

신자유주의시대 경제정책과 민주주의

－ 김대중 정부의 신용카드정책과 신용불량자 문제를 중심으로 －

2004년

서강대학교 대학원

정치외교학과(한국정치 전공)

김 순 영

신자유주의시대 경제정책과 민주주의

－ 김대중 정부의 신용카드정책과 신용불량자 문제를 중심으로 －

지도교수 손 호 철

이 논문을 정치학 박사학위 논문으로 제출함.

2005년 7월 일

서강대학교 대학원

정치외교학과(한국정치 전공)

김 순 영

논 문 인 준 서

김순영의 정치학 박사 학위논문을 인준함.

2005년 7월 일

주심 이 갑 윤 ⑨

부심 손 호 철 ⑨

부심 신 윤 환 ⑨

부심 유 석 진 ⑨

부심 최 장 집 ⑨

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제제기	1
제2절 기존 연구 검토	6
제3절 분석틀 및 연구방법	8
제2장 경제위기와 신용카드정책의 선택	15
제1절 경제위기와 김대중 정부의 신자유주의적 경제정책	15
1. 경제위기와 신자유주의적 정책환경으로의 변화	15
2. 신자유주의적 정책의 실행: 금융자유화와 관료기구의 개편	21
제2절 경제개혁의 실패와 신용카드정책의 선택	29
1. 경제침체와 정책목표의 변경: 구조조정에서 경기부양으로	30
2. 내수진작을 위한 신용카드정책의 선택	35
3. 신용카드정책: 규제완화의 정치	41
제3장 신용카드정책의 결과: 신용불량자의 증가	51
제1절 신용카드사의 대응과 대출시장의 구조변화	51
1. 신용카드시장의 개방과 기업간 과당경쟁의 구조	51
2. 신용의 상품화와 대출시장의 구조변화	56
3. 신용카드사들의 선택: 높은 이자율과 강박적 채권추심	61
제2절 신용불량자의 증가와 사회문제화	74
1. 신용불량자의 증가와 공동체의 해체	74
2. 새로운 사회계급화와 경제적 불평등의 증가	86

제3절 신용불량자 증가에 대한 민주정부의 대응	89
1. 정부의 신용불량자 구제제도	89
2. 미국사례와의 비교: 개인파산의 문제	92
3. 신용불량자 대책과 도덕적 해이의 문제	98
제4장 민주주의와 경제정책 결정구조	103
제1절 민주주의와 경제정책 결정구조: 대표성과 책임성의 원리	103
1. 민주주의와 경제정책: 대표성과 책임성의 원리	103
2. 경제정책의 결정: 경제관료의 헤게모니와 ‘경제정책조정회의’	107
제2절 김대중 정부의 경제정책 결정구조 분석	112
1. 민주적 대표성과 정치엘리트의 단기적 선호	112
2. 민주적 책임성과 관료기술적 정책결정	118
제5장 정부-기업간 지배연합의 형성과 변화	129
제1절 김대중 정부의 경제정책 결정과 정부-기업관계	129
1. 경제활성화와 재벌기업의 동원전략	129
2. 신용카드정책을 통한 정부-기업간 지배연합의 형성	134
제2절 정부-기업간 지배연합의 구조변화	143
1. 권위주의 시대 정부-기업간 지배연합의 형성	143
2. 민주화 이후 정부-기업관계의 변화와 지배연합의 구조	146
제6장 결론	151
제1절 신용카드정책 결정의 원인과 구조	151
제2절 경제정책 그리고 민주주의	153
참고문헌	141

표 목차

<표 1-1> 연도별 신용카드 이용실적	4
<표 2-1> IMF 정책권고안(Conditionality)	17
<표 2-2> 금융부문 구조조정의 주요 조치들	22
<표 2-3> 금융기관의 외국인 지분을 변화	22
<표 2-4> 일반은행의 기업대출비중 추이	23
<표 2-5> 1998년 규제개혁의 주요 분야	29
<표 2-6> 신정부의 경제정책 목표와 과제	33
<표 2-7> 정부의 주요 경기부양대책	36
<표 2-8> 정부의 신용카드 활성화대책	39
<표 2-9> 신용카드사태 일지	40
<표 2-10> 부문별 경기진작정책	44
<표 2-11> 규제개혁의 결과	49
<표 3-1> 신용카드 발행 및 사용액 성장률	53
<표 3-2> 신용카드발급 실태	54
<표 3-3> 카드사별 이용금액 추이	58
<표 3-4> 카드사별 회원수 추이	58
<표 3-5> 신용카드 광고비 추이	59
<표 3-6> 신용카드 발급 수 및 가맹 점수	60
<표 3-7> 신용불량자와 등록건수 비율	60
<표 3-8> 카드사 현금서비스 이용기간별 수수료율 변동추이	62
<표 3-9> 수수료율 현황	63
<표 3-10> 전체 신용카드 사용액 중 현금대출 비중	74
<표 3-11> 도시근로자 가구의 월평균 소비지출 구성	75
<표 3-12> 근로자 가구의 실질 소득, 소비 지출 변화(1996~1999)	78
<표 3-13> 소득 계층별 명목 소득 증가 지수 및 소득 증감률	79
<표 3-14> 중앙정부지출	80
<표 3-15> 사회보장 및 복지예산	81
<표 3-16> 소득세와 사회이전지출이 지니계수를 낮춘 정도	82
<표 3-17> 삼성카드	86
<표 3-18> LG카드	87

<표 3-19> LG카드 회원등급 분류	88
<표 3-20> 개인워크아웃과 배드뱅크 제도 비교	90
<표 3-21> 배드뱅크를 통한 신용회복지원 현황	90
<표 3-22> 법원의 개인 파산신청 현황	98
<표 4-1> 경제정책조정회의의 구성 및 기능	108
<표 4-2> 대기업 사외이사 비중	123
<표 4-3> 연도별 정부위원회 정비 현황 및 내역	125
<표 4-4> 김대중 정부의 행정위원회 정비현황	126
<표 5-1> 정·재계 간담회 추진결과	139
<표 5-2> 소비의 전년동기비 추이	140
<표 5-3> 거시경제지표추이	140
<표 5-4> 신용카드사 실질연체율 추이	142
<표 5-5> 한국의 시기별 정부-기업관계의 변화	150

그림목차

<그림 1-1> 신용불량자 변동추이 (단위: 만 명)	3
<그림 1-2> 신용카드 관련 신용불량자 증가 추이(단위: 만 명)	4
<그림 2-1> 재정수지/GDP 추이(1983~2000)	42
<그림 3-1> 신용카드 이용실적(단위: 백억 원)	54
<그림 3-2> 조달금리 변화 추이(단위: %)	64
<그림 3-3> 국민소득 1만 달러 전후의 소비자금융시장 규모	94
<그림 3-4> 일본의 개인파산 신청건수(단위: 명)	96
<그림 3-5> 미국의 개인파산 신청건수(단위: 명)	97
<그림 4-1> 정책과정	105
<그림 4-2> 중앙정부 정책조율과정	111

ABSTRACT

Economic Policy and Democracy in Neo-liberalism

- Focusing on the Credit Card Policies and the Problem of Defaulters under
Kim Dae-Joong Administration -

This dissertation examines the credit card policies during Kim Dae-Joong Administration which resulted in the increase of credit defaulters in large scale, and analyses the causes and the structure of such policy decisions. The focus of analyses is on the constraints faced by the democratic government in selecting economic policies in the new policy environments brought by neo-liberal globalization and the structure of conflicts and coalition that such policies entailed. By doing so, this dissertation brings to light the decision-making structure of democratic government which politically replaced authoritarian ruling system, and its socio-economic implications.

The rationale for selecting the case of credit card policies during Kim Dae-Joong Administration is that those policies seems to be the best examples demonstrating the characteristics of economic policy-making structure of that period, to say nothing of their great impact on the Korean society with the rapid increase of credit defaulters. Studying the credit card policies of Kim Dae-Joong Administration shows that economic bureaucrats took the initiative in policy-making, and this led to the policy coalition between the government and the big business groups. As a result, it shows why and how economic reforms of the newly-born democratic government failed in the situation of economic crisis.

The findings of this study are as follows. First, even after democratization, political parties were not able to fully represent social demands and interests in their policies due to underdevelopment of the party system: incumbent political elites could not gain strong support from the bottom stratum and consequently showed a tendency toward short-term preferences as a warrant for the next election. These

political elites were not able to push long-term economic reform at full throttle. This was the main reason why Kim Dae-Joong Administration, under economic crisis, chose its credit card policies as the short-term means of quick economic boost instead of long-term economic reform and restructuring.

Secondly, with a weak political party system, it was not possible to build a democratic policy-making structure responsible for the policy results through which parties collected demands from the bottom and made them into actual policies. As a result, political parties were excluded from the decision-making structure while economic bureaucrats made all the techno-bureaucratic decisions: there was no democratic political process accountable for the policy results as typically seen in the case of the credit card policies.

In such policy-making structure in which ruling political elites had short-term preferences while economic bureaucrats considered economic growth as the first priority, it became natural for existing business groups to be mobilized, rather than to be the targets of economic reforms. Kim Dae-Joong Administration needed to borrow economic power of business groups as a quick remedy for economic crisis, and it was the main reason why its economic reform had failed. The linkage between the economic bureaucrats and the business groups was the essential element that created and maintained the credit card policies.

Finally, the linkage between the bureaucratic organizations responsible for the policy decisions and the credit card companies appears to have developed into a ruling coalition through the credit card policies. This coalition can be characterized as the relationship based on interdependence between the two parties, not only different from that of state dominance during the authoritarian rules, but also different from that of capital dominance after democratization. It was also the main reason why the government was not able to properly respond to the social problems such as rapid increase of suicides, divorces, and crimes by credit defaulters,

Democracy, based on equal rights, can be described as a source of power that alleviates the effect of market inequality. However, the case of the credit card policies demonstrates that the process of democratization, unless it is accompanied

with the development of accountable party system, only leads to the preservation of existing business-led economic system and bureaucrat-led growth-first policies, and result in the deterioration of life quality of lower classes.

In sum, the credit card policies of Kim Dae-Joong Administration clearly shows that, in the environment of neo-liberal globalization, the democratic principles of representation and accountability based on the party system are essential requirements for successful socio-economic policies of any reformist governments.

신자유주의시대 경제정책과 민주주의

- 김대중 정부의 신용카드정책과 신용불량자 문제를 중심으로 -

본 논문은 IMF 경제위기 이후 신용불량자의 대규모 증가를 가져온 김대중 정부의 신용카드정책이 결정되고 지속될 수 있었던 원인과 구조를 분석하고 있다. 분석의 초점은 신자유주의적 세계화라는 정책 환경의 변화 속에서 민주정부가 경제정책을 선택하는데 있어 직면하게 되는 정부 안팎의 여러 제약들과 정부의 경제정책이 동반하게 된 갈등과 연합의 구조에 대한 것이다. 이를 통해 권위주의체제를 대체한 민주정부의 경제정책 결정구조(decision structure)를 밝히고 그것이 사회경제적으로 어떤 의미를 갖는 것인지를 한국의 사례를 중심으로 탐구해 보고자 한다.

본 논문이 분석의 대상으로 김대중 정부의 신용카드정책에 주목하는 까닭은 이것이 신용불량자의 급격한 증가를 통해 한국 사회에 미친 심대한 영향뿐만이 아니라 민주화 이후 나타나고 있는 정부의 경제정책 결정구조의 특징을 보여줄 수 있는 대표적인 사례라고 판단되었기 때문이다. 김대중 정부의 신용카드정책은 민주화 이후 정부의 경제정책이 왜 경제관료 중심적 정책결정으로 나타나고 그 결과 어떻게 정부-기업간 지배연합이 형성되는지를 보여줌으로써 경제위기에 처한 신생 민주주의 국가의 경제개혁이 실패하게 되는 원인과 구조를 탐색하도록 이끈다.

김대중 정부의 신용카드정책 결정에 대한 분석을 통해 본 논문은 다음과 같은 결론에 도달하였다. 먼저 민주화에도 불구하고 정당체제의 저발전으로 인해 정당이 사회의 요구와 이해를 대표하지 못함으로써 선거를 통해 선출된 집권 정치엘리트는 아래로부터의 대중적 지지를 동원하지 못하고 다음 선거의 표를 의식한 단기적 선호만을 갖게 된다는 사실이다. 이렇게 단기적 선호를 갖는 정치 엘리트는 장기적 시간이 요구되는 경제개혁에 무력할 수밖에 없다. 이는 김대중 정부가 경제침체 상황에서 경제개혁을 위한 구조조정을 지속하지 못하고 빠르게 단기적 경기부양책으로 선회하면서 신용카드정책을 선택하게 되었던 주요 원인이었다.

다음으로 이러한 허약한 정당체제로 인해 정당을 통한 아래로부터의 요구가 결집되

어 정책으로 산출되고 그러한 정책결정에 대해 책임을 물을 수 있는 민주적 정책결정구조가 만들어지지 못했다는 사실이다. 그 결과 신용카드정책 역시 정책결정구조에서 정당이 배제된 채 경제관료를 중심으로 한 관료기술적 결정이 이루어짐으로써 정책결과에 대해 책임성(accountability)을 요구할 수 있는 민주적 정치과정은 불가능할 수밖에 없었다.

결국 이러한 정책결정구조에서 단기적 선호를 갖는 집권 정치엘리트와 성장주의적 경제관료는 빠른 경제회복을 위해 경제개혁의 대상이었던 기존의 재벌기업들을 동원하는 구조를 만들어내게 된다. 이는 민주화 이후 노태우, 김영삼 정부가 집권 초 재벌개혁을 시도했지만 민주화 이후 영향력이 확대된 재벌의 저항에 의해 실패했던 것과는 달리 김대중 정부하에서는 재벌의 경제력에 대한 적극적 필요에 의해 재벌개혁이 실패할 수밖에 없었던 이유였다. 무엇보다 주요 관료기구와 재벌을 중심으로 한 거대 기업과의 연계는 신용카드정책이 존속, 유지될 수 있었던 원인이 되었다.

마지막으로 경제정책을 결정하는 관료기구와 신용카드사들간의 네트워크에 의한 연계는 신용카드정책을 통한 정부-기업간 지배연합의 형태로 재현되었다고 볼 수 있다. 이때 정부-기업간 지배연합의 형태는 과거 권위주의 시대의 국가우위 관계나 민주화 이후의 자본우위 관계와는 일정한 차별성을 갖는 정부와 기업의 상호의존성에 기반한 관계로 특징지을 수 있다. 이러한 정책결정구조에 의한 정부-기업간 관계는 신용불량자의 급격한 증가로 인해 자살과 이혼이 증가하고 범죄가 속출하는 등 사회적 문제의 심각성에도 불구하고 정부가 적절한 대응책을 내놓지 못했던 주요 원인으로 작용하였다.

민주주의는 평등한 주권에 기초하여 시장의 불평등효과를 완화하는 힘이라고 할 수 있다. 그러나 민주화가 정당체제의 발전과 병행하지 못한다면 집권 정치엘리트는 선거에서의 표를 의식하든 안정적 집권을 위해서든 경제성장을 필요로 하게 되고 그것이 단순히 국내총생산과 같은 거시 경제지표로 환원될 때 기존의 재벌중심 경제체제도, 경제관료의 성장주의도 존속·유지될 수밖에 없음은 분명하다. 그리고 그 결과는 신용불량자의 증가와 같이 사회 중하층의 생활상의 하락으로 이어질 수밖에 없다.

정당을 중심으로 민주적 대표성과 책임성의 원리가 경제정책 결정과정에서 작동하지 않는 한 신자유주의적 세계화라는 정책환경하에서 어떤 개혁적인 정부가 들어서도 민주주의 하에서 보호받아야 할 중하층을 위한 사회경제정책은 고려의 대상에서 제외되거나 선택에서 밀려날 수밖에 없음은 김대중 정부의 신용카드정책이 분명하게 보여준다.

제1장 서론

제1절 문제제기

이 논문의 목적은 IMF 경제위기 이후 신용불량자의 대규모 증가를 가져온 김대중 정부의 신용카드정책이 결정되고 지속될 수 있었던 원인과 구조를 분석하는 데 있다. 분석의 초점은 신자유주의적 세계화라는 정책 환경의 변화 속에서 민주정부가 경제정책을 선택하는 데 있어 직면하게 되는 정부 안팎의 여러 제약들과 정부의 경제정책이 동반하게 된 갈등과 연합의 구조에 대한 것이다. 이를 통해 권위주의체제를 대체한 민주정부의 경제정책 결정구조를 밝히고 이것이 사회경제적으로 어떤 의미를 갖는지를 한국의 사례를 중심으로 탐구해 보고자 한다.

본 논문이 분석의 대상으로 김대중 정부의 신용카드정책에 주목하는 까닭은 이것이 신용불량자의 급격한 증가를 통해 한국 사회에 미친 심대한 영향 뿐만이 아니라 민주화 이후 나타나고 있는 정부의 경제정책 결정구조의 특징을 보여줄 수 있는 대표적인 사례라고 판단했기 때문이다. 김대중 정부의 신용카드정책은 민주화이후 정부의 경제정책이 왜 경제관료 중심적 정책결정으로 나타나고 그 결과 어떻게 정부-기업간 지배연합이 형성되는지를 보여줌으로써 경제위기에 처한 신생 민주주의 국가의 경제개혁이 실패하게 되는 원인과 구조를 탐색하도록 이끈다.

재벌기업의 신용카드 시장 진입을 허용하는 동시에 신용카드의 발급 및 신용대출 관련 규제를 크게 완화함으로써, 신용카드 시장을 급팽창시키고 궁극적으로 경제활동 인구의 16%에 이르는 사람들을 신용불량자로 만든 경제정책이 상대적으로 개혁적인 민주정부 하에서 결정되고 집행될 수 있었던 원인은 무엇인가? 신용카드정책을 통해 나타난 민주화 이후 정부의 경제정책 결정구조의 특징은 어떻게 정의될 수 있나? 경제위기에 직면한 민주정부의 경제개혁이 실패하고 정부-기업간 연합의 구조가 반복되는 이유는 어디에 있는가?

신용불량자는 “신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률”(제2조 7항)에 따라 “금융거래 등 상거래에서 발생한 대금 또는 대출금 등의 채무에 대하여 정당한 사유 없이 약정한 기일 내에 변제를 아니한 자”를 의미한다. 그동안 신용불량자는 전국은행연합회

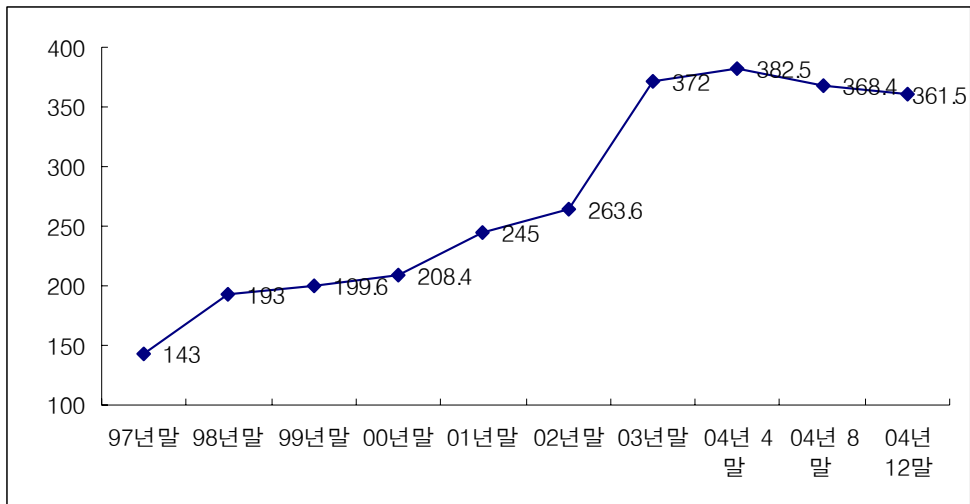
의 ‘신용정보관리규약’에서 지정하는 대상기준에 따라 등록, 관리되어 왔다.¹⁾ 신용불량자 등록제도 하에서는 상대적으로 가벼운 연체 등으로 인한 신용불량자도 금융사기 등 명백한 불법행위로 인한 금융질서 문란자와 마찬가지로 일률적인 금융제재를 받았다. 더군다나 이 제도는 신용불량자를 법적으로 매우 엄격하게 정의함으로써 특정 소비자 집단에 대한 금융서비스의 제공을 원천적으로 봉쇄하거나 금융회사들이 무리한 채권회수에 남용하는 등의 부작용을 유발하였다(최공필·이건범 외 2004, 20). 다시 말해 신용불량자 제도는 경제활동 인구 중 일정 기준에 미치지 못하는 범주를 특정 집단으로 분류하여 경제적 불이익과 동시에 시민적 권리에 상당한 침해를 감수하도록 하여 채무불이행에 대한 제재를 강화하는데 사용된 제도라고 할 수 있다.

이러한 신용불량자수는 1997년 말 143만 명에서 외환위기 이후 기업도산과 대량 실업으로 인해 1998년 한 해 동안 50만 명이 증가하면서 193만 명으로 늘어났다. 그러나 흥미로운 것은 다음의 <그림 1-1>에서 보듯이 2000년말 까지 대략 200만 명 수준을 유지하던 신용불량자수가 2001년부터 가파르게 증가하기 시작하여 2003년 한 해 동안 무려 108만 4천 명이 증가했다는 사실이다. 이러한 통계가 보여주는 것은 신용불량자 문제가 단순히 IMF 경제위기 때문으로 환원되지 않는다는 사실이다.

경제위기 직후 기업도산 등 경제사범의 증가로 인해 신용불량자가 증가하였던 것은 분명하지만 경제성장률이 1999년 10.9%, 2000년 9.3%에 이르고 실업률이 지속적으로 떨어지는 등 경제가 회복되던 2001년 이후에 신용불량자가 급격하게 증가했다는 사실은 이것이 경제위기의 직접적 결과만으로는 설명되기 어렵다는 것을 의미한다. 왜 경제위기 직후인 1998년보다도 두 배 이상 많은 신규 신용불량자가 2003년 한 해 동안 발생한 것일까?

1) 한국의 신용불량자 등록제도는 다른 나라에는 없는 제도이다. 미국을 비롯한 일본, 서구유럽 어디에서도 금융기관의 관점에 편중하여 개인의 신용상태를 법적으로 정의하고 단일한 기관에서 등록, 관리하는 제도를 시행하고 있는 나라는 없다. 이들 나라에서 개인의 과다채무 문제는 파산자의 수로 그 규모를 가늠할 수 있을 뿐이다. 한국의 신용불량자 등록제도는 2004년 말 “신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률”이 개정되어 2005년 4월 28일부로 공식 폐지되었다.

<그림 1-1> 신용불량자 변동추이 (단위 : 만 명)

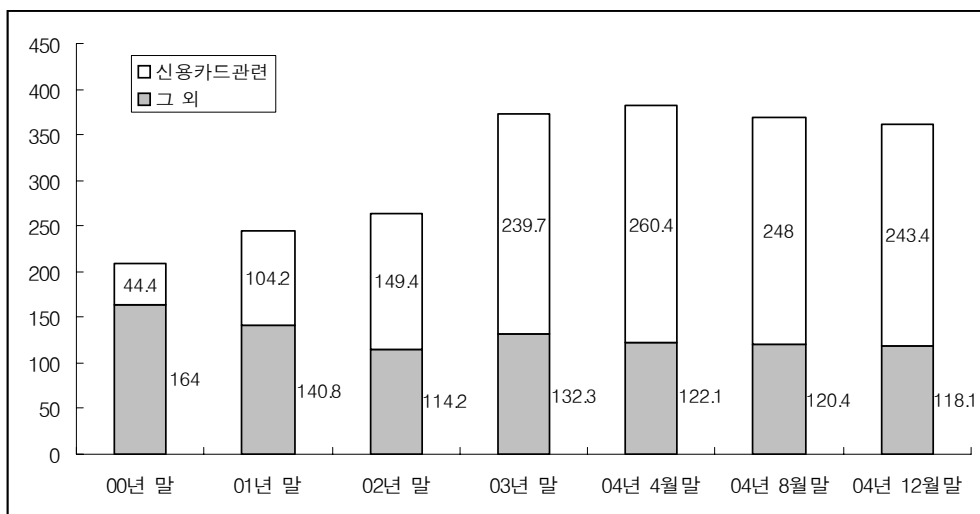


자료: 전국은행연합회 홈페이지.

신용불량자의 급증이 신용카드와 관련되어 있다는 사실에 대해 연구자들 사이의 이견은 없다. 이는 신용불량자의 급증 현상이 정부의 신용카드 관련 정책이 만들어낸 제도변화의 요인을 고려하지 않고서는 설명될 수 없는 문제라는 것을 의미한다. 아래 <그림 1-2>는 이를 잘 보여준다. 그림이 보여주듯이 2000년 말, 신용카드 관련 신용불량자 수는 전체 신용불량자 208만 4천 명의 21%인 44만 4천 명에 불과하였다. 그러나 2004년 12월 말의 시점에서 신용카드 관련 신용불량자 수는 243만 명을 넘어 여섯 배 가량 늘어났음을 알 수 있다. 이는 2001년 말 전체 신용불량자 수 245만 명에 거의 근접하는 수치로서, 이후 신용불량자 증가의 절대적 원인이 신용카드 문제로 인한 것임을 보여준다.²⁾

2) 2004년 10월 국회 재정경제위원회의 재정부 국감자료에 따르면 2003년 늘어난 신용불량자 108만 명 가운데 신용카드 관련 신용불량자는 91만 명으로 신규 신용불량자의 84%를 차지하는 것으로 나타났다(edaily 2004/10/21). 이는 신규 신용불량자로 한정할 경우 신용카드 관련 신용불량자 비중이 더욱 높다는 것을 의미한다.

<그림 1-2> 신용카드 관련 신용불량자 증가 추이 (단위: 만 명)



자료: 전국은행연합회 홈페이지.

실제로 2000년을 전후해 한국의 신용카드 시장은 급팽창하였다. 아래 <표 1-1>이 보여주듯 신용카드 발급 수는 1998년 4천 2백만 개에서 2002년 1억 4백만 개로 4년만에 2배 이상 증가했고 이용금액은 1998년 63조 5천억 원에서 2002년 622조 9천억 원으로 10배 가까이 증가했다.

<표 1-1> 연도별 신용카드 이용실적 (카드론은 제외)

연도	카드 수(천 개)	이용금액(억 원)		
		물품	현금서비스	합계
1998	42,017	308,308	327,259	635,567
1999	38,993	426,340	481,486	907,826
2000	57,881	795,923	1,453,158	2,249,081
2001	89,330	1,757,080	2,676,594	4,433,674
2002	104,807	2,652,122	3,576,962	6,229,084
2003	95,517	2,410,873	2,394,564	4,805,437
2004(3/4분기)	88,181	3,337,492	1,997,419	5,334,911

자료: 여신금융협회(2005/12).

과거에는 보통 사람들이 신용카드를 통해 거액의 현금대출을 받는 것은 물론 신용카드를 발급받는 것조차 쉽지 않았다. 그렇다면 어떻게 이러한 변화가 가능했던 것일까? 새로운 변화를 가능하게 했던 힘은 정부의 신용카드정책에 따른 ‘신용의 상품화’ 때문이었다. 신용카드사에 대한 규제가 완화된 상황에서 현금대출을 통해 연 30%에 이르는 고금리를 적용하는 것이 가능해진 신용카드사들은 고금리에도 불구하고 현금대출이 필요한 저소득층을 대상으로 경쟁적으로 신용을 팔기 시작했다. 경제위기 이후 대량실업과 불안정 고용에 시달리면서 실질소득 감소를 경험하고 낮은 사회복지 체계에서 고통 받던 저소득층에게 신용카드를 통한 손쉬운 현금대출이 가능해진 것이다. 생활비와 병원비, 교육비가 필요했던 서민들에게 신용카드를 쥐어주면서 소비가 미덕이며 그것이 경제를 살리는 길이라고 부추기고 소득이 낮을수록 고금리를 적용하여 연체가 되면 다시 강박적인 채권추심을 통해 자살, 범죄를 양산하도록 만든 신용카드 대출시장이 허용된 것이다.

이들 신용불량자의 상당수는 소득과 직업에 있어서 매우 취약한 계층으로 2004년 6월 신용회복위원회에 개인워크아웃을 신청한 신용불량자 중 월평균 소득 150만 원 이하의 저소득층은 전체의 80.6%를 차지하고 있다(문화일보 2004/07/09). 이들은 평균 채무 4천여만 원의 부채를 지고 인간으로서 누려야 할 최소한의 자존과 시민권을 박탈당한 채 살아가고 있다. 현재 시행되고 있는 채무재조정 제도나 신용불량자 등록제도의 폐지와 같이 단순히 수를 줄이려는 정부의 정책은 근본적으로 이들 신용불량자의 부채를 해소하거나 신용불량자 문제를 해결하는 데 한계가 있다.

그렇다면, 민주화 이후 상대적으로 개혁적인 김대중 정부하에서 저소득층을 대상으로 한 무분별한 대출시장이 허용될 수 있었던 이유는 무엇인가? 신용카드정책의 결과 신용불량자 문제가 심각한 사회문제가 되고 있음에도 불구하고 정부가 신용불량자 문제를 해결하지 못하는 이유는 어디에 있나? 신용카드정책의 결정과 그 결과가 보여주는 민주정부의 경제정책 결정과정의 특징은 무엇인가?

제2절 기존 연구 검토

신용불량자의 폭발적 증가에 따른 사회적 관심과 문제의 심각성에도 불구하고 김대중 정부의 신용카드정책과 이와 관련한 신용불량자 문제에 대한 본격적인 연구와 논문은 아직 미미한 실정이다. 그나마 석사학위 논문으로 나온 몇 편의 학위논문(오정재 2003; 송성태 2003; 박민재 2004; 김진원 2004)도 경제학이나 행정학에서 다룬 논문들이 대부분이다. 이들 논문은 주로 행정학적 관점에서 신용카드정책과 관련한 정부의 정책실패를 다루거나 신용불량자 증가원인을 검토하고 이에 대한 정책적 대응방안을 모색하는데 머물고 있다.

정책결정 과정은 단순히 효율성의 원리에 지배되는 기술적 과정이 아니라 이해관계의 갈등을 다루는 정치적 과정임에도 불구하고 현재까지 정치학의 관점에서 이 문제를 다룬 학위 논문이나 학술논문은 전무한 실정이다. 학술논문 외의 연구들로는 한국금융연구원(최공필 · 이건범 외 2004)과 한국개발연구원(신인석 외 2003)에서 나온 연구보고서와 삼성경제연구소와 현대경제연구원과 같은 기업경제연구소에서 나온 보고서, 이 외에 참여연대, 민주노동당 등 정당이나 시민운동단체에서 주관한 세미나 발표문들이 있다.

신용불량자 문제의 등장과 관련하여 정부의 신용카드정책에서 신용불량자 증가의 원인을 찾는 기존의 설명은 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 재정부의 정책지배(policy dominance)로 인한 관련 공공기관 간 협력과 견제의 부재에서 비롯된 감독실패의 문제로 바라보는 입장(김홍범 2003; 2004a; 2004b)이며, 다른 하나는 신용카드 사태가 발생하였음에도 불구하고 초기에 제도를 보완하지 않았던 재정부의 대처방식에서 문제를 찾는 주장이다(홍종학 2004). 이러한 주장은 관료기구인 재정부의 정책실패에서 문제의 원인을 찾는다는 점에서 공통점을 갖는다. 그러나 이들 이론들은 실제 정책결정에 참여했던 김대중 대통령을 비롯한 집권정치 엘리트가 이러한 결정을 내리고 그러한 선택을 변경하지 않고 유지했던 원인들, 관료기구내 다른 조직과의 갈등이 초래한 보다 구조적인 문제를 보지 못하는 한계를 갖는다. 더군다나 김대중 정부는 집권 초부터 재벌개혁을 외치며 산업자본과 금융자본의 분리를 주장하고 제2금융권에 대한 재벌의 영향력 확대를 경계하였지만 왜 그러한 목표가 좌절되고 실제로는 신용카드산업에서 재벌의 지배를 확대하고 신규재벌의 시장 진입을 허용했는지에 대한 문제들에 대해서 대답하지 못한다.

또한 이러한 주장들은 경기부양을 위해 왜 신용카드정책이 선택되었고 그러한 선택이 가능할 수 있었던 금융시장의 구조라는 보다 거시적인 문제를 고려하지 않고 정책의 집행과정에서 나타났던 감독기능이나 대처방식에서 문제의 원인을 찾음으로써 신용불량자 양산이 갖는 보다 구조적인 조건 내지 사회적 의미를 보지 못하게 한다. 이러한 진단에 따르면 신용불량자 문제는 정부의 감독기능을 강화하고 제도를 보완하면 해결될 수 있는 것이 된다. 하지만 지금까지의 사태전개가 입증하고 있듯이 감독기능의 강화만으로 신용불량자 문제가 완화될 수 없다는 것은 매우 분명하다. 지난 몇 해 동안 계속된 정부의 감독 강화와 여러 관련 대책에도 불구하고 현재까지 신용불량자의 규모는 큰 변화 없이 유지되고 있으며, 문제가 해결되는 방향으로 나아가고 있다는 증거도 찾아보기 어렵다.

기존 연구나 논의를 살펴보면 한국의 신용불량자 문제는 그리 심각한 문제가 아닌 것이 된다. 기업들 간의 과도한 경쟁과 소비자의 과소비 욕구가 거시경제적 순환과정에서 적절한 수준으로 제어되면 해결될 수 있는 문제, 혹은 신용사회로 가는 과정에서 과도기적으로 치러야만 하는 경제적 비용의 문제로서 금융시장체제가 안정화되면 사라질 문제라는 것(이정은 2004)이다. 신용불량자 문제는 단순히 개인의 과소비나 도덕적 해이에서 비롯된 문제거나 신용사회로 가는 과도기에서 겪게 된 일시적인 문제가 아니라 정부의 신용카드정책이 만들어낸 결과로서 나타났다. 다시 말해 금융시장 관련 제도변화의 결과로 만들어진 문제라 할 수 있다. 신용카드정책이 어떤 거시-구조적 조건하에서 어떤 과정을 통해 이루어졌으며 어떤 사회적 결과를 가져왔는지를 해명해야 하는 이유가 여기에 있다.

현재의 정부정책 기조, 기업의 접근방식이 지속된다고 할 때, 그리고 보다 근본적으로 신용불량자 문제를 만들어낸 민주정부의 경제정책 결정방식이 앞으로도 유지된다고 할 때 과연 신용불량자 문제는 해결 가능한 것일까 하는 문제를 제기하지 않으면 안 되는 것이다. 이러한 문제를 제기하기 위해서 기존 연구의 좁은 관점이 갖는 한계에서 벗어나, 신용카드정책이 결정되었던 원인과 구조를 민주정부가 직면하게 되었던 구조적 제약과 한계라는 보다 넓은 맥락에서 분석할 필요가 있다.

이런 점에서 경제정책 결정과정에 대한 기존 연구 검토가 선행되어야 할 것이다. 경제정책은 핵심적인 정치과정의 하나라 할 수 있다. 경제정책의 효과는 수많은 사람들의 복지를 변화시키며 경쟁하는 정당, 이데올로기 그리고 사회계급간 광범위한 갈등에 의해 결정되는 과정이기 때문이다(Hall 1986). 이처럼 경제정책의 결정은 사회의

주요 이해관계의 갈등에 기반하며 그 결과 역시 사회의 이해관계에 영향을 미치기 때문에 단순히 정책을 결정하는 과정이나 집행과정에 대한 행정학적·기술적 접근방법을 넘어서는 정치학적 접근이 요구된다고 하겠다(Lowi 1964; Lindblom 1968).

한국의 경제정책 결정과정에 대한 기존 연구는 권위주의 산업화 시기에 집중되어 있다(사공일·존스 1981; Jonson 1987; 최병선 1990; 정정길 1994). 이러한 연구들은 권위주의 하에서 고도경제성장을 이룬 한국 경제발전의 원인을 국가주도 산업화에서 찾고 이것을 가능하게 했던 산업정책 결정과정의 특징들에 주목한다. 여기에는 산업정책을 결정하는 과정에 영향을 미친 대통령을 비롯한 정치가와 관료의 특징, 이들과의 관계, 정부-기업간 관계 등이 주로 다뤄진다(김용복 2002).

민주화이후 한국의 경제정책 결정과정에 대한 연구는 별다른 성과를 내지 못하고 있다. 경제정책을 결정하는 핵심적인 정책결정자는 누구이며 민주주의 하에서 정책결정 과정은 과거 권위주의 시대와 비교해서 어떻게 변화했는지 혹은 그 연속성을 일정하게 유지하고 있는지에 대한 연구가 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있다. 본 연구에서는 김대중 정부의 신용카드정책 결정과정에 대한 분석을 토대로 과거 권위주의 시대 정책결정 과정과 비교가능하도록 연구결과를 확대해 보고자 한다.

제3절 분석틀 및 연구방법

신용불량자 문제의 등장은 경제위기 이후 금융구조조정의 결과 나타난 금융의 자유화로 금융기관들이 공공성을 상실하고 사적 기업화되었던 거시적 변화위에서 가능한 것이었다. 정부의 신용카드정책은 이러한 변화 속에서 경제를 활성화한다는 명분 하에 내수진작을 위해 저소득층을 대상으로 고금리의 현금대출을 확대하도록 허용함으로써 이러한 현상을 가속화시켰다. 따라서 신용불량자 문제는 단순히 관련 행위자들의 소비결정, 투자결정, 정책결정상의 오류라고 하는 미시적 차원의 문제로 환원해 버림으로써 그것이 가능할 수 있었던 구조적 변화의 맥락을 탐색하지 않고서는 그 문제가 갖는 보다 큰 의미를 파악하기 어려울 뿐 아니라 올바른 해결책을 모색하거나 대안을 제시하는 데 실패할 수밖에 없다.

따라서 본 논문에서는 정부의 정책실패라고 하는 미시적 차원에서 문제를 접근하기 보다는 보다 거시-구조적인 차원에서 문제를 접근함으로써 신용카드정책이 갖는

정치경제적 특성을 탐구하고자 한다. 이러한 설명을 위해서는 몇 가지 차원의 문제가 검토되어야 할 것이다. 첫째, 경제위기 이후 신용시장의 팽창이라는 것이 어떠한 조건과 상황에서 이루어졌는가 하는 문제이다. 둘째, 이러한 변화를 허용했던 국가의 정책 결정과 그러한 정책이 가능할 수 있었던 구조적 조건을 파악하는 문제이다. 셋째, 이러한 정책의 선택이 가져온 정치적, 사회적 결과에 대한 것이다. 마지막으로 이러한 결정 과정에서 나타났던 정부-기업간 연합의 구조에 대한 것이다.

본 논문은 신용불량자 문제를 가져왔던 김대중 정부의 신용카드정책이 선택되고 시행될 수 있었던 조건을 탐색하고 그것이 가져왔던 특정한 정부-기업관계를 분석함으로써 민주화 이후 정부의 경제정책 결정과정이 갖는 특징들을 검토하고자 한다. 특히 본 논문은 권위주의와 비교의 관점에서 민주화 이후 정부의 경제정책 결정과정에 주목함으로써 선거에 바탕한 민주주의 체제가 갖는 특징이 정책결정 과정에 어떻게 투영되고 영향을 미치는지에 주목하고자 한다. 그것은 민주주의의 핵심원리라고 할 수 있는 대표성(representation)과 책임성(accountability)의 원리가 실제 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 어떻게 수용되고 반영되는지에 대한 문제라고 할 수 있다 (Przeworski, Stokes and Manin 1999; 최장집 2003).

민주주의는 선거에서 승리한 정당이 국민들의 선호를 집약하여 정책을 결정하고 이러한 정책결정에 따라 이루어진 결과에 대해 책임을 지는 제도라고 할 수 있다. 따라서 정부를 만들고 정책적 수단을 통하여 사회를 변화시키는 중심적 메카니즘에 정당이 있다(최장집 2003, 180). 사회의 계층적·기능적 기반을 갖지 않는 허약한 정당체제 하에서 정권을 획득한 정부가 국민의 선호를 집약하여 대표하거나 정책결정에 대해 책임을 질 수 없음은 분명하다. 사실상 신용카드정책과 같이 하층과 서민 다수의 물질적 삶을 하락시키고 공동체 전체에 부정적 영향을 미쳤던 정책이 결정되고, 또한 그러한 정책결과에 대해 어떠한 책임도 물을 수 없는 것이 가능했던 것은 이러한 한국 정당체제의 저발전에서 기인하는 바가 크다. 따라서 본 논문에서는 김대중 정부의 정책결정 과정을 민주주의의 대표성과 책임성의 원리에 주목하여 분석하고자 한다.

정책결정과정을 설명하는 기존 이론은 대체로 두 가지 접근방식으로 분류할 수 있다. 사회중심적 설명과 국가중심적 설명이 그것이다. 먼저 사회중심적 설명은 정책결정과정에서 사회계급과 이익집단을 강조하는 설명들로서 여기에서 국가와 정책결정자는 종속변수로 이해된다. 정책의 결정요인이 사회계급들 사이의 권력자원이나 지배관계로부터 연유한다고 보는 ‘계급분석적 접근방법’이나, 공공정책이란 구성된 사

이에 공통된 특정이익을 보호하거나 증진시키기 위해서 조직된 수많은 사회집단들 사이의 갈등, 흥정, 동맹형성으로부터 야기된 것으로 보는 ‘다원주의적 접근방법’이 대표적이다(Grindle & Thomas 1991).

이와 달리 정책결정자가 정책대안의 선택과 관련하여 보다 많은 자율성과 능력을 갖고 있는 것으로 보는 것이 국가중심적 설명이라고 할 수 있다. 국가중심적 설명에는 합리적 행위자 모델(rational actor model)과 관료정치모델(bureaucratic politics model)이 있다. 합리적 행위자 모델은 인간은 합리적이기 때문에 정책결정자들은 경제원리에 입각하여 비용-수익을 계산하여 최소한의 비용으로 최대한의 목적을 극대화할 수 있는 가능한 대안을 선택한다는 것이다(Allison 1971, 28-33). 관료정치모델은 정책이 정책결정자의 합리적 선택으로 결정되는 것이 아니라 정부의 다양한 부처의 장들이 개인적 차원, 부처차원, 정부/국가차원에서 서로 다른 문제의식과 다양한 이해관계를 가지고 정책결정에 참여하게 됨으로써 정책의 결정은 이들 간의 절충과 교섭, 설득과 타협이라는 정치과정 또는 밀고 당기는 게임과정을 거쳐서 결정된다고 보는 설명이다(Allison 1971, 144-146).

본 논문에서는 국가의 경제정책을 결정하는 데 있어 정치엘리트와 관료엘리트라고 하는 두 정책결정자의 자율성이 크다는 점에서 국가중심적 설명모델에 따른다. 신용카드정책을 결정하고 시행하는데 있어서 정치엘리트와 관료엘리트의 선택을 합리적 행위자 모델의 가정에 따라 이들이 자신들의 선호를 극대화하기 위해 가능한 대안을 선택하는 것으로 설명하고자 한다. 여기서 정책결정과정에 참여하는 주체들을 합리적 행위자로 가정하는 이유는 무엇보다도 기능주의적 비약(functional jump) 내지 설명의 단순함을 피하고자 하는 데 있다. 예컨대 관료들의 행위를 위계적 권위구조와 역할체계에 따라 움직이는 수동적인 기능집단으로 가정하거나, 민주정부 집행부의 관점을 수용하고 그것을 실현하기 위한 최선의 정책수단을 찾고자 하는 도구적 행위자로 가정하는 것은 비현실적이다. 오랜 권위주의 통치체제하에서 형성되고 성장한 관료체제는 나름대로 자신들의 조직적 이해를 가지며 그 영향력이 축소되는 것을 피하고자 하는 강한 행위동기를 갖는 존재로 가정하는 것은 현실적이다. 물론 합리적 행위자로 가정한다고 해서 그들이 자유로운 선택의 가능성을 향유한다는 것은 아니다. 다시말해 경제학에서 말하는 예산제약(budget-constraints) 상황도 있고, 엘스터가 말하듯 선택할 수 있는 대안의 조건으로부터의 제약(constraints by feasible set)도 있으며, 쉐보르스키 등 전략적 선택이론에서 강조하듯 다른 행위자들의 선택으로부터 영향을 받는다

는 점에서 ‘여타 행위자에 의존(other dependent)하는 행위자’이기도 하고, 기존 행위선택의 연장선으로부터 벗어날 때 직면하게 되는 위험을 감수해야 하는 경로의존적(path-dependent) 행위자이기도 하다. 따라서 행위자가 처한 결정구조(decision structure)의 특성을 어떻게 정의하느냐에 따라 합리적 행위자이론은 기존의 사회적 접근이나 관료 결정모델이 주목하는 변수들을 통합하는 분석틀을 발전시킬 수 있는 유연성의 장점이 있다. 본론에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 이 논문 역시 합리적 행위자로서 정치가, 관료, 기업, 소비자가 직면하게 된 결정구조의 특성에 주목하여 사회적 요소, 제도적 요소, 전략적 요소들이 부과하는 행위제약을 분석에 통합하게 될 것이다.

그러나 이러한 국가중심적 설명모델은 강력한 현실설명력을 갖는 것은 분명하지만 분석의 초점을 지나치게 국가요인에만 집중할 경우 국가의 전략선택이나 전략실행을 가능케 해주는 광범위한 사회정치적, 사회구조적 조건을 간과하게 된다. 따라서 정부의 역할을 중시하면서도 정부의 경제전략 선택에 가해지는 정치경제적 제약요인, 그리고 경제활성화라고 하는 정부의 목표에 참여하는 이익집단의 역할 등과 연계시키는 ‘지배연합’의 관점을 수용하고자 한다. 지배연합분석(ruling coalition analysis)은 분석의 초점을 국가로부터 지배연합으로 이동시키면서 지배연합에게 주어진 전략선택의 구조를 국내외의 정치경제적 요인들로 설명하는 시각이다(Gourevitch 1986). 이러한 지배연합과 이로부터 파생되는 국가의 전략적 역량(strategic capacity)의 관점에서 설명하는 분석은 이미 다양하게 시도된 바 있다(윤상우 2002). 데이오(Deyo 1987)는 동아시아 국가의 전략적 역량의 배경에는 국가가 하위파트너로 선정한 국내자본과의 ‘발전연합’(development coalition)과 그들의 정치력을 강화해주는 일련의 정치적 폐쇄구조가 놓여있음을 지적한다. 이 같은 지배연합의 측면은 발전국가의 위기와 재편을 이해하는 데에도 필수적이다.

이 논문은 김대중 정부하의 신용불량자 문제와 신용카드정책을 연구대상으로 다룬다는 점에서 방법론적으로 단일사례분석에 속한다고 할 수 있다. 단일사례분석은 많은 학자들이 공통적으로 지적하듯이 ‘일반화’가 힘들다는 측면에서 일정정도 한계를 갖는다고 할 수 있다. 하지만 단일한 사례에 집중함으로써 보다 심층적인 연구가 가능하다는 점에서 장점을 갖는 것도 사실이다(Lijphart 1971). 본 논문에서는 이러한 단일사례분석의 장점을 살리되 단점을 보완하기 위해 한국과 동일한 수준에서의 비교 사례들을 효과적으로 활용하고자 한다. 신자유주의적 영향 하에서 신용의 확대와 그 결과로서 파산자의 증가를 경험했던 레이건 정부시기와 최근 미국의 신용카드 문제에

대한 연구는 대표적인 비교의 사례이다. ‘신용카드제국’(Credit Card Nation)으로 불리는 미국 역시 신자유주의의 영향으로 금융자본에 대한 규제완화와 동시에 노동시장의 유연성으로 인해 실업자가 증가하고 노동자들의 실질소득이 감소하였지만 정부가 오히려 복지비를 축소함으로써 신용카드를 이용한 일반 소비자들이 파산자로 전락하게 되었던 유사한 경험을 가지고 있다(Manning 2000). 연 160만 명 이상의 파산자수가 나타내듯 최근 미국은 자녀를 갖는 중산층가정의 파산이라는 새로운 문제와 대면하고 있다(Warren and Warren Tyaki 2003; Sullivan & Warren 2000).

미국의 사례는 신용의 증가와 파산자의 확대라는 점에서 한국과 비슷한 문제의 구조를 갖는 것처럼 보이지만 한국처럼 짧은 시기에 급격하게 이뤄진 것도 아니었고, 오히려 파산자의 증가가 관대한 파산제도³⁾의 결과라는 점에서 중요한 비교의 대상이다. 미국은 개인의 과다채무 문제를 일종의 사회보장책이라고 할 수 있는 파산제도를 통해 사회화시킴으로써 해결하고 있다. 반면 한국은 심각한 채권추심을 허용하면서도 파산제도가 활성화되지 않음으로 인해 개인의 과다채무 문제가 심각한 사회문제가 되는 경향을 보인다. 따라서 세계화로 인한 금융자유화가 약탈적 시장의 출현을 가져오게 되는 현실을 보다 분명하게 드러내면서 동시에 한국의 문제가 무엇인지를 추출할 수 있다는 점에서 미국의 사례를 중요한 비교의 준거로 활용하고자 한다.

논문의 분석단위는 민주정부를 구성하는 정치엘리트와 관료엘리트를 포함하는 민주정부, 신용카드사들 특히 재벌계 카드사들로 대표되는 기업, 그리고 신용불량자로 표현되는 개인이다. 논문이 다루게 될 연구 시기는 1999년 김대중 정부 하에서 이루어진 신용카드정책의 결정과 시행과정, 이후 신용불량자가 급증했던 노무현 정부 집권 시기를 포괄하는 현재에 이른다. 정부에 대한 분석은 문헌조사(기존 논문, 통계자료, 정부문서, 국회회의록, 신문·잡지)에 주로 의존하였으며 특히 재정경제부(이하 재경부), 금융감독위원회(이하 금감위), 금융감독원(금감원), 규제개혁위원회(규개위)를 중심으로 한 정부보고서와 연구논문, 연구보고서 등의 일차자료를 검토하였다. 이를 보완하기 위해 관료들에 대한 개별 인터뷰(personal interview)도 병행하였다. 신용카드정

3) 최근 미국의 관대한 파산제도에 제동을 거는 파산법 개정안이 하원을 통과하였다. 종전에는 파산법 7조에 따라 파산이 선고된 개인은 부채를 전액 탕감받을 수 있었으나 개정안 13조는 평균 소득이 해당 주의 평균 소득보다 많은 개인은 파산이 선고돼도 일정 금액을 갚도록 했다 (한겨레신문 2005/04/16).

책의 대상이었던 신용카드사에 대한 분석은 여신금융협회 보고서와 정부자료를 검토하였고, 마찬가지로 신문이나 잡지를 포함한 문헌조사와 신용카드사 기업 담당자와의 인터뷰를 통해 부족한 자료를 보충하였다. 마지막으로 신용불량자 개인들에 대한 일대일 심층면접 조사방법을 활용하여 정부의 신용카드정책이 신용불량자들에게 미친 사회적 결과에 대한 경험적 보완을 시도하였다. 이를 통해 신용불량자들의 심리적, 인식적 분석을 바탕으로 신용불량자 문제의 사회적 의미를 추론하고자 하였다.

신용불량자에 대한 일대일 심층 면접조사는 2004년 11월부터 2005년 4월까지 5개월 동안 비정기적으로 이루어졌으며 조사 대상자는 나이, 성별을 고려하여 신용회복위원회를 찾은 상담자와 민주노동당 개인파산강좌 참가자들 중에서 선별하였다. 또한 면접 대상자의 특성상 조사가 쉽지 않아 주변 사람을 통한 개별적인 소개를 받거나 인터넷 신용불량자 카페에서 대상자를 자원받기도 하였다. 이외에 신용불량자들의 개인적 경험을 공유하고 채무사유에 대한 객관적인 기준을 찾기 위해서 인터넷 다음(Daum)의 신용불량자 카페 2개에 회원으로 가입하여 신용불량자들에 대한 채무경험과 상담내용을 주기적으로 파악하고 연구에 참조하였다.

논문은 다음과 같이 구성된다.

2장에서는 경제위기 직후 집권한 김대중 정부가 신용카드정책을 결정하게 되었던 과정을 분석한다. 먼저 신용카드정책이 결정될 수 있었던 거시-구조적 조건으로서 신자유주의적 개혁을 통한 금융시장의 변화와 정부내 관료기구 개편을 다룬다. 다음으로 김대중 정부의 경제정책 목표가 구조조정에서 경기부양으로 선회하게 되면서 신용카드정책이 선택되는 과정을 검토한다.

3장에서는 정부의 신용카드정책의 결과 나타난 대출시장의 구조변화와 신용불량자 증가가 가져온 사회적 문제에 대해 다룬다. 먼저 정부의 신용카드 시장 개방 정책으로 인해 신용카드사들의 무분별한 과당경쟁이 가져온 신용의 상품화 과정을 살펴본다. 다음으로 이러한 대출시장이 열리면서 소비자들이 대출을 확대하게 되고 그 결과 신용불량자가 증가하게 되는 과정을 검토한다. 그리고 신용불량자 문제가 가져온 공동체 해체 등 사회적 문제를 탐색한다. 마지막으로 신용불량자 증가에 대한 정부의 대응책을 통해 신용불량자에 대한 ‘도덕적 해이의 신화’를 검토하고 신용불량자 문제의 해결책과 관련한 개인파산의 문제를 미국과의 비교를 통해 분석한다.

4장에서는 이러한 신용카드정책이 결정될 수 있었던 경제정책 결정구조를 민주

주의와 관련하여 분석한다. 먼저 민주적 대표성의 관점에서 정치엘리트가 갖는 단기적 성격을 검토하고 사회적 기반 없는 정당체제의 결과 아래로부터의 요구를 대표하지 못하는 정치구조 하에서 경제를 활성화해야 하는 정치가가 직면하게 되는 구조적 제약을 살펴본다. 다음으로 민주적 책임성의 문제와 관련하여 위원회제도를 중심으로 한 관료기술적 결정에 대한 문제를 다룬다.

5장에서는 이러한 경제정책 결정구조로 인해 나타난 정부-기업간 지배연합의 구조를 다룬다. 먼저 김대중 정부가 경제활성화를 위해 재벌기업을 동원함으로써 정부-재벌기업간 지배연합을 형성하게 되는 과정을 탐색한다. 다음으로 권위주의로부터 민주화 이후, 그리고 김대중 정부에 이르기까지 반복되고 있는 정부-기업간 지배연합의 변화를 추적하고 그 특징을 살펴본다.

6장 결론에서는 본론의 분석결과를 토대로 논문의 주장을 재정리하고 아울러 이 논문이 갖는 분석의 한계를 지적한다. 마지막으로 논문이 함축하는 의미를 민주주의의 관점에서 재론하고자 한다.

제2장 경제위기와 신용카드정책의 선택

이 장의 목적은 경제위기 직후 집권한 김대중 정부가 신용카드정책을 결정하게 되었던 과정을 분석하는 데 있다. 초점은 두 가지이다. 하나는 신용카드정책이 결정될 수 있었던 거시-구조적 조건으로서 신자유주의적 개혁을 통한 금융시장의 변화와 정부내 관료기구 개편에 대한 탐색이다. 다른 하나는 김대중 정부의 경제정책 목표가 구조조정에서 경기부양으로 선회하게 되면서 신용카드정책이 선택되는 과정을 검토하는 것이다.

제1절 경제위기와 김대중 정부의 신자유주의적 경제정책

1. 경제위기와 신자유주의적 정책환경으로의 변화

1) 경제위기와 IMF의 정책권고안

김대중 정부의 신용카드정책은 어떤 정책적 근거와 목표로, 어떤 과정을 통해 결정되고 지속되었던 것일까? 왜 신용카드정책은 신용불량자의 급격한 증가를 가져왔나? 신용불량자 문제가 해결되지 못하고 지속되는 이유는 무엇인가? 여기에서는 이러한 질문에 답하기 위해 먼저 정부의 신용카드정책이 선택될 수 있었던 거시-구조적 조건을 탐색하고자 한다. 핵심은 집권 초부터 김대중 정부가 직면했던 거시적 조건으로서 1997년 경제위기와 그 결과로 나타났던 신자유주의적 정책환경이라고 할 수 있다. 경제위기를 통해 나타난 신자유주의적 세계화의 효과는 정부의 경제정책에 어떤 영향을 미쳤나?

1997년 11월 한국의 외환보유고는 39억 달러에 불과해 국가부도 사태라는 초유의 경제위기 상황이 현실화 되었다. 이로써 한국은 OECD에 가입한 지 불과 1년 만에 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 국가로 전락하고 말았다. 경제위기의 심각함은

1997년 12월 3일 정부가 IMF와 자금지원에 대한 합의문에 서명하고 IMF로부터의 자금 지원이 결정되었음에도 불구하고 외국인투자자의 이반에 따라 지급불능 사태로 갈 가능성이 50 대 50이라는 외국보도가 나오는 등 좀처럼 진정되지 않았다(Financial Times 1997/12/12). 더욱이 그동안 알려졌던 것보다 실제상황이 훨씬 심각하다는 사실이 드러남에 따라 한국의 대외신인도는 더욱 타격을 받을 수밖에 없었다(Washington Post 1997/12/23).

이러한 최악의 경제위기 상황에서 치러진 1997년 12월 18일의 제15대 대통령 선거경쟁은 경제위기 이슈를 중심으로 전개되었다. 선거 결과 김대중 후보가 대통령으로 당선되었다는 사실은 경제위기 극복을 바라는 유권자들의 선호가 김당선자에게 위임(mandate)된 것으로 볼 수 있다. 김당선자는 경제위기를 극복해야 한다는 사회전체의 요구와 필요로 인해 그 어느 때보다 강력한 대통령 권력을 부여받게 되었다. 그러나 김대중 후보가 대통령에 당선된 직후에도 해외언론보도에는 우려 섞인 전망이 주종을 이루었다. 이들은 한국이 외환위기를 극복함에 있어 가장 절실히 요구되는 정리해고의 법적 허용을 포함한 노동시장 유연화를 김당선자가 제대로 수행해 낼 수 있을지에 의문을 제기하였다(재경부 1999/02). 그것은 노동문제와 관련하여 가장 개혁적인 후보라 할 수 있는 김당선자가 과연 노동의 반발을 가져올 수 있는 노동시장 유연화를 관철할 수 있을 것인가에 대한 우려에서 비롯되었다.

