

KNSI REPORT

컨퍼런스

<제 12-2회 코리아포럼(전문가좌담회) 녹취록>

이명박 정부 경제·사회분야 국정과제: 쟁점과 대안

일시 : 2008년 2월 29일 (금) 19:30-22:00 / 장소 : 코리아연구원 사무실

- 사회: 임원혁 (코리아연구원 기획위원/ KDI 연구위원)
- 토론: 김종걸 (한양대 국제학대학원 교수)
김진방 (인하대 교수)
이건범 (금융연구원 연구위원)
이병훈 (중앙대 교수)
홍경준 (성균관대 교수)

주최 : 코리아연구원

※코리아포럼은 연구자-정책결정자-관련 전문가들이 실사구시적인
정책대안 및 국가전략을 모색하고 지적 동반성장을 추구하는 장입니다.

임원혁

오늘 코리아연구원의 경제사회전문가 좌담회에서는 두 가지 주제에 대해 논의해 보겠습니다. 첫 번째로, 참석자분들이 생각하는 경제·사회분야의 시대적 과제가 무엇인지 알아보고, 두 번째로 이명박 정부가 제시한 국정 과제들이 시대적 요구에 부합하고 있는지 살펴보도록 하겠습니다. 즉, 경제·사회분야의 시대적 과제라는 큰 틀 안에서 이명박 정부가 제시한 국정과제들을 분석하자는 것입니다.

< 들어가며 >

전 세계적인 관점에서 본다면 1980년대 말 사회주의권이 몰락하고 중국과 베트남 같은 후발개도국이 세계시장에 편입되면서, 통합된 세계시장에서의 노동인구가 15억명에서 30억명 정도로 2배 늘어납니다. 또, 정보통신 기술이 발달하고 기술의 진보가 숙련편향적으로 이뤄짐에 따라, 노동시장에서 고급인력이 얻는 프리미엄이 높아 집니다. 선진산업국의 제조업 부문에서 특별한 기술 없이도 상당한 수준의 임금을 받던 노동자들의 입지가 약화되지요. 이처럼 선진산업국에서는 세계시장의 통합과 IT 혁명으로 인해 양극화 문제가 90년대 초부터 집중적인 조명을 받았습니다.

반면 같은 시기 우리나라에서는 선진산업국에 비해 양극화 문제가 부각되지 않았고, 대신 정부 주도의 경제체제를 민간 주도로 전환하는 것이 시대적 과제로 부상합니다. 민간 투자와 관련하여 정부가 통제도 하고 보증도 해 주던 개발연대 방식에서 벗어나 시장경제질서를 확립하여 세계시장의 통합에 적극 대응하자는 것이죠. 이와 관련하여 김영삼 정부에서 세계화라는 화두를 던졌습니다마는, 이 세계화는 기업지배개선이나 금융 건전성 감독처럼 시장규율 확립에 관련된 부분에 대해서는 별 문제의식 없이 일방적으로 규제완화 쪽으로 정책방향을 설정했던 것 같습니다. 당시 주요 정책으로 노동시장 유연성 강화, 금융시장에서의 규제완화 등이 있죠. 대표적인 예가 종금사를 대대적으로 인허가해 줘서 종금사가 한 30개 정도 운영되게 됐고, 자본시장 개방하면서 건전성 감독에 대해서는 소홀했습니다. 일방적으로 정부의 통제는 약화되면서 정부의 암묵적 보증에 대한 기대는 잔존했던 체제가 김영삼 정부 때 진전됐던 규제완화와 세계화 정책의 실체라고 저는 생각을 합니다.

그러던 것이 97년 말에 경제위기가 나면서 기업지배구조와 금융감독의 중요성에 대한 인식이 확산되었죠. 노동 쪽에서도 개발연대에는 고용 안정을 보장해 주는 대가로 노동자의 정치참여나 노동3권 보장이 제대로 이뤄지지 않았는데, 경제위기 이후에 이뤄진 대타협의 실체는 노동시장의 유연성을 강화하는 대신 사회적 안전망을 확충하고 노동3권을 보장해 주는 것이었다고 봅니다.

경제위기 이후 정부의 암묵적 보증에 대한 기대도 사라지면서 투자나 경제성장에 있어 상당한 변화가 있습니다. 투자율을 보면 1990년대 중반만 하더라도 경제위기 이후에 비해 4~5%p 정도 더 높았습니다. 하지만, 경제위기 이후 기업이 투자위험을 인식하고 투자의 수익성과 자본비용을 비교하여 투자를 하게 되었습니다. 이 과정에서 기업의 건전성이나 수익성은 상당히 강화되어 부채비율은 100%대로 떨어지고 이자보상비율도 400~500% 이상 되는 큰 변화가 생기게 됩니다.

그런데 이와 같은 변화에 대한 반발이 지난 4~5년 동안 상당히 있었던 것 같습니다. 우선 투자율이 하락하고 경제성장도 중성장시대로 들어가니깐 과거 고도성장에 대한 향수를 가지고 있는 사람도 있고, 또 하나는 아

까 말씀드린 것처럼 세계화와 기술진보에 의해서 상당히 양극화현상이 가중되면서 저소득층의 소득은 정체되고 소득분배가 악화되었습니다. 사실 거시경제적으로 4~5%성장률이 그렇게 나쁘지는 않는데 이른바 체감경기라는 부분들이 중저소득층 중심으로 상당히 악화되어 불만이 확산되었죠. 결국 식어버린 성장의 엔진을 다시 가동시키자는 식의 담론들이 형성되고 거기에 덧붙여서 민족주의적인 관점에서 경제위기 이후에 대폭 확대된 외국인투자를 부정적으로 보는 시각이 확산되었습니다. 그래서 지난 한 4~5년 동안은 사실적인 근거나 논리적인 어떤 정당성은 차치하고, 서민들과 재벌과 일부 대안적 경제체제를 모색하는 학자들 간에 이상한 형태의 연대가 이루어지게 됩니다. 성장률을 다시 어떻게 끌어올리느냐, 외국자본을 어떻게 배제하느냐, 또 경제위기 이후에 이뤄진 어떤 개혁들이 너무 일방향으로 간 것이 아니냐 하는 지적이 있으면서 불만이 확산되고, 특히 이것이 부동산 문제와 결합되면서 결국 서민들과 중산층의 상당 부분도 노무현 정부를 심판하는 형태의 투표를 하게 됩니다.

노무현 정부의 실정으로 흔히 얘기하는 것이 서민들에게 절망감을 줄 정도로 집값이 뛰어버렸다는 것과 사교육비가 대폭 증대됐다는 것 등 양극화 확산입니다. 그런데 서민들과 중산층의 투표 형태가 좀 논리적인 일관성을 가지려면 대통령으로 선출된 사람이 이른바 이와 같은 실정을 교정할 수 있는 사람이 돼야 되는데 과연 이명박 대통령 후보가 그런 사람이었느냐? 하는 부분이 좀 문제가 제기돼야 될 것 같습니다. 대선 직후부터 부동산 시장은 꿈틀거리고 사교육시장도 호황을 맞고 있죠. 이명박 정부는 양극화 문제에 대해서는 별다른 정책적인 수단을 제시하지 않고 단지 성장률을 4~5%에서 7% 정도로 높이면 그 성장의 과실이 잘 분배되어 가지고 서민층과 중산층이 생활도 향상될 것이라는 이런 담론을 제시하고 있습니다. 이런 부분들에 대해서 사실관계상에서 짚어봐야 될 점도 있고 논리적으로도 문제점을 지적해야 될 부분이 있는 것 같습니다.

오늘 좌담회는 아까도 말씀 드렸듯이 한국경제의 현 주소를 보고 우리의 시대적 과제가 무엇인지 살펴보고, 그 다음은 아무래도 새 정부가 출범했으니까 이명박 정부의 국정과제를 분야별로 살펴보면서 핵심내용이 무엇인지 짚어보고 문제점을 진단한 후 대안을 제시했으면 좋겠습니다.

〈 경제·사회분야의 시대적 과제 〉

우선 김진방 교수님께 여쭙겠습니다. 97년 경제위기 이후 기업지배구조나 재벌문제에 대해 상당한 인식의 전환이 이루어졌었는데 현재 재벌 부문에 어떤 문제점이 있는지 짚어보고 경제위기 이후에 개혁의 성과 그리고 그 한계를 살펴보는 게 좋을 것 같습니다. 최근에 삼성 특검도 진행되고 있습니다만 재벌과 관련된 시대적인 정책과제가 무엇인지 짚어봤으면 합니다.

김진방

제가 보기에 97년 경제위기가 기업 혹은 재벌과 관계해서 중요한 전환점이 됐다고 보는데 그 이전에는 재벌 정책이나 기업정책에서 중요한 부분이 경제력 집중억제라는 구호로 요약될 수 있습니다. 공정거래법에서도 경제력 집중억제라고 명시가 되고 있습니다. 이 조항이 1987년부터 시행된 것인데 출총제라든지 지주회사 금지 등의 여러 제한이 만들어 졌고 또 그것을 뒷받침하기 위해서 기본적으로 대기업집단지정제도가 만들어졌습니다. 그런데 1997년에 경제위기 이후에 초점은 경제력 집중 억제에서 기업지배구조로 넘어갔다고 봅니다. 똑같은 정책 또는 법을 시행하더라도 그것이 경제력 집중에 방점이 찍히지 않고 방점은 기업지배구조 개선에만 놓여졌다. 출총

제만 하더라도 예전 같으면 문어발 확장 이런 식으로 해서 기업집단이 커지는 것에 초점이 맞춰졌다면, 김대중 정부에서 폐지됐다가 다시 도입되면서 소유지배 역제가 강조되었습니다. 그 외에도 여러 가지 제도가 새로 도입되거나 강화되었는데, 대부분 기업 경영의 투명성과 책임성을 강화하기 위한 것이었습니다. 그리고 어느 정도 성과는 있었다고 봐요.

김대중 정부 하에서 그런데 그것이 꼭 출종제나 다른 제도에 의해서라기보다는 재벌과 국가 사이에 역학관계에서 상당한 변화가 있었다. 그 이전에 60~70년대 또는 80년대 전반까지 국가 주도의 국가와 재벌의 연합체제였다면, 이제 80년대 들어오면서 그게 역전되는 상황이었었는데 경제위기에서 다시 한 번 더 역전이 되면서 국가가 적극적으로 개입을 했고 여러 가지가 이루어졌다. 그리고 노무현 정부로 넘어오면서 한편으로는 조금 더 강화된 부분이 있었고 다른 대부분의 면에서는 완화되는 면이 있었다는 거죠. 이제 조금 더 다시 강화된 것은 재벌 소속 금융보험사가 소유한 계열사 주식의 의결권에 대한 제한입니다. 김대중 정부에서 30%까지는 행사할 수 있게 했으나 노무현 정부에서 15%로 상한을 낮췄습니다. 상속세도 강화되었습니다. 그에 반해서 출종제 같은 경우는 몇 단계를 거쳐서 완화됐다.

그래서 이것이 상반되는 면이 있는데 전반적으로는 완화되는 면이 있었다. 완화의 이유로 가장 중요한 것이 두 가지라고 봅니다. 하나는 투자부진론이고 다른 하나는 국적자본론입니다. 그 두 가지가 노무현 정부 내에서 다 영향을 미쳤다고 보고 있습니다. 외국인자본의 주주가 많아지니깐 경영권 넘어가는 게 아니냐 하는 국민적인 정서도 있었습니다. 사실과 무관하게 그러한 정서가 관료들에게 부담으로 작용했을 것입니다. 그 뒤에는 재벌의 선동도 있었습니다. 또 하나는 기업들의 투자가 부진한 이유 중에 하나가 경영권이 위태롭기 때문이라는 주장입니다. 두 가지가 적당히 먹혀들어가서 한편으로는 재벌정책을 완화하는 특히 뒤에 가면 더 완화하는 것이 있고 그것이 지금 정권에서는 전적으로 받아들여지고 있습니다.

