

사회공공성 투쟁의 오늘과 미래

- △ 사 회 : 인 수 범(한국노동사회연구소 연구실장)
- △ 발 표 : 오 건 호(대안연대회의 운영위원)
- △ 토 론 : 정 태 인(진보신당 서민지킴이운동본부장)
홍 주 환(한국노동사회연구소 연구위원)

- 일 시 : 2008년 6월 27일(금)
- 장 소 : 한국노동사회연구소
- 주 최 : 한국노동사회연구소(KLSI)

사회공공성운동의 논점 및 과제¹⁾

오 건 호 (대안연대회의 운영위원)

2008. 6. 27

1. 사회공공성운동의 오늘과 미래

- 국제적으로 사회주의 몰락, 진보운동의 쇠퇴함에 따라 진보적 대안운동의 비전 수립이 어려운 상황.
- 이에 자치운동, 소수자운동, 평화운동, 환경운동 등 전체 사회경제구성(사회경제적 계급 관계)의 변혁을 추구하기 보다는 부문 가치를 중시하는 운동이 부상 (New Left).
- 한국에서 신자유주의 대안의제 모색과정에서 조직된 사회서비스부문 노동운동(의료, 교육, 언론 등)의 대중투쟁 성과로 ‘공공성’ 의제 등장. 기여 컸음. 민주노총이 2003년 사회공공성 의제를 본격화하면서 진보운동에 ‘사회공공성’ 담론 확산.
- 이후 신자유주의 대안운동으로 사회공공성 의제가 확장되었으나 시간이 흐르면서 그 효과 줄어들거나 혹은 관성화 경향 보임. 신자유주의 시장화를 비판하지만 대안체계를 드러내 주지 못하며 정체 혹은 ‘남용’ 기미도.
- 이에 기존 사회공공성운동을 둘러싼 논란을 정립하고 도약을 위한 토론과 사업기획이 필요한 때.

2. 사회공공성운동의 기본 구조

1) 사회공공성 정의

- 현대자본주의에서 사회적 필수서비스들이 신자유주의 시장화 공세에 직면해 있음. 이러한 상황에서 사회공공성운동은 사회적 필수서비스를 공급하는 영역을 ‘시장화·이윤화’ 공세로부터 지키고, 나아가 확장하는 운동.
- 사회공공성은 ‘탈시장화·탈이윤화’로 정의될 수 있음. 협의로는 사회복지, 기간산업서비스 등 경제적 부등가교환 부문을 지칭, 광의로는 언론, 문화 등 이데올로기(상부구조) 영역도 포괄. 이데올로기 영역 역시 간접적으로 시장화 기제.
- 민주노총에서 사회공공성이 제기될 때는 협의의 의미가 강했으나 사회공공성 투쟁이 확장되면서 광의의 의미로 이해되고 있음.

2) 사회공공성의 정치경제학

1) 오건호(2008), “신자유주의시대 사회공공성운동의 의의와 새로운 실천 전략”(조돈문/이수봉, [민주노조운동 20년: 쟁점과 과제]. 후마니타스), 오건호(2008), “관성 넘어서는 사회공공성투쟁을 위한 몇 가지 제안” ([노동사회] 2008년 6월) 등을 기초로 재구성한 글.

- 사회공공성의 정치경제학적 기초는 부등가교환과 탈시장생산.
- 시장상품은 생산비에 조응하여 공급가격이 매겨지는 ‘등가원리’에 기초하지만, 사회공공성 생산물들은 생산비와 무관하게 사회구성원에게 제공되는 ‘부등가원리’에 뿌리를 둬. 사회공공성이 추구하는 부등가원리는 사회구성원의 필수적 삶을 보장하면서 시장이 낳은 부익부빈익빈을 해소한다는 점에서 평등지향적인 ‘사회연대교환’.
- 또한 사회공공성은 시장의 생산가치로 재단되지 말아야 하는 사회적 영역을 옹호. 자연, 문화, 언론 등에서 ‘탈시장생산’ 가치가 우선되어야.

3) 사회공공성 확장을 위한 3대 조건

* 소유의 사회화

- 시장과 이윤의 운동에서 원천적으로 독립하기 위해서는 사회공공적 부문이 사적 자본의 소유에서 벗어나 사회적으로 공유되어야. 이를 위해서는 기존 공공부문을 혁신하고, 사회적 서비스부문을 확대하는 등 전통적 공공부문을 강화하는 것과 함께, 핵심 금융기관의 사회화, 풀뿌리네트워크경제 구축, 재벌의 소유지배 규제 등 사적부문의 사회화 작업도 추진되어야.

