조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가

2003. 12

이형구·전승훈(편)

서 언

지난 50년 동안 한국 경제는 엄청난 변화를 경험했고 그 과정에는 정부의 적극적 역할이 있었다. 한국 경제의 발전을 위한 정부의 이러한 정책은 당시로서는 현실적 여건에서 최선의 선택을 위한 노력의 과정이었다. 그러나 이를 사후에 돌이켜 보면 그 공(功)도 컸지만 허물(過)도 없지는 않을 것이다. 그래서 정책결정에 대한 과정을 기록으로 남기고 이를 분석·평가하는 일은 앞으로의 정책을 펴 나가는 데 소중한 길잡이가 될 것이고 아울러 경제발전을 위해 노력하고 있는 많은 개발도상국가의 정책당국자들에게도 유용한 자료가 될 수 있을 것이다. 본 연구사업은 이러한 취지에서 지난 50년 동안 한국의 조세 및 재정정책을 주로 당시의 정책참여자들의 회고를 중심으로 정리한 것이다.

한국조세연구원은 이상과 같은 취지에서 과거의 정책을 정리·평가하는 일련의 조사연구사업을 진행해 왔다. 지난 1995년 광복 50주년을 기념하는 사업의 일환으로 총 6권의 『韓國 租稅政策 50年』 보고서를 발간한 것이 그 중 뚜렷한 것이라고 볼 수 있다. 이번의 사업은 이와 같은 성과를 기초로 두 가지 측면에서 보완한 것이다. 위의 보고서는 과거의 조세정책 변화의 내용을 주로 공개된 서면자료(written record)를 가지고 종합 정리한 것이었으나, 이번의 연구사업은 정책의 결정과정에 주도적 역할을 한 분들의 회고와 증언을 위주로 하였으며, 그 대상분야도 조세와 재정이 불가분의 관계에 있음을 감안하여 조세 및 재정정책을 포괄하고 있다. 이와 같은 일은 정책결정 과정에 있어서 놓치기 쉬운 정책결정의 취지·과정·기대효과와 성과 등을 사후에 정리·평가하는 데 그 의의가 있다. 말하자면 바둑을 둔 후에 복기를 해 보는 것과 같다. 마침 지난 50년 동안의 조세 및 재정정책의 주역들이 대부분 생존해 계시기 때문에 그 분들의 생생한 증언을 확보할 수 있어서 큰 다행이었다.

본 연구사업은 본원의 전승훈 박사가 기획하였고, 실제 조사분석을 수행하는 일은 세종대학교 세종연구원이 맡아주었다. 세종대학교 세종연구원의 이형구 교수(전 노동부 장관)이 중심이 되어 이환균 교수(전 건교부 장관), 이상호 교

수, 이재기 교수, 주한광 교수 및 표세진 전 공정거래위원회 위원장이 본 조사의 연구진으로 수고해 주었다. 그런데 무엇보다도 더 중요한 일은 지난 50년 동안의 조세 및 재정정책 주역들의 생생한 증언을 확보하는 것이었다. 지금은 현역에서 은퇴해 계시거나 바쁜 업무에도 불구하고 많은 분들이 본 사업의 취지에 적극 찬동하시어 귀중한 시간을 내어 자신들의 경험을 후세에 남기는 일에 헌신적으로 협조해 주었다. 위의 이형구 교수님을 비롯한 세종연구원의 연구진과 본 조사사업에 적극 협조해 주신 여러분들께 깊은 감사를 드린다.

아울러 본 기록이 앞으로 조세 및 재정정책의 운용에 기여함은 물론 경제발전을 추구하고 있는 개발도상국의 조세 및 재정정책에도 도움이 될 뿐만 아니라, 이처럼 과거 우리가 펴온 정책을 정리·평가하고 이를 기록으로 남기는 일이 다른 정책분야에도 더욱 확산될 수 있기를 기대해 본다. 끝으로 본 보고서에 담긴 내용은 집필자 및 조사자 개인의 의견이며 한국조세연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅硏究院

院長 宋 大 熙

목 차

제 1 편 한국 경제의 성장 · 발전과 조세 · 재정정책 ····· 25

제 1 장 경제개발 여명기 (1945～1961) ····· 27

제 1 절 경제 개관 ····· 27
제 2 절 경제개발 여명기의 조세정책과 재정운용 ····· 30
제 3 절 경제개발 여명기의 금융 · 통화정책 ····· 33
제 4 절 경제개발 여명기의 산업 · 무역정책 ····· 36

제 2 장 종합경제개발의 출발 (1962～1971) ····· 43

제 1 절 경제 개관 ····· 43
제 2 절 종합경제개발 출발기의 조세정책과 재정운용 ····· 49
제 3 절 종합경제개발 출발기의 통화금융정책 ····· 59
제 4 절 종합경제개발 출발기의 산업 · 무역정책 ····· 63

제 3 장 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구 (1972～1978) ····· 69

제 1 절 경제 개관 ····· 69
제 2 절 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구기의 조세정책과 재정운용 ····· 77
제 3 절 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구기의 통화금융정책 ··· 86
제 4 절 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구기의 산업 · 무역정책 ···· 89

제 4 장 종합안정화시책의 추진 (1979～1986) ····· 98

제 1 절 경제 개관 ····· 98
제 2 절 종합안정화시책기의 조세정책과 재정운용 ····· 105
제 3 절 경제안정화 종합시책의 추진기의 통화금융정책 ····· 115
제 4 절 경제안정화 종합시책의 추진기의 산업 · 무역정책 ····· 117

제 5 장 민주화와 욕구분출(1988～1997) ····· 122

제 1 절 경제 개관 ····· 122
제 2 절 민주화와 욕구분출기의 조세정책과 재정운용 ····· 130
제 3 절 민주화와 욕구분출기의 통화금융정책 ····· 146
제 4 절 민주화와 욕구분출기의 산업・무역정책 ····· 152

제 6 장 IMF STAND BY 협정과 한국경제의 구조조정 (1998～2002) ····· 156

제 1 절 경제 개관 ····· 156
제 2 절 IMF Stand by 협정과 한국경제의 구조조정기의 조세정책과 재정운용 ····· 162
제 3 절 IMF Stand by 협정과 한국경제의 구조조정기의 통화금융정책 ···· 180

제 2 편 조세 및 재정정책의 증언 ····· 187

제 1 장 경제개발의 여명기(1945～1961) ····· 189

제 1 절 조세제도의 정비 ····· 189
1. 개 관 ····· 189
2. 당시 주역들의 증언 ····· 190
▸조세특례법과 토지수득세법 [최진배] ····· 190
제 2 절 외국원조에 의존한 재정운용 ····· 191
1. 개 관 ····· 191
2. 당시 주역들의 증언 ····· 192
▸원조자금 [김주남] ····· 192
▸전비조달과 적자재정 [김주남] ····· 192
▸부정축재 처리 [최진배] ····· 192

제 2 장 종합경제개발의 출발(1962～1971) ····· 195

제 1 절 시대적 여건과 정책방향 ····· 195
제 2 절 투자재원의 동원 ····· 196
1. 개 관 ····· 196
2. 당시 주역들의 증언 ····· 198
가. 개발세제의 확립과 국세청 설립 ····· 198
(1) 국세청 설립 [정소영] [배 도] [최진배] [서영택] ····· 198
(2) 1967년 세제개혁 - 개발세제의 확립 [정소영] [서영택] ····· 202
(3) 자산재평가법과 조세감면규제법의 제정 [최진배] ····· 211
(4) 지상배당과세, 공개법인 차등과세제도 도입 [최진배] ····· 212
(5) 세법의 간소화와 조세행정의 중요성 [정소영] ····· 213
(6) 세제개혁과 최고지도자의 관심 [박경상] ····· 215
나. 대충자금과 외자도입 ····· 215
▸대충자금 [김주남] ····· 215
▸외자 도입 [김주남] ····· 216
▸대충자금 [강경식] ····· 216
제 3 절 경제개발과 재정 ····· 216
1. 경제개발을 위한 재정의 역할 ····· 216
2. 당시주역들의 증언 ····· 217
가. 재정정책의 당면과제와 정책방향 ····· 217
(1) 재정운용의 과제 [김주남] ····· 217
(2) 기획과 예산의 연계 [김주남] ····· 218
(3) 재정자금운용 특별회계와 경제개발 특별회계 설치 운용 [김주남] ·· 218
나. 예산제도개선 및 운용과정 ····· 218
(1) 예산회계법 제정 [김주남] ····· 218
(2) 예산제도 개선 [김주남] ····· 219
(3) 재정운용 ····· 219
▸예산작업과 보고과정 [김주남] ····· 219
▸재정 안정계획 [김주남] ····· 221
▸재정수반 선거공약사항 [김주남] ····· 221
▸단기적인 경기조절 대책 [김주남] ····· 221

제 4 절 산업지원을 위한 재정의 역할 ····· 221
1. 산업지원 현황 ····· 221
2. 당시 주역들의 증언 ····· 222
가. 농업지원 ····· 222
(1) 양곡관리제도와 이중곡가제 실시 [김주남] ····· 222
(2) 농수산물가격안정기금 [김주남] ····· 223
(3) 종자개량사업 [김주남] ····· 223
나. 기간산업의 건설 ····· 224
(1) 원활한 에너지 공급 [김주남] ····· 224
(2) 공기업 설립과 기업예산회계제도 확립 [김주남] ····· 224
(3) SOC와 재정투융자 [김주남] ····· 224
제 5 절 조세 및 재정정책의 역할과 공과 ····· 225
1. 개 관 ····· 225
2. 당시 주역들의 증언 ····· 225
가. 정부주도형 경제정책 [정소영] ····· 225
나. 조세정책의 역할과 공과 [정소영] [서경석] ····· 226
다. 재정의 역할과 공과 [김주남] [강경식] ····· 229

제 3 장 중화학공업 개발과 자력성장구조의 실현(1972-1978) ····· 231

제 1 절 시대적 배경과 조세·재정정책의 기본방향 ····· 231
제 2 절 경제안정을 위한 긴급조치 ····· 232
1. 8·3 조치와 조세 및 재정조치 ····· 232
가. 개 관 ····· 232
나. 당시 주역들의 증언 [최진배] [최동규] [강경식] [박경상] ····· 233
2. 1·14 조치와 조세 및 재정조치 ····· 239
가. 개 관 ····· 239
나. 당시 주역들의 증언 [최동규] [강경식] [최진배] ····· 239
제 3 절 개발지원 세정과 근대적 세제의 확립 ····· 241
1. 조세정책의 목표와 방향 ····· 241

가. 개 관 ····· 241
나. 당시 주역들의 증언 [배 도] [최진배] [서영택] ····· 242
2. 국세기본법 제정 ····· 246
가. 개 관 ····· 246
나. 당시 주역들의 증언 [배 도] [최진배] ····· 246
3. 종합소득세제도 전면 실시 ····· 248
가. 개 요 ····· 248
나. 당시 주역들의 증언 [배 도] [최진배] [서경석] ····· 248
4. 부가가치세제도 도입 ····· 251
가. 개 요 ····· 251
나. 당시 주역들의 증언 ····· 252
[배 도] [최진배] [서영택] [박경상] [강만수] [서경석] [정소영]
5. 산업지원을 위한 조세감면제도 ····· 274
가. 당시 주역들의 증언 [배 도] [최동규] [최진배] [서영택] ····· 274
6. 조세구조 개선 ····· 277
가. 당시 주역들의 증언 ····· 277
(1) 세목과 세율구조 ····· 277
▸세율구조 [최진배] ····· 277
▸국민 개세와 세율구조 [서영택] ····· 277
▸단순한 세제 [서영택] ····· 278
(2) 직접세와 간접세 구조 [최진배] [서영택] [박경상] [서경석] ····· 279
7. 조세원칙과 조세행정 ····· 281
가. 당시 주역들의 증언 ····· 281
▸조세행정의 공정성과 객관성 [배 도] ····· 281
▸조세행정의 과학화 [최진배] ····· 281
▸조세행정의 공명성과 투명성 [서영택] ····· 282
▸지도자의 의지와 조세원칙 [박경상] ····· 283
▸조세정책의 공명성과 중립성 [박경상] ····· 284
▸세정공무원의 역할과 자세 [박경상] ····· 286
▸조상징수 [강만수] ····· 287

8. 관세제도 개선 ····· 287
▸관세환급제도의 실시 [김기인] ····· 287
제 4 절 고도성장과 재정정책 ····· 289
1. 인플레재정과 재정의 역할 ····· 289
가. 개 관 ····· 289
나. 당시 주역들의 증언 ····· 289
▸재정정책의 당면과제와 정책방향 [최동규] ····· 289
▸재정규모의 팽창과 건전재정 [최동규] ····· 290
▸재정의 역할과 기능 [최동규] ····· 291
▸예산편성의 중점방향과 역점사업 [최동규] ····· 292
▸재정정책에 대한 제언 [최동규] ····· 293
▸재정규모와 건전재정 [강경식] ····· 293
▸재정의 역할 [강경식] ····· 295
2. 재정투융자와 중화학공업지원 ····· 295
가. 개 관 ····· 295
나. 당시 주역들의 증언 ····· 296
▸중화학공업지원과 재원조달 [최동규] ····· 296
▸경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계의 운용 [최동규] ····· 297
▸경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계의 운용 [강경식] ····· 298
3. 재정수지와 재정적자보전 ····· 299
가. 개 관 ····· 299
나. 당시 주역들의 증언 ····· 300
▸재정적자와 건전재정 [최동규] ····· 300
▸재정적자의 불가피성 [강경식] ····· 301
제 5 절 국가안보와 자주국방력 배양 ····· 302
1. 자주국방 의지와 방위비 확충 ····· 302
가. 개 관 ····· 302
나. 당시 주역들의 증언 [최동규] [강경식] ····· 302
2. 방위세 신설 ····· 304
가. 개 관 ····· 304

나. 당시 주역들의 증언 [배 도] [최진배] [박경상] [서경석] ····· 304
제 6 절 식량증산과 농촌 근대화 ····· 309
1. 개 관 ····· 309
2. 당시 주역들의 증언 [최동규] [강경식] ····· 310
제 7 절 예산제도 개선과 재정운용 ····· 313
1. 예산제도의 개선 ····· 313
가. 개 관 ····· 313
나. 당시 주역들의 증언 ····· 316
▸ 예산회계법개정과 특별회계 정비 [최동규] ····· 316
▸ 예산제도개선 [강경식] ····· 319
▸ 기업예산제도개선 [이양순] ····· 320
2. 재정운용 ····· 321
가. 당시 주역들의 증언 ····· 321
(1) “안됩니다”와 균형 [강경식] ····· 321
나. 재정과 타부문과의 연계관계 ····· 323
(1) 기획과 예산의 연계 [최동규] [강경식] ····· 323
(2) 세수규모조정협의 [최동규] [강경식] [배 도] [최진배] ····· 324
(3) 재정과 통화와의 관계 [최동규] [강경식] ····· 326
(4) 재정과 외자도입 [최동규] ····· 326
다. 예산작업과정 ····· 327
(1) 예산안 편성작업 [최동규] [강경식] ····· 327
(2) 예산안 협의보고 [최동규] [강경식] ····· 328
(3) 선거공약이나 정치권의 요구에 대한 조치 ····· 329
▸ 선거공약에 대한 조치 [최동규] ····· 329
▸ 대통령 재가사항에 대한 조치 [최동규] ····· 329
▸ 권력기관의 외압에 대한 조치 [최동규] ····· 330
▸ 외압에 대한 조치 [강경식] ····· 330
(4) 국회예산심의 [최동규] [강경식] ····· 330
(5) 투자심사제도의 도입 [장석준] ····· 332
(6) 예산업무의 전산화 [강경식] ····· 332

제 8 절 거품경제의 차단과 정책전환 논의 대두 ····· 334
1. 개 관 ····· 334
2. 당시 주역들의 증언 ····· 335
가. 8·8 부동산 투기대책 [배 도] [강만수] ····· 335
나. 정책전환논의 대두 [강경식] ····· 338

제 4 장 안정화시책의 추진(1979~1986) ····· 340

제 1 절 개 관 ····· 340
제 2 절 경제안정화 종합시책의 추진 ····· 341
1. 개 관 ····· 341
2. 당시 주역들의 증언 ····· 342
▸종합적인 안정화 시책의 추진 [강경식] ····· 342
제 3 절 안정기조하의 재정운용 ····· 344
1. 개 관 ····· 344
2. 예산개혁과 영점기준 예산편성방식의 도입 ····· 346
가. 영점기준 예산편성방식의 도입 [조경식] ····· 346
나. 예산개혁작업 - 1982년도 실행예산의 재편성 [조경식] ····· 349
3. 1984년 국가예산의 동결 ····· 351
가. 당시 주역들의 증언 ····· 351
▸ [문희갑] ····· 351
▸예산동결의 성과 [안병우] ····· 357
4. 1985년 이후의 적극 재정추진 ····· 358
가. 당시 주역들의 증언 [이진설] ····· 358
5. 재정정책의 과제와 역할 ····· 362
가. 당시 주역들의 증언 [조경식] [문희갑] [이진설] ····· 362
6. 적자재정과 부채문제 ····· 367
가. 당시 주역들의 증언 ····· 367
▸외자도입과 부채문제 [조경식] ····· 367
▸ [문희갑] ····· 368

7. 농업지원 ····· 369
가. 당시 주역들의 증언 [문희갑] [이진설] ····· 369
8. 재원의 합리적 배분과 재정운용 ····· 373
가. 기획과 예산의 연계 [문희갑] ····· 373
나. 예산사업의 산업연관 효과분석 [조경식] ····· 374
다. 외부압력과 재원의 합리적 배분 ····· 375
(1) 대통령재가사항에 대한 조치 [문희갑] [이진설] ····· 375
(2) 정치적 요구에 대한 조치 [문희갑] [이진설] ····· 380
라. 국방비 예산 편성 [문희갑] ····· 383
마. 예산작업 및 운용과정 ····· 384
(1) 세수규모 추계 [문희갑] ····· 384
(2) 상황변화에 대한 재정조치 [문희갑] ····· 385
(3) 예산 작업 과정 ····· 386
▸예산심의 방식의 개선 [문희갑] ····· 386
▸전체적인 시각과 균형 잡힌 예산편성 [문희갑] ····· 387
▸예산제도 및 운용개선 [이진설] ····· 389
▸예산편성작업 [이진설] ····· 390
8. 재정정책에 대한 제언 ····· 392
▸재정의 역할과 정책조정 [조경식] ····· 392
▸정책의 일관성 있는 추진 [문희갑] ····· 393
▸경제전문가와 정치리더십의 연계 [이진설] ····· 396
제 4 절 조세정책 및 제도 개선 ····· 397
1. 개 관 ····· 397
2. 당시 주역들의 증언 ····· 398
가. 조세정책의 과제와 방향 [서영택] [서경석] ····· 398
나. 1981년 세제개혁 [강경식] [서영택] ····· 399
다. 교육세 신설 [서영택] ····· 402
라. 관세제도 개혁 ····· 403
(1) 관세율 인하와 5년 예고제 실시 [강경식] [김기인] ····· 403
(2) 조정관세제도의 신설・운용 [김기인] ····· 405

(3) 관세전문인력 확보 [김기인] ····· 407
마. 산업합리화를 위한 세제지원조치 [서영택] ····· 409
바. 조세구조 개선 ····· 409
▸과세대상 범위 확대 [서경석] ····· 409
▸알기 쉬운 세법작업 [남궁훈] ····· 410
사. 조세정책에 대한 제언 [서경석] ····· 410
제5절 금융거래실명제 추진 ····· 411
1. 개 관 ····· 411
2. 당시 주역들의 증언 [강경식] [박경상] [강만수] [서경석] ····· 412

제5장 민주화와 조세 및 재정운용(1987~1997) ····· 417

제1절 개 관 ····· 417
제2절 민주화와 재정운용 ····· 418
1. 개 관 ····· 418
2. 재정정책의 과제와 정책방향 ····· 419
가. 민주화에 따른 재정운용의 과제와 역점시책의 변화 ····· 419
[강현욱] ····· 419
▸민주화에 따른 욕구분출과 예산지원 [이양순] ····· 420
▸교육과 과학기술개발 [이양순] ····· 422
▸재정정책의 당면 과제와 기본정책기조 [박청부] ····· 423
나. 문민정부 재정정책의 기본기조와 정책방향 ····· 425
▸재정정책의 당면 과제와 정책방향 [이석채] ····· 425
▸예산편성 작업과 재정운용 [이석채] ····· 429
▸신정부 출범에 대비한 재정운용 대책 마련 [이석채] ····· 432
▸재정정책의 기본목표와 예산편성의 중점방향 [이영탁] ····· 433
▸재정정책의 당면 과제와 기본정책기조 [김정국] ····· 434
3. 재정의 규모와 역할 ····· 435
가. 재정의 규모 ····· 435
[강현욱] [이양순] [박청부] [이석채] [이영탁] [김정국]

