



라틴 아메리카에서의 신자유주의의 대안¹

요약 : 신자유주의를 표방한 정치인들은 라틴 아메리카 선거에서 종종 승리해왔다. 그러나 아이러니하게도 그들 정치인들이 승리한 직후, 대중사회의 움직임은 신자유주의 정치노선의 일부 또는 전부를 거부하는 양상으로 나타났다. 이러한 모습은 반(反)정서에 대한 지적학적 고찰, 주관주의나 신자유주의 문제, 실용주의적 한계 등과 같은 요인들을 고려함으로써 이해될 수 있다. 그것은 또한 아시아의 국가통제 자본주의와 스칸디나비아의 사회복지 자본주의와 같은 신자유주의의 대안에 대한 필요성을 시사한다.

라틴아메리카의 좌파진영은 두 가지 중요한 문제에 직면하고 있다. 첫째, 신자유주의 정치인들은 탁월한 좌파주의자와 중도좌파의 정치적 연합을 깨뜨리면서

¹ James Petras는 Binghamton대학의 사회학 교수이자 '콜레라시기의 라틴아메리카(Latin America in the Time of Cholera, London: Routledge, 1993)와 칠레에서의 민주주의와 빈곤(Democracy and Poverty in Chile, Boulder: Westview Press, 1994)의 공동저자이기도 하다. 이 글은 "라틴아메리카에서의 해방운동을 위한 전망(Perspectives for Liberation in Latin America, Buenos Aires, 8월 19-21 일, 1995)"이라는 컨퍼런스에서 발표되었던 것을 편집하여 기술한 것이다.

자유선거에서 비교적 승리해왔다. 둘째, 선거이래로, 많은 좌파적 유권자들을 포함해서 대다수 인구를 기반으로 새로 선출된 정권에 대항해서 장대한 규모의 사회적 움직임이 있어왔다.

수년간 대부분의 좌파주의자들은 신자유주의를 군사정권과 국가적 공포상태 서로 관련시켜왔다. 역사적으로, 이러한 관련성은 입증할 수 있는 것이다. 신자유주의 정책과 구조조정은 Pinochet 정권에서 처음 나타났듯이 1970년대 군사 독재자에 의해 처음으로 나타났다. 군사독재정권과 결합해 신자유주의 관념을 강화시켰던 의도는 국민 대다수에 기반해야 할 신자유주의 정책에 위배되는 효과를 낳았으며, 이것이 가능할 수 있었던 이유는 군사독재정권만이 강압적인 방법들을 정당화하고 대중적인 불만이 내포될 수 있었다는 것이다.

최근의 역사는 이러한 논쟁을 거짓으로 기술해왔다. 아르헨티나, 브라질, 페루, 볼리비아 그리고 그외의 지역에서도 명백하게 신자유주의를 표방한 대통령 후보들이 선출되었거나 재선출되었다. 이러한 현상들로 인해 보수적 논평가들은 신자유주의가 대중들에 의해 보편적으로 수용된 정치적 명제, 즉 헤게모니가 되었다고 주장하게 되었다. 중도좌파 정치인들과 지식인들은 앞서의 논평에 영향을 받았으며 소위 새로운 흐름에 적응하였으며 신자유주의적 정치경제의 주된 윤곽을 받아들이는 방향으로 나아갔다. 몇몇 중도좌파연합은 신자유주의 안정화계획을 받아들이고 (아르헨티나), 다른 중도좌파 연합은 민영화정책을 부분적으로 받아들였다.(우루과이, 아르헨티나, 브라질, 멕시코) 정치적 스펙트럼에서 보자면 이러한 변화로 인해 신자유주의가 라틴아메리카에서 그 위치를 더욱 공고히하게 되었다.

그러나, 보수적 옹호자와 중도좌파 실용주의자 양쪽은 동시대의 두번째 기본 요소를 간과했다: 대중적 반항, 사회변동, 총파업, 토지점유, 신자유주의 선거승리 직후에 동시적으로 나타난 지역감정. 이러한 대중적 사회운동은 신자유주의 정치

노선(민영화, 구조조정, 임금제한, 수송증가 등)의 부분, 혹은 전부를 거부한다. 몇 가지 경우에, 예를 들면, 1995년 5월에 있었던 볼리비아의 총파업과 1994년 파라과이의 총파업- 이러한 총파업은 단결된 노동자의 거대한 힘을 보여주는 것이었다. 신자유주의 정치노선의 일부 또는 전부를 명백하게 거부한 이러한 대규모의 사회변동은 합병이라는 명제에 대해 의문을 갖게 했다. 사회적 변동은 신자유주의 붕괴가능성을 예고했고 서로 다른 사회경제 모델에 기반한 정치적 대안으로서의 구조형태를 형성했다.

이러한 명백한 모순을 우리가 어떻게 이해할 수 있겠는가? 어떠한 것이 보다 더 대중의 의지나 선거, 혹은 대중운동, 대중봉기를 대변할 수 있는가?

우선, 이전에 군사독재의 권위적 유산으로 인해 조작되어진 변형 민주주의를 인지하는 것은 중요하다. 군 통치자들과 그들과 결합한 재계, 정치적 동조자들은 변형 민주주의를 유포하고 정의하는데 중요한 역할들을 수행해왔다. 그 결과로, 과거 권위주의적 국가 기관들(군대, 경찰, 사법부 등)이 변함없이 남아있게 되었다. 둘째로, 언론통제에 기반한 권위주의적 사회경제 시스템과 재정과 생산 시스템 또한 여전히 존재한다. 군사권위주의 시기에 양산된 불안과 공포는 계속되고, 많은 경우에 군부를 견제할 수 있는 잠재적 도발성을 가진 대항자들이 힘을 가지지 못하게 했던 신자유주의 정치인(electoral-지역구로 추정됨:역주)들에 의해 증폭되어져왔다. 가장 중요한 마지막으로, 신자유주의 정치인(civilian-전국구:역주)들은 그들의 민영화와 구조조정 정책을 강화시키기 위해 법령과 군부를 이용해서 통치하고자 한다.

지속적인 권위주의는 시민활동을 제한하고, 정치적 논쟁을 불가능하게 하며 정치인들로 하여금 신자유주의 작업에 결합하도록 강요한다. 이러한 권위주의의 지속성은 선거과정에서 신자유주의 정치 후보자들을 제도적으로 지지한다. 신자유주의 후보자들은 정치적 논쟁의 초점을 신자유주의 정치노선에 맞추기 위해 역사적 유물, 강압적 정치문화, 언론공작, 다수 국가기관을 이용한다. 따라서 중도좌파

정치인들은 선거에서 명백히 불리할 수 밖에 없는 것이다. 그들은 자신들의 개인적 덕목(그들은 부패하지 않았다), 운영능력(시스템을 보다 효과적으로 운영할 수 있다), 신자유주의를 위한 비용에 대한 보다 큰 사회적 관심(그들은 사회 경비의 증가를 좋아한다)을 표방함으로써 신자유주의 정치인들과의 경쟁을 시도한다.

이것은 신자유주의 모델에 대한 대안이 없다는 신자유주의자들간의 논쟁을 심화시킬 뿐이다. 좌파와 우파사이에서 명확한 사회정치적 자기정체성을 갖지 못했던 중도좌파진영은 선거시기 그들의 승패에 부정적인 결과를 초래했다. 대부분의 유권자들은 어떠한 정치조직에도 강한 연계를 가지지 못했기 때문에 신자유주의자들이 선거 캠페인에 엄청난 돈을 쏟아붓고, 언론장악이 결정적인 역할을 했다는 점에서 그들은 단기간의 선거 캠페인에 이익을 제기했다. 그래서 선거는 긍정적인 결과를 보장하기 위해 제한된 기간동안에 과거 권위주의 유산과 조직적이고 재정적인 기반에 집약할 수 있는 신자유주의 정치인들의 능력에 의해 형성된다.

선거 기간 후에 선거 공약은 신자유주의 정권의 구체적 사회경제적 정책으로 대체되어 진다. 이러한 정책은 압도적으로 경제적 특권층의 이해를 반영한다. 민영화와 규제철폐는 이익이 되는 공공부문의 대규모의 소유 이전(공기업을 대기업에게 매각하는 것), 물가 상승, 임금감소, 고용주들에게 유리한 임금 감소를 낳게 한다. 선거운동기간동안에 나타났던 사회적 대립의 부재현상은 새롭게 선출된 대통령이 집무를 시작하게 될 때 날카롭게 쟁점화 된다. 소위 선거적 대의명분을 합법화하기 위해서 신자유주의 대통령은 대다수 저항자들에게 강압적인 사회경제 정책을 부과할 수 있는 엘리트적 국가 권위 기관(군대, 법원, 경찰)에 의존하고 있다. 강제적 물리력이 신자유주의 정책의 실현단계와 그 이전에도 사용되어졌던 군사정권하에서의 상황과 대조적으로, 선거에 의해 선출된 신권위주의적 정권하에서 그러한 물리력은 선거결과를 따른다.

명백하게, 선거과정과 대중적 사회경제적 이익사이에는 심오한 차이가 있다. 이러한 차이는 대중적 이해를 대변하지 못하는 권위주의적 엘리트 제도에 과묵해진 선거과정의 부산물이다. 어쨌든 선거이후의 시기는 명백히 대다수 대중들에게 최대이익을 가져다 줄 수 있는지에 대한 사회경제적 문제(생계문제, 교육, 건강 등)로 관심의 초점이 맞춰진다. 미사여구로 가득한 그들의 선거운동보다도 더욱 중요한 신자유주의 정권의 역할은 신자유주의 정책의 사회적 성격을 규정하는 것이다. 대중적 반응은 신자유주의 정책에 대한 직접적인 행동의 형태를 띤다. 이러한 맥락에서 선거시기 우파에게 표를 던진 사람들이 이후 좌파와 함께 행동할 수 있다. 선거 과정은 다수대중의 필요와 이해와는 분리된 채로 신자유주의 엘리트와 제한된 신자유주의 정치적 노선을 합법화하고 있다. 대중들의 직접적인 행동은 정치적 의사표현과 관련된 매일의 중요한 문제들에 있어 공개적이고 민주적인 구조의 발판을 제공한다.

선거과정은 과거 강압적인 정권과 경제적 난국에서 형성된 노동자들의 힘의 약화에 기반해서 자본화된다. 예를 들면 대중조직의 분할, 군사적 연합주의자의 제거, 정치인과 지식인의 교화 등과 같은. 경제적 난국, 사회적 제도에 의한 물가 통제책, 노동조합의 약화는 대다수의 실직자와 임시 고용인을 양산해냈다. 노동계급이 파편화되어가는 구조적 상황은 계급적 연대를 약화시키고 신자유주의 정치자들의 구미에 맞는 개별적 양상을 낳았다. 동시에 극도의 사회경제적 수단은 신자유주의와 연관되었고, 대다수 사람들이 이에 영향을 받았으며, 생활수준에서의 차이는 계급, 성, 인종, 계층분화, 지역을 초월한다. 이러한 것들은 집중화되고 유형화될 수 있는 사회적 물리력에 광범위한 영향을 끼쳤다. 사회적계급간의 심한 격차는 효과면에서 앞서 말한 물리력의 구조적 쇠퇴(약화)를 부분적으로 메워주었다. 그 결과로, 직접적인 행동에 대한 요구는 수동적인 사람들에게까지 파급되었다.

그럼에도 불구하고 신자유주의의 선거승리라는 결과와 좌파주의의 대중봉기 결과사이에는 미묘한 차이가 있다. 선거기간을 통해서 신자유주의자들은 국가를 통제하고 비록 그들의 대표성이 의심스러울지라도 그들은 지속성과 힘을 가지고 있다. 대중봉기는 다수의 이해를 반영하지만 지속적인 힘을 발휘하지 못하고 대부분의 경우 강력한 제도적 뒷받침이 부족하다. 대중운동은 특정 신자유주의 방법들과 관련되어 좌지우지되는 경향이 있다. 그 방법들은 지금까지 계속되었던 활동들을 이데올로기화하는 능력의 부족으로 나타났다.

다음장에서 나는 신자유주의에 대한 대중들의 반감을 지정학적 반향과 실용주의적 한계, 신자유주의 정권과 대중운동의 대조적인 전략, 신자유주의 정책 실행에 대한 대중적 반응, 그리고 주관주의와 신자유주의의 문제라는 관점에서 다루어보도록 하겠다.

실용주의의 딜레마

멕시코, 베네수엘라, 아르헨티나, 브라질, 우루과이에서는 1994-1995에 대통령 선거가 있었다. 그리고 실용주의 좌파들은 그들이 선거에서 이길 수 있으리라 확신했다. 비록 많은 경우에 중도좌파주의자들은 과거 선거를 통해서 그들의 영향력을 넓혀왔으나 선거에서 신자유주의자들을 이기는데는 실패했다. 이러한 선거운동 과정에서 발생했던 문제들은 선거 그 자체의 문제나 선거에서 표의 증가의 문제가 아니라 사회 민주적 개정노선의 점진적 폐기로 인한 것이었다. 선거운동이 진행되면서 실용주의자들은 거의 한결같이 사회 자유주의 정치노선으로 나아갔다. 필수적으로 사회민주주의자들은 주요 공공부문과 효과적인 **planning system**에 공을 들이고, 자본가 계급에 대한 경제 구조조정과 안정화 계획의 비용을 조절하기 위

해 사회복지를 위한 수입의 재분배와 공공비용의 재할당에 주되게 관심을 보였다. 사회자유주의자들은 기존의 수입 재분배 형식을 고수하고 사회비용을 증대시켜왔으며, 기본적으로 민영화된 경제 안에서 모순적으로 안정화정책을 따르고 있다. 사회민주주의자로서 중도좌파의 일원들은 자신들이 대중을 해체하고 선거정치에만 초점을 맞추으로써 선거에서 이길 수 없다는 것을 알았다. 그들은 대중을 동원하거나, 대기업의 지지를 등에 업기 위해 신자유주의자들과 경쟁하는 두가지 대안을 가지고 있었다. 후자를 택하기 위해 사회민주주의자들은 중도우파를 흡수하기 위한 효과적인 계획을 새로이 설정하고 사회자유주의자들이 되었다. 실용주의자들은 권력을 쟁취하기 위한 계획에 착수하고 권력을 가진 신자유주의자들의 정치스타일과 정치내용을 모방하기 시작했다. 점차적으로 선거운동은 거리에서 언론으로 이동했다.

언론과 여론에서는 부르주아의 체면과 정치적 책임에 대한象이 부각되었다. 실용주의자들은 노동자들의 파업이나 농민들의 토지 점유, 빈민 운동을 이끌기보다는 중산층과 부패에 대한 사회적 관심에 호소했다. 미국과 서유럽, 일본 대사관 방문은 자본주의에 대한 그 나라들의 충성심을 재확인하는 계기가 되었다. 또한 워싱턴, 월 스트리트, 브뤼셀로의 여행을 통해 존경받는 소수 특권층에 대한 사회적 승인을 인지하게 되었다. 결과적으로 선거기간동안 실용주의자들은 유권자들이 탈정치화되어가는 상황속에서도 존경을 받았다. 좌파유권자들은 대부분의 경우 그들의 전통적인 신념에서 벗어나 진정한 사회변혁을 가져오기 위해 요구되어지는 열정을 가지고 참여하기 보다는 지연이나, 학연등의 유대관계에 근거해 투표하였다. TV선거토론은 사회적 대립을 나타내었고 중도좌파들은 사회적 대립에 대해 불만을 가진 대다수에게 있어 평가기준으로 작용했던 그들의 정체성을 잃어버렸다. 실용주의 사회자유주의자들은 좌파가 지지를 얻고 승리할 수 있었던 그들의 약진, 희망과 비전을 무너뜨리고 무기력과 의존성, 편견에 빠지게 했다.

이미지 정치에서는 길지만 실제 짧은 역사를 가진 실용주의자들은 과거 성공적인 선거운동의 교훈을 잊어버리고 있었다. 라틴아메리카에서 좌파의 힘은 선거가 대중동원과 대중투쟁, 토지점유, 도시 운동, 노동자들의 공장집회등이 정점에 달했을 때 1954년 과테말라에서, 1963년 도미니카 공화국에서, 1950년대 가이아나, 1970년 칠레, 1984년 니카라과 대통령 선거에서 승리하기에 이르렀다. 좌파는 선거 승리라는 긍정적인 입장에서 보면 좌파가 사회를 분열시켰던 반면 대중들의 활동을 촉진시키고 정치화시켰다, 정치화되고 능동적인 대중들은 각 지역사회에서는 대안적인 정치성향이 존재했기에 우파들의 대중언론공작을 거부할 수 있었다. 선거결과는 분열된 사회를 변화시키기 위한 노력면에서 보다 성공적이었다.

국제적 수준에서 포로 드 사오 파울로에서 공산주의 이후시기에 좌파를 재결성하기 위한 시도는 두가지 국면을 통해 사라지고 말았다. 필수적으로 사회 민주적인 첫 번째 국면은 광범위한 좌파진영의 힘으로 대중 투쟁과 선거 정치의 결합에 기반한 일반적인 재분배의 공약을 지어 내는 노력을 반영하고 있다. 전체적으로 보면 포로는 국가와 계급구조, 경제에 대한 정책 내용과 스타일에서 기본적인 차이를 포함한다. 점진적으로 신자유주의 정책과 정권에 접근했던 정치적 활동은 급진적인 관점을 촉진시켰던 이론화 작업과 신자유주의를 비난했던 확고한 신념들을 수반한다. FORO는 1980년대 후반의 정치에서는 관점을 주고 받았다는 지점에서 영향력을 행사했던 반면 1990년대 중반에 그 타당성을 잃어버렸다. 신자유주의 이론의 동화, 순수한 선거정치에 위배되는 과오들, 그리고 THE FORO의 선도적인 실용주의자의 일부에서 신자유주의 정권과 함께한 충성심은 신자유주의의 실용적이고 파괴적인 성격을 손상시켰다. 신자유주의는 점차적으로 신자유주의 정권과 Foro의 동반자들과 대립했던 급진적 사회운동과 분리되어 의례적인 행사로 전략해 버렸다.

대조적 전략들

신자유주의 정권은 대중운동에서 그들의 정치적 적들과 비교해서 전략적 우위를 점하고 있었다. 그들은 국가, 경제, 개인의 가치, 계급구조의 재조직화와 관련된 밀도있고 세계적인 변화에 대한 전망을 가지고 있다. 그들은 또한 “새로운 인물”에 대한 상을 가지고 있고 단순히 현재적 국면에서 이익을 증가시키기 위한 경제적 변화에만 초점을 맞추지는 않는다. 총체적으로 그들은 그들의 정교한 정책에 대해 세계사적, 구조적 접근을 채택해왔다.

그들의 전략은 외채상환을 위해 수출을 증대하고, 자본의 집중화를 위해 임금을 삭감하고, 노동조합을 파괴하거나 통제하고, 작업현장에서 자본가들의 힘을 강화하기 위해 노동법을 약용함으로써 국가를 통제하고, 지역 유지와 다국적 기업에 대한 국가 방책을 조절한다. 그들의 사회적 정책은 부유층을 위해 조세를 삭감하고 공공비용(보조금, 대출, 재정, 재정 손실의 사회전가)을 증가시키는 것이다. 그들의 문화적 정책은 사회적 견해보다는 개인적인 견해를, 사회적 문제보다는 개인적 문제를, 사회적 유대보다는 개인적 유대를, 능동적으로 공동의 문화행사를 조직하기보다는 수동적인 대중적 불거리를 더욱 강조한다. 그들은 상층계급에게는 계급용화를, 중산층에는 파편화를, 하층계급에는 원자화를 추구한다.

신자유주의자들의 세계적 전략은 두가지 형태의 전술에 의존하고 있다. 그 첫째는 부문별로, 심지어는 개별산업별로 노동자들을 공격해 나간다는 것이다. 잇따른 민영화(우선적으로 석유산업, 통신산업, 운송산업 등)는 다른 부문으로부터 고립된 어떤 한 부문을 공략하기 위해 모든 국가적 힘을 동원한다. 한 부문을 와해 시킴으로써 공공기업과 공공시설에 대한 민영화를 궁극적으로 주도하며 다른 부문으로 공략할 수 있는 발판을 마련한다. 둘째로는 비조직적인 부문에 대한 호소

와 함께 노동계급의 조직화된 부문에 대해 강압적이고 심지어는 폭력적인 행동을 병행하고 있다는 것이다. 예를 들면, 브라질의 Cardoso 정부는 석유산업노동자들을 특혜받은 자들이라고 공격하고, 소비자들에게는 보다 낮은 비용의 서비스를 제공하고, 다른 노동 부문에는 민영화로 인한 수입을 사회적 서비스를 위한 재정으로 사용하겠다고 약속했다. 사실상, 노동자계급의 한 부문에 대한 공격은 다른 부문에 대한 더한 공격에 의해 병행되어졌고, 이로 인해 새로이 민영화된 기업들은 소수의 개별적 독점 구매자들에게 부를 가져다줌으로써 계급불평등을 심화하고 지속화한다.

신자유주의자들의 공격에 대하여, 지난 최근동안에 가장 대중적인 운동은 신자유주의 국가와 그들의 탄압에 영향받은 부문 사이에서 지속적인 파업, 동원, 그리고 대립과 같은 부문별 저항운동을 낳았다. 그리고 실질적으로 매번 대중 운동은 이러한 대등하지 못한 투쟁 속에서 좌절되었다.

