

# 개방에 따르는 위험과 갈등의 조정 방안\*

- 한·미 FTA 금융서비스 협상을 중심으로 -

金 尙 祚\*\*

## 요 약

서비스산업의 개방 효과는 국내 제도의 변화를 통해 나타난다. 개방을 통한 글로벌 스탠더드의 도입이 서비스산업의 효율성을 증진시키는 충격 요법이 될 것은 틀림없지만, 그 과정에서 제도간 충돌에 의한 비효율성과 불안정성의 위험, 그리고 제도의 자의적 집행에 따른 정부정책의 신뢰성 훼손의 위험은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 한·미 FTA를 계기로 한 급속한 규제완화 흐름, 이에 따른 공공성 및 안정성 훼손 가능성이라는 대내적 위험이 미국과의 협상이라는 대외적 위험에 못지않은 위험요소로 잠재되어 있다.

이러한 위험성은 금융서비스의 개방에서 명확하게 확인할 수 있다. 국경간 거래 및 신금융서비스 개방은, 비록 포지티브(positive) 방식에 의해 점진적으로 적용된다고 하더라도, 국내 금융감독체계의 네거티브(negative) 방식으로의 전환을 가속화하는 계기가 될 것이다. 그러나 감독기구 및 사법기구의 대응능력이 미성숙한 상태에서 규제완화를 서두르는 것은 금융불안 나아가 금융위기를 불러올 잠재적 위험을 안고 있다. 또한 한·미 FTA 금융서비스 협상은 금융업에의 신규 진출 및 규제 완화를 추구하는 국내자본의 요구가 더욱 강화되는 계기가 될 것이다.

서비스산업의 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하기 위해서는, 무엇보다 법 집행의 엄정성을 확립하고 사회안전망을 확충하여야 한다. 이것이 내부 개혁의 핵심이며, 개방의 전제조건이다.

핵심 주제어 : 한·미 FTA, 양극화, 금융서비스 개방, 법집행의 엄정성, 사회 안전망

JEL 분류번호 : E44, F36, I38

\* 최초심사일(2006년 8월 20일), 최종심사일(2007년 2월 16일)

\*\* 한성대학교 무역학과 교수, E-mail: sjkim4059@hansung.ac.kr

## I. 서론

개방, 즉 시장의 확대가 후생의 증가를 가져올 수 있다는 것은 A. Smith 이래 경제학의 가장 중요한 명제 중 하나이다. 1960년대 이후 한국 경제의 고도성장 과정은 개방에 따른 파레토 개선(Pareto improvement)의 잠재성을 현실화한 가장 대표적인 사례일 것이다. 그러나 개방은 수많은 대내외적 위험과 갈등의 요소를 내포하고 있기 때문에, 개방에 따른 후생 증가의 약속이 언제나 실현되는 것은 결코 아니다.

개방은 국민경제에 외부적 충격을 가함으로써 내부적 구조조정을 추진하는 전략적 선택이다. 이러한 전략적 선택이 어떠한 결과를 가져올 것인가는 일차적으로는 그 개방의 영역과 수준에 의해 좌우될 것이지만, 궁극적으로는 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하는 내부 역량에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

최근 한국 사회에는 한·미 FTA 추진을 둘러싼 뜨거운 논란이 진행되고 있다. 한·미 FTA를 반대하는 진영의 논거는, 매우 다양한 스펙트럼을 띠고는 있지만, 전체적으로는 추상적인 수준을 벗어나지 못한 것으로 보인다. 이는 협상 내용이 구체적으로 공개되지 않는 것에 기인하지만, 반대 진영의 논거가 이른바 ‘신자유주의 반대’라는 이념적 성향을 강하게 반영하고 있기 때문인 것으로 보인다.

다른 한편, 한·미 FTA 찬성 진영, 특히 정부 측의 논거 역시 매우 추상적이기는 마찬가지이다. ‘한·미 FTA 졸속 추진’을 우려하는 수많은 지적에 대한 정부 측의 답변은, 극단적으로 표현하자면, ‘우리는 할 수 있다’는 식의 낙관론뿐이다. 그러나 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하는 메커니즘을 블랙박스(black box)로 남겨놓는 이러한 낙관론이야말로 개방이 약속한 후생 증가를 물거품으로 만드는 최대의 위험요소이다.

흔히 FTA 협상은 상대국 정부와의 대외적 협상 및 국내 피해계층과의 대내적 협상으로 이루어진다고 일컬어진다. 이 두 가지 협상 모두 매우 어려운 과정이다. 그러나 이 글에서는 이 두 가지 협상과는 또 다른 측면의 대내적 협상 또는 대내적 위험요소를 강조하고자 한다.

과거 GATT 체제에서는 주로 관세인하를 통한 상품교역의 확대에만 초점을

맞추었다. 그러나 1980년대 이래 선진국을 중심으로 금융·통신·운송 등 주요 서비스 부문의 규제 완화가 추진되어 생산과 고용에서 서비스 부문이 차지하는 비중이 급격히 증가하였고, 또한 정보기술의 발전에 따라 서비스의 비교역재적 성격에 근본적 변화가 야기되어 서비스의 국경간 거래가 확대되었다. 이러한 추세를 반영하여 1986년에 개시된 우루과이 라운드 협상의 정식 의제로 서비스가 포함되었고, 1993년 타결된 우루과이 라운드 최종 결과의 하나로 GATS(General Agreement on Trade in Services)가 체결되었으며, WTO 출범과 함께 서비스교역도 상품교역과 동일한 수준에서 시장개방의 대상이 되었다.

한마디로 최근의 개방 협상은 상품 관세의 철폐 또는 특정 산업의 개방에 국한되는 것이 아니다. 한·미 FTA 협상에서 다루어지고 있는 의제를 보더라도, 금융·서비스·투자·지적재산권 그리고 경쟁법·노동·환경 등 광범위한 영역을 포괄하고 있다. 이들 영역의 개방에 따른 파급효과는 대외 교역부문에만 국한되는 것이 아니라, 국내 경제질서 나아가 사회질서 전반으로 확산될 것이다.

더구나 현 정부는 한·미 FTA를 통해 그동안 국내 이해관계자의 반발로 인해 답보 상태를 벗어나지 못하고 있는 내부적 제도개혁의 추동력을 확충하고자 하는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다. 즉, 한·미 FTA를 비롯한 개방의 확대는 경제활동의 경기규칙(rule of game) 자체를 변화시킬 것이다. 그렇기 때문에 경기규칙의 작동 메커니즘, 그리고 그것의 변화를 블랙박스로 남겨놓는 정부의 태도는 더 더욱 위험하다.

한편, 새로운 제도의 도입과 그것의 집행(enforcement)은 전혀 별개의 문제이다. 특히 제도의 변화가 내부적 개혁의 결과로서가 아니라 외부적 충격으로 주어질 때, 그 집행 과정이 왜곡될 가능성은 더욱 커진다. 나아가 제도 도입과 그 집행 과정이 기득권세력의 이익을 반영하는 형태로 왜곡될 경우, 새로운 경기규칙은 불신의 대상이 될 뿐이며 경제 불안정성의 원인이 될 것이다.

이러한 관점에서 이 글은 개방에 따른 국내 경기규칙의 변화와 관련된 위험과 갈등 요소를 지적하고, 이를 조정하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 먼저 다음 제Ⅱ장에서는 한·미 FTA 추진의 필요성에 대한 정부 측 주장을 검토하면서, 개방이 중소 제조업체와 서비스업체의 구조조정을 지원하는 산업정책과 결합되지 못할 경우 영세화와 양극화라는 국내 산업구조의 문제점을 오히려 심화시킬 우

려가 있음을 지적한다. 제Ⅲ장은 한·미 FTA가 ‘한국과 미국’(우리과 그들)이라는 이분법적 이해관계의 문제에 그치는 것이 아니라, 이를 계기로 국내 이해관계의 충돌이 일거에 표출되고 재편됨에 따른 대내적 위험요소를 안고 있음을 지적하고, 그 사례로서 금융산업의 개방 문제를 살펴본다. 제Ⅳ장은 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하기 위해서는 그 전제조건으로서 새로운 제도의 안정적 작동을 위한 감독·사법시스템의 엄정성 확립과 사회안전망 확충을 위한 국내 자원 배분구조의 변화가 필요함을 역설한다. 제Ⅴ장은 요약 및 결론이다.

## II. 한·미 FTA 필요성 주장에 대한 비판적 검토 : 개방과 양극화

외교안보 등 비경제적 측면을 논외로 할 때, 한·미 FTA 추진 등 개방 확대의 필요성을 주장하는 논거는 다음과 같이 요약할 수 있다.

“중국의 부상, 제조업 공동화, 고용의 탈공업화, 고부가가치 서비스 활동의 중요성 증가 등 국내의 경제 환경 여건의 변화를 고려할 때, 그 어느 때보다 산업구조의 고도화 필요성이 높은 시점인 것으로 사료됨. 특히, 향후 우리나라 경제 성장의 관건은 지식기반 서비스의 육성을 통한 제조업과 서비스업 간의 선순환 구조 구축에 있음을 상기. ... 세계경제의 글로벌화가 가속화되는 추세 속에서 국내 경제주체들의 내부 혁신역량만을 활용하여 고부가가치 제조업종 및 지식 집약적 서비스 활동으로 산업구조를 전환하는 것이 용이하지 않은 상황. ... 한·미 FTA와 같은 능동적 개방전략의 채택을 통해 해외의 글로벌 스탠더드와 혁신자원을 흡수하는 한편, 내부적으로 추진하고 있는 제도 개혁의 추동력을 확충하는 것이 필요.”(이시욱 2006.5.17, pp.3-4).<sup>1)</sup>

위에서 언급된 한국 경제의 현황 및 과제에 대한 인식은, 마지막 부분 ‘능동적

---

1) 대외경제정책연구원(2006.3)은 한·미 FTA 추진 의의 및 필요성을 “세계 최대시장의 안정적 확보, 외국인 직접투자의 증대, 산업구조의 고도화, 한국의 대외신인도 및 동북아에서의 역할 제고, 글로벌 스탠더드(Global Standard)의 적용 확대”로 정리하고 있다.

개방전략의 채택'이라는 정책적(또는 이념적) 수단을 제외한다면, 우리 사회 구성원 대부분이 공감할 수 있는 것이다. 문제는 개방전략, 특히 한·미 FTA 추진이 '산업구조의 고도화' 내지 '지식기반 서비스의 육성을 통한 제조업과 서비스업 간의 선순환 구조 구축'이라는 목표에 접근하는 가장 효과적 수단인지, 나아가 '양질의 일자리 창출을 통한 양극화 해소'라는 또 다른 목표와 양립할 수 있는 수단인지에 대해서는 전혀 국민적 공감대가 형성되지 못했다는 데 있다. 이 문제는 '우리는 할 수 있다'는 낙관론으로 넘어갈 수 있는 것이 결코 아니다.

이하에서는 한·미 FTA가 가지는 잠재적 위험성, 특히 산업구조의 측면에서 개방 확대에 의해 오히려 양극화가 심화될 위험성에 대해 살펴본다.

## 1. '중국의 위협과 산업구조 고도화 필요성'? - 제조업의 영세화와 양극화 추세

### 가. 중국의 위협과 산업구조 고도화의 필요성

과장된 것이든 아니든, 후발 개도국, 그 중에서도 중국의 급속한 경제성장은 분명 놀라운 것이다. 중국 경제는 개혁·개방 이후 약 30년간 연평균 10%대에 근접하는 고도성장을 지속한 결과, 2005년에 GDP 규모 세계 4위, 교역규모 세계 3위의 경제대국으로 부상하였다(국민경제자문회의 2006.12, p.3).

현재 우리나라와 중국은 수직적이면서 상호보완성이 높은 교역구조를 갖고 있어, 중국의 성장은 한국에겐 위협이면서도 동시에 기회이기도 하다. 상품보완도 지수를 통해 우리나라와 중·일·미 3개국의 교역구조간 보완성을 분석하면, 우리나라 수출구조의 경우 중국의 수입구조와 가장 보완성이 높으며, 그 다음이 미국, 일본 순으로 나타나고 있다. 반면, 중국의 수출구조와 우리나라의 수입구조간 보완도는 미국이나 일본의 수입구조에 비해 상대적으로 낮다(이시욱 2006.5.17, pp.22-23).

그러나 최근 노동집약적 저기술 제품의 수출비중이 줄고 IT산업의 비중이 늘어나는 등 중국의 수출·산업구조가 고도화되면서, 향후 한국의 국제경쟁력에

커다란 위협요소로 작용할 가능성을 부인할 수 없다. 또한 중국과의 교역 증가는 제조업과 서비스산업 간, 제조업 내 중화학공업과 경공업 간의 양극화를 유발할 가능성이 높다(국민경제자문회의 2006.12, p.53).

이에 대해 한국 정부는 우리 기업의 혁신역량 배양, 고부가가치 부품소재 산업의 경쟁력 제고, 지식 집약적 서비스 육성 등을 산업구조 고도화의 기본 방향으로 설정하고, 이를 위한 기본 전략으로서 한·미 FTA 추진 등의 ‘능동적 개방 전략’을 채택하여 선진자본과 기술을 도입하고자 하는 것이다.

문제는 이러한 개방전략이, 그렇지 않아도 취약하기 이를 데 없는 국내 중소기업, 특히 중소 부품소재기업에 충격을 줌으로써, 산업구조의 영세화와 양극화 추세를 오히려 심화시킬 위험성을 배제할 수 없다는 것이다. 한·미 FTA가 국내 제조업에 미칠 영향에 대해서는 낙관적 분위기가 지배적이거나, 국내 중소기업의 현 상황은 그렇게 낙관적이지 못하다.

#### 나. 중소기업의 영세화 추세 심화

다음 <표 1>에서 보는 바와 같이, 1990년대 초 이래 중소 광공업체의 사업체 수·고용·부가가치 비중이 계속 증가하고 있는데, 그 중에서도 근로조건 및 생산성이 가장 열악한 종사자수 5~19인의 영세기업의 비중이 크게 증가하고 있다. 이들 영세기업의 고용 및 부가가치 점유비중은 1975~79년에 비해 2000~04년에 3배 이상으로 증가하였다. 광공업의 영세화 현상이 심화되고 있는 것이다. 특히 문제의 심각성을 더해 주는 것은, 광공업의 영세화 현상이 1997년 경제위기 이후 최근에 더욱 가속화된 것은 사실이지만, 영세화 현상 자체는 경제위기 이전부터 시작된 구조적인 문제라는 사실이다.

김주훈 편(2005, p.53)에 따르면, 경제위기 이전에는 기업규모에 상관없이 산업간 구조조정이 진행된 반면에, 경제위기 이후에는 산업간 구조조정보다는 기업규모간 구조조정이 일어나는 특성을 보이고 있다. 이는 경제위기 이후에는 고부가가치 산업으로의 진입 확대를 통해 경제 전체로 성장이 확산되는 메커니즘이 작동하지 못하고 있음을 의미한다.

우리나라에서 혁신형 중소기업 또는 고부가가치 부품소재산업의 육성에 가장 큰 장애물 중의 하나는 기업규모가 너무 영세하여 설비투자, 특히 연구개발투자의 지속적 수행이 어렵다는 데 있다. 우리나라 중소기업의 규모가 영세하다는 것

<표 1> 광공업체의 종사자 규모별 비중 추이

(단위 : %)

① 사업체수 비중

	전 체	5~19인	20~49인	50~299인	300~499인	500인 이상
1975~79	100.00	61.19	18.61	16.39	1.70	2.12
1980~84	100.00	61.01	19.81	16.31	1.22	1.65
1985~89	100.00	57.71	24.36	15.68	1.00	1.25
1990~94	100.00	65.56	22.32	10.78	0.60	0.74
1995~99	100.00	72.59	18.21	8.33	0.41	0.47
2000~04	100.00	75.21	16.79	7.35	0.34	0.31

② 고용 비중

	전 체	5~19인	20~49인	50~299인	300~499인	500인 이상
1975~79	100.00	8.26	8.72	28.92	9.77	44.33
1980~84	100.00	9.97	10.80	31.77	7.99	39.48
1985~89	100.00	10.97	14.61	32.16	7.28	34.98
1990~94	100.00	17.39	18.48	29.89	6.08	28.16
1995~99	100.00	22.40	18.81	28.95	5.34	24.49
2000~04	100.00	26.36	20.19	29.34	5.05	19.06

③ 부가가치 비중

	전 체	5~19인	20~49인	50~299인	300~499인	500인 이상
1975~79	100.00	4.12	5.19	23.39	11.02	56.27
1980~84	100.00	4.47	6.05	25.39	8.99	55.11
1985~89	100.00	5.36	8.66	26.76	8.40	50.83
1990~94	100.00	8.93	11.60	27.22	7.48	44.77
1995~99	100.00	10.46	11.06	26.04	7.49	44.95
2000~04	100.00	12.16	11.97	27.34	7.17	41.36

주 : 각연도별 비중의 단순평균치임.  
 자료 : 통계청, 『광업·제조업통계조사』, 각연도.

은 경제규모에 비해 사업체수가 지나치게 많다는 것을 의미한다. <표 2>에서 보듯이, GDP 총액이 우리나라(2003년)의 13.7배인 미국(1997년)의 제조업체 수는 우리의 2.0배에 불과하며, GDP가 우리나라의 6.6배인 일본(2002년)의 제조업체 수는 우리의 1.6배에 불과하다.

<표 2> 주요국 제조업의 평균 기업체 규모 비교

	GDP (10억 달러)	제조업 비중 (%)	제조업 규모 (10억 달러) A	제조업 사업체수 B	A/B (천 달러)
미국 (1997)	8,304.3 (13.7)	17.4	1,441.1 (7.2)	666,609 (2.0)	2,166 (3.5)
일본 (2002)	3,976.7 (6.6)	22.0	872.9 (4.3)	536,591 (1.6)	1,627 (2.6)
독일 (1998)	2,142.3 (3.5)	22.0	471.1 (2.3)	109,744 (0.3)	4,293 (7.0)
프랑스 (1996)	1,554.6 (2.6)	18.5	287.1 (1.4)	51,882 (0.2)	5,534 (9.0)
이탈리아 (1993)	1,025.4 (1.7)	21.0	214.9 (1.1)	264,300 (0.8)	813 (1.3)
한국 (2003)	605.2 (1.0)	33.4	201.9 (1.0)	326,973 (1.0)	617 (1.0)

주 : ( ) 안은 한국을 기준으로 하였을 때의 배율.

자료 : 김주훈, 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005, p.61.

