

연구논문

외환위기는 발전국가를 변화시켰는가 공적자금을 중심으로

류석춘* · 왕혜숙**

1997년 외환위기는 1980년대 말부터 진행되어 왔던 한국 발전국가 모델의 유효성 논쟁을 다시 도마 위에 올려놓는 계기가 되었다. 많은 학자들이 발전국가 모델에 사망선고를 내리고 신자유주의적 세계화 흐름에 맞춰 시급히 규제국가로 전환할 것을 주장했다. 이에 맞서 세계화의 진전이 오히려 국민국가의 역할을 증대시킨다는 사실을 강조하며, 지난 세기 압축성장을 가능케 했던 한국의 발전국가 모델을 손쉽게 폐기처분될 수 없다는 주장도 제기되었다. 이 논문은 발전국가 모델에서 나타나는 높은 국가 자율성과 역량이 외환위기를 계기로 실제 어떻게 변화하여 왔는가를 추적하고 있다. 이를 위해 이 논문은 외환위기에 대처하기 위한 국가의 핵심적 정책도구였던 공적자금의 구성과 집행과정에 대한 분석을 통해, 발전국가 한국의 변화에 대해 대립되는 두 시각을 점검한다. 분석결과 외환위기 이후 오히려 한국 국가의 자율성은 크게 증대되었다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 높은 국가의 자율성에 기초한 국가의 시장개입은 금융지배를 통한 산업 자본의 통제라는 발전국가 모델이 여전히 지속되고 있음을 보여주었다. 그러나 국가역량의 차원에서 볼 때 한국의 발전국가 모델이 보여주었던 자본에 대한 관리·감독과 규율의 기능이 크게 약화된 것으로 나타났다. 그 주요 원인은 관료적 응집성의 결여로서, 정책의 전문성과 일관성에 따른 권위와 책임이 제도적으로 구조화되지 않았기 때문이다. 그 결과 전반적인 공적자금의 운용 과정은 비효율적인 자원배분의 문제를 노정하며 실패로 귀결되었다. 이러한 결과는 세계화 시대의 국민국가 역할에 대해 중요한 함의를 갖는다. 외환위기를 계기로 본격화된 시장개방과 세계화의 진전은 오히려 국가자율성을 강화하며 국민국가의 역할에 대한 새로운 수요를 창출했다. 그러나 증대된 수요를 따라가지 못하는 국가역량의 미비는 시장개입을 실패로 만들 수밖에 없었다. 이는 세계화가 국민국가의 자율성을 약화시키지 않으며, 또한 세계화시대에도 국가개입의 성공 혹은 실패는 개입의 능력에 좌우된다는 사실을 말해준다.

주제어: 발전국가, 외환위기, 공적자금, 국가자율성, 국가역량

* 연세대 사회학과 교수. sclew@yonsei.ac.kr
 ** 연세대 사회학과 박사과정. wangwang@yonsei.ac.kr

I. 머리말: 발전국가와 외환위기

한국의 경제발전은 주로 ‘발전국가’(developmental state) 개념으로 설명되어 왔다. 발전국가 한국의 특징은 다음과 같은 두 가지로 압축된다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Kim E M, 1997; Chibber, 1999; Woo-Cummings, 1999; 국민호, 1995; 유석춘, 1998, 2006).¹⁾ 하나는 ‘금융지원을 통한 산업자본 통제’이고, 다른 하나는 ‘정치적으로 자유롭고 독립적인 관료제에 기초한 경제 규율’이다. 한국의 국가는 금융자원을 산업정책의 지렛대로 활용하여 산업자본이 국가의 정책에 따르도록 유도하는 방식으로 시장에 개입했다(배영, 1993; 유석춘·장상철, 2001). ‘국가→금융자본→산업자본’의 방향으로 영향력이 행사되었다는 의미에서 한국의 국가는 지배적인 사회계급 즉 자본에 대해 높은 ‘자율성’(autonomy)을 행사하여 왔다(손호철, 1998).

한편, 자본에 대한 국가의 자율성은 이를 관철시킬 수 있는 국가의 ‘역량’(capacity) 없이는 행사가 불가능하다. 치버(Chibber, 2002)에 따르면 국가 역량을 신장시키기 위한 가장 중요한 조건은 국가의 ‘내부 응집력’(internal cohesiveness)이다. 이러한 응집력은 효율적인 동시에 규칙을 준수하는 관료제의 존재 즉 관료적 합리성(bureaucratic rationality)을 전제로 한다(Wade, 1990).²⁾ 이러한 기준에서 볼 때 경제발전 과정에서 한국의 관료집단이 보여준 테크노크라트적 성격은 높은 국가역량의 전형으로 평가된다(이상철, 2003; 김형아, 2005; 조이제·에커트, 2005).

이러한 높은 국가 자율성과 역량을 바탕으로 한국의 발전국가는 시장 메커니즘과 질적으로 다른 자원 배분과 경쟁 메커니즘을 구사하며 시장에 개입할 수 있었다. 발전국가 한국의 시장개입 방식은 다른 동아시아 발전국가들과도 차별화되는 독특한 전략적 측면을 보여준다(Shin & Chang, 2003). 한국은 시장의 존재 자체가 미비하였기 때문에(이영훈, 2005: 36; 핫토리, 2007), ‘시장친화적’(market-friendly)이거나(World Bank, 1991) ‘시장증진적’(market-enhancing)이기보다는(Aoki-Kim, &

1) 이러한 국가의 개입방식은 학자들마다 다양한 용어로 표현된다. 예컨대 Johnson(1982)은 ‘guidance’, Wade(1990)는 ‘governing’, Amsden(1989)은 ‘discipline’, 유석춘(2006)은 ‘patrimonialism’ 등의 개념을 사용한다.

2) 이러한 관료 기구는 “nodal agency” 또는 “pilot agency”라 개념화되기도 한다(Wade, 1990; Chibber, 2002).

Okuno-Fujiwara, 1997), ‘시장대체적’(market-substituting)인 개입을 하지 않을 수 없었다.³⁾ 또한 그러한 개입은 결과적으로 시장 메커니즘 못지않게 효율적이었다고 평가되고 있다(Amsden, 1989; Chang, 2006; Chibber, 1999; 좌승희, 2006; 유석춘, 2006).

그러나 1997년 한국 경제에 엄청난 충격을 준 외환위기는 1980년대 초반부터 시행된 정책 변화가 촉발시켰던 한국 발전국가 모델의 유효성 논쟁을 다시 한 번 도마 위에 올려놓는 계기가 되었다.⁴⁾ 일부 학자들은 외환위기가 발전국가의 자율성과 역량을 심각하게 침식시킬 것이라 주장하였다(Aoki-Kim & Okuno-Fujiwara, 1997). 금융위기에 직면하여 한국의 국가는 IMF나 IBRD 같은 국제기구로부터 금융지원을 요청할 수밖에 없고, 이러한 국제기구들이 대변하는 지구화 세력은 그 대가로 국내 시장에 대한 국가 개입의 폭을 제한하는 것을 골자로 하는 신자유주의적 개혁을 요구하기 때문이라는 주장이다.

하지만 이들과 달리 외환위기가 한국사회의 국가 자율성, 그 중에서도 대내적 자율성을 강화시키는 기회와 자원을 제공하였다는 주장 역시 존재한다[손호철, 1998; 홍훈, 1998; 장하준, 2000(1998); Shin & Chang, 2003]. 비록 해외자본이나 국제기구들에 대한 대외적 자율성은 축소되더라도, 규제금융 제도를 통해 금융자원의 분배자로서 또한 개혁 프로젝트의 실행과 감독 주체로서 국가의 역할이 증대되었기 때문에 국가의 대내적 자율성은 상승될 수밖에 없다는 설명이다.⁵⁾

- 3) 왕혜숙(2004)은 한국 발전국가의 시장 개입을 서구 자본주의의 시장 기능과는 전혀 다른 메커니즘을 제공한 즉 시장을 ‘대체’한 경우라고 주장한다. 유석춘(2006) 또한 ‘민간의 지대추구’(rent-seeking) 개념에 대칭적인 ‘국가의 지대허가’(rent-granting) 개념을 통해 한국의 발전국가는 시장을 창출하였다고 주장한다.
- 4) 발전국가 모델의 유효성은 금융자유화를 도입하기 시작한 1980년대 초반에 관해서부터 문제제기가 이루어졌다(국민호 1988; 김운태, 1999; 유석진, 2005). 특히 1993년부터 김영삼 정부가 시행한 시장자유화 정책들은 발전국가적 산업정책(투자 조정, 과도한 경쟁 규제, 환율정책 등)의 포기를 의미하였으며, 이는 곧 국가의 본격적인 시장 후퇴라고 평가되었다(Chang, 2006). 이와 같은 일련의 변화를 두고 일부 학자들은 발전국가의 자율성과 능력이 약화되고 있다는 평가를 내리기도 하였다(손호철, 1998). 또한 이러한 발전국가 모델의 변화 또는 약화는 ‘규제국가’로의 전환 가능성에 대한 찬반 논쟁을 촉발시키기도 하였다(유석춘·장상철, 2001; 이병천·김균, 1998; 윤상우, 2002; 이연호 외, 2002; 김인춘, 2007).
- 5) IMF 등의 요구에 의한 개혁 프로그램들은 건전한 시장규율 확립 및 국가개입의 폭을 제한하는 것을 목표로 하고 있음에도 불구하고, 그것의 실행주체는 여전히 국가였다(유석춘, 1998).

이 논문은 발전국가 모델에서 나타나는 높은 국가의 자율성과 역량이 외환위기를 계기로 실제 어떻게 변화하여 왔는가를 추적하고자 한다. 이를 위해 외환위기에 대처하기 위한 국가의 핵심적 정책도구였던 공적자금의 조성 과정에 대한 분석을 통해 발전국가 한국의 변화에 대한 대답되는 두 시각을 검증해 보고자 한다. 공적자금은 외환위기 당시 국가가 동원한 시장 개입의 가장 직접적이고 핵심적인 금융정책 수단이었다. 그렇기 때문에 공적자금의 조성, 투입, 회수, 사후관리 및 감독의 과정은 국가의 자율성과 역량을 가늠해 볼 수 있는 좋은 사례가 된다. 특히 이러한 일련의 과정들은 단순히 국가 관료제 내부의 문제로 그치는 것이 아니라, 국가와 금융자본 및 산업자본의 관계에도 큰 영향을 미쳤기 때문이다.

이를 분석하기 위해 이 논문은 공적자금의 ‘투입’과 ‘회수’ 과정을 분리하여 살펴본다. 먼저, 공적자금의 투입은 외환위기로 인해 금융압박을 겪게 된 금융기관에 정부가 긴급자금을 투입하는 과정을 말한다. 다음, 공적자금의 회수는 혜택을 받은 금융기관의 경영정상화를 위해 정부가 이들을 관리 및 감독하는 과정을 말한다. 이와 같은 구분을 하는 이유는 정책의 입안에 따른 자금의 조성과 투입은 “금융 지원”(financial support)의 과정으로 ‘국가의 자율성’을 드러내기 때문이고, 정책의 평가에 따른 자금의 관리 및 회수는 국가의 판단에 따라 시장 행위자들을 감독하고 지도하는 “규율”(discipline)의 능력 즉 ‘국가 역량’을 드러내기 때문이다.

국가의 대내적⁶⁾ 자율성 변화를 추적하기 위해 이 글은 단순히 공적자금의 양적인 규모를 분석하는데 그치지 않고, 공적 자금을 통해 국가가 금융자본 및 산업자본에 대한 지배력을 확보하는 과정 즉 질적인 관계의 변화도 함께 분석한다. 이를 통해 1997년 이후 공적자금의 조성 과정이 국가와 금융자본 및 산업자본의 관계를 발전국가 모델과 같은 형태로 유지하였는지 혹은 변화시켰는지를 확인할 수

6) 이러한 접근은 공적자금을 통해 국가가 국내 자본을 어떻게 통제하고 규율하였는가의 문제에 초점을 맞추으로써 국가 자율성의 대내적인 측면만을 분석대상으로 한정하는 문제를 가지고 있다. 이를 보완하기 위해 공적자금이 해외금융기관에 투입된 사례를 통해 부분적으로나마 대외적 자율성의 측면을 분석해 볼 수도 있으나, 해외금융기관에 대한 투입액은 전체 공적자금 투입액의 1.4% 정도에 불과하다. 또한 공적자금의 일부인 공공자금 중에 해외기구로부터 제공받은 차관을 통해서 국가의 대외적 자율성을 가늠해 볼 수도 있으나, 실질적으로 해외기구로부터 제공받은 17억 달러(ADB로부터 2억 달러, IBRD로부터 15억 달러)의 차관을 현재의 환율(1\$=900원)로 계산하면 1조 5,400억 원으로 전체 공적자금의 0.92%에 불과하다. 그렇기 때문에 공적자금의 해외유입을 통해 대외적 자율성의 변화를 가늠해 보는 작업은 무리가 있다. 이런 이유로 이 글은 공적자금을 통한 국가의 대내적 자율성의 변화에 초점을 맞추기로 한다.