이런 맥락 속에서 제가 염려하는 것은 경제력 집중에 대한 문제의식의 상실입니다. 혹자는 세계화 관련 속에서 서로 개방된 상태에서 기업의 규모가 큰 게 뭐가 문제가 되느냐고 반문합니다. 저는 경제력 집중의 문제라는 것이 한 기업이 커진다거나 심지어는 한 기업집단이 커지는 문제도 아니라고 봅니다. 경제력 집중이라는 문제는 기업 혹은 기업집단 대 국민경제의 문제가 아니라 소수 개인 대 국민경제의 문제라는 것이죠. 만약 기업집단이 소수의 개인에 의해서 전적으로 지배되지 않는다면 정치경제적인 문제는 별로 크지 않을 것이다. 그런데 큰 기업집단을 소수의 개인이 절대적으로 지배하고 있는 상황에서 소수의 개인이 국가경제에 대해서 엄청난 영향을 미칠 수 있고 그 영향력을 유지 확대하기 위해서 또 사회적, 정치적인 영향력까지 행사하게 되는 이러한 것이 현재 경제체제인데 과연 우리가 이 상황을 재벌 체제를 무시하고 사회문제만 통해서 해결할 수 있는 문제인가? 그건 아니라고 보고 있고요.

그래서 이런 기업, 재벌에 문제에 대해서 역시 중요한 것은 경제력 집중문제이다. 그리고 그것의 고리는 기업 또는 기업집단이 커지는 것이 문제가 아니고 대기업 혹은 대기업집단이 어떻게 지배되고 있느냐? 하는 문제에 맞춰져야 된다고 생각합니다. 그렇지만 다른 한편에서는 국적자본론과 투자부진론이 제기되면서 오히려 재벌 강화론으로 귀결되고 있죠. 한편에서는 재벌 자체에서 누르고 한편에는 다른 학자 층에서도 내놓고 있습니다. 재벌방임론도 있는데, 현재의 상태에서는 방임한다는 것이 강화한다는 것과 마찬가지로 생각합니다. 그러면서 예전에 나왔던 기업지배구조문제 조차도 이제는 더 이상 할 게 없다거나 시장에 맡겨야 한다라는 시장만능주의가 결부되면서 이 부분도 날아가 버리고 있다. 그래서 앞으로 경제력 집중의 문제와 기업지배구조문제가 더욱더 악

화되어 나타나지 않을까. 그렇게 되면 기업의 효율성에서도 문제가 될 것이고 전체 경제에서도 이 사회가 점점 더 이상한 사회로 가지 않을까 염려하고 있습니다.

임원혁

김진방 교수님께서 말씀하신 내용 중에서 경제력 집중은 87년도에 공정거래법에 개정되고 대기업기업집단지정제도를 골격으로 하는 출총제와 같은 제도들이 도입될 때도 그 개념이 깨끗하게 정립되지 않았던 부분이 있었던 것 같습니다. 예를 들어서 경제력 집중을 얘기할 때 일반집중의 개념으로 전체 경제에서 어떤 한 기업집단이 차지하는 비중을 보는 지표가 있고요. 또 시장집중으로 어떤 시장 하나를 확정해가지고 그 내부에서의 경쟁도가 얼마나 되는지 이런 것을 경제력 집중과 연계해서 논의하는 경향이 있었습니다. 그런데, 사실 김교수님께서 말씀하신 것처럼 경제력 집중의 핵심 부분은 의사 결정권의 집중인 것 같습니다. 이 소수 개인에게 그 경제 전반의 영향을 미치는 그 의사 결정권이 상당히 집중돼 있고, 재벌의 피라미드 구조 때문에 최고경영자에 대한 규율이 제대로 작동하지 않는 것이죠. 미국에서도 반독점법의 실제 정신적인 기반을 보면, 의사결정권의 집중이라는 문제를 심각하게 생각하고 그것이 민주주의 체제에 미치는 악영향을 우려했습니다.

이처럼 경제력 집중에 대한 문제 제기를 하셨는데 정책적으로 이 문제를 해결하기 위해서는 어떤 정책적인 수단들이 동원되어야 하는지 간단하게 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

김진방

여기서 이런 상황을 인식함에도 한쪽에서는 재벌강화론이 나오지 않았습니까? 투자부진론과 국적자본론이 결부해서 재벌의 경영권을 보호해야 한다는 결론으로 나타나는 것입니다. 경영권을 보호해야 한다는 말은 실제로는 지배력을 보호해야 한다는 것인데, 경영권과 지배력은 다른 개념입니다. 그들은 말은 경영권이라고 하면서 사실은 지배력을 강화할 수 있게 법과 제도를 고치려 합니다. 미국처럼 주주가 분산되어 있고 소유와 경영이 분리되어 있는 상태에서는 문자 그대로 경영권 방어수단이 될 수 있는 제도가 우리나라에서는 경영권 방어수단이 아니라 지배력 강화수단으로 사용될 것이다. 지배주의의 지배력 강화수단이 될 것이다. 그 대표적인 예가 독약조항이라고 번역되는 포이즌 필입니다. 다른 주장도 있습니다. 사회와 재벌이 연합해서 또는 국가와 재벌이 연합해서 지켜줘야 된다. 지키는 방법으로서 연금, 연금금이 들어가든지 은행이 나서든지 해서 국가적인 차원에서 재벌과 연합해서 경영권을 외국인으로부터 보호해줘야 한다. 이건 아마도 제 생각에서는 재벌 쪽에서 달가워하지는 않을 것이라고 생각합니다. 아까 말했듯이 우리나라 경제의 중요한 문제는 경제력 집중억제, 지배구조 문제인데 이 명백 정부가 생각하는 경영권 방어수단이 이 경우가 두 가지가 다 악화될 것이다. 전체적으로는 그 반대여야 된다고 생각합니다.

여기서 수단 중에서 구분을 해야 될 것이 있는데 예를 들어서 지배력이 도전 받을 수 있게 한다는 것이 지배력을 뺏을 수 있도록 한다는 수준으로 우리나라는 지금 갈 수 없다고 보고 있습니다. 우선 소유구조를 보면 경제위기 전이나 있던 다음에 그리고 10년이 훨씬 지난 지금조차도 내부지분률은 상장회사만 포함하더라도 평균 35%입니다. 일부 기업은 낮아진 것도 있지만은 평균이 35%예요. 그러한 내부지분률을 가진 상황에서 적대적 M&A라든지 경영권 탈취는 불가능한 것이고 기껏해야 사외이사 한명 정도를 넣을 수 있을까 말까입니다.

제가 제안하는 방법은 경제력 집중과 기업지배구조개선에 있어서 적어도 외부주주들이 한 명 내지 두 명 정도가 이사회 진출시킬 수 있어야 된다는 것이죠. 적대적M&A는 사실 생각해 볼 필요조차도 없는 단계인데 재벌 강화론자들은 적대적M&A 쉽게 가능하도록 할 것이냐 말 것이냐를 말하고 있습니다. 우린 지금 그 가능성을 생각해볼 단계도 아니다. 그래서 핵심은 외부주주 소액주주의 대표가 이사회에 들어갈 수 있느냐입니다. 좀 더 일반화 시키면 현재 지배주주 즉 재벌 총수의 지배력을 완전히 절대적인 지배력으로 둘 것이냐 아니면 감시와 규율을 받을 수 있는 그런 지배력으로 바뀌도록 할 것이냐. 저는 당연히 받도록 바뀌어야 된다고 생각하고 그것은 우선은 그런 주주가 한 명 정도는 이사회에 들어가 있어야 한다.

그러기 위해서는 뭐 집중투표제도 한 번 생각해 볼 수도 있는 것이고, 또 한 가지는 불법과 편법이 이루어졌을 경우 쫓아내지는 못하더라도 민·형사적인 소송이 가능하도록 돼야 된다. 지금 물론 주주대표소송이 있고 일부는 집단소송제도 있습니다만 굉장히 어려운 상황에 있다. 그래서 주주대표소송의 경우 특히 중요한 것은 소송의 절차 이룰테면 증거개시제도(discovery제도)라든지 그런 소송의 절차 또한 사소한 듯이 보이지만 저는 굉장히 중요하다고 생각합니다. 이해관계자가 직접적으로 자신의 이익이 침해됐을 때 그 이해를 복구하거나 응징할 수 있는 이런 시스템은 되 있어야 한다. 그렇게 되더라도 경영 잘못했다고 몰아낼 수는 없을 것입니다. 나쁜 짓을 했을 때 벌 줄 수 있는 정도지 이 정도가 지금 우리가 해야 될 수 있는 것이고 할 수 있는 수준인데 그 정도도 하지 않을 것이다. 또 한 가지 필요한 것은 공적인 절차 감독기관 사법 기관이 나서서 도와주어 많은 판례가 만들어 질수 있는 시스템이 도입되어야 한다. 그래야만 이해관계자에 의한 사적 규율도 가능해진다. 그런 대안 세 가지 정도 생각하고 있습니다.

임원혁

다음에 노동 쪽으로 넘어가서 이병훈 교수님께 여쭙겠습니다. 노동 쪽은 지난 몇 년 동안 이슈가 된 것이 고용창출이나 노사관계에서의 경직성 등인데, 최근에는 적극적 노동시장정책이라든지 재교육 부분들도 많이 논의가 되고 있습니다. 이제 후발개도국의 추격을 받으면서 민주화 산업화를 이룬 단계에서 다음 단계로 넘어가기 위한 현재의 우리 경제상황을 볼 때 노동 쪽에서 중요한 과제들을 말씀해 주시고 정책대안을 제시해 주시죠.

이병훈

우리가 노동분야만 국한을 시킬 수는 없다고 보고요. 경제구조하고 다 맞물려 있는 가운데 노동의 시대적인 과제라고 표현할 수 있을지 아니면 당면한 우리사회의 중심적인 문제라고 해야 할 지 한마디로 표현한다면 노동의 위기라고도 할 수 있습니다.

노동의 위기는 사회정의 또는 사회정의의 분배 문제라고도 볼 수 있는데, 아이러니하게 그런 과제가 MB정부를 탄생시켰습니다. 또 MB정부가 그 문제를 해결해야 될 시대적인 과제로 부여받고 있다라는 식의 논리적인 구조가 되는데, 문제는 노동 내지는 사회분배 정의의 위기를 풀고자 국정세력으로서 다수의 국민이 선택한 것이 요번 장관인사에서 나타났듯이 부자대통령에 부자장관들이 팀이 되가지고 이 문제를 해결해 달라 하는데 어떻게 보면 정치적으로 역설의 아이러니를 지난 대선에서 겪게 되고 그런 현실을 맞이하게 되었습니다.

또 노동의 위기를 달리 표현하면 저는 양극화 문제로 집약해서 그 위기의 진상을 드러내서 표현할 수 있지

않을까 싶습니다. 그리고 양극화라 한다면 어떻게 보면 소득분배에서 보면 중위층, 중산층이 지난 10년 동안 해체되고 그 중 일부가 일등 상위소득으로 올라간 반면에 다수가 고용상의 문제든 자산상의 문제든 아무튼 하위층으로 몰리게 되어 소득 분포층에서 말 그대로 두 개의 봉우리가 형성되어 우리 사회는 거꾸로 중산층 중위 소득이 옹어지면서 오히려 양쪽의 봉우리로 쌓여 들어가는 현상으로 노동시장에서는 노동의 양극화로 표현할 수 있습니다.