#### 다. 기업규모별 양극화 심화

중소기업의 영세화는 기업규모별 양극화로 이어졌다. <표 3>에서 보듯이, 종사자수 500인 이상의 대기업에 대비한 중소기업의 생산성(1인당 부가가치로 측정)과 노동장비율(1인당 유형자산 연말잔액으로 측정)의 격차는 경제위기 이후 크게 확대되었다. 2000~04년간의 평균치를 볼 때, 종사자수 5~19인의 영세기업의 생산성은 500인 이상 대기업의 21.26% 수준에 불과한데, 이는 1990~94년간의 32.25%에 비해서도 크게 하락한 것이다. 생산성의 격차 확대는 종사자수 20~49인의 소기업, 종사자수 50~229인의 중기업에서도 확인되고 있다. 심지어 종사자수 300~499인의 중견기업의 생산성도 500인 이상 대기업의 65.46% 수준으로 추락하였다.

<표 3> 기업규모별 격차 추이(종사자수 500인 이상 대기업 100.00 기준)

① 종사자 1인당 부가가치 비교

	전 체	5~19인	20~49인	50~299인	300~499인	500인 이상
1975~79	78.79	39.51	46.74	63.73	88.70	100.00
1980~84	71.62	32.22	40.23	57.27	80.66	100.00
1985~89	68.85	33.49	40.68	57.39	79.41	100.00
1990~94	62.80	32.25	39.39	57.15	77.34	100.00
1995~99	54.47	25.49	32.11	48.95	76.47	100.00
2000~04	46.08	21.26	27.32	42.95	65.46	100.00

② 종사자 1인당 유형자산 연말잔액 비교

	전 체	5~19인	20~49인	50~299인	300~499인	500인 이상
1983-84	63.76	32.85	30.53	42.33	68.68	100.00
1985-89	63.52	34.26	33.69	45.86	69.96	100.00
1990-94	58.42	30.53	34.10	47.84	73.42	100.00
1995-99	49.62	20.37	25.27	41.28	73.38	100.00
2000-04	41.67	16.25	20.69	35.59	73.34	100.00

주 : 각연도별 비율의 단순평균치임.  
 자료 : 통계청, 『광업·제조업통계조사』, 각연도.

라. 최종조립형 대기업 위주의 산업발전 전략에 대한 재검토 필요

문제는, 한·미 FTA 추진 등의 이른바 ‘능동적 개방전략’이 중소기업의 영세화와 기업규모별 양극화 추세를 극복할 수 있는 유효한 전략이냐는 것이다. 한·미 FTA를 통한 개방의 확대는, 한편으로는 세계 최대 시장인 미국에의 접근 가능성을 높이겠지만, 다른 한편으로는 국내 부품소재산업에 구조조정 압력을 가할 것이라는 점 역시 분명하다. 구조조정 압력이 국내 기업의 혁신역량 제고 및 부품소재산업의 고부가가치화라는 소기의 목적을 달성할 수 있을지는 지극히 불확실하다. 중소 부품소재기업의 영세성과 저생산성을 감안할 때, 개방의 충격은 퇴출 압력으로 작용하거나 또는 외국인 직접투자기업에 의해 국내 기업이 구축되는 결과를 야기할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

한편, 중소기업의 영세화 현상이 경제위기 이후 비로소 나타난 것이 아니라 1990년대 초 이래 계속 심화되고 있다는 것은, 최종 조립가공형 대기업 위주의 산업발전 전략이 갖는 한계를 반영한다. 이러한 상황에서 1997년 경제위기 이후 IMF 구조조정 프로그램에 따른 급속한 개방 확대는 산업간·대중소기업간 연관 관계를 더욱 약화시키는 결과를 초래했다(<표 4> 참조). 한·미 FTA는 이러한 추세를 더욱 심화시킬 ‘잠재적 위험’을 안고 있음을 간과해서는 안된다.

<표 4> 산업별 부가가치 유발계수 추이

		1990	1995	2000	일본(2000)
전	산 업	0.755	0.746	0.714	0.902
	제 조 업	0.670	0.686	0.627	0.869
	소 비 재 업 종	0.727	0.736	0.734	0.898
	기 초 소 재 업 종	0.605	0.644	0.578	0.834
	조 립 가 공 업 종	0.679	0.692	0.613	0.876
	전 기 전 자	0.618	0.653	0.541	0.870
	수 송 장 비	0.738	0.721	0.693	0.868

자료 : 한국은행, 『2000년 산업연관표(실측표) 작성 결과』, 2003.9.18, p.28.

한·미 FTA 등 개방전략이 소기의 성과를 거두기 위해서는 산업정책, 특히 중소기업의 구조조정 및 부품소재산업의 육성을 위한 산업정책과 밀접한 연관성 하에서 추진되어야 하나, 현 정부의 정책기조는 이에 대한 신뢰를 확보하기에는 턱없이 부족하다. 지난 5월 24일 청와대에서 대통령 주재 하에 ‘대중소기업 상생 협력 보고회의’가 열리고, 30대 그룹은 올해 총 1조 3,000억원의 상생협력 사업 계획을 발표하였으나, 대기업의 하도급 관련 불공정거래행위에 대한 법집행조치 제대로 이루어지지 않는 상황에서 이러한 이벤트성 정책의 효과를 신뢰하기는 어렵다. 최종 조립가공형 대기업 위주의 산업구조 하에서 개방전략은 글로벌 아웃소싱(global outsourcing) 확대를 통해 대기업의 경쟁력 강화에는 기여할 것이나, 대다수 중소기업에는 오히려 퇴출의 압력으로 작용할 가능성을 배제하기 어

렵다. 적어도 단기적으로는 그렇다. 이러한 단기적 위험을 극복할 대책을 마련하지 않는다면, 개방을 통한 산업구조 고도화라는 장기적 목표는 달성되기 어려울 것이다.

## 2. ‘서비스산업 육성과 일자리 창출’? - 양극화 심화의 위험

가. 서비스산업은 중간재 산업. 그러나 저생산성의 문제 내포

산업연관표상으로 서비스산업은 후방연쇄효과(영향력계수<sup>2</sup>)로 측정)는 상대적으로 낮은 반면, 전방연쇄효과(감응도계수<sup>3</sup>)로 측정)는 높은 업종이다. 2000년 산업연관표를 보면, 대분류 기준으로 서비스산업의 영향력계수는 전체 산업 평균(1.000)보다 낮은 0.851인데 비해, 감응도계수는 1.148이다. 중분류 기준으로 보더라도, 도소매, 금융 및 보험, 사업서비스업의 영향력계수는 1.000 이하인데 비해 감응도계수는 2.000을 훨씬 초과하고 있다. 공공행정 및 국방, 교육 및 연구, 의료·보건 및 사회보장 등 이른바 공공성이 높은 ‘사회서비스업’을 제외한 ‘사업지원 서비스업’은 대부분 매우 높은 감응도계수를 보이고 있다(<표 5> 참조).

이는 소득증가와 고령화 추세를 반영하여 서비스산업에 대한 수요가 크게 증가하고 따라서 서비스산업 자체의 생산 비중은 계속 증가하겠지만, 그럼에도 불구하고 서비스산업의 성장이 후방연쇄효과를 통해 다른 산업의 생산을 유발하는 ‘성장의 엔진’으로서의 역할을 기대하기는 어렵다는 것을 의미한다. 그보다는, 서비스산업, 특히 사업지원 서비스업은 전방연쇄효과를 통해 다른 산업의 경쟁

---

2) 영향력 계수 : 어떤 산업부문의 생산물에 대한 최종수요가 1단위 증가할 때 전산업 부문에 미치는 영향, 즉 후방연쇄효과(backward linkage effects)의 정도(산업별 생산유발계수)를 전산업 생산유발계수 평균에 대한 상대적 크기로 나타낸 계수. 특정부문의 생산에 국산중간재가 많이 투입될수록 영향력계수는 크게 나타남. 일반적으로 철강, 수송장비 등과 같이 생산유발효과가 큰 산업일수록 영향력계수도 커지게 됨.

3) 감응도 계수 : 모든 산업부문의 생산물에 대한 최종수요가 각각 1단위씩 증가할 때 어떤 산업이 받는 영향, 즉 전방연쇄효과(forward linkage effects)의 정도(특정산업의 유발되어진 생산유발계수)를 전산업 생산유발계수 평균에 대한 상대적 크기로 나타낸 계수. 생산물이 다른 산업의 생산에 중간재로 많이 사용될수록 감응도계수는 크게 나타남. 일반적으로 화학제품과 같이 각 산업부문에 중간재로 널리 사용되는 산업일수록 감응도계수가 커지게 됨.



이러한 서비스산업의 중간재적 성격을 감안할 때, 한국 서비스산업의 낮은 생산성은 경제성장, 특히 제조업 성장의 증대한 장애요소임이 틀림없다. 2003년 미국 서비스산업의 규모(2000년 불변가격 기준)는 한국의 41.2배에 이를 정도로 격차가 클 뿐만 아니라, 한국 서비스산업의 노동생산성은 전기·가스·수도업을 제외한 모든 분야에서 미국에 비해 매우 낮은 실정이다(<표 6> 참조).

또한 국내생산을 위한 중간투입물 중 서비스 투입의 비중이 점차 증가하고 있으나, 선진국에 비해서는 여전히 비중이 매우 낮다. 이는 서비스산업의 저생산성과 함께, 서비스산업 자체는 물론 여타 산업(특히 제조업)의 발전을 제약하는 심각한 요인이다(<표 7> 참조). 그런 의미에서 ‘지식기반 서비스의 육성을 통한 제조업과 서비스업 간의 선순환 구조 구축’이라는 정부의 정책목표 자체는 정당하다.

<표 6> 서비스 분야별 노동생산성 비교(2000년, 구매력평가 기준)

	전기가스 수도	건설업	도소매, 음식숙박업	운수창고, 통신업	금융보험, 부동산업	기타 서비스업
한 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
미 국	89.1	147.0	371.3	186.5	176.9	167.3
일 본	73.7	109.2	246.6	127.8	336.7	184.3
프 랑 스	66.0	100.0	300.3	152.8	159.2	155.1
독 일	44.3	124.6	195.0	138.9	165.3	156.1

자료 : 대외경제정책연구원 · 산업연구원 · 정보통신정책연구원, 「한·미 FTA에 따른 서비스산업 개방의 영향분석」, 2005.9, p.22.

<표 7> 중간투입 구성 추이

(단위 : %)

	1990년	1995년	2000년	일본(2000년 <sup>b</sup> )
중 간 투 입 계	100.0	100.0	100.0	100.0
물 적 투 입 <sup>1)</sup>	74.6	70.0	68.5	49.7
서 비 스 투 입 <sup>2)</sup>	25.4	30.0	31.5	50.3

주 : 1) 농림어업, 광업, 제조업, 전력가스수도 및 건설

2) 도소매, 운수 및 보관, 통신 및 방송, 금융 및 보험, 부동산 및 사업서비스, 공공행정 및 국방, 교육 및 보건, 사회 및 개인서비스

자료 : 한국은행, 『2000년 산업연관표(실측표) 작성 결과』, 2003.9.18, p.8.

나. 서비스산업은 영세기업, 저임금·불안정 고용 위주

그러나 앞서 언급한 서비스산업 발전의 필요성이 개방전략의 성공 가능성이나 또는 여타 정책목표와의 양립 가능성을 자동적으로 보장해 주는 것은 아니다.

우선, ‘사업지원 서비스업’의 핵심이라고 할 수 있는 통신업, 금융·보험업, 그리고 법률·회계·세무·컨설팅 등의 사업서비스업은 독자적인 산업으로서의 의미와 함께 경제질서의 근간을 이루는 인프라이기도 하다. 따라서 이들 분야의 새로운 제도가 원활하게 작동하기 위해서는 여타 제도와 상호보완성(complementarity)을 갖추어야 할 뿐만 아니라, 개별 기업차원의 내부통제장치 ↔ 협회 등의 자율규제기구(SRO; self-regulatory organization) ↔ 금감위·공정위 등의 감독기구 ↔ 검찰·법원 등의 사법기구 등으로 이어지는 긴 연쇄 고리의 집행체계가 유기적으로 작동하여야 한다.

개방을 통해 글로벌 스탠더드를 도입하는 것이 이들 사업지원 서비스업의 구조조정을 촉발하는 충격요법이 될 것은 틀림없지만, 그 과정에서 제도간 충돌에 의한 비효율성과 불안정성의 위험, 그리고 제도의 자의적 집행에 따른 정책정부의 신뢰성 및 예측가능성 훼손의 위험은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다 (이에 대한 보다 자세한 내용은 다음 제Ⅲ장 1절 참조).

<표 8> 산업별 취업유발효과(2000년)

(단위 : 명, 10억원)

	취업유발인원 (A)	직접취업유발인원 (B)	간접취업유발인원 (C = A - B)	간접취업유발률 (C/B, %)
농 립 어 업	67.7	58.2	9.5	16.3
광 업	12.1	7.2	4.9	68.1
제 조 업	14.4	4.9	9.5	193.9
전 력 가스 수도	5.7	2.3	3.4	147.8
건 설 업	20.8	12.6	8.2	65.1
서 비 스 업	24.3	18.2	6.1	33.5
전 산 업	20.1	12.2	7.9	64.8

자료 : 한국은행, 『산업연관분석해설』

한편, 서비스산업의 발전이 양질의 일자리 창출을 통해 양극화 해소에 기여할 수 있을지에 대해서도 심각한 의문이 있다. 1990년대 초 이래 서비스산업의 고용 비중이 계속 증가하고 있는 것은 분명한 사실이다. 2005년의 경우 서비스산업의 부가가치 비중은 46.7%이나, 고용 비중은 65.2%에 이른다. 또한 서비스산업은 여타 산업에 비해 상대적으로 취업유발효과가 크다(<표 8> 참조).

그러나 고임금 등 근로조건이 좋은 사업지원 서비스업의 경우 그 자체로는 대규모의 고용창출 효과를 기대하기 어렵다. 2004년의 경우 전체 서비스산업 종사자 10,556,329명 중 통신업은 1.2%(131,594명), 금융·보험업은 5.5%(582,815명), 사업서비스업은 9.4%(988,405명)의 고용 비중을 차지하는 데 불과했다. 이들 사업지원 서비스업을 제외한 나머지 대부분의 서비스산업은 종사자 10인 미만의 영세 기업에 사업체와 고용이 집중되어 있다. 종사자 10인 미만의 영세기업이 전체 서비스 사업체의 97.82%, 전체 서비스산업 고용의 62.00%를 차지한다(<표 9> 참조).

또한, 서비스산업은 임시직, 자영업자·무급가족·무급종사자의 비중이 높고, 여성 고용의 비중이 높다(<표 10> 참조). 서비스산업의 고용 중 상용종사자는 전체의 54.37%에 불과한 데 반해, 자영업자·무급가족·무급종사자가 35.91%에 이르러 고용 형태가 매우 취약하다. 또한 여성이 전체 서비스산업 종사자의 46.27%를 차지하여, 제조업의 29.37%에 비해 매우 높다.

결론적으로, 서비스산업의 높은 전방연쇄효과를 고려하면, 서비스산업의 저생산성은 한국 경제 발전의 중대 장애요소라고 할 수 있다. 그러나 동시에 서비스산업은 기업규모 및 고용의 질 측면에서 여타 산업에 비해서도 매우 취약한 상황에 있다. 따라서 서비스산업에서 세계 최고의 경쟁력을 갖고 있는 미국과의 FTA는 한국의 서비스산업에 커다란 충격이 될 수밖에 없다.

충격 전략은 한국 서비스산업, 특히 금융·보험업 및 법률·회계·세무·컨설팅 등 사업지원 서비스업의 급속한 발전을 이끌어낼 수도 있으나, 이로부터 직접 창출되는 양질의 고용의 규모는 크지 않을 것이다. 반면, 구조조정 대응능력을 갖춘 부문(기업·계층)과 그렇지 못한 부문 사이에 차별화된 결과를 가져올 수 있다. 적어도 단기적으로는 그러한 위험성이 현실화될 가능성이 매우 높다. 월마트의 진입이 국내 대형할인점의 성공과 동네수퍼·재래시장의 몰락을 동시에 가져온 것이 그 대표적인 예이다.

<표 9> 종사자 규모별 사업체수 및 고용 비중(2004년)

(단위 : %)

① 종사자 규모별 사업체수 분포

	사업체수 (개)	1-4인	5-9인	10-19인	20-49인	50-99인	100-299인	300-499인	500-999인	1000인 -
체 조 업	328,338	62.65	19.27	9.29	5.93	1.69	0.92	0.12	0.08	0.04
전 기 가 스 수 도	1,501	25.92	16.92	14.39	19.79	13.26	8.79	0.07	0.53	0.33
건 설 업	83,891	57.71	22.58	12.03	5.35	1.51	0.68	0.08	0.03	0.02
서 비 스	2,771,990	87.95	7.19	2.68	1.45	0.48	0.19	0.03	0.02	0.01
도 소 매 업	878,294	90.86	6.14	1.93	0.83	0.14	0.08	0.01	0.01	0.00
숙 박 음 식 점 업	643,773	91.20	7.14	1.20	0.37	0.06	0.02	0.00	0.00	0.00
운 수 업	331,458	95.16	2.18	1.16	0.78	0.35	0.34	0.03	0.01	0.00
통 신 업	8,913	50.89	26.71	9.78	6.98	2.68	2.41	0.38	0.16	0.00
금 융 및 보 험 업	33,913	28.30	21.01	26.51	20.12	2.95	0.76	0.21	0.10	0.05
부 동 산, 임 대 업	113,155	85.09	8.11	4.34	2.01	0.32	0.12	0.01	0.01	0.00
사 업 서 비 스 업	85,262	60.60	21.66	8.73	5.39	1.90	1.28	0.24	0.14	0.05
공공행정, 국방, 사회보장	12,319	27.94	9.92	30.11	18.09	6.86	3.77	1.62	1.34	0.36
교 육 서 비 스 업	120,837	69.87	13.76	6.53	5.10	4.08	0.54	0.05	0.04	0.03
보 건, 사 회 복 지	72,935	67.09	21.73	6.84	2.67	1.00	0.48	0.07	0.07	0.06
오락, 문화, 운동관련 서비스업	126,157	93.69	4.06	1.07	0.73	0.27	0.17	0.01	0.01	0.00
기타공공, 수리, 개인서비스업	344,974	92.84	4.68	1.60	0.73	0.11	0.04	0.00	0.00	0.00

