

민영화·규제 완화의 사회 경제적 의미

박동철 · 현대경제사회연구원 연구위원

오늘날 민영화·규제 완화 정책을 시행하지 않는 나라는 거의 없다. 선진 자본주의 국가는 물론 후진 자본주의 국가, 그리고 심지어는 러시아 및 동구의 구사회주의 국가에서조차 민영화·규제 완화 정책은 가장 중요한 정책의 하나로 추진되고 있으며, 일부 나라에서는 가시적 성과도 얻고 있다.

우리나라의 경우도 그 추세 속에 있는 것은 분명하나, 민영화·규제 완화에 관한 총론적 수준에서의 합의조차 이루어진 것같지 않다. 그것은 10년 이상 민영화·규제 완화 정책이 추진되었음에도 불구하고, 그 성과의 미흡함, 정책의 비일관성 등으로 나타나고 있다.

이런 시점에서 민영화·규제 완화에 대한 총론적 수준에서의 합의를 도출하는 것은 매우 중요하다. 그것은 출발점이면서 동시에 정책을 본격적으로 추진할 수 있게 하는 힘이기 때문이다.

머리말

오늘날 세계는 민영화·규제 완화의 소용돌이 속에 있다. 1980년을 전후로 하여 영국을 필두로 시작된 민영화·규제 완화 바람은 이제 선진 자본주의 국가나 후진 자본주의 국가 및 러시아·동구 제국할 것 없이 전세계적으로 불고 있다. 물론, 민영화·규제 완화라고 해도 각 나라는 그 사회 경제적 배경이나 목적, 방법 등의 면에서 차별성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 그것은 이제 거스를 수 없는 역사적 추세인 것처럼 거의 모든 나라에서 추진되고 있다. 우리나라의 경우도 예외는 아니

어서 1980년 이후 민영화·규제 완화가 추진되기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

그러나 80년대는 물론이고, 1993년 12월 대대적인 민영화 추진 계획이 발표된 이후, 지금까지의 성과가 극히 저조할 뿐만 아니라 아직 민영화 정책의 좌표조차 제대로 마련되지 않고 있다.

규제 완화도 마찬가지이다. 양적인 면에서는 기존의 규제가 많이 완화되었다고 하지만, 워낙 규제가 많고 강했던 점과 실제 피규제자가 느끼는 이른바 체감 규제로 보아 실제 경제 주체들에 대한 규제가 상당 정도 완화되었다고 보기는 어렵다.

이런 상황에서 민영화·규제 완화가 필연적인 것인 한, 민영화·규제 완화 정책은 재고될 필요가 있다고 생각된다. 그 이유는 첫째, 그동안 우리나라의 민영화·규제 완화 정책이 이미 많은 시행착오를 겪었고, 또 어느 정도 논의도 진전되었다는 점 둘째, 선진 주요국의 경우 이미 민영화·규제 완화의 효과가 가시화되고 있기 때문에, 그들의 구체적인 민영화·규제 완화 방법이나 성과를 비판적으로 흡수할 수 있다는 점 때문이다.

본 고에서는 과거의 논의와 경험을 토대로 민영화·규제 완화에 관한 일반적 논의들을 정리하기로 한다.

민영화·규제 완화의 정의

민영화·규제 완화의 정의를 확정하는 일은 매우 중요하면서도 어려운 일이다. 왜냐하면 민영화·규제 완화의 구체적인 형태나 내용이 나라마다 또는 산업(기업)마다 천차만별이기 때문이다.

지금까지의 경험으로 보건대, 민영화는 영국이 대표적이고, 규제 완화는 미국이 대표적이다. 따라서 영국과 미국의 경험을 범례로 하고, 이론적으로 어느 정도 일치된 견해를 보이는 것을 중심으로 각각을 정의하면 다음과 같다.

먼저, 규제 완화 또는 탈규제(=자유화)란, 이제까지 여러 가지 이유로 정부가 경제 부문이나 경제 과정에 행해왔던 규제를 부분적·전체적으로 완화 내지 폐지하는 것이다. 지금까지 정부는 경쟁 시장의 조건을 저해하는 요인들, 예컨대 규모의 경제, 외부성, 공공재, 정보의 불완전성·비대칭성 등으로 인한 '시장의 실패'를 보정한다는 명목으로, 또는 소득 재분배 등 사회 경제적 형평성을 제고한다는 명목으로 경제에 개입해왔다. 규제 완화란 이러한 정부의 경제 개입을 최소화하고 시장의 자동 조절 기능을 최대화하려는 시도이다.

