# 『新경제』의 金融措置들

鄭　雲　燦

금융을 바라보는 데에는 단기적 시각과 장기적 시각이 있다. 단기적 시각은 금융을 通貨量, 利子率, 換率 등의 움직임을 중심으로 이해한다. 이에 반해 장기적 시각은 금융구조, 보다 구체적으로는 금융에 관한 법규, 관행 등 금융거래의 전제가 되는 금융제도(정태적 형식), 금융이 충족되는 형태, 즉 각 경제주체의 금융거래 양상(동태적 내용), 그리고 금융제도나 금융거래 양상의 배경을 이루는 실물적 요인(외적 요인) 등의 상호의존 관계를 중심으로 분석, 평가한다. 이 글은 김영삼 정부가 취한 몇 가지 금융조치를 통해 김정부를 금융면에서, 그리고 주로 장기적 시각에서 비판적으로 평가함을 목적으로 한다.

## 1. 問題의 提起

경제의 實物部門과 金融部門은 따로 떼어서 생각할 수 없다. 따라서 한국금융에 관한 논의는 한국경제의 實物部門에 관한 이해로부터 시작하여야 한다.

한국경제는 지난 30여년간 급속한 양적 성장과 구조적 변화를 경험하였다. 1인당 GNP는 100달러 미만에서 7,000달러로 증가하였고, 수출, 수입이 모두 세계 13위로 신장하였다. 이와 같은 고도성장과 교역량의 확대 속에서 폐쇄적이고 단순한 농업 중심의 경제가 개방적인 중공업 중심의 경제로 모습을 바꾸었다.(1)

그러나 외형적 성장과정에서 많은 부작용이 파생되었다. 정부가 수출 또는 성장을 위해 거의 무제한적인 세제·금융지원을 아끼지 않자 기업은 비용측면에 대한 고려없이 수익성도 없는 사업을 마구 벌여놓고는 정부에 손을 내미는 경우가 많았다. 자금은 편법적으로 대출되었고 자금의 획득이 용이했던 부문은 급속한 신장을 거듭하여 소위 문어발식 재벌이 탄생되었다.

재벌구조는 경제를 외화내빈의 거품경제, 고비용경제로 만들었고 대기업과 중소기업간의 불균형을 파생시켜 한국경제의 불안정 요인을 가중시켰다. 또 성장과정에서 심화된 도농간, 지역간, 그리고 산업부문간의 불균형도 한국경제를 기형적인 것으로 만들었다.

(1) 지난 30여년간을 포함하여 해방후 한국경제의 발전과정을 개관하려면 Cho Soon(1994)를 참조하라.

물론 성장의 초기단계에서 정부의 룰은 신속한 자금동원과 배분, 그리고 특정산업, 기업의 집중육성에는 유리한 면이 있었다. 그러나 이 틀은 어떤 원칙에 입각하였다기보다는 그때그때의 필요에 따라 자의적으로 움직여 왔고, 이긴 자는 상을 받고 진 자는 손해를 보는 최소한의 경제원칙도 무시되는 경우가 많았다. 예를 들어 중소기업은 도산할 수 있는 반면, 대기업은 채산성이나 수익률 등 여러 면에서 중소기업보다 못할 때에도 규모가 크다는 이유만으로 유지되어 왔다.

대부분의 경제학자들은 이러한 틀을[2] 계속 지탱할 경우 비효율만 초래되어 자생적 성장의 기틀을 마련하기 힘들 것이라고 인식하였다. 이들은 자생적 성장을 위해서는 새로운 경제질서가 확립되어야 하며 정부의 룰은 自由競爭秩序로 대체되어야 한다고 역설하였다.

自由競爭은 자본주의경제의 가장 기초적인 형태이다. 왜 그런가. 자본주의의 핵심은 기업가의 이노베이션에 있다. 이노베이션 없는 자본주의가 크게 발전할 수 없다. 그런데 이 노베이션이 잘 이루어지도록 하기 위한 방법은, 정부의 개입도 아니고, 지원이나 보호도 아니다. 그것은 自由競爭秩序의 수립이다.[3]

그러나 自由競爭秩序는 아직 구축되지 않았으며 이를 어떤 방법으로 현 경제체제내에 도입할 수 있을 것인가에 대하여는 사람마다 의견이 분분하다. 나는 한국경제의 새로운 틀로서의 自由競爭秩序가 金融部門의 정상화를 통해 도입되어야 한다고 생각한다. 왜냐 하면 한국경제 문제는 한마디로 말해서 자원배분의 왜곡과 그에 따른 비효율의 만연인데 자본주의경제에서는 실물자원의 흐름과 반대방향에 자금의 흐름이 형성되기 때문에, 자금의 흐름이 올바르게 형성되도록 틀을 만들면 자원배분의 왜곡을 막을 것이기 때문이다.

금융은 국민경제의 혈맥이라고 한다. 그런데 그 동안 한국경제는 그 혈맥이 너무 경직적으로 운영되어 왔다. 金融部門은 정부의 규제와 간섭을 가장 많이 받아온 부문이다. 규제와 감독은 대부분 은행을 정부의 자금조달, 배분 창구로 이용하기 위한 것이었으며 은행들은 대출심사를 통한 자금의 효율적 배분이라는 본연의 임무를 수행하지 못하였다. 더우기 중복, 과잉투자 등이 발생하고 기업의 부실화가 진행되면서 은행들은 많은 부실채권을 보

(2) 여기서 틀이라 함은 경제에 대한 법규, 조직 및 구조 등에 관련된 성문 및 불문의 규범, 즉 국민의 경제생활의 방향과 범위를 제약하는 제도적 테두리를 지칭한다.

(3) 그러나 자유경쟁질서와 자유방임은 구분되어야 한다. 자유경쟁질서란 제도의 공백에서는 자리잡을 수 없으며 그것을 수호하고 발전시키기 위한 규칙을 필요로 한다. 또 자유경쟁질서의 확립이 곧 탈규제를 의미하는 것도 아니다. 불필요한 규제의 완화는 필요하지만 섣부른 규제완화는 경제불균형의 심화로 이어질 위험이 있으므로 신중할 필요가 있다. 정부는 산업구조 조정을 위한 장기적 청사진을 가져야 하며 규제완화는 그 큰 틀 속에서 이루어져야 한다. 한편 자유경쟁질서라고 해서 정부의 역할이 축소되는 것도 아니다. 오히려 경쟁이 다양화되고 복잡해짐에 따라 민간이 준수해야 할 규칙도 다양해지고 복잡해지며 따라서 이 제도를 유지하고 촉진시키는 정부의 역할도 다양해져야 한다.