일자리 양보다는 오히려 양극화 틀 속에서도 더 심각하게 주목해야 될 것은 좋은 일자리, 즉, 대표적으로 대기업의 일자리는 날로 줄어서 대기업에서 고소득을 올리던 중산층이 구조조정 정리해고, 명퇴 등을 통해서 일자리를 잃게 되면서 자영업이라던가 아니면 그들이 새로운 일자리를 찾아들어간다는 비전이 소득으로선 절대 추락을 안겨주고 고용 등의 일자리 질을 악화시키는 형태로 되면서 말 그대로 하위직 일자리에 퇴적되어지는 문제로 나타납니다.

두 개의 봉우리 형성에 있어서 지난 10여 년 동안의 경향성은 중산층, 좋은 일자리들이 꺼지면서 하위에 퇴적되어지는 문제가 나타나고 이것은 좋은 일자리를 어떻게 만들 것이냐, 특히 다른 나라 이상으로 교육 인프라가 큰 교육배출 구조를 가질 때 고학력 대졸자들한테는 일반 허드레 일 보다 그들의 교육 수준에 맞는 어떤 일자리를 만들어 줘야 하는 필요가 있는데, 그런 점에서 우선적으로 그런 수요를 충족시킬 수 있는 좋은 일자리 공급을 어떻게 할 것이냐라고 하는 것이 이제 과제일수도 있고 이것이 사회의 고질적인 문제로 대두되고 있는 것이죠.

다른 한편 크게 세 개 분절선으로 중심 주변 1차, 2차 노동시장부분 노사관계부분으로 구분되어 있다고 앞서 드렸는데, 그 얘기는 이를테면 대기업, 중소기업 그리고 고용형태로 정규직, 비정규직 그리고 또 성별로서는 남성과 여성 이런 세 개의 분절선이 중첩됩니다. 달리 얘기하면 대기업 그리고 남성 노동조합에서 보호받는 그런 조직노동 정규직이 우리 사회에서 혜택받는 노동자층으로서 존재한다면, 그 외에 노동층이라는 것은 지난 10년 동안의 그 격차가 날로 커지고, 여러 가지 근로조건과 복지에서 그 격차 차별이 늘어나는 그런 문제가 제기 되는 것이죠. 정치적 권한으로 양극화문제를 해결하지 못하다 보니깐 새로운 정부교체로 이 문제를 풀 수 있길 바라는 기대로 지난 대선에서 국민들의 선택이 나타났다고 생각합니다.

이런 노동시장의 양극화 구조에 대해 생각해보면 97년 이후에 시장의 지배원리라는 것이 우리경제의 중심으로 자리 잡게 되었다고 이해를 하게 될 때 그 시장의 불균등성이라는 것이 이와 같은 노동부분으로 그대로 실현되면서 양극화를 낳고 있는 것이 아닌가 생각합니다. 대기업하고 중소기업하고 잘나가는 수출부분, 산업에 따른 업종별 성장력이라던가 여러 가지 재무적인 상태라던가 그 트랙이 나타날텐데 그 안에서 소득을 많이 올리고 덜 올리는 것이 각자의 주워진 조건, 주체적인 조건, 일하는 노동자의 조건에 의해서 그런 차이가 나타난다라고 이해를 할 수도 있지만은 오히려 이들 간에 주어진 몫을 한쪽에서 독식하고 뺏아가니깐 불법적인 불합리한 차별의 문제라던가 이런 식으로 주어진 파이에서 한쪽이 그거를 오히려 독식하는 그런 체제가 특히 외환위기를 거치면서 우리사회에 고착화 되면서 노동양극화라는 것이 고용구조와 노사관계에서 보다 확대재생산 되어지는 것으로 나타나지 않았나 싶습니다.

하지만 시장부분에서 불공정 불균등한 구조의 문제를 타파하지 않고서는 타파를 못했기 때문에 참여정부가 단순히 성장에 실패했다기 보다는 제가 이해하는 바로는 분배의 실패로 나타나고 그것이 민생의 문제로 집약되

고 그것이 국민들이 MB정권을 낳는 식으로 표를 몰아갔다는 식으로 말씀을 드리게 되는데 그런 독식체제를 어떻게 이룰테면 개발연대에 있어왔던 trickle down효과(滴河효과)라 일컬어지는 사회경제적인 소득의 환류나 재분배라는 그런 메커니즘으로 바뀌놓지 않는다면 앞으로 MB정부든 두고두고 우리사회에서 가장 심각하고 가장 고질적인 문제로 계속 정책차원이든 사회통합차원이든 가장 걸림돌이 되지 않을까 생각합니다.

임원혁

복지부분으로 넘어간다면 아무래도 우리가 경제위기 이후에는 사회안전망에 대한 인식이 바뀌었다는 점을 강조해야 할 것 같습니다. 특히 지난 10년 사이에 노동자는 과거에 비해 고용안정에 대한 걱정을 하게 되었고 복지나 사회안전망의 중요성에 대해 80년대에 얘기했던 것보다 훨씬 더 실감하게 되었다는 느낌이 듭니다. 거기에 더해서 고령화라든가 인구구조상에 변화가 이루어지면서 복지부분에 대한 문제제기가 상당히 많았던 거 같은데 홍교수님께서 생각하시는 시대적 과제가 무엇인지 설명해 주시기 바랍니다.

홍경준

여러분은 지난 10년간 복지정책이 많이 커졌다고 생각하십니까? 아니면 별로 안 커졌다고 생각하십니까?

임원혁

커졌는데 그걸 보면 의료중심으로 되어있고 실제 예산 배정을 보면...

홍경준

네 실제로 많이 커졌습니다. 특히 소득보장 영역을 보면 그렇습니다. 그러면서도 문제가 되는 건 커졌으면 빈부격차도 완화되고 감소되어야 하는데 그렇지 않았단 말이지요. 지난 10년간 사회안전망 즉, 국가가 국민의 세금을 가지고 확대하는 공공복지가 확대되었음에도 불구하고 분배문제에 대한 국민들의 불만은 더 커졌다는 거죠. 이걸 어떻게 해석해야 할까요? 완전히 상방된 두 가지의 방식이 있습니다. 그 하나는 보수 언론 등에서 유포되고 새 정부도 동의하는 것인데요. 분배가 빈부격차와 양극화를 늘렸다는 인식이지요. 즉 복지 확대가 복지병을 낳고 복지병이 경제의 활력을 저해했고, 그 결과가 빈부격차와 양극화의 확대라는 거죠. 이와는 정반대되는 방식은 그나마 지난 10년 동안 이 정도 했기 때문에 우리나라 양극화와 빈곤문제가 이 정도 인거지 그것마저 없었으면 더 커졌을 것이라는 인식입니다. 실제로 실증적인 연구들이 조금씩 제출되고 있는데요, 그런 연구들에 따르면, 복지정책을 통한 일자리의 창출이나 소득이전이 없다고 가정할 때의 빈곤률이나 소득불평등도는 지금 현재보다 더 높게 나타납니다.

결국 복지의 확대에도 불구하고 빈부격차와 양극화가 심화된 것은 복지의 확대정도가 빈부격차와 양극화의 심화 정도를 따라갈 수 없었다는 것이죠. 이걸 다른 식으로 해석하면 복지의 확대가 미흡했다는 것일 수도 있습니다만, 저는 그렇게 말하는 것보다는 시장에서의 분배 메커니즘 자체가 빈부격차와 양극화를 심화시키는 방향으로 변화했다고 말하는 것이 더 적절하다고 봅니다. 시장에서 이루어진 일차적 분배결과를 복지라는 이차적 분배장치로 수정하는 데에는 한계가 있고, 복지에 사용할 수 있는 자원을 추출하는 데에는 어떤 제약조건이 존재

하기 때문이죠.

지난 10년간 정부의 크나큰 실책은 바로 그런 점에 있는 것이 아닌가 생각합니다. 실제 이루어진 것보다는 더 많이, 그리고 더 자주 복지나 분배를 이야기하다보니 빈부격차나 양극화의 문제가 마치 복지를 통해 해결 될 것이라는 착각을 사회성원들에게 심어준 것이 아닌가 싶습니다. 그런 과정에서 실제의 결과는 빈부격차 심화, 양극화의 심화로 나타나고, 언론들과 보수 쪽에서는 복지가 양극화의 심화를 가져왔다고 말하고, 사회성원들 역시 복지와 양극화 사이에 일종의 허위적 인과관계를 상정하게 된 게 아닌가 싶습니다.

분배문제에 대한 사회성원들의 불만이 커진 배경에는 지금 말씀드린 언론의 문제나 정치의 문제가 아닌 또 다른 중요한 이슈들이 있습니다. shadow welfare state(그림자 복지국가)라는 말이 있습니다만 복지가 꼭 정부 예산의 직접 지출을 통해 이루어지는 것은 아니거든요. 90년대 이전의 개발국가 발전전략 아래에서는 가시적인 복지정책들은 거의 존재하지 않았지만, 눈에 잘 드러나지 않는 방식의 복지정책들이 존재했습니다. 우선 기업에 대한 산업정책이 그런 역할을 수행했습니다. 고용 자체가 복지의 증대이기도 했구요. 일부이긴 하지만 산업정책을 통해 기업에 제공된 지대가 기업 내부에서 노사 간에 재분배되는 메커니즘도 존재했었습니다. 그걸 흔히 기업복지라고 말하는데, 우리나라는 특이하게도 노동비용 중에서 법정 복지비용이 차지하는 비중이 비법정복지비용이 차지하는 비중보다 훨씬 낮았습니다. 또 농업부문이나 도시자영업부문에는 면세와 감세, 농산물에 대한 가격보조, 진입제한 등을 통해 일련의 혜택을 제공했죠.

저는 이걸 급여보다는 보조금에 의존한 복지체제라고 칭하고 싶은데요. 그런 것들이 90년대를 경과하면서 무너지게 되었다는 거죠. 그러니까 지난 10년간의 국가복지 발전이라는 건 어찌 보면 눈에 보이지 않는 방식으로 운영하던 정책을 눈에 보이는 방식으로 전환한 결과라고 볼 수 있다는 겁니다. 또한 동시에 일부 기업에서 가지고 있는 기업 내부에서의 재분배 메커니즘이 무너지고 기업의 역할을 정부가 대신하게 된 결과라고도 볼 수 있구요. 그렇기 때문에 일반국민들에게는 눈에 보이는 복지정책이 확대된 지금보다는 눈에 보이지 않는 복지정책이 존재하던 예전의 분배구조가 더 좋았다고 생각할 수도 있습니다. 경제 환경의 변화에 따라 더 이상 그런 방식이 유지될 수 없음에도 불구하고 말이죠. 이것이 이명박 정부를 출현시키는데 상당히 중요한 기여를 했다고 생각합니다. 그것을 잘 알고 있는지 이명박 정부는 신발전주의라는 레토릭을 사용하더군요, 문제는 과연 과거의 개발국가 발전 전략이 지금 이 시대에 가능할 것인가 하는 점입니다.

또 하나의 중요한 것은 사회서비스 영역입니다. 사회서비스는 보통 보건, 복지, 교육, 공공행정 등을 말하는데요. 김대중 정부와 노무현 정부 초기까지는 사회서비스 영역의 발전은 거의 찾아볼 수 없었습니다. 소득보장제도의 상대적 발전과는 아주 대조적인 것이었죠. 그러다가 지난 3~4년 사이에 이 영역이 크게 부각됩니다. 사회서비스 영역이 고용문제랑 연결이 되어 있다는 인식 때문이죠. 탈공업화 경향으로 인해 제조업의 일자리 창출 능력이 약화되니까 새로운 성장 산업에 주목하게 되었는데, 그 중의 하나로 부각된 것이 바로 사회서비스 영역이었습니다.