있다.

이어서 국가 역량의 차원은 국가 내부의 관료제 문제와 국가 외부의 지배계급(자본)과의 관계로 나누어 살펴본다. 먼저, 국가 역량의 내부적 핵심 조건으로 지목되는 국가의 관료제적 응집성과 권위의 제도적 배열을 분석한다. 만약 공적자금 관련 국가기구들 사이에서 높은 응집성과 정책적 효율성이 발견되지 않는다면 이는 국가의 내적 역량이 약화되고 있음을 시사한다. 한편, 국가의 외적 역량은 공적자금을 지원받은 금융권에 대한 관리 및 감독 능력으로 평가될 수 있다. 만약 투입된 자금이 제대로 회수되지 않고 있다면 국가의 자본에 대한 규율 능력이 약화되고 있음을 시사한다.

II. 공적자금의 조성 과 투입: 국가 자율성 강화

1. 공적자금의 규모, 자원, 지원방식

공적자금은 1997년 외환위기 당시 금융부문의 부실을 해소하기 위해 긴급외화 유동성을 공급해 준 국제통화기금(IMF)과의 정책협의를 통해 조성된 자금이다.⁷⁾ 공적자금은 재원별로 네 가지 종류의 자금이 합쳐진 것이다. 첫째는, 국회의 동의 하에 예금보험기금채권 및 부실채권정리기금채권 등을 발행하여 조성한 ‘채권발행 자금’이다. 둘째는, 채권발행자금으로 지원된 금액 가운데 회수한 자금을 재사용하는 ‘회수자금’이다. 셋째는, 차관(ADB 및 IBRD 등), 국유재산, 공공자금관리기금 등과 같은 ‘공공자금’이다. 마지막은 ‘기타자금’으로 앞의 세 가지 자금 이외에 예금보험공사⁸⁾와 자산관리공사⁹⁾가 금융기관으로부터 차입하여 지원한 자금 및

7) [공적자금관리특별법] 제2조에 정의된 ‘공적자금’(public fund)은, 가) 예금자보호법에 의한 예금보험기금, 나) 금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률에 의한 부실채권기금, 다) 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금, 라) 국유재산의 현물출자에 관한 법률에 의한 국유재산, 마) 한국은행법에 의한 한국은행이 금융기관에 출자한 자금, 바) 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률에 의한 공공차관 등에서 금융기관의 구조조정을 위하여 지원된 자금이다(재정경제부·공적자금관리위원회, 2002: 이인실 외, 2002).

8) 예금보험공사는 금융기관의 파산 등으로부터 예금자를 보호하고 금융제도의 안전성을 유지하기 위해 1995년 12월 설립된 정부투자기관이다. 주 업무는 ① 예금보험기금 조달, ② 부

〈표 1〉 재원별 공적자금 지원현황(1997. 11월~2006. 6월말)

단위: 조원

구분	채권발행	회수자금	공공자금	기타자금	계
금액	102.1	42.0	19.9	4.3	168.3
비중(%)	60.7	25.0	11.8	2.6	100.0

자료: 재정경제부·공적자금관리위원회(2006)

예금보험공사가 예금보험료로 지원한 자금 등이 포함된다. 공적자금의 규모를 재원의 성격에 따라 정리하면 〈표 1〉과 같다.

그렇다면 이와 같은 재원별 공적자금의 동원 과정은 어떠하였는가. 첫째로, 채권발행에 사용된 공적자금의 경우 재정부가 공적자금 소요를 추정하여 이 금액에 해당하는 채권발행에 대한 국가보증동의안을 마련하여 국회에 제출하고 의결을 받는 절차에 따라 공적자금이 조성되었다. 이러한 과정에서 정부안에 대한 국회의 개입은 지극히 형식적이고 절차적인 것이었을 뿐 정부의 자율성을 전혀 제한할 수 없었다. 결국 이 형태의 공적자금과 관련된 실질적인 정책결정은 모두 정부의 몫이었고 국회는 이를 사후에 승인하는 모습을 보여줄 뿐이다.¹⁰⁾ 그러므로 채권발행과 관련된 정책의 입안 과정에서 정부는 다른 세력의 저항 없이 자신의 선호와 정책의 우선성을 관철할 수 있었다.

두 번째로 큰 비중을 차지하고 있는 ‘회수자금’은 행정부가 국회의 승인이나 동의 없이 자체적으로 용도를 결정할 수 있는 권한을 가진 자금이다. 따라서 이 형

실금융기관 정리, ③ 공적자금 회수, ④ 부실관련자에 대한 조사 및 책임추궁 등이다 (www.kdic.or.kr).

- 9) 자산관리공사는 1962년 4월 ‘한국산업은행법’과 ‘성업공사령’에 의해 설립된 법인으로 1999년 12월 31일 공사법 개정을 통해 회사 명칭을 성업공사에서 한국자산관리공사로 변경했다. 1999년 공사법 개정에 따르면 자산관리공사의 주 업무는 ① 부실채권정리기금의 관리·운용 ② 금융기관 부실자산의 인수 및 정리 ③ 인수 부실기업의 회생지원 ④ 국유재산 관리 및 채납조세 정리 등 배드뱅크(Bad Bank)로서의 기능이라 할 수 있다 (www.kamco.or.kr).
- 10) 예컨대 1998년 8월 28일 국회 재정경제위원회에서 정부가 제출한 64조원의 공적자금관련 법안을 만장일치로 합의 처리했으며, 이 법안은 같은 해 9월 2일 본회의에서 역시 여야 만장일치로 처리되었다. 말하자면 법안이 안전으로 상정된 지 일주일도 안 되어서 국회에서 통과된 것이었다. 1998년 상황 외에도 대부분의 공적자금 투입에 사용된 자원들은 재정용자 특별회계로 처리되어 재정경제부 금융구조조정 비용으로 사용되었으며 대다수 국회의 사후 승인을 받았다.

태의 공적자금은 정부가 절대적인 자율성을 행사할 수 있다.¹¹⁾ 세 번째 ‘공공자금’의 경우에는 해당 기금의 운용 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 ‘공공자금 관리운용위원회’를 두고 그 위원장을 재정경제부 장관이 겸임하도록 하였다. 그렇기 때문에 이 자금 또한 행정부 소관으로 정부의 의지와 선호에 따라 사용될 수 있는 자원이다. 종합적으로 보아 결국 공적자금은 모두 정부가 다른 집단의 간섭과 저항 없이 동원할 수 있었던 자원이라는 해석이 가능하다. 다시 말해 공적자금은 정부의 증대된 자율성을 보여주는 직접적인 지표이다.

다음으로 공적자금의 투입과정에서 드러나는 정부의 자율성을 살펴보기로 한다. 공적자금이 금융권에 지원되는 방식은 해당 금융기관의 부실상황에 대한 판단 및 경영정상화 전망에 대한 판단에 따라 여러 가지 형태를 가진다. 구체적인 방식은 ‘출자’¹²⁾ ‘출연’¹³⁾ ‘예금대지급’¹⁴⁾ ‘자산매입’ 및 ‘부실채권매입’¹⁵⁾ 등으로 구분된다(공적자금관리백서, 2003). 금융기관의 청산 및 파산의 경우 주로 출연과

- 11) 회수자금의 재사용에 대한 부분은 국회의 국정조사특별위원회에서도 수차례 지적된 바가 있다. 이에 대해서는 다음의 자료를 주목할 필요가 있다(국회사무처, 2000: 3차, 21). 이 방호 의원: “이 자료에 보면 공적자금을 회수해서 쓴 것이 18조 6천억 원입니다. 공적자금이 회수되면 이것은 반드시 채권상환 재원으로 다시 국회의 동의를 얻어야 되는 것 아닙니까? 회수해서 이것을 그대로 쓸 수 있는 성격은 아니지 않습니까?”(후략). 재정경제부 장관 진남: “그것은 보시는 관점에 따라 차이가 나겠지요, 공적자금을 국회에서 동의해 주셨는데 상환기간 내에는 우선 급한 일이 있으면 그것을 유용하게 활용하고 그리고 그 기간이 되면 갚는다, 이런 개념으로 이해를 해주시면 되겠습니다.”
- 12) 출자(equity participation)는 공적자금관리위원회가 해당 금융기관의 청산이나 파산이 시스템 불안을 초래할 우려가 있거나 매각 또는 지구 노력에 의해 자체적으로 경영정상화가 가능하다고 판단하는 경우에 지원하는 방식이다. 특히 출자는 투자의 형식으로, 출자한 액수에 상응하는 조합이나 기업의 지분을 취득하게 되어, 주주로서 권리와 의무를 가지게 된다. 즉, 금융기관에 대해 출자금에 상응하는 지배력을 취득하게 된다.
- 13) 출연(contribution)은 파산이나 청산의 상황에서 다른 금융기관으로 계약이 이전되는 경우, 정부가 인수금융기관에게 자산부족분의 자금을 기부 형태로 투입하는 것을 말한다. 출연한 자금에 대한 권리와 의무는 인수금융기관이 가지게 되며, 출연한 지분은 돌려받을 수 없다.
- 14) 예금대지급(deposit payoff)은 금융기관이 청산·파산하는 경우, 예금자들의 예금을 보충해 주기 위해 예금보험공사가 보험금 방식으로 예금을 대신 지급하는 방식이다.
- 15) 자산매입(asset purchase)과 부실채권매입(non-performing loan purchase)은 정부가 법률이 정한 바에 따라 금융기관이 보유하고 있는 자산과 부실채권을 매입하는 방식이다. 자산과 부실채권의 매입가격은 부실채권의 담보물건 또는 비업무용 자산에 대하여 한국감정원 등 감정평가업자가 감정평가한 가격 등을 참고하여 시가에 매입하게 된다.

예금대지급 방식으로 공적자금이 지원되며, 경영정상화의 가능성이 높은 금융기관의 경우 출자나 자산매입 방식을 통해 공적자금이 지원된다. 이와 같은 다양한 지원방식 가운데 특히 출자는 정부가 실질적으로 해당 금융기관의 주주로서의 권리와 의무를 획득하는 방식이다. 이에 반해 출연이나 예금대지급 혹은 자산과 부실채권 매입은 일시적인 유동성 지원일 뿐 해당 금융기관에 대한 정부의 직접적 지배권을 확보하는 방식이 아니다.

그렇다면 이와 같이 다양한 투입방식 가운데 어떤 방식을 선택할 것인가는 누가 결정하는가. 이 문제에 관한 판단은 재정경제부 장관과 호선된 민간위원 한 사람이 공동위원장을 맡도록 한 정부의 ‘공적자금위원회’¹⁶⁾라는 기구가 절대적 영향력을 행사하였다. 공적자금의 투입 여부는 물론 투입 방식의 선택은 해당 금융기관이 시장에서 계속 생존할 수 있는가의 문제를 결정하는 즉 생사 여부를 결정하는 핵심 쟁점이다. 이런 맥락에서 정부는 금융자본에 대해 거의 절대적인 자율성을 행사할 수 있었다.

결국 공적자금의 조성과 집행은 금융자본과 국회를 포함한 다양한 세력들의 간섭으로부터 정부가 독자적으로 행동할 수 있는 가능성, 즉 정부의 자율성을 재정적으로 뒷받침해주는 자원이었다. 나아가서 공적자금은 정부가 자신의 선호에 따라 관련 정책을 입안하고 이에 필요한 재원을 최대한 자유롭게 사용할 수 있는 자원이었다. 그런 의미에서 약 170조에 이르는 규모의 공적자금은 정부의 대내적 자율성이 엄청나게 상승하고 있음을 적나라하게 드러내 주는 지표임에 틀림없다.

그렇다면 국가의 재량에 맡겨진 공적자금이라는 금융자원의 절대적 및 상대적 규모는 과연 어느 정도였는가. <표 2>에 정리된 바와 같이 1997년 외환위기를 시작으로 투입된 공적자금의 전체 규모는 2006년 현재까지 총 168.3 조원에 이르고 있다. 투입액은 연도 별로 편차를 보인다. 외환위기 초반 4년간에 투입이 집중되어 있고, 2002년 이후에는 감소하고 있다.

공적자금의 규모를 일반회계 재정 규모와 비교해 보면 공적자금이 국민경제에서 차지하는 비중을 확인할 수 있다. 표에서 보듯이, 1998년부터 2000년까지 매년 국가재정의 약 절반에 해당하는 막대한 규모의 공적자금이 정부의 재량하에 금융권에 투입되었다. 이러한 막대한 규모의 공적자금 투입은 금융자본에 대한 정

16) 공적자금관리위원회의 구성과 역할에 대한 설명은 본고의 3-1절 및 <그림 2>. 참고.

