

# 남아프리카 공공부문 구조조정 논쟁

이 글은 『남아프리카의 노동 경제 정책』(1996, 남아프리카 라반 출판사)에서 제4장 민영화를 부분 번역한 것이다.

스테인 리스 NALEDI 연구원

콘라드 자딘 NALEDI 연구원

1994년 민주정부가 수립된 이후  
남아프리카 정부 역시 공공부문  
구조조정과 민영화를 적극  
추진하면서 노동운동 진영과  
갈등과 마찰을 빚고 있다.  
그곳의 구조조정 실태와  
노동운동의 고민을 살펴본다.

**새**로 선출된 정부에게 공공부문은 개혁의 1차 대상 가운데 하나이다. 물론 남아프리카 정부도 예외는 아니다. 정부는 적어도 이론상 공공부문에 대한 통제력을 갖고 있으며, 이것은 정부 소유를 뜻하는 것으로 해석된다. 공공부문 구조조정이 실시될 때, 민영화라는 말은 종종 국영기업의 구조조정을 지지하는 사람들이 쓴다. 공공부문은 시급하고 근본적인 변화를 필요로 하지만, 이것이 공공부문의 존재 이유를 부정하는 것은 아니며 또한 대규모 민영화를 반드시 수반하는 것도 아니다. 그러나 현재의 남아프리카 상황에서 국영기업의 구조조정은 부분 매각이나 전체 매각, 혹은 이 둘을 합친 형태의 매각을 통해 민영화 정책을 일괄 적용하는 것을 뜻한다. 노동은 물론 최근까지 집권여당인 ANC도 민영화에 반대해 왔다.

## 1. 민영화가 "필수적인" 것이 되다

1950년대 영국노동당을 연상시키는 자유헌장(Freedom Charter)은 경제에 대한 국가통제를 강력하게 지지했다. 이러한 입장은 최근까지 ANC 경제 정치 노선의 중



남아프리카 해선 노동자가 우권서비스 제도의 개선을 요구하는 구호를 외치고 있다.

업화하고 (Telkom같은) 공기업들의 기업화에 집중되었다. 남아프리카의 미래를 둘러싼 ANC를 비롯한 다른 그룹들과의 협상에도 불구하고, 국민당 정부는 공공부문에서의 역할 제한을 일방적으로 결정하였다. 이것은 어느 정도는 세계를 휩쓸고 있는 경향과 일치하는 것이었다.

그러나 국민당의 이러한 결정은 일단 ANC가 선거에서 승리하고 여

요한 요소였으며, 넬슨 만델라는 출옥 당시 국유화 지지 입장을 분명히 했다. 그의 입장이 큰 반향을 불러일으켰을 때, 만델라는 놀라움을 표시하면서 특정 경제 부문에 대한 국유화는 남아프리카 역사와 경제에서 중요한 부분을 이루어왔다고 지적했다.

1987년 초반 국민당(National Party) 정부는 민영화 담당 부서를 설립하고 국영 기업에 대한 구조조정 작업을 시작했다. 처음에 그것은 (Eskom같은) 공기업을 상

당이 된 이후, 국가자산과 공공자산을 효율적으로 통제하려는 ANC의 시도를 가로막게 되었다. 국민당 정부는 공기업 관련 법규를 수정하여 공공부문에 '경영의 자율성'을 도입했고, '경영의 자율성' 개념을 실현할 새로운 공기업을 창설했다. 두 가지 '공사화' 전략은 새 정부가 권력을 장악했을 때, 기존의 공기업 경영진들이 법의 보호를 받으며 자리를 유지할 수 있게 만들었다.