이러한 대중적 투쟁의 이행은 군부로부터 한정적 지지-단기 업무 중단(준법투쟁), 재정적 기여, 상징적 선언과 같은를 이끌어내기 위한 연대를 호소하는 것이다. 투쟁에서는 힘의 상호관계를 변화시킬 수 있는 물질적 기반이 부재하다. 노동자 계급의 각 부문은 파업을 확산시키기위해 임금삭감이나 실직의 위협을 감내하려 하지 않는다. 각 부문은 국가가 계급전반과 경제에 역행하는 것이라 단일한 노동자 단체와 기업들에 반하여 대응하는 것처럼 행동한다.

신자유주의자들은 모든 예-군대와 사법제, 그리고 정부를 신자유주의 노선을 강요하는 전장속으로 몰아넣는다에서 국가를 정치조직화하려는 데 집중하는 반면, 대중운동은 시민사회를 배타적으로 보고 신자유주의 정권이 국가에 의해 집권을 했고, 지배계급은 대중운동진영이 상대할 수 있는 그 이상의 것이라고 보고 있다.

신자유주의 정책 사이클과 대중적 반응

이전의 정치경제 정권과 유사한 신자유주의는 모순을 내포한 역사적 현상이다. 신자유주의는 생성, 합병, 쇠퇴의 다양한 국면을 가지고 있다. 명백하게도 논쟁하기 좋아하는 몇몇 호사기들에게 자유시장경제 자본주의는 역사의 완성이 아니다. 신자유주의 초기 정책이 강요되었던 출발단계와, 깊은 구조적 모순이 스스로에게 나타났던 말기에 신자유주의 정책에 대한 높은 수치의 반감이 생겨나는 경향을 차치하고서도 각각의 단계에서 신자유주의 정책은 대중적 저항과 마주쳤다.

자유시장경제 자본주의의 기원은 1970년대의 군사독재정권의 응혈에서 기인한다. 신자유주의 정책은 무역 노동자연합, 시민단체, 그리고 농민조합에 대한 대규모의 공격후에서야 보완될 수 있었다. 대중저항은 독재자들에게만 초점이 맞추어 지는 것이 아니라 독재자들이 추구했던 사회경제 정책에도 초점이 맞추어져 있다. 1970년대 초반의 우루과이에서의 지속되었던 총파업, 공장과 빈민가에서 있었던 칠레의 저항, 공장과 운송부문에서 있었던 아르헨티나의 불법파업, 볼리비아의 광부 총파업은 물리력과 폭력에 의해서 진압되었다. 신자유주의의 우월이 좌파 진영의 실패나 시장의 경제적 위위때문인 아니라 바로 효과적인 군대의 힘때문이었음을 인정하지는 않았다.

뒤이은 신자유주의 노선의 이행기간동안 실제로 신자유주의 정책에 영향을 받은 모든 부문에서 파업이 일어났다. 항만, 통신, 항공, 광산, 공장들의 민영화는 빈번하게 파업이나 대중적인 저항에 직면했다. 내가 앞에서 언급했다시피 이러한 부문의 움직임들은 다른 부문들과 정치적, 사회적으로 고립되었기 때문에 신자유주의 정권에 의해 진압되었다.

좀더 최근에는 새롭고 더 강력해진 반감의 움직임들이 신자유주의의 사양이라는 맥락에서 생겨났다. 이러한 반감은 선거운동에서 게릴라전까지 다양한 형태로 나타났다. 그러나 이렇게 다양한 형태의 반발은 신자유주의가 더 이상은 경제적 자원과 정치적 지원, 앞선 시기의 사회적지지를 얻지 못할 때 일어난 것이었다. 첫 번째 예에서 보면 계속된 민영화과정은 해외 차관을 이끌어 온 가치있는 자산과 수입의 잠재적인 재원을 신자유주의 정권에게서 빼앗아갔다. 둘째로 개방 경제는 국가의 생산력을 손상시켰고 무역 불균형을 증가시켰으며 정부로 하여금 외부 거래의 균형을 맞추기 위해 투기성 투자를 추구하게 했다.

이 사회적인 면에서 제1세계 번영을 위한 도약 단계 전에 “마지막”이 될 것이라는 약속과 함께 이행되었던, 끝나지 않은 일련의 구조조정은 대중과 중산층사이에서 신자유주의 정권에 대한 신뢰도를 떨어뜨렸다. 시장이 침체되고 생산력이 약화로 인한 새로운 채무와 지불 균형의 위기, 자본의 도파가 양산되는 동안 구조조정이 짧은 기간동안에 쉽게 자원을 확보해 줄 수 있는 것은 확실하다. 신자유주의 모델에 대한 핵심 지지자들에게는 쇠퇴하는 사회 움직임은 중산층과 노동자 계급(이들은 신자유주의의 모델에 대한 지지자이기도 했다.역자) 자신감을 손상시키는 것이었다. -극빈자와 공공부문 노동자뿐만 아니라 외채와 가치하락한 소득으로 심하게 타격을 받은 전문가와 사업가부문도 신자유주의 모델의 지지자의 예이다. 신자유주의의 쇠퇴국면에서 중산층의 중심축과 무역연합관료, 심지어 군부의 일부, 교회 성직자일부도 신자유주의정권과 함께 하고 있다. 정치적인 면에서 신자유주의 정권은 점차적으로 그들의 정책을 강요하거나 그들의 권력을 유지하기 위해서- 그래서 그들의 적법성이 의심스러울 지라도- 군사력에 의존한다.

최근의 정치역사는 쇠퇴기에 접어든 신자유주의에 대한 이질적인 반감을 나타내고 있다. 볼리비아에서의 노동자의 농민들의 지속적인 총파업, 치아파스에서의 총파업, 멕시코 시티에서의 400,000 노동자와 중산층의 대규모 동원, 베네수엘라의

카리카스에서 일어난 도시민중과 군대의 봉기, 아르헨티나의 여러 지역에서 있었던 산업노동자의 공공부문 노동자의 저항, 파라과이에서의 신흥농민운동과 총파업, 그리고 브라질 대도시에서의 계속되는 토지점유와 파업

중도좌파의 선거연합 패배 이래로 대중적 반감은 점진적으로 원외투쟁의 형태를 띄게 되었다. 권위주의적 배경 하에서의 선거정책은 그 한계가 명확해졌다. 실용주의 좌파의 통제를 벗어난 대중운동은 민영화전략의 심화에 대항한 방위전략이라는 첫 예에서 그 중요성이 증가하는 추세에 있다. 그러나 새로운 생산형태와 연관지어진 깊은 맥락에서는: 브라질과 파라과이에서의 토지점유와 농민조합, 볼리비아의 코카재배 농민은 협동생산 형태와 연계되어 있고 도시 노동계급 조직과 동맹을 맺고 있다. 중도좌파의 선거패배는 사회운동이 실용주의 정치가들에 의해서 통제받거나 훈련받지 않았기 때문에 동원해제라는 결과를 낳은 것은 아니다. 볼리비아나 그 외의 지역에서 나타났던 최근의 파업에서 보여지듯이 신자유주의 정책에 의해 영향받은 특정 부문을 초월한 연대를 확장하는 경향을 낳았다; 부문적인 저항을 초월해서 총 투쟁으로 나아가는 저항의 확장. “국가 재산”의 점유를 목표로 나아가는 운동과 멕시코 일부지역과 치아파스에서 나타난 이중권력의 생성은 지속적인 투쟁을 위한 정치적 공간과 힘을 축적하고자 하는 혁명적 과정을 넘지시 보여주는 것이다. 농촌에서의 다양한 지역 분할을 통합하고 도심근처의 대규모 토지 점유에 전념하기 위해 진행되었던 토지를 소유하지 못한 노동자들의 운동으로 촉발된 브라질에서의 노력들은, 시민사회와 국가에서 개방적인 분화를 가능하게 하는 초계급적 대중동맹을 합병하기 위한 새로운 전략의 한 부분이다.

신자유주의자들이 국가를 점차 정치화하고 있는 동안, 국가기관의 균열을 초래하는 유사한 과정이 좌파들에게서 나타나기 쉽다. 베네수엘라의 군국주의 저항은 하나의 표식이다. 군 폭력에의 의지는-Cardoso정권이 석유산업노동자들의 파업

을 군부의 폭력에 의해 진압했던 예에서 보여지듯이-시민사회에서의 정권의 약화(사회적 물리력에 의존해 일을 해결하려는 정권의 무능력)를 나타내는 것이다. 보다 중요하게는, 브라질에서의 신자유주의로의 평화로운 이행이라는 환상은 지금 의심을 받고 있다. 좌파진영의 전략은 유일하게 가능성있는 전세계적 대안으로서 존재했던 신자유주의에 대한 사회주의적 대안에 대해 회의하고 의심하는 것이다. 근본적인 것은 자본주의 내에서의 대규모 전투적인 방어투쟁에서 어떻게 전체 체제에 대한 변혁으로 나아갈 것인가의 문제이다. 그 해답은 대중계급의 주체성에서 드러나는 많은 부분에서 찾을 수 있다.

주체성과 해방운동

너무나 오랫동안 좌파진영은 경제적 용어(경제위기, 빈곤, 착취와 같은)속에서 혁명을 정의하려 했다. 문제는 이러한 경제적 상황이 1980년대와 1990년대에서도 많이 현재하고 있다는 것과 혁명적 봉기가 일어나지 않았었다는 것이다. 동시에 신자유주의 우파는 그들의 정책에 영향받은 사람들의 마음을 사로잡기 위해서 엄청난 노력을 기울여 왔다. 대안적 접근을 발전시키기 위해서 출발점으로써 기본적인 신자유주의의 주장을 점검해 보는 것은 유용하다. 필수적으로 신자유주의 방어책은 네가지 전략을 포함하고 있다. 1)세계화(만약 국가가 대출(loans)과 투자를 보장하고 경쟁한다면 세계적 요청은 신자유주의 정책을 요한다는 idea) 2)대안의 부재, 3)지역화 계획(local project), 4)자금부족. 신자유주의자들은 유일한 대안(공산주의)이 붕괴되었고 그래서 신자유주의는 세계에서 유일한 현실적 접근이라고 주장한다. 복지국가와 공기업들을 와해하기 위한 그들의 전략의 일부로 신자유주의자들은 사회비용에서부터 소수 과점에 이르기까지 국가 재원을 확보할 수 있는 지방자치화 계획을 옹호한다. 대중빈곤이 가시적으로 증폭되어가고 있는데 신자유주의

자들은 제도적 근원에서 발생하는 사회적 문제를 연관지으려 하지 않고 가난을 개인적 윤리(직업정신, 혹은 기업가 정신...)와 관련지어 정의(identify)하기 위해 시도한다.

이와 같은 각각의 주장들은 깊은 흠을 가지고 있다. 세계화의 요청에 대한 관심은 국가계급 이해와 국가정책이 신자유주의 정책에 관해 경제의 새로운 방향을 제시해주었던 다국적 은행과 기업과 연관되어 있다는 중요한 사실을 간과하고 있다. 세계시장에 참여하기 위해서 신자유주의와 연관된 계급/국가 구성과 연계를 가질 필요는 없다. 예를 들면, 자본주의의 틀 안에서 아시아와 스칸디나비아의 국가통제 자본주의(protected capitalism)와 사회복지 자본주의 형태는 수출에 기반한 성장에 그 기본을 두고 있다. 이러한 세계적 통합은 외부 시장명령에 의한 것이라기 보다는 사회적 힘의 내적 상호관계에 의해 결정되어진다.

신자유주의 대안이 존재하지 않는다는 주장은 잘못된 것이다. 아시아의 국가통제 자본주의와 스칸디나비아의 사회복지 자본주의는 신자유주의 대안의 한 형태이다. 보다 중요하게는 증가추세에 있는 세계적 규모의 생산의 사회화(노동의 세계적 사회적 분화)와 세계적 초국주의자들에 의해 입안된 계획의 증가 추세는 사회적 소유권과 보다 이성적이고 실행 가능한 "다음 단계"를 계획하기 위한 객관적 기준을 만든다. 자본가들의 성장을 촉진하는 국가중재, 국가 보조금, 공공비용에 대한 자본의 의존도 증가는 무정부주의 기구(NGOs)에 의한 지역 사업계획(local project)에 반한 최대 논쟁거리였다. 노동계급의 문제점들(교육, 고용, 건강)은 NGO의 자선 프로그램에 포함되어 있지 않다. 그 문제들은 정치적이며 신자유주의 국가개입이라는 본성을 변화시키기 위한 투쟁을 요구한다. 신자유주의의 "국가통제주의"는 전복되어야 할 필요가 있다. 마침내, 빈곤과 불완전고용이라는 사회적 문제들은 오랜 시간을 필요로 하고 그 규모가 장대하며 광범위한 사회적 힘에 영향을 미친다. 이러한 문제들은 그 사회적 성격 때문에 심리적-개인적 설명보다는 사회적 설명을 필요로 한다.

착취받는 다수의 주관적인 반응을 변화시킬 수 있을까 하는 의문은 이데올로기, 문화, 의식, 윤리라는 네가지 투쟁 초점을 공전하고 있다. 이데올로기적인 수준은 직업과 실업의 사회적 성격, 사적소유에 대한 이 두가지의 모순적 관계의 사회적 성격을 명확히 할 필요가 있다. 사회주의나 사회적 소유(자치 경영의 형태에서)는 사회적 생산과 분배를 사회적 요구에 일치시키는 것이 필요하다.

문화적 수준에서 우리는 사적인 불만과 사회적 과잉사이의 관련성과, 개인적 친분에 근거해 거시경제를 위반하는 사실을 부각시키고, 거리의 음악을 제3세계 노동자들의 주급이나 월급의 가격으로 백만장자들의 여행을 가능하게 하는 광경과 비교하며, 개인주의와 문화제국주의, 소비자제일주의와 빈곤이란 모순들을 양산한 극장/영화의 생산을 유발시키는 우리시대의 상태를 비판적으로 볼 수 있는 관점을 부활시켜야 한다. 문화투쟁은 사랑, 죽음, 개인적 욕망과 같은 보편적인 주제의 개인적이고 일상적인 것에서 시작하여 우리가 사는 사회적이고 특정한 세계로 나아가야 한다.

의식은 경험과 독서, 승리를 통해서 배우게 되고 또한 지속되는 일상적인 연대라는 맥락에서 변형될 수 있다. 공동체, 계급, 가족, 교우관계에서의 개인성에 대해 그리고 어떻게 이런 사회적 중재들이 매일매일 존재하는 상황과 윤리들을 정의하는지에 관한 의식은 변화되어야만 한다. 의식은 노동자들과 연대 할 것인지 기업주의 편에 설 것인지에 관한 선택의 문제이다. 이 둘 다 자발적으로 이루어지고 결정된다. 결코 강요되거나 강제될 수 없다. 궁극에는 의식은 계급적 지각이 친구, 연인, 가족, 이웃들과 함께 자신의 삶을 보다 더 나은 방향으로 나아가게끔 한다는 깨달음과 자기이해의 부산물이다.

사회주의는 역사에서 접혀진 장이 아니다. 모든 전환점에서 너무 많은 선택들이

존재한다. 이러한 선택들은 단지 생활 필수품뿐만이 아니라 개인적 사회적 관계를 포함한 물질적 이해에 기반하고 있다. 어떻게 사람이 물질적 계급적 이해를 추구하는가는 - 그것이 정치적 부패를 통해서든 사회적 연대를 통해서든- 윤리적 문제이다.

Tierra del Fuego and Ouro에서의 노동자들의 단체결정, 브라질과 과라과이에서 공장시립빌딩이나 토지를 점령하기 위한 토지 무소유 지방노동자들의 결정은 단지 물질적 필요에 의해서가 아니라, 완전한 인간이 되기 위해서, 그리고 계속적인 학대, 기아, 공포없이 친밀한 관계와 인간애를 나누기 위해 그들의 자아가치, 존엄성, 그들 스스로를 다스릴수 있는 능력에 대한 확신이다. 오늘날 주체적 요인은 투쟁의 커다란 지형이 되고 있다. 신자유주의의 타도를 위한 경제사회적 상황은 모든 국가와 노동현장, 이웃들에게 매일 생겨나고 있다. 필요한 것은 그러한 사회상을 사회변혁을 위한 기본토대로 전환시키는 새로운 사회의식, 문화, 윤리를 끊임없이 창조하는 것이다.

이 같은 민권투쟁이 일반국민들의 삶에 어떠한 영향을 끼치는가를 알리기 위한 것이었다.



철레 국민연금 민영화와 그 이후¹

1. 철레 국민연금 제도의 역사

가. 개요

사회보험은 모든 국민이 노령, 실업, 질병 등에 대해 대비토록 하고, 각 보험 내에서 어느 정도 소득 재분배가 이루어지도록 구성되어 있는 만큼 전세계적으로 민간보험회사가 사회보험을 운영토록 하는 예는 찾기 어렵다. 실제로 민간 보험회사가 운영에 참여한다는 것은 단순히 운영을 민간이 넘겨받는 것이 아니다. 국민 모두가 사회보험 권리를 갖도록 하며 보험 적용 과정에서 저소득층과 고소득층 간에 소득 재분배를 이루는 등의 사회적 목표가 변질된다는 것을 의미하기 때문이다.

우리나라에서도 민간 보험회사가 산업재해보험까지 보험 종목을 넓혀 시장을 넓혀보려는 목적에서 산재보험의 민영화를 주장하고 있으며, 국민연금의 기금 고갈 등의 문제를 계기로 재경원 일부에서 국민연금 민영화를 조심스럽게 제기하고 있

¹ 이 글은 민영화가 일반국민들의 삶에 어떠한 영향을 끼치는가를 밝히기 위해 쓰여진 것이다.

민영화는 역사에서 집어진 것이 아니다 모든 전정공제사 너무 많은 선택들이
의식은 정형과 동시, 양자를 동시에 충족시켜 주는 것은 불가능한 일이다
대하는 전략에서 변질될 수 없다. 그러나 최근 가장 중요한 것은 개인성에 대
해 그리고 이렇게 하면 사회적 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 민영화의 영
의식은지에 관한 의식은 변질되어야 한다. 의식은 노동자들과 연대 할 것인지
기업주의 편에 설 것인지에 관한 선택의 문제이다. 아 둘 다 자립적으로 이루어
지고 결정된다. 결코 강요되거나 강제될 수 없다. 궁극적인 목적은 제각각 지각이
전국 연인, 가족, 이웃들과 함께 자신의 삶을 보다 더 나은 방향으로 나아가게끔
한다는 책임감과 자기기여의 부산물이다.

의식은 정형과 동시, 양자를 동시에 충족시켜 주는 것은 불가능한 일이다
대하는 전략에서 변질될 수 없다. 그러나 최근 가장 중요한 것은 개인성에 대
해 그리고 이렇게 하면 사회적 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 민영화의 영
의식은지에 관한 의식은 변질되어야 한다. 의식은 노동자들과 연대 할 것인지
기업주의 편에 설 것인지에 관한 선택의 문제이다. 아 둘 다 자립적으로 이루어
지고 결정된다. 결코 강요되거나 강제될 수 없다. 궁극적인 목적은 제각각 지각이
전국 연인, 가족, 이웃들과 함께 자신의 삶을 보다 더 나은 방향으로 나아가게끔
한다는 책임감과 자기기여의 부산물이다.

의식은 역사에서 집어진 것이 아니다 모든 전정공제사 너무 많은 선택들이

다. 산재보험을 민영화시키면 산업재해율이 높은 업종의 노동자들은 매우 많은 보험료를 내지 않고서는 보장을 받을 수 없을 것이다. 보험회사에서는 철저하게 이윤을 내려고 할 것이고 사용자들은 높은 보험료를 내려고 하지 않을 테니 산재위험이 높은 노동자들은 보험가입이 어려울 수밖에 없다. 이 경우, 중간에서 피보는 것은 산재를 당하는 노동자들뿐이다. 그렇다면 과연 국민연금을 민영화시키면 어떤 일이 일어날까? 약간은 생소하지만 칠레의 국민연금 민영화 사례를 살펴보자.

칠레의 연금제도는 개별적으로 노후대비 저축을 하도록 강제하는 강제저축제이다. 모든 노동자들이 여러개의 민간 보험회사인 연금재정관리회사(AFP)중 하나를 의무적으로 선택하여 각자 자기 연금 구좌를 갖고 있도록 하는 것이다. 수익률도 회사마다 다양하기 때문에 결국 수입이 같아도 어느 회사를 선택하느냐에 개개인마다 받는 연금액이 달라진다. 보통 국민연금제도라 하면 모든 국민들이 저수지에 물을 모으듯이 각자의 월소득의 얼마씩을 모두들 모아가 이것을 노인들이 매월 조금씩 꺼내 쓸 수 있는 권리를 주는 것이다. 즉, 한편에서는 동네 젊은이들은 노인이 될 때까지 조금씩 계속 물을 모으고 있고 다른 한편에서는 노인들이 물을 퍼내서 목도 축이고 세수도 하는 상황이다. 그러나 칠레에서는 각 개개인마다 물을 모으는 통이 따로 있고 정부에서 하는 일은 모두가 물통에 물을 모으도록 의무화하는 것이다. 결국 모든 국민들의 연대에 의존하는 공적 연금 제도가 개인의 능력에 전적으로 의존하는 개별적 저축으로 바뀐 것이다.

나. 칠레 국민연금제도 형성의 역사

칠레의 국민연금제도도 처음부터 이런 방식은 아니었다. 1924년 우리나라보다 약 60여년이나 앞서서 연금을 도입한 이후로 약 18개의 관리공단이 난립하여 비효율이 심하였고 기여액에 비해 급여액이 지나치게 후하게 설정되어 있어서 재정

문제가 심각해졌다. 1973년 쿠데타로 들어선 피노체트 군부독재 정권은 퇴직하는 나이를 남성은 65세, 여성은 60세로 상향 조정하였고 최저연금을 도입하는 등 부분적인 개혁을 진행시켰으나 불황으로 인해 실업률이 급증하면서 국민연금 기여자가 줄어들어 따라 1981년 연금 보험료율은 전액 노동자 부담임에도 불구하고 임금의 26%에 이르게 되었다.