김대통령은 당선 직후 “기업들의 연쇄도산과 대량실업을 최대한 억제해 1년 만에 국제통화기금 체제를 극복하고 경제회생의 기틀을 마련하겠다”고 선언하였다(한겨레신문 1997/12/19). 이러한 김당선자의 취임 일성은 상충하는 두 가지 조건을 포함한다는 점에서 새로운 정부가 처한 딜레마를 보여준다. 경제회생을 위해서 한국 경제는 구조조정에 착수할 수밖에 없고 이러한 구조조정은 기업의 연쇄도산과 대량실업의 확대 등으로 인해 일시적인 경제침체를 동반하게 된다는 사실이다. 김대통령은 경제위기 상황에서 집권했다는 점에서 대내적 자율성이 어느 때 보다 컸지만 그것이 IMF 체제를 동반했다는 점에서 대외적 자율성은 상당히 약화되었다고 할 수 있다. 김대통령이 IMF가 요구한 정책권고안(conditionality)을 충실히 따를 수밖에 없다고 판단하는 한 IMF의 안정화조치와 구조조정 요구로 인한 기업도산과 대량실업은 불가피할 수밖에 없고 그것은 심각한 경제침체를 의미하는 것이었다.

구제금융을 제공하는 대가로 IMF가 한국 정부에 제시한 이행조건은 크게 두 부분으로 나뉜다. 첫째는 당면한 외환위기를 초래한 직접적이고 단기적인 요인에 대한 대

책이며, 둘째는 구조적이고 장기적인 요인에 대한 대책으로 구제금융 대상국의 허약한 경제구조를 개선하기 위한 것들이다. 안정화 프로그램에 해당하는 전자는 기본적으로 경상수지를 개선하기 위한 재정지출의 축소를 목표로 함으로써 자연스레 긴축정책으로 나타난다. 구체적으로는 재정긴축과 물가상승률, 총유동성 증가율과 목표성장률의 하향조정이 요구된다. 구조조정 프로그램에 해당하는 후자는 진정한 의미에서 변동환율제로의 이행, 명확하고 엄격한 퇴출정책과 경쟁촉진에 의한 금융산업의 구조조정, 금융개혁을 통한 재벌의 차입경영행태 쇄신, 기업경영의 투명성 제고 등의 제반 조치들을 실시함으로써 기업지배구조 및 기업구조를 근대화한다는 내용이다(정운찬 1998, 12).

<표 2-1> IMF 정책권고안(Conditionality)

구분	세부 내용
98년 거시정책기조	▶ 성장률 3% 이내 ▶ 물가상승률 5% 이내 ▶ 경상수지적자 GDP 1% 이내(50억 달러 수준)
금융구조조정	▶ 금융개혁법안 연내 처리 ▶ 부실종금사 정리 ▶ 부실금융기관 처리
자본시장개방	▶ 외국인 주식취득한도 확대 ▶ 단기 금융상품에 대한 외국인투자 단계적 허용 ▶ 외국인 직접투자 제한분야 추가 허용 ▶ 상업차관 도입 자유화 점차적 추진
재정통화정책	▶ 재정 긴축운용 ▶ 세수확대 수단검토 ▶ 시장금리 18~20% 감수
산업정책	▶ 금융기관 건전성 제고 ▶ 기업경영 투명성 제고 ▶ 노동시장 유연성 제고
기타	▶ WTO 협정 일정에 따라 수입선다변화 제도 및 무역관련 보조금 폐지 ▶ 98년 중반까지 외국금융기관(은행, 증권)의 국내자회사 설립 허용 ▶ 외환 및 금융정보의 정기적인 공개

자료: 삼성경제연구소(1997), p. 13.

IMF가 요구한 이른바 신자유주의적 경제정책은 시장기제에 대한 전면적인 의존 그 자체가 성장과 민주주의를 이끄는 엔진이 될 수 있으며, 안정화 조치에 따른 사회적 비용이 있더라도 경제적 파산에 따른 사회적 비용보다는 적다는 독트린에 근거한다. 때문에 국가로부터의 소유권 이전이 빨리 이루어지면 이루어질수록 시장적 규율의 제도화를 위한 구조조정의 성공 가능성은 높아진다고 주장한다. 워싱턴 컨센서스가 주문하는 이러한 급진적, 독단적 방식의 구조조정은 시장이 국가를 대체할 수 있다는 독트린에 근거한 것이다.

반면 신자유주의 원리에 따른 구조조정에 대해 비판적이면서 점진적 방식의 구조조정을 옹호하는 논의는 민주화 이전의 광범위한 국가부문이 비효율적인 관료국가를 상징하기도 하였지만 시장임금과는 맥락을 달리하는 사회임금(social wage), 공적부조(public assistance)의 성격도 있었기 때문에 민주화와 짝을 이루며 진행되는 신자유주의적 구조조정은 노동자에게는 노동조건의 악화를, 소비자인 국민들에게는 서비스 가격의 인상이라는 경제적 압박을 가하게 된다고 비판한다. 결국 급진적 방식의 신자유주의 구조조정은 ‘자본의 잔치, 노동의 고통’으로 귀결된다는 것이다(박은홍 2000, 364).

IMF에 의해 부과되는 신자유주의적 개혁의 결과에 대한 이러한 논쟁이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고 김대중 정부의 IMF 정책권고에 따른 신자유주의적 조치의 급격한 수용과 관련하여 경제부처를 비롯한 정부와 여당 내에서는 이에 대한 어떠한 논쟁이나 갈등도 이루어지지 않았다. 일부 시민단체나 학계의 우려와 비판이 제기되었지만 최악의 경제위기 상황에서 IMF의 정책을 적극적으로 거부하거나 다른 대안을 상상할 수 있는 가능성은 최소한 김대중 정부 내에서는 없었던 것으로 보인다.

2) 신자유주의정책 : 금융자유화와 규제완화

사실상 신자유주의적 세계화는 그것을 옹호하는 이론에서부터 그것을 비판하는 입장에 이르기까지 다양한 견해가 존재하며 어떤 합의된 정의가 존재하는 것도 아니다(Rodrik 1997; Garrett 1998; 손호철 2002; Stiglitz 2002; Mosley 2003; Held 2004). 경제위기 이후 한국에서 본격화된 신자유주의적 경제정책은 대체로 네 가지 정도로 특징지을 수 있다. 금융자유화, 규제완화, 노동시장 유연화, 공기업 민영화가 그것이다. 이 가운데 정부의 신용카드정책이 선택될 수 있었던 배경이 되었던 것은 금융자유화와

규제완화라고 할 수 있다.⁴⁾

금융자유화는 신자유주의적 세계화의 가장 중요한 특징 중 하나라고 할 수 있다 (Duménil & Lévy 2004, 110). 미국과 영국을 선두로 하여 1970년대 이래 국제적 자본 이동을 자유화하는 정책들이 실시되기 시작했고, 이러한 흐름은 1980년대 이후 전세계로 확대되었다. 브레튼우즈체제는 선진국들의 자본통제에 기반한 것이지만 1970년대 초반에는 무역, 초국적 기업의 성장, 기술의 발달, 유로시장의 발전 등으로 자본통제가 어려워졌고 여기에 자본통제를 반대하는 집단이 세력을 획득하면서 자유화가 진전되었다(Helleiner 1994). 특히 금융화(financialization)로 부를 수 있는 금융자본의 세력 확대는 산업자본의 이윤 중에서 배당과 이자 등 금융자본의 몫을 증가시켜 전체 기업의 이윤 중 금융자본이 차지하는 비중이 급증하는 결과를 가져왔다. 이러한 흐름하에서 1980년대와 1990년대에 나타난 주요한 변화중의 하나가 신용의 증가로, 미국에서 가계와 기업은 이전 시기보다 더 많은 대출을 받을 수 있는 신용을 갖게 되었다 (Duménil & Lévy 2004, 118).

한국에서 금융자유화는 경제위기 이전인 1980년대부터 실시되었다. 정부주도에 의한 경제개발 정책이 고도성장을 이끌어 온 개발초기 단계에서 한국의 금융정책은 성장금융체제가 그 기초를 이루었다. 즉 금융저축을 최대한으로 동원하여 이를 투자 우선부분에 집중적으로 배분하는 금융의 공급선도적 기능을 중시하였다. 이 과정에서 상업은행과 특수은행으로 구성되는 제1금융권이 주도적인 역할을 담당하였다. 그러나 지속적인 고도성장으로 인한 잉여 노동력의 소멸로 종래와 같이 요소 투입의 확대에 의존하는 성장방식은 한계에 이르렀고 예금은행만으로 국민경제의 다양한 금융수요를 충족시키는 데는 한계가 있었다.

뿐만 아니라 대외적으로는 세계경제의 상호의존관계가 심화됨에 따라 ‘금융의 세계화’가 진행되고 선진 각국에서 금융혁신을 통해 금융구조가 급변함에 따라 한국의 금융산업도 빠른 속도로 재편되지 않으면 대외경쟁력을 가질 수 없을 만큼 전환기에 직면하였다. 그 재편의 기본방향으로 제시된 것이 금융자유화였다. 금융자유화는 1980

4) 김대중 정부의 대표적인 신자유주의적 경제정책이라 할 수 있는 노동시장 유연화는 개인이 신용카드를 통해 과다채무를 지고 신용불량자가 된 가장 중요한 원인중의 하나로 설명될 수 있다. 이와 관련한 자세한 논의는 3장 2절에서 다룰 것이다.

년대 초부터 은행의 민영화와 인허가로 시작되어 1990년대 환율자유화와 금리자유화를 시행함에 따라 단계적으로 확대 실시되었다(박유영·김영석 2004, 1139-1140).

자본자유화와 관련하여 1988년 단기자본거래를 자유화하는 자본시장 개방화 일정을 발표한 이후 1992년 1월 외국인의 국내 상장주식에 대한 직접투자가 처음으로 허용되었으며 1994년 7월에는 외국인의 중소기업 발행 무보증상장전환사채의 매입이 허용되었다. 1996년 10월 OECD 가입에 따라 자본거래와 경상무역외거래의 자율성이 확대되었고, 1997년 12월에는 모든 상장채권에 대한 외국인의 투자한도 규제가 완전 철폐되었다(신선우 외 2004, 225-226).⁵⁾ 경제위기 이후 자본시장 개방 등 보다 본격화된 정부의 금융자유화 조치로 인해 금융기관들이 사적기업으로 변모하였고 이 과정에서 기업대출을 꺼리는 금융기관들이 가계대출을 확대하기 시작하면서 신용카드를 통한 신용의 확대와 그에 따른 개인 대출의 증가 역시 가능하였다.

다음으로 신자유주의와 관련한 규제의 문제를 들 수 있다. 이는 규제완화 혹은 탈규제의 개념으로 구체화된다. 1차대전, 대공황, 2차대전으로 이어진 20세기 전반기는 국제정치경제의 불안정, 경제사회적 위기에 대응하여 국가의 역할과 기능이 크게 확대되고 시장에 대한 정부개입이 심화되었던 시대로 이 과정에서 정부의 규제가 급증하였다. 그러나 1970년대 후반 이후 등장한 신자유주의로 인해 규제완화 움직임이 확대되면서 규제의 증가 추세는 약화되었다(최병선 1998, 13). 자유시장을 위해 국가의 모든 개입을 반대하는 신자유주의자들에게 정부의 규제는 가장 비합리적이고 비효율적인 행위로 평가된다. 신자유주의는 전후 세계 자본주의를 이끌어온 ‘복지국가’, 케인즈주의, 포드주의의 위기 속에서 위기를 타파하기 위해 추진되고 있는 자본의 공세로서 국가의 개입과 규제에 반대하여 규제로부터 자유로운 자유시장만이 자원의 효율적인 배분에 적합하다고 주장하는 이데올로기이기 때문이다(손호철 1999, 160).

한국에서도 규제의 문제는 경제위기 이후 시장개입에 대한 정부의 역할과 관련하여 논의되었다. 신자유주의의 영향으로 과거 경제정책에 대한 국가의 규제와 개입은 모두 관치로 비판받았으며 이러한 흐름에 따라 김대중 정부는 규제개혁을 핵심 국정 과제로 내세우면서 규제개혁위원회의 설치를 통해 규제완화에 앞장서게 된다. 신용카

5) 경제위기 이전 김영삼 정부하의 금융자유화를 둘러싼 금융개혁문제에 대한 자세한 논의로는 다음을 참조. 유석진(1998).

드정책의 핵심이라고 할 수 있는 신용카드업에 대한 규제완화 조치 역시 이러한 정부 기조의 연장선상에서 이루어진 것이었다.

2. 신자유주의적 정책의 실행: 금융자유화와 관료기구의 개편

그렇다면 경제위기 이후 등장한 김대중 정부의 금융자유화와 규제완화 정책은 어떻게 신용카드정책을 가능하게 한 조건으로 작용하게 된 것일까? 여기에서는 신용카드정책이 결정될 수 있었던 조건으로 금융자유화정책에 따른 금융시장의 변화와 규제완화정책의 연장선상에서 이루어진 경제관료 기구의 개편에 대해 살펴보고자 한다.

1) 금융자유화와 금융시장의 변화

한국의 경제위기는 금융부문의 부실채권 누적으로 야기되었기 때문에 금융구조 조정은 정부가 주도하는 경제구조 개혁의 가장 중요한 항목이었다. 따라서 금융부문은 역사상 가장 커다란 구조조정을 겪게 되었다. 다음의 표가 보여주듯이 1997년 말 전체 금융기관의 30%에 이르는 572개의 부실 금융기관들이 폐쇄되었고, 여러 상업은행들이 공적자금으로 자본구조가 재조정되면서 국유화되었다. 금융위기에서 생존한 다른 금융기관들은 자발적으로 혹은 정부 유도로 인수합병되었거나 인수합병 중에 있다(신장섭·장하준 2004, 159-160).

<표 2-2> 금융부문 구조조정의 주요 조치들

분류	주요내용
금융감독 강화	1. 금융감독위원회 설립(1998년 4월) 2. 금융기관의 건전성 지표로서, BIS자기자본 비율의 엄격한 적용(상업은행은 8%, 소규모 금융기관은 4%) 및 신속한 교정행위 조치 도입 3. ‘글로벌 스탠다드’에 맞추기 위해 FLC(신자산건전성 분류기준) 도입 (1999년 12월)
부실 금융기관 처분 및 통합	1. 2001년 4월말까지, 572개의 회생불능 금융기관 청산(1997년 말 총 금융기관의 27.2%에 해당) 2. 금융부문에 137조원의 공적자금 투입 3. 4개의 상업은행과 1개의 중금사를 우리금융지주회사로 통합
부분 예금보장제	1. 이전의 완전예금보장제를 부분예금보장제로 변화(금융기관 부도시 예금액 중 5천만 원까지만 보장)
지배구조	1. 사외이사제 도입 2. 은행장 임명추천위원회 도입 3. 신용은 독립된 신용평가위원회에서 평가

자료: 신장섭 · 장하준(2004), p. 159.

여기서 중요한 것은 금융구조조정의 목표처럼 여겨졌던 투명성과 효율성의 확대를 위해 금융자유화 조치의 일환으로 급격한 금융시장개방이 이루어졌다는 사실이다. 그 결과 금융기관에 대한 외국인 인수가 확대되었다. 다음의 <표 2-3>은 경제위기 이후 금융기관의 외국인지분이 급격하게 증가하고 있음을 보여준다.

<표 2-3> 금융기관의 외국인 지분을 변화

	1997.11	2000.12	2004.3.19
국민은행	25.8	58.2	75.3
신한은행	21.9	48.9	64.3
한미은행	31.3	61.5	91.2
외환은행	3.6	26.4	70.1

자료: 이강국(2005), p. 68에서 재구성.

외국인 지분 증가의 결과 금융기관은 국가 기간산업으로서 신용창출을 통한 자금 중개역할을 하거나 적극적 투자로 시장을 활성화시키는 공적 기능보다는 위험성이 적은 가계대출을 통해 수익을 올리는 데 치중하게 되었다(김용기 2004). 다음의 표에서 보듯이 일반은행의 기업대출 비중은 경제위기 이전 75%에서 2003년 45%까지 지속적으로 감소한 반면, 은행의 가계대출 비중은 2003년 50%를 넘어서게 된다.

<표 2-4> 일반은행의 기업대출비중 추이(%)

	1996년	2000년	2002년	2003년
기업대출비중	75.0	56.2	45.3	45.1

자료: 금융감독원, 금융통계월보(2004).

경제위기 이전 소매금융이라 할 수 있는 가계대출이 낮았던 것은 기업대출을 늘리기 위한 정부의 적극적 개입 때문이었다. 1996년 금융기관에 예치된 전체 소매금융 예금액은 2000억 달러에 달했다. 국민들은 전체 저축금액의 반 이상을 은행에 예치하고 있었는데 이러한 형태는 일본과는 유사하나 은행예금이 전체 저축에서 차지하는 비중이 23%에 불과한 미국과는 극명한 대조를 보여준다. 한편, 보험상품은 전체 저축의 15%, 주식은 8%를 차지했다. 이렇게 은행예금이 전체 저축에서 차지하는 비율이 높을 수밖에 없었던 이유는 별다른 자산운용 대안이 없었기 때문이었다. 그것은 은행예금을 기업대출로 유도하기 위한 목적으로 정부가 1980년대와 1990년대에 소매금융 자산운용 상품의 개발을 제한한 결과였다.

소매금융의 발전은 예금금리의 상한선 제한과 소비자 대출 옵션의 제한으로 인해 억제되었다. 자동차 대출이나 담보가 확실한 대출 등 제한된 범위에서만 특정 금융상품 및 서비스가 제공되었고, 신용카드 회전대출과 같은 상품은 이용할 수 없었다. 이러한 통제의 결과 1996년 한국의 개인소비자 자금조달 시장은 GDP의 70%와 73%를 차지하는 미국 및 영국과 비교해 매우 낮은 수치인 14%에 불과했다. 1996년의 전체 소비자대출은 710억 달러로 한국 전체 은행대출 금액의 20%였고 1997년의 자료에 따르면 가구당 주택융자금은 미국의 13만 5천 달러에 비해 평균 1만 1,000달러에 불과했다. 1990년대 말 한국의 주택융자는 주택은행이 독점했고 부동산담보부대출 규정도 극도로 제한적이었다. 예컨대 고객은 부동산담보가치의 30%까지만 대출받을 수 있었고

1차 주택융자의 개인당 최고한도는 5만 달러에 불과했다(맥킨지금융팀 1999, 521-522). 그러나 금융시장의 개방과 함께 이러한 상황은 역전되었다. 금융기관이 사적 기업과 마찬가지로 수익을 내는 데에만 관심을 갖게 됨으로써 위험성이 높은 기업대출 대신 안정성이 높은 가계대출을 선호했기 때문이었다.

이렇게 금융기관의 공공성이 약화된 까닭은 신자유주의와 민주화가 동시에 진행되면서 금융기관의 공공성을 주장하는 것이 곧 권위주의 시대의 관치금융으로 되돌아가는 것으로 받아들여졌기 때문이었다. 공공성요구=관치금융이라는 인식은 관치금융의 반대=완전한 금융자유화를 의미하는 것으로 그 의미가 치환되었다. 금융기관은 다른 사적기업과 달리 국가경제에 미치는 막대한 영향으로 인해 국가에 의한 민주적 통제가 전제되어야함에도 불구하고 과거 권위주의 시대 관치의 재현이라는 우려는 금융기관에 대한 국가의 감독마저 형식적인 것으로 만들어 버렸다.⁶⁾

금융기관이 사적 기업과 마찬가지로 수익을 내는 데에만 관심을 갖게 됨으로써 정부의 감독이라는 것은 금융기관의 건전성감독에만 한정되었을 뿐 금융기관의 영업행태와 그것이 미칠 수 있는 사회경제적 영향은 고려되지 않았다. 금융기관이 공공성을 담보하지 않고 사적 기업으로 오직 수익을 올리는 데에만 치중하게 되었을 때 어떤 일이 벌어졌을까? 신자유주의적 금융자유화와 자본의 세계화로 은행은 이윤추구를 최대목표로 하는 사적 기업화하였고 금융기관에 대한 정부의 통제수단은 사라져 버렸다. 이는 정부가 경기부양을 위해 은행이 아닌 제2금융권, 특히 신용카드를 이용한 주요 배경이 되었다.

2) 신자유주의와 관료기구의 개편

김대중 대통령은 대통령선거 과정에서부터 경제위기의 원인을 앞선 정부의 정경

6) 이러한 인식은 이미 김영삼 정부의 ‘신경제5개년계획’의 금융개혁과 관련한 논의에서도 드러난다. “정부는 금융기관의 기업성과 수익정보보다는 공공성이 강조됨으로써 금융산업의 경쟁력이 약화되고 금융의 효율성이 저하됐다는 인식하에 금융산업과 금융시장에 대한 지시와 통제를 줄이고 자율과 경쟁을 유도하여 금융을 시장원리에 맞게 운영함으로써 금융의 효율성을 높이고 금융서비스의 질을 향상시키는 동시에 금융산업의 경쟁력을 높이는 것을 금융개혁의 기본방향으로 설정하였다.” 박유영·김영석(2004), p. 1140에서 재인용.

유착에서 찾고 이를 철저한 시장경제원리를 적용함으로써 해결할 수 있다고 생각하였다(한겨레신문 1997/12/02). 따라서 정경유착의 원인이 되었던 재경원의 해체와 금융감독기구의 통합, 규제개혁기구의 신설과 같은 정부조직 개편은 불가피하였다. 무엇보다 정부조직 개편으로 등장한 재경부, 금감위, 규개위는 김대중 정부가 신용카드정책을 결정하고 집행하는 과정에서 핵심적인 역할을 수행하였다. 따라서 신용카드정책과 관련한 이들 세 관료기구가 어떤 목표와 근거를 가지고 개편, 신설되었는지에 대해 살펴보는 것이 필요하다. 특히 신자유주의적 규제완화의 흐름은 규개위의 신설을 가져온 핵심적인 이유였다.

① 경제부처의 개편: 재정경제원에서 재정경제부로

김대중 대통령은 취임직후인 1998년 2월 28일 경제위기를 극복하고 21세기 국가도약의 기반을 구축하는 동시에 새로운 행정환경 변화에 적합한 국정운영시스템을 마련하기 위해 정부조직법을 개정·공포하였다. 이에 따라 재정경제원이 재정경제부로 개편되었다. 재정부의 모체가 되는 재정경제원은 1994년 12월 23일 구 경제기획원과 구 재무부를 통합한 것으로 구 경제기획원은 1961년 7월 23일 발족한 이래 경제발전 5개년계획의 수립 등 경제개발을 위한 종합계획의 수립과 국가예산의 편성, 공정거래 질서 확립 등의 업무를 담당했다. 구 재무부는 1948년 7월 17일 정부수립시 발족되어 국가세제에 관한 정책의 수립, 국고 및 정부회계의 관리, 금융과 외환정책의 수립과 집행 등을 수행하여왔다. 재경원의 설립 이후 예산, 국고, 조세 등 국가재정부문이 통합운영되어 정책의 일관성 및 유효성이 향상된 반면 재정, 금융 등 모든 정책수단이 재경원에 집중되어 정부 내 견제와 균형이 미흡하다는 지적이 제기되었다.

1998년 정부가 구 재정경제원을 재경부로 축소한 것은 이와 같은 단점을 보완하여 작고 효율적인 정부를 구현함으로써 정부부문의 경쟁력과 생산성을 한 차원 높이기 위한 시도도 정당화되었다. 김대중 정부는 1년 뒤인 1999년 2월 25일 21세기 신지식·정보화시대에 대비한 효율적인 국정운영체제를 구축하기 위해 정부기능을 핵심역량 위주로 재편하였다. 신설된 경제정책조정회의의 효율적인 운영을 위해 재정부의 경제정책조정기능을 강화하고 외국인투자유치 기능은 산업자원부로 이관하였다. 이에 따라 재경부는 경제사회발전 중장기정책의 수립 및 조정, 조세제도 및 관련 정책의

수립, 금융정책 및 제도에 관한 정책의 수립, 국고 및 국유재산에 관한 사무의 관리, 외환 및 외채관리 정책의 수립, 대외경제협력에 관한 정책의 수립, 국민생활안정을 위한 시책의 발전 등의 사무를 관장하게 되었다.

재경원이 재경부로 축소되면서 경제부총리제⁷⁾가 폐지되었고 예산기능은 기획예산처로, 금융감독기능은 금감위로, 대외통상기능은 통상교섭본부로, 대외경제조정위원회는 국무총리실로 이관되면서 재정부 조직은 기존 2차관보, 4실, 4국, 15관, 65과에서 1차관보, 2실, 6국, 8관, 45과로 감축되었다. 그러나 이를 통해 재정부 정원은 268명 감축되었지만 예산청(149명), 외교통상부(11명) 파견인원을 제외한 순수 감축은 108명에 그쳤다(재정부 홈페이지). 경제위기와 정부조직 개편으로 인해 일시적으로 재정부의 영향력이 축소된 듯 보였지만 경제위기를 극복하기 위해 경제주무부처로서 재정부의 역할과 기능은 다시 확대될 수밖에 없었다.

② 통합 금융감독기구의 신설: 금융감독위원회와 금융감독원

IMF는 1997년 12월 구제금융 양해각서 체결시 특수은행을 포함한 은행, 증권, 보험 등 모든 기관을 감독하는 기구를 설치하도록 강력히 권고함과 동시에 운영 및 예산상의 자율성을 보장하고 부실금융기관을 효과적으로 처리하는데 필요한 모든 권한을 부여함으로써 감독·검사의 사각지대 발생을 방지하고 대형금융사고의 사전예방 및 신속한 사후관리를 강화하도록 요구하였다. 이에 따라 1997년 6월 대통령 직속 자문기구였던 금융개혁위원회가 제시했던 안(案)을 모태로 통합 금융감독체계가 성립되었다. 원래 금융개혁위원회안은 당시 「한국은행법」 개정안과 함께 정치쟁점으로 부각되어 국회에서 표류하고 있었다. 그러나 1997년 말 경제위기의 발발을 계기로 금융개혁이 전격 추진되면서 금융개혁위원회안의 상당부분을 반영한 새로운 통합 금융감독체계가 성립되었던 것이다. 통합 금융감독체계는 금융감독위원회와 금융감독원으로 구성된다. 금감위는 당연직 3인(재정부 차관, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장)과 임

7) 경제정책의 총괄조정기능 강화를 위해 2001년 1월 이루어진 조직 개편으로 다시 재정부장관의 부총리 승격이 이루어졌다(재정부 2001.1).

명직 6인으로 구성된 독립적 합의제 행정위원회로서 1998년 4월 1일 “건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제 발전에 기여함을 목적”으로 금융감독기구 설치 등에 관한 법률에 의거 국무총리 소속기관으로 설립되었다(금감위 홈페이지).

금감위 위원장은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하고 부위원장은 재정부 장관 제청으로 대통령이 임명한다. 금감위 위원장은 한국은행의 금융통화위원회 위원 1인을 추천한다. 금감위는 홈페이지에서 주요정책방향을 시장원리에 의한 금융, 기업 개혁의 지속적 추진, 기업과 시장의 투명성제고, 서민·중산층 금융이용자 보호 및 지원강화, 사전예방 중심의 선진 금융감독시스템 정착으로 밝히고 있어 이것이 신자유주의적 경제 환경하에서 등장했음을 보여준다.

금감원은 1999년 1월 1일에 설립된 무자본 특수법인으로서 금감위의 지시를 받아 금융기관에 대한 전반적인 감독업무를 수행하는 민간조직이다. 통합 금융감독체제를 도입하기로 한 “금융감독법”의 제정과 동시에 이루어진 “한국은행법” 제6차 개정으로 한국은행의 은행감독기능은 금감위로 이관되었다. 그리고 한국은행이 담당해오던 금융안정책무가 “한국은행법”의 목적조항에서 사라졌다. 이에 따라 한국은행은 주요 업무인 통화신용정책의 수립과 집행을 위해 필요한 한도 안에서 지극히 제한적인 은행 감독 관련 업무를 수행하게 되었다(김홍범 2004, 63-65). 통합 금융감독체계의 구조는 그 뒤 2001년 2월에 단행된 금감위의 직제개편을 통해 변경되었다. 즉 금감위(9인의 행정위원회)가 출범하던 당시 단순한 행정보조기능을 수행하기 위해 금감위 산하에 설치되었던 사무국(관료조직)이 직제개편(2001. 2. 14)을 통해 금감위와 금감원 사이에 또 하나의 공식 감독조직으로 자리잡게 되었다. 따라서 금융감독의 구조는 기존의 수직적 이층구조(금감위 → 금감원)에서 수직적 삼층구조(금감위 → 사무국 → 금감원)로 공식 변경되었다(김홍범 2002).

③ 규제관련기구의 신설: 규제개혁위원회

경제위기 이후 신자유주의의 영향으로 과도한 정부규제가 오히려 시장원리의 효율적 자원배분을 저해하고 국가경쟁력을 약화시키고 있다는 비판이 널리 확산되었다. 특히 세계화가 가속화됨에 따라 정부규제는 무역마찰의 주요원인으로 등장하여 더욱

신속하고 적극적인 규제개혁이 요구되었다. 한국은 1990년 본격적인 규제개혁을 시작하여 1993년에는 행정쇄신위원회를 중심으로 약 6000여건의 규제를 개선하였다. 1997년에 설치된 규제개혁추진회의를 통해서도 약 100여건의 규제개혁과제를 선정·추진하였다. 그러나 당시의 규제개혁작업은 구비서류 감축 등 단순하고 지엽적인 불편사항을 해소하는데 국한되었다.

이러한 규제개혁 추진의 문제점을 극복하고자 김대중 정부는 1998년 행정규제기본법을 제정, 대통령 소속으로 규제개혁위원회(위원장: 국무총리 및 민간위원장 2인)를 발족했다. 김대중 대통령은 규제개혁의 기본 목표를 “현존하는 규제의 존폐여부를 원점에서 전면 재검토하여 경쟁을 제한하거나 국제규범에 미흡한 경제활동 관련 규제는 과감하게 폐지하고, 다만 환경, 안전, 보건 등 국민 전체의 공익과 관련하여 존속이 불가피한 규제에 대하여는 규제의 수단과 기준을 합리화하여 규제의 질을 대폭 향상시키며, 신설규제에 대한 사전심사제도를 강화하여 규제신설 및 강화를 강력 억제하고 규제 총량관리체제를 확립함으로써 기업활동 자유화 및 국가경쟁력 수준을 세계 10위권대로 향상”시키는 것으로 설정하였다(규개위 1999, 25).

한편 규개위의 기능으로 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구·발전, 규제의 신설·강화 등에 대한 심사, 기존 규제의 심사와 규제정비 종합계획의 수립·시행, 규제의 등록·공표, 규제개혁에 관한 의견수렴 및 처리, 각급 행정기관의 규제개선실태에 대한 점검·평가 등을 부여하였다. 규개위의 구성은 국무총리(당연직 위원장), 민간공동위원장, 민간위원 12인, 정부위원 6인 등 총 20인으로 구성된다(규개위 홈페이지).

규개위는 기존 규제를 50% 이상 감소시킨다는 계량적인 목표와 더불어 첫 단계의 규제개혁에서 4개의 주요한 목표를 설정하였다. 외국인 직접투자의 촉진, 기업에 대한 제약의 완화, 금융·소매·국제무역부문에 대한 통제 완화, 국민들의 행정부담 경감이 그것이다(OECD 2000, 217). 다음의 표에서 보듯이 특히 금융부문에 대한 통제 완화라는 목표에 따른 진입장벽 완화조치는 사실상 이후 신용카드업에 대한 재벌의 시장개방을 허용했던 원인으로 작용하였다. 이에 따라 현대와 롯데가 새로이 신용카드 시장에 진입하는 것이 가능하였다.

<표 2-5> 1998년 규제개혁의 주요 분야

주요분야	상세 조치
외국인 직접투자	· 제한업종 수 축소 - 외국인에 의한 토지매입 용이 - FDI에 대한 금융환경 개선 - 한국에서의 외국인 생활 여건의 개선
기업 활동	· 토지이용규제 완화 - 공장입지에 대한 규칙 자유화 - 주택과 건설에 대한 통제 완화 - 공공시설에 대한 규제 완화
금융, 소매, 무역	· 금융분야에 대한 진입장벽 완화 - 배송 및 매매설비의 자유화 - 소매업에 화물운송 개선 - 무역정책의 자유화
시민생활 불편	· 자동차, 건설, 환경 및 소방 규제 - 규제에 대한 불만처리의 절차 개선 - 행정부담의 감소 - 투명성 개선

자료: OECD(2000), p. 218에서 재인용.

제2절 경제개혁의 실패와 신용카드정책의 선택

이상에서 살펴본 금융구조조정과 금융감독기구의 통합과 같은 변화만을 놓고 본다면 이후 전개된 가계대출부실과 신용불량자 증가라는 현상은 일견 모순된 것처럼 보인다. 경제위기로 많은 상업은행들이 국가의 공적자금으로 회생되었지만 금융기관의 공공성은 오히려 약화되었다. 금감위의 설치를 통한 금융감독기구의 통합과 같은 제도가 정비되었음에도 불구하고 신용카드사들은 막대한 연체채권의 증가로 최악의 위기사태를 맞게 되었다. 오히려 금융구조조정, 금융시장개방, 금융감독기구의 통합, 규제위의 설치 이후 신용카드정책이 결정되고 지속될 수 있는 원인으로 작용하였다. 어떻게 이러한 일이 가능했던 것일까? 아래에서는 실제 신용카드정책이 결정되었던 과정을 통해 이러한 문제에 대해 답해보고자 한다.

1. 경제침체와 정책목표의 변경: 구조조정에서 경기부양으로

1) 경제개혁의 목표와 전략

심각한 경제위기 하에서 남미의 거의 모든 나라들이 단기적 경제 안정화 조치와 장기적 구조조정의 개혁을 시도하지 않으면 안 되었던 것처럼 김대중 정부도 집권 이후 IMF의 요구에 따라 단기적인 경제안정화 조치와 장기적인 구조조정의 개혁을 시도하였다. 안정화는 국제수지 적자의 축소와 성장을 재개시키고 지속시킬 수 있는 수준으로 인플레이션을 억제시키는 것을 의미한다. 전통적인 단기적 안정화 조치에는 긴축재정과 화폐의 평가절하를 통해 총수요를 감소시키는 거시경제정책이 포함된다. 장기적인 구조조정은 경제의 효율성을 증진시키기 위해 고안된다. 구조조정 정책에는 경제의 경쟁력 제고를 위한 보조금 지급의 폐지, 탈규제화, 국제경쟁력 강화를 위한 무역자유화, 경쟁환율제, 국가재정 위기의 해결을 위한 사유화, 재정개혁, 공공지출 우선순위 조정, 세제개혁, 금융자유화 등이 포함된다(Williamson 1990).

문제는 경제위기 극복을 위해 필요한 경제개혁은 일시적 경제의 악화를 동반하게 되며 전체 경제구조의 변화로 인해 분배적 효율성이 일시적으로 떨어질 수밖에 없다는 것이다. 이와 관련하여 세보르스키는 경제체제의 구조적 변혁은 비용이 들 수밖에 없다고 말한다(세보르스키 1997, 192). IMF가 요구한 안정화정책과 구조조정은 일종의 집합재(collective goods)적인 성격을 갖기 때문에 개혁의 성공은 갈등하는 집단간의 협력 위에서만 가능하다고 할 수 있다. 많은 조직화된 사회집단은 개혁의 사회적 비용을 부담하려 하기 보다는 사회적 소득의 더 많은 몫을 차지하려고 할 것이다. 결국 안정화와 구조조정의 성공은 어떻게 집합재 생산에서 나타나는 ‘무임승차자’ 현상의 위험을 극복할 수 있느냐에 달려있다(임혁백 1994, 165).

앞에서도 지적했듯이 경제위기를 극복하고 경제를 회생시키기 위해서 경제의 구조조정은 불가피하고 이것은 거의 필연적으로 경제침체를 가져오게 된다는 사실에 김대중 정부의 딜레마가 놓여있다. 더군다나 구제금융을 제공하는 대가로 IMF가 요구했던 안정화조치는 과도한 긴축재정의 요구와 고금리 정책으로 인해 상대적으로 건전한 기업마저도 도산하게 만들으로써 대량실업 등 커다란 사회적 비용을 부담하도록 만든다는 점에서 김대중 대통령의 초기 구상은 처음부터 어려운 선택에 직면할 수밖에 없

었다.⁸⁾

남미의 신생민주주의가 경제위기 하에서 취할 수 있는 전략은 다음의 두 가지로 설명된다. 하나는 정통적인 개혁전략이고 다른 하나는 비정통적인 개혁전략이다. 정통적 개혁전략은 위에서 말했던 재정과 통화의 긴축, 국가부문의 축소, 국가경제의 자유화, 그리고 채권국가의 긴밀한 협조를 강조하는 시장지향적 개혁전략이다. ‘워싱턴 컨센서스’(Washington Consensus)는 남미국가들에게 경제위기에 대한 해결책으로 ① 재정적자를 해결하기 위한 엄격한 재정적 규율, ② 교육과 의료비의 지출을 증가시키고 보조금을 폐지하는 국가지출의 우선순위 조정, ③ 세제개혁, ④ 금융자유화, ⑤ 경쟁환율제, ⑥ 외국인 직접투자에 대한 제한 폐지, ⑦ 국영기업의 사유화, ⑧ 탈규제화, ⑨ 재산권 보호 등의 개혁조치를 추천한다(Williamson 1990). 이는 전형적인 신자유주의적 구조조정 전략으로서 IMF가 한국에 제시한 정책권고안과 동일하다.

비정통적 개혁전략은 정통적 개혁패키지를 대부분 수용하면서 전환과정에서 수반되는 분배 효과를 최소화하려는 전략이다. 따라서 정통적 개혁전략에 비해서 국가의 적극적인 투자자 그리고 규제자로서의 역할을 옹호하며 재분배와 고용에 더 높은 우선순위를 두며 이를 위해 정통적 개혁 압력을 가중시키는 채권국가와의 대결도 불사한다. 정통적 개혁전략은 비정통적 개혁전략에 비해 더 많은 사회적 비용을 수반하는 약점이 있으나 비교적 빠른 시간에 전환의 계곡을 넘을 수 있는 장점이 있는 반면에 비정통적 개혁전략은 상대적으로 작은 사회적 비용을 수반함으로써 사회적 긴장을 덜 불러일으킬 수는 있으나 전환의 기간이 길어짐으로써 개혁의 미래에 대한 불확실성을 증대시킬 위험이 있다(임혁백 1994, 169-170).

이러한 두 가지 개혁전략 가운데 김대중 정부의 선택은 어떤 것이었나? 대답은 이러한 개혁전략 가운데 어느 것도 아니었다는 사실이다. 김대중 정부는 초기의 구조조정이 가져온 심각한 경제침체 상황하에서 구조조정을 포기하고 경기부양책을 선택하게 된다. 그러나 이러한 경기부양책이라는 것은 위에서 지적한 비정통적 개혁전략

8) 뢰머(Remmer 1986)는 IMF 처방의 수행과 바람직한 경제적 결과 간에는 상관관계가 그다지 높지 않다고 지적한다. 헤리티지재단의 보고서 역시 1965년에서 1995년 사이에 IMF의 자금 지원을 받은 89개 저개발 국가들 중에서 48개국이 IMF 자금 지원을 받기 전보다 경제적으로 나아지지 않았으며, 특히 32개국은 경제적으로 더 빈곤해졌다고 밝히고 있다(삼성경제연구소편 1998, 201).

과 같이 재분배와 고용에 우선순위를 두고 사회적 비용을 감소시키려는 전략이 아니었다. 그것은 일시적 경제침체를 수용함으로써 장기적으로 구조조정을 완수하는 것도, 사회적 비용을 완화함으로써 사회적 갈등을 해소할 수 있는 정책도 아니었다. 김대중 정부가 선택했던 신용카드활성화를 통한 경기부양정책은 일시적 경제회생을 위해 사회적 비용을 장기화함으로써 구조조정에도 실패하고 사회적 비용도 증가시키는 개혁정책의 완전한 실패를 의미하는 것이었다.

2) 구조조정에서 경기부양정책으로의 선회

경제위기 직후 IMF의 정책권고안에 따른 구조조정 정책은 긴축재정과 고금리로 인해 수많은 기업들의 도산과 함께 대량실업 사태를 가져왔다. 1998년 경제는 심각한 마이너스 성장에 머물렀고, 무엇보다 국내소비의 하락은 심각했다. 수입이 감소하고 일자리가 불안한데다가 물가가 하루가 다르게 치솟으면서 낭비와 과소비에 대한 자성과 함께 근검, 내핍, 소비절약운동이 이어졌다. 그 결과 경제침체에도 불구하고 국민총저축률은 오히려 증가하여 1997년 34.6%에서 1998년 37.8%로 1988년 이후 최고치를 경신하였다. 경제성장률이 마이너스 6.7%로 추락하는 동안 최종 소비증가율은 마이너스 11.9%로 급락하는 등 성장률보다 소비가 더욱 가파르게 떨어지면서 저축이 증가했기 때문이었다.

1998년 한 해 동안 지속된 경기침체는 심각했다. 생산은 급속히 감소했고, 기업부도율과 실업률은 급등했다. 원-달러 환율은 한 때 1,960원까지 하락하였으며 단기 이자율은 30%를 넘어섰다. 민간소비도 급속히 감소하고 수입도 전년대비 40% 가까이 감소함으로써 경상수지 흑자의 규모가 400억 달러를 넘는 전례 없는 기록을 남겼으며 기업의 총투자(설비투자 및 연구개발투자)는 1998년 중 1/5 이상 급감하였다. 1998년 한국 경제는 경제도약을 시작한 1962년 이후 최악의 성장률을 기록하였다(홍성걸 1999, 266).

신생민주주의 국가에서 경제위기에 대응한 경제개혁은 급격한 소비감소로 이어지고 이러한 상황에서 국가의 개혁조치는 중요한 도전에 직면하게 된다(Pereira, Maravall, and Przeworski 1993). 김대중 대통령의 금융과 기업구조조정 중심의 초기 경제정책도 심각한 소비감소와 경기침체로 중대한 도전하에 놓이게 된다. 언론은 경제위

기 극복이 늦어지면서 나타난 실업의 확대 등의 문제를 지속적으로 제기하면서 정부 정책을 비판하기 시작했다. 대통령의 구조조정 정책이 일정하게 재벌을 비롯한 대기업의 경영 투명성을 목표로 한다는 점에서 경기침체가 계속될수록 이러한 개혁에 반대하는 재벌을 비롯한 경제계의 비판 역시 증가할 수밖에 없었다. 이들은 구조조정 우선의 정책기조를 재점검하고 경기부양을 보다 적극적으로 검토해야 한다고 주장하기 시작했다. 이러한 경제계의 주장은 내수를 확대하여 경제를 활성화해야 한다는 현실적 요구처럼 포장되었지만 기업경영 투명성 제고를 위해 상호지급보증의 해소, 재무구조의 개선, 업종전문화 등 재벌개혁으로 이어지고 있는 정부의 구조조정 정책에 대해 사실상 불만을 표현한 것이었다.

<표 2-6> 신정부의 경제정책 목표와 과제

정책목표	과제	
물가안정	- 원자재 공급 부족 해소 - 농산물 유통단계 축소	- 공산물 원가구조 개선
외화확보	- 240억 달러 만기 연장 - 70억 달러 국채 발행 - 무역수지 흑자 확대	- 80억 달러 선진국 지원조기화 - 외국인 직접투자 적극 유치
금융개혁	- 부실 금융기관 조기 정리 - 금융기관 인수·합병 유도	- 통합 금융감독기구 출범 - 외국 금융기관 진입 허용
기업경영 개혁	- 재계와의 5대 합의사항 실천 결합재무제표의 조기도입, 상호지급보증해소, 재무구조개선, 주력·핵심사업 설정, 지배주주 및 경영진의 책임 강화 - 기업경영의 자율성 보장	
중소기업 활성화	- 벤처기업의 적극 육성	- 중소기업 지원
기타	- 실업대책 확충 - 쌀 지급 확보	- 농어민 복지 향상

자료: 한국경제신문(1998/02/26).

반면 지지부진한 구조조정을 우려하는 사람들은 재벌개혁을 비롯한 구조조정을 보다 신속하고 확실하게 추진해야 한다고 주장했다. 일부 진보학계와 시민단체가 중심이 되어 지속적인 구조조정의 추진을 요구했다면 KDI와 재계는 경기부양을 강력히 제기했다고 볼 수 있다. 이러한 경기부양 요구에 대해 정부 내에서도 산자부와 재경부

는 상당한 공감을 표시하였다(전성인 1998, 64).

1998년 하반기에 들어서면서 경기부양책 논의가 본격화되기 시작한다. 이에 따라 추진방법 및 시기 등에 대해 정부 내에서도 논란이 가중되었다. 가능한 한 빨리 시행해야 한다는 주장과 구조조정이 어느 정도 진행된 후 연말경에나 시행해야 한다는 주장이 대립하였다. 먼저 전자의 주장을 대표하는 재경부는 심각성을 더해가고 있는 산업기반의 붕괴를 막고 신용경색을 해소하기 위해서는 경기진작책이 시급하다고 주장하였다. 이를 위해 재정확대는 물론 통화공급 확대 정책까지 필요하다고 역설하였다. 내수경기 침체상황을 감안할 때 통화공급이 확대되더라도 물가상승압력은 크지 않을 것이라는 주장이었다.

후자의 주장을 대표하는 한국은행은 통화공급을 확대할 경우 인플레이션 유발로 구조조정이 지연될 것이라고 보고 구조조정이 어느 정도 가시적인 성과를 거둔 후 경기부양책을 펴는 것이 바람직하다고 주장하였다. 인플레 발생은 기업의 실질채무부담을 경감시켜 기업들의 차입경영 행태를 버리지 못하게 하고 고비용·저효율구조를 고착화시킨다는 것이다. 계속해서 한국은행은 현재의 신용경색현상을 감안할 때 통화공급을 확대하더라도 금리하락과 자금사정 개선은 기대할 수 없다고 보았다. 한국은행과 기본적으로 같은 입장을 견지한 것이 IMF였다(삼성경제연구소 1998a, 1-3).

경기부양을 둘러싼 논란은 학계에서도 이어졌다. 서울대 정운찬 교수는 “기업의 부채비율을 낮춘다고 하면서 기업에 돈을 빌려줘 경기를 살린다는 것은 모순”이라면서 “돈이 잘 흐르도록 유도하는 것은 중요하지만 통화를 늘려서 경기를 부양하려 한다면 구조조정은 물건너 가게 된다”고 말했다. 그는 “세계경기가 나쁘면 경기부양책도 잘 먹히지 않는다”면서 “디플레이션 조짐은 가볍게 볼 것이 아니지만 구조개혁을 하려면 한 순간의 고통을 참을 수밖에 없다”고 주장했다.

반면 한국개발연구원의 조동철 연구원은 “물가가 안정되지 않고서는 경제가 돌아갈 수 없기 때문에 거시정책의 핵심은 물가안정”이라며 “디플레이를 막기 위해 반디플레이, 또는 인플레이정책을 쓸 수밖에 없다”고 지적했다. 한국경제연구원 좌승희 원장도 “정부와 학계 일각에서 무책임하게 구조조정을 강조하는데 긴축은 구조조정의 수단이지 아니다”며 “구조조정은 거시정책으로 할 게 아니라 금리를 기업별 신용에 따라 차등화하는 방법으로 해야 한다”고 주장했다(한겨레신문 1998/09/16).

김대중 대통령은 정부와 학계의 구조조정을 지지하는 입장과 경기부양을 요구하는 두 가지 입장 사이에서 선택에 직면하게 되었다. 경제회복을 위해 구조조정은 필연

적인 선택이라고 할 수 있다. 하지만 심각한 경제침체 상황은 김대중 대통령으로 하여금 성장잠재력을 갖기 전에 경제가 회복불능상태에 빠질 수도 있다는 우려를 갖게 했다. 사상 최악의 내수위축으로 디플레이션 조짐이 나타나고 있는 데다 세계경제가 동반침체 상황을 보이면서 세계공황의 가능성까지 나타나고 있었기 때문이었다. 더군다나 언론과 재벌을 비롯한 경제계의 비판과 압력은 김대중 대통령의 딜레마를 한층 강화시켰다.

1998년 9월 2일 김대중 대통령 주재로 청와대에서 열린 경제대책조정회의에서 수요자 금융을 확대해 소비자에게 돈을 풀어 소비를 부추김으로써 경기를 활성화한다는 내용의 ‘내수 진작 종합대책’이 발표되었다.⁹⁾ 청와대가 한국은행이 아니라 재정부의 손을 들어준 것이다. 문제는 이러한 정부의 경기부양책이 실업부조 등 정부의 재정지출을 확대하여 소득 이전을 통한 재분배정책으로 사회적 비용을 감소하려는 것이 아니라 수요자 금융을 통해 소비자의 소비여력을 확대하려는 단기적 경기부양책이었다는 사실이다.

2. 내수진작을 위한 신용카드정책의 선택

1) 신용카드정책의 결정

1998년 9월 28일 김대중 대통령은 청와대에서 경제기자회견을 통해 외환위기 재연 가능성은 없으며 구조개혁은 지속적으로 추진할 것임을 표명하였다. 그러나 실물경제의 붕괴를 방지하지 않겠다는 경기진작 의지를 표명함으로써 사실상 내수진작을 통한 경기부양 의지를 밝혔다(재정부 1999, 234). 이렇게 내수를 진작한다는 방침이 청와대의 결정으로 현실화되면서 이에 대한 세부정책은 주무부서인 재정부를 중심으로 검토되었다. 재정부는 소비자금융을 확대한다는 목표하에 신용카드 사용을 활성화할

9) 재정부의 내수진작정책은 2002년 중반 부동산 과열, 신용불량자 양산, 가계부채 급증, 신용카드사의 건전성 악화, 연체율 상승 등의 각종 부작용이 나타나면서 2002년 하반기 실질적으로 포기되기까지 지속적으로 이어졌다(김홍범 2004b, 73).

수 있는 정책들을 제안하고 추진하기에 이른다. 내수진작 종합대책과 관련하여 수요자 금융확대의 방안으로 신용카드의 수수료 인하와 인출한도 확대, 주택이나 가전제품을 구입할 때 이용되는 할부금융의 금리인하, 주택자금 대출 확대 등을 검토하고 있다고 발표하였다.¹⁰⁾

정부가 본격적으로 경기부양 의지를 천명한 시점은 1차 금융 구조조정이 일단락된 후였다. 9월 28일 김대중 대통령은 1차 금융구조조정의 일단락과 함께 기업 구조조정 노력의 지속을 전제로 본격적인 경기부양 의지를 경제관련 기자회견을 통해 공식적으로 밝혔다고 볼 수 있다. 김 대통령의 기자회견 후 정부는 경기진작을 위한 후속조치를 발표하였다(다음의 표 참조).

<표 2-7> 정부의 주요 경기부양대책

주요항목	세부 내용
금융구조개혁 마무리	- 21조원의 재정지원 실시(9월말) - 10월 이후 연말까지 3개월동 안 추가로 11억 7,000만원을 투입
통화의 신축적 공급 및 금리의 하향안정	- 본원통화: 7조 원 정도 추가 공급여력 발생(IMF와 합의한 예시 목표수준까지 확대할 경우) - 콜금리의 추가적인 하락과 은행 대출금리의 인하를 적극 유도
소비자 금융 확충	- 주택수요자 금융 확충(4조 1,000억 원) - 은행을 통한 소비자금융 지원 확대(6조 2,000억 원)
재정지출 확대와 조기 집행	- 재정적자 규모를 1998, 1999년 GDP의 5% 수준으로 확대 - SOC 관련 민자유치사업 확대를 위해 3조원 규모의 프로젝트 파이낸싱 추진 - 예산 조기집행의 원활화를 위해 한은으로부터의 일시차입금 한도를 1998년 1조 5,000억 원에서 1999년 5조 원으로 확대

자료: 재정경제부(1998/10/01), p. 170.

10) 이처럼 당시 정부는 내수진작 종합대책을 내놓으면서 그 일환으로 신용카드 사용확대를 고려한 것이 분명한데도 2004년 10월 국회 재정경제위원회 국정감사에 출석했던 이헌재부총리와 진념 전재경부 장관은 신용카드정책이 결코 내수진작정책으로 사용된 것이 아니라고 항변하였다(국회 재정경제위원회 국정감사자료 2004).

후속조치는 적극적인 재정·금융정책 운영, 부문별 활성화 대책, 규제 철폐 등으로 구성되었다. 특히 신용카드의 현금서비스 한도를 월 70만원에서 1백만 원 정도로 확대하는 방안이나 신용카드로 물건을 살 때 때는 수수료를 4.5%에서 1%정도 낮추도록 유도하거나 또 개인사업자에 대한 대출 확대를 위해 할부금융사, 카드회사 등 여신전문회사들에게 전체 매출의 40% 이상을 고유업무에서 올리도록 한 규정을 완화하고, 어음을 할인해주는 팩토링 업무를 확대하는 등의 신용카드 관련 정책들이 모두 이때 검토되기 시작했다. 대출 확대에 따른 신용카드회사나 할부금융사의 자금 부담을 덜어주기 위해 이들 회사가 발행하는 카드채, 할부채 등 채권을 은행들로 하여금 소화하도록 하고 은행에는 한국은행이 자금을 지원해주는 간접지원 방침들을 결정하였다(문화일보 1998/09/03).

수요자 금융 확대에 대한 재정부의 정책은 1999년 초부터 신용카드정책으로 구체화되었다. 실제로 신용카드정책이 최초로 재정부 어느 부서에서 어떤 경로로 제안되고 결정되었는지를 확인할 방법은 없다. 다만 김대중 정부 초기인 1998년 4월 재정부의 “국민정부의 주요경제정책방향: 경제부처업무보고”에서 조세의 공평성과 투명성 제고를 위한 세계개편에 대해 논의하면서 신용카드거래 활성화 방법이 논의(재정부 1998, 36)되고 있다는 사실에서 볼 때 1998년 9월 청와대의 내수진작 종합대책의 결정에 따라 재정부가 구체적인 정책을 만드는 과정에서 이전에 논의되었던 정책이 고려되고 선택되었을 것으로 예상해 볼 수 있다.

분명한 것은 신용카드정책을 결정하는데 있어서 재정부, 금감위, 규개위라는 세 개의 기구가 의사결정 과정에서 상당히 그리고 직접적인 영향력을 행사했다는 사실이다. 2004년도 국감자료에 따르면 1998년 당시 규개위는 신용카드 현금대출 한도는 카드사가 자율적으로 정할 사항이라는 이유로 현금서비스 한도 폐지를 추진한다. 하지만 당시 재정부는 이 건의를 받고 현금서비스 한도 폐지에 대해 분명한 반대의사를 표명하게 된다. 무엇보다 재정부는 신용카드 대출이 적절한 신용평가 없이 이루어질 경우에 부실을 초래할 위험이 있다는 이유로 한도폐지에 반대한 것으로 드러났다.

재정부가 이런 결정을 내리게 된 데에는 1993년 5월에 있었던 현금서비스 이용한도 증액에 대한 경험 때문이었던 것으로 보인다. 2004년 7월에 있었던 감사원 감사자료에 따르면 현금서비스 이용한도는 이미 1993년 5월 월 30만 원에서 70만 원으로 증액된 사례가 있었다. 그러나 이러한 이용한도 증액으로 인해 신용카드 남발, 연체채권 급증 등 부작용이 커짐에 따라 1995년 3월 다시 월 50만 원으로 축소된 사례가 있었다

(감사원 2004/07/17). 그러나 1998년 현금서비스 한도폐지에 대한 규개위 의견에 대해 거부의를 밝혔던 재경부는 1년도 채 되지 않은 1999년 5월 현금서비스 한도를 폐지하게 된다. 이때 재경부는 금감위가 금융감독을 철저히 할 것을 전제로 폐지를 결정하게 되었다고 밝히고 있다(국회 재정경제위원회 국정감사자료 2004). 규제완화에 대한 재정부의 애초 입장이 변경되었던 이유는 무엇인가? 이와 관련해서는 4장 2절에서 자세하게 다루고자 한다.

2) 신용카드정책의 내용

재정부 주도로 이루어진 신용카드정책의 핵심 조치는 그 성격상 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 수요자의 카드 사용을 확대하기 위해 소비자 개인들을 대상으로 한 정책들이고, 다른 하나는 신용카드사와 관련된 규제 완화 조치들이다. 먼저 수요자의 카드사용을 확대하기 위해 사용한 정책으로는 신용카드 사용금액 소득공제제도와 신용카드 영수증 복권제도를 들 수 있다. 다음으로 신용카드사와 관련된 규제완화 정책으로는 부대업무비중 제한 폐지와 현금서비스 한도 폐지 조치를 들 수 있다.

신용불량자 문제는 신용카드정책 중에서도 신용판매서비스 부분이 아니라 현금서비스를 비롯한 현금대출의 연체와 밀접한 연관을 갖는다. 따라서 신용카드 활성화 조치 중에서도 신용판매대금에 해당되는 조치인 신용카드 소득공제제도와 영수증 복권제도 보다는 현금서비스와 관련된 부대업무비율 폐지와 현금서비스 이용한도폐지의 결정이 신용불량자 확대에 보다 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

이러한 조치들의 핵심은 신용카드사에 대한 규제를 완화함으로써 카드사들로 하여금 현금대출 중심 영업에 치중하도록 하는 구조를 만들었다는 사실이다. 그 결과 신용카드 시장은 급팽창하였고 그 과정에서 재벌계 카드사들인 삼성카드와 LG카드가 은행계 카드사들을 제치고 업계 수위로 역전하는 계기를 마련하게 된다. 그러나 무엇보다 신용카드업계의 변화를 가져온 것은 재정부의 신용카드 시장 개방조치였다. 1988년 이후 금지된 재벌과 외국자본에 대한 시장개방 조치가 발표되면서 2001년 이후 현대와 롯데가 신용카드업에 진출하게 된다. 재정부의 신용카드 시장 개방 조치로 인해 신용카드업계는 시장선점을 위한 과당경쟁체제로 돌입하게 되는 계기를 맞게 된다.

<표 2-8> 정부의 신용카드 활성화대책

시점	주요내용
1999년 4월	부대업무비율규제(40%) 폐지
1999년 5월	“여신전문금융업법” 시행규칙(제7조)상의 현금서비스 이용한도(월 70만 원) 폐지
1999년 8월	“조세특례제한법” 개정으로 신용카드 이용금액에 대한 소득 공제폭을 연간소득 10%의 10%로 하는 신용카드 소득공제제도 도입
2000년 1월	신용카드 영수증 복권제도 도입
2001년 8월	“신용카드 소득공제제도”를 확대하여 소득공제율이 종전의 10%에서 20%로, 소득 공제 한도 종래의 300만 원에서 500만 원으로 확대

자료: 임석필(2004), p. 54 재구성.