더욱이 고령화와 인구구조에 따른 사회서비스 욕구의 확대가 발생하니까 사회서비스는 일자리를 확보하면서 인구학적 변화에 대응할 수 있는 좋은 정책수단으로 인식하게 된 거죠, 이런 이유들로 지난 2~3년간 사회서비스 영역이 커지면서 예산 투입도 상당히 많아졌습니다. 어느 정도인가하면 지자체에서는 이 예산을 어떻게 써야 하나 고민할 정도로 사회서비스 영역이 부각되었습니다. 하지만, 그렇게 창출한 일자리는 거의 단기적인 일자리

라는 문제를 가졌습니다. 사회적 일자리 등의 이름으로 단기적인 일자리를 만들고, 거기에 정부예산을 투입하고, 단기적인 일자리에 참여하는 서비스 제공자들이 제공하는 질 낮은 서비스를 사회성원들은 외면하고, 이런 과정에서 자원이 상당히 낭비되었습니다. 그런데 서비스를 이런 방식으로 제공하는 틀이 사실은 지난 2~3년간 만들어진 건 아닙니다. 제 생각에는 이미 30~40년 전부터 한국에서는 사회서비스를 공급하는 나름대로의 모형을 가지고 있었어요. 그게 뭐냐 하면 정부가 서비스 제공자들 지정하고 보조금을 주죠. 서비스 제공자들은 그 보조금에 의해 서비스를 제공하고요.

그러다 보니깐 서비스 제공자들은 소비자를 보기보다는 정부를 바라보죠. 또 관료들은 그런 과정에서 자기 권력을 행사하면서 지대를 획득하구요, 서비스의 소비자들이 취약계층만으로 한정된다면 별 문제가 없을 수 있습니다. 하지만, 사회서비스를 전국민에게 보편적으로 제공할 거라면, 또한 전략적으로 신성장산업의 하나라고 인식한다면 이런 틀은 안 됩니다. 서비스 제공자들이 정부보다는 소비자들 눈치를 볼 수 있는 구조가 되어야 한다는 거죠. 그래야만 질 좋은 서비스를 제공할 수 있고, 또 질 좋은 서비스를 제공하기 위해 사회복지 전문직들의 보수수준도 시장가격 수준으로 인상될 수 있구요. 좀 심하게 말씀드리면, 지금의 구조는 정부가 사회복지 전문직들의 보수수준을 일률적으로 정해놓고 있기 때문에, 의중임금 수준이 높은 양질의 인력들은 이 영역에서 일하기를 꺼리고, 그게 서비스의 질을 저하시키고 소비자를 외면하게 만들고, 그 결과로 서비스 제공자들은 정부의 보조금에만 의존하는 악순환의 구조입니다.

이명박 정부 사회정책에 대해서 좀 더 구체적으로 말씀드릴 수 있을지 모르겠습니다만 이런 맥락에서 보면 사회정책 영역에서 정부 역할의 방향은 소득보장영역과 사회서비스 영역에서 달라야 할 겁니다. 적어도 소득보장 영역에서는 정부의 역할을 유지하고 확대할 필요가 있는데 그러기 위해서 중요한 전제는 조세제도의 개편이 굉장히 중요할 거라고 생각합니다. 하지만 대단히 어렵겠지요. 제가 어려울 것이라고 말씀드리는 것은 흔히 말하는 것처럼 그게 정부의 행정능력, 혹은 자원추출 능력의 결여와 관련된 것이기 때문은 아니구요, 그보다는 한국 조세제도는 개발국가 시대에 의도적으로 선택한 분배 메커니즘이었다는 점 때문입니다. 그거를 바꾼다는 거는 굉장히 어려운 문제일 겁니다. 사회성원들도 익숙해 있고, 정책결정자들도 거기에 익숙해져 있거든요.

임원혁

금융 부문도 경제위기 이후에 상당히 큰 변화가 이루어졌습니다. 은행은 공적자본 투입 이후 경영이 개선되고, 이제 은행을 다시 민영화하는 문제도 제기되고 있고요. 최근에는 금융시장 통합과 관련해서 여러 가지 변화가 있었는데 현재 금융부분에서 우리가 당면하고 있는 과제와 현재 상황에 대한 문제인식을 이견범 박사님께서 말씀해 주시죠.

이견범

외환위기 이전과 이후에 큰 차이는 구조조정하면 은행과 금융부분을 먼저 떠올린다는 것입니다. 왜냐하면 외환위기 이전에는 저축은행이라고 불리는 조그만 상호신용금고라고 해도 금융기관의 파산이라는 문제를 야기할까봐 망하기가 어렵다는 인식이 있었습니다. 하지만 무척 짧은 시간에 기존에 존재하던 패러다임이 일순간에 바뀐 부분이 바로 금융부분입니다. 따지고 보면 80년대부터 시작된 자율화는 금융부분에서 한 10여 년 동안 실험을 해오다가 90년대에 폭발적으로 금융규제의 완화가 이루어지고 금융부분에서의 역할이 자율화와 결부되면서

기존의 금융역할이 재정립 되는 과정에서 외환위기가 왔습니다. 이와 같이 방향성이 없는 상황에서 미국식 규제 완화가 자리 잡게 되었으며 따라서 새로운 금융과 산업과의 관계, 그리고 금융부분 자체 발전의 방향이 어떻게 정립되어야 하는지를 결정해야 되는 시기에 와 있습니다.

즉, 80년대 이전까지 금융부분은 고도성장과 공업화를 지원하는 수단이었는데 80년대부터는 민영화로 경영의 자유를 주는 것으로 시작하여 규제 완화로 진행되었고 이후 금융부분에 있어서는 규제된 규제완화(regulated deregulation)라고 하여 뭔가 잘하는 것 같이 보이다가 세계화에 휩쓸려 일순간에 시스템위기를 맞게 되었습니다. 그리고 외환위기 이후 10년은 무엇을 실험하고 실행해야 하는지를 찾아가는 과정이라고 생각합니다.

아울러 이러한 상황에서 제일 큰 영향을 준 것이 무엇인가를 생각해 볼 때 금융의 세계화가 중요한 역할을 했다고 생각하고 다음으로 국가가 성장을 위해 금융부분을 어떻게 이용했는가가 중요했다고 봅니다. 하지만 80년대 이후 기업부분이 강해지면서 국가가 금융부분을 이용해서 기업을 통제하던 역할이 와해되기 시작했고, 외환위기를 거치면서 금융부분을 통해서 기업을 지배하던, 특히 대기업을 지배하던 것이 지금은 통하지 않게 바뀐 것이 중요한 변화라고 생각합니다.

다음으로 우리가 통제할 수 없는 노령화와 같은 사회변화와 우리나라 국민들의 금융자산 이용 및 선호의 다변화와 고급화 과정 등이 금융부분의 중요 변화라고 볼 수 있습니다. 지금 이러한 변화에 대해서 어떻게 적응해야 되는가를 찾고 있는데, 외환위기 과정에서는 충격적인 방식으로 적응하게 되었다고 생각합니다. 제가 보기에 충격적인 적응은 금융부분에 있어서 특히 은행부분에 암묵적으로 했던 계약(contract)이 일순간에 모두 깨지는 것이었다고 생각합니다. ‘금융기관이 망할 수 있다.’ ‘은행이 망하게 되면서 기업부분도 일순간에 대출을 철회할 수 있다.’ 이런 식으로 외환위기 이후에 중요한 변화가 있었다고 생각합니다.

또한 여러 측면에서 굉장히 많은 것이 변했습니다. 금융의 주체인 기업은 외부자금 이용을 많이 줄였습니다. 왜냐하면 파산의 위험 때문에 부채 비율이 낮추고 이자보상배율을 높여서 재무구조를 안정화하였기 때문입니다. 또 다른 변화로는 개인부분이 이제는 돈을 빌려 쓰게 됐습니다. 예전엔 은행 대출비중의 대부분이 기업이었고 가계부분은 미약했지만 지금은 5:5의 비율로 바뀌었습니다. 개인부분이 은행 대출을 이용하는 것으로 변화되었습니다. 한편 이러한 큰 변화가 있었음에도 불구하고 은행부분이 전체 금융에서 차지하는 비중이 여전히 중요한 것으로 나타나고 있는 이유는 외환위기 이후 비은행 중개기관인 상호저축은행이라든지 상호금융, 캐피탈, 종금사 등이 망했기 때문에 은행부분이 상대적으로 건전한 것으로 인식되었기 때문입니다.

그 다음으로 자본 시장은 큰 변화를 겪었다고 생각합니다. 겉으로 보기에 미국식 금융제도라는 취지하에 자본시장을 지지하는 듯 한 제도를 많이 폈지만 실제적으로 보면 자본시장이 자본조달 중개에서 큰 역할을 못했습니다. 왜냐하면 제도는 좋지만 사람들이 위험(risk)에 대한 의심이 계속 남아 있었고, 실질적으로 자본시장 발전을 주도할 만큼 주체 형성이 발달되어 있지는 않았기 때문입니다. 즉 겉으로 보기에 제도변화도 크고 해서 큰 변화가 있었던 것으로 생각할 수 있지만, 실제 내용상으로는 많은 변화를 보여주지는 못했다고 생각합니다.

중요한 인식의 변화는 금융을 공공기관의 하나로서 보는 게 아니라 금융도 이윤을 추구하는 하나의 산업으로 인정하게 되었다는 것입니다. 이에 대해서 사람들이 적응해 가는 과정이 아직도 많이 남아 있기는 합니다. 예를 들어 금융기관의 수수료에 있어서 공공기관이 왜 수수료를 받는지에 대한 약간의 항의가 있기는 하지만 금융기

관이 독자적인 산업으로서 사람들에게 인식되기 시작하였고 정부는 2003년에 동북아금융허브정책을 내놓기 시작하면서부터 금융부분의 역할에 상당한 관심을 기울였다고 할 수 있습니다. 실질적으로 한 일은 많지 않지만 이런 식으로 인식이 변화되어 가는 것은 상당히 변화된 모습 같습니다.

향후 금융부분의 과제는 어떻게 금융부분 자체로 살아남느냐? 어떤 산업으로 갈 것인가와 산업의 관계를 어떻게 재정립하고 그 사이에 국가 역할은 무엇이 되어야 하는가? 이런 것이 지금의 시대적 과제가 아닌가 생각합니다.

임원혁

대외부문으로 넘어가자면, 우리나라의 대외경제정책은 개발연대에는 수출지향적인 요소가 상당히 많았습니다. 수출에 사용될 자본재나 중간재에 대해서는 무관세를 적용하면서 사실 ‘밖으로 나가는 세계화’에 대해서 60년대부터 상당한 인식이 있었죠. 그러다가 80년대 들어서 수입자유화와 개방이 진행됐는데, 그때만 하더라도 다자를 내에서 이런 문제를 다루다가 최근에 5~6년 사이에 FTA처럼 양자들로 이 문제를 접근하는 방식으로 갔습니다. 또 노무현 정부에서는 동북아시아 구상이라는 큰 틀 안에서 지역협력도 강화해보자는 논의도 있었습니다. 다만 결국은 일본과 중국과의 관계가 악화되고 미국과의 악화된 외교안보 관계를 경제관계로 보완하자는 식으로 한미FTA를 정권 말기에 추진하게 됩니다. 이 FTA 부분에 대해서는 사실 이명박 정부도 입장을 같이하는 것으로 보입니다. 정부정책을 떠나 현재 우리 대외경제가 직면하고 있는 현실을 진단하고 시대적 과제가 무엇인지 김종걸 교수님께서 짚어주시죠.

