

노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제전환 국제심포지엄



2005년 6월 22일(수) 국회 헌정기념관 2층 대강당

주최 | 에너지노동사회네트워크 (민주화를위한전국교수협의회 에너지관리공단노동조합 에너지대안센터 전
국과학기술노동조합한국원자력연구소지부 한전원자력연료노동조합 한국전력기술노동조합 한국가스
공사노동조합 한국발전산업노동조합 한국수력원자력노동조합 환경운동연합)

주관 | 공공연맹 환경운동연합 민주노동당

후원 | 참세상

노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제전환 국제심포지엄

주최 | 에너지노
주관 | 공공연맹

인권정보자료실
ES1.30



노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제전환 국제심포지엄

노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제 전환 국제 심포지엄

International Symposium

Envisioning a Renewable Public Energy System
through Solidarity between Labor and Environmental Movements

2005년 6월 22일

June 22, 2005

에너지 노동·사회 네트워크

민주화를위한전국교수협의회 에너지관리공단노동조합 에너지대안센터
한국전력기술노동조합 한전원자력연료노동조합 한국가스공사노동조합
전국과학기술노동조합한국원자력연구소지부 한국발전산업노동조합
한국수력원자력노동조합 환경운동연합

이윤과 경쟁을 넘어 사회공공성 쟁취로!

노동과 환경의 연대로 지속가능한 보편적 삶의 확장으로!

노동과 환경의 연대를 통한 에너지체제 전환 국제심포지엄을 개최하며

1. 심포지엄의 취지와 의의

- 에너지 산업 노동자들은 98년 IMF 외환위기 이후 민영화(사유화) 및 공공부문 구조조정에 대응해 왔습니다. 이 과정에서 에너지가 갖는 사회공공성의 의미, 즉 보편적 공급과 친환경적 에너지 정책 확장이라는 중장기적 전망에 주목하게 되었습니다. 또한 환경운동 역시 에너지 체제 전환 과제를 모색하면서 노동운동과 실질적으로 연대해야 할 필요성을 절감하게 되었습니다.
- 석탄 석유 천연가스 등 1차 에너지 자원이 전무한 한국사회와 같은 에너지 빈국에 있어 에너지의 공급과 수급 문제는 중요한 사안입니다. 에너지 자립, 재생 가능한 에너지 확대 등은 이제 당면하고도 시급한 과제입니다. 미국 등 에너지 초국적 자본의 패권적인 에너지 시장화 공세는 강화될 것이며 중국과 인도의 고도 성장에 따라 동북아를 포함한 아시아 전반에서의 에너지 수급 불안정성, 에너지를 둘러싼 치열한 경쟁은 심각하게 나타날 것입니다. 이렇듯 에너지를 둘러싼 정세는 급변하고 있습니다. 이럴 때일수록 국가의 장기적이고 통합적인 에너지 정책이 필요합니다. 에너지 자립, 공급 중심이 아닌 수요관리 측면으로의 에너지 정책 전환, 재생가능 에너지 정책 확대 등이 요구되고 있습니다.
- 그러나 정부는 오히려 에너지 시장화를 부추기는 정책을 여전히 진행하고 있으며, 이로써 에너지라는 공공재가 자본의 이윤논리에 의해 좌우될 지경에 이르고 있습니다. 국가의 그릇된 에너지 정책은 안정적이고 보편적인 에너지 공급, 친환경적이고 재생가능한 에너지 체제라는 바람직한 미래를 어렵게 만들고 있습니다. 에너지의 공공성, 시장과 자본의 논리로부터 자유로운 에너지 체제, 지속가능한 미래는 새로운 패러다임 속에서만 가능합니다. 노동과 환경운동이 연대한 이유가 바로 이 때문입니다. 지속가능한 에너지 체제 전환은 자본의 이윤 논리와 함께 할 수 없으며, 노동자민중이 바라는 삶 역시 마찬가지이기 때문입니다.

- 이렇듯 한국사회에서 노동과 환경운동이 연대하는 일은 매우 역사적인 의미를 갖습니다. 노동운동과 환경운동의 연대는 중장기적 차원에서 지속 가능한, 민주주의와 민중적 삶을 구현하는 바람직한 사회변화 모색의 중요한 디딤돌이 될 것입니다.

- 그래서 이번 국제심포지엄에서는 그간 상호 이해와 교류의 폭이 부족했던 노동운동 진영과 환경운동 진영의 연대를 통해 에너지의 공공성, 시장과 자본의 논리로부터 자유로운 에너지 체제, 그리고 재생가능한 친환경적 에너지체제로의 재편의 전망과 과제들을 모색하고 정부의 에너지기본법 등 당면 현안에 대한 공동투쟁의 방향을 도출하고자 합니다.

2. 행사 개요

- 1) 주제: 노동과 환경의 연대를 통한 에너지 체제 전환
- 2) 일시: 2005년 6월 22일(수) 09:30-18:00
- 3) 장소: 국회 헌정기념관
- 4) 주최: 에너지노동사회네트워크
- 5) 주관: 공공연맹 / 환경운동연합 / 민주노동당
- 6) 후원: 참세상 / 자유무역협정 · WTO 반대 국민행동
- 7) 주요 일정
 - 개회식 (09:30~10:00)
 - 1부. 노동과 환경의 연대를 통한 재생가능에너지 체제전환 (10:00~12:30)
 - 2부. 에너지산업의 시장화 정책 비판과 우리의 과제 (13:30~15:30)
 - 3부. 종합토론 (16:00~18:00)

3. 세부 프로그램

09:30 - 10:00 개회식

- 사회: 송유나 (에너지노동사회네트워크 사무처장)
- 개회사: 양경규 (공공연맹 위원장)
김혜정 (환경운동연합 사무총장)
- 축사: 김세균 (민교협 공동의장)
조승수 (민주노동당 국회의원)

10:00 - 12:30 1부. <노동과 환경의 연대를 통한 재생가능에너지 체제 전환>

- 사회: 한경구 (환경운동연합 정책위원장)
- 발제 1: "일자리 창출! 기후 보호! 재생가능에너지 사용 촉진!"
Georg Werckmeister (재생가능에너지행동연맹 이사, 독일)
- 발제 2: "한국 사회의 에너지 전환에서 노동과 환경 공동의 과제"
이필렬 (에너지대안센터 대표, 한국방송통신대학교 교수)
- 패널토론
 - 송태수 (한국노동교육원 교수)
 - 조태만 (한국수력원자력 노동조합 위원장)
 - 신익수 (한국가스공사노동조합 위원장)
 - 우석훈 (초록정치연대 정책실장)

12:30 - 13:30 점심시간

13:30 - 15:30 2부. <에너지 산업의 시장화 정책 비판과 우리의 과제>

- 사회: 나상윤 (공공연맹 정책위원장)
- 발제 1: "에너지 산업의 전지구적인 사유화 및 시장화 기획 비판"
Sharon Beder (호주 울런공대학 과학기술사회학과 교수)
- 발제 2: "한국의 에너지 산업 구조개편: 민영화 프로그램 비판"
안현효 (이화여대 사회생활학과 교수)
- 패널토론
 - Steve Thomas (국제공공노련 선임연구원)
 - 신종승 (한국발전산업노동조합 위원장)
 - Surasak Saehao (태국 전력노조 사무부총장)

16:00 - 18:00 3부. <종합토론>

- 토론 주제
 - 한국 정부의 에너지 정책(에너지산업 개편과 에너지기본법 제정) 평가 및 비판
 - 신자유주의와 세계화에 맞선 에너지의 사회공공성 투쟁의 역할과 의의
 - 재생가능한 에너지체제 전환을 위한 사회운동 공동의 과제
- 사회: 이호동 (에너지노동사회네트워크 공동대표)
- 패널:
 - 조영탁 (한밭대 경제학과 교수)
 - 조승수 (민주노동당 국회의원)
 - 이종희 (자유무역협정·WTO 반대 국민행동 대표)
 - Malou Tabios (부채탕감 남반구 연대 아태지역 간사, 필리핀)
 - 이상훈 (환경운동연합 정책실장)

International Symposium

"Envisioning a Renewable Public Energy System through Solidarity between Labor and Environmental Movements"

Date : JUNE 22, 2005.

Venue : National Assembly Conference Room, Seoul, Korea.

Organizer : KLSNE (Korean Labor Social Network on Energy)

Sponsor : KoPA (Korean People's Action against FTAs & WTO)

Chamsesang (Korean Alternative Media)

1. Symposium Title

Envisioning a Renewable Public Energy System through Solidarity
between Labor and Environmental Movements

2. Program

(1) Opening Ceremony

▲ Time : 09:30 - 10:00

△ Opening Remarks

△ People's Ceremony to Martyrs of Labor Movement

△ Keynote Speech :

Yang Kyung-kyu(President, Korean Federation of Transportation,
Public & Social Service Workers' Union, [KPSU])

Kim Hye-jung(General Secretary, Korean Federation for Environmental
Movements [KFEM],)

△ Congratulating Speech :

Kim Se-kyun(Co-Chair, National Association of Professors for a
Democratic Society)

Jo Seung-su(Assemblyman, Korean Democratic Labor Party [KDLP])

(2) Part 1.

***The Transformation toward a Renewable Energy System through
Solidarity between Labor and Environmental Movements***

▲ Time : 10:00 - 12:30

▲ Moderator : **Han Kyeong-ku** (KFEM, Policy Director)

△ Agenda Presentation

- ① *Creation of jobs, protection of climate, stimulation of renewable energies*
- **Dr. Georg Werckmeister** (Director, Renewable Energy Alliance)
- ② *Common Tasks of Labor and Environmental Movement for a Renewable Energy System in Korea*
- **Prof. Lee Phil-ryul** (Director, Center for Energy Alternative)

△ Panelists

- ① **Dr. Song Tae-su** (Professor, Korea Labor Education Institute)
- ② **Jo Tae-man** (President, Korea Hydro&Nuclear Power Co.Ltd. Union)
- ③ **Shin Ik-su** (President, Korea Gas Corporation Union)
- ④ **Dr. Woo Seok-hoon** (Policy Secretary, The Korea Greens)

(3) Part 2.

Critique of Energy Industry Marketization and Our Tasks.

▲ Time : 13:30 - 15:30

▲ Moderator : **Na Sang-yoon** (Policy Director, KPSU)

△ Agenda Presentation

- ① *Critique of the Global Project to Privatize and Marketize Energy*
- **Prof. Sharon Beder** (Wollongong University, Australia)
- ② *Critique of Energy Industry Reorganization in Korea and the Challenges Ahead*
- **Prof. Ahn Hyun-Hyo** (Ehwa Womens' University, Korea)

△ Panelists

- ① **Steve Thomas** (Senior Fellow, Public Services International Research Unit)
- ② **Shin Jong-seung** (President, Korean Power Plant Industry Union)
- ③ **Surasak Saehao** (Deputy General Secretary, Labor Union of Electricity Generating Authority of Thailand)

(4) Part 3.

Comprehensive Discussion

▲ Time : 16:00-18:00

▲ Moderator : **Lee Ho-dong** (Co-Chair, KLSNE)

△ Panelists

- ① **Prof. Jo Young-tak** (Hanbat University, Korea)
- ② **Jo Seung-su** (Assemblyman, KDLP)
- ③ **Lee Jong-hoe** (Director, KoPA)
- ④ **Malou Tabios** (Secretariat, Jubilee South Asia-Pacific, Philippines)
- ⑤ **Lee Sang-hoon** (Policy Secretary, KFEM)

△ Discussion Topic

- ① Pending Issues : the "Energy Framework Act" and Market Opening
- ② Critique of the Korean Government Energy Policy
- ③ The Tasks before us : energy as a public and social good, and the transformation toward a renewable system

축사

우선 한국의 에너지관련 공공부문 노동조합과 환경운동이 주축이 되어 '노동과 환경의 연대로 지속가능한 에너지 체제 전환을!'과 '이윤논리와 시장화를 넘어 사회공공성 확장을 위한 연대!'를 지향하는 <에너지 노동·사회 네트워크>가 출범하게 된 것을 저는 축하해 마지않습니다.

말할 필요도 없이, 에너지는 '사회적 신체의 피'에 해당한다고 하겠습니다. 그런 만큼 에너지는 그 질적, 양적 측면에서 사회적 신체의 건강한 유지에 가장 적합한 방식으로 확보되어야 하고, 사회적 신체의 모든 부문들에게 빠짐없이 골고루 공급되어야 할 것입니다. 때문에 <에너지 노동·사회네트워크>가 제창한 에너지는 기본권이다라는 구호는 사회적 신체의 유지, 재생산에서 차지하는 에너지의 중요성을 가장 잘 드러내는 구호라 하겠습니다.

에너지문제와 관련, 한국의 진보운동은 오늘날 다른 모든 나라의 그것과 마찬가지로 에너지산업의 사유화, 시장화를 저지하고 사회적 공공성을 확장해나가는 동시에 에너지체제를 '친환경적이고 재생가능한 에너지체제'로 전환시켜야 하는 이중의 과제에 직면해 있습니다. 이때 전자의 과제가 노동운동의 본래적 과제에 속한다면, 후자의 과제는 환경운동의 본래적 과제에 속한다고 하겠습니다. 그런데 그간 노동운동과 환경운동은 각자의 본래적 과제의 해결을 위해서는 힘을 쏟으면서도 타 운동의 과제를 자신의 과제로 소화시키는 데에는 소홀히 해 왔고, 때로는 (노동운동이 고용을 확보해야 한다는 이유로 반환경적 산업의 존치와 무분별한 개발정책을 지지하고, 환경운동은 반환경적인 관료 지배에서 벗어나야 한다는 이유로 사유화를 지지하는 등) 서로 상반된 주장을 내놓고 대립하기도 했습니다. 그러나 이런 사태는 노동운동의 발전을 위해서도, 환경운동의 발전을 위해서도, 나아가 진보운동 전체의 발전을 위해서도 이미 극복했어야 마땅한 우리 운동의 질곡이었습니다. '친환경적이고 재생가능한 에너지체제'의 구축은 노동자대중과 사회 전체의 진정한 이익과 일치하며, 자연에 대한 자본주의적 수탈을 저지하는 기반이 될 사회공공적 에너지체제의 구축은 환경운동의 본래적 목적의 달성을 위해서도 필요한 일입니다. 그러므로 노동운동은 환경운동의 본래적 과제를 자신의 과제로, 그리고 환경운동은 노동운동의 본래

적 과제를 자신의 과제로 떠맡아야 하며, 양자 모두는 자연과 사회와의 관계 및 인간들 간의 사회적 관계를 친환경적이고 친민중적인 관계로 전환시키기 위해 함께 노력할 책임을 지닙니다.

이렇게 볼 때, 이번에 노동운동과 환경운동이 연대하여 사회적 공공성을 확장하고 친환경적이고 재생 가능한 에너지 공급을 가능케 하는 체제의 구축을 위해 <에너지 노동·사회 네트워크>를 결성한 것은 한국 진보운동사의 새 장을 여는 쾌거임에 틀림없습니다. 저는 이 단체가 노동운동과 환경운동 간의 연대를 공고히 하고, 반민중적이고 자연파괴적인 신자유주의체제를 극복하는 데에 앞장서는 단체가 되길 진심으로 기원합니다. 아울러 창립을 기념하기 위해 개최되는 오늘의 이 국제심포지움이 환경과 노동 문제에 대한 우리의 인식을 넓히고 심화시키는 데에, 그리고 환경운동과 노동운동의 연대를 국제적 수준으로 확장하는 데에 새로운 전기를 마련하는 행사가 되길 진심으로 기원합니다.

진보운동의 연대는 그러나 노동운동과 환경운동의 연대만으로 끝나서는 안 될 것입니다. 우리에게서 억압과 착취, 차별, 배제를 극복하기 위한 모든 진보운동들 간의 연대가 절실히 요구됩니다. 이와 관련, <에너지 노동·사회 네트워크>의 활동이 그러한 연대의 전형을 창출하고, 그럼으로써 연대해야 할 모든 진보운동들 간의 연대를 촉진시키는 데에 크게 기여하길 진심으로 기원합니다.

<에너지 노동·사회 네트워크>의 출범을 다시 한번 축하드립니다. 아울러 이번 국제심포지움이 성과 있게 끝나길 진심으로 바래마지 않습니다.

2005년 6월 22일

민주화를 위한 전국교수협의회 공동의장 김세균

제 1부

노동과 환경의 연대를 통한 재생가능에너지 체제 전환

- 사 회 : 한경구 (환경운동연합 정책위원장)
- 발제 1 : 일자리 창출! 기후 보호! 재생가능에너지 사용 촉진!
 - Dr. Georg Werckmeister (재생가능에너지행동연맹 이사, 독일)
- 발제 2 : 한국사회의 에너지 전환에서 노동과 환경 공동의 과제
 - 이필렬 (에너지대안센터 대표, 한국방송통신대학교 교수)
- 패널토론
 - 송태수 (한국노동교육원 교수)
 - 조태만 (한국수력원자력 노동조합 위원장)
 - 신익수 (한국가스공사노동조합 위원장)
 - 우석훈 (초록정치연대 정책실장)

일자리 창출! 기후보호! 재생가능에너지 사용 촉진!

■ **게오르크 베르크마이스터(Georg Werckmeister)**

現 재생가능에너지행동연맹 이사

독일금속노조(IG Metall) 중앙집행위원

태양광자동차협회 이사

일자리 창출! 기후 보호! 재생가능에너지 사용 촉진!

- 재생가능에너지법의 성과와 전망 -

게오르크 베르크마이스터 (재생가능에너지행동연맹)

전력매입법

독일에서 재생가능에너지가 성과를 거두게 된 스토리는 1990년에 전력매입법 (Electricity Feeding Act- EFA)이 통과되면서 시작된다고 할 수 있다. 이 법안은 전력망을 갖고 있는 기업들이 재생가능에너지를 의무적으로 구매하여 전력 판매가의 적어도 80-90%를 재생가능에너지 생산자들에게 지불토록 법으로 강제하였고, 이를 통해 재생가능에너지 생산자들은 수익을 얻고 투자를 늘릴 수 있었다.

'의무매입제' 대 '할당제'

이러한 재생가능에너지의 "의무매입제"(이는 재생가능에너지 생산자에 대한 최저가격을 법으로 보장한다는 점에서 '최저가격제'로도 불리는데)는 재생가능에너지를 만드는 기업과 그 생산량 그리고 관련 기술의 발전을 촉진할 수 있었다. 그리고 그 결과는 기존의 전력 생산자들에게 재생가능에너지의 생산비율을 일정하게(그리고 점차 늘려서) 규정, 강제하는 "할당제"(Quota Model)보다 훨씬 성공적이었다. 할당제를 채택한 나라들의 경우 풍력발전량은 2003년 말 영국이 649 MW, 이탈리아가 904 MW였던 데 반해, 최저가격제를 도입한 스페인은 6,202 MW, 독일은 14,609 MW에 달했다. 프랑스 역시 할당제의 한계를 인정하고 2002년 의무매입제로 돌아섰다.

