

정책자료  
98-2

공공연맹 정책자료 98-2

ESe. b.2

대안에 있다

# 대안에 있다

민영화에 맞선 세계노동자들의 투쟁



**전국공공노동조합연맹**

서울시 종로구 명륜 4가 188-12 서울빌딩 2층  
전화: 02) 742-0010 팩스: 02) 742-0025  
통신 ID: 공공연맹(천리안, 하이텔, 나우누리)

국립중앙도서관  
국립중앙도서관



**전국공공노동조합연맹**

# 차례

- 1 : 대안은 있다
- 31 : 영국 공공부문의 개혁
- 49 : 영국의 공공분야 개혁 프로그램
- 65 : 영국의 시민현장
- 81 : 프랑스 텔레콤 부문 민영화와 노동자들의 투쟁
- 87 : 라틴아메리카에서의 신자유주의의 대안
- 101 : 칠레 국민연금 민영화와 그 이후
- 107 : 멕시코 철도노동자들 : 멕시코 철도산업에서의 민영화와 반란
- 115 : 멕시코에서의 석유화학공업 민영화계획
- 119 : 쿠에르타리코와 총파업에 대한 분석
- 129 : 필리핀 공공노동자들의 민영화 반대투쟁
- 135 : 필리핀 민영화에 대한 분석
- 151 : 필리핀 노동자들의 투쟁관련 보도자료
- 157 : 민영화 기업에 대한 정부 개입

# 대안은 있다

민영화에 맞선 세계노동자들의 투쟁



# 민영화 있다

민영화 110 빛나는 미래 노동자들의 투쟁



# 차례

- 1 : 대안은 있다
- 31 : 영국 공공부문의 개혁
- 49 : 영국의 공공분야 개혁 프로그램
- 65 : 영국의 시민현장
- 81 : 프랑스 텔레콤 부문 민영화와 노동자들의 투쟁
- 87 : 라틴아메리카에서의 신자유주의의 대안
- 101 : 칠레 국민연금 민영화와 그 이후
- 107 : 멕시코 철도노동자들 : 멕시코 철도산업에서의 민영화와 반란
- 115 : 멕시코에서의 석유화학공업 민영화계획
- 119 : 푸에르토리코의 총파업에 대한 분석
- 129 : 필리핀 공공노동자들의 민영화 반대투쟁
- 135 : 필리핀 민영화에 대한 분석
- 151 : 필리핀 노동자들의 투쟁관련 보도자료
- 157 : 민영화 기업에 대한 정부 개입

1. 이 책은 민영화와 일반국민의 생활여건에 대한 "민영화"를 비판적으로 분석하여  
진 정이다.

# 차례

지은이	1
장부 이론사론	12
장부 이론사론	23
장부 이론사론	28
장부 이론사론	38
장부 이론사론	48
장부 이론사론	58
장부 이론사론	68
장부 이론사론	78
장부 이론사론	88
장부 이론사론	98
장부 이론사론	108
장부 이론사론	118
장부 이론사론	128
장부 이론사론	138
장부 이론사론	148
장부 이론사론	158
장부 이론사론	168
장부 이론사론	178

## 대안은 있다

### 1. 들어가는 말

초국적 기업과 원거리의 무책임한 유사-국가적 기구들의 손아귀에 보다 많은 권력이 집중되는 것에 대한 유일한 대안이 이러한 권력을 대신 국가 기구들에 모두 이전하는 것이라면 현재의 흐름을 정정하고 그 방향을 바꿀 희망은 존재하지 않을 것이다.

국가에게 보다 많은 권력을 부여한다는 생각에 대해서는 의미있는 의혹들이 제기되고 있으며 이는 특히 최근에야 국가의 고압적 통제로부터 자유롭게 된 나라들의 경우 더욱 그러하다. 비민주적이고 비효율적이며 불공평한 그런 국가 경제 관리의 역사는 '자유시장'이 부자유한 민중들을 위한 유일한 대안이라고 주장하는 이데올로그들이 쥐고 있는 잠재적인 정치무기이다.

하지만 국가주의와 신자유주의를 동시에 거부한다는 것이 단순히 공적 영역과 사적 영역 사이의 최적 균형을 확보한다는 것을 의미하지는 않는다. 이러한 이분법의 극단적 표현만이 그릇된 것은 아니며 이 이분법 자체가, 적어도 그것이 사회

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

를 무시한다는 점에서, 그릇된 것이다. 위의 두 전망 모두 사회의 엄연한 현존을 부정한다거나(마가렛 대처처럼) 자신들이 인정하고 있는 이러저러한 범주들 안에 이[사회]를 종속시킨다는 점에서 이 그릇된 이분법은 이 두 전망 모두의 특성을 이룬다.

신자유주의자들에게 있어 개인들은 단지 시장을 통해서만 합리적인 경제적, 사회적 선택들을 행한다. 국가주의자들에게 있어 국가는 사회적 이해들의 유일한 관리자이며 국가의 결정은, 자유 선거가 있든 없든, 사회의 이해들의 유일하게 신뢰 가능한 표현이라는 지위를 차지한다. 한 이데올로기가 국가를 시장에 종속시키려 한다면 다른 한 이데올로기는 시장을 국가에 종속시키려 하고 있지만, 둘 다 이를 통해 사회의 의지와 그 표현 수단들을 부차화시키는 데 성공하고 있는 것이다.

대안은 사회가 국가 및 시장의 중복이 되기보다는 국가 및 시장이 사회의 중복이 되어야 한다는 것이다. 이러한 접근법의 핵심 개념들-민주주의와 시민권-은 그렇게 새로운 것은 아니다. 그러나 세계 경제 발전의 모든 단계마다 이것들의 재규정이 요구되어 왔고, 다음 세기가 분열과 갈등이 아닌 통합과 조화로 특징지어질지 여부는 많은 부분 민주주의와 시민권이 지구화 시대가 갖는 의미에 달려 있다.

이 글의 주장은 전 지구적 경제 관계상의 변화가 공공부문의 변화를 들지운 방식과 관련되어 있다. 공통의 원칙 및 가치들의 조합을 통해 공공 이해상의 원칙 및 가치를 개혁하는 데 정보를 제공하는 것은 충분히 가능한 일이다. 초국적 자본의 요구에 의해 공공 정책이 지배되고 있다는 사실로 인해 훌륭한 생각들이 뒤집어지고 안과 밖이 바뀌어 버렸다. 선택의 중요성에 대한 화려한 말들은 남반구에서는 특정 정책들의 강요를 동반했는데, 이미 지금까지고 이들 지역에서는 민중들이 자신들의 미래를 만들어갈 선택 여지를 박탈당해왔다.

삶의 기회를 공평하게 만든다는 목표는 노골적으로 부정되고 있다. 하지만 신

자유주의적 주장의 도덕적 정당화는 민중들이 동등한 기회에 기반하여 삶을 시작한다는 허위에 기반하고 있다.

신자유주의의 근거는 전 지구적 경제통합이었다. 그러나 시장이라는 견지에서 이를 강화하려는 시도는 나라들 사이의, 그리고 나라들 내부의 분열들을 심화시키고 확대시켰다. 전 지구적 통합과 안정성이 실제로는, 스스로 자신들의 삶과 환경을 만들어나가며 선택을 실현시키기에 충분한 정도의 권력 및 자원들을 국지적으로 소유한 사람들에게 의존하고 있다는 역설이 존재한다. 이는 독립적이고 평등한 사람들의 안정적이며 상호책임성을 지니는 연합이 건설될 필요가 있다는 주장의 근거가 된다.

공공서비스 공급에 있어서도-평행적 관계의 설정이 분명히 부정확한 것이긴 하지만, 개인적 권리들은 집합적 책임성에 의해 보장될 필요가 있고 개인적 아니 서티브는 집합적 안전성에 의해 보장될 필요가 있지만, 그 어떤 경우에도 집합적 가치들 때문에 개인적 가치들이 지나치게 질식되어선 안된다. 공공의 이해를 촉진하고 보호하기에 충분한 권력들과 자원들을 지닌 강력한 공공부문의 필요성에 대한 주장을 구성하기 위해서는, 국가 기관들만이 정치적으로 결정적인 사회적 목적들을 달성할 능력을 지니고 있다는 가정에 기반할 수는 없다는 역설이 존재하는 것이다.

그리고 국가가 그렇게 되어야만 한다고 사회합의가 이루어지는 경우에도 서비스들을 계획하고 설계하며 운영하는 과정에서 보다 많은 권위가 여전히 현장에, 즉 사용자들과 노동자들에게 이양될 수 있는 것이다.

## 2. 누가 결정하는가? 분권화와 민주주의

시장 지배를 허용하는 것이 정부의 책임 회피라면, 민주주의가 단지 선거-그것이 아무리 자유 경쟁을 보장한다 할지라도-라는 의미만을 지니는 것은 그것의 오용이다. 세계의 대다수 민중들이 확인할 수 있는 것처럼 국가가 시장보다 더 잘 공공의 이해에 복무한다는 보장은 존재하지 않는다.

따라서 국가에 더 많은 권력이 부가될 필요가 있겠다고 고려하는 경우에는 권력이 수행되는 방식에 대해 주의를 기울이는 것 역시 필요하다. 만약 국가와 공공 부문들이 지속 가능한 경제 발전에, 사회 정의에, 빈곤의 제거에, 그리고 권력이 보다 책임성을 지니고 분권화되는 다원주의적 민주 사회에 효과적으로 기여할 수 있다면, 이들이 그러한 목표를 달성하기 위해 실행하는 방식들에는 다음과 같은 기준들이 반영되어야 한다.

요약하자면, 이러한 접근의 관심 지점들은 다음과 같다.

- 국가는 충분한 권력들과 자원들을 제어함으로써 모든 민중들이 해당 지역사회의 경제적, 사회적, 문화적 삶에 충분히 기여하고 이로부터 공평한 이득을 이끌어낼 수 있도록 보장해야 한다. 왜냐하면 시장만으로는 이를 보장할 수 없으며 오히려 시장만 존재할 경우 이는 이러한 목표를 방해하기 때문이다.
- 국가는 이러한 목적을 위해 필요한 만큼만 권력들과 자원들을 소유해야 하며 이를 통해 민간 및 '제 3' 부문들, 그리고 시민사회의 기구들도 자신들의 역할을 효과적으로 수행할 수 있게 되어야 한다.
- 국가는, 그 과정들과 기구들이 계획적으로 설계되어 집합적 책임성과 안전성이 중요시되면서도 이것들이 개인적 아니셔티브와 권한부여를 강압

하지 않고 공공의 이해들과 조화될 때 위와 같이 정의된 그 역할을 가장 효과적으로 수행하게 될 것이다.

시장을 통해 모든 자원을 할당하는 것의 미덕은 어떤 식으로 할당이 이루어져야 할지 생각해야만 하는 부담을 사회로부터 면제해준다는 데 있다. 전통적인 공공 관리 접근법은 민중들의 의지가 선거를 통해 표출되며 선출직 대표들과 그 피고용 실무진들이 이에 따라 무엇이 모두와 각각을 위해 최선일지를 결정한다는 것이었다.

그러나 오늘날 민중들은 그들에게 주어진 민주주의 이상의 것을 요구하고 있다. 선출직 대표들이 보다 광범한 전문기술 및 의견 기구에 의존해야 한다는, 민중들이 자신들이 사용하는 서비스들의 설계와 운영에 더 많은 목소리를 내고 더 많이 참여해야 한다는, 그리고 전문가들과 민중들 양편으로부터 보다 자유로운 정보 유통이 있어야 한다는 분위기가 증대되고 있다.

신우파는 이러한 열망들과 기존 공공부문이 이들 열망을 보수적인 관리틀 내에서 응징하게 대응한 것 등을 영악하게, 그리고 심지어는 빈정대며 심본 활용했다. 우파는 '선택(choice)' 및 '권한부여(empowerment)'라는 말을 자신들의 것으로 만들었으며 이를 공공 서비스의 시장화라는 자신들의 의제에 두드러맞추었다.

이들의 모델에 따르면 사용자들의 선택은 보편적 공급을 보완하는 무엇이 아니라 그것의 대안이다. 상업화의 실제 효과는 일반적으로, 이러한 수사와는 정반대되게, 권력과 선택을 사용자들에게 이전하기는커녕 서비스 공급자들의 권력을 강화하여 오히려 이들로 하여금 서비스 제공의 대상자들을 자유로이 선택할 수 있도록 만들었다. 그 결과, 둘 혹은 그 이상의 연관 세력들이 공공서비스 영역에서 권력과 선택권을 지닌채 부상하여, 평등한 시민권에 기반하기보다는 사람들이 얼마나 많은 돈을 갖고 있는지에 따라, 이들 서비스를 운영해나가고 있다.

### 3. 경제적, 사회적 권리들

하지만 보편적 권한부여가 어느 수준까지여야 하는지 결정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 경제적, 사회적 권리들이 정치적, 시민적 권리들과 함께 현존해야 한다고 확인하는 것이 한 출발점이 될 수 있다. 실제로, 전자가 후자를 향유하기 위한 한 조건이 된다는 주장들이 제기되어왔다.<sup>2</sup> 하지만 이런 원칙들이 받아들여진다면 하더라도, 권한부여의 파라미터를 규정하는 데는, 특히 기술 발전에 의해 부여된 가능성들이 참으로 급속히 확장되고 있는 이런 시대에 이를 규정하는 데는 난점이 존재한다. 안나 쿠틀(Anna Coote)는 다음과 같이 주장한 바 있다.

시민권은 사회에 참여하여 그 성과들을 향유하고 각자의 고유한 잠재력을 완성할 수 있다는 점을 함축하며, 이에 따라 각 개별 시민이 동등하게 이러한 가능성(혹은 '권한부여')을 공유해야 한다는 요청이 대두된다. 이는 두 가지 사실을 제기하는 것이다. 첫째, 모든 개인들은 교육, 보건, 그리고 동등한 삶의 기회를 부여하는 데 필수적인 여타의 서비스들에 대해 동등한 접근로를 지녀야 한다는 것. 둘째, 아무도 불공평한 차별에 종속되어선 안 된다는 것.<sup>3</sup>

문제는 '(시민들에게) 동등한 삶의 기회를 부여하는 데 필수적인 '여타의 서비스들이 무엇인가 하는 것이다. 대부분의 사람들은 보건과 학교 교육이 사용자의 측면에서 모든 이들에게 무상으로 제공되어야 한다는 점에 동의할 테지만, 동일한

2. 사회적 권리들에 대한 논의로는 Anna Coote(ed.), *The Welfare of Citizens* (Institute of Public Policy Research/Rivers Oram Press, London, 1992)를 보라.

3. *Ibid.*, Introduction, p. 4.

원칙이 기령 전화에 대해서도 적용되어야 한다고 주장하는 이들은 별로 없을 것이다. 하지만 현대사회에서 통신에 대한 접근로의 부족은 교육의 부족과 마찬가지로 중대한 불이익일 수 있다. 보건부문에서조차도 불화의 씨앗이 존재한다. 성형 수술이 무상으로 이루어져야 하는가? 흡연자는 불이익을 받아야 하는가? 공적 책임성과 사적 책임성의 경계는 쉽게 그어질 수 없으며 불변의 것도 아니다.

이들 쟁점의 복잡성이 제기하는 바는 경제적, 사회적 권리들의 정적 구현체가 존재하는 것은 아니지만 경제와 사회가 변화해감에 따라 이것이 존재해야만 하게 된다는 것이다. 이는 곳에 따라, 그리고 때에 따라 변화된 형태를 지니게 될 것이지만, 공공서비스인터내셔널(Public Service International, PSI)-전 세계 100개 이상 국가의 천5백만 노동자들을 포괄하는 공공부문 노조들이 이에 가입해 있다-은 강력하고 포괄적인 공공부문이 다음과 같은 것들을 제공해야 한다는 제안을 통해 광범한 지지를 획득했다.

- 운송, 에너지, 통신, 상수도, 하수도 및 오수처리, 주택, 그리고 여타의 공공재들 같은 경제적 인프라스트럭처
- 포괄적인 공공보건 서비스들
- 탁아를 포함하여, 모든 연령의 청소년들에게 기회를 제공하는 교육 및 직업 훈련 서비스들
- 필요시 모든 시민들에게 제공되는 적절하고 포괄적인 사회 안전망
- 지속가능한 발전 원칙과 조화를 이루는 강력한 자연 환경 보호 기구들
- 경찰, 교통정리, 국방, 소방 등을 포함하는 국내외적 안보의 제공
- 공정하고 독립적인 법률, 사법, 형사 제도
- 고용 및 노동시장 서비스들
- 경제, 사회 정책들에 대한 자문 서비스들
- 방송, 공연, 국립공원 등을 포함하는 문화 및 여가 서비스들

- 국제관계와 대외 통상을 위한 기구들
- 은행, 금융 및 보험 서비스들
- 기업활동 및 상거래에 대한 규제 및 지원 체계들
- 농업 자문과 지원 서비스들
- 조세 제도와 그 관련 서비스들

이 리스트는 어떤 이들에게는 너무 협소한 것이고 또다른 어떤 이들에게는 너무 광범한 것일지 모르겠다. 따라서 국가를 사회와 연결시키는 정치 과정들이 그 범위를 결정짓는 권한을 지니는 것이 당연하다.

#### 4. 보편적 서비스: 선택 이전의 원칙

시장이 효율적이라는 주장은 시장이 적재적소로 자원들을 전달할 수 있다는 것에 근거하지만 수백만의 굶주리고 집없는 민중들은 이 주장이 허위라는 것을 입증하고 있다. 시장이 공공서비스 영역에서 필요에 따라 자원들을 할당하고 있다는 것은 전 지구적 차원에서-미국과 라틴 아메리카 사이에서, 혹은 유럽과 아프리카 사이에서- 시장이 이러한 역할을 하고 있다는 주장만큼이나 환상에 불과하다.

이것이 바로, 일련의 미국 행정부가 상업화를 국제적으로 확산시키려고 갖은 짓을 다 벌인 그 십년[80년대] 이후 다름아닌 공공서비스 공급상의 시장의 실패와 특히 양질의 보건서비스에 대한 보편적 접근로를 확보해야 할 분명한 필요가 1992년 부시 재선 선거운동의 아킬레스 건으로 드러나게 된 이유이다. 차기 클린턴 행정부가 떠맡은 주요 과제들중 하나는, 적재적소로 보건서비스를 공급하는 데

실패했을뿐만 아니라 비용 상승을 억제하는 데 있어서도 놀라운 실패를 맞본 이 나라의 불신받는 보건 제도를 개혁하는 것이었다.

영국의료잡지 『British Medical Journal』에 실린 연구 결과에 따르면 미국의 65세 이하 인구는 6명에 1명꼴로 어떠한 형태의 의료보험도 갖고 있지 못한 상태이며, 따라서 이들은 공적인 '노년 및 저소득층 의료보장 프로그램(Medicare and Medicaid program)'에 대해서도 접근상의 심각한 불이익을 받고 있다고 한다. 이 연구는 다음과 같이 지적한다.

치료 비용을 완화할 보험이 존재하지 않는다면 이들 비보험 인구는 터무니없이 비싼 보건서비스 가격을 지불해야 하게 될 것이다. 그 결과 이들은 치료받길 미루거나 회피하게 될 것이고 무료 혹은 영가인 부적절한 보건서비스 네트워크-주로 병원 응급실, 외래 환자 진료, 그리고 공립 보건 센터들-를 활용하려는 경향을 보이게 될 것이다. 하지만 최근들어 병원 응급실은 더욱 만원이 되어 왔고 공립 보건 센터들은 그 수가 줄어들기만 했다... 기본적인 예방 치료에 대한 접근조치도 부족하게 됨에 따라 최근 미국에서는 예방가능한 어린이 전염병들이 만연하게 되었고 높은 유아사망률이 유지되었다.<sup>4</sup>

그럼에도 불구하고 미국은, 유아사망률과 예상 평균 수명이 모두 미국보다 나은 수치를 기록하고 있는 캐나다의 보건 관련 지출의 1.5배가 되는 1991년도 GNP의 12%를 보건 분야에 쏟아붓고 있다.

4. Jennifer Dixon, 'US health care. I: the access problem', *British Medical Journal*, Vol. 305, 3 October 1992, p. 817.



같은 잡지에 따르면,

의료 가격과 의료서비스 사용 빈도는 미국 보건체계에 존재하는 특유한 인센티브 제도로 인해 급격한 변화를 겪었다 ... 병원들과 의사들이 자신들의 서비스에 기반하여 요금을 지불받는 한 보다 많은 요금에 대해 보다 많은 서비스가 제공되는 식으로 인센티브가 주어지게 된다. 이러한 공급자-주도적 수요의 범위는, 어떤 서비스들이 치료상 필수적인 것인지에 대한 정보 부족, 그리고 고도의 기술을 요하는 서비스를 제공할 준비가 되어 있는 전문가들의 과잉공급 등에 의해 확대되고 있다.<sup>5</sup>

시장과 병영 경영자들에 대한 시장 인센티브로의 효과로 인해 세계에서 가장 높은 비율의 인공분만 시술이 행해지고 있는 브라질(연구 결과에 따르면, 브라질에서는 분만의 75% 정도가 제왕절개에 의해 이루어지고 있는데, 동일한 시기에 영국에서는 10% 정도만이 이런 시술을 받았다)에서도 비슷한 문제가 보고되어 왔다.<sup>6</sup>

국제적으로 여성들이 분만 과정에서 전문가들의 전횡이 아닌 자기 자신에 대한 통제를 추구하게 되면서 공공서비스와 그 사용자들 사이의 관계에 변화의 압력이 가해지기 시작했다. 공급자들에게 시장 인센티브를 도입하려는 신자유주의적 대응하에서 미국과 브라질의 보건 경험은 특히 시사하는 바가 많다. 사용자들에게는 차단된 정보를 소유했다는 사실 덕분에 공급자들은 자신들의 권력과 통제를 증대시켰다.

