



공공서비스 되찾기

세계의 도시와 시민은 민영화를 어떻게 되돌리고 있는가

들어가며

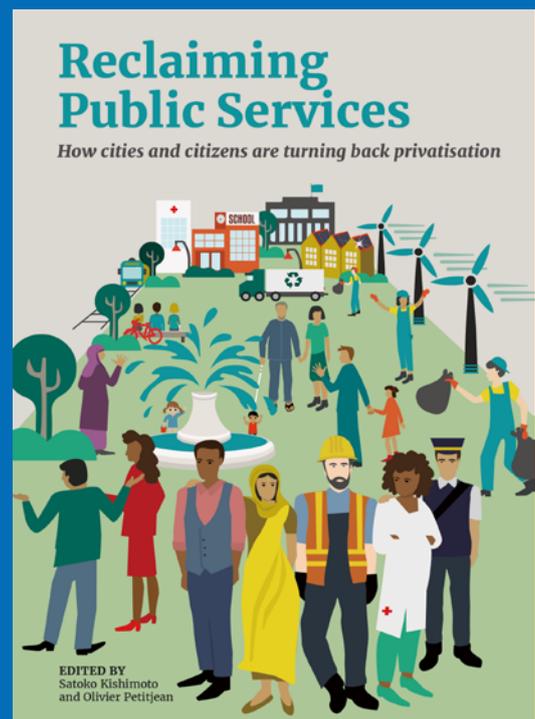
왜 사람들이 필수 공익서비스를 민간운영자로부터 되찾아 필수 서비스 제공을 다시 공공영역으로 되돌리는 일이 세계 도처에서 일어나고 있는가? 이러한 재(再)공영화(公營化)(remunicipalization)를 추진하는 데는 다양한 동기들이 있다. 예컨대, 민간부문의 횡포나 노동법 위반을 끝내려는 목적, 지역경제와 자원에 대한 공공적 통제를 되찾으려는 욕구, 적정 가격의 서비스를 사람들에게 제공하려는 의지, 에너지 전환이나 환경을 위한 야심적 전략을 실행하려는 의도가 있다.

최근 몇 년 동안 전세계적으로 적어도 835개의 (재)공영화* 사례들이 있었으며, 여기에는 45개 국가의 1,600개 이상의 도시들이 포함되어 있다. 재공영화는 세계적으로 소도시나 수도를 가리지 않고 이루어지고 있으며, 공적 소유의 모델도 여러 가지이며 시민과 노동자의 참여 수준도 다양하다. 이러한 다양성에도 불구하고 하나의 일관된 분명한 그림이 등장하고 있다. 즉, 공공서비스를 되찾아 효과적이고 민주적인 공공서비스를 만들고 그 서비스를 적정한 가격에 제공하는 것이 가능하다는 것이다. 서비스 질의 지속적인 하락, 계속적인 비용 증가는 결코 필연적인 것이 아니다. 민영화를 역사의 창고에 묻어버리고 필수 서비스를 다시 공공의 영역으로 되찾아오는 사람들과 도시들이 계속 늘어나고 있다.

자료 소개

이 자료는 TNI가 국제공공노련(PSI) 등과 함께 2017년 6월에 발간한 『공공서비스 되찾기』(Reclaiming Public Services) 보고서를 소개하는 보도자료로서, 공공서비스 재(再)공영화(公營化)의 사례들, 그리고 거기에서 도출된 10개의 핵심 교훈을 요약하여 설명하고 있다. 전체 보고서는 아래의 웹사이트에서 내려 받을 수 있다.

● <https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>



★ 여기에서 '재공영화'는 이전의 민간서비스나 민영화된 서비스를 지역수준에서 공공적 통제와 관리 하에 두는 과정을 말한다. 이 용어가 항상 적절한 것은 아니라는 점을 우리는 인식하고 있다. 예컨대, 다시 공공적 통제 하에 놓인 서비스가 항상 민간부문에 있었거나 이전에는 존재하지 않았던 경우들도 있기 때문이다. 이 경우들에 대해서는 '공영화'가 더 적절한 용어일 것이다. (재)공영화는 이 두 종류의 사례들을 모두 포괄한다. 또한 국가 수준에서 탈민영화 (de-privatization)된 공공서비스의 사례들도 있다. 우리는 그러한 '재국유화'(再國有化)를 별도로 다룬다. 그 이유는 우리가 우선 지역 수준의 활동들에 초점을 맞추려 하기 때문이고, 또한 어떤 형태의 재국유화는

권력의 중앙집중화를 목표로 하거나 실패한 민간기업을 일시적으로 구제하는 경우도 있어 우리 연구의 범위에 포함되지 않기 때문이다. 마지막으로, 시민들과 사용자들이 주도적으로 나서서 필수 서비스를 민간기업으로부터 되찾아 자신의 지역사회와 공동체를 위하여 비영리 기반으로 운영하는 수많은 사례들이 있다. 우리는 이러한 사례들이 공공서비스 가치와 비상업적 목적을 지향하는 한 (재)공영화에 포함된다고 본다. 그리하여 탈민영화는 (재)공영화, 재국유화, 시민 주도의 공공서비스 되찾기를 모두 포괄하는 용어이다. 이러한 여러 형태의 탈민영화는 모두 민영화의 해악을 저지하기 위한 투쟁을 지향하고 있다.

(재)공영화의 사례들

1 노르웨이 오슬로

노동기본권 침해를 방지하고 쓰레기 수거노동자들에게 혜택을 주는 더 나은 일자리를 창출

2017년 노르웨이 오슬로 시 정부는 20년 동안의 경쟁입찰제도를 그만두고 쓰레기 수거서비스를 다시 공공 영역으로 성공적으로 되찾아왔다. 경쟁입찰제도 하에서 마지막 민간운영자였던 Veireno는 얼마 지나지 않아 실패한 경쟁입찰제도의 상징이 되어버렸다. Veireno가 오슬로 시의 쓰레기 처리서비스를 위한 입찰을 따낸 2016년 10월부터 2017년 2월까지 시민들이 자신의 쓰레기가 수거되지 않았다고 수 만개의 민원을 오슬로 시에 제기하였다. 노르웨이노동감독청은 이 기업을 조사하였고 일부 노동자들이 일주일에 최대 90시간까지 일해야 했던 상황을 발견하였다. Veireno가 쓰레기 수거서비스를 저비용으로 할 수 있었던 것은 두 말 할 것도 없이 노동조건 악화라는 희생을 강요함으로써 가능했다. Veireno는 자신이 고용했던 노동자들에게 지급했어야 할 미지급 임금을 포함한 모든 책임에서 벗어나기 위하여 2017년 1월 1일 파산 신청을 하였다. 2017년 2월 오슬로 시는 쓰레기 처리서비스를 재공영화 하였고

Veireno의 자산을 인수하였으며 Veireno에 고용되어 있던 170명의 노동자를 고용하였다. 이러한 자산 인수에는 추가 비용이 뒤따를 것으로 보인다. Veireno에서 시간제로 일하던 일부 노동자들은 오슬로 시에 고용되어 전일제로 일하게 될 것이고 그에 따라 임금과 연금 권리가 강화되기 때문이다.

