

## 영국과 미국의 민영화·규제 완화

박동철 · 현대경제사회연구원 연구위원

현재까지 가장 빠르고 과감하게 민영화·규제 완화를 실시한 나라는 영국과 미국이다. 영국은 민영화의 대표적인 나라이며 미국은 규제 완화의 대표적인 나라이다. 여기에서는 이들 두 나라에서 민영화·규제 완화를 실시하게 된 구체적인 배경과 그 특징 및 성격을 살펴보고, 민영화·규제 완화가 경제에 어떤 영향을 미쳤는지 평가함으로써, 이들의 경험으로부터 시사받을 수 있는 점이 어떤 것인지 알아보기로 한다.

### 머리말

1980년을 전후로 일기 시작한 민영화·규제 완화 바람이 현재 전세계적으로 확대되고 있으며 앞으로도 그럴 전망이다. 그 가운데서도 가장 빠르고 과감하게 민영화·규제 완화를 실시한 나라는 영국과 미국으로서, 영국은 민영화의 대표적인 나라이며 미국은 규제 완화의 대표적인 나라라 할 수 있다. 영국은 70년대까지만 해도 경제 전체에서 공기업 등 공공 부문이 차지하는 비중이 컸지만, 미국은 그 비중이 상대적으로 작았다. 이러한 각국의 특성을 반영하여 영국은 민영화에 주력했고 미국은 규제 완화에 주력했던 것이다.

여기에서는 우선 이들 두 나라에서 민영화·규제 완화를 실시하게 된 구체적인 배경과 그 특징 및 성격을 살펴본다. 그리고 민영화·규제 완화가 경제에 어떤 영향을 미쳤는지 평가해보고, 이들의 경험으로부터 시사받을 수 있는 점이 어떤 것인지 알아보기로 한다.

### 영국의 민영화

#### 1) 배경

1979년에 집권한 대처 보수당 정권의 주요한 과제 가운데 하나는 영국 경제를 경제적 위기로부터 구제하는 것이었다. 그 일환으로 채택·실시된 것이 바로 공기업의 민영화였다. 공기업 민영화는, 궁극적으로 경제적으로는 산업의 활성화를, 사회적으로는 정체되는 계급 사회의 타파를, 정치적으

로는 보수당 기반을 강화하기 위한 목적에서 이루어진 것이었다. 공기업 민영화가 보수당 정권의 주요 정책으로 등장하게 된 배경 가운데 주요한 것으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

먼저, 복합적인 것으로서 이른바 영국병을 들 수 있다. 70년대 이후 보편적 현상이 된 스태그플레이션, 광공업 생산의 저조와 막대한 재정 지출로 영국은 대내적으로는 인플레이션과 실업, 엄청난 재정 적자, 그리고 대외적으로는 금융업을 제외한 거의 모든 산업의 국제 경쟁력 약화라는 상황에 처하게 되었다. 이를 극복하기 위해서는 영국의 산업을 부흥시키는 길밖에 없는데, 그러기 위해서는 우선 가격, 소득, 자본 이동 등에 대한 정부의 개입을 폐지하고 강대한 공기업 노동조합의 힘을 억제하여 기업의 자유로운 활동 영역을 확대·강화시켜야 하며, 또한 계급 대립적인 노사관계를 개선하여 노동자뿐만 아니라, 국민 전체에 기업과 국가의 번영에 대한 의식, 근로 인센티브를 부여할 필요가 있다는 견해가 지배적이었다.<sup>1)</sup> 이와 함께 재정 적자에 의한 인플레이션 유인을 제거하고 산업의 부흥을 통해 실업률을 떨어뜨려야 했다. 이런 배경 하에서 공기업 민영화가 대대적으로 추진된 것이다.