집권 2년 후, 만델라 대통령은 입장을

바뀌 (많은 사람들을 놀라게 만들면서) 민영화를 ANC의 '기본정책'으로 제시했다. 일방적인 정책 변화를 대부분의 ANC 각료들은 아마도 내부 단결의 필요성 때문에 받아들였으며, ANC의 의회 밖 지도부도 공개적으로 항의하지 않았다. 1994년 ANC 회의는 당 안에서 민영화 문제를 처음으로 공식 토론한 자리였다. 격렬한 논쟁이 벌어졌고, 결국 마지막에 채택된 정책들은 공기업 구조조정에 관한 분명한 내용을 담지 못했다. 그러나 민영화는 이제 분명하게 ANC의 의제로 떠올랐다. 논쟁은 ANC 안팎에서 공개적으로 벌어졌고, 1995년까지 초반까지 계속되었다. ANC의 몇몇 지도자들은 재정 적자를 충당하고 공공부문의 부채를 감소시킬 수 있다는 이유로 민영화를 지지했다. 그러나, 대처 방식의 부채청산 논리인 민영화로 쓴맛을 본 ANC는 OECD가 1987년 지적인 민영화의 한계를 인정할 수밖에 없었다.

정부는 공공자산의 매각으로 오직 한번 세입(歲入) 증대를 이룰 뿐이다. 재정 적자 감소나 마이너스 지출을 위한 수단으로 공공자산을 매각하는 것은 정부의 재정 상태가 개선되었다는 그릇된 인상을 줄 수 있다. 정부 자산을 계속 처분하는 것은 결국 자원 고갈을 초래한다.

ANC의 1994년 정책 회의에 따라, 공기업부 장관(Minister for Public Enterprises)은 정부 정책을 '조속히' 시행하겠

다는 성명을 발표했다. 「국가자산 구조조정에 관한 토론문」이 1995년 7월 발표되었다. 토론문에서 공기업은 다음의 범주로 분류되었다.

- 사회적 역할이 분명한 국가 소유 기업(SOEs). Telkom과 Transnet을 갖고 있는 대중교통청이 여기에 속했다. 이 경우 민영화 전략은 제한적이었다.
- 사회적 역할이 불분명한 국가 소유 기업. SAA, Denel, Mossgas, Petronet, Soekor가 여기에 속한다. 이 기업들의 경제적인 역할은 인정되지 않았다.
- 사회적 역할이 없는 국가 소유 기업. 이 분야는 두 가지 하위 범주로 나뉜다. 이윤이 나는 부문(Autonet, Alexkor, Sascol, SunAir)과 이윤이 나지 않는 부문(Abakor, Aventura, PX, Transkei 항공).

토론문은 1995년 11월 웹바스에서 열린 한 회의에서 핵심 쟁점이 되었다. 공기업 경영진들은 전면 민영화나 부분 민영화가 효율성 제고, 재화와 용역의 원활한 공급, 보다 효율적인 고용관행을 만들어낼 것이라고 주장했다. 그러나 회의가 진행될수록, 공기업 경영진들이 배를 운전하기는커녕 정부가 들어가지 못하도록 조타실 문을 잠가버렸다는 사실이 분명해졌다.

경영진이 주도하는 구조조정은 이미 노동자들에게 불리한 영향을 미치고 있었다. 국영기업부 장관은 (자신이 직접 책임지

고 있는 기업에서조차) 이러한 사태 진전을 알아차리지 못했고, 공기업들을 책임지고 있는 다른 부서들도 사정은 마찬가지였다. 지난 2년 동안 공기업 경영진과의 기존 관계를 인정했던 정부는 공기업 통제가 어려운 상황에 직면해 있다.

1995년 12월 7일, 타보 음베키 부통령은 국가자산 구조조정에 관한 기자회견을 열어 정부가 Transnet과 Telkom에 대한 부분적인 민영화를 신중하게 고려하고 있다고 밝혔다. 발표 얼마 전에 이러한 사실을 통보받은 노동조합은 분노에 휩싸였다. 노동조합은 정

부와 협상에 나섰고, 정부의 일방적인 발표를 받아들이지 않았다. 노동조합은 국가자산 구조조정 문제에 대해 정부가 협상에 나설 것을 요구하면서 단체행동에 돌입하기로 결정했다. 1995년 12월 16일 하루 동안의 부분파업이 있었고, 1996년 1월 다른 단체행동들이 계획되었다.

