

# KNSI REPORT

특별기획 제18호

## 현 단계 한국경제 평가와 차기정부의 경제정책 과제

### 기획 취지

참여정부의 '좌파'정책으로 한국경제의 장기적인 성장잠재력이 크게 훼손되었고 그 결과 중남미형 경제로 추락할 가능성을 우려한다. 다른 한편에선 외환위기 이후 무분별하게 도입된 영미식 '신자유주의'정책을 비판한다. 코리아연구원은 현 단계 한국경제의 금융정책 및 금융시스템, 중소기업정책, 한미FTA에 대한 약평과 대안적 개방전략, 외국자본 등의 문제와 차기정부의 정책과제에 대해 집중적으로 다루고자 한다.

- 양극화를 극복할 새로운 상상력의 경제정책 실험(박종현 : 코리아연구원 기획위원/진주산업대 교수) 12/7<특>
- 자본시장통합법과 한국경제(전정환 : 한신대 교수) <특> 10/29
- 참여정부 중소기업정책의 평가와 차기정부의 과제(이인영 : 군산대 교수) <특> - 9/28
- 한미FTA에 대한 약평과 대안적 개방전략(유철규 : 성공회대 교수) <특> - 10/1
- 한국경제의 금융화와 제도적 안정장치(이종태 : 금융경제연구소 연구위원) <특> - 9/18



새로운 코리아구상을 위한 연구원  
Korea National Strategy Institute



KNSI 특별기획 제18-1호

## 양극화를 극복할 새로운 상상력의 경제정책 실험

박종현

(코리아연구원 기획위원/ 진주산업대학교 교수)

- I. 가장 큰 문제는 심화되는 양극화
- II. 양극화를 심화시킨 정책들
- III. 경제정책과 사회정책의 종합적 연계에 기반한 조정시장경제 와 '고진로' 전략
- IV. 적극적이고 능동적인 경제정책의 필요성

### I. 가장 큰 문제는 심화되는 양극화

지난 5년간의 경제상황에 대한 국민들의 체감도는 아주 비관적이다. 대선을 맞이해 집권 여당의 대선주자가 10%대의 지지율에 머무르고 있는 것이나, 여러 도덕적·경제적 의혹에도 불구하고 야당의 대선주자가 올해 내내 부동의 1위 자리를 줄곧 지키고 있는 것도 경제상황에 대한 국민들의 냉정한 평가를 반영한 결과라고 할 수 있다. 그러나 경제가 어렵다는 주장에 대해서는 조금은 다각적인 평가가 필요하다. 이러한 주장들 중에는 1980년대 8.6%, 1990년대 6.3%, 2000년대에는 4%대로 하락추세를 겪는 잠재성장률 둔화에 주목하는 입장이 있다. 투자증가율 둔화 추세가 계속될 경우 2020년대에는 2%대로까지 낮아질 것이라는 전망도 제기되고 있다. 그러나 경제규모가 커지면 국민경제의 잠재성장률은 낮아지는 것이 일반적이며, 이 개념 자체가 국민경제의 장기적 성장추세를 전망케 한다는 점에서 국민들의 체감경기 악화와 직접적인 관련을 짓는 것은 곤란하다. 그리고 그동안 정책당국에 의해 널리 홍보되었던 것처럼, 지난 5년 동안 우리 경제가 거둔 외형상의 성적표는 나쁘지 않았던 것이 사실이다. 실질 GDP 증가율은 4.2%에 달했으며, 실업률 또한 3.6%로 비교적 양호한 수준을 유지했다. 그리고 참여정부 출범 당시 592 포인트에 불과했던 종합주가지수는 2000 포인트를 넘나드는 가운데 243조원에 불과했던 유가증권시장 시가총액도 1천조원으로 크게 불어났다. 이처럼 폭등한 주가가 암시하듯이 국내 굴지의 대기업들은 지난 몇 년간 낮은 부채비율과 유연한 고용관계 위에 높은 이익을 거둔 바 있다.

그렇다면 경제가 나쁘지 않았다는 말인가? 그렇지 않다. 한국경제가 총체적인 난국이라든가 성



장에 심각한 애로에 직면했다는 주장의 근거가 없다는 것이지 우리 경제에 아무런 문제도 없다는 것은 결코 아니다. 대기업의 이익은 확대된 반면 중소기업이나 영세자영업의 상황은 악화되었으며, 비정규직의 확대 속에서 가계의 소득은 오히려 줄어들고, 중산층과 서민들의 경제적 삶은 예전에 비해 고단해지고 있는 것이 사실이다. 요컨대 현재 우리가 안고 있는 가장 큰 어려움은 경제의 양극화에 있는 것이다. 소득분배의 불평등 정도를 나타내는 지니계수는 1997년 0.283에서 2006년에는 0.351까지 올라갔다. 1997년 도시근로자 상위 10%의 소득은 하위 10%의 7배였으나 2006년에는 10배로 벌어졌다. 도시가구의 시장소득 기준 상대빈곤율(중위소득의 50%가 안 되는 가구소속 인구의 비율)은 지난해 16.42%로 전년 대비 0.45%포인트 올라갔다. 지난 9월 통계청의 <가계수지 동향>에 따르면 올해 2분기 도시 근로자 가구 중 소득 수준 상위 20% 계층은 하위 20% 계층보다 5.04배 더 많이 벌었으며, 이자소득과 배당소득 등 재산소득만 따로 계산하면 그 격차는 8.12배로 벌어진다. 토지 소유 편중 현상도 두드러져 전 국토의 56%에 이르는 민간 보유 토지 가운데 57%를 상위 1%가 차지하는 것으로 나타났다.

우리 사회의 여론주도층들은 대체로 양극화의 원인을 저성장과 규제 그리고 이들을 가져온 잘못된 경제정책에서 찾는다. 기업하기 좋은 환경을 만들고 자원배분의 우선순위를 시장이 결정토록 해 경제의 활력을 되찾기만 한다면, 결국 경제 전체의 파이가 커져 양극화 문제가 자연스럽게 해결된다는 것이다. 그러나 이러한 인식은 경제의 작동방식이 근본적으로 변화하고 있음을 놓치고 있다는 심각한 문제를 안고 있다. 세계화와 기술진보에 따라 ‘고용 없는 성장’ 현상이 주요 선진국의 새로운 사회경제적 의제로 대두되고 있으며, 대기업들의 생산 및 경영이 중소기업의 납품단가 인하와 양한 형태의 비정규직 활용·생산기지의 해외이전·외국인 주주의 비중 확대 등에 의존하는 상황에서 과거와 같은 경제성장의 ‘낙수효과’ (trickle down effect)를 기대하기는 어렵게 되었기 때문이다. 그렇다고 해서 참여정부의 경제정책이 양극화의 확대와 관련해 자유로운 것은 결코 아니다. 경제환경의 변화가 양극화의 일차적 원인인 것은 분명하지만, 정부의 경제정책이 이러한 양극화 경향을 완화하는데 크게 부족했으며 때로는 양극화 경향을 오히려 가속화했다는 점을 부인하기는 어려운 것이다.

## II. 양극화를 심화시킨 정책들

참여정부의 경제정책 중에는 그 정책의도와는 무관하게 양극화를 심화시킨 정책들이 적지 않았다. 대표적인 분야로는 우선 금융정책을 들 수 있다. 금융정책의 주된 초점은 자본시장 발전 및 금융허브 육성에 맞추어졌는데, 외견상으로는 큰 성공을 거둔 것처럼 보인다. 특히 자본시장 발전을 위한 그동안의 노력에 힘입어 간접투자가 활성화되었고 주식시장의 장기적인 수요기반 확충에 따라



주가가 크게 상승했다. 그러나 이 과정에서 실물경제에 대한 주식시장의 부정적 영향력도 크게 늘어났으며 저금리 기조와의 결합 속에서 부유층들의 금융자산 및 부동산이 크게 증가했다. 기업의 주요한 투자자금이 주식시장을 통해 조달되고 기업의 성장에 따른 수익이 국민경제에 고르게 흘러가도록 한다는 정책목표는 실현되지 못한 가운데, 기업경영이 주주극대화라는 단기적 목표에 종속됨으로써 비용절감 위주의 경영관행이 상장기업을 중심으로 크게 확산되었다. 그리고 은행의 경영과 관련해서는 주택담보대출 위주의 영업방식을 적절히 규율하는 데 실패함으로써 부동산거품을 양산하고 은행의 건전성을 훼손시킨 가운데 중소기업·서민·지역 등 저소득층의 금융접근성이 크게 약화되었다. 자본시장 발전을 겨냥한 정책이 다수의 금융배제 계층을 양산하는 결과로 연결될 개연성이 컸음에도 불구하고 이 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 정책당국의 진지한 접근이 부재함으로써 금융양극화와 금융배제 문제가 크게 심화되었던 것이다. 특히 서민금융의 퇴조는 안전성·건전성·수익성 중시라는 금융시스템의 변화를 반영한 객관적 요인의 발현인 것은 사실이지만, 주식시장 중심의 금융정책 기조 자체가 금융기관의 단기주의 및 수익성 중시 경영관행을 가져온 주요한 요인이라는 점에서, 정책당국의 책임이 크다고 보아야 한다.

이때 저소득층의 금융배제 문제는 금융기관 자율 아래 시장논리로 풀어야 한다는 금융당국의 기본 인식 또한 양극화 문제를 더욱 심화시켰다고 할 수 있다. 이 점은 참여정부의 신용불량자 대책 및 고리대 사금융 대책 등에서 특히 두드러진다. 1997년 12월부터 2004년 7월까지 지난 7년간 우리나라의 신용불량자 규모가 크게 증가했다. 이러한 상황에서 재경부는 원금채무를 탕감해 줄 경우 채무이행 능력이 있는 채무자들마저 원금상환을 회피함에 따라 신용질서가 와해되는 사태에 대한 우려와 함께, 빌린 돈은 반드시 갚도록 함으로써 채권자의 권리를 보호하는 것이 시장경제의 금융질서를 수호하는 양보할 수 없는 원칙이라는 인식을 금융계와 공유했다. 신용불량자의 경제적 회생 지원(= '경기변동의 희생자' 또는 '과다신용의 피해자' 보호)과 이들에 의한 도덕적 해이 유인의 최소화(=채권자의 재산권 보호 또는 신용질서 유지)라는 두 가지 목표 사이의 적절한 균형을 추구하면서 신용불량자 대책이 수행되어야 했음에도, 재경부의 정책은 후자에만 초점이 맞추어졌다. 신용불량자 문제를 '죄와 벌'의 논리로 접근하고, 공적 신용회복 지원제도보다는 사적 합의에 의한 기존 채무의 장기분할 상환 형태로 신용불량자 대책이 추진되었던 한국의 양상은 오늘날의 '글로벌 스탠더드'에 위배될 뿐 아니라 발달한 소비자 금융시스템에도 부합되지 않았다. 선진국의 경우 신용불량자 문제는 기본적으로 개인파산제를 통해 해결하는 것이 일반적이다. 개인파산제와 같은 제도적 인프라가 충분히 발달하지 못했던 당시 시점에서는 재경부가 이러한 공적 인프라를 대신할 수 있는 제도 집행 및 소비자금융 관련 인프라의 신속한 확립을 통해 과중채무자의 경제활동 복귀를 유도했어야 했음에도, 도덕적 해이 방지에 따른 시장질서 확립이라는 추상적 가치에 매몰된 결과 이러한 조치를 충분히 이행하지 않았던 것이다. 자본시장 육성에는 적극적이고 서민금융에는 소극적인 정책의 비대칭성은 고리대 사금융의 경우에도 똑같이 발견된다. 사금융 고리대의 문제가



불거짐에 따라, 입법부와 시민사회 등에서는 이자율 상한선을 제한하는 이자제한법 부활 주장이 제기되었다. 그러나 재경부는 이자율은 원칙적으로 경제여건이나 자금수급상황 등에 따라 시장에서 자율적으로 결정되도록 하는 것이 바람직하며, 적지 않은 대부업체가 높은 자금조달 비용과 대출부실화로 적자를 기록하고 있는 상황에서 이자제한법이 다시 시행되면 대부업자의 음성화가 초래됨으로써 자금 공급이 줄기 때문에 오히려 서민 부담만 증가하는 악순환만 발생한다는 논리로 이자제한법의 도입을 지체시켰다. 신용불량자 대책과 마찬가지로 이자제한법 문제와 관련해서도, 재경부가 그동안 보여온 행태는 시장논리라는 명분으로 금융배제층의 실질적인 이익 제고는 등한히 하면서 정책적 초점을 기존 금융기관의 이익 유지에 맞추었다는 비판으로부터 자유롭기 어렵다.

“인위적인 경기부양은 없다”는 거시경제정책 기조 또한 추상적인 시장논리에 매몰된 채 경제의 양극화를 심화시켰다는 혐의로부터 자유롭지 못하다. 외환위기 이후 우리 경제에서는 과잉유동성과 저금리 기조로 인해 금융이나 부동산 부문의 체질이 크게 악화되었다. 최근 전세계적으로 관찰되고 있는 통화·금융부문의 과잉유동성 문제는 적극적 재정정책의 거부와 밀접하게 연결되어 있다. 요컨대 이 문제는 거시경제정책의 패러다임 변화와 깊은 관련을 갖고 있는 것이다. 1970년대까지만 해도 재정정책은 자본주의 경제의 안정적 성장에서 중요한 역할을 담당했다. 하지만 이후 재정정책 회의론과 함께 ‘작은 정부론’ 그리고 ‘균형재정론’의 새로운 시대정신이 등장한 가운데, 경기안정의 부담을 통화정책이 떠안음으로써 중앙은행은 과거에 비해 훨씬 더 경기에 민감하게 반응하게 되었다. 전세계적으로 과잉유동성, 자산가격 거품, 금융불안 등이 빈번하고 격렬하게 출현하고 있는 것이나, 외환위기 이후 우리 경제가 신용카드 남발이나 과잉유동성 공급의 후유증을 앓았던 것도 이런 변화의 직간접적인 결과라고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 참여정부는 경기가 후퇴하는 상황에서 정부가 인위적으로 부양정책을 펼 경우 그 후유증이 크다며 적극적 재정정책을 사실상 포기했다. 그러나 경제의 자연치유력을 믿기 때문에 인위적 부양은 앓겠다면 경기가 나쁜데도 개입하지 않는 것은 정치논리상 가능하지도, 경제논리상 바람직하지도 않다. 균형재정 목표를 경직적으로 설정해 스스로의 손발을 묶는다면 통화정책이나 금융정책 등 다른 방식으로라도 개입을 하지 않을 수 없는데, 이 경우 자산가격 거품이 발생하고 경기의 부침은 오히려 증폭될 수밖에 없는 것이다. 반면, 경제환경 및 경제주체들의 행동양식 변화에 따라 통화정책의 유효성은 악화되었다. 이제 금리 인하는 소비나 투자 증가보다는 주가나 부동산가격 상승으로 연결될 가능성이 높다. 재정정책은 최소한으로 이루어진 가운데 통화정책에 주로 의존하는 외환위기 이후의 거시경제정책 기조가 높은 경기변동성으로 이어진 것은 이러한 상황변화와 밀접하게 연결되어 있는 것이다. 문제는 경기변동성 심화가 방어능력이 취약한 저소득계층의 처지를 더욱 악화시킨다는 점에 있다.