② 종사자 규모별 고용 분포

	종사자수 (천명)	1-4인	5-9인	10-19인	20-49인	50-99인	100-299인	300-499인	500-999인	1000인 -
체 조 업	3,417,164	12.27	11.74	11.88	17.17	11.10	14.23	4.46	4.96	12.19
전 기 가 스 수 도	65,087	1.59	2.56	4.67	15.36	21.72	35.30	0.62	8.19	9.99
건 설 업	729,905	13.79	17.04	18.40	17.97	11.78	11.90	3.35	2.66	3.12
서 비 스	10,556,329	40.94	11.77	9.29	11.38	8.51	8.16	3.06	3.55	3.34
도 소 매 업	2,481,215	58.28	13.52	8.90	8.25	3.40	4.39	1.51	1.47	0.28
숙 박 음 식 점 업	1,700,621	70.15	16.27	5.84	3.97	1.50	1.04	0.30	0.68	0.25
운 수 업	858,773	40.30	5.40	5.95	9.00	9.56	20.69	3.76	3.05	2.30
통 신 업	131,594	9.33	11.35	8.63	14.72	12.63	26.66	9.49	7.19	0.00
금 융 및 보 험 업	582,815	3.72	8.50	20.82	35.28	11.18	7.35	4.46	3.86	4.83
부 동 산, 임 대 업	411,530	39.73	14.51	15.79	15.92	5.72	5.08	1.15	1.16	0.94
사 업 서 비 스 업	988,405	11.80	11.74	9.91	13.85	11.21	17.91	7.89	8.24	7.45
공공행정, 국방, 사회보장	522,777	1.20	1.66	9.98	12.71	10.60	16.40	14.45	20.84	12.15
교 육 서 비 스 업	1,117,671	14.84	9.41	9.60	17.86	29.97	7.91	2.12	2.73	5.55
보 건, 사 회 복 지	598,548	23.32	16.30	10.82	9.84	8.52	9.21	3.15	6.11	12.74
오락, 문화, 운동관련 서비스업	372,071	58.13	8.38	4.80	7.43	6.16	8.77	1.41	1.52	3.40
기타공공, 수리, 개인서비스업	790,309	62.55	12.78	9.10	9.14	3.25	2.50	0.48	0.07	0.15

자료 : 통계청, 『사업체기초통계』

<표 10>

종사자 지위별 및 성별 구성(2004년)

(단위 : %)

	종사자수 (천명)	종사자 지위별 구성			종사자 성별 구성	
		상용 종사자	일일·임시 종사자	자영업자·무 급종사자	남자	여자
제조업	3,417,164	82.74	6.67	10.59	70.63	29.37
전기·가스·수도	65,087	96.68	3.06	0.26	87.85	12.15
건설업	729,905	60.43	30.51	9.06	87.59	12.41
서비스	10,556,329	54.37	9.72	35.91	53.73	46.27
도소매업	2,481,215	38.66	8.89	52.45	53.64	46.36
숙박음식점업	1,700,621	26.76	16.50	56.73	32.02	67.98
운수업	858,773	56.11	3.80	40.09	89.49	10.51
통신업	131,594	81.01	9.78	9.21	69.99	30.01
금융보험업	582,815	61.97	4.62	33.41	46.74	53.26
부동산, 임대업	411,530	62.65	6.86	30.50	70.37	29.63
사업서비스업	988,405	79.35	11.87	8.79	66.89	33.11
공공행정, 국방, 사회보장	522,777	90.51	9.46	0.03	77.10	22.90
교육서비스업	1,117,671	74.51	10.14	15.35	39.55	60.45
보건, 사회복지	598,548	84.21	4.44	11.35	29.57	70.43
오락, 문화, 운동관련서비스업	372,071	37.43	18.39	44.18	62.03	37.97
기타공공, 수리, 개인서비스업	790,309	48.61	6.26	45.13	58.17	41.83

자료 : 통계청, 『사업체기초통계』

### Ⅲ. 개방에 따른 대외적 위협의 대내적 갈등으로의 전환

#### 1. ‘글로벌 스탠다드의 수용과 내부적 제도개혁의 추진’? - 제도 간 충돌 및 집행체계의 미비로 인한 불안정성의 위협

가. 개방은 내부적 개혁 추진의 유효한 또는 유일한 전략인가?

전술한 바와 같이, 한·미 FTA는 상품에 대한 관세 철폐만이 아니라 금융·서비스·투자·지적재산권, 그리고 경쟁법·노동·환경 등 광범위한 영역을 포괄하고 있다. 이들 영역의 제도 변화에 따른 영향은 어느 한 산업에 국한된 것이

아니라, 경제 질서 나아가 사회질서 전반에 미치게 될 것이다.<sup>4)</sup>

현 정부는 경제 사회질서의 내부적 개혁이 이해관계자들의 강력한 저항에 부딪혀 담보상태를 벗어나지 못하자, 개방을 통해 글로벌 스탠더드를 수용함으로써 내부 제도개혁의 추동력을 확보하려는 의도는 갖고 있는 것으로 보인다. 개방의 충격은 내부적 개혁을 추진하는 유효한 전략이 될 수 있다. 한·미 FTA를 통한 글로벌 스탠더드의 수용은 상당부분 필요하며 또한 불가피한 측면도 있다. 특히 우리 경제사회질서의 투명성(transparency)과 책임성(accountability)을 제고하는 계기가 될 것이다.

그러나 여기에는 통제할 수 없는 위험이 도사리고 있다는 것도 잊어서는 안 된다. 글로벌 스탠더드의 이른바 ‘신자유주의’적 성격으로 인해 국민경제의 불안정성을 증가시키고, 사회·문화 영역의 공공성을 침해할 위험성을 부정할 수 없다. 결과적으로 이러한 위험성은 현재 한국사회의 양극화 문제를 더욱 심화시킬 수 있다.

개방은 그 자체로는 만병통치약도 만약의 근원도 아니다. 그러나 내부적 개혁 노력을 통해 적절한 속도와 내용으로 글로벌 스탠더드를 받아들이는 것이 아니라, 개방의 충격을 통해 급작스럽게 도입될 때에는 예상치 못한 사회적 갈등과

4) 원래 상품교역의 자유화만을 의미했던 FTA가 실질적인 경제통합협정으로 발전할 수 있는 소지를 갖게 된 것은 1995년 WTO 체제가 발효되면서부터이다. 이른바 ‘무역관련(trade-related)’이라는 개념을 통해, 제조업과 농업은 물론 금융/교육/의료/법률 등의 서비스 상품들이 모두 자유화의 대상이 되었고, 무역의 패턴과 성격 그리고 그 효과에 영향을 미치는 투자/지적재산권/시장접근권/경쟁정책/노동/환경 등도 무역관련 사안으로서 협정대상에 포함될 수 있게 되었다. 실질적으로 경제활동의 전 영역을 포괄하는 협정이 될 수 있으며, 이를 ‘포괄적 FTA’라고 한다.

WTO 통계에 따르면, 2006년 5월 현재 전 세계에는 193개의 지역무역협정(RTA)이 존재한다. 이 중 대다수인 124개가 FTA로 지칭되고 있다. 이 가운데 경제통합에 가까운 포괄적 FTA는 소수에 불과하고, 대부분은 협정의 대상 및 영역이 한정된 ‘제한적 FTA’에 해당한다.

한편, FTA의 수준을 결정하는 또 다른 기준은 자유화의 이행기간이다. 전 세계의 FTA를 보면, 완전 무관세화까지 걸리는 기간이 짧은 것은 1년에서부터 긴 것은 28년까지 그 이행기간이 매우 다양함을 알 수 있다.

결국 FTA는 협정 대상과 영역, 그리고 그 이행기간이 천차만별이라고 할 수 있다. 단순한 상품교역 자유화에서부터 경제통합협정까지, 1~2년 이내의 초단기간에 완성되는 것에서부터 20~30년의 이행 기간을 갖는 장기협정까지 그 내용과 수준은 매우 다양하다.

지난 2월 3일 협상 개시를 선언하는 자리에서 미국 USTR 대표가 명시적으로 언급한 바와 같이, 한·미 FTA는 ‘가장 포괄적이고, 가장 높은 수준의 FTA’를 지향하고 있다. 바로 그렇기 때문에 그 잠재적 이익에 못지않게, 잠재적 위험성도 큰 것이다. 이상의 내용은 최태욱(2006.8.25) 참조.

비용을 유발할 가능성이 농후하다.

개방의 충격을 내부적 개혁의 추진 전략으로 활용하는 것에 대해 성공보다는 실패의 가능성을 우려하지 않을 수 없는 것은, 무엇보다, 지난 4년 동안 현 정부가 얼마나 진지한 내부 개혁의 의지와 노력을 보여주었는가에 대한 의구심에서 비롯된다. 내부 개혁의 실패에 대한 일차적 책임, 아니 가장 중요한 책임은 현 정부에 있다. 개방의 충격을 통해 국내 이해관계자의 반발을 일거에 돌파하려는 발상은 정부의 자기책임에 대한 회피이며, 한국경제의 미래를 담보로 한 일종의 도박이라고 할 수 있다. 개방은 내부적 개혁 추진의 유효한 전략일 수는 있으나 유일한 전략은 결코 아니다. 정부는, 왜 내부적 개혁 노력을 포기(?)하고 개방 전략으로 돌아섰는가에 대해 설명할 의무가 있다.

#### 나. 제도간 충돌 및 집행체계의 미비로 인한 갈등

새로 도입된 제도가 그 자체로는 합리성을 갖고 있다고 하더라도, 그것이 순기능을 발휘하기 위해서는 여타 제도와 상호보완성(complementarity)이 확보되어야 한다. 개방을 통해 외부로부터 도입된 제도는 여타 국내 제도의 변화를 촉발(도미노 효과)할 수도 있으나, 여타 국내 제도와 양립하지 못하고 충돌할 때에는 새로운 제도 도입이 소기의 성과를 거두지도 못할 뿐만 아니라 경제적·사회적 갈등을 유발할 수 있다. 1997년 경제위기 이후 기업 및 금융부문의 제도개혁 속도에 비해 노동 및 공공부문의 변화가 뒤처짐으로써 개별 부문은 물론 경제 전체의 효율성과 안정성에 심각한 문제가 발생한 것이 그 예라고 할 수 있다.

한·미 FTA에 의해 변화를 강요받게 될 부문, 특히 사업지원 서비스업과 사회 서비스업은 그동안 개방과 경쟁의 압력에 노출되지 않았던 영역이 많으며 또한 전문성을 갖춘 강력한 로비단체가 존재함으로써 사회적 갈등을 증폭시킬 가능성이 매우 높다.

한편, 새로운 제도 도입과 그것의 집행은 전혀 별개의 문제이다. 특히 한·미 FTA에 의해 개방의 충격을 받게 될 금융·서비스·투자·지적재산권, 그리고 경쟁법·노동·환경 등의 영역은 법제도의 엄정한 집행이 확보되지 않으면 오히려 정부정책에 대한 불신만 가중시키고 이에 따라 엄청난 조정비용을 유발하게

될 것이다.

현재 한국 사회에서 가장 부족한 요소 중의 하나는 감독기구·사법기구에 대한 신뢰이다. 한미간 분쟁 시 국적에 따른 형평성 훼손<sup>5)</sup>은 말할 것도 없고, 국내 계층간에 차별적으로 법집행이 이루어질 경우 이에 따른 사회적 비용의 증폭은 개방의 기대효과를 좌절시키는 가장 큰 위험요소임을 잊어서는 안 된다.

경기규칙(rule of game)의 공정한 집행에 대한 신뢰는 경제적 효율성의 조건일 뿐만 아니라 정치적 민주주의의 기본요소이기도 하다. 이러한 민주주의의 기본요소가 확립되지 않은 상태에서, 개방을 통해 내부적 제도 개혁을 시도하는 것은 성공보다는 실패를 가져올 가능성이 높다. 한·미 FTA는, 정부가 민주적 절차를 지키지 않은 상태에서 추진하고 있다는 바로 그 사실로 인해, 내부적 제도 개혁에 실패할 잠재적 위험을 안고 시작한 것이라고 할 수 있다.

#### 다. 대외적 위험의 대내적 갈등으로의 전환

FTA 협상은 대외적 협상과 대내적 협상으로 이루어진다. 대외적 협상, 즉 미국과의 협상에 내재된 위험성은 비교적 명확하다. 특히 한국의 취약부문인 농업과 서비스업에서 세계 최고의 경쟁력을 갖고 있는, 또한 세계 유일 강대국으로서 우리와는 비교도 할 수 없는 협상력을 발휘할 미국과 ‘가장 포괄적이고 가장 높은 수준의 FTA’를 추진하는 것은 심각한 위험요소를 안고 있다. 바로 이러한 위험요소 때문에 World Bank 수석부총재였던 스티글리츠 교수는 “FTA는 개발도상국들에게는 올바른 길이 아니다”라며 “그것은 협상(negotiation)이 아니라 강제부과(imposition)”라고 지적하였다(프레시안 2006.5.23일자 기사 「스티글리츠, “FTA는 ‘강제부과’일 뿐 ‘협상’이 아니다」 참조). 물론 스티글리츠 교수의 위 언급은 볼리비아를 대상으로 한 것이며, 따라서 한국에 그대로 적용된다고는 할 수 없을

5) World Bank는 FTA의 유형을 미국식, EU식, 그리고 남-남식(개도국식)으로 분류하고 있다. 미국식 FTA의 특징을 보여주는 것 중의 하나가 투자 조항에 포함된 ‘투자자-국가 소송제도’(investor-state claims)이다. 투자자가 현지 정부를 상대로 제3의 기관에 직접 중재를 요청할 수 있는 이 제도는 투자 유치국 정부가 행사해야 할 외국인 투자 활동에 대한 관리감독권을 크게 위축시킨다. 미국과의 FTA 체결국 중 호주만이 이 조항을 제외하는 데 성공했다. EU식 및 남-남식 FTA에서는 이러한 조항을 찾아보기 어렵다.

지라도, 세계 최강국 미국과의 FTA 협상이 갖는 위험성에 대한 지적은 경청할 필요가 있다.

한편, 대내적 협상, 즉 개방으로 인해 피해를 보는 국내 계층에 대한 보상 및 지원체계의 구축 역시 간단한 일이 아님은 공지의 사실이다. 스크린 쿼터 축소 등 이른바 ‘4대 선결조치’에 따른 국내 후속대책, 그리고 농수산물 개방에 대비한 향후 10년간 119조원의 농어촌 지원대책 등의 사례는 대내적 협상이 엄청난 사회적 갈등과 비용을 수반할 것임을 예고하고 있다. 지난 4월 6일 국회를 통과한 ‘제조업 등 무역조정 지원에 관한 법률’ 수준의 지원책만으로 피해를 본 기업 및 노동자에게 충분한 정도의 구조조정 지원과 전직·재취업 지원 등이 이루어질 수 있을지 의심스럽다.<sup>6)</sup>

앞서 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이, 개방의 충격은 구조조정 대응 능력을 갖추지 못한 영세 제조기업과 서비스업체에 집중될 것이며, 적어도 단기적으로는 양극화 현상을 심화시킬 것이다. 따라서 구조조정 지원 및 사회안전망 확충을 위한 체계적 대책(특히 재원 확보)을 마련하지 않는다면, 한·미 FTA가 희망하는 ‘장기적’ 효과를 실현하기도 전에 ‘단기적’ 갈등과 비용으로 인해 좌초될 수 있다.

그러나 한·미 FTA가 갖는 위험성은 여기에 국한되는 것이 아니다. 비록 미국이 ‘가장 포괄적이고 가장 높은 수준의 FTA’를 목표로 한다고는 하나, 한·미 FTA가 국내 경제 사회질서의 모든 측면을 직접 규정하는 것은 아니다. 경제주권의 상실이라고도 불린 1990년대 말 경제위기 당시의 IMF 구조조정 프로그램조차도, 국내의 정치·경제·사회적 세력관계에 따라 얼마든지 그 진행 방향과 결과가 달라질 수 있음을 경험한 바 있다.

어떤 의미에서는 한·미 FTA가 갖는 진정한 위험성은, 그동안 잠재되었던 국

6) 미국은 1962년부터 시장개방에 따른 국내 피해를 체계적으로 보상하기 위해 ‘무역조정지원법’(Trade Adjustment Act, TAA)을 시행하고 있다. 그런데 미국이라는 초거대 국가와 FTA 협상을 진행하고 있는 우리나라는 협상 개시 선언 이후인 지난 4월에야 비로소 TAA와 유사한 법률을 제정하였다. 2007년 4월부터 시행될 ‘제조업 등 무역조정 지원에 관한 법률’에 의하면, 향후 10년간 FTA 체결로 피해를 입는 기업과 노동자에게 2조 8,473억 원(기업 2조 6,400억 원, 노동자 2,073억 원)이 지원된다. 그러나 서비스산업은 아예 지원 대상에서 빠져 있을 뿐만 아니라, 연평균 2,800억 원 정도의 기금으로 충분한 수준의 구조조정 및 전직·재취업 지원이 가능할 지는 의문이다.

내의 이해관계 충돌이 한·미 FTA를 계기로 일거에 표출되면서 ‘불안정한 균형 상태’를 이루었던 국내의 세력관계가 근본적인 재편을 겪게 될 위험성이다. 국내 세력관계가 어느 방향(보수적 또는 진보적)으로 재편될지는 단언할 수 없으나, 한·미 FTA의 타결은 국내 보수진영의 목소리를 더욱 강화하는 계기가 될 가능성이 농후하다.

특히 금융·교육·의료보건·노동 등 그동안 이해관계자의 반발로 인해 담보 상태를 벗어나지 못하고 있는 영역에서 개방에 따른 직·간접적인 충격은 기존의 세력균형을 일거에 무너뜨리고, 탈규제화(자유화)를 기본 내용으로 하는 급격한 제도 변화를 가져오는 계기가 될 수 있다. 이들 영역에서의 탈규제화는 최소한의 공공성 원칙마저 파괴할 수 있으며, 불법·부당행위에 대한 규율의 공백을 초래하여 경제 사회질서의 안정성을 위협할 수 있다.

결론적으로, 한·미 FTA의 직접적 협상 의제로 다루어지지는 않는다고 할지라도, 그것이 몰고 올 국내 세력관계의 보수적 재편, 그리고 경제사회제도의 급속한 탈규제화에 따른 공공성 및 안정성 훼손이라는 대내적 위험이 미국과의 협상이라는 대외적 위험에 못지않은, 아니 그 이상의 위험요소로 잠재되어 있는 것이다.

이하에서는, 개방에 따른 대내적 위험과 갈등의 문제를 금융산업의 사례를 통해 살펴보기로 한다.

## 2. 한·미 FTA 금융서비스 협상의 위험요소 : 대외적 위험과 대내적 위험

### 가. 한·미 FTA 금융서비스 협상의 쟁점

FTA에서 금융서비스 개방은 GATS 방식과 NAFTA 방식으로 나눌 수 있다. GATS 방식은 서비스의 4가지 공급 형태(Mode 1, 2, 3, 4)<sup>7)</sup>를 규정하고 내국민대

---

7) GATS(General Agreement on Trade in Services)에서의 서비스 공급 형태

Mode 1: 국경간 공급(cross-border supply)

Mode 2: 해외소비(consumption abroad)

Mode 3: 상업적 주재(commercial presence)

Mode 4: 자연인의 주재(presence of natural persons)

우(national treatment)와 시장접근(market access), 최혜국대우(most favored nation treatment)를 약속할 분야를 기재하는 열거주의 방식(positive list approach)을 취하는 한편, 자유화대상 분야에서는 제한조치만을 기재하는 포괄주의 방식(positive system)을 취하는, 이른바 ‘업종개방은 포지티브(positive) 방식, 개방된 업종에 대한 규제는 네거티브(negative) 방식’을 적용한다.