유하게 되었다. 부실채권을 보유하게 된 은행은 그 기업과 난파선에 동승한 격이 되어 구제자금의 대출을 늘릴 수밖에 없는 악순환의 구조가 형성되었다.

현재까지도 은행은 공식적 정부규제와 비공식적 간섭에 시달리고 있으며 부실채권의 보유액도 감소하지 않고 있다. 1993년 6월말 현재 은행의 불건전채권(추정손실+회수의문+고정+요주의)은 전체여신의 21.6%정도를 차지하였다고 한다. 이런 상황에서 金融部門이 자금을 효율적으로 배분하여 국민경제 성장을 지원할 것이라고 기대하는 것은 무리이다.

김영삼 정부는 왜곡된 금융제도를 정비하고 금융거래 정상화의 기틀을 마련하여야 할 절박한 시점에서 출발하였다. 金融部門의 시장기능과 효율적 자금배분 기능을 재생시켜 自由競爭秩序를 정착시키기 위한 해결책을 제시했어야 했다.

김정부는 겉으로는 '금융시장 및 기업에 있어서 과거의 지시와 통제를 지양하고 자율과 경쟁을 유도하여 금융이 시장원리에 따라 운영되도록 함으로써 금융의 효율성을 높이고 금융서비스의 질을 향상시키는 동시에 금융산업의 경쟁력을 제고'〔大韓民國政府(1993) 참조〕하는 金融改革을 중요한 과제로 다루겠다고 천명하였다. 그러나 실제로는 제도적 개혁보다는 단기적 경기부양에 집착하여 自由競爭秩序의 확립과는 역행하는 여러 가지 우를 범하였다.

김영삼 정부가 취한 몇 가지 조치를 통해 이것을 확인해 보기로 하자.

## 2. 韓銀總裁의 更迭

김영삼 정부는 취임후 한달도 못되어 임기를 3년 남겨둔 한국은행총재를 전격 경질하였다. 대부분의 국민들을 경악케 한 이 조치는 그후 이른바 『新경제』에 대한 신뢰를 구축하지 못하는 데 결정적 역할을 하였다. 한마디로 말해서 경제정책의 첫단추를 잘못 끼운 것이었다.

中央銀行總裁의 전격 경질은 과거 성장지상주의 시절의 금융에 대한 정부의 개입 양식을 그대로 답습한 것이었다. 한국경제가 당면하고 있는 과제는 자원배분양식을 바꾸어 건전한 시장질서를 확립하는 것이며, 그 기초는 경제 각 부문에서의 제도정비, 특히 金融部門에서의 제도정비였다. 그런데 금융제도 정비는 일관된 中央銀行의 정책방향과 역할 속에서 자리잡을 수 있다. 그리고 中央銀行의 수장인 총재의 비전이 무엇보다도 중요하다.

금융제도의 개편과정에서 中央銀行의 역할을 살펴보기 위해 잠시 눈을 밖으로 돌려보자.

옛소련과 동구가 붕괴되면서 세계경제 전체적으로 시장메커니즘이 전면에 부상되었다.

아시아도 예외는 아니어서 중국, 베트남 등이 시장경제를 지향하고 있다. 그런데 사회주의 경제에서 시장경제를 지향하는 이 나라들은 모두 金融改革에 매우 적극적이다. 시장경제 체제에서는 기본적으로 모든 거래에 돈의 흐름이 수반되므로 돈흐름의 통로를 제공하는 금융제도의 개혁을 우선시하는 것은 당연하다.

그런데 이 나라들의 金融改革 논의에서 발견되는 공통점은 金融改革의 일차적 책임을 中央銀行에 맡기고 있다는 것이다. 統制的 指示經濟로부터 탈피하면서 금융제도의 건전성과 효율성문제를 中央銀行制度의 설립 또는 정비를 통해 해결하려는 것이다.

이미 시장경제를 정착시킨 서유럽에서도 하나의 유럽을 표방하며 화폐동맹결성을 위한 논의가 한창인데 이들 역시 통합 후 통화가치안정을 실현할 강력한 中央銀行 설립의 필요성에 공감하고 있으며 이미 불란서와 영국이 지금보다 독립적인 中央銀行을 만드는 중이다.

역사적으로 보더라도 中央銀行은 시장기구내에서 자생적으로 발생하였다〔Goodhart, C.A.E.(1989)〕. 그리고 시장의 원활한 동작을 위한 윤활유의 역할을 한다. 그런 의미에서 中央銀行을 통한 정책은 일반적인 정부정책과는 구별되는 중요한 특성을 갖고 있다. 일반적으로 정부의 경제정책은 '市場밖에서' 시장에 간섭하거나 수술을 가하는 것이라면, 中央銀行의 정책은 기본적으로 '市場내에서' 시장메커니즘에 입각하여 수립·집행된다. 물론 中央銀行이 공공의 목적을 갖는 이상 정부와 무관할 수는 없지만 그것의 가장 큰 특징은 市場內의 機關이라는 데 있다. 따라서 시장지향적 국가에서는 시장내에서 금융제도를 조정하고 제도의 안전판 구실을 하는 中央銀行의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

그러므로 시장기구가 고도로 발달하고 경제의 분권화가 진전된 나라에서는 中央銀行이 政府로부터의 獨立(independence of government)은 아니라 할지라도 政府內에서의 獨立(independence within government)을 확보하고 있다. 독일이나 미국같이 법적으로 독립성이 보장된 국가나 일본이나 영국과 같이 법적인 독립성은 약한 국가나를 막론하고 운영면에서의 자율성을 중시한다.

