

International Civil Society Forum

put people First! G20 Seoul International People's Conference

International Civil Society Forum on Finance and Development

- 재정·금융·개발에 관한 국제시민사회포럼 -

Charting Alternatives for the Global Economy

- 세계경제 대안 모색 : 금융통제와 고용 · 복지지출 확대 -

● Date(일시) : 2010. 11. 8(월) 09:30~18:00

● Venue(장소) : Jesuit Apostolic Center(예수회 센터)

● Co-Organizers(공동주최)

- Korean Civil Society Network for Tightening the Financial Re-regulation and the Taxation on Speculative Capital(금융규제 강화와 투기자본과세를 위한 시민사회네트워크)

<경제정의실천시민연합, 글로벌정치경제연구소, 상상연구소, 새로운사회를여는연구원, 새세상연구소, 전국사무금융노동조합연맹, 참여연대, 투기자본감시센터>

- IBON International (the Philippines)

- Friedrich Ebert Foundation (Germany)

- PROGRAM -

Time	Details
09:30 ~ 10:00	Opening Remarks (개회사 및 인사말) ■ 정용건 (Yong-Geon Jung, Co-Representative, Korean Civil Society Network) ■ Paul Quintos (Policy&Communications Manager, IBON International) ■ Christoph Pohlmann (Representative, Friedrich Ebert Foundation, Korea Office)
10:00 ~ 12:00	Session I : Financial and Fiscal Crisis: Origins and Measures (금융 · 재정위기 ; 기원과 해법) ■ Moderator(사회자) : Prof Jong-Il You (KDI SCHOOL of Public Policy and Management, Korea) ▶ Presentation1 : “The G-20 Agenda for Regulating Global Financial Markets : Scope and Limitations (글로벌 금융시장 규제를 위한 G20 의제 : 범주와 한계)” ■ Speaker : Oscar Ugarteche (Universidad Nacional Autonoma de México, Mexico) ▶ Presentation2 : “Economic Crisis and Structural Adjustment : Korean Experiences and Lessons (경제위기와 구조조정 : 한국의 경험과 교훈)” ■ Speaker : Prof. Joung-Woo Lee (Kyungpook Nat'l University, Korea) ▶ Presentation3 : “Civil Society’s Strategy on Government Financial Crisis (정부 재정위기에 대한 시민사회의 대응 전략)” ■ Speaker : Sarah Anderson (Director, Global Economy Project, Institute for Policy Studies, Washington, D.C. USA) ▶ Presentation4 : “The Importance of Capital Controls (자본통제의 중요성)” ■ Speaker : Kavaljit Singh (Director of Public Interest Research Centre, Delhi, India) ■ Discussant(토론자) - Pedro Paez (Special Advisor to the President, Ecuador) - Ms. Maria Lourdes Tabios Nuera (Jubilee South-Asia/ Pacific Movement on Debt and Development (JS-APMDD), Freedom from Debt Coalition, the Philippines)
12:00 ~ 13:30	Lunch

Time	Details
13:30 ~ 15:30	Session II : Limitations of the G-20's Financial Reform and Civil Society's Requests (G20 금융개혁 논의의 한계와 시민사회의 요구) ■ Moderator(사회자) : Prof. Tae-In Jung (SungKongHoe University, Korea) ▶ Presentation1 : "Bretton Woods Moment Lost and Financial Reform(브레튼우즈의 붕괴와 금융 개혁)" ■ Speaker : Jomo K. Sundaram, (UN Assistant Secretary-General for Economic Development, UN-DESA and Member, UN High level Task Force on Regulating Finance, Malaysia) ▶ Presentation2 : "Global Financial Crisis and The Finance System in Korea: Critique on Policies for Advanced Finance System (글로벌 금융위기와 한국 금융 : 금융선진화 정책 비판)" ■ Speaker : Prof. Chul-Gyue Yoo (SungKongHoe University, Korea) ▶ Presentation3 : "Dispute on Currency and Taxation in the G-20 : Currency War and Financial Transaction Tax(G20 통화 · 과세 논쟁 : 통화전쟁과 금융거래세)" ■ Speaker : Peter Wahl (World Economy, Ecology and Development, Germany) ▶ Presentation4 : "Peace in our Time: End the Currency Wars by De-Dollarizing the Global Economy(우리시대의 평화 : 세계경제의 탈-달러화로 통화전쟁 종료)" ■ Speaker : Soren Ambrose (Development Finance Coordinator, ActionAid International (Kenya), USA) ■ Discussant(토론자) - Sarah Edelman (State and Local Program Coordinator, Public Citizen's Global Trade Watch, USA)
15:30 ~ 16:00	Coffee Break

Time	Details
16:00 ~ 18:00	Session III : Civil Society Perspective on G20 and Development (G20 개발 의제에 관한 시민사회의 전망) ■ Moderator(사회자) : Prof. Hyun-Back Chung (Co-Representative of PSPD, Korea) ▶ Presentation1 : “G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from Korea (G20 개발의제에 대한 한국 시민사회의 입장)” ■ Speaker : Mr Anselmo LEE (Seong-Hoon, Chair of International Solidarity Committee, PSPD, Korea) ▶ Presentation2 : “G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from the South/ Philippines (필리핀 시민사회의 입장)” ■ Speaker : Paul Quintos (Policy & Communications Manager, IBON International, the Philippines) ▶ Presentation3 “G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from the South/ Kenya (케냐 시민사회의 입장)” ■ Speaker : Edward Oyugi (Social Development Network, Kenya) ▶ Presentation4 : “Priorities for development agenda from Korea to France (한국에서 프랑스까지 개발 의제의 선결과제)” ■ Speaker : Mathilde Dupré(Catholic Committee against Hunger and for Development, CCFD, France) ■ Discussant(토론자) - Sonny Africa (RESIST!, the Philippines)

- Opening Remarks -

Yong-Geon Jung

Co-Representative, Korean Civil Society Network,
president of KFCLU

I am very pleased to welcome all of you to Seoul to participate our forum today. I am Jeong Yong-Geon, co-chairman of Civil Society Network for Speculative Capitals. Also I would like to thank you for the supports of FES and IBON International to our forum. Today's forum is a table for civil society around the world to exchange their ideas to develop an alternative option on the global economy in connection with G20 Seoul Summit.

Prof. Joseph Stiglitz said : The global economy just temporarily stops the decline curve. It seems to me that this remarks exactly is a mirror of the current situation of the global economy. The crisis is still in the progress but no specific solution has not been developed. This is a conventional wisdom that the root cause of the global economic crisis is the uncontrolled speculative financial capitals. Without removal of the root cause it seems to be hardly possible to overcome the crisis. The most critical lesson from the financial crisis exploded from USA is that the finance services in the wrong track can destroy the lives of all people in the globe at a time.

The immediate needs on our hands is to throw away the neo-liberalism ideology which coupled with the market-oriented policy and ruled the world over the last decades. After this first-aid measure we have to find all means and methods to restructure the financial system which should be designed in favor of the common goods policy in the global society. Given this context the global civic society and unions must develop a

series of specific action plans to address the fundamental problems of the global financial system and to call for the strengthening the financial regulation and control the speculative capitals. This is not only to overcome the crisis but to develop into the fair society and construct a new start up the global standards. However G20 Seoul Summit turns out to leave the fundamental issues under the table and only focus to discuss about the minimum level of joint safeguard to avoid the combined collapse. In the beginning stage of G20 launch the financial regulation was the most immediate priority, but rather it was replaced by the topics of development, rare-raw materials, currency war etc and lose the direction to go forward. This is why I am little bit pessimistic what the result from the G20 Seoul Summit in November will be. We expect that there is little possibility for upgraded agreement and action plan of the financial regulation than that of Toronto.

Civil Society Network with participation of KFCLU, CEJ, Global Political & Economic Institute, New Society Institute, New World Institute, Imaginative Institute, PSPD and SpecWatch call for introduction of the financial transaction tax as a minium requirement to overcome the crisis. The financial transaction tax must be a vehicle of important financial resources to check and balance of the international speculative capitals as well as to solve the global imbalance. If heads of G20 Summit would have the strong political will to overcome the crisis and build up a sustainable global financial safety net, the provision to implement the financial transaction tax must be included in the agreement to be adopted in the G20 Seoul Summit.

There is a small hope that the President Sarkozy of France, as a next host of G20 Summit is trying to implement the financial transaction tax. The global civil society have to extend the international solidarity campaign and send pressures to each government.

Yet, the financial capitals continue to play crazy "high profit game" which created the crisis and still contaminates the crisis by selling the derivative products highly

sophisticated financial techniques. If we cannot have a new way of thinking and taking action to block the crisis, another layer of fiasco will wait for us. The irony of the crisis is the fact that workers and common people are taking the toll. People in France and UK are on the street to struggle to oppose the reduction of the social welfare benefits due to the austerity policy of the governments, but these struggles will not be exclusively for them but for all of us in the globe.

Civil Society Network held an international forum in July and September, and today will be the third round. Our organization will create the public opinions to strengthen the public value of the financial industry which was for long time put in the free market dimension. Our campaign will be taken until the realization of the public value is seen. At the same time we are ready to cooperate with the global NGOs until the final agreement among G20 countries which originally initiated to discuss about the financial regulation reform and taxation will reach.

Lastly I thank you for the moderator, speakers and panelists today and hope that today's discussion will be another good place to recognize the crisis and organize the debate and joint action globally to formulate alternative solution that could be down-to-earth footing. We have to recover the confidence as a global one-family. Today's forum will be rather a small one, but I hope it will make us to confirm that We are the One, and will be a stepping stone to build up a new and fair global economy.

Thank you for your attention!

[인사말]

정용건 (전국사무금융노동조합연맹 위원장)

안녕하십니까? 금융규제 강화와 투기자본과세를 위한 시민사회네트워크 공동대표 정용건입니다. 먼저 국제심포지엄을 위해 참석하신 모든 분과 에버트, 이본 두 재단에 감사 인사를 전합니다. 오늘 심포지엄은 제목이 이야기하는 것처럼 말만 무성한 G20 정상회의에 맞서 시민사회가 지구경제에 대한 대안 마련을 위해 의견을 교환하는 자리입니다.

“세계 경제는 잠시 추락을 멈춘 것”뿐이다. 스티글리츠 교수의 이 말은 세계 경제의 현 상황을 가장 정확하게 반영한 것으로 보입니다. 위기는 여전히 진행 중이지만 구체적인 해법은 마련되지 않고 있습니다. 모두가 인정하는 것처럼 위기의 기저에는 통제되지 않는 금융투기자본이 있습니다. 근본 원인을 제거하지 않고서는 지금 위기를 극복할 수 없습니다. 미국 발 금융위기의 가장 큰 교훈은 금융이 전 세계 민중을 일순간에 파탄에 빠뜨릴 수 있다는 점입니다.

지금 우리에게 필요한 것은 시장만능주의 이데올로기로 무장된 신자유주의 체제를 쓰레기통에 버리는 것이며 이를 통해 전 지구적 차원에서 공동체 지향적인 방식으로 금융시스템을 재구축할 수 있도록 가능한 모든 방법을 동원하는 것입니다. 이런 현실에서 글로벌 시민사회는 금융규제 강화와 투기자본 과세라는 근본적인 문제들에 더욱 집중하여 구체적인 실천 방안을 마련해야 합니다. 이는 위기 극복을 넘어 공정하고 새로운 국제 질서를 만들어내는 출발점입니다. 그러나 G20은 근본적인 문제는 내버려둔 채 공멸을 막기 위한 위기관리 수준의 논의만 진행하고 있습니다. 애초 G20의 출발점이었던 금융규제 강화는 뒷전으로 밀려나 있고 개발, 환율, 희토류 등 다른 사안들이 핵심 의제로 논의되는 방향성 상실에 직면하고 있습니다. 11일부터 열리는 서울정상회담에서도 금융규제에 관한 진전된 합의안은 나오지 않을 것으로 예상합니다.

전국사무금융노동조합연맹을 포함해 경실련, 글로벌정치경제연구소, 새사연, 새세상연구소, 상상연구소, 참여연대, 투감센터 등이 참여하고 있는 금융규제강화와 투기자본과세를 위한 시민사회네트워크는 위기를 극복할 수 있는 최소한의 방안으로 금융거래세 도입을 요구합니다. 금

융거래세는 국제투기자본에 대해 일정한 견제와 함께 지구적 불균형을 해결하는 중요한 재원으로 사용되어야 합니다. G20 정상들이 진정으로 위기를 극복하고 지속 가능한 글로벌 경제 안 전망을 구축하겠다는 의지가 있다면 금융거래세는 당장 12일 서울 정상회담 합의문에 포함되어야 합니다. 물론 현실은 다릅니다. 다행히도 차기 G20 정상회의 의장국인 프랑스 사르코지 대통령이 금융거래세 도입을 추진하고 있어 국제적으로 시민사회가 적극적인 캠페인과 함께 G20 국가들을 압박하는 노력이 더욱 필요합니다.

여전히 금융자본은 위기를 만드는 광란의 ‘수익률 게임’을 지속하고 있으며 첨단 금융공학을 매개로 한 파생상품은 금융을 넘어 위기를 파생시키고 있습니다. 위기를 근본적으로 차단하는 새로운 사고와 실천이 이루어지지 않으면 우리는 더 큰 위기에 직면할 수밖에 없습니다. 위기가 문제인 것은 그 책임이 고스란히 노동자, 서민에게 전가된다는 점입니다. 재정위기를 이유로 복지정책 대폭 축소를 반대하는 프랑스, 영국 민중들의 투쟁은 비단 그들만의 문제가 아닐 것입니다.

'시민사회네트워크'는 지난 7월 국제심포지엄, 9월 심포지엄 그리고 오늘 세 번째 심포지엄을 개최합니다. 시민사회네트워크는 이런 활동들을 통해 그동안 자유로운 기업 활동 영역으로 치부되었던 금융산업에 대해 공공적 성격을 강화해야 한다는 논의를 확산시키고 그것이 구체적으로 실현될 때까지 지속적으로 노력할 것입니다. 또한, G20 정상회담이 본래 목적대로 금융산업과 투기자본에 대한 구체적인 규제와 과세 방안을 합의할 수 있도록 전 세계 NGO들과 협력해 나갈 것입니다.

귀한 시간을 내주신 사회자, 발제자, 토론자들에게 다시 한 번 감사의 인사를 전하며 오늘 토론회를 통해 우리는 다시 한 번 위기의 심각성을 인식하고 국내외적으로 다양한 토론과 공동행동을 조직하여 시민사회의 대안적 요구를 구체화하고 관철해 나가야 할 것입니다. 우리는 공동체를 위해 지구적 신뢰를 회복해야 합니다. 오늘 심포지엄이 미약하지만 ‘우리는 하나’라는 구호를 다시금 확인하고 새롭고 공정한 지구경제 질서를 만드는 초석이 되었으면 합니다. 감사합니다.

- Opening Remarks -

Message to the International Conference on Charting Alternatives for the Global Economy

Paul Quintos
IBON Foundation

I would like to take this opportunity to express my thanks and congratulations to all the participants, hosts and organizers of Put People First! Korean People's G20 Response Action and the Seoul International People's Conference. I am especially grateful to our co-organizers for this workshop, the People's Solidarity for Participatory Democracy, the Korean Civil Society Network for Tightening the Financial Regulation and the Taxation on Speculative Capital and Friedrich Ebert Foundation.

As a consistent advocate of economic and social justice, IBON International is very proud to co-organize this timely conference not only for seeking a better understanding of the financial, fiscal, monetary and development issues at the international level, but also as a platform for articulating people's alternatives.

We now face severe multiple crises that directly threaten the lives of peoples around the world. The overaccumulation of capital in the hands of a financial elite on the one hand and the impoverishment of the vast majority on the other, has accelerated over the last three decades of neoliberal globalization. This has set the stage for overproduction, financialization and ultimately the bursting of asset bubbles that has shaken the core of the global capitalist system.

Those who engorged themselves from the excesses of financial speculation have been bailed out because they have become too big to fail. Those responsible for

deregulating the financial markets and encouraging the explosive growth of the casino economy are still in the inner circles of government. Whereas the millions who had nothing to do with derivatives trading, collateralized debt obligations, credit default swaps and so on are the ones thrown out of work, who lose their livelihoods, and homes and communities.

The G20 has banded together amidst much hype and hyperbole. They have assumed responsibility for fixing the crisis, restoring growth and sustaining development. Yet the people have little reason to find solace in communiqués promising more money to the IMF and more austerity for the people.

So I fervently hope and expect to find more inspiration in our discussions today and in the succeeding days from workers and peasants; from youth and women; from environmentalists and peace activists; from academics and officials; from Europe, America, Africa and Asia who gather here as civil society to speak truth to power. Let us chart our own path to the future and press forward together.

- Opening Remarks -

- Mr. Herbert Schillinger
 - Coordinator "Dialogue on Globalization",
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Session I : Financial and Fiscal Crisis: Origins and Measures (금융 · 재정위기 ; 기원과 해법)

■ Moderator(사회자) : Prof Jong-Il You (KDI SCHOOL of Public Policy and Management, Korea)

▶ Presentation1 : “The G-20 Agenda for Regulating Global Financial Markets : Scope and Limitations (글로벌 금융시장 규제를 위한 G20 의제 : 범주와 한계)”

■ Speaker : Oscar Ugarteche (Universidad Nacional Autonoma de México, Mexico)

▶ Presentation2 : “Economic Crisis and Structural Adjustment : Korean Experiences and Lessons (경제위기와 구조조정 : 한국의 경험과 교훈)”

■ Speaker : Prof. Joung-Woo Lee (Kyungpook Nat'l University, Korea)

▶ Presentation3 : “Civil Society's Strategy on Government Financial Crisis (정부 재정위기에 대한 시민사회의 대응 전략)”

■ Speaker : Sarah Anderson (Director, Global Economy Project, Institute for Policy Studies, Washington, D.C. USA)

▶ Presentation4 : “The Importance of Capital Controls (자본통제의 중요성)”

■ Speaker : Kavaljit Singh (Director of Public Interest Research Centre, Delhi, India)

■ Discussant(토론자)

- Pedro Paez (Special Advisor to the President, Ecuador)
- Ms. Maria Lourdes Tabios Nuera (Jubilee South-Asia/ Pacific Movement on Debt and Development (JS-APMDD), Freedom from Debt Coalition, the Philippines)

▶Presentation 1

“The G-20 Agenda for Regulating Global Financial Markets :
Scope and Limitations”

“글로벌 금융시장 규제를 위한 G20 의제 : 범주와 한계”

■ Speaker : Oscar Ugarteche

-Universidad Nacional Autonoma de México, Mexico

▶ Presentation 2

“Economic Crisis and Structural Adjustment :
Korean Experiences and Lessons”

“경제위기와 구조조정 : 한국의 경험과 교훈”

■ Speaker : Prof. Joung-Woo Lee
-Kyungpook Nat'l University, Korea

Economic Crisis & Restructuring: Experiences and Lessons from Korea

Joung-Woo Lee(Prof., Kyungpook Nat'l University, Korea)

<Table of Contents>

1. Economic Crisis and Polarization
2. Autocracy, Democracy and Polarization
3. Economic Policy of the Lee Myung-Bak Administration and Polarization
4. Closing: Lessons from the Experiences of Korea

1. Economic Crisis and Polarization

From the 1960s up until the financial crisis in 1997, the Korean economy had achieved a remarkably high growth recognized by the world. Such process included the aspect of solving the distribution issue on its own through the massive creation of jobs together with growth like the saying that 'the best welfare is a job'. Despite the fact that the previous administrations had focused only on growth and neglected welfare issue to the point of even being hostile to the mentioning of welfare issue by considering it as being leftist, the issue of wealth disparity did not become a serious issue fortunately. During such period, Korea achieved high growth while decreasing poverty at a faster speed than that of other countries. In this sense, the World Bank once introduced Korea in its report in 1993 as a success case that harmonized growth and distribution (World Bank, 1993).

However, the situation drastically changed after the financial crisis that occurred in 1997. The characteristic of the Korean economy during the past decade can be summarized as low-growth and polarization. The economic growth rate decreased by half compared to the past and the effect of job creation through the economic growth also decreased drastically. Accordingly, the optimistic view from the conservatives that the issue of distribution and poverty will automatically become resolved through the economic growth does not make sense any longer.

What is worse is that the phenomenon of economic polarization is being displayed

extensively. The polarization phenomenon is seen in every aspect of economy such as among industries, companies, classes and regions. While the Metropolitan area is suffering from excessive revitalization to the point of overpopulation, there are outcries in the local economy that people are leaving and they are at the point of death by starvation. In spite of booming export, the domestic consumption is in extreme stagnation. Contrary to the favorable trend in the industries such as automobile, shipping, steel and IT, other industries are relatively lagging behind. Although large corporations are yielding the highest profits, small and medium enterprises are barely surviving. Regular employees are guaranteed with job and income security while non-regular employees are bearing every burden. Especially, the wealth disparity that suddenly worsened after the financial crisis in 1997 has not been recovered. In regards to the level of inequality in household income, there is no sign of improvement while still maintaining the state of high plateau.

Despite the severe income inequality, the social security expense in comparison to GDP is too low compared to that of the OECD nations. Some are being on the offense through the accusation of seeking the welfare level of other countries with \$30,000 in income in spite of being in the level of \$20,000 in income, which is completely incorrect. After hitting the bottom for several years with the welfare expense level of our country, it increased significantly during the Kim Dae-Jung Administration due to the aftermath of the economic crisis and slightly improved during the Participatory Government through its effort to reinforce welfare. However, the welfare level is still short of the welfare level of other countries with \$10,000 in income. It is safe to say that the percentage of welfare expense of Korea compared to the GDP is at the level of being 1/2 of the US and Japan and 1/3 of Europe.

In spite of this, the conservative academic circle and media is referring to the previous administrations, namely, the Kim Dae-Jung Administration and the Roh Mu-Hyun Administration as being 'distribution-ism' or 'leftist', which is a preposterous observation that lacks any sense of balance. From the world standard, the two administrations were never the leftist administrations. In its special report of Korea (Dec. 15, 2007) during the 2007 Presidential election, the English publication with its 100 years of tradition *Economist* defined the characteristics of the two administrations as "liberal in Korean sense, that is slightly less pro-business, and pro-American", which is an accurate definition.

The Participatory Government had the basic understanding that distribution must not be neglected while emphasizing growth. Its basic stand was that growth and distribution should

be equal, which is at the level of common sense in advanced nations rather than a progressive mind set. However, the moderate position of 'distribution is also important' was not well accepted due to the stronghold of growth-centeredness that had been implanted for 40 years by the autocratic government. It can be seen that the ideological spectrum of our society has leaned towards the right, which is making it more difficult to solve the issue of polarization.

The globalization phenomenon is being regarded as another cause of the polarization. Globalization is at the mainstream of the current time. As defined as "a phenomenon of increasing global integration in the commodity, labor and capital market", globalization is being regarded as the main cause of polarization at the simultaneous progression of globalization and polarization for which an extensive anti-globalization movement is occurring. However, there are several matters that need to be considered before readily concluding that globalization is the cause of intensifying the inequality in the world. The income inequality of the world citizens measured by regarding the entire world as a single unit has reached the record level at the end of 20th century, which has turned globalization into the main cause. However, there is a controversy between the interpretation that it is the result of globalization and the opposition assertion.

What should be noted, however, is that the income inequality at the national level significantly increased in many countries during the age of globalization including the US, England, Japan, China, Indonesia and Russia. On the other hand, the European welfare states are being unconcerned by the trend of polarization. According to an economic theory, it is expected that the inequality will increase in the wealth nations with insufficient labor together with globalization while the inequality will decrease in poor nations with sufficient labor. Such economic theory is being supported by the apparent phenomenon of the inequality increase in the New World including the US, Canada and Australia and the inequality decrease in the Old World including Denmark, Norway, Sweden and Italy during the age of the first globalization at the end of the 19th century. In the process of the current second globalization, a definite conclusion has not been made on the intensification of inequality and the discussion is still ongoing.

During the past quarter century, the US has been showing the highest level of income inequality among advanced nations from its prominent trend of polarization to the point of discussing 'The Two Americas'. The polarization phenomenon of the US economy that started

since the end of the 1970s has been continuing on for 30 years. Time Magazine pointed out that the 75% of the US income increment during the period of 2002-2006 fell into the hands of the top 1% wealthy (May 26, 2008). In regards to the causes of polarization in US that have been presented thus far, they narrow down to three hypotheses of emphasizing the technical factor such as skill-biased technical change and digital divide; the globalization factor such as overseas import increase, job loss from overseas plant relocation and immigration increase; and the institutional factor such as weakened labor union and low minimum wage. The discussion resulted in the consensus that technological innovation, especially the arrival of information & knowledge based society, had major influences on the polarization and the globalization and institutional factors are also regarded as having had major influences. Intense discussions are still in process in regards to the relative importance of these three factors (Gordon and Dew-Becker, 2008).

Although there is a significant difference in the advancement phases of Korea, the discussions on the polarization in the US can serve as references. There have been numerous discussions on polarization in Korea, there isn't any empirical analysis on its causes. However, it can be estimated that the technological innovation and information, job loss from globalization and weakened labor union and low minimum wage would have played their role as was the case in the US. In addition, the introduction of free market economy model that was almost forced upon Korea by the US and IMF after the financial crisis in 1997 also fueled the polarization of the Korean economy, and the domestic consumption stagnation that continued on since the crisis appears to have played its role in the polarization.

As for the market economy type of Korea, it is distant from the European type but closer to Anglo American type and it is now more market-oriented than the Anglo American states due to the haste introduction of the Anglo American type market model that occurred half willingly and half forcefully during the past decade. This is an unexpected result for a nation that had been pursuing so-called developmental state during its long development autocratic period but the Korean economy has two faces like Janus as it can be seen as a typical market-oriented nation with significant remains of central government administration and narrow public domain. There is an aspect in the Korean economy that it quickly implemented the market fundamentalism and the 'American standard' under the name of 'global standard' at the demand from the IMF after the financial crisis and, especially, the short-term performance centered trend of the Wall Street was reinforced. In this sense, it had the effect of partially

correcting the problem of central government administration of the past while still having a fatal weakness of polarization.

Additionally, the fact that the management ended up having a short-term vision compared to the past is important, which resulted from the reinforcement of the Anglo American capitalism model that emphasizes the rights of shareholders. The management cannot afford to make investment based on long-term perspective as they had no choice but to pay attention to stocks and the annual performance reported at the annual shareholders' meeting. This is thought to be the biggest reason for the recent trend of low-investment that leads to low-growth. In this sense, it can be said that the Anglo American free market economy model that has been demanded since the financial crisis in 1997 does not fit well for the Korean situation and is causing various fatal issues such as low-investment, low-growth and polarization. The US and IMF prescribed market fundamentalism to Korea as if it was the cure-all after the financial crisis in 1997, and the market fundamentalism quickly became settled in the Korean economy through active support from the mighty forces of the market fundamentalism in Korea (academic circles, the press, political circles, financial circles, etc.) but it is rather becoming the source of every disease.

2. Autocracy, Democracy and Polarization

Meanwhile, the fact that the lack of democracy and culture of exclusion, which have been deeply engraved in the Korean economy and society since the era of developmental autocracy, are found at the deep root of the issue of economy polarization cannot but be pointed out. During the era of developmental autocracy with high economic growth, the special privilege and monopoly, profit from unfairness and corruption and massive unearned income from real estate speculation were concentrated to certain class of society. On the other hand, extensive level of human rights oppression and labor union exclusion occurred due to lack of establishment of basic political democracy. Although it is apparent that such practice has significantly decreased since the democratization at the end of the 1980s, their remains still can be found at various places and democracy in the Korean companies is still very weak. The fact that management participation by the labor, which is a commonplace practice in advanced nations, is still insufficient in Korea and that the labor-management-government social agreement, which is successful in various countries, is still insufficient are not unrelated

to the long continuing 'practice of exclusion'. Although democratization has been achieved, it appears that incomplete democracy is instigating the polarization.

To solve the issue of polarization, there is a need to include and embrace the constituents of society that had been neglected and excluded and identify the relation of mutual dependence of the constituents and change the game rule to recognize social responsibilities from long-term perspective than seeking short-term individual profit. The government must establish comprehensive socio-economic policies while placing the polarization phenomenon at the center. Entrepreneurs must break the practice of unfair trade between large corporations and small & medium enterprises and strengthen the relation of organic division of labor and create synergy to create jobs. The labor union must participate in establishing social agreement system based on long-term perspective and the effort to alleviate the extreme wage disparity and discrimination between regular and non-regular employees.

The weak labor union of Korea is the legacy of its long autocracy and it is necessary to point out the weak labor union is not able to control the polarization. The labor union organizational rate of Korea that is 11% is lower than that of the US, which is becoming a significant factor in the intensification of polarization. According to a study in the US, the weakening of labor union took up about 10-20% in the factors that intensified the recent inequality in the US (Freeman, 1980; Gordon and Dew-Becker, 2008). The labor union in Korea is even weaker than that of the US and characterized by hostile and distrusting labor-management relation like in the US, which is estimated to have significant influences on the low-growth and polarization.

We need to learn from the fact that Northern Europe is leading the way in improving productivity, restraining wage increase and enhancing national competitiveness while maintaining the organizational rate of 70-80%. Our entrepreneurs have a tendency of preferring weak or no labor union and they need to pay attention to a paradoxical phenomenon that a strong labor union is rather more responsible. The major aspects of the polarization in Korea are the world's largest non-regular employment and the worst discrimination between regular and non-regular employees, which occurred due to the weak right of voice of laborers within companies and lack of corporate democracy.

Among the difficult issue of polarization, the most difficult issue is the non-regular employment issue. The most prominent change that took place in the Korean labor market since the financial crisis in 1997 is the drastic increase of non-regular employees. The Kim

Dae-Jung Administration ended up implementing so-called 4 Major Restructuring at the demand and pressure from the IMF (Ki-Won Kim, 2008).¹⁾ One of them is the restructuring of the labor market. The Kim Dae-Jung Administration implemented 'labor market flexibility' as an important national assignment. Accordingly, various policy assignments were presented such as the introduction of dispatch work, revitalization of contract worker, revitalization of hourly based work and at-home work, enhancement of wage system flexibility, reduction of retirement benefits and reduction of yearly/monthly vacation (Jin-Ho Yoon, 1998). This resulted in the early introduction of layoff system and the first implementation of dispatch work, which is characterized by a counterattack of capital against the labor union that became strong since the democratization struggle in 1987 (Ki-Won Kim, 2008). Since then, the issue of non-regular employment in the Korean labor market took a drastic turn for the worst. The core of the issue of non-regular employment can be summarized into the three elements of expansiveness of scale, low-wage and discrimination and viciousness in its characteristic.

First, the number of non-regular workers is 5.5 million as of 2010 according to an estimation by Statistics Korea. As seen in <Table 1>, the number of non-regular workers drastically increased within a short period of time from 3.6 million in 2001 when the estimation began. The scale of 5.5 million is a very high level that is 1/3 of the entire population of laborers and the issue is that this number is an underestimation of the actual scale of non-regular workers. According to a different estimation, the number of non-regular employees is over 8.2 million as of 2010, which is nearly 50% of the percentage of laborers (Yoo-Sun Kim, 2010).

The reason for the difference of 2.7 million between the government statistics and the estimation by Yoo-Sun Kim is because the government statistics classify 2.7 million, which is about a half of temporary and daily employees, as regular employees. The government authorities are classifying them as regular employees by naming them as regular temporary employees and regular daily employees, and the term 'regular', 'temporary employee' and 'daily employee' are almost adjective contraction of 'hot ice'. It is difficult to classify temporary and daily employees as regular employees as they are clearly non-regular employees. Accordingly, the scale of non-regular employment in our country should be seen as at the level of 1/2 instead of 1/3. The tendency of decreasing level of protection in labor

1) It refers to the restructuring in 4 major areas of finance, corporation, government and labor.

market and increasing number of non-regular employees is commonly being shown in many other countries since the 1980s (Glyn, 2006). However, the issue is very serious in the case of Korea since the scale of non-regular employment and the speed of its increase is at the world's top level.

<Table 1> Non-regular Employment Scale and Composition Changes (in thousand, %)

Year	Total	Regular	Non-regular	Temporary Work			Hourly work	Work Method				
				Subtotal	Long-term temporary work	Term-based		On-call work	Special employment	Dispatch work	Service work	In-house work
2001	13,217 (100.0)	5,851 (44.3)	7,366 (55.7)	7,077 (53.5)	4,901 (37.1)	2,176 (16.5)	873 (6.6)	305 (2.3)	789 (6.0)	130 (1.0)	319 (2.4)	258 (2.0)
2002	13,634 (100.0)	5,911 (43.4)	7,723 (56.6)	7,464 (54.7)	5,468 (40.1)	1,996 (14.6)	806 (5.9)	423 (3.1)	748 (5.5)	88 (0.6)	346 (2.5)	238 (1.7)
2003	14,149 (100.0)	6,307 (44.6)	7,842 (55.4)	7,679 (54.3)	4,589 (32.4)	3,089 (21.8)	930 (6.6)	589 (4.2)	601 (4.2)	98 (0.7)	345 (2.4)	166 (1.2)
2004	14,584 (100.0)	6,428 (44.1)	8,156 (55.9)	7,906 (54.2)	4,485 (30.7)	3,421 (23.5)	1,072 (7.3)	666 (4.6)	711 (4.9)	117 (0.8)	413 (2.8)	171 (1.2)
2005	14,968 (100.0)	6,564 (43.9)	8,404 (56.1)	8,234 (56.1)	4,431 (29.6)	3,802 (25.4)	1,044 (7.0)	717 (4.8)	633 (4.2)	117 (0.8)	430 (2.9)	140 (0.9)
2006	15,351 (100.0)	6,905 (45.0)	8,446 (55.0)	8,312 (54.1)	4,745 (30.9)	3,567 (23.2)	1,136 (7.4)	667 (4.3)	617 (4.0)	131 (0.9)	498 (3.2)	175 (1.1)
2007	15,882 (100.0)	7,268 (45.8)	8,614 (54.2)	8,431 (53.1)	4,983 (31.4)	3,448 (21.7)	1,202 (7.6)	846 (5.3)	635 (4.0)	175 (1.1)	592 (3.7)	125 (0.8)
2008	16,104 (100.0)	7,707 (47.9)	8,397 (52.1)	8,225 (51.1)	4,868 (30.2)	3,357 (20.8)	1,229 (7.6)	818 (5.1)	595 (3.7)	139 (0.9)	641 (4.0)	
2009	16,479 (100.0)	7,934 (48.1)	8,545 (51.9)	8,384 (50.9)	4,677 (28.4)	3,706 (22.5)	1,426 (8.7)	883 (5.4)	637 (3.9)	165 (1.0)	622 (3.8)	
2010/3	16,616 (100.0)	8,334 (50.2)	8,282 (49.8)	8,125 (48.9)	4,897 (29.5)	3,230 (19.4)	1,524 (9.2)	856 (5.2)	589 (3.5)	212 (1.3)	550 (3.3)	

Note: numbers in parenthesis are the percentage among waged workers
Source: Yoo-Sun Kim, 2010

Second, the wages for non-regular employees are significantly lower than that of regular employees. In Europe, there are many cases with no hourly wage difference between regular and non-regular employees but there are significant wage differences even in the same work at the same company in Korea. Although it is difficult to distinguish from their work attire, there are regular and non-regular employees working side by side at banks and there are big

differences in their wages in spite of doing similar work. In automobile plants, regular and non-regular workers are working side by side even though it is not easy to distinguish them by outsiders, and there are significant disparities in their wages and various benefits even though they are doing similar work. The comparison in the average wage between regular and non-regular employees shows that the non-regular employee wage is at less than 50% level of regular employees and such difference is not resulting from differences in the type of work or amount of work time, which is a very serious issue.

In the social insurance benefits besides wages, the application rate of social insurances (health insurance, employment insurance, national pension) for regular employees is mostly at 80-90% level whereas the application rate for non-regular employees remains at 30% level (Yoo-Sun Kim, 2010). All of these are a clear discrimination in violation of the principle of 'same wage for the same work'. It is a situation that inevitably raises the fundamental question of the first class and second class citizens coexisting within one nation. In the 1960s, the African-Americans in the US could not sit in front of the bus prior to their fight for human rights and they were not at liberty to enter restaurants or parks. Furthermore, there were insulting signs posted that said "Entry not allowed for blacks and dogs" and, although the level of discrimination in the non-regular employee labor market in Korea is not at such level, it can be said that the situation calls for sense of urgency in solving the issue.

Third, there are many issues in the composition of non-regular employees. As seen in <Table 1>, temporary workers form the majority of non-regular employees. They take up about 60% of non-regular employees. On the other hand, the level of part-time workers that form the majority of non-regular workers in other countries is very insignificant in Korea. Hourly work offers various conveniences by allowing the worker to work according to personal circumstance and it is a labor type preferred by many workers. In this regard, the issue of non-regular employees is not that serious in advanced nations where hourly work form the majority. On the contrary, hourly work is very scarce in Korea and the issue of non-regular employee is more serious as temporary work not preferred by workers forms the majority. It can be found that the composition of non-regular employee is very disadvantageous to workers in the Korean labor market together with its massive scale. <Picture 1> compares the percentage of hourly or temporary work in the composition of

non-regular employees. Even the same non-regular work has different characteristics in different countries, and it can be seen that Korea has little hourly work but it centers on temporary work.

<Picture 1> International Comparison of Temporary & Hourly Workers



Source: OECD Employment Outlook(2003), Economic Activity Supplementary Research, The Bank of Korea, as of August 2005
 Recitation from "Non-regular Worker Condition & Policy Assignment" (The 73rd National Administration Assignment Meeting Report), People Immigration & Job Committee (2006)

*임시직 (한시적 근로자) 비율: Temporary worker percentage

* (상위25%): (upper 25%)

* (하위25%): (lower 25%)

*시간제비율: Hourly work percentage

*한국, 스페인: Korea, Spain

*포르투갈, 핀란드: Portugal, Finland

*멕시코: Mexico

*그리스: Greece

*캐나다, 프랑스, 스웨덴: Canada, France, Sweden

*네덜란드, 스위스: Netherlands, Swiss

*오스트리아, 이탈리아: Austria, Italy

*덴마크, 독일: Denmark, Germany

*노르웨이: Norway

*미국: USA

*영국, 아일랜드: England, Ireland

Such drastic increase of temporary workers suggests that companies might be avoiding the hiring of regular employees due to the rigidity in the regular work labor market and rather pursuing the flexibility strategy through the hiring of temporary employees. It can be seen that the cause of increase in the number of non-regular employees is from a combination of various elements such as the inevitable aspect from economic environment change, strategic decision to detour the rigidity of regular employee hiring, market unfairness such as premodern subcontract relation and the side effects of labor related legislations that are not friendly to non-regular employees. In regards to the reasons for companies to use non-regular employees, they commonly include ① the assurance of flexibility to respond to corporate environment uncertainty and ② the cost reduction. It might have been a situation where companies acted as if they were reluctantly following the government policy of labor flexibility from the economic crisis for saving significant amount of labor costs.

The government policy on the labor market and labor-management relation has to be reflected on the labor market performance. As one of such indexes, the relative status of laborers will be examined. <Table 2> shows the wage parity ratio that is the calculation of the percentage of laborers among the total employees and the calculation of the labor-income distribution rate and dividing the latter value with the former value. For example, the wage parity ratio becomes 100% when the percentage of laborers among total employees is 60% and the labor income among the total income is 60%. This signifies that the economic status of laborers is accurately at the average location compared to that of other laborers. If this value falls below 100%, it signifies the relative deterioration in the status of laborer and the percentage of higher than 100% signifies the relative increase in status.

In <Table 2>, the relative income status of laborers in Korea since 1970 is shown in percentages. In the 1970-80s, the value was around 100%. Since then, it gradually decreased to 90% in 1987 when the democratization struggle erupted, which was the lowest percentage at the time. In other words, it can be interpreted as facing the major laborer struggle in 1987-88 upon the continuing recession in the status of laborers. Since then, the labor union rate increased as well as the sudden increase in wages thereby recovering to nearly 100% level of wage parity in 1997 upon consistent increase.

However, the financial crisis in 1997 had a fatal blow to the working class. The status of laborers quickly deteriorated and the wage parity ratio became 85% in 2002, which was the lowest percentage in the past 40 years. This signifies that deteriorated condition of laborers

and the labor market flexibility policy by the government and the sudden increase of non-regular workers would have contributed to this. Since then, the wage parity ratio gradually recovered to 90% level by 2007 but it is once again decreasing at the start of the conservative Lee Myung-Bak Administration. As of 2009, it is 87.3%. How the percentage will change after the end of Lee Myung-Bak Administration in three years is worth noting.

<Table 2> Relative Status Change of Laborers

Yr	Labor-income Distribution Rate	Laborer/Employees	Wage Parity Ratio
	(1)	(2)	(3)=(1)/(2)
1970	39.5	38.9	101.5
1975	39.6	40.6	97.5
1980	50.1	47.3	105.9
1985	50.3	54.2	93.0
1987	50.8	56.2	90.3
1992	60.1	61.0	98.5
1997	62.0	62.7	99.0
2002	54.6	64.0	85.3
2007	61.2	68.2	89.7
2009	61.1	70.0	87.3

Note: (1) = Employee wage/Factor cost domestic income (wL/yN)

(2) = Employee number/Total employee number (L/N)

(3) = Employee income per capita/Factor cost domestic income per capita

$w/y = (wL/yN)/(L/N)$

= (1)/(2)

Source: Jung-Hee Lee, 『Relative Income Distribution Theory & Actuality』 Maeil Business Newspaper, 1988

Statistics Korea, 『Economic Activity Population Annual Report』 The Bank of Korea, 『Economic Statistics Annual Report』

Another thing that cannot be left out when mentioning polarization is the issue of massive independent entrepreneurs. During the financial crisis, many laborers became the subject of layoff and restructuring and became independent entrepreneurs as they could not find job elsewhere. This resulted in the increase of independent entrepreneurs to the point of being the highest percentage in the world. The percentage of independent entrepreneurs (including family workers) is 30% which is the highest in the world. The percentage in other countries is at the level of 5-15%, which indicates that the number of independent entrepreneurs is 15-25% higher than that in other countries. The reason for such high percentage of independent entrepreneurs is the result of the past government ignoring welfare and focusing excessively on growth. The percentage of welfare expense in GDP is about 15-25% lower than that of advanced welfare states and it is only natural that the number of jobs in the area of welfare, education and healthcare is small. Due to the job shortage in the area of welfare, education and healthcare, many people turned to becoming independent entrepreneurs for their livelihood.

