

금융자유화의 정치:

1980년대 한국사례를 중심으로*

유석진**

- I. 들어가면서
- II. 이론적 논의와 분석틀
- III. 80년대 한국의 금융개혁
- IV. 설명과 분석
- V. 결론에 대신하여

1980년대 한국의 금융자유화는 매우 점진적이며 분절적인 과정을 통해 이루어졌다. 70년대까지의 발전국가가 가지고 있던 국가의 전면적인 금융지배에서 잉태된 경로의존성을 벗어나지 못하고 추진세력과 저항세력 간의 갈등은 금융자유화의 추진을 어렵게 만들었다. 총론에서의 상징적인 일치만 존재하였고 구체적인 청사진은 부재하였다. 각론에서의 자유화는 강한 정치력과 협상력을 가진 정치적 연합이 승자가 되면서, 유동적인 정치적 연합의 재편에 따라 부분적인 개혁이 서로 다른 속도와 방향으로 전개되었다. 민영화, 금리자유화, 정책금융, 사업 영역 조정 문제 등 모든 점들이 각론 차원에서의 특정 정치적 연합의 승리에 의하여 전체적 비전이 결여한 상태에서 자유화가 부분적으로 전개되었고, 이는 김영삼 정부의 지연된 개혁을 거치면서 97년 위기의 단초가 된다.

주제어: 금융자유화, 금융개혁, 경로의존성, 이익집단의 정치

* 본 논문은 2002년 한국학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음(KRF-2002-072-BS2012).

** 서강대학교 정치외교학과 교수.

1. 들어가면서

1997년 한국은 외환위기를 경험한 이후, 금융기관의 대규모 퇴출, 외환거래자유화 등을 포함하는 사상 유례 없는 규모의 금융개혁과 금융자유화를 단행한다. 이는 1995년 OECD에 가입하면서 약속하였던 금융 및 외환 부분에서 제시하였던 개방과 개혁의 속도와 정도를 훨씬 뛰어넘는 것이었고, 엄청난 사회적 파장과 경제적 피해를 양산해 내었다. 이 논문은 1948년 건국 이래 맞이한 최대 경제위기의 근원이 1980-90년대에 걸쳐 진행된 금융개혁과 금융자유화의 불일치에 있다고 보고, 미진한 금융개혁과 금융자유화의 역사적 진원지가 되는 1980년대의 금융자유화 과정을 분석하는 것을 목적으로 한다.

김영삼 정부는 집권 초기부터 금융개혁의 필요성을 인식하고 이를 위한 대외적 ‘발목 잡히기’ 전략의 일환으로¹⁾ OECD 가입을 강행하여 국내적 개혁의 기반을 마련하고자 하였다. 그러나 국내의 관련 행위자들은 금융개혁이라는 공공재의 생산을 위한 노력보다는, 금융개혁의 부담을 타 행위자에게 전가시키고 과실을 어떻게 사유화시킬 것인가에 골몰하면서, 금융개혁의 문제는 각 이해집단의 무임승차욕구와 더불어 정부의 갈등조정 능력의 부재 그리고 이를 해소하여야 할 정치권과 국회의 무능력 내지는 직무유기로 인하여 표류하게 된다. 그 결과 아주 느리면서 동시에 단편적이고 분절적인 금융개혁밖에 이루어내지 못한 ‘지연된 개혁’이 이루어졌고,²⁾ 외환위기로 촉발된 경제위기를 맞아 IMF와 국제금융계에 의한 ‘강요된 선택’을 하게 되었다. 즉, 김영삼 정부의 금융개혁은 ‘지연된 개혁과 강요된 선택’(유석진 1988, 315)으로 특징

1) 물론 OECD 회원국이라는 선진국 진입을 이룬 대통령이 되고자 하는 욕구도 존재하였을 것이다.

2) 이와 유사한 맥락에서 우정은(Woo-Cummings 1997)은 한국의 금융자유화를 ‘기어가기(slouching)’라고 표현하고 있다.

지워진다.

김영삼 정부가 ‘자연된 개혁’이라는 제한적 성과만을 보이게 된 원인은 물론 3당 합당을 통한 정권의 창출 때문에 태생적으로 가지게 된 정치력의 한계와 관련 이익집단의 강력한 반발에서 찾을 수 있지만, 보다 중요한 원인은 노스(North 1990)가 제시한 ‘경로의존성’에서 찾을 수 있다. 또한 이익집단의 반발이 민주화라는 정치적 공간의 확장을 통해 활성화되어 김영삼 정부의 금융개혁 시도를 자연 내지 좌초시켰다고 한다면, 권위주의 시절이었던 1980년대의 전두환 정부 하에서는 이와는 다른 금융개혁이 가능하였을 것인가에 대한 의문이 남을 수 있다. 이 글은 민주화라는 변수가 금융개혁을 수행하는 과정에 독립적인 영향을 크게 미치지 못하였다는 이론적 주장을 전제로 하고 있다. 권위주의 정부나 민주화된 정부나 강력한 이익집단의 반발에 부딪히게 되면 그 개혁 시도가 좌초하게 된다는 것이다.

김영삼 정부가 상속한 금융산업은 여러 측면에서의 개혁이 미진하거나 분절적으로 이루어진 누더기의 금융체제였다. 이러한 누더기 금융산업은 1980년대 권위주의 정부 하에서 이루어진 금융개혁과 금융자유화의 결과물이라고 할 수 있다. 이러한 자연된 금융산업 구조개편을 지적하면서 IMF는 이미 김영삼 정부의 출발 시점부터 금융개혁을 권고한 바 있다. 즉 IMF는 한국의 전통적인 발전전략 때문에 금융부분이 강력한 정부통제체제 및 미시경제차원에까지 이르는 정부 간섭의 중요한 수단이 되어왔고, 따라서 이러한 금융부분에 대한 개혁 없이는 경제에 대한 구조개혁이 이루어질 수 없으며, 금융개혁의 주요과제는 간접적인 통화정책수단개발, 정책금융의 점진적 축소, 금융 감독기능의 강화 등이라고 권고하였다. 이러한 IMF의 권고와 OECD 가입에 따른 금융개혁의 시도에도 불구하고 97년 위기 발생시, 한국의 금융산업은 시장 개방이라는 자유화에 걸 맞는 금융 감독 기능을 갖추지 못하여 위기의 조기 경보가 불가능한 상황이었다. 97년 위기를 설명하는 이론 중 한 갈래는

감독기능의 부재와 간접적 정책수단의 미확보를 중요한 요인으로 제기하고 있다. 이 논문은 이러한 요인의 근원이 바로 국내 이익집단의 저항에 있다고 보고, 그 근원을 1980년대의 금융 자유화 논의와 시행과정에서 찾고자 하는 것이다.

세계화되는 금융에 대한 개별국가의 대응은 크게 보아 금융자유화와 금융개혁의 과정으로 나누어 볼 수 있다. 금융자유화는 금융세계화의 추세와 압력에 따라 국내 금융시장을 어떤 정도와 속도로 외부에 개방하고 내적으로 자율권을 주는가의 금융개방과 자율화문제이다. 외환거래자유화, 외국은행에 대한 진입규제의 완화와 사업영역의 확장, 은행의 민영화와 금리자유화 등 탈규제(deregulation)와 관련된 조치들이 금융자유화에 속한다고 볼 수 있다. 금융개혁은 금융기관에 대한 관리감독 기능, 시장경쟁원리의 증진과 관련된 독과점 문제, 은행 경영의 투명성 등의 재규제(reregulation)와 관련된 조치라고 볼 수 있다.

한국의 97년도 외환위기를 설명하는데 있어서 많은 학자들은 OECD 가입 등으로 이루어진 금융자유화와 상응하는 수준으로 은행과 기업의 차입관행의 건전성 등에 관한 국내적 재규제가 이루어지지 않았던 점을 원인으로 들고 있다. 즉 금융조달과 외환거래 자유화 등에서의 탈규제에 걸맞은 건전성에 관한 재규제가 이루어지지 않았다는 것이다(Chang 1998; Weiss and Hobson 2000). 이러한 측면에서 본다면 금융자유화와 금융개혁의 부조화, 즉 과도한 금융자유화와 과소한 금융개혁사이의 불일치가 위기의 근원이라고 할 수 있다.

