



은밀하고 교묘하게 추진되는

# 민영화 파헤치기

# 글 쓰는 순서

---

## 민영화 파헤치기

### 여는 글

---

공공서비스에 대한 민중의 권리를 지키자! 04

### 1부 민영화가 궁금하면 맥쿼리와 KT를 보라

---

서울 지하철 9호선은 왜 요금을 인상하려고 했나 08

한국통신 민영화는 무엇을 남겼나 14

### 2부 민영화란 무엇이고 어떻게 추진되었나

---

민영화란 무엇인가 22

민영화는 어떻게 추진되었나 27

---

---

### 3부 민영화가 공격하는 것은 무엇인가

---

시민의 권리에서 시장의 상품으로	37
민영화와 공공서비스의 타락	45

### 4부 박근혜 정부의 민영화 공세

---

자본을 위해 은밀하고 교묘하게	54
철도 민영화: 경쟁체제 도입은 예정된 파국	58
가스·전력 민영화: 재벌을 위한 에너지 산업 재편	67
물 민영화: 새로운 초국적 기업 육성법	76
의료 민영화: 건강을 담보로 한 자본의 이윤 추구	84

### 5부 민영화를 막아내자

---

민중의 보편적 권리를 쟁취하자	95
민영화 저지 투쟁에 나서자	99

---

## 공공서비스에 대한 민중의 권리를 지키자!

한국 사회에서 민영화는 15년 전 국제통화기금(IMF) 구제금융 협약 이후 급물살을 타기 시작한다. IMF는 세계은행(WB), 세계 무역기구(WTO) 등과 함께 전 세계적으로 자본의 이윤추구 활동의 자유를 촉진하는 신자유주의 세계화를 지난 수십 년간 강제해 왔다. 그들은 초국적기업의 활동에 대한 각종 규제와 장벽 해체, 시장 개방, 공공서비스 민영화를 주요 정책으로 펼쳤다. 이중 공공서비스 민영화는 세계 곳곳에서 노동자 민중에게 직접적인 재앙을 초래했다.

전력, 상하수도, 가스, 공항, 항만, 은행, 통신, 철도, 도로, 석유, 의료, 연금, 건강보험, 우편, 교육 등 인간의 삶에 필수적인 공공서비스가 민간기업 특히 초국적자본인 외국기업들에 팔려나가면서 평범한 시민들은 요금폭등과 서비스 질 저하, 빈번한 사고를 겪었다. 아르헨티나의 경우 1990년대 초에 외환위기로 인해 IMF 구제금융 체제로 들어가면서 거의 모든 공공서비스를 민

간자본에 팔아넘겼고 이는 참혹한 결과로 이어졌다. 수도요금이 1년 만에 70~80%가 인상되는 등 대부분의 공공요금이 폭등하여 2002년에 정부가 모든 공공요금 동결을 선언할 때까지 아르헨티나는 세계에서 가장 비싼 공공요금을 기록했다. 영국에서는 철도 민영화로 인해 대형 사고가 빈발했고 요금이 천정부지로 치솟아 다시 철도를 공영화하기에 이르렀다. 2001년 미국 캘리포니아 정전사태도 민영화로 인한 재앙의 결과였다. 전력 민영화 이후 전력회사들이 수익성만 추구한 나머지 도매가격 폭등으로 인해 소매업체들이 도산했고 전력회사는 가동을 중단했다.

한국에서 민영화에 본격적인 제동을 건 것은 2002년 철도·발전·가스 세 노동조합의 공동 파업투쟁이었다. 노동자들의 강력한 반발과 전 민중적인 반대여론이 민영화를 중단시키거나 그 속도를 지연시켰다. 그러나 김대중, 노무현, 이명박 정부는 어떤 형태로든 민영화 추진을 멈추지 않았고 한미 자유무역협정(FTA)까지 체결되면서 민영화의 압력은 더욱 커졌다. 박근혜 정부는 이러한 정책기조를 이어서 재벌에게만 수익을 안겨주는 민영화를 멈추지 않고 있으며, 비난을 피해가기 위해 ‘경제체제 도입’이니 ‘자회사 설립’이니 하는 식의 우회적인 ‘꼼수 민영화’를 추진하고 있다.

민영화 반대 투쟁은 공공서비스에 대한 민중의 보편적 권리를 지키는 싸움이다. 사람이면 누구나 저렴한 가격에 질 좋고 안

전한 공공서비스를 누릴 권리가 있다. 세계 각국의 민영화 반대 투쟁은 공공서비스 기본권을 주장하며 공적인 통제 하에 공공서비스를 두어야 한다고 호소하고 있다. 이는 광범위한 민중들의 지지로 이어지고 있다. 2011년 이탈리아에서는 국민투표 결과 국민의 95%인 2,600만 명의 반대로 상수도 민영화를 저지하기도 했다.

민중에게 재앙이 될 박근혜 정부의 민영화 추진에 맞서는 노동자들의 투쟁과 전 사회적인 연대를 통해 끝까지 싸워나가자.

2013. 6. 20  
사회진보연대

# 1부

민영화가 궁금하면  
맥쿼리와 KT를 보라

# 서울 지하철 9호선은 왜 요금을 인상하려고 했나

민영화는 먼 미래의 이야기가 아니다. 우리 주변에 있는 사회기반시설과 공공서비스의 상당수가 이미 민영화되었다. 그리고 민영화로 인해 발생하는 피해들이 하나둘씩 드러나고 있다. 그중 대표적인 사례가 서울 지하철 9호선과 KT이다. 두 사례는 공공서비스가 기업의 먹잇감이 되면서 정부 재정과 시민의 주머니가 어떻게 털리는지, 그리고 그 과정에서 얼마나 큰 사회적 손실과 노동권 침해가 발생하는지를 보여준다.

서울에는 민영화된 지하철이 있다. 바로 지하철 9호선이다. 1~4호선과 5~8호선은 서울시의 지방공기업인 서울메트로와 서울도시철도공사가 운영하지만, 9호선은 민간 기업인 서울시메트로9호선(주)(이하 메트로9호선)이 운영을 한다.

지난 2012년 4월 15일, 9호선에서 문제가 발생한다. 메트로 9호선이 돌연히 지하철역 공고문을 통해 기본요금 50% 인상을 통보한 것이다. 서울시와의 협의도 없는 일방적인 발표였다. 깜



짜 놀란 서울시는 공개 사과 요구와 함께 과태료 1,000만 원을 부과했지만, 메트로9호선은 “예정대로 6월 16일부터 인상된 요금을 받겠다”고 맞받아쳤다. 왜 이런 일이 발생했을까?

## 맥쿼리의 ‘첨단금융기법’ 과 의도된 경영난

주식회사인 메트로9호선은 경영난 때문에 지하철 요금을 인상할 수밖에 없다고 주장하였다. 메트로9호선에 따르면 경영난의 주요 원인은 1,820억 원이나 되는 누적 적자였다. 그런데 적자가 발생한 까닭을 살펴보니 수상한 점이 한두 가지가 아니다. 가장 큰 문제는 적자가 발생한 주요 원인으로 지목되는 막대한 이자 비용이다. 2009년 개통 후 3년 동안 이자 비용으로만 무려 1,000억 원이 지출되었다. 이 이자의 대부분은 장기차입금에 대한 것인데 2011년 기준 메트로9호선의 장기차입금은 4,960억 원이다.

문제는 메트로9호선이 장기차입금에 대해 매우 비싼 이자를 물고 있다는 점이다. 4,960억 원 중 4,280억 원의 연이자율은 6~7%대였고, 나머지 668억 원은 후순위 대출로 금리가 무려 15%에 달하였다. 후순위 대출은 기업이 망하는 경우에 못 받을 위험이 크기 때문에 보통 높은 이자율이 적용된다.

메트로9호선의 경영난이 고금리를 무는 장기차입금 때문이라고 파악한 서울시는 이자 비용을 줄이기 위해서 서울시의 지급보증을 통해 4~5%의 이자율로 돈을 빌릴 수 있도록 해주겠다

고 제안하였다. 그러나 메트로9호선은 이러한 제안을 거절하였다. 비용을 줄여서 수익을 높일 수 있는 솔깃한 제안을 거절한 이유는 무엇일까?

바로 메트로9호선의 주주들이 이 회사의 주주임과 동시에 채권자였기 때문이다. 메트로9호선의 주주들은 최대한의 수익을 남겨서 배당을 받는 정상적인 경영 방법보다 이자를 통해서 수익을 올리는 방법을 더 선호하였다. 영업이익에 대해서는 법인세를 내야하지만, 영업이익이 적자면 법인세를 내지 않아도 되기 때문이었다. 메트로9호선의 주요주주는 현대로템(25%) 맥쿼리인프라(24.53%), 신한은행(14.96%), 포스코ICT(10.19%), 현대건설(7.64%) 등이다. 이들은 주주이자 채권자로서 메트로9호선에 높은 이자율로 돈을 빌려주고 이자를 받는 돈놀이식 사업을 벌였다.



이러한 방법은 호주의 초국적 금융자본인 맥쿼리가 처음 도입한 ‘첨단금융기법’이다. 메트로9호선의 후순위대출 668억 원 가운데 절반 이상인 335억 원을 맥쿼리인프라가 빌려주었다. 맥쿼리인프라는 자사가 투자한 모든 도로·항만·철도에 비슷한 수법으로 후순위 대출을 설정해놓고 있다.

맥쿼리인프라는 빌려줄 돈을 금융기관이나 민간투자자들에게서 싼 이율로 조달한다. 2011년 감사보고서에 따르면 맥쿼리인프라는 신한은행, 농협중앙회, 우리은행, 동양생명, 신한생명 등과 7%대 금리로 대출 계약을 맺었다. 이렇게 빌린 돈을 메트로9호선과 같이 사회기반시설을 운영하는 회사에 고금리로 빌려주는 것이다.

맥쿼리인프라는 지금까지 서울-춘천고속도로, 인천대교, 우면산터널 등 전국 14개 도로·터널·항만·다리와 같은 사회기반시설에 1조 7,700억 원 가량을 투자하였다. 이 가운데 6,000억 원 가량이 사회기반시설을 운영하는 특수목적회사의 지분을 인수하는 데 쓰였고, 나머지 1조 1,000억 원 가량이 자신들이 투자한 회사에 돈을 빌려주는 데 쓰였다. 그런데 대출금 가운데 상대적으로 이율이 낮은 선순위대출(금리 7.9~15%)은 2,500억 원뿐이고, 나머지 8,500억 원은 이율이 높은 후순위대출(금리 11~20%)이었다. 사회기반시설 투자라기보다는 돈놀이를 한 것이다.

## 막대한 기업 보조금

맥쿼리인프라의 주요 수입 중에는 지자체의 보조금도 포함되어 있다. 메트로9호선에는 서울시의 보조금이 엄청나게 들어가고 있다. 메트로9호선과 서울시가 맺는 계약에 최소운영수입보장(MRG: Minimum Revenue Guarantee) 조항이 있기 때문이다. 이 조항에 따르면 계약 기준에 미달할 경우에 서울시가 운영 수입을 2009년부터 5년간은 90%, 2014년부터 5년간은 80%, 2019년부터 5년간은 70%를 보장해줘야 한다. 연간수익률로 환산하면 8.9%에 해당하는 내용이다. 이에 따라 서울시는 지금까지 메트로9호선에 499억 원을 지급하였다.

[표1] 메트로9호선에 지급된 서울시의 보조금

연도	금액		비고
	최소운영수입 보장금	무임승차 지원금	
2009년	131억 원	11억 원	지급완료
2010년	292억 원	30억 원	지급완료
2011년	396억 원	34억 원	무임승차 지원금만 지급
2012년	500억 원	40억 원	미확정

최소운영수입보장제도는 민간자본이 투입된 사업의 수익이 예상보다 적을 경우 그 적자분을 정부나 공공기관이 세금으로 보전해 주는 것으로, 1999년 김대중 정부 시절 '사회간접자본 시설에 대한 민간투자법'에 도입되었다가 2009년에 폐지되었다.

그 사이에 맺어진 수많은 민간투자사업에는 이 조항이 포함되어 있어서 짧게는 수년에서 길게는 30년까지 최소운영수입을 세금으로 지급해야 한다. 이러한 조항으로 맥쿼리인프라는 광주제2순환도로 1·3구간을 운영하면서 지금까지 광주시에서만 1,190억 원을 받았다.

2011년도 감사원 조사에 따르면, 정부는 2001~2009년 사이 최소운영수입보장으로 2조 1,941억 원을 지급하였다. 최소운영수입보장제도를 적용 받는 사업은 2009년 말 기준 전체 민간투자사업의 60%에 해당하는 70개에 이른다. 현재 추세대로라면 앞으로 18조 8,000억 원 이상이 추가 지급되어야 한다(감사원, 「최소운영수입보장 민자사업 사후관리실태」, 2011.5.).

결국 민간투자사업에 투자한 사적 자본은 수익을 최대한 뽑기 위해서 약탈적인 신종 금융기법을 동원하고, 또한 정부의 보조금을 통해서 이익을 얻는다. 반면 시민들은 요금 인상의 부담을 져야하고, 시민들이 낸 세금도 사적 자본의 이익을 위해서 낭비되게 된다. 이것이 바로 시민의 부담으로 자본의 이윤을 보장하는 민영화의 맨얼굴이다.

# 한국통신 민영화는 무엇을 남겼나

대형 공기업이 민영화된 대표적인 사례가 한국통신공사가 주식 매각 방식을 통해서 KT로 전환된 것이다. 정부는 1990년대 초반부터 한국통신공사의 지분을 조금씩 매각하다가 1999년 이후 본격적인 매각에 나서 2002년이 되면 정부 지분을 완전히 팔아 버리기에 이른다. 완전 민영화가 된 지 벌써 10년이 넘었다. 그렇다면 한국의 통신시장은 민영화로 원하던 효과를 얻었는가? 또 KT에서는 그동안 무슨 일이 발생했나?

## 세계 최고 수준인 한국의 통신비

1994년 한국이동통신이 SK로 매각되었고 2002년 한국통신이 완전 민영화되었다. 민영화론자들은 통신 산업을 민영화하면 시장경쟁을 통해 소비자들에게 저렴한 가격으로 질 좋은 서비스를 제공할 수 있다고 주장하였다. 그러나 현재 우리 국민들은 세계

에서 가장 비싼 통신비를 내고 있다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면 2010년 우리나라의 가구당 통신비는 가처분소득 대비 4.4%로 OECD 국가 평균인 2.7%보다 훨씬 높다. 통계청의 조사에서도 2012년 가구당 월평균 통신비 지출이 15만 2,400원으로 총소비지출의 6.2%나 차지한다.

우리 국민들이 이렇게 높은 통신비를 부담하는 까닭은 통신 시장을 지배하는 SKT와 KT가 고배당과 불필요한 경쟁을 하기 때문이다.

[표2] KT의 연도별 배당 내역 (단위: 억 원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
당기순이익	10,101	10,872	19,638	8,301	12,555	9,983	12,334
배당성향(%)	15.8	20.6	10.8	50.8	50.4	63.8	33.4
배당 총액	1,592	2,240	2,128	4,215	6,332	6,368	4,161
외국인배당	364	836	1,107	2,579	4,178	3,953	2,660
연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
당기순이익	9,576	4,498	5,165	11,719	12,890	7,193	134,825
배당성향(%)	42.5	50.3	94.2	50.0	37.8	67.8	45.25
배당 총액	4,073	2,263	4,864	5,862	4,866	4,874	53,828
외국인배당	2,510	1,264	2,448	3,083	2,560	2,564	30,106

\* 2000~12년 평균 배당성향, 2000~02년 평균 배당성향은 15.7%, 2003~12년 평균 배당성향은 54.1%

먼저 고배당부터 살펴보자. 통신사업은 장치사업이며 독점적 지배자인 SKT와 KT 매출의 대부분은 국민들의 호주머니에서 나온다. 즉 대수기업이다. 하지만 소유지배 구조에 따른 이익 분배를 확인해보면 엄청난 국부유출 기업임을 알 수 있다. KT의 외

국인지분은 49%이지만 의결권과 배당권이 없는 자사주 6.85%를 제외하면 외국인이 과반수 이상을 점하고 있다. 특히 민영화가 완료된 이후인 2003~2012년 배당성향은 54.1%에 달하며 2009년에는 94.2%에 이르렀다. 그 결과 지난 10여 년 동안 KT는 주주 배당으로 5조 3,828억 원을 지출했으며, 그중 3조 106억 원 가량이 외국인 투자자들에게 돌아갔다.

또한 KT와 SK는 주가를 끌어올리기 위해서 고배당률 경쟁을 벌이고 있다. KT는 2012년 3월 주주총회에서 향후 3년간 최소한 주당 2,000원의 배당을 실시할 것이라고 밝혔다. 당시 KT의 주가 32,500원을 감안할 때 시가 배당률이 6.15%에 달하는 수준이고, 이는 시중금리 3~4%보다 훨씬 높다. 주가를 끌어올리기 위해 높은 배당으로 주주들을 유인하는 것이다. KT와 SK는 거의 매년 1조 원 이상을 배당에 사용했고, 2012년에도 두 회사의 배당





금 합계는 1조 1,425억 원에 달한다. 이는 두 회사가 공기업이었으면 통신요금 절감에 사용할 수 있는 돈이다.