반면 NAFTA 방식은 국경간 거래(cross-border trade; Mode 1, 2)와 해외투자(Mode 3) 관련규정을 별도로 두고, 부속서에 유보나 비합치조치(non-conforming measures)가 명기되지 않으면 개방을 허용하는 것으로 간주하는 네거티브(negative) 방식을 취한다. 즉 개방업종 및 규제가 모두 네거티브(negative) 방식이며, 협정 체결시 유보조항에 들어 있지 않아 일단 개방된 것으로 간주되는 영역은 이후 다시 번복될 수 없는 반면, 협정체결 이후의 추가적인 자유화조치는 자동적으로 협정에 반영되는 역진방지 기제(ratchet mechanism)가 적용된다(신용상 2006.5.17, pp.3-4).

한국으로서는 한·미 FTA 금융서비스 협상이 실질적으로 첫번째 네거티브(negative) 방식의 개방이다. 한·칠레 FTA 및 한·싱가포르 FTA는 negative 방식이었으나, 금융부문은 제외하였다. 한·칠레의 경우 Mode 1~4 모두 시장접근을 적용하지 않았고, 한·싱가포르의 경우 Mode 3에서 시장접근을 적용하지 않았다. 한·EFTA는 GATS 방식이었다.

한국 정부의 협정문 초안(외교통산부 통상교섭본부(2006.3), 「대국회 보고자료 : 한·미 FTA 협상목표 및 우리측 협정문 초안 주요 내용」) 중 ‘Chapter 11 금융서비스 (Financial Services)’ 부문의 개요를 보면, 한국 정부는 상업적 주재에서는 negative 방식, 국경간 거래에서는 positive 방식을 유지할 것을 목표로 하고 있다.<sup>8)</sup>

8) 프레시안, 「미국기업에 한국정부 제소권 보장」, 대국회 보고서 ‘목표와 주요내용’, 2006.5.19. 기사

- 금융서비스 / 통신서비스 / 전자상거래
  - 금융산업의 경쟁력 강화, 금융허브 달성을 위해 상업적 주재 금융서비스의 경우 개방하지 않을 분야만 유보안에 열거(네거티브 방식)
  - 금융서비스의 국경간 거래는 소비자 보호 및 금융 감독 등에 미칠 영향을 고려, 기존의 개방방식을 유지(positive 방식)
    - 소비자 보호 강화를 위한 내용을 반영

현재 우리나라는 대부분의 금융서비스 업종에서 상업적 주재(Mode 3)를 이미 개방하고 있다. 우리나라는 DDA 금융서비스 양허안에서도 ‘i) 동종업종만 투자 허용, ii) 건전성 감독 차원의 규제 도입 권한 보유’라는 조건하에 거의 모든 업종에 대해 외국 금융기관의 시장접근과 내국민대우를 허용하고 있다(<표 11> 참조). 현실적으로 Mode 3의 측면에서는 DDA 양허안보다도 이미 더 개방되어 있는 상황이다. 반면, 국경간 거래(Mode 1, 2)에서는 개방하지 않거나 또는 상호주의 원칙에 따라 상대국이 허용한 부문만 개방하는 방식을 취하고 있다.

<표 11> 한국의 DDA 금융서비스 양허안의 부문별 내용

부 문	시장접근 제한	내국민대우 제한
A. 보험업 i) 원보험 a) 생명보험	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용, 합작 불허, 보험모집인 등 전문직 고용 제한 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
b) 비생명보험	1) 해상수출입 적하보험, 항공보험 외 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용, 합작 불허, 보험모집인 등 전문직 고용 제한 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
ii) 재보험 및 재재보험	1) 없음 2) 없음 3) 동종업종만 투자 허용, 합작 불허, 보험모집인 등 전문직 고용 제한 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
iii) 보험중개 및 대리점 a) 중개	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
b) 대리점	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무

부 문	시장접근 제한	내국민대우 제한
iv) 부수서비스 a) 손해사정 b) 보험계리	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
B. 은행업 및 기타 금융서비스 i) 예금, ii) 대출, iii) 금융리스, iv) 지급/송금, v) 보증, vi) 외환서비스, vii) 결제	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용(금융리스 제외) 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무. 금융리스, 대출, 증권저축회사의 최고 경영자 국내거주 의무
viii) 자기구좌 또는 고객구좌를 위한 장내, 장외 거래 a) 수표, 어음, CD 등 화폐시장 상품, b) 외환, c) 선물, 옵션을 포함한 금융파생상품, d) 스왑, 선도거래를 포함한 환율 및 이자율 상품, e) 양도가능증권, f) 금괴를 포함한 기타 양도가능한 상품 및 금융자산	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
ix) 증권발행 참가 a) 증권발행, b) 인수, c) 모집, d) 기타 증권관련 서비스	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
x) 자산운용 a) 현금 또는 포트폴리오 운용, b) 집합적 투자운용, c) 보관, d) 신탁	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
xi) 신용정보서비스	1) 미양허 2) 미양허 3) 기존 신용정보회사에 50% 미만 지분 참여를 제외하고는 미양허 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
xii) 자문, 중개, 기타 부수금융 서비스 a) 투자자문	1) 미양허 2) 미양허 3) 동종업종만 투자 허용 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무
b) 신용평가 및 분석	1) 미양허 2) 미양허 3) 신용평가회사는 관련당국에 의해 지정 요 4) 수평적 양허사항 외 미양허	1) 미양허 2) 미양허 3) 없음 4) 수평적 양허사항 외 미양허, 최고 경영자 국내거주 의무

한편, 미국은 DDA 협상에서 일본·EU 등과 함께 ‘Understanding on Commitments in Financial Services’의 채택을 주도하였다. 이는 채택국간에 합의한 특정 업종에 대해 양자간 협상 없이 자유화하는 양허방식이다. 상기 ‘Understanding’은 다음 <표 12>에 열거된 금융서비스에 대해 네거티브(negative) 방식과 현존조치 이상 유보 금지(standstill)를 적용하고 있다.

<표 12> ‘Understanding on Commitments in Financial Services’의 개방 범위

- 
- Mode 1 :
    - 보험업 : 해운, 항공, 우주발사, 국경을 통과 중인 상품에 대한 보험, 재보험, 재재보험, 보험부수서비스(보험상당, 보험계리, 위험평가, 손해사정)
    - 은행 및 기타 금융서비스 : 금융정보 제공 및 금융 데이터 처리, 자문 및 기타 부수서비스(중개 제외)
  - Mode 2 :
    - Mode 1에서 허용한 보험서비스
    - 모든 은행 및 기타 금융서비스
  - Mode 3 : 모든 금융서비스
  - 신금융서비스 : 수입국에는 없으나, 수출국에는 있는 모든 금융서비스
- 

한·미 FTA 금융서비스 협상에서도 국경간 거래(Mode 1, 2) 및 신금융서비스 개방이 일차적인 쟁점이 될 것은 분명하다.<sup>9)</sup> 미국은 싱가포르, 호주 등과의 FTA에서 상기 ‘Understanding’에 명기된 Mode 1, 2의 범위에 준하는 국경간 거래 허용을 요구하여 관철하였다.<sup>10)</sup> 또한 미국은 신금융서비스 개방도 명기하는 데 성공

---

9) 그 외 상업적 주재(mode 3)에 대한 잔존 규제와 관련하여 미국은 외은지점에 대한 본점 자본금 불인정, 중소기업 의무대출비율, 금융정보 제공 및 처리, 외은지점 추가설치 규제 등을 완화할 것을 요구하고 있다. 또한, 공적퇴직연금, 사회보장제도, 당사국의 신용보증을 통해 행해지는 행위와 서비스 등 공적인 부문에 대해서는 FTA를 배제하기로 하였으나, 공공부문의 금융서비스가 다른 공공기관이나 민간금융기관의 경쟁을 통해 수행될 수 있는 경우에는 FTA의 적용대상이 된다고 규정함으로써, 예컨대 우체국의 예금보험서비스 및 산업은행 등 국책은행의 금융서비스가 새로운 쟁점으로 부각되고 있다.

10) 미국·싱가포르 FTA에서 양국은 자국 영토에 소재하는 자연인 및 소재지와 무관하게 모든 자국민이 타방의 영토에 소재한 당사국 국적을 가진 국경간 금융서비스 공급자로부터 금융서비스를 공급받을 수 있도록 허용할 것을 규정하고 있다. 이는 협정문에 열거된 분야 이외

하였다. 즉, 국내법으로 국내 금융기관에 대해 공급을 허용하는 서비스와 유사한 형태의 신금융서비스를 상대국 금융기관에게도 허용하도록 하였다. 단, 신금융 서비스 허용시 추가적인 법률 제정을 요구하지는 않으며, 각국은 신금융서비스가 공급되는 금융기관의 법적 형태를 결정할 권한을 보유하고 승인을 요구할 수 있도록 하였다. 또한 건전성 감독의 차원에서 신금융서비스 공급의 승인을 거부할 수 있다. 따라서 건전성에 문제가 있을 수 있다는 것을 입증하지 못하면 새로운 금융상품에 대해 허기를 해줄 수밖에 없다.

물론 국경간 거래나 신금융서비스를 포괄한다고 해서 FTA 자체가 일국의 금융제도 전체의 변화를 직접 결정하는 것은 아니다. 미국·싱가포르 FTA에서도 금융시장의 폭넓은 상호개방을 규정하고 있으면서도, 비합치조치<sup>11)</sup> 등을 통해 양국 고유의 금융제도를 급진적으로 변화시키는 것을 회피하고 있다. 이는 금융제도가 국가 경제제도의 근간을 이루고 있으며 공공성이 강하기 때문에 상품시장보다는 보수적으로 접근하는 것이 일반적인 경향임을 보여준다(하준경 2006. 6, p.127).

---

의 분야에서도 국경간 거래가 가능한 경우가 있을 수 있음을 의미하는데, 여기서 중요한 단서조항은 당사국이 동 공급자가 당사국의 영토 내에서 영업(doing business) 및 판촉행위(solicitation)를 하는 것을 허가할 의무가 없다는 것이다. 즉 판촉행위가 없는 한 일국의 소비자가 타국의 금융기관이 제공하는 국경간 서비스를 일부러 찾아가 이용하는 것은 굳이 금지하지 않되, 판촉이 수반되는 적극적 영업은 협정문에 열거된 분야 이외에는 허용하지 않아도 된다는 뜻이다(하준경 2006.6, p.122).

11) 각국의 금융시장은 상이한 역사와 제도를 바탕으로 발전하여 왔기 때문에 FTA를 통해 이를 완전히 통합시키는 것은 쉽지 않다. 따라서 각국은 협정문의 부속서에 비합치조치들을 포함 시킴으로써 자국의 고유한 금융환경을 상당부분 보호하고 있다.

미국·싱가포르 FTA도 FTA의 적용이 배제되는 비합치조치 또는 예외조항들을 상당수 포함하고 있다. 예를 들어, 보험업과 관련하여 “미국의 모든 주, 콜로비아 특별지구 및 푸에르토리코의 모든 기존의 비합치조치”를 인정한다고 포괄적으로 규정하고 있는데, 이는 보험업에 관한 감독권이 각 주 정부에 부여되어 있는 미국 현행제도를 그대로 인정하는 것이다. 이 조항에 따르면 FTA에도 불구하고 각 주 정부가 외국 보험회사에 부과하는 차별적 규제들이 모두 인정되게 된다.

싱가포르도 다양한 형태의 비합치조치들을 규정하고 있는데, 예컨대 “외국은행에 새로운 종합은행을 허가하지 아니한다. 적격 종합은행 특혜는 6개 외국은행으로 제한된다. 미국은행에 대한 적격 종합은행 특혜 허가 수 제한은 미국·싱가포르 FTA 협정 발효 18개월 이후에 소멸된다.”는 조항은 시장접근과 내국민대우에 대한 유보이며, 미국은행에 대한 시장개방이 단계적으로 이루어지게 됨을 보여준다(하준경 2006.6, pp.124-125).

지난 7월에 진행된 2차 협상에서 한미 양측 협상단은 국경간 거래의 대상에서 소매금융상품은 제외하기로 방향을 정한 것으로 알려졌다. 또한 신금융서비스와 관련해서도 법률 제개정을 필요로 하지 않는 범위 내에서 상업적 주재(국내 현지법인 및 지점 등)를 통해서만 서비스를 제공하고, 신금융상품 건별로 금융당국의 허가를 받도록 한다는 데 원칙적인 합의를 본 것으로 알려졌다.

이처럼 국경간 거래나 신금융서비스 개방이 포지티브(positive) 방식을 통해 제한된 범위에서만 허용된다고 하더라도, 이것이 가져올 파장을 과소평가할 수는 없다. 문제는, 한·미 FTA 금융서비스 협상을 계기로 한국의 정책·감독당국이 국내 금융제도를 어떤 방향으로 변화시키려는 의도를 갖고 있으며, 그에 대한 준비태세는 얼마나 충실하게 되어 있는냐는 것이다.

#### 나. 성급한 금융규제 완화의 위험

금융서비스의 국경간 거래는 외국 금융기관의 국내 주재(외국인 직접투자)를 필요로 하지 않으므로, 고용창출·선진금융기법 이전 등의 부수적 효과가 상대적으로 미약하다. 또한 국경 밖에서 이루어지는 내국인에 대한 금융서비스의 공급에는 국내 감독기구의 권한이 미치지 않아 금융소비자 보호의 사각지대가 야기될 우려가 있다.

한편, 현재 우리나라의 금융서비스 허가 및 감독 체계는 포지티브(positive) 방식이다. 즉 법령에 허용된 금융서비스만 공급할 수 있으며, 새로운 금융서비스를 공급할 때에는 사전 또는 사후적으로 감독당국의 승인을 받아야 한다. 반면, 미국은 법령에서 명시적으로 금지하지 않은 금융서비스는 자유롭게 공급할 수 있는 네거티브(negative) 방식이다. 따라서 한·미간에 금융서비스 허가 및 감독 체계의 차이가 존재하는 상황에서 신금융서비스를 개방하면, 국내 금융기관의 경쟁적 지위에 심각한 차별을 초래하며 또한 금융소비자 보호의 측면에서도 문제가 발생할 수 있다.

결국 한·미 FTA의 국경간 거래 및 신금융서비스 개방은, 비록 포지티브(positive) 방식에 의해 점진적으로 적용된다고 하더라도, 국내 금융감독체계의 네거티브(negative) 방식에서의 전환을 가속화하는 계기가 될 것이다. 최근 재경부가 추진

하고 있는 자본시장통합법(궁극적으로는 통합금융법)의 제정은 이러한 감독체계 전환을 위한 준비작업의 의미를 갖고 있다.

금융산업의 발전에 따라 감독체계를 네거티브(negative) 방식으로 전환하는 것은 당연하고도 불가피한 추세이다. 그러나 감독기구 및 사법기구의 대응능력이 미성숙한 상태에서 규제완화(네거티브 방식으로의 전환)를 서두르는 것은 금융 불안 나아가 금융위기를 불러올 잠재적 위험을 안고 있다. 그 대표적인 사례가 종금사 사태 및 카드사 사태이다.

종금사는 지급결제, 보험, 가계대출 등을 제외한 대부분의 기업금융업무를 영위하는 금융기관이다. 1975년 ‘종합금융회사에 관한 법률’ 제정에 의거, 영국의 머천트 뱅크(merchant bank)와 미국의 투자은행(investment bank) 기능에 중장기 설비금융 기능을 혼합한 기업금융전문 금융기관으로 설립되었는데, 1990년대 초반까지 모두 외국금융기관과의 합작회사인 6개사 체제가 유지되었다.

그러나, 1990년대 들어 투자금융회사(단자사)의 영업환경이 악화되자, 1991년 ‘금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률’ 제정을 통해 업종 전환을 추진하였다. 1991년 중 서울 소재 5개 단자사가 증권회사로 전환하였고, 3개 단자사가 단독 또는 합병에 의해 2개 은행(하나, 보람은행)으로 전환하였다. 나머지 상대적으로 부실한 단자사들은 어음중개 전문기관으로의 발전을 모색하다가, 결국 OECD 가입 준비를 위한 자본시장 개방을 빌미로 모두 종금사로의 전환을 허용하였다. 그 결과 1994년 중 지방소재 9개 단자사가, 1996년에는 15개 단자사가 종금사로 전환하여, 1997년 말에는 종금사가 30개사에 달하였다.

이들 전환 종금사의 무분별한 해외영업 확대 및 계열사 자금 지원, 그리고 이에 대한 감독 미비로 인한 부실이 1997년 경제위기를 촉발한 계기가 되었다. 1998년 16개 부실 종금사가 퇴출되었고, 1999년부터 2003년 기간 중 추가로 13개사(신설사 1개 포함)가 퇴출 또는 합병되어, 현재는 2개사만 남은 상태이다. 사실상 종금업 자체가 소멸하였다고 할 수 있다. 종금사 사태는, 개방을 빌미로 한 졸속 금융규제 완화가 금융위기를 초래한 대표적 사례이다.

한편, 신용카드회사는 신용카드의 이용과 관련된 대금의 결제를 기본업무로 하나, 회원에 대한 자금의 융통(현금서비스, 카드론 등)을 부수업무로 영위한다. 1990년대 말 이후 민간소비 진작을 통한 경기부양, 자영업자의 세원 포착 등을

목적으로 카드사에 대한 규제를 완화<sup>12)</sup>하면서 신용카드업의 규모가 큰 쪽으로 신장되었다. LG카드, 삼성카드 등 재벌계 전업카드사의 공격적 규모확장 전략도 가세하였다.

이와 같은 신용카드업의 급격한 환경변화와 규모 확대에도 불구하고, 개별 카드사의 건전성 악화 및 이로 인한 시스템 리스크에 대비하는 감독체계의 개선은 전혀 이루어지지 않았다. 특히 조정자기자본비율, 연체율, 자산건전성 분류, 대손충당금 적립, 대환대출 규모 등 개별 카드사의 경영실태 관련 정보를 사실상 감독당국이 은폐함으로써 우량기업(good company)과 부실기업(bad company)을 구분하지 못하고 모든 카드사가 부실기관으로 취급되는 역선택의 문제(adverse selection)가 발생하였다. 카드사가 발행한 카드채와 CP를 대량 인수한 투신사의 부실과 불법행위(대표적으로, 옵션CP) 역시 감독당국이 방치함으로써, 결국 카드사의 부실이 투신사 펀드 환매사태로 비화되었다. 카드사 사태로 인한 400만명의 신용불량자 문제는 내수침체로 이어져, 경기회복의 최대 장애물로 작용하고 있다. 카드사 사태는 수신기능이 없는 여신전문금융기관에 대한 감독 공백과 이로 인한 부실도 국민경제 전체의 안정성을 위협하는 상황으로 발전할 수 있음을 보여주는 사례이다.