* 재정의 공공성

- 한국사회에서 진보적 경제가 운용되기 위해선 국가를 매개로 한 공적 재정이 확보되어야. 공적 방식(세금, 사회보험료, 채권 등)으로 조성된 국가재정으로 사회공공성 서비스 생산 밑거름 돼야.

* 운영의 민주화

- 자본주의체제에서 사회공공적 산업은 항상 시장과 이윤의 공세에 시달림. 사회공공 서비스를 제대로 생산하고 유지하기 위해서는 운영체계의 민주화가 이루어져야. 노동조합, 시민사회, 관련전문가 등이 참여하는 공공이사회제도가 도입되고, 분배체계에서는 하취계층에게 우호적인 요금체계가 마련되어야(특정산업별로 특화된 조건 제시 가능. 발전의 경우 친환경 에너지 개편).

<표 1> 사회공공성운동의 이해

	특징
기본성격	시장화·이윤화 대항투쟁
영역	사회적 필수서비스
정치경제학 원리	부등가교환(사회연대교환)·탈시장생산
핵심 요구	사회적 소유, 공공적 재정, 민주운영체계

3. 사회공공성운동을 둘러싼 논점

1) 사회개혁 vs 사회공공성

- 개혁 개념의 탈계급성. ‘개혁’이라는 용어는 이미 모든 계급세력들이 사용하고 있으며, 자본과 집권세력이 더욱 애용. 문제는 개혁 자체에 있지 않고 어떠한 개혁, 즉 ‘시장적’ 개혁이나 ‘공공적’ 개혁이냐에 있음. 사회제도를 변화시키는 투쟁에서 계급적 성격을 담을 수 있는 새로운 용어가 필요. 계급적 성격이 희석화된 사회개혁이라는 용어보다는 신자유주의 시장화 개혁에 대항하는 용어가 필요.
- 신자유주의 시장화에 대항하는 개념으로 공공성 대두. 의료개혁보다는 의료공공성, 교육개혁보다는 교육공공성, 연금개혁보다는 연금공공성, 기간산업 개혁보다는 기간산업 공공성 등 사회공공성 용어가 대중투쟁과정에서 자리잡고 있음. 사회공공성은 정부와 자본의 ‘개혁’ 공세에 맞서 노동운동이 스스로를 구별하기 위한 대안가치로 형성되고 있으며, 실제 투쟁과정에서 검증을 거치고 있음.

2) 공공성 vs 사회공공성

- 사회공공성은 사전적 의미에서 신조어. 사회공공성에서 ‘사회’는 여러 부문을 포괄하는 형용사로서 의료공공성, 교육공공성, 주거공공성, 연금공공성, 기간산업공공성 등 다양한 영역의 공공성을 총괄.
- 종합적 개념으로 사회공공성, 부문 개념으로 **공공성

3) 공공부문 영역에 한정된 진보적 운동?

* 사회진보연대의 비판

- 사회공공성은 공공부문에 한정된 의제이며 자본주의 내 사회조합적 모델일 수 밖에. 전체 소유에 대한 사회적 통제 제기해야.