또한 KT는 민영화 이후에 막대한 자금을 마케팅비로 지출하고 있다. 2001년 KT의 마케팅비는 2,478억 원이었는데 2010년에는 2조 8,501억 원으로 10배 이상 급증하였다. 이것은 SKT, LG유플러스와의 과다한 경쟁으로 인해 발생한 불필요한 비용이다.

사기업 간의 경쟁으로 인해 발생한 불필요한 지출은 이뿐만이 아니다. 각 통신기업들이 통신망을 이중 삼중으로 설치하여 낭비가 발생하는 것이다. 현재 통신사 간에 3개의 이동통신 기지국이 중복 설치되어 있고, 최근에 확대되고 있는 4G망의 경우에도 중복 투자가 이어지고 있다. 개별 기업 간의 중복투자가 높은 통신요금으로 국민들에게 전가되고 있는 것이다. LG경제연구원 조차도 “통신사 간 4G 통신망 구축 협력이 이루어지면 20~30%의 설비투자비 절감이 가능”하다고 말했지만, 그러한 협력은 발생하지 않았다.

민영화로 사기업이 된 통신기업들은 주주들에게 고배당을 통해서 이윤을 제공하고 있으며, 통신 기업 간 경쟁으로 인해서 발생한 높은 마케팅 비용과 중복적인 통신망 구축은 국민들에게 높은 통신비 부담으로 돌아오고 있다. 결국 저렴한 가격과 질 좋은 서비스라는 약속은 간 데 없고, 높은 가격과 사회적 낭비, 그리고 국부 유출이 발생한 것이다.

## 노동자를 죽음으로 내모는 KT

KT는 그 전신인 한국통신 시절부터 노동권 탄압으로 악명이 높다. 한국통신은 민영화를 앞두고 인력 구조조정에 들어갔다. 특히 1998년부터 구조조정을 강력하게 추진하여 민영화 전에 이미 2만여 명이 명예퇴직으로 강제퇴사 당하였다. 또한 2003년과 2009년에 1만 명이 훨씬 넘는 인력이 퇴출되었다.([표3]참고)

[표3] KT의 연도별 인력구조조정 (단위: 명)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2008	2009	계
전직원 수	59,753	56,600	47,532	46,095	44,094	37,652	35,063	30,841	
퇴직자 수	1,959	3,203	9,335	1,429	1,389	5,505	550	5,992	29,362

자료: 조태욱, 「통신민영화 폐해와 재공공화 토론문」, 『사회화와 재공공화의 현재적 의미』 토론회 자료집, 2012.2, 공공운수노조 부설 정책연구원.

KT는 명예퇴직을 거부한 직원들을 퇴출대상자로 지정하고 ‘CP 프로그램’(부진인력 퇴출 프로그램)을 시행하였다. KT 중간 관리자의 양심선언에 의해 폭로된 CP 프로그램의 내용은 다음과 같다. 먼저 대상자에게 기존에 담당하지 않아서 수행할 수 없는 일을 맡기고 업무지시서, 업무촉구서, 서면주의, 서면경고, 징계처리 등의 절차를 3회 반복하여 시행한다. 그리고 감사실에 통보하여 징계 조치한 후 비연고지로 발령해 또 다시 업무지시서부터 반복한다. 결국 관리대상자가 도저히 견딜 수 없는 상황을 만들어 퇴출을 유도하는 것이다. CP 프로그램에는 직원의 실적

과 성향, 동향 파악은 물론 면담과 답변 요령 등 상세하고 구체적인 개인별 퇴출 처리 지침이 담겨있다.

KT노동인권센터에 따르면 2010~2012년 사이에 KT에서 재직 중 사망한 직원만 해도 13명이고 그중 자살로 목숨을 끊은 사람이 4명이다. 이들은 평소 하던 일과 다른 현장 개통·보수 업무로 전환배치되거나, 영업직으로 근무하면서 평일과 주말을 가리지 않는 장시간 노동에 시달렸다고 한다. 인권을 완전히 짓밟은 강제적인 퇴출 프로그램과 대규모 인력감축으로 인한 노동강도의 상승이 노동자들을 죽음으로 내몰고 있는 것이다.

한편 KT는 인력감축과 노동강도 강화에 저항하는 사내의 민주노조 진영을 갖가지 방법을 동원해서 조직적으로 탄압하고 있다. 사측 노무관리팀은 민주노조 진영을 고립시키기 위해서 사내 교육 등을 통해 공개적으로 이들과 활동하면 불이익이 발생할 것이라고 경고하였다. 민주노조 활동가들을 부당해고하고 이들이 노동위원회의 판결에 따라 복직하면 비연고지로 부당 전보하고 다시 해고하는 행태도 반복되고 있다. 사측은 노조 선거에도 개입한다. 투표소와 개표소를 잘게 나누어 누가 어디에 투표했는지 파악할 수 있게 만들어 사실상 공개투표나 다름없게 만든 것이다. 2011년 노조선거에서는 노조선관위가 입후보자등록 공고를 하지 않고 회사측 후보자만 등록하려고 하다가 법원으로 부터 두 차례의 선거중단가처분 결정을 받기도 했다.

올 6월에는 KT에 다니는 50대 노동자가 'KT노동조합 단체

교섭안 투표 때마다 사측의 엄포와 노동탄압이 있었다'는 유서를 남기고 스스로 목숨을 끊었다. 유서에는 “2010년, 2011년 투표 전(특별기동팀장 ○○○) 개인 면담 시 반대 찍은 사람은 쥐도 새도 모르게 날아갈 수 있으니 알아서 찍으라고 엄포”했다는 내용, “2013년도 항상 같은 상황이 반복된다. ○○팀장은 직원들 모인 자리(회식 등 조회석상)에서 똑바로 해라 하면서 엄포를 놓는다. 뭐든 강압적이다”는 내용이 폭로되었다. 그리고 “이런 현실 속에서 KT 조합원이 주권(소중한 한 표)을 정당하게 행사할 수 있겠는가? 15년간 사측으로부터 노동탄압이 이젠 끝났으면 합니다”라고 적었다. 노조 활동에 대한 탄압이 얼마나 악랄하게 진행되었으면 50대 노동자가 그 사실을 유서에 폭로하고 스스로 목숨을 끊었을까.

## 2부

민영화란 무엇이고  
어떻게 추진되었나

---

# 민영화란 무엇인가

---

## 민영화에 대한 정의

민영화에 대한 일반적인 정의는 공공기관의 소유권과 운영권을 사적 자본에게 넘기는 것이다. 그러나 이러한 정의는 협소한 것으로 최근에 다양한 방법으로 벌어지는 민영화를 포괄하지 못한다. 정부의 기능을 민간에게 넘기는 민간자본투자나 민간위탁이 최근 크게 늘어났고, 법과 규제를 변화시켜 공공부문에 수익성 기준에 따른 시장 논리와 영리추구 행위를 도입하려는 시도 또한 강화되고 있기 때문이다. 따라서 민영화는 ‘정부의 소유와 기능을 사적 자본에게 넘기는 것이자 공공부문에 수익성 기준을 따르게 하는 일체의 시도’로 정의할 수 있다.

## 민영화의 다양한 형태

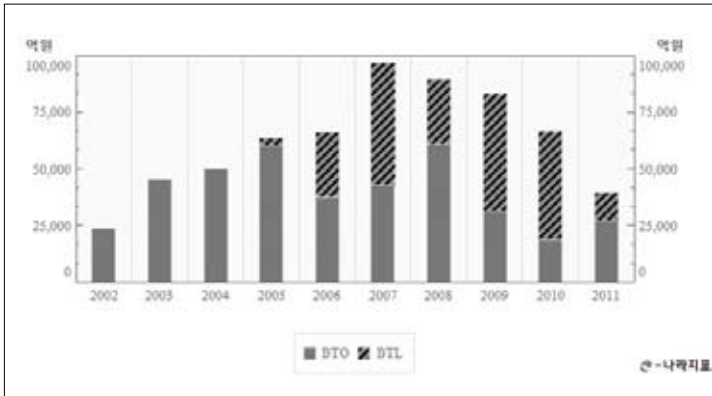
민영화를 이렇게 정의하면 현재 진행되고 있는 민영화의 다양한 형태를 더욱 잘 파악할 수 있다. 민영화에 대한 아래의 분류가 꼭 배타적인 것은 아니며, 서로 혼합되어 추진되기도 한다.

‘사유화’는 정부의 소유권을 사적 자본에게 넘기는 것이다. 주로 공기업 소유권의 완전한 이전을 의미하며, 주식매각형 민영화라고도 할 수 있다. 정부가 설치·보유하고 있는 사업체를 주식회사로 전환시킨 뒤 그 주식을 민간에게 매각하는 방식을 주로 사용한다. 이 방법은 주식시장에 공기업의 주식을 매각하는 기업공개 방식을 채택할 수도 있고, 협상이나 경쟁입찰을 통한 직접 매각 방식을 채택할 수도 있다. 포항제철과 한국통신이 기업공개 방식을 통해서, 한국이동통신과 한국중공업이 직접 매각을 통해서 민영화되었다.

‘민간투자사업’은 정부가 건설·운영하여 온 도로, 항만, 철도, 학교 등의 사회기반시설을 사적 자본이 건설·운영하는 것이다. 최근에는 BTO(수익형 민간투자사업)나 BIL(임대형 민간투자사업) 방식이 많이 사용되고 있다. BTO는 사적 자본이 투자하여 건설을 하고, 준공 후 소유권은 국가에 귀속되며, 사적 자본은 일정 기간 동안 시설물의 운영권을 얻어 이용료(톨게이트비, 지하철 운임 등)를 받아서 수익을 취하는 방식이다. 도로, 항만, 다리, 철도 등 사회기반시설의 건설에 주로 적용된다. 민자고속도로나 서울지하철9호선이 대표적인 경우다. 2005년부터 허용된 BIL는 사적 자본이 투자하여 공공시설을 건설하고, 준공 후 소유권을

국가에 귀속하되, 사적 자본이 일정 기간 동안 시설의 관리운영권을 획득하여 그 시설을 정부에 임대하고 임대료를 받아 수익을 취하는 방식이다. 이용료를 징수해서 수익을 얻을 수 없는 학교건물, 기숙사, 도서관, 복지시설 등의 건설에 활용되고 있다.

[그림1] 민간투자사업의 확대



‘민간위탁’은 정부가 담당하던 기능을 위탁 계약을 한 사적 자본에게 넘기는 행위이다. 쓰레기 수거, 학교 급식, 공공기관의 청소 및 경비, 요금징수나 상하수도 서비스, 나아가 도서관이나 문화체육시설, 사회복지시설까지 민간위탁이 확대되고 있다. 주로 지자체의 사업에서 많이 나타나고 있다.

‘영리화’는 공공부문에 영리성을 도입하려는 시도를 통칭한다. 영리병원 허용이 대표적인 사례이다. 공공기관에 수익성을 기준으로 하는 경영평가제도를 도입하고, 그것에 따라서 예산을



배정하거나 벌칙을 부과하는 제도 또한 영리화의 한 방법이다.

‘경쟁 도입’은 자연독점으로 인해 정부가 담당하던 사업 영역에 사적 자본의 참여를 허용하거나, 또는 공기업을 쪼개 공기업 간의 경쟁을 유도하는 것이다. 한전의 발전부문을 6개의 자회사로 쪼개 경쟁을 유도한 경우가 대표적이다. 또한 사적 자본의 천연가스 도입을 확대하여 가스공사와 경쟁을 시키려는 계획도 경쟁 도입을 통해 민영화를 추진하려는 사례다.

[표4] 민간투자사업의 증가(단위: 억 원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BTO	45,589	50,116	60,679	37,956	42,701	60,934	31,380	18,911	27,424
BTL	-	-	2,820	28,251	53,926	28,470	51,566	47,330	12,149
합계	45,589	50,116	63,499	66,207	96,627	89,404	82,946	66,241	39,573
누계	225,874	275,990	339,489	405,696	502,323	591,727	674,673	740,914	780,487

자료: 기획재정부

## 단계적 민영화

한편 민영화를 추진하는 과정에서 여러 단계를 거치는 경우가 증가하고 있다. 단계적 민영화는 민영화를 반대하는 국민들을 속일 수 있기 때문에 정치적 부담이 덜하다. 또한 대부분의 공기업은 수익성보다는 사회적 기능을 중시하기 때문에 적자 기업인 경우가 많아 바로 민영화하기 어렵다. 수익을 내지 못하는 사업체를 바로 인수할 사적 자본은 없을 것이기 때문이다. 따라서 두 가지가 중요하다. 첫째, 사적 자본이 인수하기에 매력적일 수 있

도록 공기업을 수익성 있게 만드는 것이다. 둘째, 사적 자본이 인수할 수 있는 크기로 공기업을 분할하는 것이다. 현실에서는 이 두 가지가 혼합되어 단계적으로 진행되기도 한다.

노무현 정부는 2004년에 철도를 4단계로 민영화하기로 결정하였다. 1단계로 2004년에 철도의 시설부문과 운영부문을 분리하고, 2단계로 2005년에 철도청을 철도공사로 전환하고, 3단계로 철도공사의 경영을 개선하고, 4단계로 철도운영에 민간을 참여시키고 경쟁을 도모하겠다는 것이다. 박근혜 정부는 이러한 계획을 이어받아 지금 3단계에서 4단계로의 전환을 추진하고 있다. 김대중 정부는 1999년 한국전력을 3단계로 민영화시키는 방안을 확정하고 한국전력의 발전부문을 6개의 자회사로 나눠 경쟁시키는 1단계를 진행했으나 사회적 반발로 2단계 추진은 중단되었다. 이명박 정부는 2010년에 「물 산업 육성 전략」을 발표해 2020년까지 3단계에 걸쳐 상수도 사업을 민영화하고 대형 물 기업을 육성하겠다는 계획을 발표하였다.

박근혜 정부는 민영화에 대한 부정적 여론을 의식해서 민영화라는 이름을 뺀 채 단계적 민영화를 추진하고 있다. 민영화가 아니라 경쟁도입이다, 민영화가 아니라 민간위탁이다, 민영화가 아니라 자회사 설립이다는 식이다. 그러나 이전 정부부터 발표된 추진계획으로만 보더라도 이러한 변명은 기만적인 속임수에 불과하다.

---

## 민영화는 어떻게 추진되었나

---

1970년대부터 민영화가 진행된 유럽에서 민영화는 보통 세 단계를 밟으면서 확대되었다(아스비에른 발, 『지금 복지국가는 어디로 가고 있는가』). 첫 번째 단계는 철강과 같은 국가소유의 기간산업과 은행·보험회사 등의 금융기관을 민영화하는 작업이다. 이 산업들은 이미 경쟁적인 시장에 편입되어 있어서 초기에 쉽게 민영화가 된다. 두 번째 단계는 에너지·상하수도·통신·전기·우편·철도 등 사회기반시설의 성격을 가진 네트워크 산업이 민영화된다. 세 번째 단계는 보건의료·교육·사회복지·연금과 같은 국가의 사회복지 부문이 민영화된다.

한국에서는 IMF 경제위기 후 폭력적인 시장개방과 민영화가 강요되면서 세 단계의 민영화가 동시에 진행되었다. 다만 김대중 정부에서 첫 번째 단계의 민영화가 주로 완료되었고, 그 후에는 두 번째 단계와 세 번째 단계의 민영화가 주요 과제로 추진되었다.

## 김대중 정부 이전

우리나라는 1960년대 후반부터 1970년대 초반까지 대한통운, 대한해운, 대한조선, 인천중공업, 대한항공, 인천제철, 한국상업은행 등 11개 기업을 사적 자본에 매각하는 민영화를 시행하였다. 1980년대에는 2개 공기업(준설공사, 대한석유공사)과 4개 시중은행(한일은행, 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행)이 민영화되었다. 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지는 포항제철, 한국전력공사, 국민은행, 외환은행의 지분 일부를 국민주 방식으로 매각하는 부분 민영화가 추진되었다. 김영삼 정부는 애초 대규모 민영화 계획을 세웠으나 민영화 실적이 계획보다 부진하여 1996년 다시 수립한 계획에서는 경영혁신과 경쟁체제 도입을 통해 민영화의 여건을 조성하는 데 초점을 두었다.

## 김대중 정부

IMF 구제금융 사태와 동시에 집권한 김대중 정부는 민영화에 걸려있던 빚장을 풀었다. 김영삼 정부에서 실패했던 한국은행 독립, 통합금융감독기관 설치, 정리해고제를 포함한 노동법 개정 등이 1997년 12월부터 1998년 초 사이에 IMF의 구제금융 조건을 준수하기 위해서 모두 국회에서 통과되었다. 이런 분위기 속에서 주요 공기업 민영화가 적극적으로 추진되었다.