정부는 기자회견문의 내용이 여러 가지 선택 사항을 단순히 제시한 것에 불과하며, 민영화 과정에는 노동조합을 반드시 참가시키려 했다며 재빨리 물러섰다. 이후 토론과 협상을 거쳐 1996년 1월 25일 정부와 노동조합은 공공부분 구조조정에 관한 전국협약(NFA)을 이끌어 냈다.

## 2. 공공부분 구조조정에 관한 전국협약 (National Framework Agreement)

전국협약(이하 NFA)은 협상의 산물이며, 정부나 노동조합 양측이 만족스럽게 받아들일 수 없는 조항들을 포함하고 있다. NFA는 주로 정해진 목적과 원칙을 토

대로 합의된 과정을 확립하기 위한 타협의 산물이다.

NFA의 핵심 목표는 남아프리카의 모든 국민들을 위한 양질의 서비스 제공과 경제성장과 고용창출을 위한 조건 창출이다. 협약에 따르면, 개별 기업들은 경영 관행을 개선하기 위해 경쟁력과 효율성을 갖춰

야 한다. 국가 자산에 대한 전반적인 감사를 실시한다. 구조조정은 소비 목적으로 이용되어서는 안되며, 사회간접자본 신규 투자와 국가부채 감소를 위한 것이어야 한다. 구조조정은 인적자원을 개발하기 위해 이용한다.

NFA는 기업의 구조조정이 정부 부서의 정책 범위 안에서 진행되어야 한다는 점을 인정하고 있다. 예를 들어, 정부는 Telkom이나 Transtel 같은 국가 소유 기업을 구조조정 하기 전에 통신정책 전반을 검토해야 한다. 그리고 이것은 모든 이해당사자가 참여하는 민주적인 과정을 거쳐야 한다. 마지막으로 NFA는 구조조정

**NFA의 핵심 목표는**  
**남아프리카의 모든 국민들을 위한**  
**양질의 서비스 제공과**  
**경제성장과 고용창출을 위한**  
**조건 창출이다.**

이 부의 재분배를 동반해야 하며, 다른 나라의 구조조정 모델이 남아프리카에 반드시 타당한 것은 아니라는 사실을 인정하고 있다.

노동관련 특별 조항이 NFA에 담겨 있다. 구조조정은 노동자들의 희생을 초래해서는 안되며, 노동조합이 의사결정 과정에 참여해야 한다는 것이다. 노동자를 보호하기 위한 사회 차원의 계획은 기업단위에서 수행되어야 하며, 전환배치된 노동자들은 어떠한 손해도 보아서는 안된다. 연금과 공제기금을 위한 원칙이 수립되어야 한다.

NFA는 구조조정 문제를 다루기 위한 체계와 과정을 확립했다. 관련 부서의 지원을 받으며, 핵심적인 정책 과제와 지침을 만들어낼 팀이 조직된다. 이러한 틀 안에서 회의 단위는 국가 소유기업 구조조정에 대한 상세한 합의를 이루어내려 노력할 것이다.

여러 분야에서 노동조합은 논의 구조에 참여하려 했지만, 협상은 진지하게 진행되지 못했다.

### 3. 민영화가 대답인가?

남아프리카에서 민영화를 고집하는 사람들은 많은 주장들을 내놓았다. 민영화 주장은 '민간부문이 공공부문보다 더 좋은 것을 더 많이 제공할 수 있다'는 옛날부터 들어오던 것에서부터 '민영화가 흑인의 경제력을 키울 수 있다'는 독특한 것까지 다양하다.

금융

민영화 지지자들은 민간부문이 공공부문에 반드시 필요한 자본과 기술을 제공함으로써 공공부문에 대한 필요를 감소시킨다고 주장한다. 다국적 기업들의 개입은 남아프리카가 시대에 뒤떨어지지 않고 공기업들이 현대적인 방식으로 살아남을 수 있도록 보장한다는 것이다. 예를 들어 민간부문이 최신 기술에 쉽게 접근할 수 있는 반면, 공기업들은 시대에 뒤떨어지고 자체의 가치마저 잃어버릴 수 있다는 점이 외국 자본이 Telkom에 개입해야 한다는 주장의 강력한 근거가 된다.