참여정부는 양극화 극복과 동반성장을 표방해 왔지만 기업투자 활성화라는 명분 아래 출자총액 제한제나 집단소송제와 같이 기업의 경영투명성을 강화할 개혁조치는 후퇴하거나 유예되었으며,



노동배제적 기조가 지속되는 가운데 비정규직 억제와 차별 시정을 가능케 할 수준의 비정규보호입법은 이루어지지 못했다. 다수의 경제주체가 경쟁원리의 전면적 확대를 감당하는데 반드시 필요한 사회보장제도의 확충 또한 제대로 이루어지지 못함으로써 국민들은 사회적 안전망의 도움을 받지 못한 채 양극화의 폭력적 압력에 그대로 노출될 수밖에 없었다. 더욱이 집권 후반기에 공격적으로 추진된 한미 FTA의 경우 협정이 발효될 경우 양극화의 기조를 더욱 심화시킬 가능성이 높다. 정부는 한미 FTA가 대미 수출과 외국인 투자의 증대, 서비스업의 경쟁력 강화, 제도와 관행의 선진화 등을 통해 국민 소득과 후생의 증대, 일자리 창출에 기여하고, 우리 경제 시스템 전반의 선진화를 가져올 것이라고 주장하지만, 이보다는 전면적인 개방을 통해 산업·업종·기업·계층·지역 등 우리 경제의 모든 수준에서 강자가 이기고 약자는 죽어나가는 약육강식의 정글 게임을 전면화하고 결국 양극화를 더욱 심화시킬 것으로 예상되기 때문이다.

우리는 현재 동반성장을 표방한 참여정부가 양극화를 오히려 심화시킴으로써 대중적 지지를 얻는 데 실패하고 정책결정과정에서 소모적 정쟁만을 되풀이한 야당이 오히려 더 많은 지지를 얻고 있는 전도된 현실을 목격하고 있다. 여기에는 여러 이유가 있겠지만, 참여정부가 개혁의 당위성에만 집착했을 뿐, 시민의 마음을 얻을 수 있는 청사진을 제시하지도, 제도변화라는 어렵고도 지루한 과정을 무사히 건널 치밀한 실행지도를 준비하지도 못했던 것이 주된 이유가 될 것이다.

### Ⅲ. 경제정책과 사회정책의 정합적 연계에 기반한 ‘조정시장경제’와 ‘고진로’ 전략

앞으로 경제정책이 기대했던 성과를 거둘 수 있기 위해서는 경제정책들 사이의 상호 연관성을 정밀하게 검토한 위에 각각의 경제정책들이 서로 정합성을 유지함으로써 상호 보완성을 극대화하는 방향으로 정책설계 및 집행이 이루어져야 한다. 가령 고용의 유연성을 높이는 노동시장 정책을 펼치려면 경쟁에서 탈락하거나 일자리를 상실한 사람들이 일정 기간 동안 생계의 위협을 받지 않는 가운데 구직에 필요한 기술과 숙련을 제공할 보편적 복지체계와 효과적인 평생학습재교육 제도가 갖추어져 있어야만 한다. 참여정부는 성장과 분배의 선순환 및 사회통합적 노사관계 구상을 천명했지만 이를 뒷받침할 보편적 제도의 마련, 곧 기업지배구조 및 금융구조에서 이에 상응하는 이해당사자 자본주의로의 제도개혁에는 소홀함으로써 구호와 실천 사이의 괴리를 가져왔다고 할 수 있다.

이와 관련해 시장과 국가의 이분법을 넘어서는 것이 중요하다. 참여정부나 국민의 정부는, 성장을 겨냥한 경제정책은 시장논리에 의해, 이 과정에서 발생하는 양극화 해소를 겨냥한 사회정책은 적극적인 정부개입을 통해 전개한다는 역할분담론을 가지고 있었다. 그러나 경제정책의 경우 시장 실패나 불공정경쟁의 여지가 있다면 이를 해결하기 위한 적절한 정부개입이나 규제가 필요하며 새로운 원천기술의 개발이나 혁신역량 건설을 위해 정부가 적극적 투자자로 나설 필요도 상존한다.





마찬가지로 사회정책의 경우에도 양질의 사회서비스와 사회안전망을 제공하는 과정에서 전달체계의 쇄신을 위해 소비자주권의 시장원리를 적극 도입할 필요도 있다. 시장과 정부는 모두 그 나름의 한계를 갖고 있는 것으로, 어느 하나가 다른 하나를 대체할 수 있는 것이 아니고 서로를 전제해야만 존재할 수 있는 보완적 관계의 연계된 제도들로, “경제는 시장, 복지는 정부”와 같은 이분법은 양극화와 불안정성 그리고 정부에 대한 불신만을 낳기가 쉽다. 복잡하게 얽혀있는 경제문제를 해결하려면 시장실패에 적극 대처하고 정부실패를 최소화하는 제도개혁을 전제로, 민주적 정부의 정책적 주도가 반드시 필요하다.

성장과 복지와 동행하는 안정적인 동반성장이 가능하려면 경제·교육·복지·주거·의료 등을 시장에 일임하는 ‘자유방임경제’가 아니라 정부·경영자·노조·시민사회·이익집단 등이 시장실패에 적극 대처하면서 각종 제도적 장치들에 힘입어 서로 충돌하는 이해관계를 조정하고 조율하는 ‘조정시장경제’와 이해당사자 자본주의를 세울 필요가 있다. 세계화와 경제개방의 물결을 적극적으로 활용하려면 경제개방이 야기할 부작용인 사회갈등과 충격을 흡수·조정할 수 있는 사회제도가 마련되어야 하는데 정부가 사회정책 등을 통해 이를 적극적으로 담당하고, 다양한 정책수단을 통해 투자부족과 당경쟁·금융배제 등 각종 시장실패를 최소화하는 것이 ‘조정시장경제’의 주요 내용이 될 수 있을 것이다. 이와 더불어 ‘사람’을 비용절감의 대상이 아니라 생산성 상승의 주체이자 성장의 목적으로 인식하는 발상의 전환도 시급하다. 한국경제가 외환위기 이후 경제의 금융화와 시장만능주의의 사조 속에서 <저숙련·저투자·저소비·저협력·저생산성>이라는 ‘저진로’ (low road)의 나쁜 균형상태에 빠져버렸다는 점을 지적하는 전문가들이 적지 않다. 성장잠재력의 복원을 위해서도 설비투자·기술투자·혁신투자·사람투자를 통한 생산성 향상의 ‘고진로’ 전략이 진지하게 시도되어야 한다. 투자확대·기술혁신·인적자원 관리·사회신뢰 강화가 생산성 향상으로 연결되고 생산성 향상이 다시 고임금과 복지확대를 통해 내수창출로 이어지는 고진로 축적구조를 달성함으로써 성장과 분배가 조화를 이루는 안정적 축적체제가 확립될 수 있는 것이다. 이처럼 생산성 향상이 사람에 대한 투자를 통해 이루어지는 조정시장경제에서는 노동·복지·교육이 서로 유기적으로 연결·통합되는 가운데 사회정책과 경제정책이 고진로 전략의 틀 속에서 선순환을 이루게 될 것이다.

한편, 경제에서 사람이 차지하는 위상에 대한 인식이 바뀌려면, “기업의 주인은 주주”라는 인식이 같이 바뀌어야 한다. 선진국들은 기업의 꾸준한 장기투자와 기업가의 효율적인 경영이 있었다는 공통점을 갖고 있다. 그런데 이때 기업의 장기투자는 부자와 기업가를 존중하는 사회적 분위기가 아니라 기업활동으로부터 발생한 이익 중 얼마나 많은 부분이 내부유보를 통해 재투자되느냐에 좌우된다. 이 문제와 관련해 중요한 것은, 대부분의 사람들이 기업의 ‘주인’이라고 믿어 의심치 않는 주주 그리고 이들의 이익을 대변하는 금융자본의 경우, 미래의 보다 많은 소득을 약속하는 ‘이익의 재투자’ 보다는 당장 주머니를 불러주는 ‘이익의 분배’, 곧 배당을 대부분 선호한다는



점이다. 잔여소득청구권자인 주주만이 위험을 부담한다는 이론적 입장이 있기는 하지만, 현실에서는 다른 이해관계자들도 모두 위험을 부담하며, 주식시장이 발달함에 따라 주주는 여타 이해당사자들에 비해 훨씬 쉽게 기업을 떠날 수 있게 되었다. 따라서 기업과의 관계가 가장 단기적이고 기업에 대한 충성도도 낮은 주주가 기업의 주인 행세를 한다면 기업의 장기경쟁력에는 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 그동안 선진국의 역사적 경험들을 보면, 경영자가 주주 이외의 여타 이해당사자들과 협조적 관계를 맺고 장기적 목표를 공유할 때 기업의 경쟁력이 높아진다는 것을 확인할 수 있다. 주주가 주변화하는 대신 경영자가 혁신의 주체로 등장하고, 노동자가 작업장 혁신의 동반자로 자리 잡는 노사타협이 이루어지고, 혁신의 학습과정이 기업이라는 사회적 조직 속에 통합될 수 있도록 하는 방향전환이 필요한 것이다. 이를 위해서는 기업의 경영과 관련해 종업원에게 보다 많은 정보가 제공되고, 종업원들이 주주로 참여하는 가운데 중요한 경영 사안에 대해서도 발언권을 행사할 수 있는 방향으로 기업지배구조를 바꾸는 노력이 병행되어야 한다.

자산을 갖지 못한 개인들은 생존을 온전히 자신의 능력과 운에만 의지해야 하는 반면, 자산가나 기업의 대주주들은 온갖 특권을 누리는 가운데 탈법 및 불법에 대한 책임 추궁으로부터는 자유로운 것이 최근 우리 사회의 현실이라고 할 수 있다. 비정규직·중소기업·자영업자 등 사회적 약자에게는 너무 많은 책임과 너무 적은 권리가, 공공부문·대기업·대주주·재벌총수 등 사회적 강자에게는 너무 많은 권리와 너무 적은 책임이 부과되는 사회에서 사람들이 장기적 전망을 가지고 규칙을 지키며 경쟁을 벌일 것이라고 기대할 수는 없다. 현재 우리 사회에 무엇보다도 필요한 것은 권리와 책임의 규칙을 어떻게 새롭게 설계할 것인가에 대한 사회구성원들의 사회적·국가적 합의라는 주장에 동의할 수밖에 없는 것도 이러한 이유에서이다. 이 문제에 대한 준거가 분명히 되어야만 자신이 어떻게 시장행동에 종사하고 국민국가의 성장에 헌신할 것인지를 선택할 수 있는 것이다. 이때 중요한 것은 국민들에게 정치적 시민권에 추가되는 사회경제적 시민권을 부여하는 것이다. 사회적 약자를 비롯한 시민들에게는 보다 많은 사회적 권리를 부여하고 동시에 사회적·경제적 강자들에게는 권한에 상응하는 책임을 엄격하게 부과하는 책임 자본주의가 구현되었을 때, 사람들은 비로소 기꺼이 주체적으로 시장경쟁에 나설 수 있게 될 것이다.

#### IV. 적극적이고 능동적인 경제정책의 필요성

우선 적극적인 총수요관리를 통해 거시경제의 안정성을 유지하는 정책의 회복이 필요하다. 거시경제의 변동성이 커지면 모든 경제주체들은 안정을 선호하고 보수적인 소비·투자 행동을 하게 되는데 이 과정에서 국민경제의 성장잠재력은 더욱 훼손된다. 실제로 선진국들은 2차대전 이후 케인즈의 가르침을 따라 거시경제의 적극적 관리를 통해 완전고용과 경제성장을 누릴 수 있었다. 물론





1970년대 이후 인플레이션이 주요 문제로 대두되고 정책당국에 의한 미세조정의 실효성에 의문이 제기되면서 재정정책과 통화정책에 근거한 경기안정화정책이 적지 않게 퇴조한 것이 사실이다. 정부적자가 물가불안 및 민간투자의 축소를 가져온다는 인식 위에 균형재정을 강조해 재정정책을 최소화하고 대신 통화정책의 역할을 강조하는 흐름이 전세계적으로 확산되기도 했다. 그러나 재정정책이 현실적으로 적지 않은 문제를 가지고 있는 것은 사실이지만, 그 자체가 재정정책의 무력성이나 유해성을 의미하는 것은 아니다. 미세조정을 통해 국민경제를 의도하는 방향으로 이끌고 갈 수 있다는 기계적 재정정책이 오류였다고 해서, 모든 형태의 재정정책이 동일한 실패로 귀결될 것이라고 결론을 내리는 것은 논리의 비약이다. 적극적인 재정정책은 적절한 제도설계와 개선을 통해 고용과 성장을 제고하는데 기여할 여지가 여전히 존재한다고 보아야 한다.

우리가 경험한 경기부양책은 많은 문제점들을 드러낸 것이 사실이다. 하지만 추경예산을 건설부문에 쏟아 붓는 것만이 재정정책의 전부는 아니라는 발상의 전환이 필요하다. 자의적인 개입이, 건설경기 부양의 부작용이, 집권에 눈이 먼 정치가들의 선심성 예산이 우려된다면, ‘인위적이지 않고’ 정책시차의 문제로부터 자유로운 재정정책을 찾아 나설 일이다. ‘재정의 자동안정화장치’를 정비하고 개선하는 일이 바로 그것이다. 자동안정화장치란 경기변동에 대응해 정부가 별도의 조치를 취하지 않더라도 총수요가 자동적으로 조정되도록 하는 장치들을 지칭하는데, 누진적 조세제도와 사회보장지출이 여기에 포함된다. 경기가 침체해 사람들의 소득이 줄어들면, 세금이 자동적으로 줄어들고 대신 실업급여 등 사회보장지출이 늘어나 경기회복의 불씨가 제공된다. 자동화안정화장치의 영향력은 GDP 대비 공공사회지출의 비중이 높은 나라일수록 커지는 것이 일반적이다. 자동안정화장치의 효과가 큰 나라들로는 북유럽 국가들과 프랑스·네덜란드·독일 등 유럽연합 국가들을 들 수 있다. 경제의 경쟁압력을 보다 강화하고 경제주체들로 하여금 리스크에 과감히 맞서도록 하기 위해서도 잘 정비된 사회안전망의 존재는 필수적이다. 공공사회지출의 확대는 소득분배의 개선은 물론 여기에 더해 재정정책의 실효성을 제고함으로써 한국경제가 경쟁력을 보다 강화하는 방향으로 나아갈 수 있는 국민적 합의를 이끌어내는 데에도 크게 기여할 것으로 예상된다.