2 인도 델리

공공 보건 의료 시스템은 보편적 기초 보건 의료를 위한 가장 효과적인 방법

지방선거에서 승리하여 새로 선출된 인도 델리 시의 평민당(AAP: Aam Aadmi Party) 정부는 2015년에 자신의 주요 선거공약의 하나였던 적정 가격의 기초 보건 의료 서비스 제공을 실현하기 위하여 1,000개의 지역진료소를 델리 시 전체에 설립하기로 하였다. 2015년 초 시 정부는 1,000개의 지역진료소를 설치하기 위하여 20억 9천만 루피(3,140만 US달러)의 예산을 배정하겠다고 약속하였다. 2017년 2월 현재, 약 110개의 지역진료소가 델리 시의 가장 빈곤한 몇몇 지역에서 활동하고 있다. 지역진료소는 공공토목공사 담당부서가 설립하고 있으며 지역진료소 하나 당 설립비용은 약 2백만 루피(3만 US달러) 정도이다.

지역진료소는 사실상 어디에나 설치할 수 있는 소규모의 이동식 조립식 건물을 사용하기 때문에 정부진료소(하나당 설치비용은 45만 US달러)보다 훨씬 비용이 적게 든다. 각 지역진료소에는 의사, 간호원, 약사, 실험 기사(技士)(lab technician)가 일하고 있다. 의료 상담, 치료약, 의료테스트가 환자의 경제적 지위와 관계 없이 완전히 무료로 제공된다. 텔리 시 정부에 따르면, 지역진료소가 2015년 하반기에 세워진 이후 260만 명이 넘는 극빈층 텔리 시 주민들이 질 높은 보건의료 서비스를 무료로 받았다. 이전에는 텔리 시 극빈층 시민들은 값 비싼 민간진료소나 심지어 돌팔이 의사에게 의존할 수밖에 없었다. 이러한 지역진료소 설치 1차 사업의 성공으로 텔리 시의 평민당(AAP) 정부는 모든 텔리 시민들에게 기초 보건의료 서비스를 무상으로 제공하겠다는 자신의 약속 실현에 더 가까워졌다.

3 프랑스 그레노블, 브리양송, 니스

재공영화를 강력히 추진하고 있는 프랑스 알프스(French Alps)의 도시들

그레노블(Grenoble)은 지역의 공공서비스를 재공영화하고 민주적이고 지속가능한 지역 공공서비스를 발전시키는 데 헌신적 노력을 해 온 도시의 하나이다. 그레노블 시는 수도 사업 다국적기업인 수에즈(Suez)와의 부정한 계약에 종지부를 찍었던 2000년대 초에 수도 재공영화의 선구자였다. 그레노블 시는 수에즈를 대체하는 새로운 공공수도 운영자를 만들었으며, 이를 통하여 더 질 좋은 물을 더 싼 가격에 제공하고 있으며, 이 공공수도 서비스의 운영에는 시민들이 참여하고 있다. 현재 그레노블 시는 집단난방과 가로조명을 포함한 지역 에너지서비스를 완전히 재공영화 하려고 노력 중이다. 그 목적은 에너지 빈곤에 대처하고 온실가스 배출을 줄이는 것이다. 이를 위해서는 그레노블 시가 에너지 다국적기업 Engie가 소유한, 지역 에너지기업의 주식을 다시 매입해야 하며, 이것은 또 복잡한 노동관련 이슈들을 발생시킨다. 더 나아가 그레노블 시는 학교식당에서 어린이들에게 100 퍼센트 지역에서 생산된 유기농 식품을 제공한다는 야심찬 목표를

세웠다. 프랑스 정부가 실행하고 있는 긴축조치들 때문에 재정적으로 크게 위축된 상황에서 그레노블 시의 이 모든 정책들이 개발되고 있다. 프랑스의 다른 도시들, 특히 프랑스 알프스의 도시들도 여러 부문에서 지역 공공서비스 개발과 재공영화를 실행하고 있다. 브리양송(Briançon) 시는 수도 서비스와 쓰레기 처리서비스를 재공영화 했으며, 현재 '쓰레기 제로'를 목표로 하고 있다. 프랑스 알프스 남단에 있는 니스 시는 보수 정당이 시 정부를 장악하고 있음에도 불구하고 시의 수도와 공중위생(하수처리), 대중교통, 학교식당, 문화축제, 시장을 재공영화 했다.

4 독일 함부르크

새로운 지역 에너지기업이 전력망을 다시 공영화하다

2000년대로 들어섰을 때 함부르크 시는 전력/지역난방회사와 가스공기업의 자기 소유 주식을 민간 투자자에게 매각하였다. 2009년에는 보수당-녹색당 연립 시정부가 재생가능에너지 생산시설을 건설하고 생산된 전기를 판매하기 위하여 '함부르크 에네르기'(Hamburg Energie)라는 새로운 공기업을 설립하였다. 설립된 이후 이 공기업은 재생가능에너지 비중을 높이는데 아주 효과적이었음을 보여주었다. 2015년 말까지 13메가와트 이상의 풍력 발전 시설이 설치되었으며, 시민과 지역 기업들이 공동 투자자로 참여하는 10 메가와트 태양에너지 프로그램이 완성되었다. 이 공기업은 지역에서 생산된 재생가능에너지를 선택한 10만 명 이상의 고객을 확보하였다. 2011년에 집권한 사민당 시정부는 자신이 부여한 사업허가권이 끝나가고 있어서 에너지 그리드의 재공영화를 적극적으로 의제화하지 않으려 했다. 그러자 시민들이 나서 대규모 연대조직을 만들어 시정부가 재공영화의 방향으로 나가도록 압력을 가했다. 시민연대조직은 시정부가 에너지 그리드(전력, 지역난방, 가스)를 공공영역으로 되찾아 오고 사회적 생태적 요구에 부합하는 공기업을 설립하도록 법적으로 강제하기 위해 주민투표를 조직하였다. 함부르크 주민투표는 2013년에 근소한 차이로 성공하였다. 그리하여 전력망은 2015년에 시정부가 다시 사들였고, 가스네트워크의 재공영화는 2018-19

년에 이루어질 것이다. 노동조합의 우려에도 불구하고 노동조건과 임금이 악화되지 않았고 일자리가 창출되었다.