그러나 더 나은 자본과 더 좋은 기술을 위해 공기업을 반드시 팔아치워야 할 이유가 있는가? 이 점은 Transnet의 새 사장인 루이스 타거에 의해 제기되었다. "만약 당신이 성장 잠재력이 큰 사업을 하고 있다면, 그것을 왜 팔겠는가?"라고 타거는 물었다.

이데올로기

대다수의 남아프리카 사람들에게 흑인의 경제력 향상이라는 약속은 합리화를 위한 가장 매력적인 이유가 되고 있다. 세계 곳곳에서 비슷한 시도가 여러 가지 이름으로 진행되었다. 현지인 우선 채용, 노동자 참여, 종업원 사주제 등등. 사용된 용어에 상관없이, 이것은 부를 생산하는 자산에 대한 접근을 거부당한 사람들에게 소유권

을 확대하는 것을 목적으로 한다.

그러나 이러한 정책들은 언제나 성공했는가? 세계은행은 소유권을 너무 넓게 확대하는 것이 현지 자본을 침해하며, 핵심 투자가가 언제나 필요하다는 점을 인정하고 있다. 자본 소유권의 확산으로 경제력을 갖는 사람들이 많아

진다는 점과는 별도로 현실은 대부분 다음 세 가지 가운데 하나로 귀결되는 것 같다. 첫 번째 경우는 새로운 투자를 통해 경제력을 갖게 된 흑인 중산계급이 주도적인 위치를 확보하는 것이다. 두 번째 경우는 이미 경제력을 갖고 있는 백인 투자자들

이 주도적인 위치를 확보하는 것이다. 세 번째 경우는 외국 투자자들이 주도적인 위치를 차지하는 것이다. 세 가지 경우 모두 다 노동자들의 처지를 이전보다 더 좋게 만들거나 더 나은 경제력을 제공한다고 보기는 어렵다. 이러한 사태 전개는 남아프리카에서 이미 관찰되고 있다. 예를 들어 쓰레기 처리 사업의 경우, 치키는 흑인 청소업자들이 더 큰 권리를 누리는 것과는 상관없이, 청소 사업이 신흥 사업가들을 은행의 후원을 받는 원청업자들에 종속된 하청업자로만 들어 버렸음을 밝혀냈다. 지역사회에 대한 복지 및 의료 서비스를 담당할 책임 기관을

바꾸는 것은 현행 국영기업 구조조정의 한 측면이다. 이것은 관련 사업에 대한 입찰 기회가 공공부문의 서비스 공급자와 민간부문의 서비스 공급자에게 공정하게 주어지는 시장 비슷한 것을 만들었다. 성과는 값싼 서비스라고 선전되지만, 계산되지 않

는 비용은 높다. 공공 서비스에 종사하는 민간부문 노동자의 임금과 근로조건이 공공부문 노동자의 그것보다 낮은 것이다.

흑인 경제력 강화 정책은 소수의 부유한 흑인을 출현시킬 지도 모른다. 이전에는 아파르트헤이트 정부가 백인들 (Afrikaners)의 힘을 키

우는데 이용했던 강력한 공공부문은 여전히 소외된 사회계층을 훈련시키고 이들의 역량을 키우기 위한 가장 강력한 수단이 될 수 있다. 가장 좋은 흑인 능력개발 (black empowerment)은 그 동안 혜택을 누리지 못한 사람들에게 전기, 수도 같은 서비스 혜택을 확대하는 것이다.

### 경제

민영화가 경쟁을 증진하고 이전에 정부가 독점했던 것들을 개방하는 경제 자유화를 이끌어낸다는 주장이 자주 제기된다. 외국인 투자 또한 경제성장을 지속하는데

**경제 정책의 목표는  
투자를 끌어들이기 목적으로  
공공 자산을 팔아치워 나라 경제를  
빈곤하게 만드는 것보다는  
이런 투자를 끌어들이기 경제성장과  
사회안정을 이룩하는 것이 되어야 한다.**

반드시 필요하다고 간주된다. 외국인 직접 투자는 국내 재벌 (conglomerates)들로부터, 그리고 재벌들간의 얽히고 실린 상호 부자(cross-holding)로부터 방해 받고 있지만, 외국인 투자자가 부과하는 조건은 정부의 경제정책을 자주 위협한다. 세금감면 혜택, 수출자유지역, 예외적인 노동조건과 정부 지원은 이런 흐름의 산물이다. 심지어 호주, 케냐나 같은 선진국들도 이러한 요구에 직면해 있다. 이것은 경제적 약탈 혹은 신식민주의의 한 형태이다.