신용카드정책은 크게 신용카드사용 장려기간(1999~2001년), 신용카드 규제강화 기간(2002년), 신용카드 규제완화기간(2003년)의 세 기간으로 나누어 볼 수 있다. 신용카드 장려기간 중에는 앞서서도 지적했듯이 재경부를 중심으로 현금서비스 한도 철폐, 신용카드 사용금액에 대한 소득공제, 신용카드 영수증 복권제도 등 다양한 장려책을 시행함에 따라 신용카드 발급회원 및 가맹점이 크게 증가하면서 신용카드산업이 비약적인 양적 성장을 이루었던 시기이다. 그러나 신용카드시장의 성장과 함께 신용카드사들 간의 과당경쟁 및 카드발급 남발 등으로 인한 연체율 상승, 불법 채권 추심 행위 증가, 신용불량자 급증 등의 신용카드 관련 문제가 발생하였다. 따라서 신용카드 규제강화기간에 재경부는 신용카드에 대한 규제를 강화하는 방향으로 정책기조를 변경하였다. 구체적으로는 ‘신용카드 종합대책’(재경부 2002/05) 및 ‘신용카드사 건전성 감독 강화대책’(재경부 2002/11) 등을 발표하여 부대업무 취급비율 50% 상한부과, 불법채권 추심금지, 대손충당금 적립기준 강화, 신용카드 이용자보호, 적기시정조치 강화 등의 방안을 마련하였다.

그러나 신용카드 규제완화기간동안 신용카드 연체채권이 급증하는 상황에서 강화된 감독규정의 적용으로 신용카드사의 손실규모가 급증하게 되자 신용카드에 대한 규제를 다시 완화하였다. ‘금융정책협의회(2003년 3월 및 4월)’, ‘신용카드에 대한 건전성감독 합리화방안(2003년 10월)’ 등을 통해 부대업무 취급비율 50% 준수 시한 연장, 수수료 신축조정, 적기시정조치 완화, 채권 추심 강화 등을 시행하는 한편 신용카드사의 자본확충을 유도하였다(정찬우 2004, 42).

경제정책결정의 이러한 비밀관성은 경제정책의 결정과 시행이 집권 정치엘리트의 전체적 방향에 대한 가이드가 없는 상황에서 관련 부처간 갈등의 결과 때문이었다. 신용카드정책의 문제가 드러나기 시작한 2000년부터 2002년 정부의 신용카드종합대책이 나오기까지 신용카드사에 대한 어떠한 실질적 감독도 이루어지지 못했던 것은 이들 정부내 관료기구들간의 정책결정을 둘러싼 이해관계의 충돌 때문이었다. 이 문제에 대해서는 다음 장에서 자세하게 다루고자 한다.

<표 2-9> 신용카드사태 일지

재정부 장관	금감위원장	신용카드사태 일지	
		1999년	
이규성	이현재	4월	부대업무비율(40%) 폐지
↓	↓	5월	현금서비스 이용한도(월70만 원) 폐지
강봉균	↓	8월	신용카드 소득공제제도 도입(한도 300만 원)
		2000년	
이현재	이용근	1월	신용카드 영수증 복권제 도입
		2001년	
진념	이근영	4월	신용카드 길거리모집 허용(금감위, 재경부에 부대업무제한 건의)
↓	↓	7월	금감위, 길거리모집금지, 부대업무제한 건의, 규제위 거부
		2002년	
전윤철	↓	5월	정부 신용카드 종합대책 추진, 부대업무 취급비율 상한 규제(50%)
		2003년	
↓	↓	1월	적기시정조치 요건에 연체율 기준 도입
김진표	↓	3월	신용카드사 유동성위기 발생
↓	이정재	11월	LG카드 유동성위기
		2004년	
이현재	↓	2월	감사원 카드특감 착수
↓	↓	7월	감사원 카드특감결과 발표

3. 신용카드정책 : 규제완화의 정치

1) 신용카드정책 선택의 원인

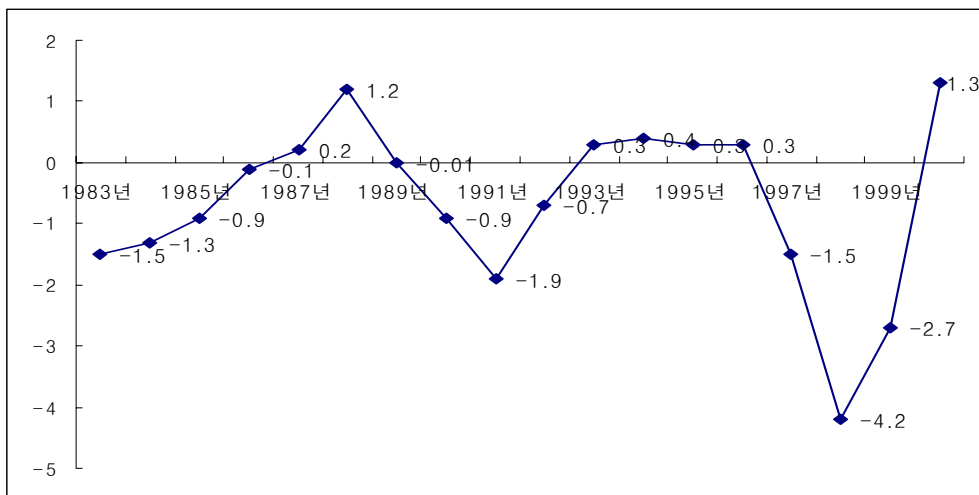
그렇다면 내수진작을 위해서 과거 정부에서는 사용하지 않았던 신용카드정책이 채택된 이유는 무엇인가? 왜 다른 정책수단이 아니라 신용카드정책이었을까? 합리적 행위자 모델에서 본다면, 정책결정은 정책이 가져다 줄 것으로 예상되는 효용에서 그 정책을 선택하는 데 드는 비용을 제외한 함수로 나타낼 수 있는 비용-수익 모델이 된다. 특정한 정책이 선택되는 것은 그것이 정책결정자에게 많은 효용을 가져다 줄 것으로 예상되기 때문이며 따라서 아무리 효용이 크더라도 비용이 큰 정책은 선택되기 어렵다고 가정해 볼 수 있다. 간단하게 말하면 정책결정자는 많은 사람들의 지지를 받을 수 있으면서(효용극대) 반대하는 집단이 적은 정책(비용극소)을 선택하려 할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 신용카드정책은 신용카드업체 뿐 아니라 신용카드를 사용하는 소비자 입장에서 환영할만한 정책으로 생각될 수 있었다. 신용카드사는 물론 긴급자금에 필요한 개인들에게 신용카드를 통해 현금대출이 가능해진다는 것은 개인의 지지를 받을만한 정책이었다. 더군다나 신용카드 사용의 확대는 소비를 진작시켜 내수를 확대할 수 있을 뿐만 아니라 부과적으로 투명한 거래를 통해 정부의 세수 증대에도 기여할 수 있는 정책으로서 정부, 기업, 개인 모두에게 환영받는 조치로 생각되었다. 그렇다면 이러한 조치가 과거에는 선택되지 않고 김대중 정부하에서 선택되었던 이유는 무엇일까?

신용카드정책의 선택과 관련하여 IMF가 긴축재정을 요구함으로써 정부가 재정지출 증가를 가져오는 과거와 같은 경기부양책을 사용할 수 없었기 때문에 채택되었을 것이라는 가정이 가능하다. 그러나 김대중 정부의 예산정책은 집권 초기부터 커다란 변화를 겪었다. IMF는 1998년 1월 한국정부와의 두 번째 양해각서(MOU)에서부터, 급격히 늘어난 실업자들에 대한 ‘안전망’을 제공하기 위하여 재정적자를 용인하기 시작했으며 사실상 재정적자를 실질적으로 증대시킨 것은 1998년 9월 공적자금 64조원(미화 약 5백억달러)을 투입한 금융기관 구조조정이었다. 그 결과 1990년대에 한국 예산의 특징이었던 소폭의 흑자는 급속하게 적자로 돌아섰다(신장섭 · 장하준 2004, 111).

1980년대 이후 경기조절을 위해 재정정책이 빈번하게 시행되었으나 경제위기 이

전까지는 균형재정이 엄격하게 강조됨에 따라 재정정책은 제한적으로 활용되었다고 할 수 있다. 다음 그림에서 보듯이 1982년 이후 재정수지는 GDP 대비 2% 이내의 적자 또는 흑자를 기록하는 안정적 움직임을 지속했으나 경제위기 이후 재정적자가 급격히 늘어나 1998년엔 전년 대비 2배가 넘는 -4.2%를 기록하게 된다.

<그림 2-1> 재정수지/GDP 추이(1983~2000)¹¹⁾



자료: 삼성경제연구소(2001), p. 16.

김대중 대통령은 국회 본회의 ‘99년도 예산안 제출에 즈음한 시정연설’에서 ‘재정, 통화신용 정책을 보다 적극적이고 신축성 있게 운용하고 경기활성화 시책도 더욱 강력하게 추진해 나가겠다’고 밝히고 총 85조 7천 9백억 원 규모의 예산안에 대해 설명하면서 “국내총생산(GDP)의 5% 정도 재정적자를 감수하게 됐다”고 설명했다(한국

11) 그림에서 보면 한국의 재정지출은 1998년 -4.2%에서 1999년에는 -2.7%, 2000년에는 1.3%의 흑자를 기록하는 등 정부재정지출이 계속 감소하여 건전재정을 달성하였음을 알 수 있다. 이는 집권정부가 선거에서의 지지를 획득하기 위해 선거직전 재정정책이나 통화정책을 이용하여 경기를 의도적으로 조작한다는 정치적 경기순환모델(Political Business Cycle Model)이 한국의 신용카드정책에는 적용되기 어렵다는 것을 보여준다. 선거가 다가올수록 재정적자가 증가했다기보다는 오히려 감소했다는 사실은 이러한 사실을 뒷받침한다. 이와 관련해서는 4장 2절에서 다시 다룬다.

경제, 1998/10/20).¹²⁾

IMF가 1998년 하반기에 아시아 금융위기 처방에 대한 자성을 담은 기금 연례보고서를 작성하였다는 사실 역시 이러한 주장을 뒷받침한다. 연례보고서에서 IMF는 자금 지원 대상국의 금융상황을 충분히 파악하지 못한 채 무리하게 초긴축 재정과 금융개혁만을 강조함으로써 실물경제의 침체를 과소평가했다고 자평하였다. 앞서도 지적했지만 아시아 각국을 휩쓴 금융위기에 대응하여 IMF는 고금리와 초긴축정책, 그리고 강도 높은 금융개혁을 전통적 단일처방으로 내놓았다.

이 같은 초긴축 단일처방은 각국의 경제구조와 금융 시스템이 상이한 발전단계에 놓일 수 있다는 차별성을 고려하지 않음으로써 너무 획일적일 뿐 아니라 실물경제와의 적합성을 잃어 경제를 과도하게 위축시키고 금융시스템의 기능을 지나치게 오랫동안 마비시키는 등 결정적인 부작용을 수반하였다. 아시아 처방 중 특히 한국과 관련하여 초기의 과도한 긴축과 고금리, 고환율 정책이 부실정리와 거품제거의 수준을 넘어 정상적이고 건전한 경영마저도 도산시키고 장기간의 신용경색 상황을 유발하는 심각한 휴유증을 동반했던 것이 사실이었다. IMF의 휴버트 나이스(Hubert Neiss) 아시아태평양 국장이 기금 수혜국들에 적극적인 경기부양책을 처음으로 권고하고 나섬으로써 IMF의 새로운 정책조정 자세를 반영한 것도 이때였다(조선일보 1998/09/17).

이러한 주장을 뒷받침하는 또 다른 증거는 김대중 정부 역시 과거 정부와 마찬가지로 부동산정책을 통해 주택경기를 부양하고 경기를 활성화하기 위해 재정지출을 확대하는 정책을 동시에 사용하였다는 사실이다. IMF 이후의 주택정책은 기본적으로 위축된 주택수요를 창출하기 위해 지속적인 주택경기 부양과 활성화를 추진하는 것이었다. 기업과 금융기관의 구조조정에 따른 고용불안과 소득감소 등으로 위축된 주택수요자들을 주택시장에 진입시키기 위해 자금지원과 조세감면 등의 조치들을 취한 것이다. 주택건설업체들의 미분양 주택수가 10만 가구를 넘고 고금리로 인해 자금난과 부

12) OECD 기준에 의한 GDP 대비 정부부채 비중으로 볼 때 한국은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준임을 알 수 있다.

<GDP 대비 정부부채 비중 (단위: %, 2000년 말)>

	한국	미국	프랑스	일본	OECD 평균
정부부채/GDP	23.1	56.7	66.5	97.3	69.5

자료: 삼성경제연구소(2001)에서 재인용.

도난이 급증하자 이를 조기 해소하기 위해 중도금 대출과 같은 직접적인 금융지원을 실시하기 시작했다(김갑성·박재룡 1999, 195-196). 또한 1998년 8월부터 일부 허용하던 아파트분양권의 전매제한을 1999년 3월 1일 완전 폐지하여 경기부양과 미분양해소를 촉진하고자 시도하였다. 건설교통부는 1999년 4월 15일 ‘99년 주택경기 활성화 자금지원계획’을 확정하여, 중도금 대출지원자금으로 7조 2천억 원을 배정하는 등 모두 9조 4,170억 원의 주택경기 활성화자금을 지원한다고 발표하였다(문화일보 1999/04/15). 따라서 김대중 정부가 신용카드정책을 채택했던 것은 IMF의 긴축재정 요구로 재정지출을 확대할 수 없었기 때문이라고 보는 주장은 설득력이 떨어진다.

<표 2-10> 부문별 경기진작정책

부문	경기진작정책
소비심리 회복 및 투자 촉진	- 가계소비를 촉진하기 위해 가계대출금리 인하 추진 - 생산자금융을 구매자금융 위주로 전환하기 위해 소비자금융 확대(99. 1월말 현재1.4조원 지원) - 투자촉진을 위한 금융, 세제 지원 - 자동화·합리화 투자, 에너지절약관련 투자 및 R&D 투자 활성화
중소기업에 대한 지원 강화	- 신용보증공급의 지속적 확대(99년 중 30조 원) 및 부분보증 확대 - 중소기업진흥공단의 중소기업 구조개선자금 지원(규모 5,700억 원) - 유망 중소기업에 대한 경영안정 지원 강화(규모 4,000억 원) - 99년도 공공기관 중소기업 제품구매계획의 조기 확정·시행
주택·건설부문 활성화	- 신규주택 중도금대출 추가 확대(4조 원), 주택저당채권 유동화 회사 설립 등을 통해 주택부문에 대한 자금공급 확대 - 양도소득세의 1가구 1주택 비과세 요건 완화(3년 → 1년) - 분양가 자율화 확대, 준농림지역의 개발절차 간소화, 개발제한 구역제도 개선 등 주택 및 토지관련 규제 완화

자료: 재경부(1999), p. 150-51.

오히려 신용카드정책의 선택은 IMF의 긴축재정 요구 때문에 고려된 것이 아니라 경제위기로 인해 재정적자가 급격하게 증가한 결과 때문이라고 볼 수 있다. 경제위기로 인해 GDP 대비 5%에 가까운 적자를 감수했던 만큼 정부로서는 세수를 확대해 건전재정으로 빨리 복귀해야 할 부담을 안고 있었다. 실제로 정부와 IMF는 1998년 4/4분기

정책협의에서 재정적자 한도 내에서 1999년 상반기까지 강도 높은 경기부양책을 실시, 내수진작으로 세수를 확충해 건전재정으로 복귀하는 방안을 논의하였다(동아일보 1998/10/7). 세수를 확대하는 방법은 여러 가지로 고려될 수 있겠지만 자영업의 비율¹³⁾이 높은 산업구조하에서 신용카드 사용 증대가 세수확대 방안으로 논의될 수 있었을 것이다.¹⁴⁾ 앞서도 지적했듯이 재경부가 세제개편과 관련하여 신용카드 거래 활성화 방안을 1998년 4월에 이미 언급했던 만큼 1999년 신용카드정책이 나오기 전에 신용카드가 조세투명성을 위한 정책대안으로서 이미 논의되고 있었다고 볼 수 있을 것이다.

또 다른 설명은 경제위기 이후 금융구조조정 과정에서 은행들이 건전성을 이유로 신규대출을 억제함으로써 정부가 내수진작을 위해 부득이하게 제2금융권에 대한 정책을 선택할 수밖에 없었다는 사실이다. 1998년 9월 내수진작 대책을 발표하면서 재경부 관계자는 “수요자 금융을 늘리는 가장 손쉬운 방법은 은행들이 가계대출 자격요건을 완화하거나 대출 한도를 늘리는 것”이지만 “은행의 대출창구가 막혀 고육지책으로 제2금융권을 통한 가계자금 확대 방안을 마련했다”고 밝혔던 것은 이러한 주장을 뒷받침한다. IMF 경제위기로 인한 금융구조조정과정에서 BIS 자기자본비율이라는 건전성 강화가 금융기관의 대출을 억제함으로써 내수진작 정책을 의도했던 정부는 부득이하게 은행이 아닌 제2금융권으로 눈을 돌리게 되었다는 설명이다.¹⁵⁾

다음으로 세계은행의 ‘기술지원차관’을 통한 외부적 요구를 들 수 있다. 1998년

13) 2001년 한국의 비임금근로자인 자영업종사자는 전체의 37.6%로 프랑스 8.9%, 영국 12.2%, 미국 7.4%는 물론 일본 15.9%, 대만 23.6%(2000년)에 비해서도 훨씬 높은 것을 알 수 있다(한국노동연구원 2003, 59).

14) 당시 청와대 경제수석이었던 강봉균 의원은 “DJ 정부가 신용카드 사용을 권장한 가장 큰 이유는 세원노출 등을 통해 사회적 투명성을 높이기 위한 것으로 내수 진작은 부수적 이유였다”고 지적했다(동아일보 2003/12/05). 내수진작이 부수적 이유가 아니라 가장 핵심적인 목적이었다는 분명하지만 당시 정부가 신용카드 사용을 통해 세수증대를 염두에 둔 사실만은 분명하다.

15) 당시 정부와 여당은 신용경색 완화를 위해 국내거래를 주로 하는 금융기관에 대해 BIS 자기자본비율 유지를 강요하지 않기로 방침을 정한다. 또 내수진작 및 경기부양을 위해 호화생활자 등에 대한 세무조사도 중단기로 결정한다. 이현재 금감위원장은 1998년 9월 25일 당정회의에 참석 “금감위는 국내거래를 주로 하는 금융기관에 대해서는 BIS 비율 8% 준수원칙을 강요하지 않겠다”고 밝힌 뒤 “국제거래가 필요한 은행도 앞으로 자율적으로 BIS 비율을 지켜 나갈 것”이라고 말했다(경향신문 1998/09/26).

10월 세계은행은 우리 정부에 구조조정기금 40억 달러를 대출해 주면서 ‘기술지원차관’이라며 4천 8백만 달러를 별도로 제공하였다. 기술지원차관은 사회 각 부문의 신용 수준을 높이는데 사용하라는 기금으로서, 당시 세계은행은 회계 및 감사, 공사도급 등의 분야를 지정하며 ‘이들 분야의 신용도를 국제수준으로 끌어올릴 것’을 요구하였다. 실제 한국에 강요된 기술지원차관은 다른 IMF 지원을 받은 국가들에 비해 훨씬 큰 규모였다(경향신문 2000/01/03). 이처럼 정부는 구조조정기금을 받아들이는 대가로 사회의 신용도를 제고하라는 요청을 받았고, 그 일환으로 신용카드 활성화의 필요성을 인식하였을 것으로 예측해 볼 수 있다.

더군다나 국민소득 1만 달러를 전후해서 선진국들 역시 소비자금융의 팽창과 함께 신용사회로 이행했다는 사실을 지적할 필요가 있다. 외환위기 이후 맥킨지 컨설팅의 금융팀이 작성한 “금융보고서”는 가계금융은 그동안 간과되어 왔지만 잠재수익성이 매우 높은 부분으로 한국에서도 카드, 가계 금융부문에서 대출 제한 규제가 폐지될 것이며 그 결과 신용카드사와 주택금융, 소비자금융 사업이 앞으로 급성장할 것이라고 예측했다. 맥킨지는 영국과 미국에서는 소비자금융(가계금융)이 GDP의 73%를 차지하는데 반해 한국에서는 불과 14%(1996)에 불과하다고 지적하면서, 카드대출, 가계대출을 제한하는 규제를 과감히 폐지해야 한다고 역설했다(오마이뉴스 2003/12/10). 1998년 중 가계신용(가계대출+판매신용)은 전년 대비 감소로 반전하여, 외환위기 직후인 1/4분기 중 전년동기 대비 대폭 감소를 보였으나 2/4분기 이후부터 감소폭이 점차 축소되어, 특히 4/4분기 중에는 은행권의 가계금융 활성화계획 추진(1998. 10) 덕분에 가계신용 감소세가 크게 둔화되었다(한국은행 1999/03/12). 특히 소비증가와 증권시장 활황으로 1999년 상반기 가계신용은 증가로 반전되었다. 가계대출(가계일반자금대출+주택자금대출) 가운데 가계일반자금대출은 은행 및 신용카드회사 주도로 증가하였다(한국은행 1999/09/14). 정부의 신용카드정책을 통한 규제완화 조치로 이후 가계대출이 급증하였다고 볼 수 있다. 과거 방만한 기업대출을 통해 경제위기를 맞이했던 금융기관들이 위험이 높은 기업대출을 기피하고 가계대출로 전환하기 시작하면서 이러한 현상은 가속화되었다.

그렇다면 정책선택의 시점에서는 정부, 기업, 개인 모두에게 이익을 가져다 줄 것으로 생각되었던 신용카드정책이 신용불량자 양산이라는 비합리적 결과를 가져오게 된 이유는 무엇일까?

2) 신용카드정책과 규제완화의 정치

이상에서 정부가 신용카드정책을 선택하게 되었던 과정에 대해 살펴보았다. 그러나 보다 중요하게 질문되어야 할 문제는 왜 정부의 신용카드정책이 신용불량자를 양산하는 결과로 이어졌는가이다. 신용카드정책이 신용불량자 문제를 양산했던 가장 중요한 원인은 그 정책이 과도한 규제완화를 수반했기 때문이었다.¹⁶⁾ 사실상 금융산업은 정보의 비대칭성 및 외부성을 갖기 때문에 금융시스템의 안정 및 소비자 보호 등의 목적을 위해서 일반기업에 비해 광범위하고 엄격한 규제가 적용되어야 하는 부분이라 할 수 있다. 하지만 금융규제도 금융시장의 세계화와 복잡·다기화 등 금융환경의 변화로 규제비용이 수익을 초과함에 따라 전 세계적으로 완화되는 추세에 있다. 각종 규제가 진입규제로 작용함으로써 시장 내 경쟁의 둔화 및 외형성장 추구로 시장의 낙후를 초래할 것으로 예상되었기 때문이다. 그러나 경쟁 제한적 규제는 폐지되는 반면 건전성규제는 보다 강화되고 있는 것이 현실이다(이재연 2001). 그럼에도 불구하고 한국의 신용카드업의 경우 대대적인 규제완화가 이루어졌지만 이에 따르는 보완책이나 사후감독이 이루어지지 않았다.

실제로 규제완화를 통해 신용불량자 증가에 직접적으로 영향을 미친 것이 현금서비스한도 폐지조치였다. 1999년 5월 월 70만 원의 현금서비스한도를 폐지함으로써 신용카드사별로 현금서비스 한도를 월 1천만 원까지 경쟁적으로 올릴 수 있도록 허용되었다. 인터뷰에 응했던 금감원 관계자¹⁷⁾ 역시 신용불량자 문제의 핵심은 신용카드 현금서비스 한도 폐지에 있다고 지적하였다. 그것은 “1천만 원의 신용한도를 가진 사람에게 10개의 신용카드사에서 각각 백만 원씩을 대출해주어야 하지만 모든 신용카드사들이 1천만 원씩을 대출해주어 월 1억 원을 아무런 조건없이 이용할 수 있도록 만든 조치였다”고 설명했다. “신용카드시장의 현실을 무시하고 과도한 규제완화가 이루어졌다”는 지적이다. 이러한 과도한 규제완화가 가능할 수 있었던 이유는 무엇인가?

먼저 법제정의 문제를 생각해 볼 수 있다. 1997년 제정된 ‘여신전문금융업법’은 중요한 변화를 담고 있다. 일반 금융업의 경우는 규제완화 과정에서도 감독이 강화되었던 것과 달리 이들 여신전문금융업의 경우는 전혀 다른 과정을 겪었다. 신용카드업은 일반 국민들의 예금수신을 취급하지 않기 때문에 위험요소가 없다는 판단에 따라

16) 규제완화의 정치에 대한 자세한 논의로는 다음을 참조. 최병선(1998).

17) 인터뷰는 2004년 11월 30일 금감위 사무실에서 이루어졌다.

규제완화 조치에 따른 법령 개정 및 정책시행이 잇따르게 되었던 것이다. 정부는 신용카드 난립문제를 해결하고 신용카드산업의 건전한 보호·육성을 위한 제도적 장치로 1987년 5월 30일, ‘신용카드업법’을 제정·공포하였다. 이후 몇 차례에 걸쳐 개정을 거치고 난 후, 신용카드업법은 각각 따로 규정되어 시행되고 있던 시설대여업법, 할부 금융법, 신기술사업금융지원에 관한 법률이 모두 폐지되면서 그 내용을 통합하고, 부족한 부분을 보완하여 ‘여신전문금융업법’으로 통합되어 1997년 8월 28일 공포되었고, 1998년 1월 1일부터 시행되었다(오정재 2003, 63-64).

이 법에 따라 카드사에 광범위한 부대업무(일반대출, 어음할인 등)가 허용되고 총 차입한도(자기자본의 20배) 및 카드발급기준(소득 700만 원 이상, 종소세 30만 원 이상)이 폐지된다(감사원 2004/07/17). 무엇보다 중요한 것은 이러한 법제도의 정비로 정부의 신용카드에 대한 어떠한 규제와 감독도 어렵게 되었다는 사실이다. 이 법은 규제완화라는 명분으로 만들어졌기 때문에 적기시정조치나 지배구조 개선문제, 계열사 우회 지원 제한 등 감독수단이 거의 존재하지 않았다. 1999년 4월 법 시행령이 개정되어 카드사 부대업무 비율규제(40%)가 폐지되었고 1999년 5월 개정으로 다시 신용카드 현금서비스 한도(월 70만 원)가 폐지되어 최고 한도가 2000년 1월 1천만 원까지 증가하는 것이 가능하게 되었다(김홍범 2003).

다음으로 제도적 변화로서 정부조직 개편을 들 수 있다. 앞에서 설명했던 규제개혁위원회의 설치가 대표적이다. 규개위의 설치에 따라 1년만에 기존 규제의 절반수준이 폐지되었다. 다음의 표에서 보듯이 규개위는 1998년 3월 현존했던 11,095개의 규제들 중 절반을 폐지하는 임무를 부여받았다. 그 결과 49%의 규제가 폐지됨으로써 사실상 애초 목표를 달성하게 되었다. 그밖에 43%의 규제들이 개선되었고 개혁과정에서 344건의 법안들이 국회에 제출되었으며 이 중 300개가 통과되었다. 특히 민간부문에 대한 비공식적 지시로서 관료권력의 주요한 원천 중의 하나인 ‘행정지도’ 역시 폐지되었다. 위원회는 법률적 근거를 가지고 있지 않은 1,849건의 ‘비공식적 규제’를 지정하여 이 중 162개는 공식화하였으며 나머지는 폐지하였다(OECD 2000, 216).

그러나 부처별로 무조건 절반이상의 규제를 폐지하도록 한 획일적 접근 방식은 많은 문제를 낳을 수밖에 없었다. 특히 신용카드정책과 관련하여 규개위를 통한 규제개혁의 문제는 심각하였다. 2001년 금감위는 카드부실의 직접적인 원인이 되었던 현금서비스와 카드대출 확대를 규제하기 위해 재경부와 규개위에 법적 근거 마련을 요구하는 내용의 공문을 제출했으나 모두 거부되었다.

<표 2-11> 규제개혁의 결과

	총규제수	1998년에 조사된 규제				
		총계	폐지	비율(%)	개선	잔존규제비율(%)
보건복지	2,014	1,326	1,015	50.4	311	31.1
금융시장	1,453	1,079	734	50.5	345	48.0
농림업	991	760	507	51.2	253	52.3
건설 및 수송	974	739	496	50.9	243	50.8
어업	902	690	485	53.8	205	49.2
산업자원	831	634	433	52.1	201	50.5
환경	643	394	224	34.8	170	40.6
문화 관광	540	370	270	50.0	100	37.0
일반 행정	484	332	214	44.2	118	43.7
과학 기술	454	287	230	50.7	57	25.4
노동관계	420	307	211	50.2	96	45.9
경찰행정	382	239	150	39.3	89	38.4
정보통신	342	252	182	53.2	70	43.8
교육	272	197	142	52.2	55	42.3
사법행정	88	43	11	12.5	32	41.6
예비군	87	57	45	51.7	12	28.6
공정거래	75	31	16	21.3	15	25.4
통일	57	35	20	35.1	15	40.5
국방	46	39	34	73.9	5	41.7
외교	40	21	6	15.0	15	44.1
합계	11,095	7,832	5425	48.9	2,407	42.5

자료: OECD(2000), p. 217.

2004년 9월 재정부와 금감위가 국회 재정경제위원회에 제출한 국정감사자료에 따르면 금감위는 2001년 4월 20일 재정부에 부대업무(현금서비스·카드대출)를 제한할 수 있는 법적근거 마련을 요청하였다. 금감위는 “여신전문금융업법시행령 및 시행규칙개정안에 대한 의견송부”라는 이 공문에서 “고리대금업자로 전락하고 있는 신용카드업의 경영정상화를 위해선 감독당국이 부대업무의 영위기준을 정해줄 필요가 있다”면서 근거규정 마련을 요구했다. 이에 대해 재 정부는 “카드사에 대한 과도한 영업규제”라며 거부한 것으로 밝혀졌다. 금감위는 또 그해 7월 2일 규개위에 ‘여신전문금융업감독규정 개정안에 대한 규제심사 요청’이라는 공문을 제출, 부대업무 제한을 위한 감독규정 개정작업에 들어갔으나 규개위 사무국의 반대로 위원회에서 심의조차 되지 않은 것으로 드러났다. 규개위 사무국은 ‘헌법상 보장된 영업의 자유를 침해하고(카드) 부실화시에도 일반 국민들의 피해로 귀결되지 않으며, 서민들의 금융이용 위축

가능성'등을 이유로 오히려 금감위에 개정안 철회를 요구했던 것으로 나타났다.

또한 신용카드 시장의 경쟁이 가열되고 신용카드발급이 무분별하게 남발되자 금감위는 2001년 6월 관련 법 시행령을 개정해 7월초 신용카드사의 길거리 회원모집을 금지하겠다고 발표하였다. 그러나 규개위는 7월 9일 금감위의 여신전문금융업 감독규정 개정안을 심의해 “신용카드 거리모집 전면 금지하는 영업의 자유를 침해하는 것”이라고 결론짓고, 금감위에 금지방침 철회를 권고했다(한국금융 2001/12/03). 2001년 5월 감독당국이 “신용카드업의 문제점 및 개선방안”에 따라 의결했던 감독규정 개정안 가운데 가두 회원모집을 금지하는 내용이 당시 규개위의 철회권고로 시행이 불가능해지게 된 것이다. 2001년 11월 감독당국은 신용카드 남발을 막고자 소득증빙서류 제출 시에만 카드가 발급되도록 규제를 강화하려 했으나 규개위가 이에 반대하여 카드사의 소득증빙서류 확인만으로 카드 발급이 가능하도록 완화되었다. 감독당국은 미성년자에 대한 카드 발급이 부모의 사전동의 아래서만 가능하도록 규제를 강화하려 했으나 재정부 반대로 부모에 대한 사후 통보로도 카드 발급이 가능하도록 완화되기도 했다. 2001년 중 감독당국이 원래 의도했던 규제 강화조치들은 모두 재정부가 내수진작정책을 포기한 직후인 2002년 7월에야 뒤늦게 도입되었다(김홍범 2004b, 156).¹⁸⁾ 결국 적기에 감독규정을 개정하지 않은 책임은 카드사들의 부실로 이어져 카드대란의 직접적인 원인을 제공하게 되었다.

이상에서 살펴보았듯이 일반적으로 ‘신용카드 활성화정책’으로 표현되는 김대중 정부의 신용카드정책은 그 내용과 의미에서 볼 때 ‘신용카드 규제완화정책’이라고 부르는 것이 정확할 것이다. 경제위기 이후 김대중 대통령을 비롯한 정치엘리트들은 신자유주의의 헤게모니하에서 투명성과 규제완화를 경제개혁의 가장 기본적인 목표이자 수단으로 생각하였을 뿐 그것이 가져올 수 있는 폐해와 결과에 대해서는 주목하지 않았던 것으로 보인다.

18) 2002년 3월 길거리에서 무자격자에게 카드를 발급해준 삼성, LG카드에 대해 두 달동안 신규 카드발급 및 카드회원 모집업무가 정지되었다. 외환카드도 45일간 발급, 모집 업무가 정지됐고 국민카드에게도 5천만 원의 과징금이 부과되었다. 법규 위반 건수가 적은 나머지 19개 전업, 은행계 카드는 경고나 주의조치를 받았다. 금감위 조사 결과 이들 카드는 2002년 2월 27일부터 3월 15일까지 17일 동안 596명에게 본인 여부를 확인하지 않은 채 카드를 발급해준 것으로 드러났다. 또 같은 기간 소득이 없는 무자격자, 미성년자 399명에게 카드를 발급해주고 681건의 고객정보를 유출한 것으로 밝혀졌다(한겨레신문 2002/03/27).

제3장 신용카드정책의 결과: 신용불량자의 증가

이 장에서는 정부의 신용카드정책의 결과 나타난 대출시장의 구조변화와 신용불량자 증가가 가져온 사회적 문제에 대해 다룬다. 먼저 정부의 신용카드 시장 개방 정책으로 인해 신용카드사들의 무분별한 과당경쟁이 가져온 신용의 상품화 과정을 살펴본다. 다음으로 이러한 대출시장이 열리면서 소비자들이 대출을 확대하게 되고 그 결과 신용불량자가 증가하게 되는 과정을 검토한다. 그리고 신용불량자 문제가 가져온 공동체 해체 등 사회적 문제를 탐색한다. 마지막으로 이러한 신용불량자 문제가 사회에 미친 심각한 영향에도 불구하고 정부의 대응이 실질적인 효과를 거두지 못하는 이유를 개인의 도덕적 해이담론을 통해 검토한다.

제1절 신용카드사의 대응과 대출시장의 구조변화

1. 신용카드시장의 개방과 기업간 과당경쟁의 구조

1) 신용카드시장 개방

앞에서 살펴보았듯이 경제위기 이후 경제활성화를 의도했던 정부는 내수진작을 위해 신용카드정책을 선택하였다. 정부의 신용카드정책은 신용카드사들의 수익과 관련하여 두 가지의 다른 효과를 갖는 것으로 예상되었다. 먼저 신용카드업에 대한 규제 완화 조치 중 카드사들의 부대업무비중제한과 현금서비스 이용한도를 폐지한 정책은 신용카드시장의 성장과 더불어 신용카드사들에게 이득을 가져다 줄 것으로 예상되었다. 그러나 다른 한편 규제완화의 일환으로 과점적 형태로 유지되고 있었던 신용카드 시장에 대한 개방정책은 기존 카드사들의 입장에서는 불리한 정책으로 생각되었다. 시장개방으로 재벌 기업이 시장에 진입할 경우 경쟁이 치열해 지면서 이들의 수익도

감소할 것으로 예상되었기 때문이다. 정부는 1988년 이후 금지되었던 재벌의 신용카드업 진출을 허용하였으며, 조건만 갖추면 누구나 신용카드업에 진출할 수 있도록 허가할 것임을 밝혔다. 이에 따라 현대, SK, 롯데가 카드시장에 진입할 것으로 공식화되었다. 더군다나 외국기업들의 한국시장 진출도 가속화하여 파리바은행, 홍콩상하이은행 등 외국기업의 시장진출도 예상되었다.²⁹⁾

실제로 재벌들의 신규 신용카드시장 진출은 2001년 이후 이루어졌는데 그때까지 정부는 신용카드업 진출을 위한 등록요건을 마련하는 등 관련조치들을 취하게 된다. 재경부는 2000년 10월 신용카드회사의 허가 및 등록 요건을 마련하여 카드업계에 참여를 원하는 기업들은 이들 요건만 충족시키면 신규 진입이 가능하도록 “여신전문금융업법” 개정안을 발표하였다. 기존의 여전법은 허가·등록과 관련해 자본금 요건만 명시돼 있었지만 개정안에서는 영위하고자 하는 업무를 수행함에 있어 충분한 전문인력과 전산설비 등 물적 시설을 갖추고 있어야 하며, 주요 출자자가 충분한 출자능력과 건전한 재무상태 및 사회적 신용을 갖추어야 한다고 명시했다. 따라서 그동안 카드업 진출을 위해 전문인력을 갖추고 전산개발을 완료한 대기업 및 금융기관들의 카드업 진입이 예상되었다(한국금융 2000/10/12). 이러한 요건을 구체화하여 정부는 2001년 5월 자기자본비율 10%(은행), 부채비율 180%(일반기업), 지급여력비율 150%(보험사), 그리고 점포 30개, 인력 300명, 금융거래고객 15만 명, 자기자금 800억 원 이상을 확보하게 되면 2001년 7월부터 신청기업들을 모두 허가할 것이라고 발표하였다(한겨레신문 2001/05/04). 이에 따라 현대는 2001년, 롯데는 2002년 신용카드업계에 진출하게 된다.

2) 시장개방의 효과와 기업간 과당경쟁의 구조

1998년 정부의 신용카드시장 개방 방침이 발표되면서부터 2001년 실제 재벌들이 신용카드시장에 진출하기까지 기존 신용카드사들이 이윤극대화를 위해 선택할 수 있

29) 사실상 경제위기 이후 시장개방으로 인한 해외 금융기관의 국내 진출은 심각한 수준에 이르고 있다. 2003년 총자산기준으로 은행산업에 대한 외국자본 점유율은 한국이 30%로 미국(19%), 일본(7%)과 같은 선진국은 물론 같은 아시아국가인 말레이시아(19%), 필리핀(15%), 태국(7%), 중국(2%)과 비교해서도 가장 높은 것으로 나타났다(한국은행 2003).

있던 전략은 무엇이였을까? 영업이익은 수익에서 비용을 제외하는 것으로 산출된다. 따라서 카드사들의 수익은 카드취급액을 증가시키는 것이 된다. 이때 취급액은 회원수와 이용여부, 인당가치로 결정되는데 여기서 취급액을 늘리는 가장 손쉬운 방법이 회원수를 확대하는 것이다. 더군다나 시장개방이 예상되고 있었기 때문에 이들에게는 시장개방전에 최대한 회원을 확보해 시장을 선점하는 것이 합리적인 선택으로 보였다. 인터뷰에 응했던 LG카드 관계자³⁰⁾는 신용카드사들의 회원확대를 위한 무분별한 카드발급 경쟁에 대해 LG카드는 회원수가 1500만 명을 넘어서면 수익이 나는 것으로 예상하고 공격적 마케팅을 채택하게 되었다고 말하면서 이러한 가정이 현실적임을 확인해 줬다. LG카드의 경우 1999년 CEO가 교체되면서 공격형 마케팅으로의 변화가 보다 가속화되었다고 한다.

<표 3-1> 신용카드 발행 및 사용액 성장률(단위: %)

년도	카드발행수	가맹점수	일시불구매	할부구매	현금서비스	총액
1991	16	33	37	9	-7	6
1992	21	13	24	16	13	17
1993	32	56	35	83	90	71
1994	30	50	59	49	51	53
1995	32	33	37	28	20	26
1996	23	25	34	22	15	22
1997	11	23	20	13	12	14
1998	-8	7	-15	-27	-4	-12
1999	-7	35	46	22	47	43
2000	48	39	84	94	201	148
2001	54	47	131	97	84	97
2002	19	-2	-6	-22	-30	-22

성장률=100×(금년도 항목 - 전년도 항목)/전년도 항목

자료: 송수영(2004), p. 66.

30) 인터뷰는 2005년 3월 29일 LG카드사 서울역지점에서 이뤄졌다.

위의 <표 3-1>에서 보듯이 신용카드사들간 회원확보를 위한 과당경쟁의 결과 1999년부터 2001년까지 신용카드업은 급격히 성장하였다. 카드발급조건을 대폭 완화하고 무이자 할부, 다양한 서비스 제공 등 공격적인 마케팅을 시도하여 카드 발급수가 기하급수적으로 증가하였다. 이 과정에서 신용카드는 신분증이 없이도 무분별하게 발급되었다. 2001년 3월 녹색소비자연대에서 서울시내 24개 가판을 조사한 결과를 보면 신분증 없이 발급이 가능한 비율이 무려 95.1%나 되는 것으로 나타났다.

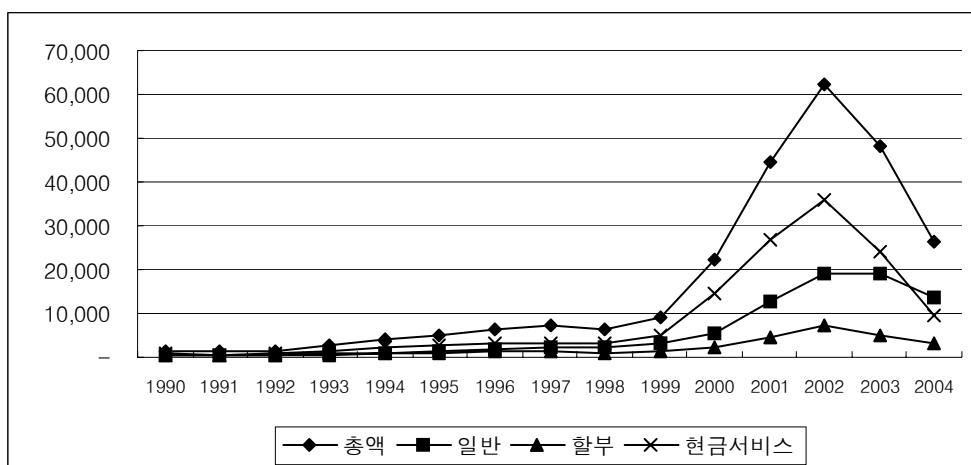
<표 3-2> 신용카드발급 실태

구분	신분증 없이 카드발급 가능	신분증 없이 카드발급 불가	계
빈도(%)	39(95.1)	2(4.9)	41(100)

자료: 녹색소비자연대(2001/03).

이러한 무분별한 카드발급과 정부의 신용카드 영수증 복권제도, 신용카드 소득공제와 같은 정책으로 인해 신용카드 이용액 역시 크게 증가하였다.

<그림 3-1> 신용카드 이용실적 (단위: 백억 원)



주: 2004년은 3/4분기까지

자료: 여신금융협회(2004/12), p. 152.

<그림 3-1>에서 보는 것처럼 신용카드 이용실적은 현금서비스, 일반, 할부 순으로 증가하였음을 알 수 있다. 흥미로운 것은 정부의 신용카드 소득공제제도나 신용카드 영수증 복권제도와는 관련이 없는 현금서비스 사용이 다른 서비스에 비해 훨씬 가파르게 증가하였다는 사실이다. 이러한 결과는 어떻게 설명할 수 있을까?

이것은 신용카드사들의 수익구조에 따른 전략변화에서 찾을 수 있다. 신용카드사들이 신용카드영업으로 얻는 수익을 분류해보면 연회비, 가맹점 수수료, 신용카드 사용에 대한 수수료로 나뉘볼 수 있다. 앞에서 지적했듯이 회원을 확대하게 되면 연회비와 신용카드 사용에 대한 수수료가 증가하게 된다. 따라서 신용카드사들은 회원확보를 일차적인 목표로 설정하였던 것이다. 그러나 회원확보를 위한 출혈경쟁으로 많은 카드사들이 연회비 면제와 같은 조치들을 내놓았고 이는 신용카드사들이 회원을 확대하더라도 연회비의 증가를 기대할 수 없는 구조로 만들어 버렸다.

결국 신용카드 사용에 대한 수수료가 카드사 수익의 절대 부분을 차지하게 되면서 신용카드사들은 이들 수수료의 증가를 통해 이득을 창출하지 않으면 안되게 되었다. 일시불로 물건대금을 지불하는 일반구매의 경우에는 수수료가 부과되지 않기 때문에 신용카드사들에게는 별다른 이득이 되지 않는 영업이라고 할 수 있다. 신용카드사들의 입장에서 볼 때 수익을 확대하기 위해서는 현금서비스와 할부이용을 확대하는 것이 가장 합리적인 전략이라 할 수 있을 것이다. 그러나 고소득층의 경우는 수수료가 붙는 할부뿐 아니라 높은 수수료를 물어야 하는 현금서비스를 이용하지 않기 때문에 사실상 신용카드사들의 수익확대를 위한 영업전략은 저소득층을 대상으로 하게 된다. 손쉬운 대출이 가능한 대신 연30%에 이르는 고금리를 책정할 수 있는 현금서비스를 확대하는 것이 이들에게는 가장 큰 이득이 될 수밖에 없었다. 그러나 이러한 저소득층을 대상으로 하는 현금대출 위주의 영업은 한편으로 카드사들에게 높은 이득을 가져다주지만 다른 한편으로 높은 위험요소를 안는다는 특징을 갖는다. 결국 단순히 신용카드발급을 남발한 것이 문제가 아니라 신용카드사의 수익구조로 인해 신용카드사들의 영업형태가 현금서비스 위주로 확대될 수밖에 없었다는데 신용불량자가 증가하게 된 주요한 원인이었다. 그리고 이러한 비정상적인 영업이 정부의 양해로 허용될 수 있었다는 것이 문제의 핵심이었다.

2. 신용의 상품화와 대출시장의 구조변화

과거에 까다로운 심사를 통해 발급되었던 신용카드는 이제 많은 사람들이 가지면 가질수록 신용카드사들에게는 이익이 되는 하나의 상품이 되었다. 신용카드사들은 신용카드 발급을 확대하기 위해 다양한 방법을 동원하였다. 인터뷰를 통해 확인한 사실로는 전업카드사의 경우 대리점 모집과 설계사로 불리는 모집인을 통한 방문판매와 길거리 판매, 이른바 제휴카드방식(예를 들어 미도와 LG카드 등)을 통한 모집, 인터넷 사이트를 이용하는 방식 등이 있다. 여기서 문제가 되었던 것이 모집인을 통한 방문판매와 길거리 판매였다. 2001년 국민, 외환, LG, 삼성카드 등 6개 카드전문회사와 주택, 한빛, 조흥, 한미, 하나은행 등 8개 은행이 채용한 모집인 수는 무려 3만 1,000여 명에 달했다. 하지만 카드업계에선 통계에 잡히지 않은 숫자까지 포함하면 카드 모집인은 전국적으로 8만~9만 명에 이를 것으로 추정하였다. 이는 LG카드사만 하더라도 설계사가 2만 명에 이르렀다는 LG카드 관계자의 설명으로 확인된다.

이들 모집인을 통한 신용카드 발급의 문제는 발급과정에서 소득이나 자격을 확인하는 작업이 형식적으로 이루어질 수밖에 없다는 데 있다. 각 카드사들마다 모집인에게 능력만큼 수당을 지급함으로써 이들은 무자격자에게까지 경쟁적으로 카드발급을 하였다. 은행계 신용카드사들은 최고 1만 3천 원, 전 업계 신용카드사들은 최고 2만 5천 원까지 수당을 지급하였던 것으로 나타났다. 가입 회원들의 카드사용 실적에 따라 수당을 차등 지급하는 회사(삼성카드)도 모집인들이 입회서만 들고 오면 무조건 모집수당(3천 원)을 지급하였다. 카드회사들이 2000년 한해 동안 모집인에게 회원 유치 대가로 지급한 보수는 1,928억 원에 달하는 것으로 드러났다. 모집인 1인당 평균 631만 원에 이르는 셈이다. 자체 행원을 모집인으로 활용하는 경우도 마찬가지다. 은행별로 차이가 있지만 행원이 1명의 카드회원을 데려올 경우, 일반적으로 3천 원 정도의 수당을 지급하였다. 2000년 한해 동안 모집인을 통해 발급한 카드 수는 무려 1055만장에 이르렀다. 모집인 1인당 평균 150장에 이르는 숫자라고 할 수 있다(조선일보 2001/05/22).³¹⁾

31) 신규회원 1명을 모집하는데 모집인 수당과 경품 비용 등으로 카드사들은 2000년 초 2만 원 정도를 지출했으며, 2001년에는 5만 원까지 사용했다(주간조선 2003/04/24). 2001년 한 해에만

결국 모집인을 통한 신용카드 발급과 신분을 확인하지 않고 카드를 발급해 준 길거리 모집을 통해 자격조건이 안 되는 사람들까지 카드회원이 되었다. 신용카드사들은 소득이 없는 대학생은 물론 기초생활보장 대상자인 저소득층, 미성년자, 심지어 노숙자에게까지 신용카드를 남발하였다. 감사원 감사결과에 따르면 2002년 5월 현재 국민연금관리공단에서 소득이 없어 국민연금보험료 납부예외자로 등록·관리하고 있는 184만여 명에게 총 431만여 매의 신용카드(평균 2.3매)를 발급하였으며, 국민카드 등 19개 카드사는 2000년, 2001년에 사망자 189명에게 신용카드를 발급하거나 발급신청 후 사망한 451명의 신용카드를 제3자에게 교부하였음이 드러났다(감사원 2004/07/17). 또한 금감원에 따르면 2001년 4개월 동안 국내 7개 카드사 등이 발행한 20세 미만의 미성년 카드회원은 19만 3천 명에서 32만 4천 명으로 66%가량 증가해 전체 카드회원 증가율인 29%를 크게 웃돌았음을 알 수 있다(금감원 2001/02/27). 미성년자에 대한 카드발급이 늘어나면서 당시 10대 신용불량자도 6,194명에서 7,456명으로 증가했다(동아일보 2002/01/07).

그렇다면 이러한 무자격자에 대한 카드발급과 이들에 대한 비정상적인 현금서비스 영업이 연체로 이어질 것이라는 것을 신용카드사들은 예측하지 못했던 것일까? LG카드의 경우 2001년 신용카드발급수가 연 400만 개를 기록하면서 최고점에 달했다. 그러나 그러한 경쟁적 마케팅의 결과 채권팀에서 리스크를 감지한 것이 2002년이였다. 하지만 리스크를 예상하고도 계속해서 규모를 확대하는 방향으로 정책이 결정되었다. 인터뷰에 응했던 LG카드 관계자는 “삼성과의 경쟁 때문이었다”고 지적했다. 신용카드 정책의 결과 신용카드산업의 폭발적 성장을 견인했던 삼성과 LG는 업계 1, 2위를 놓고 경쟁하면서 어느 한쪽의 경쟁자제가 상대방에게 동일한 행위를 유도하게 된다는 신뢰가 없을 때 지속적인 경쟁에 노출되는 게임의 상황에 놓일 수밖에 없었다. 다음의 표는 정부의 신용카드정책 이후 주요 신용카드사들의 이용금액과 회원수 추이를 나타낸 것으로 과당경쟁에 따른 신용카드사들의 급격한 성장을 보여준다.

새로 발급된 수가 1,500만 장이므로 카드사들은 총 7,500억 원의 모집 비용을 쓴 셈이다.

<표 3-3> 카드사별 이용금액 추이 (단위: 십억 원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국민카드	9,751	13,911	37,875	65,382	86,899	—
BC카드	25,161	34,381	75,577	141,420	181,771	153,276
신한카드	2,290	3,101	6,204	10,192	15,376	15,790
삼성카드	—	17,809	45,050	102,647	148,715	90,272
LG카드	11,182	17,783	51,676	112,008	160,295	106,413

자료: 각 신용카드사 홈페이지에서 재구성.

<표 3-4> 카드사별 회원수 추이 (단위: 만 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국민카드	530	549	817	1,050	1,277	—
BC카드	1,327	1,302	1,770	2,426	2,814	2,300
신한카드	133	137	168	218	254	277
삼성카드	—	621	1,138	1,302	1,364	1,188
LG카드	613	803	1,203	1,662	1,184	1,066

자료: 각 신용카드사 홈페이지에서 재구성.

위의 <표 3-4>에서 보듯이 1998년 이후 신용카드사들이 전반적으로 빠른 성장세에 있었음을 알 수 있다. 그러나 무엇보다 삼성과 LG카드와 같은 재벌계 신용카드사들의 두드러진 성장세를 확인할 수 있다. 이러한 신용카드업의 경쟁과 성장은 다음의 신용카드사 광고비 추이에서도 분명하게 드러난다. 이 표에 따르면 신용카드 5개 업체의 4대 매체(신문, 방송, 잡지, 라디오)에 대한 광고비는 1998년과 비교하여 1999년에는 2배 이상, 2000년에는 다시 3배 이상 증가하여 2002년에는 1998년의 30배를 넘어서고 있음을 알 수 있다. 신용카드 산업이 단기간에 얼마나 급격하게 팽창했는가를 보여주는 지표라고 할 수 있다.

<표 3-5> 신용카드 광고비 추이 (단위: 천 원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국민카드	973,462	1,036,303	2,357,401	6,037,405	13,311,350	26,336,767	5,882,355	754,233
BC카드	735,465	300,811	1,021,944	3,160,971	11,017,198	26,396,390	12,608,229	11,956,380
삼성카드	350,390	1,283,601	2,634,747	10,255,877	26,095,374	35,821,663	13,546,313	18,405,935
외환카드	1,463,660	138,336	516,238	2,156,008	7,455,120	10,897,051	6,670,716	2,400
LG카드	2,853,609	1,152,665	3,076,845	10,085,064	22,072,836	28,622,496	11,642,086	6,998,436
합계	6,376,586	3,911,716	9,607,175	31,695,325	79,951,878	128,074,367	50,349,699	38,117,384

자료: KADD(2005).

그런데 <표 3-5>에서 흥미로운 것은 삼성카드의 광고비 추이다. 경제위기의 결과 1997년과 비교할 때 1998년의 광고비는 국민카드가 미미한 증가세를 보인 것을 제외하고는 다른 기업들의 경우 모두 감소추세를 나타냈음을 알 수 있다. 그러나 삼성카드의 경우는 1997년 5개 기업 중 가장 낮은 광고비를 지출했으나 1998년 광고비를 4배 가까이 증가시킴으로써 5개 업체 중 가장 많은 광고비를 지출하였다는 사실이다. 1997년에는 삼성카드의 10배에 가까운 광고비를 지출한 LG카드도 1998년에는 광고비를 줄임으로써 삼성과 비슷한 수준을 나타내고 있음을 알 수 있다. 삼성은 신용카드업에서 LG카드에 비해 뒤늦게 진입했지만 정부의 본격적인 신용카드정책이 등장하기 직전 대대적인 물량공세를 통해 신용카드업에 집중했던 것으로 보인다. 이러한 광고비 사용의 결과가 보여주듯 삼성과 LG카드는 정부의 정책변화에 대응하여 카드산업을 최대의 수익사업으로 보고 무한경쟁체제에 돌입하였음을 알 수 있다.

신용카드가 모집인을 통해 길거리에서 팔리는 일반 상품처럼 상품화되면서 경제활동인구 1인당 카드 수는 1994년 1.2개에서 2002년에는 4.6개로 증가하였다. 그러나 여기에서 주목해야 할 점은 신용카드 발급의 급격한 증가가 2002년을 전후로 해서 서로 다른 원인에 의해 이루어졌다는 사실이다. 초기에 신용카드 수의 증가는 모집인을 통한 카드사들의 마케팅 전략 때문이었다. 하지만 이후 신용카드 수의 지속적인 증가는 무엇보다 현금서비스 대출로 인해 부채를 진 사람들이 카드돌려막기를 하기 위해 다수의 카드를 발급받기 위해 자발적으로 이루어졌다는 점에서 차이를 갖는다.

<표 3-6> 신용카드 발급 수 및 가맹 점수

연분기말	추계인구 (천 명)	경제활동인구 (천 명)	카드 수 (천매)	경제활동인구 1인당 카드 수(매)	가맹점 수 (천점)
1994	44,642	20,353	25,314	1.2	2,055
1995	45,093	20,845	33,278	1.6	2,760
1996	45,525	21,288	41,113	1.9	3,461
1997	45,954	21,782	45,705	2.1	4,257
1998	46,287	21,428	42,017	2.0	4,649
1999	46,617	21,666	38,993	1.8	6,192
2000	47,008	22,069	57,881	2.6	8,611
2001	47,343	22,417	89,330	4.0	12,627
2002	47,640	22,877	104,807	4.6	15,612
2003	47,925	22,916	95,517	4.2	16,949
2004 1/4	—	22,982	89,800	3.9	16,878
2004 2/4	—	23,531	88,330	3.8	17,224
2004 3/4	—	23,434	86,395	3.7	17,253

주: 가맹점수는 2004년부터 국민, 외환, 신한, 신한은행 실적 제외

자료: 여신금융협회(2004/12), p. 150.

2002년 이전 신용불량자의 등록건수는 평균적으로 1인당 2.77건이었다. 이는 신용불량자 한 사람에게 대해 2.77개의 금융기관이 장기연체를 신고했음을 의미한다. 반면 2002년 1월부터 2003년 5월까지 증가한 69만여 명의 평균 등록건수는 무려 9.16건에 달했다. 신용불량자로 등록되기 이전에 무려 9개 이상의 금융기관에서 대출을 받았음을 의미한다. 이른바 카드돌려막기가 얼마나 성행했는지를 보여주는 예라고 할 수 있다.

<표 3-7> 신용불량자와 등록건수 비율

구분	등록건수	인원	1인당 건수
2002.1	6,805,544	2,456,614	2.77
2003.5	13,009,529	3,153,535	4.13
증감	6,324,570	690,610	9.16
증가율	92.93%	28.11%	

자료: 홍종학(2003)에서 재인용.

1980년대 신자유주의의 영향으로 미국에서 신용대출이 더 이상 인색하게 조금씩 분배되는 희귀한 상품이 아니라 수익성 좋은 소비재가 되었는데 한국에서도 신용의 상품화 과정을 통해 신용카드는 기업들에게는 수익성 좋은 상품으로 인식되었고 그것이 가져온 문제는 심각한 것이었다.

