

공공이 미래다

공공서비스의 민주적 소유를 향하여

Satoko Kishimoto

Lavinia Steinfort

Olivier Petitjean

번역: 이재훈, 장영배



공공이 미래다

공공서비스의 민주적 소유를 향하여



EDITED BY

Satoko Kishimoto,
Lavinia Steinfort and
Olivier Petitjean

번역: 이재훈, 장영배

공공이 미래다 :

공공서비스의 민주적 소유를 향하여

The Future is Public:

Towards Democratic Ownership

of Public Services

기획

재공영화 연구기획팀(이재훈, 임월산, 오성희, 장영배)

번역

이재훈(사회공공연구원 연구위원)

장영배(PSI-KC 집행위원장)

출판

PPiP 사회공공연구원
Public Policy Institute for People

민주노동
공공운수노조



국제공공노련
한국가맹조직협의회(PSI-KC)

*이 책은 TNI가 발행한 공식 한국어판입니다.

“The Future is Public” 한국어판 서문

수전 조지(Transnational Institute 대표)

먼저, 이 책의 한국어판 서문을 쓰게 되어 영광스럽고 기쁩니다.

저는 한국을 방문한 적은 한 번도 없지만, 한국은 가깝게 느껴지는 나라입니다. 86세인 저는 수십 년의 역사를 보았습니다. 1960년대와 70년대 초 한국이 세계뉴스에 점점 더 자주 등장하기 시작했던 때를 아주 잘 기억합니다. 그때까지만 해도 “선진국의”, 그리고 “성공적인” 국가는 미국, 캐나다 그리고 서유럽 정도였습니다. 당시의 언어로 국제 엘리트들은 한국이 진정으로 “발전하는” 국가라는, 실로 새롭고 기이한 현상을 인지하기 시작했습니다. 정권의 성격과 관계 없이 이는 기록적인 시간에 달성된 역사적인 변화였습니다.

이 서문을 쓰게 되어 기쁘고 감사하는 두 번째 이유는 이 책의 발간에 노동조합이 함께 하고 있다는 점입니다. 지금까지 60년이 넘는 동안 프랑스에 살았지만, 여전히 내가 태어난 미국의 소식도 꽤 열심히 찾아보고 있습니다. 제가 산업 도시인 오하이오 주 아크론 시에서 자랄 때 고무공장 노동조합은 종종 지역뉴스에 많이 보도되었고 노동자들은 복지를 요구하며 몇 주간의 파업투쟁도 주저하지 않았습니다. 이 노조는 그 도시의 가난한 노동자와 미국 다른 지역의 실직자들과 함께 할 만큼 훌륭한 활동을 진행했습니다. 20년 만에 아크론 시의 인구는 두 배 이상 증가했습니다. 오늘날 아크론은 훨씬 작아졌고 고무공장은 노동조합을 피해 미국의 남부지역이나 훨씬 더 빈곤한 국가로 이전했습니다. 그곳은 더 가난하고, 약하고 무엇보다 더 작은 지역들입니다. 미국은 7%도 안 되는 노동자들만이 노동조합으로 조직되어 있으며, 전국은 엄청난 부의 차이로 고통받고 있습니다.

저는 지금 프랑스에 살고 있어 다행이라고 생각합니다. 인구의 약 50%가 저축을 하지 못하고, 아프거나 자동차 고장과 같은 응급상황에서도 돈 500달러(약 54만원)가 없는 미국과 같은 국가에서 살고 싶은 사람은 없을 것입니다. 공공서비스를 이해하고, 지키고, 더욱 강화하고자 노력하는 노동조합이 이 책의 번역판을 출간하는 것에 제가 왜 이토록 기뻐하는지 독자들도 충분히 이해하시리라 생각합니다.

“공공이 미래다”라는 책 제목의 이면에는 여전히 많은 국가가 사유화된 사회임을 의미할 것입니다. 우리는 지난 40년여 동안 미국과 영국에서 가장 최악인, 신자유주의와 민영화의 위협하고 우울한 승리를 목격했습니다. 이것이 바로 이 짧은 서문을 쓰게 된 세 번째 이유입니다. 이 책은 한국의 독자들이 신자유주의적 선동에 저항해야 하는 더 많은 이유를 제공합니다.

1970년대 후반과 80년대 초 마가렛 대처와 로널드 레이건 정부 시기에 미디어, 정치계급, 기업 부문, 심지어 대학들조차 삶을 파괴하는 새로운 경제 교리를 설파하기 시작했습니다.

삶의 모든 영역에 대한 책임은 각자에게 있고, 누구도 빚지는 삶을 살지 않고 스스로 돌봐야 한다고 주장했습니다. 만약 실패한다면, 그 또한 본인의 잘못이라고 합니다. 병원비를 내지 못하거나, 자녀가 적절한 교육을 제공받지 못하더라도 말입니다. 병들고 아픈 사람, 취약 계층의 사람들을 책임지는 것은 “사회”의 몫이 아니라고 합니다. 그런 일을 당해도 어쩔 수 없다고 합니다. 마가렛 대처가 “사회 같은 것은 없습니다. 오직 개인과 가족들만이 존재할 뿐입니다”라고 말했던 것처럼 말입니다.

공공서비스는 제거되어왔습니다. 집단적 필요에 대해서는 언제나 민간 방식이 선호되었고, 이것이 경제를 위해 더 효율적이고 빠르고, 더 뛰어나다고 주장합니다.

미국이든 프랑스든 한국이든 상관없이, 우리 지역사회에서 공공서비스와 공공에 대한 신뢰 없이 문명은 지속될 수 없습니다. 우리의 도시와 국가를 전환할 수 있는 강력한 공공부문 없이 우리가 기후변화를 예방할 수 있을까요? 모든 학생에게 그들이 도달할 수 있는 최고 수준의 교육을 제공하지 않고 21세기의 복잡성에 어떻게 대처할 수 있을까요?

보건의료, 교육뿐 아니라 연구, 이동성 그리고 스포츠와 엔터테인먼트 역시 공공서비스에 포함되면 안 될 이유가 없습니다. 현대 국가를 위한 공정한 과세제도과 민간 대기업의 세금에 대한 철저한 조사도 의제에 포함되어야 합니다.

이 책은 이러한 모든 파급효과를 다루지는 않습니다. 하지만 저는 이 책이 모든 시민과 도시와 국가를 이끌도록 선출된 사람들에게 민영화의 실체와 결과, 그리고 최근의 (재)공영화의 국제적 흐름을 이해하는 데 큰 도움이 될 수 있다고 생각합니다.

TNI(초국적연구소)의 대표로서, 사토코 키시모토(Satoko Kishimoto)를 비롯해 TNI의 회원

과 동료들이 이 책을 집필한 것이 자랑스럽습니다. 또한 이 프로젝트에 시간을 내고 지식과 역량을 함께 나눠 준 모든 분에게 고마움을 표하고 싶습니다.

특히 이러한 연구성과가 한국의 독자들에게 공유될 수 있도록 한국어판 발간에 애써주신 한국의 사회공공연구원(PPIP), 공공운수노조(KPTU), 국제공공노련 한국가맹조직협의회(PSI-KC)에게도 감사드립니다.

이 책을 계기로, 한국의 독자들과 공공서비스의 중요성을 함께 공유하고, 더욱 강화하기 위해 연대해 나갈 수 있기를 기대합니다. 감사합니다.

2020. 12.

Contents

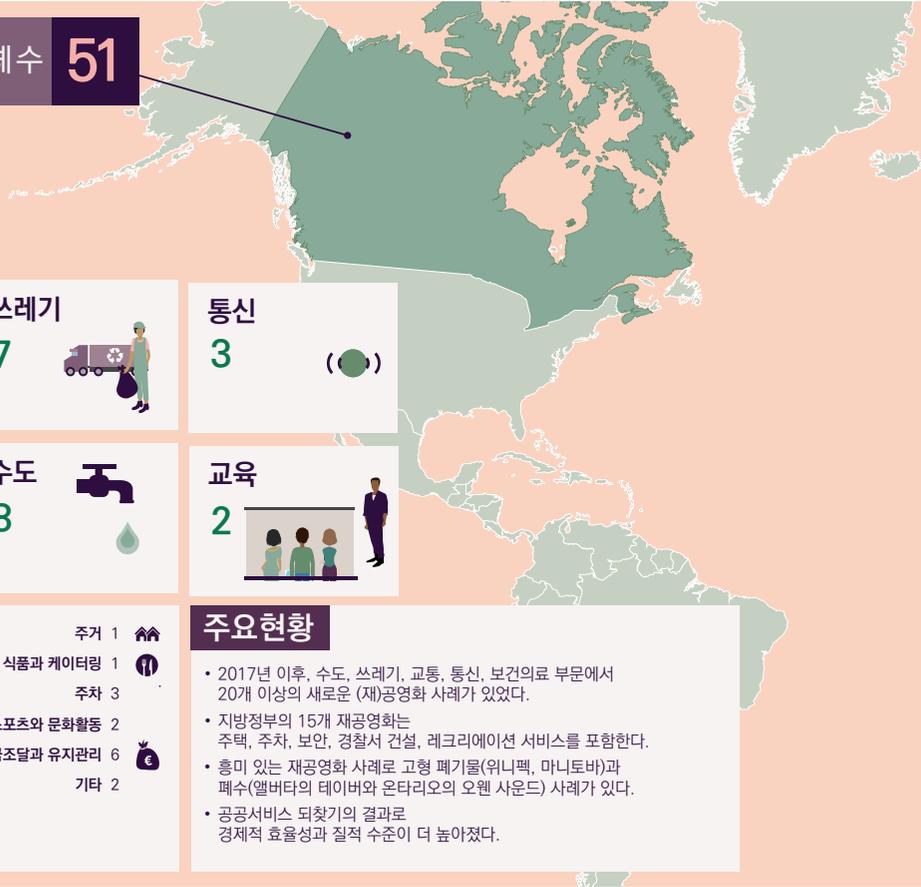
인포그래픽 11개 국가의 (재)공영화 현황	8
서론	19
제1부 세계 곳곳의 공공서비스 되찾기	31
제1장 노르웨이: 파산이 100개 이상의 재공영화를 촉발시키다.	32
제2장 파리: 10년간의 공공 상하수도, 성공을 맞이하다.	43
제3장 캐나다: 국가 차원의 민영화 압박 국면에서 지역 차원의 인소싱	50
제4장 헝가리: 혜택 없는 문제? 외주화와 재공영화에 대한 덴마크의 경험	60
제5장 아프리카 : 민간 폐기물 처리 서비스의 실패와 대안적 전망	69
제6장 공공소유를 향한 영국의 국가, 광역지자체, 기초지자체의 움직임	81
제7장 공공서비스의 ‘공공성’ 확보: 말레이시아와 필리핀의 재공영화 사례	96
제8장 칠레의 공공소유 재건: 레콜레타 공동체의 사회적 실천과 신자유주의를 극복하기 위한 과제	108
제9장 미국: 저렴하고 빠른 광대역 인터넷을 제공하는 지역사회	116

제2부 (재)공영화에서 민주적 공공적 소유로	127
제10장 새로운 물 문화: 현재 형성 중인 카탈루냐의 공공적 공동거버넌스 모델	128
제11장 제국의 반격: 재공영화에 대한 기업의 대응	137
제12장 재공영화와 노동: 전환 과정의 공공서비스 노동자와 노동조합	147
제13장 물 부문의 공공-공공 파트너십을 통한 지식 창출과 공유	158
제14장 국가의 변혁: 민주주의가 주도하는 공공적 소유	165
제15장 기후파국에 맞서기 위한 그린뉴딜의 중심에 있어야 할 에너지 민주주의	176
결론 공공적 소유에 새로운 의미를 부여하고 있는 (재)공영화	188
조사 방법론	203
함께 한 조직들	206
공공서비스 (재)공영화 운동에 참여하기	208

11개 국가의 (재)공영화 현황

캐나다 총 사례 수 **51**

재공영화 34
공영화 17



교통

2



쓰레기

7



통신

3



보건의료
사회서비스

14



수도

8



교육

2



지방정부

15



주거 1

식품과 케이터링 1

주차 3

스포츠와 문화활동 2

자금조달과 유지관리 6

기타 2

주요 현황

- 2017년 이후, 수도, 쓰레기, 교통, 통신, 보건의료 부문에서 20개 이상의 새로운 (재)공영화 사례가 있었다.
- 지방정부의 15개 재공영화는 주택, 주차, 보안, 경찰서 건설, 레크리에이션 서비스를 포함한다.
- 흥미 있는 재공영화 사례로 고품 폐기물(위니펙, 마니토바)과 페수(앨버타의 테이버와 온타리오의 오펜 사운드) 사례가 있다.
- 공공서비스 되찾기의 결과로 경제적 효율성과 질적 수준이 더 높아졌다.

프랑스

총 사례 수

156

재공영화 155

공영화 1

교통

21



쓰레기

3



에너지

2



수도

109



지방정부

21



식품과 케이터링 4

스포츠 1

주차 3

주요현황

- 약 70%의 사례는 수도(물) 부문에서 일어났다. 2000년 이후 파리, 렌, 그레노블, 니스, 몽펠리에 같은 대도시를 포함하여 수도 부문에서는 재공영화의 큰 흐름이 있었다.
- 파리는 재공영화의 중요한 모델이다. 파리는 획기적인 민주적 책임성 메커니즘을 도입했고, 노숙자와 이민자를 포함하여 물에 대한 모든 사람의 접근권과 기후변화 대응을 강조하였으며, 재공영화 이전보다 가격을 낮추었다.
- 학교식당과 보육원이 지역에서 생산된 유기농 식품에 접근할 수 있게 하는 것은 진보적 도시와 지방정부가 공공서비스를 개혁하고 있는 또 하나의 부문으로서, 시영 농장과 혁신적 구매정책을 만들었다.
- 파리와 렌 같은 몇몇 도시들은 집수역(集水域)을 보호하고 유기농 생산으로 전환을 촉진하며 구매와 공공적 상표를 통하여 유기농 시장을 창출하기 위해, 농업 부문과 혁신적 파트너십을 맺었다.

독일

총 사례 수 **411**

재공영화 255
공영화 156

보건의료 사회서비스

2



쓰레기

12



통신

35



에너지

305



수도

18



교육

5



지방정부

34



주택	4	
식품과 케이터링	2	
공공 (녹색)장소 유지관리	3	
보안긴급서비스	11	
건물청소와 유지관리	6	
스포츠	5	
문화활동	3	

주요현황

- 연방정부의 재정지원을 받아, 새로운 지자체 파트너십은 지난 10년에 걸쳐 200개 이상의 지자체에 광대역 서비스를 제공하였다.
- 독일의 에너지전환(Energiewende)의 일부로, 지자체는 300개 이상의 에너지 서비스와 네트워크를 재공영화 하였다.
- 베를린에서는 프리드리히스하인-크로이츠베르크 자치구 정부는 2018년에 임대료 상승을 방지하기 위하여 아파트 단지를 재공영화 했다. 스파다우와 라이니켄도르프에서는 지방정부가 이전에 민영화된 아파트 6,000개를 2019년에 재공영화 했다.

노르웨이

총 사례 수 42

재공영화 39
공영화 3

보건의료 사회서비스

18



쓰레기

19



지방정부

5



건물청소와 유지관리 4



보안긴급서비스 1



주요현황

- 레노노르덴(RenoNorden)의 파산 이후에 100개 이상의 지자체가 2017년에 쓰레기 수거를 재공영화 했다.
- 작은 도시들을 하나의 지자체로 합병한 것은 지자체 공동의 재공영화 기회 또는 공공부문 연대와 역량 형성을 가능케 하는 통합된 지자체 기업의 설립 기회를 제공하였다.
- 돌봄서비스(노인요양, 노인의료)와 지방정부 서비스(인력제공 기구)의 재공영화가 상당하다.
- 재공영화 과정에서 노동조합의 강력한 전략적 역할

스페인 총 사례 수 119

재공영화 105
공영화 14

**보건의료
사회서비스**
14



쓰레기
6



에너지
18



수도
38



교육
2



지방정부
41



주택	2	🏠
식품과 케이터링	1	🍴
공공(녹색)청소 유지관리	12	🧹
주차	6	🚗
건물청소와 유지관리	10	🧽
스포츠	2	🏀
문화활동	2	🎭
건설	1	🏗️
장례서비스	2	👤
기타	3	

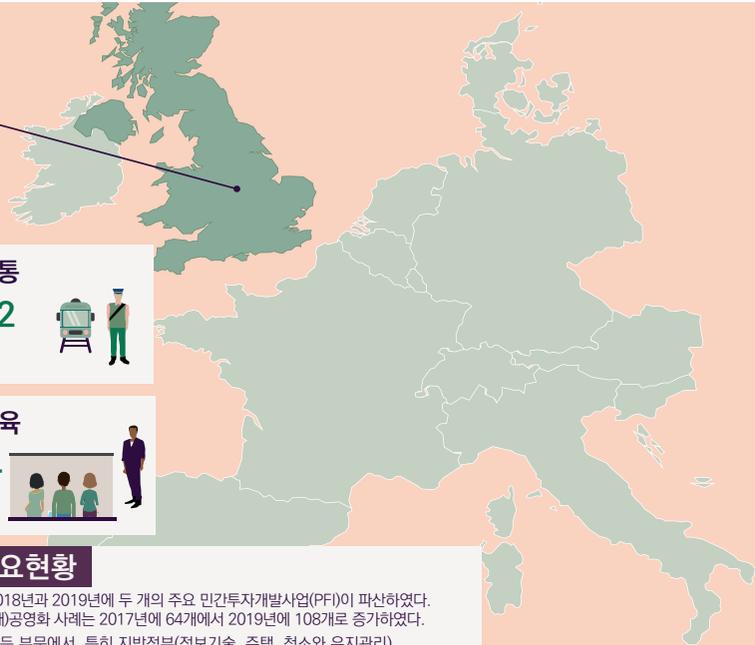
주요현황

- 2017년 이후 (재)공영화 수가 두 배 이상 증가하였다.
- 아주 강력한 공영화 사회운동은 38개의 수도 재공영화를 추진하였다.
- 테라사(Terrassa)의 수도 재공영화는 새로운 형태의 민주적 의사결정을 가져오고 있다. 시민사회의 지지를 받아 테라사 시는 '물 관측소'(Water Observatory)를 설립하였다.
- 바야돌리드는 2017년에 수도 재공영화 이후 1,330만 유로를 절약하였는데, 이것은 2018년 시 예산의 약 4%에 해당한다.
- 학교식당, 녹지, 주차, 청소서비스, 장례서비스를 포함하여 총 41개의 지방정부 서비스가 재공영화 되었다.



영국 총 사례 수 110

재공영화 96
공영화 14



**보건의료
사회서비스**
9

쓰레기
15

교통
12

에너지
13

수도
2

교육
4

지방정부 55



- 주택 18
- 식품과 케이터링 3
- 공공(녹색)정소 유지관리 4
- 보안긴급서비스 1
- 주차 1
- 건물청소와 유지관리 9
- 스포츠 2
- 문화활동 1
- 정보기술 7
- 건설 3
- 감옥 1
- 인적자원 2
- 기타 3

주요현황

- 2018년과 2019년에 두 개의 주요 민간투자개발사업(PFI)이 파산하였다. (재)공영화 사례는 2017년에 64개에서 2019년에 108개로 증가하였다.
- 모든 부문에서, 특히 지방정부(정보기술, 주택, 청소와 유지관리), 쓰레기와 교통 부문에서 아웃소싱을 직영화(insourcing)로 바꾸려는 강력한 추세 존재
- 수도, 에너지, 철도, 우편, 국민건강서비스(NHS)의 공공적 소유는 대중적 지지를 얻고 있다. 예컨대, 83%가 공공수도를 지지한다.
- 재공영화, 직영화, 새로운 공공서비스 경험은 민주적 공공적 소유에 대한 국민적 요구를 더욱 높이고 있다.

칠레

총 사례 수 44

재공영화 2
공영화 42

보건의료 사회서비스

40



지방정부

3



건물청소와 유지관리 2 
주택 1 

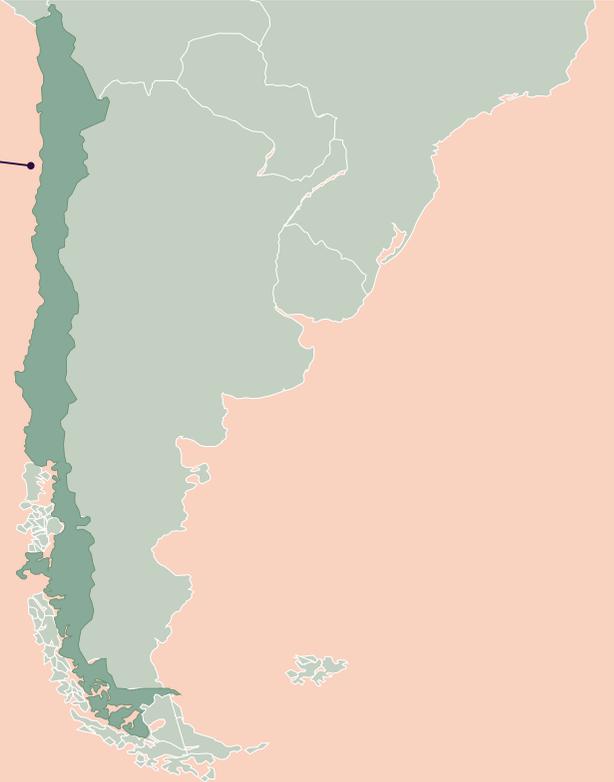
교육

1



주요현황

- 2015년과 2018년 사이에, 40개의 새로운 공공약국이 만들어졌으며, "칠레민중약국협회"는 이 지자체들(총 80개)이 모인 단체이다.
- 이 약국들은 레콜레타(Recoleta) 지방정부의 공공약국모델을 따르고 있다. 이 지방정부에서는 일부 주민들의 경우 이제 매달 약값 지출이 70% 줄었다.
- 2018년에 이 지방정부는 레콜레타 개방대학을 설립하였다.
- 오늘날 이 개방대학은 예술, 과학, 인문학, 사회과학, 기술 분야에 150개 강의를 제공하고 있다. 총 3,300명의 학생이 이 개방대학에서 한 개 이상의 강의를 들었다.



덴마크

총 사례 수 35

재공영화 29
공영화 6

보건의료 사회서비스

8



쓰레기

13



에너지

2



지방정부

12



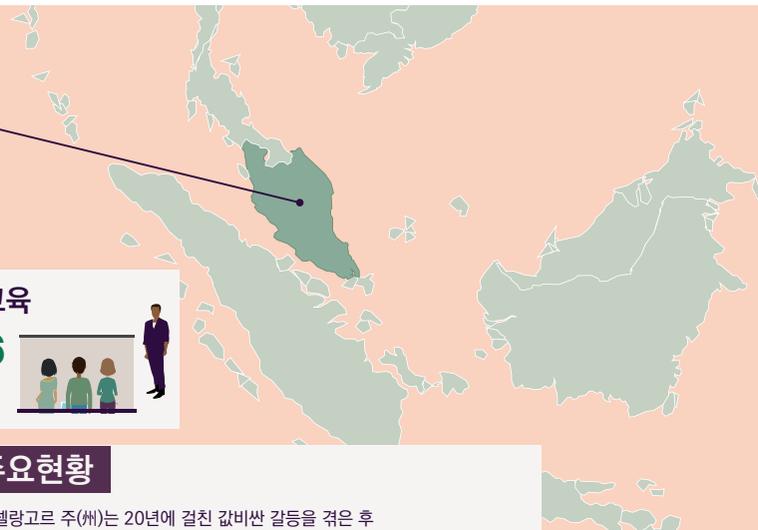
- 건물청소와 유지관리 7
- 건설 1
- 인적자원 3
- 기타 1

주요현황

- “자유선택”이라는 잘못된 정책이 강요한 노인요양부문의 민영화는 경제적이지 않다는 것이 드러났고, 2013년 이후 이 부문에서 54개의 민간공급자 파산 사례가 있다.
- 프레데릭스버그(코펜하겐의 일부) 시정부는 2011년에 피고용자가 주도하는 자신의 기업을 통하여 쓰레기를 수거하고 관리하기로 결정하였을 때 기대한 것보다 더 많은 돈을 절약하였다.
- 질적 문제과 노동기준 때문에 지방정부와 병원이 청소 서비스를 재공영화와 직영화(insourcing) 한 사례가 몇 개 있다.

말레이시아 총 사례 수 16

재공영화 1
공영화 15



**보건의료
사회서비스**

4 

통신

1 

교육

6 

교통

1 

수도

2 

주요현황

- 셀랑고르 주(州)는 20년에 걸친 값비싼 갈등을 겪은 후 2018년에 수도 서비스를 성공적으로 재공영화 했다.
- 셀랑고르 주의 '민중돌봄사업'(IPR)은 교육, 보건의료, 주택, 식품을 포괄하는 통합사회보호프로그램으로 2008년에 시작하였다. 이 사업의 초점은 저소득 가정이 이 모든 서비스에 접근할 수 있도록 하는 것이다.
- 무료 수도(가구당 매달 20 입방미터), 무료 버스 수송, 300개의 무료 와이파이 스폿도 이 프로그램에 포함되어 있다.

지방정부

2 

주택 1 
식품과 케이터링 1 

필리핀

총 사례 수 21

공영화 21

보건의료 사회서비스

4



에너지

1



교육

3



지방정부

6



- 공공(녹색)장소 유지관리 1
- 식품과 케이터링 4
- 보안긴급서비스 1

수도

7

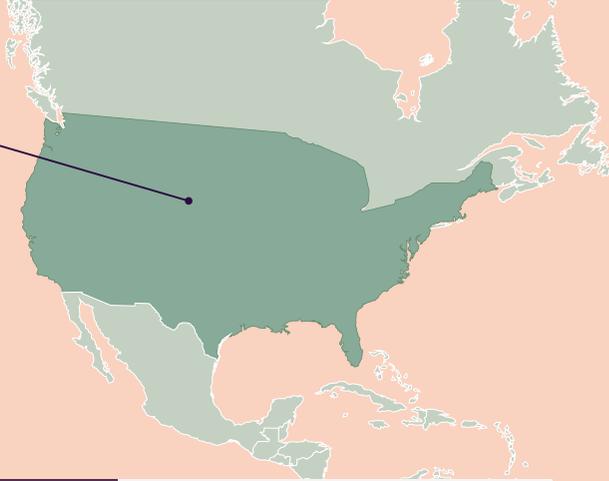


주요현황

- 필리핀 지자체는 복지기반 사회적 보호를 늘리기 위해 새로운 공공서비스를 만들고 있다.
- 비날로난(Binalonan)은 건강서비스를 위한 재정지원과 돌봄센터를 포함하여 주민에게 효과적인 보건의료 서비스를 제공하기 시작했다.
이 지자체는 만성적인 어린이 영양실조를 17% 줄였고, 피임약 사용을 51% 늘렸다.
- 카인타 리잘(Cainta Rizal) 지자체는 2016년에 “하나의 카인타”(One Cainta) 프로그램을 시작하였다.
이 프로그램을 통하여, 해마다 800명이 등록하는 대학을 설립하여 무상 교육을 제공하고 추가적 보건의료 시설을 마련하여 경제적 취약집단의 의료서비스 접근권을 개선하였다.
- 필리핀 지자체(델 카르멘, 라누자)는 농업과 어업, 생태시스템 보호, 에너지 창출에 대한 통합적 접근법을 만들어 필리핀의 기후 회복력을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있다.

미국 총 사례 수 230

재공영화 81
공영화 149



에너지
11

통신
145

보건의료
사회서비스
2

수도
71

지방정부
1

교도소 1

주요현황

- 총 11개의 에너지 (재)공영화가 있었고, 그 목적은 기후위기 대응, 지역사회 부의 창출, 민주적 (이용자) 통제 강화였다.
- 2002년 이후 71개의 수도 재공영화가 있었다. 가장 많았던 해는 2010년으로 10개의 수도 서비스 재공영화가 있었으며 그 결과 수도 요금에 인하되었다.
- 가장 중요한 수도 재공영화는 애틀랜타, 미줄라, 몬타라, 피츠버그에서 있었다.
- 적어도 141개의 새로운 공공통신서비스가 만들어져서 접근성과 민주적 통제를 개선하며, 일자리를 제공하고 경제활동을 촉진하며(톨라호마, 채터누가), 삶의 질을 개선하고 건강과 교육을 발전시켰다(버몬트의 ECFiber(지역사회 광대역 네트워크)).
- 지방정부를 포함한 흥미 있는 공공-공공 파트너십: 워싱턴 주(Northwest Open Access Network), 스카짓 군(郡)과 토마스빌

서론

전 세계적으로, 도시와 지역사회들은 민중의 필요를 충족하고, 민중의 권리를 실현하며, 사회와 환경 이슈에 대해 집단적으로 대응하기 위해 공공서비스를 되찾거나 이를 개혁할 것을 요구해 왔다. 이러한 (재)공영화의 흐름은 결정적인 순간에 일어나고 있다. 더욱 커져가는 과제들과 사회적 저항에도 불구하고, 신자유주의 사상은 여전히 많은 국가 정부들과 국제기구들을 지배하면서, 민영화와 긴축 의제, 그리고 초국적기업에 유리한 교역체제를 밀어붙이고 있다. 극우 정치 운동은 민중의 불안과 분노를 활용하려 하고 있고, 인종차별과 외국인혐오를 이용해 우리를 분열시키려 하고 있다. 진보 세력은 연대와 협력에 뿌리를 둔 대안들의 비전을 제시할 뿐 아니라, 좋은 일자리, 모두를 위한 공공서비스 제공과 회복력 있는 지역 경제와 같은 구체적인 해결책을 제시함으로써 맞대응할 수 있다.

코로나바이러스-19 위기는 수년간의 긴축, 사회보장 삭감과 공공서비스 민영화의 처참한 결과를 분명하게 보여주고 있다. 가장 확연한 영향은 보건의료체계에서 나타난다. 선진국의 보건의료체계는 2008년 이후 재정긴축 조치를 통해 공공 의료진 충원과 투자 동결의 압박을 자주 받았을 뿐 아니라, '최적화'와 신(新)공공관리 개혁을 겪어왔다. 결과적으로, 공공 의료서비스와 민영화된 의료서비스 모두, 이제 비용 최소화과 수익 창출을 주요 목적으로 추구하도록 운영되고 있다. 개발도상국에서는 기부나 원조에 딸린 조건들이 공공지출의 급격한 삭감을 강요하였으며, 급기야 공공의료 노동자의 임금 삭감을 노리는 지경에 이르렀다. 코로나바이러스-19 팬데믹이 결국 드러낸 것은 이런 방식으로 운영되는 보건의료체계가 현재 벌어지고 있는 건강 위기에 제대로 대처하지 못한다는 것이다. 이 건강 위기에서 의료장비와 의료진의 심각한 부족으로 특히 가장 취약한 계층과 의료 인력에서 눈에 띄게 많은 사망자가 발생하였다.

수십 년 동안 계속된 삭감, 만성적인 저투자와 민영화에 의해 약화되어 온 여타의 공공서비스도 같은 상태에 있다. 세계적인 팬데믹은 시장역학이 사회적 우선과제와 공공서비스에 적용되어서는 안 된다는 것을 드러낸다. 물과 상하수도 노동자들은 위생에 필수적이며, 감염 사슬을 끊기 위한 첫 방어선 역할을 하고 있다. 에너지 노동자들은 락다운(lockdown) 기간 동안 병원이 생명구조 장치들을 작동할 수 있도록 보장하며, 사람들이 요리, 가정 난방, 원격 근무(재택근무)를 하고 가족이나 연인과 계속 연락할 수 있게 한다. 폐기물 서비스는 오염된

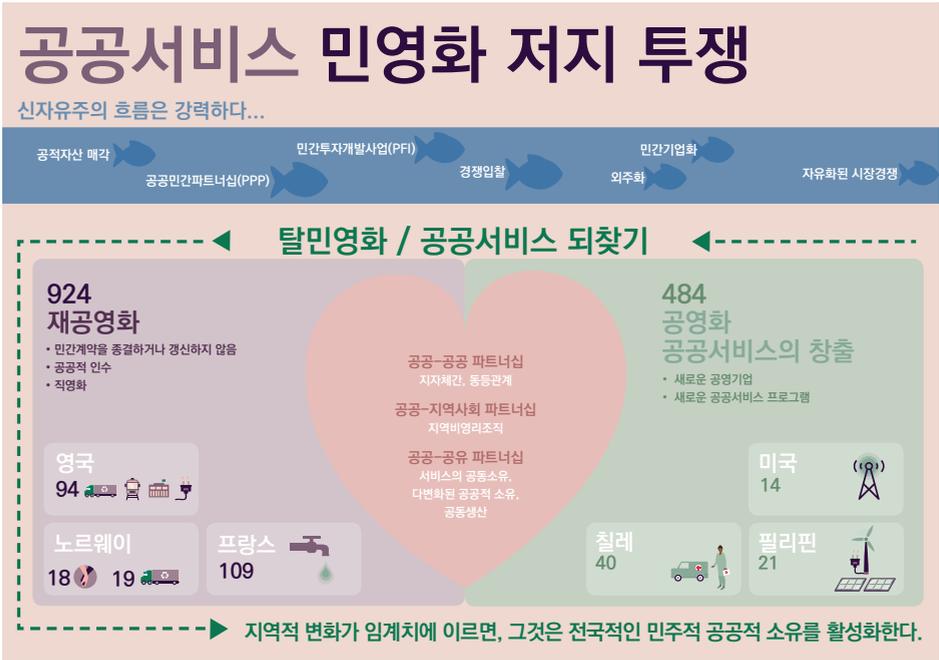
의료 폐기물과 가정용 폐기물을 안전하게 수거해 처리하는 한편, 현장의 노동자들은 자신의 건강과 안전 위협을 무릅쓰고 공공장소를 소독한다. 이밖에도 많다. 이러한 필수적 공공서비스는 누구나 보편적으로 접근할 수 있고 모든 사람이 안전하게 살아갈 수 있도록 하는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 운영하여야 한다.

세계가 코로나바이러스-19 이후의 질서를 준비함에 따라, 세계의 모든 사람을 위한 질 높은 공공서비스에 대한 실질적인 투자와 공공서비스 재구축이 중심적 역할을 되찾을 수 있는 기회가 그 어느 때보다 더 많다. 재공영화(remunicipalisation)는 정부가 자신의 정책도구 중에서 이를 실현할 수 있는 완전히 합법적이고 핵심적인 선택이다. 시장 행위자들과 신자유주의 세력들은 이전 상태로 복귀하기 위해 상당히 저항할 것이기 때문에, 진보세력과 시민사회는 이러한 접근법을 과감하게 추진해야 한다.

지금 공공서비스의 민영화는 그 어느 때보다 신뢰를 상실한 상태다. 그럼에도 많은 국가 정부와 국제기구뿐 아니라, 민간기업과 금융시장에게는 여전히 아주 중요한 의제이다. 민영화는 공공-민간 파트너십(PPPs: public-private partnerships), 민간투자개발사업(PFIs: private finance initiatives), 외주화(아웃소싱), 민간기업화, '선택권', 강요된 경쟁과 시장 자유화 등 다양한 형태를 취하며 위장된 이름들을 갖고 있다. 민영화가 30년 넘는 기간 동안 '효율성'을 근거로 추진되어왔지만, 수많은 연구는 공공소유에 비해 이러한 정책적 선택을 뒷받침하는 증거가 얼마나 빈약한가를 밝혀냈다. 오히려 이 연구들이 발견한 것은 서비스 이용자들의 비용 증가와 서비스 질 하락, 노동조건 악화이며, 책임성, 투명성, 민주적 통제가 사실상 존재하지 않는다는 것이다. 이 책을 구성하는 각 장(章)들은 이러한 모든 실패들에 대한 더 많은 증거를 제시하며 동시에 현장에서 진전되고 있는 공공적 대안들에 대한 통찰력을 제시한다. 서비스의 공공적 관리에 반대하는 강력한 세력들을 감안할 때, 아주 많은 서비스와 시설들이 탈민영화되고 있다는 것, 즉 공공적 소유와 통제로 되돌아오고 있다는 것은 더욱 놀라운 일이다. 이러한 세계적 추세는 민중이 공공서비스의 가치를 수용하고 있다는 것을 보여주고 있으며, 공유재(the commons)를 지키려는 지역사회와 노동자, 선출된 관료들의 결의를 강조하고 있다.

새로운 공공서비스의 창출(공영화) 또는 민간관리 시기로부터의 전환(재공영화)으로 이해되는 (재)공영화는 정치적, 재정적 관점뿐 아니라 환경적, 인권적 관점에서도 실패한 민영화에 대한 올바른 대응이다. 이러한 신자유주의 정책은 지방정부와 시민을 위한 경제적 효율

성 확보라는 약속을 지키기 못했을 뿐 아니라, 더욱 나쁜 것은 기본적 서비스에 대한 보편적 접근 제공과 환경적 지속가능성 실현이라는 약속을 이행하는데 완전히 실패했다는 것이다.

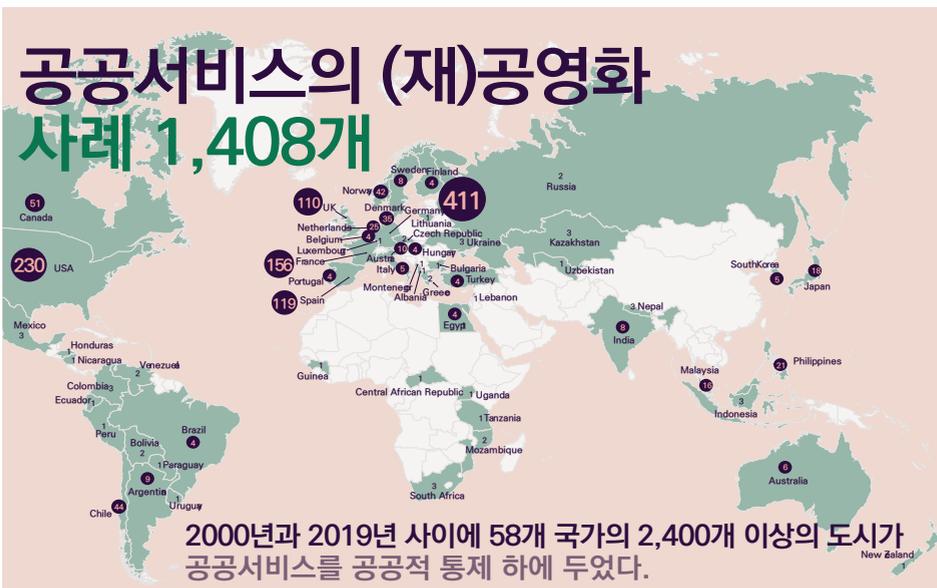


이러한 민영화의 실패는 (재)공영화(또는 탈 민영화)의 성과와 대비된다. 전 세계적으로, 시민들과 그들이 선출한 대표들은 지역 차원에서 더 나은 성과를 내고, 더 민주적이고, 포괄적인 공공서비스를 구축하고 있다. 이러한 노력과 결과들에 대한 뒷 이야기는 다양하지만, 공통의 목적을 보여준다. 기후 위기, 증가하는 불평등과 민주주의 불안의 증가라는 맥락에서, (재)공영화된 서비스들은 어떻게 민주주의의 사회적 구조를 보전하는데 보탬이 되는지 보여주고 있다. 코로나바이러스-19 팬데믹은 공공서비스와 이를 운영하는 사람들이 어떻게 건강하고 회복가능한 사회의 핵심에 있는지, 그리고 이러한 서비스들이 가장 효과적이기 위해서는 공공의 통제와 충분한 재원이 필요하다는 것을 보여주는 또 다른 사례를 제공한다. 보편적 공공서비스는 과거에도 현재에도, 민주주의 사회의 기초들 중 하나가 된다는 것을 증명해왔다. 보편적 공공서비스는 기술 집약적인 양질의 서비스가 부유한 소수를 위해 남겨지고, 접근이 더이상 보편적 인권으로 여겨지지 않을(이미 많은 국가에서 실행하는) 디스토피아 미래의 몇 개 안되는 대안들 중 하나로 남아있다. 다행히도 이 책에서 보여주듯이, 다른 세계는 가능하다. 더욱이 그것은 실제로 우리 눈앞에 형태를 갖추고 있다.

대규모 프로젝트 협업

이 책은 전 세계의 시민사회단체, 노동조합, 학계, 지방정부, 공공기업 간부 등이 협업한 결과이다. 공동연구의 가장 최근 단계이다. 2014년에 ‘물 재공영화의 국제적 추세(Here to Stay: Water remunicipalisation as a global trend)’라는 제목 아래, 우리는 처음으로 전 세계 물 부문의 재공영화 180개 사례 이상의 기념비적인 조사연구를 발간했다. 몇 달 후, “우리 공공 물의 미래 : 재공영화의 국제적 경험(Our Public Water Future: The global experience with remunicipalisation)”을 발간에는 전체 235개 사례로 업데이트됐고, 물 재공영화가 이뤄지도록 구체적인 과제들을 조사했다. 동시에, 독일에서 지역의 재생에너지 기반 공공에너지 사업자의 인상 깊은 창립을 시작으로, 다른 분야에서도 유사한 발전이 일어나고 있다는 보고가 점점 더 많이 들어오고 있다. 방대한 과제에 구애받지 않고, 우리는 우리의 시야를 다양한 부문의 재공영화로 확대하기로 결정했고, 2017년 “공공서비스의 재공영화 : 어떻게 도시와 시민은 민영화를 되돌려 놓았는가(Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation)”를 발간했다. 우리는 모든 공공서비스 부문과 모든 대륙의 835개 사례로 정리했다. 그럼에도 그것은 분명히 빙산의 일각일 뿐이다.

2019년 말까지 우리는 58개 국가에서 2,400개 지방자치단체 이상을 포함하는 재공영화(서



비스가 다시 공적소유로 전환한 484개 사례)와 공영화(새로운 공공서비스 484개 사례) 모두 1,408개 사례의 국제적 목록을 확인했다. 아직도 도시나 지방정부가 공공서비스를 되찾는 모든 개별 사례를 낱알이 밝혀내는 것과는 거리가 있지만, 이 책은 (재)우리를 새로운 국가로 인도하고, 새로운 분야를 열어주면서, (재)공영화 노력의 다양성에 대한 이해를 깊게 만들어 주고 있다. 이 연구는 에너지(374개 사례)와 물(311개 사례)과 같은 분야에서 (재)공영화가 여전히 강세를 보이고 있다는 것을 보여준다. 이전 발간물의 연구결과들을 토대로, 우리는 특히 지역사회와 환경에 구체적이고 우호적인 결과라는 점에서 많은 사례들에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있었다.

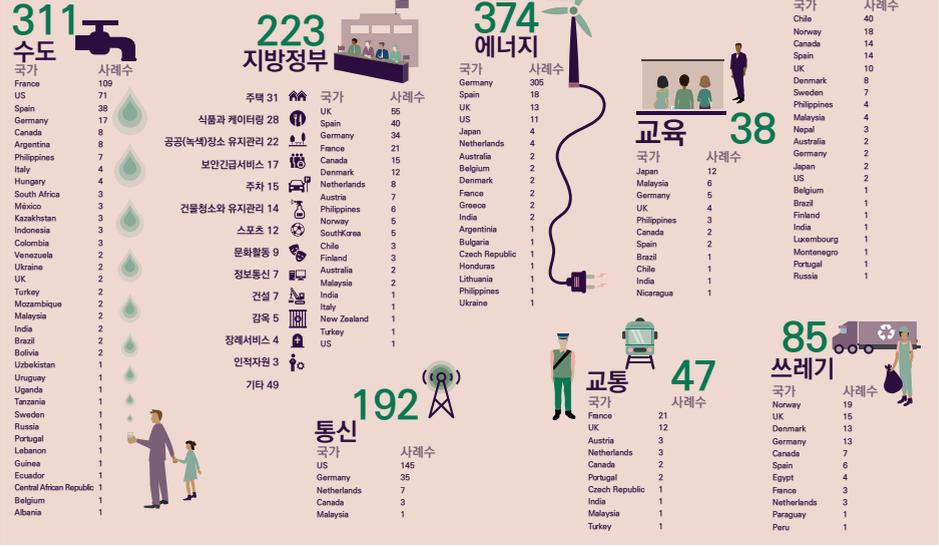
우리는 또한 보건의료와 통신과 같이, 우리가 기대하지 못했던 분야에서 활발한 (재)공영화 흐름을 발견했다. 통신은 이전 발간물들의 범위를 완전히 벗어났지만, 우리는 지역과 지방정부가 저렴한 초고속 인터넷 서비스를 제공함으로써 접근성을 보장하고 민간통신회사들이 수익이 나지 않기 때문에 투자하기 꺼리는 소도시와 농촌 지역의 지역경제를 활성화함으로써 정보격차를 해소하기 위해 발 벗고 나서는 것을 발견했다. 이는 심지어 항상 거대기업의 배타적 영역인 것처럼 보이는 경제 분야조차 보편적 공공서비스를 전달하는 목적을 위해 공영화될 수 있다는 것을 보여준다.

(재)공영화의 긍정적 결과에 대한 새로운 증거

이 책을 위해 재공영화¹⁾에 대한 국제적인 조사가 2019년 9월 말까지 1,408개 사례가 수행되었다. 역량과 언어 제한으로 이러한 사례들 중 47%에 대한 영향을 분석하지 못했지만, 연구자들은 나머지 53%에 대해 긍정적인 결과들의 12개 범주를 확인할 수 있었다. 이는 적어도 744개 (재)공영화가 하나 이상의 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대되거나 그렇게 되었다고 자신 있게 말할 수 있다는 것을 의미한다. 하지만 이러한 연구의 격차 때문에 아래에 소개된 수치는 다소 보수적이다. 비용과 노동조건에 대한 지표들은 주로 이전 민간관리에서의 성과와 비교되지만, 독점적인 것은 아니다. 방법론에 대한 자세한 내용은 <부록>에 제시되어 있다.

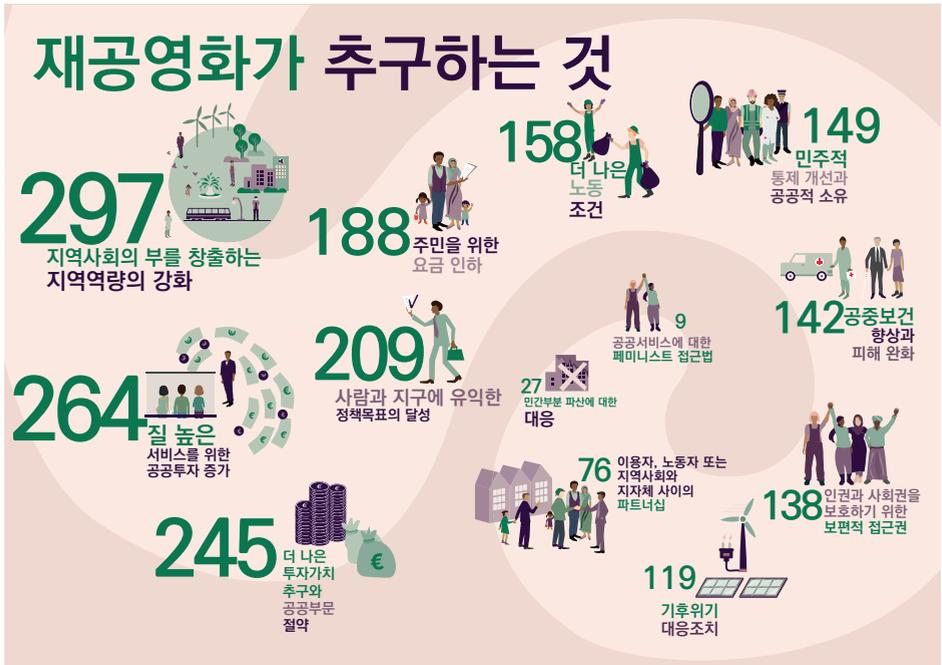
1) 2019년 10월 말까지 전 세계의 (재)공영화는 1,408 사례로 구성되었다. 자료는 <https://futureispublic.org/remunicipalisation-global-database/>에서 활용가능하다. 대화형 데이터베이스는 글래스고 대학과 협력하여 제작 중이다. 가까운 미래에 위의 링크를 통해 접속할 수 있을 것이다. 추가적인 사례와 정보가 수집 되는대로 이런 새로운 데이터베이스에 추가될 것이다.

(재)공영화 부문



공공서비스의 (재)공영화가 미치는 가장 직접적이고 분명한 영향은 운영비와 인프라 재원과 관련된다. 확인된 245개 사례에서, 지방정부는 서비스를 다시 가져옴으로써 이미 비용을 절감했거나, 이를 의도하고 있었다. 때로는, 목표와 결과가 이용자의 비용을 더 낮추는 것이었다(188개 사례). 최소 264개 사례에서, 서비스 개선과 환경보호를 위해 새로운 공기업이나 지방정부의 공공투자가 탈 민영화 이후 이미 증가했거나 증가할 예정이다. 다시 말하면, 서비스의 공공 관리는 금전적 가치가 더 높다. 선도적인 도시와 공기업들은 이러한 지역에서 공공부문의 강점을 증명해왔다; 그들은 환경 보호를 위해 장기적인 투자를 할 수 있다.

공공서비스를 제공하는 노동자들은 그들의 노동조건이 양질의 서비스 제공능력에 고스란히 반영되기 때문에, 핵심이다. 전반적으로 재공영화 이후에도 노동조건은 유지되었고 심지어 158개 사례에서는 눈에 띄게 개선됐다. 노동자들은 특히 가장 취약한 민간부문에서보다 더 많은 보호와 더 좋은 노동조건을 성취했다. 노동조합의 개입이 결정적이었다. 탈 민영화한 상당수가 지역사회에서 좋은 일자리를 창출하고 새로운 사업과 연구를 유치하는 것에 이르러 기까지 지역경제에 긍정적인 영향을 미쳤다.



생태학적 지속 가능성과 사회 세력화가 강화되었거나 강화될 것으로 예상되는 사례는 297개로, 공동체 자산을 형성하는데 핵심적인 역할을 한다. 미래세대를 위해 탈탄소화(de-carbonisation)에 초점을 맞춘 통합적인 기후와 에너지 정책을 개발하는 것은 우리의 의무이고, 최소 119개 사례에서 나타난 민영화에서 벗어난 지방정부의 움직임이나 새로운 지역 서비스는 생태적 변화에 기여할 것으로 예상된다. 환경보호에 있어, 지자체 내부의 각 부처에 걸친 통합적인 공공정책의 조율이 핵심이고, 에너지, 폐기물, 주거, 물, 음식과 교통 분야에서의 (재)공영화는 뚜렷한 긍정적 영향을 미쳤거나 미칠 가능성이 매우 높다(209개 사례).

공공서비스는 가구의 구매력과 상관없이 모든 이에게 접근할 수 있어야 한다. 물, 에너지, 교육, 의료와 사회적 돌봄은 모두에게 필수적이기 때문에 보편적 접근과 부담 가능성이 공공서비스 설계의 출발점이 되어야 한다. 공공서비스는 공공 보건과 복지의 기본적이고 사회적 결정요인으로 입증되었다(142개 사례). 이는 또한 재공영화가 많은 지역사회에서 사회적 권리와 인권을 보장하기 위한 공공의 책무를 정립한 것에서 보듯이, 평등을 진전시켰다(138개 사례).

다양한 수준에서, 이 책에서 수집한 1,408개 국제적 사례 목록은 공공서비스를 되찾거나 새

로 만드는 것을 통해 공공 행위자들이 어떻게 공적 가치를 (재)형성하고 정부의 역할을 민중과 지구의 이익을 위해 복무할 수 있을지를 보여준다. 위에 언급한 모든 요소들은 21세기 진보적인 공공 소유의 핵심 요소들이다. (재)공영화의 약속은 더 강하게 포용하기 위한 ‘공공적’이라는 전통적 개념을 넘어서는 것이며, 어떤 경우에는 소설에서처럼 민주적 통치와 통제를 형성한다. 우리는 책임성 증가, 투명성과 정보공개 등에서부터 공기업에 참여적 거버넌스를 구축하는 데 이르기까지 최소 149개 사례에서 민주적 매커니즘의 도입이나 개선에 대한 명백한 증거를 찾아냈다.

(재)공영화는 무엇을 의미하는가?

연구의 관점에서 재공영화에 대한 비판 중 하나는 이 용어가 다른 행정적 수준에서의 지방자치, 사적 관리에서 전환된 새로운 서비스 전달, 그리고 혼합소유 체계에서 완전한 공공 관리에 이르기까지 다양한 거버넌스 형태들을 포괄한다는 점에서 혼동을 주면서, 개념적 명확성이 부족하다는 것이다. 이 책에서 필자들은 의도적으로 그리고 명시적으로 단지 정부의 지역적 수준(지방자치단체, 행정자치도시, 지역과 주/ 지방)의 행동만을 포함했다. 이는 지역적 행동을 전면에 배치하면서, 왜 ‘재국유화’(renationalisations)가 제외됐는지를 설명해준다.

통제권을 되찾아온 수준



원칙적으로는 완전한 공공소유나 그와 같이 구축된 것으로 되돌리는 서비스 사례들에 초점을 맞추고 있지만, 여기서 제시된 목록들은 혼합 모델이 명백한 공공 가치, 공익의 목적에 기반하고 있을 때, 그리고 민주적 책임성 형태를 포함하고 있을 때, 대체적으로 공공소유(일반적으로 50% 이상)인 소수의 사례 또한 포함한다. 마찬가지로, 지방정부가 풀뿌리 비영리 단체들과 협력하고 소유를 공유하는 새로운 공동소유 모델의 개발 또한 고려되었다.

공공서비스 되찾기와 창출: (재)공영화

재공영화

924

- 26 교육
- 218 에너지
- 55 보건의료 사회서비스
- 190 지방정부
- 4 통신
- 46 교통
- 82 쓰레기
- 303 수도

기초지자체나 광역지자체가
되돌리다
민영화를

기초지자체
광역지자체
+
협동조합
되돌리다
민영화를

공영화

484

기초지자체나 광역지자체가
창출하다
새로운 공공서비스를

- 156 에너지
- 3 쓰레기
- 9 수도
- 34 지방정부
- 81 보건의료 & 사회서비스
- 12 교육
- 187 통신
- 2 교통

되돌리다

협동조합을
새로운 공공서비스를
창출하기 위해

탈민영화가 어떻게 이루어졌는가?

586

계약
해지



197

계약
종료



40

민간운영자의
주식 매도



34

재공영화
결정



33

민간운영자의
철수



19

확인
불가능



15

공공적
인수



비록 이러한 사례는 드물지만, 지역 자원을 공동 관리하는 데 있어 커다란 민주적 잠재력을 지니고 있고, 그래서 (재)공영화의 전체 목적과 직접적으로 연결되어 있다. 이 책에 사용된 연구 방법론에 대한 자세한 내용은 부록 1에서 확인할 수 있다.

이 책은 공공서비스의 (재)공영화에 대한 수많은 사례를 보여주고 있지만, 새로운 민영화 사례가 병행해서 계속 등장하고 있다. 그러나 이 책은 단순히 숫자를 비교하는 것 이상의 것이다. 그것은 성장하고 있는 운동(movement)에 대한 것이다. 여러 면에서, 민영화는 정부에겐 쉬운 선택이다. 민영화는 강력한 행위자들에 의해 추진되고, 많은 국제적 기금이 따라오

고, 유리한 법적 조건에 의해 가능하게 된다. 이런 정세는 선거 주기를 염려하는 정치인들이 민영화의 실제 비용을 현재 공개적인 대차대조표에 포함하지 않고, 미래 정부에 지출을 연기함으로써 은폐하는 것을 가능하게 한다.

이 책의 개요

재공영화는 사회적 환경적 목표와 지역 민주주의와 참여 확대를 위해 공공서비스와 지역 자원에 대한 민주적 통제를 복원하려는 지역사회와 지방정부의 열망에 의해 촉진되었다. 이는 단지 소유권의 변경이나 기술적 문제가 아니다. 그것은 많은 다른 행위자들이 참여하고 있는 다양한 사회-경제적 그리고 정치적 맥락에서 살아 움직이는 정치적이고 집단적인 노력이다. 물에서 보건의료에 이르기까지, 에너지에서 교통까지, 각 분야는 그 특수성을 지니고 있다. 이 책에 담은 15개의 장(chapter)은 이러한 역동을 이해하는 데 도움을 준다. 각 장들은 오랫동안 각 국가 및 부문에서 공공서비스의 탈사유화를 위해 노력해 온 연구자, 활동가, 노동 조합 지도자 그리고 교수들에 의해 작성됐다.

파트 1은 지구 전역의 (재)공영화가 활발한 곳에서 이 운동의 광범위함을 보여주면서, 깊이 있고 동시대적인 이야기를 제공해준다. 2017년 이후 캐나다에서 물, 폐기물, 교통, 통신, 그리고 보건의료 부문에서 재공영화에 대한 20개 이상의 사례를 이야기한다. 덴마크에서는 어떻게 2013년 이후 54개의 민간이 운영하는 노인 장기요양센터가 파산했고, 많은 지방 정부들이 시장 주도적이고 '자유로운 선택'에 기반한 경쟁적인 유치 정책을 재평가하게 됐는지 말해준다. 2017년 노르웨이에서는 레노노르든(RenoNorden) -노르웨이 다국적 폐기물 수거회사- 파산 이후 100개 이상의 지방정부가 폐기물 수거에 대한 공적 통제를 했는지 보여준다.²⁾

이 책의 첫 부분은 또한 10년간의 파리 물 재공영화의 성공에 대해 다루고 있다. 동시에, 민간 경영진이 가난한 이웃과 농촌 지역을 무시하고 비공식 폐기물 수거 노동자들의 기본적 권리를 무시한 기록이 있는 아프리카의 폐기물 부문에서와 같은 새로운 영역으로 이동한다. 이집트에서 잔지바르(Zanzibar)까지의 경험은 '폐기물 제로' 목표를 달성하면서 이러한 문제들을 해결할 수 있는 공공서비스의 잠재력을 증명해주고 있다. 또 다른 장에서는 오랫동안 민영화와 민관협력(PPPs)의 선도자이자, 최근 지역적 차원에서 국가적 차원에 이르기까지 많은 부문에서 탈-민영화(de-privatisations)의 개요를 제공해주는 영국의 (재)공영화

2) 몇몇 지방자치단체가 함께 행동해 파산한 민간회사를 인수한 이후 19개의 재공영화 사례가 보고되었다.

를 살펴본다. 필자는 2016년 이후 에너지, 물, 우편, 철도를 공적 통제로 다시 가져오겠다는 영국 노동당의 정책 공약에 어떻게 반영됐는지를 설명한다. 2019년 12월 총선에서 노동당의 패배에도 불구하고, 그리고 코로나바이러스-19 사태 이후, 한 보수당 장관은 그들의 정부는 경제 붕괴가 일어나지 않도록 경쟁자(노동당) 프로그램 대부분의 이행을 완수하게 될 것임을 인정했다.³⁾

재공영화와 공영화의 공통점은 공공의 가치와 약속을 새롭게 하는데 기여한다는 것이고, 이용자와 노동자, 지역사회와 지속가능성을 최우선과 중심에 두고 있다. 그런 점에서, 몇몇 장들은 새로운 공공서비스를 구축하는 모험에 대한 귀중한 통찰력을 제공한다. 예를 들어, 칠레의 레콜레타(Recoleta) 공동체는 높은 교육수준을 무료로 제공하는 자치대학과 적정한 가격의 의약품을 제공하는 국가 최초의 인기 있는 약국을 만들었는데, 가격은 70%까지 할인된 금액이다. 공공의 정신이 깊이 지탱하고 있는 것이 유사한, 말레이시아와 필리핀의 지역과 지방자치 정부는 저소득 가구가 교육(주간 돌봄에서 대학까지)과 기본적인 보건의료를 이용할 수 있도록 통합적인 사회보장 프로그램을 도입했다. 고소득 국가의 맥락에서는 광대역 인터넷의 접근성과 민주적 통제를 향상하고, 일자리를 제공하며, 삶의 질을 향상하고, 경제활동을 촉진하기 위해 최근 미국에서 최소 141개 새로운 공공 통신 서비스에 대한 이야기가 있다.

‘재공영화에서 민주적 공공 소유로’라고 제목 붙인 2부에서는 핵심적인 재공영화 행위자들, 교차 삭감 문제, 그리고 파트너십(partnership) 전략을 살펴보고, 민주적 통제를 강화하는데 초점을 맞추고 있다. 프랑스 물 부문의 재공영화에 대해 기업들이 어떻게 대응해왔는지를 보여주는데, 기업들은 재공영화를 떨쳐버리고, 약화시키기 위해 노력했고, 마지막엔 많은 도시들에서 공공서비스의 질에 영향을 미치는 급격한 가격 인하를 시도했다. 이러한 가격 덤핑(dumping) 전술은 다른 어딘가에서 공공부문을 약화시키고 있으며, 지방정부는 이러한 함정을 피해야 한다. 대신 모든 이를 위한 서비스 질과 장기적 지속가능성을 우선시해야 한다. 또 다른 장에서는 전 세계 노동자들의 소유권 이전에 대한 도전들을 살펴보고, 이 분야에서 증가하고 있는 노동조합의 경험을 조명하고, 교훈을 도출하며, 성공을 위한 핵심 요인들을 확인한다. 이 부문에서는 또한 공공과 공공의 파트너십으로서 지식 창출과 공유를 위한 공기업 간 협력의 중요성과 가능성을 강조한다. 마지막으로, 몇몇 장은 민주적 공공소

3) Peston, R. (2020) ‘Boris must borrow from Corbyn’s playbook to prevent a coronavirus crash’, The Spectator, 3. 17. <https://www.spectator.co.uk/article/boris-must-borrow-from-corbyn-splaybook-to-prevent-a-coronavirus-crash>

유가 어떤 모습인지 살펴본다. 여기에는 물의 공동 관리와 공동 소유가 실행되고 있는 스페인의 테라스(Terrassa); 또는 탈-석탄(de-carbonised) 에너지 시스템으로의 전환을 달성하기 위한 지역과 국가 차원의 시도; 또는 민주적 공공 관리를 위해 노동자와 시민의 지식을 통합하는 노력과 같은 경험이 있다.

이 모든 주제는 2019년 12월 암스테르담에서 열린 ‘공공이 미래다 : 경제의 민주적 소유(The Future is Public : Democratic Ownership of the Economy)’ 국제회의 논의의 핵심들이었다. 이 컨퍼런스는 암스테르담 시 정부가 만들고 후원하는 ‘99 반 암스테르담’(99 van Amsterdam)이라는 새로운 싱크탱크와 협업해 이 책의 스폰서들(재공영화 연구와 지지에 함께 활동해 왔던 17개 조직)이 공동주최했다. 컨퍼런스는 전 세계 수십 명의 정치인들과 노조, 학계, 활동가 등 400여명이 참석했다. 또한 이 연구의 예비 결과와 함의를 발표할 기회가 되기도 했다. 공공서비스 노조주의, 정부와 공공소유의 민주화를 위한 노력, 커져가는 자치주의 운동 또는 급진적인 기후 이행을 착수하려는 도시들을 포함해 어떻게 (재)공영화가 박동치고, 더 넓은 운동의 집결지 중 하나인지를 증명했다.

이 국제 컨퍼런스는 주의(caution)의 기록으로 끝맺음했다 : 경제 민주주의를 형성하려는 노력들은 단지 도시뿐 아니라, 모든 수준에서 민주적 형태의 소유를 내재할 필요가 있다는 것을 가슴에 새겨야 한다. 동시에, 지역 수준의 재공영화 실험은 더 넓은 규모의 변화를 미리 형상화하고(prefigure), 기여한다. 지방정부 차원의 전환은 반드시 그 자체가 목적은 아니라, 시작점이 될 수 있다. 이런 맥락에서, 지방정부 차원의 급진적 변화를 위한 정치적 기회는 국가 수준보다 더 열려있고, 이러한 정치적 공간의 활용은 많은 필요한 성과들을 낳을 수 있으며, 지역의 민중들과 관계를 맺을 수 있다. 동시에 이런 방식의 능력과 경험을 쌓는 것은 기회가 생겼을 때 국내와 국제 정치에 이전될 수 있다.

이 책은 비약적으로 도약하기 위해 필요한 ‘임계질량(critical mass)’에 다다르기 위해 지역 사회 간 대화와 협력을 확대하고자 한다.

1부.
세계 곳곳의 공공서비스 되찾기

노르웨이: 파산이 100개 이상의 재공 영화를 촉발시키다.

니나 몬센, 보른 페테르센

노르웨이의 가장 큰 폐기물 수거회사들 중 하나가 부도났을 때, ‘노르웨이 지자체 일반노조 (Fagforbundet, Norwegian Union of Municipal and General Employees)’는 폐기물 재활용을 다시 공적 소유로 가져가는 디딤돌로 활용했다. 레노노르든(RenoNorden)¹⁾은 2017년 9월 19일에 파산을 선언했다. 그때 이후 100개의 지자체는 홀로 또는 공동으로 폐기물 수거를 공적으로 통제하기 시작했다. 노르웨이 지자체 일반노조와 그 지역지부, 그리고 현장 위원들(shop stewards)의 전략적 사고와 노력이 이러한 성취에서 결정적인 역할을 했다. 레노노르든 파산 전에 몇몇 지자체는 특히 2015년과 2016년에 체결한 9개의 수익이 털 나는 지자체 계약을 해지하겠다고 발표한 이후, 그 회사가 노르웨이 시장에서 어려움에 직면해 있다는 것을 알고 있었다. 폐기물 수거를 지자체로 되돌리는 프로젝트 팀의 일원이었던 안데스 콜마르 데린(Anders Kollmar-Dæhlin) 카운티(county) 대표에 따르면, 민간 폐기물 회사의 노동자들이 최악의 상황에 직면했다. “레노노르든의 노동자 중 상당수가 주 90시간을 일했다. 이렇게 과도한 운전자들은 우리 아이들이 학교에 갈 때 같은 도로를 운전하고 있다”고 말했다.

노르웨이에서, 폐기물 수거는 조세를 재원으로 한다. 그러나 서비스를 제공하기로 계약한 민간 회사들은 이러한 서비스를 관리하는 지자체 내부의 노동자보다 항상 그들의 노동자에게 낮은 임금과 낮은 연금을 지급한다. 콜마르 데린(Kollmar-Dæhlin)은 “민간회사들은 지방 정부 복지서비스의 공동 자원을 희생하면서 수익을 올린다.”고 말한다. 노르웨이 남부 크라게뢰(Kragerø)시는 신속하게 조치를 취했고, 계약 해지를 위해 레노노르든과 협상했다. 그리고 폐기물 수거를 되찾아오는 최초의 도시가 되었다. 그 결과 노동자의 임금은 더 좋아지고 주민들의 비용은 더 줄어들었다(박스 II).

1) 노르웨이에서 파산 이후, 사업가들은 노드렌(NordRen)이라는 새로운 회사를 설립해 노르웨이 지자체에서 폐기물 수거를 위한 입찰자들을 경쟁시켰다. 레노노르든 ASA(RenoNorden ASA)는 스웨덴, 핀란드, 덴마크에 지점이 있는 북유럽 국가들에서 여전히 가장 큰 폐기물 수거회사 중 하나다(Fagforbundet’s magazine for shop stewards, 6 December 2018, by Ola Tømmerås). RenoNorden 회사 홈페이지 참고(<http://www.renonorden.no/category/uncategorised>)



박스 1.

‘노르웨이 지자체 일반노조(Fagforbundet)’

노르웨이에서 가장 큰 노동조합이다. 노조는 37만 명의 조합원이 있다. 주요 조합원은 주로 지방정부와 병원 등 공공부문에서 일하지만, 민간 부문도 있다. 또한 전국적으로 17,000명의 자영업자를 대표한다.