이 글은 이러한 지연된 개혁과 강요된 선택에 이르게 된 경로의 단초를 제공한 1980년대의 금융자유화의 시도와 좌절을 설명하고자 한다. 1980년대에는 금융개혁보다는 금융자유화에 관련된 사안들이, 특히 외국자본에 대한 개방보다는 국내시장의 자유화 문제가 주로 제기되었기 때문에 금융자유화와 금융개혁을 구분하여 설명하기보다는 금융자유화³⁾를 중심으로 논의를 전개하기로 한다. 왜 1980년대의 금융자유화

시도가 좌절하게 되었는지의 문제와 이를 둘러싼 정치적 갈등 그리고 좌절을 가져온 결정적 변수가 무엇인지를 설명하고자 한다. 2장에서는 이론적 논의와 분석틀을 설명하고, 3장에서는 80년대 금융자유화의 내용을 민영화, 금리자유화, 해외경쟁 도입 등의 측면에서 역사적으로 살펴보고, 4장에서는 특정한 형태와 속도의 금융개혁이 이루어지게 된 정치경제적 원인을 분석한다.

II. 이론적 논의와 분석틀

금융세계화는 각국의 통화제도 및 금융시장이 상호 밀접히 연관되면서 상호의존도가 높아지는 현상을 의미한다. 2차대전 이후 성립된 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제는 국내적 안정성과 국제적 안정성은 양립하기 어렵다는 인식 하에, 국내적 안정성의 확보를 위해 거시정책과 통화정책에서의 자율성을 국가에 부여하였고, 국제적 안정성의 확보를 위해 GATT와 IMF 등의 국제기구 설립을 통해 국가의 대외적 자율성에 일정한 제한을 가하였다. 길핀(Gilpin 1987)은 이러한 전후 국제경제질서의 특징을 ‘국내적으로는 케인즈주의, 국제적으로는 스미스주의(Keynes at home, Smith abroad)’로 명명하였다. 이러한 상호 모순되는 두 목적을 달성하기 위하여 무역금융을 제외한 자본의 이동은 국가에게 엄격히 통제할 수 있는 권한을 부여하였다. 무역부분에서는 자유주의적(decisively liberal), 금융부분에서는 비자유주의적(decisively illiberal) 질서가 도입된 것이다(백창재 2000). 전후에 성립된 국제경제질서를 러기(Ruggie 1982)는 ‘연계된 자유주의(embedded liberalism)’으로 명명하였다.

3) 보다 정확하게는 자율화를 의미하나 금융개방도 부분적으로 포함하기 때문에, 이하에서는 금융자유화를 사용한다.

이러한 비자유주의적 금융질서는 우선 미국 달러를 기축통화로 하는 금환본위제(gold-exchange standard)에 기초하여 있었고, 고정환율제에 의해 유지되고 있었다. 월남전과 케네디의 ‘위대한 사회(Great Society)’ 프로그램에 따라 미국의 재정적자가 확대되고 달러가 과도하게 유통되면서(overhang), 1971년 미국은 금태환 정지 선언을 한다.⁴⁾ 이어 변동환율제가 도입되면서 연계된 자유주의는 붕괴되고 신자유주의 시대로 진입하게 된다(정진영 2000). 국가의 통제 하에 있던 금융은, 선진국에서의 산업자본과 금융자본 간의 관계의 변화와 이에 따른 정치적 재편 그리고 선진국들의 국익 추구에 의해 국가의 통제를 벗어나 세계금융화하기 시작한다(Helleiner 1994).⁵⁾ 1980년대 중반 영국의 빅뱅(Big Bang)과 미국에서의 글래스-스티걸 법안(Glas-Stegall Act) 폐지 등을 통하여 금융과 외환시장은 시장적인 논리 차원에서만이 아닌 국가의 행동 차원에서도 세계적인 차원으로 통합되기 시작하였다. 즉 선진국들의 금융시장 개방 압력이 증대되기 시작한 것이다.

이러한 변화는 경제운용방식에서의 신자유주의의 등장과 맥을 같이 하면서 1970년대까지 케인즈주의적 합의에 기초하였던 개별국가의 경제정책이 더 이상 유효하지 않다는 것을 금융시장에서의 처벌을 통하여 보여주고 있다. 가장 구체적인 예는 1982년 프랑스의 미테랑 정부가 서유럽에서의 마지막 케인즈주의 정책을 시험하였을 때 외환시장과 금융시장의 처벌을 견디지 못하고 6개월만에 U-턴한 사례에서도 잘 볼 수 있다(Helleiner 1994).

4) 닉슨의 금태환정지 선언은 트iffin 딜레마(Triffin Dilemma)에 따른 것이다. 기축통화는 유동성과 신뢰성이라는 상충되는 가치를 확보하여야 한다. 세계무역의 원활한 흐름을 위하여 유동성이 충분히 공급되어야 하지만, 지나친 공급은 신뢰성의 저하를 가져와 기축통화로서의 위상을 위협하게 된다.

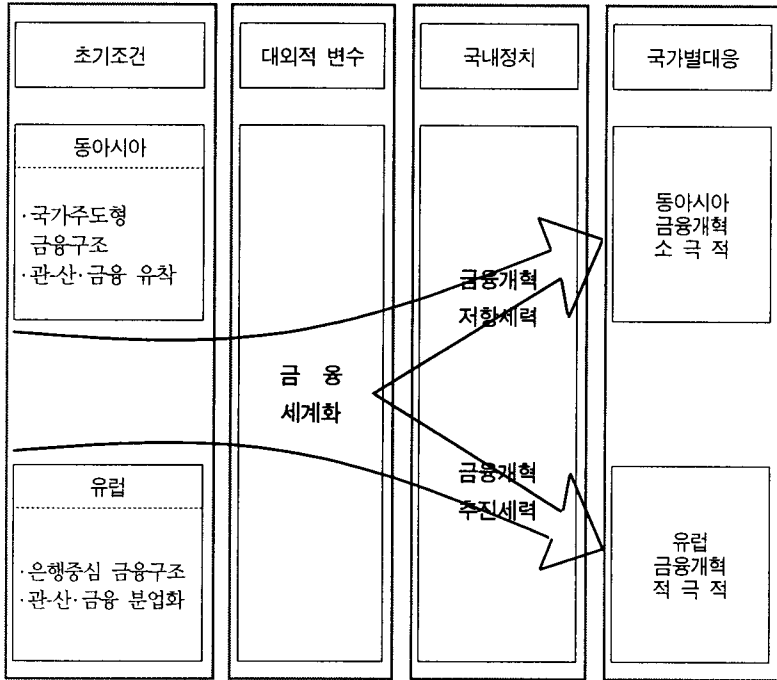
5) 금융세계화에 대한 시장중심적 설명은 금융기법의 발전과 역동적 시장원리를 강조한다. 이에 반하여 국가중심적 시각은 패권국의 정책적 의도의 결과물로 파악한다. 이에 대한 설명은 Cerny(1993) 참조할 것.

1980년대 한국에서 금융자유화가 논의되는 시점은 이러한 전세계적 신자유주의의 등장과 금융세계화가 진행되기 시작한 시점과 유사하다. 그러면 한국의 금융자유화에 영향을 준 변수는 무엇인가? 세계적 변화라는 외적 압력인가 아니면 내부에서 원인을 찾을 수 있는 것인가? 뒤에서 상세히 논의하겠지만 1980년대 한국에서의 금융자유화 논의는 외적 압력이 일정하게 환경변수로 작용하였지만, 구체적 속도와 정도 그리고 폭을 결정한 것은 국내정치라는 것이 이 논문의 주장이다. 이러한 이론적 주장을 검증하기 위하여 다음과 같은 분석틀이 필요하다.

분석적인 차원에서 1980년대 한국의 금융 자유화를 이해하기 위해서는, 발전국가 모델을 견지해온 동아시아국가 특히 일본(김용복 2003)과 대만(임혜란 2003)의 사례를 비교적 시각 차원에서 염두에 두면서, 발전국가에서 공통적으로 나타나는 보편성과 한국의 특수성을 규명해야 한다.