김대중 정부는 공공부문의 개혁을 전담하기 위해 대통령 직속의 기획예산위원회(1999년 5월 기획예산처로 개편)를 신설하였다. 기획예산위원회는 ‘공기업민영화추진위’를 설치하여 1998년부터 2002년까지 공기업별 민영화 추진계획 수립, 추진상황 점검·조정 등 주요 사안을 협의하고 결정하였다.

또 ‘공기업 민영화의 3대 기본원칙’을 발표하였다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 조기 민영화가 가능한 공기업은 조속히 민영화하고, 조기 민영화가 곤란한 공기업은 구조조정과 병행하여 민영화를 단계적으로 추진한다. 둘째, 해외 매각을 포함하여 매각 방법을 다양화하고 여건에 따라 매각 시기를 조정한다. 셋째, 일반공모와 우리사주 방식을 병행한다.

1998년 7월과 8월에는 1·2차 공기업 민영화 계획을 발표하였다. 1·2차 공기업 민영화 계획의 핵심은 시장성이 강한 공기업은 즉시 민영화하고, 조기 민영화가 곤란한 공기업은 단계적 민영화를 추진한다는 것이었다. 포항제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서가 즉시 민영화 대상이었고



한국전력, 한국통신, 한국담배인삼공사, 대한송유관공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사가 단계적 민영화 대상이었다.

[표5] 김대중 정부의 공기업 민영화

대상기업	완료시기	매각수익	인수기업
국정교과서	1998.11	460억 원	대한교과서
한국종합기술금융	1999.1	116억 원	(주)미래와사람
대한송유관공사	2000.4	1669억 원	SK, LG, 현대정유, 인천정유
포항제철	2000.10	2조 7801억 원	소유분산, 포스코
한국종합화학	2000.11	3000억 원	남해화학 농협 인수, 나머지 청산
한국중공업	2000.12	4290억 원	두산중공업
한국통신	2002.5	12조 6999억 원	소유분산, KT
한국담배인삼공사	2002.10	3조513억 원	소유분산, KT&G

[표6] 김대중 정부의 공기업 수 변화

구분	1998년 3월	2002년 11월	증감
공기업 수*	24	19	-5 (-20.8%)
자회사 수**	74	16	-52 (-78.3%)
인력 규모	212,000	81,000	-131,000 (-61.7%)

\* 경영혁신 대상 공기업 기준(금융 및 언론 공기업은 제외)

\*\* 한전의 발전자회사(6개) 제외

자료: 기획예산처, 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』

김대중 정부 동안 포항제철은 정부지분을 완전히 매각했고, 한국중공업은 두산그룹에 매각하여 민영화가 완료되었다. 한전의 경우 화력발전 부문을 5개의 자회사로 나누고 그중 1개를 우선 국내외에 매각하고, 2002년까지 나머지 자회사를 모두 매각하기로 했으나 노동조합의 강력한 반발에 부딪혀 중단되었다.

결국 김대중 정부에서는 계획했던 11개 중 한국전력, 한국가스공사, 지역난방공사 등 3개 에너지 공기업을 제외한 8개 공기업의 민영화를 완료하였다.

한편 김대중 정부는 1999년에 1994년 만들어진 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법’을 크게 손봐 ‘사회간접자본시설에 대한 민간투자법’으로 개정하였다. 이때 민간자본 투자 활성화를 위해서 최소운영수입보장제도가 도입되어 지금까지 큰 문제가 되고 있다.

## 노무현 정부

김대중 정부 말기인 2002년 철도, 전력, 가스 민영화에 저항하는 노동조합의 강력한 투쟁이 벌어졌다. 2003년 집권한 노무현 정부는 철도, 전력, 가스 등 네트워크 산업의 민영화를 중단하겠다고 발표하였다. 그러나 우회적인 방법으로 네트워크 산업에 대한 부분 민영화가 추진되었고, 한편으로는 동북아 금융허브 건설, 서비스산업 육성을 국정목표로 삼으면서 금융자유화와 교육, 의료 부문의 민영화가 계속 추진되었다.

노무현 정부는 경제자유구역과 제주특별자치도에 영리병원과 외국인학교가 설립될 수 있도록 허용하였다. 또 「물 산업 육성 5개년 계획」을 발표하며 전면적인 물 민영화 계획을 추진하였다.

무엇보다 노무현 정부는 한미 FTA를 추진하였다. 철도는 2004~2005년 철도공사와 철도시설공단으로 상·하 분리되었다. 가스는 2004년 이후 포스코, SK 등에게 자가소비용 직도입을 허용하여 재벌 기업에 문호가 개방되었다. 또한 2005년에 ‘사회간접자본시설에 대한 민간투자법’을 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’으로 개정하여 민간투자사업 대상시설을 학교, 군관사, 하수관, 문화·복지시설 등으로 확대하는 BIL 사업을 도입하였다.

[표7] 잠정 중단된 네트워크 산업의 민영화

		김대중 정부	노무현 정부	비고
전력	발전	5개 화력발전 분할 → 2009년까지 민영화	잠정 중단	
	송전	유지	유지	
	배전	6개 자회사 분할 → 2004년까지 민영화	중단	
철도	운영	정부 지분 100% 민영화	공사화	철도청을 철도시설공단(2004년)과 철도공사(2005년)로 상·하분할
	건설·시설관리	유지	공단화	
가스	배관설비	민영화	2006년 후 재검토	2004년 이후 가스 직도입 확대
	도입·도매	3개 자회사 분할 → 2개 우선 민영화	유지	

한편 김대중 정부가 공공기관에 대해서 양적 구조조정 즉 하드웨어 중심의 형식적 감축을 강조하였다면, 노무현 정부는 소프트웨어적 개혁과 성과 위주의 구조조정을 강조하였다. 대표적



으로 정부투자기관에 적용되던 경영평가제도를 2005년부터 정부산하기관으로 확대해 경영평가제도가 훨씬 더 많은 공공기관으로 확산되었다. 그리고 2007년에는 ‘공공기관운영법’을 제정하여 양 기관의 경영평가 체계를 통합하였다. 또한 경영혁신추진지침, 예산편성지침, 감사 등 중복적인 통제를 통해서 시장주의적 관리 시스템을 본격적으로 도입하였다.

## 이명박 정부

이명박 정부는 정권 초 강력하게 민영화를 추진하려고 했지만 2008년 5~6월의 촛불시위로 인해서 광범위한 민심이반에 부딪히자 계획을 중단할 수밖에 없었다. 2008년 6월 19일 특별기자회견에서 이명박 대통령은 “가스·물·전기 이런 게 전부 민영화 된다고 하는데, 애초부터 민영화 계획은 전혀 없었다”고 밝혔다.

그러나 국회를 거쳐야 하는 법 개정 대신에 행정부가 임의적으로 처리할 수 있는 시행령과 시행규칙을 개정하는 방식 등 사회적 논란을 피하는 방법으로 민영화를 추진하였다. 대표적으로 2012년에 경제자유구역 내 영리병원 설립 요건을 규정하는 시행령과 규칙이 개정·제정되었다.

또한 임기 말이 되자 노골적으로 KTX, 인천국제공항 등에 대한 민영화를 추진했고, 5차 전력수급기본계획(2010.12)과 6차 전력수급기본계획(2013.2)을 통해서 민자발전을 대대적으로 확

대하는 계획을 냈다.

한편 이명박 정부는 공공기관 선진화라는 이름으로 공공기관의 인위적인 인력 구조조정과 민영화를 진행하였다. 그 결과 공공기관의 비정규직이 임기 내에 32% 증가하였다. 또한 공공기관의 경영평가를 수익성과 비용효과성 위주로 개편하였다. 이는 공공기관이 시장에 진출했을 때 생존할 수 있는 능력을 중심으로 평가하는 것으로, 높은 점수를 얻기 위해 공공기관이 최대한 민간 기업처럼 운영되도록 만든 것이다.

[표8] 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획

구분	발표일	주요 내용
1차	2008.8.11	41개 기관에 대해 통합(2→1개), 기능조정(12개), 민영화(27개) 추진
2차	2008.8.26	40개 기관에 대해 통합(29→13개), 폐지(3개), 기능조정(7개), 민영화(1개) 추진
3차	2008.10.10	30개 기관에 대해 통합(7→3개), 폐지(2개), 기능조정(1개), 민영화(10개), 경쟁도입(2개), 경영효율화(8개) 추진
4차	2008.12.22	69개 기관의 경영효율화 방안 마련, 정원 1만 9,000명 축소, 예산 절감 1.7조 원, 자산매각 8.5조 원
5차	2009.1.15	공공기관으로 지정되지 않은 273개 출자회사 정리방안 마련. 131개는 지분매각(11개), 청산·폐지(17개), 모기업에 흡수·통합(3개)을 통해 정리, 142개는 투자성과 체고 및 조기매각 유도 등 관리 강화
6차	2009.3.30	60개 기관의 경영효율화 방안 마련, 정원 3,000명 축소, 예산 절감 1,300억 원, 자산매각 1,800억 원

자료: 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

[표9] 이명박 정부의 민영화 대상기관

<p>민영화 (24개)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융공기업(7개): 산업은행·자회사(캐피탈, 자산운용), 기업은행·자회사(캐피탈, 신용정보, IBK 시스템)</li> <li>· 대한주택보증, 88관광개발(88골프장)</li> <li>· 자회사(10개): 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개발, 기업데이터</li> </ul>
<p>지분 일부 매각 (5개)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS</li> </ul>

자료: 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

## 3부

민영화가  
공격하는 것은 무엇인가

---

# 시민의 권리에서 시장의 상품으로

---

## 사회적 시민권의 형성

민영화는 공공서비스에 대한 시민의 권리를 해체해 시장에서 돈을 주고 구입해야 하는 상품으로 만든다. 20세기 중반에 이르러 자본주의 선진국에서는 시민들의 기본적인 생활수준을 보장하기 위해 필요한 다양한 공공서비스가 ‘권리’로 주어졌다. 교육, 의료, 보육과 노령에 따른 간호, 실업과 재해에 대한 급여, 퇴직연금 등이 그것이다. 또 여기에 더해 교통, 상하수도, 주거, 에너지, 통신, 문화예술 등에 관한 공공서비스가 제공되었다. 한편 건설에 많은 자본이 드는 도로, 철도, 항만, 우편, 통신, 전기, 수도 등 사회기반시설은 사기업이 운영하기에 수익성이 없었고, 또 사회기반시설의 건설과 운영이 자본주의 사회를 지탱하는 데 필수적이었으므로 주로 국가가 담당을 하였다. 복지나 공공서비스로 불린 이러한 서비스에는 가격이 부과되지 않거나, 부과되더라도

명목적인 것에 불과하여 생산비용보다 저렴하였다. 공공서비스는 시민이라면 누구나 누릴 수 있는 권리였지 상품이 아니었기 때문이다.

사회적 시민권이라고 부를 수 있는 이러한 권리가 확대된 것은 19세기 말~20세기 중반의 계급투쟁 때문이었다. 자본주의 사회의 비참함과 불평등은 많은 사람들의 공분을 낳았고, 그에 따라 노동자운동이 크게 성장하고 사회주의 이념도 널리 확산되었다. 특히 러시아 혁명과 소련의 경제성장은 자본주의와 다른 체제가 가능하다는 점을 보여주었는데, 이러한 체제는 자본주의 옹호자들에게 큰 공포를 주었다. 지배계급은 체제에 반하는 이러한 운동이 자본주의 질서나 자신의 지위를 위협하지 않기를 원하였다. 지배계급은 채찍과 당근을 이용해 노동자들을 달래려고 하였다.

대표적으로 독일의 비스마르크는 1878년 사회주의 탄압법을 제정해 사회주의 성향의 모든 단체를 불법화하였다. 그리고 1880년대에는 잇달아 의료보험, 산업재해보험, 노령보험에 관한 입법을 진행하였다. 노동자계급을 중심으로 하는 혁명 세력을 강압적으로 억누름과 동시에 국가가 사회적 보호를 제공해 혁명의 위협을 줄이고자 한 것이다.

## 케인스주의에서 신자유주의로

1930년대 미국과 유럽을 뒤흔든 대불황은 각 국가의 경제정책과 사회정책을 변화시킨 큰 사건이었다. 대불황 이후 국제적인 경제 정책의 규범으로 자리매김한 케인스주의는 정부의 재정정책을 강조하면서 공공부문의 확대를 뒷받침하였다. 이 시대에 국가는 기업이나 개인이 보지 못하는 것을 보고 적절하게 개입할 수 있는 공적 권력으로 인정받았다. 대표적으로 경기불황기에 적자재정을 통해 유효수요를 창출하는 재정정책이 이러한 논리에 따라 합리화되었다. 개별적 합리성에 따르는 기업이나 가계는 불황기에 소비와 투자를 줄여 불황을 더욱 심화시키는 경향을 만들지만, 정부는 개별 주체와 달리 전체적인 경제 상황을 고려해 유효 수요를 창출하는 재정정책을 통해서 불황을 완화시킬 수 있다는 것이다.

하지만 국가의 능력과 정책 범위에 대한 이러한 평가는 1970



년대 이후 경제위기가 발생하고 신자유주의가 확산되면서 완전히 바뀐다. 신자유주의는 국가를 관료의 이익 극대화를 위해 행동하는 무능하고 비효율적인 권력으로 보았다. 이들은 정부가 민간 기업 모델에 따라 개혁되어야 한다는 신공공관리론을 주장하였다. 공공부문에 창의적이고 기업가적인 관리자, 조직의 급진적인 개혁, 시장 기제의 과감한 도입이 필요하다는 것이다. 그리고 정책 수단으로 정부 조직의 인력 감축, 민영화, 재정지출억제, 책임운영기관, 규제 완화가 제안되었다.

신자유주의 시대에 민영화가 확산된 것은 자본의 수익성과도 관련이 있다. 1950~1960년대는 자본주의의 호황기로 제조업의 이윤율이 높았기 때문에 대부분의 자본이 빠르게 성장하는 제조업 분야에서 수익을 찾았다. 그러나 1970년대에 자본주의 경제에 위기가 찾아왔고 이윤율이 하락하기 시작하였다. 이 무렵부터 자본은 새로운 사업 기회를 찾기 위해서 서비스업으로 눈을 돌리기 시작했다. 기업들이 내부 부서로 두었던 업무를 외주화하면서 (회계·유통·광고·마케팅·법률 등) 사업서비스 시장이 커지기 시작했다. 또한 점점 더 늘고 있는 서구의 중산층과 부유층들은 차별화된 서비스를 받고 싶어 했다. 이들을 위해서 문화, 여행이나 교육, 의료에서 새로운 서비스 산업이 성장했다.

그리고 마침내 자본은 공공서비스 영역에서 새로운 수익의 원천을 찾고자 하였다. 공공서비스가 계속해서 사회적 시민권으로써 국가에 의해서 제공된다면 이 영역은 사적 소유권이거나 시



장에서 벗어나 자본의 손이 닿지 않는 곳에 있을 것이다. 그러나 이러한 장벽을 공격해서 깨부술 수 있다면 수익을 얻을 수 있는 새로운 광활한 영토가 열린다. 이러한 자본의 필요가 점점 더 많은 학자와 관료들을 동원하는 데 성공하고 있던 신자유주의 이데올로기와 만나면서 민영화를 추진하는 강력한 흐름이 만들어졌다.

## 민영화의 세계적인 확산

미국과 국제기구는 공공서비스의 민영화가 세계 곳곳으로 확산되는 데 결정적인 역할을 하였다. 1989년 미국 국제경제연구소의 경제학자 존 윌리엄슨은 경제위기를 겪고 있던 중남미 국가들에 대한 10가지 처방에 ‘워싱턴 컨센서스’라는 이름을 붙였다. 긴축재정, 사회기반시설에 대한 공공지출 삭감, 외환시장 개방, 금리자유화, 변동환율제, 무역자유화, 외국인직접투자 자유화, 탈규제, 민영화, 재산권 보호 강화가 그 내용이다. 이는 미국 재무부, 세계은행(WB), 국제통화기금(IMF)이 공통으로 제시한 표준적인 처방이었다. 이러한 신자유주의 정책은 1980년대 이후 30년 동안 남미, 아시아, 아프리카, 동유럽의 여러 나라에 적용되었다. 세계은행과 국제통화기금은 대출의 조건으로 이러한 조치들을 수용할 것을 요구하였다. 경제위기로 급하게 돈을 빌려야 하거나 외부 자본으로 사회기반시설을 건설해야 하는 가난한 정

부의 입장에서는 거절할 도리가 없었다.