둘째, 대차 보수당 정권 이전의 노동당 정권 하에서, 그 규모나 영역이 계속 확대되어왔던 공기업이 산업계는 물론, 국민 일반의 필요에도 부응하지 못한다는 인식이 널리 퍼지게 되었다는 점을 들 수 있다. 공기업은 경제 효율을 상승시키는 데 한계가 있고, 결과적으로 정부 재정을 압박하는 요인이 되었다는 것이다.

셋째, 공공 지출과 행정 비용의 증대를 들 수 있다. 공공 부문의 확대에 의한 재정 적자는 일반 재정을 압박할 뿐만 아니라, 고금리·고인플레이션을 야기하여 민간 부문의 경제 활동에 부정적인 영향을 미치게 된다. 공공 부문은 대체로 사회간접자본 및 기간 산업 등 중요 산업이므로 이 부문의 효율 저하와 노사 분쟁의 일상화는 국민 경제에 큰 손해를 낳으므로, 공기업의 비효율 및 그로 인한 국민 경제의 비효율을 치유하기 위해서는 민영화가 필수적이라는 것이다.

## 2) 특징 및 성과

영국은 원래 공익 사업 등 공공 부문에 대한 민간 기업의 진입을 일체 허용하지 않았다. 그러나 복지 국가로서의 전통 및 케인주의적 개입주의를 유지하고자 했던 노동당 정권을 대체하여 보수당 정권이 집권하면서 그러한 정책 기조는 사라지고, 공공 부문의 대대적인 축소가 단행되었다. 처음에는 석유 등 민간 기업적인 성격이 강하다고 할 수 있는 부문의 공기업이 민영화된 다음, 1984년부터는 전기 통신 부문, 그리고 이후 가스, 항공, 수도, 전력 등 전형적인 공익 사업 부문의 공기업들이 차례로 민영화되어왔다.

1) 영국의 민영화가 노동자 및 국민 일반의 소유자화(popular capitalism)를 지향한 것은 이러한 배경에서였음.

영국 민영화의 가장 큰 특징 가운데 하나는, 각 공익 사업의 민영화에 수반하여 각 산업 부문에 해당하는 반독립적인 규제위원회가 설립되어, 진입과 가격 규제가 운영되고 있다는 점이다. 이른바 사후적 규제가 널리 행해지고 있다는 것이다. 그러나 이들 규제 기관은 순수하게 경제적 규제만을 담당할 뿐이며, 더욱이 시장에서의 경쟁을 촉진하는 의무가 부과되고 있다는 점이 중요하다.

민영화의 성과는 해당 산업 부문 또는 기업이 처하고 있는 경제 환경이나 기술적 환경, 시장 구조와 경쟁 조건 등에 따라 다르게 나타난다. 또한 민영화가 실시된 시기와 방법, 민영화 관련 법·제도 등에 따라서도 크게 달라진다. 뿐만 아니라, 효과를 측정하는 방법이나 기준도 매우 다양하여 일의적으로 그 성과를 규정하기는 어렵다. 성과는 사실 케이스 바이 케이스인 것이다.

그러나 이러한 문제점 내지는 한계를 감안하면서, 영국의 민영화 성과를 개략적으로 살펴보면, 최소한 다음과 같은 점은 분명히 확인된다.<sup>2)</sup> 우선 미시적인 효과로서, 민영화 이후 기업의 효율성 등 기업의 성과라는 측면에서는 상당 정도 그 목적이 달성되었다고 할 수 있다. 즉, 기업은 민영화 전후의 합리화 조치를 통해서 또는 경쟁 수준의 제고 등 시장 구조가 개선됨으로써 노동 생산성의 증대, 수익성의 증대, 기술 구성 비율의 증대 등 전반적으로 효율성을 향상시킬 수 있었던 것이다. 그런데 이에 반해 소비자 이익이라는 측면에서는 일의적으로 말하기 곤란하다. 경쟁적인 시장 구조를 가진 산업의 민영화나 버스, 호텔 등과 같은 부문에서는 소비자 이익이 확연히 증대된 것으로 나타나지만, 자연 독점형의 공익 사업의 경우 반드시 그렇지는 않은 것이다. 물론, 가격상한제(RPI-X)가 설정되었지만,<sup>3)</sup> X의 수치가 낮거나 민영화 기업이 RPI의 예상치를 높게 책정한 것, 또는 가스나 전기 통신 등 공익 사업과 항공 등의 분야에서는 경쟁 수준이 실질적으로 크게 제고되지 않았다는 것 등에서 소비자 잉여가 반드시 증대되었다고는 할 수 없는 것이다.