(역자 주)노르웨이노총(LO Norway)에서 가장 큰 규모의 노동조합으로 조합원은 37만 명 이상이다. 조합 구성은 광역 및 기초지자체, 병원 등 공공부문 뿐 아니라 민간부문도 포함돼 있으며, 학생(16~19세에 해당하는 upper secondary school)과 견습생도 조직대상에 포함하고 있으며, 120개 이상의 상이한 직업을 지닌 조합원을 대표한다. 노조의 75%가 여성으로 이뤄져 있기도 하다.

노조 공식 홈페이지 <https://www.fagforbundet.no/forsiden/international/>

성공을 위한 기회

노르웨이 지자체 일반노조는 레노노르든의 사망을, 회사의 파산으로 영향을 받은 137개 모 든 지자체에서 폐기물 수거를 다시 공공으로 되가져올 기회로 보았다. 파산을 선언하던 날, 노 르웨이 지자체 일반노조의 사무총장인 메테 노드(Mette Nord)는 파산의 영향을 받는 지자체 의 지역노조들에게 분명하고 직접적인 메시지를 보냈다: “폐기물 수거의 붕괴를 피하기 위해, 레노노르든과 계약을 맺고 있었던 지자체들은 대부분 단시일 내에 폐기물 수거를 인수해야만 할 것이다. 우리의 목표는 이러한 인수를 영구적인 해결책으로 만드는 것이다.” 노드(Nord) 사무총장은 노르웨이 지자체 일반노조의 노동법과 단체협약에 대한 지역지원센터인 역량센 터(competence centres), 그리고 지역노조들을 지원하고 지지하는 카운티(county) 차원의 노동조합이 재공영화 시도를 위한 지원과 후속조치를 제공할 준비가 되어 있다고 강조했다. 노조는 또한 재무 분석과 비용 산정을 위한 지원도 제공했다.

비록 파산 가능성에 대한 몇몇 보고가 있었지만, 대부분의 지자체에겐 놀라운 일로 다가왔다. 일부는 대안을 고려하기 시작했었지만, 지역의 단위사업장 노조 대의원과 노조 대표자들은 이러한 논의에 충분히 관여되지 않았다. 조달 규정에 따르면, 지자체는 사업자가 부도를 내 면 입찰자가 없는 다른 공급자와 단기계약을 체결할 수 있다. 일부 지자체는 새로운 민간 기 업에 아웃소싱 했지만, 대부분은 폐기물 수거를 재공영화하거나, 심지어 이전에 한 번도 서비 스를 제공한 적이 없었던 지방정부에서 공영화했다. 이런 과정을 돕기 위해 노르웨이 지자체 일반노조 본부의 전문가들과 카운티의 노조 대표자들로 구성된 프로젝트 팀은 파산의 영향 을 받은 노조를 지원하기 위해 거리로 나섰다. 2019년 2월까지 110개 지자체가 폐기물 서비 스를 지자체와 민간회사 간 또는 그들 자체로 재공영화 또는 공영화를 위한 투표를 진행했다.

지식을 내부에 보유하기

폐기물 수거를 지자체에 맡기는 것은 많은 이점이 있다. 지자체들은 더 나은 민주적 통제를 하 고 있고 비용을 예측할 수 있다. 지자체의 서비스 전달은 지식을 내부에 보유하며, 노동자들에 게 좋은 노동조건과 더 나은 연금과 교육기회를 제공한다. 이는 또한 장비를 더 잘 사용하도 록 하고, 지자체가 재활용과 폐기물이 어떻게 활용되는지 전반에 대해 통제한다는 것을 의미 한다. 지자체가 직접 서비스를 제공할 때, 노동자 주도의 혁신을 위한 토대가 마련되고, 이는 결국 더 나은 서비스로 이어진다.

사례 1 : 크라게뢰(Kragerø)시

좋은 뉴스 폐기물 수거 이야기

크라게뢰(Kragerø)시는 레노노르든의 파산과 연동해 폐기물 수거를 공공의 소유로 되돌린 최초의 지자체이다. 노동자들과 사업장 노조 대표들은 지방정부에 레노노르든이 폐기물 수거회사로서 의무를 다하고 있지 않다고 감시하며, 경고했다. 레노노르든과 계약에서 크라게뢰 시는 폐업하기 전에 계약을 해지했다. 철저한 분석 끝에, 지자체는 폐기물 수거를 다시 가져오기로 결정했다.

크라게뢰(Kragerø)시는 노르웨이 정치에서 노동당과 좌파 동맹의 정치연합이 수권하고 있다. 샬롯 테르켈센 새테스달(Charlotte Therkelsen Sætersdal) 부시장에 따르면, 폐기물 수거를 재공영화하고 선출된 지방정부의 통제하에 가져오는 것이 더 효과적이고, 비용 효율적이라는 분석 결과가 나왔다. 주민들의 요금은 노동자의 임금과 연금이 인상됐음에도, 재공영화 이후 14%까지 감소했다. 시는 값비싼 입찰 과정을 피하면서 비용을 절감했고, 폐기물 수거에 직접 고용한 정규직 노동자를 두어 지방정부를 위한 책임감으로 다른 지역에서 업무 또한 수행할 수 있는 혜택을 보게 됐다.

더 나은 급여 이외에도, 레노노르든에서 사용자로서의 지방정부로 이직한 노동자들은 그들의 노동조건이 향상됐다고 보고하고 있다. 정식 교육을 받지 않은 노동자들은 기술을 위해 직업교육 졸업장을 취득할 수 있도록 지원받고 있다. 임시직 노동자들의 수는 줄어들었고, 노동자들은 더 많은 노동시간 또는 전일제의 지위에서 정규직으로 계약을 하고 있다.

“쓰레기를 버리고 폐기물을 처리하는 것은 사회에서 중요한 임무이다. 이 서비스는 수익을 만드는 것보다 더 광범위한 권한을 지닌 기관이 운영해야만 한다.”라고 부시장은 말한다.¹⁾

1) 2018년 9월 20일 노르웨이 지자체일반노조 기관지에 실린 인터뷰(니나 문센). <https://www.fagforbundet.no/for-tillitsvalgte/omstilling/a/8904/renovasjon-i-egenregi-ndash-gront-og-lonnsomt/>



모르간 마티니와 셸 아르네 이스네스는 크라게뢰 시가 폐기물 수거를 인수하면서 직접 고용한 노동자들이다. 그들은 노조(Fagforbundet) 기관지 Fagbladet에 “이제 우리는 앞으로 일자리를 얻을 수 있을지 걱정하지 않아도 된다.”고 말했다. 설명과 사진: 모르간 안테르센.

노르웨이 모델의 간단한 개요

노르웨이는 보편적 사회서비스를 제공하는 것을 목표로 하는 포용적 복지국가와 상대적으로 자유-시장 자본주의가 혼합된 체제이다. 이 모델은 노르웨이가 다양한 사회지표들에서 높은 점수를 얻는 긍정적인 결과를 제공한다. 어떤 이는 노르웨이의 높은 석유 수입이 경제를 부양하고 있다고 생각할 수도 있지만, 석유 투자의 수익에서 정부의 일반재정으로 들어가는 것은 3% 미만이다.

노르웨이 사회는 국가와 지방정부 수준에서 사회적 대화와 노사정 협력에 기초한 높은 수준의 신뢰가 있다. 약간의 지역 차원의 조정이 있는 국가 수준의 단체협상과 단체교섭은 특히 공공부문에서 상대적으로 적은 임금 격차를 보장한다. 작은 임금 격차, 낮은 실업률 그리고 높은 고용률은 강한 구매력을 보장한다. 대부분의 주민들은 인구의 상당부분이 일을 하거나 연

박스 2.

노사정 대화

노르딕 모델은 노사정 대화와 협력의 오랜 전통을 가지고 있고, 성공적으로 입증되었다. 지자체의 노사정 협력은 정치인들, 행정 관료와 노동조합 간 건설적인 협력을 일컫는다. 목표는 지자체가 직면하고 있는 특정한 도전들에 대해 가장 좋은 지역적 해법 발견을 증진하는 협력의 문화를 형성하기 위해 함께 노력하는 것이다. 아이디어를 공유하기 위해 포럼을 만듦으로써, 노동자와 다른 많은 주변부의 목소리로부터의 제안들은 지자체의 관리로 이월되고, 체계적으로 다루지게 된다. 지역의 노사정 협력은 공식적인 정치적 결정과정은 아니다; 이는 단지 발달 과정의 한 부분이다. 그 근거는 상이한 견해와 관점이 더 나은 해결책으로 이끈다는 것이다.

금을 받기 때문에 세금을 낸다. 높은 민간 수요, 공정한 세금, 최소한의 비공식 경제는 경제 전반에 유익하다.²⁾

노르웨이 전체 노동자의 거의 절반이 노동조합 조합원이다. 공공부문 노동자의 80%가 노동조합 조합원인 반면, 민간부문은 5명 중 2명 미만이 조합원이다. 그러나 많은 유럽 국가들과 마찬가지로 노르웨이 역시 노동조합에 조직된 노동자의 숫자가 감소 추세이다.³⁾

사업장 노동위원회 권한 부여

‘노르웨이 지자체 일반노조(Fagforbundet)’의 강점은 노르웨이 모델의 원리에 기초해 있으며, 노르웨이의 가장 큰 노동조합으로 만들고 더 광범위한 대표성을 지닐 수 있도록 하는 많은 조합원들로부터 나온다. 우리의 강점은 레노노르든이 파산했을 때, 선제적으로 대응하여 상황을 재공영화를 위한 기회로 바꾼 것이다. 우리가 사업장의 과제들을 해결하기 위한 좋은 정치적 그리고 행정적 체계 그리고 신뢰받는 현장 노동위원(shop stewards)으로 대표되는 노동

2) SAMAK, the Nordic Labour Movement's Organization, brochure on the Nordic model(2016).http://www.samak.info/wp-content/uploads/2016/09/THE_NORDIC_MODEL_FOR_DUMMIES.pdf

3) (역자 주) OECD(2020)에 따르면, 노르웨이의 노조 조직률은 정부 공식자료 기준 1998년에는 53.6%였으나, 2008년 49.4%, 2018년 49.2%이다(노르웨이노총이 설립한 재단 Fafo 조사 2017년 기준 51.3%). 노르웨이 정부 통계(NLOD)에 따르면, 노르웨이 노총의 조합원 수는 2001년 796,272명, 2009년 865,573명에서 지속적으로 늘어나 2019년 현재 기준 952,394명이다.

자들에게 권한을 부여했다. 우리의 기본 협약⁴⁾과 노동 규정에 따르면, 노동위원회는 우리의 노동규정 위반이 의심될 때 대응할 의무가 있다. 게다가, 노르웨이 지자체 일반노조는 노르웨이 행정의 모든 수준(국가, 광역시, 시)에 노동위원회와 노동조합 대표를 지니고 있다. 노르웨이 지자체 일반노조는 550개 지부 이상으로 구성돼 있다. 각 지역 지부는 조합원이 그들의 지역 대표를 선출하는 완벽한 기능을 하는 노동조합이다. 전국에 약 1만 7천 명의 경험 많은 노동위원과 18개 광역시 차원의 조직을 갖고 있다. 또한 노르웨이 노총(Norwegian Confederation of Trade Unions)에 속해 있는 것으로도 힘을 얻는다.

시르쿨라(Sirkula): 지자체 공동소유 기업이 통제를 되찾다.

수도 오슬로의 북동쪽에 4개 기초자치단체⁵⁾는 공동 노력으로 폐기물 수거를 다시 가져왔다. 4개 기초자치단체의 공동소유 회사인, 시르쿨라(Sirkula)는 그 지역 41,000가구의 폐기물을 수거하고 처리하는 책임을 지고 있다.⁶⁾

시르쿨라는 2017년 1월 1일부터 레노노르든과 폐기물 수거 운영에 대한 계약을 맺었었다. 한 지역신문은 회사의 서비스 부족에 대한 불만사항이 2017년 1월 18일까지 이미 800건이 접수됐다고 밝혔다. 레노노르든이 파산하기 전부터 이미 시르쿨라는 레노노르든과 많은 문제들에 직면해 있었다.

불만은 커졌고, 더 많은 지역 언론이 레노노르든의 형편없는 서비스를 취재했다. 이러한 불만에 대한 레노노르든의 대응은 단지 노동자들에게 더 많은 노동시간과 부담을 지게 하는 것이었다. 결국 노동감독청(Labor Inspection Authority)은 조사에 착수했고, 초과근무와 여러 노동규정 위반을 대규모로 저질렀다는 것을 문서에 남겼다. 레노노르든은 근로환경법(Working Environment Act) 위반으로 비난 받았다.

레노노르든이 그해 말 파산하자, 2017년 7월 시르쿨라를 소유하고 있는 4개의 기초자치단체들은 다른 민간회사와 단기 계약을 체결했다. 그러나 노르웨이 지자체 일반노조의 목표는 (민간)입찰을 끝내고 시르쿨라가 폐기물 수거를 맡는 것이었다. 노조는 지역 지부들과 함께 4

4) 노르웨이에서는 단체협약이 보통 두 개의 부분으로 구성된다. 즉, 조직들 사이의 관계를 지배하며 주요 규칙들을 설정하는 기본협약(피고용자의 정보 접근권, 그리고 노동법 위반 의심사례에 대하여 노조 현장간부가 “대응할 의무” 등과 같은 노사 쌍방의 권리와 의무를 서술), 그리고 특정 산업이나 부문의 임금과 노동조건을 규율하는 국가협약으로 구성된다.

5) (역자 주) 4개 지자체는 Ringsaker(41%), Hamar(30%), Stange(21%) 및 Løten(8%)이다. 괄호 안은 소유 지분.

6) 시르쿨라 회사의 홈페이지, <https://www.sirkula.no/>

개 기초자치단체가 폐기물 수거를 다시 지자체로 가져오기 위해 노력했다. 광역시 수준의 노조 대표자들과 함께 본부의 전문가들로 이뤄진 노르웨이 지자체 일반노조의 프로젝트 팀은 지역노조와 다른 지부들을 지원했다. 프로젝트 팀은 4개 기초자치단체에 있는 노동조합과 노동조합 대표들과 회의를 했고, 정기적인 소통을 진행했다. 주요 목적은 지자체가 폐기물 수거를 위한 새로운 입찰 과정에서 반대 투표를 하도록 만드는 것이었다.

시르쿨라 소유자들에 대한 정치적 영향

시르쿨라를 소유하고 있는 기초자치단체들의 지역 정치인들이 회사의 경영을 지도한다. 시르쿨라의 구조는 각 자치단체에 있는 지방정부가 회사의 이사회를 선출하는 위원회에 정치적 대표를 선출할 수 있도록 하고 있다. 재공영화를 뒷받침하는 널리 공유된 정치적, 경제적 그리고 전문적 근거는 기초자치단체들이 소유하는 회사가 서비스를 되찾아오는 전략의 중요한 부분이다. 그래서 프로젝트 팀의 지원을 받아, 지역 노동조합은 모든 정당을 만났다. 노조의 광역 단위에서 이러한 작업을 조정했고, 프로젝트 팀은 지역 노조와 노조 대표자들이 정치적, 경제적, 전문적 논거들을 갖추도록 했다. 지역 노조 대표들은 레노노르든 지사의 노동규정 위반과 파산에 대해 인터뷰를 하고 논평을 내며 언론의 관심을 활용했다.

2018년 4월, 시르쿨라의 감독위원회는 폐기물 수거를 인수하는데 찬성했다. 비록 자치단체 간 회사들은 시 의회와 주민들의 통제를 벗어난 것처럼 보일 수 있지만, 시르쿨라 사례는 기초자치단체들이 소유하는 회사에 대한 더 나은 민주적 감독을 보장하는 방법을 보여준다. 또한 지자체가 이전에 자신들이 제공하지 않았던 서비스를 기초자치단체 간 회사가 효율적으로 이어받을 수 있다는 점도 강조한다.

새로운 지자체들이 재공영화를 약속하다.

구조개혁과 기초자치단체 통합의 형태로 나타나는 새로운 위협은 농촌지역(지방소도시)의 민간회사들에게 더 크고 더 매력적인 시장을 만들어주면서 민영화의 길을 열어줄지도 모른다. 이는 신자유주의와 보수주의가 연합한 노르웨이 정부가 2015년에 광범위한 구조개혁을 도입한 이유들 중 하나일지도 모른다.

노르웨이 지자체 일반노조는 연합정당들과 협력하여 이러한 신자유주의 전략을 우리에게 유

리하게 바꿀 수 있었고 이를 공공부문 연대, 역량강화와 효율성을 끌어올리는 데 활용했다. 초기에, 노르웨이 지자체 일반노조는 기초자치단체의 통합 정책은 사실과 국민투표에 근거해야 한다고 주장하면서 구조개혁을 반대했다. 그러나 의회가 구조개혁을 승인하자, 노조는 기초자치단체의 통합을 재공영화의 기회로 초점을 맞추기로 방침을 바꿨다.

소규모 기초자치단체의 통합 이후 설립된 지자체는 2020년 1월부터 운영된다. 이들 새로운 지자체 중 몇몇은 이미 공공서비스의 재공영화를 약속했다. 개혁의 목표 중 하나는 정부 스스로가 한 말인 “추가적인 업무와 책임을 맡을 수 있는 튼튼한 지자체”를 형성하는 것이다.⁷⁾

사례 2: 새로운 지자체 아스케르(Asker), 서비스를 공공 소유로 되돌린다.

세 개의 기초자치단체가 새로운 자치단체 아스케르(Asker)로 통합되면 6개의 지자체 간 회사가 폐업하고 광범위한 재공영화가 이루어지게 될 것이다.

이 새로운 자치단체의 인구는 9만명, 노동자들은 6천명이 될 것이다. 현재 노르웨이 지자체 일반노조 아스케르 지역의 앤더스 포센(Anders Fosén) 노조대표는 정치인들이 민간회사를 폐쇄하고 더 큰 지방정부로 서비스를 다시 가져오는 것에 투표한 것을 기뻐한다. 포센(Fosén)은 노르웨이 노동운동의 온라인 잡지 ‘자유노동운동’(FriFagbevegelse)에 이 과정이 노동자들의 신뢰 수준을 높였다고 다음과 같이 말했다: “우리는 제대로 작동하는 노사정 협력과 대화를 가지고 있다. 노조는 세 개의 기초자치단체의 통합에 따라 함께 하며 우리가 책임져야 할 6천 명의 노동자와 함께 새로운 지자체에서 우리의 힘을 새롭게 구축할 것이다.”

6개의 기초자치단체 간 회사들은 문을 닫게 됨에 따라 새로운 지자체는 상수도, 자산관리와 교통을 포함한 서비스를 담당하게 될 것이다. 포센(Fosén)은 새로운 지자체에서 민간계약자들의 새로운 입찰을 걱정하지 않는다: “새로운 지자체가 출범하자마자 정치인들이 공공서비스의 외주위탁과 입찰과 같은 논쟁적인 상황을 제기할 것이라고 생각하지 않는다. 만약 제기한다면, 그것은 곧 노동환경과 서비스의 품질을 저하시킬 것이다.”¹⁾

1) 2018년 2월 9일 노동운동의 온라인 기관지에서 인터뷰(by Bjørn A. Grimstad) <https://frifagbevegelse.no/nyheter/nye-asker-kommune-legger-ned-selskaper-ogtar-de-ansatte-og-tjenestene-til-bake-6.158.528533.b8b22df506>

7) 지방정부 개혁에 대한 정부 보도자료(2014년 5월 14일, 노르웨이 정부, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/Local-government-reform-to-secure-future-welfare/id759493/>)

정부 정책에 반대하는 세력들은 이 개혁을 대규모 민영화를 위한 준비로 보았다. 그러나 지역 노동조합 대표들은 민간 계약자들의 참여 없이 크고 튼튼한 지방자치단체들은 스스로 모든 서비스를 제공할 만큼 충분히 강력하다고 말하며 이 주장을 뒤집었다. 아스케르(Asker)라는 새로운 지자체는 재공영화의 여러 사례를 이끌어 낼 자치단체 통합의 예이다. (사례 II 참조)

노르웨이 사례의 교훈

이러한 상황으로부터 배울 수 있는 교훈은 파산과 폐기물 수거의 사례에만 국한되지 않는다. 노르웨이 지자체 일반노조는 노르웨이에서 진행되는 구조개혁의 사례로서 다른 많은 사례에서도 동일한 전략을 성공적으로 활용했다.

되돌아보며, 우리는 우리 스스로와 다른 노조들에게 다음과 같은 조언을 전하고자 한다:

- 모든 차원에서 전체 조직의 기술과 역량을 활용할 것.
- 지역 노조와 지역 및 현장 노조 대표들이 지역의 정치적 과정에 참여하도록 지원할 것.
- 회사의 전략 및 재정 자료 확보를 위해 조합원 여부와 상관없이 민간 회사의 노동자와 노조 대표와 접촉할 것.
- 회사의 이사진 중에서 잠재적 협력자가 있는지 확인할 것.
- 지자체의 아웃소싱 담당자와 연락할 것.
- 노동조합의 관점으로 지역 정치인을 대응할 것.
- 향후 결정에 영향을 줄 수 있는 노동당과 다른 정치적 동맹 내에 존재하는 네트워크 활용.
- 정치적 동맹 뿐 아니라, 외부에 있는 정당의 대표들에게 영향을 미치기 위해 노력할 것.
- 목표 집단에 대한 맞춤형 주장. 재공영화를 위한 몇 가지 핵심주장은 지자체의 행정기관, 어떤 경우는 정치인들, 그리고 어떤 경우는 노동조합과 더 관련 있음. 이러한 주장은 다음을 포함함:
 - 서비스의 변화가 필요할 때 더욱 유연함.
 - 더 나은 민주적 통제

- 예측 가능한 비용
- 좋은 노동조건
- 더 나은 보수와 연금
- 교육과 숙련된 노동자 유지를 위한 능력
- 더 나은 장비의 활용
- 노동자 주도의 혁신을 위한 향상된 환경
- 재활용을 통한 혜택과 재활용률을 높이기 위한 능력
- 광역/지역 간 언론을 긍정적으로 활용. 언론 전략 개발과 후속
- 소셜 미디어가 모든 미디어 전략의 파트가 되어야 함.
- 노동조합의 광역 그리고/또는 전국 단위는 관련 정보와 지식을 가진 지역 노동조합과 지역노동조합 대표를 지원해야 함.
- 노조의 지역 그리고/또는 국가적 수준은 현지 수준이 필요한 자원을 확보하도록 보장해야 함.

필자소개



니나 모르센(Nina Morsen)은 노르웨이 지자체 일반노조, 재구조화 자문위원으로 개발도상국들에서 민간 부문 투자와 원조 개발 등 노르딕 협력에 탄탄한 경험을 가지고 있다.



비욘 패터슨(Bjørn Pettersen)은 재구조화 단위의 책임자(head)이다. 그는 공공 개발 프로그램 관리에 대한 광범위한 경험을 지니고 있다.

파리: 10년간의 공공 상하수도, 성공을 맞이하다.

실리아 블라우엘

10년 전, 파리는 물 관리를 다시 공공으로 가져오기로 결정했다. 프랑스의 수도와 같은 국제적인 도시에서의 이러한 결정은 전 세계적인 영향을 미쳤다. 이는 1980년대 중반 이후 물 생산을 담당하던 합작 법인과 물 유통을 담당하던 두 개의 민간 기업에 의한 오랜 기간의 분절적이고 불투명한 조직을 종식시켰다. 그 구조는 책임을 희석시키고, 수도 요금을 계속해서 인상시켰다. 물 재공영화는 다양하고, 민주적으로 선출된 이사회, 8%까지 요금 인하, 도시 전역에 1,200개의 식수대 설치, 그리고 수도요금, 에너지 사용료 그리고 주택비를 내기 위해 고군분투하던 사람들을 위한 지원 등이 이뤄지게 했다.

담대한 정치적 선언

오 드 파리(Eau de Paris)는 300만 명의 이용자들에게 연중 내내 양질의 물을 제공한다. 2009년 출범 이후, 오 드 파리의 비전은 물 생산, 공급, 처리, 인프라 등 산업 문제를 훨씬 넘어 확장됐다. 물은 또 다른 상품이 아니라, 인류에게 중요한 공동의 선(good)이며, 공공의 이익에 의해서만 인도되고 관리되어야 한다.

주주(shareholder)의 압력, 투자와 배당금의 단기 수익을 위한 끊임없는 질주에서 벗어나, 물의 공공적 관리는 현재와 미래세대를 위한 최선의 이익을 염두에 두면서, 모든 수입이 서비스에 재투자되고, 장기적 접근에 근거하는 결정을 보장한다.

이런 점에서 오 드 파리는 마케팅 상표가 아니라 일상의 모든 행동에 영감을 주는 강력한 가치를 지니고 있다. 이러한 가치들 가운데, 시는 오 드 파리가 투명성의 대표주자가 되길 원했다. 이것은 진정한 민주적 통제뿐 아니라, 재무제표를 포함해 물 서비스에 대한 모든 핵심 정보에 대한 접근을 제공함으로써 달성된다.

오 드 파리의 이사회는 선출된 시 공무원과 직원 대표 뿐 아니라, 물 이용자와 환경을 옹호하는 NGO 대표들로 구성된다. 이러한 개방적인 거버넌스는 회사의 활동과 결정에 대해 정치적인 감시와 시민들의 감독을 가능하게 한다.

2017년 오 드 파리는 책임성, 투명성, 청렴성 분야에서 업무의 공로를 인정받아 권위 있는 '유엔 공공행정상(United Nations Public Service Award)'을 수상했다. 앞으로 몇 년 동안, 오 드 파리는 공공 참여에 대한 책무를 다시 새롭게 하고, 시민들이 참여예산제를 통해 기업의 정책 결정 과정에 참여하도록 할 계획이다.

건전하고, 실용적인 결정

오 드 파리는 최고 수준의 효율성을 준수하면서, 공공 소유와 통제를 받는 단일한 운영자를 통해 식수 서비스를 직접 통제하기 위한 시 의회의 의지에서 탄생했다. 상수도 구역에서부터 최종 이용자에 대한 서비스 제공까지, 물 공급망의 모든 과정을 통합함으로써, 오 드 파리는 시스템 전체를 관리할 수 있게 됐다. 이는 완벽한 통제와 책임성 뿐 아니라 규모의 경제, 보다 탄력있는 시스템을 가능하게 한다.

재공영화 이후 10년, 오 드 파리의 최고 수준의 산업적, 경제적 수행능력은 2008년 베올리아(Veolia)와 수에즈(Suez)와의 계약 갱신을 하지 않기로 하고, 대신 새로운 공공 사업자를 만들기로 시가 결정했을 때 실패할 것이라고 예단한 반대론자들과는 확연하게 반대되는 것이다. 몇 가지 수치는 이 주요 대도시에서 물 서비스를 효율적으로 운영하는 공공 사업자의 능력을 보여준다: 네트워크의 총 산출량은 90% 이상이고(무수수량¹⁾은 전국 평균 보다 10포인트 이상), 2017년과 2018년 2년 연속 100% 준수율을 보일 정도로 수질은 우수하다. 이러한 전례 없는 성과는 오 드 파리 팀의 전문성, 그리고 공중보건 기준에 부합하는 과정과 처리에 대한 지속적인 감독과 적응으로 가능했다.

통제되고 부담 가능한 물 요금에 대한 약속을 지키기 위해 전념하고 있는 공공서비스 제공자로서 오 드 파리는 투자 전략을 투자 수요에 대한 엄격한 분석에 기초하고 있다. 이는 이용자를 위해 가장 저렴한 비용을 유지하는데 도움을 주고, 서비스의 환경 발자국(environmental

1) [역자 주] 무수수량(unaccounted-for water)은 배수량 중 요금징수의 대상이 되지 않는 수량을 말한다(즉 수도 사업 용수량, 수도계량기 불감수량, 소화 용수량 및 부정수량 등). 반대로 요금 징수가 되는 수량은 유수수량(accounted-for water).

footprint)²⁾을 줄임으로써 지속가능성을 지원한다. 같은 논리에 따라, 혁신은 가치의 창조자이자 장기적 절약의 원천이어야 한다. 우리의 투자 전략은 세 가지 연속적인 단계를 가지고 있다: 연구, 실험과 규모 확대. 매년 7,500만 유로 이상이 투자되고 있고, 거의 전적으로 자체적으로 자금을 조달한다. 이는 매우 높지만 양호한 수준이다. 오 드 파리는 실수요에 비해 과도한 규모의 투자를 거부한다. 혁명보다 점진적 변화를 선호하기 때문에, 우리는 우리의 뛰어난 수압적(hydraulic) 유산을 기반으로 한다. 혁신은 또한 오래된 인프라를 우리의 현재 요구에 적용하고 유지하기 위해 고안하는 방법들에 대한 것이다.

연대와 책임

보편적이고 값싸게 마실 수 있는 모두를 위한 식수의 제공은 오 드 파리 DNA의 일부다. 이와 같이, 오 드 파리가 설립됐을 때 이사회는 첫 결정 중 하나가 물 요금을 8%까지 인하하는 것이었다. 이는 사람들에게 민간 사업자들이 물 서비스로 벌어들인 이익의 일부를 되돌려주는 방법으로 제시됐을 뿐 아니라, 공공적 관리는 실제로 비용적으로 모든 사람이 지불 가능함을 의미하는 신호이기도 했다. 그 이후, 물 요금 인상률에 대한 엄격한 감독이 있었다. 2020년, 요금은 재공영화 이전보다 낮은 수준을 유지하고 있고, 입방미터(m³)당 1.07 유로로 파리와 인접 지역에서 여전히 가장 낮은 수준이다.

오 드 파리는 또한 에너지와 물과 같은 지속적인 비용을 포함해 주거비 지출에 어려움을 겪고 있는 가구를 돕는 기금인, 파리주택연금기금(the Fonds de solidarité pour le logement de Paris)에 해마다 50만 유로를 기부하고 있다.

책임 있는 물 사용에 대한 사회 모든 분야에서 인식을 높이는 것은 보편적이고, 부담 가능한 식수를 위한 책무의 일부다. 우리는 특히 경제적으로 혜택을 받지 못하는 사람들에게 폭넓은 공공자원을 할 수 있는 사회복지 전문가 뿐 아니라, 아이들과 청소년에게 강하게 초점을 맞추고 있다. 우리의 트레이드 마크인 '물 대사(Water ambassadors)' 프로그램을 통해 우리는 가장 가난한 가구들이 안전하고 저렴한 선택으로 수도물을 사용하는 것을 장려하면서, 물을 절약하고 누수를 막는 데 도움을 준다. 이러한 전략은 저소득 가구들이 물 서비스에 대한 신뢰가 가장 낮고 병에 든 물을 가장 많이 소비하고 있다는 사실을 다룰 수 있게 해준다. 또한 오 드

²⁾ [역자 주] 환경 발자국(enviromental footprint)은 인간이 환경에 미치는 영향을 환산한 수치로, 인간에 의한 환경 파괴 정도를 나타내기 위해 사용되는 용어임.

파리(Eau de Paris)는 지역차원에서 개발된 사회복지제도 참여와 NGO와의 파트너십을 통해 난민과 홈리스들과 구체적으로 협력하고 있다. 우리는 난민캠프 근처에 임시 식수대를 설치하고 NGO들은 분수와 재사용 가능한 물병 지도를 배포했다. 최근 폭염기간 동안 이주민들이 긴급히 물을 쓸 수 있도록 제공해준 오 드 파리(Eau de Paris)의 기여는 극한의 환경에서 살고 있는 이주민들의 요구를 살피는 공공당국과 NGO들로부터 찬사를 받았다.

지난 10년 동안 오 드 파리(Eau de Paris)는 공공장소에서 물에 대한 접근을 향상하기 위한 행동을 유지하고 더욱 강화해 왔다. 회사는 오늘날 1,200개 이상의 식수대를 운영하고 있다. 이는 아마도 파리를 세계에서 가장 좋은 도시로 만들어준다. -공공장소에서 물에 대한 자유로운 접근이 가장 잘 갖춰진 도시이자, 플라스틱 물병 소비를 줄이는 데 도움을 준다. 2016년에 공기업은 또한 탄산수를 제공하는 11개 분수를 포함해, 41개 분수를 새로 설치함으로써, 시의 참여예산제³⁾를 이행하는 데 기여했다. 겨울 동안 약 80개의 식수대가 운영되고 있다.



오 드 파리(Eau de Paris) 사무실 앞에 있는 식수대. 사진 : Satoko Kishimoto

3) https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=1990&portlet_id=158

기후변화, 집수역(集水域) 보호, 생물 다양성과 녹색 전환에 대한 적응

책임감이 있다는 것은 지구적으로 사고한다는 것을 의미한다. 오 드 파리(Eau de Paris)는 물 생산과 공급 활동에서 사회적, 생태적 발자국(social and ecological footprint)을 줄이는데 전념하고 있다. 물은 매우 중요한 공유자원이며, 수돗물 관리 및 사회적 책무만큼의 경제 실현을 위해 헌신하는 공기업으로써, 오 드 파리(Eau de Paris)는 사내 전문성과 혁신을 모으고 육성한다. 이는 기후변화의 영향 뿐 아니라, 스마트 지속가능 도시의 새로운 요구와 도전들에 대해서도 지속적으로 적응할 수 있다. 기후 위기는 수량과 품질 면에서 수자원에 대한 잠재적 영향뿐 아니라, 도시 밀집 지역의 물 수요와 요구를 예측할 것을 요구한다. 이러한 영향들은 석조 건물이 열을 흡수하고 축적하는 경향이 있는 밀집 도시 지역의 도시 열섬 뿐 아니라, 평균 기온 급상승, 잦은 가뭄, (강과 수역의 수위가 낮아질 때) 수력 스트레스 증가 등이 포함된다. 파리와 더 많은 파리 지역 거주자들을 회복력 있고 지속가능하도록 만드는 데 노력하기 위해 핵심 산업 비즈니스 이상으로 행동함으로써, 오 드 파리(Eau de Paris)는 공공 도시와 환경 정책에 기여하는데 전념하고 있다.

특히, 오 드 파리(Eau de Paris)는 물 유역 보호 정책의 선구자이다. 지하와 강의 수자원을 보호하는 것은 수자원의 질을 향상하고, 풍경과 우리의 공유 자연 유산을 보존하는 것이다. 농업은 생물 다양성 뿐 아니라 수생 환경의 질과 양에도 영향을 미친다. 자원 보호 정책의 일환으로, 오 드 파리(Eau de Paris)는 지역 이해관계자와 수자원청(Basin Agency : 유역수준에서 모든 이해관계자들과 물을 관리하는 공공기관)과 제휴해 농업방식을 보다 지속가능하고 환경 친화적인 모델로 전환하도록 지원함으로써 보다 책임 있는 물 관리를 육성한다. 예를 들어, 오 드 파리(Eau de Paris)는 농지를 구입해 농부에게 값싼 환경적 임대료를 통해 농지를 이용할 수 있도록 한다. 그 대가로, 농부는 유기적이고 지속가능한 농법을 사용하기로 동의한다. 이러한 중장기적 접근은 오 드 파리(Eau de Paris)가 원천수질을 향상시킬 수 있도록 하고, 그것의 처리에 대한 비용과 환경적 영향을 감소시킬 것이다.

생물 다양성 정책의 일환으로, 오 드 파리(Eau de Paris)는 파트너인 자연주의 협회의 도움을 받아, 그것의 유지 관행을 각 현장의 환경 현실에 맞게 유지 관리 관행을 조정한다. 물 집수, 송수 그리고 급수장 지붕이 둘러싸고 있는 지역은 풍부하고 다양한 동식물의 서식지(home)이다. 오 드 파리(Eau de Paris)는 또한 파리와 함께 도시농업, 건물 녹화, 그리고 도시 지역의 생물 다양성 및 자연 발전을 지원하는 사업을 하고 있다.

무엇보다, 일-드-프랑스(Ile-de-France) 지역의 에너지 전환에서 주역으로, 오 드 파리(Eau de Paris)는 기후와 에너지 영향을 감소를 요구하는 계획을 가지고, 스스로 높은 목표를 세웠다. 2020년 말까지 온실가스 배출량을 15%, 에너지 소비량을 12% 줄이고, 재생에너지 사용량을 전체 에너지 사용량의 95%로 늘리는 것을 목표로 하고 있다. 오 드 파리(Eau de Paris)는 또한 1만 5,100 메가와트시(MWh)를 생산한 지역발전 뿐 아니라 2018년 1만 7,500 메가와트시(MWh)의 전력을 생산한 태양광 패널 1만 1000㎡를 활용해 재생에너지를 생산 뿐 아니라 함으로써, 탄소배출량을 줄이는데 도움을 주고 있다.⁴⁾

이례적일 정도로 우수한 유산

오 드 파리(Eau de Paris)는 활용 가능한 자원과 인프라를 기반으로 새로운 가능성을 정의하는 기회로 삼으면서, 기존 시스템의 향상을 혁신을 위한 접근과 통합한다. 파리에 특화된 특징인, 마실 수 없는 잡용수(non-potable water)⁵⁾ 연결망은 바론 하우스만(Baron Haussmann)의 주요 공공사업이 남긴 19세기 중반의 유산이다. 이 두 번째 연결망은 파리에서, 수질 수준이 다른 용도로 사용될 수 있다는 것을 의미한다. : 사람이 소비하는 식수 및 잡용수(예. 녹지 공간 물주기, 거리청소, 하수구 플러싱 등) 또는 기타 집단적 사용들(예. 건물의 공용지역 청소).

오 드 파리(Eau de Paris)는 수자원에 대한 영향을 제한하기 위해 적절할 때 잡용수 활용을 촉진한다. 이는 생태학적으로도 현명하다. : 잡용수는 정화처리를 하지 않아도 되기 때문에, 생산 시 화학 물질을 필요로 하지 않으며, 이는 또한 에너지가 덜 필요하고 더 저렴하다. 이러한 연결망은 건물의 냉난방 실험에도 이용되고 있다. 잡용수는 가열 또는 냉각 특성을 포착하기 위해 판형 열교환기를 통해 순환되고, 그 다음 잡용수 연결망으로 돌아온다. 이 기술은 시청을 포함해 3개의 파리 건물에 에어컨을 제공한다.

결론

프랑스의 대표적인 공공 식수 회사인 오 드 파리(Eau de Paris)는 독특한 공급계획과 넓은 지리적 지역에 걸쳐 설비를 소유하고 운영하는 파리 기반 유틸리티로서 존재하며, 뛰어난 수력

4) http://www.eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/EDP_RA2018.pdf

5) [역자 주] 세정, 냉각, 세차, 청소 등의 목적으로 공급되는 물(네이버 지식백과)

및 산업적 유산 등으로 차별화된다. 설립 이후, 회사는 내부 및 부문 간 전문지식과 강력한 산업적 성과를 동원했고, 지속가능하고 공유된 해법을 제공하고, 항상 기술과 혁신이 파리 시민들의 복지에 봉사하도록 보장해 왔다.

필자소개



실리아 블라우엘(Célia Blauel)은 환경, 지속가능한 개발, 물과 에너지-기후 계획을 담당하는 파리 부시장 겸, 오드 파리 (Eau de Paris)의 사장이다.

캐나다: 국가 차원의 민영화 압박 국면에서 지역 차원의 인소싱

로버트 램지

캐나다의 공공서비스와 인프라의 압도적 다수는 대부분 공공이 소유하고 운영한다. 지금은 캐나다 공공노조(Canadian Union of Public Employees, CUPE)를 포함해 공공부문 지지자들이 이를 지켜낼 것을 다짐해야하는 상황이다. 긴축 이데올로기와 위기 전가라는 잘못된 담론들에 의해 지방정부들은 주로 민간 투자로 인프라 재원을 만드는 것을 통해, 모든 부문에 걸쳐 다양한 형태로 민영화를 제안하기 시작했다.

예를 들어, 2019년 9월 10일 온타리오(Ontario) 주의 보수당 정부는 650억 캐나다 달러(CAD) 규모의 32개 인프라 프로젝트를 선언했는데, 민관 파트너십(PPPs)¹⁾을 통해 이행하겠다는 것이다. 이에 온타리오주는 2017년 창설한 ‘캐나다시설개발은행(Canada Infrastructure Bank)’이 값비싼 자금용에 공적 조세를 활용해 인프라 프로젝트를 추진하겠다는 캐나다 자유당(federal Liberal government)의 선례를 따르고 있다.²⁾

게다가 우리는 아래와 같은 ‘사회성과 연동채권(SIB, social impact bonds)’이라는 새로운 형태의 민영화에 직면해 있다. 이러한 모델은 민간 부문 재원을 사회적으로 바람직한 결과와 연동하는 것처럼 보이기 때문에 매력적으로 보일 수 있다. 그러나 이러한 유형의 민영화는 실제 프로그램의 개선보다는 민간 투자자의 이익을 위한 저축과 잉여금을 개인 투자자의 이익으로 전환함으로써 사회프로그램의 효과를 감소시킨다.³⁾ 또한 이러한 모델은 우리 사회에서 가장 취약한 사람들을 돕는 서비스로부터 이익을 추구하는 도덕적 문제를 일으킨다.

1) Ministry of Infrastructure(2019) “Market Update 2019,” 온타리오 주정부, 9. <https://news.ontario.ca/moi/en/2019/09/government-launches-2019-ontario-p3-market-update.html> (retrieved 10 September 2019).

2) 캐나다시설개발은행(www.cib-bic.ca). Infrastructure Canada overview(30 May 2019). <https://infrastructure.gc.ca/CIB-BIC/index-eng.html#about>(retrieved 11 January 2020).

3) NUPGE(2016) ‘60% of Social Impact Bond funds spent on overhead and profits’, 3/9. <https://nupge.ca/content/60-social-impact-bond-funds-spent-overhead-and-profits> (retrieved 10 Septmeber 2019).

캐나다의 PPP에 대한 철저한 연구는 그들이 공공부문에 의해 운영되는 프로젝트보다 더 열등하다는 것을 증명했다.⁴⁾ 2014년에 온타리오주 감사관(Ontario Auditor General)은 77개 PPP 프로젝트를 검토해, 공공입찰을 활용했을 때보다 납세자들이 80억 캐나다 달러 이상이 더 많이 든다고 결론지었다.⁵⁾ 같은 보고서는 또한 위험 전가의 전제를 문제 삼았고, 그 가치에 대한 추정치가 매우 부풀려져 있다는 것을 발견했다.

마찬가지로, 2014년 브리티시 콜롬비아 감사관(British Columbia Auditor General)은 16개 PPP 프로젝트를 검토하여 주 정부가 자금을 빌렸을 때보다 민간부문 자금이 약 2배 정도 더 들어간다고 판단했다.⁶⁾ 밴쿠버에 있는 콜롬비아 연구소(Columbia Institute)가 실시한 감사원의 보고서 업데이트에 따르면, 2003년에서 2017년 사이 브리티시 콜롬비아는 17개의 PPP 프로젝트에 37억 달러를 더 지불했다.⁷⁾ 다른 주 정부와 연방 수준에서 유사한 연구들이 민영화가 캐나다에겐 효과가 없다는 결론을 더욱 뒷받침한다.

우리는 이 책의 이전 판에서 나온 15가지 사례 외에 캐나다에서 20개 이상의 새로운 재공영화 사례를 보고할 수 있게 돼 기쁘게 생각한다. 이러한 사례는 물, 운송, 폐기물, 광대역 통신, 보건의료 분야를 포함한 폭넓은 분야들이다. 그 예는 다양하지만, 이러한 서비스를 다시 공공으로 가져와야하는 이유는 일관적인데, 공공부문은 민간 부문에 비해 더 큰 경제적 효용과 더 높은 질을 제공한다는 것이다.

새로운 투쟁

캐나다시설개발은행(CIB, Canada Infrastructure Bank)

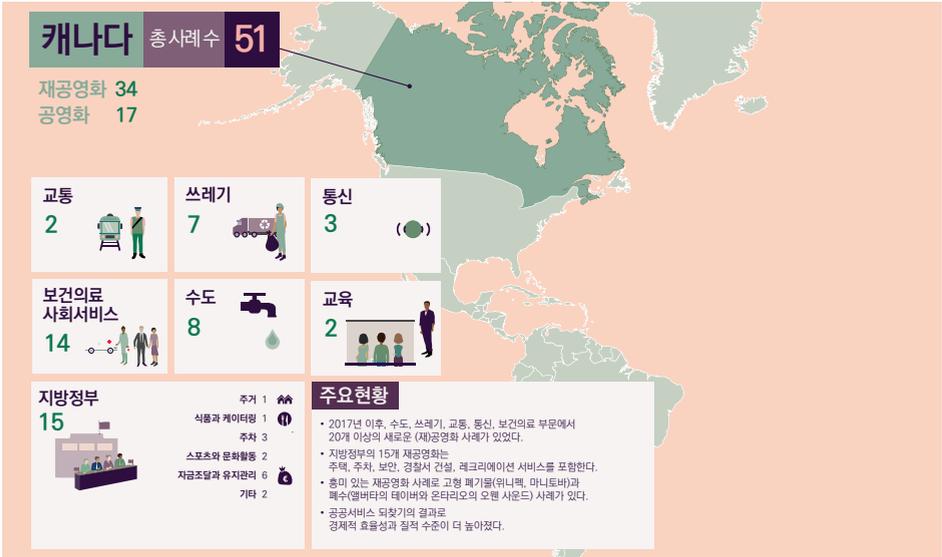
최근 캐나다의 국가 인프라 적자범위에 대한 추정치는 최저 500억에서 최고 5,000억 캐나다

4) CUPE(2015) 'What provincial auditors have said about P3s', Fact Sheet, 6.15. <https://cupe.ca/fact-sheet-what-provincial-auditors-have-said-about-p3s> (retrieved 23 September 2019)

5) Morrow, A. (2014) 'Government-managed projects could save Ontario money: Auditor General', The Globe & Mail, 9 December. The relevant chapter of the Auditor General's report is available on the website(www.auditor.on.ca) 14.12/9 <http://www.auditor.on.ca/en/content/annualreports/arreports/en14/305en14.pdf> (retrieved 23 September 2019).

6) Reynolds, K. (2014) 'New BC Auditor General report finds public private partnerships double the cost of borrowing', Policy Note, 30 October. <https://www.policynote.ca/new-bc-auditor-general-report-finds-public-private-partnerships-double-the-cost-of-borrowing/> (retrieved 19 July 2019).

7) Reynolds, K. (2018) 'Public-Private Partnerships in British Columbia, Update 2018' Columbia Institute. <https://columbiainstitute.eco/research/public-private-partnerships-in-bc-update-2018/> (2020년 2월 4일 검색).



사례 1 : 매니토바(Manitoba) 주의 위니펙(Winnipeg) 시

위니펙(Winnipeg) 시의 고흥쓰레기 : 공공서비스의 정치적 승리

2006년, 위니펙 시는 고흥쓰레기 수거를 민영화했다. 민영화 이전에, 이것은 캐나다 공공노조(CUPE)가 조직한 지자체 시설이었다. 서비스 민영화는 사실상 모든 수준에서 수준 이하의 성과를 낳았고, 시간이 지남에 따라 지자체 노동조합은 쓰레기 수거를 되돌리기 위한 강력한 정치적 캠페인을 전개했다.

민영화 이후, 1차 고흥 폐기물 도급업자들은 때로는 개인 트럭 차원의 하청 체계로 일했다. 이런 제도는 고용주들이 고용과 사회보장 부담, 그리고 위험을 노동자에게 떠넘기고, 불안정한 상태로 유지하여 쉽게 회사를 그만두도록 할 수 있는 방법이다.

놀랄 것도 없이, 열악한 노동조건이 통상적이었다. 종종 일당을 받는 불안정한 일용직 노동자들이 있었는데, 어떠한 직업적 보전과 안전 감독으로부터도 보호받지 못했다. 게다가, 쓰레기통과 자산의 피해, 쓰레기 적체와 수거물 분실 등을 포함해 형편없는 서비스 수행이 자주 보고됐다.

‘캐나다공공노조(CUPE) Local 500’(위니펙 시의 노동자들을 대표)은 2005년부터 이러한

문제에 정치적 행동을 해 왔다. 노조의 목표는 전체 서비스를 다시 공공으로 되돌리는 것이었고, 이는 이념적으로 우호적인 의원들에게 꾸준한 지지를 얻어왔다.

2016년에 지역 노조는 위니펙 시 의회의 '물과 폐기물 관리위원회' (Water and Wastewater Management Committee) 의장을 오타와(Ottawa)로 초대해, 몇 년 전 시공무원과 시 의회의 지원으로 고품 폐기물 계약을 성공적으로 마친, 해당 시의원, 시 노조와 함께 만남을 가졌다. 오타와 시 공무원들은 재공영화의 서비스가 외주화한 것보다 더 경쟁력 있거나, 더 나은 성과를 낼 수 있다는 것을 증언했고 위니펙 현지민은 위니펙 문제에도 이러한 교훈이 적용되기를 원했다.

동시에, 'Local 500'(노조 지부)은 민간 계약자 엠테라(Emterra)의 주간 노동자로 일하는 원주민 청년이 얼마나 착취당하고 저임금을 받는지를 폭로했던 2016 다큐멘터리와 같이, 민간 계약자들의 광범위한 부정적 뉴스들을 활용했다.¹⁾ 또한 현지 노조는 '캐나다 정책대안센터(Canadian Centre for Policy Alternatives)'에 "Trashed"라는 제목의 연구를 의뢰해 민간 계약업자들이 제공하는 열악한 노동조건과 수준이하의 서비스를 문서화했다.²⁾

언론보도는 그 도시를 당혹스럽게 했다. 노조의 바지런한 활동 결과, 위니펙 시 의회는 2020년 시범사업으로 도시의 폐기물 서비스를 다시 공영화하기로 결정했다. 이 초기 프로젝트는 단지 적은 수의 직원을 고용하는 것이지만, 만일 모델이 성공적이라고 입증된다면, 200개 이상의 폐기물 수거 일자리를 다시 가져올 가능성이 있다.

수년 동안 이 이슈에 지치지 않고 매진해 왔던, '캐나다공공노조' (CUPE)와 'Local 500'에게는 여론과 시의 정치인들을 끌여 들었던, 의미 있는 정치적 승리이다.

위니펙 사례는 또한 중요한 이슈를 제기한다. - 공공부문은 재정적으로 경쟁력 있을 뿐 아니라, 더 좋고, 안전한 일자리를 제공하기 때문에 공공서비스를 제공하는 것은 올바른 선택이다.

1) APTN (2015) 'Hurting for Work', APTN Investigates, news documentary, 9.30. Film can be viewed at: <https://aptnnews.ca/2015/10/30/hurting-for-work/> (retrieved 17 September 2019).

2) Smirl, E. (2018) 'Trashed: How outsourcing solid waste collection kicks workers to the curb', CCPA Manitoba, 6 February.

사례 2 : 온타리오(Ontario)주, 오언 사운드(Owen Sound)시

오언 사운드(Owen Sound)의 하수 : 지자체가 더 잘한다.

‘베올리아 워터 캐나다’(Veolia Water Canada)는 2004년 단기 운영계약을 통해 오언 사운드의 하수처리장을 운영했다. 2004년 이전에, 이 시스템은 주 정부가 소유하고 있는 크라운 에이전시(Crown Agency)의 ‘Ontario Clean Water Agency’가 운영해 왔다. 2012년에 베올리아 계약만료가 다가왔을 때, 시의회가 베올리아와의 관계를 재검토하도록 다그치면서, 시는 운영 및 조직 변화에 직면했다.

시의회 보고서는 현행 운영비의 감소, 미래 운영비에 대한 통제, 그리고 서비스 범위와 모니터링 향상 등의 방향으로, 시가 하수처리장 운영에 보다 큰 책임을 지면서, 하수 운영 전반을 리모델링하는 등의 계획에 대한 윤곽이 잡혀있다.¹⁾

이 보고서 비추어, 2012년 오언 사운드 시티 의회는 시의 폐수처리장을 직접 운영하기로 투표했고, 이전에 ‘베올리아 워터 캐나다’가 고용했던 2개 폐수처리장과 폐수 처리와 수거 운영의 1/3을 고용했다. 새로운 5년 단축 계약에 따라, 베올리아 워터 캐나다는 바이오솔리드(biosolids) 처리를 담당했으며, 시의 하수관망(sanitary sewer infrastructure) 상태를 점검하고 등급을 매기는 것 뿐 아니라, 환경부 요건에 부합하는 하수관로 우회로를 모니터링하고, 보고하게 되었다.

기대했던 것처럼, 지자체로 되돌아온 서비스의 대부분은 더 큰 통제를 받았다. 계약비용은 베올리아의 역할 축소로 인해, 연간 90만 캐나다 달러에서 30만 달러로 떨어졌다. 시의회에 제출한 보고서는 시가 처리장을 통제하고부터, 2014년 순 절감액을 약 4만 캐나다 달러로 추산했다. 이 보고서는 또한 추가적인 운영자가 폐수 수거에 필요한 업무수행을 도와주게 되면서, 폐수서비스 개선이 기대된다고 지적했다.

초기 부분 재공영화의 성공으로 인해, 시의회는 2016년 3월 30일 5년으로 한정된 2017년 베올리아 계약 만료 시 갱신하지 않기로 의결했다. 시의 2017년 예산에는 하수 우회 모니터링을 위해 “베올리아 시스템에 대한 대안”을 검토하는 품목이 추가됐다.²⁾

1) Owen Sound council documents, 3 December 2012. <https://owensound.civicweb.net/filepro/documents/31598?preview=32952> (retrieved 24 September 2019).

2) Owen Sound council documents, 30 March 2017. <https://owensound.civicweb.net/filepro/documents/search?exact=recommendation%202121.2&page=1&preview=76234> (retrieved 24 September 2019).

사례 3 : 앨버타(Alberta)주, 테이버(Taber) 타운

테이버(Taber) 타운의 물: 민영화는 수지맞는 일이 아니다.

2007년, 테이버 타운은 상하수도 시스템의 운영과 유지뿐 아니라, 폐수와 우수(storm water) 기반시설에 대한 재정과 개선을 위해 영리기업인 EPCOR와 20년 계약을 체결했다. 당시 캐나다공공노조(CUPE)는 민영화 반대론자였고, 이를 반대하는 캠페인을 벌였다. 캐나다공공노조 Local 2038은 지자체 내 노동자와 EPCOR 노동자를 대표해 별도의 단체협약을 협상했다.

2015년 11월에 EPCOR은 68%까지 수수료를 인상하는 계약조건 변경을 위한 협상안을 제시했다. 이어진 시와 EPCOR 간의 논의는 최후통첩으로 이어졌고, 언론에서 아래와 같이 보도했다. “[EPCOR]은 수수료 인상 문제를 중재하기 위해 합의서에 명시된 분쟁 해결 절차를 이용하거나, 계약 해지를 협상하는 2가지 옵션을 시에 제시했다.”¹⁾

EPCOR의 입장은 테이버 타운이 상하수도 운영에 대한 연구 착수를 즉각적으로 하는 것이고, 언론보도에 따르면,²⁾ 테이버 타운은 거의 동일한 비용으로 EPCOR 만큼, 또는 그 보다 더 좋은 수준의 서비스를 제공할 수 있다는 것을 확인했다고 한다.

2016년 8월 15일 의회는 계약 해지를 협상하자는 EPCOR의 제안을 받아들이기로 의결했다.³⁾ 그해 말, EPCOR에게 빌린 550만 캐나다 달러 대출을 차환기로 결정했다.

이 자금은 원래 계약의 일부였고 하수처리장과 우수 시설을 개선하기 위해 사용됐었다. 대출금을 승인한 조례의 배경에 따르면, 테이버 타운의 공무원은 대출금을 차환하면 이자율이 6.5%에서 2.275%로 낮아져 10년 대출 기간 동안 약 140만 캐나다 달러의 이자를 절약하고, 낮은 비용으로 개선을 완료할 것이라고 보고했다.

10명의 EPCOR 직원이 테이버 타운의 직원이 되기 위해 이직했으며, 이는 테이버 타운의 직원이 10% 증가한 것을 의미한다. 노동자들은 이제 캐나다공공노조 Local 2038의 인증과 단체협약에 따라 돌아오고 있다. 테이버 타운과 캐나다공공노조는 2018년 9월 새로운 단체협약을 체결했다.

1) Busch, T. (2016) "Town parting ways with EPCOR," The Taber Times, 7 September.

2) 예컨대 다음을 보라. Smith, G. (2017) "Taber, EPCOR end operating agreement for water systems," Lethbridge News Now, February 1.

3) Busch, T. (2016) "Town parting ways with EPCOR" The Taber Times, 7 September.

이렇게 중요한 공공서비스를 다시 지자체가 가져옴에 따라, 테이버 타운은 요금인상을 통해 주민들에게 전가되었을 추가적인 비용을 피했다. 언론 보도에 따르면, 계약 취소에 따른 지급액이나 위약금은 없었다.⁴⁾ 더욱이 테이버 타운의 2018~20년 예산은 현재 요금을 유지했다.

4 Komadina, S. (2017) 'Town of Taber takes over water and sewage services from EPCOR' Global News, 2 February.

달러 이상까지 다양하다.⁸⁾ 이러한 자금 부족은 수 십 년 간 여러 차원에서의 정부 긴축을 반영하고 있는 것이며, 캐나다의 인프라 주식이 악화됨에 따라, 정부는 점점 더 시급한 이 문제에 대해 다시 관심을 집중했다.

2015년 새 자유당 정부는 상당한 연방 달러를 투입하고, 자금 비율과 요건을 변경함으로써 인프라 자금을 의제의 중심에 두었다. 동시에 자유당은 낮은 대출 금리로 주 정부와 지자체에 자금을 지원할 수 있는 공공 인프라 은행을 만들겠다고 약속했다. 정치적 스펙트럼을 넘어 캐나다 국민들은 이러한 역사적 약속에 박수를 보냈다.

그러나 저금리 금융에 대한 약속을 이행하기보다, 자유당 정부의 '캐나다시설개발은행(CIB)'이 일단 창설되고 나서 민영화와 민간 부문 재원조달을 핵심 운영의 원칙으로 삼았다. CIB는 정부가 투자한 1달러당 최대 4달러의 민간투자를 유치함으로써, 대규모 수입이 창출되는 인프라 프로젝트에 자금을 조달해야한다고 명시했다. 따라서 CIB 프로젝트는 연방 정부에 의해 PPP를 촉진하고, 연방의 돈으로 지원될 것이다.

이러한 구조에 대한 초창기 분석은 공적자금과 비교하면 사금융은 프로젝트 비용을 2배 증가시킬 것이라고 제시했다.⁹⁾ 그럼에도 생산적인 국내투자기회를 노리는 대규모 금융회사와 연기금은 재빠르게 이러한 모델을 찬양했다. 연방정부와 주 정부의 감사원을 포함해 PPPs에 대한 비판적 연구들은 증가하는 사업비용, 높은 이용자 요금 그리고 낮은 투명성 등으로 자주 어려움을 겪는다고 지적한다. 캐나다시설개발은행(CIB)은 민간 부문이 은행에 요청하지 않은 제

8) 많은 기관들이 이 데이터를 모니터링 한다. Caninfra는 추정치를 아래의 웹사이트에서 추적한다. <https://www.caninfra.ca/insights-6> (2020년 3월 2일 검색)

9) Sanger, T. (2017) 'Creating a Canadian infrastructure bank in the public interest', Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), 20 March.

안서를 수용하도록 허가함으로써 이러한 나쁜 모델을 더욱 악화시키고, 그렇게 함으로써 수요와 공익에 대한 실질적인 평가보다는 민간 부문의 이익에 의해 이끌려 가고 있다.

캐나다시설개발은행(CIB)가 처음 발표한 프로젝트는 현재 퀘벡주 몬트리올(Montréal)에 건설 중인 레소(Réseau) 고속 메트로폴리탄 경전철 네트워크다. 이 PPP 철도노선은 캐나다에서 두 번째로 큰 연기금인 퀘벡주 연기금(CDPQ, Caisse de dépôt et)의 자회사가 소유하고 있다. 이 프로젝트는 CIB 투자를 둘러싼 투명성이 결여된 대표적인 사례로, 시민사회로부터 환경, 요금, 현재 이용객 수준, 그리고 운영과 관리에 대한 향후 비용 등의 기대 효과에 대해 제대로 비판 받아왔다. 이러한 비판에도 불구하고, CIB는 토론토(Toronto) 북부의 407번 고속도로 유료 통행료와 같이, 최근 미래 투자의 좋은 모델로 선전해왔다.

2019년 9월 현재, 캐나다시설개발은행은 주로 교통, 수도, 그리고 전기 부문에서 몇 안 되는 다른 프로젝트를 발표했다. 그러나 캐나다시설개발은행은 캐나다에서 중요한 인프라의 자금을 마련하고 운영하는 방법을 근본적으로 바꿀 수 있는 상당한 잠재력이 있다.

사회성과 연동채권(SIB, social impact bonds)

‘사회성과 연동채권(SIB, social impact bonds)’은 캐나다에서 자리 잡은 새로운 형태의 민영화다. 그것들은 주로 사회서비스, 교육 그리고 보건의료와 같은 분야에 영향을 미친다. 이 모델은 투자자가 공공서비스로부터 이익을 얻을 수 있도록 허용한다. 투자자는 건강증진과 질병예방, 육아 또는 홈리스 종결과 같은 공공 프로그램에 대한 선불자금을 제공한다. 만일 어떤 결과가 성취된다면, 정부는 투자자에게 초기 프로그램 비용에 이익을 더해 투자자에게 되돌려준다.

사회성과 연동채권(SIB)은 개인 채권을 활용해 사회공익을 제공하는 동시에, 또한 투자자를 위한 수익을 창출한다. 이런 재원조달 유형의 문제는 서비스 제공보다 투자자의 수익을 우선시하는 위험을 안고 있다는 것이다.

사회성과 연동채권(SIB)은 캐나다에서 견인력을 얻고 있다. 연방정부 뿐 아니라 매니토바(Manitoba), 서스캐처원(Saskatchewan), 온타리오(Ontario)의 지방정부들도 이 새로운 모델을 살펴보고 있다. 연방정부의 2018년 가을 경제 업데이트는 자선단체, 비영리단체, 사회적 목적에 봉사하는 기타 조직에 “사회적 재원”을 위한 시드펀딩으로 10년 간 7억 5,500만 캐나

다 달러(CAD)를 발표했다.¹⁰⁾ 사회목적조직(SPO, Social Purpose Organization)의 사회적 재원에 대한 접근과 지식을 높이기 위해 2년에 걸쳐 추가적인 5천만 달러가 사용될 것이다.¹¹⁾

캐나다공공노조는 사회공동체 단체들에게 민간대출을 장려하는 연방정부의 계획이 민영화의 문을 열게 될 것이라고 우려한다. 노동자, 서비스 이용자, 그리고 서비스제공자가 새로운 형태의 부당이익을 추구하는 것을 막고 안정적 재정과 강력한 공공서비스를 추진하기 위해 함께 하는 것이 중요하다.¹²⁾

결론

공공부문 노조는 민영화 반대 투쟁의 최전선에 서 있다. 캐나다공공노조(CUPE)와 우리의 사측은 민영화가 공공부문, 공공서비스, 그리고 이런 서비스에 의존하는 사람들에게 끼치는 피해를 강조하기 위해 여러 해 동안 열심히 활동해왔다. 2017년 캐나다노총(Canadian Labour Congress) 전국대회에서 새로운 형태의 민영화에 대한 조사와 보고를 요구하는 결의안을 통과시켰는데, 이는 캐나다노동운동에서 이 문제를 다루는 게 지속적으로 중요하다는 것을 보여주는 한 예이기도 하다. 우리는 모든 형태의 공공서비스 민영화를 되돌리기 위해 계속 활동할 것이다.

동시에, 노동운동에서 캐나다공공노조(CUPE)와 사측은 이미 틀렸다는 것이 입증된 과거의 민영화 담론과 긴축 의제에 대한 단지 비판만이 아니라, 친 공공적인 미래 비전을 분명히 말하기를 원한다. 그래서 우리는 공평한 과세와 공공 수입의 확대, 직접적인 정부의 인프라 재정 지원, 지자체 재정 권한, 공공-공공의 파트너십¹³⁾, 그리고 국가가 지원하는 PPP 기관들의 폐쇄와 같은 공공서비스를 견고히 하고, 완벽한 재정을 보장하는 원칙을 진전시키는 것이 중요하다. 공공 자금을 대한 민주적이고, 공적인 통제는 이러한 비전을 위해 필수적이다. 우리의 공공서비스는 민간 부문의 풍요가 아니라, 우리의 삶을 풍요롭게 하기 위해 존재하는 것이다.

10) 캐나다시설개발은행의 현재 프로젝트 목록은 다음을 보라. <https://cib-bic.ca/en/projects>

11) Government of Canada (2018) "Investing in Middle Class Jobs: Fall Economic Statement 2018," 12. 21. <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-enonce/chap02-en.html#s1> (retrieved 24 September 2019). 사회적 금융 기금은 2장에서 소개

12) 예컨대, 캐나다지역공공일반노조(NUPGE)가 사회성과 연동채권에 관하여 수행한 포괄적인 작업을 보라. <https://nupge.ca/issues/social-impact-bonds>.

13) 예컨대 이 책의 제13장 "물 부문의 공공-공공 파트너십을 통한 지식 창출과 공유"를 보라.

필자소개



로버트 램지(Robert Ramsay)는 캐나다 공공노조(CUPE)의 수석연구원이다. 로버트는 토론토 대학에서 인문지리학 학위, 조지아타운 대학에서 통신, 문화, 그리고 기술 학위를 갖고 있다. 수석연구원이 되기 이전에, 캐나다대학교사협회(Canadian Association of University)에서 전문책임가로 일했다. 그는 15년간 노동운동에서 다양한 역할을 맡아왔다.

혜택 없는 문제? 외주화와 재공영화에 대한 덴마크의 경험

토마스 잉하우젠

이 장에서는 덴마크 공공부문의 경쟁에 대한 폭로를 자세히 다루고자 한다. 우리는 재공영화의 구체적인 사례에 초점을 맞춰, 공공 복지서비스의 핵심 부분의 경험을 살펴본다. 마지막으로, 우리는 더 나은 규제를 위한 덴마크공공노조(FOA, fagforening og a-kasse)의 전략을 제시한다.¹⁾

노인 돌봄의 파산, 사회서비스의 빈약한 서비스 질과 높은 수익, 청소서비스 분야의 성공적이지 못한 외주화 등이 이어짐에 따라, 자유화 정책에 대한 대안을 찾을 필요가 있다는 인식이 높아지고 있다. 예를 들어, 구급차 서비스의 외주화에서 실패한 실험들을 바로잡고, 쓰레기 수거의 재공영화 사례가 있었다. 사실, 우리는 정부의 다양한 사회서비스에서 이익을 억제하기 위한 구체적인 시도들을 보고 있다. 이것이 지속적인 추세인지 여부는 시간이 지나야 알 수 있을 것이다.

덴마크의 민간위탁 상황

덴마크의 공공부문은 대체로 규모가 크고, 각 부문에 따라 상당한 차이가 있는, 다양한 형태의 높은 민간위탁 수준을 지니는 것을 특징으로 한다. 공공소비²⁾는 2017년 국내총생산(GDP)의 25%에 달해 700억 유로에 해당하는 규모인 반면, 2018년 지자체의 민간위탁 수준은 공식적으로 민간업체에 의해 다루어지고 있는 서비스의 27%로 추정됐다. 게다가, 덴마크는 법적으로 독립적으로 조직되고, 비영리적인, 소위 '자영 기관(institutions with self-ownership)'으로 불리는 '준 공공기관'(semi-public institutions)의 오랜 전통을 가지고 있다.