5 아르헨티나

공공우편서비스는 민간우편서비스보다 서비스의 질적 수준, 포괄범위, 가격에서 훨씬 뛰어나다

아르헨티나의 우편서비스 Correo Argentino (CORASA)는 2007년 집권한 키르치너 대통령 정부에서 처음으로 탈민영화된 공공서비스였다. CORASA는 1997년에 민영화되었고, 아르헨티나 투자기업 Grupo Macri는 우편서비스 공급자로서 30년 동안의 사업 허가권을 얻어 이 부문을 장악하였다. 정부와 맺은 계약에 의하면, Grupo Macri는 우편서비스를 운영하는 대가로 2년마다 국가에 로열티를 지불해야 하며, 현재의 인력을 계속 고용해야 한다. 그 대신 아르헨티나 정부는 아르헨티나의 오지 지역에서 발생하는 운영 손실을 보전해 주기 위하여 Grupo Macri에게 지역보조금을 계속 지급하기로 되어 있다. 사업 허가권 계약에 서명한 지 겨우 2년이 지난 1999년에 Grupo Macri는 정부에 대한 로열티 지급을 중단하였다. Grupo Macri가 우편서비스를 운영하는 동안, 우편서비스의 질적 수준은 형편 없었고, 농촌 지역에 대한 서비스는 엉망이었으며, 가격은 몇 배나 올랐다. 아르헨티나 정부는 6년 만에 Grupo Macri와의 사업 계약을 종결하고 우편서비스를 재국유화 하였다. 우편서비스가 민영화되어 있던 동안 심각한 손실을 입었음에도 불구하고 키르치너 정부는 재국유화 이후 우편서비스 제공을 개선하였고 Grupo Macri가 소홀히 하였던 농촌 지역 서비스에 다시 역점을 두었다. 더 나아가 정부는 우편서비스 가격을 낮추었으며, 우편서비스의 운영 신뢰성과 책임성을 강화하였다.

6 스페인 바르셀로나

시민을 위하여 공공서비스를 다시 조직하다

시민 주도의 정치연합 정당 '바르셀로나 엔 코뮤'(Barcelona en Comú)가 스페인 카탈루냐 자치정부의 수도 바르셀로나에서 집권한 이후,

바르셀로나 시는 외주화된 서비스를 재공영화 하고 새로운 공공서비스를 창출하는 광범위한 정책을 시작하였다. 바르셀로나 시는 성폭력예방서비스와 3개의 유치원을 재공영화 했고 새로운 시영(市營) 장례서비스 기업을 만들었다. 최근에 바르셀로나 시는 기존의 시영기업을 새로운 전력공기업으로 만들었다. 이 공기업은 고객들에게 계속 비싼 가격을 강요하는 민간에너지공급자들과는 대조적으로 투명하고 적절한 가격에 전력을 공급할 것이다. 더 나아가 2016년 시 의회의 발의에 따라 바르셀로나 시는 현재 수도 서비스를 공영화 하는 것을 목표로 하고 있다. 이것은 19세기부터 바르셀로나 시의 수도를 운영해왔던 민간기업 Agbar (Aguas de Barcelona) (수에즈의 자회사)을 없애는 것을 뜻한다. 바르셀로나 시는 수도를 재공영화 했거나 그렇게 하려고 계획하고 있는 카탈루냐 지방의 다른 도시들과 함께 공공수도관리 연합체를 만들었다. 프랑스의 재공영화된 Eau de Paris의 도움을 받아, 바르셀로나 시는 공공수도관리로의 전환을 위한 보고서를 준비할 것이다. 카탈루냐 지방과 스페인 다른 지역의 도시들과 마찬가지로, 바르셀로나 시는 중앙정부의 적극적인 반대, 그리고 지방정부에 긴축조치를 강요하고 있는 일련의 스페인 법률에도 불구하고 (재)공영화를 성취하고 있다.

7 캐나다 해밀턴(Hamilton)과 포트 하디(Port Hardy)

수도의 재공영화가 가져오는 환경적 재정적 이득

1994년 캐나다 온타리오 주 해밀턴 시는 수도사업과 폐수처리공장의 운영과 유지를 위하여, 경쟁입찰을 거치지 않은 10년 동안의 공공민간파트너십에 합의하였다. 하수 유출에 따른 문제 때문에 민간운영자와 해밀턴 시 사이에 갈등이 벌어졌다. 민간운영 기간 동안 인력이 감축되었고, 민간운영자를 보호하는 계약서의 문구 때문에 해밀턴 시는 하수 공장의 유출에 따른 벌금을 내야 했다. 2003년 계약기간 만료가 임박함에 따라 해밀턴 시는 또 다른 민간운영자를 찾기 위해 입찰 과정을

시작했다. 그러나 독일 기업 RWE의 자회사 American Water의 너무 높은 입찰 금액과 결부되어 지역사회가 조직적으로 반발하자 이 입찰과정은 중단되었다. 2004년 해밀턴 시는 입찰 요청을 철회하였고 재공영화 과정을 시작하였다. 재공영화의 결과로 상당한 비용절감 효과가 금방 나타났고 해밀턴 시의 환경기준도 더 높아졌다. 비용절감, 더 높은 질적 수준, 공공부문 인력의 능력에 대한 신뢰는 최근에 캐나다에서 이루어진 수도서비스와 폐수처리서비스의 재공영화 사례들에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 다른 사례들로는 앨버타 주의 반프(Banff) 시, 브리티시 콜럼비아 주의 수크(Sooke) 시와 포트 하디 시가 있다. 반프 시의 경우 내부 보고서의 예측에 의하면, 재공영화 덕분에 반프 시는 해마다 35만 달러(23만 5천 유로)를 절약하게 될 것이다. 수크 시의 경우, 폐수처리 시스템을 재공영화 한다는 시 의회의 2016년 결정은 재공영화를 하면 수크 시가 해마다 대략 22만 5천 달러(15만 유로)를 절약하게 될 것이라는 내부 보고서를 토대로 하였다.