김종걸

우선 지적할 수 있는 것은 수출입의존도가 70%에 달하는 우리나라에서 안정된 수출입시장의 확보는 경제의 원활한 재생산을 위해서 필수불가결한 조건이라는 것입니다. 그러한 면에서 방대한 국내시장과 기술력을 가지고 있는 일본이나, 혹은 일종의 원시적 축적에 비견할만한 새로운 국내시장이 창출되고 있는 중국보다는 그 필요성이 더욱 절박할 수 있습니다. 문제는 이를 위한 국제협력의 틀을 어떻게 확보할 것인가인데, 일단 WTO 틀 속에서의 DDA협상이 지지부진하니까 양자간 FTA 혹은 지역통합의 틀을 완성시켜 가는 것은 당연한 최대과제라고 할 수 있습니다. 특히 싱가포르, 칠레와 같은 조그마한 나라가 아니라, 미국, EU, 중국, 일본 등과 같은 거대경제권과의 FTA의 체결은 시급했다고 볼 수 있겠죠. 아시다시피 우리는, 특히 노무현정권 초기에 한일, 한중, 한중일, 한중일+아세안으로 이어지는 동아시아중시의 FTA 체결의도를 가지고 있었습니다만, 이 성과가 지지부진하자, 결국은 한미, 한-EU FTA와 같은 일종의 ‘탈아(脫亞)론’적인 선택을 하기에 이르렀습니다. 따라서 이러한 선택이 향후 한국경제 그리고 동아시아경제협력구도에 많은 영향을 미칠 것이기 때문에, 예측가능한 부정적인 영향에 대해서 한국경제가 어떠한 준비를 해 나갈 것인가가 먼저 중요한 과제라고 할 수 있습니다.

둘째는 통상정책의 결정과정을 어떻게 투명하며 민주적으로 할 것인가에 대한 과제입니다. 한미FTA를 예로 든다면 우리의 통상정책 실시과정이 얼마나 비민주적이었던가를 알 수 있습니다. 한미FTA는 단순한 통상협상이 아닙니다. 그것은 새로운 사회경제적 규약을 만들어 가는 ‘포괄적’ 협정인 것입니다. 총 1400여 쪽에 달하는 협정문은 사방이 암초투성입니다. 그렇다면 한미FTA가 야기할 한국제도의 변화, 그리고 그 영향에 대한 심층적 분석과 논의, 그리고 사회적 합의과정은 필수적이었지만 실질적으로는 통상관료의 손에 그냥 맡겨져 있었습니다.

정부는 협상 이전부터 많은 준비를 해 왔다고 강변하였지만, 실질적으로는 협상하면서 준비한 것에 불과합니다. 통상협상과정을 제도적으로 감시하고 통제할 수 있는 국회의 역할은 존재하지 않으며, ‘통상절차법’ 또한 국회에 계류된 채로 잠자고 있습니다. 정부가 아무리 정보를 친절하게 공개한다고 하더라도 그것은 정부의 ‘친절함’에 의존할 뿐 국민의 대표들이 통제, 검증할 방법은 없는 것입니다. 오로지 모든 협상이 끝나고 난 후, 국회의 비준 과정에서 검증할 수밖에 없습니다. 일반적으로 통상관료는 굉장히 구체적이고 전문지식도 많지만, 한국경제의 중장기적 비전이라는 장기적 시야에서 문제를 생각하지는 않는 것 같습니다. 그리고 협상타결이라는 성과에만 너무 치중하는 경향도 있었죠. 따라서 향후 통상정책을 정부가 독점하는 것이 아니라 국회와 시민단체가 적절히 견제와 균형을 잡아나갈 수 있는 제도적 장치를 만들어 가는 것이 중요할 듯합니다. 다른 말로 표현하면 통상정책의 거버넌스(governance) 체계를 어떻게 민주화시켜 갈 것인가가 중장기적으로 한국이 직면한 과제가 아닐까 합니다.

셋째는 소위 ‘이익배분’과 관련된 것입니다. 경제적 개방정책은 그것에 의한 이득과 손해가 있기 마련이고요, 손해 보는 사람을 어떻게 설득하고 보상할 것인가는 매우 중요한 과제입니다. 그런데 이것이 충분하지 않습니다. 농업시장개방과 관련해서 정부가 강조하고 있는 것이 소위 향후 10년간 119조원을 투입하겠다는 ‘농업농촌종합대책’인데요, 이것의 상당부분은 그냥 농림부의 예산이었을 뿐입니다. 추가로 조성된 것이 아니죠. 일례로 작년의 농림부예산은 7조7천억원인데요, 향후 예산의 자연증가분까지 생각한다면 그리 큰 액수라고 볼 수는 없을 것입니다. 작년부터 시행하고 있는 ‘무역구조조정법’도 FTA에 따른 기업 및 근로자의 피해를 보상하고 산업구조조정을 촉진하겠다는 취지로 도입되었는데, 이 제도도 사실상 실업자의 재취업에는 별 도움이 안 되는 생색내기 정책이라는 점도 문제입니다. 10년간 총 2조 8000억원을 사용하기로 되어 있지만 이 적은 재원으로 계획했던 정책목표가 충분히 달성되기는 어렵겠죠. 따라서 전반적으로 FTA에 의한 피해계층의 보상과 관련된 정책을 전반적으로 재점검할 필요가 있을 것 같습니다.

마지막으로, 대외경제정책 전반에 대한 그림이 잘 보이지 않다는 점도 문제입니다. 선진통상국가를 만들기 위해 동시다발적인 FTA를 추진하겠다는 것이 바로 지난 정권 중반기 이후부터의 의도 같은데, 동시다발적인 추진을 ‘전략’이라고 할 수는 없겠죠. 오히려 ‘무전략’에 가깝습니다. 전략이란 가령 C를 달성하기 위해 B를 선택하고, 그 B에 도달하기 위해 A를 선택하는 것과 같은, 즉 개별정책들의 논리적 연결고리를 만들어가는 작업일 것입니다. 따라서 한미, 한-EU, 한일, 한중, 한중일, 한중일+아세안, APEC, ASEM 등 한국의 대외경제협력의 동심원구도가 각기 연결되어야 하고, 이와 함께 환경, 과학기술협력 등과 같은 개별분야별 협력안건들도 기능적으로 재배치되어야만 합니다. 이러한 전체적인 조감도가 없을 때에는, 각 정책의 효과성도 반감되고, 경우에 따라서는 개별정책이 폭주할 가능성도 있습니다. 이것에 대해서는 나중에 구체적으로 더 설명하겠습니다만, 가령 한미FTA가 발효되고 난 이후에 한일 혹은 한중FTA는 한국경제에 상당한 부담으로 작용할 가능성이 있습니다. 처음 한일, 혹은 한중FTA를 논의했을 때와는 조건이 달라졌음에도 불구하고 예전과 같은 방식으로 추진한다면 그것은 커다란 문제입니다. 한미FTA에 의한 한국경제의 변화, 변화된 한국경제와 주변국가들과의 관계 등이 논리정합적으로 설명되어야 하지만 아직은 그렇지 않은 듯합니다. 큰 그림이 없기 때문에 생겨나는 오류입니다. 따라서 한국경제가 지향하는 목적함수, 정책수단, 그리고 각국과의 협상 속에서 양보해야 할 것과 얻어야 할 것들이 좀 더 치밀히 정리되어야 하지 않을까 생각합니다.

< 이명박 정부의 국정과제: 쟁점과 대안 >

임원혁

기업부문에서 이명박 정부가 제시한 국정과제를 보면 크게 활기찬 시장경제라는 큰 제목 하에 출총제 폐지, 규제개혁, 수도권 규제와 토지 이용규제 완화 등의 움직임이 보이고 있습니다. 또 공정거래법도 경제력 집중 규제 등은 사실은 무력화하고 경쟁 촉진과 독점에 대한 규제 쪽으로 초점을 옮겨 가겠다 하는 부분들이 있습니다. 금산분리는 금융 쪽에도 같이 걸려 있습니다만 완화 내지 폐기하겠다는 입장인데요. 지금 이명박 정부가 제시하고 있는 국정과제의 문제점을 지적해 주시고 대안에 대해 말씀해 주십시오.

김진방

재벌기업과 관련해서 출총제 폐지, 금산분리 완화 등이 나와 있습니다. 법인세를 포함한 세금문제가 계속 언급이 되고 있고, 반기업정서도 지적되고 있습니다. 구체적으로 하겠다는 것부터 보면 출자총액제 완화입니다. 출자총액제한제도는 알다시피 지금 있으나마나한 제도입니다. 근데 제가 보기에는 출자총액제한제 폐지로 멈춘다면 아무것도 아닐 것입니다. 그런데 재벌 쪽에서 요구하는 것도 그렇고 MB정권에서도 만지작거리고 있는 것이 공정거래법에서 경제력 집중억제와 관련된 모든 사항을 없애버리겠다. 그래서 공정거래법 자체를 경쟁법으로만 만들겠다 하는 것입니다. 출자총액제한 폐지, 상호출자금지 빼내고, 상호채무보조금지 없애버리고, 지주회사제도 완화가 아니고 아예 자유화시켜 버리는 것입니다. 보다 더 근본적으로 대기업집단지정제도 자체를 없애 버리는 것도 검토하고 있습니다. 대기업집단지정제도를 없애버린다는 것은 공정거래법을 경쟁법으로 만드는 수준을 벗어나서 모든 증권거래법, 금융지주회사법 금융산업구조 개선방안에 관한 법률 이런 모든 종류의 법률에서 기업집단의 개념을 없애버리겠다는 말입니다.

사실 그렇게 된다면 다른 법률들이 바뀔 필요가 없어요. 예를 들어서 금산법 같은 경우는 특수관계인과 동일인이 없어져 버리니까, 단독 기업만 남게 되니까 그 조항자체가 무의미해져 버리는 거죠. 제 생각에는 출자총액제한제도에는 두 가지 가능성이 있다. 하나는 상징으로 그칠 수도 있고 하나는 과정일 수도 있다. 상징으로 그치게 되면 별 의미는 없을 것인데 과정이라 하면, 대기업집단지정제도를 없애가지고 우리나라의 증권거래법 등 관련법을 일거에 바꿔버리겠다 하는 그런 위협한 식으로 갈 수 있다는 거죠. 그 다음에 금산분리와 관련해서 말하면 지금은 말이 은행 소유를 재벌에게 허용할 것이냐 말 것이냐로 이야기가 되고 있지만, 조만간 은근슬쩍 바뀌어서 금융을 통한 산업지배를 규제 할 것이냐 말 것이냐로 넘어간다고 보고 있습니다. 지금도 재벌이 금융기관을 은행을 제외한 비은행금융기관을 소유한다는 것은 무제한 허용이 되고 있는데 대신 금융을 통해서 다시 산업을 지배하는 쪽에 여러 가지 규제가 되고 있습니다.

예를 들면 금융회사의 계열회사에 대한 의결권제한 조처 그 다음에 금융지주회사법에서 금융지주회사나 그 자회사는 비금융회사 주식을 못 갖게 하는 것 이런 것들이 다 그런 것들입니다. 아까 말했듯이 대기업집단지정제도 자체를 완전히 없애버리면 그런 규제도 무의미해집니다. 대기업집단지정제도를 그대로 둔다 하더라도 금산분리의 과정을 재벌이 은행을 소유하는 그 범위에서 어느 순간 바뀌어져가지고 금융을 통한 산업지배를 완전 허용하려 할 가능성이 있다. 그게 더 재벌 쪽에서 바라는 것이다. 그래서 지금 현재 재벌규제 없애겠다. 금산분리 없애겠다는 것 모두다 바로 그러한 대기업집단지정제도를 없애고 금융을 통한 산업 지배 규제를 없애겠다고 나아갈 가능성이 있다는 거죠. 법인세 감면이라던지 이런 것들은 좀 다른 차원에서 논의 될 것이라고 보고 있고 여러 가지 조세제도나 지출 부분이나 아주 신중하게 접근하겠지마는 아까 말한 그런 종류는 강력하게 밀어붙이

지 않을까하는 생각을 하고 있습니다.