1) FOA는 덴마크에서 세 번째로 큰 노동조합으로 약 20만 명의 조합원이 있고, 지역지부가 38개 있다. FOA의 조합원은 주로 복지서비스에 고용돼 있다. 복지서비스는 주로 공공부문의 재원으로 운영되지만 점차 민간공급자들을 포함하고 있다.
2) 소비재 구매, 급여, 사회적 이전소득 등과 같은 공공서비스의 작동을 위해 정부가 할당할 자원의 총량



전통적으로, 구급차 서비스와 함께, 대중버스, 도로 정비와 같은 기술 서비스, 청소는 외주화 되어왔다. 노인 돌봄, 사회서비스, 보건 등 복지국가의 다른 영역들은 전통적으로 공공기관에 의해 운영되어 왔다. 그러나 오늘날, 민간부문은 서비스 비중을 점차 늘려가고 있는데, 이는 시민을 위한 공공과 민간 돌봄 사이의 선택권에 대한 규칙의 결과다.³⁾

예를 들어, 덴마크 법은 노인들이 적어도 두 개의 대체 서비스 제공자들 간 선택할 수 있는 가능성을 보장하는 책임을 지자체에 위임하고 있다. 지자체는 민간 공급자와 공공 중 하나를 이용할 수 있거나, 공공서비스를 최소 2개의 민간 공급자로 대체하는 것을 선택할 수 있다. 초등학교의 경우 대다수의 공립이지만, 비영리 기관에 의한 오랜 사립의 전통이 있다(영리 초등학교 설립은 법에 위배된다).

노인 요양의 다발적 파산의 결과

최근 몇 년 동안 덴마크는 2013년 이후 54개 노인돌봄시설의 파산을 경험했다. 이러한 파산은 1만 3,000명 이상의 시민들과 2,000명 이상의 노동자에게 영향을 미쳤다.⁴⁾

3) 다음 보고서의 <표 3>을 보라. <https://sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Aeldre/2018/September/~/media/Filer%20-%20dokumenter/2018/Servietetjek%20frit%20valg/Servietetjek-af-det-frievalg-paa-aeldre.pdf>

4) www.foa.dk, www.Konkursindex.dk

2003년 이후 지자체는 지자체의 재가요양서비스를 대안적으로 노인에게 제공하도록 법으로 의무화되었다(‘선택권’으로 알려짐). 외주화의 정도는 민간 공급자를 선택하는 시민의 수에 따라 달라지기 때문에, 지자체마다 외주화의 정도는 다양하다.

상대적으로 파산 숫자가 많은 것은 2013년 법적 요건이 바뀐 맥락을 볼 필요가 있는데, 지자체가 입찰을 통해 노인들이 민간과 공공 재가요양 중에서 자유롭게 선택하는 것을 더 쉽게 만든 것이다. 그러나 부작용으로 그 법률은 아마도 가격 경쟁의 증가로 다발적으로 파산했다. 파산의 물결이 시작된 이후, 많은 지자체는 가격이 아닌 질로 경쟁력을 갖는, 지자체가 노인 돌봄의 주요 공급자가 되는 ‘오래된’ 모델로 회귀했다.

파산 방지와 발언 자유 확보

2017년에 의회는 파산의 수를 제한하고, 그럼에도 파산이 발생한다면 영향을 완화하기 위한 정치적 합의에 도달했다.⁵⁾ 지자체는 이제 은행보증요건을 포함해, 민간 기업의 재정적 건정성을 더 크게 중점을 둘 것을 요구받는다. 동시에, 지자체는 서비스의 질에 더 큰 초점을 두어야만 한다.

정당은 또한 민간 돌봄회사에 있는 노동자에게 자주 민간기업의 상황을 지자체에 공개적으로 보고할 수 있는 발언의 자유를 발휘할 더 나은 기회를 주었다. 덴마크공공노조(FOA)는 협정문의 마지막 부분을 지지했고, 이는 주요한 문제를 다루고 있다. 덴마크공공노조(FOA)는 해당 지자체에 문제를 보고해야 할 때, 해당 지자체와 직접적인 소통 채널이 없을 경우, 지자체들이 민간 기업이 제공하는 서비스에 대한 중요한 정보에 접근하지 못하게 된다고 확신한다.

그러나 덴마크공공노조(FOA)는 이 협정이 파산을 막고, 파산 여파를 완화할 수 있을지에 대해 여전히 의구심을 갖고 있다. 그래서 덴마크공공노조(FOA)는 정치적 합의의 보완책으로 자체적인 권고안을 공식화했다. 덴마크공공노조(FOA)는 무엇보다도 지자체가 공급자에게 임금과 노동조건에 대한 단체협약을 준수할 수 있는 여력이 있다는 보증을 요구할 것을 권고하고 있다. 권고안에는 (공공부문의 다른 분야에서의 관행처럼) 공급자의 재무 상태를 고려할 수 있는 중앙인증(승인)모델도 포함된다.

5) Bankruptcy Policy Agreement: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser2017/10/skaerpede-leverandoeerkrav-skal-forebygge-konkurser-i-hjemmeplejen>

사례 1 : 덴마크, 오르후스(Aarhus)의 노인 돌봄

오르후스(Aarhus) 시는(덴마크에서 두 번째로 큰 도시)은 2018년 입찰을 통한 재가요양 경쟁을 포기했다. 대신, 시는 주민에 대한 지자체 자체 서비스 외에 하나의 민간 공급자를 허가하는 보다 제한된 모델을 선택했다.

높은 수준의 경쟁에서 매우 제한된 경쟁으로의 전환은 노인 재가 돌봄의 2개 공급자가 파산한 이후에 이뤄졌다. 처음에는 새로운 입찰이 뒤따랐지만, 그 후 마지막 공급자는 시장에서 철수했다. 주요 이유는 이 분야에서 좋은 돈을 벌기란 불가능했기 때문이었다.

이 일 이후, 오르후스는 소위 '인증 모델'을 재도입했다. 이러한 모델 하에서, 민간 기업은 입찰보다는 시의 평균 비용에 근거한 가격으로만 재가 돌봄 제공을 승인받을 수 있다.

2018년 민간 재가 돌봄은 2014년과 비교할 때 고객 수가 두 배로 감소했다.¹⁾

1) 오르후스 시의 재가 돌봄 사례에 관해서는 예컨대 다음을 보라. <https://hsfo.dk/oestjylland/Mislykket-udbud-koster-Aarhus-den-sidste-leverandoer-af-privat-hjemmehjaelp/artikel/152810>

사회서비스의 민간 기업에 대한 더 나은 규제

지난 몇 년 동안 사회서비스의 제공자로서 민간 영리회사에 대한 광범위한 논쟁이 있어왔다(예 : 신체적 또는 정신적 어려움을 겪고 있는 어린이와 성인을 위한 주거 제공). 덴마크공공노조(FOA)는 소유주들이 많은 현금 보상을 받는 동안 열악한 서비스 제공한 몇 가지 민간 기업 사례를 제시했다. 한 예는 민간 시설인, Søbækskolerne 매각으로 다국적 기업인 올리비아 A/S에 총 1,800만 유로(특별 상여금 포함)의 큰 이익을 얻은 것이다. 이 시설은 교육훈련과 주거 등 특별한 필요가 있는 청년들에게 서비스를 제공한다. 그러나 매각은 물리적 자산을 이전하는 것이 아니라 용역을 제공해야 하는 의무만을 이전하였다. 이를 통해 이전 소유자는 새로운 공급자에게 건물을 임대함으로써 계속해서 많은 수입을 올릴 수 있다.⁶⁾

덴마크공공노조(FOA)는 사회서비스에 대한 훨씬 더 엄격한 시장 규제를 제안해왔다. 사립학교에 대한 덴마크 법은 다음과 같은 점에서 좋은 사례다 : 이는 단지 비영리 회사만을 허용하

6) '이윤추구 복지'에 관해서는 다음을 보라(FOA). <https://www.fagbladetfoa.dk/Articles/2018/05/28/Profit-paavelfaerd>

는 반면, 동시에 사적 이익(이윤)은 없다. 사회서비스에 대한 유사한 법은 돈이 핵심 서비스에 투자되는 것을 보장할 수 있다. 동시에, 재무감독을 포함해 민간 기업에 대한 감시와 통제를 확대할 필요가 있다. 불행히도, 새롭고 강력한 국가 관리를 위한 국가 차원의 협상은 2018년 가을에 결렬됐다.

그러나 지금 새 정부가 들어서면서, 우리는 이 영역에 대한 규제와 통제 모두를 강화하는 작업이 시작될 것으로 기대한다. 정부 스스로 표현했듯이, 이 작업은 사립학교가 적용하고 있는 동일한 모델에 따라, '어떻게 사회서비스와 민간 주간돌봄센터에서 이익이 발생하지 않도록 보장할지에 초점을 맞출 것이다.'⁷⁾

구급차 서비스에 대한 공적 대안

덴마크의 다섯 개 지역 중 하나인 남부에서, 2016년 구급차 운영이 재공영화됐다. 이는 새로운 민간 공급자인 '비오스 구급차 서비스(BIOS Ambulance services)'가 파산한 이후 발생했다.

2015년에, 비오스(BIOS) 구급차 운영사는 남부지역의 상당 부분을 맡고 있었다. 회사는 팔크(Falck A/S)사와의 입찰경쟁에서 이겼다. 수도 지역 일부에서 공공부문이 단지 공급자로서의 역할만 수행하는 동안, 그때까지 팔크(Falck A/S)사가 덴마크 대부분에서 독점 같은 상태였다.

2016년에 팔크(Falck A/S)사의 기존 계약보다 약 15%의 절감 효과를 확보하면서 비슷한 수준의 지출을 계속해 온 그 지역의 운영을 인계받게 됐다. 그때 그 지역은 시장에 단지 1개 업체만 남아있는 상태에서 신규 입찰을 내고 싶지 않았다.

2019년 말, 모든 지역이 '구급차 시장의 경쟁 강화'(Strengthened competition in the ambulance market)라는 공동보고서를 토대로 이 지역의 새로운 전략을 논의하기 시작했다.⁸⁾ 그 보고서는 공정 경쟁을 보장하고 사실상의 독점을 종식시킬 수 있는 유일한 방법으로 이

7) 사회복지정책에 대해서는 다음을 참고하라. Government of Denmark (2019) 'Retfærdig retning for Danmark'. Policy Paper https://ufm.dk/ministeriet/regeringsgrundlag-vision-og-strategier/regeringen-mette-rasmussen-forstaelsespapir/retfaerdig-retning-for-danmark_2019-06-25_endelig.pdf

8) Danish Regions (2019) 'Strengthening competition in the ambulances market. Recommendations from the regional working group on increased competition in the ambulance area'. <https://www.dr.dk/nyheder/penge/minister-vil-stramme-loven-i-koelvandet-paa-falck-skandale>

지역의 민간 기업들에 대한 공적 대안의 필요성을 매우 자세하게 지적하고 있다. 덴마크공공노조(FOA)는 노동조합으로서, 이 지역의 발전을 밀접하게 추적해 왔으며, 덴마크공공노조(FOA)가 공공 구급차 서비스를 위한 지역들과 단체협약을 맺고 있다는 점을 감안해 재공영화에 매우 적극적인 역할을 수행했다.

쓰레기 수거가 지자체로 되돌아왔다.

2011년부터 프레데릭스베르(Frederiksberg) 시는(코펜하겐 수도의 일부지만, 행정적으로 독립) 가정용 생활폐기물을 수거하는 책임을 맡아왔다. 이는 매우 비용-효과적이었고, 그래서 주민들은 13%의 절감효과가 있었다. 시에 고용된 노동자들은 약 5만 가구의 쓰레기를 수거하는 시 소유의 '프레데릭스베르 리노베이션(Frederiksberg Renovation)'에서 근무한다.

시에서 관리하기 시작한 첫해(2011년) 이후, 시에서 발행한 중간보고서는 '프레데릭스베르 리노베이션'이 4,500~4,600만 크로네(600~610만 유로)로 서비스를 운영할 수 있었다고 추정했다. 이전 공급자인 'R98'이 수거를 담당했을 때, 대략 연간 5,300만 크로나(유로 7백만)의 비용이 들었다. 애초 프레데릭스베르 시는 10% 이하의 절감 효과를 기대했었지만, "프레데릭스베르 리노베이션은 13% 적은 비용으로 그 일을 해냈다"며, 한 해 운영 예산으로 4,800만 크로네(640만 유로)를 책정했다.⁹⁾

이러한 재공영화의 배경으로, 수도 코펜하겐에서 R98 비영리 회사의 장기간의 독점이 '덴마크 경쟁 당국(The Danish Competition Authority)'에 의해 종식됐을 때, 2010년 쓰레기 수거 업무가 입찰에 부쳐졌다. 경쟁 당국은 민간 계약은 경쟁의 대상이 되어야 한다고 생각했다. 프레데릭스베르 시는 입찰 후 민간 기업에 업무를 넘기는 대신, 경영권을 인수하기로 결정한 반면, 코펜하겐 시는 쓰레기 수거 업무에 자체 입찰을 제출하지 않고 외주화하는 방식을 선택했다.

코펜하겐시에서 외주화는 초기에 몇 가지 문제를 일으켰고, 민간 기업에 의한 인수 후에 심각한 시각에 따라 노동 갈등이 발생했다. 이는 시에서 노동자를 보호하는 데 목적을 둔 특정한 조달 요건에도 불구하고 발생했다. 그래서 2014~2016년 노동환경에 관한 연구 프로젝트에 참여한 민간 공급자들은 임금을 개선할 의지와 시도에도 불구하고, 민간 단체협약상의 임금

9) 프레데릭스베르 지역의 쓰레기 수거에 관해서는 예컨대 다음을 보라. <https://www.kfst.dk/pressemeddelelser/kfst/2006/20061025-affaldsmonopol-skrottes>

인상률이 노동조건을 열악하고 힘들게 만드는 데 기여한다고 결론지었다.¹⁰⁾

앞서 계약을 맺었었던 R98은 고품 폐기물 수거에서 장기계약을 맺어온 111년 된 비영리, 펀드소유 회사였다. 이 회사는 높은 사회적 헌신, 좋은 노동조건, 그리고 상대적으로 낮은 결근율뿐 아니라 높은 업무환경 개선 집중 등이 특징이다. 회사는 입찰자 모집에 포함되지 않았다. 대신 R98은 입찰 과정과 관련된, 주로 정치적 이유로 해체됐다.

외주화 실험이 실패한 이후, 코펜하겐은 최근 계약의 상당 부분을 되돌리기로 결정했다. 수도 코펜하겐에서의 재공영화 과정은 그 이후 다른 지자체의 몇몇 사례로 이어졌다. 2019년 98개 덴마크의 기초자치단체가 다시 지자체로 그 서비스의 전체 또는 부분을 가져왔다.¹¹⁾

청소서비스에서의 논쟁

덴마크는 특히 청소서비스에서 오랜 외주화와 경쟁의 전통을 가지고 있다. 동시에, 노동자들의 임금과 노동조건뿐 아니라, 이용자를 위한 질 측면에서의 저조한 성과는 수년 동안 논란거리였다.¹²⁾

2014년 덴마크에서 생산성을 위해 구성한 정부위원회는 공공부문에서 더 높은 생산성을 위한 방향으로, 청소서비스의 외주화를 특별하게 지목했다. 위원회는 2012년 단지 10개 지자체의 청소업무 외주화 경험에 대한 검토만으로, 노인과 아동 돌봄뿐 아니라 보건의료와 같은 사회 서비스를 위한 경쟁을 부추기는 근거로 활용했다. 위원회에 따르면, 외주화는 이전과 동일하거나, 또는 더 나은 서비스 질을 유지하면서도 13~54%의 재정 절감을 가져왔다.¹³⁾

이러한 맥락에서, 위원회는 오르후스(Aarhus)에서 학교 청소의 '성공적인' 외주화를 부각시켰다. 덴마크공공노조(FOA)는 위원회의 권고에 의문을 제기했고, 오르후스 지역의 특수성과 일반적인 청소 외주화의 처참한 결과를 강조했다.

10) 노동환경에 관한 연구프로젝트에 대해서는 다음을 보라. <https://amid.dk/media/4560/sundeskraldemaend-slutrapport.pdf>

11) <https://tilmeld.kl.dk/temadag-renovationsafdeling-2019>

12) 청소서비스 이전의 효과를 평가한 것으로는 다음을 보라. RUC (2017) https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/60148155/Medarbejderkonsekvenser_Endelig_rapport_.pdf
동일한 프로젝트의 또 다른 보고서들에 대해서는 다음을 보라.
<https://typo3.ruc.dk/effektdoku/>

13) <http://produktivitetskommissionen.dk/media/165599/slutrapport02042014.pdf>

외주화 이후 몇 년이 지나자, 오르후스에서 민간 공급자들 40개 학교 중에서 단지 25개의 계약을 따내거나 유지하고 있다. 이는 주로 외주화 이후 받아들일 수 없는 서비스 질 때문이다. 한 민간 기업은 심지어 값싸고 질 좋은 청소 약속을 지키지 못한다는 사실을 인정하고 일부 계약을 자진 해지하기도 했다. 한편 덴마크공공노조(FOA)는 다른 대규모 노동조합 중 하나(3F)와 연대하여, 오르후스와 코펜하겐에 있는 대학병원을 포함해(사례Ⅱ 참고), 병원과 지자체의 청소 재공영화의 경험을 축적해왔다. 재공영화는 계약만으로 시 비갱신 뿐 아니라, 계약 취소 등으로 이뤄졌고, 일부 지자체가 자체 계약입찰을 제출하고 있다.¹⁴⁾

사례 2: 코펜하겐 대학병원의 청소서비스 직영화

2015년 8월 1일, 릭스호스피탈렛(RH, 코펜하겐 대학병원)은 ISS서비스업체로부터 청소서비스를 되찾아왔다. 이는 품질에 대한 불만 때문에 병원 측이 조기에 계약을 해지한 뒤에 일어났다.

ISS 업체는 두 개의 가장 큰 청소 계약을 갖고 있었다. 대학병원이 ISS에 총 얼마를 지불했는지에 대한 완벽한 자료는 없지만, 한 해 약 4,600만 크로네(610만 유로)로 추정된다. 재공영화 이후, 병원의 서비스센터는 한 해 2백만 크로네(26만 7천 유로)미만으로 청소 업무를 담당하고 있다. 또한 병원 부서도 서비스 질을 향상하겠다고 약속했다.

병원이 직접 청소업무를 맡았을 때, 관리자를 포함한 모든 노동자들은 공공부문 노동자가 되었고, 임금은 공공 협정에 맞춰진 수준으로 인상됐다.

덴마크공공노조(FOA)의 평가는 이제 모든 서비스의 구성요소가 상호 연결되어, 더 나은 서비스 질, 노동환경 기준과 단체협약의 요건에 부합하는 적절한 노동조건으로 이어지는 동시에, 병원에도 비용절감을 제공한다는 것이다. 어떻게 이것이 가능했는가? 아마도, ISS 민간 업체는 계약을 통해 막대한 이익을 챙겼다. 이를 위해 업체는 민간 단체협약의 허용범위를 넘어, 노동조건과 서비스 질을 낮췄다.¹⁾

1) 코펜하겐 대학병원의 청소서비스 재공영화에 관해서는 다음을 보라.
<https://www.denoffentlige.dk/rigshospitalet-dropper-rengoeringsfirmaet-iss>

14) 생산성위원회와 오르후스 시에 관해서는 예컨대 다음을 참고하라.
<http://produktivitetskommissionen.dk/media/165599/slutrapport02042014.pdf>

덴마크공공노조(FOA)의 전략 : 이윤 없는 복지

지난 30년 동안, 덴마크의 복지국가는 경쟁에 노출돼왔다. 그리고 외주화는 자주 고용조건을 악화시켜왔다. 2016년에 덴마크공공노조(FOA) 총회는 “인원 감축으로 이어지는 많은 민영화와 외주화에 대응한다. 우리는 민간에 맡겨졌던 서비스를 다시 공공으로 되돌리기 위해 노력할 것이다.”라고 결의했다.

그 이후, 외주화와 민영화에 대한 덴마크공공노조(FOA)는 양 갈래 접근을 취했다. :

- 외주화, 불필요한 이윤 그리고 탈세에 맞서 우리의 입장과 주장을 발전시켜 나간다.
- 외주화 및 기타 형태의 시장화(Marketisation)가 노동자의 임금, 노동조건, 노동환경과 직업 안정성에 해를 끼치지 않도록 보장한다.

노인 돌봄의 파산, 구급차 서비스와 쓰레기 수거와 같은 사회서비스에서의 질 저하와 고수익, 청소 분야에서의 많은 성공적이지 못한 외주화는 덴마크공공노조(FOA)의 비판에 대한 인식과 지지를 높이고 있다. 2019년 말, 덴마크공공노조는 사회서비스에서 이윤을 제한하는 방향의 구체적 시도를 지켜보고 있다. 더 나은 복지와 더 낮은 이윤을 향한 이러한 추세가 지속될지 여부는 시간이 보여줄 것이다.

필자소개



토마스 엔하우젠(Thomas Enghausen)은 덴마크 공공부문 노동조합인 FOA의 부위원장이다. 그는 조세정치, 경제정책, 인소싱과 아웃소싱 등 노동조합의 경제, 정치 영역을 담당하고 있다. 그는 교육학 학위를 갖고 있으며 이전에 거의 10년 동안 사회교육학협회(Association for Social Pedagogy) 의장을 포함해 이 분야에서 다양한 직책을 맡아왔다.

아프리카 : 민간 폐기물 처리 서비스의 실패와 대안적 전망

베라 베그만

효과적인 폐기물 관리는 공중 보건과 지속 가능한 환경을 유지하기 위해 필수적이다. 만약 부적절하게 관리되었다면, 폐기물은 심각한 건강 문제들을 일으키고, 우리의 상수도와 흙, 공기를 오염시킬 수 있다.

2012년부터의 수치들은 아프리카에서 수거된 폐기물이 전체 발생한 폐기물의 55%에 불과했음을 드러냈다.¹⁾ 결론적으로, 주민들은 종종 불법적인 쓰레기 투기와 잦은 소각을 통해 쓰레기를 각자 처리하도록 강요받고 있다. 잦은 소각 행위는 아프리카에서 심각한 수준의 대기오염을 야기하고 있다. 2013년에 아프리카에서 대기오염으로 약 71만 2천 명이 사망했는데, 이것은 1990년에 비해 36% 증가한 것이다.²⁾

불법적으로 투기된 쓰레기는 강들과 배수관을 막아 홍수를 일으킨다. 고인 물은 모기를 비롯해 말라리아와 지카 바이러스, 뎅기열을 퍼뜨릴 수 있는 다른 곤충들의 번식지이기도 하다. 많은 폐기물은 장거리에 걸쳐 쓰레기를 이동시키는 강을 통해 바다에 버려진다. 그린피스(Greenpeace)에 따르면, 1천 2백만 톤의 플라스틱이 매년 전 세계 해양으로 유입된다. 전 세계에서 가장 오염이 심한 강 가운데 10개는 해양에 있는 플라스틱의 90%에 대한 책임이 있으며, 이 강들 중 두 개는 아프리카에 위치하는 데, 바로 나일강과 니제르강이다.³⁾

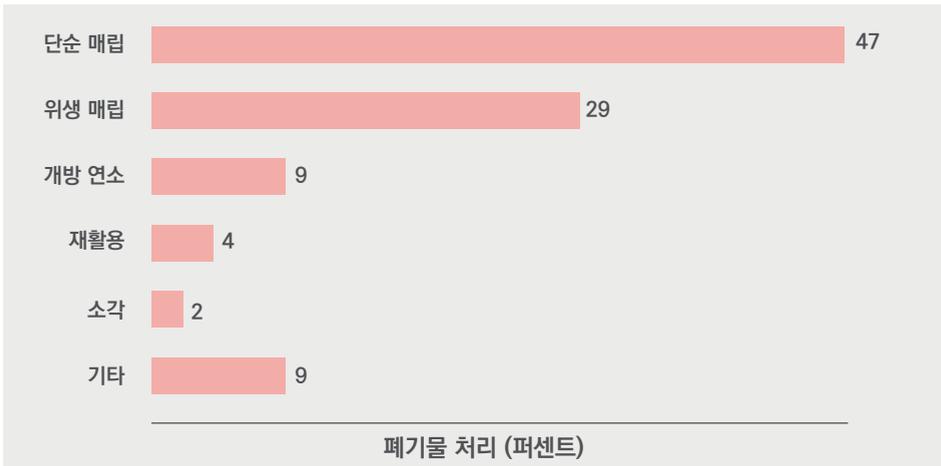
폐기물을 수거하더라도 많은 아프리카 국가들은 폐기물을 효과적으로 처리하기 위해 고군분투하고 있다. 많은 도시들이 도시 전체를 위한 공식적인 매립지 한 곳만을 가지고 있는데, 이것

1) United Nations Environment Programme (2018) Africa Waste Management Outlook. Nairobi:UNEP.

2) OECD (2016) The cost of air pollution in Africa. https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-cost-of-air-pollution-in-africa_5jlqzq77x6f8-en

3) Greenpeace (2017) 'How does plastic end up in the ocean?' 22 August. <https://www.greenpeace.org.uk/plastic-end-ocean/>

은 자주 범람하고, 심각한 건강과 안전 문제를 야기한다. 예를 들어, 케냐 나이로비(Nairobi)에는 ‘단도라(Dandora)’라는 합법적인 폐기물처리장이 있는데, 이곳은 1996년에 수용량을 채웠다고 선언한 바 있다. 하지만 30년이 지난 지금 아직도 가동되고 있다. 단도라는 주택가에 둘러싸인 개방된 폐기물 처리장이다. 이 곳은 주민들의 건강에 큰 위협을 안겨주고 있다. 폐기장을 가로질러 흐르는 나이로비 강은 오염된 물을 하류로 운반하는데, 하류에서는 이 물을 관개농수와 식수로 사용한다. 나이로비의 쓰레기 대부분은 공식적인 쓰레기 폐기장에서 최종 처리되지 않는다.⁴⁾ 대신, 민간 폐기물 처리 업자들은 수거된 쓰레기를 도시 전역에 흩어져 있는 70개가 넘는 불법 쓰레기 매립지 중 한 곳에 버린다.⁵⁾



자료 : Hoornweg, D.; Bhada-Tata, P. (2012) What a Waste : A Global Review of Solid Waste Management. World Bank. In: UNEP (2018) Africa Waster Management Outlook.P.37

폐기물 문제의 규모에 압도되어, 많은 아프리카 국가들은 민간부문에 의지하게 되었다. 그러나 이 글이 구체적인 윤곽을 보여주는 것처럼, 민영화는 효과적인 폐기물 관리의 해결책이 되지 못한다. 그래서 이 글은 어떻게 이집트의 3대 큰 도시인 카이로, 알렉산드라, 기자(Cairo, Alexandra and Giza)에서 노동자와 지역사회가 성공적으로 폐기물 관리의 민영화에 저항했는지 설명할 것이다. 다음 부분은 폐기물 관리에 대한 비공식 부문의 가치 있는 기여와 비공식 부문을 공식화하려는 도전과 잠재력을 소개한다. 마지막으로, 공적으로 운영되는 폐기물 관

4) Ministry of Environment and Natural Resources and UNDP (2016) A Circular Economy Solid Waste Management Approach for Urban Areas in Kenya, p. 28. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/mdg-carbon/NAMAs/nama-on-circular-economy-solid-waste-management-approach-for-urb.html>

5) UNEP (2018) Africa Waste Management Outlook. Nairobi, Kenya: UNEP.

리 서비스의 장점을 서술한다. 우리는 아프리카의 폐기물 관리 민영화의 경험에서 얻은 교훈과 이에 따른 대안을 도출하며 결론을 마무리한다.

민영화의 실패

처음부터 아프리카에서 민영화된 폐기물 관리 경험은 그 실패를 증명했다. 카메룬(Cameroon)은 아프리카에서 폐기물 관리 서비스의 일부를 민영화 한 최초의 국가 중 하나였다. 이미 1969년에 두알라(Douala)는 도시 쓰레기 관리를 외주화했고, 야유데(Yaoundé)는 10년 후에 그 뒤를 따랐다. 유엔환경계획(UNEP)은 폐기물 관리 민영화에 대한 평가에서 이를 '실패한 PPP'로 분류했다.⁶⁾ 폐기물 관리 회사인 Hygiène et Salubrité du Cameroun (HYSACAM)의 실적이 저조했으며, 결국 경제위기와 구조조정으로 국가가 불안정했던 1991년 회사가 완전히 철수했다.⁷⁾ 쓰레기 재앙이 지속되자 1994년 세계은행은 두 도시와 특히 노출된 쓰레기 폐기장을 정화하기 위한 긴급프로그램에 개입했다. 그러나 이러한 문제에도 불구하고 1998년 HYSACAM이 재계약되고 민관협력(PPP)이 전국 17개 도시로 확대되었다. 그러나 HYSACAM의 수행은 아직도 여전히 미진함으로 남아있다. 계약 후 5년이 지나도록 그 회사는 60%의 주민에게 서비스를 제공하지 못했다.⁸⁾ 그들의 장비가 이동하기에 골목이 너무 좁았고, 비공식 노동자들이 지역에서 이 일을 하기 때문이다. 거의 50년 동안 민영화된 폐기물 서비스를 이용했지만, 카메룬은 여전히 효율적이고 효과적인 폐기물 관리 시스템이 도입되지 않았다.⁹⁾

민영화된 폐기물 서비스의 주요 문제는 민영화가 수익성이 있다고 여겨지는 지역에서만 이뤄지고 있다는 점이다. 가난한 도시 지역뿐만 아니라 농촌 지역도 쓰레기가 쌓이는 것을 보고 있다. 예를 들어 튀니지는 세계은행과 다른 개발기관에 의해 강하게 추진된 민영화 폐기물 서비스의 오랜 역사를 갖고 있다. 2010년, 유엔 해비타트(UN-Habitat)는 튀니지의 '[폐기물 관리] 민영화에 대한 성공적인 경험을 칭찬했다.¹⁰⁾ 그러나, 이 서비스가 수세 시(Sousse)에서 잘

6) UNEP (2018) Africa Waste Management Outlook. Nairobi, Kenya: UNEP, p. 169.

7) Achankeng, E. (2003) Globalization, Urbanization and Municipal Solid Waste Management in Africa. http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Achankeng_Globalization_Urbanization_MSWMgmt_Africa.pdf

8) Achankeng, E. (2003) Globalization, Urbanization and Municipal Solid Waste Management in Africa. http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Achankeng_Globalization_Urbanization_MSWMgmt_Africa.pdf

9) UNEP (2018) Africa Waste Management Outlook. Nairobi, Kenya: UNEP, p. 169.

10) UN-Habitat (2010) Solid Waste Management in the Worlds Cities. <https://unhabitat.org/solid-waste-management-in-the-worlds-cities-water-and-sanitation-in-theworlds-cities-2010-2>

가능했다 하더라도, 농촌 지역의 쓰레기 중 10%만이 수거되고 있었다. 2018년 튀니지 인구의 30% 이상이 농촌에 거주했다는 점을 감안하면, 이는 매우 의미심장하다.¹¹⁾ 유사하게, 탄자니아의 다르에스살람(Dar es Salaam)에서는 폐기물 서비스의 민영화가 수도의 제공 범위를 개선했지만, 가난한 이웃들은 제외되었다. 결과적으로, 다르에스살람(Dar es Salaam)에 있는 폐기물의 70%는 비공식적으로 처리되거나, 불법적으로 수로와 밭에 버려지고 태워진다.¹²⁾

민영화된 폐기물 관리의 또 다른 공통적인 부작용은 비공식 폐기물 관리 노동자들을 배제하는 것이다. 비공식 폐기물 관리 노동자들은 많은 재활용 처리를 통해 아프리카의 폐기물 관리에 크게 기여하고 있다. 예를 들어 탄자니아의 다르에스살람에서는 비공식적 폐기물 관리 노동자들이 80%의 플라스틱 병을 재활용하는 것으로 추산되며, 플라스틱병은 국내 공장에 판매되어 국내 및 국제 시장에 가공 및 판매된다.¹³⁾ 남아프리카의 경우, 약 80-90%의 종이와 포장 쓰레기가 비공식 부문에 의해 회수되고, 따라서 자치단체들은 매년 수백만 달러의 돈을 쓰레기 매립지에서 벌어들인다. 비공식적 폐기물 관리 노동자들이 이처럼 중요한 환경적 서비스까지 맡고 있음에도 불구하고 민간기업인 아베다(Averda)가 2016년 9월 요하네스버그 인근 제네시스 매립지를 인수하면서 이들을 배제하려 했다. 많은 비공식 폐기물 관리 노동자들이 17년 동안 쓰레기 매립지에서 일해왔다. 그 회사는 이들 노동자들이 그 장소에 접근하지 못하게 협박했다. 2018년 6월, 아베다(Averda)는 레드 엔지스(Red Angies)라는 사설 보안 회사를 고용했는데, 이 회사는 쓰레기 매립지 밖에 있는 노동자들의 집을 불법 침입하여 그들을 난폭하게 공격했는데 이로 인해 19명이 입원했고, 4명은 중상을 입었다.¹⁴⁾

카이로의 민영화 폐기물 관리 반대 투쟁

이집트에서는 1940년대에 카이로 외곽의 자발렌(Zabaleen) 기독교 공동체가 매우 정교한 폐기물 관리 시스템을 구축했다. 약 7만 명으로 구성된 이 공동체는 카이로 전체 쓰레기의 3분의 2에 해당하는 1만 5천 톤의 쓰레기를 매일 분류하는 것으로 알려져 있다. 시간이 지나면서 이 폐기물 관리 시스템은 85%의 재활용률을 달성했다.¹⁵⁾ 이에 비해 EU-27과 노르웨이의 2014

11) 다음의 통계자료를 보라. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=TN>

12) UNEP (2018) Africa Waste Management Outlook. Nairobi, Kenya: UNEP, p. 81.

13) Oyake-Ombis, L. (2017) Awareness on environmentally sound solid waste management by communities and municipalities in Kenya, p. 34.

14) <https://globalrec.org/2018/07/07/violent-assault-of-waste-pickers-near-genesis-landfill-johannesburg>

15) UNEP (2018) Africa Waste Management Outlook. Nairobi, Kenya: UNEP

년 평균 생활폐기물 재활용률은 43%로 독일이 64%로 가장 높은 재활용률을 달성했다.¹⁶⁾ 돼지들은 음식물쓰레기를 먹기 때문에, 자발렌 공동체의 재순환과 분류체계의 필수 요소다. 자발렌 공동체는 돼지들 중 일부를 직접 소비하고, 다른 것들은 이집트의 호텔과 다른 관광지에 판매한다. 이것은 추가 소득원과 저축으로 쓰인다.¹⁷⁾ 자발렌 폐기물 관리 시스템은 카이로와 같은 거대도시에서도 순환 경제를 창출할 수 있음을 보여준다.

자발렌 폐기물 관리 시스템의 효과에도 불구하고, 정부는 알렉산드리아(Alexandria)와 기자(Giza)의 민영화에 따라 2000년대 초 카이로의 폐기물 관리를 민영화하기로 결정했다(표 1 참조). 민영화 시도는 정부가 도시개발사업과 토지투기 활동의 안정적인 보장을 한다는 면에서 숨겨진 의제를 추구하는 광범위한 젠트리피케이션(gentrification) 과정의 일환으로 이루어졌다. '쓰레기 도시'로 알려지게 된 자발렌 정착지는 카이로의 역사적, 관광지 구역들과 지리적 근접성 때문에 수익성이 좋은 도시 투자 기회로 여겨졌다. 이와 같이, 민영화는 자발렌을 도심 밖으로 이동시켜 새로운 교외 정착지로 이전하려는 정부의 목표를 반영한다.¹⁸⁾

민간 기업들은 초기 자발렌의 85%에 비교하면¹⁹⁾ 약 20%의 폐기물만을 재활용할 수 있었다.²⁰⁾ 자발렌과 달리, 민간 기업들은 좁은 길이나 높은 건물에서 쓰레기를 수거하지 않았다. 대신 중앙 수거구역을 설치해 주민들이 폐기물을 이 구역 내 대형 쓰레기통에 보관할 것을 기대했다. 주민들은 전기요금을 통한 폐기물 수거 서비스에 대한 요금을 지불했고, 수거된 폐기물에 대한 소유권은 민간기업에 주어졌다. 대부분의 회사는 분류작업을 돕는 보답으로 약 50%의 쓰레기를 자발렌에 주기로 약속했다. 그러나 이는 자발렌이 이전에 벌었던 수입의 극히 일부에 지나지 않았다. 즉, 민영화로 자발렌은 생계를 잃었다. 결과적으로, 자발렌의 일부는 75%의 수익 감소를 보였다.²¹⁾

16) Egyptian Streets (2016) 'Cairo Leads European Cities in Recycling', 7월 27일.

<https://egyptianstreets.com/2016/07/24/cairo-leads-european-cities-in-recycling/> (2018년 4월 17일 검색).

17) RT Documentary (2016) 'Zabbaleen: Trash Town. A whole community in Egypt that lives on rubbish', 5월 15일.

<https://www.youtube.com/watch?v=D0s7WsoC528> (2018년 4월 17일 검색).

18) Fahmi, W. and Sutton, K. (2019) 'Cairo's Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen's Right to the City'. Sustainability, 2: 1765-1783.

19) Brinkley, H. (2019) Hardin' imagined tragedy is pig shit: A call for planning to recenter the commons. Planning Theory. Vol. 19, iss. 1, pp. 127-144.

20) Egyptian Streets (2016) Cairo Leads European Cities in Recycling, 7월 27일.

<https://egyptianstreets.com/2016/07/24/cairo-leads-european-cities-in-recycling/>

21) NewsWeek Middle East (2017) 'Cairo' Treasures of Trash' 5월 24일.

<http://newsweekme.com/cairos-treasures-trash/> (2018년 4월 17일 검색).

주민들과 자발렌은 민영화에 저항했다. 기자(Giza)에서는 2003년 2월 수백 명의 자발렌이 외국 기업의 유입에 반대하는 캠페인을 벌였다. 카이로에서는 운영을 시작한 지 불과 6개월 만에 민간기업 우르바세르(Urbaser)와 FCC가 불규칙한 수거와 충분치 않은 거리청소에 따른 시민들의 민원으로 인해 200만 달러의 벌금을 부과받았다. 나아가 카이로와 기자의 수백 명의 시민들은 전기요금에 쓰레기 수거비용을 부과하는 것에 대해 정부를 상대로 소송을 제기했다. 소비자들이 승소했고 이 판결로 기자, 카이로, 알렉산드리아에서 서비스 청구가 종료되었다. 결국 이집트 정부는 그들의 사유화 실험이 실패했다는 것을 받아들일 수밖에 없었다.²²⁾ 2017년과 2018년 민간기업과의 15년 계약이 종료되자 정부는 재계약을 하지 않기로 했다. 대신 자발렌에서 주택마다 수거하는 '새로운' 시스템이 점차적으로 시행되었다.²³⁾ 3개 도시에서 폐기물 수거 서비스는 도시별로 정산이 이뤄졌다. 민간기업인 베올리아(Veolia)가 계획보다 4년 빠른 2011년 계약을 해지함에 따라 알렉산드리아는 폐기물 서비스에 대한 정산을 지급하는 첫 번째 도시였다(표 1 참조). 국영기업 아랍 건설사의 자회사인 공기업 나흐뎃 미스르(Nahdet Misr)는 2011년 12월 알렉산드리아에서 폐기물 관리 서비스를 운영하기 시작했다. 나흐뎃 미스르는 비공식 부문과 제휴하여 공식적으로 폐기물 수집 서비스를 하도급화했다.²⁴⁾

표 1. 이집트의 폐기물 관리 재공영화

도시	민영화 연도	계약 규모	계약 기간	회사명	재공영화
알렉산드리아	2000	4억4천6백만 달러	15년	비벤디 자회사인 CGEA 오닉스, 이후 '베올리아 환경'이 됨	2011년에 베올리아가 4년 일찍 계약을 종료 국영기업 아랍 건설사의 자회사인 '나흐뎃 미스르'가 폐기물 관리를 담당하고 있음
기자 (도끼, 아고우자, 임바바 지역)	2002	7.6백만 달러	15년	FCC와 Urbaser	
카이로 (동, 서쪽 지역)	2003	연 2천5백만 달러	15년	FCC와 Urbaser	계약이 종료되었으나 갱신되지 않음
카이로 (북쪽)	2002	연 1천1,5백만 달러	15년	AMA 아랍환경회사 (AAEC)	계약이 종료되었으나 갱신되지 않음

자료: Van Niekerk, S. and Wegmann, V. (2019) Municipal Solid Waste Management in Africa and Arab Countries. Ferney-Voltaire, France: PSI.

22) Wael Fahmi, W. and Sutton, K. (2010) 'Cairo' Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen' Right to the City' Sustainability, 2 (6).

23) Egypt Today (2017) 'Cabinet allocates LE 300 million for Cairo waste collection', 10월 5일. <https://www.egypttoday.com/Article/1/26112/Cabinet-allocates-LE-300-million-for-Cairo-waste-collection> (2018년 4월 17일 검색).

24) Elgazzar, R., El-Gazzar, R. and El-Gohary, M. (2017) Understanding the Dilemma of the Municipal Solid Waste Management System in Alexandria, Egypt: Could ICT Improve the System? International Federation for Information Processing, pp. 816-22.

아프리카의 제로-웨이스트 (zero-waste) 잠재력

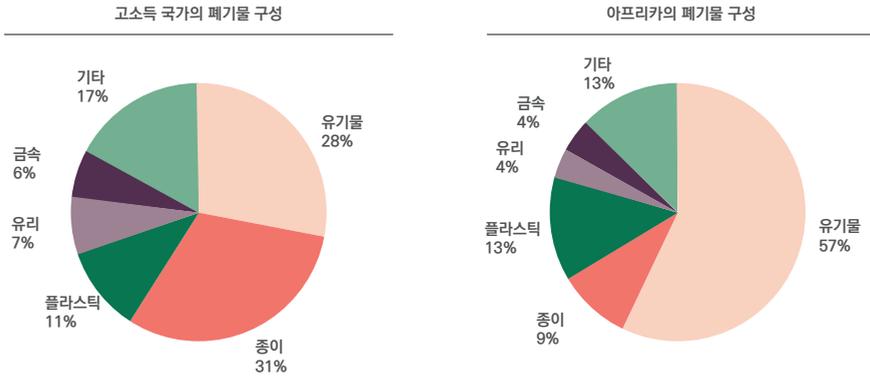
자발렌은 신선식품의 준비로 인해 유기성 폐기물(organic waste)의 비율이 높고, 판매되는 상품의 포장 사용이 제한된다는 특징으로 인해 아프리카에서 쓰레기 제로 프로그램(zero-waste programmes)의 높은 잠재력이 있음을 보여준다. 세계은행은 아프리카에서 폐기물의 57%가 유기성 폐기물이고, 13%는 플라스틱이며, 9%는 종이 또는 판지, 4%는 유리, 4%는 금속, 나머지 13%는 기타 물질이라고 추정한다.²⁵⁾ 이는 폐기물의 28%만이 유기성 폐기물인 고소득 국가의 폐기물 구성과는 매우 다르다(그래프 1과 2 참조). 유기성 폐기물은 수세기 동안 재사용되어 왔다. 이집트의 자발렌처럼 유기성 폐기물을 동물에게 먹이는 방법이 튀니지의 수스(Sousse), 탄자니아의 모쉬(Moshi), 케냐의 나이로비(Nairobi) 등 다른 도시에서도 적용되고 있다. 또한 우간다의 수도 캄팔라(Kampala)에서는, 카수비-카왈라(Kasubi-Kawala) 인근 지역이 유기성 폐기물의 75%에 대한 폐기물 관리 시스템을 구축했는데, 유기성 폐기물은 가축 먹이로 사용되고, 비료화로 처리되며, 도시 유기성 폐기물로 바이오 연료를 만든다. 가장 놀라운 것은 바마코(Bamako), 말리(Mali)는 쓰레기를 가축 먹이로 사용하고, 'terreautage'로 불리는 전통적인 방법을 통해 이것을 재사용하고, 미사용 폐기물은 농부들에게 판매하고, 부분적으로 비료화되는 폐기물은 야채 농가에 판매함으로써 도시 폐기물 85%의 재활용률을 달성하도록 관리했다. 가장 놀라운 것은, 말리(Mali)의 바마코(Bamako)는 폐기물을 가축 먹이로 사용하고, 처리되지 않은 폐기물을 작물재배 농가에 판매하거나 부분적으로 퇴비화된 폐기물을 야채 재배 농가에 판매하는 'terreautage'로 불리는 전통적인 방법을 통해 재활용함으로써, 대략 도시 폐기물 85%의 재활용율을 달성하도록 관리했다.²⁶⁾

탄자니아의 잔지바르(Zanzibar)섬도 '쓰레기 제로'를 목표로 현재 통합형 도시 쓰레기 관리 시스템을 시범 운영하고 있다. 잔지바르에서는 쓰레기의 80% 이상이 습식 유기형이기 때문에 비료화 처리가 관건이다. 시범사업은 2017년 9월 200가구가 참여하고 있는 잔지바르 저소득층 밀집 지역인 샤우리 모요(Shauri Moyo)에서 시작했다. 선별된 가구들은 쓰레기를 습식, 건조, 유해 폐기물로 분류하기 위해 쓰레기통과 비닐봉지를 받았다. 샤우리 모요 지역 폐기물 관리 협회의 8명의 노동자(대부분이 여성)들은 쓰레기 분리, 수거, 처리에 대해 참여 가구들을 교육할 책임을 부여받았다. 지역의 파트너는 비공식적인 노동자 주도의 조직이지만 급

25) Hoornweg, D.; Bhada-Tata, P. (2012) What a Waste : A Global Review of Solid Waste Management. Urban development series. Knowledge papers no. 15. World Bank. Washington, DC

26) Wilson, D., Rodic, L. et al. (2012) 'Comparative analysis of solid waste management in 20 cities', Waste Management & Research, 30(3): 237-54.

그래프 1, 2



자료: Hoornweg, D.; Bhada-Tata, P. (2012) What a Waste : A Global Review of Solid Waste Management. World Bank. Page 20 and 21

여는 잔지바르 시 의회에서 지급한다.²⁷⁾ 노동자들은 월급을 받고 더불어 금속, 플라스틱, 유리, 종이상자와 같은 건조한 폐기물뿐만 아니라 퇴비를 판매함으로써 추가 수입을 올릴 수 있다. 이 프로젝트는 잔지바르 환경관리청과 인도의 공익 연구 및 옹호 기관, 잔지바르 지방의 회가 함께 착수했다.²⁸⁾

폐기물 서비스의 공식화

비공식 폐기물 관리 노동자들이 하는 일은 비위생적이고, 심각한 건강과 안전 위험을 안고 있으며, 심각하게 불안정하다. 그들은 아프리카의 폐기물 관리 시스템에 상당한 기여를 하지만 거의 인정받지 못한다. 대륙의 비공식 폐기물 관리 노동자 규모에 대한 신뢰할만한 자료가 없고, 국가 간에는 큰 차이가 있다. 남아프리카에는 적어도 9만 명의 비공식 폐기물 관리 노동자들이 있다.²⁹⁾ 나이지리아에서는 약 1만 명의 비공식 폐기물 관리 노동자들이 라고스(Lagos)에 서만 일하고 있다.³⁰⁾ 비교적 낮은 수치를 가진 모로코(Morocco)는 전국적으로 7,000명의 비

27) Magazeti ya Tanzania (2018) 'Zanzibar has become the first island in East Africa to have a decentralised waste management model' Magazeti ya Tanzania, 7월 3일.

28) Centre for Science and Environment (2019) Pilot Project Decentralized Solid Waste Management. <https://www.cseindia.org/pilot-project-decentralized-solid-waste-management-9604>

29) WIEGO (2018) 'WIEGO strongly condemns violent assault of reclaimers near Genesis landfill'. <https://www.wiego.org/resources/wiego-strongly-condemns-violent-assault-reclaimers-near-genesis-landfill>

30) Sesan, T. (2018) Inside the Cleaner Lagos Initiative. Lagos, Nigeria: Heinrich Boll Stiftung. <https://ng.boell.org/2018/01/15/inside-cleaner-lagos-initiative>

공식 폐기물 관리 노동자들이 있다.³¹⁾

이집트의 사례는 민영화된 폐기물 처리 서비스의 실패가 비공식 폐기물 관리 노동자들을 공식적인 경제로 편입시켜냈음을 보여준다. 이미 구축된 고도로 향상된 폐기물 관리 시스템의 이러한 공식화는 노동조건을 향상하고 비공식 노동자에게 급여를 제공하는 동시에 서비스에 대한 주민들의 만족도를 향상하는 계기가 되었음을 나타낸다. 마찬가지로, 잔지바르가 통합된 폐기물 관리 시스템을 통해 쓰레기 제로의 섬이 되려는 시도는 비공식 경제의 통합, 즉 공식화에 기반을 두고 있다.

그러나 공식화는 비공식 노동자들이 시의 폐기물 관리 노동자들보다 열악한 노동환경과 낮은 임금으로 정식제도 안에 편입될 때 문제가 된다. 예를 들어, 세네갈(Senegal)의 다카르(Dakar)에서 이런 일이 일어났다. 1990년대 후반에 이르러 폐기물 관리 서비스는 붕괴하기 시작했고, 다카르의 거리와 공공장소에 쓰레기가 쌓이기 시작했다. 이에 대한 반응으로, 'Set/Setal'('Be Clean/Make Clean')이라는 청년운동이 시작되었다. 이 운동은 다카르(Dakar)에 있는 청년들이 청소와 함께 그들의 이웃들을 아름답게 하는 것을 포함한다. 1990년까지 Set/Setal 캠페인의 청년들은 도시 전체의 참여형 제도로 채용되지만 낮은 급여율과 특별한 수당이나 혜택을 얻지 못했다. 청년들은 쓰레기를 수거해 도시 외곽으로 향하는 덤프트럭에 싣는 일을 맡게 되었다. 비록 일일 요금을 지불했지만, 그들은 그 당시 도시의 쓰레기 관리 시스템의 중추적인 역할을 했음에도 불구하고 다른 보장들이나 수당을 주지 않았다.³²⁾

비공식 노동자의 공식화와 관련된 또 다른 문제는 비공식 폐기물 관리 노동자의 극히 일부만이 정규노동자가 되었을 때 발생한다. 이는 다른 비공식 폐기물 관리 노동자들이 쓰레기를 다루지 못할 경우 생계 위험에 대한 문제를 일으킨다. 이처럼 공식화는 정규적인 노동력과 비공식적인 폐기물 노동자 사이의 불평등을 심화시킬 수 있다.

공공적 대안들

알제리(Algeria)는 공공적으로 운영하는 폐기물 관리 시스템을 통해 달성될 수 있는 것을 보여주고 있다. 알제리의 폐기물 관리 시스템에는 민간 부문의 개입이 거의 없으며, 몇몇 도시

31) <https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/waste-not-international-financing-supportsmodernisation-waste-management-infrastructure-and>

32) <https://lematin.ma/journal/2018/chiffonniers-inconnus-luttent-discretementcontre-changements-climatiques/286324.html>

의 일부만이 폐기물 처리를 민영화하고 있다. 2002년 이후 알제리는 지속 가능한 발전에 대한 폭넓은 책무의 일부분으로, 통합적인 폐기물 관리 프로그램을 채택했다. 알제리는 기후변화로 인해 사막화가 증가하면서 수십 년간 기후변화가 높게 의제화되어 온 나라이다. 알제리의 폐기물 기반시설은 중앙정부가 부담하고 있고, 폐기물 수집과 처리 관리는 각 가구가 지자체에 수수료로 내는 '쓰레기 처리세 ('junk removal tax')에서 재원을 조달한다.³³⁾ 쓰레기 수거율은 아프리카에서 가장 높은 수준이다. 도시 지역에서는 폐기물의 약 90%, 농촌에서는 65~70%가 수거되는데, 이 비율은 아프리카에서는 매우 높다(예: 농촌 지역 폐기물 수거율이 10%인 인접한 튀니지와 비교). 공공적으로 운영되는 폐기물 관리 프로그램의 성공에도 불구하고, 알제리는 국제적인 기부 공동체가 강력하게 제안하는 것처럼 더 많은 민간부문 개입을 위한 길을 열 계획이다.³⁴⁾

르완다(Rwanda)는 일상적으로 청결하다는 찬사를 받는다. 2018년 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 에릭 솔하임(Eric Solheim) 유엔환경계획(UN Environment Programme) 위원장은 수도 키갈리(Kigali)를 쓰레기 없는 거리와 녹색 계획 측면에서 '지구상에서 가장 깨끗한 도시'로 지칭했다.³⁵⁾ 우무간다(Umuganda)는 한 달에 하루꼴로 의무적으로 공동체 활동을 하는 전통인데, 키갈리(Kigali)의 청결함에 숨은 비결이다. 우무간다의 공동 노동은 오늘날 르완다 지역에서 오랜 전통을 가지고 있다. 우무간다는 식민지 이전의 왕국 때부터 행해져 왔으며, 그것은 후원자-고객 관계의 필수적인 부분이었다.³⁶⁾ 문자 그대로 번역하면 '결실을 이루기 위해 공동의 목적을 가지고 함께 하는 것'을 의미한다. 주민들은 쓰레기를 줍고, 지역 정원을 위해 토지를 정비하거나, 불편을 겪는 가구들을 위해 새로운 도로, 교실, 주거용 화장실을 조성하는 것을 돕는다. 청소하는 날이지만 공동체를 발전시키는 기회이기도 하다. 우무간다는 필수 사항이다: 가구당 18세 이상 1명 이상이 참석해야 한다. 주민은 인근 근무팀으로 나뉘어 조별로 20~150가구가 활동한다. 지방의회의 승인된 사유 없이 우무간다에 불참하게 되면 RWF 5,000(미화 6달러)의 벌금을 물릴 수 있는데, 이는 르완다 대부분의 사람들에게는 상당한 금액이지만 부자에게는 미미한 금액이다.³⁷⁾ 키갈리의 예에 따라 다르에스살

33) https://www.retech-germany.net/fileadmin/retech/05_mediathek/laenderinformationen/Algerien_RA_ANG_WEB_0_Laenderprofile_sweep_net.pdf

34) <https://lematin.ma/journal/2018/chiffonniers-inconnus-luttent-discretementcontre-changements-climatiques/286324.html>

35) IPPmedia (2018) 'Kigali rated the cleanest city in Africa', 27 April. <https://www.ippmedia.com/en/features/kigali-rated-cleanest-city-africa>

36) Bates, S. (2012) From the Ground Up: The Historical Roots of Umuganda in Rwandan Economic and Political Development. Master of Arts in Liberal Studies. Skidmore College. Paper 83.

37) <http://perilofafrica.com/umuganda-rwandas-day-community-cleaning/>

람(Dar es Salaam)도 2016년 월 1회 청소의 날 캠페인을 벌였다.³⁸⁾ 이 계획은 모든 탄자니아 시민들이 공공장소의 정기적인 청소에 참여하도록 요구한다. 일부 관찰자들은 우무간다를 전통적인 방법에 기초한 공공 폐기물 관리 시스템에 창조적인 기여로 보고 있지만, 다른 관찰자들은 우무간다를 강제 노동의 한 형태로 보고 있다.

결론: 얻게 된 교훈

폐기물 관리의 민영화는 효과적인 폐기물 서비스 제공의 어려움을 영구화시킬 뿐이다. i) 이것은 주민 대부분이 서비스에서 배제되도록 한다. (일반적으로 민간 기업들은 서비스 비용을 지불할 여유가 있는 도시의 부유한 지역만 커버하기 때문이다). ii) 이것은 환경보다 이윤을 우선시한다. iii) 이것은 서비스를 운영하는 고비용의 방법이다.

아프리카는 폐기물의 상당 부분이 유기농이기 때문에 순환 경제를 확립하는 방법으로 쓰레기 제로(zero-waste)의 잠재력은 매우 크다. 사실, 폐기물로 동물을 사육하거나 토양을 비옥하게 하는데 활용하는 전통적인 방법들은 수세기 동안 사용되어 왔다. 이런 종류의 지역 지식은 장려되어야 한다. 불행하게도, 이집트의 폐기물 민영화의 경험이 증명하듯이, 민영화는 지역적이고 통합된 폐기물 관리 메커니즘을 막는다.

비공식 폐기물 관리 노동자들은 아프리카에서 중대한 활동을 하고 있지만 폐기물 관리 시스템에 대한 그들의 기여를 거의 인정받지 못했다. 폐기물 관리의 민영화는 종종 비공식 폐기물 관리 노동자들이 폐기물로 접근하지 못하도록 한다. 다시 말해 그들은 생계 수단을 잃게 된다. 공공적으로 소유 및 관리되는 폐기물 관리 시스템은 비공식 폐기물 관리 근로자를 정규화하고 그들의 지식과 전문성을 토대로 순환 경제적 폐기물 관리를 강화하는 기회를 갖는다. 이집트에서 85%의 재활용률을 달성한 자발린(Zabaleen)의 순환경제 시스템이나 쓰레기 없는 섬(zero-waste island)으로 거듭나기 위한 잔지바르의 노력이 대표적인 사례다.

통합적이고 공공 소유의 폐기물 관리 시스템은 큰 성과를 거둘 수 있다. 알제리는 사실상 민간부문의 개입이 없는 상황에서 가장 높은 수거율을 달성했다. 이것은 전체 인구와 특히 농촌 인구에게 도움이 되는 통합적인 폐기물 관리 시스템을 수립했다. 이는 나머지 인구를 등한시하면서 수익성 있는 도시지역을 가려내는 것으로 알려진 민간의 폐기물 관리 시스템과 극명한 대조를 이룬다.

38) UCL (2017) Transforming Solid Waste Management in Dar es Salaam. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/2017_swm_report.pdf

참고: 이 장은 Public Services International에서 발간한 2019년 보고서 Sandra Van Niekerk와 Vera Wegmann이 작성한 'Municipal Solid Waste Management Services in Africa and Arab Countries'를 기반으로 한다.

필자소개



베라 웨그만(Vera Wegmann)은 영국 그리니치 대학에 있는 국제공공노련연구소(PSIRU)의 연구원이다. 그녀는 또한 '일과 노동 연구(CREW)'의 중심 성원이기도 하다. 2017년 10월에 그린위치 대학에 들어가기 전에, 영국 노팅엄에 있는 '사회와 국제 정의' 연구로 박사학위를 받았다. 그녀의 연구는 자주적인 노동조합주의뿐 아니라, 공공서비스, 특히 쓰레기 처리, 에너지 정책, 에너지 민주주의, 재공영화와 공공 소유 등에 초점을 두고 있다.

공공소유를 향한 영국의 국가, 광역지자체, 기초지자체의 움직임

데이비드 홀

영국에서의 공공 소유권(public ownership) 운동은 효과적이고, 투명하며, 그리고 지역이 주도하는 새로운 공공부문을 건설하는 것에 대한 새로운 정치적 논쟁을 일으켰다. 또한 부문별 계획에 대한 논쟁에 자극을 주었다. 노동당과 공공 캠페인 조직인 'We Own It'은 노동당의 2019년 선거 공약¹⁾과 'We Own It'의 공공부문 민주적 지배구조²⁾에 대한 제안으로 절정을 이루면서, 이러한 논쟁에서 주도적인 역할을 하고 있다. 2019년 12월 영국 총선은 보수당이 압도적인 의제인 브렉시트(Brexit)³⁾를 우선시했기 때문에 결정적으로 승리할 수 있었지만, 공공 서비스와 재화의 공적 소유에 대한 대중적 지지는 현재도 전체 인구 범위에서 매우 강력하다. 심지어 재선된 보수당조차 2020년 1월에 주요 철도 사업권을 다시 국유화했고, 다른 것들에서도 똑같이 할 조짐을 보였다.⁴⁾

영국에서 중앙정부는 대부분의 공공서비스 구조를 통제한다. 1980년대부터 광범위한 민영화가 서비스 제공의 외주화와 공공사업의 판매를 통해 도입됐다. 에너지 분배와 상하수도과 같은 몇몇 민영화된 공공사업들은 지역적으로 조직되지만, 잉글랜드에는 선출된 지역자치기구가 없었다. 그러나 일부 서비스에 대한 책임은 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 정부로 위임되어 영국 전역에 걸쳐 상당한 변화를 가져왔다.

1980년대 민영화 이후, 외주화와 긴축 정책은 중앙과 지방정부의 전문적, 재정적 역량을 약화시켰다. 교육과 보건에 대한 지역의 민주적 통제는 학교를 관리하는 지방의회와 권한을 축소

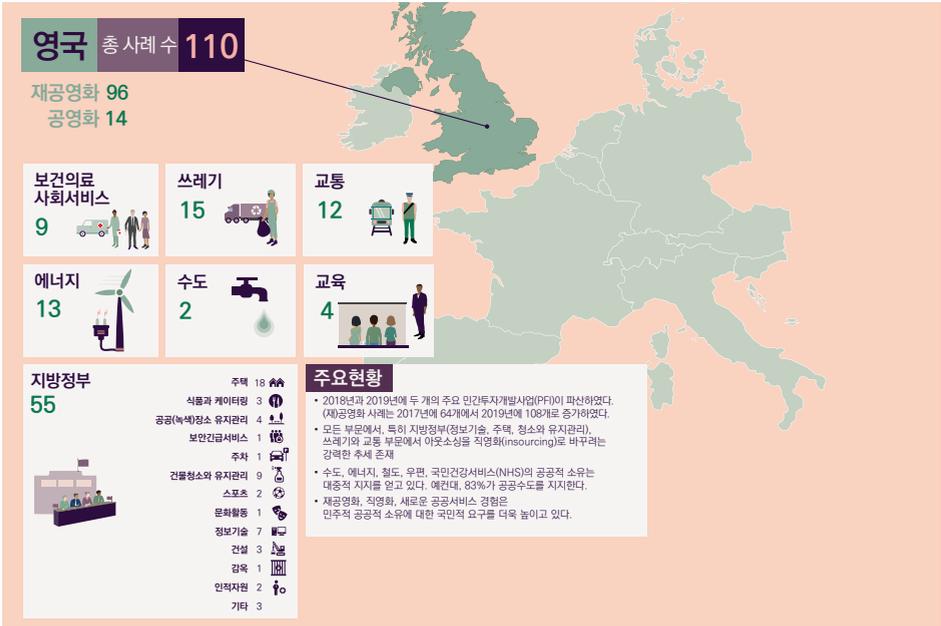
1) Labour Party (2019) Manifesto. Rebuild our Public Services. London: Labour Party. <https://labour.org.uk/manifesto/rebuild-our-public-services/>

2) We Own It(2019). <https://weownit.org.uk/when-we-own-it>

3) 브렉시트(Brexit)는 유럽연합에서 영국이 탈퇴하는 것을 의미한다.

4) Hall, D. (2020) 'The UK 2019 election: defeat for Labour, but strong support for public ownership'. PSIRU. <http://gala.gre.ac.uk/id/eprint/26848/>

함으로써, 공공 보건의료 권한은 신탁법인과 계약관계로 대체됨으로써, 두 분야 모두에서 침식돼 왔다. 지방정부가 공공교통과 주거와 같은 서비스에 대한 책임은 여전히 지고 있지만, 재정적 그리고 법적 체계는 그러한 서비스를 직접 제공하는 것을 매우 어렵게 만들었다.



기초지자체 서비스

비록 서비스 외주화가 정부의 모든 차원에서 점점 더 인기를 잃어가고 있지만, 아마도 지역에서 가장 눈에 띌 것이다. 일련의 연구와 보고서는 실제 외주화와 관련한 핵심 문제들을 확인시켜주고 있다.⁵⁾ 영국의 주요 건설과 설비관리 서비스 회사인 카릴리언(Carillion)의 붕괴가 대표적인 사례다. 영국 전역의 기초자치단체와 420건의 계약을 체결했던, 그 회사의 청산은 정부를 충격에 빠뜨렸다.⁶⁾

외주화는 일반적으로 지방정부 지출을 줄이는 방식으로 추진되어 왔다. 그러나 실제 많은 지방의회는 직접운영이 비용이 덜 들기 때문에 최근 몇 년간 직영 서비스 계약을 시작했다. 2016년과 2018년 사이에, 보수당이 지배하는 의회의 33%와 노동당이 지배하는 의회의 42%를 포함해 220건 이상의 계약이 다시 재공영화됐다. 2019년까지 영국 전체 지방의회의 77%가 더

큰 유연성과 관리 간소화를 통해 비용을 절감해주고, 또한 노동자의 급여와 노동조건을 향상시킬 것이라 기대하고 있다. 박스1에서 보듯이, 이러한 서비스들은 많은 사무소 운영뿐 아니라, 건물 관리, 폐기물 수거, 공원과 레저서비스 그리고 청소 등을 포함한다.⁷⁾



사진: We Own It

영국에서 공공-민간 파트너십(PPPs, Public-private partnerships)은 민간투자개발사업(PFI, Private Finance Initiative)⁸⁾에 따라 설립됐다. 이 정책은 모든 정당이 포기했다는 사실에도 불구하고, 700개가 넘는 계획들이 여전히 남아 있다. 이는 2051년까지 비용이 드는 재정 채무와 지속적인 문제들을 가져온다. 일부 민간투자사업(PFI) 프로젝트는 종료됐다가 다시 직영으로 돌아왔다. 여기서 주목할 만한 예로, 런던교통공사(Transport for London)가 세운 프로젝트와 맨체스터의 폐기물 관리 등이 있다. 420개 민간투자사업(PFI)와 다른 외주화된 계약들을 포함해 2018년 카릴리온(Carillion)사의 파산으로 인해 더 많은 민관협력력이 붕괴됐고 직접 서비스로 대체됐다. 카릴리온(Carillion) 회사의 직원 18,000명 가운데 1,400 명이 신규 고용주로 이전됐고, 이들 대부분은 공공부문 직원으로 서비스를 계속 제공

7) APSE (2019) Rebuilding Capacity: The case for insourcing public contracts. [https://www.apse.org.uk/apse/assets/File/Insourcing%20\(web\).pdf](https://www.apse.org.uk/apse/assets/File/Insourcing%20(web).pdf); Bawden, A. (2019) 'Why councils are bringing millions of pounds worth of services back in-house', The Guardian, 29 May. <https://www.theguardian.com/society/2019/may/29/bringing-services-back-in-house-is-good-councils>; Plimmer, G. (2018) 'How outsourcing fell out of fashion in the UK', Financial Times, 9February. <https://www.ft.com/content/983c4598-0d88-11e8-839d-41ca06376bf2>

8) [역자 주] 공공-민간 파트너십(PPP) 형성을 목표로 한 영국 정부의 조달 정책

하기 위해 고용되었다.)⁹⁾

박스 1.

최근 내주화(인소싱) 사례

* 2018년 스토크시티(Stoke City) 의회는 주거관리 업무를 내주화했는데, 노동자의 임금은 매년 1,000파운드(£) 늘리고 생산성과 서비스 질은 향상시켰다. 의회는 독립적인 기업을 설립해 다른 작업에 입찰했는데, 지난 해 4백만 파운드(£) 이상의 흑자를 냈다. 그들의 자기능동적인(proactive) 조달 정책은 80% 이상의 자재가 현지에서 구매된다는 것을 의미한다.

* 이슬링턴(Islington) 의회는 2011년 이후 약 3억 8천만 파운드의 청소, 건물 및 대지 유지보수 그리고 폐기물 관리서비스를 회수하여 1,200명의 일선 직원의 급여와 노동조건을 개선하고 약 1,400만 파운드(£)의 순 절감효과를 창출했다.

