까? 그 대답은 복지에 기초한 성장, 국민 모두의 '좋은 삶'을 목표로 하는 성장을 위해서는 지금까지의 신자유주의 경제와는 질적으로 구별되는 경제운영 방식이 요구되며, 기본소득은 감세나 재래의 국가재정 확대 방식과는 다른 방식으로 유효수요의 지속적 확대를 통하여 '국민 모두에게 좋은 성장'을 만들어낸다는 점에서 찾을 수 있다. 감세 또는 공공사업이나 현물 서비스형 복지의 공급과 같은 재래식 재정확대와 달리 지급된 기본소득은 거의 모두 민간소비로 전환된다. 민간소비의 유지와 확대를 위해서는 가장 좋은 대책이 된다는 것이다. 아울러 기본소득은 글로벌 경기의 부침과 관계없이 일정수준의 내수를 창출함으로써 세계경제에 연동된 경기침체의 심화를 방지해준다. 결론적으로, 수출과 내수의 불균형의 문

제와 부자감세 정책의 의문스러운 경제적 효과<sup>4)</sup>라는 현재 한국경제 위기의 특수한 측면은 기본소득 도입을 통해서만 해결될 수 있다.

#### IV. 맺는 말: 두 개의 위기, 하나의 대안 그리고 그 너머로

위에서는 기본소득 도입이 민주주의의 위기와 경제위기라는 두 개의 위기를 해소하는 하나의 대안임을 살펴보았다. 아래에서는 기본소득은 두 개의 위기를 극복하고 그 너머로 나아가기 위한 경로라는 점에 대하여 살펴볼 것이다. 기본소득은 전후 자본주의의 황금기에서 완전고용을 가능하게 해 주었던 조건들이 더 이상 유효하지 않은 시대에서 일자리 없는 사람들도 사회적으로 의미 있는 활동을 전개할 수 있으며 기본소득을 통해 그들의 활동은 인정되어야 한다는 요구이다. 기본소득은 고용에 연계된 사회보장은 사각지대를 남긴다는 경고에 대한 반응이며, 임금노동이 축소되는 사회에서 임금노동 이외에 사회적 필요노동으로 인정받을 수 있는 형식들이 등장할 수 있도록 만들어 준다.

세계 경제공황이 진행되는 시점에서 사회적 논쟁은 일자리 지키기와 임금삭감형 일자리 나누기의 대립구도를 벗어나지 못했다. 이러한 사정에서 기본소득은 사회발전의 또 다른 방향으로의 전환을 의미한다. 기본소득 도입을 통해 임금노동을 수행하지 않고 기본소득만을 지급받는 사람들의 일과 활동이 사회적 필요노동으로 인정받을 수 있는 형식들이 발전할 가능성을 열린다. 물론 이 경우에도 사회적 필요노동의 인정과 분배는 주로 시장에서 이루어질 것이기에 그와 같은 노동이 얼마만큼 경제적으로 인정받을 것인가는 별도의 문제일 것이지만, 예컨대 임금 없이 일하고 이윤을 나누는 기본소득 수령자들의 협동조합과 같은 경제공동체가 등장할 수 있다. 기본소득은 물론 '사회적 필요노동의 사회'라는 의미에서의 노동사회를 채 넘어서지 못한다. 하지만 기본소득은 '임금노동 중심의 사회'로서 노동사회를 넘어서는 방향성을 보여준다. 그리하여 '충분한 기본소득'의 도입은 자본주의 경제의 틀 안에서 '사회적 경제'를 수립하는 계기가 될 수 있을 것이다.

---

4) 절대 금액으로 보면 2009년 2분기에 1분기 보다 민간소비 지출은 1조 550억원 증가했다. 하지만 전체 금액에서 보면 2사분기는 1사 분기보다 0.8% 감소하였고, 이 부족분을 정부가 채운 상황이다.

## 왜 기본소득이어야 하는가?

양 의 모 (새세상연구소)

### 1. 들어가며

최근 한국사회를 흔들었던 쌍용차사태는 신자유주의가 지배하는 현대 한국사회가 안고 있는 문제를 상징하는 사건이었다고 할 것이다. 한국의 IMF시대, 일본의 이른바 ‘잃어버린 10년’ 그리고 현재의 ‘미국발 금융위기’로 이어지는 거듭되는 경제위기와 그에 따른 거듭되는 구조조정에 의한 고용위기 이에 대처하는 노동운동의 한계가 쌍용차사태라는 사건에서 집약되어 나타났던 것이다. 경제위기가 닥치면 고용이 감소되거나 악화되어 대중의 구매력이 약화되고 이로 인해 전체적인 유효수요의 감소가 일어나고 이것이 다시 경기를 하락시키는 악순환의 고리는 언제까지고 이어질 것 같고 앞으로도 제2, 제3의 쌍용차사태가 일어날 것은 불을 보듯 뻔하게만 느껴진다. 기본소득이 선택이 아니라 운명이라고 할 수 있는 근거 또한 여기에 있다 하겠다.

### 2. 경제위기와 고용악화의 악순환의 배경

#### (1) 중산층의 위기

경제를 건전하게 유지하기 위해서는 **중산층의 소비**가 일정하게 유지되어야 한다. 흔히들 “부자들이 지갑을 열어야 경제가 산다”는 말을 하지만 부자들의 지갑은 경제 상황에 크게 좌우된다고 볼 수는 없다. 오히려 부자들 사이에 ‘이대로죽’이 출현하겠는가? 물론 중산층의 몰락이 그들을 착취하는 부자들의 소득에 어느 정도 악영향을 미치

는 것은 사실이나 그렇다고 **부자들의 소비가 경제상황을 결정하는 것이라고 볼 수는 없다.** 오히려 중산층에 의해 부자들의 소비가 영향을 받는다고 해야 할 것이다. 따라서 중산층 위기는 전반적 수요의 감소를 통한 경제위기를 가져오고 경제위기는 고용악화를 통하여 또 다시 중산층의 위기를 가속화하는 악순환이 지속되어 왔다고 할 것이다.

중산층 위기의 가장 큰 원인은 무엇보다도 **비정규직의 증가**라고 할 것이다. 신자유주의 경제의 결작품(?)이라고 할 ‘비정규직’의 증가는 안정된 소득에 기반을 두는 중산층의 존립 자체를 뒤흔들어 놓았다. 인간의 소비는 안정된 소득의 보장이 이루어질 때 가장 활발하게 이루어진다는 것이 상식이며 **비정규직의 증가는 중산층의 수입의 불안정화와 전반적 소비 위축을 가져왔다.** 이것은 중산층의 소비에 크게 의존할 수밖에 없는 영세 자영업자의 수입 감소로 이어지고 결국 **전사회적 소득과 수요의 감소**를 가져오게 된다.

이러한 일련의 사태는 경기의 침체를 불러 **고용감소와 고용악화**로 이어지게 된다. 전 사회적 수요 감소로 인한 경기악화는 필연적으로 각 기업의 구조조정을 야기해 고용감소 고용악화를 낳게 한다. 이는 또다시 **중산층의 소득과 수요를 감소시켜 경기악화를 가중시키는 악순환이 일어나게 된다.** 이러한 일련의 악순환을 가져오게 하는 중산층의 위기와 그 원인이 되는 비정규직의 증가를 가져온 것은 과연 무엇일까?

## (2) 20세기의 괴물 신자유주의

**경쟁과 효율을 기본교리로 하는 신자유주의**는 18-19세기를 풍미한 자유주의의 망령을 전 지구적인 차원에서 구현하려고 오늘도 광분하고 있다. 헤비급선수와 라이트급선수가 같은 링에서 같은 룰을 가지고 싸워야 하고 10살짜리 꼬마가 20살짜리 청년과 아무런 조건 없이 싸워야 한다는 신자유주의 이념은 미국이라는 강력한 후원자를 등에 업고 오늘도 전 세계를 대상으로 신봉자들을 늘려가고 있는 실정이다. **경쟁과 효율의 극대화를 위해서는 비정규직의 증가를 통한 원가 절감이야말로 무한경쟁의 시대에 살아남기 위한 유일무이한 대안이라 강변하는 신자유주의의 출현의 배경**은 무엇일까?

무엇보다도 급속히 진행되는 **기술혁신**을 들 수 있다. 이른바 정보혁명의 이름하에 진행되는 현대의 기술혁신은 가히 19세기 산업혁명시대에 필적할만한 것이라고 할 것이다. 정보혁명은 **고용의 감소와 노동의 단순화**를 가져오게 되어 결과적으로 **소수의 핵심적 지식노동자와 다수의 단순노동자로 노동시장을 양극화**하였다. 비정규직의 탄생과 급증은 이러한 기술적 바탕을 빼놓고는 성립될 수 없다. 고용수요가 감소되고 고용수요가 있어도 대체가 언제라도 가능한 단순노동이 다수이기에 고용의 질이 악화되는 것은 자연스러운 결과라고 할 것이다.

**소수의 정규직과 다수의 비정규직의 체제**는 이러한 배경 하에 탄생하였다. 기술혁신과 더불어 중요한 배경은 **경제규모 확대의 한계**를 들 수 있다. 과거에 많은 고용을 창출했던 산업들의 확대가 점차 한계에 부딪히게 됨에 따라 **한정된 수요를 둘러싼 전 지구적 경쟁**은 날로 치열해지고 있다. 이는 개별기업들에게 원가 절감의 압박을 보다 강

하게 느끼게 만들며 이것이 경쟁과 효율을 중시하는 신자유주의의 세계적 확산을 촉진시켜왔다고 할 것이다.

고용수요가 기술혁신과 원가절감 압박으로 축소되는 가운데 노동의 공급은 도리어 전 세계적으로 증가되었고 이것이 신자유주의 실현에 유리한 조건으로 작용하였다. 노동의 공급이 늘어난 원인은 첫째 여성노동력의 증가를 들 수 있다. 19세기 산업혁명으로 탄생한 ‘전업주부’라는 거대한 비 노동인구가 양성평등운동의 성과로 새삼 노동인으로 탈바꿈하게 되었다는 점은 많은 긍정적인 측면에도 불구하고 적어도 노동공급의 증가와 신자유주의 성립기반의 강화를 초래하였다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 특히 특별한 기술을 갖지 못한 기혼여성의 무분별한 노동시장 진입은 저임금 비정규직 노동자 양산의 기반이 되었던 것이다. 페미니즘 운동의 큰 문제는 여성을 하나의 계급으로 묶음으로 인하여 실제로는 명백히 존재하는 여성 내 계급갈등의 문제를 철저히 외면해왔던 점이다.

또 하나의 원인은 평균수명의 상승으로 길어진 노년의 생계문제를 해결해야 할 과제를 안게 된 노년노동력의 증가이다. 노년노동력의 증가는 가정 내 노인부양이라는 전통의 붕괴로 인하여 촉진되었다. ‘평생 현역’이라는 기만적 슬로건(대개 이런 것을 내세우는 자들은 기업의 최고경영자나 성공적인 전문직 종사자들이 대다수이며 그들에게 노동은 글자 그대로 특권인 경우가 대부분이다)하에 가장 최악의 조건 하에 저임금 노동에 내몰리고 있다는 것을 명심해야 할 것이다. 이 역시 신자유주의의 성장을 돕는 최고의 기반이 아닐 수 없다.

노동력 공급 증가의 또 하나의 원인은 교육기간의 연장으로 인한 학생노동력의 증가를 들 수 있다. 교육기간의 연장이 노동력의 절대적 증가를 가져 온 것은 아닌데 어차피 과거에도 20대 초반의 청년들은 훌륭한 노동력이었기 때문이다. 하지만 문제는 그들이 학생노동력이기에 그들에게 노동이 유일한 생존의 도구가 아니고 따라서 저임금과의 타협이 얼마든지 가능한 것이다. 이는 신자유주의 기반인 저임금노동의 공급원이 되기 쉽다는 이야기가 되는 것이다. 신자유주의적 ‘자립정신’이나 ‘노동관’이 이를 더욱 촉진하고 있다는 점도 간과해서는 안 된다.

19세기 이래 건설되어 온 ‘고비용 복지사회’ 역시 신자유주의 출현의 배경이라고 할 것이다. 19세기 산업혁명으로 탄생한 노동자계급은 노동운동을 통하여 노동자의 권익향상과 노동자의 정치 참여를 획득하였고 이를 바탕으로 복지사회가 출현하게 되었다. 복지사회는 자본의 입장에서선 당연히 고비용을 요하는 부담스러운 사회였지만 세계경제가 확대일로로 걷고 있는 상황 하에서는 그 나름대로 받아들일 수 있는 요소로 여겨왔다. 하지만 1970년대 석유위기 이후 세계경제의 확대가 정체됨에 따라 자본은 더 이상 ‘고비용 복지사회’를 존속시켜서는 안 된다는 위기감을 갖고 이를 분쇄하는 움직임을 강력히 추진하게 되었다. 1980년대 영미를 중심으로 한 신자유주의 등장의 직접적 계기가 여기에 있다 할 것이다.

### 3. 보편복지제로의 전환의 필요성

신자유주의의 거센 파고를 이겨낼 수 있는 유일무이한 방법은 보편복지사회의 건설이 될 것이다. 신자유주의의 본거지라고 할 수 있는 미국의 예를 보면 현재 오바마 대통령이 공공의료제도를 도입하려고 하는 것에서 알 수 있듯이 보편복지가 취약한 나라이다. 복지체제 자체가 기업중심으로 되어 있는 이른바 ‘기업복지사회’이기에 복지 자체가 신자유주의적 경쟁과 효율의 논리 하에서 실시되어 결국 정작 복지가 필요한 사회적 약자들에게는 돌아가기 어려운 상태에 놓여있는 것이다. 또 기업중심의 복지체제는 노동자의 기업에 대한 종속을 강화시키는 역할도 하고 있다. 미국이 신자유주의의 본거지 된 것은 결코 우연이 아니라 바로 이러한 사회이기 때문이다.

이러한 사실은 우리나라의 경우도 대동소이하다고 할 것이다. 물론 한국사회에는 미국사회에 비해 보편적 복지제도가 많은 편이다. 우선 전 국민의료보험제도가 그렇고 국민연금제도가 또한 그렇다. 대체로 기업중심의 복지체제가 보다 큰 비중을 차지하는 사회이기에 노동자들의 기업에의 종속 역시 클 수밖에 없다. 대기업 정규직 노동자 또는 공무원 등이 누리는 복지혜택에 비하여 일반국민들에게 돌아가는 복지혜택은 그다지 크다고 볼 수 없다. 따라서 우리나라의 비정규직이 세계최고의 수준이 된 것은 기업중심 복지체제가 신자유주의의물결을 막아낼 수 없음을 증명하고 있다 할 것이다.

보편적 복지 대신 기업중심의 복지체제사회의 경우, 기업에 대한 노동자의 종속을 강화시켜 신자유주의의 침투가 비교적 용이하다고 할 것이다. 기업 밖에서 받을 수 있는 복지가 적으니 기업에 의존하게 되고 그것이 노동력의 공급을 더욱 확대시키니 기업입장에서는 풍부한 공급을 기반으로 비정규직의 비중을 높여 갈 수 있는 것이다. 기업 밖의 삶과 안의 삶이 정규직과 비정규직의 삶이 천국과 지옥의 차이니 기업의 노동자에 대한 권한은 무소불위에 가까워질 수밖에 없고 이점 또한 신자유주의적 요소의 도입을 용이하게 한다. 반대로 보편복지가 발달된 유럽사회가 신자유주의의 영향에서 비교적 자유로운 것은 결코 우연이 아님을 알아야 할 것이다.

한국사회가 신자유주의에 의한 사회문제를 극복할 수 있는 유일무이한 길은 바로 보편복지사회의 건설이다. 쌍용차사건은 비정규직은 말할 것도 없고 가장 안전하다는 대기업 정규직조차 경제위기와 구조조정에서 자유로울 수 없다는 것을 여실히 증명하였다. 또한 개별기업과 노동자 간의 투쟁의 승부가 이미 정해져 있음도 보여주는 사건이었다. 대기업 정규직 중심의 노동운동은 정규직 채용의 축소, 비정규직의 증가, 하청업체에 대한 납품단가 인하압박, 하청업체의 구조조정, 실업자 증가 등의 과정을 통하여 사회 전체에 대한 악영향을 끼치고 있는 것이 현실이다. 기업에 대한 의존을 떨쳐버리고 사회 전체의 안전망을 구축하는 보편복지사회의 건설이 절실히 요구되고 있는 것이다.



## 4. 기본소득의 직접적 효과

기본소득이야 말로 뒤떨어진 한국의 보편복지를 한 번에 최고의 수준에 끌어 올릴 수 있는 최고의 수단이 아닐 수 없다. 기본소득에 반대하는 논자들 중 많은 사람들이 뒤떨어진 복지수준을 지적하고 있다. 그들의 논리대로라면 유럽에서 기본소득이라는 최고의 수단으로 극복해야 될 구시대적인 복지를 다 경험해야 기본소득이라는 경지에 오를 수 있다는 이야기가 되는데 과연 이것이 합리적인 생각일까. 최신의 기계가 나왔는데 낡은 방식의 기계를 사용해야 새 기계를 쓸 자격이 생긴다는 논리와 다를 바가 없다.

기본소득은 단순한 복지를 떠나 사회를 혁명적으로 변화시킬 트로이의 목마임을 알아야 한다. 기본소득이 가져올 직접적 효과를 다음과 같이 정리 해보자

### 기본소득은 성장과 조화를 이룰 수 있다.

기본소득은 유효수요의 유지와 지속적 확대를 통하여 성장을 가져 올 수 있다. 기본소득은 경기에 관계없이 일정 수준의 수요를 창출함으로써 경기침체의 심화를 방지해 준다. 안정적인 수입의 보장은 소비를 촉진하여 유효수요의 확대를 가져와 경제성장을 이끈다.

### 기본소득은 자본에게 실질적 이익을 가져다 줄 수 있다.

기본소득은 유효수요의 확보라는 점 이외에도 기업의 부담을 덜어 주는 역할을 할 수 있다. 기본소득이 보장됨으로 기업은 생활비 보장적 임금체계에서 오는 임금부담을 줄일 수 있고 인력수급에 대하여 보다 유연성을 가질 수 있을 것이다. 결국은 이것은 기업의 경쟁력을 강화시켜 지속적 성장을 가능하게 할 것이다.

### 노동자들의 삶의 질을 향상 시킬 것이다.

기본소득은 노동자들에게 덤핑노동 제공을 방지시킴으로써 삶의 질을 향상시키는 역할을 할 수 있다. 저임금 장시간 노동을 억지로 받아들여야 할 동기가 약해진 이상 자신들에게 맞는 노동조건을 선택하여 노동력을 판매하고 아니면 노동판매를 거부할 수 있기 때문이다. 기본적 생활이 보장되는 한 노동자는 금전적 풍요나 여유 있는 삶이나를 선택할 권리를 얻게 되는 것이다. 노동을 할 권리와 하지 않을 권리를 갖는 것은 인간으로서 가져야 할 당연한 권리인 것이다.

### 소외되고 약한 사람들에게 든든한 방패막이가 될 것이다.

기본소득이 보장되면 장애인, 노인, 소년소녀가장 등 사회적 약자들이 큰 힘을 얻게 될 것이다. 많은 사회적 약자들이 제대로 된 혜택을 받지 못해 사회적 빈곤층으로 전락하고 이것이 대물림된 지금까지의 현실이 크게 개선될 것으로 기대된다. 청소년에게

는 학업의 길이 노인에게는 안정된 노후가 장애인에게는 자립적인 삶이 열리는 희망찬 미래가 제공될 것이다.

#### **노동운동의 한계를 극복할 수 있다.**

기본소득은 기업 의존적 복지와 임금향상에 의존한 노동운동의 한계를 타파할 힘을 서민대중에게 줄 것이다. 대기업정규직노조가 얻은 노동운동의 성과는 역으로 비정규직과 중소기업노동자 그리고 영세자영업자들의 삶을 옥죄는 결과를 가져오기도 한 것이 사실이다. 기업의 업적부진 또는 경기의 전반적 침체는 대기업정규직노조의 구성원마저도 고용불안과 소득저하라는 공포에 몰아넣는다. 기본소득은 기업에 대한 서민대중의 종속을 타파하고 자립적 시민을 양성할 기반이 될 것이다.

#### **모든 사람에게 꿈을 실현할 힘을 줄 수 있다.**

기본소득은 불확실한 미래를 가진 꿈을 추구하고 실현시킬 강력한 수단이 될 것이다. 이제 더 이상 부모들은 “그거 해서 밥이나 먹겠니”하며 청소년들의 꿈을 만류할 수도 없고 필요도 없을 것이다. 돈이 되지 않지만 사회를 위해 큰 의미를 갖는 꿈에 과감히 도전해도 될 것이며 사람들의 삶은 보다 다양하고 창의적인 것이 될 수 있다.

#### **기본소득은 선택이 아니라 운명이다.**

기본소득은 인류의 미래를 보장할 유일무이한 수단이며 이를 거부할 경우 인류의 미래는 암흑 그 자체이다. 서민대중의 입장에서 보면, 계속적 기술혁신이 노동 수요 감소 노동의 단순화를 가져와 실업의 향상화 고용조건의 악화 등을 피할 방법이 없다. 자본의 입장에서 보면, 기술혁신이 가격저하 이윤저하 유효수요 저하를 가져와 결국 끊임 없는 공황이라는 난관을 피할 수 없게 된다. 기본소득은 서민과 자본이 공존할 길을 열어줄 유일무이한 인류의 선택지인 것이다.

### **5. 기본소득 실현의 조건**

#### **1) 패배주의의 극복**

‘비현실적’이라는 논리야 말로 비현실적이다.

#### **2) 관성주의 극복**

유럽사회의 기계적 답습 극복

#### **3) 입신 출세주의의 극복**

“부자 되세요”라는 허무맹랑한 구호 하에 개인의 자구 노력에 의존한 성공주의를 극복해야 한다.

#### 4) 지역주의 타파

지역에 얽매인 투표 관행을 극복해야 한다

#### 5) 복지좌악론 극복

사회복지는 상호부조의 정신에 의한 것이다.

#### 6) 노동신성윤리 극복

노동의 가치는 인정하나 각 개인에게 선택의 자유가 있다.

노동의 강요는 자본주의의 논리이다.

### 6. 맺음말

쌍용차투쟁의 패배는 한국의 노조 및 노동운동이 갖는 고립적인 성격을 잘 나타내고 있다고 할 것이다. 작년의 지하철 철도노조파업은 국민들의 곱지 않는 시선을 받아야만 했다. 이에 대하여 우리나라 국민들의 의식을 비판하는 주장도 제기되었으나 이는 일면적인 분석이라고 본다. 보다 근본적으로 생각해야 할 것은 지하철 철도파업을 주도하는 노동자들이 한국사회에서는 상당한 혜택을 누리고 있는 집단이라는 사실이 국민의 공감대를 끌어내지 못하였다는 사실이다. 쌍용차투쟁 역시 대기업 정규직 노동자들의 제 밥그릇 지키기 이상의 모습으로 비춰지기는 (적어도 일반국민들에게) 어려울 것이다. 선택된 인간들의 배부른 투쟁 바로 그것이다. 그리고 그들의 투쟁은 궁극적으로 한국사회의 대부분의 성원들의 삶을 압박하게 되는 결과를 가져오는 것 역시 비판적 시각을 갖게 하는 배경이다.

노동운동의 고립화는 한국사회가 역사적으로 계급사회를 형성한 적이 없었던 것에서 유래한다. 노동자계급이 거대하게 형성되어 노동운동과 정치투쟁을 거듭하며 하나의 계급으로서 뭉쳐져 보편복지국가를 만들어 온 유럽사회와는 달리 한국의 노동자사회는 국가와 기업에 개별적으로 종속되어 왔기에 계급적 이익을 중심으로 뭉치는 계급사회를 경험할 수 없었다. 그곳에서 이른바 ‘입신 출세주의’가 사회를 지배하게 되어 모든 구성원들은 계급의 이익으로 뭉치는 대신에 각자의 자리에서 수직적 신분상승을 노리며 달려가는 삶을 살아야 했다. 내 옆에서 일하는 동료가 계급연대의 파트너가 아니라 나의 입신출세의 적이며 이웃기업의 노동자가 자신이 속한 기업의 발전을 저해하는 라이벌인 것이다.

신자유주의의 침투에 의한 비정규직 노동자의 급격한 증가는 노동운동의 고립화를 강화하는 것이었다. 대기업 정규직 중심의 노조는 사회에서 소수집단으로 고립화되고 제대로 된 노조 하나 갖지 못하는 비정규직들만 늘어가고 있는 것이다. 이에 대하여 정규직노조는 연대를 모색하는 대신에 자신들의 기득권을 지키기 위하여 비정규직과

대결마저 불사하는 것이 현재의 상황이라고 한다면 너무 일방적인 이야기일까?

보편적 복지사회건설 없이 한국사회의 근본적 문제해결은 절대로 불가능하다는 것을 우리는 깨달아야 한다. 더 이상 개별기업과 개별노동자들의 투쟁으로 이 사회를 변혁시키려는 어리석은 생각은 갖지 말자. 인간이 인간답게 살아가기 위한 투쟁의 방향을 사회 전체를 대상으로 전개하는 것만이 유일한 해법이며 그 궁극적인 수단으로서 기본소득이 존재하는 것이다. 개량주의의 함정에서 하루바삐 깨어나 단숨에 기본소득의 실현을 위하여 나아가는 것이 우리의 사명임을 명심해야 할 것이다.

## 한국사회 이중 위기와 기본소득

한국 보건복지제도 개혁의 차원에서 바라본  
기본소득제의 의미

김 창 보 (건강세상네트워크)

### 1. 한국 사회의 변화, 복지개혁을 요구한다

#### 1) 비정규직의 확대

- ① 경제위기, 지식산업으로의 전환 등으로 인해 비정규직 확대 가속
- ② 정규직과의 임금 격차 심화 : working poor 의 대량 생산  
→ 노동자 내부에서도 소득양극화 심화
- ③ 사회보험의 문제 심화
  - 사회보험 사각지대의 확대 : 비정규직 사회보험 가입률 낮다
  - 노동인구 감소라는 인구구조의 변화와 겹쳐질 경우 : 사회보험 수입 축소 심화  
반면, 노인인구 증가로 사회보험 지출 급증 예상  
→ 사회보험의 지속가능성 위기

<그림 1> 비정규직 비중 및 임금 추이 (자료 : 통계청)



## 2) 불안한 노동구조와 불충분한 복지, 무역의존도 높은 경제

### ① GDP 중 내수의존도(2007년)

- 한국 49.3%, 일본 55.8%, 프랑스 58.0%, 영국 65.8%, 미국 72.0%
- GDP 성장에서 무역의존도 : 한국 75.1%, 일본 28.2%, 프랑스 44.5%, 미국 23.0%(※ 자료 : 통계청)

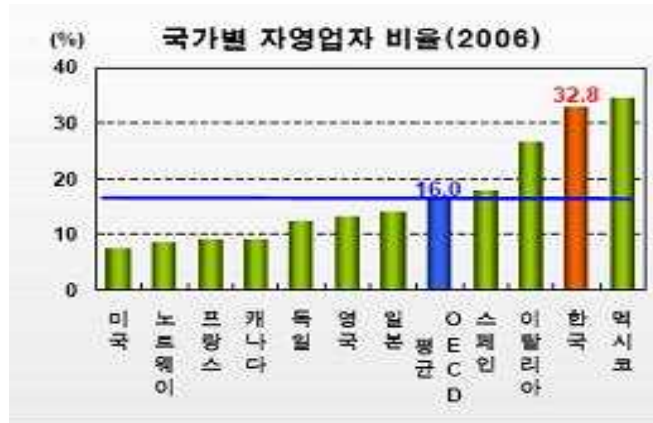
### ② 내수시장 비중 낮아 국제경제위기에 취약

→ 노동시장의 위기 → 실업자, 비정규직 증가 → 소득불평등 심화로 이어짐

### ③ 자영업자 과잉

- 노동시장에서 퇴출되면 → 자영업자로 몰림
- 2008년 12월 현재 전년도 대비 취업자수는 30대의 경우 10만 9천명 감소, 이중 9만 8천여명은 자영업자로 전환
- 다른 나라에 비해 자영업자 과잉 : OECD 평균의 2배
- 2003 ~ 2007년 자영업자 영업잉여 증가율은 0% → 내수시장 활성화 안됨.

<그림 2> 국가별 자영업자 비율 (자료 : 통계청)



④ 불충분한 복지로 소비 위축

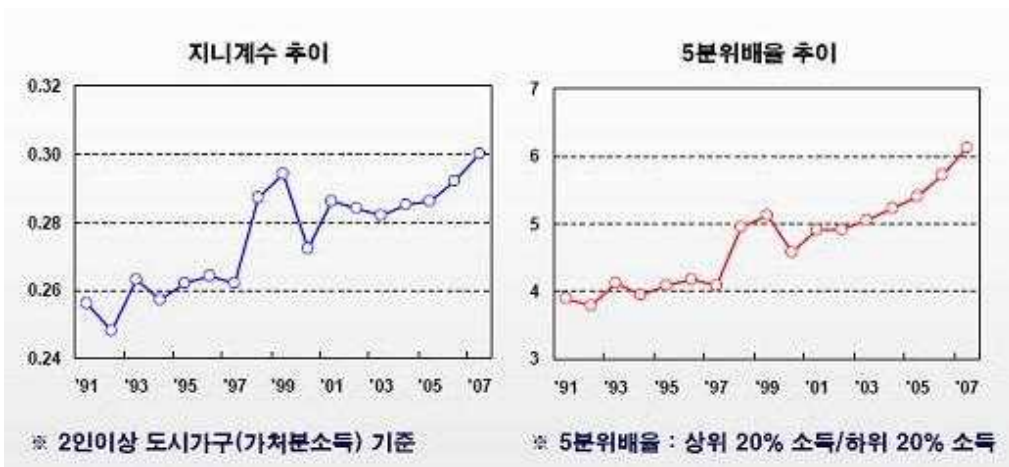
- 60세 이상 가구의 소비규모는 40대의 65%, 50대의 70% 수준  
(자료 : 통계청)

3) 소득양극화 심화

① 소득불평등 심화 : 보건복지 확충에도 불구하고 소득불평등 심화

- 시장에서 발생한 문제를 복지제도가 해결하지 못하고 있음.
- 노동구조의 변화 없이 복지제도 만으로 한계

<그림 3> 소득불평등 추이 (자료 : 통계청)



② 한국은 시장임금에 대한 의존도가 높은 나라

- 가계운영비 중 시장임금 의존도가 92.1%  
(미국 83.0%, 영국 74.5%, 일본 69.5%, 스웨덴 51.5%, OECD 평균 68.1%) ※ 자료 : 오건호(2009)에서 인용<sup>1)</sup>
- 소득불평등 완화를 위한 사회적 장치가 약함.

③ 소득양극화는 더 벌어진다

- 고소득층은 소득이 증가하는 반면, 저소득층은 소득이 감소하고 있음.
- 노동시장의 문제와 소득재분배 기능이 거의 없음. 이와 같은 문제는 저소득층에게 매우 강한 강도로 전달되고 있음.

<그림 4> 계층별 소득증가율 비교



4) 정부 복지예산 지원 미약

① 경제규모에 비해 사회복지 예산 불충분

- 복지예산은 OECD에서 빠르게 증가하고 있는 나라이지만, 규모에서는 사실상 OECD 회원국의 최하위
- 복지예산 증가율이 문제가 아니라 절대적 비율이 높아져야 함. 경제규모로 볼 때 최소한 OECD 국가의 평균 수준은 되어야 함.

1) 오건호(2009), 「진보의 눈으로 국가재정 들여다 보기」 연구보고서09-08. 사회공공연구소



<표 1> OECD 주요국의 GDP 대비 공공사회지출 (단위 : %)

구분	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	스웨덴	OECD 평균
2003년	5.7	16.2	17.7	20.6	27.3	28.7	31.3	20.7
2005년	6.9	15.9	18.6	21.3	26.7	29.2	29.4	20.0

※ 자료 : OECD Stat Extracts

② MB정권, 토건사업으로 인해 오히려 복지예산 축소

- 2010년 기초생활보장 수급자 7천명 감축, 예산 157억원 감축 예정

(※ 한겨레신문 2009년 8월 10일자)

## 2. 한국 보건복지, 새로운 복지체제가 필요하다

### 1) 불충분한 사회보장

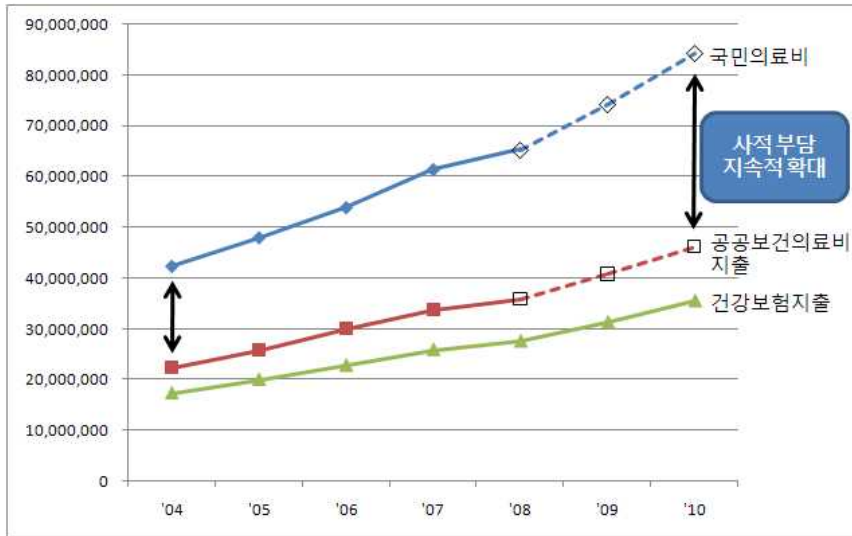
① 우리나라 공공의료보장 수준

- 2007년 한국 55.7%로 60%에도 미치지 못함. OECD 평균은 73.1%로, 우리나라는 이에 20%p 가량 낮은 수준임(OECD Health Data 2008).
- 우리나라는 1989년 8월 전국민 의료보험을 실시하여 올해로 20주년이 되었음. 그러나 의료보장 수준은 OECD 국가 중에서 멕시코, 미국과 함께 최하위 그룹을 이루고 있음.

② 국민건강보험 증가가 더더 사적부담이 지속적으로 확대되고 있음.

- 저소득층에게 더욱 불리한 제도로 변화되고 있음.

<그림 5> 국민의료비와 건강보험지출 증가 추이



※ 자료: 당해연도 건강보험통계연보, OECD Health Data 2008

## 2) 사회보장 사각지대, 점점 넓어진다

- ① 건강보험료 체납세대 : 지역가입자 약 250만 세대, 약 400만명  
이들 중 생계형 체납자는 약 80%
- ② 비정규직 사회보험 가입 차별
  - 비정규직의 사회보험 가입률은 2005년 기준 20%대 수준

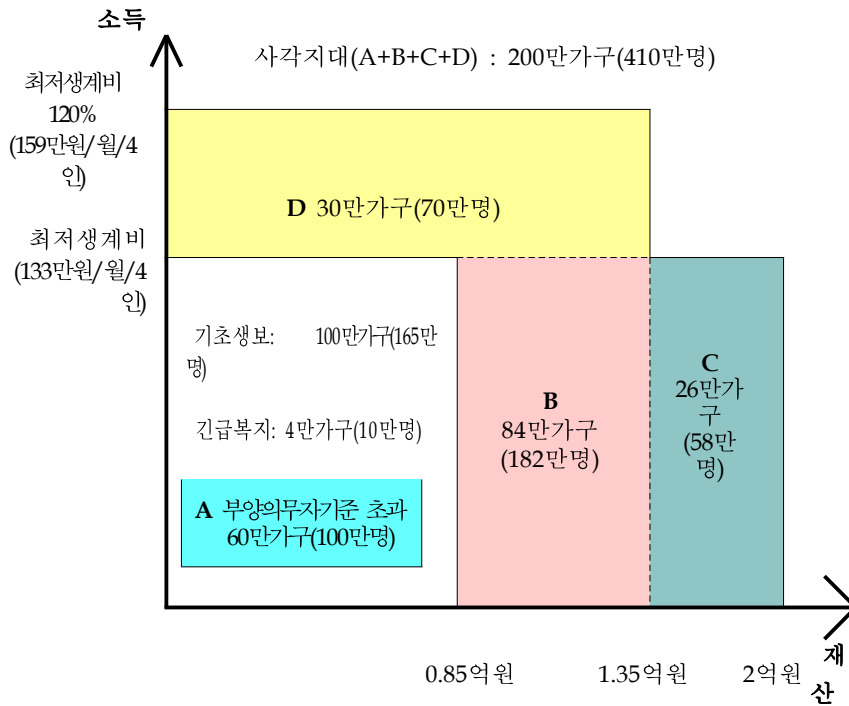
<표 2> 고용형태별 사회보험 가입률(2005년) (단위 : %)

구 분	고용보험	건강보험	국민연금
정규직	76.2	77.7	78.2
비정규직	23.8	22.3	21.8
전 체	53.1	61.9	61.4

※ 자료 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 2005년(김연명, 한국 경제사회구조의 변화와 사회복지정책의 과제, 건강세상네트워크 2008년 8월 월례강좌자료에서 재인용)

- ③ 빈약한 공공부조제도
  - 빈곤층 사각지대 200만 가구, 410만명으로 추산
  - 이들이 사실상 사회보장 사각지대를 형성함.

<그림 6> 우리나라 빈곤층 현황



※ 자료 : 기획재정부, 「민생안정 긴급지원 대책」, 15쪽, 2009.3.12.

### 3) 신사회위험을 맞이한 한국 복지체제

#### ① 한국은 구사회위험에 대한 대비도 부족하다

- 세계 2차대전 전후 포디즘적 노동시장구조에서 완전고용을 전제로 사회보험제도가 확대됨. 이것이 ‘소득보장’을 주요한 목적으로 한 고전적 복지국가였음.
- 그러나 한국 복지는 이와 같은 고전적 복지국가조차 도달하지 못했음.