〈표 2〉 공적자금 및 국가재정의 규모(1997. 11월~2006. 6월말)

단위: 조원

	1998*	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	합계
공적자금(A) (%)	55.6 (33.0)	35.5 (21.1)	37.1 (22.0)	27.1 (16.1)	3.7 (2.2)	2.1 (1.2)	3.9 (2.3)	2.9 (1.7)	0.3 (0.2)	168.3 (100.0)
중앙정부재정 (일반회계)(B)	73.2	73.2	80.5	98.7	108.9	117.2	118.2	135.2	144.8	949.9
A/B(%)	76.0	48.5	46.1	27.5	3.4	1.8	3.3	2.1	0.2	17.7

자료: 기획예산처/재정경제부·공적자금관리위원회(2006).

*1998년 투입액은 1997년 11월 이후 두 달간 투입된 공적자금을 포함.

부의 자율성이 그만큼 확대되고 있음을 알려준다. 특히 외환위기로 인해 대외신 인도가 하락한 당시 상황에서 공적자금은 금융권이 확보할 수 있는 유일한 재원이 었다는 점에서 공적자금은 금융자본에 대한 생명줄이나 마찬가지였다.

2. 공적자금을 통한 금융자본 재편

국가의 공적자금 투입은 한국의 금융시장에 어떠한 변화를 가져왔는가. 공적자금을 지원받은 금융기관은 정부와 양해각서를 체결하고 본격적인 구조조정을 시작하게 된다. 전체 금융권의 구조조정 현황과 공적자금 지원현황은 〈표 3〉 및 〈표 4〉에 정리되어 있다. 구체적인 구조조정 과정은 해당 금융기관의 성격에 따라 변화를 보이는데, 특히 은행권과 비은행권이 서로 상반된 모습을 보인다. 은행권과 비은행권의 구조조정 과정을 비교하며 공적자금을 통한 금융개혁 과정을 살펴해보도록 하자.

정부는 1998년 상반기부터 은행에 대한 대대적인 구조조정을 시작하였다. 그 결과 〈표 3〉에서 보듯이 외환위기 당시 33개에 이르던 은행의 수는 2006년 6월말 현재 18개로 감소된다. 또한 〈표 4〉에서 보듯이 규모면에서도 전체 공적자금의 51.6%에 이르는 86.9조원이 은행권에 지원되었다. 투입된 공적자금의 비중이 그만큼 은행권은 상대적으로 격심한 구조조정을 겪는다. 또한 지원방식에서도 다른 금융권과 비교해 볼 때 출연이나 예금대지금과 같이 해산 또는 파산으로 가는 방식이 아니라, 출자 방식을 통해 공적자금을 투입하였다. 앞서 밝혔듯이 출자 방식은 국가가 해당 금융기관에 대해 직접적인 소유권을 가지게 됨을 의미한다. 이를 통해 국가는 은행권의 지배구조 및 경영에 직접적으로 개입할 수 있는 기반을 마

〈표 3〉 금융권 구조조정 현황

2006. 6월말 현재, 단위: 개, %

금융권별	'97년말 총기관 수 (A)	구조조정현황					신설 등 (C)	현재 기관수 (A-B+C)	
		인가 취소	합병	해산·파산· 영업이전 등	계 (B)	비중 (B/A)%			
은행*	33	5	11	—	16	48.5	1	18	
비 은행 금융 권	종합금융사	30	22	7	—	29	96.7	1	2
	증권회사	36	5	7	3	15	41.7	19	40
	보험회사	50	10	6	4	20	40.0	21	51
	투자신탁회사	32	7	6	—	13	40.6	30	49
	상호저축은행	231	107	28	1	136	58.9	15	110
	신용협동조합	1,666	2	124	530	656	39.4	15	1,025
	리스	25	11	2	1	14	56.0	9	20
	소계	2,070	164	180	539	883	42.7	110	1,297
합계	2,103	169	191	539	899	42.7	111	1,315	

자료: 재정경제부·공적자금관리위원회(2006).

* 은행의 합병 상황은 다음과 같다. 하나=[(하나+보람)+서울], 조흥=(조흥+충북+강원), 농협=(농협+축협), 우리=[한빛(상업+한일)+평화].

** 은행의 신설 상황은 다음과 같다. 국민=[국민(국민+장기신용)+주택], 신한=(신한+조흥).

〈표 4〉 금융권별 공적자금 지원현황

2006 6월말 현재, 단위: 조원

금융권	출자	출연	예금대지급	자산매입 (대출 포함)	부실채권매입	계	
은행 (%)	34.0 (20.2)	13.9 (8.3)	—	14.4 (8.6)	24.6 (14.6)	86.9 (51.6)	
비 은행 금융 권	종합금융사	2.7	0.7	18.3	—	1.3	23.0
	증권회사	0.9	—	0.0	—	0.1	1.0
	보험회사	15.9	3.1	—	0.3	1.8	21.2
	투자신탁회사	10.0	0.3	0.0	1.9	8.4	20.6
	상호저축은행	—	0.4	7.3	0.6	0.2	8.4
	신용협동조합	—	—	4.8	—	—	4.8
	소계	29.5	4.6	30.3	2.9	11.8	79.1
	(%)	(17.5)	(2.7)	(18.0)	(1.7)	(7.0)	(47.0)
기타(해외금융기관 및 리스 등)	—	—	—	—	2.4 (1.4)	2.4 (1.4)	
합계 (%)	63.5 (37.7)	18.5 (11.0)	30.3 (18.0)	17.3 (10.3)	38.8 (23.1)	168.3 (100.0)	

자료: 재정경제부·공적자금관리위원회(2006).

련한다.

공적자금 투입은 은행권의 지배구조에 격심한 변화를 불러왔다. 외환위기 이전까지 일반은행 가운데 정부가 지분을 소유하고 있던 은행은 국민은행과 한국주택은행 둘 뿐이었다(한국은행, 1998: 75).¹⁷⁾ 그러나 <표 5>에 정리된 바와 같이 공적자금이 투입된 이후 일반은행의 1998년 소유구조를 보면, 은행주식의 소유한도가 원칙적으로 4%로 제한되어 있음에도 불구하고 전반적인 정부소유 집중도가 이를 훨씬 상회하는 수준임을 알 수 있다. 영업을 계속하고 있는 11개 시중은행 가운데 정부가 소유에 참여하고 있는 은행은 모두 7개이며, 은행주식 소유에 대한 제한을 받지 않는 정부 및 예금보험공사의 은행주식 소유비중이 대단히 높다.

공적자금 투입과 구조조정이 거의 완료된 2003년에도 정부가 보유한 은행주식은 여전히 상당한 수준에 이르고 있다. 정부의 여러 기구가 계속 영업을 하고 있는 8개의 시중은행 가운데 4개의 은행에 지분을 가지고 있으며, 조흥과 국민 두 은행에서만 정부의 지분이 감소하였을 뿐이다. 즉 공적자금 투입과 금융권 구조조정이 진행되면서 민간자본의 일반은행 소유지분은 급락하였으며, 그 반대급부로 정부의 소유지분은 급증하였다. 결국 공적자금을 통해서 국가는 80년대 이후 민영화되었던 시중은행들을 다시 국가의 통제 아래에 두게 되었다.

결국 1980년대 이후 지속적인 민영화를 통해 은행권의 자율성이 확보되어 가던 시점에서, 국가는 1997년 외환위기를 계기로 은행권에 대한 직접적인 지배권을 다시 확보하게 되었다. 물론 이러한 정부의 지분 보유가 명목적인 현상으로 사실상 최대주주임에도 불구하고 은행의 경영에는 참여하지 않고 자율적으로 구조조정을 유도해 나가는 과정에 일시적으로 등장한 현상이라면, 이러한 지표들이 금융자본에 대한 국가의 자율성을 드러내 주는 근거가 된다고 말할 수 없다. 그러나 당시 은행권의 구조조정이 정부의 개입 없이 시장원리에 기초하여 은행들 간에 자율적으로 이루어진 결과라고 말하는 사람은 아무도 없다. 분명 이는 정부의 개입에 따른 결과이다.

예컨대 1999년 7월 대우사태가 발생했을 때 정부는 각 은행들에게 대우채를 사

17) 일반은행은 동일인 주식 소유한도가 엄격히 규제되고 있다. 이는 은행이 산업자본에 의해 사금고화되는 것을 방지하고자 한 데서 출발한 것이다. 동일인의 은행 주식 소유한도에 대한 규제는 1982년 12월 처음 도입된 이후 점차 강화되었다. 현재는 동 소유한도가 1998년 1월 개정된 은행법에 따라 원칙적으로 의결권 있는 발행주식 총수의 4% 이내로 되어있다 (한국은행, 1999: 73).

〈표 5〉 은행의 정부주식 소유현황

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
우리						신설	예보 (87.7)	예보 (86.8)	
한빛	0	0	예보 (94.8)	예보 (74.7)	예보 (100.0)	예보 (100.0)	합병		
상업	—	—	합병						
조흥	0	0	예보 (91.1)	예보 (80.1)	예보 (80.1)	예보 (80.1)	예보 (80.0)	0	
제일	0	0	재경 (46.9) 예보 (46.9)	예보 (96.9)	예보 (45.9)	예보 (45.9)	예보 (45.9)	예보 (48.5)	
서울	—	—	—	정부 (46.9), 예보 (46.9)	합병				
시 중 은 행	외환	한국은행 (47.9)	한국은행 (47.9)	한국은행 (33.6)	수출입은행 (182) 한국은행 (17.8)	수출입은행 (182) 한국은행 (17.8)	수출입은행 (182) 한국은행 (17.8)	수출입은행 (182) 한국은행 (17.8)	수출입은행 (146) 한국은행 (6.4)
	국민	정부 (17.1)	정부 (15.2)	정부 (8.2)	정부 (6.5)	정부 (6.5)	정부 (9.6)	정부 (9.3)	0
	주택	정부 (46.8)	정부 (22.4)	정부 (16.1)	정부 (14.5)	정부 (14.5)	합병		
	신한	0	0	0	0	0	0	0	0
	한미	0	0	0	0	0	0	0	0
	하나	0	재경 (46.9)	재경 (46.9), 예보 (46.9)	예보 (97.8)	예보 (100.0)	예보 (100.0)	예보 (27.8)	예보 (21.7)
	평화	0	0	0	0	예보 (100.0)	합병		
	대동	0	0	파산					
	동남	0	0	파산					
	동화	0	0	파산					
보람	0	0	합병						
장기 신용	0	0	합병						
한일	0	0	합병						

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
지방은행	대구	0	0	0	0	0	0	0	
	부산	0	0	0	0	0	0	0	
	광주	0	0	0	0	예보 (100.0)	우리 (99.0)	우리 (99.0)	—
	충청	0	0	파산					
	경기	0	0	파산					
	충북	0	0	0	합병				
	강원	0	0	0	합병				
	제주	0	0	0	0	예보 (97.7)	예보 (44.7)	예보 (32.0)	예보 (31.9)
	전북	0	0	0	0	0	0	0	
	경남	0	0	0	0	예보 (100.0)	우리 (99.99)	우리 (100.0)	—
특수은행	산업은행, 수출입은행, 기업은행, 농협중앙회, 수협중앙회, 한국은행								

자료: 한국상장회사협의회 홈페이지(www.kica.or.kr).

- * “예보”는 “예금보험공사,” “재경”은 “재정경제부,” “우리”는 “우리금융지주회사”를 각각 의미함.
우리금융지주회사는 예금보험공사가 87.7%의 지분을 확보하고 있는 금융사로, 사실상 국영화된 상태라 할 수 있기에 정부자본에 포함시켰다.
- ** “—”는 자료를 수집할 수 없는 경우.

도록 유도했으며, 이로 인해 유동성 위기에 직면했던 평화은행은 결정적 타격을 입고 이후 우리은행에 합병되었다(국회사무처, 217회 6차: 19).¹⁸⁾ 평화은행의 사례 외에도 하나은행, 국민은행, 조흥은행 등 은행권의 대대적인 합병이 자율적으로 진행되었다기보다는 정부의 강요에 의해 이루어졌다는 관측이 공적자금 투입 초기부터 지속적으로 제기되어 왔다(국회사무처, 216회 3차).