이에 군부정권은 1981년 5월부터 강제 가입, 민간 운영의 신연금법을 도입하였다. 이에 공적 연금을 없애고 새로 고용되는 노동자들은 모두 개인연금저축 구좌를 의무적으로 갖도록 하고 이미 공적 연금에 들어있는 사람은 민영연금으로 옮길수도 있고 옮기지 않을 수 있도록 허용하였다. 그러나 공적 연금에서 조기퇴직제를 폐지하고 퇴직 연령을 높이는 등의 변화가 있었기 때문에 공적연금체계에 남도록 하는 유인은 거의 없었다. 결국 신연금법을 시행한 후 8개월만에 노동자의 80%가 민영 연금으로 전환하였다. 91년말 구체계에는 백만명의 연금수급자와 34만명의 기여자가 남았다. 이러한 공적연금에서 민간 보험으로의 급격한 전환은 군부 정권의 엄청난 강제력에 의해 전환이 가능했던 것이다.

한편 연금기금 관리기관(AFP)들은 그 내에서 또 경쟁을 통해 망하거나 서로 통합되기도 한다. 1981년에는 12개의 AFP가 있었으나 1994년에는 21개로 늘어났다. 1996년 7월에는 다시 15개로 줄었다. 실제로 1982년에서 1984년 사이에 4개의 대규모 AFP가 도산하여 정부가 이를 인수하였다가 미국 금융자본 등에 다시 되팔기도 하였다. 물론 도산시에도 연금지급은 보장하도록 되어 있기는 하다. 실제로 가장 큰 AFP인 프로비다(Provida)라는 것은 외국 금융자본인 뱅커스 트러스트(Banker's Trust)를 인수하였다. 한편 교수동맹, 전신노동자 조합 등 4개의 노동조합도 AFP를 설립하여 운영하고 있으나 매우 소규모이다. 가입자들은 매 3개월마다 AFP를 옮길 수 있는데 전체 가입자의 1/4은 이렇게 하고 있다.

칠레의 연금 가입자는 총 500만명이 달하며 이는 칠레 노동력의 95%를 포괄한다고 하지만 이는 다소 과장된 것이다. 이들중 57%만이 보험료를 내 기여를 하

고 있기 때문이다. 특히 자영업자 중 10%가 연금에 가입되어 있다고 하지만 가입자들 중 40%만 지금 보험료를 내고 있다.

2. 칠레 국민연금 민영화가 가져온 재앙

칠레 국민연금 민영화는 더 많은 사람들의 의료서비스를 가로막는 장애가 되었고, 현재 사회불평등을 심화시키는 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제점을 좀 더 세밀히 살펴보면 다음과 같다.

가. 낮은 보험료 납부율과 불평등의 심화

칠레 저소득층 중 45-55%만이 보험료를 내고 있다. 결국에는 현재 저축할 여력이 없기 때문에 나이가 들었을 경우 가난할 가능성이 높은 저소득층이 오히려 연금혜택을 아예 받지 못하거나, 연금을 받더라도 최저연금 수준이 매우 낮은 것이다. 보험료를 내고 있지 못하여 이후 연금을 받을 권리를 위협받고 있는 사람들은 대부분은 경기 변동에 가장 취약한 노동계층인 임시, 일용직 노동자, 미숙련 저임금 노동자들이다. 퇴직하는 시점에서 적립금이 법으로 규정된 최소한의 금액에 미치지 못한 경우에는 국가가 평균임금의 22-25%를 보장하는 최저 노령 연금을 보장하는 한다. 그러나 이는 20년 이상을 일했을 경우에만 해당되며, 그나마 최저 급여액 수준이 지나치게 낮게 설정되어 있다. 결국 시장에서의 경쟁에서 여러 가지 요인으로 인해 불평등한 낮은 임금, 불안정 고용 상태에 있을 수 밖에 없는 사

람들이 사회적 보호를 목적으로 하는 사회보장 체계에서도 가장 먼저 배제되고 있는 것이다.

이 경우 문제는 간단하지 않다. 사회보장체계의 목적 자체가 중산층 이상의 소득 안정성, 혹은 국내 자본 동원으로 초점이 바뀔 수도 있는 것이다. 최악의 경우 시장에서의 불평등이 사회보장체계에서 더 크게 증폭되어 나타나게 되는 것이다.

나. 연금급여액 변동의 불확실성 증폭

둘째, 물가 및 이자율 변화에 따라 연금급여액 수준이 민감한 변동하고 있으며 불확실성이 커졌다. 앞에서 언급한 것처럼 AFP의 수익률은 (-)를 기록할 수도 있다. 특히 주요 AFP인 금융자본의 불안정성이 어느때보다도 커지고, 미국을 제외한 전세계적인 실업률 급등으로 인한 안정적인 연금 기여액 확보가 어려워지고 있는 상황에서 급격한 재정적 곤란이 발생하지 않으리란 보장도 없다. 이 경우 AFP 재정을 별도로 관리한다는 규정이 얼마만큼 실효성이 있을지는 의심스럽다.

다. 운영비의 문제

운영비 문제가 심각하다. 서로 고객을 끌어들이기 위해 선전하는 등의 비용이 많이 들기 때문인데 이런 판매, 홍보비용은 가입자들의 임금에 모두 합친 액수의 0.5%, 관리비는 모아들이는 보험료 총액의 7-8%에 달하고 있다. 이는 공적 연금 체계의 운영비와 비교해볼 문제이다.

3. 결론

국민연금 민영화로 총저축액을 늘리고 경제성장률을 높여 저소득층 고용을 늘릴 수 있다는 주장은 칠레의 총저축액 증가가 실제로는 주요 수출품인 구리 가격 인상, 군사정권의 강력한 고용 및 임금안정 정책 등에 의한 것이라는 사실로 볼 때, 별로 설득력이 없다. 또한 칠레의 최근 기금운용 수익률이 낮다. 특히 1995년의 수익률은 -2.5% 민간에서 기금운용을 한다고 해서 항상 수익률이 극대화되는 것이 아님을 명확히 보여준다.

민영화 이전 칠레의 국민연금 상황이 과적으로 치닫고 있었다는 것은 분명하다. 그러나 민영화란 선택은 호랑이를 피하려다 여우를 만난 격일 수 있다. 민영화는 사회복지제도가 더 이상 사회복지제도가 아니도록 만든다. 칠레 사회의 기층 민들을 사회적 보호시스템에서조차 배제시켜내는 현재의 결과가 이를 명확히 보여주고 있다.

멕시코 철도 노동자들 : 멕시코 철도산업에서의 민영화와 반란 Railroading Mexican workers: privatization and rebellion in Mexico's rail yards



댄 라 보츠(Dan LaBotz)²

지구화와 민영화의 힘—전세계 각 나라들에서 철도민영화를 부추기고 있는 세계은행의 정책, 멕시코 정부에 의한 국영철도회사(FERRONALES)의 민간매각, 그리고 캔사시티 서던 인터스트리츠와 유니언 퍼시픽 등의 다국적 기업들로 구성된 미국, 멕시코 자본의 콘소시엄이 새로운 소유주가 되면서 벌어진 파괴의 흔적들—에 맞선 필사적인 저항 속에서 멕시코 철도노동자들은 자신들의 일자리와 단체협상, 임금 그리고 노동조건을 수호하기 위해 지난 2월과 3월 일련의 파업들을 벌였다.

¹ '멀티내셔널 모니터(Multinational Monitor)' > 1998월호

² 글쓴이 댄 라 보츠(Dan LaBotz)는 컴퓨터 통신망을 통해 격주로 발행되는 멕시코 노동뉴스와 분석(Mexican Labor News and Analysis)의 편집자로서, 미국과 멕시코 노동조합에 관한 몇권의 책을 썼다. 대표적인 것으로는 민주주의의 가면: 오늘날 멕시코에서의 노동역업(1992)과 멕시코에서의 민주주의: 농민반란과 정치개혁(1995)가 있다.

“우리는 조업중단을 조직해 냈고, 인터내셔널 하이웨이를 봉쇄했다”고 멕시코 철도노조(STFRM) 8지부 집행위원인 꾸스타보 로페즈는 말한다. 퍼시픽 노트(Pacific Note) 노선과 나란히 있는 인터내셔널 하이웨이는 사실상 멕시코 서해안을 따라 이동하는 거의 모든 글쓴이 덴 라 보츠(Dan La Botz)는 컴퓨터 통신망을 통해 격주로 발행되는 멕시코 노동뉴스와 분석(Mexican Labor News and Analysis)지의 편집자로서, 미국과 멕시코 노동조합에 관한 몇권의 책을 썼다. 대표적인 것으로는 민주주의의 가면: 오늘날 멕시코에서의 노동억압(1992)과 멕시코에서의 민주주의: 농민반란과 정치개혁(1995)가 있다.

“우리는 전화회사 노동자, 교사, 그리고 그밖의 노조들로부터 지지와 지원을 받았다”고 로페즈는 말한다.

거의 3주동안 소노라주의 소노라주의 엠팔메, 벤자민 힐 등의 도시에 있는 멕시코 철도노동조합의 조합원들은 멕시코 서부와 북부지역을 담당하는 퍼시픽 노트노선을 통과하는 모든 철도 교통을 봉쇄했다. 파업으로 헤르모실로에 있는 포트 자동차공장과 카나네아 구리광산으로부터 선적이 중단되었고, 수십만의 승객들의 발이 꼼짝없이 묶였다. 이것은 수십년 사이에 최대의 철도노동자들의 반란이었다.

한 철도노동자의 미망인인 66세의 리더 카노는 2천명의 여성들과 아이들을 조직해서 파업노동자들을 지지하는 “취사도구를 든 행진(march of the pots and pans)”에 동참시켰다. 그녀는 “빈 냄비는 실업과 가난을 상징한다”고 말한다.

카노는 또한 퇴직한 철도노동자들과 다른 정부연금 수혜자들이 벌인 파업지지 시위도 주도했다. 그녀는 “우리가 원하는 것은 철도 노동자들이 제대로 대접받는 것이다”라고 말한다.

지역의 정치지도자들도 도움을 주었다. 엠팔메시의 시장이자 전직 철도 노동자인 제수스 아빌라(Jesus Avila)는 철도노동자들을 지지했고, 인근 과야마스의 시

장인 사라 발레(Sara Valle) 역시 이들을 지지했다. “우리는 정부로 하여금 파업을 깨기 위해 폭력을 사용하지 못하도록 막으려고 애썼다”고 아빌라 시장은 말한다. “우리는 노동자들과 당국 사이에 대화채널이 항상 열려 있도록 하는 일을 했다.”

한편, 소노라주 의회에서는 세 정당—집권 제도혁명당(PRI), 보수적인 국민행동당(PAN), 중도좌파인 민주혁명당(PDR)—이 다같이 철도노동자들을 지지했고, 심지어 소노라주의 주지사인 제도혁명당 소속 아만도 로페즈 노갈레스도 노동자들에 대한 지지의 발언을 했다.

파업의 배경

이러한 철도노동자들의 반란에 배후에 놓인 것은 세계은행의 지원아래 멕시코 정부가 추진중인, 분리매각을 통한 철도산업 민영화정책이다.

철도를 민영화하라는 세계은행의 주문은 멕시코 지배엘리트들의 구상과 맞물려 돌아갔다. 1982년 이래로 멕시코의 대통령이었던 미구엘 데 라 마드리드, 카를로스 살리나스 데 고르타니, 그리고 에르네스트 세디요는 멕시코 석유회사(PEMEX)를 제외하고 모든 멕시코의 국영기업들을 민영화해야 한다고 주장했다.

1992년 5월 세계은행측은 멕시코 국영철도회사가 멕시코 철도체제를 현대화하는 계획을 채택하도록 권고했다. 세계은행은 멕시코 국영철도회사에게 영업소(shop)이나 각종 서비스들을 하청주도록(subcontract) 요구했다.

2년이 지난 1994년 5월, 멕시코 국영철도회사는 몬테레이, 발리 오브 멕시코,

지라과에 있는 영업소의 운영을 프랑스-영국계 회사인 GEC-알스톰사에게 하청주었다. 1994년 6월에는 치후아후아와 토레온의 영업소들의 운영을 캐나다의 VMV사가 포함된 콘소시엄인 GIMCO에게 위탁경영케 하청을 주었다. 후에는 산 루이 포토시와 아카바로의 있는 영업소들을 미국회사인 모리스 너센사에게 하청주었다.

이러한 하청계약과 함께 실질적인 감량경영이 동반되었다. 예를 들어 산 루이 포토시에 있는 영업소에는 지난 80년대 4천 5백명의 노동자들이 있었다. 그러나 “현대화”과정이 시작되면서, 많은 노동자들이 “희망퇴직”을 받아들여야 한다는 압력을 받았다. 1994년이 되자 노동자의 수는 1,172명으로 줄었다. 영업소가 하청계약되면서 멕시코 국영철도회사에는 170명이 남았고, 모리스 너센사는 275명에 대해서만 재계약을 맺었다. 1996년이 되자 1988년 십만명에 달했던 멕시코 철도노동자의 수는 4만 3천명으로 격감했다.

몇몇 직종의 노동자들은 새로운 고용주들에게서 더 높은 임금을 받기도 했지만, 일반적으로 노동자들의 임금과 혜택은 감소했다.

새로운 민간소유주들

민영화를 향한 길을 닦기 위해 멕시코 정부는 국영 철도체제를 다섯 개의 노선을 분리했다. 즉 전국의 철도노선이 동북부노선(3,961km, 국영체제의 19.3%), 북태평양노선(6,200km, 30.3%), 동남부노선(2,200km, 10.7%), 북부노선(1,090km, 5.3%), 그리고 벨리 오브 멕시코 노선으로 나뉘었다.

최초의 대규모 민영화는 1996년 12월 5일 멕시코 정부가 북동부 노선을 캔사스시티 서던 인더스트리얼(KSCI)이 포함된 콘소시엄인 멕시코 철도수송(TFM)에 14억 달러에 매각하면서 시작되었다.

멕시코 노동당국의 허가에 따라, 구 국영철도회사와 새로운 TFM철도의 경영층은 노동자들의 정리해고하고 과거의 단체협약을 무효화했다. 노동자들은 일자리를 지키기 위해서는 고용계약 해지와 함께 퇴직금을 받은 다음 기존 근속연수, 봉급, 혜택들을 포기한 채 재계약해야만 했다. 많은 수백명의 북동부 노선의 노동자들이 모두 일자리를 잃었다.

대규모 파업들을 촉발시킨 일련의 민영화는 마침내 1997년 5월 7일 멕시코 철도(FERROMEX)라는 이름의 새로운 민간기업이 5억 2천 4백만 달러에 북태평양 노선을 매입함으로써 대단원의 막을 내렸다.

FERROMEX는 그루포 멕시코, ICA, 유니언 퍼시픽 등 멕시코 자본과 외국자본이 함께 참여한 콘소시엄이다. 그루포 멕시코는 카나테아 구리광산을 소유한 거부인 조르주 라레아(Jorge Larrea)가 소유한 회사이며, ICA는 멕시코 최대의 건설회사 중 하나이다. 또한 유니언 퍼시픽은 미국에서 가장 큰 철도회사들 중 하나이다.

FERROMEX는 6,200킬로미터의 철로와 철도역, 기관차고, 405대의 기관차, 12,591대에 달하는 여러 종류의 객차를 퍼시픽코 노트사로부터 구매했다.

그러나 FERROMEX는 노동자들의 일자리나 단체협약은 보장하지 않았다. 멕시코 노동당국의 허가아래 노동자들에게 노동조합과의 계약은 해지될 것이고 오직 일부의 노동자들만 재계약될 것이라고 통보했다. 이것이 소르니주의 암팔메에서 2월 16일 시작된 비공인파업(wildcat strike)의 주된 이유가 되었다.

저항이 일어나다

멕시코 육군이 철도 총과업을 파괴했던 1959년 이후로 멕시코 철도노동조합은 집권당과 정부에 의해 통제를 받는 “공식”(official) 노조였다. 그러나, 심지어 정부를 따르는 “공식”노조조차도 국유화된 철도체제와 전통적인 단체협약의 유지를 선호하는 경향이 있었다.

그러나, 민영화계획으로 말미암아 노조의 지도부간에는 경쟁적인 라이벌관계가 조성되었고, 급기야 1990년 초반 조합의 지도부를 놓고 폭력사태로까지 이어졌다. 1993년 6월, 이러한 충돌의 과정에서 1989년에서 1992년까지 사무총장을 지냈던 로렌조 두아르테 가르시아가 의문에 쌓인 자동차 사고로 죽었다. 많은 이들은 살인이라고 생각했다. 그후 3주만인 1993년 7월 17일 이번에는 그 당시 조합의 사무총장이었던 프라세디스 프라우스트로 에스퀴벨이 암살당하는 사건이 벌어졌다. 이 사건은 아직도 미제로 남아 있다.

이 두 노조간부의 죽음으로 빅토르 플로레스가 철도노조를 지도하게 될 것이라는 사실은 명확해 졌다. 지난 70여년간 멕시코를 지배해온 제도혁명당은 당시 플로레스가 의회에 진출하도록 도왔다.

몇몇 노조 지부의 간부들이나 노동자들이 플로레스에 도전하자, 그는 그들에게 협박과 회유를 시도했다. 노동자들이 민영화문제를 토론하기 위한 토론회를 조직하자, 그는 개인적으로 100명의 강패를 고용해서 이 토론회를 방해하도록 시켰다.

멕시코 의회의 노동위원회소속 위원들이 철도의 상황에 대한 조사를 시도하자, 플로레스는 강패를 동원해서 의회로 향하게 했다. 보도에 따르면, 플로레스 스스

로가 한 의회의원을 교살하려고 했으며, 이들 강패들은 철도문제에 관심과 열의를 보이는 의회의원들에게 죽이겠다고 협박했다고 한다.

플로레스와 노조지도부가 정부와 경영진들과 결탁했음을 안 일반조합원들은 대안을 만들어냈다. 벨리 오브 멕시코 노선의 15지부 전 지부장이었던 살바도르 사르코(Salvador Zarco)는 1996년 단체협약수호를 위한 위원회를 만들었다.

그 위원회는 1997년 11월 2천명에 달하는 철도노동자들로 구성된 순례단을 조직한다. 이들은 멕시코의 북부와 서부 전역을 돌아다니면서 다른 노동자들에게 민영화프로그램과 그 영향에 대해 선전활동을 벌였다. 바로 이 노동자 순례단이 8지부에 의해 벌어진 파업의 씨를 뿌린 셈이다.

파업사태의 해결

2월 16일 8지부의 파업은 노조의 공인을 받지 않은 샹쟁이파업으로 시작되었지만, 2주 후 플로레스는 이 조합중단이 여전히 불법적이기는 하지만, 공식적인 노조의 파업이라고 선언했다. 3월초 옛 국영기업인 멕시코 국영철도회사와 새로운 민간기업인 FERROMEX, 그리고 멕시코 철도노동조합(STFRM) 사이의 협상에서 회사측은 일부 노동자들의 일자리를 유지하는데 동의했다.

8지부의 사무총장인 카를로스 피구에로아에 따르면, 이 두 회사는 거의 200여 개의 일자리를 유지하는데 동의했다. 여기에 더해 멕시코 국영철도회사가 정비부문을 민영화대상에서 빼서 그 운영을 계속하고 1,200명의 영업소 노동자들을 계속 고용하기로 했다. 그러나, 이미 수백명의 노동자들이 퇴직금 수령에 동의하라는

압력을 받았거나 조기 퇴직을 강요받았다. 많은 이들이 재고용을 기다리고 있지만, 그들의 미래에 대한 보장은 없다.

2,3월 파업사태의 해결이 완전한 승리라고 하기에는 미흡했지만 엠팔메에 있는 8지부에서는 몇몇 노동자들의 일자리를 지키고, 몇몇 노동자들은 기존의 계약 조건을 유지하도록 하는데 성공했다. 그리고 멕시코 철도노동자들은 투쟁 없이 무릎 꿇고 패배하지 않으리라는 사실을 보여주었다.

관련기사 : 봉쇄된 다른 철도 노선

가장 최근 멕시코 철도노조가 입찰저지에 들어간 곳은 아마도 4월 말에 있을 예정인 발레 드 멕시코 터미널에 대한 경매가 될 것이다. 철도노조내에 있는 전국적인 반대세력인 단체협약 수호를 위한 위원회의 지도자 살바도르 사르코는 그는 국영철도회사와 민간소유주가 다시한번 노동당국에 모든 노동자들의 고용계약을 해지하고 단체교섭을 무효화할까 우려된다고 말했다.



멕시코에서의 석유화학공업 민영화계획¹

1996년 초 타바스코주에 사는 수천명의 노동자, 농민, 원주민들이 멕시코 석유 회사(Pemex)사의 60여개 시설을 점거했다. 이들 시위대는 국유화된 석유화학산업을 민영화하려는 계획과 국영석유회사가 이 지역의 환경을 무차별 파괴하고도 보상하지 않은 문제를 두고 경비병력과 충돌했다. 이에 집권 제도혁명당은 이들의 시위가 불법행동이라고 주장하면서 시위자들을 해산시키기 위해 급히 병력을 동원했다.