나. 재정의 역할과 공과 ····· 440
▸재정의 역할과 공과 [강현욱] ····· 440
▸복지증진과 성장잠재력 배양을 위한 재정정책의 공과 [강현욱] ··· 441
▸재정의 역할과 공과 [이석채] ····· 441
▸재정의 역할과 공과 [이영탁] ····· 442
▸재정의 역할 [김정국] ····· 443
다. 주요국책사업추진 [문희갑] ····· 444
4. 재정수지와 국가채무 ····· 447
가. 재정수지 ····· 447
▸1988년 예산편성 당시 재정수지 [강현욱] ····· 447
▸양특적자 [박청부] ····· 447
▸재정수지 [이석채] ····· 448
▸1995년 예산편성 당시 재정수지 [이영탁] ····· 450
나. 국고채무부담행위, 이차보전, 공공기금재원 예탁, 민자유치 ····· 450
[박청부] [이석채] [김정국]
다. 국가채무수준 ····· 454
[강현욱] [이석채] [이영탁] [김정국]
5. 농업지원 ····· 456
[조경식] [강현욱] [이양순] [이석체] [이영탁]
▸농어촌 구조개선 사업과 농어촌 특별세 사업 [김정국] ····· 460
▸농업분야에 대한 문제인식 [김정국] ····· 461
6. 재정과 타부문과의 연계관계 ····· 462
가. 기획과 예산의 연계 [김정국] ····· 462
나. 외자도입 [이양순] ····· 463
다. 재정과 통화와의 관계 [이석채] ····· 463
라. 조세감면지원과 예산지원 [이양순] [이석채] ····· 464
마. 정책수단의 조화 [이영탁] ····· 464
7. 외부압력과 재원배분 ····· 465
가. 대통령 지시사항에 대한 조치 [박청부] ····· 465
나. 선거공약과 정치권의 요구에 대한 조치 ····· 465

▸ 6공 출범에 따른 공약사업 처리 [강현욱] ····· 465
▸ 새만금 사업 [박청부] ····· 466
▸ 선거와 재정지출 [이영탁] ····· 466
▸ 선거공약과 정치권의 요구 [김정국] ····· 467
8. 예산제도 개혁 ····· 468
▸ 재정투융자특별회계의 설치 [강현욱] ····· 468
▸ 예산회계제도심의회의 활성화 [강현욱] ····· 468
▸ 예산회계관련법 정비 등 [이양순] ····· 469
▸ 예산의 합리화를 위한 제도개선 [박청부] ····· 469
▸ 재정의 효율성을 높이기 위한 제도개선 [이석채] ····· 471
▸ 예산제도의 합리화 및 운용의 효율화를 위한 제도개선 [이영탁] ····· 472
▸ 예산제도의 합리화 및 운용의 효율화를 위한 제도개선 [김정국] ····· 473
9. 예산작업 및 운용 ····· 474
가. 방위비 예산 작업 [박청부] ····· 474
나. 사업비현실화 [이석채] ····· 475
다. 세수규모추계 [이양순] ····· 477
라. 상황변화에 대한 재정조치 ····· 477
▸ 경기조절과 국제수지방어를 위한 예산집행 [강경식] ····· 477
▸ [이양순] ····· 478
마. 예산작업 과정 [김정국] ····· 478
10. 재정의 발전을 위한 제언 ····· 480
▸ 예산개혁과 재정본연의 역할제고 [이양순] ····· 480
▸ 재정담당공무원의 자세 [박청부] ····· 482
▸ 재정의 정책기능 강화 [이석채] ····· 484
제 3 절 조세정책 ····· 485
1. 개 관 ····· 485
2. 조세의 규모와 구조 ····· 485
▸ 조세부담률 [강만수] ····· 485
▸ 직접세와 간접세 구조 [강만수] ····· 486
3. 조세정책의 역할과 공과 [강만수] ····· 486

4. 조세제도개선 ····· 487
▸저세율체계와 상속세 및 법인세 폐지론 [강만수] ····· 487
▸감가상각제도 개선 [강만수] ····· 488
▸과세특례제도 개선 [강만수] ····· 489
▸법인세 폐지론 [강만수] ····· 491
▸직접세와 간접세 비중 [남궁훈] ····· 492
▸특별소비세제도 개선 [남궁훈] ····· 492
▸조세심사청구제도 [남궁훈] ····· 492
5. 조세행정 ····· 493
가. 외부압력이나 요구에 대한 조치 ····· 493
▸정치권의 요구에 대한 조치 [남궁훈] ····· 493
▸조세감면 요구에 대한 조치 [남궁훈] ····· 493
나. 국가정책에 대한 세무행정력 동원 ····· 494
[박경상] [강만수] [남궁훈] ····· 494
다. 세수규모조정협의 [강만수] ····· 497
라. 조세행정의 공정성과 투명성 [강만수] ····· 497
마. 세무행정의 수준과 위상 [강만수] ····· 499
6. 관세제도 개선 ····· 499
▸원산지제도 실시 [김기인] ····· 499
▸단일관세율제도 개선 [강만수] ····· 501
▸수출입면허제도 및 관세 환급제도 개선 [강만수] ····· 502
▸수출입통관제도 개선 [강만수] ····· 502
제 4 절 부동산 투기억제대책 — 토지공개념 도입 ····· 503
1. 개 관 ····· 503
2. 당시 주역들의 증언 ····· 504
▸토지공개념 도입 [문희갑] ····· 504
▸부동산 투기억제 대책 [강만수] ····· 507
▸부동산 투기억제대책 [서경석] ····· 508
▸부동산투기억제를 위한 토지공개념 도입 [남궁훈] ····· 509

제 5 절 금융소득종합과세 실시 ····· 512
1. 개 관 ····· 512
2. 당시 주역들의 증언 ····· 512
▸금융실명제 실시 [남궁훈] ····· 512
▸금융소득종합과세 [남궁훈] ····· 513
▸금융소득종합과세 [강만수] ····· 515
▸금융소득종합과세와 최고한계세율의 인하 [정소영] ····· 516

제 6 장 IMF 협정과 한국경제 구조조정기(1998~2002) ····· 518

제 1 절 개 관 ····· 518
제 2 절 외환위기와 재정정책 ····· 519
1. 개 관 ····· 519
2. 외환위기 극복을 위한 재정의 역할 ····· 520
가. 환란초기의 상황과 재정조치 [안병우] ····· 520
나. 공적자금의 재정지원 [장석준] ····· 524
다. 새 정부 집권초기 예산조직개편 [안병우] ····· 525
3. 재정적자와 국가채무증가 ····· 527
가. 환란극복을 위한 적자재정 [안병우] ····· 527
▸환란 이후의 재정적자 [김정국] ····· 528
나. 재정적자 해소를 위한 노력 [장석준] ····· 528
다. 공적자금부담과 국가채무증가 [이영탁] [안병우] [김정국] [장석준] ···· 529
4. 재정정책의 과제와 역할 ····· 532
가. 재정운용의 당면과제와 방향 [안병우] [장석준] ····· 532
나. 주요 역점사업 추진방향 [장석준] ····· 535
다. 재정의 규모와 역할 [장석준] ····· 536
5. 농업지원 [안병우] ····· 536
6. 재정과 타부문과의 연계관계 ····· 537
가. 재정과 금융과의 관계 [안병우] ····· 537
나. 세제지원과 예산지원의 선택 [안병우] ····· 538

7. 재정 운용 ····· 538
가. 예산제도개선 [장석준] ····· 538
나. 예산집행상황 점검 [안병우] ····· 539
다. 상황변화에 대한 재정조치 [장석준] ····· 539
라. 국고채무부담행위, 이차보전, 공공기금활용, 민자유치 ····· 541
[안병우] [장석준]
마. 국회예산심의 [장석준] ····· 542
제 3 절 조세정책 ····· 543
1. 개 관 ····· 543
2. 외환위기 극복을 위한 조세정책의 과제와 역할 ····· 543
▸외환위기 당시 여건과 조세정책 대응 [남궁훈] ····· 543
3. 조세정책의 목표와 방향 [남궁훈] ····· 547
4. 조세의 규모와 역할 [남궁훈] ····· 549
5. 세무행정의 효율성과 공정성 [남궁훈] ····· 550
6. 조세정책의 중요성과 전문성 [남궁훈] ····· 550

제 7 장 지방재정 및 세정 ····· 552

제 1 절 지방재정의 규모와 역할 ····· 552
1. 개 관 ····· 552
2. 당시 주역들의 증언 ····· 554
가. 지방재정의 규모와 위상 [임경호] [김흥래] ····· 554
나. 지방재정의 기능과 역할 ····· 556
▸지방재정의 기능과 역할 [류호근] ····· 556
▸지방재정의 특성과 행정자치부의 역할 [김흥래] ····· 556
▸실업대책을 위한 공공근로사업 실시 [김흥래] ····· 557
▸새마을사업과 지방재정의 역할 [임경호] ····· 557
▸지방자치실시 후 재정운용의 문제점 [임경호] ····· 558
다. 지방채무 문제 ····· 558
▸지방채무의 증가 원인 [이상룡] ····· 558

▸지방채 증가의 우려와 승인제도 [류호근] ····· 561
▸지방채 승인제도 [권형신] ····· 562
▸지방채의 바른 이해 [김홍래] ····· 563
제 2 절 중앙과 지방의 기능 및 세원배분 ····· 564
1. 개 관 ····· 564
2. 당시 주역들의 증언 ····· 566
가. 중앙과 지방의 협조 증진 ····· 566
▸중앙과 지방의 협력 [안병우] ····· 566
▸중앙과 지방의 협조와 관계 정립 [김홍래] ····· 567
▸자치정신에 맞는 의식과 자세전환 [김홍래] ····· 568
나. 기능과 재원의 지방이양 ····· 569
▸권한, 돈, 사람의 지방 분산 [강경식] ····· 569
▸국가와 지방이 할 일의 명확한 구분과 재원배분 [문희갑] ····· 570
▸자치단체 자주재원 확충 [강현욱] ····· 572
▸재원과 사업의 지방이양 [이양순] ····· 572
▸지방재정 자립도 [이상룡] ····· 573
▸재원배분의 방식과 효율성 [이석채] ····· 574
▸지방에 대한 재원이양방식의 개선 [이영탁] ····· 577
▸기능 및 세원 배분과 제도개선 [임경호] ····· 577
▸기능과 재원이양의 타당성 검토 [김정국] ····· 578
▸지방의 수용태세와 효율성 [안병우] ····· 580
▸지방관련법령의 일괄 정비 [김홍래] ····· 580
▸세원의 배분방식과 지방재정의 효율성 제고 [권형신] ····· 581
▸제도의 조화와 운용의 효율화 [장석준] ····· 582
▸지방분권과 지역 간 불균형 문제 [이만의] ····· 583
다. 국세의 지방이양문제 ····· 584
[최진배] [서영택] [서경석] [권형신] [남궁훈]
제 3 절 지방세제도 ····· 589
1. 개 관 ····· 589
2. 당시 주역들의 증언 ····· 592

가. 지방세구조 ····· 592
▸지방세 세목간 구조 [임경호] ····· 592
▸지방세 체계 [김흥래] ····· 592
▸탄력세율제도 [김흥래] ····· 592
▸지방세 세목간 구조 [권형신] ····· 593
▸탄력세율제도 등 [권형신] ····· 593
▸담배 소비세와 종합토지세의 교환문제 [류호근] ····· 594
나. 지방세제개혁 ····· 594
▸1976년도 지방세제 대폭 개편 [류호근] ····· 595
▸부동산투기억제세 (1가구 2주택과 1가구 2차량 중과) [류호근] ··· 596
▸토지과다보유세 신설 - 토지합산 과세제도 도입 [이상룡] ····· 597
▸농지세 개편, 담배판매 세, 담배소비세 신설 [김대영] ····· 600
▸종합토지세 신설 [류호근] ····· 601
▸종합토지세 신설 [권형신] ····· 603
▸토지과다보유세, 종합토지세 신설 [김대영] ····· 604
▸1991년도 지방세제개혁 [임경호] ····· 607
▸지방세제도의 개선을 위한 제언 [임경호] ····· 609
▸주민세 균등할 인상조정 및 자율권 부여 [김흥래] ····· 609
다. 재산과세제도 ····· 609
[정소영] [서영택] [박경상] [류호근]
[서경석] [남궁훈] [김대영]
라. 부동산과세표준 현실화 ····· 615
[이상룡] [임경호] [김흥래] [권형신] [이만의] [권강웅]
제 4 절 지방재정조정제도 ····· 620
1. 개 요 ····· 620
2. 당시 주역들의 증언 ····· 625
가. 지방교부세제도 ····· 625
▸지방교부세법과 지방교육재정교부세법 제정 [김주남] ····· 625
▸지방교부세제도 [이상룡] ····· 625
▸구 자치와 지방재정교부금제도 [이상룡] ····· 626

▸ 8·3 조치와 지방교부세 법정 율 유보조치 [류호근] ····· 626
▸ 지방교부세의 성격 [류호근] ····· 630
▸ 지방교부세제도 개선 [류호근] ····· 631
▸ 지방교부세 법정 율의 폐지와 부활 [김덕영] ····· 632
▸ 지방교부세 교부 율 인상 [김흥래] ····· 632
▸ 지방교부세 교부 율 인상 [권형신] ····· 633
▸ 교부세제도의 개선 [김흥래] ····· 634
나. 지방양여금제도 ····· 634
[박청부] [김덕영] [류호근] [김정국] [안병우] [권형신]
다. 국고보조금제도 ····· 639
[최동규] [이상룡] [강현욱] [이영탁] [김흥래] [권형신]
제5절 지방 재정 및 세무행정 ····· 641
1. 개 관 ····· 641
2. 당시 주역들의 증언 ····· 642
가. 지방재정 및 세무 행정력 ····· 642
▸ 지방자치와 재정운용능력 [정소영] ····· 642
▸ 지방 세정의 조직과 인력의 부족 [김흥래] ····· 643
▸ 세무행정의 효율화와 전문성 확보 [권형신] ····· 644
▸ 지방세무공무원의 전문성 [이만의] ····· 644
나. 재정 및 세무행정 개혁 ····· 645
▸ 책임행정-행정실명제 [이상룡] ····· 645
▸ 지방세정개혁 및 부정방지대책 추진 [김흥래] ····· 646
▸ 교부세 계장을 파면시키라는 박대통령 [류호근] ····· 647

제3편 한국경제와 조세·재정 운영 : 정책평가와 과제 ····· 649

제1장 경제개발의 여명기 ····· 651

제1절 대한민국 세법의 제정 ····· 651

제 2 절 전란기의 조세체제 변화 ····· 652
제 3 절 건국기 및 전란기의 재정운영 ····· 653

제 2 장 종합경제개발의 출발 ····· 655

제 1 절 대외지향적 발전전략의 선택 ····· 655
제 2 절 현대조세제도의 도입 ····· 656
제 3 절 경제개발을 뒷받침한 재정투융자 ····· 658
제 4 절 역금리체제의 도입 ····· 659

제 3 장 중화학공업 개발과 자력성장구조 실현 추구 ····· 660

제 1 절 경제발전 전략의 수정 ····· 660
제 2 절 부가가치세제의 도입 ····· 663
제 3 절 중화학공업발전을 위한 재정정책 ····· 664
제 4 절 경제의 안정과 성장에 관한 8·3 긴급조치 ····· 665
제 5 절 부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책 ····· 666

제 4 장 종합안정화시책의 추진 ····· 667

제 1 절 종합안정화 전략의 선택 ····· 667
제 2 절 안정화시책의 주요 내용 ····· 668

제 5 장 민주화의 욕구분출 ····· 675

제 1 절 안정과 자율. 개방정책의 후퇴 ····· 675
제 2 절 부동산 투기억제를 위한 토지공개념 도입 ····· 676
제 3 절 한국금융회사들이 몰고온 국제금융시장 참여의 시행착오 ····· 678
제 4 절 단일관세율제도의 도입 ····· 679
제 5 절 사회복지 부문에 대한 재정지출의 증대 ····· 679

제 6 장 IMF 협정과 한국경제의 구조조정 ····· 681

제 1 절 한국경제의 펀더멘털과 위기의 확산 ····· 681
제 2 절 한국정부의 대응과 성과 ····· 682

제 7 장 한국의 지방세정 및 재정 ····· 691

제 1 절 지방재정의 규모와 역할 ····· 691
제 2 절 중앙과 지방의 기능과 세원배분 ····· 692
제 3 절 지방세제도의 발전 ····· 695
제 4 절 지방재정조정제도 ····· 697

부 록

1. 조세·재정정책 50년사 증언 및 정책평가 대담자 목록 ····· 703

2. 조세 및 재정정책에 관한 공통 설문 예시 ····· 706

제 1 편

한국 경제의 성장·발전과 조세·재정정책

제 1 장

경제개발 여명기(1945~1961)

제 1 절 경제 개관

1945년 제2차 세계대전의 종전과 함께 일본의 강제 지배로부터 독립을 되찾은 대한민국 새 정부는 정부의 진용을 제대로 갖추지도 못한 채 1950년 북한으로부터 침략을 받아 1953년 휴전이 이루어지기까지 많은 인명과 재산 그리고 산업시설의 피해를 입게 되었다. 1962년 한국정부의 종합경제개발 5개년계획이 시작되기까지 한국경제는 전형적인 후진 농업국가로서 전체 취업자의 60% 이상이 농업에 종사하여 농업부문이 국민총생산의 절반 이상을 생산하는 경제구조를 가지고 있었다. 빈약한 산업시설도 전쟁중 대부분 파괴되어 생산활동은 저조하였다. 따라서 많은 부분을 외국이나 국제기구의 지원으로 경제를 지탱하는 상황이었다. 또한 전쟁중 경제행정질서가 제대로 정돈되지 못하여 경제통계 자체가 제대로 정비되지 못한 상태였다. 이 기간 동안의 한국경제의 특징은 다음 네 가지로 요약할 수 있을 것이다.

1. 농업중심의 산업구조와 전쟁중 산업시설의 파괴

전통적으로 한국의 산업배치는 북쪽은 공업, 남쪽은 농업으로 특징지어져 있었다. 북한지역은 풍부한 지하자원과 수력자원을 이용하여 전력·금속·화학·시멘트공업에서 한국 전체 생산량의 대부분을 차지하였다. 반면 남한지역은 농업이 주가 되고 방직·목제품·인쇄제본업 등 경공업과 농기구제작 등 기계공업이 초보적인 중소기업 형태로 발달되고 있었다. 따라서 남한지역에서 필요로

하는 전력·원자재 등은 대부분 북한지역으로부터 공급받고 있었으며, 북한지역의 식량은 남한지역에서 공급하는 지역적인 기능배분이 이루어져 있었다. 이러한 산업의 지역 균형 배치가 남북 분단에 따라 깨어지면서 당장은 남쪽지역이 북한으로부터의 원료공급 상실로 산업발전에 타격을 받게 되었다. 더구나 전쟁중 남쪽지역은 그나마 있던 공업시설과 도로·교량·항만시설들이 대부분 파손되었다. 또한 경영·기술·인력 등 산업조직과 원료공급·생산·판매 등 생산 유통조직들이 파괴됨에 따라 남한의 산업활동은 극히 저조하게 되었다. 농업부문에 있어서도 비료 등 영농자재의 공급이 원활치 못한 데다가 사회의 불안정에 따라 신품종 개발 등 기술개발은 생각할 수도 없는 형편이어서 주종산업인 농업부문 자체도 저조하였다.

이에 따라 1954년 이후 1961년까지 한국경제는 연평균 약 4%의 경제성장에 그쳤다. 이는 당시 세계경제성장과 비슷한 수준으로 당시 한국경제의 필요 성장에 극히 미달하는 수준이고 이나마도 거의 농업부문에 의존된 형편이었다.

2. 전후 경제 불안정과 외국원조에 의지한 경제운영

전쟁중 산업시설의 파괴와 물자수급의 차질로 전후 한국경제 사회는 불안정한 모습이었다. 또한 전쟁중 또는 전후 통화량의 급격한 팽창과 물자공급 부족으로 물가는 급속하게 상승하였다.

이러한 불안한 상황 속에서도 1954년 전후 복구사업은 많은 우방들의 원조로 시작되었다. 1954~1959년 기간 동안 한국이 미국 등 우방국가와 국제기구로부터 받은 경제원조의 총액은 약 27억달러에 달하며 이 금액은 한국경제 총투자의 70%를 담당한 결과가 된다. 다시 말해 이 기간중 추진된 총투자 중 국내저축으로 충당된 것은 30%에 불과하고 나머지는 외국원조에 의하여 전후 복구가 착수되었다.

3. 북한 인구의 급격한 월남으로 인구의 급격한 증가와 실업의 증가

1954년 이후 한국은 북쪽으로부터의 많은 인구 유입과 소위 전후 다산기(Baby boom period)라는 시기를 거치면서 인구의 급격한 증가가 이루어졌다.

이 시기의 인구 자연증가율은 3%대를 나타내었다. 이러한 인구의 급격한 증가는 국민소득 향상이라는 면에서 큰 문제가 제기되었다. 당시 연 4%대의 경제성장으로 3%대의 인구증가를 흡수하면서 국민의 소득수준을 향상시키는 것은 불가능한 일이다. 최소한 5~6%대의 경제성장이 이루어져야 겨우 현 소득수준을 유지할 수 있다는 계산인데 당시로서는 그런 성장이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 인구구조상 소득수준 향상을 더욱 어렵게 하는 다음 같은 특성을 한국경제는 가지고 있었다.

첫째, 전쟁중 많은 인구가 사망하였음에도 불구하고 65만 명에 달하는 월남인구로 남한인구가 급격히 증가하였다. 특히 성인 유입이 많았기 때문에 소비재 수요의 급증, 주택부족, 실업의 증가, 정치적 불안 등 사회적 문제를 야기하게 되는 원인이 되었다.