* 영국에서 가장 큰 버밍엄(Birmingham) 시 의회는 캐피타(Capita)와 연간 4,500파운드의 비용이 드는 12년 된 계약을 종료했고, 재설계를 위해 새로운 내주화 팀을 구성했고, 시민들이 정보와 온라인서비스 이용이 가능하도록 서비스를 제공하기 위해 데이터 이용하는 더 나은 방법들을 포함해, IT시스템을 간소화했다. 그 결과, 4,500만 파운드(£)의 비용 절감이 기대되고 있다.¹⁾

* 2019년, 새로운 전국적 차원의 뮤추얼 보험인, ‘지방정부 뮤추얼(LGM, Local Government Mutual)’²⁾은 기초자치단체에 의해 만들어졌는데, 현재 6억 파운드 이상의 보험료를 내고 있는 지방의회를 위한 상당한 저축을 기대하고 있다.³⁾

1) CIO(2018) ‘The council is winding up a controversial contract with Capita’, 3월 28일.
<https://cio.co.uk/cio-interviews/gsk-cdo-mark-ramsey-explains-how-data-is-transformingdrug-discovery-3673555/>

2) <https://lgmutual.co.uk/>

3) <https://www.local.gov.uk/local-government-mutual> ; <https://www.room151.co.uk/resources/councils-combine-to-estblish-mutual-insurance-company/> ; <https://www.apse.org.uk/apse/assets/File/Roger%20Houston%20and%20Ben%20Ticehurst.pdf>

9) UK Govt Insolvency Service (2018) ‘Carillion contracts complete transfer’, 8/6일 <https://www.gov.uk/government/news/carillion-contracts-complete-transfer>; Unite (2018) Ending Bandit Capitalism. December. <https://unitetheunion.org/media/2132/ending-bandit-capitalism.pdf>

아래 자세히 다루겠지만, 노동당의 국가 행동을 위한 제안뿐 아니라, 많은 지역 계획들은 기후 변화를 중심 과제로 다루는 것과 직접적으로 연결돼 있다. 지자체가 직접운영하는 회사들은 노팅엄, 브리스톨 등에 신재생 에너지를 공급, 발전시켰고, 노리치는 높은 에너지 효율을 가진 새로운 시영주택(municipal homes)을 건설하고 있다. 대중교통에서, 런던교통공사는 이미 200대 넘는 전기버스를 도입했고 현재 20대의 수소연료버스를 주문했다.¹⁰⁾ 맨체스터에서의 버스 서비스의 확대와 개선은 탄소배출량을 줄이는 것과 유사한 효과를 낸다.

지역 공공서비스 제공 회복을 위한 지속된 압박은 버스, 주택, 보건 등 3대 분야에서도 살펴볼 수 있다.

버스

1980년대 중반 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 정부가 영국에서 버스 서비스 규제 해제한 이후, 단지 잉글랜드에서 레딩, 노팅햄, 스코틀랜드의 로디언(Lothian)을 제외하고 자체 버스 서비스를 운영하는 지자체는 거의 없었다. 런던이 모든 버스 서비스를 규제하고 있는 반면, 정부의 규칙은 뉴캐슬과 같은 다른 도시들은 이런 시도를 하지 못하도록 했다. 현재 활발한 캠페인은 앤디 번햄(Andy Burnham) 맨체스터 시장을 설득해서 2017년 의회법에 따른 새로운 권한을 이용해 버스를 재규제할 것을 제안했다.

이 캠페인은 맨체스터시의 노동당 의원과 지방의원 뿐 아니라, 자유민주당 지방의원, 유럽의회의 녹색당, 의회의 보수당의 초당적인 정치적 지지를 얻기 위해 조직됐다. 또한 맨체스터에 있는 10개 구 의회 중 5개 지역구 의회로부터 지지하는 움직임을 얻는 데 성공했고, 심지어 아마도, 의회가 규제하는 버스 네트워크의 원칙에 대한 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리의 지지를 받는데 성공했다.¹¹⁾

주택

주택은 영국에서 중요한 의제다. 중앙정부는 지방의회가 주택을 짓거나 관리하는 것을 최대한

10) <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2019/may/world-first-hydrogen-double-deckerbuses-to-help-tackle-london-s-toxic-air>

11) The Guardian (2019) 'Greater Manchester considers taking back control of bus network', 24 June. <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jun/24/greater-manchester-considers-taking-back-control-bus-network>

어렵게 만들었고, 대처의 ‘매수권’(right to buy) 정책은 기존의 의회 주택이 계속 민간 소유로 팔리고 있다는 것을 의미했다. 그럼에도, 노리치 시의회는 새로운 공공주택을 건설할 방법을 찾아냈다. 차입금뿐 아니라 그 자체의 적립금 일부를 활용해, 시의회는 100% 자체 도시주택 개발회사인 Norwich Regeneration Company를 설립했다. 첫 번째 결과는 에너지 효율의 ‘패시브 하우스’ 원칙에 부합하도록 지어진 저층주택 100호다. 이는 연간 에너지 비용을 70% 절감시켰다. 게일 해리스(Gail Harris) 노동당의 주택 담당 부대표는 다음과 같이 말했다. “이것은 사람들이 좋은 집을 갖고 있고 연료비가 적게 든다. 그리고 우리는 더 많은 것을 만들 계획이다”. 이 집들은 건축상 후보로 지정됐다.¹²⁾

의료

국가보건서비스(NHS)는 2012년부터 외주화로 점진적인 민영화의 영향력 하에 있었다. 이는 많은 재난을 초래했고, 불필요한 복잡함을 발생시켰다. 현재의 보수당 정부조차 이런 문제를 인식하고 있으며, 다시 내주화를 허용하는 법 규정을 수정할 것으로 예상되고 있다. 이것은 중요한 승리이지만, 국가보건서비스(NHS)는 여전히 공공부문이 전적으로 제공하는 적절한 재정지원을 받는 공공서비스로 복원되어야 하며, 분석가들이 더 많은 민영화를 강요할 수 있다고 말하는 브렉시트 협상 이후에 대비해 보호될 필요가 있다. 다가오는 위협에 대처하기 위한 대규모 캠페인이 진행 중이다.¹³⁾ 대처 정부는 병원 청소에 대한 외주화를 도입했는데, 이는 서비스 기준뿐 아니라 노동자들의 급여와 노동조건에도 큰 비용이 들었다. 이는 의료서비스와 병원 유지관리가 상호연관돼 있기 때문이다 : 2017년 한 연구에서는 병원이 청소를 외주화한 것은 항생제에 반응하지 않는 ‘메티실린 내성 포도구균(MRSA)’ 감염이 상당히 더 높은 것으로 밝혀져, 외주화가 위생기준을 낮추게 될 것이라는 우려가 확인됐다.¹⁴⁾ 이는 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 정부가 수년 전에 외주화를 끝낸 이유이며, 남은 잉글랜드 정부도 그렇게 하라는 압력이 더 커지고 있다.

12) The Guardian (2019) 'I've seen the future and it's Norwich: the energy-saving, social housing revolution', 16 July <https://www.theguardian.com/artanddesign/2019/jul/16/norwich-goldsmithstreet-social-housing-green-design>

13) We Own It 웹사이트 참고. <https://weownit.org.uk/public-ownership/nhs>, <https://weownit.org.uk/blog/heres-how-really-get-our-nhs-table>

14) Toffolutti, V., Reeves, A., McKee, M. and Stuckler, D. (2017) 'Outsourcing cleaning services increases MRSA incidence: Evidence from 126 English acute trusts', *Social Science & Medicine* 174 (February): 64-69. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.12.015>
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953616306864>; EPSU (2011) UK: hospital cleaning brought in house in Scotland, Wales, N. Ireland. <https://www.epsu.org/article/uk-hospital-cleaning-brought-housescotland-wales-n-ireland>

광역지자체 수준

잉글랜드의 지방정부의 부족함에도 불구하고, 스코틀랜드, 웨일스, 그리고 북아일랜드 국가들은 모두 권한을 위임했고, 영국 국가 정부보다 공공 소유를 더 지지해왔다. 특히 스코틀랜드와 북아일랜드에서 비록 몇몇 민간투자계획이 물과 폐수처리장 건설하는데 활용됐지만, 강한 공공 캠페인과 대중여론의 결과로, 물 서비스는 여전히 공공 소유를 유지해오고 있다. 웨일스에서 그 물회사는 민영화되어 있다. 비록 고위 경영진에 의해 '비영리' 민간 회사로 재구조화됐지만, 여전히 좋은 이자율을 지불하는 회사채로 자금을 조달받고 있으며, 여전히 최고 경영진에게 매년 약 50만 파운드를 지불하고 있고, 그리고 여전히 공식적인 공적 책임이 부족하다.

지역의 친 공공정책의 다른 예는 다음과 같다 :

- 북아일랜드에서, 민간 전력네트워크 회사인 비리디안(Viridian)은 인접한 아일랜드공화국의 국영 전기회사인 EIB에 인수됐고, 섬 전체에 하나의 공공부문 네트워크를 구축했다.
- 스코틀랜드는 영국에서 도입된 국가보건서비스(NHS)의 시장화를 거부하고, 스코틀랜드 행정부의 직접 통제 하에 운영하기 시작했다. - 그리고 앞서 언급했듯이, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드는 100% 직접 고용한 직원들을 위해 NHS 병원의 청소 외주화를 중단하기로 결정했다.¹⁵⁾
- 웨일스 정부는 많은 외주화를 끝내고, 탄소배출을 줄이고 공항을 이용하는 항공편의 수를 늘리면서, 2013년 카디프 공항을 재공영화했다. 스코틀랜드 정부 또한 파산을 통한 폐쇄를 막기 위해 프레스트윅 공항(Prestwick Airport)을 공영화했지만, 누적손실의 결과 2019년 재사유화하기로 결정했다.
- 스코틀랜드 또한 영국 정부가 하기 전에 민간투자사업/민관협력(PFI/ PPPs)의 활용을 거부했고, 등록금 도입도 거부했다. 스코틀랜드 대학들은 학생들에게 여전히 무상이다.

국가 수준

외주화 서비스로부터 벗어나는 흐름은 중앙정부에도 영향을 미쳤다. 영국에서 운전자와 차량을 유지 등록하는 운전면허청(Driver and Vehicle Licensing Agency)은 IBM과 후지와 합

15) Toffolutti, V. et al. (2017) 'Outsourcing Cleaning Services Increases MRSA Incidence: Evidence from 126 English Acute Trusts', *Social Science & Medicine* 174 (February): 64-69. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.12.015>

게 20년간 IT를 외주화를 종식시켰다. 운전면허청은 두 달도 안되는 기간 내에 온라인 세금납부를 위한 새로운 시스템을 구축하는 지방정부 내 새로운 팀을 만들었다.¹⁶⁾

‘We Own It’ 이란 시민단체가 주도하는 성공적인 캠페인은 국가 수준을 포함하는 정부의 민영화 일련 계획을 뒤집어 내고 있다 :

- 재앙 같았던 외주화 기간 이후, 정부가 보호관찰서비스를 공공소유로 되돌리도록 강제해 냄 (2019).¹⁷⁾
- 정부가 동해안 철도 서비스를 공공소유로 가져오도록 만듦(2018).¹⁸⁾
- 정부가 NHS 임시의료진을 제공하는 기관을 민영화하는 계획을 포기하도록 강제해냄 (2017).¹⁹⁾
- 공영방송 채널4 민영화 계획을 중단시킴(2017).²⁰⁾
- 영국의 토지소유권 기록 및 검증하는 국가시스템인, 토지등기소(Land Registry)를 민영화하는 계획을 이탈하게 만듦(2016).²¹⁾

또한 ‘We Own It’은 물, 철도, 에너지와 우편서비스의 공적소유를 위한 캠페인을 지속적으로 진행하고 있다. 이는 강력한 대중적 지지를 조직하고 이러한 서비스를 공공 소유로 되가져오기 위한 노동당의 공약에 반영됐다.

노동당의 공공소유 정책 : 2017년과 2019년 공약

노동당은 영국에서 민영화 논쟁에 대한 대안의 최선두에 있어왔다. 노동당의 선언은 이러한 이슈를 주류로 가져왔다. 노동당의 2017년 선거 공약에는 수도, 전기 그리드²²⁾, 그리고 철도 서비스를 공공소유 및 운영으로 가져오는 것을 포함하고 있고, 노동당이 수 십년 동안 가장

16) Plimmer, G. (2018) ‘How outsourcing fell out of fashion in the UK’, Financial Times, 2월 9일 <https://ft.com/content/983c4598-0d88-11e8-839d-41ca06376bf2>

17) <https://weownit.org.uk/blog/victory-probation-be-brought-public-ownership>

18) <https://weownit.org.uk/blog/east-coast-victory>

19) <https://www.ft.com/content/e5e9b832-93a0-11e7-a9e6-11d2f0ebb7f0>

20) <https://www.theguardian.com/media/2017/mar/28/channel-4-will-not-be-sold-off-but-couldbe-moved-out-of-london>

21) <https://weownit.org.uk/public-ownership/land-registry>

22) [역자주] 생산자에서 소비자에게 전기를 공급하기 위한 상호연결된 네트워크(구글 검색).

높은 성과인 40% 득표의 핵심적인 요인이었다. 그 직후의 여론조사(그림 2 참조)는 공공 소유에 대한 대중적 지지의 대단히 높은 수준을 보여준다. 그 이후로 다양한 부문에서 공공소유의 장점에 대한 매우 광범위한 수준의 토론이 있었다. 노동당의 2019년 공약은 다양한 지역 흐름과 위에서 언급한 계획들, 기후변화, 그리고 지역 경제와 민중의 경제적 이익에 영향을 받아, 다양한 부문에서 공공소유에 대한 정책을 더 넓고, 더 깊게 발전시켰다. 이러한 정책들은 또한 대중에게 매우 인기가 있는 것으로 나타났다.²³⁾

노동당의 2019년 선거 공약은 기후변화와 재생에너지를 경제정책의 핵심으로 내세운 계획들을 제시했는데, 여기에는 공공부문의 역할이 포함된다. '2030년까지 재생 및 저탄소 공급원으로부터 거의 90%의 전기와 50%의 열을 공급하겠다'는 약속이 포함됐다. 많은 서비스와 부문에 걸친 공공소유 확대는 투명하고 참여적인 새로운 민주적 구조와 함께²⁴⁾, 이 프로그램의 일환으로 계속해서 주연을 차지하고 있다. 이 공약에는 새로운 공공부문 은행들에 대한 공약이 포함돼 있다 :

- 4천억 파운드의 국가전환기금(National Transformatin Fund)을 포함해, 이중 2,500억 파운드는 '재생 및 저탄소 에너지와 교통, 생물 다양성 및 환경복원'에 사용되는 새로운 공공의 국가 및 지역 투자은행의 창설.
- 영국 왕국우편(Royal Mail)의 재국영화에 따라, 지역 협동조합, 지역사회 기업 및 소규모 기업 뿐 아니라 사람들에게 신뢰를 줄 수 있는 은행서비스를 제공하기 위한 새로운 우체국 은행 설립.

박스 2.

부문별 영국 노동당의 공약 세부사항

에너지

- * 전기 및 가스회사를 국유화하고, 새로운 국가 및 지역 에너지기관을 설립하여 국가 송전망 및 지역 배전망에 대한 100% 공공소유권 확보
- * 지역정부를 통해 ‘빅 식스(Big Six)’ 에너지 공급회사인(British Gas, EDF Energy, E.ON, Npower, Scottish Power, and SSE)의 공공소유권 확보하여, 영국에서 전기 및 가스의 소매공급을 지배
- * 지방정부와 지역사회가 자체 에너지의 생산, 분배, 저장 그리고/또는 공급을 책임질 수 있도록 함.
- * 공공지역 에너지기관이 영국의 주요 미래재생에너지 공급원인 모든 신규 해상풍력 발전소의 51%의 공공 소유권을 확보하도록 하고, 육상 풍력 및 태양에너지에도 투자.¹⁾
- * 해안 바람의 수익 20%를 도시와 지역사회를 위한 공원, 도서관 및 레저센터에 투자.²⁾
- * 3개의 대형 합작법인에 18억 파운드를 투자해 저장배터리를 생산하고, 배터리 재처리공장에 더 많은 투자를 하고, 새로운 전기 자동차 제조공장에 3억 파운드의 지분 투자.
- * 공공소유의 지역 유통회사를 통해 36억 파운드를 전국적인 전기자동차 충전소 7만 2천 곳에 투자.³⁾
- * 전기자동차 공유를 가능하도록 3억 파운드를 투자해 지역사회가 소유한 ‘지역 자동차 클럽’ 창설.
- * 2025년까지 모든 관용차가 전기차로 변경.
- * 영국의 모든 2,700만 가구를 에너지 효율을 높이는 데 투자하여 평균 에너지요금에서 연간 417파운드 절약.

1) <https://labour.org.uk/press/peoples-power-labour-announces-plan-offshore-windfarmspublic-stake/>

2) <https://labour.org.uk/press/rebecca-long-bailey-speaking-labour-party-conference/>

3) <https://labour.org.uk/press/electric-car-revolution-labours-plan-strengthen-uk-automobileindustry-creating-safeguarding-220000-jobs/>

* 30만 개 이상의 '기후' 견습생을 만들고, 녹색경제분야에 전체 100만개의 새로운 일자리 창출.

버스

만 25세 이하 모든 사람에게 연간 13억 파운드의 버스노선 보조금을 통해 무상버스여행을 시행하고, 만약 그들이 선택한다면 모든 지방의회가 자체적으로 버스서비스를 운영할 수 있도록 법제화.⁴⁾

철도

현행 민간회사와의 계약이 만료되면 공공이 소유한 철도회사들 밑으로(네트워크 자체는 이미 공적임) 노선운행을 가져와 디젤엔진을 전기화로 대체하기 위해 투자.

물

영국의 모든 민간용수회사를 공공소유로 끌어들이 개방적인 민주적 절차를 이용하여 운영하도록 새로운 지역 공공기관 설립.

주택

낮은 가격으로 땅을 매입할 수 있는 새로운 권한으로, 2030년까지 새로운 공공주택 1백만 호를 건설하도록 지방의회가 새로운 프로그램 개시.

의료

공공소유의 회사를 설립해 필요한 사람들을 위해 적절한 의료서비스를 제공; 보편적 접근성, 지불가능성 그리고 데이터와 결과에 대한 완벽한 투명성을 포함한 사회적으로 우선하는 건강목표를 위해 의약품 연구를 모든 공공재원과 연계.⁵⁾

4) The Guardian (2019) 'Labour is right to reverse bus cuts. But it needs to go much further', 26 April. <https://theguardian.com/commentisfree/2019/apr/26/labour-reverse-bus-cuts>

5) Labour Party (2019) Medicines for the Many. <http://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/Medicines-For-The-Many.pdf>; IIPP (2018) 'The people's prescription: Re-imagining health innovation to deliver public value', IIPP Policy Report. <http://ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-10> 또한 아래 링크 참고 <https://ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/news/2019/sep/labour-party-draw-iipp-health-innovation-research-new-pharma-policy>

사회적 돌봄

새로운 시립 재가요양과 현재 민간재가요양을 지자체가 인수할 수 있도록 재원을 포함해, 돌봄을 제공할 수 있는 시의 역량 재구축에 기반해 모두에게 무상이고, 새로운 국가돌봄 서비스를 신설.⁶⁾

교육

현재의 모든 사립학교를 국가교육시스템으로 통합

광대역 및 통신

BT그룹의 통신 네트워크 및 소비자 서비스부문을 국유화하고, 이를 전국 모든 가정에 완전한 광대역통신을 무상으로 제공하는데 활용. - 비용은 아마존(Amazon), 구글(Google), 페이스북(Facebook) 등과 같이 보편적 고속 광대역통신으로부터 가장 많은 이익을 얻은 회사에 대한 과세를 통해 재원 조달.

내주화와 민관협력(PPPs)에 대한 계획

인소싱

현행 계약이 만료됨에 따라, 엄격히 규정된 예외를 두고, 모든 지방정부 서비스에 대해 직접 제공하도록 새로운 법률 제정. 또한 서비스표준 및 고용과 관련해 외주화한 계약이 기대되는 기준과 계약자가 정보법(information laws)의 자유에 따르도록 강화. 노동당은 또한 현재 지방의회에 내주화 작업 방법에 대해 자문하고 있음.⁷⁾

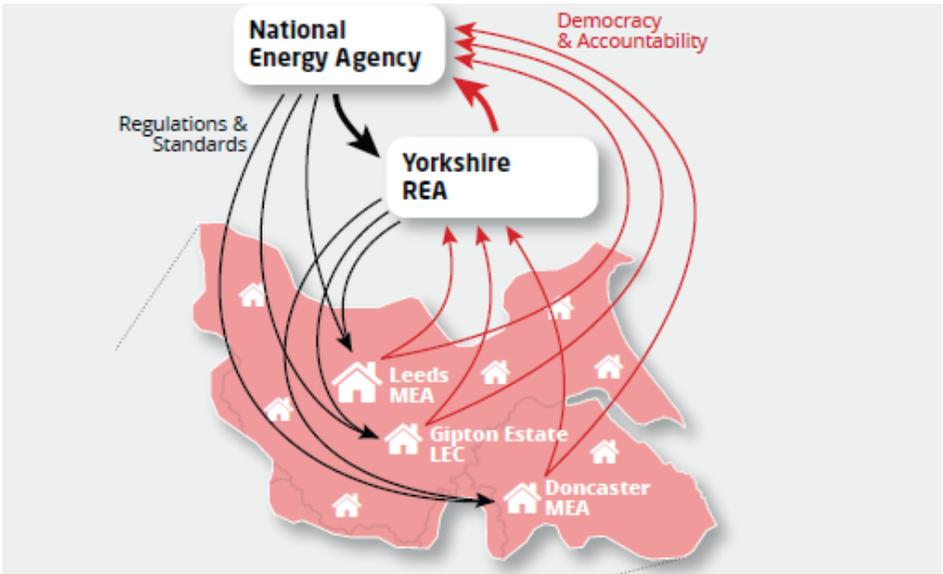
민관협력(PPPs)

노동당은 더이상 새로운 민관협력(PPPs)을 만들지 않고, 교도소의 민관협력사업은 종료될 것이며, NHS의 나머지 민관협력은 공공부문으로 되돌아올 것임.

6) http://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/12703_19-Towards-the-National-Care-Service.pdf

7) Labour Party (2017) Democratising Local Public Services: A Plan For Twenty First Century Insourcing. July. <http://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/Democratising-Local-Public-Services.pdf>; 또한 다음 자료 참고 Labour Party (2019) "String of high-profile failures" in outsourcing', September <https://labour.org.uk/press/string-high-profile-failures-outsourcing-mcdonnell-responds-institute-government-report/>

[그림] 노동당 공약의 에너지 민주주의



출처: Labour Party (2019) Bringing energy home: Labour's proposal for publicly owned energy networks.
<https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Bringing-Energy-Home-2019.pdf>

공공서비스의 민주화

만약 당선됐더라면, 많은 노동당의 계획이 지방, 지역과 지역사회 수준에서 더 많은 권력과 능력을 발전시켰을 것이다. 노동당의 에너지 제안은 이를 잘 보여주는 좋은 사례다. 노동당은 지자체와 지역사회가 그들 자신의 지역에서 전문적 기준과 수행에 부합하는 에너지 체계 전반에 대해 전체적인 책임을 지는 지방정부를 만들었을 것이다.

이러한 정책 전개와 병행하여, 'We Own It'은 지역과 지방, 그리고 국가 수준을 통합하는 새로운 공공부문²⁵⁾의 민주적 지배구조를 위해 '우리가 그것을 소유할 때' 라는 세부계획을 만들었다. 이 계획을 요약하면 다음과 같다. :

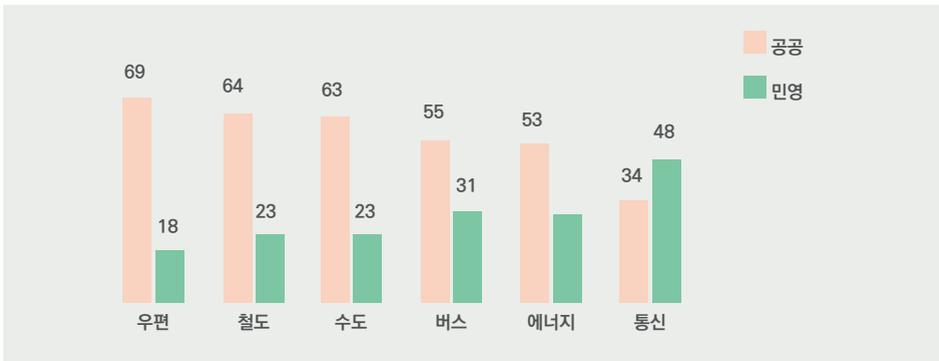
핵심 기관은 물과 에너지(국가수자원청, 지방수자원청; 국가에너지공단, 지방에너지공단)에 대한 새로운 국가 및 지역기관으로, 운영회사에 대한 전략적 통제를 소유 제공하게 될 것이다. 이러한 새로운 공공기관은 선출된 지방의회 의원들을 과반수로 구성하고, 또한 노동자 / 노동조합의 대표들을 포함하는 이사회에 의해 관장될 것이다.

시민대표는 모든 시민과 서비스 이용자들이 디폴트 형태로 소속된 ‘Participate(참여)’라고 이름 붙인 새로운 조직에 의해 선출될 것이다. 지방정부는 ‘공공소유를 위한 국가사무소(National Office for Public Ownership)’의 적극적인 지원으로, ‘햇볕 규제(Sunshine regulation)’로 알려진, 모범 사례에 대한 정보의 공적이고, 투명한 상호교류를 위해 협회를 구성할 것이다. 모든 자료는 공적으로 활용가능하고, 참여형 예산과 대중적 기획이 있는 공개회의를 통해 의사결정이 이뤄질 것이다. ‘We Own It’은 또한 공공소유로 돌아왔을 때, 그 산업이 무엇을 해야하는지에 대한 대중참여형(crowd-sourced) 공약인 물에 대한 ‘민중의 계획’을 만들었다.²⁶⁾

2019년 선거패배에도 불구하고, 공공소유에 대한 커다란 지지

2019년 12월 선거에서 보수당이 다수당으로 승리했음에도 불구하고, 동시에 유권자들의 직접조사는 영국 유권자 대다수가 노동당 공약에서 제안한 바와 같이 우편, 물, 에너지, 철도와 버스의 국유화와 공공부문 운영을 지지한다는 것을 보여준다(그림2 참조). 이러한 정책에 대한 지지는 2017년 선거 이후 눈에 띄게 더 강하게 커져갔다. 게다가, 이러한 다수의 지지는 모든 연령집단, 종교, 계급, 소득, 성과 인종에 걸쳐 매우 일관적이다. 또한 정치정당에 걸쳐 확장되고 있다; 보수당 투표자들은 철도와 물의 공공소유를 지지하고 자유민주당 투표자들 역시 에너지, 버스와 우편의 공공소유를 선호한다.²⁷⁾

[그림] 영국에서 공공적 소유에 대한 대중의 지지



출처: YouGov/Neon survey UK, 11-12 December 2019.

26) <https://weownit.org.uk/peoples-plan-water-map>

27) Hall, D. (2020) ‘The UK 2019 election: defeat for Labour, but strong support for public ownership’. PSIRU <http://gala.gre.ac.uk/id/eprint/26848/> :

이는 파이낸셜타임즈(Financial Times), 더 타임즈(The Times), 인디펜던트(Independent)의 논평가들에 의해 새로운 '정치적 합의'로 묘사되어 왔다.²⁸⁾ 보수당의 새 정부는 선거 후 6주 만에 제2의 철도 프랜차이즈를 국유화함으로써 이를 정당하게 증명했고, 다른 프랜차이즈 업체들도 마찬가지로 가능성 높다. 공공소유의 정치경제는 향후 몇 년 동안 영국에서 중요한 이슈가 될 것이다.

필자소개



데이비드 홀(David Hall)은 런던 그린위치 대학의 방문교수이다. 그의 연구는 공공서비스, 공공재정, 민영화와 민관협력의 정치경제학에 초점을 두고 있다. 2000년부터 2013년까지 그는 국제공공서비스노조 연구소(PSIRU)의 국장이었다. 그는 수많은 PSIRU 보고서와 다른 저널 기사를 발표했고, 모든 대륙의 사회운동, 시민사회조직, 노동조합과 함께 일했다. 그는 또한 세계은행 인프라부서의 초빙강사로 일했고, 유엔기구, OECD와 다른 기관 회의에 초청되어 강연했다.

28) Financial Times(2019) 'Labour's broadband plan shows nationalisation's consumer appeal', 15 November. <https://www.ft.com/content/a7aafb0-0796-11ea-a984-fbbacad9e7dd>; Ruddick, G. (2019) 'Business must accept that some of Corbyn's policies may yet be on the agenda', The Times, 16 December. <https://www.thetimes.co.uk/article/business-must-accept-that-some-of-corbyn-s-policies-might-yet-form-the-agenda-f9htwm9wg>; Independent 16/12/2019 Public support for nationalisation increased

공공서비스의 ‘공공성’ 확보: 말레이시아와 필리핀의 재공영화 사례

메리 안 마나한, 라우라 스테그만

강력한 공공 제도는 동남아시아에 사는 사람들에게 효과적이고, 질 좋고, 부담 가능하며 민주적인 공공서비스를 제공하는 데 매우 중요하다. 이는 지난 십 년 동안 많은 사회적 논쟁에서 강조되어 왔는데, ‘신’ 공공 관리에 이의를 제기하고, 청렴성뿐 아니라, 투명성, 책임성, 지역 사회의 책임과 참여라는 정신에 기반해 있는 공공서비스를 복원하고 있다.

공공서비스의 (재)공영화는 인도네시아, 말레이시아 그리고 필리핀과 같은 여러 국가에서 뿌리를 내리고 있다. 사례는 다양하지만, 공통된 특징이 있다. 지역이나 지자체 수준의 공공기관들은 민영화된 서비스에 대한 통제를 다시 취하고 있다. 또한 많은 지자체가 공공 간(public-public) 그리고 공공-지역사회 파트너십이라는 구체적인 맥락에 대응해 사회복지와 기후 대응을 높이는 새로운 공공서비스 구조를 만들기 위해 공적자금을 활용하는 것을 볼 수 있다. 이러한 사례는 도시와 지자체가 민주적이고 진보적인 정책을 위한 수단과 공간을 제공할 수 있다는 것을 강조한다.¹⁾ 이 장에서는 주, 도시, 그리고 기초자치단체가 주도하는 질 좋고 민주적인 필수 서비스를 제공하기 위한 새로운 경로를 강조한다. 이 사례는 민영화, 상업화를 넘어, 사회적으로 혁신적인 공공서비스 제공체계를 포함한다. 우리는 물, 사회적 보호, 그리고 기후변화에 대한 지역적 복원력에 초점을 두고, 말레이시아와 필리핀의 사례에 주목한다.

셀랑고르(Selangor)의 재공영화된 물 시스템

아시아에서 공공 대 민간의 물 서비스 공급 수준을 지도로 만들기 위한 2012년 조사는 646 개 물 시설 목록 중 많고 폭넓은 특징적인 사례를 제공해주는데, 대부분은 원래부터 정부 지

1) Manahan, M. and Alvarez, K. (2019) ‘An Atlas of Praxes and Political possibilities: Radical Collective Action and Urban Transformations’, in Cities of Dignity: Urban Transformations Around the World. 출간 예정.

원을 받는 기관이거나 지방공기업과 같은 공공시설이다.²⁾ 민영화된 상수도 시스템은 10년 넘게 물 서비스의 탈-민영화 캠페인이 진행되고 있는 메트로 마닐라(Metro Manila), 자카르타(Jakarta), 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)와 같은 주요 대도시에서 발견된다. 이들 중 셀랑고르주 내에 위치한³⁾ 말레이시아의 3개 연방 중 하나인 쿠알라룸푸르는 상수도 운영을 성공적으로 공공 소유(새로운 주 전체의 공공 수도시설인 ‘아이르 셀랑고르’의 서비스 영역의 일부)로 되돌렸다. 셀랑고르의 재공영화 과정에 대한 진술은 상수도 시스템에 대한 공적 통제와 국가 자율성을 되찾는 복잡하고 값비싼 20년간의 전기(saga)를 보여준다. 민간 기업과 셀랑고르 주 정부 간 이해 충돌에 노출됨에 따라, 시민들은 물 부족에 의해 악화된 열악한 수질과 높은 요금 등 열악한 서비스 결과들을 매일 대처해 나가야만 했다. 가장 부유하고 인구가 많은 주로서, 2008년에 집권한 중도좌파 정부인 ‘국민연대(Pakatan Rakyat: People’s Pact)’의 정치적, 경제적 의지의 결합으로 재공영화가 가능했다. 인민협약의 지도자들은 단편적이고 분절적인 민영화된 물 분야를 재통합하는 것을 전략의 핵심으로 삼았다(그림 1 참고).

1994년까지 셀랑고르의 상수도 시스템은 연간 11.5에서 18.5백만 유로(€)의 이익을 창출하면서⁴⁾ 공적으로 관리하고 소유해 왔다. 물 수요가 커지고 공공이 따라가지 못할 때, 민영화만이 실행 가능한 해결책으로 보였다. 이는 당시엔 신자유주의 발달이 지배적인 진언(mantra)이었던 것과 맥을 같이 한다. 셀랑고르 주 정부는 1994년에 말레이 민족주의당(Malay Nationalist Party)⁵⁾과 연계된 로잘리 이스마일(Rozali Ismail) 소유회사인 ‘편책 니아가 홀딩스(Puncak Niaga Holdings)’와 25년간 BOT (Build-Operate-Transfer) 계약을 체결했다. 그 후 몇 년 동안, 셀랑고르의 상수도 체계는 분할되었고, ‘편책 니아가(Puncak Niaga)’가 소유한 PNSB, SPLASH가 소유한 ‘시리캣 펜굴러(Syarikat Pengeluar)’, ABASS 콘소시엄 등 3개의 양도자에게 연속적으로 이양되었다. 2004년에, 경쟁 입찰 절차 없이 주 정부는 2009년부터 정부의 고정지급과 3년간 요금 증가를 보장하는 30년 계약을 ‘편책 니아가(Puncak Niaga)’의 또 다른 자회사인 ‘시리캣 베크알란 아이르 셀랑고르(Syarikat Bekalan Air Selangor

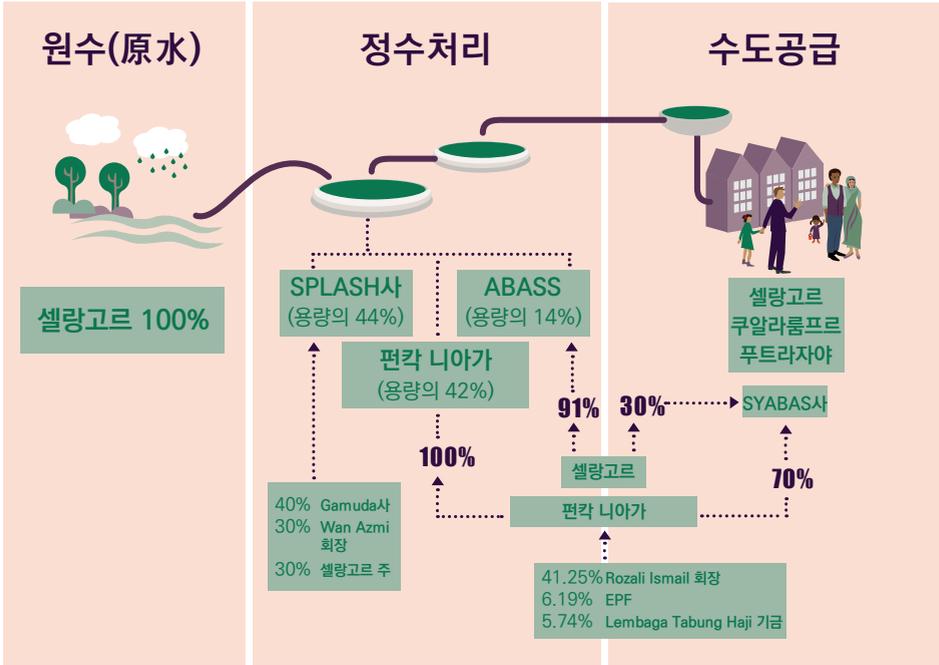
2) Dargantes, B., Batistel, C. and Manahan, M. (2012) ‘Springs of Hope: Alternatives to Commercialization of Water Resources and Services in Asia’, in D. A. McDonald and G. Ruiters (eds.) Alternatives to Privatization Public Options for Essential Services in the Global South. New York: Routledge.

3) 말레이시아는 13개 주와 3개 연방 영토로 이뤄진 연방 입헌군주제이다(Kuala Lumpur, Putrajaya and Labuan) 각 주는 그 자체의 헌법과 의회 그리고 내각을 가지고 있으며, 입법의회와 장관이 책임을 맡고 있다. <https://britannica.com/place/Malaysia/Local-government>

4) Remunicipalisation Tracker (2015) ‘Water Remunicipalisation Selangor State’. 다음을 보라. <http://www.remunicipalisation.org/print/Selangor+State> (2019년 10월 31일 검색).

5) 통일말레이국민조직(UMNO)은 2018년 까지 말레이시아 정치를 지배해왔다. 마하티르 모하맛(Mahatir Mohamad) 후보가 이끄는 중도좌파와 중도우파의 연합인 파카탄 하라판(Pakatan Harapan)이 선거에서 승리했다. UMNO는 이슬람의 전국적 확장과 이슬람 문화를 국가 문화로 보호하는 말레이 민족주의를 제기한다.

그림1. 셀랑고르의 민영화 수도체계



출처: Razak, A. (2013) 'Selangor water: Privatisation gone awry', KINIBIZ Online, 26 February. <http://www.kinibiz.com/story/corporate/5104/selangor-water-privatisation-gone-awry.html>

Sdn Bhd, SYABAS'에게 수여했다. 영업권 보유자(concessionaire)는 배관을 고정함으로써 무-수익 수량(non-revenue water, i.e. 절도와 누수로 인한 물 손실)을 감소하기 위한 투자로 22억 6천만 유로를 약속했다. 이 거래는 2008년까지 셀랑고르를 통치하던, 정치 스펙트럼에서 우파와 중도파 정당연합인 '바리산 국민 전선(Berisan National Front)'이 주도했다.

2008년 '파카탄 라키아트(Pakatan Rakyat)'가 이끄는 새 정부는 셀랑고르 주에게 상수도 시스템을 재통합하고 재구조화하기 위한 권리를 부여했다. 이 정당은 사회 정의, 인적 개발, 공정하고 지속 가능한 경제, 투명성과 진정한 민주주의에 초점을 맞춘 선거운동의 일환으로 요금 폭등을 막겠다고 약속했다. 그러나 정부는 2008년과 2010년 영업권 보유자의 계약 취소 요구에 대응하는 데 실패했다.⁶⁾ 한편, SYABAS는 소비세 인상을 방해한 것에 대한 보상으로 2억 8,200만 달러를 청구했고, 입방 미터(m³)당 0.45달러의 가격은 운영비인 0.55달러 지출을 커버하지 않는다고 더 요구했다.⁷⁾ 셀랑고르주 정부는 수행 목표 누락, 비효율성, 중요 정보 비

6) World Bank (2010) Private Participation in Infrastructure Database: Datasets for Malaysia and water.

7) Remunicipalisation Tracker (2015) 'Water Remunicipalisation Selangor State' op cit.

공개, 1,200만 달러 사무실 개조와 같이 불필요한 서비스에 대한 과다청구, 정부기금의 부적절한 할당과 정부 조달 과정에의 불응 때문에 계약을 위반했다고 주장하면서 민간회사의 요구를 거부했다. 인근 주의 2배에 이르는 수도 요금을 소비자에게 과잉청구했을 뿐 아니라, 2009년 ‘편각 니아가’의 최고 경영진에게 2백만 유로에 달하는 과다지급을 하는 등의 운영상 부정행위가 계속 발생했다. 더욱이, 특히 여름철에 정기적인 물 중단과 같이 서비스 제공의 질과 안정성은 꾸준히 감소했고, 물을 배급받는 것은 천만 명의 영향을 받은 주민들에겐 새로운 표준이 되었다. 이러한 공급 문제에 이어, 셀랑고르 물 위기에 대한 ‘특별 각료 위원회(Special Cabinet Committee)’가 구성됐다. 위원회는 SYABAS 운영이 정말로 부적절하다는 것을 발견했지만, 결론은 완전한 공공 인수를 권고하는 데 미치지 못했다.

그 사이, 주 정부와 민간 운영자들은 고소 고발을 주고받았다. 2009년에서 2014년까지 셀랑고르 정부는 국가이익에 근거해 정부가 민간사업이나 면허에 대한 전면 또는 부분적인 재공영화를 허용하는 2006년 ‘물서비스산업법(Water Service Industry Act)’에 근거해 파편화된 상수도 부문을 재통합하기 위해 다양한 시도를 했다. 정부는 처음에 시설을 다시 구매하는데 22억 유로를 제시했지만, 영권업 보유자들은 그 제한을 거절했다. 2014년 2월 26일 주 정부는 ‘Pengurusan Air Selangor SdnBhd’ 또는 ‘Air Selangor’라고 불리는 특별목적회사(special purpose vehicle)를 설립함으로써 정치적 압력을 과시했다. 이 새로운 법인은 셀랑고르, 쿠알라룸푸르, 푸트라자야(말레이시아 수도의 연방 행정 중심지)에서 천만 명의 소비자에게 처리된 물을 분배하는 것까지 전체 상수도 공급과 분배 시스템을 운영하고 유지한다.⁸⁾ 단일한, 새로운 공공 운영자는 2014년에 연방과 주 정부 간 양해각서에서 합의한 금액에 따라 3개 회사를 인수했다. : 2015년 SYABAS and PNSB 총 190만 유로, 2016년 ABASS 총 1억 9,470만 유로. SPLASH와의 협상은 더 오래 걸렸는데, 셀랑고르 정부가 2019년에 최종적으로 SPLASH의 5억 4,950만 유로의 호가를 수용했고, 이는 비평가에 따르면 2013년에 원래 인수 제안의 10배에 달하는 것이다.⁹⁾ ‘아이르 셀랑고르’(Air Selangor)는 처음에 4억 9,950만 유로를 지불했고, 남은 금액은 9년에 걸쳐 지급될 예정이다. 이는 장기적으로 사람들에게 서

8) Air Selangor (n.d.) About Us.

<https://www.airselangor.com/about-us/our-transformation> (2019년 10월 31일 검색).

9) 다음을 보라.

Free Malaysia Today (2018) ‘Selangor bought SPLASH at 10 times its price, claims Khalid Ibrahim’ 8월 3일.

<https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/08/03/selangorbought-splash-at-10-times-its-price-claims-khalid-ibrahim/>

Aisyah, F. (2019) ‘Air Selangor’s offer for Splash turns unconditional’ Malaysian Reserve, 4월 25일.

<https://themalaysianreserve.com/2019/04/25/air-selangors-offer-for-splash-turns-unconditional/> (2019년 10월 31일 검색).

비스를 제공할 믿을 수 있는 상수도 시스템을 재구축할 기회를 제공하면서 수도시스템 재공영화의 최종적 단계를 완성한다. '아이크 셀랑고르'(Air Selangor)는 이미 2016년과 2018년 사이 시스템을 업그레이드하고 유지하는데 2억3,710만 유로를 투자했다.¹⁰⁾ 전 과정을 통틀어, 시민사회와 현 집권당인 '파카탄 라키야트(Pakatan Rakyat)'는 물 서비스를 되찾고, 협상의 투명성을 높이며, 좀 더 나은 공공 물 관리를 구상하는 데 중요한 역할을 했다.

필리핀의 필수 서비스에 대한 사회적 보호와 보편적 접근의 향상

동남아시아에서 도서관, 보건, 소방, 물, 위생, 교육 등의 공공서비스는 보통 탈집중화되어 있다. 많은 시민에게, 지방정부(기초자치단체, 마을, 지방/주)는 그들이 매일 접촉하는 층(layer)이다. 지방 행정부와 시민 간의 관계는 시민의 필요와 요구를 충족하기 위해 지방 행정부의 질,



효과와 능력에 의해 조정된다. 그래서 지방정부는 '더 큰 책임성, 참여 그리고 투명성에 대한 지역구에 대한 압박과 지역 우선주의에 대한 지식, 사람과의 가까움 때문에 중앙정부와 비교되는 장점'을 갖는 경향이 있다.¹¹⁾ 부패와 나쁜 지배구조에 대한 지방정부의 잠재적 취약성과

10) Fadli, M. (2019) 'Air Selangor to become Klang Valley's sole water supplier from Friday' MSN News, 10월 9일. <https://www.msn.com/en-my/news/national/air-selangor-to-become-klang-valleys-sole-water-supplier-from-friday/ar-AAH4ir9> (2019년 10월 31일 검색).

11) United Nations Capital Development Fund (UNCDF) and Local Development Unit (2005) The Role of Local Governments in Local Development Pro-poor provision of infrastructure services. Kigali, Rwanda: UNDESA, UNCDF, MDP Government of Rwanda, pp. 4-5.

민감성에도 불구하고, 일부 필리핀 지방정부는 공공서비스와 사회적 보호에 대한 보편적 접근을 증진하기 위해 고무적인 반례(counter-examples)를 내놓는다.

인구 5만 4,555명이 살고 있고¹²⁾, 수도에서 190km 떨어진 곳에 위치한 팡가시난(Pangasinan) 지방의 비날로난 (Binalonan) 자치단체는 최근 공공기금을 활용해 주간보호센터를 설립하고, 노인을 위한 사회적 위신뿐 아니라 여성, 아동, 한부모에게 금융 지원을 제공한다.

더욱이, 도움이 필요한 사람들에게 무상 1차 보건의로 서비스와 지원을 도입했다. 이러한 계획은 '삶에서 가장 적게 [가진 사람들]이 법에서 가장 많은 것을 갖도록'하는 지자체의 비전과 핵심 가치에 확고한 기반을 두고 있다¹³⁾. 여성과 아이들의 건강을 증진하는 국가법에 따라 일차 보건의로 제공을 우선하면서, 지자체는 건강지표를 국가 평균 이상으로 향상시켰다. 0~2세 아이들의 만성 영양 실조율은 2016년 전국 평균이 26%인데 반해, 9%였다. 같은 해 심각한 저체중 비율은 1%로, 피임약 사용률은 51%로 높아졌다. 2015년에, 기초서비스를 효과적으로 전달하기 위한 지방정부의 역량 강화를 담당하는 국가기관인 내무부와 지방정부는 좋은 지배구조라는 인증(seal)을 수여하고, 아동과 여성 친화적인 지방정부로 칭했다.

리잘(Rizal) 지방의 카인타(Cainta) 지자체도 유사한 계획을 시도해왔다. 2017년 총자산 707억 유로로 전국에서 가장 부유하고, 두 번째로 인구가 많은 지자체다(322,128명)¹⁴⁾. 2012년 지방선거에서 처음 승리하고, 2016년 압승해 재선한 '조이엘 키스 빠손 니에토(Johnielle Keith Pasion Nieto)' 시장의 리더십 하에, 공공서비스의 부활과 재활성화, 지자체 소득증대와 능동적인 거버넌스 이행을 위한 '하나의 카인타(One Cainta)' 프로그램이 시작됐다. 2018년에 시장의 주도과 지방의회의 지원으로, 저소득가구에 무상 3차 교육과 평생학습을 도입하는 '원 카타니아 대학(One Cainta College)' 설립을 위한 지역 조례가 통과됐다. 시장은 고등교육위원회(Commission on Higher Education)와 함께 대학 인가를 용이케 하고, 전국적인 NGO와 협력하여 지역사회와 6개월간 타당성 연구와 참여 상담을 수행한, 교육자이자

12) 2015년 필리핀 인구조사 자료.

<https://psa.gov.ph/population-and-housing/statistical-tables/title/Philippine%20Population%20Survey%20the%20100%20Million%20Mark%20%28Results%20from%20the%202015%20Census%20of%20Population%29> (2019년 11월 2일 검색)

13) Municipality of Binalonan website (n.d.) Social Services. <http://binalonan.gov.ph/services/social-services/> (retrieved 4 November 2019).

14) Republic of the Philippines, Commission on Audit (2018). 2017 Annual Financial Report, Local Government Volume 1, Quezon City, p. 4. https://coa.gov.ph/phocadownload/userupload/Annual-Financial-Report/lgu/2017/2017_AFR_Local_Govt_Volume_I.pdf (retrieved 12 November 2019).

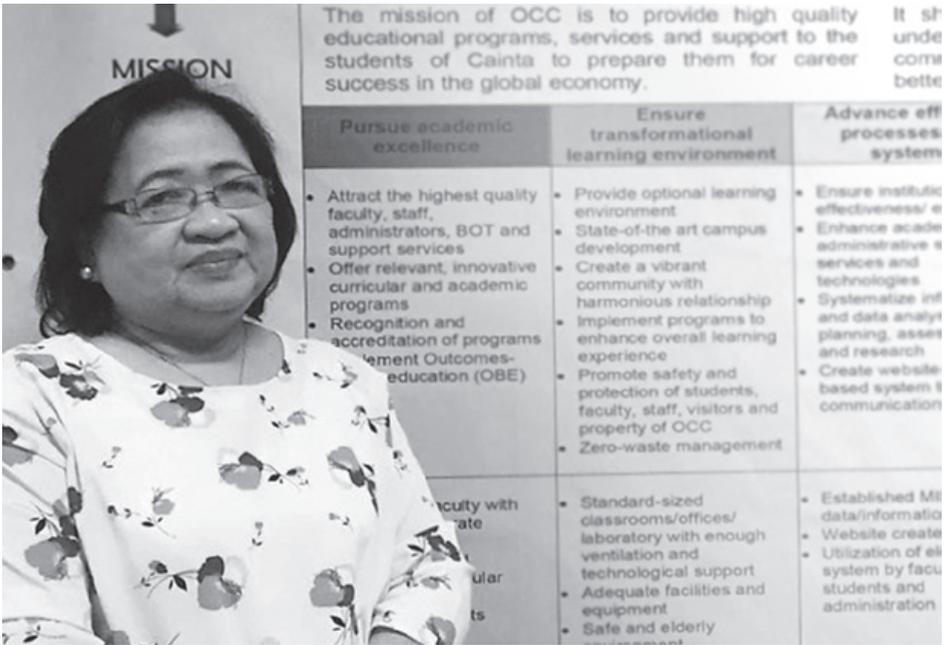


사진: 필자는 '원 카인타 대학'(One Cainta College) 총장 빅토리아 나발 박사와 2019년에 인터뷰하였다.

주민인 빅토리아 나발(Victoria Naval) 박사에게 도움을 요청했다.¹⁵⁾ 이 인 증은 대학에서 취득한 졸업장을 대학원 진학 및 해외 취업에 활용할 수 있다는 것을 의미한다. 현재 총장인 나발(Naval)박사는 전일제 학생을 위한 학사학위와 나이와 성별에 상관없이 개인을 위한 평생 학습과정을 제공하는 대학 프로그램을 관장한다.¹⁶⁾ 시에서 직접 자금을 지원받아, 그 대학은 첫째 800명의 학생을 입학시켰다.

더 나아가, 빈곤한 사람들을 끌어올리고 모든 사람에게 안전한 지역사회를 보장하기 위한 니에토(Nieto) 시장의 '개발 플랫폼'의 일부로, 보건서비스 제공은 그의 최우선 의제다. 이 틀에서, 지자체는 저소득층과 소외계층을 대상으로 건강센터와 출산클리닉의 신축, 시립병원 업그레이드, 'Libreng Gamot(무상 의약품)' 프로그램과 함께 무료 진찰을 수립했다. 더 많은 환자를 수용할 수 있도록 병상 수를 늘리고, 인력체계를 강화하며, 자선 병동의 병원 시설을 업그레이드하고, 국민건강보험제도(National Health Insurance Program) 하에서 병원을 인

15) '원 카인타 대학' 총장 빅토리아 나발 박사와의 인터뷰(2019년 2월 19일)

16) 이 프로그램은 학사학위나 자격증 과정을 희망하는 학생들의 이전 자격이나 역량을 고려한다. 예를 들면, 대학에서 과정을 마친 학생은 일을 그만두고 가족을 부양할 수 있다. 학사행정은 이전 과정을 고려하고, 학생의 프로그램이나 과정을 결정하는데 이를 포함할 것이다.

사례 1 : 셀랑고르의 국민 돌봄(people care) 계획

셀랑고르 정부는 2008년 통합적인 사회적 보호 프로그램으로 국민돌봄 계획인 'Inisiatif Peduli Rakyat(IPR, People's Care Initiative)'¹⁾를 도입했다. 정부 조세를 재원으로, 이 프로그램은 서로 다른 취약집단들이 좀 더 나은 교육과 보건의료, 물, 교통, 주거와 음식을 통해 사회복지를 향상하도록 마련됐다. 교육 분야에서는 6가지 계획이 도입됐다. Skim TUNAS(Skim Bantuan Tadika Selangor)는 5~6세 아이들이 유치원이나 초등학교에 다닐 수 있도록 2008년에 설립됐다. 수업료는 공적 재원으로 보장되며, '셀랑고르 유치원 협의회(Selangor Kindergarten Consultative Council)'에 등록된 기관에 직접 이전된다. 또 다른 프로그램은 '하디아 펜가잔(Hadia Pengajian IPT) 장학금으로, 대학교육에 대한 평등한 접근성 향상을 위한 목적으로 같은 해 시작됐다. 장학금은 전액 수업료를 보장하며, 국립 단과대나 대학에서 공부할 자격을 갖춘 학생들에게 1회당 1,000링깃(RM, 약 215유로)을 지급한다.

저소득 가구나 한 달 5,000링깃(108유로) 미만의 소득자를 주 대상으로 한다. 비슷한 프로그램은 셀랑고르 농장노동자의 자녀들을 직접 대상으로 한다.

2008년과 2010년 건강관리를 위한 향상을 위해 두 개의 프로그램이 도입됐다. 'Skim Mesra Usia Emas' 제도는 등록된 노인들에게 2,500링깃(538유로)의 사망 급여를 제공하여 살아있는 친척들이 장례 비용을 지원한다. 여성건강제도(Women's Health Scheme)에서 유방조영술은 35세 이상 여성들에게 무료다. 2017년 시작된 또 다른 제도는 저소득 가구를 대상으로 1차 건강관리를 위한 보조금을 지급하고 있다. 주(state)는 매해 의료비를 위해 500링깃(109유로)을 지급한다. 이 계획의 일부는 배우자와 21세 이하의 두 자녀를 포함해 'Peduli Sihat' 건강 카드²⁾를 소지하고 있는 거주자에게 등록된 진료소에서 무상진료를 받을 수 있는 자격을 부여한다.

다른 프로그램들은 부담 가능한 주택, 물, 음식, 교통과 통신 서비스에 대한 접근에 초점을 맞춘다. '루마 셀랑고르쿠(Rumah Selangorku)'는 2012년에 부담 가능한 주거 접근을 제공하기 위해 2012년에 도입됐다. 월 3,000링깃(646유로) 이하의 셀랑고르 거주

1) Inisiatif Peduli Rakyat <http://ssipr.selangor.gov.my/> (24 April 2020).

2) 이 카드를 소지할 수 있는 사람은 셀랑고르에서 태어났거나 10년 이상 산 거주자이다. 셀랑고르와 클랑 벨리(Klang Valley)의 1,000개 진료소가 참여하고 있다.

자는 250,000링깃(53,793유로)을 초과하지 않는 주택금융을 신청할 수 있다. 2008년 이후 'Smart Motherhood Charity' 프로그램은 매월 200링깃(43유로)까지 셀랑고르 전역의 등록된 상점에서 국가발급 카드를 이용해 기본적인 식품과 비식품 필수품 구매 보조함으로써 생활비가 경감되도록 저소득 가구의 어머니를 지원한다. 이러한 복지프로그램은 가정 문제를 관리하는데 있어 여성의 특별한 역할을 인식하고 있고, 소득하위 40%계층에 속하는 약 5,000가구에 혜택을 주었다. 'Smart Selangor Wi-Fi'는 전국 300여곳에서 무료 인터넷 서비스를 제공한다. 주 정부는 현재 저소득 지역뿐 아니라 시골과 학생밀집 지역에서의 접근을 향상시키고 있다. 공공교통 분야에서 'Smart Selangor programme'은 11개 시군구를 아우르는 무상버스 서비스를 제공한다. 마지막으로 'Skim Air Darul Ehsan' 프로젝트와 함께, 국민돌봄계획(People's Care Initiative)은 또한 매월 20m³ 이하의 물을 소비하는 가정에게 물을 무상으로 제공한다.

가하는 등 시립병원의 개선에 착수했다. 이 인가는 건강보험 가입자들은 병원 약국에서 무상의약품을 이용할 수 있으며, 중앙정부가 비용을 부담한다. 또한 보건 녹색카드 소지자인 지자체의 보건의료 노동자와 노인들은 시립병원에서 시행하는 의약품, 건강검진, 진단검사(laboratory) 및 의사의 진찰비, 경미한 수술 절차 등을 포함해 무료 입원을 받을 자격이 주어진다.

비날로난(Binalonan)과 카인타(Cainta) 사례는 복지 기반의 사회적 보호와 기본적인 공공서비스 제공에서 자치단체장과 지방의회가 지닌 리더십 역할을 강조한다. 두 사례 모두 지역의 공공기관 향후 비전과 행동 계획은 특히 필리핀 사회의 가장 취약하고 소외된 구성원들에게 혜택을 주면서 사회와 인권을 유지하는 데 초점을 맞춘다.

지역에 맞을 내린 기후 복원 전략들

기후변화의 영향은 그것이 전개되는 상황만큼이나 다양한 방식으로 경험된다. 다양한 지역적 맥락에서 지역사회가 직면하고 있는 기후변화와 관련된 도전에 대응하는 것은 시장기반(Market-based) 수단들로는 불충분한 것으로 점차 인식되고 있다. 이와 반대로, 지역에 기반한 기후복원 전략은 기후와 생태학적 위기의 영향과 결과, 위협에 대한 지역사회의 특정한 경험에 적응하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한 기후복원전략에는 지역사회가 주도하는 자원과 에너지 효율성을 높이는 완화 전략도 포함된다. 여기서 중요한 사전 조건은 지역사회와 사람

들이 지역 역량과 지식에 영향을 받을 수 있는 개입, 소유권과 자기 제공(정부의 지원이 없는 자조/지역사회 조직계획)이다.

세계 3번째로 기후 위기의 가장 큰 위기에 노출된¹⁷⁾ 필리핀 19개 지역자치단체와 지역사회는 현재와 미래의 위기에 대응하고, 기후변화와 자연재해에 대한 사람들의 취약성을 줄이는 총체적 공공서비스 구조를 구축하고, 확대하고 있다.

첫 번째 예는 필리핀 남동부의 수리가오 델 수르(Surigao del Sur)에 위치한 Lanuza(라누자) 마을이다. 2016년에 지역 리더들은 ‘리지 투 리치(ridge-to-reef)’ 접근에 기반을 두고 있는 적응 정책을 육성하는 재난위험 감소와 관리에 관한 총체적인 프로젝트를 실시했다. 지역경제가 산림과 유역, 그리고 열대나무 숲(mangrove)에 의존하고 있기 때문에, 정책 결정자들은 12,000명의 주민이 사는 이 마을에서 다면적인 문제를 해결하기 위한 프로그램을 만들 때 전체 생태계(ecosystem)와 그것의 상호연계성을 고려한다. 이러한 이슈는 지속 가능한 생활, 환경보호 그리고 기후변화와 자연재해에 의해 가장 크게 영향을 받는 여성, 아동, 노인과 장애인과 같은 취약집단의 권리 보장 등을 포함한다. 이런 계획의 재원을 마련하기 위해 국가와 지역 수준에서 함께 협력한다. 지자체는 빈곤하고 취약한 지역공동체에 기후변화 적응과 재난위험 감소 프로그램을 지원하는 재무부의 특별기금인 국민생존기금(People’s Survival Fund)에서 692,322유로를 확보했고, 지자체는 자체적인 매칭 펀드로 148,987유로를 배정했다.

이와 유사하게, 같은 지방에서 ‘농어민을 위한 시아르가오 기후 현장 학교(Siargao Climate Field School for Farmers and Fisher folks)’는 국민생존기금에서 143만 유로의 공적자금을 확보했고, 지자체 예산에서 226,768유로가 추가로 배정됐다. ‘기후 현장 학교(Climate Field School)’는 델 카르멘(Del Carmen)의 해안 지자체와 수리가오(Surigao) 주립공과대학이 공동으로 추진하는 사업이다. 2016년에 설립되었고, 주요 목표는 마을의 주요 생계원(principal source of livelihood)으로 식량안보와 농업의 향상을 목표로 하고 있다. 이 학교는 농어민에게 기술지원을 하고, 농가에 영향을 미치는 곤충과 달팽이가 전염시킨 병원균, 박테리아, 바이러스에 의한 질병을 줄일 수 있는 도구를 제공한다. 그리고 지역 농어민의 의사결정 능력을 향상함으로써 힘을 실어주기 위해 기상예보와 기후변화에 대한 지역사회 교육을 촉진한다. 또한 이 프로젝트는 기후와 재해복구 식량 생산을 위해 선택 가능한 사항들을 조사하

17) Institute of Regional Development Planning, University of Stuttgart(2017) World Risk Index.<https://arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=ee5978152b5c4cd2aaaaaf3a14d-379c8&extent=-180,-86.3126,180,88.0275> (retrieved 31 October 2019).

는 지역연구센터에 자금을 조달한다.

앞으로의 과제

위의 사례들은 신자유주의 개혁이 오랫동안 공공부문의 수행을 침해하고 사람들의 일상생활에 스며들어온 지역에서의 (재)공영화의 실행 가능성을 강조한다. 재공영화와 공영화는 교육, 복지, 그리고 사회생태학적 관계를 중심으로 움직이는 정치를 연계시킨다. 이는 전망 있는 정치 담론과 실용적인 정책프로그램을 동반하는 공공지출 목표 전략의 중요한 역할을 강조한다. 국가재정은 중요한 재원이지만, 지방정부는 지역의 특수한 요구에 맞는 프로그램을 구축하기 위해 지역의 기관들과 지식을 바탕으로 만들어낼 수 있다. 그래서 말레이시아와 필리핀 지자체는 현지 자원을 활용한 공공소유 방안을 추진하고 있다.

재공영화는 공공재원을 조직하는 것을 의미한다고 강조해도 지나치지 않다. 여기서 가장 큰 교훈은 정치적 의지 이외에도, 재정적 여자와 실제 자금이 민간기관을 인수해 활용 가능하고 서비스를 효과적으로 운영할 수 있다는 점이다. 셀랑고르는 가장 부유한 지역으로 민간의 영업권을 쉽게 매수할 수 있지만, 만약 재공영화를 위한 사법권과 정치적 의지는 있고 주무 당국이 재정적 수단을 가지고 있지 못하다면 어떻게 될까? 여기서, 공공서비스의 유지와 형성을 위한 지역 공공부문의 역량과 능력 강화를 위해 중앙정부 지원과 해외개발원조가 잠재적 협력 방식으로 고려되어야만 한다. 다음으로, 이용자 비용을 둘러싼 이슈가 있다. 예를 들어 비영리 공익사업으로서 아이르 셀랑고르(Air Selangor)의 수도 요금은 어떻게 사회 정의와 인권 목표에 지속적으로 연계되도록 보장할 것인가가 중요하다. 또한 시민과 시민사회는 과거의 함정을 피하고, '새로운' 공공사업들이 본래적 속성과 의무에 부응하기 위해 민영화됐던 서비스보다 같거나 더 높은 기준을 따르도록 책임 있는 공공사업들을 지속해서 유지해야 한다.

요약하자면, '공공'이라는 새로운 세대는 경제적 정치적 규범에 도전하고 국민의 권리와 공정성, 회복력을 진전시키는 미래를 만들기 위해 꾸준히 공공의 역량을 확대하고, 국민과 환경의 요구에 귀 기울여야 한다.

필자소개



메리 안 마나한(Mary Ann Manahan)은 필리핀의 페미니스트 활동가 연구자이다. 형평성, 환경과 젠더 그리고 사회 정의와 재분배 개혁을 요구하는 다양한 이니셔티브를 가지고 다양한 사회운동과 시민사회단체에서 일했다. 사회학 학사학위를 가지고 있고, 세계화와 개발에 대한 석사학위를 가지고 있다.



로라 스테그만(Laura Stegemann)은 TNI의 공공대안 프로젝트에서 프리랜서 연구원으로 일해왔다. 현재 글래스고 대학교에서 '지구적 재공영화와 포스트신자유주의 전환' 연구에 대한 박사과정을 밟고 있다.

칠레의 공공소유 재건 : 레콜레타 공동체의 사회적 실천과 신자유주의를 극복하기 위한 과제

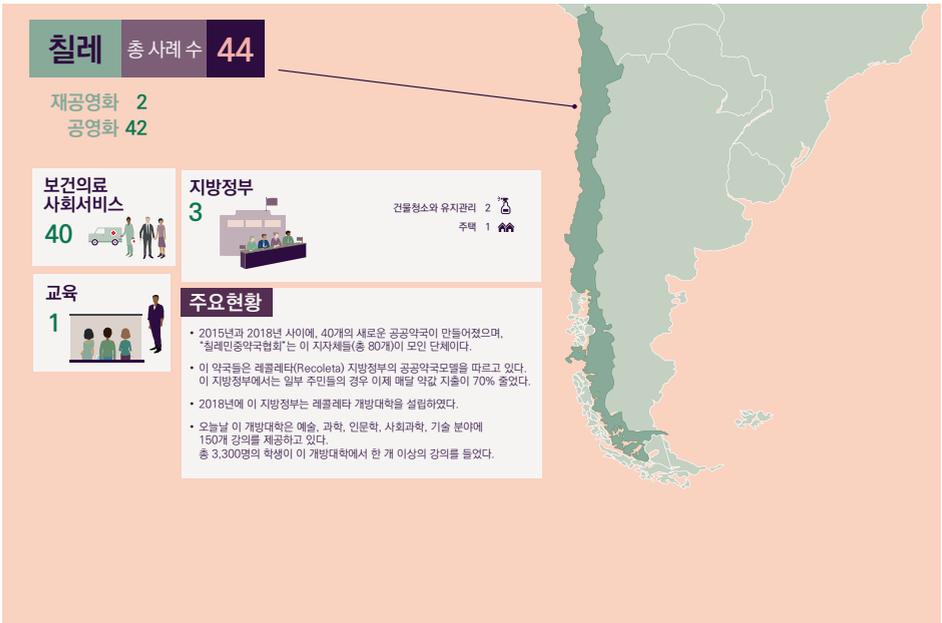
알렉산더 파네즈 핀토

칠레는 민-군 독재(1973~90)로 시작된 40년 이상의 신자유주의를 거쳤다. 사회생활(교육, 의료, 사회복지와 같은)의 다른 분야들은 민영화와 상업화의 급진적 과정을 거쳤다. 게다가, 현재 모델의 핵심적 측면 중 하나는 토지, 물과 광물 등 천연 공공재의 신자유주의적 착취다. 이러한 천연자원에 대한 통제는 현재 주로 초국가적인 몇몇 회사에 집중돼 있다.