#### ② 이와 같은 상황에서 서구에서 나타난 ‘신사회위험’도 나타나고 있음

- 완전고용의 파괴, 고용안정성 파괴, 비정규직 확대, 사회보장에서의 차별
- 대규모 노동력이 필요했던 제조업에서 서비스 부문, 지식기반경제로 전환  
→ 저학력층의 사회적 배제 구조화
- 인구 노령화, 저출산, 핵가족화 등 복지에서 가족의 기능 약화  
→ 노동인구 감소, 사회서비스 지출 증가, 사회보장제도의 지속가능성 문제
- 보건의료, 사회복지 등에서 시장화 경향

③ 한국 복지체계의 현 상황

- 고전적 복지국가도 완성하지 못한 상황에서 신사회 위험에 대한 대처도 함께 해야 하는 상황
- 그러나 시장으로 해체(의료민영화 등), 공공부조마저 ‘바우처’를 매개로 시장화
- 새로운 복지체계가 요구된다

4) 사회투자국가는 대안이 아니다

① ‘사회투자’를 ‘사회지출’로 대체

- 국가적 의무 회피, 경제성장을 위한 목적에서의 투자의 일환으로 이해
- 인권침해적 개념 내포

② 시장과의 협력 개념 강조

③ 일자리 창출 등 노동시장 개혁에 대해서는 소극적

④ 사회지출 증가 회피, 지출 효율화 강조

⑤ ‘소득보장’을 목적으로 한 고전적 복지국가를 경험하지 못한 우리나라에서 복지확충을 소극적으로 하는 정치논리

⇒ 복지에 대한 사회적 공론화 필요, 보편적 복지, 노동시장 개혁과 함께하는 복지의 대안이 필요

### 3. 한국 복지제도 개편에서 기본소득제의 기대효과

① 복지의 주체 확립, 복지정책의 공론화에 기여 : 보편적 복지 확립

② 사회양극화 해소의 적극적 전략

- 소득재분배의 적극적 전략

③ ‘최저보장’ 개념의 역사적 퇴출

- ‘공공부조’ 제도를 ‘기본소득’이 대체한다

④ 국가적 복지정책에 영향

- 부족한 복지 재정의 획기적 확충
- 현물급여서비스(service benefit) 확충

⑤ 시장화 정책 중단

- 기업복지 축소, 공공복지 확대
- 보건복지 시장화 전면 중단

#### 4. 기본소득제를 중심으로 한 복지제도 개편에서 고려해야 할 점

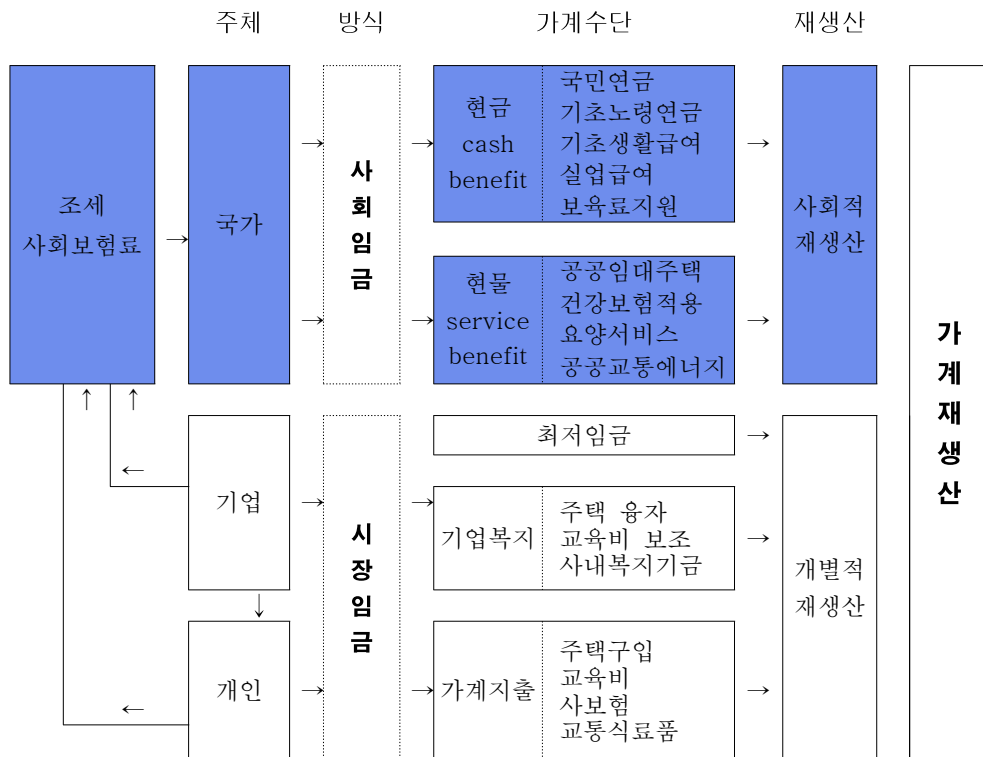
##### ① 복지제도가 ‘소득’으로 환원될 위험성

- 기본소득제는 현금급여(cash benefit) 서비스를 대체하더라도
- 현물급여 중심 사회보장, 지역사회 중심의 사회서비스 확충과 함께 구상해야 함.

##### ② 자영업자가 많은 노동구조를 개편하기 위한 대안이 전제되어야 함

- 기본소득제가 유지되는 사회구조로 재편하려면 자영업자 비율 낮추어야 함. 최소한 현재 규모의 절반으로 줄여야 함.
- 생산적 노동에 기여하는 것도 좋지만, 사회적 비용을 낮추는 일자리로도 나아가는 것도 바람직함.  
→ 공공복지 인프라와 사회서비스에 필요한 인력으로 전환

<그림 7> 자본주의의 가계재생산 구조



※ 김연명, <이론적 논의>, 《한국의 사회복지와 노동운동 : 연대주의 사회복지 전략을 향하여》, 김연명·남기곤·오건호(민주노총, 1999), 13쪽의 표를 재구성한 것이다. 오건호, 진보의 눈으로 국가재정 들여다보기, 사회공공연구소, 2009에서 재인용

③ 한국에서는 단계적 접근이 불가피하다

기본소득을 위한 수입을 만드는 것을 제외하더라도 우리나라 복지체제와 연관하기 위하여 다음과 같은 이유에서 기본소득제를 도입하는 것을 단계적으로 추진해야 함.

- 고전적 사회위험 대처 못함.
- 공공인프라와 사회서비스가 부족하여 ‘기본소득’이 기능하지 못할 위험성 존재
- 사회보장의 시장화가 상당히 진척되었기 때문에 이에 대한 대처 필요

④ 단계적 접근

- 1단계 : 공공복지 인프라의 확충, 지역사회 중심의 사회서비스 전달체계 확립  
공공인프라 - 의료, 교육, 주택 등 현물서비스 중심  
사회서비스 - 사회적 돌봄서비스 (육아, 노인, 환자, 장애인),  
적극적 노동시장 정책 관련 서비스(자영업자 이동)
- 2단계 : 의료보장, 교육보장, 주택보장 등 사회보장서비스의 확충  
의료보장 - 조세 중심으로 전환
- 3단계 : 기본소득제 전면 도입

## 5. 맺음말

○ 기본소득제는 충분한 복지, 보편적 복지와 함께해야 함. 그렇지 않으면 기본소득제의 효과를 기대할 수 없음. 이와 같은 점에서 기본소득제와 한국사회의 변화, 특히 보건복지정책과의 관련을 깊이 있게 검토해야 함.

○ 한국 보건복지는 현재 매우 강한 강도의 변화를 요구받고 있음. 그러나 현재 MB 정부는 신자유주의적인 방향, 시장화의 흐름으로 이를 해결하려 하고 있음. 이에 대한 진보진영의 대안은 제출되지 못하고 있는 실정임.

○ 기본소득제는 새로운 경제사회뿐만 아니라 시민사회의 대안이기도 함. 새로운 사회정책의 핵심으로 관심의 대상이 되고 있음.

○ 그러나 사회보장, 사회복지의 차원에서 보다 깊은 검토와 논의가 필요함. 기본소득제를 중심으로 사회보장의 틀을 변화시키고자 할 때 거쳐야 할 경로 등에 대한 구체적인 논의가 더욱 진행되어야 할 것임. 그래야만 사회적 설득력을 가질 수 있을 것임.

○ 이제는 ‘기대효과’에서 머물지 말고 한발짝 더 나아가기 위한 ‘경로’에 대한 논의로 옮겨보자.

# 사회기반시설에 대한 민간투자사업, 이대로 괜찮은가?

민간투자사업의 동향, 문제점 및 대안방향

- 운수(교통/물류)부문을 중심으로 -

윤영삼 (운수노동정책연구소)

## 1. 머리말

- 민간투자사업은 사회기반자본(SOC)<sup>1)</sup>의 수요의 증가에 비해 재정이 충분히 뒷받침할 수 없게 된 것을 배경으로 신자유주의적 정부들이 1980년대부터 사용해 왔음.
  - 한국의 신자유주의적 정부가 민자사업방식을 사용하는 근거로 제시한 것
    - 재정의 한계를 벗어나 수요에 부응하는 수준의 공공시설을 조기에 확충함
    - 민간의 창의와 효율을 활용함
- 우리나라에서 2008년 SOC투자 중 27.7%, SOC재정투자대비 38.3%까지 비중이 높아져 왔음.
  - 우리나라는 세계에서 민자투자사업이 활성화된 국가로 평가되고 있음.(김형희, 2007)
  - 기획예산처(2006)는 우리나라 민자제도 및 사업경험에 대한 국제적 관심이 증대하고 있다면서 홍보와 수출을 할 계획을 발표했었음.

1) 경제적 외부효과와 시장실패로 인해 시장에서 충분히 공급되지 못함을 배경으로 공공부문의 책무영역이었음.

- 정부는 민간투자사업이 SOC시설 조기확충에 크게 기여했다고 평가(정내삼, 2007; 조봉환, 2008)하면서 민간투자사업의 활성화에 주력할 방침임.
  - 2009년 2차례 적극적인 민간투자를 위한 환경 조성을 하는 활성화방안을 마련했음.
  - 지방정부도 유행처럼 추진해 왔고 추진할 예정임.
- 지금까지 민간투자사업관리상 많은 문제점을 갖고 있었으나 정부가 해소노력을 해왔음.
  - 경실련(국책사업거품빼기운동) 등의 문제제기로 인해 드러난, 인천국제공항철도<sup>2)</sup>처럼, 초기민간투자사업의 과도한 문제점이 크게 떨어뜨린 정책신뢰성을 높이는등 민간투자를 유지한다는 재정운영기조의 유지를 위해 많은 해소노력을 했음.
  - 민간투자사업의 관리는 많이 개선되었다고 할 수 있음.
  - 향후 별 문제점이 없이 긍정적 효과만을 가져올 것이라고 정부는 홍보<sup>3)</sup>하고 있음.
- 그러나 아직 민간투자사업은 기초, 제도와 실행에 있어서 문제점을 갖고 있다는 문제의식에서 민자투자사업의 문제점을 정리하고 대안방향을 제시하고자 함.
  - 충분히 분석된 사례가 별로 없어서 충분한 분석에 한계가 있음.
  - 기존 문헌들을 주로 참조하여 운수분야 민간투자사업을 중심으로 제시함.

## 2. 민간투자사업의 동향

### 1) 정부정책의 동향

- 민간투자사업관련 법의 변화
  - 1994년 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법 제정
  - 1998년 사회간접자본시설에대한민간투자법으로 전면개정
    - 사업추진방식의 다양화 - BTO, BOT, BOO
    - 대상사업 선정을 위한 타당성분석 의무화
    - 사업자의 위험경감을 위한 제도적 장치 마련 - 최소운영수입보장 및 매수청구권 신설
    - 민간투자지원센터(PICKO, 국토연구원) 설립

2) 인천국제공항철도 범국민대책위원회에서는 국정조사와 책임자 처벌을 요구해 오고 있음.

3) 기획재정부는 2009년 8월 13일 홍보자료로서 홈페이지에 '민자사업 바로보기'를 게재했음.



- 사회간접자본 투융자회사 설립근거 마련
- 2005년 사회기반시설에대한민간투자법으로 개정
  - 시설범위 - 대상시설이 생활기반시설(소규모 국민편익시설)로까지 확대
  - 추진방식 - BTL방식 도입
  - 공모방식의 인프라펀드 설립이 활성화되도록 특례조항 규정 - 투자한도 배제, 차입금 허용, 주식상장 의무화로 투자자금 현금성 확보 등
  - 사회간접자본시설투융자회사를 장기투자에 적합한 사회기반시설투융자회사로 개편됨
  - 공공투자관리센터(한국개발원)로 명칭과 소속기관 변경

○ 정부의 구체적인 정책을 담고 있는 민간투자사업기본계획은 필요시마다 수정되어 왔음.

- 2009년 하반기에도 수정할 계획임 - 2009년 2차례의 활성화방안을 반영

○ 민간투자제도 개선노력 : 운영관련

- 다양하고 포괄적인 정부지원책 마련
  - (최저)운영수입보장 - 최근 폐지<sup>4)</sup>하고 변종방안을 추진하고 있음.
  - 신용보증, 조세 및 부담금 감면, 귀속시설에 대한 재정보조·용자지원, 사업시행자의 토지확보 등에 대한 지원, 공정거래법 등 규제법 적용 제외
- 민간투자시설사업기본계획 표준안 마련
- 표준실시협약과 표준재무모델 마련
- 기준과 절차 개선
- 교통수요예측방법 타당성 제고

○ 정부(와 지자체)는 민간투자를 적극 활용할 계획임.

- SOC 특히 도로부문에 배정되는 재정이 불충분해진다는 인식에 따른 대책임.<sup>5)</sup>
  - 고속도로<sup>6)</sup> 건설 규모를 줄이지 않기 위해 다양한 방안을 모색하고 있음.
- 재정투자뿐만 아니라 민간자본·공기업의 투자에 의한 재원확보로 방향을 전환했음.
- 민간투자법에서 열거하고 있는 대상시설을 시행령에 위임하여 확대할 계획임.

4) 정부는 민간투자유치를 위해 '건설보조금'과 '활성화지원'을 상호보완적으로 운영해 왔으나 후자 중 가장 효과가 컸고 창의와 효율의 활용이라는 취지를 퇴색시키던 최소운영수입보장제도를 폐지했음. 외국의 경우 최소운영수입을 제도로써 보장해 준 국가는 없고, 필요시 사업별로 보장하는 경우는 있음.

5) 민간투자방식을 도입하여 SOC에 대한 국가재정 투입비중은 감소했지만, 국가재정투입액은 증가했고, SOC에 대한 국가 총투자액은, 공기업투자를 포함하면, 연평균 7% 이상의 증가율을 유지했음.

6) 제2경부고속도로, 제2서해안고속도로, 제2수도권외곽순환도로 등을 민간투자사업의 예로 들고 있음.

○ 2009년 1차 민간투자사업 활성화방안

- 유희 민간자금 특히 금융권의 투자 유인을 제공
- 간이민간투자적격성조사를 도입하고 실시절계 등 준비절차를 병행 추진
- 사업자가 직접 투입해야 할 (총사업비 중) 자기자본비율을 10-25%에서 5-10%로 낮춤
- 후순위자금에 대한 보증 비중 확대(4.5% → 20%)

○ 2009년 2차 민간투자사업 활성화방안

- 2009년 6월까지 BTO 착공예정사업 12개 중 3개만 본금융약정을 체결한 것을 민간투자사업이 크게 위축된 것으로 판단/활용하여 민간투자사업의 부진요인으로 최소운영수입보장제도의 축소·폐지로 인해 고위험·저수익사업으로 전환되어 투자매력이 저하한 점과 가격위주의 사업자 선정 등으로 사업수익률이 저하한 점을 들고 위험을 낮추고 수익을 높이는 방안<sup>7)</sup>을 제시한 것임.
- 최소운영수입보장제도를 완전폐지하고 투입원가 회수를 보장하는 방안을 도입했음.
  - 해당 민간투자사업을 재정으로 추진했을 경우 발생했을 원가(국채이자율 정도의 수익률이 반영된 것)를 한도로 수입발생 부족분을 지원하여 보장해 줌.
  - 수익률은 기존보다 훨씬 낮지만, 보장을 통해 위험을 낮춰주고 다른 방식으로 수익률을 보전해줄 의도로 보임.
- 그동안 외국에는 없는 최소운영수입보장제도에 비판이 많아 보장수준을 낮추자 유인효과가 낮아져서 (4대강 죽이기사업의 부대사업에) 민간투자를 유인하기 위해 변형된 최소운영수입보장제도를 도입하는 것임.
- 기존 민간투자사업에 대해 비판이 많았던 최소운영수입보장제도로 인한 재정부담을 줄이려는 방안을 도입했음.
  - 적극적인 자금재조달, 수입증대 노력(요금체계 개선(≡요금인상), 부대·부속사업 등 사업대상 확대, 추가IC 개설 등)<sup>8)</sup>

2) 민간투자사업의 비중

○ SOC투자 중 민간투자(집행액)<sup>9)</sup>의 비중이 28% 정도로 급격히 증가했음.

- 민간투자의 협약액이 집행액보다 많으므로 향후 비중이 더 증가할 것임.

7) 수익부족분 직접보전방법 - 재정지원(최소운영수입보장, 건설보조금), 사용료 인상, 무상사용기간 축소

8) 자전거도로 등 녹색기반시설을 민간투자사업대상으로 확대할 의도를 제시하고 있음.

9) 2007년까지 총 458개 사업에 총투자비가 76조원 수준임. BTO는 170개 사업에 60조원 수준, BTL은 288개 사업에 16조원 수준임. 사업당 액수는 0.35조원과 0.06조원임.

<표 1> 재정투자 대비 민간투자 비중 추이(전체 분야)

(단위: 조원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (예정)	2010 (예정)	2011 (예정)	2012 (예정)
SOC투자 (A+B)	13.6	15.1	16.2	16.6	17.2	19.7	19.2	21.8	22.9	24.5	28.3				
SOC재정투 자(A)	12.7	14.3	15.2	16.0	16.0	18.4	17.4	18.3	18.4	18.4	20.5	21.1	22.7	24.3	26.0
SOC민간투 자(B)	0.6	0.8	1.0	0.6	1.2	1.3	1.7	3.5	4.5	6.0	7.8				
집행	BTO	0.6	0.8	1.0	0.6	1.2	1.3	1.7	3.4	3.0	3.0	3.6			
	BTL	-	-	-	-	-	-	0.1	1.5	3.0	4.2				
민간투자비 중 (B/(A+B))	4.7	5.9	6.2	3.6	7.0	7.1	8.9	19.1	19.7	24.5	27.7				
민간투자비 중 (B/A)	4.7	5.6	6.6	3.8	7.5	6.6	9.8	19.1	24.5	32.6	38.3				

※ 출처: 기획예산처(2008), 2008-2012년 국가재정운용계획, 국회예산정책처(2006), 건설교통부(2006a)

### 3) 추이

○ 운영수입보장제도는 민간제안사업의 경우 폐지되고 정부고시사업의 경우 보장수준을 낮춤에 따라 민간투자사업 특히 민자고속도로사업은 금융권(/재무적 투자자)의 투자금 회수의 '위험'이 높은 사업이 되었음. - 높은 수익률/이자율을 요구함.

○ 2005년 법개정후 수익형(BTO)보다 임대형(BTL)의 비중이 낮아지고 있음.<sup>10)11)</sup>

○ 고속도로의 경우 도로공사의 역할은 축소되고 민자의 역할이 증가하고 있음.

10) BTL방식 변호론 - 민자 도입의 근본취지에 보다 적합한 방식이며 철도 등 투자의 필요성에 비해 수익성의 확보가 상대적으로 어려운 사회기반시설 투자에 적합한 방식일 수 있음.(장수은·강지혜, 2006) 국민에게 공공서비스를 좀 더 빨리 제공하고, 생애주기비용관점에서 비용측면에서도 유리함.(정내삼, 2007) 예산이 미래세대 편익에 대해 현재세대가 미리 부담하는 구조라면, BTL은 해당시설 이용세대가 임대료를 부담하는 '수익자부담원칙'에 부합하는 구조임.(정내삼, 2007)

11) 국가재정을 투자하는 분야로 인식되고 있는 철도사업은 민간투자법(제2조)이 제한적으로 허용하는 44개 민간투자 대상시설 중 하나로써 2005년 경전선(함안-진주), 2006년 전라선(익산-신리), 2007년 원주-강릉(미정) 및 소사-원시, 2008년 소사-대곡(미정), 2009년 부전-마산 등이 BTL로 추진되어 왔음. 도시철도의 경우 서울지하철 9호선이 BTO로 개통되었고 신분당선이 추진되고 있으며 경전철이 각 지자체에서 추진되고 있음. BTL사업으로 인한 정부지급금은 정부가 매 회계연도마다 우선순위를 감안하여 편성하는 철도건설예산에 포함되어 책정되고, 국회의 예산심의과정을 통해 확정되고 있음.

- 2008년에는 민자고속도로 건설비 총액이 재정고속도로 건설비 총액보다 커졌음.

### 3. 민간투자사업의 문제점

#### ○ 공공투자사업도 문제점이 많음.

- 도로, 철도 등 주요 SOC투자는 여러 사업에 분산투자함으로써 개통편익을 누리지 못해 왔고, 공사기간이 연장되어 지가상승 등 공사비가 대폭 증가되는 등 비효율성이 발생해 왔음.
- 이에 따라 민간의 창의와 효율을 활용해야 한다는 민간투자사업 도입의 근거가 되어 왔음.
- 공공투자사업의 문제점에 대한 원인을 정확하게 규명하고 대책을 세워야 함.

#### 1) 공공부문을 내용상 사유화 즉 운영상업화하는 것임.

#### ○ 민간자본이 투입된 공공부문은 공공적 운영보다 사적부문의 상업적 운영을 함.

- 내용상 사적부문임. ‘광의의 사유화’에 속함.
  - 민간투자사업은 공공시설에 이윤/수익논리가 작동함.
  - 사회에서 이윤원리에 따라 작동하는 시장부문의 영역이 커지는 것임.<sup>12)</sup>
- 실증은 곤란한 실정임. 차후에 체계적인 노력을 해야 할 과제임.
  - 이명박 정부는 중기재정운용계획에서 (민간투자)사회기반시설을 시장친화적 방식으로 운용하고자 함을 제시하고 있음.
- 논리측면에서 공공성을 담보할 기제가 공공부문보다 약하므로 공공성이 낮을 가능성이 높음. 상업적 운영의 가능성이 높음.
  - 공공부문도 공공성이 낮고 낮아지고 있는데 민간투자시설은 더 낮을 가능성이 높음.

#### 2) 민간투자사업의 불가피성이 미흡함

#### ○ 기획재정부가 ‘민간투자사업 기본계획’에서 제시한 민간투자사업 선정원칙인 수익자 부담능력원칙, 수익성원칙, 사업편익원칙 및 효율성원칙 각각의 측면에서 민간투자의 불가피성을 검토하면 다음과 같음.(국회예산정책처, 2009, 58-59)

- 수익자 부담능력원칙 - 수익자가 부담하려고 할 양질의 서비스에 대한 정의가 명확하지 않음.

12) 유럽에서 근래 진행되는 민영화도 지분매각방식보다는 대부분 공민합작투자(PPP: Public Private Partnership)방식으로 이루어지는데, 이것도 마찬가지임.

- 고속도로의 경우 재정고속도로에 비하여 민자고속도로의 서비스가 양질이라고 판단할 수 있는 근거는 미약함. 양질의 서비스라고 볼 수 있는 것은 거리단축 정도일 것이며, 이것은 재정고속도로에 의해서도 공급이 가능한 서비스임.
- 수익성원칙 - 이용자가 지불가능한 최대수익률 - 이것이 얼마인지를 입증할 증거가 미흡한 실정임.
- 사업편익원칙 - 조기창출효과를 낳기 위한 재정예산/공공투자는 공단/공사가 전액 조달할 수 있는 것임.
- 효율성원칙 - 서비스질이 높다는 근거가 미흡함.

○ SOC시설 확충이 긴급하지 않은 실정이므로 민간투자까지 동원할 필요가 적음.

- 우리나라 SOC 스톡은 부족한 편이 아님
  - SOC 스톡에 대한 국가간 비교는 평가기준에 따라 상이할 수 있음<sup>13)14)</sup>
- SOC투자의 경제성장효과(생산유발, 고용유발, 부가가치창출 등)가 과거에 비해 미약해지는 추세임
- 우리나라가 GDP 대비 교통SOC 투자비중을 2% 이상으로 유지하고 있는 것은 OECD국가에 비해 높은 수준임
- 복지, 교육 등 새로운 수요 등에 대응하기 위해 시설투자가 어느 정도 축적된 경제분야 지출비중은 축소해도 크게 문제가 없음<sup>15)</sup>

○ 철도 등은 민간의 창의와 효율을 활용할 가능성이 크다고 할 수 없음.

- 전국적 네트워크이므로 일부 구간에 창의성을 도입하기 어려움(국회예산정책처, 2009)
- 건설 및 유지관리 방식이 정형화되어 있음.(국회예산정책처, 2007)
- 민간투자사업방식을 추진한 해외사례를 찾기 어려움(국회예산정책처, 2009)<sup>16)</sup>

○ 민간투자사업은 사실상 공공투자재원으로 실시되고 있음.

- 
- 13) 정부(건설교통부/국토해양부)는 도로 건설이 필요한 이유로 여러 가지 도로지표와 교통혼잡비용의 증가, 인구증가에 따른 자동차보유대수의 증가 등을 내세웠음.
- 도로율의 경우 선진외국보다 낮은 것은 지방도나 기타도로의 부족하기 때문임. 고속도로와 국도의 도로율이 낮은 것이 아님. 고속도로의 경우 OECD국가 중 여섯 번째로 높은 고속도로율을 갖고 있음.(윤기돈, 2006)
  - 교통혼잡비용의 경우 인구가 과밀한 수도권을 포함한 7대 광역시에 나타나는 현상일 뿐 다른 광역자치단체에서는 그렇지 않음.(교통안전시설미비가 더 문제임)
- 14) 철도 등 다른 교통시설이나 필요한 지역의 시·군·구도로나 지방도로 확충 등에 사용되어야 함.
- 15) 참여정부 시기에는 2-3%의 낮은 SOC증가율을 보인 반면, 이명박정부 들어서는 SOC분야에 대한 집중 투자 기조를 유지하고 있음. 2009년에는 증가율이 26% 수준임.
- 16) 철도의 경우 막대한 재원을 일시에 투자해야 하는데 반해 수익성이 낮고 투자비용을 회수하는 기간이 길어서 민간자본투자 유치가 상대적으로 더 어려워져 건수가 적으나 철도사업이 사업규모가 확장됨에 따라 고수익 성장사업으로 변모할 것으로 전망하면서 민자사업자측은 도로사업에 비해 철도사업에 대한 투자를 늘릴 가능성이 있음.

- 민간투자사업은 재정지원이 70%를 상회하고 있는 ‘절차만 민자사업’일 뿐 재정사업이라 해도 과언이 아님.
  - 민자사업에서 시행사업자의 자기자본비율은 30% 정도에 불과하고 재정지원 30%와 정부보증으로 빌린 자금을 합하면 70%에 이릅니다. 본질적으로 민자사업은 대부분 국민의 세금으로 수행되고 있으며, 실제 민자사업의 실행원가는 총공사비의 55% 정도에 불과할 뿐이므로, 사업시행자는 자기 돈을 한 톨도 들이지 않고 사업을 수행하고 있는 것입니다.
- 시행사업자인 SPC 구성주주 중 재무적 투자자가 대부분 금융형 공공기관임.
  - 민자고속도로사업의 경우 한국도로공사에서 조달하던 고속도로 건설비용을 금융형 공공기관인 기타공공기관(한국산업은행·중소기업은행), 기금관리형 준정부기관(국민연금관리공단·사립학교교직원연금관리공단·공무원연금관리공단), 공적기관(우리은행·농업협동조합중앙회·한국교직원공제회·군인공제회)이 공급하여 추진하고 있음.
- 정부는 민자고속도로라는 이유로 공적기관에게 높은 수익률을 허용하고 있음.
  - 공공기관은 ‘원가보상주의’에 따라 요금 및 수수료를 징수하는 것이 바람직함. 공공기관에게 높은 수익률을 허용한다면, 원가보상주의에 배치되게 공공시설에 대한 요금을 높이는 결과를 초래하며 독과점에 따른 문제가 있음.
- 창의성과 효율성이 없으면 재정/공공투자사업으로 하는 것이 바람직하고 충분히 집행가능함.

### 3) 민간투자사업의 비교우위에 대한 근거가 부당하거나 불명확함.

○ 한국의 신자유주의적 정부가 민자사업방식을 사용하는 근거로 제시한 것이 재정의 한계를 벗어나 수요에 부응하는 수준의 공공시설을 조기에 제공함과 민간의 창의와 효율을 활용함인데 근거가 부당하거나 불명확함.(국회예산정책처, 2009, 35-36)

- 정부는, 시장만능주의처럼, 민간투자사업을 시행하면 당연히 민간의 창의·효율성이 도입된다고 보고 있는데, 건설 및 운영에 민간의 창의·효율성이 어떻게 도입되는가에 대해 구체적으로 검토한 자료가 없음.
- 수요의 경우
  - 정부는 급증한다는 수요가 얼마인지 제시하지 못하고 있음.
  - 정부는 근거하고 있는 ‘중장기 SOC 투자계획’ 자체가 정부의 의도를 담고 있는 것임. 객관적인 근거라고 할 수 없음.
  - 고속도로관련 계획들은 고속도로건설 수요가 급증하기 때문에 수립된 것이 아니며, 중장기적인 고속도로 구축방향을 제시하는 것으로 보아야 함.
  - 2019년까지의 고속도로 사업계획인 ‘국가기간교통망계획(2007)’도 고속도로 건설 수요가 급증하고 있다는 것을 제시하지 않고 있음.<sup>17)</sup>
  - 고속도로 건설 수요를 충족시키기 위한 공급시기와 규모의 목표치를 구체적

으로 제시하지 않고 있음.

- 민간의 효율성의 경우

- 정부는 법적 근거도 없는 공공투자사업비에 대한 출자·보조비율 기준<sup>18)</sup>에 근거하여, 민간투자사업이 효율성이 높(아 재정부담을 완화시킨)다고 주장하고 있음.
- 공단/공사가 재원마련에 문제가 없다면, 공공투자사업도 국고보조비율을 얼마든지 낮출 수 있어서 민간투자사업처럼 개별 사업의 수익률에 따라 국고출자비율을 달리할 수 있는데, 이 경우 민간투자사업과 유사한 사업구조가 될 수 있으므로, 민간투자사업으로 추진한다고 하여 재정부담이 감소한다고 볼 수 없음.(국회예산정책처, 2009)<sup>19)</sup>
- 사회기반시설의 운영비가 고속도로의 경우 km당 운영비에서 도로공사가 가장 저렴함.(국회예산정책처, 2009)
- 운영기간에 기대할 수 있는 민간의 효율성(과 창의성)은 대부분 인건비 절감 및 저렴한 외주계약을 통해 달성되는 것임. 해외에서는 이것을 민간투자의 효율성에서 제외하고 있음.

- 민간의 창의성의 경우

- 사업제안서 등을 보면, 민간의 창의·효율성이 도입된 사례를 보기 힘들.(국회예산정책처, 2009)<sup>20)</sup>

- 민자고속도로사업에서 보듯이, 재정부담을 줄이지도, 민간의 창의와 효율성을 도입하지도 못했음.(국회예산정책처, 2009)

- 민간투자에 따른 재정부담 완화 주장은 근거가 없는 것임.

- 민간투자사업의 공공투자사업에 대한 비교우위주장은 일방적인 이데올로기임.

- 정부의 민간투자사업의 근본적인 목적은 재원확충임.<sup>21)</sup>(철도가 대표적임)

17) '국가기간교통망계획(2007)'에는 직접효과와 간접효과를 추정하고 있으나, 고속도로 건설 필요성이 고속도로 건설의 직접효과에 있는지, 아니면 간접효과에 있는지 설명하지 않고 있음. 직접효과를 위해서라면 철도, 국도 및 지방도 등의 건설을 통해서도 달성될 수 있으며, 간접효과는 교통시설 이외의 사업에 대한 투자를 통해서 달성될 수 있음. 즉 '국가기간교통망계획(2007)'에서 제시하는 고속도로 건설 효과는 다른 사업을 통해서도 달성될 수 있음.

18) 사회기반시설에 대한 공단/공사투자의 국고보조금비율을 50%로 해야 하는 법적 근거는 없으며 30% 이내로 하고 있다는 민간투자사업에 대한 국고보조비율의 법적 근거도 없음. 정부가 결정하는 것임.

19) 민간투자사업에서 운영기간의 위험을 민간사업자가 부담한다는 주장이 있는데 국내민간투자사업에 있어서, 운영기간에 민간사업자가 부담하는 위험은 최소화되어 있음. 민간투자자가 '시설물'을 가지는 BOT방식과 달리 '관리운영권'만을 갖는 BTO방식에서는 민간사업자가 시설물에 대한 손상 및 손실 위험까지 부담하지 않음. 결과적으로 민자사업자는 운영기간의 시설물에 대한 위험을 정부에 이양한 것임. BTO는 민간사업자가 책임을 갖지 않고 권리만 가지는 방식임.(국회예산정책처, 2009)

20) 또한 민자고속도로의 신규주주들은 대부분 금융기관으로 해당민간투자사업 운영에는 대부분 비전문가임. 일부 전문투자회사들의 경우 자신들이 해당민간투자사업 운영의 전문가라고 하고 있으나, 그들은 투자전문가이지 해당민간투자사업 운영전문가로 보기 어려움.

21) 성과목표가 없음. 민간투자에 따른 재정부담 완화는 근거도 없는 기준에 따른 것으로 성과목표라고 볼 수 없음. 민간의 창의·효율성 도입에 대한 목표를 설정하고 있지 않음. 정부가 급증한다는 수요가 얼마인지 제시하지 못하고 있어서 민간투자사업으로 수요에 잘 대처하고 있는가를 평가할 수 없음.

#### 4) 민간투자제도 운영상의 문제점

##### ○ 민자유치 대상사업의 부적정한 선정

- 사업타당성을 비용편익비율로만 판단하는 것은 문제가 있음.
  - 사회경제적 타당성으로 판단해야 함.
- 사회경제적 타당성평가차원의 환경·교통영향평가가 끼워 맞추기식임<sup>22)</sup>
  - 실시협약 체결후 환경/교통영향평가를 하므로 끼워맞추기식 보고서가 될 가능성이 많음
- 수익성이 없는 사업 선정
  - 사업추진의 당위성을 증가시키기 위해서 교통수요예측을 과도하게 부풀리는 방법을 주로 사용함.<sup>23)</sup> 한국개발연구원(2007)에 의하면 민자사업도로의 경우 평균 50% 과다 추정되었음. 도로투자의 경우 평균 22% 과다 추정되었음. 수도권 도로보다는 비수도권 도로에서 더 과다 추정되었음.<sup>24)</sup>
  - 예비타당성조사 결과를 정부 스스로 존중하지 않음.(조영철, 2009) 예비타당성조사제도의 법 취지를 사실상 무시하고 AHP가 0.5 미만인 사업에 예산을 편성하고 추진했음. 예비타당성조사를 실시하지 않은 채 예산을 편성하기도 했음.
- 도로의 중복·과잉투자(윤기돈, 2005)
  - 도로건설여부를 판단하는 주요기준인 교통량수요예측이 과도하게 부풀려서 꼭 필요하지도 급하지도 않은 도로가 건설되고 있음.<sup>25)</sup>
  - 국가기간망을 이루는 도로로서, 속도를 비롯한 관리상의 차이만 있을 뿐 기능이 같은 고속도로/고속국도와 국도가, 적절한 역할분담을 통해 상호 보완되게 건설되어야 함에도 불구하고, 따로따로 건설되어 중복투자로 나타남.<sup>26)</sup>

22) 도로가 발생시키는 환경문제/생태계 파괴(농지와 산림면적의 감소, 생태계 단절, 도로주변부 환경악화, road-kill의 발생, 대기오염발생/기후변화문제, 에너지문제)와 지역공동체의 붕괴(윤기돈, 2005)

23) 건설기술관리법을 개정하여 용역수행자가 고의 또는 중대한 과실로 수요예측을 부실하게 수행하여 발주청에 손실을 끼친 경우에 처벌할 수 있도록 되어 있으나, 과다하게 수요 추정을 요구하는 기관이 사실상은 '갑'의 입장에 있는 발주청인 경우가 대부분이므로, 동 벌칙의 기대효과는 이런 법적 처벌조항을 근거로 용역수행자가 발주청의 무리한 강요를 막아낼 수 있는 근거조항으로 작용함에 그칠 뿐임.

24) 감사원은 민자도로의 비싼 통행료로 인한 수요감소 영향 미고려, 확정되지 아니한 개발계획이 모두 조기에 준공되는 것으로 가정, 부풀려진 사회경제지표 적용, O-D를 과다하게 적용 등을 들고 있으며, 입접구간의 국도 확장공사나 고속도로 신설공사에 따른 교통량 예측을 충분히 하지 못함도 해당됨.

25) 건설교통부는 중복과잉투자문제가 제기될 때마다 '통상 향후 20년의 운영기간을 전제로 하기 때문에 신설·확장개통 후 몇 년간은 수요가 과다추정된 것으로 보일 수 있다'고 함.(도로정비기본계획(2006-2010) 변경에 대한 검토소위원회 의견에 대한 건설교통부 도로국 답변자료) 최근 10여년간 교통량의 변화가 거의 없거나 오히려 주변도로 개통으로 교통량이 줄어드는 지역에서 앞으로 급작스레 교통량이 증가할 리는 거의 없음. 지방공항사업사례 참조

26) 도로기능의 모호한 분류 - 도로법에 의한 도로의 분류는 관리주체에 따라 구분되어 있어, 각 도로의 정의만을 보면 각 도로의 기능이 모호하게 분류되어 있으며, 각급 도로상호간 연결기준이 미흡한 실정



- 국토해양부의 고속도로 건설부서와 국토 건설부서가 각각 도로건설계획을 수립하고 있음
- 한정된 국가재원이 고속도로와 국토 건설에 우선 사용되는 것은 잘못임.
- 도로건설의 필요성과 타당성을 검증할 수 있는 합리적인 과학적 절차가 미흡함.

○ 경쟁없는 사업자 선정방식 : 담합을 통한 수의계약<sup>27)</sup>

- 합법적 틀을 만들어 1건의 사업비가 수조원에 달하는 건설사업조차 거의 경쟁 없이 사업자를 선정하고 있음.
- 민간의 창의와 효율을 활용한다는 명목으로 도입된 민자사업방식이 무경쟁입찰로 창의성을 배가시킬 필요가 없어짐. 원가부풀리기는 경제적 효율성도 없게 함.
- 경쟁은 다단계 하청구조속에 있는 대다수 하도급업체와 비정규 일용직노동자에게만 적용되고 있을 뿐 재벌급 대형건설업체에게는 적용하지 않음.

○ 부풀려진 공사비/사업비<sup>28)</sup> : 민간자본특혜(오건호, 2009)

- 사업타당성측면에서 통행량과 통행료의 제약을 고려할 때, 민간사업자는 전체 사업비의 90% 이상을 차지하는 공사비를 적정한 수준으로 줄이기 위해 끊임 없는 기술개발과 철저한 원가절감을 통하여 공사비를 절감해야 함. 이것이 민간의 창의력과 효율성을 최대한 살리기 위한 민자사업의 도입취지와 부합하는 것임.
- 과도한 건설단가
  - 고속도로의 경우 km당 평균 건설단가는 민자사업이 약 220억원으로 재정사업 157억원보다 40% 이상(km당 63억원) 높음.(이재철, 2009)<sup>29)</sup>
- 정부가 지난 40년 동안 유일한 가격산정기준으로 신성시하고 있는 품셈을 통한 원가산정방식이 시장가격을 제대로 반영하지 못하는 엉터리임.<sup>30)</sup>

입. 고속도로와 국도가 서로 어떻게 상호 보완하여 연결될 것인지, 교통수요 분담은 어떻게 할 것인지에 대한 명확한 분담을 어렵게 하여 고속도로/국도의 중복·과잉투자로 나타난.

27) 모든 국책사업이 경쟁원칙에 따라 단독입찰의 경우 유찰시킴

28) 민자사업의 원청가격은 설계(정부)가격과 비슷한 2배 정도 부풀려져 사업비가 책정되어 폭리를 취해 왔음. 폭리의 대부분을 공사비에서 취하고 있음. 경실련의 '국책사업거품빼기운동'

29) 민자사업자와 주무관청간 협상을 통해 공사비를 확정하고 있어서 공사비의 적정여부를 검증하기 곤란하여 2003년 민간투자사업기본계획에서 주무관청으로 하여금 필요시 조달청에 공사비 단가의 적정성 검토를 의뢰하게 했으나 공사비를 낮추지 못했음.

30) 품셈을 통한 원가산정방식은 매우 복잡한 계산과정을 거치기 때문에 언뜻 보면 정확성이 높을 것으로 생각되지만, 실제 시장에서 거래되는 가격과 비교해 본 결과 2배 가까운 거품이 끼여 있음.(경제정의실천시민연합, 2006)

정부는 원가산정방식(표준품셈)을 개선하기 위해서, 90년대 초부터 선진외국에서 활용하고 있는 시장단가(실적공사비)를 도입할 것(논의 초기에 도입기로 하였던 적산센터 설립과 적산자제도 도입 - 가격검증시스템)을 추진해오고 있지만, 아직도 개정작업을 진행 중이라는 말만 되풀이 하고 있음. 건설업계와 이해관계자는 온갖 구실로 품셈폐지를 반대하고 있고, 품셈과 실적공사비를 관장하고 있는 건설기술연

- 총사업비(가격) 검증시스템 부재
  - 사업비의 대부분을 차지하고 있는 공사비에 대해 제대로 된 검증을 하지 않고 있음.
  - 투자수익률 산정문제<sup>31)</sup>
- 건설사의 시공이윤 창출이라는 새로운 사업모델을 제공한 것임.
  - 건설사의 사업시행자(SPC) 참여 - 건설사 중심의 지분참여
  - 대부분의 대형건설업체들은 직접 시공도 하지 않는 ‘무늬만 건설회사’임. 단순한 관리회사이거나 수주브로커에 불과함.