3. 신용카드사들의 선택: 높은 이자율과 강박적 채권추심

연체로 인한 불이익이 예상되에도 불구하고 신용카드사들이 무자격자에 대한 카드발급을 확대하고 현금서비스 영업에 치중할 수 있었던 것은 앞에서 보았듯이 일차적으로 기업들간 경쟁에서 그 이유를 찾을 수 있다. 그러나 무엇보다 이들의 결정이 기업의 단기적 이익을 가져오지 않았다면 이러한 비정상적인 행태가 지속될 수는 없었을 것이다. 그렇다면 기업들이 이러한 영업방식을 고수할 수 있었던 이유는 무엇이 있었을까? 다음 두 가지 관점에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 부대업무라고 할 수 있는 현금서비스와 카드로론을 포함한 대출업무에 대한 규제가 완화되면서 대출업무 중심의营업을 통해 높은 수수료와 연체료를 부과할 수 있는 구조가 가능했기 때문이었다. 또 다른 하나는 채권자에게 유리한 채권추심제도가 불법적인 채권추심을 가능하게 함으로써 신용카드사들은 채무를 진 개인에게 끝까지 부채를 상환하도록 강제할 수 있다고 판단했기 때문이었다.

1) 높은 이자율의 문제

1999년 5월 현금서비스 이용한도 폐지로 신용카드사들은 종전 70만 원에서 1천만 원까지 현금서비스 한도를 올림으로써 현금서비스 이용액은 기하급수적으로 증가하였다. 현금서비스 사용액은 1997년 전체 카드사용액의 47.1%였으나 1999년 53%, 2000년 64.6%, 2001년 60.45로 크게 늘어났다. 여기에 카드로론까지 포함할 경우 카드사의 현금대출서비스는 전체 이용의 70%를 훨씬 넘어선다. 미국, 유럽 등 카드문화 선진국의 경우 신용카드 사용액 중 물품구매가 80%를 차지하고 현금대출이 20%를 차지한다 (주간조선 2003/04/24)는 사실은 한국의 신용카드업이 얼마나 기형적으로 경영되어 왔

능가를 보여준다. 현금 사용을 줄이자고 만든 신용카드가 오히려 현금 유통의 수단인 '대출카드'로 변질 돼 가게대출을 늘리는 주범으로 자리잡게 되었던 것이다. 신용카드 사들이 이렇게 신용카드 본래 업무인 물품구매 보다 현금서비스 및 카드론과 같은 대출사업에 적극적인 것은 그만큼 수익이 높기 때문이다. 앞서서도 지적했듯이 연회비 평생 무료와 같은 마케팅은 기본적인 운영비인 연회비를 무료로 함으로써 수지에 악 영향을 끼칠 수밖에 없기 때문에 그에 따른 이익감소분을 다른 데서 보상받을 수밖에 없다. 결국 과도한 영업경쟁은 신용카드사들로 하여금 신용카드사용 수수료를 높게 유지함으로써 영업수지를 개선하도록 강제하는 구조로 작용하였다. 아래의 <표 3-8>은 이러한 사실을 잘 보여준다.

<표 3-8> 카드사 현금서비스 이용기간별 수수료율 변동추이 (단위: %)

구분	97년 11월	98년 1~2월	99년 4월	2000년 12월
BC카드	21.63(9.0)	22.9(9.0)	22.9(7.8)	23.56(7.0)
LG카드	24.87(12.1)	29.89(12.6)	28.13(12.7)	28.13(9.4)
삼성카드	24.48(12.44)	29.47(15.18)	28.16(11.16)	28.16(9.82)
은행의 가게대출금리	12.1	15.87	11.68	9.48

주: ()는 자금조달금리

자료: 임석필 외(2004), p. 51에서 재인용.

1997년과 2000년을 비교해볼 때 신용카드사들의 조달금리는 인하되었지만 현금 서비스 수수료는 오히려 인상되었음을 알 수 있다. 2002년 정부는 신용카드대책을 통해 신용카드사들의 수수료를 인하를 유도한다는 방침을 세웠지만 2003년 신용카드사들이 연체증가로 인해 막대한 손해를 보게 되자 다시 수수료를 업계자율에 맡기게 되었다. 이러한 상황에서 카드사들은 현금서비스와 카드론의 수수료율을 다시 인상하였다. <표 3-9>에서처럼 카드사들은 취급수수료라는 것을 신설하여 현금서비스를 이용하면 선이자 격으로 수수료를 물리는 방식으로 수수료 이득을 확대하였다.

<표 3-9> 수수료율 현황 (단위 : %)

신용카드사	현금서비스		할부 수수료율	카드론		연체이자율
	수수료율	취급 수수료율		이자율	취급 수수료율	
국민은행	12.5~26.95	3.32	11.0~13.5	8.5~23.2	1.5~4.0	25.0~28.0
롯데카드	14.0~26.8	3.28	12.0~20.0	17.0~25.0	0.0~3.0	25.0~29.0
BC카드	12.0~25.92	3.54	8.8~18.5	11.5~18.7	1.0~3.0	23.5~26.5
삼성카드	13.0~27.5	2.46	10.0~20.0	12.5~23.2	0.0~3.5	28.0
신한카드	12.5~26.95	3.57	11.0~18.8	13.0~17.0	0.5~1.0	24.0~28.0
외환카드	15.9~26.9	4.2	11.5~21.9	12.5~23.5	0.5~4.0	25.0~29.0
우리카드	12.0~27.4	4.0	11.0~19.5	9.5~23.0	0.5~1.5	23.0~28.0
현대카드	14.0~30.8	3.25	12.0~21.2	12.0~24.8	1.0~4.0	25.0~29.9
LG카드	13.8~25.8	4.9	12.0~21.0	9.5~22.5	0.5~4.0	25.0~29.9

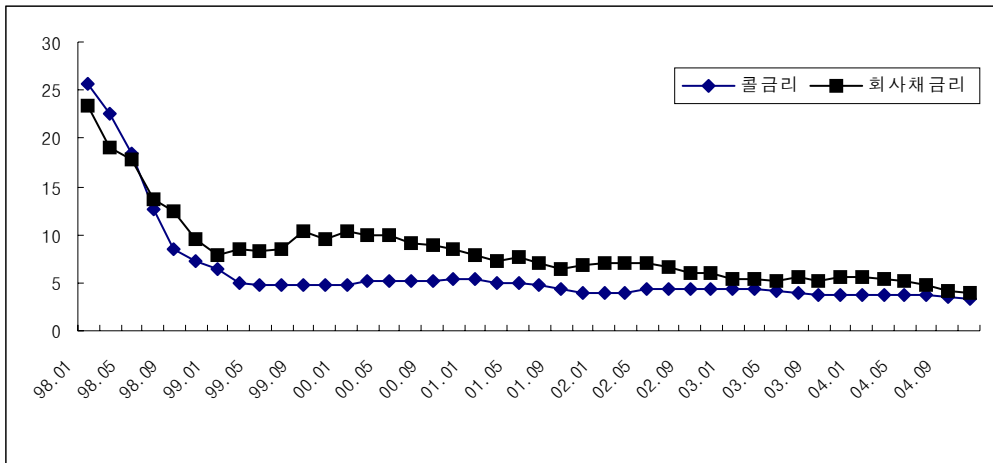
주: 1) 2003년 12월 1일 현재 2) BC카드는 회원은행 제외한 자체수치

자료: 최공필 · 이명환 외(2004), p. 126.

문제는 신용카드사들의 수수료는 이처럼 거의 변동이 없거나 오히려 증가한 반면 자금조달금리(콜금리, 회사채금리)는 급격하게 하락했다는 사실이다. 아래의 그림에서 보듯이 조달금리는 1998년 20%를 상회하다가 지속적으로 하락하여 1999년에는 10% 아래로 떨어졌으며 2003년 이후에는 5% 수준에 머물고 있다.

신용카드 이자율과 조달금리의 차이가 벌어진다는 것은 그만큼 신용카드사가 막대한 초과이익을 올리고 있음을 의미한다. 이렇게 금리체계가 탄력적으로 이용되지 못하고 하방경직적으로 운용되는 이유는 무엇일까? 카드산업 고유의 과점적 시장구조에 기인한다는 주장이 제기될 수 있다. BC카드 및 LG카드, 삼성카드가 IMF 경제위기 상황에서 금리인상 등을 이유로 1998년 1~2월 현금서비스 수수료율, 연체이자율 등을 대폭 인상하였으며, 이후 자금 조달금리가 하락함에도 불구하고 인하율이 소폭에 그치거나 오히려 수수료율을 인상하는 등 시장지배력을 이용하여 수수료율을 부당하게 유지하였다는 것이다. 즉, 카드산업의 초과이윤 중 상당부분이 담합적 가격 결정에 따른 것이라고 말할 수 있다(임석필 외 2004, 50).

<그림 3-2> 조달금리 변화 추이 (단위 : %)



자료: 통계청 홈페이지.

이런 주장대로라면 신용카드 시장이 개방되고 경쟁이 강화되면 수수료 인하 경쟁 역시 확대될 것이라고 예측해 볼 수 있을 것이다. 실제로 정부는 신용카드 시장을 개방하면서 이러한 시장개선 효과를 기대하였다. 하지만 신용카드시장이 개방되고 2001년 이후 재벌계 신용카드사들이 진출했지만 신용카드사들의 수수료 인하 경쟁은 나타나지 않았다. 시장이 개방되었음에도 불구하고 가격담합은 유지되었던 것이다.

이러한 사례는 미국의 경우도 마찬가지이다. 미국에서 개인이 부담하는 이자비용은 1981년 이후 급격히 높아진 반면 기업의 조달비용은 제자리걸음을 하고 있다. 이에 따라 은행이 저축이나 연방준비제도이사회 등으로부터 조달할 때 부담하는 금리와 개인과 기업 등 다양한 고객으로부터 받는 이자율의 차이(스프레드)가 급격하게 벌어지는 사태가 발생하였다. 개인의 신용카드 이자율이 1981-92년 사이에 1.4%에서 14.3%로 거의 10배 이상 높아졌고, 자가용을 사기 위해 소비자가 부담하는 할부금리는 1.0%에서 5.8%로 5배 이상 높아졌으며, 1980년대 금융시장 독과점 체제에 따라 은행신용카드의 이자율은 2000년 18.3%로 뛴 반면 기업의 우대금리는 2.5%에서 2.8%로 거의 변하지 않았다. 2000년 계층간 신용카드금리의 차이가 11.0%까지 줄어들었지만, 은행은 카드대금을 제때에 갚지 못할 경우 부과하는 연체이자율을 급격히 올려 금리차 축소에 따른 손실을 상쇄했다(Manning 2000, 18).

어스벨(Ausubel 1991) 역시 4000개의 기업이 신용카드 시장에 난립하여 완벽한 경쟁하에 놓여있는 것처럼 보이는 미국에서 실제로 신용카드 수수료율은 조달금리에 따라 쉽게 인하하지 않는다는 사실을 경험적으로 보여주었다. 그에 따르면 미국의 신용카드시장은 몇 몇 주요 카드사들이 주도하며 이들은 1983~88년 사이에 은행에 비해 3배에서 5배에 이르는 높은 이득을 올릴 수 있었다. 결국 신용카드시장을 개방하여 신용카드사간 서비스경쟁을 통해 수수료율 현실화 등 소비자에게 유리한 결과들이 나타날 것으로 예측하였지만 시장에 내맡긴 자유경쟁이라는 것이 결코 이상적 자유경쟁 체제로 나타나지 않음을 분명하게 보여주는 사례라고 할 수 있다. 신용카드사들이 이렇게 수수료율을 적용할 수 있었던 것은 1997년 8월 “여신전문금융업법”을 제정하면서 신용카드사의 각종 수수료율의 최고한도를 폐지했기 때문이었다.

여기에서 한국의 신용카드시장을 이용하는 소비자들의 특징도 중요하게 고려되어야 한다. 한국의 신용카드 이용자들은 신용카드 수수료에 대한 사전 정보가 전혀 없어 신용카드 수수료의 등락이 신용카드 사용에 별다른 영향을 미치지 않았다. 다시 말하면 신용카드사들의 수수료 차이가 특정 신용카드를 사용하는 선택조건이 되지 못했다는 것이다. 2003년 한국소비자보호원이 실시한 “신용카드 이용현황 및 소비자 의식실태” 조사에 따르면 신용카드 사용이유 중 수수료가 저렴해서 사용한다는 대답은 응답자 620명 중 25명(복수응답)에 불과해 전체의 4.0%에 머물렀다. 계속해서 신용카드 관련 인지 정보도를 조사한 결과 현금서비스 이자율, 할부수수료율, 연체이자율을 정확히 알고 있는 소비자는 10명 중 1명에 불과했다(한국소비자보호원 2003).

이러한 사실은 실제로 인터뷰에 응한 신용불량자들의 응답 속에서도 확인할 수 있었다. 신용카드 현금서비스의 수수료율을 사전에 알고 사용했다고 답변한 사람은 단 한 사람도 없었다. 이들은 신용카드사들도 은행과 비슷한 공공기관으로 인식하고 있었고 신용카드사들이 그렇게 높은 이자를 통해 현금장사를 할 것이라고는 생각하지 않았다고 말했다. 신용불량자가 되어서야 신용카드 수수료와 연체료가 얼마나 높은지, 신용카드 부채가 기하급수적으로 증가하는 것을 경험한 후에야 카드업이라는 것이 고리대금업이라는 사실을 실감하게 되었다는 것이 이들의 공통된 직적이었다. 이런 시장조건에서 신용카드사들은 굳이 신용카드 수수료율을 경쟁적으로 낮출 인센티브가 전혀 없었다. 오히려 카드사들은 이러한 현실을 조장하여 담합적으로 수수료율을 유지하거나 변칙적인 방법을 통해 수수료 수입을 올려왔다.

LG카드 직원의 인터뷰에서 확인되었듯이 사실상 신용카드사들의 수수료율 책정

은 담합에 의한 것이라고 할 수 있다. 이외에도 카드사들은 정부의 각종 규제 완화를 틈타 현금서비스 결제기간을 늘리는 방식으로 수수료 이득을 올리기도 하였다. 신용 공여기간은 고객이 카드로 물건을 사거나 현금서비스를 받은 날부터 대금을 결제하는 날까지의 기간을 뜻한다. 삼성, LG카드 등 전업 카드사들은 오래전부터 현금서비스 신용공여기간을 평균 28~58일로 늘렸으며 이에 따라 상당수 은행계 카드사들도 공여 기간을 늘려 나갔다. 국민카드와 신한카드는 23~53일에서 29~59일로 외환카드는 30~60일로 결제기간을 늘렸다. 한 카드업계 관계자의 지적과 같이 “현금서비스는 수수료율이 연 20%대를 웃돌고 하루 단위로 수수료가 누적부과되는 구조”(한겨레 2003/04/29)이기 때문에 결제기간을 늘리는 것은 그만큼 수익의 증가로 이어진다고 할 수 있다. 또한 신용카드사들은 수수료에 거의 손을 대지 않고도 신용등급을 하향 조정하는 방식으로 고객들의 저항을 최소화하면서 마진을 높일 수 있었다. 금융감독원과 여신금융협회에 따르면 신용카드사들은 저금리 추세에 따른 고객 저항을 감안해 수수료율을 상향 조정하지는 않았지만 고객들의 신용등급 분포를 조정하는 방식으로 마진을 높인 것으로 조사되기도 하였다(금감원 2003).

결국 신용카드사들의 무분별한 카드발급을 가능하게 했던 높은 수수료율은 일반 서민들을 부채의 노예로 만든 약탈적 대출시장을 가능하게 하였다. 금융시장의 금리 자유화가 일반화되면서, 신용카드 시장의 각종 카드금리도 자유화되었다. 정부는 규제완화를 내세우며 신용카드사들의 수수료책정을 업계 자율에 맡겼으나 카드사들은 시중금리의 급격한 인하에도 불구하고 수수료 인하에 소극적이었다. 실제 금감원이 2002년 3개 우량 전업사의 원가를 분석한 결과, 취급액은 현금서비스와 신용판매 비중이 6 대 4 수준인 반면, 수익면에서는 현금서비스(55%)와 카드론(38%)이 93%에 이르는 등 대부분을 차지했다(한겨레 2003/04/29).

2004년 국정감사에서 제시된 ‘적정 신용카드 수수료 산출을 위한 원가분석 보고서’에 따르면 2001년 기준 삼성카드 등 3개 카드회사의 초과이익은 평균 8403억 원에 이르는 것으로 나타났다. 신용판매에 의한 초과이익은 328억 원에 불과한 반면 현금서비스 및 카드론서비스 등이 각각 4,642억 원, 3,433억 원에 이르러 삼성카드 1조 800억 원, LG카드 9,362억 원, 국민카드 5,047억 원의 초과이익이 발생하였다. 3개사 모두 대출부분의 초과이익 규모는 카드사업부 전체의 초과이익 규모와 거의 일치함에 따라 현금서비스와 카드론 서비스가 카드사업부 전체의 초과이익을 차지한다고 볼 수 있다. 따라서 대출부분에서 삼성카드는 1조 235억 원, LG카드는 8,845억 원, 국민카드는

5,146억 원의 초과이윤을 실현했음을 알 수 있다. 초과이윤 발생 원인은 현금서비스의 수익률이 1999년 30.21% → 2000년 28.32% → 2001년 24.13%의 수익률로 6% 감소한 반면 비용률은 1999년 25.63% → 2000년 18.40% → 2001년 15.48%로 10% 감소하여 비용률의 감소속도 보다 수익률의 인하속도가 더 느렸기 때문으로 분석되었다. 외부 조달 비용 등 비용의 감소효과가 카드 수수료율 등 수익의 감소로 이어지는 데 시간차가 있었음을 알 수 있다. 이 보고서에서는 카드시장의 경쟁속도가 더 강했다면 이러한 비용절감 효과가 카드 이자율 또는 수수료율의 인하로 이어지는 시간차가 줄었을 것으로 분석했다.

하지만 앞서서도 지적했듯이 수수료율에 대해 둔감한 신용카드 사용자와 이러한 수수료에서 신용카드 전체 이익이 산출되는 구조에서 신용카드사들의 경쟁구조가 신용카드 수수료율을 낮췄을 것으로 예상하기는 어렵다. 계속해서 이 보고서는 삼성카드 등 3개 카드사의 순이자 마진은 미국의 카드사보다 3~4% 높은 것으로 이들 3사가 미국에서 가장 수익성이 좋은 카드회사인 '캐피탈 원'(Capital One)보다 수익성 자산 평잔 대비 3%포인트 정도 높은 수익을 얻고 있는데 이는 회원들로부터 3% 포인트 정도 높은 수익을 얻고 있다는 것을 의미한다고 보았다. 특히 수수료율 및 연체료율은 2001년에 비해 전반적으로 상승해 신용카드 이용자의 피해는 가중됐으며 경기침체 등으로 인한 신용카드 회원의 결제능력 부재가 연체로 이어지고 신용불량자를 양산하게 되었던 것이다(한국금융 2004/10/12).

미국에서도 과거 10년간 악성채무 손실과 대손상각이 치솟았지만 이윤은 더 빨리 올랐다. 신용카드 연체율은 1980년대 초에 3% 이하였지만, 2001~02년에는 4%가 넘었다. 흥미로운 것은 연체율이 올라감에 따라 신용카드 대출의 수익성은 다른 대출 형태의 약 두 배가 되었다는 사실이다(Warren & Warren Tyaki 2003, 129). 그만큼 신용카드사들의 현금대출은 연체를 하더라도 높은 연체이자율로 인해 높은 수익을 보장한다고 할 수 있다. 미국에서 신용카드회사의 높은 수익률을 보고 금융회사들도 신용카드업에 진출하기 위해 규제완화를 부르짖었고 그 결과 1999년 금융산업현대화법(Financial Services Modernization Act)을 이끌어냈다. 미국인은 1994년 말 기준으로 평균 카드빚 4,000달러를 짊어지고 리볼빙결제를 하는데, 이자율은 고리대와 다를없는 연 17%였다. 미국인이 짊어지고 있는 카드채무도 늘어나 2000년 초만 현재 전체 개인채무 1조 4천억 달러 가운데 43%인 6,020억 달러가 카드빚이다. 특히 리볼빙결제 채무는 1980년 카드 채무 가운데 15.8%인 551억 달러에서 1990년 30.2%인 2,386억 달러로 늘어난 뒤 다시 1995년에는

40.4%인 4,430억 달러로 증가했다. 리볼빙결제 채무가 늘어났다는 사실은 중요한 의미를 갖는데 은행이 만기를 연장할 때마다 이자율을 높이는 방법으로 수익을 급격하게 높일 수 있기 때문이다(Manning 2000, 11-13).

결국 한국이나 미국 신용카드사들은 신용카드를 통해 높은 수익을 얻을 수 있기 때문에 기업들이 앞다투어 신용카드시장에 진입하고자 하였다. 워렌과 워렌 티아기(Warren & Warren Tyagi 2003)는 약탈적 대출이라고 할 수 있는 불공정한 관행을 단속하려는 시도는 규제를 회피하기 위해 상품을 계속 바꾸는 대출업자들보다 항상 뒤쳐질 수밖에 없기 때문에 약탈적 대출을 최종적으로 중지시킬 수 있는 유일한 길은 이자율에 대한 규제라고 주장한다. 이자율에 대한 제한은 그로 인한 신용카드사들의 수익 구조를 악화시킴으로써 신용카드사들 스스로 신용카드 발급에 대한 조건을 높일 수 있기 때문이다.

2) 강박적 채권추심의 문제

신용카드사들의 무분별한 카드발급을 가능하게 만든 또 다른 조건은 강박적 채권추심이라고 할 수 있다. 신용카드사들은 채권자에게 유리한 채권추심제도로 인해 일단 신용카드를 발급하고 연체를 하더라도 채무자에게 모든 방법을 동원해서 부채를 받아낼 수 있다고 판단하였다. 실제로 신용카드사들은 대학생들과 같은 소득이 없는 사람들, 심지어 미성년자에게도 대출해 주었지만 이로 인해 엄청난 이득을 올릴 수 있었다. 이들이 연체하면 높은 연체이자율까지 부과하였으며, 형사고소까지 하겠다고 부모에게 빚 독촉을 하면 부모들은 대신 빚을 갚을 수밖에 없었다.

카드업계는 그동안 미성년자에게 부모 동의 없이 카드를 발급한 것에 대해 문제가 없다고 항변해 왔다. “여신전문금융업법”이 ‘18세 이상 소득이 있는 자’에게 신용카드를 발급할 수 있도록 해왔다는 근거 때문이다. 은행연합회에 따르면 2002년 11월 현재 미성년 신용불량자는 6,981명, 여자가 4,246명, 남자가 2,735명이다. 대부분 신용카드 이용자다. 미성년 신용불량자가 증가하면서 신용카드 회사에 대한 소송이 2002년 4월 27일 삼성카드, LG카드 등 총 7개 금융회사를 대상으로 미성년 신용불량자 총 44명의 인원이 참여하여 처음 제기되었다. 2002년 12월 27일 서울지방법원(제23민사부·재판장 김문석)은 ‘미성년자와의 카드 계약 무효, 카드사는 수수료와 이자를 돌려줘야 한다’고

판결했지만 아울러 ‘미성년자라도 부당 이득은 반환해야 한다’고 밝혔다.

이 판결은 “미성년자를 보호해야 한다는 민법의 취지를 재확인해 무분별한 카드발급에 썩기를 막으면서도 카드사의 현실적인 손해는 막은 타협적인 판결”이었다. 재판부는 미성년자가 계약을 취소할 경우 처음부터 계약은 무효가 되고 그 과정에서 발생한 이득은 환원해야 한다고 선고하였다. 이 경우 양자의 관계는 채권-채무관계가 아닌, 부당이득을 서로 반환해야 하는 관계가 된다. 하지만 재판부는 신용카드로 물품을 구입한 경우 카드사가 가맹점에 대납한 대금, 즉 물건값이 미성년자가 취한 부당이득이라고 보았다. 카드사가 얻은 부당이득은 가입자가 지불한 대금이다. 현금서비스는 모두 미성년자가 반환해야 할 부당 이득으로 보았다. 결국 ‘돈을 썼으면 갚아야 한다는 보통사람들의 상식에 기댄 안이한 판결’이라고 할 수 있다(시사저널 2003/01/16).

신용카드사들이 연체 등의 이유를 들어 사기혐의로 경찰에 고소한 회원수가 1999년 1만 2,433명, 2000년 1만 3,451명, 2001년 1만 6,477명에 달했다. 이러한 카드사들의 고소에 대해 경찰청이 신용카드사의 책임을 인정하여 ‘연체회원’에 대한 카드발급 심사자료를 검토해 애초부터 신용상태가 카드발급요건이 되지 않는 사실을 알면서도 카드를 발급해 준 경우 혐의 없음 처리를 한 것은 2002년 2월에 이르러서였다. 2002년 2월 이전에는 전적으로 채무자에게 책임을 묻은 것으로 심지어 형사처벌까지 가능했음을 의미한다. 2002년 2월 이후에는 형사고소는 줄어들었지만 신용카드사들은 채권추심이라는 권리를 행사할 수 있었다. 신용카드사들에게 강력한 채권추심이 허용되면서 육체적 폭력을 제외하고는 거의 아무런 제재 없이 모든 채권추심 수단을 동원할 수 있었다.

결국 이들 채무자들은 이러한 추심행위에서 벗어나기 위해 다른 카드사에서 빚을 얻어 이른바 ‘카드돌려막기’를 하든지, 사채를 사용할 수밖에 없었다. 그나마 채무자가 할 수 있는 일은 금융감독원에 신고하는 일이었지만 금융감독원의 민원창구는 신용카드사의 직원이 파견근무하는 제도를 채택함으로써 별다른 실효성이 없었다. 이렇게 강박적 채권추심이 만연되어 가면서 불만이 고조되자 2002년 정책당국에서도 과도한 채권추심을 규제하기에 이르렀다. 그 결과 여신전문금융업 감독규정 24조 8항의 채권추심시 준수사항이 신설되었다(홍종학 2004, 77).

제24조의 8(채권추심시 준수사항) [2002.7.4 본조신설] ① 법 제24조 및 시행령 제7조의 제2항 제6호의 규정에 의하여 신용카드업자는 채권을 추심함에 있어서 다음

각호의 행위를 하여서는 아니된다.

1. 폭행 또는 협박을 가하거나 위계 또는 위력을 사용하는 행위
 2. 채무자의 채무에 관한 사항을 채무이행 의무가 있는 경우 등 정당한 사유 없이 그의 관계인(채무자의 보증인, 채무자의 친족 및 약혼자, 채무자와 동거하거나 생계를 같이하는 자, 채무자가 근무하는 장소에 함께 근무하는 자를 말한다. 이하 같다)에게 알리어 부담을 주거나 대납을 요구하는 행위
 3. 채무자 또는 그의 관계인에게 채무에 관한 허위사실을 알리는 행위
 4. 신용불량자 등록시 입을 수 있는 불이익을 허위 또는 과장하여 알리는 행위
 5. 채무자가 결제능력증빙서류 등을 위조 또는 허위로 제출하여 신용카드업자를 적극적으로 기망하지 아니하였음에도 사기죄로 고소하겠다고 위협하거나 고소하는 행위
 6. 심야(오후 9시부터 오전 8시까지를 말한다)에 방문 또는 전화하는 행위
 7. 기타 비정상적인 방법으로 채권을 추심하여 채무자 또는 그의 관계인의 사생활 또는 업무의 평온을 해치는 행위
- ② 신용카드업자는 채권을 양도할 경우 양수받은 자가 제1항의 규정을 준수할 수 있도록 하여야 한다.

그러나 2003년 3월 7일 여신금융협회에서 카드채에 대한 자금지원과 더불어 채권 추심행위에 대한 제약을 풀어줄 것을 요청하자 카드사의 자산건전성을 우려한 정부는 입대나 이민등으로 장기간 연락이 되지 않는 경우 부모에게 채무사실을 알릴 수 있도록 허용하였다.³²⁾ 이 정책은 채무자가 장기간 피해 다니는 경우 부모에게 알릴 수 있다는 것으로 확대 해석되어 다시 채권추심의 강도는 높아졌다. 또한 연체율이 높아지자 카드사들은 채권추심인력을 대거 충원했는데 채권회수 실적에 따라 수당을 지급받는 채권추심인들의 불법적 추심행위는 구조적으로 만연할 수밖에 없었다(홍종학

32) 신용카드사의 한 고위 임원은 정부 정책에 일관성이 없었던 것이 카드사에 도덕적 해이를 가져왔다고 지적했다. “주위에서 부작용을 떠들면 규제하고 카드사가 어려워지면 풀어주는 등 올해까지 뺄질 처방의 연속이었습니다.” 임기응변식 조치가 계속되면서 카드사들은 “어려우면 정부가 도와준다”는 잘못된 믿음을 갖게 됐고 이로 인해 ‘도덕적 해이’가 만연하게 됐다는 설명이다(동아일보, 2003/12/08).

2004b, 77-78). 더군다나 불법적 추심행위를 적발하고도 금감원은 해당 카드사와 추심원들에게 아무런 제재조치를 취하지 않은 것으로 드러났다. 2004년 9월 5일 감사원이 민주노동당에 제출한 자료에 따르면 2002년 1월부터 2003년 12월까지 금감원은 9,539건의 부당 채권추심 민원을 접수하여 이중 6,364건(66.7%)의 경우 해당 카드사로 이첩해 자체 조사토록 했고 3,175건(33.3%)에 대해선 직접 조사했다. 금감원이 직접 조사한 민원 중 982건은 민원인의 주장대로 카드사의 불법행위가 사실로 확인됐으나 금감원은 카드사와 추심원의 불법행위와 관련해 단 한 건도 제재조치를 취하지 않은 것으로 드러났다(세계일보, 2004/09/06). 금감원의 문제 뿐 아니라 애초에 불법채권추심 민원 중 70% 가까이를 해당 카드사가 처리하고 있다는 사실도 민원 처리의 공정성이라는 점에서 문제를 제기할 수밖에 없다.³³⁾

채권추심이 허용되는 미국의 경우도 한국과는 많이 다르다. 약탈적 대출에 대한 엄격한 규제를 하는 만큼 한국과는 비교할 수 없을 정도로 채무자는 채권자에게 공정한 채권추심을 요구할 수 있는 법이 명문화되어 있다. 이른바 공정채권추심법(Fair Debt Collection Practices Law)이 그것이다. 미국의 공정채권추심법은 소비자를 보호하기 위해 세심한 배려를 하고 있다. 예를 들어 기본적으로 채권추심을 하기 위해 소비자 이외의 제3자에 대해 연락하는 것을 허용하지 않고 있는데, 소비자의 연락처를 알아내기 위해 부득이하게 제3자에게 연락하는 경우에도 소비자에게 피해가 되지 않도록 매우 구체적으로 규제하고 있다(§ 804. Acquisition of location information). 즉 채권추심자는 (1) 자신의 신원을 밝히고 자신이 해당 소비자의 연락처를 알기 위해 연락하는 것임을 밝혀야 하며, 상대방이 요구하는 경우에 한해서 자신의 회사를 밝힐 수 있으며, (2) 소비자가 빚을 지고 있는 사실을 절대 밝혀서는 안 되며, (3) 제3자가 원하지 않는다면 그에게 한번 이상 연락하여서는 안 되며, 단지 처음 연락 시에는 잘못된 정보를 주었지만 추후에 올바른 정보를 가지고 있다고 판단되는 경우는 예외로 하며, (4) 엽서로 연락하여서는 안 되며, (5) 우편과 전보를 이용하는 경우에 채권추심과 관련되어 있음을 알릴 수 있는 일체의 언어, 기호가 나타나서는 안 되며, (6) 만약 해당 채무와 관련하여 변호사가 선임되어 있는 경우에는 변호사를 제외하고는 제3자와 연락을 취해서는

33) 2004년 1월부터 8월까지 해당 카드사에 접수된 민원은 모두 2,577건으로 LG카드가 951건으로 가장 많았으며, 삼성카드 824건, 우리카드가 658건 순이었다(문화일보, 2004/10/23).

안 되며, 다만 변호사와 장기간 연락을 취할 수 없는 경우만 예외로 한다고 규정하고 있다(홍종학 2003). 이외에도 미국은 폭력적 행위 또는 폭력을 사용하겠다고 협박하는 행위나 언어폭력을 사용하는 행위, 소비자를 괴롭히기 위해 반복적으로 전화를 하는 행위를 모두 규제하고 있다(§806. Harassment or abuse). 또한 소비자가 채권추심자에게 연락을 중단하도록 요청할 수 있는 규정도 있다(§805. Communication in connection with debt collection, (c) ceasing communication). 소비자가 서면으로 채권추심자에게 연락을 중단하도록 요청하는 경우 채권추심자는 자신이 취할 다음 법률 행위를 통고하는 외에는 일체의 연락을 중단하도록 규정하고 있다. 이 경우 전화는 물론 편지 등 모든 수단의 연락을 포함하는 것으로 미국의 채무자는 본인이 원한다면 채권자의 시달림에서 완전히 벗어날 수 있다. 미국에서도 채무자에게 채무를 변제할 의무가 있고, 채권자에게도 채권을 추심할 권리가 있음은 분명하다. 단지 그 모든 절차가 법에 의해 진행되도록, 채권자가 강박적 추심으로 인해 직접적으로 채무자를 괴롭히지 못하도록 규제하고 있는 것이다(홍종학 2003).

2005년 4월 26일 국회 재정경제위를 통과한 ‘대부업의 등록 및 금융이용자에 관한 법률 개정안’으로 채무자의 가족이나 직장 동료 등에게 채무사실을 알리는 행위가 전면 금지되었다. 이 개정안에 따르면 채무자의 소재 파악이 곤란한 경우를 제외하고는 채무자의 관계인에게 연락하는 행위가 금지되고 엽서 등 제3자가 채무 내용을 알 수 있는 형태로도 채무자에게 통보할 수 없게 되었다(국민일보 2005/04/27). 그러나 이러한 법률안이 얼마나 실효성을 거둘지는 앞으로 지켜봐야 할 것이다.

소득이 없는 사람들에게 거액의 현금을 대출해 주고 대신 높은 수수료를 받아 이득을 챙기고 이들이 대출금을 갚지 못하고 연체를 하게 되면 채권추심회사를 통해 강박적인 추심을 통해 부채를 받아내는 등 전형적인 악탈적 대출시장이 등장하게 되었고 그 과정에서 많은 서민들이 희생될 수밖에 없었다. 무엇보다 악탈적 대출은 소득이 낮은 일반 서민들에게 자신들의 능력 이상의 많은 부채를 지도록 만들었고, 신용이 낮은 만큼 높은 수수료를 물림으로써 부채는 계속 증가하고 생활은 더욱 어려워지는 악순환의 구조를 만들어냈다. 그렇게 연체를 하게 되면 살인적인 채권추심으로 이어져 카드돌려막기를 할 수밖에 없고, 급기야는 카드깡이나 사채 등을 이용하여 빚을 갚으려다 원래 부채의 몇 배에 이르는 부채를 지고 신용불량자로 전락하게 되었다.

미국에서는 상환능력이 없는 사람에게 돈을 빌려주어 이득을 취하는 행위를 ‘악탈적 대출’(predatory lending)³⁴⁾이라고 하여 철저히 금지하고 있다. 각 주 정부의 행정당

국과 검찰은 ‘약탈적 대출’ 행위에 대한 신고센터를 마련해 놓고 철저한 홍보를 하고 있다. ‘약탈적 대출’ 행위가 적발되면 해당 금융기관에 대해서는 곧 형사소송을 제기하여 막대한 벌금을 부과한다. ‘약탈적 대출’을 금지하고 있기 때문에 상환능력이 없는 채무자에게는 근본적으로 대출이 이루어질 수 없다. 미국에서 금지하고 있는 ‘약탈적 대출’에는 심지어 주택담보대출도 포함된다. 주택담보대출을 받은 채무자의 소득이 원리금을 상환하기에 충분하지 않다면 연체가 발생할 가능성이 높고, 이 경우 채무자의 유일한 재산인 주택이 헐값으로 넘어가는 경우를 방지하는 배려라고 할 수 있다 (홍종학 2004, 83-84).

하지만 한국의 신용카드시장은 신용카드정책에 따른 정부의 규제완화로 신용카드사들의 이익경쟁이 가속화 되면서 약탈적 대출시장을 허용하였지만 이를 규제하는 조치는 나타나지 않고 있다. 사실상 이러한 대출시장의 구조가 바뀌지 않는 한 신용불량자 문제는 앞으로도 계속 지속될 수밖에 없을 것이다. 신용민주화를 이루기 위해서는 가정이 시장금리의 두 배, 세 배, 심지어는 열 배로 대출을 받아서는 불가능하다. 한 가정의 소득이 합리적인 금리의 대출을 받을 자격에 미달한다면 그 가정은 대출을 받지 말아야 한다. 주택을 사거나 현금서비스를 받는 과정에서 강탈당하는 것은 강도를 당하는 것과 다를 게 없기 때문이다. 따라서 약탈적 대출은 불법화되어야 하는 것이다(Warren & Warren Tyagi 2003, 152).

34) 전미 주택연구원(The National Housing Institute)은 ‘약탈적 대출’을 ‘채무자에게 손해를 입히거나 불평등과 빈곤을 조장하는 신용제도를 뒷받침하는 모든 불공정한 신용관행’으로 정의한다 (Warren & Warren Tyagi 2003, 151).

제2절 신용불량자의 증가와 사회문제화

1. 신용불량자의 증가와 공동체의 해체

1) 신용불량자의 증가와 개인의 선택

논문을 위해 심층면접의 대상으로 만난 35세의 A씨는 다단계 판매와 친구에게 카드를 빌려주고 빚을 지게 된 어머니가 자신의 이름으로 만든 신용카드 연체로 인해 신용불량자가 되었다. 그녀는 “돈을 왜 이런 식으로 가져가게 하나... 몇 년동안 카드이 자만 갚았습니다.”라고 말했다. 그녀의 말속에는 정부에 대한 깊은 불신이 담겨 있었다. 1990년대 중반까지만 해도 A씨와 같은 보통사람들은 수 천 만 원이라는 큰 빚을 지고 싶어도 질 수가 없었다. 금융기관들이 확실히 회수할 수 있는 담보물이 없는 그들에게 그렇게 큰 금액을 대출해주지 않았기 때문이었다.

그렇다면 신용불량자의 증가를, 단순히 소득이상으로 신용카드를 과다하게 사용한 소비자 개인의 잘못된 소비결정 때문이라고 결론지을 수 있을까? 다시 말해 신용불량자 증가의 원인을 개인들의 도덕적 해이에 따른 과소비에 있다고 말할 수 있을까? 다음 <표 3-10>에 주목해 보자.

<표 3-10> 전체 신용카드 사용액 중 현금대출 비중 (단위: %)

	2001년	2002년	2003년(10월까지)
현금대출 비중	75.5	73.8	74.0

주: 현금대출=현금서비스+카드론+대환대출

자료: 한겨레신문(2003/12/11).

<표 3-10>은 신용카드 사용액 중 현금대출 부분을 현금서비스 외에 카드론과 대환대출까지를 포함한 자료이다. 이 자료에 따르면 신용카드 영업 중 부대업무라고 할 수 있는 현금대출서비스가 전체 사용액의 70%를 넘어서면서 본업인 신용판매(일시불 및 할부구매) 사용액은 20%대에 머물고 있음을 알 수 있다. 신용카드의 과다 사용이라

는 것이 신용카드로 물건을 구입했다기보다는 주로 현금대출을 받아 사용한 결과라는 것을 보여준다. 여기에서 신용카드 과다사용=과소비라는 등식이 매우 불완전한 것임을 알 수 있다. 소비의 문제라면 응당 신용판매의 비중이 높은 것으로 나타나야 하기 때문이다. 물론 현금대출을 받아 사용했다는 것이 과소비 행위가 아니라는 것을 완전하게 증명하는 것은 아니다. 현금대출을 받아 유흥비나 도박으로 탕진했을 가능성을 아예 배제할 수 없기 때문이다.

이와 관련해 신용회복위원회의 조사보고를 보면, 신용불량자들의 채무증대사유에서 생활비, 교육비, 병원비, 사업부진 등이 전체의 67.8%를 차지한 반면 과소비는 1.6%에 불과한 것으로 나타났다(신용회복위원회 2004a). 이러한 결과에 대해 조사의 특성상 자신에게 불리한 과소비 항목에 대한 응답이 과소평가 되었을 수 있다는 신뢰도의 문제를 제기할 수 있을 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서 실제 1999년 이후 일반 가구에서 과소비지출이 그 이전과 비교할 때 증가하였는지를 경험적으로 분석해 볼 필요가 있다. 400만 명에 이르는 사람들이 과소비로 인해 신용불량자가 되었다면 경제위기 이후 한국의 소비패턴에 있어서 일정한 변화가 있어야 하기 때문이다. 이와 관련해 통계청의 도시근로자 가구의 소비지출 조사는 매우 적합한 자료이다. <표 3-11>은 조사결과를 연도별로 요약한 것이다.

<표 3-11> 도시근로자 가구의 월평균 소비지출 구성 (단위: %)

연도	식료품	주거비	광열·수도비	가구가 사용품	피복신 발비	보건 의료	교육	교양 오락비	교통 통신	기타
1996	28.5	3.6	4.1	4.4	7.4	4.4	9.8	5.2	12.6	19.9
1997	28.7	3.4	4.5	4.2	6.6	4.5	10.3	5.2	13.1	19.5
1998	27.6	3.5	5.4	3.9	5.4	4.4	10.7	4.5	14.6	19.9
1999	27.7	3.3	4.9	3.7	5.6	4.5	10.7	4.9	16.1	18.8
2000	27.5	3.3	5.1	3.7	5.7	4.1	10.9	5.3	16.4	18.0
2001	26.5	3.4	5.0	4.0	5.6	4.2	10.8	4.9	17.1	18.6
2002	26.3	3.4	4.9	4.1	5.6	4.3	10.9	4.8	17.0	18.7
2003	26.6	3.2	4.7	3.9	5.6	4.6	11.4	5.0	17.5	17.4

자료: 통계청 홈페이지.

위의 표에 나타난 도시근로자 가구의 월평균 소비지출 구성 항목 중 과소비와 관련되는 것은 가구집기 및 가사용품비, 피복 및 신발비, 교양 오락비라고 할 수 있다. 집합자료가 보여주듯이 이러한 항목의 소비지출은 경제위기 이후 증가하기보다 오히려 감소하였음을 알 수 있다. 반면 가구의 소비지출이 증가한 항목은 광열 및 수도비, 보건의료, 교육비, 교통통신비와 같은 공공요금으로 나타났다. 바꿔 말하면 경제위기 이후 생활비 항목의 지출이 눈에 띄게 증가하였음을 알 수 있다. 이러한 통계수치는 신용불량자 증가에 있어 과소비가 핵심원인이 아니라는 주장을 뒷받침해준다. 물론 신용카드 사용이 낭비성 소비를 증가시키는데 일정정도 영향을 미쳤을 것이라고 보는 것은 합리적인 추론이다. 실제 신용불량자 중 신용카드를 사용하여 과소비를 함으로써 신용불량자가 된 사람이 있다는 것도 분명한 사실이다.

그러나 이상에서 살펴본 것처럼, 적어도 거시적 차원에서 신용카드 사용이 뚜렷하게 과소비를 증가시켰다는 경험적 증거는 찾아보기 어렵다. 관련 자료들은 오히려 기초 생계비항목의 소비 비중이 증가했음을 보여줄 뿐이다. 더군다나 신용카드 사용에 따른 낭비성 소비증가 현상만으로 400만에 이르는 대규모의 경제활동인구가 과다 채무자로 전락했다고 보는 것은 납득하기 어렵다. 개인의 과소비가 문제가 아니라면 이들이 신용카드를 통해 과도한 현금대출을 받았던 이유는 무엇일까?

1997년 IMF 경제위기는 무엇보다 대량실업이라는 커다란 사회적 충격을 가져다 주었다. 1997년 2%대에 머물던 실업률은 급격하게 증가하여 1999년 8%를 넘어서는 등 단기간에 4배 가까이 증가하였다. 경제위기 이후 기업구조조정과 금융구조조정 과정에서 많은 사람들이 퇴출되어 실업자로 전락하였다. 통계청 『경제활동인구조사』에 따르면 1997년 4/4분기 2.6%였던 실업률은 1998년 1/4분기에 5.8%로 2배 이상 증가하였으며 1999년 1/4분기에 8.5%를 정점으로 다시 하락하기 시작하여 현재는 3%대에 머물고 있다.

단기간에 급격하게 이루어진 실업의 충격은 1998년과 1999년 일자리를 잃은 서민들의 고통이 어느 때 보다 심각했음을 보여준다. 더군다나 경제위기를 극복하는 과정에서 선택된 IMF식 구조조정은 노동의 유연성을 강조하면서 노동시장의 불안정을 더욱 강화하였다.³⁵⁾ 그 결과 김대중 정부 이후 한국의 노동시장 유연성은 세계에서 가장

35) 1998년 7월 이후 근로자 파견업체를 허용한 것 또한 고용의 유연성 제고에 도움이 되었다.

유연하다고 하는 미국은 물론 OECD 국가 중에서도 가장 높은 것이 되었다(김유선 2005, 56). 한국의 노동시장 유연성은 급격한 비정규직의 증가 통계에서도 분명하게 드러난다. 통계청이 2003년 8월에 실시한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에서 비정규직은 784만 명(임금노동자의 55.4%)이고 정규직은 631만 명(44.6%)으로 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직임을 알 수 있다. 문제는 이러한 실업과 비정규직의 증가라는 노동시장의 불안정이 이들의 소득감소로 이어졌다는 사실이다. 시간당 임금으로 비교해서 정규직 임금을 100으로 할 때 비정규직 임금은 49에 불과하다는 최근의 연구는 이를 단적으로 보여준다(김유선 2005, 80).

노동시장의 유연성은 신자유주의적 세계화의 주요한 특징이라고 할 수 있다. 1970년대 이후 경제위기를 경험한 서구국가들은 이를 극복하기 위한 수단으로 노동시장 유연화 정책을 채택하기 시작했다. 경기침체는 기업간의 경쟁을 촉진시켰으며 이러한 상황은 기업들로 하여금 노동생산성을 증가시키고 노동비용을 절감시키는 정책을 수용하도록 압력을 넣었고 이에 대한 하나의 방안으로 노동시장 유연화 정책이 채택되었다(채구묵 2002, 152에서 재인용).

한국에서는 1997년 경제위기를 극복하기 위해 노동시장 유연성을 제고하는 추가적인 조치들이 IMF와의 양해각서에 포함됨으로써 노동시장의 유연화가 명시적으로 이루어졌다. 정부와 기업은 한국경제의 구조조정을 가로막는 요소로 노동시장의 경직성을 지적하고 노동시장의 유연성 제고가 앞으로 노동정책, 경제정책의 최우선과제가 되어야 한다고 주장하였다. 구체적으로는 파견근로제의 도입, 계약직 근로의 활성화, 시간제 근로 및 재택근로의 활성화, 임금체계의 유연성 제고, 퇴직금제도의 개편, 연월차휴가의 축소 등을 내용으로 하는 노동시장의 유연화 제고방안이 제출되었다(이병희 1998, 108-109).

이에 정부는 1998년 노동법 개정을 통해 경영상의 이유에 의한 해고를 허용했고, ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’을 제정하여 파견근로를 공식적으로 인정했으며 일자리나누기(work-sharing) 등 단시간 근로를 적극적으로 권장하였다. 한편 경제위기 이후의 마이너스 성장과 기업의 부도, 도산, 대규모 구조조정에 따른 인원감축, 정리해

1998년 말 현재 789개의 파견업체가 설립되어 총 42,000명의 파견 근로자를 고용하였다(OECD 1999, 186).

고, 명예퇴직 등으로 대량 실업사태가 발생하면서 유희노동력이 양산되었고 기업은 쉽게 비정규노동자를 채용하는 계기를 마련했다(채구목 앞의 책, 157). 이러한 노동시장의 변화는 신용불량자들이 채무를 확대하게 된 일차적 원인으로 작용했다.

<표 3-12> 근로자 가구의 실질 소득, 소비 지출 변화(1996~1999) (단위: 1996=100.0, %)

구분	1997년	1998년	1999년	96~97년	97~98년	98~99년
실질 소득	103.5	93.9	93.1	3.5	-9.2	-0.8
실질 경상소득	103.0	92.4	89.1	3.0	-10.3	-3.5
(실질 근로 소득)	102.9	93.5	88.9	2.9	-9.1	-5.0
실질 비 경상 소득	111.1	115.9	149.4	11.1	4.3	28.9
실질 가계 지출	101.7	87.2	95.0	1.7	-14.2	8.9
실질 소비 지출	100.7	84.6	92.0	0.7	-16.0	8.8

주: 1996년 소비자 물가기준.

자료: 정건화·남기곤(1999), p. 94.

위의 <표 3-12>는 근로자 가구의 실질 소득 및 소비지출 변화를 보여준다. 1996년 소득을 100%로 볼 때 1998년의 실질 소득은 93.9%, 1999년은 93.1%로 지속적으로 감소하였음을 알 수 있다. 실질 지출 역시 1996년을 기준으로 1998년 급격하게 감소하였다가 정부의 소비진작 정책으로 1999년부터 다시 증가한 것으로 나타났다. 하지만 여전히 1996년 수준에는 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 실질소득 감소 통계는 전 계층에 대한 평균값으로 실질적으로 저소득층의 소득감소는 상위계층보다 더욱 컸을 것으로 추정된다는 점에서 한계가 있다. 다음의 <표 3-13>은 소득계층별 명목 소득의 증감을 보여준다. 소득계층별로 소득증감의 차이가 분명하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 표에서 보면 경제위기 이후 상위 20%의 소득은 오히려 증가한 반면 하위 계층으로 갈수록 소득 감소폭은 비례적으로 증가하여 하위 20%의 경우는 소득이 급격하게 감소했음을 알 수 있다. 이는 경제위기로 인한 부담이 전체적으로 공평하게 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 오히려 하층의 어려움이 훨씬 심각했음을 의미한다.

<표 3-13> 소득 계층별 명목 소득 증가 지수 및 소득 증감률 (단위: 1996=100.0, %)

소득	명목 소득 증가 지수			소득 증감률		
	1997년	1998년	1999년	1997년	1998년	1999년
상위 20%	120.9	127.7	132.4	20.9	5.6	3.7
20~40%	126.6	122.4	120.8	26.6	-3.3	-1.3
40~60%	104.5	100.8	98.4	4.5	-3.6	-2.3
60~80%	90.1	84.3	81.3	-9.9	-6.4	-3.6
하위 20%	91.8	82.3	75.4	-8.2	-10.3	-8.4

자료: 정건화·남기곤(1999), p. 95.

결국 경제위기 이후 실업과 비정규직, 영세자영업의 증가로 나타난 소득감소는 저소득층으로 갈수록 보다 심각했음을 알 수 있다. 이러한 소득의 감소는 사실상 서민들이 부채를 급격하게 확대하게 된 일차적인 원인이었으며 그 결과 신용불량자가 증가하게 된 조건이었다.³⁶⁾ 일자리를 잃은 실업자가 실업상태로 있는 동안 저축과 같은 다른 소득이 없다면 아무리 생활비를 줄인다 하더라도 채무는 늘어날 수밖에 없다. 더군다나 월세를 지불해야 하는 최저계층은 자신의 주택을 소유하고 있어 주거비용을 지불할 필요가 없는 계층보다 훨씬 많은 생활비를 부담해야 한다. 따라서 이들이 소득 감소에도 불구하고 소비를 줄이지 않았다고 보는 것은 사실이 아니다.

일반적인 경제이론은 단기적 가계소득의 변화에 대해 소비지출은 영향을 받지 않거나 둔감하게 반응한다는 소비의 하방경직성을 주장한다. 그러나 경제위기 이후 가계소득감소에 대해 소비지출이 민감하게 반응했음을 보여주는 다수의 연구들이 있다(한국소비자보호원 1998; 두경자 1999; 양세정 2002). 이러한 경험적 연구를 통해서 볼 때 신용불량자의 과다소비를 설명하는 주장들은 잘못된 가정위에 서 있음을 알 수 있다. 급격한 소득하락으로 부채를 질 수밖에 없는 사람들에게 신용카드라는 손쉬운

36) KDI 용역보고서도 1999~2000년 기간 경기호황에도 불구하고 신용불량자 규모의 감소가 없었던 것은 고용구조의 변화로 소득위험이 높아진 계층이 존속되었기 때문으로 보고 있다. 즉 고용구조 변화는 우리나라의 신용불량자 수준이 1999~2001년간 240만 명 수준으로 예전보다 높게 유지된 현상의 원인으로서는 유의성이 인정된다는 것이다. 이는 고용구조의 변화로 소득이 감소하여 신용카드를 통해 부족한 소득을 사용하였다가 1~2년 이상 카드 돌려막기로 2002년 이후 신용불량자들이 급증하였다는 사실로 설명되고 있다(신인석 외 2003).

현금융통 방법이 제시되었을 때 과연 이들에게 다른 선택이 가능할 수 있었을까?

소득하락과 더불어 한국의 허약한 복지체계는 개인이 현금대출을 늘리게 된 직접적인 원인이었다. 노동시장의 불안정으로 인해 실질소득은 감소했지만 이러한 소득감소를 보전해 줄 수 있는 사회적 안전망이나 사회복지체계는 거의 존재하지 않았다. 경제위기의 부담이 하층에 일방적으로 부과되는 상황에서 허약한 한국의 복지체계는 저소득층의 어려움을 완화시켜 주지 못했다.

경제위기 이후 실업자의 급증으로 김대중 정부는 다양한 실업대책을 내놓기도 했지만 이는 대개 일시적 대응이었을 뿐 어려움에 처한 사람들에게 사회적 안전망의 역할을 하지 못했다. 김대중 정부 들어서 사회복지예산의 증가로 인해 사회정책에 획기적인 변화가 있었다는 주장이 제기되기도 한다. 하지만 이는 사실과 다르다.

다음의 중앙정부지출의 증감을 보여주는 자료는 이를 잘 보여준다. 이 표에 따르면 경제위기 직후인 1999년 금융구조조정에 대한 정부지출이 207.7% 증가하는 동안 사회안전망에 대한 중앙정부지출은 -11.2%로 크게 감소하였음을 알 수 있다.

<표 3-14> 중앙정부지출

	1998	1999		2000	
	조원	조원	증가율	조원	증가율
교육비	17.5	17.9	2.3	19.1	6.6
국방비	14.6	14.9	2.2	15.6	4.6
공무원 급여	14.4	14.4	0.0	16.3	12.9
사회간접자본	11.5	13.4	16.6	14.0	4.7
농업 및 어업	8.5	8.5	0.5	8.9	4.3
사회안전망	5.7	5.1	-11.2	5.7	11.9
중소기업	3.9	4.5	15.1	3.8	-16.1
이자비용	3.6	5.8	61.1	8.6	48.3
금융구조조정	1.3	4.0	207.7	6.6	65.0
과학기술	3.6	4.0	11.5	4.6	13.5
환경	1.8	2.3	29.2	2.8	20.4
문화 관광	0.4	0.7	66.3	0.9	40.2

자료: OECD(2000. 9), p. 89.

경제위기로 인한 실업의 증가로 일시적으로 사회복지예산이 증대한 것은 사실이지만 그 변화의 효과는 크지 않았다. 그나마 증가추세에 있었던 사회복지예산은 2002

년부터 다시 감소추세로 돌아섰고 이러한 추세는 노무현 정부에서도 계속되고 있다. 한국의 GDP 대비 사회보장 및 복지예산은 1997년 1.0%에서 2001년 2.0%로 수치상으로는 2배 증가하였지만 저소득층의 소득을 보전해 주기에는 턱무니없이 낮은 수준이었다. 이러한 사회복지예산 비율은 세계에서 가장 불평등한 나라의 하나인 미국과 비교해서도 현저하게 낮은 수치임을 알 수 있다. 미국의 GDP 대비 사회복지지출 비율은 1999년 현재 14.68%에 이른다(박순일 외 2002, 55).

<표 3-15> 사회보장 및 복지예산 (단위 : %)

년도	정부예산대비	GDP 대비
1997	6.2	1.0
1998	6.1	1.0
1999	7.3	1.3
2000	9.1	1.6
2001	10.8	2.0
2002	9.7	2.0
2003	9.8	1.8
2004	10.7	1.9

자료: 통계청 홈페이지.

김대중 정부 복지정책의 최대 업적이라 할 수 있는 기초생활보장제도 역시 실제 수급률이 빈곤층의 30% 수준에도 못 미친다는 점에서 한계를 드러내었다. 한 조사결과에 따르면 빈곤 가구 중 27.1%만이 국민기초생활보장제도의 혜택을 받고 있으며, 빈곤선의 120%에 해당되는 차상위계층까지 포함시킬 경우에는 그 비중이 더욱 낮아지는 것을 알 수 있다(이상호 · 최효미 2004, 6). 비정규직의 증가로 사회보험의 기여자가 심각하게 줄어드는 상황에서 실시된 사회보험 중심의 빈곤대책 역시 원천적으로 성공하기 어려운 문제를 안고 있다(양재진 2003). 실제 혜택을 받아야 할 저소득층은 정규직이 아니라는 이유로 대상에서 배제됨으로써 비정규직의 사회보험 가입률은 20%대에 머물고 있다(김유선 2005, 61).

특히 다음의 표에서 보듯이 한국의 소득분배정책은 소득불평등 완화에 전혀 기여하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 조세와 사회이전지출(각종 연금과 중앙정부, 지방

자치단체의 영세민 지원금 등)을 포함한 한국의 소득불평등 완화 정도는 4.1~4.8%로 미국 15.6%, 영국 34.0%, 뉴질랜드 25.1%에 비해 현저하게 낮다. 소득세만으로는 소득 재분배 효과가 한국 보다 낮은 일본도 사회이전지출을 포함하면 18.3%로 한국의 3~4 배에 이른다.

<표 3-16> 소득세와 사회이전지출이 지니계수를 낮춘 정도 (단위 : %)

	한국(95~02)	일본(96)	미국(99)	영국(99)	뉴질랜드(96)
조세	2.9~3.6	2.6	4.7	5.7	6.4
사회이전지출	1.2	15.7	10.9	28.3	18.7

주: 숫자가 작을수록 소득재분배 효과가 낮음.

자료: 성명재(2003).

결국 소득의 감소와 생활상의 하락을 경험한 사람들에게 정부의 구제정책이 사회적 안전망으로 기능하지 못할 때 개인의 선택이라는 것은 진정한 의미에서의 선택이라기보다는 현실이 일방적으로 부과한 압력의 결과였다고 할 수 있다. 더군다나 신용카드를 이용한 현금대출은 저소득층일수록 높은 수수료를 부과하여 고리대금과 다를 바 없었을 뿐 아니라 현금대출을 이용하는 사람들에게 더 많은 신용대출이 허용되면서 이들의 피해는 더욱 심각하였다.