민영화가 없더라도 외국인 투자는 성장하는 경제부문으로 흘러들 것이다. 따라서 경제 정책의 목표는 투자를 끌어들이기 목적으로 공공 자산을 팔아치워 나라 경제를 빈곤하게 만드는 것보다는 이런 투자를 끌어들이기 경제성장과 사회안정을 이룩하는 것이 되어야 한다.

민영화는 독점을 원천적으로 폐지할 수는 없겠지만, 통신사업의 경우 기술발전은 독점의 영역을 줄일 수 있다. 공공부문 민영화는 때때로 성가신 규제 구조를 만들어 민간부문의 공공 서비스 독점을 초래할 수 있다.

쓰레기 처리 같은 정부 기능의 민영화는 공공 기관이 입찰에 참가하는 것을 배제하



기업 정보의 공개를 요구하는 남아프리카 노동자.

고 있다. 공공기관들은 객관성과 민간우위라는 명분으로 배제당한다. 그 결과는 공공부문으로부터 규제가 덜한 민간부문으로의 노동 이동이다.

#### 경영

민영화 지지자들은 경영진을 바꾸고 정

치인들의 개입을 제한하는 것이 국가 소유 기업의 경영을 개선하고 서비스의 질을 향상시킨다고 주장한다. 국영기관들을 효과적으로 운영할 수 있는 전문 경영능력을 정부는 갖고 있지 못하다는 믿음이 널리 퍼져있다. 이러한 주장은 민간 부문은 그런 능력이 있다는 점을 전제하고 있으며, 규제 받지 않는 경영이 필요하다는 논리로 넘어가 버린다.

그러나 정부는 내부에서 숙련된 일꾼을 차출할 수 있다. 만약 정부가 국영기관을 운영할 자원이 제한되어 있다면, 정부는 민간 공급자를 규제할 능력도 제한되어 있는 것이 된다. 민간이 운영하는 사업을 규제하는 것은 대단히 어려우며, 성공하기 어렵다. 또한 경우에 따라 국영 기업을 운영하는 것보다 훨씬 더 큰 능력을 요구한다. 만약 정부가 국영기업을 경영할 능력이 부족하다면, 동일한 능력 부족은 민간 공급자에 대한 규제를 약화시킬 것이다.

## 사회

민간부문은 정치보다는 수요에 따른 배분이 더 효율적이라고 주장한다. 이러한 견해를 부정할 이유는 아주 적은 것 같다.

그러나 세밀한 연구는 그런 입장의 허점을 폭로하고 있다.

우선, 민간부문은 이윤을 내기 위해 서비스를 제공하는데 관심이 있다. 따라서 손실분이 보상된다는 보장이 없는 경우, 이윤이 나지 않는 가격으로 서비스를 공급

하려 하지 않을 것이다. 둘째, 사용자 부담 입장을 채택하는 것은 지불 능력에 기초한 재화와 용역의 '배급제도'를 초래한다. 인종차별에 근거한 소득 분배는 사회를 실제로 분열시켰다. 현재의 주택 정책은 지불 능력에 기초하고 있다. 정부의 폭넓은 개입에도 불구하고, 주택이