독일에서 전력매입법이 통과된 배경에는 오랜 역사를 지닌 풍력발전산업을 중심으로 환경보호에 일조하는 자신들의 노력에 응당한 보답을 받고자 하는 바램들이 있었다. 전력매입법은 기민당과 자민당의 보수 연정 체제 하에서 통과되었다. 이 시기 태양에너지는 지금도 그렇듯이 그 가격이 상당히 비쌌지만 20개의 소도시에서 발전비용 전액을 대는 것을 통해 그 이용이 촉진되었고, 이는 지금도 그렇지만 '의무매입' 제도에 지대한 공헌을 하였음은 물론 재생에너지의 확산에도 기여하였다.

전력매입법을 수호하기 위한 광범위한 연대의 형성

이 법안의 효과가 여실히 증명되기 시작하면서, 기존의 에너지 기업들은 이에 대한 반대운동을 펼치기 시작하였다. 이들은 자신들의 입장을 대변해 줄 사람으로 자민당 소속의 경제부 장관을 내세웠는데 그는 전력매입법을 수정하여, (재생가능한) 에너지량을 제한하려 하였다.

이에 맞서 전력매입법을 수호하고 보다 발전시키고자 광범위한 연대가 형성되었다. 이를 구성한 조직들 중 대표적인 것을 살펴보면 다음과 같다.

- ▶ (풍력 터빈, 태양광 패널 등과 같은) 재생가능에너지설비 생산자 연합
- ▶ 생태운동
- ▶ 농민
- ▶ 교회
- ▶ 노동조합

농민

이들의 슬로건은 “일자리창출! 기후보호! 재생가능에너지 사용 촉진!”이었다. 지난 수십 년 간 400만명에서 40만명으로 줄어들면서 시장점유율의 상당 몫을 잃어버렸던 이들 농민들은 새로운 분야에 특별한 관심을 기울이기 시작하였다. 그것은 바로 자신들의 땅에 풍력터빈을 설치하거나 바이오매스 에너지를 전력으로 이용하고, 지붕에 태양광 전지를 설치하여 난방을 함은 물론 이를자동차에도 활용하고, (가능한 곳에서는) 수력에너지와 지열 에너지까지 이용을 도모하는 것이었다. 요약하자면 “농민에서 에너지 생산자로” 변모한 것이다.

교회

(교회를 비롯한) 종교 공동체들의 관심사는 다른 보수 세력들과 마찬가지로 신의 창조물인 이 세상이 이를테면 기온 상승과 같은 기후변화로 인해 홍수가 나고 사막이 늘어나고 허리케인이 덮치는 등의 환경재난으로 파괴되지 않도록 하는 것이었다. 석탄, 가스, 석유의 연소가 이러한 기후 대재앙의 근원이라는 점에서, 교회들은 재생가능에너지로의 이행을 지지하고 나섰다.

노동조합

농민과 교회의 위 견해들은 일부 노동조합들도 공유하는 바였는데, 예컨대 금속노조에는 (재래식) 발전소 노동자들 뿐만 아니라 재생가능에너지 설비를 짓고 계획하고 운영하는 노동자들이 점점 그 숫자가 늘어나며 가입되어 있기에 더욱 그러하였다. 후자의 수는 오늘날 풍력산업 종사자 46,000 명을 포함 총 13만 명에 달하며, 이는 석탄채굴이나 원자력발전소의 종사자 수보다 많아진지 오래이다.

언제 새로운 기술변화가 이루어질 것이며 이를 받아들일 것인가를 인지하기란 일반적으로 매우 어려운 일이다. 그리하여 대개는 기존의 기술을 고집하고, 새로운 일자리들보다는 기존 분야에만 투자를 계속하려 한다. 그러나, 신기술의 도입과 발전이 불가피하다는 점에서 이는 패배적인 대응이며, 오늘날 독일의 심각하리만치 많은 실업자들을 낳는 원인 중의 하나로 기여하고 만다.

이런 상황에서 노동조합이 기존 산업 부문의 조합원들에게 새로운 기술발전에 참여할 기회를 부여잡아야한다고 의사소통하는 것이 무엇보다도 중요하다. 노동조합은 과거의 산업에서 새로운 산업으로의 이행을 선취함으로써만 고용안정을 도모할 수 있다. 여기에서는 석탄 채굴을 비롯하여, 화석연료 및 원자력 에너지를 생산하고 운영하는 산업으로부터 재생가능에너지로 이행하는 것이 그 사례가 될 것이다.

이상의 조직들은 1997년 전력매입법의 개악 시도에 맞서 본에서 대규모 연합 시위를 벌였고, 그 결과는 성공적이었다. 특히 이 집회에서 금속노조의 한 임원이 연설을 했으며, 이 날 시위의 이름은 “풍력을 따르자”(Follow Wind)였다.

1998년 총선에서는 보수 정당들이 다수당의 자리에서 물러나고, 기존 노동운동 계열의 사민당(SPD)과 1980년 일부 생태운동가들이 창당한 녹색당의 연정이 시작되었다. 이른바 적녹연대로 불린 이 연정은 환경과 기후보호에 있어 다음과 같은 주목할만한 발전을 이루어냈다.

- ▶ 생태세
- ▶ 100,000 태양광지붕 프로그램
- ▶ 재생가능에너지법
- ▶ 열병합 발전소 증대
- ▶ 2020년까지 원자력에너지 발전 종식
- ▶ 기후보호 프로그램
- ▶ 미래를 위한 투자프로그램
- ▶ 건물들의 에너지효율적인 조정
- ▶ 생물연료에 대한 비과세

재생가능에너지법

이른바 생태세(Eco-Tax)가 생태보호에 있어 큰 전진으로 평가받으며 전세계적인 반향을 불러일으키긴 했지만, 그러나 그 효과는 전력매입법의 그것에 한참 뒤떨어진 것이었다. 왜냐하면 전력매입법은 환경파괴적인 에너지 부문의 자금을 친환경적인 에너지 부문에 돌려주는 것인데 반해, 생태세는 환경파괴적인 에너지 부문으로부터 걷은 세금을 연방정부 예산으로 귀속시키는 것이기 때문이다. 그러나 2000년 전면 개정된 재생가능에너지법(REA)은 기존 전력매입법을 대신하여 모든 재생가능에너지 생산 부문을 우선시하고 훨씬 좋은 조건들을 부여하였다. 또한 태양에너지 역시 이제 경제적으로도 이용가능한 것이 되었다. 그러나 난방과 교통 부문은 이 법안에 포함되지 않은 상태이다.

그러자 이 과정에서 거대기업들은 전력매입법을 유럽연합재판소에 제소하였지만 이는 2001년 기각되었다. 유럽연합재판소는 독일의 전력매입법이 유럽연합의 자유교역 원칙을 위배하지 않으며 전력매입법을 정부 보조금으로 볼 수 없다고 판결하였다. 오히려 전력매입법이야말로 유럽연합의 생태적인 목표와 전적으로 부합하는 것이라고 판결하였다.

성과

재생가능에너지법 덕분에 재생가능에너지가 전력소비에서 차지하는 비율은 2000년 6, 7%에서 2003년 8%로 늘어났다. 풍력에너지 발전량은 1999년 말 4500 MW에서 2003년 14,500 MW로 늘어났고 점차 육지보다는 해안가의 풍력설비에서 보다 많은 발전량이 기대되고 있다. 바이오매스 에너지 발전량은 100%, 태양에너지의 발전량 역시 600% 이상 늘어났다. 전력소비에서 재생가능에너지가 차지하는 비율은 재생가능에너지법의 지원 아래 2010년 12.5%까지 늘어날 것으로 보이며, 이로 인한 2003년 2,300만 톤의 이산화탄소 방출 억제 효과는 2010년에는 4,000만 톤까지 늘어날 것으로 보인다.

재생가능에너지행동연맹

재생가능에너지, 특히 풍력발전이 시장점유율을 높이면서 거대 전력산업으로부터의 반대와 저항도 확대되었다. 다시금 경제부 장관--이 시기에는 사민당 소속--이 이들을 대변하였다. 이들은 재생가능에너지의 점유율을 제한하고 이에 대한 투자를 줄이는 한편, 관련 설비를 설치하는 것을 어렵게 만들려 하였다. 이에 맞선 것은 녹색당 소속의 환경부 장관이었다. 이런 상황에서 2003년 재생가능에너지행동연맹이 결성되었다. 이는

그간 재생가능에너지를 효과적으로 추진해왔던 사민당과 녹색당의 일부 대의원들이 주도하여 결성되었고, 여기에 풍력, 태양열, 바이오매스, 수력, 열병합발전 등과 같은 재생가능에너지산업연합이 가입하고, 금속노조도 이에 가입하였다. 또한 교회, 청년조직, 과학자들, 전력소비자단체, 환경운동단체 등 다양한 그룹들이 이에 동참하였다. 비록 환경운동단체는 재생가능에너지보다는 에너지 절약과 효율화에 더 초점을 맞추긴 했지만 말이다. 재생가능에너지행동연맹이 대중들에게 첫 선을 보였을 때, 공식적으로 다음 5개 조직이 행동연맹을 대표하였다.

재생가능에너지산업연합
유로솔라
농민 연맹
중소기업연합
노동조합(공공 및 금속)

재생가능에너지행동연맹이 제일 먼저 펼친 활동은 2003년 11월 '행동의 날' 집회였다. 이 당시 경제부와 환경부 장관 간의 갈등은 극에 달해 있었다. 이날 집회에 환경부 장관은 다소 늦긴 했지만 참석하여 "오늘 시위에 모인 여러분에게 감사드립니다. 여러분의 투쟁 덕분에 제가 방금 제 동료[경제부장관]를 상대로 이겼습니다.(필자 주: 일부 내용은 타협, 절충되었음)" 라고 말했다. 그리하여 다시금 저들의 공격은 무산되었고, 재생가능에너지법안을 거대 전력공급업자들로부터 지켜낼 수 있었다. 재생가능에너지행동연맹의 또다른 실천 활동으로는, 2004년 독일 본에서 열린 재생가능에너지 국제회의를 성사시켰다는 점이다. 이날 회의에서는 다양한 입장과 견해, 제안들이 제출되었고 전 세계의 많은 활동가들에게 자극을 주었다.

요컨대 정당간 차원에서든 아니면 노동운동과 환경운동간 차원에서든 "적"과 "녹"의 연대는 환경을 오염시키는 에너지로부터 깨끗한 에너지로 에너지체제를 근본적으로 바꾸는데 있어 중요한 전진의 일보를 내딛게 할 수 있다. 아울러 운수산업 부문의 경우에도 이제껏 대기오염 및 기후 문제에 실질적인 해결책을 내놓지 않았지만, 재생가능에너지행동연맹과 비슷한 행동연맹이 무공해 (전기)자동차(ZEV; Zero Emission (electrical) Vehicle)를 위해 막 결성되었다는 사실도 지적하고자 한다.

재생가능에너지의 완전공급체제

석유 매장량이 머지않아 바닥날 것이며 인도나 중국 같은 거대한 나라들의 에너지 수요가 막대하게 늘어나고 있는 현실을 고려할 때, 또한 온화한 기후권의 중유럽에서

마저도 전에 없던 대형 홍수가 내리는 것을 보며, 어떤 이들은 재생가능에너지로 전체 에너지를 가능한 빠른 시일 내에 100% 대체해야 한다고까지--현 정부의 목표치인 2020년까지 20%, 2050년까지 50%가 아니라--주장하고 있다. 독일의 경우, 석탄을 이용한 구 발전소들은 오는 10년 내에 대체되어야 하고 원자력 설비 또한 마찬가지이다. 이들이 재생가능에너지로 완전 대체되지 못할 이유가 무엇인가?

적녹연정의 종식

그러나 불행히도 이런 상황에서 적녹연정은 곧 종말을 맞을 것으로 보인다. 현 정부는 온갖 방법들을 동원하여 실업문제를 해결코자 했지만, 실업자 수는 현재 520만 명에 달하며 사민/녹색 연정은 최근 지방의회선거에서도 패배하였다. 거의 모든 이들이 오는 9월 총선에서 보수파 연정이 탄생할 것으로 예측하고 있다. 이들은 일찍이 재생가능에너지에 대한 지원을 줄이고 원자력 에너지를 계속 사용할 것을 천명한 바 있기 때문에, 지난 시기 우리의 성과의 핵심적인 부분들이 심각하게 위협받고 있다.

이 시나리오가 현실화될 경우 에너지 체제 변화를 위한 투쟁을 활성화하고 강화하는 노력이 지난 과거보다도 훨씬 더 필요하게 될 것이다. 또한 국외로부터의 지원도 필요하게 될 것인데, 현재도 많은 나라에서 대표들을 파견하여 독일 환경부를 방문, 재생가능에너지법에 대해 배워가고 있다. 이들 나라들이 이런 재생가능에너지법들을 채택하고 재생가능에너지 이용률이 의미있게 늘어날 수 있다면, 지금껏 이런 성과들이 국제적 수준에서도 지속될 수 있을 것이다.

한국사회의 에너지 전환에서 노동과 환경 공동의 과제

■ 이필렬

에너지대안센터 대표

한국방송통신대학교 문화교양학과 교수

한국사회의 에너지전환에서 노동과 환경 공동의 과제

이필렬

에너지대안센터 대표

한국방송통신대학교 문화교양학과 교수

1

우리사회의 지속가능성에 대해서 조금 깊이 생각하는 사람들은 노동운동이 근본적으로는 지속가능한 사회의 달성에 걸림돌로 작용할 수 있다고 생각한다. 따라서 노동운동도 중요한 사회운동이라는 것을 인정은 하지만 노동운동에 대해서 거리를 두려 한다. 지속가능성에 대해서 아마 가장 깊이 고민하는 사람들은 생태주의자라 할 것이다. 그런데 이들이 노동운동을 꽤 회의적인 시각으로 대하고, 지속가능한 사회를 실현하는데 걸림돌이 될 수 있다고 생각하는 이유는 노동운동이 자본과의 '공동운명체'라는 위상을 벗어던지기가 쉽지 않으리라 보기 때문이다. 예를들어 권혁범 교수는 노동운동을 포함하여 계급적 접근중심의 진보적 입장에 대하여 "오늘날 환경 파괴의 근본적인 원인이 무제한적인 부의 생산과 확대재생산의 구조라고 한다면 기존의 진보적 입장이 갖는 한계는 뚜렷하다. 진보적 관점은 대량생산-대량소비-대량폐기에 기초한 거대산업체계가 무제한적으로 만들어내는 부의 재분배에 초점을 맞추므로써 그 체계의 반생태적 성격에 대해서는 아무런 질문을 던지지 않는다. 그것을 암묵적으로 인정하게 된다."고 지적하는데, 생태주의자들은 대체로 이러한 시각을 공유하고 있기 때문이다. 노동운동도 자본과 마찬가지로 환경파괴를 낳을 수밖에 없는, 개발을 통한 부의 확대와 이를 가능하게 해주는 대량소비-대량생산에 대해서는 동의하면서 단지 분배정의의 실현만을 강조한다면, 생태주의자의 시각에서는 노동운동도 자본과 다를 바 없이 환경파괴적인 성격을 지닌 것이다.

반대로 노동운동에서는 환경운동에 대해 계급적인 시각에서 의구심을 가지고 대한다. 환경훼손의 일차적인 주범이 자본주의에서 가장 많은 혜택을 누리는 산업국가와 부유층인데, 환경운동은 이를 무시하고 환경훼손이 남과북의 모든 국가, 남과북의 모든 사람이 유의하고 해결해나가야 할 것으로 설정함으로써 환경파괴에 내재되어 있는 계급적,구조적인 불평등을 무시한다는 것이다. 그럼으로써 부르주아 계급에게 상대적인 면죄부를 주고, 이는 사회구조의 변혁에 장애로 작용한다는 것이 노동운동의 시각이다. 환경운동이 인류전체에 적용되는 보편성을 내세우지만 결국 체제변혁을 가로막는 작용을 한다면 노동운동의 시각에서 볼 때 환경운동은 체제유지적인 보수성을 지닌 자본봉

사형의 운동일 뿐이다. 더 직설적으로 과격하게 표현한다면 빈곤의 해결이 더 시급한 마당에 환경운동이란 배부른 사람들의 유희인 것이다.

환경운동이 노동운동을 보는 시각과 노동운동이 환경운동을 보는 시각은 모두 타당성이 있다. 환경운동이 세계의 계급적 구조, 한 사회의 불평등 구조를 유지하는 데 일조한다는 비판이나 노동운동이 대량생산-대량소비를 통한 부의 확대구조를 지속시키기를 바란다는 비판 모두 진실을 담고 있는 것이다. 그런데 환경운동이나 노동운동은 모두 근본적으로는 지금보다 더 나은 세상, 사람들끼리 그리고 사람과 자연이 조화를 이루는 세상을 추구하는 운동이다. 운동이 전개되는 과정에서 근원적 목표에서 벗어나 자칫 계급적으로 보수적인 성격이나 환경파괴적 양상을 보여줄 수는 있지만, 궁극적으로 환경운동이나 노동운동은 모든 사람들이 함께 적당히 즐겁게 사는 세상을 만들어가려 하는 것이다. 환경운동이 자연환경의 보호만을 최고의 목표로 삼고 사람들 사이의 불평등을 무시한다거나, 노동운동이 분배만을 최우선을 삼고 부의 확대과정에서 나타나는 환경파괴에 대해 무관심하다면, 장기적으로 두 운동 모두 목표에 가까워갈 수 없다. 부의 확대를 통해 환경이 극심하게 파괴되어가는 상황에서는 부의 분배가 결코 긍정하게 이루어질 수 없고, 불평등이 아주 심한 상태에서는 생존을 위한 환경파괴가 불가피해지기 때문이다.

2

환경운동과 노동운동이 상대방을 보는 의구심은 운동의 전개과정에서 그리고 개별 사안에 대한 접근 속에서 갈등양상으로 나타나기도 한다. 한국에서 이러한 갈등의 대표적인 예는 한국정부에서 추진했던 전력산업 사유화에 대한 노동운동과 환경운동의 서로 다른 태도로부터 표출된 것이다. 노동운동은 사유화를 절대 반대하는 입장이었다. 한국정부의 사유화발표 초기에 환경운동은 전부는 아니지만 사유화도 찬성할 수 있다는 입장을 드러냈다. 이들은 노동운동의 사유화반대에 대해서는 노동자들 자신의 이익만을 지키려는 행동에서 나온 것이라는 의구심을 드러냈다. 반면에 노동운동은 사유화를 통해서 에너지권력을 약화시킬 수 있다는 환경운동의 판단은 지극히 나이브하며, 자본을 이롭게 하는 것이라고 비판했다. 이러한 상대를 향한 양쪽의 비판은 타당성이 있지만, 그 타당성은 일면적인 것일 뿐이었다.