참고자료:

『재공영화』(Back in House) 보고서,

<http://www.civicgovernance.ca/back-in-house/>

8 영국 노팅엄(Nottingham), 리즈(Leeds), 브리스톨(Bristol)

새로운 공영 에너지기업들이 에너지빈곤을 퇴치하기 위해 힘을 합치다

노팅엄 시 의회는 노팅엄 시의 많은 저소득 가구가 에너지요금 때문에 큰 고통을 받고 있다는 것을 발견하고 2015년에 새로운 에너지 공급기업을 설립하기로 결정하였다. 이렇게 설립된 ‘로비후드 에너지’(Robin Hood Energy)는 큰 이윤을 뽑아내지도 않고 복잡한 요금프로그램으로 고객들을 혼란시키지도 않기 때문에 더 값싼 에너지 서비스를 제공한다. 영국에서 가장 저렴한 가격의 에너지를 제공하는 이 기업의 좌우명은 “사적 주주도 허용하지 않고 사장의 보너스도 없으며, 단지 명쾌하고 투명한 가격 정책이 있을 뿐”이다. 또한 ‘로비후드 에너지’는 영국의 주요 도시들과 파트너십을 형성했다. 2016년 리즈 시는 요크셔(Yorkshire)와 험버사이드

(Humberside) 지역에서 이윤 없는 단순한 가격제도를 추진하기 위하여 ‘화이트로즈 에너지’(White Rose Energy)를 설립했다. 2017년에는 브래드포드(Bradford) 시와 던캐스터(Doncaster) 시가 화이트로즈/로빈후드 파트너십에 함께 하기로 하였다. 2015년에는 영국 남서부의 브리스톨 시가 야심적인 주거에너지효율화계획, 재생가능에너지 투자프로그램, 시 소유 건물과 토지의 에너지 효율화 계획과 더불어 ‘브리스톨 에너지’(Bristol Energy)를 설립하였다. 끝으로, 시민사회와 노동조합 등의 광범위한 연합체인 Switched On London의 활동가들은 런던 시가 진정한 시민참여가 이루어지는 비영리 에너지기업을 설립하도록 압력을 가하고 있다. 이렇게 다양한 도시에서 이러한 활동들이 이루어지는 이유는 비슷하다. 즉, 새로 설립되는 에너지공기업이 에너지빈곤을 퇴치하고 동시에 정의롭고 재생가능한 에너지 전환에서 핵심 역할을 할 수 있다는 것이다.

9 리투아니아 빌니우스(Vilnius)

중앙난방의 재공영화가 투자자국가소송을 야기하다

2016년에 프랑스의 거대 에너지 다국적기업 Veolia는 리투아니아 정부를 상대로 소송을 걸었다. 빌니우스 시가 지역난방의 재공영화를 위해 Veolia의 자회사 Vilniaus Energija 와의 15년 계약을 갱신하지 않기로 결정하였기 때문이다. Veolia 는 프랑스 리투아니아 양자투자협정을 이용하여 국제적 중재 과정을 시작하였다. 즉, 리투아니아 정부가 ‘자회사를 괴롭혔으며’ 자신의 투자를 ‘빼앗았다’고 주장하면서 투자자국가소송(ISDS: Investor-State Dispute Settlement)을 제기하였다. 더 나아가 Veolia는 자신의 자회사 Vilniaus Energija가 리투아니아 정부의 가스 사용 보조금 철폐 때문에 발전소 하나를 닫을 수밖에 없었다고 주장하였다. 리투아니아 에너지규제기구의 조사에 의하면, Vilniaus Energija 는 난방용 연료가격을 조작하여 가정용 에너지 비용을 크게 증가시켰으며 2012년과 2014년 사이에 2,430만 유로에 이르는 불법적 초과이윤을 취득한 책임을 지고 있다. 시민사회의 압력이 더욱 높아지고, 부정행위와 재정적 투명성 결여에 대한 지적이 잇따르자 빌니우스 시는 Vilniaus Energija 와의 계약 갱신을

거부하였고, 이에 대하여 Veolia는 1억 유로의 배상금을 요구하였다. 투자자국가소송을 통한 공격 때문에 빌니우스 시는 어쩔 수 없이 자신의 결정을 철회하고 계약을 유지할 수도 있었다. 그러나 2017년에 빌니우스 시 정부는 지역난방의 재공영화를 완수하였다. 투자자국가소송은 여전히 진행 중이다.

10 미국 카우아이(Kauai) 섬, 볼더(Boulder) 시

탈민영화는 에너지 민주주의를 실현한다

석탄, 가스, 기타 자원들의 수입 비용 때문에, 미국 하와이 주의 카우아이 섬은 대안적 에너지를 찾으라는 지역 특유의 압력에 직면해왔다. 2002년 ‘카우아이공익사업협동조합’(KIUC: Kauai Island Utility Cooperative)은 정보통신사업에 집중하기 위해 자신의 전기사업을 매각하고 있던, 코네티컷 주에 본부를 둔 민간에너지기업을 사들였다. 그리하여 KIUC는 하와이 주 최초로 비영리로 전력의 생산·송전·배전 사업을 하는 협동조합으로, 그 회원들이 소유 통제하고 있다. 지역에서 소유하고 민주적으로

통제되는 이 협동조합은 신뢰할 수 있는 전력서비스를 저비용으로 제공하고 있으며, 2023년까지 재생가능에너지 비율을 50%까지 높이는 것을 목표로 하고 있다. KIUC는 이미 2016년에 재생가능에너지 비율을 38%까지 높였다. 미국 본토에서는 콜로라도 주의 볼더 시가 2010년부터 에너지 민주주의를 위하여 투쟁하고 있다. 볼더 시는 시민들의 압력에 의해 민간기업인 ‘엑셀 에너지’(Xcel Energy)가 저탄소 에너지로의 급진적 전환을 수용하도록 촉구하는 노력을 하였다. 이 민간기업이 이를 계속 방해하자 볼더 시는 전력공기업을 만드는 조례를 2014년에 통과시켰다. ‘엑셀 에너지’가 법적으로 문제제기를 하고 거짓 정보를 흘리는 활동을 하고 있음에도 불구하고, 볼더 시는 활발한 시민 캠페인의 지원을 받아 에너지공기업을 설립하는 작업을 계속하고 있다. 여러 연구들이 증명하는 바에 의하면, 지역적 공공소유는 석탄 의존을 없애고 재생가능에너지 생산을 두 배로 늘리며 온실가스 배출을 반으로 줄인다. 이러한 미국 도시들의 활동은 트럼프가 파리 기후협약을 포기하더라도 미국 도시들과 시민들이 계속 전진하고 있음을 보여준다.