그리고 민영화는 좁은 의미로는 국공유 형태 기업의 소유 및 지배권을 민간 부문에 이전하는 탈국유화이나, 넓은 의미로는 진입 규제의 완화·폐지와 민간 사업자의 진입에 의한 경쟁 촉진의 의미로서의 규제 완화, 그리고 공기업의 경영 형태를 변화시키는 프랜차이즈링이나 냉민영화(cold privatization) 등도 포함된다. 넓은 의미로 민영화는 시장화라고 할 수 있다.¹⁾

그런데 위 정의에서도 알 수 있는 것처럼, 민영화(=시장화)와 규제 완화(=자유화)가 동일한 것은

아니지만, 전혀 다른 것도 아니다. 즉, 민영화를 공공 부문으로부터 민간 부문으로 기업의 소유·지배권을 전환하는 것뿐만 아니라, 더 일반적으로 시장 메커니즘의 역할을 증대·강화함으로써 산업(기업)의 효율성을 증대시키려는 것으로 규정하면, 규제 완화는 민영화의 한 형태로 간주될 수 있다. 실제로 규제 완화없는 민영화는 단지 기업의 소유·지배권만을 이전하는 것으로서 그 효과가 매우 작다고 알려져 있다. 다시 말하면, 규제 완화는 민영화의 필수 조건인 것이다.

한편, 이와는 달리 규제 완화를 경제 과정에 대한 공적 개입의 삭감이라고 하면, 공기업 또한 경제에 대한 정부 개입의 일환으로 간주할 수 있으므로, 민영화는 규제 완화의 한 형태로 취급될 수도 있다.

그렇지만 문제는 규제 완화가 민영화에 포함되느냐 아니면 민영화가 규제 완화에 포함되느냐에 있지 않다. 어느 것도 한 정책만이 추진되는 경우 그 실질적 효과는 매우 적다는 점, 궁극적으로 지향하는 것은 민영화와 규제 완화를 통해 경쟁 수준을 제고하는 것에 있다는 점 등이 중요하다.

민영화·규제 완화의 배경

민영화나 규제 완화의 경험이 80년대 이전에 전혀 없었던 것은 아니다. 그러면 왜 1980년을 전후로 하여 민영화·규제 완화가 마치 자본주의의 운명인 것처럼 다가온 것인가. 선진 자본주의 국가와 후진 자본주의 국가, 또는 나라별로 민영화·규제 완화가 추진된 역사의 구체적인 배경은 다르다. 그럼에도 불구하고 80년대 이후 진행되고 있는 민영화는 일정하게 공통된 배경을 갖고 있다. 이 배경 가운데 가장 중요한 것은, 바로 70년대 후반의 전세계적인 축적 위기이다. 그리고 이와 관련되면서 보다 구체적인 것으로는, 경제적인 면에서 생산력적 요인, 생산 관계적 요인, 세계 경제적 요인 등을, 정치적·이데올로기적인 면에서 신보수주의의 등장, 그리고 이론적으로 신자유주의 이론의 득세 등을 들 수 있다.

미국을 중심으로 하는 대부분의 선진 자본주의 국가들은 시차는 있지만, 제2차 세계대전 이후 특히, 50년대 후반부터 70년대 초까지 전반적인 호황 국면에서 자본 축적을 진행시켰다. 그러나 70년대 두 번에 걸친 오일 쇼크 이후, 전반적으로 축적 위기 국면에 접어들게 되었다. 재정 적자나 산업 경쟁력의 약화 등 경제의 부정적 측면은 모두 이 축적 위기의 현상으로 간주될 수 있다. 이 위기 극복의 구체적인 형태와 내용은 물론 그 나라가 처한 정치·경제적 조건 등 다양한 형태의 조건에 의해 결정되었지만, 미국, 영국, 일본 등에서 공통적으로 추진된 정책이 바로 민영화·규제 완화 정책이었다. 즉, 복지 국가를 지향하는 정책의 일환으로 행해진 기존의 국유화나 정부 규제가 축적

1) 이외에도 다양한 정의가 있음. 예컨대, K. Wiltshire(1987), P. Starr(1987) 등을 참조. 한편, Theo Thiemeyer(1986)는 민영화의 내용·형태를 15 가지로 구분하고 있음.