환경운동은 지구화 시대 자본의 움직임 또는 IMF를 앞세운 자본의 음모에 대해서는 별다른 고려를 하지 않고, 사유화가 되면 거대완전독점기업 한국전력의 힘이 약화될 수 있으리라는 '기대' - 정말 면밀한 분석을 거치지 않은 수준의 -에서 사유화도 받아들일 수 있다는 입장을 내보였다. 반면에 노동운동은 그동안 전력에 관한한 무소불위의 권력을 휘두르며 환경파괴에 앞장선 한국전력의 과실에 대해서는 일체의 반성이나

언급 없이, 사유화가 어찌면 그토록 공고한 권력을 지닌 한국전력을 조금이나마 흔들게 된다면... 하는 '염원'을 '고백'한 환경운동을 나이브하다고 비판했던 것이다. 그렇기에 사유화 발표 초기에 환경운동과 노동운동은 여러 차례의 토론회에서 자기 입장만을 고수했지, 상대방을 이해하고 서로 의견접근을 보려는 진지한 노력은 보이지 않았다.

그러나 전력산업의 사유화와 관련한 노동운동과 환경운동의 서로 다른 입장은 시간이 흐름에 따라, 그리고 사유화에 대한 노동운동의 저항이 수십일간의 파업으로 전개됨에 따라 변화를 겪었다. 파업상태에 돌입한 노동운동은 환경운동을 비롯한 다른 운동진영의 지지를 절실하게 필요로 했고, 환경운동 또한 구속, 해고 등의 손해를 감수하며 수십일간의 파업으로까지 나간 노동운동 진영의 호소를 외면할 수 없었던 것이다. 그렇다 하더라도 노동운동과 환경운동은 어떤 인정 때문에 서로 가까워지게 되었던 것은 아니다. 둘을 맺어줄 수 있는 접점을 찾고 이 접점을 향해 나아가면서 조금씩 접근하게 되었던 것인데, 이 접점이 바로 넓은 의미의 공공성이었다고 할 수 있다.

3

노동운동과 환경운동의 접점이 된 넓은 의미의 공공성이란 노동운동과 환경운동의 본연의 목표에 대한 상기로부터 얻어진 것이다. 환경운동이 지향하는 지속가능한 사회는 자연과 인간, 인간과 인간 사이의 조화 없이는 불가능하다. 노동운동의 평등한 사회도 마찬가지다. 여기서 인간과 인간 사이의 조화란 동일 세대의 사람들만이 아니라 세대와 세대간의 조화도 포함하는 것이다. 그러므로 공공성의 핵심은 다음, 그다음 세대까지도 고려하는 지속가능성이 되어야 하는데, 이로부터 자연스럽게 지속가능성을 불가능하게 만드는 신자유주의 세계화에 반대하고, 사유화에 반대하며, 지속불가능한 에너지 공급체제의 기초인 원자력과 화석연료의존으로부터 벗어나야 한다는 합의가 얻어지는 것이다.

지속가능한 사회의 달성을 위해서 확립되어야 할 핵심적인 물질적 기반은 지속가능한 식량생산, 지속가능한 에너지수급, 지속가능한 물 수급일 것이다. 세가지 모두 정치사회적인 관계의 영향을 크게 받지만 그 중에서도 에너지수급은 가장 크게 그러한 관련 속에 놓여 있다. 현재 에너지수급은 전기는 물론이고 동력, 난방원 모두 국가나 거대자본의 지배하에 놓여 있다. 식량의 경우 한국 국내의 생산에만 한정할 경우, 생산만은 대부분 소농의 지배아래 있고 유통에도 소규모 사업자가 끼여들곤 하는데, 에너지의 경우는 생산과 유통 모두 소규모 사업자가 발디딜 틈이 없다. 전기나 석유, 가스 모두 전 국민은 거대 공급자가 주는 것만을 돈주고 받아쓸 수 있을 뿐이다. 구조 자체가 이렇게 되어 있기 때문에, 에너지수급과 관련해서 환경운동은 국가나 거대기업을 상대로 반환경적인 에너지수급을 놓고 요구, 제안, 싸움을 하는 방식의 운동을 해왔고, 노동운

등은 거대 사업체 안에서 강한 노조를 결성해서 자기이익과 관련된 요구를 관철하려는 방식의 운동을 해왔다. 에너지수급의 지속가능성에 대해서 깊이 고민하고 스스로 그 지속가능성의 달성을 위한 실천 운동은 해보지 못했던 것이다. 바로 그랬기 때문에 전력산업 사유화 발표가 난 후에도 환경운동과 노동운동은 주로 사유화가 자기들의 요구에 얼마나 부합하는가를 따지고, 사유화가 그들의 이익 - 일자리 유지 -에 얼마나 반하는가를 따졌던 것이다.

전력산업 사유화는 국가에 대한 노동계의 싸움으로 발전하여 노동운동 진영이 크게 피해를 입는 결과를 가져왔다. 그러나 이는 환경운동에 대해서는 에너지수급의 지속가능성에 대하여 좀더 깊이 숙고하게 만들고, 노동운동의 경우 폭넓은 의미에서의 에너지 관련 공공성에 대해서 생각하게 만드는 계기가 되었다. 환경운동으로서는 전력산업이란 국가소유 독점기업을 신자유주의적인 방식으로 사유화하는 것이 지속가능한 에너지수급체계의 달성을 저해한다는 생각을 하게 되었고, 노동운동은 진정한 공공성이란 노동자의 권익확보를 포함해서 시민전체, 더 나아가서는 인류전체의 보편적인 권익을 위한 것이어야 한다는 점을 상기하게 된 것이다.

4

노동운동이나 환경운동 모두 에너지수급에서의 공공성을 지속가능한 에너지수급 시스템의 확립이라고 하는 데 동의하게 된 마당에, 이제 노동운동과 환경운동이 공동으로 추구해야 할 일은 바로 그러한 시스템의 달성을 위한 구체적인 노력일 것이다. 노력은 두가지 측면에서 이루어져야 한다. 하나는 국가의 에너지정책 수립에 관여함으로써 에너지시스템을 지속가능한 것으로 만들어가는 것이고, 다른 하나는 지속가능한 에너지시설을 설치하고 확대하는 일에 직접 동참하는 것이다. 에너지정책 수립에의 관여는 환경운동의 경우 에너지정책에 대해 제안, 비판적 견해표명, 자문위원회 참여, 재생가능에너지 이용의 확대 요구 등을 통해 어느정도 수행해왔다고 할 수 있다. 반면에 노동운동은 사유화와 같이 노동계와 관련된 중대한 정책에 대해 비판하고 반대한 일은 있어도 좀더 구체적인 정책에 대해 의견을 표명한 일은 거의 없었다. 예를들어 국가의 원자력확대를 통한 원자력 의존정책, 대규모 화력발전단지 건설정책에 대해 비판하거나, 효율이 높은 도시형 열병합 발전이나 재생가능에너지 이용의 확대를 요구하는 일은 하지 않았던 것이다.

원자력발전의 확대나 대규모 화력발전단지 건설 등은 전력산업 노동자들의 좁은 의미에서의 이익에 부합한다고 할 수 있다. 그러나 동시에 일반시민과 다음 세대에게 반드시 도움을 주는 일이 아니다. 화석연료의 고갈, 기후변화, 핵폐기물의 축적을 고려하면 지속불가능성을 더욱 강화하는 것일 뿐이다. 환경운동 쪽에서 보면 원자력발전 확

대와 대규모 화력발전단지 건설은 지속가능성의 측면에서 볼 때 반대해야 하는 것이다. 그렇다면 이때 노동운동과 환경운동은 자신의 좁은 입장만을 고집할 경우 서로 대립할 수밖에 없는데, 이는 바람직한 일은 아니다. 각각의 입장을 살리면서도 지속가능성을 살리는 방향의 공동의 길을 찾기 위해 노력을 기울이는 것이 두 진영에 모두 유리하기 때문이다.

환경운동 쪽에서는 원자력발전을 절대악으로 보는 경향이 있다. 원자력발전에 대해 조금이라도 배려하는 발언을 하는 사람은 원자력발전을 도와주는 사람으로 간주된다. 그러나 현실은 그렇게 단순하지 않다. 많은 사람들이 원자력전기를 사용하고 있고(40% 이상), 원자력발전이 많은 사람들에게 생계수단이 되고 있는 것이다. 노동계에서 원자력발전을 무조건 나쁜 것으로 볼 수 없는 이유가 여기에 있다. 환경운동 쪽에서는 원자력산업에 종사하는 사람이 아니라 원자력 자체가 악이라고, "죄는 미워하되 사람은 미워하지 말자"는 식으로 말할지 모른다. 원자력과 원자력 종사자를 이렇게 확연히 가릴 수 있다면 문제는 간단해진다. 그러나 원자력종사자가 원자력과 자신을 가릴 수 없는 것이라고 생각한다면, 원자력발전은 절대 악이라는 식의 접근은 노동계에서는 절대 받아들일 수 없는 것이 된다. 이런 식이라면 노동운동과 환경운동의 접점은 만들어질 수 없다. 그렇다면 각자의 길을 갈 수밖에 없을 뿐인데, 노동계가 빠진 상태에서 환경운동이 추구하는 지속가능성, 지속가능한 에너지수급체계의 달성이 어려워질 것은 분명하다.

에너지산업, 전력산업에 직간접적으로 종사하는 노동자들의 의견을 무시하고 지속가능한 에너지수급체계를 만들어가는 것은 매우 어려운 일이다. 문제를 단순화해서 원자력이 위험하고 지속가능하지 않기 때문에 원자력발전소를 10년 안에 모두 폐쇄한다고 해보자. 정부에서 밀어붙이고 환경운동 진영에서 강하게 지지하면 가능할지 모른다. 그러나 원자력발전 노동자들은 찬성하지 않을 것이고, 아마 극단적인 반대 투쟁을 벌일 것이고, 전력산업에 종사하는 노동자들도 이에 동조할 것이다. 결과는 뻔하다. 결말이 어떻게 나든 서로 엄청난 상처를 입는 것이다. 이렇게 심각한 사회적 갈등을 발생시키는 방식은 지속가능성을 달성하는 데 도움이 되는 것이 아니다. 지속가능성이란 경제적, 사회적인 면의 화합도 추구한다. 그렇다면 치유되기 어려운 사회적 갈등을 낳으면서 원자력을 없애는 것은 지속가능성의 달성에 도움이 되지 않는다. 결국 원자력 노동자, 전력산업의 노동자를 포괄할 수 있는 방안이어야만 지속가능한 에너지 수급체계가 만들어질 수 있는 것이다.

현재 한국에서 소비되는 에너지의 97%이상을 공급하는 원자력과 화석연료는 지속가능한 것이 아니다. 석유는 5년 안에 생산량이 감소하기 시작할 것이고, 원자력은 지금과 같은 방식으로는 50년 정도 계속될 수 있다. 그렇다면 지속가능한 에너지수급체계의 확립은 노동계에서는 자기 이익을 위해서도 달성해야 하는 과제이다. 길어야 수십

년간 유지될 현재의 체계, 쇠퇴해가는 이 체계에 매달리는 것은 노동자들 사이의 경쟁과 갈등을 낳을 것이 분명하다. 에너지산업 관련 일자리가 크게 줄어들 것이기 때문이다. 그리고 이 체계를 고집하는 것은 사회전체에 대단히 큰 혼란을 가져올 것이다. 석유가 부족하고, 전기를 비롯한 에너지가격이 크게 올라가고, 일자리가 줄어들는데 혼란은 피할 수 없는 현상이기 때문이다. 현재 한국의 에너지정책은 전적으로 원자력과 화석연료에 의존하는, 아니 이것들을 유난히 고집하는 정책이다. 이렇게 가면 노동계, 환경운동, 사회 전체가 커다란 손상을 입는다. 그렇기 때문에 지속가능한 에너지시스템 확립은 대단히 중요한 과제이다.

5

에너지전환을 위한 노동운동과 환경운동의 공동과제는 지속가능한 에너지체계의 확립을 함께 추구할 수 있는 접점을 찾고, 이 공통의 기반위에서 함께 실천을 하는 것이다. 원자력으로부터 벗어나고 재생가능에너지를 확대하는 것은 지속가능한 에너지체계의 기초이다. 원자력과 화석연료의 위험과 한계를 인정한다면 노동운동도 이에 동의할 수밖에 없을 것이다. 문제는 얼마나 순조롭게, 갈등이 거의 발생하지 않게, 원자력으로부터 벗어나느냐는 것이고, 얼마나 무리없이 화석연료로부터 재생가능에너지로 넘어가느냐는 것이다. 원자력발전을 당장 없앨 수는 없다. 그렇다고 백년, 이백년 동안 원자력을 할 것처럼 마냥 확대하는 것도 안된다. 여기서 시간이란 변수가 중요해진다. 원자력발전을 언제 모두 없앨 것인가 그 시점을 찾아나가는 일이 매우 중요해지는 것이다. 에너지전환을 통해 지속가능한 에너지 체계의 확립을 진정으로 원한다면 노동운동과 환경운동은 이 시점을 공동으로 찾아나가야 한다. 30년 또는 50년 안에 원자력발전을 없앨 수 있는지, 우리에게 주어진 시간이 얼마나 있는지, 그리고 그 기간 안에 햇빛과 바람으로 원자력을 대체할 수 있는지 함께 고민해야 한다.

시점이 정해지면 그때는 함께 에너지소비를 줄이는 사업, 재생가능에너지를 널리 퍼뜨리는 사업을 전개해야 한다. 그리고 정부의 정책을 지속가능한 에너지수급체계의 확립을 위한 것으로 변화시키는 작업을 함께 전개해야 한다. 노동운동의 조직은 이러한 사업을 아주 효과적으로 할 수 있도록 해줄 것이다. 환경운동의 이상은 많은 사람이 이 사업에 가까이 참여하도록 움직이는 동력을 제공할 것이다. 이렇게 두 운동이 결합해서 에너지전환운동을 벌여나가면 꽤 큰 상승효과가 얻어질 것이다. 그리고 그만큼 지속가능한 에너지수급체계의 확립이 성공할 가능성이 높아지고, 성공시점이 빨라질 것이다. 노동운동과 환경운동이 공동으로 에너지전환운동을 전개해야 하는 가장 중요한 이유는 바로 여기에 있다.

1 노동과 환경의 선대를 통한 재생가능에너지 체계전환 첫 번째 토론문

1부 발제에 대한 토론

■ 송태수

한국노동교육원 교수

1부 발제에 대한 토론

송태수 (한국노동교육원 교수)

먼저 에너지 문제를 중심으로 “노동과 환경의 연대”를 모색하기 위한 국제심포지엄이 가능한 것에 큰 의미를 부여하고 싶다. 노동과 환경의 연대의 가능성을 보여주는 두 분의 좋은 발표문을 토론할 수 있게 된 것에 대해 기쁘게 생각하고, 멀리서 참석해 독일의 재생가능에너지법 제·개정 및 시행을 둘러싼 구체적 성과를 평가해주신 베르크마이스터 재생가능에너지행동연맹 이사께 감사드린다.

제1발제에서 베르크마이스터 씨는 재생가능에너지법을 중심으로 ‘적’과 ‘녹’, 즉 노동(조합)운동 내지 사민당과 환경운동 내지 녹색당의 연대를 구체적으로 보여주고 있다. 재생가능에너지 설비생산자연합, 환경운동, 농민, 교회 그리고 노동조합 등 사회 제(諸)세력이 전력매입법(Electricity Feeding Act: EFA)을 수호하고 발전시키기 위한 광범한 연대세력을 형성할 수 있었던 구체적인 배경과 근거를 잘 보여주고 있다. 나아가 1998년 출범한 사민당과 녹색당이 연립정부가 2000년 전력매입법을 좀 더 포괄적인 재생가능에너지법(Renewable Energy Act: REA)으로 전면 대체하자, 한편으로 거대전력 산업을 중심으로 이에 대한 반대와 저항이 나오고, 다른 한편 재생가능에너지법을 수호하기 위한 행동연맹체가 결성되어 활동한 내용까지 간명하면서도 구체적으로 정리되어 이해에 많은 도움이 되었다.

이에 대해서 특별히 토론보다는 몇 가지 질의와 주목해서 봐야할 점을 지적하기로 한다.

먼저, 베르크마이스터 씨가 제시한 재생가능에너지 분야 종사자 13만 명(풍력산업 종사자 46,000 포함)이라는 숫자는 놀라운 정도이다. 전체 전력소비 중 재생가능에너지 소비가 10% 미만(2003년 8%)임에도 불구하고 석탄채굴이나 원자력발전 분야 종사자 수를 넘어선지 오래라는 지적은 향후 창출이 예상되는 일자리의 규모가 어느 정도인지 능히 예측할 수 있다. 물론 향후 대량생산체제로 변경될 경우 고용창출 효과가 떨어지긴 하겠지만, 재생가능에너지산업분야의 형성·발전에 따른 고용창출 가능성이 매우 크다는 사실이다. 독일의 재생가능에너지행동연맹 참가단체 중 산업연합과 중소기업연합의 예에서 보듯이, 재생가능에너지산업의 경우 중소기업 중심의 생산체제가 지배적이라는 점에서 높은 고용창출효과를 기대할 수 있다고 본다(특히 원자력발전과 비교됨). 이에 대해 어떻게 생각하는가?

둘째, 베르크마이스터 씨의 지적, 즉 새로운 기술변화에 대해 노조가 적극적으로 대

응해야한다는 지적은 중요하다. 그러나 이러한 적극적 대응은 노동조합에만 맡길 것이 아니라 기존 산업부문의 조합원들이 새로운 기술발전에 대해 이해할 수 있도록 하며, 그러한 이해에 근거해서 조합이 변화에 참여하며 새로운 대안적 가능성을 제시할 수 있도록 전사회적 차원에서 공동으로 대응할 필요가 있다는 점을 지적하고자 한다. 물론 이를 위해서는 노동(조합)운동과 환경운동 사이의 — 제2발제에 대한 토론에서 지적하겠지만 — 원칙론적인 인식에 근거한 불신(태도) 극복이 전제돼야한다고 생각한다.