이러한 中央銀行의 자율성은 총재의 임기보장으로부터 시작된다. 예를 들면 쿠키어만등은 개도국을 포함하여 다수의 국가를 대상으로 실시한 횡단면 분석에서 中央銀行總裁의 교체율과 경제성장간에는 부의 상관관계가 있으며 인플레이션과는 정의 상관관계에 있다면서 中央銀行總裁의 임기보장을 역설한 연구결과를 내놓은 바 있다〔Cukierman, Kalaitzidakis, Summers, and Webb(1993)〕.

이런 상황에서 1992년 봄 취임후 1년간 각종 개혁 프로그램을 가지고 금융제도의 정상화를 모색하던 조순총재를 별다른 이유없이 하루 아침에 갈아치운 것은 金融改革이나 金融正

常化보다는 中央銀行의 단기적 경기조정능력을 이용하기 위한 편의적 발상이었으며 신경제가 내세운 '過去의 指示와 統制를 止揚'한다는 개혁방향과도 모순되는 것이었다.

현재까지도 신경제 5개년계획은 금융제도의 중추인 中央銀行制度의 개편에 대한 청사진을 전혀 제시하지 않고 있다. 세계가 보다 효율적인 금융시스템을 구축하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것과는 너무도 대조적이다.

## 3. 一貫性없는 通貨政策

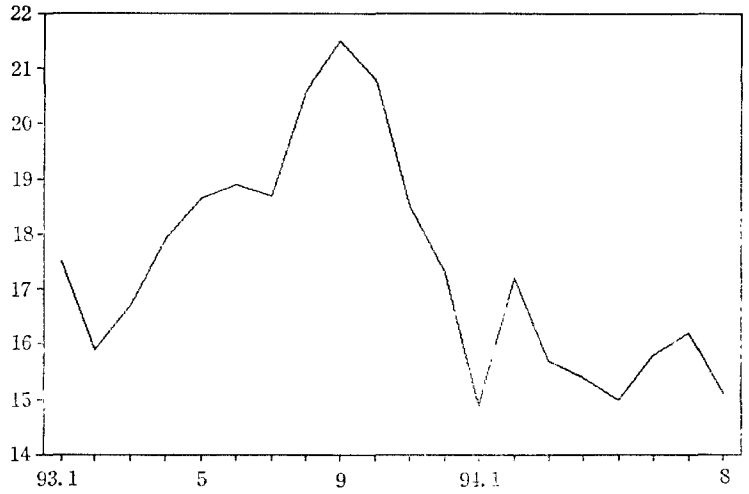
김영삼 정부는 출범 초기부터 여러 가지 장미빛 목표를 제시하였다. 그러나 지난 1년반 동안 우리는 많은 혼란을 경험하였다. 정부가 제시한 여러 가지 목표는 상호 모순된 것이 많았고, 또 여론에 따라 변화를 거듭해왔다.

8월에도 通貨政策의 난맥상은 금융시장에 일대 혼란을 불러일으켰다. 7월 하순부터 통화당국은 그 동안 다소 늦추었던 通貨量 조절의 고삐를 바짝 당겨, RP규제를 강화하고 지준부족 은행에 대해서 과태료를 부과할 것을 천명하였다. 이에 따라 지준부족을 회복하려는 은행간 '돈빼기' 전쟁이 일어났다. 콜金利가 한때 법정최고한도인 25%에 달하는 등 비정상적인 金利 상승이 일어났고, 은행들의 대출기피로 제2금융권 및 일부 기업의 자금조달이 어려워지는 등 자금흐름의 왜곡이 발생하였다.

이러한 금융시장의 혼란은 一貫性없는 通貨政策에 기인한 것이다. 지난 1년반동안 通貨政策은 정책목표의 변화에 따라 수시로 그 기조가 바뀌었다. 이것은 정부의 通貨政策의 원칙이 과연 존재하는가, 그리고 존재한다면 그것은 무엇인가 하는 의문을 제기하였다.

김영삼정부 출범초인 『新經濟 100日計劃』 기간 중 정부는 한은총재를 사퇴시켜가며 通貨政策의 주도권을 장악하고, 경기회복을 위한 자금지원을 확대해나갔다. 그러나 通貨量이 다소 증가하는 기미를 보이자 通貨量 긴축기조를 다시 강화하였다. 그러나 긴축기조는 實名制 실시를 계기로 다시 일변하여 신축적인 통화공급이 강조되고, 그에 따라 정부는 通貨量 공급을 확대하였다. 그러나 20%를 상회할 통화증가율은 정부에게는 우려할 만한 것으로 인식되었고, 결국 1994년에 들어와서 通貨政策은 긴축기조로 다시 회귀하였다. 더욱이 7월 이후 물가안정이 최우선적인 정책과제로 대두되면서 정부의 通貨量에 대한 과민반응은 마침내 그 절정에 달해 금융시장의 혼란까지 초래하였다(〈그림 1〉 참조).

이와 같이 通貨政策은 정책목표에 따라 그 방향이 급변해 왔으며, 이에 따라 전체 경제정책에서 通貨政策의 위치와 역할이 무엇인지를 규정하기도 어려워졌다.




〈그림 1〉 通貨增加率 推移

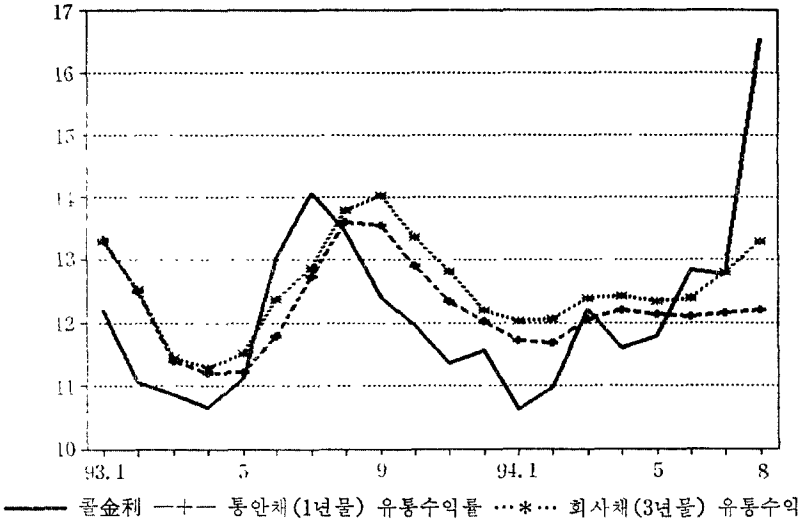
그런데 비일관적인 通貨政策의 밑바탕에는 유감스럽게도 통화당국의 '일관적'인 사고방식과 행동상의 오류가 자리잡고 있다.