5. Jennifer Dixon, 'US health care. II: the cost problem', *British Medical Journal*, Vol. 305, 3 October 1992, p. 878.

6. Fernando C. Barros, J. Patrick Vaughan & Cesar G. Victora, 'Why so many caesarean sections? The need for a further policy change in Brazil', in *Health Policy and Planning*, Vol. 1, No. 1 (Oxford University Press, 1986), p. 19.

여성들은 불필요하고 위험한 인공분만 시술-가격이 비쌌어도 불구하고 아니라 가격이 비싸다는 바로 그 이유 때문에-로 고통받게 된 것이다.

미국에서는 보건, 그리고 시장중심 접근법에 의해 개발된 기술 등에 대한 접근로의 왜곡된 분배로 인해 결국 고용주 부담에 의해 운영되는 보험 제도의 원칙이 허물어지게 되었다.

기업측(특히 소규모 기업)은 비용 문제로 인해 보건 보험에 대한 부담을 계속 줄여왔는데, 비보험 인구가 증대한 주요 이유는 바로 이러한 기업 정책에 있었다. 그 결과, 1980년과 1988년 사이에 미국인들중 고용인구가 천 5백만 정도 증가하였지만 보험의 혜택을 받는 인구는 5백만 정도 줄어들게 되었다.<sup>7</sup>

봉급생활자가 증가하고 있는 시점에서 고용주 부담에 기반한 보험제도가 미국에 맞지 않는 것이라면, 인구의 거대다수가 공식 경제의 바깥에 존재하는 제 3세계에서 이는 더욱더 부적절한 것임에 틀림없다.

국가에 의한 공공서비스 공급이 시장 주도 모델에 비해 비싼 것이라는 관념은 세계의 다른 부분과 비교되는 미국의 경험에 의해 부정될 뿐만 아니라 제 3세계로부터의 분명한 증거를 통해서도 부정된다. 하워드 존스(Howard Jones)가 라틴 아메리카, 카리브해 연안, 아프리카, 아시아 그리고 태평양 등의 사회 행정을 20년 이상 연구한 뒤 지적한 바대로, 국가에 의해 일방적으로 부담되는 보건 보험이 상호 부담 체계에 의해 운영되는 그것보다 훨씬 저렴한 경우가 흔하다.

상업적 보험 기업에 의해 운영되는 민간의 이윤-추구적 체계는 훨씬 더 비싸다. 국영 보건 보험은 또다른 이점도 지니고 있다. 기금은 선금 형태로 축적되며 그 결과 보건 관련 계획이 보다 용이해진다. 결국 축적된 재원들은 금융 개발 프로젝트에도 차용될 수 있다. 이것들이 예방적 성격을 지니는 보건 체계라는 점에서 이들은 치료 서비스에 드는 비용을 실질적으로 줄이는 결과를 가져올 수도 있다. 아무튼 각각의 서비스 수준에서 실질 비용은 줄어들어야 하며, 임여를 서비스

7. Jennifer Dixon, 'US health care. I: The access problem'. p. 819.

공급상의 개선을 위해 시용함으로써 장기적으로 사회적 조건들의 개선을 이루어야 한다. 지역사회에 의해 창출된 불로소득은 지역사회에 돌아가야 하는 것이다.<sup>8</sup>

하지만 이것이 제 3 세계 나라들이 북반구의 제도들-심지어는 그것이 성공적인 결과를 낳았던 국가 주도 제도와 하더라도-을 단순 복제해야 한다는 의미는 아니다. 적절한 보건 관련 제도의 운영 기술이 필요하다고 존즈는 언급한다.<sup>9</sup>

"중요한 것은 지불 능력과는 상관없이 의료 혜택이 모두에게 이용가능한 것이 되어야 한다는 점이다. 이는 단지 사회 정의의 측면에서 요구되는 것일 뿐만 아니라 전체 지역사회가 인구의 건강과 능력을 유지하기 위해 필요로 하는 이해리는 측면에서도 요구되는 것이다. 단지 국가 주도의 서비스 공급만이 이러한 두 가지 기준을 충족시킨다. 또한 이는 아마도 필수 서비스를 공급할 가장 저렴한 방법일 것이다."<sup>10</sup>

이러한 관찰 결과의 중요성은 보건부문에만 제한되지 않는다.

8. Howard Jones, *Social Welfare in Third World Development* (Macmillan, London, 1990), p. 145.

9. *Ibid.*, p. 147.

10. *Ibid.*, p. 148.

## 5. 현대 세계에서 시민권의 확장

공기업 독점, 혹은 적어도 국가의 주도적 역할을 지지하는 주장은 보건, 교육, 그리고 여타의 공공서비스들의 경우에는 상대적으로 많은 더 대중적 지지를 받고 있지만 상수도, 전력, 전기통신 같은 공공재 서비스들의 경우에는 그렇지 못하다.

하지만 능률적이고 효과적이며 공평한 보건 및 교육 제도 이면에 존재하는 것과 동일한 경제적, 사회적 목표들에 따를 경우, 상수도, 통신, 전력의 경우에도 민중들이 이를 통해 자신들의 지역 산업 및 농업, 사회적, 문화적 생활을 발전시킬 필요가 요구된다. 이러한 주장은 전기통신의 경우보다도 상수도와 전력 공급의 경우에 상대적으로 더 광범한 지지를 얻고 있다. 하지만, 통신의 경우에도, 개발도상국에서 통신 설비를 가설하고 작동한 지 40년이 지난 지금 C. R. 디킨슨(C. R. Dickenson)의 다음과 같은 결론이 제출되고 있다.

"만약 교역이 경제의 피라면 전기통신 시설은 경제와 사회 모두의 신경 체계로 간주될 수 있다고 말할 수 있으리라 나는 믿는다. 이는 선진국에서나 개발도상국에서나 마찬가지이다. 어떠한 농업적, 산업적, 광업적, 혹은 상업적 발전도 적절한 전기통신 시설에 핵심적으로 의존하는 경영상의 조정, 서비스들, 생산의 취합 등을 포함한다. 통상, 교역, 그리고 전문 서비스들은 공급, 매매, 집행, 설비, 그리고 통신 데이터 등을 조정하는 과정에서 전기통신에 상당한 정도로 의존한다."<sup>11</sup>

디킨슨은 통신의 경제적 중요성뿐만 아니라 광범한 사회적 역할 역시 강조한다.

11. C. R. Dickenson, 'Telecommunications in developing countries', *Utilities Policy*, January 1992, p. 43.

"전기통신은 공공의 안전과 안정을 효율적으로 관리, 유지하는데 핵심적이다. 이는 국가적 재앙의 시기에 경고 및 정보 체계를 제공한다. 이는 국가적이고 사적인 정보 네트워크를 공급함으로써 국민적 통합과 현대화의 과정에 일조한다. 이는 보건 및 여타의 사회적 서비스들을 운영하는 과정에서 전문기술이 제한되어 있는 탓에 반(半)숙련 종사자들이 전문적인 자문 및 원조를 필요로 할 경우 핵심적인 역할을 한다."<sup>12</sup>

전력 및 상수도와 마찬가지로 전기통신 역시 경제적, 사회적 발전에 근본적인 것이어서 시장과 민간 초국적 기업에 쉽게 이양될 수 없는 것이다. 각 사회들은 국가를 통해 이들 부문의 발전에 대하여 실질적인 영향력을 행사할 능력을 가지고 있어야만 한다. 공평하고 지속가능한 경제적, 사회적 진보가 달성되기 위해서 이들 부문에서의 공공 이해의 추구는 요금 규제 이상으로 확대되어야만 한다.

## 6. 규제와 경쟁

하지만 국가가 이들 부문을 이끌어가는 수단이 될 구조들과 메카니즘들은 환경상의 폭넓은 차이에 따라 다르게 나타날 것이다. 기술 혁신과 자본 투자의 필요는 현실적인 것이다. 따라서 국영 혹은 민간 초국적 기업들과의 합작투자와 경영 계약이 많은 나라들에서 활용가능한 최선의 선택으로 인식되고 있고 이에 따라 정치적으로 규정된 이들 나라의 목표들과 기업의 투자 우선권 사이의 타협에 도달하거나 더 나아가서는 둘 다를 만족시키려는 시도가 이루어지고 있다.

<sup>12</sup> Ibid.

공공서비스들이 이미 민영화된 다른 나라들에서는 공공 이해에 대한 국가의 임무가, 적어도 단기적으로는, 국가소유의 회복을 통해서가 아니라 민간 부문의 제도완비와 규제를 통해서 가장 잘 수행될 수 있는 것일지도 모르겠다.

'경쟁이 최선의 규제자리는 것이 신우파의 시위 구호였는데, 이는 아마도 좌파에게 정책상의 변화를 강제했다는 점에서 가장 커다란 성공을 거두었을 것이다. 전력, 전기통신 및 기타 공공재들의 민간 독점체들에 경쟁만 도입된다면 공공의 이해가 충족될 것이라는 주장-좌파, 우파 모두로부터-을 우린 계속해서 읽고 들어왔던 것이다.

경쟁이 효율성 향상에 일정한 역할을 할 수는 있지만, 이것으로 충분하다거나 완전하다는 생각은 경쟁이 발생할 수 있는 특정한 서비스 부분들-이윤 부분들-에서 비용을 최소화시킨다는 것에 불과한 협소한 공공 이해 인식에 근거한 것이다.

게다가 공공부문 노동자들의 처우-이들의 일자리, 임금, 보건 및 안전, 그리고 기회의 평등은 비용 삭감 경쟁을 위해 일상적으로 희생되어왔다-에 대해 관심이 없는 그런 사회라면 공공 이해의 정당성의 범위로부터 자신의 많은 부분을 배제하고 있는 것이다.

사실 민간 독점체들은 공기업 독점의 모든 악덕을 물려받으면서 그 미덕은 하나도 물려받지 않았고 거기다가 그들 고유의 악덕을 첨가하기까지 하는 경향을 보여왔다. 그러나 다수의 경쟁 기업들이 존재하는 일부 부문들의 경우에도 사정은 다르지 않다. 가령 은행업의 경우를 보라. 여기서는 주주들의 이해와 소비자들의 이해가 필연적으로 조화되지는 않으며 자주 서로 빛나간다는 것이 일상적으로 드러나고 있다.

항공산업의 문제는 높은 요금 수준을 유지하는 카르텔에 있다고 흔히 이야기되곤 한다. 이것이 문제인 것은 사실이지만 이것뿐만이 아니다. 1993년 벽두에 영국 법원은 민영화된 영국항공공사(British Airways)가 경쟁사인 버진(Virgin)에 대항하여 '더러운 술책들에 기반한 선전을 벌였음을 확인했는데, 이는 경쟁이 기업의 행

실에 대한 보증이 되지 못한다는 것을 보여주는 생생한 예이다. 오히려, 경쟁 시장 내에서 독점을 추구하려는 노력은 창조적인 만큼이나 파괴적이기도 한 것이 될 수 있다. 그리고 독점체들뿐만 아니라 가장 경쟁적인 산업들중 일부의 경우에도 공공부문, 민간부문 모두에서 사회적으로 보다 책임있는 제도들과 문화를 진작시켜야 하며 규제가 필요하다는 것이 드러나고 있다.

## 7. 실용적 민영화

전략적 부문에 대한 공공의 통제를 지지하는 주장이 민영화가 언제나 오류일 뿐이라거나 국가가 직접적으로 국가 기관들을 통해 그 모든 책임들을 수행해야 한다는 것을 함축하는 것은 아니다. 이러한 쟁점들에 대한 전략적 접근법은 코스타리카의 경제학자이며 전 경제계획 장관인 오토 솔리스(Otto Solís)-세계은행, IMF, 그리고 USAID 후견 아래 실행된 구조조정에 대한 그의 결론은 이 책의 14장에 소개되어 있다-에 의해 제기된 바 있다. 자국에서의 구조조정에 대한 그의 대안적 접근법을 설명하면서 솔리스는 다음과 같이 말했다.

나의 제안은 언제나, 생산, 과학, 기술, 보건, 교육, 농업 현대화 등의 요소들의 질에 투자하지는 것, 그리고 경제를 세계시장의 경쟁에 내맡기기 전에 이들 생산 요소의 질을 향상시키지는 것이었다. 이러한 투자를 위해 어떻게 재원을 조달할 것인가? 내가 우리 정부, 우리 공공부문의 과감한 구조조정에 동의하는 것은 바로 이 부분에서인데, 이는 국가는 나쁘다는 이데올로기가 아니라 국가 투자의 대규모 방향 전환과 과학, 기술을 위한 지출-일본, 한국,

대만과 같이, 직접적인 연구 및 보조금을 통해-이라는 현실적 맥락에서 비롯된 일정한 민영화를 포함하게 될 것이다.

연구 개발, 보건, 교육, 농업 현대화 역시 대량의 공공 투자를 요구한다. 이런 이유에서 나는, 비록 국가가 결국에 가서 지금보다 확대될지 축소될지는 알 수 없지만, 국가가 이들 영역에서 보다 효율적이고 집중적으로 되길 바란다. 나는 이런 구조조정 과정에서 비료, 시멘트, 알콜, 그리고 보험 등의 산업을 매각하게 될 것이다. 우린 과거의 투자 덕분에 현재의 재부를 누린다. 이는 이 현재의 재부를 새로운 투자로 다시 흐르게 하는 문제이다. 코스타리카의 일부 국민들, 일부 공공부문 종사자들은 어떤 민영화도 실행하지 않길 바라기 때문에 문제가 존재하는 것이 사실이다. 그러나 이는 쟁점을 국민들에게 어떻게 하면 보다 잘 설명해줄 것인가의 문제이다. 국가에 대해 손을 대길 원치 않는 정당과 교조적인 이유에서 민영화를 원하는 정당 모두-자신들을 사회주의자로 인식하는 이들을 포함하여-안에 매우 보수적인 사람들이 일부 존재한다. 나는 방향 전환을 위해 민영화를 원한다. 우리는 유연한 의식을 가질 필요가 있다.<sup>13</sup>

물론 다른 가능성도 존재하며 솔리스 역시 자신의 주장이 코스타리카를 넘어서도 적용될 수 있다고 주장하지는 않는다. 그러나 이 생각은 국제자유노동조합연맹(International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU)의 아메리카지역노동자조직(Inter-American Regional Organization of Workers, ORIT)에 의해 공유되고 있다. 이 조직은 민영화에 대한 신자유주의적 접근법에 대해 고도로 비판적인 정책 지침을 통해 다음과 같이 천명했다. '민영화는 공공 기구를 재전환시키는 필수적 과정의 일부이며 수입대체 산업화 전략에 대한 부분적 정정으로서, 공공부문에 국가와 더

<sup>13</sup> 사적 인터뷰, 1991년 10월.

불어 이질적인 전략적 기업 집단의 존재를 허용한다.<sup>14</sup> 민영화가 '목적 그 자체가 아니라 정책수단이 되어야 한다고 주장하면서 위의 문서는 다음과 같이 주창한다.

시장 대 계획, 민간부문 대 공공부문이라는 공식을 통해 발전과 관련된 선택들이 양극화되고 그 결과 발전의 새로운 단계에 보다 적합한 국가의 형태 및 영향력에 대한 통찰력 있는 논의가 회피되는 신자유주의 모델과는 다른, 민영화에 대한 새로운 규정을 향해 나아가야 한다.<sup>15</sup>

이러한 접근법은 민영화 여부에 대해 적용될 뿐만 아니라 적절한 민영화 형태 문제에 대해서도 적용된다.

민영화 과정에서, 국가가 민간 투자자와 함께 소유주로 남는 혼합적 혹은 부분적 해결책에 보다 중요한 지위가 부여되어야 한다. 민영화와 관련된 권고와 실천들이 너무도 빈번히 완전한 민영화에 거의 배타적으로 집중된 결과, 전략적 부문들에 국가 통제를 유지시키는 것의 가능한 객관적 이점이나 혼합 기업들에 의해 민간부문과 공공부문 모두의 합의 및 참여가 실행될 가능성 등-전 지구적 전략의 기반이 되는-의 보다 온건한 변화들을 채택할 필요는 고려되지 못하고 있다.<sup>16</sup>

그러나 ICFTU-ORIT는 다음과 같이 주장한다.

14. 민영화 논의에 대한 지침, 통합, 발전, 민주주의에 대한 국제 회의, ICFTU-ORIT, 산 호세, 코스타리카, 1991년 10월 31일-11월 3일, p. 18.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

16. *Ibid.*, p. 19.

민영화 과정이 국가의 경제 규제 범위의 축소를 함축하는 것일 수는 없다. 오히려 국가가 주도적으로 이러한 과정들을 수행해야 하며 따라서 국가로 하여금 결정적인 영향력을 할 수 있게 만드는 제도적 수단들을 소유해야 한다 ... 집합적 이해를 보호할 사회적 통제의 수단으로서, 경제는 (민간부문이든 공공부문이든) 사회 전체의 영구적인 감시에 종속되어야만 한다.<sup>17</sup>

## 8. 중동부 유럽에서의 구조조정

발트해 연안 국가인 리투아니아, 에스토니아, 라트비아, 이전 소련에 소속되어 있던 여타의 공화국들, 체코 공화국, 북해 국가들, 그리고 독일의 노조 대표들이 공공서비스인터내셔널(PSI)에 의해 1992년 3월에 빌니우스에서 개최된 한 회의에 참여하여 민영화를 '기존의 불신받는 중앙 명령 체제와 억압적 정치 구조들을 대체할 필수적인 경제적, 사회적 구조조정의 핵심적 측면'으로 묘사하는 합동선언문을 채택했다. 체코슬로바키아 서비스노동자 노조연합(Czechoslovak Trade Union Association of Service Workers)의 경제학자인 야로슬라브 루타르(Jaroslav Rutar)는 전(前) '공산주의' 국가의 맥락에서 민영화의 목적들중 하나에 대해, 그리고 정치적 변화를 강화하는 과정에서 민영화가 담당하는 역할에 대해 다음과 같이 지적했다.

중부 유럽 국가들(폴란드, 헝가리, 그리고 체코-슬로바키아 연방 공화국)에 가장 적합한 시장경제 이행 경로를 결정하려고 시도한 지난 몇 년 이후 분명해진 사실은 이들 나라에서의 구조조정이 서방 국가들의 시나리오를 본뜬 것일 수 없다는 것이다. 한때 동방

17. *Ibid.*, p. 20.

블록에 소속되어 있던 이들 나라의 경제 구조조정은 소유관계를 변화시키고 이에 따라 상당한 규모의 중소기업가 집단을 창출하는 것을 주요 과제로 한다. 이는 최근 발생한 변화들이 불가역적임을 보증하는 유일한 방법이 될 것이다.

이러한 목적은 경제 행위를 독점하는 국가에 의해서 달성될 수 없는 것과 마찬가지로 경제 발전에 대한 어떠한 책임도 포기해버린 국가에 의해서도 달성될 수 없다. 이는 국가의 선도적 역할이 세계의 다른 곳에서와 마찬가지로 이들 나라에서도 중요하다는 것을 입증하게 될 그런 과정이다. 초국적 기업들의 자본, 기술, 노하우에 접근하기 위해 이들 기업과 합작투자하는 것 역시 긴요하다.

하지만 이것이 계획 과정에서의 국가의 개입을 배제하는 것은 결코 아니다. 오히려 국가가 개입해야만 하는 이유들중 하나이다. 공공의 이해가 초국적 기업들 내의 주주들의 그것과 균형을 이루려면 서구 국가들의 개입과 같은 형태로 국가의 역량이 계속 유지되어야 한다.

이러한 '제 3의 길' 접근법은, 발니우스 회의의 선언이 주장하는 것처럼, 이전 '공산주의' 국가들에서도 사회 보장의 구조조정에 대해 풍부한 함의를 지닌다.

다양한 서구 국가들은, 피하는게 더 바람직할 그런 모델들을 보여주는 한편으로, 보고 따라할만한 측면들을 풍부히 지닌 모델들 또한 제공한다. 예를 들어, 북해 국가들은, 비록 현재 위협받고 있긴 하지만, 잘 발달된 사회적 시장 체제를 지니고 있으며, 독일의 공공 관리 체계는 많은 승배자들을 지니고 있다. 대처주의의 초토화로부터 방어되어야 할 충분한 가치를 지닌 영국의 공공서비스들에 대해서도 많은 승배자들이 존재한다. 국영 보건서비스가 존재하지 않는 미국의 경우, 그리고 공공서비스들이 체계적으로 파괴당한 라틴 아메리카의 구조조정 방식은 부정적인 사례일 뿐이다.