끝으로 베르크마이스터 씨에게 질문을 하나 하고자 한다. 재생가능에너지(전기료)와 일반 전기료 간에 차이는 없는지, 만약 차이가 있다면(예로 2000년 베를린의 경우 재생가능에너지가 약간 비쌌던 것으로 알고 있음) 재생가능에너지 사용자에게 특별히 생태친화적 인식이 있어야 한다고 보아야 할 텐데, 어떻게 생각하는가?

다음으로 이필렬 교수님의 제2발제에 대해 말씀드리겠다. 발제는 노동(조합)운동적 관점과 환경운동적 관점 사이의 원칙적 입장의 상이점과 그에 따른 상호에 대한 의구심이 구체적으로 '전력산업 사유화'를 계기로 어떠한 방식으로 표출되고, 상충되는 관점의 부분적 해소와 그에 필요한 개념적 장치(넓은 의미의 공공성 개념)의 도입을 통해서 공통접점을 찾으려는 이필렬 교수님의 노력은 두드러진다. 특히 '에너지수급에서의 공공성'을 '지속가능한 에너지수급 시스템의 확립'이라는 틀 속에서 노동운동과 환경운동을 화해·통합시켜내는 것은 구체적이고 실천적인 관점에서 매우 중요한 실마리를 제공하고 있으며, 토론자도 이에 전적으로 동감하는 바이다. 몇 가지 토론자의 생각을 밝히고 질문을 하고자 한다.

첫째, 이필렬 교수님의 발표에서 주목되는 점은 지속가능성 개념에 자연적 특성만이 아니라, "경제적, 사회적 면의 화합"을 포함시켜야한다는 주장이다. 즉 "결국 원자력 노동자, 전력산업의 노동자를 포괄할 수 있는 방안이어야만 지속가능한 에너지 수급체계가 만들어질 수 있다"는 발표자의 주장은 한결 강한 설득력을 갖는다. 이에 대해서는 토론자도 전적으로 같은 생각이다. 단 한 가지 덧붙이고 싶은 것은, 제1발제에 대한 토론에서도 밝혔듯이, 재생가능에너지 산업분야에서 기대되는 고용창출효과가 매우 높은 점을 지적함으로써 노동계와 동시에 전사회적 수준에서 공감대를 형성해내야 한다는 점이다.

둘째, 노동운동과 환경운동의 점점 형성을 위해 제시된 '넓은 의미의 공공성'에 대해 언급하기로 한다. 발표자에 따르면 노동운동과 환경운동이 본연의 목표에 대해 상기할 때, 즉 지속가능한 사회가 기본적으로 동일세대의 사람들 간의 문제만 아니라, "세대간의 조화도 포함하는 것"으로 이해될 때, "지속가능성을 불가능하게 만드는 신자유주의 세계화에 반대하고, 사유화에 반대하며, 지속 불가능한 에너지 수급체제의 기초인 원자

력과 화석연료 의존으로부터 벗어나야 한다는 합의"가 얻어진다고 주장한다. 이에 덧붙여 토론자는 노동운동과 환경운동이 단기(短期)성과 중심적 대안 제시에 머물고 있었던 문제도 지적돼야 한다고 본다. 즉 각 운동세력이 구체적으로 근거하고 있는 대중적 지지확보의 차원에서 근원적 사고에 근거해 대안을 제시하기보다 대중적 지지를 받기 쉬운 정책적 대안제시에 머물러 있었던 문제 또한 작용했다고 여겨진다. 구체적으로 환경운동의 입장에서는 —당시 지배적 담론추이를 좇아— 공기업의 비효율에 대한 대중적 비판에 편승하여 시장의 힘을 빌어 공룡과 같은 한국전력을 분권화하려는 입장이었던 반면, 대중조직으로서 노동조합은 그 직접적 기반인 조합원의 즉각적이고 직접적인 요구에 머물러 있었던 것이다. 즉 노동운동이나 환경운동이 편의적 관점에서 활동의 성과를 쉽게 낼 수 있는 대안제시에 안주하는 현상의 반영으로 이해될 수도 있다고 본다. 발표자께서는 어떻게 보는지요?

셋째, 지속가능한 에너지수급체제 형성의 문제와 관련한 원자력발전소 폐쇄시기 등의 문제는 독일의 원전폐쇄 방식이 현실적 설득력이 있지 않나 생각한다. 일정 운영기간이 경과하는 발전기에 대해 순차적이고 점진적으로 폐쇄하는 일정을 정한다면 해당 노동자들의 동의를 용이하게 구할 수 있지 않을까 생각한다.

마지막으로 국가 수준에서의 에너지정책 수립과 관련하여 노동계가 구체적인 의견 표명이 없었던 것에 대한 발표자의 약간의 불만(?)과 관련하여 말씀드리면—물론 토론자가 이를 대변할 위치는 아님—노동에게 이러한 정도의 시민권을 인정하지 않는 우리 사회 내 노동의 일반적 지위의 문제와도 관련이 있다는 점이다. 즉 우리사회에서 노동 '조합'운동은 여전히 사회적으로 건전한 사회운동세력으로 인정받기보다 배제되거나, 아니면 공익을 우선시하기보다는 '집단지주의'에 빠진 '이익집단'의 하나로 치부당하기 일쑤라는 점이다. 시민운동세력 내에도 부분적으로 이러한 박약한 근거에서 감정 수준의 비판(내지 비난)에 익숙한 편견도 존재하는 것으로 보인다. 물론 이러한 조건이기 때문에 오히려 더욱더 노동조합운동이 사회적으로 거듭나기 위한 노력을 하여야 하는 것이 사실이지만, 현실적으로는 노동조합들이 일반적 수준에서 자율적 활동을 통하여 '압력을 가하는 단체'가 아니라 정부와 기업으로부터 '압력을 받는 단체'로서의 지위·역할에 익숙한 문제도 있는 것 같다.

1부 발제에 대한 토론

■ **조태만**

한국수력원자력노동조합 위원장

1부 발제에 대한 토론

조태만(한국수력원자력노동조합 위원장)

지난 10개월 동안 에너지노동사회네트워크를 함께 준비하면서 많은 토론을 하였고, 이 속에서 각 단체의 입장을 충분히 공유할 수 있었다. 이 과정에서 많은 것을 배웠지만, 다만 한 가지 먼저 말씀드리고 싶은 바가 있다.

지난 30여년 동안 우리 원자력노동자들은 국민에게 안정적으로 전력을 공급해야 한다는 소명의식, 보편적인 에너지 기본권을 보장하기 위한 주체라는 마음으로 묵묵히 노동현장을 지켜왔다. 그러나 재생가능 에너지 체제로의 전환 문제와 방사성폐기물 처분장 건설의 논쟁이 불거지면서, 전력의 공급 문제에서의 원자력발전의 역할과 원자력 노동자들의 노동이 비난의 대상만으로 전락되어 온 것에는 안타까운 마음을 금할 수 없다.

에너지정책 전반에 대한 문제제기와 기본적인 전력 공급에 있어서의 원자력 발전의 현실적인 존재 문제, 나아가 원자력 노동자들의 노동에 대한 평가가 구별되어 논의되어야 하지 않을까 생각한다. 물론 이 문제는 원자력 문제에 대한 사회적 갈등을 노동자의 책임으로 전가해온 사회 전반의 인식의 문제점과 직결된다. 우리 노동조합은 노동자의 이름으로 잘못된 정부 정책에는 맞설 것이며 일상적으로 정확한 사실을 알려내는 노력을 지속하여 나갈 것이다.

우리 한수원 노동조합은 그동안 시민사회단체와 직·간접적 교류와 연대를 실천하기 위하여 노력해 왔고, 앞으로도 중·장기적인 차원에서 에너지 체제 전환을 적극적으로 고민할 것이다. 이 과정에서 원자력 노동자들의 역할이 어떠한가에 대해서는 우리 노동조합뿐만이 아니라 사회적으로도 함께 고민하여 주시길 바라마지 않는다.

다음으로 말씀드리고자 하는 바는 중장기적 에너지 체제 전환 과제와 이를 실현해 나가는 현실적 조건에 대한 생각이다. 에너지 전량을 해외에서 의존하고 있는 우리에게 석유위기, 기후변화협약, 국제적인 에너지자원 확보 경쟁은 커다란 위기로 다가올 것이다. 경제성, 환경성, 사회성을 모두 만족하는 지속가능한 에너지원이 부재한 상황에서 지속가능한 에너지를 적극적으로 발굴하고, 확장해나가는 일은 중요하다.

그러나 이 과정 속에서 원자력 및 석유·석탄·가스 위주의 화석연료가 현실적으로 전력생산의 주요한 에너지원으로 사용될 수밖에 없는 상황이기도 하다. 이러한 측면에서 에너지 전원 구성의 다변화 문제 역시 에너지 체제 전환 과정의 중요한 징검다리

될 수밖에 없다. 안정적 전력 공급 역시 중요한 문제이기 때문이다. 또한 당면한 기후 협약 등의 문제로 볼 때 어쩔 수 없이 존재하고 있는 원자력의 비중, 전원 구성의 현실적 조건 등에 대해서도 고민해야 한다.

물론 중장기적 과제, 현실적 과제 등을 고민하는데 있어 에너지 저소비형 구조로의 전환, 재생가능 에너지 확대, 노동과 시민사회 운동 진영의 연대의 강화, 에너지 정책 전반에 대한 민중적 통제 구조의 확보 등의 문제가 중요하다. 서로 힘을 모아 추진해 나갔으면 한다.

마지막으로 현재 뜨거운 논란이 되고 있는 방사성 폐기물 문제에 대해 간략히 말씀드리고자 한다.

원자력 발전소·병원·산업체에서 원자력을 이용하는 한 방사성폐기물도 지속적으로 발생될 수밖에 없다. 그런데 정부와 시민사회 진영 사이에 방사성 폐기물 처분장 건설을 둘러싼 수많은 토론과 논의가 진행되고 있는 상황이지만, 서로의 입장만을 강변하는 극단적인 경향에 머물러 있지 않은가 생각한다. 향후 우리 에너지 노동사회 네트워크 차원에서 논의하고 입장을 모아나가겠지만, 우리는 방사성폐기물을 안정적으로 관리·운영하기 위하여 방사성폐기물 처분장 건설은 필요하다고 생각한다.

그러나 지난 20여 년간 처분장 건설이 비민주적인 의사결정과 절차, 극단적 대립구조 속에서 진행되면서 사회적 갈등이 증폭된 바 없지 않다. 이제부터라도 안정적인 부지 선정 문제에서부터 투명하고 민주적인 절차를 밟아나가야만 한다. 주민 자치에 기반하여 지역 주민들의 자발적이고 이성적 판단을 이끌어낼 수 있어야 한다. 한수원 노동조합은 시민사회 운동 진영과 함께 방폐장 문제를 올바르게 해결하기 위해 노력할 것이다.

이러한 시점에서 출범하는 에너지 노동사회 네트워크의 역할은 무엇보다 크다고 생각한다. 입장 차이를 최소화시키고, 연대를 확장해나가면서, 원칙에 입각한 그러나 실현의 힘을 가지는 중장기적 에너지 정책 전환, 에너지 체제 전환을 함께 추진할 수 있을 것이라 생각한다.

당장 에너지 위기를 극복할 수 있는 현실적인 에너지원을 확보할 수 없지만 장기적으로 새로운 에너지원을 발굴하고 에너지 소비를 절감하는 노력들을 우리가 실천해 나가야 한다. 에너지는 인권이다. 바로 에너지 기본권을 확장시켜나가기 위해, 민중의 공공적 권리가 확장될 수 있도록 역시 투쟁해 나가야 한다. 힘겹고 어렵지만 새로운 사회를 열어가는 전망을 우리 에너지 노동사회 네트워크에서 찾아나갈 수 있다고 믿어 의심치 않는다.

1부 발제에 대한 토론

■ 신익수

한국가스공사노동조합 위원장

1부 발제에 대한 토론

신익수 (한국가스공사노동조합 위원장)

1. 들어가며

지금 한국사회의 전 영역에서는 이미 세계적 사조가 되어버린 신자유주의에 기초한 전면적인 시장경쟁체제의 도입, 이를 통해 효율성을 극대화하는 작업들이 일반화되어 있다. 특히 그동안 시장실패 가능성에 대비하여 국가가 통제해 왔던 공기업 등 공공부분에 대한 비효율성을 제기하면서 정부는 산업구조개편이라는 이름으로 전력 및 가스 산업으로 대표되는 에너지산업에 대한 전면적 개편작업을 전개해 왔다.

지난 수십 년간 에너지산업은 국민생활의 기초이자 한국경제의 근간이 되는 기간산업으로서 경제규모의 확대에 발맞춰 주로 공급의 안정성을 목표로 규모가 날로 성장해 온 것이 사실이다. 물론 그 핵심적 가치와 순기능적 역할은 사회공공성으로 표현되어 온 공적 역할을 담당하는 것이었다.

그러나 정부는 공공재로 대표되는 전력 가스 등도 이제는 사적 시장에서 거래될 수 있는 상품이며 이 시장을 통해 충분히 관리될 수 있고 오히려 효율성을 높일 수 있다고 주장하고 있다. 그 주장의 정점은 지난 김대중 정부 시절 대부분의 공기업에 대한 일괄매각 혹은 분할매각을 통한 사유화 정책으로 나타났던 것이다.

물론 해당산업 노동자들이 총파업을 포함한 수년간의 지속적인 투쟁으로 전력산업은 분할, 가스 산업의 분할 사유화에 맞서 투쟁해왔고, 그리하여 매각 중단, 분할 저지, 혹은 입법 중단 선에서 저지시켜 내거나 속도를 늦추는 성과도 있었다. 그러나 현재 상황은 달라진 것이 없다. 얼마 전 일이란 노무현 대통령이 권력은 이제 시장으로 넘어갔다고 말하는 상황과 마찬가지로이다. 아니 구체적으로 말해 시장이 아니라 자본이라고 말하는 것이 맞지 않을까 싶다.

과연 이제 공공성의 가치는 평가절하 되어야 하는가? 공공부문 특히 에너지산업이 시장에 맡겨지는 것이 옳은 일인가? 공공부문의 효율성은 시장을 통해서만 달성될 수 있는가? 굳이 따져 공공성과 효율성은 양립할 수 없는 과제인가? 그동안 많은 검토와 자기검열, 투쟁 속에서 우리 노동진영이 얻은 답은 단연코 NO!이다.

그러나 또 하나 따져볼 중요한 문제가 있다. 그럼 현재 에너지산업 체제는 과연 정당할 것이며 할 만한 것이라 할 수 있는가? 노동자의 입장에서 자기현장과 현행산업체제에 대한 평가를 진실하게 스스로 수행해본 적이 있는가? 있다면 보편적 가치에 부합하는 새로운 대안 에너지 체제는 없는가? 있다면 어떤 대안과 실천을 준비하고 수행해야 할 것인가?

2. 지난 시기에 대한 노동진영의 회고

사실 에너지 산업에 헌신해온 노동자의 입장에서 지난 수십 년간은 에너지산업의 발전과 그 규모의 확대, 그 역할의 비약적 증대 속에서 그저 앞만 보고 달려온 것이 사실이다. 에너지산업이 국가단위에서 차지하는 지위와 종사하는 노동자의 사회적 역할 따위에 대한 진지한 성찰은 없었던 것이 사실이다. 그러나 IMF 외환위기 이후 밖으로부터(구체적으로 권력과 자본으로부터) 강제된 산업구조개편의 소용돌이에 직면하면서 비로소 우리는 이 문제를 돌아보게 되었다.

그러나 노동권의 침해에 대한 저항이 그 일차적 출발점이었다. 물론 이 기본적인 계급적 요구는 지극히 정당한 것이다. 그러나 우리는 그 투쟁과 함께 에너지산업에 대한 전면적인 연구와 검토를 통해 해당산업과 종사자의 지위와 역할에 대한 진전된 답을 얻어낼 수 있었다. 바로 사회공공성의 의제와 공공노동자의 역할이었다.

한국 가스산업의 경우로 국한하여 살펴보면, 지난 22년의 산업역사에서 최근 5~6년 간이 변화의 소용돌이라 할 수 있다. 그리고 정부의 산업구조개편 방침이 발표('99.11)된 지 2년을 갓 넘긴 2002년 2월 비록 정제되진 않았지만 산업의 공공성사수를 전면에 내걸고 투쟁해왔다고 볼 수 있다. 그리고 이후 지속적인 실천투쟁 과정 속에서 보다 정교한 내용적 기반을 갖출 수 있게 되었다.

그러나 한편 살펴보면 그동안의 우리의 관심은 순전히 경제적 영역에서 에너지산업의 현실 위치에 근거하여, 보편적 서비스라는 사회적 형평과 가치를 중심에 둔 공공성에 머물러 있었다고 평가할 수 있다. 비록 초기에는 절박한 시기적 특성 탓에 한계가 있을 수밖에 없었지만 투쟁과 실천을 경과하면서 이제는 노동진영의 공공성의제는 보다 풍부해지고 확장된 개념으로 발전되고 있는 것이다. 물론 초보적 단계이긴 하지만 스스로 현재 에너지체제의 문제점을 살피고 환경성에 기초한 지속가능한 에너지체제로의 전환이라는 과제를 구체적으로 들여다보기 시작했다. 스스로 경제적 효율성에 경도된 태도가 막 깨지기 시작한 것이다.

3. 에너지체제 전환과 천연가스

정부는 지난 2월 교토의정서에 대비한다며 기후변화협약 정부종합대책을 발표했으며 환경친화적인 국산에너지의 공급을 확대하고 2011년까지 신·재생에너지 비중 5% 달성을 목표로 2005년을 신·재생에너지 원년으로 삼겠다고 했다. 물론 재생가능한 에너지의 적극적 개발과 활용, 에너지 이용의 효율성 극대화가 절실히 필요하다.

그러나 한편 정부 희망에 앞서 현실을 살펴보면, 한국의 경우 해외에너지의존도가 97%를 넘고 석유소비량은 세계 6위, 수입량은 세계 3위, 자주개발비율은 약 3% 수준으로 국제적 수준은 물론 일본수준(11.4%)에도 미치지 못하는 절대적 에너지 수입국이다. 당연히 세계적으로 그렇듯이 화석연료에 절대적으로 의존하는 구조이다. 또한 한국 경제는 일본에 비해 에너지소비량이 3배가 넘는 전형적인 에너지 다소비 산업구조를 갖고 있으며 온실가스배출 세계 9위를 점하고 있다.

