

제6회  
백년포럼

*다른백년, 역사의 새가 되어*

97년 경제 · 외환위기와  
한국경제의 진로

발제: 이동걸(동국대학교 초빙교수)

토론: 유철규(성공회대학교 교수)

- ▶ 일시: 2016년 3월 31일(목) 19:30~21:30
- ▶ 장소: 서울 중구 정동 프란치스코 교육회관 211호
- ▶ 주최: 다른백년 창립준비모임
- ▶ 주관: 백년포럼 기획위원회



발제자 이동걸 교수는 미국 예일대에서 경제학 박사 학위를 받았고, 참여정부에서 금융감독위원회 부위원장 겸 증권선물위원회 위원장, 한국금융연구원 원장을 역임했으며, 현재 동국대학교 경영대학 초빙교수로 있다. 저서로는 <비정상 경제회담>, <경국제민의 길>, <10권의 책으로 노무현을 말하다>이 있다. 토론자 유철규 교수는 영국 옥스포드대 및 런던대 객원연구원을 역임했으며, 현재 성공회대학교 사회과학부 부교수(경제학 전공)로 재직 중이다. 저서로는 <혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서>, <한국자본주의 발전모델의 형성과 해체>, <한국경제, 재생의 길은 있는가> 등이 있다.

## 제6회 백년포럼 모시는 글

안녕하십니까 ?

다른백년 창립준비모임을 대표하고 있는 이래경입니다.

이번 백년포럼의 주제는 ‘경제’입니다.

97년 IMF 외환위기 이후 한국산업경제의 환경과 조건이 확연하게 달라졌습니다.

이에 대한 평가와 논쟁은 아직 마무리되지 않았습니다.

해방 이후 한국의 산업경제는 다음과 같은 세 번의 주요한 과정을 거쳤다 할 것  
입니다.

첫째는 농지개혁입니다. 불철저하나마 농지개혁을 통해서 근대적 산업화의 기초  
를 닦았다 할 것입니다. 이는 농지개혁을 단행하였던 한국, 일본, 대만과 이를 실  
행하지 못했던 동남아 및 남미국가를 비교해 보면 쉽게 알 수 있습니다.

두 번째는 60년 이후 국가경제개발계획의 추진이라 할 것입니다. 특히 군사정권  
에 의해 강력히 추진된 개발독재정책으로 재벌중심의 산업구조가 고착화 되면서  
일면에서는 세계 10위권의 경제력을 갖추게 되었으나, 동시에 정경유착의 독과점  
기반위에 우리 사회의 모든 영역에서 극심한 이중구조, 양극화가 정착되었다 할  
것입니다.

마지막은 YS정권의 서투른 세계화 개방화추진과정에서 IMF 외환위기를 겪으면  
서 세계체계에 의존적·종속적으로 편입되는 과정입니다. 한편에서는 글로벌스탠  
다드에 적응하는 불가피한 고통이라는 주장과 월가를 중심으로 세계금융의 탐욕과  
재벌의 독과점이 결합되어 나타나는 수탈체계의 심화라는 주장이 맞서고 있습니  
다.

금융이라는 주제는 살아 움직이는 생물, 그 중에도 미꾸라지와 같아서, 책상물림  
으로만 연구하고 논의하기 어려운 주제입니다. 제가 많은 단체와 학술세미나를 다  
녀 보았지만 누구도 어디에도 만족스런 대답을 주는 곳은 없었습니다.

때마침 경제계에서 오랜 경험을 하시고 참여정부 시절에는 금융위원회에서 실력

자로서 역할을 하셨던 이동걸 교수님을 모시고 재벌 경제, 그리고 97년 외환위기의 살아있는 이야기를 듣는 시간을 준비하였습니다. 이어서 우리나라 재벌기업의 문제점에 대하여 오랫동안 연구하여 오신 유철규 교수님의 토론이 진행됩니다.

두 분 교수님의 토론 이후에는, 객석에 계신 분이 참여하시는 시간도 마련되어 있습니다. 여기 계신 여러분들의 열띤 참여 부탁드립니다. 감사합니다.

2016. 3. 31.

다른백년 창립준비모임 대표 이 래 경

【발제】

## 97년 경제 · 외환위기와 한국경제의 진로

이 동 결\*

### 1. 서: 한국경제는 ‘아직도’ 구체제의 틀을 벗지 못했다.

97년 경제 · 외환위기라는 대변혁의 계기를 맞아 한국경제는 광범위한 변화를 경험했다. 수많은 법과 제도를 개혁함으로써 한국경제가 제도적으로 정비 · 개선되는 성과가 있었고 다수의 부실재벌이 정리되었다. 하지만, 경제체제의 틀을 바꾸고 경제운영 패러다임을 개혁하는 데는 실패했다. 한국경제는 박정희식 개발독재체제 아래서 중심축으로 성장 · 비대해진 재벌이 지금도 여전히 - 물론, 정권의 성향에 따라 그 정도는 달리 하겠지만 - 중심에 서 있는 구 체제의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 재벌 의존적 경제운영의 패러다임도 변하지 않았다.

97년 경제 · 외환위기를 맞아 많은 외국 전문가들은 우리 정부에게 “부실재벌의 질서 있는 파산처리(orderly bankruptcy of insolvent chaebols)”를 요구했다. 정권과 재벌의 유착을 끊고 경제적 합리성에 근거하여 부실구조조정을 하고 경제를 운영한다는 것을 보임으로써 외국 투자자들에게 한국정부와 한국경제에 대한 신뢰를 주라는 것이었다. 동시에 국내적으로도 구조조정의 혼란을 조기에 벗어나 경제를 안정기조로 회복시키라는 것이었다. “재벌도 망할 수 있다”, 그리고 “은행도 망할 수 있다”는 것을 보임으로써 시장규율을 강화하고 기업과 은행에게는 이제 정부가 도와주지 않을 것이니 합리적 경영을 하라는 강력한 시그널을 보내라는 것이었다.

그러나 그것 이상이 있어야 했다. 97년 IMF구제금융 사태가 발생한 대중적 이유는 김영삼 정부의 과욕(1인당 국민소득 1만불 달성, 선진국클럽 가입)과 실정(무역적자 누적 및 환율 고평가 유지, 무분별한 시장개방 등), 그리고 외환사태를 촉발

---

\* 동국대학교 경영대 초빙교수.