거시경제의 관리에 더해 산업·고용·금융정책 분야에서도 보다 적극적이고 능동적인 경제정책이 요구된다. 우선 부품소재산업을 중심으로 하는 중소기업의 발전을 적극 지원함으로써 대기업과 중소기업의 협력적 동반성장 및 균형잡힌 산업구조를 확보하는 것이 필요하다. 이는 약화되는 국민경제의 분업연관을 강화해 지속가능한 혁신주도 성장의 토대를 제공할 뿐 아니라 동반성장의 핵심적 요건이기도 하다. 이를 위해서는 중소기업과 대기업의 수직적 하청관계를 수평적 네트워크 관계로 전환하고, 건설업의 불법다단계 하도급을 근절하며 직접시공제를 부활할 필요가 있다. 그리고 중소기업 차원에서도 평생학습 및 노동시간 단축을 통해 생산성 향상과 일자리 확대가 가능할 수 있도록 하는 일련의 법제화와 대기업·중소기업·대학을 연계한 인적 자원개발 클러스터의 조성 등을 겨냥한



정책적 지원과 제도마련이 향후 산업정책의 핵심적 부분이 되어야 할 것이다.

한편 자본시장 일변도의 협소한 시야에서 벗어나 금융이 산업과 사회의 든든한 후견인 역할을 다시 담당할 수 있도록 하는 발상의 전환이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 금융의 투기적 행동을 제어하고 금융의 산업현신 시스템을 수립함으로써 저축과 투자의 연계를 회복하고, 무분별하게 자유화된 금융의 재규제조치와 더불어 전통적 금융기관과는 상이한 목표와 조직원리에 의해 작동되는 대안금융을 활성화할 필요가 있다. 은행의 산업자금 제공을 독려하고, 투기적 부동산 대출을 제한하며, 중소기업·지방기업 및 서민 등 금융배제계층에 대한 대출이 늘어날 수 있도록 은행규제지침을 자산구성에 기초한 규제로 전환할 필요가 있다. 그리고 은행, 자본시장, 벤처캐피탈에 더해 새로운 대안금융기관이 상호 보완적 관계를 유지하는 다원적·중층적 금융체제의 발전도 요구된다. 이때 대안금융은, 금융을 수익창출의 기회를 제공하는 산업으로 보는 동시에 시민의 보편적 권리로 인식하고, 고객과의 긴밀한 관계를 중시하는 관계지향형 금융을 추구하며, 금융전문가에 더해 주민·조합원·자원봉사자·NPO 등 이해당사자의 적극적 참여를 강조하는 새로운 유형의 금융이라고 할 수 있다. 대안금융은 대출·개인저축계좌·자산형성 등 다양한 금융서비스를 제공하고, 자활지원·경영컨설팅 등 금융 이외의 '사회서비스'도 제공하며, 나아가 기업이나 금융기관에 대한 자본투자를 통해 사회적 책임을 독려하기도 한다.

이처럼 사람에 대한 투자, 중소기업의 육성, 금융배제계층의 지원 등과 관련해서는 적극적이고 능동적인 정책을 펼치되, 기존의 대표적인 개입정책이었던 환율방어정책에 대해서는 전면적인 재검토가 필요하다. 그동안 외환당국은 국내 수출기업의 가격경쟁력 유지를 위해 원달러 환율의 하락(=원화의 평가절상)을 막는 환율정책을 실시해왔다. 최근 수출 대기업들이 높은 영업이익을 기록할 수 있었던 데에는 이러한 환율정책도 적지 않게 도움이 되었다고 할 수 있다. 그러나 환율정책이 국민경제 전반에 미치는 편익은 지속적으로 줄어들고 있다. 환율방어는 경제전반에 다면적인 영향을 미친다. 원화가치의 절상을 막아 수출이 줄어들지 않도록 함으로써 수출기업들에게는 도움이 되는 반면, 국내 수입물가를 상승시키고 원화의 대외적인 구매력 상승을 방해함으로써 국내 소비자들에게는 실질소득이 추가적으로 늘어날 가능성을 막아버린다. 그럼에도 그동안 환율방어정책이 수행되었던 것은 수출기업의 이익이 국민경제 전반의 이익이 된다는 믿음이 있었기 때문이다. 그러나 외환위기 이후 수출 대기업들이 국민경제와 맺고 있는 연관관계가 크게 약화되었으며 수출 대기업들의 고용계수도 낮은 실정이다. 환율방어의 이익은 소수 재벌 대주주와 외국인투자자에게 집중되는 반면 그 비용은 전체 국민에게 전가되는 비대칭성이 확대되고 있는 변화한 경제환경에서 그동안의 환율방어정책은 재검토되어야 한다. 나아가 수출 중심에서 내수 중심으로 성장전략을 재편하는 보다 근본적인 고민도 함께 이루어질 필요가 있다.(2007/12/07)





KNSI 특별기획 제18-2호

# 자본시장통합법과 한국경제

전창환  
(한신대학교 국제경제학과 교수)

## I. 문제제기

## II. 금융센터로서의 한국(서울)의 현주소

## III. 자본시장통합법의 기본정신과 주요 내용

- 1) 자본시장통합법의 기본 정신
- 2) 자본시장통합법의 도입과 금융규제체계의 변화.

## IV. 결론에 대신하여

정부는 2003년 이후 홍콩, 싱가포르와 함께 한국의 서울을 세 개의 3대 동북아 금융허브로 육성할 것을 목표로 일련의 중대한 경제정책과 제도를 도입해 왔다. 그 중에서도 자본시장에서의 빅뱅을 유도하여 대형 투자은행설립을 유도하려는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 소위 ‘자본시장통합법’이 올 2007년 7월 국회를 통과했다. 세부적 감독규정의 정비 및 시행령마련 등 1년 6개월 동안의 유예기간을 거쳐 2009년 1월부터 본 법이 시행될 예정이다.

한편 일본, 독일, 영국 등 주요 선진국은 말할 것도 없고 심지어 세계 최대 금융 강국인 미국이 뉴욕시를 중심으로 해서 자본시장의 경쟁력 강화를 최우선 과제로 삼고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 많다. 한미 FTA 못지않게 자본시장통합법이 한국 경제에 큰 영향을 미칠 것이라는 것은 자명해 보인다. 문제는 동북아 금융허브구상과 자본시장통합법에서 상징되고 있는 한국경제의 진화방향과 그 방향으로의 실현가능성을 제한하는 여러 가지 제약들이다.

## II. 금융센터로서의 한국(서울)의 현주소

2007년 3월 City of London Corporation이 발표한 국제금융센터의 경쟁력<sup>1)</sup> 순위를 보면, 런던이 뉴욕을 제치고 수위를 차지했다. 90년대 중후반 금융 빅뱅의 기치 하에 자본시장 경

1) 대체로 우수한 금융전문 인력의 이용가능성, 법적 환경의 공정성과 예측 가능성, 정책당국 대응의 신속성, 규제환경의 매력 등의 기준을 가지고 전세계 주요 자본시장의 경쟁력을 평가한 것이다.



쟁력 강화에 총력을 기울여 온 일본의 동경은 9위에 머물고 있다. 동(북)아시아 금융허브구상의 실현과 관련하여 한국(서울)의 주요 경쟁도시의 순위를 보면 놀랍게도 홍콩과 싱가포르 각각 3위와 4위를 차지하고 있으며 우리보다 훨씬 순위가 처질 것으로 예상되었던 상하이가 24위, 베이징이 36위를 차지했다. 충격적인 것은 국제금융센터로서 한국(서울)의 순위가 무려 43위에 위치한다는 점이다.

<표1> 미국 대형 투자은행과 국내 대형 증권사 비교 (단위: 100만 달러)

		총자산	총수익	순이익
미국	골드만삭스	706,864	43391	5626
	메릴린치	681,015	47783	5116
	모건 스탠리	898,523	51770	5192
	평균	762,114	47678	5311
한국	삼성증권	7,485	989	31
	대우증권	9784	814	-147
	우리증권	8997	833	42
	평균	8748	879	-25
	비율	(1.15%)	(1.84%)	

1) 미국 투자은행은 2005년 기준, 한국증권사는 05년 12월 기준. 총수익 및 순이익은 04년 회계년도기준

2) 비율은 미국 투자은행 대비 한국 대형 증권사의 비율을 의미.

자료: 최호상(2007), 자본시장통합법과 국내 금융산업의 발전과제, 『증권』, p.4

자본시장의 핵심적 주체인 투자은행(증권회사)의 실상은 더 실망스럽다. 상업은행의 경우, IMF 외환금융위기 이후 대대적인 구조조정 결과 은행들이 금융지주회사조직형태에 기초하여 빠른 시일내 대형화하였으나 증권회사(투자은행)의 경우에는 공적 자금이 투입된 증권회사가 우리증권과 대우증권뿐이어서, 정부 주도로 구조조정을 추진하기 어려운 실정이었다. 이런 여건하에서 중소 증권회사가 난립하면서 나름의 생존전략을 구사해 왔다. 그 결과 증권업의 경우 전반적으로 대형 투자은행이 극소수이며, 극소수의 투자은행도 자본규모, 자산규모에서 미국의 3대 투자은행(IB)에는 크게 못 미치는 규모이다.

우선 (상업)은행업의 경우 국내 4대 은행<sup>2)</sup>의 자산규모는 미국 4대 상업은행의 13.4%에 달하지만, 투자은행의 경우, 국내 5대 증권회사의 자산규모는 미국 5대 증권사의 1.3%에 불과하다<sup>3)</sup>. 04년 기준 국내 3대 증권사의 자기자본규모는 약 1.5조원으로, 미국 3대 투자은행 자기자본규모 약 28-30조원의 1/20에 불과하다(권순우, 2007, p7).

2) 국민, 신한, 우리, 하나은행으로 구성되어 있다. 한편 미국의 경우, 상업은행이 모태가 되어 금융지주회사가 성립;

3) 국내 5대 증권사로는 삼성증권, 대우증권, 우리증권, 한국투자증권, 현대증권, 미국의 5대 증권사로는



Goldman Sachs, Morgan Stanley, Merrill Lynch, Lehman Brothers, Bear Stearn

더 큰 문제는 증권회사의 수익원구조가 매우 취약하다는 점이다. 2006년 증권회사의 총 수익에서 이 위탁매매수수료수입이 차지하는 비중이 57%로 아주 높은 수준이다. 2006년 미국의 경우 증권회사의 총수익 중에서 위탁매매수수료가 차지하는 비중은 22%로 크게 낮으며 그 대신 자기매매, 자산관리, M&A 자문 등 기업자문 등 다양한 업무로 수익을 올리고 있다.

수수료인하를 둘러싼 증권 회사간 경쟁이 아주 치열해지고 주식매매수수료가 지속적으로 하락함에 따라 위탁매매업무를 통한 위탁매매수수료수입만으로는 증권회사가 지속적으로 성장하기 어렵다. 증권회사의 수익기반을 다변화하는 것이 필수불가결하다. 이는 기업금융, 자산관리, 기업자문 및 M&A 자문, 자기매매 등 다양한 투자은행업무를 전방위적으로 수행하는 미국의 투자은행과는 아주 대조적이다.

### III. 자본시장통합법의 기본정신과 주요 내용

#### 1) 자본시장통합법의 기본 정신

자본시장통합법의 기본정신은 신자유주의적 금융화와 금융세계화에 철저하게 순응하겠다는 데 있다. 이는 기본적으로 자본시장을 중심으로 한 자유시장경제(liberal market economy)=한국판 금융자본주의를 추구하는 것이다.

여기에는 최근 빠른 속도로 확대되고 있는 신자유주의적 금융화의 물적 기반이 아주 중요하다. 우선 2000억 달러가 넘는 막대한 외환보유액이 적립되어 국부펀드로 활용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 정부가 한국투자공사를 설립한 것도 바로 이 국부펀드를 정부가 주도적으로 운용하겠다는 의지를 반영한 것이다. 둘째, 국민연금의 적립금이 급속도로 증가하면서 새로운 투자운용처를 찾고 있는데 국내의 주식채권 파생금융상품 시장이 주요한 대상일 수밖에 없다. 셋째, 기업연금(퇴직연금)제도의 도입으로 향후 기업연금의 자산을 어떻게 운용할 것인지가 아주 중요해진다. 그 결과 자산운용업이 크게 확대·발전할 전망이다. 이미 이를 겨냥하여 영미계 투자은행, 뮤추얼펀드 등이 대거 한국에 진출하여 자산 운용업을 선점하겠다는 의지를 불태우고 있다. 정부는 이런 조건을 이용하여 한국을 동북아금융허브로 육성하고자 하는 것이다.

한국의 자본시장통합법은 영국의 금융시장통합법인 FSMA(Financial Services and Markets Act, 2000)를 모델로 하고 호주의 금융서비스개혁법(FSRA: Financial Services Reform Act, 2001)을 참조했다. 공교롭게도 이 두 나라 모두 앵글로 아메리카형의 자본주의에 속한다. 우선 영국의 자본시장인 LSE는 은 최근 전 세계 자본시장에서 뉴욕증시를 앞지르는 가장 높은 경쟁력을 갖춘 것으로 평가되고 있다. 호주에서는 금융통합법 제정 이후 경쟁력 있는 대형 투자은행이 탄생했을



뿐만 아니라 높은 성장세가 시현됨으로써 금융통합법이 아주 호평을 받고 있다.

문제는 영미형의 자유시장경제 내지 제조업이 아주 취약한 대신 금융업만 돌출적으로 발달한 영국과 호주와 법적·제도적 틀이 판이하게 다른 한국에서 금융통합법이 양국에서와 동일한 효과를 거둘 수 있을까라는 점이다.

## 2) 자본시장통합법의 도입과 금융규제체계의 변화.

자본시장 통합법이 제정되기 전 기존금융규제체계의 특징은 다음의 세 가지 정도로 요약할 수 있다.

첫째, 자본시장 통합법이 도입되기 전까지만 하더라도 증권사, 선물회사, 자산운용사 등 금융회사 내지 금융기관별로 각각 별도의 법률이 존재했고 적용되는 규제도 상이했다. 다시 말해 법률과 규제가 금융상품 별·금융기관별로 형성되어 있었다. 이런 상태에서는 경제적 성질이 동일한 금융행위임에도 불구하고 상이한 규제가 적용되어 규제차익과 투자가보호의 공백이 발생하게 된다(재정경제부, 2007, p.4). 이에 따라 자본시장통합법에서는 금융투자업을 기능적으로 규제함으로써 동일기능에 대해서는 동일한 규제가 가해지도록 했다. 그 결과 금융기관을 불문하고 동일한 금융기능에 대해서는 동일한 규제를 적용하게 된다. 이를 통제 기관별 규제에 따른 규제차익을 없앨 수 있다.