이러한 조건에서 한국의 에너지시스템을 전환하는 문제는 당연히 여러 가지 현실적 문제를 지니게 된다. 어떻게 이러한 현실을 극복하면서 새로운 대안에너지체제로 정착시킬 수 있을지가 현실의 문제로 제기될 수밖에 없다. 즉 기존 에너지체제의 확대 혹은 고착을 막으면서 어떻게 새로운 재생가능한 에너지체제로 이전할 것인가의 문제인데 여기서 천연가스의 가교적 역할에 주목할 필요가 있다고 본다.

천연가스는 같은 화석연료이긴 하지만 석유, 석탄 등 타 화석연료에 비해 유해물질 발생량이 적어 환경에 대한 부담이 상대적으로 적은 물리적 특성을 가지며, 타 화석연료에 비해 현재로서는 경제성이 떨어지나 제도적 보완을 통해 충분히 경제성을 확보할 수 있는 장점을 지니고 있다. 물론 현재로서는 재생가능에너지와 견주어 경제성이 높은 것 또한 사실이다. 이에 기초하여 대안에너지체제로의 정착을 감당할 다리역할을 할 수 있다고 본다. 여기에서 에너지체제 전환에서 천연가스의 유의미성을 부여할 수 있겠다.

한국천연가스산업은 지난 1983년 시작된 이래 정부의 정책적 뒷받침 속에 지속적으로 성장하여 현재 에너지원별 비중이 11%를 넘고 있다. 석유가 47%를 넘는 절대적 지위를 점하고 있음은 물론이다. 그러나 별도의 정책적 개선이 이루어지지 않으면 현재의 비중은 그대로 유지될 것으로 보인다.

친환경적 성격을 지닌 천연가스 사용을 확대시키기 위해서는 수급의 안정성을 전제

로 가격조건 등 제반 여건이 갖추어져야 한다. 그러나 더 큰 장애물은 현재 진행 중인 정부의 가스산업 구조개편 정책이다. 이것이 어떻게 진행될 것인가가 천연가스의 향후 역할이 가지는 유의미성 여부에 결정적 변수가 되고 있다. 경제적 효율성이라는 명분 하에 천연가스를 시장경제에 맡기겠다는 정부정책이 실현될 경우 환경적 측면에서의 역할은 물론이고 사회적 공공성에 있어서도 심각한 위기가 초래될 것은 불문가지다.

4. 정부의 천연가스산업구조개편

지난 99년 발표된 정부의 한국가스공사의 3개 자회사 분할 및 매각, 사유화를 주요 내용으로 한 가스 산업 구조개편 정책은 햇수로 6년을 경과하고 있다. 노동조합의 파업을 포함한 지속적인 투쟁으로 결국 분할매각방안은 저지되고 국회입법은 중단되었고 상정 법안은 폐기되었다. 그러나 현 노무현정부가 들어선 이후에도 정부의 가스 산업 경쟁도입 시장화 정책은 좀 더 세련된 방식으로 추진되고 있다. 인위적인 강제분할방식이 아닌 신규진입방식이라는 이름으로 추진되고 있는 것이다. 즉 대용량 자가소비자의 LNG 직도입 허용이라는 방식으로 잠재적 사업자를 육성하는 방법을 취하고 있다.

현재 철강사업자인 POSCO의 경우 LNG를 직도입하고 저장시설(인수기지)를 보유하고 있으며 정부 조정에 의해 가스공사의 가스공급배관망을 이용하는 계약을 맺었다. SK의 경우도 하반기에 발전용 연료로 LNG를 직도입하게 된다. GS 칼텍스의 경우도 정부가 직도입 허가를 내준 상태이며 저장시설(인수기지) 건설에 대한 내인가를 해 준 상태이다. 물론 이들은 조만간 천연가스도입판매사업자로 변신할 계획이다. 발전회사를 비롯한 여타 후발주자들도 무더기로 국내 가스시장에 대한 참여를 모색하고 정부를 압박하고 있다.

정부 또한 이를 뒷받침할 제도적 장치를 마련하고 있는 실정이다. 정부 스스로 무분별한 직도입자 양산으로 수급안정성에 심각한 문제가 발생할 것이라는 우려와 제도적 규제가 필요하다는 것을 알면서도, 오히려 신규사업자 진입을 원활히 하기 위해 천연가스 수입자의 저장시설 보유기준의 완화, 설비공동이용제(가스공사의 배관 및 저장시설 공동이용) 등을 올해 불시에 입법예고도 없이 관련법 시행령 시행규칙 개정으로 도입하고 있다.

또한 지난 4월부터 산업구조개편 정부방안을 마련하기 위한 용역을 은밀히 추진하고 있다. 그 내용은 신규도입판매사업자(이미 허용한 전술한 사업자중심)를 허가하고 가스공사의 도입계약물량을 신규 사업자에게 양도배분하며 설비는 비차별적 사용을 허

용하는 방식임이 알려지고 있다. 즉 결과적으로 과거 정부의 분할매각과 동일한 방식이자 완전시장화 방안을 추진하고 있는 것이다. 수급의 안정성, 가격의 안정성 등을 무너뜨리는 각종 폐해를 유발할 것임은 분명하다. 이미 입법을 포함한 모든 일정을 06년 6월까지 완료하겠다는 것이 정부 방침이다.

더욱이 이러한 모든 것이 지난 2002년 파업당시 노정간 맺은 협약에 따라 진행 중인 노사정회의(8차에 걸친 회의가 진행중 임) 중에 추진하고 있다는 것이다. 이 방안이 현실화 될 경우 환경성에 근거한 앞서의 천연가스의 역할은 고사하고 사회적 공공성과 경제적 효율성마저 파괴되는 상황을 맞이할 것이다.

5. 세계천연가스시장의 변화와 우리의 과제

최근 2~3년간 LNG산업 기술발전과 공급자간 경쟁으로 인해 가격인하, 계약조건의 유연화 등으로 세계 LNG시장은 판매자시장에서 구매자시장으로 일시적으로 변화한 적이 있다. 이 상황이 구조개편은 전세계적 추세라는 것과 더불어 정부의 주요한 산업 구조개편의 이유였다. 그러나 최근 북미, 유럽의 가파른 LNG수요증가와 고유가 등으로 세계 LNG시장은 판매자시장으로 급격히 선회하고 있다.

향후 전망에 따르면 미국은 세계 가스소비의 약 1/4인 연간 약 5억 톤의 천연가스를 소비하는데 최근 북미지역 천연가스가 고갈되자 LNG로 눈을 돌려 '03년 LNG 수입량이 총 가스소비량의 2%인 1천만 톤에 불과했으나 2010년 LNG수요는 6배 정도 증가하고 2020년에는 세계 제1의 수입대국이 될 것으로 전망되고 있다. 미국 에너지부는 최근 앞으로 20년 후 미국의 천연가스 수입은 현재보다 7백% 늘어날 것으로 예상된다고 밝히고 있다. 중국은 2006~7년부터 LNG를 수입할 예정인데 2020년에 중국의 가스 소비량은 1억9,000만 톤이며 그 중에서 약 50%를 LNG로 충당할 것이라는 말이 나올 정도이다. 인도의 경우도 기하급수적 수요증가로 2015년에는 총 가스소비 약 5,000만 톤의 1/3 이상을 LNG로 공급할 것으로 보인다.

전 세계 LNG 수요는 2020년까지 3배 정도 확대될 것으로 예상되는데 이를 반영하여 최근 석유수출국기구(OPEC)에 이어 '천연가스수출국기구(ONGEC)'가 태동할 조짐이 있다고 한다. 이제 천연가스도 석유처럼 공급부족 현상이 일어나 수출국들의 가격담합 대상이 될 수 있다는 말이다. 지난 6일 블룸버그 통신은 미국에서의 LNG 선물가격 상승과 더불어 한국가스공사 등 아시아 업체들도 향후 5년에 걸쳐 75% 이상 비싼 가격을 LNG 구입비용으로 치르게 될 전망이라고 컨설팅업체 팩츠(Facts)를 인용 보도했다.

단일사업자로는 세계최대 수입자인 한국가스공사를 통해 천연가스산업을 떠받치고 있는 한국은 향후 세계 제2위의 수입국에서 소규모 바이어로 전락해 상대적으로 영향력이 축소될 가능성이 농후하다. 또한 천연가스산업은 그 구조적 특징이 자본집약적이고 주문생산구조를 띠어 수요에 따른 즉각적 공급체계 구축이 불가능하고 유가연동 가격 방식 상 고유가시에는 그 가격이 같이 상승하는 특성을 지니는 경직적 성격을 지닌다.

이러한 상황에서 지금 한국은 에너지산업구조개편이라는 이름으로 연간 수요 2000만 톤 규모의 국내시장에 다수의 사적자본을 참여시켜 경쟁체제를 도입해 효율성을 기하겠다고 6년이 넘게 가스 산업 구조개편을 추진하려고 열심히 일 뿐이다. 그 근면성은 과히 모범일 듯하다. 지난 5월 정부는 가스 산업의 공공성을 운운하며 가스공사가 해외가스전에 지분을 투자하여 얻는 연간 500억 원 정도의 배당수익을 소비자요금에 반영하는 결정을 내렸다. 노동조합은 이 수익을 대신 산업발전기금이나 해외자원개발기금으로 활용할 것을 주장하였으나 받아들여지지 않았다. 연간 가구당 5400원 인하효과가 있고 이것이 공공성이라는 정부의 주장은 현재 산업구조개편에 임하는 그들의 단견을 엿볼 수 있는 대목이라 본다. 올해 초 체결된 '08년부터 수입되는 LNG장기도입계약에서 정부는 가스공사와 발전사간에 어설픈 도입경쟁을 유도하여 공급자들의 비웃음과 협상과정에서 농락을 당한 경험이 있다. 더 나은 계약조건을 놓친 것은 물론이다.

정부의 가스산업 구조개편은 결국 공급의 안정성이라는 기본적 조건도 충족시킬 수 없는 국가에너지수급체계의 심각한 왜곡과 현재 화두가 되고 있는 에너지 자립 측면에서도 위험천만한 일이다. 가격의 안정성 또한 기대할 수 없다. 이런 마당에 에너지체제 전환과 관련한 천연가스산업의 새로운 역할을 고민한다는 것이 당장 실천적으로 무의미할 지도 모르겠다. 당장 시급한 것은 그동안 노동조합을 중심으로 방어해온 에너지산업구조개편 시장화 정책을 각계각층이 함께 연대하여 원점으로 되돌리는 것, 그와 더불어 늦었지만 새로운 패러다임의 에너지산업 틀을 짜는 작업에 착수하는 것이라 본다. 남은 시간이 별로 없고 끝난 뒤에 우리에게 주어지는 기회는 없음을 상기해봐야 할 것이다.

제 2부

에너지산업의 시장화 정책 비판과 우리의 과제

- 사 회 : 니상운 (공공연맹 정책위원장)
- 발제 1 : 에너지 산업의 전지구적인 사유화 및 시장화 기획 비판
- Sharon Beder (호주 울런공대학 과학기술사회학과 교수)
- 발제 2 : 한국의 에너지 산업 구조개편 : 민영화 프로그램 비판
- 안현호 (이화여대 사회생활학과 교수)
- 패널토론
- Steve Thomas (국제공공노련 선임연구원)
- 신종승 (한국발전산업노동조합 위원장)
- Surasak Saehao (태국 전력노조 사무부총장)

에너지산업의 전지구적 사유화 및 시장화 기획 비판

■ 쉐런 비더(Sharon Beder)

호주 울런공(Wollongong) 대학 과학기술사회학과 교수

<과학기술의 사회적 책임을 위한 협회> 대표

에너지 산업의 전지구적 사유화 및 시장화 기획 비판

쉐런 비더(Sharon Beder, 호주 울런공대학 교수)

1990년대 중반 이래 수십 여 나라들에서 전력산업이 탈규제 및 사유화되기 시작하였다. 그 결과 요금인상은 물론이요, 각종 재난들이 터져나왔음에도 불구하고 각국의 정부와 여론지도층 인사들은 탈규제 및 사유화가 올바른 방향이라고 확신하였다. 그러나, 어떤 재난들이었던가? 미국 캘리포니아와 아르헨티나의 부에노스아이레스, 그리고 뉴질랜드의 오클랜드에서는 일련의 정전사태들이 터졌고, 캘리포니아 주 정부와 영국 정부는 전력 회사들에게 긴급히 자금을 지원해야 했으며, 브라질에서는 전력을 배급해야 하는 지경에 이르렀고, 인도와 남아프리카공화국의 수백만 인민들에게는 전기가 너무나도 값비싼 상품이 되어버렸던 것이다.

전력산업의 탈규제 및 사유화를 옹호하는 이들은 이를 '자유화'라고 부름으로써, 그 본질이 경제적 효율성과 민간의 이윤이라는 명분 아래 사실상 전력을 공공의 소유로부터 사적인 개인에게 소유권과 통제권을 넘기는 것임을 은폐한다. 기실 이들의 '자유화'란 무슨 뜻인가? 과거에는 인력이 충분했던 유지보수 부문에서 인원이 대거 감축된 후 설비 결함과 오작동 사례가 수시로 이어지고 있다는 뜻이며, 사유화된 전력산업의 대기업들이 정부를 협박하여 자금지원을 받아내고 정전사태 가능성을 들먹이며 요금을 올리는 현실을 뜻한다. 그뿐인가? 첨두전력수요(peak demand)를 대비하여 적절한 예비전력 생산을 보장하고 지금껏 선진국 경제의 인프라를 유지시켰던 과거 전력공사의 계획기능은 시장의 힘에 의해 폐기되고 말았다. 시장의 힘으로 인해 이제 전력 요금은 그 생산비에 의해 책정되는 것이 아니라 소비자들이 얼마나 절실하게 전기를 필요로 하는지에 의해 좌우되게 되었고, 이로 인해 민간 전력회사들은 전력 수요가 높을 때면 언제든지 전력공급을 제한할 수 있게 만들어 전력 가격을 폭등시키는 결과를 낳았다.

전력산업의 사유화는 시민들이 바란 것도, 원한 것도 아니다. 일반적으로 전력산업의 개혁안에 대중들이 참여하는 모습은 찾아보기 드물었을 뿐더러, 오히려 전력 사유화에 맞선 치열한 투쟁들이 무수히 일어났다. 아르헨티나, 인도, 인도네시아와 가나에서는 대중 봉기가 일어났으며, 페루와 에콰도르, 파라과이에서는 사유화 계획이 민중들의 저항으로 중단되었다. 도미니카 공화국에서는 민간 전력회사가 초래한 정전사태에 항의하는 시위 도중 몇몇 사람들이 목숨을 잃었으며, 남아프리카 공화국에서는 전력 사유화를 '제 2의 아파르트헤이트'라고 부르며 이에 맞서 이를 간 총파업을 벌이고 수천 명이 행진 시위를 벌였다. 파푸아뉴기니에서는 전력공사인 엘콤(Elcom)을 비롯한 공공 서비스의 사유화에 맞서 수천 명이 시위를 벌이다 몇몇 학생들이 죽었으며, 심지어

어 중국에서도 헨난(Henan) 지방 발전소를 사기업에 매각하려는 시도에 노동자들이 "고속도로를 막고, 철로 위에 누워 열차에 깔리는 한이 있더라도" 이를 막겠다고 나서기도 했다.)

그러면, 왜 각국 정부들은 이러한 대중들의 주장을 묵살하고 있는가? 어쩌다 정부는 전력이 삼겹살처럼 시장에서 거래될 수 있는 상품이라고 믿게 되었는가? 전력이란 모름지기 그 이용가능성, 신뢰성, 가격적정성을 보장하려면 다른 어떤 국가에 의해 통제되고 공급되어야 할 필수적인 서비스인데 말이다.

1970년대에 자본 측 이해관계에 따라 신고전파 경제학 이론과 (신자유주의로 불리는) 경제/시장 자유주의와의 결합이 촉진되었다. 그 근본적인 정책 기조는 정부지출의 감축, 공공 서비스 및 공공 자산의 사유화, 기업활동의 탈규제를 포함한 것으로, 이들 모두는 자유시장, 경쟁력, 효율성 그리고 경제성장의 이름으로 행해졌다. 이 기조는 종종 워싱턴 컨센서스로도 불리며 많은 선진국에서 기꺼이 받아들여졌고, 또한 세계은행과 IMF의 대부조건으로 여러 개발도상국들에게 강제되었다.

워싱턴 컨센서스는 경제문제의 해법으로 "시장 메커니즘을 과장되리만치 신봉하고" 경제적 목표를 사회적 목표들보다 우선하여 그 과정에서 사회적으로 유익한 전통들과 바람직한 문화들을 파괴시켰다. 정부의 사회복지 서비스는 격감하였고, 결국 정부는 기껏해야 법과 치안 그리고 국방만을 책임지지 않을까 싶은 정도로 그 역할이 앙상해졌다.)

우파 싱크탱크들과 신자유주의 경제학자들은 거리낌 없이 공공부문을 "비대하고 비효율적인 것"이라고 비난해왔다. 공적으로 소유되고 국가가 규제하는 전력독점은 심히 낭비적이고 비효율적이므로 자유 시장에서 민간 기업들의 경쟁을 통해 그 비용을 줄여 요금을 낮추고 동시에 이윤을 창출할 수 있다는 주장이었다. 그러나, 공공 소유의 전력 공급이 비효율적이라는 이들의 전제는 사적인 통제권을 얻고 유지하고자 끼워넣은 근거없는 말장난에 불과하기 일췌였다. 이는 지금껏 전 세계에 걸쳐 100여 년간 누적된 증거들과도 일치하지 않는다. 공공 소유의 전력 기업들은 사적 소유 기업들보다 결코 높지 않은 비용으로 일관되게 전력을 생산해왔으며, 또한 사기업들보다 훨씬 낮은 요금으로 전력을 공급해왔다.)

1) Mark O'Neill. 'Power Plant Sale Agreement Sparks Outcry from Workers.' *South China Morning Post*. 20 August, 2001, p. 3.

2) Frank Stilwell. 'Economic Rationalism: Sound Foundations for Policy?' , *Beyond the Market: Alternatives to Economic Rationalism*. ed Stuart Rees, Gordon Rodley and Frank Stilwell. Leichhardt, NSW: Pluto Press. 1993, p. 36; John Williamson. 'In Search of a Manual for Technopols', *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics. 1994, p. 17.

3) 이에 대한 수많은 사례들은 즐고, *Power Play: The Fight to Control the World's Electricity*. Melbourne and New York: Scribe Publications and the New Press. 2003.