이러한 신자유주의 기간에, 주요 민영화 중 일부는 국영기업이었던 전력 공급, 가스, 상하수도, 수력발전과 교통 등이었고, 서비스의 가격상승을 이끌었다. 경제 변화는 독재정치에 반대하는 세력에 대한 강한 정치적 탄압이 동반됐다. 게다가, 국가 정부로 권력 집중이 강화됨에 따라, 일반 시민들의 정책 결정 공간의 민주화는 축소됐다.

1990년 이후, 세계은행(WB)과 국제통화기금(IMF)과 같은 기관들은 보통 칠레의 경제성장 때문에 다른 라틴아메리카 국가에게 발전 '모델'로서 칠레를 제시했다. 그러나 수십년의 신자유주의 교리 끝에, 민영화된 서비스를 감당할 수 있는 사람들과 그렇지 못한 사람들 간의 엄청난 불평등이 일어났다.

2011년, 칠레는 매우 중요한 학생과 사회-환경적 동원을 목도했다. 그 이후로, 신자유주의에 대한 원망이 커져갔다. 이 모델의 부정적 결과에 저항하는 운동의 숫자가 증가했고, 점차 신자유주의를 벗어나는 길을 약속하는 정치세력이 등장했다. 이 글이 출판될 때도 여전히 벌어지고 있는 2019년 10월 전국적인 시위는 칠레 국민 대다수의 사회적 불평등과 생활환경의 불안정성에 의해 야기된 가장 대표적인 불만의 표본이다.



이 장은 칠레 전역에서 공공서비스의 공적 소유를 강화하기 위해 공공재¹⁾의 사회적 재-적정성을 위해 노력하는 지역의 시도를 조명하고자 한다. 우리는 칠레의 대도시 지역인 산티아고(Santiago)의 레콜레타(Recoleta) 지방정부의 경험에 초점을 둘 것이다. 레콜레타는 사적 부문을 선호하는 시장 주도 정책에 대한 사회적 대안을 제시하고 실천한 사례로 눈에 띈다.

배경

가장 최근 인구통계에 따르면, 레콜레타는 157,851명의 주민이 있다. 남미와 카리브해의 다른 국가들에서 이주해 정착한, 역사적 이주 주기(cycles)라는 특징을 지닌 꼬문(commune)²⁾이다. 1991년 이후, 이 지역은 지방정부에 의해 관리된다. 가장 최근 공식 기록에 따르면, 레콜레타의 인구 중 14%가 빈곤 상태에서 생활하고 있는데, 이는 산티아고 메트로폴리탄 지역

1) 라틴아메리카에서 커먼즈(the commons)의 민주화를 달성하기 위한 전략으로 '재공영화'라는 단어의 사용은 논쟁적이다. 라틴아메리카는 커먼즈의 공동체 관리라는 오랜 전통을 가지고 있다 : 물, 토지, 교육, 보건 등. 재공영화는 몇몇 유럽과 북미 국가들에서 진보적일 수 있는 반면, 라틴아메리카의 현실에서 국가가 사용하는 이런 종류의 계획은 공동체 관리를 종식하려는 정책으로 사용되어 왔다. 아메리카 공공-사회 협력 플랫폼(Plataforma de acuerdos público-comunitarios de las Américas, Platform of public-community partnerships of the Americas)과 같은 운동 및 조직 네트워크는 공공의 사회적 재점유나 공동체의 사회적 재점유(social re-appropriation)로 이야기하는 것을 선호한다.

2) 꼬문(commune)은 칠레에서 가장 작은 행정단위이다.

의 평균 빈곤율의 2배가 넘는다.³⁾ 칠레 공산당 당원인 다니엘 자데(Daniel Jadue)는 2012년부터 레콜레타 시장을 맡아왔다. 자데 시장은 시장 모델에서 벗어나 공공 소유를 회복하겠다는 공약으로 당선됐다. 그때부터 지자체는 주민과의 관계에서 핵심으로, 참여와 지속적인 도시서비스의 향상을 바탕으로 지역 발전을 이루는 것을 목표로 삼았다. 레콜레타의 팀이 규정한 도전 과제 중 하나는 인구의 우선순위인 지역에서 새로운 공공서비스를 창출하기 위해 노력하는 것이었다. 민영화된 서비스는 지자체가 민간 기업과 유지하는 비효율적인 계약 때문에 매우 비쌌었다.

레콜레타의 핵심적인 지방정부 계획

칠레의 공공 소유에 대한 폭넓은 논의를 설명하기 위해, 우리는 레콜레타의 정치 프로젝트 중 한 부분인 보건, 주거, 청소, 교육 등 대표적인 4개 분야의 계획을 선택했다.

박스 1.

민중약국 (Popular pharmacy)

칠레에서 민간 약국은 인구 대다수에게 의약품을 공급하고 있고, 정부는 가격을 규제하지 않는다. 현재, 3개 제약사가 시장의 90%를 점유하고 있다. 이 제약사들은 의약품 담합 혐의로 여러 차례 조사와 유죄 판결을 받았다. 단지 공공 보건 체계는 사망률이 높은 중증 가운데 제한적인 일부만 의약품을 제공한다. 비싼 약값에 직면한 레콜레타 지방정부는 2015년 국내 최초로 '민중약국'을 만들었다. 이 약국은 공공 보건 체계에서 치료를 받는 지역의 거주자들에게 약을 저렴하게 제공한다.

민중약국은 직접적인 재화 공급자로서의 정부의 역할을 되찾았다. 의약품 대량구매는 국민 의약품 공급센터(수요주도 vs 민간 약국의 표준적인 관행인 공급주도 구매)에서 시민이 필요로 하는 것을 사전 평가한 것에 기초한다. 민중약국은 또한 연대 원칙에 따라 사회보장을 제공한다. 저소득층에게 보조금을 통해 평등한 접근을 용이하게 한다.

시행된 지 4년이 지난 지금, 주민을 위한 이러한 시책의 결과는 이미 나타나고 있다. 레콜

3) 2015년 조사 결과.

Ministry of Social Development (2015) Resultados Encuesta CASEN. http://observatorio.ministeriodesarroll-social.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php

레타 시의 계산에 따르면, 주민들이 매달 약값으로 사용하던 것에 비해 최대 70%까지 절약한 경우도 있다고 한다.

박스 2.

레콜레타 민중의 부동산 기관(People's real estate agency of Recoleta)

칠레의 주택은 부동산 시장이 지배하고 있다. 정부는 단지 극빈층 가구에게 제한적인 보조금 정책을 통해서만 참여해서, 시세에 따라 값싼 주택에만 접근할 수 있다. 이는 도시의 가장 가난한 주민들이 대부분의 경우 변방에 위치한 작고, 부실하게 지어진 집을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 이는 도시의 불평등을 심화시켰다. 2018년 레콜레타 지방정부는 최초의 칠레 '민중의 부동산 기관('People's real-estate agency)'을 만들었다. 이는 지역의 가장 가난한 가족을 위해 적당한 가격의 주거를 제공한다. 지자체는 주택도시계획부(Ministry of Housing and Urbanism)와 제휴를 맺고, 주택건설이 보장되도록 공동금융(자금의 대부분은 주택도시계획부에서 나오지만)을 수립했다.

2018년 시작된 첫 번째 프로젝트는 아파트 38채가 있는 건물이다. 각 55㎡ 아파트에는 3개의 침식과 거실, 부엌, 욕실이 있다. 이 건물은 2020년에 완공될 예정이다. 이후 레콜레타 정부는 이 아파트를 빈곤층 가구에 최대 5년 임대하고¹⁾, 임대료는 가구 소득의 25% 미만을 부과할 예정이다. 행정부는 또한 기존 지역의 콘도미니엄 프로젝트에 90채의 아파트를 추가로 증축할 계획이다. 칠레에서는 군부독재 이후 처음 있는 일로, 지방정부는 주택문제를 해결하고 있고, 칠레의 주택정책의 기념비적인 변화를 상징하고 있다.

1) 5년의 임대 기간 동안, 레콜레타 시는 영구적인 주거 해결책을 찾는 가족들을 자문하는 책임을 맡게 된다.

박스 3.

도시 청소 서비스를 위한 노동자 협동조합

최근까지, 레콜레타 정부는 도로청소, 공원, 공공건물 등을 담당하는 민간 청소업체인 서비트란스(Servitrans)의 불안정한 노동조건과 부실한 서비스를 비판해왔다. 이런 문제 때문에, 2016년 지방정부는 청소 서비스 양허를 위한 '자투 누엔' 협동조합 창설을 지원하기로 결정했다. 협동조합은 이전 서비트란스 출신 노동자들로 만들어졌고, 지금은 칠레인, 콜

롬비아와 페루 출신의 이주민뿐 아니라, 다양한 민족(마푸체, 아이마라)에 속한 105명의 노동자로 이뤄져 있다. 이후, 협동조합은 꼬문의 청소를 인수받았다. 모든 구성원이 동일 임금 동일노동이라는 모델에 기반해, 노동자의 월급은 2배 올랐고, 노동조건은 향상됐다.

박스 4.

레콜레타의 개방대학(Open University)

칠레에서 교육은 민간 부문이 큰 역할을 하는 또 다른 분야다. 칠레 학생의 거의 85%가 사립 고등교육기관에 다닌다. 게다가, 칠레의 임금과 생활비와 비교했을 때 대학원 수준의 과정은 매우 비싸다. 예를 들어, 사립대학에서 심리학을 공부하는 것은 연간 8,400달러의 비용이 들 수 있는 반면, 의학은 11,000달러의 비용이 들 수 있다. 심지어, 공립대학에서도 학생들은 비싼 교육비 문제에 직면하게 된다.¹⁾ 칠레에서 학식 있고 교육받은 인구를 육성하는데 장벽을 만들고 지식 민주화를 방해한다.

이런 맥락에서, 레콜레타 시정부는 일반적 지식을 모든 시민이 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로, ‘레콜레타 개방대학(Universidad Abierta de Recoleta, Open University of Recoleta)’을 설립했다. 이 프로젝트를 만들기 위해 지자체는 유럽과 라틴아메리카에 있는 무상 대학의 성공적인 경험을 영감으로 삼았다. 개방대학은 교육 접근성을 향상시키기 위해 고안되었을 뿐 아니라, 일상생활에서 보다 비판적이고, 자유롭고, 적극적이며 집단적 시민(citizenry) 형성을 장려하기 위해 노력한다.

매우 민영화된 교육체계를 감안할 때, 개방대학의 한 가지 흥미로운 점은 레콜레타 주민들의 접근뿐 아니라, 이 강좌에 참여하기를 원하는 모든 사람에게 무료로 개방된다는 점이다. 이런 계획을 실현하기 위해 지자체는 칠레대학, 산티아고대학, 유네스코(UNESCO)를 포함해 국내외 여러 대학, 교육기관과 협력관계를 맺었다. 오늘날, 레콜레타 개방대학은 예술, 과학, 인문, 사회과학, 기술 분야의 150개 강좌를 개설했다. 현재까지 3,300명의 학생이 하나 이상의 강좌를 이수했다.

1) 이런 상황은 2011년 대규모 학생 시위의 주요 이유 중 하나로, 칠레의 정치적 의제에 교육에서의 이윤과 가족 부채 문제를 올려놓았다. 주요 저항은 무상의 양질의 공교육을 요구하며 교육 정책의 변화를 요구했다. 학생들의 요구는 아직 정부 당국에 의해 받아들여지지 않고 있다.



사진: 레콜레타 개방대학(Universidad Abierta de Recoleta)

표1. 레콜레타 지방 정부의 주요 계획

	주요 특징	공공 소유 유형	결과
대중 약국	주민들에게 부담 가능한 의약품 제공을 위해 지자체 약국 설립	지자체	의약품 비용의 유의미한 감소(주민들의 매월 지출 의약품 대비 70% 절약)
노동자 협동조합, 자투 누엔	민간업체인 서비트란스 양허안 종료, 노동자협동조합이 운영하는 새로운 도시 청소서비스	지자체가 노동자협동조합에 위탁	노동자를 위한 더 나은 노동조건. 노동자 임금의 50% 상승. 지자체 청소 서비스 향상과 비용 절감
민중의 부동산 기관	꼬문의 저소득 가구가 부담 가능한 주거 제공을 위해 주택 건설	지자체와 정부 부처 협동	주택건설 진행 중
레콜레타 열린 대학	수업료 없는 대학	지자체와 교육기관의 협력	지금까지 3,300명 이상 참여 학기당 150개 강좌

레콜레타 모델의 전국적 확산: 가능성과 도전과제

마지막으로, 만일 우리가 칠레의 신자유주의를 극복하려면 레콜레타 지역 정치에서 떠오르는 몇 가지 개발과 과제들에 대해 성찰하는 것이 중요하다. 레콜레타의 성공 이후, 많은 현장에서 지방정부의 몇 가지를 모방했는데, 가장 인기 있는 것은 대중 약국이었다.

오늘날 칠레대중약국협회(Chilean Association of Popular Pharmacies)는 80개 지자체를 규합한다. '민중의 부동산 기관'과 같은 다른 모델도 다른 지자체에서 활용하고 있다. 이러한 시도의 확산은 지역적 수준에서의 결과 뿐 아니라, 레콜레타의 경험이 미디어에서 얻어낸 견인력 덕분이다. 중요한 것은 국가 정부에 의해 하향식으로 강제된 것이 아니라, 다른 지방 정부들 간의 교류와 수평적 교훈의 과정을 보여준다.

공공 소유의 다양한 형태

레콜레타의 경험에서 가장 흥미로운 점 중 하나는 공공 소유를 건설하는 방법의 다양성이다. 지방정부가 관리하는 새로운 공공서비스의 신설부터(대중 약국) 지방정부와 다른 공공기관(열린 대학에서 공립대학과 같은) 간의 파트너십, 이윤을 추구하는 기업으로부터 면허권을 인수하는 노동자 협동조합에 이르기까지 다양하다(청소 서비스). 이는 공공 관리에 시민사회의 조직을 접목해, 라틴아메리카에서 정부 주도의 기관을 넘어서는 공공소유에 대한 사고의 중요성을 보여준다. 그러나 레콜레타의 경험에서 그렇게 강하게 나타나지 않은 한가지 지점은 공동체가 핵심적인 역할을 하는 공공소유 계획의 이행이다. 이는 공공재와 서비스 전반에 라틴아메리카 공동체 조직의 오랜 전통(주로 원주민 집단, 농민, 빈곤한 도시 지역 주민들에 의한)을 감안할 때 중요한 함량 미달이다.

레콜레타의 경험은 신자유주의를 넘어서는가?

레콜레타의 새로운 이니셔티브의 핵심 쟁점은 칠레의 신자유주의 모델을 초월할 수 있는 역량이 있는지와 그 범위를 고려하는 것이다.

나는 레콜레타의 계획이 끝점이 아니라 사회변혁을 위한 시작점으로 삼아야 한다고 믿는다. 한 가지 면에서, 여기서 설명한 이런 이니셔티브는 건강, 주택과 교육과 같은 민감한 분야에

서 무료 또는 부담 가능한 서비스를 만들면서, 레콜레타 주민의 복지를 향상하는 행동들이다. 또 다른 면에서 이 경험은 국가를 지배하는 시장 주도 서비스의 대안으로 지역 차원에서 새로운 이니셔티브를 창조하는 것이 가능하다는 것을 보여준다. 그럼에도, 만일 이러한 이니셔티브들이 칠레의 현재 정치경제의 변화를 둘러싼 논쟁의 정치화와 수반되지 않는다면, 지방정부의 경험은 민간 기업에 이익이 되지 않는 필수적인 서비스를 공공이 만들거나 복원을 통해 신자유주의 모델에 대한 단순한 수정으로 전락할 위험이 있다. 우파의 지방정부 또한 대중 약국을 만든다는 사실이 대표적인 핵심이다. 이 정부는 이러한 계획의 인기를 자신들의 지배를 정당화하기 위해 이용하려고 한다. 그러나 이러한 우파 지자체는 사적으로 통제되는 의약품 시장과 민간의료체계를 없애려고 하지 않는다. 그들의 행동은 단지 그들을 위한 것이다. 이런 이유 때문에, 대중 약국 계획은 만일 전체적인 보건 체계를 변혁하기 위한 정치적 제안과 병행되지 않는다면, 불충분하다.

레콜레타의 경험은 신자유주의를 극복하는 데 지방정부가 갖는 전략적 중요성을 정치적 의제로 올려놓았다. 칠레에서 독재 이후, 좌파 정치단체들의 역사적인 불만은 국가 정부에서의 권력과 자원의 중앙집권화가 지역에서 변혁적인 정치 행동을 위한 공간을 거의 남겨두지 않았다는 점이다. 레콜레타 정부는 공공서비스를 되찾고, 지역 수준에서 공공 조직의 새로운 형태를 만들어내는 것이 가능하다는 혁신과 반신자유주의 정치 비전을 보여주고 있다. 반신자유주의 정책의 이행 가능성은 중요한 법적 제도적 한계를 갖고 있다. 동시에, 이러한 구체적인 선도적 계획들이 하는 것은 다음과 같다 : 칠레의 정치체계의 한계를 부각시키고, 사회와 환경의 정의를 달성하기 위해 현재 질서의 변화를 요구한다. 이는 앞으로 몇 년 안에 칠레의 신자유주의 모델에 도전하는 핵심 전략이 될 수 있다. 2019년 10월 대규모 집회로, 이러한 사회적 동기의 정치적 지평이 넓혀졌다.

필자소개



알렉산더 파네즈 핀토(Alexander Panéz Pinto)는 칠레의 물, 토지, 환경 방어를 위한 운동(MODATIMA) 활동가이다. 그는 리우 데 자네이로(브라질)의 플루미넌스 연방대학 지리학 박사학위를 갖고 있고, 현재 칠레 바이오비오(Bio-Bio) 대학의 조교수를 맡고 있다.

미국: 저렴하고 빠른 광대역 인터넷을 제공하는 지역사회

토마스 M. 한나, 크리스토퍼 미첼

미국에서, 지자체와 지역 공공 소유의 영역에서 가장 빠르게 성장하는 분야 중 하나는 초고속 광대역 인터넷 통신망이다. 이는 부분적으로, 고도로 집중된, 기업 지배적인 통신 분야가 국가의 많은 부분- 특히, 농촌 지역, 소도시, 그리고 소득과 경제발달이 낮은 수준인 지역사회에서 빠르고 저렴한 서비스 제공의 실패에 기인한다. 이는 현대적인, 정보 주도의 경제에서 경제발전, 사회 경제적 불평등 그리고 생태학적 지속가능성에 심오한 함의를 가진다. 전기 시스템, 도로와 교량, 상하수도 시스템, 공항과 항만, 대중 교통 등 20세기 결정적인 중추적 경제 인프라에서 그랬던 것처럼, 전국의 지역사회는 21세기에 필요한 디지털 인프라를 건설하고 운영하기 위해 공공 소유를 사용하기 시작하고 있다.

지역자립연구소(Institute for Local Self-Reliance, ILSR)의 자료에 따르면, 지난 몇 년 동안 800개 이상의 지역사회(시군구 포함)가 지역사회 소유의 광대역 통신망을 구축했다.¹⁾ 이 중 500개는 공공이 소유한다.²⁾ 게다가 이러한 지역사회(29개 주) 중 150개는 최소 1Gbps의 초고속 통신망을 가지고 있고, 20개 지역사회(4개 주)는 평균 미국 인터넷 연결보다 수백 배 빠른 10Gbps를 제공한다.

지역의, 공공이 소유하는 광대역 통신망의 개발을 지원하는 것은 또한 국가의 정치적 의제의 주류가 되었다. 2015년 초, 바락 오바마(Barack Obama) 대통령이 그러한 공적으로 소유하는 통신망 중 한 사이트(아이오와주의 시더 팰스 시)를 방문해서, 그의 행정부가 광대역 통신

1) Community Networks (2019) Community Network Map. <https://muninetworks.org/communitymap> (2019년 9월 4일 검색)

2) 전기 협동조합은 약 300개의 지역사회에 서비스하는 네트워크를 소유하고 있다. ILSR은 여전히 전화 협동조합에 의해 개발된 네트워크에 대한 정보를 모으고 있으며, 현재 데이터는 그런 협동조합 네트워크가 서비스하는 실제 지역의 수를 극적으로 과소 표시하는 것으로 간주하고 있다.



망을 강화하기 위해 취할 몇 가지 조치를 발표했다.³⁾ 아래에서 더 논의하겠지만, 이러한 노력의 중심에는 기업 지원 법률을 제정하는 지역사회가 그러한 통신망을 구축하지 못하도록 주 정부가 방해하는 것을 막기 위한 시도였다. 이런 노력은 결국 행정부서의 한계와 2016년 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 당선으로 결국 실패했다. 그러나 2019년 여름에, 상원 의원이자 민주당 대통령 후보인 엘리자베스 워렌(Elizabeth Warren)은 특히 농촌 지역에서 그러한 통신망(협동조합 및 비영리 통신망과 함께)개발에 850억 달러 규모의 지원계획을 발표했다.⁴⁾ 결정적으로, 영리 기업들은 이러한 기금을 받는 것에서 제외될 것이다. 이 계획은 지역 통신망에 대한 주 차원의 제한을 없애는 입법이 요구된다. 그녀의 경쟁자 중 한 명이자, 더 중도주의자인 피트 부티지지(Pete Buttigieg)는 비슷한 계획을 발표했다.⁵⁾

3) Obama,B.(2015) 'Remarks by the President on Promoting Community Broadband'. Obama White House Archives. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/14/remarks-president-promoting-community-broadband> (2019년 9월 4일 검색)

4) Warren, E. (2019). 'My Plan to Invest in Rural America'. Medium. <https://medium.com/@teamwarren/my-plan-to-invest-in-rural-america-94e3a80d88aa> (2019년 9월 4일 검색).

5) Coldevey, D. (2019). 'Pete Buttigieg Echoes Warren with \$80B Rural Broadband Plan'. Tech-Crunch. <https://techcrunch.com/2019/08/13/pete-buttigieg-echoes-warren-with-80brural-broadband-plan/> (2019년 9월 5일 검색)

더 느린 속도, 제한된 접근

아마도 많은 사람들은 21세기 세계 최강의 경제 대국이 초고속 인터넷 접근 또한 최고일 것이라 생각할 것이다. 그러나 그것은 사실이 아니다. 최근 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)의 추정에 따르면, 2,130만 명의 미국인들(네덜란드 전체 인구보다 많음)이 최소 25Mbps/3Mbps의 다운로드/업로드 속도(정부가 광대역 서비스 자격을 갖추기 위한 최소한의 속도로 간주)로 인터넷 접속을 할 수 없다. 게다가, 1억 3천 8백만 명의 사람들이 최소한 250 Mbps/25 Mbps의 속도로 접속할 수 없다.⁶⁾ 이러한 숫자를 고려해 볼 때, 무엇보다 우선 그들은 과소 추계됐을 가능성이 높고, 두 번째로, 초고속 인터넷에 접속할 수 있다고 해서, 그것을 감당할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니라는 점을 기억할 필요가 있다. 워렌 상원의원이 자신의 계획에서 지적했듯이, 디트로이트(Detroit)나 클리브랜드(Cleveland)와 같은 일부 도시 지역의 거의 30%의 가구가 인터넷 연결이 없으며, 이는 주로 비용 때문이다. 여기에, 미국 인터넷은 대부분의 다른 선진국보다 훨씬 느리고 비싸다. 최근 추정에 따르면, 미국은 평균 속도 측면에서 낮게는 세계 15위, 메가바이트(Mb)당 비용 측면에서는 56위까지 낮아질 것이다.⁷⁾ 통신 부문의 기업 과점은 (지리적으로나 사회경제적으로) 열악하고 감당할 수 없는 서비스들로 남겨지는 주요 원인이다. 빅터 피커드(Victor Pickard) 펜실베이니아대 교수는 “현재 유선(Comcast, Time Warner)과 무선(Verizon, AT&T) 모두 2개 업체가 미국 시장을 장악하고 있다.”라며, “이러한 곤경에서 경쟁의 부족이 중요한 역할을 한다고 추정하는 게 합리적이다”라고 썼다.⁸⁾ 이와 비슷하게, 하버드대의 수잔 크로포드(Susan Crawford)는 다음과 같이 썼다.

‘대부분의 미국인은 아마 경제의 통신 부문이 무수한 경쟁자들을 위한 여지가 있다고 믿겠지만, 그들은 어떻게 표준 전화선과 같은 현대 전화선의 시장이 얼마나 집중되어 있는지에 놀라게 될 것이다. 오늘날 기본적인 전송 서비스가 활성화된 것은 인터넷에 대한 고속 접속이다. 그 시장에는 두 개의 거대한 독점 하위시장이 있다. 하나는 무선이고 하나는 유선이다. 둘 다

6) Federal Communications Commission (2019) 2019 Broadband Deployment Report. FCC. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-19-44A1.pdf> (2019년 9월 5일 검색)

7) Lai, S. (2019). Countries with the Fastest Internet in the World 2019. Atlas & Boots. <https://www.atlasandboots.com/remote-jobs/countries-with-the-fastest-internet-in-the-world/> (2019년 9월 4일 검색); Lai, S. (2019). Countries with the Cheapest Internet in the World - Ranked. Atlas & Boots. <https://www.atlasandboots.com/remote-jobs/countrieswith-the-cheapest-internet-world/> (2019년 9월 4일 검색).

8) Pickard, V. (2015) America's Battle for Media Democracy: The Triumph of Corporate Libertarianism and the Future of Media Reform. New York: Cambridge University Press, p. 221.

2개 또는 3개의 큰 회사가 지배하고 있다.⁹⁾

이들 기업은 인구나 소득이 낮은 지역의 인터넷망 개선에 투자할 동기가 거의 없고, 독점(혹은 2개 업체에 의한 독점)이 있는 지역에서는 최대한 가격을 올릴 모든 동기가 부여된다.

간단히 하자면, 많은 지자체가 21세기에 번창하는 지역과 지역사회를 발전시키는데 필요한 디지털 인프라를 제공하기 위해서는 몇몇 대형통신회사에만 의존할 수 없다. 미국의 많은 지역에서 경제적 기회가 부족한 것은 사람들의 대도시(그리고 교외 지역)로의 이동과 농촌 지역의 인구 증가감소의 주요 요인이기 때문에, 이는 특히 중요하다.¹⁰⁾ 이는 더 낮은 조세 수입, 서비스 감소, 그리고 더 많은 인구 감소라는 하향 곡선으로 이어져, 많은 미국 지역사회가 살아남기 위해 고군분투하도록 만들었다.

지역 소유와 통제

점점 더 많은 미국 지역사회에서, 이러한 문제의 해법은 공영화였다. 구체적으로 공적으로 소유된, 고속 광대역 인터넷 통신망의 개발과 구축을 의미하며, 종종 지역 공공 소유의 전기 사업으로 설립되고 운영된다. 이 통신망들은 광섬유 케이블을 사용하고, 인터넷 접속뿐 아니라 전화와 텔레비전을 제공할 능력을 지니고 있다. 그들은 도시나 지역사회 대부분, 또는 특정 지역(기업이나 의료 특구)을 연결할 수 있다(FTTH, Fiber to the Home). 지자체의 광대역 통신망을 구축하기 위한 주요 동기 중 하나는 특히 경제발전과 지역기업이 번창할 수 있도록 보장하는 것과 연관된다. 예를 들어 조지아 주의 토마스빌(Thomasville, Georgia)에서 공공이 소유하는 지역통신망서비스(Community Network Services, GNS)는 지역 소기업과 변화한 시내 지역을 지원하는 데 도움 준 것을 인정받고 있다. 회사가 설명하는 'CNS의 가장 좋은 점은 서비스를 제공하는 도시에서 지역적으로 재원을 받는다는 것이다'라고 회사는 설명한다. '이것은 여러분이 CNS 고객이라면, 전국에 걸쳐 있는 본사가 있는 기업이 아니라, 여러분 자신의 지역에 투자하고 있다는 것을 의미한다.'¹¹⁾

9) Crawford, S. (2013) Captive Audience: The Telecom Industry and Monopoly Power in the New Gilded Age. New Haven: Yale University Press, p. 5.

10) Wharton Public Policy Initiative (2018) Rural America is Losing Young People – Consequences and Solutions. University of Pennsylvania. <https://publicpolicy.wharton.upenn.edu/live/news/2393-rural-america-is-losing-young-people-> (2019년 9월 4일 검색).

11) Community Network Services (2019) About CNS. <http://www.cns-internet.com/Content/Default/7/426/0/cns/about-us.html> (2019년 9월 6일 검색)

사례 I : 테네시의 툴라호마(Tullahoma)

지역 광대역 통신망은 그렇지 않았다면 고려되지 않았을 지역에 기업투자와 일자리를 유치한 것으로 인정받는다. 최근 EnableComp(의료고충처리회사)는 테네시의 툴라호마 시에 약 200여 개 일자리가 있는 사무실을 세우겠다고 선언했다. 시의 시장과 경제개발 책임자는 모두 시의 수도와 전기 그리고 폐수서비스뿐 아니라 시의 광대역 네트워크인 라이트 튜브(Light TUBE)를 책임지는 공공 소유의 툴라호마 전력청(Tullahoma Utilities Authority)에게 맡겼다. ILSR의 리사 곤잘레스(Lisa Gonzalez)에 따르면, '시가 네트워크에 투자하기 전에는 툴라호마의 일자리 증가율이 나머지 주보다 뒤떨어졌지만, 시가 광대역통신을 제공하기 시작한 지 2년 만에 그 통계는 바뀌었다. 이 도시의 일자리 증가는 테네시 주 전체의 두 배가 되었다.'¹⁾

1) Gonzalez, L. (2019) LighTUBE Attracts 200 New Jobs to Tullahoma, Tennessee. Community Networks. <https://muninetworks.org/content/lighttube-attracts-jobs-tullahoma-tennessee> (2019년 9월 4일 검색).

사례 II : 매사추세츠주의 마운트 워싱턴

많은 지역사회, 특히 소수의 대형 통신회사가 서비스를 제공받지 못하거나 불충분한 지역 사회는 더 멀리 도달하거나, 더 신뢰할 수 있는 서비스를 보장하기 위해 공적 소유의 광대역 통신망을 구축했다. 예를 들어 외진 지역 때문에 매사추세츠 주의 마운트 워싱턴(Mount Washington)의 작은 마을의 주민들은 비싼 위성 인터넷 서비스에 의존할 수밖에 없었다. 2013년, 그 마을은 공영화를 위한 잠재력을 조사하기 시작했다. 공공 소유의 시립 광발전소(전기 또는 가스 유틸리티)가 이러한 통신망을 운영하도록 하는 주의 법에서 면제를 받은 이후(인구 규모로 인해), 시는 2017년에 마운트 워싱턴 마을 광섬유 네트워크(Town of Mount Washington Fiber Network)를 설립했다. 이 도시는 이러한 노력으로 주 정부 기관인 매사추세츠 광대역 이니셔티브(Massachusetts Broadband Initiative)로부터 재정적 지원을 받았다.¹⁾

1) Gonzalez, L. (2017). Mount Washington, MA, Makes the Next Move: Design, Construction. Community Networks. <https://muninetworks.org/content/mount-washington-makes-next-move-design-construction> (2019년 9월 5일 검색).

사례 III : 노스 캐롤라이나 주의 윌슨(Wilson, North Carolina)

노스 캐롤라이나 주의 윌슨 시는 2006년 그린라이트(Greenlight)라고 불리는 도시 전역의 광대역 통신망을 구축한 것 역시 부실한 서비스와 가격 때문이었다. 그린라이트의 성공으로 '타임 워너 케이블(Time Warner Cable, 현재 차터 스펙트럼, Charter Spectrum)'은 가격을 낮춰 경쟁해야 했다. 2007년과 2009년 사이 타임 워너는 비경쟁적인 인접한 관할구역의 요금을 52%까지 인상했지만, 윌슨 시의 가격은 안정됐다.¹⁾ 거주 고객을 위한 더 빠르고, 더 신뢰할 수 있는 인터넷은 또한 소호 기업과 기업가, 더 큰 기업을 위한 재택근무 (telecommuting) 옵션, 그리고 기업에게 지역을 더 매력적으로 만드는 일반적인 삶의 질을 지원하기 때문에 경제적 요소를 가지고 있다.²⁾

- 1) The Executive Office of the President, (2017). Community-Based Broadband Solutions. [Obama White House Archives.
https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/community-based_broadband_report_by_executive_office_of_the_president.pdf (2019년 9월 5일 검색)
- 2) Community Networks (n.d.) Municipal Networks and Economic Development.
<https://muninetworks.org/content/municipal-networks-and-economic-development> (2019년 9월 5일 검색)

사례 IV : 테네시 주의 채터누가(Chattanooga, Tennessee)

많은 지역의 광대역 통신망들이 평균 서비스보다 더 빠른 서비스를 제공하는 동안, 일부는 심지어 10Gbps의 서비스를 송출하기 시작했다. 한 예로, 테네시 주의 채터누가(Chattanooga, Tennessee)는 2009년부터 광섬유 네트워크를 운영하고 있는 공공 소유 유틸리티 (Electric Power Board)를 소유하고 있다. 미국에서 처음으로 1Gbps 서비스를 제공했으며 이후 10Gbps로 업그레이드했다. ILSR은 2011년부터 2015년까지 네트워크가 약 2,800개 새로운 일자리와 10억 달러를 지역경제에 보태는 역할을 맡았다고 보고했다.¹⁾

또한 채터누가의 약 18만 명의 주민뿐 아니라, 이스트리지(East Ridge), 리지사이드(Ridgeside), 시그널 마운틴(Signal Mountain), 룩아웃 마운틴(Lookout Mountain), 레드 बैं크(Red Bank), 조지아 주(Georgia)의 로스빌(Rossville), 프린트스톤(Flintstone), 와일드우드(Wildwood) 등 인접 관할구역에 있는 주민들도 서비스를 받는, 미국에서 가장 큰 공적 소유 통신망 중 하나다.

- 1) Community Networks (n.d.) Municipal FTTH Networks.
<https://muninetworks.org/content/municipal-ftth-networks> (2019년 9월 5일 검색)

다양한 협력 형태

많은 지역의 광대역 통신망이 단일 지자체에 의해 소유되고 운영되고 있는 반면, 몇 개 지역은 공공-공공 협력관계를 통해 함께 하고 있다. 이는 지자체가, 특히 규모나 밀도가 작은 지자체가 규모와 서비스 제공 비용에 관한 특정 난관을 극복할 수 있다. 예를 들어, 지역 통신망 서비스(Community Network Services)는 토마스빌(Thomasville)과 카이로(Cairo), 카밀라(Camilla)와 몰트리(Moultrie) 도시 간 협약이다. 1997년 이러한 지자체는 '사우스조지아 정부서비스기관(South Georgia Governmental Services Authority)'을 구성하고 이를 통해 CNS가 설립됐다. 2015년에 CNS는 두 개의 추가적인 지역을 확장했다. ; 도른(Dorun)은 다른 소규모 공공소유 공익사업체 운영을 인수했고, 노먼파크(Norman Park)는 영리 케이블 회사를 인수했다. 또 다른 유사한 통신망은 동중부 버몬트(East Central Vermont)에 있는 ECFiber 이다. 기업 공급자에 의한 열악한 서비스를 받는 24개 지역으로 구성된 ECFiber는 '우리 지역의 모든 가정, 기업, 시민 시설에 빠르고, 믿음직하고, 저렴한 인터넷을 제공'하기 위해 밸리넷(ValleyNet)이라고 불리는 비영리 인터넷 서비스 제공업체와 제휴했다.¹²⁾ 2019년 6월 현재 22개 마을의 3,500명(8개 완전 포함)의 주민을 연결했다. 네트워크 담당자는 '만 일 민간기업이 버몬트 생활양식을 지원하는데 필요한 인프라를 만들 수 없거나, 만들지 않는다면 지방정부와 ECFiber와 같은 지역 기반 기관들은 그렇게 할 수 있고 그렇게 할 것이다' 라고 말했다.¹³⁾

협력이라는 이 주제와 관련된 세 가지 다른 변형은 다음과 같다. 1) 지자체 내 지방 공기업 간 공공 협력 2) 소규모 영리기업(그리고 시 소유권 보유)과 균형 잡힌 민관 협력 3) 다지역 협동조합의 발전을 위한 지자체의 지원.

첫 번째를 설명하자면, 최근 워싱턴의 스캐깃 카운티(Skagit County, Washington)가 공공으로 소유하고 있는 스캐깃 포트(Port of Skagit)와 스캐깃 공공사업지구(Skagit Public Utility District) 간 공공 협약은 카운티의 농촌 지역(이미 시의 광대역 통신망을 보유하고 있는 마운트 버넌(Mount Vernon)과 벌링턴(Burlington)의 접근성을 향상할 수 있는 광섬유 통신망을 개발할 계획이다.¹⁴⁾

12) EC Fiber (2019) <https://www.ecfiber.net/> (2019년 9월 5일 검색).

13) EC Fiber (2019) <https://www.ecfiber.net/> (2019년 9월 5일 검색).

14) Gonzalez, L. (2018) Port and PUD Partnering for Fiber in Skagit. Community Networks. <https://muninetworks.org/tags/tags/mt-vernon> (2019년 9월 5일 검색).

메릴랜드 주의 웨스터민스터(Westminster, Maryland)는 “균형잡힌” 민관 협력 사례다. 여기서, 시 정부는 모든 주민이 1Gbps 인터넷 접속을 할 수 있도록 도시 전체의 광섬유 통신망을 구축하고 있다. 이 서비스는 ‘팅(Ting)’이라는 소규모 민간 인터넷 서비스 제공업체가 제공하고 있는데, 이 서비스에는 400명의 직원이 근무하고 있고, 여러 작은 마을과 도시에서 운영되고 있다. 독점 기간 이후에도, 팅(Ting)은 통신망에 대한 개방적인 접근을 제공해야 한다(다른 회사나 기업이 고객에게 서비스를 제공할 수 있다는 의미).¹⁵⁾ 대기업과는 달리, 팅(Ting)은 특정 콘텐츠와 고객을 우선시 함으로써 더 높은 수익을 창출할 수 있는 가능성 이상의 자유롭고 개방적인 인터넷 개념(망 중립성)에 대한 그 자체의 책무에 자부심을 지니고 있다.

마지막으로, 지자체가 지원하는 다지역 협동조합의 예는 미네소타(Minnesota) 남중부의 RS 섬유 협동조합(RS Fiber Cooperative)이다. 이 협동조합은 대략 700평방 마일 지역에 있는 6,200개 가정과 농장, 소규모 사업체들에게 무선 및 광섬유 서비스를 제공한다. 협동조합 설립을 위해 10개 소도시와 17개 마을이 함께 모여 채권을 팔 수 있도록 ‘공동 권한 동의계약서 (Joint Powers Agreement)’를 맺었고, 그 수익금은 협동조합에게 빌려줘 통신망 건설에 착수했다.¹⁶⁾

도전과제

공영화의 빠른 확산과 지역의 공공 소유 광대역 통신망의 성공 덕분에, 주 정부의 거대 통신회사와 그들의 정치적 동맹들은 그러한 노력을 차단하고 방해하는 것을 우선시했다(비록 최근에는 아래에서 논의하는 바와 같이, 긴장 완화가 안착됐지만). ILSR 보고에 따르면, 최근 19개 주 정부는 ‘대규모 통신 독점자의 요구에 따라’ 시의 광대역 통신망 형성을 방해하거나 저해하는 법률을 제정했다.¹⁷⁾ 일반적으로 우선법이라고 불리는 이러한 법률의 범위는 소수의 주에서 전면적인 금지에서부터 민간 부문에 적용되지 않는 부담스럽고 복잡한 법률적, 재정적 사항까지 다양하다. 이러한 우선법은 어떤 경우엔 새로운 공영화를 방해하거나, 시 광대

15) Lucey, P. and Mitchell, C. (2016) Successful Strategies for Broadband Public-Private Partnerships. [online]. Institute for Local Self-Reliance. <https://ilsr.org/wp-content/uploads/downloads/2016/08/PPP-Report-2016-1.pdf> (2019년 9월 5일 검색).

16) Carlson, S. and Mitchell, C. (2016) RS Fiber: Fertile Fields for New Rural Internet Cooperative Institute for Local Self-Reliance and Next Century Cities. <https://ilsr.org/wp-content/uploads/downloads/2016/04/rs-fiber-report-2016.pdf> (2019년 9월 5일 검색); RS Fiber, (no date). What is RS Fiber?[online] <https://www.rsfiber.coop/about-us/what-is-rsfiber/> (2019년 9월 5일 검색).

17) Kienbaum, K. (2019) Preemption Détente: Municipal Broadband Networks Face Barriers in 19 States. Community Networks. <https://muninetworks.org/content/preemption-detente-municipal-broadband-networks-face-barriers-19-states> (2019년 9월 5일 검색).

역 통신망의 확장을 제한하거나, 지자체가 서비스를 판매하거나 폐쇄하는 것을 고려하도록 강요했다.

2015년 초, 오바마 행정부 시절, FCC는 연방규제권한을 이용해 지역의 공영화 노력을 제한하는 주법을 뒤집으려 한 판결을 내렸다. 예상대로 테네시 주와 노스캐롤라이나 주가 이끄는 적대적인 주 정부는 주 차원의 우선법을 유지하기 위한 시도로 FCC를 고소했다. 2016년 8월, 제6항소법원(Sixth Court of Appeals)은 의회의 직접적 행위만이 이 지역 공공 소유 광대역 통신망에 대한 주 차원의 제한을 중단할 수 있다고 판단하여 FCC 판결을 뒤집었다. 워렌(Warren) 상원의원의 시 협동 광대역 통신망 지원 계획의 중심축이 이러한 주 차원의 법률을 금지하는 연방입법이었다는 것은 이런 이유에서다. 워렌의 계획은 “우리는 이러한 법을 선점하고 이 권한을 지방정부에 돌려줄 것이다”라고 규정하고 있다.¹⁸⁾

우선법과 함께, 주 정부의 기업 로비스트들도 시의 광대역 통신망(더 일반적으로 지자체) 개발을 위한 국가투자기금을 받는 것을 막으려고 적극적으로 노력하고 있다. 이는 동시에 지자체의 광대역 통신의 확장 가능성을 제한하는 것이다. 예를 들어, 2018년 미시간(Michigan) 주는 광대역 인프라를 지원하기 위해 주 정부 기금을 설립할 수 있는 법률을 도입했다. 지자체는 기금으로부터 보조금을 받는 것이 금지되었고, 보조금 자격을 얻기 위한 프로젝트의 문턱은 아주 낮은 10 Mbps/1 Mbps로 설정되었다.¹⁹⁾ 당시 ILSR의 리사 곤잘레스(Lisa Gonzalez)는 ‘이 법은 ‘미시간 주 시골의 DSL(디지털 가입자 회선) 보다 더 나은 어떤 것에 투자하기를 거부하는 모든 통신사, 프론티어, AT&T로 주 재무부의 자금을 이전할 것’이라고 썼다. 원안은 부결됐지만, 제한 조항은 나중에 법이 되는 세출 입법에 포함됐다. 또한 테네시와 버지니아 주는 지방정부가 주 광대역 보조금을 신청하는 것을 막았다.²⁰⁾

밝은 미래

기업의 로비와 국가 수준의 우선법은 의심할 여지 없이 계속되는 도전이지만, 미국에서 광대역 공영화는 향후 몇 년 동안 계속될 것 같다. 게다가 지역의 통신망 개발을 위한 재정적, 법

18) Warren, E. (2019) 'My Plan to Invest in Rural America'. Medium. Available at: <https://medium.com/@team-warren/my-plan-to-invest-in-rural-america-94e3a80d88aa> (2019년 9월 4일 검색).

19) Gonzalez, L. (2018) Malicious Michigan Bill in Committee December 6th. Community Networks. <https://muninetworks.org/content/malicious-michigan-bill-committee-december-6th> (2019년 9월 5일 검색).

20) Gonzalez, L. (2019) Three States, Their Local Communities, and Broadband Funding Denied. Community Networks. <https://muninetworks.org/content/three-states-their-localcommunities-and-broadband-funding-denied> (2019년 9월 10일 검색).

적 지원이 획기적으로 확대할 수 있는 잠재적인 미래의 연방 조치 이외에도, 일부 주에서는 경제와 지역사회에 미치는 영향에 대해 보다 비판적으로 생각하기 시작하고 있다는 징후들이 있다. 마지막 주요 우선법은 2011년에 노스 캐롤라이나에서 만들어졌고, 이후 3개 주(캘리포니아, 콜로라도, 아칸소)는 규제가 약화되거나, 지자체의 광대역 통신망 개발에 대한 잘못된 장벽이 입증되었다. 게다가 캘리포니아와 뉴욕을 포함한 모든 주 중에서 절반 이상이 현재 그러한 제한을 받고 있지 않다.

그러나, 공영화가 지속될 가능성이 높은 주요한 이유는 증명된 성공 기록을 갖고 있고, 지역 수준에서 대부분의 사람들에게 인기가 있기 때문이다. 미국의 수백 개 지역은 소수의 대기업에게 운명을 내맡기지 않기로 결정했고, 대신 21세기의
+3. 번영을 위해 필요한 경제 인프라를 구축함으로써 그들 자신의 운명을 통제하고 있다. 많은 이들이 그들의 공공소유 광대역 통신망이 일자리와 경제활동(예 : 테네시 주의 툼라호마와 채타누가), 삶의 질 향상(예 : 노스캐롤라이나 주의 윌슨, 매사추세츠 주의 마운트워싱턴) 보건과 교육의 진보(예 : 버몬트 주의 ECFiber), 그리고 결정적으로 지역의 민주적 통제를 제공하면서 이미 그들의 노력이 결실을 보고 있다. 저렴한 초고속 인터넷을 계속해서 이용하지 못하는 수천만 명의 미국인과 수천 개의 지역사회를 위해 이러한 선구적인 노력은 경제적 안정과 보다 평등하고 번영하는 미래를 향한 길을 비추고 있다.

필자소개



크리스토퍼 미첼(Christopher Mitchell)은 미네아폴리스에 있는 지역자립연구소(ILSR, Institute for Local Self-Reliance)의 지역사회 광대역 통신망 이니셔티브 이사다. 미첼은 지역사회 네트워크와 인터넷 접속을 이끄는 전문가이다. 그는 또한 ILSR 내 '다음 세기 도시를 위한(for Next Century Cities)' 정책국장으로 일한다. 매일 미첼은 인터넷 접속을 향상시키기 위한 지방정부 정책에 대한 정보를 온라인에서 포괄적으로 다루는 사이트, MuniNetworks.org를 운영하고 있다.



토마스 M. 한나(Thomas M. Hanna)는 민주협동조합의 연구국장과 이 조직의 이론, 정책, 연구부문 공동국장을 맡고 있다. 그는 민주주의의 소유와 통치 모델에 관한 수십 편의 논문을 학술지에 실었다. 그의 최근 출판물 : Our Common Wealth: The Return of Public Ownership in the United States(Manchester University Press, 2018), The Crisis Next Time: Planning for Public Ownership as an Alternative to Corporate Bank Bailouts (Next System Project, 2018).

2부.
(재)공영화에서
민주적 공공적 소유로

새로운 물 문화: 현재 형성 중인 카탈루냐의 공공적 공동거버넌스 모델

미리암 플라나스, 후안 마르티네즈

2010년 카탈루냐에서 공공적 물 서비스를 위한 더디지만 지속적인 운동이 시작되었다. 이제 재공영화는 27개 지자체에서 실현되었으며 또 다른 7개 지자체도 향후 몇 년 후에 재공영화하기로 결정하였다. 이 스페인 자치지역에서 인구의 84%는 민간기업의 물 공급에 의존하고 있다. 이것은 카탈루냐의 900개 지자체 중 대략 400개에 해당한다.

2011년 ‘물은 생명’이라는 광역 플랫폼이 카탈루냐에 설립되었는데, 이 플랫폼 설립을 주도한 것은 광범위하고 다양한 시민사회조직, 특히 주민단체, 노동조합, 환경조직, 국제연대조직 등이었다. 이 플랫폼의 목적은 공공부문이 물 정책을 결정하고 카탈루냐의 전체 물 주기(water cycle)를 관리하며, 시민사회 참여와 감독으로 서비스의 질과 민주적 거버넌스를 확보하는 것을 지지하는 것이다. 이 플랫폼은 물과 공중위생 관리에서 민간부문의 역할을 강력히 비판하며, 국가 수준, 유럽 수준, 지구적 수준에서 네트워크와 그룹 활동에 참여한다.

재공영화를 위해 캠페인 하는 다른 지자체 플랫폼도 동일한 시기에 나타났는데, 예를 들면, ‘물은 생명 지로나’ 플랫폼, ‘물은 생명 테라사’ 등이 있다. 그 이후에도 카탈루냐 지역에서 더 많은 지역 활동그룹이 나타나 모두 18개에 이른다. 이 활동그룹들은 지역주민 플랫폼으로, 각 지자체에서 물에 대한 시민의 감독을 확립하고 물 서비스의 재공영화를 지원하는 활동을 한다.

최근 들어 2018년 1월에 ‘물 공영화를 위한 카탈루냐 지자체·조직 협회’(AMAP)가 만들어졌다. 이 협회를 설립한 것은 7개 지자체, 2개의 공공서비스 공급자, ‘물은 생명’ 광역플랫폼을 대표하는 ‘국경 없는 공학 카탈루냐 협회’이었다. 카탈루냐 주민의 1/3은 이 7개 지자체에 산다. 이 협회의 목적은 물의 완전한 공공적 관리를 홍보하고 촉진하며, 그러한 공공적 관리로 전환하고자 하는 지자체를 지원하는 것이다. 또 다른 목적은 물의 공공적 관리에 관한 공



공정책을 지지하는 것이다. 설립 2주년 바로 전날 현재, AMAP는 계속 성장하여 36개의 회원을 거느리고 있다.

이런 복잡한 시나리오에서는 물 부문의 다양한 운동과 행위자 사이의 조정, 공유, 신뢰가 민간 부문의 독점을 조금씩 해체하는데 매우 중요하였다. 현재 시급한 과제는 새로운 형태의 물 거버넌스를 위한 새로운 장기 지속적 모델을 어떻게 형성할 것인가이다. 이런 의미에서 테라사의 물 운동 사례는 새로운 경험을 위한 영감을 제공해 줄 수 있다.¹⁾

테라사(Terrassa)에서 물 서비스 소유를 되찾는 과정

테라사는 바르셀로나 시에서 약 20km 떨어져 있는 지자체이다. 테라사는 카탈루냐 지역에서 인구가 세 번 째로 많은 도시로서, 2018년 현재 인구는 218,535명이다. 프랑코 독재시절인 1941년에 물 공급서비스를 75년 동안 관리 운영할 특권을 한 민간기업(Mina Pública de Aguas de Terrassa, S.A.)에게 주었다. 이름에 '공공'(public)이 있지만, 이것은 테라사 시의

1) Planas, M. (2017) "Una ola ciudadana reivindica unos servicios públicos y democráticos de agua en los municipios catalanes", in S. , and (eds.) Remunicipalización: Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos, pp.162-172. Amsterdam: TNI et al. https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf

일군의 기업가들이 소유한 순전한 민간기업이다.

‘물은 생명 테라사’(Taula de l’Aigua de Terrassa) 플랫폼은 2013년에 만들어졌다. 그것은 위의 물 공급 서비스 관리 운영 특권이 종료하기로 되어 있는 2016년까지 물 공급서비스의 관리를 다시 공공적 소유로 되돌리기 위해 설립된 사회단체이다. 이 단체는 회원을 위하여 정보 공유, 관련 문서 제공, 훈련의 과정을 시작하였고, ‘물은 생명’ 플랫폼, ‘국경 없는 엔지니어링’ 등의 네트워크와 접촉하였으며, 지지서명을 받기 위해 많은 홍보 행사와 캠페인을 조직하였다. 2015년 지자체 선거 때, 이 단체는 전체 물 사이클의 공공적 통합적 참여적 관리에 관한 서약인 ‘공공적 물을 위한 사회협약’을 위하여 캠페인 하였고, 모든 정치집단과 사회단체가 이 사회협약에 서명해 줄 것을 요청하였다.

테라사 시 기업가들의 로비에도 불구하고, 2016년 7월 테라사 시의회는 물 공급서비스의 직접 관리를 요구하는 동의안을 통과시켰다. 마침내 2018년 6월, 지자체가 100% 소유한 기업 Taigua(Aigua Municipal de Terrassa)가 설립되었다.²⁾ 한 달 후, ‘테라사 물 관측소’(Observatorio del Agua de Terrassa)를 위한 조례가 통과되어, 테라사 시의 물 공급서비스에 영향을 미치는 정책을 정의하고 전략적 결정을 이끌기 위해 시민참여를 촉진하는 임무가 이 관측소에 부과되었다.³⁾

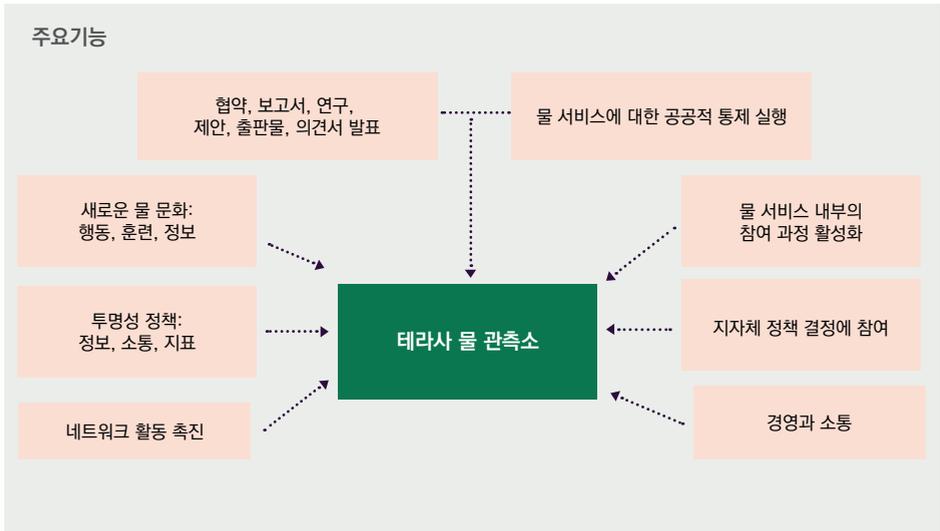
협력 기구로서 ‘테라사 물 관측소’

‘테라사 물 관측소’는 시민이 추진하는 논쟁과 합의를 지방정부가 고려하도록 촉구하는 포럼인 ‘테라사 시민의회’에서 통과된 동의안에서 기원하였다. 재공영화를 위하여 지방정부 및 정치집단과 지루하게 계속된 협상의 결과로 2018년 7월 이 관측소 설치를 위한 조례가 통과되었다. 이 관측소를 실제로 설치하는 것은 또 하나의 오랜 협상과정이었었는데, 2019년에 세 개의 중요한 회의를 거치며 전개되었다. 즉, 2019년 2월 이 관측소가 공식적으로 설립되었고, 3월에는 모든 경영진이 임명되었으며, 4월에는 활동계획⁴⁾과 예산이 승인되었고 실무작업그룹

2) Taula de l’Aigua de Terrassa (2017) La remunicipalización del agua en Terrassa. https://drive.google.com/file/d/0B_WhhRdbb1CoZzUwOGQ3cE9Rbk0

3) Taigua, Acuerdos municipales: <https://www.taigua.cat/es/acuerdos-municipales/>

4) Observatorio de l’Aigua de Terrassa (2019) “Pla de Treball”, Plenary 21 March. <https://drive.google.com/file/d/12a9-xKpyh2h1isj7aLIAYW7tP1VnsUE1/>



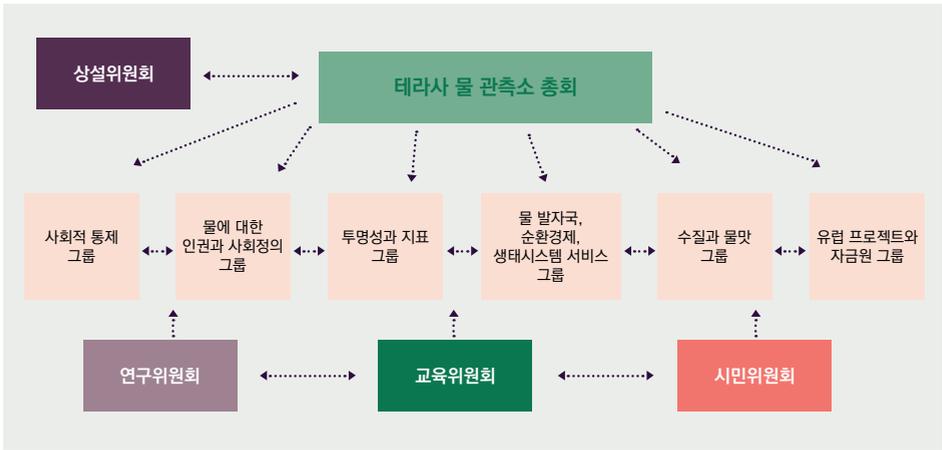
이 설치되었다.⁵⁾ 이 관측소는 참여와 협력을 위한 혁신적 기구이며, 카탈루냐와 스페인의 다른 많은 지자체, 특히 물의 공공적 관리를 위하여 캠페인 하는 운동단체의 준거점이 되었다.

테라사 물 관측소는 테라사 시의회에 소속된 자율적 조직으로 설립되었다. 그 활동의 성격은 협의적이고 자문하며 숙의하고 제안하는 것이며, 물 관측소는 물 관리에 관한 연구를 수행하고 보고서를 발간하며 권고를 할 수 있다. 물 관측소는 지방정부가 반드시 검토해야 하는 합의안 초안을 만들 권한도 갖고 있는데, 그 목적은 물 서비스가 제대로 작동하도록 확보하기 위하여 정책과 전략적 결정 시 시민참여를 보장하는 것이다.

‘테라사 물 관측소’ 조례의 전문은 물 관측소가 ‘시민 및 사회적 행위자와 함께 참여, 협력, 합의 형성을 높여 테라사 시의 거버넌스를 개선하려는 정치적 의지에 따라’ 설립되었다고 분명히 말하고 있으며, ‘이 새로운 공간은 테라사 시의회가 설정한 민주적 질적 기준에 따라 자신의 역할과 책임을 다하고 목적을 달성할 수 있도록 자체 활동계획을 가지고 충분한 자금지원을 받으며 자율적으로 운영되는 참여적 포럼으로 설계되어 있다’라고 명기하고 있다.

물 관측소가 자율적으로 운영된다는 사실은 물 관측소가 자신의 역할을 수행할 수 있게 하는데 필수불가결하다. 이런 자율성을 보장하는 것은 총회에 의한 독립적 소장 임명, 그리고 소장

5) Observatorio de l’Aigua de Terrassa (2019) Grups de treball, 25 April. <https://drive.google.com/file/d/1q1XPszhcPMpoNwWFpLMi0f7sDobi9fDT>



과 상설위원회의 가이드라인을 따라야 하는 조정자(coordinators)의 임명이다. 이 모든 것의 목적은 선거주기와 관련된 정치로부터 물 관측소를 분리하는 것이다.

최고의 통치기구로서, 총회는 지자체의 각각의 정치집단의 대표자, 지방정부의 대표자(이 경우, 테라사 시의 물 서비스를 담당하는 시의원. 회의에 참석하지만 의장을 맡지 않음), 그리고 기술서비스직원, 산업계, 지역사회집단, 노동조합, 교육부문, 대학기반 연구집단의 대표자들로 구성된다. 소장과 총회는 어느 특정 이슈에 대한 토론과 논의를 풍성하게 하기 위해 물 관측소 외부의 사람(투표권 없음)을 초청할 수도 있다. 이러한 구성의 다양성은 물 관측소의 관리 운영을 다소 복잡하게 만들지만, 합의 형성 역량을 높이고 높은 수준의 정당성을 관측소에 부여한다.

활동계획이 실행되도록 보증하는 물 관측소의 원동력은 6개의 실무작업그룹과 3개의 협력위원회 또는 네트워크(연구/대학, 교육/학교, 시민/지역사회집단)이다. 실무작업그룹을 조정하는 것은 물 관측소의 상설위원회이며, 실무작업그룹은 기여하고자 하는 누구에게나 열려있다. 물 관측소에 관여하는 개인들은 주로 사회단체, 대학, 그리고 물 관측소의 위원인 기타 집단에서 온다.

세 개의 협력위원회는 이익집단으로 활동하는 자율적 포럼으로, 공통의 프로젝트를 강화하고 물 관측소의 위상을 높이며 자신의 부문에 영향을 미치는 로비활동을 하는 것을 추구한다. 예를 들면, 물 관측소는 교육시스템에 새로운 물 문화를 촉진하는 임무를 교육위원회에 위임하

였다. 연구위원회는 대학 환경에서 중개자로 활동하며, 교수진 및 학생과 소통을 촉진한다. 시민위원회는 지역사회집단에 대하여 위와 동일한 활동을 한다. 이 모든 공간들은 기여하고자 하는 누구나에게 열려있다.

거버넌스 구조의 대표자와 위원은 4년 임기로 임명된다. 소장은 총회에서 회원(지방정부를 대표하는 사람은 제외)의 절대다수의 지지로 선출되며, 이 직책은 자원 봉사이다. 연임은 허용되지 않는다.

이제 물 소유권은 되찾았다. 다음 과제는 무엇인가?

이제 ‘물은 생명 테라사’ 플랫폼, 사회단체, 정치집단, 시정부의 주요 과제는 물 관측소의 과정과 프로젝트를 공고하게 하는 것이다. 이것은 합의된 활동계획을 실천하고 과정과 관련된 장애물을 극복하는 것을 의미한다.

활동계획은 4개의 주요 활동영역을 중심으로 구성되어 있다. 첫째는 소통이다. 이것은 물 관측소의 이미지를 정의하고 정보와 지식을 전달할 수 있게 하는 소통 도구를 개발하는 것을 포함한다. 둘째 활동영역은 사회적 통제⁶⁾를 의미 있는 것으로 만들고 목표, 작업계획, 방법론을 개발하는 것이다. 셋째 영역은 학교 활동을 통하여 새로운 물 문화를 지역에서 촉진하는 것이다. 마지막으로 넷째 영역은 테라사 시의 전체 물 주기와 관련된 핵심 이슈들에 대한 연구 수행을 포함한다. 이 이슈들은 실무작업그룹과 연관된 사회적, 환경적, 기술경제적 자원들과 관련되기 때문이다.

다루어야 할 다양하고 많은 과제들 중에서 우리는 세 개의 주요 과제를 제시한다. 첫째는 물 관측소 경영구조 일부의 자율성과 지자체정부 책임의 위계질서 사이의 갈등이다. 둘째는 공공서비스에서 공공정책과 협력적 거버넌스의 공동생산을 보장하는 것이다. 셋째는 사회적 임무를 이해하는 방식이 다름에 따라 발생하는 사회집단들 사이의 의견 차이와 연관된 취약성이다.

첫째 과제와 관련하여, 물 관측소에 대한 연구⁷⁾에서 연구자 허그 루체티(Hug Lucchetti)는 지

6) 사회적 통제는 공공서비스에 관한 의사결정과정 전체를 통하여 정보, 기술적 대표성과 참여에 사회가 접근할 수 있도록 보장하는 메커니즘과 과정으로 이해된다. 그것은 사회가 정책의 형성과 실행에 참여하는 것으로 이해된다. 계획, 규제, 점검, 평가, 서비스공급은 사회적 통제 하에 있어야 한다.

7) Lucchetti, H. (2019) TFM. Estudi de Cas de l'Observatori de l'Aigua de Terrassa. Màster Interuniversitari en Polítiques Socials i Acció Comunitària. UAB-IGOP Institut de Govern i Polítiques Públiques. <https://drive.google.com/file/d/1cQkpd1CONCmDxiYe4gSBEB-KCN9gisOs/>

역사사회주의의 관리 기구로서 물 관측소가 지방정부의 조직구조와 잘 어울리는가를 묻고 있다. 그의 결론은 두 가지 이유로 어울리지 않는다는 것이다. 이런 유형의 공공적 감독을 수용하는 제도적 문화가 아직 지방정부에 존재하지 않으며, 그런 문화를 촉진할 지방정부 구조와 법률도 갖춰져 있지 않다. 낡은 형태의 거버넌스가 공공정책의 공동개발에 적합한 형식이 아니라는 것은 의심의 여지가 없다. 이런 이유 때문에, 공공정책의 공동생산과 공공서비스의 공동관리 접근법을 포함하도록 참여에 관한 규정을 바꾸자고 제안할 필요가 있으며, 아울러 이런 유형의 혁신을 의심하는 현재의 정치문화를 바꾸는데 이바지할 새로운 담론을 개발할 필요도 있다. 공공서비스에서 시민적 감시의 열망과 더욱 하향식 통제관리 중심의 욕망을 통합하기 어렵다는 것은 분명하다. 모든 것은 새로운 모델을 지지해야 할 사회운동과 시의회 사이의 정치적 권력 균형에 좌우될 것이다. 새로운 시정부가 물 관측소 프로젝트에 대한 자신의 단호한 약속을 다시 밝혔지만, 많은 정치인과 관료는 시의회의 내부평가과정과 입법제안에 물 관측소의 참여를 촉진하기를 여전히 매우 꺼려한다. 이러한 반감은 극복되어야 할 것이다.

이러한 의혹과 거부를 극복하기 위해서는 일을 제대로 하고 철저히 활동하며, 물 관측소 프로젝트와 그 목표에 대한 확고한 다짐을 유지하고 대화와 협력 채널을 늘리고 강화하며, 물 관측소 프로젝트의 지원 네트워크를 보강하고 인내와 집요함의 태도를 가져야 할 필요가 있다. 바로 지금, 물 관측소의 존속은 그 지지자들의 강력한 확신, 그리고 물 관측소가 가치 있는 정치적 운동장이라는 주요 행위자들의 인식에 달려 있다. 이것은 우선 시민의 권한을 강화하지 않으면 이러한 참여적 모델로 전환하는 것이 어렵다는 것을 보여준다.

공공정책의 공동생산과 협력적 거버넌스에 관련된 둘째 과제와 관련하여, 물 서비스를 재공영화했을 때 시의회는 자신의 목표가 ‘한 단계 더 나아가 테라사 시 공공재의 관리 운영에서 시민참여의 새로운 단계와 문화를 명확히 하는 것’이라고 선언하였다.

물 관측소 출범에 필요한 논의와 협상은 오랜 시간이 걸렸고 격렬하였다. 그런 논쟁은 물 관측소의 성격을 규정하고 시의회 내에서 물 관측소의 위치를 명확히 하는데 불가피하다. 그것은 우리가 원하는 이러한 ‘시민참여의 새로운 단계와 문화’는 어떤 모습일까를 규정하는 문제이다. 그것은 합의와 공유된 다짐의 결과이어야 할 것이다. 예를 들면, 지방정부, 공공적 물 운영자 Taigua, 물 관측소, 그리고 지자체 수준의 다른 관련 조직들 등의 다양한 여러 행위자들은 어떻게 상호 조정, 협력할 것인가? 각 행위자의 역할과 책임은 무엇인가? 이러한 조정, 협력은 특별한 공간이 필요한가? 정보는 어떻게 관리할 것인가? 전반적으로 말해서, 우리는 물

에 관한 새로운 정책을 어떻게 설계하는가?

사회집단들 사이에 사회적 임무를 이해하는 방식의 차이와 연관된 셋째 과제와 관련하여, 물 관측소가 테라사 시의 사회적 정치적 행위자들이 공공정책의 공동생산과 협력적 거버넌스를 신뢰한 결과라는 것을 강조할 필요가 있다. 이러한 결의는 서로 다른 관점을 가진 행위자들 사이의 논의와 합의 형성에 시간과 노력을 기울인다는 것을 뜻한다. 그러나 지방정부에 참여한다는 것은 고도로 관료적인 시스템 내에서 활동한다는 것을 의미하기도 한다. 이것은 참여하는 사회집단의 심신을 지치게 할 수 있는 시간 투입을 내포한다.