둘째, 인구의 도시집중 현상이 두드러지게 일어났다. 특히 농촌 젊은이들의 이농현상이 급증하게 되어 농촌과 도시의 발전 격차가 벌어지는 계기가 되었다.

4. 다같이 못사는 부의 형평 분배

1950년대 한국경제의 구조는 경제개발이라는 면에서는 어려운 점이 많았지만, 다 같이 못사는, 소득의 형평성 면에서는 발전 출발점에서 형평성이 양호하였다고 할 수 있다. 당시 소득분배에 대한 정확한 자료는 없으나 다음과 같은 이유에서 소득분배가 형평성을 유지했다고 할 수 있다.

그 첫째 이유는 1949~1950년에 시행한 농지개혁에서 찾을 수 있다. 당시 가장 큰 소득원인 농지의 소유를 재분배하여 경자유전의 원칙하에 1가구당 3정보 이상의 농지소유를 법률로 금함으로써 지주계층이 사라지고 농지는 비교적 고르게 농민에게 분배되었다.

둘째, 전쟁중 그나마 있었던 산업시설들이 대부분 파괴됨으로써 산업자본가가 없어지고 다 같이 못사는 빈곤한 상태로 돌아갔다.

셋째, 1950년대 학생수가 급격히 증가하였다. 중학생 이상의 학생수는 1954년의 71만명에서 1959년 83만명으로 증가하였다. 이런 학생수의 급증원인은 자녀교육에 대한 한국 국민의 전통적인 관심 이외에도 당시 학생에게 주어진 병역의 혜택과 오늘의 가난을 자식의 세대에는 되풀이하지 말아야 하겠다는 의지의

표현으로 해석할 수 있겠다. 어떻든 이런 양질의 교육을 받은 인력은 1960년대에 들어와 추진하게 된 종합경제개발의 대행진 기간이 되었음은 말할 필요가 없을 것이다.

1950년대를 종합하여 평가한다면 한국의 경제여건은 한 마디로 '다 같이 못 사는, 그러나 많은 가능성을 가진 상황'이었다고 할 수 있을 것이다.

제 2 절 경제개발 여명기의 조세정책과 재정운용

1. 조세정책의 내용

가. 군정기 : 식민지 조세제도의 인수 및 초기 조정

미군정은 日帝下의 세제를 일단 그대로 인수받을 수밖에 없었다(내국세로만 보면 32개의 세목). 이처럼 다양한 세목은 특히 일제 말기의 전비조달을 위한 增稅 노력을 반영하는 것이다. 그러나 당시의 재정구조는 아직도 조세수입이 전체 세입의 20% 수준 정도에 불과하여 조세국가의 기틀이 확립되지 않은 상태에 있었다. 군정 당국은 상당히 광범위하고 대폭적인 세제의 개편을 단행하였으나 어떤 장기적인 비전이나 계획에 근거한 것이라기보다는 인플레이션을 억제하는 문제와 재정수입을 확보하는 것이 당시 재정 당국의 최대 관심사였다. 그러나 세제의 합리화, 특히 세제의 단순화를 위한 노력과 응능 원칙 또는 공평성에 대한 고려가 좀더 강화되었다.

나. 건국기 및 전란기 : 대한민국 세법의 제정

이 시기의 조세제도개편은 제도의 발전보다는 국가건설의 초석을 담당한다는 측면이 더 강하였다. 그러나 군정 초기에 이루어진 세제개편에 비하면 건국 초기의 세제개편은 보다 장기적인 관점에서 이루어진 개편이었다고 말할 수 있다. 대한민국 수립 직후 세제개혁위원회가 설치되어 세제의 개혁방향을 모색하고 세제개혁의 요강을 제정하였는데, 이 요강의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 경제의 재건을 촉진하기 위해 소득세 등 인세 계통의 부담을 완화하고 사치품 및 소비품목에 중과한다.

둘째, 부동산 중점 과세주의를 동산 및 음성재산과세에 치중하는 세제로 개편하기 위하여 일반소득세와 사업세(영업세)의 과세방법을 개선한다.

셋째, 재정수요를 충족하기 위하여 新稅를 창설하거나 과세대상을 확대한다.

넷째, 국민개세원칙에 충실하여 영세소득계층에 경과세하고 고소득층에 중과한다.

다섯째, 물가의 급격한 변동에 대응하고 현 실정에 적합한 과세를 하기 위하여 사업세의 과세방법을 전년도 실적과세주의에서 現年度 실적과세주의로 개혁한다.

여섯째, 세제의 간소화를 위하여 세법의 통합 또는 독립을 도모한다.

건국 초기에 이루어진 조세체계의 정비 내용은 일반소득세를 소득세와 법인세로 분리 독립시키고 사업세를 영업세로 개편하였으며 음료세를 주세와 청량음료세로 다시 분리하고 이익배당세, 법인자본세, 조선은행 발권세, 특별행위세 등은 폐지하는 한편 증여세와 면허세를 신설한 것 등으로 요약할 수 있다. 그리고 전란기중에는 토지임시수득세가 신설되었고 골패세는 물품세로 통합되었다.

한편 관세정책의 중점은 재정관세로서 전쟁수행과 인플레 수습을 위한 전비조달 및 전후 복구자금조달에 주력하는 한편 전쟁으로 국내산업이 파괴되고 물자가 귀해지면서 밀수가 성행하게 되자 이를 근절하기 위해 관세행정력을 총동원하였다.

다. 복구기(재건기) : 근대적 조세제도로의 발전과 정착의 모색

휴전과 함께 전시체제로 운영되던 조세제도를 정상화하기 위한 개편이 이루어졌는데 이때 H.P. Wald의 자문문서를 참고하였다. 이 보고서의 내용은 법인세와 소득세 등 직접세의 부담을 경감하여 경제에 활력을 주고 물품세와 전매익금의 증수를 통해 직접세 경감에 따른 세수의 감소를 보전하라는 것이었다. 이리하여 1954년 3월에 대대적인 세제개편이 이루어졌다. 조세특례법과 臨時增徵法 등 전시의 특별조치를 위한 법들이 폐지되었다. 소득세·법인세·영업세·토지수득세·주세 등 주요 세목들이 모두 크게 개편되었고 통행세·등록세·유흥음식세·입장세 등도 개편되었다. 직물류세는 물품세로 통합되고 국세

였던 면허세는 지방세로 이양되었다. 과세방법이나 납세방법 등에도 획기적인 개편이 이루어졌다. 그러나 이러한 개편은 곧 현실의 벽에 부딪쳤는데, 특히 일부 세목에 대한 무리한 세율조정과 행정적인 어려움, 소득세제의 복잡성 등이 문제로 제기되어 같은 해 10월에 상당 부분을 원점으로 되돌리는 개편이 이루어졌다.

2. 재정운용

가. 정부수립과 재정운용

광복 후 심화된 악성 인플레이션의 근원이 부분적으로 미군정 및 과도정부의 거대한 적자예산지출에 있었던 사실에 비추어 건전재정의 확립에 시책의 중점을 두었다. 이러한 시책방향에도 불구하고 정부수립 후 정부기능의 본격적인 발휘와 함께 재정적자의 규모가 늘어나 인플레이션이 격화되자 '경제안정 15원칙'을 수립하여(1950.3.4) 경제안정에 주안점을 두게 되었다. 이 원칙은 재정면에서 행정체계의 강화에 의한 경비절약과 징세체계의 개혁, 귀속재산의 조속한 불하에 의한 세입증대를 도모하는 한편 정부사업특별회계와 정부관리기업체의 독립채산제 확립을 통해 수지균형을 기하였다.

나. 한국전쟁 기간중의 재정운용

한국전쟁 기간중에는 세원의 고갈과 세수의 부족 때문에 전비조달은 주로 한국은행 차입금에 의존할 수밖에 없었으나 전시체제하의 租稅增徵과 전매가격 및 철도요금 인상에 따른 특별회계수입의 增收, 유엔군 대여금의 예산편입, 원조물자 판매대금의 활용 등의 비인플레적 방법에 의해 전시재정수요의 일부를 충당하였다. 이와 함께 재정긴축에 의한 지출억제와 수지균형원칙에 따른 예산운용(월별 예산집행계획의 작성, 1개월 단위 세출예산의 令達, 추가예산편성의 규제 등)도 강조되었으며 세법개정에 의한 稅收增大와 애국복권발행에 의한 도시부동자금의 흡수도 강력히 추진되었다. 그러나 전쟁기간중 전란수습비와 구호사업비 등 諸支出이 격증하고 휴전 후에는 전후 재건을 위한 재정수요가 크게 늘어난 반면에 국내재원조달이 한계에 달하고 또 미국원조도 계획과는 달리

부진하였기 때문에 재정적자의 폭이 크게 늘어났다.

다. 전후 복구기의 재정운용

휴전과 더불어 戰災復舊에 최대의 역점을 두면서 해방 이후의 고질적인 인플레이션과 한국전쟁으로 증폭된 전시인플레의 收束에도 경제정책의 초점이 맞춰졌다. 戰亂으로 경제가 황폐화된 조건하에서 戰災復舊는 주로 미국 등 우방국가의 무상원조에 의존할 수밖에 없었으나 휴전과 더불어 미국의 FOA 원조 2억 달러를 비롯하여 우방 각국의 원조가 확약됨에 따라 이를 토대로 부흥계획을 수립하는 한편 한·미간에 '경제부흥 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약'의 조인(1953.12.14)이 이루어지게 되자 재정·금융의 균형, 단일환율의 결정, 자유기업원칙 및 대충자금운용원칙 등 경제재건의 기본방향이 설정되었다. 그리고 이에 따라 전재복구기(1953.2~57.12)의 재정운용은 종합적 재정금융의 전체적 수지균형하에 통화의 안정과 국민경제의 건전한 육성을 도모한다는 경제재건의 기본방향에 의거하여 균형예산의 편성과 집행에 의해 인플레이션을 억제하고 경제부흥을 추진하는 데 역점을 두었다.

제 3 절 경제개발 여명기의 금융·통화정책

1. 미군정 아래서의 금융

1945년 해방 직후 미군정은 조선은행법·은행법·금융조합령 등 기존 법률을 존속하기로 결정함으로써 조선은행이 중앙은행으로서의 기능을 수행하고 조선은행권이 통용되었다. 조선은행과 군정 재무부에 의해 취해진 주요 금융조치는 수신 및 여신 금리 조정, 환율 조정, 보험회사 설립, 금융기관 점포 정리, 조선환금은행 설립, 무역금융 신설 등이었다.

원화의 공정환율은 1945년 10월 1달러당 15원으로 책정하여 GARIOA 원조 및 군정청의 대민간채무지급에 적용하였다. 이후 1947년 7월 1달러당 50원으로 인상하였다.

조선은행권은 해방 후 1945년 말까지 81%, 1946년에 102%, 1947년에 88%씩

각각 증가하였다. 도매물가는 해방 후 1945년 말까지 17배, 1946년에 6.3배, 1947년에 89%씩 각각 상승하였다.

2. 정부 수립과 금융

1948년 8월 15일 정부 수립 후 정부는 중앙은행법안을 준비하였고, 외국환취급규칙(후에 외국환관리규정)을 제정하였다. 한국은행법과 은행법이 1950년 5월에 제정되고, 금융통화위원회가 6월 5일 처음 개최되고, 한국은행이 6월 12일에 창립되었다. 대출최고금리와 예금최고금리를 결정하고 무역금융규정을 제정하고, 금융기관 대출한도제를 도입하였다.

공정환율을 1948년 10월 1달러당 50원에서 450원으로 인상하고, 우리 정부와 미국원조대표간의 협정으로 결정되는 대충자금 환율을 12월에 450원으로 책정하였다. 환율은 다시 1949년 11월에 900원으로 책정되었다.

3. 전시금융체제 운용

1950년 6월 25일 전쟁이 일어나자 한국은행은 전시체제로 전환하였다. 피침지역에서 약탈된 조선은행권과 불법 발행된 북한 인민권의 유통을 막기 위해서 한국은행은 7월 한국은행권을 최초 발행하여 조선은행권을 교환하였다. 1950년 11월 공정환율을 2,500원으로 책정하고 1951년 11월 6,000원으로 책정하였다. 이러한 급격한 환율인상은 물가상승 때문에 불가피하였다.

1950년 정부는 여러 차례의 추가경정예산을 편성하였는데, 이에 따른 재정적자를 한국은행이 대정부 대출로 보전해 주었다[1]. 또한 UN군에 대한 대여금을 통해 UN군의 전비를 지원하였다[2].

한국은행은 전쟁 초기에는 금융기관의 예금지급자금을 지원하기도 하였으나 이후 물가급등에 대응하여 금융기관의 한국은행 차입을 강력히 통제하게 되었고 전쟁이 장기화되면서 신용통제를 일부 완화하기도 하였다. 특히, 전비지출에 의한 재정적자의 누적과 국내 생산시설 파괴로 인한 생산부족 때문에 악성인플

1) 나중에 정부의 한국은행 차입금의 상환에는 각종 원조자금이 사용되었다.
2) 1952년 5월 이후 UN군 대여금의 상환이 시작되었다.

레이션이 지속됨에 따라 1953년 2월 긴급통화금융조치를 통해 화폐단위 100원에서 1환으로 절하하고 종합적인 인플레이션 대책을 집행하였다. 이에 공정환율은 1달러당 60환으로 변경되었다.

4. 평시금융체제와 전후 복구

한국전쟁 휴전 이후에 전시금융체제가 평시금융체제로 전환되었다. 1954년 4월에 설립된 한국산업은행이 산업부흥국채 발행자금, 대충자금 등 정부차입금과 산업금융채권 발행자금을 주요 재원으로 하여 장기시설자금을 공급하게 되었다.

전쟁복구에 따른 정부의 재정적자와 금융기관의 초과대출 등으로 인플레이션이 지속되자, 한국은행은 융자 순위제, 금융기관 대출 최고한도제, 융자사전승인제 등의 직접규제수단을 통해서 인플레이션 억제를 위한 노력을 기울였다. 대출최고 한도제는 1959년에 일시적으로 폐지되었지만 1960년에 다시 도입되었다.

그리고 이 기간중 금융체계를 정비하였다. 즉 1954년 8월 은행법을 제정하고 조흥·상업·저축·흥업·서울·농업 은행 등이 설립되었다. 또한 1955년 증권시장을 개설하고 1957년 시중은행의 민영화를 시행하였다. 전후 자금사정이 넉넉하지 않았고, 은행금리가 실세금리를 반영하지 못하였기 때문에 금리정책과 지급준비율정책이 제 기능을 발휘할 수 없었으므로 금융당국은 대체로 선별적 금융지원을 실시하였다. 높은 인플레이션 때문에 이 기간중 실질금리는 계속하여 음(-)의 수준에 놓였다.

외환제도를 개편하고, 환율을 여러 차례 상향조정하였다. 즉 1953년 12월 공정환율을 60환에서 180환으로 인상하고, 1954년 1월에 대충자금 환율을 180환에서 350환으로 인상하고, 1955년 8월 공정환율과 대충자금 환율을 500환으로 단일화하였다.

5. 경제안정 추구

1950년대 후반에 정부는 재정금융안정계획을 수립하고, 한국은행은 통화공급을 안정적으로 수행하고자 노력하였다. 이에 따라 통화량 증가율이 둔화되었다.

물가지수가 1950년부터 1956년까지 각 해에 188%, 213%, 102%, 26%, 51%, 43%, 46%씩 상승하는 등 높은 인플레이션을 나타냈으나, 1955년에 물가지수 상승률이 25%를 벗어나면 공정환율을 재조정하기로 한·미간에 합의를 하였기 때문에, 금융긴축을 강화하여 물가안정에 유의하게 되었다(원조와 미군의 달러화 매각이 주요 외환 공급원이었으므로 낮은 환율을 유지하는 것이 매우 긴요했다). 그리고 1957년부터 한미합동경제위원회는 강력한 경제안정정책을 펴서 1957~1959년에 경제가 위축되고 인플레이션이 둔화되면서 물가지수가 이 기간 중 연평균 6% 상승하였다.

환율을 1960년 2월 500환에서 650환, 1961년 1월 650환에서 1,000환, 1961년 2월 1,000환에서 1,300환으로 상향조정하는 등 환율의 현실화를 모색하였다. 그리고 1961년 2월 공정환율, 원조자금 배정환율, 정부보유외환 공매환율 등으로 다양하게 형성되었던 복수환율을 단일환율로 통합하였다. 외환관리에서는 한국은행에 외환을 집중하도록 하였다. 그리고 일정한 조건의 수출에 대한 금융기관의 수출금융에 대하여는 한국은행으로부터 대출을 받을 수 있도록 하였다.

6. 국제금융기구에의 참여

한편, 1953년부터 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)에의 가입을 추진하여 1955년에 정식 가맹국이 되었다. IMF협정문 제14조의 규정에 따라 1956년부터 해마다 실시된 한국경제에 대한 IMF와의 연례회의를 통해서 외환제도를 확립하고 경제를 안정시키는 데 기여하였다.

제 4 절 경제개발 여명기의 산업·무역정책

1. 산업진흥정책의 수행

제2차대전 이후 우리나라의 경우 전체 금속산업 생산액의 91%, 화학산업 생산액의 82%를 차지하고 있던 북한과의 분리와 함께 전문가들의 대거 퇴각에

따른 경영 미숙과 기술·자금 부족으로 산업생산이 크게 위축될 수밖에 없었다. 미군정 시절을 거치면서도 산업정책이 미비하였기 때문에 1947년 가동공장수와 종업원 수는 1943년에 비해 절반 수준에도 미달할 만큼 생산활동이 크게 위축되었다.

1948년 12월 미군정으로부터 행정권을 이양받은 한국정부는 광복 이전에 일본인이 소유했던 귀속 기업체를 조속히 처분하는 한편, 미국으로부터의 경제 및 기술원조를 활용하여 섬유공업 등의 발전을 통한 생필품의 자급체제 확립에 주력하고, 건설자재 및 비료 생산을 촉진하는 데 주력하였다. 이러한 산업정책이 적극적으로 추진되면서, 산업생산은 점차 회복되기 시작하여 1946~48년 기간 동안 산업생산량은 40% 이상 증가하였으며, 1949년의 주요 상품의 평균 생산지수는 1946년 수준의 2배를 넘을 수 있었다.

2. 한국전쟁과 산업 복구정책의 전개

이와 같은 정부의 경제안정화와 산업진흥 노력은 한국전쟁으로 말미암아 물거품이 되었다. 전쟁으로 인한 피해는 막대한 것이었다. 민간인 사상자가 실종자를 포함하여 150만명, 재산 피해 규모는 30억달러에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이러한 재산 피해 규모는 1945~61년 기간 동안 우리나라가 미국 및 UN으로부터 제공받은 원조 총액과 비슷한 규모였다. 특히 전쟁에 따른 각종 산업시설의 파괴는 국가경제에 심각한 영향을 미치게 되었고, 그 결과 경제성장률은 1950년의 경우 약 -15%를 기록했고, 특히 2차산업은 약 35%의 생산감소를 경험하게 되었다.

산업생산이 급격하게 감소됨에 따라 물가도 가파르게 상승하여 물가지수가 1947년을 기준으로 1951년에는 22배, 1952년에는 48배, 1953년에는 65배로 급등하였다. 이러한 물가의 급등은 생산설비의 파괴로 인한 공산품의 공급부족이 직접적인 요인으로 작용하였지만, 전쟁수행을 위한 통화증발도 크게 기여하였던 것으로 분석된다. 즉, 군사비, 피난민 구호비, 치안유지비 및 UN군 대여금 등의 조달 목적으로 통화팽창이 불가피하게 가속화되었던 것이다.

전쟁 이후 정부는 미국과 「경제재건 및 재정안정화에 관한 합동경제위원회 협약」을 체결하였으며(1953년 12월), 1954년 5월에는 UN과 「한국경제 원조에

관한 대한민국과 UN한국부흥단(UNKRA)과의 협약」을 체결하였는데, 두 협약 모두 재정 안정화를 경제정책의 기본 골격으로 하는 데 목표가 있었다. 이러한 협정을 통하여 정부는 UNKRA에서 1억 2천만달러, 미국으로부터는 약 17억달러의 무상원조를 받아 경제안정과 산업재건에 투입하였다. 미국 원조자금의 대부분은 물자형태로 제공되는 비사업 원조(non-project assistance)와 미국 공법 480호에 의한 잉여농산물 원조였는데, 특히 미국 공법 480호에 의한 잉여농산물 원조는 양곡가격을 안정시켜 재정 안정화에 커다란 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

한편 원조자금의 배분과 관련하여 한국정부와 미국 원조 당국간에는 상당한 의견차이가 있었다. 미국측은 한국이 민생안정과 인플레이션 수습을 통해 저축을 증대해 나감으로써 원조자금의 의존을 줄이고 자립적 성장 기반을 조속히 확충하도록 하는 데 우선적으로 원조자금을 배분하고자 하였다. 따라서 미국측은 단기적으로 민생안정과 인플레이션 수습에 직접적으로 기여할 수 있는 소비재 등 추가적인 가공을 필요로 하지 않는 최종 제품의 공급 확대에 역점을 두었다. 반면에 한국정부는 생산능력의 확충을 위한 투자재원을 증가시키고자 하는 목적에서 원조자금 중 보다 많은 비중을 투자사업에 배분할 것을 주장하였다.