둘째, 자본시장관련 주요 금융업간 경영이 엄격하게 제한됨으로써 금융기관들이 경쟁과 혁신을 도모하기 어렵게 되어 있다. 이는 과거 금융규제체계가 일본식 전업주의를 모방해 만들어졌기 때문이다. 이에 비해 자본시장통합법에서는 6개의 금융투자업무에 대해 원칙적으로 내부 경영을 허용하고 예외적으로만 금지하는 원칙을 채택했다. 나아가 금융투자회사가 환업무 및 결제송금서비스도 할 수 있게 했다. 종국적으로는 기능별 규제체제를 은행업과 보험업에도 적용하여 금융기관별 규제에 의한 규제차익을 제거하겠다는 것이다. 요

셋째, 기존의 금융규제는 열거주의적 금융규제였다. 일례로 기존의 증권거래법에서는 유가증권에 대해 한정적 열거주의를 채택함으로써 신 금융상품의 취급이 탄력적으로 이루어질 수 없었다. 게다가 신규 금융투자상품의 개발에 사전적 제한이 가해졌다. 또 자산운용의 경우에도 열거주의를 채택함으로써 투자가능자산을 사전에 제한해 왔다. 그러나 자본시장통합법에서는 신 금융투자상품의 개발에 대해 사전적 제한을 두지 않기로 함으로써 신금융상품 개발에 대해서는 원칙허용·예외적 금지의 포괄주의를 채택했다.

요컨대 자본시장통합법은 증권거래법, 선물거래법, 간접투자자산운용법, 한국증권선물거래소법 등 자본시장 관련 6개 법률을 통합하여 자본시장규율체제를 단일 법률화 한 것으로 위에서 말





한 기능별 규제, 포괄주의, 업무확대 및 투자가 보호라는 4대원칙을 기본으로 하여 입안된 것이다.

#### IV. 결론에 대신하여

정부가 2007년 7월 통과된 자본시장통합법을 통해 달성하고자 하는 한국판 금융 빅뱅이란 국내의 취약한 자본시장기반을 대폭 확충하고 대형투자은행을 육성하여 한국을 자산 운용업 중심의 아시아금융허브로 자리매김하겠다는 것이다. 이를 위해 정부는 기존의 금융기관별 규제체제를 폐지하고 금융기능 내지 업무별로 금융규제를 통폐합으로써 동일한 금융업무 내지 기능에 대해서는 동일한 규제를 부과할 계획이다. 또한 정부는 기존의 잡다한 자본시장관련업무를 6개의 핵심 금융투자업무(투자매매업, 투자중개업, 집합투자업, 투자일임업, 투자자문업, 신탁업)로 재정의하고 이를 수행하는 금융기관에게 금융투자회사의 자격을 부여할 예정이다. 이 금융투자회사는 6개의 금융투자업무를 함께 수행할 수 있게 된다. 이로써 기존에 업역 별 칸막이를 통해 각자 고유 업무를 수행해 왔던 증권사, 자산운용사, 선물회사 중심의 자본시장체제가 완전히 새로운 판을 짜지 않을 수 없게 될 것이다. 요컨대 정부는 기존 자본시장관련 기관들간의 인수합병 등 통폐합을 유도하여 영미권의 대형투자은행과 맞설 수 있는 국내의 대형투자은행을 탄생시키겠다는 것이다.

정부가 이처럼 자산운용업의 활성화와 이를 담당할 대형투자은행의 육성에 역점을 두게 된 데에는 몇 가지 중요한 사정이 깔려 있다. 첫째, 전 세계적인 추세로 신자유주의적 금융화와 고령화가 맞물려 공적 연금과 기업연금의 자산규모가 급격히 증가함에 따라 연금자산의 운용이 결정적으로 중요해졌다는 점이다. 국내에서도 국민연금의 자산이 200조를 넘어섰지만 대부분이 국채 등 안정자산에 투자되어 더 이상 채권투자를 늘리기 어렵게 되어 있다. 이에 따라 국민연금의 주식투자가 늘어날 수밖에 없는 상황이다. 게다가 퇴직연금(기업연금)제도가 2005년 말부터 도입되어 기업연금의 적립금도 자본시장으로 흘러들어올 예정이다. 이 밖에 정부는 이미 2005년에 한국투자공사를 설립하여 2000억 달러를 넘는 외환보유액 중의 일정 부분을 자산시장에서 운용할 계획을 세워 놓고 자산운용에 나설 날만 기다리고 있다.

신자유주의적 금융화를 주도한 미국에서조차 대형투자은행 중심의 금융자본주의가 부활하기 까지에는 60여년 이상의 오랜 기간이 소요되었는데, 어떻게 정부가 단기간에 이를 달성하겠다는 것인지 알 수가 없다. 실제 미국에서 상업은행과 투자은행의 분리 및 금융자본에 대한 불완전하나마 일정한 사회적 통제를 제도화했던 1930년대의 글래스-스티걸 법(Glass-Steagall Act)을 사실상 폐기하고 이를 대신하는 그램-리치-브라일리법(Gramm-Leach-Bliley Act)을 확립하는데 60여년이 걸렸다. 일본도 1996년 하시모토정권이 자본시장 중심의 금융시스템으로 나아가기 위해 금융 빅뱅을 단행했지만 여전히 전통적 예적금을 선호하는 일본 가계의 자산보유패턴을 근본적으로 바꾸지 못함으로써 자본시장의 중심의 금융시스템을 정착시키는데 실패했다. 투자자보호를 위한 법적 제



도적 장치가 극히 취약하고 기업경영의 투명성이 다른 선진국에 비해 여전히 취약한 한국에서 정부가 추진하고 있는 금융빅뱅 구상이 예정대로 5-10년 이내에 제도화할 수 있을 것으로 기대하기는 무리이다. 투자은행의 본거지라고 할 수 있는 미국에서 제대로 된 투자은행이 탄생하기까지는 몇 십년이 소요되었다는 점을 잊어서는 안 된다.

더 심각하게 생각해야 할 문제는 금융 빅뱅이 초래할 여러 가지 경제·사회적 부작용이다. 우선 자산운용업이 광범위하게 확산됨에 따라 금융수익성의 극대화가 개인과 기업뿐만 아니라 사회 전체적으로 지배적인 규준이 됨으로써 사회전역에 자산적 개인주의가 확산될 것이라는 점이다. 이런 상황에서 사회적 연대나 통합 나아가 노동자들 간의 연대도 더 약화될 가능성도 배제할 수 없다 또한 기업경영자도 자발적인 의도이든 아니면 기관투자자들로부터의 압력이든 주주가치극대화에 과도하게 집착함으로써 기업의 장기적인 성장잠재력이나 가치창출기반의 확대·강화를 등한시하게 된다. 이 밖에 금융투자회사 나아가 은행 및 보험사까지를 포함한 구조조정이나 인수합병 등이 더 빈번하게 이루어질 가능성이 크다. 이 과정에서 정부의 금융관료- 금융투자회사의 경영자-회계법인- 법률법인 심지어 외국계 금융기관 간에 유착의 소지가 더 커져 제2의 론스타 사태, 제2의 엔론 사태 등이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.(2007/10/29)



## 참고문헌

- 권순우(2007), 자본시장통합법 제정 이후 국내투자은행의 당면과제, CEO Information, 삼성경제연구소,  
최호상(2007), 자본시장통합법과 국내 금융산업의 발전과제, 증권, p.4  
재정경제부(2007), 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 3월 30일  
신보성(2007), 포스트 자본시장 통합법 시대의 증권산업, 『증권』, 가을호, 증권협회  
City of London Corporation(2007), The Global Financial Centres Index, Z/Yen Group Limited.



KNSI 특별기획 제18-3호

## 참여정부 중소기업정책의 평가와 차기정부의 과제

이의영  
(군산대학교 경제통상학부 교수)

차기정부의 중소기업정책 과제는 첫째, 그동안의 중소기업정책이 거의 다루지 않았던 부분 중에 가장 중요한 부분이 중소기업 협동조합의 개혁이 필요하다. 둘째, 중소기업의 글로벌화와 수출 판로의 적극적 개척을 위한 정책적 노력이 필요하다. 셋째, 중소기업 하도급 문제의 구조적 개혁이 중요한 정책과제이다. 넷째, 지방중소기업에 대한 차별화된 정책적 관심의 제고가 요구된다.

참여정부 들어 과거정부들과는 차별화되게 바람직한 기초변화를 일으킨 정책분야 중 하나는 중소기업정책이다. 직접지원 방식에서 간접지원 방식으로, 자금지원 중심에서 인프라·서비스 중심으로, 보호·육성 위주에서 자율·경쟁 촉진으로, ‘요구대응형’에서 ‘성과연계형’으로 정책의 무게중심을 옮긴 기초변화는 과거의 중소기업정책과는 분명하게 차별화되는 것이다.

경제정책은 일정 기간이 지나면 그 유효성을 상실하는 한시성을 가지고 있다. 그러나 중소기업정책과 관련해서는 오랫동안 정치적 고려 등으로 적기에 정책기조의 변화가 없었으며 그 부작용이 누적되어 왔다. 1960년대 초 박정희 정부 이후로 중소기업정책은 40년이 넘게 시행되어 왔으나, 참여정부 이전까지 중소기업정책의 확대는 있었지만 그 기조에는 큰 변화가 없었다. 김영삼정부는 중소기업정책을 중시하여 산업자원부로부터 중소기업청을 독립시킴으로써 그 위상과 역할을 강화하였고, 김대중정부는 중소기업청 외에도 대통령직속으로 주요 경제부처 차관들과 청장들을 당연직으로 하고 민간위원을 더한 중소기업특별위원회를 신설하여 십여 개 부처에서 집행하고 있는 중소기업정책을 총괄 조정하도록 한층 더 강화하는 등 중소기업정책은 꾸준히 확대되어 왔다. 그러나 여전히 그 기본은 보호·지원·육성이었으며, 지원 방식은 직접지원·자금지원·개별지원 방식이었다.

그러나 이는 과거에는 유효한 정책방식이었는지 몰라도 90년대 이후 세계화와 시장주의의 확산, 디지털화와 지식기반경제로 대표되는 세계경제질서의 급격한 메가트렌드의 환경변화에는 적합



한 것이 아니었다. 또한 그동안 한국경제의 성장을 견인해 왔던, 투입물 증대를 통한 산출물 증대를 추구하는 산업정책적 성장전략이 그 유효성의 한계에 봉착하였음이 이미 드러났으며, 이와 더불어 특정 산업분야를 전략적으로 육성하여 경제성장의 동인으로 삼는 전통적인 산업정책적 성장전략의 변화가 필요해진 것이 한국경제의 현실이다. 이에 따라 참여정부는 경제시스템과 기업의 생산성 혁신을 추구하는 혁신주도형 성장전략을 경제성장전략으로 채택하였고, 중소기업정책도 혁신형 중소기업을 중심으로 육성하겠다는 전략을 천명하였다. 대·중소기업간 상생협력정책도 한계는 있지만 중소기업의 하도급 문제를 새롭게 중소기업 정책과제로 부각시켜 대응하고 있다는 점에서 바람직하다. 재래시장과 영세자영업자 대책도 과거정부에서 제대로 다루지 못하던 대상을 정책과제로 접근했다는 점에서 긍정적이다.

그렇지만 여전히, 간과되었거나 미진한 그러나 중소기업과 중소기업정책의 운용과 관련하여 매우 중요한 정책과제들이 있다. 바로 이것들이 차기정부의 중소기업정책 과제라 할 수 있다.

첫째, 그동안의 중소기업정책이 거의 다루지 않았던 부분 중에 가장 중요한 부분이 중소기업협동조합의 개혁이다. 본래 중소기업 단체들은 대부분 업종별로 협회 또는 연합회의 사단법인 형태로 존속하였다. 그러던 것이 1961년 12월 중소기업협동조합법이 제정·공포되어 중소기업협동조합 설립의 근거가 마련되었으며, 기존의 중소기업 단체들은 단체수의계약 등 중소기업협동조합법에 의한 정부 지원을 받을 목적으로 업종별 중소기업협동조합으로 개편되기 시작하였다. 이로 인해 중소기업협동조합은 자생적으로 설립되는 과정을 겪지 않고 기존의 단체들이 법에 의해 개편 설립되기에 이르렀다. 또한 협동조합의 조직, 기능, 사업내용 등이 중소기업협동조합법에 의해 명시됨에 따라 중소기업협동조합들은 업종별 차이를 제외하고는 거의 유사한 형태를 띠게 되었다. 1962년 5월에 중소기업협동조합중앙회의 창립총회가 있었고 이때부터 중소기업협동조합중앙회가 정식으로 출범하게 되었다.

중소기업협동조합은 그 후 역사가 45년이 되었는데, 2003년 현재 768개로 아직도 조직화율은 5.3%에 불과하다. 일본의 경우 2003년 현재 조합 수가 46,783개이고 조직화율이 70%에 가까운 것과 크게 대비된다. 우리나라 768개 조합 중 협동조합의 본래의 목적이라 할 수 있는 공동사업을 하는 조합은 20여%에 불과하고, 그 중에서도 단체수의계약이 공동판매사업의 94%이었다. 일본의 경우는 중소기업협동조합의 대부분이 공동사업을 실시하고 있으며, 그 중에서도 형태 자체가 사업조합인 협동조합이 80%가 넘는 점은 시사하는 바가 매우 크다.

차기정부가 중시해야 하는 중소기업 부문의 혁신의 핵심은 중소기업협동조합을 개혁하여 공동사업을 획기적으로 활성화시키는 것이다. 기업의 경쟁력은 기본적으로 효율성으로부터 획득된다. 효율성은 이론적으로 다음 네 가지로부터 얻어진다. 경쟁, 규모의 경제성, 혁신, 내부효율성(X-efficiency)이 그것이다. 그 중에서 중소기업의 효율성이 떨어질 수밖에 없는 구조적 요인은 분



질적으로 규모의 경제성으로부터 찾아야 한다. 그간의 정책은 개별지원·직접지원·자금지원 방식을 통해 정부의 자금지원을 받아 개별 기업이 각자 능력껏 규모의 경제를 개별적으로 달성하라는 것이었다. 그러나 개별 중소기업은 그 본질적 특성이 중소 규모에 있으며, 이는 최소효율규모(MES)에 도달하지 못하는 중소기업인 한, 규모의 경제성을 향유할 수 없는 구조적 제약조건을 본질적으로 가지고 있는 것이다. 생산부터 소비에 이르기까지의 전 과정이 골고루 규모의 경제와 시장성이 확보되어야 한다. 이 중 어느 부분이라도 그렇지 못하면 병목(bottleneck)현상이 발생하여 성장잠재력의 확충이 어렵다. 그렇기 때문에 중소기업의 애로가 크고 중소기업정책의 효과가 제대로 나타나지 않는 것이다. 이를 개별지원·직접지원을 통해 중소기업 각자에게 모두 내어 맡기는 것은 매우 비효율적인 방식인 것이다.