또한 정부는 한일은행과 상업은행의 합병에도 막대한 규모의 공적자금을 투입

18) 국가의 은행경영에 관한 직접적 개입 문제는 다음의 공적자금관련 청문회의 일문일답에서도 단적으로 드러난다(국회사무처, 217회 6차: 35). 안택수 의원: “한국 정부가 제일은행의 경영권을 가지고 있는 독자적인 미국인 회사의 행장에게 현대전자 회사채를 사 달라, 말아 달라 이런 얘기를 할 수 있는 것은 상식적으로 외국인 입장에서 볼 때 어떻게 생각하십니까?” 제일은행장 Wilfred y. Horie: “금융감독원과 문제가 되었던 것은 저희가 볼 때는 약하다고 보이는 여러 대기업, 몇몇 대기업의 채권을 사들이는, 한꺼번에 모든 은행들이 다 따라야 하는 그런 요청이었습니다. 그래서 그때 제가 말한 것은 거기에 참가를 하든 안하든 그것은 독자적으로 결정할 수 있도록 그렇게 허락하기를 바란다는 것이었습니다.”

하여 한빛은행이라는 초대형 국유은행을 만들었다. 애초에 국유화는 경영정상화 이후 민영화를 전제로 한 것이었는데, 두 대형 부실은행의 합병은 오히려 민영화를 더욱 어렵게 만들었다. 대형은행을 인수하는 데 필요한 자금이 천문학적으로 증가함에 따라 능력과 의사를 갖춘 투자자를 찾기가 한층 더 어려워졌고 잠재적 투자자에게는 위험이 보다 증가한 투자대상이 되었기 때문이다(이인실 외, 2002).

이러한 정부의 정책으로 인해 금융부분에 대한 민간자본의 참여는 더욱 배제되었으며, 이는 결국 은행권의 민영화가 더욱 힘들어지는 결과를 가져왔다. 종합적으로 볼 때 공적자금을 투입한 결과 국가는 은행권의 금융자본에 대한 지배와 통제를 강화할 수 있었다. 또한 그것이 궁극적으로 경영정상화와 함께 은행권의 민영화와 자율성을 유도하는 방향이었다기보다는, 국가에 의한 금융자원 통제를 장기적으로 구조화시키는 방향으로 이루어졌다.

그렇다면 은행권을 제외한 나머지 비은행권 금융기관에 투입된 공적자금과 그에 수반된 구조조정 과정은 어떻게 진행되었는가? 비은행권 금융기관은 종합금융사(이하 종금사), 증권회사, 보험회사, 투자신탁회사(이하 투신사), 상호저축은행, 신용협동조합(이하 신협) 등으로 나누어진다. 이들 소위 제2금융권이 겪는 구조조정의 방식은 각각의 금융기관 형태별로 산업자본과 맺고 있는 관계 그리고 각각의 금융기관별로 차별적인 자본유동성에 따라 달라진다. 공적자금을 통한 비은행권 금융기관의 구조조정을 이해하기 위해서는 먼저 한국 금융시장의 구조를 이해해야 한다.

한국 기업에 대한 많은 연구들은 재벌로 대표되는 한국 대기업집단의 팽창과 기업다각화가 적극적인 차입경영 특히 단기금융 차입을 통해 가능했다고 지적하고 있다(Ahn, 2001). <표 6>의 차입금 상황에서 알 수 있듯이, 기업들은 외환위기까지 단기금융에 대한 의존도가 매우 높았다. 기업의 입장에서는 증권이나 채권과 같은 장기적인 금융수단은 그 발행조건이 까다롭고 또한 발행할 수 있는 규모가 제한되어 있기 때문에,¹⁹⁾ 직접 대출이나 어음을 재할인하는 방식의 단기적인 금융수단 활용이 더욱 용이했기 때문이다. 그런 만큼 기업의 입장에서는 단기

19) 회사채 발행규모는 회사가 현재 보유하고 있는 순자산액의 4배 이내로 제한되어 있다. 주식시장에 주식을 발행하기 위해서는 설립 후 3년 이상 경과하여야 하고, 계속적으로 영업을 하고 있어야 하며, 자본금 50억 원, 자기자본 100억 원 이상이어야 하며, 최근 3년간 평균 매출액과 최근연도 매출액이 각각 150억원 및 200억 원 이상이어야 한다. 이 외에 주식분산비율, 소액주주의 수 등 까다로운 요건을 충족시켜야 한다(한국은행, 1999).

〈표 6〉 30대 기업집단의 차입금 구성연도별 추이

단위: %(십억 원)

	단기차입금(%)			유동성 장기부채 (%)	장기 차입금 (%)	회사채 (%)	차입금 합계 %(총액)
	어음차입금	기타	합계				
1991	10.99	37.96	48.95	13.69	27.77	20.57	100.0(70,001)
1992	12.05	41.78	53.83	16.30	24.94	16.98	100.0(84,798)
1993	14.82	42.48	57.30	14.52	23.92	19.08	100.0(92,413)
1994	14.51	41.73	56.24	13.81	23.50	20.96	100.0(105,338)
1995	16.74	42.82	59.56	14.66	21.16	21.36	100.0(129,870)
1996	17.56	41.67	59.23	14.01	22.02	22.31	100.0(166,112)
1997	8.72	41.69	50.41	13.89	22.78	21.64	100.0(228,851)
1998	6.89	31.44	38.33	16.77	18.41	33.38	100.0(240,882)
1999	3.73	26.45	30.18	22.59	20.61	30.35	100.0(170,986)
2000	3.56	27.03	30.59	30.32	17.34	25.31	100.0(144,426)

자료: 한국신용평가 홈페이지(www.kisline.co.kr)

금융을 제공해주는 제2 금융권에 의지하지 않을 수 없었다.

물론 기업 입장에서는 이러한 단기금융을 제공하는 금융기관을 직접 소유하는 것이 가장 바람직한 선택이다. 그러나 정부의 금융자본과 산업자본 분리 원칙 때문에, 기업이 금융기관을 소유하기 위해서는 엄격한 조건을 충족시켜야 했다. 그리하여 기업 입장에서는 상대적으로 규제가 까다롭지 않은 제2금융권의 금융회사를 직접 소유하여 단기금융 수요를 충족하려 했다. 그 결과 〈표 7〉이 보여주듯이 산업자본의 주식참여에 대한 규제가 가장 까다로운 생명보험사를 제외한 나머지 종류의 금융사에 대한 산업자본의 소유비율은 전반적으로 높게 나타난다.²⁰⁾

20) 생명보험회사의 소유규제는, 5대 재벌이 신규로 생명보험업에 진입하는 것을 2003년 3월 말까지 한시적으로 제한하였다. 생명보험업에 대한 대기업의 신규참여제한은 1989년에 처음 시작되었다. 1989년 규제 도입시 15대 재벌은 1988년 2월 이후 설립된 생명보험회사의 주식을 소유하지 못하도록 하였으며 16~30대 재벌에 대해서는 지분율을 50% 미만으로 제한하였다. 그러다가 1996년 5월 주식소유 금지대상을 5대 재벌로, 지분율 50% 미만의 규제대상을 6~10대 재벌로 각각 축소, 조정하였다. 1988년 2월 이전에 설립된 기존의 6개 회사에 대해서는 이와 같은 규제가 없기 때문에 형평성 문제가 제기되었다. 이에 따라 1997년 8월 5대 재벌에 대해서는 부실 생명보험회사를 인수하는 경우 진입을 허용하였으며 아울러 6~10대 재벌에 대한 지분 규제를 철폐하였다. 1999년 7월부터는 5대 재벌에 대한 규제가 다시 강화되어 2개 부실 생명보험회사를 인수, 합병시에만 신규진입을 허용하

〈표 7〉 산업자본의 제2금융권 주식참여 현황

	1999년 6월				2002년 4월			
	전체수 (A)	5대 재벌 (B)	6~30대 재벌 (C)	(B+C)/A (%)	전체수 (A)	5대 재벌 (B)	6~30대 재벌 (C)	(B+C)/A (%)
생명보험사	24	2	4*	25.0 이상	35	2	2	11.4
손해보험사	13	3	3	46.15	12	1	3	33.3
증권회사	32	7	6	40.62	44	3	5	18.2
종합금융사	11	7		63.63	3	2		66.7
투자신탁회사	24	10		41.67	32	7		21.9

자료: 한국상장회사협의회(www.kica.or.kr), 금융감독원(www.fsc.or.kr), 한국은행(www.bok.or.kr).

* 6~10대 재벌만을 포함시킨 수이다.

그러나 외환위기가 발생하자 이러한 단기금융을 통한 무리한 차입경영 그리고 이를 뒷받침하고 있던 산업자본의 금융자본 진출은 위기의 주범으로 낙인찍힌다. 이에 따라 산업자본의 소유 비중이 높은 금융권일수록 그리고 산업자본에 높은 자본유동성을 제공한 금융권일수록, 강도 높은 금융 구조조정의 대상이 되었다. 한국의 금융시장에서 이러한 역할을 해왔던 가장 대표적인 금융 업종은 다름 아닌 종합금융 업종이다.

특히 종합금융사는 기업에 유동성이 높은 단기금융을 제공하는 일을 주요 업무로 취급하여 왔다.²¹⁾ 종합금융사에 비해 투자신탁회사나 증권회사 혹은 보험회사는 영업업무의 성격상 유가증권에 대한 투자를 중심으로 자산을 운용하기 때문에 단기금융의 비중이 상대적으로 제한되어 있다. 또한 금융기관에 대한 소유규제의 측면에서도 산업자본의 직접적인 소유가 가장 용이했던 기관 역시 종합금융사였다(왕혜숙, 2004; 한국은행, 1999). 결국 공적자금을 통한 비은행권 금융기관 구

였다. 아울러 인수합병 이후 시장점유율이 5%를 초과하는 경우에는 지배적 경영권을 갖지 않는 조건으로 외국인과 합작하거나 재무구조 개선약정을 준수하고 차입금이 아닌 자기자금으로 부실 생명보험회사를 인수하는 경우에만 가능하도록 제한하고 있다(한국은행, 1999: 156).

21) 우리나라의 금융시장은 크게 단기금융시장과 자본시장으로 나누어 볼 수 있다. 단기금융시장은 보통 만기 1년 이내의 금융자산이 거래되는 금융시장이며, 자본시장은 만기 1년 이상의 장기채권이나 만기가 없는 주식이 거래되는 시장을 의미한다. 단기금융시장에서는 콜, 기업어음, 양도성예금증서, 환매조건부채권, 표지어음, 통화안정증권 등이 거래되며, 자본시장에서는 주식, 국채, 회사채 및 금융채가 거래된다(한국은행, 2001).

조조정의 결과로 가장 위축된 부문은 종합금융이다. <표 3>에서 보듯이 1997년 말 30개에 이르던 종합금융사는 불과 4년만인 2001년 4개사로 정리되었고, 총자산규모도 77.9조원에서 7조원으로 대폭 축소되었다. 2006년 현재는 불과 2개의 종합금융사만이 영업을 계속하고 있다.

이러한 금융권의 구조조정은 외환위기의 한 원인으로 지적되었던 기업의 높은 부채비율과 차입에 의존한 무리한 경영, 그리고 그로 인한 금융권의 위험을 완화하는 것을 본래의 목적으로 한다. 그러므로 기업의 입장에서 가장 접근이 용이하고 높은 유동성을 제공해 주던 금융권일수록 강도 높은 구조 개혁과 정리 작업의 대상이 되지 않을 수 없었다. 1998년 8·15 경축사에서 대통령이 “대기업의 금융 지배 차단”이라는 새로운 구조조정의 원칙을 천명한 것도 이러한 정치경제적 맥락에서 비롯된 일이다. 그 결과 대규모 기업집단 즉 재벌의 금융자본에 대한 지분참여와 단기금융 의존성이 제한되면서 산업자본의 금융자원에 대한 직접적 지배는 차단되었다고 볼 수 있다.

그러나 앞의 <표 3>은 동시에 대부분의 금융기관 수가 구조조정 이후 감소한 것과는 대조적으로 기업이 발행하는 채권과 유가증권의 거래를 주된 업무로 하는 투자신탁회사와 증권회사의 수가 오히려 증가하였음을 보여주고 있다.²²⁾ 채권과 유가증권의 발행조건이 중소기업보다는 대기업에게 일반적으로 유리하다는 사실을 고려하면,²³⁾ 구조조정 과정이 오히려 대기업들에게 유리하게 전개된 역설적 결과를 가져왔다. 한편 일반 서민경제나 지역경제와 관련이 많은 신용협동조합이나 상호저축은행 등의 규모도 현저히 감소하였다. 이는 공적자금의 투입에 따른 금융권의 구조조정이 본래의 의도와 상관없이, 금융시장을 산업자본 특히 대기업에게 유리하게 재편한 측면도 있음을 확인해 주는 사실이다.