#### 다. 한·미 FTA 금융서비스 협상의 대내적 위험요소

한·미 FTA 금융서비스 협상은, 미국 금융자본의 한국진출 가속화라는 대외적 위험에 못지않게, 아니 그 이상으로 감독체계·사법체계의 능력 이상으로 규제완화가 추진됨에 따른 대내적 위험이 더 큰 불안요소라고 할 수 있다. 종금사·카드사 사태 등의 전철을 되풀이할 가능성을 무시할 수 없는 것이다.

또한 한·미 FTA 금융서비스 협상은 금융업에의 신규진출 및 규제완화를 추구하는 국내자본의 요구가 더욱 강화되는 계기가 될 것이다. 특히 금융서비스의 국경간 거래 및 신규금융서비스 허용은 관련분야에서의 규제완화 요구를 관철시킬 수 있는 배경이 될 것이다. 이하에서는 그 대표적인 징후 몇 가지를 살펴본다.

12) 현금서비스 한도제한 폐지, 가맹점 공동망 제도 시행, 신용카드 사용액에 대한 소득공제 도입(1999년) 및 한도 확대(2001년), 신용카드 영수증 복권제 도입(2000년) 등.

첫째, 자산운용업은 현 정부의 동북아 금융허브 전략의 핵심에 해당한다. 이에 따라 2005년 이래 법령 개정을 통한 대대적인 규제완화 작업 이미 시작되었다(재정경제부·금융감독위원회 2005.6.17.). 자산운용회사의 전문화·대형화 촉진, 펀드 운용의 자율성 및 판매채널 확대, PEF(Private Equity Fund) 활성화 등이 그 주요 내용이다. 미국이 자산운용업에서 세계 최고의 경쟁력을 갖고 있는 나라임을 감안하면, 한·미 FTA 금융서비스 협상은 국내 자산운용업의 변화를 가속화하는 계기가 될 것이 틀림없다.

이는 외국 자산운용회사의 국내 진출 확대 차원에 국한된 문제가 아니다. 펀드상품(금·은·곡물 등 상품에 투자하는 펀드, 파생금융상품 펀드, 부동산 투자 펀드 등 허용) 및 판매채널(운용사와 판매사의 분리 규제 완화, 보험설계사의 펀드상품 판매 허용 등)의 측면에서 미국 수준의 다양화를 위한 각종 규제의 완화로 이어질 것이다. PEF와 관련한 각종 규제, 특히 재벌 금융계열사의 PEF에 대한 규제 등 이른바 금융자본과 산업자본의 분리(이하 금산분리)를 위한 규제가 크게 훼손될 우려가 있다. 또한 KIC 설립, 국민연금기금의 주식투자 규모 및 운용방식 변경 등을 통해 공공성 자금(여유 외환보유액과 연기금 등)의 안정적 운용을 위협할 가능성도 우려된다. 결국, 수탁자에 대한 엄격한 신인의무(fiduciary duty) 부과를 기반으로 하는 자산운용업의 특성을 감안할 때, 국내 펀드산업에 대한 졸속 규제완화가 초래할 위험은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

둘째, 최근 입법예고된 자본시장통합법의 핵심 내용은 금융투자상품 규제에서의 포괄주의(negative system) 채택과 금융투자업(매매업, 중개업, 집합투자업, 투자일임업, 투자자문업, 신탁업)의 전면적 겸업 허용 및 기능별 규율(functional regulation) 체제 도입 등이다.

미국과 우리나라는 모두 전업주의 원칙에 따른 업무영역 규제를 기반으로 하면서, 은행업·금융 투자업·보험업 간의 겸업 확대는 지주회사 방식을 택하고 있다. 그럼에도 불구하고, 미국 금융회사의 업무영역과 금융상품은 우리나라보다 훨씬 더 넓고 다양한 것이 사실이다. 따라서 한·미 FTA는 국내 금융산업의 업무영역 규제를 완화하고, 다른 업종의 특성을 가미한 새로운 금융상품의 공급을 확대하는 계기가 될 것이다.

최근 자본시장통합법에 의한 증권사의 지급결제업무 허용 논란은 보험사의 지

급결제업무 허용 요구로 확대되었다. 이는 은행의 핵심 고유업무인 지급결제기능의 안정성을 심각하게 위협할 가능성을 안고 있다. 비록 최종 입법예고안에서는 금융투자회사의 결제대상 금액이 위탁매매계좌의 현금으로 제한되었지만, 이후 규제완화 요구는 더욱 거세질 것으로 예상된다.

또한 매매업, 중개업, 집합투자업, 투자일임업, 투자자문업, 신탁업 간의 전면적 겸업 허용이 가져올 이해상충의 위험과 이에 따른 부실의 전염 위험은 측량하기조차 어렵다. 입법예고안에는 주로 내부통제장치(Chinese wall)의 강화를 통해 이러한 위험을 대비하는 것으로 되어 있으나, 현재 우리나라 금융투자회사들의 지배구조 상황을 감안할 때 이러한 내부통제장치의 구축과 집행에 대한 신뢰성을 갖기 어렵다. 나아가 금융투자회사 자체보다도 더욱 믿기 어려운 감독기구의 능력과 의지의 문제, 그리고 피해구제 수단(특히 집단소송 등의 소송제도)의 미흡을 고려할 때, 금융투자회사의 불법·부당행위에 대한 사후적 규율의 공백을 염려하지 않을 수 없다. 결국 금융투자업 전반에 걸친 성급한 규제완화는 종금사 및 카드사 사태 이상의 국민경제적 불안정성 문제를 야기할 위험성을 내포하고 있다.

셋째, 한·미 FTA가 국내 의료체계에 미치는 충격은, 병원의 영리법인화 허용, 건강보험 급여 강제지정제도 폐지 등의 직접적 경로보다는, 민간 의료보험상품의 공급 확대라는 간접적 경로를 통해 현실화될 가능성이 높다. 현재 우리나라의 생보산업은 수입보험료 기준으로 세계 7위에 이를 정도로 이미 포화 상태에 이르렀고, 따라서 삼성생명 등 민간 생보사들은 의료보험시장의 확대를 그 돌파구로 판단하고 있다. 한·미 FTA는, 그동안 실손보장형 민간 의료보험상품의 공급에 최대 장애물이었던 ‘개인 질병정보의 민간 보험사 제공 금지’ 규제를 허물어뜨리려는 국내 보험사들의 요구를 더욱 강화하는 계기가 될 것이다. 민간 의료보험상품의 실질적 허용은 건강의료보험체계의 커버리지 확대에 제동을 걸게 될 것이며, 이는 의료서비스의 양극화를 심화시킬 우려가 있다. 이러한 예는, 경제사회질서 전반을 포괄하는 한·미 FTA의 영향이 우회적인 경로를 통해 예측하기 어려운 결과를 낳을 수 있다는 것을 의미한다.

넷째, 한·미 FTA, 그리고 이를 위한 금융규제 완화는 금산분리 원칙을 심각하게 훼손할 위험을 안고 있다. 미국은 은행업 이외의 금융업에서는 직접적·사

전적 금지 방식(outright prohibition)에 의한 금산분리 규제를 적용하지 않지만, 광범위한 공시제도, 특수관계인간 거래에 대한 엄격한 자산운용 규제, 회사법상의 일반적인 신인의무 부과 등을 통해 비은행 금융업에서도 실질적인 금산분리 원칙을 실현하고 있다(김상조 2006b).

한·미 FTA는 이른바 ‘외국자본에 의한 토종자본 경영권 위협’ 내지 ‘외국투기자본의 국내 금융산업 지배 우려’ 등의 재계 측 주장을 더욱 확산시킴으로써, 금융지주회사법, 금산법, 공정거래법 등에 의한 일반적인 금산분리 규제, 나아가 은행법, 간접투자자산운용법 등 개별 설립근거법에 의한 규제를 완화 내지 폐기하려는 움직임으로 구체화될 것이다. 최근 ‘금산분리 원칙을 재고해야 한다’는 윤증현 금감위원장의 거듭된 개인적 소신 발언은 그 대표적인 징후이다. 그러나 사후적 규율이 제대로 작동하지 않는 우리나라의 현실에서, 더구나 감독기구 스스로가 사후적 규율 책임을 방기하는 우리나라의 현실에서, 금산분리를 위한 사전적 규제를 조기에 폐기하는 것은 경제력 집중 및 국민경제적 불안전성을 야기할 심각한 위험성을 안고 있다.

#### IV. 개방에 따른 위험과 갈등의 조정방안 : 법집행의 엄정성 및 사회안전망 구축

정부가 한·미 FTA 추진 계획을 발표했을 때 많은 사람들이 우려를 표시했던 것은 ‘양극화 해소’라는 또 다른 정책목표와의 충돌 가능성 때문이다. 현 정부가 양립하기 어려운 이 두 가지 정책목표를 동시에 추진할 능력을 갖고 있는가에 대한 근본적 의의심이야말로 이 두 가지 정책목표 모두를 실패로 이끌 수도 있는 가장 큰 장애요소라고 할 수 있다.

개방이 상품교역에만 국한된다면, ‘개방에 따른 국내 공급자의 단기적 어려움’에도 불구하고, 국내 소비자의 후생증가가 이를 충분히 상쇄할 만큼 크다’라는 주장이 일정한 설득력을 가질 수 있다. 그러나 한·미 FTA의 핵심은 상품교역이 아니라 금융·서비스·투자·지적재산권, 그리고 경쟁법·노동·환경 등의 영역

이다. 이들 영역의 개방 내지 이와 관련된 국내 제도의 변화는, 좁은 의미의 경제정책적 목표만이 아니라 여타 사회정책적 목표까지를 포괄한, 광범위한 규제 체계의 재설계 그리고 사회안전망의 재구축을 필요로 한다. 이들 영역의 개방이 ‘궁극적으로 국내 소비자의 후생증가’를 가져오기 위해서는 많은 전제조건이 충족되어야 한다. 이하에서는 이러한 전제조건을 충족을 위한 기본과제를 살펴보기로 한다.

## 1. 감독기구 및 사법기구의 법집행의 엄정성 확립

### 가. ‘상생과 협력’의 전제조건 : 규칙위반에 대한 엄정한 제재

현 정부가 가장 강조하고 있는 정책 슬로건 중의 하나는 ‘상생과 협력’이다. 협력 게임(cooperative game; 통합)이 비협력 게임(non-cooperative game; 갈등)보다 우월한 균형을 가져올 수 있다는 것은 경제학에서 널리 인정되는 명제이다. 그런데, 현 정부의 과제는 협력 게임의 우월성을 논증하는 데 있는 것이 아니라, 개개의 경제주체들이 협력 게임의 규칙을 충실히 준수하도록 유도하는 제도와 관행을 확립하는 데 있다. 유감스럽게도, 지난 4년 동안 현 정부의 경제정책은 그 반대방향으로 진행되었다. 경기침체를 빌미로 한 재벌들의 사보타주와 관료들의 책임회피에 밀려 구조개혁의 과제는 방기되었다. 정부정책은 경제주체들의 의사결정 과정에서 외생변수로 작동하는 것이 아니라 로비의 대상으로 전략하였을 뿐이며, 규칙을 준수하는 것은 바보와 같은 일로 치부되기에 이르렀다.

협력은 규칙위반에 대한 제재를 전제하지 않고서는 성공할 수 없다. 현 정부가 ‘상생과 협력’의 조정 메커니즘을 구축하기 위해서는 무엇보다 규칙 위반에 대한 엄정한 제재를 확립하여야 한다. 개별 경제주체가 협력 게임의 규칙에 충실하고자 하는 유인(incentive)은, 협력으로부터 나오는 추상적 이익(benefit)을 선언함에 의해서가 아니라, 협력 게임으로부터 이탈했을 때의 구체적 불이익(cost)을 보여줌으로써 생성되는 것이다.

거듭 강조하지만, 한·미 FTA의 위험요소는 미국과의 대외적 협상 또는 국내 피해계층과의 대내적 협상에만 국한된 것이 아니며, 오히려 이를 계기로 한(또는

이를 빌미로 한) 규제완화 일변도의 국내 법·제도 변화에 따른 안정성과 공공성 훼손의 가능성이 더 큰 위협요소이다. 특히 감독기구와 사법기구의 법집행의 엄정성이 뒷받침되지 않는다면, 규제완화의 위협성은 국민경제 전반의 불안정성 문제로 현실화할 것이다. 또한 대규모 기업과 금융기관(및 그 지배주주)의 불법·부당행위에 대한 법집행의 형평성이 유지되지 않는다면, 노동자·소액주주·저축자·하도급기업·소비자 등 대다수 경제주체는 협력 게임의 규칙에 충실하고자 하는 유인을 가질 수 없다. 이런 상황에서 개방의 이익을 주장하는 것은 부질없는 일이다.

#### 나. 재벌개혁과 금융개혁의 의미

바로 그러한 의미에서, 기업지배구조 개선(재벌개혁과 금융개혁)은 개방에 따른 위협과 갈등을 조정하기 위한 결코 생략할 수 없는 전제조건이다. 최근 논란이 되고 있는 재벌 및 금융기관 관련 사안 중 상당 부분은 현행 법체계하에서도 시정 가능한 것이다. 그러나 공정위와 금감위 등의 감독기구, 그리고 검찰과 법원 등의 사법기구가 이들 사안에 대해 엄정하게 법을 집행하고 있다고 신뢰하는 국민은 많지 않다.

현재 우리나라의 경제법은 구래의 독일법 또는 일본법 체계 위에 경제위기 이후 급속히 도입된 미국법 체계가 덧씌워져 있는 상황이다. 이에 따른 과도기적 현상일 수는 있겠으나, 현재 우리나라에서는 독일법 특유의 (성문법에 기초한) 사법 엄격주의도, 미국법 특유의 (법원의 판례와 감독기구의 재량권에 기초한) 사법 보편주의도 확립되어 있지 않다. 그 결과 법체계와 현실 사이의 괴리가 전혀 좁혀지지 않는, 또는 감독기구와 사법기구가 이 괴리를 방조 내지 조장하는 상황이 계속되고 있다. 이것이 기업지배구조 개선, 나아가 ‘상생과 협력’의 새로운 경제 사회질서 확립 노력이 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 근본 원인이다.

다음 <표 13>은 2003년 다보스포럼(World Economic Forum)이 세계 49개국을 대상으로 기업지배구조지수 순위를 조사하여 발표한 것 중 (준)사법질서와 관련된 항목들을 정리한 것이다.

요약하면, 주주자본주의 모델(미국, 영국)과 이해관계자 자본주의 모델(스웨덴,

핀란드, 독일)이 사회구성 원리 측면에서 매우 상이한 요소를 갖고 있는 것은 분명하다. 그러나 이것이 기업지배구조가 작동하는 구체적인 원칙까지 다르다는 것을 의미하지는 않는다. 영국의 기업지배구조가 가장 우수하지만 핀란드도 이에 못지 않으며, 미국에 대비되는 모델로 우리에게 알려져 있는 스웨덴의 경우 놀랍게도 미국보다 순위가 높다. 특히 사법부의 독립성, 정보의 이용가능성, 파산법, 분쟁조정, 소액주주 보호, 금융자산의 보호, 부당내부거래 방지 등 흔히 영미식 주주자본주의 모델의 요소라고 생각되는 항목에서 핀란드와 스웨덴은 영미에 못지 않은, 아니 그 이상의 성과를 기록하고 있다. 독일도 영미와 북구 3개국에 근접하는 순위를 보이고 있는데, 흔히 독일과 유사한 사회 원리에 따라 움직인다고 생각되는 일본은 사실 한국보다 별로 나은 것이 없다.

한마디로, 한 나라가 선진국이 되는 경로는 다양하겠지만, 선진국이 공통적으로 갖추고 있는 기본적인 원칙들 역시 있다. 여기에는 영미형과 유럽대륙형의 차이가 없다. 한국 사회에는 이 기본원칙들이 결여되어 있으며, 이를 갖추는 것이 개혁의 일차적 목표이자, 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하기 위한 필수 전제조건이다. ‘법치주의’(Rule of Law) 또는 ‘법 앞의 평등한 정의’(Equal Justice under

<표 13>                    각국의 기업지배구조지수 순위 비교

	한 국	미 국	영 국	스웨덴	핀란드	독 일	일 본
종 합 순 위	33	7	1	6	3	9	31
사법부의 독립성	33	11	9	8	1	7	26
감사 및 회계 기준	36	19	1	8	10	11	34
정보의 이용가능성	32	7	3	1	4	15	30
파 산 법	29	9	2	3	5	6	24
분 쟁 조 정	30	14	5	13	1	7	33
소 액 주 주 보 호	39	7	2	8	3	6	33
금 융 자 산 의 보 호	29	9	8	13	2	10	31
부 당 내 부 거 래 방 지	28	18	3	10	1	15	11
기 업 윤 리	29	11	3	6	1	11	25

자료 : World Economic Forum, *Preliminary Corporate Governance Index of 2003*, 2003.



이다. 경기침체의 장기화 속에서 이러한 비판은 위력을 발휘하였고, 실제 현 정부의 경제정책 기조를 보수화하는 데 성공하였다.

그러나 한국의 국내총투자율(2005년 기준 30.2%; <표 14> 참조)은 중국을 제외한 그 어떤 나라보다도 높다. 문제는, 투자율 자체가 낮은 것이라기보다는, 30% 수준의 국내총투자율로도 잠재성장률을 달성할 수 없는 경제구조·산업구조·기업구조의 왜곡에 있다고 보아야 할 것이다.

1997년 경제위기 이후의 기간을 이른바 ‘잃어버린 10년’으로 표현하는 것은 부지불식간에 경제위기 이전의 경제구조를 ‘정상적’(normal)인 것으로 대비하는 오류를 유발한다. 그러나 경제위기 이전 40%에 육박하는 국내총투자율은 어떠한 의미에서도 정상적이라고 할 수 없으며, 이를 가능케 했던 재벌구조와 금융구조는 21세기 한국경제에서 더 이상 유효하지도 않을 것이다. 더구나 GDP의 40%에 가까운 자원을 투자에 충당하는 경제 사회구조 하에서는, 개방에 대비한 중소기업 구조조정 지원과 사회안전망 구축은 기대할 수 없을 것이다.

#### 나. 정부-기업-가계 간 자원배분의 조정

이하에서는 각국의 자금순환표를 이용하여 정부-기업-가계 간의 자원사용 현황을 분석하였다. 분석 대상 국가는 이른바 주주 자본주의 모델, 이해관계자 자본주의 모델, 동아시아 발전국가 모델의 대표적인 나라라고 할 수 있는 미국, 독일, 일본, 대만, 그리고 한국을 포함하였다.