그러나 강제적인 신자유주의 구조조정은 재앙이었다. 리처드 피트가 쓴 『불경한 삼위일체』에 따르면, 아프리카에서 세계은행과 국제통화기금은 사회·경제 활동에 대한 국가의 지원과 보호를 줄일 것을 요구했다. 그 결과 세계은행과 국제통화기금의 보호 아래에 있었던 남부 아프리카의 대다수 국가에서 1인당 국민소득이 1980년대 동안 25퍼센트나 감소하였다. 식량과 농업 보조금 철폐는 가격 상승으로 이어져, 남부 아프리카의 1/4~1/3에 해당하는 인구가 만성적인 영양부족 상태에 처하였다. 보건복지 분야의 예산이 삭감되고 의료가 민영화되면서 공중보건 사업도 오히려 퇴보되었다. 그 결과 20년 동안 아프리카 사람들의 평균 수명이 15년이나 줄어들었다.



▲ 물 민영화에 반대하는 코치밤바의 민중들

세계은행은 물 민영화를 세계적으로 확산시키기도 했다. 세계은행은 1995년 종료 예정이었던 볼리비아 코차밤바 시에 대한 상수도 개량사업프로젝트를 2년 연장하는 조건으로 민영화를 내세웠다. 그 결과 코차밤바 시의 상수도 사업이 미국·영국·이탈리아·스페인·볼리비아의 자본이 합작한 기업, 아과스 델 투나리 컨소시엄에게 넘어갔다. 계약에 따르면 이들은 코차밤바 시의 상수도 사업권을 40년 간 운영하고 연간 15%의 수익을 보장받았다. 그리고 수도 사업권을 떠나자마자 수도요금을 35%나 올려 월 평균 수도요금이 약 20달러로 인상되었다. 볼리비아 인들은 평균 수입은 100달러정도에 불과해 이러한 인상을 도저히 받아들일 수 없었다. 그러나 컨소시엄은 “수도요금을 못 내면 물 공급을 끊으면 그만”이라는 태도였다. 2000년 1월 수도요금의 폭등과 단수 조치에 항의하는 대규모 시위가 발생하기 시작해 4월까지 확대되었으며 그 과정에서 수백 명의 시민들이 다치고 7명의 사망자까지 발생하였다. 컨소시엄의 경영진들은 코차밤바 시를 떠났으며 상수도사업권은 다시 시로 돌아갔다. 그리고 컨소시엄은 국제투자분쟁해결기구에 볼리비아 정부를 상대로 4,000만 달러를 배상하라고 제소하였다.

1995년 출범한 세계무역기구(WTO)는 서비스시장의 자유화를 주요 목적으로 함으로써 공공서비스의 민영화를 더욱 부추겼다. 또한 북미자유무역협정(NAFTA)이나 한미자유무역협정(한미 FTA)과 같은 지역 간, 양자 간 자유무역협정은 투자자의 이익

을 최대한 보장하는 다양한 조항을 삽입함으로써 민영화를 확대한다.

예를 들어 한미 FTA의 역진방지조항은 한 번 진행된 민영화를 되돌릴 수 없도록 규정하고 있다. 또한 투자자·국가제소제(ISD)로 인해서 국내 정책 변화로 한국에 투자한 외국 자본이 불이익을 얻게 될 경우에 그 외국 자본은 한국 정부에 손해배상을 청구할 수 있다. 사회정책과 자본의 이해관계가 부딪혔을 때 후자의 이익을 일방적으로 옹호하도록 만든 것이다. 또 외국 투자자의 자유가 국내법과 충돌한다면 국내법을 변경해야 하기 때문에 한미 FTA는 한국의 법과 제도를 모두 바꾸는 초헌법적인 역할을 한다.

---

# 민영화와 공공서비스의 타락

---

## 목적의 왜곡

민영화론자들은 공공서비스를 시장과 기업에 맡기면 모든 문제가 해결될 것처럼 말한다. 그러나 민영화는 공공서비스를 왜곡시켜 목적했던 바를 달성하지 못하게 한다. 시장과 경쟁은 어떤 목적에든 사용될 수 있는 공정한 수단이 아니다. 자본주의 사회에서 시장은 특정 계급에게 유리한 제도이고, 시장은 모든 것을 수익 극대화를 위한 경쟁으로 내몰기 때문이다. 또 시장을 통해서 공공서비스를 공급하게 될 경우, 기업이 요구하는 비용을 치르지 않으면 서비스에 접근할 수 없다. 때로는 이러한 장벽을 세우기 위해 공공서비스의 성격 자체가 변해버리기도 한다.

1980년대 영국의 대처가 이끌던 보수당 정부는 이혼한 배우자의 자녀 양육을 지원하지 않는 부모로부터 자녀가 계속해서 양육비를 지원받을 수 있도록 하기 위해서 아동지원국을 만들었

다. ‘작은 정부’를 신봉하며 노동자와 복지 수혜자를 공격하던 보수당 정부는 이 기관을 정의나 공정함이 아니라 수입극대화의 원리에 따라 운영되게 하였다. 따라서 아동지원국은 민간 채권 추심 기업처럼 운영되었고, 직원들은 추심을 많이 해서 수입을 더 많이 올리면 월급도 더 받았다. 그러나 그 결과는 아동지원국이 원래 목적했던 바를 왜곡시키는 것이었다. 아동지원국은 양육비를 전혀 안 내는 부모에게 돈을 받아내는 것보다는, 이미 양육비를 내고 있는 부모에게 더 많은 돈을 받아내는 것이 훨씬 쉬운 일임을 깨달았다. 양육비에 대한 공평한 부담을 위해 만들어진 기관이 이윤최대화를 위해 활동하면서 원래의 목적을 잃어버렸다.

이러한 사례는 한국에서도 찾아볼 수 있다. 한국에는 승강기의 안전을 관리하는 공공기관이 두 개 있다. 행정안전부 산하의 한국승강기안전관리원과 고용노동부 산하의 한국승강기안전기술원이다. 이 기관들은 전국의 승강기 50만 대를 대상으로 매년 한번 안전검사를 하고 있다. 그런데 정부가 두 기관의 운영을 자체 수입에 맡기고 있기 때문에 한정된 시장에서 누가 더 많은 검사 계약을 따낼 것인가를 두고 경쟁이 벌어지고 있다. 승강기 검사를 받아야 하는 건물주들은 오랜 시간이 걸리는 꼼꼼한 검사 대신에 빠르고 간편한 검사를 선호하기 때문에 두 기관 중에 자신의 입맛에 맞는 기관을 선택하게 된다. 제대로 검사하기 위해서 규정을 지키면 건물주는 다음번에는 다른 기관에게 검사를

말기겠다는 압박을 한다. 두 기관의 경쟁이 ‘승강기의 안전 점검을 누가 더 소홀히 하느냐’의 경쟁으로 귀결된 것이다. 불필요한 경쟁으로 인해 승강기 안전 보장이라는 목적은 지켜지기 어렵게 되었다.

공공서비스가 기업에 의해서 제공되면 기업은 더 나은 공공 서비스를 위해 노력하는 것이 아니라 최소한의 규정만을 지키면서, 때로는 그 규정마저 어기면서 수익 극대화의 논리를 따르게 된다. 물 기업들은 더욱 깨끗한 물을 제공하려는 동기보다는 최소한의 수질 규정만을 맞추려고 한다. 수질 검사에 새로운 항목이 포함되거나 기존의 항목이 더욱 강화되는 것은 기존의 계약보다 비용이 상승하는 것이기에 이러한 변화를 회피하고자 하는 적극적인 유인을 가진다. 철도가 민영화되면 안전 관리를 위해 정비와 수리에 들이는 노력은 비용으로 계산되고, 기업은 최소한의 차량으로 최대한 운행해서 수익을 높이려고 한다. 공기업이나 사기업은 모두 ‘적정한 차량 대수와 적정한 정비’를 말하지만 내용은 서로 다르다. 사기업에게 ‘적정한’은 비용 효율성에 따라 정의되기 때문에 안전성에 대한 고려는 뒷전으로 밀려난다.

## 선별과 잔여화

시장은 소비자 주권의 왕국으로 묘사되지만, 소비자를 선택하는 것은 공급자인 기업이다. 어떤 기업도 모든 사람의 필요를 만족

시켜야 한다는 의무를 지지 않는다. 애플사가 아이폰의 고객으로 삼는 소비자는 선진국이나 중진국에 사는 감각적이고 디지털 기기에 익숙한 젊은 중산층이다. 애플사는 제3세계의 가난한 대중들을 위한 통신기기를 고민할 필요가 없다.

반면에 공공서비스는 보편적인 시민들을 대상으로 한다. 민영화론자들의 주장에 따라 공공서비스 중에서 수익성 있는 부분들을 모두 민영화하고 나면 남은 부분은 수익성이 떨어지는 사업 영역들뿐이다. 이렇게 남은 잔여적 부분은 시장에서 높은 가격으로 서비스를 구입할 수 없는 가난한 사람들만이 찾게 된다. 부자들을 대상으로 하는 질 높은 서비스는 시장에 맡겨지고 가난한 사람들을 대상으로 하는 질 낮은 서비스만 공공 영역에 남는 것이다.

많은 사례에서 드러나듯이 잔여적인 공공서비스는 질이 매우 낮아질 수밖에 없다. 서비스의 질에 관심이 높은 사람들은 주로 고소득, 고학력층이다. 반면에 가난한 사람들은 구매력이 없을 뿐만 아니라 정치적 영향력도 없다. 이들에게 돌아가는 공공서비스는 최악의 조건을 겨우 벗어날만한 것이 된다. 이렇게 되면 공공서비스는 시민권이 아니라 차라리 형벌에 가까워진다.

인구밀도가 유럽에서 가장 높은 네덜란드는 공공임대 주택의 비중도 가장 높다. 네덜란드 정부와 지자체가 공공주택 자금 계획을 수립하고 공급 호수를 배분하면 주택조합이 정부 감독을 받으며 주택을 관리하는 방식으로 공공주택을 지었다. 이에 따



라 1950년부터 1980년까지 30년 동안 공공임대주택이 3배나 증가하였다. 그러나 1980년대 이후 임대주택 입주 자격이 강화되고 자가 소유를 유도하는 정책이 펼쳐져서 임대주택의 비중이 1985년 39%에서 2010년 32%까지 감소하였다. 임대주택을 개인이 매입하는 방식으로 민영화도 추진되었다. 상대적으로 여유가 있는 사람들이 기존의 임대주택 중에서 비교적 양호한 임대주택을 매입하였다. 남은 임대주택은 더 안 좋은 시설이었고 여기에 빈민층이 모이기 시작하였다. 임대주택 단지가 낙후되는 잔여화 현상이 나타난 것이다.

완전한 민영화가 아니더라도 공적으로 보장된 보편적인 제도가 무너지면 제공되는 사업의 질이 나빠진다. 우리나라에서 최근에 특목고와 자사고가 크게 늘어나면서 고소득 고학력 계층의 자녀가 이런 학교에 몰리고 있다. 반면에 일반 고등학교의 교육 여건은 나빠지고 있다. 많은 국가에서 사적연금(기업별, 개인별 연금)이 도입되면서 공적연금의 보장률이 낮아지고 수급 연령이 높아졌다. 정부는 생존을 위해 필요한 최소한의 수준에서 연금을 지급하고, 나머지는 시장에서 개인의 소득에 따라 연금을 구매하는 방식으로 제도가 변화된 것이다.

## 국가의 무능력화와 탈정치화

민영화론자들은 공기업이 방만하고 관료적으로 운영된다고 비

난한다. 반면 사기업은 특정 분야에서 최고의 전문가이며 효율적으로 조직을 운영하여 저렴한 가격에 고객의 필요에 맞는 다양한 상품을 공급할 수 있다고 옹호한다. 따라서 민영화론자들은 공기업이 사기업처럼 운영되거나 민영화되어야 한다고 주장한다. 이러한 논리에 따라서 공기업이 매각되고 국가가 담당하는 서비스가 민간위탁 된다.

이렇게 민영화가 되면 정부는 정말 공공서비스에 대한 능력을 잃어버리게 된다. 한국통신이 민영화 된지 10년 이상 흐르면서 정부는 통신업을 공공사업으로 운영할 수 있는 능력을 많이 상실하였다. 상수도 사업을 수자원공사에게 위탁한 지자체는 시간이 지날수록 상수도 사업을 운영할 수 있는 능력을 잃어간다. 계약기간 동안에는 상수도의 운영이 전적으로 수자원공사에게 맡겨진다. 계약기간이 보통 20~30년이기 때문에 한 번의 계약이 끝나기도 전에 상수도 사업을 직접 운영해본 공무원들이 대부분 은퇴한다. 따라서 두 번째 계약을 맺어야 할 때는 상수도 사업을 외부의 기업에게 의존할 가능성이 더욱 커진다. 정부가 무능력하다는 민영화론자들의 공격은 민영화를 통해서 스스로 실현되는 것이다.

공공서비스의 민영화는 민영화론자들이 주장하는 시장 선택의 자유를 선사해주지도 않는다. 특히 네트워크 산업인 공공서비스가 그러하다. 철도, 전기, 가스, 상하수도와 같은 네트워크 산업은 자연독점 산업이기 때문에 민영화가 되더라도 시민들

은 다른 상품을 선택할 수 없다. 정부는 네트워크 산업을 누구에게 민영화할지 결정할 때만 더 높은 가격이나 조건을 제안하는 기업과 계약을 맺을지 선택할 수 있다. 그러나 그게 전부다. 가령 상수도가 민영화되더라도 시민들은 여러 수도물 중 하나를 선택할 수는 없다. 상수도관을 여러 개 깔지 않기 때문이다. 민영화된 통신산업이 3개의 재벌 기업에 의해서 과점되어 있는 것도 마찬가지의 사례이다.

따라서 민영화가 되면 시민들은 정부를 통해서 공공서비스와 관계를 맺을 수 없고, 원하는 기업의 상품을 선택하는 방식으로 서비스와 관계를 맺을 수 없다. 공공서비스에 대한 시민의 권리가 박탈되는 것이다. 대신에 정부와 기업은 계약을 통해서 관계를 맺는다. 기업의 입장에서 정부가 더 많은 사업을 민영화하는 것이 좋고, 민간위탁의 경우에는 반복되는 계약을 따내는 것이 중요하다. 결국 정부와 기업은 점점 더 결탁하게 된다.

공공서비스가 사기업에게 맡겨지면 시민들은 공공서비스에 대한 통제력을 잃어버리게 된다. 공공서비스가 국가가 담당할 때 정치인들은 공공서비스에 대한 시민의 여론에 영향을 받을 수밖에 없다. 전기, 가스, 대중교통 요금의 인상이 항상 민감한 정치적 이슈가 되는 것은 바로 그 요금을 결정할 권한이 정부에게 있기 때문이다. 그러나 공공서비스가 사기업에게 맡겨지면 더 이상 이러한 관계가 성립하지 않는다. 우리나라의 통신 요금은 세계에서 가장 비싼 편이지만 통신사업을 3개의 사기업이 과

접하고 있기 때문에 많은 사람들이 불만이 있어도 정치적 행동에 나서기가 어렵다.

민간위탁의 경우에는 계약서가 영업비밀이라는 이유로 비공개되어 있는 경우가 많아서 책임 소재를 가려내기가 어렵다. 설사 문제를 발견한다고 해도 정부나 위탁 기업은 계약에 따랐기 때문에 어쩔 수 없다고 말한다. 어떤 민간위탁은 몇 단계의 하도급 계약으로 이어져서 누가 진정한 책임자인지를 가려내기도 어렵다. 결국 계약 문제를 풀기 위해서는 소송을 해야 한다. 이런 소송은 법률 전문가들에게 맡겨지고 오랜 시간이 되기 때문에 시민들은 행동에 나서기 어렵고 관심을 잃게 된다. 민영화는 사회적 권리를 가진 시민을 개별적인 선택권을 가진 소비자로 전환시킨다.

## 4부

남북균형에 정부의  
민영화 공세

## 자본을 위해 은밀하고 교묘하게

사회적 반발을 피하려고 최대한 은밀하고 교묘하게 추진되고 있는 박근혜 정부의 민영화는 대부분 이전 정부로부터 계승된 것이다. 철도와 물 민영화의 큰 그림은 노무현 정부가 만들었다. 재벌이 가스 직도입 승인을 받은 것도, 민자사업이나 민간위탁이 크게 증가한 것도 노무현 정부 때부터였다. 발전 민영화가 민간 발전의 대대적인 확대로 나타난 것은 이명박 정부 때부터이다.

### 새로운 시장

김대중 정부부터 박근혜 정부까지 민주당과 새누리당을 아우르는 광범위한 지배 세력들이 민영화를 지속적으로 추진해온 것은 어떤 까닭일까? 지배계급 내에 민영화에 대한 광범위한 컨센서스가 존재한다는 점을 주목할 수 있다. 공공부문이 비효율적이라는 신자유주의 이데올로기는 현실을 왜곡하는 도그마이지만,

이러한 주장이 계속 반복되는 까닭은 이를 통해 이익을 얻을 수 있는 집단이 있기 때문이다. 그 첫 번째 집단은 한국의 재벌을 포함한 초국적 자본들이다.