## 9. 공공서비스 관리상의 유연성

왜 비슷한 혼합적, 실용적 접근법이 공공서비스 관리 방식에 적용되어선 안 되겠는가? 신자유주의적 접근법이 민영화와 공공부문 개혁에 대한 실용적, 유연적 시각을 거부했다면, 이에 대한 반대 역시 때때로 민영화, 그리소 심지어는 민간 기업들 자체가 정의상 사악한 것이라도 되는 양 조야한 무기들로 꽂 찬 탄약고에 비슷하게 의존해왔다.

공공서비스들의 독특한 필수 목표들과 가치들을 유지하려는 결정은 곧잘, 때때로 부적절하게, 서비스 관리상의 특정 제도들과 방법들을 옹호하는 것으로 확대되곤 했다. 마치 민간부문과 관련된 조직적 수단들을 공공부문에 도입하는 것이 공공부문의 가치들과 목적들에 필연적으로 해악을 끼칠 수 밖에 없기라도 하는 듯이 말이다. 그러나 이러한 태도는 1990년대 초반에 변화했다. 네덜란드의 공공부문 노조인 *Abvakabo*는 다음과 같이 주장했다.

우리는 민영화에 대한 대안으로 국가 기업들과 서비스들을 강화함을 통해 정부 조직을 사회화할 것을 제안한다. 이는 기업들과 서비스들을 자주관리 조직으로 개조하여 사회적인 요구에 대해 보다 친근하게 반응하게 만듦으로써 이루어질 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 민영화가 차지해왔던 정책상의 우선권은 자주적 기업 형태의 제한적 유용성 부여라는 이러한 수단에 이양되어야 한다.<sup>18</sup>

그리고 덧붙여서 다음과 같이 말하고 있다.

18 F. Soeterbroek & A. Waltravers, *Privatisation in the Netherlands: Analysis, Criticism, Alternatives* (Abvakabo, Netherlands, 낱짜 미상), p. 28.

사회화는 민영화에 의해 특징지어진 추세의 역전으로 이해될 수 있다. 이것의 목적은 공공부문을 희생시켜 민간부문을 증대시켜려는 것이 아니라 공공성이라는 말에 가장 합당한 그런 '공공부문'에 정부 기능을 이전하려는 것이다.<sup>19</sup>

저자들은 분권화가 자신들이 염두에 두고 있는 민주적 공공서비스 모델의 한 조건을 이룬다는 시각을 강조한다.

공급자와 사용자 모두의 전문기술과 이해들이 무시되고 있다는 것은 분명하다. 대안적 접근법에 가장 중요한 기준은 이들이 문제들을 발견하고 해결책들을 제시하는 전 과정에 참여해야 한다는 것이다.<sup>20</sup>

권력의 분권화와 민주화에 기반한 새로운 구조들의 추구를 촉구하면서 이들은 다음과 같이 덧붙인다.

이러한 새로운 구조들은 정부와 민간부문 사이의 경계선상에서 이루어지는 민간부문 노동자들과 공무원들에 의한 자주관리의 훌륭한 전망을 제공한다. 현존 정부조직 내에서 관찰되는 통제 기회의 빈곤과 이와 관련된 노동 동기유발, 효율성, 그리고 의도적 결근 등의 문제들로 인해 자주관리는 정부측에게는 특별한 도전 과제가 된다. 이는 또한 비용을 낮춘다는 목표에도 분명히 기여한다. 자주관리가 '전통적인' 경영 철학들에 대한 보다 희망적인 대안이라는 깨달음이 더욱더 확산되고 있다.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 30.

## 10. 경영상의 책임의 이양

이런 노선과 연관된 실험들이 스웨덴에서 광범하게 환영받고 있는데, 기령 가정 봉사원들은 자신들의 서비스의 계획 및 운영 과정에서 보다 많은 참여 기회를 부여받았다. 세계 다른 곳의 공공부문 노조들도 이러한 개혁을 제안하는 데 이니셔티브를 발휘하고 있으며 이를 조합원들의 노동 환경의 질뿐만 아니라 이들이 제공하는 서비스들의 질역시 향상시킬 수 있는 기회로 바라보고 있다. 예를 들어, 핀란드에서는 지역 공무원노조인 KTV가 다음과 같이 주장했다.

"서비스직에 종사하는 민중들의 전략적 중요성과 노동을 조직화할 새로운 방식의 추구 등에 대한 강조를 통해 KTV는 일거리의 내용과 관련된 이들 목표를 향상시킬 기회를 확보하게 될 것이다. 이는 우리가 지난 몇 년 동안 질적인 견지에서 우리의 노동을 발전시키기 위해 전진해왔음을 의미한다."<sup>22</sup>

하지만 KTV는 공공서비스 공급자이면서 동시에 노동자이기도 한 조합원들로부터 제기되는 긴장 또한 지적하면서 다음과 같이 말한다. '지속적인 개혁은 하나의 기회이지만 그 결과는 결코 자동적으로 노동자들에게 이득을 가져다주지는 않을 것이다. 이는 자본가들과 노동자들 사이의 이해 갈등 역시 해결하지 못할 것이다.'<sup>23</sup>

미국의 두 전문 노동 교육자들은 이 주제를 탐구하면서 '조직된 노동운동을 하나의 광범한 사회운동으로 재활성화시키는 첫발자국으로서 노동자들과 노조의

<sup>22</sup> 'Privatization in Finland and the opportunities of KTV' KTV소식지, 특별판, (헬싱키), 1991년 3월, p. 10.

<sup>23</sup> *Ibid.*

힘을 강화하는 참된 노동자 참여와 이들이 '협조주의(co-operationism)'라고 이름붙인 것 사이에 경계선을 그었다.<sup>24</sup> 앤디 뱅크스(Andy Banks)와 잭 메츠가(Jack Metzgar)의 계속된 주장에 따르면, 핵심적인 쟁점은 노동자들과 경영진 사이의 협조가 이루어질지 여부가 아니라 그것이 이루어지는 맥락이다. 이들은, 노동자들의 이니셔티브와 전문기술을 해방시키는 대가로 생산성이 상승하고 질이 향상되며 비용이 절감될 수 있지만 이를 위해서는 경영진이 그 권력의 일부를 포기해야만 한다고 덧붙인다.

공공부문이라는 조건에서 노동자들과 사용자들 모두가 이득을 얻으려면 전통적인 하향식 명령 구조를 개혁하여 현장 종사자들의 전문기술이 인정받고 동원되는 상향식 체계를 향해 나아가야 할 것이 요구된다. 이는 노조의 도전 과제일뿐더러 경영진의 도전 과제이기도 하다.

## 10. 서비스 사용자들에게 권한을 부여하기

만약 노동자들이 서비스들의 계획, 설계, 운영에 참여해야 하는 맥락이 복합적이라면, 사용자들의 참여의 맥락도 마찬가지로 중요할뿐만 아니라 난점 역시 비슷하다. 권력을 사용자들에게 -집합적인 차원과 개인적인 차원 모두에서- 이양시키는 주장은 때때로 차라리 민주주의적인 방식으로 제기되고 있다.

이것이 단지, 권력을 강탈해온 관료들로부터 이를 빼앗아서 '고객' 혹은 '소비자'에게 되돌려주는 문제인 양 말이다. 이것들이 공공서비스 사용자들에게 상당히 부적절한 용어인 이유중 하나는 이것들이 어떤 수동적 관계-서비스 설계상 일정한

<sup>24</sup> Andy Banks and Jack Metzgar, 'Participating in management: union organizing on a new terrain', in *Labor Research Review*, Vol. 8, No. 2 (Midwest Center for Labor Research, 시카고, 1989 가을), pp. 1-55.

한 권한을 부여한다는 것과는 정반대로-를 함축한다는 점이다. 또다른 이유는 이것들이 개인들이나 조직된 사용자 집단들을 넘어서는 공공서비스들의 보다 광범한 책임성을 경시한다는 점이다.

집합적인 차원에서, 사용자 집단은 종종 대표성이 없는 분파들에 의해 휘둘러지기 쉽다. 예를 들어, 영국에서는 지역구민 조직들이 지방자치체에 의해 이양받은 권력을 오용한 결과, 분파적인 소수의 장악에 의해 인종주의적 차별에 기반한 공공 주거 정책들, 학교 운영 위원회 정책들이 행사된 사례들이 보고되어왔다.

게다가 공공서비스의 실패는 꼭 그것의 현재 사용자들의 불만을 통해서만 표출되는 것은 아니며 미래의 사용자들의 접근로를 거부하는 과정에서도 나타난다. 이들 미래의 사용자는, 현재의 사용자들만이 목소리를 낼 수 있는 한, 침묵 상태로 남아있게 된다.

개인적인 차원에서는, 결코 모든 사람들이 다, 예를 들어, 자신들의 보건 및 사회 보호 등에 대해 책임을 행사하길 원하는 것은 아니며 차라리 전문가들에게 맡겨두길 더 선호한다는 문제가 존재한다. 그리고 민중들은 관련 사안을 평가하는데 있어서 동등한 능력들을 소유한 것도 아니다. 더 골치아픈 지점은 어떤 한 사람의 선택이 다른 사람들에게 갖는 함의이다. 선택은 자원들의 희소성에 의해 분명히 제한되며 이에 따라 가령 이들 자원이 어떻게 분배되어야 할지에 대한 결정이 이루어져야 할 필요가 대두된다.

그 결과, 공공 정책과 개인적 선호 사이의 어떤 균형이 존재해야만 하게 되고, 이는 역으로 어느 지점이 중심축이 되어야 하고 또 그것이 어떻게 결정되어야 할지에 대한 쟁점들을 제기하게 된다. 그런데, 다른 개인들이 아닌 특정한 개인에게 자원을 할당하는 것에 따른 문제들을 넘어서서 공공서비스의 개인적 사용이 지역 사회에 끼치는 영향이라는 난제 또한 존재한다. 특정한 서비스들을 개인적으로 사용하지 않는 이들조차도 이러한 서비스들에 대해 이해를 지니고 있는데, 왜냐하면 공공서비스들의 범위와 질이 복지 전반 및 자신들의 사회의 성격의 형성에 일조



하기 때문이다.

이들 중 그 어떤 것도, 사용자들을 집합적인 차원에서나 개인적인 차원에서나 이들이 사용하는 서비스들의 설계 및 운영에 가장 효과적으로 참여시키려는 우리의 시도가 철회되어야 할 이유는 되지 못한다. 차라리 이것들은 광범한 공공의 이해를 특권적 개인에게 종속시키지도 않고 지역적인 이니셔티브와 개인적 선호를 부당하게 강압하지도 않는 균형있는 접근법을 추구해야 할 이유가 될 뿐이다. 다양한 접근법들을 동반한 실험들이 현재 진행중이다. 가령 영국에서는 일부 지방 당국이 지역 서비스 협정을 제도화하였고 이를 통해 사용자 집단들이 지방자치체들이 제공하게 되어 있는 서비스들의 범위와 질을 규정하는 데 참여하고 있다. 런던 이즐링턴(Islington)구는 이러한 지방자치체중 하나인데, 그 부구청장은 다음과 같이 말한 바 있다.

"서비스 계약은 지방자치체의 선출직 간부들, 공공 서비스 경영진, 공공부문 종사자들, 그리고 공공부문 사용자들 사이에 책임성의 직접적 원환을 제공하며 이는 끊임없이 계속된다. 이러한 책임성의 원환을 통해, 정책에 의해 인도되고 사용자들을 지향하는 서비스를 추구한다는 단일한 의식에 맞추어 거대한 조직을 통제할 가능성이 확보된다. 이는 관료적 위계제에 의해 단계적으로 처리되는 절차상의 지도나 혹은 이에 대해 감독직 요원을 추가하여 비용을 더 늘이는 따위의 제도에 비해 훨씬 더 강력한 힘을 지니는 경향이 있다. 강제 입찰 방식의 요구를 통해 이루어지는 이윤 및 경쟁의 의제(擬制), 혹은 내부 시장의 의존을 전제하는 종이 위의 소비자 관계에 비해 이것이 더 의미있는 수단임이 입증되었다."<sup>25</sup>

25. Wendy Thompson, 'Realising rights through local service contracts', in Anna Coote (ed.), *The Welfare of Citizens* (Institute of Public Policy Research/Rivers Oram Press, 1992). p. 150.

## 11. 미래의 도전

보편적 서비스의 제공과 이를 보다 효율적이고 효과적으로, 보다 민감하고 높은 질을 지닌 것으로 만들 메카니즘들을 서로 연결시키는, 신자유주의 모델과 국가주의 모델 모두에 대한 대안이, 현재, 부상하고 있다. 물론 극복해야 할 많은 문제들이 여전히 존재한다. 공공서비스들이 당면하고 있는 다수의 예산상의 문제들은 변화가능한 정치적 결정에 의해 야기된 것들일 뿐이었지만, 서비스의 범위를 확장하고 사회의 자원 할당 부담을 늘리지 않으면서 서비스들의 질을 향상시킨다는 도전 과제는 보다 실질적인 문제임에 분명하다.

공공부문의 필요들에 대해 투자를 제공한다는 문제는 국제적 차원에서는 금융 및 무역 체계의 개혁, 외채 문제의 해결 등에 달려 있는데, 이들 문제의 해결은 세계의 모든 민중들로 하여금 자신들의 경제적, 사회적 발전을 스스로 주도해갈 수 있게 만들어야 한다는 차원에서 이루어져야 한다. 일국적 차원에서 해답의 일부는 분명히 정책상의 우선권들을 바꾸는 것에 있다. 신우파 정부들은 민간 기업에게 보조금을 지급하고 조세 삭감을 재정적으로 보충하기 위해 예산을 불구의 적자 상태로 운영해왔고, 그러면서도 오히려 이러한 적자를 공공부문에 대한 계속된 공격의 근거로 활용했다. 민중들은 점차 이들의 주장을 간파해나가고 있고, 오직 돈을 위한 가치만을 제공하는 이들에 맞서 공공서비스의 질을 위해 기꺼이 자신들의 뒤통을 부딪할 용의를 표명하고 있다. 또한 이러한 상황에 대한 각성이 증대하면서(단지 백안관뿐만이 아니다) 공공 투자는, 교육 및 보건 서비스들을 포함한 많은 부문들에서, 경제 회복의 동력으로 기능할 수 있게 되었고 민중들의 이니셔티브를 동원하여 기업으로 하여금 효율성과 질 모두에서 성과를 얻도록 만들 수 있게 되었다.

공공부문 개혁에 대한 신자유주의적 접근법은 정반대의 효과만을 가져왔다.

정책 선택상의 경직성은 공공 지출 원칙의 붕괴에 기반해왔는데, 이는 역전되어야만 한다. 집합적이고 협동적인 가치들에 기반하여 모두에게 신뢰받을 수 있고 접근 가능한 견실한 포괄적 서비스들만이, 투입물을 보다 효율적으로 사용하여 더 나은 산출물을 생산한다는 목표를 달성하면서 동시에 유연하고 혁신적인 방법들이 움터 뿌리를 박을 수 있는 비옥한 토양이 될 수 있다. 그런 뒤에야 제 3 부문은 공공부문 노동자들에 대한 위협이 아니라 그들의 동맹군으로 발전하여, 사회가 국가나 시장에 의해 분쇄되기는커녕 이 둘에 의해 강화되어야 한다는 공동의 목표를 보장하는 데 기여할 수 있다.

민영화와 신자유주의적 공공부문 개혁이라는 전 지구적 선전이 재앙에 불과하다는 사실이 영국, 미국 같은 발상국들에서만 아니라 세계 곳곳에서 일상적으로 폭로됨에 따라 위와 같은 접근법을 지지하는 주장이 대중화될 시기가 무르익었다. 불황, 금융 불안정성, 인프라스트럭처와 공공서비스들의 붕괴, 사회적 분열의 심화와 확대, 홀리스의 증가, 지역사회 및 국가의 사기 저하 등등, 이것들이 바로 대처주의의 유산들이다. 레이건주의 역시 미국에서 비슷한 이정표를 남겼으니, 이들을 지지할만한 근거가 과연 무엇인가? 이 두 나라에서 이들이 자신들의 실패에 대한 입막음으로 들러댄 근거는 공공지출을 삭감하자는 것이었다. 그리고 두 나라 모두에서 이는 과거 그 어느 때보다 더 심각한 적자 상태로 끝나버렸다.

이것이 만약 소위 신자유주의의 성공 사례의 실상인 것이라면 그 실패의 경우가 어떠한지는 상상하기조차 힘들다. 그럼에도 불구하고 자유 시장의 승리주의자들은 아직 아무것도 배우지 못한 듯이 보인다. 이데올로그들과 기술관료들은 민영화를 국가 예산 적자와 대의 부채의 만병통치약으로 처방하면서 계속 세계를 휘젓고 다닌다. 이들이 돌팔이에 불과하다는 재앙적인 결과가 미국, 영국에서 뿐만 아니라 제 3 세계와 중동부 유럽에서 드러나고 있는데도 말이다. 신자유주의의 동맹 세력은 자신들의 근본주의가 야기한 경제적, 정치적 위기들의 연속에도 불구하고 초연한 채 점점더 프랑켄슈타인 박사의 면모를 보여주고 있다. 자신들이

Chris Press, 1992, p. 130.

풀어놓은 괴물의 파괴적 힘에 직면하여 다소 공포의 모습을 보이면서도 그것의 끔찍스러운 미덕과 자신들의 설계의 무오류성을 여전히 확신하며 그 괴물을 자랑스러이 여기고 있는 것이다.

아마도 더 나은 비슷한 영화 장면은 자기 약의 만병통치 효과를 기괴하게 떠벌이는 서부의 늙은 돌팔이 약사들의 모습일 것이다. 우리는 이들이 말끔한 의상과 번쩍번쩍하는 넥타이로 실크 햇과 연미복을 대신한 채 한 손으로는, 말하자면, 그들의 신자유주의 비약이 든 병을 휘두르면서 다른 한 손으로는 병든 국가 예산, 과도한 부담으로 고통받는 지방자치체, 그리고 관절염에 걸린 공공재들을 가리키고 있는 것을 떠올려볼 수 있다. 이들의 특허약이란 것은 공공연한 아바위에 불과하다. 지금은 이들을 마을에서 쫓아낼 때이다.

견실, 운영, 보충, 제1 산업 등에 대한 노동자의 국민주의 개혁을 지지하고, 한 공 및 조신산업들 민간에게 돌려주겠다는 1978년의 신자유주의를 신화로 시작될 보수당 정부의 입장과 비현실 1987년 이후 가장 급진적인 경제구조의 변동을 가져왔을 뿐만 아니라, 사회주의의 유행과 함께 전 세계적인 유행으로 터져나간 민영화는 경제에 대한 국가의 통제권을 잃고 사회 소유의 장유를 날림으로써 경제의 효율성을 높이기 위해 추진한 다양한 경제정책 가운데에서도 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 공공서비스를 세입자에게 주며 책임을 부여하고 경제와 지방자치단체 및 NHS 등의 서비스에 시장경제원리를 도입하여 1990년 경기를 시키고 조식을 축소할 것 등도 같은 맥락에서 이루어진 정책과 대조적일 것이라고 한다.

<원>에서 보듯이 노동당이 강권한 1978년 경제 정책은 1980년대

- 1 출처: 영국노동연구원 자료 중 일부
- 2 세계 각국의 민영화 실태에 대해서는 The Economist, 1988.2.18-20, Harper Perennial, Magna Books, 1993, "The Privatisation Year Book", Prentice-Hall, 2000, 2001 참조

## 영국 공공부문의 개혁

### 1. 공공부문 개혁의 배경과 논거

건설, 은행, 보험, 제약 산업 등에 대한 노동당의 국영화 계획을 저지하고, 항공 및 조선산업을 민간에게 돌려주겠다는 1979년의 선거공약을 신호로 시작된 보수당 정부의 민영화 바람은 1945년 이후 가장 급진적인 경제구조의 변화를 가져왔을 뿐만 아니라, 사회주의의 몰락과 함께 전세계적인 유행으로 퍼져가고 있다.<sup>2</sup> 민영화는 경제에 대한 국가의 통제를 줄이고 사적 소유의 점유를 늘림으로써 경제의 효율성을 높이기 위해 추진한 다양한 경제정책 가운데서도 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 공공임대주택 세입자에게 주택 매입권을 부여하고, 정부와 지방자치단체 및 NHS 등의 서비스에 시장경쟁원리를 도입하여 외부의 경쟁을 시키고 조직을 축소한 것 등도 같은 맥락에서 이루어진 정책의 대표적인 예라고 하겠다.