그리고 친기업 정서 또는 분위기라고 하는데 사실은 분위기가 어떻게 생각하면 제일 위험한 것일 수도 있죠. 여러 가지 불법을 묵인하는 시스템으로 갈 수도 있다. 검찰 압박, 감독기관 압박하고 있지 않습니까? ‘품격 있는 수사를 하라 뭐를 하라’ 이런 식으로 얘기한다는 자체가 그냥 내버려 뒀라 묵인하라는 것이란 말입니다. 그래서 한편으로는 명시적으로 그러한 규제를 바꾸면서 다른 한편으로는 묵시적으로 여러 가지 사회분위기를 기업 마음대로 하는것 그것을 해도 손을 대지 못하도록 하는 것입니다. 그래서 세 가지가 반드시 필요하다고 하겠습니다. 하나는 이사회에 한두 명 들어갈 수 있어야 한다. 그래야 감독이 되고 감시가 된다. 다른 하나는 이해관계자가 자신의 손해를 구제할 수 있어야 한다. 또 한 가지는 그걸 하기 위해서라도 금융감독기관과 사법기관이 적극적으로 나서야 한다. 이 사법기관과 감독기관이 나서야 완전히 차단 할 수가 있을 것입니다.

새 정부가 그렇게 하는 이유가 한편으로는 재벌을 마음대로 내버려 두면은 투자를 잘 할 것이라는 기대 일수도 있고 한편으로는 그냥 정치적인 판단 일 수도 있고 원지는 잘 모르겠어요. 아마 둘 다 아닐까 싶은데 좀 더 이제 냉정하게 생각해 가지고 정부가 정말로 자기들이 바라는 것이 기업이 투자확대라면 투자확대에 필요한 규제는 좋다 풀어주자 라는 동의를 해 줄 수도 있고 국민들도 동의 했었고 약간의 부작용까지도 고려 할 수가 있는데, 그런데 아까 말한 그러한 것들은 사실 나는 투자 확대하는 것과 관계가 없는 것이라고 보고 있습니다. 재벌총수의 지배력이 강화 된다고 해서 재벌 기업이 더 투자를 많이 할 것인가 하는 문제와 또 한 가지 그동안 정말 재벌기업이 투자를 너무 적게 했느냐에 대한 사실에 관해서도 저는 달리 생각합니다. 재벌기업의 투자가 적지 않았을 뿐만 아니라 지배력을 강화한다고 해서 제대로 투자가 늘어나지도 않을 것이다. 그래서 새 정부가 말하는 목적과 수단이 서로 맞지 않는다는 것입니다. 그리고 그 수단은 엉뚱한 나쁜 효과를 가지고 올 것이다. 그래서 여러 가지 뭐 굉장히 위험하다.

특히 대기업집단제정제도를 없애는 부분에서 하는 부분은 굉장히 조심스러워야 한다. 근데 한 가지 더 이야기를 하면 줄기차게 논의되는 것이 공정거래법은 경쟁법이어야 한다는 주장의 위험성입니다. 그 주장은 경제력 집중억제시책과 대기업집단지정제도를 아예 없애라는 것입니다. 그냥 산업집중만 보면 되는 것이지 일반 집중은 공정거래법에서 규율할 것이 아니라는 주장이 관철 될 것이냐 아니냐 하는 것이 지금 이명박 정부를 보는 중요한 관점입니다. 거기서 만약 그 부분이 관철되면 굉장히 어려운 상황으로 될 것입니다.

임원혁

기업부문에 비해 노동부문에서는 ‘노사시장 법치화’ 외에 별다른 정책이 없어 보입니다만, 이 교수님께서 노동부문의 국정과제에 대해 말씀해 주시죠.

이병훈

말씀하신대로 인수위와 당선된 직후 친기업 그리고 Business Friendly 그런 기준을 말해 왔지만 노동분야 정책은 전혀 찾아보기 힘든 그런 상태입니다. 그러나 정부에 주어진 숙제이자 우리사회에 당면한 가장 큰 문제는 사회 양극화가 노동으로부터 출발한 소득양극화 문제를 풀기를 소망하거나 기대하는 측면에서 새 정부의 경기정책이나 노동정책으로 보서는 별로 기대 할 것이 없다는 그런 결론부터 말씀 드립니다.

MB노믹스는 나름대로의 자기의 논리는 있는거 같아요. MB노믹스의 핵심은 성장을 통해서 분배문제까지 해결하겠다는 식의 나름대로 논리 순환을 전제하고 있습니다. MB노믹스에 세 가지 방향을 정리해보면, 하나가 개방인데 FTA개방체제를 통해서 성장의 잠재능력을 키우는 것입니다. 두 번째는 개발주의 문화, 세 번째는 규제 완화를 통한 기업의 투자확대 등 이런 세 가지 큰 흐름을 MB노믹스가 담고 있다고 생각합니다.

노동분야의 경우 국정과제로 한 줄만 나왔을 뿐 공개된 문건이 없습니다. 전해진 얘기로 보면 노동조차도 친기업 연장선에서 노동문제를 다루는 식으로 해서 결국 두 가지입니다. 노동시장을 유연화 하는 법, 노사관계는 소위 노동조합 내지는 노동자들의 집단적인 대응력을 약화시켜 나가는 식으로 노동정책의 기초를 가져가고 있다고 볼 수 있습니다. 그런데 이 문제는 노동조합이 10% 조직을 밖에 안 되는 노동조합이라고 하더라도 공격적으로 자기네들이 희망하는 것을 만들어 갈 수 없다고 하더라도 97년도 총파업 때처럼 나름대로 정부가 정책을 일방적으로 밀고 나갈 때 거세게 노동조합 거기에 반발할 수 있는 힘이 존재한다는 것을 인식하다보니깐 MB정부는 현재수준에서는 일방적인 본색을 드러내지 않는 상태로 있는 걸로 봅니다.

문제는 4월 총선을 경과하면서는 충분히 입법권력에서도 압도적인 의석을 차지한다면, 그 때 비로소 노동유연화와 노사관계에 대한 세력 균형을 보다 자본과 기업 편향적으로 재편하고자 하는 그런 제도의 시도들이 나타나지 않을까 싶습니다. 이미 인수위에서 나온 얘기를 종합하면 비정규직을 보호하기 보다는 비정규직을 더 쓸 수 있는 조건을 완화해서 기업들한테 비정규직 이용하라는 조건을 제공한다면, 제도상으로 노동조합에 한두 가지 재정에 대해서 감시할 수 있는 기제를 보다 강화하거나 선거 절차를 더 엄격하게 적용하는 방향으로 갈 것으로 봅니다. 이렇게 될 경우 노동의 양극화가 이런 MB노믹스로 나타나는 경제정책기조나 간간히 흘러나오는 노동 정책 앞으로 예상 되어지는 노동정책의 방향을 내다보게 되면 사회적인 갈등 또 정치적인 여러 가지 분쟁이나 정권차원의 부담이 되어지는 요소로 결과되지 않을까 생각이 듭니다. 사실 현 정부의 칼라를 보나 현재까지 논의 되는 정책의 기본 청사진을 봤을 때는 결국 노동분야와 관련하여 기대하기는 거의 힘든 거 같습니다.

결론적으로 이명박 정부는 경제부문에서 대중소기업 불공정한 거래 관행이나 질서라는 것들을 정책적, 제도적, 산업적으로 보완할 수 있는 것이 2차적인 양극화문제를 해결할 수 있는 중요한 토대를 바꿔 나가야 합니다. 두 번째로 노동분야를 본다면 소위 노동시장의 분업구조 이중구조를 완화할 수 있기 위한 노사정 대타협을 만드는 것이 중요합니다. 그러나 노동을 잡겠다는 식으로 되면 곤란하고 정규직이 현재 확보된 몫을 줄이거나 과잉 보호된 부분을 줄이고 유연성을 자기들이 수용할 수 있도록 하는 반면에 비정규직 등에서는 덜 받는 부분에 대해서는 늘이고 그리고 고용에서도 안전성을 더 만들어 갈 수 있는 유연안전성이란 바람직한 노동시장의 개혁방향을 지향하면서 노동을 이해당사자로서 같이 끌어안는 그런 식의 대타협을 만들어 낼 수 있어야 합니다.

임원혁

사회 양극화와 노동 양극화에 대한 문제를 짚어 주셨는데, 지난 2월 25일 대통령 취임사를 보면 재미있는 부분이 있습니다. 복지에 대해 언급을 하면서 사후적 복지나 시혜적 복지만 가지고는 안 되고, 좀 더 적극적으로 양극화 문제를 시정해야 된다는 얘기가 있고 국정과제, 복지부분 전체를 포괄하는 용어는 ‘능동적 복지’입니다. 그런데 개별 과제 차원으로 내려가면 ‘능동적 복지’의 실체가 뭔지 불분명합니다. 홍경준 교수님께서 이명박 정부의 복지부분 국정과제를 짚어 주시고 문제점을 진단해 주시죠.

홍경준

능동적 복지가 무슨 말인지 잘 모르겠습니다. 실제로 있는 개념은 아닌데 김대중 정부부터 국정이념의 하나로 복지를 제시하는 것이 유행이 된 것 같습니다. 생산적 복지, 참여복지, 능동적 복지 이런 식으로요. 어찌 보면 능동적 복지가 요즘 복지정책에서 말하는 소위 passive 정책, active 정책 중에서 active 정책을 말하는 것 같기도 합니다. 복지정책을 굳이 이렇게 passive 정책과 active 정책으로 구별하면서 강조하는 것은 passive 정책은 근로의욕을 저해하는 측면들이 있기 때문에 바람직하지 않다는 규범적 판단을 전제하기 때문입니다. 대표적으로 공공부조가 가지고 있는 근로동기 저해의 측면이나 고용보험에서 실업급여가 초래할 수 있는 그런 문제들, 또 우리나라에는 존재하지 않습니다만 상병수당이라는 제도가 다른 나라에는 많이 있습니다. 아픈 동안에 그걸 받을 수 있으니까 그것도 근로동기를 저해하는 측면이 있고, 연금에서는 조기 퇴직수당도 그런 효과를 만드는 것으로 지목받고 있죠. 결국 소득보장제도의 이런 측면들이 passive 정책이라면, 사람들을 근로로 유인하는 여러 정책수단들은 active 정책이고, 따라서 passive 정책을 active 정책으로 바꿀 필요가 있다는 주장이 최근에 많이 제기되고 있습니다. 우리나라에서도 소위 사회투자 국가라는 담론으로 소개된 바도 있습니다.