초기 조건으로서 동아시아와 유럽 국가들은 초기 금융제도에 있어서 차이가 존재하였다. 유럽형 금융제도는 은행 중심(bank-led)의 금융제도이지만, 일본, 한국, 대만 등 동아시아 국가들은 일반적으로 국가가 금융과 산업을 지배하는 국가주도(state-led) 금융제도의 특징을 가지고 있다. 즉 유럽은 중앙은행 및 금융기관의 독립성이 강하여 금융정책이 자율적인 반면에, 동아시아 국가들은 정부의 정책에 종속된 금융제도를 가지고 산업 정책적 고려에 의해서 금융정책이 추진되었다. 이러한 초기조건의 차이는 규제된 금융시장에서 기득권을 누리는 은행과 산업자본의 정치적 영향력을 증대시켜왔다. 동아시아에서 전반적으로 나타나는 소극적이고 점진적인 금융자유화와 금융개혁은 상당부분 이에 기인한다는 것이 이 논문의 핵심 주장이다. 이러한 금융자유화와 금융개혁의 경로의존성과 국내정치적 변수를 비교적인 차원에서 그림으로 정리하면 다음과 같이 도식화될 수 있다.

〈그림 1〉 금융세계화에 대한 동아시아와 유럽의 대응방식



하지만 이렇게 유사한 유형을 보이던 동아시아 국가들도 위기라는 국면을 맞이하면서 경로의존성에서 탈피하는 양상을 보이기도 한다. 이것이 바로 97년의 위기를 겪은 한국이 급격한 금융개혁과 금융자유화를 선택하고, 그렇지 않은 일본과 대만은 경로의존성에 의해 규정되는 모습으로 차별되는 양상을 보이게 되는 이유이다. 이는 다음의 〈표 1〉에 대한 설명에서 구체화된다.

커다란 이론적 틀은 거비치(Gourevitch 1986)가 제시한 ‘역전된 제 2 이미지(Second Image Reversed)’를 차용한다. 즉 선진국에 의해 주도된 금융세계화의 압력에 대응하여 국내의 금융개혁과 금융자유화를 추진함에 있어서, 대응 방식과 속도를 결정짓는 주요 변수는 국내 이익집단의 정치

라는 것이다. 즉 금융자유화를 추동하는 세력과 금융자유화에 저항하는 세력 사이의 정치적 싸움의 결과에 의해 내용과 속도가 결정된다.

독립변수는 외부요인인 국제적 압력의 정도와 국내요인인 국내의 제도적 배열 및 이익집단 정치를 들 수 있다. 외부요인인 금융세계화의 진전 정도에 따라 국제적 압력이 직접적인 독립변수로 등장할 수도 있다. 97년의 외환위기가 그러하다. 그러나 일상적인 차원에서는 정상수치 혹은 무역수지의 문제와 통상압력 등이 환경변수로 작용하면서 금융개혁이 사회적 쟁점(social agenda)이 되느냐, 된다면 어떠한 강도로 되느냐의 문제를 결정하게 된다.

국내적 독립변수인 제도적 배열과 이익집단정치는 추진세력과 저항세력으로 나누어볼 수 있다. 금융자유화를 추진하는 세력으로, 외압을 국내에 전달하고 이를 통하여 국내적 개혁을 달성하려는 일부 정치인들과 신자유주의적 사고를 지닌 경제 관료들 들 수 있으며, 한국의 경우 신자유주의적 관료(경제기획원)와 한국은행을 들 수 있고, 새롭게 금융시장에 진출하려는 국내외의 새로운 금융자본을 들 수 있다. 저항세력으로는 금융 자유화를 통하여 실질적인 이자율의 변동과 기득권을 상실하게 되는 집단, 즉 한국의 재벌과 이들의 이해를 대표하는 상공부, 그리고 폐쇄된 시장에서 기득권을 누리고 있던(국가의 통제 하에서 있으면 불이익을 받는 경우도 있지만) 기존의 은행들을 들 수 있다.

〈표 1〉 금융자유화의 요인과 성과에 따른 국가분류

독립변수 / 종속변수		종속변수(금융자유화의 속도와 수준)	
		소극적이고 미진한 자유화	적극적이고 포괄적인 자유화
독립변수	외부요인	일본	1997년 이후의 한국
	국내요인	97년 이전의 한국, 대만	미영 등 금융선진국

종속변수로서의 금융자유화는 정부의 금융산업에 대한 규제완화조치와 금리자유화 그리고 외환자본시장의 개방 정도 등을 통하여 보여줄 수 있다. 위의 독립변수와 종속변수에 따라 동아시아 국가를 비교적인 차원에서 분류하여 보면 다음과 같다.

일본의 경우를 보면 미국을 중심으로 하여 금융시장개방과 개혁에 대한 지속적이고 강력한 압력이 있었음에도 불구하고 금융자유화의 성과는 매우 미진하였다. 이는 97년 이전의 한국과 유사한 양태로서 국내 정치적인 설명을 필요로 한다. 하지만 97년 위기 이후 한국은 다른 경로를 밟아 나아가기 시작한다. 즉 97년까지는 동일성이 부각되다가 97년 이후에는 차별성이 부각되기 시작하는 것이다. 이러한 차별성의 근원을 밝히기 위해서도 80년대가 제공하는 경로의존성에 대한 분석은 필연적이라고 할 수 있다.

동일한 국제적 시장의 압력에 처해서도, 개별국가의 대응이 다르게 나타나고 있다는 점은 각국의 금융자유화의 구체적 내용이 외압과 시장의 압력으로 환원되어 설명되지 못한다는 점을 반증하고 있다. 국제적 압력에 저항하거나 순응하는 국가의 능력과 의지는 개별국가가 세계시장과의 접합 방식에 의해 영향을 받을 것이다. 외국자본에 대한 의존도가 높은 국가일수록 교섭력과 저항력이 떨어질 것이다. 경상수지 적자와 외환보유고에 심각한 위기가 생길 때, 국내 정치세력간 힘의 배분에서 금융자유화를 선호하는 세력이 유리한 위치를 점하게 되고, 가속적인 금융자유화와 금융개혁이 이루어질 것이다(Lukauskas & Minushkin 2000, 702-705).

경상수지 적자 시 기존의 일국적 차원에서 규제된 금융시장에서 기득권 보유집단의 반발이 어떠한 형태와 정도로 나타나는가, 더 나아가서는 규제된 금융시장의 탈규제를 통하여 이익을 보게 될 집단의 정치적 압력은 어떻게 나타나는가, 그리고 정치가와 관료들은 이러한 이익집단의 갈등을 반영하기도 하면서, 자신들의 재선이라든가 관할권의 유

지를 위하여 어떠한 이해관계를 가지는가에 따라 구체적인 대응의 정도와 속도가 결정된다.

반면 이렇게 규제된 금융시장에서 새로운 사업기회를 모색하는 외국자본과 신규 진입자들은 금융자유화를 선호하는 세력이 된다. 여기에 정치적인 목적으로 경제시스템의 변화를 시도하거나, 이념적인 이유에 따른 개방론자들은 이러한 세력의 압력을 적극 활용하여 자신의 목적을 달성하려고 시도한다.

1980년대 한국에서의 금융자유화를 둘러싼 국내정치는 바로 이러한 기득권자의 저항과 신규진입 희망자들의 이익집단 정치와 이를 매개하는 정부관료, 그리고 정치경제적 정통성을 확보하려는 정치 엘리트들의 합종연횡에 의하여 결정되어졌다. 그 결과 금융세계화라는 국제적 압력에 대응하여 일관된 목표와 방향을 설정하지 못하고, 개별 사건이나 미시적 차원에 머무는 대응을 하여 온 것이 사실이다. 그 결과 1980년대의 금융개혁의 과제는 미완으로서 1990년대의 숙제로 넘겨지게 되었다. 그러나 1980년대 금융개혁의 시도는 신자유주의와 금융세계화에 대해 처음으로 보여진 대응이라는 점과 금융산업을 둘러싼 국내정치적 균열구조를 파악할 수 있다는 측면에서 중요성을 지닌다.

III. 1980년대 한국의 금융개혁

1980년대 주요한 금융개혁을 역사적으로 정리해보면 다음과 같다.⁶⁾ 취약한 정통성을 안고 출범한 전두환 정부는 폭등하는 물가를 잡는 것을 정책의 최우선 과제로 설정하는 안정화정책을 펼치게 된다. 즉 취약

6) 이 부분은 경제기획원(1994), 이장규(1991), 정운찬(1991), Choi(1993)에서 재구성한 것임.