<표 15>는 각 부문별 부채잔액<sup>13)</sup>의 GDP 대비 비율 추이를 보여준다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은, 우리나라 정부부문 부채 잔액의 GDP 대비 비율이 다른 나라에 비해 현저히 낮다는 점이다. 재정적자에 따른 정부부채 누적이 심각한 경제문제로 대두되고 있는 일본에 비해서는 말할 것도 없고, 비슷한 경제발전 단계에 있는 대만에 비해서도 1990년대 이후 그 격차가 크게 벌어졌다. 이는 여타 국가에서 재정적자의 주된 요인인 사회복지 분야에서 한국 정부는 지극히 소극적이

13) 경제자원이 금융을 통해 각 부분별로 배분되는 구조를 살펴보기 위해서는 부채뿐만이 아니라 자본(주식 및 출자금)도 포함하여 분석하여야 할 것이나, 각각별로 주식 상장 비중의 차이, 주가가치 평가방법의 차이(시가 또는 장부가) 등으로 인한 교란요인이 존재하기 때문에 여기서는 부채 잔액만을 비교하였다.

있음을 반영하는 것이다.

1997년 경제위기 이후에는 한국 정부부문의 부채잔액 비율이 급격히 늘어나고 있는데, 구조조정 및 사회안전망 구축을 위한 정부의 역할이 강화된 결과이다. 비록 절대적으로는 아직 낮은 수준이지만, 정부부문의 부채잔액 비율이 계속 늘어나는 추세를 보일 것으로 예측되는데, 이에 대한 각계 각층의 적극적 참여와 견제가 반드시 필요하다. 그러나 보다 근본적인 문제로, 양극화 해소에 필요한 사회안전망 수준은 어느 정도인지, 26%에 불과한 국민부담률<sup>14)</sup>로 이러한 사회

<표 15>            각국의 부문별 부채잔액의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

		'75	'80	'85	'90	'95	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
한국	정부	21.5	16.8	18.0	7.8	5.5	7.5	13.1	15.6	16.3	17.4	16.6	18.4	22.6
	기업	104.9	117.3	130.7	117.0	132.5	165.1	165.9	152.1	145.8	141.4	135.8	134.2	126.7
	가계	13.4	16.4	32.1	47.9	53.8	61.1	55.8	55.3	56.9	64.1	73.8	73.1	71.4
일본	정부	n.a.	51.7	74.2	65.7	90.0	105.3	116.7	129.3	140.4	149.2	159.9	168.2	n.a.
	기업	n.a.	173.7	179.7	211.7	209.0	193.9	182.7	180.0	174.9	170.3	166.7	159.1	n.a.
	가계	n.a.	59.5	67.5	80.9	86.2	84.3	86.1	86.9	85.4	85.7	84.4	82.0	n.a.
대만	정부	n.a.	7.1 <sup>1)</sup>	10.6	18.3	31.6	35.0	35.8	40.0	42.2	49.4	51.2	53.2	n.a.
	기업	n.a.	87.3 <sup>1)</sup>	80.9	94.7	125.4	120.1	132.8	130.4	125.9	126.7	122.0	130.0	n.a.
	가계	n.a.	33.8 <sup>1)</sup>	38.8	62.4	91.6	82.8	74.7	70.2	70.7	62.6	63.1	65.0	n.a.
독일	정부	n.a.	n.a.	n.a.	38.0 <sup>2)</sup>	55.7	60.4	62.1	60.6	59.9	59.3	61.9	66.0	n.a.
	기업	n.a.	n.a.	n.a.	62.3 <sup>2)</sup>	62.2	67.3	70.1	74.1	84.4	86.9	87.2	85.0	n.a.
	가계	n.a.	n.a.	n.a.	53.7 <sup>2)</sup>	62.2	67.2	69.3	72.1	72.5	71.8	71.6	71.7	n.a.
미국	정부	51.2	49.7	66.0	74.6	78.7	74.3	71.4	67.8	61.7	61.7	64.1	67.1	67.6
	기업	88.8	97.4	106.7	107.3	102.3	102.6	110.5	117.9	127.2	127.5	126.4	122.5	119.2
	가계	47.0	52.3	56.0	64.0	68.5	69.6	71.3	73.6	75.3	78.7	82.9	87.4	91.2

주 : 1) 1982년 수치임.

2) 통일독일의 1991년 수치임.

자료 : 각국 자금순환표의 출처는 다음과 같음.

한국 : <http://www.bok.or.kr/bokis>

일본 : <http://www2.boj.or.jp/en/dlong/dlong.htm>

대만 : <http://www.cbc.gov.tw/economic/Estatistics/fof/index.htm>

독일 : <http://www.bundesbank.de/en/monatsbericht/sonderpub/finaccount.pdf>

미국 : <http://www.federalreserve.gov/release/Z1/current/data.htm>

14) 국민부담률 = (조세 + 사회보장기여금) / GDP. 2003년 기준으로 우리나라의 국민부담률은 25.3%인 데 반해, OECD 평균은 37.6%이다.

안전망을 구축할 수 있는 것인지, 시장경제와 시민사회의 성장을 조화시킬 수 있는 적정 국민부담률 수준은 얼마인지, 적정 국민부담률을 달성하기 위한 조세체계(직접세와 간접세의 비중, 세율의 누진구조 등)의 개혁방향은 어떤 것인지 등에 대해 다양한 이해관계자 사이에 생산적인 의견교환 및 합의가 이루어져야 할 것이다.

한편, 경제위기 이전에 가계부문 부채잔액의 GDP 대비 비율은, 비록 빠른 증가세를 보였으나, 여타 국가에 비해 상당히 낮은 수준을 기록하고 있었다. 근래에 와서 분위기가 많이 바뀌기는 했지만, 저축이 미덕으로 권장되는 동시에 그 저축자금의 사용에 대해서는 가계부문이 사실상 통제권을 상실했던 것이다.

경제위기 직후 위축되었던 가계부문의 부채잔액 비율이 2000~02년간 급격한 신장세를 보였는데, 이것은 가계부문과 기업부문 사이에 새로운 갈등의 소지가 될 수 있다. 즉 사용가능한 자원의 양이 고정되어 있다면, 가계부문의 비중 증가는 곧 기업부문의 비중 축소로 인식될 수밖에 없다. 특히 경제위기 이후 대다수 금융기관들이 기업금융(설비금융)은 도외시한 채 가계금융(소비자금융)에만 몰두하고 있다는 기업 측의 강한 불만과 우려는 이러한 인식의 직접적 표현이라고 할 수 있다.

그러나 가계부문의 소비확대를 무조건 적대시하는 것은 시대착오적인 것이다. 소비확대는 곧 기업부문의 취약한 국내수요 기반을 강화하는 것이며, 이는 새로운 성장분야가 출현함을 뜻하는 것이다. 나아가, Putnam(1993)이 지적했듯이, 건강한 사회적 자본의 축적을 통한 시민사회의 성장은 민주주의와 시장기능을 활성화하는 데 촉매 역할을 할 것이다.

물론 가계부문의 자원사용 확대가 건강한 사회적 자본의 축적으로 귀결될 수 있도록 하기 위해서는 세심한 제도 설계, 특히 정부의 금융기관에 대한 건전성 감독 강화가 전제되어야 한다. 2000~02년간의 급격한 가계부문 비중 증가는 건전성 감독의 기본원칙조차 작동하지 않은 상태에서 신용카드 현금서비스 및 부동산담보대출이 급증한 데 따른 것이다. 그 결과 400만 명이 넘는 신용불량자와 망국병적인 부동산 버블을 야기함으로써 심각한 후유증이 아직도 이어지고 있다.

한편, <표 15>에서 기업부문 부채잔액의 GDP 대비 비율은 기업부문의 유동성

위험(liquidity risk) 및 채무불이행 위험(default risk)의 정도를 나타내는 지표가 될 수 있으며, 자원의 실질적 사용권이 가계부문에서 기업부문으로 이전된 정도를 나타내는 지표로 볼 수 있다.

한국 기업부문의 경우 1990년대에 들어 부채규모가 급속히 팽창하여 1997년 경제위기 발생 당시에는 그 GDP 대비 비율이 160%를 넘었다. 이러한 과다부채 문제가 경제위기를 촉발한 대내적 요인이었음은 분명하다. 이후 구조조정 과정을 거치면서 이 비율은 급속히 하락하였는데, 2004년에는 126.7%로 1990년대 초 수준으로 되돌아갔다. 이러한 기업부채 규모의 불안정한 변화는 경제위기 이전의 과잉투자과 경제위기 이후의 투자침체를 그대로 반영하고 있다.

국제적으로 비교해 보면, 경제위기 당시 한국 기업부문의 부채 규모는 일본을 제외한 그 어떠한 나라에 비해서도 과중하였음을 알 수 있다. 특히 시장중심적 금융체제인 미국에 비해서는 말할 것도 없고, 유사한 은행중심적 금융체제를 유지하고 있다는 대만·독일에 비해서도 대단히 높은 비율을 보이고 있었다. 사실 은행중심 체제의 가장 대표적인 나라인 독일의 기업부문 부채잔액 비율은 전형적인 시장중심체제인 미국보다 훨씬 낮다. 경제위기 이후 한국 기업부문 부채잔액 비율은 미국·대만과 유사한 수준을 기록하게 되었으며, 일본보다는 낮고 독일보다는 높다.

<표 16>은 비금융부문(정부+기업+가계)의 총부채잔액 중 각 부문별 점유 비중을 보여주고 있다. 한국은 기업부문의 점유 비중이 1997년을 전후하여 70%에 이를 정도로, 경제자원이 기업부문에 집중 배분되는 정도가 그 어떤 나라보다도 높다는 것을 알 수 있다. 경제위기 이후 기업부문의 점유 비중이 급속히 하락하였지만, 그럼에도 불구하고 다른 나라에 비해서는 여전히 매우 높다. 경제위기 이후 구조조정용 채원조달 및 적자재정 보전을 위한 정부부채의 급증, 신용카드 현금서비스 및 부동산담보대출 등 소비자금융 확대에 따른 가계부채의 급증에도 불구하고, 한국의 정부부문과 가계부문의 부채 점유 비중은 다른 나라에 비해 절대적으로 낮은 수준에 있다.

&lt;표 16&gt; 비금융부문(가계+기업+정부) 부채잔액의 점유 비중 추이

(단위 : %)

		'75	'80	'85	'90	'95	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
한국	정부	15.4	11.2	10.0	4.5	2.8	3.2	5.6	7.0	7.5	7.8	7.3	8.2	10.2
	기업	75.1	78.0	72.3	67.8	69.1	70.6	70.7	68.2	66.6	63.4	60.0	59.5	57.4
	가계	9.6	10.9	17.8	27.7	28.1	26.1	23.7	24.8	26.0	28.8	32.6	32.4	32.4
일본	정부		18.2	23.1	18.3	23.4	27.5	30.3	32.6	35.0	36.8	38.9	41.1	42.3
	기업	n.a.	61.0	55.9	59.1	54.3	50.6	47.4	45.4	43.6	42.0	40.6	38.9	38.1
	가계		20.9	21.0	22.6	22.4	22.0	22.3	21.9	21.3	21.1	20.5	20.0	19.6
대만	정부		5.5 <sup>1)</sup>	8.1	10.4	12.7	14.7	14.7	16.6	17.7	20.7	21.7	21.5	
	기업	n.a.	68.1 <sup>1)</sup>	62.1	54.0	50.5	50.5	54.6	54.2	52.7	53.1	51.6	52.4	n.a.
	가계		26.4 <sup>1)</sup>	29.8	35.6	36.8	34.8	30.7	29.2	29.6	26.2	26.7	26.2	
독일	정부				24.6 <sup>2)</sup>	30.9	31.0	30.8	29.3	27.6	27.2	28.1	29.6	
	기업	n.a.	n.a.	n.a.	40.6 <sup>2)</sup>	34.5	34.5	34.8	35.8	38.9	39.8	39.5	38.2	n.a.
	가계				34.8 <sup>2)</sup>	34.5	34.5	34.4	34.9	33.4	32.9	32.4	32.2	
미국	정부	27.4	24.9	28.9	30.3	31.5	30.1	28.2	26.1	23.3	23.0	23.4	24.2	24.3
	기업	47.5	48.8	46.7	43.6	41.0	41.6	43.6	45.5	48.1	47.6	46.2	44.2	42.9
	가계	25.1	26.2	24.5	26.0	27.5	28.3	28.2	28.4	28.5	29.4	30.3	31.5	32.8

주 및 자료 : &lt;표 15&gt;와 동일.

결론적으로, 경제위기 이후 한국 기업부문의 부채 규모와 그 비중이 크게 하락하였다고는 하나, 한국의 기업부문은 여전히 우리 사회 내의 희소한 경제자원을 가장 집중적으로(또는 독점적으로) 사용하는 경제주체이다. 이러한 자원배분의 편중을 시정하는 것은 과도기적으로 적지 않은 고통과 불안정성을 수반하는 것이지만, 그렇다고 해서 경제위기 이전의 비정상적인 자원배분 상태로 회귀할 수는 없다. 특히 구조조정 지원과 사회안전망 구축을 위한 자원배분 비중을 목적의식적으로 증가시키는 노력 없이 한·미 FTA 등 개방의 충격이 주어진다면, 이는 양극화 심화에 따른 사회적 갈등을 더욱 심화시킴으로써 개방이 약속한 장기적 기대효과를 물거품으로 만들 것이다.

## V. 결 론

현 정부가 한·미 FTA를 추진하게 된 가장 중요한 배경은, 그 어떠한 사회 변화도 불가능하게 할 정도로 고착화된 국내 이해관계자들의 반발을 개방의 충격요법을 통해 일거에 돌파하려는 의도일 가능성이 높다. 중국의 추격에 대비한 산업구조의 고도화, 그리고 지식기반 서비스의 육성을 통한 제조업과 서비스업 간의 선순환 구조 구축 등의 정책목표도 고착화된 국내 이해관계구조의 재편을 통해서만 달성 가능하다고 판단하였을 수도 있다. 현 정부가 집권 이후 4년 동안 겪어온 정책실패의 과정을 돌이켜 보면, 이러한 일종의 ‘도박 심리’가 이해되지 않는 것도 아니다.

그러나 역으로 보면, 지난 4년 동안 현 정부의 정책실패 과정은 ‘준비 안 된 졸속 개방’이 초래할 위험성을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 한·미 FTA는 상품에 대한 관세 철폐만이 아니라 금융·서비스·투자·지적재산권, 그리고 경쟁법·노동·환경 등 광범위한 영역을 포괄하고 있다. 이들 영역의 제도 변화에 따른 영향은 어느 한 산업에 국한된 것이 아니라, 경제 질서 나아가 사회 질서 전반에 미치게 될 것이다. 더구나 한·미 FTA는 그동안 수면 아래에 잠복해 있던 기득권세력의 규제완화 요구를 현실화하는 계기가 될 것이다. 따라서 제도간 충돌로 인한 혼란, 법집행체계의 미비로 인한 갈등을 조정할 능력을 갖추지 못한 상황에서 개방의 충격은 대내적 위험으로 전환될 가능성이 농후하다. 한·미 FTA 추진의 진정한 위험성은 바로 여기에 있다.

개방에 따른 위험과 갈등을 조정하기 위해서는, 무엇보다 먼저 법집행의 엄정성을 확립하여야 한다. 즉 경기규칙 위반에 대한 제재를 엄격히 함으로써 각 경제주체가 협력 게임에 충실하고자 하는 유인을 강화하여야 한다. 이것이 내부 개혁의 핵심이며, 개방의 전제조건이다. 경기규칙의 공정한 집행이 의심되는 상황에서 개방이라는 새로운 경기규칙의 도입은 실패를 자초하는 일이다.

또한 기업부문, 특히 대기업에 편중된 자원배분 구조를 시정하기 위한 적극적 노력이 선행되어야 한다. 현재의 구조를 유지하려는, 아니 경제위기 이전의 구조로 회귀하려는 시도는 산업간·대중소기업간 연관관계를 더욱 악화시킬 뿐이며,

기본적인 사회안전망 구축도 불가능하게 만들 것이다. 그 결과는 현 정부의 의도와는 정반대로 양극화 심화로 나타날 것이며, 개방이 약속하는 장기적 효과를 물거품으로 만들 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김상조, 「고도성장의 종속과 새로운 성장모형의 모색 : 재벌중심의 성장 신화 극복을 중심으로」, 『경제와 사회』 제69호, 한국산업사회학회, 2006a.
- \_\_\_\_\_, 「미국 보험지주회사제도에서의 금융자본과 산업자본의 분리 원칙 : 보험지주회사법상의 자산운용규제를 중심으로」, 『사회경제평론』 제26호, 한국사회경제학회, 2006b.
- 김우영·박순찬·이창수, 「무역자유화가 고용 및 임금 양극화에 미친 영향 : 한국 제조업을 중심으로」, 『정책자료』 05-10, 대외경제정책연구원, 2005.
- 김주훈, 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005.
- 신용상, 「한·미 FTA가 금융산업에 미치는 영향」, 한·미 FTA 민간대책위원회 주최 토론회 『한·미 FTA와 한국경제』, 2006.5.
- 이동걸, 「자본시장통합법의 문제점(1) : 증권사의 지급결제업무 허용」, 『주간금융브리프』, 한국금융연구원, 2006.5.
- 이시욱, 「한·미 FTA가 산업구조에 미치는 영향」, 한·미 FTA 민간대책위원회 주최 토론회 『한·미 FTA와 한국경제』, 2006.
- 이해영, 『낮선 식민지 한·미 FTA』, 메이데이, 2006.
- 장석인, 「한·미 FTA가 중소기업에 미치는 영향」, 한·미 FTA 민간대책위원회 주최 토론회 『한·미 FTA와 한국경제』, 2006.
- 최태욱, 「한국 정부의 FTA 추진전략과 문제점」, 한국EU학회·한국유럽학회 공동주최 학술세미나, 『한국의 FTA 정책과 한·EU FTA: 평가와 전망』, 2006.
- 하준경, 「제4장 미·싱가포르 FTA를 통해 본 한·미 FTA 금융협상 이슈 점검」, 『금융동향』, 한국금융연구원, 2006년 여름호.
- 국민경제자문회의, 「중국의 부상 및 동북아 분업구조변화에 따른 우리의 대응전략」, 『대통령보고서』, 2006.12.
- 대외경제정책연구원, 「한·미 FTA의 의의와 기대효과」, 대외경제정책연구원·

한국농촌경제연구원 · 전국경제인연합회 · 한국무역협회 공동주최 세미나, 『한·미 FTA의 의의와 영향』, 2006.3.

\_\_\_\_\_. 산업연구원 · 정보통신정책연구원, 『한·미 FTA에 따른 서비스산업 개방의 영향분석』, 2005.9.

대한민국 정부, 『한·미 FTA를 말한다』, 2006.5.

재정경제부 · 금융감독위원회, 「경제정책조정회의 안건 : 자산운용업 규제완화 방안」, 2005.

프레이시안, 기사 「스티글리츠, “FTA는 ‘강제부과’일 뿐 ‘협상’이 아니다」, 2006.

\_\_\_\_\_, 기사 「미국기업에 한국정부 채소권 보장」, 대국회 보고서 목표와 주요내용, 2006.