지난 20년 동안 연방정부가 1,300억 달러어치의 석유를 타바스코 주에서 뽑아내자, 수천명의 지역주민들은 Pemex사에게 그로 인한 환경오염과 관련된 손해에 대해 보상해 줄 것을 요청했다. 1996년 6월호 글로벌 익스체인지(Global Exchange)의 보고서 "타바스코에서의 인권과 환경"에 따르면, Pemex사가 고용한 사람들은 타바스코 주민구의 5%에 불과했고, 나머지 상당수는 농업이나 어업으로 생계를 이어갔는데, 그마저도 토양과 물이 오염됨으로서 소득이 감소하게 되었다는 것이다.

그 보고서에 인용된 한 타바스코 대학 연구자에 말에 따르면, "물을 떠먹던 우물들에 이제는 표면에 너무 두꺼운 거품이 덮여서 손으로 이를 걷어내야 할 지경"이라는 것이다. 그 결과 지난 10년간 백혈병이 아동사망의 6번째 이유로 등장했다. 1991년에 87건의 백혈병 발병 사실이 석유시설이 있는 타바스코주의 카운티들에

¹. <멀티내셔널 모니터> 1996년 10월호

보고되었는데, 이에 비해 이러한 시설이 없는 카운티에서 6건만 보고되었다고 보고서는 밝혔다. 그러나, 이러한 문제에 대해 연구나 보상은 거의 이루어지지 않고 있다.

지난 1996년 2월 좌파 민주혁명당(PRD) 소속 의원인 훌리오 알바레즈 산토스는 무려 7천여건이나 되는 Pemex에 대한 민원서류를 제시했다. 그에 따르면, 이 많은 서류들이 단지 타바스코의 한 지방자치체에서 온 것이라고 한다. 민주혁명당은 칸타도 행정부를 Pemex사측이 지불하기로 동의했던 보상금 4,600 달러중 30%를 유용했다고 고발했다. 에디엔느 의원은 이 기금중 일부는 고유정부관리들이 거주하는 빌라헤모사의 상류층 거주지역에 도로를 포장하는데 사용되었다고 주장했다.

한편, 제도혁명당 측은 타바스코주 PRD 지도자인 안드레스 마누엘 로페즈 오 브라도르를 고발했는데, 이유는 그가 PRD 총수라는 새로운 직책을 얻기 위한 발판으로 유전시설 점거를 이용했다는 것이었다. 로페즈 오 브라도르는 1996년 1월에 열린 한 대중집회에서 비폭력으로 유정(油井)시설들을 봉쇄할 계획을 발표했다. 2월 6일 활동가들이 페멕스 시티에 있는 한 석유화학공장에 바리케이트를 침으로써 이 점거운동은 무려 60개의 준국영 석유시설을 봉쇄하는 결과를 낳았다. 그러자, 정부와 연방 군경은 유전시설을 다시 찾기위해 폭력적으로 시위자들을 해산시켰다.

2월 7일, 천여명이 넘는 연방 군경 병력이 타바스코 주에서 가장 중요한 석유 시설인 샌 유전에 설치된 바이케이트를 폭력적으로 부수었다. 그 과정에서 21명의 시위자들이 부상했고, 여기에는 로페즈 오 브라도르도 포함되었다. 그는 바리케이트를 부수도록 법원이 인정한 명령서를 보여달라고 요구했다. 하지만, 경찰은 명령서를 보여주는 대신 곤봉으로 그의 머리를 때려서 피가 나도록 폭행을 가했다.

석유화학 민영화

타바스코 주민들이 수십개의 Pemex 시설을 점거한 것은 물론 환경 파괴에 대한 항의의 뜻도 있었지만, 다른 한편으로 Pemex사의 석유화학 부문을 민영화하려는 멕시코 정부의 계획에 반대하기 위해서이기도 했다. 1996년 3월 멕시코가 석유 자원을 국유화한 지 58주년이 되는 기념식날 수천명의 멕시코인들이 타바스코 주민들의 저항에 동참하고자 거리로 뛰쳐나왔다.

멕시코에서 인기가 있던 대통령들중 하나인 라사로 카르데나스에 의해 이루어진 석유 국유화를 기념하기 위한 기념식은 그의 허약한 후임자인 현 대통령 에르네스트 세디요에게는 민감한 시점이었다. 타바스코 바로 동쪽에 있는 쿼다드 델 카르멘에서 열린 공식 기념행사에서 세디요는 스스로가 막 석유산업의 석유화학 부문을 막 민영화하려는 시점에서 인기있는 석유 민영화에 대해 맘에도 없는 칭찬의 말을 해야 했다. 많은 멕시코인들은 석유화학의 민영화제안이 Pemex 전체의 민영화를 위한 첫 출발이라고 생각했다. 그러나, 세디요는 이러한 걱정들을 안심 시려고 했다. 그는 석유화학산업의 민영화를 통해 그 산업이 운영하는 곳의 주민들의 합법적인 관심과 이해에 더 많은 주의를 기울일 것이고, 회사운동을 가져온 환경적 영향에도 더 많은 신경을 쓸 것이라고 약속했다.

세디요의 연설은 멕시코의 석유나 가스자원의 민영화를 금지하고 있는 멕시코 헌법상의 민감한 문제를 회피했다. 비판적인 인사들은 세디요의 석유화학 민영화 계획이 위헌이라고 주장한다.

멕시코의 석유민영화를 기념하기 위해 비공식적으로 열린 멕시코 시티의 기념식에는 수천명의 시위자들이 참여했고, 여기에는 한달동안 타바스코 Pemex사의 봉쇄에 참여한 102명의 활동가들도 포함되어 있었다.

시위 참석자들은 Pemex 자산을 억만장자나 다국적 기업에 팔아넘기는 것이 아니라 작게 쪼개서 일반 멕시코 국민들에게 경매를 붙여야 한다는 로페즈 오브

라도르의 제안에 박수를 보냈다. “우리가 정부가 외국인들에게 넘겨주려고 하는 석유화학 공장의 주인이 되기 위해 농장의 동물과, 불필요한 물건과 재산을 팔아야 할 때가 왔다”고 그는 말했다. 석유를 국유화시킨 카르데나스 전직 대통령의 미망인인 아말리아 솔로르사노 데 카르데나스는 민영화된 Pemex 자산을 사들이기 위한 필요한 대중적 기금모금행사를 시작하기 위해 금화와 135달러를 현금으로 기부했다.

일부 멕시코 학자들은 Pemex의 석유화학분야를 민영화시킬 필요가 있는 지에 대해 의문을 제기하면서 Pemex 스스로가 석유화학 분야에 대해 게을리 했던 자본 투자를 진행할 것을 주장했다. 멕시코의 경제학자인 존 삭세-페르난데스는 Pemex의 석유화학분야는 규모면에서 세계적으로 유명한 회사인 텍사코사에 맞먹는 것이라고 말했다. 따라서 이 부문을 포기하는 것은 결국 더 조잡한 수출품 생산을 의미할 뿐, 보다 부가가치가 있고 돈벌이가 되는 사업은 포기하는 셈이 될 것이라고 말했다.

OECD나 IMF를 비롯한 국제적인 기구들은 세디요 행정부로 하여금 민영화로 서서히 나아가도록 부추기고 있다. 지난 1995년 OECD 보고서는 멕시코가 향후 3년간 Pemex사의 석유화학부문 자산의 핵심부분을 매각함으로써 모두 약 130억 달러를 벌어들일 것이라고 추산했다.

1994년 12월 폐쇄화 위기 이후 국제통화기금과 합의한 “경제정책 합의서”는 보다 강력한 어조로 쓰여져 있다. “이미 시작된 국영기업(항만, 공항, 석유화학 공장)의 민영화과정은 가속화될 것이다”라고 합의서에는 쓰여져 있다. 또한, 이에 따르면, “당국은 1995년에 60억달러, 그리고 그 뒤 2년동안 60억에서 80달러를 확보할 수 있는 민영화와 사업권허가 등을 실현할 것을 보증한다.”

이러한 IMF의 진격명령에도 불구하고, 세디요정부의 석유화학 민영화 계획은 타바스코 유전지대로부터 시작되어 전국으로 확산된 광범위한 민영화반대 시위에 직면해서 무기한 연기되었다.

푸에르토리코의 총파업에 대한 분석

여러 정부기관에서 있었던 몇차례의 하루휴업(*paros : one-day stoppage*)과 파업, 그리고 이들동안의 총파업이 있는지 40일이 경과한 후, 푸에르토리코의 통신회사 노동자들은 그들의 목적(정부가, GTE가 이끄는 투자가 그룹에게 정부소유의 PRIC(푸에르토리코 통신회사)를 매각하려는 협정을 파기하도록 강제하는 목적)을 달성하지 못한 채 직장에 복귀했다.

파업노동자들, 경찰과 법원의 진압에 대항해 봉기하다.

PRIC산하 두 개 노동조합(UIET와 HIETL)의 파업은 지난 6월 18일 시작됐다. 처음부터 정부가 강력한 물리력을 행사함으로써 정부가 노동자 파업을 분쇄하려는 의도는 분명히 드러났다. 파업초기에 노동자들은 PRIC의 주요 사무실을 포함한 최소 3개 지역에서 성난 경찰들과 맞닥뜨렸다. 파업노동자들과 그들의 지지자들 사이의 사소한 충돌과 파업지지자들의 표식으로 그들의 차에 푸에르토리코 국기를 내걸지는 주장을 받아들이며, 대접전이 연일 계속되었다. 그리고 경찰과 항

의자들이 두 개의 개별 PRTC 시설물에서 대치하고 있었던 6월 22일 아침이 그 클라이막스였다. 정부는 PRTC 건물 정문에서 50피트 이내에 피켓팅을 금지한 강제 명령을 받아들였다. 이 법원 명령은 경찰이 이를 집행하려는 시도를 하자마자 대규모 피켓들이 모여드는 바람에 시문화되어 버렸다.

LA HUELGA DEL PUEBLO

총파업은 대중적 지지를 선호했다. 민영화 반대 투쟁은 이미 지난 10월 *Paronacional*로 이어졌고 그 이래로 대규모 동원을 이끌어 냈다. 민영화 반대 캠페인은 CAOS, 노동자 연합, 학생, 환경, 지역, 문화, 정치, 종교단체들에 의해 그 활동을 더해왔다. HIETL의 의장인 *Annie Cruz*는 파업이 시작되었을 때 CAOS의 지도자였다. 처음부터 CAOS는 모든 노동자들이 이해관계를 가지고 있고, 그 속에서 해야 할 역할이 있다는 사실을 강조하기 위해 그들의 파업이 민중들의 파업(LA HUELGA DEL PUEBLO)이라 불리기를 주장했다. 사실, 매일밤낮으로 수천의 인파가 파업지지자들의 표식으로 그들의 차에 푸에르토리코 국기를 내걸자는 주장을 받아들이며 시위대열에 동참했고, 파업노동자들에게 음식과 자금을 제공했다. 파업이 둘째주로 접어들자, 민중파업(LA HUELGA DEL PUEBLO)이라는 슬로건은 이러한 상황들을 가장 정확하게 나타내는 표현이 되었다. 특히 학생들은 그 파업을 지지하는 사람들 사이에서도 가장 눈에 띄었다. 정부는 곧 이러한 상황들이 전통적인 노동자 분쟁이 아닌 조직화된 노동자의 범위를 훨씬 뛰어넘는 광범위한 지지를 받는 저항이라는 것을 깨달았다. *Rosello*가 경찰의 야만적인 행동들을 정당화하고 이러한 운동의 규모를 축소화하면서 이 상황을 무시하려는 그의 의도는 결국 불에다 기름을 끼얹는 꼴이 되었다. 공격받을 수 없는 것으로 간주되어왔던 정부는 갑자기 극도로 약해 보였다. 심지어 여권의 잘 알려진 지지자들도 정부의 파

업에 대한 대응방식을 비난하기 시작했다.

그러한 광범위한 지지를 등에 업은 투쟁을 불러일으킨 통신 노동자들의 능력은, 푸에르토리코에서의 민영화 반대투쟁이 미국의 다국적기업들에 의한 이 나라의 경제장악 문제와, 푸에르토리코의 미국과의 예속관계에 대한 논쟁들과 떼어놓고 볼 수 없다는 사실과 밀접하게 관련되어 있다. PRTC의 민영화 반대투쟁은 이렇게 범국민적 승인을 받는 보다 광범위한 운동의 결정체가 되었다. 이러한 과정의 다른 측면들-파업에 대한 주요야당의 태도와 이러한 투쟁에서의 좌파진영의 주된 역할-뿐만 아니라 국가적, 사회적, 노동계급 투쟁의 흥미로운 결합은 다른 부문에도 좋은 전례가 될 것이다.

정부의 좌파축출

마지막 지점을 고려할 때, 파업의 셋째날, 경찰지도부는 몇몇 노조지도자들과 학생들을 “제3자”로 몰아 축출하기 시작했다. 이것은 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리기 위해 파업을 폭력적 상황으로 만든 선동가들을 매도하기 위한 강력한 캠페인의 전초전이었다. 정부관료들은 파업이 좌파진영에 의해 오도되었다고 주장했다. 계속적으로 구속의 위협을 받은, 이 캠페인의 목표에는 *Jorge Farinacci*(전 정치범, 노동 변호사), *Frente Socialista*의 지도자), *Ricardo Santos*(전기 노동자조합의 지도자), *Alfonso Benitez*(UIET의 전의장이자 과격파지도자), *Julio Muriente*(대학교수), *Renan Soto*(교사연맹 의장), *Frente Estudiantil*, *Frente Socialista*에 소속된 대학생 그리고 이 글의 저자가 포함되어 있다. 이 캠페인은 신문과 TV광고, 여당 의원들의 끊임없는 연설을 포함하고 있다. 국회는 이 문제를 토론했고, 이 선동가들을 비난하는 결의문을 통과시켰다.

이 투쟁에 동참한 다른 조합들

파업 둘째주 동안 몇몇 조합들은 통신노동자들과의 연대를 통해 강력한 행동을 취했다. 전기 노동자 조합은 수도와 정부보험 노동자들이 각각 하루동안(6월 24일, 6월 25일)의 휴업을 단행한 동안, 삼일간의 휴업(6월 23-25일)을 선언했다. 또한 6월 24일 몇몇 조합(통신, 항만 노동자, 수도, 수송트럭 운전자)에서 파견된 노동자들이 San Juan 항구의 주요지역들을 봉쇄하고, 마비시켰다.

반면에 태업은 이 나라 전체에 걸쳐 통신시스템에 심각한 영향을 미쳤다. 이러한 모든 것은 CGT-푸에르토리코의 삼대 노동연맹중의 하나인 "estado huelgario"(파업이 아니라, 모든 조합들이 필요할 때 행동을 취할 수 있도록 경제제에 임하는 상황인-라고 부르는 것의 일부)이었다. 행동들은 파케팅, 행진, 그리고 부분별 휴업에서 총파업까지 모든 것을 포함한다.

이들간의 총파업

파업의 초기 단계는 높은 관심 속에서 이루어졌다.: 6월 28일 카롤리나 지역에서 CAOS에 소속된 조직의 1200여 대표자들의 회합. 그 모임에서 이들동안의 총파업에 대한 요구가 문제화되었다. 며칠 후 날짜는 7월 7, 8일로 정해졌다.

총파업은 대단히 성공적이었다. 행동의 수위, 동원 규모, 수백 명의 거리시위자들의 명백한 투쟁의지, 총파업을 이끄는 동안 경찰과의 끊임없는 접전은 파업 이들동안 Banco Popular(일반 은행)과 주요 쇼핑몰이 문을 닫는 결정을 하도록 만들었다. 수백 개의 사무실과 가게들도 문을 닫았다. 따라서 90년 3월 28일, 97년 10월 1일과 같이 푸에르토리코의 총휴업이 근본적으로 공공부문에 의해 제한받았던

경우와는 대조적으로 Huelga는 이 나라 사경제(특히 무역)을 마비시키는데 있어 아주 성공적이었다. 이번에는 San Juan으로만 집중되지 않았다. 대신에 나라 전체에 걸친 대중적 행동과 집중이 있었다. 영향받지 않는 곳이 없을 정도로 진정한 전 국가적 움직임이었다. 총파업은 과감하고 스펙타클한 행동들을 포함했다. 예로써 7일 오전 San Juan 국제공항으로 가는 모든 길을 몇 시간 동안 봉쇄한 것과 비슷하게 8일 오후 Condado관광지역 봉쇄와 같은 것이 있다.

총파업 다음날 아침

그러나, 총파업 이후의 아침에, UIET와 HIETEL의 지도부는 직장으로서의 빠른 복귀를 위해서 가까이 협상할 용의가 있음을 밝혔다. 갑자기 모든 운동들이 표류하는 것처럼 보였다. 주요지도자들은 아무런 전망도 제시하지 못했다. 운동은 어디로 갈 것인가? 총파업은 마지막 사활을 건 행동이었는가? UIET와 HIETEL의 지도자들은 무엇을 협상하고자 했는가? 아무도 몰랐다. 파켓대열에 참가하는 사람들이 눈에 띄게 줄어들었다. 무슨 일이 일어났는가? 왜 불과 며칠 전까지만 해도 대중적 총파업을 이끌었던 운동이 갑자기 굴복직전까지 오게 되었는가? 날이 갈수록 조합지도자들은 직장으로 복귀할 수 있는 가능한 상황들에 관해서만 중점적으로 언급했다. 전투는 끝난 것인가? 많은 부분들이 PRIC조합의 지도자들에 의해 수행되어졌던 일들에 대해 의문을 품기 시작했기 때문에, Annie Cruz는 CAOS의 지도자직을 사임했다. 갑자기 언론은 정부 내에서가 아닌, CAOS내에서의 분열에 대해 열띤 논쟁을 벌였다. 20일 후, 협상은 종결되었다. 조합재개를 고려한 정부와 조합사이의 협정을 인준하기 위한 UIET의 회합은 결국 주먹다툼으로 끝나버렸다. 이 회합은 조합의장인 Jose Juan Hernandez에 의해 이끌어졌고, 공개적인 논쟁조차 허락하지 않은 채 동의를 강요하는 분위기에서 치러졌다. 총파업이후 가시화되고

현재의 상황을 낳은 분열은 초기부터 이과정의 일부로 존재해왔던 노동운동 내부의 긴장과 갈등의 결과물이었다.

CAOS내부의 혼란

CAOS는 투쟁없이 생겨난 것이 아니다. 일년 전, 정부의 PRIC 민영화 계획 발표후, 첨예한 논쟁들이 노동운동 내부에서 쏟아져 나왔다. CPT의 의장인 Federico Torres에 의해 이끌어졌던 노동운동 지도층 일부는 민영화 반대투쟁이 푸에르토리코 삼대 노동연맹의 포괄단체인 COS에 의해 이끌어져야 한다고 주장했다. 이 주장은 과거의 민주적으로 가능하고 지속적 동원을 이끌어냈던 COS의 능력을 고려해볼 때 거기에 대한 부정적 경험을 가진 많은 이들에 의해 반대되어졌다. 이러한 부분들은 통신노동자들에 의해 이끌어지고, 무역노동자뿐만 아니라 사회적, 정치적 조직에게 열려진 새롭고 광범위한 조직의 형성을 선호했다. 1997년 8월 3일 Loiza 총회합에서 첨예한 논쟁 후에 두 번째 전망이 우세를 차지했고 CAOS가 창설되었다. 그 첫 지도자는 당시 UIET의장이었던 Alfonso Benitez였다. 그 이후로 CAOS의 붕괴, Benitez의 좌천 그리고 COS의 부활은 지도자의 역할에 대한 반격으로서 CAOS를 창설했던 사람들의 강령에서 주요한 것이었다.

UIET 선거에서의 강경파의 패배

그들의 기회는 지난 봄 UIET선거기간 동안에 찾아왔다. CPT의 중견들은 Benitez를 반대하는 Jose Juan Hernandez를 내세웠다. 정부 또한 Benitez의 제거에 관심을 보였다. Benitez파는 반대파들을 과소평가했었다. 결과적으로 조합구성원의 3

분의 1(2000에 달하는)만이 투표에 참여했다. Hernandez는 200표 미만의 표차로 선거에서 승리했다. UIET의장이 민영화반대투쟁에 불확실한 태도를 보여왔던 동안 UIET와 CAOS는 그들의 가장 중요하고 투쟁적인 지도자를 잃어버렸다. Hernandez는 CAOS의 창설에 반대했던 사람들과 훨씬 더 밀접한 관계를 가지고 있었다.

GTE와의 예비협정이 공공연해지자마자, UIET와 CAOS내에서는 가능한 파업을 이끌어낼 투쟁적 대응방안을 선호했던 사람들과 방향성없이 두고보자는 식의 태도를 보여왔던 사람들간의 첨예한 대립이 있었다. UNTS(SEIU의 푸에르토리코 지부)의 의장인 Jose Rodriguez같은 다른 이들은 총파업 또는 대규모 군중동원을 위한 어떠한 상황도 존재하지 않는다고 공공연히 반복적으로 주장했다. 아무도 공개적으로 파업에 반대하지 않는 동안, 노동운동 지도층의 일부가 조합원들을 낙담시키고 방향을 잃어버리게 하고, 혼란시키기 위한 가능한 모든 일을 하고 있었다는 것은 명백하고, 이것이 성공적인 파업을 불가능하게 만들었다.