중소기업이 이러한 본질적 제약조건을 극복할 수 있는 유일한 방법이 협동조합을 통한 공동사업·협동사업이다. 중소기업들이 업종별·지역별로 공유할 수 있는 시장인프라 구축에 정책역량을 집중해야 한다. 기업들이 공유할 수 있는 R&D시설 및 기기 이용, 공동의 품질관리시스템, 공동의 정보 및 교육 네트워크, 공유가능한 대도시 물류와 유통망, 공유가능한 수출지원시스템 및 해외 마케팅의 획기적 개선을 담보해 내야 한다. 이를 위해 중소기업협동조합의 사업조합화를 견인해야 하며 중소기업들의 공동사업을 유도해야 한다. 이러한 방향으로의 중소기업정책 접근방식의 획기적인 전환이 강력히 요구되는 것이다.

둘째, 중소기업의 글로벌화와 수출판로의 적극적 개척을 위한 정책적 노력이 필요하다.

중소기업제품 판로지원 문제는 정부조달시장에서의 공공구매 확대도 필요하겠지만, 수출수요를 향한 경쟁력 강화에 정책역량을 집중해야 할 것이다. 수출과 관련해서 대기업들은 이제 정부의 정책적 지원이 필요 없을 만큼 성장했다고 할 수 있다. 이제 정부의 정책대상은 중견기업군과 우량 중소기업군에 집중해야 할 것이다. 글로벌화가 급속히 진행되고 있는 현 단계 우리 경제에서 수출과 내수를 이분법적으로 구분하여 접근하는 것은 단견이다. 세계시장과 국내시장의 경쟁의 관점에서 볼 때 시장의 경계와 진입장벽이 매우 낮아져 있다.

중소기업제품의 경우, 국내에서는 열악한 브랜드 이미지(brand image)가 형성되어 있지만, 해외에서는 충분히 경쟁력이 있는 시장이 존재할 수 있다. 중국 등의 브릭스(BRICs) 시장을 비롯한 세계시장이 매우 크고, 폭넓은 소득계층이 존재하기 때문에 우리 중소기업제품의 수출수요에의 접근성을 높이면 수출이 크게 증가하게 될 것이다. 이것도 역시 공동사업을 활성화해야 가능할 것이며, 정부차원에서는 인프라 지원을 크게 강화해야 한다.

예를 들어, 코트라 같은 경우 설립된 지가 30년이 넘었고 1,000명이 넘는 직원이 전 세계 백 수십 군데에 무역관을 두고 있지만, 과연 중소기업의 코트라 접근성이 효과적으로 이루어지고 있는



지 의문이다. 또는 과거와 같이 수출대행업체 등을 설립하여 운용한다든지 하는 중소기업의 국가적인 수출인프라의 점검과 재구축이 요구된다. 이 부분이 중소기업정책의 주요 초점 중 하나가 되어야 할 것이다.

셋째, 중소기업 하도급 문제의 구조적 개혁이 중요한 정책과제이다.

현 정부의 대·중소기업간 상생협력 방안은 그 실행에 대한 인식과 방향성은 좋은 것으로 보인다. 그러나 구체적인 내용이 유효하고 작동가능한지(effective and workable)에 대해서는 의문이다. 제도나 시책은 그 정책목적이나 명분에 의해 작동하기보다는 그 제도 안에 설계되어 있는 유인 구조(incentive mechanism)에 의해 작동하는 것인데, 이러한 내용들이 그간 중소기업에 비해 막강한 교섭력을 통해 향유하고 있던 대기업의 이해관계를 재조정해 낼 수 있는지 회의적이다.

2004년 말 현재 중소제조업의 61.2%가 하도급 관계에 있는 수급기업이며, 수급기업의 모기업 납품액이 매출액에서 차지하는 비중은 79.9%에 이른다. 외환위기 이후 대·중소기업간 격차는 지속적으로 확대되고 있다. 영업이익율 격차는 1998년의 0.52%p에서 2001년 1.17%p, 2003년 3.60%p로 확대되고 있으며, 대기업 대비 중소기업의 임금 수준도 1998년의 76.2%에서 2001년 71.0%, 2003년 65.8%로 악화되고 있다.

이에 대한 정부의 대책은 산업자원부와 중소기업청에서 추진하고 있는 대·중소기업간 상생협력 정책이 중심이 되고 있다. 그러나 대·중소기업간 관계를 상생 협력의 관점에서만 접근할 것이 아니라 공정한 경쟁과 공정한 거래의 관점에서 접근해야 효과적일 것이며, 또한 대·중소기업간 거래의 인프라로 작동하고 있는 제도와 구조의 선진적 개편 노력이 중요할 것이다.

대·중소기업간 부당한 불균형 해소를 위해서는 공정거래법 및 하도급법 등 관련 공정거래정책을 활성화하는 것이 더 중요하다. 그 동안도 관련 법과 정책이 존재해 왔으나 두 가지 측면을 강조하고자 한다. 첫째 현장지향적인 제도 개선(실체규정), 둘째 실효성 담보를 위한 구체수단 확보(절차규정)이다.

현장지향적인 제도 개선의 필요성은 최근에 강조되고 있다. 예를 들면, 세부적인 원가자료의 과도한 요구 대책이나, 기술 탈취 방지대책, 어음이나 어음대체제도에 의한 결제 시 초과기간에 대한 할인료 지급방안, 강력한 교섭력과 우월적 지위를 이용한 왜곡된 가격결정구조의 시정, 재벌 계열사나 분사회사에 대한 내부거래 또는 과도한 배타적 전속거래 완화, 불공정한 하도급 거래 시정, 기타 대형 유통업체나 프랜차이즈의 권한 남용 방지 등이 현장에서 요구되고 있다.

두 번째 사항인 실효성 담보를 위한 구체수단 확보에 관하여는 정책적 관심과 노력이 거의 전무한 상태이다. 현재 대·중소기업간 불공정한 거래관행을 규제할 수 있는 주된 수단은 공정거래위원회가 가지고 있으며, 그 수단은 시정권고, 시정명령 등의 시정조치와 과징금 등으로 구성되어 있다.





그 중 비교적 강한 경제적 제재수단인 과징금의 경우에도, 금전적 손실은 피해자가 입었고 차후 거래상에 발생할 수 있는 막대한 불이익을 감수하고 구제를 요청하였으나 과징금은 국고에 귀속되는 것으로 피해자는 금전적 손실을 보상받지 못한다. 손해배상의 경우에도 그동안 공정거래위원회의 심결 이전에는 손해배상 청구를 할 수 없도록 되어 있었다. 그 동안 필자 등의 지속적인 문제제기가 성과를 거두어 작년부터 개선되었으나 아직 인식이 확산되어 있지 않은 실정이다. 그나마 단순 손해액 배상이어서 유인이 충분치 않다. 실태 조사의 방법과 공표의 문제도 크게 개선되어야 할 것이다.

넷째, 지방중소기업에 대한 차별화된 정책적 관심의 제고가 요구된다. 특히 국가균형발전정책과의 효과적인 접목이 아쉽다. 지방중소기업이 처해있는 구조적 특성은 3가지 괴리로 요약될 수 있다. 수도권과 지방간의 괴리, 대기업과 중소기업 간의 괴리, 생산과 소비간의 괴리가 그것이다. 지방중소기업의 경우, 생산은 지방 또는 소도시에서 이루어지지만 대량소비지는 서울 또는 대도시로 밀집되어 있다. 지방중소기업에게 이들 간에는 큰 괴리가 존재하는 것이다. 생산에서 소비에 이르는 모든 과정에 골고루 규모의 경제와 시장성이 확보되어야 이 괴리를 극복할 수 있다. 지방중소기업의 이러한 문제가 해결되지 않고서는 지방의 지역에 고용과 부가가치가 흡수되는 진정한 의미의 지역밀착적인 지역발전이 이루어지는 데에 한계가 있다. 이러한 문제 역시 지방중소기업들이 업종별·지역별로 공유할 수 있는 시장인프라를 구축해야 할 것이다. 이를 위해 역시 사업협동조합을 통한 공동사업을 활성화해야 할 것이다.

이와 더불어 국가균형발전정책과의 연계가 필요하다. 지방중소기업 육성을 위해 이 부분에 정책적 관심과 배려가 중요하다. 국가균형발전정책과 관련하여 중소기업정책의 큰 정책수요가 새로 형성되고 있음에도 불구하고 아직 대응하지 못하고 있는 것으로 사료된다. 지역혁신체계(RIS) 구축과 지역혁신클러스터정책의 추진과정에서 중소기업정책과 중소기업지원기관의 역할과 위상은 무엇인지에 대한 고민이 부족한 것으로 판단된다.

마지막으로, 혁신적인 정책기조 변화에도 불구하고 여러 부처의 구체적인 시책이나 제도들은 아직 이러한 기조변화에 부응하지 못하고 있는 부분이 많다. 14개 행정부처에서 시행하고 있는 250여개 중소기업 세부시책의 상당부분은 아직도 여전히 과거 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 그래서 과거와 다른 경제적 성과들을 못 내고 있는 것이다. 차기정부에서는 중소기업정책 기조의 변화에 맞는 조속한 세부 시책의 조정이 요구된다. 또한 국정운영과제와 거시경제정책을 고려하여, 이들을 교직하여 형성되는 정책 매트릭스(policy matrix) 또는 정책 결합(policy mix)을 만들어 내는 중소기업정책의 재설계가 필요할 것이다.(2007/09/28)





KNSI 특별기획 제18-4호

## 한미FTA에 대한 약평과 대안적 개방전략

유철규  
(성공회대학교 사회과학부 교수)

- I. 한-중-미 경제축과 산업구조, 그리고 FTA : 미국이나, 중국이나
- II. 한미 FTA의 정치경제(political economy) : "나도 쇠고기 한번 먹어 봅시다."
- III. 한-미 FTA의 의미: 금융빅뱅이 뒤따른다.
- IV. 세계경제의 불안과 한국경제: 몇 가지 정책과제를 생각한다

### I. 한-중-미 경제축과 산업구조, 그리고 FTA : 미국이나, 중국이나

제조업과 금융이라는 아주 단순화된 방식으로 세계 산업지도를 그려본다면, 한 축은 세계의 공장으로 빠르게 부상하고 있는 중국이고, 또 하나는 뉴욕의 월스트리트를 가진 미국이다. 한국경제는 이 두 축의 중간에 자리잡고 있으며, 한국경제의 입장에서 둘 모두가 갖고 있는 의존도와 영향력은 다른 지역에 비할 수 없을 만큼 크다. 90년대 초까지 한국경제의 대외관계를 설명하던 공식은 한-미-일 삼각 분업구조였다. 1992년 한중 수교이후 얼마 지나지 않아 이 틀은 더 이상 유효하지 않게 되었으며, 더구나 아세안 지역과 동구를 위시한 유럽, 중동, 인도 등지와와의 경제적 연관 또한 급속히 확대되었다. 이에 따라 미, 일 의존적인 기존의 경제적 대외관계의 틀을 완전히 새로 짜야할 필요성이 시급한 과제가 되었다. 물론 이 틀 속에는 전통적인 한-미 경제관계와 새로이 등장한 한-중 경제관계가 가장 중요한 비중을 차지할 것이다.

김대중(DJ) 정부 말기에 마련된 금융허브론은 노무현 정부의 정권 인수위원회를 거치면서 동북아 경제허브론(중심론)으로 수정·확장되는데, 후자에는 금융허브론의 내용과 함께 동북아 연구개발(R&D) 및 물류 중심이라는 또 다른 내용이 병렬적으로 추가되었다. 아마도 금융허브론의 현실성과 양극화와 같은 사회경제적으로 부정적인 결과물에 대한 비판적 관점이 초기 인수위원회에 있었기 때문이다. 또 한번 매우 단순화시켜 이야기하자면, 금융허브론은 미국에서부터 중국과 인도로 뻗어 가는 금융자본의 금융망(network)속에서 한 하위 고리를 한국경제가 담당하자는 것이며, R&D 및 물류 중심론은 R&D를 통한 제조업의 업그레이드로 중국과의 안정적인 제조업 분업관계를 형성하고 중국제품의 물동량을 한국경제가 처리함으로써 발전을 도모하자는 구상이다. 불행하게도 이 두



관점은 유기적인 관련성을 갖기 보다는 병렬적으로 제시된 모습이었고, 그 결과 근 3년간에 걸쳐 서로 대립한 채 논쟁을 지속했다. 자유무역협정(FTA)의 관점에서 보자면 하나는 한-미 축을 먼저 구축하고 그것에 기반해서 한-중, 한-유럽, 한-일 관계 등을 정리하자는 것이고, 다른 하나는 한-중-일-아세안 등과 경제관계의 정립을 먼저 추진하고, 그 과정에서 자연스럽게 결합될 수밖에 없는 미국과의 경제관계가 아시아 지역의 다자간 협의 방식으로 처리되어야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 한-중을 추진하면 미국이 개입하지 않을 수 없으며, 한-미를 추진하면 중국이 가만있을 수 없다. 한-미 축은 빅뱅(Big Bang)식 금융개혁을 통해 금융자본의 활동 여건을 만드는 과제, 한-중 축은 R&D와 혁신을 통해 제조업의 격차를 유지해서 안정적인 분업관계를 형성해야 하는 과제가 뒤따랐다.

한-미 FTA 추진이 결정된 것은 현 정부내 논쟁에서 금융허브론이 우위에 서고 제조업 업그레이드 입장이 약화된 결과이며, 금융빅뱅을 통한 금융주도 경제로의 전환 정책이 본격화될 전망이다.

## II. 한미 FTA의 정치경제(political economy) : "나도 쇠고기 한번 먹어 봅시다."

복지지출을 포함한 공공부문의 지출이 갖는 비중과 크기는 각국별로 다양하다. 이를 결정하는 요인에 관해 지난 20여 년간 다수의 비교국제정치경제학 연구들이 수행되었는데, 중요한 결론중 하나는 다음과 같다. 1960년대 이후 최소한 1990년대 중반까지의 기간에 걸쳐 세계 각국의 통계자료를 보면 개발도상국과 선진국을 망라해서 일반적으로 대외교역의 개방정도와 공공부문의 지출간에 뚜렷한 양의 상관관계가 존재한다는 것이다(Cameron, 1978; Garrett, 2001; Rodrik, 1998).

경제의 대외개방정도가 클수록 복지지출 등 공공지출이 크다는 관계를 이론적으로 설명할 수 있는 몇 가지 길도 찾아 볼 수 있다. 하나는 개방으로 인한 세계시장의 경쟁을 견뎌야 하는 소규모 개방경제는 규모의 경제에 따라 상대적으로 집중된 경제구조를 갖는 경향이 있다는 데서 설명을 찾고자 한다. 소수의 산업과 기업에 집중화된 경제구조는 기업가 협회와 노동조합도 집중된 구조를 갖도록 만들고, 집중화된 노동조합조직은 사회민주주의 정당 혹은 노동당의 힘을 강하게 해서 분배 정책과 복지국가의 팽창을 촉구하게 된다. 또한 집중화된 기업과 노동자 조직은 국가차원의 노사(혹은 노사정) 협약을 가능하게 해서 임금안정과 그 반대 급부로 실업수당 및 각종 연금과 사회보험 등 공공 지출의 증대를 맞교환한다는 것이다. 이 설명은 유럽 국가들에서 찾아지는 소규모 코포라티즘 국가들에 적용될 수 있겠다.