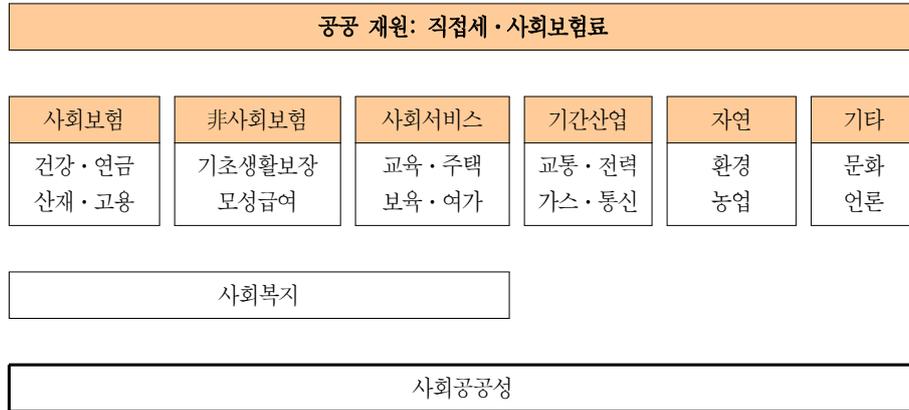
* 사회공공성 영역의 역사적 성격

- 사회공공성을 판단하는 기준은 절대적으로 정해지기 보다는 역사적으로 규정됨. 사회공공성 영역 구분은 역사적 시기에 따라, 평가주체에 따라 달라질 수 있지만, 현재의 공공부문 영역에 한정되지 않음.
- 노동운동이 철도사유화에 반대하며 철도공공성을 요구할 수 있는 것은, 교육개방을 반대하며 교육공공성을 주창할 수 있는 것은 한국사회에서 철도, 교육의 공공성이 사회적 의제로 살아 있기 때문. 즉, 사회공공성영역의 여부는 해당시기 사회적 담론에 의해 정해짐.
- 현 시기 꼽을 수 있는 사회공공성 영역은 어디인가? 이는 ‘어디에서 사회공공성운동이 가능한가’ 라는 질문과 동일. 시장과 이윤이 들어와선 안된다는 사회적 담론이 형성가능하다면, 그 곳이 바로 사회공공적 영역. '돈보다 안전을(철도)', '이윤보다 생명을(의료)' 등. 사실 시장이 지배하는 자본주의체제에서 시장화와 이윤화에 대항하는 영역은 자본주의 대부분 영역에 해당될 수 있음. 이 대항운동이 성공할수록 사회공공성 영역은 확장될 것.
- 이통통신공공성, 생수공공성, 석유공공성(정유사 공공화), 경차공공성(자동차 국민기업화)

* 사회공공성 의제는 산업영역별로 단절되지도 않음

- 비록 자동차산업이 비록 민간부문이지만, 친서민적/친환경적 자동차세제, 친서민적 자동차 생산/공급(경차) 의제 제기 가능.
- 한미FTA협상에서 자동차노조는 세제주권/세제공공성 내세우는 투쟁 했어야.

<그림 1> 현단계 사회공공성 영역



4. 사회운동적 위상: 자본주의를 ‘넘어서려는’ ‘비관적 이행’ 운동

1) 자본주의 비판운동

- 사회공공성운동이 지향하는 요구의 상은 전통적인 사회주의 이행강령(국민경제에 대한 민중적 통제)에 미치지 못함. 또한 진보진영 일부에서 신자유주의 사회화의 대안체제로 제안하는 ‘진보적 사회화’ 에 다다르지 못함(김성구, 2003).
- 사회공공성운동은 신자유주의 시장화·이윤화에 대항하는 운동이지만, 아직 ‘대안체제의 사회공공적 재생산’ 상을 구축하지 못했다는 점에서 아직 ‘대안’ 에는 이르지 못한 자본주의 ‘비판’ 운동.

2) 귀납적 운동

- 현재 자본주의를 넘어서는 대안체제를 둘러싼 역사적, 사회적 담론은 형성되기보다는 해체되는 길에 서 있음. 이행을 담은 대안체제는 사회주의운동의 역사적 실험과정에서 ‘하나의 상’ 으로 대중운동과 결합할 수 있었으나 그 실험이 패배하여 해체되는 과정에서 다시 ‘하나의 상’ 으로 대중운동과 결합하기는 어려운 상황. 이미 대중운동이 역사적 외상(外傷)을 기억하고 있기 때문.
- 이제 해체의 경험을 안고 있는, 그러나 자본주의를 ‘넘어서는’ 대안운동은 연역추론보다는 귀납추론의 고행을 요구받음. 각 영역에서 새롭게 실험하고 대중적 검증을 얻는 지난한 길을 밟을 수밖에. 사회공공성운동은 바로 이러한 길에 서 있는 운동.