결국 Hernandez로 하여금 파업을 계속하게 강제하게 했던 것은 UIET 대표자들의 압력때문이었다. 6월18일 이후에 그의 행동은 노동자들의 무장해제쪽으로 초점이 맞춰졌다. Hernandez파는 심지어 지도할 시도조차 하지 않았다. 확실히, 그와 그의 수하들은 어떠한 대중동원에도 관여하지 않았다. 파업 첫날 PRIC의 주요 사무실에 피켓 행렬을 조직화할 계획조차 없었다. 어떤 파업강령이나 구호도 준비되어 있지 않았다. 이것들은 대부분은 다른 노동조합에 의해 제공되었다. Hernandez파(그리고 정부)는 어떠한 방향성도 없이 파업이 며칠내로 와해되기를 바랐다. 많은 것들이 그들의 손에 달려있던 다른 노조 구성원과 지도자들뿐만 아니라 강경한 통신노동자들의 존재 때문에 파업이 계속되자 Hernandez는 며칠동안 종적을 감추었다. Annie Cruz는 그 파업에서 유일하게 눈에 띄는 지도자가 되었다. Hernandez와 파업이 진행됨에 따라 Annie Cruz자신에 의해 수행된 많은 결정들(그들과 가까운 다른 노동지도자들에 의해 이루어진 행동과 말들뿐만 아니라)의 목록을 조합하는

것은 쉬울 것이다. 이러한 것들이 체계적으로 파업의 뿌리를 흔들었다.

앞서 지적했듯이 이러한 상황은 Huelga 이후 정점에 다다랐다. 동원력이 최고조에 달했을 때, Cruz와 Hernandez는 파업노동자들에게 적절한 조건이 주어진다면 그들은 기꺼이 조업을 재개할 것이라고 주장했다. 이렇게 그들은 민영화에 반대한 파업을 조업재개를 위한 가능한 조건에 관한 파업으로 전환시키는데 성공했다. 이 시점에서 CAOS와 UIET의 일부 강경파들은 만약 조업재개가 필수적인 것이라면 어떤 협상도 없이 총파업의 투쟁정신이 아직 살아있을 때 즉시 조업을 재개하는 것이 더 낫다고 주장했다. 만약 정부가 직장폐쇄를 선언한다면 그것은 이미 넓게 퍼진 노동자들에 대한 지지를 단지 높여줄 뿐이다. 대신에, 양 노동조합의 지도층들이 촉발시켰던 피켓행렬이 줄어들면서 그들이 무기력해지고 있는 동안 그들은 정부와의 가나긴 협상을 벌였다. 그 결과는 6개월 동안 양 노조와 그 구성원의 손을 묶는 타락한 협정이었다. (바로 PRTC의 민영화가 종결지어질지도 모를 동안에) 동시에 CPT는 CAOS에서 탈퇴할 것을 위협하고 있었다.

미래

이 사건들에 대해 가장 주목할 점은 경찰의 폭력성에서부터 조합지도자들에 의해 생겨난 장애에 이르기까지 모든 것들에도 불구하고 PRTC의 민영화 반대투쟁은 1930년대 이래 푸에르토리코에서 가장 광범위하고 지속적인 사회적 동원을 이룩해냈다는 사실이다. 결과적으로 노동운동은 거의 확실하게 그 내부에서 보다 진보적이고 투쟁적인 부문에게 기회를 열어주는 중요한 재조정 시기에 처해있다. 게다가, 전통적인 세 개의 선출정당의 이전과 다른 없는 정치에 대한 실질적인 대안을 제공해준다는 점에서 파업은 푸에르토리코 사회에 강경한 투쟁에 기꺼이

동참할 주목할만한 부문들이 존재한다는 것을 증명해 주었다. 사실, 파업이후 조업 첫날에도 투쟁이 끝나지 않았다는 것은 명백하게 드러났다. 첫 작업이 있는지 5분 후에 수백 명의 노동자들과 그들의 지지자들이 강압적 경영방식에 저항하며 다시 거리로 몰려 나왔다. 이러한 저항들은 조합 간부들에 의해 즉각 저지되었다. 그러나 그들은 노동자들의 요구를 주장하는 것을 막지는 못했다. Hernandez 반대파는 UIET 내부에서 공개적으로 나와있었다. 전당대회는 그의 정책에 반대하기 위해 형성되었다. 당원들이 그들을 배신하고 좌절하게 만들었던 사람들 속에서 그 자체로 자유로울 수 있을 것인가? CAOS가 자신을 파괴하려는 음모들에서 살아남을 수 있을 것인가? 좌파 사회주의자들이 전체 노동자, 학생층 사이에서 성장하는 세력과 명성을 기반으로 연대할 수 있을 것인가? 이러한 것들은 근거없는 사고를 통해서가 아니라 실생활 속에서 지금 해답을 얻어야만 하는 질문들 중의 일부인 것이다.

수도, 동력, 식량, 무연 시인, 항만 회로 교투과 같이 정부 소유와 통제하에 있는 기관(CCC)에 대한 민영화는 의지를 끌어오기 위한 수단으로서 IMF 세계은행에 의해 간접적인 정부 시책이다. 이는 당시 Famsa(통련)에 의해 승인되었고 Bush 대통령에 의해 계속되고 있는 구조조정(SAP)을 위한 것이다.

수도시 상하수도 사업(MASS)에 대한 민영화는 1992년에 IMF 세계은행과 Whiting 사이에 있었던 양해각서(MOU)를 통해 장시화되었다. 그러나 이는 의회와 The Water Users Assoc(1995) 반대를 승인한 1995년 3월에 있었던 것이다. 이 법안은 콜리먼 대통령에게 추천되고 수도 시설을 향상시키기 위한 계획들 연구하는 위원회를 창설하기 위한 것이었다. 이는 대통령에게 수도 시설을 향상시키기 위한 법안 제정할 권한을 부여했다.

CAOS와 UIET의 단결과 전진을 위한 연방 총파업 공적은 노조 인력 198800 개원 공적에 수백 민영화 위크업에 계속된 발자취를 남겼다.



필리핀 공공노동자들의 민영화 반대투쟁¹⁾

1. 민영화 추진 개요

수도, 동력, 식량, 우편 사업, 항만, 의료, 교육과 같이 정부 소유와 통제하에 있는 기관들(GOCC)에 대한 민영화는 외채를 끌어오기 위한 수단으로써 IMF 세계은행에 의해 간섭받는 정부 시책이다. 이는 당시 Ramos대통령에 의해 승인되었고 Estrada 대통령에 의해 계속되고 있는 구조조정 (SAP)을 위한 것이다.

대도시 상하수도 시설(MWSS)에 대한 민영화는 1992년에 IMF 세계은행과 Malacanang 사이에 있었던 양해각서(MOU)를 통해 정식화되었다. 그러나 이는 의회가 'the Water Crisis Act of 1995' 법률을 승인한 1995년 3월에 있었던 것이다. 이 법률은 필리핀 대통령에게 추천하고 수도 시설을 향상시키기 위한 계획을 연구하는 위원회를 창설하기 위한 것이었다. 이는 대통령에게 수도 시설을 향상시키기 위한 협상 계약을 추진할 권한을 부여했다.

¹⁾ COURAGE(공무원의 단결과 전진을 위한 연맹) 필리핀 공공부문 노조 연맹. 1998.99 개최된 공공연맹 주최 '민영화 워크샵'에 제출된 발제 및 참고자료

1996년 3월 20일에, 앞서 언급한 위원회에 대한 연구결과로 Ramos대통령이 사인한 행정명령 #311이 어떻게 MWSS를 민영화할 것인지를 상술하면서 발동되었다.

MWSS는 입찰 문서와 협정을 준비하기 위해 IMF세계은행의 민간 재정 기구인 IFC를 고용했고, 6백 1천만 미국 달러가 지불되었다. IFC가 준비한 규칙중의 하나는, 지역 민간회사가 만약 전략상 중요한 파트너로서 외국 기업을 가지고 있지 않다면 입찰하지 않을 것이라는 것이다.

MWSS는 동부와 서부지구, 두 부분으로 나뉘었다. 동부지구는 마닐라 수도 회사(MWC)로 알려진 Ayala-Bechtel-United Utilities에게 주어졌다. Bechtel기업은 건축과 동력에도 투자를 한 미국 기업이다. United Utilities는 영국과 세계 다른 지역에서 수도 사업을 하고 있는 영국 기업이다. 서부지구는 Benpres Holdings와 Lyonnaise Des Eaux에게 주어졌으며 MWSI라 불렸다. Benpres는 언론과 동력, 건축, 통신사업에 뛰어들고 있으며 프랑스 회사인 Lyonnaise는 자국과 호주, 그리고 다른 나라에서 수도 사업을 펼치고 있는 곳이다.

MWSS에서 쓰여진 민영화 계획은 ROT이며, 또한 민간기업에서 25년 후에 시설을 향상하고, 운영하고 전화하게 될 Concessionaires' Agreement라 불리기도 한다.

25년에 걸쳐 시설을 확충할 회사들은 7십억 달러를 소요하게 될 것이다.

2. 노동자들에게 미치는 영향

the Water Crisis Act of 1995는 MWSS와 지역 수도 시설 기관, 지역 수도 하부 기

관을 끌어들이는 GOCC의 재정비를 위한 것이었다. 2,400여명의 노동자들과 피고용인들이 실제 노동자들의 숫자보다 더 적은 자리들이 만들어졌기 때문에 해고 되었다.

IFC가 준비한 Concessionaires' Agreement는 모든 노동자들과 피고용인들이 인수 날짜인 1997년 8월 1일부터 6개월 동안 임시고용 상태에 있게 될 것이라고 하였다. 또한 정식 임명이 발효된 이후 1년 내에 노동자들과 피고용인들은 강제 감축, 정리해고, 노동자 구제책의 마련과 같은 사유로 해고될 수도 있다고 밝히고 있다.

1997년 8월 1일, MWSS와 MWC는 1997년 7월에 있었던 파업에 참가한 지도부를 포함한 200명의 노동자들을 해고했다. 1997년 11월 4일, MWSI 노동자들은 업무 적합성을 판단할 신체 검사를 받으라는 명령을 경영진으로부터 받았다. MWC는 실행 평가를 감행했다. 신체검사에서 C등급을 받은 1,400명의 MWSI노동자들(고혈압, 방광염, 혹은 치유될 수 있는 여타의 다른 병을 가진)이 정식 채용되었으나 그들이 작업을 수행하는 동안 일어나는 어떠한 일에 대해서도 회사가 책임을 질 수 없다는 포기각서에 사인을 하도록 요구되어졌다. MWC와 MWSI 모두 미래에 있을 강제 감원에 대비한 실행평가를 실시했다. 이렇듯 이 회사들은 해고 노동자들을 대신해서 계약직 노동자들을 고용했다.

MWSS 민영화에서 해고된 노동자들의 총합 ;

재조직화 - 2,400

1998년 8월 1일 - 200

1998년 1월 31일 - 967

총 - 3,567

3. 사회에 미치는 영향

정부가 MWSS의 민영화를 인정한 이유는, 대중에게 마시기 적합한 물을 공급하기 위해 이를 효율적으로 바꿀 필요가 있었기 때문이다. 정부는 불법적인 수도관 연결과 누출의 첫번째 이유로 60%에 달하는 미납 수도세(NRW)를 지적했다. 이것이 거주 밀집지역의 절수와 수도 공급 부족을 초래했다.

민간기업이 수도 시설을 운영한지 1년이 지났지만 여전히 7백만 마닐라 시민에게는 물이 부족하고 수도 누출과 불법적 수도 연결 또한 여전하다.

최근 Malabon(마닐라 북부에 있는 마을)에서 발병한 장티푸스도 불법 수도 연결로 인한 것이었다.

민영화가 있는지 몇달 후, 이 회사들은 수도세 인상을 요구했다. MWSI가 입방 미터 가격당 Php4.97로 20%인상을 요구한 반면, MWC는 입방 미터 가격당 Php2.38로 196%의 인상을 요구했다. 이러한 인상은 MWSS 정규부서인 MWSSRO에 의한 평가수준 이하의 것이다.

정부와 이 회사들이 협정한 Concessionaires' Agreement가 인상이 요구될 수도 있다고 근거를 제시했기 때문에 앞으로 더 오를 것으로 예상된다. 이러한 것들은 미국 달러에 대한 필리핀 페소의 평가절하, 즉 Force Majeure(El Nino)이다. 인플레이션 팽창 비율은 통화 유통과 다른 것들에 영향을 줄 새로운 정부 규정을 제정하게 만든다.

COURAGE는 민영화 정책이 노동자들의 대량 해고와 제국주의에 영속된 지역, 외국 독점자본의 거대 이익을 의미한다는 입장을 확고히 했다.

4. GEAR와 유사성에 대한 고려

우리는 우리의 상황에서 엄청난 유사성을 발견한다. 현재 Erap 정부는 이전의 Ramos에 의해 시작된 공공부문의 민영화, 산업규제 철폐, 무역과 투자 자유화를 가난한 자들을 위한다는 선동적이고 위선적인 언명하에 계속할 것임을 고집한다. GEAR는, GATT-WTO와 APEC, NAFTA, MERCOSUR, AFTA 등과 같은 자유무역 협정에 의해 이루어진 요구와 상황들을 실행하고자 하는 Ramos 정부의 필리핀 2000과 유사한 것이다. 안전망은 노동자들의 권리와 농민들의 상황을 보호해주기에는 효과적이지도, 실용적이지도 않은 것이다.

수천명의 농민들은 수출 우선 작물과 상업화를 위한 토지 개량/약탈로 인해 현재 추방당하고 있다. 노동의 유연화 정책은 대량 실업과 임시, 계약 노동자들을 양산하고 있다. 석유와 생필품의 가격은 규제완화로 인해 하늘 높은 줄 모르고 치솟고 있다.

관료주의는 정치인들과 고위 공직자들의 부패와 정치자금을 늘려 주는 반면, 공공비용과 예산적자를 줄이기 위해 긴축하고 있다. 이러한 모든 것들이 제국주의적 세계화라는 미명하에 진행되고 있는 것이다.

COURAGE(공공부문의 민영화 반대투쟁 연합 연맹) 필리핀 공공부문 노동 연맹 2000년 7월 17일 공공연맹 주최 민영화 워크숍에 제출된 발표 자료

필리핀 민영화에 대한 분석¹⁾

들어가며

공공재와 공공 서비스의 부족과 부재는 필리핀 사람들의 부담을 가중시키고 있다. 그것은 필리핀의 낮은 임금과 노동력의 30%밖에 되지 않는 실직, 불안전 고용 상태를 고려해볼 때 일상생활의 고통을 가중시키고 있다.

The Fidel V. Ramos 정부는 필리핀 국민의 이익을 보호해야 할 정부의 실수를 커버하기 위해 “모범적 정부의 통계(good government statistics)” 뒤에 숨어 있다

관료제의 병폐를 폭로하는 대신에 Ramos 대통령은 민영화 정책을 이행하고 있다. 이것은 공공 서비스의 통제와 주도권을 민간부문에게 이양하는 것이다.

Ramos 대통령은 국민의 이익을 위해 “근대화화 산업화”로 나아가기 위한 “필리핀 2000” 계획의 필수적 요소로서 민영화를 도모하고 있다. 이것은 공공재와 공공 서비스를 양도함에 있어 “효율성”에 박차를 가하게 될 사적 자본과 경영, 시장력에 관한 일련의 법률이다.

이 논문은 Ramos 정부의 주요한 개발정책의 하나로 민영화를 사고하는 다음

¹⁾ COURAGE(공무원의 단결과 전진을 위한 연맹) 필리핀 공공부문 노조 연맹. 1998.99 개최된 공공연맹 주최 ‘민영화 워크샵’에 제출된 발제 및 참고자료

의 요점들을 명확히 하고자 한다.

- 민영화의 진정한 목적을 규명해내기 위해서 민영화 정책이 제기된 배경
- 민영화를 통해서 누가 어떻게 이득을 볼 것인가
- 필리핀 국민과 공공부문 노동자들에게 민영화가 미치는 영향

민영화는 Ramos 대통령의 공모 하에 외국의 이해를 대변하기 위한 정책 지침이다.

민영화는 정부조직, 정부기관, 정부기능을 민간부문의 통제와 손아귀에 넘겨주는 정부정책이다. 이것은 민영화된 기관의 기능을 양도하는 것을 포함한 다른 자원(resources)들과 공공시설, 하부조직, 부동산과 같은 재원을 매각하는 것이다.

이와 마찬가지로 조직의 유연화, 합병, BOT(Build-Operate-and-Transfer), 폐지 등을 통해서 정부는 민간기업에 의해 이득을 도모할 기회가 될 기관의 책임과 기능을 양도한다.

1986년 독재가 막을 내리기 직전에 Ferdinand E. Marcos 대통령에 의해 사인된 대통령령 2029와 2030을 통해 정책으로서 민영화를 공포하기 위한 법적 테두리가 완성되어졌다. 이것이 이양되자마자 Cory Aquino 정부는 Aquino와 IMF 세계은행(IMF-WB)에 의해 인준된 구조조정 프로그램(SAP)의 한 부분으로서 민영화를 이행하기 시작했다. IMF-WB를 통제하는 독점자본의 과잉 위기의 악화를 경감하는 무역과 투자의 자유화 확장과 지속적인 외채상환을 보증하기 위해 SAP는 정부지출에서의 엄격한 판단 기준을 명시하였다.

IMF-WB는 과도하게 부패되었던 Marcos 독재정권 이후에 전무한 국가 재원을 물려받은 Aquino 정부가 기금을 절실히 필요로 한다는 사실에 이득을 보았다.

교환에서, 정부소유와 정부 통제기관(Government Owned and Controlled Corporations-GOCCs)을 되살리기 위한 2억달러와 정부재정기관(Government Financial

Institutions-GFIs)에서 추가적 정부 투자로서 3억 1천달러의 경제회복대부(Economic Recovery Loan-ERL)를 IMF WB로부터 추가적으로 대부했다.

Aquino는 민영화의 이행을 주도할 민영화 위원회(Committee on Privatization-COP)와 민영화 신용기관(Assets Privatization Trust-APT)의 창설을 위한 No.50 성명서에 사인했다.

초기 5년부터 이러한 기관들의 권력이양은 Ramos 대통령에 의해 배로 확장되어 오고 있다.

그것은 민영화된 기관에 현존하는 노동자들의 “해고와 고용에 대한 모든 권한”을 새 고용주에게 이양하는 것을 포함한다.

IMF WB는 Aquino 정부가 민영화의 공략 대상들을 부적절하게 대응하는 것에 대해 공개적으로 비난했다. 민영화가 지연되는 것은 이에 의해 직접적으로 이해관계가 영향을 받게되는 정치인들과 고위 공무원들 사이의 공방 때문이었다.

Ramos 정권은 IMF WB의 용자조건을 충실히 따라감으로써 IMF의 보다 나은 파트너임을 증명했다. Ramos 대통령의 중간단계 필리핀 개발 계획(Medium-Term Philippine Development Plan-MTPDP)이나 Philippines 2000의 기치를 자유화, 규제완화, 민영화의 세가지 복합적으로 연계된 정책으로 표방하였다. 중요한 것은 국가 정치와 외국 독점자본경제에 의한 포괄적 통제를 강화하는 것이다.

공공서비스에 대한 정부 보조금의 축소는 Ramos 대통령이 1992년에 대통령으로서의 판단에 기초하여 IMF WB에 즉각 제출한 LOI(a Letter of Intent)에 포함된 것이었다. 그리하여 GOCCs를 포함한 보다 많은 기관들이 기본적인 사회적 서비스의 양도에 연루되었고 GFIs는 민영화와 연관지어졌다. GFIs와 GOCCs는 IMF WB로부터 유입된 자금을 통해 그들의 기능이 향상된 후에 매각될 것이다. 이와 같이 1995년 Ramos 정권에 의한 GATT-WTO의 승인을 그 나라를 외국독점자본에 의한 완전한 통제하에 포괄적으로 개방시켰다.

APEC 기간 동안 주변 아시아 국가들의 경고에도 불구하고 지역 내 규제완화

와 자유화의 이행을 서두르기 위한 의제를 강요한 것 또한 Ramos 대통령이였다.

미국이 주도하고 있는 G-7 국가들에 의해 완전 통제되고 있는 GATT-WTO, APEC, IMF, WB, 아시아 개발은행(ADB)과 같은 국제기구들을 통해서, 제 3 세계를 개척하기 위해 남아있는 장벽의 제거나 세계화 개념을 확산시키고 있다. 이러한 개념은 주요 경제 선진국에서의 자본과 과잉공급의 위기를 완화 시켜주는 것이다.

이러한 의도를 감추기 위해, 그들은 독점주의자들과 소규모 사업들 사이에 활동무대가 공정하게 주어지는 것처럼 보이는 자유방임주의나 자유경쟁의 사고를 촉진시키고 있다.

보다 크게는, 독점자본이 몇몇 소수국가들이 제품과 서비스의 생산, 재정자본과 세계시장을 통제하고 있는 동안에는 진정한 경쟁은 있을 수 없다는 사실을 숨기고 있다는 것이다.

필리핀 의회에 힘입어 Ramos 정부는 자유화, 규제완화, 민영화 이행에 대한 법률을 즉각 통과시켰다. 이러한 것들로는

Republic Act(RA)8178이나 Agricultural Tariffication Act

- 지역적으로 생산되고 있는 가축, 양배추, 감자, 옥수수, 양파, 쌀과 같은 기본적 농업 생산물을 포함하는 식량 수입에 대한 규제를 철폐

RA 8179나 1991 외국인 투자 정책(1991 Foreign Investment Act)의 수정

- 다음과 같은 부분에 있어서의 외국인 투자자들의 진입
 - a) 그들이 선택한 지역사업에 대한 100% 소유권
 - b) 이전의 2천만 페소(Pesos)의 투자한도액에서 5백만 페소가 낮아진 수준의 투자
 - c) 50명의 노동자를 고용하고 현대기술을 도입할 수 있을 정도의

2백50만 페소를 투자할 수 있는 투자가들에 대한 중소기업의 100% 소유권

RA 8180이나 the Downstream Oil Deregulation Act

- 석유 산업에서의 카르텔과 독점을 철폐하지는 않고 석유산업의 새로운 사업가가 진출할 수 있도록 할 것이다.