한 한보, 삼미, 기아 등 부실재벌의 연쇄 도산에 있었겠지만, 97년 사태의 본질은 단순한 외환위기가 아니라 ‘재벌’로 대변되는 우리경제의 체제적인 문제, 즉 경제 위기였다. 박정희 정권 이래 누적된 재벌경제 체제의 한계와 그로 인한 병증이 폭발한 것이 97년 경제·외환위기였다. 그로 인해 국가경제와 국민들이 엄청난 고통을 당한 국가적인 비극적 사태였지만 동시에 우리 경제의 고질병을 고치고 우리 경제 시스템을 획기적으로 개선하여 정상화할 수 있는 - 정상화의 의미는 받아들이는 사람에 따라 다른 의미를 갖겠지만 - 절호의 기회이기도 했다. 국내외의 개혁적 전문가들이 이를 두고 불행 중에도 “한국 역사에 다시없을 재벌개혁의 절호의 기회(once-in-a-lifetime chance of chaebol reform in Korean history)”라고 했던 것도 그 때문이었다.

그러나 한국경제는 여전히 재벌중심 경제체제를 벗어나지 못하고 있다. 김대중-노무현 정부에서는 재벌의 확장을 억제하는 정도의 성과가 있기는 했지만, 이명박-박근혜 정부에서는 다시 재벌의 고삐가 풀리고 무제한 확장세를 보였다. 재벌은 위기 이후 힘을 더욱 키웠다. 재벌의 영향력은 국가·사회 전반으로 확대되었고 그 힘도 훨씬 더 강해졌다. 우리경제의 재벌 의존도는 더욱 커졌다. 한국경제는 97년의 재벌개혁 호기를 활용하지 못했다. 오히려 경제·외환위기를 겪은 후, 특히 최근에 들어 더욱 더 재벌체제가 강화되었다.

우리경제가 재벌체제를 벗어나지 못하는 이유는 무엇인가. 우리경제가 재벌체제를 벗어나기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 하는가. 우리경제가 가야 하는, 가고자 하는 바람직한 경제체제는 어떤 것인가. 그것을 어떻게 얻을 수 있는가.

## 2. 경제체제(재벌체제) 개혁을 이루지 못한 이유

### (1) 개혁의 구심점과 주축세력이 없었다(그리고 지금도 없다)

1970년대 후반 박정희 정권의 말기에 무리한 중화학공업화 정책이 실패하면서 한국경제는 도산의 위기에 직면했었다. 중화학공업은 과잉투자와 중복투자로 부실화되었고<sup>1)</sup> 외채는 누적되었다.<sup>2)</sup> 중소기업은 고사 지경에 내몰렸고 때마침 제2차

오일쇼크마저 겹치면서 물가가 천정부지로 치솟으며 민생은 점점 더 피폐해졌다. 1978년 12월의 10대 총선에서 여당이 패배한 것이나<sup>3)</sup>, 다음 해 박정희 말년 발생한 YH사건, 부마항쟁도 이러한 경제적 실패와 무관치 않다. 부마항쟁의 경우 대학생들의 민주화 투쟁에 부산·마산의 중소기업인과 시장상인이 가세하면서 폭발력이 더욱 커졌다. 부마항쟁은 군사력을 동원한 유혈 진압과 위수령 발동으로 진압되기는 했지만 10.26사태의 도화선이 되었음은 주지의 사실이다. 박정희 사살로 귀결된 이러한 일련의 사태가 모두 박정희의 경제실패에 기인한 것이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

당시 박정희 제거가 박정희의 경제적 실패에 기인했다면 박정희 제거 후의 체제는 ‘박정희 경제체제’를 바꾸는 새로운 체제로의 변화였어야 할 텐데, 불행하게도 바뀐 세상은 새로운 세상이 아니었다. 박정희를 제거한 주축세력도 없었을 뿐 아니라, 박정희 제거 후 정권을 떠맡아 개혁을 이룬 세력도 없었다. 박정희 제거는 박정희의 경제실패에 상당히 기인했음에도 불구하고 단순한 ‘박정희 제거’로 끝나고 말았다.

박정희를 승계한 전두환 정권은 구체제의 연속이었다. 변화가 있었다면 박정희의 중화학공업정책 실패를 목격한 전두환 정권이 정책기조를 안정화로 급히 바꾸었고 중화학공업 구조조정을 실시하였다는 것뿐이었다. 그 결과 우리 경제가 파국에 빠지지 않도록 일정 부분 기여한 공로는 인정되지만, 전두환 정권의 업적은 대부분 경제적인 행운의 결과였다. 때마침 불어온 3저(유가, 금리, 환율)로 우리 경제는 “단군 이래 최대의 호황”을 누리게 되었으며 물가가 안정되었고 외채위기에서 완전히 벗어났다. 전두환이 “내가 경제 대통령이다”, “내가 물가안정을 이룬 최초

1) 중화학공업에 대한 은행대출의 비율이 73~74년 30%에 불과하던 것이 75~77년 사이 65%로 증가했다.(이장규, 2008)

2) 70년대말~80년대초 한국경제의 최대 위협요인은 외채였다. 중화학공업화가 실패하면서 필요한 외화를 벌어들이지 못하게 됨에 따라서 중화학공업시설을 건설하기 위해 도입한 엄청난 외채를 변제하기 어렵게 되었기 때문이다. 당시 우리나라는 브라질, 멕시코, 아르헨티나와 함께 소위 ‘외채 4강’으로 분류되었다.

3) 1978년 12월의 10대 총선에서 여당인 민주공화당은 31.7%, 야당인 신민당은 32.8%를 득표하여 야당의 득표율이 1.1% 많았다.

4) 노동집약적인 중소기업들이 많이 몰려있던 부산, 마산에서 10.26의 도화선이 된 반정부 항쟁이 터진 것은 겉으로는 민주화를 내세웠지만 그 이면에는 경제실정에 대한 불만이 깔려있었음을 보여준다.

의 대통령이다”라고 말할 정도로 표면적인 성과는 나무랄 데 없었다.