우선 가장 큰 문제는 아직까지도 '通貨主義'的인 思考方式에서 헤어나지 못하고 있다는 점이다. 최근 정부는 물가안정을 이유로 통화긴축이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그러나 올해 들어 물가가 상승한 원인이 通貨量 증가에 있었다고 보기는 어렵다. 물가상승의 직접적 요인은 농수산물가격 상승이었으며, 그 해결책은 농안법파동에서도 알 수 있듯이 유통구조의 개선등 비용측면에 있다.

더구나 通貨主義的 政策은 金融部門과 實物部門의 安定性을 저해하였다. 지난 7월 이후의 지준정책은 바로 이를 분명히 입증하고 있다. 은행들의 지준확보 노력은 8월 중 콜金利를 비정상적으로 급격히 증가시켰고 단기시장의 일시적인 자금난을 유발하였을 뿐만 아니라 지준마감일이 지난 이후에도 은행들이 계속 대출을 꺼려함으로써 기업들의 자금조달비용의 불확실성을 확대시켰다.

通貨政策의 지표로서는 자금흐름의 구조적인 변화를 정확히 반영할 수 있는 利子率이 보다 타당하다. 金利自由化措置등으로 金利의 탄력적인 변화가 가능한 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 通貨量에 대한 과도한 집착에서 벗어나 利子率을 중심으로 通貨政策을 운용하는 것이 절실하다(〈그림 2〉 참조).

둘째, 통화관리방식은 아직까지도 과거와 같은 직접적인 수단에 의존하고 있다. 목표가 아무리 개혁적이라고 해도 수단이 '非改革'的이면, 정당성을 확보할 수 없다. 그러나 1년




〈그림 2〉 主要 金利變動 推移

〈表 1〉 新經濟 5 個年計劃上의 通貨信用政策 效率化 方案

| 과 제 별 | 1993년 | 1994~1995년 | 1996~1997년 |
|---|---|---|---|
| 간접규제방식의 통화관리수단 강화 | —국공채 RP거래 금리 및 통화채 발행금리의 실세화 | —자동재할인제도의 축소→ 재할인 총액한도제의 점진적 도입시행<br>—한은대출금리의 신축적 운용<br>—은행의 자율적인 지준적립관행 유도 | —통화채발행축소 및 시장메커니즘에 의한 공개시장조작의 본격 실시<br>—예금지급준비율의 점진적 인하 및 지급준비자산제도 도입검토 |
| 개방화시대에 대비한 통화관리여건의 개선 | —중심통화(M2)의 목표설정 및 운용방식을 신축적으로 개선 | —중심통화지표의 적정성을 검토하여 개선<br>—단기금융시장의 활성화<br>—통화량, 금리, 환율을 연계한 통화신용정책의 운용체계 확립 | |

반동안 通貨政策은 구태의연하고도 강압적인 방식을 그대로 유지하였다. 창구지도가 여전히 중요한 통화관리의 수단이 되어왔고, 시장이나 관련 금융기관들의 사정이 고려되지 않은 채 정책상 필요에 의하여 통화목표가 강요되었다.

이러한 상황에서 新經濟 5 個年計劃상에 획기적으로 제시되어 있는 通貨政策의 개선방안이 실효성을 거둘 것이라고 믿기는 어렵다. 장기적인 통화신용정책의 방향에 역행하는 정책들이 여전히 주요한 수단으로 자리잡고 있는 상황에서 통화신용정책의 효율적인 개선이

어떻게 가능할 수 있겠는가. 만약 정부가 통화신용정책의 개선 의지가 있다면 지금과 같은 임시변통의 수단을 손쉽게 사용하기보다는 장기적인 차원에서 간접적인 通貨政策이 사용될 수 있는 여건을 마련하고 이를 위해 꾸준히 인내하는 자세를 보여주어야 한다.

## 4. 金融實名制

1993년 8월 12일 대통령의 긴급명령으로 金融實名制가 단행되었다.

이 조치는 금융거래의 투명성을 보장하고 건전한 금융질서의 확립을 위한 초석이라는 점에서 일단 환영할 만한 조치로 평가되었다. 新經濟 100日 計劃으로 대표되는 정책기조가 성장위주였으므로 實名制 실시는 정부가 단기거시 지표보다는 경제의 구조개편에 관심을 갖겠다는 선언적 의미로 받아들여 지기도 했다.

그러나 그 실시시기가 경제논리는 외면한 채 보궐선거등 정치논리에 의해 결정되었다는 비판도 만만치 않았다. 이를 보다 구체적으로 살펴보자.

1989년을 고비로 중소기업의 경영실적은 악화되었다. 은행의 대출을 받기가 쉽지않은 중소기업들은 그나마 자금의 대부분을 사채시장을 통해 조달하고 있었다. 그런데 實名制 실시로 사채자금조달이 곤란해지자 중소기업은 심각한 자금난에 봉착하였다. 實名制 도입초기 자금을 신축적으로 공급하였으나 담보에 대한 대출관행에서 벗어나지 못한 은행들은 중소기업대출을 꺼려하였다. 그 결과 1년이 지난 지금 자금의 상환기한이 도래하면서 도산하는 중소기업이 속출하고 있다.

물론 超强硬 實名制 조치에 부작용을 우려한 정부는 갖가지 후속조치를 마련하였다. 그러나 후속조치는 實名制의 의도를 퇴색시키고 정책의 일관성에 대한 경제주체들의 불안감만 가중시켰다.

우선 8월 25일 정부는 新經濟 5個年 計劃 초기에 천명하였던 비과세 세금우대저축을 축소키로 한 원칙을 전면수정하였다. 또 CD 최저발행금액을 3천만원으로 하향조절하였다. 한편 9월 24일에 발표된 후속조치는 기명식 장기저리채권을 발행하여 비실명자금의 산업자금화를 꾀하려고 하였다.