또 다른 설명은 세계시장에 대한 통합도가 높아질수록, 소규모 경제가 노출되는 위험이 커진다는 데서 원인을 찾고자 한다. 개방도가 높은 소규모 경제는 비교우위론의 설명을 빌면 제한된 수의 특화된 산업에 수출경쟁력을 의존하게 되고, 이렇게 집중화된 경제구조 때문에 세계경제의 변동과



경기 사이클에 민감해 질 수밖에 없다. 다시 말해 개방에 따라 국내경제에 소득변동의 불안정성과 위험이 높아지게 되므로, 정권과 정책당국이 사회적·정치적 안정을 중시한다면 이 소득변동을 줄이려고 하게 된다. 정부부문 혹은 공공부문은 국제경제의 변동에 가장 둔감한 부문이므로 이 부문의 확대가 경제적 위험의 감소를 위한 수단이 된다는 것이다. 다시 말하면 정치권이 세계경제의 외부적 충격 때문에 생겨나는 유권자 가계의 소득 불안정과 그로 인한 정치적 압력을 꺼린다면, 공공부문의 확대가 나타날 수 있다는 설명이다.

어느 정도라도 민주화된 정치체제를 가정하고, 어떤 사회가 정치적으로 경제개방의 확대를 받아들이려면 교역의 확대와 개방을 통해 이득을 보는 부문과 계층이 손실(단순히 경제적 손실만이 아니다)과 고통을 겪어야 하는 부문과 계층에게 보상을 해야 한다. 그리고 이 보상의 유력한 형태가 사회복지와 개방 대응형 산업정책, 그리고 노동자 정책을 포함한 공적프로그램의 확대라는 것이 기존 연구들의 결론이라고 볼 수 있다.

이미 17대 국회에 비준동의안이 상정되어 있는 한미 FTA를 두고 우리사회에 격렬한 대립이 있어 왔고 앞으로도 이 대립은 지속될 것이다. 나라 경제의 주권과 민중 생존권의 위협이라는 근본적인 비판을 벗어나더라도, 그 졸속성의 위험에 대한 우려는 자유무역 찬성론자에게도 공감대를 얻고 있다. 관련된 국내 제도의 발전수준이나 정비도 미흡하고, 산업별 득실과 FTA 효과에 대한 부분적인 사전 연구조차 매우 부족한 가운데 그나마 일관성있는 결론조차 얻지 못하는 등 매우 부실한 상태에서 쫓기듯 이루어졌기 때문이다. 2년 전만해도 중장기적 과제로 분류되던 사항이 갑자기 급박한 현안으로 바뀌게 된 정치적 내막도 강한 의구심을 일으켰다. 졸속성에 대한 우려는 개방정도의 확대와 그에 따라 피해를 입은 사회 각 부문과 계층에 대한 보상의 문제가 제대로 공론화되지도 못한 것을 의미한다. 최소한의 민주주의가 요구하는 사회적 합의과정이 생략된 채 협상이 진행되었고, 그 결과를 다수의 국민과 산업부문이 받아들이기를 강요하고 있는 것이다. 관료와 정권의 정책 독재라고까지 부를 만하다.

우리사회의 절대다수가 FTA를 통해 이득을 얻고 따라서 이에 동의한다고는 결코 볼 수 없음에도 불구하고 협상타결 직후 현 정권에 대한 지지도가 일시적이라도 많이 상승했기 때문에, 한국에서 개방과 그에 따른 보상 문제가 어떻게 처리되고 있는지는 생각해 볼 만한 문제이다. 정부와 재계 내 한미 FTA 추진 주체는 직접 피해를 입는 계층이 수용할 수 있는 믿을 만한 사회적 보상 프로그램을 제시하는 데 실패했다. 정확히는 그럴 의도가 없었다고 보는 것이 맞는 것 같다. FTA를 통해 실질적으로 이득을 독점할 측이 갖고 있는 강한 이념적 입장이 작은 정부론이기 때문이다.

협약이 있어야 할 당사자관계, 즉 농업과 자동차산업, 수출대기업과 내수 중소기업, 세계시장의 경쟁과 변동위험에 삶이 한층 더 노출된 노동자와 새로운 투자 기회를 얻게 된 기업 간의 관계 대신에 정부와 재계 내 한미 FTA 추진 주체가 정치적 지지를 얻기 위해 동원한 것은 소비자의 이득이었다.



"나도 쇠고기 한번 먹어 봅시다". 한우 값이 워낙 비싸 먹을 수 없다는 이 항변은 한미 FTA와 연계된 소고기 수입반대에 나선 이들의 가슴을 찢을 만했다. 사회적 합의 과정을 회피한 정부의 동원 논리는 보호 속에 얻은 생산자의 부당이익을 소비자에게 돌려준다는 것이다. 이렇게 함으로써 수출대기업과 한우농가를 당사자로 두는 대신 소비자와 한우농가를 대립시켰고, 민주적 과정에 따른 FTA논의를 요구해 온 세력에 상당한 타격을 입힐 수 있었고 정치적 지지도 얻을 수 있었다.<sup>1)</sup>

그러나 6~7 단계에 이른다는 복잡한 한우 유통과정을 고려하면 이야기는 상당히 달라진다. 누구나 알고 있듯이 비싼 한우가격이 생산자인 한우 농가에게 부당이익을 안겨다 주는 것이 아니기 때문이다. 만약 정부가 이른바 명품화를 통한 고가정책만을 밀어붙일 것이 아니라, 유통구조의 단순화를 위한 개혁을 우선시했다면 농업 부문이 겪을 피해와 부담은 상당히 줄었을 것이다. 유통구조 개혁을 통한 국산 농산물의 대중화 대신에 채택된 명품화, 고급화정책은 농민과 도시 노동자의 이해관계를 어긋나게 하는 역할을 한다. 명품화된 한우고기와 농산물의 소비계층은 저소득 서민층이 아니라 중산층 이상이 될 것이기 때문이다. 묘한 상황이 연출되었다. 생산자인 농민과 그 생산물을 앞으로 소비하지 못할 노동자가 함께 쇠고기 수입반대운동에 연대했던 것이다. 한우와 국산 농산물 소비의 대중화는 유통과정의 개혁 없이는 이루어질 수 없고, 이 개혁은 반드시 FTA를 필요로 하지 않는다.

또 다른 영역에서 FTA에 대한 강력한 정치적 지지세력이 만들어졌다. 한미 FTA는 금융시장의 확대정책을 더욱 가속화시키는 계기가 되고 있는데, 금융시장의 팽창은 한미 FTA에 대한 지지세력의 팽창이기도 하다. 한미 FTA는 주식시장과 국가신용도 문제에 미리 반영되었기 때문에, 최근 급격히 늘어난 직간접 주식투자자들은 한미 FTA의 잠재적 지지세력이 되고 있다. 증권업협회에 따르면 지난 7월 31일자로 우리나라 증권시장의 활동계좌(예탁 자산의 합계가 10만원을 넘고 최근 6개월간 거래가 있었던 위탁매매계좌와 증권저축계좌) 수가 1000만9800 계좌를 기록했다. 작년 8월 이후에만 200만 계좌 이상이 증가했으며 올 들어 매일 평균 증가수는 11,000개이다. 이와 함께 펀드 계좌수는 6월말 현재 1588만개에 달했다.

가계의 금융자산 구성을 보면, 한국(2001년 3월 말 현재)의 경우 위험 금융자산(주식 및 투신) 비중이 6.8%이며, 일본(2002년말)은 8.0%, 독일(2002년말)은 20.1%, 미국(2002년말)은 43%이다. 그리고 한국은행의 내부자료를 인용한 보도(동아일보, 2007.8.14)에 따르면, 2007년 말 기준으로 개인금융자산구조에서 주식과 채권이 차지하는 비중이 한국은 각각 18.7%와 10%, 미국은 42.5%와 9.8%, 일본은 11.8%와 8.4%, 영국은 13%와 3.1%이다.

1) 재정경제부가 한미 자유무역협정(FTA)과 소고기 개방 찬성 여론을 조성하기 위해 시민단체를 동원했다는 의혹도 있었다(세계일보, 2007.6.3 참조).





### Ⅲ. 한-미 FTA의 의미: 금융빅뱅이 뒤따른다.

금융허브론과 한-미 FTA가 강한 연관을 갖고 있다는 점을 생각한다면, 한-미 FTA는 그간 있어 왔던 한-칠레 FTA(2004년 4월 1일 발효), 한-싱가포르 FTA(2004년 4월 1일 발효), 한-아세안 FTA(태국을 제외한 9개국, 2006년 5월 상품분야 타결), 한-유럽자유연합 FTA (EFTA, 스위스 등 4개국, 2006년 9월 1일 발효)와 다른 성격을 갖는다.

칠레, 싱가포르, EFTA와의 FTA 체결은 상대국의 국제경쟁력이나 경제규모, 개방수준에 있어서 한국경제의 기존 운영틀 속에서 협상되고 조정되었다. 그러나 한-미 FTA에 대해서는 이런 방식의 판단을 내리기가 대단히 어렵다. 본격적인 금융규제 해체와 금융주도경제로의 전환시도가 포함되어 있어서 단순히 어떤 산업이 얼마나 피해를 입고 이득을 얻는가라는 문제를 벗어나 있기 때문이다. 실제로 산업별 효과를 판단할 수 있는 정부차원의 분석 결과 자체가 매우 부족한 상황이고, 이를 매우기 위한 정부 차원의 의지도 약했다. 이런 맥락에서 협상 타결 직후 “한-미 자유무역협정(FTA) 체결은 한국 경제 발전에 도움이 될 것이다. 하지만 FTA만 가지고서는 안 된다. 국민 소득 2만·3만달러로 가기 위해서는 그에 맞는 제도와 관행을 정착시켜야 한다”. “폐지 혹은 개선되어야 할” 제도로써 금융산업구조개선법(금산법) 등 “한-미 FTA와 상관없이 모든 경제제도를 대상으로 검토하게 될 것”이라는 재정경제부의 주장이 뒤따랐다(서울경제신문, 2007.4.23). 정부(혹은 협정 추진세력)는 경제제도 전반을 영미식 기준으로 전면 개편하는 데 한-미 FTA가 필요하다고 판단했을 수 있다. 한-미 FTA가 기존의 기업환경개선대책 차원을 넘어서서 그간 금기시되던 금산법의 폐지까지 시도할 수 있는 계기를 열어 주는 것이다. 외환위기 이후 구조조정이 갖고 있는 주요 특징이 이전과 달리 제도와 법률을 고치는 것이라고 한다면 한-미 FTA는 그 연장선상에 서 있으면서 전면적인 영미식 제도 개혁의 계기를 만드는 것이고, 한-미 FTA는 외환위기 이후 구조조정의 한 단계 마무리라는 의미를 가진다고 할 수 있다. 이런 측면에서 지난 7월 24일 국무회의에서 통과된 '자본시장과 금융투자업에 관한 법률 공포안'은 한미 FTA의 일부라고 보는 것이 타당하다. 이 법을 계기로 재벌의 은행업 영위를 막아 왔던 금산분리 원칙을 폐지하기 위한 본격적 움직임이 가시화되고 있으며, 향후 보험업에 관한 대응 법률의 제정까지 준비되고 있기 때문이다. 현재 정부의 공식입장은 한-미 FTA와 자본시장통합법은 아무 관계가 없다는 것이다. 표면적으로 이번 자본시장통합법을 포함하는 통합금융법 전반에 관한 논의는 2003.3 ~ 2004.12 기간에 이미 진행되었기 때문에 올해 제출된 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률 공포안’은 한-미 FTA와 독립적으로 만들어진 것처럼 보인다. 그러나 미국은 은행, 증권, 보험 부문간의 장벽제거를 포함하여 개방된 겸업주의 금융시스템으로의 전환을 지속적으로 요구해 왔으며(미한재계회의와 주한미국상공회의소, 『2005 정책보고서』 참조.), 이 요구를 증권부분에서 충족시키는 이번 법은 미국의 요구를 수용하는 하나의 방식이다.





#### IV. 세계경제의 불안과 한국경제: 몇 가지 정책과제를 생각한다

한미 FTA의 국회비준 여부와는 별도로 생각해야 할 정책과제가 있다.

우선, 한국경제에 절대적 중요성을 갖고 있는 미국과 중국이라는 두 축과 어떻게 관계를 구축해야 하는가라는 과제가 중요하다. 이는 곧 어떤 산업구조를 갖추나갈 것인가라는 문제인데, 금융빅뱅과 한미-FTA를 몰아붙이는 현 정부의 입장에 깔려 있는 기본 구상은 수정되어야 한다. 불행하게도 세계경제가 직면하고 있는 불안정성의 진원지 가운데 으뜸이 미-중, 중-미 관계의 불균형에서 발생하고 있으며, 그것은 곧 한국경제의 불안정성을 의미한다. 현재 세계경제는 역사적으로 높아지고 있는 미국의 무역적자와 신흥시장경제 특히 중국을 위시한 동아시아 국가들의 잉여 때문에 심각한 불균형에 직면해 있다. 2000년 이후 급속히 증가해 온 미국의 경상수지 적자(current account deficit)는 2005년의 경우 7,714억 달러로 GDP의 6.2%에 이르렀고, 미국경제의 순외채(external debts)는 2005년의 2조 7000억 달러를 넘어, 2006년에 3조를 넘은 것으로 추정된다. IMF나 OECD 기준 어느 쪽으로 보더라도 GDP의 6%를 넘는 경상수지 적자는 지속가능하지 않다. 언젠가라도 미국달러의 급락과 이로 인한 국제금융시장의 급변동이 발생할 수 있으며 이러한 전망에 더 이상 설명이 필요하지도 않은 상태이다. 이러한 불균형 가운데 동아시아, 특히 미국 경상수지 적자의 40%를 설명하는 중국과 미국의 관계는 중등과의 관계가 유가의 변동에 기인하는 것과는 달리 보다 구조적이기 때문에 운 좋게 피해 갈 수 있으리라 믿을 수 없다. 따라서 모험적이고 공격적인 전략보다도 한국경제가 직면하고 있는 위험에 대한 관리가 중요해진다. 이를 위해 현 정부의 동북아 경제 중심론에서 병렬적으로 제시된 금융과 제조업의 관계가 유기적으로 구축되어야 한다. 중국의 추격과 비용문제로 제조업의 수명이 다했다거나, 반대로 산업국가 가운데 이미 가장 높은 수준의 제조업 비중을 더 늘리자는 식의 어떤 극단적인 구상도 바람직하지 않다. 지금 필요한 정책의 요체는 선점의 효과를 주장하며 어떤 산업에 ‘올인’ 할 것인가가 아니라 각 산업간의 유기적 연관관계를 구상해야 한다는 것이다. 외환위기 이후 한층 빠른 속도로 무너진 국내 각 산업부문간 연관관계를 구축하는 길은 중국과 미국이 각각 주고 있는 기회와 위험을 모두 이용하고 관리할 수 있는 기반이기도 하다.