It is only natural that people are experiencing difficulties in making their ends meet as we ended up having the highest number of restaurants, bars, barber shops, taxis in comparison to the population. The economic growth fundamentalism and anti-welfare policy taken by the previous governments consequently made the lives of common people extremely difficult. The conservative party and press have been attacking that the Participatory Government ruined the economy and brought forth hardships for common people, which is the opposite of the truth. The reason for the hardship for common people is the result of the accumulation of anti-welfare policy by the conservative governments in the past. They gave up on common people and left them on their own for livelihood while fattening the small number of conglomerates and construction companies through their infatuation with growth and developmental fundamentalism. Was it the conservative party/press that severely opposed to the Participatory Government for its plan to improve welfare and achieve growth by saying that "welfare is a hindrance to the growth"? The far right political party/press/academic circles are significantly responsible for the livelihood hardship for common people and the polarization.

Then, for what reason the autocratic governments maintained such anti-welfare stand? First, what is important is the fact that the past autocratic governments since the liberalization did not recognize the need for gaining support from the laborers or the poor in the election as

seen in the West as they repeatedly broke rules to the point of turning the constitution a useless thing. There was no concept of gaining the support of people by setting good electoral pledges since the election was very much corrupted. The reason why the welfare state of the West does not become established in Korea is perhaps in the continuation of autocracy and underdevelopment of democracy to a significant level.

According to Piven and Cloward (1971), the major progress of welfare made in the US was from the New Deal during the Great Depression in the 1930s and the War on Poverty in the 1960s, which were possible not because of the difficult situation of poverty but because it was difficult to maintain the system of capitalism due to the extreme dissatisfaction and collective action by people, the poor and laborers.

To apply such perspective to Korea, it can be interpreted that there has not been any need to yield to people to develop a welfare state since the laborers and the poor have yet to forge a strong force to the point of threatening the system politically since the liberation and that the consecutive far right governments freely changed the constitution to extend and monopolize power. The past autocratic governments had a tendency of only pursuing the economic growth for the maintenance of legitimacy of the government and the national support for the government. The past governments since the Park Jung-Hee Administration in the 1960s often set highest priority in the economic growth and neglected or provided only lip services on the distribution and welfare without any action.

Second, the past autocratic governments pursued growth than welfare because of their far right ideology, which includes an aspect of excessively being persistent in economic growth as the only accomplishment to show to the people in order to conceal their complex (national treason, coup d'état, autocracy). They were deeply fixated upon the mind set of placing growth first then distribution second that distribution will naturally occur after achieving growth as they considered and denounced welfare as a leftist value.

In the case of the US, there is a study that shows the worsening income distribution during the Republic governments and its improvement during the Democratic governments (Massey, 2007; Bartels, 2008). It is said that the minimum wage level increases during the Democratic government whereas it decreases during the Republic government. The worsening of income distribution is only a natural result in our country since the past governments, which should be considered as being much more right wing than the US Republican Party, was in power for several decades. In the early industrialization period, the issue of distribution and welfare was

solved through extensive job creations but the job creation effect significantly decreased after a certain point. The root of worsening of polarization can be seen in their complacency from the past success of still pursuing the success model of the past as well as long-held faith in the growth fundamentalism from the law of inertia even though they had to start expanding welfare once the job creation effect significantly decreased.

Third, it is necessary to closely examine the relation of power between the economic and social ministries and offices as the bureaucrats that functioned as the partners of the past governments were only faithful in their function as the technocrats while significantly suppressing any acts in opposition to the government. As the economic ministries and offices having been playing the leading role in the policy and budget setting through their dominant position, the social ministries and offices were mainly occupied with the task of taking care of loose ends. In the budget scale, the economic budget has always significantly surpassed the welfare budget. Although this is being seen as a result of the economic growth fundamentalism set forth by the past governments, a different interpretation is possible in my view.

Namely, the significant part of the budget for economic ministries and offices was allocated to development and construction, which is highly susceptible to relative corruption. On the other hand, it cannot be said that there was no corruption in the welfare budget but it is estimated that the possibility and level of corruption are significantly lower in comparison. Shouldn't it be seen that it would be much more difficult to embezzle the budget for the orphans, disabled and poor even though it is not impossible? If so, the preference of economic budget that has large room for extraordinary income for the bureaucrats bent on collecting their share looks to be a natural thing.

Such phenomenon occurs not only in the central government but also in the local governments and the level of corruption compared to that of the central government became worse in the local governments in more rural regions with high possibility of actively pursuing rent-seeking activity through collusion with the local powers. This is estimated to be an important reason for placing abnormally high priority on the economic budget in our budget structure. The welfare budget mostly forms the majority in the national budget of advanced nations with insignificantly level of economic budget whereas the reverse is true in the case of Korea resulting in significant surpassing of the economic budget compared to the welfare budget.

In the first year of the Participatory Government, the welfare budget was 21% of the entire budget and it increased to 28% in the last year. During this process, the conservative press and political party consistently opposed by saying 'The Participatory Government is ruining growth by focusing on welfare'. The issue of welfare budget ultimately leads to the issue to democracy, and our case of low welfare budget with high emphasis on economic budget is a rare case from an international perspective.

Fourth, the strong tendency of emphasizing growth than distribution by the academic circles and the press in our country appears to having played their role in weakening the welfare of our country. The conservatives in Korea have a strong tendency of valuing growth to the point of revering it whereas ignoring and neglecting distribution. Their favorite and instant expression in responding to any mentioning of distribution or welfare is that it is 'a drag on growth'. There would be probably no other nation on this world as our country in which the expression of opposing to distribution or welfare by defining it as being counter productive and anti-social appears in the press and publications as frequently as in our country.

Since the welfare budget of Korea is insignificant, it is only natural that the income redistribution effect of the welfare finance is small. According to a study that estimated the income distribution improvement effect of the financial policy for the working households by using the raw data of 「Urban Household Research」 in 2000 (Jin-Ho Jeong, etc., 2001), first, Gini's coefficient of income calculated by subtracting the broader sense of tax such as direct tax and social security share from the market income revealed to be 0.296 that is 2.0% lower than the Gini's coefficient of market income 0.302. This suggests the improvement by 2.0% in the income inequality level through direct tax that includes the social security share. Second, the Gini's coefficient that added social security provision, namely, public subsidy, to the market income revealed to be 0.300 that is 0.8% lower than the Gini's coefficient of market income 0.302. This suggests the improvement of income inequality level by about 0.8% through the social security expense by the government. In regards to the sum of these two values, the Gini's coefficient of disposable income that subtracted taxes and added public subsidy to the market income revealed to be 0.294 and the improvement effect of income distribution through the financial policy such as taxes and financial expenses is estimated to be 2.8%.

Then, how is the income redistribution effect in other countries? <Table 3> shows the income redistribution effect of tax in 15 OECD nations. It shows the income redistribution

effect of tax on average of 42% that is an incomparable level from that of our country. In this regard, it can be found that the income redistribution effect of finance in our country is significantly lower than that in our countries. This is a natural result from the low tax burden rate and low level of welfare. The income distribution of Korea is almost entirely determined in market and the 'law of the jungle' is bluntly being shown. The income distribution in advanced nations is being shown through the refinement of the law of the jungle through the public intervention. As far as the income distribution is concerned, the government is virtually non-existent in Korea. It is none other than being nominal.

<Table 3> Income Redistribution Effect Abroad (Pre-, Post-tax Income Inequality Comparison)

Country	Gini's coefficient (A) (market income)	Gini's coefficient (B) (disposable income)	Change Rate (%) (B - A)/B × 100
Ireland (1987)	0.461	0.328	40.5
Sweden (1987)	0.439	0.218	101.4
England (1986)	0.428	0.303	41.3
USA (1986)	0.411	0.335	22.7
Swiss (1982)	0.407	0.309	31.7
Germany (1984)	0.395	0.249	58.6
Australia (1985)	0.391	0.292	33.9
Canada (1987)	0.374	0.283	32.2
Netherlands (1987)	0.348	0.256	35.9
Norway (1979)	0.335	0.223	50.2
France (1984)	0.417	0.298	39.9
Finland (1987)	0.379	0.209	81.3
Italy (1986)	0.361	0.306	18.0
Luxemburg (1985)	0.280	0.237	18.1
Belgium (1988)	0.273	0.232	17.7
Mean	0.380	0.272	41.6

Source: OECD, 1995

In advanced nations, the government budget centers on the welfare budget. In regards to the budget structure of the OECD countries, the economic budget is in the average of less than 10% and the welfare budget is over 50%.²⁾ In comparison, the budget of our country has

2) According to Therborn, countries with over 50% of welfare budget out of the entire budget are classified as welfare nations. According to such classification, Korea is still far from being a welfare nation.

long been showing the abnormality of the economic budget surpassing the welfare budget. Its first reversal occurred during the Participatory Government. Accordingly, the income redistribution effect of the government started to show a slight increase. This was just a small step taken in lockstep with the world and to correct the long continuing imbalance but the conservative press made an issue out of this and continued on with its attacks by saying "growth is being ignored through the infatuation with welfare" and "it ended up losing the two birds of distribution and growth".

The Participatory Government that had struggled for the direction change came to an end and the first step taken by the Lee Myung-Bak Administration was to reverse back the budget structure. The administration is decreasing the percentage of welfare budget and increasing the economic budget, which is no different than rejecting the oncoming spring and reversing back to winter. The polarization is inevitable in such budget structure. Additionally, there are other indications being revealed at various places that the Lee Myung-Bak Administration will intensify the polarization of economy.

3. Economic Policy of the Lee Myung-Bak Administration and Polarization

It is difficult to accurately understand the economic policy of the Lee Myung-Bak Administration as it has not properly presented a blueprint. However, its direction can be estimated by summarizing the results thus far: 1) developmentalism represented by the Grand Canal or Four Major Rivers Restoration Project, 2) tax reduction & small government, 3) deregulation including the alleviation of finance-industry separation, 4) privatization and 5) business friendly disposition.

All of the above are, unfortunately, the policies that could intensify the polarization. There is a commonality in that they are the policies for the wealthy. The Four Major Rivers Restoration project being implemented through a slight twist in the direction from the Grand Canal project, which had met a severe opposition and was promised by the President for abandonment, is a reckless and wasteful project that destroys the nature and the major beneficiaries of this project are large construction corporations. The government is wasting budget in the amount of over 22 trillion won.

The fact that tax reduction and small government put small number of the wealthy at an advantageous position and worsen the wealth disparity was well shown by the Reagan

Administration and the Bush Administration of the US. Furthermore, Korea has even smaller government than that of the US with inferior social security system and implementing further tax reductions and becoming even smaller government will clearly lead to a more serious situation. The honor of presenting the first bill by the 18th National Assembly went to the National Assembly member Hae-Hoon Lee of the Grand National Party who had been waiting since 1am in the morning and, unfortunately, the bill was on receding the property tax. The policy of providing tax reduction for the wealthy and neglecting the middle and lower class will clearly intensify the polarization. Since the start of the Lee Myung-Bak Administration, the tax reduction amount for the wealthy is 65 trillion won.

It is evident that the separation of finance and industry will further intensify the phenomenon of economic power centralization by removing the barrier of industry and finance for the small minority of conglomerates. The evil of conglomerates is an important factor in the polarization of our economy and the policy of putting wings on conglomerates is to regress history. The privatization of public companies was once recommended to the world by The World Bank and it is a model that is no longer recommended by the World Bank as it changed its mind due to its serious side effects in the 2000s. Although Korea had also implemented privatization from the pressure from the IMF and World Bank during the Kim Dae-Jung Administration, it was a very fortunate thing that the Participatory Government decided to no longer implement privatization upon close examination. However, it is very worrisome that the Lee Myung-Bak Administration is once again looking into privatization. The privatization of the network industry will consequently intensify the economic polarization as price increase and service reduction are inevitable.

The business friendly disposition of the Lee Myung-Bak Administration is also concerning. There would be no issue if it was strictly being business friendly but the real issue is the labor-management imbalance. The President has refused a visit from the Korean Confederation of Trade Unions but met with business leaders and granted them with the direct contact line to the President, thereby implying its intention to be business friendliness only with the employers, and this will be a hindrance in resolving major conflicts as it will not be helpful in the talks between the labor and management.

Although the Lee Myung-Bak Administration has been recently advocating for the government for common people, what is important is not words but action. As long as it does not cease the Four Major Rivers Restoration project and tax reduction for the wealthy, the

repeated chant for the government for common people is just an empty phrase. If the Lee Myung-Bak Administration wants to leave a historic legacy of being considered as a truly government for common people that solved the issue of polarization, it needs to retract the tax reduction for the wealthy in the income tax and property tax and make extensive revisions in the Four Major Rivers Restoration project. These two are the barometer of determining if the administration is truly a government for common people. As long as these two policies are not abandoned, there is neither a government for common people nor welfare state.

4. Closing

The biggest issue the Korean economy is currently facing is low-growth and polarization. The low-growth and polarization resulted from the limitation of the growth fundamentalism that had governed Korea for the past 40 years. High-growth can no longer be expected through the existing paradigm or solving the issue of polarization. The reason why the past governments had concentrated on the growth fundamentalism is because they found the justification for their regime by refusing democracy and maintaining autocracy from the economic growth. Korea has become a shallow country with the priority on economic growth than other values as a result of having focused solely on the economic growth while ignoring every other value such as democracy, human rights, equality, peace, quality of life and environment.

Although high economic growth was possible in the past at least, the country has fallen into a deep mire in which growth is no longer possible without the foundation of democracy and welfare. In addition to insufficient welfare, massive independent entrepreneurs are the other side of the coin as a result of the growth fundamentalism and high-growth can no longer be expected in such structure. In addition, the quality of life of individuals will inevitably deteriorate. In spite of this, the conservatives are consistently ignoring welfare and only demanding growth, which is requesting for something that is no longer possible from being nostalgic of the past. Korea now needs to self-examine the abnormal and imbalanced mind set and correct the direction of national advancement as constructing a welfare state in which growth and distribution are harmonized in lockstep with the general direction of the world. That is the only way through which the two issues of low-growth and polarization can be

solved.

In fact, the job instability, economic vulnerability and life of destitution are at their extreme since only 1/3 are regular employees and 2/3 are non-regular employees or involved in small independent businesses. In the case of other countries, regular employment is at 2/3 level whereas our country has a reversed employment structure. The massiveness of independent entrepreneurs is the legacy of the right wing, anti-welfare autocratic regime in the past and the massiveness of non-regular employment results from the weak labor union and lack of democracy. Accordingly, it can be said that the core of the polarization issue is the issue of democracy. The welfare expense level of Korea is only at 1/3 or 1/2 level compared to that of other countries, which is also a legacy of autocracy and corruption. In spite of this, the conservative press is still opposing welfare and chanting for growth fundamentalism.

Although lack of democracy brought forth polarization, the polarization is threatening democracy in reverse. In the corporate environment, regular employees are treated fairly whereas non-regular employees are being discriminated and treated as the second class citizens in their business attire, meal plan, wages and promotion. This is far from democracy. In countries with severe inequality, it is difficult to expect political democracy. Especially, the percentage of independent entrepreneurs is the highest in the world and they can easily have conservative disposition politically as small capitalists. The past governments neglected welfare as they were extreme right winged, which resulted in the massiveness of independent entrepreneurs and severity of polarization, but the independent entrepreneurs show the irony of unconditionally supporting the conservative party while criticizing the progressive/reform government by saying it is economically incompetent as they are not able to clearly see through the real issue.

According to recent statistics, the birth rate of Korea is 1.2 persons that is the world's lowest rate. Since low birth worsens the aging trend, it is a serious issue. Although Korea has yet to entered the aged society, the Korean society is expected to become an aged society and super-aged society in record speed. The issue to low birth must be solved in order to delay the arrival of aging society. The low birth phenomenon unprecedented in the world has a characteristic of birth strike by women against the lack of welfare in Korea. The reason is because it is difficult to raise children, which entails significant costs. Increase of welfare and maintenance of social security network are essential in order to delay the arrival of aging society and reduce social costs. We are facing a situation in which we have no

choice but to increase welfare in order to delay the arrival of aging society and maintain economic growth.

In regards to the policy direction for overcoming polarization, the key word is shared growth. Shared growth is simultaneously carrying out reform/growth and social integration in order to harmonize growth and distribution to heal the polarization phenomenon being shown in various parts of economy and society. Contrary to the anti-welfare stereotype of our country, a recent economics study is revealing that improving distribution and increasing welfare do not impede growth. To overcome polarization, it is necessary to pay more attention to create innovative growth engine from community perspective by going beyond the market logic of only emphasizing the efficiency of individual subjects and establish social safety network for the vulnerable class. In regards to the future policy direction for overcoming polarization, it mainly includes mutual cooperation policy, asset redistribution policy and social safety network expansion.

The insufficient welfare budget must be extensively increased to revive dying people and eliminate the extensive blind spot in social security. At the same time, it is necessary to pay attention in expanding social security while avoiding the side effect of welfare ailment Western advanced nations experienced since the anti-welfare ideology is very strong in Korea. In fact, the concern that redistribution will bring forth welfare ailment through tax/government expense is still a unfounded concern since the income redistribution function in the Korean finance is almost zero. In spite of this, a survey research conducted by Korea Institute for Health and Social Affairs in 2005 shows that the agreement on welfare increase and addition tax burden remains only at 19% which is significantly lower than 60% in the US, 73% in England and 44% in Sweden.

A desirable policy direction is the simultaneous pursuit of growth and distribution. It cannot be said that the Participatory Government made much progress in shared growth even though it took its first step towards shared growth despite the overall social atmosphere of anti-welfare. The country needs to consistently head towards this direction in the future. Expansion of welfare is the pathway to saving the economy that has fallen into the trap of low-growth and polarization, wherein lies many job opportunities. Our task is to construct a country that has broken away from the abnormality of growth fundamentalism with frozen welfare, a country that is in lockstep with the world, a country that provides safety net to protect falling people and a country in which people can live with sense of assurance.

In this sense, our democracy is only at the infancy level. The democracy we achieved is the level of election in which people can freely vote where money has no influence. We now need substantial democracy because democracy saves economy. In our country, there is a common understanding that the autocratic government saved the economy and the democratic government is economically incompetent, which is a distortion of truth and sophism that misleads people. In various studies from other countries, there is no evidence that democracy is harmful to the economic growth (Personal manuscript, 2004). Although the autocratic government of our country increased the economic growth rate on a short-term, it was just a nearsighted result. Such growth entailed the side effects of land and commodity price surge from the short-term result fundamentalism and we are now facing a situation in which further growth is difficult. Now is the time when we need to change our thinking. Only democracy can save the economy and solve the polarization, which is the lesson given to us by the current situation of the Korean economy since the financial crisis.

<References>

- Ki-Won Kim, 2008, "Are the Kim Dae-Jung and Roh Mu-Hyun Administrations Market Fundamentalism?" 『Creation and Critique』
- Yoo-Sun Kim, 2010, "Scale and Actual Condition of Non-regular Employment: Statistics Korea 'Economic Activity Population Research Supplementary Research' (Mar. 2010)" Korea Labour & Society Institute
- Jin-Ho Yoon, 1998, "Korean Society Unemployment Issue and Countermeasure" Byung-Cheon Lee·Kyun Kim (edit) 『Crisis and Great Transition: In Search for New Paradigm of the Korean Economy』 Dangdae
- Jeong-Wu Lee, 2004, "Democracy and Economic Advancement" Seoul Institute of Economic and Social Studies (edit) 『Path of Economic Reform: International Comparison of Economic Reform Policies』 Hanul Academy
- Jin-Ho Jeong · Deok-Soon Hwang · Byung-Hee Lee · Kang-Sik Choi 2001 『Actual Condition of Income Inequality and Poverty and Policy Assignments』 Korea Labor Institute
- Bartels, Larry M., 2008, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press
- Freeman, Richard B., 1980, "Unionism and the Dispersion of Wages" *Industrial and Labor*

Relations Review, vol 34 Oct.

Glyn, Andrew, 2006, *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford University Press (Su-Hang Kim · Sang-Jun Jeong translation, 『Runaway Capitalism Since the 1980s』 Pillmek, 2007

Gordon, Robert J., and Ian Dew-Becker, 2008, "Controversies about the Rise of American Inequality: A Survey", NBER Working Paper no. 13982

Massey, Douglas S., 2007, *Categorically Unequal: The American Stratification System*, Russell Sage Foundation

Piven, F., and R. Cloward, 1971, *Regulating the Poor*, New York: Vintage

World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press

경제위기와 구조조정: 한국의 경험과 교훈

이정우(경북대 교수, 경제학)

<목차>

1. 경제위기와 양극화
2. 독재, 민주주의와 양극화
3. 이명박 경제정책과 양극화
4. 맺음말: 한국의 경험이 주는 교훈

1. 경제위기와 양극화

1960년대 이후 1997년 외환위기를 맞을 때까지 한국경제는 세계가 경탄할 만만 고도성장에 성공했다. 그 과정에서 성장과 더불어 대량의 일자리가 만들어져서 ‘최선의 복지는 일자리’라는 말처럼 분배 문제가 저절로 해결된 측면이 있었다. 역대 정부가 계속해서 성장에만 치중하고 복지문제는 뒷전으로 돌리든가 혹은 심지어 복지 문제를 언급하는 것 자체를 좌파적인 것으로 해석해서 적대시해왔음에도 불구하고 다행히 빈부격차 문제는 크게 불거지지 않았다. 그 기간에 오히려 다른 나라에 비해 빠른 속도로 빈곤을 감소시키면서 고도성장을 달성했다. 그런 의미에서 세계은행에서는 1993년 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 바 있다(World Bank, 1993).

그러나 1997년에 불어 닥친 외환위기 이후 상황은 크게 달라졌다. 지난 10여년간 한국 경제의 특징은 저성장과 양극화로 요약될 수 있다. 경제성장률은 과거에 비해 절반 이하로 떨어졌을 뿐 아니라 경제성장의 고용 창출 효과도 현저히 감소했다. 그러니 경제성장만 하면 저절로 분배, 빈곤이 자동적으로 해결된다는 보수파의 낙관론은 더 이상 성립하지 않는다.

엮힌 데 덮친 격으로 경제 양극화 현상이 광범위하게 나타나고 있다. 양극화 현상은 산업간, 기업간, 계층간, 지역간 등 경제의 모든 국면에서 목격된다. 수도권은 활기가 넘치다 못해 과밀로 시달리는데, 지방경제는 사람이 떠나고 枯死 직전이란 아우성이 터져 나오고 있다. 수출은 뿔뿔 날고 있는데, 내수는 지극히 부진하다. 자동차, 조선, 철강, IT 등 업종은 호조인데 비해 다른 산업들은 상대적으로 뒤떨어진다. 대기업은 사상최대의 이익을 올리고 있지만 중소기업은 생존 자체가 대단히 어렵다. 정규직은 안정된 일자리와 소득이 보장된 반면 비정규직의 어깨에 무거운 짐이 다 쏠려 있다. 특히 1997년 외환위기 이후 갑자기 악화한 빈부격차는 그 뒤 회복되지 않고 있다. 가구소득의 불평등도는 외환위기 때

악화된 이후 높은 고원 상태를 유지하면서 전혀 낮아질 기미가 보이지 않는다.

소득 불평등이 심한데도 불구하고 GDP대비 사회보장 지출은 OECD국가에 비해 너무 낮다. 어떤 사람은 소득 2만불 시대에 다른 나라의 3만불 시대 복지를 하려고 한다고 공격하고 있으나 이는 전혀 옳지 않다. 우리나라의 복지지출 수준은 수십년간 바닥을 헤매고 있다가 국민의 정부 때 경제위기의 여파로 상당한 증가가 있었고, 참여정부가 복지 강화에 노력을 기울여 과거 정부에 비하면 조금 나아졌지만 여전히 다른 나라의 1만불 시대의 복지에도 미달하고 있다. 한국의 GDP 대비 복지지출 비중은 대체로 미국, 일본의 1/2 수준이고, 유럽의 1/3 수준이라고 보면 크게 틀리지 않는다.

그럼에도 불구하고 보수 학계/언론에서는 지난 10년 동안의 국민의 정부, 참여정부를 ‘분배주의’, 혹은 한 걸음 더 나아가 ‘좌파’라고 부르는데, 이는 최소한의 균형감각도 없는 엉터리 관찰이다. 세계적 기준에서 보면 국민의 정부나 참여정부는 결코 좌파가 아니다. 100년의 전통을 가지는 영국의 권위 있는 *Economist*지는 2007년 대통령 선거 당시 한국 특집기사(2007.12.15)에서 지난 10년 동안의 김대중, 노무현 정부를 가리켜 “한국적 의미에서 진보적 즉, 약간 덜 친기업적, 약간 덜 친미적”(liberal in Korean sense, that is slightly less pro-business, and pro-American)이라고 성격 규정을 하였는데 이것이 정확한 진단이라고 생각된다.

참여정부는 기본적으로 성장을 중시하면서 분배도 무시해서는 안 된다는 인식을 갖고 있었다. 그리고 성장과 분배는 동행해야 한다는 입장이었다. 이는 선진국에 가면 상식 정도이지 진보적인 사고방식이라고 보기도 어렵다. 그러나 40년간 독재정부가 심어놓은 성장지상주의가 워낙 강고하게 우리 사회에 자리잡고 있다 보니 ‘분배도 중요하다’는 정도의 온건한 입장조차 좀처럼 받아들여지지 않았다. 그만큼 우리 사회의 사상적 스펙트럼이 우파로 기울어져 있다고 볼 수 있고, 이것이 양극화의 문제해결을 그만큼 더 어렵게 만들고 있다.

양극화의 원인으로 또 하나 지목받고 있는 것이 세계화 현상이다. 세계화는 현재 시대의 대세다. “상품, 노동, 자본시장에서 세계적 통합이 높아지는 현상”으로 정의되는데, 세계화와 양극화가 동시에 진행되면서 세계화가 양극화의 주범으로 의심을 받고 있다. 그것 때문에 광범위한 반세계화 운동이 일어나고 있다. 그러나 세계화 자체를 세계의 불평등 심화의 원인으로 바로 단정하기에는 간단치 않은 여러 가지 고려사항이 있다. 세계 전체를 하나의 단위로 하여 측정한, 말하자면 세계시민의 소득불평등이 20세기 말에 와서 사상최고 수준에 도달하여 세계화가 그 주범으로 의심을 받고 있지만 이에 대해서는 세계화의 결과라는 해석과 그렇지 않다는 주장 사이에 논쟁이 있다.

다만 세계화 시대에 많은 나라에서 - 미국, 영국, 일본, 중국, 인도, 러시아 등 대국들이 여기에 해당한다 - 국내의 소득불평등이 크게 증가한 점은 주목할 만하다. 그 반면 유럽의 복지국가들은 양극화 추세에서 초연한 모습을 보여서 대조적이다. 경제이론에 의하면 세계화와 더불어 노동이 부족한 富國의 불평등은 증가하는 반면, 노동이 풍부한 貧國의 불평등은 줄어들 것으로 예측된다. 19세기말 제1차 세계화 시대의 경험은 미국, 캐나다, 호주 등 신세계의 불평등 증가와 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 이태

리 등 구세계의 불평등 감소라는 현상이 뚜렷해 경제이론을 지지하고 있다. 현재의 제2차 세계화 과정에서의 불평등 심화에 대해서는 아직 뚜렷한 결론이 내려지지 못하고 계속 논쟁이 진행 중이다.

지난 4반세기 동안 미국은 특히 양극화 추세가 심하여 선진국에서도 가장 높은 소득불평등을 보이고 있어서 '두 개의 미국'(The Two Americas)을 논할 정도에 이르렀다. 1970년대 말부터 시작된 미국 경제의 양극화 현상은 30년간 그칠 줄을 모르고 계속되고 있다. <Time>지(2008.5.26)는 2002-2006년 기간 동안의 미국 소득 증가분의 75%가 최고 1% 부자들의 손에 들어갔다는 점을 지적하고 있다. 지금까지 미국에서 제기된 양극화의 원인으로는 숙련편향적 기술진보(Skill-Biased Technical Change), 정보격차(digital divide) 등 기술적 요인, 해외 수입품의 증가, 공장의 해외이전으로 인한 일자리 소멸, 해외 이민유입의 증가 등 세계화 요인, 그리고 노조 약화 및 낮은 최저임금 등 제도적 요인을 강조하는 세 가지 가설로 압축된다. 논의의 결과는 기술혁신, 특히 정보화, 지식기반사회의 도래가 양극화에 주요한 영향을 미쳤다는 데는 이견이 없으며, 세계화, 제도적 요인도 중요한 영향을 미친 것으로 보고 있다. 이 세 가지 요인의 상대적 중요성에 대해서는 여전히 치열한 논쟁이 진행 중이다(Gordon and Dew-Becker, 2008).

한국은 발전단계에서 미국과는 크게 차이가 있지만 미국의 양극화 논의가 참고가 될 수 있다. 한국에서는 양극화 논의는 무성하나 아직 그 원인에 대한 실증적 분석이 없다. 그러나 미국과 비슷하게 기술혁신과 정보화, 세계화로 인한 일자리 소멸, 약한 노조와 낮은 최저임금 등 제도적 요인이 작용했을 것으로 추측할 수 있다. 거기에 덧붙여 1997년 위기 이후 미국과 IMF가 한국에 강요하다시피 한 자유시장경제 모델의 도입이 한국경제의 양극화를 부추겼고, 또한 위기 이후 지속된 내수 불황이 양극화의 또 다른 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

한국은 시장경제 유형 중에서는 유럽형과는 거리가 멀고, 구태여 정의하자면 영미형에 가까우며, 지난 10년 동안 자의반타의반으로 영미형 시장주의 모델을 급속히 도입하는 바람에 지금은 어떤 점에서 영미형 국가보다 더 시장주의적인 면이 있다. 이 점은 오랜 개발독재 기간 소위 발전국가(developmental state) 모델을 추종해온 나라로서는 의외의 결과이지만 어쨌든 한국경제는 여전히 많은 관치경제의 잔재를 가지면서도 공공의 영역이 협소한 전형적 시장만능주의적인 나라라고 볼 수 있어서 야누스처럼 두 개의 얼굴을 가지고 있다. 한국경제는 외환위기 이후 IMF의 강요에 의해 급속히 시장근본주의, '세계표준'(Global Standard)이란 미명하에 '미국표준'(American Standard)을 도입한 면이 있고, 특히 월가 모델의 단기 실적주의적 경향이 강화되었다. 그런 점에서 과거 관치경제의 문제점을 일부 시정하는 효과가 있기도 하지만 동시에 양극화란 치명적 약점도 갖게 되었다.

그리고 또 한 가지 주주들의 권리를 중시하는 영미형 자본주의 모델이 강화되면서 과거에 비해 경영자들이 단기적 시야를 갖게 된 점도 중요하다. 경영자들은 매년 열리는 주주총회에서 보고되는 1년간의 실적과 주가에 신경을 쓰지 않을 수 없게 되어 장기적 관점에 기초한 투자를 할 여유가 없다. 이것이 최근 저투자 경향의 큰 이유라고 생각된다. 저투자는 물론 저성장으로 연결된다. 이렇게 보면 한국

의 1997년 경제위기 이후 외부로부터 강요된 영미형 자유시장경제 모델이란 옷이 한국인의 체형에 맞지 않고, 그로 인해 저투자, 저성장, 양극화란 각종 난치병을 앓고 있다고 할 수 있다. 미국과 IMF는 1997년 위기 직후 한국에 대해 시장만능주의를 마치 만병통치약인양 처방을 내렸고, 국내에서도 막강한 시장만능주의 세력(학계, 언론계, 정계, 재계 등)이 이에 적극 호응하여 시장만능주의가 급속히 한국경제에 상륙했으나 이것이 오히려 만병이 근원이 되고 있는 상황이다.

2. 독재, 민주주의와 양극화

한편 개발독재 시대 이후로 한국의 경제·사회에 뿌리 깊게 각인된 민주주의의 결여와 배제의 문화가 경제 양극화 문제의 심연에 자리 잡고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 개발독재 시기에 경제가 고도성장하는 동안 특권과 독점, 불공정과 부패로부터의 이익, 부동산투기로 인한 막대한 불로소득이 특정 계층에 집중되었다. 그 반면 기본적인 정치적 민주주의조차 제대로 성립되지 못했으니, 광범위한 인권억압과 노동배제가 이루어졌다. 이와 같은 관행이 1980년대 후반의 민주화 이후 크게 줄어든 것은 분명하지만 곳곳에 잔재가 남아 있으며, 한국의 기업 내부에서 민주주의가 아직 대단히 취약하다. 선진국에서 보편화된 노동의 경영참여가 아직 요원한 점, 여러 나라에서 성공을 거둔 노사정 사회협약이 아직 요원한 점도 오래된 ‘배제의 관행’과 결코 무관하지 않다. 민주화는 되었으나 미완성의 민주주의가 양극화를 부추기고 있는 것으로 보인다.

양극화 문제의 해결을 위해서는 그 동안 소외되고 배제되었던 사회구성원들을 통합하고 포용할 수 있는 공동체를 만드는 한편, 각 사회구성원들은 상호의존관계를 확인하고 단기적인 개인의 이익보다는 장기적 관점에서 사회적 책임을 인식하도록 게임의 규칙을 바꿀 필요가 있다. 정부는 양극화 현상을 중심에 놓고 종합적 경제/사회정책을 수립하지 않으면 안 된다. 기업가들은 대기업/중소기업간 불공정 거래 관행을 타파하고 유기적인 분업관계를 강화하며, 일자리 창출에 힘을 모아야 하고 노조도 정규직/비정규직 간 극심한 임금격차와 차별 해소를 위한 노력과 장기주의에 입각한 사회적 협의체제 구축에 참여해야 한다.

한국의 약한 노조는 오랜 독재의 유산인데, 약한 노조가 양극화를 제어하지 못하고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 한국의 노조 조직률은 11%로서 미국보다 더 낮은 점은 양극화 심화에 큰 요인이 되고 있다. 미국의 연구에 의하면 최근 미국의 불평등을 심화시킨 요인 중에서 노조의 약화가 대략 10 - 20% 정도 비중을 차지했다고 한다(Freeman, 1980; Gordon and Dew-Becker, 2008). 한국은 미국보다 약한 노조를 갖고 있으면서 역시 미국처럼 적대적이고 불신의 노사관계를 특징으로 하므로 이것이 저성장, 양극화에 미치는 영향이 클 것으로 짐작된다.

북구의 노조가 70 - 80%대의 조직률을 유지하면서 생산성 향상, 임금 인상 자제, 국가경쟁력 제고에 앞장서고 있는 것에서 우리는 교훈을 얻어야 한다. 우리 기업가들은 약한 노조 혹은 무노조를 선호

하는 경향이 있는데, 실은 약한 노조가 능사가 아니고, 오히려 강한 노조가 책임감을 갖는다는 역설적 현상에 주목해야 할 것이다. 우리가 지금 세계 최고의 비정규직, 게다가 정규직과 비정규직 사이에 최악의 차별을 목격하고 있는 것도 우리나라 양극화의 주요 국면인데, 이것도 결국 기업 내부에서 노동자들의 발언권이 약하고, 기업민주주의가 제대로 안 되기 때문에 일어난 일대 사건이다.

양극화라는 난제 중에서도 가장 풀기 어려운 난제가 비정규직 문제이다. 1997년 경제위기 이후 한국 노동시장에서 가장 두드러진 변화는 비정규직의 급증이다. 김대중 정부는 IMF의 요구, 압력에 맞춰 소위 4대 구조조정을 추진하게 된다(김기원, 2008).¹⁾ 그 중의 하나가 노동시장의 구조조정이다. 김대중 정부는 ‘노동시장의 유연화’를 중요한 국가과제로 추진하였다. 이를 위해 ‘과건근로제 도입, 계약직 근로 활성화, 시간제 근로 및 재택근로 활성화, 임금체계의 유연성 제고, 퇴직금제도의 혜택 축소, 연월차 휴가의 축소’ 등 다양한 정책과제가 제시되었다(윤진호, 1998). 그 결과 정리해고제가 조기 도입되고, 과건근로제가 처음 실시되기에 이르렀다. 이는 1987년 민주화 투쟁 이후 강력해진 노조에 대한 자본의 반격이란 성격이 있다(김기원, 2008). 이후 한국 노동시장에서 비정규직의 문제는 급전직하의 양상을 띄게 된다. 비정규직 문제의 핵심은 규모의 방대성, 저임금과 차별, 성격상 惡性이란 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 통계청에서 추계한 바에 의하면 2010년 현재 한국의 비정규직 노동자는 550만명 수준이다. <표 1>에서 보듯이 비정규직이 규모는 추계를 시작한 2001년에 360만명이었던 것과 비교하면 짧은 시간에 급증했음을 알 수 있다. 550만명이란 규모는 전체 노동자의 1/3에 해당하는 매우 높은 숫자인데, 문제는 이 숫자조차 실제 비정규직의 규모를 과소평가하고 있다는 사실이다. 다른 추계를 보면 2010년 현재 비정규직의 규모가 820만명이 넘고, 노동자 대비 비중으로는 거의 50%에 달한다(김유선, 2010). 정부 통계와 김유선의 추계 사이에 270만 명의 차이가 나는 이유는 정부 통계가 임시직과 일용직의 절반 정도에 해당하는 270만 명을 정규직으로 분류하고 있기 때문이다. 이것을 정부 당국은 정규임시직, 정규일용직이라고 이름 붙이면서 정규직에 분류하고 있는데, 정규라는 용어와 임시직, 일용직이란 말 자체는 ‘뜨거운 얼음’ 비슷하게 거의 형용 모순에 가깝다. 임시직과 일용직은 어떤 관점에서 보더라도 비정규직이지 정규직이라고 분류하기는 어렵다. 따라서 실제 우리나라 비정규직의 규모는 노동자의 1/3 수준이 아니고, 1/2이라고 봐야 할 것이다. 노동시장에서 보호 수준이 하락하고, 비정규직이 확산되는 경향은 1980년대 이후 세계 많은 나라에서 공통적으로 나타나고 있다(Glyn, 2006). 그러나 한국은 비정규직의 규모와 증가 속도에서 세계 최고수준이라 문제가 매우 심각하다.

1) 금융, 기업, 정부, 노동, 4대 부문의 구조조정을 말한다.

<표 1> 비정규직의 규모와 구성의 추이 (단위 : 천명, %)

연도	전체	정규직	비정규직	임시근로			시간제 근로	근로제공 방식				
				소계	장기임시 근로	기간제		호출근로	특수고용	파견근로	용역근로	가내근로
2001	13,217 (100.0)	5,851 (44.3)	7,366 (55.7)	7,077 (53.5)	4,901 (37.1)	2,176 (16.5)	873 (6.6)	305 (2.3)	789 (6.0)	130 (1.0)	319 (2.4)	258 (2.0)
2002	13,634 (100.0)	5,911 (43.4)	7,723 (56.6)	7,464 (54.7)	5,468 (40.1)	1,996 (14.6)	806 (5.9)	423 (3.1)	748 (5.5)	88 (0.6)	346 (2.5)	238 (1.7)
2003	14,149 (100.0)	6,307 (44.6)	7,842 (55.4)	7,679 (54.3)	4,589 (32.4)	3,089 (21.8)	930 (6.6)	589 (4.2)	601 (4.2)	98 (0.7)	345 (2.4)	166 (1.2)
2004	14,584 (100.0)	6,428 (44.1)	8,156 (55.9)	7,906 (54.2)	4,485 (30.7)	3,421 (23.5)	1,072 (7.3)	666 (4.6)	711 (4.9)	117 (0.8)	413 (2.8)	171 (1.2)
2005	14,968 (100.0)	6,564 (43.9)	8,404 (56.1)	8,234 (56.1)	4,431 (29.6)	3,802 (25.4)	1,044 (7.0)	717 (4.8)	633 (4.2)	117 (0.8)	430 (2.9)	140 (0.9)
2006	15,351 (100.0)	6,905 (45.0)	8,446 (55.0)	8,312 (54.1)	4,745 (30.9)	3,567 (23.2)	1,136 (7.4)	667 (4.3)	617 (4.0)	131 (0.9)	498 (3.2)	175 (1.1)
2007	15,882 (100.0)	7,268 (45.8)	8,614 (54.2)	8,431 (53.1)	4,983 (31.4)	3,448 (21.7)	1,202 (7.6)	846 (5.3)	635 (4.0)	175 (1.1)	592 (3.7)	125 (0.8)
2008	16,104 (100.0)	7,707 (47.9)	8,397 (52.1)	8,225 (51.1)	4,868 (30.2)	3,357 (20.8)	1,229 (7.6)	818 (5.1)	595 (3.7)	139 (0.9)	641 (4.0)	
2009	16,479 (100.0)	7,934 (48.1)	8,545 (51.9)	8,384 (50.9)	4,677 (28.4)	3,706 (22.5)	1,426 (8.7)	883 (5.4)	637 (3.9)	165 (1.0)	622 (3.8)	
2010/3	16,616 (100.0)	8,334 (50.2)	8,282 (49.8)	8,125 (48.9)	4,897 (29.5)	3,230 (19.4)	1,524 (9.2)	856 (5.2)	589 (3.5)	212 (1.3)	550 (3.3)	

주: ()내의 숫자는 임금노동자 중 차지하는 비율(%)

자료: 김유선, 2010

둘째, 비정규직이 받는 임금은 정규직에 비해 대단히 열악하다. 유럽에서는 비정규직이라 하더라도 시간당 임금에서는 정규직과 차이가 없는 경우가 많은데, 한국에서는 동일 직장에서 동일 노동에 종사하는 경우에도 임금에 큰 차이가 난다. 은행에도 얼핏 복장으로는 구별이 안 되지만 정규직과 비정규직이 섞여서 일을 하고 있으며 하는 일은 비슷한데도 임금에서 큰 차이가 난다. 자동차 공장에서도 외부인은 식별하기 어렵지만 그 내부에는 정규직과 비정규직이 섞여 있고, 비슷한 일을 하면서도 임금과 각종 처우에서 현격한 차이가 있다. 비정규직과 정규직의 전체 평균임금을 비교하면 50%에 미달하고, 이 차이가 노동시간의 차이라든가 일의 내용의 차이에서 오는 게 아니므로 문제는 대단히 심각하다.

임금 이외의 보상으로서 사회보험 혜택을 보더라도 정규직은 대체로 사회보험(건강보험, 고용보험, 국민연금) 적용률이 80-90% 수준인데 비해 비정규직의 적용률은 30%대에 머물고 있다(김유선, 2010). 이 모든 것은 명백한 차별이며, ‘동일노동 동일임금’의 원칙을 위반하고 있는 것이다. 한 국가 안에

1류 시민과 2류 시민이 공존하는 게 아닌가 하는 근본적 의문을 제기하지 않을 수 없는 상황이다. 미국 흑인들은 1960년대 인권투쟁 이전에는 버스 앞자리에 앉을 수 없었고, 식당, 공원의 출입도 자유롭지 못했다. 심지어 “흑인과 개는 출입금지”라는 모멸적 팻말이 버젓이 붙어 있기도 했는데, 지금 한국의 비정규직 노동시장은 과거 미국의 인종차별만큼은 아니지만 어쨌든 심각한 분단의 모습을 보이고 있어서 해결이 시급하다 하지 않을 수 없다.