한 정치적 정통성을 경제의 안정이라는 경제적 정통성의 확보를 통하여 만회하려 하였다. 그러나 이는 싼 자본을 확보하려는 재계의 이해관계와 상충하면서 다양한 형태의 그렇지만 일관되지 않고 때로는 상호모순되는 금융자유화로 등장하게 된다.

은행 민영화와 관련하여, 80년 12월 정부는 “일반은행경영의 자율화 방안”을 마련하여 정책금융 축소, 부실채권 정리, 은행 내부경영에 대한 각종 규제폐지를 위한 정부 보유주식 매각을 통한 민영화 계획을 추진한다. 이를 통하여 한일은행(81), 서울신탁은행(82), 제일은행(82), 조흥은행(83)의 매각이 실행된다. 금융산업에 대한 진입장벽도 완화되어 80년대에 걸쳐 5개의 시중은행이 신규 설립되고, 다수의 비은행 금융기관이 설립된다.⁷⁾ 은행자율화를 법적·제도적으로 뒷받침하기 위해 83년 은행법 5차 개정을 단행하여 「금융기관에 대한 임시조치법」을 폐지한다.⁸⁾

진입장벽과 영업영역의 탈규제와 관련한 조치도 꾸준히 이루어졌다 (Choi 1993, 45-49). 경쟁촉진과 국제금융시장과의 연계를 강화하기 위한 목적으로 1981년 재무부는 금융산업에 대한 진입장벽을 낮춘다. 그 결과 외국계 은행의 국내점 신설과 영업활동이 증대된다.⁹⁾ 국내은행의 진입장벽도 지속적으로 낮아져 85년에 7개였던 시중은행이 90년에는 10개로 증가하고, 그 결과 92년에 전국적 시중은행이 13개로 증가한다.

진입장벽의 완화에서 제외된 비은행 금융기관들은 79년에 투신사협

7) 81-87년 사이 12개의 투자금융회사, 1개의 투자신탁회사, 57개의 상호신용금고, 신용협동조합, 상호금융회사가 설립된다.

8) 은행법 개정의 주요 내용은 첫째, 금융기관의 자율경영체제를 뒷받침하기 위해 은행감독원장의 포괄적 지시명령권을 삭제하고 은행감독원장의 금융기관 임원 서출 승인권을 삭제하고, 둘째, 민영화 이후 대주주가 금융기관의 경영에 지나치게 개입할 수 없도록 동일인 주식소유 상한을 의결권이 있는 발행주식의 8%로 설정하였다. 셋째, 금융기관의 민영화, 자율화 이후 금융자원이 자의적으로 편중되는 것을 막기 위하여 동일인 대출한도 초과액의 승인기준을 강화하고 동일인에 대한 지급보증한도를 신설한다.

9) 신한은행(82년 7월), KorAm은행(83년 3월) 등이 인가되었다.

회를 설립하여 전면적인 진입규제 완화를 요구한다. 1982년 장영자 사건의 영향으로 투신사협회의 입지가 강화되면서 제2금융권의 진입장벽을 완화하여 1년 사이에 12개의 단기금융회사와 57개의 상호신용금고가 설립된다. 제2, 3금융권은 안정화 정책 시기에 자금조달의 용이한 창구로 인식한 재벌이 주로 진출한 분야였다. 제2, 3금융권은 1990년대 미진한 금융개혁을 통해 관리감독의 부재지역이 되면서 외환위기를 불러오는 중요한 채널이 되기도 한다.

비금융권의 수탁고가 급증하자 시중은행은 업무영역의 확대를 정부에 요구하여, 각종 회사채와 정기예금증서, 새로운 형태의 저축계좌 설립 등의 영업이 금융권에 허용된다. 예금, 투자, 증권 등에 대해 업무영역을 확장하고 새로운 금융상품을 도입하는 조치를 통하여 겸업주의를 향한 첫걸음을 내딛게 된다.

금리자유화 조치도 꾸준히 이루어져 81년 투자금융회사에 회사채의 금리를 자율화시켰고 84년에는 콜금리를 86년에는 양도성 예금금리, 88년에는 여신이자율을 자유화시켰다. 88년 5월 재무부는 불가피한 자본시장개방에 대비하여 이자율 자유화 정책을 촉진시키기로 결정하고, 우선 시중은행과 제2금융권의 대출금리를 점진적으로 자유화시키고, 미국식의 프라임레이트 제도를 도입한다. 하지만 수신금리의 자유화는 기존의 시장점유율이 급격하게 변화하지 않을 것이라고 재무부가 확신할 때까지 유보한다. 88년 12월부터 재무부는 자유화정책을 추진하나, 이자율 급등 기대로 인해 통화팽창이 발생하고 여기에 89년 4월의 총선이 겹치면서 인플레이가 가속화되자 재무부는 자유화 정책과는 역행하여 은행에게 대출한수를 강요한다. 금리자유화 계획은 전면 유보되고 다시 창구지도가 실시되었다(김흥기 1999, 393). 기업의 높은 부채의존도와 미성숙한 금융시장이라는 구조적 조건 하에서 이자율을 자유화한다는 것이 얼마나 어려운지를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

금리자유화와 직결되는 정책금융의 축소 내지 폐지에서는 거의 진

전이 없는 상태였다. 은행신용대출 중에서 정책금융은 80년 68.2%에서 82년 62.1%로 감소하나, 83년에는 67.9%, 84년에는 69.9%, 85년에는 70.5%로 다시 증가하고 이후 이 수준을 유지하고 있었다(Choi 1993, 52). 통화규제방식도 종전의 직접관리 방식을 지양하고 88년 12월 이후 간접규제방식으로 전환한다. 하지만 이후에도 여신규제가 지속되는 등 실질적인 의미에서의 간접규제는 달성되지 못하였다(정운찬 1991, 45).

국내시장의 대외개방에 관하여는 81~87년간 2개의 합작은행, 22개의 외국은행지점, 2개의 외국 생명보험회사 지점, 3개의 합작 손해보험 회사가 설치되었다. 외환거래의 자유화는 거의 진전된 것이 없었고, 오히려 환율의 인위적 조정을 통한 경상수지 관리가 일반적인 방식으로 행해지고 있었다. 예를 들어 외환자유화는 적자보존 및 부족자원 조달에 역점을 두어 경상수지의 적자 시기에는 절하운용(80년 말 660원에서 85년 890원/\$)을 하였고 경상수지 흑자기에는 절상운용(89년 680원)을 하는 방식으로 개입하였다. 자본시장 자유화는 81년 자본시장 자유화를 위한 단계조치를 발표하여 88년까지의 자본시장 국제화 중기계획을 수립하나 제대로 실행된 것이 없었고 자본 유출자유화 보다는 자본 유입자유화를 선호하였다.

대외자본거래의 규제완화는 경제개방의 마지막 단계로 미루었다. 급속도의 수출성장과 함께 한국은 80년대에 국내금융 규제완화보다 수입자유화를 더 적극적으로 추진할 수 있었다. 자본계정 개방의 지연은 수입자유화 과정과의 충돌을 피할 수 있었다(남상우 1993, 111).

위의 다양한 자율화 조치에도 불구하고 80년대의 금융자유화 시도가 소기의 목적을 달성하지 못한 이유는 여전히 “금융당국은 일반상업은행의 최고경영자인 은행장을 직접 임명함으로써 상업은행의 내부경영에 직접, 간접으로 깊이 개입”(정운찬 1991, 46)하고 있었기 때문이다. 80년대 지속된 금융자율화의 요란한 구호에도 불구하고, 실질적인 금융자율화가 진행되지 않은 근본적인 이유는, “실질적인 금융자율화

의 성공을 위해서는 정부의 경제개입의 목적 및 방식의 수정을 통해 정부와 기업간의 통제관계가 근본적으로 변화되어야 하기 때문”(정운찬 1991, 47)인데, 이에 대한 근본적인 성찰이 없었기 때문이다. 남상우는 “한국에서 대부분의 금리를 아직까지 규제하고 있는 주요한 동기는 대출이자율이 높아지는 것을 방지하고 일반적으로 재무구조가 취약한 기업들이 금융공황에 빠지는 것을 막기 위한 것이다. 따라서 추가적인 금리자유화는 70년대의 유산인 금융의 미발달에 의해 제약받는다”(남상우 1993, 104)라고 지적하고 있다. 즉, 발전국가적 유산인 관치금융의 경로의존성이 작동하였던 것이다.