22) 특히 투신사와 종금사에 대한 공적자금 지원과 구조조정 방식을 비교해 보면, 금융구조조정의 원래의 의도에서 벗어난 것을 알 수 있다. 기업의 무리한 차입경영과 잠재적 부실해소를 목적으로 종금사에 대해서는 퇴출을 전제로 하여 공적자금을 지원하고, 대다수의 종금사를 정리하였다. 그러나 금융시장에서 유사한 역할을 한다고 볼 수 있는 투신사에 대해서는 그 규모가 비은행권에서 가장 큼에도 불구하고, 공적자금을 통해 오히려 그 영업력을 확대시켰다고 볼 수 있다. 이는 결국 기존의 종금사의 역할을 투신사에 그대로 이전함으로써, 금융구조조정 원래의 목적을 퇴색시켰다고 볼 수 있다(왕혜숙, 2004).

23) 각주 18 참고.

3. 금융자본의 산업자본 재편

그렇다면 공적자금 투입에 따른 금융자본의 구조변화는 산업자본에 어떤 영향을 미쳤는가? <표 8>은 1997년부터 2003년까지 전체 기업부문의 금융부채 내역을 정리한 결과이다.²⁴⁾ 이 표에서 보듯이 전체 부채에서 큰 비중을 차지하는 내역은 대출금, 장기채권, 정부융자, 출자지분 등이다. 여기서 대출금을 제외한 나머지 세 항목은 상대적으로 유동성이 떨어지는 고정자산에 해당하므로, 기업 입장에서는 부담이 적은 항목이다. 이에 비해, 대출금은 높은 유동성을 지니고 있으며 실질적인 거래량도 월등히 많기 때문에 기업의 경영상황과 직결된다.

<표 8>에서 볼 수 있듯이, 전체 기업의 부채 가운데 대출금은 그 비중이나 규모가 전반적으로 감소하고 있다. 그러나 대출금의 세부 항목 가운데 예금은행으로부터의 대출금 비중은 1997년 48.0%에서 지속적으로 증가하여 2002년에는 60.9%에 이른다. 미미한 증가를 보여주는 일부 항목을 제외하고는 금융부채가 대부분 감소하고 있는 상황에서 유일하게 상대적으로 큰 증가세를 보이고 있는 항목이 바로 예금은행 대출금 항목이다.

이는 은행예금에 대한 기업의 의존성이 심화되고 있음을 말해준다. 특히 앞에서 살펴보았듯이 금융권의 전반적인 파산과 정리작업을 통해 예금은행을 제외한 비은행권의 단기대출은 제한되지 않을 수 없었고 이에 따라 기업의 입장에서는 더욱 더 예금은행으로부터의 대출에 대한 의존이 심화될 수밖에 없는 상황이었다. 물론 이러한 상황은 금융구조조정의 예고된 결과였다.²⁵⁾ 기업의 예금은행에 대한 의존심화는 시중은행에 대해 실질적인 지배력을 증대시키고 있던 정부가 간접적인 방식을 통해 산업자본에 대한 통제력을 높이는 통로가 될 수 있다.

위에서 확인한 공적자금의 금융권 투입, 그리고 그러한 금융권(특히, 예금은행)에 대한 기업들의 종속 심화는 발전국가 모델의 전형이라고 할 수 있는 ‘정부의 금융지배 그리고 이를 통한 산업자본 지배’ 모형이 재수립되고 있는 모습을 보여준

24) 공적자금의 실질적 투입(전체 공적자금의 92.2%)은 2001년도에 마무리된다. 따라서 기업부문의 금융부채 상황은 시차를 고려하여 2003년까지 정리하였다.

25) 비은행권으로부터의 단기대출금 동원이 제한됨에 따라 기업 입장에서 취할 수 있는 대안은 두 가지로 보인다. 첫 번째는 예금은행으로부터의 대출이며 두 번째는 채권발행이다. 그러나 채권 발행의 경우 한도가 정해져 있기 때문에 1998년 일시적으로 증가한 이후 추가적인 증가는 보이지 않았다.

〈표 8〉 기업부문 연도별 금융부채 상황

단위: 십억(%)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002
대출금	한은(%)	0.0 (0.0)	0.4 (0.1)	0.4 (0.1)	0.4 (0.1)	0.6 (0.2)	1.0 (0.3)
	예금은행(%)	161.1 (48.0)	156.3 (50.1)	170.7 (54.6)	185.0 (56.6)	188.8 (57.6)	229.5 (60.9)
	보험(%)	26.5 (7.9)	20.8 (6.6)	21.0 (6.7)	22.2 (6.8)	20.7 (6.3)	21.3 (5.6)
	단자(%)	18.3 (5.5)	12.1 (3.9)	10.8 (3.4)	4.9 (1.5)	3.9 (1.2)	4.1 (1.1)
	기타(%)	129.8 (38.7)	122.6 (39.3)	109.7 (35.1)	98.7 (30.2)	97.3 (29.7)	103.3 (27.4)
	여신전문기관(%)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	15.7 (4.8)	16.6 (5.1)	17.7 (4.7)
	합계(100.0)	335.8 (100.0)	312.3 (100.0)	312.6 (100.0)	326.8 (100.0)	327.9 (100.0)	376.9 (100.0)
	장기채권	173.9	216.4	213.1	200.4	218.5	213.1
정부용자	7.3	8.2	9.9	14.7	15.3	16.5	
출자지분	25.1	26.3	28.9	33.6	39.6	42.5	
기타부채	390.6	375.3	409.4	458.1	490.3	538.1	
부채 합계	932.6	938.4	973.8	1033.7	1091.6	1187.0	

자료: 한국은행 홈페이지(www.bok.or.kr).

다. 공적자금의 투입이 계기가 되어 이루어진 금융개혁의 결과, 발전국가 모델의 전형적인 특징, 즉 경제력 집중현상이 재현되고 있음은 주목할 필요가 있다. 〈표 9〉와 〈표 10〉에서 보듯이 공적자금 투입과 금융시장개혁 이후 경제력 집중 현상이 두드러지는데, 이는 공적자금을 통한 국가의 시장개입의 간접적인 결과라 할 수 있다. 〈표 9〉는 전체 기업 자산 가운데 20대 기업집단 자산의 비중이 1999년 급증하였음을 보여준다.

한편 〈표 10〉은 5대 기업과 20대 상장기업의 순이익 점유비율이 꾸준히 증가하고 있음을 보여준다. 이는 공적자금을 투입하여 각 금융권이 보유하고 있던 부실기업의 채권과 부채를 국가가 대신 해결해 준 결과이다. 동시에 금융구조조정의 결과 금융권으로부터 자금을 조달하는 절차와 심사기준이 까다로워짐에 따라 금융기관들이 투자와 대출에 위협이 따르는 중소기업보다 대규모 기업집단을 선호하게 되면서 경제력이 대규모 기업집단에 더욱 집중되는 효과를 가져 온 결과라고

〈표 9〉 20대 기업의 자산 변화 추이

단위:십억

	1996	1997	1998	1999
전체 기업 자산 합계(A)	348,246	417,786	409,572	433,069
20대 기업 자산 합계(B)	54,831	61,343	59,232	96,732
B/A(%)	15.74	14.68	14.46	22.33

자료: 한국은행 홈페이지(www.bok.or.kr) 공정거래위원회 홈페이지(www.ftc.go.kr).

〈표 10〉 5대 및 20대 상장기업의 순이익 점유비율

단위: %

연도	1996	1997	1998	1999	2000 상반기
상위 5대 기업	38.7	41.6	40.8	43.7	44.6
상위 20대 기업	58.2	61.6	65.1	66.3	70.0

자료: 삼성경제연구소, 2000 [유철규(2001)에서 재인용].

해석할 수 있다.

공적자금은 1997년에 닥친 당장의 금융권 유동성 위기를 해결하기 위해 투입된 것만은 아니었다. 보다 근본적으로는 외환위기의 핵심적 원인이라고 비판 받아왔던 대규모 기업집단, 즉 재벌의 차입금에 의존한 무리한 경영과 높은 채무비율을 해결함으로써 제도적으로 재벌의 경제력 집중을 막고, 한국경제를 개혁하는 것이 공적자금의 보다 거시적인 투입 목적이었다. 그렇다면 이러한 목적의 공적자금이 투입된 결과, 오히려 한국경제의 문제점으로 지적 받아왔던 재벌의 경제력 집중이라는 특성이 다시 나타나는 현상을 어떻게 받아들여야 하는가.

이는 공적자금 관련 정책은 물론 이를 포함한 전반적인 한국 사회의 구조적 개혁이 실패한 결과라는 해석으로 연결될 수 있다. 그러나 이는 동시에 공적자금이라는 금융자원을 통해 국가가 산업자본에 대한 간접적인 통제력과 지배력을 확보해 나가는 과정, 즉 국가가 증대된 대내적 자율성을 기반으로 시장에 강하게 개입하여 국가의 정책적 선호와 우위에 따라 금융 지원의 수혜대상을 소수의 기업으로 한정하는 발전국가 모델의 경로의존성이 재강화되는 과정이라고 해석할 수도 있다.

그렇다면 외환위기 이후 재등장한 국가의 금융자본에 대한 자율성과 통제는 위기 이전의 발전국가와 같은 수준의 효율성을 가져왔는가. 만약 외환위기 이후의

시장개입 결과가 발전국가 시대와 극명하게 다르게 나타난다면 그 이유는 어떻게 설명할 수 있는가. 다시 말해 외환위기 이후 공적자금의 투입을 통해 발전국가 모델에서의 ‘국가-금융-산업자본’이라는 연합구도가 재구축되었음에도 불구하고, 산업 전반의 효율성이 확보되지 않았던 이유는 어디에서 찾아야 하는가. 공적자금의 회수과정에서 확인할 수 있는 국가 역량의 문제가 이 질문에 대한 해답의 실마리를 제공한다.

III. 공적자금의 감독과 회수: 국가역량 약화

1. 국가의 내적 역량: 관료적 응집성의 결여

공적자금의 운용 및 그와 관련된 금융과 기업 부문의 구조조정을 담당한 정부의 여러 기구 간에 권력의 배분과 집중 그리고 관료적 응집성이 어떻게 관리되고 있었는가를 살펴보는 작업은 국가의 역량 특히 내부의 역량을 확인해 보는 작업이다. 치버(Chibber, 2002)는 권력 배분의 차등적 제도화는 정부 내부에 한정된 자원을 둘러싸고 발생할 수 있는 부처 간 혹은 기구 간 갈등과 비효율을 최소화시킴으로써, 관료적 응집성을 유지하면서 일관되게 정부가 설정한 정책이 실행될 수 있도록 하는 역할을 한다고 설명한다.

이를 위해 분석의 시기를 두 부문으로 나눌 필요가 있다. 왜냐하면 2000년 12월 공적자금관리특별법 제정을 기준으로 이전과 이후에 공적자금의 전반적인 운용과정과 관리주체가 불연속적이기 때문이다. 그렇다면 각각의 시기에 나타나는 정책집행의 주체는 누구이며, 또한 이와 관련된 기구의 제도적 배열과 관료적 응집성은 어떠한가.

공적자금관리특별법 제정 이전의 공적자금 운용체계는 당장의 위기에 대처하기 위한 임기응변적 과도기 체계였다. 그렇기 때문에 전반적이고 장기적인 운용의 가이드라인은 물론 이를 뒷받침하는 법적 기준과 담당 주체가 분명하지 않았다. 당시 갑자기 찾아온 미증유의 국난에 대처하기 위해 정부는 새로운 기구를 설치하고 공적자금을 포함한 여러 가지 경제문제에 관한 해법을 찾았다. 재정경제원 장관 겸 경제부총리가 주재하던 경제장관회의를 폐지하고, 1998년 3월 정부는 청와대에 대통령이 직접 주재하는 ‘경제대책조정회의’를 설치하였다.²⁶⁾ 이는 경제정책

을 종합적으로 조율하는 역할을 대통령이 직접 맡음으로써 경제문제와 관련한 청와대 직할체제가 구축됐음을 의미한다.

대통령을 의장으로 하는 이 기구는 재정경제부·산업자원부·노동부 장관, 기획예산위원장, 금융감독위원장, 한국은행 총재, 청와대 정책기획수석 및 경제수석, 그리고 대통령이 지명하는 두 명의 전문 민간위원으로 구성되었다(한겨레21, 1998년 3월 19일, 제199호). 이 회의는 그때그때 현안이 되는 여러 가지 경제문제에 대해서 각계의 전문가들을 모아 토론한 후 정책방향을 제안하는 협의체 성격의 모임으로, 법적으로 권한이 보장되어 있는 기구가 아니었다. 그렇기 때문에 공식적인 회의록 작성 같은 의무도 명시된 바가 없다.