셋째, 비정규직의 구성을 보더라도 한국은 문제가 많다. <표 1>에서 알 수 있듯이 비정규직의 주종을 이루는 것은 한시적 노동자들이다. 이들이 비정규직 노동자 중 대략 60%를 차지한다. 그 대신 외국에서 비정규직의 주종을 이루는 시간제 노동자(part-time workers)는 한국에서는 아주 미미한 수준에 불과하다. 시간제 노동은 노동자 개인의 사정에 맞추어 일할 수 있기 때문에 여러 가지로 편리한 점이 많고, 많은 노동자가 원하는 노동 형태이기도 하다. 그런 점에서 시간제 노동이 주종을 이루는 선진국에서는 사실 비정규직 문제 자체가 그리 심각하지 않다. 그와는 달리 한국에서는 시간제 노동은 아주 적고, 노동자가 원하지 않는 한시적 노동이 주종을 이루고 있으므로 비정규직 문제가 그만큼 더 심각하다고 할 수 있다. 한국 노동시장의 비정규직 규모의 방대성과 더불어 그 구성이 노동자들에게 아주 불리하게 되어 있음을 알 수 있다. <그림 1>은 각국의 비정규직의 구성에서 시간제 노동이 많은지 한시적 노동이 많은지를 비교하고 있다. 다 같은 비정규직이라 해도 그 성격이 나라마다 크게 다르며, 한국은 특히 시간제 노동은 적고, 한시적 노동이 중심을 이루고 있는 나라임을 알 수 있다.

<그림 1> 한시적 및 시간제 노동자 국제 비교



자료: OECD Employment Outlook(2003), 한국은 경제활동부가조사 '05.8월 기준 사람입국·일자리위원회(2006), “비정규직 실태 및 정책과제”(제73회 국정과제회의의 보고서)에서 재인용

한시적 노동자가 이처럼 급증해왔다는 사실은 정규직 노동시장의 경직성으로 인하여 기업이 정규직

일자리를 기피하고, 그 대신 한시적 고용으로 우회적인 유연화 전략을 추구하고 있는 게 아닌가 하는 암시를 준다. 비정규직 증가의 원인은 경제환경 변화에 따른 불가피한 측면과 정규직 고용의 경직성을 우회하기 위한 전략적 선택, 전근대적 원·하청 관계 등 시장의 불공정성, 비정규직 친화적이지 못한 노동관련 법제의 부작용 등이 복합적으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 기업이 비정규직을 사용하는 이유로는 흔히 ① 기업환경의 불확실성에 대응하는 유연성 확보와 ② 비용절감이 지적된다. 기업으로서는 경제위기를 맞아 정부의 노동 유연화 방침에 협조하는 것만으로도 상당한 노동비용 절감 효과를 거둘 수 없으니 不敢請固所願이었을 것이다.

정부의 노동시장 및 노사관계에 대한 정책은 노동시장의 성과에 그대로 반영될 수밖에 없다. 그 하나의 지표로 노동자들의 상대적 지위를 보기로 하자. <표 2>는 임금패리티 비율(wage parity ratio)을 보여주고 있다. 이것은 전체 취업자 중에서 노동자가 차지하는 비율을 계산하고, 노동소득분배율을 계산한 뒤 전자의 값으로 후자의 값을 나눈 것이다. 예를 들어 노동자가 취업자 중에서 60%를 차지하는데, 노동소득이 전체 소득의 60%를 차지하고 있다면 임금패리티 비율은 100%가 된다. 이것은 다른 직업에 비해 노동자들의 경제적 지위가 상대적으로 정확히 평균에 위치함을 의미한다. 이 값이 100% 밑으로 떨어지면 노동자 지위의 상대적 하락을 의미하고, 100% 이상으로 올라가면 상대적 상승을 의미한다.

<표 2>에는 1970년 이후 한국의 노동자들의 상대적 소득 지위가 임금패리티 비율로 표시되어 있다. 1970-80년대에 이 값은 100% 내외에 있었다. 그러다가 점차 하락해서 민주화 투쟁이 분출했던 1987년에 오면 그 값은 90%로서 당시로서는 최저의 값에 도달했다. 말하자면 노동자들의 상태가 후퇴를 거듭하다가 드디어 1987-88년의 노동자 대투쟁을 맞이한 것으로 해석할 수 있다. 그 뒤 노조 조직률이 상승하고, 임금도 급상승함에 따라 임금패리티는 꾸준히 상승해서 1997년에는 거의 100% 수준을 회복했다.

그러나 1997년말에 불어닥친 금융/외환위기는 노동자 계급에게 치명적 일격을 가했다. 노동자들의 지위는 급격히 하락하여 2002년에 오면 임금패리티 비율이 85%로 나타나는데, 이는 지난 40년 기간 중 최저값이다. 그만큼 노동자들의 처지가 악화했음을 의미하고, 여기에는 정부의 노동시장 유연화 정책, 비정규직의 급증 등이 작용했을 것이다. 그 뒤 임금패리티 비율은 조금씩 회복하여 2007년에 오면 90% 수준을 회복하는데, 다시 보수적 이명박 정권이 들어서면서 임금패리티는 하락으로 반전하고 있다. 2009년 현재 이 값은 87.3%이다. 이명박 정부가 끝나는 3년 뒤 이 값이 어떻게 될는지 귀추가 주목된다.

<표 2> 노동자의 상대적 지위의 변동

연도	노동소득분배율 (1)	노동자/취업자 (2)	임금패리티비율 (3)=(1)/(2)
1970	39.5	38.9	101.5
1975	39.6	40.6	97.5
1980	50.1	47.3	105.9
1985	50.3	54.2	93.0
1987	50.8	56.2	90.3
1992	60.1	61.0	98.5
1997	62.0	62.7	99.0
2002	54.6	64.0	85.3
2007	61.2	68.2	89.7
2009	61.1	70.0	87.3

주: (1) = 피용자보수/요소비용국내소득 (wL/yN)

(2) = 피용자수/총취업자수 (L/N)

(3) = 피용자 1인당소득/1인당 요소비용국내소득 $w/y=(wL/yN)/(L/N)$
 $= (1)/(2)$

자료: 이중희, 『상대적 소득분배분의 이론과 실제』 매일경제신문사, 1988

통계청, 『경제활동인구연보』 한국은행, 『경제통계연보』 각연도

또 하나 양극화를 이야기할 때 빠뜨릴 수 없는 것이 우리가 안고 있는 비대한 자영업자 문제다. 다수의 노동자들이 외환위기 때 정리해고, 구조조정의 희생자가 되었고, 다른 데서 일자리를 구할 수 없으니 모두들 자영업자로 변신하였고, 그 결과 원래 두터운 자영업층은 더욱 두터워져서 단연 세계 최고의 비중을 갖게 되었다. 한국의 자영업자(+ 가족종사자)는 노동력의 30%로서 세계 최고 수준이다. 다른 나라는 이 비율이 5-15% 수준인데, 이는 한국의 자영업자가 다른 나라에 비해 15-25% 더 많다는 뜻이다. 이와 같이 자영업자가 비대한 것은 역대 정부가 복지를 무시하고 성장지상주의에 빠진 결과다. 복지지출이 GDP에서 차지하는 비중을 보면 한국은 선진 복지국가에 비해 15-25% 정도 낮는데, 그만큼 복지, 교육, 의료 분야에 일자리가 부족할 수밖에 없다. 복지, 의료, 교육 분야에 일자리가 없으

니 그 많은 인력이 각자 살 길을 찾아서 물려간 곳이 자영업이다.

그 결과 우리는 세계에서 인구대비 최다의 식당, 술집, 미장원, 이발소, 택시... 를 갖게 되었으니 이 사람들이 살기 어려운 것이 당연하다. 역대 정부가 취해온 경제성장지상주의, 반복지 정책은 결과적으로 이들 서민의 생활을 극도로 어렵게 만들었다. 보수정당과 보수언론은 참여정부가 경제를 망쳐서 서민들의 민생이 어렵다고 공격해왔는데, 이는 사실을 정반대로 뒤집은 것이다. 서민이 살기 어려운 것은 과거 우파 정부의 反福祉 정책의 누적된 결과다. 성장지상주의, 개발지상주의에 빠져 소수의 재벌과 건설족들만 살찌우면서 서민대중의 삶은 각자 알아서 하라고 포기한 것이 역대 정부였다. 참여정부가 열악한 복지를 일으켜 세우고, 동반성장을 하겠다고 했을 때 “복지는 성장의 발목을 잡는다”면서 극렬하게 반대한 것도, 이들 보수정당/언론이 아닌가. 한국에서 양극화가 이렇게 심해지고 서민들이 살기 어려워진 데는 극우파 정당/언론/학계의 책임이 대단히 크다.

그럼 왜 독재정권들은 이렇게 반복지 기조를 유지했을까? 첫째, 해방후 역대 독재정권은 헌법 자체를 무용지물로 만들 정도로 반칙을 일삼아 왔기 때문에 서구에서 보듯이 선거에서 다수의 노동자나 빈민의 지지를 얻을 필요를 느끼지 못했다는 점이 중요하다. 선거 자체가 워낙 부정이 심해서 좋은 선거공약을 내세워 국민의 지지를 얻는다고 하는 개념 자체가 없었다. 서구의 복지국가가 한국에 성립하지 않은 이유는 상당 부분 독재의 지속, 민주주의의 미발달에 원인이 있지 않을까 한다.

Piven and Cloward(1971)에 의하면 미국에서 주요한 복지의 진전이 이루어진 것은 1930년대 대공황 때 나타난 New Deal과 1960년대 ‘빈곤과의 전쟁’(War on Poverty)인데, 이는 당시 빈민들의 상황이 어려웠기 때문이 아니고, 민중, 빈민, 노동자들의 체제에 배한 불만과 집단적 행동이 극렬하여 자본주의 체제 자체가 유지되기 어려울 정도였기 때문에 가능했다는 것이다.

이런 관점을 한국에 적용한다면 한국은 지금까지 노동자, 빈민이 정치적으로 체제를 위협할만한 강력한 세력을 형성한 적이 적어도 해방 직후의 상황 이후에는 없었고, 연이은 극우파 정권이 헌법을 마음대로 바꾸어가면서 권력을 연장하고 정권을 농단해왔기 때문에 민중에 대해서 복지국가라는 양보를 할 필요가 전혀 없었다는 해석을 할 수 있을 것이다. 역대 독재정권은 정권의 정통성 유지, 정권에 대한 국민의 지지를 오로지 경제성장에서만 추구하는 경향이 있었다. 적어도 1960년대 박정희 정권 이후 역대 정권은 항상 경제성장을 우선시하고, 분배, 복지에 대해서는 무시하거나 그저 듣기 좋은 말로 하고는 행동은 없이 그냥 지나가기 일쑤였다.

둘째, 한국 역대 독재권력의 사상이 극우파적이었기 때문에 복지보다는 성장을 추구하고, 그것도 다른 면에서의 콤플렉스(민족 반역, 쿠데타, 독재)를 감추기 위해서 국민에게 내세울 유일한 업적으로 경제성장에 지나치게 집착했던 면이 있다. 이들은 복지를 좌파적인 가치로 보고 배격했고, 성장만 하면 저절로 분배는 해결될 것이라는 선성장후분배의 사고방식에 깊이 정도돼 있었다.

미국의 경우 지금까지 공화당이 집권했던 기간이 소득분배가 나쁘고, 민주당 집권 시기가 낫다는 연구가 있다(Massey, 2007; Bartels, 2008). 최저임금 수준도 공화당 집권기에는 낮아지고, 민주당 집권

시기에는 높아진다고 한다. 우리나라는 미국 공화당보다 훨씬 오른쪽에 있는 거의 극우파라 불려야 할 정권이 수십년을 집권했으니 소득분배가 나쁜 게 오히려 당연한 결과가 아니겠는가. 그나마 공업화 초기에는 많은 일자리가 생겨서 저절로 분배, 복지 문제가 해결된 면이 있었으나 어느 시점을 지나고는 일자리 창출 효과가 크게 감소하였다. 이때부터는 반드시 복지 확충으로 눈을 돌려야 했으나 과거의 성공에 자만해서 과거 성공 모델을 그대로 추종하는 안이함, 관성의 법칙에 따라 너무 오래 성장지상주의를 신봉해온 것, 여기에 우리의 양극화가 심해진 뿌리가 있다고 본다.

셋째, 역대 정권의 협력자로 기능했던 관료들은 정권에 대해 정면으로 반대하는 행위는 극도로 자제하고, 테크노크라트로서의 기능에만 충실해왔는데, 여기서 경제부처와 사회부처 사이의 세력관계를 면밀히 검토할 필요가 있다. 오랜 세월을 경제부처가 우위를 점하면서 정책과 예산을 주도해왔고, 사회부처는 뒤치다꺼리에 급급해왔다. 예산 규모에서도 경제예산은 항상 복지예산을 압도해왔다. 이는 흔히 역대 정부가 내건 경제성장지상주의의 결과라고 해석되고 있지만 필자가 보기에는 다른 해석도 가능하다.

즉, 경제부처의 예산의 주요 부분은 개발, 건설에 투입되는데, 이는 상대적으로 부패의 소지가 큰 분야이다. 이에 비해 복지예산은 부패가 없다고는 할 수 없겠지만 상대적으로 부패의 가능성과 정도가 현저히 낮을 것으로 추측된다. 고아, 장애인, 빈민들을 위한 예산을 일부 떼먹는다는 것은 불가능하지는 않지만 상대적으로 훨씬 어렵다고 봐야 할 것이 아닌가. 그렇다면 자기 몫을 챙기고 싶은 관료집단으로서의 소위 떡고물이 떨어지는 경제예산을 선호하는 것이 자연스런 행동으로 보인다.

이런 현상은 중앙정부 뿐만 아니고, 지방정부도 마찬가지이며, 특히 지방으로 내려갈수록 지방공무원의 부패 정도는 중앙을 능가하고 있었고, 토호세력과 결탁하면서 불로소득 추구행위(rent-seeking activity)에 몰입할 가능성이 농후하다. 이것이 우리나라 예산구조를 기형적으로 경제예산 우위로 만든 중요한 요인이 아닐까 추측할 수 있다. 선진국의 예산은 대체로 복지예산이 주종을 이루고 경제예산은 미미한데 한국에서는 양자 사이의 관계가 역전되어 항상 경제예산이 복지예산을 크게 초과해왔다.

참여정부 첫해에 복지예산이 전체 예산의 21%였는데, 마지막 해에는 28%로 상승했다. 이 과정에서 보수언론과 보수 정당은 ‘참여정부가 복지에 치중해서 성장을 망친다’고 줄기차게 반대했다. 복지예산의 문제는 결국 민주주의의 문제로 귀착하는데, 국제적 관점으로 보면 이렇게 복지예산이 낮고 경제예산 일변도로 짜여진 예산은 희귀한 경우이다.

셋째, 우리나라 학계/언론계에서 분배보다 성장을 중시하는 경향이 유달리 강하다는 점도 우리나라의 복지를 이렇게 부실하고 부족하게 만드는 데 한몫했을 것으로 보인다. 한국의 보수층은 성장을 인정하다 못해 숭상하다시피 하는 반면 분배를 무시하다 못해 거의 사갈시하는 경향이 너무 심하다. 그들은 분배 혹은 복지를 말하면 거의 즉각적 반응으로 쓰는 표현이 있는데, 바로 그것은 ‘성장의 발목 잡는 존재’라고 반발하는 것이다. 분배나 복지를 아예 비생산적, 반사회적인 것으로 규정해버리면서 반대하는 표현이 우리나라만큼 자주 언론과 글에 등장하는 나라는 아마 이 지구상에 없을 것이다.

한국의 복지예산이 영세하므로 복지재정이 갖는 소득재분배 효과가 작은 것은 당연한 결과다. 2000년 「도시가계조사」 원자료를 이용하여 재정정책의 소득분배 개선효과를 노동자 가구에 한정하여 추정한 연구결과(정진호 등, 2001)를 보면 첫째, 시장소득에서 직접세 및 사회보장부담금 등 광의의 조세를 뺀 소득의 지니계수는 0.296으로서 시장소득의 지니계수 0.302에 비하여 2.0% 낮게 나타나고 있다. 이는 사회보장부담금을 포함한 직접세에 의하여 소득불평등도가 2.0% 개선됨을 시사한다. 둘째, 시장소득에 사회보장급부, 즉 공적보조금을 합산한 소득의 지니계수는 0.300으로서 시장소득의 지니계수 0.302에 비하여 0.8% 낮게 나타나고 있다. 이는 정부의 사회보장지출에 의하여 소득불평등도가 약 0.8% 정도 개선됨을 시사한다. 이 둘을 합하면 시장소득에서 공적보조금을 합산하고 조세를 차감한 가처분소득의 지니계수는 0.294로서 조세 및 재정지출 등 재정정책에 의한 소득분배 개선효과는 2.8%로 추정되고 있다.

그럼 외국의 소득재분배효과는 어떤가? <표 3>은 OECD 15개국에서 조세의 소득재분배효과를 보여 준다. 평균적으로 조세의 소득재분배효과가 42% 정도임을 보여주고 있어 우리나라와는 아예 비교가 되지 않는다. 이렇게 본다면 우리나라 재정의 소득재분배효과가 외국에 비해 비교가 안 될 정도로 현저히 작음을 알 수 있다. 이는 낮은 조세부담률, 낮은 복지의 당연한 귀결이다. 한국의 소득분배는 거의 전적으로 시장에서 결정되며, ‘정글의 법칙’이 적나라하게 나타난다. 선진국들의 소득분배는 시장의 정글의 법칙이 공공의 간섭을 통해서 순화되어 나타난다. 소득분배에 관한 한, 한국에서는 정부가 없는 것과 마찬가지다. 유명무실, 바로 그것이다.

<표 3> 외국의 소득재분배효과(과세 전후의 소득불평등도 비교)

	지니계수 (A) (시장소득)	지니계수 (B) (가처분소득)	변화율(%) (B-A)/B×100
아일랜드(1987)	0.461	0.328	40.5
스웨덴(1987)	0.439	0.218	101.4
영국(1986)	0.428	0.303	41.3
미국(1986)	0.411	0.335	22.7
스위스(1982)	0.407	0.309	31.7
독일(1984)	0.395	0.249	58.6
호주(1985)	0.391	0.292	33.9
캐나다(1987)	0.374	0.283	32.2
네덜란드(1987)	0.348	0.256	35.9
노르웨이(1979)	0.335	0.223	50.2
프랑스(1984)	0.417	0.298	39.9
핀란드(1987)	0.379	0.209	81.3
이탈리아(1986)	0.361	0.306	18.0
룩셈부르크(1985)	0.280	0.237	18.1
벨기에(1988)	0.273	0.232	17.7
평균	0.380	0.272	41.6

국가자료: OECD, 1995

선진국의 정부 예산은 거의 복지 예산 중심으로 편성된다. OECD 국가의 예산구조를 보면 경제예산은 평균 10% 미만이고, 복지예산이 50% 이상을 차지한다.²⁾ 그에 반해서 한국의 예산은 오래 동안 경제예산이 복지예산을 능가하는 기형적 모습을 보여 왔다. 이것이 최초로 역전된 것은 참여정부 들어와서의 일이다. 그리하여 정부의 소득재분배 효과도 미미하나마 증가하는 조짐을 보이기 시작하고 있었다. 이는 오래 동안의 불균형을 시정하고, 세계 보편을 향한 첫걸음을 디딘 정도에 불과한데, 보수언론은 이를 문제 삼으면서 “복지에 사로잡혀 성장을 무시한다”, “분배와 성장, 두 마리의 토끼를 다 놓쳤다”고 끊임없이 공격을 퍼부었다.

그나마 방향전환을 위해 몸부림치던 참여정부도 끝났고, 이명박 정부가 들어와서 처음 한 일은 예산구조를 다시 옛날로 되돌리는 것이었다. 복지예산의 비중을 낮추고, 경제예산을 늘이고 있는데, 이는 모처럼 오는 봄을 마다하고 도로 겨울로 되돌아가는 행동이다. 예산구조를 이렇게 만들고는 양극화를 피할 길이 없다. 이밖에도 이명박 정부가 경제의 양극화를 심화시킬 조짐은 도처에 드러난다.

3. 이명박 경제정책과 양극화

이명박 정부의 경제정책은 제대로 된 청사진이 제시되지 않아서 정확히 파악하기 어렵다. 그러나 지금까지 실적을 종합하면 대체로 다음과 같은 방향이라고 짐작된다. 1) 대운하 혹은 4대강 사업으로 대표되는 개발주의, 2) 감세 및 작은 정부, 3) 금산분리 완화 등 규제완화, 4) 민영화, 5) 기업친화적(business friendly) 태도 등이다.

불행하게도 이는 한결 같이 양극화를 심화시킬 우려가 있는 정책들이다. 모두 부자를 위한 정책이라는 점에서 공통점이 있다. 정권 초기 추진하던 대운하 사업이 워낙 반대가 심하니 대통령이 이를 포기한다고 약속해놓고는 방향을 살짝 틀어 추진하고 있는 4대강 사업은 자연을 파괴하는 무모하고 낭비적인 사업인데, 여기서 득을 보는 것은 주로 대형 건설회사들이다. 정부는 이 사업에 22조원이 넘는 예산을 낭비하고 있다.

감세, 작은 정부는 소수의 부자들을 유리하게 하고 빈부격차를 악화시킨다는 것을 미국의 레이건, 부시 정부가 잘 보여주었다. 더구나 한국은 미국보다 작은 정부, 열악한 사회보장제도를 갖고 있는데, 여기에서 더 감세, 작은 정부로 간다면 그 폐단이 미국보다 훨씬 더 심각할 것이 자명하다. 18대 국회의 첫 법안 제출의 명예는 새벽 1시부터 기다린 한나라당의 이혜훈 의원에게 돌아갔는데, 불행하게도 그 내용은 중부세를 후퇴시키는 것이었다. 부자들에게는 감세를 해주고, 중산층, 서민을 무시하는 정책은 명백히 양극화를 심화시킬 것이다. 이명박 정부 들어서서 지금까지 부자 감세액은 65조원에 달한다.

금산분리는 극소수의 재벌에게 산업, 금융의 방화벽을 제거해줌으로써 경제력 집중 현상을 더 심화

2) Therborn에 의하면 전체 예산에서 복지예산이 차지하는 비중이 50%가 넘는 나라를 복지국가로 분류하는데, 이 분류에 의하면 한국은 아직 복지국가가 요원하다.

시킬 것이 명백하다. 재벌의 폐단이 우리 경제 양극화의 중요한 요인인데, 재벌에 날개를 달아주는 정책은 명백히 역사를 거꾸로 가겠다는 것이다. 공기업의 민영화는 한때 세계은행이 주창하여 세계에 권고하고 있었으나 그 부작용이 심하여 2000년대에 들어오면서 세계은행조차 생각을 바꾸어 더 이상 권고하지 않는 모델이다. 국민의 정부 때 IMF, 세계은행의 압력을 받아 한국도 민영화를 추진하였으나 참여정부에 들어와서 초기에 집중 검토 끝에 더 이상 민영화를 하지 않기로 한 것은 다행한 일이었다. 그런데 이명박 정부가 가끔 민영화를 창고에서 끄집어내 살펴보는 것은 참으로 우려스럽다. 망(network)산업의 민영화는 가격 인상과 서비스 축소가 불가피하여 결과적으로 경제의 양극화를 심화시킬 것이다.

이명박 정부의 기업친화적 태도도 걱정스럽다. 이것이 기업친화라면 문제가 될 게 없으나 문제는 노사 간의 불균형이다. 대통령이 민주노총 방문을 거절하면서 대통령이 회장, 사장들만 만나고, 대통령 직통전화를 100여명의 기업가들에게 나누어주면서 사용자들하고만 친하게 지내겠다고 하는 것은 노사 정 대화에 도움이 안 될 뿐 아니라 주요 갈등과제를 해결하는 데 방해가 될 것이다.

이명박 정부는 최근 들어 부쩍 서민정부를 내세우고 있으나 중요한 것은 말이 아니고 행동이다. 4대강 사업과 부자 감세를 포기하지 않는 한 입으로만 백번 서민정부를 외쳐봤자 그것은 공염불일 뿐이다. 지금이라도 이명박 정부가 양극화 과제를 해결한 진정한 서민정부라는 역사적 평가를 남기고 싶다면 소득세, 중부세 등에서 이미 잘못 간 부자 감세를 철회하고, 4대강 사업을 대폭 수정해야 한다. 이 두 가지가 서민정부 여부를 판정하는 바로미터다. 이 두 정책을 포기하지 않는 한 서민정부도, 복지국가도 없다.

4. 맺음말

현재 한국 경제가 직면한 가장 큰 문제는 저성장과 양극화다. 지금까지 40년간 한국을 지배해온 성장지상주의가 한계에 달해서 나타난 것이 저성장과 양극화이다. 지금까지의 패러다임으로는 더 이상 고도성장을 기대할 수 없고, 양극화 또한 해결할 수 없다. 역대 정부가 성장지상주의에 매진해온 것은 민주주의를 거부하고, 독재체제를 유지해 왔다는 것, 그리하여 달리 얻기 어려운 정권의 정당성을 오로지 경제성장에서 찾았기 때문이다. 민주주의, 인권, 평등, 평화, 삶의 질, 환경 등 다른 모든 가치를 무시하면서 오로지 경제성장 하나에 매달려온 결과, 한국은 다른 가치보다 항상 경제성장이 우위에 서는 천박한 나라가 되어 버렸다.

그나마 과거에는 고도 경제성장이 가능했으나 이제는 민주주의, 복지의 기초 없이는 더 이상의 성장도 어려운 수렁에 빠져버렸다. 성장지상주의가 가져온 결과는 영세한 복지 부문과 그것과 동전의 뒷면을 이루는 비대한 자영업인데, 이런 구조로는 도저히 고도성장을 기대할 수 없고, 개인의 삶의 질은 열악할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 보수 진영에서는 줄기차게 복지를 무시하고, 성장만을 요구하고

있는데, 이는 과거의 향수에 빠져 더 이상 불가능한 것을 요구하는 것이다. 이제 한국은 종래의 기형적, 불균형적 사고방식을 반성하고, 세계 보편적인 방향으로 성장과 분배의 조화, 복지국가의 건설로 국가발전 방향을 잡아야 한다. 그래야만 현재의 저성장, 양극화라는 이중고를 해결할 수 있다.

실제로 우리 경제에서 정규직은 1/3에 불과하고 나머지 2/3의 노동력은 비정규직이나 영세 자영업에 종사하고 있으니 직무의 불안정성, 경기 취약성, 삶의 궁핍함은 극에 달해 있다. 다른 나라는 정규직이 2/3 수준인데, 우리는 거꾸론 된 고용구조를 갖고 있는 것이다. 자영업자 비대는 과거 우파 독재권력의 反福祉 사상의 유산이고, 방대한 비정규직은 기업 내부의 약한 노조, 비민주성에 기인하니 결국 우리의 양극화 문제의 핵심은 민주주의 문제라고 해도 좋다. 한국의 복지지출 수준은 다른 나라에 비해 1/3 내지 1/2에 불과한데, 이 역시 독재와 부패의 유산이다. 그럼에도 불구하고 보수 언론은 여전히 복지 반대, 성장지상주의를 외친다.

민주주의가 없는 것이 양극화를 가져왔지만 거꾸로 양극화가 민주주의를 위협하고 있다. 기업 내부에서 정규직은 시민 대접을 받고 있는데 반해서 비정규직은 옷차림, 식당, 월급, 승진 등에서 2등 시민으로 차별받고 있다. 이는 민주주의와 거리가 멀다. 불평등이 심한 나라에서는 정치적 민주주의도 어렵다. 특히 한국은 자영업이 세계 최고로 비대한데, 이들은 영세하지만 소자본가로서 정치적으로는 보수적 성향을 가지기 쉽다. 역대 정권이 보수적인 것을 지나 극우파였기 때문에 복지를 무시하고, 그 결과 자영업이 비대하고 양극화가 이렇게 심해졌는데도 정작 자영업자들은 문제를 꿰뚫어보지 못하고 진보/개혁정권이 경제적으로 무능하다고 비난하면서 무조건 보수 정당을 지지하는 아이러니를 보인다. 이는 앞으로 한국 민주주의 발전에 큰 문제다.

최근 통계에 의하면 한국의 출산율은 1.2명으로 세계 최저다. 저출산은 고령화 경향을 더욱 악화시키므로 이는 심각한 문제다. 한국은 아직까지는 고령사회에 진입하지 않고 있으나 문제는 세계 최고의 속도로 고령사회, 초고령사회로 진입할 것으로 예상되고 있다는 점이다. 고령사회의 도래를 늦추기 위해서도 저출산 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 세계 유례없는 저출산 현상은 한국의 저복지에 대한 여성들의 출산과업의 성격이 있다. 애 키우기가 너무 힘들고, 비용이 많이 들기 때문이다. 고령사회의 도래를 늦추고 사회적 비용을 사전에 줄이기 위해서라도 복지의 확충, 사회안전망의 정비가 필수적이다. 우리가 고령사회의 도래를 늦추고 경제성장을 유지하기 위해서라도 이제 복지를 늘이지 않을 수 없는 상황에 직면한 것이다.

양극화 극복을 위한 정책 방향은 한마디로 동반성장이다. 동반성장이란 경제, 사회의 여러 부문에서 나타나는 양극화 현상을 치유하기 위해 성장과 분배가 조화될 수 있도록 개혁/성장과 사회통합을 병행하려는 것이다. 국내의 反福祉의 고정관념과는 반대로 최근의 경제학 연구는 분배 개선, 복지지출이 성장을 저해하지 않는다는 점을 밝혀내고 있다. 양극화를 극복하기 위해서는 단순히 개별주체의 효율성만 강조하는 시장논리를 넘어 공동체적인 관점에서 혁신적인 성장 동력을 창출하고 취약계층에 대한 사회적 안전망을 구축하는 데 더욱 많은 관심이 필요하다. 양극화 해소를 위해 우리가 앞으로 취해야

할 정책 방향은 크게 보아서 상생협력 정책, 자산재분배 정책, 사회안전망의 확충이라고 생각된다.

빈약한 복지예산을 대폭 늘여서 죽어가는 사람을 살려야 하고, 광범위한 사회보장의 사각지대를 해소해야 한다. 동시에 한국의 反福祉 사상이 워낙 강력하므로 서구 복지국가에서 경험한 복지병이라는 부작용을 피하면서 사회보장을 확충하는 데 주의를 기울일 필요가 있다. 실은 한국 재정의 소득재분배 기능은 거의 제로에 가깝기 때문에 조세/정부지출을 통한 재분배가 복지병을 낳을 걱정은 아직은 기우에 불과하다. 그럼에도 불구하고 2005년 보건사회연구원의 설문조사를 보면 복지 증가와 추가적 세금 부담에 대한 동의는 19%에 그치고 있다. 미국의 60%, 영국의 73%, 스웨덴의 44% 수준과 비교하면 큰 차이가 있다.

바람직한 정책 방향은 성장과 분배의 동행이다. 참여정부는 사회 전반의 반복지 분위기를 무릅쓰고 동반성장을 향해서 첫발을 내딛기는 했지만 많이 나갔다고는 할 수 없다. 장차 이 방향으로 꾸준히 나아가야 한다. 저성장과 양극화에 빠진 경제를 구하는 길은 복지의 확충에 있다. 거기에 많은 일자리가 기다리고 있다. 복지가 얼어붙은 성장지상주의의 기형적 나라를 탈피하고, 세계 보편적인 발걸음으로 걷는 나라, 사람이 나라에 떨어져도 밑에 받쳐주는 그물이 있는 나라, 국민이 안심하고 살 수 있는 나라를 건설하는 것이 우리의 과제다. 그

그런 점에서 우리의 민주주의는 이제 걸음마 수준에 불과하다. 우리가 쟁취한 민주주의는 마음 놓고 투표할 수 있는 자유, 돈이 판을 치지 않는 선거의 수준이다. 이제는 실체적 민주주의가 필요하다. 왜냐하면 민주주의가 경제를 살리기 때문이다. 우리나라에는 흔히 독재정권이 경제를 살렸고, 민주정권은 경제에 무능하다는 평가가 널리 퍼져 있다. 이것만큼 진실을 왜곡하고, 국민을 오도하는 꾀변은 없다. 많은 나라의 연구에서 민주주의가 경제발전에 해롭다는 증거는 없다(줄고, 2004). 우리나라에서도 독재정권은 단기적으로 경제성장률은 높였으나 그것은 눈앞의 성과에 불과했다. 그 성장은 단기실적주의에 빠져 지가 폭등, 물가 양등 등 부작용을 일으키는 성장이었고, 급기야 이제는 더 이상 성장도 어려운 상황에 이르렀다. 이제는 생각을 바꾸어야 한다. 민주주의만이 경제를 살리고, 양극화를 해결할 수 있다. 이것이 경제위기 이후 한국경제의 현 상황이 우리에게 주는 교훈이다.

<참고문헌>

김기원, 2008, “김대중-노무현 정권은 시장만능주의인가?” 『창작과 비평』

김유선, 2010, “비정규직 규모와 실태: 통계청 ‘경제활동인구조사 부가조사’(2010.3) 결과” 한국노동사회연구소

윤진호, 1998, “한국사회의 실업 문제와 대책” 이병천·김균(편) 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국경제의 패러다임을 찾아서』 당대

이정우, 2004, “민주주의와 경제발전” 서울사회경제연구소(편) 『경제개혁의 길: 경제개혁 정책의 국제 비교』 한울 아카데미

정진호·황덕순·이병희·최강식 2001 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』 한국노동연구원

Bartels, Larry M., 2008, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press

Freeman, Richard B., 1980, "Unionism and the Dispersion of Wages" *Industrial and Labor Relations Review*, vol 34 Oct.

Glyn, Andrew, 2006, *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford University Press(김수행·정상준 역, 『고삐 풀린 자본주의, 1980년 이후』 필맥, 2007

Gordon, Robert J., and Ian Dew-Becker, 2008, "Controversies about the Rise of American Inequality: A Survey", NBER Working Paper no. 13982

Massey, Douglas S., 2007, *Categorically Unequal: The American Stratification System*, Russell Sage Foundation

Piven, F., and R. Cloward, 1971, *Regulating the Poor*, New York: Vintage

World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press

▶Presentation 3

“Civil Society's Strategy on Government Financial Crisis”

“정부 · 재정위기에 대한 시민사회의 전략”

■ Speaker : Sarah Anderson

-Director, Global Economy Project, Institute for Policy Studies, Washington, D.C. USA

Global Financial Crisis: Civil Society Strategies

Sarah Anderson, Institute for Policy Studies,
Washington, DC



세계 금융 위기:
시민 사회의 전략

사라 앤더슨
IPS, 워싱턴 DC

Wall Street Showdown

- The financial industry spent hundreds of millions of dollars and used 3,000 lobbyists to block the U.S. financial reform law.



월스트리트의 최후 수단
금융산업은 금융 개혁법안을
막기 위해 수억 달러를
사용하고 **3,000**명의
로비스트를 고용했다.

- Not surprisingly, the bill signed by President Obama did not go far enough to transform Wall Street so that it serves the needs of people and the planet.



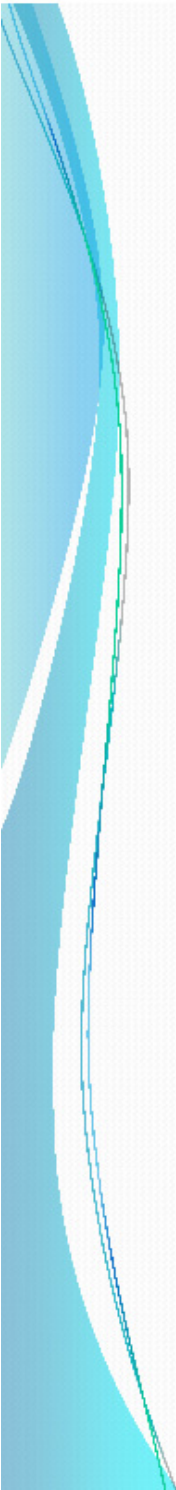
오바마 대통령이 서명한
법안은 시민들과 지구가
필요로 하는
월스트리트의 개혁에는
매우 부족한 듯 보인다.

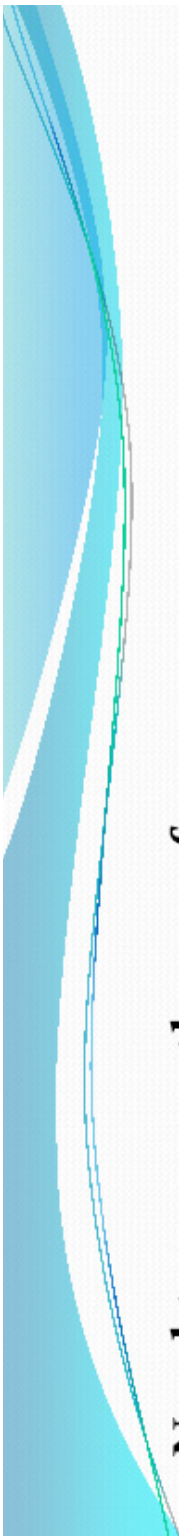
What was achieved?

- Consumer protection
- Derivatives transparency

무엇을 달성했나?

- 소비자보호
- 투명성 확보

- 
- Limits on how much a trader can hold in a certain commodity.
 - Banks must spin off some of their riskiest activities to subsidiaries that are not insured by taxpayers.
 - 특정상품에 대한 소유한도를 제한.
 - 은행들은 납세자들에게 알려지지 않은 사회사들의 위험추구 행위를 분리해야 한다.



Need to ensure these reforms are:

- Aggressively implemented
- not undermined by lack of regulation in other countries

금융개혁을 성공하기 위해 필요한 것 :

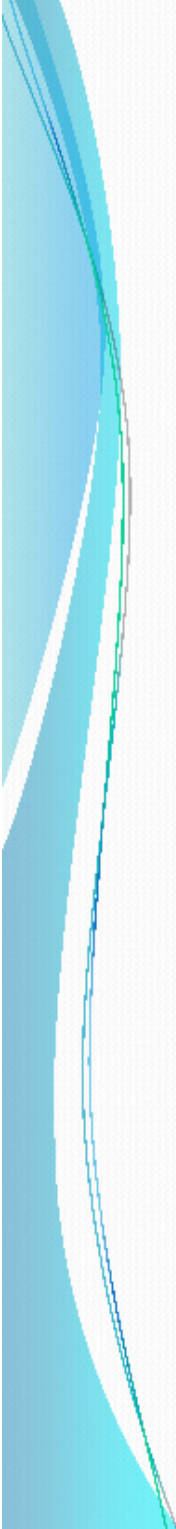
- 공격적인 수단
- 외국의 규제부족으로 인한 손해방지

What problems were not addressed?

- Too big to fail banks
- Need for financial transactions tax
- Commodity index funds

해결되지 않은 문제들?

- 대형금융기관의 대마불사
- 금융거래세에 대한 요구
- 상품 인덱스 펀드

- 
- **Financial deregulation in trade and investment agreements**
 - **International debt crisis**

- 무역, 투자 협정에 있어 금융규제 철폐
- 세계적 부채 위기

Some Civil Society Strategies

시민사회의 전략



Big Banks

- Continue demands to “break up the banks”
- Move money to community banks
- Monitor international banking standards

메이저 은행

- 은행축소에 대한 지속적 요구
- 지역은행으로의 자본 이동
- 국제적 은행규범에 대한 감시



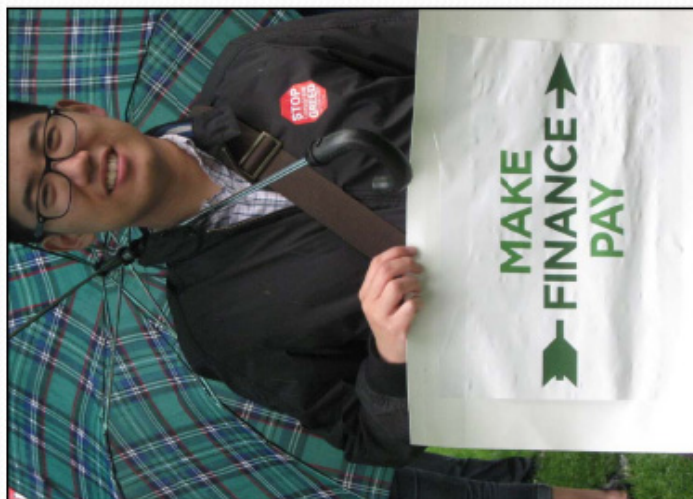
Financial Transaction Tax

- G-20: Sarkozy promise to push in 2011
- National legislation
- EU tax

FTT(금융거래세):

Financial Transactions Tax)

- G20 : 사르코지 2011년
까지 추진키로 약속
- 국가차원의 입법
- EU세금



Int'l listserve: kevin@ips-dc.org

Commodity Speculation

- Increased regulation to prevent food and energy price spikes
- Divestment campaign: commodity index funds

상품투기

- 식품, 에너지 가격 상승을 막기 위한 규제 강화
- 투자철회 캠페인: 상품인덱스펀드



Int'l listserve: Soren.Ambrose@actionaid.org

WTO and other Trade Deals

- Eliminate financial services from trade agreements
- Allow countries to use capital controls and other tools to prevent financial instability

WTO와 무역 협정들

- 무역협정에서 금융서비스 조항 삭제
- 각 국가들이 금융불안정성을 예방할 수 있도록 자본통제와 다른 수단들의 사용을 허용



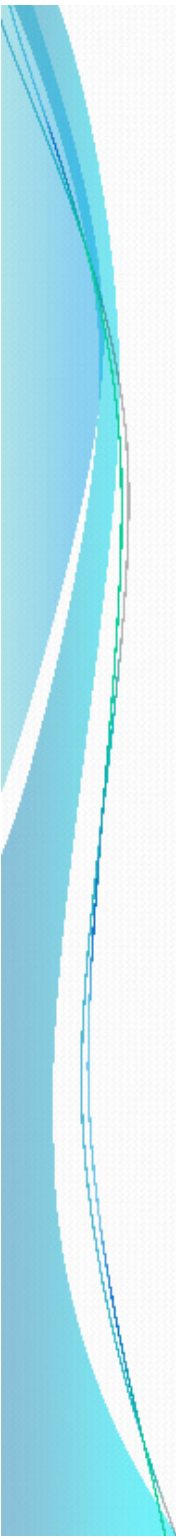
Debt Crisis

- Demand grants or debt cancellation, not loans (Haiti example)

부채 위기

- 대출이 아니라 보조금 또는 부채청산이 필요 (아이티의 예)



- 
- Fair and transparent debt arbitration
 - End IMF loans tied to strict budget and deficit caps

- 공정하고 투명한 채무의 종재
- 긴축 등 IMF의 엄격한 대출조건 종결

▶ Presentation 4

“The Importance of Capital Controls”

“자본통제의 중요성”

■ Speaker : Kavaljit Singh

-Director of Public Interest Research Centre, Delhi, India

The importance of capital controls

Kavaljit Singh(Director of Public Interest Research Centre, Delhi, India)

In June 2010, South Korea and Indonesia announced several policy measures to regulate potentially destabilizing capital flows which could pose a threat to their economies and financial systems.