1950년대의 산업정책은 수입을 억제하고 생필품을 국내에서 공급하도록 하는 수입대체정책으로 요약될 수 있다. 국내 산업을 보호하기 위한 수단으로 고율의 관세를 부과하였고 여러 형태의 수량적 수입규제를 실시하였다. 뿐만 아니라 면방·제분·제당 등 국내 소비재 산업의 복구 및 육성을 유도하여 수입대체를 통한 경제성장을 추진하였다.

3. 무역정책의 기조

1960년대 초의 무역정책의 기조는 1950년대와 마찬가지로 관세와 비관세 장벽을 구축하여 수입을 엄격하게 억제하는 것이었다. 또한 통화팽창으로 인하여 인플레이션이 극심하였으나 수입 억제의 일환으로 원화의 고평가 정책을 유지하였다.

1960년대 초 관세율의 단순 평균치는 약 30% 정도에 머물고 있었지만 법정

관세에 추가해서 1962년까지는 외환세가 상업적 수입을 위한 외환 사용에 부과되었다. 1960년의 경우 외환세 징수 규모가 실제 수입 원화 환산액의 23%에 달하고 있었다. 이것은 평균 법정관세율과 관세동등액이 53% 정도에 달하고 있음을 의미하는 것이다. 주요 산업에 필요한 기계류 수입과 기타 특정 목적 수입에 대해서는 관세 감면이 허용되었기 때문에 관세동등액을 포함한 평균 실적 관세율은 약 46% 정도였던 것으로 평가되고 있다.

이와 같이 관세동등액을 포함한 실제 관세율이 매우 높은 상황에서도 정부는 동시에 쿼터제도를 통하여 수입 억제를 강력하게 도모하였다. 특히 정부는 사전 허가를 필요로 하는 수입품목과 자동 수입품목을 모두 열거하는 positive list제도하의 반기별 무역 계획을 수립하여 실시함으로써 수입 수량을 매우 엄격하게 규제하고 있었다.

한편 1960년대 초 한국은 매우 복잡한 복수환율제도를 채택하고 있었다. 우선 1960년 2월에 공정환율이 달러당 50원에서 65원으로 평가절하되었다. 그렇지만 이러한 조치는 그 당시에 거의 모든 대외 무역과 기타 상업적 대외 거래에서 공정환율보다 크게 높은 환율의 적용을 받고 있었기 때문에 중요한 의미를 갖지 못하였다. 그 당시 수출업자와 기타 외화 소득자에게는 양도가 가능한 수입권이 주어졌는데 이러한 수입권은 수출국별로 차별화되어 있었다. 즉, 특정 국가로의 수출에 따른 외화소득에 대해 동일 국가로부터 수입할 수 있는 권리가 주어졌기 때문에 달러에 대한 시장환율이 수출 국가별로 차등화되었던 것이다. 그리고 정부가 외환을 배정하는 데 있어서도 외환입찰제를 적용하고, 외환세를 부과하고 있었기 때문에 원화환율은 공정환율보다 크게 높을 수밖에 없었다.

한편 해방 이후부터 정부수립에 이르기까지 우리나라의 대외무역은 미군정의 통제 아래에 놓여 있었다. 해방 직후에는 외국과의 순수한 민간 무역이 거의 없었다. 외국 무역에 경험 있는 한국인은 거의 없었으며, 무역을 담당할 수 있는 자본도 충분하지 못하였다. 민간부문의 무역은 1946년 1월 대외무역규칙이 공포된 후에 재개되기는 하였지만, 이 규칙에 의하여 모든 대외무역 활동은 미군정의 허가를 받았다. 이 시기의 대외무역은 주로 미군정에 의한 수입위주의 관영무역으로 이루어졌고 민간무역은 통제되어 실적이 매우 부진하였다. 광복 직후 미국의 원조 수입을 제외한 대외무역 규모는 일제시대였던 1940년 수준의

1%에도 미달하는 수준이었다. 그 이후 점차 무역 규모가 증가하기는 하였으나 1953년까지도 여전히 1940년도 무역 규모의 15%에도 미달하는 미미한 실정이었다.

미군정은 대외무역의 직접적인 통제를 위하여 무역업 허가를 받도록 하였다. 이 규칙은 1947년 8월에 폐지되었지만 수출입 무역의 허가제는 그 후에도 지속되었다. 그 당시 수출입 품목은 주로 광산물·수산물·과실 등의 1차산품과 기타 수예품 및 생사 등에 머물고 있었으며, 수출입 품목의 가격도 심사 대상이 되었다.

미군정은 수입 초과에 의한 부채를 향후 수립될 한국 정부에 넘기지 않는다는 것과 외국자본 및 상품 등에 의한 국민경제의 재식민지화를 막는다는 기본원칙하에 물물교환(바터제) 중심의 무역방식을 채택하였다. 그러한 조치에도 불구하고 수입초과는 지속되었다. 그 당시 공정환율은 민간무역에는 적용되지 않았고, 민간부문에 대한 미군정의 채무 청산에만 적용되었는데, 이는 바터 무역 중심 체제에서는 공정환율이란 개념이 중요하지 않았기 때문이다.

관세정책에 있어서 미군정은 저관세율 정책을 시행하였다. 정부 수립 후 한국 정부는 국가 재원의 확보와 유치산업의 보호를 위하여 고관세율 정책을 추진하였다. 정부 수립 이후 1949년 11월 신세관법이 발효되었는데, 주요 취지는 외국자본의 침투 방지 및 재정수입 증가를 목적으로 한 세율의 인상이었다.

1950년에 6·25 동란이 일어나자 한국 정부는 경제의 질서를 확립하고 경제안정화에 노력하였다. 이 시기에 정부는 품목별 수출 허가제도를 채택하였다. 이 제도의 주요 목적은 불리한 가격에 의한 수출, 불법적인 외환거래 및 자본도피를 통제하는 데에 있었다. 전쟁 기간 동안에 원화의 평가절하가 여러 차례 있었지만, 원화는 항상 과대 평가되어 있었다. 전쟁중의 하이퍼-인플레이션 아래에서 고정환율은 국내의 물가상승률을 따라갈 수가 없었기 때문이다. 정부는 원화 고평가에 따른 수출의 불리함을 해소시키기 위하여 외화예치제도를 도입하였다. 중앙은행이 비현실적인 공정환율로 외환을 강제 매입하는 것을 피하게 한 것이다. 그 결과 수출 달러에는 공정환율이 적용되지 않았다.

4. 수출진흥정책의 실시

아울러 정부는 몇 가지 중요한 수출진흥정책을 실시하였다. 1951년 6월부터는 필수품이 아닌 국내 생산품의 수출업자에게 수출액 중의 일정 한도를 수출상여율로 하여 그 금액 안에서 그 당시에 수입이 허가되지 않았던 인기 품목을 수입할 수 있도록 허용하는 특혜외환제도를 시행하였다. 이 제도는 1955년까지 시행된 후에 폐지되었다. 1952년 1월 정부는 수출시장의 개척을 위하여 일본 이외의 수출을 적극 권장하면서, 종래의 무역업자 경유 수출 방식을 생산업자의 직수출 원칙으로 변경하였다.

또한 1952년 5월부터는 수출 부진 품목의 수출을 특정 인기 품목의 수입에 연계하는 구상무역제도를 시행하기도 하였다. 그러나 이 수출링크 수입도 일반의 수입 쿼터에 포함되어 있어서 수출의 효과적인 유인을 제공하지 못하였다.
무역신용제도는 1948년에 제정되어 1950년의 수정을 거쳐 1950년 6월부터 본격적으로 시행되었다. 이 제도를 통해 수출신용장을 근거로 하는 수출 전 원화신용인 집하금융과 수출선적서류와 외환미수금을 근거로 하는 수출 후 원화 신용인 선적금융의 수출금융이 시행되었다. 그때 적용되는 대출 이자율은 일반대출 이자율보다 조금 낮았다.

정부 수립부터 6·25 동란의 기간에 수출입 모두에서, 미군정 시대와는 달리, 민간무역이 정부무역을 크게 상회하고 있었다. 특히 수출은 1950~51년 정부의 고철 수출을 제외하고는 거의 민간에 의하여 이루어졌다. 그렇지만 정부의 경제목표도 수출에 그다지 큰 역점을 두지 않았고, 민간 무역업자들도 해외시장에 대한 지식과 경험이 부족하여 수출이 활발하지 못하였다.

1953년 7월 휴전협정이 조인된 이후부터 정부는 경제 재건과 악성 인플레이션의 수습이라는 긴급한 과제를 안게 되었다. 전후의 복구사업이 빠르게 진행되고 미국의 원조가 본격적으로 이루어짐에 따라 한국 경제는 1957년에 들어서면서부터는 안정을 찾게 된다. UN의 한국부흥단과 미국의 원조는 식량뿐만 아니라 자본재와 함께 공업원료의 수입에 사용되었다. 1953년부터 1960년 사이에 한국의 수입은 거의 전부가 외국의 무상원조에 의해서 자금이 조달되었다. 우리 경제가 긴급히 필요로 하는 물자의 수입은 원조에 의하여 조달되었으므로 수출을 늘리려는 노력은 별로 경주되지 않았다. 이 시기에 취해진 수출 관련

정책을 보면 다음과 같다. 전쟁 이후의 경제 상황을 보면 우선 국내가격이 국제가격보다 월등히 높았기 때문에 수출 자체가 불리한 경제 행위였다. 따라서 정부의 수출 진흥책들은 기본적으로 수출에 불리한 각종 요소들을 제거해주는 데 초점이 맞추어져 있었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 외환예치제를 채택함으로써 수출대금이 수입에 사용되거나 시장환율로 팔 수 있도록 하였다.

이러한 가운데 정부는 넉넉하지 못한 재정 상태에도 불구하고 1954년 11월에 수출장려보상금 제도를 시행하였다. 수출이 불리한 물품 중에서 국민경제적으로 보아 수출이 이루어져야 하는 상품에 대해서는 정부가 수출에 따른 결손액을 보상해 주는 제도였다. 그러나 이 제도는 예산이 책정되지 못하여 다음 해에 중지되었다. 1955년 9월에는 수출입허가제가 폐지됨으로써 수출신용장을 받는 자는 누구나 수출을 할 수 있게 되었다.

1957년 12월에는 「무역법」이 공포되었는데, 이 법은 수출입업을 정부의 허가사항으로 지정하고 허가품목과 금지품목을 정부가 정할 수 있도록 하였다. 이 법에 따라 무역업은 등록제로 되었다. 그리고 자산의 해외 도피를 막기 위하여 수출입 상품의 가격 기준을 정하여 공고하도록 하였다. 아울러 수출장려책으로서 수출장려금 및 기타의 우대조치를 규정하고 있었다.

1950년대에는 수출이 매우 침체되어 있었다. 이 기간 동안 수출 규모는 약 1,700만달러에서 4,000만달러 수준에 불과한 실적을 보였다. 정부의 수출진흥정책이 직접적인 성과를 가져올 만큼 효과적이지 못하기도 했지만, 근본적으로는 국내의 생산능력이 아직 매우 저조했고, 민간기업도 수출이 내수 판매보다 더 유리한 측면을 찾을 수 없었기 때문이다.

이와 같이 1960년대 초까지의 시기에는 수출 진흥을 위한 정부의 적극적인 대책이 시행되지 않고 있었다. 오히려 수출 촉진은 정부 정책의 부차적인 정책목표에 머물고 있었다. 그 결과 정부의 부분적인 수출 진흥책에도 불구하고 1953~60년간 수출의 절대 규모는 오히려 감소하였다. 이 시기 정부의 무역정책은 복수환율제도의 채택을 통해서 무역을 규제하고, 그러한 외환제도로 인해 발생하는 수출에 대한 불리한 억제 효과를 상쇄시키는 수준에 머물고 있었다. 1960년대 초 우리나라 산업의 경쟁력이 워낙 취약하였기 때문에 정부는 수출증대를 통한 외환 수입의 증대보다는 외국 원조 수취의 극대화에 주력하고 있었다.

제 2 장

종합경제개발의 출발(1962~1971)

제 1 절 경제 개관

1960년대 한국경제는 경제 외적인 환경 즉 5·16군사 쿠데타로 탄생된 국가재건최고회의의 활동기간이라는 점과 군사정부가 행한 첫 번째 과업이라 할 수 있는 제1차 경제개발 5개년계획이라는 새로운 제도의 출발에서 이해하여야 할 것이다. 혁명공약으로 내건 '민생고를 시급히 해결…'할 것을 목적으로 입법 행정권을 전횡할 수 있는 특권을 가지고 출범한 국가재건최고회의는 국가경영의 우선순위를 경제재건에 두고 장기경제계획을 마련할 것과 이를 수립 추진하기 위한 정부기구의 설치를 추진하였다. 그래서 1962년 1월 마련된 것이 제1차 경제개발 5개년계획이고 이를 수행할 경제기획원이 탄생되었다. 당시 종합경제계획을 단시일 내에 만들 수 있었던 것은 자유당 정부와 민주당 정부에서 공히 장기경제계획의 필요성을 인식하여 이를 준비하여온 자료가 있었고 또 마침 민주당 정부에서는 군사 쿠데타 직전 장기 7년 계획 작업을 완료한 단계에 있었기 때문에 군사정부에서는 이것을 활용할 수 있었다. 또한 계획의 질보다는 국민경제를 재건하겠다는 의지를 대내외에 알릴 정치적 필요성 때문에 군사정부는 집권 6개월 만에 1차 계획을 마련, 발표하게 되었다. 그러나 이 계획은 곧이어 수정작업에 들어가 1963년부터 1964년까지 수정계획을 마련하였고 이것이 다시 1966년부터 시작되는 2차 계획 작업과 맞물리게 된다. 이 작업과정에서 비로소 계획의 성격과 발전전략을 제대로 정리하고 많은 정책개발을 할 수 있게 되었다. 이 기간 경제운영의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 대외지향적 경제개발전략의 선택

1961년 한국의 1인당 국민총생산액은 경상달러로 82달러에 불과하였다. 산업구조는 농림수산업이 대종을 이루어 1964년 농림수산업의 GNP 대비 비율은 43.1%였고, 이 부문이 고용에 차지하는 비율은 63.1%에 달하였다. 또 당장 개발하여 소득을 올릴 수 있는 천연자원도 없었다. 따라서 유효수요의 부족으로 국내시장은 협소할 수밖에 없었다. 주종 산업인 농업은 특유의 저생산성과 기후조건 등으로 국민의 소득수준을 빠른 속도로 증가시킬 수가 없었다. 그야말로 빈곤하니까 계속 더욱 빈곤하여지는 '빈곤의 악순환' 그대로라고 하겠다.

GNP의 지출구조를 살펴보면 더욱 실감난다. 1961년 GNP 중 소비비중은 97.1%로 나머지 2.9%만이 국내저축으로 구성되어 있다. 결국 한 해 동안 생산액의 거의 대부분을 소비하고 저축해서 투자할 수 있는 여력은 거의 없는 경제구조를 당시에 가지고 있었다. 거기다가 당시 인구의 자연증가율이 3%에 가까운 수준이었으니 국민의 소득수준의 향상에서 오는 국내 유효수요의 확대를 기대하기는 어려운 형편이었다. 한편 국내생산의 부족에 따라 소비재의 많은 부분을 수입에 의존하지 않을 수 없었다. 그러나 수입수요를 감당할 수출은 연간 4,100만달러에 불과하여 상품 수입액의 14.4%에 불과하였다. 따라서 나머지 85.6%의 수입대전은 외국의 원조로 충당하는 구조를 가지고 있었다.

그렇다면 당시 한국경제가 가지고 있는 우위는 어디에 있었을까? 그것은 양질의 인력이라 할 수 있다. 당시 한국의 젊은이들은 전쟁의 어려움 중에서도 고학력의 교육을 받을 수 있었고 또 전쟁중 지금까지 경험이 없었던 기계를 직접 다룰 수 있는 기회를 가졌다. 운반수단이 전통적인 지게나 달구지가 중심이었던 당시로서는 현대적 기계문명인 자동차 그리고 전쟁무기를 다룰 기회를 가지게 된 것이었다.

이와 같은 상황하에서 경제개발의 전략을 어디에 두어야 할 것인가? 가난하기 때문에 협소할 수밖에 없는 국내시장을 상대로 하여 좀더 시간을 써가면서 완만한 개발을 할 것인가, 아니면 좀더 시야를 넓혀 세계의 무한한(적어도 한국에게는) 시장을 대상으로 하여 개발을 추진할 것인가 하는 선택의 문제였다. 물론 지금 생각하면 당연한 귀결이었지만 당시 후진국 개발이론에서 제기되었던 제국주의론 등으로 인도·파키스탄(이들 국가들은 당시 우리보다는 훨씬 앞

서간 나라라고 할 수 있다) 등 신흥개발국가들이 내수 중심의 개발전략을 세웠던 당시의 분위기하에서 그리 쉽지 않은 결론이었다고 할 수 있다. 최근 들어 인도가 내수 중심에서 대외지향적인 개발전략으로 전환하고 21세기 들어와 디지털산업의 발전에 동참하면서 태평양시대의 주요한 경제 축으로 부상하고 있음을 상기하면 개발전략의 선택이 얼마나 주요한지를 실감하게 한다.

어떻든 한국은 개발초기부터 양질의 인력을 토대로 세계시장에서 비교우위가 있는 분야를 개척해 나가도록 함으로써 국민의 소득을 급속히 개선시킬 수 있는 개발전략을 선택하였다고 할 수 있다.

2. 경공업 개발과 이를 바탕으로 한 수출 촉진

1961년 한국 수출구조는 공산품이 차지하는 비율이 21.9%에 불과하고 나머지는 모두 농림수산업 등 1차산업 제품이었다. 따라서 한국경제가 수출주도의 대외지향적 경제개발전략을 선택한 이상 수출신장의 활로를 공산품 쪽에서 찾아야 했다. 더구나 우리에게 비교우위가 있는 산업인력을 토대로 생산성 향상이 빠른 공업부문을 개발해야 했다. 공업개발에 있어서도 자본집약적이기보다는 노동집약적인, 중공업보다는 경공업 개발부터 출발하지 않을 수 없었다. 개발초기 자본의 유한성과 기술의 낙후 그리고 과잉인력 등의 여건상 고용흡수를 최대화하면서 비교적 기술 습득이 용이한 섬유·합판·신발류 그리고 가발 등의 개발에 초점을 맞추게 되었다.

당시 산업의 발전을 공업보다는 한국의 전통산업인 농업에 중점을 두었다면 어떤 결과가 되었을까? 이것은 대외지향적 개발전략과 관련하여 동전의 양면과 같다고 할 수 있다. 대외지향적 개발은 수출의 증대에서 시작되어야 하는데 생산성 향상이 일반적으로 느린 1차산업 제품을 중심으로 수출을 늘려가는 것은 한계가 있다. 만일 농업 중심의 개발을 한다면 당시로서는 두 가지 제약을 해결해야 했을 것이다. 첫째는 투자재원의 제약 가운데 농업부문 투자는 경공업부문에 비하여 회임기간이 길고 보다 큰 규모의 투자가 필요하다고 할 수 있다. 따라서 주어진 자본의 제약 속에서 이 부분을 개발할 경우 성장의 속도가 훨씬 느리게 진행되는 것을 받아들여야 할 것이다. 즉 소득수준의 향상이 더디게 진행되는 것을 받아들여야 한다. 둘째는 성장의 속도가 느린 가운데 고용의

흡수가 제한될 수밖에 없다. 당시 많은 유휴 인력을 가지고 있었던 한국경제로서는 보다 많은 실업률을 안고 가는 것을 받아들여야 한다. 이는 장기적으로 소득분배를 악화시키는 결과가 될 것이다. 이러한 현실적 제약 속에서 많은 인력을 활용하고 생산성과 기술개발의 속도가 빠른 경공업을 개발하여 이를 토대로 수출을 촉진하는 전략을 선택하는 것은 당연하다 하겠다.

3. 투자재원의 동원

종합경제개발을 추진하면서 한국경제가 맞게 된 제일 큰 어려움은 무엇보다도 투자할 재원의 마련이었다. 1961년 한국의 국내저축률은 경상가격 기준으로 2.8%에 불과하였다. 그러나 개발초기 투자수요는 개발기반의 조성을 위하여 엄청나게 컸다. 따라서 이를 해결하기 위하여는 지금까지 지속되어 온 외국의 원조가 절실하게 되었다. 그러나 외국원조의 성격이 일상 소비재의 충당에 맞추어져 있는 것이고 그것도 이미 감소추세에 있었던 당시로서는 기대하기 어려운 형편이었다. 또한 개발 초기인 1963~1964년 개발비의 지출확대에 따라 인플레이션이 일기 시작하여 투자재원의 염출을 위한 저축의 증대를 어렵게 하였다. 이와 같은 상황하에서 이 문제를 해결하는 방법으로 생각된 것이 내자 동원 체제를 확충하는 방법이고 다음으로 그래도 부족한 재원은 밖에서 차입하는 방법을 검토하게 되었다.

가. 국내저축 증대를 위한 현대세제의 도입과 역(逆)금리체제의 실시

소득수준이 낮아 소득의 대부분을 소비할 수밖에 없는 당시로서 국내저축을 늘리는 것은 근본적으로 한계가 있었다. 그래서 1960년대 중반 한국정부는 획기적인 내자의 동원 체제를 마련하였다. 그 하나가 조세에 의한 강제저축의 증대이고 다른 하나가 금융저축의 증대였다.

