

공정한 사회와 금융정책 : 토론*

박 원 암 (홍익대학교 경제학과 교수)

1. ‘공정’한 금융정책이란?

‘공정’의 개념은 실증적으로 정의되기 어렵고 규범적으로 정의되기 때문에 먼저 ‘공정’한 금융정책이란 무엇을 의미하는 지 생각해 봐야 한다. 발표자는 우선 효율성의 대가인 불평등성을 언급한다. 효율성과 공평성의 상충관계에서 보면, ‘공정’한 금융정책은 최소의 비용으로 최대의 효과를 거둔다는 효율적인 금융정책이 아니라 국민전체의 효용을 극대화하거나 정의를 추구하는 금융정책이 된다. 이어서 발표자는 시장의 실패를 언급하며, 금융시장의 실패 요인을 비대칭정보, 외부성의 존재, 소유권의 불명확성 등에서 찾고 있다. 이 관점에서 보면 시장이 효율적이지 아니므로 정부가 개입하는 금융정책이 ‘공정’한 금융정책이 된다.

발표자가 지적하는 두 가지 공정성의 개념은 어찌 보면 대동소이하다고 볼 수도 있으나 시장의 효율성과 관련지어 보면 매우 다른 개념이다. 즉 전자는 시장의 효율성을 인정하나 분배의 문제도 중요하다는 견해이고, 후자는 시장이 효율적이지 아니므로 정부가 개입해야 한다는 것이다.

첫 번째 연세대 장동진 교수의 주제발표에서 보듯 정치철학적 관점에서의 공정이나 정의의 개념은 효율성과 공평성의 상충관계와 관련된 것이다. 공평성을 증진하기 위한 소득재분배 측면에서의 정치철학적 공정성과 관련해서는 공리주의(utilitarianism), 자유주의(liberalism), 자유지상주의(libertarianism), 그리고 최근 한국에서 관심을 끈 바 있는 샌델의 공동체주의가 모두 지향하는 바가 다르다.

이렇게 ‘공정’의 개념은 매우 다양한데 최근 우리나라에서는 이에 대한 엄밀한 구분이나 정의

* 본 원고는 2011년도 한국경제학회, 경제·인문사회연구회, 한국정치학회, 한국사회학회, 한국경영학회, 동아일보 공동 주최로 개최된 공동학술행사(2011. 3. 17(목), 한국프레스센터 19층 기자회견장), 「공정한 사회: 새로운 패러다임」에서 토론한 내용을 정리한 것임.

없이 다양한 ‘공정’ 개념이 제시되고 있어 혼란을 더하고 있다. 우선, 공정한 사회를 위한 청와대 (2010)¹⁾ 자료를 보면, “공정한 사회” 구현의 필요성을 위기 극복 이후 국내 동질성 약화에서 찾고 있으며, 공정한 사회의 황금률로 자율/자유/창의와 책임을 강조하고 있다. 즉 공평한 기회를 가지 되 결과에 대해서는 스스로 책임지도록 하는 것이 공정한 사회라는 것이다. 이런 공정의 개념은 정치철학적으로 자유지상주의적 공정의 개념에 가깝다. 그러나 공정한 사회에 대한 논의가 확대 되면서 보편적 복지, 초과이익 공유제도 공정의 차원에서 논의되고 있으며, 마이클 센델의 『정의론』이 베스트 셀러가 되면서 ‘공정한 사회’가 ‘공동체 사회’로 확장되고 있다.

발표문에서도 공정성 개념이 엄격히 정의되지 않고 있으며, 특히 시장의 효율성과 관련된 두 가지 공정성 개념이 엄격히 구분되지 않고 있다. 예를 들면, 첫 쪽에서 분배의 공평성과 관련지어 독과점 문제를 논의한다. 물론 독과점 문제로 분배가 악화될 수 있으나 더 중요한 논점은 우리나라 금융시장이 독과점 문제로 비효율적인 시장이 되었느냐의 여부일 것이다. 발표자는 독과점의 원인으로 규모의 경제와 진입규제를 모두 들고 있다. 그러나 독과점 문제가 진입규제 아닌 규모의 경제로 발생하였다면 경제왜곡의 정도가 심각하지 않을 수 있으며, 이 경우에는 시장의 실패를 보완하는 정책으로 공정성을 추구하기보다는 효율성과 형평성의 상충관계를 완화하는 복지정책으로 공정성을 추구해야 할 것이다. 시장의 실패로 공정성이 훼손될 때 이를 시정하지 않고 복지정책으로 공정성을 추구하게 되면 ‘공정한 사회’는 포퓰리즘을 추구하는 사회가 되고 장기적으로는 분배를 더욱 악화시킬 것이다. 이를 구분하기 위해서는 시장의 효율성을 실증적으로 분석해야 한다. 이 때 공정과 정의는 ‘규범적’ 차원에서 ‘실증적’ 차원으로 변모하며, ‘실증적 정의(positive justice)’를 ‘규범적 정의(normative justice)’와 구별할 수 있게 된다.

한편, 발표자는 금융시장의 실패 요인으로 비대칭정보, 외부성의 존재, 소유권의 불명확성이라는 세 가지를 강조하고 있다. 그런데 발표자가 지적하듯 소유권이 불명확할 때 외부성이 발생할 수 있으므로 외부성과 소유권을 별도의 요인으로 할 것이 아니라 양자를 아우르는 외부효과의 내부화 문제를 논의해야 한다. 그러나 소유권과 관련된 ‘공정’한 금융정책에 대해서는 심도 있는 논의를 하지 않고 있다. 예금으로 자금을 조성했을 경우 소유권이 불명확하므로 예금보험제도가 필요하다고 기술하고 있으나 추가적 설명이 있었으면 좋겠다.