<표1>에서 보듯이 보수당이 집권한 1979년 현재 공공부문 종사자는 745만여

1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
745	745	745	745	745	745	745

1 출처 : 한국노동연구원 자료 중 발췌

2 세계 각국의 민영화 실태에 대해서는 The Economist, 1993.8.21 : 18~20; European Privatisation, Morgan Stanley, 1993.5; "The Privatisation YearBook", Privatisation International, 각호 참고

명으로 전체 고용인구의 29%를 차지하고 있다. 이 가운데 특히 국영기업은 전체 국내총생산의 10분의 1, 투자의 7분의 1을 점유하고, 고용규모는 전체 고용인구의 7.3%인 150만여 명에 달하고 있다. 그러나 보수당 정부의 대대적인 민영화 결과 1994년 기준으로 국영기업의 국내총생산 점유율은 4%로 떨어졌고 고용점유율도 단지 1.7%에 불과하게 되었다. 그렇다면 보수당 정부가 이와 같이 대대적인 민영화를 추진한 이유와 논리는 무엇이었는가? 이에 대한 답을 찾아보기 위해서는 먼저 당시 국영기업의 실태를 살펴보는 것이 필요하다.

<표1> 공공 부문 및 민간 부문 고용규모 변동 : 1961년 ~ 94년

(단위:천명)	1961	1971	1979	1992	1994
공공기관 및 공기업	2,200	2,009	2,065	879	1,433
(NHS재단)	(0)	(0)	(0)	(314)	(966)
정부(전체)	3,659	4,618	5,384	4,903	3,857
중앙정부(소계)	1,790	1,966	2,387	2,006	1,215
군대	474	368	314	290	250
NHS	575	785	1,152	916	205
기타	741	813	921	800	760
지방자치기관(소계)	1,869	2,652	2,997	2,897	2,642
교육기관	785	1,297	1,539	1,390	1,176
사회복지	170	276	344	410	408
경찰	108	152	176	204	207
건설	103	124	156	97	87
기타	703	803	782	796	764
전체공공부문(A)	5,859	6,627	7,449	5,782	5,290
정부훈련 참가자	0	0	0	325	313
민간 부문	18,598	17,906	18,160	19,621	19,701
전체 고용인구(B)	24,457	24,533	25,393	25,728	25,304
공공 부문 점유율(AB×100)	24%	27%	29%	22%	21%

자료 : Economic Trends, 각년도 1월호

제2장에서 설명한 바와 같이 1945년 집권한 이후 노동당은 공유제를 핵심으로 하는 사회주의 이념에 입각하여 수송, 에너지, 통신, 철강, 조선 등 거의 모든 기간 산업을 국영화시켰다. 그러나 불행하게도 투자수익률, 가격, 생산성, 노동비용, 노사관계, 소비자 만족도 등 모든면에서 그 결과가 매우 실망스러운 것이었고, 이와 같은 저조한 경영성과의 부담은 국민의 세금부담으로 돌아갔다.<sup>3</sup>

보수당 정부는 공공 부문의 경영성과가 이와 같이 저조했던 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 우선 비경제적인 정치논리에 입각한 과도한 정부 개입으로 인해 경영의사결정과 가격정책이 왜곡되었다. 즉 국영기업을 장악하고 있는 정치인과 관료 조직이 선거와 거시경제 관리를 중시하여 기업적 우선순위보다 정치적·사회적 우선순위를 강요함으로써 합리적인 경영을 제약했던 것이다. 따라서 공장 입지를 결정함에 있어서 경제적 합리성보다는 지역 유권자의 고용을 우선시키고, 기업경영상 인력을 감축해야 함에도 정치적 고려에 의해 이를 규제하며, 특히 선거를 의식해 장기적인 투자보다는 단기적인 목표를 추구하였다. 1970년대 초 영국가스(British Gas)의 가격정책은 정치논리가 경제논리를 제약함에 따라 시장기능이 왜곡되어 부작용이 나타난 대표적인 예였다. 1970년대 초 노동당 정부는 석유가격의 영향을 완화하기 위하여 인위적으로 가스의 국내 가격을 통제하였다. 그러자 전기와 전력 생산의 주연료였던 석탄의 경쟁력이 급격히 하락하여 전기와 석탄은 과잉 공급상태에 빠진 반면, 가스는 초과수요 상태에 놓임에 따라 외국으로부터 가스를 수입하여야 했다. 절전용 전기난방을 사용하던 소비자들이 대대적으로 난방장치를 가스로 대체함에 따라 가스부족 사태는 더욱 심화되어 갔다. 시장원리를 배제하고 인위적으로 책정한 가격을 무한정 유지할 수 없는 일이었다. 결국 시장의 힘에 의해 가스 가격이 상승함에 따라 난방연료를 가스로 대체한 소비자는 물론 전력 및 석탄 산업을 비롯한 경제 전체

3. 보수당 정부에 따르면 1979년 현재 국영기업의 손실 보전을 위해 주당 5,000만 파운드의 세금을 국민이 부담해야 했다. Privatisation 1979-1994: Everyone's a Winner, Conservatism Political Centre, 1994.5.

가 극심한 후유증을 겪어야 했던 것이다.

공공부문의 경영성과가 낮은 두 번째 원인으로는 시장경쟁의 결여에 따른 시장적 동기부족을 들 수 있다. 경쟁시장은 성공의 가능성과 실패의 위험을 모두 포함하는 것이다. 그러나 공공부문은 시장에서의 생존을 위해 경쟁을 해야 할 필요가 없었다. 이는 파산의 위험이 사라진 것을 의미하였으며, 이러한 점을 관리자는 물론 종업원은 잘 알고 있었기 때문에 성과개선의 동기부여가 안 되었다는 것이다. 이기심은 자본주의 경제발전의 동력이라고 할 수 있다. 비록 사회주의자들이 공공 부문은 이러한 이기심이 아니라 사회성의 원리가 지배해야 한다고 주장하였지만 인간 본성인 이기심은 부정한다고 사라지는 것이 아니다. 공공 부문의 관리자와 종업원도 당연히 자신의 조직이 생존하고 성장하는 것을 원할 것이다. 그런데 문제는 공공 부문은 생존과 성장을 시장과 소비자가 아니라 정부의 정책에 의존하였다는 점이다. 따라서 민간기업과 달리 경영혁신, 생산성 향상, 효율성 개선 소비자 지향적 경영 등을 통한 발전을 추구하지 않고 정부의 투자와 보조금에만 의존한 결과 시장경쟁력이 악화되고 이는 결국 경제 전체의 부담요인으로 작용하였다. 개별기업의 지불능력을 고려하지 않은 일률적인 비교임금교섭도 결국은 부족 재원을 정부가 지원할 것이라는 기대의 소산이었다. 그런데 더욱 문제가 되는 것은 이와 같은 부작용이 공공 부문에만 한정되지 않고 민간 부문으로 확산된다는 점이었다. 석탄 채굴장비 생산업체들이 자신들의 판로 유지를 위해 날로 경쟁력이 떨어지던 석탄산업에 대한 보조금 지원확대 압력을 가한 것이 대표적인 예였다. 따라서 기업을 하기 위해서는 소비자가 아니라 정부와의 관계를 잘 유지해야 한다는 인식이 경제 전체에 자리를 잡게 되었던 것이다.

정부 소유가 가져온 세 번째 문제점으로는 합리적 경영과 투자의 실패를 들 수 있다. 즉 소유자로서의 기능과 감시자로서의 기능이 혼재됨에 따라 소비자의 만족도 증진을 위한 합리적인 경영에 실패하였다. 각 정부부처는 소관 산업의 서비스 질의 향상보다는 A지역의 실업이 증가하는데 A'조선소를 폐쇄할 것이냐, B자

동차의 노시분규를 어떻게 타결시킬 것이냐, 투자재원을 어떻게 확보할 것이냐 등의 문제에 사로잡혀 재무부와의 싸움에 행정력을 낭비하는 사이에 소비자는 외면되고 산업은 왜곡되어 갔다는 것이다. 의회의 토론이 소비자에 대한 서비스의 향상보다는 국영사업에 대한 보조금 확대 문제에 집중되었던 것이 이러한 문제점을 잘 보여주는 증거였다. 한편, 정치논리가 국영기업을 지배한 결과 투자가 심각하게 왜곡되었을 뿐만 아니라, 정부가 소유권을 가지고 있음에 따라 투자자원 자체가 예산의 제약을 받게 되었다. 전력, 철강, 조선 산업의 과잉투자과 용수 및 하수 처리 사업의 투자부족은 비전문가에 의한 자원배분 왜곡의 대표적인 예였다. 또한 투자재원을 재정에 의존함에 따라 병원, 학교, 도로 등 정치적으로 인기가 있는 부문들과 경쟁을 해야 하는 것도 정치논리 지배에 따른 문제점이었다. 그렇다고 투자재원을 외부에서 용이하게 조달할 수 있는 것도 아니었다. 시설확대가 절실하여 금융기관으로부터 자금을 조달하려고 해도 정부가 보증을 서야 하는데, 이 경우 다른 정부차입과 구별되지 않고 전반적인 정부차입규모(Public Sector Borrowing Rate)의 규제를 받게 됨에 따라 결국 투자가 제약되는 것이다. 즉 정부의 직접적 통제에 놓인 결과 개별기업의 경영을 위한 합리적 필요가 거시경제관리 목표에 의해 제약되는 것이다. 이러한 상태에서 이른바 모험자본(Venture Capital)이 들어올리는 만무였다.

## 2. 민영화(Privatisation)

이상에서 논한 바와 같이 보수당 정부는 국영제도 자체가 잘못된 것이었고, 시장의 정치화에 따라 레임덕 산업으로 전락해 감에도 불구하고 이를 그대로 유

지하려 한 결과 국민의 세금 부담만 높아지고 경제발전과 고용창출을 저해하였고 보았다. 국영기업 뿐만 아니라 공공부문 전반에 걸쳐 동일하게 나타난 이러한 문제점을 치유하기 위해 보수당이 내린 처방은 시장으로의 복귀, 즉 민영화와 공공 부문 운영에 있어서 경제적 효율성 원리의 도입이었다. 이에 따라 1981년 영국 우주항공(British Aerospace) 등을 시작으로 1996년의 철도공사(Rail Track)에 이르기까지 전력, 용수, 가스, 항공, 통신, 수송 등 다양한 분야에 걸친 대대적인 민영화가 추진된 결과, 대부분의 기간산업이 민간의 손으로 돌아갔고 정부는 무려 600억 파운드의 매각수입을 올렸다.

물론 보수당 정부의 민영화 정책에 대해 반대와 비판이 없었던 것은 아니었다. 민영화가 시작되던 1980년대 초는 제2차 석유파동의 여파로 실업이 급증하고 경기는 여전히 불황국면에 놓여 있었다. 따라서 안그래도 경제가 어려운데 왜 하필이 시점에 민영화를 추진해서 문제를 악화시키려 하느냐는 우리와 비판이 보수당 안에서도 적지 않았던 것이다. 한편, 민영화 정책 자체의 문제점에 대한 설득력 있는 지적도 적지 않았는데, 그 내용은 대개 국익보호론, 소비자보호론, 실행불가능론으로 나누어 볼 수 있다. 아래에서는 이러한 비판의 내용과 보수당 정부의 반론을 살펴보고자 한다.

먼저 국익보호론에 따르면 국가적으로 중요한 산업을 민영화하게 되면 외국 기업이 이를 장악할 우려가 있다 또한 수익성만을 고려한 경영에 따라 전략적으로 중요한 물자의 생산이 위축되고 정부의 수입도 줄어들 가능성이 있으며, 무엇보다도 비경제적이지만 사회적으로 긴요한 서비스의 공급이 이루어지지 않을 수 있다는 것이다.

이에 대해 보수당 정부는 전략산업의 외국인 장악 위험은 개인 또는 기관별 소유지분의 제한과 무의결권주의 도입 및 정부의 일정 지분 유지 등 다양한 기술적 방법을 통해서 해결할 수 있으며, 정부의 수입 문제는 민영화를 통해 성공적으로 발전하는 기업에 대해 과세하는 것이 훨씬 효과적이라고 주장하였는데 이는

현실로 나타났다. 한편, 기간산업이나 이른바 비시장적인 전략산업에 시장원리가 적용되지 않는다는 관념은 전혀 잘못된 것이며, 사회적 필요의 보호는 정부의 직접 소유가 아니라 민주적으로 선출된 정부의 일반적인 힘과 규제기능으로도 충분히 가능하다고 반박하였다.

두 번째로 소비자보호론은 민영화를 하게 될 경우 가격이 올라가고 서비스는 떨어질 것을 우려하는 지적이다. 특히, 자연독점산업을 민간에게 넘겨줄 경우 독점력을 남용하여 가격을 올릴 것이라는 지적은 민영화는 공공 독점을 민간 독점으로 전환하는 것에 불과하다는 주장으로 발전되었다.

이에 대해 보수당 정부는 시장에서의 치열한 경쟁이 가격을 내리고 서비스를 향상시키는 가장 효과적인 방법이며, 따라서 국영기업을 자유시장에 돌려주는 민영화를 통해 소비자의 이익이 가장 잘 보호된다고 주장하였다.

물론 경우에 따라서는 민영화 자체가 자율화와 경쟁촉진을 자동적으로 의미하는 것은 아니지만, 용수 및 전력산업의 예와 같이 지역별로 분할하거나 통신산업과 같이 유선통신, 무선통신 등 분야별로 분할하여 경쟁을 조장하고, 정부의 허가권과 정부에 의해 임명되지만 업무상 독립성을 가지는 산업별 전문감독기구<sup>4</sup>의 감시·감독을 통해 가격과 서비스 및 사회적 수요의 충족 등을 합리적으로 규제할 수 있다고 보았다.

통신의 경우 무료응급전화망인 999번의 유지와 주거 비밀집지역에 대한 공중전화시설 설치, 가스 및 전기의 경우 노인 등 특수계층에 대한 할인제 유지 등을 사업 허가조건으로 하고, 수시로 산업의 초과이윤이 발생할 경우에는 감독원이 가격조정을 명령하고 있는 것은 보수당의 주장을 뒷받침한다고 할 수 있다. 따라서 제한경쟁 또는 자연독점에 가까운 산업의 경우에도 민영화를 통해 경영성과를 획

4. 통신 : Office of Telecommunication, 가스 : Office of Gas Supply, 용수 : Office of Water Service 및 National Rivers Authority, 전력 : Office of Electricity Regulation, 철도 : Office of Rail Regulator, 공항 : Civil Aviation Authority, 복권 : Office of Lottery.

기적으로 개선하는 동시에 합리적이고 효과적인 규제를 통해 가격과 서비스 등 소비자의 만족도를 높이고 정부의 재정수입도 개선할 수 있다는 것이다.

세 번째로 실행불가능론은 엄청난 규모의 국영기업 매각을 주식시장이 소화할 수 없으며, 설사 소화한다고 하더라도 소수의 집단에게 돌아가 부의 집중화 현상이 심화될 것이라는 지적이다. 실제로 1984년 11월 영국통신(British Telecom)을 민영화할 때 정부가 40억 파운드 가량의 주식을 매각하려 하자 상당수의 전문가들은 주식시장이 20억파운드 이하는 소화할 수 없을 것이라며 회의적으로 보았다. 그렇지만 결과는 오히려 물량 부족으로 나타났다.

이와 같은 시장 현실론에 대하여 보수당 정부가 내놓은 대안은 다양하였는데, 가장 대표적인 예로 기관투자 중심의 주식보유 계층을 전국민으로 확대하는 것을 들 수 있다. 이는 주식에 대한 일종의 문화혁명으로 인식되었다. 종업원에 대한 우선배정 및 할인, 3년 이상 보유시 추가배정 및 세금우대를 통한 장기보유 유도, 소액투자자에 대한 일정 물량 우선배정 및 사전배정물량 초과응모시 추가배정(claw-back mechanism), 할부구매제를 통한 구입자금 간접지원, 주식구매시 서비스 할인 쿠폰 제공 등 다양한 방법과 함께 적극적인 홍보전개로 대부분의 경우 정부로서는 성공적이라고 할 수 있는 초과응모 현상이 나타났던 것이다. 그 결과 민영화 기업 종업원의 90% 이상이 자사주식을 보유하게 되었고, 주식보유 인구가 14명당 1명에서 4명당 1명으로 급증함에 따라 연금투자기관 등을 통하지 않고 직접 주식을 보유한 인구가 1,100만명 규모로 확대되었다. 보수당은 이제 '전국민의 주주화(Shareholder Economy)'를 통해 전통적인 자본가와 노동자의 대립적 구도가 허물어졌다고 주장하게 되었다.

### 3. 계약을 통한 경쟁과 행정개혁

보수당 정부가 민영화 정책을 통해 추구한 경쟁과 효율성의 논리는 국영기업에 한정되지 않고 정부조직 자체에 대해서도 강력하게 적용되었다. 정부의 서비스 기능에 대한 '외주계약(Contract-out)과 일반회계 '넥스트 스텝(The Next Step)'으로 알려진 정책기능과 집행기능의 분리를 지향한 행정개혁이 그것이다.

먼저 외주계약제는 정부부문 가운데 단순서비스 기능은 정부가 인력을 고용하여 직접 전달하는 것보다 경쟁입찰을 통해 민간의 서비스를 구매하는 것이 비용도 절감하고 서비스의 질도 높일 수 있다는 논리에 기초한 것이었다. 이러한 개념은 청소, 오물수거, 시민복지시설 운영 등 지방자치단체와 NHS의 업무에 광범위하게 적용될 수 있는 것이었다. 예컨대, 정부가 경직된 예산으로 교양, 문화, 체육 등의 기능을 갖춘 종합적인 복지시설을 건축하고 비전문적인 인력을 배치하여 운영하는 것보다 경쟁입찰을 통해 탁월한 시설을 갖춘 민간의 서비스를 구매하는 것이 훨씬 더 비용을 절약하고, 소비자 즉 시민의 선택권도 확대할 수 있는 경제적이고 효과적인 방법이라는 것이다. 이와 같은 공공서비스에 대한 시장원리 도입 실험이 보수당이 장악하고 있던 런던 지역의 완즈워드(Wandsworth)자치구에서 처음 시도되어 성공적으로 판명되자, 보수당 정부는 1988년 지방자치법을 통해 모든 지방자치단체와 NHS로 확대시켰다.

한편, 1988년에 발표된 '정부관리 개혁을 위한 후속조치(Improving Management in Government: The Next Steps)'라는 제목의 정책보고서를 계기로 정부 자체에 대한 수술이라고 할 수 있는 행정개혁이 대대적으로 추진되었다. 보수당 정부가 추진한 행정개혁은 정부의 기능은 정책기능과 집행기능으로 나눌 수 있는데 거대한 조직 안에서 두 기능이 혼재되어 있는 결과 효율적인 행정이 이루어지지 않고 있다는 인식에 기초한 것이었다. 즉 정책기능과 집행기능이 분리되지 않음에 따라 장관과

고위직 관료는 개별사건과 관련하여 의회, 언론, 여론을 상대하기에 바빠 정책에 전념하지 못할 뿐만 아니라, 구체적이고 전문적인 지식과 정보를 결여한 관리자들이 집행기능을 관리하고 감독함에 따라 정책집행의 효율성이 떨어지고 국민에 대한 서비스의 질도 악화된다는 것이다. 또한 60여만 명이 넘는 거대조직을 획일적인 규정에 의해 효율적으로 운영함에 따라 집행상의 능률은 물론 정책의 효과성도 떨어진다는 것이다.

따라서 이러한 문제점을 개혁하기 위해서는 정책기능과 집행기능을 조직 차원에서 분리하여 중앙정부는 정책기능에 전념하고, 집행기능은 독립성을 갖춘 기관(Agency)으로 분리하여 경제적 효율성의 원리에 따라 운영해야 한다는 것이다. 여기서 에이전시(Agency)가 함축하는 의미는 단순히 조직상의 분리를 의미하는 기술적 개념이 아니라, 정부를 대신해 서비스를 전달하는 기능적 측면을 강조하는 것이다. 따라서 중앙정부와 에이전시의 관계는 조직상으로는 정부기관의 일부로 남아 있을 수도 있고 정부 밖에 있을 수도 있지만, 기능적으로는 운영방법, 예산, 달성목표 등을 구체적으로 규정한 계약을 중앙정부와 체결한 뒤 그 준거안에서 독립적으로 운영하도록 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 중앙정부는 단순한 집행기능은 계약을 통해 에이전시에게 위임하여 정책기능에 집중할 수 있고, 예산, 인사 및 일종의 사업부와 같이 독립채산제적 운영을 통해 업무의 효율성과 서비스의 질을 높일 수 있다는 것이다.

이러한 에이전시제는 실로 광범위하게 적용되고 있는데, 여권발급, 기술연구개발, 취업알선, 방위물자 구매 등 행정 전부문에 확산되어 1995년 4월 현재 108개 기관 37만여 명이 에이전시제의 적용을 받고 있다. 보수당 정부가 이와 같이 에이전시제를 강력하게 추진한 저변에는 에이전시제를 통해 행정의 기업을 제고시킨 다음에 2단계 조치로 가능한 부문은 민영화하겠다는 의도가 자리잡고 있었다고 할 수 있다.