무엇보다도 전근대적인 조세체제를 현대적인 조세체제로 전환하였다. 또한 조세행정을 보다 전문화하기 위하여 독립행정관청인 국세청을 신설하였다. 이를 계기로 조세의 추계·부과·징수방법을 현대화·과학화하기 시작하였다. 이런 노력의 결과 1966년 내국세액은 전년보다 66.3%가 늘어난 700억원에 달하였고 조세부담률도 처음으로 더블 디지트인 10.8%를 이루었다.

이와 아울러 민간에 흘러들어간 유동성을 흡수하여 금융저축을 늘리고 경제를 안정시키기 위한 노력이 1965년에 동시에 추진되었다. 이 무렵 물가상승률은 연 30% 수준이었던 데 반하여 은행 정기예금의 금리는 연 15%대에 있어서 은행에 돈을 맡기면 그만큼 손해가 날 수밖에 없었다. 은행의 금리를 올리면 그만큼 대출금리를 올려야 하는데 당시 대출금리 15.7%도 기업으로서는 감당하기가 어렵다는 인식 때문에 이를 손대지 못하고 있었던 상황이었다. 이를 해결하는 노력의 일환으로 생각해낸 것이 역(逆)금리체계의 도입이었다. 즉 예금금리를 물가수준인 30%로 단번에 두 배 올리고 대신 은행의 대출금리는 26%로 하여 역의 금리체계를 도입하였다. 지금 생각하면 대담한 이런 정책을 추진한 당시의 정책추진자들의 결단에 감탄이 나온다. 그 결과 금융저축은 엄청난 속도로 늘어나기 시작했고 물가도 안정을 찾아 가기 시작했다. 물론 이 정책의 부작용도 매우 컸다. 당시처럼 금융이 발전되지 않은 상황하에서 아무리 일시적 조치라 할지라도 은행의 수지는 염두에 두지 않은 역금리의 도입은 금융을 정부의 마음대로 할 수 있는 산업으로 치부하게 되어 오늘날까지도 금융이 정부의 규제와 간섭에서 벗어나지 못하게 만든 단초가 되었다 할 수 있다.

나. 외자도입

1960년대 중반 한국정부가 취한 획기적인 내자동원체제의 구축으로 국내저축이 급속도로 증가하기는 하였지만 그 절대규모가 크지 않아 초기 경제개발을 위한 투자수요에는 크게 미치지 못하였다. 이런 상황하에서 해결의 방안은 해외저축을 활용하는, 즉 외자의 도입이 불가피하였다.

여기서 제기되는 문제가 외자도입의 필요성 여부이다. 즉 경제개발전략의 선택 입장에서 외자를 도입하여서까지 투자를 확대하여 갈 것인가 아니면 국내저축의 범위 내에서 투자를 적게 하고 경제성장의 속도를 줄여갈 것인가 하는 문제이다. 당시 수입의 대부분이 우리의 국내생산 부족분을 메우기 위한 일상생활에 긴요한 물자였던 점을 고려하면 당시 수출대전으로 감당할 수 없는 부족분을 외자도입으로 충당함은 불가피한 선택이었다 할 것이다. 그러나 논리적으로는 내수를 내핍으로 감내하고 투자를 적게 하여 성장속도를 천천히 하는 전략을 선택할 수도 있다. 특히 2차대전 이후 후진국 경제개발의 기본전략이라는 측면에서 이 문제에 대한 상반된 논리가 당시에 대두되었다. 즉 소위 제국주의

이론에 입각하여 외자도입 특히 외국인의 직접투자 등에 대하여 극렬히 비난하는 입장이 후진개발 전략의 선택에 강한 설득력을 갖게 되었다. 이에 대한 반대 입장은 경제발전의 일반적 모형으로 국제무역이 국민총생산에 차지하는 비중이 확대되고 있고, 이와 관련하여 외국자본과의 거래가 빈번하여 지고 있는 현실하에서 외자의 도입은 종래의 투자형태를 혁신적인 형태로 전환하여 주고 기업의 자본 원료 등의 공급애로를 타개하여 준다고 주장한다. 21세기 글로벌 경제 하에서 외자도입의 타당성 여부는 큰 의미를 상실하고 있다. 이제는 자본이 종래와 같이 실물경제의 결제수단으로서 이동되는 것 이외에 자본이 자본 자체의 이해에 따라 독자적으로 움직이는 독립변수로 작용하고 있는 시대이다.

1962년 한국경제의 수입액은 수출액의 7배에 달했다. 이런 상황하에서 외자를 도입하지 않고는 수입대전을 메워갈 도리가 없었고 또한 동시에 국제수지를 방어할 수도 없었을 것이다. 허리띠를 졸라매어 내수를 해결하는 방법을 선택하지 않고 외자를 활용하여 국내투자를 확대하는 발전전략을 선택한 것은 올바른 정책의 선택이었다고 할 것이다.

다. 균형개발과 불균형개발 논란과 농업의 상대적 낙후 문제 제기

종합경제개발이 시작된 1962년부터 10년 사이 한국경제는 공업부문에서 비약적인 발전이 이루어졌다. 상대적으로 농림어업분야는 발전의 속도가 낮아 타 부문에 비하여 낙후되는 모습을 나타내기 시작하였다. 국민총생산에서 차지하는 농림수산업의 비중이 1961년의 38.7%에서 10년 후인 1971년에는 15.4%로 감소하였고, 고용구조 면에서도 현격한 변화를 가져왔다. 생산성 향상의 속도가 상대적으로 낮은 농업부문의 낙후가 자연스러운 것이고 이에 따라 농업에 종사하던 인력이 높은 생산성 부문으로 이동하여 전체 발전의 속도를 높이는 것이 경제개발의 방향이기도 하지만 전통적 농업국가로서 농촌지역 발전의 상대적 낙후는 많은 정치·사회적 문제를 제기하였다. 그래서 시작된 것이 1960년대 말 균형개발의 논리였고 이 결과 농업의 중점개발이 개발전략으로 제기되었다. 다른 한편으로 1970년대에 시작된 중화학공업의 개발과 정치적으로는 유신시대의 시작으로 농업문제는 경제적 이유보다 정치적 이유 등으로 정부의 쌀 수매제도 등 적극적인 지원정책이 시작되었다. 상대적 낙후를 방지하고 균형개발을 하자는 논리로 시작된 한국의 농업지원 정책은 오늘날까지 많은 경제적·정치

적 문제를 만들어내고 있다. 저생산성부문의 개발은 타부문의 발전에 보완적 기능을 할 때에 개발의 타당성이 있는 것이지 타부문의 발목을 잡는 또는 대체적 기능을 하는 것은 개발 전략상 옳지 않은 전략이 될 것이다.

이 기간 동안 한국경제는 지금까지 연 4~5%의 경제성장률을 평균 8.8%까지 상승시켜 이 기간의 세계평균 성장률 5%를 앞지르기 시작하였다. 경제성장의 가속은 산업구조와 고용구조에서 많은 변화를 가져와 농업부문에 지나치게 의존된 구조를 탈피하기 시작하였다. 아울러 1960년대 초반까지 만연되었던 전후 인플레이션 현상은 다소 안정을 찾아가기 시작하였다.

제 2 절 종합경제개발 출발기의 조세정책과 재정운용

1. 조세정책 : 개발세제의 도입과 강화

1960년대의 조세제도는 초기인 1960년 12월에 임시토지수득세가 폐지되고 토지세가 신설되며 임시외환특별세가 폐지됨으로써 소폭의 변화를 맞게 된다. 그러나 본격적인 조세체계의 정비는 1961년의 세제개혁에서 이루어지게 된다. 이는 제1차 경제개발 5개년계획하에 개발전략을 지원하는 개발재정의 기틀을 마련하기 위하여 현행 국세를 전반적으로 백지화하고 새로운 조세체계를 만들기 위한 세제개혁이었는데, 여기서는 다섯 가지의 기본방향을 설정하였다.

첫째, 세무행정을 자동으로 운영할 수 있는 세제

둘째, 재정수요를 충족할 수 있는 탄력성 있는 세제

셋째, 국민경제의 성장을 적극적으로 뒷받침하기 위하여 저축과 투자를 촉진할 수 있는 세제

넷째, 경제 및 사회현실에 부합될 수 있는 세제

다섯째, 지방세원을 배양할 수 있는 합리적인 세제의 확립

1961년 말의 세제개혁은 이 같은 기본방향에 따라 소득세법을 위시한 14개 세법을 개정하고 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」을 제정하여 국세와 지방세 체계를 개편하였다. 세제개혁의 구체적인 방안을 살펴보면 ① 인정과세의

적극적인 시정, 납세자의 기장과 소득신고 유도, 기장이나 신고가 부실한 개인과 법인에 대한 근거과세주의의 확립 ② 근로소득세 경감, 사치성물품과 오락성 행위에 대한 소비세율 인하, 영업세 과세대상 업종의 통합(32업종에서 18업종으로) ③ 일반법인과 사업소득에 대한 세율 인하, 증권거래소를 주식공모나 증자를 한 법인에 대한 법인세의 5년간 50% 감면, 광공업의 시설투자소득 비과세 ④ 동일 세원에 대한 중복과세 회피, 지방자치의 육성을 위한 국세와 지방세의 조정 등이 있다.

이러한 세제개편으로 세목의 수는 38종에서 28종으로 대폭 줄어들었는데, 그 중 국세는 20종목에서 15종목으로, 지방세는 도세부가세를 본세에 통합하여 볼 경우 18종목에서 모두 13종목으로 대폭 줄어들게 되었다.

1961년의 세제개혁은 세제발전에 많은 기여를 하였음에도 불구하고 일시에 광범위하고 급속하게 진행된 결과 현실적으로 여러 가지 문제가 노정되었다. 이에 정부는 1962년의 세법개정에서 소득세·법인세·영업세·물품세·주세·입장세·통행세 등을 보완함으로써 조세체계가 경제적 현실에 부합하도록 노력하였다. 1962년 12월의 세법개정 내용 중 특기할 만한 것은 증권거래세 신설, 소득세의 최고세율 인상, 상장법인으로부터의 배당소득과 이자소득 비과세, 중요산업에 대한 법인세 감면 확대, 법인소득세의 가산세제 개선, 법인에 대한 영업세 자진신고 납부제 도입, 납세조합의 법제화, 물품세 과세대상을 보석·귀금속류로의 확대 등이다. 1961년의 대폭적인 세제개혁에 이어 1962년의 보완작업이 이루어졌기 때문에 이후 1963~64년간의 세법개정은 소폭에 그쳤다. 중요한 것으로는 1963년 12월의 임시특별이득세 신설, 1964년 7월 석유류세의 물품세로부터의 분리·신설을 들 수 있다.

임시특별이득세는 공정환율과 시장환율의 괴리로 인하여 미국의 원조자금에 의한 수입에서 발생하는 이득을 흡수하기 위하여 부과되었다가 1964년 5월에 환율이 현실화되고 단일변동환율제가 채택되어 1965년 5월부터 환율이 유동화됨에 따라 임시특별이득세는 1965년 6월에 폐지되었다. 1965년과 1966년에도 세법개정이 이어졌는데 1965년에 제정된 조세감면규제법은 조세체계발전의 관점에서 특별한 의미를 지니고 있다. 이 법을 도입한 취지는 기본적으로 각종 법률에 분산되어 있는 조세감면규정을 단일법에 의하여 통합규제하는 데 있다. 이 조세감면규제법은 소득세와 법인세 등 14개 내국세법과 국세징수법, 관세법,

톤세법, 지방세법, 외자도입촉진법, 조세감면규제법, 그리고 조약에 의하지 않고서는 조세를 감면할 수 없게 하고 감면은 조세감면규제법에 세목별로 특별히 열거된 경우에만 허용되도록 하였다. 그러나 우편저축에 대한 인지세와 관광호텔에서 제공되는 주류에 대한 주세의 면제를 제외하면 감면대상은 대부분이 공익성이나 공공성이 높은 부문의 재산이나 소득이었으며, 감면방법도 가장 단순한 형태인 조세면제의 형태를 취하였다. 따라서 입법당시의 조세감면규제법을 산업화를 통한 경제개발지원체제의 일부로 보기는 어렵다. 그러나 조세감면규제법에 의한 조세감면의 대상범위와 성격은 그 후 급속하게 변화하였다. 시행된 지 1년도 되지 않은 1966년 8월에 법을 개정하여 법인세·영업세, 등록세·재산세·취득세, 주세의 면제대상을 확대하였다. 이러한 조세감면규제법의 개정은 연례행사가 되었으며 해마다 감면대상이 넓어지고 감면방법도 다양해졌다. 특히 1970년대에 들어서면서 중화학공업 육성을 통한 경제개발전략을 뒷받침하기 위한 조세지원이 대폭 확대됨에 따라 조세감면규제법은 경제개발을 목적으로 하는 조세지원의 중추적 통로가 되었다.

그러나 이러한 일련의 세제개혁은 기대만큼의 세수증대를 가져다주지 못하고, 1962년 이후 1965년에 이르기까지 세수증가율은 경제성장률에도 미치지 못하여 세수증가율은 10% 이하로 오히려 낮아졌다. 급속한 인플레이션은 종량세제를 채택하고 있는 한국 간접세의 실질세수를 저하시켰으며, 비과세 및 조세감면조치의 증대도 그 원인 중의 하나였다. 환율도 비현실적으로 저평가되어 수입품의 원화가치가 과소평가되도록 함으로써 관세수입의 감소에 기여하였다.

이같은 세수부진은 1966년에 국세청을 설립하고 1967년에 다시 대규모 세제개편을 단행하는 계기가 되었다. 1967년의 세제개혁은 경제개발 지원, 세수증대와 공평과세, 세원의 확보, 세무행정의 합리화 등을 기본방향으로 설정하였다. 이는 간소한 세제, 재정수요의 충족, 저축과 투자의 촉진, 공평과세 등을 강조한 1961년의 세정개혁의 기본방향과 적어도 외형상으로는 크게 다를 것이 없어 보이나 1967년의 세제개혁은 단순한 연례행사가 아니었다. 1961년의 개혁이 조세체계를 근본적으로 재구성하고 국세원을 지방세원으로 대폭 이양하는 데 역점을 두었다고 한다면, 이와는 대조적으로 1967년의 세제개혁은 경제개발 지원, 세수증대, 공평과세, 세무행정의 합리화와 납세자의 권익보호 등을 강조하였으며 그 중에서도 특히 유인제도를 활성화하여 경제개발을 위한 조세지원을 강화

하고 세수입을 증대하는 일에 큰 비중을 두었다. 조세지원의 중요한 내용으로는 공개법인의 육성, 저축증대와 소비억제, 중요전략산업의 육성, 기업경영합리화, 투기억제와 물가안정, 투자촉진 등을 들 수 있다. 공개법인의 육성을 위해서는 공개법인과 비공개법인에 적용되는 법인세율에 차등을 두고, 공개법인으로부터의 배당금에 대해서는 소득세를 면제하며, 공개법인에 대해서는 정부의 조사결정을 배제하고 신고납부에 의하도록 하였다. 또한 경제개발 과정에서 특히 중요시해 온 금융저축을 촉진하기 위하여 국·공채와 대통령이 정하는 법인의 채권이자, 정부보증의 채권·증권의 이자 및 할인액, 금융기관 예금·부금의 이자, 공익합동운용신탁재산 소득, 공개법인의 건설이자와 이익배당금 등을 면세하고 사채이자에 대한 세율을 10%에서 20%로 인상함으로써 대부자금의 금융기관 집중을 유도하였다. 한편 사치성 소비를 억제하고 국민저축을 높이기 위해 고급주종에 중과하며 물품세의 과세대상에 34개 품목을 추가하고 대상품목을 조정하여 대상품목을 46품목에서 81품목으로 확대하고 사치품에 대한 세율을 최고 5배까지 인상하였다.

투자촉진을 위해서는 연구시설에 대한 특별상각제도를 도입하고 연구개발비를 전액 손금산입하게 하며 한국과학기술연구소에 대해서는 모든 세금을 면제하였다. 또한 고정자산의 내용연수를 산업별로 10~30% 단축하여 기업의 투자와 자기자본 확충을 촉진하고 중소기업의 기계투자에 대해서는 30%의 특별상각을 허용함으로써 추가적인 투자유인을 제공하였다. 법인세 감면의 방법도 많이 달라지게 되었는데 종전의 감면 중 외국항행소득과 외국선박소득에 대한 전액감면은 존속시키되 1961년에 신설된 중요산업에 대한 3~5년에 걸친 특정기간조세감면, 증자소득감면, 외화획득감면, 재해감면을 폐지하는 대신 외화획득, 기기설비 투자, 재해손실에 대한 세액공제가 도입되었다. 특히 중요산업의 기계설비투자에 대한 6%의 세액공제제도는 강력한 유인효과를 지니는 것으로 이때부터 고정자산의 내용연수 단축과 함께 중요한 조세지원수단으로 활용되기 시작하였다. 또한 중요산업의 기계설비투자에 대한 소득세 감면 대신 6% 세액공제제도가 신설되고 무주택자 또는 저소득근로자에 대한 주택부금납입에 대한 세액공제가 도입되었다.

1967년의 세제개혁에서는 우리나라의 세제발전사에서 중요한 의미를 갖는 정책이 도입되었는데 그것은 과세대상지역 토지의 자본이득에 50%의 세율로 적

용되는 부동산투기 억제세이다. 정부는 서울·부산 및 그 인접지역을 대상으로 토지의 양도차익에 대해서는 양도차익의 실현시점에서, 공지의 보유에 따른 미실현 이득에 대해서는 2년마다 부과되는 부동산투기 억제세를 제정하였다. 비록 미실현 이득에 대한 과세의 어려움으로 공지과세제도는 1968년 3월에 폐지되었지만 그 발상은 1989년 12월에 입법된 개발부담금과 토지초과이득세의 형태로 부활하게 된다.

이와 함께 세수입증대와 공평과세를 위해서 고소득자에 대한 과세를 강화하고 저소득층의 세부담을 경감하는 방향으로 소득세·상속세 등의 직접세와 주세·물품세 등의 간접세가 개편되었다. 구체적으로 상속·증여세의 최고세율 인상(30%에서 70%로)과 기초공제·부양가족공제·면세점 인상, 농지에 대한 등록세율 인하와 기타 등록세율의 대폭적인 인상, 주택부금에 대한 세액공제, 각종 비과세소득의 범위 확대, 영업세의 비과세·감면·면세점 인상, 종합소득세제의 도입, 분류과세(근로소득, 사업소득, 부동산소득, 배당·이자)의 최고세율 인상, 비공개법인의 세율 인상, 지상배당과세제의 도입, 부동산소득·사업소득·이자배당소득에 대한 과세 강화, 주세의 종가세 전환과 고급주에 대한 세율인상 등이 이루어지게 되었다. 이 중 특히 주목되는 것은 종합소득세의 도입을 위한 노력이다. 당초 종합과세는 1954년에 처음 도입되었으나 1958년 12월의 세법개정에서 폐지되었다. 1967년에 신설한 종합과세는 분류소득 과세제도를 유지하면서 연간 분류소득이 일정액 이상인 고소득자의 소득을 합산하여 2개 이상 분류소득의 합계액이 500만원 이상인 경우 거주지에서 종합하여 15~55%의 세율로 누진과세하도록 하였다. 이 종합과세제도는 여러 가지 결함으로 매우 불완전한 상태로 운영되다가 1974년 12월의 세법개정에서 분류과세를 대체하여 보다 완전한 형태로 발전하게 된다.

이와 함께, 관세법을 개정하여 무역자유화정책에 따라 「네거티브 리스트」제의 실시에 부응하는 국내산업보호가 이루어지도록 관세율을 실효 보호개념에 의거하여 전면 조정하고 탄력관세율제도를 도입하였고 특정 외래품판매금지법·특정범죄처벌에 관한 특별법 등을 제정하여 밀수근절을 위해 노력함으로써 국내산업을 적극 보호하는 조치를 취하였다. 또한 수입수요의 억제를 통한 국제수지균형에 노력하는 한편 팽창하는 국가의 재정수요를 충족시키기 위해 제1차 및 제2차 특별관세법을 제정·시행하였고 환율의 과대평가에 따라 수입관세

탈루를 방지하기 위하여 시가역산제에 의한 관세평가를 하였다. 1960년대는 산업정책의 방향이 소비재의 수입대체산업 육성에 역점을 둔 전반기와 소비재산업을 포함한 수출전략산업에 대해 집중지원을 한 후반기로 나눌 수 있는데, 이에 부응하여 관세정책은 수출용 원자재에 대한 사전면세를 주로 하고, 관세환급제도·대치면세제도·수출자유지역설치·보세공장설영특허 확대 등의 부차적 조치를 통하여 관세상 수출지원을 강화하고 4차례에 걸친 관세율조정을 통하여 가공단계별 차등관세율체계를 근간으로 하면서 수입대체산업육성을 위한 고율보호관세(40% 내외)를 채택하였다.

그후 1971년 말에는 개발세제의 미비점을 시정하는 동시에 1960년대에 이룩한 급속한 성장을 바탕으로 보다 차원 높은 균형성장을 도모함에 있어서 세제의 기능을 더욱 강화시키기 위하여 다시 대폭적인 세제개혁을 단행하였다. 소득세법을 비롯해 12개 세법의 개정과 함께 국세부가세를 本稅에 통합하는 한편 증권거래세를 폐지하고 장기적으로 완전한 종합소득세제의 실시와 부가가치세의 도입을 지향하는 방향으로의 세제개편이 이루어졌다.