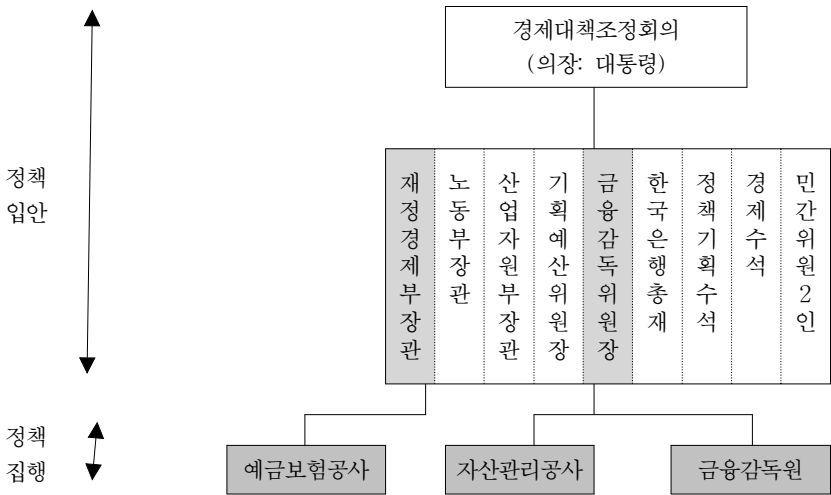
그러나 외환위기 초기의 대응과 대책을 주도한 김대중 정부의 중요한 정책구상들은 모두 이 회의를 통해서 결정되었다. 경제대책조정회의를 통해 결정된 정책들은 사후에 재정경제부가 국무회의에 정식으로 절차를 밟아서 상정하고 국회에 이송하여 동의를 받는 과정을 따랐다. <그림 1>은 경제대책조정회의를 포함하여 당시 공적자금과 관련된 정부 기구들의 위계 및 제도적 배열을 정리한 결과다. 그림에서 보듯이 관련 정책의 입안은 경제대책조정회의, 재정경제부, 금융감독위원회 등이 담당하였고, 정책의 집행은 금융감독원 및 자산관리공사와 예금보험공사가 맡는 식으로 역할과 권한이 분산되어 있다.

이 시기 정부 기구의 제도적 배열에서 가장 큰 문제는 공적자금과 관련된 정부 정책의 결정과 집행을 책임질 공식 기구가 부재했다는 사실이다. 가장 큰 권위를 가지고 있는 청와대의 경제대책조정회의는 공적자금과 관련된 정책 외에도 경제현안에 대한 포괄적인 정책의 기본 방향을 논의하는 회의체였기 때문에, 공적자금이라는 하나의 정책에 전념하는 역할을 할 수 없었다. 또한 당시 공적자금의 운용은 금융산업구조개선에 관한 법률, 자산관리공사법, 예금자보호법 등 외환위기 이전부터 존재해 온 정부 각 기구의 설치 근거 법령에 따라 이루어진 것이었다. 즉 공적자금을 전체적으로 통괄하는 체계는 전혀 마련되어 있지 않았다.

또한 경제대책조정회의가 정책 결정의 가장 중요한 행위자였음에도 불구하고 비공식 협의체라는 위상 때문에 공적자금의 운영 결과를 관리 및 감독할 방법이 없었다. 이와 같은 책임 기구 부재의 문제는 여러 가지 형태로 현실화되었다. 청와대 직속의 비공식 협의체가 공적자금 관리에 참여하게 됨으로써, 정부의 자의

26) 미국 클린턴 행정부의 국가경제위원회(National Economic Council)를 본 따 만든 기구이다.

〈그림 1〉 특별법 제정 이전의 공적자금 관련기구들의 제도적 배열



자료: 재정경제부·공적자금관리위원회(2001).

적인 판단과 개입이 여과 없이 정책에 반영되는 결과를 가져왔고 이는 이후 정책의 혼선이 등장하는 원인으로 작용하였다. 예컨대 1999년 말 발생한 대우 부실 처리의 경우 회사채 처리가 시장원리의 철저한 적용이 요구되는 사안이었음에도 불구하고, 소위 금융대란설에 따른 청와대의 정치논리가 개입하여 한국경제에 크나큰 주름살을 남겼다.

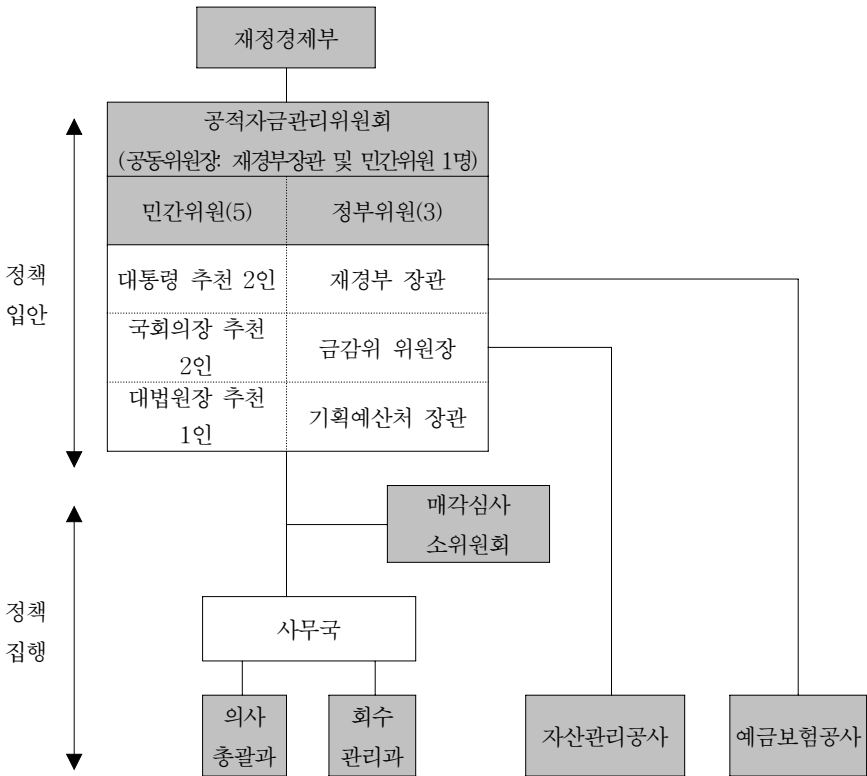
한편 2000년 총선을 앞두고 김대중 정부는 낙관론자들의 정치논리에 떠밀려 구조조정과 관련된 공적자금의 투입원칙을 포기하였다(권영준, 2002). 결국 자금시장은 신뢰를 잃은 구조조정 정책으로 경색되고, 2000년 내내 금융시장은 실패한 기업구조조정으로 표류하였다. 이와 같은 초기 공적자금 운용의 실패는 말할 것도 없이 정책의 우선성에 맞게 책임과 의무를 담당할 핵심기구(nodal agency)의 부재에서 비롯된 문제였다. 그리고 이 사실은 공적자금과 관련한 정부의 제도적 완결성이 전혀 갖추어지지 않았음을 웅변하고 있다.

이와 같은 혼란은 이후 보다 공식화된 기구를 신설하고 이를 통하여 투명하고 객관적으로 의사결정이 이루어지는 체계를 마련할 필요성을 대두시켰다. 또한, 공적자금의 운영을 일일이 국회가 점검할 수 없다는 현실 때문에 정부로부터 독립

적이고 객관적인 평가를 할 수 있는 기구에서 정부의 공적자금 운용을 관리 및 감독할 필요가 있다는 지적을 낳기도 했다(재정경제부·공적자금관리위원회, 2001).

이와 같은 문제를 보완하기 위해 2000년 12월 마침내 공적자금관리특별법이 제정되었다. 이를 계기로 이전에 산재되어 있던 공적자금에 대한 지원, 부실산정, 회수 등에 관한 전반적인 책임과 권한이 새로 신설된 “공적자금관리위원회”로 통합되었다(그림 2 참조). 이 위원회가 출판한 공적자금관리백서는 공적자금관리위원회와 관련한 역할분담 및 협력체계를 다음과 같이 기술하여 관련기구 간에 권한과 역할이 차등적으로 배분되는 동시에 각 기구들을 통괄하는 핵심기구(nodal agency)가 공적자금관리위원회임을 분명히 밝히고 있다. 즉, “공적자금의 조성과 전반적인 관리는 재정경제부가 담당하지만, 금융감독위원회 등과 상호 협의 하에

〈그림 2〉 특별법 제정 후의 공적자금관련 기구들의 제도적 배열



자료: 재정경제부·공적자금관리위원회(2001).

결정하고, 구체적인 투입결정과 집행은 금융감독위원회, 자산관리공사, 예금보험공사에서 법령에 따라 이루어지고 있다”(재정경제부·공적자금관리위원회, 2001).

그러나 법 제정 이전과 이후의 구체적 관리 모습을 비교하면 공적자금과 관련된 정책의 책임과 권한이 집중되기보다는 오히려 수평적으로 분산되고 있음을 확인할 수 있다. 우선 재경부 장관과 민간위원 1명이 위원회를 공동으로 책임지도하고 있어 권위의 분산을 구조화하고 있다. 한편 위원회의 구성 또한 정부위원 3명(재정경제부 장관, 기획예산처장, 금융감독위원회 위원장)과 민간위원 5명(대통령 추천 2인, 국회의장 추천 2인, 대법원장 추천 1인)으로 나누어져 있어 의견 수렴이 보장되기 어려운 구조이다.

이와 같은 구성은 정책의 수립과 집행에 범국민적 의견 수렴이 필요하다는 맥락에서 장점을 갖지만, 동시에 전문성과 일관성이 전제되어야 한다는 차원에서는 단점을 갖지 않을 수 없다. 정부쪽의 3인과 대통령이 추천하는 2인의 경우는 어느 정도 정책의 방향과 내용을 공유할 가능성이 있다고 하더라도, 국회 특히 야당이 추천하는 경우와 대법원이 추천하는 위원의 경우는 다른 위원들과 정책적 지향이 전혀 다를 가능성이 있기 때문이다. 관료적 응집성이라는 기준에서 볼 때 이와 같은 권위와 책임의 분산은 관련부처간 갈등의 가능성이라는 문제를 노출시켜 효율적인 정책실행에 한계를 드러낼 여지를 만들었다.

한편 정책의 집행과 관련해서 자산관리공사는 금융감독위원회에 그리고 예금보험공사는 재정경제부에 각각 소속되어 있어 여전히 집행기관 간의 이해상충 문제가 발생할 소지가 남아 있다. 또한 동시에 관료적 전문성을 지닌 자산관리공사와 예금보험공사의 결정 권한이 법제정 이후 크게 약화되어 단순한 정책의 집행기구로 전락하고 말았다. 특별법 제정 이후 공적자금의 조성·투입·회수 등과 같이 각 단계마다 분산되어 있던 책임과 권한이 공적자금관리위원회라는 하나의 기구에 통합된 것은 사실이다. 그러나 이 위원회는 내부적인 구성이 지나치게 폭이 넓어 정책적 지향이 서로 다른 문제로 인한 비효율이 발생시키는 문제를 피할 수 없었다. 그렇기 때문에 또한 공적자금의 운용실패가 발생할 경우 책임을 물을 수 있는 권한의 소재가 불분명한 문제도 드러낸다.

이러한 문제는 해외투자펀드인 론스타(Lone Star)의 외환은행 헐값 매각 사태에서 극명히 드러난다.²⁷⁾ 재경부 고위 관료가 외환은행의 건전성 지표를 고의적으

27) 이 사건은 당시 재정경제부 금융정책국장(변양호)과 외환은행장(이강원) 등 일부 인물이 공모하여 2003년 외환은행의 자기자본 비율(BIS)을 기준치(8.0%) 보다 의도적으로 낮

로 낮추어 외국투자펀드에게 헐값으로 넘긴 것으로 밝혀진 이 사건은 단순한 일부 관료의 개인 비리나 도덕적 해이 문제가 아니다. 오히려 이와 같은 사태를 가능하게 했던 당시 공적자금 관련 정부기구들의 구조적 배열 문제를 적나라하게 드러내 주는 사건이다.

매각과 관련하여 관료적 전문성을 갖춘 자산관리공사 및 예금보험공사가 단순한 집행기구로 전락한 상태에서, 매각은 재정경제부의 독자적 판단에 의해 결정되었다. 매각과 관련된 회의가 계속되었던 5개월 동안의 정책입안 기간 내내 재정부의 매각 의사에 책임을 가지고 논의한 주체는 찾아 볼 수 없다. 이들은 모두 문제가 된 금융기관과의 협조를 통해 경영정상화 노력을 기울이는 장기적인 해결 방식보다는, 투기성 해외자본이라는 의혹이 있더라도 문제가 있는 금융기관을 하루라도 빨리 매각하여 공적자금의 단기적 회수 실적을 올리는 손쉬운 방식을 선호했다. 이들에게는 금융기관의 장기적 경영정상화보다는 당장의 책임을 회피하는 문제가 더 중요했다.