#### 4. 항만산업과 교육 부문의 개혁

노조가 막강한 힘을 자랑하여 일종의 성역처럼 여겨지던 교육 부문과 항만분야도 개혁의 예외가 될 수 없었다. 이들 부문에서는 특히 종신고용제가 문제로 지적되고 있었는데, 1988년 교육개혁법(Education Reform Act)과 1989년 항만근로법(Dock Work Act)은 대학교원과 부두노동자에 대한 종신고용제를 철폐한 것이다. 이전까지는 대학교원은 개인의 잘못으로 인한 경우가 아니면 정년까지 고용이 보장되었고, 특히 민간기업에서는 일반화된 정리해고제가 적용되지 않고 있었다. 한편, 항만근로제(Dock Labour Scheme)는 부두노동자를 해고하려는 경우 지역항만근로위원회(Local Dock Labour Board)의 승인을 받도록 하고 있었는데, 위원회가 노사동수로 구성되어 노조가 언제든지 거부권을 행사할 수 있음에 따라 사실상 해고가 불가능하여 종신제가 유지되고 있었다.

이와 같은 종신제가 인정되어 온 배경은 대학교원의 경우에는 학문의 독립성 보호가 그 논거였던 반면, 부두노동자의 보호는 항만의 전략적 중요성이 극대화되었던 제2차 세계대전의 산물이었다. 즉 미국 등으로부터 들어오는 전시물자의 창구인 항만에서의 원활한 하역작업을 위하여 하역노동자들에게 고용을 보장한 것이 유래가 되었던 것이다. 그런데 항만근로제에 의해 적용대상으로 지정된 항만의 경우 노조의 반대로 컨테이너 등 신기술 도입이 이루어지지 않고 과잉인력을 유지함에 따라 경영이 악화되는 반면, 비지정 항구는 신기술을 도입하여 급속하게 발전하자 제도개혁을 요구하는 목소리가 커져 갔다.

이에 따라 보수당 정부는 1988년 교육개혁법을 통해 대학교원의 재임용심사제를 도입하고, 대학교직원도 정당한 사유가 있는 경우 정리해고의 대상이 될 수 있도록 하였다. 한편, 항만근로제의 철폐는 노조의 격렬한 반대투쟁에도 불구하고 강행되었다. 3년 안에 자진퇴직하는 경우 35,000파운드의 보상금을 지불하는 기술



적 방법을 통해 1990년 6월 현재 당초 정부가 예상했던 2,000명보다 두 배가 넘는 4,840명을 정리한 뒤 결국 기능적으로 국영화되어 있던 항만을 완전히 민영화한 것이다.

### 5. 공공 부문 개혁정책의 영향

이와 같은 공공 부문의 대대적인 개혁은 공공 부문 노사관계를 근본적으로 변화시켰다. 우선 긍정적 측면으로는 보수당 정부의 주장대로 경영의 효율성이 대폭 개선되어 민영화 기업의 경우 생산성과 수익성이 현저히 올라가고 가격과 서비스 등의 측면에서 소비자의 만족도도 전반적으로 향상되었으며, 국영기업의 운영적자를 보전해 주던 정부도 매각수입을 물론 이제는 상당한 과세수입도 올리게 되었다.

한편, 정부부문에 있어서도 기업논리의 도입에 따라 보다 적은 비용으로 동일한 또는 보다 개선된 서비스를 제공하고 있다고 주장할 수 있게 되었다.

그러나 이와 같은 긍정적 효과에도 불구하고 노사관계 측면, 특히 노동자 개인 및 노조가 입장에서 볼 때 부정적측면도 적지 않았다고 할 수 있다. 민영화를 중심으로 한 공공 부문의 축소는 고용관계가 공공 부문에서 단숨에 생존경쟁이 치열한 민간 부문으로 이전되는 것을 의미한다. 민영화의 효과만 보더라도 무려 100만 명이 공공부문에서 민간 부문으로 이전되었으며, 전반적인 공공 부문 축소의 결과 <표1>에서 보았듯이 공공 부문 고용규모가 1979년의 750만여 명에서 1994년에는 530만여 명으로 대폭 감축되었고, 정부 자체의 고용규모도 54만명에서 49만 명으로 감축되었다.

그런데 고용관계의 안정성 측면에서 볼 때 공공부문은 전통적으로 민간 부문에 비해 높은 수준의 고용안정과 복지제도의 보호를 받아왔고 노동강도도 상대적으로 낮았다는 것이 일반적인 인식이었다. 트 , 공공 부문 노조의 급성장과 이들의 힘에 의한 전국교섭 및 비교임금교섭은 보수당 정부의 입장에서 볼 때는 개혁의 대상이었지만, 노동조합과 노동자의 입장에서 볼 때는 일종의 보호막이었다고 할 수 있다. 그러나 이제 그 보호막이 사라진 것이다. 기업의 양도로 인한 고용관계 변동시 종전의 근로조건을 유지토록 한 EC의 1979년 '기업양도·양수에 관한 지침(Acquired Right Directive)'을 민영화 기업과 외주계약 분야에 대해서는 적용을 배제한 보수당 정부의 정책에 따라 민간 부문으로 고용관계가 이전된 노동자들의 고용조건이 전반적으로 악화되었을 뿐만 아니라, 상당수는 기업경영 합리화를 위한 고용감축의 위협에 직면하여야 했다. 1995년 이후 유행처럼 확산되고 있는 전력공급업체와 용수공급업체의 합병은 보수당 정부의 민영화와 자율화 논리와 달리 새로운 형태의 독과점에 대한 우려를 야기하고 있으며, 계량기 검침원 등 유사 부문 인력의 대폭적인 감축은 자명하게 예상되는 것이다.

한편, 민간부문으로의 고용관계 이전(transfer)은 단체교섭 구조에도 영향을 미치고 있다. 공공 부문의 사회성 논리에서 상대적으로 자유로워진 사용자들이 노조의 인정을 거부하거나 노사관계를 기업단위로 축소함으로써 공공 부문의 전통적인 전국교섭구조가 약화되게 된 것이다. 아울러 사용자가 노조에 대해 고용과 임금인상 가운데 택일하라고 압력을 가하는 동시에 시장경쟁과 성과보상 논리를 통해 노사관계의 개별화를 강력하게 추구할 수 있게 됨에 따라 교섭구조의 분권화와 함께 노조의 교섭력이 현저하게 약화되고 고용불안 및 고용조건들의 불확실성도 증가하게 된 것이다.

정부조직 또는 에이전시에서의 고용관계도 이러한 추세에 예외는 아니었다. 앞에서 본 바와 같이 예산전략의 변화는 정부부처에 대해서도 동일하게 적용되었다. 특히 공공지출 억제와 세금인하의 재원을 발굴하기 위한 방안의 하나로 기관

운영 예산을 대폭 축소함에 따라 결국 정부인력의 감축이 뒤따랐고, 계약관계에 놓인 에이전시들이 가장 손쉽게 채택할 수 있는 경영합리화 방안도 인력감축이었다. 한편, 공공 부문 종사자들의 동기부여와 임금체계의 탄력성을 제고하기 위한 방안의 하나로 성과급제 또는 보너스제가 시행됨에 따라 이제 공무원들도 냉엄한 효율과 경쟁의 논리에 적응해야 하게 된 것이다.

### 참고. 영국 '성인 교육'대학들의 쟁의

영국의 '성인교육(FE:Further Education)대학은 많은 사회 그룹들에 있어 갈수록 중요해져 왔다. 학교에서 중퇴한 지 얼마 안되는 젊은이들, 학교 교육을 더 받고자 하는 어른들, 피난민들 등이 이 제도에 관심을 가져왔다. 그런데 1997년 봄부터 런던 주변의 '성인교육산하 대학들에서 파업이 터져 나왔다. 학생과 교직원들은 학교측의 새로운 경영계획안에 반대했다. 이 새로운 안에 따르면 교육의 질이 저하될 뿐만 아니라 교직원들의 고용조건이 임시직화되고, 인원수가 감축되면, 보수가 낮아지고, 규율이 강화될 판이었다.

예를 들어 새 경영계획은 앞으로 전임제의 수석 교사들(Senior Lecturers) 대부분을 제거하는 것을 포함하고 있다. 이들은 일반적으로 오랜 강의 경력을 지니고 있으며, 부분시간제 교사들과 업무상 좋은 협조관계를 유지하고 있었다. 그런데 새 경영계획은 이 수석교사들을 전-시간제 관리자들로 대체할 구상을 담고 있었다.

새 경영계획은 또 부분-시간제 교사들과의 고용계약을 해지하고서 이들이 맡아 하던 일자리의 일부를 '교육적 강의 서비스(ELS: Educational Lecturing Service)라는 용역 공급기관으로 넘겨줄 생각이었다. 이 '교육적 강의 서비스'제도 하에서 부분-시간제 교직원들은 공식적으로 이 기관의 피고용자가 아니다. 피고용자가 아니라 '자가고용'(self-employed)노동자가 되도록 되어 있는 것이다. 그래서 교사들은 보수도 삭감되고, 고용보호 입법들에서 보장하는 제반 권리도 상실하게 된다. 이 제도를 시행하는 주된 동기가 바로 그런 것이다.

새 경영계획은 여러 가지 동기를 가지고 추진되었다. 정부는 이 대학들에 대해 학생 1명당 지원금액을 매년 줄여 왔다. 이렇게 정부 지원금액이 줄어들었으므로 대학들은 재정상으로 압박을 받게 되었고, 이 곤란을 타개하기 위해 학생수를 늘리거나 그리고또는 직원수를 줄였다. 이렇게라도 해서 종전에 확보하던 것과 같은 규모의 수익을 유지해 보려 했던 것이다.

경영진에서는 또 수석 교사들보다는 중간-관리자들이 부분-시간제 교사들을 더 잘 조종할 수 있다고 생각했던 것 같다.

또 하나의 동기는 법원의 판결과 관련이 있었다. 법원은 부분-시간제 교직원들에게 전-시간제 교직원들과 동등한 고용조건을 부여하라고 명령하고 있었다. 이러한 법원의 명령에 대한 경영자측의 대응책으로 나온 것이 '교육적 강의 서비스'였다.

그런데 교원노조에 따르면 '교육적 강의 서비스'는 "사용자들로 하여금 '연금 기여금 납입 의무와 해고 제한 의무를 우회(회피:필자)할 수 있게하는 시기협잡으로서 고안된 것"이었다. 이 말은 다음과 같은 사실을 보면 결코 과장이 아니다. 몇몇 경우 대학과 '교육적 강의 서비스'의 이사진이 서로 겹쳐 있다. 그래서 대학에서 '교육적 강의 서비스'에 강사료를 지불하는 것은 같은 회사의 한 지점이 다른 지점과 돈을 주고 받는 것과 다름없다.

교사들의 파업은 '강제 퇴직 절대 반대', '강요된 자원봉사 절대 반대' 및 '모든 교직원들에게 단일한(동일 표준의:필자)고용계약을 요구조건으로 내걸었다. 교사들이 파업에 대해 학생들도 이를 지지했다. 학생들은 학교측의 새 경영계획이 실시되면 향후 학생들이 받는 교육의 질이 개악되어 자신들에게 불리해질 것이라는 사실을 정확히 간파했던 것이다.

이 파업이 있기 전에도 어떤 학급에서는 아예 교사가 없었다. 이렇게 된 것은 학교측에서 부분-시간제 교직원들을 임시직화하거나 그리고또는 퇴직시켜 버린 것이 주된 이유였다. 이렇게 교사가 부족하게 되자 부분-시간제 교사들이 맡아 하던 업무들 가운데 일부가 전-시간제 교사들에게 떠넘겨지게 되었다. 학생들은 이 모든 불리한 조건 속에서 자신들의 교육과정을 이수하기 위하여 더욱 열심히 공부하고, 자격증을 따고, 그리고 나서 임금노동자가 되는 것이었다.

자신들의 요구조건을 관철시키기 위해 파업 지도자들은 '교육적 강의 서비스' 제도가 안고 있는 실행상의 모순점을 강조했다. 즉 블레어 정부는 이전 정부로부터 '성인교육대학들을 확대하는 일을 넘겨 받았는데, 이 대학들을 '사회-복지로부터 열심히 일하기로 하는 훈련 프로그램의 비결이 숨겨져 있는 곳으로 간주하고 있다. 블레어 정부는 이 프로그램을 활용해서 실업자들에게 직업훈련을 제공하고, '훈련생들이 자신의 기술을 연마하는 것을 돕고, 그게 아니더라도 최소한 자격증이라도 따게하는 역할을 맡길 참이다.

그러나 '성인교육'의 새 경영계획들은 교직원의 수를 줄이고, 그 질을 떨어뜨릴 것이다. 그럼으로써 정부 프로그램이 성공하지 못하게 그 프로그램의 토대를 허물어뜨릴 것이다. 따라서 정부가 의도하는 바와 실행의 결과가 서로 상충될 것이다. 이것이 파업 지도자들이 이 계획의 도입에 반대하면서 제기하는 주장의 주된 논지이다.

이렇게 정부 계획들과 '성인 교육'의 새 경영계획들은 서로 조화되지 못하고 삐걱거리게 될 요소를 내포하고 있는 것이 사실이다. 하지만 이 둘은 재정 운영이라는 보다 근본적인 요소에 입각해서 상호 조화되는 (상충하는 것이 아니라) 관계를 맺고 있다.

은 최근 '성인 교육'대학들은 '성과에 의한 지급'에 점점 더 의존해 왔다. 각 훈련 받은 피교육생들 가운데 수료 후 직장을 잡는 숫자가 얼마인지에 따라, 대학들은 재정 조달이 더욱 불안정해지고 있다. 그리고 이로 인하여 자기 교직원들이 임시직화하도록 내몰리고 있다.

이렇게 정부와 학교가 결합해서 교직원의 임시직화를 확대하고 있다.

그리고 이것이 '성인 교육'의 교과 과정으로 하여금 직업교육 중심으로 되고, 표준화되고, 시장화되는 경향, 즉 기존에 진행되어 오던 경향을 더욱 부채질하고 있다. 정부와 대학 당국이 한덩어리가 된 가운데 일이 이 같이 잘못된 방향으로 흘러가고 있는 것이다

그런데 교원노조에 따르면 '교육'의 강화를 실현 시키기 위하여 교원노조가

가이런 남입 의무와 제한 의무를 부과하여 발생할 수 있는 사기행각으로

교사들의 파업은 강제 퇴직 집단 반대 한다. 강요된 자원봉사 절대 반대 및 '모든

사실을 정확히 간파했던 것이다.



### 영국의 공공분야 개혁 프로그램<sup>1</sup>

Clive Parry (Office of Public Service, Cabinet office)

#### 1. 서 언(Introduction)

지금 이 자리에서 무엇보다 지난 몇 달간 영국의 공직사회가 매우 흥미로운 과정을 겪고 있음을 상기시키지 않을 수 없다. 잘 아시다시피 영국에서는 노동당이 지난 5월 초 선거에서 18년간의 계속된 보수당 정권에 종지부를 찍고 집권당이 되었다. 식자들 가운데는 공직자들, 특히 저희들 같은 고위공무원들이 이미 정

1 최근 기획예산위원회(위원장 진남)에서는 한국의 행정개혁의 모델을 영국으로 정하고 영국과 유사한 방식의 여러 가지 제도를 도입하고 있다. NEXTSTEP, 계약직제도, 연봉제, 책임 경영체제(Agency) 등이 바로 그것이다. 이러한 영국식 개혁안이 국내의 행정에 어떠한 영향을 미치고 우리는 이에 대해 어떻게 대응할지 모색하는 것이 매우 중요한 일로 다가오고 있는 것이다.

이 자료는 97년 12월 한국행정연구원에서 주최한 초청강연회에서 영국 총리실 직속기관인 인사처 실무담당인 Clive Parry씨의 강연내용을 정리한 글이다. 한국행정연구원, 1997. 12

치화 되어 있기 때문에 새로이 들어서는 신정부는 이들을 불신하거나, 오히려 방  
해로 여기게 되지 않을 까 우려하는 사람도 있다. 하지만 그러한 일은 발생되지  
않았다. 선거 직후 신임수상이 내각 사무국에 대해 쓰기를 “공무원들이 정부이양  
과정에서 훌륭한 역할을 수행하였다”고 칭찬한 것에 대해 우리는 매우 만족하고  
있다.

물론 과거 보수당 정부가 집권기간 중 공무원의 조직과 관리에 있어 상당한  
변화를 이룩한 것인 사실이며, 앞으로 약 30여분간에 걸쳐 본인이 발표하고자 하  
는 내용도 바로 이러한 변화에 관한 부분이다. 우리나라의 개혁은 여러 방법으로  
요약될 수 있으나, 본인은 그 중에서 가장 핵심적인 성공 사안의 하나는 바로, 공  
무원제도에 있어 성과관리의 문화를 창출한 것이라고 확신한다. 신정부가 구성된  
지 약 2주일도 안되어서 26개의 법안과 3개의 주요 백서를 포함한 주요 입법정책  
을 의회에 제출한 것은 바로 공무원들의 업무수행능력에 대한 또다른 신임투표라  
지적하지 않을 수 없다.

## 2. 개혁안(The Reform Programme)

물론 영국에 국한되는 것은 아니겠지만, 영국정부 개혁정책의 견인차 역할을  
한 배경에 대해 몇가지 살펴보면 다음과 같다.

- 급속히 증가하는 노령인구에도 불구하고 경제활동인구의 증가는  
수반되지 않고 조세 및 지출을 감축하라는 요구
- 높은 실업률
- 생활수준의 향상뿐 아니라, 개인적 수요에 반응하는 보다 나은 공  
공서비스의 제공 등 계속적으로 증가되는 소비자 기대 심리

안타까운 일은 70년대 후반 영국의 공무원제도는 이러한 도전에 대응할 수 있  
도록 준비되지 못했다는 것이다. 우리는 우리의 전문성에 자신했었으나, 사실 결  
과보다는 과정에 사로잡혀 있었던 것이다.

### 가. 주 제(Main Themes)

우리의 개혁정책은 몇 개의 분명한 단계를 거치기는 하였지만, 본질적으로는  
점진적이었다. 개혁정책의 몇가지 핵심을 고르자면 다음과 같다.

- 자원에 있어서의 경제성과 투자에 대한 보다 높은 가치의 창출
- 중앙정부의 역할에 있어 재화나 서비스의 생산 및 공급으로부터 정  
책결정을 분리

- 행정서비스의 제공에 있어 선택의 폭을 넓히고 경쟁을 불러넣는 등 서비스 제공방식에 있어서의 새로운 접근

나. 효율성과 재무관리(Efficiency and Financial Management)

보수당 정부가 새롭게 수립된 1979년의 경제적 여건하에서는, 투입에 비해 보다 높은 가치를 창출하는 것이 중앙정부의 주된 관심사였음은 하나도 이상할게 없다. 그러한 목적은 그때나 지금이나 마찬가지이며, 오늘날에는 그것이 공무원제도를 관리하는 문화로 자리잡고 있다.

이러한 관점에서 당시 신임수상이 취한 첫 번째 행동은 민간분야 출신의 효율성 보좌관을 임명하는 것이었다. 그는 공무원제도 전체를 직접적으로 맞닥드리기 보다는 성과를 향상시키기 위해 특정 정책과 활동의 내용을 세부적으로 점검하는 프로그램을 발족시키는 방식으로 접근하였다. 이러한 정책의 성공요소들은 다음과 같다.

- 비록 그 정책이 수상실이 효율성 Unit에 의해 중앙집중적으로 하달되었지만, 구체적인 세부 점검은 정책 및 활동을 직접 수행하는 각 부처의 소속 공무원들에 의해 수행되었다. 이는 바로 매우 복잡하고 전문적인 이슈들을 점검하는데 있어 내부 관계자들이 훨씬 좋은 조건과 위치에 있다고 인식했기 때문이다. 한편 이러한 접근은 점검정책에 대한 내부관계자들의 "주인의식"을 고취하는데도 도움이 되었다.
- 각 점검들은 90일내에 완성되고, 변화는 점검개시일로부터 12개

월 이내 이루어지도록 요구한 것에서 확연히 볼 수 있듯이 실천 중심이다.

- 점검내용을 관리하도록 지명된 우리는 애초에 다음과 같은 두가지 질문에 집착하도록 요구되었다.

- 즉 "이 사업이 보다 효과적으로 집행될 여지는 없는가?",

"본 사업이 보다 적은 비용으로 실현될 수는 없는가?"

- 하지만 우리는 다음과 같은 세 번째 질문의 필요성을 곧 인식하게 되었는데 그것은 곧 "본 사업이 과연 할 만한 가치가 있는가?"

본 정책이 성공한 몇가지 사례를 보면, 초대 효율성 보좌관이 민간분야로 복귀된 1982년 후반까지, 130개의 사업점검을 통해 매년 약 1억 7천만 파운드의 예산 절감이 이루어 졌고, 1만 6천개의 직위가 감소되었다. 87년까지 약 8년에 걸쳐서는 300개의 점검을 통해 약 10억 파운드의 예산절감을 가져왔다.