공공서비스, 사회기반시설이 민영화되면 자본에게는 매우 큰 돈벌이의 기회가 열린다. 한국전력은 자산총액으로는 삼성에 이어서 2위, 매출액으로는 8위에 해당하는 거대 기업이다. 한전이 장악하고 있는 전력 시장의 일부만이라도 사기업이 진출할 수 있다면 거대한 수입을 얻을 수 있을 것이다. 이미 재벌 기업들은 민자 발전소와 가스 직도입을 통해서 막대한 수익을 거두고 있다. 재벌 에너지 기업들은 2012년에만 SK 6,097억 원, 포스코 1,818억 원, GS 1,712억 원의 수익을 얻었다. 이들은 사업 기회를 더욱 확대하기 위해서 정부에 추가적인 규제 완화와 허가 확대를 요구하고 있다.

국민건강보험의 2012년 지출액은 38조 8,000억 원이나 되었다. 민간보험사들은 이를 새로운 사업기회로 여긴다. 의료 민영화로 이 '시장'의 일부가 사기업에게 개방된다면 엄청난 수입이 생긴다. 기업들은 이러한 생각을 구체적인 실행 계획으로 옮기고 있다. 2005년에 폭로된 「삼성생명 의료민영화 전략 보고서」에는 삼성생명이 꿈꾸는 의료 민영화의 청사진과 실행 계획이 담겨있었다.

정부 역시 세계 시장에 진출해야 한다는 논리를 가지고 적극적인 민영화의 전도사가 되기도 한다. 노무현 정부는 물 산업을

‘신성장 동력’으로 규정했고, 이명박 정부는 세계 물 산업의 규모가 2025년에 1,000조 원에 달한다며 물 기업을 육성해서 하루 빨리 세계로 진출해야 한다고 주장하였다.

국토교통부는 올 6월에 「새로운 철도 연구개발 비전」을 발표했는데, “연간 200조 원에 달하는 해외시장 공략을 통해 철도산업을 조선, 자동차에 이은 주력 산업으로” 키우는 것이 목표다. 이런 전략은 철도 민영화와 연결되어 있다.

천연가스 수입을 재벌에게 대대적으로 개방하는 ‘도시가스법 일부법을 개정안’은 산업자원부가 추진하던 것을 의원 발의 형태로 바꾼 것이다. 새누리당 김한표 의원이 대표 발의한 이 법안의 취지에는 “세일가스 개발이 본격화되고, 동북아 LNG 구매 시장이 확대되는 등 국제 에너지시장 환경이 변화함에 따라 민간사업자들이 이러한 변화에 탄력적으로 대응하여 새로운 사업 기회를 활용할 수 있도록 제도적 개선이 필요”하다고 쓰여 있다.

## 기업에 포섭된 고위관료

민영화는 기업에게 뿐만 아니라 정부 고위관료에게도 기회가 된다. 정부 고위관료들 역시 15년 이상 민영화가 정부의 정책 기조로 이어지면서 민영화에 이해관계를 가지게 되었다. 이들은 기업의 로비에 계속 노출되어 왔고, 자신도 민영화 정책을 집행해왔기 때문에 오랫동안 형성된 관계망과 사고방식이 관성을 가지



게 되었다. 관료들은 민영화에 협조하면 퇴직 후에 민영화된 기업에서 새로운 자리를 보장 받을 수 있다. 민영화된 공공사업은 보통 정부의 규제를 받기 때문에 기업의 입장에서 고위관료의 영입은 꼭 필요하다. 민영화가 완료되지 않더라도, 퇴직한 고위관료들은 ‘후배’ 관료들을 상대로 민영화 로비를 담당할 로비스트로 취업할 수 있다. 이렇게 민영화는 정부와 기업의 유착을 더욱 공고히 하는 역할을 한다.

심지어 정부 내에서 민영화의 책임자를 두고 경쟁이 벌어지기도 한다. 노무현 정부 시절부터 수자원공사를 관할하는 건설교통부와 환경관리공단을 관할하는 환경부 사이에 물 산업 육성을 둘러싼 경쟁이 지속되었고, 그 과정에서 환경부가 코오롱 등 민간 물 기업을 내세우기도 하였다.

결국 한국 정부를 둘러싸고 있는 경제적·계급적 조건이 민영화를 추동하고 있는 것이다. 새로운 사업 기회를 노리는 재벌들과 학계·기업·관료를 포괄하는 민영화에 대한 컨센서스는 결국 한국 경제의 침체를 민영화(또는 서비스산업 육성)를 통해서 해결해보려는 지배계급의 시도로 이해될 수 있다. 그리고 박근혜 정부는 이전 정부들의 ‘절반의 성공 절반의 실패’를 교훈으로 삼아 ‘은밀하고 교묘하게’ 민영화를 추진하고 있다. 이제 각 영역에서 벌어지고 있는 민영화의 구체적인 사례를 살펴보자.

## 철도 민영화: 경쟁체제 도입은 예정된 파국

박근혜 대통령은 “국민적 합의 없는 민영화는 절대 추진하지 않을 것”이라는 약속을 손바닥 뒤집듯 거짓말로 만들고 철도 민영화를 강행하고 있다. 올 5월에 박근혜 정부는 ‘철도 산업 민간 검토 위원회’라는 이름으로 철도 산업 개편 계획을 언론에 발표하였다.

2015년 개통 예정인 수서발 KTX의 운영권을 민간 사업자에게 넘기는 것은 이명박 정권 임기 마지막 해인 2012년에 추진되었다. 그러나 이 계획은 철도전문가들과 국민들의 거센 반대 여론에 부딪혀 좌초되었고, 바통은 박근혜 정부에게 이어졌다. 민간위원회는 지난 4월 말에 구성된 기구로, 철도전문가와 시민단체 대표 등 20명으로 구성되었다. 정부가 굳이 민간위원회를 통해 철도 산업 개편 계획을 발표한 것은 ‘국민적 합의’라는 구색을 맞추기 위해서다.

그러나 민간위원회 운영 도중에 4명의 위원이 ‘민간위원회는

국토부가 이미 갖고 있는 결론의 틀러리 역할일 뿐'이라 폭로하며 사퇴하는 해프닝이 벌어지며 국민적 합의의 구색 맞추기마저 실패로 돌아갔다. 사실 한 달이라는 기간 동안 세 차례 회의로 철도 산업의 장기적 운영 방안에 관한 합의를 만들어 내겠다는 구상 자체가 허무맹랑한 것이다.

또한 작년 한 해 가장 활발히 수서발 KTX 문제를 포함한 철도 산업의 공공성 강화 의견을 제출해 온 철도노동조합과 KTX 민영화 저지 범국민대책위원회 소속 단체들을 배제한 민간 검토 위원회는 태생부터 반쪽짜리였다.

## 수서발 KTX를 시작으로 한 철도산업 분할

국토교통부는 민간위원회의 안을 바탕으로 「철도산업 발전전략」을 수립했고, 6월 26일 기어이 철도산업위원회에서 정책실행을 의결했다.

이에 따르면, 수서발 KTX의 운영권은 코레일이 출자한 자회사가 지니게 된다. 자회사의 지분은 코레일이 30% 미만으로 소유하고 나머지는 공공 연기금으로 채워진다. 코레일의 지분이 30% 미만인 것은 공기업의 지분이 30% 이상일 경우 공공기관으로 지정되기 때문이다. 정부는 일단 민간 자본의 참여를 배제했기 때문에 이것이 민영화가 아니라고 주장하고 있다.

복잡해 보이지만 의도는 간단하다. '제 2공사 건설'이나 '민간

으로의 지분 매각'이 각계의 비판을 받고 있는 상황에서, 당장의 반발을 잠재우며 단계적으로 경쟁 체제 도입을 관철시키려는 것이다. 연금기금 등으로 채워져 있는 정부 지분은 언제든지 매각 가능하다. 정부가 '민간이 참여하는 철도 경쟁 체제 도입'을 의도하고 있는 한 공공기금 지분의 매각 시도는 끊이지 않을 것이다. 이미 2002년 한국통신이와 같은 과정을 밟아 완전 민영화에 이른 선례가 있다.

한편 국토부는 수서발 KTX 사업을 책임질 만한 사업자를 찾기 어려운 조건에 처하기도 하였다. 신규사업자가 2015년 개통을 하려면 이미 2012년부터 운영 준비에 들어갔어야 하기 때문이다. 개통 예정 시기에 맞추어 안정적으로 고속 철도를 운영할 수 있는 사업자를 찾다 보니 코레일의 '자회사'라는 방식을 택하여 기존에 코레일이 갖고 있는 노하우를 활용하고자 한 것이다.

자회사로의 분할 방식은 수서발 KTX에 그치지 않는다. 국토부의 계획에 따르면 수서발 KTX 이후 신설될 원주~강릉 노선 등 4개 노선이 모두 철도공사와 분리된다. 또한 충북선, 경북선, 영동선 등 기존 적자노선들은 '최소보조금 입찰제'를 통해 운영자를 선정하겠다고 한다. 국토부는 수서발 KTX의 지분에 아직까지 민간 자본의 참여를 배제하고 있지만, 신규 노선이나 적자 노선에는 보다 적극적으로 민간 자본의 참여를 고려하고 있다고 밝히기도 하였다.

나아가 물류, 차량정비, 시설유지보수 등의 업종도 2014~17

년 사이에 철도공사의 자회사인 별도 회사를 설립한다. 결국 간선철도 중심의 여객운송업을 제외한 모든 역할을 철도공사로부터 분리시키겠다는 것이다. 이는 현 철도산업의 근간을 뒤흔드는 것으로, 이명박 정부가 내놓았던 것보다 한층 더 나아간 파격적인 안이라 할 수 있다.

[그림2] 박근혜 정부의 철도공사 분할 민영화 방안



## 경쟁 체제 도입의 허구성

국토부와 민간위원회는 기본적으로 한국 철도에 경쟁 체제 도입이 필요하다는 전제를 깔고 있다. 그들에 따르면, 현 철도산업은 국가가 독점하고 있기 때문에 비효율적이다. 철도공사의 누적된 적자가 이를 증명한다. 그러나 이 주장은 타당하지 않다. 무엇보다 보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업은 사회적 목적에 맞게 사업을 진행해야 하고, 이때 기준은 수익성이 아니어야 한다.

비효율성의 근거리는 철도공사의 적자 문제부터 보자. 현재

철도공사가 갖고 있는 부채의 상당 부분은 운영의 비효율성이 아니라 정부가 책임을 다하지 않아서 발생한 것이다. 본래 정부는 공공철도 운영에 대한 재정 보상의 책임을 갖는다. 장애인이나 노인 이용료에 대한 할인, 적자선 유지비용 등을 정부가 보상하도록 법에 명시되어 있는 것이다. 그런데 정부는 매년 수백억 원의 비용을 철도공사에 지급하지 않고 있다. 또한 경부고속철도 건설 부채(4.5조 원)가 철도공사로 전가되고, 인천공항철도를 인수(1.2조 원)하면서 부채가 급격히 늘어났다. 이에 대한 언급 없이 철도공사의 독점이 비효율성을 야기하였다고 지적하는 것은 정부 정책의 실패를 은근슬쩍 떠넘기는 일이다.

지주회사와 자회사 사이에 경쟁을 시키겠다는 발상도 괴상하지만, 기본적으로 철도 산업은 경쟁이 성립하기 매우 어려운 특성을 지닌다. 특정 시간, 특정 지역에 가는 노선은 독점 형태로 존재하기 때문이다. 요금이나 서비스에 일정 정도 차이가 나더라도, 철도를 이용하는 시민들은 자신이 가까운 역에서 제 시간에 출발하는 열차를 타는 소비 패턴을 유지할 것이다. 따라서 신규 사업자의 참여는 경쟁이 아니라 수익을 ‘나눠먹는’ 셈이 된다. 수서발 KTX 역시 강남이나 수도권 동남부 지역의 고속철 수요를 흡수하면서 지역 독점체제로 재편될 가능성이 높다. 민간사업자의 철도산업 참여에 재벌 특혜 논란이 빠지지 않는 이유다.

철도의 노선과 업무를 분할하는 것 자체가 가져오는 비효율성은 더 큰 문제이다. 철도는 궤도, 차량, 인력 시스템이 유기적

인 관계를 갖는다. 열차 운행의 안전성과 수송효율을 높이기 위해서는 선로, 차량규격, 신호, 통신 방식이 일치해야 하며 관제, 열차, 역사, 시설관리 등의 기능을 통합하는 시스템이 필요하다. 별개의 기업이 철도를 운영하게 되면 이러한 시스템에 혼란이 생길 가능성이 높아진다. 사고 및 고장 발생 시에 책임 소재를 둘러싼 공방이 발생할 수도 있다. 또한 한국철도의 영세한 영업거리를 감안할 때, 분리로 인한 효율성이 증가하기 보다는 규모와 범위 및 밀도의 경제가 상실되고 거래비용이 증가할 것이다.

## 요금인상과 공공성의 포기

정부는 수서발 KTX가 개통되면 기존 KTX보다 10% 낮은 가격으로 운행될 예정이라고 선전한다. 이는 ‘철도 경쟁 체제가 도입되면 요금 인하와 서비스 개선이 가능하다’는 국토부의 주장을 뒷받침하는 것처럼 보인다. 그러나 KTX를 자체 회계로 운영하면, 현재보다 10% 정도 요금을 인하하는 것은 어렵지 않다. 그 동안 KTX 요금은 일반 지선에서 발생하는 적자를 메우기 위하여 실제 운영비보다 높은 수준으로 책정되어 왔기 때문이다. 이렇게 수서발 KTX의 요금을 인하하여 철도공사의 KTX와 경쟁시키겠다는 것은 사실상 매우 부당한 경쟁이며, 철도공사의 적자를 유발할 뿐이다.

당장 수서발 KTX는 인하된 가격으로 운행할 수 있다 해도,

노선 간 교차보조가 불가능해지면서 다른 노선의 요금은 인상될 것이다. 국토부는 보고서를 통해 현재 사용료가 획일적으로 책정되고 있으므로 열차운행 당 사용료 체계로 재편함과 동시에 사용료를 ‘현실화’하겠다고 밝히고 있다. 이 말은 사실상 철도 요금 체계의 공공적 성격을 포기하겠다는 의미이다. 이미 적자로 운행되고 있는 지선을 철도공사에서 분리할 경우 요금 인상은 필연적이다. 보조금을 줄이기 위해 지역철도를 민영화한 국가들의 사례는 대부분 요금을 인상하거나, 노선을 폐지하는 것으로 귀결되었다. 노선이 폐지를 막기 위해서는 지방 자치단체 차원의 보조금 지급도 늘려야 했기에 지역 주민들의 부담이 커지기도 하였다.

### 목숨을 담보로 한 비용절감

민영화된 철도회사가 비용 감축을 위해 택할 선택지는 그다지 많지 않다. 철도공사는 이미 여러 차례의 구조개편으로 인력 감축, 외주화가 상당히 진행되어 비정규직 비율이 높아지고 노동강도가 무척 강해졌다. 지난 몇 년 동안 대부분의 노선에 1인 승무제가 도입되기도 하였다. 철도공사 내 인력 감축의 진행 정도도 과하면 과했지 부족하지는 않다. 이런 상황에서 인건비의 추가적인 축소는 노동강도 강화와 함께 승객들의 안전을 심각하게 위협하게 될 것이다. 또한 최저보조금 입찰제 등으로 ‘최소비용’



을 강조하여 운영할 경우, 운영자가 시설에 문제가 있거나 추가 비용을 들여야 하는 상황에서도 쉬쉬하며 보고를 꺼리게 될 가능성이 크다.

인력 감축, 시설 투자 회피로 인한 안전사고는 이미 철도 민영화가 진행된 여러 나라에서 현실로 드러났다. 지난 6월 13일에는 아르헨티나의 수도 부에노스아이레스 인근에서 열차 추돌 사고가 발생하여 3명이 사망하고 300여 명이 부상을 입었다. 아르헨티나에서는 철도 민영화 이후 관리 소홀, 투자 부족으로 매년 대형 철도 사고가 끊이지 않고 있다.

영국 철도는 세계에서 가장 심하게 파편화되어 있다. 1995년 철도 민영화 이후 분할, 하청 체계가 복잡하게 얽혀 100개가 넘는 민간회사가 철도 산업에 참여하고 있다. 영국에서도 아르헨티나와 마찬가지로 끔찍한 열차 탈선 사고가 여러 차례 발생하였다. 그 외에도 빈번한 연발착, 급격한 요금 인상, 열악한 차량 설비 등의 문제 때문에 시민들의 불만이 치솟았다. 결국 영국 정부는 인명사고가 끊이지 않았던 시설·운영 회사인 '레일 트랙'의 부채를 인수하고 공공재단으로 전환시킬 수밖에 없었다.