2) 신용불량자 문제와 공동체의 해체

정부의 신용카드정책의 결과 급격하게 증가한 신용불량자의 문제는 그들이 단순히 경제활동에서 배제된다는 경제적 문제를 떠나 심각한 사회문제화 되고 있음을 알 수 있다. 신용불량자들과의 인터뷰를 통해서 이들이 과다채무로 인해 이혼이나 별거와 같은 가정파탄을 경험한 경우가 일반인 보다 훨씬 더 높은 것으로 확인되었다. 실제 인터뷰에 응했던 사람들 중 기혼자의 60% 가까이가 이혼을 경험했거나 위장 이혼, 별거 상태에 있는 것으로 조사되었다. 또한 자살과 같은 극단적인 생각을 했다는 응답자도 전체의 절반에 이르렀다.³⁷⁾ 이들은 대부분 강박적인 채권추심으로 인해 자살, 장기매매와 같은 극단적인 생각을 수단을 고려한 적이 있다고 대답했다. 실제 인터뷰에

응한 신용불량자 중 90% 이상이 신용불량자로서 느끼는 가장 큰 고통이 이러한 살인적 채권추심이라고 밝혔다. 이들은 밤낮을 가리지 않고 전화를 하고 집으로 찾아와서 채무자를 괴롭혔다. 채권추심을 대행하는 업체는 사실상 조직폭력배와 같은 조직으로 채무자에 대한 협박이 이루어졌던 것으로 보인다. 신용불량자들은 채권추심으로 인해 전화벨 소리만 들어도 가슴이 두근거리면서 지독한 불안증세를 느꼈고 심한 경우 우울증 증세가 나타나기도 하였다. 이들 중 상당수가 자살을 생각하게 된 것도 인간이하의 취급을 받으며 채권추심업자들에게 괴롭힘을 당했기 때문이었던 것으로 보인다.

인터뷰에 응했던 64세의 B씨는 처음엔 급한 자금을 융통할 수 있다는 단순한 생각에 카드를 사용했지만 친구에게 빌려준 돈을 받지 못하면서 돌려막기를 할 수밖에 없었고 부채는 기하급수적으로 증가해 신용불량자가 되었다. 압류가 들어오고 부채 갚으라는 독촉전화에 숨을 쉬고 살 수가 없었다. 결국 채권추심을 피해 몇 달 동안 도망을 다니기도 했다. 그녀는 지금도 전화소리만 들으면 심장이 뛰어 계속 가슴을 누르며 살고 있다고 고통을 호소했다. 그렇게 정신적으로 고통을 받으면서 살이 빠지고 우울증에 걸렸다고 말했다. 이 얘기를 하면서 “빚지고 사는 게 죄야”라고 한탄조로 말했다. 자신은 천주교를 믿기에 자살이라는 극단적인 생각은 하지 않았지만 자살하는 사람들을 이해할 수 있다고 말했다.

이렇게 신용불량자들의 대부분은 자신들을 “남의 빚을 진 죄인”으로 생각함으로써 정치적, 집단적 행동이나 인간으로서 누려야할 정당한 권리를 요구하지 못하고 있었다. 이들은 모두 “신용불량의 책임을 일차적으로 자신에게 있다”고 말했다. 어쨌든 자신은 남의 빚을 지고 갚지 않은 죄인이기 때문에 떳떳하게 나서서 자신의 권리를 요구할 수 없다는 것이다. 신용불량자를 도덕적으로 문제가 있는 사람으로 바라보는 사회적 인식, 이를 교묘하게 조장하는 언론들로 인해 이들 스스로도 신용불량의 문제를 개인적인 문제로 생각하고 있음을 알 수 있었다. 여기에 이들이 심리적으로 겪는

37) 2003년 한국의 연령 표준화 자살률(인구 10만 명당 자살자 수로 정의)은 23.2명으로 추정되어 2002년 OECD 국가 중 4위에서 2003년 1위로 올라설 가능성이 높은 것으로 조사되었다. OECD 평균자살률이 1980년 15.0명에서 1990년 14.3명, 2002년 12.4명으로 계속 감소추세에 있는 반면 한국의 자살률은 1980년 6.8명에서 1990년 7.9명, 2002년에는 18.7명으로 급격하게 증가하여 자살률 증가속도가 OECD 국가 중에서 가장 빠른 것으로 나타났다. 더욱이 경제위기 이후 이러한 추세는 더욱 가속화되고 있다(송태정 외 2005, 5-6).

또 다른 고통이 있었다.

인터뷰에 응했던 C씨는 “법원에서 파산을 신청하고 100% 면책을 받더라도 없어지는 것은 채무일 뿐 신용불량자라는 낙인보다 더한 남의 빚을 지고 때먹은 파산자라는 사회적 인식이 바뀌지 않는 한 결코 파산을 대안으로 생각할 수 없다”고 말했다. 결국 이들이 겪는 고통은 채권추심으로 인한 물리적인 것 보다 사회가 이들을 바라보는 심리적인 것이 훨씬 더 크다는 것을 알 수 있었다. 한 사회의 경제적 불평등의 증가는 자살률, 이혼율, 범죄율을 증가시켜 그 결과 가정 해체, 공동체 파괴라는 심각한 사회문제로 이어진다는 것은 주지의 사실이다. 1997년 대비 2003년 5대범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력) 발생 건수가 2배 가까이 급증한 가장 큰 이유가 경제난으로 인한 생계형 범죄라는 사실은 한국 사회가 민주화 이후 보다 나빠지고 있음을 보여주는 단적인 예라 하겠다(경찰청 홈페이지).

신용불량자들과의 인터뷰를 통해서 확인할 수 있는 또 다른 한국 사회의 변화된 특징은 이제 더 이상 빚을 상환하기 위해 가족이나 친척, 친구의 도움을 받기 어렵다는 사실이다. 인터뷰에 응했던 A씨는 친척이나 친지, 친구 등 다른 사람들에게 도움을 요청해 보았느냐고 묻자 “친척분들도 다 마찬가지로 어렵게 살기 때문에 손을 벌릴 수 없죠. 결국 그들에게도 똑같은 일을 반복하게 할 수는 없었습니다”라고 말했다. 신용회복위원회의 조사에 따르면 과다채무에 대한 대응방안으로 카드돌려막기가 80%에 이르는 것으로 가장 많았고 다음으로 가족 및 친지의 도움이 8.3%, 친구 등 주변인의 도움이 7.6%를 차지한 것으로 나타났다. 소득은 감소하고 기댈 수 있는 사회적 복지체계가 거의 전무한 상황에서 과거와 같이 가족이나 친지와 같이 부담을 나눠가질 수 있는 공동체 마저도 약화되면서 이들이 느끼는 고통은 더욱 심각했던 것으로 보인다.

그러나 이러한 공동체의 약화는 거꾸로 보면 아직 남아있는 전통적 공동체의식이 친구나 친척이 진 빚에 대해 느끼는 상환의무로 나타남으로써 정반대의 의미에서 서민들의 고통으로 이어졌다. 인터뷰에 응했던 신용불량자들 중 20%가 친구에게 신용카드를 빌려주고 받지 못함으로써 신용불량자가 되었다고 응답하였다. 또한 상당수 신용불량자들의 연체가 가족의 연체나 신용불량으로 이어지는 것으로 나타났다. 특히 현대의 신용사회와 배치되는 전통적 보증제도의 지속은 공동체의 약화와 더불어 서민들에게 이중의 고통을 주고 있는 것으로 볼 수 있다. 실제로 신용불량자를 대상으로 한 설문조사에서 가족이나 친지 중 신용불량자가 있느냐는 질문에 대해 절반가량(48.1%)이 있다고 대답해 신용불량자 문제가 연대보증 등을 통해 가족단위로 확산되고

있음을 보여준다(조혜진 2004, 12).

이러한 의미에서 가부장적인 사회분위기가 과도한 카드빚의 한 요인이 되고 있다는 기존의 주장은 잘못된 것이다. 실제 소득이 없는 대학생이나 젊은 사람들이 카드를 쉽게 만드는 것은 부모의 소득을 마치 자신의 소득인 양 생각하기 때문이라는 주장이다. 자식들에게 재산을 물려주는 가부장제도에 익숙한 한국인들은 은연중에 ‘아버지 것=자식의 것’으로 생각하는 경향이 있다는 것이다. 서길수 서경대 교수는 “가부장적 혹은 가족적 사고 구조가 소득이 없는 자식들도 신용카드를 가질 수 있게 하는 정신적 배경”이라고 말했다. 자식들 입장에선 부모의 재산을 어차피 내몫으로 돌아올 재산이라고 생각하는 경향이 있다는 얘기다. 카드대금을 부모가 대신 내주는 것도 용돈의 일부로 생각한다는 것이다. 또 카드사도 소득이 없는 학생에게 카드를 발급하면서 문제가 생길 경우 부모에게 변제를 받으려고 한다는 설명이다. 소득이 없는 자식이나 그런 자식에게 카드를 발급해주는 카드사나 모두 가부장적 사회문화를 교묘히 이용한다는 것이다(이코노미스트 2002/06/18).

그러나 실제 인터뷰에 응했던 젊은 층들은 카드로 인해 신용불량자가 되었다는 사실이 부모에게 알려질까봐 가장 고민을 하고 있는 것으로 나타났다. 신용불량자 카페 게시판에 글을 올린 신용불량자들의 경험담을 분석해 보아도 대다수가 신용카드 빚을 부모에게 숨기고 있었고 빚이 부모에게 알려지는 것을 가장 두려워하고 있었다. 대학생들이나 젊은 층의 경우 학자금 대출이나 교육비의 증가로 인해 채무를 지게 된 사실은 묻혀 버리고 일부 젊은 층의 과소비로 인한 과다채무 문제만 언론에 보도되면서 마치 이들이 부모를 믿고 과소비를 한 것으로 보도되고 이렇게 현실이 아닌 왜곡된 사실들이 언론을 통해 유포되면서 일반적인 의식을 형성하게 된 것이다.

한편에서는 카드빚이 늘어난 까닭은 한국인의 정서적 특성 때문이라는 주장이 제기되기도 한다. 남에게 지기 싫어하는 경쟁심, 빼뺏어진 평등의식은 경쟁에서 지는 걸 용납 못 하게 만든다고 전문가들은 지적한다. “평등적 집단 의식이 강한 한국 사람들의 특성상 남들보다 뒤쳐지는 것은 참지 못 한다”는 것이다. 비뺏어진 평등의식과 공동체에서 탈락된다는 두려움이 복합적으로 작용해 자신의 능력 이상의 소비를 하게 된다는 것이다. 이런 언론의 주장들로 인해 신용불량은 정서적으로 과소비에 물든 사람, 다수의 우량 신용자가 대우를 받는 대신 신용 불량자들은 어떤 형태로든 대가를 지불해야 한다는 주장이 제기되는 것이다. 신용불량자들은 신용카드 시스템의 희생자이기 이전에 소득 수준 이상의 소비로 사회적 불안을 초래한 원인제공자이기 때문이

라는 것이다. 따라서 해결책도 금융권에서 이들 문제를 처리하는 것이 아니라 사회복지 차원에서 이들을 격리시켜 신용 교육 등을 이수하게 하는 것이 바람직하다(주간한국 2003/03/20)는 주장이 공공연히 제기된다. 결국 신용불량의 문제를 개인의 도덕적 문제로 치환함으로써 해결책을 신용교육에서 찾고 있는 것이다.

폴라니는 시장이 사회적 규제로부터 벗어나 자기조정적 시장(self-regulating market)으로 될 때 사회는 악마의 맷돌에 의해 부서질 수밖에 없음을 경고하였다. 경제위기 이후 신자유주의적 세계화는 완전경쟁시장의 신화를 만들어냈다. 자유로운 시장에 대한 어떠한 규제나 간섭도 비효율적인 것으로 비판되었다. 그렇게 진행된 한국의 구조조정 과정은 결국 자살과 이혼, 범죄가 증가하면서 가정도, 공동체도, 나아가 사회도 심각하게 훼손하고 파괴하는 결과를 가져왔다. 신용카드를 통한 신용불량자 문제는 규제되지 않은 시장의 파괴적 성격을 보여준 가장 극적인 예라 할 것이다.

2. 새로운 사회계급화와 경제적 불평등의 증가

앞에서도 지적했지만 신용카드 사용액 중 현금서비스와 할부구매는 주로 저소득층이 이용한다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 현금서비스와 할부구매에 높은 수수료를 적용함으로써 결국 신용카드사들의 이득은 이들 저소득층의 현금대출에서 얻어진다는 것을 알 수 있다. 소득이 높은 사람들이 주로 이용하는 일반판매는 수수료가 적용되지 않는다는 점에서 실제로 신용카드사들의 이득에는 기여하는 바가 크지 않다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 각 신용카드사들은 이용실적과 신용상태에 따라 회원등급을 분류하면서 소득에 따라 수수료를 차등적용하고 있다. 현재 신용카드사들의 회원등급별 수수료율과 회원분포는 다음과 같다.

<표 3-17> 삼성카드 (단위: %)

구분	특별1군	특별2군	우대1군	우대2군	일반1군	일반2군
수수료율	9.9~13.0	13.5~19.9	20~22.9	23.0~26.9	26.0~26.9	27.0~27.5
회원분포	16.3	45.1	15.0	11.2	4.3	8.1

자료: 삼성카드 홈페이지.

<표 3-18> LG카드 (단위 : %)

구분	VIP	Royal	Prestige	Prime	Green Plus	Green
수수료율	12.9~15.9	17.9~21.9	23.9~25.4	25.9~26.3	26.6	26.9
회원비중	5.2	37.3	36.4	9.1	3.9	8.1

자료: LG카드 홈페이지.

두 재벌계 신용카드사들은 모두 6개로 회원등급을 나누어 서로 다른 수수료율을 적용하고 있다. 가장 높은 등급의 회원과 가장 낮은 등급의 회원이 현금서비스를 이용했을 때 내야 하는 수수료율은 2배에서 3배 가까이 차이가 난다. 미국에서도 1989-91년의 경기침체를 벗어나기 위해 신용카드 사용을 늘리면서 빚의 규모가 증가하였다. 회전결제채무가 폭발적으로 늘어남에 따라 1983-88년 사이 은행의 카드부문은 다른 부문보다 3-5배 이상 높은 수익을 올려 은행에서 가장 많은 돈을 벌어들이는 곳이 되었다. 신용카드간의 이자율 차이도 이 시기에 들어서면서 더욱 벌어져 최우량 고객에게 발급한 플래티넘카드와 노동자, 중산층용 카드의 수수료율 차이는 1982-85년 사이에 연 8.8% 수준이 었지만 1991-94년 사이에는 13.2%로 확대되었다. 비록 1990년대 후반 이자율 차이는 11% 대로 줄어들이는 했지만 신용카드회사는 연체수수료와 한도초과분에 대한 이자율을 크게 올려 손실을 벌충했다. 이 때문에 카드회사의 수수료 수입은 1993-98년 사이에 63억 달러에서 189억 달러로 3배 늘어났다. 카드회사가 저소득층의 신용위험에도 불구하고 왜 카드발급을 확대하려고 했는지 짐작할 수 있다(Manning 2000, 94).

그렇다면 회원등급은 어떻게 만들어지는 걸까? 신용카드사들의 인터넷 홈페이지의 현금서비스 수수료율에 대한 안내를 보면 신용도와 기여도를 기준으로 회원등급을 분류하고 있다고 말한다. 다음의 <표 3-19>는 LG카드가 2005년 1월 31일 현재 공시한 신용등급분포이다. 이 표에서 보듯이 신용도와 기여도를 나누어 회원등급을 분류하는 것을 알 수 있다. 그러나 인터뷰에 응했던 이 카드사의 직원은 실제로 신용카드사에 기여도가 높은 집단은 저소득층이지만 회원등급을 나누는 데는 사회적 지위(social position) 항목이 포함됨으로써 국회의원이나 기업임원 등이 최고의 회원등급을 받음으로써 사실상 소득을 기준으로 회원등급이 결정된다고 말했다.

회원의 등급이 소득으로 구분된다면 결국 신용사회에서 신용이 있다는 것과 신용이 없다는 것은 소득이 있느냐 없느냐와 별로 다른 말이 아니라는 것을 알 수 있다.

<표 3-19> LG카드 회원등급 분류 (단위 : %)

구분		기여도			
		A	B	C	계
신 용 도	1	2.50	—	0.08	2.58
	2	6.39	0.00	0.23	6.62
	3	13.79	0.01	0.25	14.04
	4	20.05	0.78	0.28	21.10
	5	4.53	0.41	0.13	5.07
	6	13.64	0.27	0.12	14.03
	7	5.45	0.53	0.05	6.03
	8	10.16	—	0.09	10.26
	9	2.76	0.70	0.04	3.50
	10	4.26	—	0.03	4.29
	11	3.69	0.36	—	4.05
	12	8.42	—	—	8.42
	계	95.64	3.05	1.30	100.00

자료: 여신금융협회 홈페이지.

결국 이들 저소득층은 고소득층의 2~3배에 이르는 높은 수수료를 감수하면서 현금서비스를 이용하고 있는 것이다. 신용카드사들은 실제로 소득을 기준으로 회원 등급별로 나누어 놓고 저소득층으로부터 얻은 수수료 수익을 고소득층의 포인트나 마일리지 등 각종 혜택으로 보상하고 있음을 알 수 있다. 소득이 적고 자금이 필요해서 현금 대출을 받아야 하는 저소득층이 신용이 없다는 이유로 높은 수수료율을 물어야 한다는 것은 결국 부가 고소득층에서 저소득층으로 이전되는 것이 아니라 역전되고 있음을 의미한다. 나아가 경제위기 이후 일시적으로 있었던 경기회복은 사실상 이들 저소득층의 부채를 통해 가능한 것이었다는 점에서 사회의 부가 재분배되는 것이 아니라 오히려 저소득층의 부가 고소득층으로 이전됨으로써 경제적 불평등이 심화되었다고 볼 수 있다.

오늘날 미국의 경제에서 소비자 신용은 점점 더욱 중요해졌고 거시경제정책에 영향을 미치는 민영화된 은행의 힘도 더 커졌다. 이러한 흐름의 결과 다양한 사회집단들에 대한 신용의 유용성과 부채비용에 있어서도 불평등은 증가하였다. 이러한 불평등은 미국 사회의 사회경제적 불평등을 그대로 반영한 것이다(Manning 2000, 18). 매닝은 미

국에서 리볼빙결제 채무가 늘어났다는 사실은 여러 면에서 중요한 의미를 갖는다고 말한다. 은행이 만기를 연장할 때마다 이자율을 높이는 방법으로 수익을 급격하게 높일 수 있다는 점과 리볼빙결제의 단골고객인 저소득층과 중산층으로부터 거둬들인 수수료와 이자로 고소득층의 카드 사용자에게 더 많은 혜택을 줘 후기산업사회의 불평등을 더욱 조장했다는 것이다(Manning 2000, 28-30). 미국에서처럼 한국에서도 신용카드는 신용등급분류를 통해 사회적 불평등을 보다 심화시키는 기제로 작용했을 뿐만 아니라, 저소득층으로부터 고소득층으로 부가 이전되는 것을 허용했다는 점에서 심각하다.

제3절 신용불량자 증가에 대한 민주정부의 대응

이상에서 정부의 신용카드정책의 결과 나타난 대출시장의 변화와 신용불량자의 급증으로 야기된 사회적 문제를 살펴보았다. 여기에서는 신용카드정책의 결과 나타난 신용불량자 문제에 대한 정부의 대응정책을 미국사례와의 비교를 통해 살펴보려고 한다.

1. 정부의 신용불량자 구제제도

신용불량자 증가라는 문제를 이러한 신용카드정책 선택의 부정적 결과로만 해석한다면 신용카드 사용과 관련하여 동일한 과정을 겪은 미국이 한국과 다른 결과를 낳게 된 이유를 설명하기 어렵다. 미국에서 1970년대 후반과 1980년대 초반 신자유주의의 영향으로 산업 구조조정과 금융시장 규제완화의 결과 신용카드시장이 팽창하였지만 한국과 같이 심각한 사회문제가 되지는 않았다. 개인의 과다채무 문제가 심각한 사회문제가 된 한국적 특수성은 무엇인가? 정부의 신용불량자 문제에 대한 대응책이 그 실마리를 제공한다.

먼저 현재 시행되고 있는 정부의 신용불량자 구제제도부터 살펴보자. 신용불량자의 신용회복을 지원하는 제도로는 2002년 10월 설립된 신용회복위원회를 통한 개인워크아웃제도와 2004년에 한시적으로 운영되었던 한마음금융의 배드뱅크제도를 들 수 있다. 이들 제도들은 정부 주도하에 마련되었지만 채권자들의 자율적 협약하에 채무조정을 해주는 제도로서 정부의 적극적 정책이라고 보기는 어렵다.

<표 3-20> 개인워크아웃과 배드뱅크 제도 비교

구분	개인워크아웃	배드뱅크
대상	3억 이하 채무자	5천만 원 이하 채무자
조건	최저생계비 이상 소득	소득증빙 없이 원금의 3% 우선 납입

자료: 재정경제부(2004).

채무조정이 이루어지면 신용불량자 명단에서 제외되어 살인적 채권추심에서 벗어날 수 있지만 최저생계비로 최장 8년에 이르는 장기간 동안 채무를 갚아나가야 하기 때문에 결코 채권자들에게 유리한 정책이라고 보기 어렵다.³⁸⁾ 그나마 이들 제도를 통해 구제된 신용불량자들도 전체 신용불량자수를 감안한다면 미미한 수준이라 할 수 있다.

<표 3-21> 배드뱅크를 통한 신용회복지원 현황 (단위: 건, 백만 원)

구분	건수	금액
대부승인	211,355	2,357,348
대부취소	23,745	300,344

주: 대부취소는 선납금 3%를 납부하지 않은 경우

자료: 한마음금융 홈페이지.

개인워크아웃을 통해 신용회복지원을 받은 신용불량자는 2003년 35,500명, 2004년 268,451명으로 30만 명을 약간 넘어선 것으로 나타나고 있다(신용회복위원회 홈페이지). 따라서 이 두 제도에 의해 신용회복지원을 받은 신용불량자는 지금까지 50만여 명으로 전체 신용불량자의 14%에 머물고 있다. 이 외에 법적 제도로서 개인회생제도와 개인파산제도가 실시되고 있다. 개인회생제도는 2004년 9월 국회를 통과해 처음

38) 민주노동당 신용회복 자료에 따르면 신용회복위원회는 서울 방배동에 사는 이모씨의 월소득이 150만 원인데 8년 기준으로 3인 가족의 생계비를 25만 원으로 책정하고 이씨에게 나머지 소득 125만 원으로 부채를 상환하라는 비현실적인 상환요구를 했던 것으로 드러났다(민주노동당 2005).

시행된 일종의 개인법정관리제도라고 할 수 있다. 이 법은 소득이 있는 사람에게 법원이 강제로 채무를 재조정해 최장 8년(사실상 5년) 동안 성실히 빚을 갚으면 나머지 채무는 탕감해주는 제도라고 할 수 있다. 개인워크아웃과 달리 사채를 포함해 15억원(담보10억, 무담보 5억)이하의 채무를 구제한다.

사실상 이 법은 통합도산법으로 2002년 11월에 시안이 만들어졌으나 16대 국회에서 법안심사를 못해 자동으로 폐기됐다가 17대 국회에서도 처리하지 못해 대신 ‘개인채무자 회생법’만 분리하여 법제화된 것이다. 신용불량자 문제의 심각함에도 불구하고 국회는 대표적인 민생법안인 통합도산법으로 불리는 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’의 국회처리를 늦춤으로써 신용불량자를 효과적으로 구제하는데 실패했다(중앙일보, 2005/02/17).³⁹⁾ 한편 1962년에 설치된 개인파산법은 채무자가 감당할 수 없는 빚을 졌을 때 법원이 그 경위를 심리한 뒤 면책선고로 개인이 채무를 탕감받는 제도이다. 조세 채무를 제외한 모든 책임이 소멸되며 신분과 자격 제한도 사라진다. 다만 공무원, 변호사, 공인회계사, 의사, 약사 등이 될 수 없다. 그러나 앞에서 지적했듯이 개인파산자가 증가한 것은 최근의 추세이며 개인회생제도를 통한 채무자 구제도 미미한 실정에 머물고 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 워크아웃제도나 배드뱅크제도는 채권자의 입장에서 채무재조정을 해주는 제도로서 평균 4천만 원의 빚을 지고 월소득 150만 원 이하의 수입을 올리는 보통의 신용불량자들에게는 효과를 거두기 어려운 정책이다. 이러한 정부의 신용불량자 대책이 포괄하는 대상은 신용 금액으로 보면 전체의 18.7%에 머무는 것으로 국회 국정감사에서 나타나고 있다(국회 정무위원회 국정감사자료 2004). 현재 시행되고 있는 제도 중 신용불량자를 실질적으로 구제할 수 있는 방법은 파산과 면책을 통해 개인의 채무를 탕감하는 제도이다. 그러나 이러한 정책은 채권자의 입장에서 채무를 지고도 법적으로 채무를 완전히 면제시킨다는 점에서 수용하기 어려운 제도로 인식되고 있다. 더군다나 이러한 인식은 정부, 채권자, 채무자 모두에게 공통적으로 나타난다. 따라서 적극적 홍보정책을 통해 잘못된 인식을 바뀌어나가도록 해야 하는 정부 역시 이 문제에 별 관심을 두지 않고 있다.

39) 대법원에 따르면 ‘채무자회생 및 파산에 관한 법률’(통합도산법)이 2005년 3월 2일 국회 본회의를 통과해 3월 31일 공포됨으로써 내년 3월 31일부터 시행된다(매일경제신문 2005/04/08).

흥미로운 것은 신용불량자 문제가 IMF 경제위기 이후 한국사회의 가장 심각한 문제가 되었음에도 불구하고 여당을 비롯한 한국의 정당은 이를 해결하고자 하는 어떠한 적극적 정책도 제시하지 않고 있다는 사실이다. 그나마 민주노동당은 경제민주화운동본부를 통해 신용불량자들에 대한 파산 관련 강좌를 운영하고 있으며 이자제한 법이나 파산법개정안 등 이에 대한 지속적인 관심과 해결방안을 제시해왔다. 반면 여당인 열린우리당의 경우는 신용불량자 대책을 담당하는 당내 기구조차 존재하지 않으며, 17대 총선 전에 신용불량자 문제를 해결하겠다는 공약을 내놓았지만 그야말로 구색을 맞추기 위한 것으로 이후 신용불량자 문제에 대한 어떠한 관심이나 조치도 내놓지 않았다.⁴⁰⁾ 또한 신용불량자 문제는 그것이 사회에 미치는 영향을 생각한다면 정부 내의 사회복지 관련 위원회나 복지부에서 다뤄져야 하지만 이를 재정부에서만 담당하고 있다는데 문제의 심각성이 있다.

2. 미국사례와의 비교: 개인파산의 문제

신용카드사용 급증으로 인한 문제는 비단 한국만의 문제는 아니다. 미국에서 ‘신용카드제국’(credit card nation)의 건설은 1970년대 후반 산업의 구조조정에 따른 경제적 격변과 금융산업의 규제완화 과정에서 이루어졌다. 한국과 마찬가지로 미국에서도 신자유주의적 세계화의 영향은 신용카드시장의 급팽창이라는 결과로 나타났다. 그것은 금융자본이 산업자본을 누르고 우위를 차지한 시대적 배경과 기업들에게 자금을 대주 기보다는 개인들에게 자금을 대출해 주는 등의 소매금융에 치중하는 게 수익성이 좋다는 사실을 반영한 결과였다(Manning 2000, 2-4).

미국에서 신용카드회사는 1980년대 경기침체에 따른 기업의 구조조정으로 길거리에 내몰린 중산층은 물론 블루·화이트 칼라층까지 파고들었다. 또 1980년대 중반에는 대학생과 연금생활자인 노인층에까지 침투해 들어갔으며, 1980년대 후반에서 1990년대

40) 한편, 흥미롭게도 야당인 한나라당 이종구 의원과 민노당 심상정 의원의 경우 1천만 원 미만 소액 신용불량자에 대한 전액 채무탕감이라는 동일한 해결책을 제시하기도 했다(한겨레신문, 2004/11/17).

초반사이에는 저소득층뿐 아니라 파산한 개인들마저 ‘신용카드 제국’으로 끌어들였다. 미국 신용카드 산업의 규제완화는 1978년 연방대법원의 판례에 의해 이루어졌다. 1970년대 말까지 은행업은 많은 규제를 받았고, 고리대 관련법은 은행이 대출에 부과할 수 있는 이자율에 엄격한 상한선을 두었다. 연방정부가 성립된 이래 이자율은 각 주가 결정할 문제였으며 각 주는 소비자 대출에 부과할 수 있는 이자율에 한계를 두어왔다. 주 정부는 각 가정의 주택을 빼앗으려는 악덕 사채업자와 공격적 대출업자에게서 시민들을 보호하기를 원했다. 그러나 1978년의 대법원 판결에 의해 은행이 한주에서 다른 주로 이자율을 ‘수출’할 길이 열렸다. 다른 대부분의 주에서는 이자율 상한선이 12~18%였을 때에도 사우스다코타주에서는 24%였다. 대출 사업부를 사우스다코타주나 델라웨어주 등 이자율 규제가 없는 곳으로 옮기고, 전국 고객에 대해 이자율을 높이는 것이 가능해 진 것이다(Warren & Warren Tyagi 2003, 128).⁴¹⁾

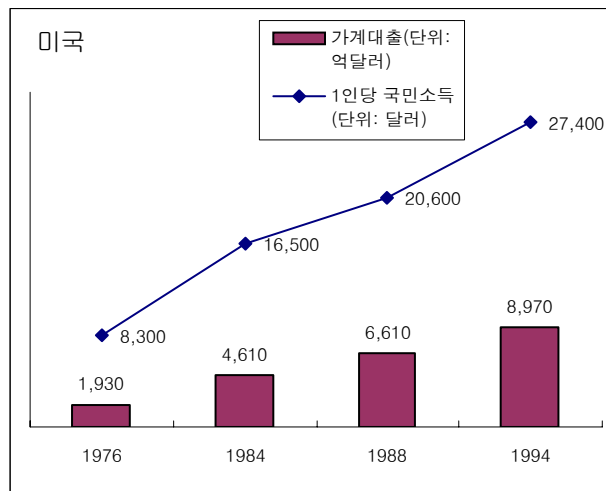
이른바 Marquette 판례는 미네소타 주의 Marquette National Bank에 반해 인접주인 네브라스카 주의 First of Omaha 은행에게 미네소타 주의 법정 최고금리보다 높은 금리로 대출하는 것을 허용한 판결이다. 이 판례는 전반적인 은행 대출에 적용된 것이지만, 신용카드사의 높은 수수료에 대해 신용카드사의 소재지 이자율을 적용하는 결과를 가져와 신용카드사들은 앞다퉈 법정 최고금리가 높은 지역으로 이동하기 시작했으며 각 주에서도 신용카드사들을 유치하기 위해 경쟁적으로 법정 최고금리를 높였다. 판결 이후 불과 2년 내에 신용카드 대형 발생사인 Citibank와 MBNA는 법정 규제금리가 높은 델라웨어주와 사우스다코타 주로 이전하여 전국 영업을 시작하였다(홍종학 2004, 100).⁴²⁾

41) 이자율 규제완화 이후 신용카드 대출은 지속적으로 증가하여 1999년 3/4분기 말 가계부채는 총 6.3조 달러인데 그중에서 주택담보대출은 4.4조 달러, 소비자신용은 1.4조 달러에 달했다(홍종학 2004, 100).

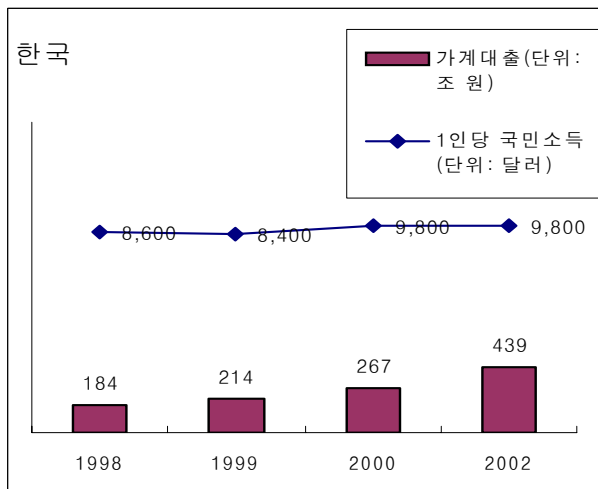
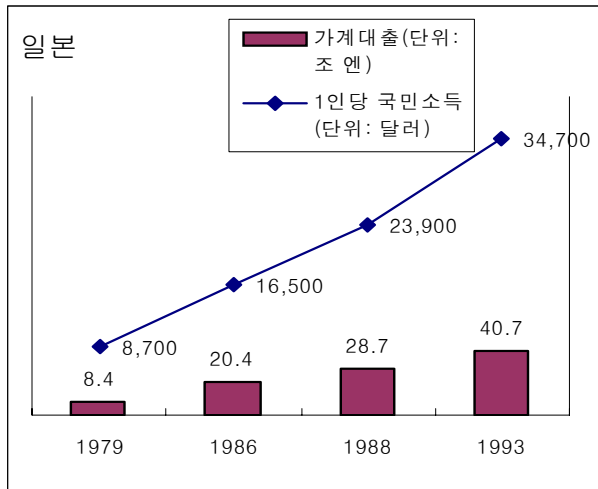
42) 한국에서도 1997년 말 금융위기와 외환사정의 악화로 고금리정책에 의한 저축의 적극적 장려가 절대적으로 요청되었고, 당시의 긴축재정 및 외자유치의 금융정책을 뒷받침하기 위해서는 자유로운 이자율결정이 제약되어서는 안 된다는 의견이 대두되어 이자제한법을 폐지하게 된다. 특히 국제통화기금(IMF)은 위와 같은 이유를 들어 협정이행에 따른 세부시책의 하나로 이자제한법의 폐지를 강력히 요구하였으며, IMF의 지원 없이는 외환문제를 해결할 수 없었던 정부로서는 IMF의 요구를 거절할 수 없었다. 이에 정부는 “경제의 개방화·자유화가 진전되고 있는 현 상황에서, 자금의 수급상황에 따라 금리가 자유로이 정해질 수 있도록 하여, 자원배분의 효율성을 도모하고자 최고이자율을 규정하고 있는 현행규정을 폐지하는 것”이라고 밝히고 동법을 서둘러 폐지하였다. 결국 “이자제한법”은 1998년 1월 13일에, 그리고 동 시행령인 “이

1장에서도 지적했듯이 미국, 일본, 유럽 등 선진국에서도 국민소득 1만 달러 시대를 맞기 전후 6~7년간은 신용거래가 폭발적으로 증가하기 시작한 신용혁명의 기간이었다(이동주 외 2003, 44). 그러나 한국의 경우 미국과 유사한 신용카드시장의 팽창을 경험했지만 그 과정은 보다 급격했다. 아래 <그림 3-3>에서 보듯이 국민소득 1만 달러를 전후해 미국은 10년 동안, 그리고 일본은 7년 동안 가계대출이 2배 가까이 증가했음을 알 수 있다. 반면 한국의 경우는 4년 만에 두 배 이상 급증한 것으로 나타나 미국과 일본에 비해서도 훨씬 더 급격한 변화를 겪었다. 더군다나 미국과 일본은 가계대출이 2배 증가하는 동안 1인당 국민소득 역시 2배 가까이 증가했지만 한국은 가계대출이 2배 증가하는 동안 국민소득 증가율은 아주 미미한 것으로 나타나고 있다. 따라서 미국, 일본과 비교할 때 한국의 신용카드 사용을 포함한 가계대출의 폭발적 증가가 보다 심각한 문제를 야기할 것으로 예측할 수 있을 것이다.

<그림 3-3> 국민소득 1만 달러 전후의 소비자금융시장 규모



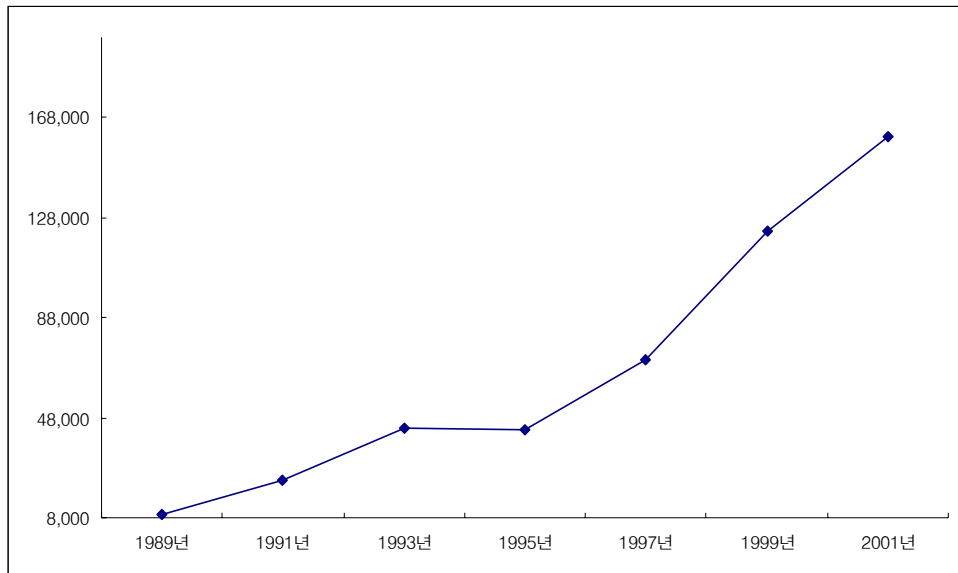
자제한법 제1조 제1항의 최고이자율에 관한 규정”은 1998년 2월 24일에 폐지되었다(법제처 홈페이지).



자료: 여신전문협회 · 금융감독원, 이동주 외(2003), p. 45.

그러나 다음의 <그림 3-4>와 <그림 3-5>가 보여주는 것처럼 일본과 미국의 개인파산 신청건수는 엄청난 증가세를 보였을 뿐 아니라 한국과 비교할 때 수십 배에서 수백 배에 이르는 것을 알 수 있다. 이들 국가의 개인파산 신청건수만을 놓고 본다면 개인의 과다채무 문제는 한국보다 훨씬 더 심각한 것으로 보인다. 이러한 결과는 어떻게 설명할 수 있을까?

<그림 3-4> 일본의 개인파산 신청건수 (단위 : 명)

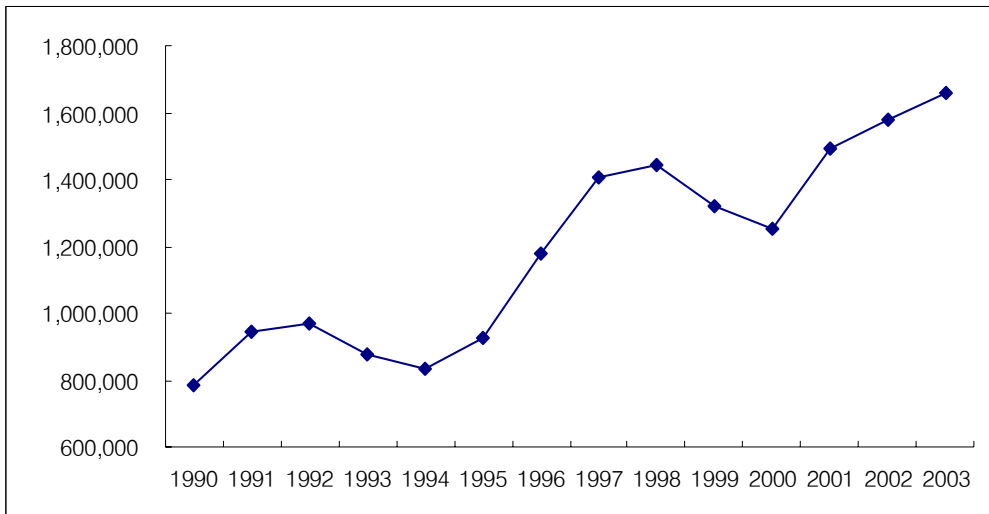


자료: 이동주 외(2003), p. 55.

<그림 3-4>에서 보듯이 일본의 개인파산 신청건수는 가파르게 증가하는 추세에 있으며 2004년에는 20만 건을 넘어서 십여 년 만에 20배 이상 증가하였다. 미국의 개인 파산 신청건수 역시 <그림 3-5>에서 보듯이 1990년 782,960명에서 1991년 943,987명으로 백만 명에 육박하였으며 다소 감소 추세에 있다가 1995년 926,601명으로 다시 증가하기 시작하여 1998년 1,442,549로 급증하였으며 2003년 160만 명을 넘어섰다. 지난 2004년에는 이보다 더 증가하여 200만 명에 육박한 것으로 나타나고 있다.⁴³⁾

43) 경기침체와 저금리 기조로 미국, 독일, 일본, 싱가포르 등에서도 개인파산 신청건수가 사상 최고 수준으로 치닫고 있다. 고실업 국가인 독일에서는 2002년 11월 현재 개인파산 신청건수가 전년에 비해 무려 161%가 증가해 2003년 4만 4700건을 기록했다. 싱가포르는 2003년 개인 파산 건수가 17년만에 최고치를 기록했다. 아시아에서 모기지제도와 신용카드를 가장 먼저 도입한 홍콩도 현재 아시아에서 가장 심각한 소비자 파산을 겪고 있다. 1997년 1,000명 미만이었던 개인파산자가 2002년에는 2만 명을 넘어서 5년새 무려 20배가 늘어났다. 홍콩 개인파산자가 안고 있는 평균부채 수준은 미국의 2배가 넘고 이것을 월수입으로 따지면 42배나 된다 (이동주 외 2003, 54-56).

<그림 3-5> 미국의 개인파산 신청건수 (단위 : 명)



자료: American Bankruptcy Institute(2005).

최근 대법원 집계에 따르면 2004년 전국 법원이 접수한 한국의 개인파산 신청건수는 모두 1만2373건으로 전년도 3,856건의 세 배를 넘어섰다(중앙일보, 2005/02/17). 그러나 이러한 가파른 증가에도 불구하고 한국의 개인파산 신청건수는 일본, 미국과 비교할 때 미미한 수준이라고 할 수 있다. 다음의 <표 3-22>에서 보듯이 한국은 이들 두 국가에 비해 개인파산 신청자수가 현저하게 떨어지는 것을 알 수 있다. 2003년 기준으로 일본은 한국의 69배에 달하며 미국은 무려 421배에 달하고 있다. 경제활동인구를 기준으로 미국은 한국의 약 7배이고 일본은 약 3배⁴⁴⁾라는 점을 감안하면 미국과 일본의 개인파산 신청건수는 놀라운 수치라고 할 수 있다.

44) 통계청에 따르면 2002년 한국의 경제활동인구는 2천2백8십7만7천 명이며 2001년 일본은 6천 7백5십2만 명, 미국은 1억4천1백8십1만5천 명이다(통계청 홈페이지).

<표 3-22> 법원의 개인 파산신청 현황

	2000년	2001년	2002년	2003년
한국	329	672	1,335	3,856
일본	139,590	166,951	228,494	266,461
미국	1,217,972	1,452,030	1,539,111	1,625,208

자료: 송수영(2004), p. 56에서 재인용.

개인파산 신청건수는 개인 과다채무 문제의 수준을 보여주는 것은 사실이지만 이것을 개인 과다채무 문제의 심각성과 동일한 것으로 보아서는 안된다. 오히려 개인 파산 신청건수는 개인의 과다채무 문제를 사회에서 어떻게 해소하고 있는가를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 한국에서는 신용불량자로 등록되어 금융기관에서의 거래가 중단된 과다채무자가 360만 명을 넘어섰지만 이를 파산제도로 해소하는 사람은 전체의 0.3%에 불과하다. 반면 미국과 일본에서 개인파산 신청건수가 많다는 것은 그만큼 과다채무 문제가 증가했다는 지표이자 동시에 개인의 경제적 실패를 사회적으로 해결하고 있는 것으로 보아야 한다. 이것이 한국에 비해 미국과 일본의 개인파산 신청건수가 월등하게 많은데도 이들 국가에서 개인채무가 심각한 사회문제가 되지 않는 이유이다. 그렇다면 왜 이러한 개인파산 신청건수의 차이가 나타난 것일까?

3. 신용불량자 대책과 도덕적 해이의 문제

실제로 도덕적 해이라는 담론은 정부의 신용불량자 대책을 어렵게 만드는 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 경제위기 이후 한국정부가 엄청난 규모의 공적자금을 기업과 금융기관을 회생시키는데 사용⁴⁵⁾했다는 사실과 견주어보면 도덕적 해이를

45) 정부는 구조조정을 위해 총 158조9천억 원의 공적자금을 끌어모아 자금의 거의 전부(156조2천억 원)를 2002년 3월까지 금융부문에 투입했다. 그 자금들의 사용처는 1) 자본구조 재조정을 통해 곤경에 처한 금융기관들에 대한 지분 참여(60조 2천억 원), 2) 부실채권 및 다른 자산들의 매입(53조 6천억 원), 3) 다른 부실 금융기관들을 인수한 금융기관들에 대한 자본 제공(16조

이유로 신용불량자의 부채 탕감은 절대로 안 된다는 정부의 주장은 설득력이 떨어진 다. 금융기관의 부실대출로 인해 도산에 직면한 기업은 공적자금을 받아 회생시켰지만, 신용카드사의 부실대출로 인해 파산에 직면한 신용불량자들에게는 도덕적 해이 가능성 때문에 공적자금을 투입해서는 안 된다는 논리가 지배하고 있는 것이다.

신용불량자의 도덕적 해이 담론을 지속적으로 유포하고 재생산하는 것은 보수적 언론들이었다. 정부의 대책이 나올 때마다 보수언론에 어김없이 등장하고 있는 도덕적 해이론은 정부의 지원안 때문에 ‘배째라형’ 신용불량자들의 도덕적 해이로 채권추심회사들이 어려움을 겪고 있다는 것을 극단적 사례들을 제시하며 보여준다. 또한 “먹을 것 못 먹고 입을 것 못 입고 밤을 낮 삼아 피땀 흘려 성실하게 의무”를 다한 사람들의 독자기고를 실어 정부의 정책이 갖는 부당성을 주장하기도 한다. 개인부채에 대한 탕감이나 원리금 대폭감면 등은 성실하고 정상적인 채무상환자의 상대적 박탈감을 불러올 뿐 아니라 상습 연체자의 도덕적 해이를 증폭시킬 수 있다는 논거를 대면서 정부의 정책을 비판한다.

이들은 ‘개인회생법’마저도 “일정기간 본인이 갚을 수 있는 만큼만 갚고 나머지는 모두 탕감받는 조치로서 자칫 채무자들의 도덕적 해이가 견잡을 수 없이 커져 신용회복제도의 근간이 흔들릴 수 있다”고 우려한다(조선일보, 2004/02/26). 2004년 3월 정부의 배드뱅크 설립을 담은 신용불량자 대책의 세부안이 발표되자 “빚 안 갚고 버티면 된다…… 배드뱅크가 ‘배드맨’ 양산”이라는 제목의 기사가 등장했다(동아일보 2004/03/19). 또한 2005년 3월 정부의 생계형 신용불량자 지원방안이 발표되자 “또 대책 나올텐데…… 도덕적 해이 만연”(문화일보 2005/03/24)이라는 기사가 등장했다. 이들 보수언론은 신용불량자들이 대부분 낭비로 인해 신용불량자가 되었다는 가정에 입각하여 이들에 대한 정부의 지원대책은 물론 개인회생법이나 파산법에 대해서도 우려의 목소리를 높이고 있다. 채권추심 현장을 통해 자기가 진 빚을 갚지 않으려는 신용

1천억 원), 4) 청산된 금융기관들의 예금주들에 대한 예금보험지급(26조 원) 등이었다. 추정치에 따르면 심지어 가장 낙관적인 시나리오에서도 투입된 자금 총액의 25.2%만이 회수될 가능성이 있는 것으로 나타나고 있다. 만일 투입된 공적자금의 손실에 더해, 공적자금에서 상실된 이자소득 및 다른 기회비용들이 포함된다면 공공재정에서 총 손실은 139조 3천억 원으로 2000년 국내총생산의 26.9%에 맞먹는 규모에 이른다. 이는 정부가 2002년부터 4년간 매년 중앙정부 총예산의 16~22%에 상당하는 22~30조 원을 갚아 나가야하는 것으로, 공공재정에 큰 부담으로 작용하고 있다(신장섭·장하준 2004, 187-188).

불량자들의 행태를 보여줌으로써 이들을 모두 낭비로 빚을 지고도 이를 갚지 않으려는 비도덕적인 사람들로 몰아붙인다. 언론들은 정작 이들 신용불량자들이 빚을 지게 된 현실에는 눈을 감을 뿐 아니라 채권추심원들로 인해 선량한 사람들이 피해를 받거나 고통받는 사실들은 애써 외면하고 있다.

지난 2004년 12월 27일 노무현 대통령은 경향신문과의 인터뷰에서 생계형신용불량자에 대한 탕감을 약속했지만 곧이어 열린우리당 내에서는 생계형신용불량자에 대한 공적자금 투입 방안에 대해 강봉균, 이계안 의원 등이 도덕적 해이 가능성을 들어 반대하였다(한겨레신문 2005/01/19). 최근 정부는 생계형 신용불량자에 대한 마지막 대책을 내놴다. 그러나 영세자영업자와 국민기초생활보장수급자, 청년층 신용불량자를 대상으로 하는 새로운 대책은 재정부 자료에서 밝히고 있듯이 원금탕감은 없다는 기본 원칙에 바탕하여 채무자들의 도덕적 해이를 방지하고자 노력함으로써 과거의 정책과 차별성을 갖지 않는 의미 없는 정책이 돼 버렸다.

국민기초생활보장자 중 신용불량자에 대해 수급을 받는 동안만 채무를 유예해 준다는 정책은 이들이 수급자에서 벗어나면 채무 3천만 원을 갚아야만 하기 때문에 결국 평생 수급자에 머물도록 만드는 불합리한 결과를 가져온다. 정부로부터 최저생계비를 지원받고 있는 기초생활보장 수급자들에게 카드를 발급하고 현금을 대출해준 기업의 책임을 묻고 이들에게는 과감한 원금탕감 조치를 취했어야 했다. 또한 영세자영업자나 실업, 군복무 등으로 소득원이 없는 청년층실업자에 대한 대책도 일정한 기간 동안 원금상환을 유예해줄 뿐 결국 현재 있는 제도하에서 원금분할상환을 받도록 했다는 점에서 정부의 선전에도 불구하고 생색내기에 불과하며 실질적으로 현재의 신용불량자 문제를 해소하는 데는 도움이 안 되는 것으로 판단된다(재정부 2005/03/23).

채권자로 하여금 강력한 채권추심을 통해 끝까지 채무자의 부채를 받을 수 있도록 허용하면서 채무자로 하여금 파산을 하기 어렵게 만든 구조는 오히려 신용카드사의 도덕적 해이를 유발함으로써 자격조건을 무시한 신용카드 발급이 가능하도록 만들었다고 볼 수 있다. 금융규제와 관련해서는 일반적으로 독일형 모델과 미국형 모델로 분류할 수 있다. 독일형은 강한 규제를 특징으로 고리대금, 채권추심을 금지하고 파산과 면책도 좀처럼 인정하지 않는 제도라고 할 수 있다. 우리는 외환위기 이후 독일형에서 미국형으로 옮겨가고 있다. 채권추심을 허용하고 고리대금을 양성화하고 신용을 확대하도록 허용했던 것이다. 하지만 미국은 개인파산을 안전장치 둔 반면 우리는 파산을 ‘채권을 때이는 제도’로 전제하고 파산제도에 대한 홍보를 등한시함으로써 채무

자들이 채권추심에 의해 고통을 받더라도 이를 사회적으로 해결할 수 있는 제도를 막아놓은 꼴이 되어 심각한 사회문제의 구조를 지속시켰다.

결국 신용불량자가 증가할 수밖에 없는 조건들을 만들어놓고 그에 대한 탈출구로서 파산으로 갈 수 있는 길을 막아놓은 채 채권자들에게 강박적 추심을 할 수 있는 권리를 부여함으로써 막다른 골목에 몰린 신용불량자들을 자살과 범죄로 내몬 것이었다. 개인파산 신청건수가 많다는 것은 그만큼 관대한 파산제도를 통해 개인이 과다채무로부터 법적 구제를 받는 비율이 높다는 것을 의미한다. 다시 말해 일본이나 미국의 높은 개인파산 신청건수는 개인의 과다채무가 한국보다 심각하다는 것을 의미하는 것이 아니라 그만큼 개인의 채무문제가 사회적 비용으로 해소되고 있다고 보아야 한다는 것이다.

사실상 개인파산제도는 자본주의하에서 있을 수밖에 없는 경제적 실패자에 대한 회생을 목적으로 마련해 놓은 법적 구제책이라고 할 수 있다.⁴⁶⁾ 개인파산법은 이미 1962년 설치되어 오늘에 이르고 있지만 1997년 경제위기로 인해 면책을 받기까지 이 법을 통해 구제를 받은 사람은 단 한 사람도 없었다. 무엇보다 개인파산에 대한 잘못된 인식은 채무자들로 하여금 개인파산을 징벌적 의미로 받아들이도록 만들었기 때문이다. 이는 남에게 진 빚을 갚지 않고 파산신청과 면책과정을 통해 빚을 탕감받는 개인은 정상적인 경제활동이나 사회활동을 할 수 없을 것이라는 잘못된 인식에 바탕한 것이다. 이러한 담론은 채권자들의 이익을 대변하는 보수언론에 의해 유포됨으로써 대부분의 사람들의 인식을 지배했다. 그러나 개인파산제도라는 것은 자신의 능력으로는 부채를 갚을 수 없는 경제적 실패자에게 다시 경제활동을 시작할 수 있도록 경제적 회생을 돕는 제도로써 일종의 사회보장정책의 구실을 하는 것이다.

실제로 법원의 파산제도는 사회적으로 위험을 분산하는 역할을 한다. 신용산업이 발전하지 않았던 과거에는 개인파산이 그냥 개인적 문제로 치부되고 사회문제화되지 않았지만 카드나 할부, 은행대출과 같이 금융산업이 거대해지고 금융산업에서 신용산업이 차지하는 비율이 급속히 늘어나면서 개인파산문제는 더 이상 개인의 문제가 아니라 사회문제가 되었다고 볼 수 있다. 이러한 사회문제를 해결하는 가장 좋은 방법이 사회 전체적으로 위험을 분산하는 것이다. 부실에 빠진 개인에게 5천만 원이라는 금액

46) 개인파산에 대한 자세한 논의는 김관기(2004)를 참조.

은 큰 돈이지만 전체 금융권 입장에서는 그리 크지 않은 금액이다. 게다가 은행권은 6개월 이상 연체가 된 채무에 대해서는 100% 대손충당금을 쌓아 회계상 손실 처리를 하기 때문에 이미 어느 정도 금융권 내에서 개인부실 채권을 정리하고 손실을 분담할 준비가 되어 있다고 볼 수 있다. 더군다나 은행들은 수수료 인상 등을 통해 이러한 비용을 사회 전체적으로 분산해 온 것도 사실이다(오명근 2004, 29-30).

문제는 이러한 법적 조치가 있음에도 불구하고 정부가 신용불량자를 구제하기 위해 이러한 조치들을 적극적으로 수용하지 하지 않고 있다는 사실이다. 정부는 이러한 파산제도의 의미를 파악하지 못하고 있는 것인가 아니면 채권자의 입장을 고려하여 적극적 홍보를 하지 못하고 있는 것인가? 어느 쪽이든 정부의 입장은 심각하게 사회문제화 되고 있는 신용불량자 문제를 방치하고 있다는 비판을 면하기 어렵다. 또한 법원에서 파산과 면책을 받았음에도 불구하고 면책이 법적으로만 유효하여 실제 채권자들의 추심이 계속되는 등 문제가 나타나고 있다. 이런 점을 고려한다면 현재의 제도 하에서는 개인파산제도도 신용불량자 문제를 해결하는데 충분하지 않다는데 문제의 심각성이 있다.

파산제도를 이용하여 문제를 사회화하는 것이 가장 좋은 방법이지만 현재의 파산 제도는 신청하기도 어려울 뿐 아니라 면책을 받더라도 채권자의 태도가 변화하고 사회적 인식이 바뀌지 않는 한 신용불량자로 느끼는 수치심이 파산자로 느끼는 모멸감으로 확대될 뿐이라는 비판에서 자유롭기 어렵다. 결국 현재의 신용불량자 문제를 해소하기 위해서는 저소득층에 대한 정부의 과감한 부채 탕감을 포함하는 획기적인 조치가 요구된다고 할 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 채무자의 도덕적 해이라는 담론은 채무자에 대한 이데올로기로 작용하여 신용불량자 문제의 원인에 대한 잘못된 가정과 그것을 해결할 수 있는 정부대책을 가리는 장애물로 작용해왔다고 할 수 있다. 특히 파산제도에 대한 정부, 채권자, 채무자의 잘못된 인식은 신용불량자 문제를 해소하는 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

제4장 민주주의와 경제정책 결정구조

이 장의 목적은 앞에서 살펴보았던 신용불량자의 급격한 증가를 가져온 신용카드 정책이 김대중 정부하에서 결정될 수 있었던 원인을 경제정책 결정구조를 통해 탐색하는 것이다. 초점은 민주주의의 핵심원리로서 대표성과 책임성의 관점에서 김대중 정부의 경제정책 결정구조의 특징을 드러내는 것이다. 먼저 대표성의 원리와 관련해 사회적 기반 없는 허약한 정당체제가 어떻게 정치엘리트의 단기적 선호를 가져오는지를 다룬다. 다음으로 책임성의 원리와 관련해 경제정책이 경제관료를 중심으로 한 관료기술적 결정에 의해 이루어짐으로써 나타나는 문제를 살펴볼 것이다.

제1절 민주주의와 경제정책 결정구조: 대표성과 책임성의 원리

1. 민주주의와 경제정책: 대표성과 책임성의 원리

민주주의에서 경제정책의 결정·집행과 관련한 문제는 정부의 경제정책이 인민들의 선호를 대표하는가 그리고 이러한 정책의 결과에 대해 책임을 물을 수 있는가로 집약된다. 따라서 민주화 이후 경제정책 결정은 이러한 민주주의의 두 가지 원리인 대표성과 책임성의 원리를 중심으로 평가할 수 있다. 여기에서는 김대중 정부의 경제정책 결정이 이러한 두 가지 원리에서 볼 때 어떤 문제점을 갖는지에 대한 구체적인 분석에 앞서 이들 원리들에 대해 간단하게 살펴보고자 한다.