한편, 거시적인 효과로는 국내총생산의 증가와 자본 수익률의 회복, 총요소 생산성의 신장, 건전 재정에 대한 긍정적 기여 등에서는 민영화가 상당 정도 효과적이었다는 견해가 지배적이지만, 고용 감축으로 인한 실업률의 증대, 공공 주택 투자의 부진, 소득 분배의 악화, 금융업을 제외한 대부분 산업의 국제 경쟁력 강화 노력의 실패 등에서는 부정적 영향도 없지 않았다는 평가 또한 개진되고 있는 실정이다. 규제 당국이 이러한 문제점을 최소화하기 위한 대책을 마련하고 있음은 물론이다.

### 3) 평가

영국 민영화는 앞에서 말한 미시적·거시적 문제 이외에도 다음과 같은 문제점을 낳고 있다. 즉,

- 2) 그러나 이 역시 그 성과가 민영화의 직접적 결과인지에 대해서는 회의적인 견해도 있음. 즉, 80년대 후반 전반적인 호황 국면에서 나타난 결과일 수도 있다는 것임.
- 3) RPI-X제도란, 경쟁이 전면적으로 의존할 수 없는 시장에서의 가격 규제 방식으로서, 일반 물가 상승률(RPI)-X%씩 매년 요금 인상을 허용하는 price gap제도임.

자연 독점의 계속과 경쟁의 결여, popular capitalism에 의한 경제의 카지노화, 정부에 의한 민영화 수입의 자의적 사용과 인프라 정비의 경시, 국유 기업의 양질 부문의 민영화와 국고 부담으로 되는 불량 부문의 방치, 사회 정책(고용 정책이나 지역 산업 진흥 정책 등)의 도구로서의 국유 기업의 방치 등이다.

그런데 이러한 문제점보다 더 중요하고 결정적인 것은, 민영화 이후에도 여전히 경쟁 상태가 호전되지 않거나 아니면 일시적인 경쟁 상태에서 다시 독과점 구조로 변해가는 현상이다. 예컨대, 가스의 경우 민영화 후에도 여전히 독점 기업으로 유지되었으며, 전기 통신 사업의 경우 British Telecom社의 독점력이 거의 그대로 유지되었다는 점, 항공 산업이나 전력 산업에서도 마찬가지로의 결과가 나타났다. 이러한 문제는 결국 민영화 이후의 규제 문제에 대한 고려, 다시 말하면 민영화 이전에 경쟁 환경의 정비뿐만 아니라 이후에도 경쟁 환경의 정비가 극히 중요함을 말해주는 것이다.

‘쇠퇴 100 년의 역사를 역전시키는 것’을 과제로 시행된 민영화 정책이 반드시 성공적이었다고는 볼 수 없다. 그러나 민영화가 일회적인 것도 아니며, 성과를 선불리 판단하는 것은 시기 상조일 수도 있다. 더욱이 위의 문제들은 민영화 자체의 문제라기 보다는 민영화의 목적에 충실한 방법 및 사후적 대책의 문제, 지속성의 문제라 할 수 있을 것이다.