그러나 80년대 초중반 전두환 정권 아래서 재벌은 더욱 비대해졌고 재벌이 우리 경제에 미치는 폐해는 점점 더 심각해졌다. 재벌이 문제가 되자 정부는 1986년말 공정거래법을 개정하여 ‘경제력집중 억제’ 조항을 신설하는 등 재벌문제를 인식, 대처하기 시작했다.<sup>5)</sup> 이와 같이 정부가 공식적으로 인정하고 대처하지 않을 수 없을 정도로 재벌문제가 심해지기는 했지만, 그렇다고 당시 재벌문제가 우리 경제를 위협할 정도는 아니었다. 뿐만 아니라 3저 호황 등으로 당시의 전반적인 경제상황이 대체로 좋은 편이어서 경제적 불만 또는 불안요인이 큰 정치적 변혁을 유발할 정도는 전혀 아니었다.

따라서 첫 번째 대변혁기인 87년 체제에서 우리나라에 정치민주화 세력은 있었으나 경제민주화 세력이 없었다. 1987년 6월의 민주항쟁은 정치적 민주화 항쟁에 한정된 정치적 사건이었다. 경제적 이슈가 변화의 동인이 되지도 않았을 뿐 아니라 경제민주화 의제도 없었고 노동자, 서민, 중소기업 등 경제적 약자층의 이익을 적극 수렴·대변할 구심점과 주축세력도 없었다.

이후 97년까지 노태우-김영삼 정권에서도 경제개혁을 주도적·지속적으로 추진할 세력(특히 정당을 형성한 정치세력)이 형성되지 못했다. 87년 이후 정치적 민주화가 진전되면서 민노총, 전교조 등 단체가 만들어져 적극 활동하기 시작했고, 경실련, 참여연대, 환경관련 단체 등 많은 NGO가 설립되어 각종 진보적 경제이슈에 기여한 바가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 87년 민주화 이후 활동하기 시작한 단체들의 구심점이 될 만한 정치세력, 이들 단체들이 대변하는 경제적 이슈를 집약하여 정치의제화 하여 밀고 나갈 정당세력이 형성되지 못했다. 진보적 성격의 야당도 - 상대적인 의미이기는 하지만 - 이러한 역할을 충분히 수행하지 못했다.

97년 경제·외환위기가 발생하고 재벌 책임론이 대두되면서 한동안 재벌들은 개혁조치에 대한 반발도 못하면서 “숨을 죽이고” 있었다. 김대중 정부 초기에 부분적으로 재벌개혁에 상당한 성과를 올렸고 제도적으로 정비·개선한 것도 많지만, 재벌개혁의 절호의 기회를 살려 체제를 개혁하는 데는 못 미쳤다. IMF·세계은행

5) 1986년 개정 공정거래법에 신설된 ‘경제력집중의 억제’ 조항에는 지주회사 설립 금지, 상호출자금지, 출자총액제한, 금융·보험회사의 의결권 제한(금지), 주식소유현황 등의 신고, 대규모기업집단의 지정 등의 조항이 포함되었다. 이를 근거로 1987년 4월 처음으로 32개 기업집단을 지정하였다(당시 자산총액 4,000억원 이상).



이 요구한 개혁 청사진에도 불구하고 많은 개혁조치들이 단편적으로 실시되었고 또 부분적으로 후퇴하는 경우도 많았다. 개혁을 조직적·체계적·정치적으로 꾸준히 밀어붙일 수 있는 세력, 정부와 정치권 내에 있는 재벌 비호세력을 압도할 만한 세력이 없었기 때문이었다. 당시 김대중 정부 내부에서, 그리고 노무현 정부 내부에서도 친재벌 관료·정치가들의 반발과 사보타지 등이 만연했다. 개혁과 대 친재벌파 사이의 다툼·알력이 심했고, 견제·우회·정책 번복·선수치기 등으로 정책이 앞치락뒤치락하며 개혁이 좌절되거나 빗나가는 경우도 많았다.

## (2) 87년 민주화 세력이 분열하면서 한국사회의 보수화가 더욱 심해졌다

87년 정치민주화를 쟁취한 이후 10년 동안 경제체제 개혁의 관점에서 보면 아무것도 한 것이 없었다. 오히려 체제위험만 높여 우리 경제를 97년 경제·외환위기로 몰아넣은 ‘잃어버린 10년의 기회’ 였다.

6월 민주항쟁의 승리 이후 정치민주화 세력이 분열하면서, 그리고 그 이후 김영삼이 삼당 합당을 하고 집권에 성공하면서 우리나라의 정치·경제지형은 극도로 우편향 성격의 보수적 기득권 집단화하였다. 특히, 민주화 투쟁에 앞장섰던 부산·경남지역을 보수지역화하고 소위 TK 세력화함으로써 그 이후 - 오늘날까지 - 정치적인 문제뿐만 아니라 경제적인 문제에서도 재벌개혁을 포함한 진보적인 의제를 추진하기 더욱 어려워졌다. 우리나라의 정치에서 개혁을 추진할 진보적 성향의 정당, 또는 정치세력이 출현하기 어려운 환경이 조성된 것도 이러한 정치적 세력판도의 변화에 상당히 기인한다.<sup>6)</sup>

87년 이후 집권한 보수적인 노태우-김영삼 정권은 재벌개혁에 관해 한 것이 없었다. 노태우 정권의 개혁은 주로 부동산 관련조치였고<sup>7)</sup>, 김영삼 정권의 개혁은

6) 필자는 이것을 김영삼이 한국사회에 끼친 최대의 해악이라고 생각한다. 87년 민주화 투쟁의 주도세력으로서 2003년 집권세력의 일부가 된 소위 ‘386세대’가 경제적으로 강한 보수성을 - 경우에 따라서는 강한 친재벌성을 - 띠는 경우도 많았는데, 이는 우리 사회의 보수화와 관련이 있다.

7) 1989년 토지공개념 3법(택지소유 상한에 관한 법률, 토지초과이득세법, 개발이익 환수에 관한 법률)을 시행했고, 1990년 재벌의 비업무용 부동산 매각처분 명령을 내린 ‘5.8 부동산조치’를 실시했다. 이 조치들은 88올림픽 이후 부동산 가격이 급등하면서 중산·서민층의 불만이 고조되자 취한 부동산 투기 억제 조치였다. 이 정책들 자체야 나무랄 데가 없지만 정책의 성격상 체제 개혁과는 무관한 조치들이다.