다. 재무관리정책(Financial Management Initiative)

사업점검정책의 성공에 기초하여 정부는 주요 재무관리정책을 1982년에 발표하였다. 그 목적은 모든 관리자로 하여금 자신들의 임무가 무엇이고 자신들의 업적이 어떻게 평가되는지를 알게 함으로써 공무원제의 관리를 향상시키는 것이었다.

지금에 와서는 이러한 모든 것이 그저 좋은 상식에 불과한 것처럼 들릴지 모르지만, 그때로서는 정말 굉장한 문화적 충격이었다. 과거를 돌아보면, 나를 포함

한 대부분의 공공서비스 관리자들이 우리가 관리하는 인력과 조직에 대한 비용개념이 전혀 없었다. 재무관리정책의 핵심사안은 바로 모든 계층의 관리자로 하여금 자신들이 지닌 자원들을 최선으로 사용할 수 있도록 잘 규명된 책무를 부여하는 것이었다. 이러한 과정에서 가장 핵심적인 사항은 사업의 성격에 따라 예산을 관리할 수 있도록 관리자들에게 예산을 배정하고 자유롭게 관리할 수 있는 재량권을 부여하는 것이었다.

라. 집행기구(Executive Agencies): "Next Steps"

정부는 1986년 효율성 관리부서인 "정부관리"를 발족시킴으로써 중요한 발전을 이룩하였다. 2년후 그것은 정부의 집행기능을 수행하는 집행기관(Executive Agency)을 창설하는 것을 포함하는 "Next Steps"정책의 시행을 가져왔다.

"Next Steps"의 근거는 부처의 집행업무부담을 줄이고, 보다 높은 성과목표하에서 이를 책임지고 수행하는 집행기관장을 중심으로 한 집행기관에 그 책무를 부여하는 것이었다. "Next Steps"은 또한 다음과 같은 인식에 기초하고 있다.

- 대부분의 공직자들은 정책의 형성보다 집행에 관계하고 있다.
- 고위공직자들은 집행기관을 관리하는데 기술과 경험이 결여되어 있다.
- 결과와 성과향상에 대해서는 여전히 중요성이 부여되지 않고 있다.
- 무엇보다 가장 중요한 것은 공무원이 단일조직처럼 관리하기에는 너무나 크고 복잡하다는 것이다.

"Next Steps"에서 집행기관(Agency)의 개념은 근본적으로 관리적인 것이며, 법적으론나 헌법적인 신분에서는 변화가 없이 기관장들은 해당 기관의 업무수행에 대해 부처 장관에게 책임을 지고 있다.

"Next Steps"이란 용어는 좀 진부하게 느껴지고 있지만, 그 정책은 공무원제도의 문화를 변화시키는 것 이상으로 상당히 성공적이었음을 부인할 수 없다. 성공의 가장 핵심적인 부분은 효과적인 집행이었다. 현재 138개의 집행기관에 걸쳐 공무원의 76%인 39만명의 공무원이 존재하고 있다. 이들 기관들은 7만 5천명의 사회복지기관(Social Security Benefits Agency)으로부터 35명의 직원을 지닌 외무국 회의장에 이르기까지 매우 다양하다. 그리고 그들의 업무 또한 일기예보, 운전면허증 및 여권발급, 군대지원업무 등 매우 다양하다.

"Next Steps"정책은 그 출범 이후 공무원제도가 관리되는 방식에 혁신을 가져왔고, 우리는 이제 수행하는 직무에 따라 구체적으로 규명된 관리체제하에서 운영하고 있다. 결과적인 측면에서 이러한 정책은 지난 몇 년간 매년 약 3% 정도의 효율성 증대를 가져왔으며, 서비스의 질을 크게 향상하였다. 더군다나 이러한 성과가 1988년 58만명이던 공무원 규모가 현재 48만<sup>2</sup>이하로 줄어든 상황에서 이루어졌음을 명심해야 할 것이다.

2 48만이라는 공무원수는 교원, 경찰, 지방공무원을 제외한 국가공무원수이다. 영국의 전체 공무원수는 지방공무원 361만명 등을 포함하여 411만명이다. 참고로 우리나라 공무원수는 국민 48.9명당 1명인데 영국은 142명당 1명으로 영국의 1/3수준이다. 전체 고용인력 대비 공무원비율은 영국 8.3%로 우리의 4.4%에 비해 훨씬 높다

마. 현장 정책(Charter Programme)

하지만 우리의 개혁정책은 효율성 향상에 국한된 것은 결코 아니다. 세 번째의 주된 주제는 사용자, 즉 고객으로서 시민에 대한 관심이다. 이러한 측면을 가장 적절하게 반영하는 것이 바로 1991년 수상에 의해 채택된 시민헌장이며, 이는 바로 공공서비스에 대한 사용자를 최우선으로 여기고, 그들을 장애물이 아닌 고객으로 여기는 정부의지의 표현이다.

현장정책은 좋은 공공서비스 전달에 꼭 필요한 6가지의 광범위한 원칙에 기초하고 있다.

1. 분명한 서비스 기준이 마련되고, 점검되며, 발간되어야 하고 아울러 기준에 준거한 실적이 제시되어야 한다.
2. 공공서비스가 어떻게 수행되고 있으며, 비용은 얼마나 되며, 그리고 얼마나 잘 수행되고 있으며 책임자는 누구인지 등에 관한 완전하고 정확한 정보가 즉시적이고 편리한 용어로 제공될 수 있어야 한다.
3. 공공분야는 가능한 한 선택의 여지를 제공해야 한다. 서비스 사용자와의 장기적이고 체계적인 자문이 가능해야 하며, 가능한 한 사용자의 시각이 고려되어야 한다.
4. 친절하고 도움이 되는 서비스가 이름표를 착용한 공무원에 의해 제공되어야 한다.

5. 만일 일이 잘 되지 않았을 때는 사과가 있어야 하고, 충분한 설명과 함께 가장 신속하고 효과적인 조치가 제공되어야 한다.

6. 돈에 대한 가치 : 기준에 대비한 독자적인 성과확인 은 물론, 주어진 예산하에서 효율적이고 경제적인 서비스 제공이 이루어져야 한다.

시민헌장은 민영화된 사업을 포함한 공공분야의 모든 서비스에 포괄적으로 적용되는 10년 정책으로 채택되었으며, 다음과 같은 많은 혁신을 초래하였다.

- 모든 주요 공공서비스(병원, 학교, 대중교통 등)를 내용으로 하는 서비스 분야별 개별 현장정책은 서비스의 최저 기준을 설정하고, 그 기준이 성취되지 않을 때 주민들이 무엇을 할 수 있는지를 내용으로 하고 있다.
- 많은 양의 비교 가능한 정보의 발간;
- 정기적인 사용자 요구에 대한 조사와 소비자 불만에 대한 건설적인 활용 체계;
- 현장정신에 입각하여 공공서비스를 제공한 사람들에게 수여되는 현장마크와 같은 수상제도.

새롭게 들어선 노동당 신정부는 현장정책을 지속하기로 확인했으나, 공급자의 선의의 의지보다는 사용자의 욕구에 대한 강조를 증대하는 방향으로 재차 방향을 정립하고 있으며, 본인은 그 근본정신이 최소한 유지되거나 강조되리라 생각한다.



### 3. 질에 대한 경쟁(Competing for Quality)

영국의 공무원제도에 대한 막대한 영향은 “질에 대한 경쟁”(좀더 나은 공공서비스의 구매)이란 제목으로 1991년 출간된 백서에서 비롯되고 있다. 이 보고서는 경쟁의 촉진과 함께 민간분야 도입의 확대를 통해 재원에 대한 가치를 증대하는 정부전략을 구축하고 있다. 그것은 더 이상 필요가 없는 사업을 중단하고, 가능한 민영화와 민간위탁을 확대하며, 기관내부에서도 효율화를 위해 경쟁을 도입할 것을 강조하고 있다. 그 결과 영국은 상당한 비용의 절감을 이룩하였다. 1992년 4월과 1996년 3월 사이에 36억 파운드에 달하는 활동이 심사되었고, 매년 약 20%에 이르는 7억 2천만 파운드의 예산절감이 달성되었다. 가장 인상적인 것은 그러한 수준의 예산절감에도 불구하고 서비스의 수준은 유지되거나 심지어는 향상되었다는 점이다.

### 4. 인력관리와 책무위임(Human Resource Management and Delegation)

이러한 과정에서 얻은 가장 중요한 교훈 중 하나는 진정한 변화는 오직 동기 부여가 잘된 사람들로 부터 비롯된다는 점이다. 이것은 곧 효과적인 관리는 조직내 구성원 개개인으로서 하여금 자신을 최대한 개발하고 최선을 다 할 수 있는 기회를 보장하는 것을 의미하고 있다.

자칫하면 우리는 필수 불가결한 관리와 개발체계를 내각사무국내에서 설계하여 이를 여러 부처에 적용할 뻔하였다. 하지만 개혁정책의 가장 중요한 성공요인의 하나는 광범위한 관리 위임과정에서 비롯되고 있다. 여러 측면에서 “Next Steps”은 1980년대 공무원제도에서 볼 수 있는 매우 집권화된 관리체계로부터 벗어나도

록 독촉하는 표상이 되고 있다. 이후 영국은 가장 최소한의 규정을 제외하고는 보수, 업적평가, 서비스 요건 등에 있어 부처와 집행기관에 광범위한 위임을 실현하고 있다. 그 결과 우리는 더 이상 공공서비스에 대한 공통의 보수기준이나 업적평가체제를 가지고 있지 않고 있다. 하지만 우리의 경험상 보수와 인사관리체제를 여타 측면의 관리와 연계하는 것은 조직의 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해 꼭 필요하다고 생각한다.

### 5. 윤리기준과 공직서비스 강령(Ethical Standard and The Civil Service Code)

여러분의 관심을 끌 만한 두가지 변화가 최근에 있다. 첫째, 1994년 발간된 “지속성과 변화”라는 백서는 금세기 공무원제도의 근간이 되고 있는 윤리기준·성실성과 청렴성, 정치적 중립, 객관성과 공정성, 업적에 근거한 채용과 승진, 그리고 부처를 통한 의회에 대한 책임성을 정부의 입장에서 재확인하고 있다. 이러한 기본적인 가치에 대한 재강조는 야당이 지지해서가 아니라 우리에게 매우 중요하다.

이러한 내용은 1996년 1월 의회 특별위원회의 권고에 부응하여 공직서비스 강령이 공포되고 복무요건과 기간에 반영됨으로써 재차 강조되었다. 주머니에 들어갈 만한 크기로 제작된 강령은 모든 공직자에게 배부되어 모든 공직자가 지녀야 할 가치와 공직서비스의 헌법적 체제에 대한 간결한 설명을 제공하고 있다. 그것은 또한 공직자들로 하여금 하지말아야 할 것을 강요받을 경우 대처할 수 있는 새롭고 독립적인 고충절차를 제공하고 있다. 이와 관련된 자료는 한국어 번역본이 제공되고 있다.

### 6. 고위공무원단(Senior Civil Service)

내가 언급하고자 하는 두 번째 변화는 지난해 새로 설립된 고위공무원단으로, 이는 정책결정자, 관리자 및 전문가 등 약 3천명의 최고위직으로 구성되어 있다. 그 목적은 개혁정책이 초래할 수 있는 분산효과를 의도적으로 대처하고자 하는데 있다. 공직사회를 통틀어 고위 공직자로 구성되는 독특한 집단을 창설함으로써 영국은 공공서비스의 본질적인 결속력을 재삼 강조하고 있다. 고위공직자의 개념은 비록 부처와 기관에 고용되어 있지만 보다 광범위한 충성심과 독자성을 부여하면서, 아울러 주요 공직윤리기준을 유지하고 관리는 현대화하는데 있어 지도자적 역할을 부여하는데 있다.

고위공무원단 구성원은 다음과 같은 중요한 측면을 지닌 공통된 프레임워크를 지니고 있다.

- 독립된 고위보수평가기구에 의해 통제되고, 공통된 직무가중치 평가체제에 연계된 중앙집권적 보수구조;
- 최초로 계약기간, 공직서비스 강령을 비롯한 임용조건에 관해 개별적으로 공식적인 계약서를 작성;
- 공통된 업적평가체제;
- 개개인의 현 소속부처나 기관에 국한되지 않고 부처간 이동을 야기하는 문화를 촉진하기 위해 세미나 또는 개발센터와 같은 부처간 이동을 권장하는 의도적인 노력;
- 이러한 요소들을 지향하기 위한 공통된 핵심성과기준 - 전략적 방향, 관리와 의사소통, 그리고 개인적 속성 등 자격기준

### 7. 새로운 정부(The New Government)

지나 18년간 이룩된 많은 변화는 의회의 여야로부터 지지를 받았고, 신정부는 이러한 변화에 기초하여 더욱더 발전을 도모하겠다고 분명히 선언하고 있다.

- 서비스 전달은 위임된 관리책임과 함께 집행기관을 통해 계속될 것이며, 적인 관리체계의 일부에 의했을 때의 효율성 향상을 위한 노력
- 엄격한 지출통제에 대한 지속적인 노력하에서, 효율성 증대를 위해서는 시장에서의 시험과 민간위탁은 여전히 중요한 의제가 되고 있다. 하지만 이들은 민간에 의한 제공이 바람직하다는 관점에 그치는 것이 결코 아니다. 신정부는 또한 민간분야의 벤처자본을 포함하여 공공분야와 민간분야의 협력체제를 위해 노력할 것을 재차 확인하고 있다.
- 이미 언급한 바와 같이 현장정책의 핵심은 유지되고 발전될 것이다.

분명한 것은 신정부가 이러한 이슈들을 참신한 시각으로 볼 것이며, 제안된 것을 보면 몇가지 새롭고 흥미로운 사항들이 발견되고 있다. 그 목적은 우리가 업무를 수행하던 방식을 달리하여 공급자 내지는 생산자의 관점에서가 아니라 사용자의 관점에서 행정업무를 수행함으로써 정부를 국민에게 좀더 가까이 가져가는 것이다. 정부는 이미 국민들을 보다 나은 서비스를 개발하는데 참여시킨다는 방침을 발표했는데, 이는 곧 국민에 귀기울이고 그들을 자문하는 것에 더욱 강조를 두고 있음을 의미하고 있다.

그것은 또한 급속하게 발전하고 있는 정보기술을 활용하는 것을 의미하고 있다. 우리만이 예외는 아니겠지만, 과거에 우리가 본 것은 각 기관이 당연한 특정

목적은 수행하기 위해 정부부처 또는 기관내에 설치된 독자적인 정보기술의 발전이다. 이제 우리는 전 중앙정부나 부처간을 잇는 서비스 전달을 연계하는 정보기술의 사용을 눈앞에 두고 있다. 이것은 부분적으로는 효율성을 증대하고, 정부와 시민 및 민간기업들을 연계하는 과정을 증진하고 단순화하며, 국민들이 공공서비스에 보다 용이하게 접근하게 할 것이다. 우리는 현재 예를들어 여권 및 운전면허 신청, 소득세 신고 등 광범위한 정부서비스에 있어 전자적인 "one-stop 서비스" 구축을 위해 노력하고 있다.

한편 신정부는 공공서비스에 대한 몰입과 전문적이고 공정한 영국의 전통적인 공무원제도를 유지 발전시킬 것을 강조하고 있다. 또한 신정부는 공직자들에게 엄격하고 잘 짜여진 훈련을 제공할 것이라 선언하는 한편, 현재 법규가 아닌 공직서비스 강령을 법규화할 계획을 갖고 있다.

이러한 요구를 실현시킬 수 있는 정책은 가을에 출간될 예정인 "보다 나은 정부"라는 책에서 나타날 것이다. 그 계획은 다음과 같은 정부를 표방할 것이다.

- 개방되고 책임을 수반하며;
  - 일반국민은 물론 기업들의 접촉이 용이하고 그들 요구에 부응하며;
  - 효율적이고 효과적이며;
  - 일관성이 있으며 전략적인 정부
- 이러한 요소들을 지향하기 위한 공통된 핵심성지표...

### 8. 결론(Conclusion)

지금까지의 정책변화를 통해 중앙정부 담당부처의-내각사무국과 재무성-역할은 매우 결정적이었다. 우리는 지난 18년간 개혁정책의 다양한 단계를 통해 그것이 진전될 수 있도록 노력하였으며, 초기에는 지시적인 입장에서 시작되었으나 변화에 대한 요청이 일상적인 관리체제의 일부분이 되었을 때는 항상 변화를 수용하고 훨씬 덜 공격적인 역할을 수용할 수 있는 준비를 갖추고 있었다. 예를 들어 인력관리 기능의 경우, 중앙부처의 역할은 부처와 기관들간에 정보교환을 원활히 촉진시키고, 공무원제도를 통털어 가장 훌륭한 사례를 발굴하고 전파하는 것이 가장 값진 것이라는 교훈을 우리는 받아들이고 있다. 좀더 일반적으로 우리가 당면하고 있는 가장 핵심적인 도전은, 한편으로는 책임을 이양하면서도 다른 한편으로는 일관성을 유지하는 것 같은 적절한 균형을 유지하는 것이다.

영국 재무성 정부의 신탁기관 이니셔티브 연구소 소장 미셸 피리(Michel Piri)씨의 www.fiza.co.uk(1998) 중 발췌



## 영국의 시민헌장(The Citizen's Charter)<sup>1</sup>

### 1. 헌장의 연원

국영기업과 공공시설을 고객 지향적으로 변화시키는 데는 민영화가 가장 효과적인 수단이다. 마찬가지로 내부시장방식은 교육이나 의료제도와 같은 인적 서비스를 고객 지향적으로 바꾸는 데 있어 유용한 방법이다.

그러나 민영화나 내부시장과 같은 접근방법이 도입되기 어려운 부문에 대해서는 어떻게 할 것인가. 이러한 공공서비스 부문은 국영기업이나 공공서비스의 전형적인 특징을 보여주고 있다. 생산자 지배방식이기 때문에 소비자의 요구나 필요에 둔감하였다. 따라서 그 서비스는 높은 비용에 비해 상대적으로 형편없는 서비스를 제공했고, 시설이나 업무처리에 있어서도 전근대성을 면치 못하였다.

민간부문으로 넘어간 국영기업이나 공공부문은 시장경제상의 압력이나 경쟁자들로부터의 압력에 노출되게 되었다. 따라서 자신들의 이익을 위해서도 고객의 요구에 민감하였다. 그들은 고객을 끌거나 고객과 좋은 관계를 유지하기 위해 평

<sup>1</sup> 영국 보수당 정부의 싱크탱크인 아덤스미스 연구소 소장 매슨 피리(Madsen Pirie)박사의 'Blueprint For a Revolution'(1993) 중 발췌

판에도 신경쓰게 되었다.

내부시장 거래체제로 전환된 공공서비스 부문은 고객 유치에 심혈을 기울였는데 고객 유치가 국가재원 확보와 직결되기 때문이다. 물론 이러한 서비스가 아직 국민의 세금으로 운영되긴 하지만 세금을 자신들의 재원으로 사용할 수 있는 몫이 이제는 고객의 선택여하에 따라 좌우되기 때문이었다. 학부모들의 선택, 지역 보건 관리자, 기금보조 개업의 이들 모두 원리는 같다. 재원을 끌어오기 위해서 이제 모든 공공서비스는 소비자를 의식하지 않을 수 없었다.

문제는 민간시장의 원리나 내부시장 원리가 적용되지 않는 공공부문을 소비자 지향으로 만드는 것이었다. 이 문제에 대한 해답이 영국에서는 “시민헌장”이었다. 민간부문이 상업적 동기에서 하던 일을 공공부문에 도입하고자 하는 시도였다.

이 헌장은 일반국민이 세금을 지불하고 그에 상응하는 공공서비스를 받을 권리가 있다는 것을 기본 논리로 하고 있다. 이것은 국민이 적절한 서비스를 받지 못한 경우, 이에 대해 상응하는 조치가 있어야 한다는 것을 동시에 포함하고 있다.

일반 민간시장에서는 결함 있는 물건이나 고객이 원치 않는 상품에 대해서 환불이 가능하다. 항공사들은 비행이 취소되거나 연착되었을 때 호텔비를 보상해 주기도 한다. 이러한 관행은 민간부문에서는 일반화되어 있다. 이는 이타주의적 관점에서가 아니라 고객만족을 통해 지속적인 거래유지와 신규거래를 열기 위한 당연한 행동이다.

그러나 공공서비스는 세금으로 운영될 뿐 아니라 다른 곳에서 같은 서비스를 받을 수 없기 때문에 고객들의 요구에 귀를 기울일 필요가 없는 것이다. 대신 서비스 관리자들은 그들의 복지에 영향을 미치는 생산자들의 요구에 더 신경을 쓰게 된다.

시민헌장은 이러한 상명하달식 사회를 관련 당사자들의 요구에 민감하게 반응하는 사회로 변화시켰다. 소비자 지향적인 관행을 유도하기 위해 헌장에서는 법률을 이용하였다.