이러한 경로의존성에서의 탈피 노력 부재와 더불어, 금융권과 제2,3 금융권 그리고 각 이익집단은 자신에게 유리한 자율화방향만을 추구하였고, 국가의 금융산업에 대한 장기 비전의 부재가 이러한 이익집단의 정치를 더욱 혼란스럽게 만들었다고 볼 수 있다.

IV. 설명과 분석

금융자유화를 둘러싼 주요 국내 행위자는 정치권(집권세력과 야당), 관료(재무부와 기획원, 한국은행), 금융자본(은행, 제2금융권), 산업자본(재벌 중심의 전경련, 중소기업 중심의 대한상의), 언론과 사회세력을 들 수 있고, 외부행위자는 국제금융계와 미국 그리고 IMF를 들 수 있다.

이 시기 금융자유화를 이끈 주된 동인은 내적인 경제적 모순의 해결 즉 정치적 정통성의 문제를 해결하기 위한 경제적 정통성의 확보를 추구한 경제적 안정화 정책과 재벌들의 팽창적 정책 사이의 문제를 어떻게 금융자유화 속에 담아낼 것인가의 문제로 제기되었다. 80년대 초반 경제적 안정화의 지속적 추구는 정치적 정통성의 부재라는 정권의

태생적 한계와 맞물려 있으며, 이의 이면에는 신자유주의적 경제 사고를 하는 김재익 등으로 대표되는 신자유주의적 경제 관료들의 전면 부상과 밀접하게 연관되어 있다. 즉 전두환 정부 초기의 개혁은 신자유주의적 정책사고가 정책결정과정에 침투하고 결정권을 장악하면서 발생한 것으로 당시의 제도적 구조적 여건의 장벽을 뛰어넘지 못하면서 제한된 형태의 개혁밖에 달성하지 못하는 결과를 초래하게 된다.

이 시기 동안 외적인 압력은 결정적 요인이라기보다는 주변적이거나 상황적인 요인으로만 작동하였다. 변화의 주된 동인이 되기에는 압력의 크기나 내용에 있어서 중요하지 않았다. 물론 80년대 중반 전반적인 통상협상의 장에서 금융산업이 미미한 부분으로 제기되었고,¹⁰⁾ 이에 의해 외국계 은행의 국내 지점 신설이 가능해졌으며, 보험회사의 부분적 진출이 이루어지기는 하였지만 그것 자체가 한국의 금융자유화를 촉진시키고 방향지우는 것은 아니었다. 외압은 전두환 정부보다는 노태우정부에서 그 중요성을 더하게 된다. 즉 한국이 엄청난 대미무역흑자를 기록하기 시작한 85년을 기점으로 하여 금융개혁에 대한 요구는 증대한다. 압력의 방향은 환율에서 시작하여 국내금융개혁, 그리고 금융시장개방의 순으로 진행되는 것을 보았을 때, 미국의 입장에서는 아직 한국의 금융시장은 크게 중요한 시장이 아니었고, 규모가 커짐에 따라 압력을 증대하여 왔다고 볼 수 있다.

86년 8월 미 베이커 재무장관은 무역불균형을 해소하기 위해 원화 절상을 요구하기 시작하였고, 이에 대응하여 한국은 87년 3월 코리아 펀드를 설립하여 월가에 상정하게 된다. 그리고 같은 6월 IMF는 원화를 절상하고 시장개발을 가속화할 것을 권고하게 되고 한국은 7월 11일 외환거래 자유화 방안을 발표한다. 87년 9월이 되어서야 한국의 보험시장

10) 1983년 가을 미상원의원 간(EJ. Garn)은 한국을 방문하여 미국은행 지점들에 대한 차별 완화를 요구했고, 리건(재무부장관)도 한국정부에 대해 미국 금융기관에 대한 동등한 대우를 요구하였다(윤영관 1996, 280).

을 전면 개방할 계획을 수립하여 발표하게 된다. 즉 80년대 중반까지 외적 요인은 금융개혁의 독립변수로 기능하였다고 볼 수 없고, 80년대 후반이 되면서부터는 환경변수로서 더 나아가서는 독립변수로 기능하기 시작하였다고 볼 수 있다. 80년대 후반 한국의 금융시장과 관련된 미국의 움직임은 1987년 대미무역수지흑자에 대한 비판, 1988년의 중합무역법안(Super 301) 통과, 1989년 프라이머리 딜러즈 법안(Primary Dealers Act of 1988)에 의거한 ‘상호적인 내국인 대우(reciprocal national treatment)’에 따라 미금융기관에 대한 대우 개선 요구 등으로 정리될 수 있다(윤영관 1996, 280-281).

이러한 미국 측의 요구는 1989년 한미 재무부 당국간의 금융정책회의를 정기적으로 개최하기로 합의하면서 공식적인 채널을 통한 국제적 압력으로 등장하게 된다. 환율과 외국 금융기관의 내국인 대우 그리고 이자율의 전면적 자유화, 외환 통제 제거 등이¹¹⁾ 이 회의를 통하여 제기되면서 정부는 1991년 8월 금융자유화의 1단계 추진계획을 발표하게 된다. 즉 80년대 외압은 특정 영역에서 시장개방의 효과를 가져오기는 하였지만, 전체적인 한국의 금융자유화를 추동하는 핵심적인 변수는 아니었다.

오히려 금융자유화는 국내적인 논리와 사건 그리고 이익집단의 정치에 의해 규정되었다. 간략한 주장을 정리한다면 다음과 같다. 금융자유화에서의 큰 변화는 정치적 변화와 맞물리면서 대중적 정치쟁점이 되는 총론의 경우에 있어서는 어느 정도의 방향선회가 이루어진다. 그러나 구체적이고 자세한 각론의 영역에 들어가 정치적 가시성이 떨어지고 대중이 이해하기 어려운 수준의 쟁점이 제기될 경우에는 이해관계를 가

11) 구체적으로는 “은행업의 경우 지점당 영업기금을 자본금으로 의제하고 이것을 기준으로 각종 영업활동의 규모를 제한하는 현재의 외국은행 국내지점에 대한 규제의 변경, 소매금융 확대의 전제가 되는 지점 확충에 대한 제한 철폐, 여타 금융 업무를 추가하는 데 대한 승인 등을 포함시켰으며, 보험업, 증권업의 경우 외국인 단독 또는 한국 기업과의 합작을 통한 현지법인의 신, 증설에 대한 승인을 요구”한 것 등이 포함되었다(정운찬 1991, 99).

진 집단만이 동원되는 이익집단의 정치 양상을 띠게 된다.

금융자유화가 대중적 사안이 되면서 정치적 가시성이 높아지게 되는 사례를 살펴보면 다음과 같다. 금융자유화의 핵심인 한은독립문제는 87년 민주화와 맞물리면서 핵심적인 사항으로 등장한다. 또 다른 예인 금융실명제의 문제는 전두환 정부 시절에는 정치적인 차원(정치적 정통성의 확보)과 신자유주의적인 사고와 연계되어 있었고, 노태우정부에서는 사회적 쟁점으로 등장한다. 그러나 선언적 차원에서의 한은독립과 금융실명제의 도입은 이루어지나, 구체적으로 한에 어디까지 독립성을 허용할 것인가, 금융실명제의 폭과 속도는 어떻게 할 것인가 등의 문제에 부딪히면서 각종 이익집단이 동원되고 자유화는 좌초하게 된다.

우선 전두환 정부는 취약한 정통성의 문제와 경제적 실패를 교정하여야 한다는 정치적 명제를 안고 출범하게 된다. 취약한 정권과 신자유주의적 경제 관료의 등장이 맞물리면서, 한국경제의 병폐를 은행의 관치와 정부의 정책금융이라고 진단하게 되고 이의 해소가 핵심적인 사안으로 등장하게 된다. 이를 대중적 쟁점으로 만드는데 성공한 신자유주의적 정책관료들은 비록 금리자유화 등의 은행의 관치를 해소한다는 측면에서는 실패하지만, 은행의 민영화라는 부분에서 제한적이나마 일정한 성과를 달성한다.