금융실명제와 금리자유화를 제외하면 대부분 OECD 가입을 위해 서둘러 실시한 시장개방과 규제완화였다. 재벌의 비업무용 부동산 매각처분을 명령한 노태우 정권의 1990년 ‘5.8 부동산조치’를 두고 당시에는 “역사상 가장 강도 높은 재벌 규제”라고 평가하기도 했지만 이 조치는 재벌체제와 경제체제 개혁을 위해 실시한 조치는 아니다.

노태우-김영삼 정권에서는 재벌문제를 우리 경제의 핵심문제로 보지 않았다. 재벌로 인한 폐해 또는 부작용은 시정하면 되는 문제 정도로 가볍게 보았다. 87년 6월 항쟁으로 생취한 새로운 개정 헌법에 경제민주화 조항(119조 2항)이 신설되었지만 이 조항은 그 이후 긴 동면에 들어가 2012년까지 역할을 한 게 하나도 없었다. 전두환 정권 때부터 본격적으로 누적되기 시작한 재벌문제를 보수적인 노태우-김영삼 정권 10년간 방치했고 재벌문제는 점점 더 심각해졌다.

뿐만 아니라, 보수적인 정치가와 관료들은 재벌집단을 활용해야 하는 중요한 자산으로 여기는 경향이 강했다. 그래서 오히려 부실화를 눈감아주고 방치했으며, 재벌문제를 체제적인 문제로 보기보다는 재벌이 부실해질 때 생기는 문제, 즉 부실재벌의 문제로 좁게 보는 경향이 강했다. 차이는 있지만 상대적으로 진보·개혁성향이 강한 김대중-노무현 정부에서도 그러한 경향을 보였다. 투자, 고용, 수출, 경제성장을 위해 재벌들을 이용해야 한다는 현실적인 필요성으로 인해 재벌과 타협한 경우도 적지 않았다.

물론 김대중 정부-노무현 정부에서 재벌의 경제력 집중이 억제된 반면 이명박-박근혜 정부에서는 고삐가 풀려 다시 급팽창했다는 등 정권에 따라 재벌정책의 성과에 많은 차이를 보였다.<sup>8)</sup> 그러나 김대중 정부도 97년 경제·외환위기를 극복하는 과정에서 부실계열사 지원 물꼬를 터준다는 명분으로 출자총액제한제도를 폐지했고, 부실재벌의 처리를 신속하기 위해 다른 생존재벌을 활용했으며, 재벌 간에 빅딜을 했다. 그 결과 생존재벌은 더욱 비대해지고 강력해지는 부작용을 낳았다. 즉 김대중 정부조차 재벌개혁을 부실재벌 처리와 재발 방지를 위한 조치 정도로 이해했던 것으로 판단된다. 재벌개혁의 목적이 우리경제의 체질 개선에 있다고 생

8) 30대 재벌의 총자산액/GDP 비율이 1987년 56.5%였던 것이 1999년 92.5%로 증가했고, 다시 2006년까지는 89.0%로 다소 억제되었다가 다시 급팽창하여 2011년 124.5%로 증가했다.

각하지는 못한 것으로 판단된다.

재벌을 보는 시각이 국가운영을 위해 현실적 필요하기 때문에 어쩔 수 없다는 ‘필요악’이라고 보았는지, 또는 재벌을 국정운영의 ‘파트너’로 보았는지, 또는 재벌이 필요로 하고 원하는 것을 정부가 술선해서 다 해결해주는 ‘재벌 하수인’ 역할을 자임하고 있었는지는 정확히 알 수 없다. 그것은 정권의 속성에 따라 다르겠지만 모든 정부가 국정운영에 재벌을 적극 참여시켰다.

### (3) 관치의 문제(관에 의한 시장왜곡과 부정부패)가 문제의 핵심이라고 봤다

80년대 들어 재벌의 힘이 빠르게 신장되기는 했지만 적어도 87년까지는 재벌의 힘보다 관의 힘(정치, 독재 권력자의 힘)이 절대적으로 더 강했다. 그러나 87년 민주화 이후 상황이 많이 변하기 시작했다. 경제가 점점 더 복잡·다양화해지면서 정부의 간섭이 역효과를 낳은 경우가 많아졌고, 재벌의 시장지배력이 강화되면서 자신감이 생긴 재벌들은 정부의 개입에 불편함을 느끼면서 정부개입의 축소를 요구하기 시작했다. 90년대 초중반 산업정책의 화두는 정부 개입의 근거인 ‘시장의 실패’에서 정부개입의 부작용을 지적하는 ‘정부의 실패’로 옮겨갔다. 한편, 민주화와 함께 정부도 노골적인 산업정책적 개입에 부담을 느끼고 자제하기 시작했다.

그럼에도 불구하고 관의 개입이 하루아침에 사라진 것은 아니다. 관의 산업정책적 개입은 완전히 없어지진 않았다 하더라도 상당히 약화되었지만, 관치금융은 여전히 강력했다. 각종 인허가권과 감독권, 그리고 인사권을 틀어쥔 관은 금융부문에 관의 명령을 하달했고, 오랜 기간 동안 독립성을 잃고 정부의 지시에 따라 순종적으로 움직여오던 금융부문, 특히 은행은 공식적·비공식적으로 하달된 관의 명령을 열심히 따랐다. 관이 금융자금의 조달과 배분에 막강한 영향력을 행사함으로써 재벌에게도 여전히 상당한 영향력을 행사할 수 있었다<sup>9)</sup>. 금융자금의 조달과 배분이 심각하게 왜곡되었음은 물론이려니와<sup>10)</sup> 부정부패와 연루된 부실화도 심각했다.

9) 은행의 특혜성 대출, 은행의 동일인여신한도에 묶인 재벌에 대해 은행 자회사(리스사)를 통한 우회 대출 묵인, 재벌계열 중소기업에 대한 외화자금 조달 허용 등의 예를 들 수 있다. 97년 들어 우리나라 금융산업을 파산으로 몰아넣은 문제 여신들이다.  
10) 97년 30대 재벌의 평균부채비율이 500%에 달했고 일부 부실재벌의 경우 부채비율이 800~900%에 달할 정도로 수익성을 무시하고 무분별하게 금융자금이 공급되었다.

97년 경제·외환위기의 기폭제가 된 한보그룹의 부도이후 정태수 회장의 ‘검은 돈 로비’<sup>11)</sup>가 드러나기 시작했는데, 이는 금융자금 배분을 둘러싼 정경유착과 관의 비호, 그리고 그로 인한 부정부패가 얼마나 심각한지 여실히 보여줬다.