2. ‘공정’한 금융정책

발표자는 정책방향을 1)금융거래 질서 개선방향과 2)저신용자(금융소외자)를 위한 정책방향으로 나누어 제시하고 있으므로 제시된 두 가지 정책방향에 따라 토론하고자 한다.

1) 「“공정한 사회”를 위한 국정운영방향」, 청와대 정책소식, 2010. 9. 10.

1) 금융거래 질서 개선방향

금융정책에서 공정한 정책이란 우선 정보의 비대칭성으로 인한 금융시장의 실패를 보완하기 위한 금융감독과 규제정책일 것이다. 이번 글로벌 금융위기를 통하여 금융시장이 얼마나 비효율적일 수 있는지 명백하게 드러났으며, 이후 G20 등을 통하여 시장의 실패를 시정하는 ‘공정’한 금융정책에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 금융소비자 보호, 공정한 시장규율 정립, 금융감독체계 개선 등 발표자가 제시한 정책방향은 시의적절하며, 우리의 정책적 과제이기도 하다.

다만, 금융거래 질서를 개선하기 위해 추가적으로 글로벌 IB 나 메가뱅크 육성 문제 등을 논의할 필요가 있다. 자본시장과 관련해서는 우리나라의 금융감독과 규제수준이 여전히 과도하다고 말하고, 금융위원회도 글로벌 IB를 육성하기 위하여 규제를 과감히 완화하겠다고 한다. 또한 은행산업의 경쟁력을 높이기 위해 메가뱅크가 필요하다고 주장하기도 한다. 글로벌 IB나 Mega Bank 문제가 정책현안이 되고 있으므로 공정한 금융정책 차원에서 추가적으로 논의되었으면 한다.

금융감독과 규제 못지않게 금융기관의 지배구조 문제도 중요하다. 신한금융사태에서 보듯 지배주주가 없는 금융기관에서 나타나고 있는 경영자의 대리인 문제뿐만 아니라 관치금융 문제도 공정한 금융정책 차원에서 다루어져야 한다.

2) 저신용자(금융소외자)를 위한 금융정책

저신용자를 위한 금융정책은 시장이 효율적이나 이로 인해 소외되는 자를 위한 정책이므로 시장실패의 차원에서 논의되기 보다는 ‘정의’의 차원에서 논의돼야 할 것이다. 이미 정부는 미소금융, 햇살론 등 정책을 시행하고 있다.

시장이 상당히 효율적이나 ‘정의’의 차원에서 정책을 집행할 때 문제점은 잘 알려진 대로 정부가 개입함으로써 경제의 효율성이 저하되는 비용을 감수해야 하며, 포퓰리즘으로 발전할 수 있다는 점이다. 발표자는 이와 관련하여 시장의 효율성을 해치지 않는 범위 내에서의 금융소외자 정책방향을 제시하고 있다.

다만, 발표자는 중소기업 금융과 서민 금융을 저신용자(금융소외자)를 위한 금융정책 방향에서 함께 논의하고 있는데, 분리하여 논의하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 현재 중소기업 금융과 서민금융은 비효율적이므로 우선 구조조정을 통하여 시장의 실패를 보정해야 하기 때문이다.

중소기업 금융과 관련해서 발표자는 대기업보다는 중소기업의 대출을 확대하고, 유망 중소기업을 집중 지원해야 한다고 지적하고 있다. 이와 관련해서 대기업과 중소기업의 동반성장을 위한 위원회가 발족되어 다양한 대책을 마련하고 있다. 대기업과 중소기업의 동반성장은 대기업과 중소기업의 양극화 현상을 감안할 때 실패시장의 효율성 여부를 떠나 매우 공정한 정책이라고 할 수 있겠다.

그러나 대기업과 중소기업간 양극화를 시정하기 위한 정책이 반드시 중소기업에 대한 지원을 강화해야 함을 의미하지는 않는다. 중소기업은 반드시 소외자나 저신용자가 아닐 수 있으며, 중소

기업에 대한 지원 강화가 오히려 각종 부작용을 유발할 수 있다. 지금까지 진행된 중소기업 지원 정책이 소기의 성과를 거두지 못하고 대기업과 중소기업간 양극화가 심화되었으므로 원인 분석과 더불어 개선책을 모색해야 할 것이다.

중소기업 금융을 활성화하려면 금융기관의 부동산담보대출과 가계대출 비중이 줄어들고 신용대출의 비중이 늘어나야 한다. 부동산담보대출 관행을 시정하는 구조개혁으로 시장의 효율성을 높이는 정책이 선행돼야 중소기업 금융뿐만 아니라 금융시장의 효율성이 높아질 것이다.

서민금융도 마찬가지다. 현재 서민금융의 주축이 돼야 할 저축은행이 부동산 대출에 치중한 결과 부실이 초래되었으므로, 발표자가 지적한 대로 서민금융을 늘리기 이전에 저축은행 및 대부업체 제도를 개선해야 할 것이다.

따라서 공정성 개념의 혼란을 피하기 위해서는 중소기업 금융과 서민금융을 저신용자를 위한 정책과 분리하는 것이 바람직하다고 생각된다. 향후 중소기업 금융과 서민금융 정책은 시장실패를 보완하기 위한 정책이 되어야 하는 반면, 저신용자 정책은 시장효율성을 추구하는 과정에서 소외된 계층을 위한 금융정책이 되어야 한다.