위기 국면에서 그 모순을 드러내기 시작했기 때문에, 이를 극복하기 위한 주요 방편으로 민영화·규제 완화 정책이 추진되었다.

구체적인 경제적 배경으로 우선 생산력적인 면을 보면, 산업 기술의 변화와 시장 규모의 확대를 들 수 있다. 이러한 요인은 기존의 자연 독점(의 일부)을 붕괴시키고 신규 진입자에 의한 경쟁 도모를 가능하게 했을 뿐만 아니라, 이제까지 공공 이익의 확보, 전략 산업의 보호 및 고용 등을 명목으로 행해져왔던 다양한 공적 규제의 대부분이 소비자 이익, 시장 성과, 경제 효율 등의 면에서 실패였으며('규제의 실패'), 동시에 현실적으로 공기업들을 포함한 공적 규제의 재편이 가능하고 필연적임을 인식하게 한 중요한 요인이었다.

또 축적 위기의 극복과 직접 관련되는 것으로서 기존의 노사협조주의가 파괴된 것을 들 수 있다. 즉, 1980년 전후 축적 위기의 극복은 제2차 세계대전 이후 자본과 노동간 힘의 상대적인 균형 상태가 파괴되는 방향으로 이루어졌는데, 그 구체적인 형태는 복지 정책의 축소나 공기업 노동조합의 무력화 등이었다.

또한 80년대 이후 세계적 규모로 전개되기 시작한 기업간 경쟁의 격화도 민영화·규제 완화를 촉진시킨 요인이었다. 기업간 경쟁의 격화로 각국의 기업은 경쟁력 강화의 방향으로 나아갈 수밖에 없었으며, 이를 반영하여 정부 정책 역시 기업의 효율성을 강조하는 방향으로 추진되었다. 기업의 효율성을 증대시키기 위한 민영화·규제 완화인 것이다. 이외에도 국가적 관리체계 하에서 발생하는 시장 행동 능력·효율성의 저하 등 공기업 자체의 경영 상의 문제 등도 민영화·규제 완화를 촉진시킨 중요한 배경으로 들 수 있다.

그리고 정치적·이데올로기적 배경으로는 이른바 영국의 대처, 미국의 레이건, 일본의 나카소네 등으로 대표되는 신보수주의 정권의 출현,²⁾ 구소련 및 동구 사회주의 경제의 붕괴 등을 들 수 있으며, 이론적으로는 기존의 케인즈적·복지 국가적 정책 일반에 대한 회의와 함께 이른바 미제스, 하이에크, 프리드만 등으로 이어지는 신자유주의 이론의 득세를 들 수 있다.

한편, 선진 자본주의 국가와는 달리, 후진 자본주의 국가의 경우 위와 같은 배경도 있지만, 선진 자본주의 국가의 압력 또한 중요한 배경으로 들 수 있다. 자국의 축적 위기 극복 및 축적 강화를 위해 후진 자본주의 국가에 시장 개방과 공정 경쟁, 신규 진입을 요구하는 선진 자본주의 국가의 압력은 직접적으로 민영화·규제 완화를 강제한 요인임과 동시에, 그에 대한 대응 방안으로서 민영화·규제 완화를 통한 경쟁력 강화를 유도한 요인이기도 하다.

2) 이들의 등장과 비슷한 시기에 프랑스 등 일부 나라에서는 상대적으로 사회주의적인 성향의 정권이 창출되면서 이른바 '민주주의적 국유화'가 시도되었음. 그것 또한 70년대 후반의 축적 위기를 극복하는 한 방편이었음. 그러나 얼마 지나지 않아 대체로 우파가 정권을 장악하면서 국유화 시도는 무산되고 민영화·규제 완화 바람 속으로 편입되었음.