국토부는 이번 철도산업 발전전략이 '독일식 지주회사 모델'이라 발표하며 영국식 분할 민영화와는 차이가 있다고 주장하였다. 그러나 독일의 지주회사 모델도 사실은 독일 정부가 계획했던 철도 민영화의 중간 단계이다. 독일의 철도 민영화 역시 많은 폐해를 낳았다. 독일은 철도를 민영화한 이후 10년이 지나는 동

안 3만 9,000명의 철도공사 직원을 1만 9,000명으로 줄였다. 정리해고의 칼바람에 살아남은 노동자들은 훨씬 더 심한 노동강도 속에서 일을 해야했다. 아이러니하게도 같은 시기에 고위 임원의 임금은 치솟았다. 현장 인력이 부족한데다 철도 시설에 기술적 문제가 발생해도 자회사들이 관련 기관에 보고를 하지 않으면서 열차 탈선 사고, 운행 중단이 잇따랐다. 이러한 사례들이 보여주는 사실은 분명하다. 분할 민영화를 통한 비용 절감은 시민들과 노동자의 목숨을 담보로 진행된다는 것이다.

## 모두를 위한 철도

철도는 시민들과 화물을 전국 곳곳으로 수송하며 경제와 사회 전반에서 매우 중요한 역할을 한다. 또한 철도는 친환경적인 대중교통이다. 철도의 온실가스 배출량은 승용차의 6분의 1에 불과하다. 효율성을 수익성 차원으로만 좁게 놓고 본다면 적자가 발생할 수 있지만, 전체 사회를 고려했을 때는 국가가 통합하여 체계적, 안정적, 보편적인 철도 서비스를 제공하는 편이 훨씬 더 효율적일 수 있다.

철도 민영화를 반드시 저지해야 한다. 정부는 철도를 분할 민영화 할 것이 아니라 투자를 확대하고, 공공성을 강화하는 운영 방안을 마련해야 할 것이다.

---

# 가스·전력 민영화: 재벌을 위한 에너지 산업 재편

---

## 전력난의 배후, 민영화

올해도 더위가 찾아오자 언론에는 연일 전력대란이라는 단어가 등장하였다. 전력 소비를 줄이기 위한 각종 대책과 함께 절전 캠페인도 활발하다. 그러나 전력공급 불안정의 주요한 원인은 따로 있다. 바로 지난 10여 년 동안 추진되어 온 전력산업 민영화 정책이다.

발전 사업에 민간 기업의 참여를 보장하는 ‘우회적 민영화’가 꾸준히 진행된 결과, 2001년 15% 안팎이었던 전력공급 예비율은 2011년에 5%로 떨어진다. 이 정도면 한국 사회가 만성적인 전력수급난에 처해 있다고 볼 수 있다. 핵발전소 한두 호기만 고장이 나도 바로 전력수급비상단계에 돌입해야 하는 수준이다.

공급 예비율이 떨어진 것은 발전소 건설이나 운영을 약속했던 기업들이 사업을 중도에 포기하기 때문이다. 민간발전의 비

울은 2012년 총 발전설비 용량의 10.2%에 달한다. 민간 발전회사들은 사회 전체의 전력 수급에 별다른 책임이 없기 때문에 이윤이 충분하지 못하다고 판단할 때는 마음대로 사업을 중단한다. 부족분을 메우기 위해 이등바등해야 하는 것은 한국전력공사이다.

2011년 9월 15일의 대규모 정전사태는 전력 부족 문제를 국민들이 피부로 느낄 수 있었던 사건이었다. 전력민영화가 대규모 정전사태를 불러온 사례는 외국에서도 찾아볼 수 있다. 1998년 미국 내에서 최초로 전력 시장을 완전히 민영화한 캘리포니아는 2001년 1월부터 5월까지 여러 차례 정전 사태와 계엄령 선포를 반복하였다. 전력사업에 뛰어들 민간 기업이 비용 문제로 새로운 설비투자를 하지 않았기 때문이다. 심지어 민간 기업들은 전기요금을 올리기 위해 '전략적으로' 발전소 가동을 중단하기도 하였다. 결국 캘리포니아 주 정부는 파산한 전력기업들을 구제하고 전력의 최종소비자가격을 50%까지 인상하는 조치를 감행하였다.

스웨덴, 노르웨이, 뉴질랜드, 오스트레일리아에서도 비슷한 사태가 반복되었다. 이들 전력 위기의 공통된 원인 중 하나는 생산한 전력의 수출이었다. 민간 기업들이 전력이 필요한 곳 대신 전력에 가장 높은 가격이 매겨질 수 있는 수출 시장에 달려갔던 것이다. 이처럼 자유화된 전력 시장에서 공급의 안정성은 끊임 없이 위협받는다.

## 고수익을 챙기는 민자발전소

더욱 아이러니한 사실은, 전력난 속에서 민간 발전회사가 평소보다 훨씬 더 높은 수익을 보장받게 된다는 것이다. 한전이 각 발전사들로부터 구매하는 전기의 가격은 ‘계통한계가격(SMP)’에 따라 결정된다. 이는 같은 시간대에 공급되는 전력 가운데 가장 비싼 원료로 생산된 전력의 가격이다. 전력이 가장 많이 사용되는 피크 시간대에 생산원가가 높은 병커C유 발전소를 가동해 전력을 생산하면, 같은 시간대에 가동된 LNG발전소 역시 동일한 가격을 적용받는 것이다. 예를 들어 지난해 8월에는 늘어난 전력 수요를 감당하기 위해 원료 값이 가장 비싼 디젤발전기까지 가동이 되었고, 전력의 시장가격이 두 배 가까이 치솟았다.

이와 같은 상황에서 발전 공기업의 경우 보정계수를 적용하여 이윤을 한전으로 회수하는 제도가 존재하지만, 민간 기업들은 SMP와 연료비의 차액을 고스란히 이익으로 가져갈 수 있다. 전력이 부족해 전 사회가 불안에 떨고 있는 동안 민간발전소는 짭짤한 고수익을 누리게 되는 것이다. 작년에 한전이 핵발전소 가동 중단 등으로 인해 대규모 적자를 보는 와중에도 민간발전소는 9,000억 원이 넘는 이익을 챙겼다는 사실은 현 전력거래구조가 이야기하는 부조리한 현실을 단적으로 보여준다.

그런데도 정부는 전력난을 해결하기 위해 민자발전소를 대규모로 증설하는 방향의 대책을 내놓고 있다. 올해 2월 7일에 발

표된 제6차 전력수급기본계획에 따르면, 건설 예정인 발전소 18개 중 12개가 SK건설, 삼성물산 등의 재벌 소유 발전소이다. 현재 건설 중인 발전설비와 제6차 전력수급기본계획에 선정된 민자 발전설비를 합하면 2027년에 민자발전소의 설비용량은 5개 화력발전 공기업 설비용량의 40%에 달하게 된다. 발전 산업에 민간 기업들의 비중이 늘어난다는 것은 공적인 통제범위에 들어오지 않는 영역이 커진다는 것이다. 자연히 공적 에너지 정책의 수립과 실행은 어려워진다.

전력난은 핵발전소 건설을 뒷받침하는 논거가 되고 있기도 하다. 전력이 부족하니 핵발전소를 가동해야 할 뿐만 아니라, 추가 건설해야 한다는 것이다. 심지어 핵발전에도 민간 발전회사의 참여를 보장해야 한다는 주장도 고개를 들고 있다.

그러나 최근 불거진 핵발전소의 불량부품, 비리 문제는 민주주의와 양립하기 힘든 핵발전의 속성이 드러난 것이다. 나아가 핵이 무한히 안전한 에너지가 아니라 지극히 불안정한 토대 위에 국민들의 생명을 담보로 지어진 것이라는 사실을 다시 확인시키는 사건이었다. 전력대란의 극복을 위해 민자발전소나 핵발전소를 확대하는 것은 잘못된 대안일 뿐이다.

## 이중 삼중 지원

전력 공급이 불안정해지면 정부가 택하는 가장 쉬운 대책이 바

로 전기 요금을 올리는 것이다. 이명박 정부는 임기 동안 네 차례나 전기료를 인상하였다. 블랙아웃을 대비한 고육책이라는 발표도 잊지 않았다. 그렇게 인상된 비율이 총 19.6%이다. 아직까지 전기요금은 가스요금에 비해 싼 편이지만 이런 인상률이라면 두려움을 느끼는 것도 무리는 아니다.

그러나 전기 요금의 경우에도 가장 문제가 되는 것은 산업용이다. 전체 전기 사용량의 55.3%를 차지하는 산업용 전기요금은 생산원가의 90%에도 미치지 않는다. 대량소비자에게 전기를 낮은 가격으로 공급하는 것은 에너지 낭비를 권장하는 것이나 다름없다. 게다가 최근에는 블랙아웃을 막기 위해 전력을 아끼는 만큼 정부지원금을 주는 절전지원금 제도까지 시행하고 있다. 2012년 한 해 절전지원금으로 기업들에게 제공된 돈만 4,046억 원이다.

재벌 대기업들은 민자발전을 통해 고수익을 올리고, 원가보다 싼 가격에 산업용 전력을 마음껏 공급받아 사용한다. 여기에 더해 전기를 절약하면 또 절약하는 만큼 지원금을 받아먹고 있다. 이에 대한 규제가 본격화되지 않는다면, 다른 모든 단기적 대책은 별다른 효과를 발휘하지 못할 것이다.

## 가스공사를 무력화할 도시기사사업법 개정안

2000년대 초반 가스의 분할 매각이 중단되자 정부는 가스 산업

에 민간사업자의 비중을 슬며시 늘려왔다. 천연가스를 100% 수입에 의존하여 조달하는 한국에서 한국가스공사의 역할은 가스를 수입하여 각 지역 도시가스사 및 대량 수요자(발전소, 민간기업)에게 공급하는 일이다. 그런데 2000년대 중반부터는 천연가스 대량수요자의 경우에 한해 자가소비용 천연가스를 직수입하는 것을 허용하기 시작했다.

국제시장에서의 천연가스 구매 가격은 협상 시점, 물량, 계약 기간, 도입 패턴 등 다양한 요인에 따라 다르게 결정된다. 따라서 한국에서 사용할 천연가스를 가스공사와 민간 직수입자들이 경쟁하여 도입할 경우 오히려 도입 가격이 인상되는 효과를 낳는다. 비용을 절약할 수 있는 장기계약보다 단기계약에 의존해야 하고, 구매 물량이 줄어들면서 협상력이 낮아지기 때문이다. 2006년 국정감사에 따르면 2000년부터 2006년까지 7년간 가스 민영화로 인해 발생한 국부 손실은 무려 17조 6,000억 원이다.

그런데 민간사업자들에게 천연가스 직수입의 길을 열어준 것에 더해 물량의 교환, 판매까지를 보장해주는 법 개정안이 국회에 계류 중이다. 새누리당 산업통상자원위원회 소속 10명의 국회의원이 지난 4월 발의한 ‘도시가스사업법 일부개정안’에 따르면 향후 천연가스 직수입 기업은 “수급 안정 및 일정사유 발생 시 직수입자간, 해외, 가스도매사업자에게 판매 가능”해진다. 개정 법안이 업자 간 판매를 ‘제한적으로’ 허용하고 있기는 하나, ‘일정 사유 발생 시’라는 모호한 표현으로 인해 실제로는 에너지



재벌에게 천연가스 시장을 좌지우지할 공급자로서의 자격을 부여하게 될 것이다.

철저히 수익의 논리에 맞추어 움직이는 민간기업은 가스 가격이 싸면 구입 양을 늘리고, 비싸면 대폭 줄여 리스크를 모면한다. 반면 가스공사는 부족한 물량을 채워주고, 남은 물량을 처리 해주며 국내 천연가스 시장 전반의 수급안정 역할을 담당할 수밖에 없다. 2007년 국제적으로 천연가스 가격이 폭등하자 GS는 직수입을 포기하고 가스공사에 물량을 요청하였다. 갑작스레 늘어난 GS의 수요를 충족하기 위해 가스공사는 단기 시장에서 비싼 계약을 체결해야 했다. SK는 당시에 3개월간 발전소 가동을 중단해 버렸다. SK의 발전중단으로 인해 다른 발전소는 가동률을 높여야 했다. 예상치 못했던 발전용 수요가 높아지자 도시가스 수요 부족 사태까지 발생하였다.



이처럼 가스공사가 천연가스 수급 불안을 관리하는 역할을 떠맡으면서 들어가는 추가 비용은 지금도 어마어마한 수준이다. 천연가스 직수입제도 개정안이 도입되면 민간 직수입자들이 국내 산업용 가스의 주요 공급자로 자리매김하며 가스공사의 운영에 추가 비용을 야기할 것이다. 가스공사가 공급하는 가스의 절반 이상을 차지하는 산업용 수요가 민간 직수입자 쪽으로 이탈하면 가스공사의 영업이익 유지를 위해 가정용 도시가스 요금을 인상해야 하는 문제도 잠복해 있다.

천연가스 직수입제도 개정안은 가스 공급을 재벌의 지배 아래 놓이게 한다. 이미 가스민영화가 완료된 일본의 도시가스 요금은 평방미터당 2,199원으로 847원인 한국 도시가스 요금보다 두 배 이상 비싸다. 치솟는 가스비에 가장 먼저 피해를 입는 것은 난방비 부담에 떨어야 하는 저소득층일 것이다. 겨울철 가스비를 내지 못해 저체온증으로 사망하는 안타까운 사례의 재발을 막기 위해서라도 이번 개정안과 함께 천연가스 민간 직수입제도도 폐지되어야 한다.

## 에너지 정책의 전환

재벌 대기업인 포스코, SK, GS 등이 에너지 산업에서 차지하는 비중이 빠르게 늘고 있다. 이들은 전력과 가스 양 분야를 거의 동시에 잠식해가는 중이다. 최근에는 삼성, 현대도 에너지 산업에

발을 들여놓았다. 정치권에 에너지 시장 규제 완화를 요구하는 대기업의 로비도 계속되고 있다. 거대 재벌들이 이렇게 에너지 산업에 군침을 흘리는 이유는 간단하다. 에너지 산업에의 참여가 기업에 엄청난 규모의 수익을 보장해주기 때문이다.

가스, 전기와 같은 에너지는 무리 없이 공급되는 일상 시기에 중요성을 체감하기 어렵지만 수급에 문제가 생길 경우 파급력이 매우 크다. 알지 못하는 사이에 우리의 삶의 기반이 위협당하고 있는 것이다. 지난 10년 동안 진행된 에너지산업에의 민간 자본 참여는 가스요금 인상, 재벌 특혜, 세금 낭비, 수급 불안이라는 결과를 낳았다.

정부는 분할과 민영화, 시장경쟁 도입이라는 현 에너지정책의 방향을 전환해야 한다. 통합과 공적 운영이 절실하다. 에너지 산업의 공적 운영이란 곧 재생 에너지로의 전면 전환, 공급 안정과 수요 관리, 기본요금 인하, 사회적 약자를 위한 지원 등을 말한다. 나아가 정부, 유관 기업, 노동조합, 지역 주민, 환경단체 등이 민주적으로 에너지 산업을 규제하고 운영할 수 있도록 하는 장치도 마련되어야 한다. 민주적 규제와 공적 운영은 서로를 강화하는 효과를 낼 것이다.

# 물 민영화: 새로운 초국적기업 육성법

## 국제 프로젝트: 물을 상품으로

돈이 된다면 무슨 일이든 정당화되는 걸까? 깨끗한 물은 모든 생명의 생존에 꼭 필요한 필수재이자 공공재이다. 그러나 물 민영화를 추진해 온 세계은행과 물 기업, 그리고 한국을 비롯한 각국 정부들은 다르게 생각한다. 물은 상품이고 물 산업은 돈을 벌 수 있는 새로운 기회라는 것이다.

놀랍게도 물 민영화의 기수는 세계은행이었다. 1990년대부터 빈곤 완화라는 명목으로 물 민영화가 세계은행의 주요 사업으로 추진되었다. 세계은행은 제3세계의 수도 시설이 낙후된 원인으로 비효율성과 부패한 정부를 지목하였다. 이들 정부가 물의 실제 가격을 요금에 반영하지 않아 물을 보호하지 못했고, 그 결과 국민들이 물을 마구 낭비하게 되었다는 것이다. 세계은행은 이런 생각에 따라 1990년부터 300개 이상의 민간 물 프로젝

트에 돈을 지원하였다.

세계물위원회(WCC)는 스스로를 ‘국제 물 정책 연구소’라고 소개하지만 사실 물 민영화를 추진하는 세계적인 이익 단체다. 1996년에 설립된 세계물위원회의 주요 회원은 수백 개의 물 기업들이다. 핵심 임원들도 베올리아나 수에즈 같은 세계 1·2위의 초국적 물 기업에서 일하는 기업인들이 맡고 있다.

세계은행과 세계물위원회가 2000년에 발표한 「세계 물 비전」은 물 민영화를 위한 헌장과 다름없었다. 「세계 물 비전」은 물이 인권이 아니라 상품이기에 때문에 정부와 마찬가지로 사기업도 담당할 수 있는 사업 영역으로 간주하였다. 또한 물 요금에 수도 시설에 투자한 투자자들의 충분한 수익이 포함되어야 하며, 이렇게 계산된 가격을 모든 사람들이 물 요금으로 지불해야 한다고 주장하였다. 또한 향후 30년간 물에 대한 공공투자는 1/3로 줄어드는 반면, 사기업들의 투자는 620% 증가할 것이라는 근거 없는 예측으로 물 민영화가 미래의 대세인 것처럼 조작하였다.