○ 과도한 재정지원/낭비 : 세금인상 등으로 국민에게 전가됨

- 재정사업에 비해 민자사업이 과다한 경우 많음.
  - 과다한 수요예측으로 인한 최소운영수입보장금액과 사업비 지출에 의함

○ 이용료(통행료 등)의 과다

- 도로(BTO) 통행료의 경우 재정사업으로 추진한 고속도로보다 민자사업으로 추진한 고속도로가 최소 1.6배에서 최대 4.5배 높음.(임명현, 2008)
  - 상한제를 도입했으나 효과 미지수임.

○ 심의위원회와 정부협상대표단의 문제<sup>32)33)</sup>

구원도 적극적 자세를 보이지 않고 있음. 우리나라의 건설사업은 연간 약 200조원(재정사업 50조원, 민자사업 20조원, 유지관리 30조원, 민간사업 100조원 등)이 수행되고 있는데, 이러한 사업의 공사비 산정근거가 엉터리품셈을 그대로 사용하고 있는 현실에서 시장가격제도를 도입해야 함.(경제정의실천시민연합, 2006)

- 31) 민자적격성조사의 표준지침(기획예산처, 2006)에서는 민간의 투자수익률 산정을 위한 원칙론적 개념이 제시되고 있으나 구체적 방법론 개발이 미비하여 경험적 어렵짐작을 통해 수익률이 결정되어 왔음.  
\* 민간의 투자수익률은 재무적 할인을 개념으로서 경제적 할인율(사회적 할인율)과 대비되는 개념임.
- 32) 제3의 (관련)전문가로 한국교통연구원과 대학교수 등을 들고 있고 중립적 전문기관으로 조달청과 도로공사 등을 들고 있는데 이들이 중립적이지 않음.
- 33) BTL의 경우 재정운영의 경직성 심화 등 미래의 재정부담
  - 완공후 20-30년간에 걸쳐 정부재정으로 임대료와 운영비를 부담하게 되므로 정부가 계획적으로 관리하지 않으면 재정부담을 가중시키고, 향후 재정운용의 경직성을 심화시킴.
    - 2009년 5월까지 실시협약이 체결된 BTL사업에 대해 향후 20년간 총 28조 3,816억원을 민간사업자에게 지급해야 하므로 2013년 이후 매년 1조 4천억원 이상의 재정이 소요될 전망이다.(국회예산정책처, 2009)
    - 재정여력이 부족한 지자체의 파산가능성도 있음. cf. 미국 캘리포니아주의 파산가능성
  - BTL사업이 국가에 재정부담으로 작용하는 성격을 갖고 있어서 헌법 제58조에 따라 미리 국회의 의결을 얻어야 하나, 사회기반시설에대한민간투자법 제7조의2는 다음 연도에 실시할 BTL의 총한도액과 대상시설별 한도액을 국회에 제출하는 절차만 규정하고 있음. 이에 따라 국회의 실질적인 통제가 이루어지지 않고 있음. 개별 민자사업의 실시협약이 체결되는 단계에서는 국회의 통제범위에서 벗어나 있다 가 임대료 등 관련예산이 다음연도 예산안에 반영되는 경우해야 비로소 심사가 가능함.
    - 2005년 1월 민간투자법 개정시에 국회에서 BTL의 국가채무 논란이 문제가 되었으나, 국회 심의·의결사항이 아닌 보고사항으로 결정되었는데 국회의원 자신의 이해관계를 고려한 것임.

- 중립적 전문위원들의 비중(1/3 수준)이 적을 뿐만 아니라 임명권이 기획재정부 장관에게 있어 실질적인 심의기능을 할 수 없는 구조적 한계를 갖고 있음.
- 정부협상대표단
  - 다방면의 전문가들을 중심으로 임시로 구성됨 - 해당사업 이해 부족, 견해차이 큼
  - 협상단의 책임과 권한에 대한 명확한 기준의 부재
  - 협상단이 엔지니어링 비전문가로 구성됨.

#### 4. 대안방향

- 민간투자제도는 운영상의 문제점조차 근본적으로 해소될 수 없는 것이며, 민간투자사업의 비교우위에 대한 근거가 부당하거나 불명확하며, 민간투자사업의 불가피성이 미흡한 실정이며 나아가 공공부문을 내용상 사유화 즉 운영상업화한다는 근본적인 문제점을 갖고 있음.

##### 1) 민간투자사업의 금지

- 신규 민간투자사업 추진을 금지함.

- 꼭 필요한 사업임에도 불구하고 재정이 부족할 경우<sup>34)</sup> 공공기관을 활용함
  - 해당사업을 수행해온 공공기관에서 공사채를 발행하여 조달하는 방안<sup>35)</sup>
  - 국공채 발행을 하되 수준이 논란이 될 정도가 된다면 연기금을 활용하는 방안
  - SOC자금조달만을 위한 공공기관을 설치·운영하는 방안(안태훈, 2009)

- 기존 민간투자사업도 가능한 한 국가가 인수해야 함.(오건호, 2009)
  - 수요/수익성이 일정비율 이하인 것부터 인수함.
  - 인천국제공항철도 개선사례가 준거로서 중요함.

##### 2) 재정사업의 개선

- 이용자 참여 기구 운영

---

34) 예산운용원칙의 문제 - 재정건전성을 저해하지 않는 범위 내에서 SOC 투자를 한다는 기본원칙을 세워야 함. 한편, 4대강살리기 예산 같은 불필요한 사업예산이나 30대 선도프로젝트 중 7X9 국가간선망 확충 등 때문에 재정에 의한 SOC투자에 한계가 있는 것임.

35) 일부에서 과도한 공사채 발행에 대해 우려하고 있으나, 공사채 발행은 채권시장에서 자금을 조달하는 것이고, (BTL 등) 민간투자사업에 의한 건설자금 조달은 투자금융시장에서 자금을 조달하는 것이어서 모두 민간(금융권)에서 조달하는 것임.

- 심의위원회가 제대로 된 심의의결기능을 하기 위해서는 행정기관의 영향에서 벗어날 수 있는 ‘독립성이 보장된 심의의결기구’로 전환되어야 함.
- 심의과정이 공개되어 사업추진이 투명하게 진행될 수 있도록 심의와 관련된 모든 자료들을 공개해야 함.

○ 정보공개

- 정보공개법을 강화하고 적극 준수해야 함.

○ 완공위주로 집중투자하고, 신규사업은 철저한 검증을 거쳐 꼭 필요하고 조기에 확충할 필요가 있는 것에 대해서만 투자하는 등 ‘선택과 집중의 원칙’을 견지해야 함.

3) 교통물류시설 건설의 제한

○ SOC 투자의 반 이상인 도로(와 항만)는 조기에 더 확충할 필요가 없으므로 도로 건설을 제한해야 함.

- 재정부담내에서 확충하면 됨.<sup>36)</sup>
- 도로의 중복건설 제한
  - 고속도로와 국도가 적절한 역할분담을 통해 상호 보완되게 계획·건설되어야 함
  - 국토해양부의 고속도로 건설부서와 국도 건설부서의 통합성 강화
- 7X9 고속도로 구축계획을 전면 재검토해야 함.
  - 올바른 정책인지에 대한 정확한 검토가 제대로 진행된 적이 한번도 없었음.
  - 국도 등 다른 도로와의 연관성, 생태계 등 환경에 미치는 영향, 경제적 타당성, 철도 등 다른 교통수단에 대한 비교 등 종합적인 검토가 이루어져야 함.
- 교통환경에너지특별회계를 녹색회계(운수노동정책연구소, 2007)로 전환하고 도로에 대한 배분비율을 낮추어야 함.

36) 특히 도로(고속국도와 국도)를 확대한다고 교통문제가 해결되는 것이 아님에도 불구하고 도로 등의 투자 확대를 하겠다고 방향을 설정해 놓으니 재정의 한계가 있는 것으로 판단되어 민자사업을 확대하는 것임.

## 사회기반시설에 대한 민간투자사업, 이대로 괜찮은가?

### 인천공항철도 관련 정부대책 분석

김영훈 (공항철도부실의혹 진상규명대책위)

#### 1. 정부대책의 개요와 한계

09. 3.30. 정부가 발표한 「인천공항철도 민자투자사업 합리화 대책(이하 공항철도 대책)」의 주요골자는 ‘현재의 민자사업 체제는 유지하되, 금융권에 매각하기로 했던 기존 건설사의 출자지분을 공공부문인 한국철도공사가 매입하게 하고 이 과정에서 최소운영수입보장수준(MRG)<sup>1)</sup>을 대폭 축소하여 국가 재정부담을 완화하고 이후 공항철도는 철도공사의 자회사로서 전문성을 활용하여 수요증대 방안도 적극 강구’ 하겠다는 것이다.

정부는 이러한 대책의 효과로서 01년 3월 공항철도 건설 당시 체결된 실시협약에 따라 민간건설사에게 지급해야 할 MRG 보조금비율 90%를 새롭게 인수할 철도공사에는 58%만 보장하는 것으로 조정하면 향후 30년간 7.1조원이라고 하는 막대한(!) 국가 예산을 절감할 수 있을 것이라고 설명하고 있다.<sup>2)</sup>

1) Minimum Revenue Guarantee 최소운영수입보장제도. 개통이후 실제수입이 실시협약 당시의 예상수입에 못 미칠 경우 이를 국가가 보조해 주는 제도로서 민자사업유치를 위한 일종의 유인책이자, 부패의 근원이 되고 있는 제도.

2) 정부는 MRG 58% 30년간 보조금규모는 현재 공항철도를 국가가 매입할 경우 부담액과 같은 수준이

<표 1> 인천공항철도 수송실적 및 장래예측 (일평균, 명)

구 분	2007	2008	2011	2031
협약수요	21만	23만	49만	82만
실 적	1만3천	1만7천	11만	27만
대 비	6.3%	7.3%	22.3%	32.8%
보 조 금	1,040억원	1,666억원	4,889억원	4,466억원

- 출처: 김성순의원, “인천공항철도 민간지분 정부가 매입해야” (2009.4.7)

▷ 현행 : MRG 90% 보조금 : 년평균 4,610억원 × 30년간 = 13.8조원  
 ▷ 대책 : MRG 58% 보조금 : 년평균 2,237억원 × 30년간 = 6.7조원

현재 벌어지고 있는 공항철도의 비극은 국가기간망산업에 대한 ‘민자투자사업’에 기초함에도 정부의 대책은 ‘민자투자사업체제는 유지’하면서 ‘국가의 재정부담을 완화’하겠다는 것이다. 또한 현재 공항철도 부실의혹의 핵심에 있는 현 국토부장관과 사기극에 가까운 영터리 수요예측을 담당했던 연구기관이 ‘공항철도 대책’을 마련한다는 것도 사리에 맞지 않는다.

민영화론자들이 종종 착각하는(내지는 호도하는)것이 ‘공기업 민영화를 통한 국가재정의 기여’라고 하는 가설이다. 하지만 이러한 가설은 현실에서 존재하지 않는다. 특히 철도, 도로, 전력, 가스 등의 망산업에서 민영화는 매각과정에서 온갖 특혜의혹과 민영화 이후 오히려 늘어난 정부의 보조금, 이용자에 대한 요금 인상 등 국가와 시민의 부담은 동시에 급증하였다. 특히 도로 등 다른 기반시설과 달리 건설투자비만큼 운영비 부담이 큰 철도산업에 일정기간의 운영수입으로 건설비용을 회수하게 하는 BTO사업의 결과는 더욱 참담하다.<sup>3)</sup>

초기건설비용과 함께 시설물과 차량 등에 대한 유지보수비용 등 고정적인 운영비용이 투입되는 철도산업의 경우 순수운임을 통한 총비용의 회수는 용이하지 않다. 운임을 현실화할 경우 도로교통에 수요가 분산될 것이고, 무리한 비용절감을 위한 유지보수나 추가 시설투자를 소홀히 할 경우 영국민영화의 사례처럼 안전에 직접적인 영향을 미치기 때문이다.

며, 철도공사에도 최소한의 투자수익률이 보장되는 구조라고 밝히고 있다.

3) Build Transfer Operation 민간자본으로 SOC를 건설한 후 일정기간 운영권을 줌으로서 건설비용과 투자수익을 환수하게 한 후 국가에 이를 양도하는 제도로써 사실상 국가기간망에 대한 상업화를 가져오는 민영화의 또 다른 방식. 최근 철도건설에서의 민자사업은 운영권을 주는 BTO방식이 아닌 민간건설업자에게 임대료를 지불하는 BTL방식으로 전환되고 있다. 이 역시 심각한 문제점을 안고 있음은 분명하다.

이러한 가운데 정부는 개통 2년 만에 민간건설사에 지급한 보조금이 2,700억원에 달하고 30년 동안 매년 4천억 이상 14조원을 혈세로 보전해야하는 현실에 직면하자, 정부재정 건전화(!)를 위해 민자투자분에 대한 국가매입을 검토하였다. 사실상 국유화하는 이러한 방안에 대해 정부는 '3조6천억 수준의 매입자금 일시조달이 현실적으로 어려우며 타 민자사업에서 동일한 요구가 발생할 것이 우려'된다는 이유로 대안으로 채택하지 않았다.

3조6천억 수준의 매입자금의 구성은 출자금 1조1천억~1조3천억+차입금(고정부채) 1조5천억+2단계 건설비용 8천억임으로 차입금 1조5천억원을 남겨두고 지분실사를 통해 건설사의 인수대금을 최소화하고 2단계건설비용의 재산정을 통해서 조정이 가능할 것이며, 납부방식에 대해서도 충분히 검토할 수 있을 것이다. 정부의 주장대로 공항철도(주)에게 30년간 지급할 MRG보조금 58% 수준인 6.7조원이 현재의 정부 매입가와 동일하다고 하면 굳이 국유화를 못할 이유는 없다.

그러나 정부의 다른 고민은 '다른 민자사업에 영향을 주는 것' 즉 민자사업 중단에 있는 것이다. 결국 3.6조원 재정부담이라는 경제적문제도 있지만 공항철도문제로 인해 다른 민자사업의 중단이라는 정치적부담이 크게 작용한 것이 아닐까 판단된다. 따라서 정부가 지금이라도 올바른 대책을 세우려면 그 전제는 바로 SOC에 대한 민자사업의 중단과 국유화라고 하는 정책전환이다. MRG를 조금 낮추는 미봉책이 아니라 사기극인 실시협약을 폐기시켜야 한다. 민자사업체제도 유지하면서 국가재정을 건전화하겠다는 것은 값싸고 질 좋은 소고기를 찾는 것만큼 무망한 일이다.

## 2. 정부주장의 허구와 공항철도 활성화 전망

정부는 이러한 대책과 함께 공항철도 수요증대방안을 적극 강구하겠다고 하고 있다. 그러나 공항철도의 활성화는 대중교통정책의 근본적인 변화와 철도시설에 대한 상당한 재투자를 수반하지 않으면 공염불에 불과하다.

정부는 수요예측대비 6~7% 불과한 현 수송실적의 원인에 대해 i) 애초 정부재정으로 건설하려던 공항철도사업이 민자사업으로 전환되면서 개통시기가 당초 01년에서 07년으로 지연되어 리무진버스가 활성화된 점 ii) 개통구간도 인천공항-김포공항, 김포공항-서울역으로 2단계로 구분되어 1단계 구간의 경우 도심의 수송인구를 포함하지 못하고 있는 점 iii) 영종도의 개발이 지연되어 교통인구가 예상 치에 미달하는 점 등을 들고 있다.

### i) 민자사업으로 오히려 개통시기가 6년이나 늦어짐

공항고속도로와 마찬가지로 공항철도 역시 인천공항의 개항에 맞추어 개통하는 것이 IMF 경제위기 등의 이유로 시행이 어려워지자 정부는 96년 4월 정부재정사업으로 추

진되던 공항철도 건설사업을 03년 1단계구간의 조기개통을 목표로 민자유치사업으로 변경하였다. 이러한 민간투자사업으로의 전환이 조기개통과 어떠한 연관성이 있는지에 대해 정부는 ‘민간투자사업으로 진행되면 국가 투자재원의 한계로 안정적인 재원조달이 어려운 점을 극복하고 공기단축이 민간건설사들에게는 건설비 절감과 조기 유동성 확보 등에 잇점이 있음으로 최대한 조기완공을 위해 노력할 것’ 이라는 점을 감안하였다고 주장하였다.<sup>4)</sup> 하지만 현실에서는 조기개통을 위해 민자사업으로 전환하였다는 정부의 주장과 정반대의 현상이 벌어졌다.

98년 12월 현대건설컨소시엄으로 민자사업의 우선협상대상자가 선정된 이후 01년 3월에서야 비로소 실시협약이 체결되면서 정부가 당초 목표하였던 03년 조기개통은 이미 불가능해 졌고, 05년으로 개통일을 1차 변경하였으나, 07년 3월에야 1단계 구간이 개통하기에 이르렀다. 민자사업자에게 각종 특혜를 주고도 조기개통이 불가능한 이유는 무엇인가?<sup>5)</sup> 민자사업자는 자신들의 이윤을 최대한으로 확보하기 위함이 공사의 주 목적임으로 이를 달성하기 위해서 실시협약 등에 엉터리 수요예측을 포함한 MRG 보조금 확보, 공사비 부풀리기와 착공이후 노선과 역사의 사업계획을 변경할 수 있는 자신들의 권한을 마련하는 것이 조기개통보다는 우선하는 가치였다는 사실을 보여주고 있다.

정부의 주장대로 토건자본들이 공기단축을 통해 추가이윤을 창출하는 ‘창의와 효율’은 최소한 총공사비가 확정되었을 때 가능하다. 하지만 총공사비를 확정하지 않은 상태에서 일단 엉터리 실시협약을 체결하고 난 후 민자사업의 삽질이 시작되면 이후 추가설계변경 등으로 공사비는 급증하고 이로 인한 실질적인 이윤이 훨씬 큰 상황에서 ‘유동성 확보와 공사비 절감을 위한 민간자본의 노력’은 존재하지 않는다. 공기단축을 통한 비용절감보다는 MRG보조금비율과 공사비 부풀리기가 훨씬 크고 확실한 이윤을 보장하기 때문이다.

민간의 창의와 효율이라는 것은 ‘실시협약 까지’ 인 것이다. 일단 이러한 협약이 체결되고 나면 계약을 파기하기 전까지 정부가 이들을 통제할 수단은 존재하지 않는다. 02년 8월 김포공항 1-1공구역 공사전면 중단되는 파행을 겪은 것은 사례는 민자사업이 얼마나 비효율적이고 반공공적으로 이루어지고 있는 것인가를 적나라하게 보여주고 있다.

4) 03. 5. 안영근의원의 ‘공항철도 민자사업 전환이 조기준공의 근거’ 질의에 대한 기획예산처 답변

5) 이러한 원인에 대해서 02년 감사원은 ‘민자사업자의 무리한 재정지원 요구 등으로 협상에 많은 기간이 소요되어 조기개통(03년) 목적을 달성할 수 없게 되었고, 관계기관과의 협의과정에서 사업계획 변경요인이 많이 발생되어 사업계획과 사업비를 확정하기 어려워졌을 때에는 재정사업으로 전환하는 등으로 사업을 효율적으로 추진할 수 있는 방안을 마련하여야 했으나 1단계 구간의 사업완료일을 05년으로 늦추고 민자사업자로 하여금 노선·역사 등에 대한 사업계획을 수립하도록 협약을 체결하여 민자사업이 비효율적으로 시행되고 있는 하나의 요인으로 작용하였다’고 지적하였다.



### 인천공항철도 핵심구간 2개월째 공사파행 (서울신문 02.08.02.)

인천국제공항~김포공항~서울역을 연결하는 공항철도의 핵심구간 공사가 두 달째 파행 운영되고 있는 것으로 확인돼 대책마련이 시급하다. 1일 건교부와 관련 업계 등에 따르면 공항철도 1단계 공사구간중 핵심지역인 '김포공항1-1 공구역'공사가 지난 6월 초부터 일시 중단되고 있다. 이에 따라 오는 2005년 완공 예정인 1단계 공항철도구간은 물론 김포공항~서울역으로 연결되는 2단계 공사(2008년 완공)도 차질이 불가피하게 됐다.

김포공항 1-1공구역 공사가 중단된 것은 감사원 감사 때문으로 알려졌다. 감사원은 ▲인천국제공항~김포공항~서울역을 잇는 공항철도 전용구간이 이용자의 편의성과 경제성을 고려할 때 적절치 않으며 ▲공항철도가 김포공항역에서 서울 강남 방면으로 이어지는 지하철9호선과 직결돼야 3900억원의 공사비를 줄일 수 있다는 의견을 지난달 중순 건교부에 보냈다.

이같은 소식이 알려지자 공항철도 사업에 컨소시엄으로 참여한 현대건설 등 10여개 업체들은 ▲9호선과 직결될 경우 지하철요금 체계가 일부 적용돼 운임료가 싸게 책정되고 ▲김포공항~서울역으로 이어지는 나머지 고속철도구간의 이용객도 현저히 줄어들어 수익성이 보장되지 않는다면 곧바로 공사를 중단했다. 일부업체들은 철도청의 설득으로 공사를 재개하고 있으나 뚜렷한 대책이 나오지 않으면 공사를 전면 중단할 수밖에 없다는 게 업계측의 주장이다.

#### ii) 민자공항고속도로와 리무진버스 활성화

신공항하이웨이(주)가 운영하고 있는 인천공항고속도로 역시 공항철도와 마찬가지로 BTO 방식으로 30년간 MRG 90%보장하는 것으로 01년 3월 인천국제공항의 개항을 앞두고 2000년 12월 영업을 개시하였다.<sup>6)</sup> 01년부터 08년까지 MRG로 지급된 보조금은 6,239억원에 달하고 실적/예측통행량 비율은 47% 수준이다.

아래 <표 2>에 의하면 05년도 협약교통량을 당초 05년 개통예정이었던 공항철도를 감안하여 18.8% 정도 감소시켰는데 정부는 공항철도 개통으로 교통수요가 18.8% 정

6) 03년 삼성물산의 지분을 교직원공제 등에 매각하는 자금재조달을 통해 MRG비율을 20년간 80%로 향조정, 05년도 공항철도 개통을 예상하고 04년 협약교통량 일부 하향조정.

도 분산될 것으로 전망했던 것으로 판단된다. 그러나 07년 공항철도 개통이후 실제 도로교통량은 하루 3,700여대가 감소하여 5.4% 정도의 감소율을 나타내고 있으며 철도 분담률은 10% 미만으로 추정할 수 있다. 이를 수송인원으로 환산하면 <표 3>과 같다.

<표 2> 공항고속도로 실시협약교통량과 실제교통량, 정부보조금 추이  
(단위: 대/일, %)

구분	01년	02년	03년	04년	05년	06년	07년	08년
협약교통량(A)	110,622	121,496	133,438	146,554	119,026	125,322	131,884	138,930
전년대비증가율	-	9.8	9.8	9.8	-18.8	5.3	5.2	5.3
실제교통량(B)	51,939	54,244	55,323	59,780	62,831	65,571	68,711	64,956
전년대비증가율	-	4.4	2.0	8.1	5.1	4.4	4.7	-5.4
실제비율(B/A)	47	44.6	41.5	40.8	52.3	52.3	52.1	46.7
정부보조금	591억원	684억원	953억원	109억원	661억원	710억원	811억원	820억원

※ 출처: 국회예산정책처, 전자공시시스템

<표 3> 인천공항 교통량 분석 (단위: 고속도로교통량 대/일, 수송인원 명/일)

구분	06년	07년	08년	비고
공항고속도로실제교통량	65,571	68,711	64,956	
공항고속도로수송인원환산(A)	197,000	206,000	195,000	추정치(주)
공항철도실제수송인원(B)	-	13,000	17,000	07년 3월개통
인천공항전체교통량(C)	196,000	219,000	212,000	전체교통량감소
철도수송분담률(B/C)	-	6%	8%	실시협약대비실제 수송량의 근사치

※ 도로교통량(대/일)을 수송인원으로 환산 추정하는 방법은 「민자유치사업에서의 과도한 교통수요 추정으로 인한 재정낭비와 개선방안」(이재철, 2008)을 참고하였음.

○ 논문에서 제시한 통행대수를 인원으로 환산한 과정은

- 2005년 기준 승용차의 전국 평균 재차인원은 1.55명, 버스는 12.23명임
- 인천공항고속도로의 이용차량 현황을 분석하면 승용차와 버스의 비중은 86.4% 대 13.6%로 추계할 수 있음.
- 위의 조건을 대입하여 06년도 인천공항고속도로에 통행하는 인원수를 구해보면  $65,571\text{대} \times 0.864(\text{승용차비율}) \times 1.55\text{명} + 65,571\text{대} \times 0.136(\text{버스비율}) \times 12.23\text{명} = 196,876\text{명}$ 임

01년 공항철도 실시협약 당시 정부는 철도수송분담률을 40%로 가정하였으나 05년 공항고속도로와의 예측수송량 협약변경 시에는 18.8%정도 감소할 것으로 예측하고 있다.<sup>7)</sup> 하지만 공항철도 개통이후에도 공항고속도로의 실제교통량은 하루 6만5천여대 수준을 유지하고 있으며, 정부보조금은 05년 실시협약을 변경한 이후 감소하던 것이 07년 이후 년 800억 이상으로 증가추세에 있음을 알 수 있다.

공항고속도로와 공항철도를 모두 같은 방식의 민자사업으로 추진함으로써 이후 공항철도의 활성화로 인한 공항고속도로의 이용률 하락은 공항고속도로의 보조금 상충을 유발한다. 기본적인 이용객의 증가가 수반되지 않는 상황이라면 국민의 입장에서는 공항철도로 열세가 낭비되거나 공항고속도로로 열세가 낭비되거나 동일한 피해를 입을 것이다.

이러한 가운데 정부는 03년 인천 송도지구와 영종도를 잇는 인천대교를 민자사업으로 추진함으로써 한정된 사회적수요에 도로와 철도, 다리까지 모두 민자로 추진하는 어처구니없는 일이 벌어지고 있다. 2010년 개통을 예정하고 있는 인천대교로 인해 교통수요는 더욱 분산될 전망이다.<sup>8)</sup> 사회적수요와는 무관하게 중복투자의 극치를 보여주고 있는 공항관련 민자사업의 현실에서 공항철도 활성화 방안은 어떻게 가능할 것이며, 설령 공항철도의 수송분담률이 다소간 상승한다고 하더라도 다른 민자사업자에게 전가되는 열세의 낭비는 어떻게 막을 것인가?

### iii) 2단계 서울역 개통 이후 전망

공항철도 사건의 핵심적인 부분은 과도한 수요예측이며 이와 관련한 수요예측은 총 5회 진행되었다.

7) 철도왕국이라고 하는 일본의 나리타국제공항의 철도수송분담률은 36% 수준이다. 이 수치는 JR과 사철을 모두합친 수치이며, 도로를 이용할 경우 1시간30분 소요되는 것을 철도가 1시간내에 주파하는 경우에도 이렇다. 그런데 속도나 서비스면에서 특별한 우위를 보이지 않는 우리의 경우 철도의 수송분담률을 40%로 가정하는 것이 가능한 것인가!

8) 최근 인천대교에 이어 경인고속도로와 청라지구, 영종도를 연결하는 제3연육교를 건설계획이 발표됨.

<표 4> 공항철도 예측수요조사 결과 변경 추이

일시	예측경위	예측수송량	예측기관	비고
98. 6	정부제시 (시설사업기본계획고시)	138만명/일 (‘20년)	교통부 94.12 수요적용	
99. 9	사업시행자 제시 (인천공항철도 민간투자사업 교통수요 예측)	78만명/일 (‘20년)	서울대공학연구소	
01. 3	실시협약 (정부와 현대컨소시움)	82만명/일 (‘20년)	교통개발연구원 (한국교통연구원 전신)	99년 사업시행자의 수요예측보다 오히려 증가함
05. 7	인천공항철도와 서울 지하철9호선 직결운행 세부시행방안 연구	76만명/일 (‘20년)	한국교통연구원	교통개발연구원은 한국교통연구원의 전신
07. 5	인천공항철도 추가역사 신설 타당성 재조사 연구	34만명/일 (‘21년)	한국교통연구원	실시협약 대비 42%수준

이미 01년 3월 실시협약 당시의 과도한 수요예측에 대한 문제에 대해서는 매년 국감이나 언론보도를 통해 알려진 바와 같다. 그러나 최근 07년 5월 협약 당시의 수요를 예측했던 동일한 기관에서 2021년 기준으로 무려 58%나 축소된 1일 34만명 수준의 예측수송량을 발표하였다.

철도공사가 담당하는 수도권전철노선 중 단연 최고의 혼잡도를 보이고 있는 경인선(구로-인천)의 경우 1일 수송량이 55만3천명 수준이라고 할 때 1일 34만명의 예상은 가능한가?

<표 5> 한국철도공사 담당 광역철도 운영 현황

구분		계	경부선 (장항선)	경인선	경원선	중앙선	안산선	과천선	분당선	일산선
구간		9개 노선	서울 ~ 천안 (신창)	구로 ~ 인천	소요산 ~ 청량리	용산 ~ 국수	오이도 ~금정	금정 ~ 남태령	선릉 ~ 보정	지축 ~ 대화
거리 (Km)		329.4	116.0 (19.4)	27.0	42.9	51.5	26.0	14.4	27.7	19.2
역수		157	42(6)	20	24	19	13	8	20	10
소요시 분			138.5 (21)	47.0	64.0	68.5	35.5	22.5	45.0	27.5
열차편 성수		220 ( 4 ~ 10)	4(광명 서틀 ) 10	10	10	8	10	10	6	10
운 행 시 격	평 시		7.2 (30)	5.1	5.6	14.6	8.7	9.2	7.0	8.6
	R / H		5.7 (20)	2.7	4.0	8.6	6.0	5.5	4.4	6.0
운행 횟수		2,079	446 (82)	532	23 (434)	174	284		344	276
표정 속도 (Km/h)			50.3 (55.4)	1 선:51.9 2 선:34.5	39.9	45.1	43.9	38.4	36.9	41.9
‘08 수 송 ( 천 명 )	수 송 량	905,868	261,708	202,287	178,333		55,396	48,882	108,784	50,478
	일 평 균	2,475	714	553	487		151	134	297	138

※ 수도권 전철 중 한국철도공사와 서울지하철공사가 공용으로 담당하는 구간은 1,3,4호선 구간이며 위 표는 한국철도공사의 수송현황임(출처: 한국철도공사 경영현황).

<표 6> 공항철도 운행현황

구분		거리	역수	소요시분	열차편성	운행시격	운행횟수	'08 수송실적
1단계	일 반	40.3Km	6	33분	6량편성 (630석)	12분	180	16,606 (실제수송) /226,642 (실시협약)
	직 통			28분	6량편성 (272석)	6~21시 60분	34	
2단계	일 반	20.7Km	4	50분	6량편성 (630석)	6분	364	11년49만명 20년82만명 (수요예측)
	직 통			40분	6량편성 (272석)	30분	62	

□ 1단계 인천공항~김포공항 분석

09년도 실시협약은 1일 예상수송인원이 248,294명. 현재 공항철도의 운행현황에 만족률100%를 적용할 경우

일반열차 630석×180회=113,400명 + 직통열차 272석×34회=9,248명 = 122,648명
---

일반열차 1량 당 105명이 승차하고(6량=630석) 직통열차의 전 좌석이 매진되어 전 시간 전 열차가 운행된다는 가정해도 하루 12만2천명 수준에 불과하다. 물론 인천공항역과 김포공항역 이외의 도중 역에서 승하차하는 승객이 있다고 가정하여도 1일 25만명 수준은 불가능하며, 실제로 도중역에 승하차인원은 미비하다. 만약 09년 실시협약대로 248,294명을 유지하기위해는 직통열차(좌석제)의 매진운행을 전제로 일반열차의 수송인원은 239,046명임으로 1회당 1,328명의 수송(1량당 221명)이 가능하여야 한다. 열차혼잡도로 환산할 때 140% 수준에 해당. (혼잡도 160명=100%)

혼잡도 140%는 승객이 전 좌석에 앉은 후, 입석승객은 손잡이를 모두잡고 중앙에 1열, 각 출입문에 7명 정도의 승객이 탑승한 수준이며 수도권 전철의 출근시간대 수준이다. 출근시간대의 최고의 혼잡도를 나타내는 구로~신도림구간 165%, 인덕원~과천청사 150% 이라는 사실에 비추어 볼 때 공항철도 실시협약이 얼마나 황당한 수치인가를 알 수 있다. 수도권전철의 출퇴근시간대의 혼잡도를 공항철도가 전 시간 전 열차에 걸쳐 운행할 때만이 실시협약 수준에 도달할 수 있는 것이다.

□ 2단계 서울역까지 개통 후 분석

2단계 개통이 현재 2010년 말로 예정되어 있으므로 개통 첫해는 2011년 실시협약 수효를 기준으로 분석하고 이후 2031년 82만명 수준까지 급증하고 있으므로 개통 첫 해 49만명을 중심으로 분석하고자 한다.(2015년 이후에는 8량차량 도입예정)

$\text{일반열차 } 630\text{석} \times 364\text{회} = 229,320\text{명} + \text{직통열차 } 272\text{석} \times 62\text{회} = 16,864\text{명} = 246,184\text{명}$
---

만약 49만명을 수송하기 위해서는 직통열차 매진을 전제로 일반열차 1회 당 1,217명(1량당 203명) 혼잡도 130% 수준이며, 이후 82만명을 대입하면 더욱 황당한 수치이다.<sup>9)</sup> 많은 수화물을 동반하는 국제공항의 특성상 사실상 혼잡도 100%를 넘겨 공항철도를 운영한다는 것은 불가능한 일이다. 일본철도의 경우에도 공항철도에는 수화물을 동반한 승객들에게 따로 수화물 공간을 제공하고 도난방지장치를 도입하는 등의 서비스를 제공하여 자가용이나 리무진버스와의 경쟁에서 우위를 점하기 위한 부분에 상당한 노력을 들이고 있다. 수도권전동차의 출퇴근시간대의 혼잡률로 여행용가방을 들고 이동한다는 것이 가능한 일인가!

<표 7> 광역전철 노선별 혼잡도(1량당 160명=100%)

선별	구간	최고혼잡시간대	혼잡도(%)
경부선	구로→신도림	07:40~8:20	165
경인선(급행)	역곡→구로	07:30~8:30	180
경인선(일반)	구일→구로	07:20~8:20	150
경원선	회기→지하청량리	08:00~8:30	130
안산·과천선	인덕원→과천정부청사	07:30~8:30	150
중앙선	회기→청량리	07:30~8:30	160
일산선	삼송→지축	07:30~8:30	115
분당선	복정→수서	07:30~8:30	130
평균		07:30~8:30	148

※출처: 한국철도공사

□ 도쿄모노레일 사례분석

9) 2015년 이후 8량 차량을 도입한다고 가정하여도 황당하기는 마찬가지이다.

<표 8> 한·일 국제공항 별 연간 이용객 추이(08년 기준)

구분	인천국제공항	도쿄국제공항(하네다)	나리타국제공항
연간이용객	2천7백만명	6천5백만명	3천5백만명
연간발착횟수	12만회	24만회	12만회

하네다공항이용객의 철도수송분담률은 60%에 육박하며 이러한 경향은 일본전체 철도여객수송분담률의 평균을 상당히 상회하는 수준이다.<sup>10)</sup> 철도수송분담률 60% 중 도쿄모노레일과 케이큐전철의 비중은 45:55정도로 사철이 우위를 보이는 것으로 조사되었다. 도쿄국제공항의 철도수송분담률이 일반적인 경우보다 높은 이유는 리무진버스나 자가용이 이용에 비해 정시성과 요금에서의 우위의 결과로 분석된다.

도쿄국제공항(하네다)의 경우 연간 이용객 6,500만명의 세계 최고수준의 공항. 이에 약 30% 수준의 수송분담률을 유지하고 있는 도쿄모노레일이 1일 수송인원은 07년 기준으로 133,780명 수준이다. 우리의 경우 2단계 구간이 개통되는 2011년의 실시협약의 수송인원이 49만명, 2031년 82만명의 수송인원을 달성한다는 것은 가능한 일인가? 공항철도의 전 열차가 전 시간에 200% 이상의 극심한 혼잡도를 유지하면서 운행되는 경우에도 불가능한 수치이며, 인천국제공항의 이용객수가 도쿄국제공항 6천5백만명 수준으로 2배 이상 급증한다고 가정하여도 불가능하다.

#### iv) 현재의 공항철도(주)를 유지시킨 상태에서 나서는 활성화 문제

공항철도를 어떻게 활성화할 것인가? 이용자들을 어떻게 공항철도로 인입시킬 것인가? 는 1차적으로 접근성과 편리성, 요금정책의 문제이다. 이는 곧 직결운행<sup>11)</sup>의 여부이며 통합적인 요금제도와 연계망구축으로 환승을 여하히 최소화하느냐? 의 문제이다. 현재 실시협약에 따라 요금을 낮추는 것만큼 정부의 MRG부담은 높아짐으로 수도권광역전철망의 요금체계로의 통합은 또 하나의 문제를 안고 있다. 정부의 주장대로 현재의 MRG 보조금을 58%로 낮추더라도 철도공사에 수익률이 보장된다는 주장은 실시협약의 수요예측이 얼마나 엉터리인가를 스스로 시인하는 것이며, 이러한 잘못된 실시협약에 의해 수천억 원씩 철도공사의 자회사에 수십년간 보장되는 것을 해마다 지적당하지 않을 수 있을 것인가?

물론 ‘현재대로라면 민간건설사에게 혈세를 쏟아 붓는 것보다는 다행이지 않느냐?’

10) 05년 기준으로 일본여객수송의 철도수송분담률은 24.9%(국토교통성 철도국) 97년 기준으로 하네다공항의 철도수송분담률은 68.8%로 보고되었으나 현재 다소 하락하여 60% 수준으로 조사되고 있음.

11) 다른 철도운영자나 동일한 철도운영자가 동일한 노선을 각의 차량으로 운행하는 것. 예컨대 지하철량리-서울역 지하구간(서울지하철 소속)을 수도권 전동차 1호선으로 철도공사와 서울지하철공사가 각각의 차량으로 운행하거나, KTX차량을 고속선을 이용한 후 기존선으로 종착역까지 가는 등의 운행방식, 일본에서는 이를 직통운전이라고도 함. 승객의 입장에서는 환승 없이 하나의 열차로 목적지까지 가는 것을 의미함.



라고 하는 변명이 있을 수 있으나 현재 정부의 방안은 철도공사의 자회사로 공항철도(주)를 편입시키는 것이고, 철도공사에 직접 지원하는 것은 아니다. 현재 철도공사가 운행하는 모든 노선에서 발생하는 각종 무임할인과 지방선운영 등 정책적 적자를 법으로 보장받고 있는 공공서비스의무보상금(PSO) 규모가 3,000억원 미만이며, 이것조차 삭감하려는 것 자회한다면 이후 철도공사의 자회사인 공항철도(주)에 지급될 보조금의 규모는 엄청난 것이다. 역으로 이러한 보조금이 공기업의 방만한 경영이라는 측면으로 공격이 되어 또 다른 민영화X하나라가 만들어지는 웃지 못할 상황이 벌어지지 말라는 보장은 없다. 정부가 공항철도의 활성화방안의 하나로 철도연섶 지개발사업을 통해 공항이용객이 아닌하는 통근용으로도 공항철도의 이용을 높이겠다고 한다면 오히려 통합적인 요금제도는 필수적이다.