민영화·규제 완화의 목적

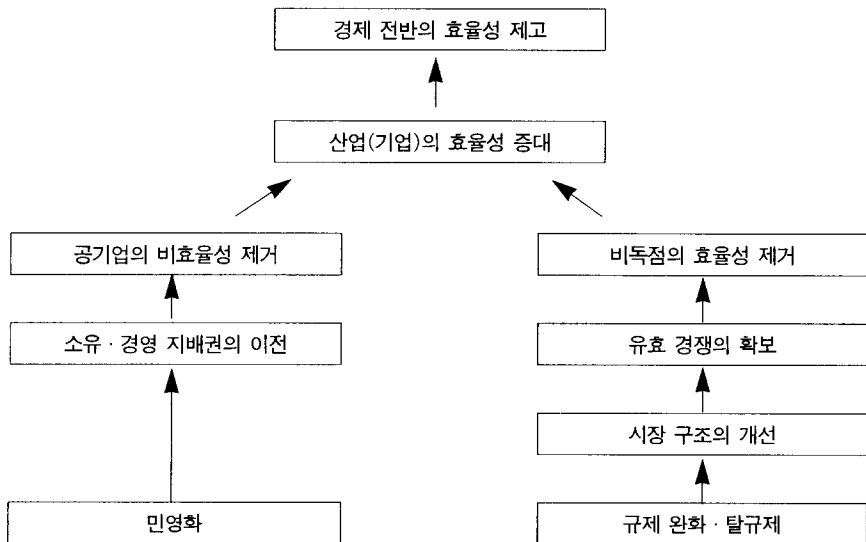
공기업 등을 포함하는 공적 규제의 목적이 그렇듯이, 민영화·규제 완화의 목적도 나라마다, 시대마다, 개별 기업마다 다를 수밖에 없다. 이론적으로 더 연구가 되어야 하는 부분이지만, 민영화는 공기업의 생산적 효율은 물론 나아가 그 산업의 배분적 효율을 증대시키고 규제 완화를 통해 정부의 규제 비용을 삭감하고 기업의 창의성과 자발성을 높임으로써 경제 전체의 효율성을 증대시킬 수 있다고 한다.

이렇게 볼 때, 그리고 실제 정책 추진 주체들이 표방하는 내용으로 볼 때, 민영화·규제 완화의 일반적·공통적인 목적은 정부의 규제를 배제하고, 기업에게 효율성 및 기업성을 부여하며, 경쟁을 도입·촉진하여 공기업은 물론 경제 전체에 효율성을 부여하는 것에 있다.

여기서 정부 규제의 배제나 기업의 효율성 및 기업성 제고는 소유권 이전을 통한 공기업 민영화만으로도 어느 정도 달성될 수 있지만, 경쟁의 도입·촉진을 통한 효율성 제고는 그것만으로는 안되고 규제 완화 등 경쟁 수준의 향상을 위한 정책이 뒷받침되어야 한다. 그런 의미에서 민영화가 그 본래의 목적을 달성하기 위해서는 규제 완화(=자유화)를 수반해야 하는 것이다. 이러한 민영화·규제 완화의 목적을 도식화하면 다음 <그림>과 같이 될 것이다.

그런데 아무리 효율성을 우선시한다고 해도, 이러한 주장이 설득력있기 위해서는 사기업과 공기업, 규제있는 경우와 규제없는 경우의 효율성이 비교되어야 한다. 그러나 시장 환경, 규제 환경, 기술적 특성이 상이한 기업들간의 상대적 효율성을 몇가지 단순한 척도(생산성, 수익성 등)로 비교하

<그림> 민영화·규제 완화의 목적



는 것은 무의미하다. 또 규제가 있고 없는 경우를 직접 비교하는 것도 상당히 어려운 일이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 사기업과 공기업의 효율성, 규제있고 없는 경우의 효율성을 경험적으로 비교한 연구가 다수 있다.³⁾

효율성 측면에서 공기업보다는 사기업이, 규제있는 경우보다는 규제없는 경우가 효율적이라는 연구들에 의한 잠정적인 결론은 다음과 같다. 첫째, 시장이 존재하거나 또는 유효 경쟁이 가능한 경제 환경에 있다면, 시장이 크게 실패하지 않는 한 사기업 쪽이 내부 효율이 높다. 둘째, 경영 효율에 결정적인 영향을 미치는 것은 소유 형태라기 보다는 경쟁 환경이며, 잠재적·현실적 경쟁의 유무가 결정적인 요소이다. 셋째, 소유 형태의 전환은 기업 문화, 기업 행동의 변화를 통해 시장의 경쟁 환경에 영향을 미치고 효율을 개선하는 힘으로 작용하지만, 그것이 어디까지 효율 개선에 기여하는가는 시장 구조와 규제의 틀에 영향을 받는다. 넷째, 외부로부터의 경영감시시스템이라는 점에서는 공적 기업보다 민간 기업에 대한 감시시스템(금융·증권 시장) 쪽이 내부 효율 개선의 인센티브를 준다는 점에서 우월하다. 마지막으로, 80년대 이후 규제의 실패 내지 엄청난 규제 비용이 초래한 문제가 심각했으며, 이는 경제 발전의 질곡으로 작용하였다는 점 등이다.