민주주의와 대표성(representation)을 연결짓는 핵심은 민주주의 하에서 정부는 선거를 통해 선출되기 때문에 이 선거기제를 통해 대표된다는 사실에 있다. 선거가 자유로운 경쟁을 보장하고 참여가 광범위하게 이루어진다면, 그리고 시민들이 정치적 자유를 향유한다면 정부는 인민의 최대이익을 위해 행동할 것이라는 가정이다. 이러한 대표성의 문제는 위임과 책임성이라는 문제와 연결된다. 민주주의에서 대표성을 가져

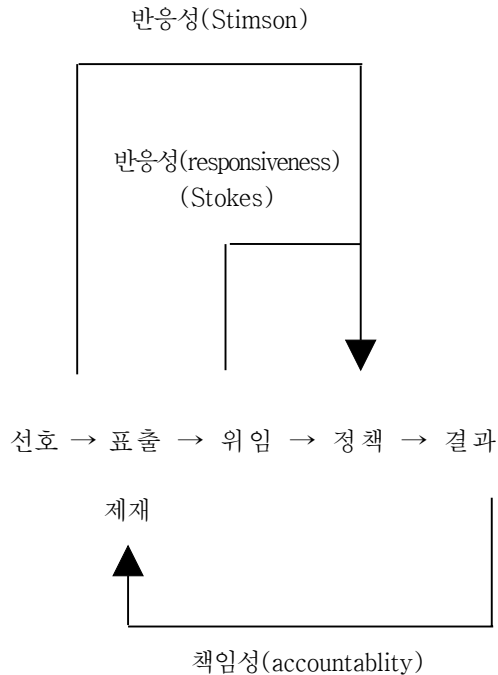
오는 핵심기제로 선거는 “위임(mandate)”이라는 관점에서 보면 좋은 정책이거나 좋은 정책을 수행할 수 있는 정치인을 선택하는 데 기여하는 것으로 생각된다. 정당이나 후보자는 선거캠페인 기간 동안 정책을 제시하고 이러한 정책이 어떻게 시민의 복지에 영향을 미칠 것인지에 대해 설명한다. 여기에서 시민은 그들이 원하는 정책제안과 그것을 수행할 수 있는 정치인을 선택한다. 따라서 선거에서 승리한 공약은 “위임”을 받게 되는 것이다.

다른 한편 “책임성”(accountability)의 관점에서 보면 선거는 정부의 지난 행위의 결과에 대해서 책임을 지도록 하는 데 기여한다. 정부는 유권자의 판단을 예견할 수 있기 때문에 다음 선거에서 시민들이 긍정적으로 평가할 수 있는 정책을 선택하기 때문이다. 그러나 이러한 두 가지 논리는 현실에서 그대로 적용되지 못하는 문제점을 안고 있다. 선거에서 선출된 정치인은 특수이익을 추구할 수 있고 유권자는 정치인의 행위에 대해 모든 정보를 갖지 못하기 때문이다(Manin, Przeworski and Stokes 1999, 29).

오도넬(G. O'Donnell)은 위임과 대표성간의 연계에 주목하였다. 대통령이 “자신이 생각하는 최선에 따라” 통치한다면 유권자는 모든 권력을 그에게 위임할 것이다. 정부의 정책이 선거캠페인에서 제시한 공약과 완전히 다르다면 이때 정부는 유권자를 대표하지 못하는 것이 된다. 오도넬이 민주적 대표성의 조건으로서 위임의 완수를 강조한 반면 도밍게즈(J. Domínguez)는 책임성을 강조했다. 즉 한편으로 정부가 위임을 받고 이를 따르지 않는다면 정부는 유권자를 대표하는데 실패하는 것이라는 주장이 가능하다. 그러나 다른 한편으로 이러한 위임의 침해는 정부가 그에 대해 책임을 질 수 있는 한 문제가 되지 않는다는 주장 또한 가능하다(Stokes 2001, 5).

다음의 <그림 4-1>은 대표, 위임, 책임의 문제를 잘 집약해서 보여준다. 정책과정에 대한 그림이 보여주듯이 표출(signals)과 정책 사이는 “반응성”(Stimson, MacKuen and Elvikson)으로, 위임과 정책 사이는 “위임-반응성”(Stokes)으로, 결과와 제재사이는 “책임성”으로 개념화할 수 있다. 시민이 자신의 선호에 따라 표출한 정책을 정부가 선택한다면 이 정부는 반응적이라 할 수 있다. 여기에서 표출은 여론조사, 시위, 선거기간 중 특정 공약에 대한 투표를 포함한다. 정부가 시민에 의해 표출된 선호에 따라 행위 하되 선거를 거쳤을 경우는 “위임-반응적”인 것이 된다. 마지막으로 시민이 대표하는 정부와 대표하지 못하는 정부를 구분할 수 있고 그에 대해 적절한 제재를 가할 수 있다면 이때 정부는 책임성을 갖는다고 말할 수 있다(Manin, Przeworski and Stokes 앞의 책, 8-10).

<그림 4-1> 정책과정



자료: Manin, Przeworski and Stokes(1999), p. 9.

김대중 정부의 신용카드정책 역시 민주주의 하에서 이루어지는 이러한 정책과정의 세 가지 차원에서 검토해 볼 수 있다. 상대적으로 개혁적인 정부에서 사회의 하층과 서민의 경제적·사회적 삶의 질을 급격하게 저하시켰던 정책이 결정되고 집행되었다는 점에서 이러한 정책이 가능했던 원인을 정책결정구조의 문제에서 찾을 수 있기 때문이다. 먼저 유권자가 자신의 선호에 대해 신호를 보낼 때 이에 반응하는 문제이다. 둘째로 선거캠페인에서 위임받은 공약을 이행하는 문제이다. 세 번째는 정책의 결과에 대해 책임을 지느냐의 문제이다. 정부가 대표성을 갖느냐의 문제는 위에서 본 것처럼 넓게 보면 위임과 책임성이라고 하는 두 가지 측면을 모두 포함하는 것이다. 하지만 본 논문에서는 이들 세 가지 차원 중 시민의 선호에 반응하고 위임을 준수하는 문제를 ‘민주적 대표성’의 문제로, 정책의 결과에 대해 책임을 지느냐의 문제를 ‘민주적 책임성’의 문제로 구분하여 김대중 정부의 신용카드정책을 분석해 보고자 한다.

정당이 선거를 통해 정부로 선출된다는 점에서 정당과 정당체제의 발전은 정부의 정책결정에 있어서 중요한 영향을 미친다. 민주주의 하에서 사회의 다양한 이익과 선호들이 집약되고 폭넓게 표출되지 못하는 것과, 선출된 정부가 선거를 통해 국민으로부터 받은 위임에 따라 정책을 결정하지 못하는 것은 근본적으로 사회적 기반을 갖지 않는 정당체제에 기인한다. 한국과 같이 협소한 범위의 사회적 갈등에 기초하고 있는 정당체제는 사회의 보다 더 중요한 여러 이익과 갈등, 요구들을 정당을 통해 조직하여 대변하지 못할 뿐 아니라 선거를 통해 표출된 국민의 위임에 따라 행위해야 할 합리적 이유를 갖지 못한다. 즉, 사회적 기반을 갖지 않는 허약한 정당체제는 정부를 구성하여 민주적 대표성을 실현하는 데 있어서 심각한 장애로 작용한다.

특히 한국과 같이 대통령과 의회대표를 직접선거로 선출하는 대통령제하에서 정당-대통령의 연계는 책임의 실현이란 관점에서 필수적이다. 이 연계가 없거나 약하다면 대통령 개인의 인격이나 가치관 외에는 다른 전망적 평가를 내릴 기준이 없으며 또한 대통령이 수장인 정부에 대한 사후적 평가의 의미가 없거나 효과를 갖지 못한다. 따라서 정당-후보연계의 부재나 느슨함은 “인스턴트 정치”(instant politics)의 특성을 강화하는 결과를 낳을 수밖에 없다(최장집 2003, 184-186).⁴⁷⁾ 즉 정당이 정책결정 구조에 들어오지 못하고 경제정책이 선출되지 않은 경제관료의 손에서 이루어짐으로써 심각한 책임성의 문제를 야기하게 되는 것이다.

한국정치, 특히 사회적 기반을 갖지 않는 정당체제의 특징들은 김대중 정부의 정책결정구조에 결정적 영향을 미쳤으며 그것은 신용카드정책의 결정을 허용한 힘이 되었다. 정부와 정당의 연계가 강하고 정당이 자신들의 확실한 지지기반을 가질 때 사실상 분배적 효과를 갖는 경제정책은 신중하게 결정되고 집행될 수밖에 없다. 그리고 이런 조건하에서라면 국민의 16%에 이르는 대규모의 사람들을 신용불량자로 만드는 정책은 가능하지 않았을 것이다.

47) 인스턴트정치란 빠르게 변하는 상황에 즉각적이고 즉자적으로 대응하는, 그럼으로써 제도화가 극도로 불안정하고 취약한 현상을 일컫는다. 이런 의미에서 한국에서 발생하는 ‘인스턴트 정치’는 빠른 사회적 변화와 사람들의 선호, 그리고 정치인들의 변화에 대응한 결과가 아니라 오히려 정당의 사회적 기반이 협약하고 정당이 사회적 갈등을 제대로 대표하지 못하고 있다는 사실에는 변함이 없지만 새로운 정치엘리트층의 출현과 신규 정치엘리트들 간의 이합집산만큼은 빠르게 이루어지고 있는, 서로 다른 두 수준의 특성이 결합한 결과로 설명할 수 있다(최장집 2003, 160-161).

2. 경제정책의 결정 : 경제관료의 헤게모니와 ‘경제정책조정회의’

김대중 정부의 구체적인 경제정책 결정구조를 분석하기에 앞서 실제 김대중 정부의 경제정책이 결정되는 과정을 새로 신설된 ‘경제정책조정회의’라는 제도를 중심으로 살펴해보도록 하자. 김대중 정부에서 경제정책을 결정하는 핵심 제도로서 경제정책조정회의가 정착되는 과정에서 나타난 정치엘리트와 관료엘리트간 갈등의 결과, 관료엘리트간 위계적 구조의 형성, 이것이 가져온 정책결정 과정의 문제들이 주요 분석대상이다.

김대중 대통령은 집권 초 경제개혁을 위해 구 재정경제원 조직을 통하지 않고 직접적으로 이니셔티브를 쥐고 경제개혁을 추진하겠다는 의지를 표명했다. 대통령의 경제개혁에 대한 의지는 경제부총리제가 폐지되면서 경제수석의 경제정책 조정 역할이 어느 때보다 커진 상황에서 “개혁론자”로 평가되는 김태동 교수를 청와대 경제수석비서관으로 발탁한데에서 드러난다(문화일보 1998/02/10). 과거 경제정책은 대부분 경제부총리와 청와대 경제수석간의 조율로 이뤄져왔다.⁴⁸⁾ 김대중 정부는 정부조직 개편에 따라 경제부총리가 재경부장관으로 격하되고 예산기능을 갖지 못해 재경부장관의 영향력이 대폭 줄어들게 되면서 중요 경제정책을 청와대 경제수석을 중심으로 재경부장관, 신설된 기획예산처장, 청와대 정책기획수석, 경제특별보좌관의 5각구도로 변화시키고자 하였다(서울신문 1998/02/11).

그러나 이러한 시도는 경제관료의 반대로 인한 갈등에 의해 실패하고 경제정책결정은 다시 재경부를 중심으로 한 경제관료 쪽으로 넘어가게 된다. 김대통령은 1999년 5월 강봉균 재경부 장관, 이기호 경제수석, 진념 기획예산처장관을 중심으로 2기 경제팀을 확정하였다. 관료중심의 경제정책 결정메커니즘은 김대중 정부 2기 경제팀에서부터 보다 분명하게 드러난다. 신임 강장관은 “청와대가 큰 원칙과 방향을 정할 것”이라고 밝혀 중요사안에 대한 정책조정은 청와대에서 이뤄질 것임을 시사했다(한겨레신

48) 박정희, 전두환 정부 하에서 강력한 조정권을 행사하였고 노태우 정부하에서도 어느 정도 힘을 발휘하였던 대통령 경제비서실의 경제정책조정 기능은 김영삼 정부에 들어와서 현격하게 약화되었다. 김영삼 정부의 가장 중요한 경제개혁이라 볼 수 있는 금융실명제의 추진과정에서 청와대 경제비서실은 완전히 소외되었고 김영삼 대통령의 특별지시에 의해 경제기획원 장관인 이경식 부총리와 재무부의 홍재형 장관이 이를 주도하여 결정했다. 정정길(1994a, 267).

문 1999/05/26). 그러나 집행과 관련한 구체적인 논의를 위해 신설된 ‘경제정책조정회의’가 사실상 경제정책을 결정하는 주요 메커니즘으로 자리 잡음으로써 김대중 대통령을 비롯한 청와대의 주도권은 현실화되지 못했다.

실질적 정책결정은 재경부 장관을 의장으로 하는 ‘경제정책조정회의’의 ‘수시회의’에서 결정되었다. ‘6+1’ 체제로 불리는 ‘수시회의’에 참석하는 멤버는 재경부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 금융감독위원장, 경제수석 등 6인이었다. 여기에 안전과 관련된 부처의 장관이 참여하게 되었다. 당시 수시회의가 만들어질 때 경제장관들은 6인의 핵심멤버에 포함되기 위해 치열한 로비전을 펼친 것으로 알려졌다. 당초 6인에 끼는 것으로 알려졌던 정덕구 산자부 장관은 막판에 탈락하였고 국무조정실장이 들어가게 되었다. 이 자리에서는 대통령이나 국무총리, 주무부처 장관이 조정을 요구하는 사항을 심의하며 기업-금융-노동-공공부문 개혁 등 주요 경제정책들이 결정되었다. 수시회의 외에 전체 경제부처 장관과 정책수석 등 18인이 참여하는 ‘정례회의’도 매달 개최되었으나 정책결정이 수시회의에서 이루어지게 되면서 정례회의는 큰 힘을 발휘하지 못했다(조선일보 1999/06/07).

<표 4-1> 경제정책조정회의의 구성 및 기능

근거법령	경제정책조정회의규정(대통령령)
의장	재경부총리
구성	과기부, 문화부, 농림부, 산자부, 정통부, 복지부, 환경부, 노동부, 건교부, 해양수산부, 기획예산처, 행자부 장관, 국무조정실장, 공정거래위원회, 금융감독위원회 위원장, 통상교섭본부장, 청와대 정책기획수석, 경제수석 * 필요에 따라 민간전문가를 회의에 참석케 하여 의견을 청취할 수 있음. 『경제정책조정회의규정』 제7조
기능	1) 경제동향의 종합점검과 주요경제정책 방향의 설정 2) 경제관계부처간 사전조정이 필요한 주요경제현안 심의·조정 3) 국무회의·차관회의 등에 상정예정인 경제관련 안건 중 경제관계부처간의 사전조정이 필요한 안건에 대한 심의
법적 권한	심의·의결권을 가짐
회의운영	- 정례회의: 격주 1회 - 수시회의: 월 2, 3회로 필요에 따라 의장이 소집
간사	재경부 차관보
사전심의기구	실무조정회의 - 의장: 재경부 차관 - 구성: 관계부처실국장

자료: 박재희 외(2000/12), p. 40.

‘경제정책조정회의’와 함께 기업구조조정에 대한 금융시장의 움직임을 점검하고 필요시 실무차원의 대책을 조율하기 위해 재경부 차관, 한국은행 부총재, 금감위 부위원장이 참석하는 ‘금융정책협의회’가 구성·운영되었다(재경부 1999/10/14). 신용카드 정책과 관련해서는 ‘금정협’에서 주로 정책이 논의되었던 것으로 보인다. ‘금정협’은 2002년 2월 “가계부채 증가에 따른 장단기 종합대책”(2002.2.20)을, 3월에는 “가계대출 증가에 대한 인식과 대응방향”(2002.3.25)을, 2003년 3월 17일에는 재경부 김광림 차관, 금감위 유지창 부위원장 및 한은 박철 부총재가 참석하여 “금융시장 안정을 위한 신용카드사 종합대책”을 결정하였다(재경부 2003/03/17). ‘금정협’은 신용카드기업의 문제를 포괄하는 가계부채 급증현상에 대해 처음으로 “가계부채 증가에 따른 장단기 종합대책”을 통해 종합·분석하고 본격적 대응책을 제시했다. 이러한 과정을 통해 2002년 초 재경부는 가계부채 급증 등의 문제에 대해 이전보다는 강화된 대응의지를 표명했지만 이와 같은 상황인식과 대처가 기존 내수진작 정책기조를 당장 변경했거나 완화시켰던 것을 의미하지는 않는다.

특히 ‘금정협’은 “가계대출 증가에 대한 인식과 대응방향”에서 가계대출을 과도하게 규제하면 소비가 위축되고 경기회복이 지연될 우려가 있다고 명시적으로 언급함으로써 이러한 대책이 내수진작 정책기조의 유지라는 재경부의 영향 아래서 추진되고 있음을 분명히 했다. 이는 내수진작기조의 유지(경제정책)와 가계대출 급증에 대한 억제조치의 시행(감독정책)이 단기적으로 상충관계에 있었으므로 가계대출 억제가 곧 내수위축으로 이어질 것을 두려워한 당시 재경부의 정책관을 ‘금정협’이 그대로 반영한 것이었다.

더욱이 2001년 9·11 테러 사건은 재경부의 내수진작 기조를 더욱 강화하는 계기로 작용하였다. 2002년 초 재경부는 “수출과 투자의 본격적인 회복은 하반기 이후에 가능”할 것이므로 “내수 중심으로 최소한의 성장세를 유지”하려면 2002년 “상반기까지…… 내수진작 노력을 지속해 나간다는 방침에 변화가 없음”을 천명하였다(김홍범 2004, 71-73). 그 결과 2002년 5월 당정협의를 계기로 재경부가 내수진작 정책을 포기하기까지 신용카드에 대한 적절한 감독이나 관리는 원칙적으로 이루어질 수 없었다(국회 정무위원회 국감자료 2004).

이러한 경제정책 결정과정에서 청와대의 큰 원칙이나 방향에 대한 선도성은 눈에 띄지 않는다. 경제정책결정은 김대중 대통령의 위임에 따라 재경부를 중심으로 이루어졌다. 이러한 정책결정구조에서 재경부의 전체기조는 중요한 역할을 차지할 수밖에

없었고 내수진작을 가장 중요한 정책목표로 설정하는 한 신용카드 기업들의 과당경쟁에 대해서 어떠한 재규제나 감독도 이루어질 수 없었다.⁴⁹⁾

다음의 <그림 4-2>에서 보듯이 중앙정부의 정책조율과정은 부처에서 정책초안이 만들어지고 법제처 심의와 당정협의를 통해 최종안이 차관회의를 통과하게 되면 관계장관회의를 거쳐 국무회의에서 최종안이 결정된다. 경제정책의 경우에는 관계장관회의로서 ‘경제정책조정회의’가 중요한 역할을 맡게 된다. 그러나 앞에서 보았듯이 이러한 제도기구 역시 재정부의 영향 하에 놓이면서 사실상 경제정책은 정책초안을 제시하고 이를 결정하기까지 재정부의 이니셔티브에 따라 이루어졌음을 알 수 있다.

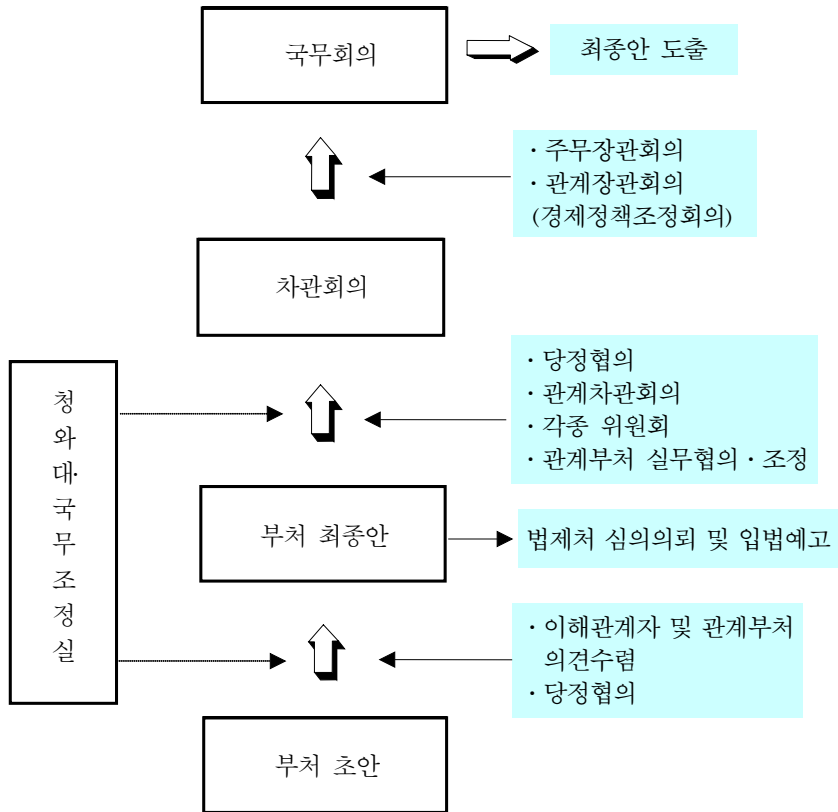
여러 번 강조했듯이 정책 결정구조에 정당이 들어오지 못하면 경제정책을 결정하는 데 있어 민주적 대표성이나 책임성은 이뤄지기 어렵다. 형식적, 제도적으로 정책결정 과정에서 여당은 당정협의를 통해 정부와 정책결정을 조율하는 과정을 거치지만 이는 실질적으로 정책을 결정하는데 있어서 큰 영향력을 갖지 못한다. 이러한 정책결정 과정의 특징은 민주화가 이루어졌음에도 불구하고 실제 정책결정 구조에서 정당이 영향력을 행사하지 못한다는 점에서 국회배제, 정당배제, 행정부 중심의 권위주의적 정책결정 과정(김용복 2002, 275)과 큰 차별성을 갖지 않는다고 말할 수 있다.⁵⁰⁾

이렇게 정책결정 과정에서 실질적으로 민주적 대표성이나 책임성을 확대할 수 있는 정당의 역할이 약함으로써 단기적 경제성장이라는 경제관료의 효율성에 기댄 정책이 결정되고 집행될 수 있었다. 그렇다면 왜 김대중 정부는 경제체제와 관련하여 과거 권위주의적 유산을 해체해야 할 당시의 외부로부터의 압력, 국민으로부터의 위임을 포기하고 신용카드정책을 선택했는가?

49) 재정부가 내수진작 기조를 유지하기 위해 신용카드사에 대한 감독이나 관리를 소홀히 했다는 사실은 1999년 9월 21일에 있었던 경제정책조정회의에서 분명하게 드러난다. 이날 회의에서 제기된 “제2금융권 금융기관의 지배구조 개선 및 경영건전성 강화방안”은 8월 25일에 있었던 정부-재계-금융기관 간담회에서 발표한 재벌개혁에 대한 후속조치로서 당초 정부방침을 구체화하기 위한 입법추진 내용을 확정하는 것이었다. 그러나 이날 제기된 제2금융권 금융기관의 지배구조 개선 및 경영건전성 강화방안에는 증권투자신탁회사, 보험회사, 종합금융회사, 증권회사만 해당되었을 뿐 신용카드사는 제외되어 있음을 확인할 수 있다(재정부 1999/09/21).

50) 권위주의 시대 당정협의회의는 형식에 그쳐 1973-79년 사이에 불과 15회밖에 열리지 않았다. 정정길(1994b, 40).

<그림 4-2> 중앙정부 정책조율과정



자료: 박재희 외(2000/12), p. 38.

제2절 김대중 정부의 경제정책 결정구조 분석

이 장에서는 앞에서 설명한 논의를 토대로 김대중 정부의 정책결정 구조를 분석하고자 한다. 초점은 두 가지이다. 하나는 정책결정자의 선호를 결정했던 원인으로서 민주적 대표성의 약화로 인한 정치가의 단기적 선호에 대한 문제이다. 다른 하나는 정부의 경제정책 과정에서 나타나는 경제관료를 중심으로 한 관료기술적 결정이 가져온 민주적 책임성의 문제이다.

1. 민주적 대표성과 정치엘리트의 단기적 선호

1) 정치엘리트의 단기적 선호와 대표성의 문제

신용카드정책이 결정될 수 있었던 원인으로서 정치엘리트의 단기적 선호를 가져온 민주적 대표성의 문제에 대해 살펴보도록 하자. 왜 김대중 대통령은 선거에서 위임받은 경제개혁을 포기하고 단기적 경기부양정책을 선택하였나? 민주화 이후 대통령을 비롯한 정치엘리트들이 단기적 선호를 가지게 된 이유는 무엇인가? 이들의 단기적 선호는 어떻게 신용카드정책의 결정으로 이어졌나?

경제위기 하에서 집권한 김대중 대통령에게 최대의 목표이자 선호는 경제회생을 통한 IMF 체제의 조기극복이었다. 경제위기 과정에서 치러진 대통령선거에서 유권자들은 50년만의 정권교체를 선택함으로써 과거 권위주의 시대와 연속성을 가지면서 경제위기에 책임이 있는 여당을 심판하고 경제개혁 요구를 드러냈다. 하지만 김대중 대통령은 IMF라는 외부의 요구와 경제개혁을 바라는 국민들의 위임에도 불구하고 취임 6개월여 만에 경제개혁을 포기하고 단기적 경기부양책을 선택하였다..

김대중 대통령은 취임 일성에서 1년 반 만에 경제회생을 통해 IMF 체제를 극복하겠다는 의지를 밝혔지만 어떤 경제개혁을 통해 어떤 경제체제를 만들겠다고 하는 새로운 대안적 경제체제에 대한 기획을 갖고 있지는 못했다. 민주적 경제체제 건설을 위해서도 과거 경제체제와 단절하기 위한 구조조정은 불가피한 선택이었다.⁵¹⁾ 더군다

나 경제개혁을 위한 모든 권력과 자원이 대통령의 손에 쥐어진 상황이었다.

신생민주주의에서 경제위기에 처한 정부는 급격한 경제개혁을 추진함으로써 단기간에 개혁을 마무리할 수 있는 반면 많은 사회적 비용을 부담해야 하는 정통적 전략이나 분배와 실업을 고려함으로써 사회적 비용을 줄이되 경제침체의 고통이 상대적으로 장기화될 수 있는 비정통적 개혁전략 가운데 선택을 해야만 하는 딜레마에 놓이게 된다. 그러나 김대중 대통령에게 이러한 두 번째 개혁전략은 아예 선택지에 올라있지도 않았다.

권위주의로부터 이어져온 경제관료들의 성장주의적 현실인식에는 이러한 개혁전략에 대한 고려는 없었다. 김대중 대통령 역시 ‘준비된 대통령’이라는 슬로건을 내세우고 당선되었지만 사실상 새로운 대안적 경제구조에 대한 기획이나 프로그램을 갖고 있지 않았다. 여기에서 집권 엘리트가 대안적 경제체제에 대한 기획을 갖지 않았다고 보다는 그러한 대안을 선택할 수 없는 구조 하에 놓였을 것이라는 반론이 가능하다. 집권 초에 내세운 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 정책기조가 이러한 주장을 뒷받침하는 근거로 제시될 수 있을 것이다.

하지만 이러한 슬로건에도 불구하고 그에 대한 후속대책이라고 할만한 것이 없었을 뿐 아니라 경제위기로 인해 집권엘리트가 행사할 수 있는 권력이 어느 때보다 컸다는 경험적 사실에서 볼 때 이러한 주장은 설득력이 떨어진다. 어쩌면 김대중 대통령이 주장한 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 것이 신자유주의적인 자유시장 모델을 염두에 둔 것이었을지도 모른다.⁵²⁾ 따라서 김대중 대통령은 신자유주의적 정책을

51) 웨보르스키(웨보르스키 1997, 221-222)는 국가가 세금을 징수할 수 있고 복지서비스를 효율적으로 제공할 수 있으며 소득을 유지할 수 있다면 시장지향적 개혁이 반드시 역진적 소득효과를 갖는 것은 아니라고 말한다.

52) 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 슬로건과 함께 제시된 ‘민주적 시장경제’와 관련한 김대중 대통령의 이해는 이러한 주장을 뒷받침한다. 민주적 시장경제와 관련해서는 대체로 두 가지 해석이 있어왔다. 먼저 민주적 시장경제의 적극적 해석에 따르면 ‘민주적’이란 규정은 시장경제에 민주적 요소를 결합시키는 것 혹은 자유주의 시장원리에 국가의 사회보장정책과 시민사회의 시장에 대한 민주적 통제를 결합하는 것을 의미한다. 반면 민주적 시장경제에 대한 소극적 해석은 시장은 본래적으로 자유로운 경제행위자들간의 공정한 경쟁에 기초하여 형성되는 경제질서이다. 따라서 ‘민주적’이란 수식어는 시장이 본래적으로 지닌 속성인 자유경쟁과 공정경쟁을 강조하기 위한 것으로 이해되고, 민주적 시장경제는 시장이 자신의 속성에 따라 민주적으로 움직일 수 있도록 외부적 방해가 제거된 상태를 의미하는 것으로 해석되

통해 민주주의와 시장경제의 병행발전을 실현하려 했다고 볼 수도 있다.

결국 비정통적 개혁전략은 배제된 채 김대중 대통령은 다음 두 가지 선택 중에서 고민했다. 하나는 IMF가 요구한 구조조정정책을 지속하는 것이고 다른 하나는 구조조정을 통한 경제개혁을 중단하고 내수를 진작하기 위해 경기부양정책을 선택하는 것이다. 전자는 권위주의 정부하에서 이루어진 재벌중심의 경제구조를 개혁할 수 있다는 명분을 갖지만 장기적인 시간이 요구되는 만큼 그 결과가 집권기간 내에 나타나지 않을 수도 있다는 위험을 안고 있다. 한편 후자는 단기적으로 효과가 나타나는 만큼 그 결과가 집권정부의 경제적 업적이 될 수 있다는 장점을 갖지만 자칫 경제개혁을 등한시한다는 비판과 함께 개혁의 포기로서 나타날 수 있는 사후의 부정적 평가에 직면할 수 있다.

그렇다면 김대중 정부가 두 개의 대안 중 경기부양정책을 선택했던 이유는 어디에 있을까? 두 가지 점에서 생각해 볼 수 있다. 먼저 대통령이 2000년 총선을 염두에 두고 집권기간 내에 효과가 나타나는 단기적 정책에 보다 큰 이해를 가졌을 경우이다. 물론 경제침체 상황이 실제로 구조조정을 견뎌낼 수 없을 만큼 심각하다고 판단했을 수도 있다. 하지만 이러한 판단 역시 대통령이 단기적 선호를 가졌을 경우 그에 대해 느끼는 압박의 강도가 커짐으로써 사태를 보다 심각하게 받아들일 수 있다는 점에서 대통령의 단기적 선호는 중요한 선택 이유였을 것으로 추정할 수 있다.

다음으로 김대중 대통령은 집권 초부터 재벌개혁을 포함한 경제개혁을 주장하였지만 실제로 재벌개혁이 중요한 정책목표가 아니었거나 개혁을 포기하더라도 그에 대한 비판이 크지 않다고 판단하는 경우이다. 김대중 대통령은 1998년 9월 28일 청와대

었다. 민주적 시장경제론을 둘러싼 이러한 논란 가운데 김대중 정부의 공식적 출범 이후에는 소극적 해석이 지배적 해석으로 정착되기 시작했다. 정부는 “비민주적이고 비시장경제적인 요소를 시장에서 신속히 제거해 나가 진정한 민주적 시장경제”를 정착시킬 것을 경제정책의 기본 목표로 제시한다. 여기서 민주적 시장경제는 “정부의 과도한 시장개입, 정경유착, 불공정 경쟁” 등이 제거된 “공정한 경쟁질서가 유지되는 시장경제”를 지시한다. 결국 민주적 시장경제는 ‘권위주의적 관치경제’에 대립하는 ‘자유롭고 공정한 시장질서’를 의미하는 것이다(김균·박순성 1998, 371에서 재인용). 따라서 애초에 김대중 대통령이 민주주의와 시장경제의 병행발전을 얘기했을 때 그것은 소극적 의미의 민주적 시장경제와 같은 공정한 시장경제를 상정했다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 그것은 신자유주의적 시장질서와 크게 다른 의미를 갖지 않는 것이었다.

경제특별기자회견에서 경기부양정책의 선택을 공식화하면서도 구조조정과 경기부양의 동시 추진을 밝히고 경기부양은 곧 구조조정의 종결이라는 일반적인 시각을 의식하여 경기부양이 아니라 경기진작이라는 표현을 선택하였다(한겨레신문 1998/09/29). 구조조정이나 경제개혁에 대한 국민들의 기대를 의식했던 만큼 개혁 포기에 대한 비판을 고려했던 것은 사실이다. 하지만 김대중 대통령은 실물경제의 위축을 통한 통치의 어려움을 무릅쓰면서까지 경제개혁에 대해 절대적인 의지나 선호를 가지지 않았음은 분명하다.

그렇다면 김대중 대통령이 단기적 선호를 갖고 개혁실패에 대한 비판이 크지 않다고 판단했던 이유는 어디에 있었나? 앞 절에서 살펴보았듯이 정부가 유권자의 선호에 구속되지 않고 국민으로부터 받은 위임을 위반한다고 해서 비판에 직면하지 않는다고 판단하는 것은 사회적 기반을 갖지 않는 정당체제의 저발전에서 그 원인을 찾을 수 있다. 민주주의 하에서 선거를 통해 선출된 정치가는 유권자의 이해와 요구를 대표하고 그러한 유권자의 선호에 따라 정책을 결정하고 집행한다. 그러나 이러한 유권자의 선호를 집약하고 표출할 수 있는 정당이 저발전되거나 정당과 대통령의 연계가 없거나 약할 때 정책의 평가는 다음 선거에 영향을 미치는 구조가 되지 못한다. 이 때 정치가는 당장의 표에 의존한 단기적 이익에 매몰될 수밖에 없다. 이런 조건하에서 정치가는 비용이 많이 드는 다른 선택을 하기 보다는 쉬운 선택을 하게 된다. 이들에게는 당장 소비를 증가시켜 경제가 활성화되는 성장주의적 정책을 채택하는 것이 임기 중 자신의 경제적 업적을 성취하는데 합리적인 선택이 된다.

민주정부가 선거 승리를 위해서든 통치를 위해서든 좋은 경제적 조건을 유지하려 한다는 것은 현실적인 가정이다. 신용카드정책은 2000년 총선을 앞두고 이루어졌다는 점에서 선거를 염두에 둔 정책이었다. 여기에서 김대중 정부가 2000년 총선을 겨냥해 신용카드정책을 선택했다는 사실을 정치적 경기순환론(Political Business Cycle Model)으로 설명할 수 있는가라는 문제가 제기될 수 있다. 정치적 경기순환론은 집권정부가 선거에서의 지지를 획득하기 위해 선거전에 재정정책이나 통화정책을 이용하여 경제를 부양하는 것으로 개념화할 수 있다(Nordhaus 1975).

신용카드정책은 선거직전의 단기적 조작이라고 하기 어려울 뿐 아니라 선거가 다가올수록 재정적자가 증가했다기 보다는 오히려 감소했다는 점에서 정치적 경기순환론의 가정과는 일정한 차이를 갖는다. 앞에서 보았듯이 당시 재정적자는 1998년 GDP 대비 -4.2%에서 1999년 -2.7%를 기록하였다가 선거 해인 2000년에는 흑자로 돌아

서 1.9%를 나타냈다(삼성경제연구소 2001). 다시 말해 신용카드 규제완화를 통해 내수를 진작시키고자 했던 신용카드정책은 선거를 염두에 둔 단기적 경기부양책이었지만 재정정책이나 통화정책을 이용하지 않음으로써 정치적 경기순환론으로 설명하기는 어려운 것으로 보인다.

민주주의 하에서 정치가의 단기적 특징과 관련하여 1970년대 이후 발전된 공공선택이론의 가정을 통해 민주주의를 비판하려는 주장 역시 가능하다. 이러한 이론은 민주주의가 재정적자를 누적시킨다고 주장하면서 민주주의 체제 자체가 갖는 경제적 위험성을 제기한다(Buchanan and Wagner 1977). 즉 민주주의가 유권자의 선호에 의존한 단기적 정책을 추구함으로써 재정적자와 같은 경제적으로 나쁜 결과를 가져온다는 것이다. 이런 점에서 공공선택이론은 정치적 경기순환론과 같은 전제를 공유하고 있는 것으로 볼 수 있다.

민주주의가 유권자의 선호에 의존하여 경제정책에 있어서 단기적 특징을 갖는 것이 사실이라고 하더라도 그러한 특징이 민주정부의 모든 경제개입을 거부하는 논리로 이어지는 것은 다른 문제라고 할 수 있다. 또한 다음 선거에서 제재를 통한 책임성의 원리가 구현될 때 민주주의의 단기적 특징이 갖는 위험성은 교정 가능한 것이다. 다시 말해 그것은 민주주의의 약함의 문제이지 민주주의 자체가 갖는 결함은 아니라는 말이다.

민주주의 하에서 정부의 단기적 선호는 선거를 통해 단지 정부의 최상층만을 장악한 정치엘리트가 경제개혁을 추진하는 과정에서 직면하게 되는 제약을 보여준다. 아래로부터의 지지기반이 존재하지 않을 때 일시적 경제침체를 가져오는 경제개혁은 유지될 수 없다. 이러한 조건하에서 단기적 선호를 갖게 된 김대중 대통령은 한편으로는 성장주의에 입각한 경제관료체제와 다른 한편으로는 재벌중심의 경제체제라는 기존 체제를 동원할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된다. 집권 엘리트가 단기에 경제를 활성화하기 위해서는 기존 경제관료와 재벌의 도움 없이는 어떠한 정책의 성공도 불가능한 것처럼 생각되었다. 결국 이러한 구조적 제약하에 놓인 민주적 정치엘리트가 경제관료와 재벌이 중심이 된 성장우선주의를 수용하면서 자신의 선호도 만족시킬 수 있는 정책으로 선택했던 것이 신용카드정책이었다.

2) 경제관료 헤게모니의 부활

앞에서도 지적했듯이 대통령이 직접 ‘경제대책조정회의’⁵³⁾를 주재하고 비관료 출신인 김태동 청와대 경제수석을 중심으로 경제개혁을 추진하고자 했던 시도는 오래가지 못했다. 한편으로 경제부총리 부재로 인한 정책조정기능의 상실과 김태동 수석이 재경부를 비롯한 경제관료조직을 장악하지 못하면서 경제개혁의 고삐는 급격하게 경제관료 쪽으로 이동하게 되었다. 재경부는 정작 경제정책을 담당하는 경제수석을 배제한 채 구 경제기획원 출신의 강봉균 청와대 정책기획수석과 경제대책을 조율하는 등 경제정책을 시행하는데 있어서 갈등을 빚기 시작했다(세계일보 1998/03/13). 결국 대통령은 인사단행 3개월만에 김태동 청와대 경제수석과 경제관료 출신인 강봉균 정책기획수석의 자리를 맞바꾸고 모든 경제정책의 실무 조정을 재경부가 중심이 되어 추진하도록 이규성 장관에게 힘을 실어주는 등 과거의 경제부총리 역할을 재경부장관이 맡도록 주문하였다(동아일보 1998/05/18). 경제정책을 결정하는 최고위층에서부터 경제개혁의 이니셔티브가 경제관료 출신으로 넘어가면서 재경부를 중심으로 한 경제관료들이 경제개혁을 주도하게 되는 계기를 마련했던 것이다.

다른 한편 지속적으로 하락하는 소비침체로 인해 실물경제가 붕괴될 수도 있다는 위기감이 고조되면서 대통령과 정치엘리트는 빠르게 경제관료에 의존하는 구조를 만들게 되었다. 심각한 경제위기 상황에서 경제관료들의 도움 없이 경제위기를 극복하기에는 집권 정치엘리트의 현실장악능력, 정책조정능력에 문제가 있었다. 존슨(Johnson 1987, 151-52)은 동아시아 신흥국가들의 국가관료가 강한 정책결정능력을 보유할 수 있는 이유로 두 가지를 제시한다. 하나는 정치지도자가 스스로 국가관료에게 정책결정과 관련된 권위를 양도한다는 것이다. 정치인은 정치적 생존을 위해 경제를 조작하여 단기간에 대중의 지지를 이끌어내려 하고 이를 위해 자신의 정책결정능력을 국가관료에게 넘김으로써 경제정책을 탈정치화한다는 것이다. 또 다른 하나는 국가관

53) 집권 초기 김대통령이 주재한 경제대책조정회의에 참여했던 9명의 멤버는 구 재무부 관료, 구 경제기획원 관료, 개혁성향의 교수, 동교동 정치인출신 등 4가지로 구분된다. 구 재무부 출신으로는 이규성 재경부장관과 이헌재 금융감독위원장, 구 경제기획원 출신으로는 진념 기획예산위원장, 강봉균 정책기획수석, 이기호 노동부장관이 포함되었다. 학자출신으로는 김태동 경제수석과 전철환 한국은행 총재가 있었으며 동교동계 정치인 출신으로는 유종근 경제특보와 박태영 산업자원부장관이 참여하였다(조선일보 1998/03/07).

료가 정치지도자가 부여해 준 정책결정능력을 유지할 수 있는 능력을 갖고 있다는 것이다. 그는 국가관료는 기술적인 차원에서 가장 탁월한 능력을 갖춘 이들로부터 충원된다는 점을 지적한다.

민주화 이후 특히 김대중 정부하에서 경제관료의 능력이 기술적 차원에서 탁월하다고 평가하기는 어렵다. 그러나 재경부를 중심으로 한 경제관료의 능력은 청와대를 비롯한 정치엘리트의 무능력과 비교할 때 정책결정에서 강한 이니셔티브를 되찾을 수 있을 만큼 충분한 것이었다. 결국 경제위기에 대한 책임을 물어 예산, 금융, 세제 등 이른바 ‘경제3권’을 장악했던 재경원에서 금융감독과 예산배정권을 금감위와 기획예산처에 넘겨주고 축소되었던 재경부는 다시 경제회생을 이뤄내야 하는 주체로서 막강한 영향력을 발휘하게 되었다. 정치엘리트에 의해 경제정책결정권이 재경부를 비롯한 경제관료로 넘어가게 되면서 경기부양책의 조기실시와 이를 뒷받침하기 위한 신용카드정책이 재경부를 중심으로 결정되고 집행되었던 것이다.

정책결정의 이니셔티브가 경제관료로 넘어가고 이에 대해 대통령을 비롯한 정치엘리트의 통제가 이루어지지 못함으로써 나타나는 문제는 경제정책에 대한 민주적 책임성과 직결된다. 선출되지 않은 관료가 중심이 되어 선출되지 않은 전문가를 정책결정에 참여시킴으로써 이루어지는 관료기술적 경제정책 결정은 민주주의 하에서 책임성의 문제를 제기하는 것이다.

2. 민주적 책임성과 관료기술적 정책결정

1) 경제관료의 단기적 선호와 경제정책 결정

그렇다면 민주주의 하에서 경제관료를 중심으로 한 경제정책 결정구조가 만들어낸 특징은 무엇인가? 이러한 정책결정구조가 갖는 문제는 무엇인가?

한국을 비롯한 동아시아 국가의 빠른 경제성장을 설명하는 이론 중 하나는 사회로부터 분리된 국가관료의 존재로 인해 산업화전략의 변화가 가능했다는 것이다 (Haggard and Cheng 1987). 이들 관료의 정책결정 능력에 주목하는 이론들은 관료들이 조직적 응집력과 정책수행의 효율성을 통해 장기적 경제계획을 추진할 수 있었다고

주장한다. 그러나 민주화 이후 관료의 이러한 응집력과 효율성은 상당부분 손상되었다. 무엇보다 국가주도형 경제발전모델이 폐기되면서 국가관료기구의 선도성이 크게 약화되었고 국가관료기구 내 분열과 갈등, 정책추진과정에서의 혼선과 시행착오가 확대되었다.

박정희 정권이나 전두환 정권과 같은 과거 권위주의체제하의 관료들은 주로 대통령에게만 책임지면 되었고 대통령은 국회와 국민들로부터 관료를 보호하였다. 반면 노태우 정부는 과거체제보다 분권적인 경향이 강화되었다. 노대통령은 권한의 상당부분을 해당부처와 관료에게 위임함과 동시에 경제문제에 대한 책임까지도 하부관료에게 위임하였다. 이러한 분권화는 관료들을 여러 다양한 집단의 요구에 취약하게 만들었으며 경제정책의 합리성에 대한 관료자신들의 확신을 약화시켰다. 따라서 경제정책은 자율성이 약화되었고 일관성이 사라졌다.

산업정책 전반을 총괄·지휘하던 경제기획원의 위상이 점차 약화되고 산업정책 주관부서로서 상공부, 체신부 등의 정책갈등이 심화되었다. 정부부처간 이견에 의한 관료정치적 격화는 결과적으로 정부의 자율성을 약화시키는 동인으로 작용하였다. 이렇게 1980년대 이후 한국의 산업정책 결정구조는 분권화를 지향해 왔고 그 결과 노태우 정부에서 추진된 정책 중 상당수가 한국경제의 장기적 성장잠재력을 극대화하고 산업구조조정을 통한 산업고도화를 지향한다기보다는 단기적인 실적 위주의 ‘전시용’ 정책의 비중이 크게 늘어났다(정정길 1992, 158-160; 윤상우 2002, 175-77).

노태우 정권 이후 경제개발계획은 사실상 그 의미를 상실하였고 또한 거시정책기조에서의 비밀관성과 급격한 정책선회가 두드러졌다. 개발연대 시대에 산업화 전략의 기본 정책도구였던 경제개발계획은 1980년대 중반 이후 사실상 경제계획으로서의 역할과 의미를 상실하였으며 결국 김영삼 정권에서의 ‘신경제계획’을 마지막으로 폐기된다. 6차계획 이후로는 국가 스스로도 이를 ‘하나의 지침’으로 평가절하했으며 계획의 빈번한 수정과 교체, 경제계획과 상충되는 단기경제정책들이 자주 나타남으로써 경제계획으로서의 일관성과 신뢰성이 현저하게 감소했다(경제기획원 1991, 410).

국가기구의 잦은 조직개편으로 경제관료기구의 집합적 응집력이 크게 훼손되었다는 점도 중요하다. 정권교체 때마다 국가관료기구, 특히 경제부처의 조직개편은 유난히 심했다. 구경제기획원과 재무부가 김영삼 정부에서 재정경제원으로 통합되었다가 김대중 정부하에서 다시 재경부로 축소되었던 사례는 대표적이다. 이러한 과정에서 경제관료들의 단기적 특성은 보다 강화되었다고 볼 수 있다. 경제관료의 순환보직 역시 이들

이 전문성을 키울 수 없고 정책시계를 단기화하도록 만들었다. 단기적 시계를 갖고 있기 때문에 재임 중에 문제를 일으키지 않으려고 무조건 문제를 카펫 속으로 쓸어 넣게 되고 이렇게 규제유예를 하다가 문제가 커져서 가릴 수 없게 되면 거기에 대해서 각종 단기대책을 쏟아 붓게 되는 결과를 가져왔던 것이다(국회 정무위 국감자료 2004).

경제관료를 중심으로 한 경제정책 결정구조의 특징과 관련하여 또 다른 의문이 제기된다. 지금까지 살펴보았듯이 신용카드정책의 핵심적 문제는 신용카드사들에 대한 규제를 완화했던 데 있다. 집권엘리트는 집권 초부터 규제 개혁을 강조했지만 사실 규제완화 조치는 이에 상당한 이해관계를 갖는 재경부를 비롯한 관료의 반발을 가져왔을 것으로 예측할 수 있다. 일반적으로 관료들은 규제를 유지하려는 강한 이해(Niskanen 1971)를 갖고 있는 것으로 가정되기 때문이다. 그렇다면 신용카드정책을 둘러싼 규제완화 조치에 대한 경제관료의 반발은 어떻게 해소될 수 있었을까?

새정부 출범 이후 금융감독기능의 대부분이 금감위로 넘어갔지만, 남아있는 금융기관의 인-허가권을 이용한 재경부의 규제에 대한 행정간섭은 여전했다. 대통령의 규제완화 조치에 따라 재경부는 1998년 10월 일정기준만 갖추면 신용카드업 진출을 허용하겠다는 규제완화 방안을 발표했지만 이때 옛 규정을 완화하면서 다른 한편 복잡한 새 규정을 만들어 당시의 규제완화 흐름과 다른 이해관계에 있음을 드러냈다. 이 때문에 현대와 롯데그룹 등 기존 여신금융업체는 신용카드업 진출을 쉽게 할 수 있게 됐지만, SK 그룹 등 제조업체는 신규진출이 어렵게 되었다. 재경부의 규제에 대한 집착은 “금융규제 완화 조치를 몇 가지 발표했더니 재경부가 어렵게 만들어놓은 규제를 그렇게 쉽게 없애면 어떻게 하느냐며 항의” 해왔다고 말했던 금감위 고위관계자의 증언에서 분명하게 드러난다(조선일보 1999/01/07). 그 만큼 재경부는 김대중 정부 집권 초기에는 규제완화에 대해 분명하게 부정적인 관점을 가졌던 것으로 보인다. 따라서 재경부는 1998년 11월 규제완화에 가장 소극적인 부처로 지목받아 감사원의 특별감사 대상으로 꼽히기도 하였다.

그러나 규제완화에 소극적이었던 재경부의 태도는 이후 변화한 것으로 보인다. 1998년 규개위에서 현금서비스 이용한도를 폐지하려고 하자 재경부는 이에 분명한 반대의사를 나타냈지만 1999년 5월 4일 어떤 보완책도 없이 이를 폐지했다. 오히려 신용카드정책으로 인해 신용불량자의 증가 등 심각한 사회문제가 발생하자 금감위가 재규제에 대한 의견을 내놓았지만 이에 대해 재경부는 분명한 반대 입장을 취하였다. 신용카드정책과 관련하여 재경부가 규제완화로 정책을 선회하게 된 이유는 무엇일까?

관료는 우선 직위의 안정성, 다음으로 물질적 수혜를 선호하는 것으로 가정된다 (Geddes 1994). 이러한 가정에 따르면 경제위기로 조직개편과 기능축소를 경험한 재경부는 규제를 통한 물질적 이해보다는 경제주무부처로서 경제위기를 극복하고 경제활성화를 통해 조직의 안정성을 얻는 것이 보다 합리적인 선택으로 가정될 수 있다.⁵⁴⁾ 신용카드 시장의 성장을 통해 경기를 진작시키고 경제를 활성화시킬 수 있다는 판단이 서면서 재경부는 규제완화로 급격히 선회했을 것으로 추론해 볼 수 있다.⁵⁵⁾

재경부는 2002년 신용불량자 증가 등 급격한 가계대출 부실이 현실화되기까지 내수진작기조를 포기하지 않음으로써 모처럼 살아나고 있는 내수를 꺼뜨릴 수 있다고 판단되는 어떠한 제규제나 감독에 대해서도 회의적인 반응을 보였던 것으로 보인다. 재경부가 내수진작을 정책의 목표로 설정함으로써 이러한 목표를 실현하기 위해 규제완화를 통한 신용카드 시장을 확대하는 것은 현실적인 판단이었으며 이것은 이후 적절한 감독이 이루어지지 못했던 이유가 되었다.

54) 재경부는 낙하산 인사와 함께 별도 정원(외부 파견직원 가운데 정원으로 인정받을 수 있는 인원) 자리를 늘리는 등 부처의 조직 확대와 관련된 이해관계에도 큰 관심을 갖고 있다. 1998년 9월 경제홍보기획단을 별도 정원으로 인정받으면서 국장급 1명, 과장급 3명, 사무관급 3명, 6급 2명, 기능직 2명 등 11명의 자리를 늘리는가 하면 제2건국위원회, 금융감독위원회, 청와대 등에 파견하는 인원을 별도 정원으로 인정받아 총 정원을 늘리는 방안도 적극 추진하였다. 1998년 2월 재경부는 향후 1년간 공무원 수를 993명에서 725명으로 26.9% 축소하겠다고 발표했으나 예산청(142명)이 분리해 나간 것을 제외하면 감축대상 직원은 고작 126명(12.6%)에 불과하였다. 30여명의 잉여인력이 각종 연구소, 기획단, 지방자치단체, 해외금융기관 파견근무 형태로 존재하며 IMF 체제에 들어간 이후 국장급 이상 고위관리 중 단 2명만이 자진사퇴했을 뿐 스스로 사표를 냈거나 정리해고된 재경부 관리들은 없었다(조선일보 1999/01/06).

55) 2002년 3월 25일 ‘금정협’ 내부 문건에 따르면 ‘가계 대출을 과도하게 규제하면 내수가 위축될 우려가 있다’고 기술하면서 ‘따라서 장단기 종합대책이 내수진작정책 기조를 유지하는 대전제 하에서 제한적으로 추진되어야 된다’라고 제시하고 있다. 2002년 4월 “금융감독정책의 방향”이라는 문건에서는 “가계대출 급증과 자산가격 상승 등을 경기 과열로 인식하여 과민하게 거시경제정책으로 대응하게 되면 모처럼 되살아나고 있는 경기상승국면을 제대로 살릴 수 없는 우를 범할 수 있다”라고 얘기하면서 ‘신용카드 관련 거시 건전성 감독 정책은 배제해야 된다’고 주장하고 있다(국회 재정경제위 국감자료 2004).

2) 관료기술적 정책결정과 책임성의 문제

여기에서는 민주화 이후 전문가와 시민단체를 정책결정과정에 참여시키는 관료 기술적 정책결정이 갖는 민주적 책임성의 문제에 대해서 살펴보고자 한다.

1998년 4월 대통령 직속으로 설치된 규개위는 특정 정책에 한정되지 않고 정부가 추진하는 여러 정책들에 대하여 검토할 수 있는 권한을 갖는다는 점에서 김대중 정부하에서 가장 큰 영향력을 갖는 위원회라 할 수 있다. 더군다나 규제의 문제는 특정 집단의 이해관계와 밀접하게 관련된다는 점에서 규개위는 어떤 조직보다 공정성을 담보해야 하는 조직이라고 할 수 있다. 그렇다면 신용카드정책 결정에 있어 막강한 영향력을 행사했던 규개위를 비롯한 위원회제도를 통한 정책결정의 문제는 무엇인가?

길거리 모집 금지를 주장한 금감위의 요구를 반대하면서 규개위는 신용카드발급 자격심사가 별도로 이뤄져 길거리 회원모집이 바로 발급으로 이어지는 것은 아니라는 점, 그리고 보험, 이동통신, 화장품등은 길거리 판매가 가능한데 신용카드만 제한하는 것은 공평치 않다는 점 등을 주장했다(뉴스위크 한국판 2004/06/09).

규개위의 이러한 조치는 같은 신용카드사라 하더라도 은행계 카드사나 전 업계 즉 재벌계 카드사나에 따라 이해관계를 달리하는 문제라는 점에서 중요하다. 은행계 카드사의 경우는 은행업장을 통해 신용카드 발급을 권유할 수 있다는 점을 감안할 때 길거리 모집 허용여부는 재벌계 카드사들의 이해와 직접적인 연관을 갖는 것으로 볼 수 있다. 실제로 규개위는 금감위의 건의를 철회하면서 “모집장소를 영업점으로 제한할 경우 점포가 많지 않은 전업카드사와 은행계 카드사간 형평이 맞지 않는다”고 거부 이유를 적시했다(한겨레신문 2001/07/10). 그러나 규개위의 이러한 판단은 카드사간 형평을 고려했다기보다는 재벌계 카드사들의 이해를 일방적으로 고려한 선택이었다.

규개위에서 신용카드 길거리 모집 허용 등 재벌계카드사의 이해가 반영될 수 있었던 것은 이들 재벌계 카드사의 관계자가 규개위 위원으로 참여하고 있다는 사실로부터 설명이 가능하다. 2001년 7월 4일 규개위 경제1분과 회의장에서 길거리 카드회원 모집을 금지하는 안을 금감위가 도입하려하자 LG카드 사외이사 김일섭 규개위원과 당시 LG경제연구원장인 이윤호 규개위원이 나서서 반대의사를 표명했다(민노당 경제민주화 운동본부 2004). 결국 높은 공정성을 담보해야 할 규개위는 정책결정과정에서 전문가의 참여를 확대함으로써 효율성을 높인다는 명목하에 참여의 폭을 확대하였지만 그 결과 정책 당사자의 직접적인 이익을 반영하는 비민주적 정책결정의 문제를 가져왔다.⁵⁶⁾

이러한 위원회제도를 통한 관료기술적 결정은 경제위기 이후 사외이사 제도의 확대와 결합하면서 심각한 문제를 야기했다. 경제위기 이후 기업의 투명성을 높인다는 취지하에 1998년 4월 1일부터 상장법인의 경우 이사수의 1/4 이상(최소 1인 이상)을 사외이사로 선임하는 것이 의무화되었다. 2000년 1월부터는 자산총계 2조원 이상의 대규모 상장법인의 경우 3인 이상, 2001년 1월부터는 전체이사의 1/2 이상을 사외이사로 선임하도록 사외이사 규정을 강화하고자 하였다. 사외이사를 선임하기 위해서는 사외이사후보추천위원회를 설치하고 후보추천위원회는 사외이사가 총 위원의 1/2 이상으로 구성토록 의무화하였다. 또한 회사와 금전적인 거래가 있는 인사의 사외이사 취임을 제한하는 등 독립성을 강화하였다. 2001년에는 사외이사 직무수행 기준을 제정·공포하였다(2000. 12. 1). 그 결과 2001년 2월 4일 현재 자산규모 2조 원 이상의 77개 상장사들의 사외이사 비중은 48.8%(전체 864명 중 사외이사 413명)에 이르렀다(재경부 2001, 36-7).

<표 4-2> 대기업 사외이사 비중

	계열사	사외이사(명)	평균(%)
삼성	8	36	4.5
SK	3	13	4.3
현대	10	36	3.6
LG	6	21	3.5

자료: 재경부(2001), p. 37.

56) 금융감독기구인 금감위 역시 중립성과 객관성을 유지해야 함에도 불구하고 피감독기구와 밀접한 연관성을 갖고 있다는 점에서 문제점을 드러냈다. 지난 2004년 정무위원회 국감 자료에 따르면 금감위는 공무원 70명과 파견직원 45명의 총 115명으로 구성되어 있다. 전체 직원 중 40%가 민간기관에서 파견받은 직원임을 알 수 있다. 금융기관의 감독기관에서 그 감독대상인 금융기관으로부터 직원을 파견 받아서 근무를 시키고 있는 것이다. 또한 금감위가 피감독기구로부터 각출해 내는 재원은 계속해서 증가하고 있음을 알 수 있다. 2000년 48.2%에서 2001년에 56.4%, 2002년에 60.8%, 2003년에 63.2%, 2004년에는 67.6%로 증가하였다. 금액을 기준으로 보면 2000년 709억에서 2004년 1,505억으로 4년간 무려 2배나 증가하였던 것으로 나타났다. 금감위 위원장은 한국은행의 출연금이 줄어든 때문이라고 설명하고 있지만 중립성과 객관성을 유지해야 할 감독기관이 피감독기관으로부터 감독분담금을 받고 있다는 사실은 금융감독기관에 대한 불신으로 이어질 수밖에 없다(국회 정무위원회 국감자료 2004).