공공서비스의 (재)공영화 835개 사례

835 (Re)municipalisations of public services



MORE THAN 1600 CITIES AROUND THE WORLD ACTED TO BRING PUBLIC SERVICES UNDER PUBLIC CONTROL

전세계적으로 1,600개 이상의 도시들이 공공서비스를 공공적 통제 하에 두기 위하여 활동하였다

1 민영화의 지속적 확대, 긴축정책 강화, 기대 수준의 지속적 저하보다 더 좋은 해결책들이 존재한다

수많은 정치가, 공직자, 노동자와 노동조합, 사회운동은 공공서비스를 되찾거나 효과적인 공공서비스를 창출하기 위하여 활동하고 있다. 이 활동들은 지역 수준에서 이루어지는 경우가 매우 많다.

우리의 연구에 의하면, 최근 들어 전세계적으로 적어도 835개의 (재)공영화 사례가 있으며, 여기에는 45개 국가의 1,600개 이상의 도시들이 포함되어 있다. 공공서비스는 너무 비싸다는 현재의 지배적인 담론과는 대조적으로, 지방 정부와 시민사회는 (재)공영화가 사람들의 기본적인 필요와 우리들의 더 광범위한 사회적 환경적 도전과제들에 역점을 두어 대처하고 있음을 증명하고 있다.

(재)공영화가 이루어진 부문

(Re)municipalisation sectors

267 수도 Water

Country	N°cases
France	106
United States	61
Spain	27
Germany	17
Argentina	8
Canada	4
Hungary	4
Italy	3
Kazakhstan	3
South Africa	3
Bolivia	2
Colombia	2
India	2
Indonesia	2
Mozambique	2
Turkey	2
Ukraine	2
Uzbekistan	2
Venezuela	2
Albania	1
Belgium	1
Central African Republic	1
Ecuador	1
Guinea	1
Lebanon	1
Malaysia	1
Mexico	1
Portugal	1
Russia	1
Sweden	1
Tanzania	1
Uganda	1

31 Waste 쓰레기 수거처리

Country	N°cases
Germany	13
UK	7
Canada	5
France	3
Spain	2
Norway	1

311 Energy 에너지

Country	N°cases
Germany	284
US	6
Netherlands	3
UK	5
Dominic Rep	2
France	2
Albania	1
Argentina	1
Denmark	1
India	1
Lithuania	1

38 Transport 교통수송

Country	N°cases
France	20
United Kingdom	7
Austria	3
Germany	2
Portugal	2
Canada	1
Czech rep	1
India	1
Turkey	1

11 Education 교육

Country	N°cases
Germany	5
United Kingdom	3
India	1
Nicaragua	1
Spain	1

140 Local government 지방정부

- 24 building and cleaning
- 15 security and emergency
- 19 public (green) space
- 18 housing
- 20 school catering
- 10 sports
- 9 cultural
- 8 construction
- 4 funeral
- 3 Human Resource
- 5 IT
- 5 other

37 Health care & Social work 보건의료와 사회복지사업

Country	N°cases
Norway	16
Sweden	7
United Kingdom	5
Spain	4
Denmark	2
Finland	1
India	1
Montenegro	1

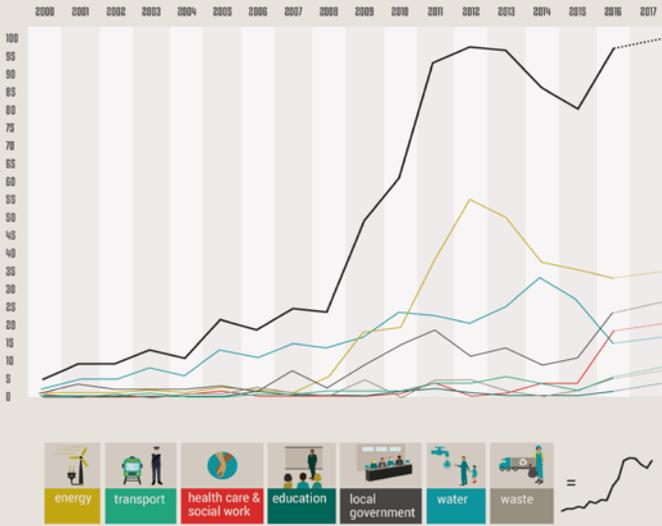
2 (재)공영화는 생각하는 것보다 훨씬 흔하며, 좋은 효과를 낳고 있다

에너지(311개 사례)와 수도(267개 사례)는 (재)공영화 사례가 가장 많은 부문이다. 에너지 부문에서 대략 90%의 (재)공영화 사례는 독일에서 있었다. 독일은 야심적인 ‘에너지 전환’(Energiewende) 정책으로 유명한 나라이다. 수도 재공영화 사례는 대부분 프랑스에서 있었다(106개 사례). 재미있는 것은

프랑스가 수도 민영화의 가장 오랜 역사를 갖고 있으며, 지도적인 수도사업 다국적기업 Suez와 Veolia의 모국이라는 점이다.

수영장, 학교급식, 공유공간 유지, 주택, 청소·보안서비스와 같은 다양한 지방정부 서비스들이 캐나다, 스페인, 영국 등에서 재공영화 되었다. 보건부문과 사회복지사업 부문에서는 재공영화 사례의 반 이상을 노르웨이와 기타 스칸디나비아 국가가 차지하고 있다. 우리의 사례 조사는 2000년부터 2017년 1월 사이의 (재)공영화 활동을 대상으로 하고 있다.