두 번째로 수도권수요만으로 공항철도 활성화는 근본적인 한계가 있음으로 대구 이북 내지는 주요도시와 공항을 바로 연결하는 간선철도의 공항선 직결운행 등을 통해 활성화를 고민할 수 있다. 이 경우 나서는 문제는 현재 공항철도 표정속도의 향상을 위한 시설에 대한 재투자자와 관제 등 열차운영 및 선로의 용량과 스펙 향상의 기술적인 문제이다. 복복선이 아닌 상황에서 고속화, 간선직결열차운행은 신호시스템과 선로용량의 문제에 직면할 것이다. 현재 공항철도는 영종대교를 이용하고 있음으로 표정속도를 현재 수준이상으로 높이거나 복복선을 건설하는 것은 많은 한계를 가지고 있다.

KTX서비스를 공항까지 직결운행하는 방안도 유력하게 검토될 수 있다. 하지만 KTX의 최대장점인 속도를 공항선에서 높이는 것은 신호보안시스템의 근본적인 전환이 없으면 심각한 문제에 직면할 것이다. 예컨대 200km/h의 속도만 내더라도<sup>12)</sup> 현재의 신호보안체계로는 최소한의 제동거리확보도 불가능하다. 이는 마치 수도권 전동차가 운행하는 영등포-수원간 경부하2선에 KTX를 투입하는 것만큼 위험천만한 일이 될 것이다. 이외에도 고상홈과 스크린도어 등의 건축한계와 차량한계의 문제 등 여러 가지 기술적으로 해결해야할 과제가 산적하며, 200km/h 이상의 속도를 내지 못하는 곳에 최고급열차를 투입하는 것이 과연 합리적인가? 라고 하는 차량운용의 문제도 제기될 수 있다.

만약 KTX 승객을 서울역에서 공항철도로 환승시키는 경우 현재 지하로 건설되고 있는 공항철도와의 환승문제는 일반적인 승객과 달리 수화물을 가지고 상당한 거리를 이동해야 하는 문제를 해결해야 할 것이다.

철도공사의 자회사로 공항철도(주)가 존재하는 것은 선로사용료를 공사가 추가로 부담해야 하는 등 복잡한 문제를 양산한다. 어떠한 경우에도 공항철도(주)를 유지시키고 실시협약을 그대로 둔 채 철도공사와 이러한 직결운행 및 환승, 이용의 다각화를 모색하는 것은 내부거래비용과 간접비용을 증가시키며, 활성화방안 역시 현실의 문제를 도외시한 머릿속의 아이디어에 불과할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다.

12) 철도안전법상 200km/h 이상을 고속열차로 구분하고 있다.

### 3. 공항철도(주) 운영현황: 민영철도의 또 하나의 허상

#### 1) 경영분석

자산 : 2조1천4백억원 (자산 7천4백억원 + 부채 1조4천억)

<표 9> 08년도 경영분석

(단위: 백만원)

수입 : 126,723		비용 : 152,581	
운수수입	11,432	매출원가	82,970
정부보조금(MRG)	109,333	관관비	11,270
영업외수입+부대수입	5,958	영업외비용	58,341
단기 순손실 25,958			

※ 출처: 공항철도주식회사 제8기 감사보고서 재구성

기본적인 비용계정은 1천5백억 수준. 08년도 기준으로 1천억 수준의 보조금에도 불구하고 260억원대의 적자를 기록하고 있음. 만약 철도공사가 1조원대의 인수대금으로 자회사화 할 경우 공사채 년이율을 5%로 가정할 경우 금융비용 500억원 + 7~8%수준의 수익률과 출자이익이 실현되기 위해서는 기본적으로 공항철도(주)가 최소 1,300억원 이상의 단기수익을 발생시켜야 할 것임. 08년 기준으로 공항철도(주)의 총매출액 중 정부보조금의 비율이 86%에 달하고 총비용 중 이자비용이 37%에 육박함.

09년도 협약수입 2,161억원을 대비할 경우, 58% = 1,253억원임으로 고정적인 비용 1,500억원을 제외하면 여전히 250억원 적자발생. 협약수입의 58%를 넘기지 못한다면 여차피 수입은 1,253억원임.

물론 2단계 개통이후 급격히 예상수송인원이 증가하고 이에 따라 MRG규모도 증가하지만 이러한 엉터리 수요예측에 기초하여 수천억원의 혈세가 공항철도에 투입되는 것에 대한 국민적 저항 역시 높아질 것임. 특히 2단계 개통이후 1일 수송인원 40만명 이상 최고 82만명까지 예측한 것은 사실상 사기극에 가까운 수치.

#### 2) 조직분석

1단계 개통(인천공항~김포공항)된 상황에 기초하여 공항철도(주)의 운영 실태를 분석하면 대단히 기형적인 조직운영의 실태를 알 수 있다.

○ 임원 : 10명

○ 본사 : 172명 (정규직원 107명, PM 및 외주 65명) \*PM은 건설사 파견인력

○ 현업 : 471명 (정규직원 176명, 외주 295명)

<표 10> 인천공항철도 현업직원 현황

분야	합계	역무	승무	검수	시설	전기
합계	471명	73명	64명	80명	78명	176명
직원(37.4%)	176명	34명	64명	45명	9명	24명
외주(62.6%)	295명	39명	-	35명	69명	152명

※ 출처: 국회예산정책처

#### ○ 역 운영 현황

- 직영운영 : 2개역 (인천국제공항, 김포공항)
- 위탁운영 : 4개역 (위탁운영사 : 코레일 네트워크)

1차적으로 본사와 현업의 직원비율이  $107 : 176 = 38 : 52$ 의 기형적인 구조  
 현업의 정규직과 외주비율이  $176 : 295 = 37 : 53$ 의 기형적인 구조  
 전체적으로 정규직과 외주비율이  $283 : 360 = 44 : 56$ 의 기형적인 구조

※ 특히 시설·전기 분야의 정규직과 외주화 비율은  $33 : 221 = 15 : 85$ 로 절대적이며 시종착을 제외한 전 역이 위탁운영되고 있음. 공항철도(주)는 모든 분야에서 외주화와 역운영 위탁하는 한편 본사인력은 비대한 모순적인 인력운동을 보이고 있음. 그럼에도 불구하고 경영적자는 해소되지 못하고 있음. 10명의 임원 수는 철도공사 임원 8명에 비해서도 비대한 규모. 40Km 영업키로에 6개역, 하루 수송인원 16,000명 수준의 규모로 본사인력 107명은 상당히 과도함.

## 사회기반시설에 대한 민간투자사업, 이대로 괜찮은가?

‘사회화’의 관점으로 본  
사회간접시설(SOC) 건설 및 운영에 관한 대안 모색

이 중 탁 (산업노동정책연구소)

### 1. 발제문의 의미

○ 민자사업의 문제점에 대한 포괄적 분석과 진단

- 사회적으로 많은 문제제기에도 불구하고 Business Friendly 정책 속에서 민간투자사업을 지속하고, 확장하려는 계획
- 이번 논문과 포럼은 이에 대한 사회적 인식을 제고하면서 사회간접시설에 대한 대안을 모색하는 계기가 되어야 할 것임.
- 발제문은 민간투자사업에 대한 문제점을 포괄적으로 지적하면서 문제점을 적시했다는 점에서 의의가 있음.
  - \* 최근 건축 분야에까지 확산되고 있는 일반 사회(시장) 영역으로까지 확장되고 있는 민간투자사업의 문제점을 좀 더 확실하게 적시했으면 하는 아쉬움은 있음.
  - \* 예를 들어 최근 대학교 기숙사 건설 부문에 민간투자방식이 도입되어 기숙사 비용이 고가로 책정되고 있는데, 이것은 학교의 부담을 대학생에게 전가하는 것임. 지방 학생들에게 생활의 어려움을 해소하기 위한 차원이었던 기숙사가 이제 건설업체들의 돈벌이 수단으로 활용되면서 교육 비용 상승을 부채질하고 있음.

○ SOC 건설 사업에 대한 대안에 대한 적극적 논의 필요

- 발제문에서 민간투자사업에 대한 대안을 몇 가지 제안하고 있음. 하지만 민간투자사업에 대한 단순 반대 이상을 넘어서지 못하고 있음.
- 특히 민간투자사업 중지와 국가가 인수해야 한다고 주장하는 것은 정책 구성의 쌍을 '국가와 시장'으로 설정하는 한계를 노정함. 공공 분야의 정책 구성뿐만 아니라 '시장'을 대체하는 영역으로 시민사회 및 지역의 영역을 적극적으로 고려하여야 함.
- 시장에 맡겨진 영역을 다시 '국가'에게 맡기는 방식은 사회적 동의를 받기 어려움. 시장의 실패와 마찬가지로 정부의 실패 또한 부정할 수 없는 현실임. 이런 사정과 조건을 감안할 때, 그리고 시민사회의 성숙 수준을 고려할 때, 시장과 국가와는 다른 차원의 '(시민)사회'를 정책 구성의 한 영역으로 적극적으로 설정하여야 함.
- '사회화'의 관점에서 민간투자사업에 대한 대안을 모색하는 '방법'의 재설정이 필요함.

## 2. 민간투자사업 사업의 사회화

○ SOC가 사적 소유의 대상일 수 있는가?

○ 국가 재정 건전성 논리/평가 기준의 문제

- 국가 예산 균형은 필요함.
- 국가 예산 수입 부문, 즉 세수에 대한 대대적인 감소, 그것도 일부 부유층과 기업에게만 일방적인 혜택이 돌아가는 감소방식을 추진하면서 세입 규모를 줄이는 형국. 세입 규모와 세입 구조에 대한 혁신/개혁/재조정 논의 없이 재정 지출 문제를 거론하는 것은 원인은 두고 결과만을 문제삼는 방식.
- 국가 재정지출이 정당하게 이루어지고 있는가도 문제임. 국가재정을 사용하는 우선순위와 그 내역의 조정/혁신도 반드시 동반되어야 함.
- SOC 사업 역시 '사회간접시설'이므로 일반적으로 필요하고 타당하다고 일반화할 수 없음.

○ SOC 건설 주체를 다루기 이전에 SOC 사업에 대한 타당성 진단과 검증 방식에 대한 평가 방식과 기준을 우선 확립해야 함.

- 사회적 필요성과 필요의 공익성 등을 평가 요소로 하는 평가항목 구성, 객관화
- 이러한 평가 항목을 바탕으로 개별 사업의 타당성을 판단하는 1차 심사기구 설치
  - \* 정책관료 및 전문가 외에 해당 부문에 식견을 가진 사회단체 및 비정부기구들의 참여 보장
  - \* 구성에 있어서 사회 계층 및 정치 역할을 반영할 수 있어야 함.
- 개별적 타당성 검사를 받은 사업들을 종합하여 연계성과 효용성을 최종 점검하고 사업의 우선순위와 건설 방식을 심사하는 2차 심사기구도 있어야 함.

\* 사업의 성격에 따라 2차 심사기구 운용 방식은 유연하게.

- SOC 사업에 대한 제안 주체를 일정 규모의 개인과 사회단체들까지 가능하도록 확장해야 함.
- 민간으로까지 SOC 사업 제안 주체를 확장한 방향을 다시 '제한'하는 방식은 현대 다양성과 탈관료화 방향에 부합하지 않음.
- '자본'과 '전문가 집단'에게 한정된 SOC 사업 제안 주체를 민간 일반으로 확장하여 사회간접시설에 대한 개인/시민의 관심을 함양하고 다양한 욕구를 수용할 수 있음.
- '민간'의 범위에서 '기업' 및 '금융'은 제외하는 것이 필요함.
- SOC 사업 제안 주체와 건설 주체를 일원화할 경우 '자기 이익주의'에 대한 유혹에 쉽게 빠질 수 있으며, 사익(私益)을 위해 공익(公益)을 훼손하거나 사익을 위한 합리화 수단으로 활용할 수 있음.

### 3. 사회간접시설 운영의 혁신

- 사회간접시설을 국가나 지자체가 운영하는 경우 방만함과 비효율적 경직성 등이 문제가 됨
- 민간투자사업을 주장하거나 민영화(사영화)를 주장하는 사람들의 대부분은 국영기업이나 공기업들이 갖는 여러 가지 문제점을 지적하고 그것의 혁신을 주장하는 논거를 가지고 있음.
- 국가 부문과 공기업의 문제는 부정할 수 없는 현실이고, 공기업과 국가의 혁신 또한 절대적으로 필요함.
- 민간투자사업 결정 과정만이 아니라 사회간접시설의 운영 또한 사회화해야 함.
- 기존의 공기업으로 편입하는 방식은 재고해야 함.
- 민간투자사업의 자본금 대부분은 국가나 지자체가 출연하고 있으므로 해당하는 규모만큼 지분율을 확보해야 함.
- \* 지분 확보를 바탕으로 소유를 공공적으로 전환해야 함.
- 이사회 구성에서 사회적 이해를 반영할 수 있도록 명문화해야 함.
- \* 단순한 사외이사제나 사외감사제 도입이 아니라 기업 운영에서 공익과 사회성을 우선할 수 있는 개인과 단체의 참여를 법제화해야 함.
- \* 사업의 특성과 지리적 위치를 반영하여 사회적 이해를 반영할 수 있는 대상자를 선정해야 할 것임.
- 사회간접시설의 특성과 성격에 따라서 운영 형태를 구분하되 사회화의 원리를 각

각에 맞게 적용할 필요.

- 관리형 : 시설관리에 주안점을 두어야 하는 경우
- 운영형 : 단순한 시설관리 차원을 넘어서 이용자들을 대상으로 시설을 운영할 필요가 있는 경우
- 사업형 : 시설관리만이 아니라 이용자들을 대상으로 일정 수익을 얻을 필요가 있는 경우

## 사회기반시설에 대한 민간투자사업, 이대로 괜찮은가?

### 인천공항고속도로 통행료 인하운동 사례

김 규 찬 (인천공항고속도로 통행료인하추진위원회)

#### 1. 인천공항고속도로 통행료인하 운동 배경

○ 인천공항고속도로 통행료인하운동은 국가가 사회기반시설인 인천국제공항을 건설하고 유일한 접근교통 도로이며 사회기반시설인 인천공항고속도로에 민간자본을 유치하느로서 발생한 헌법에 보장된 국민의 권리 침해, 교통량 부풀리기 의혹, 민자업체 특혜에 따른 국민혈세낭비 의혹 등을 파헤치고 바로잡아서 사회기반시설에 대한 민자사업의 문제점을 국민에게 알리고 철폐하기 위함이며 고속도로 통행료를 전국민 대상으로 인천방향 무료, 서울방향 일반고속도로 수준으로 인하하여 침해된 국민의 권리를 찾기 위한 전국민적 운동이며 궁극적으로 인천공항고속도로, 인천공항철도, 인천대교의 민자사업 지정을 취소하고 국가가 최소한의 비용으로 인수

#### 2. 인천공항고속도로에 나타난 문제점

○ 인천공항과 영종도에 접근하는 유일한 도로에 터무니없이 비싼 통행료를 징수하느로서 국민들에게 보장된 거주 이전의 자유, 일반적 행동의 자유, 직업 선택의 자유 침해



○ 법을 지켜야 할 국가가 구 유료도로법 제3조 “주변에 무료도로가 있어야 유료도로로 할 수 있다”라는 규정을 어기고 무료 대체도로 없이 비싼 통행료 징수

⇒ 정부와 헌법재판소의 주장

- 기존의 영종도와 월미도간 뱃길이 있으므로 인천공항고속도로가 유일한 도로이기는 하나 유일한 통행방법은 아님

⇒ 재 반박

- 뱃길은 도로법에 의한 도로가 아니며 백번 양보하여 통행 방법이라 치더라도 구 유료도로법에서 명시한 “무료대체도로”는 아니므로 유료도로법을 어기고 통행료를 징수한 부당함에는 변함없음

○ 당초 민자사업은 수익성이 있어야 하나 본 사업의 경우 교통량을 부풀려 수익성이 있는 것처럼 하여 민자사업을 무리하게 강행하고 나중에 법률을 바꿔 당초 예상 운영수익의 80%까지 국민세금으로 보조해 주도록함(처음에는 90%까지 보조해 주었으나 통행료인하 운동으로 80%로 하향 조정함)

- 인천공항고속도로 민자업체의 운영수입은 통행료로 대부분을 채워야하지만 현재 통행료 운영수입은 당초 예상 운영수입의 50%에도 못미침. 따라서 정부가 국민세금으로 운영수익 보조해준 돈이 2001년부터 2008년까지 약8,000여억원 이룸. 문제는 인천대교가 개통된 2009년 10월 보조금은 더욱 증가하게 됨. 왜냐하면 인천대교 개통으로 통행료 운영수익은 감소하기 때문.
- 공항철도도 민자사업이므로 국민세금으로 보조해주는 돈이 엄청나며, 인천대교가 개통되는 2010년에는 3개의 교통수단으로 공항과 영종도의 교통수요가 분산되지만 공항의 특성상 공항수요가 증가하는데는 한계가 있으므로 3개의 민자업체에 국민세금으로 보조해주는 돈이 천문학적 숫자에 이를것임. 전국민 대상 통행료 인하 이유가 바로 여기에 있음. 통행료를 인하하여 교통량 증가

### 3. 인천공항고속도로 통행료인하 운동 경과

○ 전국민을 대상으로 대체도로 개념에서 인천방향 무료, 서울방향 일반고속도로 수준으로 인하를 목적으로 영종지역주민 및 공항종사자가 중심이 되어 인천공항고속도로통행료인하추진위원회(이하 통추위)를 구성함

- 전국민 대상 운동이지만 가장 피부로 직접 느끼는 대상이 지역주민이므로 지역주민 우선 앞장 섬, 공항신도시 주민들이 온라인 온라인상에서 비싼 통행료의 부당성을 논의하라고 오프라인상에서 만나조직을 결성하게 됨

○ 통추위는 2003. 2. 7일 설립되어 사이버 시위, 서명운동, 4회에 집회 및 통행

료 동전 내기, 감사원 감사청구, 청와대 국민참여수석 면담, 건교부 장관 면담, 인천시장 면담으로 지역주민에게 국한하여 2003. 8.1부로 건교부가 통행료를 보조하여 서울, 인천방향 공히 48.4%인하하였고 2004. 8. 1자로 역시 지역주민에게 국한하여 인천방향 나머지 51.6%는 인천시에서 보조하여 지역주민 100% 면제(인천시장이 공항철도 개통되는 2007년 3월에는 지역주민의 감면을 폐지하겠다고 일방적 공지)

- 지역주민에게 국한하여 통행료를 감면한 것은 통추위와 정부, 인천시의 합의에 의한 것이 아니라 정부, 인천시가 일방적으로 시행하여 지역주민의 투쟁의지를 꺾기 위한 것이었음)

○ 통행료인하 운동 집회 및 시위로 인하여 많은 주민이 직장에서 해고 되거나 벌금형을 선고 받아서 어려움을 겪고 있음

○ 통추위는 전국민 대상 대체도로를 인정받기 위하여 유일한 접근교통에 통행료를 징수한 것에 대해서 위헌이라며 헌법소원을 냈으나 헌법재판소의 ‘뺑길’이 도로라는 어처구니없는 주장과 헌법의 권리 침해로 영종주민에게 국한하여 해석함으로써 국민의 공익을 위해서 영종주민은 권리침해를 감수해야한다는 논리로 합헌 판결을 받아 패소함

○ 통추위는 통행료인하 운동의 전술로서 주민의 집회 및 시위, 헌법소원을 추진하였고 마지막으로 정치적 해결을 모색하기 위해서 2006년 5.31일 지방선거를 이용하기로 하고 통추위 위원장이 직접 인천 중구의회의원으로 출마하여 선거기간 내내 지역주민 통행료 감면 연장을 선거 공약으로 내걸어 처음에는 시큰둥하던 다른 구의원, 시의원 후보들이 선거막바지에 모두 통행료 해결을 선고공약으로 내걸었다. 그래서 시의원 당선자와 구의원 당선자가 통행료 감면 연장을 약속

○ 2008년 시의원가 지역주민이 노력한 결과 인천광역시 조례를 통해서 통행료 감면연장

○ 2008년 11월 인천공항민접근교통 국가인수 정책제안서를 작성하여 국토해양부, 국회, 인천시 등에 제출하여 국회로부터 국가인수 채원조달방안이 합리적이라는 답변을 받음

#### 4. 통행료인하 운동 성과

- 사회기반시설 민자사업에 대한 문제점과 폐해를 주민과 전국민에게 알림
- 정부의 사회기반시설 민자사업 정책개선

- 감사원 감사 청구하여 통추위의 의혹 및 지적사항에 대하여 인정하며 시정토록 관계부서에 권고
- 민자사업의 최소운영수입보장제도 폐지

○ 지역주민의 통행료 감면

## 5. 향후 과제

○ 인천공항철도, 인천공항고속도로, 인천대교 등 인천공항접근교통 민자사업의 의혹을 상세하게 밝혀 전국민에게 알리고 사회기반시설의 민자사업을 폐지토록하기 위한 중앙과 지역의 결합이 요구됨

## <참고 자료>

### ※ 인천공항고속도로 통행료인하운동 세부추진경위

- 2003. 2. 7 : 인천공항고속도로 통행료인하 추진위원회 발족(이하 통추위)
  - 영종, 용유, 공항신도시 및 공항종사자를 중심으로 결성(김규찬 위원장 선출)
- 2003. 2. 14 : 통추위 운영비, 헌법소원 등 소송비 마련을 위한 모금운동, 사이버운동 전개
- 2003. 3. 2 : 1차 인천공항고속도로 차량평화대행진(차량 150대, 주민 500여명 참여)
  - MBC, KBS, SBS, YTN, iTV 5개방송 주요 뉴스 시간대 방송
  - 중앙일간지 및 지방일간지 주요 기사화
- 2003. 3. 27 : 대규모 시위를 위한 주민 토론회
- 2003. 4. 13 : 2차 대규모 집회 및 시위
- 2003. 4. 19 : 부당이득금 반환청구 소송(소송대리인 : 민주사회를위한변호사 모임)
- 2003. 5. 2 : 청와대 국민참여 수석 면담
- 2003. 6. 15 : 제3차 시위
- 2003. 8. 1 : 영종지역주민에 한하여 서울, 인천방향 48.4% 인하
- 2003. 8. 2 : 주민서명 감사원 감사청구
- 2004. 3. 19 : 민주노총 인천지역본부 인천공항노조협의회 통추위지지 성명서
- 2004. 5. 16 : 제4차 집회 차량시위(경찰의 원천봉쇄로 차량시위는 무산)
- 2004. 8. 1 : 영종주민에 한하여 인천방향 100% 지원
- 2004. 10 : 감사원 감사 결과 발표 ⇒ 통추위의 주장을 사실로 인정
  - 인천공항고속도로 등 민자사업의 교통수요예측 부적정(부풀리기, 뺄튀기), 최소운영수입보장제도 부적정(국민세금 낭비)
- 2005. 12 : 헌법재판소 판결 “뺄튀기라는 대체교통수단이 있어 민투법에 의한 통행료 징수는 위헌이 아니다”
- 2006. 5. 31 : 지방선거에서 시의원, 구의원 등 각후보들이 통행료 해결 공약
- 2006. 6. 1 : 통추위 이재구 위원장 선출
- 2006. 8. 16 : 박승숙 구청장 면담, 통행료 해결에 협조요청
- 2006. 8. 30 : 노경수 시의원 면담, 제도권 범위내에서 해결 노력, 공약을 내건 한나라당이 예산 해결
- 2006. 9.28 : 국회 건교위원장 직무대행 면담, 유료도로법 개정을 통한 통행료 해결

- 2006. 10 .25 : 안상수 시장 면담, 주민의 어려움 이해, 법이 없어 어려움 있음, 조례제정하여 통행료 해결 건의
- 2006. 10. 31 : 노경수 시의원이 발의한 통행료 지원 조례 통과에 구청장이 노력 요청
- 2006. 11. 15 : 국회 건교위원장, 한광원 의원, 건교부 차관 면담, 국회차원에서 통행료 해결 요청
- 2006. 11. 17 : 공항고속도로 통행료 감면 연장 및 공항철도 요금 현실화 시민 촉구대회
- 2006. 11. 29 : 인천시 의회 통행료 시정질의 주민 참관하여 힘써 줄
- 2007. 2. 2 : 통행료 동전내기 돼지 저금통 모금운동
- 2007. 2. 22 : 건교부 장관 면담, 통행료 해결 촉구
- 2007. 2. 24 : 통행료 감면연장을 위한 주민 공청회
- 2007. 3. 5 : 통행료 지원 조례 인천시 의회 상임위 통과
- 2007. 3.9 : 본회의 통과, 재의요구, 통행료 비대위 출범식
- 2007. 3.25 : 통행료 동전 내기
- 2007. 4. 20 : 통행료 지원 조례 재의결 통과
- 2007. 4. 22 : 통행료 동전 내기
- 2007. 5. 6 : 인천시 공항고속도로 통행료 지원 조례(안) 재의결 무효 확인 행정소송
- 2007. 5 : 통행료 비대위, 행정소송 철회 주민 서명
- 2007. 6 : 행정소송 철회 주민 촛불 집회
- 2007. 6. 30 : 국가인권위 진정 서명
- 2007. 7. 2 : 건교부 앞 1인 시위
- 2007. 8. 4 : 영종.용유 감리교 연합회 목사님 여객터미널 시위
- 2007. 8. 25 : 공항 노조 위원장님들 여객터미널 1인 시위
- 2007. 9. 8 : 풍림 6-1단지 노인회장님 1인 시위
- 2007. 10. 1 : 사회공공성 강화와 인천공항고속도로 통행료 해결을 위한 범시민 대책위원회
- 2007. 10. 13 : 통행료 동전 내기 운동
- 2007. 11. 2 : KBS 1 TV 이영돈 PD의 소비자 고발
- 2007. 11. 23 : 제17대 대통령 선거 후보 공개질의
- 2008. 4 : 국회의원 선거 후보 공약 채택 이끌어냄
- 2008. 8. : 통행료 지원 조례 입법 예고 의견 제출
- 2008. 11 : 인천공항접근교통시설 국가인수 정책 제안서 제출
- 2009. 7 : 인천공항접근교통시설 국가인수 정책 제안에 대한 긍정적 국회 답변 받음

## 가스산업 경쟁도입관련 입법예고(안)에 대한 문제점

1

### 도시가스사업법 일부개정 법률안 (가스산업 경쟁도입 법안)에 대한 문제점

이 승 훈 (공공노조 한국가스공사지부)

#### 1. 문제의 제기 : 졸속입법의 의도

지난 5월 21일 지식경제부는 가스산업 도입·도매 부문에 대한 경쟁도입을 법제화하는 도시가스사업법 일부 개정안(이하 “가스산업 경쟁도입 법안”)을 입법예고했다. 이는 지난 10월 기획재정부가 발표한 가스산업 선진화 방안에서 “2010년 중 도입·도매부문의 신규 판매사업자 허용을 통해 발전용 물량에 대해 우선 경쟁도입 후 산업용으로 경쟁범위를 확대”한다는 계획에 따른 후속 조치이다. 지식경제부는 당초 금년 2월까지 세부 실행계획을 마련한 후 입법을 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 이에 따라 가스공사와 함께 세부 실행방안에 대해서는 KDI에, 법제화에 대해서는 법제연구원에 용역을 의뢰한 바 있다. 그러나 지난 3월 중순 KDI 용역보고서가 나온 이후 보고서는 공개하지도 않고 세부 실행계획도 마련하지 않은 채 입법예고만 서둘러 시행한 것이다. 지금과 같은 경제위기 상황에서 국민의 기본 생활과 직결된 중요한 민생법안을 이토록 서둘러 입법 처리하고자 하는 정부의 의도는 무엇인가?

발전용 물량에 대한 경쟁도입은 정부가 명분으로 내세운 국민편익 증진과는 무관하게 특정 재벌기업이 도입·도매 부문에 진입할 여건을 조성하고, 이를 통해 특정 재벌기업이 새롭게 지대 이윤을 창출할 기회를 제공하는 것이다. 정부가 우선적으로 추진하는 발전용 물량에 대한 경쟁도입은 국민 편익 증진과는 무관할 뿐만 아니라 오히려 현행 평균 도입단가보다 향후 국제 LNG시장 상황에 따라 도입하는 가격이 낮아질 경우 일반 가정용 수요자에게 돌아갈 수 있는 편익을 발전용 사업자와 수요자에게만 귀속시

키는 결과를 초래한다. 또한 국가의 주요 에너지 수급계획<sup>1)</sup>을 볼 때 국내 천연가스 발전 수요가 2012년을 정점으로 지속적인 감소를 전망하는 상황에서 경쟁적으로 도입할 발전용 물량 자체가 존재하지 않을 가능성이 크다. 이렇게 경쟁 도입 자체가 불투명한 상황에서 발전용 물량에 대한 경쟁도입 법안을 서둘러 입법예고한 것은 국민들의 반대에도 불구하고 가스산업 사유화를 본격적으로 추진하겠다는 것이다.

## 2. 가스산업 경쟁도입 법안의 주요 내용과 본질

가스공사 노동조합은 정부의 가스산업 경쟁도입 입법예고안에 대해 앞에서 지적한 바와 같이 가스산업 사유화를 위한 사전 포석으로 규정하고 입법 자체를 반대한다. 따라서 개정안에 대해 일일이 개선을 요구하는 의견을 제출하는 것은 무의미한 일일 것이다. 다만 졸속적 입법예고안은 가스공사의 도입·도매와 관련된 조항을 그대로 적용한 것에 불과해 경쟁도입에 따른 문제를 해소하는 것이 아니라 기존의 문제점을 더욱 확장시키고 새로운 문제를 유발한다는 인식 하에 다음과 같이 개정안에 은폐되어 있는 본질을 명확히 규명하고자 한다.

### 1) 발전용 물량 경쟁도입을 위해 도시가스사업의 범위에 발전용 가스사업 추가

현행법은 도시가스사업을 가스도매사업과 일반도시가스사업으로 구분하고 있으며 가스도매사업은 가스공사가 전담하고 있다. 입법안은 발전용 물량에 대한 도입·도매권을 보장하기 위하여 발전용 가스사업을 추가한 것이지만, 본질은 발전용 가스사업에 진입한 특정 재벌기업에게 산업용 물량에 대한 경쟁으로 확대될 경우 기득권을 보장하고 궁극적으로는 특정 재벌기업 중심의 가스산업 사유화 정책을 완성하기 위한 사전 조치다. 따라서 이를 의도적으로 희석시키기 위하여 발전용 물량 경쟁에 국한한다는 이미지를 내세워 산업용 물량을 공급하는 일반도시가스사업자들의 반발을 무마시키고 국민들의 저항을 잠재우기 위한 입법내용이다.

### 2) 발전용 가스사업자를 자기 소비용 직접 수입자와 공급(판매)사업자로 구분

당초 지식경제부는 자가 소비용 직접 수입의 폐해를 해소하기 위해 직접 수입을 폐지하는 방안을 검토한 것으로 알려졌다. 그러나 입법안에는 자가 소비용 직접 수입자를 오히려 발전용 가스사업자로 전환시킴으로써 실질적인 사업자의 지위를 부여하고 있다. 특히 현행법으로는 직접 수입자의 수입 잉여물량에 대한 처리를 보장하지 않고 있기 때문에 직접 수입을 하는데 한계가 있었다. 입법안에는 직접 수입자와 발전용 공

---

1) 국가에너지 기본계획, 전력수급계획, 장기 천연가스 수급계획, 신재생에너지 기본계획 모두 천연가스 발전량의 감소를 전망하고 있음.

급(판매)사업자의 경계가 명확하지 않아 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 발전용 신규 사업자로 등장하는 특정 재벌기업들은 발전용 사업자로 허가받은 상태에서 직접 수입사업자와 발전용 물량공급사업자라는 이중적인 지위를 갖고 발전용 물량에 대한 도입경쟁에서 실패할 경우 자가 소비용으로 직접 수입할 수 있는 ‘꽃놀이 패’를 들고 자기 이익에만 몰두하는 기회주의적 행태로 국내 가스산업의 일대 혼란을 야기할 근거가 마련된 것이다.

### 3) 발전용 가스사업자에 대한 지경부 장관의 허가

발전용 가스사업자는 가스공사와 마찬가지로 도입·도매사업에 참여하기 때문에 현행 법상 가스도매사업자의 사업허가권을 그대로 반영한 것이다. 그러나 향후 발전 5개사가 발전용 판매사업자 또는 자가 소비용 직접 수입자로 허가를 요청하는 경우 이를 배제할 근거가 명확하지 않기 때문에 가스산업 전체의 혼란을 야기할 수밖에 없다. 발전 5개사에게 무조건적으로 발전용 사업자에게 공급받으라고 하는 것은 경쟁시장에 어울리지 않은 불공정한 행정행위에 해당하며, 발전 5개사가 자가 소비용으로 직접 수입하는 경우에는 경쟁 가능한 발전용 물량은 전혀 존재하지 않게 된다.

### 4) 발전용 가스사업자의 외국인 총 소유지분 제한(30% 이내)

가스공사의 외국인 총 소유지분 제한 내용을 그대로 반영하고 있지만 가스공사와 달리 민간 에너지 재벌기업에게는 형식적인 조치에 불과하다. 이 내용은 국내 주요 에너지사업자에 대해 외국인의 지배를 법적으로 제한하기 위한 것이지만 국내 에너지 재벌기업에 대한 외국인들의 지배력은 이미 30~50% 정도의 소유권 확보<sup>2)</sup>를 통해 인정되고 있는 상황이다. 이런 상황에서 동일인과 특수관계인에 대한 보완 조항이 없다면 외국인에 의한 실질적 지배는 충분히 가능하다.

### 5) 발전용 가스사업자 해마다 5년간의 가스공급계획 작성 및 지경부 장관에게 제출

수급관리 차원에서 현행 가스도매사업자인 가스공사에 적용되는 규정을 준용한 것이지만 가스공사처럼 정부가 직접 규제할 수 없는 경우에는 형식적인 조항에 불과하다.

### 6) 발전용 가스사업자의 의무 공급

발전용 가스사업자의 경우에도 현행법에서 가스공사에 적용하는 것과 마찬가지로 지경부 장관으로부터 승인받은 물량에 대해서는 공급 중단 없이 의무적으로 공급해야 한

---

2) SK에너지(템플톤 등 외국인 지분 30%), SK E&S(매쿼리 49%), GS 칼텍스(쉐브론 계열사 50%)

다는 조항이다.

#### 7) 발전용 가스사업자의 판매약관 신고제로 자율요금체계 보장

현행법에 의하면 공기업인 가스공사는, 민간기업인 일반도시가스사업자든 가스요금 등 공급조건을 정하는 ‘공급규정’에 대해서는 지정부 장관이나 시·도지사의 승인을 받도록 되어있다. 그러나 입법안에서는 발전용 가스사업자에 대해서는 예외적으로 가스요금 등 공급조건을 정하는 ‘판매약관’에 대해 승인 대신 신고하도록 규정하고 있다. 이는 ‘사적 자치’라는 명분 아래 요금 결정의 자율권만 보장하는 것일 뿐만 아니라 의무 공급조항과 같은 수급관리 책임에 대해서도 면책권을 부여하는 것과 다를 바 없다. 에너지 재벌기업에 대한 사적 자치의 원칙이 강조되는 경우 국내 정유업체의 독과점 횡포를 가스산업으로까지 확장시키는 결과를 초래할 것은 자명하다.

#### 8) 발전용 가스사업자에 대한 가스공급시설 공동이용 보장

현행법의 자가소비용 직접 수입자에 대한 설비 공동이용에 관한 규정을 발전용 가스사업자로 대체한 것이다. 설비 중복투자로 인하여 국가적 자원의 낭비를 제거하기 위해 가스공급시설에 대한 공동이용은 타당하다. 그러나 동고하저형 계절적 특성과 충분하지 못한 LNG 저장탱크 용량으로 인해 공동이용 대상 물량이 늘어나는 경우 무차별적인 공동이용은 사실상 불가능하다. 이에 대한 명확한 해법 없이 공동이용원칙만 강조하는 경우 분쟁발생과 동시에 국가적 수급관리의 문제가 발생할 수밖에 없다. 또한 국가 전체적 수급관리를 위해 무차별적 공동이용을 제한하는 상황이 발생할 때마다 입법안에 의해 사업자로서의 지위를 확보한 재벌기업들은 가스공사의 불공정성을 토로하며 가스공사의 도입·도매 기능과 설비기능을 분할하고 가스공사 민영화를 요구하는 계기로 활용할 개연성이 크다.

#### 9) 가스공사의 기존 계약물량에 대한 발전용 수요자의 구매 의무 규정

기획재정부가 발표한 가스산업 선진화 방안에는 “경쟁물량은 총 예상수요 중 가스공사 기존 계약물량을 제외”한 물량으로 정하고 있다. 현재 가스공사의 기존 계약 물량은 가정용·산업용 수요를 초과하기 때문에 발전용으로도 일부 분배되어야 한다. 그러나 기존 물량을 발전용으로 배정하는 경우 적정 원칙이 제시되지 않음으로써 발전용 수요자간의 분쟁은 불가피하다.

지금까지 내용을 종합해 보면 현재 입법예고된 가스산업 경쟁도입 방안에는 국내 가스산업의 특성에 대한 고려나 예상 문제점을 해소하기 위한 내용과 실제 어떤 방식으로 경쟁이 이루어지는 지에 대한 내용이 전혀 없다. 단지 발전용 물량에 대해 특정 재벌기업이 신규로 참여하기 위한 최소한의 형식적 여건을 조성하는 내용만 담고 있다



는 것을 확인할 수 있다.

### 3. 졸속적인 입법 추진과 에너지 재벌기업에게 물꼬 터주기

#### 1) 졸속적인 입법안 제출 배경

지식경제부의 가스산업 경쟁도입 법안은 앞서 지적한 바와 같이 경쟁도입의 실체도 없이 발전용 사업자에 대한 정의와 발전용 사업자가 신규로 진입할 수 있는 조건들만 담고 있는 졸속 법안이다. 이러한 졸속적인 입법안이 나온 이유는 첫째, 경쟁도입을 위해서는 수급관리, 가정용 가스요금 인상 등 해소해야할 문제는 많은데 해소 가능한 방안을 마련하기는 어렵고, 둘째, 경쟁체제를 도입한다고 해도 유효 경쟁이 가능한가에 대한 불확실성 때문에 구체적인 가스산업 경쟁도입 방안을 마련하지 못한 결과이다. 셋째, 경쟁물량, 경쟁도입시기, 경쟁도입방안, 소비자 선택권 보장, 수급안정화 대책과 같은 민감한 사안들을 의도적으로 배제한 것이다.

#### 2) 의원입법 추진 무산과 은밀한 입법예고

지식경제부는 지난 3월 중순 경영효율화 실적 점검을 위한 산하기관장 회의에서 가스산업 경쟁도입 법안을 4월까지 국회에 제출하여 상반기 중 처리하겠다는 입장을 밝혔다. 당초 9월 정기국회에 상정하려던 것을 5개월씩 앞당겨 입법화하려면 필연적으로 정부 입법으로는 불가능하고 의원 입법으로 처리할 수밖에 없다. 그러나 지식경제부의 조기 입법 의도와 달리 지식경제위원회 의원들은 가스산업 경쟁도입 법안과 같은 중요한 민생법안은 종합적이고 세밀한 검토 없이 상정할 수 없다는 입장을 밝힘으로써 결국 정부 입법으로 추진하게 된 것이다.

가스산업 경쟁도입 법안을 입법예고한 당일에 지식경제부는 도시가스 안전관리와 관련된 도시가스사업법 시행령과 시행규칙을 보도자료까지 배포하면서 입법예고했다. 안전관리도 중요한 사안이지만 가스산업 경쟁도입 법안이 범국민적 관심 사항이라는 데는 별다른 이견이 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 안전관리 법안에 관심을 주목시킨 의도는 가스산업 경쟁도입 법안으로부터 국민의 관심을 돌리기 위한 것이다.