칠레는 민주적으로 선출된 살바도르 아옌데 마르크스주의 정부가 미국의 후원을 얻은 피노체트 군부에 의해 1973년 축출된 이후, 시장 지향적 개혁을 추진한 첫 번째 나라가 되었다. 영국은 1990년 동일한 길을 걷기 시작하였다. 칠레나 영국의 사유화 실험 모두 기업들의 이해관계가 주도한 가운데 신자유주의적 교리들이 섞여 형성되었고, 영국의 경우 실용주의적 정치가 개입되었다. 그런데 이들 두 나라의 모델을 여러 나라들이 뒤따라 모방하기 시작하였다.

영국에서 새처주의가 발원한 것은 상당 부분 두 개의 싱크탱크, 즉 경제정세연구소(IEA; Institute of Economic Affairs)와 그 분파로서 1974년 키스 조셉과 마가렛 대처가 설립한 정책연구센터(CPS; Centre for Policy Studies)가 합동으로 노력한 결과라 할 수 있다. 정책연구센터는 1987년 "전력을 민간에게"(Privatize Power)라는 책을 발간, 영국전력청(CEGB; Central Electricity Generating Board)을 비효율적이며 융통성 없고 비밀스러운 조직이라고 비난하고, 이를 발전, 송전, 배전 회사로 분할할 것을 제안하였다. 이 제안은 영국에서 그대로 실현되었으며 그 전철을 따른 나라들에서도 마찬가지이다.

1979년 마가렛 대처 수상은 자신의 보수당의 사유화 플랜이 지나친 논란을 낳을까 싶어 선거 운동 기간 중 이를 언급하기를 꺼려했다. 그러나 이와 달리 많은 자본가들은 전력처럼 정부가 공급하는 서비스들이 비효율적이며 또한 평등이나 고용과 같은 사회적인 목표들을 추구한 나머지 지나치게 값비싼 서비스라는 주장에 의견을 같이하였다. 이들은 공공 서비스의 공급자들 간에 경쟁이 부족한 나머지 민간 산업들마저 경쟁력이 떨어지게 되었다고 믿었다.

한편, 미국에서의 탈규제는 주로 기업들의 이해관계에 주도되었는데, 특히 전력 소비량이 많은 산업부문의 기업들은 전력 공급자들 간의 경쟁으로 그 비용을 줄일 수 있기를 희망했고, 민간 발전 회사들은 이전까지는 규제를 받는 공공 기간사업체에 의해 독점되어온 전력을 거래함으로써 이윤을 얻으려 했다. (발전부문으로부터 전력을 구매하여 이를 소비자 및 전력 소매업자에게 판매하는) 전력거래업자들 역시 마찬가지로 이윤에 고무되어 탈규제 법안들을 위해 열렬히 로비활동을 펼쳤다. 이들 중 으뜸을 꼽는다면 엔론(Enron)이었다.

미국의 '책임있는 정치를 위한 센터'(Center for Responsive Politics)에 따르면, "1996년 상반기 동안만 보더라도 에너지 기업들이 의회와 연방정부 기관들에 탈규제 관련 로비를 위해 쓴 돈은 적어도 3700만 달러에 달한다."4) 더구나, "리서치, 여론조사, 텔

(국역: 『파워플레이-세계의 전력산업을 장악하기 위한 투쟁』, 최기린 역, 교보문고, 2004)참조.

4) Center for Responsive Politics. 'Power to the People? Money, Lawmakers, and Electricity Deregulation.' OPENSECRETS.ORG[역주-미국의 정치/선거비용을 감시하는 시민단체]의 홈페이지(www.opensecrets.org/pubs/cashingin_electric/contents.htm)에 2004년 1월 14일에 게시된 자료 참조,

레비전 광고 그리고 '사이비 기층조직들을 만드는 작업'-즉 탈규제를 옹호하는 대중조직들을 만드는 작업"에 수백만 달러가 들어갔다.⁵⁾ 이 막대한 비용의 대부분은 대다수 전기 소비자들, 아니라 의사결정권자들, 즉 정치가들과 관료들을 타겟으로 한 것이었다.

그런데 기업들이 자신들의 이익을 쫓고자 탈규제를 추구하는 것처럼 대중들에게 보일 수는 없는 노릇이었다. 그래서 이는 보다 광범위한 대중의 이해를 대변하는 것으로 제시되어야 했다. 산업용 에너지를 이용하는 거대 기업들은 자유 시장을 옹호하는 이들의 언어를 활용, 자신들의 주장이 내놓고 사리를 도모하는 것이 아님을 역설하려 했고, 신보수주의 싱크탱크들은 이를 위한 이론들을 제공하고 탈규제의 개념을 공공의 이익인 양 가공하여 내놓았다. 미디어 기업들도 탈규제를 조장하는데 주저하지 않았다.

그리하여 탈규제를 촉진하기 위한 기업 측 집단과 연합체들이 우후죽순처럼 생겨나기 시작했는데, '경쟁력있는 전력산업을 위한 연대'(Alliance for Competitive Electricity), '전력산업을 생각하는 시민 모임'(Citizens for State Power), '전력기간산업주주연합'(Electric Utilities Shareholders' Alliances), '전력사유화연대'(Alliance for Power Privatization), '소비자 전력선택 연대'(Electric Utilities Shareholders' Alliances) 등이 그들이다. '전력에 적절한 가격들'(Americans for Affordable Electricity)이라는 미국의 이익집단은 탈규제 운동을 통합, 가맹 조직들이 각기 쓴 것과는 별도로 매년 400만 달러를 더 지출하였다. 예컨대 엔론(Enron)은 소비자들의 지지를 얻고 "국민들이 보다 급속한 탈규제 요구에 손을 들어주도록 하기 위해" 이 시기 고작 6개월 동안 쓴 광고비만 2500만 달러에 달했고 추가로 매년 200만 달러를 여기에 할애하였다.⁶⁾ 또한 엔론은 정치헌금 및 정치가들을 위한 로비 비용에도 수천만 달러를 지출하였다.

호주에서도 마찬가지로 이해관계가 엮인 기업들과 그들이 자금을 낸 싱크탱크들에 의해 사유화가 추진되었다. 1980년대 신자유주의는 기업집단들에 의해 촉진되었는데, 이들은 정부부문의 개혁을 통해 세금을 줄이고 투자기회를 늘리고자 했고, 전력과 같은 공공부문의 개혁을 자신들이 부담해야 하는 인프라 비용을 줄이는 방법이라 여겼다.

호주 정부의 일부 부처와 재계의 자금을 받는 연구기관들은 서로 연계하여 사유화와 탈규제를 추진하는 기업들을 지원하였다. 이들 기관들은 "산업협력위원회(Industries Assistance Commission), 재무성 및 금융청의 연구부서들, 농업경제국(Bureau of Agricultural Economics), '산업경제 및 노동시장 연구소'(Industry Economics and Labour Market Research)" 등이었다.⁷⁾

5) James Walsh. *The \$10 Billion Jolt*. Los Angeles: Silver Lake Publishing. 2002, pp. 53-4.

6) Allen R. Myerson. 'Enron, Seeking to Be a Household Name, Plans to Start Its Campaign on Super Bowl Sunday.' *New York Times*. 14 January, 1997

1980년대에 개발도상국 정부들은 자국의 자본 부족을 이유로 해외로부터 자금을 차입하여 전력 기간설비의 확장에 나섰다. 개도국의 소비자들이 이들 대부자금을 '상환할 만큼 높은 요금을 낼 수 없었기에 부채는 누적되었고, 1990년대 들어 부채 수준이 높아지자 개발은행들은 개도국들에게 기간설비 투자에 필요한 자금을 빌려주는 것을 중단하고, 대신 해외자금에 의존할 것을 조장하였다. 그리하여 공공부문 대신 민간부문에 자금을 조달하여 전력생산 설비들을 건설하는 경향이 전세계적으로 널리 확산되었다.⁸⁾

세계 유수의 채권은행과 발전기구들은 개도국들에 일정한 정책 해법을 따를 것을 조장했는데, 이는 기존의 공기업들을 사유화하고 이들 기업들에 대한 해외 투자자들의 투자 권한을 자유화하는 것이었다. 이러한 처방은 언제나 개도국 빈민들은 물론 종종 개도국의 기업들까지 희생시켜가며 이들 은행과 다국적 기업 그리고 국제금융기구들의 배를 불렀다. 그러한 '지원정책'은 아프리카에서는 국민소득의 23%를 줄였고, 러시아에서는 국내총생산의 절반으로 줄여버렸다.⁹⁾

국제 금융업자들은 또한 사유화를 진척시키는 데에도 한 몫 하였다. 이들은 자금을 제 3세계 정부들이 아니라 해외 투자자들에게 빌려주어 개발도상국의 기간시설을 짓고 운영하는데 쓰도록 하였다. 이러한 방식으로 민자발전업체(IPP; independent power producer)들은 자금을 융통하여 전력을 생산하고 이를 기존 국유 배전담당 기관들에 판매하였다. 이는 사유화를 향한 첫 단계나 다름없었다.

그리하여 세계은행과 IMF의 자유화 및 사유화 정책의 결과 1990년대 동안 약 1870억 달러의 민간 자본이 개발도상국 76개국의 에너지 부문으로 흘러들어왔다. 오늘날 개도국에서 민간 부문은 전력을 포함한 "기간시설 부문의 중요한 자금줄이자 오랜 경영자"이다. 에너지 부문의 모든 투자의 삼분의 일 이상을 10대 투자자들의 기획이 점유하고 있는 것이다.¹⁰⁾

외국자본의 투자는 개도국들이 심히 부족한 자본을 얻을 수 있는 방안이라고 여겨지곤 한다. 그러나 이들 외국자본의 투자가 기간시설을 만드는데 필요한 추가 자본을 어느 정도까지 내는지는 의심스럽다. 라틴아메리카처럼 철저히 사유화가 이뤄진 지역을 보면, 외국인직접투자(FDI)는 인프라 투자나 새로운 투자 자금 제공보다는 점점 기

7) Tim Duncan and Anthony McAdam. 'New Right: Where It Stands and What It Means.' *The Bulletin* 10 December, 1985, p. 38.

8) Asian Development Bank. 'The Bank's Policy Initiatives for the Energy Sector.' Philippines: Asian Development Bank. May 1995. R. David Gray and John Schuster. 'The East Asian Financial Crisis—Fallout for the Private Power Projects.' *The World Bank Group - Public Policy for the Private Sector* August, 1998, p. 1.

9) Gregory Palast. 'IMF's Four Steps to Damnation.' *Observer*. 29 April, 2001, p. 7.

10) Ada Karina Izaguirre. 'Private Participation in Energy.' *The World Bank Group - Public Policy for the Private Sector*, May, 2000, pp. 1-3.

존 기업들의 인수합병으로 흘러들어가고 있다. 사실 전 세계 외국인직접투자의 1/2에서 2/3가 그런 인수합병의 몫이다.¹¹⁾

이는 경제위기를 맞았던 아시아에서도 마찬가지였다. “1998년을 예로 들면, 이 때 경제위기를 겪은 아시아 5개국에 유입된 총 외국인직접투자액은 15억 달러가 줄어들었지만, 이들 나라에서 외국 자본에 의한 인수합병은 30억 달러 이상 늘어난 것으로 추정된다.” 외국기업들은 주가와 시장가치가 폭락한 위기상황을 활용하여 인수합병을 할 수 있었고, 이러한 행태는 서비스 부문에서 대부분 일어났으며 또한 사유화 프로그램들과 연계되었다.¹²⁾ “마찬가지로, 비록 그 규모가 더 작긴 하지만, 채권은행의 새로운 대부자금들은 새로운 발전소와 설비에 투자되기 보다는 해외 채무에 엮인 기존 기업들을 구조조정 하는데 사용되고 있다.”¹³⁾

민자발전업체(IPP) 프로젝트의 경우 새로운 기간시설의 자금원이 외국 자본인 것은 분명하다. 그러나 투자된 자금은 각국의 공공 기간사업체들이 부담하는 돈에 비하면 적은 액수로, 환율을 고려하면 들어오는 돈보다 나가는 돈이 많다. 많은 IPP 프로젝트에 있어, 외국 투자자들이 자신들의 자금을 직접 투자하는 비율은 평균 24%에 불과하며, 나머지는 해외 은행이나 기관들로부터의 대부를 통해 충당되고 있다. 그리하여 IPP는 매우 값비싼 비용으로 설비용량을 확장하고, 이는 정부지출과 대외 채무를 늘리며 경쟁을 막고 기술혁신을 저해하고 소비자들에게 고비용을 전가한다.

은행 입장으로선 사유화가 나쁠 게 없는 것이 왜냐하면 정부가 자산 매각을 통해 자신들에게 빚진 채무의 이자를 갚는데 적어도 단기적으로는 도움이 되는 탓이다. 이는 또한 다국적 기업에게도 그러한데, 다국적 기업들이 수익성 높을 정부 자산을 구매함으로써 자신들의 상품과 서비스를 새로운 시장에 판매할 기회를 늘리기 때문이다. 더욱이 이들의 교역은 해당 나라의 납세자들을 줄라 맨 세금으로 보조까지 되기도 한다. 그러나 전력과 같은 서비스를 사유화하는 것은 실업을 늘리고 점점 감당할 수 없는 요금을 낳았으며, 전력 서비스의 질이 좋아지거나 전력 시스템의 생산력 또는 신뢰성이 제고되는 일도 도무지 없었다.

브라질의 경우 1995년에 전력시스템을 매각했는데, 이를 구매한 것은 외국 민간 투자자들이 복잡하게 얽힌 연합체로, 여기에 포함된 엔론 사가 브라질의 기간 전력설비를 구매하는데 지불한 돈은 30억 달러가 넘는다. 브라질은 한때 풍부한 강물의 수력자원으로 전력이 싸고 풍부한 것으로 유명하고 부러움을 샀던 나라지만, 2001년 이 전력 시스템은 붕괴되었다. 그 사태의 핵심에는 브라질의 전력사유화가 따랐던 영국식 모델

11) Chakravarthi Raghavan. 'FDI Is No Panacea for South's Economic Woes.' *Third World Resurgence* October/November, 1999

12) 같은 글.

13) Chris Adams. 'Privatising Infrastructure in the South.' *Focus on Trade* May, 2001

이 있었다. 소비자들은 막대하게 오른 요금을 감내해야했고 외국인 소유주들은 생겨난 이윤을 자국으로 부칠 뿐 새로운 발전 시설 확충을 위한 투자에는 내켜하지 않았던 것이다.

브라질과 마찬가지로 인도 역시 IMF와 세계은행으로부터 전력산업을 사유화하라는 압력을 받았다. 엔론 사는 미국 대사관과 CIA의 정치적 영향력을 이용하여 1992년 봄 베이 시 남쪽에 다볼(Dhabol) 발전소를 짓는 30억 달러 짜리 계약을 따냈다. 이는 당시 인도에서 가장 큰 외국인 투자였다. 주민들은 신뢰도 가지 않을 뿐더러 심한 환경오염을 낳을 이 사업에 항의하는 시위를 벌였다. 그리고 엔론 사가 전력 요금을 지나치게 높게 요구한 결과 주 정부는 결국 2001년 6월 전력 구매 계약을 종결하였고 다볼 발전소는 문을 닫아야했다.

전력산업의 사유화와 탈규제는 '사기극'(confidence trick)의 모든 요소를 가지고 있다고 할 만 하다. 특히 전력시스템의 지배구조를 획기적으로 바꿔 공공의 이익을 대변할 수 있다고 대중과 정치가들을 설복시킨 것은 그 중 하나의 속임수라 할 것이다. 소비자들은 전력요금에 낮아지고 서비스가 좋아지고 탈규제가 낳은 경쟁의 결과로 '소비자 선택권'이 생기리라고 철석같이 믿었으며, 정부 역시 예산을 줄이고 점점 더 복잡해지고 자본집약화되는 서비스 부문에 대해 책임을 덜 수 있으리라 믿었다.

각국 정부들은 인민의 의지를 실현하고 공공 자산을 보호할 의무가 있음에도, 자금 풍부한 싱크탱크들의 세련된 논법에서부터 국제채권기관들의 다소 교묘한 압력에 이르는 다양한 방법의 책략에 포섭되었다. 이들은 모두 정당의 선거운동에 넉넉히 자금을 기부하거나 은퇴한 정치가들과 판료들에게 향후 자리를 마련해주겠다는 제안 등으로 결합되었다.

그 결과 전 세계적으로 전력자산의 소유권과 통제권이 공공의 소유로부터 사적 자본으로 대거 이전되었다. 대부분의 나라에서 전력 공급을 새로이 맡은 회사들은 다국적 기업들로, 이들은 해당 지역 주민들의 복지에는 일체 관심이 없다. 이들 회사들은 점차 인수합병을 통해 보다 큰 기업연합 집단을 형성하여 일국 또는 국제적인 전력 공급을 지배해 나가고 있다. 전력산업의 구조조정과 사유화는 또한 일자리를 대거 감축시켰는데, 호주에서만 전력산업에 고용된 노동자가 “1990년대 중반 약 83,000명에서 오늘날 33,000명으로 급감하였다.”¹⁴⁾

전력산업에 대형 사기극이 펼쳐진 세계 각국의 거의 대다수 인민들이 그로 인한 손해자라기 보다는 피해자라는 사실은 두말 할 나위가 없다. 일자리는 줄어들었고 전력 요금은 올랐으며 서비스와 신뢰성은 나락으로 떨어졌으며 환경오염은 심해졌다. 납세자들은 민간 전력회사들이 잘나갈 적에는 배당금 한 푼 못 받다가, 이젠 형편이 어려워졌다며 손을 털려는 그들에게 지원 자금을 대고 있어야 하는 것이다.

14) Nigel Wilson. 'Power to the People.' *The Australian*. 26-27 April, 2003, p. 25.

한국의 에너지 산업 구조개편 :
민영화(privatization) 프로그램 비판

■ 안현효

이화여대 사회생활학과 교수

한국의 에너지 산업 구조개편 : 민영화(privatization) 프로그램 비판¹⁾

안현호 (이화여대 사회생활학과 교수)

1. 문제제기

한국의 에너지 산업 민영화 프로그램은 오랜 역사를 가지고 있으나 지난 10여년 이 전만 해도 그다지 급격하게 진행된 것이 아니었다. 그러나 최근 10여년 동안 급격한 변화의 와중에 있는데, 이러한 변화에 영향을 준 요인으로는 다양한 대·내·외적 요인이 작용하고 있다.

우선 대외적 요인으로는 1980년 이래 에너지 산업을 포함한 공공유틸리티 산업이 민영화의 대상이 되어 왔다는 점을 들 수 있다. 전력부문의 경우 칠레에서 최초의 사유화 프로그램이 등장한 이래, 영국을 거쳐 선진국과 개발도상국의 여러나라들은 자발적으로 또는 강제적으로 유틸리티 부문을 사유화시킬 것을 요구받았다. 에너지 부문에서 큰 변화가 초래된 것은 가스 산업이다. 가스 산업 역시 최근 수요급증과 새로운 가스전 발굴로 시장격변이 초래되었고 이러한 시장격변은 우리나라의 가스 산업에도 큰 변화의 유인으로 작용하였다.