RA 8181이나 the Home Consumption Value Act

- 거래가치(transaction value - TV)에서부터 소비자 최종 가치(home consumption value-HCV)까지 수입제품에 대한 관세 시스템의 변화.
- 세계시장 지표를 사용함으로써 수입품에 대한 가격은 상승할 것이다. 다음의 법률들은 초기에 시행되었다.

Bank Liberalization Act-10개 이상의 offshore bank의 진출

Land Lease Act-25년에서 50년까지 외국인들의 토지 사용

RA 7942나 New Mining Code of 1995- 외국인 투자자들을 위한 국가 토지의 25% 개방

독점자본에 의한 막대한 이익을 얻기 위한 지역을 보다 확장시키기 위해, 공공기관과 정부기능의 민영화가 외국인 투자자들에게 개방되어졌다. Ramos 정부는 사회 서비스의 이양을 보다 주요하게 조정할 넓은 규모의 민영화될 기관들을 제공했다.

수도, 전기, 동력생산, 교육, 보건, 주택, 수송, 통신과 심지어 필리핀 사람들에게 기본적으로 필요한 일용식량인 쌀과 같은 서비스들은 무제한적 시장의 외국과

지역 독점을 보장한다.

Ramos정부는 특히 정부가 1995년에 공공기관의 매각으로부터 나온 예산을 발표했을 때 민영화에 관한 이미 동의된 공략대상들을 수반했다는 점에서 IMF WB로부터 격려를 받았다. 이것이 Ramos정부가 마닐라 호텔과 대도시 상수도 시스템(MWSS)의 매각을 연기했던 대법원의 판결에 화가 난 이유였다. Philippines 2000 계획을 수행하는데 있어 어떤 가능한 장애에도 불구하고 Ramos정부는 남아있는 장벽을 철폐하기 위해서 헌장을 바꾸는 정부의 역할에 있어서는 개방적이었다. 자유화와 규제완화 정책과 함께 관련되어 있는 민영화는 IMF WB와 GATT-WTO, APEC, ADB를 통한 독점자본의 정책지침이고 Ramos정부가 이에 공모하였다는 것은 명확하다. 특히, 국가에서 제국주의자들의 약탈을 강화시키고자 하는 계획의 한 일부로서 민영화는 다음과 같은 목적들을 가지고 있다.

- 수도, 전기, 동력생산, 교육, 보건, 주택, 수송, 통신, 심지어 식량과 같은 사회 서비스에서의 외국인 투자시장은 보장되어 있다. 이 계획은 정보 기술시장의 확장과 제품 덤핑, 자본, 낙후 시설들에 대한 광범위한 기회를 제공해준다.
- 외채상환을 보장하기 위한 공공시설에 대한 정부보조금의 축소를 통한 엄격한 수단으로서의 목적
- 외국과 지역독점의 거대이익을 도모해주고 정치 파트너와 고위 공직자들의 자기이익을 촉진시켜준다.

민영화는 외국과 지역독점의 이득과 정치인과 고위 공직자들을 위한 정책이다.

IMF WB는 미국과 일본, 독일, 그리고 다른 유럽국가들과 같은 강력한 국가들

에 의해 주도되고, 세계 독점 자본주의의 중심부이기도 한 G-7국가들의 이해를 도모하고 통제하는 가장 거대한 재정기구이다. IMF WB는 개발도상국가들의 고리대부(그들에 의하면 개발보조금)를 통해 그들의 자본을 투자하기 위한 수단으로서 복무하고 있다.

정치가들과 고위공직자들에 의한 독재와 부패때문에 필리핀과 같은 제3세계 국가들은 IMF WB의 자금에 목숨을 걸게 되었다. 이러한 대부가 점차 증가함에 따라 IMF WB는 그들의 고객국가들에 의해 승인된 구조조정계획(SAP)에서 내포된 경제정책을 간섭할 수 있게 되었다. 이러한 협정은 효과적으로 선진국에서부터 개도국에 이르는 외국 제품의 출입을 돕는다. 또한 GATT-WTO, APEC을 통해 부유한 나라들은 제품덤핑과, 높은 대부이자와 거대이익을 양산하는 자본을 촉진할 수 있게 된다. 게다가 부유 국가들은 보다 높은 생산 수준의 그들 산업을 위해 원료의 흐름과 완제품의 수출을 통제한다.

외국독점자본의 이해를 도모하는 정책으로서의 민영화는 개도국들을 엄격히 통제하고 거대이익을 강제하는 제국주의 국가들의 엄청난 계획의 일부이다. 거대이익(Super-profit)은 제국주의 자국에서 제품생산과 매매, 서비스를 통해 벌어들일 수 있는 평균이익과 비교해 그들의 고객국가에서 이러한 것들을 통해 벌어들일 수 있는 이득의 훨씬 높은 수치의 이득인 것이다. 이것은 노동자들에게 적은 임금이 지급되고 독점가격이 가능한 개도국에서나 가능한 것이다.

거대이익은 시장이 형성된 사회 서비스분야의 외국자본유입을 통해서 보장되어진다. 개도국으로서 필리핀에서의 낮은 임금수준은 심지어 민영화계획에 의해 대체되어진 정부기관 노동자들의 대량실업에 의해 보다 더 낮아졌다. 민영화된 기관의 시설과 하부조직을 단순히 인도함으로써 사적 소유주들에게 있어 자본에 대한 즉각적인 투자의 필요성이 없고 이로 인해 이자비용 또한 절감할 수 있다. 기

본적 필수품과 관련된 독점은 더 이상 광고와 판매촉진을 위한 비용을 필요로 하지 않는다.

독점가격은 여지껏 정부의 손아귀에서 유일하게 존재했던 사회 서비스가 거대 사업의 시장조작으로 변환되어 경쟁이 존재하지 않는다는 점을 고려할 때 자유로이 형성된다. 게다가 독점자본주의의 통화시스템 아래에서 가격은 수요공급의 원칙에 의해 직접적으로 영향을 받지 않는다.

생산, 자본, 분배로부터 시장의 모든 부분을 통제할 수 있는 독점에 의해 시장력은 강력히 영향받는다. 그 속에서 인위적인 공급부족현상은 가격상승을 강제하기 위해 시도되어질 수 있다. 다른 한편으로, 기본적인 사회서비스와 제품에 대한 수요는 만약 그 방향성이 상승곡선을 그린다면 융통성이 있다. 시장조작의 상부에서, 독점가들은 규제가 자신들의 편이라고 확신하는 정치인들과 고위공직자들에게 자금을 조달한다.

지역적으로 생산할 수 있는 쌀, 옥수수, 양파, 감자, 양배추, 가축과 같은 것들을 포함한 수입농산물의 유입은 외국 독점가들에게 보다 많은 이익을 의미한다. 시장조작을 통해서 독점가들은 시장가격을 상승시키고 대량수입을 정당화하기 위해서 1996년의 쌀과동에서처럼 공급 부족 현상을 조작해 낸다.

국가에서 농산물의 가격수준은 낮은 생산성 때문에 더 높다는 것을 고려할 때, 외국 투자가들은 필리핀에서의 기술진보에 기인하여 아주 낮은 비용으로 생산된 그들의 생산품을 매매함으로써 보다 큰 이익을 벌어들인다. 선진국에서의 기계화된 농업 생산 시스템과 대조적으로 정부의 지원 부족과 외국의 이해 촉진은 지역 농업을 낮은 생산수준에 머무르게 한다. 무역자유화는 심지어 수입품에 대한 관세를 경감시키기도 했다.

민영화는 선진국에서의 빠른 기술진보로 인해 낙후설비의 텅빈지역을 확장시킨다. 이러한 과정은 예를 들어 민영화된 병원에서 사용되어진 설비와 같이, 설비들을 파괴하고 수도시설, 경편 열차(light rail), 전기와 동력 생산시설(power generation)의 운영과 유지 그리고 주택설계, 경편 열차, 경제 구역, 학교 건설을 대신하여 텅빈지역에게 보다 적합한 것이 되고 있다.

미국은 세계 시장에서 높은 위치를 차지하기 위해 정보 기술 산업을 적극적으로 촉진시키고 있다. 이러한 생산품들은 노동자들의 필요를 대신하는 범위에서 학교와 공공관에서 대중적으로 소개되어지고 있다. 위와 같은 이익들과 더불어 민영화는 외채의 양이 증가하는 동안 외채 상환을 위한 더 많은 기금을 보장하게 되었다. 지역 독점가들은 필리핀과 같은 고객 국가들의 경제에서 외국 독점 자본에 의한 단호한 제한 속에서도 필수적 요소이다. 지역 독점가들은 외국 자본의 통제를 위해 세계 저개발지역과 외국자본 사이의 연계뿐만 아니라 무역과 재정 사업에 있어서 최대의 파트너이다. 그들은 완제품의 수입과 원료의 수출이라는 그들의 주요사업에 또 하나의 필수적인 요소인 지주들과 면밀히 연계되어있다. 지주들의 부의 축적은 그들이 지주로 남아있는 동안 지주라는 지위 그 자체에서부터 비롯되는 것이었다. 필리핀에서 그들은 the Sorianos, Ayalas, Zobels, Roxases, Elizaldes, Aranetas, Lopezes, Yutivos, Cojuangcos, Montelibanos 등이다.

외국 자본의 큰 파트너로서 Alalas, Lopezes, Cojuangcos와 같은 사람들은 교통, 통신, 전기와 동력, 부동산 개발을 독점하고 있고, 현재 수도와 같은 민영화된 사회 서비스에 뛰어들고 있다. MWSS의 계약은 Maynilad Company(Ayalas-Bechtel Enterprise-North West Water/United Utilities)에 계약권이 넘겨졌다. 공공 서비스가 사업화되는 과정에서의 이익과는 별도로 그러한 기본적인 필요에 관한 통제는 사업에서 그들의 우위를 점하기 위한 사업 확장의 기회를 열어준다.

지역 독점의 도움을 통한 외국 독점 자본은 자기 이해를 추구하는 정치인들과 고위 공직자들을 통해서 정부를 조절한다. 대부분 선출된 공직자들이 지주와 사업가들이라는 점은 차치하고서라도 정치인들은 지역 독점가들의 기금을 통해 그들의 위치에 선출되었다. 다른 면에서, 공직자들은 퇴역, 현역 군 장교들을 포함한 정치인들에 의해 추천과 대기업들의 승인으로 임명되어진다. 우리가 알 수 있듯이 Ramos 내각은 군장교들과 IMF-WB의 외국 주재원 그리고 확실한 정치인들의 수하들로 구성되어 있다. 최상의 내각 구성원들이 그들의 정부에서의 직무를 다한 후에 IMF-WB, ADB 또는 대기업으로 이동하는 것은 흔한 일이다. 미국 육군 사관학교에 훈련받은 Ramos 대통령처럼, 정치인들과 고위 공직자들은 대부분 IMFWB, ADB, 대기업들의 후원에 힘입어 유학을 통해 외국 통치의 이행자로서 그들의 능력을 향상시킨다.

정부에서의 고위직에 임명되거나 선출되기 위해서는 대기업의 후원을 가져야만 한다는 사실뿐만 아니라, 이러한 정치가나 고위 공직자들이 자기 권력 확대라는 이익을 얻게 된다. 그들은 그들 자신을 영속시키기 위해 권력이 있는 동안 공공 자금으로 자신들의 주머니를 채운다. 민영화는 정치인들과 고위 공직자들에게 막대한 정치 현금을 모을 수 있는 전례없는 기회를 제공하는 하나의 정책이다.

Ramos 정부는 민영화 과정을 완성시키기 위해 시간과 경쟁하고 있다. 정부와 민간 부문사이에 행해진 모든 계약들은 정치인들과 고위 공직자들에게 은밀한 거래와 정치 현금을 보장한다. 그들 중 일부가 이 과정에 대해 이익을 제기할 때, 그 거래에 긴밀하게 관련된 사람들에 의해 수백 억의 돈이 모아진다는 사실을 안다면 그들 자신의 뒀에 쉽게 주의를 기울일 것이다. 그래서 American Bay Costal Corporation-Public Estates Authority(PEA) and Petron Corporation과 같이 폭로된 검은 거래를 감추기 위한 성명이 발표되었을때와 Mamila Hotel 과 MWSS의 매각에 관한

대법원 판결과 같은 민영화의 지체가 있을때마다 Malacanang은 분노했다.

민영화 과정에서 부정을 저지를 기회는 계약의 성과와 상관없이 그 범위를 확장시키고 있다. 점점 더 많은 정치 현금은 민영화 된 사회 서비스의 가격 상승이라는 동의하에 강요되어 질 수 있고, 사적 계약자들은 합법화를 위해 여전히 정치인들과 고위 공직자들을 필요로 한다. 다른 의미로는 부정 행위를 위한 장으로써 계약의 갱신과 협정 적용 범위의 확장이다. 보건, 교육, 주택과 하부조직을 아우르는 민영화의 BOT, 합작 회사, 상업화와 같은 다른 계획들은 그들의 꼭두각시를 내세운 사업영역에 존재한다.

민영화는 필리핀 사람들에게는 더 큰 짐을, 공공부문 노동자들에게 대량실업을 의미한다!

또한 Philippines 2000으로 알려진 자유화, 규제완화, 민영화의 복합적 정책들은 제국주의자들이 국가에 대한 완벽하고 포괄적인 대공격을 펼치기 위해 남아있는 장벽을 제거하고자 하는 외국 통치자들의 거대한 계획이다. 결과적으로 필리핀 국민들은 그들의 삶을 궁핍하게 하는 사회 경제적 위기의 악화로 인해 더 과다한 짐을 지고 있다. 정부 정책의 일환으로서의 민영화는 정부가 국민들에게 서비스라는 이름으로 행해진 어떤 걸치레도 감출 수 없다. 민영화는 국민들의 최소한의 기본적인 요구를 보장하고 실행하는데 있어 정부의 무능력을 드러내는 본보기이다. 민영화를 통해 효율성을 달성하려는 그 내막은 사실 정부 내에서 벌어지는 부패가 체계적이고 계획적이라는 사실에 대한 굴복의 표현이다.

대조적으로, 민영화는 필리핀 국민들에게 이득을 가져다주도록 의도된 정책은 아니었지만 보다 더 큰 이익을 위해 소위 '효율성'을 달성하려는 음모이다. 외국과 지역 대기업들은 심지어 필리핀 국민들이 그들의 최소한의 필요를 충족시키기 위한 마지막 동전까지도 요구할 것이다.

독점자본과 정치인, 그리고 고위 공직자들 사이의 공모는 이것이 사회 서비스에 대한 일련의 가격 상승을 합법화하기 위한 단순한 수단이 될 때 거의 모든 형태의 규제를 무용지물화할 것이다. 개인 소유주들은 지불능력이 없는 그러한 사람들에게는 서비스의 제공을 거절할 수 있다. 따라서 사회 서비스는 일반 필리핀 국민들뿐만 아니라 특히 필리핀 인구의 최고 빈곤층에게는 감히 다가갈 수 없는 것이 될 것이다.

민영화를 통해서 정부는 그 나라 국민들의 안전과 복지보다는 민간부문의 통제와 시장조작에 관심을 돌리고 있다. 민영화된 기관의 새 소유주에 의한 '부당'이 득행위의 중요한 방향은 서비스의 질을 떨어뜨리는 것이 될 수 있다.

게다가 민영화는 그 나라 국민들에 반하는 정부의 거대한 '사기행각'이다. 민영화된 기관의 가부조직과 시설들의 개발비용은 IMF, WB, ADB, 다른 쌍무 협정과 같은 외국 재정기구로부터 정부가 빌려온 공공 채무에서 빠져나간다. 이러한 대출 기관은 계약을 계획하고 대부를 결정한 정치인들과 고위 공직자들의 주머니에 수백억의 돈이 들어가는 동안 이러한 대출기관은 높은 이자율로부터 막대한 수입을 이미 벌어들였다. 이러한 대부 규모는 지금 현재 국가 외채를 거의 4천억 달러에 달하는 수준으로 끌어올렸다. 외채가 어떻게 필리핀 국민에게 부담이 되는가를 보여주는 것으로, 1981에서 1991년 사이에 2,823억달러의 원금과 비교하여 총 4,382억달러가 이자로 지급되었다.

민영화 바로 이전에, 보다 많은 대부가 매각을 위한 정부의 시설들을 꾸미고 유지하는 비용으로 정부에 의해 이루어졌다. 이러한 기관들이 매각된 후에, 정부 통제는 민영화된 기관의 대부가 여전히 정부장부에 남아있기 때문에 정부가 손해를 보고 있다는 것을 나타내 주었다. 반면 이런 기관들의 새 소유주들은 이 기관들의 활동을 재개하기 위해서 새로이 투자할 필요가 없다. 이러한 활동은 새 소유

주들에게는 단순히 그전 활동을 이어받음으로써 활동자금을 조달 받을 수 있기 때문에 수입과 이익을 의미하는 것이다. 아마도 자본가들에 의한 유일한 초기비용은 좋은 의미의 투자이거나 자본가들의 기호에 맞게 매각을 추진했던 정치인들과 고위 공직자들에게 지불된 정치자금이다.

다른 한편으로 정책의 일환인 민영화는 관료주의 재정립에 대한 Ramos 정부의 세계화 프로그램에 대한 채택을 강요했다. 관료주의 재정립은 공공서비스 부문에 대한 민간 부문의 보다 많은 참여를 유도하기 위한 관료주의의 방향성 재정립을 의미한다. 민영화는 정부의 기능을 인수받을 사업주도권을 민간부문에 제공한다. 그러한 대규모 관료주의 재조직은 Ramos 대통령 재임기간동안에 이미 하고 있었던 323,000명 이상의 노동자들 뿐만 아니라 공공부문 노동자들의 대량실업의 결과를 초래한다. 이러한 수치는 필리핀 전체 노동력의 30%에 달하는 천만 필리핀 노동자 (실직 혹은 불완전 고용상태에 있는) 들의 수치를 더하게 될 것이다.

이러한 반감지 않은 대량실업은 공공서비스부문에서 자신들의 노동을 바쳐왔던 공공부문 노동자들의 정년보장을 파괴하는 것이다. 새 소유주에 의해 재고용될 기회는 그것이 전적으로 자본가들의 결정에 달려있다는 사실 때문에 해고나 다름 없다. 게다가 새로운 소유권하에서의 고용조건은 명백히 열악하다.

독점자본에 의한 노동 유연화라는 세계정책은 특히 필리핀과 같은 개발도상국에서 노동자들로부터 더 큰 이윤을 착취하기 위해서이다. 임금을 최저수준으로 유지하고 노동조합의 결성을 막기 위해서 자본가들은 계약노동자, 임시노동자, 능력급 노동자, 계절적 노동자를 고용한다. 따라서, 민영화된 기관에서의 재고용 문제는 최저임금과 조합결성의 권리를 박탈당한 계약노동자들을 의미한다. 자본가들은 더이상 최상의 이윤을 착취할 수 없는 사람들은 해고를 통해 제거해 나갈 것이다.

반면에 Ramos정부는 관료제를 정부지도부의 바람대로 복종시키기 위해서 군에 있는 그들의 수하들을 비판적 상층부에 임명하는 관료재조직화 과정에서 이익을 취하고 있다. 이것은 행정서비스 (CAREER EXECUTIVE SERVICE) 부문에서 진보세력의 권리를 박탈하는 과정이다. 관료제의 군부화는 또한 공공부문에서 진보적인 연합주의의 발전을 전복시키려는 의도를 가지고 있다.

공공부문에서의 투쟁적, 진보적, 국가주의적 조합주의는 강력한 투쟁하에 필리핀 민중들과 함께 연대해야 한다!

공공부문에서의 노동자들은 세계적인 독점자본주의에 의해 착취의 심화라는 공격으로 희생된 필리핀 국민들 사이에 존재한다. 지역 대기업과 Ramos정부 사이의 음모에서 반대중적이고 반노동자 정책들이 정치가들과 고위 공직자들의 이익과 외국자본의 이익을 도모하는 방향으로 이행되고 있다.

공공부문 노동자와 노동자, 농부, 도시 하류층과 같은 다른부문 노동자들의 유사한 사항은 그들의 문제들이 내적으로 조작된 것임을 증명한다. 그래서 대량실업, 낮은 임금, 노동조합 결성권리의 파괴라는 공공부문에서의 문제들은 필리핀 사회의 기본적인 병폐들에서 기인한다.

노동부문에서 투쟁적이고, 진보적이고, 국가주의적인 노동조합주의를 통해서 공공부문 노동자들은 빈곤의 근원을 해결할 수 있는 필리핀 국민들의 투쟁에 이바지하게 될 것이다. 그것은 국가적인 문제에서 다른 부문과 복합부문의 캠페인이라는 행동으로 결합되어야 한다.

이러한 틀과 목적속에서 공공부문의 노동조합들은 포괄적인 발전을 위해 노력

해야만 한다. 이것은 나머지 필리핀 국민들과의 복합적 함수관계 속에서 공공부문 노동자의 의식향상을 위한 대중교육 프로그램과 조직확장을 포함하게 될 것이다. 조직화 구조는 구성원들에 기반하고 구성원들에게 신입받은 지도력과 수행능력을 기초로 해야한다. 조합의 일상관심사는 강력한 힘에 기반하고 보다 확고한 기반의 획득에 복무해야 하는 투쟁적이고 조합적인 행동을 통해서 발현되어야 할 필요가 있다.