#### 3) 에너지 재벌기업 물꼬 터주기

지식경제부는 입법 취지에서 “한국가스공사의 도입·도매 독점으로 낮은 가격에 원료를 도입할 유인이 낮은 구조적 문제가 있기 때문에 도입·도매 부문에 신규 사업자의 진입을 허용함으로써 독점으로 인한 비효율을 제거하고 국민편익에 기여”한다는 것이다.

그러나 이러한 입법취지와 달리 지식경제부 관계자에 의하면 경쟁도입 자체가 목적이라며 “발전용 부문에 한해 천연가스 도입 권한을 민간에 넘기기 위한 법 개정으로 일단 물꼬를 터주는 것이 중요하다”(투데이에너지 09.5.14)고 실질적인 입법 취지를 밝혔다. 결국 실제 입법 취지는 도입단가 인하나 국민편익 증진과는 무관하게 민간에게 물꼬를 터주는 경쟁도입 ‘자체’가 목적인 것이다. 달리 말하면 국민들이 반감을 갖고 있는 가스산업 민영화 정책의 우회 전략인 것이다.

가스산업 경쟁도입의 본질적인 목적은 다음과 같은 이유에서 민간기업에게 가스산업 도입·도매 부문 참여를 허용하고 이를 통해 가스산업에 대한 사적 과점화와 지대 이윤 창출의 기회를 제공하는 가스산업 민영화 정책일 뿐이다.

첫째, 천연가스 도입가격을 낮추기 위한 경쟁은 국내 구매자간의 경쟁이 아니라 해외 생산자들간의 판매경쟁이 전제되지 않는다면 효과를 기대하기 어렵다. 오히려 소수의 판매자가 시장지배력을 갖고 있는 상황에서 국내 구매사업자끼리 물량 확보경쟁을 한다면 필연적으로 높은 구매가격을 제시할 수밖에 없는 역경쟁 효과가 발생할 수밖에 없다. 이러한 사례는 금년 초 전국민을 열광의 도가니로 몰아넣었던 WBC 중계권 확보 등 스포츠중계권 확보 경쟁 행태에서 충분히 확인할 수 있다.

둘째, 도입경쟁을 통해 정유시장과 같이 원료비에 대한 규제가 풀리고 가격자율권이 보장되는 경우 국내 가스요금구조의 특성<sup>3)</sup>상 원료비에 아주 소폭의 이윤만 붙인다고 해도 해당 기업은 막대한 지대 이윤을 창출할 수 있다. 따라서 현재 정부가 구체적 실행계획을 마련하지 않은 채 입법을 서둘러 추진하는 것은 “실제 경쟁도입보다는 MB 정부 내에서 특정 재벌기업이 도입·도매사업에 진출하기 위한 법적·제도적 장치를 마련”하는데 목적이 있는 것이다.

#### 4. 가스공사 민영화의 근거로 활용되는 도입 비효율성의 실체

1) 가스공사가 9년간 일본보다 비싸게 LNG 구입, 그 진실은?

- 가스공사 민영화 정책으로 인해 정부에서 가스공사의 도입계약을 불허함

6월 3일 중앙일보 1면에 “LNG 9년간 일본보다 비싸게 수입”이라는 기사가 실렸다. 그 원인은 “가스공사가 민영화 문제에 매달리면서 장기 도입계약을 하지 못한” 것이라고 한다. 다음날에는 가스공사의 도입 비효율로 인해 도입가격이 비싸다며 가스공사를 민영화시켜야 한다는 사실까지 게재했다.

---

3) 현재 가스의 요금체계는 원료비(82.6%), 도매공급비용(9.7%), 소매공급비용(7.7%)으로 구성되어 원료비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 현재 가스공사는 원료비에 마진을 붙이지 않는다.

〈표1〉 한국과 일본의 도입가격 비교

년 도	한 국		일 본	
	도입물량 (만톤)	도입가격 (U\$/Ton)	도입물량 (만톤)	도입가격 (U\$/Ton)
'92	343	184.50	3,898	187.28
'93	445	173.75	3,999	174.78
'94	593	159.10	4,246	167.61
'95	706	174.62	4,369	179.83
'96	960	196.64	4,645	199.71
'97	1,163	197.74	4,835	192.24
'98	1,060	146.76	4,948	147.29
'99	1,297	165.36	5,211	181.40
'00	1,458	259.61	5,410	251.77
'01	1,616	248.71	5,452	229.15
'02	1,783	221.58	5,502	224.00
'03	1,943	259.06	5,913	246.23
'04	2,215	301.01	5,697	267.47
'05	2,230	387.40	5,801	312.22
'06	2,461	477.20	6,207	368.61
'07	2,477	495.92	6,682	402.42

\* 도입물량 및 가격은 도착도(CIF) 기준임

\* 일본 도입물량 및 가격은 일본 「가스연감 2007」 및 일본 수출입 통계 기준

〈표 1〉을 보면 2003년부터 우리나라가 일본보다 비싸게 LNG를 수입한 것은 안타깝게도 사실이다. 그러나 왜 우리나라가 비싼 LNG를 수입해야 했는가에 대해서는 진실을 외면한 채 가스공사 민영화 명분을 확보하기 위해 호도하고 있다. 1999년까지 가스공사는 일본에 비해 아주 큰 차이는 아니지만 저렴하게 LNG를 도입해왔다.

그러나 1998년부터 정부는 가스공사 민영화를 추진한다는 방침 아래 1999년 11월에 가스산업 구조개편 기본계획(3사로 분할 후 매각)을 발표하였다. 당시 우리나라는 장기 도입계약을 체결해야 할 절대적 상황이었지만 정부는 가스공사 민영화 및 가스산업 구조개편 추진에 장애가 된다는 이유로 가스공사의 장기도입계약을 철저히 불허했다.<sup>4)</sup> 구조개편 이후 가스공사가 체결한 장기도입물량을 승계하는데 어려움이 있고, 지금과 마찬가지로 향후 민간 사업자가 도입할 수 있는 물량을 남겨 놓아야 한다는 방침에 따라 가스공사에 의한 장기도입계약을 불허한 것이다.<sup>5)</sup> LNG 수출입사업이 본격화된 이래 국제 LNG시장에서 수입자가 유리한 지위를 갖고 LNG를 싸게 수입할 수 있

4) 장기 도입계약을 체결하고 실제 물량이 도입하기까지는 4, 5년의 기간이 소요된다. 실제 1999년부터 정부에 의해 장기 도입계약이 불허되었기 때문에 일본과 가격차이가 본격적으로 나는 것은 2003년부터임

5) 도시가스사업법 제10조의5에 의거하여 천연가스 장기 도입계약은 지식경제부장관 승인사항임

었던 황금시기는 1999년부터 2004년까지였다. 이 기간은 정부가 가스산업 구조개편이라는 명분으로 당시 가스공사 민영화를 추진했던 시기와 정확히 일치한다. 그 시기에 가스공사는 장기 도입계약의 필요성을 설득하며 정부에 도입승인 요청을 했지만 정부의 태도는 확고부동했다. 진실은 “정부가 가스공사를 민영화하기 위해 수입자에게 가장 유리했던 시기에 가스공사의 장기도입계약을 승인하지 않았던 결과”였으며, 이는 2006년 10월 김형주, 조정식 의원과 에너지노동사회네트워크가 공동으로 제출한 「정부의 가스산업 정책 파행과 그 영향」이라는 보고서에서 확인할 수 있다.

## 2) 가스산업 민영화 정책 실패 비용은? 17조 6천억원

- 지정부 대상 국민감사 청구, 감사원에서 기각처리

위 보고서에 따르면 1999년부터 가스공사 민영화 및 가스산업 구조개편으로 인한 직접적인 경제적 손실이 17조 6천억원(보고서 발행시점 기준)에 달한다고 한다. 보고서 내용은 <표 2>와 같이 크게 4가지 부문에서 정책실패와 실패 비용을 구분하여 지적하고 있다.

### ① 장기 도입계약 불허로 인한 손실

2000년~2004년까지는 국제 LNG시장이 Buyer's Market으로 전환되어 LNG도입협상에 구매자에게 유리한 환경이 조성되었으나, 가스산업 구조개편 정책에 장애가 되는 장기도입계약을 불허한 정부의 LNG 도입정책으로 인해 장기계약 대신 중기계약을 체결하고, 장기계약 체결시기를 실기하여 약 8조 2천억원의 절감기회를 상실하였다.

### ② 국내 구매자간 인위적 도입경쟁 유도로 인한 손실

정부는 더 이상 장기 도입계약 승인을 미룰 수 없어 2004년에 가스공사가 장기 도입계약을 추진하도록 승인하였다. 이에 따라 가스공사가 도입계약 체결을 위해 협상을 진행하던 중에 갑자기 구매자간 경쟁을 도입한다는 명분으로 발전 5개사의 도입계약 추진을 승인함으로써 동일 판매자에 대해 가스공사와 발전 5개사가 동시에 협상하는 상황이 발생하였다. 이로 인해 협상은 지연되고 가스공사의 협상력(Bargaining Power)을 약화시켜 약 2조 4천억원의 손실을 초래하였다.

### ③ 현물(spot)시장 의존식 수급관리에 따른 손실

정부는 안정적인 수급관리를 무시하고 가스산업 구조개편에 장애가 된다는 이유로 가스공사의 장기 도입계약 체결을 불허하고 현물시장에 의존하는 미봉책으로 일관하였

다. 또한 발전시장의 원료비경쟁에 따라 국내천연가스 수급불안이 가중되어 현물 도입 물량이 급격히 증가하였다. 이로 인해 2003년 이후 약 1조원의 추가 도입비용 발생하였으며, 추가부담액 중 61%가 도시가스 용도로 전가되어 가정용 가스요금인상 요인으로 작용하였다.

#### ④ 재벌기업 특혜를 위한 편법적 직도입 허용에 따른 사회적 편익의 사적 이윤 귀속

산자부는 직도입 정책을 규제완화라는 명분에서 승인제에서 신고제로 전환하고 산업용 수요에 한정하는 자가 소비용 직적 수입의 기본취지에 벗어난 편법적 해석으로 발전용까지 LNG 직적 수입을 허가하였다. 이로 인해 발전시장 구조를 왜곡하여 발전사업자의 LNG 직적 수입 욕구를 촉발시켜 자원의 효율적인 배분을 왜곡시켰으며, 사회적 편익을 담보로 20년간 총 6조원 이상을 포스코와 SK와 같은 재벌기업의 특혜 이윤으로 귀속시키는 결과를 초래했다.

<표 2> 가스산업 민영화 정책 실패 내용 및 경제적 손실

구 분	내 용	손 실 액
▪ 장기도입계약 불허로 인한 손실	중기계약 체결 후 추가연장계약	6조 2천억원
	장기계약 체결 실기	2조원
▪ 국내구매자간 인위적 도입경쟁 유도에 따른 손실	사할린Ⅱ 옵션구매 불허	1조 9천억원
	도입협상력 상실에 따른 비용	5천억원
▪ 현물(Spot)시장 의존식 수급 관리에 따른 손실	스팟도입에 따른 추가비용	1조원
▪ 사기업특혜의 편법적 직도입 허용에 따른 사회적 편익의 사적 이윤 귀속	사적이윤 보장과 국민부담 전가	6조원
합 계		17조 6천억원

\* 출처 : “정부의 가스산업 정책 파행과 그 영향(2006. 10월 국정감사)”

위 보고서를 근거로 가스공사 노동조합은 지식경제부를 대상으로 감사원에 국민감사를 청구하였지만, 감사원은 마땅한 사유 없이 감사청구를 기각한 것이 3년 전 상황이다. 중앙일보가 3년 전에 감사원의 직무유기로 종결된 이 문제를 갑자기 새로운 발견이나 되는 것처럼 1면 기사에 올린 이유는 무엇일까? 그 이유는 바로 MB정권이 다시 추진하고 있는 가스산업 민영화 정책 때문이다. 지난 9년 동안 천연가스를 일본보다 비싸게 수입할 수밖에 없었던 그 잘못된 정책을 다시 추진하라고 중앙일보는 부채질하고 있는 셈이다.

3) 포스코, K-Power(SK 계열사)의 자가 소비용 직수입은 진정 효율적인가?

- 포스코와 K-Power의 저가 계약은 정부의 특혜 조치에 불과함

포스코와 K-파워는 2005년부터 각각 연간 50만톤과 60만톤의 LNG를 자가 소비용이라는 명목으로 직접 수입하고 있다. 포스코와 K-파워가 인도네시아의 탕구 프로젝트와 도입계약을 체결하였던 2003년은 국제 LNG시장이 Buyer's Market으로 전환되어 구매자의 우위가 최고조에 달하였던 시점이었다. 당시 세계 각국의 LNG 계약사례를 보면 <표 3>과 같이 중국의 광둥 및 후지안 등도 사상 유례가 없이 저렴한 가격조건을 확보한 것을 확인할 수 있다. 일본은 당시 계약조건을 공개하지 않지만 일본 역시 당시 장기 도입계약을 체결함으로써 이후 우리나라에 비해 저렴하게 LNG를 수입할 수 있었던 것이다. 따라서 포스코와 K-파워의 사례는 구매자에게 가장 유리한 협상이 가능한 시기에 정부가 이들에게만 장기 도입계약을 승인한 특혜 조치에 따른 결과이지, 민간 재벌기업의 효율적 협상결과나 자가 소비용 직접 수입의 효율성을 의미하는 것은 아니다.

<표 3> 동일시기 LNG 장기 도입계약 가격 비교

(단위:\$/MMBtu)

유가 (\$/bbl)	NWS-광둥	탕구-후지안	탕구-포스코	탕구-K Power
10	2.78	2.79	2.72	2.90
20	3.04	3.04	3.02	3.20
30	3.30	3.29	3.32	3.50
40	3.30	3.29	3.32	3.50
50	3.30	3.29	3.32	3.50
60	3.30	3.29	3.32	3.50

\* 출처 : “정부의 가스산업 정책 파행과 그 영향(2006. 10월 국정감사)”

<표 3>에서 또 하나 중요한 내용은 LNG가격은 유가에 연동하는 것이 일반적인데 비해 이 당시 가격은 유가가 배럴당 30불 이상인 경우에도 LNG 도입가격이 오르지 않고 동일하다는 것이다. 이는 LNG 계약에서 수입자에게 유리한 조건 중 하나인 유가 상한제를 적용한 결과다. 유가 상한제를 30불에 설정하는 경우 유가가 배럴당 30불을 초과해도 30불 가격을 적용하는 것이다. 이와 같은 계약조건은 LNG 수출입계약에서 특수한 조건이지만, 1999년부터 2004년 기간에는 구매자에게 유리한 시장이 조성되었기 때문에 일반적으로 통용될 수 있었던 계약조건이었다. 이 시기에 가스공사가 500만톤 규모의 LNG

장기 도입계약을 체결했을 경우 유가가 100달러를 넘나들던 작년과 같은 고유가 시기에 연간 약 1조원을 절감할 수 있었을 것이다. 그러나 포스코와 K-Power에게만 장기 도입계약을 승인했기 때문에 이러한 혜택이 국민들에게 귀속되지 않고 특정 재벌의 사적 이익으로 귀속된 것이다. 결국 정부는 도매소비자 요금의 약 2%를 인하할 수 있는 사회적 편익을 기회비용으로 특정 재벌에게 수익을 보장한 것이다. 그럼에도 불구하고 정부와 에너지 재벌기업, 보수 언론은 오히려 포스코와 K-파워의 자가 소비용 직접 수입을 민간 기업의 효율성을 정당화하는 사례로 활용하는 기만성을 보이고 있다.

## 5. 발전용 물량 경쟁도입은 사실상 불가능

현재 정부가 입법예고한 가스산업 경쟁도입 법안의 핵심은 발전용 물량에 대한 경쟁이다. 그런데 최근 정부의 에너지 수급계획을 감안하면 LNG 발전물량은 지속적으로 감소할 수밖에 없다. 이런 상황에서 발전용 물량에 대한 경쟁 도입의 타당성은 있는 것인가?

경쟁대상 물량은 총 수요물량 중 가스공사 기 계약 물량을 제외한 물량이다. 그런데 경쟁대상 물량의 기초가 되는 총 수요물량을 예측하기가 어려운 상황이다. 최근 기후변화협약에 대비한 원자력 발전 비중의 확대와 신재생에너지 보급 확대정책의 불확실성과 맞물려 아래의 <표 4>와 같이 발전용 수요에 대한 예상 수치들은 주요 에너지 계획마다 확연히 차이를 보이고 있다.

<표 4> 주요 에너지수급 계획상의 천연가스 발전용 수요

연도	8차 장기 천연가스 수급계획	9차 장기 천연가스 수급계획	국가에너지기본 계획 기준안	국가에너지기본 계획 목표안
2015	1019만톤	1142만톤	1224만톤	미제출
2020	1057만톤	774만톤	1301만톤	560만톤

\* 출처 : 8, 9차 장기 천연가스 수급계획과 국가에너지 기본계획을 근거로 작성

국가에너지 기본계획 목표안에 따라 현재 건설이 확정된 원자력발전소가 가동되는 경우 9차 장기 천연가스 수급계획 상의 예상 발전용 수요량의 축소가 불가피하며, 4차 전력 수급계획에 따라 원자력 발전소를 추가 건설하는 경우에는 현재 운영중이거나 건설중인 천연가스 발전소의 가동률이 현저히 낮아질 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 발전사업자가 4차 전력수급계획에 따라 신규 천연가스 발전소를 건설할 것인지는 불확실하다. 4차 전력수급기본계획에 의하면 설비용량 기준으로 천연가스 전원구성 비중이 2008년에 25.5%에서 2022년에 22.9%로 소폭 하락하는데 반해, 전원별 발전량은

2007년 19.5%에서 2022년 6.2%로 대폭 하락한다. 이는 천연가스 발전소의 가동률이 현저히 낮아지고 발전용 물량이 예측보다 더 축소될 수 있다는 것을 반증하는 것이다.

국가 주요 에너지계획에 따른 발전용 물량의 불확실성 이외에도 발전용 물량에 대한 경쟁도입이 타당한가를 판단하기 위해서는 다음의 사항들도 주요한 변수가 될 수 있다.

첫째, 현재 정부는 러시아로부터 750만톤 규모의 PNG 도입을 추진하고 있다. PNG는 연간 균등한 수요패턴을 갖고 있는 발전용과 산업용 수요에 적합하다. 따라서 국책사업으로 추진되는 PNG 도입계약이 체결되는 경우 발전용 경쟁대상 물량은 대폭 축소될 수밖에 없다.

둘째, 9차 장기 천연가스 수급계획에 의하면 2010~2015년까지 평균 500만톤 이상의 도입 필요물량이 발생한다. 공급물량 부족으로 인한 수급대란을 피하기 위해서는 지금 당장 협상을 진행해야 할 상황임에도 어떤 사유에서인지 협상이 진척되지 않고 있다. 정부가 경쟁물량을 보장하고 경쟁도입 시기를 앞당기기 위해 장기계약을 인정하지 않고 또다시 단기계약과 현물거래를 강요한다면 도입단가 상승으로 인해 국내 가스요금 인상이 불가피하고 그 부담은 온전히 국민이 떠안아야 한다.

셋째, 발전 5개사가 향후 경쟁시장에서 발전용 판매사업자의 자격을 부여받지 못할 경우 다른 발전용 사업자나 가스공사로부터 가스를 공급받기보다는 직접 수입을 선택할 가능성이 크다. 최근 발전 5개사는 500만톤 규모의 자가 발전용 직접 수입을 추진하고 있는 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 발전 5개사의 직접 수입이 현실화되는 경우 발전용 경쟁 대상 물량은 전혀 존재하지 않게 된다.

위와 같이 PNG 750만톤 도입, 발전 5개사의 500만톤 자가 소비용 직접 수입 등 다양한 변수를 고려할 때 실제 발전용 경쟁을 위한 신규 물량이 발생한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 결국 발전용 물량 경쟁 도입은 경쟁 물량도 확보하지 않은 채 민간 에너지 재벌기업이 가스산업의 도입·도매부문에 참여시키기 위한 구실에 지나지 않는다는 것이 명확해진다.

## 6. 가스산업 경쟁도입의 역효과 : 서민가스 요금 폭등

가스산업 경쟁도입이 추진되면 어떠한 일이 벌어질까? 과연 누가 수혜를 입을까? 그 명암은 분명하다. 에너지 재벌기업은 ‘교차보조 책임에서 벗어나’ 가스 도입 자체로 막대한 지대 차익을 챙기겠지만, 가스를 사용하는 1,200만 서민가구는 그 이윤을 보장해 주기 위해 가스요금의 인상을 감내해야 한다. 국민경제 전체로 보더라도 문제가 심각하다. 에너지 재벌기업의 지대 차익을 위해 강행된 ‘도입 경쟁’으로 가스시장에서 한국의 구매 경쟁력은 약해질 수밖에 없고, 이에 따른 추가 비용을 국민이 지게 되는 것이다.



## 1) 도입 경쟁으로 추가 비용 발생

### 가. 가스시장의 특징 : 공급자 우위 시장

LNG시장은 석유시장과 비교하여 상당히 다른 차이를 지닌다. <표 5>에서 보듯이, LNG 시장은 석유시장과 달리 현물시장이 거의 존재하지 않는다. 단기거래가 어렵다는 이야기다. 또한 소수 생산자(판매자)가 가스시장을 과점하고 있어 구매자 경쟁 효과가 발생하기 어렵다. 장기 물량을 판매하려는 소수 생산자의 이해가 강하게 관철되는 경직적인 계약조건이 구축되어 있다. 한국이 속해 있는 아시아-태평양 지역은 이 특징이 더욱 강하다.

<표 5> LNG시장과 석유시장의 특성 비교

구 분	LNG 시장	석유시장
공급자	소수(과점시장)	다수(완전경쟁시장)
개발·생산 비용	고비용(40-50억불) * 석유대비 약 3.5배	저비용(10억불 내외)
거래형태	20-25년 장기계약 위주 *선 판매, 후생산(주문생산방식)	단기 현물 거래 위주 선생산, 후판매
가격결정방식	석유연동 계약가격	국제시장가격
용 도	연료에 한정	연료, 화학 원료 등 다양

### 나. 분할 도입에 따른 구매 경쟁력 약화 : 도입비용 7% 추가 예상

지금까지는 가스공사가 국내에서 필요한 물량 전부를 통합 구매하여 왔지만, 가스도입이 민영화되면 국내 사업자간 동일 생산자를 대상으로 개별 도입경쟁을 해야 한다. 정부는 신규 도입물량에 대해 도입경쟁을 유도하기 위해 물량을 분할하고, 기존의 장기계약을 대체하여 중·단기 계약을 활성화시키겠다는 세부방침을 검토하고 있다.

국내 사업자들이 경쟁적으로 협상을 요청하는 경우 도입단가 상승 및 도입계약 조건 약화는 피할 수 없다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 물량분할에 따라 소규모 물량으로 도입 협상을 전개하는 경우 대규모 물량보다 가격조건 및 계약조건이 불리할 수밖에 없다. 둘째, 탄력적인 구매를 위해 장기계약 대신 중기계약을 추진하는 경우에는 가격조건 및 계약조건이 더욱 불리해진다. 셋째, 생산자가 한정된 상황에서 국내 도입 사업자가 동일 판매자에게 협상을 요구할 경우 생산자는 자신의 우월적 지위를 최대한 활용하여 자신에게 유리한 계약조건을 제시할 것이다.

이러한 문제점에 대해선 IEA(국제에너지기구)도 “국내 도입사업자가 경쟁하는 경우

상호 불리한 협상을 추진해 LNG 도입가격 상승을 초래할 수 있다”고 경고한 바 있다. 이는 2005년 예멘과의 도입 협상 사례를 통해 확인할 수 있다. <표 6>에서 확인되듯이, 당시 가스공사와 발전자회사들이 도입 경쟁을 벌였는데, 예멘은 구매물량에 따라 계약조건을 차등적으로 적용하였다.

<표 6> 2005년 장기계약 시 예멘이 제시한 계약조건

구 분	330만톤	130만톤
가격(유가 \$40/bbl 기준)	\$2.985/MMBtu	\$3.035/MMBtu
가스전 지분	10.5%	4%
지분인수 할증액	없음	1,200만불

\* 사례 1: 카타르 RasGas의 계약

카타르 RasGas는 한국가스공사와 20년간 연 210만톤 계약을 유가 \$100 기준으로 톤당 \$873에 체결하고, 일본 중부전력과는 5년간 연 120만톤 계약을 유가 \$100 기준으로 톤당 \$933에 체결하였다. 따라서 만약 한국가스공사가 20년간 장기 도입계약 대신에 일본 중부전력의 사례처럼 물량을 분할하여 중기 계약으로 추진하는 경우 톤당 \$60의 추가 비용이 발생할 가능성이 크다. 결국 도입 경쟁으로 인해 7% 추가 도입비용이 발생한다. 500만 톤을 도입경쟁을 통해 구매하는 경우 연간 3억불(3,600억원, 환율 1,200원 적용)의 국가 경제적 손실이 발생한다.

\* 사례 2: British Gas 요금 폭등

영국의 경우 국영기업인 BG(British Gas)를 민영화하면서 1998~2000년과 2005~2006년에 가스가격 폭등을 경험해야 했다. 최고 폭등 폭은 500%에 달한다. 이는 민영화 과정에서 장기계약을 단기계약 또는 현물구매로 전환하면서 가스자원의 희소성과 시장의 교란 등에 기인한 것이다.<sup>6)</sup>

\* 사례 3: GS 직도입 실패

GS는 2004년에 정부로부터 발전물량 직도입 허가를 받았으나 SK보다 싼 가격으로 구매하기 위한 기회주의적 행동을 하다가 LNG 호황시대가 종료되면서 직도입하지 못했다. 아무리 협상을 잘한다 해도 가스공사에서 공급받는 것이 훨씬 저렴하기 때문에 급기야 지난 2007년 말에 직도입 실패를 선언하고 2008년 1월부터 가스공사로부터 물량을 공급받고 있다.<sup>7)</sup>

6) Barbara Harriss-White & Elinor Harriss, The politics of renewable energy in the UK(2007)

7) GS의 직도입 실패로 인해 가스공사가 현물시장에서 비싸게 GS 직도입 실패 물량을 구입하면서 연간 3천억원의 추가 비용이 발생하였고, 이 추가 비용에 대해 GS는 아무런 책임을 지지 않았고, 결국 가스 사용자가 그 책임을 부담하였다. 현재 GS는 여전히 유력한 신규 도매사업자로 거론되고 있다.

## 2) 공공요금체계 해체에 따른 가정용 가스요금 인상

### 가. 가정용 가스요금 2배 인상 우려

가스 도입·도매 경쟁은 실제 생산가격(도입 및 유통 비용 포함)에 의거한 시장 요금 체계를 형성할 수밖에 없다. 이는 현행 공공요금체계를 붕괴시켜 가정용 가스요금을 대폭 상승시키는 결과를 초래할 것이다. 원가유발 요인에 따라 용도별 차등요금을 적용할 경우 발전용과 산업용 가스요금은 다소 하락하는 대신에 동절기에 수요가 집중되는 가정용·일반용(주로 난방용) 가스요금은 대폭 상승할 수밖에 없기 때문이다.

현재 국내 가정용 가스요금은 <표 7>에서 보는 바와 같이 천연가스 수급여건이 비슷한 일본과 비교할 때 절반 수준에 불과하다. 외국사례의 평균적 요금만 비교하면 시장형 자율 요금을 적용하는 경우 63%의 인상 요인이 발생하고, 겨울철 수요가 많아 우리나라와 수요패턴이 비슷한 일본과 비교하면 인상폭은 2배에 달한다. 한겨울에 난방비로 10만원이 들었다면 최소 16만원에서 최대 20만원까지 부담해야 하는 상황이 머지않아 도래할 것이다.

<표 7> 외국의 용도별 요금차이 및 한국의 요금수준 변화 예상

(단위 : 원/㎥)

구분	외국사례					한 국			
	영국	미국	일본	평균	상대 비율	현수준 (A)	외국수준적 용(B)	차이 (B-A)	인상률
가정용	780.2	541.8	1,283.9	853.6	100%	646	1,055	409	63%
산업용	356.8	318.6	435.5	370.3	40%	545	422	-123	-22%

\* 한국의 현 수준은 서울지역 소매요금('08. 1월) 기준

\* 한국의 요금인상수준 추정은 발전용·산업용 대비 가정용 수요물량 가중치를 감안함

또한 발전용과 산업용 수요의 경우 가스요금이 인상되는 경우 연료 전환을 통해 대체 연료를 사용하는 것이 가능하다. 이에 반해 주로 난방용으로 사용하는 가정용 수요는 연료전환이 쉽지 않다. 취사용이라면 부탄가스로 대체할 수 있지만, 난방에 대해서는 대안이 없다. 가격에 대해 비탄력적인 상황에서 가정용 소비자는 가스요금을 얼마나 인상하든 ‘울며 겨자 먹기’로 사용할 수밖에 없고, 요금을 지불할 능력이 없으면 공급 중단을 감내하여야 한다.

나. 지역별 공급비용 증가 : 5%에서 468%까지

2010년부터 발전용 가스부터 도입·도매경쟁을 시작해서 점진적으로 산업용 수요까지 경쟁이 확대되면 소매부문에서는 산업용 수요 이탈이 가속화될 것이다. 산업용 수요가 대량으로 이탈하는 경우 소매 도시가스회사들의 가스 공급비용은 대폭 증가해 수익성이 악화될 수밖에 없으며, 이를 보전하기 위해서 가정용 수요자에 대한 공급비용 인상을 요구할 가능성이 크다.

<표 8>은 산업용에 대한 도·소매 경쟁으로 대용량(연간 1,000만<sup>m</sup> 이상) 산업체의 수요가 이탈하는 경우 가정용 요금 인상 추정치를 보여주고 있다. 대용량 산업용 수요 이탈로 인한 가정용 가스요금 인상효과를 추정한 결과 서해도시가스 467.6%, 군산도시가스 165.6%, 경북도시가스 80.3%에 이른다. 이러한 상황에서 소매 도시가스회사들은 수익성 악화로 소외지역에 대한 도시가스 공급 확대를 중단하고, 안전관리를 위한 투자비용을 대폭 삭감할 가능성이 크다. 이는 단순히 비용으로만 환원할 수 없는 대형 가스사고를 초래할 수도 있다. 또한 수익성 악화에 따른 경영위기를 돌파하지 못한 소매 도시가스회사는 도산하거나 SK, GS에 의해 바로 편입되고, 살아남은 회사들조차도 경영권 방어가 얼마나 갈 지 알 수 없다.

<표 8> 산업용 수요에 대해 도·소매 경쟁시 가정용 요금 인상 추정

구 분	연간공급량 (백만 <sup>m</sup> )	물량이탈시 가정용 요금인상효과(단위 : 원/ <sup>m</sup> )			
		현행	조정	증가분	증가율(%)
삼천리(인천)	232	50.76	61.32	10.56	20.8
인천도시가스	67	50.76	53.41	2.65	5.2
부산도시가스	152	78.53	91.49	12.96	16.5
대구도시가스	32	77.04	81.95	4.91	6.4
해양도시가스	38	89.13	96.20	7.07	7.9
경동도시가스	417	59.50	97.97	38.47	64.7
충남에너지	51	86.29	101.40	15.11	17.5
중부도시가스	145	79.37	107.74	28.37	35.7
서해도기가스	255	69.24	393.01	323.77	467.6
군산도시가스	106	74.59	198.13	123.54	165.6
전남도시가스	63	87.06	149.72	62.66	72.0
대화도시가스	15	92.23	118.85	26.62	28.9
영남에너지	79	75.50	96.28	20.78	27.5
포항도시가스	61	87.48	115.42	27.94	31.9
경북도시가스	18	152.15	274.36	122.21	80.3
경남도시가스	111	93.40	113.07	19.67	21.1
합 계	1,731				

\* 연간공급량은 연간 100만<sup>m</sup> 이상 공급중인 산업체에 공급하는 물량. 총 66개 업체 1,842백만<sup>m</sup>(총 산업용 물량의 37.2%)에 해당

\* 출처 : 도시가스협회 <가스산업 선진화 방안 세미나> 자료 (2008. 9)

### 3) 기타 예상되는 문제점들

가. 민간 에너지대기업의 독점 효과 : 독점이윤율 15% 추가 발생

가스공사는 투자보수율(이윤율) 규제를 받고 있기 때문에 독점이윤이 발생하지 않는다. 그러나 신규로 진입하는 민간 대기업들에게는 독점이윤이 발생하게 된다. 물론 정부 규제를 통해 가격을 규제한다면 독점이윤이 발생하지 않을 수도 있지만, 가격을 규제할 방침이라면 민간 기업을 참여시킬 필요가 없어진다. 따라서 독점이윤을 발생한다고 간주하는 것이 타당할 것이다.

독점이윤을 미리 예측하는 것은 어렵지만, 정유업계의 독점이윤을 통해 개략적으로 추정해 볼 수 있다. 공정거래위원회 조사결과에 따르면 2004년 4~6월에 3개 정유기업의 국내 매출액 1조 6천억 원 중에서 2천 4백억 원의 소비자 피해액이 발생하였다고 추정한다. 이는 매출액의 15%에 해당하는 금액으로 사실상 독점이윤에 해당한다. 이들 3개 업체 중 2개 업체가 가스산업에 진입할 가능성이 크기에 가스산업에서도 동일한 규모의 독점이윤이 발생할 가능성이 있다. 그러나 담합에 의한 독점이윤은 언제나 가능한 것은 아니기에 10~15% 사이에서 독점이윤을 추정할 수 있을 것 같다.

나. 원료비에 대한 마진 요구

신규로 도입·도매사업에 진입하는 민간 대기업들은 도입 원료비 지급 이후 국내 판매 대금 회수까지 2개월여가 소요되므로 원료비에 대한 2개월분의 이자 비용을 원료비에 반영하려 할 것이다. 이로 인해 민간 대기업들이 원료비에 마진을 붙이기 시작하면 가스공사 역시 기존의 관행을 깨고 이자 비용을 포함해서 마진을 요구할 가능성도 생긴다.

다. 저소득 소외계층 가스 공급 제한

가스산업 전 부문에 걸쳐 민간 기업이 진입하면 경제적 빈곤층이나 소외 지역에 대한 보편적 서비스 차원의 공급은 대폭 줄어들 것이다. 지금도 사회적 의제가 되고 있는 에너지 빈곤층 문제가 더 심각해 질 것이다. 이를 수량적으로 표시하는 것은 어렵지만 사회적 비용으로서 반드시 고려할 필요가 있다.

라. 광고비 등 비생산적 비용의 소비자 부담

도입·도매경쟁 이후 소매경쟁까지 확대되면 재벌대기업은 소비자 확보 및 판매 촉진을 위해 광고비, 판매촉진비와 같은 대규모 마케팅 비용을 새롭게 투자할 가능성이 크다.

이는 가스산업 발전에는 아무런 긍정적 영향도 미치지 않으면서 요금 인상요인으로만 작용하여 불필요한 소비자 부담으로 작용한다.

## 7. 노동조합 입장 : 가스산업 경쟁도입 법안을 폐기하고 공공성 강화로

YS 정권 이후 15년이 넘도록 우리나라의 가스산업 정책은 효율성과 국민편익 제고라는 허울 좋은 명분 아래 특정 에너지 재벌기업에게 가스산업을 넘겨주기 위한 민영화 정책을 실험하는데 집중되었고, 그 결과는 국가적으로 막대한 손실과 함께 서민들의 생활을 더 질곡으로 내몰고 말았다. 가스공사를 완전 민영화하여 특정 재벌기업에게 ‘통제’로 매각하는 YS 민영화 방안은 1994년 아현동 가스폭발사고를 불러왔고, 가스공사를 분할하여 2~3개 재벌기업에게 매각하는 DJ 민영화 방안은 국가적으로 17조 6천억원이라는 막대한 경제적 손실과 함께 그 비용을 국민에게 전가시키고 말았다. 지금까지 살펴본 것처럼 MB의 가스산업 민영화 방안 역시 충분히 실패가 예견되고 있다.

정부가 전범으로 생각하고 있는 북미와 영국의 가스산업 자유시장형 모델은 최소한 ① 자체 가스전 보유와 소규모 가스전 개발로 인한 공급과잉 발생, ② 폐가스전 활용 등 충분한 저장시설 구비, ③ 현물, 선물거래가 활성화될 수 있는 시장 작동이 전제되었기 때문에 가능했다.<sup>8)</sup> 이에 반해 우리나라를 포함한 동아시아 4개국을 자체 가스전이 미미하고 인접국가간의 상업적 교환도 유사한 수요패턴 때문에 극히 제한된 범위에서만 가능하다. 오히려 에너지 자원 확보를 위한 경쟁관계로 인해 중국과 대만은 국가주도로 에너지 자원 확보에 전념하면서 국가 차원의 수급관리를 수행하고 있다.

이런 명백한 실체적 진실을 무시하고 우리나라 특성에 전혀 부합되지 않는 영미형 자유시장모델을 쫓다가 국가적 자원낭비와 국민 부담을 끊임없이 가중시키는 가스산업 정책은 폐기되어야 한다. 에너지 자원 약소국이라는 현실 인식을 바탕으로 국내 가스산업을 발전시키고 국민에게 최대한 편익을 제공하기 위해서는 다음과 같이 가스산업 공공성 강화를 위한 최소한의 조치부터 시작해야 한다.

첫째, 낮은 수입가격과 유가 상한제와 같은 보다 낮은 계약조건을 확보하기 위해서는 소량 분산구매보다는 단일 대량구매가 유리하다는 것은 주지의 사실이다. 현재 조건에서 우리나라가 도입협상력을 제고하기 위해서는 가스공사의 기존 협상력을 바탕으로 도입정책의 일관성과 정부 차원의 지원이 수반되어야 할 것이다.

둘째, 안정적인 천연가스 공급을 위해서는 정확한 수요예측으로 적기에 필요한 물량을 확보하는 것도 중요하지만 국가적인 단일 수급관리체계를 구축하고 가스공사에 대한 책임소재를 명확히 해야 한다. 재벌기업이 참가하여 수익성 위주로 수급관리가 이루어지는 경우 요금인상과 공급중단은 필수적인 결과물이 될 수밖에 없다.

---

8) 홍장표, 「국가에너지 정책과 한국의 천연가스산업 연구」 “천연가스산업 구조개편정책의 문제점과 대안”

셋째, 현행 가스 공공요금체계를 더욱 강화해야 한다. 지역간 요금 불균형 해소를 위한 소매 도시기스요금 통합관리체계 또는 지역간 교차보조제를 시행하고 동절기 공급 중단 유예와 같은 소극적 지원제도보다는 에너지 빈곤층에 대한 공적 부조체제를 도입해야 한다.

넷째, 국민에게 귀속되어야 할 편익을 사적 지대 이윤으로 전유시켜버리는 자가 소비용 직접 수입제도는 전면 폐지되어야 한다.

마지막으로 가스공사의 공공성 강화 사업이 효과적이고 효율적으로 운영되는지를 평가하고 감시할 수 있는 공익 기구를 구성해야 한다. 정부의 경영평가나 감사원 감사로는 국민들의 요구사항과 의견을 반영하기 힘들고 적시성을 확보하기 어렵기 때문에 정기적인 공익 기구의 감사를 통해 국민의 눈으로 공공성 영역을 평가할 수 있도록 해야 한다.