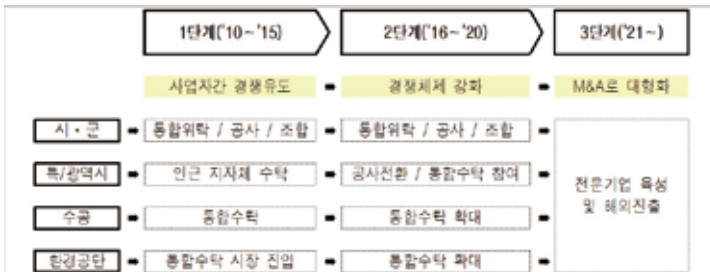
## 김대중부터 박근혜까지

한국 정부도 2000년대부터 적극적으로 물 민영화에 뛰어들었다. 김대중 정부는 2001년 수도법 개정을 통해 지자체가 담당하던 상수도 사업을 수자원공사에게 민간위탁 할 수 있게 허용하였다. 노무현 정부는 2006년 「물 산업 육성방안」을 발표해서 국

가 정책으로 물 민영화를 추진하겠다고 선언하였다.

이명박 정부는 2010년에 향후 10년 동안의 물 민영화 계획을 종합한 「물산업 육성 전략」을 발표하였다. “2020년까지 8개의 세계적인 물 기업을 육성”하고 “세계 물산업 강국으로 도약”하겠다는 목표였다. 이를 위해서 이명박 정부는 2010년부터 2021년까지 3단계로 초국적 물 기업을 육성하는 추진 전략을 세웠다. 1단계로 2010~2015년에 사업자간 경쟁을 유도하고, 2단계로 2016~2020년에 경쟁체제를 강화하고, 3단계인 2021년부터는 M&A로 대형화하겠다는 내용이다.

[그림3] 수도 사업 통합 중·장기 추진방향



자료: 관계부처 합동(녹색성장위원회, 환경부, 국토해양부), 「물산업 육성 전략」, 2010.10

이를 위해 지자체의 상수도 사업을 수자원공사, 환경공단으로 민간위탁하거나 공사로 전환시키고, 이들 간의 경쟁을 유발해 대형 물 기업으로 키우겠다는 것이다. 민간기업 참여는 “민영화 논란”을 피하기 위해서 “공기업과 컨소시엄 구성을 통한

교두보 확보 후 점진적 추진”하겠다는 꿈수도 잊지 않았다.

박근혜 정부도 물 산업 육성을 내세우면서 민영화를 추진 중이다. 박근혜 대통령은 지난 4월 국무회의에서 “창조경제의 시각에서 국내 물 산업도 첨단화하고 세계시장에 진출하는 기회를 열어”야 한다고 말하였다. 환경부와 국토교통부 등 물 민영화를 추진해 온 부처들은 5~6월에 잇달아 ‘창조경제형 물 산업 인제 육성’이나 ‘물 전문 펀드 육성’ 등 내놓으며 보조를 맞추고 있다.

## 수자원공사를 초국적 기업으로

정부는 수자원공사가 공기업이기 때문에 상수도 민간위탁이 물 민영화가 아니라고 주장한다. 그러나 국제적인 기준으로 봤을 때 소유권을 완전히 매각하지 않고 관리 운영권만 넘기더라도 민영화로 간주한다. 그리고 수자원공사는 이미 사기업처럼 운영되고 있다. 수익성을 최고의 목표로 영업을 하고 있는 것이다.

수자원공사는 지금까지 21개 지자체의 상수도 사업을 수탁 하면서 계약서에 공익적 목적보다는 자신의 이익이 최대한 보장될 수 있는 조항들을 집어넣었다. 위수탁 대가를 과도하게 계산하여 지자체는 손해를 보고 수자원공사는 수익을 낼 수밖에 없는 상황이다. 또 상수도 사업에 문제가 생겨서 위탁을 중도해지할 경우에 모든 책임을 지자체가 지고, 수자원공사는 투자한 비용에 더해서 미래의 기대 이익까지 보상을 받을 수 있다.

경기도 양주시는 2008년 수자원공사와 상수도 위수탁 계약을 맺었는데 위수탁 대가가 과도하게 계산되어 직영과 비교해서 20년간 2,193억 원의 재정을 더 투입해야 할 상황이다. 불공정한 계약을 변경하지는 양주시의 제안에 수자원공사가 응하지 않자 현재 소송에 돌입했고, 수자원공사는 김앤장을 변호인으로 선임하였다.

민간위탁으로 수도 요금도 대폭 인상된다. 현재 상수도의 생산원가 대비 요금은 76.1%로 나머지 부분은 지자체가 보전하고 있다. 그러나 민간위탁이 될 경우 기업의 이윤을 위해 생산원가 이상으로 요금이 대폭 인상될 것이다. 더군다나 기업이 주장하는 생산원가에는 투자수익, 즉 기업의 이윤도 포함되어 있어서 더욱 높은 가격 인상이 예상된다.

전국 최초로 상수도가 민간 위탁된 충남 논산시에서 수도 요





금이 크게 올랐다. 2003년 톤당 709원이었던 수도요금은 2004년 민간위탁한 후 2010년에는 883.45원으로 25% 증가하였다. 또 2012년 8월에도 수도요금이 15% 추가인상되었다.

한편 수자원공사는 더 많은 수익을 올리기 위해서 해외 시장에 눈을 돌리고 있다. 태국에서 약 11조 원 규모의 물 사업 입찰에 참가했고, 필리핀이나 인도네시아 등에도 사업 진출을 적극적으로 모색하고 있다. 한국의 공기업이 제3세계에서는 물 사업 민영화에 참가하는 초국적 자본으로 활동하고 있는 것이다. 정부도 수자원공사를 초국적 물 기업으로 육성시키기 위해서 여러 가지 특혜성 정책을 펼치고 있다.

## 대안의 확산: 물은 인권이다!

결국 박근혜 정부의 물 민영화는 수도요금 인상과 지자체 재정 악화를 가져온다. 또 해외로 진출한 한국의 물 기업이 제3세계의 공공서비스 파괴와 민중 착취에 앞장서게 될 것이다. 민영화론자들은 물을 돈벌이의 수단으로 바라보면서 사업 기회의 확대를 의미하는 물 민영화를 더욱 확산하려고 한다. 그러나 세계적인 차원에서 봤을 때 물 민영화는 결코 대세가 아니다. 현재 세계 인구의 9%만이 민영화된 상수도로 물을 공급받고 있으며, 91%는 여전히 정부로부터 물을 공급을 받고 있다.

최근에는 물 민영화의 폐해가 심각해지면서 물 민영화 자체

를 금지하거나, 민영화된 상수도가 재공공화되는 사례가 늘어나고 있다. 네덜란드와 우루과이는 물 민영화를 법률로 금지시켰다. 2004년에 네덜란드는 대부분의 정당의 찬성으로 사기업이 물 공급 사업에 참여할 수 없도록 하는 법을 통과시켰다. 우루과이는 2000년대 초반에 상수도가 민영화되어 요금이 10배 이상 상승하는 등 엄청난 피해를 겪었다. 우루과이의 물 민영화 반대 운동은 헌법 개정을 요구하는 국민투표를 발의해 2004년 62.75%의 지지로 통과시켰다. 개정된 헌법은 “물은 생명을 위한 필수적인 자연 자원”이고 “기본적인 인권의 일부”이기 때문에 “물의 공적 공급은 공기업에 의해서 배타적이고 직접적으로 공급되어야 한다”고 규정하였다.

프랑스 파리는 재공공화의 대표적 사례다. 프랑스는 베올리아·수에즈 등 세계 1·2위의 물 기업의 본거지인데 그 수도에서도 물 민영화가 실패한 것이다. 파리 시는 2009년에 25년 동안의 민간위탁 계약이 끝나자 상수도를 재공공화하였다. 재공공화의 효과는 즉각적으로 나타났다. 첫해에만 530억원의 예산을 절감하고 요금을 8% 인하할 수 있었다. 미국 애틀란타에서는 물 민영화가 노동자 정리하고, 요금 17% 인상, 수질 악화 등을 초래하자 노조와 시민단체가 시를 압박하여 민영화 계약을 파기시켰다. 또한 볼리비아, 필리핀, 아르헨티나 등지에서 민중들의 시위나 지자체의 계약 종료로 초국적 물 기업들이 쫓겨난 사례가 비일비재하다.

물은 인권이라는 관점에서 일정량의 물을 무상으로 공급하는 사례도 있다. 홍콩에서는 150년 동안 물이 공적으로 공급되고 있다. 홍콩 정부는 물 공급을 위해 막대한 자원과 인력을 투자했는데, 이 모든 자금을 수도요금으로 충당할 수 없었기 때문에 재산세 등을 동원하였다. 그리고 모든 가구에 4개월마다 12톤의 물을 무료로 공급한다. 12톤 이상의 물은 3개 구간의 누진제로 요금이 매겨진다. 남아공에서는 물 민영화 반대 투쟁을 통해서 가구당 매달 0.6톤의 물을 무료로 공급받을 수 있게 되었다. 터키의 디킬리도 가구당 매달 10톤의 물을 무료로 공급한다.

물은 생존을 위해 꼭 필요한 자원이다. 지역 간, 계층 간에 수돗물에 대한 접근성의 차이가 없어야 하고 수돗물의 질에도 차이가 없어야 한다. 이를 위해 빠른 시일 안에 상수도 보급률이 낮은 읍면 지역까지 상수도 시설이 설치되어야 한다. 그리고 지자체 별로 차이가 있는 상수도 요금을 현재의 대도시 수준으로 하향 평준화해야 한다. 또한 수자원공사로의 상수도 위탁 사업을 즉각 중단하고, 물 산업 육성이라는 그릇된 목표를 포기해야 한다. 물은 상품이 아니라 모든 사람들에게 필요한 보편적인 권리가기 때문이다.

# 의료민영화: 건강을 담보로 한 자본의 이윤추구

## 재추진되는 의료민영화

정권 말기에 의료민영화에 속도를 내던 이명박 정부에 이어 박근혜 정부의 기세도 만만치 않다. 그런데 의료민영화에 대한 비판은 보통 사람들에게 잘 와 닿지 않는 것이 사실이다. 의료는 물·가스·전기 등과 달리 극소수의 국립대병원 및 지방의료원을 제외한 대부분의 병·의원들이 민간소유이며, 이미 상업화 되어 있기 때문이다. 게다가 암보험·실손의료보험 등 민간의료보험도 이미 대중화되어 있다.

의료민영화를 이해하기 위해 먼저 한국의 의료 재정·공급 체계를 살펴보자. 의료재정체계는 정부가 운영하는 건강보험에 전 국민이 의무적으로 가입하게 되어 있는 공적보험체계이다. 그러나 의료공급체계, 즉 병·의원은 대부분 민간이 소유·운영하고

있다. 물론 현재 법적으로 병·의원의 설립은 의사나 비영리법인만 가능해 무분별한 이윤추구를 제한하고 있다. 또 국민이 모든 병·의원에서 건강보험 적용을 받을 수 있는 요양기관당연지정제가 시행되고 있어 보험종류에 따라 병·의원 방문에 제한을 받는 미국과 달리 의료기관 이용에 제한이 없다.

OECD 국가 중 한국은 공공병원 비중이 6%도 채 안 되는 압도적 꼴찌이며 의료비 중 공공지출 비율 최하위권·가계지출 비율 최상위권일 만큼 의료보장이 시원찮은 국가다. 이런 상황에서 그나마 공공의료보험과 비영리병원, 요양기관당연지정제 등의 장치로 의료의 공공성을 유지하고 있는 것이다.

그러나 금융·서비스분야를 미래 먹거리로 상정한 자본과 정권은 엄청난 규모의 이익을 안정적으로 낼 수 있는 의료분야 시장화에 총력을 기울이고 있다. 결국 한국에서 의료민영화는 자본의 이익추구를 위해 공적 의료재정체계를 무너뜨리는 것이 목적이다. 즉, 민간보험자본이 의료재정체계를 주도하거나 혹은 공공의료보험을 대체하도록 하고 의료공급체계는 더욱 시장화해 공공병원은 줄이고, 민간병원은 비영리병원에서 영리병원으로 바뀌 자본 중심의 시장형 보건의료체계로 재편하려는 일련의 시도라는 것이다.

지금부터 공공병원 구조조정, 영리병원 추진, 민간의료보험 활성화, 원격의료-건강관리서비스업 민영화 추진 등을 중심으로 박근혜 정부의 의료민영화 정책과 그 위험성을 살펴보자.

## 진주의료원 해산과 공공병원 구조조정

7월 1일 홍준표 경남도지사가 기어이 '진주의료원 해산 조례안'을 공포하였다. 경상남도는 박근혜 정부 취임식 다음날인 2월 26일 진주의료원 폐업을 발표한 데 이어, 4월 3일 휴업발표, 경남도의회 4월 12일 조례개정안 문화복지위원회 날치기 통과, 6월 11일 본회의 날치기 통과 등 순식간에 해산절차를 마무리하였다. 보건복지부는 6월 13일 진주의료원 해산 근거가 되는 조례안에 대해 경남도에 재의를 요구했으나, 홍준표 도지사는 이를 거부하였다. 또한 국회 국정조사 출석도 거부하고 '진주의료원 해산 조례안'을 공포하였다.

진주의료원 해산에 대해 정부와 새누리당은 논란에 휩쓸리지 않으려는 노력만 할 뿐이지 사실상 묵인하고 있다. 이는 공공의료 발전에 대한 의지가 애초에 없기 때문이다. 박근혜 대통령은 대선 공약으로 공공병원 확충 및 지방의료원·지역거점공공병원 활성화를 약속했고, 국정과제로 지역거점병원 육성을 내세웠지만 진주의료원 사태에 대해서는 묵묵부답이다.

진주의료원 사태를 계기로 지방의료원과 공공병원에 대한 공격은 더욱 거세질 것으로 보인다. 이미 강원도의회에서 경남도의 사례를 본받아 의료원 폐업·매각 혹은 구조조정이 필요하다는 의견이 나왔으며, 여타 지방의료원에서도 사측이 진주의료원 사태를 언급하며 구조조정 및 노동조합에 대한 공격 의지를

표출하고 있다. 홍준표 도지사의 진주의료원 폐업 시도가 성공할 경우 정권은 자신감을 가지고 공공부문 민영화를 본격 추진할 것이다.

## 영리병원 추진

의료산업화 정책 기조를 유지·강화하려는 박근혜 정부는 영리병원 허용을 추진하고 있다. 대통령은 후보 시절 경제자유구역 내 영리병원 허용에 대해 찬성하는 입장을 보였고 현재 송도영리병원을 추진 중이다. 제주도에서는 이미 중국자본이 국내 최초 영리병원인 ‘썬얼병원’을 설립하기 위해 보건복지부에 사업계획 승인을 요청한 상태다.

2002년 경제자유구역법 제정 당시에는 외국인이 외국의 의료인을 고용하여 외국인을 진료하는 ‘외국인전용 의료기관’의 설립만이 가능하였다. 이에 운동진영은 향후 내국인 영리병원 허용 가능성에 대해 문제제기 했으나, 정부는 영리병원과 관계 없는 외국인 정주요건 개선이라며 발뺌하였다. 그러나 결국 수차례의 법 개정을 거치면서 경제자유구역과 제주도에서의 국내 자본 참여와 내국인 진료 가능한 영리병원이 허용되었다. 박근혜 정부는 이제 송도와 제주도에 영리병원을 현실화하는 것을 목표로 삼고 있다.

## 민간의료보험 활성화

박근혜 정부는 민간보험 활성화에도 팔을 걷어 붙였다. 병원 및 의료관광 유치업자의 의료호텔 설립 허용을 위해 관광진흥법 시행령 개정안을 입법예고하였다. 그리고 그동안 법적으로 불가능했던 민간보험사의 외국인 환자 유치 허용을 위해 정부는 5월 31일 의료법 일부개정법률안을 국회에 제출하였다. 민간보험사의 외국인 환자 유치업 허용과 의료호텔 설립 허용을 동시에 추진하는 셈이다.

2009년 외국인환자 유치를 합법화한 이명박 정부는 병원자본과 보험자본의 결합에 우려를 표명하는 목소리를 의식해서 보험회사의 외국인환자 유치업을 금지하였다. 그러나 우려대로 박근혜 정부 들어 보험회사의 외국인환자 유치업을 허용하는 등 의료에서 보험자본의 영향력을 강화시키려 하고 있다. 그동안 보험업계의 요구로 민간의료보험은 꾸준히 성장하고 있다. 2012년 현재 민간의료보험 중 실손의료보험 가입자만 3,000만 명 수준이다.