## 미국의 규제 완화

### 1) 배경

80년대에 들어서면서 규제 완화가 미국의 주요한 정책 기조로 된 경제적 배경은 무엇인가. 우선, 70년대 중반 이후 선진국을 중심으로 하는 전세계적인 축적 위기가 미국에서도 발현되었다는 점을 들 수 있다. 즉, 제2차 세계대전 이후 최강대국으로 부상하면서 이른바 팍스 아메리카나를 구가하던 미국 경제는 70년대 이후 정체하게 되었다. 물론, 그동안에도 일시적인 경기 후퇴가 전혀 없었던 것은 아니지만, 70년대 중반 이후 미국 경제는 성장률 저하, 스태그플레이션, 국제 경쟁력 약화, 무역수지의 만성적 적자 등에 시달리게 되었다. 이것은 물론 유럽과 일본 경제의 부상, 동아시아를 비롯한 후발 자본주의국의 부상 등 세계 경제적 환경 변화에 기인한 것이기도 하지만, 기본적으로는 미국 경제의 내적 문제에 기인하는 것이었다. 이에 미국은 대외적으로는 세계 경제의 자유화 물결을 주도하면서, 다른 한편으로는 내적인 문제를 치유하고자 하였다. 그 일환으로 제기된 것이 바로 규제 완화였다. 즉, 기존의 많은 가격 규제 또는 진입 규제는 규제 당국과 해당 산업(기업)의 유착을 초래함으로써 지대 추구적 활동을 낳게 되고, 이러한 활동은 해당 산업(기업)의 도덕적 해이를 유발하며, 결국 해당 산업의 혁신이나 합리화를 방해하는 힘으로 작용하였다. 이러한 인식 아래 미국 경제의 부흥을 위해서는 규제 완화가 필수 전제로 간주된 것이다. 이와 더불어 강

대한 노동조합이 노동 시장의 유연화에 역기능을 함으로써, 코스트 인플레이션의 주범이라는 인식도 팽배해졌다.

둘째, 산업 기술이 획기적으로 변화·발전했다는 점을 들 수 있다. 대량 생산, 대량 소비를 특징으로 하는 포드주의를 대체하는 다품종 소량 생산 방식이 지배적으로 되고, ME(Micro-Electronics)화와 FMS(Flexible Manufacturing System)화는 많은 산업 부문에서 시장 구조의 변화 즉, 경쟁적 시장을 출현시켰다. 즉, 산업 기술의 변화는 공익 사업이나 네트워크형 산업으로의 신규 진입 및 퇴출을 쉽게 하고, 기존의 공공재를 민간 기업이 사적으로 제공할 수 있게 되었는데 점에서 사적재로 변화시키는 힘으로 작용했다.

셋째, 재정적 악화를 들 수 있다. 규제 정책은 조직적으로는 관료 기구의 비대화를 야기하고 따라서 행정 비용을 팽창시키는 한 요인이 된다. 따라서 행정 비용의 삭감을 통한 재정 보전의 수단으로 규제 완화가 필요하다는 것이다.

마지막으로, 정치적으로는 신보수주의, 경제이론적으로는 신자유주의 이론이 대두·득세하였다는 점을 들 수 있다.

2) 특징 및 성과

미국의 규제 완화 과정의 특징 가운데 하나는 일반적으로 보텀 업(bottom-up)형으로 불리우는 것이다. 이는 정부가 먼저 나서서 진입 규제를 해제하는 것이 아니다. 기업이 스스로 진입 규제되고 있는 산업 부문에 진출한 다음, 만일 규제 당국과 기존 기업이 진입을 저지하고자 하면 법정 투쟁 등을 통해 진입 규제를 유명 무실하게 하는 것이다. 미국의 독점금지법에는 독점을 보증하는 조항이 없으므로, 기업의 자율적 판단에 따라 특정 산업에 진출하면 법률적으로 대체로 이길 수 있고 따라서 진입 규제는 형해화되는 것이다.

민영화의 경우와 마찬가지로 규제 완화의 성과 또한 일의적으로 측정·판단하기는 상당히 어려운 일이다. 왜냐하면 우선 규제 완화의 내용이 각 산업마다 다르고 성과도 다르기 때문이며, 또 규제 완화 이후의 산업 조직 등 성과도 유동적이기 때문이다. 따라서 그 성과의 측정·판단은 한계를 가질 수밖에 없다.<sup>4)</sup>

가장 철저하게 규제 완화가 실시된 미국 항공 산업을 예로 들어 살펴보자.