그러나 장기저리채권은 낮은 利子率로 말미암아 가진 자들에게는 誘因을 제공할 수 없었으며 못 가진 자에게는 정부의 개혁의지가 실종된 것이 아니냐는 의구심을 불러일으켰다. 1993년 10월중 장기저리채권의 청약은 1,119억 5천만원에 그쳐 실명전환의무기간중 실명으로 전환된 비실명예금의 2%에 불과하였다. CD최저발행액의 하향조정도 신규자금의 유입

보다는 기존의 자유저축예금자들의 CD전환을 부채질하여 은행의 金利 부담을 높이는 결과를 초래했다.

한편 금융거래의 비밀보장을 지나치게 엄격히 적용한 나머지 최초의 목표와는 달리 오히려 부정부패를 부추기고 금융범죄에 대한 조사를 어렵게 만들었다는 지적도 있다.

實名制 실시 1년이 지난 지금 과연 金融實名制가 무엇을 목표로 하였고 어떤 성과를 올렸는지 생각해 보기로 하자. 한은등 금융기관은 빠진 채 財務部 稅制室과 KDI를 중심으로 기본축이 짜여진 實名制의 주목표는 가·차명예금의 實名化를 통한 금융거래의 투명성 보장, 금융소득의 綜合課稅를 통한 세제의 형평성을 기하자는 것이었다.

이 목표는 충실하게 수행되었는가?

우선 가명예금의 실명화율은 금액기준으로 98%로 상당히 진전되었다. 그러나 그 규모가 30조로 추산되는 차명예금은 3조 5,049억원 정도만이 실명화되었다. 저축의 감소를 우려한 나머지 정부는 이 부분에 대한 적극적인 정책을 마련하지 못하고 있다.

綜合課稅를 통한 형평성제고도 마찬가지다. 최근 발표된 財務部案을 따르면 綜合課稅 기준금액을 4,000만원으로 상향조절하였다. 기준금액을 낮출 경우의 행정적 부담요인도 고려되었지만 무엇보다도 저축의 감소를 가장 크게 우려한 것이다.

따라서 당초에 金融實名制가 노렸던 효과는 저축의 감소를 우려한 정부당국의 염려로 실질적으로 나타나지 않고 있다. 사실 소득과 자산의 재분배를 金融實名制를 통해 해결하겠다는 발상자체가 한국경제의 현실을 무시하고 있는 것이었다. 한국경제는 아직도 지속적 성장과 투자재원의 확보를 위해 상당한 규모의 국내저축을 필요로 한다. 이런 점을 고려할 때 처음에는 초강수를 두었다가 그후 實名制를 희석시키는 각종 조치를 취하는 것보다는 저축증대에 관한 방안이나 제도개선책을 먼저 마련한 후 實名制와 綜合課稅制度를 단계적으로 도입하는 것이 순서였다.

물론 정부의 급조된 후속조치가 實名制 실시 초기 급상승하였던 현금비율이 정상화되는데 일조한 것은 사실이다. 현재까지 금융기관으로부터의 심각한 예금유출도 관측되지 않고 있다. 그러나 금융소득에 대한 綜合課稅가 1996년 이후로 미루어 진 상태에서 實名制의 안정된 정착을 논하는 것은 성급하다. 실질적인 부작용의 존재는 그때가서야 판단이 가능하다. 벌써부터 은행잔류 예금에 대한 세금의 우려 때문에 여유자금의 상당부분이 과소비의 형태로 나타나고 있음은 주목할 만하다.

實名制의 정착과 건전한 경제성장을 도모하기 위하여는 유동자금의 은행잔류를 위한 여러 가지 개혁이 수반되어야 한다. 이러한 개혁이 없는 상태에서 綜合課稅政策의 시행은 심

각한 자금 흐름의 왜곡을 초래할 것이다.(4)

결론적으로 볼 때 불행히도 金融實名制가 도입되던 당시 金融部門의 구조적 문제에 대한 고려는 전무하다시피하였다. 부정부패의 척결과 조세의 형평이라는 측면에만 초점을 모았기 때문이다. 그 결과 超强硬 實名制는 시일이 지나며 저축감소를 우려한 정부의 정책으로 많이 약화되었다. 혹자는 종이호랑이로 전락하였다는 표현을 쓰기도 했다.

만일 金融實名制가 은행제도 전반에 대한 개혁과 아울러 점진적으로 도입되었더라면 한국금융구조의 정상화에 도움이 되었을 것이라는 아쉬움이 남는다.

## 5. 自由競爭秩序의 未確立—不實企業救濟

자본주의 경제발전의 원동력은 이노베이션이다. 이노베이션은 민간의 창의로부터 나온다. 그리고 創造的 精神을 가장 잘 유인할 수 있는 것은 自由競爭秩序이다.

自由競爭秩序의 핵심은 進入의 自由와 退出의 伸縮性에 있다. 創造的 마인드를 가진 기업이 시장에 자유로이 진입하여 침체된 환경에 새바람을 넣고, 혁신을 못하고 경제력이 약화되는 기업은 새로운 기업에게 자리를 넘긴다. 이것이 自由競爭秩序의 생존법칙이다. 정부는 이러한 과정이 원활히 이루어 질 수 있도록 조정자의 역할을 하여야 한다.

그러나 우리 나라는 이러한 自由競爭秩序의 핵심원리가 제대로 지켜지지 못하고 있다. 망해야 할 기업은 이런저런 이유로 구제되고 있으며 의욕적인 신생기업은 높은 은행의 문턱과 퇴행적 대출과정 때문에 어려움을 겪고 있다.

김영삼정부에서의 대표적인 예는 한양사건이다. 한양사건은 유망한 중소기업들의 흑자도산이 빈번한 가운데 발생하였다. 한양은 큰 규모의 기업이 도산할 경우 국민경제에 작용할 부작용을 우려한 정부에 의해 각종 금융 세제상의 지원을 받았다.