한국은행, 「산업연관분석해설」, 2004.

\_\_\_\_\_, 「2000년 산업연관표(실측표) 개요」, 『조사통계월보』, 2003.

\_\_\_\_\_, 「산업연관표로 본 우리나라의 경제구조」, 2003.9.

Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

World Economic Forum, *Preliminary Corporate Governance Index of 2003*, 2003.12.

## **For Coordinating Internal Risks and Conflicts of the Kor-US FTA Financial Service Sector Negotiation**

Sang-Jo Kim<sup>\*</sup>

### **Abstract**

The opening of service industry requires domestic institutional changes. Even though the adoption of global standards by opening may strengthen domestic service industry, it has the risks of causing inefficiency and instability due to the conflicts among various institutions and the unsatisfactory enforcement mechanism. These kinds of internal risks in the Kor-US FTA negotiation must be equally taken into consideration as well as its direct shocks.

The opening of financial service industry may be an outstanding example. Even though the opening of cross-border transactions and new financial products will take very gradual process through the positive list approach, it will have profound impacts on the domestic financial supervisory system, in particular accelerating its transformation into the negative supervisory system. Under the present condition of the Korean supervisory and judiciary system, however, the premature deregulation policy may cause another financial crisis.

In order to control the risks of the Kor-US FTA, Korean government needs to enhance the strictness of enforcement mechanism and the breadth of social safety net.

**Keywords:** the Kor-US Free Trade Agreement, Bi-Polarization, the Opening of Financial Service Industry, the Strictness of Enforcement Mechanism, Social Safety Net

**JEL Classification:** E44, F36, I38

---

<sup>\*</sup> Professor, Department of International Trade, Hansung University,  
E-mail: sjkim4059@hansung.ac.kr

## 지 정 토 론

주 제 : 「개방에 따르는 위험과 갈등의 조정 방안- 한·미 FTA 금융서비스 협상을 중심으로 -」에 대한 논평

토론자 : 申龍相(한국금융연구원)

본 논문은 현 정부가 추진하고 있는 한·미 FTA가 한국의 경제질서 나아가 사회 전반에 광범위한 영향을 미칠 것으로 보이기 때문에 이로 인한 제도적 충돌로 인한 혼란과 법집행 절차의 미비로 인한 갈등을 초래할 가능성이 높다고 지적하고 있다. 따라서 현재와 같이 이러한 갈등구조를 조정할 능력을 갖추지 못한 상태, 즉 경기규칙의 공정한 집행이 의심되고 개방에 따른 구조조정 및 양극화의 확대에 의한 피해계층(주로 중소기업 및 서비스부문)에 대한 사회안전망이 구축되지 않은 상황 하에서 이루어지는 한·미 FTA 체결은, 단기적인 갈등 및 저항에 의하여 개방으로 인해 기대되는 장기적 과실을 실현하기도 전에 좌초될 수 있다고 저자는 보고 있다. 나아가 저자는 이러한 개방에 따른 위험과 갈등을 조정하기 위해서는 무엇보다 먼저 법집행의 엄정성 확립과 기본적인 사회안전망 구축이라는 내부개혁이 개방의 전제조건이 되어야 한다고 주장한다.

본 논문의 주장대로 개방은 국민경제에 외부적 충격을 가함으로써 내부적 구조조정을 촉진하는 역할을 수행한다. 그 과정에서 경쟁력과 생산성이 뒤지는(저자의 표현으로는 구조조정 대응능력을 갖추지 못한) 영세 제조업자와 서비스업이 상대적으로 개방의 충격을 더 크게 받게 될 것이라고 보는 것은 자연스러운 논리의 귀결이다. 저자는 개방으로 인해 그렇지 않아도 취약하기 이를 데 없는 국내 중소기업, 특히 중소 부품소재기업에 충격을 줌으로써 산업구조의 영세화와 양극화 추세를 심화시킬 위험성을 지적하고 있다. 그러나 저자도 지적했듯이 이들 제조업 부문의 영세화 현상은 외환위기 이후 가속화된 것이 사실이기는 하지만, 영세화 현상 자체는 외환위기 이전부터 시작된 구조적 문제이다. 중소기업의 규모가 영세하다는 것은 경제규모에 비해 사업체 수가 지나치게 많다는 것을 의미하며 이들 부문의 구조조정이 필요하다는 당위성의 근거이기도 한다. 이러

한 당위성은 규모가 영세하다는 측면뿐 아니라 저생산성에서도 찾아야 한다. 고용인원 50인 이하 중소기업체의 1인당 부가가치 창출력은 2000~04년 기간동안 외환위기 이전인 1990~94년 기간보다  $\Delta 9\%$  하락한 반면에 300인 이상 대기업부문은 31% 상승하였으며, 이 두 그룹간의 생산성 격차도 2.7배에서 4.0배 수준으로 확대된 것으로 나타났다(본문 p.7의 <표 1>을 근거로 계산한 결과).

또한 김주훈 편(2005)의 주장을 들어 경제위기 이전에는 기업규모에 상관없이 산업간 구조조정이 진행된 반면, 경제위기 이후에는 산업간 구조조정보다는 기업규모간 구조조정(구조조정의 객체가 대기업부문인지 중소기업부문인지에 대한 설명이 없음)이 일어나는 특성이 있다고 지적하고 있다. 이러한 현상을 저자는 경제위기 이후 고부가가치 산업으로의 진입을 통한 경제 전체로의 성장이 확대되는 메커니즘이 작동하지 않고 있다고 주장한다. 그러나 본인의 소견으로는 이 두 주장간의 관계가 어떻게 연결되어 있는지 분명치 않으며 이에 대한 설명을 분명히 할 필요가 있다고 생각된다. 본인의 생각으로는 외환위기 이후 300인 이상의 대기업체의 수와 고용규모는 크게 감소된 반면, 50인 이하의 중소기업체의 수와 고용규모는 오히려 급증한 것으로 보아 대기업의 구조조정이 빠르게 진행된 반면, 중소기업의 구조조정은 상당부분 지연되었거나 전혀 일어나지 않은 것으로 판단된다. 이러한 결과는 중국이 급부상하면서 우리나라가 중소기업체를 중심으로 산업공동화가 급속히 진행되고 있다는 우려를 고려한다면 우리나라 전체 기업체 수 가운데 중소기업의 비중이 92%까지 꾸준히 증가했던 사실은 놀라운 반전으로까지 느껴진다. 그만큼 중소기업 부문에 대한 구조조정이 지연되어 왔음을 의미하는 것이며, 나아가 중소기업부문의 구조조정 압력이 그만큼 커지고 있다는 것을 방증하기도 하는 것이다.

한·미 FTA 추진으로 중소기업의 영세화와 기업규모별 양극화 추세를 극복할 수 있느냐를 문제로 제기하고 있다. 중소기업의 구조조정이 정당화되고 있는 상황 하에서 개방이 구조조정 압력이 된다는 것을 문제 삼는 것이 옳은 문제제기인지에 대하여 저자의 설명이 필요할 것으로 판단된다. 중소기업 영세화 및 기업규모별 양극화 문제는 개방의 문제가 아니라 부문간 생산성 격차의 문제이며 개방은 경쟁을 통한 취약부문의 구조조정 차원에서도 접근해야 할 것이다(개방과 굳이 연결 짓지 않더라도 과연 경쟁력 있는 기업과 시장에서 퇴출되어야 할 한

계기업들이 함께 더불어 잘 살 수 있는 시장경제시스템이 세계 어디에 존재하는 지?).

또한 저자는 개방으로 인한 외국인 직접투자 확대로 인해 국내기업이 구축되는 결과를 야기할 가능성을 문제점으로 제기하고 있다(본문 p8). 그러나 전세계적인 아웃소싱(outsourcing)이 일반화되고 있는 개방경제 하에서 외국인 직접투자가 아니더라도 시장에서 구축될 기업은 언젠가는 시장에서 퇴출되기 마련이다. 오히려 경쟁력 있는 외국기업이 공장설립형(greenfield)으로 국내에 투자를 해서 양질의 일자리를 창출하는 것은 환영할 만한 일이다. 오늘날 우리 경제의 성장잠재력과 관련된 문제 중 하나는 해외투자 형태로 해외로 나가는 기업들에 비해 국내 유입되는 외국기업의 수와 투자규모가 현저히 작다는 데에 있다. 이런 문제는 투자 및 일자리창출 부진과 무관하지 않다. 외국인 직접투자 확대를 우려하기보다는 오히려 경쟁력있는 외국기업의 유치와 국내 진출한 외국기업들을 현지화·토착화시키는 노력이 훨씬 건설적이라 판단된다.

구체적인 논리 전개로 판단컨대 저자는 장기적 관점에서 중소기업 및 일부 서비스업부문이 구조조정 대상이라는 것에 대해서는 암묵적인 동의를 하는 것으로 판단된다. 다만 내적인 동력이 아닌 개방이라는 외부충격에 의해 추동력이 가속화되는 것과 이에 따른 피해계층에 대한 사회안전망 미비에 대해 우려를 제기하고 있는 것으로 보인다. 사회안전망 미비로 인해 발생할 수 있는 개방에 따른 갈등을 사전에 차단한다는 차원에서 기본적인 사회안전망 구축을 전제로 삼는 것은 타당한 지적일 수 있다. 다만 개방을 전제로 한 완전한 사회안전망의 구축은 사전적으로 불가능한 측면이 강하며 개방과 동시에 적정수준의 갈등구조 해소책이 제시되는 것이 맞는 방향이라고 본다.

저자는 이런 사회안전망 구축의 대안으로 기업부문, 특히 대기업에 편중된 자원배분 구조를 시정하는 적극적인 노력이 선행되어야 한다고 주장한다. 우리나라 자원배분구조가 대기업에 편중되어 있다는 주장은 과거에는 어느 정도 사실이었다. 그러나 은행 기업대출의 90%가 중소기업 대출인 현재와 같은 상황에서는 더 이상 사실이 아니다. 기업부문의 금융기관 부채뿐 아니라 회사채 발행액을 고려하더라도 중소기업 부문에 대기업 못지 않은 자금(금융기관 대출+회사채 발행액)이 배분되고 있다고 할 수 있다. 특히 GDP에 기여하는 대기업과 중소기

업 간 부가가치 비중(중소기업/대기업=0.50, '00~'04년기간 평균)을 고려한다면 오히려 중소기업에 더 많은 자금배분이 이루어지고 있다고 보아야 한다. 개방이 빠른 속도로 진전되었던 외환위기 이후에 오히려 중소기업부문의 자금배분이 집중되었던 점을 고려한다면 FTA 개방이 이러한 자원배분구조를 악화시켜 산업 간·대중소기업 간 양극화를 가속화시킬 것이라는 주장에는 논리적 비약이 개입되어 있다.

기업규모별 자금조달 비율 추이

(단위 : 조원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
대 기 업(A)	175.3	160.9	125.8	109.1	93.4	94.6
중소기업(B)	55.1	55.8	57.5	67.0	66.4	73.0
B/A	31.4%	34.7%	45.7%	61.4%	71.1%	77.2%

주 : 자금조달액 = 금융기관대출 + 회사채 발행액

한편 본 논문의 제목이 “개방에 따른 위험과 양극화 문제의 해결 방안”이라고 한다면 부제로 달고 있는 -한·미 FTA 금융서비스 협상을 중심으로- 라는 제목은 적절하지 않은 선택으로 판단된다. 왜냐하면 본문 어디에서도 한·미 FTA 금융협상과 양극화문제 간의 연관성을 설득시킬 만한 어떠한 주장도 찾아 볼 수 없기 때문이다. 상위의 부제를 제거하거나 개방에 따른 위험과 양극화 문제를 동시에 아우를 수 있는 다른 분야를 찾을 것을 추천한다.

또한 한·미 FTA 협상에서 금융부문의 개방 정도에 대한 저자의 이해는 현재 진행되고 있는 금융협상의 진행사항과 상당부분 괴리가 있다. 저자는 DDA 금융서비스 협상에서 논의되는 개방수준은 그야말로 최소한의 수준이고, 한·미 FTA 금융서비스 협상은 이보다 “훨씬” 더 개방의 폭이 확대될 것이 틀림없다고 주장한다. 또한 한·미 FTA로 인해 국내 금융감독체계의 네거티브(negative) 방식으로의 전환과 국내외 금융기관간 역차별이 가속화되는 계기가 될 것으로 주장한다. 그러나 이번 금융협상에서 저자가 “훨씬”이라고 주장할 만큼 우리나라

가 미국에 대해 과도할 정도로의 양보를 한 사실이 없으며, 역차별이 발생할 정도의 네거티브(negative) 방식의 금융규제 완화를 허용하기로 합의한 적도 없다. 합리적 논리의 전개에는 정확한 정보와 성실한 사실확인(fact finding)이 가장 중요하다. 이것이 전제되지 않으면 항상 논리의 과장 내지 과소, 때로는 억측이 나올 수 있기 때문이다.

자본시장통합법(이하 자통법)이 한·미 FTA 금융협상과 더불어 국내 금융시장 환경변화와 관련된 큰 이슈이기는 하나 완전 분리되어 추진되고 있는 별개의 이슈이다. 네거티브(negative) 방식의 금융규제 완화는 전적으로 자본시장통합법의 주제이며 한·미 FTA 금융협상과는 아무런 관련이 없다. 왜냐하면 한·미 FTA 금융협상에서는 국경간 거래와 신금융서비스와 관련된 네거티브(negative) 방식의 금융규제 완화에 대한 어떠한 양보도 한 적이 없기 때문이다. 따라서 한·미 FTA 금융협상과 자통법이 마치 한 뿌리의 두 가지인 것처럼 전체를 하고 전개한 저자의 논리는 자통법의 효과를 마치 한·미 FTA 금융협상의 효과인 것처럼 덧씌우는 오류를 범하고 있다.

또한 저자는 한·미 FTA를 통한 글로벌 스탠다드의 수용이 상당부분 필요하면 또한 불가피하다고 지적하고 있다. 특히 우리 경제 사회질서의 투명성(transparency)과 책임성(accountability)을 제고하는 계기가 될 것이라 한·미 FTA의 필요성을 적시하고 있으면서, 한편으로는 사회질서의 투명성과 책임성(저자는 이를 경기의 규칙으로 표현한 듯하다.)이 개방의 전제가 되어야 한다며 한·미 FTA를 반대하는 논리의 비일관성을 보이고 있다. 이에 대한 저자의 명확한 입장 정리가 필요할 것으로 판단된다.

한편 저자가 지적한 한·미간 분쟁시 국적에 따른 형평성 훼손의 예로 지적한 투자자-국가 소송제도(investor-state claims)도 사실과 다른 측면이 있다. 투자자-정부제소권은 본래 취지는 “힘의 논리의 배제장치”로 투자관련 분쟁이 투자기업 정부와 투자유치국 정부 간의 분쟁으로 악화되어 국가간 갈등으로 전이될 가능성을 배제하기 위한 장치이다. 투자유치국이 약소국일 경우 투자자가 자국 정부의 강한 힘을 배경으로 하여 군함외교(gun boat diplomacy)와 같은 방식으로 자국논리를 관철시키려는 시도를 차단하기 위한 목적으로 도입된 것이다. 이런 취지 하에서 현재 전세계 각국이 체결한 2,400여개의 투자협정의 대부분이 투자

자-국가간 분쟁해결절차를 채택하고 있다. 또한 투자자-정부제소권은 한·미 FTA에만 적용되는 특별한 불평등조항이 아니라 우리나라가 세계 각국과 맺은 투자협정에 적용하는 일반적 사항이다. 한·미 FTA 이전에 체결한 80여 건의 투자보장협정, 한·일 BIT, 한·칠레 FTA, 한·싱 FTA 등의 협정문에서 분쟁해결절차로 투자자-정부제소권을 채택하고 있다. 한편, 일각에서는 국제중재기구가 미국의 영향력 아래에 있으므로 미국의 상대국은 불리하다고 우려하고 있으나 우리나라는 WTO 출범 이후 2005년까지 통상분쟁에서 10승 4패를 기록하였으며, 2000년 이후로는 7승 1패로 거의 대부분의 무역분쟁에서 승소하고 있는 실정이다. 또한 한·미 FTA에서 투자자-정부제소권을 방어적 입장에서만 바라볼 필요도 없다. 미국 주가 51개(50개 주, 1개 수도권)이고 각 주마다 다른 법제도를 운영함을 고려할 때, 미국 내에서 활동하는 우리나라 기업들의 투자규모가 날로 확대되고 있는 상황에서 미국 내 우리 기업들을 보호함에 있어 투자자-정부제소권은 유효한 보호 장치일 수 있다.

저자가 주장하는 과거의 정책 실패사례(종금사 사태, 카드사 사태)는 규제완화에 따른 필연의 결과라기보다는 저자가 언급하고 인정하고 있는 바와 같이 의도적 감독공백의 결과라고 보아야 할 것이다. 규제나 시스템의 문제가 아니라 감독기관의 의지의 문제라는 것이다. 이러한 문제의 발생은 한·미 FTA가 없더라도 감독기관에서 의도적으로 방치하기만 하면, 지금 당장이라도 다시 발생할 수 있는 문제라고 보아야 할 것이다. 과거의 학습의 결과로 실제로 이러한 가능성은 현저히 줄어들었다고 판단되기는 하지만 개방에 따른 규제완화로 인해서 발생한 사건이 아니라면 이것이 한·미 FTA를 체결하지 못할 이유로 비약되어서는 안 될 것이다.

저자는 한·미 FTA 체결로 인한 직접적 우려보다는 오히려 국내 재벌 대기업들이 외국자본에 의한 “토종자본 경영권 위협” 또는 “국내 금융산업 지배”에 대한 우려를 확산시켜 “금산분리 규제” 완화 등을 관철시키려는 숨은 음모를 더욱 우려하는 듯하다. 이런 측면에서 저자가 한·미 FTA의 전제조건으로 걸고 있는 경기규칙의 불공정한 집행의 해소와 경기규칙 위반에 대한 제재의 엄격한 집행에 대한 주장은 이해될 수 있는 대목이 있고 달성되어야 할 하나의 목표이기도 하다. 필요하다면 그 나름대로 진척시키면 된다. 저자의 주장 그대로 이것은 국

내개혁의 일부이지 한·미 FTA를 비롯한 개방을 지연시킬 이유는 못된다고 생각한다.

### 참고문헌

- 김주훈, 『혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할』, 한국개발연구원, 2005.
- 신용상, 「한·미 FTA가 금융산업에 미치는 영향」, 한·미 FTA 민간대책위원회 주최 토론회 『한·미 FTA와 한국경제』, 2006.5.
- 하준경, 「미·싱가포르 FTA를 통해 본 한·미 FTA 금융협상 이슈 점검」, 『금융동향』, 한국금융연구원, 2006년 여름호.
- 정인교, 『한·미 FTA 논쟁, 그 진실은?』 바른사회 정책총서 4, 2006.