그런데 이 passive 정책과 active 정책의 결합방식과 그 비중, 강조점 등은 나라마다 상이합니다. 능동적 복지라는 것이 active 정책을 강조하는 것이라면, 우리나라는 어떤 방향을 택할까요? 이명박 정부의 성격이 좀 애매하긴 합니다만, 이 부분에서는 소위 신자유주의모델이라고 얘기하는 이런 나라들을 따라 갈 가능성이 높지 않을까 싶어요. 이런 나라들의 특성은 active 정책을 주로 노동 공급 측면에 초점을 두고 한다는 거죠. 그 전제는 노동시장의 낮은 임금률입니다. 그러면서 사회성원으로 하여금 낮은 임금률을 감수하라고 유인하는 거죠. 낮은 임금률을 감수하더라도 노동시장 안으로 사람들을 밀어 넣기 위해선 여러 가지 당근하고 채찍을 동시에 사용합니다. 일하지 않는 사람들에게는 급여제한 등의 채찍을 사용하고, 일하는 사람들에게는 우리나라에서 이미 도입한 EITC 제도 같은 것을 당근으로 주는 거죠. 그와 동시에 중요한 것이 가구당 근로자 수를 늘리는 겁니다. 노동시장의 임금률이 어느 정도 보장될 땐 한사람이 벌어서 생계가 가능했지만 임금이 낮아지면서 한사람이 벌어서는 가족임금 수준을 유지할 수 없죠. 그러니까 여성들의 노동시장 참여를 촉진해야 하고, 또 그걸 위해서는 보육 같은 부분에서의 국가 개입이 요구되고, 또한 장기적으로 너희들은 빈곤할지라도 너희 자식세대에 가서 빈곤하지 않게 하려면 아동의 인적자본의 축적이 중요 하니까 그 부분에 대해서 정부가 신경을 쓰겠다. 그래서 아동들에 대한 교육투자가 강조되고. 대략 지금까지 말씀드린 것이 신자유주의 국가들이 추구하는 active 정책입니다, 일련의 잘 짜여진 패키지입니다. 문제는 이런 정책들을 시도한 나라들에서 이루어지는 중간평가를 보면 노동 수요 측면을 간과한 이런 정책들이 오히려 인적자본 투자에 대한 인센티브를 저해한다는 겁니다. 인적자본이 향상되면 자연스럽게 의중임금수준이 상승하겠죠. 하지만, 노동시장에서의 임금이 크게 상승하지 않는 한 이들이 얻게 될 일자리의 임금수준은 과거와 대동소이합니다. 좋은 일자리로의 대폭 이동이 빈번하게 발생할 수는 없을 테니까요. 결국 노동시장에서의 임금률 자체가 크게 변화하지 않는 한 인적자본에 투자하려는 인센티브가 이런 사람들에게는 별로 주어지지 않는다는 겁니다. 더군다나 우리나라는 아동의 인적자본이 사교육하고 필수불가결하게 연결되어 있습니다. 공공부조 수급자들도 자녀들의 사교육에 대한 심한 강박을 가지고 있거든요. 능동적 복지가 이런 종류의 것이라면 일련의 패키지가 제시되어야 할 텐데 문제는 능동적 복지라는 이름은 있지만, 이런 패키지는 존재하지 않는다는 겁니다. 일부의 정책프로그램들이 파편적으로 들어가 있기 때문에 이게 뭘 의미하는 것인지 파악이 안 된다는 것이고요,

또 하나는 능동적 복지라는 이름으로 사회보험에 대한 언급들이 있습니다. 아주 애매하고 조심스럽게 표현하고 있습니다만, 아마도 연금과 건강보험에 대한 민영화 이야기를 그런 식으로 하는 게 아닌가 싶습니다. 이걸 상당히 우려되는 바입니다. 물론 그러한 방향으로의 변화가 초래할 부정적인 결과들 때문에 시민사회가 크게 반발할 가능성도 있구요, 그래서 추진이 어려울 수도 있겠지요. 조용히 살펴보겠지요. 추진할 만한 정치적 동력이 만들어질 것인가를요.

한편 사회서비스 영역은 일자리 문제와 관련해서 좀 강조할 텐데 그 틀이 바뀔 것 같지는 않습니다. 그냥 여전히 임시적인 일자리를 정부에서 만들어내면서 취약계층을 위한 일자리가 늘었다는 것을 보여줄 겁니다. 30~40년간 지속되어온 사회서비스 공급의 틀을 계속 유지할 가능성이 높다고 생각합니다. 그게 이미 관료와 유착된 서비스 공급자들의 이해관계에도 잘 들어맞으니까요. 결론적으로 말씀드리자면 개혁과 경쟁을 요구하는 사회서비스 부분은 손 대지 않고, 정부 역할이 강조되어야 할 소득보장과 의료보장 부분은 손을 대는 잘못을 저지름까 걱정이 됩니다.

임원혁

국정과제를 보면 금융 쪽에도 별로 새로운 내용이 없습니다. 금산분리 완화가 있고 산업은행 민영화 얘기가 있고 약간 생뚱맞지만 원화의 국제화 등 이런 게 있습니다. 금산분리에 대해서는 이미 김진방 교수님께서도 언급하셨지만, 이견범 박사님께서도 말씀해 주시고 또 산업은행이나 우리은행 민영화 문제도 짚어 주시죠. 지난 2003년 이후에 금융허브정책 하면서 상당부분 국정을 담당하던 공무원들의 연속성은 있을 것 같기 때문에 그런 부분에 대해서 어떻게 생각하시는지 종합적으로 말씀해 주시기 바랍니다.

이견범

이번에 나온 공약에는 금융부분에 대한 언급이 많지 않았고 한나라당 대통령선거 정책공약집에서도 금융허브 정책이나 금융취약계층 보호 등 참여정부 정책과 큰 차이가 없었다고 생각합니다. 새로운 정부가 추진할 일과 정책과제를 생각해 볼 때 제가 앞에서 지적했던 것과 같이 세계화에 대응하는 것, 금융·산업 간의 관계에서 국가의 역할을 정립하는 것 그리고 변화하는 한국경제의 구조 속에서 금융의 경쟁력을 강화하고 산업지원을 하는 것 등 세 가지가 중요하다고 판단됩니다.

새로운 정부는 이러한 과제에 대해서 구체적인 방안을 내놓고 있지 않기 때문에 평가하기 어렵습니다. 일단 제가 볼 때 금융세계화에 대응하여 금융시스템 안전성을 확보하는 것이 중요하다고 생각합니다. 여기에서 우려되는 부분이 두 가지가 있습니다. 첫 번째는 금융감독의 거버넌스(governance) 확립과 금산분리에 관한 것입니다. 이번 정부조직 개편안과 금융위원회 출범을 보면 국제기구에서의 원칙(principle)과 배치되는 것이 아닌가 하는 우려가 있습니다. 정부와 민간으로부터 금융감독이 독립적(independent)이어야 하는데 이 점에 있어서 우려가 됩니다. 특히 정부의 금융정책과 금융감독정책은 분리되어야 하는데 그것을 묶어버린 것은 문제가 있다고 판단됩니다. 즉 금융감독의 거버넌스(governance)가 제대로 되어있지 않아서 나타났던 외환위기나 신용카드위기 등과 같은 현상이 발생되었던 것을 잊어서는 안 된다고 생각합니다.

또 하나는 금산분리 문제로서 저는 이 문제를 시스템안전성으로 접근하고 싶습니다. 금산분리에 대한 접근

방법에는 여러 가지가 있지만 개인적으로는 시스템 안전성하고 관련된 것이 매우 중요하다고 생각합니다. 사실 아까 김교수님께서 말씀하셨듯이 투자부진론과 국적자본론을 핑계로 계속 나오게 된 이야기 인 것 같습니다. 그래서 개방을 했더니 결국 누가 가져갔는가? 외국투자자들이 가져가니깐 투자도 별로 안 하고 가계한테만 돈 주고 뭐 이리저리 않았느냐? 하는 의견이 상당히 팽배하게 있었습니다. 그러면 어떻게 해야 하는가? 대안은 돈 갖고 있는 사람은 재벌 밖에 없지 않은가? 이렇게 논리를 전개하고 있지만 여기서 두 가지 문제점을 간과하고 있습니다. 우선 은행을 뺀 다른 금융기관의 재벌소유는 이미 굉장히 많기 때문에 더 넘어 갈 것이 없다는 것입니다. 다음은 그러면 은행을 넘겨줄 것은 재벌뿐이나 하는 것인데 그렇지 않다고 생각됩니다.

즉 우리나라는 증권회사나 자산운용회사가 재벌기업이기 때문에 문제가 있지만, 그 외에도 독립적인 금융지주회사 계통의 그룹들 또 연금, 기금 등 재벌이외의 금융자본이 성장하고 있다는 점에 유의해야 한다고 봅니다. 금산분리 문제는 사실 새 정부가 어떠한 입장(stance)인지 아직 정확하게 밝히지는 않아서 알수는 없지만 지분율을 조금 낮춘다든지 연기금을 산업자본이라고 규정하고 있는 것을 완화하는 것이 아닐까 생각해 봅니다. 전 세계적으로 보면 이런 문제가 있습니다. 사전적인 규제는 전 세계에서 우리나라가 매우 강한 나라에 속합니다. 사후적인 규제가 강하더라도 산업자본이 금융자본을 지배 하지 않는 것이 일반적입니다. 미국과 같은 나라들은 소유지분에 대한 규제는 한국과 비교할 때 별로 없다고 할 수 있습니다. 아예 규제가 없는 나라들도 있습니다. 그런데 그 은행들을 살펴보면 산업자본이 가지고 있는 나라들은 별로 없습니다. 왜냐하면 갖고 있으면 비용(cost)이 더 크기 때문에 그렇게 할 필요도 없고 그게 아니어도 금융을 쓸 수 있기 때문입니다. 우리나라가 과연 사전적인 규제를 없앴을 때 사후 규제를 통해서도 그렇게 할 수 있을까? 하는 것이 판단의 기준이 되어야 한다고 생각합니다.

다음으로 금융과 산업 간의 관계에서 국가가 해야 하는 역할은 ‘금융의 기능’을 살려줘야 한다는 것입니다. 예전에 국가는 잘하는 기업에게 은행을 통해 낮은 금리 또는 많은 양의 대출금 등의 특혜를 베풀어주고 못하는 기업에게 대출금을 끊는, 당근과 채찍을 주는 정책을 써서 국가가 개입을 했었습니다. 그런데 이제는 직접적으로 개입하지 못하고 있습니다. 그러면 앞으로는 국가가 뭘 해야 하는가? 저는 금융기능이 정상적으로 작동할 수 있도록 인프라를 만들어 줘야 한다고 생각합니다. 특히 인프라는 기업에 대해 모니터링 할 수 있는 것을 말하며 그 방법으로 M&A 같은 방법도 있겠지만 내부 지분률이 35%나 돼서 불가능하기 때문에 모니터링을 하고 지배구조를 개선해 주는 것이라고 생각합니다.

아까 김교수님이 말씀하셨듯이 한두 명의 공정한 외부인이 이사회에 들어 갈 수 있도록 하는 것도 방법이 될 수 있습니다. 이제는 정부가 금융 산업을 모니터링 할 수 있는 관계를 만들어 주어야 합니다. 여기에서 또 우려되는 문제는 재벌이 은행 이외의 여러 금융회사를 지배하는 것입니다. 지금 우리나라 금융산업 발전에 굉장히 중요한 제약 요인 중 하나는 재벌이 금융기관을 지배하고 있거나 이미 소유하고 있다는 문제입니다. 재벌이 금융기관을 지배하지 않았기 때문에 금융산업이 발전하지 못한 것이 아니라, 지배하고 있었기 때문에 발전하지 못한다고 접근을 해야 하는데 우리는 잘못된 관념으로 오도된 현실을 보고 있다고 생각합니다.

마지막으로 금융산업의 발전과 우리나라의 경쟁력 확보의 문제가 있습니다. 여기서 문제가 되는 것은 지금 정부에서 성장을 통한 복지 혹은 분배라고 하는 것이 혹시 박정희 시대로의 회귀를 의미하는 것이 아닌가 하는 점입니다. 박정희 시대의 성장패턴은 제조업 중심이었기 때문에 투자 확대를 통해서만도 성장이 가능한 시대였습니다. 또한 우리나라 국민들이 젊었기 때문에 인구의 증가를 통해서도 성장이 자연적으로 늘어날 수 있었던

것입니다. 또 중국과 인도가 없었던 공산품 시장에서 우리가 선전할 수 있었습니다. 따라서 이러한 조건들이 있었기 때문에 그 시기에 중화학 공업이나 공업화를 통해서 성장할 수 있었습니다. 그때는 성장을 통해서 trickle down효과(滴河효과)가 일어나는 시대였지만, 지금은 서비스업의 비중이 높아져 있고, 제조업 성장은 정체되어 있는 상태로 이미 성장 패턴이 바뀌었습니다.