한편 1967년 이전의 지방세제가 지니고 있던 두드러진 특징의 하나는 지방세수의 상당부분이 국세 또는 道稅의 附加稅 방식에 의하여 조달되었다는 점이다. 이러한 부가세방식은 당시의 사회경제적, 재정적 여건하에 세수확보가 용이하고 징수가 간편한 이점이 있었던 반면 지방자치단체의 자율적인 세원개발 노력을 저해했을 뿐만 아니라 중앙정부 내지 상위정부에 대한 재정의존도를 심화시키는 문제점을 야기하였다. 이를 개선하기 위하여 정부는 1966년에 「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」을 공포(1966.8.3)하여 국세부가세 형태의 지방세 중 소득세부가세, 법인세부가세 및 영업세부가세를 1967년 1월 1일자로 폐지함과 아울러 그에 상응하는 재원을 지방교부세로 충당케 함으로써 地方歲入 체계에 커다란 변화를 가져오게 하였다. 이와 관련, 1961년에 제정된 지방교부세법을 1968년에 개정하였는데, 개정된 지방교부세제도에서는 그때까지 간접세의 개별세목에 일정비율을 적용하던 산정방식에서 벗어나 내국세 총액의 16%를 보통교부세로 하고 특별교부세는 보통교부세의 10%로 책정하는 총량적 산정방식을 택하였다. 이러한 방식은 산정방식이 단순하면서도 지방정부의 재정수입규모를 쉽게 예측할 수 있는 이점을 지니고 있을 뿐만 아니라 지방재정재원의 안정적인 확보에도 일조하였다. 그러나 이러한 높은 비율(17.6%)의 교부금 배

분은 중앙재정운영에 경직성을 높여서 재정정책의 선택범위를 제약하는 등 탄력적 재정운용을 저해하는 요소로 작용하였다.

2. 재정운용

가. 재정운용의 추이

제1차 경제개발 5개년 계획의 기본목표와 방침에 따라 공업화를 통한 경제개발을 지향하고 공업화전략을 효과적으로 지원하기 위해 전력·교통·통신 등 사회간접자본을 중점 개발하되 총투자의 반 이상을 직접투자 또는 재정융자에 의해 정부가 담당함으로써 개발계획의 수행을 정부가 주도하도록 하였다. 이는 제1차 계획이 소요자금의 규모가 크고 그 회임기간이 길어 민간이 담당하기 어려운 정유·비료·기계 등 기간산업과 사회간접자본을 중점개발대상으로 삼았기 때문이다. 이와 함께 계획수행에 필요한 투자재원을 효과적으로 조달하기 위해 1961년 말에 개발세제를 도입하기 위한 세제전반에 걸친 대개혁이 단행된 이래 세법개정이 연례화되었다. 그리고 1961~62년의 확장정책에 따라 재정적자가 늘어나고 인플레이션이 현재화되자 1963년부터 개발재정의 과제는 안정을 교란하지 않으면서 급속한 성장을 이룩할 수 있는 非인플레적 투자의 증대책과 세수증대에 의한 투자재원의 확보 및 건전재정의 운용에 두어졌다.

제1차 5개년 계획기간중 중앙정부 재정규모는 연평균 23.7%씩 늘어났다. 일반재정부문은 19.8% 증가한 데 비하여 기타 특별회계는 31.8%씩 늘어나 기타 특별회계의 확대가 재정의 팽창을 주도하였다. 기타 특별회계 규모의 대폭 증가는 주로 재정투융자의 확대에 기인하였다. 그러나 재정규모의 명목적 팽창에도 불구하고 국민총생산에 대한 재정규모의 비중은 제1차 5개년계획중 오히려 감축되었다. 즉 국민총생산에 대한 재정규모의 비중은 1962년에 33.7%까지 높아졌다가 1964년에는 16.9% 수준으로 크게 떨어졌으며 그후 다소의 회복세를 보여 1966년에 그 비율이 22.3%에 도달하였다. 이는 제1차 5개년계획기간중 경제안정이 무엇보다 중요한 과제로 제기되어 1964~66년은 재정긴축을 추구한 결과였다고 판단된다. 1965년부터 재정투융자 등의 재정지출이 다시 확대되기 시작하였지만 제1차 5개년계획기간중의 재정운용이 무조건 팽창일로였다고는 할 수 없다.

한편 제1차 5개년계획기간중 일반재정부문의 歲入財源은 조세에 의하여 47.1%, 원조재원인 대충자금수입 등에 의해 31.0%, 전매이익금에 의하여 4.9% 등으로 조달되었다. 1961년도에 일반재정부문 세입이 조세에 의하여 37.8%, 대충자금 등에 의해 39.2%를 각각 조달했던 것에 비하면 이는 현저한 세입구조의 개선을 의미한다고 하겠다. 그러나 계획기간중 여러 차례에 걸쳐 세제개혁을 실시하여 세수증대를 도모했음에도 불구하고 재정수요에 상응하는 경상수입을 확보할 수 없었으므로 공채발행이나 한국은행 차입 등 인플레이션 재원에 크게 의존할 수밖에 없었다. 그 결과 총재정수지는 1961년도와 1962년도에 적자를 나타내었다. 그러나 1963년도 하반기부터 재정긴축을 도모하게 되자 1963년도와 1965년도의 총재정수지는 흑자를 시현하였다.

그리고 1967년부터 추진된 제2차 경제개발 5개년계획의 기본목표와 중점과제를 달성하기 위해 재정부문이 투자재원의 조달이나 투자의 증대에 있어서 주도적인 역할을 하도록 계획되었다. 제2차 5개년계획은 연평균 7%의 성장을 뒷받침하기 위해 투자소요액을 9,800억원(1965년 가격)으로 책정하였으며 그 61.5%에 상당하는 재원을 국내저축으로 조달하고 그 중 투자소요액의 22.3% 상당분을 정부저축으로 충당하도록 하였다. 이에 따라 재정수입의 근간을 이루는 조세는 그 부담률이 기준연도(1966년)의 8.8%에서 목표연도인 1971년에는 14.2%로 높아지고, 정부투자기관으로부터의 출자수입을 증가시키는 한편 정부보유주식이나 긴요하지 않은 국유재산 및 귀속재산을 매각하도록 계획하였으며 정부차관도 늘리도록 하였다.

한편 재정투융자의 규모를 최대한으로 확대하기 위해 경상비의 억제가 요청되었지만 국제정세로 보아 국방비의 절감은 불가능하고 또한 일반경비의 억제도 경제행정 요인 때문에 한계가 있다는 것이 인식되었다. 1967~69년간에는 사회간접자본형성을 위한 재정투융자지출이 크게 늘어나게 되었다. 재정지출의 급증은 국내경기를 자극하여 물가상승과 수입수요의 증대를 초래하게 되었고 더 나아가서는 해외저축의존도를 높이는 요인으로 작용하게 되었다. 1966~69년에 이르는 투융자확대와 재정지출의 팽창은 성장과정에서 야기된 초과수요로 인해 경제안정 기조를 저해하고 국제수지에 어려움을 가져오는 등 문제점을 수반하게 되었다. 그 결과 1969년 11월 3일에 「안정기반구축을 위한 종합대책」을 마련하여 안정화방향으로 정책전환을 시도하게 되었고 1970년 1월 7일에는 「경

제안정 12원칙」을 수립하여 재정정책의 기본방향으로 정부와 민간의 지나친 투자지출을 억제하고자 노력하게 되었다. 이렇게 1967~71년간의 제2차 5개년 계획기간은 크게 재정규모를 확대하여온 전반기(1967~69)와 경제안정을 기하기 위하여 재정지출을 상대적으로 축소시켜온 후반기(1970~71)로 구분하여 볼 수 있다.

이와 함께 정부기업의 자체 투자재원이 크게 늘어날 것으로 예상되었다. 통신사업 중 우편사업은 계획기간 내내 수지균형을 이루게 되나 전신전화사업은 상당한 흑자를 나타내게 되고, 철도사업도 새로운 철도건설을 제외하면 소요투자재원을 자체 조달하게 될 것으로 기대되었다. 그밖에 전매사업의 일반회계전입비율도 1965년의 18.1%에서 1971년까지는 38%로 높이도록 계획하였다. 한편 지방세제분야에서도 세제의 현대화를 촉진하여 자체재원에 의한 투융자의 규모를 늘리는 동시에 중앙계획과 지방재정의 긴밀한 관련, 운영을 촉진하도록 하였다. 그리고 제2차 5개년 계획기간중에도 1963년 이래 견지해왔던 건전균형예산원칙을 고수하면서 계속 개발재정기능을 확대하도록 하였다.

제2차 5개년계획기간중 개발재정기능이 확대·강화됨에 따라 재정규모도 급속히 팽창하였다. 중앙과 지방을 합한 총재정규모는 1969년도에 국민총생산 대비 30.8%에 달하였다. 이러한 재정규모의 확대는 주로 중앙재정의 팽창에 의해 주도되었다. 그러나 1970년도부터 경제안정을 지향하는 긴축재정의 운용에 따라 중앙재정의 규모가 21%대로 떨어지자 총재정규모도 25% 수준을 유지하였다. 이같이 제2차 5개년 계획기간중 중앙재정은 1969년도까지는 확대기조를 유지하다가 1970년도에 와서 축소안정을 도모하게 되었으며 중앙정부 일반회계의 규모는 국민총생산 대비 15% 수준을 유지하였다. 동 기간중 경제사업은 일반재정부문 세출의 36.4%를 차지하였으며 그 대부분은 정부 투자적 성격을 가지고 있다. 일반회계 및 여러 특별회계를 통하여 충당된 재정투융자의 규모는 동기간중 국민총생산의 6.9% 수준을 유지하였는바, 이는 제1차 5개년계획의 5.2%보다 훨씬 높은 것이었다.

한편 제2차 5개년계획기간중 일반재정부문 歲入은 국세수입 71.9%, 전매익금 6.8%, 대충자금수입 7.6% 등으로 구성되었는데, 이 중 국세수입의 비중은 제1차 5개년 계획기간중의 47.1% 정도에 비하면 크게 높아진 것으로서 자체재원의 비약적인 신장을 나타내었다. 반면에 의존재원인 대충자금의 비중은 갈수록

축소되었다. 이같이 재정자립도가 획기적으로 높아진 것은 세제의 지속적인 정비와 국세청의 발족(1966년)으로 세수증대 노력이 본격화한 데에 기인하였다. 이에 따라 국민조세부담률도 1966년의 10% 수준에서 1971년에는 14.5%로 크게 높아졌다. 동 계획기간중 재정규모가 급팽창함에 따라 중앙정부의 재정수지 적자규모도 제1차 계획기간에 비해 크게 늘어났다. 1967~69년 기간중 중앙정부 재정수지 적자규모는 1967년도의 경우 국민총생산의 2.8%에서 1969년도에는 국민총생산의 3.5%로 확대되었다. 그러나 1970년도부터 긴축재정 노력의 덕분에 적자폭이 떨어져 1971년에는 국민총생산의 1.6% 수준으로 줄어들었다. 이러한 점을 고려해 볼 때 제2차 5개년 계획중에도 제1차 5개년 계획기간 때와 마찬가지로 재정규모를 꾸준히 증가시키면서 재정운용을 가급적 긴축적으로 운영하고자 하는 노력이 부단히 계속되었던 것으로 평가된다.

나. 재정관련 제도의 개선

국가의 재정회계에 관한 기본 법률인 구재정법은 1951년에 공포·시행되었고 그간 다소의 개정이 있었으나 그 제도와 절차가 진부하고 불비하여 이를 폐지하였다. 그 대신 정부의 기본운영계획을 효율적으로 지원하고 재정관리를 보다 효율적으로 해 나갈 수 있는 「예산회계법과 동시행령」을 제정하여 1962년 1월 1일부터 시행하도록 하였다. 이로써 과거 일제시대의 잔재였던 구재정법에서 벗어나 비로소 근대적인 시각에서 새롭게 제정된 재정법을 갖게 되었다. 한편 예산회계제도도 크게 개편되었다. 첫째, 예산편성에 있어서 성과주의 예산제도를 새로이 도입하였다. 둘째, 공기업부문에 기업회계예산제도를 1962년에 도입하여 현금주의 대신에 발생주의에 입각한 기업회계예산방식의 기초를 마련하였다. 셋째, 각종 특별회계제도를 신설하여 특정사업이나 특정자금을 효율적으로 운영·관리하도록 하였다.

제 3 절 종합경제개발 출발기의 통화금융정책

1. 경제개발계획 추진과 정부주도형 금융체제

1962년 발표된 제1차 경제개발 5개년계획을 추진하기 위하여 정부주도적으로 성장통화를 공급하기로 하고, 1962년 5월 한국은행법과 은행법을 개정하여 정부주도형 성장금융체제를 확립하였다.

한국은행법의 주요 개정 내용은 다음과 같다. 첫째, 금융통화위원회가 금융통화운영위원회로 개칭되고 통화 신용 및 외환에 대한 정책의 수립에서 통화 신용의 운영관리에 대한 정책의 수립으로 권한이 축소되었다. 둘째, 외환정책 수립 및 외환관리 기능이 한국은행으로부터 정부로 귀속되었다. 셋째, 금융통화운영위원회의 정책결정사항에 대한 재무부장관의 재의요구권이 신설되고 이 재의요구에 대하여 위원회가 부결하면 각의에서 최종 결정할 수 있게 됨으로써 금융정책에 대한 최종결정권이 정부에 귀속되었다. 넷째, 한국은행에 대한 재무부의 업무검사권을 신설하고, 한국은행의 예결산에 각의의 의결절차가 추가되어 한국은행의 내부경영의 자율성이 떨어졌다. 이러한 개정 때문에 개발자금의 조달은 용이해졌지만, 통화증발에 의한 물가불안과 금융산업의 낙후, 금융기관 불건전자산의 누적 등 문제점이 발생할 수 있게 되었다.

은행법을 개정하여, 첫째, 법정자본금 인상과 적립금 적립의무 신설을 통해서 자기자본을 충실하게 하도록 하고, 둘째, 자기자본 대비 운용자산의 비율을 확대 허용함으로써 자산운영의 한도를 확대하며, 셋째, 주식 또는 회사채 등 장기금융에 대한 투자한도를 높임으로써 장기금융업무를 강화하였다. 1957년의 민영화 이후 소수의 재벌에 의해 지배되고 있던 일반은행을 1961년 6월 부정축재처리법에 의해서 정부에 귀속시키고, 금융기관에 대한 임시조치법을 통해 대주주의 의결권을 제한하였다. 이로써 시중은행의 실질적 국유화가 이루어졌다.

정부는 특수은행을 설립하거나 개편하였다. 즉 1961년 7월 농업은행의 도시점포를 발판으로 중소기업은행을 신설하였는데, 특수은행으로서 재무부장관의 감독을 받게 되어 은행에 대한 감독체계가 이원화되었다. 1961년 한국무진회사와 중앙무진회사를 합병하여 국민은행을 발족시켰는데, 이 은행의 감독권도 재

무부장관에게 귀속되었다. 1961년 8월에는 농협을 발족시켰는데, 재정자금 대출에 정부가 간여하여 자율성이 제한되었다. 그리고 한국산업은행의 개편 및 성업공사 신설이 이루어졌다.

2. 통화개혁과 종합안정화대책

1962년의 증권파동과 물가불안을 겪은 후 정부와 한국은행은 통화개혁과 종합안정화대책을 시행하였다. 증권거래소가 공영제에서 주식회사 형태로 바뀌었는데, 증권투기의 열풍 가운데 수도결제 불능사태로 증권파동이 발생하였다. 이 증권파동은 금융기관과 증권거래소의 자금지원 및 조달을 통해서 일단락되었으나 투자자 대부분이 손실을 보게 되어서 건전한 자본시장 육성에 장애가 되었다. 1962년 6월 긴급통화조치는 과잉통화를 흡수하고, 퇴장자금을 산업자금화하기 위한 조치였다. 화폐의 호칭단위를 '환'에서 '원'으로 바꾸는 동시에 10분의 1로 절하하고, 모든 자연인·법인·임의단체가 보유한 환화를 금융기간에 예입하게 하고, 이를 일정 기간 후에 원화로 바꾸어 인출할 수 있도록 하였다. 그러나 이 통화개혁 때문에 유통구조가 마비되고 산업활동이 위축되어 예정보다 일찍 모두 새로운 원화로 인출할 수 있게 하였다. 원래는 부동자금과 퇴장자금을 산업자금으로 활용하려고 했으나, 부작용만 낳은 채 끝났다.

제1차 경제개발계획의 첫 해인 1962년에 통화개혁의 실패에 따른 경제위축을 회복시키기 위해서 1963년에 통화공급을 증가시킴에 따라 물가가 폭등하였고, 이에 1963년에 정부는 재정안정계획을 시행하였고, 이에 부응하여 한국은행은 긴축기조를 견지하였다. 즉 금융기관 대출한도를 규제하고, 대출최고한도제를 시행하고, 업종별 융자순위제(선별적 금융지원)를 시행하고, 수출 촉진을 위해서 수출지원금융의 금리는 인하하였다. 통화금융정책의 긴축기조는 1965년 금리현실화 조치를 취할 때까지 계속되었다.

3. 환율 현실화

경제개발계획 아래서 수출이 호조를 보임에도 불구하고 공정환율과 실세환율 사이의 괴리가 확대되어 환율을 현실화하고 외환제도를 개선하였다. 1964년 5

월 130원에서 255원으로 환율을 인상하고, 외환증서의 수급에 따라 환율이 결정되는 단일변동환율제도로 전환하였다. 또한 외환제도에서는 외환매입집중제 대신에 외환매입집중과 외환예치집중을 혼합한 외환증서제도를 도입하여, 유효기간이 15일인 매매 가능한 외환증서를 외환 또는 금을 대가로 교부받을 수 있도록 하였다. 단 이 조치는 1965년 초까지는 제대로 시행되지 못하였으나 1965년 3월 IMF로부터 외환증서시장 조작을 위한 안정기금을 930만달러의 대기성 차관으로 도입하여 시행되었다. 외환통제에 있어서도 이전의 구상무역이나 수출입링크제도 대신에 외환증서시장에 의존하는 간접규제방식으로 전환하였다.

4. 금리현실화

경제개발계획에 소요되는 자금 중 차관 등을 통하여 외자 도입이 가능했지만, 저금리와 고인플레이션 그리고 저소득 때문에 저축이 부족하여 내자동원이 어려움에 따라 금리를 현실화하였다. 한국은행은 1965년 9월부터 (1960년대 후반까지) 고금리(금리현실화)를 통한 내자동원 극대화를 추구하였다. 단 예금금리가 대출금리보다 높은 역금리 체계였으므로 금융기관의 지급준비예치금에 대하여 한국은행은 이자를 지급하여 금융기관 수지를 보전해 주었다. 그러나 정책금융의 금리는 (일반금융에 비해) 소폭 인상함으로써 정책금융과 일반금융 사이의 금리차가 확대되었다. 이 때문에 정책금융에 대한 가수요가 나타나서 금리현실화 조치의 효과가 저하되었다. 이러한 금리현실화 조치는 대체로 긍정적으로 평가할 수 있다. 즉 금리의 가격기능을 회복시켜 금융저축을 증대시키고 금융의 역할을 증대시켰던 것이다.

그러나 기업의 과중한 금융부담을 덜기 위해서 1968~1969년 동안에 금융기관의 금리를 인하함으로써 역금리 체계가 서서히 시정되었다.

5. 간접금융규제방식

한편, 한국은행은 금융규제방식을 직접규제방식에서 간접규제방식으로 전환하였다. 즉 1965년 대출최고한도제를 폐지하고 지급준비율정책을 중추수단으로 삼게 되었고, 통화안정증권의 매매조작을 단기적인 정책수단으로 활용키로 하

였다. 1967년 통화안정계정도 설치하였다. 이 계정에 예치된 금액을 지급준비금으로 인정하지 않는 대신에 이자를 지급하였다.

6. 투자재원 조달

환율인상과 금리현실화에 힘입어 1966년에는 13%에 가까운 경제성장을 보였는데, 이를 지속하기 위하여 이에 필요한 내외자 동원을 위한 정책을 시행하였다.

첫째, 금융제도를 확충하였다. 1967년 주택금고를 설립하고 1969년 주택은행을 개칭하였다. 그리고 1967~1971년 지역경제발전을 위해서 대구은행·부산은행·충청은행·광주은행·제주은행·경기은행·전북은행·강원은행·경남은행·충북은행 등 여러 지방은행을 차례로 설립하였다. 1967년 한국외환은행을 설립하여 대외지급준비의 실질적 운영관리권을 이관하고 수출입금융과 해외투자금융을 담당하도록 하였다. 1967년 시중은행을 갑류외국환은행으로 승격시켜 대내외 외국환업무를 취급할 수 있게 하였고, 1967년부터 외국은행의 국내진출이 시작되었다. 1968년 정부는 자본시장 육성에 관한 법률을 제정하여 공개기업에 세제상의 혜택을 줌으로써 기업공개를 유도하였다.

둘째, 외자도입이 확대되었다. 1962년 외자도입법이 제정되었고 외자도입 규모가 증가하였다. 1965년 IMF와 대기성차관 협정을 1년 기한으로 체결한 후 금액을 증액하면서 기한을 연장하였는데, 협의조건 중에는 통화중심지표를 통화량에서 본원통화로 변경하도록 하는 것도 포함되었다. 그런데 외자도입은 투자재원으로 경제성장에 기여한 반면에 부작용도 낳았다. 즉 해외요인에 의한 통화증발은 인플레이션을 유발하고, 낮은 해외금리 때문에 무리한 외자도입을 함에 따라 외자도입 기업의 부실이 발생하기도 하였다.