(4) 어떤 이는 이 문제의 해결은 金利自由化를 통해 달성될 수 있을 것으로 보고 있다. 정부는 금융시장의 자율조정기능을 통해 여유자금을 흡수한다는 명목으로 1993년 11월 1일 2단계 金利自由化措置를 취하였다. 그러나 利子率自由化를 통해 모든 문제가 해결될 수 있다는 발상은 金融自律化를 하면 마치 한국의 금융이 금방이라도 정상화될 것이라고 판단한 것과 같은 성급한 결론이다. 한국 금융의 내재화된 문제는 가격변수의 조작만으로 해결될 문제가 아니기 때문이다. 은행간의 과다한 수신금리의 경쟁은 그렇지 않아도 부실한 은행경영에 상당한 압박요인으로 작용하고 있다. 실명제 이후 금융기관의 예금유치경쟁은 심화되었으며 은행원의 인사고과에서 예금유치실적이 가장 중요한 평가기준이 되고 있는 것도 과거와 동일하다. 이러한 분위기 속에서 제2의 장여인 사건이 발생하였다. 은행도 사기업이므로 은행의 경영실적은 마땅히 수익에 의해 주주에 의해서만 평가받아야 함에도 불구하고 아직도 금융기관을 단순한 자금동원도구로 보고 있는 시각이 정부는 물론 금융기관내에도 상존하고 있다. 물론 저축의 증대가 중요한 문제임을 감안하면 예금유치경쟁이 뭐가 나쁘냐고 반문할 수 있다. 그러나 은행의 수익에 대한 고려와 경영풍토의 쇄신이 없는 수신경쟁은 부작용만을 나을 뿐이다.

이와 같은 정부의 對企業觀은 대형기업들에게 규모를 볼모로 한 부실경영을 조장하는 결과를 지속시키고 있다. 그것은 부실기업정리의 메커니즘을 살펴보면 명확해 진다.

기업경영이 악화되면 부실여신이 발생한다. 은행은 정부라는 안정판을 믿고 부실기업에의 대출을 오히려 확대한다. 이미 효율성을 상실한 기업이 추가적인 자금공급만으로 되살아날 리 만무하다. 부실여신의 규모는 팽창하고[5] 기업은 부도의 위기에, 은행은 경영악화에 직면한다. 상황이 이쯤되면 정부는 産業合理化기업 지정[6] 등의 조치를 통해 대형 부실기업의 구제에 나선다. 조사와 금융상의 특혜적 지원이 대종을 이룬다. 대출금 상환유예조치[7] 및 추가적 대출상의 지원을 종용한다. 그러나 이러한 정부의 지원은 단기적 미봉책에 불과하다. 대부분의 기업에서 경영혁신을 위한 자구노력 등은 발견되지 않았으며 경영정상화를 이루지 못하였다.

한양의 경우 1993년 5월 부도를 내기 이전 이미 계속적인 적자누증으로 92년말 현재 자기자본액은 −4,532억원에 이르렀고 정상화의 가능성은 희박했다. 그러나 상업은행은 1991년 2월부터 1993년 1월기간중 적절한 채권보전대책에 대한 강구없이 4,278억원의 여신(담보는 903억원)을 신규로 제공하였다. 이러한 방식은 김정부의 출범이후에도 지속되어 1993년 6월 한양과 주택공사가 가계약을 체결한 이후 상업은행의 한양에 대한 추가적 여신공급액은 1994년 9월까지 1,568억원에 이르렀다. 이는 은행법상의 동일인 여신한도를 무시한 불법적 대출[8]이었고 전액 부실여신이 되었다.[9] 1994년 9월 한양은 産業合理化 지정업체가 되었고 각종 조세와 금융상의 지원을 받게 된다.

물론 이들 기업이 단기적인 유동성의 부족 때문에 어려움을 겪고 있다면 사정은 다를 수 있다. 그러나 대기업이라는 이유로 중소기업 대출액의 몇배에 달하는 돈을 조달하면서도 몇년이 지나도 경영을 정상화시키지 못한다면 당연히 망해야 한다. 오히려 참신한 아이디

(5) 한양의 주거래 은행인 상업은행의 여신상황은 아래와 같다.

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993.8말 | 1994.8말 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 상업은행 여신규모 | 4,366 (억원) | 4,339 | 6,269 | 8,851 | 8,822 | 8,578 전액동결 |

전액동결된 액수에 대하여는 이자 및 원금의 회수가 불가능하다.

(6) 산업합리화 지정에 수반된 특혜액수는 다음과 같다(1993년 6월말).
① 원금면제 : 5,971억원 ② 이자감면대출금 : 2조 7,248억원 ③ 손실보상대출금 : 4,608억원 ④ 원금 또는 이자상환 유예 대출금 : 1조 8,755억원 ⑤ 조세감면 : 6,188억원.

(7) 1993년 6월말 현재 한양은 3,736억원, J기업은 1,983억원, S주택은 1,833억원, L주택개발은 466억원, M금속은 380억원의 금액이 상환유예되었다.

(8) 한양의 경우 법적용의 예외로 인정되어 사후 승인되었다.

(9) 1994년 4월 현재 한양의 자산부족액은 −4,313억원에 이르고 있다. S가구는 −244억원, J기업은 −2,306억원, S주택은 −2,870억원, L주택개발은 −2,177억원, B상선은 −2,483억원, H해운은 −1,945억원이다.

어를 가진 중소기업은 자금조달이 곤란하여 흑자도산하는 경우가 많았다. 이러한 상황에서는 기술개발이나 혁신보다는 외형적 성장이 기업의 생존에 필수적인 요건이 된다. 이는 경제질서를 경직적으로 만들고 비효율만을 초래한다.

産業合理化政策과 이에 따른 금융, 세제상의 지원은 효과도 애매할 뿐더러 형평성의 원칙에도 어긋나는 것이다. 따라서 정부는 무원칙한 개입보다는 경제질서의 상벌체계가 효율적으로 달성할 수 있는 제도정착에 더욱 노력을 기울여야 한다.