연도별 탈민영화 사례의 수 De-privatisation: by year



이 기간의 전반기(2000년-2008년)에는 137개 사례가 있었고 후반기(2009-2017)에는 693개 사례가 있었다. 즉, 우리의 사례 조사 기간의 후반부에 5배나 많은 (재)공영화 사례가 있었다. (재)공영화 사례가 가장 많았던 해는 2012년(97개 사례)이었고, 그 이후 (재)공영화 사례의 수는 높은 수준을 유지하고 있다.

3 재공영화는 건축정책에 대한 지역의 대응이다

재공영화는 특히 유럽에서 활발하다. 모든 유럽 국가에 재공영화 사례가 있고, 재공영화는 모든 부문에서 일어나고 있다. 예를 들면, 독일은 347개, 프랑스는 152개 사례, 영국은 64개 사례, 스페인은 56개 사례가 각각 발견된다. 유럽에서 발견되는 재공영화 운동은 건축정책에 대한 대응으로 볼 수 있다. 즉, 자유화가 야기한 폐해, 그리고 기본적 공공서비스를 기업이 접수 운영하는 것에 반대하는 대응이다. 그러나 이것이 재공영화가 항상 고도로 정치화되어 있다거나 정치 스펙트럼의 어느 한 쪽의 영역이라는 것을 뜻하는 것은 아니다. 사실, 우리는 모든 정치적 지향의 정치인들이 재공영화를 추진하고 있음을 알고 있으며, 정파를 초월한 지역적 합의가 재공영화의 자극제가 되는 일이 자주 있다. 재공영화와 관련된 정치적 입장 차이는

정당들 사이가 아니라, 정치가와 공직자가 사람들의 일상적 필요를 마주하고 있는 지역 수준과 건축정책과 예산삭감 압력의 진원지인 국가·유럽 수준 사이에서 더 자주 나타난다.

4 (재)공영화는 에너지 전환과 에너지 민주주의를 위한 핵심 전략이다

(재)공영화는 단지 지역적 이슈와 지역 정치에 관련된 문제일 뿐 아니라 기후변화와 같은 지구적 도전과제에 대한 효과적인 지역적 해결책을 찾기 위한 것이기도 하다. 에너지 부문은 특히 독일에서 이러한 추세를 잘 보여주고 있다. 독일의 총 284개 에너지 (재)공영화 사례에서 166개의 민간 전력·가스망 사업허가와 9개의 전력공급 사업허가가 종료되고 지방정부(도시)로 재공영화 되었다. 동시에 109개의 새로운 공영기업(93개 전력·가스망, 16개 전력공급)이 만들어졌다. 1980년대 에너지 자유화 시기 이후에 독일의 에너지 시장은 ‘4대’ 에너지기업이 지배하였다. 이 에너지 거대기업들이 재생가능에너지로의 전환이라는 공공적 요구에 제대로 부응하지 못하자, 재공영화된 새로운 공기업들과 시민들의 협동조합이 에너지 전환을 선도하기 위하여 나섰다. 핵에너지를 단계적으로 완전히 폐지하겠다는 약속을 내걸고 이 운동은 재생가능에너지로의 전환에서 상당한 추진력을 갖게 되었고 수많은 승리를 거두었다.

6대 기업이 에너지 시장을 지배하고 있는 영국도 새로운 역사를 쓰고 있다. 새로 만들어진 4개의 공영 에너지기업은 적정 가격의 전기를 지역사회, 특히 에너지 요금으로 고통 받고 있는 저소득 가구에 제공하고 있다. 노팅엄 시의 ‘로빈후드 에너지’와 마찬가지로, 리즈 시의 ‘화이트로즈 에너지’의 핵심 사업은 비영리를 기준으로 가격 책정을 하여 정직한 서비스를 제공하고, 자신의 모든 활동의 중심에 고객을 두는 것이다. 글래스고우 시의 비영리 에너지 공급기업인 Our Power는 적정 가격의 서비스를 제공하기 위하여 사회주택단체들과 스코틀랜드 정부의 파트너십으로 탄생하였다.

5 서비스의 재공영화는 결국 지방정부의 비용을 줄여준다

민영화와 공공민간파트너십(PPPs: Public-Private Partnerships) 옹호자들이 내세우는 주요 주장의 하나는 자신들의 해결책이 공공적 관리 운영보다 비용이 덜 들며 비용효과적이라는 것이다. 그러나 실제의 경험은 이런 주장이 틀렸음을 수도 없이 보여주었다. 서비스를 제공하기 위하여 민간기업과 계약하는 것은 모기업과 주주들에게 자금이 즉각적으로 이전되기 때문에 추가 비용이 발생한다. 사회기반시설의 경우, 공공민간파트너십은 아주 복잡하기 때문에 변호사와 회계감사에게는 이익이 되지만, 시민들에게는 투자한 만큼의 가치를 거의 제공하지 못한다. 많은 도시들의 경험은 공영 서비스의 비용이 더 많이 들어간다는 신화를 꾀다. 파리 시가 2010년에 수도를 재공영화 했을 때 새로운 공영화된 운영자는 4천만 유로의 비용을 곧바로 줄일 수 있었다. 사실 이 엄청난 돈을 민간운영자의 모기업이 매년 가져갔던 것이다. 영국 뉴캐슬(Newcastle) 시의 경우, 신호시스템과 광섬유케이블시스템의 현대화 작업을 새로운 공영 작업팀이 약 천백만 파운드(1,240만 유로)에 수행하였는데, 이것을 민간기업이 하였다면 2천 4백만 파운드(2천 7백만 유로)가 들었을 것이다. 두 개의 노인의료센터가 재공영화된 노르웨이 베르겐 시는 백만 유로의 손실이 예상되었으나 50만 유로의 잉여를 남길 수 있었다. 스페인 남서부의 시클라나(Chiclana) 시는 세 개의 지방정부서비스에서 일하는 200명의 노동자들을 직접 고용하였음에도 불구하고 16-21%의 예산 절감을 기대하고 있다. 스페인 북서부의 레온(León) 시는 재공영화 덕분에 쓰레기 수거와 청소서비스의 비용이 1,950만 유로에서 1,050만 유로로 감소하였으며, 224명의 노동자들이 공무원으로 고용되었다. 간단히 말해서, 민간 주주에게 흘러 들어가는 자금을 없애면 세금이 질 높은 공공서비스를 위하여 효율적으로 사용될 수 있다.