정치적인 과제로 국민경제의 미래에 결정적인 영향을 미칠 전략이 결정되는 과정이 합리적이야 한다는 점이다. 피해를 입은 부문과 계층, 이득을 얻은 부문과 계층이 민주적인 과정을 거쳐 납득하고 합의할 수 있도록 하는 정부의 역할이 절실하다. 양극화 문제를 어쩔 수 없는 비용처럼 생각하거나 풀어야 할 문제를 비켜가려는 등 일방적인 입장을 정부가 취하면 우선은 일의 속도가 빠른 것처럼 보이지만, 사회공동체가 겪을 고통과 갈등, 후유증은 오래가고 우리사회를 끝없이 갇아 먹을 것이다. 피해의식이 끝없이 확대되기 때문이다. 또 이는 정책 불신, 정부 불신의 문제이기도



하다. 이 때문에 FTA를 수단으로 삼아 개혁을 한다는 생각은 위험하다. 예를 들어 정면으로 구조개혁을 해야 할 농산물 유통과정의 문제를 왜 FTA를 통해 해결하고자 하는가. 국내에서 유통개혁을 하는 것이 농가 문제를 해결하기 위해 우선적으로 추진해야 하는 일이다. FTA는 농민뿐 아니라 유통업의 자영업자들이 겪어야 할 비용과 고통도 훨씬 증폭시킨다. 유사한 문제로 공정위에 신고되어 있는 국내판매가격과 해외가격간 자동차 가격의 이중구조 문제도, 국내 자동차 산업의 독과점 구조에 따른 문제로 접근하고 해결해야 할 과제인데, 이를 FTA 문제와 연관시켜 놓은 방식도 정부가 정책과제를 회피하는 사례이다. (2007/10/01)



<참고문헌 >

- Cameron, David R. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", American Political Science Review 72: 1243-61.
- Garrett, Geoffrey. 2001. "The Distributive Consequences of Globalization". Manuscript, January 2001, Yale University.
- Rodrik, Dani. 1998. "Why Do Open Economies Have Bigger Government?", Journal of Political Economy 106: 997-1032.



## 한국경제의 금융화와 제도적 안정장치

이종태  
(금융경제연구소)

### I. 문제 제기

### II. 김대중 시대 : 신자유주의 금융세계화의 원시적 축적기

### III. 노무현 정부의 공격적 금융화 노선

### IV. 잠정적 보완책들

지난 9월 3일, 론스타는 자산규모로 영국 최대 은행인 HSBC(홍콩상하이은행)와 외환은행 매각 계약을 체결했다. 그리고 이 사건을 계기로 ‘외국자본’이란 주제를 둘러싸고 ‘복잡미묘’한 국민적, 국제적 논전이 전개되고 있다. 이 논전을 ‘복잡미묘’하다고 표현한 이유는 다음과 같다.

우선 국제금융자본을 대변하는, 유수한 해외 언론들은 사실까지 왜곡하면서 이른바 한국의 ‘반외자 정서’를 강하게 질타하고 있다. 『파이낸셜 타임스』는 “지난 2003년 외환은행 인수당시 론스타는 어떤 잘못도 없는 것으로 드러났지만 전직 정부관료와 은행 임원들은 여전히 조사를 받고 있다”고 보도(9월 11일자)했다. 『아시안 월스트리트저널』 역시 “검찰과 감사원은 외환은행 매각에서 아무런 불법도 발견하지 못했다”고 주장했다.

당연히 오보였기 때문에 『아시안 월스트리트저널』은 정정보도까지 냈다. 한국 검찰은 오히려 매각과정에서 의도적인 불법행위가 있었다고 반박했다. 이에 론스타가 연루되었는지 여부가 아직 밝혀지지 않았을 뿐이다.<sup>1)</sup>

1) 은행법상 비금융주력자(즉, 산업자본)는 그 국적과 상관없이 4%를 초과해서 은행 주식을 보유할 수 없다. 론스타는 법률적으로 비금융주력자(총자본 중 비금융회사의 자본총액이 25% 이상이거나 비금융회사의 자산총액이 2조원 이상)일 가능성이 컸기 때문에 외환은행 인수가 용이하지 않았다. 그럼에도 불구하고 론스타의 외환은행 인수가 강행되었기 때문에 각종 의혹이 발생하고 있는 것이다. 첫째, 론스타가 전 세계적으로 투자하고 있는 포트폴리오를 감안하면 비금융회사의 비율이 자본총액의 25%를 상회하거나, 비금융회사에 대한 투자액이 2조원 이상일 가능성이 상당히 크다. 그러나 금융감독 당국이나 외환은행 이사회는 이에 대한 심사를 외면했다. 둘째, 금융감독 당국 등이 론스타의 비금융주력자 여부를 심각하게 판단하지 않은 명분은 은행법 시행령의 ‘예외조항’ 때문이었다. 그 예외조항의 내용은 비금융주력자도 “부실금융기관의 정리 등 특별한 사유가 있는 경우” 4%를 초과해서 의결권 주식을 보유할 수 있다는 것이다. 그러나 이 예외조항이 적용되려면 2003년 당시 외환은행은 ‘부실금융기관이어야’ 했다. 이에 따라 외환은행의 BIS를 인위적으로 낮춰 보고하는 등 불법행위가 저질러졌다는 주장이 제기되어 왔다.



## I. 문제 제기

한편 국내 여론은 이 사건과 관련, 대체로 우려하는 분위기다. 또한 외환은행 매각의 전망에 대해서도 “불투명하다”고 진단하고 있다. 톤스타의 인수자격 시비 및 외환은행 자산 저평가에 대한 법률적 판단이 아직 끝나지 않았기 때문이다. 그러나 이 같은 여론의 바닥엔 정말 중요한 문제가 잠복하고 있다.

그것은 “불법 행위가 없었다면 톤스타의 외환은행 인수는 바람직했는가”이다. 혹은 “외국자본의 ‘정상적인(!)’ 국내 기간산업 인수는 바람직한가”로 표현할 수도 있겠다. 해외 언론들의 ‘반외자 정서’ 질타는 그들이 이 같은 심층적 여론을 읽어냈기 때문인 것으로 볼 수 있다.

결국 ‘톤스타 사태’가 한국인들에게 의미하는 바는 ‘국민경제 차원에서 외국자본에 대한 대응 노선을 어떻게 설정할 것인가’이다. 그리고 1997년 말의 IMF 사태 이후 한국경제에서 실제로 전개되는 양상은 외국자본의 국내 산업 인수를 점점 더 용이하게 하는 방향이다. 즉, 그 목적과 결과에 상관없이, 외국자본의 국내 기업 인수와 국내 자본의 해외 인수합병, 인수 기업의 매각에 따른 금융수익의 자유로운 처분(이른바 ‘먹튀’), 이를 위한 자본의 국경 간 이동 등을 더욱 쉽고 자유롭게 하는 조치가 시장주의적이고 진보적이며 국민경제의 성장을 담보하는 것으로 간주되고 있다. 이 같은 노선을 강력하게 추진해온 정부 당국과 언론이 유독 톤스타 사건과 관련해서는 주춤하는 모습을 보이고 있으니, 해외 언론들이 ‘반외자 정서’ ‘외자에 대한 이중적 태도’ 등을 거론하는 것은 어쩌면 당연한 일이다.

이하에서는 IMF 사태 이후 경제개혁의 주도자인 김대중-노무현 정부가 외국자본에 대해 어떤 노선을 추진해 왔는지 회고하고 이후의 전망을 추정해본 뒤 현 단계에서 그나마 개선할 수 있는 보완책을 ‘국민경제 차원에서 외국자본에 대한 대응 노선’이라는 관점에서 제시하고자 한다.

## II. 김대중 시대 : 신자유주의 금융세계화의 원시적 축적기

적절하지 않은 서술 방법이지만, 지면 관계상, 필자는 ‘금융화’라는 개념을 중심에 놓고 논의를 전개하기로 한다. 하나의 시각을 검토한다는 관점에서 읽어주시면 되겠다.

‘금융화’란, ‘실물 경제’의 작동을 지원하는 역할에 그쳤던 금융 부문이 기업의 운영권을 장악하면서 실물적 생산 그 자체를 근본적으로 변혁하는 사태라고 할 수 있을 것이다. 즉, 금융화된 경제에서는, 실물 부문의 그림자에 불과했던 금융이 산업 부문을 재구조화하게 되는 것이다.

예컨대 자본주의 사회에서 자원배분의 축이라고 할 수 있는 기업의 존재 양태(소유지배구조)를 ‘금융적 이익의 추구’가 가능한 형식으로 바꾸는 것을 금융화라고 부를 수 있다. 그러나 환란 이



후 IMF와 김대중 전 대통령이 전개한 개혁의 핵심은 기업(과 은행)을 주식시장에서 거래할 수 있는 상품으로 전환시키는 것이었다.(기업 경영권 시장의 형성, 소유지배구조 개혁과 주식시장 자유화) 이를 가능하게 만든 수단은 ‘부채비율 200%’ (기업)과 ‘BIS 8%’ (은행) 규제였다. 이렇게 기업과 은행이 결별하고 상품이 되자 외국인 투자자들이 몰려와 사들였다. 김대중 전 대통령의 기업·금융 개혁은 결국 초국적 금융자본이 한국의 기업과 은행을 재료로 머니게임을 벌일 수 있도록 경영권 시장을 개방한 조치였다. 한국의 경우 IMF 사태 이전엔 기업, 특히 국민경제와 고용에 엄청난 영향을 미치는 대기업과 은행을 자유롭게 사고파는 것이 거의 불가능했다는 점을 감안하면, 김대중 개혁은 신자유주의의 원시적 축적과정이다.

이 같은 기업·금융 구조조정과 함께 IMF가 강력히 요구했던 것이 바로 자본시장 개방이다. 이를 위해 김대중 정부는 지배 지분을 획득하려면 주식의 상당 부분을 공개매수토록 해서 적대적 인수합병을 까다롭게 만들던 장치(의무공개매수제)를 폐지하고, 국내 기업과 은행에 대한 외국인의 적대적 인수합병을 허용했다.(1998년 5월, 외국인투자촉진법<sup>2)</sup>) 같은 시기 외국인에 대한 주식한도가 폐지되었고, 2조원 이상 자산을 가진 국내 기업의 주식을 취득할 때 정부가 사전에 허가하던 규정도 없었다.<sup>3)</sup> 또한 외국인들이 10% 이상 투자할 때 대상 기업 이사회 의사결정 동의를 받도록 했던 규정도 폐지했다.

그 결과, 해외자본은 국내 대표 기업과 금융기관을 보유하게 되었다. 해외자본은 외환, 국민, 하나, 제일, 신한은행에서 1대(혹은 유일한) 주주이거나 50%를 상회하는 지분을 보유하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 삼성전자, SK텔레콤, LG화학, 포스코 등 국내 대표기업에 의미 있는 지분을 가지고 있다. 한편 자동차와 조선, 석유화학 등 한국경제의 ‘등뼈’ 라고 불릴 수 있는 산업들이 해외투자자들에게 넘어갔다.

그리고 이는 김대중 개혁의 부작용이 아니다. 오히려 목표였다고 봐야 한다. 국내 기업 및 금융기관을 세계 (자본)시장의 요구에 민감하게 만들어야 한다는 것(이를 위해 필요한 조치가 바로 기업의 투명성이다)은 주식가치가 떨어지는 기업은 인수합병되는 것이 당연하며 국가는 이런 과정을 오히려 촉진해야 한다는 ‘정언명법’으로 귀결되기 때문이다.

또한 이런 사태 전개에 비춰보면, 론스타 같은 해외 사모펀드가 시중은행을 인수하고 5조여 원의 수익을 챙겨 ‘먹튀’ 하는 것은 사실 자연스럽고 당연한 일이다. 세계적 자본이동의 차원에서 볼 때 사모펀드의 역할은 (세계)총자본의 효율성을 극대화하는 것이다. 사모펀드는 수익성 낮은 기업(주식가치가 낮은 기업)의 경영권을 인수, 효율화(비핵심 부문 매각, 정리해고)하는 방법으로 기업가치를 높여 되판다. 총자본의 입장에서 볼 때 이는 수익성 낮은 기업 부문에 고착, ‘낭비’ 되고 있

2) 외국자본에 대한 내국민 대우 원칙. 부동산임대, 도소매, 토지개발, 투자회사 등을 외국인 투자에 완전 개방. 외국인 투자자에게 광범위한 조세 인센티브 부여, 인가 시스템 간소화.

3) 국내 주식에 대한 외국인 투자제한 철폐. 국내 채권 및 단기자본시장을 외국인에게 개방.

4) 2007년 상반기 현재, 주요 은행에 대한 외국인 지분을 보면, 국민 84.8%, 신한 61.7%, 하나 81.0%, 외환 81.09%, 우리 10%, 제일 100%, 대구은행 65.7%, 부산은행 56.1%, 전북은행 28.1%, 기업은행 20.3% 등이다. 특히 한미은행과 제일은행은 상장도 폐지되었다.



는 자본을 그야말로 ‘해방’ 시키는 것이다. 그러나 국민경제와 기업, 노동자의 입장에서 사모펀드가 창출하는 경제, 혹은 자본의 효율성이 무한대로 추구되는 경제는 저성장과 경영불안, 고용 불안정으로 다가올 뿐이다.

이처럼, IMF 사태 이후 김대중 정부가 추진한 경제개혁은 ‘(세계) 자본시장의 활성화’ 라는 가치를 중심으로 국내의 사회, 경제, 문화 부문을 재조정하는 과정이었다. 1990년대 이전 한국 좌파들의 목적이 국가기구 장악을 통해 사회의 전 영역을 변혁하는 것이었다면, 1998년 이후 한국의 변화는 금융산업의 변혁을 통해 추진되었다.

### Ⅲ. 노무현 정부의 공격적 금융화 노선

노무현 정부는 김대중 정부의 이 같은 성과를 기반으로 공격적 금융화에 나선다. 한편으로는 한국의 금융화를 심화시키고, 다른 한편으로는 금융을 국가전략산업으로 키워 해외로 진출하겠다는 것이다. 그리고 이를 위해 ‘금융빅뱅’ 을 추진하고 있다.

금융 당국자들이 ‘혁명적 금융개혁’ ‘제로베이스 개혁’ 등의 ‘급진적’ 용어로 표현하고 있는 금융 빅뱅은 한마디로 ‘자본시장을 중심으로 은행, 증권, 보험업을 재편하겠다’ 는 것이다. 그리고 이런 재편의 동력은, 이하에서 서술하겠지만, 아마 ‘재벌’ 이 될 것이다.