기업의 투명한 경영을 위해 1998년부터 도입된 사외이사제도는 민간 전문가를 특정기업과의 네트워크에 연계시켰고 다시 이들 사외이사들은 중립적인 민간 전문가, 라는 이름하에 정부의 각종 위원회 위원으로 참여하게 되었다.⁵⁷⁾ 민주화 이후 참여라는 이름으로 전문가들이나 시민단체들을 정책결정과정에 참여시킴으로써 정책 산출의 효율성을 높이려는 관료기술적 결정이 확대되어 온 것이다(최장집 2005, 458).⁵⁸⁾

위원회는 행정의 경직성을 완화하고 다수의 참여를 통하여 여러 이해관계를 유기적으로 대표하며 전문가의 참여로 전문성을 높이는 동시에 위원들간의 신중한 토론을 통해 합리적인 결정을 도모하기 위한 합의제형태의 의사결정제도로 정의된다(김병섭·김철 2002, 79). 이러한 위원회제도는 다음과 같은 세 가지의 기능을 수행한다. 첫째는 시민들에게 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것(행정의 민주화)이고, 둘째는 시민과 공무원들간의 상호의사전달을 증진시키는 것이고, 마지막으로 다양한 기능적 분야에서 시민들의 전문지식을 활용하는 것이다(위원회편람 1992; 안성민 2000에서 재인용).

여기에서 논의하는 정부위원회는 일반적으로 권한기준에 따라 각종 행정의 자문에 응하기 위한 자문위원회(advisory committee), 행정관청적 성격을 갖는 행정위원회(administrative committee), 그리고 양자의 중간적인 성격을 갖는 의결위원회(legislative committee)로 구분할 수 있다. 정부위원회는 지난 1981년부터 20여 년 동안 2년에 한

57) 금감원 관료들의 사외이사 진출문제도 심각하다. 지난 2003년 경제정의실천시민연합 재벌개혁위원회의 6대그룹(삼성, 현대, SK, LG, 현대자동차, 현대중공업) 54개 계열사 164명의 사외이사를 대상으로 조사한 결과에 따르면 정무직 공무원, 정부 각 부처의 위원회 위원(자문, 고문 포함), 전직 공무원 등이 76명으로 전체의 46.6%에 달해 사외이사의 절반이 정부관련 인사인 것으로 나타났다. 특히 금융감독원, 국세청, 공정거래위원회, 재경부, 한국은행 등 각종 금융감독기구의 전·현직 인사가 사외이사를 맡은 경우는 33명으로 나타났다(금융계 2003).

58) 오도넬(O'Donnell 1994)은 라틴아메리카에서 위기에 처한 경제의 정상화를 명분으로 강력한 대통령을 중심으로 기술관료적 정책집행이 지배하는 새로운 형태의 민주주의를 위임민주주의(delegate democracy)로 개념화하였다. 그는 신자유주의적 경제정책의 입안 및 수행과정에서 의회 내 어떠한 반대세력의 참여도 배제한다는 점에서 위임민주주의를 대의민주주의와 대조되는 것으로 보았다. 그는 라틴 아메리카 국가들 중 우루과이와 칠레의 경우는 정부의 경제정책이 의회와 다양한 이익집단과의 협상이라는 설득과정을 통해 이루어짐으로써 GNP, 투자, 실질임금의 점진적 확대를 가져온 반면 아르헨티나, 브라질, 페루는 IMF 처방과 유사한 급격한 경제안정화 “패키지”를 선택함으로써 문제를 해결하는데 실패했다고 보았다.

번씩 위원회 정비사업이 진행된 끝에 436개의 정부위원회가 통·폐합과 조정, 그리고 신설을 반복했다. 정부위원회는 2005년 6월 현재 358개로 확인되고 있다(행정자치부 2005/06/09).

아래의 표에 따르면 김영삼 정부 이후 ‘작은 정부 구현’을 내세웠음에도 불구하고 정부위원회 수는 오히려 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 정부위원회 수가 그리 커지지 않았음에도 불구하고 위원회들의 위상과 효율성에 대한 논란이 계속되고 있는 것은 대통령 직속 정부위원회의 급증에 따른 문제라 할 수 있다. 대통령 직속 정부위원회는 김대중 정부에 들어서 6개가 늘어나 2002년 2월 현재 15개에 이르렀다(문화일보 2002/02/14).

그러나 무엇보다 문제가 되는 것은 행정관청의 성격을 지니면서 사무기구를 필요로 하는 행정위원회의 경우다. 정비 때마다 증감을 반복하면서도 비슷한 수준을 유지하고 있는 자문위원회와 달리 행정위원회는 1992년 15개에서 2003년 현재 38개로 급증하였다.

<표 4-3> 연도별 정부위원회 정비 현황 및 내역

	위원회 수	폐지	신설	증감
'93. 12. 31 현재	357(17)			
'95. 12. 31 현재	343	43		
'96. 12. 31 현재	366	1	24	23
'97. 12. 31 현재	380(25)	10	24	14
'98. 12. 31 현재	383(30)	17	20	3
'99. 12. 31 현재	319(31)	101	37	-64
'2000. 12. 31 현재	352(29)	15	48	33
'2001. 12. 31 현재	366(34)	15	29	14
'2002. 4. 30 현재	364(35)	9	7	-2
'2003. 10. 31 현재	369(38)			

주: ()안은 행정위원회 수.

자료: 김병섭·김철(2002), p. 84와 행정자치부 보도자료를 근거로 재구성.

위원회의 결정에 대한 일반적인 비판은 위원회 제도가 책임의 공유와 분산을 특징으로 하기 때문에, 위원 개개인은 독임제 형태에 비해서 책임감을 덜 느끼게 되고

따라서 결정에 무책임하게 될 가능성이 많으며 타협적인 결정이 행해질 수 있고 사업의 집행과 그 효율성에 대한 책임소재가 불분명하다는 것이다. 또한 위원회제도와 같은 합의제 조직은 많은 사람들이 참여하여 결정을 하기 때문에 의사결정의 신속성이 저해되고 기밀성의 유지가 곤란하게 되며 시간·비용이 과다하게 소용될 수 있다. 정부조직 내부의 많은 위원회는 많은 회의를 의미하고 이것은 회의참석에 많은 시간이 소요됨을 의미한다. 특히 많은 민간 주체들이 정책과정에 참여하게 될 경우 정책과정이 보다 복잡해짐으로써 결국 조정비용이나 감독 비용의 증가를 가져오게 되고 관료의 경우 본연의 업무보다는 회의와 위원회 참석에 더 많은 시간을 보내게 되는 목표의 전환이 발생하게 된다는 것이다(김병섭·김철 2002, 80-81).

이러한 위원회제도에 대한 기존 행정학에서의 문제제기와 비판은 효율적인 위원회를 위해서 전문성과 대표성을 기준으로 공정한 절차에 따라 위원을 선정해야 한다는 주장에 머문다. 한국의 경우 위원들이 단순한 유명세나 개인적 친분관계 등 위원회의 효율적 운영과는 무관한 요인들에 의해 대부분 정부에 의해서 일방적으로 지명되는 사례가 많다는 지적이다(안성민 2000, 5).

<표 4-4> 김대중 정부의 행정위원회 정비현황

연도	행정위원회 수	폐지	신설
1998.4	30	-	여성특별위원회, 기획예산위원회, 규제개혁위원회, 금융감독위원회, 증권선물위원회
1999.9	31	기획예산위원회	중앙인사위원회
2000.10.1	34	-	의문사진상규명위원회, 방송위원회, 중소기업특별위원회
2001.1.17	29	군인연금급여재심위원회, 본부배상심의회, 국민연금재심사위원회, 특별배상심의회, 의료보험재심사위원회	-
2001.4.1	30	여성특별위원회	경찰위원회, 남녀차별개선위원회
2001.8.1	32	-	공적자금관리위원회, 전기위원회
2001.12.31	34	-	항공사고조사위원회, 국가인권위원회
2002.4.30	35	-	부패방지위원회

자료: 김병섭·김철(2002), p. 90.

위원회제도는 정부의 사외이사제도가 확대되면서 사적 기업의 사외이사들이 위원회의 위원으로 참여하는 일이 많아지면서 정부의 중요한 정책결정이 정책의 대상인 기업들의 사적 영향력하에 이루어질 수 있다는 위험을 갖는다. 중요한 경제정책결정이 이러한 사적 네트워크에 의해 침해되는 것을 막을 수 없게 되었다는 말이다.⁵⁹⁾ 관료기술적 결정이 정치적 정당성을 갖지 않는 중립적 전문가들을 정책의 결정에 참여하게 함으로써 정책의 공정성을 보장하는 것처럼 선전되고 있지만 실제 재벌기업과의 사적 네트워크를 확대한다는 점에서 이러한 결정구조의 문제는 심각하다.⁶⁰⁾

그러나 위원회제도는 민주적 책임성이라는 점에서 보다 심각한 문제를 안고 있다. 중요한 정책결정이 관료와 전문가에 의한 관료기술적 결정에 의해 이루어지면서 이러한 결정에 대해 민주적 책임을 물을 수 있는 방법이 없다는 사실이다. 민주주의 하에서 경제정책의 결정은 인민의 선호를 집약하고 대표하는 정당이 정책결정 과정에 참여함으로써 민주적 대표성과 책임성이 실질적으로 이루어져야 한다. 그러나 민주화가 되었음에도 불구하고 김대중 정부하에서 경제정책결정은 과거 권위주의 시대의 정책결정 구조와 큰 차별성을 갖지 못했다. 더욱이 신자유주의의 영향하에서 투명성 확대라는 이름으로 나타난 관료와 기업 간 네트워크의 확대와 그에 바탕한 관료기술적 결정이 갖는 책임성의 문제는 오히려 확대, 고착화되고 있는 실정이다.

한국의 경제정책은 누가 어떤 과정을 통해 결정하는지가 투명하지 않을 뿐 아니라 선출된 정당/정치가의 경제정책에 대한 영향력이 약하고 임명된 관료와 선출되지 않은 민간 전문가의 영향력이 확대된다는 점에서 심각한 책임성의 문제를 안고 있다. 이렇게 정책결정이 단기적이고 불투명하게 이루어짐으로써 신용불량자 문제가 사회 문제화 되고 감사원의 감사와 국회의 국정감사가 이루어졌지만 실제로 정책을 결정한 부서는 어디이며, 누가 정책을 기획했는지, 책임질 주체가 누구인지가 명확하게 드러

59) 페레이라, 마라발, 쉐보르스키(Pereira, Maravall and Przeworski 1993, 10)는 특수이익을 직접적으로 추구하려는 정치적 공간으로서 파벌리즘을 축소시킬 수 있는 힘은 테크노크라트의 충고가 아니라 민주적 제도라고 강조하면서 파벌리즘을 관료기술적 정책스타일의 내생적 산물로 본다.

60) 최근 중앙행정부처의 수직적 의사결정시스템을 경직적이고 비효율적인 의사결정방식으로 비판하고 이에 대한 개선방안으로 논의되고 있는 팀제의 활성화(박재희 외 2000, 166) 역시 정책결정의 책임성이라는 관점에서 문제가 있는 것으로 생각된다. 실제 정책이 팀에서 이루어진다면 정책결정자에게 책임을 물을 수 있는 방식은 더욱 어려워질 수 있다.

나지 않았다.

2004년 7월 신용카드정책에 대한 감사원의 감사 결과 역시 재경부, 금감위의 책임을 묻지 않고 금감원 부원장에 대한 인사통보 조치로 마무리되었다. 결국 경제정책을 결정했던 해당 부처, 당사자에 대해 면죄부를 준 부실감사였다. 신용카드정책이 결정될 당시 공정거래위원장에 있었던 전윤철 감사원장이 감사를 담당한 것부터 감사의 공정성에 의문을 제기할 수밖에 없다. 더군다나 2004년 10월 국회 국정감사 자료에 따르면 당시 감사결과 이뤄졌던 금감원 부원장에 대한 인사통보도 어떠한 징계조치 없이 업무만 교체하는 선에서 처리된 것으로 드러났다(국회 정무위원회 국감자료 2004). 결국 어떤 정책을 결정하든지 그리고 그 결과가 무엇이든지 정책의 책임을 물을 수 있는 제도적 통로도, 선거에서의 제재도 이뤄지지 않는다는 점에서 한국의 정책 결정구조는 적어도 경제정책의 결정과 집행에서는 민주주의가 작동하지 않고 있다는 문제를 안고 있다.

제5장 정부-기업간 지배연합의 형성과 변화

이 장의 목적은 지금까지 살펴보았던 김대중 정부의 경제정책 결정구조의 특징들이 어떻게 정부-기업간 지배연합의 형성으로 나타나는지를 분석하는 데 있다. 여기에서는 과거 권위주의 시대부터 민주화 이후, 그리고 김대중 정부의 정부-기업간 관계의 변화를 통해 지배연합의 구조변화를 살펴보고자 한다.

제1절 김대중 정부의 경제정책 결정과 정부-기업관계

1. 경제활성화와 재벌기업의 동원전략

1) 재벌기업의 동원과 구조적 자율성의 문제

민주화 이후 역대 정권들은 민주화로 인한 아래로부터의 압력을 통해 집권 초 재벌개혁을 추진하려고 시도하였지만 번번히 좌절하고 말았다. 재벌들은 1980년대 후반부터 제기되었던 경제민주화와 재벌규제정책에 대해 다양한 방법으로 저항하였다. 경제개혁=경제위기라는 이데올로기 공세를 통해 금융실명제와 토지공개념이 기업의 투자의욕을 저하시키고 성장률을 떨어뜨린다고 비판하면서 경제개혁의 완화 내지 연기를 집요하게 주장했던 사례는 대표적이다(조성렬 1996, 197).

노태우 정부 하에서 재벌은 정책적 압박과 노동운동의 성장에 대해 부동산투기, 재테크, 서비스부분으로의 다각화 등 비생산적인 방식으로 이윤극대화를 추구하면서 제조업부분의 설비투자과 생산활동을 위축시킴으로써 정권 후반기의 경제위기를 가중시키는 간접적인 경제보복조치를 취했다. 그 예로 1986-88년간 연평균 31.3%에 달하던 설비투자증가율은 1989년 16.5%, 1990년 25.7%, 1991년 18.2%로 낮아졌다. 이에 반하여

건설업과 서비스업을 포함하는 비제조업의 설비투자 증가율은 1986-88년간 연평균 5.6%에 불과했으나 1989년의 3.7%에서 1990년에는 33.7%, 1991년에는 41.4%로 급증했다. 이러한 자본의 저항은 금융실명제와 경제민주화를 적극적으로 옹호했던 안정론자인 조순 경제팀이 보수적 성장론자인 이승훈 경제팀으로 교체되도록 만들었을 뿐 아니라 곧이어 토지공개념의 완화와 금융실명제 실시의 전면 유보를 공식적으로 천명하도록 영향을 미쳤다. 그 결과 1990년 4월에는 ‘4.4 경제종합대책’을 발표하여 기업들의 요구대로 단기적인 경기부양책을 중심으로 한 성장우선주의로 회귀하게 된다.

김영삼 정권 역시 초기에 업종전문화정책, 공정거래정책, 금융정책 전반에 걸쳐 재벌규제를 강화하겠다는 의지를 피력했지만 재벌기업 등 자본이 신규투자 중단이라는 경제적 보복조치를 취하게 되자 급격하게 정책방향을 선회하였다. 독점재벌들의 투자기피현상으로 1993년 1/4분기와 2/4분기의 경제성장률이 급격하게 떨어지자 1993년 7월에 확정·발표된 ‘신경제5개년계획’은 초기에 보였던 재벌기업에 대한 규제 중 중요한 정책수단들이 제외되기에 이르렀다(윤상우 2002).

이러한 현상과 관련하여 블록(Block 1977)이 도구주의적 국가론을 비판하면서 자본가가 정치적으로 지배하지 않아도 국가가 자본가들의 이익에 반하여 행동하지 않는 자본주의의 구조적 메카니즘에 대한 분석은 설명력을 갖는다. 블록에 따르면 정치적이데올로기와 상관없이 국가기구를 관리하는 자들은 적정 수준의 경제적 활동을 유지해야 하기 때문에 자본의 투자에 의존하게 된다. 그는 기업이 투자를 결정하는데 있어 중요한 것으로 국가경제 전반에 영향을 미치는 모든 평가들을 종합하여 사업신용(business confidence)으로 개념화한다. 자본의 사업신용 저하에 대한 우려 때문에 국가는 자본의 이익에 반하는 정책을 펼 수 없다는 것이다. 위에서 보았던 노태우, 김영삼 정부 집권 초에 재벌개혁 정책이 재벌들의 투자중단에 의해 좌절된 예는 이러한 블록의 주장이 일정하게 설득력을 갖는다는 것을 의미한다.

그러나 블록은 경제불황기에는 자본의 이러한 사업신용 저하에 대한 압력이 낮아지는 동시에 대중의 경제회복에 대한 요구는 강해진다고 보았다. 따라서 국가관리자들은 기업보다는 여론의 압력에 보다 관심을 갖게 된다. 이때 국가관리자들이 지배를 유지할 수 있는 것은 경제를 회복시킬 수 있는 능력에 달려있다. 블록은 정부의 조치들이 유효하여 경기가 회복되기 시작하면 정치적 균형이 변화되어 아래로부터의 압력은 감소하고 자본의 사업신용의 힘이 다시 확대된다고 보았다. 즉 성공적인 개혁은 힘의 균형을 다시 자본가들이 국가역할의 확대에 거부권을 사용하는 방향으로 기울게

만든다는 것이다. 블록은 국가가 경제회복 능력을 갖고 있어 경기가 회복되면 자본가들의 사업신용 저하에 대한 압력이 커진다고 지적했지만 경제위기 이후 김대중 정부의 사례를 보면 오히려 국가는 경제를 회복하기 위해 자본의 힘을 이용하고 국가가 자본을 필요로 하는 만큼 경제회복과 상관없이 자본의 힘은 다시 확대되는 것으로 볼 수 있다. 블록은 경기회복이 시작되면 기업의 사업신용의 위협이 다시 힘을 발휘하는 것으로 보지만 경기회복을 위해서 국가가 기업을 이용할 수밖에 없다는 현실을 놓치고 있다.

김대중 정부하에서 국가는 경제위기라는 현실적 상황으로 인해 과거 정부와 달리 자본의 투자기피나 저항에 대해 굴복한 것이 아니라 빠른 시간 안에 경제를 활성화해야 한다는 정치엘리트의 단기적 선호로 인해 자본의 힘을 의도적으로 이용한 결과라고 할 수 있다. 여기서 민주화 이후 정부-기업관계에 있어서 노태우, 김영삼 정부와 김대중 정부의 차이점은 일정하게 드러난다. 앞의 두 정부가 집권 초 재벌개혁을 시도하였지만 재벌의 투자과업 등 저항으로 인해 실패하였다고 한다면 김대중 정부는 경제위기로 인해 재벌의 투자과업이나 저항은 없었지만 집권 엘리트가 경제활성화를 위해 재벌의 경제력을 이용하기 위해 이들을 불러들였던 것으로 볼 수 있다. 경제위기로 인해 자본에 대한 집권엘리트의 구조적 자율성은 일시적으로 커졌지만 경제를 활성화해야만 한다는 현실적 제약으로 인해 오히려 재벌과 같은 거대자본을 이용함으로써 이들에 대한 자율성은 다시 약화되었다고 설명할 수 있는 것이다.

2) 관료-기업의 유착과 도구적 자율성의 문제

경제활성화를 위한 재벌기업의 동원은 다른 한편으로 관료와 재벌기업간 인적 네트워크로부터 설명될 수 있다. 경제위기 이후 정부의 재벌개혁 논의가 무성하였음에도 불구하고 제2금융권인 신용카드업에서 재벌이 성장할 수 있었던 것은 이러한 관료-기업간 관계를 고려하지 않고는 설명하기 어렵다.

1999년 1월 재경부는 차관보급(1급)과 국장급(2, 3급) 30여 명을 한꺼번에 움직이는 대규모 인사를 단행했다. 이근경 차관보와 이상용 세무대학장, 정건용 ASEM 기획단장(이상 1급)의 승진을 위해 정재룡 차관보가 성업공사 사장, 남궁훈 세제실장이 예금보험공사 사장으로 나갔다. 퇴임한 국세심판소 이종민 심판관(국장)이 국민은행 감

사, 이호균 심판관이 BC카드 사장⁶¹⁾, 이인원 심판관이 예금보험공사 전무자리를 차지했다. 제2차관보를 지낸 박종석이 주택은행장과 예금보험공사 사장을 역임한 뒤 투신 협회장으로, 기획관리실장 출신인 문헌상은 수출입은행장과 성업공사 사장을 지낸 뒤 다시 종금협회장으로 자리를 옮기기로 확정되었다. 은행연합회 이동희 회장과 김종성 부회장도 구 재무부 출신으로, 금융기관 유관단체는 재무부 출신들이 독식하고 있는 것으로 나타났다(조선일보 1999/01/06).

신용카드사를 비롯한 관련 단체에 재정부 출신들이 광범위하게 포진하고 있다는 사실은 재정부와 신용카드사간의 유착 가능성을 내포한 것으로 이해할 수 있다. 앞서도 지적했듯이, 신용불량자를 급증시키는 데 가장 큰 영향을 미쳤던 현금서비스 한도 폐지도 신용카드사들의 요청에 따른 것이라는 한 신용카드사 CEO의 증언은 이들 관료와 기업간의 연계가능성을 보여준다.⁶²⁾

이러한 관료와 자본간 유착으로 인해 신용카드사들의 도덕적 해이도 심각하였다. 고금리를 통해 신용카드사들이 소비자를 대상으로 수익을 올릴 수 있는 것이 대환대출 제도이다. 무분별한 신용카드 발급으로 높은 연체가 발생하자 신용카드사들은 금감위의 적기시정조치를 피하기 위해 대환대출 제도를 이용하였다. 이것은 연체를 대출로 전환함으로써 연체율이 잡히지 않아 신용카드사들이 부실을 키우는데 기여하였다. 이 제도는 신용불량자를 구제하는 제도로 선전되었지만 최고 29%에 달하는 높은 수수료율에 원금보다 이자를 우선 갚게 되어 있는 구조로 인해 신용불량자들의 빚만 더욱 증대시키는 효과를 가져왔다.⁶³⁾

61) BC카드는 지난 1982년 설립 이후 지금까지 재정부(옛 재무부 포함) 출신인사들이 줄곧 사장 자리를 독식해왔다. BC카드는 올해 처음 사장추천위원회(기업, 우리, 제일, 조흥, 하나, 농협 등 BC카드 회원사 대주주인 6개 은행대표와 BC카드사 대표 1명 등 7명)를 구성하였다(한겨레 신문, 2005/03/20).

62) 이러한 점에서 한국의 신자유주의적 개혁이 한국적 특징인 정경유착, 연고주의와 결합한 ‘크로니(Crony) 신자유주의’ 내지 ‘정경유착형 신자유주의’로 나아가고 있다는 지적은 적절하다. 신자유주의가 여러 가지 문제점에도 불구하고 시장과 경쟁의 원리에 의해 그 나름의 ‘효율성’ 제고 등의 결과를 가져온다면 한국의 신자유주의는 시장과 경쟁의 원리가 아니라 정경유착과 연고주의에 의해 이루어짐으로써 결국 ‘크로니 국가주의’가 ‘크로니 신자유주의’로 변화한 것에 불과한 것이 아닌가라는 주장은 설득력을 갖는다(손호철 앞의 책, 172).

63) 대환대출채권은 2002년 12월 7.2조원에서 2003년 3월 10.6조원으로 증가하였으며 2003년 9월에는 19.1조 원으로 급증하였다(감사원 2004/07). 구체적인 대환대출 규모는 2003년 초 LG가

인터뷰에 응했던 신용불량자들 대부분은 신용카드사들의 요구로 부채를 대환대출로 돌렸지만 1년 동안 열심히 빚을 갚아도 원금의 평균 80%가 고스란히 남는 부채의 악순환구조 속에 놓이게 되었다고 지적했다. 대환대출의 문제는 근본적으로 채무를 변제할 능력을 전제한 것으로 이미 상환능력이 없는 채무자에게 이루어진 대출은 신용불량자를 구제하는 데에는 아무런 효과를 기대할 수 없는 대책이다. 그럼에도 불구하고 재경부를 비롯한 정부는 신용불량자에게 대환대출제도를 활용하라고 조언함으로써 사태를 더욱 악화시켰다. 또한 금융기관들은 대환대출을 해주는 경우 제3자의 보증을 받아 오도록 요구하였고 이러한 금융기관의 관행은 한 개인의 신용불량 상태를 가족전체나 친지에게 급속히 파급하는 부작용을 가져왔다(홍종학 2004, 79-80).⁶⁴⁾

2004년 9월 국회 재정경제위원회 김효석의원(민주당)이 금감원으로부터 받은 카드사별 신용불량자에 대한 대환대출을 분석한 결과 LG, 삼성, 현대카드 등 5개 카드사가 2003년부터 2004년 6월 말까지 1년 6개월간 신용불량자로부터 22%에서 최고 29%에 달하는 고금리로 71만 건, 4조 8,138억 원의 대환대출을 한 것으로 드러났다. 이에 따라 각 카드사들은 대환대출 최저금리인 신한카드의 금리 22%를 적용하더라도 이 기간 중 1조 560억 원의 이자를 챙긴 것으로 추산되고 있다. 현대카드의 경우 2003년 신용불량자 채권총금액 1,956억 원 중 27.3%인 534억 원을 대환대출했으나 2004년 상반기에는 채권총금액 1,112억 원 중 54%인 596억 원을 대환대출로 전환하면서 모두 24%에 달하는 고금리를 적용한 것으로 밝혀졌다(파이낸셜 뉴스 2004/09/30). 카드사의 연체 납부 독촉에 시달린 신용불량자는 고금리에도 불구하고 신용카드사의 대환대출로 일시에 숨을 돌리지만 엄청난 이자와 다시 시작된 채권추심에 결국 사채를 쓰게 되는 악순환을 밟게 된다.

또한, 2002년 7월 정부는 신용카드대책을 통해 가장 문제가 되었던 신용카드 부대업무비중을 50 대 50으로 조정하기로 결정했다. 그러나 2003년 9월 정부는 김진표 경

3조 8,740억 원, 국민 1조 2,700억 원, 삼성 1조 2,700억 원, 외환 6,920억 원 등에 이르렀다(주간한국 2003/03/20).

64) 파산의 경우 본인 파산이외에 부부파산(15.4%)과 부모와 자녀 등이 함께 파산하는 가족파산(3.9%)이 20%에 이르는 것으로 나타나고 있다(서울신문, 2004/08/06). 이는 파산의 경우 보증에 의한 채무는 면책을 받더라도 탕감받지 못하기 때문에 가족 중 한명이 파산하면 대환대출 제도로 인해 보증을 섰던 다른 가족도 파산해야 하는 연쇄파산의 문제를 안고 있다.

제부총리 주재로 경제장관 간담회를 열어 지나친 소비위축을 막기 위해 신용카드사들의 신용판매와 현금대출(현금서비스) 비중 조정 시한을 2004년 말에서 2007년 말로 3년 늦추기로 결정하였다. 또 카드사의 현금대출 비율 산정 때 대환대출을 제외한 채 카드사들을 제재하는 연체율 기준(현재 10%)을 낮추는 방안을 검토하는 등 현행 카드사 규제책을 상당부분 완화키로 했다. 카드 사용 억제책을 내놓았다가 1년 만에 정책 기조를 바꿨다고 할 수 있다(경향신문 2003/09/29).

이러한 조치의 결과 전 업계 신용카드사들의 대출 서비스 비중은 다시 증가세로 반전되었다. 2003년 12월 전업카드 8개사가 조재환 의원(민주당)에게 제출한 자료를 보면 2003년 7~10월 이들 카드사의 대출(현금서비스+카드론+대환대출) 서비스 비중은 74.5%로 상반기(73.5%)보다 1% 늘어났다. 카드사의 대출서비스 비중은 2001년 75.5%, 2002년 73.8%로 계속 감소했으나 정부가 대출비중 50% 미만 축소 시한을 연장해준 뒤로 다시 증가하기 시작했다. 카드사별로는 삼성의 대출서비스 비중이 78.3%로 가장 높았고, LG(76.3%), 외환(75.7%), 신한(69.7%), 우리(65.8%), BC(59.7%), 현대(46.3%), 롯데(35.7%) 등의 차례였다(한겨레신문 2003/12/11).

결국 관료-기업간 인적 네트워크로 이루어진 유착의 구조는 관료의 자본에 대한 도구적 자율성을 약화시킴으로써 신용카드정책을 결정하고 집행하는 과정에서 기업에게 막대한 이득을 허용하였다.

이상에서 살펴본 것처럼, 신용카드정책을 둘러싸고 나타난 정부-기업간 관계는 경제위기로 정치가가 재벌을 이용할 수밖에 없었다는 점에서 정치가의 구조적 자율성의 약화뿐 아니라, 관료-기업 간 유착을 통해 관료의 도구적 자율성의 약화라는 이중적 특징을 갖는다고 할 수 있다.

2. 신용카드정책을 통한 정부-기업간 지배연합의 형성

1) 신용카드정책과 정부-기업간 지배연합

경제위기의 결과 등장했던 김대중 정부는 그동안 한국경제의 가장 큰 문제로 지적되었던 재벌개혁에 대한 기대를 가능하게 했다.⁶⁵⁾ 더군다나 경제위기의 원인이 재벌들의 막대한 차입을 통한 방만한 경영 때문이라는 지적이 합의를 이루면서 민주화

이후 강화되어 온 재벌의 힘은 어느 때보다 약화되었고 국가가 재벌을 개혁할 수 있을 것이라는 희망 섞인 관측들이 이어졌다. 그러나 김대중 정부의 딜레마는 여기에서 시작되었다. IMF 경제위기는 한편으로 재벌을 개혁할 수 있는 좋은 조건을 제공하였지만 다른 한편으로 끝없이 하락하는 경제상황에서 재벌중심의 경제체제를 무시하고 재벌의 동원 없이 경제활성화가 가능한가라는 현실적 판단 때문이었다.

김대중 정부 집권 초기에 정부와 기업 간의 관계는 정부 주도의 경제구조조정으로 대표되는 정부 우위 관계라고 말할 수 있다. 실제로 빅딜 등을 통해 나타난 국가의 재벌에 대한 힘은 막강한 것처럼 보였다. 그러나 1999년 들어 정부의 선택은 변화되기 시작한다. 정치가의 입장에서 볼 때 한국 경제구조를 개혁하는 장기적 기획은 소비감소를 감수함으로써 인기를 떨어뜨리는 비용이 많이 드는 정책이다. 따라서 정치가는 전환의 비용을 감수해야 하는 선택을 회피하게 되고, 그 결과 재벌개혁은 실패하게 된다. 사실상 정치가의 단기적 경제활성화라는 선호는 기존 개혁을 봉합하는 계기로 작용하였다.

민주화 이후 특히 경제위기 이후 한국의 정부-기업관계는 상호의존적인 관계로 변화한 것으로 볼 수 있다. 경제위기라는 거시적이고 구조적인 변화는 경제위기를 해결하기 위해 국가로 하여금 자본에 더욱 의존하도록 만듦으로써 정부와 기업간의 연합을 가능하게 한 중요한 요인이었다. 한국의 경제성장 신화는 사실상 대기업중심 경제체제를 통해 가능했으며 권위주의 하에서 만들어진 이러한 재벌중심 경제구조는 민주화 이후에도 지속되었다. 더군다나 민주화 이후 재벌을 비롯한 대기업은 자신들의 경제적 영향력의 확대에 따라 정부와의 관계에 있어서도 자본우위라고 할 만큼 상당한 영향력을 행사하였다.

하지만 오늘날 한국의 자본을 국가보다 우위에 있다고 말하기는 어렵다. 한국의 재벌대기업의 구조는 기본적으로 권위주의 산업화 시기 국가의 특별한 성장정책과 보호를 통해 급성장하는 과정에서 그 규모에 상응하는 경쟁적 세계시장의 기준을 충족시키지 못했기 때문이었다. 이른바 오너 중심의 소유구조라는 점에서 분식회계 등과 같이 성장 시기에 전수받은 부채의 누적이라는 측면, 권위주의적 조건에서 성장한 한국의 재벌기업들이 법을 준수할 수 없는 구조적 결함을 갖는다는 사실, 노동문제를

65) 국가자율성 개념을 통해 김대중 정부의 재벌개혁을 분석한 논문으로는 손호철(1999)을 참조.

정상적으로 다룰 수 없는 기업 노무관리의 구조에서 볼 때, 만약 국가가 법의 공정한 집행을 통해 문제에 접근한다면 한국의 대기업들은 국가 앞에서 무력한 존재일 수밖에 없기 때문이다. 한국의 강력한 국가의 힘은 재벌기업의 구조적 결함으로부터 도출되고 재생산된다.

반대로 민주정부가 성장을 경제정책, 아니 모든 정책의 최우선 순위에 둘 때 재벌 기업 앞에서 국가의 존재는 형편없이 무력한 존재가 된다. 왜냐하면 현 상황에서 한국의 성장동력의 압도적 원천은 재벌기업으로부터, 그 가운데에서도 극히 소수의 재벌 기업과 주도산업으로부터 나오기 때문이다(최장집 2005). 따라서 김대중 정부 이후 정부-기업간 관계는 어느 한쪽의 일방적 우위라기보다는 상호의존적 관계에 놓여있다고 말하는 것이 정확할 것이다.

이러한 정부-기업간 상호의존적 관계에서 신용카드정책을 통해 나타난 정부-기업간 지배연합은 재벌계카드사의 성장으로 이어졌다. 1969년 신세계의 백화점카드 도입으로 시작된 한국의 신용카드 산업에서 초기 은행계 카드사들은 모 은행 영업점을 통한 고객서비스의 편리성에 기인하여 고객 서비스망이 부족한 재벌계 카드사들에 비해 상대적으로 비교우위에서 영업할 수 있었다. 그러나 1993년 이후 신용카드업에 대한 규제완화의 일환으로 신용카드사와 우체국, 단위농협과의 업무제휴가 허용되면서 재벌계 전문카드사의 급속한 성장이 이뤄졌다. 또한 1996년부터 대형 시중은행과 업무제휴관계를 맺어 현금자동지급기(ATM/CD) 개방이 이루어지면서 재벌계 카드회원은 손쉽게 은행창구나 은행의 현금자동지급기 등을 통해 현금서비스 및 대금결제가 가능해졌다. 이로써 1990년대 초반의 은행계 카드사의 비교우위가 사라지고 1990년대 중반부터는 재벌계 전업사의 공격경영으로 업계 내 시장점유율에 있어서도 변화가 나타나기 시작했다(임석필 2004, 42-44).

다시 말해 경제위기 이전 한국의 신용카드산업은 은행계 카드사의 독점적 지위에서 재벌계 카드사들이 점차 지위를 확대하는 과정으로 특징지을 수 있다. 그러나 1999년 초부터 시행된 신용카드정책은 신용카드업에 대한 규제완화를 더욱 확대함으로써 사실상 재벌계 신용카드사들의 독점적 지위로의 역전을 가능하게 하였다. 더군다나 1998년 10월 재경부가 일정기준만 갖추면 신용카드업 진출을 허용하겠다는 규제완화 방안을 발표하면서 1988년 이후 중단된 신용카드업에 대한 신규진출이 재벌과 외국자본에게도 허용되었다(경향신문 1998/11/18). 이에 따라 현대와 롯데가 신용카드산업에 진출함으로써 경제위기 이후 신용카드산업은 재벌계 카드사의 성장사로 요약할 수 있다.

금융연구원의 조사보고서에 따르면 국내 5대 재벌계열의 비은행금융기관 시장점유율은 자산기준으로 99년 3월말 현재 34.7%로 급속히 늘어났고 특히 신용카드는 53.7%까지 증가했으며, 증권·보험 등 주요 금융시장도 50%선에 다가서고 있는 것으로 알려져 재벌의 금융시장 지배와 자금독점 현상은 매우 심각한 상황에 이른 것으로 평가되었다. 무엇보다 재벌의 금융지배 심화가 IMF 체제 이후 김대중 정부의 재벌개혁 추진 과정에서 나타났다는 점은 주목할 만하다. 명목상으로는 산업자본과 금융자본의 분리, 재벌과 금융의 격리정책이 대체로 유지되어온 것으로 알려져 있지만 현실에서는 갖가지 편법과 위장으로 교묘하게 제도적 규제를 회피해온 재벌들이 4%로 제한된 은행업의 실질지배를 확대해온 것은 물론 보다 규제가 느슨한 제2금융권과 비은행 금융권에 대해서도 장악력을 급속히 확대해 왔다고 할 수 있다(조선일보 1999/6/28).⁶⁶⁾

김대중 정부는 집권 초부터 재벌개혁을 추진하겠다고 주장해왔고 1998년 9월 이후 구조조정에서 내수진작정책으로 선회하면서도 재벌개혁을 지속적으로 추진하겠다고 밝혀왔다. 1999년 8월 15일 경축사에서는 “우리 경제의 최대문제점인 재벌의 구조개혁 없이는 경제개혁을 완성시킬 수 없다”고 지적하면서 그동안 추진해 온 투명성 제고, 상호 지급보증의 해소, 재무구조의 개선, 업종 전문화, 경영진의 책임 강화 등 5대 원칙을 연말까지 마무리하는 한편 금융지배차단, 계열순환출자억제, 내부거래 금지 등을 추가하여 사실상 재벌해체를 주장하는 것이 아니냐는 우려를 낳기도 하였다(한국일보 1999/08/16).

그러나 이러한 정부의 발표와 달리 8월 25일 김대중 대통령이 주재한 정재계·채권금융기관 간담회에서는 소위 ‘5+3’ 대기업 구조개혁정책과 관련한 기업부담 최소화대책이 이루어졌고 이 과정에서 전경련을 중심으로 한 경제계는 ‘8.25 정·재계 간담회’ 합의문안 초안을 사무국 자체적으로 마련하는가 하면, 정책실무협의회 및 관련 부처 장관과의 간담회, 정책개선 건의 등을 통해 다각적인 정책개선 노력을 경주하였다. 그 결과 당초 정부의 5+3원칙 정책은 완화되었고 기업지배구조정책의 경우 이사 선임 의무 및 감사위원회의 권한이 경영권을 침해하지 않도록 종전의 상법상 감사의 권한을 행사하는 수준으로 완화되었다. 기업구조조정과 관련한 출자의 경우는 총액출

66) 사실상 민주화 이후 재벌의 제2금융권에 대한 지배를 확대함으로써 권위주의시대 은행을 통한 국가의 재벌에 대한 통제수단마저 사라지면서 재벌의 영향력은 더욱 확대되었다.

자한도 규제대상에서 예외인정되는 등 기업의 부담을 경감할 수 있는 방향으로 변질되었다(전경련 2001, 840).

정부는 끊임없이 재벌해체를 주장했지만 경제위기를 극복한다는 명분하에 정·재계와의 간담회를 정례화하였고 이를 통해 재벌기업과의 상호의존적 관계를 지속하였다. 사실상 경제를 활성화하기 위해 정부가 선택한 신용카드업에 대한 규제완화와 시장개방정책은 신용카드업의 성장과 더불어 신용카드사들에 막대한 이득을 안겨다 주었고 이를 통해 정부-기업간 상호의존적 관계는 정치연합의 형태로 발전하였다.

김대중 정부하에서 신용카드업에 대한 재벌의 진입을 허용하면서 롯데와 현대가 신용카드업에 진출하는 계기를 마련하였고 기존 삼성과 LG카드사를 포함한 재벌계 카드사의 독점적 지위는 더욱 확대되었다. 앞서서도 설명했지만 1999년 9월 경제정책 조정회의에서는 8월 25일 정부-재계-금융기관 간 간담회에서 발표한 재벌개혁 후속조치로서 당초 정부방침을 구체화하기 위해 “제2금융권 금융기관의 지배구조 개선 및 경영건전성 강화방안”을 내놓았지만 여기에는 증권투자신탁회사, 보험회사, 종합금융회사, 증권회사만 해당되고 신용카드사는 제외되었다(재경부 1999/09/21).

김대중 정부의 경제정책과 관련해서 재벌해체가 아니냐는 우려를 낳을 만큼 극단적인 이념과 담론들이 지배했지만 정부와 기업간 이해관계가 신용카드정책을 통해 균형을 이루면서 정부-기업간 지배연합이 안정화된 결과, 제2금융권, 특히 신용카드산업에서의 재벌 지배는 오히려 확대되는 양상을 보였다.

<표 5-1> 정·재계 간담회 추진결과

1998. 7. 4	김대통령 주재 정·재계간담회
	- 9개 합의사항 발표 - 대기업간 빅딜의 자율적 추진 및 정부의 제도적 지원 등 합의
7. 26	제1차 정·재계 간담회 개최
	- ‘대기업 개혁 5대원칙(2.6)’과 ‘9개 합의사항(7.4)’의 실효성 있는 이행을 위한 세부사항 합의
8. 7	제2차 정·재계 간담회 개최
	- 대규모 사업교환을 포함한 구조조정 방안을 전경련 주관으로 마련 키로 합의 - 산자부 10개 업종의 산업동향과 문제점 발표, 이들 업종의 구조조정 필요성 제기(자동차, 조선, 철강, 석유화학, 발전설비, 철도차량, 항공기, 반도체, LCD, 컴퓨터 등)
9. 9	제3차 정·재계 간담회 개최
	- 전경련 자율 사업구조조정에 대한 평가 및 정책개선과제 검토
10. 22	제4차 정·재계 간담회 개최
	- 자율구조조정 이행상황 점검 치 5대그룹 구조조정 추진상황 점검 - 기업구조조정 애로 점검 및 기업구조조정 촉진특별법 제정 등 검토
11. 5	정재계·금융기관 합동간담회 개최
	- 5대그룹의 구조조정 세부 추진방안과 워크아웃 등 기업회생 방안 및 수출촉진 방안, 이업종 상호지보 해소방안 등에 대해서 논의
12. 7	대통령 주재 정재계·채권금융기관 간담회 개최
	- 5대그룹 핵심역량 배양을 위한 계열기업 구조조정계획, 재계 자율구조조정 작업의 완결대책 등 합의문 발표
1999. 4. 27	대통령 주재 정재계·채권금융기관 간담회 개최
	- 5대그룹 구조조정 추진상황 점검 및 자율 사업구조조정 추진실적 평가
8. 25	대통령주재 정재계·채권금융기관 간담회 개최
	- 5대그룹 구조개혁 가속화를 위한 7개사항 합의문 발표 - 대기업 구조개혁 5대원칙의 연내 마무리, 기업지배구조 개선, 순환출자 억제, 부당내부거래 차단, 변칙상속·중여의 방지 등
11. 17	경제정책조정회의 임시회의 개최
	- 5대그룹 구조조정 이행실적 점검, 사업구조조정 추진현황 및 마무리 대책, 부채비율 200% 목표 점검 등

자료: 전경련(2001), p. 865.

2) 정부-기업간 지배연합의 결과

신용카드정책을 통한 정부-기업간 연합의 결과는 단기적으로 볼 때 정부와 기업 모두에게 이익을 가져다 준 것으로 보인다. 먼저 민주정부는 내수진작을 통해 경제성장을 이뤄냈다. 다음의 표에서 보듯이 1998년 말부터 이뤄진 내수진작정책에 힘입어 1999년부터 소비가 살아나고 있음을 알 수 있다.

<표 5-2> 소비의 전년동기비 추이(%)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
3.1	-12.7	13	9.8	6.6	8.3

주: 도소매업판매액지수.

자료: 통계청 홈페이지.

이러한 내수진작에 힘입어 1998년 마이너스 성장에 머물렀던 경제는 급격하게 성장하기 시작하여 GDP 성장률이 1999년 10.9%, 2000년 9.3%를 기록하였다. 실업률 역시 1998년 7.0%에서 1999년 6.3%, 2000년 4.1%로 감소하였다. 소비자 물가도 1998년 7.5%까지 치솟았으나 1999년에는 0.8%에 머물렀다.

<표 5-3> 거시경제지표추이

항목	1997	1998	1999	2000	2001	2002
경제성장률(%)	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3
실업률(%)	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
소비자물가(%)	4.4	7.5	0.8	2.3	4.1	2.7
무역수지(억 달러)	-84.5	390.3	239.3	117.8	93.4	103.4

자료: 통계청 홈페이지에서 재구성.

이러한 수치는 정부의 내수진작 정책의 성과로 평가되면서 1999년 중 IMF 조기졸업을 선언하기에 이르렀다. 내수확대가 신용카드정책으로만 설명되기는 어렵겠지만 신용카드 사용의 급증이 소비 확대에 상당히 기여했을 것으로 짐작할 수 있다. 2001년 세계 경제는 불황에 허덕였지만 한국은 상대적으로 높은 3%대의 성장률을 기록했다.

두 자릿수 후퇴의 부진을 보인 수출을 내수시장이 메워주며 국내 경기의 버팀목 역할을 한 것은 신용카드였다. 민간소비 지출에서 신용카드 거래가 차지하는 비율은 1999년 15.8%에서 2000년 3/4분기에는 27%로 증가하였다(재정부 2001). 2001년에는 민간소비의 약 35%가 신용카드를 통해 이뤄진 것으로 나타났다(김유현 2002, 19).

신용카드사들 역시 정부의 신용카드정책으로 인해 막대한 이득을 얻었다. 국정감사에 따르면 2001년 삼성 등 3개 카드회사의 초과이익은 평균 8403억 원에 이르는 것으로 나타났다. 신용판매에 의한 초과이익은 328억 원에 불과한 반면 현금서비스 및 카드론서비스 등이 각각 4,642억 원, 3,433억 원에 이르러 삼성카드 1조 800억 원, LG카드 9,362억 원, 국민카드 5,047억 원의 초과이익이 발생했음을 알 수 있다. 이것은 신용카드정책을 통해 카드사들이 현금대출 위주의 영업으로 얼마나 큰 수익을 얻었는지를 보여주는 수치다.

이러한 점에서 신용카드정책은 자본의 입장에서 볼 때 성공적인 정책이었다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 신용카드정책은 시행 초기에 정부와 기업 모두에게 단기적 이득을 제공하였지만 시간이 갈수록 큰 비용으로 남게 되었다. 먼저 정부는 2001년 이후 신용불량자의 급격한 확대로 인해 내수침체가 재현되면서 경제적으로 어려움을 겪기 시작했다. 가계부채가 확대되면서 많은 사람들이 소득을 부채갚는데 사용함으로써 소비여력이 떨어졌기 때문이다. 뿐만 아니라 신용불량자 증가는 민주정부의 정책실패로 평가되면서 정치적 책임이라는 부담감을 안게 되었다. 신용카드사들 역시 현금서비스 위주의 영업으로 단기적으로는 연 1조에 이르는 수익을 얻었지만 이후 연체율이 급격하게 증가하면서 수익이 급격하게 감소하였다. 이러한 신용카드사들의 위기는 2003년의 LG 카드사태로 표면화되었다.⁶⁷⁾

67) 2004년 정무위 국감자료에 따르면 2003년 11월 16일 LG카드 사태가 일어나기 전인 7월부터 10월까지 구본무 LG그룹 회장을 비롯한 대주주들이 3,978억 원의 주식을 매도해 매수가에 비해서 2,664억 원의 추정 매도 차액을 얻은 것으로 드러났다. 신용카드업이 호황을 누릴 때 1년에 1조씩의 추가이익을 남겼던 LG카드가 무분별한 경영전략의 결과 부실이 증가하게 되자 사전정보를 이용해 주식매도를 통해 이익을 획득한 것이다. 이는 기업들 사이에 극도의 도덕적 해이가 만연하고 있음을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있겠다(국회 정무위원회 국정감사자료 2004).

<표 5-4> 신용카드사 실질연체율 추이 (단위: 억 원, %)

기간	2002. 12	2003. 3	2003. 6	2003. 9
총채권(A)	830,069	787,564	701,407	635,481
연체채권(B)	49,535,	74,397	65,672	71,238
대환대출잔액(C)	57,112	88,287	114,555	153,104
연체율(B/A)	6.0	9.5	9.4	11.2
실질연체율((B + C)/A)	12.8	20.7	25.7	35.3

주: 1) 국민카드 제외 2) 연체채권(B)은 관리자산 1개월 이상 연체기준.

자료: 최공필 · 이명환(2004), p. 135.

결국 민주정부의 단기적인 정치적 이해와 신용카드사의 단기적인 경제적 이해가 만나서 이루어진 정부와 기업의 연합은 부분적으로는 자기파멸적인 결과를 낳았다. 의도하지는 않았지만 정부와 기업의 공모로 이루어진 신용불량자 문제의 확대는 한국 사회에 심각한 문제를 던져주었다. 그것은 사회의 하층인 서민을 경제성장을 위해 동원함으로써 이들의 미래소득을 담보로 한 신용카드 사용을 통해 국가 경제가 일시적으로 성장하였지만 그 결과 이들을 몇 년 후 수천만 원의 빚을 지고 신용불량자로 전락하게 만든 결과를 낳았던 것이다.

사실상 이들 서민들의 부채는 몇 년 동안 몇몇 재벌을 비롯한 신용카드사들의 이익으로 고스란히 이전되었다. 경제위기로 인한 충격이 사회적으로 공평하게 부담되었어야 함에도 불구하고 경제위기 직후 실업과 도산 등으로 큰 고통을 감수해야 했던 이들은 또 다시 국가경제를 활성화시키기 위해 희생되었고 그 수익은 재벌을 비롯한 거대 기업들의 수중으로 들어갔다. 그리고 이러한 서민들의 부가 재벌기업들로 이전될 수 있었던 것은 정부의 신용카드정책 때문이었다.⁶⁸⁾

이 과정에서 거대기업은 경제위기를 가져온 주역이었음에도 경제위기를 극복하

68) 한국노동연구원 보고서에 따르면 연평균 개인소득증가율은 1980년대 10.6%, 90-96년에 7.0%였다가 2000년부터 2004년까지 4년간 평균 2.4%에 그쳤다. 반면 같은 시기 연평균 기업소득증가율은 각각 7.8%, 6.5%, 18.9%로 나타나 IMF 이후 개인소득은 급격하게 감소한 반면 기업소득은 오히려 가파르게 증가했음을 알 수 있다. 더군다나 2004년에 개인소득 증가율이 2.6%에 그쳤던 반면 기업소득 증가율은 38.7%로 개인과 기업의 소득증가율 격차가 갈수록 심화되고 있음을 알 수 있다(한국노동연구원 2005).

는 과정에서 정부의 공적 자금으로 회생되었고 이제 신용카드를 통해 서민들의 소득을 이자라는 명목으로 수취해 간 것이다. 이렇게 만들어진 정부-기업간 정치연합의 구조는 정부든 정당이든 신용불량자 문제에 대한 어떠한 적절한 대응책, 해결책을 제시하지 못하도록 만든 핵심적인 이유였다. 자신의 단기적 이익을 위해 재벌을 동원함으로써 기업과의 연합을 형성했던 정부는 다시 재벌의 이익을 보장해야 하는 상황에 놓이게 되고 이것이 정부의 신용불량자 대책이 채권자에게는 유리하고 채무자에게는 불리한 것으로 나타났던 원인이었다.

제2절 정부-기업간 지배연합의 구조변화

1. 권위주의 시대 정부-기업간 지배연합의 형성

이상에서 살펴본 것처럼 신용카드정책은 민주정부가 경제를 활성화한다는 명분하에 서민들의 미래소득을 담보로 재벌을 비롯한 신용카드사들에게 막대한 이득을 가져다 준 정부-기업간 지배연합의 성격을 갖는 것이었다. 민주적 대표성과 책임성을 갖지 않는 경제정책 결정구조의 특징은 정부가 서민을 위한 경제정책의 실현보다는 선거에서의 승리를 위해서든 통치를 유지하기 위해서든 경제를 위해 기업과의 지배연합이라는 쉬운 선택을 하도록 만든다.⁶⁹⁾

여기에서 신용카드정책을 둘러싸고 나타난 정부와 기업의 관계를 지배연합으로 개념화하는 것은 정부와 기업간에 직접적인 수혜의 교환이 이뤄짐으로써 연합의 구체적인 내용이 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 개념화는 비록 정부와 기업이 신용카드정책에서 의도적인 공모를 통해 연합을 구성한 것은 아니지만 경제를 활성화하고자했던 정부와 이러한 정부의 경제정책을 통해 이윤을 극대화하고자 했던 자본의 선호가 만나면서 정책을 수용했던 소비자들을 신용불량자로 전락시켰던 비합리적인

69) 미국의 뉴딜시기에 이뤄졌던 국가와 자본의 정책연합에 대한 자세한 논의로는 다음을 참조. Ferguson(1995).

결과에 바탕한 것이다. 이를 통해 김대중 정부하에서도 노동자, 농민, 중산층, 중소기업과의 연계를 통한 분배연합은 이뤄지지 않았고 과거 권위주의 시대부터 이어져온 정부-기업간 지배연합이 반복·재현되었음을 보여주하고자 한다.

그러나 김대중 정부하에서 이루어진 정부-기업간 지배연합의 형태는 과거 권위주의 시대와 동일한 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 김대중 정부하에서 이루어진 정부와 기업간 지배연합의 구조를 분석하기 전에 여기에서는 권위주의 시대의 정부-기업간 관계와 지배연합의 특징에 대해서 살펴보고자 한다.

권위주의 산업화시기에 국가는 대기업집단과의 정치연합을 통해 재벌체제를 구축하였다. 사실상 한국은 식민지 이후 남아있던 재산 대부분을 몇몇 기업이 집단에게 팔았고 이는 대기업으로 표현되는 재벌의 성장을 의미하는 것이었다. 1950년대부터 시작되었던 미국의 원조물자, 특히 삼백산업에 대한 원조 역시 정부에 의해 몇몇 대기업에 독점적으로 배분되었다. 1960년대에는 수출산업에 대한 지원이 집중적으로 시행되었으며 대부분의 자금지원은 대기업에게 집중되는 결과를 가져왔다. 1970년대에 이르면 보다 직접적으로 대기업을 육성하게 되는데 이는 중화학공업 육성정책에서 잘 나타난다. 조선, 석유화학, 그리고 자동차 등의 자본집약적 산업의 발달은 중소기업 보다는 대기업에게 유리한 산업분야였으며 정부의 정책금융 지원은 대기업의 사업투자 유인을 제공했다. 낮은 이자율의 관치금융과 함께, 조세정책 역시 대기업에게 유리하게 작용했다. 수출업체에 대한 소득세 면제 등 각종 조세의 면제로 대부분의 기업들은 국내 내수시장을 위한 생산보다 수출산업에 치중했다. 수출을 위한 수입에 대해서도 낮은 관세 등 많은 혜택을 부여함으로써 최종재 생산을 위해 필요한 부품들은 국내에서 생산하기 보다는 외국으로부터의 수입에 의존했다(임혜란 1999, 282).

한국의 산업화모델은 이러한 정부주도의 고도산업화 전략으로 인해 재벌로 불리는 대기업집단을 형성함으로써 다른 제3세계 국가들, 특히 남미와 동아시아 국가들과 차이를 드러냈다. 남미와 달리 국가가 직접 생산자의 역할을 담당하지도 않았고 외국 자본을 파트너로 선택하지도 않았다. 또한 중소기업들이 주도한 대만의 산업화와 달리 모든 인적 물적 자원을 재벌이라는 대자본에 집중하는 방식으로 산업화가 진행되었다. 이러한 한국 산업화과정의 특징으로 인해 한국의 대자본가들은 재벌 대기업으로 성장·발전해 나갔던 것이다.

일반적으로 박정희 시대의 정부-기업관계는 정부 우위의 위계적 관계였다고 설명할 수 있다. 1960-70년대 한국은 사적 자본을 명령하고 조작하고 규율하는 개발국가적

성격을 가지고 있었다. 즉 사적 기업이 “국가의 감독 아래 경쟁하고 협조하는” 하위 계약자와 같은 정부-기업관계의 수직적, 불균형적, 위계적인 구조를 보인다는 것이다 (김용복 2002, 277-278에서 재인용). 따라서 국가는 산업정책을 형성하고 집행하는데 있어서 상당한 자율성을 가지고 있었다. 이는 대통령과 관료에 의해 공유된 ‘국가 자율성’으로서 관료는 대통령의 정책적 판단 및 정치적 이해와 어긋나지 않는 경우에 그 정책합리성을 보장받을 수 있었으며 대통령은 사회적 압력으로부터 관료를 격리시켜 정책 자율성을 보장해 주었다. 따라서 정부-기업관계는 기본적으로 협조적인 관계로서 정치가, 관료, 자본가는 폐쇄적인 정책 결정과정 내에서 주요한 행위자로 유착구조를 형성하였다.

그러나 산업정책 과정에서 국가 내부의 정치가와 관료의 결정이 중요한 요소로서 기능한 반면 자본은 반응적인 참여자에 불과하였다. 특히 정책 형성과정보다는 정책 집행 과정에서 원활한 정책집행을 위해 자본의 협조가 요구되었다. 따라서 정책 형성 과정에서 자본이 참여할 수 있는 제도적 네트워크는 없거나 임시적인 것이었다. 이러한 구조로 인해 자본의 반대에도 불구하고 정책은 추진될 수 있으며 자본은 이에 순응할 것을 요구받게 된 것이다. 정책집행 과정에서 주로 개별 기업과 권력 핵심과의 사적인 관계망이 중요한 역할을 수행하였다. 따라서 당시 정책구조는 노동 배제적인 정치가, 관료, 자본가 3자의 폐쇄적인 정책결정모델을 갖는 것으로 개념화 할 수 있다(김용복 2002, 279-283).⁷⁰⁾

박정희 정권의 붕괴이후 일시적으로 약화된 국가자율성은 신군부의 쿠데타와 전두환의 집권으로 다시금 이전수준으로 회복되었고 발전국가의 구조적 토대이자 지배연합이라 할 수 있는 군부엘리트-국가기술관료-재벌의 발전연합도 다시금 정상적으로 가동되었다. 또한 발전연합내에서 군부엘리트 및 기술관료 등 국가부문의 재벌에 대한 우위성도 여전하였다(최병선 1989, 37). 발전국가체제는 군부와 관료를 포함한 정부와 재벌간의 지배연합에 근거한 강력한 권위주의체제를 의미하는 것이었다. 박정희정권과 전두환정권은 취약한 정당성을 만회하기 위해 한편으로는 경제성장을 추구하였

70) 이런 의미에서 카플란은 ‘일본 주식회사’의 이사회는 정부와 기업이 동석하고 관료가 장악하는 조직이라고 한 반면 사공일과 존스는 ‘한국 주식회사’의 이사회는 대통령과 장관들로 구성되며 기업인들은 경영인 또는 공장장에 불과하다고 묘사했다(사공일 · 존스 1981).