외환은행 헐값매각 문제가 공론화되자, 의사결정을 담당했던 주체들 간에 권위가 파편화되었던 만큼 책임 역시 분산되어 나타났다. 공적자금위원회의 책임자들은 모두 구체적인 개입을 하지 않았으며, 당시 사건과 무관함을 주장하는 태도로 일관했다. 이러한 헐값매각 논란은 외환은행뿐 아니라 조흥은행, 제일은행 등 외환위기 당시 국가가 공적자금 투입을 통해 지분을 확보한 다음 이를 다시 민영화하는 과정을 겪은 은행들 대다수에서 나타나는 문제이다.²⁸⁾ 결국 파편화된 권위와 책임 구조는 엄청난 국부 유출사태를 불러왔다.

공적자금과 관련된 정부기구들의 구조에서 볼 때 국가가 설정한 정책 우선성의 방향에 맞게 다른 여타 경제 기구들은 물론 시장의 이해관계까지도 조정할 수 있는 권위의 우위를 제도적으로 배분받은 기구는 찾아보기 힘들다. 특별법 이후 이러한 기구로서 공적자금위원회가 설립되었으나 관련 기구들 간의 낮은 관료적 응집력 문제를 극복하지 못하여 결국에는 전반적인 대내적 국가역량의 결여라는 문

게 설정하여(6.16%), 장기적인 투자의향과 전문성이 확인되지 않은 투기성 해외자본 ‘론스타’에 외환은행을 헐값으로 매각한 사건을 말한다(서울신문, 2006년 4월 25일; 국민일보, 2006년 6월 20일; 한겨레, 2006년 12월 11일).

28) 조흥은행과 제일은행의 헐값매각에 대한 언론보도는 동아일보(2002년 11월 6일)와 경향신문(2004년 9월 4일), 한국일보(2005년 1월 7일)를 참조. 또한 투기자본감시센터(<http://www.specwatch.or.kr>)의 창립토론회(2004년 8월) 자료집 참조.

제를 드러내고 맡았다.

2. 국가의 외적 역량: 규율의 결여

공적자금의 투입에 앞서 부실금융기관에 대한 정확한 실사 및 이를 토대로 한 합리적 지원방식의 선택, 지원받은 기업에 대한 경영정상화 이행약정 관리, 그리고 부실금융기관에 대한 책임 추궁과 같은 감독능력은 공적자금 관련 정책이 실질적으로 성과를 거두기 위해 반드시 필요한 핵심적인 기능들이다. 이와 같은 기능 즉 공적자금의 회수 문제는 금융자본과 산업자본에 대한 국가의 규율 능력을 확인할 수 있다는 차원에서 국가 관료제 외부 즉 시장에 대한 국가의 관리 능력을 드러내는 지표이다.

공적자금의 회수는 국가가 금융자본에 어떠한 방식으로 자금을 지원하였는가 하는 문제와 직결되어 있다. 출연이나 예금대지급 방식으로 지원된 공적자금은 부실에 따른 손실을 보전해주고 또한 금융기관의 정리를 전제로 기존 예금자들의 예금을 보전하는 것을 목적으로 지원되기 때문에 상당 부분 회수가 곤란하다. 이 경우 회수는 파산배당으로 제한되어 있다. 그러므로 이와 같은 방식은 지원 이후 국가의 관리나 감독과 직접적인 상관은 없다. 또한 자산과 부실채권 매입으로 사용된 공적자금 역시 부실기업으로부터 인수한 기업의 자산이나 보유채권을 매각하여 생긴 이익금으로 자금을 회수하여야 한다. 그렇기 때문에 이 경우 역시 회수가 해당 자산이나 채권의 시장가격에 의존하게 되어 국가와 기업의 경영정상화 노력과는 별 관계가 없다.

반면 출자의 경우는 투자의 형식으로 공적자금이 지원되기 때문에, 기업효율성 제고와 경영의 정상화를 위한 기업과 국가의 협력 및 국가의 지속적인 관리감독에 따라 회수율이 달라질 수 있다. 이런 의미에서, 출자부문의 회수실적은 기업에 대한 국가의 관리와 감독, 즉 규율과 지도의 능력을 평가할 수 있는 근거가 된다. 이런 맥락에서 출자부문의 회수실적은 국가의 역량을 보여주는 유의미한 지표이다.

그러나 전반적인 공적자금 회수상황을 정리한 <표 11>을 보면, 경영정상화의 지표라고 할 수 있는 출자금 회수가 상대적으로 가장 저조한 사실을 확인할 수 있다. 앞의 <표 4>에서 보았듯이 가장 큰 비중의 공적자금은 출자의 형태(63.5조원, 전체 공적자금의 37.7%)로 지원되었다. 그러나 예금보험공사와 정부의 출자금

회수분의 합은 14.7조원으로 전체 회수액의 18.4 %에 불과하다. 오히려 대부분의 공적자금회수는 자산매각(39.8 %, 예금보험공사 및 자산관리공사 각각 6.6 %와 33.2 %)과 파산배당(20.5 %)을 통하여 이루어졌음을 알 수 있다. 앞서 밝혔듯이 이 두 회수방식은 금융기관의 경영성파나 국가의 관리기능과 상관없는 방식으로 금융기관을 시장으로부터 퇴출시키는 방식이다.

금융권별로 회수상황을 살펴보면, 은행권의 회수율이 가장 높게 나타나고 있는 현상은 주목할 만하다. 그러나 이 역시 구체적으로 살펴보면 경영정상화와 부채해소의 결과로 볼 수 있는 출자금 회수보다는, 주로 금융기관의 자산을 매각하는 방식으로 공적자금을 회수하여 왔음을 알 수 있다. 이는 결국 출자부문의 공적자금에 대한 전반적인 관리와 감독 능력이 부실하였음을 말해 준다.

출자부문의 저조한 회수실적은 두 가지로 해석될 수 있다. 공적자금의 지원에 앞서 당국은 금융권의 부실상황에 대한 정확한 실사와 조사능력을 발휘해야 한다. 만약 이러한 능력이 없다면 국가가 회생가능성이 없는 대상에게 출자방식으로 공적자금을 지원하여 조기에 퇴출되어야 할 기업의 영업을 연장하여 금융시장의 비효율을 가져올 뿐이다. 또는 회생가능성이 있는 기업에 출자 형식의 공적

〈표 11〉 공적자금 회수상황(2006년 6월말 현재)

단위: 조원

금 용 권	지원 금액 (A)	예금보험공사			자산관리공사		정부		회수		
		출자금 회수	파산 배당	자산 매각	환매 해제	자산 매각	출자금 회수	후순위채 매입	회수액 (B)	회수율 (A/B)	
은행	86.9	10.3	1.7	4.4	9.3	18.4	1.7	6.6	52.4	60.3	
비 은 행 금 용 권	종합금융사	23.2	0.0	6.4	-	0.7	0.6	-	-	7.7	33.2
	증권회사	1.0	-	0.0	-	0.0	0.1	-	-	0.1	10.0
	투자신탁회사	20.6	1.1	0.3	0.7	0.0	4.5	-	-	6.6	32.0
	보험회사	21.2	1.4	0.4	0.2	0.3	1.5	-	-	3.8	17.5
	상호저축은행	8.4	0.2	4.4	-	0.1	0.1	-	-	4.8	56.9
	신용협동조합	4.8	-	3.2	-	0	0	-	-	3.2	66.7
기 타	2.4	-	-	-	0.0	1.3	-	-	1.3	54.2	
계	168.3 (%)	13.0 (16.3)	16.4 (20.5)	5.3 (6.6)	10.4 (13.0)	26.5 (33.2)	1.7 (2.1)	6.6 (8.3)	79.9 (100.0)	47.3	

자료: 재정경제부·공적자금관리위원회(2006).

자금이 지원되었다고 할 경우, 회수율이 낮다는 사실은 지속적으로 경영정상화를 위해 기업을 관리하고 감독하는 규율의 역할을 국가가 제대로 수행하지 않았다고 볼 수 있다. 이 두 가지 해석 모두 궁극적으로는 국가의 대외적 역량이 부족함을 의미한다.

IV. 맺는말: 발전국가 유산의 재평가

외환위기에 대처한 김대중 정권의 구조조정은 극명한 이중성을 보여 준다(김균·박순성, 1998). 한편으로는 발전시대와 마찬가지로 국가의 정책과 선호에 따라 자원을 금융 및 기업에 배분하는 동시에, 다른 한편으로는 배분된 자원을 금융 및 기업이 전용하는 부문에 관해서는 본질적으로 불완전한 또는 일시적으로 실패한 시장 메커니즘에 이를 맡겨야 한다며 국가의 철수를 주장하였기 때문이다(김명수, 1999; 2004). 다시 말해 국가는 적극적으로 그리고 일정한 의도와 정책적 선호를 가지고 금융과 기업에 지원을 제공함으로써 강하게 시장에 개입하는 동시에, 이러한 지원을 받은 금융기관과 기업에 대한 관리·감독과 규율, 그리고 이를 통한 경제적 효율성 확보에 대해서는 상대적으로 약한 개입 혹은 방치를 선택하였다(유석춘·장상철, 2001). 이는 “지원에 따른 규율”이라는 기제를 활용하였던 과거 발전국가와 달리 “규율 없는 지원”이라는 새로운 형태의 실험이었다.

공적자금의 운용과정에서 이러한 특징은 더욱 극명하게 드러난다. 국가의 자율성과 역량이라는 관점에서 볼 때, 외환위기 이후의 한국 국가는 과거 발전국가와 마찬가지로 금융자원에 대한 통제권을 확보하고 이를 통해 산업자본에 대한 지배력을 강화하면서 지배계급에 대한 대내적 자율성을 증대시켜 나갔다. 그러나 위기 이전의 발전국가는 이러한 높은 대내적 자율성을 바탕으로 산업자본에 대한 직접적이고도 강력한 개입을 통해 시장을 규율하며 기업의 효율성을 관리해 나갔던 반면, 위기 이후의 국가는 높아진 대내적 자율성에도 불구하고 역량의 부족으로 공적자금의 비효율적인 운영이라는 정책 실패를 초래했다.

이 논문은 국가 역량의 관점에서 이와 같은 실패가 나타난 까닭을 크게 두 가지로 지적하고 있다. 하나는 국가 내부의 측면에서 관료제의 문제를 살펴본 결과 공적자금과 관련된 정책기구들 간의 응집력과 권위의 배열이 적절히 이루어지지 않았다는 사실이다. 다른 하나는 대외적 측면의 국가 역량에서 공적자금을

지원해 준 기업에 대한 규율 능력이 부재했다는 사실이다. 종합하면 지원은 하되 규율은 하지 못하는, 즉 자율성은 있으나 능력이 없는 국가의 개입 때문에 발생한 실패였다.

이와 같은 연구 결과는 최근 급증하는 세계화와 지구화의 흐름 속에서 대두되고 있는 국민 국가의 기능과 역할에 관한 논란에 일정한 함의를 제공한다. 세계화에도 불구하고 한편에서는 여전히 국민 국가의 적극적 역할이 중요하다는 주장이 제기되는 반면(Chang, 2002; 2006), 다른 한편에서는 이제는 국민 국가의 역할을 축소하고 시장기능을 활성화해야 한다고 강조하고 있다(이연호 외, 2002).

이 논문의 분석결과는 이 두 가지 견해 가운데 전자의 입장을 지지한다. 왜냐하면 세계화가 국민 국가의 역할을 축소시킬 것이라는 주장은 하나의 신화일 뿐임이 드러났기 때문이다(Weiss, 1998; Wade, 1996). 특히 이 논문은 외환위기라는 대외적인 환경의 변화가 국가의 대내적 자율성을 높이는 기회가 되었음을 분명히 보여주고 있다. 또한 최근 진행되고 있는 자유무역협정(FTA) 협상에서도 드러났듯이 세계화에 따른 개방경제로의 적극적인 편입은 이 과정을 주도하는 국가의 역할에 관심을 두지 않을 수 없도록 하고 있다.

그러나 동시에 다른 한편으로 이 논문은 그러한 자율성을 효과적으로 행사할 수 있는 국가의 대내적 그리고 대외적 역량이 확보되지 못한다면, 이는 오히려 대외적 환경변화로 극대화된 자율성을 침식하는 위기의 요인이 될 수 있음도 보여주고 있다. 국가는 위기를 기회로 하여 금융권에 대한 지배력을 확보했음에도 불구하고, 관료적 응집성의 결여로 인하여 공적자금에 대한 관리를 전반적으로 부실하게 할 수밖에 없었다. 나아가서 금융권에 대한 지배력을 국가 스스로 해의 및 국내 자본에게 넘기는 결과를 초래하였다. 결국 금융자본에 대한 통제라는 발전 국가의 자율성 포기는 해외 자본의 압력 때문이라기보다는 국가 스스로의 역량 부족 때문이었다.