6 (재)공영화는 더 좋고 더 민주적인 공공서비스를 촉진한다

재공영화가 민간에서 공공으로 소유구조가 바뀌는 것으로 그치는 일은 거의 없다. 근원적으로 재공영화는 모두에게 봉사하는 더 좋은 공공서비스를 (재)창출하기 위한 것이다. 이것은 돈 벌이가 가장 잘 되는 서비스에만 초점을 맞추는 것과는 반대로, 공공적 정신, 보편적 접근, 적정 가격, 선출된 공직자와 시민에 대한 투명성과 책임성 확보를 회복하는 것을 말한다. 이것이 영국의 몇몇 도시들이 새로운 공영에너지기업을 만들었던 이유이다. 즉, 이를 통하여 민간 주주, 배당금, 보너스를 없애고 빈곤 가정을 위한 에너지 접근권을 보장하는데 중점을 두는 것이다. 재공영화된 공공서비스는 종종 새로운 형태의 시민·노동자 참여를 포함한다. 예를 들면, 파리 시, 그레노블 시, 몽펠리에(Montpellier) 시의 새로운 수도 운영자들은 수도 서비스의 개혁과 운영에 관하여 시민들과 함께 의사결정을 한다. 노르웨이에서는 노동조합, 시 정부, 지역 정치인이 일터의 여러 문제들을 해결하기 위하여 대화하는 3자간 협력이 공공서비스를 개선하는데 기여해 왔다. 또한 공공서비스의 민주화는 스페인의 재공영화 운동의 중심에 있다. 스페인의 재공영화 운동은 세계금융위기의 여파 속에서 강제 퇴거와 수도·에너지 삭감에 대한 저항에서 탄생하였다. 끝으로, 종종 재공영화는 ‘지역경제에 뿌리 박은 지속가능한’, 미래의 공공서비스를 창출하기 위한 첫걸음이다. 쓰레기처리 서비스의 재공영화와 함께 ‘쓰레기 제로’를 목표로 하거나 재공영화된 학교식당에서 100% 지역 유기농 식품을 공급하는 유럽의 도시와 마을에서 우리는 영감을 얻을 수 있다.

7 (재)공영화는 무역투자협정에 맞서 싸워야 할 835개의 추가 이유를 보여준다

최근에 세계 도처에서 이루어진 835개의 (재)공영화 사례들은 유럽연합과 캐나다 사이의 포괄적경제무역협정(CETA: Comprehensive Economic Trade Agreement)이나 그와 유사한

어떠한 무역투자협정도 비준하지 말아야 할 835개의 추가 이유를 제공한다. 대부분의 이러한 협정들이 담고 있는 투자자 보호 조항, 즉 투자자국가소송제도(ISDS)는 탈민영화와 재공영화가 큰 대가를 치르게 한다. 이 무역투자협정들은 외국 민간투자자의 이윤 보호를 최우선 목적으로 하고 있기 때문이다. 앞에서 다룬 리투아니아 사례는 한 도시가 지역난방을 재공영화하기로 한 결정이 어떻게 투자자국가소송을 촉발하였는지 보여준다. 이러한 투자자 보호 때문에, 공공 이익을 보호하기 위하여 민영화 프로젝트를 끝내기로 결정한 많은 국가들이 투자자국가소송에 걸렸고 수 억 달러의 벌금을 물어야 했다. 불가리아에서는 투자자 보호라는 위협만으로도 수도 소피아 시의 수도 서비스에 대한 주민투표를 실시하려는 정부의 계획을 좌초시키는데 충분하였다. 투자자국가소송에서 투자자가 승리하면, 그에 따른 벌금은 공공예산에서 납세자들이 지불하게 된다. 결국 이것은 공공서비스의 적정 가격을 어렵게 하고 절실하게 필요한 투자를 지연시킨다. 우리의 연구에 의하면, 공공서비스를 탈민영화 하려는 결정은 적어도 20개의 국제적 분쟁 사례(수도 부문 10개, 에너지 부문 3개, 교통 부문 3개, 정보통신 부문 4개)를 촉발하였다. 현재의 무역투자협정체제, 특히 투자자국가소송제도와 같은 조항들은 지역의 서비스와 자원에 대한 통제(되)찾으려는 지방정부의 정책공간을 심각하게 제약한다는 인식이 세계의 여러 도시에서 확산되고 있다. 새로운 재공영화가 이루어질 때마다, 투자자국가소송제도에 반대하는 현재의 835개 이유에 새로운 이유 하나가 추가되는 셈이다.

8 사례 조사의 교훈: 애초부터 민영화를 하지 마라

계속 늘어나고 있는 재공영화 사례는 많은 민영화와 공공민간파트너십(PPPs)이 자신의 약속을 지키지 못했다는 현실을 반영한다. 대부분의 재공영화는 민영화와 공공민간파트너십의 실패에 대한 지방정부와 시민의 집단적 대응이다. 『공공서비스 되찾기』 보고서 제7장에서 ‘부채와 발전에 관한 유럽네트워크’(Eurodad: European Network on Debt and

Development)는 공공민간파트너십이 재정에 관하여 거짓 약속을 하고 있다고 경고하고 있다.

공공민간파트너십은 필요한 자본 투자를 위하여 자금을 빌리거나 국고를 탕진하기 않고도 공공적 사회기반시설을 위한 자금을 조달할 수 있는 손쉬운 방법으로 제3세계와 개발도상국의 정부를 포함한 중앙정부와 지방정부에게 제시된다. 그러나 Eurodad의 연구자들은 공공민간파트너십이 실제로는 감춰진 형태의 부채이며 장기적으로는 지방정부에게 결국 더 값비싼 선택임을 보여준다. 공공민간파트너십은 적정 가격의 서비스 공급이라는 환상을 만들고 실제 비용과 채무를 감추도록 설계되며, 그리하여 주민들의 실제 필요를 반드시 반영하지는 않는 대규모 프로젝트에 관료들이 착수하도록 쉽게 설득할 수 있게 한다. 이와는 대조적으로, 앞에서 설명한 텔리 시의 공공보건 진료소 프로젝트는 기초 보건의료서비스에 대한 보편적 접근권을 보장하는 비용효과적인 해결책을 실행할 수 있다는 것을 증명한다. 국제적 경험의 또 하나의 핵심 교훈은 민간기업과의 계약을 수정하거나 그것에서 벗어나는 것이 아주 어려운 경우가 많다는 것이다. 일단 계약에 서명하면, 민간 공급자들은 계약조건을 고착시켜 차후에 계약조건을 변경하려면 공공기관은 큰 비용을 치르게 된다. 지방정부와 중앙정부가 계약을 끝내거나 심지어 기간 만료된 계약을 갱신하지 않으려 해도 큰 비용을 치르는 어려운 싸움을 하는 일이 자주 있다.