<첨부 1> 도시가스사업법 개정 관련 법제처 의견 제시 내용

법제처(안)	공사 의견제시	법제처 잠정(안)
“자가소비용직수입자”를 발전용이 아닌 신규 산업용으로 수입하는자로 규정	“신규”의 개념이 불명확하므로 법률로 구체화하든지 대통령령으로 위임	“자가소비용직수입자”란 자기가 발전용이 아닌 대통령령으로 정하는 신규 산업용으로 천연가스를 직접 수입하는 자
발전용가스사업자의 발전용수요자에 대한 공급의무를 수출입 승인을 받은 물량으로 한정	발전용가스사업자가 수요자에게 공급하기로 한 전체 물량에 대해 공급의무 부과 필요	발전용사업자는 정당한 사유 없이 발전용수요자에게 공급하기로 한 천연가스 공급을 거절하거나 공급이 중단되게 하여서는 아니된다
도매사업자의 발전용가스 사업에 관한 회계분리 규정 미반영	경쟁도입시 도매사업자의 공정성 확보 및 대외 신뢰도 제고를 위한 필요 규정	가스도매사업자는 그 밖의 도시가스사업의 회계로부터 발전용가스사업에 관한 회계를 구분 처리하여야 한다
도매사업자가 종전의 규정에 의거 승인을 받은 물량에 대해 발전용수요자에게 구매의무 부과	러시아 천연가스 도입, 수급안정을 위해 경쟁도입 이전에 도입하는 물량이 인수의무 물량에 포함되어야 하므로 종전의 규정 적용은 무리	발전용가스사업자의 천연가스 수입통관이 최초로 이루어지기 전에 도매사업자가 승인을 받은 천연가스 수입계약 물량에 대해 도매사업자가 별도로 정하여 승인을 얻은 기준에 따라 구매하여야 한다.
기존 자가소비용 직수입자에 대해 수입계약을 제외한 기타 규정에 대한 법적 근거 없음	기존 자가소비용직수입자에 대한 법적 근거 마련	기존 자가소비용 직수입자에게는 종전의 규정 적용 다만, 신규 수입계약에 대해서는 정부의 승인



## 가스산업 경쟁도입관련 입법예고(안)에 대한 문제점

전력산업정책의 문제점 및 바람직한 전력산업

남 윤 철 (발전노조)

### 1. 정부의 정책재검토와 전력산업구조개편 중단

가. 전력산업구조개편 정책 개괄

#### ○ 추진배경

- 세계 60여개국이 경쟁도입을 위한 구조개편을 진행 중임
- 독점체제로는 공급이 수요를 쫓아가는 소비구조를 개선할 수 없음
- 경쟁체제 도입을 통해 효율성증가, 서비스향상, 소비자선택권 확대, 투명한 경영

#### ○ 당초계획

⇒ 시장환경의 급속한 변화로 인한 충격흡수 및 시장참여자들의 적응력 담보를 위해 10년에 걸친 단계적 도입계획

#### - 1단계(~2002년) : 발전경쟁

한국전력공사로부터 발전부문 분할, 2002년까지 단계적으로 민영화  
전력입찰시장 도입, 발전회사간 경쟁입찰을 통한 전력판매 실현

#### - 2단계(~2008년) : 도매경쟁

한국전력공사로부터 배전부문 분할, 민영화  
발전회사와 배전회사간의 양방향 입찰에 의한 경쟁

- 3단계(2009년 이후~) : 소매경쟁  
배전회사의 배전망 개방  
소비자의 전력회사 직접선택에 의한 전력공급으로 완전경쟁체제 도입

#### ○ 진행경과

- 2001. 4. 02. 한국전력공사로부터 발전부문을 6개 자회사로 분할
- 2003. 3. 28. 한국남동발전(주) 경영권 매각 무산
- 2004. 6. 17. 노사정위원회 공공부문 구조조정 특별위원회, “배전분할 중단요구” 대정부 결의문 채택
- 2004. 6. 30. 노사정위원회 본위원회, 대정부 결의문 의결

현재 전력산업구조개편에 관한 정부의 당초계획은 사실상 정책실패로 중단

#### ○ 이명박정부의 전력산업 선진화 방안

- 경영효율화를 핵심으로 유지·보수·부분의 민간위탁 확대, 자회사 업무 이관, 잉여인력 감축 및 배전 운영인력 효율화 등을 주요 내용으로 하고 있음
- 배전과 판매의 경우 7개 사업본부 9개 지사 ⇒ 사내 형태의 10~14개 독립사업 부로 개편하여 내부경쟁 강화, 소비자 선택권 제고할 수 있는 요금체계 도입 등
- 발전 5사의 경우 경영효율화를 위해 기능·인력조정으로 1570명(14.9%) 감축. 본사의 조직을 통폐합하고 지원인력의 재배치
  - 사업소는 유사기능 통합운영, 중복기능 제거 및 슬림화, 노후발전소 폐지를 통한 설비효율화

나. 노사정위원회 공공부문 구조조정 특별위원회 공동연구단의 연구결과

#### ○ 공동연구단 구성 및 활동경과

- 2003. 3. 28. 노사정위원회 공공부문 구조조정 특별위원회(공공특위) 제58차 회의에서 배전분할 문제를 의제로 채택
- 2003. 8. 27. 공공특위 제60차 회의에서 “합리적 전력망산업 개혁방안 연구”를 위한 공동연구단 구성 결의
- 2003. 9. 30. 노사정 공동연구단 구성
- 2003. 9. ~ 2004. 5. 기간 동안 16차 회의와 국내 전문가의 의견청취 및 9개국 32기관의 해외 사례 현지조사 진행 등의 활동을 통해 합리적 전력망산업 개혁방안에 대한 공동연구 활동 전개

○ 공동연구단 결과보고 요지

⇒ 가격문제, 공급안정성, 투자재원 조달, 대외경쟁력, 전력산업의 효율성과 공익성을 중심으로 합리적 전력망 산업개혁방안에 대한 최종결론을 도출

- 정부의 배전분할 추진 중단

배전분할을 전제로 한 도매시장경쟁의 도입이 가격문제·공급안정성 등에 있어 기대편익이 불확실할 뿐 아니라 예상위험이 상당함

- 한국전력(주)의 배전사업부문에 있어 내부 경쟁 및 경영효율성을 구현하기 위해 독립 사업부제를 도입

단, 독립 사업부제의 세부방안에 대한 추후 연구 진행

- 전력산업의 합리적 발전을 위한 추가 연구주제가 검토 필요

전력요금 체계의 합리적 개선방안

한국전력(주)의 투명·자율·책임경영 강화방안

전력을 비롯한 에너지산업 전반의 합리적 발전방안

○ 공동연구단 연구결과의 의미

- 성공사례로 삼은 전력산업구조개편 선행국가의 정책실패

- 공공재인 전력은 안정적 공급 가능성이 중요

- 경쟁체제 도입을 통한 전기요금상승과 공급불안정성 발생 가능성이 높음

다. 정부의 정책재검토와 전력산업구조개편 전면중단 요구

○ 2004. 6. 30. 노사정위원회 본위원회 대정부 결의문 의결

⇒ 노사정 공동연구단의 연구결과를 존중하여 정부에 정책 권고하기로 하고 다음과 같이 결의함

- 정부의 도매시장 경쟁을 위한 배전분할 추진은 중단되어야 한다.

- 한국전력공사의 배전사업부문에 있어 내부경쟁촉진을 위해 자율성과 독립성을 강화하는 독립사업부제를 도입하되, 철저한 사전준비 및 연구를 거쳐 단계적으로 시행한다.

- 전력산업의 합리적 발전을 구현하기 위해 ‘전력요금체계의 합리적 개성방안’ 등 3개항의 공동연구단이 추가 연구과제로 제안한 사항을 적극 검토한다.

○ 전력산업구조개편에 관한 정부정책의 전면 재검토 필요

⇒ 전력산업은 규모의 경제, 범위의 경제의 장점들을 살리면서, 공공재의 특성에 맞게 저렴하고 안정적인 공급을 확보하기 위해서는 수직 통합적 공기업체제 유지필요

- 공동연구단의 연구결과 및 노사정위원회 공공특위의 대정부 결의문의 내용은 공히 형식적 경쟁체제만을 염두에 둔 전력산업구조개편에 따른 전기요금상승 및 공급불안정성 발생가능성과 지리적 고립의 특성에 따른 전력대란의 가능성을 우려하고 있음.
- 한국전력공사에 의해 수직통합적으로 운영되는 체제가 저렴한 가격으로 전력을 안정적으로 공급한다는 전력산업의 임무를 비교적 성공적으로 수행중이라 판단.
- 공기업독점으로 인한 비효율성의 극복은 전력산업의 수직·수평적 분할을 통한 경쟁추구방식이 아니라 독립사업부제 도입을 통한 내부경쟁 및 경영효율성 제고방안을 제안하고 있음

## 2. 「전력산업구조개편촉진에관한법률」의 폐지의 필요성

### ○ 동법의 입법취지

“한국전력공사가 독점하고 있는 전력산업에 경쟁체제를 도입하기 위하여 한국전력공사의 발전사업 등을 수개의 회사로 분할하여 단계적으로 민영화하는 전력산업의 구조개편을 지원·촉진”하려는 취지

### ○ 전력산업구조개편 중단필요성에 따른 법안 폐지필요

헌법재판소의 판단과 같이 범형식상 이 법 자체가 한전의 분할을 강제하는 것은 아니나,

- 동 법안의 취지가 상법상의 절차 등을 간소화함으로써 전력산업의 구조개편을 촉진하려는 정책의지에 있는 점,
- 앞에서 검토한 바와 같이 전력산업구조개편에 관한 정부정책은 사실상 정책실패로 중단된 점,
- 이와 같은 취지로 노사정위원회 공공특위가 3단계에 걸쳐 비로소 완성되는 전력산업구조개편의 2단계 과정인 배전분할의 중단을 요구하는 대정부 결의문을 채택한 점 등을 볼 때 동 법안이 계속 유지 존속할 이유가 존재하지 않음.

## 3. 전력의 상업적 거래 중단 및 폐지

### 가. 시장화 정책현황

### ○ 에너지 기본법

- 2004년 제정된 「에너지기본법」에서 에너지정책의 기본원칙을 “에너지 산업에 대한 시장경쟁 요소의 도입 확대 및 규제완화 등의 시책 추진”으로 규정

○ 전력 직거래 제도의 확산

- 전력거래소를 통한 수용가의 직접 전력구매제도를 도입, 당초 5만kW이상 대규모 수용가를 중심으로 이를 허용했으나, 2007년 7월 시행령을 개정하여 3만kW이상 수용가에 대해 전력직거래 제도를 허용

나. 시장화 정책의 문제점

○ 공공성을 훼손하는 시장경쟁체제

- 에너지 기본법에서는 에너지 산업의 공급안정성, 보편적서비스, 국민의 에너지 사용권 보장 등 공공성을 위한 정책을 천명하고 있으나, 정책의 기본원칙으로 '시장경쟁', '규제완화'를 강조함으로써 오히려 공공성을 훼손하고 있음
- 특히, 전력산업 구조개편을 추진한 대부분의 국가에서 요금폭등, 보편적서비스의 중단, 전력공급대란 등 공공성이 심각하게 훼손되었음에도 불구하고, 우리나라 에너지정책의 기본이념으로 시장경쟁과 규제완화를 강조한 것은 공공성을 포기함과 동시에 에너지 산업에 대한 국가적 통제권을 상실하는 것임.

○ 전력직거래 제도

- 지역 및 산업간, 소득계층간 교차보조를 통한 소득재분배 기능을 하는 현행 전력요금 제도를 그대로 두고 직거래를 허용할 경우, 상대적으로 비싼 요금을 지불하는 요금체계의 수용가들이 한전을 통한 전력구입을 포기하고 직거래로 전환함에 따라 한전의 공익적 정책기능이 훼손될 뿐만 아니라 부실화 우려

다. 에너지 기본법 개정

- 에너지 정책의 기본원칙으로 공공성을 강화 : 시장경쟁 및 규제완화 삭제
- 국가에너지 위원회의 위상 강화 : 국가에너지정책을 통괄하는 대통령 직속의 합의제 행정기구로 재편
- 국가에너지위원회에 노동계 참여 보장 : 에너지 산업의 중요한 주체인 에너지 공기업의 노동자들이 국가에너지위원으로 참여 보장

## 결론 : 전력산업의 수직 재통합

## 가스산업 경쟁도입관련 입법예고(안)에 대한 문제점

3

천연가스산업 구조개편이 가져올  
독과점 가능성과 그 영향

한 인 임 (노동환경건강연구소)

### 1. 정유산업 구조개편으로 인한 민간독과점 시장의 형성과 문제점<sup>1)</sup>

현재 지속적인 변화를 거듭하고 있는 우리나라 천연가스산업의 구조개편은 도입-도매 영역은 물론이려니와 이제는 소매부문까지 시장의 변화를 불가피하게 할 것이다. 그렇다면 시장은 어떠한 방향으로 변화할 것인가? 직접 그 사실을 유추하기 전에 수십 년 전부터 유사한 변화를 이루어왔던 우리나라 정유산업을 평가하면서 문제를 살펴보고자 하자.

우리나라 정유산업은 현재 SK와 GS그룹의 주요한 자금원으로 기능하며 이 두 그룹을 중심으로 4개사 독과점체제로 정착되었다. 문제는 이 과정에서 발생한 시비도 문제지만 이들이 독과점 시장을 형성하여 지금까지 이뤄왔던 다양한 행위가 매우 큰 문제로 지적되고 있다. 이는 향후 도시가스산업에서도 유사한 형태의 문제를 가져올 수 있기 때문에 시사하는 바가 크다.

#### (1) 4개사 독과점 시장의 형성과 민영화 특혜시비

1962년 국내 최초로 설립된 대한석유공사는 1982년 민영화되어 수습위권에 존재하던 SK그룹을 단기간에 5대재벌의 반열에 올리는데 기여하였고 이후 특혜시비는 끊이

1) 이 부분은 한인임, ‘우리나라 정유산업 민간 독과점 시장의 문제점과 천연가스산업에의 시사점’, 「국가 에너지 정책과 한국의 천연가스산업 연구」(전국교수공공부문연구회), 2008에서 주로 인용하였음.

질 않았다. 이 결과 SK는 이를 기반으로 에너지종합기업으로 우뚝 서게 되었고 에너지 공기업 민영화시 가장 유력한 구매자 위치를 차지하게 되었다.

<표 1> 우리나라 정유사 최대주주

기업명	최대주주
SK에너지(주)	SK C&C 25.4%, 최태원 2.2%('07.11 기준)
GS-칼텍스	Chevron 계열 50%, (주)GS홀딩스 49%('06년 말 기준)
SK인천정유	SK(주) 90.63%('06년 말 기준)
S-oil	AOC(Aramco, 사우디아라비아) 35%, 한진에너지 28.4%('07.3 기준)
현대오일뱅크	IPIC International B.V. (UAE)계열 70%, 현대계열 28.74%('07. 3 기준)

\* 자료: 금융감독원, 각 사 사업보고서 및 감사보고서(2006, 2007 분기보고서)

<표 2> 국내 석유시장 점유율(단위: %)

	GS칼텍스	SK+ SK인천정유	S-Oil	현대오일뱅크	기타	계
2003년	28.9	38.0	12.2	11.7	9.2	100.0
2004년	28.4	37.6	13.3	13.2	7.4	100.0
2005년	27.4	38.1	13.7	13.7	7.1	100.0
2006년	28.1	37.6	13.3	13.7	7.3	100.0

\* 주1 : 점유율은 내수시장 판매량 기준 : 미군납/국제방카링 판매량 제외

\* 주2 : 기타 : 가스사(SK가스, E1) + 석유수입사

\* 자료 : 한국석유공사 석유정보시스템

SK가 국내 굴지의 재벌이 된 배경은 유일하게 하나이다. 공기업을 인수했기 때문이다. SK가 인수한 공기업들은 모두 ‘대박’이 났다. SK의 시발점이 된 ‘선경직물’(적산 敵産이어서 정부 귀속재산이었던 회사였는데 SK의 창업주는 이 회사의 기계공이었다.)을 이미 1953년에 인수했다. 이후 1982년 ‘대한석유공사’를 인수하였고, 다시 1994년에는 ‘한국이동통신’을 인수하여 지금의 SK텔레콤을 만들었다. 그리고 2000년 ‘송유관 공사’의 최대주주로 올라섰고 2001년에는 ‘KT’의 최대주주가 된 바도 있다. 공기업 인수를 통해 성장, 육성해 온 SK는 현재 에너지 종합기업으로 목표를 굳히고 ‘남동발전’

인수를 적극 추진하고 있으며 이미 가스, 발전에도 진출해 있다(대한국시가스, 부산도시가스 등 9개사, SK가스<LPG>, K-파워). 이명박 정부의 '공기업 민영화 계획(2008.3.31)'에 따르면 석유공사도 민영화 우선검토대상으로 올라 있는 점을 고려할 때 역시 SK에게는 호재로 작용할 것이다. 이렇게 된다면 SK는 에너지 분야에서 범위의 경제, 규모의 경제를 갖춘 국내 최고의 에너지 기업이 되는 것이다. 그들 스스로도 '동아시아 에너지 메이저'라 칭하고 있다.

## (2) 정유산업 자유화 조치와 높은 공급가격

1997년 정부는 석유가격을 완전 자유화하기에 이른다. 석유산업 자유화조치는 이미 가격자유화, 수출입자유화, 주유소자유화, 정유산업대외개방 등을 다루고 있지만 다른 것은 국내독과점 시장에서 경쟁이 이루어지기 어려웠기 때문에 사실상 가격자유화를 통해 정유산업은 훨씬 높은 이윤을 안정적으로 확보할 수 있었다.

<표 3> 정부의 석유시장 자유화 조치 내용

구분	시기	주요 내용
가격자유화	1997년 1월부터 완전 자유화 (종전:정부고시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993년 말까지는 정부가 국내 석유제품 판매가격을 결정 고시</li> <li>- 1994년 1월~1996년 12월 기간중 유가연동제 실시</li> <li>- 1997년 1월 1일 국내유가 전면자유화</li> <li>- 정유업체, 수입업체, 유통업체가 자율책정(국제원유가격, 국제시장 제품가격 및 환율변동에 따른 원가요인 및 시장 경쟁 요인을 감안하여 정유사 및 석유수입사가 세전공장도 가격을 자율 결정)</li> <li>- 전국 및 지역간 가격 경쟁 촉진</li> </ul>
석유수출입 자유화	1997년 1월부터 완전 자유화 (종전:정부고시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌍용(2000.10), 삼성물산(2001.3) 등 대기업 계열 수입업체 변경 등록</li> <li>- 수입사 공급비중 : 0.1% (1998)→1% (2005)</li> </ul>
주유소 설립 자유화	1991년부터 단계적으로 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1995년 11월 주유소 거리제한제도 폐지</li> <li>- 1997년 1월 등록제 전환</li> <li>- 전국주유소 수: 8,266(1995)→10,163(1998)→10,955(2000)→11,382(2005)→11,827(2006)</li> </ul>
정유산업 대외개방	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998년 5월 석유판매업 진입자유화</li> <li>- 1998년 10월 정유산업 대외 개방</li> </ul>

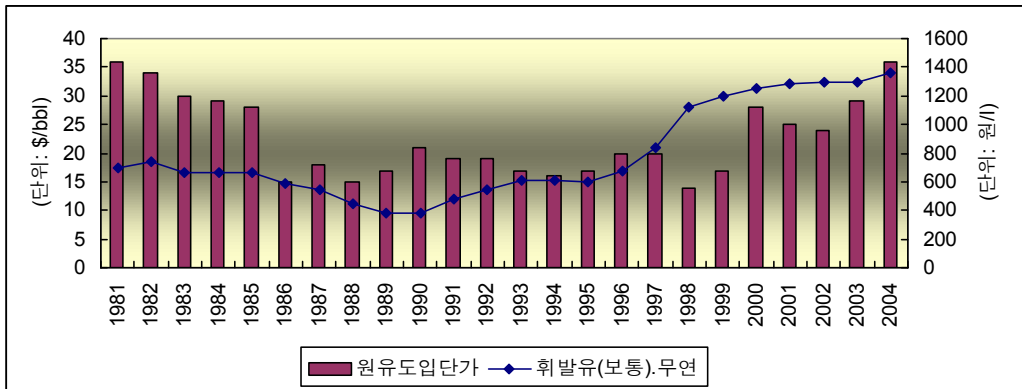
\* 자료: 금융감독원, 「SK(주) 반기보고서」, 2007.8

이는 결과적으로 다음과 같은 문제를 나타내고 있다. 아래 그래프에서 보여주듯이



가격자유화 시기였던 1997년을 기점으로 원유도입단가 변화와는 무관하게 증가하는 공급가격추이를 나타내고 있다. 이를 통한 이윤확보는 불을 보듯 뻔한 일이었고 이를 세탁하기 위해 수차례에 걸친 가격 담합 및 의혹이 존재하였으며 이는 결국 공정거래위원회의 조사결과 밝혀져 고발조치 되었다.<sup>2)</sup> 뿐만 아니라 많은 국민들이 경제적 고충을 겪고 있던 IMF 구제금융시기였던 1998년 1999년에도 국제시장 유가와 국내 공급 가격 차이가 현저히 벌어지고 있어 담합의혹이 제기된 바 있다.<sup>3)</sup>

<그림 1> 우리나라 원유도입단가와 석유제품 소비자 가격변화



### (3) 높은 배당과 경영 무능력

우리나라 정유사들이 높은 수익력을 바탕으로 진행했던 일은 바로 많은 배당을 하는 것이었다. 특히 GS칼텍스의 경우 평균 배당성향(당기순이익에서 받아가는 배당액의 비중)은 최근 40%선을 유지하고 있으며 1999년의 경우 무려 50%에 육박하고 있다. 1999년은 앞서 지적되었듯이 안정된 유가에 비해 가격을 낮추지 않아 ‘가격담합’ 혹은 분식회계 가능성을 의심받던 시기였다. 우리나라 기업(제조업)의 평균 배당성향은 2004년~2006년 평균 18.6%로 나타나고 있다.<sup>4)</sup>

2) 공정거래위원회 2007년 2월 23일자 보도자료에 따르면, “공정거래위원회는 국내 4개 정유사들이 휘발유·등유·경유의 판매가격을 공동으로 인상한 행위를 적발하고 총 526억원의 과징금 부과와 함께, 4개 법인을 검찰 고발하기로 의결하였음. 가격담합행위의 내용은 다음과 같다.

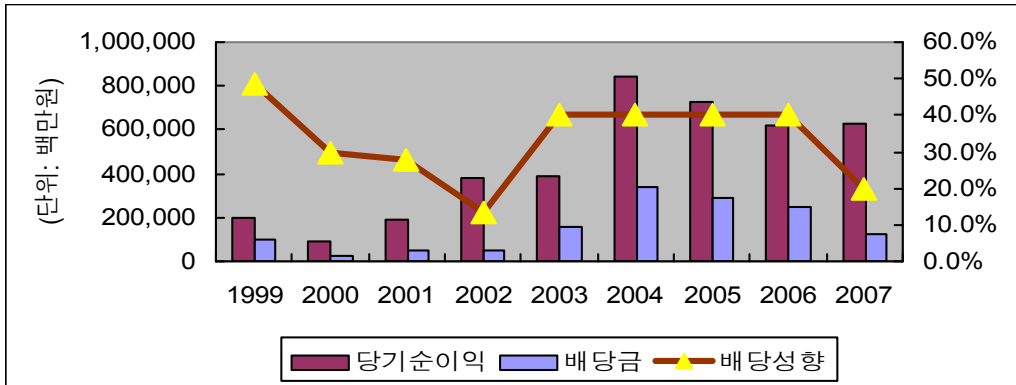
- 가격담합기간 중 원유가 인상은 약 20원에 그친 반면 국내 정유사가 공급하는 휘발유는 약 40원, 등유는 약 70원, 경유의 경우 약 60원 인상되었음. 담합기간(2004.4.1~2004.6.10) 중 3개 유종의 국내매출액은 총 1조 6천억원.

- 소비자 피해 추정액 : 2천 4백억원 (관련 매출액의 15% 기준)

3) “국내 정유사의 98,99년 재무자료에 나타난 의혹의 지점은 다음과 같습니다. 최근 국내시장의 석유가격과 국제시장의 석유가격의 차이가 점점 더 벌어지고 있다는 점이며, 이는 국내정유사의 가격담합에 의해 고유가정책이 유지 내지 심화되었을 가능성을 보여주고 있다는 것입니다.” 참여연대, [제66호 쓴소리], 2000.7.20

4) 한국은행, ‘기업경영분석’, 2006

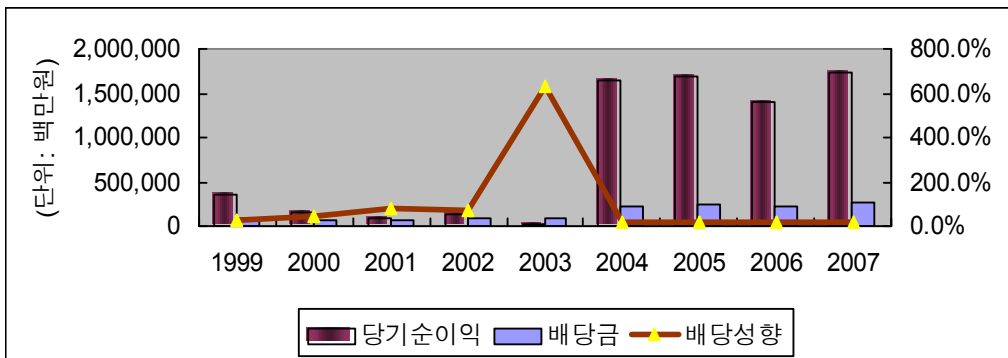
<그림 2> GS칼텍스 배당추이



\* 자료: 금융감독원, GS칼텍스 사업보고서 2007년.

SK(주)의 경우는 좀 다르다. 매우 불규칙한 배당성향 추이를 나타내는데 결과적으로 지난 9년간의 평균 배당성향을 살펴본 결과 100.2%로 GS칼텍스보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2003년 무려 630%의 배당성향을 나타냈기 때문인데 이는 당시 대주주로 부상해 있던 소버린<sup>5)</sup>으로 인한 배당압력 때문이었다.<sup>6)</sup>

<그림 3> SK(주) 배당 추이



\* 자료: 금융감독원, SK(주) 사업보고서 2007년.

SK(주)는 2003년의 경우 2002년보다 영업상에서는 더욱 조건이 좋아졌지만 지분법 평가손실이 크게 발생하였고 영업외수익은 크게 줄어든 반면 영업외비용이 큰 폭으로

5) 소버린(Sovereign)은 모나코 국적의 자산운용 회사이다. 1972년 뉴질랜드의 자산개발 그룹으로 출범하였으며 이후 1986년 무역 사업의 대부분을 매각하고 모나코에 기반을 둔 국제 투자 기관으로 탈바꿈했다. 소버린은 2003년 4월 자회사인 크레스트시큐리티를 통해 SK(주)의 지분을 대거 매입하고 SK(주)와 경영권 분쟁을 벌이면서 국내에 알려졌다.

6) 황동원(현대경제연구원), '제2의 소버린 사태를 막는 길', 2006

늘어나면서 재무적 손실 규모가 매우 커졌다. 따라서 당기순이익은 사상 최저 수준을 나타내고 있었다. 당시로서는 현금배당을 할 수 있는 능력이 되지 못한 상황이었으나 결과적으로 예년수준의 배당을 결정했다. 이는 당시 주주로 최대 지분을 가지고 있던 소버린(2003년 3~4월 SK(주)의 주식을 장내에서 집중적으로 매입하기 시작하여 최대 주주가 된 후 경영진 교체를 요구함)의 경영권 이양에 대한 요구 때문이었다. 다급해진 SK(주)는 주총에서 소액투자자들을 자신의 우호세력으로 끌어들이기 위해 고배당을 결정할 수밖에 없었다. 결국 2004년 3월 주주총회에서 우호적인 소액주주들에 의해 SK(주)의 기존 경영진은 경영권을 방어할 수 있었고 소버린은 2003년~2004년 사이 발생한 상당액의 배당금과 엄청난 매각 차익을 챙기고 2005년 6월 철수하였다.<sup>7)</sup>

#### (4) 미흡한 재투자·시설고도화

높은 배당을 이룬다는 것은 곧 기업 내에 유보되는 자금, 투자자금은 상대적으로 줄어든다는 의미이다. 실제로 일부 기업을 제외하고는 유형자산에 대한 설비 투자율이 지속적으로 감소하고 있는 경향을 나타낸다.

<표 4> 정유5사의 유형자산 변화(단위: 십억원, %)

사업장	2003 년	2004년		2005년		2006년		2007년		'03~ 07증 가율
		금액	증가 율	금액	증가 율	금액	증가 율	금액	증가 율	
SK(주)	5,803	5,616	-3.2	5,321	-5.3	4,945	-7.1	4,897	-1.0	-14.8
GS칼텍스	3,750	3,675	-2	3,975	8.2	4,702	18.3	5,916	25.8	25.4
S-oil	1,831	1,720	-6.1	1,616	-6.1	1,560	-3.5	1,559	0.0	-14.8
현대오일뱅크	2,025	2,016	-0.4	2,068	2.6	1,940	-6.2	1,893	-2.4	-4.2
SK인천정유	1,044	976	-6.5	924	-5.3	1,129	22.2	2,162	91.5	8.1

\* 자료: 금융감독원, SK(주) 사업보고서 각년도.

특히 정유산업의 특성상 시설이 고도화되어야 하나 효과적인 제품생산이 가능한데 이에 대한 투자의 규모는 앞서서도 지적되었듯이 기존 시설의 약 6배가량이나 되는 시설투자비용을 요구한다. 현재 우리나라의 시설 고도화율은 매우 낮은 20~30% 수준으로 나타나는데<sup>8)</sup> 정유사들이 지금까지 별 투자를 하지 않았던 것은 더 이상의 투자를

7) 소버린은 2005년 6월 영국 및 홍콩 등지에서 외국 투자기관들에게 SK(주)의 지분 전량(14.82%)을 매각하여 8,000억원이 넘는 막대한 투자이익을 거둔 것으로 알려졌다.(<http://terms.naver.com/item.nhn>)

하지 않아도 안정적인 과점형태로 국내시장에서 생산분이 거의 전량 소비되고 있다는 측면 때문이다.

(5) 잘 챙긴 이윤은 고배당 아니면 자회사 확대로

매년 엄청난 수익을 올려 고배당을 하고도 남는 자금이 유형자산이나 기술투자로 크게 연결되지 않는다면 이는 주로 어디에 소용되는가? 바로 계열사 주식이나 시장성 있는 주식으로 투자되고 있는 것이다. 이러한 경영이 가장 눈에 띄는 곳이 바로 SK(주)이다.

<표 5> 정유5사의 투자자산 변화 (단위: 십억원, %)

사업장	'03년	2004년		2005년		2006년		2007년		'03~'07 7 증가율
		금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
SK(주)	3,909	4,715	20.6	5,335	13.1	7,882	47.7	12,875	63.3	101.6
GS칼텍스	1,092	1,201	9.9	1,347	12.2	1,452	7.8	801	-44.9	32.9
S-oil	428	226	-47.2	243	7.6	238	-1.9	175	-26.7	-44.3
현대오일뱅크	170	219	28.8	166	-24.2	170	2.4	7	-95.8	0.0
SK인천정유	66	66	0.4	107	61.7	119	11.6	67	-44.1	81.2

\* 투자자산이란 계열사 주식을 기업의 자산으로 취득하거나 투자를 목적으로 시장성 있는 주식을 보유한 내역임.

\* 자료 : 앞의 자료

SK(주)의 투자자산 규모는 약 8조원에 이르고 있는데 이는 유형고정자산의 2배를 넘는 규모이다. 그리고 지난 3년간 투자자산규모는 두배로 늘었다. SK인천정유의 경우

8) '국제유가가 초강세 행진을 지속하고 있음에도 불구하고 원유정제 과정에서 적게는 30%에서 많게는 50% 가까이 병산되는 중유 가격은 좀처럼 회복세를 보이지 못하고 있다. 그동안 발전용과 선박용으로 사용됐던 병커C유가 환경규제 강화에 따라 수요가 급감했기 때문이다. 업계 한 관계자는 "두바이유 기준 가격보다 병커C유 가격이 훨씬 싸게 거래되는 가격역전현상이 지속되고 있다"고 전했다. 실제 지난 2004년 두바이유보다 배럴당 5.1달러 싸게 거래됐던 병커C유 가격이 지난해에는 8.7달러까지 차이가 벌어졌다. 또 올 9월 현재 13달러 이상 차이를 보이고 있다. 결국 우리나라의 낮은 고도화설비로 인해 막대한 손실을 본 것으로 해석이 가능하다.' 「월간 주유소」, 2006년 10월 호.(<http://www.oilandgas.co.kr/html/news/news>)

도 거의 유사한 수준이다. 투자자산과 유형고정자산의 규모는 거의 비슷한 수준이고 지난 3년간 거의 두배의 투자자산 증가가 있었다. SK 그룹은 수익력이 좋은 정유사들의 자금을 통하여 계열사의 주식을 사고 이를 통해 그룹의 덩치를 키워가고 있는 것이다.

<표 6> SK 그룹의 지분구조

지배 피지배	SK (주)	SK 에너지	SK 네트 웍스	SK 텔 레콤	SK 케미 칼	SK C	SK이 엔에스	합계
SK에너지	31%							31%
SK네트웍스	40%							40%
SK 텔레콤	22%		1%					23%
SKC	43%							43%
SK해운	72%		18%			10%		100%
위커힐			50%		0%	8%		58%
SK이엔에스	51%							51%
SK가스							46%	46%
SKC&C			15%	30%				45%
SK인천정유		91%						91%
케이파워	65%							65%
대한송유관공사		32%	5%					42%
충청에너지서비스							100%	100%
영남에너지							100%	100%
포항도시가스							100%	100%
대한국도도시가스								40%
부산도시가스							40%	40%
전남도시가스							100%	100%
강원도시가스							100%	100%
전북에너지							100%	100%
충남도시가스							100%	100%
SK유화					100%			100%
SK모바일 에너지		88%				12%		100%
SKC에어가스						80%		80%

\* 자료: 앞의 자료에서 주요 기업 및 에너지 기업 중심으로 재구성.

#### (6) 대주주는 할 일이 없는 정유기업

기업의 대주주로서 소유권과 경영권을 인정받는 주체는 기업의 성장에 직접적으로 기여하게 된다. 그 한 형식이 바로 자본금을 증액시켜 안정적으로 자금조달을 할 수 있는 구조를 만들어 재무구조를 안정화시키는 것이다.

그런데 GS칼텍스는 지난 1967년 설립(설립자본금 5천4백만원)이후 1996년까지밖에 증자를 하지 않았으며 2006년 말 현재 2천600억원의 자본금을 형성하고 있으나 이 중 76%에 이르는 1,972억원은 무상증자를 통해 자본금을 형성, 실제 투입된 유상증자분은 628억원에 불과하다. 이는 한 해 받아가는 배당금의 1/3정도밖에 안 되는 규모이다.

SK(주)의 경우는 민영화 이후 2006년 기준 6,535억원의 자본금을 유지하고 있으며 그 중 742억원은 무상증자 내역이다. 특히 SK(주)는 소액투자자의 비중이 높아 지주회사적인 SK C&C의 지분을 제외하면 최대원 일가가 가진 지분은 채 2%남짓에 불과하다. 우리나라의 전형적인 재벌 지배구조를 보여주고 있는 것이다.

#### (7) 전근대적 노무관리와 지역사회로부터의 소외

2004년 국내에서는 최초로 정유 노동자들의 파업이 있었다. 파업의 핵심적인 요구는 지역의 환경에 미치는 기업의 책임감을 인식하고 지역주민을 위로하고 지역 발전을 도모할 수 있는 기금을 내라는 것이었다. 파업을 벌였던 노동조합은 여수 국가산업단지에 위치한 LG-칼텍스 노동조합이었다. 여수산단은 화학단지로 발암물질 등의 진원지로 알려져 있고 지역주민의 발암과 노동자 백혈병은 매우 의미있는 결과로 나타나고 있다.

정제회사 및 석유화학 공정에서 나오는 BTX(벤젠, 톨루엔, 크실렌) 등의 물질들은 암을 유발하거나 생식독성을 일으켜 불임·기형아 출산을 가능하게 할 수 있으며 신경독성을 가지고 있어 행동이나 정신에 문제를 야기시킬 수 있는 물질들이다. 이러한 문제에 대해 해당 노동자들은 자신들의 건강도 제대로 챙길 수 없는 조건에서 오히려 지역주민들에 대한 기업의 사회적 책임을 요구하였다. 당시 여수산단 주변의 주민들은 노동조합과 회사 모두에 대한 상당한 불만을 가지고 있었는데 산단에서 자주 발생하는 사고 때문에 지역주민들이 집단적으로 이주를 해야 하는 상황이 발생하기도 하였고 산단에서 흘러나오는 폐수 및 각종 공해물질로 인하여 갯벌이 썩고 물고기가 폐죽음을 당하는 등의 문제로 삶의 터전을 잃어가고 있었다. 뿐만 아니라 기업들의 본사는 모두 서울에 있어 지방 세수에도 별 도움이 되지 않는 형국이었다. 특히 석유정제 및 석유화학산업의 취업유발계수와 고용유발계수는 대단히 낮기 때문에 아무리 대규모 단일업종 단지가 생긴다하더라도 이것이 지역경제 및 지역 주민에게 미치는 영향이 긍정적이라고 보기엔 어려움이 많다.

따라서 주민들은 여수산단의 존재자체에 대한 상당한 거부감을 가지고 있었다. 이에 대하여 당시 파업에 돌입했던 노동조합은 정기 단체협약에서 "기업 매출액의 0.01%를 지역사회발전기금으로 출연"할 것을 요구하였으나 당시 기업은 이를 무시했고 파업이후 탈법적인 수준의 대규모 징계와 해고, 인사조치가 뒤따랐다.

## 2. 정유산업 구조개편 결과가 천연가스산업에 주는 시사점

### 1) 도입-도매시장

지금까지 우리나라 정유산업의 변화를 살펴보면서 정부의 산업정책이 국내 경제에 미치는 영향이 그 무엇보다 크다는 사실을 확인할 수 있었다. 즉, 국내 정유산업에 대한 정부의 정책이 완전한 민간독과점 지배구조를 형성하게 하였고 결과적으로 정부는 지금까지 석유산업 정책을 통해 재벌의 형성과 이윤축적에 중대한 지원을 하게 되었다. 이 과정에서 정제업체들은 가격담합 등을 이루면서 소비자에게는 높은 이용부담을 부과한 반면 대주주들은 자본금을 늘리거나 지분율을 늘리지 않으면서도 상당한 규모의 배당이익을 챙겼다. 게다가 경영도 충실하지 못하여 해외투기자본에게 휘둘리는 수모까지 겪었다. 안정적인 국내 독과점시장에서 기술개발이나 투자에는 상대적으로 소홀하다. 대신 계열사 확대를 통하여 개별 사주의 이익을 극대화할 뿐이다.

반면 해당 기업의 노동자들에 대해서는 억압적 노무관리를 통하여 매출액의 1%도 채 되지 않는 노무비를 줄이기 위한 다각도의 노력을 구사하고 있으며 해당 생산 지역으로부터 소외받고 있다.<sup>9)</sup> 뿐만 아니라 이들은 주요 에너지 생산 기업이면서도 국민들에 대하여 공공적 서비스를 제공할 의무를 갖지 않는다. 다시 말해서 아직 공공부문으로 남아있는 전기나 가스와 같이 공급의무를 가지거나 교차보조와 같은 기능을 수행하지 않아도 된다는 것이다.