South Korea kicked off the process on 13 June when it announced a series of currency controls to protect its economy from external shocks. The new currency controls are much wider in scope than foreign exchange liquidity controls announced earlier in 2009. Indonesia quickly followed suite on 16 June when its central bank deployed measures to control short-term capital inflows.

Three components to changes

The policy measures introduced by South Korea's central bank have three major components, these being: restrictions on currency derivatives trades; enhanced existing restrictions on the use of bank loans in foreign currency; and, further tightening of the existing regulations on foreign currency liquidity ratio of domestic banks.

The new restrictions on currency derivatives trades, include non-deliverable currency forwards, cross-currency swaps and forwards. Also, new ceilings have been imposed on domestic banks and branches of foreign banks dealing with FX forwards and derivatives. For Korean banks, there will be a limit on currency forwards and derivatives positions at 50 percent of their equity capital. For foreign banks, the ceilings will be set at 250 percent of their equity capital, against the current level of around 300 percent.

Under the existing trading rules in Korea, banks can buy FX derivatives contracts without

any limits. Many banks also rely heavily on borrowings from overseas to cover potential losses arising from forward trading. As a result of this lax policy regime, the FX derivatives trading substantially contributed in the rise in short-term overseas borrowings and external debt during 2006 to 2007.

Officials state that almost half of the increase in country's total external debt of US\$195b during this year was due to the increase in FX forward purchases by banks. In addition to new curbs on banks, the Korean authorities have also tightened the ceilings on companies' currency derivatives trades to 100 percent of underlying transactions from the current 125 percent. The currency controls will come into effect from July 2010. But these will be implemented in a flexible manner. A grace period of three months has been allowed to avoid any sudden disruptions in derivatives trading markets and banks can cover their existing forward positions for up to two years if they exceed the ceilings.

With regards the enhanced restrictions on the use of bank loans in FX, this has been done primarily to make sure that FX bank loans are used for overseas use only. At present, bank loans in foreign currency are allowed for purchase of raw materials, foreign direct investment and repayment of debts. Only in certain cases can such loans could be used for domestic use.

A cause of systemic risk

Under the new rules, such loans will be restricted for overseas use only. As an exception, only the small- and medium-sized enterprises have been allowed to use FX financing for domestic use, to the extent that total foreign currency loans remain within the current levels.

This policy measure is hugely significant since excessive foreign currency bank loans are considered to be major sources of systemic risks in many emerging markets. And finally, the Korean authorities have further tightened the existing regulations on foreign currency liquidity ratio of domestic banks. The domestic banks will monitor the soundness of FX liquidity on a daily basis and report it to authorities every month.

The authorities have also recommended foreign banks operating in Korea to establish

liquidity risk management mechanisms as they are a major source of FX liquidity.

According to the Bank for International Settlements, foreign banks account for the bulk – some 60 percent – of short-term external liabilities of all banks operating in South Korea. Further, foreign banks are also the dominant players in inter-bank borrowing from abroad.

G-20 “Korean initiative”

In addition to these policy measures, the Korean authorities also announced the establishment of a headquarter inside the Korea Centre for International Finance to regularly monitor capital flows as part of developing an early warning system.

The authorities have also supported the need for establishing global financial safety nets through international cooperation. The agenda of global financial safety nets will be pursued as part of the “Korea Initiative” at the Seoul G20 summit to be held in November 2010. Meanwhile, the Korean authorities have explicitly ruled out imposition of any financial transactions taxes – such as in Brazil – or unremunerated reserve requirements –such as in Chile.

Fear of capital exodus

The imposition of currency controls by the Korean authorities has to be analysed against the backdrop of the global financial crisis. Despite its strong economic fundamentals, South Korea witnessed sudden and large capital outflows due to deleveraging during the global financial crisis. It has been reported that almost US\$65b left the country in the five months after the collapse of Lehman Brothers in September 2008.

South Korea’s export-oriented economy also suffered badly due to contraction in global demand in the aftermath of global financial crisis. Its economy shrank 5.6 percent in the fourth quarter of 2008, country’s worst performance since 1998 when it was hit by the Asian financial crisis.

Of late, the authorities have been concerned about sharp fluctuations in the Korean won particularly in the wake of European sovereign debt crisis and their negative impact on Korean exports. On May 25, the South Korean won's three-month implied volatility touched 36.6 percent, the highest level since January 2009.

Vulnerable to sudden outflows

Despite a relatively stable banking system, sharp currency fluctuations can make a small and open economy like South Korea highly vulnerable to sudden capital out flows. The over-arching aim of currency controls in South Korea is to limit the risks arising out of sharp reversals in capital flows, as witnessed during the global financial crisis. The controls are specifically aimed at regulating capital flows and stabilizing its currency.

Another policy objective of these policy measures is to curb country's rapidly growing short-term foreign debt. Tight regulations have been imposed on banks on the amount of short-term loans they can obtain from abroad. South Korea's higher short-term foreign debt is a matter of serious concern. At US\$154b, its short-term external debt accounts for as much as 57 percent of its FX reserves. A sudden shift in global market sentiment can trigger large reversals in short-term capital flows thereby precipitating a financial crisis of one sort or another.

The relationship between excessive short-term external debt – intermediated through the banking system – and subsequent financial crises is well-known. The Korean economy has suffered badly from the boom and bust cycles of short-term capital flows in the past. It is too early to predict the potential impact – positive and negative – of currency controls and other policy measures announced by the Korean financial authorities. This prediction is made harder still because some policy measures are medium and long-term in nature.

But it is expected that such restrictions will lead to a considerable reduction in short-term foreign borrowings. Foreign banks may not find it profitable to carry out arbitrage trade due to regulatory restrictions and therefore may look for opportunities elsewhere.

While many analysts believe that ceilings on forward positions will limit the amount of short-term foreign debt and deter “hot money” flows, it nevertheless remains to be seen to what extent these policy measures will help in reducing currency volatility.

Indonesia plays “catch-up”

Following three days later – 16 June 2010 – Bank Indonesia, the country’s central bank, announced the following policy measures to tame short-term capital inflows, these come into effect from July there will be a one-month minimum holding period on Sertifikat Bank Indonesia (SBIs).

During the one-month period, ownership of SBIs cannot be transferred. Issued by central bank, the one-month SBIs are the favourite debt instruments among foreign and local investors because of their high yield (an interest rate of 6.5% in early June 2010) and greater liquidity than other debt instruments. The central bank will increase the maturity range of its debt instruments by issuing longer dated SBIs (9-month and 12-month) to encourage investors to park their money for longer periods. So far, the longest maturity of its debt was six months. New regulations have been introduced on banks’ net foreign exchange open positions.

The central bank has also widened the short-term, overnight money market interest rate corridor and introduced non-securities monetary instrument in the form of terms deposits. These new curbs are in response to growing concerns over short-term capital inflows. Given the historically low levels of interest rates in most developed countries, Indonesia has received large capital inflows since 2009.

Resilience during crisis

Unlike other Asian economies such as Singapore and Malaysia, the Indonesian economy showed some resilience during the global financial crisis. Despite hiccups in the financial markets, the Indonesian economy registered a positive growth of 6 percent in 2008 and 4.5 percent in 2009, largely due to strong domestic consumption and the dominance of natural resource commodities in its export basket.

Its relatively better economic performance has attracted large capital inflows in the form of portfolio investments since early 2009. Consequently, Indonesia's stock market index was up 85 percent in 2009, the best performer in the entire Southeast Asian region. The rupiah rose 17 percent against the dollar last year.

Yet due to the massive speculative capital inflows, the Indonesian authorities remain concerned that its economy might be de-stabilised if foreign investors decide to pull their money out quickly. As a result, the steps taken by the central bank to maintain financial stability were of little surprise. As a balancing act however, the authorities have avoided any restrictions on long-term investment flows.

Hot money inflows deterred?

Analysts believe that these policy measures may deter hot money inflows into the country and monetary policy may become more effective. Yet they expect tougher measures in the future if volatility in capital flows persists. Some analysts also expect that the new curbs may shift capital flows to other financial assets such as government and corporate bonds.

Despite recovering faster than developed countries, many emerging markets are finding it difficult to cope with large capital inflows. There is a growing concern that the loose monetary and fiscal policies currently adopted by many developed countries are promoting a large dollar "carry trade" to buy assets in emerging markets.

Fears of asset inflation

Apart from currency appreciation pressures, the fears of inflation and asset bubbles are very strong in many emerging markets. Since mid-2009, stock markets in emerging economies have witnessed a spectacular rally due to strong capital inflows. In particular, Brazil, Russia, India and China are the major recipient of capital inflows.

The signs of asset price bubbles are more pronounced in Asia as the region's economic growth will continue to outperform the rest of the world. As a result, the authorities are

adopting a cautious approach towards hot money flows and considering a variety of policy measures (from taxing specific sectors to capital controls) to regulate such flows. In May 2010, for instance, Hong Kong and China imposed new measures in an attempt to curb soaring real estate prices and prevent a property bubble.

In emerging markets, strong capital inflows are likely to persist due to favourable growth prospects but the real challenge is to how to control and channel such inflows into productive economy.

Capital control fetish gains currency

Contrary to the popular perception, capital controls have been extensively used by both the developed and developing countries in the past. There is a paradox between the use of capital controls in theory and in practice. Although mainstream theory suggests that controls are distortionary, rent seeking and ineffective, several successful economies have used them in the past. China and India, two major Asian economies and "success stories" of economic globalisation, still use capital controls today.

Post-crisis, there is a renewed interest in capital controls (on both inflows and outflows) as a policy response to deter short-term volatile capital flows. It is increasingly being accepted in international policy circles that due to limited effectiveness of other measures – such as higher international reserves – capital controls could protect and insulate the domestic economy from volatile capital flows and other negative external developments. Capital controls could also provide recipient countries greater leeway to conduct an independent monetary policy.

Even the IMF is nowadays endorsing the use of capital controls, albeit temporarily and subject to exceptional circumstances — a recent paper prepared by the Strategy, Policy, and Review Department stated "In certain cases countries may consider price-based capital controls and prudential measures to cope with capital inflows."

This is a significant development given the IMF's strong opposition to capital controls in

the past.

In October 2009, Brazil announced a 2 percent tax on foreign purchases of fixed income securities and stocks. Taiwan also restricted overseas investors from buying time deposits. Due to this measure, Taiwan has witnessed a decline in speculative money from overseas. Russia is also contemplating similar measures as its economy is more vulnerable to swings in capital flows.

A question of sovereignty?

In the present uncertain times, imposition of capital controls becomes imperative since the regulatory mechanisms to deal with capital flows are national whereas the financial markets operate on a global scale.

Yet it would be incorrect to view capital controls as a panacea to all the ills plaguing the present-day global financial system. It needs to be underscored that capital controls must be an integral part of regulatory and supervisory measures to maintain financial and macroeconomic stability. Any wisdom that considers capital controls as short-term and isolated measures is unlikely to succeed in the long run.

It remains to be seen how the G20 responds to the use of capital controls by its member-countries as a policy response to regulate speculative capital flows. Will G20 take a collective stand on capital controls?

Source: *Journal of Regulation and Risk North Asia*, Volume II (Issues II & III), Summer/Autumn 2010.

Kavaljit Singh works with Public Interest Research centre, New Delhi
(www.madhyam.org.in)

주권 문제: 자본통제가 신뢰를 얻고 있다

Kavaljit Singh(Director of Public Interest Research Centre, Delhi, India)

2010년 6월 한국과 인도네시아는 자국의 경제와 금융체제에 위협이 될 수 있는, 즉 잠재적으로 불안정한 자본흐름을 규제하는 몇 가지 정책수단을 발표했다.

한국은 6월 13일에 자국의 경제를 외부적 충격으로부터 보호하기 위한 일련의 통화규제책을 발표하면서 정책과정을 시작했다. 새로운 통화규제책은 2009년 초에 발표했던 외환유동성규제 정책보다 그 범위가 훨씬 넓었다. 인도네시아는 신속하게 한국의 예를 따라서 6월 16일에 중앙은행이 단기자본 흐름을 규제하기 위한 수단을 펼쳤다.

변화의 세 가지 주요 요소들

한국의 중앙은행이 도입한 정책수단에는 세 가지 주요 요소들로 구성되어 있다. 거기에는 (1)통화 파생상품 거래 규제, (2)은행의 외화대출 사용에 대한 현행 규제의 확대, (3)국내 은행들의 외환유동성 비율에 대한 현행 규제를 강화가 포함된다.

새로운 통화파생상품 거래에 대한 규제에는 차액결제선물환, 통화스왑, 통화선물이 해당된다. 외환 선물과 파생상품을 취급하는 국내 은행과 외국 은행의 지점 모두에 대해 거래 상한선도 새롭게 도입되었다. 한국의 은행들의 경우, 자기자본의 50퍼센트까지만 통화선물과 파생상품에 대한 포지션을 취할 수 있다. 외국 은행들의 경우에는 자기자본의 250퍼센트로 상한선이 정해졌다. 기존 상한선은 300퍼센트였다.

한국의 현행체제에서는 은행들이 어떤 제한 없이 외환 파생상품 계약을 거래할 수 있었다. 많은 은행들이 선물거래에서 발생하는 잠재적 손실을 커버하기 위해서 해외로부터 엄청난 차입에 의존해 왔다. 이렇게 느슨한 정책 레짐의 결과, 외환 파생상품 거래가 2006년에서 2007년까지 단기 해외 차입과 외채의 증가에 '혁명' 기여를 했다.

관계당국에 따르면 한국의 전체 외채 1950억 달러 중 거의 반 정도가 은행들의 외환선물 거래의 증

가에 기인했다고 한다. 은행들에 대한 새로운 규제책과 더불어, 한국의 관계당국은 기업의 통화파생상품 거래의 상한선을 현행 실물거래의 125퍼센트에서 100퍼센트로 낮추었다. 통화규제는 2010년 7월부터 시행되지만, 유연한 형태로 실행될 것이다. 파생상품 시장의 갑작스런 혼란을 피하기 위해 3개월간 유예기간을 주기로 했으며, 은행들이 현재 상한선을 초과한 경우 포지션을 정리하는 데 최고 2년까지의 시간을 주기로 했다.

외환거래에 이용되는 은행들의 차입에 대한 규제강화는 우선적으로 은행이 해외에서의 사용목적으로만 외화를 차입하도록 하는 데 맞춰져 있다. 현재 은행들은 외화 차입을 원자재, 직접투자, 대출상환 등에 쓸 수 있다. 이 중 일부 경우만 차입을 국내 목적으로 사용할 수 있다.

체제적 위협의 원인

새로운 규제 하에서는 이러한 차입이 해외 사용목적에만 국한해서 허용된다. 예외적으로, 중소기업들만 국내 사용목적으로 외화를 금융조달 할 수 있다. 그것도 전체 외화 대출이 현재 수준을 넘지 않는 선에서 제한된다.

은행의 과도한 외화차입이 많은 신흥시장에서 체제적 위기의 주요한 원인으로 지목받고 있는 상황에서 이러한 정책수단은 큰 의미를 지닌다. 마지막으로, 한국의 관계당국은 국내 은행들의 외환유동성 규제를 강화하기로 하였다. 국내 은행들은 일 단위로 외환 유동성의 건전성을 조사해야 하고, 매월 당국에 보고해야 한다.

당국은 한국에서 영업 중인 외국 은행들에게 유동성 위험관리 메커니즘을 확립하라고 권고했다. 그들이 외환 유동성 문제의 주요 근원이기 때문이다.

BIS에 따르면, 한국에서 영업 중인 전체 은행의 단기 외채의 약 60퍼센트를 외국은행이 차지하고 있다고 한다. 또한, 외국 은행들이 은행 간 해외차입의 지배적 주체다.

G-20 '한국의 이니셔티브'

이러한 정책수단과 함께, 한국의 관계당국은 조기경보체제를 발전시키려는 계획의 일환으로 자본흐름을 정기적으로 감독하는 본부를 국제금융센터 안에 설치하기로 했다고 발표했다.

또한 국제협력을 통해 글로벌 금융안전망을 확립할 필요성을 부각시켰다. 글로벌 금융안전망 의제는 2010년 11월에 열릴 서울 G20정상회의에서 ‘한국의 이니셔티브’의 하나로서 추진되고 있다. 한편, 한국의 관계당국은 브라질에서 시행한 금융 거래세나 칠레의 무이자 예치금 제도는 시행하지 않겠다고 명확히 밝히고 있다.

자본의 대량 유출에 대한 두려움

한국 관계당국의 통화규제 부과는 글로벌 금융위기의 배경 속에서 분석되어야 한다. 한국은 강력한 경제 펀더멘탈에도 불구하고, 글로벌 금융 위기 속에서 디레버리징으로 인해 갑작스런 대량 자본유출을 경험했다. 2008년 9월 리먼 브라더스의 붕괴 이후 5달 간 약 650억 달러가 빠져나갔다고 보고되었다.

글로벌 금융위기 이후에 세계적 수요가 수축되면서 한국의 수출지향 경제도 심하게 피해를 보았다. 2008년 4분기에 경제가 5.6퍼센트나 위축되었다. 이는 1998년 아시아 금융위기의 충격 이후 최악의 성적이었다.

이후에도 관계당국은 한국 원화의 급격한 변동을 지속적으로 염려해야 했다. 특히 유럽의 국가채무 위기 이후 그것이 한국 수출에 미치는 부정적인 영향은 특히 관심을 끌었다. 5월 25일 한국 원의 3개월 간 변동성이 36.6퍼센트까지 치솟았다. 이는 2009년 1월 이래로 최고 수준이었다.

갑작스런 유출에 대한 취약성

상대적으로 안정적인 은행체제에도 불구하고 갑작스런 통화 변동성은 한국같이 작고 개방된 경제를 갑작스런 자본 유출 흐름에 취약하게 만든다. 한국의 통화규제의 전반적인 목적은 글로벌 금융위기 동안 목도했던 자본 흐름의 갑작스런 역류로부터 발생하는 위험을 제한하는 것이다. 이 말이다. 규제는 특히 자본의 흐름을 통제하고 한국의 원화를 안정시키는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 정책수단의 또 다른 목표는 급속하게 성장하고 있는 한국의 단기외채를 제한하는 것이다. 은행들이 해외로부터 들여올 수 있는 단기 차입금 규모에 대한 규제가 강화되었다. 한국의 높은 단기외채 비중은 매우 심각한 걱정거리다. 단기 외채가 약 1540억 달러로서 한국의 외환보유고의 57퍼센트에 이른다. 글로벌 시장의 정서가 갑자기 바뀌면 단기 자본의 흐름도 엄청난 규모로 뒤바뀔 수 있기 때문에 이런 저런 종류의 금융위기를 촉발할 수도 있다.

(은행체제를 통한) 초과 단기외채와 이후의 금융위기 사이의 (인과)관계는 잘 알려져 있다. 한국 경제는 과거에 단기 자본흐름의 붐&버스트 사이클로 인해 큰 피해를 경험했다. 한국금융당국이 발표한 통화규제와 기타 정책수단의 잠재적인 효과를 (긍정적이든 부정적이든) 예측하기에는 너무 이르다. 일부 정책 수단은 중장기적인 성격을 가지고 있기 때문에 예측하기가 더 힘들다.

그렇지만 이러한 규제책들이 단기자본의 대출을 상당히 줄일 수 있을 것이라고 기대된다. 규제정책 때문에 외국 은행들은 재정차익거래에서 그다지 수익성을 찾기 힘들게 되어, 다른 기회를 찾아 나서게 될 것이다.

많은 분석가들이 선물포지션에 대한 상한제한이 단기외채의 규모를 제한하고, ‘핫머니’의 유입을 억제할 것으로 내다보고 있다. 그와 동시에 이 정책수단이 통화변동성을 줄이는 데 어느 정도 기여할 것으로 보여진다.

인도네시아의 ‘따라잡기’

2010년 6월 16일을 기점으로 3일 동안 인도네시아 중앙은행은 단기 자본흐름을 억제하기 위한 다음과 같은 정책수단을 발표했다. 7월부터 이 정책수단이 시행되면, 인도네시아 중앙은행 증권(Sertifikat Bank Indonesia, SBI)은 최소한 한 달 간 보유해야 한다.

이 한 달 동안 SBI의 소유권은 이전될 수 없다. 중앙은행이 발행한 SBI 1개월 물은 높은 이자율(2010년 6월초 기준 6.5퍼센트)덕분에 외국투자자들과 지역 투자자들 사이에 인기가 높은 채권으로 애용되어 왔다. 그리고 여타 채권들보다 유동성도 높다. 중앙은행은 SBI의 만기를 (9개월 물, 12개월 물로) 늘려 발행함으로써 투자자들이 더 오랫동안 그것을 보유하도록 유도하고자 한다. 지금까지 채권의 가장 긴 만기는 6개월이었다. 은행들의 순외환포지션에 대해서도 새로운 규제가 도입된다. 중앙은행은 단기 오버나이트 자금의 시장이자율의 폭도 넓히고, 기간 예치금의 형태로 비-증권적 통화수단도 도입하기로 했다. 새로운 규제수단은 점점 커지고 있는 단기 자본유입에 대한 우려에 대응하고자 하는 것이다. 대부분의 선진국에서 역사적으로 가장 낮은 수준의 이자율 정책을 펼치고 있기 때문에 2009년 이래로 인도네시아에서는 엄청난 자본유입이 있어 왔다.

위기에 대한 강한 저항력

싱가포르와 말레이시아와 같은 다른 아시아 국가와는 달리, 인도네시아는 글로벌 금융위기동안 강한

저항력을 보였다. 금융시장이 요동치긴 했지만 인도네시아 경제는 2008년 6퍼센트의 경제성장을 기록했고, 2009년에는 4.5퍼센트를 기록했다. 건설한 국내 소비와 수출품 중 천연자원 상품이 압도적이기 때문이다.

상대적으로 좋은 인도네시아의 경제성과는 2009년 초 이래로 포트폴리오 투자 형태로 엄청난 자본 유입을 유인했다. 결과적으로, 인도네시아의 주식시장 지수는 2009년 85퍼센트 상승했다. 전체 남동아시아 지역에서 최고의 성적을 보였다. 루피아는 지난해 달러 대비 17퍼센트가 높아졌다.

대규모 투기자본의 유입 때문에 인도네시아 당국은 외국투자자들이 자금을 신속히 빼내갈 경우 야기될 수 있는 경제 불안정 가능성에 촉각을 곤두세우고 있었다. 그 결과, 중앙은행이 금융안정성을 유지하기 위해 조치를 취하게 되었고, 이는 전혀 놀랄 일이 아니었다. 그렇지만, 금융시장의 균형을 맞추기 위해 인도네시아 당국은 장기 투자흐름에 대해서는 어떠한 조치도 취하지 않았다.

핫머니 유입이 억제되었는가?

분석가들은 이러한 정책수단이 핫머니의 유입을 억제할 수 있고, 통화정책이 보다 효과적으로 펼쳐질 수 있다고 생각한다. 그렇지만 자본흐름의 변동성이 지속된다면, 앞으로 더 강력한 수단이 도입되어야 한다고 기대한다. 일부 분석가들은 새로운 규제책이 자본의 흐름을 정부채권과 기업채권 같은 여타 금융자산 쪽으로 전환하게 만들기를 바란다.

선진국보다 회복이 빨랐음에도 불구하고, 많은 신흥시장은 대규모 자본유입에 대응하는 것이 쉽지 않다. 현재 선진국 대부분이 채택하고 있는 느슨한 통화정책과 재정정책이 신흥시장에서 자산을 마구 사들이고 있는 대규모 달러 ‘캐리 트레이드’를 촉진하고 있다. 여기에 대한 염려도 커지고 있다.

자산 인플레이션 공포

신흥시장에서는 통화가치 절상압력과 더불어 인플레이션과 자산 거품에 대한 공포가 매우 크다. 2009년 중반 이래로 신흥경제국의 주식시장은 강력한 자본유입에 기인한 엄청난 규모의 랠리를 경험했다. 특히, 브라질, 러시아, 인도, 중국은 자본 유입의 주요 대상이었다.

아시아 지역 경제의 성장이 그 밖의 세계 전체의 성장을 계속해서 앞지르는 상황에서 자산 가격 거품의 징후가 아시아에서 더 뚜렷이 나타나고 있다. 그 결과, 각국의 관계당국들은 핫머니 유입에 대해

조심스런 태도를 취하면서 다양한 정책수단을 고려하고 있다. (특정한 부문에 대한 과세에서 자본통제까지 다양한 방식으로) 이런 흐름을 규제하려고 한다. 예를 들어, 홍콩과 중국은 2010년 5월 치솟는 부동산가격을 잡고 자산시장 거품을 방지하기 위한 시도의 하나로 새로운 규제수단을 도입한다.

신흥시장에서는 상대적으로 좋은 성장전망 때문에 앞으로도 강한 자본유입이 지속될 것으로 보인다. 이러한 자본의 흐름을 통제하고 생산적인 경제로 유입되게 만드는 일이 진정 어려운 도전이 될 것이다.

자본통제 승배가 힘을 얻다

현재의 통념과는 다르게, 과거 개도국과 선진국 모두에서 자본통제가 집중적으로 이루어졌다. 자본통제의 이론과 실제 사이에는 패러독스가 존재한다. 주류 이론들은 자본통제가 왜곡을 일으키고, 지대추구, 비효율성 등을 야기한다고 주장하지만, 과거 성공한 일부 경제들은 자본통제를 이용했다. 아시아의 두 주요 경제국이면서 경제적 세계화의 ‘성공 신화’로 꼽히는 중국과 인도도 여전히 자본통제를 실시하고 있다.

위기-후, 단기 급 변동 자본흐름을 억제하려는 정책대응으로서 (유입과 유출 모두의) 자본통제에 대한 관심이 새롭게 부각되고 있다. 높은 외환보유고 같은 여타 수단들이 별 효과를 보이고 있지 못하기 때문에 국제적인 정책서클에서 점점 더 많이 수용되는 경향을 보이고 있다. 자본 통제는 변동성 높은 자본흐름과 여타의 부정적인 외부 변화에 대해서 국내경제를 보호하거나 격리할 수 있다. 자본통제는 자본을 수용하는 나라로 하여금 독립적인 통화정책을 펼칠 수 있는 재량권을 더 확장해 준다.

요즘은 IMF조차도 자본통제 정책의 사용을 용인하는 분위기다. 물론 일시적이고, 예외적인 상황 때문이긴 하지만. **전략, 정책, 평가 부서**에서 준비한 최근의 논문에서는 “특정한 경우에, 각국은 자본유입에 대처하기 위한 가격-기반 자본통제와 건전성 규제를 고려할 수 있다”고 말하고 있다. 과거에 자본통제에 강력히 반대해 왔던 IMF를 생각하면 이는 준족의 발전이라고 평가할 수 있다.

2009년 10월 브라질은 고정 소득 증권과 주식의 외국인 매매에 대해 2퍼센트의 세금을 부과한다고 발표했다. 대만도 역시 외국인 투자자들이 예금을 하는 것을 금지했다. 이런 수단 덕택에, 대만에서의 외국인 투기자금이 감소했다. 러시아는 경제가 자본흐름의 변동에 점점 취약해지자 이와 유사한 정책수단을 고려중에 있다.

주권의 문제?

현재와 같이 불확실한 시기에는 자본통제의 부과가 필수적이다. 금융시장은 글로벌한 차원에서 작동하는데 자본흐름에 대처하는 규제체계는 국가적이기 때문이다.

그러나 자본통제를 현재의 글로벌 금융체제에 만연해 있는 모든 ‘질병’에 대한 만병통치약으로 간주하는 것은 옳지 못하다. 자본통제는 금융안정성과 거시경제의 안정성을 유지하기 위한 전반적 규제감독 체제의 중요한 한 부분이란 사실이 강조되어야 한다. 자본통제를 단기적이고 독립적인 수단으로서 생각하는 접근방식은 장기적으로 성공하지 못할 것이다.

G20이 회원국들이 투기적 자본을 규제하기 위한 정책대응으로서 자본통제를 사용하는 것에 대해 어떻게 반응하는지 지켜봐야 한다. G20이 과연 집단적으로 자본통제 입장을 세울까?

※출처 : Journal of Regulation and Risk North Asia, vol. II(Issues II & III), Summer/Autumn 2010.

※ Kavaljit Singh은 뉴델리의 Public Interest Research Centre에서 일하고 있다.

(www.madhyam.or.in)

▶ Discussant(토론자)

■ Pedro Paez

-Special Advisor to the President, Ecuador

■ Ms. Maria Lourdes Tabios Nuera

-Jubilee South-Asia / Pacific Movement on Debt and Development(Js-APMDD), Freedom from Debt Coalition, the Philippines

Session II : Limitations of the G-20's Financial Reform and Civil Society's Requests (G20 금융개혁 논의의 한계와 시민사회의 요구)

■ Moderator(사회자) : Prof. Tae-In Jung (SungKongHoe University, Korea)

▶ Presentation1 : “Bretton Woods Moment Lost and Financial Reform(브레튼우즈의 붕괴와 금융 개혁)”

■ Speaker : Jomo K. Sundaram, (UN Assistant Secretary-General for Economic Development, UN-DESA and Member, UN High level Task Force on Regulating Finance, Malaysia)

▶ Presentation2 : “Global Financial Crisis and The Finance System in Korea: Critique on Policies for Advanced Finance System (글로벌 금융위기와 한국 금융 : 금융선진화 정책 비판)”

■ Speaker : Prof. Chul-Gyue Yoo (SungKongHoe University, Korea)

▶ Presentation3 : “Dispute on Currency and Taxation in the G-20 : Currency War and Financial Transaction Tax(G20 통화 · 과세 논쟁 : 통화전쟁과 금융거래세)”

■ Speaker : Peter Wahl (World Economy, Ecology and Development, Germany)

▶ Presentation4 : “Peace in our Time: End the Currency Wars by De-Dollarizing the Global Economy(우리시대의 평화 : 세계경제의 탈-달러화로 통화전쟁 종료)”

■ Speaker : Soren Ambrose (Development Finance Coordinator, ActionAid International(Kenya), USA)

■ Discussant(토론자)

- Sarah Edelman (State and Local Program Coordinator, Public Citizen's Global Trade Watch, USA)

▶ Presentation 1

“Bretton Woods Moment Lost and Financial Reform”

“브레튼우즈의 붕괴와 금융 개혁”

■ Speaker : Jomo K. Sundaram

-UN Assistant Secretary-General for Economic Development, UN-DESA and Member, UN High level Task Force on Regulating Finance, Malaysia



Bretton Woods Moment Lost?

Financial Reform Proposals
by the Commission of Experts of the 63rd
President of the UN General Assembly

Sogang University, Seoul

8 November 2010

1

Crisis should lead to reform



- *A crisis foretold*
- *International financial architecture: non-system?*
- *Ideology: deregulation, self-regulation, inadequate and inappropriate regulation*
- *Financial globalization: growth, stability?*
- *Capital account liberalization vs IMF Article 6*
- *Policy: market-led? Pro- or counter-cyclical?*
- *Finance's inflation fetish? Public sector deficit?*
- *Reserve currency → Unsustainable global imbalances*
- *International cooperation: G7 → G20, UN?*

Lost Bretton Woods moment

Bretton Woods, 1944: United Nations conference on monetary + financial affairs

- 15 years after 1929 Depression
- Middle of WW2
- US initiative vs UK Treasury stance
- 44 countries (28 developing countries; 19 LA)
- UN system: IMF, IBRD, ITO
- Clear emphasis on sustaining growth, job creation, post-war reconstruction, post-colonial development, *not just monetary + financial stability*

Reform initiatives



- UN PGA (Stiglitz) Commission of Experts
- June 2009 summit on crisis + impact on developing countries
- G7 → G20: more inclusive? legitimate? crisis-management, but not inclusive, developmental, equitable
- Financial Stability Forum → F S Board
- Pittsburgh Summit promise: Finance Ministers' and Deputies' expert and working groups

G20 achievements largely development-friendly



- Coordinate monetary, fiscal stimuli
- Sustain recovery efforts
- Limit protectionism
- Strengthen IMF, governance reform
- Strong, sustained, balanced, resilient growth framework
- Financial safety nets: FCL, PCL
- Financial inclusion



G20 success double-edged

- Ensure effective + coherent financial regulation (Basel 3, FSB)
 - FSB strengthening
 - Basel 3 capital requirements
 - shadow banking?
- MAP: mutual surveillance outside IMF
- Limit executive remuneration no agreement
- G20 institutionalization will marginalize or capture inclusive multilateralism (BWIs, UN)

Crisis roots



- International financial *architecture*:
non-system since 1971 end of BW
- Lack of reserve currency system →
unsustainable global *imbalances*
- Financial *deregulation*
 - deregulation, self-regulation
 - *inadequate* + *inappropriate* regulation
- Capital account liberalization

Broader reform agenda



- Ensure *macro-financial stability* with *counter-cyclical* macroeconomic policies + *prudential risk management*, including *capital controls*
- Monterrey *policy coherence*: Align IMF, WB with UN development agenda, IADGs
- UN: universal, legitimate, but not allowed to *lead comprehensive, systemic* reform process

Finance reform priorities



- *Prudential risk management*, including *capital controls* (now IMF OK)
- *Counter-cyclical*: limit pro-cyclicality
- Finance growth (output, *employment*)
- *Development* finance, e.g. crucial for investment + technology policies
- *Inclusive* finance

9

Financing for development



- Domestic resource mobilization, including **taxation**
- Trade: **Developmental Round**
- **Aid effectiveness**
- **Debt workouts** → sustainability
- **Access** to international capital
- **Systemic** issues, incl. governance

10

FfD priorities



Sufficient financing for development

Coherent, enabling development
friendly international policy
environment

Supportive international frameworks
for trade, taxation, technology, debt
resolution, climate change mitigation
+ adaptation for sustainable
development

11

G20 FfD initiatives?



- Better mobilize private capital for **infrastructure financing** (EIB, bonds)
- (1) Framework (for Strong, Sustainable, Balanced Economic Growth) +
(2) financial safety nets should include:
consistently counter-cyclical policies, institutions, instruments, mechanisms
- **Innovative** financing for development?
- **SDR emissions**: liquidity, counter-cyclical, developmental?

12

Stiglitz Commission: New institutions



Global Economic Coordination Council

democratically representative G-20/L27
include UN system chief executives and
Heads of Government
coordinate international adjustment of
imbalances

International Expert Panel (model: IPCC)

New Financing Facility

New International Reserve Currency

Other proposed institutions



- **International Debt Restructuring Tribunal**
 - Independent of IMF (unlike DRM proposal)
 - Replace World Bank's ICSID
- **Foreign Debt Commission**
- **Intergovernmental Commission on Tax Cooperation** (for resource mobilization)
 - Multilateral Regulations
 - International Tax Compact
- **Global Financial Authority**
- **New Policy Surveillance Mechanism**
 - Independent of IMF
 - Support national capital account management



Thank you

Please visit the following websites:

UN-DESA www.un.org

- Policy briefs
- Research papers
- Other documents

▶Presentation 2

“Global Financial Crisis and The Finance System in Korea:
Critique on Policies for Advanced Finance System”

“글로벌 금융위기와 한국 금융 : 금융선진화 정책 비판”

■ Speaker : Prof. Chul-Gyue Yoo
-SungKongHoe University, Korea

Global Financial Crisis & Korean Finance: Critique on Finance Advancement Policy¹⁾

Professor, Chul-Gyue Yoo (SungKongHoe University)

1. Global Financial Crisis & Directional Error in the Korean Financial Advancement

The recent global financial crisis that started from the US has shown the basic error in the direction and policy of the financial advancement of Korea since the financial crisis the nation experienced in 1997. In spite of the enormous amount of foreign exchange holdings accumulated that could not be compared to that in 1997, the volatility of the foreign exchange market in 2008 surged to nearly the highest level in the world²⁾ thereby causing a concern for another foreign exchange crisis. The Korean financial system caused an issue in obtaining foreign exchanges and ensuring won currency liquidity resulting in the skepticism on the international credit standing of banks as well as the concern for won currency loan unreliability for consumers and corporations. This led to the situation of a virtual standstill of the financial system.

The seriousness of this issue lies in the fact that all of these events, including the failure in the risk management of banks as well as the supervision by the financial authorities, occurred after having carried out finance reforms according to the requests by the US and IMF, which is under the influence of the US, for about a decade since 1997. The skepticism on the past reforms that they have not improved the external and internal vulnerability of the Korean financial system to the expected level is fully justifiable. If the two objectives of the economic reform are the growth and stability of economy, it has become apparent that the stability cannot be secured any longer in the midst of the fact that the quality of growth has deteriorated due to the polarization and weakened growth potential.

Next, what is a more serious issue is that this crisis started from the US, the implicit or explicit role model of Korea. The deregulation and financial liberalization of the US that have

1) This presentation has been prepared by partially referencing a publication by Financial Economy Institute (FEI) 『Imagining a New Finance Beyond G20』. Researcher Hong, Soo-Wan of FEI participated in the research.

2) The Bank of Korea (2009) measured the foreign exchange rate volatility of the Japanese yen, euro, Australian dollar, Indonesian rupiah, Malaysian ringgit, Thai baht, Philippine peso, Singapore dollar and Taiwan dollar based on the daily rate of foreign exchange fluctuation and the foreign exchange rate volatility of the Korean won was the largest except for the Australian dollar.

been demanded to other nations are no longer qualified as a finance reform model. When Lehman Brothers, an investment bank that represented the US finance, filed for bankruptcy protection and Merrill Lynch was sold, the major financial institutions of Korea took strictly optimistic stands that the financial crisis will soon end as they could not fully comprehend the situation. It accordingly was not able to display its qualification as a core institution in charge of normal operation of the Korean financial system even though it was reaping the benefits of deregulation. What followed was the financial authorities and the government that are responsible for suppressing the ill effects of finance liberalization are placing judgement on the domestic and overseas investors that they are being overly sensitive to the situation even though the basic condition of the Korean economy is sound in the midst of the apparent worsening and globalizing of the crisis. The financial market as well as the government responsible for regulation and supervision all failed.

Looking at the economic policy directions taken by the US during this crisis, they are completely the opposite to the policies prescribed to Korea by the US and IMF during the financial crisis in 1997. It unfolded the policy of economic revitalization to the degree of lowering the interest to virtually zero instead of contraction. From this fact alone, the justification of the finance reform plan prescribed by the IMF during the financial crisis in 1997 is lost to a significant degree.

To reexamine the direction and policy of the Korean finance and discuss alternatives, there is a need to think about the lesson learned from the recent financial crisis that started from the Wall Street. Although the market and government tried desperately to ignore this crisis, there have been many studies and warnings on the danger of the US investment banks and hedge funds. We now need to pay attention to these assertions.

The recent crisis is not an isolated malefactor but one in a series of crises that repeatedly occurred not only in the world but also in the US at the active implementation of the global finance liberalization led by the investment banks and speculative financial capital of the US since the 1980s. The massive bankruptcy of the savings & loan associations (S&L) that began in the early 1980s and lasted until the mid 1990s, the bankruptcy of a large hedge fund LTCM (Long-Term Capital Management) in 1998, the file for bankruptcy by an energy company Enron at the end of 2001 and the process that led to the recent crisis all have common factors. They include significant alleviation of interest rate regulation and inducement of infinite competition of the finance market; blind acceptance of financial engineering

techniques and unlimited allowance of derivatives product market; and excessive supply of liquidity according to the dismantling of currency management system all of which have the commonality of the abolishment of finance market regulation. Deregulation ended up becoming the cause of losing transparency and trust that are the core elements of financial advancement. With regards to the issue of lack of accounting transparency during the Enron incident and the sub-prime mortgage loan, it had reached the state of extreme lack of transparency in which no one could know the actual condition, including the regulation authorities, to the point of the personnel in charge of finance management of a mega, transnational financial institution abandoning the valuation of asset in possession. What should be also noted is that the scale of financial crisis in the US that is repeating has been increasing. This was from the adoption of further enlargement of financial institutions through M&A and sell-off as important solutions for overcoming crisis, and the financial institutions that have become massive now ended up becoming a threat to the national economy rather than assuring competitiveness and stability that were expected.

As seen earlier, the above diagnoses are included in the G20 finance reform discussions as reform agenda. A consensus has been formed on the defect of the world financial system centering on the financial system of the US and the existing policies. In spite of this, it is difficult to expect that it will come up with appropriate measures since the force within G20 that seeks to defend the vested interests of the existing financial system is very strong. If G20 ends up just coming up with minor remedies while maintaining the current system and failing to devise effective finance reform plan, the crisis will inevitably repeat in the future. The crisis situation experienced by the Korean finance after the recent global crisis and the government response will be examined in Clause 2. In Clause 3, the contents of finance reform followed since the financial crisis at the end of 1990s to the Lee Myung-Bak Administration will be evaluated. In Clause 4, alternative direction for the finance reform of Korea will be discussed.

2. Global Financial Crisis & Vulnerability of the Korean Finance

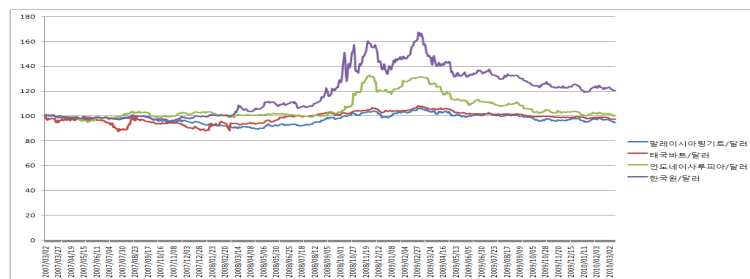
1) Phenomenon of Crisis

In the case of our country, the spread of crisis occurred through the stock plunge from

withdrawal of capital invested in Korea and the fluctuation of foreign exchange market during the process of forceful deleveraging of international financial institutions resulting from the global financial crisis. As was the case during the financial crisis in 1997, sudden outflow of short-term foreign exchange capital occurred in a significantly expanded scale. However, the decrease in long-term foreign exchange debt also occurred this time around as relief loan was not received and through the currency swap with the US with foreign exchange holdings, which was different from the situation in 1997.

As the global financial crisis intensified, the uncertainty of the Korean economy increased. Stringency in the liquidity of foreign exchanges and won currency intensified, and the volatility of financial market significantly increased as the won currency value and stocks plunged. From the phenomenal aspect, the short-term foreign exchange liquidity should not have faced a serious issue even considering the scale of short-term external debt and the degree of fund separation of the stock market when considering the level of foreign exchange holdings. However, the liquidity stringency of financial institutions from the worsening of overseas loan surpassed such phenomenon and the current circumstance is that volatility and instability of the financial market is being found prominently.