다음으로 대내적 요인으로는 1997년 우리나라에서 발생한 경제위기가 제일 중요한 기여를 한 것으로 보인다. 1997년의 경제위기는 1060년대부터 한국에서 시작한 '국가주도의 압축산업화'(State-led condensed industrialization)의 문제점, 자본주의 경기순환의 결과와 해외 금융위기의 조합으로 나타났다고 볼 수 있다. 하지만 이 위기는 한국 경제의 구조적 형태를 크게 변형시켰다. 그 결과 자본시장의 외형적 성장에도 불구하고 단기주의와 금융유동화라는 현상에 직면하고, 다른 한편으로는 주식, 채권, 부동산 시장 등 자본시장에의 해외 자금 유입과 증권시장의 발달 등 자금동원 체계가 변동하였고, 이와 더불어 성장성 위주에서 수익성 위주로 기업경영 방향이 변화함에 따라, 실업의 장기화와 고용 없는 성장이 나타났다. 게다가 국민경제의 이질화도 증가하였는데, 이는 수출·대기업 부문과 내수·중소기업 부문의 격차 증대와 노동시장에서 정규직·계약직 격차 확대로 나타났다(이병천·조희연, 2001, 19쪽).

1) 이 글은 필자가 전국교수공공부문연구회의 전력산업과 가스산업에 관한 연구프로젝트(2004)에 참여한 결과를 중심으로 정리한 것이다. 따라서 여기서 모두 열거할 수 없으나 같이 공동으로 연구한 연구자들의 의견이 많이 통합되어 있다. 다만 본 고에서 주장하는 모든 주장이 연구회의 주장과 동일한 것은 아니며, 궁극적으로는 필자에게 책임이 있다. 한편 여기의 민영화라는 표현은 privatization의 국역이다. 사유화가 국가적 소유에서 사적 소유로의 이동을 의미하므로 보다 정확한 표현이라고 할 수 있으나 통상의 표현을 수용하여 민영화로 표기하였다.

에너지 산업을 포함하여 한국정부가 소유한 공기업의 민영화는 1997년 이후 급격하게 진행되었는데 이를 우연의 일치로 볼 수는 없다. 당시 집중적으로 완전 민영화된 한국통신, 포항제철, 담배인삼공사, 한국중공업 등 다수의 공기업은 부실기업이 아니었기 때문에 그 이전의 민영화 논의는 점진주의에 가까웠다. 한 민간기업연구소의 평가에 의하면 1997년 이전의 공기업 민영화론은 소유권은 유지한 채, 경영의 자율성과 전문성을 제고하고 견제기능을 강화함으로써 경영을 효율화하는 내용으로 되어 있어서, “이 안은 어디까지나 공기업의 경영효율화 방안이 불과하고, 1인 최대 소유 한도 제한을 제외하면 민영화 내용은 없다”는 것이다(류상영 외, 1997, 31쪽). 2)

하지만 1997년 이래의 급진적인 공기업 민영화의 큰 흐름 속에서 에너지 산업의 공기업 역시 민영화되기 시작했다. IMF를 계기로 김대중 정부(1997~2002)는 공기업 민영화에 대한 신중론과 급진론 사이에서 주유했던 완전한 민영화로 방향을 전환한다. 그리하여 공기업 민영화가 급물살을 타게 되면서 주요한 공기업들을 대부분 민영화시켰고, 국가기간 망산업까지도 민영화하였으며 여기에 에너지 산업 역시 예외가 될 수 없었다.

노무현 정부(2003~현재) 들어서 공기업 민영화는 다소 주춤하고 있다. 그러나 이러한 주저는 단순히 정부 교체에 기인한 것은 아니다. 이미 세계적으로 20여년 간 진행된 공기업 민영화의 물결은 정체가 접어들었으며, 대내외적으로 상당한 반대여론과 부작용에 직면했던 것이다. 다른 한편 우리나라에서도 공기업 민영화, 특히 에너지 산업 민영화는 노조를 중심으로 한 반발에 직면하게 되었고 이는 급기야 전력산업의 구조조정 중단이라는 결과를 초래했다.

왜 이러한 결과가 초래되었는가? 첫째, 공기업 민영화 자체의 문제를 지적할 수 있다. 우리나라에 있는 대부분의 공기업은 공공유틸리티 산업이거나 구조조정의 결과 국유화한 기업들이다. 후자의 경우 자본주의적 경제위기가 발생하고 해당 기업의 규모나 사회적 중요성이 너무 커서 단순히 도산 처리할 수 없게 될 때 국가가 사회적인 자본

2) 김영삼 정부(1992~1997)의 공기업 민영화 정책에 대한 평가는 다양하다. 1993년 당시 김영삼 대통령이 공기업경영혁신방안 마련을 지시함에 따라 「공기업민영화 및 기능조정방안」을 마련하였으나 공기업 민영화가 실질적으로 진행된 것은 아니었다. 이후 보다 구체적 민영화 방안에 대한 요구가 제기되었고, 이에 재정경제원은 1996년 11월 「공기업 경영효율화 및 민영화 추진 방안(재정경제원)」을 마련하여 1997년 3월 한국개발연구원과 함께 「공기업의 경영효율화 및 민영화 추진방안: 4대 공기업에 대한 전문경영체제 도입방안을 중심으로」라는 구체적 안을 내놓았다. 이러한 김영삼 정부의 민영화 안은 1997년 제정된 「공기업의 경제구조개선 및 민영화에 관한 법률」(이른바, 민영화 특별법, 1997.10.)에 반영되었다. 동법에 의해 규정된 4개 기업 중 한국가스공사를 제외한 포항제철, 한국통신공사, 한국중공업은 민영화가 완료되었고 이후 인천국제공항공사(1999), 한국공항공사(2002)가 추가되었다. 동법은 책임경영=민영화라는 도식을 전제하고 서술되어 있지만, 이후의 급진적 민영화에 비하면 민영화의 일정을 못봐고 있지 않고 외국인주주에 대한 경계가 있는 등 김대중 정부의 민영화 안에 비해서는 소극적이라는 평가가 가능하다.

잠식을 대행하는 과정이라고 볼 수 있고 이는 어떤 형태로든지 민영화하고자 하는 경향이 있을 수 있다는 점은 인정된다.3) 그러나 상당수의 공기업은 공적 목적이 따로 존재하기 때문에 공공화 되었다고 볼 수 있다. 우리나라의 공기업 민영화 논의에서는 이러한 구분이 없이 공기업들을 모두 비효율의 대상으로 호도하면서 민영화해야 한다는 논의가 주류였다. 이러한 논의의 결과 에너지 산업의 공기업 역시 에너지의 특수성과 공공성이 전혀 고려되지 않은 채 민영화의 흐름에 휩쓸려 들어갔던 것이다.

그러나 에너지 산업은 그 특수성이 다른 영역에 못지 않다. 최근 제기되고 있는 이슈는 에너지의 지속가능성(sustainable development)와 환경문제, 에너지 안보(energy security) 그리고 국제경쟁력이다. 이러한 이슈를 무시하고 진행된 한국의 에너지 산업 구조개편은 장기적으로 실패할 수밖에 없을 것이다.

이 글은 우리나라의 공기업 민영화 과정을 간략히 소개하고 (2절) 이 민영화 흐름 속에서 에너지 기업들이 어떤 과정을 겪었는지를 살펴본다. 특히 전력(3절)과 가스 공기업(4절)의 민영화이론과 과정을 평가하고 그 문제점을 지적하며, 향후 에너지기업의 바람직한 기업구조가 어떠해야 할지에 대한 대안적 견해(5절)를 소개하고자 한다. 5절은 한국의 에너지 산업 구조조정 논의가 가진 문제점을 요약하고 향후 한국의 에너지 산업 구조조정 과정에서 고려되어야 할 요소를 잘 처리하는 에너지산업의 구조는 공기업이어야 한다는 점을 강조한다.

2. 한국에서의 공기업 민영화 및 에너지 산업의 특수성

공기업이란 국가가 소유권을 갖고 통제하고 있는 기업이다. 이러한 공기업 민영화는 80년 이래 세계적인 추세로 언급되어 왔다. 민영화 대상 기업은 통상 민영화하기 어렵다고 간주된 자연독점기업, 공공재 공급 기업까지 포함하여 진행되었다. 특히 통신·전력·상하수도 등 네트워크 관련 사업의 민영화가 특징적이라고 할 수 있다. 하지만 이는 1997~98년을 정점으로 해서 최근 다소 주춤하고 있다.

가. 한국에서 공기업 민영화의 추진 과정

우리나라의 경우, 전문경영체제의 도입이라는 형식적 민영화가 아닌 경영권을 민간에게 넘기는 실질적 민영화라는 의미의 공기업 민영화 즉, 사유화(privatization)는

3) 그럼에도 불구하고 수익성 추구하는 공기업이 전혀 존재하지 않는 것은 아니다. 프랑스의 경우가 좋은 사례라고 할 수 있다. 프랑스는 은행, 자동차산업 등 일반적인 수익성을 추구하는 많은 사업을 국가가 소유하고 있다.

1998년과 2000년 사이에 집중적으로 발생한다.

이러한 변화는 외환위기 발발직전인 1997년 10월에 정리된 김영삼 정부 시기의 공기업 민영화 원칙과의 결별을 의미한다. 1997년의 공기업 민영화론은 경제력 집중 억제, 전문경영체제와 자율경영, 외국인 투자제한 등의 원칙을 중시한 반면, 김대중 정부 시기 새로이 정립된 공기업 민영화는 주인있는 책임경영, 구조조정 이후 민영화, 매각 가치 극대화, 투명한 민영화로 정리되어 보다 급진적 민영화를 예고했다(정용택, 2000, p.161). 기획예산위원회에서 98년 7월 3일 발표한 「1차 공기업 민영화 계획」과 곧이어 8월 5일 발표한 「2차 민영화 및 경영혁신계획」에 의하면, 민영화 이전 한국의 공기업 개수는 108개로 모회사 26개와 자회사 75개로 구성되어 있다.⁴⁾ 그러나 언론공기업 등을 제외하면 실질적인 모회사는 24개, 자회사는 66개가 된다. 현재 민영화가 진행된 상황을 보면 모회사 중 대상 기업인 11개 중에서 6개가 진행되었고, 자회사는 대상기업 61개 중에서 20개가 완료되어 41개를 남겨 놓고 있는 상황이다. 정부의 민영화정책이 완료될 경우 모회사 13개와 자회사 5개만 공기업으로 유지된다.

당시 기획예산처는 국내총생산의 8~9%에 달하는 공공부문의 비중을 축소하여 민간 부문의 창의와 활력을 극대화하고, 방만하게 운영되는 공기업을 민영화하여 국민부담을 줄이고, 민영화로 공공서비스의 질을 향상하며, 매각대금을 실업대책이나 구조조정에 필요한 재원으로 활용하겠다는 입장을 주장하였고, 과거에 부정적으로 인식되던 해외매각을 적극적 민영화방안으로 채택했다. 그리하여 해외매각 시 유입되는 외자 규모는 174~220억 달러에 이를 것으로 추산한 바 있다(김상곤, 2003). 그 결과 공기업은 즉각적 민영화 기업과 단계적 민영화 기업으로 나누어졌다. 즉각적 민영화 기업은 포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서 등이고, 단계적 민영화 기업은 한국통신, 담배인삼공사, 대한송유관, 한국전력, 가스공사, 지역난방공사, 철도청 등이다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 즉각적 민영화 기업은 물론이고 단계적 민영화 기업도 한국통신(2002), 담배인삼공사(2001) 등은 이미 완전 민영화되었다. 특히 이 시기의 민영화는 이전의 민영화(소유권은 민간에게 이양하지만, 경영권은 국가가

4) 이를 1997년 공기업 민영화가 급격히 진행되기 전의 우리나라 공기업을 중심으로 세부적으로 살펴보면 다음과 같이 분류할 수 있다. 당시의 공기업(모회사)은 13개의 정부투자기관, 13개의 정부출연기관으로 구성되었다. 이러한 공기업은 설립목적에 따라 다양하게 분류해 볼 수 있다. 첫째, 초기투자규모가 크고 자연독점성이 강한 공공유틸리티에 해당하는 네트워크 사업으로서 한국통신, 한국전력공사, 한국가스공사, 수자원공사 등이다. 둘째, 설립목적 상 정부고유업무 서비스를 하는 기업으로 농업진흥공사, 무역진흥공사, 도로공사, 토지개발공사, 관광공사, 조폐공사 등이다. 셋째, 소득정책 목적으로 설립된 농수산물유통공사, 석탄공사, 수자원공사, 주택공사, 토지공사 등. 넷째, 민간이 감수하기 어려운 위험이 수반되는 대규모 투자를 필요로 하는 업종으로서 석유공사, 광염비진흥공사, 종합기술금융, 포항종합제철. 다섯째, 산업합리화 조치의 결과 공기업이 된 한국중공업 등. 여섯째 정부 재정수입 목적의 담배인삼공사 등. 일곱째 교육, 문화 등 정부의 필요에 따라 설립된 국정교과서, 방송공사, 서울신문사 등. 마지막으로 정부출연 금융기관 등이 있었다(남일충, 1999).

통제하려고 하였다)와는 달리 '주인 있는 민영화'라는 명분 아래 외자 유치나 재벌에게 매각하는 경우가 보편적으로 나타났다는 점이 큰 특징이다.

<표 1> 1998년 - 2000년 공기업 민영화 결과 (기획예산처, 2003)

기업	시기	입찰기업	방식	주식비중	금액(억)
국정교과서	1998년 11월	대한교과서	경쟁입찰		460
종합기술금융	1999년 1월	미래와사람	경쟁입찰		93
대한송유관	2000년 4월	기존주주5사(SK, LG, S Oil, 현대정유, 인천정유)		1,970	
포항제철	2000년 10월		공개매각		8,442
한국중공업	2000년 12월	두산건설	경영권매각	36%	3,057
한국통신 *	2001년 12월	해외	ER BW	11.80%	
담배인삼공사	2001년 10월	공모, 해외EB, DR-EB			
지역난방공사	2000년 6월	LG Caltex	경쟁입찰		안양, 부천지역설비
가스공사	1999년 12월		공개매각	38.80%	
한국전력 **	2000년 6월	LG Caltex			안양, 부천발전소

주: 한국통신은 1993년 10%, 1994년 10%, 1996년 8.8%를 국민주 방식으로 민영화하였고 이후 1999년 32.3%를 외국에 매각하였다. 한국전력은 1989년 21%를 국민주 방식으로 1차 민영화하였다. LG Caltex에 매각한 부분은 자산의 일부(안양, 부천발전소)이다.

나. 에너지 부문 공기업 민영화의 저지 요인

그런데, 단계적 민영화 기업 중 한국전력과 한국가스공사는 노무현 정부 들어서 정부 계획이 변경되었다. 이는 일차적으로 김대중 정부 하의 실질적 민영화가 국민적 공감대를 형성하지 못한 채 진행되었으며 이는 결과적으로 많은 저항을 낳았기 때문이다.⁵⁾ 하지만 이러한 변화를 단순히 정권 교체의 결과라고만 볼 수는 없다. 특히 전력의 경우 전력산업구조개편을 이미 실시한 여러 나라들 (미국, 캘리포니아; 캐나다, 온타리오 등)에서 전력산업구조개편의 부작용을 심각하게 경험하였기 때문에 전력산업구조개편과 더불어 진행되고 있던 민영화에 제동이 걸렸다고 보아야 할 것이다. 즉 에너지 산업의 민영화 확산에 불리하게 작용하는 대·내외적 요인이 발생하였다.

5) 공기업 구조개편에서 국민적 공감대의 필요성은 전력부문 구조개편에서 극명하게 드러났다. 당시 한전의 발전부문을 분할하는 구조개편안에 대한 여론 조사 결과는 모두 부정적이었다(권희중, 2004, 325쪽)

따라서 이하에서는 국내의 공기업 민영화의 문제점을 먼저 살펴보고, 이후 에너지 산업 민영화의 부작용의 효과를 이어서 살펴보기로 하자.

공기업 민영화에 대한 이론적 논리는 다양하다. 우선, 공기업의 비효율성에 대한 이론적 논의는 공기업이 비경쟁상황을 전제하므로 기업의 이윤극대화 행위는 자원배분의 효율성을 저해한다는 것이다. 두 번째로는 공기업이 경성예산제약에 따른 파산가능성이 없으므로 연성예산제약(soft budget constraint) 하에서 있어서 과잉생산시설이 유발된다는 것이다(Averch and Johnson, 1962). 마지막으로 복대리인 문제(double or triple agent problem)가 발생하여 비효율이 발생한다는 것이다(정갑영 외, 1996, 35쪽).

그런데 흥미로운 것은 민영화의 효과이다. 민영화가 영국에서 시작하여, 1980년대 후반에는 동유럽과 라틴아메리카, 1990년대에는 EU에 따른 유럽 등지에서 전 세계적으로 진행된 것은 사실이지만, 민영화 결과 민간 기업이 공기업보다 효율적으로 운영된다는 것이 경험적으로 잘 밝혀지지도 않았고, 영국이나 프랑스의 경험은 효율성에 관한 한 커다란 성과를 이룬 것으로 보이지 않는 다른 점이다(백평선, 2000, 27쪽).

따라서 공기업 민영화의 논리와 현실 사이에는 큰 간극이 있다. 그러므로 우리 사회에서 공기업은 왜 필요했는가, 민영화를 해야 한다면 어떤 목표를 달성할 것으로 보는가에 대한 논의를 할 필요가 있다.

우선 공기업은 민간 기업으로 구성된 경제체제가 야기하는 시장실패를 보완하기 위해 도입된다. 즉 전력, 전화, 철도, 우편 상하수도, 가스 등과 같은 사회의 안정과 공공의 복리를 위해 필수 공급해야 하는 서비스(보편적 서비스)가 서비스의 공공재적 속성(비배재성, 비소진성)과 외부성(소비의 외부성), 규모의 경제(생산의 외부성) 등으로 인해 사회 후생의 극대화를 보장할 수 있을 정도로 충분하지 않기 때문에 공급하게 된다는 것이다.

두 번째로는 교육, 국립공원, 우편서비스와 같이 시장 가격기능으로는 해결할 수 없는 공공재를 공급하기 위해 필요로 할 것이다. 국립대학, 우체국 등이 그러하다.