따라서 당시 우리 경제는 박정희 집권 이래 30여년 지속된 관치경제(특히, 관치 금융)와 그로 인한 정경유착과 부정부패, 그리고 시장왜곡의 ‘강력한 전통과 관습’이 여전히 해결되지 않고 있던 심각한 상황이었다. 재벌문제가 새로이 대두되고 있었지만 여전히 관치를 문제의 핵심이라고 생각했다. 우리 경제가 한 단계 더 성숙되려면 관치를 해소하여 부정부패를 없애고 시장왜곡을 시정해야 하는 것으로 보았다. 한 번도 시장경제가 정상적으로 작동한 경험이 없던 우리경제에 시장경제의 원리를 도입하여 시장왜곡으로 인해 갈수록 커지는 비효율과 부작용을 해소해야 했다.

그러나 당시에는 1인 독재체제 아래서 강력한 관치로 재벌을 이끌어온 우리나라의 경제환경에 오랫동안 익숙해진 나머지 많은 사람들이 독재자 1인만 제거되고, 그 아래 관치만 해결하면 자본주의 시장경제가 우리나라에 잘 정착할 수 있을 것이라고 쉽게 생각했고, 그리고 자본주의 시장경제만 충실히 정착되면 재벌문제도 상당부분 해결될 수 있을 것이라는 생각들을 하였다. 물론 시장경제가 정착되더라도 재벌에 대한 적절한 규제가 필요하고 또 적절한 규제를 통해 재벌을 통제할 수 있어야 시장경제가 정상적으로 작동할 수 있다. 그 점을 인식하지 못한 것은 아니지만, 관치를 해소함과 동시에 필요한 재벌규제를 도입하거나 유지하여 재벌을 통제할 수 있을 것이라고 쉽게 생각했던 경향이 강했던 것으로 판단된다.

그러나 우리나라에 급속히 늘어나기 시작한 시장만능주의자들은 - 당시 신조류가 되기 시작한 신자유주의에 맹목적으로 매료된 친재벌적·보수적 관료와 학자들 - 시장의 능력을 맹신하여 관치철폐와 함께 완전한 재벌규제 철폐를 주장했다. 그리고 재벌의 반격도 예상보다 강력했다.

11) 97년 1월 한보그룹의 부도시 금융부채는 5조 7천억원에 달했다. 그러나 철강업계의 평가에 의하면 한보가 당진제철소에 투자했다고 밝힌 4조 9천억원 가운데 “1조 5천억~2조원 정도는 공중에 뜬 것으로 보인다”고 할 정도로 금융자금의 사용처가 불투명했다. (『정태수와 ‘검은 돈’』, 신동아 1997년 3월호). 금융자금과 관련된 로비와 정경유착, 그리고 부정부패의 규모가 얼마나 컸는지 짐작케 한다.

#### (4) 국가권력의 공백과 재벌권력의 득세

97년 경제위기 이후 생존재벌 중심으로 경제·산업구조가 재편되면서 생존재벌, 특히 상위재벌들의 규모와 우리 경제에서 차지하는 비중은 더욱 커졌으며, 그에 비례하여 영향력도 커졌다. 자산에는 내재하는 힘이 있어<sup>12)</sup> 재벌의 자산규모가 커질수록 영향력이 커지고 영향력 행사의 반경도 넓어진다. 뿐만 아니라 97년 위기를 경험한 재벌들은 생존의 학습효과를 통해 더욱 세련되고 조직적으로 행동했다. 즉, 재벌들은 재력뿐만 아니라 축적된 노하우와 세련된 관리능력(관료, 정치인, 언론, 지식인 등 우호세력), 조직력과 두뇌집단(재벌 싱크탱크) 등을 구비함으로써 더욱 강력한 집단이 되었다.

관치가 후퇴하면서 생긴 국가 권력의 공백, 규제의 공백을 재벌의 자본력이 차지했고, ‘돈의 힘’으로 관료집단·보수언론·보수지식인 등을 그에 복무하도록 하는 기득권 연합세력이 형성되었다. 거대재벌은 경제적인 위협이 되었을 뿐만 아니라 정치적인 위협, 즉 민주주의에의 위협이 되었다.<sup>13)</sup>

관료들이 퇴직 후의 잠재적 고용주인 재벌의 눈치를 보는 등 거대재벌이 관료를 압도하기 시작했고, 법·조세체계가 재벌에게 유리하게 만들어지는 rule-bending으로 국가운영이 점점 더 재벌편의 위주로 기울어지기 시작했다.

#### (5) 재벌에 대한 국민정서

우리 사회에는 재벌에 대한 애증의 국민정서도 강했다. 재벌의 폐해를 우려하고 비난하면서, 동시에 그래도 재벌이 우리경제를 성장시켰다는 재벌신화 맹신주의에 빠져있었다. 그래도 재벌이 우리를 먹여 살려준다는 재벌의존적 사고방식에 젖어 있었다. 그래도 ‘오너(?)’가 있어야 기업이 돌아간다는 전근대적인 사고방식을 떨

12) 자기소유의 자산이든 타인의 자산을 자기가 대신 관리하는 것이든 자신의 통제 하에 있는 자산 크기는 자신이 행사할 수 있는 힘을 크기를 결정한다. 재벌의 경우 총수 일가가 평균 2%의 지분으로 계열사를 통해 40~50%의 지분을 행사하여 기업집단을 100% 지배하고 있으므로 재벌들은 자기소유 자산의 50배의 힘을 발휘하고 있는 셈이다.

13) 거대기업이 민주주의에 위협이 될 수 있다는 지적은 Reich(2007), Dahl(1956), Bartels(2008), Gilens(2012) 등 참조.

치지 못했다. 부실재벌 총수에 대한 온정주의적 동정심도 적지 않았다. 이러한 정서가 재벌개혁에 대한 두려움 내지는 걸림돌이 되었다.

재벌개혁이 일관되게 지속적으로 추진되어 성과를 보이기 위해서는 재벌개혁에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 그러나 그러한 공감대를 형성하기 쉽지 않을 뿐 아니라 유지하기도 쉽지 않다. 재벌개혁은 소수 개혁집단의 외로운 투쟁이 되는 경우가 다반사이고, 종합적·체계적으로 추진하기도 쉽지 않다.