<Picture 1: Exchange Rate Changes of the Nations that Experienced the East Asian Financial Crisis: Mar. 2007 ~ Mar. 2010>



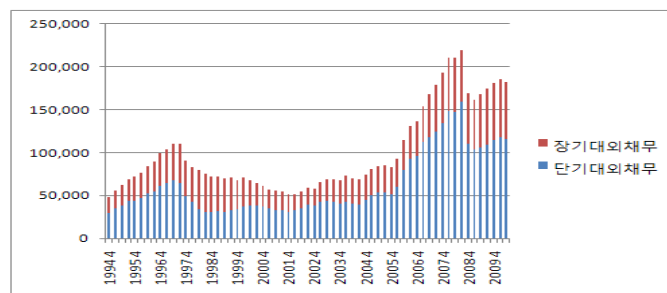
Note: standard of 100 as of Mar. 2, 2007

Source: Economy Statistics System, The Bank of Korea

- * 말레이시아 링기트/달러: Malaysian ringgit/dollar
- * 태국 바트/달러: Thai baht/dollar
- * 인도네시아 루피아/달러: Indonesian rupiah/dollar
- * 한국원/달러: Korean won/dollar

Including commercial and specialized banks, the foreign exchange loan from banks increased significantly after 2005 compared to before. However, a problem arose from the fact that the source of fund for such foreign exchange loan consisted of issuing foreign exchange bonds and loans. Furthermore, the foreign exchange loans were mostly on a short-term basis. In other words, financial resources of loans were not raised from bank deposits that are the basic source of fund for banks. This led to excessive increase in the loan-deposit ratio (loan/deposit) of banks, which in turn led to the record level of surpassing 130% in June 2006 in the case of won currency. Banks ended up facing liquidity crisis as the extension of short-term overseas debt became difficult in the midst of such situation. In other words, banks failed to manage the risk that arise in the term structure of long-term loan and short-term overseas debt. Such situation was also applied in the case of won currency resulting in the sudden expansion of non-depository fund raising percentage such as bank debenture. As shown in the following picture, such short-term foreign exchange loan showed the transition of sharper surge and plunge compared to that during the financial crisis period. Such transition well displays the risk of short-term foreign exchange loan. This showed the effect of making foreign exchange rate fluctuation more drastic in addition to the effect of foreign purchases in the stock market.

<Picture 2: External Debt Structure of Deposit Institutions (in \$1 million)>



Source: Economy Statistics System, The Bank of Korea

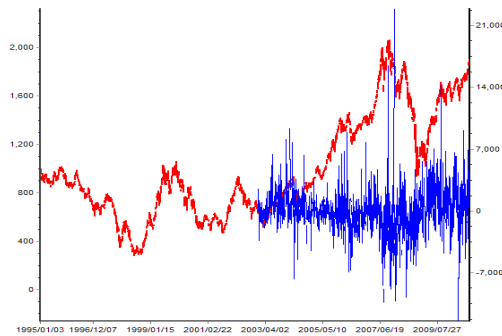
*장기대외채무: Long-term external debt

*단기대외채무: Short-term external debt

Another characteristic that should be pointed out is the side-effect of foreign power in the direct finance market resulted from the sudden opening of capital market since the financial

crisis in 1997. As shown in the following picture, the Korean market fluctuation became dependent on foreign purchases.

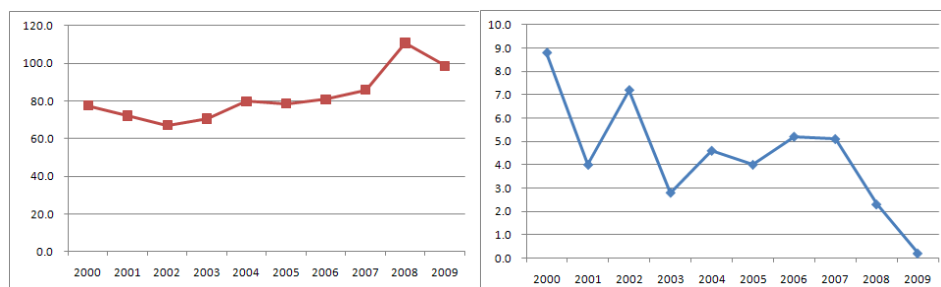
<Picture 3: Stock (KOSPI) & Foreign Net Purchase Changes (in 100 million won)>



Source: Economy Statistics System, The Bank of Korea

Meanwhile, the crisis started in the finance area easily transferred to the commodity area and there was a sudden outflow of foreign capitals in Korea and exports drastically decreased from the market shrinking in advanced nations resulting in the growth rate and employment rate decreases. To point out once again, the vulnerability of our country to global financial crisis rather increased in spite of the effort of economy revamping through intense restructuring after the financial crisis. The reason for this was because it led to the structure that is easily exposed to the shock of global demand shortage from the further opening of trade doors after the financial crisis.

<Picture 4: Trade Dependency Ratio (%: left) & Economy Growth Rate (%: right)>



Note) Trade Dependency Ratio: Import & Export/GNI

Source: Economy Statistics System, The Bank of Korea

2) Government Response Policies for Overcoming Global Financial Crisis

In response to the global financial crisis that started from the housing market bubble burst due to the expansion of the US sub-prime mortgage fraudulency in the US, countries around the world implemented various finance & monetary policies as well as currency policies for the finance market stability and economic recovery.

<Table 1: Major Financial Crisis Countermeasures>

Policy Authority	Policy Measure
Government	Economy stimulation measures: fiscal expenditure, tax reduction, etc
	Finance market stabilization policy: capital expansion, debt guarantee
Central Bank	Interest rate policy: policy interest decrease
	Quantitative alleviation policy: long-term government bond purchase, etc.

For the economy revitalization and livelihood stabilization, our government also implemented the economy stimulation policies such as tax reform (Mar. 2009) and revised supplementary budget (Apr. 2009), and provided support for foreign currency liquidity through currency swap system with other countries including the US and by using foreign exchange holdings. In regards to the won currency liquidity, the government lowered the interest rate and created bond market stabilization funds that were directly supplied to the finance market. In addition, the government led banks to improve their equity capital ratio through bank capital expansion funds in order to prevent the possibility of faltering of financial institutions including banks. In the case of currency policy, it drastically lowered the official rate from 5.25% to 2.00% and provided support for the finance market liquidity by expanding the open market operation possible scope debenture of The Bank of Korea through bank debentures.

3. The US Style Financial System Following and Unfolding After the Financial Crisis

1) Finance Reform Prescription from the IMF & 'New Paradigm'

According to the prescription by the IMF that led the finance reform of Korea after the financial crisis in 1997, the Kim Dae-Jung Administration implemented the capital market centered finance system that characterizes the US capitalism after the 1980s and so-called 'neo-liberalism' finance reform. In fact, the task of restructuring the Korean economy into the Anglo American style shareholder's capitalism³⁾ by presenting the restructuring policy of the Reagan Administration of the US and the Thatcher Administration as the model⁴⁾. The finance policy embodiment in such direction was expressed in various ways but it became most specific through the stock market advancement plan presented by the Ministry of Finance and Economy under the title of 'New Paradigm of Financial Policy' on July 22, 2002. As it can be noted from the fact that its subtitle was 'Development of stock market centered fund circulation system', the new finance paradigm was the stock market centered financial system. As for the policy assignment, long-term demand base expansion for stock, innovative cultivation of asset management industry, securities market operation system efficiency and shareholder centered management & establishment of fair trade order were presented.

3) The Republic of Korean Government (1998) reference.

4) There is validity in the assertion that the elements of Japanese or European style 'stakeholder's capitalism' were partially mixed within than the consistent implementation of the Anglo American shareholder's capitalism during the Kim Dae-Jung Administration. However, it should be seen in general as the transition into the US style shareholder's capitalism (Jung-Woo Lee, 1998, reference).

<Table 2: 'New Paradigm of Financial Policy' - Assignment & Contents>

Assignment	Content
1. Long-term demand base expansion for stock	○ Early introduction of corporate pension system - Active discussion for early introduction of corporate pension system - Legislation for corporate pension system introduction through labor-management-government agreement ○ Inducement of pension fund stock investment expansion - Alleviation of the regulation that fundamentally prohibits the stock investment of pension fund - Expansion of small pension fund investment pool size & stock investment percentage
2. Innovative cultivation of asset management industry	○ Inducement of asset management industry advancement - Supplementation of legislative and policy measure of asset management industry - Cultivation of asset management industry to the level of bank industry through deregulation - Transparency increase such as reinforcement of asset management supervisory function of entrusted agencies ○ Inducement of stock related task expansion of financial institutions - Development of indirect investment product sales expansion condition such as beneficiary certificates - Allowance of issuing new type stock in the type between stock and bond - Development and utilization of stock fluctuation risk hedge derivative financial product
3. Securities market operation system efficiency	○ Partnership reinforcement among 3 markets of stock exchange, KOSDAQ and futures exchange - Reduction of market operation cost, IT investment cost - Review of constructive operational system centering on Northeast Asia - Restructuring of system that can compete with Shanghai, Singapore and Hong Kong (*Transfer of stock-index futures to futures exchange since Jan. 2004)
4. Shareholder centered management & establishment of fair trade order	○ Settlement of shareholder centered management system - Implementation of securities are class action system - Increase of corporate dividend disposition and inducement of dividend revitalization such as settlement of market value dividend rate public disclosure. ○ Eradication of unfair trade in stock market - Continuous improvement of accounting public disclosure system - Strict punishment of unfair trade - Establishment of supervisory system on current futures connected trade

Source: Ministry of Finance and Economy (2002).

2) Northeast Asian Finance Hub Strategy & Asset Management Industry Revitalization Measures

The new paradigm of financial policy developed at the end of the Kim Dae-Jung Administration expanded and continued on to the strategy of implementing Northeast Asian finance hub during the Roh Mu-Hyun Administration. The Northeast Asian finance hub implementation strategy (『3-Phase Northeast Asian Finance Hub Implementation Road Map』) was presented in December 2003. The perspective that the finance industry now needs to be recognized and cultivated as a separate growth engine industry than simply developing stock market centered financial system and capital circulation system became concrete. Asset management industry was designated as the leading industry of the area for which the advancement of financial regulation and supervision was presented.

The significant measures for realizing such concept include the enactment of indirect investment asset management industry law for the support of fund market revitalization (2003), amendment of indirect investment asset management industry law for private equity fund (PEF) (2004), establishment of Korean Investment Corporation (KIC) as public asset management company (2005), amendment of fund management basic law that deleted the pension fund stock investment prohibition clause (2004), introduction of retirement pension system (2005) and proclamation of law on capital market and financial investment industry (2007).

As a law that defines the items related to fund, indirect investment asset management industry law had the purpose of revitalizing indirect investment by combining the policies that were being regulated according to various laws such as securities investment trust according to the securities investment trust industry law per fund type, mutual fund according to the securities investment company law and unspecified monetary trust according to trust industry law. It defined the investment objects that had been limited to the securities such as stocks and bonds as investment securities, off-board derivative product, real estate, commodity asset and other things defined by a Presidential decree and drastically expanded them. Korea Investment Corporation established through the use of foreign exchange holdings was a measure to artificially create large asset management company as the actual transactor in asset management industry, and the deletion of the clause on pension fund stock investment prohibition or introduction of retirement pension system was a measure to contribute in

expanding the long-term demand base of stock market.

The pension policy change and national pension management policy transition were the policies that could bring forth actual results in inducing stock holding. Short-term and direct effects could also be expected since the introduction of defined contribution (DC) retirement pension system will have long-term effects and the transition of the national pension management policy will increase the lower limit of securities market depreciation. According to 「The National Pension Fund Mid-term (2008~2012) Asset Allocation Plan」 presented by the Ministry of Health-Welfare in May 2007, it was decided to increase the stock percentage of the national pension to over 30% by 2012 through the expansion of stock investment, replacement investment and overseas investment and decrease the bond percentage to 50% that had been focused on for the reason of investment safety.

In 2007, there was a drastic growth of institutional investors and explosive increase of the number of fund account⁵⁾ and the arrangement of institutional measure to support stock increase in Korea together with the global asset market bubble prior to the global financial crisis would have contributed to this as well.

3) Law on Capital Market and Financial Investment Industry

There is a need to separately deal with the 'Law on Capital Market and Financial Investment Industry (Capital Market Unified Law)' proclaimed in August 2007 and implemented since February 2009 as it has more important significance in the context of the comprehensive reform of the economy system. It has the purpose of inducing the creation of global investment bank through deregulation and by dismantling the boundaries of securities company, asset management company and commodity company through the law that unified the existing six laws related to capital market, namely, Securities Transaction Law, Commodity Transaction Law, Indirect Investment Asset Management Industry Law, Trust Industry Law and Merchant Banks Law.

This law can be seen as having become a cause for surpassing certain boundaries since it has the purpose of changing the bank centered financial system to the Anglo American capital market centered financial system and restructuring the Korean economy into the financial

5) As of October 2007, the number of individual investor account passed 20 million accounts with over 16.4 million households.

industry centered structure. The revitalization of capital market such as competitiveness enhancement of financial investment company, investor protection and funding function reinforcement of capital market and the maintenance of institutional foundation for the financial industry advancement⁶⁾ were presented as the objective of this law, which can be understood as restructuring the existing financial market that had consisted of centering on banks by cultivating securities company centered capital market.⁷⁾ Meanwhile, the same law allowed the payment function of bank to securities company thereby opening a path for conglomerates that possess securities company to enter the bank industry. Such interpretation can be made even though the possession and management of bank might be different from entering the bank industry considering the embodiment of the movement to abolish the principle of finance and industry separation, which had prevented conglomerates from entering the bank industry, through this law and since the enactment of law with the same intent for the insurance industry is being requested. Especially, the comprehensive definition of financial investment product as 'every financial investment product with investment disposition (except for deposit and insurance)'⁸⁾

opened the development possibility of various derivative products.

As the US had been continuously demanding the transition into opened and universal financial system including the removal of barrier among the areas of bank, stock and insurance⁹⁾, the law on capital market and financial investment industry also corresponded with such demand.

4) The Lee Myung-Bak Administration and Dissolution of Finance & Industry Separation and Financial Advancement Plan

6) The objective of this law is being revealed as follows in the Legislative Measure (Bill) on the Capital Market and Financial Investment Industry proposed under the name of the National Assembly Committee Chair of Finance and Economy:

"To improve and repair the institutional foundation for the advancement of South Korean financial industry and revitalize the capital market such as allowing the financial investment companies to become competitive through enlargement and specialization, and enhancing the trust of capital market through investor protection, and reinforcing the funding function for innovative companies in the capital market" (Legislative Measure (Bill) on the Capital Market and Financial Investment Industry July 2, 2007).

7) Bon-Seong Gu (2006) reference. In the finance industry, its significance was emphasized in the level of the national strategic importance of capital market or the establishment financial system for cultivating next-generation growth engine (Hyeong-Tae Kim, 2006).

8) Investment disposition refers to the possibility of losing principle.

9) The American Chamber of Commerce in Korea (2005) reference.

Since the Lee Myung-Bak Administration, the 'New Paradigm of Financial Policy' and 'East Asian Finance Hub Implementation Strategy' prepared by the previous administrations continued on and were at the phase of realization. Although the current administration came to power upon its proclamation of differentiation from the previous government and severance of policy, it can be assessed that the administration is maintaining the consistent continuity with the previous government in the core policy areas for defining the characteristics of the Korean capitalism such as the transition into the Anglo American financial system and the globalization strategy for setting the role of nation and the frame of regulatory paradigm. For example, the plan to introduce hedge fund that was announced by the new government in 2008 correspond with the schedule of the four strategic assignments and detailed implementation assignments of 'East Asian Financial Hub Implementation Plan Follow-up Measures' selected on November 29, 2007. Additionally, the "Global Standardization of Finance" in "Economy Strategy equipped with 7% Growth Capability" revealed by the Ministry of Strategy and Finance at the beginning of the new government was presented as a strategy for sustained growth and as a strategic element for new growth engine expansion such as "Early Implementation of Cross-border Capital Movement (Foreign Exchange Liberalization) Plan" and "Expansion of Free Trade Agreement (FTA)". The policy assignment of turning finance into a new growth engine industry at the Finance Committee level was emphasized once again in the current government following the previous government in its statement of "Although finance used to be reviewed from the aspect of simple support for actual economy in the past, finance is being perceived as a new growth engine industry for the future in the Lee Myung-Bak Administration". Considering that the "direction of manufacturing industry development" and the "direction of service industry development" as a vision for "assuring the next-generation growth engine" were equally presented even in their forms during the Roh Mu-Hyun Administration, the intent to 'institutionally' cultivate the area of finance in the current government can be considered as having been further reinforced.

The characteristic of the Lee Myung-Bak Administration can be found in the policy of finance & industry separation alleviation (or abolishment). The alleviation of finance & industry separation is the representative case of the financial deregulation of this government. In 2009, the Banking Act and Financial Holding Companies Act were amended and the revised bill for General Holding Companies Policy in the Fair Trade Act became the subject of preliminary announcement on legislation. When this is completed, it can be seen that most of the legal

measures that have been sustaining the principle of separation between finance and industry conglomerates will be dismantled.

Although the core issue is allowing the banking control of industry capital, the real issue in a broader perspective is the issue of whether or not to allow and induce the active participation of industry conglomerates in the finance industry that will be cultivated as a new growth industry in future. In 2004, utilization of the conglomerate capital in bank purchase through private equity fund was allowed during the promotion of amendment of indirect investment asset management industry and there was also a big controversy over the issue of allowing the participation of securities companies that are subsidiaries of conglomerates in the bank payment function during the enactment of Capital Market Consolidation Act. In spite of this, the policy goal of preventing any side-effects from the finance control of industry capital had been maintained up until the Roh Mu-Hyun Administration¹⁰⁾.

Since the outbreak of the global financial crisis, 『Vision & Policy Assignment for Financial Advancement (Feb. 2010, hereafter, Financial Advancement Plan)』 that was presented at the joint symposium by Korea Institute of Finance, Capital Market Institute and Korea Insurance Research Institute that took place in February 2010 is receiving attention as a newly presented vision for financial advancement. It received more attention because of the fact that it had proceeded through a coordination with the Finance Committee. Although the importance of strengthening the stability of financial system is being perceived through the reflection of a shock of global financial crisis, the conclusion of the fact that enlargement & globalization must be pursued to induce the appearance of 'Asia Leading Bank' with international competitiveness or the major assertions that 'Hub & Spoke' strategy must be implemented, which simultaneously takes into account of entering the overseas market, by changing the 'Finance Hub' strategy centering on enticing financial capital can be seen as still maintaining the same context of 'New Paradigm of Financial Policy' and 'East Asian Finance Hub Implementation Strategy'.

10) At the start of the Participatory Government, the Ministry of Finance & Economy set the policy goal of stopping the side-effects from the financial control of industry capital and presented the assignments such as public expansion of obligation for the public announcement of the transactions with major shareholders and subsidiaries and board of directors resolution, reinforcement of financial supervision and audit on major shareholders and subsidiaries, reinforcement of financial supervision on listed financial companies, reinforcement of the system on major shareholder & investors requirements of financial companies, gradual reduction in the loan limit for major shareholders and subsidiaries, implementation of the restriction on exercising voting right for stocks owned by the subsidiaries of financial companies, implementation of subsidiaries separation request system for financial companies, etc.

In regards to the changes in financial environment forecasted by the financial advancement plan, they include reinforcement of soundness standard, reinforcement of risk evaluation & management, reduction in regulatory marginal profit, reinforcement of regulation on compensation system & governing structure and global financial regulation system reform such as protection of financial consumers. At the same time, the financial globalization that had been in progress for 30 years prior to the global financial crisis, namely, the free market system (neoclassic) that was behind the deregulation and global integration of financial market is being considered as a supplementary or replacement process into Keynesian market system that recognizes the government intervention to supplement market failure. This can be easily agreed upon in the fact that the reinforcement of financial regulation and supervision appear to be inevitable in our country due to the changes in global financial regulation and supervision.

In spite of this, it includes the assertion that the existing financial plans of our country should be rather implemented by taking advantage of the period in which the advanced finance is implementing restructuring and pursuing stable growth. Accordingly, the advancement plan that has been recently presented after having experienced the global financial crisis still shares the same vision of financial advancement that had been implemented after the financial crisis in 1997. However, the emphasis on the need for revitalizing the finance for common people and protecting the financial consumers that had been relatively neglected appears to have resulted from the influence of the recent crisis.

<Table 3: Financial Advancement Assignment>

Phase 1 (Short- and mid-term assignment) : Financial Stability & Infrastructure Development	○Financial System Stabilization ·Alleviation of domestic financial market imbalance ·Foreign exchange market stabilization plan ○Financial Market Efficiency ·Market enlargement and expansion ·Venture capital supplying function reinforcement ○Financial Industry Competitiveness Enhancement ·Asset soundness enhancement ·Enlargement/combination and small & medium finance dual structure development ○Advanced Infrastructure Development ·Credit rating/accounting system advancement & finance professional cultivation ·Financial consumer protection reinforcement ·Finance new growth engine Green Finance policy implementation ○Global Hub & Spoke Strategy Implementation ·Policy reform & implementation for financial center promotion ·Global financial company market entry strategy development & implementation ·Global financial asset management system development
Phase 2 (Long-term assignment) : Global Hub & Spoke Strategy Implementation	○Global Financial Company Cultivation ·Global leader cultivation & internationalization centering on adjacent region ·Asia leading bank/investment bank cultivation ·Global asset management company cultivation ○Globalization of Financial Asset ·Overseas investment expansion of domestic financial asset ·Offshore risk supervision & collaboration system development

Source: Korea Institute of Finance • Capital Market Institute • Korea Insurance Research Institute (2010).

There have been very little changes in the basic government stand on the direction of Korean financial advancement since the financial crisis in 1997, and massive deregulation is being implemented once again in the Lee Myung-Bak Administration. This basic stand regarded the US style financial system that had been showing remarkable results during which the Kim Dae-Jung Administration and the Roh Mu-Hyun Administration were searching for a finance reform plan as its model. However, the US style investment bank model must not be implemented as it is since the current situation is that the model has disappeared along with the collapse of the US style investment bank model due to the global financial crisis started from the US. The financial advancement plan of the Lee Myung-Bak Administration has its

own point of differentiation while being in the same context of 'New Paradigm of Financial Policy' and 'North East Asian Hub Strategy' developed by the previous administrations. Namely, it is to transform the industry conglomerates that had been the reform objects into the subjects of financial industry cultivation. Accordingly, the alleviation (or abolishment) of the separation of finance & industry becomes the most important measure. It is to use it as a market measure in the level of Korean economic development or allow the implementation of restructuring led by conglomerates of the finance industry, which had been difficult through the self-generating advancement power within the economy. It is, accordingly, important to allow the control of industry capital for banks but it is just as important, if not more important, to allow the integration of industry and finance within the system of conglomerates through the frame of holding company. However, the task of creating the subject of economy by integrating finance and industry at present time when the stability of the financial system and national economy is being emphasized and the awareness of system risk is increasing is to the point of being anachronism.

4. Alternative Advancement Direction of Korean Finance & G20 Seoul Summit

The flaw of the financial advancement plan that has been continuing on since the financial crisis in 1997 is evident. Although the advancement of capital market has been implemented in various ways such as through the stock investment of pension fund, introduction of capital market type pension system or induction of increase in individual investors, the establishment of financial system for securing the stability of the national economy reproduction and supporting the sustainable advancement of civil economy were not included in the goal. The industrialization of finance on its own was to remove the function of finance as a social infrastructure for which the socioeconomic polarization intensified due to the exclusion of small and medium enterprises and low-income class. It has now reached the state in which the polarization can no longer continue on, which ended up becoming a fundamental obstacle in the national economy and social advancement. Such is the reason why even the current government had to set its policy condition as being people-friendly and small and medium enterprise-friendly. However, the reason why it could not even attempt to institutionally resolve the issue of small and medium enterprises and the civil economy but approached it through the way of appealing to the personal favorable decision of few conglomerate leaders

is because the direction of finance & economic development mentioned earlier is not being fundamentally revised.

It can be seen that a consensus has been created on an international level on the flaw of the US style financial system, which had been considered by Korea as its model, through G20 Summit Meetings and discussion on financial reform¹¹⁾. The following is a several items that should be pointed out. The fact that vulnerability in the area of finance has been maximized by suppressing regulation and supervision to the degree of capital soundness regulation and allowing it to occur autonomously according to the market rule should be pointed out. The contribution in the economic growth in the area of finance of the current international financial system is in doubt and it intensified the income imbalance and exclusion of the low-income class. Such flaws teach us that the obstacle in the social development of economic stability and polarization will inevitably become intensified if the existing financial advancement plan is maintained by Korean with the US style investment bank model in mind. While ruminating the lesson from the recent crisis began in the US that has first shown such direction of financial advancement, a several alternative advancement directions for the Korean finance can be presented.

First of all, the copycat strategy of cultivating US investment bank characterized by enlargement and consolidation must be reconsidered. The advancement of financial industry should progress in gradual steps with firm foundation. The cultivation of financial industry in illogical ways through sudden deregulation (The Big Bang of financial markets) can rather weaken the transparency that is the life of the financial market. The reason for this is because effective financial regulation policy instead of deregulation is essential in the creation and delivery of accurate investment information. The existing plan for the financial industry advancement that was pursued by Korea was also a strategy to jump across in haste the industry structure or advancement step of Korea into the finance-service centered industry structure based on the manufacturing industry. However, it does not correspond well with the situation in which the majority of small and medium enterprises and common people except for few large corporations still require a stable relation with traditional bank. Of course, there are the areas of large corporations and cutting-edge industries in Korea that require the capital market centered financial system since the capital market centered financial system is

11) Refer to Bok-hyun Cho(2010)

known to be advantageous in the innovative technology process such as in the case of US during the 1980s to 1990s (including IT industry). Accordingly, there is a need to actively search for a plan of aligning the capital market system secondarily while centering on the bank centered financial system for the majority of small and medium enterprises and common people.

Next, there should be a plan for suppressing any direct exposure of the national housing, health and post-retirement issue to the fluctuations of financial market, especially the stock market when implementing the revitalization of financial industry. Connecting the current and post-retirement life of people to the fluctuation of capital market is a very foolish thing and there is no need for it. We have witnessed the enormous amount of losses incurred by small and medium enterprise through derivative products from the KIKO incident at the recent global financial crisis, and are experiencing the exclusion of small and medium enterprises and common people while having given up the social function by the banks that had neglected the traditional banking industry and became entangled in the investment game of capital market. It would be easier to deal with this issue by allowing the area of economy that inevitably becomes excluded in the capital market centered system to form stable and ongoing relation with bank by maintaining and protecting the traditional banking system that is separated from the US style investment bank industry.

The government is making significant efforts to successfully hold G20 Seoul Summit. However, it needs to discard the existing financial advancement plan that centers around deregulation if it expects Korea to 'lead the leading role in creating a new international financial order by coordinating global issues' that is hoped by the authorities preparing for the event rather than simply holding an international event without any problems. The transition from the trend of financial regulation alleviation since the 1980s to the trend of re-regulation is the current trend of the time. Accordingly, a turning point of such transition will inevitably be created at a certain point in time or an international event in future and, if G20 Seoul Summit is to be remembered as one of the turning points and realize a big hope of contributing to the creation of new international finance order, the chair nation Korea must come up with a vision for financial reform of the Korean economy that is different from the existing system. It is an opportunity to correct its error in the direction of financial advancement Korea has been pursuing. Additionally, it should be kept in mind that coming up with a financial system that supports actual growth while promoting the domestic consumption through stable labor market

and welfare policy will also be an important task.

<References>

- Bon-Seong Gu (2006), Financial Influence from the Enactment of Capital Market Consolidation Act. Korean Finance Research Institute.
- National Economic Advisory Council (2006). 『New Vision and Strategy for Mutual Growth』 .
- Financial Services Commission (2008). Presidential report transcript. Mar. 28, 2008.
- Ministry of Strategy and Finance (2008a). Economy with 7% Growth Capability - 2008 Action Plan, Mar. 10, 2008.
- Ministry of Strategy and Finance (2008b). Economy with 7% Growth Capability - Detailed Action Plan, Mar. 10, 2008.
- Sang-Jo Kim (2009), “Evaluation of the Financial Policy by the Lee Myung-Bak Administration”, edited by Seoul Institute of Economic and Social Studies, 『Evaluation on the Economic Crisis and the Economic Policy of the Current Administration』 , Hanul.
- Hyeong-Tae Kim (2006). Expected Economic Effect of the Capital Market Consolidation Act. Feb. 17, 2006. Ministry of Strategy and Finance Press Corps Seminar.
- The Republic of Korean Government (1998), 『Opening Future with the People』 , pp.43-46.
- Hyeong-Song Shin (2010), “Procyclicality in Advanced and Emerging Economies”, Presidential Committee for the G20 summit and the FSB(2010), Korea-FSB Financial Reform Conference, Sep. 2-3, 2010.
- Jeong-Wu Lee (1998), “Half-year Evaluation of DJnomics”, KDI, 『New Paradigm for Second Take-off』 .
- Korea Capital Market Institute, etc. (2010), G20 and the New Financial Order, Conference, April 20, 2010.
- Ministry of Strategy and Finance (2002), “New Paradigm of Financial Policy”.
- Bok-Hyeon Cho (2010), “G20 Financial Reform Discussion and the Limitation”, Civil Society Network Discussion for Financial Regulation Reinforcement and Speculative Capital Taxation, 『Global Financial Crisis and the Assignment of the Korean Civil Society』 , Sep. 30, 2010.
- The American Chamber of Commerce in Korea (2005), 『2005 Policy Report』 .
- The Korean Economic Association (2010), The 14th International Academic, Plenary Session II.

Korea Institute of Finance · Korea Capital Market Institute · Korea Insurance Research Institute (2010), Symposium, 「Vision and Policy Assignment for Financial Advancement」, Feb. 8, 2010.

The Bank of Korea (2009), “2008 Foreign Exchange Market Trend”, Jan. 19, 2009.

글로벌 금융위기와 한국 금융 : 금융선진화 정책 비판¹⁾

유철규 교수(성공회대학교)

1. 글로벌 금융위기와 한국금융발전방향의 오류

이번 미국발 글로벌 금융위기는 1997년 외환위기이후 한국이 취해왔던 금융발전의 방향과 정책에 기본적인 오류가 있다는 점을 드러내 주었다. 1997년과는 비교도 되지 않을 정도의 막대한 외환보유고를 쌓아 두었지만 2008년에 외환시장의 변동성은 거의 세계최고 수준으로 치솟아²⁾, 또 한번의 외환위기를 우려하게까지 만들었다. 한국의 금융시스템은 외화와 원화유동성 확보에 문제를 일으켜 은행의 대외신인도까지 의심받았으며, 가계와 기업부문의 원화대출도 심각한 부실 우려를 불러일으켰다. 이로 인해 금융시스템이 사실상 마비되는 상황에 이를 지경을 겪었다.

은행의 위험관리 실패와 금융당국의 감독실패를 포함하여 이 모든 일들이 1997년 이후 10여 년간을 미국과 그 영향력하에 있는 국제통화기금(IMF)의 요구에 따라 금융개혁을 수행해 온 이후에 일어난 일이라는 데 문제의 심각성이 있다. 그간의 개혁이 한국금융시스템의 대외적, 대내적 취약성을 기대만큼 개선하지 못했다는 의심을 받기에 충분한 일이다. 경제 성장과 안정이 경제개혁의 두가지 목표하고 한다면, 양극화 현상과 약화된 성장잠재력으로 인해 성장의 질이 나빠졌다는 점이 분명한 가운데 이제 안정성마저 담보하지 못하는 모습이 분명한 것이다.

다음으로 보다 심각한 문제는 이번 위기는 한국이 암묵적으로든 명시적으로든 본받아야 할 모델로 삼아왔던 미국에서 발생했다는 점이다. 미국이 스스로 추구했고 타국에도 강요해 온 탈규제와 금융자유화는 더 이상 금융개혁의 모델로서 자격을 갖지 못하게 되었다.

미국금융을 대표하는 투자은행 리먼브러더스가 파산보호신청을 하고 메릴린치가 매각될 때, 한국의 주요 금융기관들은 상황을 거의 파악하지 못한 채 금융위기가 곧 마무리될 것이라는 등 철저히 낙관적인 태도를 취했다. 따라서 탈규제로 인한 이득을 누리면서도 한국금융시스템의 정상적인 운영을 담당해야 할 핵심기관으로서의 자질을 보여주지 못했다. 뒤이어 금융자유화의 폐해를 억제할 책임을 지고 있는 금융당국과 정부는 위기가 글로벌화되어 가고 심화되어 가는 것이 분명한 가운데서도 한국경제의 기초여건은 건전한데 국내외 투자자들이 과민반응을 보인다는 식의 진단을 내리는 수준이었다. 금융시장뿐 아니라 규제, 감독을 책임져야 할 정부도 모두 실패한 것이다.

1) 이 발표의 내용은 금융경제연구소(FEI)가 기획한 책 『G20를 넘어 새로운 금융을 상상하다』의 일부로 준비되었다. 금융경제연구소의 홍수완(Hong, Soo-Wan) 연구원이 자료조사를 함께 했다.

2) 한국은행(2009)은 2008년중 일간 환율변동율을 기준으로 일본 엔, 유로, 호주 달러, 인도네시아 루피, 말레이시아 링기트, 태국 바트, 필리핀 페소, 싱가포르 달러, 대만 달러 등의 환율변동성을 측정했는데, 한국원화의 환율변동성은 호주 달러를 제외하고는 가장 컸다.

미국이 이번 위기를 맞아 취한 경제정책 방향을 보면 1997년 외환위기당시 미국과 IMF가 한국에게 처방해준 정책들과는 완전히 거꾸로다. 긴축대신 금리를 제로수준까지 내리는 정도의 경기활성화정책을 펼 것이다. 이런 사실로부터도 1997년 외환위기의 처방으로 나온 IMF 금융개혁방안은 상당한 정도 정당성을 상실한다.

한국금융의 방향과 정책을 재점검하고 대안을 논의하기 위해 이번 월스트리트 발 금융위기가 주는 교훈을 생각해 볼 필요가 있다. 이번 위기를 두고 시장과 정부가 애써 무시하려 했지만 미국식 투자은행들과 헷지펀드들이 가지고 있는 위험성에 대해서는 이미 많은 연구와 경고가 있어 왔다. 이제 이런 주장에 귀를 기울여야 한다.

이번 위기는 결코 일회성 악재가 아니라 1980년대 이후 미국의 투자은행과 투기성 금융자본이 주도하는 세계적 금융자유화가 본격적으로 추진되면서, 세계적으로뿐 아니라 미국에서도 반복적으로 발생한 일련의 위기들 가운데 하나이다. 1980년대초에 시작해서 1990년대 중반까지 끝났던 저축대부조합(S/L)의 대량 파산, 1998년 대형 헷지펀드 LTCM(Long-Term Capital Management)의 파산, 2001년 말 에너지기업 엔론(Enron)의 파산신청, 그리고 급기야 이번에 이르는 과정은 공통의 요인을 안고 있다. 이자율 규제에 대폭 완화와 금융시장의 무한경쟁 유도, 금융공학기법에 대한 맹신과 파생상품시장의 무제한 허용, 그리고 통화관리체제의 해체에 따른 유동성의 과잉공급이 지목되는 요인들인데, 이들은 모두 금융시장의 규제 폐지라는 공통성을 갖고 있다. 규제완화가 금융발전의 핵심인 투명성과 신뢰의 상실을 초래했던 것이다. 엔론사태 때의 회계불투명성 문제도 그렇고, 서브 프라임모기지 대출과 관련해서도 거대 초국적 금융기관의 재무관리책임자가 보유자산의 가치산정을 포기할 정도로 규제당국까지 포함해 아무도 실상을 알 수 없는 극단적인 불투명 상태에 도달했던 것이다. 반복되는 미국의 금융위기들은 그 규모가 점차 커져왔다는 점도 관심을 가져야 할 문제이다. 이는 위기 때마다 위기해결의 중요 해법으로 인수합병과 매각을 통해 금융기관을 더 한층 대형화하는 정책을 택했던 것인데, 이제 대형화된 금융기관이 기대했던 경쟁력과 안정성을 확보하기 보다는 국민경제전체를 위협하는 존재가 되어 버린 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 위의 진단들은 G20의 금융개혁 논의에 적어도 개혁의 안건으로는 상당부분 담겨져 있다. 미국 금융시스템을 중심으로 꾸려져 있는 세계 각국의 금융시스템의 결함과 그간의 정책 오류에 대한 인식의 공감대는 이루어져 있다. 그럼에도 불구하고 G20 속에는 기존 금융시스템의 기득권을 지키려는 힘이 매우 강하기 때문에 적절한 대책을 세울 것으로 기대하기가 쉽지 않다. 만약 G20가 실효성있는 금융개혁안을 만들지 못하고 현 체제를 유지하는 한에서 지엽적인 미봉책을 마련하는데 그친다면 앞으로 위기는 거듭 반복될 수 밖에 없을 것이다.

2절에서는 이번 글로벌 위기이후 한국금융이 겪었던 위기 상황과 정부대응을 살펴보고, 3절에서는 1990년대 말 외환위기 이후 이명박 정부에 이르기까지 추종해 온 금융개혁의 내용을 평가하기로 한다. 그리고 4절에서는 한국의 금융개혁을 위한 대안적 방향을 이야기해 본다.

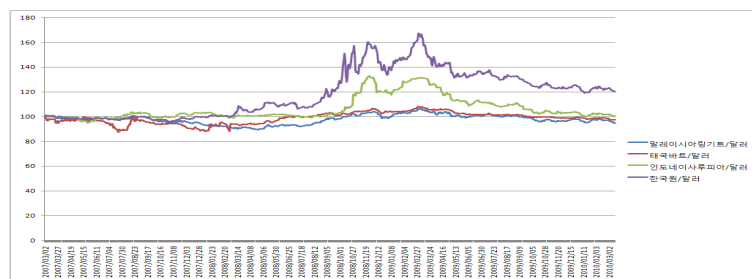
2. 글로벌 금융위기와 한국금융의 취약성

1) 위기의 현상

우리나라의 경우 위기의 파급은 글로벌 금융위기로 인한 국제적인 금융기관의 강제적인 디레버리징(deleveraging) 과정에서 국내에 투자한 자본의 회수에 따른 주가의 폭락과 외환시장의 변동성이 나타났다. 1997년 외환위기와 마찬가지로 단기 외화자본의 급격한 유출이 발생했고 그것도 훨씬 증폭된 규모로 나타났다. 다만 이번에는 1997년과 달리 구제금융은 받지 않고 외환보유고와 미국 등과의 통화스왑 약정으로 대처했기 때문에 장기외화부채의 감소도 나타났다.

글로벌 금융위기가 심화되면서 한국 경제의 불확실성은 가중되었다. 외화 및 원화의 유동성 경색이 심화되고, 원화가치 및 주가가 급락하는 등 금융시장의 변동성이 크게 확대되었다. 현상적으로 보면 외환보유고의 수준을 고려할 경우 단기 대외 채무 규모와 주식시장의 자금이탈 정도를 감안하더라도 단기 외화유동성은 크게 문제가 없어야 했다. 그러나 해외 차입여건 악화에 따른 금융기관의 유동성 경색은 이러한 현상과약을 넘어서는 것이었고, 그 결과 금융시장의 변동성과 불안정성이 크게 관찰되고 있는 실정이다.

<그림 1: 동아시아 외환위기 경험 국가의 환율변동 추이: 2007.3월~2010.3월>

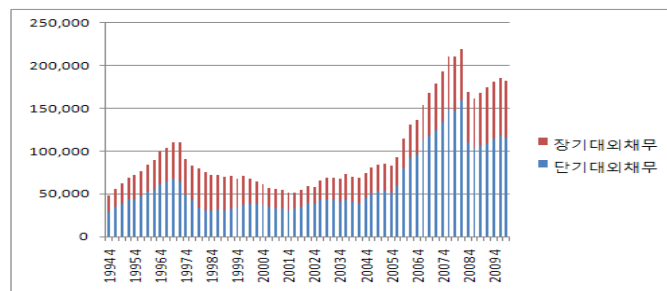


주: 2007년 3월2일 100기준. 출처: 한국은행 경제통계시스템

일반은행과 특수은행을 포함하여 은행부분의 외화대출은 2005년 이후 그 이전과 비교할 때 매우 높아졌다. 그런데 이 외화대출을 위한 자금원은 외화사채발행과 외화차입으로 이루어졌다는 데서 문제가 발생한다. 더구나 외화차입은 주로 단기로 이루어졌다. 다시 말해 대출재원이 은행의 기본자금원인 예금에서 조달되지 않았다는 것이다. 이 때문에 은행의 예대율(대출금/예수금)은 과도하게 높아져 원화의 경우 2008년 6월에 130%가 넘어서는 기록적인 수준을 보였다. 이런 상황에서 단기해외부채의 연장이 어려워지자 은행은 바로 유동성 위기에 직면하게 된 것이다. 다시 말해 은행은 장기대출과 단기해외부채간의 만기구조에서 발생하는 위험을 관리하지 않았다는 것이다. 이러한 상황은 원화의 경우에도 적

용되어 은행채와 같은 비예금성 자금조달의 비중이 급팽창했다. 아래 그림에서 보여지듯이, 이러한 단기 외화 차입은 외환위기 시기보다도 더 급격하게 상승하였다고 더 급격하게 사라지는 모습을 보였다. 이러한 모습은 단기 외화대출의 위험성을 잘 나타낸다. 이것은 주식시장에 대한 외국인 매수의 효과와 더불어 환율의 변동을 더욱 급격하게 하는 효과를 보여주었다.

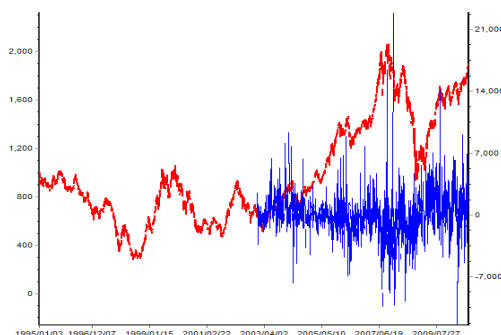
<그림 2: 예금기관의 대외채무 구조(단위: 백만 달러)>



출처: 한국은행 경제통계시스템

여기서 짚어야 할 또 하나의 특징은 1997년 위기이후 급격한 자본시장 개방으로 야기된 직접금융시장에서의 외국인 지배력의 부작용이다. 아래 그림에서도 보듯이 한국 증시의 변동은 외국인 매수에 의존하게 되었다.