모든 집단이 이러한 전략을 지지하는 것은 아니며, 그것이 어떤 아이디어를 추진하는 가장 효과적인 전략인가라고 의심하는 사람도 있다. 그들은 이렇게 묻는다. '이 과정에서 누가 이기고 누가 지는가? 자원이 어떻게 배분되는가? 권력 관계는 어떻게 바뀌는가? 결정은 어떻게 내려지며, 누가 이득을 보는가? 결정은 어느 정도의 정당성을 갖고 있는가?' 공공정책을 추진하려면 합의가 필요하다. 그러나 사회적 이득은 대항력의 행사이고⁸⁾, 반대의견으로부터 태어난다. 바로 이런 이유 때문에, 물 관측소가 보여주는 시민-숙의적 합의형성 과정을 호의적으로 보지 않는 일이 발생하기도 한다. 물 관측소가 운영되기 시작한 지 얼마 되지 않았지만, 학교 내의 교육활동의 형태로 훈련계획과 연구활동 계획이 만들어지는 등 이미 가시적인 성과도 있다. 더 나아가, 실무작업그룹은 사회적 성찰의 날을 조직하고 있고, 다음의 이슈에 대한 평가 보고서와 제안에 대한 준비 작업이 이루어지고 있다. '테라사 시에서 물에 대한 인권을 어떻게 정의하고 실행할 것인가, 공공서비스에 대한 시민적 감시는 어떻게 정의하고 실천할 수 있는가, 투명성을 어떻게 성취할 것인가, 물 서비스의 평가와 모니터링을 위해 어떤 지표를 사용해야 하는가, 우리가 소비하는 물의 질(수질)은 어떠한가, 서로 다른 형태의 물 사용(특히 건강에) 미치는 예상되는 영향은 무엇인가, 책임 있는 소비자로서 우리는 어떻게 행동할 수 있는가, 테라사 시와 시의 제반 활동의 물 발자국(water footprint)은 무엇인가, 순환경제 시각에서 우리는 어떻게 개선할 수 있는가'

물 관측소는 아주 새로운 과정이다. 그것은 테라사 시의 많은 사회집단이 6년 동안 활동하여 이룩한 위대한 성취이지만, 이 글을 쓰는 현재 겨우 9개월 동안 활동하였을 뿐이다. 그런 의미에서 물 관측소는 여전히 실험이며, 시간이 지나야만 자신의 효과성을 증명할 수 있을 것이다.

8) Castro, M. y Martínez, M. (2016) "No hay participación sin redistribución del poder". Diagonal Periódico, 24 April. <https://www.diagonalperiodico.net/movimientos/30226-no-hayparticipacion-sin-redistribucion-del-poder.html>

박스 1.

‘물이라 쓰고 민주주의라고 읽는다’

이것은 세계 전체에서 물의 공공적 관리를 되찾으려는 투쟁에 깊이 뿌리내린 구호이다. 테라사에서 이 구호는 반복하여 언급되었으며, 우리는 그 의미를 우리 나름으로 해석하고 있다. 물에 관한 유럽연합의 프레임워크 지침은 ‘능동적 시민참여’ 개념을 도입하였고, 이 개념은 그 이후에 발전된 법률 구조에 삽입되었다. 그러나 테라사에서는 ‘참여’라는 단어는 서로를 이해하는데 더 이상 유용하지 않다. 정치집단, 정부, 행정 일반도 참여라는 단어를 사용하고 있으나 풀뿌리 집단과 시민운동이 쓰는 의미와는 완전히 다른 어떤 것을 의미하는데 사용한다. 바로 이런 이유 때문에 우리는 새로운 단어를 사용하고 새로운 정의를 찾을 필요가 있다. 그래서 그 대신 우리는 협력과 합의 형성을 위한 공간, 협력적 네트워크, 협력적 거버넌스, 공공정책의 공동생산, 사회적 권한강화, 시민적 감시, 책임을 공유하는 시민, 지속가능성을 위한 거버넌스, 새로운 정치문화, 새로운 사회적 문화, 새로운 물 문화에 관하여 이야기한다.

이러한 새로운 단어들을 테라사 시의 정치적 어휘에 포함시키는 것은 정치집단과 시정부에게 당황스러운 일이지만, 오래된 단어는 문제 해결에 더 이상 도움이 되지 않는다. 의심할 바 없이, 이것은 테라사 시의 중심적인 사회적 정치적 싸움이다.

필자소개



미리암 플라나스(Miriam Planas)는 카탈루냐의 ‘국경 없는 공학’ 단체의 활동가이며, 바르셀로나 지역에서 물을 재공영화하여 공공적 통제 하에 두려고 캠페인 하는 조직인 ‘물은 생명’ 단체의 대변인이다.



후안 마르티네즈(Juan Martínez)는 총회가 임명한, ‘테라사 물 관측소’ 초대 소장이다. 그는 ‘물은 생명 테라사’ 플랫폼의 회원이며, 카탈루냐 공과대학의 유네스코 지속가능성 교수이다.

제국의 반격: 재공영화에 대한 기업의 대응

올리비에 프띠장

지난 몇 년 동안, 많은 부문에서 공공서비스 재공영화의 상당한 추세가 있었으며, 이것은 1980년대와 1990년대 이후 걸보기에는 저항할 수 없는 민영화 추세의 지배적 담론에 도전하고 있다. 재공영화는 공공서비스를 민간 운영자로부터 되찾아오는 것을 포함한다. 이 민간 운영자가 작은 지역기업인 경우도 있다. 그러나 많은 경우, 도시들은 물과 쓰레기 부문의 수에즈(Suez)와 베올리아(Veolia)처럼 강력한 거대 초국적기업을 상대한다. 그리하여 대부분의 경우, 지방정부와 지구적 대기업 사이의 지식과 자원의 너무 분명한 권력 불균형 상황에서 재공영화가 일어난다. 그러한 불리한 상황에도 불구하고 우리가 그렇게 많은 재공영화를 목격하였다는 것은 더욱 더 의미심장하다.

기업의 대표자들은 자신들이 더 유리한 상황에 있다는 것을 부정하고 정치인과 관료가 강요한 규칙과 조건에 자신들이 굴복할 수밖에 없다고 주장하는 경향이 있다. 공식적으로 순전히 법률적 시각에서 보면, 공공당국과 기업의 관계는 대등하다. 이론상으로는 지자체는 민간 운영자와 계약 조건을 자유롭게 협상할 수 있으며, 계약이 만족스럽지 않으면 똑같이 자유롭게 계약을 끝낼 수 있다. 현실은 이러한 '이론적' 모델과 아주 멀리 떨어져 있는 경우가 많다. 기업은 지방정부보다 훨씬 더 많은 자원과 동맹세력을 갖고 있다. 기업이 자신의 이해관계를 관철하고 선출된 정치적 대표자의 정치적 선택을 제한할 수 있는 방법은 많다.

이 글은 기업이 재공영화 이전과 이후에 재공영화에 대응하는 몇 가지 방식을 개괄적으로 보여준다. 이 글의 목적은 기업이 재공영화를 못하게 하거나 방해하기 위해 사용할 수 있는 여러 권력수단과 영향력을 사례를 들어 설명하는 것이다. 아울러 이 글은 재공영화라는 힘든 싸움을 하고 있는 지자체 공무원과 시민사회집단을 위한 전략적 학습을 제공하려고 한다. 이 글은 지난 20년 동안 민간기업이 강요한 속박을 깨려는 격렬한(그리고 부분적으로 성공적인) 싸움이 있었던 프랑스의 물 부문의 경험에 크게 의존하고 있다.



‘우선, 그들은 당신을 무시한다...’

몇 년 전에, 민간 물 부문의 국제적 발간물은 재공영화(remunicipalisation)를 ‘R 단어’라고 간접적으로 언급하였다.¹⁾ 아마 그것은 재공영화의 위협에 대한 기업의 최초의 표준적 반응(그런 위협이 존재하지 않는 체하기)이 나타나기 시작하는 신호였다. 기업은 물을 다시 공공적으로 관리하는 것이 거대기업의 지배에 대한 잠재적으로 매력적이며 실행가능한 대안이라는 것을 인정하려 하지 않았지만 그것을 무시할 수도 없었다.

프랑스에서는 처음에 기업들이 물 재공영화가 일어나고 있지 않은 것처럼 행동하려 했다. 그리고 나서 기업들은 재공영화의 초기 사례를 순전히 이데올로기적 이유로 추진되는 주변적 시도로 묘사하려 했다. 물론 이 두 주장은 모두 틀렸음이 입증되었다. 우선, 재공영화는 실제 현실이다. 우리가 확인한 바로는, 2000년 이후에 수도·하수 부문에서 적어도 100개의 재공영화 사례가 있다. 게다가, 그러한 재공영화가 기술적·경제적 관점에서든 합리적이라는 것이 증명되었다.²⁾ 이데올로기적 편견을 가졌다고 거의 비난할 수 없는 보수적인 시장들도 재공영화

1) 다음을 보라. Elkins, I. (2015) Exorcising the “R” word. Global Water Intelligence Magazine 16(4), 23 April. <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/16/4/opinion/exorcising-the-r-word>

2) 이 보고서의 제2장을 보라.

를 하였다.³⁾ 여전히 오늘날에도 재공영화에 대한 민간부문 대표자들의 표준적 반응은 재공영화를 무시하는 것일 것이다.

사실, 재공영화가 전국 미디어의 헤드라인을 장식할 가능성은 낮다. 우선, 재공영화는 본질적으로 지역적으로 전개되는 현상이고, 자신의 도시에서 재공영화를 추진하는 정치인이 재공영화를 정치화된 이슈나 공공적 이슈로 만들기를 원치 않는 경우가 많다. 게다가, 이런 새로운 상황 전개는 공공부문에 대하여 공유된 몇 가지 신념과 배치되기도 하고, 주류 언론에 깊이 배어든 기업 지배의 불가피성과도 모순된다. 바로 이런 이유 때문에 재공영화를 알리는 홍보 활동은 매우 중요하다.

적대적 환경

기업은 더 많은 재정적·기술적 자원을 갖고 있고, 아주 다양한 맥락에서 더 많은 경험이 있으며, 많은 지방정부를 상대하는데 익숙하다. 이와 대조적으로, 공공서비스가 아주 오랫동안 민영화되었을 때(또는 항상 민간이 담당하였을 때: 니스나 바르셀로나의 물 서비스를 생각해보라), 물 부문에 대한 지자체의 전문성은 처음부터 다시 만들어야 한다. 파리의 물 재공영화의 경우, 파리 시는 민간기업과의 계약이 끝나기 몇 년 전에 이러한 전문성을 되찾는데 필요한 시간을 투입하기로 결정하였다.

지방정부(많은 경우 소규모이고 분산되어 있음)와 기업의 심각한 권력 불균형 때문에 지방정부가 지원이 필요하다는 것은 분명하다. 국가 행정, 부문별 기구, 학계, 컨설팅 기업은 모두 적절한 자문과 전문성을 제공하여 지방정부가 민간기업을 상대하며 자신의 정책목표에 따라 가능한 최선의 결정을 하도록 지원해야 한다. 현실에서는 그 반대의 일이 일어나는 경우가 많다.

프랑스에서는 베올리아, 수에즈, 민간산업이 중앙정부 관리를 포함하여 물 부문 전체에 영향을 미치거나 통제해 왔기 때문에 지방정부가 받는 ‘자문’은 민간기업에 유리하게 왜곡되어 있다. 이것은 물 부문에 특유한 기술적 자문에도 적용되고, 예컨대 지방정부가 유럽연합 법률의 관점에서 무엇을 할 수 있는가 또는 할 수 없는가에 관한 법률 자문의 경우에도 적용된다. 지방정부가 자문을 얻기 위하여 고용한 많은 컨설팅 기업은 편향되어 있다. 많은 경우 이 컨설팅

3) 다음을 보라. Petitjean, O. (2015) “Nice: Building a public water company after 150 years of private management”, in S. Kishimoto, E. Lobina and O. Petitjean (eds.) *Eau publique, eau d’avenir: L’expérience mondiale de la remunicipalisation*, pp. 88-95. Amsterdam: TNI, PSIRU, Observatoire des multinationales, MSP, EPSU, FEP and APE. <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>.

팅 기업은 민간기업과 역사적 관계를 맺고 있거나 이 문제에 간접적 경제적 이해관계를 갖고 있기 때문이다(공정하게 말하자면, 컨설팅 기업은 형편없이 운영된 공공서비스에 대한 경험 때문에 재공영화를 지지하기를 꺼려하는 경우도 있다). 부문별 기구와 동업조합은 민간기업의 자금 지원을 받으며, 수에즈와 베올리아가 파견한 인력이 직원으로 일하고 있다. 중앙정부는 눈앞의 이슈에 대하여 편협한 시각을 가지는 일이 많고 두 가지 이유로 민간부문을 선호한다. 하나는 재정 긴축이고(민간의 운영관리는 정부가 지출을 덜 하는 것처럼 보이게 만듦), 다른 하나는 수에즈와 베올리아 같은 국가적 ‘우량기업’이 물 시장에서 계속 지구적 선도기업으로 남아있을 수 있도록 지원하는 것이다.

재공영화에 이렇게 적대적인 환경의 균형을 잡아줄 수 있는 유일한 힘은 공공서비스 사이의 협력이다. 이것을 실행할 수 있는 방법은 공공-공공 파트너십⁴⁾ 또는 ‘공공적 물 운영자 프랑스협회’(FEP: France Eau Publique), 유럽 수준의 ‘공공적 물 운영자 유럽협회’(APE: Aqua Publica Europea)와 같은 네트워크를 만드는 것이다. 이런 네트워크는 공동구매, 기술발전의 공유 등과 같은 상호 지원과 (국가 수준에서) 운영상의 시너지를 가능하게 한다.

환심을 사려는 민간기업들

재공영화를 위한 싸움에서 다양한 이해관계자와 일반시민의 마음을 사로잡는 것이 중요하다. 여기에는 선출된 정치인, 지방행정 직원, 물 부문 노동자, 시민단체, 컨설턴트, 시민이 포함된다. 재공영화를 추진하거나 반대할 수 있는 많은 주요 행위자가 있다. 민간기업은 의사결정자, 그리고 자신의 사업에 영향을 미칠 수 있는 모든 사람들과 좋은 관계를 맺는 것이 얼마나 중요한가를 오래 전부터 이해하고 있었다. 민간기업은 이런 일에 상당한 자원을 쏟아 부을 재정적 능력이 있다. 프랑스에서 베올리아는 해마다 열리는 프랑스 도시 시장들의 공식총회에서 이들을 위해 매년 호사스러운 만찬을 조직한다. 그러나 이것은 지방관리를 대상으로 한 로비활동의 관점에서 보면 빙산의 일각일 뿐이다. 여러 해 동안 베올리아와 수에즈는 물 계약에 대한 수수료를 통하여 프랑스 정당에 대한 자금지원에 관여하였다.⁵⁾ 이런 종류의 뻔뻔스런 악폐는 드물어졌지만, 하나의 예시로서 최근까지 베올리아는 공산당 신문 ‘루마니테’(L’Humanité)가 해마다 개최하는 축제의 후원자였으며, 이 신문의 비싼 광고를 구매하였다. 그 이유는 간단하다. 파리 교외의 공산당 소속 시장들은 베올리아에 전략적으로 중요한, 물 서비스 공급자

4) 이 보고서의 제13장을 보라.

5) Lenglet, R. and Touly, J-L. (2006) L’eau des multinationales. Paris: Fayard.

SEDIF와 위생부문의 SIAAP에게 계약을 줄 때 결정적 투표권을 갖고 있었기 때문이다(이것은 현재도 여전히 그러하다).

정치지도자가 재공영화를 선택하더라도, 민간기업은 이에 저항하기 위하여 여러 이해관계자에게 의지할 수 있다. 그것은 시의회의 반대그룹일 수 있다. 민간기업이 지방정부의 재공영화 노력을 적극적으로 방해하려고 하는 중앙정부에 지원을 요청하는 경우도 있다. 예컨대 스페인에서는 바야돌리드 시에 대하여 민간부문이 제기한 소송에 중앙정부가 힘을 보탤었다. 또는 민간기업은 민간서비스 공급기업의 노동자 및 그들의 노동조합과 동맹을 형성하기도 하였다. 특히 민간기업의 임금과 노동조건이 역사적으로 더 좋았던 물과 에너지 부문에서 그러하였다. 이런 전략에 힘을 실어준 것은 재공영화 지지자들이 민간기업에 대한 공개적인 반대 담론에서 외교적 수완이 없어 단지 일을 할 뿐인 노동자와 이윤추구에 몰입하는 기업 최고경영자와 주주를 구별하지 않았다는 사실이다. 프랑스에서 처음에는 물 재공영화 반대 캠페인을 적극적으로 했던 일부 노조 지도자가 있었다. 이제는 더 이상 그렇지 않다. 노동자와 노동조합은 민간 물 기업 노동조건의 악화로 재공영화에 대한 자신들의 두려움이 이제 정당화될 수 없다는 것을 알았기 때문이다.

바르셀로나에서는 시의회가 물 서비스를 민간부문 수중에서 되찾아오려 하고 있으며 이런 취지로 시민투표를 조직하려고 노력 중이다. 이런 상황에서 물기업 Agbar(현재 수에즈의 자회사)는 위의 전략을 아주 극단으로 추진하였다. 이 기업은 자신의 노동자가 재공영화에 반대하도록 하기 위해 노동조건을 개선하였고, 바르셀로나의 시민사회조직에 아낌없는 보조금과 스폰서십을 제공하였으며, 언론에 대규모 광고 캠페인을 시작하였다. 물론 이것 이외에도 지역 정당들에 대한 전통적인 자금지원도 계속하였다.

법률적 속박

기업이 지방정부보다 더 많은 자원과 재력을 갖고 있다는 것은 분명하지만, 평균적 독자는 적어도 '법이 존재하고' 법은 법이라고 논리적으로 생각할 것이다. 공공당국과 민간운영자의 관계는 이런 심각한 권력 불균형을 바로잡아야 할 법률 규칙과 계약상의 규칙에 의해 지배된다. 이론적으로는 지자체는 자신의 이익을 보호할 권리가 있으며, 그렇게 할 충분한 이유가 있으면 민간기업과의 계약 관계를 끝낼 권리가 있다. 그러나 실제에 있어서 상황은 그렇게 단순하지 않다. 법률에도 국내와 국제 등 많은 층위가 있으며, 불행하게도 어떤 법률 규정과 메커니

좁은 기업의 이익에 봉사한다. 계약 기간이 끝나서 지방정부가 그 계약을 갱신하지 않는, 걸보 기에는 아주 정상적인 권리를 행사할 때도 기업이 그러한 결정을 문제 삼거나 적어도 엄청난 보상금을 요구하는 법적 통로가 여전히 존재한다.

이러한 법적 메커니즘으로 가장 유명한 또는 악명 높은 것은 ‘투자자국가분쟁해결제도’(ISDS)이다. 한 마디로 말해, ISDS는 자신의 투자와 이윤이 정부에 의해서 부당하게 감소되었다고 생각할 때 기업이 의지할 수 있는 불투명한 민간상업법정에서 진행되며, 이 법정을 통하여 기업은 막대한 보상금을 요구할 수 있다. 이 시스템의 핵심 문제는 ‘부당함’의 정의가 소송의 실체보다는 애매한 상법 원칙에 근거하여 민간중재자 패널에 의해서 결정된다는 것이다. 그 결과, 대부분의 ISDS 소송은 기업에 유리하게 해결되며, 바로 이 이유 때문에 ISDS가 ‘범대서양 무역 투자 동반자 협정’(TTIP)에 포함될 것이라는 제안이 있었을 때 대중의 격렬한 항의가 있었다. 몇몇 ISDS 소송은 프랙킹이나 채광으로부터 수자원을 보호하기 위한 법률, 새로운 조세 또는 최저임금 인상에 반대하여 제기되었다. 특히 아르헨티나에서 공공서비스의 재공영화 또는 재국유화를 문제 삼은 몇 개의 소송은 높은 관심을 끌었다.⁶⁾ 지방정부가 대규모 재공영화를 할 때마다, 거의 틀림없이 ISDS에 문제제기하겠다는 위협이 명시적으로 또는 암묵적으로 공표된다.

그러나 어떤 의미에서 ISDS는 빙산의 일각이다. 많은 국내법이나 유럽연합 법률도 재공영화에 불리하게 이용될 수 있다. 스페인처럼 지방정부가 지방공기업을 만드는 것을 실제로 금지하는 법률을 통과시킨 국가들도 있다. 결국 하나의 단순한 사실이 남는다. 즉, 지자체는 언제든지 자신의 물 서비스를 민영화하기로 결정할 수 있으나, 일단 민간기업과의 계약에 서명하고 나면 쉽게 그 계약에서 빠져나올 수 없으며 계약조건에 여전히 구속받는다라는 것이다. 게다가, 계약의 실행에 관한 어떤 분쟁도 상법에 따라 상업법정에서 판결할 것이다. 이 상업법정에 대하여 기업변호사는 당연히 매우 정통해있는 반면에 지방정부 관리는 관련 전문성이 훨씬 떨어진다. 더구나 재공영화 과정이나 계약조건의 어떠한 실수라도 그 대가는 금전적 보상의 형태로 막대할 수 있다.

재공영화에 대한 이러한 법률적 속박은 실제의 재판과 법정 소송이라기보다는(실제 그런 재

6) 다음을 보라. Kishimoto, S. (2015) "Trade agreements and investor protection: A global threat to public water", in S. Kishimoto, E. Lobina and O. Petitjean (eds.) Our Public Water Future: The global experience with municipalisation, pp. 96-111. Amsterdam: TNI, PSIRU, Multinationals Observatory, EPSU and MSP. <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>.

판과 소송은 거의 없음) 법적 조치를 하겠다는 끊임없는 위협의 문제이다. 이것은 일반적으로 지역 정치인이 무슨 대가를 치르더라도 회피하고 싶어 하는 것이며, 그러한 위협이 재공영화를 방해하거나 민간공급자에게 상당한 보상금을 지불하도록 지역 정치인을 설득하는데 충분한 경우가 많다. 그러나 경험적으로 보면, 시의회가 법정으로 가서 기업이 주장한 보상 금액을 문제 삼으면 보상 금액을 성공적으로 취소시키거나 줄이는 경우가 많다. 바로 이러한 이유 때문에, 재공영화를 위한 투쟁에서 법률적 전문성은 기술적 전문성 못지않게 중요하다고 할 것이다.

정치적 통제 대 기술적 통제

프랑스의 물 재공영화 경험의 또 하나의 핵심 교훈은 물 서비스 통제권을 되찾는 것이 단지 계약을 갱신하지 않기로 결정하는 것 이상의 훨씬 더 많은 일을 포함한다는 것이다. 당신은 원칙적으로 책임자이지만, 물 서비스의 많은 핵심적 요소들은 민간 운영자가 설치한 것이다. 많은 경우, 파이프와 공장 등 모든 물리적 시설이 공공적 관리로 되돌아왔을 때에도, 민간기업은 장비와 고객에 관한 정보, 정보시스템, 물 공장에 사용된 특허기술, 아마도 계량기 등과 같은 모든 무형의 요소들을 여전히 소유한다(또는 소유하고 있다고 주장한다). 민간기업은 이 무형 요소의 일부를 계속 보유하거나 재공영화된 운영자가 이 무형요소를 계속 이용하는 대가를 지방 정부에 요구함으로써 재공영화를 더욱 어렵게 만들기로 마음먹을 수 있다. 이러한 이유 때문에, 자신만의 장비를 만들고 물 서비스의 무형요소들에 대한 통제권을 되찾을 때까지 재공영화된 운영자는 취약한 위치에 놓이게 된다.

가격 전쟁

많은 경우 가격은 정치인과 시민이 공공서비스의 민간 관리운영을 폐지하고 싶어하는 핵심 이유이다. 많은 재공영화 사례의 배경에는 정당화할 수 없는 가격인상, 그리고 사적 이윤을 위해 공공서비스로부터 자금을 빼돌리는 일이 있다. 모기업과 그 주주에 대한 불필요한 자금 이전을 제거하면 당신은 거의 당장 가격을 낮출 수 있다. 이것은 파리 시가 물 서비스를 재공영화할 때 했던 일이다. 더 이상 사적 주주가 개입할 여지가 없어서 수백 만 유로가 '절약'되었기 때문에 물 가격은 8% 인하되었다. 더 최근에 몽펠리에에서는 물을 공공적 관리 하에 두게 되자 동일한 투자 수준을 유지하면서도 물 가격은 10% 인하되었다. 이 보고서에는, 공공적 관리로의 복귀가 서비스의 질과 노동자의 노동조건을 유지하거나 개선하면서도 상당한 절약을 가

저은 많은 다른 사례들이 포함되어 있다.

동시에, 가격은 기업이 재공영화 반대의 수단으로 사용할 수 있는 요인도 될 수 있다. 프랑스에서 베올리아와 수에즈는 물 재공영화 위협에 대한 대응으로 지방정부와 새로운 계약을 협상할 때 물 가격의 극적인 인하를 제시하였다. 2000년 이후 프랑스의 많은 대도시(파리, 그르노블, 니스, 몽펠리에, 렌)는 물을 재공영화하기로 결정하였다. 수에즈나 베올리아와 계약을 갱신하기로 결정한 다른 대도시(리옹, 마르세유, 보르도, 툴루즈)는 자신의 결정을 이러한 상당한 가격 인하로 정당화한다. 지방정부와 민간기업은 툴루즈나 리옹에서 25%의 가격인하(추정치)를, 마르세유에서는 20% 가격인하를 각각 보고하였지만, 소비자단체는 이 숫자에 이의를 제기하였다. 다른 한 편으로 보면, 물 가격을 그 정도로 낮추면서 이윤을 만들어 내려면 민간기업은 유지보수, 투자, 노동자의 노동조건에 대한 비용을 줄일 수밖에 없다. 그 결과로 ‘저비용’ 공공서비스가 나타나는데, 이것은 지방정부로서는 장기적으로 지속가능하지 않을 것이며, 십중팔구 기업도 마찬가지일 것이다. 이것은 가격이 중요하고 결정적인 경우도 많지만 유일한 기준은 아니라는 것을 상기시켜준다. 물 서비스의 민주적 통제와 장기적 지속가능성도 마찬가지로 중요하다.

재공영화 가로채기

처음에 그들은 당신을 무시한다. 그리고 비웃는다. 그리고 당신에 맞서 싸운다. 그리고 자신들이 당신과 같은 편에 있는 척한다. 재공영화 성공의 징후는 민간기업이 자신의 반대자와 동일한 언어를 사용하는 것을 보는 것이다. 베올리아 같은 민간 공급자는 격렬한 논쟁의 대상이었던 SEDIF 계약(파리 교외를 대상으로 함)을 위하여 자신의 전체 소통 전략을 수정하였고, 이제 스스로를 (파리 시의) 라이벌 공기업(Eau de Paris)과 같은 ‘공공서비스’라고 광고한다. 이제 다른 민간 운영자들은 이사회에 시민사회나 시민대표자를 위한 자리를 마련하는 등 재공영화된 운영자의 거버넌스 혁신을 모방하려고 한다. 말할 필요도 없이, 대개 이러한 시도는 훨씬 더 피상적이며, 예컨대 파리 시에서 물 관측소와 함께 도입한 책임성의 수준에는 결코 이르지 못한다.⁷⁾ 그들의 목적은 과거의 정치적 논쟁과 공공적 관리운영과 민간 관리운영의 대립이 더 이상 적절하지 않다고 암시하려는 것이다. 이런 상황은 재공영화가 ‘사상의 전투’에서 이겼다

7) 다음을 보라. Petitjean, O. (2015) “Taking stock of remunicipalisation in Paris. A conversation with Anne Le Strat”, in S. Kishimoto, E. Lobina and O. Petitjean (eds.) Our Public Water Future: The global experience with remunicipalisation, pp. 66-74. Amsterdam: TNI, PSIRU, Multinationals Observatory, EPSU and MSP. <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>

는 징후로 인식될 수 있다. 아주 일반적 수준에서 이것이 사실일 수 있지만, 실제로는 아주 문 제투성이의 많은 계약이 여전히 존재하며 프랑스의 물 부문은 여전히 대기업이 지배하고 있 다. 그 어느 때보다 더, 이 대기업은 자신들을 공공적 감시로부터 더욱 분리시켜주는 새로운 간접적 형태의 민영화, 또는 공공적 관리운영의 겉모습을 띠지만 민간기업이 실제 지배권을 쥐고 있는 새로운 계약방식을 추구하고 있다.⁸⁾

결론

결국, 프랑스에서 재공영화를 추진하고 공공적 물 서비스를 재건하려 하는 지역정치인과 시 민집단은 여전히 힘든 싸움을 하고 있다. 지난 20년의 성과는 더욱 더 주목할 만하다. '공공적 물 운영자 프랑스협회'(FEP)와 같은 네트워크를 만들었음에도 불구하고, 수에즈와 베올리아 같은 대기업에 비하여 공공서비스 진영은 여전히 분산되어 있고 지역 이슈에 초점을 맞추고 있다. 최근의 재공영화 물결을 촉발했던 많은 이슈와 문제는 마르세유나 리옹 같은 도시에 여 전히 존재한다. 그런 지역에서도 투쟁은 계속되어야 한다. 오염과 기후변화의 영향과 같은 이 슈에 맞설 수 있는 민주적이고 지속가능하며 포용적인 공공서비스를 새로 만들기 위한 노력 이 요구되기 때문이다. 법률적·정치적 구조가 여전히 민간부문에 유리하게 되어 있고 수에즈 와 베올리아 같은 대기업이 공공서비스 공급으로부터 정당화될 수 없는 이윤을 여전히 빼내려 고 하는 상황에서 균형이란 전혀 가능하지 않다. 프랑스의 재공영화 운동은 앞으로 계속 전진 하지 않는다면 곧 후퇴하기 시작할지 모른다.

8) 프랑스의 한 사례는 반(半)공공적 기업구조이다. 이것은 완전히 공공적으로 통제되는 기업이라고 선전되고 있지만, 이 기업을 실제 '운영'하는 것은 민간공급자이다.

필자소개



올리비에 프띠장(Olivier Petitjean)은 파리에 근거지를 둔 언론인이다. 그는 프랑스 기업에 대한 탐사보도 웹사이트이며 감시자 역할을 하는 ‘다국적기업 관측소’(multinationales.org)의 공동설립자 겸 편집장이다. 아울러 그는 진보적 뉴스 웹사이트 ‘Basta!’(‘이제 그만!’)에 로비활동, 기업권력, 공유재에 관하여 글을 기고한다. 그는 ‘기업관측소 유럽네트워크’(European Network of Corporate Observatories)의 공동 설립자이기도 하다. 이전에 그는 비영리부문과 출판업계의 여러 직책에서 일했다.

재공영화와 노동: 전환 과정의 공공서비스 노동자와 노동조합

다리아 치브리리오

공공서비스 재공영화는 노동자를 포함하며 노동자에게 영향을 미친다. 많은 경우 노동조합은 지자체 서비스를 민간 관리운영이나 소유에서 공공 영역으로 되돌리는 캠페인에서 핵심 행위자이다. 노동조합은 민영화의 인간적·사회적 비용의 증거를 지방정부, 서비스 이용자, 노조 조합원에게 폭로함으로써 공익을 위하여 공공서비스를 되찾는 것을 찬성하는 담론을 주도하는 경우가 많다. 따라서 노동은 진보적 세력으로서, 그리고 전환되는 서비스의 구조에 깊게 뿌리 내린 핵심적 집단적 행위자로서 재공영화 과정에서 매우 중요한 역할을 한다. 그러나 민간에서 공공으로 전환과정에 있는 노동자와 노동조합이 직면하는 구체적인 상황과 우려는 아직 충분히 다루어지지 않았다.

재공영화는 복잡한 과정이며, 각각의 사례는 구체적인 지역적 국가적 규제, 정치적 사회적 운동 상황, 노사관계 시스템에 따라 독특하다. 각각의 사례는 구체적 과제를 안고 있으며, 여기에는 연금기금·휴가·연공과 같은 각종 권리와 임금의 이전부터 직무내용의 변화, 경력개발경로를 민간조직으로부터 공공조직으로 이동시키는 것 등의 이슈가 포함될 수 있다. 서로 다른 법률과 단체협약이 적용되거나 법률에 관련 규정이 없거나 불명확할 때, 노동력의 부문 간 이동은 까다로운 일이 될 수 있다. 동일한 직무를 공공부문에서 수행하려면 노동자가 공개경쟁을 통과할 것을 요구하는 규칙과 같이 법률적 장애물이 노동력의 이동을 방해할 수 있다. 노조가 민간부문 또는 공공부문 어느 한쪽에 고용된 노동자만을 대표하도록 제한되는 경우도 있다. 이것은 전환과정에서 노조 조합원 손실을 가져올 수 있다.

재공영화 과정의 노동문제의 전략적 중요성과 인권적 책무에 대한 인식이 증가하고 있지만¹⁾,

1) 다음을 보라. Kishimoto, S. and Petitjean, O. (2017) Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back Privatisation. Amsterdam: TNI. https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf.

완료되었거나 진행 중인 '민간에서 공공으로의 전환' 경험에서 배우는 구체적 과제, 일터의 경과와 과정, 교훈은 여전히 충분히 연구되지 않았고 잘못 이해되기도 한다. 여러 대륙과 부문에 걸쳐 재공영화 사례의 수가 증가함에 따라, 많은 공공서비스 노동자와 노동조합이 재공영화 진행과정에서 어떤 역할을 했는가를 다뤄야 한다.

이 글은 이 분야에서 증가하고 있는 노동조합의 경험을 명확하게 설명하려는 국제공공노련(PSI)에서 현재 진행 중인 노력의 일부이며, 공통적 함정을 피하고 성공적 재공영화의 토대를 마련하는 것을 목적으로 한다.²⁾ 이 목적을 위하여, 이 글은 재공영화에서 전형적으로 나타나는 노동조합의 행동, 과제, 이슈 중에서 몇 개의 사례에 집중한다. 이 글은 국제공공노련이 재공영화 사례에 직접 관여했던 노조 대표자들과 진행했던 인터뷰를 통하여 획득한 정보를 주요 근거로 하고 있다.

민영화 찬성 담론에 도전하기 위한 지식의 동원과 형성

노동조합은 민영화가 사람과 지역사회에 미치는 영향을 기록하고 폭로하기 위해 시민사회조직과 힘을 합침으로써 재공영화 캠페인을 적극적으로 형성하고 참여하였으며, 미래의 공공서비스를 위한 '서비스이용자와 시민의 비전'을 만들었다. 일터와 지역사회에 영향력이 있기 때문에 노동조합은 전통적으로 풀뿌리 동원에 능하다. 노동조합은 민영화 찬성 환경에서 담론 변화를 촉발하기 위해 자신의 조직화 능력을 바탕으로 조합원을 동원하고 집단행동을 할 수 있다.

평판 좋은 연구소, 탐사저널리즘, 학계, 참여적 공청회를 이용하며 노동자의 이야기를 체계적으로 문서로 기록하는 것은 노동조합이 민영화에 의한 손실을 폭로하고 민영화의 겉치레 뒤에 숨은 현실을 대중과 지방정부에게 알릴 수 있게 하며, 결국 이들이 서비스의 미래에 대하여 제대로 된 정보에 기초하여 결정할 수 있도록 도움을 준다.

2) 국제공공노련은 2018년 12월 4일-5일 '세계재공영화노동조합회의'를 개최하였다.

<http://www.world-psi.org/en/psi-global-labour-remunicipalisation-workshop-geneva>

사례 I : 캐나다 위니펙의 민영화된 청소노동자 학대 폭로

캐나다공공서비스노조(CUPE)는 13년 전에 민영화된 위니펙 시의 쓰레기수거 서비스의 직영화를 주장하려고 했을 때, 서비스 질의 급격한 악화, 그리고 위니펙 시의 민영화된 서비스

에서 일하는 쓰레기수거 노동자가 당하고 있는 학대를 폭로하기 위해 ‘캐나다대안정책연구소’의 마니토바 사무소를 찾아갔다. 민간 계약자는 쓰레기 수거를 위하여 트럭 운전사를 고용하였으며, 트럭운전사가 ‘가짜 자영업자’ 제도를 수용하도록 압박하여 사회보장 비용과 위험을 트럭운전사에게 전가하였다. 한편으로는 트럭운전사는 트럭에서 일할 날뎀팔이 노동자들을 고용하였다. 이 노동자들은 현금으로 임금을 지급받기도 했고 쉽게 해고될 수 있었으며 기준 이하의 노동조건에서 일했다. 시민과 이용자는 서비스 질의 악화를 인지하고 있었지만 무슨 일이 일어나고 있는지 알지 못했다.

연구자는 노동자들에게 접근하였고 많은 노동자가 이에 응하였다. 『쓰레기 취급당한 사람들』(The Trashed)¹⁾ 보고서는 위니펙 시의 민영화된 서비스에서 일하는 쓰레기수거 노동자가 겪고 있는 고용불안정, 빈곤 임금, 보건안전위험, 착취를 폭로하였다. 이 보고서는 그런 착취의 토대가 되는 인종적·사회적 격리와 차별을 밝혀주었다. 대부분의 하청노동자는 토착민이었거나 범죄기록을 갖고 있었고 더 좋은 일자리를 찾는데 어려움을 겪었기 때문이다. 이 보고서는 상당한 영향을 미쳐서 위니펙 시의회에 대응을 촉발하였고 위니펙 시의 쓰레기 서비스를 직영으로 되돌리라는 강력한 근거를 제공하였다.²⁾

1) Smirl, E. (2018) Trashed: How Outsourcing Municipal Solid Waste Collection Kicks Workers to the Curb. EBC in Labour Issues, 6 February. Winnipeg, Canada: Canadian Centre for Policy Alternatives-Manitoba. <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/Manitoba%20Office/2018/02/Trashed.pdf>

2) 2018년 9월 27일 캐나다공공서비스노조(CUPE)의 마니토바지역본부사무소에서 필자가 연구담당국장 M. 맥클린과 진행한 인터뷰

사례 II : 호주의 ‘노조·시민사회의 민영화영향조사’(People’s Inquiry into Privatisation)

2016년에 당시 보수당 정부가 공공서비스 민영화를 더 많이 추진하려는 위협이 우려스럽게 커짐에 따라 호주의 공공부문 노조들은 시민사회조직과 힘을 합쳐 ‘노조·시민사회의 민영화 영향조사’를 전국적으로 시작하였다. 이 조사는 사람과 지역사회에 대한 20년 동안의 민영화 영향과 결과를 참여적이고 투명하며 풀뿌리 민주주의적으로 평가하는 것이었다. 노조와 시민사회조직은 평판이 높은 세 명의 독립연구자를 접촉하였고, 호주 전역에서 18개월 동안 계속된 공개적 협의를 시작하였다.

노조와 시민사회조직은 지역사회 참여를 촉진하기 위하여 전화, 유인물, 소셜미디어를 통하여 풀뿌리 동원을 하였으며, 가가호호 방문하여 진행되는 정치적 캠페인과 노조 조직화에 사용되는 동일한 원칙을 적용하였다. 이 조사에 기여하고 싶고 공청회에서 발언하고 싶은 사

람은 웹사이트와 공청회 장소에서 신청할 수 있었다. 이 조사는 호주 국민을 위한 새로운 시대의 공공서비스에 대한 참여적 비전을 만들었다. 이 조사는 민영화가 서비스 이용자와 노동자의 삶과 전체 지역사회에 손해를 끼치는 방식의 확실한 증거를 제시하였다. 장애아동을 위한 서비스, 직업교육과 훈련, 보건의료서비스, 발전과 배전에서 민영화는 그런 손해를 끼쳤다. 이 조사는 지배적인 신자유주의적 민영화 찬성 도그마를 분쇄하여 호주에서 공공서비스의 소유와 관리운영을 되찾는데 더욱 유리한 환경을 만들었다.¹⁾

1) 2018년 8월 9일 필자가 국제공공노련 오세아니아소지역서기 마이클 웨이츠와 진행한 인터뷰; People's Inquiry into Privatisation (2016) Taking back control. A community response to privatisation. <https://www.peoplesinquiry.org.au/report>.

응집력의 유지, 노조 파편화의 극복

노동조합은 통일적 단일체가 아니며, 많은 요인이 재공영화 성과에 영향을 미칠 수 있다. 노사관계시스템에 따라 공공서비스 노조의 조합원은 동일 사업장에서 경쟁하기도 하는 복수의 노조로 나누어질 수 있다. 게다가, 해당 서비스가 여러 시설을 포함하면, 서로 다른 노조의 지부들이 동일 사업장에 공존할 수 있다. 민영화와 외주화가 해당서비스의 일부만을 대상으로 할 경우 노조 조합원은 공공부문과 민간부문에 모두 존재할 수 있다. 노동자들은 서로 다른 단체협약과 노동조건의 적용을 받을 수 있다. 일부 노동자는 노조 조합원이 아니거나 단체협약의 적용에서 배제될 수 있다. 어떤 사법제도 하에서는 임시직이나 간접고용노동자의 경우가 그럴 수 있다.

다양한 기업문화, 민간기업의 구체적 노동조건과 수당은 재공영화에 대한 노동자 인식에 영향을 미칠 수 있다. 어떤 국가에서는 민간서비스에서 공공서비스로의 전환은 환영받는 일이고 상당히 더 좋은 노동조건, 더 강력한 고용보호와 지위를 제공할 수 있다. 다른 국가에서는 재공영화가 잠재적으로 지위의 상실, 임금과 노동조건의 저하를 의미하는 것으로 부정적으로 인식될 수 있다. 수익성 높은 중요한 계약을 잃을 것 같은 민간기업은 로비를 하여 정치과정과 노동자에게 영향을 미치려 할 것이다. 이러한 복잡한 상황은 동일 사업장에서 노동자들 내부와 노조들 사이의 분열적 동학을 만들어 낼 수 있고, 동일 노동조합의 서로 다른 지부들 사이에도 그러한 분열적 상황이 나타날 수 있다.

마지막으로, 노동조합은 재공영화에 대한 관점과 정치적 입장이 서로 다를 수 있다. 어떤 노조

는 강력한 정치적 입장을 취하며 재공영화를 공개적으로 지지하는 반면, 다른 노조는 재공영화를 개별 노동자의 정책 선택으로 간주할 수 있다. 현장의 노동자와 노조는 재공영화를 둘러싼 이해관계, 입장, 전략이 서로 다를 수 있다.

박스 1.

파리 시의 물 공영화 막후에서는 무슨 일이?: 노조 분열의 문제

재공영화와 통합 물 공기업 '파리의 물'(Eau de Paris)의 설립 이전에는, 파리의 물 서비스는 4개의 서로 다른 기업으로 구성되어 있었다. SAGEP과 CRECEP¹⁾(물 분석 연구소)는 공공적 통제 하에 있었고, 민간기업 베올리아와 '물과 힘'(Eau et Force)(수에즈 자회사)은 파리 시와 25년 임대계약을 맺고 물 배급 서비스를 제공하였다. 노조 조합원은 15개의 서로 다른 노조 지부에 분산되어 있었다. CGT, UNSA, CFDT Interco, FO, CFE-CGC²⁾는 대부분의 조합원을 대표하는 노조였다. 이 노조들은 조직적 차이가 있었다. CGT는 공장 수준의 노조지부를 통하여 대부분 작업장에 존재감이 있었고 중앙연맹으로부터 일정한 자율성을 가지고 교섭할 수 있었다. 다른 한 편으로 CFDT Interco는 부분별 지역노조로 조직되어 있었고 교섭에 중앙연맹이 더 긴밀히 참석하는 것이 일반적이었다. 재공영화의 정치적 측면에 대해서, CFDT Interco 중앙연맹의 입장은 공공당국이 사실상 통제한다면 민간임대계약에 의한 공공서비스는 허용할 수 있다는 것이었다. CGT 중앙연맹본부는 물 공급을 공공적 소유로 되돌리는 것을 공개적으로 찬성하였고, 주주에게 더 이상 지불되지 않는 공공적 물(물 공기업)의 운영수익을 공익사업에 재투자하기를 원했다.

이 두 노조연맹은 전환과정의 노동자들을 지원하였지만, 많은 노동자는 재공영화에 관하여 걱정하였다. 공공부문으로의 어떠한 이전도 거부한 일부 노동자도 있었다. 이것의 부분적 이유는 그 당시 프랑스 물 서비스의 임금과 노동조건이 민간기업에서 상대적으로 더 높았기 때문이라고 할 수 있다. 공공부문의 고용보장은 설득력 있는 논거가 되지 못했다. 프랑스에서는 민간부문에서 공공부문 기업으로 이전하는 노동자는 혼합된 민법체제에 속하게 되며, 완전한 공무원과 동일한 수준의 고용보장을 누리지 못하기 때문이다. 서로 다른 일터 문화, 그리고 노동자가 자신의 기업에 얼마나 애착을 느끼는가도 중요한 역할을 했다. 노조연맹

1) Société anonyme de gestion de l'eau de Paris and Centre de recherche, d'expertise et de contrôle des eaux de Paris, 현재는 Laboratoire de l'eau de Paris.

2) Confédération générale du travail, Union nationale des syndicats autonomes, Confédération française démocratique du travail intérieur et collectivités, Force ouvrière, Confédération française de l'encadrement.

들은 노동자를 안심시키고 고용전환을 둘러싼 모든 불확실성을 줄이기 위해, 프랑스 법률에 따른 전환과정에 관한 사실을 노동자에게 제공하는 자료를 만들었으며 물 서비스가 공공적 소유 하에서 어떻게 운영될 것인가를 설명하였다.³⁾

3) 2018년 9월 6일 CFDT Interco 연맹의 B. 파솔라와 필자의 인터뷰, 2018년 7월 12일 CGT Eau de Paris의 R. 몽 보비에르와 필자의 인터뷰

경험에 의하면, 이런 상황에서는 노조연맹과 지부대표자가 재공영화 과정의 예상되는 영향에 관하여 일터 현장의 노동자들과 정기적이고 명확한 의사소통과 대화를 유지하는 것이 중요하다. 재공영화가 일어나기 전에, 노동조합은 조합에 가입하지 않은 노동자들과 접촉하여 전환 과정에서 이들도 지원할 필요가 있다. 노조 조합원 내부의 최대의 응집력을 구축하기 위해, 앞서서 대처하는 쌍방향 의사소통과 접촉을 실행하는 것이 극히 중요하다. 노조연맹은 국가 수준에서 그런 과정의 토대를 이루는 복잡성을 파악할 수 있는 좋은 위치에 있는 반면에 노조의 현장 지부는 일터가 어떻게 조직되어 있는가를 더 잘 이해하고 있다. 노조연맹 본부는 전략적 조언, 자원, 법률 서비스와 소통 서비스를 제공하여 현장 지부를 지원하고 노조 현장간부, 조합원, 공공당국, 미디어를 접촉함으로써 긍정적 전환의 가능성을 높일 수 있다.

재공영화를 통한 조직화

전통적으로 공공부문 일터의 노조 조직률이 높지만, 민영화는 일자리 감소, 외주화, 단체교섭권의 침해 때문에 취약한 노조, 원자화된 노조 또는 무노조를 의미하는 경우가 많다.³⁾ 아울러 민영화는 노동법과 노조의 경계 구분에 따라 노동자를 서로 다른 노조에 가입하도록 강제할 수 있다.

서비스 수익성에서 서비스 질과 사회적 목표 수용으로 이동함으로써 재공영화는 노동조합이 조합원을 늘리고 교섭력을 강화하며 공공서비스에서 강력한 노조 작업장을 (다시) 건설하는 기회가 될 수 있다.

전환과정에서 조합원을 유지하고 성장 기회를 포착한다는 것은 노동조합이 재공영화 전략에 특별한 조직화 관점을 포함할 필요가 있음을 뜻한다. 이것은 앞에서 언급한 '대화 과정과 노조

3) Hall, D. (2015) Why public-private partnerships don't work. The many advantages of the public alternative. Greenwich, UK: PSIRU.

응집력' 강화 활동과 연관되고, 포함된 모든 노동자를 위하여 지방정부와 공정한 전환 협상을 하는 것에도 관련되어 있다. 후자에 대해서는 아래에서 다룬다.

노동자가 민간부문에서 공공부문으로 이동함에 따라 재공영화가 노조 관할과 단체협약 적용 대상의 변화를 의미하는 노사관계시스템에서는 특정 노조는 조합원을 잃을 수 있다. 그런 경우에는, 부정적 영향을 최소화하거나 상쇄하고 이전된 노동자를 위한 가능한 최선의 노조 대표성을 확보하기 위한 수단으로 협력, 연대 협약, 조합원 이동 메커니즘을 탐색할 수 있다.

사례 III : 이전하는 노동자에 대한 노르웨이 지자체노조의 선제적 접촉과 조직화

쓰레기처리 서비스를 재공영화한다는 오슬로 시의 결정이 2017년에 임박하자, 노르웨이 지자체일반노조(Fagforbundet)의 지역지부는 특별팀을 만들어 노동자를 조직할 전략을 개발하였다. 많은 노동자가 임시직이었다. 노조 특별팀은 업무가 재공영화되기로 되어 있는 노동자의 전체 리스트를 만들었고 가시적 존재감을 보여주었다. 그들은 일터 앞에 스탠드를 설치하였고 근무교대 시간에 노조 대표자들이 거기에 있었다. 이에 따라, 민간기업 Vereino의 노동자는 이 대표자들에게 접근하여 질문을 하고 노동조합에 가입할 수 있었다. Vereino의 많은 노동자는 이민자였고 큰 언어장벽이 있었다. 지자체일반노조는 통역자를 고용하여 이 노동자들과 개별 면담을 조직하였다. 노동조합은 노동자가 전체 상황과 자신의 권리를 인식하도록 하기 위하여 노동자가 사용하는 언어로 유인물과 자료를 준비하였다. 이러한 접촉 노력은 이 노동자를 조직하는 기회이기도 했다. 170명의 Vereino 노동자 중에서 80명이 재공영화 이전에 노조에 가입하였다. 이 기업이 파산하여 오슬로 시가 이 서비스를 직영화했을 때, 지자체일반노조는 오슬로 시와 새로운 단체협약을 교섭하는데 필요한 힘을 이미 획득하였다.¹⁾

1) 2018년 9월 5일 지자체일반노조 U. 비에르가드 무에, 웨틸 베블레와의 인터뷰. 아울러 이 보고서의 제1장을 보라.



노르웨이 지자제일반노조의 지역 현장간부가 오슬로 시의 쓰레기처리 재공영화가 임박한 시점에서 노조로 조직화하기 위해 Vereino 노동자들을 만나고 있다.

노동자를 위하여 민간에서 공공으로의 공정한 전환을 협상하기

민간부문에서 공공부문으로의 변화를 뒷받침하는 분명한 법률적 구조가 있는가에 관계없이, 노동조합은 공공기관이 서비스에 대한 통제를 되찾을 때 고용전환 조건의 협상을 추구해야 한다. 고용조건의 전환은 당연한 것이 아니다. 특히 공공부문의 노동조합권이 법률에 의해서 제약되어 있거나 실제에 있어 제한되어 있거나, 국가수준의 단체협약은 존재하지만 지방정부 수준의 교섭이 허용되지 않거나 이루어지지 않고 있는 곳에서 특히 그러하다. 지방정부와 시장이 공공서비스 자원에 대한 권한이 거의 없거나 스스로를 사용자로 보지 않는 나라들도 있다. 그들은 재공영화를 정치적 결정으로서 찬성할 수 있지만, 전환과정이 노동에 미치는 예상되는 영향을 보지 못하거나 그에 대한 대비책을 마련하지 못할 수 있다.

노동자와 노동조합을 위하여 공정한 전환을 협상하는 것은 모두에게 이익이 된다. 이것은 재공영화가 성공하도록 하기 위한 아주 필수적인 조치이다. 민간에서 공공으로의 전환이 일어난 직후의 상황에서 우선과제는 서비스의 지속성을 확보하거나 서비스 제공 역량을 (재)확립하는 것이다. 이것은 취약성이 노출되는 기회가 될 수 있다. 재공영화된 서비스가 민간 관리운영 때보다 덜 효율적이라는 어떠한 인식에도 대처해야 하며, 전환과정이 완성될 때까지 사회

적 지원은 높은 수준으로 유지되어야 한다. 게다가, 효과적인 공공서비스를 제공하려면 노동자가 제대로 된 노동조건을 누려야 한다. 아울러 노동자는 서비스 운영방식에 대한 발언권을 가져야 한다. 노동자는 서비스의 운영, 이용자와 시민의 필요와 기대에 대한 나름의 훌륭한 관점을 갖고 있기 때문이다. 일반적으로 최일선의 노동자는 효율적인 서비스 제공을 확보하기 위해 필요하거나 부족한 역량, 인프라, 시스템이 무엇인가를 가장 잘 알 수 있는 위치에 있다.⁴⁾

고용전환은 보살핌, 투명성, 공정성을 필요로 하며, 이것은 직영화된 서비스가 공공적 통제 하에서 운영되는 순간부터 신뢰의 분위기를 만드는데 크게 기여할 수 있다. 이러한 이유 때문에, 완전한 재고용 과정이 필요하다면, 재공영화될 서비스의 모든 일자리는 공식으로 공지되어야 하며, 민영화된 서비스에서 이미 일하고 있는 사람들은 우선적 후보로 간주되어야 한다.

노조 입장에서 보면, 교섭테이블의 대표자들에게 강력하고 통일된 임무를 부여하는 것이 바람직하다. 이것은 노조의 분할을 상쇄하고 서로 다른 작업장들의 이해관계를 조정하며, 공공당국과의 협상을 실행가능하게 하고 효과적으로 만드는데 기여할 것이다.⁵⁾ 전환하는 어떤 노동자도 단체협약 적용에서 배제되거나 법적으로 불확실한 상태에 빠져서는 안 되며, 모든 노동자가 공평한 취급을 받아야 한다.⁶⁾

4) Le Strat, A. (2015) "Une victoire face aux multinationales. Ma bataille pour l'eau de Paris", Les Petits Matins, p. 157.

5) 2018년 7월 12일 CGT Eau de Paris의 R. 몽보비에르와 필자의 인터뷰

6) 2018년 9월 6일 CFDT Interco 연맹의 B. 파솔라와 필자의 인터뷰

박스 2.

파리의 물: 여러 기업에 걸친 공정한 전환 협상의 과제

공기업 '파리의 물'(Eau de Paris)로 통합되기 전에, 4개의 기업은 임금수준, 노동조건, 각종 수당이 서로 달랐다. 이 조항들을 조화시키는 것은 두 협약의 오래 걸리고 어려운 협상을 의미했다. 공공적 통제를 받는 이미 존재하는 2개의 기업(SAGEP, CRECEP)과 파리 시 사이의 협상은 2009년에 시작되었다. 파리 시는 소유권 이전의 결과로 여러 기업의 노동자가 새로운 공기업으로 통합될 것이라고 기대하였다. 그러나 파리 시는 모든 노동자의 공정한 전환을 확보하기 위해 필요한 협상과 조화과정이 얼마나 필요할 것인가를 충분히 예견하지 못했다. 공정성 확보를 위해서는 대표성 있는 모든 노동조합이 노동자의 고용 이전에 관한

파리 시 당국과의 협상에 참여할 필요가 있었다. CGT는 이런 방식을 위한 청원을 시작하였고, 관련된 모든 기업의 노동자 500명 이상의 서명을 받았다. 그리고 나서 협상은 민간기업 베올리아와 '물과 힘'의 노조 대표자에게로 확대되었다. 서로 다른 많은 대표자와 이해관계자가 협상 테이블에 있었고, 긴박하고 복잡한 논의가 있었다. 이 협상의 중대한 단계는 4개 기업의 서로 다른 직무 내용을 검토하고 동등한 직무를 파악하기 위하여 통합된 직무분류 체계에 합의하며 공기업 '파리의 물'을 위한 단일 임금구조를 만드는 것이었다. 최종 조화 협약은 2011년에 서명하였고 관련 모든 당사자의 커다란 집단적 성취를 의미하였다. 뒤이어 같은 해에 실시된 노동조합 선거에서 노조의 수는 15개에서 8개로 줄었다.¹⁾

1) 2018년 7월 12일 CGT Eau de Paris의 R. 몽보비에르와 필자의 인터뷰, 2018년 9월 6일 CFDT Interco 연맹의 B. 파슬라와 필자의 인터뷰

결론: 노동자를 포함하여 사람에게 봉사하는 공공서비스

재공영화에 찬성하는 공공당국, 공공서비스 이용자, 시민, 시민사회조직이 캠페인 처음부터 노동 이슈를 포함하고 초기 단계에서 공공서비스 노동자 및 노동조합과 적절하게 관계를 맺으며 협상과정 내내 그 관계를 유지해야 할 강력한 근거가 존재한다. 공공서비스 노동자를 위한 공정한 고용 전환을 확보하고 그들의 선출된 노조 대표자와 협상하는 것은 모든 재공영화 체크리스트에 필수적으로 포함되어야 한다. 이것을 제대로 하는 것은 재공영화 시도의 전체적 성공 또는 실패의 결정적 요인이 될 수 있다.

아울러 재공영화는 참여적이고 민주적이며 사람과 지역사회에 봉사하는 질 높은 서비스의 혁신적 사회적 비전을 만들 기회이기도 하다. 이 비전은 노동자와 그들의 노조를 포함해야 한다. 필수공공서비스의 재공영화가 물 서비스의 경우처럼 정기적인 소득흐름이 있을 경우, 그것은 질 높은 공공서비스에 대한 보편적 접근을 가능하게 하면서 동시에 새롭고 진보적인 인력관리와 노동자 참여 관행을 선도하며 지역사회를 위한 질 높은 고용을 창출하도록 공공적 소유를 강화할 수 있는 전례 없는 기회를 제공한다.

필자소개



다리아 치브라리오(Daria Cibrario)는 국제공공노련(PSI) 정책국장이며, 지방정부와 다국적기업을 담당한다. 이 역할을 맡기 전에, 다리아는 브뤼셀에 있는 유럽식품관광농업노조연맹의 정치국장으로 일했고, 제네바에 있는 국제식품노조에서 식품음료부문의 국제국장으로 일했다. 그녀는 런던 정경대학의 세계경제정치학 석사학위를 갖고 있다.

물 부문의 공공-공공 파트너십을 통한 지식 창출과 공유

밀로 피아스코나로

물 자원의 관리는 쉬운 일이 아니다. 안전한 식수를 시민과 기업에 공급하고 폐수를 처리하여 건강이나 환경이 위협에 빠지지 않도록 환경으로 되돌려 보내는 것은 광범위한 여러 숙련과 지식을 필요로 하는 복잡한 사업이다. 따라서 물 운영자에게는 화학자에서 배관공, IT 기술자에서 지질학자에 이르기까지 노동력의 역량을 지속적으로 개발하는 것은 더욱 개선되는 서비스를 제공하는데 매우 중요하다. 게다가, 사회경제적 변화, 기후변화, 법률 변화는 새로운 도전과제를 만들어 내고 있어, 물 운영자가 잠재적인 새로운 해결책이나 접근법을 끊임없이 찾아낼 것을 요구한다.

더 일반적으로 보면, 지식이 노동자, 기계 또는 과학 논문이나 책자 어디에 체화되든, 지식의 흡수, 이용, 생산과 재생산은 물 운영자 임무의 근본적인 토대를 나타낸다. 이것은 공공 운영자와 민간 운영자 모두에게 적용되지만, 소유 모델은 운영자가 지식 관리를 ‘조직하는’ 방식에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 두 개의 주요 차이를 확인할 수 있다.

첫째 차이는 공공 운영자와 민간 운영자의 ‘공간적 성격’의 차이와 관련된다. 공공 운영자는 지역의 물 자원을 관리할 책임을 부여한 공공당국의 공공적 권위나 컨소시엄에 필연적으로 지역적으로 속박된다(경우에 따라서는, 공공 운영자가 임무를 부여하는 공공당국이 결정한 지리적 경계의 외부로 서비스를 공급할 가능성을 법에 의해 명시적으로 금지하는 경우도 있다). 반면에, 민간 운영자, 특히 다국적기업은 세계 전체에 걸쳐 서로 다른 공장과 시설을 연결하고 통합하여 네트워크로 연결된 초지역적 방식으로 조직되는 경향이 있을 것이다. 그 결과, 다국적기업은 새로운 지식을 자신의 네트워크에 신속하게 동원하고 보급하며 이전할 수 있다. 바꿔 말하면, 공유된 문제에 대한 효과적인 해결책이 민간 물 공장에서 확인되거나 공정개선이 분권화된 연구시설이나 본부에서 개발되면, 그런 지식은 세계 전체에 걸쳐 해당 기업의 공장

과 경영센터에 손쉽게 효과적이며 값싸게 전달될 수 있다. 게다가, 새로운 지식생산의 상대적 경제적 비용은 규모의 경제 때문에 공공 운영자보다 민간 운영자가 더 적은 경향이 있다. 간단히 말해, 민간기업의 지식 생산이 민간기업의 규모와 초국적 성격 때문에 공공부문보다 손쉬우며 값싼 가능성이 더 클 것이다.

둘째 차이는 지식생산에 대한 투자의 동기나 근거에 관한 것이다. 공공 운영자와 민간운영자 모두에게 그러한 투자의 주요 이유는 구체적 문제에 대한 해결책을 찾아야 할 필요이다. 그러나 민간기업은 경쟁전략으로서 (내부 연구개발이나 외부로부터의 획득을 통한) 지식 생산에 투자하기로 결정할 수도 있다. 즉 새로운 기술적 해결책 개발은 일단 특허를 얻게 되면 경쟁자에 대한 경쟁우위를 만들어주어 이윤을 증가시킬 수 있다. 당연한 이야기지만, 그러한 투자는 기대되는 성과를 낳지 못하면 경제적 손실을 초래할 수 있다. 이것은 이윤 추구하는 실체의 정상적인 기업가적 위험이다. 공공 운영자로서는 기술이나 특허의 판매가 일반적으로 자신의 임무나 의무에 속하지 않기 때문에 연구개발 활동에 들어간 비용을 그런 방법으로 되찾을 수 없다. 대부분의 경우, 공공 운영자는 국내 이용자나 기업 이용자에게 부과하는 요금을 통하여 비용을 되찾을 수 있을 뿐이어서, 요금으로 확보한 자원을 불확실한 탐색적 노력에 자금 지원하는데 사용하는 것을 극도로 조심해야 한다. 그렇지 않으면, 공공 운영자는 공공적 자원의 남용으로 예컨대 감사기구에 의해서 제재 받을 수 있다.

물 관리의 공공 모델과 민간 모델의 이러한 두 개의 '구조적' 차이는 지식 생산과 관리에서 공공 운영자가 겪는 내재적 한계나 불균형을 설명하는데 도움을 준다. 특히 새롭게 만들어진 공공서비스가 탈민영화 과정의 결과일 경우에는 문제가 더욱 심각해진다. 이 보고서의 다른 곳에서(예컨대 제11장을 보라) 설명한 이유 때문에, 물 관리를 다시 공공적 소유로 하기로 결정할 때 공공 당국이 직면하는 가장 벽찬 어려움의 하나는 물 서비스를 관리 운영하는데 필요한 지식의 정의, 획득, 조직이다. 지식과 관련된 구체적 이슈의 범위는 광대하다. 예컨대, 물 서비스를 관리 운영하는데 필요한 숙련을 이해하거나(그리고 그에 따라 확보하는 것) 이용자 데이터베이스를 위하여 필요한 소프트웨어(또는 필요한 소프트자산 또는 하드자산)를 통제하거나 구매하는 일이 여기에 속한다. 이 모든 이유 때문에, 공공 운영자, 그리고 공공 운영자의 조직을 책임지고 있는 공공 당국은 민간기업과는 다른, 지식생산과 이용의 방식을 만들어 내야 한다.

시장기반 해결책의 대안으로서 공공-공공 협력

공공 운영자는 앞에서 언급한 지식생산의 불균형 일부를 보완하고 물 자원 관리의 현재와 미래의 도전과제를 해결할 자신의 역할을 개선하기 위한 여러 선택이 있다. 몇 개의 선택은 공공적 물 부문에 한동안 존재해 왔기 때문에 더 '전통적'이다. 예컨대, 물 운영자는 공공구매를 통하여 시장에서 혁신적 해결책을 구매하거나 전문적 서비스의 공급을 위하여 컨설팅기업에 의존하거나 전문 인력을 충원하여 훈련시킬 수 있다.

유망한 하나의 대안은 또 하나의 지식 창출 전략으로서 공공-공공 협력을 추진하기로 결정하는 공공 운영자의 수가 증가하고 있다는 것이다. 공공-공공 협력은 전통적 시장기반 해결책에 비하여 몇 개의 이점을 제공할 수 있다. 이 이점은 관련 조직들의 '공공적 성격'에 있으며, 행위자가 파트너십에 관여하는 당사자들의 특유하고 우연적인 이해관계를 넘어서 설 수 있는 공익 목적을 추구할 수 있게 한다. 이 글은 물 부문의 공공-공공 파트너십이 공공서비스 목표를 어떻게 촉진할 수 있는가를 공공-공공 파트너십의 두 개의 공통적 형태를 제시하여 보여주고자 한다. 하나는 국내·국제 네트워크 내부에서 물 운영자와 학술기관의 협력이고, 다른 하나는 그런 네트워크 내부의 공공적 물 운영자 사이의 협력이다.

물 운영자와 학술기관의 파트너십

물 부문의 지식관리에 관련된 공공-공공 파트너십의 첫째 사례는 학술연구단체, 특히 대학과의 협력이다. 목적은 다양할 수 있으나 전형적인 목적은 특정 이슈에 대한 지식을 늘리거나 특정 문제를 해결하는 것이다. 이탈리아의 경우 구체적인 사례는 다음과 같다. Gruppo CAP(밀라노 지방의 물 운영자)은 밀라노 지역 대수층의 지질학적 지형에 대한 심층분석을 위하여 로마에 있는 La Sapienza 대학과 파트너십 협약을 맺었다.¹⁾ 또한 Uniacque(베르가모의 물 운영자)는 마이크로 플라스틱과 항생물질 내성균에 의한 지표수 오염에 관한 연구를 위하여 이탈리아국립연구위원회와 연구계약을 맺었다.²⁾

1) 다음을 보라. Gruppo CAP (n.d.) CAP e la Ricerca Universitaria. <http://www.gruppocap.it/attivita/ricercae-sviluppo/cap-e-la-ricerca-universitaria> (2020년 1월 23일 검색).

2) 다음을 보라. Uniacque (n.d.) Iniziative per l'ambiente. <http://www.uniacque.bg.it/cosa-facciamo/comunicazione/iniziative-per-lambiente/index.html> (2020년 1월 23일 검색).

물 운영자와 대학의 협력의 배후에 있는 또 하나의 공통의 목적은 물 자원 관리에 관한 학술 연구를 진흥하고 젊은 전문가를 훈련시키는 것이다. 이 분야의 사례를 들면, 스코틀랜드 정부와 스코티시 워터(Scottish Water)(스코틀랜드 물 공기업)는 물 이슈에 초점을 맞추어 연구를 수행하는 박사과정 학생의 연구비와 장학금 프로그램에 자금을 지원하고 있으며,³⁾ 스페인 세비아의 물 운영자 EMASESA는 지역대학의 통합물순환 기술과 경영 석사과정에 공동으로 자금을 지원하고 있다.⁴⁾

마지막으로, 또 하나의 가능한 목적은 학생이 물 운영자, 더 일반적으로는 물 부문의 경력 기회를 인식하게 하는 것이다. 유엔 물 보고서가 지적한 바와 같이,⁵⁾ 자격을 갖춘 노동자의 부족은 물 부문의 주요 문제의 하나이다. 이와 관련한 하나의 사례는 그리스 아테네의 물 운영자인 Eydap이다. Eydap은 여름철에 대학생 전용의 일자리(2019년 250개)를 자신의 수많은 부서에 만들었다.