단편적인 이야기지만 전기요금과 가스요금의 경우 후불제이다. 그러나 석유류와 LPG는 먼저 돈을 내고 구입하지 않으면 안 되는 구조이다. 이러한 이유가 망산업이나 아니냐의 차이에서만 발생하는 문제는 아니라고 판단된다. 이는 공급자가 공공성이라

9) 2004년 국내에서는 최초로 정유 노동자들의 파업이 있었다. 파업의 핵심적인 요구는 지역의 환경에 미치는 기업의 책임감을 인식하고 지역주민을 위로하고 지역 발전을 도모할 수 있는 기금을 내라는 것이었다. 파업을 벌였던 노동조합은 여수 국가산업단지에 위치한 LG-칼텍스 노동조합이었다. 여수산단은 화학단지로 발암물질 등의 진원지로 알려져 있고 지역주민의 발암과 노동자 백혈병은 매우 의미있는 결과로 나타나고 있다. 정제회사 및 석유화학 공정에서 나오는 BTX(벤젠, 톨루엔, 크실렌) 등의 물질들은 암을 유발하거나 생식독성을 일으켜 불임·기형아 출산을 가능하게 할 수 있으며 신경독성을 가지고 있어 행동이나 정신에 문제를 야기시킬 수 있는 물질들이다. 이러한 문제에 대해 해당 노동자들은 자신들의 건강도 제대로 챙길 수 없는 조건에서 오히려 지역주민들에 대한 기업의 사회적 책임을 요구하였다. 당시 여수산단 주변의 주민들은 노동조합과 회사 모두에 대한 상당한 불만을 가지고 있었는데 산단에서 자주 발생하는 사고 때문에 지역주민들이 집단적으로 이주를 해야 하는 상황이 발생하기도 하였고 산단에서 흘러나오는 폐수 및 각종 공해물질로 인하여 갯벌이 썩고 물고기가 폐죽음을 당하는 등의 문제로 삶의 터전을 잃어가고 있었다. 뿐만 아니라 기업들의 본사는 모두 서울에 있어 지방 세수에도 별 도움이 되지 않는 형국이었다. 특히 석유정제 및 석유화학산업의 취업유발계수와 고용유발계수는 대단히 낮기 때문에 아무리 대규모 단일 업종 단지가 생긴다하더라도 이것이 지역경제 및 지역 주민에게 미치는 영향이 긍정적이라고 보기엔 어려움이 많다. 따라서 주민들은 여수산단의 존재자체에 대한 상당한 거부감을 가지고 있었다. 이에 대하여 당시 파업에 돌입했던 노동조합은 정기 단체협약에서 "기업 매출액의 0.01%를 지역사회발전기금으로 출연"할 것을 요구하였으나 당시 기업은 이를 무시했고 파업이후 대규모 징계와 해고가 뒤따랐다.

는 의제로부터 자유로울 수 있느냐 아니냐의 문제일 것이다. 저소득 소비자층에게는 전기요금이나 가스요금이 후불제로 운영된다는 것만으로도 큰 여유를 가져다 줄 수 있다. 그리고 정부는 저소득층에게 제한적이기는 하지만 최소의 공급을 이루기도 한다. 아직 공적부분으로 남아있기 때문이다. 그러나 대부분의 저소득층이 에너지원으로 사용하고 있는 석유류와 LPG는 선납하고 구매하지 않으면 소비할 수 없다. 정부는 여기에 대해 아무런 기능을 하지 않거나 할 수 없다. 민간의 이윤영역이기 때문이다.<sup>10)</sup>

정유산업의 민영화와 자유화조치를 통해 나타난 제 결과를 분명히 볼 수 있는 조건에서 한국의 천연가스산업이 재편된다면 정유산업의 경영형태가 낡은 문제들로부터 자유롭지는 않을 것으로 판단된다. 따라서 현재의 우리나라 천연가스산업에서 다양한 형태로 논의되거나 진행되고 있는 구조개편(직도입 확대, 경쟁강화, 정부주식매각 등)이 이루어질 경우 나타날 수 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

#### (1) 직도입(확대)으로 인한 공급불안정과 가격인상 가능성

가장 우려되는 바는 최근의 (자가소비용) LNG 직도입 확대 정책이 가져올 문제점이라 할 수 있다. 1999년 말 제출되었던 당초의 가스산업 구조개편안에서는 분할 방식의 민영화를 상정했었지만 이는 정책추진 주체 내부에서조차 ‘불가함’을 인정한 바 있고 따라서 2003년 3월을 기점으로 신규진입방식 확대로 가스산업 구조개편의 방향을 수정하였다. 이후 2003년 포스코, SK(K-power)가 직도입을 추진한 바 있다. 그러나 당시의 시장조건은 구매자에게 매우 호조건이었으므로 오히려 이들 기업들은 이익을 보았다. 그러나 시장조건이 변화하기 시작하자 2006년 1월 포스코는 포항제철의 공정용 추가 소요물량 10만톤에 대해 포항도시가스사를 통해 한국가스공사에게 공급을 요청하였고 또 하나의 후발주자였던 GS(GS파워, GS-EPS)의 경우도 2007년 도입가격이 급등하자 도입을 포기하고 다시 한국가스공사측에 공급을 요청하기에 이르렀다.

한국가스공사는 공기업적 위치에서 민간의 최종소비에 필요한 에너지 공급을 해야 한다는 책임감으로 결국 SPOT 시장에서 상대적으로 고가의 물량을 구매하여 공급할 수밖에 없는 처지에 놓이기도 하였다. 이는 국민이 필요로 하는 에너지를 정부가 감당해야한다는 대전제(공공부분의 기능)가 존재하는 한 공기업의 손실을 통해 민간자본의 이윤을 확보해 주는 결과로 나타날 수밖에 없음을 분명히 드러내 주는 사례이다. 이렇게 되지 않으려면 결국 정부는 두가지 중 하나를 선택해야만 한다. 즉, 국민의 보편적

10) 일찍이 전력 민영화를 단행한 영국의 경우 일정 소득이상의 주택 이용자들에 대해서는 후불제를 적용하고 있는 반면 오히려 구매력이 없는 저소득층의 주택에는 ‘토큰’을 넣어야 전력이 공급되는 선불제를 적용하고 있다. 민간 배전 회사의 이윤을 훼손할 수 없기 때문이다. 영국의 이러한 에너지 빈곤인구(fuel poverty, 소득의 10%이상을 난방용에너지 구입에 지출하는 인구-세계보건기구<WHO> 용어)가 영국 통계에 따르면 전체 가구의 16%에 이른다. 이중의 상당수는 전기요금을 내지 못해 전기회사로부터 토큰을 구입하여, 병원에서 동전을 넣고 TV를 보듯, 전력을 사용하고 있는 실정이다. 게다가 영국에서 일 년에 열어 죽는 사람이 3만명이 넘는다. (박태주 산업연구원 연구위원, 매일노동뉴스 2002년 4월 1일자)



에너지 소비권을 방지하거나 아니면 현재의 직도입 체계를 전면 개편하는 것이다.

전자를 선택한다면 공급불안 가능성은 매우 커질 것이며 에너지 가격의 급등은 피할 수 없는 현실로 나타나게 될 것이다. 따라서 현재의 조건에서 선택은 후자일 수밖에 없다는 판단을 할 수 있겠지만 정부의 최근 모색은 다른 방향으로 나아가고 있어 더 큰 우려를 낳고 있다.

2007년 12월에 개정된 「도시가스사업법」에 근거하여 개정이 추진되고 있는 시행령에서는 오히려 직도입을 확대하려는 움직임이 나타나고 있다. 시행령 개정안에서는 ‘현재 일정용량(10만 kl)로 규정한 직도입자의 저장시설 기준을 사량에 대한 일정비율(자가소비량의 30일분)로 규제완화, 직도입자간 공동으로 저장시설 사용이 가능하도록 변경, 천연가스 수출입의 등록요건을 도시가스사업자의 경우까지 확대’를 적시하고 있다.<sup>11)</sup> 이는 현재 소수의 대규모 천연가스 소비 주체들뿐만 아니라 지역을 독점하고 있는 도시가스업체(사실은 이들도 대부분이 국내 제철기업 소속이다.)들에게까지 직도입을 확대한다는 것으로 이와 같은 제도가 적용된다면 향후 (급격하게) 직도입이 확대될 가능성이 높다.

그러나 문제는 이러한 제도 개편 결과가 과연 정부의 의지대로 ‘경쟁을 촉진시켜 소비자 선택권을 확보하고, 안정적 에너지 공급’목표를 향해 연착륙 할 것인가이다. 이미 앞서 지적된 대로 공급자 시장의 조건에 따라 직도입을 자청했던 기업들이 약속을 어기고 정부의 지원을 요청하는 결과가 나타났으며 이는 직도입이 확대되었을 때 역시 더욱 확대될 것이다. 뿐만 아니라 무리한 가격으로 직도입을 감행하였을 경우 민간기업들은 기업의 손실을 감당하지 않기 위하여 소비자 공급가격인상을 단행할 수밖에 없을 것이다. 이는 정유산업 자유화조치의 결과에서도 드러났듯이 가스공급가격에 대한 정부차원의 규제조치가 강력하게 존재하지 않는다면 불가피한 일이다.

더욱 큰 문제는 도입물량의 분산으로 인하여 수입 세계 2위인 한국가스공사의 구매력이 저하되면서 결국 국내로 도입되는 물량 전체의 가격을 상승시키는 효과를 가져오게 될 것이다. 이러한 예측이 무리가 없는 것은 이미 겪었던 일이기 때문이다. 2000년부터 천연가스 도입을 둘러싸고 공급자시장과 구매자시장에는 큰 변화가 일어나면서 우리나라 천연가스 도입 여건은 상당히 불리하게 진행되었다. 이 시기는 장기계약을 할 수 있었던 절호의 기회였지만 국내 가스산업 구조개편을 진행하고 있었던 당시 산업자원부에서는 이러한 일련의 도입계약에 동의하지 않았다. 왜냐하면 곧 구매시장이 분할되면서 여러 기업이 구매에 참여할 것이기 때문이었다. 이러한 산업자원부의 판단은 엄청난 손실로 드러났다.<sup>12)</sup> 현재 한국가스공사의 장기계약이 목표 수급량을 채우지 못하고 있는 상황도 사실은 이 시기의 실기에 의한 것이다. 이 실기는 결과적으로 부

11) 지식경제부, 「도시가스사업법시행령.시행규칙 일부개정령안 입법예고」, 2008년 3월31일

12) 국제적인 가스 전문지인 ‘Gas Matters Today’의 2004년 11월 8일자 논평에 따르면 “The net result of the MOCIE decision may only be to delay the Kogas bids and as a result make the South Korean government lose a good deal of credibility.(한국 산업자원부의 결정은 단지 한국가스공사의 입찰만 지연시키는 결정이고, 결과적으로 한국 정부의 신뢰도를 실추시키는 것이다.)”라고 지적하였다.

죽분에 대하여 단기 거래에 의존하지 않을 수 없음을 시사하며 결국 고비용을 감당해야만 한다는 사실을 설명하고 있다. 이는 결과적으로 소비자 요금 인상을 내포한다.

신자유주의 패러다임 하에서 민영화나 자유화 정책을 구사하는데 있어 중요한 근거가 바로 시장 경쟁이 가능해야 소비자의 선택권이 주어지고 이를 통해 다시 경쟁하는 구조를 통해 저렴한 소비가 가능하게 하는 것이다. 그러나 실제로 공기업의 민영화나 자유화를 통하여 공급가격이 떨어졌다는 논증은 거의 없다. 오히려 그 반대의 경우가 지배적이다. 앞서 분석된 정유산업 자유화 조치 이후 유가와는 무관하게 석유류의 공급 가격이 치솟고 있는 사실에서 이는 잘 나타나고 있다. 또한 본 보고서의 다른 장에서도 해외의 가스산업 구조개편 이후 폭등하는 가스 공급가격을 볼 수 있다. 또한 먼저 민영화의 길에 들어선 다른 나라의 전력산업의 경우도 자유화 조치 이후 그 가격이 폭등한 사례는 너무나 많은 형국이다.

그렇 수밖에 없는 이유가 분명히 존재하기 때문이다. 즉, 공공부문으로서의 에너지 산업이 공공의 통제 하에 존재하는 경우 수행할 수 있는 많은 공익적 기능을 민간 기업은 할 필요가 없으며 설사 규제가 있다 하더라도 가능한 한 피해 가려 하기 때문이다. 그렇다면 공공부문을 통해 정부가 수행하는 공익적 기능이란 어떤 것인가. 여기에는 물가인상을 통제하기 위한 요금통제가 포함되기도 하고 에너지 빈곤층을 위한 요금 정책, 에너지 접근력이 떨어지는 도서지역 주민을 대상으로 한 에너지 접근성 강화 투자 정책 등이 그것이다. 물론 이와 같은 조치들은 개별 기업의 수익성을 떨어뜨리기에 충분한 결정사항이다.

## (2) 지분매각으로 인한 배당압력 가능성

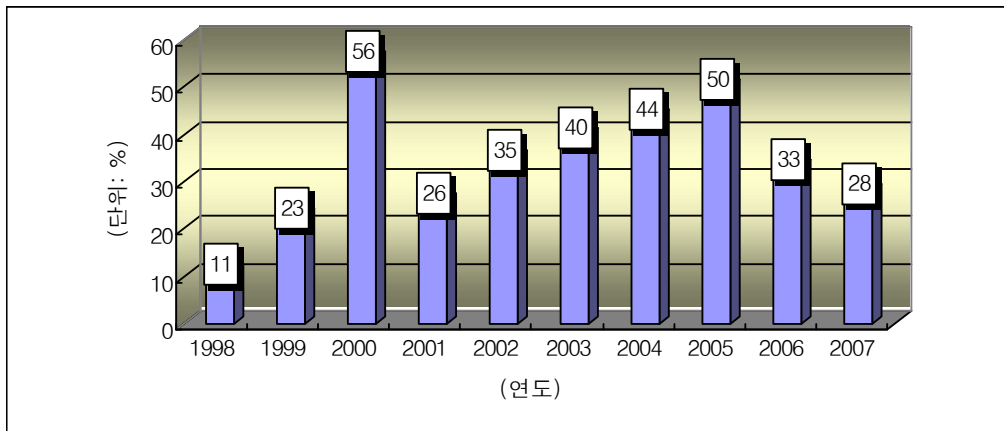
기업이 완전 분할 민영화될 경우 독점적 시장과 이윤이 확보되는 구조라고 한다면 (현재 우리나라 정유기업처럼) 민간독과점 기업의 경우 GS칼텍스처럼 상습적으로 높은 수준의 배당을 하게 될 것이다. 사적 기업을 유지하는 이유는 단 하나, 이윤을 확보하기 위해서이고 안정적 이윤이 발생할 수 있는 시장조건이라면 대주주가 선택할 수 있는 것은 가능한 한 많은 배당을 받아 그 자금으로 더 많은 자회사를 운영하는 것이다. 혹은 경영권 방어에 장애가 있다고 판단되는 관련 기업의 주식을 더 매집할 것이다.

SK(주)에서 보여주는 것처럼 최소의 지분만을 가지고 있을 경우 대주주의 지배력이 상대적으로 약하기 때문에 역시 소액투자자나 경합하고 있는 차순위 (대)주주들의 배당 압력을 극복하기 어려울 것이다. 그래서 높은 배당을 할 수밖에 없는 상태에 놓일 것이다. 이렇게 일상적으로 배당을 하게 되면 결국 기업의 성장을 위한 확대재생산은 어려워질 가능성이 높아진다. 심지어 SK(주)의 2003년 배당에서처럼 재투자를 위해 수년간 쌓아왔던 잉여금에서조차 배당몫을 가져와야 하는 상황이 벌어질 수 있을 것이며 이러한 상황이 일상적으로 유지된다면 결국 다음에서 얘기하는 기업부실의 가능성까지 내포하게 될 것이다.

현재 한국가스공사에 닥칠 구조개편의 양상에는 증자와 주식매각을 통한 자금확보라

는 영역도 포함될 수 있는 가능성이 높다. 이러한 경우 정부의 지분이 어떻게 변할지는 가늠하기 어렵지만 현재보다 높은 지분율을 가지기는 어려울 것이다. 현재는 정부, 한전, 지자체 및 우리사주조합에서 61%의 지분을 확보하고 있다. 이 비율은 향후 구조개편 과정에서 더욱 낮아질 가능성이 높다. 현재의 구조에서도 이미 한국가스공사는 상장된 기업으로서 보여줄 수 있는 최고의 배당을 이룬 바 있다. 지난 10년 평균 34.6%의 배당성향을 나타내고 있으며 배당률의 경우 금리와 시장배당률을 2~3배 상회하는 수준으로 나타났다.

<그림 4> 한국가스공사 배당성향



\* 자료: 금융감독원, 한국가스공사 사업보고서, 각년도

이러한 수준이라면 앞서 지적된 SK(주)나 GS칼텍스의 그것과 크게 다르지 않다. 공기업이 이렇듯 높은 배당을 한다는 것이 얼핏 보기에는 매우 우려스러운 일이라는 판단이 들지만 이미 상장된 공기업은 시장에 내맡겨져 있는 측면이 존재한다는 것을 보여주는 예이다. 이러한 조건에서 지분이 더 낮아진다는 것은 더 높은 기업투자자(특히 외국인투자자)들의 지분율을 높인다는 의미이고 이는 결국 새로운 배당압력으로 작용할 가능성을 시사하고 있다.

### (3) 투자부실 가능성

천연가스 도입시장에 새로운 세력들이 지속적으로 진입하고 이들로 인하여 전체의 도입비용상승 효과를 가져오고 여기에 높은 배당압력까지 존재한다면 결국 기업의 수익성은 떨어질 수밖에 없다. 물론 이 부담을 고스란히 소비자에게 넘긴다면 문제는 해결될 것이다. 그러나 그 또한 쉽지만은 않을 것이다. 기업의 수익성이 떨어지게 된다면 기업이 선택할 수 있는 것은 하나이다. 시설 투자를 하지 못하는 것이다. 특히 한국가스공사의 경우 전형적인 장치산업으로 상당한 시설투자를 기본으로 하고 있다. 이런

경우 기업에 재투자가 이루어지지 않는다면 그것은 여러 가지 결과를 나타내게 될 것이다. 이 중 가장 중요한 문제는 설비의 부실이다. 감가상각이상의 재투자가 지속적으로 발생하지 않는다면 설비노후화는 피할 수 없을 것이며 특히 새로운 시설의 추가 건설 등은 더욱 어려운 상황이 될 것이다. 현재 우리나라 가스산업의 경우도 비축을 위한 기지 건설이 추가로 진행되어야 한다는 의견이 있으며 이미 결정된 추가 설비 건설 계획도 존재한다. 현실의 조건은 이 계획을 수정하게 할 수도 있는 것이다.

우리나라 정유산업에서처럼 고배당을 받아가면서도 신설비-신기술에 대한 투자는 거의 이루어지지 않으며 심지어 단순재생산조차 이루어지지 않는 기업이 있는 실정임을 고려할 때 더욱 그러하다.

만약 이러한 상황에서 만약 정부가 소비자 가격통제 정책이라도 구사하게 된다면, 분할로 인한 buyer로서의 기능도 약해진 국면에서는 더욱 투자보수를 확보가 어려울 가능성이 커질 것이다. 이는 극단적으로 기업부실을 야기하게 될 것이고 이는 결국 정부의 자금지원이나 민영화의 길을 걷게 될 가능성을 시사한다. 결국 민간에게 이익을 확보해주는 조치가 되어버리는 것이다.

그렇다면 민영화가 되었을 때는 안정적인 수익력을 확보할 것인가에 대해 판단해야 할 것이다. 선행 사례에서는 그렇지 않은 것으로 나타난다. 이러한 경험을 잘 드러 내주는 결과가 바로 영국철도의 ‘레일트랙’ 파산과 캘리포니아의 전력대란, 그리고 영국전력인 브리티시에너지의 재국유화 등의 사례이다.

#### (4) 설비 안전 훼손 가능성

시설에 대한 투자가 이루어지지 않는 문제는 앞의 문제 이외에도 설비 안전 자체를 위험하게 만드는 효과를 줄 수 있다. 이는 최근 분할만 된 상태에서도 문제가 발생하고 있는 우리나라 전력 산업(발전부문)을 보면 알 수 있다. 경향적으로 감소하던 발전 정지 실적이 2000년부터 지속적으로 상승하여 2002년에 와서는 비교대상기간 중 가장 높은 건수를 나타내고 있다. 특히 정기 O/H 때문이 아니라 고장으로 인한 정지 건 수도 2001년 크게 증가하여 2002년이 가장 높았던 것으로 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 뿐만 아니라 2005년 호남화력 폭발로 인한 사망사고, 2006년 보령화력 폭발로 인한 사망사고

13) “개별 발전소에서 예산을 올리면 발전사 본부에서 60%만 승인되어 내려온다. 그리고 연간 20%씩 예산을 줄이라고 한다. 결국 올린 예산에서 40%만 쓰라는 것이다. 우리는 공사(유지보수)가 무척 많은데 결국 하지 말라는 얘기다. 당장 나가 터지기 전까지 손대지 말고 돌리다가 터지면 그 때 고치라는 거다. 배관같은 건 주기적으로 갈아줘야 한다. 배관 터지면 옆에 지나가던 사람 몸이 반도막이 난다. 이런 거 우리보고 감당하라는 거다. 배관같은 거 교체주기는 매뉴얼에 나오는 대로 해야 되는데 안하는 거다. 산 안위원회에서 다뤄야 한다. 최근 정전사태의 원인도 똑같다. 책임질 사람이 없다. 작년에 산청양수가 잠겼었다. 쉬쉬해서 잘 모른다. 이 사건은, O/H 기간에 제대로 점검 못하는 문제가 사고의 징후지표가 되지 않을까? 불안요인이 내재되어 있다. 운전설비는 비교적 잘 관리되나 보호설비는 관리하지 않는다. 빈도가 높은 사용시설이 아니니까. 불이 나서 수백억원씩 날려먹는 것도 많이 있다.”-한국발전산업노동조합 00화력지부 노조간부 인터뷰. 전국교수공공부문연구회, 『전력산업의 공공성과 통합적에너지 관리』, 2007

2007년 인천화력 폭발로 인한 사망사고 등 인명을 훼손하는 중대재해가 계속 발생하고 있는 현실이 이러한 문제점을 잘 나타내 주고 있다.

이에 대해서 각각의 사고조사보고서<sup>14)</sup>에서는 보다 근원적인 안전성이 확보될 수 있는 장치를 설치해야 함에도 불구하고 최저낙찰제를 통해 안전에 대한 신뢰가 낮은 부품과 장치를 사용하고 있고 아크에 의한 화염으로부터 신체를 보호할 수 있는 보호장구도 지급하지 않았다고 평가했다. 이러한 문제는 분할로 인하여 발전 5개사가 경쟁체제에 돌입하면서 발생한 각종 비용절감 대책의 한 결과였다. 즉, 발전사들은 분할 직후 끊임없는 경쟁에 내몰리고 경영진 주도의 경영평가 중심 사업을 진행하였다. 그 결과 원료 구매과정에서 분할로 인한 교섭력 감소로 인하여 엄청난 규모의 원가 손실을 입으면서도 절대안전이 필요한 현장의 설비는 제대로 보수하지 않거나(Over haul 기간 단축) 자율적 예산 축소로 인하여 제때에 필요한 부품을 교체하지 않고 부품의 질도 고려되지 않는 저가품을 사용하였던 것이다.

이러한 문제가 한국의 가스산업 구조개편과정에서 똑같이 드러날지는 정확하지 않지만 현재 비축기지과 수송망이라는 유틸리티 설비를 운영하고 있는 가스산업에 있어 전혀 다른 결과가 나타날 것이라고 장담하기는 매우 어려운 상황이라 판단된다.

#### (5) 노동조합 활동제한 가능성

노동조합의 건강한 활동은 노동자 개개인의 이해뿐만 아니라 사회가 건강하게 발전하는 데에도 주요한 한 축이 된다. 서구유럽의 경우 노사관계가 존재하고 있지만 ‘공동결정법’이 존재할 정도로 노동조합의 존재와 활동에 대해서는 사회적으로 높은 의미를 부여하고 있는 것이 사실이다. 그러나 유감스럽게도 우리나라의 경우 아직 그런 수준이 아니다. 정유산업의 노사관계에서 나타나듯이, 또한 우리나라 전력산업(발전산업)에서 나타나고 있듯이 여전히 노동자의 ‘경영참여’나 ‘인사권 개입’은 노동자가 향유할 수 있는 권리에서 구조적으로 벗어나 있으며 가장 중요한 고용문제에 있어서도 현행법에서는 단체행동을 불허하고 있다. 그렇다면 노동자들이 할 수 있는 자신의 권리 지키기, 사회적 발전 도모하기는 사실상 현행법 체계 내에서는 어려운 구조로 천착되어 있다. 이는 민간기업으로 갈수록 그 경향이 더욱 심화되고 있으며 민간기업의 노동자들이 ‘사회공공성’을 외친다면 현재 구조에서는 국민들도 ‘이해하기 어려운’ 의제로 받아들일 수밖에 없는 사회적 동의수준을 드러내고 있다.

이러한 상황에서 노동조합이 할 수 있는 활동의 영역은 매우 축소될 것이며 특히 구조개편이라는 것이 현재까지 ‘민간기업에게 이윤 쉐어링’과 ‘노동자 해고와 비정규직화, 노동강도 강화를 통한 비용절감’이라는 두 가지 경향을 뚜렷이 나타내고 있는 현실은 노동조합을 더욱 위축시키게 될 것이다. 이는 사회적으로도 매우 큰 손실이다.

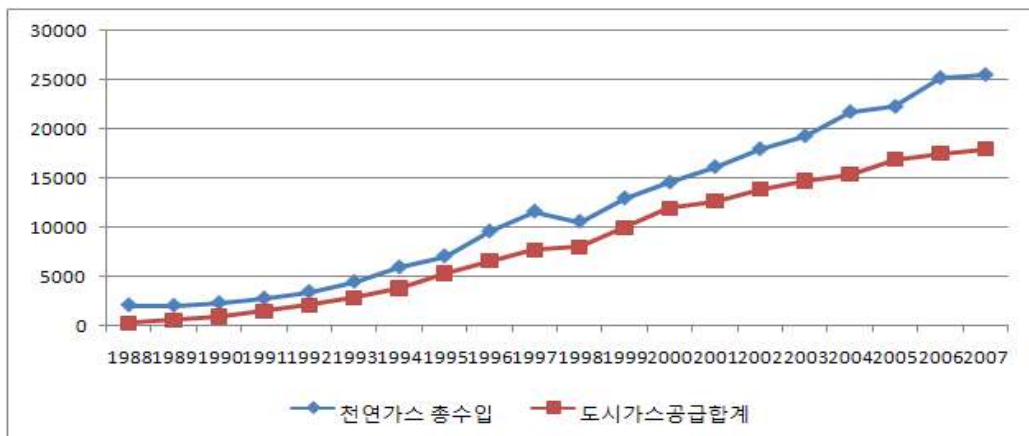
---

14) 공공연맹, 「제2호기 발전기(Collector Side) 수소누출에 의한 폭발 사고조사 2차 보고서」, 2006년 10월, 「인천화력 기력 제1호기 고압차단기 전기아크에 의한 사망재해 사고조사보고서」, 2008년 2월.

## 2) 소매시장(도시가스산업)

현재 한국가스공사로부터 이루어지는 해외의 천연가스 총 소비는 2007년 현재 연간 2천6백만톤 가량으로 나타나며 이 중 약 68%에 이르는 1천8백만톤 가량은 도시가스를 통해 공급되고 있다. 2007년 말 현재 도시가스사업은 지역독점 형태로 운영되고 있으며 33개사가 전국의 공급을 지역할거체계로 맡고 있다. 이 중에서 LPG를 공급하는 4개사를 제외하면 배관을 통해 천연가스공급을 이루고 있는 사업체는 29개사이다.

<그림 5> 천연가스소비 중 도시가스에서의 공급량(단위: 백만 $m^3$ )



\* 자료: 국가에너지통계종합시스템(<http://www.kesis.net>)

전국의 도시가스사 29개 기업은 최근까지 지역난방, 기타 산업, 상업시설, 도시가정에 걸쳐 공급을 이루어왔고 가장 높은 비중을 차지하는 영역이 전체 도시가스 소비의 50%를 차지하고 있는 가정부문이다.

'80년대 가정용을 중심으로 형성되었던 도시가스 소비는 시간이 지날수록 산업용 수요가 크게 늘어나면서 2007년 말 현재 가정용의 비중은 50% 수준으로 줄어들었다. 향후 도시가스 보급률(가정용)을 고려할 때 이 추세는 더욱 가속화될 전망이다. 그러나 도시가스 소비의 약 30%를 차지하고 있는 산업용 수요가 직도입 등으로 이탈하게 되면 이는 다른 양상을 보이게 될 수도 있을 것이다.

현재 도시가스산업이 처한 상태는 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 수요 정체 심화이다. 지역에 대한 대대적인 추가공급 배관망을 깎다는 전제가 존재하지 않는 한 주요 도시에서는 포화상태인 수요 정체 심화가 문제로 제기된다. 그렇다고 해서 수익성이 전혀 고려되지 않고 대체 가능 에너지원이 존재하는 현실을 고려할 때 무작위적인 지역의 공급망 확보는 한계가 분명하다.

두 번째, 타연료 경쟁 확산이다. 현재 실질적으로 경합이 발생하고 있는 지역난방이

가장 큰 문제로 제기되고 있고(지역난방에는 정부지원까지 포함되므로 가격경쟁력을 가진다) 특히 전기와의 경합도 이루어지고 있는 상태이다. 규모의 경제가 작용한다고 하면 전기의 경우 가격 경쟁력이 있는 구조이다.

<표 7> 우리나라 도시가스산업이 처한 현실

□ 수요 정체 심화	• 외형은성장유지    • 자연증가율 이하의 저성장 지속
□ 수익구조한계	• 사업다각화가 어려운 조건주)
□ 타연료 경쟁확산	• 지역난방, 전력 등
□ 통제불능 리스크 증가	• 온난화, 유가, 환율 등

\* 자료: 한국도시가스협회, 「가스산업 선진화방안에 대한 제언」, 2008.9

\* 주 : 연구자의 평가임

세 번째로는 통제가 가능하지 않은(어려운) 리스크의 증가이다. 대표적으로 지구온난화에 따른 겨울의 수요 감소이다. 최근 급변하고 있지만 장기적으로 유가의 상승경향도 배제할 수는 없다. 이러한 요소들이 사실상 구조개편이 없어도 도시가스산업의 지속적인 성장을 더디게 하는 요인으로 작용하고 있다.

물론 지금까지 도시가스사업자들은 안정적인 이윤을 확보해 왔다.(다음의 장에서 이루어지는 경영분석 결과를 참조하기 바람) 경제적으로 큰 위기가 따랐던 1997~1998년의 외환위기 국면에서도 손실을 입지 않았으며 최근의 경제위기 상황에서도 여전히 일정한 이윤을 확보하고 있는 것으로 나타난다. 수익률이 높다고 얘기할 수는 없지만 지난 수십년간 안정적인 수익구조 형성(적정이윤을 지자체가 담보해주는)을 통해 매우 안정적인 재무구조를 형성하고 있으며 순이익을 통하여 새로운 사업 영역을 확대하고 있는 상황이다. 만약에 새로운 변수가 존재하지 않는다면 도시가스사업자들은 ‘온실 속 화초’처럼 높지는 않지만 안정적인 사업을 운영해 갈 수 있을 것이다. 그러나 상황은 변화하고 있다.

변화의 속도를 예측할 수 없을 정도로 빠르게 변화하고 있는 가스산업 구조개편은 올 해에도 지속될 것으로 보인다(가스산업 선진화라는 이름으로). 도시가스사업법의 개정을 통하여 사실상 전면적인 상류, 도입, 도매 시장의 재편과 이를 통한 소매시장의 재편 가능성이 크게 확대될 전망이다. 이러한 상황은 소매시장을 필연적으로 재편하게 될 것이다. 그렇다면 소매시장은 어떻게 재편될까?

<표 8> 전체 도시가스공급사의 LNG 공급량 순위(2007년)

순위	도시가스사	공급량(천㎥, 10,500kcal/㎥기준)	공급비율	공급누적비율
1	SK 계열	4,505,860	24.9%	24.9%
2	삼천리	3,284,535	18.2%	43.1%
3	GS 계열	3,022,582	16.7%	59.8%
4	서울	2,017,504	11.2%	71.0%
5	경동	1,062,211	5.9%	76.9%
6	한진	941,845	5.2%	82.1%
7	대구	876,607	4.9%	86.9%
8	인천	732,461	4.1%	91.0%
9	중부	533,089	2.9%	93.9%
10	서해	334,991	1.9%	95.8%
11	전북	272,941	1.5%	97.3%
12	군산	170,116	0.9%	98.2%
13	참빛원주	93,276	0.5%	98.7%
14	대화	80,530	0.4%	99.2%
15	목포	51,216	0.3%	99.5%
16	경북	50,961	0.3%	99.8%
17	참빛충북	43,574	0.2%	100.0%
계		18,074,299	100.0%	

\* 자료: 한국도시가스협회, 「2007년 회사별 용도별 수요가수 및 공급량」에서 가공.

\* 주 : SK 계열에는 대한, 부산, 충남, 충청ES, 영남ES, 포항, 전남, 전북ES, 강원 등 9개사가 포함됨. GS 계열에는 예스코, 경남, 해양, 강남, 서라벌 등 5개사가 포함됨. LPG를 공급하는 4개사(참빛, 참빛영동, 제주E, GSE)는 제외됨.

현재 소매시장 공급 구조를 살펴보면 SK계열과 GS계열이 전체 시장의 42%를 담당하고 있다. 여기에 삼천리가 가세하면 전체 시장의 60%를 확보하고 있는 것으로 나타난다. 순위 6위까지를 합치면 전국 수요의 82%를 담당하고 있다. 현재의 상태로라면 이미 6개사(계열) 과점 체계를 형성하고 있다고 보아도 무방할 것이다.

천연가스산업 구조개편이 지속적으로 이루어질 때 소매시장에 미칠 가장 큰 영향 요소는 바로 산업용 수요의 이탈 가능성이다. 두번째가 도시가스사업자의 직도입 가능성이다. 산업용 수요 이탈에 대해서 언급하고 있는 자료<sup>15)</sup>에 따르면 연간 1천만㎥ 이상 공급중인 산업체 총 66개 업체가 이탈한다고 가정했을 때 이 물량은 1,842백만㎥(총 산업용물량의 37.2%)에 이를 것으로 추정하고 있다. 도시가스 사업자가 공급하는 물량의 약 10%에 이르는 양이다. 이 변화에 따라 울고 웃는 도시가스 사업자가 존재하게 될 것이다. 이는 결과적으로 소비자 가격인상으로 전가되거나 도시가스회사의 이윤을 줄이는 결과로 나타나게 될 것이다. 그 외에도 다양한 비용(투자와 안전관리)에 대한 압력이 발생하게 될 것이다. 이는 결국 사고라는 공중에 대한 무차별적 공격으로 나타날 것이다.

15) 한국도시가스협회, 「가스산업 선진화방안에 대한 제언」, 2008.9



두 번째 도시가스사업자가 직도입을 하는 경우이다. 이는 소위 경쟁력을 가지고 있는 업체에서나 가능한 일이다. 현재 도시가스공급자 중 가장 높은 시장 지배력을 가지고 있는 곳들이 바로 SK그룹 계열과 GS그룹 계열이다. 또한 이들은 국내 정유산업에 있어서도 거의 독점적 위치를 차지하고 있는 기업들이다. 특히 SK 그룹의 경우 세계적인 에너지 그룹으로 성장한다는 전략을 가지고 있기도 하며 현재 국내 어느 에너지 공기업보다 더 많은 영역의 에너지 사업에 진출해 있는 상황이다. 이런 조건이라면 도시가스 사업자들의 연합체인 협회에서 우려하는 문제가 사실상 나타날 가능성이 높다.

<표 9> 가스산업 선진화가 도시가스영역에 미칠 영향

□ 도시가스 보급 현황 (2007년 말 현재)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국보급률 64.4%(지방의 경우 47.8%에 불과. 강원, 전남지역 등은 30% 미만)</li> <li>• 미공급 지역 : 동해시 등 전국 73개 시군</li> </ul>
□ 도입도매 사업자의 가격압착	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장래의시장지배를 목적으로 기존 소매사업자보다 현격히 낮은 가격으로 기존사업자 압박 가능</li> <li>• 소매사업자는 수익악화로 소외지역과 경제성 낙후지역 등 미공급 지역에 대한 가스공급 중단 불가피</li> </ul>
□ 안전사고 우려	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후배관시설교체등안전관리에대한투자위축불가피</li> <li>• 대형사고 우려 (예: 캘리포니아 전력사태)</li> </ul>
□ 선진화방안이 실현될 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,200만 가정용소비자의 요금급등, 소외지역에 대한 공급중단, 안전관리 불안 및 특정 대기업 특혜 등 다양한 문제점이 우려됨</li> </ul>
□ 지방 중소도시가스사의 연쇄도산 및 가스유통체계 일대 혼란(M&A 등 시장혼란)	

\* 자료 : 한국도시가스협회, 「가스산업 선진화방안에 대한 제언」, 2008.9

직도입에서 경쟁력을 가질 수 있는 기업들은 결국 국내 에너지 재벌들이고 이들의 시장 장악력은 매우 높아지게 될 것이다. 그렇게 된다면 가격경쟁력, 물량확보능력이 떨어지는 지역의 중소 도시가스사업체들이 독자적이고 안정적으로 생존하기에는 역부족일 것이다. 결국 일정 기간 재편의 과정을 거치면서 국내 도시가스산업의 시장구조는 에너지 재벌과 일부 대형사업자만이 남는 독과점 시장으로 변모하게 될 것이다. 그렇다면 어떠한 문제를 낳게 될까?

#### (1) 독점가격과 독점이윤의 형성 가능성

우리나라에서 소비되는 에너지의 가장 많은 영역을 담당하고 있는 정유부문에서 형성된 민간독과점 시장은 정유가격의 자유화조치를 가능하게 하는 힘으로 작용했다. 그

들은 이를 통하여 규제되지 않는 상품가격을 결정하고 유가와는 무관하게 가격 담합을 이루면서 재벌 기업의 유지, 확장 정책을 위하여 정유기업을 이용하고 있다. 이는 도시가스산업 분야에서도 유사하게 나타날 가능성이 높다. 이미 상당한 시장 장악력을 가지고 있는 SK나 GS는 가스산업 구조개편 시류에 편승하면서 위로는 상류개발과 천연가스 직도입, 아래로는 지역의 도시가스사업체들을 인수하면서 자신들의 지배력을 넓혀가게 될 것이다.

이는 현재 지방정부로부터 가격 규제를 받는 동시에 적정한 이윤을 확보하는 구조를 넘어서면서 자신들의 이윤확대를 위한 다양한 로비와 독점공급권을 근거로 한 압력 행사로 나타나게 될 것이다. 시장에서의 배타적 지배권 확보라는 특성은 날이 갈수록 국가의 공공적 기능이 약화되고 있는 현 상황에서 가격자유화로 갈 수 있는 호조건으로 작용하게 될 것이다.

특히 가스산업 구조개편으로 인하여 천연가스 도입분야에서 경쟁이 발생할 경우 KOGAS의 가격 협상력이 떨어지게 되고 안정적 물량확보가 이루어지지 않게 되면서 SPOT시장을 통한 구매 등으로 연결되어 도입 가격이 상승했던 경험이 이미 존재한다.<sup>16)</sup> 앞으로 SK나 GS계열이 적극 참여하게 된다면 이 혼전양상은 더욱 심각한 상황으로 치닫게 될 것이다. 직도입자들이 많아지면 많아질수록 이는 심화될 뿐이다.

이러한 두가지 문제들은 필연적으로 소비자 가격 상승이라는 결과를 가져오게 될 것이다.

## (2) 투자부실 가능성과 설비안전 훼손 가능성

경쟁이 격화되고 먹는 자와 먹히는 자가 존재하게 될 도시가스 산업의 새로운 질서 속에는 공공의 안전을 위한 투자가 존재하지 않을 가능성이 높다. 이미 성숙시장 조건으로 낮은 이윤이 확보될 것이라고 예측한 도시가스사업자들은 안전관리 인력을 줄이기 위한 다양한 규제완화시도를 하고 있고 이는 상당부분 관철되고 있다.(보론 참조바람)

지금까지 공중의 안전관리라고 하는 영역이 정부의 직접지배나 혹은 강력한 규제의 대상이 되어 왔던 것은 공중의 보편적 이해와 관련되어 있기 때문이며 또한 이윤형성에 부합되지 않기 때문에 민간자본에 맡길 수 없는 영역이었다. 그런데 도시가스산업

16) 2003년 포스코, SK(K-power)가 직도입을 추진한 바 있다. 그러나 당시의 시장조건은 구매자에게 매우 호조건이었으므로 오히려 이 기업들은 이익을 보았다. 그러나 시장조건이 변화하기 시작하자 2006년 1월 포스코는 포항제철의 공정용 추가 소요물량 10만톤에 대해 포항도시가스를 통해 한국가스공사에게 공급을 요청하였고 또 하나의 후보주자였던 GS(GS파워, GS-EPS)의 경우도 2007년 도입가격이 급등하자 도입을 포기하고 다시 한국가스공사측에 공급요청을 하기에 이르렀다.