재벌은 은행의 민영화라는 정치적 쟁점의 공간에서 이것이 가져올 추가 이자부담 때문에 저항을 하면서도 이것이 가져올 금융자본의 지배가능성을 확인하고 환영하게 되는 이중적 태도를 보이게 된다. 하지만 재벌의 금융지배 방지라는 대중적인 정치적 명분을 장악한 정치권이 이 사안의 정치적 가시성을 높이는 방식으로 대응함으로써 개별주주의 지분소유상한선이 제한되는 결과를 가져오게 된다. 그 결과 ‘은행 주인(정부가 아닌) 찾아주기’를 통한 은행의 책임 경영 확보라는 측면과 재벌의 은행 지배 방지라는 두 가지 측면이 맞물리면서 딜레마에 빠지게 된다. 개별주주의 지분소유에 상한선을 두었을 때 민영화되는 은행을 인

수할 자본을 가진 주체가 없다는 것이 당시 한국의 딜레마였던 것이다.

81년 4월 한일은행이 민영화된 이후 큰 진전이 없는 상태에서, 경기 침체가 지속되는 가운데 추가 민영화는 난관에 봉착하게 된다. 재무부는 성급한 민영화가 부실을 불러올 가능성에 주목하여 정부규제를 다시 강화한다. 민영화보다는 민영화된 은행에 실질적 자율성을 부여하되 문제 해결사로서의 정부의 역할을 증가시키는 것이 중요하다는 전통적인 견해로 선회하게 된다. 더 나아가 은행장에 인사권은 계속 장악하고 있었기 때문에 은행 민영화의 논리와 실천은 구두선에 그치고 만다. 이러한 정부의 은행지배가 계속되는 한 금융자유화의 핵심인 금리자유화와 정책 금융의 축소 등의 과제는 한계에 봉착할 수밖에 없는 구조에 처해 있었다.

이러한 난관은 82년 5월의 장영자 사건으로 일대 전기를 맞이하게 되면서 금융자유화가 다시 급물결을 타게 된다(Choi 1993, 44). 장영자 사건으로 정부에 대한 신뢰가 하락하고 야당의 도전이 거세게 되자 정부는 경제 관료를 전면적으로 교체하게 되고, 이 과정을 통하여 신자유주의적 금융 자유화론자들이 급속한 자유화에 반대하고 있던 재무부의 상충부를 장악하면서 전면에 배치된다(이장규 1991, 158-162). 그 결과 정부는 수출금융까지 포함하는 정책금융에 대한 특혜자율을 폐지하고, 3개 은행의 민영화를 추진하고 참여기업의 자기자본비율 기준을 완화하여 제일, 서울 신탁(1982), 조흥(1983)이 민영화된다. 즉 정치적 쟁점화가 되어 대중적 가시성이 높아져 사회적 지지가 형성되었을 때 획기적인 조치가 가능하였던 것이다. 즉 정부 내부에서의 힘의 균형의 변화에 의해서만이 아니라, 사회적 지지를 획득하였을 때 자유화론자들의 정책이 시행될 수 있었던 것이다. 물론 정책금융과 관련된 부분은 발전 국가라는 경로의존성에 갇혀 있었기 때문에 시간이 경과하면서 앞에서 설명한대로 다시 부활되는 경험을 하게 된다.

같은 선상에서 87년의 민주화는 금융개혁의 중요한 분수령을 이루게 된다. 노태우 정부는 집권 초기 ‘민주화 추세에 맞는 금융자율화 추

진'이라는 목표를 제시하고, 1년 이내 금융산업 합리화, 중앙은행 독립, 정책금융 축소 등을 집권정당의 우선 공약사업으로 발표한다. 또한 금융실명제에 대한 강력한 추진의지를 천명한다. 그리고 외환거래에서도 제한적이거나 일정한 정도의 자유화 조치를 취하게 된다. 하지만 이렇게 제시된 정책들은 정치적·경제적 환경의 변화에 따라 거의 철회되는 퇴보를 경험하게 된다. 다시 말하여 제시되는 주요한 금융개혁의 안과 내용은 거의 정치적인 변화로부터 도출되었고, 그에 따라 일정하게 효력을 발휘하기도 하지만, 그러한 정치적 조건과 지형이 변화하게 되면 예외 없이 철회되거나 후퇴하는 경향을 보이고 있다.

80년대 후반 중앙은행독립, 금리자유화, 그리고 정책금융 축소 등은 흑자경제관리에 난조를 보이며 인플레이와 부동산가격 상승에 따른 경제적인 압력, 그리고 주식시장의 거품과 붕괴 그리고 여소야대 정국의 타개를 위한 3당 합당 등을 통하여 거의 모두가 철회된다. 그나마 공표되었던 제한적 외환 거래 자유화도 국제수지가 적자로 돌아서면서 다시 후퇴하는 양상을 보인다.

정치적 가시성이 낮고 대중적 쟁점이 되지 못한 구체적 사안이 이익집단 정치의 양상을 띄게 되면 금융개혁이 진행, 좌초하게 된다. 진입장벽과 영업영역의 탈규제와 관련된 부분을 살펴보면 극명하게 드러난다(Choi 1993, 45-49). 경쟁촉진과 국제금융시장과의 연계를 강화하고자 하는 목적에서 진입장벽과 영업영역을 탈규제해야 한다는 논리가 80년대 초중반에 걸쳐 신자유주의적 경제 관료로부터 등장하기 시작한다.¹²⁾ 81년 재무부는 진입장벽을 완화하기 시작하고 85년 재무부는 외국계 은행지점이 수출금융과 신탁시장에서 한국은행의 재할인기금을 사용할 수 있도록 허용하고 86년 이후 모든 영업에서 한인의 재할인기

12) 금융선진국인 미영에서 비슷한 시기에 이러한 논의가 힘을 얻기 시작하였다는 세계사적 시간대와 연관하여 파악할 필요가 있다. 즉 국제적 수준의 인식공동체의 힘을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

금의 사용을 가능하도록 허용한다. 외국금융자본에 대한 부분적 시장 개방 조치였으나 전면적 자유화와는 거리가 먼 것이었다.

국내은행의 진입장벽도 지속적으로 탈규제 된다. 비은행 금융기관이 설립한 투신사협회는 금융탈규제를 요구하고 80년에 은행과의 이자 소득세 차이를 없애는데 성공하고 82년 장영자 사건으로 투신사협회의 입지가 강화되어 83년 1년 사이에 12개의 단기 금융회사와 57개의 종금사가 설립된다.

제2금융권의 국내저축 수탁고가 급증하자 시중은행은 업무영역의 확대를 정부에 요구하게 되고 82년 재무부는 시중은행의 회사채 취급을 허용하게 된다. 이는 영업기반이 취약하고 신뢰도가 약한 제2금융권에 위협이 되었고 투신사협회는 강력히 저항한다. 하지만 재무부는 은행에 새로운 사업영역을 계속적으로 인가한다. 이에 대항하여 투신사협회는 모든 금융영역에서의 탈규제를 요구하게 된다. 즉 정부의 금융권에 대한 특혜의 철폐와 제2금융권에 대한 동일한 지원과 보호를 요구한 것이다. 전면적 탈규제를 하지 않는다면, 제2금융권의 독자적인 영업영역을 금융권으로부터 보호해달라는 것이었다.

이 시기의 논쟁구도를 살펴보면 다음과 같이 정리된다. 은행협회는 은행권과 비은행권에 대한 규제의 차이가 은행의 성장을 저해하고 수익구조를 억누르고 있다고 주장하면서 일반은행(general banking) 개념에 기초한 업무영역의 탈규제를 주장하였다. 반면 투신사협회는 재무부가 제2금융권의 사업영역을 확대하여 은행과 공정하게 경쟁할 수 있도록 하여야 한다고 주장한다. 재벌 중심의 전경련은 은행협회와 전반적으로 입장을 같이하면서 저렴한 투자자본을 충분히 공급하기 위하여 금융자유화가 은행을 중심으로 되어야 한다고 주장하였지만, 투자계획의 전전성에 기초한 차별화된 이자율 적용을 주장하여 일정한 정도 자신들이 소유하고 있는 제2금융권의 입장을 옹호하기도 하였다.