조합의 단결을 통해서 조직은 임금, 직업, 단결권이라는 이슈들을 끌어낼 수 있어야 한다. 그것은 또한 노동조합원의 동등한 노동체계와 동맹을 통한 다른 부문과의 연대를 책임지고 있다.

정부 노동조합 조직은 IMF세제은행으로부터 필리핀이 퇴출된 것은 현상 뜻을 거둬내지 않는다고 밝혔다. COFACE의 의장인 Richard Gair는 경제 재정안(MBPP)이 IMF에 제출되고 그에 의해 승인된 것은 Ramos정부가 1993년 IMF의 구조조정(SAP)에서 만든 LOI 정책들의 현상이라고 말했다. 지금 시기 이것은 "예방 협정" 프로그램하에서 IMF로부터 차입한 13억 7천만 배소의 대기성 차관(Sandby Cash)에 대한 대가인 것이다.

Gair에 의하면 Ramos가 실행한 4가지 법률들중 정부 노동자들에게 직접적인 영향을 미치는 두가지 법률은 오랫동안 정부의 부정을 계속해오고 있는 노동자들의 목을 데이는 "Demos의 무기"가 되어 왔다.

SONA등인 Ramos정권은 관료제를 사정없이 포괄적 권한을 그에게 부여하



필리핀 노동자들의 투쟁관련 보도자료

공무원들, IMF체제로의 이행을 비난하다

정부 노동자들 조직은 IMF세계은행으로부터 필리핀이 퇴출된 것은 한낱 웃음거리밖에 되지 않는다고 밝혔다. COURAGE의 의장인 Ferdinand Gate는 경제 재정안(MEFP)이 IMF에 제출되고 그에 의해 승인된 것은 Ramos정부가 1992년 IMF의 구조조정(SAP)하에서 만든 LOI 정책들의 연장이라고 말했다. 지금 시기 이것은 "예방 협정" 프로그램하에서 IMF로부터 차입한 13억 7천만 페소의 대기성 차관(Stand By Credit)에 대한 대가인 것이다.

Gate에 의하면 Ramos가 실행한 4가지 법률들중 정부 노동자들에게 직접적인 영향을 미치는 두가지 법률은 오랫동안 전투적 투쟁을 계속해오고 있는 노동자들의 목을 매는 "Damocles의 무기"가 되어 왔다.

SONA동안, Ramos대통령은 관료제를 재정비할 포괄적 권한을 그에게 부여하

1. 1998년 4월 7일자

는 법령을 우선 법안으로 제출했다. 그러나 공공부문 노동자들의 투쟁성은 1백 2십만 정부 노동자들의 수를 반으로 줄이고자 하는 그들의 목적을 지연시켰다.

Gaite는 심지어 상정법안의 통과없이 Ramos정부가 다양한 방식들을 취하고 그의 재임기간동안 성공적으로 320,000여명의 공무원들을 해고했다고 밝혔다. 아이러니하게도 이런 행동은 IMF으로부터 칭찬을 받았다.

NPC의 민영화 종결을 넘어서 Omnibus Electricity Bill은 동력 배분을 자유화하려는 의도를 가진 법안이다. Gaite가 설명했던 이 법안은 MWSS와 함께 시작된 수도 시설 민영화에 관한 the Water Crisis Act of 1995와 유사하다. MWSS를 사들인 Bechtel과 Lyonnaise Des Eaux와 같은 거대 외국 기업들은 전국적인 수도 시설을 사들이기 위해 우위를 다투고 있다.

전체적으로, Ramos정부에 의해 실행된 이러한 법령들은 자유화, 규제완화, 민영화 정책을 더 확장시키고 있다. 지속적이고도 진지하게, Ramos정부는 외국 독점 자본에게 전체 경제를 넘겨주기 위한 시도를 계속하고 있다고 Gaite는 말했다.

이 글에서, 정부 노동자들은 앞서 언급한 법령들에 대한 그들의 저항이 알려지고 고려되어질 것이라는 것을 확신하기 위해 선거과정에 적극적으로 참가하고 있다.

Gaite는 'IMF통치의 열광적 추종자'가 될 다음 정부는 공공부문 노동자들의 보다 거센 저항에 명백히 직면하게 될 것이라고 밝혔다.

공공부문 노동자들, 민영화정책 반대 투쟁을 계속할 것을 선언하다

COURAGE산하에 있는 공공부문 노동 조합들은 공공 서비스의 민영화 반대투쟁을 계속할 것을 맹세했다.

민영화는 수 천의 공공부문 노동자들에게 실직과 대중들에게 부가적 어려움을 지금껏 양산한 자유화, 규제완화와 함께 외국 독점자본을 위한 IMF세계은행의 정책지시 사항이다. "이리하여 우리는 정부정책으로서의 민영화는 반드시 거부되어야 한다는 입장에서 회사에 남겠다."라고 COURAGE의 의장인 Ferdinand Gaite는 말했다.

대통령으로 선출된 Estrada가 100개 이상의 정부기관과 조직이 그의 지휘아래 팔리게 될 것이라고 밝힘으로써 후속 정부의 성격은 조금씩 배일을 벗기 시작했다.

초기에, 대통령 당선자는 이미 5월 선거이전에 Ramos 정부에 의해 사인된 경제, 재정안(MEFP)의 규약아래 미화 1.2%의 추가 외채를 교환함에 있어 IMF세계은행의 모든 상황에 동의했다. 그 상황은 국가권력기관(NAPOCOR)에 대한 민영화를 포함하고 있다.

Gaite는 "우리는 Cruze주교를 통해 100개 이상의 공공기관과 조직들의 매각에 대한 필리핀 카톨릭 사제단(CBCP)의 최근 발표에 놀랐다"고 말했다.

Cruze주교가 공공서비스를 민영화하지 말 것을 주장한 경고와 노동자들에게

영향을 끼칠 달갑지 않은 대량 해고를 알고 있다. 따라서 이와 같은 책략이 공공 기관의 대규모 매각에서 Ramos 정부에 의해 이용되었다는 것을 알고자 한다. CBCP는 민영화가 외국 투자자들의 이익을 위한 것이라는 것을 인식하기 위해 보다 심도 깊은 연구를 해야만 하며, 지금까지의 기록들은 그들의 지속적인 참여를 나타내 줄 것이다.

Gaite는 민영화 과정이 이미 IMF세계은행과 Ramos 정부에 의해 계획된 것으로, 공공부문의 민영화를 포함한 세 번째 국면에 접어들었다고 설명한다.

얼마전 정부는 대도시 상하수도 시스템(MWSS)의 민영화와 전국적 규모의 수도구획, 공립대학, 병원, NAPOCOR의 민영화를 발빠르게 따라가고 있었다. 사실상, 농업의 현대화에 관한 법은 또한 대규모 주요 관개시설들을 대기업의 손에 넘겨 주는 것을 포함하고 있다. 우리는 CBCP가 민영화에 관한 다음 정부의 정책에 대한 지지를 재고해주길 촉구한다. 왜냐하면 그것은 명백히 공공서비스를 포함하고 있기 때문이다.

게다가 우리는 공공부문 노동자가 지금껏 선출된 Estrada에 의한 선포에 대해 결국 저항적이지 못했다는 전치에 대한 CBCP의 경고를 우려했다. 핵심적으로 대량실업을 수반하는 관료제의 재정립에 대한 IMF세계은행 통치라는 새 정부의 선택은 우리의 실업수준이 얼마나 기울어져있는지 보여준다.

선출된 Estrada가 중요한 문제 해결 방법으로 필리핀 항공 노동자 축소화 프로그램을 즉각적으로 선택한 것은 필리핀 노동자들의 상황에 새로운 대통령이 얼마나 무감한지를 보여준다.

공공부문 노동자와 국가 주요 기관(NAPOCOR)에 대한 민영화를 반대하는 사람들의 집단

공공부문 노동자들의 COURAGE 산하의 공공부문 노동조합들은 Quezon시의 Quezon기에 있는 NAPOCOR 사무실 앞에서 내일(1998.7.15) 12시에 시작하여 시위를 벌일 것이다.

NAPOCOR 노동자들과 BAYAN과 필리핀 소비자 단체(COPI), KMU, Kilusang Magbubukid Pilipinan와 같은 여러 조직이 시위에 참여한다. COURAGE의 의장인 Ferdinand Gaite는 이것은 Estrada정부의 출범 100일 이내에 정부의 민영화 활동에 대한 저항이 시작될 것이라고 밝혔다.

공공부문 노동자들은 정부의 세금인상을 초래하고 수 천명 이상의 국민들을 희생시키는 NAPOCOR의 매각건에 대해 대규모 투쟁을 계속할 것이라는 사실을 Erap 정부에게 선포했다. 노동자들을 계약직으로 전환하거나 해고했던 대도시 상하수도 시스템(MWSS)의 예를 반복하지 않도록 하기 위해서 정부를 설득하거나, 기본권으로서의 노동자들의 직업을 보호하기 위해 우리는 NAPOCOR 노동자들을 지지할 것이다. 이처럼 필리핀 소비자들과 함께 우리는 일련의 세금인상의 결과를 낳은 민영화를 절대적으로 반대할 것이다. 우리는 관료부패에 호의적인 정부의 예산부족을 메우기 위해 세입을 걷기 위한 재정형태에서 NAPOCOR를 매각하려는 정부를 허가해서는 결코 안된다.

Erap은 'Erap para sa Mahihirap'이라는 그의 대중적 슬로건의 내용에 대해 그가

3. 1998년 7월 14일자

거짓말을 해왔을지라도 그의 결정을 보호하기 위해 민중의 불만을 무시하려는 대통령이 아니다. 불쌍한 Erap은 매우 강하지만 그의 진정한 보스앞에서는 그렇게 순할 수가 없다.

NAPOCOR의 즉각적인 민영화는 IMF세계은행과 이전 Ramos 정부에 의해 승인된 경제 재정안에서 12억 달러 대부라는 상황이 준 네가지 조건 중 하나이다. 그러므로 Erap대통령의 새 정부는 이러한 상황을 10가지 정부 프로그램중에서 우선순위에 두고 있다.

민영화에 대한 목록에서 Erap의 우선순위는 도로, 교각과 같은 기본적인 부문과 우편 서비스, 수도, 운송, 통신과 같은 공공시설과 병원, 대학과 같은 사회 서비스, 토지와 같은 것을 다루는 공공기관에 있다.



민영화 기업에 대한 정부개입¹

1. 문제제기

영국 대처정권 집권 이후 적극적으로 민영화가 추진되었다. '민영화'는 시장경제화 또는 '민간기업화'라고 하는 의미를 가지고 있는 개념이어서, 민영화정책을 수행하는 과정에서는 주변사업의 분리나 기존기업의 분할과 함께 민간기업의 신규 참여에 기초한 경쟁촉진의 국면이 중요하게 된다.

그러나 현실의 정책운영에서는 재정수입이나 주식매각에 대한 부분이 과도하게 평가되고 있다. 따라서 국유기업의 주식매각이 완료된 단계에서 민영화는 성공했다고 판단하는 견해도 나타나게 되는 것이다.

원래 민영화에 의한 정부개입의 근절은 당연한 것이지만 정부는 주식매각 후 산업이나 기업에 관여를 계속하고 있다. 즉, 공공사업과 같이 자연독점의 요소가 강하게 남아있는 분야에서는 민영화 실시후에도 정부에 의한 규제가 필요하게 된다. 그것은 경쟁조건 정비나 소비자의 보호라고 하는 관점에서 정당화된다. 이

유형	주식매각기업	민영화기업
----	--------	-------

¹ 野村 宗訓, 『民營化 政策과 市場經濟』 稅務經理協會 1993년 12월. 본 글은 이 책 중 '제 13 장 민영화 기업에 대한 정부개입'을 발췌, 번역한 것임. 이 글은 정부개입이 배제되어야 한다는 점에 무게를 두고 있으나, 우리는 이 글에서 민영화가 정부개입의 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라 외국자본에 의해 지배되는데 특별한 대안이 없다는 점, 따라서 민영화이말로 문제점을 야기시키는 시작점임을 주목해야 할 것이다. (역주)

러한 규제와는 달리 정부는 '황금주(Golden Share)를 통해 민영화된 기업에 개입하고 있다. 그 대상은 단순히 공공사업에 그치는 것이 아니라 제조업에 속한 기업까지 포함하고 있다.

2. 민영화 기업과 황금주

황금주는 '특별주(Special Share), '우선주(Preference Share), '특권우선주(Special Rights Preference Share) 또는 '특권상환주(Special Rights Redeemable Share) 등으로 불려지기도 한다. 이렇게 다른 명칭으로 불려지고는 있지만 실제로는 다음과 같은 공통점을 지니고 있다. 즉, 단 하나의 주식이 다른 주식 보다 우월적인 특권을 행사할 수 있고, 원칙적으로 정부에 의해 보유된다는 점이다.

황금주는 민영화를 추진하는 과정에서 시행된 영국의 독특한 주식이지만 그 구체적인 내용은 주식을 매각한 기업의 정관을 통해 드러나고 있다. 민영화된 기업의 황금주 규정은 동일하지는 않지만 주로 다음과 같은 제한조건을 포함한 권한을 지니고 있다.

- ▷ 특정개인에 의한 주식소유의 제한
- ▷ 그룹자산의 처분에 대한 제한
- ▷ 회사의 자발적 폐쇄나 해산에 관한 제한
- ▷ 의결검토된 주식의 발행에 관한 제한
- ▷ 경영진 임명의 조건
- ▷ 영국 경영진 지정의 조건

예를 들어 국유기업이 주식을 100% 매각하여, 민간기업으로 이행해도 대부분 별도의 황금주를 지니고 있다면 정부는 위에서 예시한 권한을 행사할 수 있다.

황금주가 나타난 동기는 원하지 않는 매수, 즉 일반적이거나 적대적 매수를 회피하기 위해서였다. 특히 외국인에 의한 주식소유에 대해 제한을 가하는 것이 주된 목적이 된다. 황금주의 주식소유 권한과 관련해 주목할 것은 몇몇 기업에서 일반적 규정으로 정관에 주식소유나 임원임명 조건을 포함하고 있다는 점이다.

황금주로 주식소유를 규제하고 있는 기업 대부분은 의결권을 갖는 주식을 15% 이내로 제한하고 있다. 그리고 황금주가 없는 기업에서도 실질적으로는 거의 마찬가지로 권한을 유보시키는 경우가 있다. 예를 들어 영국항공에서는 '황금주가 없지만 특정개인에 의해 15%이상의 주식소유나 외국인에 의해 25%이상의 주식이 소유되는 것을 금지하고 있다. 또 British Petroleum의 경우에도 황금주는 없지만 두 명의 이사는 정부에 의해 임명되고 이 두 명은 이사회 의결을 거부할 수 있는 권한을 지니고 있다.

황금주는 유효기한을 명시하느냐 마느냐에 따라 '무기한형 황금주(Indefinite Golden Share)와 '기한부형 황금주(Limited Golden Share)로 크게 나누어진다. (<표>참조)

<표> 무기한형 및 기한부형 황금주

유형	주식매각기업	발효일	비고
무기한형	Britoil	1982/11	1988년 2월에 BP가 매수
	Cable Wireless	1983/12	81/10-83/11 까지 황금주
	Sealink	1984/7	
	British Telecom	1984/11	
	British Aerospace	1985/11	81/2-85/10 까지 황금주

	VSEL	1986/3	
	British Gas	1986/12	
	Rolls-Royce	1987/5	
	BAA	1987/7	
시한부형	Amersham International	1988/3.31	88년 7월에 황금주 폐기
	Enterprise Oil	1988/12.31	
	Jaguar	1990/12.31	89년 10월에 황금주 폐기
	British Steel	1993/12.31	
	Water Companies	1994	

3. 민영화 추진과 황금주

민영화 예정기업의 주식매각이나 민영화기업에 대한 주식취득이 진행되는 과정에서 정부가 이러한 기업에 대해 어떤 재량과 자의적 개입을 가능토록 하는가 하는데 대해서는 사례연구를 통해 명확히 드러내도록 할 것이다. 특히 황금주의 역할을 파악하는데 중심을 둔다면 각각의 사례에서 나타나는 문제점을 지적하도록 할 것이다.

먼저 석유산업에서는 Britoil의 사례가 황금주는 외자계열의 기업에 의한 주식취득에 대해서 통제를 가하고 자국 기업에 대해서는 상당한 압력을 행사했다는 사실을 보여준다.

이에 비해 자동차산업에서는 Jaguar의 사례를 통해 외자계열의 기업의 주식취득으로 황금주의 권한이 발휘되었던 상황을 고찰한다. 또한 각각의 산업에 있어서 연관성의 문제로는 British Petroleum 및 BL/Rover Group의 사례를 통해 정부가 외자기업으로부터 주식취득에 대응한 것에 대해 언급하도록 한다.

가. 석유산업

1) Britoil

Britoil의 황금주가 다른 기업이 주식을 취득하는데 어떠한 제한을 가했고, 그 역할이 무엇인지에 대해서 살펴보도록 하자. Britoil은 1976년에 노동당 정권하에서 설립된 British National Oil Corporation(이하 'BNOC')로부터 분리된 기업이다. BNOC는 1982년 『석유·가스(기업)법』에 기초해 탐광·생산부문을 분리시켰다. BNOC로부터 탐광과 생산사업 자산을 인수한 Britoil은 1982년 11월에 51%의 주식을, 1985년 8월에는 나머지 49%의 주식을 매각하여 형식적으로는 민간기업으로 이행하였다.

Britoil 발행주식의 15%가 British Petroleum(이하 'BP')의해 매점된 것은 1987년 10월의 주식대폭락 직후였다. 주식취득은 일방적으로 진행되어 12월이 되어 BP는 Britoil의 주식 중 29.9%까지 매점하게 되었다.

BP에 의한 Britoil의 주식매점이 명백해지자 미국의 거대 석유기업인 이틀랜틱 리치필드(이하 'Acro')도 Britoil의 주식취득에 나설 것임을 발표하기에 이른다. 원래 7.7%의 주식을 매점하고 있던 Acro는 Britoil 주식을 49.9%까지 사들이는 것을 전제로 Acro는 자기회사의 탐광과 생산에 필요한 설비의 일부를 Britoil에 매각하데 합의하였다. 1988년 1월 Acro가 소유한주식은 대략 24%에 달하고 있었다.

BP 주식 매점 이 적대적 성격을 지니고 있는 것에 비해 Acro의 그것은 우호적 성격을 지니고 있었다. 그러나 이러한 것과 상관없이 1988년 1월 22일 Acro는 자사가 보유한 Britoil 주식 모두를 BP에 양도하는데 동의하였다. 그 이유는 다음과 같다. 즉, 1987년 12월에 영국정부가 Britoil을 보호하기 위해 '황금주' 행사를 선언했기 때문에 Acro는 그 권한이 발동되는 것을 사전에 회피하고자 했기 때문이다.

최종적으로 BP는 Britoil 주식의 81%를 보유하게 되었다. 1988년 2월 4일 무

역산업부 장관으로부터 주식취득이 독점·합병 위원회에 회부되지 않는다는 견해가 표명되었다. 나아가 영국정부는 BP로부터 몇가지 보증을 첨부하겠다는 조건으로 Britoil에 대한 황금주 행사를 하지 않는다는 발표를 하게 되었다. 그 보증조건은 북해에 대한 탐광개발, 스코틀랜드에 거점 유지, 스코틀랜드에 연구프로젝트 유치, 이사 구성 등에 관한 내용이었다.

이 사례에서 볼 때 다음과 같은 점이 문제가 된다. 먼저, 자국 기업과 외자기업이 모두 같은 시기에 민영화 기업의 주식을 취득할 때, 황금주는 자국기업에 유리한 결과를 가져온다는 점이다. 이러한 경우, 정부가 황금주의 행사를 고려하던가 하지않던가 상관없이 필연적으로 외자기업 쪽이 불리한 입장에 놓이게 되는 것이다. 말하자면 황금주 존재 그 자체는 외자기업에 대해 주식구입의 자유를 암묵적으로 제한하고 있기 때문이다.

다음으로 주식을 취득한 기업이 BP라는 대기업임에도 불구하고, 독점금지 정책 상의 문제가 검토되지 않았다는 점이다. 특히 이 경우에는 당사자 양쪽이 동일 산업 속해 있어 신중한 고려가 있어야만 했다. 황금주를 지닌 기업을 매수하는 것이 독점금지 정책의 적용에서 제외된다는 원칙은 없지만 앞에서 본 바와 같이 주식취득 용인이라는 결론이 이끌어졌다.

마지막으로 정부가 당사자와의 협의를 통해 몇가지 조건을 첨부했다는 점이다. 이 점에서 황금주 행사가 하등의 개관적인 기준이나 보편적 척도를 지니고 있지 않다는 점이 판명되었다. 이처럼 정부가 당사자로부터 직접, 보증을 첨부함으로써 문제를 해결하려는 수법은 독점금지 정책에 있어서도 다양하게 이용된다. 보증으로 결정된 항목이 실현되는가에 관한 사후적 감시가 행해지지 않는 한, 이러한 종류의 수법은 정부와 당사자 간의 극히 안이한 타협에 불과하게 된다.

2) BP 가스

Kuwait Investment Office(이하 KIO)의 BP에 대한 주식 취득의 문제를 검토해

보자. BP는 분명히 민간기업이면서도 정부에 의해 주식의 일부가 소유되고 있는 특수한 기업이다. 수차례에 걸친 주식매각을 통해 BP는 순수한 민간기업이 되었다. KIO에 의한 BP 주식의 매점이 부각된 것은 정부가 소유하고 있던 BP 주식 36.8%를 매각한 1987년 10월이었다.