9 (재)공영화는 다변화된 새로운 민주적 공공적 소유의 기회를 제공한다

공공서비스는 공공적이라는 이유만으로 완전할 수 없다. 공공서비스도 지속적으로 개선해야 하고, 사회에 대한 약속과 책무를 새롭게 해야 한다. 우리가 ‘공공적’이라는 말의 정의를 확대한다면 아주 다양한 탈민영화 사업형태들이 있다. 많은 재공영화 사례들과 새로운 공기업의 창출은 공공적 약속과 책무를 새롭게 하고 다중 행위자들이 공공서비스 공급을 공동 운영 관리하는 공간을 만들 수 있는 기회를 제공한다. 이것은 고전적 공공적 소유를 넘어서서 아주 다양한 새로운 모델들을 보여준다. 예를 들면, 지역사회

(재)공영화: 민영화된 지역공공서비스를 재공영화를 통하여 되찾고, 공영화를 통하여 새로운 지역공공서비스를 창출한다

Remunicipalisation



Municipalisation



에너지와 협력하는 공영에너지기업(함부르크 시와 브리스톨 시), 도시간 협력 조직과 네트워크(프랑스와 스페인의 수도 서비스), 노동자들이 부분 소유한, 지역의 공공서비스기업(부에노스 아이레스의 수도 기업), 사용자 협동조합(코펜하겐 풍력단지 Middelgrunden), 사업인가를 받은 시민협동조합 서비스공급자(미국 미네소타 주, 하와이 주 카우아이 섬), 지방 정부와의 파트너십(스코틀랜드 글래스고우) 등이 있다. 이 사례들은 미래 세대의 공공적 소유가 어떤 모습을 가질 것인가에 대한 모델이 될 수 있다. 카탈루냐 지방의 강력한 재공영화 추진도 공공적 운영 관리로의 귀환을 목표로 추구할 뿐 아니라 그것을 지속적 시민참여에 기초한, 공공서비스의 민주적 운영 관리를 위한 첫 걸음으로 보는 시민운동에 의존하고 있다. 스페인 카탈루냐 지방의 테라사(Terrassa) 시는 수도 서비스를 2016년에 재공영화 하였고, 시민운동이 새로운 공공수도서비스 설계에 계속하여 참여하고 있다. 시민운동과 몇몇 시 의원들은 ‘테라사 시민의회’를 개최하여 시 의회에 제출할 두 개의 제안을 승인하였다. 이 두 제안은 테라사 시에서 공공수도의 회복이 수도를 공공재로 운영 관리하기 위한 조치라는

것을 명확히 하고 있다. 테라사 시의 재공영화 성공, 그리고 참된 시민참여가 이루어지는 새로운 운영 관리 모델의 실행은 카탈루냐 지방과 스페인의 많은 다른 도시들에게 선구적 모델이 될 것이다.

10 (재)공영화 하는 도시들과 시민그룹들은 서로 협력하고 네트워크를 만들고 있다

(재)공영화 사례들은 도시들과 지역의 시민집단들이 효과적이고 미래지향적이며 민주적인 공공서비스를 건설하려는 노력을 고립되어 혼자서 하고 있지 않음을 보여준다. 성공적인 (재)공영화 경험은 다른 지방 정부들이 뒤따르도록 영감을 주고 힘을 준다. 도시들과 시민집단들은 개별 부문, 개별 국가, 유럽 수준, 국제적 수준에서 힘을 모으고 있으며, 이를 통하여 거대기업과 중앙정부의 영향과 방해에 맞서고 있다. 공공과 민간의 다양한 형태의 협력이 확산되고 있다. 시 정부와 시민이 진정한 에너지 전환을 추진하기 위해 힘을 합치고 있는 독일 등의 나라에서 우리는 이러한 다양한

형태의 협력을 발견한다. 영국 노팅엄 시의 새로운 공영 에너지기업은 다른 도시들의 유사한 노력들을 촉발시켰으며, 결국 공동 파트너십(협력체제)을 만들었다. 프랑스와 카탈루냐 지방의 공공수도 운영자들은 자원과 전문성을 모아 재공영화의 도전과제를 다루기 위해 협력하고 있다.

노르웨이에서는 200개가 넘는 시 정부들이 효율적이고 민주적인 공공서비스를 만들기 위하여 노동조합과 3자간 협력을 실행하고 있다. 유럽 전역의 2,300개가 넘는 도시들은 힘을 합쳐, 유럽과 미국 사이의 ‘범대서양무역투자동반자협정’(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership), 그리고 자유화·민영화 정책에 기초한 유사한 협정들에

반대하고 있다. 진보적 시민 정치연합 정당 ‘바르셀로나 엔 코뮤’와 스페인의 많은 관련된 정치연합들은 다양한 형태의 참여적 직접민주주의를 실천하고 지구적 도전과제에 대한 해결책을 찾기 위하여 실용적 활동을 하기 위한 지구적 ‘공영화’ 비전을 표명하였다. (재)공영화의 부활은 지난 수 십 년 동안 민영화에 의해서 침식된 민주적 통제를 시민과 노동자가 되찾기 위한 중요한 기회의 창을 제공한다. 이제 사람들이 공공서비스를 되찾아 공공적 소유의 새로운 시대를 열고 있다는 증거가 쌓이고 있다. 다행히도 이 추세는 계속될 것이다. 다양한 운동들과 행위자들이 우리 지역사회에 긍정적 변화를 만들어내기 위해 힘을 합치고 있기 때문이다.

자료 관련 문의 연락처

Transnational Institute (TNI) +31206626608

Satoko Kishimoto (satoko@tni.org +3274486288)

Lavinia Steinfort (l.steinfort@tni.org +31640363123)



Transnational Institute (TNI) <https://www.tni.org/en>

TNI는 정의롭고 민주적이며 지속가능한 지구를 만들기 위해 헌신하고 있는 국제적인 연구·사회운동 조직이다. TNI는 40년 넘게 사회운동, 사회참여적 학자와 정책결정자가 서로 만나는 독특한 연결망을 제공해왔다.