3) 체제를 넘어서려는 이행운동

- 사회공공성운동은 자본주의체제 내부의 개선이나 재생산을 용인하는 개량주의 운동이 아니라 체제를 넘어서려는 운동이기도 함.
- 첫째, 사회공공성운동은 해당 영역에서 시장과 이윤이 아닌 사회연대적 경제운영의 단초를 실험하고, 이 성과를 사회적 담론으로 확장하는 운동. 시장이윤원리가 아니라 사회공공적 원리에 의해서도 산업이 돌아갈 수 있다는 사실을 대중에게 보여주어야. 신자유주의 모국 영국에서 그래도 의료가 시장화 되지 않는 이유는 그만큼 의료부문(NHS)이 사회공공적으로 운영되고 국민들의 신뢰를 받기 때문. 이러한 면에서 사회공공성운동은 아직 사회전체의 ‘대안체제 상’ 을 담지는 못하지만, 핵심 산업별로 시장원리를 넘어서려는 시도라는 점에서 ‘진보적 사회화’ 의 기초를 이룰 것.
- 둘째, 사회공공성운동은 그 목표를 추구하는 과정에서 자본주의에 비판적인 주체들을 형성하는 운동. 이 과정에서 시장과 대항하며 자본주의를 문제시하고 이를 넘어서 세상을 바꾸려는 주체들이 커갈 것. 이들은 특정집단의 이익이 아니라 다수계층의 보편이해를 지향하는 민중적 주체이며 자본주의를 넘어서는 대안체제를 실험하는 대안사회 주체.
- 사회공공성운동의 사회운동적 위상은 자본주의를 ‘넘어서려는’ 자본주의 ‘비판’ 운동. 아직 ‘넘어서는’ 대안투쟁은 아니지만 ‘머무는’ 투쟁 역시 아님. 사회공공성운동은 새로운 사회운영원리를 찾아나가는 투쟁이며, 동시에 이를 위한 주체를 형성하는 운동이라는 점에서 자본주의를 ‘넘어서려는’ 이행운동. (참고: 심상정의 사회공공체제론)

* 참조: 사회화 vs 사회공공성

- 사회공공성을 공공부문 제도개혁운동으로 이해할 경우 사회화론이 제기될 수 있으나, 사회공공성론은 사회화론의 이행론을 담고 있음. 사회공공성은 소유 통제를 중심으로 민간부문까지 분명히 확장하는 이행론적 개념.
- 사회화가 연역적 이행기론이라면 사회공공성은 귀납적 이행기론

5. 사회공공성투쟁의 미래를 위한 과제

1) 사회공공성의 추상성을 극복하는 구체적 모델 시급

- 시장을 넘어선 대안 비전이 형성되기 어려운 국제적(신자유주의), 국내적(시장중심 개발주의) 조건에서 사회공공성이 서민에게 추상적으로 다가옴.
- MB가 청계천으로 자신의 사회운영능력을 상징화하듯이, 진보운동은 유리한 의제를 중심으로 탈시장성을 대중에게 선보여야.
- 한국에서 가능한 공공성 모델 만들어야: 공공의료, 풀뿌리생협, 공공대중교통 등에서 선도적 활동 필요. (20세기 사회주의운동이 연역운동이라면 21세기 사회주의운동이 귀납운동인 까닭은 구체모델의 검증을 통하는 경로를 밟아야 하기 때문).

2) 사회공공성투쟁의 본령은 방어적 성격을 넘는 공세적 운동: 구체적 대안 내놓아야

- 사회공공성은 신자유주의 시장화에 맞서는 의제로서 ‘시장화 저지, 반세계화, 구조조정 중단 등’ 반대에 머물지 않고 사회공공적 영역을 ‘확대’ 하는 대안운동의 성격을 함축.

즉 ‘저지’ 보단 ‘강화’ 가 이 운동의 본령.

- 부분별 공공성론을 정립하고 이를 구현하기 위한 사업 벌여야.
- 의료: 시장의료화 대응하는 방어활동에 초점. 언제 의료급여 확대를 추진할 것인가?
- 국민연금기금: 주식투자반대를 반복하고, 부과방식 전환만 선언하면 마음이야 편하지 만....
- 기업은행: 기업은행의 공공적 역할은? 상당히 수행하고 있다는데....
- > 공공부문 구조조정, 민영화에 맞서 각 공기업은 무슨 공공성을 내세울 것인가? 각 사업 장별로 사회공공성 연관고리를 정립하고 이것을 공론화해야.

3) 사회공공성 의제의 관성화는 없는가?

* 연금공공성?

- 공무원연금 급여 인하 저지가 연금공공성?
- 국민연금 급여 사수가 연금공공성? (지속가능성을 무시한 공공성이란?, 사각지대 의제를 부차화한 가입자의 연금공공성?)
- 징수공단 저지 과정에서 내세운 연금공공성?

* 무상의료, 의료공공성 강화?