필요한 사람에게 주택을 공급하려는 정책은 실패했다. 셋째, 민영화 프로그램은 부패와 유착, 값비싼 정부 보증을 수반한다. 민간 경영인이 이전에 공공부문이 독점한 산업에 진입할 경우, 유착은 불가피하다. 넷째, 더 나은 서비스를 제공하기 위해 공공부문을 구조조정하지 않을 이유는 없다. 하지만, 국가소유기업의 매각은 국가가 갖고 있는 다수 흑인을 위한 서비스 제공 능력을 감소시킬 것이다. 예를 들어 지방자치체는 과거에 백인과 유색인종, 그리고 인도인들의 거주지에서 값싼 주택을 건설하고 임대하고 유지해왔는데, 민영화를 시행함으로써 지자체의 이러한 기능을 감소

**모든 것을 깡그리 팔아치우는 민영화는  
국가의 공공부문 상실, 부패와 이중거래,  
이윤만 추구하는 고용관행과  
이로 인한 숙련 쇠퇴를 초래해  
남아프리카를 위협에 빠트릴 수 있다.**



시키겠다는 것은 근시안적인 발상이다.

민영화가 국가에 이익이 된다고 보기는 어렵다. 1980년대 후반과 1990년대 전반의 민영화 경험을 볼 때, 이러한 주장은 별 신빙성이 없다. 1988년과 1993년 사이에 주요 공기업에서의 고용 손실은 남아프리카의 공식 실업률을 높인 가장 큰 원인이었다. 국영기업의 투자 감소는 전반적으로 투자가 감소한 이유를 설명해주며, 1980년 후반에 시작된 경기후퇴를 초래했다. 게다가, 국영기관들은 경제의 전반적 어려움 때문에 기능공 훈련을 중단시키기도 했다.

#### 4. 결론

남아프리카 공공부문의 획기적인 변화는 시급한 요구이다. 그러나 변화가 반드시 민영화를 필요로 하거나 도입하는 것은 아니다. 모든 것을 깡그리 팔아치우는 민영화는 국가의 공공부문 상실, 부패와 이종거래, 이윤만 추구하는 고용관행과 이로 인한 숙련 쇠퇴를 초래해 남아프리카를 위협에 빠뜨릴 수 있다.

오히려 필요한 것은 공공부문이 갖고 있는 특수한 문제를 올바르게 인식하고 진정한 구조조정을 위한 정책 대안을 개발하는 것이다. 물론 부분적으로는 특정 기업을 매각하는 것이 불가피하기도 하다. 공기업 민영화는 공공부문을 충분히 그리고 효율적으로 이용하는 것이어야 하며, '어느 나라에서나 민영화는 다 똑같다'는 간단한 말에 넘어가서는 안된다. 경우에 따라 남

아프리카가 당면한 엄청난 도전에 대응하기 위해 공공부문의 부분적인 매각을 허용하도록 정책을 수정할 필요가 있다. 이것은 고통스러운 과정이지만, 성공하기 위해서는 -정부와 노동조합의- 힘든 결정과정을 반드시 거쳐야 한다.

공공부문은 고대 로마와 20세기의 스웨덴 같은 아주 다양한 사회에서 공공안전, 주택, 상하수도, 통신, 교통 따위의 필요를 충족시키기 위해 만들어졌다. 이러한 목적을 이루기 위해 모든 남아프리카인들이 소유하는 공공부문을 이용하지 말아야 할 이유는 전혀 없다.

노동 또한 이 도전에 진지하게 맞서야 한다. 노동은 돌아다니는 적들을 단지 바라볼 목적으로 진지를 찢던 (영국 노동조합의) 실패 사례에서 배워야 한다. 노동조합은 점점 보수화되는 세계에서 진보적인 변화를 일궈내기 위해 풍부한 상상력과 건설적인 대안을 갖춰야 한다. 낡은 진리를 거부하고, 낡은 전략도 수정해야 한다. 반대만 하는(oppositional) 전략과 독단적인(dogmatic) 저항은 새로운 것을 건설하는데 그렇게 효과적이지 못하다.

남아프리카 진보세력은 공공부문을 발전적이고 민중적인 방향으로 이끌어갈 기회를 갖고 있다. 만약 이 기회를 한 번의 투쟁에서 다 잃어버리고 단지 보수주의자들이 승자로 떠오르고 새로운 엘리트들만 부유해진다면, 이는 비극의 출발점이 될 것이다. ❖