제 4 절 종합경제개발 출발기의 산업·무역정책

1. 수출주도 성장정책으로의 전환

5·16 이후 출범한 군사정부는 경제정책의 목표를 기존의 수입 대체 및 안정 우선 정책으로부터 수출 주도의 성장 우선 정책으로 전환하였다. 이러한 정책의 전환은 물론 1960년대 초의 변화된 경제환경을 반영한 것이었다. 그 때까지 한국은 전후복구와 초기 단계의 수입대체 공업화를 거의 완료함으로써 비내구 소비재와 그의 생산에 필요한 중간재의 수입을 거의 국산으로 대체할 수 있는 수준에 도달하고 있었다. 그 결과 협소한 국내시장만을 대상으로 하는 수입대체 중심의 성장에는 한계가 있었다.

제2차 세계대전 이후 남미의 신생독립국 등을 중심으로 하는 개발도상국에서 풍미하였던 경제발전 전략이 생필품의 자급자족을 목표로 하는 수입대체 공업화 전략이었던 점을 감안할 때, 당시 한국의 수출주도형 공업화전략으로의 방향 전환은 매우 예외적인 선택이었던 것으로 평가되고 있다. 1960년대 전반기에 수출주도형 공업화전략으로의 방향 전환은 당시의 우리 경제 여건을 감안할 때 현명한 선택이었다.

수출 주도의 성장을 위한 국가적 노력은 1962년 1월부터 실시된 제1차 경제개발 5개년계획을 통하여 본격적으로 추진되기 시작하였다. 군사정부는 낙후된 경제의 조속한 개발을 위해서는 자원의 동원과 배분을 정부가 직접 주도할 수밖에 없다는 시각에서, 금융부문에 대한 엄격한 통제를 강화하는 한편 수출 촉진을 위한 종합적인 유인체계를 구축하였다.

1960년대 초까지 경제성장은 매우 저조한 실적을 나타내고 있었다. 수출할 수 있는 자연자원이 빈약한 상황에서 한국 경제는 미국 원조 계획의 중단에 따르는 국제수지 적자 문제의 해결을 위해서는 무슨 수를 써서라도 외환 수입을 증대시켜야 하는 상황에 처해 있었다. 다른 한편 1960년대 초 비교적 교육 수준이 높으면서도 임금 수준이 상대적으로 낮은 노동력의 풍부한 공급은 우리나라가 노동집약적 경공업 제품의 생산과 수출에 비교우위가 있을 것임을 제시하고 있었다.

군사정부는 우선적으로 복잡하게 운영되고 있었던 환율제도를 단일화하는 제도 개선을 추진하고, 또한 외환 관리, 화폐, 정부 예산 및 조세 등에 관한 대대적인 제도 개혁을 시도하였다. 그렇지만 이와 같은 초기의 개혁을 위한 정부의 노력은 많은 경우 계획 자체의 문제와 함께 정부의 다른 정책과의 일관성 결여 등으로 인해서 실패를 초래한 것으로 평가되고 있다.

많은 시행착오를 거치면서도 정부의 개혁 의지는 꺾이지 않았다. 무엇보다도 정부는 외국 원조의 급격한 감소에 따르는 외환 부족 문제에 대처하기 위하여 수출증대와 수입억제를 위한 보다 적극적인 대응책을 마련하기 시작하였다. 1963년에는 수출입링크제도와 수량 규제 수단을 활용하여 수입 통제를 크게 강화하기도 하였다. 그러나 1963년에 실시한 수출입링크제도를 포함한 대부분의 수출진흥대책은 원화의 과대 평가가 수출에 미치는 불리한 효과를 상쇄시키기 위한 임시방편적인 대책 수준을 벗어나지 못하고 있었다.

그러던 중 정부가 취한 1964~1965년의 환율 제도 개혁은 환율의 단일화 실현을 위해서뿐만 아니라 수출주도형 공업화 정책으로의 전환에 있어서 하나의 전환점을 마련해준 것으로 평가되고 있다. 1964년 5월에 정부는 공정환율을 미달러당 130원에서 256원으로 인상시킴으로써 원화의 대폭적인 평가절하를 단행함과 동시에 환율제도도 종전의 고정환율제도에서 단일 변동환율제도로 변경한다고 선언하였다. 새로운 환율 수준은 1963년 말 조사된 원화의 구매력 패리티의 중간치에 기초한 것이었는데 당시에 원화 가치를 다소 낮게 평가하고 있는 것으로 분석되고 있다.

대폭적인 원화 평가절하는 1964년에 실시되었으나, 단일변동환율제도의 실제 도입은 1965년 3월까지 지연되었다. 이러한 상황은 그 때 가서야 정부가 안정된 환율의 유지에 어느 정도 자신감을 갖게 되었음을 보여주는 것이다. 그러나 통화 당국은 약 3개월 정도 환율의 자유로운 유동화를 허용한 후 시장에 외환 공급을 계속 증대시키는 정부의 개입을 통해 환율을 달러당 270원 수준에 거의 고정화시키는 정책을 취하고 있었다. 어쨌든 1965년 이후에는 대체로 구매력 패리티 조정 실질환율 수준이 유지될 수 있었다.

1964년 5월 환율제도 개혁 발표 이후 상공부는 다른 정부 부처 및 관련 업계와의 협의를 거쳐 그때까지 실시되던 수출입 링크제도를 폐지하고 새로운 환율제도와 일관성을 유지할 수 있는 수출입진흥종합계획을 수립하였다. 이 종합계

획에 포함된 수출 유인조치들을 보면 수출우대금융, 수출생산을 위한 원자재 수입에 대한 관세 면제(관세환급제), 수출생산용 중간재 투입과 수출거래에 대한 내국간접세 면제, 수출소득에 대한 직접세 감면(1973년 폐지), 수출생산용 수입 원자재에 대한 일정률의 감모 허용, 수출 실적과 링크된 수입 영업권 제도, 수출생산용 국내 중간재 공급자에 대한 관세 및 내국간접세 감면, 주요 수출산업의 고정자산에 대한 가속감가상각제도 등 파격적인 수출 우대 조치들이 포함되어 있었다.

한편 정부의 1965년 금리 개혁은 수출금융과 일반은행 대출간의 금리 격차를 크게 확대하였기 때문에 금리 개혁 이후 수출 우대금융은 수출업자에 대해 매우 중요한 수출 유인수단으로 등장하게 되었다. 이와 같은 수출우대금융과 수출 소득에 대한 직접세 감면제도를 제외한 다른 여러 수출 유인조치들의 경우에는 생산 제품을 해외시장에서 국제가격으로 판매해야 하는 수출업자에게 수출재 생산에 필요한 중간재를 국제시장 가격에 구입할 수 있도록 하는 데 정책의 초점이 맞춰져 있었다. 그리고 이러한 수출 유인조치들은 업종 구별 없이 모든 수출업자에게 동일하게 적용되었다.

2. 수출확대 행정조치

이와 같은 여러 가지 수출 유인조치와 아울러 정부는 수출 진흥을 위한 몇 가지 의미 있는 행정적인 수단을 사용하기 시작하였다. 첫째로, 정부는 수출 확대와 관련 업무의 효율을 높이고 수출업계를 독려하려는 목적으로 한국무역협회를 발족시키고, 대한무역진흥공사(KOTRA)를 출범시켜 해외 네트워크를 형성하고 수출 마케팅과 시장정보의 수집을 통하여 수출시장의 광역화를 적극적으로 추진하였다. 둘째로, 정부는 주요 상품 종류별 및 대상국별로 연간 수출목표를 설정하여 해당 기업들의 수출 실적을 독려하는 수출목표제를 도입하였다. 수출목표제도는 각 기업별 수출의지를 담은 수출목표를 집계하여 우리나라의 수출목표를 만드는 것이었다. 셋째로, 청와대에서 개최된 월례 수출확대회의가 수출을 독려하는 매우 중요한 행정 수단으로 작용하였다. 월례 수출확대회의는 전 각료와 수출업계의 대표들이 모여 수출목표의 달성을 점검하고 필요한 대응을 논의하는 자리였다. 이 회의는 불필요한 통상마찰 예방 등을 위하여 수

출뿐만 아니라 수입까지 다룬다는 취지에서 1970년대 초에 월례 무역확대회의로 개명되었다. 이 회의에는 대통령이 직접 참석하였고, 비경제 분야를 포함한 모든 각료를 포함해서 정부와 민간 경제계의 주요 관련 인사들이 대거 참석하였다. 이러한 회의를 통해 수출 진흥에 관한 대통령의 관심을 모든 국민들에게 알릴 뿐만 아니라 또한 수출업자들이 직면하는 애로사항을 대통령의 최종적인 결정을 통해서 신속하게 해결하는 역할을 하였다.

이와 같이 1960년대에 정부는 국정의 가장 큰 목표를 수출제일주의에 두고 행정력을 여기에 집중하였다. 특히 수출목표제도와 월례 수출확대회의는 정부와 기업이 공동으로 노력하여 수출을 증대시키는 데에 커다란 역할을 하였다. 국가적인 수출 목표에 따라 정부의 지원이 준비되었고 기업은 필요한 지원을 받게 되었다. 수출목표제도와 수출확대회의를 통하여 정부와 기업은 수출촉진을 위한 동반자적 관계를 구축하였다.

3. 새로운 무역정책 시대 개막

1960년대 수입 측면에서는 환율제도 개혁 이후 수량 규제에 의하던 수입 규제를 일부 관세로 대체했다는 의미에서 수입자유화의 진전이 약간 이루어졌다고 평가될 수 있다. 정부는 1964년부터 특별관세제도를 도입하여 선정된 상품 수입에 따르는 초과이득을 흡수하도록 하였다. 이러한 특별관세의 부과는 이미 1962년의 관세율 개편으로 평균 법정 관세율이 40%로 높아져 있었던 것을 2~3%포인트 더 상승시키는 결과를 가져왔다. 이러한 관세 장벽의 강화와는 달리 정부는 1964~1965년간에 상공부의 반기별 무역계획상 수입 허용 품목의 수를 점차 증가시킴으로써 비관세 수입 장벽을 완화하는 조치를 취하였다.

한편 군사정부에 의한 초기의 시도와는 다르게 1964~1965년간에 이루어진 환율과 기타 제도의 개혁은 수출 증대뿐만 아니라 인플레 억제를 위한 물가안정계획이 포함되었다. 물가안정계획이 약 4년간 중단된 후 다시 실시됨으로써 정부의 물가안정에 대한 의지가 표출되었다고 할 수 있다.

1960년대 중반 이후 수출업자들은 업종에 상관없이 수출상품의 생산에 필요한 각종 원자재를 해외와 국내시장에서 차별 없이 자유롭게 조달할 수 있도록 정책적인 지원이 이루어졌기 때문에 수출상품의 가격경쟁력 왜곡에 의한 수출

편의(export bias)를 배제할 수 있었다. 이렇게 함으로써 경제 개발 초창기부터 적어도 수출에 있어서는 자유무역체제가 확립될 수 있었다고 평가된다.

또한 1960년대 중반에 취해진 환율 개혁은 실질 실효환율을 안정적으로 유지시켜줌으로써 경쟁국의 수출업체와 동등한 상황에서 수출시장에서 경쟁할 수 있는 여건을 제공해 주었다. 이와 함께 수출에 대한 유인체계 및 행정지원은 해당 기업들에 국내 판매에 비하여 수출이 보다 더 유리하고 안정적인 수익성을 가져다준다는 확신을 줌으로써 지속적인 수출 신장의 기초를 마련해 주었다고 평가된다. 또한 환율 개혁에 따라 단순화되고 제도화된 수출 유인제도는 1965년 이후 수출 측면에서의 무역왜곡 효과를 축소시키는 방향으로 조정되어 왔다. 1965년 이후에는 공정환율이 시장 실세를 반영하는 수준으로 지속적으로 조정되었다. 이를 통해 정부는 수출 실적에 대한 부정적인 영향을 주지 않으면서 수출 달러당 순수출보조금의 수준을 점차 감소시킬 수 있었다. 예를 들어, 정부는 수출 소득에 대한 직접세의 감면을 1979년에 폐지하였고, 또한 수출 우대금융에 따르는 이자율 보조도 1972년부터 크게 축소하기 시작하여 1982년에는 보조를 철폐하였다. 이것은 순수출보조금을 포함하는 수출 실효환율이 한국에서 처음으로 1983년부터 공정환율과 동일해졌음을 의미하는 것으로, 우리나라 무역정책의 새로운 시대를 열었다고 평가되고 있다.

1960년대에 시행된 무역정책을 수출 진흥 측면에 초점을 맞추어 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 1960년 8월부터 정부는 수출장려 보조금을 지급하기 시작하였다. 이러한 보조금의 지급 대상 품목이 1960년에는 농·수산물로 한정되었지만 차츰 공산물이 추가되어 1963년에는 공산품이 주종을 이루었다. 그렇지만 이 제도는 1964년에 폐지되었다. 수출입 링크제도 또한 1963년 1월에 도입된 후 1964년 5월에 폐지되었으나, 1966년 말에 특정 품목을 대상으로 하여 다시 부활되었다. 이 제도는 주로 수출 실적과 인기 품목의 수입권을 링크시켜서, 이윤이 낮은 품목의 수출을 늘리고 새로운 수출시장을 개척하는 데 그 목적을 두고 있었다.

한편 1959년 10월부터는 수출용 원자재 수입에 대한 관세가 면제되었다. 이 제도는 1960년대에도 지속되었다. 또한 수출과 관련한 소득세·법인세·영업세·물품세 등도 감면되었다.

수출신용장에 의거한 수출금융에는 우선권이 주어졌다. 또한 수출업자의 이자

부담을 덜어주기 위하여 수출금융 금리가 1960년의 13.87%에서 1963년에는 8.03%로 점차 낮아졌다[3]. 그 이후 수출금융 금리가 1964년 3월에는 8%, 그리고 1965년 2월에는 6.5%까지 내려갔다. 1965년 9월 금리현실화 이전 일반대출의 금리는 16% 수준이었고, 그 이후에는 26%로 올라갔다. 더욱이 사채시장에서의 금리는 30~40%대를 유지하고 있었다. 이러한 상황에서 수출금융의 금리는 오르지 않았기 때문에 수출에 대한 금리보조는 일반대출의 금리와 비교하여도 20% 포인트에 가까웠고, 물가상승을 감안하면 수출금융의 실질금리는 마이너스였다.

그리고 1965년 2/4분기 이후에는 수출업자가 받은 수출신용장을 근거로 하여 수출용 상품이나 원자재를 생산하는 국내업자에게 local L/C가 발급되도록 하였다. 내국 신용장에 의하여 생산된 상품은 우대금융의 지원을 받거나 필요한 원자재 수입을 위한 허가, 그리고 조세감면 등 수출업자와 같은 우대조치를 받을 수 있도록 하였다. 나아가 수출금융의 경우 1966년 10월부터는 지급도조건(D/P) 수출기업과 인도조건부(D/A) 수출기업에도 적용되게 되었다.

이와 같은 정부의 적극적인 수출 진흥 정책에 힘입어 우리나라의 수출은 1961년 4,100만달러로부터 1970년에는 8억 3,500만달러로 크게 증가하였다. 그 내용 면에서도 상당한 수준의 고도화를 이룩하였는데, 1962년에는 공산품의 수출 비중이 전체의 27.0%에 불과하였으나 1970년에는 83.6%로 높아지게 되었다. 그런데 공산품의 수출에서 경공업제품이 차지하는 비중이 1962년에 76.9%에 달하고 있었으며 1970년까지는 줄곧 80~90% 수준을 유지하였고, 중화학제품의 비중은 20%를 하회하고 있었다. 이와 같이 1960년대 우리나라의 수출 구조는 여전히 경공업 위주의 후진적인 모습을 벗어나지 못하고 있었다.

한편 1960년대의 수출진흥정책 가운데서 강조되어야 할 것은 환율제도의 개혁과 수출우대금융이라고 할 수 있다. 환율의 개혁은 공정환율을 시장환율에 근접하게 하여 기업으로 하여금 수출에서의 수익성을 추구하는 기회를 찾게 하였고, 수출우대금융은 수출업자가 필요한 자금을 쉽게 장만할 수 있게 하였다. 특히 시장금리와 매우 커다란 차이를 보이며 실질이자율이 마이너스였던 수출금융은 수출업자들에게 큰 특혜가 됨으로써 적극적인 수출 증대가 이루어지는 계기를 마련해 준 것으로 평가되고 있다.

---

3) 이 기간중 일반대출에 대한 금리는 17.52%에서 15.7%로 내려갔음.

제 3 장

중화학공업의 개발과 자력 성장구조 실현 추구
(1972~1978)

제 1 절 경제 개관

1960년대 한국경제는 대외지향적 공업화 전략에 따라 경공업제품의 수출이 획기적으로 신장하고 이에 따라 경제는 고성장 궤도에 진입하였다. 이러한 한국경제는 1970년대에 들어와 여러 가지 구조적 전환과제에 직면하게 되었다.

그 첫 번째 과제가 산업구조의 조정이었다. 공업화전략에 따라 제조업부문은 빠른 발전을 한 반면, 전통 산업인 농업분야는 상대적으로 낙후되는 문제가 제기되었다. 또한 발전 초기 경공업 개발에 중점을 둔 결과 원료·소재 등 중간재의 원활한 공급체제가 문제로 제기되었다. 즉 공업구조의 취약성이 나타나기 시작해 농업의 상대적 낙후나 공업구조의 취약 문제 등 산업구조에서 균형발전이 문제로 제기되었다.

둘째로 저임에 의한 노동집약적 조립가공업에 기반을 둔 수출확대가 임금상승과 기술낙후로 인하여 점차 한계를 나타내기 시작하였다. 따라서 고용수요를 흡수하면서 기술집약적이고 세련된 상품의 생산체제가 필요하게 되었다.

셋째, 한국경제가 지속적으로 발전하기 위하여는 자력으로 발전할 수 있는 경제구조를 마련해야 한다는 문제의식이 제기되었다. 이를 위해서 우선 투자재원을 자력으로 조달하는 기반을 마련하고 아울러 국제수지를 관리할 수 있는 구조를 만드는 것이 과제로 등장하였다.

넷째로 경제개발 결과의 형평한 분배가 문제로 등장하였다. 아직은 구두선에 불과할 정도의 초기단계의 문제 제기이지만 국민생활의 양적·질적 개선 과제

가 비로소 제기되기 시작하였다.

이상의 과제들은 비단 이 시기에만 해당되는 것이 아니고 경제발전 과정의 끊임없는 과제라고도 할 수 있다. 그러나 한국경제가 초기 절대빈곤을 어느 정도 해결하면서 선진경제를 지향하는 기대 속에 당시 경제운영자들이 갖게 되었던 문제의식이라는 점에서 의미가 있다. 결국 이러한 과제들의 해결과 한국경제의 지속적인 발전을 가져오는 새로운 발전전략의 선택이라는 관점에서 경공업 발전이 갖는 내재적 한계와 중간 투입자재의 자력 조달이라는 야심찬 전략으로 중화학공업의 개발 전략을 선택하게 되었고 이를 통하여 산업 면에서 그리고 경제구조 면에서 자력성장구조를 달성하고자 하였다. 물론 이 전략은 후일 정치적 의도가 있는 것 아닌가 하는 의구심의 제기와 함께 많은 문제점을 노정하였고 그 추진과정에서 여러 시행착오를 가져와 한국경제에 부담을 준 부작용도 있었다. 중화학공업의 개발이 당초 공업구조의 개선을 전제로 수입대체산업으로서의 중화학공업 발전전략으로 출발하였으나 1970년대 후반 어느덧 수출산업으로서의 중화학공업 개발로 전략변경이 이루어져 국내수요나 한국의 능력보다는 세계를 상대로 한 대규모 사업이 무리하게 추진됨으로써 후일 한국경제에 큰 부담을 안겨주었다.

1. 농촌근대화

1960년대 한국경제의 농업부문은 공업부문에 비하여 상대적 낙후를 가져왔다. 즉 GNP 중 농림어업의 비중이 1961년의 38.7%에서 1971년에는 15.4%로 줄어들었다. 물론 경제개발의 추진에 따른 불가피한 결과이지만 농민의 입장에서는 소득증가 속도나 근대화의 측면에서 상대적으로 낙후되는 모습을 실감하게 됨은 당연한 결과라 할 수 있다. 또한 GNP에 대한 비중이 10년 전에 비하여 절반 이상 줄어든 농업부문이지만 아직도 고용은 전체의 48.4%를 1971년까지 가지고 있었다. 부가가치 증식에 크게 기여하지 못하는 많은 인력들이 아직도 농업부문에 남아 있는 결과가 된다. 여기에 더하여 1970년대 초까지 과거의 인습인 농한기의 게으름과 노름 등 비생산적 활동이 농촌에 남아 있었다.

이런 상황에 대한 적극적인 대처가 1970년대 초에 일기 시작하였다. 즉 새마을 운동을 주축으로 하는 농촌근대화 운동이 그것이었다. 당시 새마을운동은

'근면·자조·협동'을 행동지침으로 하여 농촌환경 근대화로부터 시작되었고, 이어 농업부문의 생산성 향상을 위한 생산의 협동화·과학화운동이 전개되었다. 이러한 농촌지역의 새마을운동은 생산성 향상, 능률의 향상이라는 면에서 도시 공장으로 확산되어 온국민의 정신운동으로 발전되었다.