금융자유화와 관련하여 재벌의 관심과 정책 방향은 일관되지 않았

다. 그들은 기본적으로 국내적 탈규제와 국제화에 관심이 있었지만 자신의 기득권을 포기하면서까지 이를 관철시키려는 의지는 가지고 있지 않았다(Haggard and Maxfield 1999, 274). 기본적으로 은행 민영화에 관심을 가졌지만, 이는 재벌의 은행 지배 반대라는 여론에 밀려 무산되었다. 재벌이 은행의 민영화에 참여하려는 욕구가 자신의 투자자금 조달을 위한 자금고화 하려는데서 비롯되었다는 대중적 여론이 걸림돌이었던 것이다. 그리고 금융업 진출과 외국금융시장 진출에 관심을 한편에 두고 있었지만, 여전히 국유은행이 제공하는 특혜용자에 크게 의존하고 있었고 이를 포기할 의사도 없었다.

이에 반해 중소기업을 대표하는 대한상의는 은행과 비은행권의 구별이 지속되어야 한다는 입장을 표명한다. 재벌이 독점하고 있던 은행권 대출에 접근할 수 없었던 중소기업들은 자신들의 대부분의 자금조달 원인 제2금융권의 독자적 영역을 확보하고자 하였던 것이다.

이러한 업무영역의 탈규제화 논의는 ‘그들만의 리그’를 중심으로 한 이익집단적 정치의 양상을 띠면서 각자의 몫을 어떻게 챙길 것인지의 문제로 전이된다. 즉 정치적 격변에 따른 대중적 사안이 되지 못함으로 인하여, 각 이익집단과 그에 상응하는 관료들의 의견 차이만 드러내며 뚜렷한 결론 없이 노태우정부로 이관한다. 이러한 이익집단 정치의 상황에서 금융자유화를 일관된 방향으로 원칙과 일정을 가지고 추진할 수 있는 정치적 세력이 존재하지 않았다. 즉 정부는 금융자유화의 압력에 노출되지 않았던 것이다. 관료 내부의 신자유주의 엘리트들만의 힘으로 금융자유화를 쟁점으로 만들 수는 있었지만, 이의 지속적 추진에는 정치적·대중적 지지가 필요하였던 것이다.

이러한 정부에 대한 일관되고 특정한 방향으로의 금융자유화 압력 부재로 인하여, 금융산업 구조조정과 관련하여 노태우 정부는 일반은행 체제(general banking system)에 기초한 진입장벽의 탈규제를 내용으로 하는 보고서를 제출하나 이 또한 불충분한 성격으로 남아 결국은 탈규제

도 부족하고 감독과 감시도 부족한 체제로 넘어가게 되면서 김영삼 정부를 거치면서 외환위기를 일으키는 데 주요한 유산으로 작동하게 된다.

V. 결론에 대신하여

본 연구는 1980년대 한국의 금융자유화가 어떤 요인에 의하여 추동되었는지를 분석하였다. 한국의 금융자유화는 매우 점진적이며 분절적인 과정을 통해 이루어졌으며, 각 부분의 자유화가 상호정합적으로 이루어지지 않아서 금융산업의 경쟁력 강화라는 목표를 달성하지 못하였다. 각 부분의 자유화는 서로 다른 속도와 방향으로 이루어졌으며 그나마 이루어졌던 것들도 상황의 변화에 따라 수정되거나 철회된 것들이 많았음을 알 수 있다.

또한 80년대 금융자유화는 70년대까지의 발전국가가 가지고 있던 국가의 전면적인 금융지배에서 잉태된 경로를 벗어나고 있지 못하다. 이러한 경로의존적 특성에 더하여 추진세력과 저항세력 간의 갈등은 금융자유화의 추진을 더욱 어렵게 만들었다. 더 나아가 추진세력과 저항세력이 일관된 형태로 나타난 것도 아니었다. 총론에서의 추진세력과 저항세력의 분류는 비교적 명확하나, 구체적 정책 지점인 각론에 관련되어서는 두 세력의 합종연횡이 이루어져 정부의 정책이 대중적인 기반을 가지고 일관되게 추진되기에는 더욱 어려운 상황이었다.

80년대 한국에서 금융자유화가 어려웠던 이유로 최병선(Choi 1993, 54)은 다음 세 가지를 들고 있다. 첫째, 정부가 금융통제를 급격히 포기할 수 없었다. 민주화와 시장개방이라는 외압 속에서 산업구조조정을 수행하기 위하여 금융시장에 지속적으로 정부가 개입하지 않을 수 없었다. 둘째, 비록 전반적으로 금융자유화를 재벌이 선호하기는 하였지만,

금융의 가격과 가용성과 관련하여 누리고 있던 기득권을 포기할 준비는 되어 있지 않았다. 셋째, 이에 더하여 재벌은 제2금융권을 소유하고 통제하게 되면서 (비록 정도는 약하지만 은행업에도 진출하면서) 금융이 해집단이 되기 시작하였다. 금융시장의 대외 개방이 금융자유화를 가속화 시킬 것으로 판단된다. 그러나 93년 초까지의 금융국제화는 점진적이고 제한적이었다. 또한 정부와 재벌의 관계가 (즉 금융자유화의 가장 중요한 변수인) 크게 변화하고 있지 않고 있다는 점 또한 금융자유화의 지체를 설명해주는 변수가 된다.

권위주의적인 전두환 정부에서 금융자유화의 실패를 설명하면서 이 총찬(Rhee 1992, 27)은 개발연대에 형성된 국가의 금융지배를 통하여 재벌을 통제하려는 시도가 한편에 있었다고 한다면, 다른 한편 신자유주의적 관료들은 시장중심적인 금융체제의 도입을 시도하면서 이들 간의 정치적 대치가 중요한 요인이었다고 설명한다. 그리고 재벌은 국가의 통제를 벗어난 자본조달 시장의 확보라는 측면에서는 금융자유화를 선호하였지만 국가 통제 금융체제가 제공하였던 혜택은 유지하려는 이중적인 이해관계를 가지면서 금융자유화를 일관되게 지지하는 정치세력으로서의 역할을 할 수 없었다.

중소기업과 새롭게 금융시장에 진출한 투신사 등의 제2금융권은 자신들의 시장을 확대하기 위하여 탈규제 등의 전면적 금융자유화를 정부에 요구하지만, 시중은행이 자신의 사업영역에 진출하고자 하였을 때에는 이에 대한 정부의 지원과 보호를 요구하는 이중적 태도를 견지한다. 이들 또한 표면적으로는 금융자유화를 주장하고 지지하는 세력이었으나, 총론을 벗어나 각론으로 들어갔을 경우에는 자신들에 유리한 부분에서만 자유화를 주장하고 불리한 부분에서는 여전히 국가가 설정하는 인위적 장벽과 보호막을 유지할 것을 주장하였다.

금융자유화에 대한 관료 내부에서의 지지는 부분적으로 존재하였지만, 이 또한 치열한 관료정치의 대상이었다. 금융자유화를 추동하는 신

자유주의적 관료와 전통적인 발전국가 모델에서 금융을 통한 경제의 지배와 국가발전을 추구하는 ‘발전주의적’ 관료의 갈등이 있었고, 이들 간의 힘의 균형의 역동성은 경제외적인 정치적 사건에 의해 규정되었다. 그리고 금융자유화에 대하여 일관된 입장을 견지하면서 지지하거나 반대한 시장세력과 사회세력도 부재하였다. 단지 미시적 차원에서 제기 되는 사안에 따라 지지하는 세력과 반대하는 세력의 결집이 이루어졌던 것이다. 설사 관료 내부에서 금융자유화에 대한 총체적 청사진과 구체적인 일정을 가지고 있었다고 하더라도, 이것이 관료 전체로 확산된 것도 아니었으며, 더 나아가서는 시장과 사회에서의 일관된 지지와 반대 세력도 존재하지 않았던 것이다.