시민헌장은 공공서비스 자체가 일반국민과의 계약이라는 전제에서 출발한다. 세금의 대가로 서비스를 받는다는 것이다. 이러한 계약은 암묵적인 것이다. 이 계약은 실행을 담보할 강제조항이 없고, 실적으로 평가할 기준이 정해져 있는 것도 아니다. 납세자들은 그 계약위반에 대해 처벌받지만 국가 혹은 공공단체는 계약불이행에 대해 처벌규정도 없을 뿐 아니라 처벌할 수도 없다.

시민헌장은 이러한 암묵적인 계약을 명시적인 계약으로 만들었다. 각 공공기관에 대하여 의무조항을 명시하고 일반국민이 당연히 누려야 할 권리도 명시하고 있다. 제공될 서비스의 수준을 규정하여 불이행시 일반 국민들이 시정조치를 요구할 수 있도록 하였다. 환언하면, 시민헌장은 예전의 암묵적 계약 하에서 시민들이 가지고 있던 권리를 명시화하고 권리보장을 강제화한 것이다. 암묵적인 묵계가 명시적 계약으로, 도덕적 의무가 강력한 법률적 의무로 바뀐 것이다. 시민헌장은 국민과 국가 간의 관계를 명시적이고 강제적인 계약을 통해 일실했다.

한때 정치철학자들이 좋아하던 사회적 계약을 적어도 다음 두가지 커다란 약점을 가지고 있었다. 하나는 구체성이 부족하다는 것이고 다른 하나는 계약관계가 일방성을 띠고 있다는 것이다.

복종과 의무이행의 대가로 시민들이 받을 수 있는 권리가 상세하게 규정되어 있지 않다는 점에서 구체성이 결여되어 있었다. 문서화되어 있지 않았기 때문에 강제적인 약정조항 또한 없었다. 따라서 국가가 의무를 이행하지 않을 경우 국민들이 취할 수 있는 행동의 근거가 없었고 단지 도덕적 정당성이라는 애매한 만족감만 있을 뿐이었다. 국가에 대해 의무이행을 촉구해 본 국민들은 누구나 문서화되지 않은 계약이 휴지조각과 다름없다는 것을 곧 깨닫게 되었다.

두 번째의 약점은 관계의 일방성이다. 모든 것이 한꺼번에 오고 가는 “받느냐 마느냐”의 식이다. 사실 국가의 독점권력을 고려한다면 그 거래를 택하지 않는다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 마치 우리가 필요로 하는 모든 물건을 한 가게에서 한꺼번에 사야만 하는 것과 같다. 어느 개별적인 품목에 대해서도 스스로 결정

하고 선택할 수 있는 기회란 없다.

시민헌장은 모호하고 막연한 사회적 계약을 일련의 구체적이고 강제적인 계약으로 바꾸었다. 국가의 의무를 영역별로 세부적으로 명시했고, 불이행시 국민들이 권리를 행사할 수 있도록 구조적 장치를 마련했다. 시민헌장은 국민과 국가와의 관계에 대한 혁명적인 재정의의를 의미했다. 그동안 국가가 항상 누려왔던 복종이라는 것을 국민이 국가로부터 확보할 수 있도록 했다는 것이다. 그렇게 함으로써 양자간의 균형이 국민쪽으로 기울도록 시정한 것이다.

이것은 실질적으로 공공서비스 전 부문에 대한 완전한 재평가를 의미했다. 각 부문은 목적을 재검토하고 목표가 무엇인지를 명백히 해야만 했다. 최종 생산물이 무엇인지를 생각해 본 것은 이번이 처음이었다. 각 부문은 성과를 객관적으로 측정하기 위하여 독립적인 감시절차를 마련해야 했다. 수행한 일에 대한 자체평가 결과에는 별 의미를 부여하지 않았다. 평가는 오히려 일반국민들로부터 신뢰를 얻느냐 못 얻느냐의 문제였다.

결국 공공부문은 서비스가 약속한 기준에 미달하는 경우 이를 보상할 수 있는 시스템을 도입할 수 밖에 없었다. 때로는 국민 각자에게 보상을 지불하기도 하고 때로는 대체서비스를 제공하기도 하였다. 명시된 계약조항에 미달하는 서비스가 제공되면 자동적으로 신속한 시정조치가 취해졌다.

공공서비스 부문은 바로 국민들이 기대하는 수준의 이행목표를 발표한다. 물론 이 목표 자체도 현장프로그램이 발전함에 따라 개선되게 되어 있다. 독립적인 성과측정 시스템이 만들어지고, 실적이 명시된 수준에 미달할 때는 일련의 시정절차가 작동하게 된다.

이 제도의 세가지 요소인 목표, 감시 및 시정은 상호 보완적으로 작용하고 있다. 예를 들어, 이행목표를 설정하기 위해서는 일반 국민들의 의견수렴 절차를 거쳐야만 했다. 전반적으로 공공서비스 부문이 고객이 원하는 바를 찾고자 시도한 것은 이것이 처음이었다. 민간부문에서는 일상활동이었던 고객의 만족을 위한

시장조사가 공공부문에서는 과거 그 필요성조차도 인식한 적이 없었다.

공공서비스 부문은 생산관리 시스템을 도입하여야 했다. 수행성과를 관리하기 위해 정보체계도 갖추어야 했다. 이는 민간기업에서는 보편적인 것이다. 그러나 영국 공공서비스 부문에서는 이것은 가히 혁명이었다.

이러한 변화를 정착하는 데는 엄청난 노력이 필요하였다. 모든 활동의 이행목표가 설정되어야 했고, 그 이행과정을 또한 명시해야 했다. 실적평가를 위한 평가체계 뿐 아니라 목표미달시의 행동준칙도 세부적으로 명시되어야 했다.

각 부문은 고객의 요구를 파악하기 위해 절차도 명시해야 했으며, 직원들에 대한 동기부여 방법도 제시해야 했다. 공공부문 전체가 일련의 구체적이고 강제적인 계약 하에 놓이게 되었다. 공공부문의 행동양식 또한 변하게 되었다. 지시에 따라 일하는 정부의 수족과 같은 역할에서 고객의 요구를 감지하고 이에 반응하는 고객 서비스업무로 전환하게 된 것이다.

국영생산체제가 가지고 있던 가장 큰 약점은 직원들이 대부분 집권당을 추종하는 열성적인 공무원이었다는 것이다. 그러나 이제는 비중이 고객만족쪽으로 이동하였고 서비스도 보다 혁신적이고 이상적인 방식으로 바뀌어졌다. 고객만족을 위해 민간부문의 양식이 연구되고 도입되었다.

물론, 민간부문에서는 이익추구를 위해 이러한 활동을 한다. 고객을 만족시켜야 하며, 이 노력의 결과는 고객증가와 함께 수입과 이윤의 증가로 직결된다. 비용을 절감하고 효율을 높이는 동시에 거래관계의 단절로 인한 파산의 위험이 없어지는 것이다. 그러나 공공부문은 그러한 동기가 존재하지 않는다. 따라서 이러한 성과를 이루기 위해서는 직원들의 행동을 끌어낼 수 있는 유인책이 마련되어야 한다.

성과급이 바로 이를 위한 제도적 장치로서 거론되어 있다. 공공부문에서 직원들의 동기부여를 위해서는 성과와 직결되는 급여체계가 한 방법이 될 수 있다. 이것은 공공부문이 시행하던 종래의 '실적 보너스'와는 전적으로 다른 것이다. 이 실

적 보너스는 실제로 실적과는 관계없이 당연히 받는 것으로 제도화되었다. 반면, 성과급은 자체평가에 근거한 투입량이 아니라 고객에게 이익을 준 생산량에 따라 결정되는 것이다. 시민헌장은 이러한 과정을 통해 공공서비스의 생산자 지향체계를 소비자 지향적으로 완전히 탈바꿈시켰다.

시민헌장에 대한 반대는 보통 회의론의 형태로 나타났다. 그러나 서비스를 개선하고 가치 있는 일을 하겠다는 목표에 반대하기는 어려운 일이었다. 많은 사람들은 아직도 침묵을 지키며 관망하고 있다. 지금까지 무관심과 경멸로 대대 왔던 공공부문이 갑자기 정중하고 사려 깊게 행동한다는 사실 자체를 믿을 수가 없었다. 그러나 이 시도는 국민들로부터 인정받았고 한편으로는 국민들이 원하고 있는 것이기도 하였다.

이러한 형태의 비판은 오직 성과를 가시화함으로써 가라앉힐 수 있는 것이다. 지금까지의 공공서비스에 대한 불신은 필연적인 것이었다. 변화된 공무원의 태도, 서비스 개선과 같은 명확한 결과들을 직접 접해야만 국민들은 명시적 계약으로의 변화가 실제로 득이 됨을 믿게 될 것이다. 일반 국민들은 예약시간이 확정되기를 바랐고, 대기시간이 30분 이내가 된다는 것에 만족할 뿐 아니라 정보가 사전에 공개되고 그들의 관심사에 귀를 기울여 주는 것을 긍정적으로 평가하게 되었다.

좀더 논리적인 비판은 공공부문의 문제를 민영화로 해결할 수 있다는 개념 자체에 대한 것이었다. 비판자들은 다음과 같이 말한다. “민간회사들은 돈을 벌고 생산하지 않기 위해 고객들의 반응을 민감하게 대응하지만, 국민의 세금으로 운영되는 공공부문은 민간회사와 같이 행동하지 않고 있다. 왜냐하면 수입이 보장되고 파산할 염려가 없기 때문에 동기 자체가 존재하지 않는다.”

이 비판은 시민헌장과 내부시장의 요점을 간과하고 있다. 공공부문이 민간시장과 같을 수는 없지만 유사한 행동반응을 유도해 낼 수 있을 만큼 민간시장과 닮은 것 또한 사실이다.

재원은 세금으로 나오지만 재원의 흐름을 소비자들이 선택한다면 소비자들은

만족시켜야 할 동기가 생기게 되는 것이다. 공공부문이 소비자들로부터 이윤을 얻어낼 수는 없지만 생산자들의 급료가 소비자의 만족도에 따라 결정된다면 소비자들에 대한 배려를 외면할 수는 없을 것이다.

시민헌장이 민영화와 자유경쟁을 대체할 수는 없다. 정부백서는 공공사업 수행에 있어 민간기업의 더 활용하고 민영화와 자유경쟁을 증대시킬 것을 공언한 바 있다. 이러한 프로그램은 가능한 한 많은 고객들에게 선택의 범위를 넓혀 주고 서비스 생산과정에서 경쟁을 필요로 하고 있다.

시민헌장은 공무원들의 업무수행에 대한 자부심을 불러넣고자 했다. 공무원들 대부분은 성취동기를 갖고 있었고 훌륭한 업무수행으로 국민에게 봉사하기를 원하고 있었다. 오랫동안 그들은 그러한 욕구를 마음껏 발휘하는 것을 고무하거나 허용하지 않는 체제 내에서 굳어 있었다. 그러나 시민헌장이 상황을 반전시켰고, 우수한 서비스가 제일의 목표가 되었으며 그에 상응하는 보상을 약속하였다.

민간회사들의 경우에는 노력과 실적에 대해 금전적 이득 외에도 표창이라는 보상으로 직원들에게 내부적인 성취동기를 부여한다. '월별우수사원'을 시상하거나 최고 실적을 보인 지점을 기관단위로 표창하기도 한다. 시민헌장도 동일한 방식을 채택했다. 선망의 대상인 '헌장기장(Chartermark)'은 공공부문 중에서 우수한 실적으로 올린 경우에만 주어지는 상이다.

지금까지 이 기장이 주어진 경우는 단지 50번밖에 없었다. 고객과의 협의 및 상담, 서비스 기준에 대한 명확한 정보 제공, 정중하고 효율적인 서비스 목표성취 등의 기준에 따라 수여되었다. 물론 이러한 실적은 독립적으로 평가되고 확인절차를 거치게 되며, 이 경우에도 아주 특별히 우수한 경우에 시상된다.

이 제도의 목적은 공공부문의 단결심을 고양하고 공직자에 대한 자부심과 성취감을 불러 일으켜 고객들에게 보다 나은 서비스를 제공하려는 데 있다. 시민헌장으로 인한 큰 변화는 공공부문이 이제 그들이 추구해야 하는 목표를 명확히 알게 되었다는 것이다.

공무원이 명찰을 착용해야 하는 것도 시민현장에 규정된 작은 부분중의 하나이다. 심리적인 측면에서의 이유는 간단하다. 일반적으로 사람들이 공무원들과 접할 때 거대하고 정체가 불분명한 비인격적인 조직과 상대하고 있다는 느낌을 갖게 된다. 그러나 공무원이 명찰을 착용하고 전화통화시 자신의 이름을 밝히는 것은 일반인들에게 한 개인과 상대하고 있다는 느낌을 갖게 한다. 큰 조직 속의 미세한 틈바구니에 불과했던 때와는 달리 실적이 자신의 이름으로 할당되자 담당자들은 예전과 다른 행동을 보였다. 명찰은 새로운 용도로 이용되었다. 공공서비스의 담당자와 서비스 기준에 대한 정보를 공표하게 된 것이다. 따라서 고객들은 고충 처리의 절차도 훨씬 쉽게 이용할 수 있게 되었다. 이제 고객들은 그들이 상대하는 공무원이 누군지 알 권리를 가지게 된 것이다.

## 2. 부문별 현장

대부분의 부문별 현장은 1991년 가을과 1992년 여름사에 공표되었다. 이 현장들의 분야는 지역적으로나 서비스의 종류에 있어서나 아주 다양하였다. 현장의 질적 수준에 있어서도 아주 다양하였고 내포된 고객익의 강도에 있어서도 가지각색이었다.

이는 다른 기관에서는 어떻게 하고 있는지 알지 못한 채 각 기관이 자체적인 규정을 만들고 있는 상황에서 충분히 예상할 수 있는 일이었다. 따라서 현장들은 매년 갱신되고 수정·보완되면서 상호 간에 장점을 알게 되고 다른 성공사례를 접하게 됨으로써 점점 더 통일된 체제를 갖추게 될 것이다. 정부는 이러한 현장 간의 과리 등을 조정하기 위해 내각 내에 현장을 다루는 부서를 설치하고, 외부의

조언을 청취하기 위해 외부인사들로 구성된 위원회를 설치하였다. 이 두 기구는 나중에 신설된 과학 및 공공서비스부에 통합되었다. 각 담당부서에서 발의된 초안은 이들 부서와 위원회에 제출되어 토론과정을 거치면서 수정되었다. 이 두 기구는 각각의 현장들을 전체적으로 개관할 수 있었고, 유용한 제안을 할 수 있는 위치에 있었다. 이런 상호 조정과정을 거치면서 각 현장들은 동질성을 가지게 되었다. 가령, 제출된 현장 초안과 최종적으로 발표된 것을 비교해 보면 그 개선의 정도를 파악할 수 있다.

각 개별 현장이 해당 공공부문에서 용인되어야 한다는 것은 기본적인 전제였다. 그들이 수행해야 할 의무가 국외자의 강요가 아닌 스스로의 의지와 책임있게 추진되어야 하기 때문이다. 즉, 각 부문이 스스로 정립한 이행약속을 스스로 책임지는 것이다. 또한 최종적으로 나온 기준들은 해당서비스의 실제경험과 그 한계의 인식에 기초하고 있다. 각각의 현장을 작성한 담당자들은 일련의 문제점들이 공통적으로 나타난다는 사실을 발견하게 되었다.

예를 들면, 서비스기준 설정시 고객들의 자문을 받으려는 시도를 했었는가? 현장이 필요로 하는 정보를 제공하고 이행을 통제할 수 있는 관리체계가 있는가? 실제로 서비스를 측정할 수 있는 제도적 장치가 있는가? 그리고 그 장치가 국민들로부터 신뢰받을 수 있는가? 일반 국민이 정보에 쉽게 접근할 수 있고 그러한 정보가 이해하기 쉬운 용어로 쓰여 있는가? 쉽게 이용할 수 있는 고충처리 절차가 있는가? 국민들의 서신 혹은 전화문의에 대해 제대로 응답하고 있는가?

이러한 질문들은 단순히 그 답변이 중요한 것이 아니라 요구되는 문화의 변화를 나타내 주는 것이다. 공공부문은 이제 전반적인 업무를 재점검할 필요가 있었고 고객의 관점에서 새로운 시작이 필요하였다. 각 부문이 그들 나름대로 서비스를 발표하는 것은 무의미한 일이 되었다.

젊은 시절 공공부문에서 일한 경험이 있었던 존 메이저총리는 이 문제를 다루기 위해 특별각의를 소집했다. 이에 따라 각 부장관들과 서비스부문, 현장담당부



서 및 위원회 책임자들이 1992년 1월 회동에서 지금까지의 진전사항을 재검토하고 향후의 계획을 논의하였다. 그 회의는 각 부서의 현장에 대한 해당 장관들의 설명과 이에 대한 질의 응답, 그리고 앞으로의 개선 계획 설명 등의 내용으로 진행되었다.

이것은 각 부서들로 하여금 가시적인 실행을 요구하는 것이었다. 동료들의 면전에서 각 부 장관들은 부서가 자랑할 만한 것을 내놓고자 하였다. 질의를 통해 부족한 부분을 드러나게 하고 그 부분에 대해 집중적인 토론을 거치게 함으로써 개선이 가능토록 하였다. 발전에 대한 요구는 현장이 보다 진보적이어야 한다는 것과 마찬가지로. 지난 해보다는 개선되어야 한다. 실행을 담보하기 위해 회의는 6개월마다 열리게 되었다. 각 부서에서 회의준비가 고정된 일과 중의 하나가 되었다.

회의에 대비하기 위해서도 일을 추진하게 되었고 발표할 만큼의 진척을 이루고자 하는 동기를 가지게 되었다. 각 부서는 훌륭한 현장 마련뿐 아니라 다음 회의에서 좋은 결과를 내놓기 위해서도 공공서비스가 타당성 있고 고객 지향적이 되도록 독자적인 팀을 운용하였다. 이 과정에서 30개가 넘는 현장들이 나타났지만 상당수가 한정된 시야와 관심사 때문에 국민들에게 큰 영향을 주지는 못했다.

정부는 시민현장의 철학에 대한 일반국민들의 신뢰가 그들이 1년 내내 이용하고 관심이 많은 분야에서의 실적이 어떠한에 따라 좌우될 것이라고 생각했다. 만약 이러한 분야에서 가시적인 성과를 거두게 된다면 정부는 물론, 일반시민들에게도 그 가치를 입증받게 되는 것이다.

세 가지 주요분야는 '3P', 즉 승객(Passengers), 환자(Patients), 그리고 학부모(Parents)였다. 철도승객, 의료서비스 이용자, 학부모들이 현장을 통해 서비스가 향상되고 있다는 것을 느낀다면 현장의 가치는 바로 입증될 수 있는 것이다.

세 가지 중에서 국가의료서비스제도와 교육제도는 내부시장시스템도입으로 고객 지향적인 문화로 재편되기 시작하는 과정에 있었다. 현장이 해야 할 일도 각

서비스가 고객을 먼저 생각하며, 국가의 재원이 결국은 국민과 국민 사이의 계약의 한 부분이라는 인식을 바탕으로 사용되어야 한다는 것이다. 간단히 말해서 고객을 최우선해야 한다는 것이다.

세 가지 중 마지막은 철도부문이다. 철도부문은 이미 민영화가 예정되어 정부 백서로 발표할 예정이었다. 이를 위해 준비된 방안은 선로부문의 분리, 민간회사에 대한 사용권 부여와 역의 임대 및 매각 등이었다. 이를 실행하기에는 상당한 기간이 소요될 것이나 그렇다고 해서 현장의 필요성이 없어진 것은 아니었다.

민영화 대상인 철도부문에 현장을 도입함으로써 현장 자체가 민영화의 대체물이 아니라는 전제가 확립되었는데, 물론 경우에 따라서는 민영화의 전단계가 될 수는 있었다. 고객에 대한 배려, 자체적인 서비스기준 마련 등이 민영화를 정착시키는 데 오히려 도움을 주게 된다는 것은 분명하였다. 민간회사들은 이미 확고한 사업적 동기에서 이러한 활동을 시행하고 있기 때문이다.

철도부문은 현장도입을 하는 데 있어 가장 어려운 부문이었다. 오랫동안 철도는 자본주의적 관리방식 하에 놓여 있지 않았다. 막대한 손실분을 보조금으로 조달하면서도 정기관 승객들에게 할인이나 특별혜택 등이 없었다는 것은 이해하기 어려운 일이었다. 다른 나라와는 달리 영국 철도이용자들은 운임을 고스란히 지불해야만 했다. 타 공공부문에 비해 훨씬 심했던 것은 영국철도가 노후장비와 차량으로 운영해 나갈 수 밖에 없었다는 점이다. 주요도시간 노선은 시속 225km의 전동식 열차가 운행되는 반면 남동부지역의 일부 노선은 1930년대의 객차를 이용하고 있었다.