오늘 발제문에도 나와 있듯이 총생산성 증가율이 높아지고 물량을 통한 자본재의 성장 기여율은 점점 줄어드는 방식의 기술발전, R&D와 같은 성장패턴으로 바뀌었는데 다시 예전 방식으로 돌아가려고 한다면 그것은 문제가 될 것입니다. 그 다음에 고령화문제가 있습니다. 지금 빈부격차의 많은 부분이 고령화입니다. 저소득층 연령대를 보면 고령화 문제가 있고 지금 우리가 물량으로 해 나갈 수 있는 수출에도 중국이라든지 인도가 이미 들어와 있다는 것입니다. 이러한 패러다임이 바뀐 시대에 금융은 어떻게 해야 하는가? 이제 새로운 식으로 접근해야 한다는 것입니다. 서비스업 중심의 구조에서 기술을 보고 지원하는 방식이라든지 사업기획에서 투자재가 아닌 것에 심사할 수 있는 재량을 키워나가야 하는데, 다시 운하를 판다든지 하는 식으로 나아가는 것은 문제가 있다고 봅니다. 그리고 이런 식으로 금융을 운용할까봐 우려됩니다.

한편 금융부분의 자체적 성장과 관련해서는 지금 정부에서 크게 바뀔 것 같지 않습니다. 금융허브정책은 2003년에 나왔을 때에 비해서 2006~7년 되면서 ‘금융선진화’라는 내용도 같이 포함하게 되어서 개선된 측면이 있다고 보입니다. 제가 우려하는 바는 금융허브정책이라고 해 놓고서는 이상한 걸 끼워 넣는 것입니다. 예를 들어 자본시장 통합법은 그 필요성을 모두는 공감하고 있었던 것인데 거기에 난데없이 증권사 지급결과 들어온 것과 같은 것은 문제점이라고 생각합니다. 신정부의 금융규제완화정책도 이와 같이 무원칙적으로 이루어질 가능성이 있기 때문에 주의 깊게 관찰해야 할 것이라고 생각합니다.

임원혁

마지막으로 통상 쪽으로 넘어가겠습니다. 사실 통상 쪽도 FTA, 다변화 외에는 별 특별한 손에 잡히는 국정 과제나 정책 제시는 없는 것 같습니다. 당선자 시절이나 지금 대통령으로서의 발언은 조금은 원론적인 차원에서 개방을 하자는 얘기를 하지만은 실제로 각론으로 들어가면 쇠고기 문제라든지 미국의 자동차 수출이라든지 여러 가지 난관이 있을 텐데 이명박 정부가 표방하는 통상정책의 문제점을 짚어주시기 바랍니다.

김종걸

먼저 시급한 것은 이미 체결된 한미FTA를 국회에서 비준해야 할 것인가 말 것인가에 대한 문제입니다. 지난 2월13일 국회 통일외교통상위원회(통외통위)에서 한미FTA가 정식안건으로 상정되었고, 정부, 재계, 일부언론의 집중적인 여론몰이 속에서 금년 5월 혹은 6월의 비준동의안가결론이 힘을 받고 있는 상황입니다. 적어도 금년 4월 이명박 대통령의 방미를 계기로 하여 쇠고기시장의 전면개방, 그리고 미국의회에 대한 ‘압박’이라는 명분에 입각한 한미FTA비준동의안이 국회에서 통과될 가능성은 무척 크다고 봅니다. 이미 ‘판도라의 상자’는 반쯤 열려 버렸고, 그것을 다시 닫아야하는지, 아니면 활짝 열어야만 하는지, 우리가 가진 시간은 그리 많지 않은 듯합니다. 여기서 저는 검증과 대책 없는 비준은 없다는 원칙을 분명히 해야 한다고 생각합니다. 그동안 협상과정에서 우리의 국회는 거의 역할을 못했습니다. 온 신경은 온통 대선에 몰려있었고, 한미FTA에 의해서 국민경제, 서민생활이 어떻게 변할 것이며, 그 보완대책은 어떻게 해야 하는지에 대한 논의는 거의 발견되지 않았던 것이 현실임

니다. 이제는 정말 제대로 검증해야 될 때입니다. 미국의회의 비준에 압박을 가하기 위해서 우리가 먼저 비준해야 한다는 식의 ‘막가는’ 정치는 이제 그만 폐기되어야만 합니다. 제대로 된 국회의 검증작업과 후속대책마련이 필요하며, 검증과 대책 없이는 비준도 없다는 원칙이 분명히 서야 할 것 같습니다.

다음으로는 한미FTA 이후에도 서민생활을 안정시키겠다는 분명한 약속이 필요합니다. 한미FTA가 기업하기 좋은 나라를 만드는 것이 목적이라면, 적어도 자본의 이익추구에 대치점에 있는 노동과 서민생활의 권리는 더욱 보장되어야 하는 것이죠. 서민생활에 가장 타격이 클 곳은 아마도 의약품 분야일 것입니다. 국내 최대인 동아제약의 매출액은 미국 화이자의 1% 수준에 불과할 만큼 우리의 경쟁력은 무척 약합니다. 이러한 산업에 있어서 제약업의 특허권확대는 약값상승을 초래해 서민생활을 불안정하게 만들 가능성이 큼니다. 투자자-국가제소권(ISD)에 의해 각종 공공정책의 자율성이 잃어버려지는 것도 민감한 사안입니다. 정부는 협정문상 안전장치를 만들었다는 주장입니다만, 가령 부동산정책의 예를 들면, 개발부담금 및 재건축초과이익부담금, 높은 양도소득세, 지방자치단체의 기부채납의 관행, 분양가상한제, 전매제한제도 등은 투자자-국가제소권에 저촉될 가능성도 많이 제기되고 있습니다. 문제는 한건의 소송에서 국가가 패소하는 것 정도로 끝나지 않는다는 점입니다. 국내적으로는 내국인이 미국의 투자자와의 역차별을 문제 삼게 될 것이며, 이것으로 인해 공익을 위한 정부규제 그 자체가 무력화되는 상황도 완전히 배제할 수 없습니다. 가장 염려되는 것은 한미FTA를 기점으로 해서 현재유보, 미래유보로 되어 있는 많은 부분들이 한미FTA와는 관계없이 우리의 스케줄에 따라서 ‘자주적’으로 개방되어갈 경우입니다. 이 경우 의료, 교육, 전기, 수도, 가스, 교통, 통신 등 한국사회의 공공성의 영역은 심대한 타격을 받습니다. 그것을 바로 고치려 해도 역진방지조항(ratchet)과 투자자-정부 제소권(ISD) 때문에 사태를 되돌릴 수 없게 됩니다. 거기에 경쟁력 강화라는 명분으로 전반적 세금감면 등이 추진된다면, 그리고 고용유연성이라는 명목으로 노동조건의 불안정성이 더욱 확대된다면 서민생활은 악화방향으로, 돌아올 수 없는 지점을 건너갈 수도 있습니다. 따라서 이상과 같은 각종의 염려들을 불식시키고 국민들을 안심시켜야 합니다. 경우에 따라서는 한미FTA를 비준할 때 대통령, 여야대표가 함께 국민에게 서민생활안정대책을 약속하는 것이 필요하지도 모릅니다.

국내정책만이 아니라 기존의 동아시아경제협력의 구상들도 전면적으로 수정해야 하는 것도 과제입니다. 가장 최악의 경우는 높은 레벨의 한미FTA와 낮은 레벨의 한중 혹은 한일FTA가 공존하고 있는 상황이며 이것만은 막아야 합니다. 미국과의 FTA에서 한국의 공공영역에 대한 정책수단을 상당히 잃어버리고, 동아시아 국가들과는 타국의 그것을 배려해야 하는 경우가 이에 해당됩니다. 구체적으로는 중국에 대해서는 ‘투자조항’을 상당히 완화시킨 협정문을 맺으며, 일본에 대해서는 일본의 농업을 보호하는 형태의 협정문을 맺는 경우를 말하죠. 산업정책적 정부개입이 여전히 중요한 중국에게 있어서 투자자-국가제소권 등을 내용으로 하는 투자챕터의 채용은 불가능에 가깝습니다. 마찬가지로 농업의 보호를 지상과제로 삼고 있는 일본에게, 우리가 미국에게 내 준 것 정도의 농업시장 개방을 요구하는 것은 무리입니다. 산업정책 혹은 농업은 양국에게 있어서 ‘공공성’의 영역인 것입니다. 혹자는 그것을 양손의 칼자루를 잡은 것으로 표현할지도 모릅니다. 미국과의 FTA에 의해 우리 경쟁력이 강화되며, 강화된 경쟁력으로 기반으로 동아시아 국가들과의 협력을 추진할 수 있다고 주장할 수도 있습니다. 그러나 자살률, 이혼율, 산업재해율, 비정규직비율 등 각종 불명예스러운 세계 1위를 기록하고 있는 우리의 실력은 그 정도 여유가 없음을 보여줍니다. 양손에 칼자루가 아닌 칼날을 집게 되는 것이겠죠. 따라서 향후 동아시아에서의 협력구도를 기존의 FTA중시정책에서 기능별 협력안전 도출로 변화시켜야 할 듯합니다. 환경, 에너지, 산업기술, 철도, 통화협력 등 FTA라는 틀을 사용하지 않고도 협력의 아젠더는 충분히 도출될 수 있습니다. 한미FTA의 부정적 영향을 최소화시키며, 향후 동아시아협력의 발판으로 삼을만한 많은 정책아젠더의 도출과 검토가 필요한 시점이 아닐까 합니다.

그런데 지금까지 이명박 정부는 적어도 저의 생각과 반대로 가는 것 같습니다. 제대로 된 검증과 준비도 없이 5-6월의 비준을 성사시키려 하며, 서민생활의 안정대책도 제대로 내놓지 않습니다. 오히려 각종 민영화 프로그램, 의료보험시스템의 개혁 등 한미FTA 협정문상 후퇴가 불가능한 정책을 펴려 합니다. 한미FTA를 체결하기 이전과 이후는 전혀 다릅니다. 이미 말씀드린 것과 같이 투자자-국가제소권과 역진방지조항 때문에 한번 선택한 정책은 번복이 불가능합니다. 그만큼 조심스럽고 치밀해야 하지만 현 정부는 너무 과감한 규제개혁을 주장하고 있습니다. 중지되었던 한일FTA협상도 재개한다고 합니다만, 구체적으로 우리협상단이 얻어올 것이 무엇인지가 분명하지 않습니다. 농업시장개방을 억제하는 것은 일본의 대외경제정책의 기본방향이며, 그것 때문에 지난 6차 까지 회담도 결국은 결렬되었던 것입니다. 농업부문에서 일본에게 전혀 새롭게 얻지 못하며, 미국에게는 이미 다 내준 상황, 이 상황을 대체 농민들에게 어떻게 설득할 수 있단 말입니까? 따라서 조심스러워야 하지만 덜컥 일본과 FTA 협상을 재개하겠다고 선언해 버렸습니다. 전혀 실용적이지 않은 것이죠. 그러한 면에서 현 정부는 ‘실용’ 정부라기보다는 ‘이념’ 정부라고 보는 것이 마땅할지도 모릅니다. 한미FTA를 비준한다면, 포스트 한미FTA 시대에 예상되는 서민생활의 불안정성, 동아시아경제협력구도의 변화 등에 대응하는 ‘실용’ 적 대책이 있었으면 합니다.

임원혁

늦은 시간까지 자리 같이 해 주셔서 감사합니다. 이것으로 마치고록 하겠습니다. 