97년 경제·외환위기는 재벌개혁에 대한 광범위한 국민적 공감대가 형성된 최초의 기회였다.<sup>14)</sup> 국가의 경제적 파산이라는 사건을 통해 재벌의 폐해를 국민 모두가 절절히 느낄 수 있었기 때문이다. 아무리 재벌의 폐해가 극심하더라도 국민들이 광범위하게 직접 피부로 느끼지 못하면 재벌개혁에 대한 국민적 공감대가 형성되기 어렵다. 비록 이성적으로는 재벌개혁의 필요성에 동의하더라도 재벌개혁과정에서 불가피하게 발생하는 불편과 비용을 감수하면서까지 강력하게 재벌개혁을 지지하지는 않는다.

97년 위기를 경험한 후 1~2년 동안 재벌개혁에 대한 지지가 유지되었다. 그러나 그 이후 개혁에 대한 피로감과 경제가 정상적으로 작동하려면 재벌이 필요하다는 재벌의존적 사고가 되살아나 재벌개혁의 지지는 급속히 감퇴하였다. 물론 그 배후에는 재벌에 대한 ‘애’의 정서를 강조하는 재벌들의 언론 플레이, 보수 언론과 보수 학자·지식인들의 여론몰이가 크게 작용했다.<sup>15)</sup>

#### (6) ‘없을 게 많은 자, 얻을 게 많은 자’가 열심히 싸운다

14) 재벌개혁에 대한 광범위한 국민적 공감대와 지지가 형성되었던 두 번째 기회는 2011~2년 재벌들이 빵집, 떡볶이, 동네수퍼 등 골목상권까지 침범한 때였다. 많은 서민·중산층들이 자신들의 삶의 영역에 재벌들이 침범해 들어오는 것을 경험할 수 있었기 때문이다. 경제민주화가 2012년 대통령선거에서 야당뿐만 아니라 여당의 주요 공약이 될 정도였으나 그 후 재벌개혁·경제민주화는 다시 유야무야되면서 헛공약이 되었고, 재벌개혁의 두 번째 기회도 놓치고 말았다.

15) 노무현 정부 때는 ‘경제적 민족주의’를 이용한 재벌 지지 여론몰이도 있었다. 재벌이 아무리 미워도 우리 국민이니 외국 투기자본보다는 낫다. 그러니 외국 투기자본에 대항하기 위해 재벌을 풀어주고 활용해야 한다는 것이었다. 국민정서에 호소한 이러한 여론몰이가 재벌에게 상당히 유리한 여론을 조성하였고, 정부의 재벌개혁 추진을 어렵게 했다.

‘분산된 다수의 큰 이익(국민의 이익)’과 ‘집중된 소수의 작은 이익(재벌의 이익)’이 충돌할 때 후자가 승리하는 현실적인 인센티브 구조로 인해<sup>16)</sup> 대부분의 첨예한 재벌개혁 이슈에서 재벌들이 항상 매우 열심히 싸우고, 포기하지 않고 끈질기게 싸우고, 그리고 항상 이긴다.<sup>17)</sup> 게다가 재벌은 풍부한 자본력, 조직력, 인력(즉, 전담인력)을 갖고 있어 매우 유리한 입장이다. 장기적으로 소수 재벌집단의 이해가 관철되기 쉬운 여건이다.

아무리 개혁의 성과가 크더라도 국민 개개인에게 돌아가는 이익은 아주 작으며, 아무리 재벌의 폐해가 크더라도 국민 개개인이 나누어 부담하는 직접적인 손해는 매우 작으므로 대다수 국민들은 침묵한다. 침묵하는 다수는 항상 재벌 편이거나 재벌 편으로 간주되었고, 재벌개혁에 대한 국민적 공감대와 지지를 만드는 것은 매우 어렵다. 침묵하는 다수를 대신해서 싸우는 개혁파는 개인적 희생을 감수하며 대의를 위해서 싸우고, 재벌과 친재벌파는 이익을 위해서 싸운다. 후자가 항상 다수이고 유리하다.

### 3. 우리경제는 ‘민주적 자본주의’를 지향해야 한다

97년 경제·외환위기를 겪으면서 재벌체제가 생존재벌들을 중심으로 재편되면서 재벌들은 더욱 거대해지고 영향력도 커졌다. 개개 재벌의 조직력·영향력(정치적, 경제적)·관리능력이 강화되었을 뿐만 아니라, 재벌들이 전체 집단으로서 체계적·조직적으로 일사불란한 행동을 하는 등 집합 세력화가 강화되었고, 외부에 친재벌·보수 기득권 연합세력을 형성하고 재벌이익의 적극적 대변층을 형성하는 등 외곽 지원층도 구축하였다. 재벌문제는 개개 재벌들의 문제에 그치는 것이 아니라 재벌 전체의 문제 즉, 재벌집단의 문제가 되었고, 재벌체제가 우리 경제 내에 시스템으로 구조화된 재벌집단 시스템의 문제가 되었다.<sup>18)</sup>

16) 집단행동의 논리(Olson, 1971)

17) 예를 들면, 삼성생명 상장차익 배분문제, H그룹 K회장 청와대 오찬 헤드테이블 사건(1998년), 출자총액제한제도 폐지, 기타 소위 재벌들의 ‘소원수리 건’이라고 부른 것들이 이에 해당한다.

18) 재벌의 경우에도 양극화가 심화되어(4대 재벌 대 기타 재벌, 1대 재벌 대 기타 재벌

재벌의 문제도 변하였다. 과거에는 방만한 문어발 확장과 무분별한 차입경영, 그로 인한 부실화 위험이 주로 문제였으나, 97년 이후에는 경제력 집중과 지배구조, 그리고 세습구조가 주요 문제가 되었다. 세습자금 조달을 위한 일감몰아주기가 만연했고, 폐지-부활의 곡절을 겪던 출자총액제한제도가 이명박 정권 때 결국 폐지됨으로써 순환출자를 통한 총수일가의 지배권이 확장되고 오너 세습구조가 강화되었다.

과거 한국경제는 사장 박정희가 전권을 행사하는 ‘한국주식회사’라고 묘사될 정도로 강력한 형태의 ‘독재적’ 족벌자본주의체제였다. 97년 위기 이후 재벌개혁과 재벌구조조정을 겪었음에도 불구하고 우리 경제체제의 큰 틀은 변하지 않은 채 ‘오너세습’ 족벌자본주의체제로 성격만 변했을 뿐이다. 재벌 패밀리(즉, 오너19)들이 대를 이어 세습하며 집단적으로 한국경제에 대해 경영권을 행사하는 과도적 지배체제가 되었다.