이러한 부실기업의 발생과 지속, 그 구제의 과정에서 금융기관들은 더욱 많은 부실채권을 보유하게 되었다. 현재 시중은행의 부실채권 규모는 고정과 회수의문, 그리고 추정손실액을 기준으로 약 10조 이상에 이르고 있으며 대출금 중 20%를 넘는 비중을 차지하고 있다. 김정부의 출범이후에도 産業合理化企業들의 부실여신이 증가되었고 이 과정에서 사실상 시중의 자금사정이 악화되어 자금난에 처한 중소기업의 도산이 속출하였다. 부실채권의 규모는 대손상각의 확대등에도 불구하고 규모와 비중이 줄어들지 않고 있다.

## 6. 不實債權의 問題

한국금융의 근본적 문제 가운데 하나는 不實債權의 누적이다. 不實債權은 은행의 정상적인 대출심사를 제약할 뿐 아니라 은행수지에도 부정적인 영향을 미친다.

그런데 김영삼정부는 이 문제의 언급을 회피했다. 오히려 産業合理化등을 명목으로 不實債權의 창출에 일조하였다.

그러나 금융시장은 고객과 금융기관의 관계 속에서 형성된다. 이 때 시장을 조직하고 거래를 성사시키는 금융기관이 건전하지 못하면 시장은 언제든지 붕괴될 수 있다.

혹자는 金融自律化政策이 금융기관의 건전성을 보장해 줄 것으로 기대한다. 그러나 金融自律化의 핵심인 대출심사의 자율성은 아직도 보장되지 않고 있다.[10] 오히려 不實債權 문제의 해결없는 自律化 조치는 금융시장의 불안정성만 가중시킬 것이라는 우려도 높다.

한편 不實債權에 관한 정보를 장악하고 있는 은행감독원은 정보의 공개를 극력 꺼리고 있다. 현재 부실여신의 대략적인 규모(10조, 대출금의 20%이상)만 알 수 있을 뿐 1988년이후 은행별 부실여신의 추이가 어떻게 변해가고 있는지 알 수가 없다. 물론 정보가 공개되었을 때 야기될 금융위기를 염두에 두고 있을 것이다. 그러나 환부를 덮어둔다고 해서 치료되지는 않는다. 오히려 금융기관에 대한 위험평가가 제대로 이루어지지 않음으로 해서 더

(10) 대출심사의 자율성 보장의 관건은 不實債權 문제의 처리이다.

큰 금융사고를 초래할 가능성도 있다.

은행이 보유하고 있는 부실여신중 은행의 책임분(예를 들면 방만한 자산관리, 사후감독 소홀 등)을 제외한 과거 관치금융 시대의 부실여신은 어떠한 식으로든 해결을 해주어야 한다. 과거 不實債權의 양산에는 정부의 책임이 크므로 정부가 재정자금을 이용하거나 공채를 발행하여 문제해결에 적극적 자세로 임해야 한다.

그리고 이러한 不實債權問題가 정리되고 나면 금융기관에도 철저한 自由競爭秩序의 論理가 적용되어야 한다. 정부의 간섭을 최대한 줄이고 대출심사의 자율권을 보장한 후 不實債權의 추가적인 누적분은 은행에게 책임을 물어야 한다. 그리고 은행의 경영에 관한 정보를 투명하게 공개하여 고객이 금융기관을 간접적으로 징계할 수 있는 自律規制(self regulation)가 잘 작동하게 하여야 한다.

이와 관련하여 財務部는 지난 7월 16일 은행경영의 공시제도 확충안을 마련하였다. 은행간 경영상태비교를 위한 통일공시기준마련을 유도하기 위한 이 조치는 1994년도 결산에서 시험적용한 후 1995년도 결산부터 본격 적용된다. 공시대상으로는 업체당 부실여신 규모가 전년말 현재 5%를 초과한 은행이나 금융사고 등 위규사항이 적발되었을 경우, 그리고 금융당국으로부터 경영개선 요구조치를 받은 경우로 명기하였다. 그러나 적용대상이 1994년 9월 1일 이후부터 이므로 기존의 문제해결에는 근본적인 대안이 될 수 없는 한계를 지니고 있다.

그리고 앞으로의 추가적인 不實債權 量產을 방지하기 위한 健全性 規制(BIS 規制)는 강화되어야 한다. 현재 은행법은 자기자본비율로 자산의 5%를 유지하도록 하고 있으나 자산의 위험정도, 그리고 부실화 정도에 대한 실질적인 자기자본 비율을 산정할 필요가 있다. 현재 신설은행들의 경우에도 과도한 金利競爭등으로 인해 위험한 투자를 행하여 부실화의 정도가 심해지고 있다. 이런 사태의 방지를 위해서라도 적절한 自己資本規制를 통한 은행경영에 대한 간접적 규제는 필요하다.

김정권은 더 늦기 전에 지금이라도 不實債權의 處理問題에 관심을 가져야 한다.

## 7. 銀行長 人選의 自律化

우리 나라의 은행은 이윤추구를 하는 사기업이라기보다는 정부정책에 필요한 자금을 동원하는 기관으로 인식되어 왔다. 그 결과 은행은 예금유치실적에 의해 평가받아 왔으며 이러한 관행은 아직까지도 고쳐지지 않았다.

이제는 은행에서도 혁신적인 경영자가 나와야 한다. 實物部門에서만 혁신적 기업가가 필

요한 것이 아니라 金融部門에서도 혁신형 수장이 탄생되어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 전문적 지식과 소양을 갖춘 역량있는 인사가 은행장이 되어야 한다. 그러나 1980년대 초 시중은행의 민유화가 이루어진 후에도 실질적인 민영화는 이루어지지 않았으며 은행장의 인선에 아직도 정부의 입김이 강하게 작용하고 있다. 김영삼정부 출범이후 銀行長 推薦委員會가 설립되었다고 하나 정부의 간섭은 여전하다.

모든 은행들이 일률적으로 정부에 의해 지시된 동일형태의 추천위를 가진 것부터가 自律化와는 거리가 있다〔좌승희(1994)〕. 또한 추천위원 대부분이 서양식의 확대이사회의 경우와는 달리 행장추천만을 위해 일회적으로 선발되어 은행사정이나 행장후보에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 않다. 추천위원 선정시에도 현직 행장이 거의 절대적 권한을 행사함으로써 사실상 연임을 보장하게 하는 제도로 전락한 측면도 있다. 또한 사행출신의 행장이라야 한다는 발상이 만연되면서 진정한 혁신형 인사의 도입이 원천 봉쇄되기도 하였다.