우선 금융 빅뱅의 양대 축이 될 제도들부터 살펴보자. 바로 자본시장통합법(이하 자통법)과 한미 자유무역협정(FTA)이다. 우선 자통법은 금융투자 상품에 대한 규제를 종전의 ‘포지티브 시스템(positive system, 법률로 정한 상품만 출시 가능)’ 에서 ‘네거티브 시스템(negative system, 법률로 출시 불가라고 규정한 상품 이외의 모든 것이 출시 가능)’ 으로 완화했다. 저축 등의 은행상품에 대해 주식, CMA 등으로 대표되는 투자상품의 매력과 잠재력을 대폭 강화한 것이다. 이는 서민들이 자산을 은행 저축 보다 투자상품으로 보유하기를 정부 당국이 선호한다는 이야기다. 또한 자본시장 관련 업종의 겸업을 허용해서 주식·채권 인수 및 중개, 자산운용, 신탁, 인수합병 자문 등을 종합적으로 서비스할 수 있는 대규모 투자회사(종합금융그룹)의 설립을 유도하고 있다.

이런 자통법 시행이 예정되어 있는 상황에서, 진행된 한미 FTA 금융부문 타결안의 핵심은 해외 금융기관을 국내로 끌어들이는 것, 즉 해외 금융기관이 국내에 ‘상업적 주재’ 를 하도록 하는 것이다. 그 내용은 이렇게 요약된다.

“한국 내에 법인을 둔 해외 금융회사에는 어떤 금융서비스를 제공하는 것도 허용한다. 그러나 외국 금융회사가 한국 내에 법인을 두지 않고, 국내 고객에게 직접 서비스를 공급하는 경우엔 엄격하게 규제한다.”

다시 말해 해외 업체가 한국에 들어오기만 하면 국내 법인으로 취급되어 어떤 투자상품도 자유롭게 출시할 수 있게 된다.





이에 더해 자통법에 따르면, 증권사 등 금융투자회사는 은행의 고유 기능인 지급결제권을 가지게 된다. 그런데 증권사가 지급결제권을 가지게 되면 어떻게 되는가. 이미 투자상품을 다루고 있는 은행과 지급결제권을 가진 증권사(투자회사)는 예전과 달리 매우 비슷한 업무영역을 가지게 된다. 즉, 금융장벽이 그만큼 무너진 것이다.

이 뿐 아니다. 보험업계도 ‘얹전히’ 있을 리 없다. 지급결제권을 요구하게 될 것이며, 이미 분위기 조성에 나서고 있다. 그 다음 단계는 현재로서는 은행만 가능하고, 자통법 실시 이후엔 증권사(금융투자사)에도 허용되는 지주회사 형태를 보험사에도 허락해 달라는 이야기가 필연적으로 나올 것이다.

이는 지금까지 은행-은행, 증권사-증권사, 보험사-보험사 형태로 이루어져 왔던 금융업종 내 경쟁이 금융업종 간 경쟁으로 확대, 심화되리라는 것을 의미한다. 금융장벽 철폐, 즉 금융 빅뱅이 미국, 영국, 일본, 호주를 찍고 한국으로 밀어 닥치고 있는 것이다.

그런데 증권사와 보험사에 지급결제권을 부여한다는 것은 또 어떤 의미를 가지는가? 바로 재벌이 은행의 핵심적 기능을 가지게 된다는 것이다. 재벌그룹들은 증권사나 보험사를 자회사로 가지고 있기 때문이다.

즉, 현재의 제도 하에서 금산분리는 이미 ‘완화’ 되어 있다. 금산분리 철폐는, 이미 금융산업의 3대 축 가운데 증권업계와 보험업계를 주도하고 있는 재벌이 은행업에까지 진출한다는 것을 의미할 뿐이다. 이런 상황에서 생명보험사 상장이 허용됨으로써, 재벌들은 적어도 수십조 원에 달하는 투자금을 얻게 될 전망이다.

이런 상황이 전개되고 있는 가운데, 깜짝 놀랄 만한 일이 발생했다. 삼성그룹이 지난 2005년부터 ‘금산분리 관련 도상(圖上)계획’을 세우고 이를 추진해 온 사실이 ‘폭로’된 것이다. YTN의 지난 8월 30일자 보도에 따르면 “삼성그룹은 금산분리 정책을 폐지 또는 완화하기 위해 단계별 대응책과 계획을 마련했다”는 것이다.

또한 삼성은 내부 보고서를 통해 “2005년 하반기에 금산분리 과제가 본격 거론되도록 하고, 2007년에는 은행업무의 일부를 확보한 뒤 금융지주회사법 개정에 나서자는 시간표까지 제시하고” 있다. 그리고 현재의 시점에서 볼 때 이 계획은 ‘소름끼칠’ 정도로 정확하게 관철되었다.

다시 말해 ‘2005년 하반기 금산분리 과제의 본격 거론’은 때마침 이때부터 시작된 윤증현 금감위원장의 발언, 보수언론 및 경제신문들의 관련 기사 게재, 그리고 일부 국회의원들의 법안 제출 등으로 실현되었다. 정말 우연 같지 않은 우연이다.

또한 ‘2007년 은행업무의 일부 확보’는 지난 7월 3일 자통법이 국회를 통과함으로써 실현되었다. ‘은행업무의 일부’인 지급결제 기능이 삼성의 자회사인 금융그룹들에게 부여된 것이다. 이제 남은 것은 ‘금융지주회사법 개정’이다.

‘금융지주회사법 개정’은 자통법으로 설립할 수 있게 된 이른바 종합금융그룹에 은행까지 포함시키거나, 보험업을 중심으로 하는 지주회사의 자회사에 은행을 넣을 수 있게 하는 ‘법률 개



정' 이 될 것이다. 그리고 이를 위해 필요한 것이 바로 금산분리 철폐 내지 완화이다.

금산분리 철폐는 단지 '은행의 재벌 사금고화' 여부와 관련된 이슈만은 아니다. 금융 빅뱅과 재벌 그룹의 '지주회사화'가 진행되고 있는 이 시점에서 '금산분리 철폐'는 한국의 고용창출에서 절대적 비율을 점하고 있는 재벌그룹, 결국 국민경제의 향방에 대한 문제이다. 예컨대 삼성이 '금융중심 기업'이 되어 고용과 연구개발에서 멀어질 때 '자본의 효율성'은 극대화될 지 모르겠지만 국민경제는 치명적인 타격을 입게 될 것이다.

#### IV. 잠정적 보완책들

지금까지 봤듯이, IMF 사태 이후 10년, 그리고 앞으로 전개될 사태는 금융화의 심화이다. 제2차 세계대전 이후부터 1980년대 말까지 세계경제는 자본과소 상태였기 때문에 당시 저개발 국민경제의 과제는 '외자유치'와 이에 따른 부작용을 해소하는 것이었다. 그러나 1990년대 이후의 세계경제를 휩쓸고 있는 것은 과잉자본의 쓰나미이다. 이처럼 새로운 환경변화에 대해 '무엇을 할 것인가'는 한국 뿐 아니라 모든 선진 자본주의경제(advanced capitalist economy)에 절체절명의 과제라고 할 수 있다.

그러나 2차대전 이후 완전히 새로운 변화인 만큼 한국에서나 해외에서나 이에 대응할 수 있는 완벽한 대안이 제출되어 있는 것 같지는 않다. 그러므로 이 글에서도 금융화의 부작용을 일부나마 보완할 수 있는 방안에 국한해서 해외(특히 미국)에서도 실시되고 있는, 몇 가지 정책 대안을 서술하고자 한다.

우선 서브 프라임 사태 등 외부 충격에서 금융시스템의 안정성을 확보하는데 필요한 방안들이 있다.

▲ 한국은행법 개정 : 현재 한국은행의 목적은 통화신용 정책에 제한되며, “물가안정 목표의 달성에 최선을 다해야 하”는 것으로 규정되어 있다. 이는 중앙은행에 “인플레이션 잡으라”고 강요하는 것으로, 대한민국 국가의 기능을 금융자본의 최대 이해(물가안정)에 종속시키는 조치이다. 이런 점을 감안하면 한국은행이 통화량 조절에 실패해 부동산 과동이 초래된 것은 어쩌면 자연스러운 일이다. 중앙은행은 국민경제의 전반적 연관성 및 발전을 고려해서, 신용공급은 물론 국내 통화 규모에 영향을 미치는 외환거래를 통제할 수 있어야 한다. 또한 통화 질서를 교란하는 금융기관에 대한 감독권 및 징계권을 회복해야 한다. 한국은행법은 적어도 미국 연방준비은행 수준에 맞춰 개정되어야 한다. 연방준비은행법 제2조에 따르면, 미국 중앙은행의 통화정책 목표는 '물가 안정'과 함께 국민경제의 장기적 성장, 최대 고용 등을 모두 고려하고 있다.



▲ 외환 인계철선(trip-wire) 제도 : 정부가 설정한 외환수지 관련 지표가 위협되는 경우 국가가 외환시장에 ‘자동적’으로 개입하는 제도이다. 신규 외채를 제한하는 등 누적적 자본통제를 가할 수 있다. 인계철선 지표로는 ‘외화표시 부채와 국가 외환보유고 간의 비율’ ‘단기부채와 장기부채 간의 비율’ 등을 설정할 수 있을 것이다.

▲ 외환 세이프가드제 및 가변예치의무제의 실효화 : 이 두 제도는 이미 외환거래법을 통해 법제화되어 있다. 그러나 ‘중대하고도 급격한 변동’ 혹은 ‘심각한 어려움’ 등 추상적 표현으로 인해 실제 사태 발생 시에도 적절하게 대응하지 못할 위험이 크다. 발동 요건을 구체화하고, 특히 사모펀드 등 ‘법인이나 기업의 주식 또는 지분을 소유하는 투자’에 대한 예외조항은 삭제해야 한다.

또한 중장기적으로 해외 사모펀드의 국내 진출이 늘면서 국내 기간산업·전략산업에 대한 전략적 M&A 시도가 확대될 것으로 보인다. 사모펀드 등 투기자본의 창궐로 인한 피인수 대상 기업의 경영 및 고용불안, 금융시장 교란 등은 한국 뿐 아니라 전 세계적인 현상이고, 국가마다 나름대로의 대응방안을 실시하고 있다. 한국 역시 미국 수준의 기업·은행 소유 및 경영권 방어 장치를 마련, ‘지나친’ 금융 이동성이 실물 부문의 생산성을 저하시키는 경향을 억제할 필요가 있다.

▲ 기업 인수합병에 대한 방어 장치 : 국민경제에 중요한 산업 및 은행에 대한 인수합병에 대해 정부의 사전승인 규정을 명시하고, 승인되지 않은 인수합병의 경우 인수자의 의결권을 인정하지 않아야 한다. 이미 미국에서는 기간산업 및 안보 관련 산업에 대한 경영권 방어 장치로 엑스-플로리오법을 제정한 바 있으며, 상장 기업의 절반 이상이 ‘포이즌 필’을 정관에 포함하고 있다. 일본 역시 지난해 5월, 포이즌 필, 황금주, 복수의결권 주식 허용 등을 도입하는 등 적대적 인수합병에 대한 최소한의 방어제도는 전 세계적인 추세이다.

▲ 생산적 은행 소유지배구조법 제정 : 은행이 지닌 사회적 역할을 감안, 은행을 국가기간산업으로 규정하고 총량적 외국인 소유제한(예컨대 49%)을 설정할 수 있다. 이미 외국인 주주가 과반수 이상인 시중은행에 대해서는 역진금지 조항을 채택, 소유제한선 이하로 내려갈 때까지 외국인 지분 증가를 통제할 수 있다. 최근 연구 결과(박노영, 「외국계 TNC들의 소유구조와 지구화」 『경제와 사회』 통권 제73호, 2007. 3)에 따르면, 미국 금융·비금융기업들의 미국 국적성은 80~95%에 이르는 것으로 추정되고 있다.

또한 은행이 국민경제에 미치는 영향을 감안, 임원 중 한국 국적 소지자를 과반수 이상으로 규정해야 한다. 외국인 임원에 대해 ‘국내 1년 이상 거주’ 등의 요건을 부과하거나, 금융감독원이 해당 임원에 대해 ‘국내 금융권 및 경제 상황을 적절히 인식하고 있는지’ 검토하고 이에 대한 책임을 지도록 명문화할 수 있다. 다시 미국의 경우를 보면 은행에 대해 다음과 같은 규정을 두고 있다.(싱가포르, 캐나다, 독일, 영국 등도 법률이나 행정지도로 내국인 이사 비율을 유지하고 있다.)



“모든 은행 이사는 재직 중 미국 시민이어야 한다. 또한 이사 가운데 3분의 2는 취임 1년 전부터 은행이 소재한 주(州), 혹은 그 은행으로부터 100마일 내에 거주했어야 한다. 그 은행이 외국은행에 합병되었거나 자회사인 경우에도 미국 시민이 이사회에서 다수를 차지해야 한다.”

▲ 종업원 등 기업(은행) 관계자의 지분 소유 및 차등의결권 : 기업 전현직 노동자 등 관계인이 자사의 지분을 보유토록 하고 어떤 경우엔 이에 대한 차등의결권을 인정하는 제도이다. 이는 기업 수익의 배분을 통해 공동체 의식 및 충성도까지 제고할 수 있는 소유구조 안정화 방안으로 유럽 기업들 가운데서 채택되고 있다. 프랑스 3대 은행인 소시에떼 제네랄의 경우 전현직 직원들의 펀드인 피고용인 주식계획이 이 회사 자산의 7.4%를 보유하고 있는 사실상의 최대 주주이다. 더욱이 피고용인 주식계획의 의결권은 소유권의 2배 정도인 13.57%에 달하고 있다.(2005년 현재)

▲ 투자기간 연동 자본이익과세 혹은 사모펀드 규제법 : 투자기간(1~2년, 3~5년, 6~10년)에 따라, 그리고 투자 형태(경영권 획득, 포트폴리오)에 따라 자본이익세율을 차등화하는 법률을 제정할 수 있다. 예컨대 경영권을 획득한 대주주가 2년 이내 투자금을 회수하는 경우 자본이익에 대해 50% 이상 중과세하지만, 투자기간이 길어질수록 과세율을 낮추는 인센티브를 부과한다. 단순한 포트폴리오의 경우엔 대주주 보다 낮은 세율을 적용하지만, 투자기간에 따라 세율을 차등화할 수 있다. 이는 사모펀드 등의 단기 투기인 이른바 ‘먹튀’를 방지하기 위한 것으로, 장기적이고 생산적인 투자엔 오히려 적극적인 인센티브를 부여할 필요가 있다. 핵심적 내용은 조금 다르지만, 이미 미국에서는 은행이 사모펀드에 대출하거나 투자하는 경우 이를 감독기관에 보고하는 내용의 규제 법안이 제정되어 있다. 일본의 경우에도 사모펀드가 자사의 포트폴리오 운영에 대해 감독기관에 보고해야 하는 법안이 존재한다.(2007/09/18)