<그림 3: 주가(KOSPI) 및 외국인 순매수 추이(단위: 억원)>

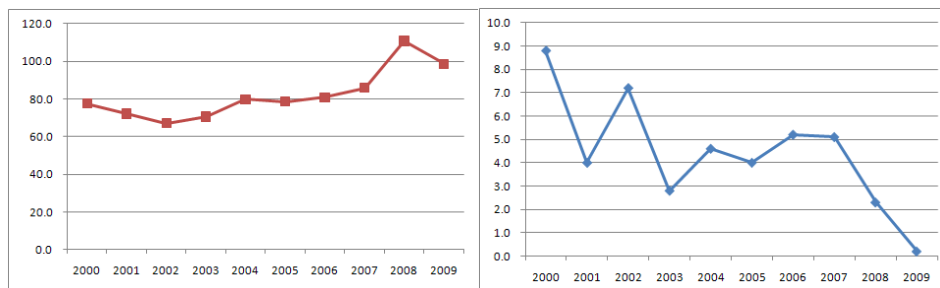


출처: 한국은행 경제통계시스템

한편 금융 부문에서 촉발된 위기는 실물부문으로 쉽게 전이되었는데, 해외자본이 국내에서 급속하게 빠져나가고 선진국 시장의 위축하자 수출이 급감했고, 성장률 하락과 고용감소가 나타났다. 다시 한번 지적하지만, 외환위기 이후 강도 높은 구조조정을 통한 경제의 체질개선을 위한 노력에도 불구하고 글

로벌 금융위기에 대한 우리나라의 취약성은 오히려 커졌다. 왜냐하면 외환위기 이후 대외개방도가 더욱 증가되어 세계적인 수요부족이라는 충격에 쉽게 노출되는 구조를 갖게 되었기 때문이다.

<그림 4: 무역의존도(%: 좌)와 경제성장률(%: 우)>



주) 무역의존도: 수출입/GNI

출처: 한국은행 경제통계시스템

2) 글로벌 금융위기 극복을 위한 정부의 대응정책

2007년 미국 서브프라임 모기지 부실 확대에 따른 주택시장 버블붕괴에서 촉발된 글로벌 금융위기에 대응하여 각국은 금융시장 안정 및 경기회복을 위하여 재정 및 금융정책 그리고 통화정책을 다양하게 시행하였다.

<표 1: 주요 금융위기 대응책>

정책당국	정책수단
정부	경기부양책: 재정지출, 감세 등
	금융시장안정화 정책: 자본확충, 채무보증
중앙은행	금리정책: 정책금리 인하
	양적완화정책: 장기국채 매입 등

우리나라 정부도 경제활성화와 민생안정을 위해 세제개편(2009년 3월)과 추경예산(2009년 4월) 등의 경기부양정책을 실시하고, 미국 등과의 통화스왑체계 그리고 외환보유액 등을 이용하여 외화유동성을 지원하는 한편, 원화유동성은 금리인하와 함께 채권시장안정펀드 조성 등을 통해 금융시장에 직접 공급하였다. 그리고 은행 등 금융기관 부실 가능성을 사전에 예방하고자 은행자본 확충 펀드 등을 통해 은행들의 자기자본비율 제고를 유도하였다. 통화정책의 경우 기준금리를 5.25%에서 2.00%로 대폭 인하하는 한편, 한국은행의 공개시장조작 가능범위 채권을 은행채 등으로 확대하여 금융시장에 유동성을 지원하였다.

3. 외환위기 이후 미국식 금융제도의 추종과 전개

1) 국제통화기금(IMF)의 금융개혁 처방과 ‘새로운 패러다임’

1997년 외환위기이후 한국의 금융개혁을 주도했던 국제통화기금(IMF)의 처방에 따라 김대중 정부는 1980년대 이후 미국 자본주의를 특징짓는 자본시장 중심의 금융제도와 이를 위해 소위 ‘신자유주의적’ 금융개혁을 추진했다. 실제로 미국 레이건과 영국 대처정부의 구조조정 정책을 모델로 제시³⁾하기도 하는 등 한국경제를 영미형 주주자본주의로 개조하는 작업이 시작된 것이다⁴⁾.

이러한 방향의 금융정책구상은 다양한 방식으로 표출되었으나, 2002년 7월 22일 당시 재정경제부가 ‘금융정책의 새로운 패러다임’이라는 제목으로 발표한 주식시장 발전방안으로 가장 구체화되었다. 그 부제가 ‘주식시장 중심의 자금순환체계 구축’이었던 점에서도 알 수 있듯이 새로운 금융패러다임은 주식시장 중심의 금융시스템이었다. 정책과제로는 주식에 대한 장기수요 기반 확충, 자산운용산업의 획기적 육성, 증권시장 운영체제 효율화, 그리고 주주중심의 경영과 공정거래질서 확립이 제시되었다.

3) 대한민국정부(1998) 참조.

4) 김대중 정부시기 영미형 주주자본주의 도입이 일관된 것은 아니었고 일부 일본형이나 유럽형 ‘이해관계자 자본주의’적 요소들도 혼재해 있었다는 주장은 일부 타당한 면이 있다. 그러나 전체로 보아 핵심은 미국형 주주자본주의로의 전환이었다고 보아야 한다(이정우, 1998, 참조).

<표 2: '금융정책의 새로운 패러다임'- 과제와 내용>

과제	주요 내용
1. 주식의 장기수요기반 확충	○기업연금제도의 조기 도입 - 조속한 기업연금제도 도입을 위한 논의 본격화 - 노사정 합의를 통해 기업연금 도입을 위한 법제화 ○연기금의 주식투자 확대 유도 -연기금의 주식투자를 원천적으로 금지하는 규정 완화 -소규모 연기금 투자자의 규모 및 주식투자비중 확대
2. 자산운용산업의 획기적 육성	○자산운용업의 발전 유도 -자산운용업의 법적 제도적 장치 보완 -규제 완화를 통해 자산운용업을 은행업 수준으로 육성 -수탁기관의 자산운용 감시기능 강화 등 투명성 제고 ○금융기관의 주식 관련 업무 확대 유도 -수익증권 등 간접투자상품 판매 확대 여건 조성 -주식과 채권의 중간형태인 신종증권 발행 허용 -주가변동 위험 헷지 파생금융상품의 개발 활용
3. 증권시장 운영체제 효율화	○증권거래소·코스닥·선물거래소 3개 시장간 연계 강화 -시장 운영 비용, IT투자비용을 절감 -동북아 중심 차원에서 발전적인 운영체제 검토 -상해, 싱가포르, 홍콩과 경쟁 가능한 체제로 개편 (*주가지수선물을 2004년 1월부터 선물거래소로 이관)
4. 주주중심의 경영과 공정거래질서 확립	○주주중심의 경영체제 정착 -증권분야 집단소송제도의 도입 추진 -기업의 배당 성향을 높이고 시가배당률 공시 정착 등 배당 활성화를 유도 ○주식시장에서의 불공정 거래 근절 -회계 공시제도의 지속적 개선 -불공정 거래에 대한 엄정한 처벌 -현선물 연계 거래에 대한 감시체제 구축

자료: 재정경제부(2002).

2) 동북아 금융허브 전략과 자산운용업의 활성화 조치

김대중 정부 말기에 만들어진 금융정책의 새로운 패러다임은 이후 노무현 정부에 와서 동북아 금융허브를 추진하는 전략으로 확대되어 이어졌다. 동북아 금융허브 추진전략(『동북아금융허브 3단계 추진 로드맵』)은 2003년 12월에 제시되었다. 이제 단순히 주식시장중심의 금융시스템과 자금순환체계를 만드는 것 뿐 아니라 이에 더해 금융산업을 하나의 독자적인 성장동력 산업으로 인식하고 육성해야 한다는 관점이 구체화된 것이다. 금융부문의 선도산업으로는 자산운용업이 지정되었고 이를 위해 금융규제와 감독의 선진화가 제시되었다.

이러한 구상을 실현하기 위한 주요조치들은 펀드시장의 활성화를 뒷받침할 간접투자자산운용업법의 제정(2003년), 사모펀드(PEF)의 활성화를 위한 간접투자자산 운용업법의 개정(2004년), 공적 자산운용사로서 한국투자공사(KIC)의 설립(2005년), 연기금의 주식투자금지조항을 삭제하는 내용의 기금관리기본법 개정(2004년), 퇴직연금제도의 도입(2005년), 그리고 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 공포(2007년) 등을 들 수 있다.

간접투자자산운용업법은 펀드와 관련한 사항을 정하는 법으로서 펀드 형태에 따라 증권투자신탁업법에 따른 증권투자신탁, 증권투자회사법에 따른 뮤추얼펀드, 신탁업법에 따른 불특정금전신탁 등 각각 상이한 법률에 따라 규제되고 있던 제도를 통합해 간접투자를 활성화하려는 의도를 갖고 있었다. 기존에 주식이나 채권 등 유가증권으로 제한되어 있었던 투자 대상을 투자증권, 장외파생상품, 부동산, 실물자산, 그 밖에 대통령이 정하는 것 등으로 규정함으로써 획기적으로 확대시켰다. 외환보유고를 활용하여 설립한 한국투자공사는 자산운용업의 실제 행위주체로서 대형자산운용사를 인위적으로 만들어 내기 위한 조치였으며, 연기금의 주식투자금지 조항 삭제나 퇴직연금제도의 도입은 주식시장의 장기 수요 기반을 확충하는데 기여하는 조치였다.

연금제도의 변화와 국민연금 운용정책의 전환은 주식보유를 유도하는데 있어서 실질적인 효과를 기대할 수 있는 정책이었다. 확정기여형(DC) 퇴직연금제도의 도입은 장기적 효과를 가질 것이고, 국민연금 운용정책의 전환은 증시하락의 하한선을 높여주기 때문에 단기적이고 직접적인 효과도 기대할 수 있었다. 2007년 5월에 보건복지부가 내놓은 「국민연금기금 중기(2008~2012) 자산배분안」에 따르면, 국민연금은 주식투자와 대체투자, 해외투자 등을 확대해 2012년까지 주식비중을 30% 이상으로 늘리고 투자의 안전성 이유로 그동안 치중해 오던 채권 비중을 50%로 낮추도록 했다.

2007년에 기관투자자의 급격한 성장과 펀드 계좌수의 폭발적 증가가 있었는데⁵⁾, 글로벌 금융위기를 앞둔 전세계 자산시장의 버블과 함께 한국에서는 주가상승을 뒷받침하기 위한 제도적 장치가 마련된 것도 이에 기여했을 것이다.

3) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률

2007년 8월에 공포되고 2009년 2월부터 시행된 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률(자본시장통합법)’은 경제제도의 전면적 개편이라는 맥락에서 보다 중요한 의미를 가지므로 별도로 다룰 필요가 있다. 자본시장에 관련된 기존의 6개 법률 즉, 증권거래법, 선물거래법, 간접투자자산운용업법, 신탁업법, 종합금융회사에 관한 법률, 한국증권선물거래소법을 통합한 법률로서 이를 통해 증권사, 자산운용사, 선물회사의 경계를 허물고 규제를 풀어 글로벌 투자은행이 만들어 지도록 유도하자는 취지를 갖고 있

5) 2007년 10월 현재 개인투자자 계좌수는 2000만개를 상회하면서 가구수 1640만을 넘어섰다.

다.

이 법률은 은행중심 금융제도를 영미식 자본시장 중심 금융제도로 전환시키고 한국경제를 금융산업 중심의 구조로 재편하겠다는 의도를 세우고 있기 때문에, 어떤 경계선을 넘는 계기를 마련한 것으로 볼 수 있다. 금융투자회사의 경쟁력 향상, 투자자 보호, 자본시장의 자금공급기능 강화 등 자본시장의 활성화, 금융산업의 발전을 위한 제도적 기반의 정비⁶⁾가 이 법의 목적으로 제시되었는데, 증권사 중심의 자본시장을 육성해서 기존에 은행위주로 짜여져 있던 기존의 금융시장을 재편하는 것으로 해석할 수 있다⁷⁾. 한편 동법에서 증권회사에 은행의 지급결제기능이 허용됨으로써 증권회사를 소유한 재벌의 은행업 진출의 길이 사실상 열리기 시작했기도 하다. 물론 기존 은행의 소유 및 지배와 은행업 진출이 서로 다를 수 있지만, 이 법을 계기로 재벌의 은행업 영위를 막아 왔던 금산분리 원칙을 폐지하기 위한 본격적 움직임이 가시화된 것을 감안하고, 보험업에 관해서도 동일한 취지의 법률 제정이 요구되므로 이와 같이 해석할 수 있는 것이다. 특히 금융투자상품을 ‘투자성있는 모든 금융투자상품(단 예금과 보험은 제외)’⁸⁾이라고 포괄적으로 규정함으로써 다양한 파생상품의 개발 가능성을 열어 놓게 된다. 미국은 은행, 증권, 보험 부문간의 장벽제거를 포함하여 개방된 기업주의 금융시스템으로의 전환을 지속적으로 요구해 왔는데⁹⁾, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률은 이 요구에 부합하는 것이기도 하다.

4) 이명박 정부와 금산분리 해체, 그리고 금융선진화 방안

이명박 정부 들어서 이전 정부들이 마련한 ‘금융정책의 새로운 패러다임’과 ‘동북아 금융허브 추진 전략’은 지속되었고, 현실화 단계를 밟고 있다. 이전 정부와의 차별성과 정책 단절을 표방하고 집권한 현 정부이지만, 영미식 금융시스템으로의 전환, 국가의 역할과 규제 패러다임의 틀을 설정하는 세계화 전략 등 한국자본주의의 성격을 규정할 핵심적인 정책영역에서 이전 정부와 일관된 연속성을 유지하고 있다고 평가할 수 있다. 예를 들어 신정부가 2008년에 발표한 헤지펀드 도입계획은 2007년 11월 29일 선정된 ‘동북아 금융허브 실천계획 후속조치’상의 4대 전략과제와 세부실천과제의 일정에 부합한다. 또한 신정부 출범 후 기획재정부가 밝힌 “7% 성장능력을 갖춘 경제 전략”에서는 “금융의 글로벌スタン더드화”가 지속성장을 위한 전략으로서, 또 “국경간 자본이동(외환자유화) 계획의 조기 이행”과 “자유무역협정(FTA)의 확대” 등이 신성장 동력 확충을 위한 전략요소로 제시되었다. “과거에는 금융을 단순

6) 국회 재정경제위원장 명의로 제안된 자본시장과 금융투자업에 관한 법률안(대안)에는 이 법의 목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

“금융투자회사가 대형화·전문화를 통하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 하고, 투자자 보호를 통한 자본시장의 신뢰를 제고하며, 자본시장의 혁신형 기업에 대한 자금공급 기능을 강화하는 등 자본시장의 활성화와 우리나라 금융산업의 발전을 위한 제도적 기반을 개선·정비하려는 것임” (자본시장과 금융투자업에 관한 법률안(대안) 2007.7.2.).

7) 구본성(2006) 참조. 금융계에서는 자본시장의 국가전략적 중요성이나 차세대 성장동력의 육성을 위한 금융시스템의 구축이라는 차원으로 그 의의를 강조했다(김형태, 2006).

8) 투자성이란 원본의 손실가능성을 의미한다.

9) 주한미국상공회의소(2005) 참조.

히 실물경제에 대한 지원이라는 측면에서 바라봤지만 이명박 정부에서는 그것뿐만 아니라 앞으로 신성장 동력산업으로서 금융을 인식하고 있다”라는 금융위원회의 구상에서도 금융을 신성장 동력산업화하기 위한 정책과제가 이전 정부에 이어 또 다시 강조되었다. 노무현 정부에서는 “차세대 성장동력의 확보”를 위한 비전으로 “제조업 발전방향”과 “서비스업 발전방향”이 형식상이라도 대등하게 제시되었던 점을 고려하면 이번 정부들이 성장동력으로서 금융부문을 ‘정책적’으로 육성하겠다는 의지는 더 강화되었다고 평가할 수 있다.

이명박 정부의 특징적인 모습이라면 금산분리 완화(혹은 폐지) 정책에서 찾아 볼 수 있다. 금산분리완화는 이번 정부의 대표적인 금융규제완화의 대표적인 사례이다. 2009년 들어 은행법과 금융지주회사법이 개정되었고, 공정거래법상의 일반지주회사제도 개정안이 입법예고되었다. 이것이 마무리되면 금융과 산업재벌간 분리규칙을 지탱해 온 법적 장치는 대부분 무너진다고 볼 수 있다.

산업자본의 은행지배를 허용하는 문제가 핵심 이슈이지만, 좀 더 크게 보면 향후 새로운 성장산업으로 육성될 금융업에 산업재벌의 주체적 참여를 허용하고 유도해야 하는가라는 문제이다. 2004년 간접투자 자산운용업 개정이 도모될 때 사모펀드의 은행인수에 재벌의 자금이 활용될 수 있도록 했고, 자본시장 통합법의 제정시 재벌계열 증권사의 은행결제기능 참여 문제를 두고도 커다란 논란이 일었다. 그럼에도 불구하고 이전 노무현 정부까지는 산업자본의 금융지배에 따른 부작용을 막는 것이 정책목표로 계속 유지되었었다¹⁰⁾.

글로벌 금융위기가 발발한 이후에 새로 제시된 금융발전 비전으로 관심을 끄는 것은 2010년 2월에 있었던 금융연구원, 자본시장연구원, 그리고 보험연구원의 공동 심포지움에서 발표된 『금융선진화를 위한 비전 및 정책과제(2010년 2월, 이하 금융선진화 방안)』을 들 수 있다. 금융위원회와의 조율 속에 진행된 것이라 해서 더 주목받았다. 글로벌 금융위기라는 충격이 반영되어 금융시스템의 안정성 강화가 갖는 중요성이 인식되고 있지만, 대형화·글로벌화를 추구해 국제 경쟁력을 갖춘 '아시아 리딩뱅크' 출현을 유도해야 한다는 결론이나 금융자본 유치에 중점을 둔 '금융허브' 전략을 바꿔 해외 진출을 동시에 고려하는 '허브&스포크'(Hub & Spoke)전략을 펴야 한다는 주요 주장들은 ‘금융정책의 새로운 패러다임’과 ‘동북아 금융허브 추진 전략’의 맥락을 여전히 유지하고 있다고 볼 수 있다.

금융선진화 방안이 전망하는 금융환경의 변화는 건전성 기준의 강화, 위험에 대한 평가 및 관리 강화, 규제 차익의 감소, 보상체계 및 지배구조에 대한 규제 강화, 그리고 금융소비자의 보호와 같은 글로벌 금융규제체계의 개편이다. 동시에 글로벌 금융위기 이전 30여 년 동안 진행되어온 금융세계화, 즉 규제완화와 금융시장의 세계적 통합의 배후에 놓여 있던 자유주의적 시장주의(신고전파) 논리가 시장실패의 보완을 위해 정부의 개입을 인정하는 케인지안 시장주의로 보완 내지 대체되는 과정으로 파악하

10) 참여정부 출범시 재정경제부는 산업자본의 금융지배에 따른 부작용을 막는다는 정책 목표를 제시하고, 대주주 및 계열사와의 거래내역 공시 및 이사회 의결 의무화 확대, 대주주 및 계열사에 대한 금융감독 및 감사 강화, 상장금융회사에 대한 금융감독 강화, 금융회사의 대주주 및 주요 출자자 자격요건 제도 강화, 대주주 및 계열사에 대한 대출한도 단계적 축소, 금융회사보유 자기 계열사 주식의 의결권 행사 제한 추진, 금융회사 계열분리청구제 도입 추진 등의 과제를 제시한 바 있다.

고 있다. 이로 인한 글로벌 금융 규제 및 감독의 변화로 인해 국내 금융규제 및 감독 강화도 불가피할 것으로 보고 있다는 점에서는 쉽게 동의할 수 있는 부분이다.

그럼에도 불구하고 위기 과정에서 선진금융이 상당기간 동안 구조조정과 안정적 성장을 지향해야 하는 동안 오히려 이와 같은 시기를 이용하여 우리나라 금융이 기존에 계획했던 방안들을 실행해야 한다 주장을 담고 있다. 따라서 글로벌 금융위기를 겪은 이후에 나온 이번 선진화방안 또한 1997년 외환위기 이후 추진되어 오던 금융발전비전을 여전히 공유하고 있다. 다만 그간 상대적으로 무시되어 왔던 서민 금융 활성화나 금융 소비자 보호에 대한 필요성을 강조한 점이 이번 위기의 영향을 받은 부분으로 보인다.

<표 3: 금융의 발전과제>

제 1단계(중단기과제) : 금융안정 및 인프라 구축	○금융시스템 안정화 ·국내 금융시장의 쏠림현상 해소 ·외환시장 안정화 방안 ○금융시장의 효율화 ·시장의 폭과 깊이 확대 ·모험자본 공급기능 강화 ○금융산업의 경쟁력 제고 ·자산 건전성 제고 ·대형화/겸업화 및 중소형금융 양립 구조 형성 ○선진인프라 구축 ·신용평가/회계제도 선진화 및 금융인력 양성 ·금융소비자 보호 강화 ·금융 신성장동력인 녹색금융정책 추진 ○글로벌 허브 앤 스포크(Hub & Spoke) 전략 추진 ·금융중심지 축진을 위한 제도 개편 및 시행 ·글로벌 금융회사 진출 전략 마련 및 시행 ·글로벌 금융자산의 관리체계 마련
제 2단계(장기과제) : 글로벌 허브 앤 스포크(Hub & Spoke) 전략 추진	○글로벌 금융회사 육성 ·글로벌 리더 육성 및 인접지역 중심의 국제화 ·아시아 리딩 은행/투자은행 육성 ·글로벌 자산운용사 육성 ○금융자산의 글로벌화 ·국내 금융자산의 해외투자 확대 ·역외위험 감독 및 협력체계 마련

자료: 한국금융연구원 · 자본시장연구원 · 보험연구원(2010).

1997년 외환위기 이후 한국의 금융발전 방향에 대한 정부의 기본 입장에는 변화가 거의 없으며, 이명박 정부 들어서는 다시 대대적인 규제완화가 추진되고 있다. 이 기본 입장은 김대중정부와 노무현 정부가 금융재편 방안을 모색하던 당시에는 화려한 성과를 보이고 있었던 미국식 금융시스템을 모델로

삼는 것이었다. 그러나 이번 미국발 글로벌 금융위기로 미국식 투자은행모델이 몰락함으로 인해 모델 자체가 사라진 형국이기 때문에, 그대로 추진해서는 안된다. 이명박 정부의 금융발전 방안은 이전 정부들이 마련한 ‘금융정책의 새로운 패러다임’과 ‘동북아 금융허브 전략’의 맥락을 잇고 있으면서도 특징적인 차별성도 갖고 있다. 그것은 그간 개혁대상이었던 산업재벌들을 금융산업 육성을 위한 주체로 탈바꿈시키려는 것이다. 이를 위해 금산분리완화(혹은 폐지)가 가장 주요한 수단이 된다. 한국의 경제발전 수준에서 시장적 수단으로 또는 경제내의 자생적 발전의 힘에 의해서는 구조개편이 어려웠던 금융산업을 재벌주도로 진행할 수 있도록 하려는 것이다. 이 때문에 은행에 대한 산업자본의 지배를 허용하는 것도 중요하지만 동시에 지주회사 틀을 통해 재벌체제 내에 산업과 금융이 통합될 수 있도록 허용하는 것도 금산분리완화의 중요한 -어쩌면 더 중요한- 측면이다. 그러나 금융시스템과 국민경제의 안정성이 강조되고 시스템리스크에 대한 경각심이 커지는 현 시점에서 금융과 산업을 통합해 지배하는 경제주체를 만들려는 일은 시대착오적이기 까지 하다.

4. 한국금융의 대안적 발전방향과 G20 서울정상회의

1997년 외환위기 이후 계속되고 있는 금융발전 방안이 갖는 결함은 명확하다. 연기금의 주식투자를 통해서든, 자본시장형 연금제도도입을 통해서든, 아니면 개인투자자의 증가를 유도하는 방법으로든 어떤 식으로든 결국 전 국민을 자본시장의 투자자로 만들면서까지 자본시장의 발전을 추진해 왔지만, 이 목표 속에는 국민경제 재생산의 안정성을 보장하고 지역 및 서민경제의 지속가능한 발전을 뒷받침해 줄 금융시스템의 구축이라는 과제는 들어있지 않았다. 금융의 독자적 산업화는 사회적 인프라로서의 금융의 기능을 제거하는 것이었고 이로 인해 중소기업과 저소득계층의 배제에 의해 사회경제적 양극화는 심화되었다. 이제 이 양극화는 더 이상 지속될 수 없는 상태가 되었고, 국민경제와 사회발전에 근본적 장애가 되기에 이르렀다. 현 정부조차 친서민, 친중소기업을 정책기조로 내세우지 않을 수 없었던 이유이다. 그러나 중소기업과 서민경제의 문제를 제도화를 통해 풀려는 시도는 하지 못하고 고작 몇몇 재벌총수의 사적인 선의의 결단에 호소하는 방식으로 접근할 수밖에 없는 것도 앞에서 말한 금융 및 경제발전의 방향을 근본적으로 수정하지 않기 때문이다.

그간 수차례 걸친 G20 정상회의와 금융개혁관련 논의를 통해 한국이 그간 모델로 삼고 있었던 미국식 금융시스템의 결함은 국제적으로 상당히 공론화되었다고 볼 수 있다¹¹⁾. 몇 가지 지적하면 다음과 같다. 규제와 감독을 자본건전성 규제정도로 위축시키고 그나마 시장규율에 따라 자율적으로 이루어지도록 함으로써 금융부문의 취약성은 극대화되었다는 점이 지적되어야 한다. 국제적으로 현 금융체제는 금융부문의 경제성장 기여는 의문시되며, 소득불평등과 저소득층의 배제를 심화시켰다. 이러한 결함

11) 조복현(2010) 참조.

들은 한국이 미국식 투자은행 모델을 염두에 둔 채 기존의 금융발전 방안을 지속한다면 경제의 안정성과 양극화라는 사회발전의 장애가 심화될 수밖에 없다는 것을 가르쳐 주고 있다.

이러한 방향의 금융발전을 가장 앞서 보여준 미국에서 발생한 이번 위기의 교훈을 되새기면서 한국 금융의 대안적 발전 방향을 몇 가지 제시할 수 있다.

우선 대형화와 종합화를 특징으로 하는 미국따라하기 투자은행 육성전략은 재고해야 한다. 금융산업의 발전은 단계를 밟아 기초를 다져가면서 차근차근 진행할 일이다. 급격한 규제완화(금융빅뱅)를 통한 어거지 금융산업육성은 오히려 금융시장의 생명인 투명성을 악화시킬 수 있다. 규제완화가 아니라 오히려 효과적인 금융규제정책이야말로 정확한 투자정보의 생성과 전달에 필수적이기 때문이다. 한국이 추구했던 기존의 금융산업발전 방안은 제조업을 기반으로 한국의 산업구조나 발전단계를 금융-서비스 중심의 산업구조로 급격하게 건너뛰기하려는 전략이기도 했다. 그러나 소수의 대기업을 제외하고는 대다수 중소기업과 서민층이 여전히 전통적인 은행과의 안정적 관계를 필요로 하는 상황과 잘 맞지 않는다. 물론 자본시장 중심의 금융제도가 1980-1990년대의 미국 사례와 같이(IT산업 등) 획기적인 기술 진보에 유리한 것으로 알려져 있느니만큼 한국에도 자본시장중심의 금융제도를 필요로 하는 대기업 부문과 첨단산업부문이 있다. 따라서 대다수 중소기업과 서민층을 위한 은행중심의 금융제도를 중심으로 하고 자본시장제도를 부차적으로 병렬시키는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

다음으로 금융산업의 활성화를 추진할 때 국민의 주거, 의료, 노후 문제를 금융시장 특히 주식시장의 변동에 직접 노출시키는 일은 가급적 억제하는 방안을 찾아야 한다. 전 국민의 현재 삶과 노후를 자본시장의 변동성에 연계시키는 일만큼 어리석은 일은 없을 것이고 그럴 필요도 없다. 우리는 이미 글로벌 금융위기로 KIKO 사태를 통해 파생상품에 의한 중소기업의 엄청난 손실을 목격했고, 전통적 은행업을 천시하고 자본시장의 투자게임에 휘말린 은행들이 사회적 기능을 포기한 채 중소기업과 서민층을 배제하는 것도 겪고 있다. 미국식 투자은행업무와는 분리된 전통적 은행제도를 유지하고 보호해서 자본시장중심의 제도에서는 배제될 수밖에 없는 경제부문이 은행과 안정적이고 반복적인 관계를 맺도록 하는 것이 이 문제를 다루기 더 쉬울 것이다.

정부는 G20 서울 정상회의의 성공적 개최를 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 단지 국제대회 하나를 멋있게 치러낸다는 수준의 성공이 아니라, 대회준비당국이 희망하는 대로 ‘글로벌 이슈를 조율해 새로운 국제금융질서를 만드는데 한국이 주도적인 역할을 하기’ 진정 바란다면 규제완화를 중심으로 하는 기존의 금융발전 방안을 버릴 수 있어야 할 것이다. 1980년대 이래의 금융규제완화흐름에서 재규제화 흐름으로 전환되는 것이 시대의 흐름이다. 따라서 앞으로 어느 시점에선가 또 어느 국제회의에선가 그 전환의 분기점이 반드시 만들어 질 터인데, 서울정상회의가 그 분기점의 하나로 기억되기 원한다면, 그리고 한국이 신국제금융질서의 형성에 일조한다는 커다란 희망을 실현하려면 의장국인 한국 스스로가 기존체제에서 벗어난 한국경제의 금융 개혁비전을 구해야 한다. 한국이 그간 추구해온 금융발전 방향의 오류를 수정할 수 있는 기회이다. 또한 안정적인 노동시장과 복지정책을 통해서 내수를

진작시키면서 실물적인 성장을 지원하는 금융시스템을 구상해내는 것 역시 중요한 과제가 될 것이라는 점을 염두에 두어야 한다.

<참고문헌>

- 구본성 (2006), 자본시장통합법 제정에 따른 금융권역별 영향. 한국금융연구원.
- 국민경제자문회의(2006). 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』.
- 금융위원회(2008). 대통령업무보고 속기록, 2008.3.28.
- 기획재정부(2008a). 7% 성장능력을 갖춘 경제-2008년 실천계획(Action Plan), 2008.3.10.
- 기획재정부(2008b). 7% 성장능력을 갖춘 경제-세부 실천계획, 2008.3.10.
- 김상조(2009), “이명박정부의 금융정책 평가”, 서울사회경제연구소 엮음, 『경제위기와 현 정부의 경제 정책 평가』, 한울.
- 김형태 (2006). 자본시장통합법의 경제적 기대효과. 2006.2.17. 재정부출입기자단 세미나.
- 대한민국정부(1998), 『국민과 함께 내일을 연다』, pp.43-46.
- 신현송(2010), “Procyclicality in Advanced and Emerging Economies”, Presidential Committee for the G20 summit and the FSB(2010), Korea-FSB Financial Reform Conference, Sep.2-3, 2010.
- 이정우(1998), “DJnomics 반년의 평가”, KDI, 『제도약을 위한 새로운 패러다임』.
- 자본시장연구원 외(2010), G20 and the New Financial Order, Conference, April 20, 2010.
- 재정경제부(2002), “금융정책의 새로운 패러다임”.
- 조복현(2010), “G20 금융개혁논의와 그 한계”, 금융규제강화와 투기자본과세를 위한 시민사회네트워크 토론회, 『지구적 금융재정위기와 한국 시민사회의 과제』, 2010.9.30.
- 주한미국상공회의소(2005), 『2005 정책보고서』.
- 한국경제학회(2010), 14차 국제학술, Plenary Session II.
- 한국금융연구원 · 자본시장연구원 · 보험연구원(2010), 심포지움, 「금융선진화를 위한 비전 및 정책과제」, 2010.2.8.
- 한국은행(2009), “2008년중 외환시장동향”, 2009.1.19.

▶ Presentation 3

“Dispute on Currency and Taxation in the G-20 :
Currency War and Financial Transaction Tax”

“G20 통화 · 과세 논쟁 : 통화전쟁과 금융거래세”

■ Speaker : Peter Wahl

-World Economy, Ecology and Development, Germany



Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
World Economy, Ecology & Development

The Financial Transaction Tax A Tool for Change

Peter Wahl

WEED – World Economy, Ecology & Development, Berlin Germany

"A good idea always goes through three phases:
it is declared stupid in the first phase,
it is fiercely fought in the second phase,
and it is implemented in the third phase."

Arthur Schopenhauer

Speculation has become a central business model in the financial sector in the last two decades. It is a core element of what some call financialisation and others call *casino capitalism* or *finance capitalism*. However you name it, speculation is at the core of the financial system, which collapsed in 2008, and any reform of the system has to address this central problem.

At the same time, the crisis has produced tremendous costs. The costs of the bailouts and the stimulus programs that amount to approx. 3,5 trillion USD have lead to a tremendous increase in public debt. In the US net debt will double from 42,3% of GDP in 2007 to 84,9% in 2014. This is an increase of approx. 6 trillion USD. In the UK, the debt burden will almost triple from 38,3% to 91,8%, and in the Euro-zone it will increase from 56,2% to 83,7%.¹ This will put extreme pressure on government budgets, and there will be attempts to make citizens pay for the crash through cuts in social spending, environment and other public goods. However, the entire deficit can be paid for by appropriate taxation on those who are responsible for the crisis.

The Financial Transaction Tax (FTT) is the best instrument to address both problems. It has:

- a big potential for revenues. A tax rate of just 0,1% would yield globally 734,8 billion USD a year in a scenario where there would be a medium reduction of transaction volumes resulting from the tax. At 0,1%, for Europe the figure

¹ IMF, World Economic Outlook, October 2009

would be 321,3 bn. USD. Even with a tax rate of 0,01% the revenues would still be considerable.

- But in addition the FTT would have a regulatory effect. It would reduce speculation, in particular electronic high-speed transactions, which today make already 60% of all transactions at the *New York Stock Exchange*, would become unprofitable.

The FTT is no panacea, which could solve all problems of financial markets. Financial regulation is a complex issue and requires complex measures with a combination of different instruments. But the FTT is one of the most powerful instruments in the toolbox of regulation.

What is the FTT and how does it work?

Since the second half of the nineties taxes on capital are under discussion. In particular the so-called *Tobin Tax*. Tobin was a Nobel price laureate in economics, who suggested already in the seventies of the last century a tax on all currency transactions. As a result of liberalisation and deregulation since the seventies, international capital transactions have increased dramatically and reached a climax of three trillion USD per day. Less than 5% of this amount serves the real economy. The lion's share is speculation, which uses even very small fluctuations of some basis points (1 basis point = 0,01%) in financial asset prices.

If a small tax of, let's say 0,05%, is levied on all these transactions, a lot of them would not take place any more, because the tax would be higher than the profits. Many transactions would become unprofitable. Thus, the tax would reduce speculation. At the same time this would shrink the financial markets and thus contribute to end with the dominance of finance over the real economy.

The Tobin Tax is the model for the FTT. However, there is a difference. Whereas the Tobin proposal refers to currency transactions (i.e. changing money from one currency to another) the FTT envisages a much broader tax base. It would tax transactions of all kinds of financial assets: shares, bonds, securities and derivatives.² The optimal solution is to tax all these categories of assets. However, it would be possible to tax just one or two categories.

As the FTT is limited to asset markets, other transfers such payments for goods or labour market transactions, as well as remittances and short-term inter-bank lending and any operations of the central banks, would not be subject to an FTT.

Although the tax would reduce speculation and thus increase stability of financial markets, it would not dry up completely the liquidity on the markets. There are still enough capital flows left. These would generate the revenues mentioned above. They could be used to finance global public goods, such as the eradication of poverty and the combat against climate change.

Taxes are more than just costs

The finance industry and some governments are fighting fiercely the FTT. As they cannot openly say, that they are afraid of making less profits they present arguments which give the impression, that the FTT would be against the general interest. For instance, that the tax could be avoided, it would affect competitiveness and it would be technically not be feasible.

² As long as these are traded at a stock exchange or another public institution and not bilaterally between financial actors (so called trade "over the counter" i.e. without any control and supervision). The G20 as well as the EU have declared, that trade "over the counter" should be subject to control in the future, which would also allow to tax it easily.

As for the argument on evasion, it is first of all interesting that this argument implicitly admits the irresponsible behaviour of the financial industry, which does not care for the common good.

But what is more important, taxes are more than just a cost factor. Modern political systems are based on two pillars: the state monopoly of power, as well as the state's ability to impose taxes and thus to finance the requirements of common welfare. It is not by chance that the famous declaration of human and civic rights of the French revolution from August 1789 contains two paragraphs on taxation. Article 13 deals with tax justice declaring that taxes *"must be distributed evenly among all citizens considering their property situation."* And article 14 stipulates: *"All citizens have the right to determine, either themselves or by their deputies, the necessity of the public due, to approve them freely, to evaluate their implementation and their amount, their disposition, their collection and duration."*

Indeed, taxes are an integral part of a civilised understanding of society. They are a decisive tool to organize, to structure and to manage society. They are an indispensable contribution to the integration and cohesion of a society.

And as the financial sector is totally under taxed, the FTT would also contribute to a common level playing field of finance and real economy.

Electronic settlement platforms make tax evasion extremely difficult

But independently from the social benefit of taxation, it is also more difficult to avoid the FTT than most other taxes. The finance industry has established high tech electronic platforms, which are very safe. They serve for information purposes such as the SWIFT³ system, and the settlement of all payments goes through electronic settlement system such as the *Continuous Link Settlement Bank* and *TARGET*. All these systems are connected to the central banks. A simple electronic tag would allow to levy the tax as easy as the fees for everybody's giro account.

Even if a transaction takes place in the Bermudas or Liechtenstein, earlier or later the settlement has to take place and the tax can be levied.

Avoiding the tax would mean to circumvent the electronic platforms. But this is more expensive than paying the tax. In addition, actors who do not use the electronic platforms risk to lose creditworthiness. Their credit rating would be downgraded and they would lose even more money.

The electronic platforms would also allow for another problem to be settled: As trade in financial assets is highly concentrated in a handful of market places with New York and London on top, the revenues would at first instance be under control of the respective countries if the tax would be levied at the market place. The electronic platform however would make it possible to levy the tax at the source. Thus, each transaction can be attributed to its national origin, and the tax could be distributed accordingly.

An even better solution, however, would be to pay all the revenues in a multilateral fund under the auspices of the UN, with a strong participation of stakeholders.

Unilateral implementation possible

Most politicians, who have recently supported the idea of an FTT, have argued that such a tax would only work if it were implemented internationally. This is not true, as

³ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

the existence of such taxes in several countries proves. The most prominent example is the British "*Stamp Duty*."

This is a relatively high tax of 0,5% which is levied on the nominal price of any purchase of shares of UK companies. This means that a foreign purchaser has to pay the tax. The tax is also levied on purchases of shares of British firms outside the UK. If the asset is transferred to a clearance service or converted to paper, which avoids the *Stamp Duty*, an "exit charge" of 1.5% has to be paid. The revenue is approx. 5 billion Euro per year.

The duty has not lead to tax evasion and the weakening of the City of London. In fact, in big financial marketplaces, actors benefit from network externalities (i.e. important partners in proximity, infrastructure etc.) and in the long run, increasing stability turns out to be a competitive advantage.

Strong support in Europe for the FTT

There is a strong support of civil society in Europe for the FTT. This reflects a general trend in public opinion. Not only many politicians – Merkel, Sarkozy, Barroso – have supported the FTT, there is – like all opinion polls show - an overwhelming majority of people who after more than two years after the beginning of the crisis want to see finally some substantial steps towards a strict regulation of financial markets and towards making pay the financial industry - at least partly - for the damage they have caused.

People understand, that the decisive problem with the FTT is not so much the technical feasibility, concerns for tax evasion, market efficiency and lack of liquidity, but a political problem: the power and influence of the financial industry on decision making.

This is why the implementation of the FTT would also be a strong signal, that it is possible to set limits for the financial industry.

CONTACT: Peter Wahl,
WEED – World Economy, Ecology & Development Assoc. Berlin
peter.wahl@weed-online.org

▶Presentation 4

“Peace in our Time: End the Currency Wars by De-Dollarizing the Global Economy”

“우리시대의 평화 : 세계경제의 탈-달러화로 통화전쟁 종료”

■ Speaker : Soren Ambrose

-Development Finance Coordinator, ActionAid International
(Kenya), USA

October/November 2010

ActionAid G20 Briefing on
REFORM of the INTERNATIONAL MONETARY SYSTEM

The global financial and economic crisis that hit the world in 2008 spurred many to look for potential “silver linings” in what was on the whole a catastrophic period. After years of civil society warnings about the distortions and disparities of the global economy, the failure of the system to guard against negative impacts from tremendously large and fast capital flows could no longer be denied. The crisis seemed like a big opportunity to advance fundamental reforms.

By 2010, some were beginning to despair of any real lessons being learned. But there were some hopeful signs: a 2009 United Nations conference on the crisis produced a number of innovative proposals, and more recently US financial reform legislation proved to be more muscular than many had feared. Still, we haven’t seen what can be described as fundamental change.

- The global financial and economic crisis exposed the dangerous instability and distortions caused by relying on the US dollar as the world’s central store of value.
- Solutions have been proposed, ranging from collaborative exchange rate management or a new IMF mechanism to provide liquidity automatically, to regional or global arrangements that would provide an alternative, more neutral, and more easily-managed reserve currency.
- The G20 should empanel a high-profile commission to produce a public report for discussion at the 2011 G20 leaders’ summit in France.

One key problem that is the focus of increased attention is the international monetary system (IMS), or more precisely, the “non-system” that has been in place since the early 1970s. The specific goal would be moving away from the world’s reliance on the U.S. dollar as the central storage of value. Use of the U.S. dollar as the de facto “global reserve currency” provokes endless distortions and volatility in the global economy: it prompts emerging economies like China to stockpile huge reserves, encourages the U.S. itself to run unsustainable deficits, and forces developing countries to park resources in dollars, which means sacrificing development opportunities and incurring financial losses (since US treasury bills and bonds provide very low returns).

Countries accumulate reserves for two reasons: to have liquidity available to intervene in currency markets if their currency begins to lose value too rapidly, and to insure they will be able to finance imports in event of a crisis. Middle-income countries that rely on trade – China being the most obvious example – are the most likely to build up reserves, though for some countries like Brazil or Thailand, another reason to accumulate is to avoid having to go to the International Monetary Fund (IMF) for loans in case of financial crisis.

Low-income countries with IMF programs are required to hold substantial reserves (which in turn sets expectations even for countries without such programs), diverting much needed development resources. There is no consensus on how much these countries should hold, but a former World Bank economist estimates that Mozambique is required by the IMF to hold double the reserves it might reasonably need to guarantee import supplies.

Demand for reserves is growing exponentially: the IMF projects it could reach 800% of annual U.S. GDP before long. How would such massive demand be met sustainably? When would the system stop bending, and simply break?

The G20 & the International Monetary System

The hottest debates about the global economy are about “imbalances” – especially the huge U.S. deficits and Chinese surpluses. These are intimately related to global reserves: the

U.S. can run big deficits because China and other countries are motivated to build up big dollar reserves to protect their currencies from volatile capital inflows and to avoid the IMF. In September 2010, what some analysts term “currency wars” broke out, with Brazil, South Korea, and Japan taking steps to prevent their currencies from gaining value. With the U.S. indicating it will employ “quantitative easing” (printing more money), the IMF/World Bank annual meetings saw accusations by the Chinese that the U.S. was undermining the global economic system, while the U.S. continued to press China to let its currency appreciate.