따라서 앞으로 혁신형 은행장의 출현을 위해서는 공정한 경쟁을 보장하기 위한 선출과정의 공개가 필요하다. 또 실질적 經營自律化를 위해 은행장 선임 및 내부경영과 관련된 제도를 경직적으로 하기보다는 은행의 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 은행내부 인사만이 행장이 되어야 한다는 '原則'도 파기되어야 한다. 어디 출신이냐보다는 경영능력이 있느냐의 여부가 판단기준이어야 한다.

그 동안 은행장이 정부의 눈치를 볼 수밖에 없었던 것은 이들의 생존이 정부에 달린 측면이 많았기 때문이다. 예를 들어 1994년 은행감독원은 서울신탁은행장에 대하여 1988~1990년에 일어난 해외부실금융채권을 이유로 문책형 인사를 단행하였다. 물론 사건의 책임을 은행장이 지는 것은 당연하지만 이 문제와 관련된 문책은 이미 있었기 때문에 금융계 일각에서는 특정인사를 은행장 후보로 밀었다가 실패한 데 대한 보복조치적 성격이 강한 것이 아닌가 하는 의구심이 일어났다. 이러한 관행이 근절되지 않는 이상 은행장은 경영의 혁신보다는 정책당국의 의중을 살피기에 급급하여 은행산업의 발전은 기대할 수 없다.

사회전체적으로는 은행도 사기업이라는 인식의 확산이 있어야 한다. 은행장은 경영수익을 통해 주주에게만 신임을 물어야 한다.[11] 은행장의 선출 역시 누가 건전한 경영을 통해 수익률을 높였는가에 모아져야 한다. 이를 위해 은행의 위험도, 수익률 등이 은행경영의 판단지표가 되어야 한다.

사실상 정부의 은행장 선임과정에서의 간섭은 무엇보다도 정책금융 공급수단으로서의 은

(11) 현실적으로 대주주는 재벌이 많다. 이 경우 재벌의 의사가 금융기관장 선임에 강하게 반영될 수 있다. 따라서 주주총회에서 이러한 재벌의 횡포를 막을 수 있는 방안도 검토되어야 한다.

행의 중요성에 연유하므로 더 이상 은행을 정책금융의 창구로 인식하는 행태가 근절되어야 한다. 94년 7월말 현재 전체대출금에서 정책금융이 차지하는 비중은 예금은행은 33.0%, 시중은행은 20.2%정도이다.(12) 앞으로도 SOC 건설등 추가적 정책현안들이 많은데 이를 은행만을 통해 조달하려는 생각은 버려야 한다. 재정자금이나 국공채의 발행 등을 통해 은행의 부담을 줄여주어야 한다.

## 8. 韓國金融의 正常化를 위하여

한국금융의 정상화를 위해 가장 시급한 것은 金融機關의 正常化이다. 금융거래를 중개하고 자금을 배분하는 金融機關의 正常化없이 한국금융의 문제는 해결할 수 없다.

지금까지의 김영삼정부의 금융조치들은 문제의 핵심에 접근하지 못하였다. 金融改革에 관심이 많았던 韓銀總裁를 경질한 것이나 부실기업의 정리과정에서 은행에 추가적인 不實債權의 부담을 안긴 것 등은 김영삼 정부가 構造的인 問題의 解法 모색에 무관심했음을 반증한다. 김영삼 정부가 금융에 관한 획기적 조치라고 평가하였던 實名制도 사실은 금융기관과는 상관없는 금융거래상의 문제이다.

그러나 복잡해 보이는 문제도 그 첫단추를 잘 끼우면 의외로 쉽게 풀 수 있다. 나는 한국금융 문제의 해결을 위한 시작을 不實債權의 정리로부터 할 것을 제안한다. 그리고 일단 不實債權의 문제가 해결되고 나면 銀行業에도 철저한 競爭의 原理를 도입하여 건전하면서 수익을 많이 내는 은행이 승리자가 되고 수익을 못 올리면 도산하는 환경을 만들어야 한다.(13) 그러면 은행내부에서 혁신형 인사들이 대접받는 풍토가 조성될 것이고 은행의 경쟁력도 제고될 것이다.

개방을 앞두고 한국금융기관의 경쟁력에 관한 우려의 목소리가 높다. 그러나 개방 때문에 마음을 조급히 먹고 근본적인 문제로부터 눈을 돌려서는 안된다. 아무리 우수한 기술도 기초체력이 없으면 무용지물이다. 不實債權 問題의 정리는 한국금융기관의 기초체력을 회복시키는 핵심적인 정책이다. 따라서 가능한 한 빠른 시일내에 이 문제를 매듭짓고 금융기술의 개발에 박차를 가해야 한다.

---

(12) 정책금융은, 무역금융+수출산업설비자금+에너지 절약 시설자금+농수축산업자금+주택자금+농어가 사채대체자금+재정자금+국민투자기금+외화대출로 정의하였다. 이외에도 한국은행에서 50%를 지원해주는 상업어음 할인, 일반 자금이나 기타에 포함되어 있는 중소기업 지원자금 등을 합치면 그 규모는 더욱 커진다.

(13) 은행도산의 경우 예금자보호를 위한 예금보험제도의 실시가 요구된다. 그러나 예금보험제도가 도덕적 해이의 문제를 일으킬 수도 있으므로 이를 방지하기 위해 자기자본규제등의 건전성규제도 함께 도입되어야 한다.

서울大學校 經濟學部 敎授
151-742 서울 관악구 신림동
전화 : (02) 880-6372, 880-6301
팩시 : (02) 888-4454

## 參 考 文 獻

大韓民國政府(1993): 『新경제 五個年計劃 93-97』.

좌승희(1994): "금융개혁의 장애요인과 추진방향," 미발간논문.

Cho Soon(1994): *Dynamics of Korean Economic Development*, Institute for International Economics.

Cukierman, Kalaitzidakis, Summers, and Webb(1993): "Central Bank Independence, Growth, Investment, and Real Rates," Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy **39**, December.

Goodhart, C.A.E.(1989): *The Evolution of Central Banks*, MIT.