이렇게 구조화된 ‘오너세습’ 족벌자본주의는 단순히 ‘전근대적’ 자본주의가 아니라 다름 아닌 ‘봉건적’ 자본주의다. 우리나라에는 재벌이라 불리는 30~50명의 봉건영주가 있고 봉건영주들은 자본이라는 영토 안에서 절대적인 지배권력을 행사하면서 자신의 자본영토 안에 있는 수많은 하청 중소기업들을 다스리고 있다. 재벌 영주의 자본 영토에 종속된 중소기업들은 영주의 지배권을 벗어날 수 없다. 영주들은 집합적으로 국가경제의 운영에 영향력을 행사하고, 국가는 영주들의 말을 무시하거나 거스를 수 없으며 영주들의 이익에 반하는 행동을 할 수도 없다. 영주들은 대를 이어 세습하고, 영주를 정점으로 ‘자본에 근거한’ 신(新)신분사회를 형성한다.

97년 위기 이후 우리경제에는 대기업에게 모든 혜택이 우선적으로 돌아가는 낙수경제(trickle-down economy) 구조와 중소 하청기업의 희생 위에 대기업이 성장하

---

등) 재벌문제는 이제 모든 재벌의 문제가 아니라 4대 재벌의 문제, 또는 1대 재벌(삼성)의 문제로 국한해서 보아야 한다는 견해도 있다. 그러나 필자는 재벌 문제는 개개 재벌의 문제가 아니라 재벌집단의 문제가 되었다고 본다.

- 19) 재벌총수일가는 기업집단 전체 자산에 대해 평균 2%내외의 지분을 소유하고 있으므로 실제로는 ‘2% 오너’에 불과하다. 통상적으로 지배권을 행사하는 총수를 ‘오너’라고 부르고, ‘오너’에 대해 과도한 권리를 인정하고 있는데, 이는 나머지 98% 주주의 권익을 침해하는 것으로 우리 경제가 아직 「주주자본주의」에도 이르지 못했음을 의미한다. 우리 경제가 과연 「주주자본주의」 체제인가에 대해 의견이 나뉘고 있는 이유다.



는 빨대경제(trickle-up) 구조가 고착되었다. 우리 산업생태계는 중소기업이 중견기업·대기업으로 성장할 수 없는 불모지가 되었다. 우리경제는 동력을 잃고 성장잠재력이 저하되었다. 양극화가 다방면에서 심해졌고, 계층이동이 어려워지면서 신분이 고착되었다. 이는 90년대 이래 세계적으로 퍼진 신자유주의의 영향을 받은 탓도 있지만 우리경제의 경우는 시장만능주의 사고에 기초한 ‘봉건적’ 자본주의가 낳은 결과다.

재벌 하청에 길들여지고, 재벌 봉건주의에 구조적으로 예속된 하청 중소기업들은 원청-하청 간의 불평등, ‘갑질’ 문제 등에 불평·불만을 간헐적으로 토해내기는 하지만 “대기업이 돌아가야 중소기업도 산다”고 하며 재벌들의 입노릇해 주기 바쁘다. 일부 하청 중소기업들은 재벌 대기업에 예속되고 길들여져 ‘노예 근성’을 갖고 있는지도 모르겠지만, 대부분의 중소기업들은 그들의 생존을 재벌 대기업에 불모로 잡혀있기 때문이다. 우리경제의 재벌 의존도가 커지면서 우리경제는 다방면에서 재벌에게 불모로 잡혀있다.

가난한 사람들이 부자들을 위해 투표하고, 불평등한 대우를 받는 사람들이 특혜를 받은 사람들을 위해 투표하는 ‘계급배반투표’가 심해 재벌문제, 경제적 불평등 문제 등이 정치를 통해 해결되지도 않는다. 가난한 사람들과 불평등한 대우를 받는 사람들을 대변하는 마땅한 정당이 없는 것이 한 이유이고, 재벌을 중심축으로 하는 보수 기득권연합세력이 체계적·조직적으로 여론몰이와 세뇌 작업을 하는 것이 또 다른 이유다.

이와 같이 우리경제는 많은 문제에 시달리고 있다. 이를 해결하기 위해서는 우리 경제체제를 바꿔야 한다. 그렇다면 우리가 지향해야 하는 바람직한 체제는 어떤 것인가. 재벌체제의 비효율성을 제거하고 우리 경제에 구조화된 봉건적 요소를 척결하기 위해서 필요한 것은 ‘민주적 자본주의(democratic capitalism)’ 체제다. 자본주의의 역할(경제적 파이의 확대)과 민주주의의 역할(파이의 분배 등)이 잘 공존·조화하는 체제다.<sup>20)</sup>

자본주의 시장경제는 민주적으로 통제·관리되어야 한다. 즉, 정치가 경제를 견제해야 한다. 다양한 국민들의 이익과 생각이 균형 있게 정치에 반영됨으로써 특정인이 과도한 영향력을 행사한다거나 불공정하게 너무 많은 과실을 독점하는 것

20) Reich(2007)

을 방지해야 한다. 그래야만 자본주의 시장경제가 국민들에게 제대로 봉사하게 된다.<sup>21)</sup>

우리경제의 대안적 체제로 케인즈적 복지국가모델, 사회민주주의, 공유경제, 조정시장경제, 이해당사자 자본주의, 포용적 성장, 공정한 경제 등 다양한 모델들이 거론되고 있다. 이 모델들은 지금 우리경제가 필요로 하는 다양한 경제적 특성들을 반영하고 있다. 구체적으로 어떤 모델을 선택할 것인가, 그리고 그것들을 우리 실정에 맞게 어떻게 조합하고 조정할 것인가는 자본주의 시장경제 안에서 국민들의 다양한 필요와 요구를 균형 있게 반영하여 민주적으로 자연스럽게 결정하는 것이 가장 바람직하다. 국민들의 욕구와 의사가 균형 있게 시장경제에 반영될 수 있게 정치가 역할을 하는 경제가 민주적 자본주의 경제다.