이 모든 사례에서 공통적이고 중요한 것은 협력을 통하여 생산된 지식이 공공영역에 머물거나 공익에 기여할 것이라는 점이다. 더 정확하게 말하면, 파트너십에서 창출된 지식은 (예컨대, 특허, 라이선싱계약 등의) 독점적 형태로 소유되지 않을 것이다. 그와 반대로, 물 운영자는 특정 문제를 해결하거나 더 잘 이해하기 위하여 그런 지식을 이용하고 공유할 것이다. 다른 한편으로 공공적 학술기관은 생산된 지식이 과학적으로 유의미하다면 출판물로 공표하여 사회의 전반적 지식 발전에 기여할 수 있다. 간단히 말해, 공공기관들 사이의 지식 파트너십의 시작은 공동 활동의 결과가 이윤 창출에 봉사하는 것이 아니라 모두에게 접근 가능한 것이 될 것이며, 그리하여 사회 전체의 복지에 기여할 것이라는 점을 의미한다.

공공 운영자들의 네트워크

비영리단체로서, 공공적 물 운영자는 두 번째 유형의 공공-공공 파트너십, 즉 물 전문가를 포함한 전문가의 국내 네트워크와 국제 네트워크에 참여함으로써 지식을 자유롭게 공유할 수 있다. 지난 15년 동안, 공공적 소유의 운영자들만 불러 모으는 네트워크 수가 증가하고 있는데, 이것은 민간부문도 포함하는 전통적인 전문가 네트워크와는 대비된다. 유럽 차원에서 보

3) 다음을 보라. Scottish Water (n.d.) The Hydro Nation Scholarship Programme. <https://www.hydronationscholars.scot/apply> (2020년 1월 23일 검색).

4) 다음을 보라. EMASESA (n.d.) Cátedra del Agua. <http://catedra.us.es/catedraemasesa/> (2020년 1월 23일 검색).

5) UNESCO (2016) The United Nations World Water Development Report 2016 -- Water and Jobs. Paris: UNESCO.

면, 이런 공공적 네트워크의 일부는 국가적 수준에서 조직되어 있다. 예컨대, ‘공공적 물 운영자 프랑스협회’(FEP: France Eau Publique), ‘스페인상하수도운영자협회’, ‘독일물공기업동맹’ 등이 있다. 국제적 수준의 네트워크도 있는데, ‘공공적 물 운영자 유럽협회’(APE: Aqua Publica Europea)가 여기에 해당한다.

이 모든 네트워크의 설립 목적은 크게 두 가지이다. 첫째 목적은 민간운영자와는 다른 관점과 아이디어를 가질 수 있는 공공운영자가 물자원관리를 위한 자신만의 정책제안을 할 수 있도록 하는 것이다. 소유 모델의 선택은 정치적 수준의 변증법적 대결(물과 같은 필수서비스가 이윤창출 사업이 되어야 한다고 생각하느냐의 여부)의 문제일 뿐 아니라, 수원부터 수도꼭지에 이르는 전체 과정에서 어떻게 물 자원을 관리하고 있고 또 관리해야 하는가에 대한 예상되는 구체적 영향이 있기도 하다. 소유 모델은 기술적 선택이나 조직적 선택이 이루어지는 방식, 투자 결정 또는 대안적 물 사용방식들 사이의 잠재적 갈등을 어떻게 중재할 것인가에 영향을 미칠 것이다. 결과적으로 공공적 운영자는 자신들의 대안적 제안을 정교화하고 전달할 자신만의 공간이 필요하다.

그러한 ‘대표성 욕구’가 많은 경우 이러한 네트워크 설립의 주요 배경이라면, 구체적인 관리운영 이슈에 관한 지식, 전문성, 해결책을 공유할 전용 플랫폼을 갖는 것은 ‘공공부문 만’으로 구성된 단체를 만드는 또 하나의 주요 동기이다. 회원들의 더 큰 동질성은 회원들 사이의 신뢰의 발전과 정보의 순환을 촉진할 수 있다. 구체적 문제를 다루려고 하는 운영자는 다른 회원이 제시한 해결책의 동기가 상업적 이해관계가 아니라는 것을 확신할 수 있다. 관계의 비영리적 성격이 동료 사이의 지식 공유와 역량 개발을 촉진할 수 있다는 생각은 유엔해비탯(UN-Habitat) 산하에 ‘세계물운영자파트너십동맹’(GWOPA)을 설립한 배경이기도 했다. GWOPA는 앞에서 언급한 단체들과 다르지만, 유엔사무총장 자문위원회에 의해서 설립된 지 10년 이상 지났지만, 설립근거는 비슷하다. 즉, 물자원관리 이슈는 부분적으로 ‘역량 문제’이며, 연대에 기초한 동료 사이의 학습이 모범사례와 노하우 확산의 강력한 도구가 될 수 있다는 것이다.

더 일반적으로 보면, 공공적 운영자의 네트워크 설립은 두 개의 근거에서 지식공유 필요에 대응할 수 있다. 하나의 근거는 실제적인 것으로, 여기에서의 가정은 국내 혹은 국제 운영자네트워크에는 공통의 문제에 대한 몇 개의 해결책이 이미 존재하며, 이 해결책은 회원 사이의 상업적 경쟁이 없기 때문에 손쉽게 공유될 수 있다는 것이다. 이런 의미에서 공공 운영자의 네트워크는 경쟁 우려의 제약을 받지 않아서 자유롭게 공유될 수 있는 정보와 역량의 축매가 됨으로써 앞에서 언급한 ‘지리적 불균형’을 보완할 수 있다.

둘째 근거는 더 가치 지향적이라고 할 수 있다. 물이 공공재이고 물 공급이 자연독점이며, 전체 물 관리 활동에 의해 창출된 모든 경제적 자원이 물 순환 자체에 재투자되어야 한다면, 물 관리 문제의 관리와 해결에 필요한 지식도 공공재이어야 한다. 이런 의미에서 공공 운영자가 이 지식을 공유할 의무를 갖는 것은 중요하다.

예컨대, 공공적 물 운영자가 다른 운영자를 도울 의무는 APE의 창립헌장에 명기되어 있다. APE는 여러 방식으로 이 임무를 수행하는 지식공유 플랫폼이다. 예를 들면, APE는 회원 조직의 내부 전문성에 의존하여 기술적 협의를 위한 회의를 일상적으로 조직한다. APE는 회원 조직의 직원들이 주도하는 내부작업그룹의 활동을 지원하는데, 이 작업그룹은 더 복잡한 문제에 관한 데이터나 정보의 심층 교류를 조정한다. APE는 회원 조직들이 국제적 연구비 공모신청을 위하여 컨소시엄을 형성하는 것을 지원한다. 이 분야에서 APE가 시작한 가장 최근의 사업은 ‘인력교류사업’(Water Erasmus)⁶⁾으로서, 이것은 회원 조직들 사이의 단기 인력교류를 촉진하는 프로그램이다. Water Erasmus는 다양한 관리운영 모델에 대한 상호 지식 축진, 사람에 체화된 지식과 노하우의 동원 활성화, 특히 젊은 전문가를 위한 일터의 매력 높이기와 젊은 전문가의 국제적 네트워크 형성 지원 등의 다양한 필요에 대응함으로써 물 운영자의 내부 역량을 강화하기 위하여 설계되었다. 2017년 출범 이후, 일부 물 운영자들이 이 프로그램에 참여하였다.

- 스코티시 워터의 직원은 파리의 공공적 식수공급장치에 관한 전략을 학습하기 위해 공기업 ‘파리의 물’을 방문하였고, ‘파리의 물’은 스코티시 워터의 원격통제기술을 연구하기 위해 답방하였다.



Gruppo CAP 팀이 ‘인력교류사업’(Water Erasmus)으로 Hamburg Wasser(독일)을 방문하였다.

6) Aqua Publica Europea (n.d.) Water Erasmus.
<http://www.aquapublica.eu/ape/exchange#water-erasmus> (2020년 1월 23일 검색).

- 밀라노의 Gruppo CAP는 폐수처리 기술과 전략을 더 배우기 위해 ‘함부르크 워서’(Hamburg Wasser)를 방문하였고, BCASA(바르셀로나 하수처리 기업)은 내부성과평가 방법론을 조사하기 위해 Gruppo CAP를 방문하였다.
- SWDE(벨기에 왈론지방)과 SMAT(이탈리아 토리노)는 혁신전략에 관하여 상호 교류하였다.

공공적 물 부문의 지식 강화를 위한 공공정책

결론적으로, 물 부문에서 일상적 운영의 과학기술적 내용이 증가하여 왔다는 것을 강조하는 것이 중요하다. 공공 운영자의 조직과 임무에서 몇 가지 구조적 차이 때문에, 공공 운영자가 그런 내용을 개발하고 통합하는 것이 민간 운영자보다 더 어려운 도전과제이다. 학계와의 접촉을 활성화하거나 국제 네트워크에 참여해서 협력하는 공공-공공 파트너십은 공공 운영자가 다국적기업이 혜택을 받는 초국적 규모의 경제 부족을 보완하는 효과적인 대응수단이 될 수 있다. 공공운영자의 국내 네트워크와 초국적 네트워크는 오직 회원 조직의 자원에만 의존함으로써 지식 공유와 역량 개발의 임무를 자율적으로 추구한다. 그러나 이 노력은 우리 시대의 거대한 과제, 즉 공공부문의 더 포괄적인 역량 강화를 실현하는데 충분하지 않을 것이다. 정부와 공공기관은 이런 종류의 역량 개발 노력을 촉진하고 장려해야 할 중대한 책임이 있다. 이것은 물 부문뿐 아니라 모든 공공행정 부문에 적용된다. 최근에 마리아나 마추카토⁷⁾ 등의 학자는 충분한 인력과 숙련을 갖춘 강력한 공공부문이 활력 있는 민간부문의 발전을 포함한 사회의 복지를 증진하는 필수 조건이라는 것을 보여주었다.

7) Mazzucato, M. (2017) The Entrepreneurial State. London: Penguin.

필자소개



밀로 피아스코나로(Milo Fiasconaro)는 2012년부터 APE 집행위원장을 맡고 있다. 이 직책을 맡기 전에는 그는 지역 발전정책에 관하여 공공기관에서 일했다. 그는 영국 더럼(Durham)대학의 인문지리학 석사학위와 이탈리아 플로렌스대학의 정치학 박사학위를 갖고 있다.

국가의 변혁: 민주주의가 주도하는 공공적 소유

힐러리 웨인라이트

이 글은 '민주적 공공적 소유를 가능하게 하는 조건은 무엇인가'를 묻는다. 이것은 세계 어디에서든 민주적 평등주의 경제를 믿는 사람들이 직면한 질문이다. 그러나 이 글은 더 구체적으로 우루과이와 영국 이 두 나라에서 공공적 소유와 관련된 경험, 투쟁, 아이디어에 초점을 맞출 것이다. 이 두 나라에서는 공공적 소유의 문제가 국내 정치에서 중요한 역할을 하였다. 공공적 소유에 대한 이 두 나라의 경험은 공공적 소유의 민주화에 유리한 정치적 요인, 행정적 요인, 노사관계 요인이 무엇인가를 철저하게 생각해보는 매력적인 실험실을 제공한다.

우선 각 국가의 역사적 배경을 간단히 살펴보자. 영국에서는 제2차 세계대전에 뒤이어 등장한 노동당정부가 주요 공익사업, 그리고 석탄과 철강의¹⁾ 1차 산업을 국유화하였다. 이 공익사업과 산업은 나중에 1979년과 1990년 사이에 마거릿 대처에 의해서 다시 민영화되었다. 2017년에 노동당은 모든 공익사업을 다시 공공적 소유로 되돌리겠다고 약속하였다. 더 나아가, 노동당은 최일선 노동자와 이용자의 참여를 포함한, 민주적 형태의 공공행정 하에서 그렇게 하겠다고 다짐하였다.²⁾

우루과이에서는 공익사업의 공공적 소유가 20세기 초까지 거슬러 올라간다. 이 시기에 호세 바틀리 이 오르도니스(José Batlle y Ordóñez)는 아주 유리한 경제적 조건 하에서 국가를 이

1) 노동당의 1949년 철강법은 영국철강회사를 국유화된 산업으로 만들었다. 특히 보수당은 이것에 반대하였는데(다른 국유화보다 더 강력하게 반대하였음), 1951년 다시 집권하였을 때 보수당은 국유화 과정(철강기업들이 다른 산업들에 주식을 갖고 있었다는 사실은 국유화과정을 아주 복잡하고 오랜 과정으로 만들어버렸음)을 완결하기를 거부하였다. 실제로 보수당은 1953년에 영국철강회사를 민영화했다. 그것은 1967년에 해럴드 윌슨의 노동당 정부에 의해 재국유화되었고 1988년에 보수당 정부에 의해 민영화되었다.

2) Addison, P. (1975) *The Road to 1945*. Jonathan Cape는 노동당의 국유화계획의 중앙집권화 기원이 전쟁기간 연립정부에 있다고 강조한다. 그러나 S. Brooke (*Labour's War*, 1988)는 정치경제 엘리트로부터의 권력의 급진적 이전을 요구하는 노동당 당원, 특히 전쟁 후 돌아오는 군인들의 압력을 분석한다. 최종 결과는 Rugow, A. and Shore, P. (1955) *The Labour Government and Industry 1945-51*. Blackwells 에 잘 요약되어 있다. 더 최근의 발전에 대해서는 Cumbers, A. (2012) *Reclaiming Public Ownership : Making space for economic democracy*. London: Zed Books를 보라.

끌었고, 복지국가(세계 최초의 하나)와 공기업의 확대를 통하여 계급조화, 사회이동, 만족한 중간계급의 토대를 만들었다.³⁾ 국가가 주도하였고 (19세기 말에 확립된) 의무교육제도가 촉진한 이러한 통합적 접근법은 ‘바틀리주의’(Batllismo)로 알려졌고 우루과이 정치경제의 반(半)영구적인 일부를 구성하며, 헌법에 깊게 뿌리박고 있고 1973-1985년의 군사독재를 이겨냈다.

1980년대 말에 선출된 우파정부는 지구적 신자유주의 정통경제이론에 따라 우루과이에서 민영화 과정에 착수하였다. 인구 350만의 이 작은 나라의 대다수 국민은 민영화의 지구적 추세에 저항하였다. 저항을 조직한 것은 공산당 리더십 하에 군사독재 저항에서 중요한 역할을 했던 정치적으로 급진적인 노동조합 운동, 지역사회 활동가 네트워크, 좌파정당 연합(Frente Amplio)의 동맹이었다. Frente Amplio는 2005년 집권에 성공하였다. 민영화에 대한 저항은 민영화를 좌절시킬 뿐 아니라 ‘물은 공공재’라는 원칙과 ‘물 관리운영의 민주적 참여 원칙’을 헌법에 확립하기 위해, 독재의 몰락 이후 개정된 민주적 헌법의 국민투표 조항을 이용하였다. 2005년, 2009년, 2014년 연속 집권한 Frente Amplio 정부는 국가통합에 기초한 바틀리의 모델보다 더 급진적 형태의 공공적 소유를 발전시켰다. Frente Amplio 정부는 공기업을 경제적·사회적·환경적 목표를 달성하기 위한 국가주도 산업전략의 수단으로 간주하였다.⁴⁾

민주적 공공적 소유는 민주적 국가를 요구한다

영국의 1945년 국유화의 한계, 그리고 우루과이에서 공기업을 민주화하여 사회적·환경적·경제적 목표를 달성하는 국가주도 산업전략의 일부로 만들려는 더 최근 시도에서 얻어야 할 근본적 교훈은 민주적 공공적 소유의 이상을 실현하려면 한 산업 내부의 메커니즘과 관계에만 초점을 맞추어서는 안 된다는 것이다. 우리는 국가 소유를 이야기하고 있기 때문에 국가 자체의 성격에 관하여 생각해야 하며 아래의 두 차원에서 국가가 얼마나 민주적인가 혹은 그렇지 않은가를 면밀히 조사해야 한다.

- 선출된 정부가 공공적 산업에 부여하는 기능과 임무, 그리고 공공적 산업이 관리운영되는 방식

3) Pearce, J. (1980) Uruguay General's Rule. Latin America Bureau.

4) 2006년까지 우루과이 좌파의 역사를 이해하는데 쓸모 있는 자료로는 다음을 보라. Chavez, D. (2009) "Uruguay. The Left in government: between continuity and change" in P. Barrett, D. Chavez and C. Rodriguez-Gravito (eds.) The New Latin American Left, pp. 99-127. London: Pluto Press.

- 공공적 산업의 의사결정이 시민참여에 열려있는 정도, 그리고 공공적 산업의 의사결정에 대한 인식의 정도

이제 우선 이 글은 영국의 1945년 국유화로부터 국가에 관한 교훈을 분석한다. 원래의 국유화된 산업(브리티시가스, 브리티시텔레콤, 브리티시레일 등)은 서비스 이용자에게 충분히 대응하지 않았으며, 이것은 대처가 자신의 민영화 프로그램에 대한 별다른 저항을 겪지 않은 이유를 설명하는데 도움을 준다. 그러나 그 이후 대처는 국민건강서비스(NHS) 민영화 계획을 실행하려고 했을 때 국민건강서비스 이용자와 직원의 특별한 저항에 직면하였다.

국유화된 산업의 성격을 결정하는데 있어서 민주적 국가가 중요하다는 시각에서는, 민주주의 관점에서 본, 노동당정부의 1945년 국유화의 한계는 놀라운 것이 아니었다. 노동당정부는 원래 제국을 관리하기 위한 목적으로 만들어진 국가를 물려받았다. 이 국가의 방법은 비밀주의였고(지금도 여전히 그러하다), 이 국가의 성문화되지 않은 규칙은 대중에게 불투명하였지만, 권력자들에게는 한없이 융통성 있었다. 그리하여 권력자들은 책임질 의무가 전혀 없었다. 전통적으로 노동당이 사회변혁보다는 자신의 목적을 위하여 적절하게 사용하려 했던 이러한 특이한 엘리트지배는 영국이 공화국이 아니라 ‘입헌군주국’이 되게 만든 역사적 타협에 기초하고 있다.⁵⁾ 그러하기 때문에 정부의 다양한 기능은 의회의 논쟁이나 공공적 감시의 대상이 아니다. 이것을 상징적으로 보여주는 것은 의회의 의원들이 국민이 아니라 국왕에게 충성 선서를 한다는 것이다. 국왕은 사실상 국가의 도덕적 권위를 상징한다.

그 결과, 우리가 어떻게 지배당할 것인가에 대한 규칙을 개방적으로 공개 토론하는 것이 민주주의에 얼마나 중요한가에 대한 인식이 거의 없다. 그러나 민주적으로 공식화되고 공적으로 ‘소유된’ 명시적 규칙이 없다면, 지배엘리트는 자신이 내키는 대로 성문화되지 않은 규칙을 자유롭게 해석한다. 공중이나 그 대표자는 정당 선거공약이외에는 행정부의 책임을 추궁할 수 있는 적절한 근거를 갖지 못한다.

불투명성으로 가장된 이러한 융통성의 문화는 국유화된 산업을 포함하여 국가의 모든 부분에 퍼져있었다. 1945년의 국유화는 주로 실용적인 것으로, 전후 재건을 위한 수단이었다. 국유화의 사회적 목적에 대한 명시적 선언이나 합의는 전혀 없었으며 따라서 공공적 감시나 개정을 위한 메커니즘도 없었다.

5) Barnett, A. (2018) The Lure of Greatness.

이 모델에서는, 특화된 전문가의 자문을 받는 정치인이 정책목표를 설정하였고 경영자는 마치 단순 기술자처럼 일상적 관리를 하였다. 이런 형태의 경영 관리는 실행의 문제(경영의 영역)를 오직 하나의 '올바른' 접근법만 있는 순전히 기술적인 것으로 취급하였다. 그것은 실행 과정에서 시민참여와 시민참여에 따른 논쟁과 판단의 가능성을 줄였다.

민주적 성문헌법이 공기업 관리운영 방식에 어떻게 영향을 미치는가의 긍정적 사례로서, 우리는 우루과이의 경험을 살펴볼 수 있다. 우루과이는 집단적·개인적 권리를 보호하기 위해 민주적 헌법을 만들었을 뿐 아니라 공기업이 단순히 국가세입을 늘리거나 민간부문을 위한 인프라를 제공하기보다는 사회적·환경적 발전목표를 달성하는 지도적 역할을 하는 독특한 정치경제를 최근 역사에서 발전시켰다. Frente Amplio 정부 하에서 우루과이는 경쟁국가 또는 시장주도국가⁶⁾와 구별되는 발전국가⁷⁾의 모범적 사례가 되었다.

Frente Amplio 정부가 집권한 2005년부터 근소한 차이로 패배한 2019년까지 우루과이는 발전국가의 두 가지 핵심 특징을 잘 보여주었다. 첫째, 우루과이는 시장의 힘이 국가경제의 미래와 국가경제에서 살아가며 일하는 사람들의 삶의 기회를 결정하게 하기보다는 경제발전을 촉진하기 위해 시장에 개입하였다. 둘째, 우루과이는 빈곤의 극복, 경제적 안정 확립, 노동하는 사람들의 자신감과 권한 강화와 같은 명시적 사회적 목표와 발전 목표를 중심으로 국가와 공기업의 여러 다양한 부분과 권한을 조정하였다.

공기업은 자신의 투자전략, 구매정책과 고용정책을 통하여, 그리고 사회적 목표와 정치적으로 결정된 목표를 달성하기 위한 상호조정을 통하여 시장에 개입하는 중심적 수단으로 간주된다. 예를 들면, 우루과이의 모든 공기업은 사회적 목표가 자신의 임무에 명시되어 있었다. 이러한 명시적 사회적 목표는 시민이 이 공기업을 어떻게 보느냐에 영향을 미쳤고, 국가에 대한 유례없는 대중적 지지를 낳았으며, 국영기업의 사회적·공공적 역할을 대중이 인식하게 하였다.

우루과이 헌법의 두 개의 특유한 측면이 특히 중요하다. 첫째는 공공부문이 헌법의 일부로서 장기 존속하고 있다는 것이다. 물론 공공부문은 지난 세기의 호세 바틀리 모델에 비하여 21세기에는 그 성격이 바뀌기는 했다. 공기업은 헌법의 일부이며 따라서 우루과이 민주주의의 일부로 이해된다. 수 세대에 걸쳐 사람들은 자신의 국가에 대한 이런 관점을 교육받아 왔다. 그

6) Chavez, D. and Torres, S. (eds.) (2014) Re-orienting Development. State-owned Enterprises in Latin America and the World.

7) 발전국가의 목표는 다양하다. 일본과 여타의 아시아 발전국가는 예컨대 불평등 극복보다는 경제성장의 목표를 추구한다.

리하여 대중은 이 공기업을 민영화로부터 지키기 위해 재빠르게 나섰다. 민주주의 원칙을 촉진하기 위하여 열렬히 노력하였다(물 공기업의 경우, 그들은 시민이 기업 이사회에 참여할 권리를 확보하였다).

둘째 측면은 시민이 기본적 사회적 권리와 개인적 권리를 보호하기 위해 준거점으로 삼을 수 있는 공공적 가치의 초석을 제공하는 것이 중요하다는 점이다. 우루과이에서는 헌법은 기업주도의 세계시장의 압력으로부터 물을 자연적 공유재로 보호하는 것과 같은 새로운 필요에 대처하기 위해 시민이 민주적으로 바꿀 수 있는 살아있는 제도이다.

헌법이 민주적이기 위해서는, 완전한 시민참여 하에서 헌법이 작성되어야 하며, 그래야 헌법의 가치가 시민의 삶의 현실을 반영한다. 그러한 헌법은 영국뿐 아니라 어디에서도 민주적 공공적 소유의 근본적 구조와 공유된 가치를 확립할 수 있으며, 후속 입법은 구체적 조직 구조와 거버넌스 구조를 결정한다. 이제 이것은 공기업을 어떻게 관리 운영할 것인가에 영향을 미칠 것이며, 경영의 문제를 순전히 기술적인 것에서 경영의 형태가 권력관계의 성격에 어떻게 영향을 미치는가를 인식하는 문제로 변화시킨다.

모든 시민의 실제적 지식과 역량의 증시

이제 경영 수단은 가치중립적인 것도 아니고 단순히 '기법'도 아니다. 우선, 경영 수단은 인종·젠더·계급에 기초한 권력관계를 포함한 현존하는 권력관계를 존속하게 하거나 거기에 도전한다. 그리고 경영 수단은 기관 내외부의 사회관계 성격을 형성한다. 예컨대, 사회관계가 협력적인가, 위계적인가, 경쟁적인가에 영향을 미친다. 바꿔 말하면, 목적과 가치에 따라 정책의 실행에는 선택이 포함된다. 노동당의 최근의 제안은 2017년까지 공공적 소유에 대한 노동당의 전형적인 접근법이었던 실행모델에 대한 대안적 선택을 명확히 예시한다.

‘우리는 과거의 국유화된 산업을 다시 만들려고 해서는 안 된다’고 영국 노동당 예비내각 재무장관 존 맥도넬은 말하였다. ‘우리는 많은 경우 경영이 너무 멀리 있었고 너무 관료적이었던 과거의 모델을 그리워해서는 안 된다.’ 그 대신, ‘해당 산업에서 평생을 보내는 사람보다 그 산업을 어떻게 운영할 것인가를 더 잘 아는 사람은 없다’⁸⁾는 원칙에 기초한 새로운 종류의 공공적 소유가 필요하다.

8) <https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/new-economics-of-labour/>

모든 시민의 지식과 역량을 중시한다는 존 맥도넬의 원칙은 공공부문 경영의 태도와 전략, 그리고 노동하는 사람들의 의식과 자신감에서 중대한 문화적 전환을 뜻한다. 이것은 대처가 촉진했던, 민간기업 방법을 공공부문에 적용한다는 '신공공관리'와의 결별, 그리고 1945년 이후 국가의 지휘통제 위계질서와의 결별을 요구한다. 이 위계질서는 전쟁에서 물려받은 것으로, 노동당 정책입안 엘리트의 온정주의적이고 편협한 과학적 지식이해에 의해서 강화되어 왔다.

존 맥도넬의 이러한 혁신적 접근법은 민주주의가 선거민주주의만을 의미할 뿐이었던 전통적 공공관리 모델을 어떻게 극복하고 민주화할 것인가에 관하여 어떤 의미를 갖는가? 1945년 이후 영국의 공익사업과 대처의 '신공공관리'의 배후에 있던 가정은 정치인의 명령을 실행할 지식이 전문가에게 있다는 것이었다. 페이비언 협회(노동당 창당에 참여했던 좌파 지식인그룹) 출신으로 노동당 지도자의 영향력 있는 고문이었던 베아트리스 웹은 자신의 일기에 이것을 생생하게 기록해 두었다. '우리는 평균적 세속적 인간을 거의 신뢰하지 않는다. 우리는 그런 인간이 자신의 불만을 설명하는 것 이상으로 무엇인가를 할 수 있다고 믿지 않는다. 우리는 그런 인간이 개선 방법을 제시할 수 있다고 생각하지 않는다.'⁹⁾

이런 접근법에 기초한 정책은 노동자의 숙련과 만족을 높이는 생산성 증가의 가능성을 놓쳤다는 것을 의미하였고, 그 결과 그렇지 않았다면 창조적이고 활동적인 노동자를 소모시키고 탈숙련화하며 그들의 사기를 꺾는 생산과정이 나타났으며, 이 생산과정은 서비스 이용자의 구체적 필요와 욕구에 대응하지 못했다. 예를 들면, 공공주택은 완전히 다른 환경에 사는 건축가가 설계하였고, 공공교통은 자가용으로 출퇴근 사람들이 계획하고 운영하였으며, 여성의 삶은 남성이 설계하고 관리하는 공공서비스 공급에 의해 영향을 받았다.

그러나 신공공관리와 페이비언 협회의 접근법을 단순히 뒤집는 것만으로는 충분하지 않다. 존 맥도넬의 '새로운 공공소유 모델'을 발전시키면서 우리는 '자신의 산업에서 평생을 보내는' 사람들(그 산업에서 일하는 사람들과 그 산업의 영향을 받는 지역사회와 이용자를 모두 포함)의 지식을 어떻게, 어떤 제도와 과정을 통하여 효과적으로 표현하고 이용할 것인가의 문제를 다루어야 한다.

이것은 단순히 민주적 원칙의 문제가 아니다. 오히려, '급진적' 민주주의에 대한 이러한 열망은 모든 사람의 실제적 지식과 역량의 인식에 기초하기 때문에, 그것은 공공적 효율성 개선의

9) Webb, B. (1948) Our Partnership. Longman.

토대이기도 하다. 어떤 의미에서, 이것은 ‘모두의 성취가 각 개인의 성취에 의존하는’ 사회라는 마르크스의 이상을 실현하는 것을 암시한다. 이것은 ‘생산적 민주주의’라고 부를 수 있다. 이것은 정치적 권리가 경제적·사회적 평등과 분리되어 인식되는 자유민주주의와 구별된다.¹⁰⁾

노동자의 이사회 참여: 필요하지만 충분하지 않다

‘이사회에 노동자가 참여하는 것’은 공기업 민주화에 대한 공통적 이해이다. 생산관계의 실제 변화가 실현되려면, 노동자 대표성이 필요하다는 것은 분명하다. 그러나 그것은 경영진과 노동자의 권력 균형을 바꾸는데 결코 충분하지 않다. 이러한 권력 균형 변화는 노동자의 지식과 역량이 사회적 목표를 달성하는 기업의 효율성에 효과적인 영향을 미치기 위한 필수조건이다.

경험에 의하면, 노동조합 조직화와 변화된 경영방법에 의한 일터의 권력 균형에 변화가 없으면, 이사회 참여는 거의 아무 것도 바꾸지 못한다. 이것은 독일의 공동결정제도(Mitbestimmung)의 경험에서 부정적으로 잘 드러난다. 독일에서는 노조가 강력하지 않으면 노동자가 이사회에 참여한다는 사실이 제한적 영향을 미치는 일이 많았고, 그런 상황에서 노동자의 영향은 이사회 참여보다는 단체교섭을 통하여 더 많이 행사되었다. ‘이사회에 노동자가 참여하는 것’의 긍정적 사례는 우루과이에서 볼 수 있다. 우루과이에서는 노동조합의 산업적 힘과 정치적 영향력이 결정적이었으며, 노동조합은 단체교섭과 정치적 책임성을 통한 자신의 권력을 공고히 하는 수단으로 이사회 참여를 추진하였다.¹¹⁾

게다가, 실제적 암묵적 지식의 사회적 이득은 그런 지식이 일터 현장에서 이사회에 이르는 기업이나 노동조합의 구조를 통하여 드러나는 ‘수요’로 단순 전환됨으로써 실현될 수 없다. 물론 어떤 핵심 결정에 관해서는 노동자의 관점이 그런 과정을 통하여 전달될 수 있으나, 노동자와 시민의 지식에는 기술적 설계와 제조, 다른 사람에 대한 돌봄, 예술작품의 창조 등과 같은 실천을 통해서 표현되고 공유되는 숙련과 역량에 뿌리내린 암묵적인 더 심층 수준이 존재한다. 지식의 이러한 실제적 차원은 오직 협력적 실천을 통해서만 모두의 이득을 위하여 표출될 수 있다.

10) Wainwright, H. (2018) A New Politics From the Left. Polity.

11) 우루과이 통신공기업 Antel의 노동조합 Sutel(우루과이노총 PIT_CNT의 가맹조직이기도 함)의 위원장 가브리엘 몰리나와 필자의 인터뷰

시장 ‘규율’을 대체하는 사회적·환경적 필요의 규율

공공부문의 위계적 모델을 넘어서기 위해서는, 우리는 공유재의 관리에 대한 엘리노 오스트롬의 접근법¹²⁾에서 배울 필요가 있으며, 강력한 공통의 목표, 포용적 참여적 의사결정, 약속과 동료-집단 모니터링, 보상과 비용의 공정성, 정의로운 갈등 해결, 지역적 자율성과 일관된 거버넌스와 같은 원칙을 장려해야 한다. 이것은 공공부문에 전통적으로 존재하는 전형적인 관료적 위계질서를, 실험과 혁신을 촉진하는 구조 속에서 활동하는 문제 지향적 팀들을 조정하는 구조로 대체하는 것을 포함할 것이다.

그러나 노동자 대표성, 생산과 서비스 공급의 민주적 관계는 저탄소경제로의 전환, 수십 년에 걸친 시장주도 정책에 의한 빈곤, 배제와 인간재능 낭비의 극복과 같은 근원적 사회적·환경적 목표를 달성하는데 충분하지 않다. 공기업의 외부적 경제관계와 환경이 바뀌지 않는다면, 공기업은 민간기업을 반(反)사회적 방식으로 행동하게 만드는 동일한 압력에 굴복하게 된다.

시장의 ‘규율’은 민주적으로 결정된 사회적·환경적 필요로 대체되어야 한다. 이것을 성취하기 위해서는, 공공기구의 모든 다양한 권한(구매, 대여, 고용, 계획, 재산소유, 환경·보건·안전 규제 등)을 적절히 사용하여 가능한 많은 경제활동을 시장주도 경제에서 분리하여 협력적인 또는 (이념적으로) 민주적인 공공적 경제로 이동시킬 필요가 있다. 그러면 필요를 충족하고 사회적으로 유용한 만족스런 일자리를 창출하는데 ‘승수 효과’를 만들어내기 위해 공적 자금을 사용할 수 있다. 공공적 경제활동이 전체 경제에 퍼져나감에 따라 나타나는 사회적·환경적 이득은 초기 지출의 금전적 비용과 이득을 넘어서는 가치가 부여되어야 한다. 단일한 공공부문 조직을 넘어서서 분권화된 민주적 경제를 지향하는 이러한 움직임은 이미 적어도 지방정부에서 사례가 나타나고 있다.

지역사회 부 형성: 시장 규율에 대한 대안 사례

공공부문 전반에 걸친 경제적 협력, 그리고 공통 목표를 중심으로 한 협동조합과의 경제적 협력은 영국의 몇몇 지역에서 이미 이루어지고 있다. 이런 경제적 협력은 보수당 정부라는 국가적으로 적대적인 환경에서 전개되고 있다. 그러한 협력적 접근의 선구적 모범 사례는 영국

12) 다음을 보라. Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press; Wall, D. (2017) *Elinor Ostrom's Rules for Radical. Co-operative Alternatives beyond Markets and States*. London: Pluto Press.

에서 '지역사회 부 형성'(community wealth building)이라고 알려진 현상에서 발견할 수 있다. 이것은 미국에서 이루어진 더 민주적 형태의 지역사회 경제발전의 경험에서 영감을 받았으며, 영국에서는 프레스턴(Preston) 시 정부가 주요 재건프로젝트에서 민간파트너에 실망한 2008년 이후 프레스턴 시에서 시작되었다.¹³⁾ '프레스턴 모델'의 일부로서 프레스턴 시의회는 시와 지역의 다른 공공기관들과 협력하고, 이 공공기관들의 구매예산, 투자정책과 노동력 개발정책을 적절히 이용하여 노조로 조직화된 민주적 지역기업(협동조합 등)을 지원하였다.

프레스턴 모델은 그 이상의 시스템 변화를 위한 기본적 필수요소를 제공한다. 중앙정부의 지원은 지방정부의 권한을 강화하고 지역공공개발은행의 네트워크를 통하여 지역의 이러한 모범사례를 강화하고 확산할 수 있다.

방어적 노동운동에서 변혁적 노동운동으로

정부의 조치는 필요하지만 충분하지 않고 제한적이다. 위계적 권력관계보다는 협력적 권력관계를 성취하고 암묵적 실제적 지식의 공유를 촉진할 수 있는 조직 형태를 실현하는 것이 중요하기 때문이다.¹⁴⁾ 민주적 공공적 소유를 위한 효과적 전략에서 민주적 추진력은 노동조합과 같은, 정부 이외의 변혁적 행위자가 중심으로 참여할 것을 요구한다.

예를 들면, '지역사회 부 형성'의 최근 경험을 보면, 민간자금이 의존하지 않겠다는 결의에 찬 혁신적인 지역의회가 지역경제를 발전시킬 대안을 위하여 노동자 협동조합, 공공기관들과 그 속의 노동조합과 협력하고 있다. 마찬가지로, 자신의 노동조합과 협동조합으로 조직화된 부의 창출자, 즉 현재의 노동자와 미래의 노동자는 경제를 민주적으로 변혁하려는 정부의 동맹 세력이어야 한다. 그리고 우루과이의 최근 역사가 보여주듯이, 노동자는 때에 따라 그런 동맹 세력이 되기도 하거나 어떻게 그런 동맹세력이 될 수 있는가를 보여준다.

하나의 사례로서, 우루과이에서는 사회적으로 유용한 민주적 공기업의 비전을 노동조합이 공유하고 있고 주도적으로 추진하기도 한다. 여기에 우루과이 통신공기업 노동조합 Sutel의 위원장 가브리엘 몰리나가 공기업으로서 통신산업의 중요성을 어떻게 파악하고 있는가를 소개한다. '통신기업 Antel이 공기업이기 때문에 Antel의 서비스는 서비스를 살 형편이 안 되는 사

13) Chakraborty, A. (2019) "In an era of brutal cuts, one ordinary place has the imagination to fight back". Guardian, 3월 6일. 다음도 보라. Berry, C. and Guinon, J. (2019) People Get Ready. OR Books.

14) Wainwright, H. (2018), op. cit. 암묵적 지식의 특성에 대한 본격적인 분석으로는 다음을 보라. Polanyi, M. (1966) The Tacit Dimension. Routledge.

람들을 포함한 모든 사람을 위한 것이어야 한다. (수입이 모두 국가로 귀속되기 때문에) 이제 우리는 연금생활자에게 태블릿 피서를 제공하며, 학교에 가서 공부할 때 사용하도록 어린 아이에게 노트북을 공급한다.’¹⁵⁾

사회적 목표에 대한 Antel의 이러한 긍정적인 헌신은 실제적 결과를 낳았다. 첫째, 그것은 노동조합이 공기기업으로서 Antel의 진실성을 강력히 지지하게 하였으며, 서비스를 민영화하거나 다국적 통신기업에 외주화하려는 모든 계획에 격렬히 반대하게 하였다.

둘째, 노동조합의 역할은 방어적인 것에서 벗어나, 그 당시 Antel의 신임 회장 카롤리나 코세 가리도(Carolina Cosse Garrido)의 임명에 참여하였다. 그녀는 10년 동안 노동조합과 긴밀히 협력하여, 기술적·상업적으로 야심적으로 혁신적이며 사회적 공급에서도 급진적인 방향으로 Antel을 이끌었다.¹⁶⁾ 노동조합, 특히 최일선 노동자의 참여는 노동자가 그러한 야심적 프로젝트를 이해하고 지지하지 않았다면 가능하지 않았을 성공을 가져왔다.

우루과이에서 노동조합과 좌파연립정당의 관계는 그 이전의 독재반대 공동투쟁에서 만들어졌다. 그 결과, 영국에서 보이는 것처럼 이 둘 사이의 엄격한 기능 구분보다는 공동의 적에 대항한 협력과 상호 연대의 문화가 있었다. 공동의 적은 원래 1985년까지는 독재, 그 다음은 우파정당, 그리고 기업주도 세계시장이었다. 우리는 영국에서 긴축, 민영화, 탈규제에 저항한다는 공동의 대의에서 이와 유사한 협력과 연대의 징후를 보기 시작하고 있다. 그러나 여전히 핵심 노동조합들은 공공부문을 포함한 자신의 산업에 대한 변혁적 전략을 준비하고 있지 않다. 이러한 준비, 즉 더 전략적인 정치적 노동조합운동으로의 전환은 민주적 공공적 소유의 실현을 위한 전제 조건이다.

결론

요약하면, 공공적 소유의 민주화는 최일선 노동자, 이용자, 영향 받는 지역사회를 강화하는 방향으로 권력균형의 급진적 변화를 요구한다. 그러한 변화는 노동자의 이사회 참여 같은 제도적 공학만으로는 실현할 수 없다. 이러한 종류의 제도적 개방은 필요하기는 하나, 노동자와 지역사회 자체가 주도하는, 산업과 서비스 변혁을 위한 의식적 운동이 있어야만 민주적 역동성이 나타날 수 있다. 그리고 이것은 노동운동 자체의 끊임없는 변혁(민주화 포함)을 요구한다.

15) 2019년 몰리나와 필자의 인터뷰

16) Cosse, C. (2014) 'NTEL: A socially committed enterprise at the forefront of technological development' in Chavez, D. and Torres, S., op. cit.

메모: 필자는 이 글의 토대가 된 우루과이 조사연구에 기여하고 도움을 준 클라우디아 토렐리, 제니 피어스 교수, 우루과이 노총 PIT-CNT 부설 Duarte 연구소의 파블로 다 로차에게 감사의 말씀을 드린다.

필자소개



힐러리 웨인라이트(Hilary Wainwright)는 초국적연구소(Transnational Institute) 연구원이며, 영국의 신좌파 잡지 '레드 페퍼'(Red Pepper)의 창립 편집장이다. 그녀의 연구는 정당, 운동, 국가 내부의 새로운 형태의 민주적 책임성에 초점을 맞추고 있다. 그녀는 영국 서섹스대학의 발전연구소(Institute of Development Studies)의 명예연구원이기도 하다.

기후파국에 맞서기 위한 그린뉴딜의 중심에 있어야 할 에너지 민주주의

라비니아 스타인포르트

청년기후활동가들은 정치권력자들의 즉각적 조치를 요구하며 거리 시위에 나섰다. 그들은 2019년 9월 지구적 기후파업을 요구하며 기후 이슈와 노동이슈를 함께 묶어서 제기하였다. 이 기후파업에는 185개 국가에서 역사적으로 기록적인 760만 명의 학생, (조)부모, 노동자가 참여하였다. 세계적으로 70개 이상의 노동조합이 총파업을 지지했으며, 화석연료노동자를 위한 정의로운 전환 경로를 요구하는 기후 그룹의 수도 꾸준히 증가하고 있다.

유럽 전체적으로 기후행동주의는 더욱 왕성해지고 있다. 수많은 지역사회가 자신의 생계와 함께 자연을 보호하고 있다. 독일의 반(反)석탄동맹 Ende Gelände 같은 운동은 시민불복종을 실천하여 많은 수의 기후정의 활동가를 동원하고 있다. '미래를 위한 금요일'(Fridays for Future), '멸종 저항'(Extinction Rebellion), '지구 파업'(Earth Strike) 같은, 2020년에 진행 중인 대부분의 시위는 학생들이 주도하고 있고, 그들의 가족과 선생님이 거리에서 그들과 함께 하고 있다. '셸 퇴출'(Shell Must Fall 동맹¹⁾과 같은 몇몇 운동은 특히 남반구에서 오랫동안 지역사회와 생태계를 파괴하여왔던 기후위기와 기업권력을 더욱 명시적으로 연결시키고 있다. 기후행동주의와 프랑스의 노란 조끼 저항투쟁이 중복되는 측면이 있기도 하다. 노란 조끼 투쟁은 부유층에 유리하지만 빈곤층이 지불하는, 채굴주의적 논리를 따르는 마크롱 대통령의 소위 탄소세에 반대하기 위해 프랑스 전역에서 수백 만 명의 하층계급과 중간계급을 성공적으로 동원하였다.²⁾ 메시지는 분명하다. 즉, 기후위기 대응조치는 경제적 정의를 그 중심에 놓아야 한다.

1) 이 동맹에 대한 더 많은 정보를 얻으려면 다음을 참고하라. <https://code-rood.org/en/shell-mustfall/>

2) Dianara, A. (2018) 'We're with the Rebels' Jacobin Magazine, 11월 30일. https://jacobinmag.com/2018/11/yellow-vests-france-gilets-jaunes-fuel-macron?fbclid=IwAR3_sy8C-J4NKrERbBpebrhGX2-3G9-Ego3r-WylQ6Sz5rd-SxOcO6kFKUAg4



‘미래를 위한 금요일’(Fridays for Future), 이탈리아 산레모

유럽그린뉴딜³⁾을 위한 동맹은 기후정의 요구를 정책제안으로 바꾸기 위하여 결성되었다. 곧 뒤이어, 유럽집행위원회(European Commission)도 기후 위기와 생태적 긴급사태에 비추어 유럽그린뉴딜이 유럽연합의 정책을 재평가해야 한다는 요구를 승인하였다.⁴⁾ 그러나 경제성장 에 초점을 맞춘 유럽집행위원회가 사회적·환경적 우려보다 사적 이윤(즉, 민영화)을 우선시키고 있음이 드러났다. 많은 도시와 시민의 경험은 대기업이 에너지 전환을 방해하고 있다는 것이다. 이 도시들과 시민은 에너지 공급망과 서비스를 되찾고 민주적 공공적 소유 모델을 만들어, 사람과 지구를 우선시하는 기후 조치를 취할 수 있었다. 노동운동과 기후정의운동이 성공하기 위해서는, 우리는 시장 해결책에 저항해야 하며, 이미 유럽 전역에서 전개되고 있는 다양한 형태의 에너지 민주주의를 발판으로 삼아야 한다.

시장 해결책은 사람과 지구를 어떻게 계속 실망시키는가

2019년 상반기는 지난 6년 중 청정에너지 지출이 최악이어서 세계적으로 투자가 감소하였

3) 유럽그린뉴딜에 대해서는 다음을 보라. <https://report.gndforeurope.com/>

4) Harvey, F. i.a. (2019) 'European Green Deal will change economy to solve climate crisis, says EU' Guardian, 12월 11일. <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/11/europeangreen-deal-will-change-economy-to-solve-climate-crisis-says-eu>

다.⁵⁾ 2014년 이후 유럽연합 전체에서 재생가능 전기로의 전환이 둔화되었고, 2011년과 2017년 사이에 재생가능에너지 연간투자가 50% 감소하였다.⁶⁾ 유럽집행위원회는 회원국의 에너지계획과 기후계획이 재생에너지와 에너지효율에 관한 유럽연합의 2030년 목표를 달성할 것 같지 않다고 경고하였다. 유럽연합 국가의 1/2는 재생가능에너지에 관한 2020년 목표도 아 마 달성하지 못할 것이다.⁷⁾ ‘에너지민주주의를 위한 노동조합’(TUED)이 훨씬 더 자세히 설명하고 있듯이,⁸⁾ 재생가능에너지를 시장에 맡긴다는 것은 에너지 중소기업이 보조금과 에너지공급을 둘러싸고 대규모 다국적기업과 경쟁해야 한다는 것을 뜻한다. 이 접근법은 필요한 투자를 이끌어내는데 실패하였다. 1996년 이후 유럽집행위원회는 에너지 자유화를 추진해왔다. 이것이 경쟁을 증가시킬 것이라는 약속이 있었다. 그러나 2009년이 되어서는 5개의 에너지 대기업만이 유럽시장을 여전히 지배하고 있었다.⁹⁾ 이러한 시장 접근법은 많은 유럽 사람들을 에너지 빈곤에 빠뜨리고 있을 뿐 아니라¹⁰⁾ 필요한 규모와 속도로 에너지 전환을 성취하지도 못했다. 지난 20년 동안, 태양광 전기와 풍력 전기의 성장을 촉진한 것은 경쟁이 아니라 공공정책과 국가지원(많은 경우, 발전차액지원제도¹¹⁾)이었다. 이에 따라 재생가능에너지 가격은 하락하였으나 사람들의 에너지 요금은 증가하였다.¹²⁾ 이용자, 특히 저소득 이용자가 궁극적으로 이 보조금을 지불하는 셈이었기 때문이다. 예를 들면, 이탈리아에서는 발전차액지원제도 이득의 85%는 대규모 생산자에게 돌아갔고, 이탈리아 이용자들은 그 비용을 지불해야 했다.¹³⁾ 네덜란드의 경우, 기후와 에너지 정책에 지출된 대부분의 공적 자원은 기업으로 간다.

-
- 5) Porter, G. Jr. (2019) 'The World Is Spending the Least on Clean Energy in Six Years' Bloomberg, 7월 10일. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-10/the-world-is-spending-the-least-on-clean-energy-in-six-years>
- 6) Rueter, G. and Russell, R. (2018) 'Europe breaks own renewables record —but can' keep up with China' Deutsche Welle, 1월 1일. <https://www.dw.com/en/europe-breaks-own-renewablesrecord-but-cant-keep-up-with-china/a-42386502>
- 7) European Court of Auditors (2019) Wind and solar power for electricity generation: Significant action needed if EU targets to be met. Special report, No 08. Luxembourg: ECA. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_08/SR_PHOTOVOLTAIC_EN.pdf
- 8) Treat, J. (2019) 'What Ever Happened to the Energy Transition?'. Trade Unions for Energy Democracy, 6월. <http://unionsforenergydemocracy.org/what-ever-happened-to-the-energy-transition/>
- 9) Thomas, S. (2018) 'Corporate performance of the Seven Brothers of the European energy market: Then there were five'. Utilities Policy, 2월. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957178717301534>
- 10) The Right to Energy Coalition (2018) 'Eliminating energy poverty in Europe: The role of Market Design' 9월 11일.
- 11) 발전차액지원제도는 생산되어 전력망에 투입되는 에너지 단위당 재생가능에너지 생산자에게 지불되는 고정전기가격이다. [https://energypedia.info/wiki/Feed-in_Tariffs_\(FIT\)](https://energypedia.info/wiki/Feed-in_Tariffs_(FIT))
- 12) Institute for Energy Research (2018) 'Global Investment in Renewable Energy Stalled Due to Subsidy Cuts' 2월 26일. <https://www.instituteforenergyresearch.org/renewable/global-investment-renewable-energy-stalled-due-subsidy-cuts/>
- 13) Gálgóczi, B. (2015) 'Europe's energy transformation in the austerity trap' European Trade Union Institute, p. 87. <https://www.etui.org/Publications2/Books/Europe-s-energy-transformation-in-the-austerity-trap>

자금의 1/4만이 가구에게 도움을 주며, 이 중 고소득가정이 80%만큼이나 받는다.¹⁴⁾ 태양광 재생에너지와 풍력 재생에너지가 초기에 성장하였기 때문에 많은 유럽 국가는 에너지 전환이 더 이상 보조금에 의존하지 않는다고 확신하게 되어 발전차액지원제도를 부분적으로 또는 완전히 폐지하기로 결정하였다. 그러나 국가 보조금이 없고 재생가능 에너지 가격이 낮아, 시장은 민간투자자가 기대하는 고수익을 제공하지 않는다. 게다가, 유럽 전역에서 발전차액지원제도는 경쟁입찰로 대체되어 기존의 대기업이 더욱 이득을 보고 있다.¹⁵⁾ 그 결과, 덴마크와 독일에서 소규모 에너지 협동조합은 문을 닫아야 했으며, 이것은 현재의 정책이 어떤 결과를 낼 수 있는지 보여준다. 일반적으로, 유럽 국가의 재생가능에너지 투자는 계속 하락하고 있다.¹⁶⁾

그 사이에, 유럽의 시민사회는 유럽집행위원회가 자신의 ‘청정에너지패키지’(Clean Energy Package)에서 시민과 협동조합의 권리를 인정하도록 촉구하기 위한 아주 많은 옹호 활동을 해왔다. 그러나 유럽집행위원회는 시장 규칙과 경쟁을 계속 전적으로 신뢰하고 있기 때문에, 유럽연합 시민을 그 시장가치로 전락시키고 있다. 청정에너지패키지는 유럽국가가 자신의 에너지를 생산·판매·저장할 시민과 소위 에너지 공동체의 권리를 보호하는 법을 시행할 것을 요구한다.¹⁷⁾ 이것은 더 부유한 유럽시민에게 혜택을 줄 수 있지만, 이러한 ‘시장 권리’는 이용자를 시장 행위자로 변화시킨다. 이 시장 행위자는 서로 경쟁해야 하지만 기존 에너지기업에게 경쟁에서 지게 된다. 이러한 접근법은 오직 거대 에너지기업의 힘을 강화할 수 있으며, 보호하겠다는 약속한 소규모 에너지사업을 약화시킬 것이다. 노동운동과 기후정의운동은 힘을 합쳐 시장경제의 오류에 반대해야 하며, 그리하여 우리의 정책이 기후와 에너지전환을 계급 특권이 아니라 인권으로서 다루도록 해야 한다.

성공적 에너지 전환을 위하여 민주적 공공적 소유는 왜 필요한가

에너지전환, 특히 정의로운 에너지전환을 촉진하려면, 우리는 보장된 이윤을 추구하는 민간 기업과 기존 기업에 시간과 공공자금을 더 이상 낭비할 수 없다. 그 대신, 우리는 전체 에너지

14) Vergeer, R. (2017) ‘Wie profiteert vn het klimaatbeleid’. CE Delft, 4월. <https://www.ce.nl/publicaties/1931/wie-profiteert-van-het-klimaatbeleid>

15) Alvarez, M. et al. (2017) Auctions for renewable energy support –Taming the beast of competitive bidding. Lyngby, Denmark: Technical University of Denmark, p. 23. https://orbit.dtu.dk/files/142941994/aures_finalreport.pdf

16) Wierling, A. et al. (2018) ‘Statistical evidence on the role of energy cooperatives for the energy transition in European countries’ Sustainability 10(9). <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/9/3339>

17) Friends of the Earth Europe (2019) ‘Unleashing the power of community renewable energy’ 2월 14일. <https://www.foeeurope.org/unleashing-power-community-energy>

부문을 시장에서 분리하여 민주적 공공적 소유 하에 두어야 한다. 남아프리카 공화국에서 미국에 이르기까지, 에너지 민영화를 방지하거나 되돌리고 공기업을 공정하고 생태적인 방식으로 건설하거나 변화시키는 것을 목적으로 하는 캠페인이 한창이다. 그 이유는 에너지 민영화, 공공-민간 파트너십(전력구매협정 포함), 외주화 모델의 결과로 노동조건이 악화되었고 막대한 가격인상이 있었으며 극심한 투자 부족이 발생하였기 때문이다.

남아프리카 공화국에서는 노동조합과 시민사회조직으로 구성된 동맹이 전기 다국적기업 Eskom을 살려 변화시키기 위하여 투쟁하고 있다. 정부는 Eskom의 발전·송전·배전 부문을 분할하여 매각하기를 원한다.¹⁸⁾ 이러한 '분할매각'(unbundling)이라는 세계은행의 악명 높은 정책은 민간기업을 불러들이는 것으로 알려져 있기때문에, 이 동맹은 '완전히 공공적이며 민중에 봉사하는' 새로운 Eskom을 만들 것을 제안하고 있다. 이를 통하여 일자리를 창출하고 모든 사람의 삶의 질을 개선하는 방식으로 Eskom의 재생가능에너지 잠재력을 발전시킬 수 있다.¹⁹⁾

미국 대통령후보 버니 샌더스는 그린뉴딜 제안에서, '공공전력회사가 있는 지역과 지자체 소유나 협동조합 소유의 공익사업'을 지원하여 재생가능에너지와 전체 전력시스템에 대한 완전한 공공적 소유를 실현할 것을 요구하였다.²⁰⁾ 한편으로 이러한 주장은 미국 민간투자자 소유의 기업 Pacific Gas & Electric의 과실로 발생한 캘리포니아의 끔찍한 산불에 대한 대응이다. 다른 한편으로, 버니 샌더스의 주장은 재생가능 에너지원으로부터 공공적 소유의 전기를 제공하라고 지방정부를 성공적으로 압박한, (샌프란시스코, 랭캐스터에서 허미스틴과 미네소타에 이르는) 여러 도시의 시민캠페인 증가를 토대로 하고 있다. 미국 전역의 도시와 주에서 일어난 대중의 압력은 샌더스가 미국 전체를 대상으로 한 전기의 공공적 소유를 의제로 삼을 수 있었던 전제 조건이었다.

비슷한 장애물에 직면해 있는 유럽시민사회는 남아프리카공화국과 미국의 캠페인으로부터 배울 수 있다. 첫째, 남아프리카공화국과 미국의 캠페인은 유럽의 기업화한 국영전기회사(프랑스의 EDF, 독일의 RWE와 E.ON, 스페인의 Iberdrola, 이탈리아의 ENEL, 스웨덴의 Vattenfall 등)를 민주적 공공적 기구로 바꿀 경로를 제안하는 전략이 필요하다는 것을 보여준다. 현

18) Eskom은 전력판매의 하락 때문에, 그리고 민간운영자를 보조하는 더 높은 요금과 재생가능에너지 사용이 또 하나의 부분적 이유가 되어 죽음의 소용돌이에 빠져있다. 더 자세한 정보는 다음을 보라. <http://aidc.org.za/a-different-eskom-achieving-a-just-energy-transition-for-south-africa/>

19) <https://www.new-eskom.org/>

20) <https://berniesanders.com/en/issues/green-new-deal/>

재 이 국영기업들은 국내에서나 국제적으로나 약탈적 다국적기업처럼 행동하기 때문이다. 둘째, 이 시민캠페인은 공공적 소유의 에너지시스템에 대한 지역화된 요구와 전국적 실시 요구가 상호 대립하는 것이 아니라 상호 격려해야 한다는 것을 보여준다.

분명히 우리는 범국가적이고 범대륙적인 에너지전환의 꼼꼼한 계획을 위한 포괄적 제안을 만들 필요가 있다. 그러나 정치인과 정책입안자가 이런 제안에 동의하게 하려면, 풀뿌리 참여는 필수적이다. 이것이 어떤 전환점에 이르러면, 주민이 다양한 형태의 공공적 소유가 가져올 수 있는 혜택을 경험해야만 한다. 에너지 민영화를 되돌리고 지자체 소유의 에너지기업을 설립하는 것, 바꿔 말하면 (재)공영화는 에너지시스템을 민주화하고 더 정의로운 지역경제를 건설하기 위한 하나의 전략이다.

2017년에 초국적연구소(Transnational Institute)는 『공공서비스 되찾기』 보고서에서 21세기가 시작된 이래로 311개의 에너지 서비스와 인프라를 공공부문으로 되찾거나(189개) 새로 만들었다(122개)고 현황 조사하였다.²¹⁾ 2019년에 보고된 재공영화 수는 374개로 놀랍게 증가하였다.

지자체 에너지소유의 다양한 모델, 그리고 그것이 민주주의를 심화하는 방식을 살펴보기 위하여, 독일, 영국, 불가리아, 스페인 사례를 주목해보자.

독일: 에너지 거버넌스에 참여하기 위한 재공영화

독일의 에너지 전환은 사회민주당과 녹색당의 동맹에 의해 가능해졌으며, 이들은 2000년에 발전차액지원제도를 도입하였다. 4대 에너지기업은 예컨대 분권화된 전력생산에 적합하게 전력망을 바꿈으로써 재생가능에너지로 전환하는 데 실패하였다. 이와 동시에, 이전 20년 동안의 많은 전력망 양여계약(concession contracts)이 만료하였다. 반핵운동과 재생가능에너지 운동은 수백 개의 지자체가 전력망을 공공부문으로 되찾고 지역공급기업을 설립하라고 압박하였다. 모범적 재공영화는 볼프하겐과 함부르크에서 일어났다.

볼프하겐에서는 민간운영자 E.ON과의 양여계약이 종료함에 따라, 3년에 걸친 힘든 협상 끝

21) Kishimoto, S. and Petitjean, O. (2017) Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>

에 시의회는 2006년에 드디어 자신의 전력망을 재공영화 하였다. 그 영향은 엄청났다. 해마다 발생하는 이윤 덕분에 전기 가격은 내렸고, 인력은 두 배로 늘었으며, 심지어 지역 유치원에 자금 지원할 수 있었다. 그리고 100% 재생가능에너지로 전환할 필요성을 둘러싼 격렬한 공개토론 이후에, 볼프하겐 시는 거대 민간투자자에게 의존할 필요가 없었다. 주민들이 풍력 터빈 구매에 지급할 수백만 유로를 모금하기 위해 스스로 조직하여 시민협동조합을 설립하려는 역량과 의지가 있었기 때문이다.²²⁾ 이러한 공공-시민 파트너십의 결과로 지역의 경제적 민주주의가 개선되었다. 협동조합이 지자체에너지기업 자산의 1/4을 소유하게 되었고 그 이사회에 두 명이 참여하기 때문이다.

마찬가지로, 함부르크 시 정부는 공공에너지공급자 Hamburg Energie를 설립하기로 결정하였으나, 에너지 인프라를 재공영화 하고 싶지 않았다. 주민들은 2013년에 함부르크 시의 전기·가스·난방 공급망을 공공부문으로 되찾기 위한 주민투표를 성공적으로 조직하였다. 2016년이 되자, 함부르크 시는 전력망을 완전히 다시 사들였으며, 재공영화 1년 후 그것은 3,450만 유로를 절약하였다. 이와 함께, 함부르크 시는 공공에너지기구의 일부로 에너지자문위원회를 만들었는데, 여기에는 사회·과학·산업·기업 부문에서 20명의 지역대표자가 참여한다. 이들의 회의는 대중에게 공개되며, 시민은 질문하고 제안을 제출할 기회를 얻는다.²³⁾ 2018년에는 가스와 난방 공급망도 공공부문으로 되찾았다.

영국: 새로운 에너지 공기업으로의 전환

영국 국민의 11%는 에너지 빈곤을 겪고 있으며, 해마다 겨울에 집이 추워서 수천 명이 사망하고 있다.²⁴⁾ 최근 몇 년 동안 시민들이 나선 결과 노팅엄에는 에너지 공기업이 설립되었고, 플리머스에는 지역사회 에너지조직이 만들어졌다. 이 기구들의 목적은 요금을 더 저렴하게 하고 에너지 효율 서비스를 제공하며 재생가능에너지 생산을 지원하는 것이다.

플리머스 에너지 공동체(PEC: Plymouth Energy Community)는 시의회의 지원으로 2013

22) Chakraborty, A. (2017) 'How a small town reclaimed its grid and sparked a community revolution'. The Guardian, 2월 28일. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/28/small-town-wolfhagen-community-revolution-german-europe-energy-contract>

23) World Future Council (2016) 'Energy remunicipalisation: How Hamburg is buying back energy grids'. 10월 19일. <https://www.worldfuturecouncil.org/energy-remunicipalisation-hamburg-buys-back-energy-grids/>

24) Chapman, B. (2018) 'Fuel poverty crisis: 3,000 Britons dying each year because they can't heat their homes, study shows'. The Independent, 2월 22일. <https://www.independent.co.uk/news/business/news/cold-weather-uk-winter-deaths-europe-polar-vortex-a8224276.html>

년에 만들어진 비영리 공익조직이다. 플리머스 시가 보조금과 대여금, 직원 전문성을 제공하여, PEC는 '지역주민들을 중심에 두고, 공정하고 저렴한 저탄소 에너지시스템을 만드는' 지역적 역량을 강화할 수 있었다. 2014년에 PEC는 지역의 재생가능에너지생산제도를 설치하고 운영하는 'PEC재생에너지'를 설립하였다. 2019년까지 PEC는 2만 가구 이상을 지원하여 이들의 에너지요금을 백만 파운드 넘게 절약시켜주었고 26,000 파운드 이상의 소액부채를 청산하였다.²⁵⁾ PEC는 오염된 토지 위에 태양광 발전단지도 건설하였다. 학교와 지역사회 건물의 지붕에 있는 태양광패널을 포함하여 플리머스 시는 6 메가와트의 재생가능에너지를 생산하고 있다. PEC의 소득은 150만 파운드에 이를 것으로 전망되고 있으며, 탄소 절감과 에너지빈곤 절감 프로젝트에 재투자될 것이다.²⁶⁾

'로빈후드에너지'(Robin Hood Energy)는 노팅엄의 시영 에너지 공급자로서 2015년에 만들어졌다. 설립목적은 에너지 빈곤을 퇴치하며, 투명한 가격 결정, 민간주주 불허, 최고경영자 보너스 불허를 보장하여 영국의 6대 에너지기업에 맞서는 것이다. 오늘날 '로빈후드에너지'는 영국 전체에 증명된 녹색에너지를 제공하고 주민에게 더 저렴한 요금으로 에너지를 공급하기 위해 9개의 다른 도시와 협력하고 있다. 현재 '로빈후드에너지'는 13만 명의 이용자에게 에너지를 공급하며 200명을 고용하고 있고, 이미 20만 파운드를 절약하였다. 절약된 돈은 더 저렴한 재생가능에너지 서비스에 전부 재투자되고 있다.²⁷⁾

그러나 이러한 시영기업과 지역사회 소유기업이 성공하고 서로 이기기 위해 경쟁하지 않도록 하려면, 전체 에너지시스템을 공공부문으로 되찾아야 한다. 노동당은 '국가에너지기구'(National Energy Agency)의 설립을 요구하는 보고서를 발간하였다.²⁸⁾ 이 기구는 송전선을 소유하며 탈탄소화 목표를 계획하고 설정하는 책임을 맡을 것이다. 광역지자체는 배전망을 소유할 것이다. 기초지자체와 지역사회는 재생가능에너지를 지역적으로 생산하여 주민에게 공급할 수 있을 것이다. 이러한 단계적이며 통합된 접근법은 영국 전체에 에너지를 공급하며, 경쟁을 협력으로 대체할 것이다.

25) <https://www.plymouthenergycommunity.com/about/aims-values>

26) <https://municipalpower.org/articles/plymouth-energy-community-a-story-about-energy-transition-and-social-justice/>

27) <https://robinhoodenergy.co.uk/news/robin-hood-energy-story-2018/>

28) Labour Party (2019) Bringing energy home: Labour's plan for publicly owned energy networks. London: Labour Party. <https://www.labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Bringing-Energy-Home-2019.pdf>

불가리아: 공공적 통제 경험으로부터 배우기

불가리아는 유럽에서 기후위기에 가장 심한 타격을 받은 국가의 하나이다. 아울러 불가리아는 최악의 에너지빈곤에 직면해 있어, 인구의 37%가 영향 받고 있다. 중앙정부는 여전히 석탄에 모든 것을 걸고 있으나, 지자체는 훨씬 더 능동적으로 기후위기에 맞서 싸우고 있다. 도브리치(Dobrich) 시는 한정된 재정자원에도 불구하고 에너지시스템을 바꾸기를 원하는 다른 유럽 도시들에게 본보기가 되었다. 도브리치 시정부는 건물재정비(refurbishment) 전문성을 축적하였고, 이것은 수천 가구의 에너지 요금을 30-60% 낮추었다.²⁹⁾ 2018년에 도브리치 시는 가로등을 재공영화했고 LED 조명으로 바꿀 계획이다.

도브리치 시는 민간건설회사 ENEMONA와 건물재정비 파트너십을 맺어 도움을 받았다. 공공-민간 파트너십은 손실을 사회화하고 이윤은 사유화하는 경향이 있기 때문에, 도브리치 시는 민간기업의 강력한 성과를 명시적으로 보증하는 계약을 맺기로 결정하였다. 도브리치 시는 건설회사가 여러 공공건물 중에서 특히 탁아소와 유치원 건물을 재정비할 때 에너지 절약과 금전적 절약을 하도록 강요하였다. 이 계약 때문에, 사적 이득보다는 공익이 이 파트너십에서 우선하도록 보장받았다. 유치원 건물재정비만으로 해마다 112톤의 이산화탄소가 절감되었고 15,000 유로가 절약되었으며 에너지 사용이 40% 줄었다.