While the G20 has made many soothing statements about the need for collaboration among the big economic players to reduce imbalances and modulate currency disparities, it has been short on binding commitments. Most recently, at the finance ministers’ meeting in Gyeongju, South Korea October 22-23, it attempted to defuse the “currency wars” by condemning “competitive devaluations” and calling for rates to be “market determined” (an upgrade from the previous “market oriented.”)

When addressing the larger framework of the global monetary system, it has been even more vague: in Toronto (June 2010) it called for a “more stable and resilient monetary system,” while in Pittsburgh (September 2009), it expressed concern about the “perceived need for excessive reserve accumulation.”

It is unclear how much explicit discussion in Korea will focus on the IMS, but President Nicolas Sarkozy of France, which assumes the leadership of the G20 following the Seoul summit, has pledged to make the issue a high priority for the group in 2011. In a speech at the World Economic Forum (Davos, Switzerland) in January 2010, he made clear the need to address the fundamental questions about the suitability of the dollar, or any national currency, to play the role of global reserve instrument. He has suggested that a high-level meeting on the subject take place in China during 2011.

We may, then, be standing on the brink of the discussions that could open the path to one of the most far-reaching shifts in how the global economy is structured and run since the end of World War II. It may not happen quickly, but many economists, including Nobel laureate and former World Bank chief economist Joseph Stiglitz, believe it must happen eventually. Civil

society must therefore start grappling with the issue and ensure that the principles of inclusion and fairness are at the center of any discussions.

Proposals for Change

Inertia and convenience argue for maintaining the current informal arrangement; as many point out, it has continued to function without collapsing, despite its flaws. Fear of unintended consequences when it comes to a key part of the “operating systems” of the global economy can inhibit even those who think reform is desirable. But as more experts become convinced that the system is unsustainable, calls for reform are likely to grow.

The simplest solution would seem to be to take advantage of existing flexibility: since the system is a de facto one, dependence on the dollar is not ordained. Governments could begin to put their reserves into other currencies, and indeed the euro, the yen, and the pound sterling are all to some extent supplemental reserve currencies, accounting for perhaps 30% of global reserve holdings. But simply diversifying the burden to additional currencies would provide more openings for exchange rate volatility and would do nothing to restrain the central problems of reserve accumulation, asymmetry of adjustment tilted in favour of surplus countries, and transfer of resources from developing to reserve-issuing countries.

The most interesting proposals to address the problem fall into four categories. The first two are more modest, basically fixing the current system, while the others would, if taken to their logical conclusion, remake the global monetary system:

1. *Collaborative management of exchange rates.* Echoing various proposals made since the end of the formal Bretton Woods currency valuation system overseen by the IMF until the early 1970s, UNCTAD has recently published a proposal for a “constant real exchange rate” rule (CRER). Under this collaborative, multilateral arrangement, exchange rates would track inflation differentials, with higher inflation automatically offset by devaluation of the nominal exchange rate. This would curb speculation in currency markets, prevent unsustainable current account deficits, and minimize the motivations to build up dollar reserves, since countries would have symmetric obligations to apply CRER. This would require a high degree of

sustained cooperation among all the major economies. Some might argue that it sacrifices some of the flexibility of the current arrangements, but when flexibility becomes instability it is less appealing.

2. *IMF “insurance”: the Global Stabilization Mechanism (GSM).* The IMF and the South Korean government have developed the GSM proposal over the course of 2010, and it will likely feature prominently during the Seoul summit, though it is conceived more as a crisis-prevention measure than a monetary reform framework. Under the GSM, the IMF board would determine that a “systemic event” has occurred, which would automatically activate simultaneous offers of substantial, unconditioned (or low-condition) credit lines to a number of systemically important countries. The aim is to involve regional financing arrangements (such as the Chiang Mai Initiative, a currency-swap agreement among 13 countries in East Asia) and private financial institutions as well as the IMF. The automatic and multilateral character of the GSM would, it is hoped, deter the echo-chamber of anxiety that fuels currency crises, and most importantly in the context of IMS reform, allow countries to de-prioritize reserve accumulation.

3. *Regional arrangements.* Countries could accelerate the development of regional currency arrangements such as the Chiang Mai Initiative and the *sucre*, a regional currency proposed by the countries of ALBA (Bolivarian Alliance for the Americas) in Latin America. This would sacrifice the elegance of a global solution, but may be an approach with a better chance of developing organically over time. The arrangements would pool reserve resources to offer protection to members, and reduce the motivation to accumulate reserves as individual countries. Regional currencies like the *sucre* (which mirrors the early design of the euro in some ways) would be used for commercial and inter-governmental transfers among bloc members, and could eventually supplant the dominance of the US dollar.

4. *A neutral global reserve currency.* The most far-reaching and comprehensive approach would be to secure global agreement on the use of a neutral reserve currency which would replace the use of the U.S. dollar. Such a development was envisioned by Keynes, who proposed a “bancor” to be issued by a global central bank. The UN’s “Stiglitz Commission,”* which advised the 2009 UN conference on the global financial and economic crisis, foresaw

the global currency being allocated annually to countries based on their weight in the global economy, their needs, or a combination, and also suggests varying the total amounts issued to respond counter-cyclically to global economic trends. Incentives and penalties, including through governance of allocations of the global currency, could discourage excessive surpluses and deficits, as well as stockpiling, so long as the provisions were administered impartially. The cleanest solution would be to follow Keynes's suggestion of a new institution – a global central bank – and a new currency, but most experts, including the Stiglitz Commission, think that it would be more plausible to use the IMF and its “reserve asset,” Special Drawing Rights (SDRs).[‡] There would no doubt be concerns about the IMF taking on such a central role, but it should be noted that its Articles of Agreement give the institution little power over how countries use their SDRs. The same Articles also commit member countries to work toward “making the special drawing right the principal reserve asset in the international monetary system.”

What Should the G20 Do?

If the G20 is serious about addressing the root causes of volatility and imbalances in the global economy, it must begin exploring options for reform of the IMS. At this point, no one can claim to have “the answer” to the problem. What is needed is more debate, and more research. The G20 should empanel a high-profile commission to explore all the alternatives impartially, and file a public report for discussion at the November 2011 summit. President Sarkozy's proposal of a conference on the subject in China during 2011 might be a good starting point, especially since the People's Bank of China has been a leader in advancing this debate.

국제통화체제 개혁

ActionAid

2008년에 세계를 강타한 글로벌 금융경제위기는 많은 사람들로 하여금 전반적 재앙의 시기 속에서 잠재적인 ‘희망’을 갈구하게 만들었다. 글로벌 경제의 왜곡과 괴리에 대해 수많은 시민사회의 경고가 있었지만 엄청난 규모의 급속한 자본흐름은 지속되어 왔다. 기존의 체제가 이로 인한 부정적인 영향을 막아내지 못했다는 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이 되었다. 위기는 근본적인 개혁을 진전시킬 절호의 기회로 보였다.

2010년에 이르자, 일부 사람들은 진정 위기로부터 얻은 교훈이란 것이 있는가라고 물으며 절망하기 시작했다. 그래도 희망의 징후는 남아있다. 2009년에 있었던 금번 위기에 대한 유엔 컨퍼런스에서는 많은 혁신적인 제안이 쏟아졌고, 최근 있었던 미국의 금융개혁입법은 많은 사람들이 우려한 것보다는 훨씬 강력한 내용을 담고 있다. 그렇지만, 근본적 변화라고 부를만한 것을 아직 경험하진 못하고 있다.

*이번 글로벌 금융경제위기는 미국의 달러를 세계적 차원의 중심적 가치저장수단으로 사용함으로써 야기되는 위험한 불안정성과 왜곡을 적나라하게 보여주었다.

*이에 대해, 협력적인 환율관리부터 자동적으로 유동성을 공급하는 새로운 IMF 메커니즘과 중립적이면서도 더 쉽게 준비통화를 관리할 수 있는 대안적 통화체제에 이르기까지 다양한 해결책이 제시되어 왔다.

*G20은 전문가들로 위원회를 구성하여, 프랑스에서 개최될 2011년 G20정상회의의 논의를 발전시키기 위한 대중적인 보고서를 만들어 내야 한다.

국제통화체제 혹은 보다 정확히 표현하자면 1970년대 초부터 자리 잡아 온 ‘체제 아닌 체제’는 점점 더 주목 받고 있는 이슈 중 하나이다. 이 논의의 구체적인 목적은 세계 전체가 핵심적인 가치 저장수단으로서 미국의 달러에 의존하는 체제에서 벗어나는 것이어야 한다. 미국 달러를 사실상 ‘글로벌 준비통화’로 사용해 오면서 세계 경제가 끊임없이 왜곡되고 위험해져 왔다. 중국 같은 신흥경제 국가들이 거대한 규모의 외환보유고를 쌓게 만들었고, 미국은 지탱할 수 없는 규모의 적자를 쌓게 되었으며, 개도국들은 어쩔 수 없이 달러(표시) 자산을 사들여야 하는데, 이는 개발의 기회를 희생할 뿐만 아니라 (미국의 재무부 채권이 이자율이 낮기 때문에) 금융손실을 감수하게 만들었다.

각국은 두 가지 이유 때문에 준비통화를 비축한다. 첫째, 자국의 통화가 너무 갑작스럽게 가치를 상실하게 되는 경우 통화시장에 개입해야 하는데, 이때 필요한 (외화) 유동성을 확보해야만 한다. 둘째, 위기가 발생하는 경우 외국으로부터 수입하는 물품의 대금을 치르기 위한 외화를 확보해 놔야 한다. 무역에 의존하고 있는 중위 소득 국가들은 (가장 대표적인 예는 바로 중국) 자연스럽게 외환보유고를 쌓는 경향을 보인다. 브라질이나 태국 같은 나라들은 좀 다른 이유에서 그런 경향을 보인다. 그들은 위기 시 IMF에 손 내미는 것을 피하기 위해 외환보유고를 늘린다.

IMF프로그램 하에 있는 저소득 국가들은 상당한 규모의 준비금을 비축하도록 요구 받는다. (이런 관례로 인해 IMF프로그램 지원을 받지 않는 나라들조차도 그런 압력을 받는다.) 이 때문에 개발에 쓰여야 할 자원 중 상당 부분이 '유용'되는 것이나 마찬가지다. 이들 국가들이 정확히 얼마만큼의 준비금을 비축하고 있어야 하는지에 대해서는 통일된 기준은 없다. 하지만 세계은행의 경제학자로 일했던 사람에 따르면, IMF가 모잠비크에 대해서 수입 물품 대금을 보증하는 데 필요한 외환의 두 배를 준비금으로 비축하라고 요구했다고 한다.

준비금 수요는 기하학적으로 늘어나고 있다. IMF는 가까운 미래에 그 규모가 미국 GDP의 8배가 될 것으로 전망한다. 이런 엄청난 규모의 수요가 지속 가능한 방식으로 충족될 수 있을까? 어느 시점에서 이 체제가 휘청거리다가 폭삭 주저앉을까?

G20과 국제통화체제

‘불균형’ 문제가 세계경제에 관한 가장 뜨거운 논쟁으로 부각되고 있다. 특히 미국의 적자와 중국의 흑자에 관해서 열전이 벌어지고 있다. 불균형 문제는 글로벌 준비통화와 긴밀히 연관되어 있다. 중국과 여타 나라들이 급작스런 자본유입으로부터 자신들의 통화(가치)를 보호하고, IMF에 손을 내밀어야 하는 사태를 피하기 위해 대규모로 달러 보유고를 쌓을 수밖에 없다. 이는 미국이 엄청난 적자를 안고 가야 한다는 것을 의미한다. 2010년 9월 이른바 ‘통화(환율) 전쟁’이 전개되면서, 브라질, 한국, 일본 등이 자국의 통화 가치가 상승하는 것을 막기 위해 개입하게 된다. 미국이 (돈을 더 찍어냄으로써) ‘양적 완화’ 정책을 펼치겠다는 것을 내비치자, 중국은 IMF/세계은행 연례회의에서 미국이 위안화 절상압력을 지속하면서 세계경제체제를 위태롭게 만들고 있다고 비난했다.

G20이 그 동안 불균형을 줄이고, 통화 불일치를 완화하기 위해 주요 경제국가들이 공동의 노력을 펼쳐야 한다고 여러 차례 완곡한 표현을 했지만, 확실한 실천 결의를 해내진 못했다. 최근 10월 22-23일

에 한국 경주에서 열린 재무 장관 회의에서 ‘경쟁적 절하’를 비난하고 ‘시장 결정적’ (이전의 ‘시장 지향적’에서 강화된 표현) 방식으로 환율을 결정해야 한다고 결의 함으로써 ‘환율 전쟁’의 뇌관을 제거하려고 노력했다.

세계통화체제의 큰 틀에 관해서 G20의 태도는 더 애매하다. 피츠버그 회의에서 (2009년 9월) G20은 ‘어쩔 수 없는 초과 외환보유고 축적의 필요성’에 대한 염려가 표현되었다면, 토론토 회의에서 (2010년 6월) G20은 ‘보다 안정적이고 견고한 통화체제’를 요구했다.

한국에서의 정상회의 기간 동안 국제통화체제에 관해 얼마만큼 공식적 논의가 진행될지 명확하지는 않다. 그렇지만 서울회의를 이어 G20의장국이 되는 프랑스의 사르코지 대통령이 2011년에 이 문제를 우선적으로 다루겠다고 천명한 바 있다. 2010년 1월의 세계경제포럼(스위스 다보스) 연설에서 사르코지는 세계준비통화 수단으로서의 역할을 하는 데 있어 달러의 (또는 모든 국가 통화의) 적합성에 관해 근본적인 질문을 던져야 할 필요성을 명확히 표명했다. 2011년에 중국에서 이 문제를 다루는 고위급 회의를 개최하자고 제안하였다.

잘 진행된다면, 2차 세계대전 이래로 세계경제 구조와 운영방식에 최대의 변화를 가져올지도 모를 논의가 시작될 수도 있다. 그렇게 신속하게 추진되지는 못하겠지만, 많은 경제학자들이 결국 그렇게 될 것이라고 믿고 있다. 여기에는 노벨 경제학상을 수상한 세계은행 전 수석경제학자 조지프 스티글리츠도 포함되어 있다. 시민 사회는 이 문제에 적극 대응하기 시작해야 하며, 앞으로의 논의의 핵심을 차지할 통합성과 공정성의 원칙을 확보해야 한다.

변화를 위한 제안

관성과 편의성 때문에 현재의 비공식적 체제가 유지되고 있다. 많은 사람들이 주장하듯이 현 체제는 여러 결점에도 불구하고, 붕괴하지 않고 지속적으로 작동하고 있다. 세계경제의 ‘작동 체제’의 핵심 부분이 의도치 않은 결과를 일으킬 수도 있다는 두려움 때문에 개혁이 바람직하다고 생각하는 사람들조차도 주저하고 있다. 그러나 현 체제가 지속 가능하지 않다는 생각이 전문가들 사이에 확산되면서 개혁의 요구가 커질 것이다.

가장 간단한 해결책은 현재의 유연성을 이용하는 것이다. 현 체제는 사실 달러에 대한 의존이 절대적으로 공식화된 체제는 아니다. 각국 정부는 다른 통화로 자국 외환보유고의 준비금을 대체할 수 있다. 실제로 유로, 엔, 파운드가 어느 정도는 보충적인 준비통화 역할을 하고 있다. 이들 통화가 글로벌 준

비금 중 약 30퍼센트를 차지한다. 그러나 단순히 준비금 통화를 다양화 하는 것으로는 문제를 해결할 수 없다. 오히려 환율의 변동성을 더 키울 수도 있고, 외환축적에 관한 핵심적 문제점들을 억제하는 데는 아무 소용이 없을 수도 있다. 즉, 흑자 국가 쪽으로의 쏠려 있는 비대칭성과 자원이 개도국에서 준비금 통화국가로 이전되는 현상은 지속될 것이다.

1. 공동의 환율관리: IMF가 감독했던 공식적인 브레튼 우즈 통화 가치평가 체제가 종식된 이래로 제시되었던 여러 제안들을 반영하여 UNCTAD(유엔 무역개발위원회)에서 최근 ‘상시적 실질 환율(Constant Real Exchange Rate, CRER)’ 규칙을 제안하는 내용의 책자를 발간하였다. 제시된 공동의 다자적 장치 하에서는 환율이 인플레이션 차이를 감안해 조정된다. 가령, 높은 인플레이션이 발생하면 자동적으로 명목 환율이 평가절하되어 이를 상쇄한다. 이 방법은 통화시장에서의 투기를 규제하고, 지속 가능하지 않는 경상수지 적자를 예방하며, 달러 보유고를 쌓으려는 동기를 최소화 할 것이다. 각국이 대칭적(상호) 의무로서 CRER을 채택해야 한다면 말이다. 그렇게 되려면, 모든 주요국들 사이에 높은 수준의 지속적인 협력이 요구된다. 이러한 변화가 현 체제가 가지고 있는 유연성 일부를 희생하게 만들 수도 있다고 주장하지만, 유연성이 불안정성으로 되어버린 현재 상황에서 이런 반대주장은 그리 설득력이 없다.

2. IMF ‘보험’, 즉 글로벌 안정화 메커니즘(GSM): IMF와 한국 정부는 2010년 들어 지금까지 GSM 제안을 발전시켜 왔다. 이 제안은 통화체제개혁 틀이라기보다는 위기-예방 수단이라고 간주된다. 그렇지만 서울 정상회의 기간 동안 주목을 받을 수도 있다. GSM체제 하에서는 IMF이사회가 ‘체제적 문제’의 발생 여부를 결정하고, 그에 따라 자동적으로 많은 구조적으로 중요한 국가들에게 조건 없이 (또는 약한 조건으로) 실질적인 신용라인을 동시에 제공하도록 작동한다. 이 체제의 목표는 IMF뿐만 아니라 (동아시아 13개국 사이의 통화스왑 제도인 치앙마이 이니셔티브 같은) 지역적 금융 장치와 민간 금융 기구들을 동시에 포괄해 내는 것이다. 자동적이고 다자적인 GSM의 성격이 통화위기에 불을 지피곤 하는 불안감의 증폭을 사전에 차단할 것이라고 기대하고 있는 것이다. 또한 국제통화체제 개혁과 관련해서 보면, 가장 중요한 점은 각국이 외환보유고를 우선적으로 쌓아야 할 필요를 없애준다 것이다.

3. 지역적 장치들: 각국이 치앙마이 이니셔티브와 라틴 아메리카의 ALBA(Bolivarian Alliance for the Americas) 국가들이 제시한 지역 통화인 수크레sucre 같은 지역 통화제도를 활성화 하는 방법도 있다. 이 방식은 글로벌 차원의 해결책이 가지고 있는 장점을 희생할 수는 있겠지만, 시간이 지나면서 유기적으로 발전할 가능성이 높은 접근방식이다. 이 방식에서는 회원국들이 준비금 풀을 형성하여 각 회원국을 보호한다. 그리고 개별 국가 차원에서 준비금을 쌓아 놓아야 할 동기를 줄인다. 수크레 같은 지역 통화는 (여러 면에서 초기 유로의 설계와 흡사한데) 블록 내의 회원국들 사이에 상업적 혹은 정부

간 거래에 사용될 수 있고, 궁극적으로는 미국 달러의 지배적 위치를 대신할 수 있을 것이다.

4. 중립적인 글로벌 준비통화: 가장 포괄적이고 심대한 접근방식은 미국 달러의 사용을 대체할 중립적인 준비통화에 관해 글로벌 공감대를 확보하는 것이다. 이러한 방식의 발전은 글로벌 중앙은행에서 발행하는 ‘뱅크로(bancor)’를 제안했던 케인즈가 생각했던 것이다. 글로벌 금융 경제위기에 관한 2009년 유엔 컨퍼런스에 자문을 했던 유엔의 ‘스티글리츠 위원회’는¹⁾ 세계 경제에 차지하는 비중 혹은 필요 혹은 등의 결함을 기준으로 각국에 글로벌 통화를 1년을 단위로 배분하는 방법을 이미 제시한 바 있다. 그리고 세계경제의 흐름에 따라 경기 역행적으로 대응할 수 있도록 전체 발행액을 조정하는 방법도 제시했다. 인센티브와 페널티를 이용하여 과도한 흑자와 적자 모두에 대한 의욕을 꺾고, 보유고를 쌓지 못하도록 한다. 여기에는 글로벌 통화의 배분을 조정하는 것도 포함된다. 물론 분배 기제가 편파적이지 않게 운영되어야 한다. 가장 확실한 방법은 케인즈가 제시한 대로 새로운 국제기구, 즉 글로벌 중앙은행을 설립하고 새로운 통화를 발행하는 것이다. 그러나 스티글리츠 위원회를 포함해 대부분의 전문가들은 IMF와 IMF의 ‘준비자산’인 SDR을²⁾ 이용하는 것이 더 현실적이라고 주장한다. 물론 IMF가 이런 역할을 맡는 것에 대한 우려가 존재한다. IMF협정에서는 IMF가 각국의 SDR사용 방식에 대해 간섭할 권한을 주지 않고 있다. 그런데 동시에 협정문은 ‘SDR이 국제통화체제의 주요한 준비자산이 될 수 있도록’ 회원국들이 노력해야 한다고 명시하고 있다.

G20은 무엇을 해야 하나?

G20이 세계경제에 내재한 변동성과 불균형의 근본 원인을 진정 심각하게 다루고자 한다면, 국제통화체제의 개혁을 위한 여러 가능성을 찾아 나서야 한다. 현재 시점에서, 그 누구도 문제 해결을 위한 답을 가지고 있다고 말할 순 없다. 우리에게 필요한 것은 더 많은 논의와 더 많은 연구이다. G20은 전문적인 위원회로 패널을 만들어 편견 없이 모든 대안을 탐구해야 한다. 그리고 2011년 11월의 논의를 위해 대중적인 보고서를 제출해야 한다. 2011년에 중국에서 이 주제를 놓고 컨퍼런스를 갖자는 사르코지 대통령의 제안은 좋은 출발점이 될 것이다. 특히 중국이 이 논의를 진행시키는 것을 주도해 왔다는 사실이 더욱 의미가 있다.

1) Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, 21 September 2009, Report, http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

2) SDR과 그 잠재적 사용방식에 대해서는 ActionAid와 Third World Network의 보고서 참조. http://www.actionaid.org/doc/sdr_reserve_final.pdf.

▶ Discussant(토론자)

■ Sarah Edelman

-State and Local Program Coordinator, Public Citizen's
Global Trade Watch, USA

Session III : Civil Society Perspective on G20 and Development (G20 개발 의제에 관한 시민사회의 전망)

■ Moderator(사회자) : Prof. Hyun-Back Chung (Co-Representative of PSPD, Korea)

▶ Presentation1 : “G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from Korea (G20 개발 의제에 대한 한국 시민사회의 입장)”

■ Speaker : Mr Anselmo LEE (Seong-Hoon, Chair of International Solidarity Committee, PSPD, Korea)

▶ Presentation2 : “G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from the South/ Philippines (필리핀 시민사회의 입장)”

■ Speaker : Paul Quintos (Policy & Communications Manager, IBON International, the Philippines)

▶ Presentation3 “G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from the South/ Kenya (케냐 시민사회의 입장)”

■ Speaker : Edward Oyugi (Social Development Network, Kenya)

▶ Presentation4 : “Priorities for development agenda from Korea to France (한국에서 프랑스까지 개발 의제의 선결과제)”

■ Speaker : Mathilde Dupré(Catholic Committee against Hunger and for Development, CCFD, France)

■ Discussant(토론자)

- Sonny Africa (RESIST!, the Philippines)

▶Presentation 1

“G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from Korea”

“G20 개발의제에 대한 한국 시민사회의 입장”

■ Speaker : Mr Anselmo LEE (Seong-Hoon)

-Chair of International Solidarity Committee, PSPD, Korea

G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from Korea

Anselmo Lee alee7080@gmail.com

Executive Director, Korea Human Rights Foundation (KHRF)

Chair, Global Call to Action against Poverty (GCAP)-Korea Working Group on G20

Table

1. What is Development Agenda in G20?
2. Why Development in G20?
3. Main Characteristics
4. Civil Society Perspectives
5. Way forward

Annex – Development Issue Paper (June 17, 2010) by Korean Government

1. Overview of G20 Development Agenda : facts and figures

- 1) Development is new agenda proposed by the Korean government and adopted at the Toronto Summit (June 2010)
- 2) The G20 Working Group on Development was established (Co-chairs by South Korea and South Africa)
- 3) Met twice in July and October 2010 to develop principles and select about 20 projects out of 100 applications
- 4) Participants: G20 countries, 5 non-members (NEPAD(Ethiopia), AU (Malawi), Vietnam (ASEAN), Singapore(GGG), Spain) and UNDP, WB, UNCTAD, ILO, OECD, etc.
- 5) No civil society organizations were invited to give direct input.
- 6) Principles: economic growth-oriented development (Table 1)
- 7) Focus on 9 Pillars : infrastructure, HRD, Knowledge sharing, etc. (Table 2)

8) 2 main outputs of Seoul G20 Summit (Table 3 – Seoul Declaration)

- ⌚ Development Framework for Shared Growth
- ⌚ Multi-year action plans for Development Framework

2. Why Development in G20?

- 1) Demands of non-G20 countries (Low Income Countries (LICs))
- 2) Need to reduce a development gap between LICs and G20 countries (bridge role between South and North)
- 3) Need to create new market in the developing countries for economic growth of G20 countries
- 4) New approach to development (complementary to MDGs, G8, etc.)
- 5) Core mandate of G20 “Premier Forum on International Economic Cooperation” – post-crisis agenda?
- 6) Basic logic of G20 development
 - G20 is for economic recovery in the face of financial/economic crisis. (framework for strong, sustainable and balanced growth)
 - Sustainable economic growth is necessary for economic recovery.
 - Economic growth is a necessary condition for human development / MDGs
 - There is no human development without economic growth.
 - New demands and markets in developing countries is necessary for economic growth.
 - Infrastructure is necessary for economic growth in developing countries.
 - Private financing is necessary for infrastructure. (innovative financing, aid is not enough)

3. Main Characteristics of Development Agenda of G20

- 1) “The 3rd Way” beyond Washington Consensus, G8 Approach and MDG Approach
 - Washington Consensus – privatization, market-oriented, etc.
 - G8 – aid dependency (Table 4)
 - MDGs – focus on basic human needs (BHN)
 - G20 – “aid to end aid”, “aid for trade”, growth-oriented, public private partnership (PPP), “how to catch a fish effectively”

2) Comparative advantage of Korean government as host of the 5th G20 Summit - (Korean Agenda : Business summit, Global Financial Safety Net (GFSN), Development)

3) response to ‘legitimacy gap’

4. Civil society Perspectives on G20 Development

- 1) Mixed responses
 - ⌚ cautious welcome
 - ⌚ more concerns and worries than expectation
 - ⌚ Return to a model of “development dictatorship” or “neo-liberal hijacking of human development”
- 1) Main Critics
 - ⌚ Procedurally no civil society participation, no transparency
 - ⌚ Absence of Environmental and human rights impact assessment
 - ⌚ Independent monitoring and assessment mechanism

5. Way Forward

Multi-dimensions of development challenges

- ⌚ MDG Summit (New York, Sept. 22-24, 2010)

- ⌚ G20 Summit (Seoul, Nov. 11-12, 2010) – Multi-year Action Plans for Development Framework
- ⌚ 4th Least Developed Countries (LDC) Conference (Istanbul, May 30-June 3, 2011)
- ⌚ OECD 4th High-level Forum (HLF) on Aid Effectiveness (Busan, Korea Nov. 30-Dec. 2, 2011)

Table 1: G20 Development Agenda: Principles by KDI (Korea Development Institute)

Principles	Elements
Focus on economic growth	Be economic growth-oriented and consistent with the G20 framework (strong, sustainable and balanced growth)
Complementarity	Differentiate from, yet complement, existing efforts. Leverage comparative advantage Maximize value-added
Outcome orientation	Avoid unrealistic aspirational commitments Concentrate on significant, achievable and accountable measures
Global/regional systemic issues	Center on global/regional systemic issues that call for collective/coordinated action
Mutually accountable partnerships	Engage low-income countries (LICs) as equal partners
Private-sector orientation	Promote private-sector involvement and innovation

Table 2: G20 Development Agenda: Key Pillars by KDI

9 Pillars	Major Elements
1. Infrastructure	Data and Analysis Private Participation in Infrastructure (PPI) Regional (cross-border) infrastructure
2. Human Resource Development (HRD)	Education quality Technical education and vocation training
3. Trade	Aid for Trade (A4T) Duty Free & Quota Free (DFQF)
4. Private Investment and Job Creation	Ease of doing business
5. Financial Inclusion	Financing for job creation
6. Growth with Resilience	Insurance and futures markets
7. Food Security	Agricultural development
8. Governance	Anti-corruption Tax policy reform
9. Knowledge Sharing	Knowledge Sharing Platforms (KSP) South-South and Triangular Partnerships

Table 3: Main Agenda and Elements of the G20 Seoul Declaration

Contents
A. Global Economy & Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth
B. Reform of the International Financial Institutions (IFIs) Global Financial Safety Net (GFSN)
C. Financial Sector Reform
D. Development Framework for Shared Growth
E. Trade and Investment
F. Climate Change and Green Growth
G. Energy
H. Anti-Corruption

Table 4: G20 and G8 Approaches to Development

Source : Homi Kharas (Brookings Institute, 2010)

Principle	G8 Approach	G20 Approach
Strong, sustainable and balanced growth	Focus on welfare/poverty	Focus on growth
	Country structural adjustment	Global structural transformation
	Mitigate impact of shocks	Systemic risk management
Need for collective action	Focus on aid	Coherent policies towards development
	Define homogeneous Standards	Model good practice
	Enforce global rules	Reduce free-riding through dialogue and common understanding
Tangible results	Announcements focus	Implementation focus (templates/score cards)
	Ad hoc accountability mechanisms	Common accountability framework
	Fresh agenda each meeting	Significant legacy agenda
Legitimacy and relevance to others	G8 rules	Global economic governance
	Low income focus, especially Africa	Middle income and low income development issues
	Invite specific countries	Involve regional organizations

▶ Presentation 2

“G20 Development Agenda – a Civil Society Perspective from the South/ Philippines”

“필리핀 시민사회의 입장”

■ Speaker : Paul Quintos

-Policy & Communications Manager, IBON International, the Philippines

The G20 Development Agenda: A Civil Society Perspective from the South

Paul Quintos (IBON International)

November 1, 2010

The Group of Twenty's (G20) official mandate is to "promote open and constructive discussion between industrial and emerging-market countries on key issues related to global economic stability. By contributing to the strengthening of the international financial architecture and providing opportunities for dialogue on national policies, international co-operation, and international financial institutions, the G-20 helps to support growth and development across the globe."¹⁾

The G20 was set-up in 1999 to prevent a repeat of the Asian Financial Crisis which struck in 1997 and spread to other regions of the world. After nearly a decade of G20 meetings, an even bigger financial crisis erupted in 2008 at the heart of the global financial system and has since become the worst economic crisis to afflict the world since the Great Depression of the 1930s. Clearly the G20 has failed spectacularly in its core mandate.

This latest financial and economic crisis has highlighted even more starkly than before the major structural imbalances in the global economy which the G20, even in its elevated status, fails to address. Yet these are precisely the problems that need to be resolved if we are to avoid another downturn and shift to a truly equitable, just and sustainable development path.

Structural Imbalances

First, there is the grave imbalance in the distribution of income between capital and labor. The shift to neoliberal economic policies in the 1980s – liberalization of investments and trade, the privatization of public assets, deregulation of markets and cutbacks in social services and welfare spending – has boosted productivity in many countries but worsened income inequalities. There has been a secular decline in labor's share in the national income across the globe ranging from developed countries to major emerging economies of Latin America, Asia, as well as Eastern Europe, who have all shared similar neoliberal policy

templates promoted by the Bretton Woods institutions.²⁾ The net result is that by 2000, the richest 1% in the world own 40% of global assets, the richest 2% own 51%, while the poorest half of world population own barely 1% of global wealth and experience falling living standards, greater insecurity and vulnerability.³⁾

Given that wealthy households spend a smaller proportion of their income compared to low-income households, the decline in the purchasing power of working class families has had to be offset by encouraging debt and asset inflation in order to keep consumption rising along with productivity gains.

This condition has also created another major structural imbalance in the macroeconomy – that between the real economy and high finance.

With consumption ultimately limited by the decline in labor's share of income, further investment in new productive capacity (such as factories and employment) becomes increasingly less profitable on the margin. Thus a rapidly rising share of surplus capital is seeking profits not in the real economy but in financial speculation – a process sometimes referred to as the "financialization" of the economy. This was further encouraged by deregulation in the financial sector which allowed and encouraged the proliferation of trading in securities, derivatives and other "exotic" financial products that ultimately inflated asset bubbles.

This can be seen in the rapid increase in the value of the world's financial stock. From roughly equal to world GDP in 1980, this had doubled in size by 1993, and by the end of 2005, it had risen to 316% or more than three times world GDP. Government and private debt securities account for more than half of the overall growth in the global financial assets from 2000-2004 – which indicates the role of leverage or debt in driving this process. In 2004, daily derivatives trading amounted to \$5.7 trillion while the daily turnover in the foreign exchange market was \$1.9 trillion. Together they add up to \$7.6 trillion in daily turnover of just two types of portfolio capital flows, exceeding the annual value of global merchandise exports by \$300 billion.⁴⁾

The frenetic increase in speculative financial trading and the resulting asset inflation represents the increasing alienation of finance from production and explains much of the heightened volatility and instability in today's global economy.

One response of developing countries to heightened volatility in the globalized and deregulated financial markets is to build up reserves as a form of self-insurance against the possibility of

sudden capital outflows. This self protection has resulted in a massive accumulation of U.S. dollar reserves – the dollar being the dominant world currency – amounting to \$3.7 trillion for all developing countries in 2007.⁵⁾ These reserves are in essence a transfer of resources, at very low interest rates, from developing countries to the developed economies, especially the U.S., which issue the reserve currencies.

In effect, the debt-led growth and the resulting current account deficits in the US is being financed by the surpluses of developing countries like China and South Korea, and the oil rich Middle Eastern countries who are purchasing US government bonds.

This exacerbates the third major structural imbalance in the global economy whereby precious resources which could be used for eradicating hunger and poverty, mitigating climate change and financing sustainable development in the South is being used instead to fuel unsustainable consumption and capital accumulation in the North.

According to UN estimates, Southern countries are transferring resources to the North at an average of nearly USD 500 billion per year since 2000, reaching a peak of USD 891 billion in 2008. This means debt interest payments, profit remittances, and investments in capital markets in developed economies, more than offset financial inflows to developing countries.⁶⁾

Finally, there is the structural imbalance in terms of democratic participation in global governance. The G20 – the self-designated “premier forum for international economic co-operation” – excludes the rest of the G192 countries. Not a single least developed country is represented in the G20, not to mention the voice of civil society. The International Financial Institutions (IFIs), which the G20 has directed to assume the central role of dealing with the crisis at the international level, remain as unrepresentative of the interests of poor countries as before. The G20 has issued token proposals for reforming voting shares in the International Monetary Fund (IMF). But these principally benefit middle-income and emerging market economies whose vote will rise by 5 per cent at the IMF and by 3 per cent at the World Bank – in order to entice these surplus economies to take a greater stake in these institutions. But low-income countries (LIC) have nothing to gain in terms of voting rights, especially Sub-Saharan Africa.

These four structural imbalances are interrelated and constitute systemic failures of the neoliberal development model which have been foregrounded by the current global financial and economic crisis.

The G20's response

The official response to the crisis, however, virtually ignores these structural imbalances and in fact worsens the skewed distribution of resources within and between countries. The wealthy countries have responded with massive bailouts for the finance oligarchy and their financial institutions that are considered too big to fail. This has succeeded in stabilizing the financial markets and preventing a deeper recession in the developed countries. The G20 leaders have patted themselves in the back for decisively saving the global economy from a total meltdown even as the social impacts of the slowdown are still felt in terms of rising poverty levels, unemployment, mortality rates and hunger. Indeed, according to the latest World of Work Report, the ILO predicts an even longer jobs recession than they had estimated last year.

Nevertheless, the G20 leaders began talking about a return to “normal policy stance” in Toronto earlier this year. For most of the advanced G20 countries, this has meant a shift from economic stimulus to “fiscal consolidation” to deal with rising public debt burdens and fiscal deficits.

Within the G20 (including EU members), 14 countries have started implementing or announced plans to raise effective taxation in their economies, 14 have announced cuts in public pensions, health care, education, unemployment benefits and social security; and 15 have announced wage cuts and/or layoffs in the public sector along and other spending cuts. [IILS 2010, Table 3.4]

The upshot to this is that working families are made to pay for the costs of the global crisis several times over, through falling incomes and rising unemployment, then through reduced access to social services in order to pay for the handouts given to financial giants responsible for the crisis. Not only has this raised indignation among the people, it has also raised fears of a double-dip recession as it further depresses aggregate effective demand amidst so much overcapacity.⁷⁾

Not content on squeezing the pockets of their own populations, the rich countries are using the G20 as a forum to extend the neoliberal offensive against the rest of the world. The G20 has not only assigned to the IMF the role of de facto technical secretariat, it has reinvigorated the IMF with a new infusion of capital with which it can go on a new lending spree in low income and vulnerable countries. The IFIs (especially the IMF) remain as

committed to imposing the same neoliberal policy prescriptions on developing countries that require their assistance. These include pro-cyclical monetary and fiscal policies that have long formed part of the staple of IMF conditionalities that worsen the adverse impacts of the downturn on developing countries.

For instance, a recent UNICEF study examined key measures discussed in 86 IMF country reports and noted that 40 percent of governments are planning to cut total spending in 2010-11 by an average of 2.6 percent of GDP, with large cuts (4-13 percent of GDP) expected in seven countries (i.e. Algeria, Marshall Islands, Republic of Congo, Belarus, Angola, Chad, and Maldives). According to the report, a large number of these governments have been advised by the Fund to remove fuel or food subsidies, cap/cut wages, and rationalize or reform social services. The UNICEF warns that the curtailing of public expenditure in 2010-11 will likely incur potentially irreversible long-term human costs, especially among vulnerable populations.

On the other hand, despite commitments made by donors to increase their aid at the Gleneagles G8 and the London G20 Summit in 2009, a number of donor countries have cut their aid from previously announced levels. France and some other EU countries have either reverted back to the minimum EU target, or extended the timeline for achieving their minimum targets. Also, since most donors link their aid levels to their gross national income, reduced growth prospects will also diminish the real value of their targeted commitments.⁸⁾

All these mean a worsening of inequalities and the same structural imbalances noted above that will surely lead to new financial convulsions and deeper economic crises in the future.

The G20's New Development Agenda

Now the Korean government, the first non-G8 country to host the G20 Summit, has made clear that the upcoming Seoul meeting will not be confined to finance and economic issues but shall encompass a broader development agenda.

The Presidential Committee for the G20 Summit in Korea cites three reasons for incorporating development issues in the G20's agenda:

1. The urgency of dealing with the additional tens of millions of people that have fallen into extreme poverty as a result of the global financial and economic crisis;
2. The necessity of narrowing the development gap between developed and developing countries in order to achieve the G20's overall long-term objective of promoting strong,

sustained and balanced growth;

3. The utility of addressing development and social issues in enhancing the legitimacy of the G20.

The PCG20 acknowledges that development comprises a wide range of issues and approaches and therefore the need for the G20 to approach it based on its core mandate of international economic cooperation. It proposes 8 key pillars for the G20 development agenda:

1. Infrastructure
2. Job creation
3. Human Resource Development
4. Trade
5. Financial Inclusion
6. Resilience
7. Food Security
8. Governance

The G20 has created a Working Group on Development chaired by South Korea and South Africa. Low-income countries – which are entirely excluded from the G20 – are represented by regional development banks. The working group also includes the participation of the the World Bank, the Organization for Economic Cooperation for Development (OECD), the UN Development Programme (UNDP) and other international organizations.

Indeed, the World Bank has been tasked by the G20 to provide technical support to enhance the impact of their policies on development and poverty reduction. Justin Yifu Lin, Chief economist of the Bank thus reminds the G20 of the fundamental principles behind successful development strategy:

"...providing assistance (both financial and “knowledge”) to middle income countries and low income countries to realize their growth potential would yield mutually beneficial opportunities for all categories of countries. Such assistance would require global coordination and cooperation, and the G-20 is an appropriate forum to design and implement a framework for this global cooperation. With this global cooperation in place, developing countries can accelerate their development progress, following the three principles:

- (i) develop industries that are consistent with their comparative advantage;

- (ii) use the market as the basic mechanism for effective resource allocation at each given stage of development; and
- (iii) build a facilitating state to upgrade their industrial structure and move from one stage of development to another."⁹⁾

So it should be no surprise that the G20 development follows the same growth- and market-oriented development strategy that has dominated policy over the last three decades with devastating results for people and the planet as manifested in the current convergence of economic, financial and ecological crises.

In its “Development Issues Paper”, the G20 calls on multilateral development banks to identify “infrastructure gaps that pose the greatest impediment to low-income countries’ efforts to integrate with the global economy”. It calls for the better utilization of private capital, private-public partnerships and sovereign wealth funds to address these gaps with public finance and ODA playing supportive roles.

Private investment is identified as the main source of employment. As such, the G20’s task is to assist LICs to better promote private investment in order to generate employment and reduce poverty.

For human resource development, it stresses vocational training, job training as well as higher education that improve “employment-related skills that are better matched to employer and/or market needs.”

Trade is seen as critically important to growth and therefore promises to support greater aid for trade and improving market access for LDC exports.

It aims to enhance access of vulnerable communities and SMEs to financing and reduce barriers to remittance flows.

Insurance and other risk-mitigating instruments are seen as tools for enhancing economic resilience and protecting the gains from growth.

It tasks the World Bank to establish the GAFSP and promote technological advances that boost productivity and more effective mobilization of private resources for agriculture and food security.

Lastly, it calls for good governance, better IPR protection, tax system reform and other regulatory reforms for enhancing development effectiveness.

There are numerous ways to critique this approach but I would just like to highlight 4 major problems with the G20's development agenda:

First, it is narrowly focused on economic growth as if the aggregate increase in the production and consumption of goods and services bought and sold in the economy necessarily improves the quality of life in society. Not only can we not measure numerous dimensions of people's well-being such as relationships (kinship networks, friends), intangible assets (e.g. trust among people), institutions (e.g. effective government, civil society), or goods and services that are not bought and sold in the market (such as women's care work); but the welfare losses associated with many economic activities are also not taken into account such as environmental degradation and the depletion of natural resources such land, as mineral and other subsoil assets, timber, and nontimber forest resources, marine resources; biodiversity loss and the disruption of vital ecosystem services such as the water cycle, the carbon cycle, and the climate. In the context of the current climate crisis, increasing food, water and energy insecurity, these dimensions of development cannot simply be treated as secondary considerations which the G20 has a penchant of condescendingly referring to UN agencies.