영국 철도서비스에 대한 주된 불만 중의 하나가 바로 이러한 객차에 관한 것이었다. 특히 몇몇 노선은 정도가 훨씬 심했는데 기령 런던의 티베리(Tilbury)와 사우스엔드(Southend)간 노선은 '거지노선(Misery Line)'이라는 악명을 갖게 될 정도였다. 오랫동안 질 낮은 서비스에 시달려온 일부 승객들은 법적인 제소까지도 고려한 적이 있다. 운행정보 및 안내의 결여, 승객을 짐짝 정도로 간주하는 승무원들의

자세 역시 생산자 지배방식의 인상을 지우지 못하고 있었다.

승객현장이 나오기까지는 많은 시간이 걸렸고, 따라서 가장 늦게 나온 현장 중의 하나였다. 처음에는 승객현장의 목표를 정확성과 신뢰성에 두었다. 도시간 운행에 있어 정확성이라 함은 90%의 열차가 예정시간 10분 이내에 도착하는 것을 의미하여, 한편 신뢰성이라 함은 예정된 운행편의 99%가 운행하는 것을 의미했다.

지방철도에 있어서도 동일한 기준이 적용되었는데, 단거리를 운행하는 열차는 예정시각의 5분 이내에 도착해야 한다는 기준이 덧붙여졌다. 물론 노선마다 약간 다른 기준들이 적용되었다. 가령 런던 탈베리와 사우스엔드 구간에 대해서는 기준이 낮지만 달성 가능한 기준을 설정했으며, 80%의 열차가 예정시각 5분 이내에 도착하고 예정된 운행편의 97%가 운행되는 것을 목표로 하였다. 이것은 전체적인 기준에서 보면 가장 낮은 목표였지만 제대로 지켜진다면 승객들의 입장에서는 괄목할 만한 개선으로 여겨질 수 있었다.

이때, 약속을 지키지 못하면 승객들에게 보상을 제공함으로써 철도는 약속을 지켰다. 만약 1년동안 정확성에 있어 목표에 3%이상 미달하거나 신뢰성에 있어 1%이상 미달하게 되는 경우, 정기승차권 소지자들에게 5%의 할인을 해주었다. 양쪽 목표가 모두 미달하는 경우에는 10%의 할인혜택이 주어졌다. 또한 여행 중 어느 구간이라도 1시간 이상 지체되면 영국철도는 20%의 할인을 해주었다. 열차가 지연되거나 취소되면 즉각적인 환불도 역시 가능했다.

한편으로 매표소에서의 최대 대기시간을 바쁜 시간대에는 5분, 한가한 시간대에는 3분 이내로 하겠다고 발표했다. 직원들은 명찰을 달아야 했고 그들의 실적에 따라 수당이 지급되었다. 직원들은 고객과 상담하고 고객의 의견과 요구사항을 확인하며, 상황에 대한 정보제공도 서약했다.

영국철도는 좌석 예약과 관련해서도 추가적으로 개선을 약속했다. 불만사항을 쉽게 전달할 수 있는 절차를 마련했고 역마다 서식을 준비하여 이를 사용할 수 있도록 승객들에게 주시시켰다. 영국 철도방송에서 열차승객이 '승객'이 아니라 '고

객'으로 불리게 됐다는 것은 의미심장한 일이다.

승객현장은 현장의 발전과정에 중요한 기여를 했다. 공허한 약속이 아니었고 달성 가능한 구체적인 목표에 대한 것이었다. 약속위반에 대해서는 배상 메커니즘까지 포함하고 있었다. 달성 가능한 한정된 목표를 갖는 것이 이를 수 없는 감동적인 목표보다는 훨씬 낫기 때문이다.

영국철도의 승객들은 과거 그들이 받았던 것보다 훨씬 나은 서비스를 받게 되었고, 장래의 민영화에 앞서 고객에 대해 더 많은 것을 알게 되었다.

세 가지 현장 중에서 두 짝은 국가보건서비스의 환자현장이다. 국가보건서비스에 대한 여론이 좋은 편이었고, 엄청난 국가재원이 투입될과 동시에 내부시장 개혁이 추진되고 있어 현장도입이 상대적으로 쉬웠다.

그러나 시장조사를 통해 확인한 결과는 나름대로 불만사항들이 많이 발견되었다. 사람들은 대기기간이 너무 길다고 생각했다. 잘 치료받고 있다고 생각했지만 실제로 일이 제대로 진행되고 있는지에 대해서는 잘 알지 못하였다. 전문기술에 대한 맹신이 지배하고 있었다. 한편 일부 의사들에 대한 불만도 제기되었다. 수십 명의 환자들을 동일한 시간대에 예약을 받아 많은 환자들을 멍청히 기다리게 했다는 것이다.

환자현장은 국가보건서비스제도 하에서 환자들이 갖는 권리를 확인하고 명시했다. 환자가 재정적인 형편에 관계없이 치료를 받을 권리, 저보나 진료기록을 접할 수 있는 권리, 그리고 치료장소를 선택할 권리 등이 명시되어서 추가로 세 가지 권리가 보장되었다. 즉, 지역보건서비스 및 진료수준, 대기기간에 관한 정보를 얻을 수 있는 권리가 그 중의 하나였다. 또 다른 중요한 권리로는 최장 2년 이내에 치료를 받을 수 있음을 보장하는 것이었다. 대부분의 환자들은 사실상 6개월 이내에 치료를 받았고, 대다수는 1년 이내에 치료받을 수 있었다. 이것이 국가보건서비스가 최초로 자발적이며 구체적으로 시한을 약속했다는 점이다. 세 번째의 새로운 권리는 환자들의 모든 불만에 대해 즉시 조사가 이루어지고 최고 관리자나 실

무책임자로부터 신속한 서면답변을 받을 수 있는 권리였다.

새로운 헌장을 발표한 지 채 몇 달도 지나지 않아 국가의료서비스는 개선되기 시작했다. 2년이었던 최장 대기기간은 통상적인 경우 18개월로 단축되었고, 이듬해까지는 모든 경우에 적용될 것이 천명되었다. 기간도 1년으로 단축될 것으로 발표되었다.

환자헌장이 천명하고 있는 이러한 권리들과는 별도로 국가헌장 기준을 설정했는데, 이는 법률적인 권리는 아니었지만 여건이 허용하는 한 국가의료서비스가 추구해야 할 달성기준이었다. 각 보건당국에 대한 지역헌장기준도 있었다.

국가헌장기준 중에는 환자의 품위와 사생활에 대한 존중, 지인과 친척들에 대한 정보제공 등의 특별한 약정도 들어 있었다. 이 기준 중에는 구급차를 불렀을 때 도심지역에선 14분, 시골에서는 19분 이내에 도착해야 한다는 것도 포함되어 있었다. 응급부서에서는 즉각적인 치료가 이루어져야 하고 외래환자들은 일정한 예약시간을 정해 정해진 시간의 30분 이내에 진료를 받을 수 있어야 한다는 것도 포함되었다. 각 환자들에게는 유자격 간호원이나 조산원 등을 배정해야 한다는 조항도 들어 있었다.

환자 헌장은 환자들에 대한 상담, 그리고 보건서비스에 대한 폭넓은 정보에 접할 수 있도록 보장되었다. 지방기준은 직원들의 명찰착용과 치료 후 귀가시까지의 대기시간도 명시하고 있다.

전반적으로 환자헌장은 환자들에게 훨씬 나은 치료를 제공하고 국가보건서비스 요원들의 태도에도 커다란 변화를 가져오게 된 요인으로 작용하였다. 특히 국가보건서비스가 이미 스스로 자발적인 개선을 시작했다는 데 큰 의미가 있었다. 그들은 헌장이 새로운 노력의 출발점에 불과하다는 것을 잘 알고 있었다. 그들이 명시한 서비스기준은 다음 헌장에서는 질적인 면에서 상향 조정될 것이 틀림없다. 그로 인한 이익은 결국 환자들의 몫인 것이다.

세가지 P중 세 번째는 학부모 헌장이다. 헌장에 추가된 대부분이 정보에 관

한 권리라는 점에서 타 헌장과 구별되는 특징이다. 교육제도내에 내부시장 방식을 도입한 1988년의 교육개혁법으로 인해 이 헌장은 효과적으로 기능할 수 있게 되었다.

학부모헌장 하에서 모든 학부모들은 아이들에 대한 서면보고를 매년 받아볼 수 있었다. 이 보고서에는 아이들의 성적과 7, 11, 14세에 치르게 되는 국가시험 성적이 포함되어 있다. 기타 다른 시험성과와 성취도 뿐 아니라 출석률, 다른 학생들과 비교한 상대적 성취도도 포함되어 있었다.

헌장은 또한 독립적인 기관에 의한 정기적인 평가도 약속하였다. 이 평가에는 1인 이상의 비전문가도 포함될 뿐 아니라 학부모들의 의견개진 기회도 있다. 이를 통한 평가결과는 보고서화되어 발표되고 학부모들에게 보내져 학교의 우열을 평가하는 자료로 활용되었다. 장래의 지원자들도 이 보고서를 받아볼 수 있었고, 보고서 요약이 학교안내서에 실리게 되었다.

지역 내 모든 학교들에 대한 비교자료와 각 학교에 대한 자료를 얻는 세부적인 방법이 수록되어 있는 목록이 발표되었다. 이에는 시험성과와 결석률, 대학진학률 및 취업률 등도 포함되어 있었다. 헌장은 현재의 권리들을 다시 확인시켜 주었다. 학교를 선택하거나 자율학교 지위여부를 발의하고 투표할 권리 등도 포함되어 있었다.

많은 사람들은 헌장에 수록되어 있는 이 권리를 보면서 경악을 금치 못할 것이다. 이러한 정보 없이 어떻게 학부모들이 아이들 교육에 관심을 가질 수 있었으며, 사려 깊은 선택을 할 수 있었겠는가 되 돌아보게 될 것이다. 과거에는 이러한 것이 고려조차 되지 않았다. 교육체계가 생산자 지배방식이었기 때문에 학부모들의 단체 행동을 막기 위한 필요에 의해서도 의도적으로 정보제공을 회피했던 것이다.

학부모헌장은 내부시장 개혁과 마찬가지로 변화의 수단이었다. 다른 헌장과 마찬가지로 이것도 생산자 지배방식에 의한 서비스를 소비자 지배방식으로 전환

하는 것이었다. 제도적 장치는 마련되었지만 이 제도가 작동하기 위해서는 정보가 접근할 수 있어야 한다. 이 점에서 교육현장은 아주 중요한 역할을 할 수 있었던 것이다.

승객과 환자, 학부모들에게 큰 영향을 준 이 세가지 현장을 통해 힘의 균형이 생산자에서 소비자로 이동하게 되었다. 즉, 공공서비스가 소비자들에게 봉사하고 그들의 요구에 부응하는 방향으로 목표를 재설정하는 첫걸음을 내디딘 것이다. 시민현장은 진보적이었다. 매년 개선되었고 소비자의 권리에 대해 더욱 충실해져 최상의 서비스를 제공할 수 있을 때까지 지속적으로 개선되었다.

이러한 과정을 거치면서 현장은 민영화 및 내부시장제도와 함께 자리잡게 되었다. 이 세가지 정책은 모두 사회조직의 밑으로부터의 요구에 반응하는 시스템으로 재구축되었다. 중앙으로부터 하달되는 지시를 자발적인 지시로 대체시키는 데 중요한 역할을 했다. 세 가지 모두 서비스가 당국의 결정에 의해서가 아니라 국민들의 선호에 따라 결정되어야 한다는 것을 보장해 주는 과정이었다.

## 프랑스 텔레콤의 부분 민영화와 노동자들의 투쟁<sup>1</sup>

### 1. 개요

1997년 10월 20일 일요일에 프랑스 텔레콤(France Telecom, 프랑스 국영 전기통신사)의 주식이 파리와 뉴욕의 주식시장에서 동시에 매각되었다. 프랑스 텔레콤 자본의 거의 1/4이 매매된 것이다. 이는 프랑스 텔레콤의 점진적 민영화에 중요한 일보를 내딛는 것이었다.

하지만 지난 10년 이상의 기간 동안 노동자들은 이를 체계적으로 반대해왔다. 다른 많은 역사적 통신 기업들과 마찬가지로 프랑스 텔레콤은 PTT의 공공 관리 체계 안에 완전히 통합되어 있다. 이 기업에 종사하는 인원 대다수는 공공 서비스 분야로 분류되며 따라서 공무원으로 간주되고 있다.

반민영화 투쟁은 정부 계획이 공개되면서 시작되었는데 최초로는 1987년에, 그리고 1993년에 다시, 그리고 지금에 이르고 있다.

<sup>1</sup> 크리스토프 아귀통(Christophe Aguiton), 1997년 10월 20일.

노동자들이 민영화를 반대하는 근본적인 이유는 다음과 같이 두가지에 있었다.

- 노동자 지위의 방어. 공무원으로서의 지위는 고용의 보장을 의미하며 이 덕분에 모든 종업원들은 위로부터의 압력에 대해 자기보호 수단들을 상당한 정도로 활용할 수 있다.
- 공공서비스 부문의 방어. 이 개념은 프랑스에서 매우 중요한 것이다. 소득과는 상관없이 공공서비스 혜택을 공평하게 제공한다는 점에서 공공 부문의 역할은 평등을 보장하는 것으로 인식되고 있다.

## 2. 반민영화 투쟁의 전개

민영화 계획에 대한 반대는 다수 노동자들의 파업 행동이라는 형태를 취하면서 1987년에, 1993년 10월 12일(모든 직종에서 75%의 노동자들이 파업에 참가했다)에, 1995년 5월 30일(65%가 참가했다)에, 그리고 여타의 기회들을 통해 분출되었다. 1995년 11월과 12월의 공공서비스 부문 총파업 기간중에 프랑스 텔레콤 노동자들은 가장 적극적인 참가자들중 하나였다.

이들 파업의 결과들중 하나는 당시의 정부로 하여금 민영화 실행 결정을 보류하도록 만든 것이었다. 이러한 정부측의 후퇴의 이유는 지난 몇 년간 프랑스에서 있었던 일련의 대선과 총선에 있다. 대선이나 총선 기간 내내 정부는 체신 부문의 전기통신 분야에서 파업을 야기시켜 이것이 공공부문의 나머지 전체로 확산되는 위험을 감수하려 하지 않았던 것이다.

이런 상황은 1995년 우파가 대선 및 총선 모두에서 승리한 이후 변화했다.

1996년 봄에 정부는 현재 프랑스 텔레콤 주식의 매각으로 완수된 부분민영화 계획에 착수했다.

어떻게 하여 현 사회당 정부가 이번의 이 민영화 계획을 완수할 수 있었는지를 이해하기 위해서는 우선 프랑스의 최근 노조 상황을 검토할 필요가 있다.

프랑스 노조 운동은 다원주의적이고 분열적이다. 수많은 노총들이 존재하고 있는 것이다. 대부분의 기업에서 노동자들은 마치 정치적인 선거에서의 투표 형태와 비슷하게 여러 노조들의 후보자 명부에서 자신들의 협상 대표를 선임한다(이는 협상단 선거[professional elections]로 알려져 있다).

프랑스 텔레콤에는 5개의 주요 노조가 존재한다.

첫 번째는 협상단 선거 1차 투표에서 29%의 득표를 기록한 노동총동맹(Confederation General du Travail, CGT)이다. CGT는 상대적으로 급진적인 방어 노선을 지닌 프랑스 최대의 노총이다. CGT는 1995년 11월-12월의 총파업에도 결합했으며, 강경한 반민영화 노선을 견지하고 있다.

두 번째는 독립 노조연합인 '연대/단결/민주주의(Solidaires Unitaires Democratiques, SUD)로서, 이는 CFTD로부터 축출된 일부 좌익 노조 활동가들에 의해 1989년에 결성되었다. SUD는 새로운 형태의 사회운동들(즉 실업에 대항하는 투쟁, 1997년 7월의 유럽 암스테르담 시위, 불법 체류자에 대한 지지 등등)과 결합되어 있다. SUD는 협상단 선거 결선 투표에서 27%를 얻었다. SUD는 11월-12월 총파업에도 참여했으며, 어떤 형태의 민영화에도 강고하게 반대하고 있다. SUD는 PTII에의 참가를 신청했지만 PTII 회원단체인 CFTD와 FO는 이들의 참가에 반대하여 이를 동결했다.

세 번째는 프랑스민주노동자연맹(Confederation Francaise Des Travailleurs, CFTD)으로서, 프랑스 제 2의 노총이다. CFTD는 협상단 선거 결선 투표에서 17%를 얻었다. 정치적으로 온건한 노조로 인식되고 있으며, 프랑스 텔레콤 경영진의 특권적 협상 상대였다(지금도 그렇다).

네 번째는 '노동자의 힘'(Force Ouvriere, FO)으로서, 프랑스 제 3의 노총이다. 이들은 프랑스 텔레콤에서 14%의 지지를 얻었다. 이들의 입장은 CFTD의 그것과 SUD 및 CGT의 그것 사이 어딘가에 있다.

다섯 번째는 프랑스 그리스도교노동자연맹(Confederation Francaise des Travailleurs Chriens, CFTC)으로서, 투표에서 9% 이하를 얻었다.

1996년 7월 정부와 프랑스 텔레콤 경영진은 이들 노조중 하나와 "타협"에 도달했다.

"거래(the deal)"를 받아들인 노조는 FO였다. 이들은 프랑스 텔레콤의 부분 민영화를 허용하는 협정에 서명했다. 법률상 정부 보유 주식은 최소 51%로 규정되었고 기존 노동자들의 공무원으로서의 지위도 유지되었지만, 신규 노동자들은 대신 민간부문 노동자로서의 지위를 갖게 되었다.

프랑스 텔레콤 노동자들의 반응은 사기저하였다. 그 결과 정부의 보장들(중단 기적인)에 만족하는 노동자들과, 민영화라는 전지구적 경향에 대해(즉 1987년에, 부분적으로는, 유럽과 전 세계의 대다수 전기통신 기업들이 민영화되었음에도 불구하고 프랑스 텔레콤은 1996년에도 소수의 공기업들중 하나로 남아 있었다는 사실 덕분에), 그리고 유럽의 다른 전기통신 기업들로부터 경쟁이 도입됨에 따라 독점적 지위가 상실되었다는 것에 대해 환멸을 느끼게 된 노동자들 사이에 분열이 발생했다. 또 FO의 행동에 대해 분노한 노조들(즉, 민영화에 반대하여 동원을 감행했던 모든 노조들)과 노동자들의 사기저하에 영합하게 된 노조들 사이에도 분열이 발생했다. 그 결과 1996년 6월에는 노동자들의 단지 1/3만이 파업을 벌였고 이들보다 더 적은 수만이 장기간의 파업 행위에 참여했다. 이러한 배경은 우익 정부가 의회를 통해 민영화 법안을 통과시키는 데 유리한 것이었다.

민영화법에 관한 전설의 다음 장은 1997년 6월의 총선에서 좌파 정당들이 거둔 뜻밖의 놀라운 승리의 효과였다. 사회당은 민영화법을 폐기하겠다고 공약했었다. 하지만 이들의 약속은 붉은 장미[사회당의 선거 상징]와 함께 수명을 다했다.

그 장미는 사회당이 권좌에 복귀하지마자 시들어버렸다. 사회당은 1997년 9월에 민영화 계획을 재가동시켰고 입법화를 강행하여 주식 매각을 완수했다.

계획이 진행되어가는 도중 노동자들은 한 번도 공식적으로 의견을 개진하지 못했다. SUD는 민영화에 대한 노동자 투표를 개최했다. 그 결과는 다음과 같다. 노동자중 반수가 투표했고, 이중 80%가 민영화에 반대했다.

이것이 민영화의 재가동을 막는 데 충분치 못했다는 것은 분명하다(즉, 9월 30일에 전체 노동자중 단지 20% 정도만이 SUD와 CGT의 파업 명령에 응했던 것이다).

우리는 투쟁의 새로운 단계에 진입했다.

상황이 부정적이지만 한 것은 아니다. 정부 자본 51%의 유지과 함께 공무원으로서의 지위가 견지됨에 따라 노동자들은 유리한 지위를 일정하게 보존할 수 있게 되었다. 이는, 프랑스 텔레콤 경영진이나 미래의 어떤 정부가 완전한 민영화를 추진하게 될 경우, 이에 반대하는 노동자들의 협상력 상의 이점을 제공하게 될 것이다. 동시에, 우리는 프랑스의 공공부문을 지키고 발전시켜야 한다. 새로운 법은 프랑스 전역에 실질적인 고요금 체계가 유지되도록 규정하고 있다. 이것은, 각 부문의 특수한 제도를 방어하고 어떤 새로운 가격 정책을 통해 모든 새로운 서비스들(즉, 인터넷, 이동 전화 등등)이 모든 계층의 국민들에게 접근가능하게 될 수 있도록 정부측의 보장들을 확보하며 무엇보다도 일체의 서비스 가격들이 저소득자들에게도 이용가능할 정도로 낮게 유지되도록 만들기 위해서는 어떤 새로운 전략이 요구된다는 것을 함축하는 것이다. 이러한 새로운 전략을 위해서는 노동자들과 전화 사용자 그룹들이 함께 힘을 합쳐야 한다. 우리는 현재 이러한 동맹을 건설하기 위해 노력하고 있다.