한국가스공사는 공기업적 위치에서 민간의 최종소비에 필요한 에너지 공급을 해야 한다는 책임감으로 결국 SPOT 시장에서 상대적으로 고가의 물량을 구매하여 공급할 수밖에 없는 처지에 놓이기도 하였다. 이는 국민이 필요로 하는 에너지를 정부가 감당해야한다는 대전제(공공부문의 기능)가 존재하는 한 공기업의 손실을 통해 민간자본의 이윤을 확보해 주는 결과로 나타날 수밖에 없음을 분명히 드러내 주는 사례이다.

의 경우 민간부문이 영위하면서 '90년대 두차례의 대형 사고가 발생하자 안전규제가 대폭 강화되었고 아직은 대형 사고라 할 사건이 발생하지 않았다. 그러나 향후 변화될 도시가스산업의 구조개편이 이러한 조건을 유지할지에 대해서는 매우 불투명하며 사실상 부정적이다. 이는 최근 드러나고 있는 안전관리 규제완화 로드맵을 통해서도 잘 나타나며 독과점상태에서도 경합은 발생한다는 측면을 고려하면 공중의 안녕을 위한 투자를 기업이 지속적으로 유지할 가능성이 높지 않기 때문이다. 천연가스 시장의 특성상 국내 도입자들의 경합시장 형성은 결과적으로 높은 가격으로 가스를 수입할 수밖에 없는 조건인데 이러한 상태에서 안전에 투자를 하는 의사결정을 할 가능성이 없기 때문이다.

또한 경합이 발생하는 사실만으로도 안전은 위기적 조건에 놓인다. 시설에 대한 투자가 이루어지지 않는 문제는 앞의 문제 이외에도 설비 안전 자체를 위협하게 만드는 효과를 줄 수 있다. 이는 최근 분할만 된 상태에서도 문제가 발생하고 있는 우리나라 발전산업을 보면 알 수 있다. 경향적으로 감소하던 발전정지 실적이 2000년부터 지속적으로 상승하여 2002년에 와서는 비교대상기간 중 가장 높은 건수를 나타내고 있다. 특히 고장으로 인한 정지 건수도 2001년 크게 증가하여 2002년이 가장 높았던 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 2005년 호남화력 폭발로 인한 사망사고, 2006년 보령화력 폭발로 인한 사망사고 2007년 인천화력 폭발로 인한 사망사고 등 과거에는 보이지 않던 문제들이 드러나기 시작했다.

사업장에서 안전투자가 이루어지지 않아 사고가 발생하면 노동자가 죽는다. 유틸리티 산업에서는 노동자 수도 적기 때문에 다행히 적게 사망한다. 그러나 도시가스산업은 틀리다. 아현동 사고와 대구지하철 사고에서 드러났듯이 노동자 사망으로 정리되는 수준이 아닌 것이다. 수백명의 공중사상자를 낸다. 도시가스와는 아무런 관련도 없는 이들이 죽어야 한다는 것이다.

### (3) 에너지 독점이윤은 사주에게로

국내 도시가스산업이 SK와 GS로 재편된다면 여기에서 발생한 독점이윤은 어떻게 분배될까? 아마 우리나라 정유기업에서 일어났던 상황이 재현될 것이다. 해당기업에 재투자되거나 안전관리로 투자되기보다는 사주의 이익으로 돌아가거나(배당), 전혀 관련 없는 기업을 새롭게 만들거나(투자자산), 혹은 부실해서 없어져야만 할 재벌 소속의 다른 기업 살리기에 동원될 것이다(투자자산).<sup>17)</sup> 이미 많은 도시가스사에서는 그간 벌여

17) SK네트웍스로 이름을 바꾼 SK글로벌(SK의 모기업인 종합상사)은 1조2천억원의 회계분식으로 2003년 국내를 떠들썩하게 했다. 이만큼의 손실을 손실이라고 기록하지 않았었던 것이다. 2003년 SK의 지분법 평가손실(2,600억원)은 바로 이 SK글로벌의 분식회계가 들통나면서 만들어진 결과이다. 그런데 여전히 SK네트웍스는 건재하며 당시 최대주주였던 최태원도 건재하다.

대우가 망했을때 분식회계 규모는 41조원이라고 한다. 그런데 20세기 최고의 세계적 회계부정사건이라 할 수 있는 엔론의 분식회계규모는 1조 5000억이었다. 그럼에도 불구하고 엔론의 CEO는 25년 형을 받았다.-장하성, 「기업지배구조와 한국기업의 가치」, 2007

들이 수익들을 주체하지 못하여 전혀 본 산업과 관련 없는 분야에 투자하는 등의 행동을 보여왔다. 종원업들이 필요하다고 생각하는 인력충원이나 지역의 사회적 약자에 대한 지원이나 가스요금 인하와 같은 일은 일어나지 않은 것이다.

### 〈보론〉 천연가스산업 구조개편에 따른 도시가스사업 안전관리 규제완화의 문제점

도시가스산업을 둘러싸고 최근 안전관리 규제완화의 필요성이 제기되고 있으며 실제 2007년 말에는 관계기관 협의를 거쳐 일부의 규제완화가 한차례 진행된 바 있다. 유틸리티 산업은 고도의 장치산업이므로 높은 기술력이 필요한 반면 세심한 관리가 무엇보다 중요하다. 높은 기술력이라는 것이 결국은 자동화와 정보화를 전제로 하는 것이기 때문에 이례상황이 발생했을 경우 대처 능력이 현저히 떨어질 수 있기 때문이다. 최근에는 원격제어를 통한 유틸리티 관리가 도입될 만큼 그 기술변화는 빠르게 이루어지고 있는 듯 하지만 사실상 우리나라에서 연간 발생하는 다양한 사고의 수준이 세계 최고라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

무엇보다도 과거 대형 사고 경험에서 드러났듯이 유틸리티 산업에서의 사고는 불특정 다수를 공격한다는 점에서 공중의 안녕과 매우 밀접하게 관련되어 있다. 특히 도시가스산업의 경우 주요 대도시에 집중적으로 배치되어 있다는 점을 고려할 때 안전관리 문제의 중요성은 더 강조할 필요조차 없을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 체계적인 관리가 필요한데 이는 일상적이면서도 적합한 유지보수 및 점검과 사고 감지(알람) 시스템의 효과적 적용일 것이다. 특히 이 과정에서 기술과 인간의 결합은 매우 중요하다고 판단된다. 왜냐하면 아직까지 완전한 기술이라는 것은 존재하지 않으며 그 기술을 만들고 운용하며 적용하는 주체 역시 인간이기 때문이다. 따라서 기술에 대한 과신이나 인력에 대한 폄하는 안전을 유지하는데 그다지 도움이 되지 않을 것으로 보인다.

따라서 이 장에서는 현재 우리나라 도시가스산업에서 이루어지고 있는 안전관리 규제완화의 의미와 그 타당성, 앞으로 발생할 수 있는 문제점들에 대해 살펴보고자 하겠다.

#### 1. 도시가스산업 안전관리 규제완화 요구의 배경

최근 도시가스산업에서 안전관련 규제완화의 목소리가 커지고 있는 데는 다음과 같은 요인이 작용하고 있다.

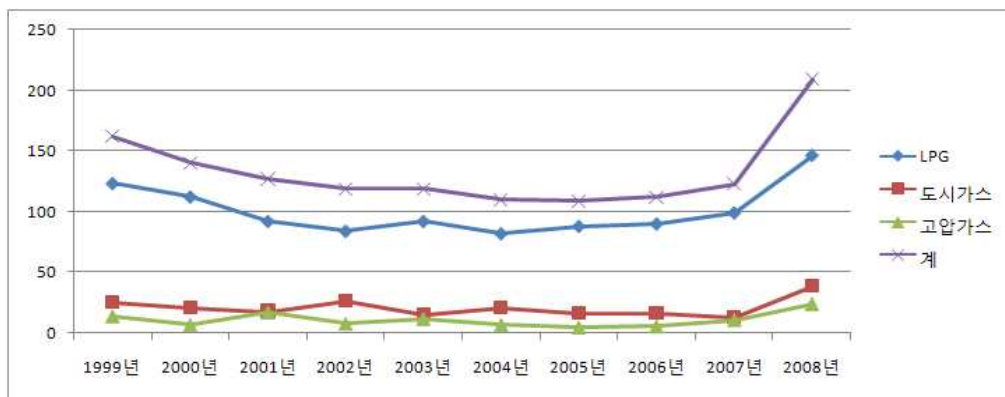
“1994년 서울 아현동 정압기지 폭발사고와 1995년 대구지하철공사장 가스사고를 계기로 도시가스 안전관리체계를 대폭 강화한 이후 가스사고가 획기적으로 감소하였고 각 도시가스사업자의 경영시스템이 효율성 제고의 방향으로 수준이 향상됨에 따라 도시가스 안전관리체계 개선의 필요성이 증대

하였다”(한국가스안전공사 가스안전연구원, 「도시가스 안전관리 규제합리화 로드맵 연구」(2007.6) 서론 중).

이 보고서의 서문에서는 상당히 많은 의미를 내포하는 설명을 하고 있다. '94, '95년 대량의 인명을 살상했던 가스폭발사고는 그 이전 우리나라가 얼마나 안전이라는 문제에 무관심했는지를 단적으로 보여주는 사례였다. 따라서 당시 도입되었던 안전관리체계의 강화 정책은 보고서에서도 주장하고 있듯이 획기적인 사고 감소를 가져왔다. 유감스럽게도 이러한 정책이 미리 있었더라면 수백명에 이르는 생목숨을 앗아가지 않을 수도 있었을 것이다. 그런데 보고서에서는 이 상황이 이제는 바뀌었다고 주장하고 있다. 사고가 획기적으로 감소했으니 더 이상의 안전관리 규제가 필요하겠느냐는 것이며 ‘사고를 획기적으로 줄였던’ 제도를 바꾸자는 주장이다. 결과적으로 이는 다시 사고를 내자는 의미를 갖는다고 해석해도 무리가 없을 것 같다. 또한 도시가스사업자들의 요구에 근거하여 이들의 이윤확보를 해주기 위해 안전관리에 소요되는 비용을 줄일 필요가 있다는 주장을 하고 있다. 이러한 문제인식은 이 보고서가 어떠한 의도로 작성되었는지를 충분히 알게 해주는 내용들이다.

그렇다면 현재의 사고 현황을 살펴보자. 정말 우리가 안심할 수 있는 상황인지에 대한 검토가 필요할 것이다.

<그림 6> 10년간 도시가스 사고 추이



\* 자료: 한국가스안전공사, 「가스사고 현황」, 각년도

지난 10년간 가스사고 추이를 살펴보면 점차적으로 감소하는 추세를 보이고 있으나 2005년부터 다시 증가하는 추세로 바뀌고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 2008년의 경우 어느 부분의 가스이든 그 사고가 크게 늘어나고 있는 것을 보여주고 있다. 이러한 통계만으로도 도시가스산업에서의 안전규제를 통한 안전확보 수준이 과거로 회귀해야 한다는 주장은 그다지 설득력을 갖지는 못할 것으로 보인다.

또한 이 통계가 정말 맞는 것인가 하는 의구심이 든다. 이 자료에서 언급되는 ‘사고’

의 개념이 매우 불분명하기 때문이다. 실제 이 통계에는 가스안전공사에 보고되는 사고만이 집계된 것이다. 타공사의 경우 연간 10건이 채 발생하지 않는 것으로 나타난다. 그러나 후부에 첨부된 일본의 도시가스 사고 현황(타공사)을 살펴보면 우리와는 매우 다른 것을 알 수 있다. 연간 40회의 사고가 발생한 것으로 보고되는데 아무런 지장이 없었지만 배관이 손상된 경우도 모두 기록되고 있다. 우리보다 일본의 도시가스안전이 매우 낮은 수준이거나 우리의 통계관리 체계의 허점이 있는 문제라 볼 수 있을 것이다.

<표 10> 일본의 타공사 사고 일람표 중(2004년)

	일시/장소	사 고 개 요
1	2004.01.11 오카야마현	도로공사중 가스배관 손상, 가스공급중단 없음
4	2004.01.19 아이치현	소방으로부터 가스누출 통보가 있어 출동하였는데, 경찰·소방에 의해 도로(편도 1차선)의 통행규제(17시 47분 ~ 19시 40분, 길이 100m)를 하고 있었다. 조사결과, 건물해체·정지공사 중에 내관이 손상되어 가스가 누출. 피해 사항 없음.
6	2004.02.16 도쿄도	소방으로부터 가스누출 통보가 있어, 출동 조사한 결과, 지질조사 보링작업에 의해서 공급관(PLP관 25A)이 손상된 것으로 판명되었다. 즉시 교체수리를 실시했지만, 그 사이(약 3시간) 소방의 유도에 의해 교통규제를 실시한 것. 그 외 피해 사항 없음.

\* 자료 : 한국가스안전공사 홈페이지

그렇다면 어떠한 원인으로 가스사고가 발생하고 있는지 살펴보도록 하자.

<표 11> 가스사고 원인(단위: 건수)

구 분	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
계	162	140	127	119	119	110	109	112	123	209
사용자취급부주의	48	34	36	38	41	47	48	47	47	55
공급자취급부주의	29	21	26	11	21	13	13	8	25	14
타공사	4	6	6	13	4	6	6	6	5	7
시설미비	50	49	35	36	27	27	30	34	24	26
제품불량	16	21	15	17	21	10	9	7	11	15
기타	15	9	9	4	5	7	3	10	11	71
고의사고	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	21

\* 자료: 앞의 자료

가스 3부분이 통합되어 있는 통계이어서 명확한 구분은 어려우나 도시가스와 긴밀한 관련이 있어 보이는 '타공사'에서의 사고발생 건수 경우도 지난 10년간의 추이를 살펴

불 때 매우 불안정한 추세를 보이고 있으며 감소의 경향은 보이지 않는다.

한편 우려스러운 사항은 이미 2002년을 기점으로 법을 지키지 않는 상황이 존재한다는 사실이다. 법으로 규정된 1인당 15km 점검 길이가 확보되지 않으면서 지속적으로 늘어나고 있는 추세를 보여주고 있다.

“우리는 현재 안전점검원 1인당 15km제 확보가 이루어지지 않고 있습니다. 아마 18km~20km 정도로 운영되고 있을 겁니다. 인원확보가 안되니까요. 사측에 요구해도....그래서 팀단위로 운영이 되고 있습니다. 리더제 도입 같은 걸 통해서요...그래서 결국은 절차서 데이터를 뽑아보면 목표 점검량의 한 70% 정도 수행하고 있는 걸로 나옵니다. 아마 계속 이러다간 어딘가에서 터질 겁니다....”(지방권 도시가스노동조합 간부 인터뷰)

1996년 1인당 15km 점검제가 도입된 데는 이 거리가 노동자 1인이 점검을 진행하는데 적절한 수준이라고 판단하였기 때문이다. 특히 이 기준의 설정은 노동조합의 의견이 반영된 것이 아니었고 당시 관련 정부부처의 판단이었다. 제도 이후 노동자들은 그간 기준도 없이 진행되어 왔던 안전점검의 기준이 마련된데 호응하였으며 이후 이에 준거한 업무를 수행하였으나 현재 인원의 부족으로 인하여 상당지역에서는 제대로 된 점검이 이루어지지 않고 있는 것이다.

이러한 제반의 통계가 보여주는 사실은 선행연구에서 ‘이제는 도시가스 안전관리 규제완화’가 필요한 만큼 충분히 안전이 확보되었다는 주장을 뒷받침하기에 상당히 어려운 상황임을 암시하고 있다. 특히 실질적인 통계와 현장의 의견을 들어보았을 때 지금처럼 법이 지켜지지 않을 경우 향후 발생할 안전 위협의 요소가 새로운 쟁점으로 대두될 것이다.

## 2) 향후 규제완화의 방향과 전망

이미 드러났듯이 이 규제완화는 더욱 확장되어 진행될 계획이다. 현재의 상태대로라면 향후 규제완화는 더욱 빠른 속도로 이루어질 전망이다. 이는 시설과 안전관리 전 영역에 걸쳐 있는 종합적인 로드맵 성격을 갖고 있다. 이러한 점을 고려할 때 더욱 신중한 접근이 필요하며 도시가스사업자와 정부만의 소통 구조가 아닌 이용자(시민사회, 전문가)와 공급자(노동자)의 참여를 전제로 한 광범위한 의견 수렴과정이 반드시 있어야 할 것이다.

<표 12> 도시가스 안전관리 규제합리화 분야별 세부과제

분야	세부과제	분야	세부과제
가. 공급시설·설계·시공	1. 분양상가배관 공급관화	나. 공급시설유지관리	1. 정압기 압력 기록 완화
	2. <u>배관 매설심도 1차 완화</u>		2.CO중독예방장치 신뢰성연구(●)
	3. 정압기실 경계책 설치제도 개선		3. CO중독 예방장치 설치 의무화
	4. 모래 이외 되메움재 연구(●)		4. 안전홍보 효율화
	5. 모래 이외 되메움재 허용		5. IMP 기법 연구(●)
	6. QRA 제도연구(●)		6. IMP 시범 적용(■)
	7. QRA 제도도입		7. IMP 제도도입
	8. 공사계획 승인·신고제		8. 전위 원격감시 제도 도입
	9. <u>일반도시가스사의 고압공급허용</u>		9. T/B 설치간격 완화
	10. 압력조정기 허용대상 차등화		10. 누출검사 보링제도 완화
	11. 공공용지 정압기 설치 용이화		11. 배관 기밀시험 완화
	12. 하천횡단배관 심도 차등화		12. 환상망 예비정압기 기준 완화
	13. 가스온풍기 설치기준 연구(●)		13. 환상망 정압기 안전장치 완화
	14. 가스온풍기 설치기준 제정	다. 타공사관리	1. EOCS 제도 도입
	15. <u>배관매설심도 2차 완화</u>		2. EOCS 제도 시행 성과 평가(▲)
	16. 라인마크 크기 완화		3. <u>안전점검원 1차 완화</u>
	17. 보호포 배관상부 거리 완화		4. 병렬배관 통합관리 허용
	18. 정압기실 환기구 기준 연구(●)		5. <u>안전점검원 2차 완화</u>
	19. 지상 정압기실 환기구 완화		6. 타공사 합동점검 기간완화
라. 검사·확인·평가	1. 안전수준평가 시스템 개발(●)		* 밀줄_홀림 : 중점과제
	2. 안전수준평가제 시스템 시범적용(■)		* 연구과제(●) : 7개
	3. 안전수준 평가제 도입		* 시범적용(■) : 2개
	4. 조정기 점검 차등화		* 시행성과 평가(▲) : 1개
	5. 정기검사 차등화		* 제도개선 : 35개
	6. 보험요율 차등화		
	7. 공급자 점검 차등화		

\* 자료: 한국가스안전공사 가스안전연구원, 「도시가스 안전관리 규제합리화 로드맵 연구 결과 보고」, 2007. 7

이미 도시가스사업자 입장에서 요구된 몇 가지 주요 중점과제는 이러한 논의 없이 진행되었다. 이것이 향후 가져올 문제점들은 이미 예측된 바 있다. 만약 지금까지 진행되어 왔던 규제완화의 결과가 안전의 후퇴로 작용하고 큰 사고로 연결될 경우 이 모든



책임은 도시가스사업자들에게 있으며 이를 제대로 관리하지 못한 정부도 자유로울 수는 없을 것이다.

### 3) 안전하고 안정적인 도시가스산업 구축을 위한 제언

#### (1) 사고조사 및 통계 구축 체계 개편 필요

본 연구를 진행하는 과정에서 매우 우려스러웠던 사실은 우리나라 도시가스분야에서의 사고 통계는 체계가 없으며 그 기준도 매우 모호하고 또한 어떠한 의미도 설명해주고 있지 못하다는 사실을 발견할 수 있었다. 이러한 자료를 토대로 고급의 통계분석을 수행하고 있는 한국가스안전공사 연구원의 ‘도시가스 안전관리 규제합리화 로드맵 연구용역 결과보고서’도 따라서 신뢰하기 어려운 측면이 존재한다.

우리는 지난 1990년대 중반 두차례의 대형 도시가스폭발 사고를 통해 우리나라의 안전불감증과 정부의 규제미흡을 다시한번 절감할 수 있었다. 그 이후 안전관리 규제가 강화되면서 각 도시가스사에서 안전요원이 보강되고 관리의 기준이 설정되는 등의 활동이 이루어졌으며 이는 매우 고무적인 선택이었다고 판단한다. 그러나 관리의 가장 기본이 되어야 하는 사고 통계 관리에 있어 여전히 크게 미흡한 것은 큰 문제라 할 수 있다.

사고 통계가 중요한 이유는 어느 수준으로 어떻게 관리할 것인지에 대한 판단을 하기 위한 가장 기초자료가 되기 때문이다. 일본의 경우 도시가스사고로 집계되는 내용이 우리와는 크게 다른 사실을 확인하였다. 그래서 결과적으로 그 통계수치는 우리보다 매우 높은 것으로 나타났다. 아무런 인적, 물적 피해도 없었고 가스공급이 중단되지 않았더라도 정상적인 상태가 아니면 사고로 보고되는 일본의 사고통계 체계가 설명하는 바는 매우 간단하다. ‘작은 문제가 계속되면 결국 큰 문제가 생긴다’는 법칙을 알고 있기 때문에 충실한 관리를 하기 위해서이다. 이를 증명하는 논리가 바로 ‘하인리히 법칙’이다.

1930년대 초 미국 한 보험회사의 관리·감독자였던 H.W.하인리히는 고객 상담을 통해 사고를 분석해 ‘1대 29대 300’의 법칙을 발견했다. 한 번의 대형 사고가 발생했을 경우 이미 그 전에 유사한 29번의 경미한 사고가 있었고, 그 주변에서는 300번의 이상 징후가 감지됐었다는 것이다.

일본의 사고통계가 의미하는 것은 바로 이 ‘이상 징후’에 대한 분석이 이루어지고 있다는 것이다. 우리의 통계에서는 볼 수 없는 것들이다. 명확히 얘기하자면 1990년대 중반 수백명의 목숨을 앗아간 도시가스폭발사고가 아직 나지 않았을 뿐이지 그 위험이 줄었는지에 대한 근거는 사실상 이러한 사고통계자료를 가지고는 결코 파악해 낼 수 없다는 것이다.

대형사고가 나지 않으니 10년이 지난 이제는 규제를 완화해서 약간의 이윤을 더 높여내야 한다는 정부조직의 진단은 이러한 차원에서 보자면 매우 우려스러운 일이다.

정부조직에서 해야 할 일은 근거 없는 추정으로 안전규제완화를 외칠 것이 아니라 사고통계부터 제대로 구축하고 분석하는 일을 지금 당장이라도 시작해야 하는 것이다.

## (2) 안전관리 규제완화 로드맵 재고

기본적으로 신뢰할 수 없는 사고통계를 근거로 논의되고 있고 이미 상당히 진행되고 있는 도시가스분야의 안전규제완화 로드맵은 이러한 이유로 인하여 재고되어야만 한다. 안전관리 규제는 2007년 말 몇 가지 수준에서 완화되었으며 대체적으로 도시가스분야 안전관리 파트 노동자들의 노동강도 강화를 통해 달성하는 방향으로 진행되었다. 그러나 향후 수년에 걸쳐 대대적으로 완화될 전망인 안전관리 규제정책은 공급시설에 대한 설계와 시공, 안전 검사-확인-평가에 이르는 영역과 공급시설 유지관리 전반에 걸친 모든 분야라 해도 과언이 아닐 정도로 방대한 영역을 포괄하고 있다.

문제의 핵심은 이러한 안전관리 규제완화 정책이 정말 현실적이고 과학적 근거를 가지고 추진되고 있는가 하는 문제이다. 앞서 지적하였듯이 공중의 안전과 직접적으로 연결되어 있는 도시가스산업의 경우 (그것도 이미 큰 사고를 경험한 바 있는) 첫째도 안전, 둘째도 안전이라는 사실은 더없이 중요한 사업운영에 있어 최고의 목표가 되어야 한다. 그러기 위해서는 관계전문가들의 충분한 기술적 검토와 시민사회와의 소통을 통하여 의사결정이 이루어져야 함은 두말할 나위조차 없다. 그러나 지금까지 진행되어 왔던 과정은 결코 그러하지 못했다. 더욱이 직접 안전관리를 담당하고 있는 노동자들의 견해에 있어서도 안전은 매우 취약한 상황으로 진행되고 있다는 응답을 얻을 수 있었으며 실제 현장 조사를 통해서도 이러한 우려의 목소리는 매우 컸다.

1995년의 사고발생률과 인명피해통계가 2007년에 와서도 거의 통계량에 변화가 없다(사실은 그 사이에 더 늘었다가 다시 줄어든 것이 13년 전과 같다는 사실)는 것은 여전히 우리나라의 사고관리체계가 부실하다는 증거이다. 이러한 조건을 두고도 아무런 사회적 소통 없이 도시가스산업에서의 안전관리 규제를 완화하겠다는 것은 매우 우려스러운 일이다. 아직 늦지는 않았다. 차재에 다시 이런 일이 있어서는 안 될 것이며 현재 진행하고자 하는 안전관리 규제완화 요구의 내용들에 대한 공개적이고 대대적인 논의가 필요하다.

## (3) 노동조합 활동 강화를 통한 제도 개선 필요성

작업장에서 일하는 노동자들은 기업의 안전관리 투자 부실로, 관리부재로 다양한 사고를 당하고 질병에 걸려 다치거나 사망한다. 그런데 일부 작업장에서 일어나는 사고는 노동자만을 사망에 이르게 하지 않고 아무런 관련이 없는 지역의 주민, 혹은 사고지역을 지나가던 행인들에게도 피해를 입힌다. 혹은 사고로 인하여 공기 중 오염물질을 내보내 불특정 다수의 대중에게도 건강상의 영향을 주기도 한다. 예를 들어 폭발사고가 발생하는 화학공장의 경우가 그러한 예이다.

미국의 제지연합화학에너지노조(PACE : Paper, Allied-Industrial, Chemical and Energy Workers Industrial Union))는 계속 발생하는 사고로 인해 노동자들의 사망이 잇따르는 것도 문제인데다가 사고 조사 결과에서조차 항상 ‘노동자 부주의’나 ‘노동자 실수’로 결론이 맺어지는데 큰 우려를 가지고 있었다. 결국 2003년 수년간의 고심 끝에 노동연구소와 함께 ‘삼각 예방법 훈련(TOP: Triangle of Prevention Training)’이라는 시스템을 개발하기에 이른다. 노동자의 효과적이고 체계적인 사고조사메뉴얼을 통하여 사고 발생의 근본 원인을 파악하고 이를 (예방적 차원에서) 해결하고자 하는 노력의 결과였다.<sup>18)</sup> 이 훈련 프로그램은 노동조합의 리더쉽을 통하여 안전시스템과 사고조사를 할 수 있는 훈련을 진행하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

이러한 활동은 결과적으로 노동조합(노동자)의 이해가 다중의 안전과 연결되는 소중한 결과를 낳게 되었다. 우리나라 도시가스산업 노동자들의 경우도 이러한 사례를 통하여 시사점을 발견하고 향후 노동조합의 활동이 공중의 안녕을 강화할 수 있는 방향으로 가야 할 것임을 공유할 필요가 있다.

---

18) Laver Institute and PACE, 「Triangle of Prevention Training」, 2003.2

# 2009 한국사회포럼 선언문

2009 Korea Social Forum

2009년 8월27일부터 28일까지 서강대학교에서 개최된 2009 한국사회 포럼 참가자들은 이틀에 걸친 진지하고 폭넓은 토론회를 거쳐 정부 그리고 우리사회를 향하여 다음과 같이 우리의 결의를 밝히고자 한다.

우리는 먼저 2009년 여름 현재의 우리사회가 심각한 위기에 처해있다고 진단하였다. 생각건대 사회나 국가의 존재 이유는 그 구성원의 행복과 안전의 보장에 있다. ‘모든 권력의 원천인 국민이 민주공화국을 건설하는 것’(헌법 제1조)이며, 그 목적은 ‘인간으로서의 존엄과 가치의 보장’(헌법 제 10조)에 있다. 국가의 이익과 개인의 이익이 충돌하는 경우에도 국가 안전 보장·질서유지·공공복리를 위해 불가피한 경우에만 전자가 우선하는 것이지, 기본적으로는 인권이 우선한다는 것이 우리헌법의 정신이자 상식이다. 또한 우리가 건설한 민주공화국은 자유·평등·정의를 그 핵심적 가치로 하며, 우리 국민의 2대 사명은 ‘조국의 민주개혁과 평화적 통일’(헌법 전문)이다.

그러나 현 정권에 들어서서 위에 열거한 민주공화국의 여러 가치들이 현저히 붕괴되고 있음을 우리는 목격하고 있다. 우리의 존재 근거인 생명권이 무참히 침탈되는 현상을 용산에서, 그리고 평택에서 우리는 보았다. 심지어 부당한 수사에 견디지 못한 전직 대통령이 자결하고 이를 애통해한 또 한분의 대통령이 충격으로 급서하는 모습을 보아야 했다.

빈부격차·실업·저임금으로 서민과 청년들의 생존이 위태로워졌으며, 민주주의의 생명선이라고 하는 표현의 자유를 억압하고 왜곡하기 위한 미디어법 날치기 파동에 국민들은 경악하고 있다.

우리가 반드시 피해야 할 전쟁위협을 증폭시키고 겨우 조성된 남북간의 화해와 협력 분위기 및 그 성과를 부정하고 국가보안법등을 통해 통일운동을 탄압하는 행태에 우리는 또한 분노하고 있다. 현 정권은 ‘법치주의’를 외치면서도 스스로 헌법이 명한 2대 사명을 정면으로 부정하고 있는 것이다.

아울러 우리 참가자들은 사회운동 세력 전반의 현황과 과제에 관해 토론하였다. 특히 우리는 이런 상황 하에서 지식인·운동가·정당 할 것 없이 현실에 대한 안일한 태도가

없었는지, 그리고 개혁·혁신·혁명에 대한 진지한 고민과 성찰이 소홀하지 않았는지, 그리고 제단체·부문간의 소통과 연대가 약화되지 않았는지에 관해서도 검토하고 반성하였으며, 이를 고민하는 사람들 내부의 소통과 유대가 이제 어느 때보다도 절실하다는 데 공감하였다.

이번 대회 참가자들은 다음과 같이 우리의 결의를 밝힌다.

첫째, 정부는 해방 후 60년에 걸쳐서 시민들의 피와 땀으로 이룩한 민주화와 조국통일의 가치와 성과를 존중하고, 각종 집회금압 및 전교조 시국선언 교사징계 등 인권탄압을 중단하며, 경색된 남북관계의 개선에 적극 나서야 한다.

둘째, 정권의 민주적 정당성은 여론과 민심에 근거한다. 국민 대다수가 반대하거나 심각한 갈등을 초래하고 있는 비정규직법·미디어법·4대강 개발·의료민영화·국공립대법인화 등의 정책과 제도의 시행을 중단하라.

셋째, 빈부차를 조장하는 폭력적인 경제체제를 공존·공영의 민주주의 경제로 전환하여 서민과 약자의 일자리·생계·복지·건강의 보호에 진력하여야 한다.

넷째, 자라는 후세대를 진정으로 보살피기 위해 현재와 같은 경쟁적·가학적 입시중심교육을 탈피하여 창의력과 인·의·예·지를 함양하는 교육정책으로 나아가야 한다.

다섯째, 사회변혁을 추구하는 정당·지식인·언론은 물론 현장의 노동자·농민 등 각계각층은 현시국의 위중함과 사명을 인식하여 뜨겁고도 폭넓은 연대투쟁으로 그 책임을 다하여야 한다. 이것만이 우리사회의 모든 억압과 착취와 차별을 없애고 민주주의를 발전시키는 길임을 명심해야 한다.

2009년 8월 28일

2009 한국사회포럼 참가자 일동

## 2009 한국사회포럼 조직위원회

### ■ 공동주최

경상대사회과학연구원, 교수노조, 기본소득네트워크, 다함께, 문화연대, 민교협, 민주공무원노조, 민주노동당, 민주노총, 범국민교육연대, 사회당, 삼성일반노조, 새세상연구소, 서강대사회과학연구소, 생협전국연합회, 아이쿱(iCOOP)생협연합회, 에너지노동사회네트워크, 전교조, 전국실업극복단체연대, 진보신당, 진보와개혁을위한의제27, 진보전략회의, 참여연대, 철도지하철네트워크, 학단협, 학벌없는사회, 한국노총, 한국어성민주회생협, 한국철학사상연구회

### ■ 후원

경향신문, 오마이뉴스, 프레시안, 민중언론 참세상, 시민사회신문, 아름다운재단, 아이쿱(iCOOP)생협연합회, 성공회대학교, 한신대학교

### ■ 조직위원장

김한성(교수노조), 임성규(민주노총), 장석춘(한국노총), 하승창(시민사회단체연대회의)

### ■ 집행위원장

김호기(연세대)

### ■ 기획위원장

배성인(한신대)

### ■ 기획위원 및 집행위원

권문석(사회당), 기형로(민주노총), 김미경(교수노조), 김미정(민주노총), 김영수(경상대), 김태정(범국민교육연대), 박석운(한국진보연대), 박영균(학단협), 백은진(다함께), 백종성(민주공무원노조), 안은미(한국노총), 우문숙(민주노총), 이용관(전교조), 정원각(아이쿱생협), 최지현(문화연대), 최영미(전국실업극복단체연대), 한선범(한국진보연대), 황선재(한국노총)

### ■ 사무국

최철웅(중앙대)

### ■ 조직위원

강규혁(민주노총 서비스연맹위원장), 강남훈(한신대), 강승철(민주노총 광주본부장), 고대언(민주노총 제주본부장), 고부영(중앙대), 구춘송(한국노총 한국공무원연맹위원장), 권영덕(한국노총 섬유유통노련위원장), 김경자(민주노총 부위원장), 김도형(성신여대), 김도환(민주노총 공공수업연맹위원장), 김동만(한국노총 부위원장), 김동철(한국노총 광산노련위원장), 김민영(참여연대 사무처장), 김서중(성공회대), 김세균(서울대), 김영진(민주노총 부산본부장), 김원열(학단협), 김중수(민주노총 강원본부장), 김주영(한국노총 전력노조위원장), 김주익(한국노총 자동차노련위원장), 김주철(민주노총 울산본부장), 김천욱(민주노총 경남본부장), 김철홍(인천대), 김하영(다함께), 김한성(교수노조위원장),

김현중(한국노총 철도산업노조위원장), 김호기(연세대), 나순자(민주노총 보건의료노조위원장), 남궁현(민주노총 건설산업연맹위원장), 문공달(민주노총 민주일반연맹위원장), 문진국(한국노총 부위원장), 문진국(한국노총 전택노련위원장), 박경순(새세상연구소 부소장), 박배일(민주노총 대구본부장), 박상욱(민주노총 전남본부장), 박상환(성균관대), 박홍식(민주노총 IT연맹위원장), 반명자(민주노총 부위원장), 방동식(한국노총 해상산업노련위원장), 배강욱(민주노총 부위원장), 배성태(민주노총 경기본부장), 배정근(한국노총 공공연맹위원장), 백영길(한국노총 식품산업노련위원장), 백은진(다함께), 백현기(한국노총 사무총장), 변재환(한국노총 금속노련위원장), 서관모(충북대), 설인숙(한국노총 부위원장), 손영태(민주노총 공무원노조위원장), 신명호(전국실업극복단체연대 정책위원장), 신승철(민주노총 사무총장), 양병민(한국노총 금융산업노조위원장), 엄연섭(민주노총 대전본부장), 오선근(철도지하철네트워크 운영위원장), 오항식(iCOOP생협연합회 사무처장), 우희중(서울대), 유병제(대구대), 유영철(한국노총 관광서비스노련위원장), 유제욱(한국노총 사립대학노련위원장), 윤정원(민주노총 비정규교수노조위원장), 이광주(한국노총 출판노련위원장), 이대규(한국노총 연합노련위원장), 이대택(문화연대), 이상원(한국노총 부위원장), 이상진(민주노총 화학섬유연맹위원장), 이진락(민주노총 경북본부장), 이정훈(민주노총 충북본부장), 이찬배(민주노총 여성연맹위원장), 이철호(학벌없는사회 정책위원장), 이항구(한국노총 체신노조위원장), 이혜진(경북전문대), 임성규(민주노총 위원장), 임춘성(목포대), 장백기(민주노총 대학노조위원장), 장석춘(한국노총 위원장), 장시기(동국대), 장혜욱(학벌없는사회 공동대표), 전규찬(문화연대), 전영길(한국노총 담배인삼노조위원장), 전재환(민주노총 인천본부장), 정갑득(민주노총 금속노조위원장), 정병호(iCOOP생협연구소장), 정영철(교수노조수석부위원장), 정용건(민주노총 사무금융연맹위원장), 정원각(iCOOP생협연구소 사무국장), 정원영(민주노총 충남본부장), 정의현(민주노총 수석부위원장), 정준(고려대), 정진후(민주노총 전교조위원장), 정해구(진보와개혁을위한의제27), 정헌재(민주공무원노조 위원장), 조경욱(철도지하철네트워크 사무국장), 조돈문(가톨릭대), 조영철(한국노총 외기노련위원장), 조우송(한국노총 고무산업노련위원장), 진영중(성공회대), 채규정(민주노총 전북본부장), 최갑수(서울대), 최규엽(새세상연구소 소장), 최두환(한국노총 정보통신노련위원장), 최봉홍(한국노총 향운노련위원장), 최상재(민주노총 언론노조위원장), 최승성(한국노총 아파트노련위원장), 최인규(전국실업극복단체연대 부이사장), 최재준(한국노총 의료산업노련위원장), 최중진(민주노총 서울본부장), 한광호(한국노총 화학노련위원장), 홍성태(참여연대 집행위 부위원장), 홍성학(주성대), 홍성호(민주공무원노조 수석부위원장)

## 오른손에는 우리 밀 머핀! 왼손에는 공정무역 커피!

우리나라 밀 자급률을 아시나요?

식량자급률? 그리고 쌀을 제외한 곡물자급률은?

놀라지 마세요.

밀 자급률은 2007년 0.3%에서 2009년 0.6%

식량자급률은 2007년 26%, 쌀을 빼면 5% 수준입니다.

국민 1인당 한해에 먹는 밀은 33.3kg인데

이 중에 우리 밀은 200g에 불과합니다.

나머지 33.1kg은 모두 수입 밀로 만든 라면, 빵, 과자, 국수입니다.

식량자급률 올리는 것이 안보의 최우선입니다.



한 잔에 5천 원인 커피의 경우 얼마가

생산자에게 돌아갈까요?

불과 25원이 생산자에게 돌아갑니다.

다국적 식품기업에 착취당하는 커피 생산자, 일부  
상품은 어린이들은 노예 노동으로 커피, 카카오를  
생산하고 있습니다.

공정무역은 제3세계 생산자들에게 정당한 노동의 가치를 지불합니다.

단순한 현금 원조가 아니라 '물고기 잡는 법'을 지원하는 방식입니다.

나아가 불평등한 자유무역을 극복하려는 노력입니다.

*일반 시장이 아닌 iCOOP생협의 먹을거리를 먹을 때마다*

*우리나라의 식량자급률이 올라가고*

*지구 반대편의 가난한 농민 생산자들의 주름이 펴지며 환경이 보전됩니다.*

단순히 나와 가족의 건강만이 아니라

식량 자급이라는 민족의 과제와

제3세계 민중과 연대라는 인류 보편적 가치를 실현하기 위해

왼손에는 공정무역 커피, 오른손에는 친환경농업으로 생산한 우리 밀 머핀을!!!

iCOOP생협은 먹을거리 그 이상의 가치를 추구합니다.