고, 다른 한편으로는 체제의 안정을 위해 폭력적 억압기구를 통한 공권력에 의존하였다. 그러나 군부권위주의 정권이 정당성을 만회하기 위해 구축했던 발전국가 성장체제와 경제성장 이데올로기는 대규모의 노동계급과 화이트칼라 중간계급을 양산하면서 역설적으로 발전국가체제의 정당성을 침식시킬 수 있는 사회구조를 만들어냈다.

2. 민주화 이후 정부-기업관계의 변화와 지배연합의 구조

1) 민주화 이후 정부-기업간 지배연합의 형성과 변화

1987년 민주화 이행 이후 정부-기업관계에서도 상당한 변화가 나타났다. 특히 민주화이행이 경제정책에서 재벌규제, 경제력집중 완화에 대한 압력을 만들어내면서 정부와 기업간의 균열 및 갈등은 강화되었다. 또한 자본 역시 민주화로 인한 국가부문의 위축을 기회로 정부규제완화, 민영화, 경제자유화 등을 강력하게 주장함으로써 국가 정책을 자신의 이해관계 방향으로 관철시키려는 집요한 노력을 전개하였다(윤상우 2002, 151-154).

1970년대 중화학공업화를 거치면서 한국의 대기업, 특히 재벌은 급성장하였고 현재와 같은 기업체제 및 재벌구도를 확립할 수 있었다. 이러한 급속한 성장의 결과, 1980년대 중반에 이르러 한국의 재벌들은 자금력, 시장지배력, 인적 자원 등에서 어느 정도 자생력을 갖출 수 있을 정도로 경제력이 팽창하였다. 이처럼 재벌이 경제력 신장과 한국경제에서 차지하는 엄청난 지위는 곧 정치적 사회적 영향력의 증대를 의미했기 때문에 정부-기업의 관계가 점차 자본에게 유리한 쪽으로 변화하고 있음을 보여준다. 1980년에서 1995년 사이 4대재벌의 총자산과 매출액은 모두 14배 가까이 급증한 반면 같은 기간 동안에 GNP는 8배, 정부의 통합재정규모는 8.6배 증가하는 데 그쳤다. 특히 1980년 4대 재벌의 총자산액은 8조 5,110억 원으로 중앙정부 세입총계 8조 6,480억 원에 못 미치는 수준이었던 데 반해 1995년에 이르면 이들의 총자산액은 중앙정부 세입총계의 2.47배에 달할 만큼 급성장했음을 알 수 있다(윤상우 2002, 162-163).

결국 한국 대기업의 이 같은 성장은 당연히 정부-기업간 관계의 변화를 함축한다고 할 수 있다. 그 방향은 경제정책에 대한 국가의 자율성이 이전보다 위축된 대신 반대로 자본부문의 영향력은 점차 증대되는 것으로 특징지을 수 있다. 다시 말해 정부

우위의 정부-기업관계의 변화가 나타나기 시작했다는 것이다. 그러나 이러한 정부-기업간 관계의 역전에도 불구하고 정부-기업간 지배연합이라는 구조는 민주화에도 불구하고 변하지 않았다.

대외개방 압력이 본격화되고 민주화 이행과 이에 따른 노동계급과 시민사회의 성장이라는 대내외적인 국가자율성의 위축상황에서 집권한 노태우정부의 상황은 이전과 크게 달랐다. 민주화로 인해 노태우 정부하에서 경제민주화는 경제정책의 중심을 형성하였고 그 결과 재벌규제가 보다 강화되는 효과를 가져왔다. 경제력집중억제정책이나 상호채무보증제한제도의 도입과 국제경쟁력 강화를 위한 출자규제제도를 보완함으로써 공정한 경쟁질서를 확립하고자 하는 요구가 그것이다(이연호 외 2002, 206).

6공화국의 정책기조는 경제자유화와 대외개방의 가속화, 경제민주화와 재벌규제 정책, 산업구조조정의 전면화와 기술집약적 산업으로의 전환 등이었다. 무엇보다 민주화 이후 변화된 정치사회적 구도는 국가의 정책적 자율성을 크게 위축시킬 수밖에 없었고 이들 민중부문의 압력과 이해관계를 정책적으로 고려하지 않을 수 없었다. 따라서 경제민주화정책은 민주화이행의 국면 속에서 국가가 자신의 정당성을 확보하기 위해 선택된 정책이었다고 할 수 있다. 만약 노태우정권이 경제민주화정책을 기존의 정부-기업간 발전연합에서 노동자, 농민, 중산층, 소비자, 중소기업 등의 ‘분배연합’으로 대체하려는 전향적 인식하에서 추진하였다면 에반스가 희망했던 ‘혁신된 발전국가’인 사회조합주의적 발전국가가 출현할 수도 있었을 것이다(윤상우 2002, 233).

그러나 초기의 경제민주화정책(금융실명제, 토지공개념)이 곧바로 좌절되고 농어촌지원사업과 중소기업 지원사업 등이 모두 실효를 거두지 못함에 따라 분배연합과의 연대가능성은 사라졌고 국가의 경제자율화정책이 사실상 지지부진하고 재벌규제정책의 강행에 대한 재벌들의 반감이 극에 달하면서 국가는 고립되고 그 기반이 점차 취약해지는 위기국면에 직면하였다. 이 같은 상황에서 1990년의 3당합당과 민자당 창당은 국가-분배연합 가능성의 완전한 결렬을 상징하며 확장된 보수적 정치기반을 토대로 다시금 국가-재벌간의 민중배제적 ‘발전연합’을 재구축하는 상징적 계기가 되었다(김석준 1991, 498-505). 이를 계기로 6공화국의 경제정책기조는 명백히 발전지향적인 성장우선정책으로 선회하였다.

이러한 상황은 문민정부 이후로도 이어져 집권 초반 경제개혁정책에 대한 자본의 저항이 본격화되면서 문민정부의 개혁은 점차 실종되고 퇴조하게 된다. 앞에서 살펴본 듯이 재벌세력은 김영삼 정부의 경제개혁정책의 기조가 구축되는 초반부터 자본과

업을 강화함으로써 제반 개혁정책과 재벌규제정책을 무력화시키고 정책의 기초를 친 재벌적인 것으로 변경시키는 데 성공했다. 특히 업종전문화정책은 유일한 재벌규제수단이었던 공정거래법의 장치들을 훼손하면서까지 재벌지원으로 일관되었고 재벌들이 줄기차게 요구했던 규제완화와 금융자유화, 민영화 등은 일체의 변경없이 수행되었다. 게다가 1994년 이후로 세계화라는 명분으로 급진적인 경제자유화와 대외개방, 규제완화를 확대하였고 노동운동 등 분배연합의 요구는 철저하게 무시되었다. 이러한 상황에 의해 문민정부 역시도 분배연합과 완전히 결별하고, 재벌과의 발전연합을 지향하면서 발전연합 내에서도 열위의 위치에 처하게 되는, 즉 자본에게 거의 전적으로 포획되는 상황으로 발전하였다. 김영삼 정권 중반에 이르면 이제 국가는 재벌을 규제할 수 있는 수단을 사실상 전적으로 상실하고 만다(윤상우 2002, 231-235).

결국 1987년 민주화로 재벌을 비롯한 기업은 경제력에 걸맞는 독자적 위상을 확대하였고 정부는 재벌에 대한 통제수단을 상실하면서 정부-기업관계는 기업우위로 급격하게 재편되었다. 그러나 민주화에도 불구하고 노동은 연합의 구조속에 들어오지 못하고 철저히 배제되면서 정부-기업간 지배연합의 형태는 지속되었다. 다시 말해 민주화이행으로 집권 초 재벌개혁에 대한 경제민주화 논의가 진행되었지만 이는 재벌 기업의 성장과 전제로 상쇄되면서 기업우위의 정부-기업간 지배연합으로 귀결되는 패턴을 반복하였다.

2) 경제위기 이후 김대중 정부의 정부-기업간 지배연합의 형성

이러한 상황에서 발생한 경제위기는 상대적으로 개혁적인 김대중 정부의 집권과 더불어 권위주의 시대부터 이어져온 정부-기업간 지배연합의 구조가 해체되고 분배연합의 구축으로 이어질 것이라는 기대를 불러일으켰다. 지속적인 성장을 보여 왔던 자본의 영향력은 경제위기로 약화되었고 어느 때보다 국가의 자율성은 커진 상황이었다. 하지만 앞 절에서 지적했듯이 경제위기로 약화된 자본의 힘은 다시 경제를 활성화하기 위해 동원되면서 영향력을 확대하게 되는 역설적인 상황이 만들어졌다.⁷¹⁾ 또한

71) 이와 관련하여 김대중 정부 초기에 이루어진 빅딜과 워크아웃의 사례가 정부의 경제에 대한 간섭이 확대된 예로 지적되기도 하지만 정부는 이 과정에서 직접 개입하는 것을 가급적 최소

경제위기 이후 신자유주의적 세계화로 인한 금융자유화로 은행들이 공적 기관에서 사적 기업으로 변모하면서 정부는 은행을 통한 금융정책과 같은 과거의 정책수단을 상실하였다. 한국의 발전국가가 경제성장을 촉진하기 위한 핵심 정책수단으로 조세감면의 재정수단보다는 신용할당, 정책금융 등의 금융수단을 선호했다는 점에서 금융위기 이후 가속화된 금융자유화는 발전국가적 성격을 더욱 약화시켰다고 할 수 있다. 그러나 이러한 자본의 영향력 확대와 국가의 영향력 감소에도 불구하고 신자유주의적 글로벌스탠다드의 요구는 재벌기업의 아킬레스건으로 작용하였다. 이때 정부와의 관계는 기업의 이해관계에 있어서 중요한 영향을 차지할 수밖에 없었다. 이런 점에서 경제위기 이후 정부-기업 관계는 어느 한쪽의 일방적 우위라기보다는 상호의존적 관계를 보다 확대했다고 말할 수 있다.

이런 점에서 권위주의로부터 민주화를 거쳐, 김대중 정부에 이르기까지 정부-기업간 관계는 일정한 차이를 드러냈지만 정부-기업간 지배연합관계가 지속되는 패턴은 김대중 정부하에서도 반복되었다고 할 수 있다(<표 5-5 참조>). 사실상 김대중 정부하에서 이루어진 신용카드정책과 신용불량자의 증가는 민주화에도 불구하고 경제정책 결정구조를 변화시키지 못함으로써 정부-기업간 지배연합이 지속되는 구조 속에서만 들어졌다. 그리고 이러한 지배연합의 형태는 다시 신용불량자 문제를 해결할 수 있는 정부의 의지와 능력을 차단하는 기제로 작용하였다.

1980년대 초반의 외채위기 이후 제3세계국가들의 경제적 구조조정을 연구한 해거드와 카우프만은 ‘구조조정의 정치’(politics of economic adjustment)가 성공을 거둘 수 있는 조건으로 기술관료들이 특정한 이익집단으로부터 일정정도 독립적일 경우, 그리고 정책개혁 수혜자와 국가간의 새로운 연합이 출현하거나 창출될 경우를 지적한다(Haggard & Kaufman 1992). 결국 현재와 같은 경제정책 결정구조가 지속되는 한, 그리고 정부가 경제성장을 위해 기업과의 연합관계를 지속하는 한 어떠한 개혁적인 정부가 들어서도 경제개혁은 실패로 끝날 수밖에 없다.

한국과 같이 민주화가 이루어졌음에도 불구하고 허약한 정당체제하에서 집권엘리

화하려는 노력을 계속했다. 특히 워크아웃은 금융기관간 협약에 의해 설치된 자율적인 조정·중재기구인 ‘기업구조조정조정위원회’를 신설(1998년 7월)함으로써 민간이 주도적 역할을 수행토록 했다(이연호 외 2004, 41).

트가 사회적 기반을 갖지 못할 때 이들은 선거를 의식하든 통치를 위해 필요한 안정된 경제를 유지하기 위해 기존 재벌기업의 영향력을 이용하는 쉬운 선택을 피하기 어렵다. 또한 현재와 같이 정책의 책임성을 묻기 어려울 뿐 아니라 사실상 기업과의 사적 네트워크로서 기능하는 관료기술적 결정구조가 유지되는 한 기존의 정부-기업간 연합의 구조는 유지될 수밖에 없다. 이런 점에서 신생민주주의가 경제위기에 직면하여 수행하는 경제개혁이 성공하기 위해서는 경제개혁 프로그램이 경제관료주도로 이루어져서는 안 되며 경제정책 결정구조에 민주적 대표성과 책임성을 담보할 수 있는 정당이 들어와야 한다는 주장(Pereira, Maravall and Przeworski 1993)은 설득력을 갖는다.

결국 경제개혁을 수행하는 경제관료들이 기업과 같은 특수집단으로부터 독립되고 선출된 대표의 확고한 통제하에 놓이는 민주적 정책결정구조가 확립되고 민주적 경제체제모델을 통한 분배연합이 만들어지지 않는 한 어떤 개혁적인 정부가 들어서도 노동자와 서민들을 배제하고 재벌을 비롯한 자본과 연합함으로써 이들에게 사회적 시민권을 부여하지 않는, 그럼으로써 형식적 민주주의가 실질적 민주주의로 발전하지 못하는 절반의 민주화를 야기할 수밖에 없는 것이다.

<표 5-5> 한국의 시기별 정부-기업관계의 변화

	산업화 시기 (1960-1979)	자유화 시기 (1980-1987)	민주화이행 시기 (1988-1997)	세계화 시기 (1998년 이후)
경제정책기조	- 수출중심 산업화 - 외자도입을 통한 성장 - 중화학공업화	- 경제안정화 - 산업구조조정 - 경제자유화 - 산업구조 고도화	- 경제자유화 - 경제개방화	- 신자유주의 - 시장중심 경제체제
금융정책	- 정부의 금융 통제	- 금융자유화	- 금융자유화 및 국제화	- 시장 중심 금융체제 - 자본의 세계화
정부-기업관계	- 정부 우위 - 재벌의 성장	- 정부 우위 - 재벌의 영향력 증대	- 기업 우위 - 정부의 정책수단 감소	- 정부-기업의 상호의존

제6장 결론

제1절 신용카드정책 결정의 원인과 구조

이 논문에서는 오늘날 경제활동인구의 16%에 이르는 400만 명에 가까운 사람을 신용불량자로 만든 신용카드정책이 김대중 정부하에서 결정되고 시행될 수 있었던 원인을 정책결정자의 선호와 정책결정의 구조를 통해 분석하였다. 이러한 분석을 통해 신자유주의적 세계화라는 거시적 환경변화 속에서 단기간 내에 경제위기를 극복하려는 선호를 갖는 집권 엘리트가 직면하게 되는 여러 구조적 제약들, 정부 내 갈등, 경제정책 결정구조가 갖는 한계들을 살펴보았다.

이러한 분석을 통해 본 논문은 다음과 같은 결론에 도달하였다. 먼저 민주화에도 불구하고 정당체제의 저발전으로 인해 정당이 사회의 요구와 이해를 대표하지 못함으로써 선거를 통해 선출된 집권 정치엘리트는 아래로부터의 강력한 지지에 기반하지 못하고 다음 선거에서의 표를 의식한 단기적 선호만을 갖게 된다는 사실이다. 이러한 단기적 선호를 갖는 정치 엘리트는 장기적 시간이 요구되는 경제개혁에 무력할 수밖에 없다. 이는 김대중 정부가 경제침체 상황하에서 경제개혁을 위한 구조조정을 지속하지 못하고 빠르게 단기적 경기부양책으로 선회하게 되면서 신용카드정책을 선택하게 되었던 주요 원인이었다.

다음으로 이와 같은 허약한 정당체제로 인해 정당을 통한 아래로부터의 요구가 결집되어 정책으로 산출되고 그러한 정책결정에 대해 책임을 물을 수 있는 민주적 정책결정구조가 만들어지지 못했다는 사실이다. 그 결과 신용카드정책 역시 정책결정 구조에 정당이 들어오지 못하고 배제된 채 경제관료들 중심으로 한 관료기술적 결정에 의해 이루어짐으로써 정책결과에 대해 책임성(accountability)을 요구할 수 있는 민주적 정치과정은 불가능할 수밖에 없었다.

결국 이러한 정책결정구조에서 단기적 선호를 갖는 집권 정치엘리트와 성장주의적 경제관료는 빠른 경제회복을 위해 경제개혁의 대상이었던 기존의 재벌기업들을 동원하는 메커니즘을 만들어내게 된다. 이는 민주화 이후 노태우, 김영삼 정부가 집권 초

재벌개혁을 시도했지만 민주화와 함께 영향력이 확대된 재벌의 저항에 의해 실패했던 것과 달리 김대중 정부하에서는 재벌의 경제력에 대한 적극적 필요에 의해서 재벌개혁이 실패할 수밖에 없었던 이유였다. 무엇보다 주요 관료기구와 재벌을 비롯한 기업과의 연계는 신용카드정책이 존속, 유지될 수 있었던 원인이었다.

마지막으로 경제정책을 결정하는 관료기구와 신용카드사들간의 네트워크에 의한 연계는 신용카드정책을 통해 정부-재벌기업간 지배연합의 형태로 재현되었다고 볼 수 있다. 이때 정부-기업간 지배연합의 형태는 과거 권위주의 시대의 국가우위 관계나 민주화 이후의 자본우위 관계와는 일정한 차별성을 갖는 정부와 기업의 상호의존성에 기반한 관계로 특징지을 수 있다. 이러한 정책결정구조에 의한 정부-기업간 관계는 신용불량자의 급격한 증가로 인해 자살과 이혼이 증가하고 범죄가 속출하는 등 사회 문제의 심각성에도 불구하고 정부가 적절한 대응책을 내놓지 못했던 주요 원인으로 작용하였다.

김대중 정부의 신용카드정책의 결과 나타난 한국의 신용불량자 문제는 단순히 많은 수의 사람들이 경제활동에서 배제된다는 수와 속도의 문제만이 아니다. 문제의 핵심 중 하나는 경제적 실패자라는 사회적 낙인과 함께 살인적 채권추심으로 인해 이들이 겪는 심리적 고통과 함께 부채를 해결할 수 있다는 희망이 사라지면서 자살과 이혼이 증가하고 범죄가 속출함으로써 심각한 사회문제로 나타난다는 데 있다. 한국에서 신용불량자는 인간으로서 누려야 할 최소한의 자존과 시민권을 박탈당한다는 점에서 가혹하다. 이는 신용불량자 문제가 단순히 경제적 문제만이 아니라 민주주의하에서 시민적 권리와 관련된 사회적 문제라는 것을 의미한다.

더군다나 한국의 신용불량자 문제는 경기순환에 따라 해결될 수 있는 일시적인 문제도 아니며, 현재와 같은 정책적 접근이나 제도적 조치를 통해 해결할 수 있는 문제도 아니라는 사실이 중요하다. 현재 시행되고 있는 채무재조정 제도나 신용불량자 등록제도의 폐지와 같이 단순히 수를 줄이는 정책으로는 신용불량자 문제를 근본적으로 해결하는데 실패할 수밖에 없다. 한국사회에서 신용불량자 문제는 적어도 지금까지와는 다른 새로운 접근이 없는 한 일상적으로 존재할 수밖에 없는 구조적인 문제라는 데 사태의 심각성이 있다. 결국 신용불량자 문제는 단순히 건전하지 못한 금융소비자의 누적과 관련된 문제가 아니라 한국 민주주의의 한 특성을 이루는 정치적, 경제적, 사회적 문제라는 것을 이해하는 것이 중요하다.

그렇다면 이러한 신용불량자 문제의 책임은 누구에게 있나? 인과적 사슬의 구조

가 어떠한 그 최종적 고리는 소비자 개인의 과다채무일 것이다. 자신의 소득수준 및 미래소득의 범위 안에서 신용대출과 채무규모를 조절하지 못했기 때문이다. 그러나 이 논문은 이러한 인과적 설명이 얼마나 단순하고 무책임한 것인가에 대한 비판적 문제의식으로부터 출발하여 국가의 신용카드정책과 재벌기업이 중심이 된 신용카드사들간의 공모가 없었다면, 그리하여 신용의 상품화를 통한 대출시장의 폭발적 성장이 없었다면 소비자 개인은 과다채무를 질 수 있는 기회조차 갖지 못했을 것이라는 점을 보여주고자 하였다. 또한 신용불량자 문제의 원인을 소비자 개인의 선택에서 찾는 주장은 설명력을 갖지 못하며, 그에 기초하여 그들에게 도덕적 책임을 부과하는 것 또한 논리적 타당성을 갖지 못한다는 것을 비판하고자 하였다. 그리고 이러한 논의의 결과 신용불량자 문제의 해결은 개인의 책임을 넘어 정부가 적극적으로 나서서 해결해야할 문제라는 것을 강조하고자 하였다.

본 논문에서는 이러한 신용불량자 문제를 야기했던 정부의 신용카드정책을 정부가 직면하게 되었던 여러 제약과 갈등이라는 선택구조로부터 설명하고자 하였다. 한국과 같이 민주화가 이루어졌음에도 불구하고 허약한 정당체제하에서 집권엘리트가 사회적 기반을 갖지 못할 때 이들은 선거를 의식하든 통치를 위해 필요하든 안정된 경제를 유지하기 위해서 기존 재벌기업의 영향력을 이용하는 쉬운 선택을 하게 된다. 또한 현재와 같이 정책의 책임성을 묻기 어려울 뿐 아니라 사실상 기업과의 사적 네트워크로서 기능하는 관료기술적 결정구조가 유지되는 한 어떠한 개혁적인 정부가 들어서도 기존의 정부-기업간 연합의 구조는 유지될 수밖에 없다.

또한 정당체제를 중심으로 민주적 대표성과 책임성의 원리가 경제정책 결정과정에서 작동하지 않는 한 신자유주의적 세계화라는 정책환경하에서 민주주의 하에서 보호받아야 할 중하층을 위한 사회경제정책은 고려의 대상에서 제외되거나 선택에서 밀려날 수밖에 없음은 김대중 정부의 신용카드정책이 분명하게 보여준다.

제2절 경제정책 그리고 민주주의

자본주의는 자원을 할당하고 분배하는 국가와 시장이라는 두 개의 서로 다른 메커니즘을 갖는다. 자본주의에서 국가와 시장은 끊임없는 긴장관계에 놓이고, 민주주의는

이러한 긴장을 격화시킨다고 할 수 있다. 시장에서 개별 행위자는 불평등한 소유에 기반하고 있지만 민주주의는 1인 1표의 평등한 권리에 기반하며 불평등한 사적 소유로 인해 어려움에 처한 사람들에게 국가를 통한 보상의 기회를 제공하는 것이기 때문이다(쉐보르스키 1999, 15-16). 그러나 현실 민주주의에서 경제적 평등의 가치는 의미를 상실해 왔고 빈곤과 불평등은 오히려 증가하고 있다. 여기에서 신자유주의적 세계화의 영향은 결정적이었다. 전 세계적으로 시장의 영향력이 확대되는 상황이라면 한 국가의 민주주의는 그 국가의 역할과 관련된다고 볼 수 있다. 국가가 시장의 영향력으로부터 사회를 얼마만큼 보호할 수 있는가가 민주주의의 중요한 평가기준이 될 수 있는 것이다.

한국에서 신용불량자들은 국가와 사회가 만든 정책의 희생자임에도 불구하고 최소한의 시민권조차 누리지 못하고 사회에서 배제되고 있다. 한국의 신용불량자 문제는 사회적(경제적) 시민권 없는 민주주의가 시장의 열패자들에게 얼마나 가혹한 것인가를 그대로 보여준다. 서구 민주주의 발전의 역사는 법적, 정치적 시민권이 사회적 시민권으로 확대, 발전될 수 있음을 보여준다(Marshall 1964). 하지만 경제위기 이후 한국의 경험은 사회적 시민권의 약화가 오히려 법적, 정치적 시민권마저 제약하고 있음을 보여준다. 경제적 실패에 대해 사회적 시민권을 획득하지 못한 사람들은 시민으로서 누려야 할 기본적인 법적, 정치적 시민권마저 박탈당하고 있는 것이다.

무엇보다 저소득층의 투표율이 과거와 달리 상층보다 낮아지고 있다는 사실은 사회적 시민권의 약화가 정치적 시민권의 제약을 가져온다는 사실을 반영하고 있다. 정치가 중산층과 하층이 아닌 상층의 이익만을 대표한다고 할 때, 정부가 경제를 살리기 위해 서민들을 희생시키고 자본의 이익만을 추구한다고 할 때 이러한 저소득층의 투표율 하락과 정치로부터의 이탈은 보다 가속화될 수밖에 없을 것이다. 현대 민주주의가 시민의 참여를 중요한 기반으로 한다고 할 때 시민권의 자발적 거부도 민주주의의 심대한 결함을 의미한다. 쉐보르스키(1997, 289)는 ‘시민권 없는 민주주의’의 출현은 대부분 국가의 실패에서 기인한다고 말한다. 국가가 시민들에게 시민권을 행사하는 데 필요한 조건을 창출하지 못할 때 민주주의의 기반은 위태로워질 수밖에 없다는 것이다.

정치적으로 민주화를 이룩하였지만 이러한 민주화가 서민 대다수에게 인간으로서 누려야 할 최소한의 정치적, 사회적 시민권을 부여하지 못한다면 그것은 절반의 민주화일 뿐이다. 국가가 시장경제에 의한 불평등을 제어하지 못할 때 민주주의는 거꾸로 위협받을 수 있다. 폴라니가 ‘자기조정적 시장’이 ‘악마의 맷돌’로서 한 사회를 해

제할 수 있다고 한 예언은 오늘날 한국의 신용카드시장에서, 그리고 그로 인한 신용불량자의 사회적 문제에서 그대로 재현되고 있다(폴라니 1991). 국가의 민주적 통제하에 놓여야 할 금융시장이 정부의 용인하에 자유화될 때 그것은 자유시장이 아니라 서민의 생활세계를 파괴화시키는 시장으로서 한 사회를 해체한다는 것을 신용불량자 문제는 분명하게 보여준다. 민주화 이후 다시 민주적 국가의 역할에 주목해야 하는 이유가 여기에 있다.

그간 민주주의 이론을 선도했던 최소정의적 민주주의론 혹은 절차적 최소요건에 초점을 둔 민주주의론은 실질적 민주화에 대해 매우 낙관적인 태도를 보였다. 민주주의를 실질적 내용을 기준으로 정의하는 것에 비판적이었던 슈페터의 민주주의관에 기초한 이들의 암묵적 가정은 엘리트간 경쟁을 제도화한다면, 다시 말해 절차적 민주주의의 문턱을 넘는다면 실질적 민주주의로 불가피하게 전진할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 정치엘리트는 재선을 원하고 그러려면 다수득표가 필요하고 경쟁이 내재된 정치체제에서는 사회구성원들의 요구가 모두 대표되게 되고, 그러다보면 사회경제적 요구가 정책으로 전환되는 실질적 민주화로 자연스럽게 이행한다는 논리이다. 따라서 이들은 절차적 민주주의 제도가 갖는 자기확장적 효과를 강조했고 슈페터는 정치엘리트간 제도화된 경쟁체제하에서 사회주의의 필연성을 주장하기도 했다. 이 논문이 대상으로 하는 한국의 사례는 분명 이러한 설명구조와 양립하지 않는다. 신용불량자 사례는 왜 민주정부하에서 불평등이 더 심화되고, 가난한 사람은 더 가난해지며, 이들의 소득을 부유한 사람에게 이전하는 사실상의 착취가 심화되는가를 묻게 만든다.

아마도 절차적 민주화에서 실질적 민주화으로의 점진적 이행이 보장되려면 행정관료체제가 독자적인 조직적 이익을 추구하기보다는 민주정부에 순응하는 이른바 민주적 통제가 가능해야 할 것이다. 아니면 발전국가론이 가정하듯이 행정관료체제의 독자성이 장기적 이익이나 공동체 전체 이익을 추구하는 행위자로 기능해야 할 것이다. 본론에서 분석한 한국의 사례에서 행정관료체제는 이러한 가정을 만족시키지 못한다. 권위주의체제하에서 성장한 그들은 전형적으로 단기적 필요와 조직의 이익을 추구하는 행위자였다. 마찬가지로 재벌기업과 같이 사적부분의 거대 행위자들의 영향력도 통제되어야 할 것이다. 로버트 달이나 찰스 린드블럼과 같은 넓은 범위의 다원주의적 퍼스펙티브를 갖는 이들도 강조하듯이 대기업의 이익이 정책결정과정에서 과도하게 대표될 경우 민주주의는 언제나 쉽게 위협받을 수 있다. 민주정부들이 IMF 위기를 계기로 신자유주의적 경제개혁을 추구했다고 한다면 논리적 결과는 행정관료체제와 재벌의

악화로 나타나야 했을 것이다. 그것은 신자유주의 교리와 정면으로 배치되는 관치경제와 정실자본주의의 상징과 같은 것이었다. 그러나 김대중 정부 시기 전체를 통해 우리가 발견하게 되는 것은 정반대의 경로였다. 정부가 권위주의 시기에 구축된 경제구조를 개혁하는 것이 동반하는 비용을 감수하기보다 경제활성화와 성장중심의 경제운영 방향으로 선회했을 때, 정부 내 신자유주의 경제기구에 해당하는 관료조직(금감위, 규제위, 기획예산처)과 과거 관치경제의 대명사로 불리며 성장중시정책을 추구했던 관료조직(재경부, 건교부, 산자부) 간의 갈등은 쉽게 통합되었다. 이들이 경제활성화를 위해 투자 재원을 확충하고자 했을 때 제한된 재정투자를 보완할 주체는 민간 대기업이 될 수밖에 없었고 따라서 권위주의 시기 발전연합은 다시 재구축되었다.

민주정부가 거시경제운영에 있어서 불평등한 분배의 효과에 덜 민감했던 것은 정당성의 결핍에서 오는 제약이 적었기 때문이었는지 모른다. 그들이 거대 기업과 언론을 선도로 한 과거 권위주의 시기 지배연합의 비판에 더 민감하게 반응했던 것도 영향을 미쳤을 것이다. 그리고 경제활성화라는 단기적 목표에 치중하고 이를 통해 전국적 선거경쟁을 승리로 이끌고자 했던 목적의식에 매몰되어 과도한 대출시장의 확대가 신용불량자를 양산하게 되는 누적적 결과에 무감했다고 할 수 있다.

이와 관련해 사회의 다양한 이익과 요구가 정책결정 구조 내로 들어올 수 있는 정치적 조건으로서 정당체제의 문제를 강조하지 않을 수 없다. 또한 민주주의의 사회적 가치와 양립할 수 있는 행정관료체제를 구축하는 문제 역시 마찬가지이다. 재벌위주의 경제구조를 개혁하는 문제를 강조할 수도 있을 것이다. 이러한 문제들을 포괄하기에는 본 논문이 다루는 사례 자체가 갖는 한계는 분명하다. 그러나 절차적 민주화와 그로 인한 민주정부의 형성 그 자체가 민주주의의 내용과 질의 심화를 보장하지 못한다는 것, 따라서 민주화이론은 절차적 민주화와 실질적 민주화 사이에 충분히 해명되지 않은 부분을 설명하기 위해 이론적 시야와 역사적 풍부함을 획득하는 데 더 많은 관심을 갖지 않으면 안 된다는 것을 강조하고자 한다.

참고문헌

<국내문헌>

- 『금융계』. 2003. “6대그룹 사외이사 절반 정부관련 인사.” 10월호.
- 규제개혁위원회. 1999. 『1998년도 규제개혁백서』.
- 김갑성·박재룡. 1999. “IMF 이후 부동산시장의 패러다임 변화.” 『응용경제』. Vol.1, No. 1. 응용경제학회.
- 김관기. 2004. 『개인파산의 이해』. 해오름.
- 김균·박순성. 1998. “김대중정부의 경제정책과 신자유주의.” 이병천·김균 편. 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국 경제 패러다임을 찾아서』. 당대.
- 김대환·조희연 편. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할전환: ‘발전국가’의 성립, 진화, 위기, 재편에 대한 비교정치경제학적 분석』. 한울아카데미.
- 김병섭·김철. 2002. “정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문.” 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 김석준. 1991. “경제민주화정책, 국가능력, 국가역할: 한국 국가발전전략의 재조명.” 강민 외. 『국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명』. 법문사.
- 김병완. 1993. “한국 행정부 내의 관료정치.” 한국행정학회. 『한국행정학보』 제27권 제1호. 봄.
- 김용복. 2002. “일본과 한국의 산업정책 결정과정 비교연구: 중화학공업화 정책을 중심으로.” 『정치비평』(상반기).
- 김유선. 2004. 『노동시장 유연화와 비정규직 고용』. 한국노동사회연구소.
- _____. 2005. “노동시장의 구조변화와 비정규직.” 최장집 편. 『위기의 노동』. 후마니타스.
- 김유현. 2002. “한국 신용카드시장의 문제점과 정부정책에 관한 연구.” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김성천. 2004. “신용카드채무와 불법채권추심행위 그리고 법제개선방안.” 『계간신용카드』 9월호.
- 김진원. 2004. “신용카드로 인한 신용불량자 문제.” 인제대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김홍범. 2002. 『금융감독 이대론 안된다』. 두남.

- _____. 2003. “금융안정과 금융시스템 관련 공공기관의 역할: 협력 및 견제를 중심으로.” 한국경제학회 및 한국은행 금융경제연구원 추계 정책토론회 발표 문
(2003. 11. 14).
- _____. 2004a. “금융감독기구 개편, 어떻게 할 것인가?.” 경제정의실천시민연합 정책
토론회(2004. 6. 10).
- _____. 2004b. 『한국 금융감독의 정치경제학』. 지식산업사.
- 녹색소비자연대. 2001. “서울 시내 24개 가판조사.” 3월.
- 두경자. 1999. “IMF관리체제 이전·이후의 가계소비수준 회복정도와 영향변인.” 『한국
가정관리학회지』 제17권 4호.
- 류정순. 2003. “신용불량자의 신빈곤 실태와 정책과제.” 빈곤문제연구소 토론회 발표문.
- _____. 2004. “신용불량 신빈곤층: 실태와 대안.” 『아세아연구』 통권 116호.
- 맥킨지금융팀. 1999. 『맥킨지 금융보고서』. 한국경제신문.
- 민주노동당. 2005. “신용불량자를 위한 신용회복 길라잡이 119.”
- 민노당 경제민주화운동본부. 2004. “카드대란관련 국정조사 기획안.”
- 박덕배. 2004. “신용불량자 문제와 카드사의 향후 과제.” 『계간신용카드』 6월호.
- 박민재. 2004. “신용불량자 문제에 대한 게임이론적 접근.” 연세대학교 대학원 석사학
위논문.
- 박순일 외. 2002. “사회안전망 제도의 재정 효율화를 위한 제도 개선연구.” 한국보건사
회연구원 보고서.
- 박유영·김영석. 2004. “재벌의 다각화에 대한 금융자유화정책의 영향에 관한 연구: 재
벌의 제2금융권 소유확대가 다각화에 미친 영향을 중심으로.” 『산업경제연구』
제17권 제4호.
- 박은홍. 2000. “구조조정과 민주주의: 이론과 경험.” 『한국정치학회보』 Vol. 34, No. 2.
- 박재희 외. 2000. “정책결정시스템과 정책조정.” 한국행정연구원.
- 배응환. 1995. “한국의 산업정책결정의 제도적 특성에 관한 연구: 대기업집단의 업종전
문화 정책을 중심으로.” 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 사공일·존스. 1981. 『경제개발과 정부, 기업가의 역할』. 한국개발연구원.
- 삼성경제연구소. 1997. 『주간 경제동향브리프』 42호.
- _____. 1998a. 『주간 경제동향브리프』 70호.
- _____. 1998b. 『주간 경제동향브리프』 77호.

- _____. 2001. “현 금융 및 재정정책 평가와 향후 정책방향.” 『Issue Paper』 11월.
- _____. 2003. “신용사회 정착을 위한 제언.” 『Issue Paper』 12월.
- 삼성경제연구소편. 1998. 『IMF 1년과 한국경제의 변모』. 삼성경제연구소.
- 성명재. 2003. “소득 재분배 관점에서 본 세계개편 방향.” 한국조세연구원. 보고서.
- 소병희. “공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용.” 『한국정책학회보』 제5권 제2호.
- 손호철. 1993. 『전환기의 한국정치』. 창작과비평사.
- _____. 1999. 『신자유주의시대의 한국정치』. 푸른숲.
- _____. 2002. 『근대와 탈근대의 정치학』. 문화과학사.
- 송성태. 2003. “한국의 신용불량자 증가원인 분석과 정책적 대응방안.” 연세대학교 경제대학원 석사학위논문.
- 송수영. 2004. “신용카드 이자율 올려야 하나? 내려야 하나?” 『계간 신용카드』 12월호.
- 신선우 외. 2004. “금융자유화 및 금융발전이 기업의 신용제약에 미치는 영향.” 한국국제경제학회 『국제경제연구』. Vol. 10. No. 2.
- 신인석 · 박창균. 2002. “가계대출 증가현상의 평가와 정책대응.” 『KDI 정책포럼』. 제 157호.
- 신익석 외. 2003. “신용불량자 증가의 원인분석과 대응방안.” 한국개발연구원.
- 신용회복위원회. 2004a. “신용불량자 대상 설문조사 결과.”
- _____. 2004b. “신용회복위원회를 통해 본 소비자신용” 포럼발표자료.
- 신장섭 · 장하준. 2004. 『주식회사 한국의 구조조정』. 창비.
- 아담 스미스. 임혁백 · 윤성학 역. 1997. 『민중주의와 시장』. 한울.
- 아담 스미스. 박동 · 이종선 역. 1999. 『자본주의사회의 국가와 경제』. 일신사.
- 안성민. 2000. “정부위원회 여성참여와 정책결정,” 한국행정학회 정부와 여성참여 기획세미나 · 국제포럼 논문집.
- 안용훈. 2002. “경제개혁의 당내 정치: 합리적 선택모델을 통한 금융실명제 개혁 분석.” 『아세아연구』 45권 3호.
- 양세정. 2002. “경제위기상황에서의 소득감소에 따른 가계경제구조 대응행태 고찰.” 『국가정리학회지』 제20권 6호.
- 양재진. 2003. “노동시장유연화와 한국복지국가의 선택.” 『한국정치학회보』 37집 3호.
- 여신금융협회. 2004. 『계간 신용카드』 12월호.
- 오명근. 2004. “채무자의 원활한 경제적 재기를 위한 우리나라 채무조정제도의 현황 및

- 개선방향.” 민주노동당 서민경제살리기 토론회 자료집.
- 오정재. 2003. “신용카드 활성화 정책의 실패요인에 관한 연구.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 유석진. 1998. “지연된 개혁과 강요된 선택: 김영삼 정부 금융개혁의 정치를 중심으로.” 진창수 편. 『규제완화의 정치: 비교연구』. 세종연구소.
- 윤상우. 2002. “동아시아 발전국가의 위기와 재편: 한국과 대만 비교연구.” 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤진호. 1998. “IMF 시대의 노사관계: 시장적 유연화로부터 협력적 유연화로.” 『노동사회』 2월호.
- 이갑윤. 1997. 『한국의 선거와 지역주의』. 오름.
- 이동주 외. 2003. 『보이지 않는 돈 신용』. 거름.
- 이병희. 1998. “유연화와 한국의 노동시장.” 『노동사회』 3월호.
- 이병희 · 황덕순. 2000. “경제위기 이후 노동 시장구조의 변화.” 윤진호 · 유철규 편. 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국 경제』. 풀빛.
- 이상호 · 최효미. 2004. “가구주의 취업형태와 빈곤의 구조.” 한국노동연구원 보고서.
- 이연호. 2002. “한국에서의 금융구조 개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁.” 『한국사회학』 제36집 4호.
- 이연호 외. 2002. “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계.” 『한국정치학회보』 36호 3호.
- _____. 2004. “전두환정부의 산업합리화와 김대중정부의 기업구조조정 비교연구.” 『21세기 정치학회보』 제14집 1호. 21세기 정치학회.
- 임혁백. 1994. 『시장 · 국가 · 민주주의』. 나남출판.
- 장 보드리야르. 이상률 역. 1991. 『소비의 사회』. 문예출판사.
- 재정경제부. 1999. 『새천년의 기틀: 경제분야 국정개혁 방향』. 재정경제부 경제홍보기획단.
- 전국경제인연합회. 2001. 『전경련 40년사』. 전경련 40년사 편찬위원회.
- 전효찬. 2004. “신용불량자 문제의 원인과 대책.” 『계간 신용카드』 9월호.
- 정건화 · 남기곤. 1999. “IMF 경제위기 이후 한국의 노동상황 변화: 경제위기 이후 소득 및 소비구조의 변화.” 『산업노동연구』 Vol. 5, No. 2.
- 정운찬. 1998. “한국경제위기의 원인과 개혁방향.” 한국정치학회 특별학술회의 논문집.

- 정정길. 1992. “대통령의 정책결정과 전문관료의 역할: 경제정책의 경우를 중심으로.” 『계간 사상』 가을호.
- _____. 1994a. “관료와 정책결정구조: 김영삼 정부의 경제정책관리를 중심으로.” 『정책결정구조의 비교』. 한국행정학회.
- _____. 1994b. 『대통령의 경제리더십: 박정희, 전두환, 노태우 정부의 경제정책관리』. 한국경제신문사.
- 조성렬. 1996. “노태우정권의 경제개혁과 국가전략의 변화.” 『한국정치학회보』 Vol. 30 No. 2.
- 조지 스티글리츠. 2002. 『세계화와 그 불만』. 세종연구원.
- 조혜진. 2004. “소비자의 신용과다사용 심각도와 영향요인에 관한 연구.” 서울대학교 석사학위논문.
- 재정경제부. 2001. 『변화하는 한국 도약하는 경제: 절반의 성공, 온전한 성공을 위한 비전』.
- 채구묵. 2002. “IMF 경제위기 이후 비정규근로자의 증가원인 분석 및 과제.” 『한국사회학』 제36집 5호.
- 최공필 · 이진범 외. 2004. 『신용불량자 급증의 원인과 대책』. 정책조사보고서 2004-01. 한국금융연구원.
- 최공필 · 이명환 외. 2004. 『가계신용증가의 경제적 영향』. 정책조사보고서 2004-03. 한국금융연구원.
- 최병선. 1998. “규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학.” 진창수 편. 『규제완화의 정치: 비교연구』. 세종연구소.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- _____. 2003. “한국 민주주의의 제도디자인 서설.” 『아세아연구』. 제46권 4호.
- 최장집 편. 2005. 『위기의 노동』. 후마니타스.
- 칼 폴라니. 1991. 『거대한 변환: 우리시대의 정치적 · 경제적 기원』. 민음사.
- 한국노동연구원. 2003. 『자영업노동시장의 현상과 과제』. 연구보고서.
- _____. 2005. 『노동시장 현안과 정책과제』. 연구보고서.
- 한국소비자보호원. 2003. “신용카드 이용현황 및 소비자 의식실태.” 소비합리화추진단 03-01.
- 한국은행. 2003. “외국자본의 은행산업 진입 영향 및 정책적 시사점.”
- 현대경제연구원. 2004. “신용불량자 변화 추세와 시사점.” 『경제주평』(6. 7).
- 홍성걸. 1999. “경제위기 극복을 위한 산업구조조정과 탈규제정책.” 『사회과학논집』. Vol.

30. 연세대학교 사회과학연구소.
- 홍종학. 2003. “약탈적 대출과 금융이용자보호제도.” 사법연구 기고문. 9월 20일.
- _____. 2004. “신용대란 사태의 원인과 대책.” 민주노동당 서민경제살리기 토론회 자료집.
- OECD. 2000. 『OECD 한국경제보고서 1999-2000』. 한국개발연구원.

<외국문헌>

- Alesina, A. and D. Rodrik. 1994. “Distributive Politics and Economic Growth.” *Quarterly Journal of Economics* Vol. 109. No. 2(May).
- Alesina, A., N. Roubini & G. D. Cohen. *Political Cycles and the Macroeconomy*. MIT Press.
- Allison, G. T. 1971. *Essence of Decision.: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Co.
- Ausubel, L. M. 1991. “The Failure of Competition in the Credit Card Market.” *American Economic Review*. Vol. 81, No. 1(March).
- Bechhofer, F. and L. Paterson. 2000. *Principles of Research Design in the Social Sciences*. Routledge.
- Buchanan, J. M. and R. D. Tollison ed. 1972. *The Theory of Public Choice*. The University of Michigan Press.
- _____. 1984. *The Theory of Public Choice II*. The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. Tollison, R. D. and G. Tullock eds. 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A & M University Press.
- Buchanan, J. and R. Wagner. 1977. *Democracy and Deficit*. Academic.
- Clark, W. R. & M. Hallerberg. 2000. “Mobile Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy.” *American Political Science Review*. Vol. 94. No. 2. June.
- Dahrendorf, R. 1988. *Modern Social Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Deyo, F. C. 1987. “Coalitions, Institutions, and Linkage Sequencing: Towards a Strategic Capacity Model of East Asian Development.” Deyo, F. C. ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell University Press.

- Dooley, D. 1995. *Social Research Methods*. Prentice Hall.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers Publishers.
- Dryzek, J. S. 1996. *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits and Struggles*. Oxford University Press.
- Duménil, G. & D. Lévy. 2004. *Capital Resurgent*. Harvard University Press.
- Eileen Appelbaum, E., A. Bernhardt & R. J. Murnane eds. 2003. *Low-Wage America*. Russell Sage Foundation.
- Elster, J. ed. 1986. *Rational Choice*. New York University Press.
- Ferguson, T. 1995. *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*. The University of Chicago Press.
- Ford, J. 1988. *The Indebted Society: Credit and Default in the 1980s*. Routledge.
- Garrett, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge University Press.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Grindle, M. S. and J. W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press.
- Haggard, S. and Tun-jen Cheng. 1987. "State and Foreign Capital in the East Asian NICs." F. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell University Press.
- Hall, P. A. 1986. *Governing the Economy*. Oxford University Press.
- Hall, P. A. and D. Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press.
- Held, D. 2004. *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Polity.
- Held, D. & A. McGrew. 2002. *Globalization/Anti-Globalization*. Polity.
- Helleiner, E. 1994. *States and Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.
- Hutton, W. & A. Giddens eds. 2001. *The Edge- Living with Global*

- Capitalism*. Vintage.
- Johnson, C. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." F. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell University Press.
- Keech, W. R. 1995. *Economic politics - The costs of democracy*. Cambridge University Press.
- Light, Paul. 1983. *The President's Agenda*. Johns Hopkins University Press.
- Lindblom, C. E. 1968. *The Policy-Making Process*. Prentice-Hall, Inc.
- Lijphart, A. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *American Political Science Review*. 65.
- Lowi, T. J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* Vol. 16, No. 4(July).
- Lowi, T. J. and E. Harpham. 1997. "Political Theory and Public Policy." K. R. Monroe ed. *Contemporary Empirical Political Theory*. University of California Press.
- Manning, R. D. 2000. *Credit Card Nation: The Consequences of America's Addiction to Credit*. Basic Books.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday.
- Morrow, J. D. 1994. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton University Press.
- Mosley, L. 2003. *Global Capital and National Governments*. Cambridge University Press.
- Mo, Jongryn and Chung-in Moon eds. 1999. *Democracy and the Korean Economy*. Hoover Press.
- Muller, D. C. 1979. *Public Choice*. Cambridge University Press.
- _____. 1989. *Public Choice II*. Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Aldine.
- Nordhaus, W. 1975. "The Political Business Cycle." *Review of Economic Studies* 42. No. 2.
- Oliver Zunz, O., L. Schoppa, and N. Hiwatari eds. 2002. *Social Contracts under Stress: The Middle Classes of America, Europe, and Japan at the Turn of*

- the Century*. Russell Sage Foundation.
- Olson, M., Jr. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Ordeshook, P. E. ed. 1994. "Essays at the Interface of Political Science and Public Choice." *Public Choice*. v. 78, n. 1.
- Pereira, L. C. B., J. M. Maravall and A. Przeworski. 1993. *Economic Reforms in New Democracies : A Social-Democratic Approach*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. 1978. *The Politics of Bureaucracy*. Longman.
- Przeworski, A. 1990. *The State and the Economy under Capitalism*. Harwood Academic Publishers.
- _____. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Manin, B. Przeworski, A. and S. C. Stokes. "Introduction, Elections and Representation.". Przeworski, A., S. C. Stokes, and B. Manin eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Remmer, K. L. 1986. "The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984." *Comparative Politics* Vol. 19. No. 1(October).
- Riker, W. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.
- Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far*. Institute for International Economics.
- Singleton, Jr. R. A. & B. C. Straits. 1998. *Approaches to Social Research*. Oxford University Press.
- Stallings, B. and R. Kaufman. 1989. "Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience." Stallings and Kaufman eds. *Debt and Democracy in Latin America*. Westview.
- Stiglitz, J. E. 1989. *The Economic Role of the State*. Basil Blackwell.
- Stokes, S. C. 2001. *Mandates and Democracy*. Cambridge University Press.
- Sullivan, T. A., E. Warren. & J. L. Westbrook. *The Fragile Middle Class*. Yale University Press.
- Tullock, G. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft." *Western Economic Journal* 5.

- Van Horn, C. E., Baumer, D. C. and W. T. Gormley, Jr. 1989. *Politics and Public Policy*. Congressional Quarterly Inc.
- Wade, R. and F. Veneroso. 1998. "The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street Treasury-IMF Complex." *New Left Review*(March-April).
- Warren, E. and A. Warren Tyagi. 2003. *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers are going Broke*. Basic Books.
- Williamson, J. ed. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute of International Economics.

<국회 및 정부자료>

감사원. "금융기관 감독실태 감사결과." 2004. 7. 17.

국회 재정경제위원회. 국정감사자료. 2004.

국회 정무위원회. 국정감사자료. 2004.

금융감독위원회. "2001년도 주요 업무계획보고(청와대 보고)." 2001. 4. 12.

금융감독위원회, 금융감독원. "신용카드업의 문제점 및 개선방안." 2001. 5. 3.

금융감독위원회. "주요현안보고(제222회 임시국회 정무위 보고)." 2001. 6. 22.

금융감독위원회. "여신전문금융업 감독규정 및 동 시행세칙 개정." 2001. 12. 14.

금융감독위원회. "2002년도 주요 업무계획보고." 2002. 3. 8.

금융감독위원회. "가계대출 및 신용불량자 대책." 경제정책조정회의 보고자료. 2003. 1. 7.

금융감독원. "신용카드회원 유치 과당 경쟁 방지 및 감독강화 방안." 2001. 2. 27.

금융감독원. "IMF 경제위기 이후 은행권의 가계대출 동향 및 시사점." 2001. 8

금융감독원. "일반은행의 신용 및 보증·담보대출 추이 분석." 2001. 9. 4.

금융감독원. "가계여신에 대한 건전성 감독 강화." 2001. 11. 6.

금융감독원. "최근 신용카드 업태 변화 동향." 2002. 3. 20.

금융감독원. "2002년 상반기 가계대출 동향과 향후 대응방안." 2002. 7. 16.

금융감독원. “다중채무자에 대한 개인신용회복지원(workout) 제도 도입 방안.” 2002. 7. 16.
 금융감독원. “신용카드업자의 현금서비스 한도관리 및 현금대출 비중 현황.” 2002. 11. 18.
 금융감독원. “2002 회계연도 신용카드사 영업실적.” 2003. 2. 21.
 금융감독원. “2002 연차 보고서.” 2003. 3.
 금융감독원. “채무자의 도덕적 해이 방지를 위한 금융기관 지도방안.” 2003. 4. 23.

금융감독위원회. 금융감독원. “신용카드업자별 신용불량자 등록 현황분석.” 2002. 1. 30.
 금융감독위원회. 금융감독원. “가계부채 증가에 따른 장단기 종합대책.” 2002. 2. 20.
 금융감독위원회. 금융감독원. “신용불량자 관리제도 개선방안.” 2002. 2. 20.
 금융감독위원회. 금융감독원. “가계대출 증가에 대한 인식과 대응방향.” 2002. 3. 25.
 금융감독위원회. 금융감독원. “신용카드회사 감독 강화 방안 추진계획.” 2002. 4. 5.
 금융감독위원회. 금융감독원. “신용카드 종합대책 추진(당정협의자료).” 2002. 5. 23.
 금융감독위원회. 금융감독원. “여신전문금융법 감독규정 개정.” 2002. 6. 28.
 금융감독위원회. 금융감독원. “가계대출 동향과 대책.” 2002. 10. 7.
 금융감독위원회. 금융감독원. “신용카드회사 건전성 감독 강화대책.” 2002. 11. 19.
 금융감독위원회. 금융감독원. “여신전문금융법 감독규정 및 동 시행세칙 개정.” 2003.
 1. 24.

금융감독위원장. “2002년도 금융감독정책방향.” 한국능률협회 최고경영자 조찬세미나.
 2002. 4.
 금융감독위원장. “IMF 5년 금융구조조정의 성과와 향후 과제.” 한국경제신문 밀레니엄
 포럼 발제. 2002. 12. 5.

재정경제부. “국민정부의 주요경제정책방향 - 경제부처업무보고-.” 1998. 4.
 재정경제부. “대통령경제기자회견 후속조치(경기진작관련).” 경제장관간담회 자료.
 1998. 10. 1.
 재정경제부. “국민의 정부1년 -경제정책의 성과와 과제-.” 1999. 2.
 재정경제부. “금년 신용카드 사용분에 대한 소득공제.” 1999. 6 25.
 재정경제부. “신용카드 사용금액에 대한 근로소득세 경감제도 세부 시행방안.” 1999.
 7. 2.

재정경제부. “신용카드 소득공제제도.” 1999. 9. 3.

재정경제부. “금융시장 불안요인 해소대책.” 경제정책조정회의 안건. 1999. 9. 18.

재정경제부. “제2금융권 금융기관의 지배구조 개선 및 경영건전성 강화방안.” 1999. 9. 21.

재정경제부. “최근 경제동향에 대한 경제팀의 평가.” 경제정책조정회의. 1999. 10. 8.

재정경제부. “2000년 경제정책방향(안).” 경제정책조정회의. 2000. 1. 17.

재정경제부. “신용카드 영수증 복권제도 실시 효과분석.” 2000. 5. 26.

재정경제부. “2000년 하반기 경제정책방향.” 경제정책조정회의 안건. 2000. 6. 23.

재정경제부 외. “국민의 정부 제2기 경제운용 - 4대부문 구조개혁의 마무리 계획.” 경제정책조정회의 안건. 2000. 8. 22.

재정경제부. “법인 명의 신용카드의 범위 확대 등.” 2000. 10. 12.

재정경제부. “금융관련 당정협의.” 2001. 10. 5.

재정경제부. “금융정책협의회 결과.” 2001. 10. 27.

재정경제부. “할부금융사등의 대출업무 영위기준 및 신용카드사의 방문모집 제한 완화.” 20002. 5. 30.

재정경제부. “신용카드 건전화 대책.” 2002. 6. 25.

재정경제부. “신용카드사 건전성 감독 강화대책.” 2002. 11.

재정경제부. “신용불량자 대책에 대한 올바른 이해를 위하여.” 2003. 8. 28.

재정경제부. “고의적인 채무상환기피자 등에 대한 신용정보관리 강화.” 2003. 11. 17.

재정경제부. “신용불량자 현황 및 대응방향.” 2004. 3. 10.

재정경제부. “신용불량자 문제 이렇게 해결해 나가겠습니다.” 2004. 3.

재정경제부. “신용카드 감사결과에 대한 입장 및 향후대책.” 2004. 7. 16.

재정경제부. “신용불량자 신용회복지원 현황.” 2004. 7. 28.

재정경제부. “한국의 금융위기 극복과정과 교훈.” 2004. 9. 10.

재정경제부. “생계형 금융채무 불이행자에 대한 신용회복지원 방안.” 2005. 3. 23.

재경부. 금감위. 한국은행. “금융시장안정을 위한 신용카드사 종합대책.” 금융정책협의회 회의자료. 2003. 3. 17.

재경부. 금감위. 한국은행. “금융시장 안정대책: 신용카드사 및 투신사 유동성 해소.” 금융정책협의회 회의자료. 2003. 4. 3.

한국은행. “일일금융시장동향.” 1999. 3. 12.

한국은행. “일일금융시장동향.” 1999. 9. 14.

한국은행. “외국자본의 은행산업 진입 영향 및 정책적 시사점.” 2003.

행정자치부. “정부위원회 73개 통·폐합 등 정비키로” 보도자료. 2001. 8. 21.

행정자치부. “정부위원회내 시민단체 참여율 19.5%로 높아져.” 보도자료. 2002. 2. 18.

행정자치부. “2002년도 정부조직관리지침 통보.” 보도자료. 2002. 3. 18.

행정자치부. “정부위원회내 시민 참여율 22.9%로 높아져.” 보도자료. 2003. 2. 21.

행정자치부. “정부위원회운영평가협의회의규정(안) 발령.” 2003. 3. 31.

행정자치부. “정부위원회 95개, 정부혁신 차원에서 대폭 정비키로.” 2003. 7. 2.

행정자치부. “불합리한 정부위원회 정비.” 보도자료. 2003. 10. 21.

행정자치부. “정부위원회도 부실 투성이 관련 해명자료.” 2005. 6. 9.

<기타 자료>

경향신문. 뉴스위크 한국판. 동아일보. 매일경제신문. 문화일보. 서울신문. 세계일보.

시사저널. 이코노미스트. 조선일보. 주간조선. 주간한국. 중앙일보. 파이낸셜 뉴스.

한겨레신문. 한국경제신문. 한국일보. Financial Times. Washington Post. edaily. 오마이뉴스.

KADD. “경쟁사 업종별 4대매체 광고비.” 1997년~2004년.

감사원. <http://www.bai.go.kr>

국민카드. <http://www.kbcard.com>

국회. <http://www.assembly.go.kr>

규제개혁위원회. <http://www.rrc.go.kr>

금융감독원. <http://www.fss.or.kr>

금융감독위원회. <http://www.fsc.go.kr>

법제처. <http://www.moleg.go.kr>

BC카드. <http://www.bccard.co.kr>

LG카드. <http://www.lgcard.com>

삼성카드. <http://www.samsungcard.com>

신용회복위원회. <http://www.pcrs.or.kr>

신한카드. <http://shinhancard.com>

여신금융협회. <http://www.crefia.or.kr>

재정경제부. <http://www.mofe.go.kr>

전국은행연합회. <http://www.kfb.or.kr>

통계청. <http://www.nso.go.kr>

한국금융신문사. <http://www.fntimes.com>

한마음금융. <http://badbank.or.kr>

American Bankruptcy Institute. <http://www.bankruptcyaid.info>.