Second, even in narrow economic terms, the G20 development agenda fails to consider distributional issues. There is no single mention of equity and inequality in the issues paper of the G20. Yet the distribution of productive assets – land, capital, technology, knowledge, etc. – is the single most important determinant of people's capacity to participate and benefit from economic opportunities. Hence, without deliberate and determined redistributive measures, the benefits of growth are disproportionately concentrated among the elites and the disbenefits are borne mainly by the poor and marginalized, reinforcing inequality and making poverty even more intractable.

As Woodward and Simms of the New Economics Foundation conclude, “global economic growth is an extremely inefficient and environmentally dangerous way of achieving poverty reduction –particularly MDG1—and is becoming even more so. Between 1990 and 2001, for every \$100 worth of growth in the world’s income per person, just \$0.60 contributed to reducing poverty below the \$1-a-day line, 73 per cent less even than in the lost decade for development, the 1980s. Each \$1 of poverty reduction thus requires \$166 of additional global production and consumption, with all its associated environmental impacts which adversely affect the poorest most. .. “The rate of poverty reduction achieved between 1981 and 2001 could have been achieved through the redistribution annually of just 0.12 per cent of the income of the richest 10 per cent of the world’s population.”¹⁰⁾

Third, the primacy given by the G20 to private capital and markets to restore balance in the global economy and promote development is misplaced and doubly ironic. One because the current crises demonstrate the tragedy of allowing unfettered capital to reign over the global economy for the last three decades. And two because Korea’s own experience demonstrates the potential of an activist state in directly leading the development effort. The role played by East Asian states – epitomized by Korea – is summarized in a recent UNRISD study as follows:

“This involved complementary policies in the economic and social fields. Credit, investments, entry and exit of firms in specific sectors, and pricing were coordinated to regulate competition and facilitate technological upgrading and industrial restructuring. They invested heavily in education, training and research, leading to a deepening of skills across sectors and income groups. They had carried out land reform, which raised productivity and income levels in the rural sector. And they combined selective import substitution and export-led growth through well-managed industrial policies. They also imported foreign licences, rather than relying extensively on foreign direct investment (FDI), and actively mobilized resources through very high savings rates, which were channelled into long-term investment. They adopted a policy of life-long employment for (mostly male) workers engaged in core industries, and created strong links between formal employment and social protection, which was provided by private firms with the state acting as a regulator. This development strategy generated high rates of growth, low levels of unemployment and helped the majority of people

to lift themselves out of poverty.”

Granted, the East Asian tigers enjoyed considerable support and concessions from the US during the Cold War; and the extent of deindustrialization in low income countries, their dependence on foreign markets, the dominance of foreign capital, the tyranny of finance and global deflationary conditions today all make it extremely difficult for other impoverished countries to reprise the same strategy.

Nor should they.

Democratizing Development

Rather, what poor countries need today is to undertake a different kind of economic development. Not the kind of development based on corporate free trade, liberalization of investments, privatization of the natural and public commons, deregulation, and export-oriented production—all of which merely serve to increase the size and power of global corporations. Nor the kind of development that delivers more material goods but suppresses other freedoms and despoils the planet.

What we need today is democratic development based on the recognition and respect for universal and collective rights of peoples, empowerment of citizens and a new relationship between people and nature.

To deal with the immediate crisis, developing countries must have the policy space and resources to rebuild their economies, create decent jobs for all, propagate sustainable agriculture, and ensure universal access to essential services and reduce inequalities along gender, ethnic, and geographic lines. This means greater reliance on public employment and public expenditures on labor-intensive services like education, health, water, housing, public infrastructure and green investments. This also entails expansion of public ownership or public control over critical sectors that cannot be left to the market such as finance, (renewable) energy, mass transportation, etc., along with redistributive measures such as agrarian reform. These measures require greater domestic resource mobilization through

progressive tax reforms, controls on capital flows, plugging tax leakages and illicit financial flows, reallocating military budgets and introducing new sources of finance.¹¹⁾

These reforms need to be bolstered by international cooperation and supplemented with resources. A two-year moratorium on all external debt service payments of developing countries can easily free up additional resources in the amount of US\$30.5 billion annually for 64 of the world's most indebted countries and would represent an effective way to release extra funds for critical social investment, while ensuring that no additional debt would be incurred. This should be accompanied by debt cancellation and the establishment of a fair and transparent mechanism for sovereign debt arbitration. This mechanism shall facilitate the orderly, predictable and rapid restructuring of unsustainable sovereign debt, balance the interests of creditor and debtor nations; and link repayment conditions to economic, social and cultural rights, as well as environmental conditions.¹²⁾

New and non-aid sources of development finance must also be sought. A financial transactions tax (FTT), by some estimates, can raise from under \$10bn to \$1tr annually, depending on the rates and coverage of the tax.¹³⁾ This can then be used for financing domestic social investments, development in the South as well as global public goods including the MDGs and climate change mitigation and adaptation measures. At the same time, the FTT is intended to discourage speculative financial trading and reduce financial volatility. An International Tax Organization (ITO) to coordinate efforts to fight tax evasion and tax heavens, and to levy taxes on multinational enterprises is also warranted.

Expanding the scope and use of Special Drawing Rights (SDRs) as a global reserve currency should also be explored.¹⁴⁾ A new reserve currency can help eliminate the distortions imposed by the current reliance on the US dollar as a global reserve currency, minimize imbalances between surplus and deficit countries, meet urgent liquidity needs of developing countries in times of crises and provide additional resources to low income countries for financing development.

Trade and investment agreements, including the multilateral trade regime under the WTO should be made consistent with international human rights instruments.

These reforms should be implemented through binding commitments discussed and negotiated under the auspices of the United Nations with the integral participation of civil society. The G20 must be made accountable to the UN rather than arrogate unto themselves the role of premier forum for international economic cooperation.

All these can serve as various components of a comprehensive agenda that addresses the immediate impacts of the global crisis, responds to the urgent needs of the people and serve as first steps towards more far-reaching changes that fundamentally reshape the global economy, its governance and its institutions.

Notes

1) About the G20 accessed at http://www.g20.org/about_faq.aspx

2) Onaran, Ozlem (2009). *From the Crisis of Distribution to the Distribution of the Costs of the Crisis: What Can We Learn from Previous Crises about the Effects of the Financial Crisis on Labor Share?* Working Paper Series Number 195, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.

3)

4)

5)

6)*****

8)

OECD, 2009 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2009-2011. 2009. Available online at <http://www.oecd.org/dataoecd/46/19/43161677.pdf>

9) Justin Yifu Lin, "A GLOBAL ECONOMY WITH MULTIPLE GROWTH POLES" Presentation for the Korea-World Bank High Level Conference on Post-Crisis Growth and Development, June 4, 2010, Busan, Korea

10) David Woodward and Andrew Simms. Growth is Failing the Poor: The Unbalanced Distribution of the Benefits and Costs of Global Economic Growth. DESA Working Paper No. 20, ST/ESA/2006/DWP/20, March 2006

11) See for instance "People's Manifesto for Jobs and Justice" Available online at <http://peoplesresist.net/news/75-peoples-manifesto-for-jobs-and-justice>

12) Halifax Initiative, North-South Institute, University of Ottawa, and the School of International Development

and Global Studies, *What's missing in the response to the global financial crisis? Rethinking the international financial system during a time of crisis*, Policy Paper, January 2010.

13) TUAC Secretariat. The Parameters of a Financial Transaction Tax and the OECD Public Good Resource Gap 2010-2020. Trade Union Advisory Committee to the Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 15 February 2010.

14) Soren Ambrose and Bhumika Muchhala (2010). Fruits of the Crisis: Leveraging the Financial & Economic Crisis of 2008-2009 to Secure New Resources for Development and Reform the Global Reserve System. ActionAid and Third World Network.

G20 개발 의제 : 개도국 시민사회의 전망

Paul Quintos(Policy&Communications Manager, IBON International)

G20 그룹의 공식 임무는 “산업국가와 신흥시장가 머리를 맞대고, 국제경제안정 관련 주요 이슈들에 대해 개방적이고 건설적인 토론을 촉구하는 것이다. 국제금융질서 강화에 이바지하고, 국가정책, 국제협력 및 국제금융기관들에 대한 토론 기회를 제공함으로써, G20은 범국제적인 성장과 개발을 지원하는 데 일조할 것이다.”

G20은 1999년 처음 개최되었으며, 그 목적은 1997년 발발해 세계 다른 지역으로 전파된 바 있는 아시아 금융위기의 재발을 방지하기 위해서였다. 하지만 10년에 가까운 G20회의에도 불구하고, 2008년 지구 금융시스템의 심장부에서 훨씬 심각한 금융위기가 발생, 1930년대 대공황이 전 세계를 휩쓴 이후 최악의 경제위기로 부상한 바, 이는 G20이 핵심의제의 수행에 심대한 과오가 있었음을 보여준다.

최근의 금융 및 경제 위기는, G20이, 자체의 높은 위상에도 불구하고, 적절한 대응의 실패하였으며, 그로 인해 국제 경제의 주요 구조적 불균형이 그 어느 때보다도 극명하게 드러나고 있다. 이는 우리가 제2의 위기를 피하고, 정말로 공정하고 정당하며 환경친화적인 개발 공정으로 전환코자 한다면 반드시 해결해야할 문제들이다.

구조적 불균형

우선, 자본과 임노동 사이의 수익분배에 심각한 불균형이 존재한다.

1980년대 신자유주의 경제정책으로의 전환, 즉 투자와 교역의 자유, 공공자산의 사유화, 시장의 규제철폐 및 사회사업과 복지 예산의 삭감 등은 많은 국가의 생산성을 향상하는 데 일조한 반면, 그 반면에 수입 불균형의 심화를 초래하는 역효과를 낳았다. 그로 인해 선진국은 물론, 브레튼우즈 기구가 장려한 신자유주의 정책 모델들을 공유한 남미, 아시아, 동유럽의 주요 신흥 경제국 노동자들의 실질수익이 감소되었다. 2000년까지 세계 부유층 1%가 세계 자산의 40%를, 그리고 2%가 51%를 소유한 반면, 세계인구의 절반에 해당하는 극빈자 계층은 간신히 세계부의 1%만을 차지한 채, 생활수준은 저하되고 신분은 더욱 취약하고 불안정해진 것이다.

부유세대가 저임금세대에 비해 수익의 극히 일부만을 소비한다는 점을 고려한다면, 노동계층 세대의 구매력 저하는, 또 다시 생산성 증가에 따른 소비 증가를 유지하기 위한 대출 및 자산인플레이션에 의해 상쇄되어야 했다. 이러한 상황은 실물경제와 대형 금융거래의 관계를 다루는 거시경제에 또 다른 구조적 불균형을 초래할 수밖에 없다.

궁극적으로 노동자의 수익감소로 인한 소비감소와 더불어, (공장과 고용 등의) 새로운 생산능력에 대한 투자는 점차적으로 이윤의 감소를 가져오며, 그에 따라 급격하게 증가된 잉여 자본은 실물 경제가 아닌 금융투기에서 이익을 추구하고 있다. 종종 경제의 “금융화”로 일컬어지는 과정이다. 이는 금융부문의 규제철폐에 의해 더욱 더 촉진되어, 증권, 파생 금융상품을 비롯한 신종 금융상품에 대한 거래 증가를 허용하고 격려해 궁극적으로 자산버블을 초래할 것이다.

이는 세계 금융증권 가치의 급격한 증가에서도 볼 수 있다. 1980년 세계 GDP에 근접했던 가치는 1993년에 두 배의 규모로 증가했으며 2005년 말경엔 316% 즉 세계 GDP의 세 배로 확대된 바 있다. 정부와 사모사채가 2000~2004년 세계 금융자산의 전반적인 성장의 절반 이상 책임이 있는 바, 그 과정을 추진함에 있어서 차입자본 및 부채의 역할을 내세운 것이다. 2004년, 일간 금융파생상품 거래는 5.7조 달러에 육박하고, 외환시장의 일간 거래량은 1.9조였다. 두 거래량을 더하면 7.6조 달러로, 단지 두 유형의 포트폴리오 자본흐름의 일일 거래량만으로도, 3천억 달러로 추산되는 연간 세계 상품수출 총액을 능가하고 있다.

투기금융 거래와 그에 따른 자산 인플레이션의 급증은 생산투자의 감소 및 현재 세계 경제의 고양된 위기감과 불안감을 잘 말해주고 있다.

범세계적 규제철폐 상태의 금융시장에서 비롯된 위기감에 대한 개발도상국들의 반응은, 갑작스러운 자본유출의 가능성에 대비해 자가 보험 성격의 준비금을 확보하자는 것이었다. 이 자가 보호는 결국 미 달러 준비금의 대량축적으로 이어져, 세계통화에 대한 달러 지배를 초래함으로써, 2007년에는 개도국들의 총준비금이 3.7조 달러에 이르고 말았다. 이 준비금의 성격은 본질적으로 개도국으로부터 선진국(특히 준비통화를 발효한 미국)으로의, 저금리를 통한 자원의 양도에 진배없다.

결과적으로 부채 기반의 성장과 그로 인한 미국의 경상수지적자는, 중국 및 남한 같은 개도국의 잉여금이나, 미국 정부채권을 구매한 중동의 오일달러로 조달되고 있다.

그로써 국제경제의 세 번째 구조적 불균형을 악화시키며, 그로써 기근과 빈곤 퇴치 및 기후변화를

완화하거나, 발전도상국가의 환경친화적 개발을 위해 사용해야 할 소중한 자본들이, 선진 강국들의 불합리한 소비와 자본축적을 부추기기 위해 사용되는 실정에 이르렀다.

유엔 산정에 따르면, 2000년 이후 개도국들이 선진국들에 이전하는 자원은 연평균 5천억 미달러에 달하는데, 이는 이차지급, 수익송금, 그리고 선진경제 국가의 자본 시장 투자가 개도국에 대한 청산 금융 흐름을 초과하고 있음을 뜻한다.

마지막으로 세계통치의 민주적 참여와 관련된 구조적 불균형이 존재한다. G20, 즉 자칭 “국제경제협력 정상회담”은 여타의 G192 국가를 배제하고 있다. 저개발 국가는 G20에 시민사회의 목소리는 물론 대표를 보낼 수도 없다. G20이 국제 수준의 위기에 대처하는 데 중심역할을 수행해야 할 국제금융기구(IFIs)는, 과거와 마찬가지로 빈국의 이해를 전혀 대변하지 못하고 있다. G20은 국제통화기금(IMF)의 의결권 개선을 위한 명목상의 제안을 발효하였다. 그로써 중간소득국 및 신흥시장국의 의결권이 IMF에 5%, 그리고 세계은행에 3% 증가한 바 있다. 물론 이들 잉여경제국들이 두 기구에 더 많은 역할을 할 수 있도록 유도하기 위한 조치이나, 저소득 국가들(LICs)은 투표권과 관련해 어떤 혜택도 받지 못했으며, 특히 사하라이남 아프리카 국가가 대표적이다.

이 네 가지 구조적 불평등은 상호연관되어 있으며, 현재의 국제적 금융 및 경제위기의 원인을 제공하는, 신자유주의 개발의 구조적 실패의 주요인이기도 하다.

G20의 대응

하지만 위기에 대한 G20의 공식 대응은 실질적으로 이들 구조적 불평등을 외면하고 있을 뿐 아니라, 더 나아가 국가 내 그리고 국가 간의 왜곡된 자원분배를 악화한다. 부유국들은 금융과두제를 위한 대규모 기업 구제와, 실패의 고려조차 불가능할 정도의 대형 금융기구들로 대응해왔다. 그 덕분에 선진국 내에서의 금융시장을 안정시키고 경기 침체의 심화를 막는 데 성공하였다. 그리고 그로써 경기후퇴의 사회적 충격이 빈곤수준의 증가, 실업, 사망률과 기아 등에서 여전히 감지되고 있음에도 불구하고, G20 지도자들은 국제 경제의 총체적 붕괴를 막았으며 서로의 등을 다독이고 있는 게 현실이다. 사실, 최근 세계노동보고서에 따르면 국제노동기구(ILO)는 지난해의 예상보다 고용시장의 경색이 장기화될 것이라고 전망하고 있다.

그럼에도 불구하고 G20 지도자들은 올해 초 토론토에서부터 “통상 정책기조”로의 복귀에 대해 언급하기 시작했다. 대부분의 선진 G20 국가들에게 이는 경기부양 기조에서 “재정건전화” 기조로의 변화

를 뜻하며, 그 목적은 증가하는 공채 부담과 재정적자를 다루는데 있다.

EU 멤버를 비롯한 G20 14개국은 자국경제의 효율적 증세방안을 발효하거나 발표하였으며, 14개국은 공공연금, 보건의료, 교육, 실업연금 및 사회보장의 삭감을 선언했다. 그리고 15개국은 공공부분에서의 임금삭감, 구조조정을 비롯한 여타의 복지예산 삭감을 발표한 바 있다.

그에 따른 결과는 노동계층 가족이 국제위기 비용을 반복적으로 부담해야 한다는 사실이다. 그것도 임금 삭감과 실업률 증가뿐 아니라, 그 위기를 책임져야 할 금융거인국들에게 제공한 기부금 덕분에 사회복지가 현저히 줄어들었음에도 불구하고 말이다. 이는 민중들의 분노를 초래할 뿐 아니라, 지나친 시설과잉 속에서 효율적인 총수요에 대한 지나친 개입 및 억압에서 비롯되는 더블딥 위기의 불안감마저 증폭시켰다.

G20 강국들은 자국민의 주머니를 쥐어짜는데 만족하는 대신, G20을 나머지 세계를 향해 신자유주의적 폭력을 확대하는 공간으로 이용하고 있다. G20은 국제통화기금에 실질적인 기술사무국 역할을 부여했을 뿐 아니라, 저소득 국가와 약소국의 새로운 차관자금으로 운용해야 할 자본까지 주입해가면서 재활시켜주고 있다. 국제금융기구, 특히 그중에서도 국제통화기금은 그들의 도움이 필요한 개도국들에게 여전히 신자유주의 정책 처방을 고수하고 있다. 이는 경기순응적 금융정책 및 재정정책을 포함하는데, 오래 전 개도국 진영 경기후퇴 당시 불평등효과를 악화시킨 바 있는 바로 그 악명 높은 IMF 용자조건이다.

예를 들어, 최근 유니세프가 86년 IMF 국가보고서의 주요 조치들을 조사한 결과, 40%에 이르는 정부가 2010~2011 회계연도의 총지출을 평균 GDP 2.6% 수준으로 삭감할 계획이며, 알제리, 마셜군도, 콩고 공화국, 벨라루스, 앙골라, 차드 및 몰디브 제도의 7개국에선 무려 4~13%에 달하고 있음에 주목했다. 보고서에 따르면 이들 정부의 대다수가 기금의 충고를 받아들여, 연료 및 식량 보조금 중지, 임금 동결/삭감, 복지서비스의 합리화 및 개선 등의 정책을 시행한 바 있었다. 유니세프는 2010~2011년도의 공공지출 감소는, 특히 취약 국민들의 장기적 인간비용에 악영향을 미칠 수밖에 없다고 경고한 바 있다.

다른 한편, 2009년 글렌이글스 G8과 런던 G20 정상회담에서 원조를 증가하겠다는 약속에도 불구하고, 수많은 공여국들이 과거 언약한 수준 이하로 원조액을 삭감했다. 프랑스를 비롯한 EU 국가들은 EU 최소목표액으로 회귀하거나 최소목표액에 도달하기 위한 스케줄을 연장하였다. 또한 대부분의 공여국들이 자국의 원조수준을 총 국가수익과 연계한 터라, 하향화된 성장전망은 곧바로 그들이 약속한

실제 책임 가치의 축소로 이어질 것이다.

이 모든 사실은 불평등 및 상기의 구조적 불균등 악화를 뜻하며, 향후 새로운 금융 격변과 심화된 경제위기를 초래할 수 있다.

G20의 새 개발 의제

이번 G20을 개최한 최초의 비G8 국가인 한국이, 다가올 서울 모임과 관련 금융과 경제 문제뿐 아니라 보다 광범위한 개발의제를 포괄할 것임을 언명했다.

한국 G20 정상회담 준비위원회는 G20의 의제에 개발의제를 포함해야 할 필요 세 가지를 거론한 바 있다.

1. 국제금융 및 경제위기의 결과로 새로이 극빈상태에 빠진 수천만의 빈곤층 문제를 시급히 해결해야 할 필요.
2. G20의 장기목표인 안정적이고 환경친화적인 성장을 촉진하기 위해 선진국과 개도국간의 성장 간극을 좁혀야 할 필요.
3. G20의 정통성 확보를 위해 개발과 사회문제를 논의해야 할 현실적 필요

준비위는 개발의 개념에 보다 넓은 범주의 주제와 접근방식이 포함되어 있으며 따라서 G20이 국제적 경제협력의 핵심요구에 기초해야 함을 이해하고 있다.

1. 생산기반
2. 일자리 형성
3. 인적자원 개발
4. 교역
5. 금융소외계층 포용
6. 경기회복
7. 식량안보
8. 통치

G20은 개발 실무그룹을 신설해 남한과 남아공화국을 의장으로 선임했다. G20에서 완전히 배제된 저소득국가들은 지역 개발은행들이 책임을 맡기로 했다. 실무그룹은 또한 세계은행, 경제협력개발기구(OECD), 유엔개발계획(UNDP) 및 여타 국제기구들의 참여를 포함하고 있다.

실제로 G20은 세계은행으로 하여금, 개발과 빈곤감소의 정책효과를 강화하기 위한 기술지원을 제공토록 한 바 있다. 세계은행의 수석 경제연구원 저스틴 이푸 린은 이에 따라 G20을 향해 성공적인 개발전략 이면의 근본원칙을 상기시키고 있다.

“.....중간소득 국가 및 저소득 국가들의 성장잠재력 제고를 위한 (금융 및 정보 양면에서의) 지원은 모든 범주의 국가들에게 상호 혜택의 기회를 제공할 것이다. 그러한 지원은 국제조정과 협력을 필요로 하는데, G20은 바로 그 국제협력을 위한 뼈대를 디자인하고 발동할 적절한 토론장이 될 것이다. 적절한 국제협력과 더불어, 개도국들은 다음 세 가지 원칙에 따라 개발공정을 촉진해야 한다.

- 1) 자국의 상대우위에 따른 산업을 육성할 것
- 2) 주어진 개발단계에서의 효율적인 자원배치를 위해 시장을 기본 메커니즘으로 활용할 것.
- 3) 자국의 산업구조를 업그레이드 하고, 개발단계를 상향조정하기 위한 조정기구를 마련할 것

G20의 개발정책이 과거와 동일한 성장-시장 기반의 개발전략을 추구하는 건 놀랄 일도 아니다. 작금의 경제적, 재정적, 생태학적 위기에서도 한계가 명백히 드러났듯, 지난 30년간 인류와 지구에 파괴적인 영향을 미친 정책을 말이다.

G20은 “개발 분석자료”를 통해, 다국적 개발이 “국제경제와 통합하려는 저소득 국가의 노력에 최대 장애가 된 바 있는 구조적 간극”을 인지할 것을 요구한다. 또한 민간자본, 민간-공공 협력, 국부펀드를 보다 효율적으로 운용, 지원역할을 담당할 국가 재정과 정부개발원조로 하여금 이러한 간극을 중점적으로 다룰 것을 주문하기도 한다.

민간투자는 고용의 주요 자원으로 여겨진다. 따라서 G20의 의무는 저소득 국가들이 민간투자를 촉진하여 고용을 창출하고 빈곤을 감소할 수 있도록 도와준다.

인적자원 개발을 위해, G20은 기술훈련, 직업훈련은 물론, 고등교육을 강조함으로써 “고용주 및 시장 요구에 탄력적인 고용관련 기술”을 마련토록 한다.

교역은 성장에 매우 중요하며 따라서 교역 및 저개발국 수출상품에 대한 시장 접근성을 향상하기 위한 지원 확대를 약속한다.

G20은 또한 취약 공동체와 중견중소기업의 자금조달 문턱을 낮추고 송금흐름의 장벽을 줄일 수 있

도록 노력한다.

보험을 비롯한 위험분산 시설들은 경제탄력성을 강화하고 성작수익을 보호하는 장치로 인식된다.

G20은 세계은행으로 하여금 세계농업식량안보프로그램(GAFSP)을 설립하여, 농업과 식량안보를 위한 민간자원의 생산성을 높이고, 보다 효율적인 운용을 후원하도록 기술발전을 주도케 한다.

마지막으로, G20은 선정(善政)을 요구한다. 개발효과를 강화하기위한 지적재산권 보호, 세금제도 개선 및 여타의 규정 개선 등이 이에 속한다.

이런 접근방식을 비판하는 방식은 많겠으나 나는 G20의 개발의제와 더불어 네 가지 주요문제를 강조하고자 한다.

첫째, G20은 경제성장에만 집착한다. 마치 경제적으로 거래되는 생산과 소비재 및 용역이 반드시 사회적 삶의 질을 향상시킬 수 있다고 확신하는 듯하다. 하지만 관계(가족 및 친구), 무형자산(예, 사람들의 신뢰 등), 기관(예, 효율적인 정부, 시민사회), 시장에서 거래되는 상품과 용역(예, 여성의 돌봄노동) 등, 다양한 차원의 복지를 측정할 방법은 없을 뿐 아니라, 환경 훼손은 물론, 토지, 미네랄, 하층토 자산, 목재 및 여타의 삼림자원, 해양자원 등의 천연자원고갈, 생물다양성 손실 및, 물 순환, 탄소 순환, 기후 같은 생태계 서비스의 혼란 등, 다양한 경제활동과 관련된 복지손실도 전혀 고려되지 않고 있다. 현재의 기후위기, 식량, 물과 에너지 불안의 증가를 고려한 차원의 개발은 부차적인 사항으로 치부되어 상종조차 되지 못한다. G20은 그 분제를 겸손하게 유엔의 의지로 돌리고 있을 뿐이다.

두 번째, 협의(狹義)의 경제 개념으로 보아도, G20의 개발의제는 배분 문제를 다루지 못하고 있다. G20의 현안보고서 어디에도 평등과 불평등에 대한 언급은 없다. 하지만 토지, 자본, 기술, 지식 등의 생산자산은, 경제에 참여하고 경제기회로부터 이득을 취하는 능력을 결정하는 단 하나의 중요한 요소이다. 따라서 신중하고 단호한 재분배기준 없이는, 성장 혜택은 불합리하게 엘리트층에 집중될 수밖에 없다. 그 반대로 손실은 주로 빈자와 주변인들에게 전가되어, 불평등을 강화하고 빈곤을 고착화할 것이다.

신경제 재단의 우드워드와 심슨이 결론 내리듯, “국제 경제성장은 빈곤 감소, 특히 새천년개발목표를 이루기 위한 너무도 비효율적이고 환경적으로 위험천만한 방식이며, 지금은 훨씬 더 악화되는 형국이다. 1990년과 2001년 사이에, 세계의 1인당 국민소득을 차지하는 성장가치 100달러에 대해, 불과

0,60달러만이 하루 1달러 수준 미만의 빈자를 줄이는데 쓰였는데, 이는 1980년대 성장 중심의 잃어버린 10년보다도 73% 이상이 줄어든 수치다. 1달러의 빈곤감소를 위해 166달러의 국제 생산과 소비가 필요해지는데, 이는 그와 관련된 환경충격을 배제한 수치로, 결국 극빈층에게 심각한 피해를 강요하게 될 것이다……1981년과 2001년 사이의 빈곤감소 비율 정도라면, 매년 전 세계 인구 중 최고갑부 10 퍼센트의 소득 0.12퍼센트만 재분배하는 것만으로도 충분히 가능하다.”

세 번째, G20이 국제경제의 균형을 회복하고 개발을 촉진하기 위해 민간자본에 부여한 특권은 시대착오적인 패착이 아닐 수 없다. 우선, 현재의 위기가 지난 30여년 간 고삐 풀린 자본이 국제경제를 지배하였기 때문이며, 그 다음은 개발노력을 직접 지휘하는 과정에서 한국 자신의 경험이 능동국가로서의 잠재력을 드러내기 때문이다. 한국이 요약한 동아시아 국가들의 역할은, 최근의 유엔 사회개발연구소(UNRISD)의 논문에서 다음과 같이 요약해주고 있다.

“이 보고서는 경제와 사회분야의 보완정책을 포함하고 있다. 신용대부, 투자, 특정 분야 회사의 등장과 퇴출, 가격책정은, 경쟁을 조절하고 기술개발과 사업 재구성을 촉진하기 위한 조정 기능들이다. 그 요소들은 교육, 훈련, 연구 투자를 강화하고, 각 부문과 수익그룹을 모두 아우르는 기술증진을 유도한다. 그들은 토지개혁을 실현해 농촌 지역의 생산성과 수익 수준을 끌어올렸으며, 잘 짜인 산업정책들을 통해 선택적인 수입대체와 수출주도의 성장을 결합한 바 있다. 그들은 또한 해외의 직접투자(FDI)에 철저히 의존하는 대신 외국의 인허가를 사들이고, 또 매우 높은 저축이자를 책정, 자원을 적극적으로 끌어들이어 장기투자자로 흘러들도록 유도했다. 그들은 평생고용 정책을 채택해 (주로 남성) 노동자들이 핵심 산업에 종사하게 하고 정식고용과 사회보호 사이에 튼튼한 유대를 창출했는데, 대개 민간회사들이 주도하고 정부는 조정자로서만 개입했다. 이런 개발전략은 고속성장과 저실업률을 가능케 했으며 대부분의 사람들이 스스로 가난으로부터 탈출하도록 도와주었다.”

당연히, 동아시아 호랑이들은 냉전 시대에 미국으로부터 상당한 지원과 양보를 향유했다. 그리고 오늘날 광범위한 산업공동화, 외환시장에 대한 의존도 심화, 외국자본의 지배, 금융 지배와 국제적 통화수축 등의 부작용 때문에라도, 빈국들이 같은 전략을 반복하는 건 극단적으로 위험할 수밖에 없다.

개발의 민주화

오히려 오늘날 빈국들에게 필요한 것은 다른 차원의 경제적 개발에 참여하는 것이다. 그리고 그건 기업의 자유교역, 투자의 자유화, 자연과 공유지의 사유화, 규제철폐 및 수출 중심의 생산에 기초한 개발 유형과는 다르다. 그런 것들은 모두 국제협력의 규모와 세력을 확대하는 데 기여할 뿐이기 때문이

다. 물론 더 많은 물질상품을 던져주는 대신 여타의 자유를 억압하고 지구를 파괴하는 종류의 개발도 아니다.

오늘날 우리에게 필요한 것은, 민중들의 보편적이고 기초적인 권리, 시민 권력의 확대, 그리고 인간과 자연 사이에 새로운 관계를 향한 인식과 존중에 기초한 민주적 개발이다.

당면한 위기를 다루기 위해, 개도국들은 그들의 경제를 재건하고, 시민을 위한 품위있는 일자리를 창출하고, 환경친화적 농경을 확대하며, 공공서비스를 확대하고, 성별, 인종, 출신에 따른 불평등을 완화해야 한다. 이는 교육, 건강, 물, 주택, 공공시설 및 녹색투자와 같은 공공고용과 노동집약적 서비스에 더 많이 의존해야 함을 뜻한다. 또한 금융, (재생가능) 에너지, 대중교통, 토지개혁 등의 재분배 방법처럼, 시장에 내맡길 수 없는 주요 부문의 공공 소유와 공공지배의 강화를 수반한다. 이 방안들은 근본적인 세계 개혁, 자본흐름의 통제, 세금유출 및 불법적인 금융흐름의 봉쇄 등을 통해 국가자원유동성을 확대하고, 국방예산을 재배정하며 새로운 기반의 재정을 마련할 것을 요구한다.

이러한 개혁안들은 국제협력으로 보장되고 자원으로 보완될 필요가 있다. 개도국들의 대외채무지불 상황에 대해 2년만 지급유예가 이루어진다면, 세계 최대의 채무국 64개국을 위해 연간 305억 달러에 달하는 추가 자원을 어렵지 않게 확보할 수 있으며, 추가부채의 위험 없이 주요 사회투자를 위한 추가 펀드 확보의 효율적인 방안으로 자리매김할 것이다. 이를 위해 채무면제 및 국가 채무중재를 위해 공정하고 투명한 메커니즘이 뒤따라야 하는데, 이러한 메커니즘은 지불불능의 국가채무에 대한 안정되고 투명하고 신속한 재조정을 촉진하며, 동시에 채권국과 채무국간의 이해관계를 조정하게 될 것이다. 그리고 채무상황 조건을 경제적, 사회적, 문화적 권리는 물론 환경 조건과도 연계할 수 있을 것이다.

그리고 원조성격과 별개의 개발금융을 마련해야 한다. 금융거래세(FTT)는 이율과 징세 범위에 따라 연간 100억에서 1조까지 인상가능하다. 이는 국가 사회투자 재정 및 발전도상국 개발 자금으로 사용 가능하며, 새천년개발 목표를 비롯한 국제 공공재와 기후변화 완화 및 적응정책에도 도움이 될 것이다. 탈세와 조세피난처와의 전쟁을 담당하고 다국적기업에 대한 징세를 담당할 국제조세기구(ITO)의 노력 또한 보장되어야 한다.

국제 준비통화로서의 국제인출권(SDRs)의 범위와 활용방안의 확대도 모색되어야 한다. 새로운 준비통화는 현재 국제준비통화로 고착된 미국 달러의 의존도 심화에 따른 왜곡을 제거하고, 흑자국과 적자국간의 불균형을 축소할 뿐아니라, 위기 순간 개도국의 유동성요구에 신속히 응답하고 개발 재정이 필요한 저소득 국가들에게 추가자원을 제공할 것이다.

WTO 하에서의 다각적 무역제도를 포함한 교역과 투자 계약은 반드시 국제 인권기구와 보조를 맞추어야 한다.

이들 개혁안은 시민사회에 깊이 관여하고 있는 유엔의 후원 하에 논의되고 협상되어야 하며, 그를 바탕으로 구속력 있는 공약이 뒷받침되어야 한다. G20은 국제경제협력을 위한 주논의장으로서의 역할을 독점하기보다 유엔과 긴밀히 협력하여야 한다.

이 모든 제안은 당면한 국제위기의 충격을 논할 포괄적 의제의 소의제들로 작용해, 인류의 다양한 요구에 부응하며, 보다 장기적인 변화를 향한 첫걸음으로 국제경제 및 그 지배와 기구들을 근본적으로 재편할 것이다.

▶Presentation 3

“G20 Development Agenda - a Civil Society Perspective from the South/ Kenya

“케냐 시민사회의 입장”

■ Speaker : Edward Oyugi

-Social Development Network, Kenya

The G20 Development agenda: The civil society perspective

By Edward Oyugi

Social Development Network, Kenya

That the G20 has embarked on a development agenda is not only welcome but also appropriate; particularly for an organization burdened with shadowy and an unaccountable past. But we cannot wait for the future to help us gain critical insight into what the Group of 20 stands for, particularly in relation to economic-development challenges facing many economies of the world. If we are allowed to subsume its impact within the wider agenda and mission of the G8, the reality behind its ideological posturing is there for all to see and make critical sense.

Following is the brief background to the 5th G20 summit that is soon going to kick off in Seoul, Republic of Korea from 11th to 12th November 2010. For all that we know the main theme of the meeting is the role of the G20 in what they prefer to refer to as the post-crisis world, and some of the issues known to the wider public include: global economic recovery, strengthening of financial system regulations, modernization of financial institutions and the establishment of a framework for sustainable growth, at both the global and national levels.

This select group of countries has appointed themselves as the best qualified to tackle these vaguely formulated issues. There is no doubt that what will come out of this meeting will significantly affect economic development, especially in poorer countries of the South.

In response to this unilateral and illegitimate assumption of power, in blatant disregard for the need for more democratization of the international spaces, many of civil society entities should unite under the newly coined slogan “*20 countries should not be allowed to decide the fate of the world*”. This initiative calls on citizen’s movements all over the world to agitate for a critical stand against the G20 agenda. In addition it urges us to move towards a new economic model that is not based on economic performance but on the well-being of the people. The assumed model should be one that looks for answers and solutions through a

democratic process; that listens keenly and respectfully to different voices and acts accordingly; and that seeks an alternative for market solutions to climate change or speculation with food prices

That said, there is no doubt that the move by the Group marks an important step in the evolution of an organization with a track record that can hardly be associated with development policies that can be said to resonate with the real economic challenges facing the poor countries of the South. Having included a substantial development component in its recent deliberations in Canada – at least in terms of development assistance, civil society organizations throughout the world have been waiting for unmistakable signals to the effect that the organization would be making corresponding shifts regarding the content and orientation of its development policies. Considering that the G20 is relatively a more inclusive group than the G7 and the G8 and given its origins in the ongoing economic crisis, one would have thought that it is the most well placed as a high-level forum for world leaders to seek broader consensus on a range of urgent development policy concerns.

Even the recent G-20's allocation of \$1.1 trillion in new resources to the Breton Woods Institutions as their principle strategy to increase liquidity for countries being negatively impacted by the, yet to abate, financial crisis amounts a negligible gesture in the wrong direction and in the context of wrong policy frameworks. In the first place it is insufficient and flawed when considered against their spirited resistance to substantial policy and governance reforms that is required in exchange for the over-focusing on financial implications of the crisis. But most troubling is the fact that the way the organization functions, there is no way, developing and low-income countries can access these funds without having to contend with the deleterious demands of the pro-cyclical policy conditionalities such as wage cuts for public sector employees and freezes in pension systems that are built into aid requirements. Like their *alter egos*, the G7 and the G8, the G20 provides no policy space for the developing countries to kick-start domestic demand in favor of an equitable domestic and international economic dispensation.

Arising from the above, civil society from both the Global North and South, have consistently demanded transparency, accountability and inclusivity from such self-appointed fora like the

G8 and the G20 but with no success. The gravamen of the accusation has been that such organizations draw their illegitimacy from:

- Lack of formal legal status
- No permanent abode
- No fixed rules governing not only their decision-making processes but more importantly their operations
- Lack of transparency and,
- Accountability

A significant element of the critique of the G20 involves a worldwide resistance to neo-liberalism that both the G8 and G20 stubbornly adhere to. So long as an otherwise important voice like that of the G20 lends legitimacy to:

- *The rule of the market:*
- Greater and vulnerable openness to international trade
- No more price controls
- Total freedom of movement for capital, goods and services
- Reducing government's role in the economy

- *Reducing Public Expenditure for Social Services, eg., for education and health care:*
- Doing away with the safety nets for the poor,
- Cutting public in such basic public service areas like maintenance of roads, bridges, water supply etc.
- *Deregulation*
- Reduce government regulation of everything that could diminish profits, including protecting the environment and safety on the job

- *Wanton Privatization:*
- Selling state-owned enterprises, goods and services to private investors.
- This includes public service areas like, railroads, electricity, schools, hospitals and even

fresh water.

- *Devaluing the concept of “The public Good”*
- replacing it with the primacy of individualism and
- Reckless corporate sector

During its recent meeting in Washington DC, in November 2008, the assembled heads of state agreed on five major action lines on which progress was to be measured (cf. Group of 20, 2009). These are as follows:

- Strengthening Transparency and Accountability
- Enhancing Sound Regulation;
- Promoting Integrity in Financial Markets;
- Reinforcing International Cooperation; and
- Reforming International Financial Institutions.

In pursuance of the above agenda the Group established four working groups on the issues enumerated above in order to help develop more concrete plans on how the agenda can be pushed forward. The working groups have since reported to the G20 summit in London in April 2009 and were, therefore, supposed to continue their work towards the Pittsburgh Summit in September last year.

Notwithstanding the above, the G20 plans are perhaps best described by focusing on what they do not address. For instance, there are no plans for a radical change of the capitalist system or of the Breton Woods institutions. Moreover, the agenda is focused on the banking sector, rather than on economic and labour market policy. This, fittingly, forms a major part of the widely shared critique of the G20 communiqués by Global Union Federations (cf. ITUC et al, 2008, 2009a).

Although education in general and Education for All (EFA) in particular were missing from

initial drafts of the G20 declaration at the London summit in April this year, the G20 leaders summit did end up reaffirming the commitments to the Millennium Development Goals (MDGs). They also, to the surprise of many, recognised 'the human dimension of the crisis and included one reference to the importance of education and training'(EI,2009). Again, on a positive but not promising note, the recent G8 Declaration goes further in addressing education as an important policy plank. It, furthermore, contains a paragraph on advancing towards EFA, stating tantalizingly that *'investing in education and skills development is crucial for a sustainable recovery from the current economic crisis and for long term development'*. Thus, there was some hope that education may be given its full importance as a key to the creation of solutions to the crisis. These statements can provide a good basis for advocacy by education unions with their governments as well as for union media statements and public mobilisation.

In response to the ongoing economic crisis, and in order to maintain the current system responsible for the increasing inequalities and poverty in the world, we can now unequivocally state that the G8, keen to make cosmetic concessions to the popular pressure building against its sponsorship of neo-liberal policies that are responsible for the crisis, gathered leaders of the biggest emerging economies for purposes of ideological inoculation against an impending barrage of opposition from within and without. It is now crystal clear that the G20 has disguisingly assumed the role of "world economic government" without paying any credible attention to the fact that other 172 members of the United Nations have been left out in the cold without a voice.

One is justified to conclude that the "G-club's" expansion into G20 has not translated into greater participation by members of the international community. Obviously, the real decision-making power is still squarely in the hands of the G8. Nor have the new putative partners, with their superficial involvement in the crucial decision-making activities of the Group, introduced new approaches into policy actions of the wider Group. Instead of opening the door to a new financial architecture that could provide solutions to the crisis, the response has been to strengthen the same old neo-liberal system. The measures undertaken, ostensibly designed to protect the, or more accurately stated, to save economies in crisis, have instead promoted financial austerity policies, greater liberalization in trade and

investment, greater financial speculation and market solutions for the different economic problems facing world economies. Given our short but instructive experiences with the G20 and given the narrow ledge on which its agenda is constructed, the Group is not likely to expand its mandate, but is more than likely to focus on the implementation of its agreed lines of action on financial and economic issues. This should come as no surprise given the nature and purpose of the driving engine of this amorphous outfit.

Social Watch Network, Montevideo, 2010

The G8 remains the political core of the expanded G20. This means that nearly all the development challenges facing the developing economies of the South resulting from untenable policies associated with the political economic interests of G8 must equally be put down to politics of the G20

▶ Presentation 4

“Priorities for development agenda from Korea to France”

“한국에서 프랑스까지 개발 의제의 선결과제”

■ Speaker : Mathilde Dupré

-Catholic Committee against Hunger and for Development,
CCFD, France

▶ Discussant(토론자)

■ Sony Africa

-RESIST!, the Philippines