#### 4. 한국경제의 진로 전환: 경제민주화<sup>22)</sup>

경제민주화, 즉 한국경제의 진로를 ‘봉건적 자본주의’에서 ‘민주적 자본주의’로 전환하는 일이 결코 쉬운 일은 아니다. 그 핵심은 재벌 개혁이고, 재벌체제(즉, 재벌중심 경제체제)의 개혁인데 우리경제의 지난 반세기 역사에서 재벌개혁을 할 수 있는 기회는 단 두 번밖에 없었고<sup>23)</sup> 두 번다 실패했음을 보면<sup>24)</sup> 한국경제의 진로를 바꾸는 일도 결코 성공을 보장할 수 없다.

이미 민주주의에 위협이 될 정도로 거대한 정치적·경제적 힘을 축적한 거대재벌들이 우리경제가 민주적 자본주의로 이행하는 것을 막을 것이다. 그리고 재벌패밀리들의 집단지배가 구조화된 경제체제는 과거 1인의 명령에 의해서 움직이던

21) 거대재벌의 독과점적 자본주의는 권력의 집중에 대한 우려를 야기하고, 어느 누구에게도 책임지지 않는 거대 기업권력의 존재는 민주주의를 위협한다. 자본주의가 국민에게 제대로 봉사하도록 하려면 자본주의와 민주주의의 두 영역을 확실히 구분해서 민주주의가 더 잘 작동하도록 해야 한다. 민주주의를 보호하고 민주주의가 거대기업을 견제할 수 있을 때 거대 기업의 경제구조가 규모의 경제의 효율성을 유지하면서 민주적 국가경제체제에 기여하게 만들 수 있다.(Reich, 2007)

22) 필자는 경제민주화를 재벌개혁을 포함한 보다 더 폭 넓은 개념으로 사용한다.

23) 1997년과 2012년

24) 부분적 개혁성과가 있었으므로 재벌개혁이 완전히 실패했다고 할 수는 없지만, 그 이후의 반동과 체제 변화의 실패를 감안하면 크게 보아 실패했다고 평가할 수 있다.

경제체제보다 개혁하기 더 어렵다. 왜냐하면 1인만 제거하면 되는 것이 아니라 구조화된 시스템을 바꿔야하기 때문이다.

한국경제의 진로를 바꾸는 지난한 과업을 성공적으로 이루려면 앞으로 우리가 해야 할 일은 무엇인가. 97년 위기 이후 재벌개혁의 경험, 그리고 2012년 미완으로 끝난 경제민주화 시도 경험에서 얻은 교훈은 무엇인가.

첫째, 준비 안 된 기회는 기회가 아니다. 재벌개혁의 호기가 왔을 때 개혁을 성공시키려면 미리 준비가 되어 있어야 한다.<sup>25)</sup>

둘째, 개혁은 일관되게, 그리고 꾸준히 지속적으로 장기간 추진해야 한다. 재벌개혁은 재벌의 반격으로 종종 다시 후퇴하는 ‘재벌개혁 요요현상’이 심하고, 요요현상이 반복될수록 재벌개혁은 점점 더 어려워진다.

셋째, 재벌문제는 시스템화·네트워크화 했으므로 개혁은 체제적으로(즉, 다방면에서 제도적·체계적으로 동시에) 접근해야 한다. 단편적인 개혁정책은 성공 가능성이 거의 없다. 재벌문제와 직접 관련되지 않은 것이라도 민주주의를 회복하고 경제 정의를 세우는 일, 그리고 공정한 사회 풍토를 조성하는 일들을 차근차근 해나가야 재벌개혁이 성공할 확률이 높아진다.<sup>26)</sup>

넷째, 이를 위해서는 개혁의 구심점·추진주체가 될 주체세력을 키워야 한다. 개혁 주체세력이 정당에 베이스를 두거나 또는 정당으로 승화하여 정치 세력화하면 더욱 좋다. 사회경제적 약자층을 대변하는 단체 또는 정당이 활동적으로 약자층의 이익을 위해 일하면 ‘계급배반투표’가 줄어들어 개혁이 성공할 확률이 높아진다. 평시에도 재벌의 견제세력 역할을 할 수 있다.

다섯째, 국가와 정치의 역할이 중요하다. 정치와 경제는 불가분의 관계에 있다. 정치와 국가운영에 다양한 계층, 다양한 집단의 이해와 의사가 균형 있게 반영되도록, 그리고 특정집단이 정치와 경제를 독점하지 못하도록 비례대표제 확대 등 정치개혁을 해야 한다.

25) 재벌들은 풍부한 자원을 가지고 항상 준비하고 있다.

26) 우리나라의 경우 재벌문제만이 아니라 ‘재벌아류의 문제’도 심각하다. 큰 재벌의 편법·불법행위를 작은 재벌들이 따라하고, 심지어 중소기업들도 따라하는 경우가 많다. 소위 ‘갑질’ 또는 비정규직 직원에 대한 과도한 차별과 인권침해 행위 등 불평등과 관련된 문제도 우리 사회 곳곳에 만연해 있다. 이러한 문제를 해결하여 공정한 사회를 만드는 것은 그 자체로도 매우 중요한 일이지만 공정한 사회, 공정한 사회풍토는 재벌개혁을 하는 데도 큰 도움이 된다.

여섯째, 진보적 개혁의 지원체계를 만들어야 한다. 이를 위해서는 ‘돈의 힘’도 매우 중요하다. 개혁을 추진할 인재의 교육 및 육성, 연구 인력의 교육 및 양성, 연구 지원, 싱크탱크의 설립, 국민들에 대한 교육 및 홍보를 강화해야 한다. 재벌과 보수집단은 보수의제에 대한 연구, 홍보, 친재벌 사상의 교육·선전 등에 엄청난 돈과 인력을 투입하고 있다.<sup>27)</sup> 재벌만큼의 재력이 없는 진보세력이 재벌에 필적한 만한 투자를 할 수는 없지만, 그래도 진보주의 운동의 발전을 위해 최대한 투자하려 노력해야 한다.

일곱째, 경제학이 다시 태어나야 한다. 경제학은 기술이 아니다. 순수과학인 척 행동하는 위선을 끝내고 정치경제학으로 부활해야 한다.

---

27) 미국의 보수주의 운동에서도 돈이 매우 중요한 역할을 했다. (“Money is the glue of the movement conservatism.”(Krugman, 2007))