민영화·규제 완화의 사회 경제적 의미

경제 부문을 정부 부문과 민간 부문으로 구분한다면, 이들간의 영역과 기능, 그리고 그 관계를 확정한다는 것은 그 자체 경제 운용 메커니즘을 결정하는 문제이다. 민영화·규제 완화는 정부 부문의 영역이나 기능을 삭감·축소하고 민간 부문의 그것을 확대·중시하는 방향으로 경제 구조를 재편하는 것이다. 다시 말하면, 민영화·규제 완화는 시장 메커니즘이 갖는 자동 조정·효율화 기능을 중시하는 방향 하에서, 기존의 조직자본주의와 행정·복지 국가를 해체·재편하고, 脫혼합경제형 자본주의, 新자유주의 국가를 지향하는 새로운 정책 동향인 것이다.

민영화·규제 완화는 국내적으로는 미시·거시 경제적 효율의 증대, 소비자 이익의 증진, 시장시스템의 효율성 제고 등의 효과를 가져올 수 있으며, 국제적으로는 세계 공동의 효율성 증대 등도 가져올 수 있다.

이상과 같은 점에서 민영화·규제 완화 정책은 정부의 존재 방식이나 의의뿐만 아니라, 미래 자본주의의 존재 양식을 전망하는 데 있어 매우 중요한 정책의 하나이다.

3) Boardman & Vining(1989), Wright(1987) 등은 사기업의 효율성을 강조하는 대표적인 논자임. 그러나 Bishop & Kay(1984)나 Domberger & Pigott(1986)의 연구는 공기업보다 사기업의 효율이 높다고 할 수는 없다는 견해를 제시하고 있음. 그런데 보다 중요한 문제는 공기업 그 자체나 규제의 효율성 문제 못지 않게, 공기업의 존재나 규제로 인해 사기업의 효율성이 높게 되는가 낮게 되는가의 문제임. 다시 말하면, 공기업이나 정부의 규제가 사기업의 축적에 유리한가 아니면 불리한가의 문제인데, 이는 사기업의 축적 조건이 어떤가에 따라 달리 결정될 것임.

그런데 비록 공기업보다 사기업이, 규제있는 경우보다 규제없는 경우가 기업 및 경제 전체의 효율성을 증대시켜준다 해도, 민영화·규제 완화 정책시 부작용은 최소화되어야 한다. 부작용이란 규제 완화(=자유화)를 소홀히 하여 국가 독점이 사적 독점으로 전환될 가능성, 사기업으로 전환되면서 가격 상승 또는 품질 저하 등으로 국민 부담이 증가될 가능성, 합리화에 의한 인원 삭감 및 노동강화, 그리고 치열한 경쟁이 야기할 수 있는 낭비성 등이다. 이는 민영화 정책을 구사하면서 정책당국이 가장 주의해야 할, 민영화 이후에도 새로운 방식·의미의 규제를 통해 해결해야 할 내용들이라 할 수 있다.

맺음말

민영화(=시장화)와 규제 완화(=자유화)는 서로 보완적인 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 즉, 한편만으로 얻을 수 있는 효과는 극히 적지만, 결합했을 때의 효과는 매우 커지는 것이다.

민영화를 중심으로 볼 때, 민영화의 실질적 내용은 시장화 및 규제 완화를 통해 생산과 배분의 효율을 증대시켜 경제 전체에 활력을 불어넣는 것이다. 따라서 정부는 전반적인 규제 완화를 통해 비생산적 간섭을 줄이는 한편, 독점의 폐해를 줄일 수 있도록 경쟁체제를 강화시켜야 한다.

자유화에 의한 신규 진입과 독점 금지 정책(또는 공정 거래 정책)이 동시에 사용됨으로써 경쟁이 촉진되어야 한다는 사실이 중시되지 않으면, 민영화 정책의 유효성은 충분히 발휘될 수 없는 것이다. ^{HR}