이 주식매각에 의해 BP의 민간기업으로 이행은 완료될 예정이었다. 주식시장의 혼란에도 불구하고 주식매각은 가능했다. 11월에 KIO가 10%를 초과한 BP 주식을 소유하고 있다는 사실이 확인되었다. BP에는 황금주가 없었지만 정부는 1988년 1월 KIO가 BP를 지배하지 않겠다는 쿠웨이트 당국으로부터의 보증을 받도록 했다.

이후에도 KIO는 가지고 있던 주식비율을 조금씩 높여서 3월에는 20%를 초과해서 주식을 매집했다. KIO는 이것이 단순히 '양호한 장기투자'에 불과하다고 주장했다. 이러한 견해는 영국측에 받아들여지지 않았다. 5월에 KIO에 의한 BP 주식취득 문제는 독점·합병위원회에 회부된다는 결정이 내려졌다. 위원회의 조사가 진행되는 사이 KIO는 양보안을 제시했지만 무역산업성과의 교섭은 실패했다.

결과 이 위원회가 KIO에 의한 BP 주식의 대량보유는 올바르지 못하다는 결론을 내렸고, 다음과 같은 권고안을 정부에 제시했다. 즉, KIO는 소유하고 있는 BP 주식의 소유비율을 1년 이내에 9.9% 이하로 낮출 것을 권고받았다. 정부는 이것을 받아들여 당사자에게 주식율의 인하를 명령했다.

이 경우에는 다음과 같은 문제점이 있다. 먼저, BP가 Britoil에 대한 매수를 추진하는 과정에서 자기도 KIO에 의해 매수의 타겟이 되었다는 점이다. 만약 BP가 KIO에 매수되는 사태가 발생하면 정부가 Britoil를 의도적으로 BP에게 취득하도록 한 것은 무의미하게 된다. 따라서 정부는 KIO의 주식취득을 가능한 제한하려는 의도를 가지고 있었다는 점을 추측할 수 있다.

다음으로 BP는 황금주가 없었지만 정부는 외자기업에 의한 주식소유를 제한하고자 하는 주장을 강압적으로 통과시켰다는 점이다. 이 사실 때문에 황금주가

외자기업을 배제하는데 필요조건이 아니라는 점이 명확해졌다. 즉 황금주가 없어도 외자기업의 매수에 부정적인 견해가 있다면 외자에 의한 주식구입의 자유가 제약을 받을 수 있다는 점이다.

마지막으로 앞에서 밝힌 BP와 Britoil 가스는 독점·합병위원회에 회부되어 부타이 행해졌다는 점이다. 어떤 이유로 전자와 후자에 상이한 결정이 내려졌는가는 석연치 않다. 단, 황금주를 지니지 않은 BP의 주식취득에 관해서 취득을 기도한 당사자와 정부 사이의 교섭이 난항에 빠졌기 때문에 정부는 법적인 조치로 번번히 해석했다. 따라서 당사자가 국내기업일 경우에도 동일한 수속이 선택될 것이 가에는 의문이 있다.

나. 자동차 산업

1) BL/Rover Group 사례

BL/Rover Group 주식매각에 초점을 맞춰보자. British Leyland(이하 BL)은 원래 민간기업이었지만 경영위기에 빠진 1975년에 정부에 의해 국유화되었다. 대처 정권 하에서 BL의 민영화가 논의되었지만 소규모 사업의 분리만 진행되었다. BL 자신의 주식매각은 1986년부터 구체적으로 검토되었다.

1986년 BL 주식매각에 대해 미국기업인 제너럴 모터스(이하 GM)이 일부 사업에 관해 구입할 의지가 있음을 표명했다. 그러나 노동당을 비롯해 보수당 내부에서도 맹렬한 반대여론이 쏟아져 정부와 GM 사이의 교섭이 난항을 거듭했고 결과적으로 GM으로의 주식매각은 실현되지 않았다. 이 단계에서 BL은 국유기업임에도 불구하고 황금주를 가지고 있지 않았는데 정부는 외자기업에 의한 BL의 주식취득을 정치적 수단을 동원해 저지했다.

BL은 Rover Group으로 개칭했고 1988년 대부분과 다른 방법으로 민영화

추진되었다. 즉 99.8%에 이르는 Rover Group의 주식은 항공우주기제조 메카인 British Aerospace가 자신의 주식을 방출하고 매입했는데 같은 국유기업이라는 점이 고려된 것이다. 결국 Rover Group의 민영화는 단순히 같은 국유기업 간의 결합에 불과했고, 정부가 민영화를 계기로 자국 기업간의 합병을 지원한 것이다. 다시말해 British Aerospace에는 황금주가 있었으므로 외국계 기업으로 매수될 가능성은 거의 없었기 때문이다.

정부는 Rover Group의 과거 채무를 상쇄하기 위해 이 합병에서 8억파운드에 이르는 보조금을 지출할 예정이었다. 그러나 기업으로의 보조금을 원칙적으로 금지한 EC 위원회로부터 합병을 의문시하는 견해가 제출되었다. 위원회는 조사 후에 보조금을 대폭 경감할 것을 권고하기에 이르렀고, 합병 그 자체는 용인되었다. 또한 국내에서 이 합병문제가 독점·합병위원회에 회부되지 않도록 결정되어 아무런 지장없이 대합병이 실현되었다.

이 경우 문제점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 정부는 국유기업인 BL을 민간기업으로 이행하는 시점에서 주식구입자가 외자기업이 되는 것은 적절치 않다는 정치적 판단을 내린 점이다. 확실히 BL이 민영화기업이 아니라 국유기업이라는 점을 고려한다면 정부가 주식의 인수하고자 하는데 먼저 제약하는 것은 맞지 않는 것이었다.

다음으로 BL로부터 Rover Group으로 개칭한 후 채용된 민영화의 방법이 거의 자의적인 성격을 지녔다는 점이다. 주식을 매각하는 방법은 일반 투자를 대상으로 공개매각(Public Offer)하는 방법과 특정 인수자에게 한정하는 비공개 매각(Private Sale)하는 방법으로 대별된다. 민영화 정책은 소위 대중자본주의(Popular Capitalism)를 보급시킨다는 관점에서 서있기 때문에 주식의 세분화를 가능한 공개매각을 이용하는 것이 일반적이다. 비공개 매각은 주변사업의 분리 등 매각기업이 소규모인 경우에 이용된다. Rover Group은 대규모 기업이지만, 후자의 방법에 기초해 민간기업으로 이행되었다. 그 배경에는 외자기업에 의한 주식취득을 배제하고

자 하는 정부의 책략이 있었던 것이다.

마지막으로 **British Aerospace** 는 항공기나 우주개발 관련 기기를 생산하고 있었는데 시론구동차 등을 제조하는 능력을 갖고 있는 **Rover Group** 을 산하에 둬으로써 수송용기계산업 특히 방위산업에서의 독점적 지위를 강화하게 되었다. 그럼에도 불구하고 정부가 주식취득 문제를 독점·합병위원회에 회부하지 않겠다고 공언한 단계에서 독점금지 정책 상의 검토가 공식적으로 진행될 수 있는 기회를 박탈한 것이다.

2) Jaguar 의 경우

Jaguar 민영화와 황금주의 기능에 대해 살펴보도록 하자. 고급차 제조를 전문으로 하는 재규어사는 1966년 **BL** 의 전신인 **BMC** 에 의해 흡수되었다. 그 후 1975년 **BL** 국유화를 거쳐 1984년에 **BL** 로부터 분리되고 주식매각을 통해 민간기업으로 전환되었다. 독립적 요소가 강하고, 고수익이 기대되는 기업이어서 민영화는 문제없이 진전되었다. 다만 정부는 이러한 소규모 기업에 대해서조차 황금주를 만들어 외자기업이 취득하는 것을 방지하였다.

재규어 민영화 전후의 업적은 그다지 나쁘지 않았으므로 유럽이나 미국기업으로부터 매수를 위한 타겟이 되었다. 1989년 9월에 **Ford** 가 재규어 주식을 취득하고, 지배권을 행사하겠다는 성명서를 발표했는데, 재규어의 의향과는 그다지 맞는 것이 아니었다. 따라서 적대적인 매수를 회피할 목적으로 한 황금주의 효력이 시험될 절호의 기회가 되었다.

재규어의 황금주는 시한부 형으로 1990년 12월까지 효력을 발휘하도록 정해져 있었다. 그런데 1989년 10월말 대처 정권은 재규어의 황금주를 폐기하고 포드에 의한 주식취득을 인정하겠다는 의견을 밝혔다. 이러한 결론에 이르는 과정은 불명확하지만 민간기업의 경영을 혼란하게 했다는 점에서 이것은 '기분에 따른' 정책운영에 불과했다는 판단이 든다. 결과적으로 정부의 일관성 없는 정책운영이 원

인이 되어 황금주는 외자기업으로부터 적대적인 매수를 회피하는 기능을 발휘하지 못했다.

이 경우 포함하고 있는 가장 큰 문제는 외자기업의 매수로부터 민영화 기업을 보호하고자 한 '황금주'가 실제로는 무력했다는 점이다. 황금주의 폐해는 민영화 기업이 외자기업에게 매수되는 계획을 낙관적이게 한다. 왜냐하면 정부가 궁극적으로 어떤 대응책을 강구하겠지 하는 안이한 정부의존 체질이 정착되기 때문이다. 따라서 정부가 황금주 행사에 일관된 입장을 갖지 않는다면 사태은 한층 혼란하게 된다. 민영화 기업을 자립시키기 위해서는 황금주가 존재하지 않는 것이 좋고 정부의 기본대로 운영함으로써 민간기업의 경영에 악영향을 미친다면 황금주는 불필요한 것이다.

4. 황금주와 전통적 개입정책

황금주 이용을 둘러싼 정부방침은 많은 점에서 과거 노동당 정권하에서 실시된 전통적 개입정책과 유사하다. 외자기업에 의한 주식소유를 규제하는 계획은 1975년 산업법과, 국내기업 간의 결합을 지원하는 측면은 1960년대 후반기 산업재편성 공사 활동과, 민간기업에 대한 지배를 강화하는 측면은 1970년대 후반기의 국가기업청의 기능과 비교가 가능하다.

1) 외자기업의 규제

먼저 외자기업을 규제하는 측면에서 살펴보도록 하자. 1975년 산업법에 의하면 중요 제조업의 지배권이 이전될 경우 장관은 그것을 저지하는 권한을 행사할

172/ 대안은 있다 민영화에 맞선 세계노동자들의 투쟁

수 있다. 동법에 의한 제조업을 광의로 해석하면 에너지, 운수, 유통 등의 업종도 포함된다. 또한 영국인 소유로부터 영국인 이외의 소유로 변화하는 것을 지배권 이전으로 보고 있다. 이것은 곧바로 외자기업으로의 소유권 이전을 의미한다.

최종적으로 장관은 외자기업에 의한 지배를 금지하는 명령을 내리던가 지배되는 기업의 자산을 취득하는 것이 가능하다.

그러나 실제로 1975년 산업법에 의해 외자기업에 의한 주식취득이 제한된 사례는 없다. 그래서 외자기업에 대한 규제에 관해서 황금주 운용면에서 차이를 찾는 것은 불가능하지만 제도면에서 나타나는 차이점을 다음과 같이 지적할 수 있다.

즉, 황금주는 민영화 기업의 정관에 개별적으로 제시되는데 비해 1975년 산업법은 모든 기업에 적용되도록 한 일반적 규정이라는 점이다.

2) 국내기업의 보호

두번째로 국내기업 간의 통합을 지원한다는 측면에 주목해 보자. 1966년 창설된 산업재편성공사는 특정산업의 합리화나 개별기업의 합병을 촉진하는 역할을 부여받았다. 산업재편성공사는 원칙적으로 수출증대나 연구개발 촉진을 통해 국제수지 개선, 국제경쟁력 강화에 기여하는 합리화 계획이나 재편성계획에 자금을 원조하도록 예정되었다. 그러나 공사가 관여하는 모든 안건은 반드시 국제수지 개선이나 국제경쟁력 강화가 절대시 되지는 않았다. 자국기업의 보호라고 하는 관점에서 외자기업과의 대항을 의도한 방위적 합병을 지원한 것도 사실이다.

구체적으로는 1968년 1월 자동차 부문의 경우(Leyland Motor Corporation-British Motor Holdings)나 같은 해 6월 산업·의료용기부문의 경우(조지 켄트와 캠브릿지 산업주식회사), 1969년 4-5월 볼트와 베어링 부문에서의 경우(Ransome and Mates-Hoffmann-Pollard)에서 진행된 합병에서 국내기업을 보호한 결과가 있었다.

산업재편성공사의 활동은 다방면에 걸쳐 산업이나 기업의 조어나 조성을 시

행했지만 과정에서는 국내기업 보호의 입장이 채용되었다. 이에 대해 황금주는 외자기업에 의한 주식취득이 가져올 상황을 처음부터 상정해 놓고 황금주를 행사하기에 앞서 국내기업 옹호의 노선을 강조하였다. 바꿔말하면 민영화 기업에 있어 황금주의 존재 자체가 외자기업으로부터 매수를 회피하고 국내기업이 취득을 용이하게 하는 효력을 가지고 있다.

2) 민간기업의 지배

세번째로 민간기업에 대한 지배를 강화하는 특면에 초점이 있다. 국가기업청은 1975년 산업법에 따라 법제화되었다. 이것은 1970년 폐지된 산업재편성공사를 대체하는 기관이라고 볼 수 있지만 다음과 같은 점에서 근본적인 차이를 지니고 있었다.

먼저 산업재편성공사는 민간기업의 합리화나 재편성을 촉진하기 위해 단순히 촉매 역할을 하는데 불과했지만 국가기업청은 민간기업의 주식취득을 통해 실질적인 지배권을 행사했다는 점이다.

국가기업청의 업무 중심은 제조업에서 이윤을 내는 기업의 주식을 취득하는 것이었지만 실제로는 고용유지를 중시하여 쇠퇴기업의 구제에 중심을 두었다. 국가기업청에 의해 주식이 소유된 대표적인 기업으로는 영국레이랜드, 롤스로이스, 브라운 보보리 켄트, 캠브릿지 산업, 던포드 앤 엘리어트, 페란티, 허버트, ICL 등이다.

이들 기업은 정부가 주식을 보유함으로써 많은 점에서 정부의 간섭을 받게 되었다. 이것은 민간기업으로부터 국유기업으로의 이행과정에서 수반된 당연한 결과였다. 황금주를 둔 기업은 의결권을 갖는 주식의 발행, 이사 임명, 자산처분 등에서 정부의 관여를 받았지만 국가기업청에 의해 주식을 보유하게 된 기업과 기본적으로 다른 것은 이미 민간기업으로 이행되었다는 점이다. 민영화 기업에 황금주가 남아 있는 이상 이는 순수한 민간기업은 아니다. 왜냐하면 정부는 표면적으로 민간기업인 당사자에 대해 지배할 수 있는 강력한 권한을 유지하고 있기 때문이다.

과거 정부개입은 방위적 합병이나 구제적 국유화에서 효력을 발휘했지만 장기적으로는 효율성 향상에 지장을 초래해 국제경쟁력의 약체화를 초래하였다.

대처정권에서 도입된 민영화는 노동당정권하에서 정부개입의 실패를 시정하고자 실시되었음에도 불구하고 황금주 창설에 의해 다시 과거와 마찬가지로 실패를 조장할 위험성이 있다는 점에서 주의하지 않으면 안될 것이다.

5. 황금주와 효율성 개선

민영화에 의해 효율성 개선을 실현하려는 목적에는 단순히 국유기업의 주식을 매각하는 것으로는 불충분하다. 업종에 따라 민영화의 수순은 다를 수 있지만 대부분 주변사업의 분리나 기존기업의 분할과 함께 자유화에 의한 신규참가의 가능성이 주식을 매각하기 전에 숙고되지 않으면 안된다.

실제로는 그러한 조치는 민영화 대상이 되는 기업의 주식매각 가격이나, 특히 정부가 얻는 매각수익에 마이너스 효과를 갖는다는 이유로 경시되고 있다.

주식매각을 통한 소유권 이전은 원래 생산효율의 개선에 유효하다. 그래서 이미 서술했듯이 정부가 모든 주식을 매각한 민영화 기업에 대해서도 황금주로 개입을 계속한다면 효율성 개선을 위한 인센티브를 저해할 위험성도 있다. 주변사업의 분리나 기존기업의 분할은 생산효율의 개선을 실현하고, 자유화에 의한 신규참여는 자원배분효율의 향상을 달성할 가능성을 갖는다. 모든 민영화 기업에 황금주가 존재한다는 사실을 고려해 넣는다면 효율성 개선의 관점에서 주변사업의 분리나 기존기업의 분할을 추진하는데 자유화에 의한 신규참가의 촉진이라고 하는 조치의 중요성이 명백해 진다.

신규참가를 촉진하기 위한 자유화는 법률의 개정 등에 의해 추진되겠지만, 많은 경우 단지 법률을 개정하는 것만으로 신규참가자가 출현한다고 단언할 수는 없다. 현실에서는 신규참가의 유무는 물론 산업의 성장성이나 자금조달의 난이, 기업가 정신에 크게 의존하지만 기존기업의 기업규모에 의해서도 영향을 받게 된다. 특히 기존기업의 독점적인 지위가 그다지 변화하지 않는다면 신규기업은 높은 참가 장벽에 직면하게 되고 곧장 참여하는 결단을 내리지 못하게 된다. 따라서 신규참가를 효과적으로 환기하기 위해서는 주변사업의 분리나 기존기업의 분할이 불가피하다.

현실에서 정책운영에는 반드시 주변사업의 분리나 기존기업의 분할과 신규참가 촉진을 목적으로 한 자유화가 가능하지 않으면 기존기업이 독점적 지위를 유지하기 때문에 실질적인 경쟁자가 육성되지 못하는 경우가 많다. 혹은 산업수준에서는 자유화 추진의 방침을 채용한다면 개별기업 수준의 분리나 분할과는 달리 합병과 대규모화를 지원하는 경우도 있다. 민영화 정책의 운영에 있어서 일관성의 결여가 경쟁촉진의 기회상실의 원인이 된다는 말도 과언이 아니라고 생각된다.

경쟁촉진의 기회를 상실하고 있는 상황을 시정하는 것에는 당연히 독점금지 정책을 보완적으로 실시하는 것이 필요하다. 먼저 민영화 대상이 되는 기업의 주식매각이 대형합병과 마찬가지로 효과를 갖게 하는 경우에는 주식취득의 규제가 요구된다. 다시말해 분리와 분할을 회피하는 민영화 기업이 경쟁자에 대해 반경쟁적 관행을 갖지 않는가를 조사하는 것이 중요하다. 마지막으로 민영화 기업이 관여하는 합병이 신규참가를 저해할 위험성이 없다는 것을 명백히 하지 않으면 안된다.

영국에서는 독점금지정책의 운영에 장관의 재량권이 강하게 반영되어 '공공의 이익'이라는 관점에서 기업규모의 대형화가 용인된다거나 보호주의적 해결책이 선택된 경우도 적지 않았다. 이후 독점금지 정책당국인 공정거래청(OFT)이나 독점·합병위원회(MMC)가 독립성을 갖고 민영화에 관여하는 산업이나 기업에 대해서

경쟁촉진정책을 적극적으로 추진하는 것이 요구된다.

다른 한편, 이러한 기관이 공익사업의 민영화에 반하여 신설된 Office of Telecommunication, Office of Gas Supply, Office of Electricity Regulation 등의 규제기관과의 사이에서 경쟁촉진에 관한 합의를 형성할 필요가 있다.

6. 맺는 말

이 글에서는 정부개입 폐기를 의도한 민영화 정책이 정부개입을 한층 강화하는 황금주에 의해 모순을 불러일으키고 있다는 비판적 검토와 과거의 개입주의적 발상에 기인하고 있다는 점을 명확히 하였다. 본래 민영화 정책에 의한 효율성 향상을 도모하려면 황금주는 불필요하다. 그러나 단순히 황금주를 폐기하는 조치만으로 문제가 전면적으로 해결되는 것은 아니다. 즉, 황금주가 존재하지 않을 경우에도 정부는 외자기업의 주식취득을 자의적으로 거부하는 행동을 하고 있기 때문이다.

민영화 정책은 EC 통합을 직전에 두고 영국기업의 체질을 강화하기 위한 전략으로써의 의의를 지니고 있다. 물론 주식매각으로 자국기업이 외자기업에 넘어가게 될 위험성이 있는 것도 사실이다. 정부는 이러한 사태를 회피하기 위해 민영화 정책의 일환으로 황금주를 고안했지만 이는 역으로 기업체질의 약체화에 기여했다는 점을 부인할 수 없다. 황금주는 정부개입을 정당화하는 근거로 이용되어지고 있지만 실제로는 황금주의 존재유무에 관계없이 정부는 민간기업의 경영에 개입하고 있다.

이후로는 효율성을 무시하고 국내기업을 보호한다거나 민영화기업이 경영을

혼란하게 하는 황금주의 행사는 피해야 할 것이며 가능한 황금주의 폐기가 고려되어야 할 것이다. 여기에 덧붙여 물론 정부개입의존형의 경제정책 운영을 근본으로부터 바꿀 필요가 있다는 점은 말할 것도 없다. 결국 민영화를 추진하는 과정에서 시장구조의 리스트럭처나 경쟁조건 정비가 독점금지정책 당국이나 신규기관에 의해 진행되어야 할 것이다.