## 지 정 토 론

주 제 : 「개방에 따르는 위험과 갈등의 조정 방안 - 한·미 FTA 금융서비스 협상을 중심으로」에 대한 논평

토론자 : 尹暢賢(서울시립대학교)

본 논문은 한·미 FTA와 관련하여 다양한 주제를 다루고 있다. 우선 FTA협상의 범위가 넓다는 점을 감안할 때 그 영향력이 상품은 물론 서비스 산업 전반에 미칠 것임을 지적하고 있고 나아가 정부의 의도는 이러한 부문에 존재하는 국내 문제점을 전제로 “... 경제 사회질서의 내부적 개혁이 이해관계자들의 강력한 저항에 부딪혀 담보상태를 벗어나지 못하자, 개방을 통해 글로벌 스탠다드를 수용함으로써 내부 제도개혁의 추동력을 확보하려는 의도는 갖고 있는 것으로 보인다.”라고 단적으로 지적하고 있다.

따라서 이러한 의도를 가지고 있는 정부가 FTA를 추진할 경우, “한·미 FTA에 의해 변화를 강요받게 될 부문, 특히 사업지원 서비스업과 사회서비스업은 그동안 개방과 경쟁의 압력에 노출되지 않았던 영역이 많으며 또한 전문성을 갖춘 강력한 로비단체가 존재함으로써 사회적 갈등을 증폭시킬 가능성이 매우 높다.”라고 지적하고 “새로운 제도 도입과 그것의 집행은 전혀 별개의 문제”이며, “특히 한·미 FTA에 의해 개방의 충격을 받게 될 금융/서비스/투자/지적재산권, 그리고 경쟁법/노동/환경 등의 영역은 법·제도의 엄정한 집행이 확보되지 않으면 오히려 정부정책에 대한 불신만 가중시키고 이에 따라 엄청난 조정비용을 유발하게 될 것”이고 “개방을 통해 내부적 제도 개혁을 시도하는 것은 성공보다는 실패를 가져올 가능성이 높으며” 나아가 “한·미 FTA는, 정부가 민주적 절차를 지키지 않은 상태에서 추진하고 있다는 바로 그 사실로 인해, 내부적 제도 개혁에 실패할 잠재적 위험을 안고 시작한 것이라고 할 수 있다.”라고 주장함으로써 FTA 협상 추진의 의도, 전 단계, 추진 단계 그리고 추진 이후 상황에 대해서 전반적으로 노골적인 불신을 드러내고 있다.

또한 이 논문은 해법으로 “무엇보다 먼저 법집행의 엄정성을 확립하여야 하고..” 이러한 점은 “내부 개혁의 핵심이며, 개방의 전제조건이다.”라고 제시하고 있다. 나아가 “기업부분 특히 대기업에 편중된 자원배분 구조를 시정하기 위한 적극적 노력이 선행되어야” 하며 “현재의 구조를 유지하려는, 아니 경제위기 이전의 구조로 회귀하려는 시도는 산업간·대중소기업간 연관관계를 더욱 악화시킬 뿐이며, 기본적인 사회안전망 구축도 불가능하게 만들 것”이고, “그 결과는 현 정부의 의도와는 정반대로 양극화 심화로 나타날 것이며, 개방이 약속하는 장기적 효과를 물거품으로 만들 것이다.” 라는 결론을 내리고 있다.

결국 이 논문은 법적 FTA 협상을 즈음하여 한국경제 전반의 제도적 법적 경제적 문제점을 지적하고 있으며 이러한 문제점의 해결방안으로는 법집행의 엄정성 그리고 대기업 부문에 편중된 자원구조를 시정하는 것이 중요함을 역설하고 있다.

일견 타당성이 있는 논의도 있으나 우선 지적될 수 있는 부분은 주제에 대한 접근이 지나치게 넓다는 점이다. 법적 제도적 현실에 대한 일반적 논의, 국내서 비스산업에 대한 진단, 국내 대기업 부문에 대한 진단, FTA금융협상에 대한 논의, 자본시장통합법 논의, 그리고 의료산업에다 금산분리, 카드대란, 종금사 감독 소홀 등 너무 넓은 주제에 걸쳐 논의가 전개되다 보니 한 문제에 대한 집중적 조명이 되지 못하고 논의가 산만해지고 있다. 또한 군데군데에서 단정적인 그래서 선뜻 동의하기 힘든 표현이나 주장이 엿보인다. 예를 들어 보자.

“현재 우리나라의 경제법은 구래의 독일법 또는 일본법 체계 위에 경제위기 이후 급속히 도입된 미국법 체계가 덧씌워져 있는 상황이다. 이에 따른 과도기적 현상일 수는 있겠으나, 현재 우리나라에서는 독일법 특유의 (성문법에 기초한) 사법 엄격주의도, 미국법 특유의 (법원의 판례와 감독기구의 재량권에 기초한) 사법 보편주의도 확립되어 있지 않다.” 라고 단정하고 있는바, 이에 대해서는 사법부가 반론을 제기할 수도 있고 논란의 여지가 다분하다고 보인다. 또한 “그 결과 법체계와 현실 사이의 괴리가 전혀 좁혀지지 않는, 또는 감독기구와 사법기구가 이 괴리를 방조 내지 조장하는 상황이 계속되고 있다. 이것이 기업지배구조 개선, 나아가 ‘상생과 협력’의 새로운 경제 사회질서 확립 노력이 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 근본 원인이다.” 라고 다시 단정함으로써 진단과 처방 모두

거부감을 일으킬 만한 표현들이 사용되고 있다.

또한 다음의 표현을 보자. “1997년 경제위기 이후의 기간을 이른바 ‘잃어버린 10년’으로 표현하는 것은 부지불식간에 경제위기 이전의 경제구조를 ‘정상적’(normal)인 것으로 대비하는 오류를 유발한다. 그러나 경제위기 이전 40%에 육박하는 국내총투자율은 어떠한 의미에서도 정상적이라고 할 수 없으며, 이를 가능케 했던 재벌구조와 금융구조는 21세기 한국경제에서 더 이상 유효하지도 않을 것이다.” 라고 단정하고 있는바, 1960년 일인당 79달러의 GDP가 35년 만에 1만 달러가 된 경제성장과정 자체가 이를 오매불망 바라는 전세계 어느 나라도 이루어내지 못한 기적의 과정이었던 점을 감안하면 무엇이 비정상이고 정상인지는 비교 연구 검토되어야 할 주제이기도 하며 외환위기 이후가 비정상이라는 주장도 얼마든지 가능한 것이다.

이 논문이 보여주려 하는 주제는 대단히 광범위하며 이를 40여 페이지에 소화하려다 보니 이 논문은 전반적으로 단정적이고 선언적인 형태로 기술이 되어 있어서 더욱 심도 있는 논의가 단정적 기술에 의해 생략되어 버리고 있다.

마지막으로 예를 들자. “개방의 충격을 내부적 개혁의 추진 전략으로 활용하는 것에 대해 성공보다는 실패의 가능성을 우려하지 않을 수 없는 것은, 무엇보다, 지난 3년 반 동안 현 정부가 얼마나 진지한 내부 개혁의 의지와 노력을 보여 주었는가에 대한 의구심에서 비롯된다. 내부 개혁의 실패에 대한 일차적 책임, 아니 가장 중요한 책임은 현 정부에 있다. 개방의 충격을 통해 국내 이해관계자의 반발을 일거에 돌파하려는 발상은 정부의 자기책임에 대한 회피이며, 한국경제의 미래를 담보로 한 일종의 도박이라고 할 수 있다. 개방은 내부적 개혁 추진의 유효한 전략일 수는 있으나 유일한 전략은 결코 아니다.”라는 식의 결론부분에 있다. 그러나 이 부분은 이 자체가 하나의 논문의 주제이며 이토록 강하고 자신 있게 주장하기는 힘든 부분이다.

결국 이 논문의 제목은 “FTA협상에 즈음한 국내 경제 및 제도 전반의 특징, 문제점과 대응방안” 정도로 요약될 수 있을 것이다. 단정적 선언적 기술과 주장을 다소 완화한다면 필자의 생각을 더욱 잘 드러낼 수 있을 것으로 보이지만 동시에 이러한 표현이 수정된다면 김이 빠진 기술이 될 것이라는 점에서 이 논문의 딜레마가 존재한다.

## 일 반 토 론

주제 : 「개방에 따르는 위험과 갈등의 조정 방안 - 한·미 FTA 금융서비스 협상을 중심으로 -」

**송의영(서강대)** : 농업 부문은 정치적 논쟁이 될 것이고 제조업 부문은 관세를 2~3% 인하하더라도 환율 변동에 의해 관세인하 효과가 없어질 수도 있는 미세한 부분입니다. 서비스업에서 매우 큰 영향이 있을 것이라 생각했습니다. 그러나 지금까지의 논의를 통해서 큰 영향은 없는 것으로 보입니다. 한편으로 언론의 보도들이 매우 과장된 것이 아닌가 하는 생각을 하였습니다. 일반적인 개방효과가 아닌 한·미 FTA의 한계효과를 수량화한다면 매우 약할 것으로 생각합니다. 또한 언론 보도의 지나친 과장을 학자된 입장에서 바로잡을 필요가 있다고 생각합니다. 김상조 박사님께서 균형 있는 견해를 가지고 있다고 생각해서 제가 알지 못하는 금융부문의 위험이 많이 존재하는 줄 알았는데, 그 부분 역시 조금 과장과 확대해석이 있는 것 같다는 느낌을 받았습니다. 디데이까지 합쳐서 생각한다면 농업부문, 제조업부문 그리고 서비스부문 등의 한계효과는 더 작아질 것으로 생각합니다.

**박종규(KIF)** : 서론 부분에서 우리나라의 제조업과 광업의 영세성에 대해 말씀하시면서 이렇게 취약한 부분을 개방하면 어떻게 되겠는가라는 우려를 말씀하셨습니다. 중국과 같은 노동집약적인 나라도 아니고 미국을 상대로 개방했을 때 우리나라 산업의 비교열위가 있는 것인지가 궁금합니다. 또한 1인당 GDP로 비교하였을 때, 일본이 우리나라의 6배 높은 GDP 규모를 가지고 있는데 제조업의 경우 1.6배라고 하면 전반적인 여건이 좋은 것이라 생각할 여지가 있다고 봅니다. 그래서 지엽적이기는 하나 <표>에 대한 해석이 조금 다르게 될 수도 있다고 생각합니다. 비제조업 부분에 대해서는 여러 가지 걱정이 많이 나왔는데요. 윤창현 교수님께서도 말씀하셨듯이 본 논문에서 말하는 비제조업 부분이 실제로도 FTA

에서 이슈가 되고 있는지에 대해 확실하게 할 필요가 있다고 봅니다. 마지막으로 서비스업 부분이 영세하고 생산성이 낮기 때문에 개방을 할 수 없다고 하는데, 이 문제를 다른 방향에서 생각한다면 생산성을 제고하기 위해 개방을 해야 한다는 입장도 될 수 있습니다. 일본의 경우 생산성이 낮은 서비스업 부분을 개방해야 한다는 의견이 있는데, 우리나라도 서비스업을 개방할 수 없는 이유가 서비스업의 영세성과 낮은 생산성이 전부라면 그 근거는 약하다고 생각합니다. 오히려 국내 개혁의 성과가 없으므로 이러한 FTA를 통하여 추동력으로 삼으려는 의도가 보인다고 말씀하셨습니다. 저는 그것이 하나의 방법이 될 수도 있다고 봅니다. 금융위기 이전에도 여러 경제학자들이 금융부분의 개방이 필요하다고 주장하였는데, 결과적으로 보면 외환위기 이후 IMF의 힘을 빌려 개방이 이루어진 것입니다.

이것 역시 스스로 개방이 되면 좋은데 FTA를 통해서 해도 되는 것이 아닌가 싶습니다. 이렇게 보았을 때 바람직한 것은 문제가 되고 있는 교육이나 의료서비스, 사법서비스 등이 이슈가 되어야 합니다. 현 상황은 보다 미미한 문제들에 치중하는 것 같습니다. 전략적으로 우리에게 유익한 논란인지 잘 모르겠습니다. 사업서비스와 관련해서는 외국에서 들어와서 시장조성자(market maker) 역할을 할 수도 있다고 생각합니다. 이를 벤치마크한다면 우리나라의 생산성도 올라갈 것입니다. 생산성도 낮고 영세한 산업들이 국제적 기준에 맞게끔 생산성이 높아지겠는가 라고 했을 때 이러한 노력과 충격은 발전의 계기가 될 수 있다고 봅니다. 제가 FTA에 대해 긍정적이지 않은 이유는 너무 앞서 갔기 때문입니다. 미국의 경우는 몇 년 전부터 필요에 의해 준비한 것인데 우리나라는 준비 없이 정부에 의해 추진되니까 반대의 입장도 너무 거센 것이고 협상에서의 위치도 불리하게 되었습니다. 이러한 측면에서 FTA를 반대하는 것이지 제조업의 비교우위나 영세하고 생산성이 낮은 산업 부문 등을 고려하였을 때는 FTA 자체를 반대해야 하는 이유가 김상조 교수님 논문을 살펴봐도 잘 떠오르지 않습니다.

**김용진(아주대) :** 저는 서비스업의 노동집약적인 성격이 중요한 것 같고 또한 숙련노동자(skilled labor)와 미숙련노동자(unskilled labor)의 구분이 중요하다고 생각합니다. 교육을 받지 않은 미숙련노동자의 경우는 변화에 대한 적응도(adaptation)

가 낮습니다. 그래서 숙련노동자가 주관하는 서비스 부문으로 옮겨가야 하는데, 개방을 할 경우 미숙련노동자에 대한 재교육이나 정책이 필요할 것입니다. 한편 김교수님께서 사법 당국의 감시감독체계의 효율성에 대해 말씀하셨는데, 현 정부가 FTA를 추진하겠다고 하는 것이 사회구성원들이 경제체제를 어떻게 갈 것인가에 대한 일관성(consistence)이 필요하고 이것을 시장 친화적으로 갈 것인가 또는 복지 측면을 강조하는 방향으로 갈 것인가를 결정할 때 역시 일관성이 필요하다고 생각합니다. 현 정부가 FTA를 추진했을 때 김교수님께서는 개혁이 안 되니까 외부 것을 가지고 내부를 개혁한다고 하는데, 제 입장에서는 FTA를 통해 제시된 비전들이 국가운영시스템이 추구하는 방향과 다르기 때문에 문제를 일으키고 있다고 생각합니다. 그래서 한국 같은 경우는 국가 구성원들이 어떤 부분을 동의하고 견디며 나아갈 수 있는지가 중요하다고 봅니다.

**전성인(홍익대) :** 궁금한 점 두 가지에 대해 말씀드리겠습니다. 첫째, 투자자-국가소송제도(investor-state claims)와 관련하여, 우리나라 기업이 국외에서 FTA가 체결된 상태에서 영업을 하다가 연방정부 하에서 풀려있는 규제에 대해 주정부 하에서 제재하는 규제 정책이 있다면 이는 연방정부를 상대로 소송할 수 있는지, 그렇지 않으면 주정부를 상대로 소송할 수 있는지, 투자자 국가소송제도가 어떻게 적용되는지에 대해 말씀해 주시기 바랍니다. 또 다른 하나는 용어 문제입니다. 논문에서는 대내적 요소와 대외적 요소라는 용어가 많이 나오는데, 대외적 위험이라 하면 국외로부터 국내로 들어왔을 때 국내 경제에 미치는 위험을 지칭한 것이고 대내적 갈등 혹은 대내적 위험이라 하면 개방과 무관하게 국내 경제 주체들 간의 갈등이나 위험을 표현하신 것 같은데요. 다른 방향으로 생각한다면 FTA의 대외적 측면이라면 우리나라 기업이 외국에서 활동할 때 어떠한 위험 혹은 이득이 있는가를 말할 수도 있으며, FTA의 대내적 측면은 협상이 체결된 이후 우리나라 경제에 어떠한 영향이 있는가로 정의할 수도 있을 것입니다. 그러므로 본 논문에서의 정의는 표준적이지 않은 것 같습니다. 우리나라 기업이 미국에서 영업하는 것은 FTA와 관련해서 추가로 얻을 것이 없다고 생각해서서 언급하지 않은 것일 수도 있지만 전체적으로 본다면 우리나라 기업이 FTA를 통해 외국에서 얻을 것이 얼마나 있는지, 얻을 것이 없다면 그 이유가 이미 개방이 잘

되어 있기 때문에 그런 것인지 혹은 얻을 것이 있지만 규제 등에 의해서 없다고 한 것인지 등에 대한 설명을 좀 더 자세히 언급했다라면 더 나을 것이라 생각합니다.

**이종욱(서울여대)** : 김상조 교수님께서 발표하신 게 상당히 독특하다고 생각합니다. 의견의 한 부분에 갭(gap)이 생긴 것인데요. 제가 느낀 것은 우리나라에서 통상적인 제도의 변화가 발생할 때 제도를 만들고 실행하는 데 생기는 조정비용을 시카고학파에서 고려하지 않기 때문에 우리나라 사람들이 너무 쉽게 생각하는 것 같습니다. 김상조 교수님께서 그 이야기를 강조해서 하셨더라면 훨씬 더 설득력이 있었을 것이라 생각합니다. 이러한 부분은 IMF 금융구조조정 과정에서 가장 어려웠던 부분이고 배워야 할 부분이었는데 그렇지 못한 것이라 생각합니다. FTA를 논하면서 그러한 부분을 부각시킨다면 상당히 보완적인 내용이 될 것입니다.

**김상조(답변)** : 제가 소속은 무역학파이지만 국제무역에 관련된 논문은 처음 써 보는 것이기 때문에 통상적으로 다루어야 할 부분이 누락되었다는 지적은 감사합니다. 특히 신용상 박사님께서 하신 논평부분은 향후 보완하는 데 참고하도록 하겠습니다. 제목과 관련된 지적에 대해서는 수정하도록 하겠습니다. 윤창현 교수님께서 지적하셨던 단정적인 표현에 대해서는 앞으로 보완하도록 하겠습니다. 비교역재인 서비스업의 개방 효과가 어떻게 전달되는가 하는 부분에 대하여 많은 고민을 하였는데, 단순히 미국 기업이 국내로 진입하는 측면보다는 직·간접적인 국내 제도의 변화로 연결하는 것이 제 논문의 포인트였습니다. 그러한 부분이 매끄럽지 못했습니다. 마지막으로 CG모형 등을 통한 수량적 분석은 서비스업에서는 용이하지 않다고 생각합니다. 특히 제도의 실행 메커니즘이 구축되어 있지 않은 나라에서 서비스 산업의 개방 효과를 포착할 수 있는지에 대해 의문입니다. 그러한 부분에 대해 좋은 의견 있으시면 알려주시길 바랍니다. 나머지 부분에 대해서는 제가 더 보완해야 할 것 같습니다.