셋째로는 산업정책의 산물로서 공기업이 출현한다. 예를 들면 신규 전략산업(철강산업)이거나, 부실기업 구제 결과(대우 계열사 등) 또는 기업집중도의 완화 목적(은행, 다국적 기업의 국유화 등) 등이 그러하다.

이와 반대로 공기업 민영화는 다음을 목표로 가진다.

- 공기업 매각을 통한 정부 재정 수입의 확보
- 부실 공기업에 대한 예산지원의 축소의 방편
- 제품 품질 향상을 통한 소비자 후생의 증진
- 해당 기업 경영효율의 개선
- 국민의 주식소유 확산 (임원혁 외, 2000, p.47)⁶⁾

6) 이외에도 기존 근로자의 희생 최소화라는 목표도 있는데 이는 대부분의 공기업 노동자들이 민

그 외에도 우리나라의 경우

- 자본시장 육성

이라는 목표가 있었다는 점도 들 수 있을 것이다.

따라서 민영화는 단순히 세계적 추세라는 명분만으로 추진될 수 있는 것이 아니라, 공기업의 존재 이유가 없어지거나, 민영화의 목적이 필요할 때 추진될 수 있다. 이러한 민영화는 시장경쟁 조건이 성숙되어야 하며, 규제기관이 필수적으로 요구된다. 왜냐하면 과거에 공기업이 존재했던 영역은 대부분 완전경쟁이 소멸되어 나타나는 독점가격 또는 시장에서의 공급부족을 해결하기 위해 나타난 것이므로 이러한 전제조건이 없어졌다는 가정이 필요한 것이다. 만약 이러한 조건이 성립하지 않는 상황에서도 민영화가 추진될 필요가 있을지 모른다. 이러한 경우에도 민영화한 상당한 산업분야는 여전히 비경쟁조건이 팽배하기 때문에 결국은 이를 규제할 규제기구를 전제로 한다. 이는 결국 국가의 경제수준과 규제능력에 의존한다고 할 수 있다.

따라서 우리는 공기업 민영화라는 문제는 민영화의 결과를 잘 따져 보아야 하는 실증적인 문제이지, 이론적으로 예단할 수 있는 것은 아니라고 생각한다. 예를 들어 일부의 공기업은 국가가 굳이 보유하고 운영할 필요가 없는 경우도 있을 것이다. 하지만 전체 공기업을 하나의 잣대로 평가하여 모두 민영화를 시도하는 정책은 결코 올바른 정책이 아니다.

왜 그런가를 살펴보기로 하자.

우선, 연성예산제약으로 인한 과잉투자 문제나, 독점가격 설정으로 인한 자원의 비효율적 배분은 공기업에만 발생하는 문제가 아니다. 그것은 소유 문제라기 보다는 시장조직의 문제로서 공적 소유이든, 사적 소유이든 비경쟁적 상황, 특히 투자보수율(Rate of return)을 보상하는 공공유틸리티 산업에서는 언제나 초래될 수 있다. 따라서 이 문제는 결과적으로 해당 산업 분야에서 경쟁적 시장이 성립될 수 있느냐의 문제가 될 것이다. 그런데 지난 20년간의 에너지 산업 구조조정 경험은 완전경쟁 심지어는 유효경쟁 시장도 성립할 수 없음을 보여주고 있다.

또한 공기업의 문제점으로 지적하는 대리인문제 역시 우리나라에서는 공기업에만 있는 문제가 아니므로 민영화한다고 해결되는 것이 아닐 수도 있다. 즉 산업화의 결과, 전문경영·책임경영의 실종과 관료주의 폐해는 현재 우리나라에서는 총수1인 지배하의 재벌이나, 정부의 낙하산 사장하의 공기업 모두에서 나타날 수 있는 공통된 현상이라고 보아야 할 것이다.⁷⁾

영화에 반대하는 조건 하에서는 부작용에 대한 대처방안이라는 의미이지 적극적인 민영화 목표라고 할 수는 없을 것이다.

7) 실제로 Averch-Johnson 효과에 대한 실증연구는 일정치 않다. 그 이유는 규제당국이 수익률 보상에만 집착하지 않고 가격상승에 민감하게 반응하기 때문이라는 것이다. 이는 A-J 효과에 대한 가정이 충족되지 않음을 의미한다(Boyes, 1976).

예를 들어 이른바 '주인있는 경영'론은 단순히 공기업의 소유권 및 경영권을 민간에 이전하기만 하면 효율이 제고될 것이라고 기대하는 것에 불과하다. 현실적으로 대규모 공기업의 경영권을 인수할 수 있는 재력을 가진 국내투자자는 없으며 재벌에 의한 인수는 결국 많은 투자자와 예금자의 돈으로 재벌총수가 대규모 공기업의 경영권을 인수하는 결과를 피할 수 없다. 즉 재벌 총수에게 대규모 공기업을 넘겨주기 위하여 일반 국민의 돈을 몰아주는 결과와 크게 다르지 않은 결과가 초래된다. 따라서 감시자 있는 경영이란 기업 내에서는 기업경영자가 주주의 이익에 충실할 수 있도록 감시하고, 기업 밖에서는 전문성·투명성을 확보한 규제기구가 경쟁제한행위나 공공성 훼손 행위를 감시할 수 있어야 한다. 따라서 정부소유든, 민간 기업이든 심각한 문제점이 있는 지배구조를 개선하려는 노력을 하는 것이 무엇보다 중요하다 할 것이다.

더욱이 민영화는 소유형태만으로 기업구조를 규정하는 시도로서, 기업구조는 소유형태 외에도 지배구조, 경영구조 등 다양한 측면을 가지고 있음을 고려해야 할 것이다. 기업의 소유구조면만 보아도, 단순히 민간기업과 공기업만 있는 것은 아니다. 한국적 상황에서 민간 기업은 재벌 외에도 소수가 분산된 국민기업·전문경영기업이나 종업원 소유기업 등이 있을 수 있다(정갑영 외, 1996, 19쪽; 안병룡, 2004).

이런 점에서 볼 때, 일반론으로 모든 공기업을 민영화해야 한다는 것보다는 산업별 특성과 시대적 요청을 충분히 고려한 민영화 전략이 도출되어야 할 것이다. 이를테면 해당 공기업이 비효율적이라면 정확히 그 실태가 어떠한지를 외국과의 비교검토를 통해서 정밀하게 조사하여야 한다. 또한 시장경쟁의 여건과 가능성이 충분히 검토되어 산업조직상의 개편을 통해 현재의 문제점이 개선될 수 있는지의 여부 또한 밝혀져야 할 것이다. 그런데 우리나라의 공기업 민영화 논의에서는 이와 같은 치밀한 이론적, 실증적 연구가 선행되지 않았다.⁸⁾ 결과적으로 민영화는 다분히 경영효율화라는 구호와 다른 정세적 논리에 의해 규정되었다는 의혹을 갖게 된다.

특히 1997년 이후 급속히 전개된 민영화는 어떤 정세적 논리가 작용하였을까? 그것은 세 가지로 정리해 볼 수 있을 것 같다. 첫째는 공기업 민영화를 1997년 이후의 현상으로 이해할 경우 개방, 탈규제, 민영화를 중심축으로 하는 이른바 '워싱턴 컨센서스'와 관련이 있다는 점이다(Stiglitz, 2002). 1998년 당시 이규성 경제기획원 차관은 세계은행으로부터 경제재건차관(ERL)과 구조조정차관(SAL)을 받는 과정에서 "1차 구조조정 차관(SAL I)" 과정에서 확보된 공동이해를 바탕으로 "국유기업에 대한 대대적인

8) 기업지배구조를 개선하기 위해서는 주인과 감시자가 있는 경영이 필수적이다. 여기에서 주인은 50%에 못미치는 지분으로 타주주의 이익을 고려하지 않으면서 주인 행세를 하는 재벌형 주인을 의미하는 것이 아니라 주주전체를 의미한다 (임원혁 외, 2000, 45쪽; 최정표, 2000).

9) 민영화에 관한 많은 국내의 문헌에서는 놀랍게도 민영화 여부에 따른 비용편익에 대한 진지한 분석은 부족하다. 대부분은 민영화를 전제하고 논의하는 경우가 많으며 공적 소유에 대한 논의와 독점에 대한 논의가 서로 뒤섞여 있는 형편이다.

개혁과 사유화 프로그램"을 요구받았다.¹⁰⁾ 여기에는 일반 공기업 뿐 아니라 사회간접자본에 속하는 통신, 전력, 가스 등이 모두 구체적으로 적시되어 있고, 이 협의에 따라 정부는 세계은행으로부터의 차관을 도입 받게 되었다.¹¹⁾

두 번째는 당시 김대중 정부의 신자유주의적 속성이다. 김대중 정부는 IMF 위기 중에 집권하였는데 재벌개혁을 시장주의적 해외자본과 결합하여 추진하려 하였다. 이는 당시의 재벌개혁 과제의 지난함을 보여주는 것이지만, 동시에 무분별한 경제적 자유주의의 유입을 촉진하는 결과도 낳았던 것이다. 이는 IMF의 구제금융의 전제조건을 초과달성하는 김대중 정부의 정책을 통해 알 수 있다. 당시 IMF의 구제금융조건에서는 증권시장의 외국인지분율을 50% 이상 개방하는 것이었지만 한국정부는 완전 개방하였던 것이다.

세 번째는 IMF 위기 이후의 자본시장 개방의 효과를 들 수 있다. 자본시장이 개방됨으로써 외자유치는 주로 증권시장을 통해 이루어졌는데 당시 증권시장의 수요를 유인할 수 있는 건실한 기업들로서는 공기업만이 유일했던 것이다. 그리하여 공기업을 매각하여 외자를 유치하자는 논의는 매우 설득력있게 제기되었다.

만약 우리나라 공기업 민영화의 논리가 위와 같이 정리될 수 있다면 공기업 민영화는 상황적으로 이루어졌다고 보아야 할 것이다. 이제 IMF 위기의 상황적 논리가 사라진 지금, 우리는 공기업 민영화 문제를 보다 차분히 냉정하게 접근할 필요가 있다. 결과적으로 1979년 이후 급속히 진행된 민영화가 에너지 산업 공기업에서 주춤하고 있는 것은 바로 이러한 상황적 논리가 사라진 시점에서 왜 우리가 "법 제정을 통한 경영개선이라는 쉬운 방법이 있었는데 왜 굳이 정부지분매각을 통한 민영화를 시도하는가"라는 질문을 하는 것과 관련이 있다(유승민, 2000, 613쪽).

두 번째로 살펴볼 것은 80년대 세계적으로 나타난 에너지 산업의 구조개혁이 가져온 부작용이다. 전력산업 민영화는 1982년 칠레, 1983년 영국에서 시작하여 유행처럼 번져, 노르웨이 등 북구나라, 아르헨티나 등 중남미 나라들로 확산되었다. 하지만 1997년을 기점으로 하여 전력 등 에너지 산업에 대한 사적 투자 규모는 점차 줄고 있으며 세계은행과 같은 에너지 및 유틸리티 산업 민영화에 적극적이었던 기관들도 유보적인 평가를 하고 있다. 이러한 재평가는 개발도상국과 구사회주의 국가의 민영화 실험 실패로 인하여 더욱 강화되었다. 브라질의 전력 사유화에 대한 실패 인정, 전력 재구조화와 사유화는 해당 나라의 구체적 조건과 여건에 따라야 한다는 반성 등은 과거의 일률적인 민영화 추구에서 "One model does not fit all", 또는 "Different sectors demand different models"라는 표현으로 수정되었다(Kessides, 2004).¹²⁾

10) 출처 <http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/eap/krsalii/krsalii.html>

11) 경제재건차관(ERL)은 97년 12월 23일 30억불, 1차 구조조정차관(SAL I)은 98년 3월 27일 20억불, 2차구조조정차관Ⅱ(SALⅡ)은 99년 5월 11일 20억불을 받았다.

특히 전력산업의 구조개편 및 민영화는 심각한 문제를 초래했다. 캐나다의 경우 온타리오 주에서 도매경쟁 도입 5개월 만에 전기요금이 5배나 폭등하여 2002년 11월 규제완화를 중단하였으며, 비교적 경쟁도입의 결과가 순탄하다고 평가받는 영국에서도 원자력회사인 브리티시 에너지 사가 파산위기에 직면하여 정부긴급 구제금융 10억 파운드를 받고, 전력거래소는 강제 풀(Gross Pool)에서 자발적 풀(NETA: New Electricity Trade Arrangement)로 전환하였다. 스위스의 경우, 2002년 9월 전력시장 자유화 국민투표 후 부결되어, 현행 독점 통합체제를 유지하기로 결정하였으며 호주의 빅토리아 주의 대규모 정전사태(1998), 판매사업자 수지악화로 도산위기에 직면하게 됨에 따라 발전회사의 요금 인상 요구에 주정부가 재정지원을 해야 하는 사태(2002)까지 발생하였다. 또한 발전 분할 후 도매경쟁을 도입한 미국의 캘리포니아 주는 1998년 4월 자유화 이후 2001년 대규모 정전사태, 소비자요금 폭등, 사업자 파산을 겪으면서 2003년 1월 전력시장 자유화 중단을 선언하고 주정부에서 위탁받은 주(州)기관이 전력을 독점 구매하고 있다. 또한 텍사스, 아칸소 주 등은 문제 발생 후 재규제를 도입하는 중이다.¹²⁾ 또한 전력산업의 경쟁구조 또한 변질되고 있다. 영국의 경우 NETA 도입 이후 브리티시 원자력의 도산 등 발전사업자의 이윤이 급감하여 발전과 배전이 서로 통합하는 경향이 나타나고 있는 것에서 알 수 있듯이 과거의 수직통합의 범위의 경제의 이점을 활용하려는 전력기업들의 전략이 강화되고 있는 것이다(박하순, 2004, 50쪽~58쪽). 사적 자본의 재독점화 경향은 전력구조조정 기본 개념인 발전과 배전에서 다수 독립사업자들로 경쟁구조를 구축하여(즉 분할·민영화) 보다 효율적인 시장체제를 구축한다는 생각이 근본에서 흔들리고 있다는 것을 보여주고 있다. 또한 엔론사태 등 에너지 기업의 부패와 부정행위가 드러남으로써 에너지 산업의 자본시장이 냉각되고 있는 것 또한 이러한 에너지 산업, 특수하게는 전력산업의 시장침체에 크게 기여하고 있다(Beder, 2003).

이는 전력 등 에너지가 가진 특수성을 무시하고 시장을 도입한 결과이다. 예컨대 전력은 수요와 공급이 매순간 일치해야 하는 특수한 상품이며, 수요와 공급이 가격에 비탄력적이며 저장 불가능한 재화이다. 새로운 기술혁신으로 발전과정에 소규모 발전

12) “국가소유의 문제점은 많으며 광범위하게 알려져 있다. 그러나 이러한 사실로부터 곧 바로 모든 나라에서 사회하부구조의 사업에 사적 기업이 더 우월한 기업형태라는 결론이 도출되는 것은 아니다.”(Kessides, 2004, p.43).

13) 최근 전력시장의 효율성에 대해 의문을 제기하는 국제연구가 급증하고 있다. 선진국(OECD)의 전력시장 도입 경험이 예상과 달리 전력가격 인하효과가 없었다는 점에 대한 각국 비교연구로는 Hattori, T. & M. Tsutsui (2004), Economic Impact of regulatory reforms in the electricity supply industry: a panel data analysis for OECD countries, Energy Policy 32, pp.823-832 참조. 최근 각국의 전력자유화 경험의 실패 사례 비교연구로는 Woo, Lloyd, Tishler (2003), "Electricity market reform failure: UK, Norway, Alberta and California", Energy Policy, 2003, 31, 1103-1115 참조.

기가 도입되어 발전의 규모의 경제성이 약화되고 있다는 많은 연구에도 불구하고 전력 상품이 가진 이와 같은 특수한 성격은 본질적으로 변화하지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고 전력거래에 주식시장과 같은 가격 조절기구를 도입함으로써 사실상 전력시장의 민영화는 파탄에 직면한 것이라고 보여진다. 가스 산업에 대해서도 마찬가지로 말할 수 있을 것이다. 가스 산업은 비록 저장성에서는 전력에 비해 훨씬 용이하나, 여전히 개발과 소비에 계획성이 요구되는 상품이다. 특히 친환경에너지로서 수요가 급증하고 있는 반면, 수요 자체가 계절적 변동성이 높고 가격에 대해서 비탄력적이다. 공급측면에서도 네트워크 산업의 속성을 지니고 있어 규모의 경제성이 높다. 이는 가치사슬에서 수직통합과 겸업화 유인을 가지고 있으므로 경쟁시장이라는 경제원론적인 산업조직이 나타나지 않을 가능성이 매우 높다. 에너지 부문의 산업구조에 대한 논의는 이와 같은 해당 부문의 특수성을 충분히 고려한 후 추진되어야 하는데 기존의 에너지 산업 구조개편의 실패는 이러한 점을 무시하고 오히려 거래 가능한 보편적인 상품시장으로 간주한 결과로 보아야 할 것이다.

3. 전력산업 민영화론에 대한 검토

2절에서는 공기업 민영화를 일반적으로 살펴보고, 근거와 문제점을 살펴보았다. 이제 3절에서는 보다 구체적으로 한국에서 제기된 전력산업에서의 민영화론의 근거와 전개과정을 살펴보기로 하겠다.

가. 전력산업구조개편의 전개과정

한전 민영화론은 처음에는 공기업 민영화의 전체적 맥락 속에서 진행되었다. 1993년 시작된 민영화 정책에서 한전은 경영진단대상으로 포함되었다.¹⁴⁾ 이에 따라 1994년부터 1996년까지 한전에 대한 경영진단이 실시되었고, 상당기간 공기업을 유지하며, 단계적으로 분할 후 민영화하는 방안이 제안되었다.¹⁵⁾ 반면 당시 정부 측 통산산업부는 경

14) 한전 이외에도 경영진단대상기관으로 선정된 공기업은 포항제철, 한국통신공사, 한국도로공사, 조폐공사 등이 있다.

15) 이에 의하면 구조조정의 일정은 다음과 같다.

1단계(1999-2003): 사업부 별 독립채산제 실시

2단계(2004-2008): 사업부를 한전 자회사로 분리

3단계(2009-2010): 도매시장 경쟁도입

4단계(2010-): 풀제도 완비되면 자회사로 분리 운영한 영업단위에 대한 민영화.

이에 따르면라도 자회사의 민영화는 풀(pool)제가 정착되는 2010년 쯤이 되어야 가능하다(한국산업경제연구원·삼일회계법인·안진회계법인, 1996)