스페인: 에너지 민주주의를 만들기 위한 도시와 시민의 협력

수백만 명의 주민이 도시 광장을 점거했던 15-M 운동(긴축반대 운동)을 바탕으로 하여, 스페인의 시민플랫폼은 진보적인 '공영주의자'(municipalist) 후보자들이 집권하게 하였다. 15% 인구가 에너지 빈곤 상태에 살고 있고 2013년 이후 전기 가격이 83%나 증가한 상황에서, 민간전력시스템에 맞서 싸우고 에너지 민주주의를 실현하는 것은 이런 공영주의자 시의회들의 핵심 우선과제였다.

그동안 개발된 해결책은 새로운 공영전기회사의 설립(바르셀로나, 팜플로나, 팔마 데 마요르카), 더 정의로운 에너지 정책 수립에 주민 참여(카디즈), 공영주의자들이 교환과 모범사례를 교환하는 '신에너지모델 스페인플랫폼'으로 단결하기 등이 있다. 아울러 이제 수백 개의 도시가 Som Energia, GioEner 같은 재생가능에너지 협동조합과 계약을 맺고 있으며, 일부 지자

29) <https://municipalpower.org/articles/how-dobrich-is-pioneering-theenergy-transition-in-bulgaria/>



바르셀로나 카탈루냐 광장 점거, 2015년 5월 22일

체는 자신의 지역에 사는 빈곤 가정의 전기요금을 내기로 합의하였다.³⁰⁾

게다가, '에너지주권네트워크'(Network for Energy Sovereignty)는 스페인 지자체들이 에너지 의사결정에 시민을 더 체계적으로 포함시키도록 19개의 정책권고를 개발하였다.³¹⁾ 예를 들면, 이 네트워크는 여성, 특히 화석연료 모델의 타격을 가장 심하게 받는 홀어머니들이 생태 페미니스트 경제를 향한 기후에너지전환을 이끄는 방법을 제안한다.

집권하고 있는 시민플랫폼 Barcelona en Comu는 재생가능 에너지원으로부터 직접 에너지를 구매하기 위하여 새로운 에너지 소매기업 Barcelona Energia를 2018년에 설립하였다. 2019년에 바르셀로나 시는 이용자와 시민그룹에 개방되어 있고 이 소매기업의 전략적 방향에 관한 제안을 제출할 권한이 있으며 요금과 투자 같은 이슈에 의견을 제시하고 교육정책 형성에 도움을 주는 참여적 위원회를 만들었다. 바르셀로나 시는 특별 요금도 시작하였다. 하나는 에너지를 덜 쓰는 사람이 더 저렴한 요금의 혜택을 받게 하는 것이고, 다른 하나는 자신의 에너지를 생산하고 사용하는 이용자를 지원하기 위한 '태양광' 요금이다. 새로운 에너지소매 공기업은 지자체 건물에 에너지를 공급하고 있으며, 2만 가구에 에너지를 공급할 수 있다.

30) <http://www.energy-democracy.net/?p=1050>

31) La Xarxa per la sobirania energètica, Xse (2019) Acciones para la soberanía energética desde los municipios. <https://xse.cat/wp-content/uploads/2019/05/Proposta-Municipalista-Xse-2019-Cast.pdf>

일단 집권하자 카디즈의 공영주의자들은 에너지 빈곤을 퇴치하고 에너지전환을 완성하기 위해 두 개의 상설 시민 실무그룹을 만들었다. 그들은 시정부가 태양광 전기를 생산하고 재생가능 전기로 전체 에너지사용을 전환하도록 촉구하였다.³²⁾ 시정부는 사회적 할인프로그램을 공동설계하기 위하여 에너지 빈곤을 겪는 주민들을 조직하였다. 이 할인프로그램은 요금을 80%까지 할인함으로써 2,000개가 넘는 빈곤 가정이 전기에 접근할 수 있도록 보장한다. 더 나아가, 시의회와 반(半)공기업인 전기회사 사이의 시너지가 개선되어, 이 기업 수익의 55%는 재투자되어 지자체 에너지사용의 비용을 충당하고 사회적 할인 비용을 부담한다. 이것은 해마다 수천 가정에 전기공급 단절이 일어나지 않게 하였다.

결론

기업권력은 기후위기를 계속 부채질할 것이다. 특히 '에너지헌장협약'(ECT: Energy Charter Treaty)이 50개가 넘는 국가의 민주적 권력을 줄이고 있어 많은 에너지 대기업에게 유리한 상황이기 때문이다.³³⁾ 이 협약의 투자보호메커니즘('투자자국가분쟁해결제도'라고도 알려져 있음)은 강력한 에너지기업이 터무니없이 많은 금액을 요구하며 국가를 상대로 소송을 제기할 수 있게 한다. 세 명의 외국인 투자자는 이 메커니즘을 이용하여, 불가리아가 자신들의 이윤을 제한하고 에너지 빈곤에 맞서 싸우는 결정을 했다는 이유로 수억 달러를 자신들에게 지급하라고 압박하였다. 게다가, 독일의 다국적기업 Uniper는 네덜란드가 석탄화력발전소를 단계적으로 퇴출시키는 법률을 승인하면 ECT를 이용하여 네덜란드에 소송을 제기하겠다고 협박하였다.³⁴⁾ 많은 시민사회 그룹에게는 ECT가 에너지전환을 가로막는 힘을 기업에게 준다는 것이 아주 분명해졌다.

화석연료기업의 힘이 여전히 지속하고 있어, 2018년에는 세계탄소배출량이 역사상 최고를 기록하였고, 가스, 석유, 석탄의 수요가 모두 증가함에 따라 화석연료 사용이 증가하였으며, 2010년대에 에너지 수요가 가장 빨리 증가하였다.³⁵⁾ 기후파국을 피하기 위하여 에너지 민주주의를 건설하는 것이 이런 추세를 뒤집는데 기여할 것이다. 그것은 우리의 식량, 교통, 산업

32) Burgen, S. (2019) 'Renewable Energy in Cádiz and Barcelona, Spain'. AltEnergyMag, 5월 30일. <https://www.altenergymag.com/article/2019/05/renewable-energy-in-cadiz-and-barcelona-spain/31052>

33) Eberhardt, P. and Olivet, C. (2018) One Treaty to rule them all. June. Amsterdam: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. 6월 13일.

34) Open letter on the Energy Charter Treaty (ECT) to the European Union, 2019년 12월 9일. http://foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2019/en-ect-open-letter1.pdf

35) Chestney, N. (2019) 'Global carbon emissions hit record high in 2018: IEA'. Reuters, 3월 26일.

시스템의 변화도 수반할 것이다. 그러나 에너지는 이 시스템의 생명선이기 때문에 정부가 계속해서 대기업에 의존한다면 더 광범위한 전환은 가능하지 않다.

이 글에서 논의한 공공적 전략은 에너지와 인프라의 민영화를 방지하고 되돌리며, 거대 에너지기업의 지배를 서서히 약화시키고, 공정하며 생태적으로 건전한 새로운 공기업을 건설하며 변화시키고 있다. 여기에 제시된 구체적인 지자체의 관행과 사례, 특히 지방정부가 협동조합과 협력하고 이용자와 노동자에게 의사결정 권한을 부여하는 사례에서 배울 것이 많다. 그러나 우리는 이러한 소규모의 대안과 많은 기후조치들이 대기업에 의해 손쉽게 진압될 수 있다는 점도 인정해야 한다. 이러한 이유로 우리는 ECT를 저지하고 에너지 민영화를 뒤엎기 위해 우리 스스로를 집단으로 조직할 필요가 있으며, 공공적 에너지경제를 최대 규모로 만들어 내야 한다.

가장 중요한 것은, 우리가 국가 전체의 에너지 시스템을 시장에서 분리해서 민주적 공공적 소유 하에 두어야만 그린뉴딜이 비로소 의미를 가질 수 있다는 것이다. 그렇지 않으면, 우리는 지역적으로든 세계 전체적으로든 에너지 전환을 성취할 수 없을 것이다. 동시에, 공공적 에너지는 필요한 출발점이지만, 가장 큰 영향을 받는 지역사회가 재생가능에너지 시스템의 주도권을 갖지 못한다면, 공공적 에너지도 충분하지 않다.

필자소개



라비니아 스타인포르트(Lavinia Steinfort)은 사회지리학자이고 정치적 활동가이다. 초국적연구소(TNI) 연구원으로서 그녀는 공공서비스의 (재)공영화와 같은 공공적 대안, 에너지민주주의를 향한 정의로운 전환, 99%를 위한 재정의 변혁 등에 관한 연구를 하고 있다. 그녀는 유럽의 에너지전환 도시들 사이의 상호 학습을 촉진하는 ‘mPower’ 프로젝트를 함께 실행하고 있으며, 국제에너지민주주의동맹의 조정자이다. 그녀는 『우리가 원하는 미래를 위한 공공재정』이라는 책, 그리고 『그들을 지배하기 위한 협약: 에너지현장협약의 모든 것』 보고서에 공동 저자로 참여하였다.

공공적 소유에 새로운 의미를 부여하고 있는 (재)공영화

기후위기와 더욱 악화하는 불평등에 국가정책과 국제적인 다자간 정책이 적절하게 대처하지 못하는 상황에서 진보적 지자체의 확대되는 네트워크는 기후위기와 불평등에 대처하기 위한 자신만의 정책과 조치를 발전시켜왔다. (재)공영화는 코로나19 같은 지구적 유행병을 포함한 우리 시대의 과제들을 해결하기 위한 핵심 전략의 하나이다. 코로나19는 의료인력, 돌봄노동자, 청소노동자, 쓰레기수거노동자, 물과 에너지 노동자가 우리 사회를 살리고 있다는 것을 사람들이 깨닫게 하였다. 민영화는 이 모든 서비스를 가장 먼저 외주화하는 경향이 있기 때문에 너무나 구분별한 정책이다. 도시들은 이러한 추세를 뒤엎고 공공보건과 복지를 최우선하며, 공공서비스와 그 관리의 민주적 모델을 탐색하고, 지역사회 부를 형성하며 괜찮은 일자리를 창출하는 혁신적 경제모델을 촉진할 수 있는 좋은 위치에 있다. 이 글은 1,408개의 수집된 사례¹⁾에 대한 협력연구와 이 보고서를 구성하는 15개의 장에서 추출한 핵심 결론을 강조한다.

민영화가 실패한 곳에서 (재)공영화가 작동한다

재공영화의 동기는 다양하지만, 실패한 민영화로부터 복구할 필요가 포함되는 경우가 많다. 우리의 조사는 민영화가 필수공공서비스를 제공하고 경제적 효율을 달성하는데 얼마나 실패하였는가를 확인시켜준다.

1) 2019년 10월 말 현재, (재)공영화 전체 사례목록은 1,408개이다. 관련 데이터베이스는 <https://futureispublic.org/remunicipalisation-global-database/> 를 참고하라. 대화형 데이터베이스는 글래스고 대학과 협력하여 만드는 중이며, 가까운 장래에 위의 링크에서 접근할 수 있을 것이다. 추가적인 사례와 정보는 입수되는 대로 이 새로운 데이터베이스에 추가될 것이다.

이용자와 지방정부를 위하여 비용을 통제하기

비용은 공공서비스를 재공영화하기로 결정할 때 유일한 고려사항은 아니지만, 분명히 결정적 요인의 하나이다. 수십 년 동안, 민영화, 공공-민간 파트너십(PPPs), 외주화는 전통적 공공서비스보다 더 '효율적'이며 더 좋은 투자가치를 제공한다고 공무원, 정치인, 대중에게 선전되어 왔다. 우리의 조사는 이런 주장이 틀렸음을 설득력 있게 입증한다. 우리가 조사한 바로는, 적어도 245개 사례는 서비스 제공 비용을 절감하는 것을 목표로 하였거나 그 비용을 효과적으로 절감하였다. 더 나아가, 적어도 264개 사례는 공영기업이 서비스와 인프라에 공공투자를 늘릴 계획을 하였거나 이미 공공투자를 늘렸다.

민영화된 서비스가 일반적으로 모든 경우에 더 돈이 많이 드는 5 가지 기본적 이유가 있다.

1. 기업은 이윤을 창출하고 자신의 주주와 모기업에 배당금을 지불해야 한다.
2. 민영화는 추가적인 복잡성과 비용을 발생시키며, 여기에는 계약을 설계하는 컨설턴트와 법률가에게 지불하는 높은 수수료가 포함된다.
3. 공공당국은 서비스 운영의 비용에 대한 통제권을 상실한다.(민간 운영자는 활동의 일부를 다른 기업에게 외주화하는 경향이 있으며, 많은 경우 외주화 기업은 동일기업집단에 속해 있고 많은 비용을 수반한다.)
4. 민간 운영자는 재정 관리에 관한 한 장기적 비전을 결여하고 있다.
5. 일반적으로 공공기구는 민간단체보다 대출금에 대하여 낮은 이자율을 지불하며, 이것은 예를 들면 필요한 인프라에 자금 지원할 때 도움이 될 수 있다.

이와 대조적으로, 서비스가 공공적 소유 하에 있으면, 세금 수입, 그리고 이용자 요금에서 발생하는 모든 수익은 서비스 개선과 광범위한 사회적·환경적 목표 추구에 직접 투자될 수 있다. 이에 대한 많은 사례가 잘 알려진 파리 사례(제2장)부터 캐나다의 테이버 사례(제3장)에 이르기까지 이 보고서에 담겨 있다. 전체 사례 목록에 포함된 또 하나의 사례는 한국의 수도 서울이다. 서울시는 서울지하철의 청소노동자를 고용하기 위하여 2개의 새로운 서울시 소유 기업을 만들었다. 더 높아진 노동비용에도 불구하고 서울시의 관련 총지출은 5% 감소하였다. 서울시는 민간기업에게 관리운영비용과 10%부가가치세를 더 이상 지불할 필요가 없기 때문이었다.

열악한 노동조건 바로잡기와 좋은 일자리 만들기

민간 운영자가 들어서서 비용 절감에 나서면 맨 처음 주목하는 항목이 노동비용이다. 일자리를 줄이고 노동조건을 악화하며 단체교섭을 약화함으로써 민영화는 불안정 노동의 강력한 촉진자이다. 이것은 빈곤해진 노동자와 그 가정, 지역사회의 문제일 뿐 아니라 이용자에게도 문제이다. 서비스의 질과 접근성이 하락하기 때문이다.

이와 대조적으로, 지역의회가 노동조건과 임금을 개선하면서도 돈을 절약한, 재공영화와 직영화의 많은 사례가 있다. 2011년 이후, 런던 이즐링턴 구의회는 청소, 건물과 정원 유지관리, 쓰레기처리서비스에서 3억 8천만 파운드의 계약을 되찾았다. 이 조치에 따라 1,200명 최일선 노동자의 임금과 노동조건은 개선되었고 1,400만 파운드를 절약하였다(제6장). 노동자를 위한 또 하나의 성공사례는 노르웨이 크라게뢰(Kragerø)이다. 여기에서는 쓰레기처리의 재공영화 덕분에 주민의 요금은 14% 하락했지만, 노동자의 임금과 연금은 증가하였다(제1장).

주요 경제적 위협의 회피

이 보고서에는 민간 운영자의 파산을 포함하는 재공영화 사례가 26개 있다. 외주화 계약과 민영화된 인프라 전문기업 카릴리언의 2018년 파산은 영국에서 420개의 ‘민간투자개발사업’(PFI) 프로젝트와 18,000명 노동자의 미래를 위협에 빠뜨렸다(제6장). 덴마크에서는 ‘자유선택’ 정책이 노인요양에 강제적 경쟁을 도입하였으나 많은 수의 민간기업은 파산하였다(제4장). 노르웨이에서는 노조가 쓰레기처리회사 레노노르텐의 경제적 어려움을 예상하고 서비스를 재공영화하기 위하여 지역의 공무원과 협력하지 않았다면, 레노노르텐의 파산은 137개 지자체를 마비 상태에 빠뜨렸을 것이다(제1장).

파산과 기업의 붕괴는 흔히 주장되는 민영화의 서비스 효율성과 혁신의 배후에 있는 진실을 드러낸다. 사실을 보면, 많은 민영화 계약은 경제적으로 실행 불가능하다. 일반적으로, 외주화 계약과 공공민간파트너십(PPPs)은 서비스의 질보다 이윤과 배당금을 최우선하도록 특별히 설계된다. 이윤이 고갈되거나 실현되지 않으면, 기업과 투자자는 그저 손을 떼고 해당 서비스에 의존하는 노동자와 사람들을 저버린다.

민영화의 경제적 실패를 잘 보여주는 또 하나의 보기는, 민간 운영자가 수익성 없는 지역이나 지역사회, 또는 서비스 요금을 지불할 형편이 안 되거나 서비스 제공에 더 큰 비용이 드는 이용자 집단에게는 서비스 제공을 꺼린다는 것이다. 아프리카의 사례를 보면, 민간쓰레기회사는 대도시의 최고 부유층 지역에서 사업을 하고, 인구 대부분을 배제한다(제5장). 미국에서는 주요 통신기업은 농촌 지역, 소규모 지자체, 저소득 지역사회에 통신서비스를 제공하는 데 관심이 없었다. 지방정부와 지역사회 소유 기업이 개입하여, 기업이 영업하려 하지 않는 많은 지역에서 초고속 광대역 인터넷 인프라를 만들었다(제9장).

(재)공영화의 더 광범위한 이득

(재)공영화는 서비스 제공 민영화의 실패에 대한 대응에 그치는 것이 아니라 훨씬 더 많은 것을 의미한다. 실용성을 넘어서서, (재)공영화는 기본권을 보장하고 촉진하며 모든 사람의 필요를 충족하는 것을 추구한다. 이것은 모든 공공서비스가 마땅히 해야 할 일이다. 우리의 조사에 의하면, 재공영화, 그리고 완전히 새로운 공공서비스의 창출을 의미하는 공영화는 더욱 더, 공익이라는 적극적 에토스가 그 원동력이 되고 있다. 이 보고서는 그 이상의 것을 밝혀준다. 즉, 많은 사례에서 재공영화는 사회·환경·경제 영역에서 더 광범위한 적극적 변화를 촉진한다. 그것은 노동자를 포함한 모두의 건강과 복지를 촉진한다. 그것은 회복력 있는 지역경제를 만드는 데 이바지하며, 지역경제가 대기업에 덜 의존하게 한다. (재)공영화는 많은 경우 진정한 기후전환의 중요한 기본요소이다. 미국의 ‘민주주의연구소’가 만들었고 영국의 맥락에서도 사용되는 용어인 ‘지역사회 부 형성’ 개념에서 예시된 바와 같이, 지자체와 지역의 중추적 기관들(anchor institutions)은 생태적이고 공정한 경제발전을 위하여 구매와 투자 결정을 전략적으로 이용할 수 있다.

인권 옹호와 촉진

극단적 빈곤과 인권에 관한 유엔특별보고관의 2018년 보고서는 공공서비스와 인프라의 광범위한 민영화가 인권보호를 체계적으로 제거하고 있으며 더 나아가 빈곤층을 주변화하고 있다고 말한다.²⁾ 이 보고서는 사법제도, 사회서비스, 물, 위생, 전기, 보건의료, 교통, 교육에서 민영화가 인권에 미치는 영향을 살펴보고 있다. 유엔특별보고관 필립 앨스턴은 대부분의 민영

2) 유엔 73차 총회 의제 항목 74(b) ‘인권 증진과 보호: 인권과 근원적 자유의 효과적인 향유를 개선하기 위한 대안적 접근법을 포함한 인권 문제, 극단적 빈곤과 인권, 2018년 9월 26일 <https://undocs.org/A/73/396>

화 협약이 인권기준을 결여하고 있다고 비판한다. 이 협약들은 민영화가 가장 취약한 사람들에게 미치는 영향을 거의 검토하지 않는다.

(재)공영화는 이러한 인권 침해에 대한 해독제가 될 수 있다. 이 보고서에 수록된 전체 사례 중 138개 사례에서는 인권 옹호가 (재)공영화의 분명한 정책목표였으며 이 목표를 달성하기 위한 구체적인 조치가 실행된 많은 보기가 있다. 제2장에서 파리의 물 공기업 출신의 필자는 이 공기업의 임무가 수도관을 연결하는 것에 그치지 않는다고 강조한다. 공기업 ‘파리의 물’은 물에 대한 모든 사람의 인권을 보호할 것이라고 다짐하고 있다. 예를 들면, 이 공기업은 난민을 포함한 가장 취약한 사람들에게 물을 제공하는 공공식수공급장치 네트워크를 파리시 전역에 유지 확대하고 있다.

아마도 신자유주의가 가장 깊게 뿌리내린 국가일 칠레에서 레콜레타 시는 시류에 역행하고 있다. 이 도시는 주택, 교육, 그리고 약품에 대한 접근성을 인권으로 간주하며, 가난한 시민에게 이것들을 제공하기 위한 시영 서비스를 만들었다. 아울러 제7장은 취약집단에게 보건과 사회적 돌봄을 보장하는 것을 목적으로 하는 말레이시아 셀랑고르 주의 정책사업을 제시한다.

공공보건과 복지의 보호

오늘날, 보건의료부문은 외주화와 경쟁입찰을 포함하여 더욱 거세지는 민영화 압력을 받고 있다. 이윤을 추구하는 서비스공급자는 국제무역투자협정이 주도하는 자유화 덕택에 번창하는 시장을 만끽하고 있다. 그러나 연구에 의하면, 실행 가능한 훨씬 좋은 대안이 있다. 이 보고서를 인쇄에 넘기는 지금도 여전히 퍼지고 있는 코로나19 위기에서 드러나듯이, 공공적 소유이고 민주적으로 통제되며 충분한 자금 지원을 받는 보건의료시스템(코스타리카, 우루과이, 한국, 노르웨이 포함)이 환자의 갑작스러운 급증에 훨씬 더 잘 대처할 준비가 되어 있다.

보건부문의 재공영화와 공영화는 특히 가장 취약한 가정을 위하여 분명한 공공보건 혜택이 있다. 그 사례의 하나가 덴마크 남부지역의 재공영화된 응급앰볼런스 서비스이다(제4장). 재공영화된 서비스는 더 좋은 노동조건으로 이전의 노동자 모두, 그리고 추가로 100명의 새로운 응급의료기술자를 고용하였다. 이것은 서비스의 질과 보건 성과의 개선에 이바지했으며, 운영비용은 15% 절감되었다.

또 하나의 중요한 보기는 필리핀 팡가시난 주의 비날로넨 시에서 발견된다(제7장). 이 지자체에서는 ‘인생에서 가장 적게 가진 사람이 법에서 가장 많이 갖는다’라는 것을 보장하는 비전에 기초하여 다양한 사회서비스가 제공된다. 전반적으로, 이 보고서에 수집된 전체 사례 중에는 적어도 142개에서 새롭게 만들어지거나 재공영화된 공공서비스가 공공보건을 향상하고 피해 완화서비스를 제공하였거나 그렇게 할 것으로 기대되었다.³⁾

노동자를 위한 더 좋은 노동조건의 확보

(재)공영화는 서비스 노동자의 노동조건을 개선할 수 있다. 전체 (재)공영화 목록 중에서 적어도 158개 사례에서는, 임금, 산업보건안전, 결사의 자유와 단체교섭, 언론의 자유, 노동자의 의사결정 참여를 포함한 노동조건이 개선되었거나 개선될 것으로 예상하였다. 캠페인과 전환 과정 전체를 통하여 노동조합의 존재와 역할은 많은 경우 그러한 결과를 성취하는 데 결정적으로 중요하다. 이 보고서에서 입증된 바와 같이, 질 높은 고용을 제공하고 노동자의 노동조건을 개선하며, 서비스가 어떻게 조직되고 운영되어야 하는가에 관한 노동자의 지식과 경험을 증시하는 것은 모두가 접근 가능하며 경제적으로 효율적인 공공서비스를 건설하는 것과 긴밀히 연관되어 있다(제12장). 많은 경우 노동자와 노동조합이 재공영화 노력의 맨 앞에 나서는 것은 결코 우연이 아니다.

게다가, 재공영화는 많은 경우 비공식 노동자를 공공 사업자 또는 협동조합 구조로 통합하거나 공식화하는 것과 연관되며, 비공식 노동자의 인권을 효과적으로 실현하며 더 좋은 고용조건을 제공한다. 베라 웨그만이 아프리카의 쓰레기 부문을 다룬 제5장은 이 점에서 몇 개의 흥미 있는 사례를 제공한다. 이집트에서는 3대 도시의 쓰레기관리 민영화가 재빨린 지역사회의 생계를 빼앗았고 재활용률을 크게 떨어뜨렸다. 훨씬 더 유망한 모델은, 비공식 쓰레기 노동자가 쓰레기를 아주 효과적으로 줄이기 때문에 이 노동자들과 그들의 경험을 통합하여 활용하는 쓰레기관리 공공서비스를 만드는 것이다.

지역사회 부 형성과 지역경제 건설

쓰레기, 식량, 청소, 통신 등의 부문에서 공공적 소유의 서비스를 되찾고 창출하는 것은 경제적

3) 피해완화는 마약사용, 마약정책, 마약법률과 연관된 부정적인 보건·사회·법률적 영향을 최소화하려는 정책, 프로그램, 관행을 가리킨다. 피해완화는 긍정적 변화에 초점을 맞추고 있으며, 낙인찍기와 차별 없이 또는 마약사용 중지를 지원의 전제조건으로 요구하지 않으면서 사람들과 협력하는데 집중한다.

시각에서 보면 중대한 전환점일 수 있다. 민주적으로 통제되는 공익사업은 민간기업보다 자신의 이윤을 지역사회에 재투자하고 경제를 '지역화'할 가능성이 훨씬 더 크다.

예를 들면, 지방정부는 공공구매를 통하여 자신의 도시를 깨끗하게 유지하기 위하여 노동자 협동조합과 계약하거나(칠레 발파라이소) 지하수를 보호하고 공립학교 식당에서 유기농 식품을 판매하기 위하여 지역의 농부와 협력할 수 있다(프랑스 렌). 전체 (재)공영화 목록 중 297개 사례는 지역사회 부 형성에 이바지하고 지역경제를 뒷받침하였거나 그렇게 할 것으로 기대되었다. (재)공영화의 일부 사례는 지역적으로 풍부한 천연자원을 더 현명하게 이용하는 것을 가능하게 하였고, 다른 사례는 주민을 위한 의미 있는 지역 일자리와 지속가능한 새로운 기업활동을 창출하였다.

이 보고서를 구성하는 15개 장은 (재)공영화가 지역사회 부 형성에 어떻게 기여하는가를 보여주는 많은 사례를 담고 있다. 예를 들면, 제6장에서 설명한 바와 같이, 영국의 스토우크 시의회는 2018년에 주택유지관리 업무를 직영화했고, 노동자 임금을 연간 1,000 파운드 인상했으며 생산성과 서비스의 질을 개선했다. 그리고 스토우크 시의회는 다른 사업에 입찰하기 위해 독립회사를 설립하였고 이것은 2018년에 시정부에 400만 파운드 이상의 흑자를 가져다주었다. 미래를 내다보는 구매정책 덕분에 80% 이상의 원료는 지역에서 구매한다. 제9장에서 설명한 바와 같이, 미국 전역의 도시에서 수십 개의 공영 광대역인터넷 서비스가 설치되었고, 이것도 지역사회 부 형성의 성공적인 과정을 보여준다. 공영 광대역 네트워크를 설치하는 주된 동기의 하나는 접근성과 저렴한 가격 보장이지만, 그 혜택은 이것보다 크다. 즉 고용기회를 창출하고 경제활동을 활성화하며, 보건의료와 교육에 대한 접근성을 높여 삶의 질을 개선한다.

기후위기 대처

지자체와 공공당국은 단기적 재정적 고려보다 장기적 생태적 우려를 우선과제로 삼을 능력이 있다. 적어도 수집된 119개 사례에서는 공공서비스를 재공영화하는 핵심 이유가 예컨대 재생가능에너지로 전환하고 이산화탄소 배출을 줄여 기후위기에 대처하는 것이었다. 이 사례의 대부분은 에너지 부문인데, 에너지 부문에서는 (재)공영화의 수가 2017년과 2019년 사이에 거의 20% 증가하여 374개에 이르렀다. 제15장에서 라비니아 스타인포르트는 (재)공영화를 통하여 에너지 전환을 촉진하고 화석연료 채굴에 의존하는 민간기업에 대한 의존을 없애는데 도시와 지역사회가 현재 하고 있는 역할, 그리고 도시와 지역사회가 가진 강력한 잠재력

을 다루고 있고, 여전히 자유화와 민영화에 집중하고 있는 국가적·초국가적 전략과 연관된 장애물을 강조한다.

(재)공영회는 에너지 공급자를 설립하거나 되찾는 것 이외에도, 다른 방법으로 기후긴급사태 대처에 기여한다. 공공건물과 주거용 건물을 개조함으로써 지자체는 자신의 에너지 사용을 상당히 줄이고 에너지를 모두에게 저렴하게 만들 수 있다. 네덜란드 로테르담과 헤이그는 대중교통을 최근에 재공영화한 덕택에 전기버스를 부분적으로 도입할 수 있었다. 프랑스의 브리양송 시는 또 하나의 사례로서, 2013년에 쓰레기 서비스를 재공영화하여 배출되는 쓰레기를 33% 줄였다. 이 도시는 가까운 장래에 ‘쓰레기 제로’를 실현할 것을 다짐하고 있다. 프랑스 렌 시는 물 관리, 지역농업 지원, 질 높은 학교 급식 공급을 통합하는 또 하나의 야심적 방법을 잘 보여주고 있다. 이 도시는 수원(水源)의 물 오염을 방지하는 방법으로 농부들이 유기농법으로 전환하는 것을 지원하는 프로그램을 시작하였다. 동시에 이 프로그램은 렌 지역 전체의 학교 식당과 연결하고 ‘수원(水源)의 땅’(Terre de Sources)이라는 새로운 상표를 만들어 지속가능한 방식으로 생산된 식품을 지역 슈퍼마켓에서 상업적으로 판매하도록 촉진함으로써 농부의 생산물에 대한 지역 수요를 만들어냈다.

기후위기의 영향과 그에 대한 지자체의 대응은 지리적 상황에 따라 다를 수 있다. 필리핀은 남반구가 어떻게 기후위기의 최전선에 오랫동안 있었는가를 전형적으로 보여준다. 필리핀 전역의 지방정부는 농촌과 어촌이 자신의 소득과 생계를 위협하는 극단적 기상사태와 기후관련 위협의 영향에 더 잘 대처할 수 있도록 돕기 위하여 기후학교를 설립하였다. 기상변화를 어떻게 모니터링하고 그에 따라 농업관행을 어떻게 적응시킬 것인가를 배움으로써 시아르가오 기후학교 학생들은 이미 지역의 쌀 생산을 늘렸다(제7장).

(재)공영회는 민주적 공공적 소유를 건설할 기회이다

공공적 소유가 태생적으로 민주적이고 효율적인 것은 아니다. 민간기업에서 그러할 수 있듯이, 공공부문은 관료주의와 비효율성, 기득권, 부패 또는 권위주의적 지배자에 포획될 수 있다. 높은 질적 수준의 강력한 공공서비스를 만드는 것은 주민이 민주적 의사결정에 직간접적으로 참여할 수 있는 새로운 형태의 공공적 소유를 요구한다.

민주적 통제의 확립

(재)공영화의 긍정적 변화는 강화된 책임성·투명성 메커니즘과 정보공개, 참여적 거버넌스의 확립 등이 있다. 이러한 긍정적 변화는 그러노블과 파리의 물 서비스에서 관찰된다. 공공기관의 의사결정기구에 노동자와 이용자 대표가 참여하는 것은 거버넌스를 개선하고 공공적 소유의 의미를 확장하는데 중요한 요인이었다. 덴마크에서는 법률에 의해 공기업은 노동자 대표에게 이사회 1/3을 배정할 수 있다. 이 보고서의 조사에 따르면, 149개의 사례에서 (재)공영화의 결과로 민주적 통제와 공공적 소유의 개선이 이루어졌거나 이루어질 것으로 예상되었다.

이것보다 더 진전된 사례들도 있다. 예컨대, 시민의 관측소와 시민회의 같이 이용자가 공기업과 상호작용하는 더 많은 공간을 만들어 대표성 메커니즘을 강화하는 것이다. 카탈루냐의 테라사 시는 '테라사 물 관측소' 설립을 통하여 공유 자원을 공동 관리하는 가장 선진적 실험의 하나이다. 이 관측소는 테라사 사의회에 소속된 자율적 기구로서, 시민이 지자체의 물 관리에 대하여 자문·숙의·제안·연구 활동을 할 수 있게 한다.

아울러 공공적 소유는 풀뿌리시민조직 및 이용자 또는 노동자 협동조합과의 협력이나 공공당국과 비영리단체의 공동소유 형태를 취할 수 있다. 독일의 볼프하겐 시에서는 이 도시의 풍력 터빈에 자금 조달하는데 기여했던 협동조합이 에너지 공기업의 1/4을 소유하고 있고 그 이사회에 두 명이 참여한다(제15장).

공공당국이 비영리단체 및 협동조합과 협력하는 사례는 많다. 이러한 협력과 파트너십은 공공기관의 문화를 새롭게 바꾸는데 기여한다. 앞서 가는 스페인 도시들은 거대 민간기업보다 Som Energia, GoiEner, Energética 같은 에너지 소매 협동조합을 선택하고 있다. 영국 플리머스 시와 주민은 2013년에 '플리머스 에너지공동체'(PEC)를 설립하였다. PEC는 회원이 소유하는 비영리공익조직으로 자신의 이윤을 지역사회에 재투자한다. 그러나 지역노동자 협동조합이 공공서비스 공급에 참여하는 것은 공공서비스 공급에 지역사회 참여를 높이고 지역에 제대로 된 고용을 촉진하는 진보적 방법일 수 있지만, 이것이 비용을 줄이고 비공식 노동자와 협동조합 노동자를 저임금에 묶어두는 방법이 되지 않도록 주의해야 한다.

제14장이 분석하는 하나의 통합적 주제는 그러한 민주화된 서비스의 완전한 잠재력의 실현에 관한 것이다. 그러한 실현은 국가 자체의 변화를 요구할 수 있다. 힐러리 웨인라이트는 영

국의 불투명한 위계적 구조가 공공서비스를 재건하는 노력을 훼손한다고 주장한다. 공공서비스, 그리고 공공재로서 물에 대한 권리를 명기하여 보호하고 있는 우루과이 헌법은 앞으로 나아갈 길을 감동적으로 보여준다.

노동자의 참여와 노동자로부터 배우기

노동조합과 시민사회조직의 동맹은 많은 민영화반대 투쟁을 승리로 이끌었다. 나이지리아 라고스에서는 노동조합·지역사회·NGO 동맹은 민영화의 대안으로 국영 물기업을 개혁하기 위하여 시민중심의 공유된 비전과 공동 전략을 만들었다. 마찬가지로, 노동자는 (재)공영화의 원동력일 때 공익적 가치와 목표를 촉진하여 새로운 공공서비스의 설계에 긍정적 영향을 미치는 일이 많다. 노르웨이에서는 지자체일반노조 Fagforbundet가 137개 지자체의 쓰레기수거서비스에 영향을 미친 민간기업 레노노르텐의 대규모 파산에 뒤이어 성공적인 재공영화 전략을 만들었다. 이것은 어려운 상황을 해당 서비스의 재공영화와 조합원 확대의 기회로 바꾸었다. Fagforbundet 팀은 재공영화에 앞서 레노노르텐의 노동자(이들 중 많은 노동자가 임시직으로 고용된 이민자였음)를 조합원으로 충원하였다. 이 팀은 전환과정에서 비(非)노조 노동자들과 성공적으로 연대를 형성하였다.

제12장에서 다리아 치브라리오는 성공적 재공영화를 미리 계획하는데 도움을 얻기 위하여 노동조합 경험에서 몇 개의 교훈을 이끌어낸다. 필연적으로 재공영화는 서비스를 운영하는 노동자를 포함하고 그 노동자들에게 영향을 미친다. 노동자의 관점에서 보면, 노동자의 고용조건에 영향을 미치는 지역적·국가적 규제 때문에 모든 재공영화는 독특하다. 국제공공노련 가맹조직의 경험을 토대로 하여 그녀가 권고하는 것은 영향받는 모든 노동자를 초기에 접촉하고 전체 과정에서 그들을 지원하며 노조 중앙본부와 지역지부의 협력을 확보하라는 것이다. 아울러 그녀는 민간에서 공공으로의 공정한 전환을 확보하려면 모든 서비스 노동자를 위하여 지방정부와 협상을 가능한 한 빨리 시작할 필요가 있다고 강조한다.

힐러리 웨인라이트는 민주적 공공적 관리가 모든 시민, 서비스 이용자와 노동자의 지식과 노하우의 가치를 인정해야 하며 공공부문 관리와 전략 수립에 시민, 서비스 이용자와 노동자를 포함시켜야 한다고 주장한다(제14장). 이것은 공공부문 자체의 심층적인 문화적 변화를 요구한다. 아울러 그녀는 ‘노동자의 이사회 참여’가 필요조건이지만 충분조건은 아니라고 도발적으로 주장한다. 그것이 경영과 노동자의 권력균형 변화를 자동적으로 가져오는 것은 아니기 때문이다.

노르웨이 사례를 다룬 제1장은 노동자의 아이디어를 통합하는 하나의 구체적인 방법을 다룬다. 니나 몬센과 뵤른 페터센은 노르웨이에서 과반수 이상의 지자체에 존재하는 '지역노사정 협력' 제도를 분석한다. 이런 제도를 통하여 정치인, 지방정부, 노동조합은 건설적으로 협력하여, 지자체가 직면한 구체적 도전과제에 대한 최선의 지역적 해결책 발굴을 촉진하는 대화의 문화를 만들어낸다. Fagforbundet의 발견에 의하면, 이런 방식을 통하여 노동자, 시민사회, 그리고 많은 경우 사회적으로 표출되지 않는 다른 목소리들은 지방정부 및 서비스 관리자와 건설적 대화를 하며 아이디어와 제안을 공유하는 플랫폼을 갖게 된다.

생태페미니스트 공공서비스 추구

생태페미니스트 공공서비스는 사람과 지구를 돌보는 것을 가장 중심에 둔다. 민간 사업자의 이윤추구는 이미 존재하는 불공평을 악화시키고 생태시스템을 파괴하며 취약층에게 피해를 입히는 경향이 있다. 이 취약층은 공공서비스 의존도가 더 높으며, 이들 중에는 여성의 수가 훨씬 더 많다. 많은 경우 민영화 결과로 서비스 요금은 인상되고 서비스 접근권은 부실해진다. 설상가상으로, 긴축 조치 때문에 보조금이 삭감되면 어린이와 노인 돌봄, 여타의 사회적 돌봄이 너무 비싸져서 이용할 수 없게 된다. 우리 경제모델의 토대를 이루는 분업은 젠더와 인종으로 깊게 균열되어 있어 돌봄 노동은 여성이 맡는 경향이 있다. 여성은 여전히 대부분의 돌봄 노동과 가사노동(무임금이거나 저임금)을 할 뿐 아니라, 이 노동의 대부분은 유색인 여성에게 외주화된다. 게다가, 여성은 공공 돌봄, 청소와 교육부문에 집중되어 있어, 이 부문이 민영화되면 직격탄을 맞는다. 민영화를 되돌리고 공공서비스를 재건하는 것은 서비스 접근성을 높일 수 있지만, 공공적 소유 자체가 젠더 정의를 보장하는 것은 아니다.

생태페미니스트 접근법은 심층적 변화를 의미하며, 공공서비스가 상향식으로 운영되며 인간 생명과 비인간 생명에 대한 돌봄이 함께 하는 더 심층적 수준의 민주화를 가능하게 한다. 따라서 우리가 정치하는 방식을 여성화할 필요가 있다.⁴⁾ 이것은 정치인과 공공행정이 주민의 목소리에 귀 기울일 뿐 아니라 정책과정과 의사결정과정에 주민을 늘 참여시켜야 한다는 것을 뜻한다(제2장, 제6장, 제10장, 제14장, 제15장). 그것은 새로운 메커니즘을 마련하여, 공공서비스가 사람들의 일상적 삶을 개선하도록 만드는 진짜 권력을 주변화된 집단이 가질 수 있게 해야 한다.

4) Roth, L. and Shea Baird, K. (2019) 'Municipalism and the Feminization of Politics', Roarmag (6). <https://roarmag.org/magazine/municipalism-feminization-urban-politics/>

공공-공공 협력의 증진

재공영화는 매우 불균등한 싸움일 수 있다. 지방정부와 지역사회는 대기업에 비해 자원이 턱없이 부족하다. 많은 경우 대기업은 국제기구, 국가정부, 다양한 '전문가'와 컨설턴트의 지원을 받는다. 이것은 제9장에서 프랑스 물 부문을 다룰 때 설명한 바 있다. 올리비에 프띠장은 재공영화에 그렇게 적대적인 환경에 맞서 균형을 잡을 수 있는 유일한 힘은 공공적 행위자들의 협력이라고 주장한다. 공공 사업자들 사이의 지역적·국가적·국제적 협력은 권력균형 변화에 중요하다. 제도화됐든 비공식적이든 공공-공공 협력은 (재)공영화 운동의 성장에 매우 중요하였다. 그것은 장애물을 극복하기 위한 방어적 수단일 뿐 아니라 더 좋은 공공서비스를 건설하기 위한 적극적 조치이기도 하였다.

제13장에서 밀로 피아스코나로는 물 부문의 민간 행위자와 공공 행위자 사이의 지식 불균형에 초점을 맞추고, 이 두 유형의 행위자가 근원적으로 다른 동기를 가지고 지식을 활용한다고 강조한다. APE의 경험에 따르면, 공공-공공 파트너십은 공공 행위자가 물 자원 관리의 현재와 미래 과제를 해결하는 역량을 개선하기 위한 유용하고 필수적인 도구이다. 공공 협력을 통하여 생산되고 공유되는 지식은 공공영역에 머물러 있고 사회 전체의 복지에 기여할 것이다. 공공-공공 협력과 파트너십은 이제 에너지와 통신 같은 새로운 부문에도 나타나고 있다. 아울러 그러한 파트너십은 농촌지방, 저소득지역, 탈산업화된 지역사회와 같이 민간부문이 사업할 의지가 없거나 능력이 없었던 지역사회나 지방에 공공서비스를 확대하는데 매우 중요하다. 이것은 미국에서 지역사회 소유의 광대역 인터넷 인프라를 농촌 중소도시에 확대한 사례에서 잘 알 수 있다.

앞으로 나아갈 길

(재)공영화는 민영화에 저항하는 강력한 정치적 전략이며, 화석연료 채굴경제 전체에 대한 유망한 대안이다. 사실 대부분의 국가 정부는 극단적 불평등과 생태적 위기에 대처하는 데 실패하고 있으며, 많은 도시는 이 도전과제에 맞서고 주민의 생계를 개선하기 위한 조치를 취하고 있다. 그렇다고 해도, 집단적 지역적 조치들만으로는 시스템적 문제를 해결할 수 없다. 제8장에서 칠레의 알렉산더 파네즈 핀토가 올바르게 주장하고 있듯이, 지방정부가 시도하는 사업이 칠레의 정치경제를 둘러싼 현재의 논쟁을 충분히 고려하지 않는다면, 지방정부의 경험은 민간기업이 철수한 곳에서 필수서비스 공백을 메우려고 하지만 신자유주의 모델을 보완하는 것

으로 그칠 위험이 있다. 그 적절한 사례로서, 칠레의 우익 지방정부는 소위 민중약국을 만들기는 하지만 민간이 통제하는 의약품 시장이나 민간보건의료시스템 자체를 결코 문제삼지 않는다. 그는 진보적인 지역적 시도로는 충분하지 않다고 결론 내린다. 칠레는 보건의료시스템 전체를 변혁할 정치적 계획이 필요하다.

용기 있는 진보적 지자체들은 하향식 변화를 기다리지 않고, 특히 이민자, 장애인, 저소득 가정을 포함한 가장 주변화된 집단의 필요를 최우선과제로 삼고 있다. 예를 들면, 2017년 2월에 채택된 멕시코 시티의 헌법은 물 서비스를 무료로 제공할 책임을 시당국에 부여하고 있고 민영화와 외주화를 금지한다. 이 헌법은 시당국과 노동조합의 상호인정을 명시하고 있다.⁵⁾ 우리는 이것이 국가 정부와 초국가적 정부에 집단적 압력을 가하는 전략적 방법이라고 본다.

이러한 도시들과 시민운동을 ‘공영주의자(municipalist)’라고 부르는 일이 잦아지고 있다. 공영주의자 운동은 지역적 상황과 필요에 따라 다양한 전략을 택할 수 있지만, 물, 에너지, 주택, 보건의료를 포함한 공공서비스를 핵심적 이슈로 인정하는데 전혀 이견이 없다. 세계 공영주의자 운동은 Barcelona En Comú 의 초청으로 2017년 6월 바르셀로나에서 열린 ‘대담한 도시 정상회의’(Fearless Cities Summit)에서 처음으로 만났다. 현재 ‘대담한 도시’ 네트워크는 인권, 민주주의, 공익을 옹호하는 27개 도시를 연결한다.⁶⁾ 공공서비스의 탈민영화가 그들의 핵심 전략의 하나인 것은 결코 우연이 아니다. 그들은 탈민영화를 시민권을 확장하는 방법으로 간주한다. 탈민영화는 의사결정 권한을 공유하고 이용자 집단, 노동자, 시민사회, 연구기관의 대표자들에게 소유 모델을 개방하기 때문이다.

이 보고서에서 소개한 많은 사례는 공공적 소유가 하향식이고 관료적이며 현장의 현실에 대해서 무지하다고 묘사하는 주류의 시각과 대립한다. 그와는 정반대로, 이 많은 사례는 21세기의 민주적 공공적 소유 모델을 만들고 있는 공공서비스 혁신을 개척하고 있다. 시민 관측소의 참여적 메커니즘에서 공공-지역사회 소유 모델과 진정한 노동자 참여에 이르는 지자체의 시도들은 더 광범위한 국가 전체적 비전에 영감을 줄 수 있다. 지역 수준에서 이루어지는 이러한 집단적 상향식 경험은 이미 시민의 삶을 개선하고 있다. 그것은 특히 국가 수준을 포함한 모든 수준에서 공공적 소유의 민주화를 추진하는 튼튼한 토대이기도 하다.

5) ‘지속가능한 쓰레기 서비스를 확보하려면 우리는 쓰레기 노동자를 존중하고 그들에게 괜찮은 일자리를 제공해야 한다.’ 다리아 치브라리오의 발언. ‘Spotlight on Sustainable Development 2018’에서 인용. <http://www.2030spotlight.org>

6) <http://fearlesscities.com/en>

미국에서는 많은 도시가 지역에서 소유하고 통제하는 에너지 서비스와 은행 서비스를 지지하고 있다. 2019년 이후 청년이 주도하는 '선라이즈운동'(Sunrise Movement), 다양한 노동조합, 민주당 전 대통령후보 버니 샌더스는 에너지와 금융의 공공적 소유를 중심으로 한 국가적 그린뉴딜을 요구하고 있다. 지자체가 사회운동과 협력하면 한 국가의 정치적 의제를 재설정할 수 있다. 다른 사례는 남아프리카공화국이다. 여기에서는 노동조합과 시민사회조직의 동맹이 세계에서 가장 큰 전기회사의 하나이지만 현재 실패하고 있는 공익사업인 Eskom 을 시민에게 봉사하는 완전한 공익사업으로 재건하라고 요구하고 있다.⁷⁾ 2019년 영국 노동당의 선거공약은 지방정부가 직영화하여 지역의 서비스를 직접 제공할 자신의 역량을 재건함으로써 공공 서비스를 되찾게 해주는 국가적 지원과 정책 기본틀의 좋은 본보기이다.⁸⁾

2008년 금융위기에 뒤이은 긴축조치는 지자체예산과 국가예산을 삭감했기 때문에, 공적 자원을 지출하는 방식을 바꾸는 것이 극히 중요하다. 코로나19 유행병이 증명한 바와 같이, 공공서비스는 우리 사회의 척추이다. 위기의 시대에 공공서비스가 제 임무를 제대로 수행하려면 충분한 자금지원이 필요하다. 코로나19 유행병으로 심각한 피해를 본 이후, 세계 어디에서나 정부는 노동자와 기업을 보호하고 산업을 구제하며 경제적 회복을 지원하는 계획을 채택하였다. 보건의료 부문에 공공지출을 늘리겠다고 약속한 정부도 있지만, 이 돈이 공공서비스에 실제로 도움이 되고, 추가적인 공공민간파트너십이나 또 다른 형태의 민간부문 개입을 조장하는 데 사용되지 않도록 안전장치가 마련되어야 한다. 공공적 투자가 지향해야 할 것은 민주적 공공적 소유 모델에 기초한 공공서비스의 강화, 그리고 기후위기 대처와 가장 취약한 계층 보호 같은 사회적·환경적 목표이다.

토마스 매르와가 초국적연구소(TNI)의 최근 보고서에서 지적한 바와 같이, 공공금융기관은 세계적으로 73조 달러의 자산을 갖고 있으며, 그 1/2 이상이 공공은행의 수중에 있다.⁹⁾ 이것은 세계 GDP의 93%에 해당한다. 현재의 모델에서는, 대부분의 공공재정은 민간투자자의 이윤을 보장함으로써 위험을 흡수하는 데 사용된다. 그러나 그 과정에서 큰 공공적 비용이 발생한다. 중앙정부와 지방정부가 거대 민간중개자를 제거하고 이 공공자금을 공공보건의료시스템과 여타의 필수 인프라를 건설하는 데 직접 투자한다면 훨씬 더 효과적일 것이다. 직접적 공

7) Eskom research reference group (2018) 'Our power: achieving a just energy transition for South Africa'. <https://www.new-eskom.org/>

8) <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/Democratising-Local-Public-Services.pdf>

9) Marois, T. (2019) 'Public banking on the future we want', in Public Finance for the Future We Want. TNI. <https://www.tni.org/en/publicfinance>

공투자를 시급히 필요한 진보적 조세제도와 결합한다면, 보편적 공공서비스를 실현하여 영토적 연대를 강화할 수 있다.

이 보고서가 보여주는 바와 같이, 공공서비스가 공공적으로 소유되고 민주적으로 조직되면, 지역사회의 부와 지역경제를 효과적으로 강화할 수 있다. 이제 민주적 공공적 소유를 모든 수준에서 요구하고 공공서비스에 대한 보편적 접근성을 요구하여 모든 사람이 존엄하고 충만한 삶을 살 수 있게 해야 할 때이다.

인종주의, 파시즘, 극우가 증가하고 있는 이때, 사람과 지구에 봉사하는 실행가능한 시스템적 해결책을 제안하는 것은 연대와 협력에 기초하여 우리 사회와 경제를 재건하는 데 크게 이바지할 수 있다. 우리의 공공적 미래는 공포가 아니라 희망에 있으며, 기업이 아니라 지역사회에 있다.

조사 방법론

수집된 재공영화와 공영화 데이터는 여러 시민조직, 연구자, 노동조합의 협력적 노력의 결과이다. 16개 조직¹⁾이 협력하였고 데이터를 수집하였다. 약 22명의 연구자가 수집된 데이터를 검증하기 위하여 컴퓨터로 조사하였다.

이 보고서를 위한 데이터 수집은 2015년 중반부터 2016년 말까지(1단계), 그리고 2018년 초부터 2019년 중반까지(2단계) 각각 진행되었다. 수집된 정보는 조사 참여자에게 자신의 관할 구역에서 있었던 (재)공영화의 사례를 확인해 줄 것을 요청하는 참여조사를 토대로 한다(1단계). 그리고 노동조합과 시민사회 네트워크, 그리고 공공서비스 분야에서 활동하는 조직에게 설문지를 배포하였다. 우리는 (재)공영화의 이유, 그리고 왜 해당 서비스가 이제 공공적 소유하에 있는가를 설명해 줄 것을 요청하였다.

이 조사는 물, 에너지, 교통, 쓰레기 관리, 재활용, 보건사회서비스, 교육을 포함한 필수 서비스에 중점을 두었다. 아울러 이 조사는 ‘지방정부 서비스’라는 포괄적 범주를 포함하였다. 이 범주는 건물과 청소, 보안과 긴급사태대응, 공공(녹지)장소, 주택, 학교급식, 스포츠, 문화활동, 장례서비스, 건설과 수리, 인적 자원, IT 등을 포함한다. 조사의 2단계에서 우리는 통신/인터넷 서비스를 새로운 범주로 추가하였다.

시간과 자원의 제약 때문에 조사 대상자 목록은 결코 포괄적이지 못했는데, 특히 아프리카 국가와 호주가 많이 빠졌다. 더 많은 사례가 발굴되어야 한다는 것은 분명하다. 현재의 조사는 서비스가 재공영화 되었다가 다시 민영화된 사례 또는 계약이 한 민간 사업자에서 다른 민간 사업자에게로 이전된 사례를 포함하지 않는다. 이런 사례는 이 조사의 범위를 명백히 벗어난다. 아래의 데이터가 수집되었다.

1) 오스트리아연방노동회의소(AK), 캐나다공공노조(CUPE), 덴마크공공노노(FOA), 민주주의연구소(Democracy Collaborative, 미국) 유럽공공서비스노조연맹(EPSU), 카탈루냐국경없는공학협회(ISF), MODATIMA (물·토지·환경 보호운동, 칠레), 다국적기업 관측소(프랑스), 공영서비스프로젝트(MSF), 네덜란드노총(FNV), 노르웨이지사체일반노조(Fagforbundet), 국제공공노련(PSI), 국제공공노련연구소(PSIRU), 초국적연구소(TNI), 글래스고대학(스코틀랜드), We Own It(영국)

- 재공영화와 공영화에 관한 의사결정과 실행이 이루어진 연도
- 이전의 민간 사업자
- 재공영화된 새로운 사업자의 이름
- (재)공영화 이후의 소유 구조
- 탈민영화가 어떻게 일어났는가
 - E: 계약 만료 후 갱신하지 않고 재공영화
 - S: 민간 사업자가 주식 매각, 계약을 재공영화
 - T: 계약 해지 후 재공영화
 - W: 민간 사업자가 (경영)계약에서 철수 후 계약을 재공영화
 - P: 공공 인수
 - D: 재공영화 결정이 아직 실행되지 않음. 통제 회수의 수준(지자체, 지자체 공동, 국가/주/광역지자체)
- 재공영화 조치의 유형
 - A1: 공공-공공 파트너십 등을 통한 재공영화(일반적으로 지자체 간 협력)
 - A2: 공공당국과 시민/노동자 협동조합의 파트너십이 이윤 추구의 상업적 서비스 사업자를 대체함
 - A3: 노동자/시민 주도의 협동조합이 이윤 추구의 상업적 서비스 사업자를 대체함
 - B1: 지방정부가 새로운 공기업(일반적으로 지자체 소유)과 서비스를 만들
 - B2: 지방정부가 협동조합 또는 시민사회와 협력하여 새로운 공기업, 서비스, 인프라를 만들

2단계에서 연구자들은 재공영화와 공영화의 영향과 결과를 파악하기 위하여 협력하였다. 많은 경우 새로운 사례들이어서 결론을 내리기에 너무 이른 시기였다. 다른 많은 사례에서는 연구자가 자세한 정보에 접근할 수 없었다. 예컨대, 1단계 조사에서 물과 에너지 사례는 모두 578개였으나 이들 중 많은 사례가 분석을 위한 충분한 정보가 없었다. 총 664개 사례(1,408개 사례의 47%)는 영향과 결과를 분석할 만한 충분한 정보를 제공하지 않았다. 그러나 연구자들은 744개 사례(전체의 53%)의 데이터에 접근할 수 있었다. 연구자들이 관심을 집중한 것은 공공서비스 제공이 분명한 공공적 목표에 근거하고 있었고 서비스 이용자가 어느 정도 민주적 통제를 하는 사례들이었다. 이러한 공공적 목표에는 투명성, 공정성, 보편적 접근성, 적정가격, 환경적 지속가능성, 서비스 질, 지역경제와 자원에 대한 통제권, 노동자의 공정한 임

금이 포함된다. 민주적 통제는 이용자 참여, 선출된 공무원의 책임성을 말한다. 연구자와 참여 조사에 의해 수집된 정보를 토대로, 분명한 근거자료가 있을 경우 확인된 영향과 결과를 코드화하였고, 이때 아래의 범주를 사용하였다.

1. 더 나은 투자가치와 공공부문 비용절약
2. 주민 요금 인하
3. 더 좋은 노동조건
4. 질 높은 서비스를 위한 공공투자 증가
5. 민간부문 파산에 대한 대응
6. 지역사회 부 형성을 위한 지역 역량 강화
7. 시민과 지구에 이익이 되는 정책목표 달성
8. 기후위기 대처를 위한 조치
9. 민주적 통제와 공공적 소유의 개선
10. 이용자, 노동자 또는 지역사회와 공공당국의 협력
11. 인권 보호를 위한 보편적 접근성
12. 공공보건 향상과 피해완화 확대
13. 공공서비스에 대한 페미니스트 접근

범주 1, 2, 3에 관하여, 연구자들은 이전의 민간 관리와 비교하기 위해 재공영화 사례를 주로 조사하였지만, 거기에 국한한 것은 아니었다. 새로 설립된 지차제 에너지회사나 통신회사(공영화)가 경쟁시장의 현존 민간사업자에 비해서 더 저렴한 요금을 제공하는 사례들이 있기 때문이다. 범주 5는 재공영화 사례만을 대상으로 한다.

마지막으로, 이 보고서의 15개 장을 집필한 필자들은 이러한 전체 조사를 폭넓게 지원해 주었다. 이 필자들은 뵤른 페터센과 니자 몬센, 셸리아 블라우엘, 로버트 램지, 토마스 앵하우젠, 베라 웨그만, 매리 앤 매너헌과 로라 쉬테거만, 알렉산더 파네즈 핀토, 토마스 해너와 크리스토퍼 미첼, 올리비에 프피장, 다리아 치브라리오, 밀로 피아스코나로, 미리암 플라나스와 후안 마티네즈, 리비니아 스타인포르트, 데이비드 홀, 힐러리 웨인라이트이다. 이 15개 장은 필자들이 맡은 국가와 부문, 그리고 부문별 또는 주제별 이슈에 걸쳐서 재공영화에 관한 통찰력을 제공한다.

함께 한 조직들



오스트리아연방노동회의소(AK)
Austrian Federal Chamber of Labour (AK)
www.wien.arbeiterkammer.at



캐나다공공노조(CUPE)
Canadian Union of Public Employees (CUPE)
www.cupe.ca



덴마크공공노조(FOA)
Danish Union of Public Employees (FOA)
www.foa.dk



암스테르담 99 (싱크뱅크)
De 99 van Amsterdam
www.de99vanamsterdam.nl



민주주의연구소
The Democracy Collaborative
www.democracycollaborative.org



유럽공공서비스노조연맹(EPSU)
European Federation of Public Service Unions (EPSU)
www.epsu.org



카탈루냐국경없는공학협회(ISF)
Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF)
www.esf-cat.org



물·토지·환경 보호운동(칠레)
MODATIMA (Movement of defence of water, land and the environment, Chile)
www.modatima.cl



다국적기업관측소
Multinationals Observatory
연락: Olivier Petitjean, opetitjean@multinationales.org
www.multinationales.org



공영서비스프로젝트(MSP)
Municipal Services Project (MSP)
www.municipalservicesproject.org



네덜란드노총(FNV)
The Netherlands Trade Union Confederation (FNV)
www.fnv.nl/mondiaal-fnv



노르웨이지사체일반노조(Fagforbundet)
Norwegian Union for Municipal and General Employees (Fagforbundet)
www.fagforbundet.no



국제공공노련(PSI)
Public Services International (PSI)
<https://publicservices.international/>



국제공공노련연구소(PSIRU)
Public Services International Research Unit (PSIRU)
www.psiru.org



초국적연구소(TNI)
Transnational Institute (TNI)
 연락: Lavinia Steinfort, l.steinfort@tni.org
www.tni.org



글래스고대학
University of Glasgow
www.gla.ac.uk



‘우리가 주인이다’ (캠페인조직)
We Own It
www.weownit.org.uk

공공서비스 (재)공영화 운동에 참여하기

- 이 보고서 발간을 위하여 협력한 조직들은 당신의 참여를 환영한다. '미래는 공공이다'(Future is Public) 회의 웹사이트(<https://futureispublic.org/>)는 경제의 민주적 소유와 탈민영화 추세에 관한 자료센터이다. 연락: 사토코 키시모토(Satoko Kishimoto, satoko@tni.org)
- 글래스고대학의 앤드류 컴버스 교수팀은 '지구적 재공영화와 탈신자유주의 전환'(Global Municipalisation and the Post-Neoliberal Turn)이라는 연구프로젝트를 수행하고 있다. 이 프로젝트의 목적은 신자유주의에 도전하고 더 민주적 형태의 도시 거버넌스와 지역 거버넌스를 만들기 위해 공공적 소유의 잠재력, 더 구체적으로는 재공영화 과정을 연구한다. 이 프로젝트를 위해, 지구적 (재)공영화의 대화형 데이터베이스를 구축 중이다. 이 데이터베이스는 다음의 웹사이트를 통해 접속할 수 있을 것이다. <https://futureispublic.org/remunicipalisation-global-database/>
- 추가적인 사례와 정보는 수집되는 대로 이 새로운 데이터베이스에 추가될 것이다. 당신은 새로운 사례를 알림으로써 참여할 수 있으며, 이 조사 웹사이트(영어)는 다음과 같다. <https://glasgow-research.onlinesurveys.ac.uk/globalremunicipalisation> 독일어, 프랑스어, 스페인어, 포르투갈어, 스웨덴어 웹사이트도 있다. 연락: 푸란지스카 폴(Franziska Paul), Franziska.Paul@glasgow.ac.uk
- '이윤보다 사람이 우선'(People over Profit)은 국제공공노련과 많은 파트너들이 2017년에 출범시킨 지구적 플랫폼이다. 그 웹사이트(<https://peopleoverprof.it>)는 물, 보건의료, 교육, 에너지, 쓰레기관리, 공공인프라와 같은 공공서비스의 민영화와 공공민간파트너십(PPPs)에 맞서 싸우는 노동조합, 조직, 캠페인을 연결한다. 연락: campaigns@world-psi.org
- '새로운 시스템 프로젝트'(Next System Project)(<https://thenextsystem.org/>)는 민주주의연구소(Democracy Collaborative)의 사업으로 미국과 세계가 직면한 시스템적 문제를 다루기 위한 대담한 사고와 행동을 목표로 한다. 경제적 불평등, 인종적 불공평, 기후변화와 같은 시스템적 문제는 시스템적 해결책을 요구한다. '새로운 시스템 프로젝트'는 에너지민주주의, 공공은행, 노동자 통제/소유와 같은 대안적 정치경제 전략 및 제도를 기업자

본주의를 넘어선 정치경제 시스템이라는 더 큰 비전과 연결시키는 연구개발 실험실로서 가능하다. 뉴스레터를 구독하고 2주마다 나오는 팟캐스트 시리즈를 청취하라.

- ‘물 재공영화 추적자’(Water Remunicipalisation Tracker) 웹사이트는 물 재공영화 사례를 공유하는 공간의 하나이다. 새로운 사례가 추가되고 기존 사례는 정기적으로 업데이트된다. www.remunicipalisation.org
- ‘공영서비스 프로젝트’(MSP: Municipal Services Project)는 보건, 물, 위생, 전기 부문의 민영화에 대한 대안을 탐색한다. MSP는 세계의 학계, 노동조합, NGO, 사회운동과 활동가로 구성된 학제적 프로젝트이다. www.municipalservicesproject.org
- 영국에서는 공공서비스의 공공적 소유 문제가 정치적 논쟁의 중심에 등장하였다. 국가적 캠페인 조직 ‘우리가 주인이다’(We Own It)는 시민의 의견을 더 널리 알리기 위해 정보를 제공한다. 공공서비스는 당신의 것이다. 당신은 공공서비스에 비용을 지불하고 이용한다. 공공서비스는 당신의 삶에 영향을 미친다. 당신은 사적 이윤보다 더 중요하다. 우리와 함께 하자! <https://weownit.org.uk/people-not-profit>
- ‘에너지민주주의’(Energy Democracy)(<http://www.energy-democracy.net/>)는 권력을 대기업에서 에너지 이용자와 노동자에게 이전하는데 관심이 있다. 웹사이트는 세계 전체에 걸쳐 유사한 경험들을 정리하여 보여주며, 사회적으로 정의롭고 지속가능한 지역 에너지시스템을 추구하는 연구자와 실천가를 연결한다. 연락: 라비니아 스타인포르트(Lavinia Steinfort), l.steinfort@tni.org
- ‘변혁적 도시’(Transformative Cities)(<http://transformativecities.org/>)는 진보적 지방정부와 사회운동을 위한 공간이다. 그 목적은 물, 에너지, 식품, 주택과 같은 사람들의 기본적 필요를 충족하는 변혁적인 정치적·사회적·문화적 실천의 경험을 알리고 공유하는 것이다. 우리는 이 도시들의 경험을 지구적으로 널리 알려 다른 도시에 영감을 주는 것을 목표로 한다. 당신 도시의 이야기를 들려 달라! 연락: 솔 트럼보 빌라(Sol Trumbo Vila), soltrumbovila@tni.org
- ‘공공적 물 되찾기’(RPW: Reclaiming Public Water) 네트워크는 개방적이며 수평적인 지구적 네트워크로서, 시민사회운동가, 노동운동가, 연구자, 지역사회 물 단체, 공공적 물 사업자를 연결한다. 연락: 사토코 키시모토(Satoko Kishimoto, satoko@tni.org)

민영화에 대한 저항은 강력한 변화의 힘이 되었다. (재)공영화는 서비스의 공공적 소유를 되찾거나 새로운 공공서비스를 만드는 것을 말한다. 우리의 조사가 확인한 바에 의하면, 최근에 1,400개 이상의 (재)공영화 사례가 있고 세계적으로 58개 국가에서 2,400개 이상의 도시가 포함되어 있다.

이 보고서는 이런 숫자만을 다루지 않는다. 이 보고서는 공공서비스가 기후파국, 악화하는 불평등, 정치적 불안 증가의 상황에서 그 어느 때보다 더 중요하다는 것을 보여준다. 시민사회조직, 노동조합, 지방정부는 협력하여 힘을 모아, 민주적 공공적 소유를 사회의 모든 수준으로 어떻게 확대할 것인가에 대한 새로운 기본틀을 공동어 만들고 있으며, 지역사회가 주도하며 기후를 의식하는 공공서비스로 가는 새로운 길을 열고 있다.

코로나19 위기는 여러 해에 걸친 긴축, 사회보장 삭감, 공공서비스 민영화의 파멸적 영향을 분명히 보여주었다. 아울러 코로나19 위기는 공공서비스와 공공서비스를 운영하는 사람들이 건강하고 회복력 있는 사회의 진정한 토대라는 것을 보여주었다.

민영화가 실패함에 따라, 21세기를 위하여 공공적 소유를 다시 정의하는 핵심 도구로서 (재)공영화를 선택하는 국제적 운동이 성장하고 있다.



- 01 유럽 에너지 자유화의 실패와 공공적 대안
- 02 공공이 미래다: 공공서비스의 민주적 소유를 향하여

사회공공연구원 | 서울시 영등포구 대림동 739-4 철노회관 5층 www.ppip.or.kr

비매품/무코



9 788998 006648
ISBN 978-89-98005-04-8

PPP