관료정치와 외압의 차원에서 본다면 금융시장개방은 시장주의적 입장을 견지한 기획원에 의해 지속적으로 추구되나, 재무부와의 갈등관계에서 타협되고, 기획원의 재무부 점령 이후 외국계 은행의 사업영역이 부분적으로 확대되게 된다. 이 과정에서 80년대 말부터 미국의 통상압력이 금융영역으로 확장되어 전이되면서, 기획원의 입장을 강화시키는 역할을 하게 되고, 통상협상과정에서 무역과 산업적 이해관계의 관철을 위해 부분적인 금융시장 개방이 이루어지게 된다. 여기에는 한미금융정책회의를 통한 미국의 사안연계전략(무역쟁점과 금융시장개방)이 일정하게 효과를 발휘하고, 금융부분에서의 한국의 양보와 무역부분에서의 미국의 양보라는 타협구도가 생겨나게 된다. 이를 통하여 미진하고 부분적이지만, 금융시장의 대외 개방이라는 경로를 만들게 되고, 이는 김영삼 정부 시절의 금융시장개방, OECD가입에 따른 금융시장 개방, 그리고 97년 위기 이후 금융시장 개방이라는 경로의존성을 만드는 단초가 된다.

1980년대 말까지는 미국의 금융시장 개방 압력은 한국의 금융자유화에 중요한 변수가 아니었다. 부분적으로 문제가 제기되기는 하였으나 오히려 무역부분에서의 양보를 통하여 금융자유화를 유지할 수 있었다.

1989년부터 미국 재무부로부터 제기되기 시작한 본격적인 금융시장 개방 압력은 이후의 금융자유화에 보다 독립적인 영향을 미치게 된다.

80년대 한국의 금융자유화는 신자유주의적 사고를 지닌 경제 관료들의 전면 포진에 따라 한국경제의 병폐를 치유할 수 있는 처방으로 제시되지만, 사안이 제기되는 방식에 있어서의 정치성과 지나치게 정치에 의존하였다는 점 때문에 추진력에서 한계를 가지고 있었다. 정치적 조건이 바뀌는 순간에 제시된 개혁대안은 추진력을 잃게 되고, 모든 개혁은 일정한 방향성 없이 표류하게 되는 현상을 경험하게 된다. 정책을 입안하고 집행하여야 하는 관료와 이를 뒷받침하는 시장세력 사이의 연합관계가 불분명하였고, 대중적인 지지 또한 일관되지 못하였다.

그리고 그러한 와중에 관료정치 혹은 이익집단의 정치가 어떻게 귀결되는가에 따라 부분적으로 개혁이 이루어지는 영역과 그렇지 않은 영역이 분기되면서 한국의 금융산업은 누더기적인 모습을 띠게 되었다. 총체적인 차원에서 목표와 방향성, 속도 그리고 추진방향에 대한 합의가 사회적으로 존재하지 않았기 때문에 순간순간의 정치적 연합이 어떻게 재편되는가에 따라 살아남는 개혁과 후퇴하는 개혁이 교차하는 순간이었다. 총론에서의 상징적인 일치만 존재하였고 구체적인 청사진은 부재하였다. 각론의 자유화에 있어서 강한 정치력과 협상력을 가진 정치적 연합이 승자가 되면서, 유동적인 정치적 연합의 재편에 따라 부분적인 개혁이 서로 다른 속도와 방향으로 전개되었다. 은행의 민영화, 금리자유화, 정책금융의 축소, 제2금융권과 금융권 사이의 사업 영역에 대한 조정의 문제 등 모든 점들이 각론 차원에서의 특정 정치적 연합의 승리에 의하여 전체적 비전이 결여한 상태에서 자유화가 전개된다. 이러한 점은 은행, 증권과 보험 등의 다양한 금융산업에 대한 총체적 자유화와 개혁의 비전을 가지고 추진된 영국의 빅뱅의 사례와는 매우 대조적이다.

글의 서두에서 김영삼 정부의 금융개혁과 그 이후의 개혁은 ‘지연

된 개혁과 강요된 선택'이라 규정하였을 때, 바로 지연된 개혁의 역사적 근원은 80년대로부터 찾을 수 있는 것이다. 80년대의 경로의존성의 90년대의 모습을 결정하였던 것이다. 97년의 위기는 이러한 경로의존성으로부터 탈출할 수 있는 혁명적 공간이었고, 동아시아가 가지는 공통된 경로를 벗어나 서구형의 금융시장과 산업으로 행보를 시작한 한국의 사례는 향후의 성공여부가 주목되는 사례라고 할 수 있다.

참고문헌

- 경제기획원 편. 1994. 『경제기획원 30년사 II: 자율개방시대의 경제정책』. 서울: 미래사.
- 김용복. 2003. “금융자유화와 일본의 금융개혁: 일본형 금융시스템의 위기와 변용.” 『21세기 정치학회보』 13(2).
- 김흥기 편. 1999. 『영육의 한국경제: 비사 경제기획원 33년』. 서울: 매일경제신문사.
- 남상우. 1993. “한국의 금융자유화.” 좌승희, 김원식 공편. 『금융자유화와 금융정책: 국제비교연구』. 서울: 후리드리히 에베르트 재단.
- 백창재. 2000. “미국의 패권과 제한적 자유주의 질서.” 국제정치경제연구회 편. 『20세기로부터의 유산: 세계경제와 국제정치』. 서울: 사회평론.
- 유석진. 1998. “지연된 개혁과 강요된 선택.” 진창수 편. 『규제완화의 정치: 비교 연구』. 성남: 세종연구소.
- 윤영관. 1996. 『전환기 국제정치경제와 한국』. 서울: 민음사.
- 이장규. 1991. 『경제는 당신이 대통령이야: 전두환시대의 경제비사』. 서울: 중앙일보.
- 임혜란. 2003. “금융세계화와 대만의 대응: 금융자유화와 금융개혁 과정을 중심으로.” 『한국정치학회보』 37(5).
- 정운찬. 1991. 『금융개혁론』. 서울: 법문사.
- 정진영. 2000. “신자유주의의 확산과 국제정치경제질서의 미래.” 국제정치경제연구회 편. 『20세기로부터의 유산: 세계경제와 국제정치』. 서울: 사회평론.

- Cerny, Phillip, ed. 1993. *Finance and World Politics: Markets, Regimes, and States in the Post-hegemonic Era*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Chang, Ha-Joon. 1998. "Korea: the Misunderstood Crisis." *World Development* 26(8).
- Choi, Byung-Sun. 1993. "Financial Policy and Big Business in Korea: The Perils of Financial Regulation." Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, eds. *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gilpin, Robert. 1987. *Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, and Sylvia Maxfield. 1999. "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World." Benjamin Cohen and Charles Lipson, eds. *Issues and Agents in International Political Economy: An International Organization Reader*. Cambridge: MIT Press.
- Helleiner, Eric. 1994. *States and Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lukauskas, Arvid, and Susan Minushkin. 2000. "Explaining Styles of Financial Market Opening in Chile, Mexico, South Korea, and Turkey." *International Studies Quarterly* 44(3).
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhee, Jong-Chan. 1992. "The Limits of Financial Liberalization under an Authoritarian Regime: The Political Process in South Korea." paper presented at the annual meeting of APSA.
- Ruggie, John G. 1982. "International Regimes, Transactions and Changes: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36(3).
- Weiss, Linda, and John H. Hobson. 2000. "State Power and economic strength revisited: what's so special about the Asian crisis." Robinson *et al.*, eds. *Politics and Markets in the Wake of the*

Asian Crisis, London: Routledge.

Woo-Cumings, Meredith, 1997. "Slouching Toward the Market: The Politics of Financial Liberalization in South Korea," Michael Loriaux *et al.*, eds. *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist States*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

ABSTRACT

Politics of Financial Liberalization: Korea in the 1980s

LEW Seok-Jin

Professor,
Sogang University

Financial liberalization in 1980s' Korea was very slow, slouching and fragmented. In addition to the legacy of the developmental state in the 1970s which dominated finance sector, the conflict between the reform groups and opposition groups halted the financial liberalization process. This paper argues that as for the final goal of financial liberalization and reform, there was consensus among the major concerned group. However, as for the details and speed of the liberalization, each group had different policy options. The state was unable to coordinate policy differences and to implement comprehensive financial liberalization package which covered privatization of banks, interest rate liberalization, policy loans, foreign exchange control, etc. It was not the pressure from abroad but the conflict within Korea that determined the content and speed of financial liberalization in the 1980s. The legacy of the fragmented financial liberalization in the 1980s was handed over to Kim Young Sam government in the early 1990s which executed 'delayed reform' and subsequently to Kim Daejung government which executed 'forced reform' by the recommendation of IMF after the 1997 crisis.

Key Words : financial liberalization, financial reform, path dependency, interest group politics