1938년 이래 민간항공위원회(CAB)는 각 州 사이를 운항하는 기업에 대한 진입 규제(노선 면허), 가격 규제(운임 설정) 등을 행해왔다. 그 결과, 수요는 끊임없이 확대되어왔음에도 신규 진입은 거의 없었고, 경쟁은 서비스 경쟁에 그쳤다. 따라서 이에 대한 소비자의 불만이 높아지고 규제 정책에 대한 비판이 집중되었다. 이에 정부는 1978년 항공규제완화법을 제정, 1983년에는 안전성 규제를 제외한 모든 규제를 철폐하였다.

규제 완화와 함께 신규 진입이 활발해지고 기존 기업 또한 다른 노선에 진입함으로써 과점 시장은 점차 경쟁적 시장으로 변화했다. 이에 따라 가격 경쟁이 격화되고, 항공 회사의 경영 개선 진전, 비용의 삭감, 생산성 상승, 비효율적인 노사관계의 폐지 등이 진행되었다.

또 항공 산업의 규제 완화는 다른 운수 산업에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 운수 산업간의 경쟁에 의해 규제 완화가 추진, 그 결과 다른 운수 산업에서도 신규 진입, 가격 저하, 서비스의 개선이 진전되었다(이른바 spill over effect). 한편, 항공 수요의 확대와 신규 기업의 진입으로 산업 전체의 고용 수준 또한 높게 유지되었다.

이렇게 항공 산업의 규제 완화는 미시적으로 소비자 잉여를 증대시키고 기업의 생산성을 향상시켰으며, 거시적으로도 고용을 증대시키는 등 긍정적인 효과를 가져다주었다.

그런데 이러한 규제 완화의 긍정적 효과는 80년대 중반 정도까지 나타났을 뿐, 그 이후 사정은 달라졌다. 즉, 신규 진입이 감소하고 경합적인 시장으로서 기대된 만큼 경쟁 압력이 작동하지 않게 된 것이다. 오히려 기업간 성과의 격차로 인해 도산 및 인수·합병(M&A)이 빈번하게 되고, 지배적 기업의 합병 및 계열화 전략으로 다시 집중이 진전된 것이다. 이로써 운임이 상승하고 서비스가 다시 저하하게 되었다.

### 3) 평가

전체적으로 규제 완화의 성과는 경쟁의 촉진이라는 면에서 찾을 수 있다. 경쟁의 촉진은 기존의 독과점체제를 붕괴시킴으로써 기업에게는 경영 효율화를, 소비자에게는 후생의 증대를 가져다준다.

그러나 규제 완화가 긍정적인 면만 있는 것은 아니다. 거시적으로 소득 불평등이 확대될 수도 있으며, 해당 산업에서의 고용이 감축되고 노동조합의 위상이 이전에 비해 떨어져 노동자의 권익이 침해될 가능성도 크다. 또한 기업간 경쟁의 격화로 부정 경쟁이 일어날 가능성도 커지며 빈번한 진입·퇴출로 안정적인 공급에 문제가 발생할 여지도 크다.

이러한 문제보다 더 큰 문제는 이른바 재독과점화의 문제라 할 수 있다. 앞에서 본 바와 같이, 기업간 성과의 격차로 인해 도산 및 인수·합병(M&A)이 빈번하게 되고, 지배적 기업의 합병 및 계열화 전략으로 다시 집중이 진전된 것이다. 미국의 경우 항공 산업과 전기 통신 산업에서 보이는 바와 같이, 기존의 기업은 몇개의 시장에서 여전히 시장 지배적 사업자로서의 지배력을 유지하고 있는 것이다.