그렇다면 우리는 세계화에도 불구하고 국가의 자율성은 여전히 국민국가적 수준에서 국가의 역량에 따라 결정된다는 가설을 적극적으로 수용하지 않을 수 없다. 세계화의 진전과 함께 많은 학자들이 규제국가로의 경로전환이라는 기회비용과 발전국가적 특성의 유지라는 매몰비용 사이의 힘겨운 저울질을 시도해 왔다. 그러나 외환위기 이후 10년이 지난 지금 저울은 발전국가의 유지 쪽으로 기울고 있음이 드러나고 있다.

왜냐하면 세계화가 국민 국가의 역할을 반드시 축소시키지 않기 때문이다. 오

히려 세계화는 더욱 적극적인 국가 개입에 대한 새로운 수요를 창출하고 있다. 발전국가는 해외시장의 개척이라는 세계화에만 효율적이었던 것이 아니라, 국내시장의 개방이라는 또 다른 세계화에도 효율적일 수 있다. 물론 이를 위해서는 국가 역량의 확보라는 전제 조건이 충족되어야 한다.²⁹⁾ 그리고 이는 결국 동아시아 발전국가 모델에 대한 보다 적극적인 재평가가 필요함을 의미한다.

참고문헌

감사원. 2003. 『공적자금감사백서』.

국회사무처. 2000. 『제216회 국회 공적자금의운용실태규명을위한국정조사특별위원회회록』.

_____. 2000. 『제216회 국회 국회본회의회의회록』.

_____. 2001. 『제217회 국회 공적자금의운용실태규명을위한국정조사특별위원회회록』.

_____. 2002. 『제234회 국회 재정경제위원회회의회록』.

_____. 2002. 『제234회 국회 공적자금국정조사특별위원회회의회록』.

_____. 2003. 『2003년도 국정감사 정무위원회회의회록』.

재정경제부·공적자금관리위원회. 2001. 『공적자금관리백서』.

_____. 2002. 『공적자금관리백서』.

_____. 2003. 『공적자금관리백서』.

_____. 2006. 『공적자금관리백서』.

한국은행. 1999. 『우리나라의 금융제도』.

_____. 1993. 『우리나라의 금융제도』.

29) 이와 관련하여 한국사회학 익명의 논평자 한 분은 ‘국가 능력의 복원 가능성’ 문제를 제기 하였다. 즉 발전국가의 관료적 응집성과 규율은 왜 사라졌으며 나아가서 이는 복구될 수 있는 성격의 문제인가에 관해 본격적인 논의가 필요하다는 지적이다. 우리는 이 문제가 앞으로 강화될 세계화의 진척과 함께 반드시 고려해 보아야 할 중요한 화두라고 동의한다. 그러나 동시에 이 문제는 산업화 및 민주화 그리고 그에 따른 한국 국가의 내부적 정치 상황과 변화를 종합적으로 또한 역사적으로 검토한 이후에나 결론을 낼 수 있는 어려운 작업이다. 예컨대 좌우의 대립과 정권의 교체여부, 포스트 386으로 불리는 새로운 정치적 주도 세력의 등장 가능성 여부와 절차적 정당성 문제, 노조를 포함한 시민사회 세력과 국가 혹은 시장의 대립과 협조 등 여러 가지 문제가 얽혀있어 이 논문에서 본격적인 논의를 하기란 불가능하다. 이 논문은 외환위기 이후 한국의 국가가 심각한 역량의 약화를 보여주어 국가 자유성을 침식하였다는 사실을 밝히는 작업으로 만족하고자 한다.

- _____. 2001. 『우리나라의 금융시장』.
- 권영준. 2002. “공적자금 관리 및 감독의 효율성 제고방안.” 『공적자금 투입의 중간평가와 과제』 이인실·박승록·최두열 외. 한국경제연구원.
- 국민호. 1995. 『동아시아 신흥공업국의 정치제도와 경제성공』. 전남대학교 출판부.
- _____. 1988. “정부와 기업: 1980년대 초 경제자유화조치 후의 변화와 그 한계점.” 『한국사회학』 22(1).
- 김 균·박순성. 1998. “김대중 정부의 경제정책과 신자유주의.” 이병천·김균 편집. 『위기, 그리고 대전환』. 당대.
- 김명수. 1999. “시장의 신화와 국가의 오해: 신자유주의 정치경제학 비판.” 한국비교사회학회 편. 『동아시아의 성공과 좌절』. 전통과 현대.
- _____. 2004. “발전국가: 높은 자율성과 시장개입능력으로 경제발전 이끄는 강력한 국가모델” 『현대사상 키워드 60』 신동아 2004년 1월호 별책부록.
- 김윤태. 1999. “동아시아 발전국가와 지구화.” 『한국사회학』 33(1).
- 김인춘. 2007. “자본주의의 다양성과 한국의 새로운 발전모델: 민주적 코포라티즘의 조건” 『한국사회학』 41(4).
- 김형아. 2005. 『유신과 중화학 공업: 박정희의 양날의 선택』. 일조각.
- 배 영. 1993. “한국의 국가자율성과 외자도입: 1962~1991.” 연세대학교 대학원 석사논문.
- 손호철. 1998. “국가론의 시각에서 본 IMF 개혁-김대중 정권의 재벌개혁을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 14(1).
- 왕혜숙. 2004. “1997년 외환위기 이후 국가 자율성과 국가 역량의 변화.” 연세대학교 사회학과 석사논문.
- 유석진. 2005. “금융자유화와 정치: 1980년대 한국사회를 중심으로.” 『동아연구』 49. 서강대 동아연구소.
- 유석춘. 1998. “유교 자본주의와 IMF 개입.” 『전통과현대』 가을호(6).
- _____. 2006. “발전국가 한국의 지배구조와 자본축적: 박정희 시대와 이승만 시대 비교” 『박정희 시대의 재조명』 전통과 현대.
- 유석춘·장상철. 2001. “재벌정책의 정치경제: 개발국가와 규제국가, 그리고 유교 자본주의.” 『한국정치연구의 쟁점과 과제』. 김유남 엮음. 한올아카데미.
- 유철규. 2001. “금융구조조정 성격과 부실채권” 『한국경제, 재생의 길은 있는가: 구조조정 실험의 평가와 전망』. 제도경제연구회, 참여사회연구소기획. 이병천·조원희 편. 당대.
- 윤상우. 2002. “기로에 선 동아시아 발전모델: 한국과 대만 비교연구” 『한국과 국제정치』 18(3).
- 이병천·김균 편, 1998. 『위기, 그리고 대전환』. 당대.

이상철. 2003. “박정희 시대의 산업정책” 『개발독재와 박정희 시대』 이병천 엮음. 당대.

이연호·임유진·정석규. 2002. “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계.” 『한국정치학회보』 36(3).

이영훈, 2006. “중·고등학교 사회과 교과서에 그려진 한국 경제의 모습” 교과서포럼 편. 『경제 교과서, 무엇이 문제인가』 두레시대.

이인실 외. 2002. 『공적자금 투입의 중간평가와 과제』 한국경제연구원.

장하준. 2000(1998). “세계화, 초국적 기업, 그리고 경제 발전: 개발도상국은 글로벌 세계 경제에서 전략적 산업정책을 추진할 수 있는가?” 『강요된 신화』. 새물결.

조이제·에커트. 2005. 『한국 근대화, 기적의 과정』. 월간조선사.

최승희. 2006. “한국경제의 도약과 정체, 향후 과제.” 『박정희 시대의 재조명』. 전통과현대.

투기자본감시센터 .2004. 창립토론회 자료집(2004년 8월). <http://www.specwatch.or.kr>

한국금융연구원. 2001. 『한국 금융산업의 과거·현재·미래』 한국금융연구원.

햇토리 타미오. 2007. 『개발의 경제사회학』 전통과현대.

홍훈. 1998. “한국의 경제 위기와 IMF 프로그램” “『위기, 그리고 대전환』. 이병천·김균 편집. 당대.

Ahn, Choong Yong, 2001. “Financial and Corporate Sector Reform in South Korea: Toward a New Development Paradigm.” A Draft for the MDT Workshop at Tokyo University.

Amsden, Alice, 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Aoki, Masahiko, Kim, Hyung-Ki & Okuno-Fujiwara. 1997. *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Clarendon Press.

Chang, Ha-joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.

_____. 2006. *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books.

Chang, Ha-joon, Palma, Gabriel & Whittaker, D. Hugh. 1998. “The Asian Crisis: introduction.” *Cambridge Journal of Economics* 22.

Chibber, Vivek. 1999. “Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered.” *Politics and Society* 27(3).

_____. 2002. “Bureaucratic Rationality and the Developmental State.” *The American Journal of Sociology* Jan 2002.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*. Stanford: Stanford University Press.

Kim, Eun Mee. 1997. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960~1990*. State University of New York Press.

Shin, Jang-Sup & Chang, Ha-Joon. 2003. *Restructuring Korea Inc.*, RoutledgeCurzon.

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.

_____. 1996. "Globalization and its limits: reports on the death of the national economy are greatly exaggerated." in *National Diversity and Global Capitalism*. Cornell University Press.

Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

Woo Cumings. 1999. *The Developmental State*. Cornell University Press.

World Bank. 1991. *World Development Report 1991: The Challenge of Oxford Development*. University Press.

_____. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

경향신문. 2004년 9월 4일.

국민일보. 2006년 6월 20일.

동아일보. 2002년 11월 6일.

서울신문. 2006년 4월 25일.

한겨레. 2006년 12월 11일.

한겨레21. 1998년 03월 19일 제199호.

한국일보. 2005년 01월 7일.

류석춘은 연세대학교 사회학과를 졸업하고, 미국 일리노이 대학에서 박사학위를 받았으며, 현재 연세대학교 사회학과 교수로 재직중이다. 전공분야는 '발전사회학'과 '경제사회학'이며, 주요 관심분야는 '유교 자본주의'와 '사회자본' 등이다.

왕혜숙은 현재 연세대학교 사회학과 박사과정에 재학중이며, 주요 관심분야는 '경제사회학'과 '동아시아 발전국가' '사회자본' 등이다.

Did the Financial Crisis Transform the Developmental State

Focused on the Public Fund in Korea

Lew, Seok Choon

Professor of Sociology, Yonsei University

Wang, Hye Suk

Ph.D. Candidate, Yonsei University

The Asian crisis in 1997 triggered the fierce debates over the validity of Korean developmental state model. Some scholars argue that the demands of global agents undermine the state autonomy and capacity. The state, facing the crisis, could not help accepting the financial aids from international organizations such as IMF and IBRD, which in return, demanded the neo-liberal economic transformation to constrain state's own room to maneuver the domestic market. Others insist that the crisis paradoxically provides an opportunity to strengthen the state autonomy and capacity. According to them, the state becomes the only fundamental body responsible for concluding an entente with the foreign organizations and meeting their needs.

To validate these two contrasting views, this paper examines the change in the state autonomy and capacity of developmental state during the so-called "IMF regime" by way of studying the process of how the state mobilized, distributed and recovered the public fund, of which role was critical in overcoming the financial crisis. The public fund was a pivotal financial measure given to the hands of the state under the name of overcoming the crisis and restoring the economy. Therefore, the process of mobilizing, injecting, monitoring and recovering the public fund is a proper yardstick to evaluate the state autonomy and capacity. This process affects not only the internal state bureaucrat but its relationship with the financial and industrial capital.

This process can be divided into two: the injection of the public fund into insolvent financial institutions and the recovery of the public fund from them. The former shows the degree of the state autonomy because it means the financial support of the state to the domestic capital. Meanwhile, the latter can be used as an index to evaluate the degree of the state capacity because it means state's ability to supervise and discipline the domestic capital to cooperate with the state's policy.

The analysis clearly shows following features. The state autonomy after the financial crisis can be compared to the developmental state in that the state extends

its internal autonomy by attaining the controls over the financial resources and therefore, strengthening its dominance over the industrial capital. However, the state after the crisis, in spite of similar enlarged autonomy, fails in governing and disciplining the market only to reveal the vacuum in the state capacity. The weakening of the state capacity in the state intervention causes the failure in financial and industrial restructuring process including the public fund policy. Finally it causes the financial deficit which is expected to impose a heavy burden on people or increase the foreign debt.

This paper suggests two aspects of state capacity resulting in the policy failure. First, regarding the internal capacity, the fragility in the bureaucratic cohesion and the fragmented arrangement of authority among the bureaucratic bodies resulted in the fallacy in the policy decision and the dull results in the recovery of public fund. Also, it is closely related with the absence of discipline over the domestic capital, that is, the external capacity. In sum, the financial support without discipline, that is, the state autonomy not accompanied with the state capacity results in the overall failure of state intervention.

Key Words: state autonomy, state capacity, developmental state, financial crisis, public fund