현재 박근혜 정부는 민간의료보험이 외국인 환자만 유인·알선하도록 허용한다고 주장하고 있다. 그러나 일단 외국인에게 허용이 된다면, 영리병원처럼 그 대상이 국내 환자로 확대되는 것은 시간문제다. 민간보험이 자신의 가입자들을 특정 병원에 유인·알선하게 되면 병원의 진료 행위는 민간보험의 이윤추구



에 종속되게 된다. 이것은 환자의 건강에도, 병원의 노동자에게도 악영향을 미치게 될 것이다.

## 원격의료-건강관리서비스 민영화 추진

박근혜 정부는 ‘유헬스’(U-Health) 산업화를 추진하고 있다. 유헬스란 정보통신기술을 통해 병원에 가지 않아도 진료를 받을 수 있는 체계를 만든다는 것을 의미한다. 그러기 위해 현행 의료법 상 금지되어 있는 의사-환자 간 원격의료를 허용하고, 병원이 아닌 민간회사가 건강관리서비스업을 시행할 수 있도록 하는 방안을 추진 중이다. 6월 10일 새누리당 최고위원인 심재철 의원은 의사와 환자 간 원격의료를 허용하는 내용을 담은 의료법 개정안을 발의하였다.

이러한 흐름 역시 의료민영화라고 할 수 있다. 결국 영리적 목적의 의료행위를 가능하게 만들기 때문이다. 대부분의 한국인들은 ‘의료=아프면 병원 가서 치료받는 것’ 이라고 생각한다. 자본이 파고드는 지점이 바로 여기다. 치료만이 기본적인 의료이기에 치료 과정만 어느 정도 보장되면 되고, 예방-재활 등은 덤이니 돈을 내야한다는 논리로 이어지는 것이다.

그러나 의료는 질병의 예방·치료·재활 및 사회 복귀, 혹은 그 이상을 포괄한다. 공공의료의 가장 중요한 역할은 이러한 예방 및 건강증진을 통해 국민건강을 향상시키는 것이다. 이러한 건

강관리서비스를 분리해서 민간위탁을 하려는 점에서 의료민영화라고 할 수 있다. 건강관리서비스업이 허용되면 미국처럼 민간의료보험회사와 재벌병원과 연계해서 운영될 가능성이 크다. 민간의료보험 활성화와도 연계되는 것이다. 또한 여기에 원격의료의료가 허용되면 수도권 재벌병원이 지방의 환자들을 원격으로 건강검진을 하고, 진료를 하는 것이 가능해지면서 병원 간 경쟁이 더 심화되고 의료의 영리화가 더욱 심화될 것이다. 재벌병원·보험자본·통신자본 등은 이미 만반의 준비를 갖추고 법 개정만을 기다리고 있다.

### 의료민영화가 만드는 문제들

박근혜 정부가 추진하는 의료민영화는 암울한 미래를 예고한다. 공공병원은 저소득, 취약계층 진료 외에도 중요한 역할을 갖고 있다. 분만실·산간벽지·응급진료 등 수지타산이 맞지 않지만 필수적인 진료 담당은 물론, 적정 진료의 모범을 보이며 민간 병원들에게도 적정진료를 유도하는 역할도 한다. 그리고 보건소·병원·의원과 연계한 체계적인 의료전달체계 구축, 치료중심의 의료에서 예방 및 재활사업 등으로 의료서비스 확장 등 의료의 공공성을 확대하는 역할 또한 담당한다. 그러나 공공병원이 축소된다면 이와 같은 역할이 없어지거나 자본이 주도하게 되어 의료의 상업화가 더욱 심화된다.

비영리법인이 세운 병원의 수익은 의료기관에의 재투자만 가능하다. 삼성병원도 형식적으로 보자면 삼성생명공익재단이라는 비영리법인에 소속되어 있다. 그런데 영리병원이 설립되면 병원은 기업들처럼 투자자의 수익만을 좇아 운영하게 되어 의료비 상승, 의료 질 양극화, 의료인력 감소 및 노동강도 강화 등 돌이킬 수 없는 상황이 발생한다. 영리병원 추진 근거를 마련하기 위해 보건복지부가 보건산업진흥원에 발주한 「영리병원 도입 필요성 연구」에서도, 영리병원은 의료비를 증가시키고 의료인력을 편중시켜 중소병원의 존립을 위협할 것이라는 결과가 나왔다.

의료민영화 추진에 앞장서는 건 보험자본이다. 민간의료보험 활성화는 단기적으로 보험자본의 수익성을 높여줄 뿐 아니



라, 장기적으로 전국민건강보험을 무너뜨리고 보험자본 중심의 의료재정체계 재편을 불러올 것이기 때문이다. 또한 보험자본은 요양기관당연지정제를 무너뜨리고 의료기관과 직접 계약하여 독자적인 사적 의료공급체계를 만들어 보험자본중심의 의료 공급체계를 구축해 의료를 자신의 손아귀에 넣으려는 것이 목적이다.

영리병원 허용과 사적 의료재정·공급체계로의 재편은 자본이 그리는 미국식 의료민영화의 최종 목표다. 이는 필연적으로 의료비 상승과 건강불평등의 심화, 의료기관 양극화, 공공성 약화 및 공공병원 위축, 보건의료 부문에 속한 노동자의 노동조건 악화 및 노동조합에 대한 공격 등 최악의 결과를 초래할 것이다. 영리병원이 허용돼 있으며, 전 국민 건강보험제도가 없고, 보험회사와 계약된 의료기관에서만 보험적용을 받을 수 있는 등 보험자본이 의료재정·공급체계를 주도하는 미국은 의료보험 미가입자가 5,000만 명이 넘고, 가입된 사람들도 보험료에 따라 차별을 받고 있다. 미국 정부에서 이런 문제를 해결하려는 시도들이 있었지만 번번이 자본의 공세에 밀려 실패하는 등 의료민영화는 한번 현실화되면 다시 돌이키기 쉽지 않다.

또한 기존의 보건의료체계 민영화에 더해 새로운 시장을 창출해 시작부터 민영화하려는 것이 바로 유헤스산업 활성화이다. 일단, 의료기술이 발전하고 치료중심에서 예방·치료·재활 등을 포괄하는 건강관리 개념으로 의료서비스가 확장되는 것은 긍정

적이라 할 수 있다. 그러나 의료취약계층 진료라는 명목으로 수도권 재벌병원들이 의료기기자본과 연계하여 보건의료전달체계를 무너뜨리면서 지방 환자까지 모조리 자신이 돈벌이에 이용하려는 것이 현재 추진 중인 원격의료의 목적이다. 또한 새로운 의료서비스를 창출해 이를 미국처럼 민간보험회사들이 주도하는 시장에 맡겨서 보험자본의 추가적 이윤을 보장하며, 지불능력에 따른 의료 불평등이 예상되는 것이 현재 추진 중인 건강관리서비스이다.

결국 박근혜 정부가 추진하는 의료민영화는 재벌병원과 보험자본 등 재벌들을 위한 정책이다. 특히 업계수위의 삼성생명과 삼성병원을 소유한 삼성은 5대 신수종 사업 중 2가지로 의료기기, 바이오제약을 꼽았다. 삼성은 이미 인수합병을 통해 의료기기 및 바이오제약 사업에 뛰어들었다. 민중건강에 대한 고려는 전혀 없이, 오로지 자본만을 위한 박근혜 정부의 의료민영화 정책을 꼭 막아내고 민중을 위한 보건의료로 재편해야 한다.

5부

민영화 2  
막아내자

---

## 민중의 보편적 권리를 쟁취하자

---

민영화의 대안은 민중들의 보편적 권리를 확대하기 위한 재공공화와 공공부문의 개혁이다. 물, 에너지, 교통, 의료, 교육 등은 계층이나 지역과 상관없이 인간적인 삶을 위해서 누구나 이용할 수 있어야 한다. 이를 위해 공공서비스를 재공공화해야 하고 공공부문을 민중적·민주적·생태적인 방향으로 개혁해야 한다.

민영화가 추진된 지 30년 이상 지나면서 민영화의 폐해가 드러나자 민영화된 사업을 재공공화하는 사례가 늘어나고 있다. 독일에서는 2007년부터 2012년까지 63개의 새로운 지방전력공사가 만들어졌고, 민영화되었던 14개의 지방전력공사가 재공공화되었다. 또한 192개의 송전망이 재공공화되었다.

물 민영화의 본고장이라고 할 수 있는 프랑스에서도 2000년 이후에만 15개의 상수도 사업이 지자체로 재공공화되었다. 여기에는 그르노블, 파리, 툴루즈, 보르도, 낭트, 루앙 등 프랑스의 대표적인 도시들이 포함되어 있다.

영국의 런던에서는 민자사업으로 진행된 런던 지하철의 2개 구간이 2007년과 2010년에 재공공화되었다. 남미의 아르헨티나, 브라질, 볼리비아, 칠레, 우루과이 등지에서는 초국적 자본이 담당하던 상수도 사업이 재공공화되었다. 1990년대 초반 철도를 민영화했던 뉴질랜드는 2008년에 철도를 재공공화하였다.

나아가 공공부문의 올바른 개혁이 필요하다. 공공부문이 민중들의 다양한 권리를 충분히 보장하지 못하고 있고, 관료화되





거나 기업의 로비에만 영향을 받고 있기 때문이다. 또한 공공부문은 보다 생태적인 사회를 위해 개혁될 필요도 있다. 이러한 공공부문 개혁의 과제를 민중적·민주적·생태적 개혁으로 제시할 수 있을 것이다.

물, 전기, 가스, 대중교통 등 생활에 필수적인 공공서비스의 일정량은 모든 사람들이 자유롭게 사용할 수 있도록 낮은 가격으로 제공되어야 한다. 지역별로 두 배 이상 차이가 나는 상수도 요금은 전국적으로 단일화되어야 하고, 일정량에 대해서는 무상으로 공급하는 방안도 검토할 수 있다. 전력 부문에서는 국내 전력 소비의 절반 이상을 차지하는 산업용 전기의 가격을 원가 이상으로 인상하고 과다 사용 기업은 직접 규제를 강화해야 한다. 반면에 가정용 전기는 최소 사용량은 낮은 가격을 유지하고 누진제를 강화하는 방식을 고려할 수 있다. 난방·취사용으로 사용되는 천연가스는 대도시에 주로 보급되어 있고, 농촌에는 보급률이 매우 낮다. 다른 에너지원에 비해서 천연가스의 가격이 낮고 비교적 친환경적이기 때문에 천연가스의 보급을 높여야 한다. 대중교통은 국가와 지자체가 직접 운영하는 완전 공영제를 실시하고 모든 사람들에게 기본적인 이동권을 보장해야 한다. 벽지 노선 증설 등 대중교통의 확대, 저상버스 도입, 요금 삭감이 필요하다.

공공사업에 대한 노동자와 시민의 참여와 통제를 확보해야 한다. 관료주의와 부패는 공공부문의 내재적인 속성은 아니며,



국가기구의 민주화와 민주적인 통제의 확립 여하에 따라 그 성격이 바뀔 수 있다. 노동자와 시민들의 공공기관 최고경영자에 대한 인사권 통제, 예산 편성과 운영의 상대적 자율성 확보, 상업주의적 경영평가를 대체하는 새로운 평가기준의 도입, 민주적인 감독 체계의 확립이 중요하다. 그리고 수익성이 아닌 공공기관의 새로운 운영원리를 만들어야 한다.

생태적인 전환을 위해 공공기관의 목표와 운영 또한 크게 변화해야 한다. 특히 에너지, 교통 부문의 큰 변화가 필요하다. 핵발전소의 건설은 당장 중단하고 운영 중인 핵발전소도 가능한 한 빨리 폐쇄해야 한다. 온실가스를 내뿜는 화력발전의 비중을 줄이고 재생에너지의 비중을 늘려야 한다. 또 장기적으로는 전력 생산지와 소비지가 분리되어 야기되는 불평등 문제를 해결하기 위해서 지역별 전력 생산·소비 시스템을 만들어야 한다. 교통 부문에서는 철도와 버스와 같은 친환경적인 대중교통을 발전시키기 위해서 자동차 위주의 교통 및 도로 정책을 바꿔야 한다.

---

## 민영화 저지 투쟁에 나서자

---

지금 무엇보다 중요한 것은 박근혜 정부가 밀어붙이고 있는 민영화 정책을 저지하는 것이다. 민영화를 막지 못한다면 지금 우리에게 주어진 권리마저 박탈될 것이다. 반면에 재벌과 초국적 기업들은 공공서비스를 돈벌이의 수단으로 삼아 요금 인상, 정부 재정 지출 등으로 이중삼중의 수탈을 강화할 것이다.

민영화는 자본의 이해관계를 중심으로 공공서비스를 재편하고 사회의 운영 구조를 바꾸는 신자유주의 프로젝트이다. 그리고 재벌-초국적 기업-고위관료-보수 정치인이 합의하고 있는 한국 경제·사회 재편의 방향이다. 그러나 민영화가 몰고 가는 목적지는 자본에게는 더 많은 이윤이지만, 대다수 시민들에게는 경쟁과 불안이 지배하는 더욱 껍딱한 삶일 것이다.

민영화는 또한 해당 기업 노동자들의 구조조정을 부른다. KT의 사례에서 보았듯이 민영화된 기업은 민영화 전후에 강력한 인력 구조조정을 겪었고, 민영화된 이후에는 노동 강도가 강화

되고 노동 통제가 매우 심해졌다. 이에 저항하는 노동자들에게는 불법 합법을 가리지 않는 비열한 수단을 동원해서 죽음으로까지 내몰았다. 보편적인 공급과 안전을 우선시해야 하는 공공 부문에 도입되는 이러한 노무관리는 노동자뿐만 아니라 공공서비스의 질에까지 영향을 미친다.

우리는 민영화 저지 운동의 경험을 가지고 있다. 지난 15년 동안 민영화 저지 운동은 절반 이상의 승리를 거두었다. 투쟁을 통해서 여러 영역에서 민영화를 막아낸 것이다. 2002년 철도·발전·가스 노동조합의 공동 투쟁은 노동자들의 투쟁이 민영화를 막을 수 있다는 사실을 보여주었다. 이 투쟁은 민영화의 문제를 사회적으로 알리는 계기가 되기도 했다. 또 의료민영화에 맞선 투쟁으로 지난 수년 동안 영리병원의 도입을 막아내고 있다.

민영화에 대한 국민들의 부정적 여론도 10년 전보다 더욱 커졌다. 국민들은 민영화된 정유산업과 통신산업이 재벌의 돈벌이 수단으로 전락하고, 높은 가격으로 서민들의 주머니를 털어가는 것을 경험하고 있다. 민영화를 통해서 질 좋은 상품을 낮은 가격에 공급 받는다는 민영화론자들의 주장이 거짓말이라는 사실을 설명하는 데 더 이상 많은 시간이 필요하지 않게 되었다.

따라서 박근혜 정부에 맞선 민영화 저지 운동은 더욱 큰 자신감을 가져도 좋다. 노동조합의 투쟁과 국민들의 지지가 결합된다면 민영화를 막을 수 있다. 온 힘을 다해 민영화 저지 투쟁에 나서자.

## 민영화 파헤치기

**발행처** 사회진보연대

**주소** 121-865 서울시 마포구 연남동 259-12번지 3층

**전화** 02-778-4001~2

**팩스** 02-778-4006

**홈페이지** [www.pssp.org](http://www.pssp.org)

**대표 E-mail** [pssp@jinbo.net](mailto:pssp@jinbo.net)

**발행일** 1판1쇄 2013년 6월 20일

1판2쇄 2013년 7월 8일

**편집** 구준모, 김유미, 김태훈, 류주형, 박상은, 이민영, 전준범

**값** 3,000원



## 사회진보연대는

IMF 외환위기 직후

공공부문 민영화, 비정규직 확산 등 신자유주의에 맞선

새로운 사회운동이 필요하다는 문제의식 하에 1998년 출범했습니다.

사회진보연대는 신자유주의 세계화에 반대하며

노동조합을 비롯한 아래로부터의 대중운동과 연대의 힘에 기초하여

대안적 사회를 만들기 위해 활동하는 사회운동 단체입니다.

## 사회진보연대를 후원해주세요!

사회진보연대는 정부 보조금, 기업 후원금과 광고를 받지 않습니다.

오직 회원들의 회비와 시민들의 자발적인 후원금으로 운영됩니다.

### • 정기적으로 후원하기

월 정액 후원금을 납부하는 후원회원이 되어주세요.

사회진보연대에서 발행하는 계간지 『사회운동』을 우편으로,

주간 웹소식지 《사회화와노동》을 비롯 각종 소식을 이메일로 보내드립니다.

홈페이지(<http://www.pssp.org>)에서 후원회원에 가입하거나,

주변의 사회진보연대 회원에게 문의하세요.

### • 한 번 후원하기

한 번의 후원도 사회진보연대에게는 큰 힘이 됩니다.

계좌: 하나은행 771-910262-85707 정영섭

※ 후원금에 대해서는 세액공제, 소득공제가 되지 않습니다.

※ 문의: 전화 02-778-4001~2 / 이메일 [pssp@jinbo.net](mailto:pssp@jinbo.net)