4) 규제 완화의 성과는 미시적 수준에서의 성과와 거시적 수준에서의 성과로 구분할 수 있음. 전자는 주로 기업의 경영 성과(산출고, 수익성, 생산 효율, 주가 등), 소비자 이익의 증진 여부(가격 저하, 품질의 향상, 상품의 다양화 등), 분배 효과(주주, 노동자, 소비자 등), 공급의 안정성 등으로 측정될 수 있으며, 후자는 국내총생산의 증대 여부, 총요소 생산성의 향상 여부, 건전 재정에 대한 기여도, 고용에 대한 기여도 등으로 측정될 수 있음. 이는 민영화의 성과 지표와 대동소이함.

따라서 일반적인 규제 완화가 물론 긍정적인 면이 크고 또 부정적인 면이 있다 해도, 그것이 긍정적인 면보다 중요하거나 크다고 할 수는 없지만, 규제 완화는 일회적으로 끝나는 것이 아니라 지속적으로 전개되어야 한다는 점이 중요하다. 그러기 위해서는 규제 완화가 계속될 수 있도록 환경을 정비하는 것이 중요하다. 즉, 규제로부터 이익을 얻는 집단을 축소시켜야 할 것이며, 규제 완화로 이익을 얻는 집단, 예컨대 소비자의 힘을 증대시키도록 해야 할 것이다. 그리고 규제 완화를 시도하는 당국이 특정 집단의 이해 관계로부터 떠나 독립적이고 중립적으로 규제 완화 정책을 펼 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련하는 일이 요구되는 것이다.

### 영미 경험의 시사점

영국이나 미국의 경험을 보면, 민영화·규제 완화를 추진함에 있어서 상당한 시행 착오를 겪어왔으며, 현재는 민영화 및 규제 완화 이후의 새로운 규제 또는 애초의 목적 유지를 위한 노력을 하고 있다. 이들의 경험으로부터 얻을 수 있는 몇가지 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 민영화나 규제 완화 모두 궁극적으로 지향하는 바는 경쟁 촉진이다. 기본적으로 경쟁 수준의 향상은 경제의 효율성, 나아가 사회 후생을 증대시킨다는 것이다. 더불어 규제 개혁에 의해 경쟁 환경이 정비된 상태에서의 민영화는 경제 후생을 증대시키고 효율성을 상승시키는 데 최대의 효과를 갖게 된다.

둘째, 민영화·규제 당국의 문제이다. 영국이나 미국의 경우 규제 당국은 행정부나 의회로부터 준 독립적인 기구이며 위원들의 임기가 충분히 보장되어 있다. 이는 상당한 정도의 자율성과 함께 안정성·지속성을 보장할 수 있는 제도적 장치이다.

셋째, 기존의 사업체 및 신규 진입 기업과 규제 당국의 관계이다. 많은 경우 기존의 사업체와 규제 당국은 민영화·규제 완화에 저항하고 신규 진입 기업의 자유로운 활동을 억제하는 경향이 있다. 민영화·규제 완화가 지속적으로 효과를 얻기 위해서는 이들간의 관계를 명확히 하되, 기존 기업 또는 규제 당국의 독과점 구조 유지를 위한 행위를 제거할 필요가 있다.

넷째, 공기업을 민영화하고 각종 경제적 규제를 완화한다고 해서 공기업으로서 행해왔던 사회적 역할 또는 사회적 규제까지 완화하지는 않는다는 것이다. 다시 말하면, 경제적 규제 완화가 초래할 수 있는 부정적 영향을 최소화하는 수준에서 사회적 규제를 유지하거나 새로운 규제 메커니즘을 마련하고 있는 것이다.

결국, 영국이나 미국은 기본적으로 경쟁 수준의 제고를 통해 기업의 자유로운 활동을 보장하고 그 영역을 확대시킨다는 방침 아래 민영화·규제 완화를 실시하고 있으며, 더불어 사회적으로 필요한 수준에서의 규제를 남겨두거나 신설함으로써 그 부작용을 최소화하는 노력을 병행하고 있다고 할 수 있다. ■