- 구체적 재정방안 없는 무상의료 슬로건의 반복? 의제의 참신성 약화되고 진보운동의 현실 성 한계 드러내

4) 혁신의 객체가 아니라 주체가 되어야

- 공공부문 노동자들이 사회공공성운동의 ‘역할자’로서 인정받고 있을까? 사회공공성 강화를 외치는 노동자라면 사회구성원에게 신뢰받지 못하는 사회공공서비스 영역에 대하여 공동의 책임을 느껴야.
- 왜 김대중정부, 노무현정부가 정세의 주도권을 잡고자 할때면 으레 ‘공기업 감사’를 추진하고, 이명박정부는 왜 대대적인 공기업 구조조정을 정권 초기에 배치하려 할까? 공기업 개혁의 화두를 신자유주의 권력이 독점하도록 양보(방치)하지 말아야. 공공부문 혁신은 먼저 주창하는 세력이 주도권을 쥐 개연성이 높음.
- 노동조합이 나서서 ‘우리 공기업의 사회공공성 훼손 사례’ 백서를 마련하며 사회구성원과 소통해야. 한두 개 사업장에서라도 선도적 모델이 나와야.

5) 요구하는 사회공공성에서 참여적 사회공공성으로

- 이제 국가와 자본에 대한 요구투쟁에만 머무르지 말고 노동자 자신의 참여를 전제하는 사회공공성 실천이 필요.
- 노동조합운동의 사회공공성활동에서 빠져있는 결정적 영역이 재정. 공공의료, 교육, 연금, 주거 모두 막대한 돈이 필요. 이 재정을 마련하지 않는 한 사회공공성 주장은 공허하고 사회구성원도 이 주장에 크게 신뢰를 보내기 어려움.
- 부유세? 정치적 상징성을 지니지만, 각론마다 부유세만 외칠 수는 없지 않은가? 요구가

힘을 가지려면 재정에 대한 설득력있는 방안이 포함되어야 하고, 세금이든 사회보험료든 노동자이면서 사회구성원으로서 구체적 참여방안 포함돼야. 이는 고통분담이 아니라 기득계층에 커다란 압박을 주는 운동.

6) 정규직 중심주의 넘는 ‘의식적’ 사업 필요

- 한국사회의 양극화가 심화되면서 과거 민주화운동 및 노동운동 중심세력들이 쟁취한 사회적 지위보다 뒤쳐진 약자계층이 광범위하게 형성. 위로 보면 상위계층이 있지만, 밑으로는 하루하루가 힘든 불안정노동자들이 존재.

- 구체적 사업에서 (정규직) 노동자의 연대성을 상징화할 수 있는 사업의제 개발해야. 민주노동당의 사회연대전략이 모델. 정규직 양보론이라는 비판이 있지만, 사회연대전략은 노동자 내부에 생겨나는 정규직/비정규직 분할을 극복하는 계급형성전략이며, 노동자의 권리를 확산하면서 자본을 압박하는 공세적 전략의 성격 지님. 실패 원인에 대한 진지한 분석 필요.

“한국에서 이루어지는 연대가 대부분 ‘집단 연대’의 형태를 띠고 있다는 것, 즉 사회 집단이 서로 결속하지만 그 자체로는 단혀 있으며 다른 집단과 날카로운 경쟁 관계에 있다는 것을 의미한다.....집단 연대는 집단 이기주의에 불과하다. 포괄적인 것이 아니면 진정한 연대가 아니다.” (라이너 출, ‘한국어판 서문’, [오늘날 연대란 무엇인가?]).

7) 시장기업회계를 넘어선 사회공공회계 개발

- 공공부문의 생산물은 시장가치로 재단되는 민간부문 생산물과 다르게 평가되어야 함. 현재와 같은 시장기업회계로 공공기관을 평가할 경우, 공공부문의 고유한 역할을 사라지고 상업적 가치에 지배당할 수밖에 없음. 이에 종래 기업회계방식에서 벗어나 공공적 부가가치(public added-value)를 계량화하고 이를 반영하는 ‘사회공공회계’를 도입해야.

- 이는 대안회계학에서 논의되는 사회회계(social accounting)를 강화 발전시키자는 것. 사회회계는 일반기업의 재무적 투입과 산출관계에서 벗어나 사회적 성과에 중심을 둬. 전통적 기업회계에서는 손익계산서에서 결손이 되더라도 사회적 손익계산서에서 가치를 창출하고 있다면 사회회계는 긍정적 결과를 낼 것. <끝>