1970년대 농촌근대화는 정신적인 면에서 새마을운동과 함께 농업기반시설을 갖추는 작업을 국책사업으로 추진하기 시작하였다. 또한 농업기술의 개발로 가장 힘을 쏟았던 일은 쌀의 종자 개량이었다. 단위당 생산량을 높여 쌀의 자급을 조속히 실현하기 위한 종자개량의 결실은 당시의 이름으로 'IR667' 후일 '통일'로 명명된 볍씨이었다.

다음 농업지원정책으로 가장 중요하였던 것이 이중곡가제도와 추곡수매제도의 도입이었다. 이 정책들은 당시 일본에서 쓰고 있던 정책들로 훗날 한국경제 운영에 큰 부담을 주게 된 정책의 출발이었다. 이 정책의 도입으로 한국정부의 재정은 지금도 큰 부담을 안고 있으며 한국의 쌀 수매가격은 2003년 현재 국제시세에 비하여 최소한 4배 이상 비싼 가격을 유지하고 있다. 2003년 현재 진행중에 있는 '도하개발협상'에서 각국의 쌀 시장 개방 협상이 가장 난제가 되고 있고, 한국정부로서는 2005년까지 큰 어려움을 맞게 될 것으로 예상된다.

결론적으로 1970년대 한국농촌근대화작업은 중화학공업의 개발과 함께 한국산업의 자력성장구조를 만들어 가기 위한 양대 축이었다. 농촌근대화사업으로 한국경제는 농지기반사업을 완성하게 되었고 쌀과 보리 등 소위 주곡이 자급체제를 갖추게 되었다. 또한 새마을운동으로 농촌의 환경개선과 정신운동이 일어나고 이중곡가제의 실현으로 농민의 소득이 빠른 속도로 향상되는 외향적 효과를 얻을 수 있었다.

2. 중화학공업 개발

경제개발 초기 경공업부문의 발전은 단기적으로 생산확대와 수출증대에 크게 기여하였다. 그러나 10여년의 산업화가 진전되면서 몇 가지 문제가 제기되었다. 첫째로 원료 및 중간재의 도입규모가 점차 커짐에 따라 이의 대외 의존성에 문제가 제기되었다. 1972년의 1차 석유파동과 함께 자원파동 등으로 중간재의 구입이 어려움을 겪게 되었다. 둘째, 지금까지 값싼 노동력을 토대로 한 비교우위

는 후발개발도상국들에 의하여 위협받기 시작하였다. 따라서 1960년대 중점 개발되었던 섬유·합판·신발류 등의 경공업은 고급화로 계속 발전시키면서 보다 기술집약적인 새로운 산업의 개발이 요청되었다. 셋째, 경공업제품 위주의 수출체제도 점차 한계를 나타내기 시작하였다. 1970년 한국의 수출규모가 10억달러를 넘어서자 새로운 수출상품 개발이 요청되기 시작하였다. 이러한 문제의 제기에서 출발된 것이 중화학공업의 개발이었다.

출발 당시 중화학공업에 대한 명확한 개념이 정립된 것이 아니고 현실적으로 중화학 분야에 해당되는 것으로 한국이 당장 필요하거나 현재 검토되어 진행중인 프로젝트들을 놓고 해당 산업을 정리한 것이 철강·기계·자동차·전자·조선·석유화학 등 6종류의 산업이었다.

중화학공업의 개발은 경공업부문의 개발에 비하여 일반적으로 자본·기술·위험부담이 더 요청된다. 자본력과 기술력이 많이 부족한 당시, 정부는 의욕 하나로 모든 역량을 투입하여 계획을 추진하였다. 공업구조의 심화라는 관점에서 경공업과 중공업의 균형발전을 추진한 전략은 옳은 판단이었다고 할 수 있다. 그러나 무리한 사업추진은 훗날 한국경제의 큰 부담으로 작용하게 되었다.

3. 덜 자본집약적이며 기술 및 숙련노동집약적인 산업의 개발

1970년대에 들어서 한국경제는 단순노동집약적인 산업은 점차 후발개발도상국들에 넘겨주게 되었고 선진국들의 틈새라 할 수 있는 덜 자본집약적이고 그러나 기술집약적인 또 숙련노동집약적인 산업을 찾아 비교우위를 점하는 노력을 하지 않을 수 없게 되었다. 이를 위해서는 첫째, 한국의 자본과 기술수준에 맞는 기술집약 산업을 선택해야 했다. 기술개발은 많은 자본과 시간이 소요된다. 따라서 당시 한국경제로서는 지나친 고급기술을 요하는 분야는 감당할 수가 없었다. 둘째는 고용흡수가 큰 산업이어야 했다. 한국전 이후 소위 다산기에 태어난 인력들이 1970년대 중반부터는 노동시장에 들어오게 되어 있고 여성의 경우는 가임 계층에 들어가 인구의 지속 증가가 예상되었다. 따라서 한국경제는 앞으로 고용기회를 최대한 확보하여 추가인력을 흡수해야 한다. 그러나 단순노동집약산업은 후발개도국에 넘겨주어야 하게 되었으므로 결국 숙련노동집약산업이어야 한다. 이상의 두 조건을 충족시킬 수 있는 산업 즉, 덜 자본집약

적이고 기술집약적인 그리고 숙련노동집약적인 산업이 1970년대 한국경제가 가지고 있었던 비교우위산업이라 할 수 있다. 이런 산업이 당시로서는 기계·전자·조선부문이라 할 수 있다.

이에 따라 기술개발은 1970년대 주요 개발전략의 하나가 되었다. 특히 선진기술을 신속히 도입 토착화하고 자체기술개발 능력을 향상시킬 수 있도록 여러 가지 유인정책이 당시 강구되었다. 기술도입의 행정절차를 대폭 간소화하고 도입허가제를 대부분 자동 허가제로 전환하며 기술개발에 대한 세제상의 혜택도 부여하였다. 이와 아울러 기술계 인력을 확보하기 위하여 외국의 과학기술인력을 초빙하고 기술계 대학정원을 확대하는 유인정책들을 당시 과감하게 강구하였다. 그러나 이러한 유인정책들은 아직도 충분하다고 할 수 없고 계속 확대되어야 할 부문이었다.

4. 자력성장 구조의 실현 추구와 확대균형정책

경제발전의 궁극적 목표는 국리민복에 있지만 경제운영의 측면만 생각하면 경제의 자립체제 즉 자력성장구조의 달성일 것이다. 제4차 경제개발 5개년계획에서는 이 개념을 명확히 정의하고 있다. 즉 투자재원의 자력조달, 국제수지의 균형달성 그리고 산업구조의 심화와 산업의 국제경쟁력 강화를 충족하는 조건을 의미한다고 하고 있다. 1970년대 세계경제는 제1차 석유파동을 시작으로 식량 등 자원파동 등으로 많은 어려움을 겪게 되었고 이 과정에서 한국경제는 외부 경제환경 변화에 시달림을 받게 되었다. 따라서 이런 외부환경 변화에 휘말리지 않고 독자적인 능력으로 경제발전을 지속할 수 있는 조건을 갖추는 것이 당시로서는 절실한 과제였다. 당시 한국경제가 판단한 자력성장구조는 이 세 가지 조건을 충족하는 것이었다고 볼 수 있다.

가. 투자재원의 자력조달

투자재원의 자력조달이라 함은 산술적으로 총투자를 국내저축으로 충당하는 조건을 의미한다. 따라서 국내저축의 급속한 증대 없이는 높은 투자율의 유지가 불가능하여진다. 국내저축의 증대를 위한 환경이라 함은 우선 높은 성장을 통한 소득수준의 빠른 향상과 물가의 안정을 전제로 한다. 그리고 정책적으로

는 저축에 대한 세제지원, 금융제도의 발전 등이 이루어져야 한다.

1970년대는 석유·식량 등 자원파동으로 한국경제도 큰 영향을 받았지만 1972년 원자재 확보를 위한 금융지원이 1차 석유파동을 덜 어렵게 넘길 수 있었고 1970년대 중반 중동건설 붐으로 건설업계가 활황을 가져와 기복은 많았지만 1970년대 전체적으로 높은 성장률을 유지한 기간이었다. 이 기간 동안 1인당 GNP는 1972년의 306달러에서 1978년에는 1,330달러로 급격한 상승을 하였다. 1970년대의 물가는 대내적으로는 새로 시작한 양곡가격지지정책과 밖으로는 석유파동 등에 따라 큰 폭의 상승을 하였을 뿐만 아니라 1970년대 중반 이후 중동건설에 따른 국내임금상승, 그리고 큰 폭의 통화공급 등에 따라 한국경제는 물가지수 뿐 아니라 세상 모두가 들썩들썩하는 불안정한 시기였다. 특히 1974~75년 사이에는 석유류 관련 중간재들의 국제가격이 급등하여 외국에서 들여오는 자본재·생산재 등이 국내물가를 주도한 시기였다. 이에 따라 1974년 한 해 동안 한국의 도매물가는 42.1%의 가공할 만한 상승을 기록하였다.

이상과 같은 경제불안에도 불구하고 소득수준이 더 빠르게 상승함에 따라 국내저축은 괄목할 만한 증가를 보인 시기라고 할 수 있다. 1972년 15.7%이던 국내저축률은 1978년에 26.4%까지 향상되어 총투자의 84.7%를 국내저축으로 충당하는 구조를 이루었다. 이것은 투자의 자력성장 구조가 보다 튼튼해진 것을 의미한다 하겠다.

나. 국제수지의 균형 추구

1970년대 한국의 국제수지 추이를 살펴보면 1950년대의 외부 원조에 지탱되던 시기를 제외하고 처음으로 국제수지의 균형을 맛보았던 시기이다. 1977년 국제수지상 경상수지가 1,200만달러 흑자를 실현하여 장기자본수지를 합친 기초수지도 13억달러 흑자를 나타내었다. 이에 따라 외환보유액도 43억달러가 되어 경상지급액의 32.4%까지 증가되었다. 이러한 국제수지의 모습은 한국경제의 자력성장구조 실현이라는 측면에서 큰 의미를 갖는 것이라 하겠다. 그러나 단기적인 경상수지 균형이 해외부문의 통화관리를 어렵게 만들어 인플레이션의 원인이 되고 더구나 이 시기 한국경제는 물자부족과 임금상승이라고 하는 구조적 어려움을 맞게 되었다.

다. 산업구조의 심화

자력성장구조의 실현은 산업구조에서도 찾아야 한다. 당시로서 한국경제의 비교우위는 기술집약적이고 숙련노동집약적인 산업에서 찾아야 했다. 이러한 비교우위를 바탕으로 중화학공업을 개발함으로써 중간재와 자본재의 생산기반을 확충하고자 하는 전략을 추진하였다. 그러나 이러한 이상과 전략은 지식의 부족과 지나친 의욕으로 큰 시행착오를 겪게 된다. 정부의 일방적 지시와 지원, 이에 결탁한 일부 산업자본가들의 비경제성투자 등으로 한국경제는 큰 부실기업(white elephants)들을 양산하게 되고 이것이 70년대 후반 한국경제의 구조조정기를 거치게 한다.

이상에서 1970년대 한국경제가 추구한 자력성장구조 실현 조건과 정부의 의지 그리고 그 결과를 개괄해 보았다. 1977년을 고비로 한국경제는 자력성장구조의 달성단계에 접어들었다고 평가할 수 있다. 즉 쌀의 증산을 통하여 주곡의 자급체제를 달성하였고, 100억달러가 넘는 수출을 통하여 국제수지상의 경상수지도 균형을 달성하였다. 산업구조도 심화되어 제조업 생산에서 중화학공업이 차지하는 비율이 32%까지 향상되었다. 투자율 27%와 국내저축률 27%도 그 갭이 통계상 오차 수준으로 축소되었다.

이상과 같은 1977년의 경제실적 지표는 한국경제의 자력성장구조 실현을 시사해 주고 있으나, 1978년 이후 다시 어려움을 겪게 된다. 다시 말해서 1978년 말 제2차 석유파동이 세계경제를 어렵게 만들었고 안으로는 무리한 중화학공업 육성과 방만한 통화관리로 인하여 한국경제는 경쟁력을 상실하고 있었다. 수출의 둔화와 인플레이션은 한국경제의 자력성장구조의 실현을 일시 후퇴시키게 된다. 그러나 이런 상황은 대외여건의 불리와 경제운영상의 시행착오이지 자력성장구조를 달성할 수 있는 한국경제의 능력 자체를 상실한 것은 아닌 것으로 이해해야 옳을 것이다.

5. 사회개발정책의 추진

1976년에 시작되는 제4차 5개년계획서에서는 소득분배정책으로 사회개발정책을 주요 정책과제로 제기하였다. 이에 따라 사회개발의 기본목표를 다음과 같

이 설정하였다. 즉 '그동안의 개발성과를 바탕으로 종합적이고 체계적인 사회개발을 추진함으로써 형평을 더욱 증진하고 생활의 질을 향상하여 우리 경제의 장기적인 성장잠재력을 배양해야 할 것이다'. 사회개발의 기본목표를 장기적인 성장잠재력을 배양하는 것으로 분명히 하고 이를 실현하기 위한 정책수단으로서 1차적 소득분배 개선에 중점을 두어 고용·교육·보건·직업훈련 등을 강화하여 가겠다고 하였다. 또한 장기적인 복지사회 실현을 위하여 종합소득세제와 정부의 이전지출 등을 통한 2차적 소득분배 개선의 제도와 기반을 마련하겠다고 천명하였다. 이러한 계획서상의 소득분배정책은 정책의 선언보다는 그 실천이 보다 어려운 과제이다. 그러나 한국경제로서는 처음으로 종합적인 소득분배정책을 마련하였다는 데 발전사적 의미를 찾을 수 있다 하겠다.

1972~1978년 한국경제는 연평균 10.4%라는 고성장을 시현하였고 1인당 GNP도 1978년에 1,330달러까지 향상되었다. 산업구조도 심화되어 제조업 그 중에서도 중화학공업의 GNP 대비 비중이 높아지는 모습을 나타내었다. 한편 두 차례에 걸친 국제석유파동을 흡수하는 과정에서 높은 물가상승을 가져온 한국경제는 국제수지 관리에서 오는 통화관리의 실패와 임금상승에서 오는 제조원가 상승으로 생긴 인플레이션을 처리하는 데 어려움을 겪게 되었다. 또한 중화학 대형 프로젝트들의 추진 실패로 한국경제는 큰 구조적 어려움을 1970년대 말에 겪게 되었다.

이를 해결하고자 취한 정부의 구조조정 정책은 기업간의 이해 갈등 등으로 지지부진한 가운데 시간만 소비하였다. 이어서 박정희 대통령의 시해 그리고 국보위의 투자조정 실패 등 한국경제는 큰 난관에 봉착하게 된다. 이 과정에서 정부의 직접 관여에 의한 경제운영의 한계를 절감한 한국경제는 종합안정화시책의 등장으로 안정과 개방이라는 시장경제운영의 흐름으로 전이되어 가게 되었다.

제 2 절 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구기의 조세정책과 재정운용

1. 조세정책

1970년대 한국 조세제도의 주된 특징은 조세감면지원법의 정비를 통한 특정 산업지원, 부가가치세의 도입 및 부동산투기억제제도와 방위세의 도입 등으로 집약할 수 있다. 이러한 1970년대 조세정책의 흐름은 1972년의 8·3조치와 1974년의 1·14조치를 계기로 단행된 세제개편으로부터 시작된다.

가. 8·3조치에 따른 세제개편

8·3조치에 따라 이루어진 세제개편의 핵심은 ① 법인세 및 소득세의 투자공제율을 크게 인상하고 감가상각 할증률도 인상한 것과 ② 재정의 경직성 완화를 위해 그때까지 내국세의 17.6%를 지방자치단체에 교부하던 법정교부금제도를 폐지하고 지방재정교부금 규모를 내국세의 일정비율 대신 매년 예산에서 정하도록 한 것 등이다.

나. 1·14 긴급조치에 따른 세제개편

그후 1974년 1월 14일 정부는「국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치」를 발표하면서 재정정책의 기본방향을 당초의 성장지향에서 안정지향으로 전환하고 다음과 같은 재정관련 조치들을 발표하였다. ① 저소득층에 대한 소득세감면을 포함한 각종 조세감면의 확대 ② 사치성 소비억제 및 자원절약을 위한 사치성 물품에 대한 간접세율의 인상 ③ 생산 및 유통과정에서 가격조작으로 얻게 되는 부당이득을 세금으로 흡수하기 위한 부당이득세의 신설과 기존의 부동산 투기억제세 강화 ④ 불황산업에 대한 조세징수유예조치 ⑤ 조세법률주의의 예외로 금기시되어 왔던 탄력관세제도의 확대 적용(쌀·소금 등 45개 품목에 대한 관세율의 인하 조정)등.

특히 관세율정책의 경우 1960년대처럼 차등관세율체계를 견지하면서 중화학공업 및 관련 중요 산업을 육성·지원하고 경공업은 보호도를 낮추는 방향에서

관세율 조정이 이루어졌으나 평균관세율은 1960년대보다 평균 10%포인트가 낮은 30.6%를 견지하였다. 한편 이 당시 기계 등의 설비류는 보편적으로 20%의 중심관세율을 설정하고 있었기 때문에 설비투자에 따른 자금부담을 완화시켜주기 위하여 중요산업 및 국민경제 긴요 물품 등에 대해서 관세징수액의 20% 수준에서 3배에 달하는 관세감면 지원을 하였다. 또한 산업구조의 고도화를 통한 수출제품의 부가가치율 제고를 효율적으로 뒷받침하기 위하여 종래 수출용 원자재에 대하여 조건부 사전면세제도, 대치면세제도, 환급제도 중 수출업자의 선택에 의하여 활용하던 것을 새로운 환급제도로 일원화하여 1975년 7월 1일부터 전면 시행하였고, 수출업계의 관세납부에 따른 자금부담을 완화시켜주기 위하여 징수유예제도를 함께 도입·운영하였다. 그리고 할당·활척·계절관세제도 등을 새로이 마련하였다.

다. 방위세 신설

그후 1975년 상반기의 베트남 공산화에 자극받은 정부는 한시적으로 방위세를 신설하게 되었는데, 방위세는 기존의 국세 및 지방세 중 12개 세목의 세액에 부가하여 과세하도록 했으며 이외에도 수입물품, 전화사용료 및 광고행위 등에 대해서도 과세하였다. 방위세의 신설로 1975년에서 1980년까지 전체 방위비의 36%에 해당되는 재원을 방위세를 통하여 조달하였다.

라. 부가가치세 및 특별소비세의 도입

그러나 1970년대의 최대의 세제개편은 1976년에 결의하여 1977년 7월 1일부터 시행하게 된 부가가치세와 특별소비세의 도입이다. 부가가치세는 세제의 근대화라는 측면에서 긍정적인 면이 크지만 이것이 대형대중과세의 성격을 지님으로써 반론도 적지 않았다.

한국 세제 근대화에 있어 큰 의미를 지니는 부가가치세가 어떤 배경 속에서 도입되었는가를 살펴보는 것도 의미 있는 일이다. 부가가치세가 도입되기 전에 한국의 간접세 구조는 개별소비세가 주종을 이루고 있었다. 개별소비세 중에서 세수비중이 가장 높았던 것은 물품세였는데 물품세를 예로 하여 살펴볼 때, 물품세는 개인소비와 기업사용의 분별이 어려운 여러 제품에 과세하고 있고 또한 중간재도 과세대상에 포함시키고 있었으므로 과세공평성의 측면에서나 산업정

책적 관점에서 상당한 문제점이 있었다. 그리고 세율도 최고 200%나 되는 고세율구조였다. 이렇듯 과세품목이 너무 많고 세율구조가 복잡하여 새로운 품목의 추가나 세율인상을 통한 세수증가에 한계가 따르게 되었다. 특히 개별품목에 대한 다양한 차별과세로 인해 개인의 소비선호 및 자원배분의 왜곡을 초래하였다. 이러한 舊間接稅制의 결함을 제거하기 위하여 간접세구조를 간단하게 하면서 산업구조의 중립성을 유지하고 세수증대에 기여할 수 있는 새로운 세목이 필요하게 되었고, 여기서 부가가치세의 도입이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 부가가치세는 수출산업의 경우 영세율 적용으로 전단계 세액공제가 가능하며 따라서 완전한 환급을 통해 수출증대에 기여할 수 있다. 또한 우리나라의 부가가치세는 소비형의 과세 형태를 취하도록 되어 있기에 소비재보다 투자재의 상대가격을 하락시켜 투자를 촉진시킬 수도 있다는 기대를 갖게 되었다. 뿐만 아니라 부가가치세는 그 징수 면에서 세금계산서의 授受를 전제로 하는데, 영수증의 상호수수는 전단계 세액공제에 필요하며 따라서 그것은 자동검증장치(built-in cross check)를 지니고 있어 인정과세를 줄이고 근거과세를 유도하는 장점을 지니고 있다. 그러나 이렇게 장점이 많은 부가가치세를 도입하기까지는 오랜 준비시간이 소요되었다. 1971년의 세제개혁시 영업세의 업종분류를 대폭 축소하고 세율을 간소화하였는데 이때 부가가치세 도입의 여건을 조성하고자 하는 정부의 의지가 반영되었다.

1972년부터는 외국의 전문가(대표적으로 J.C. Duignan과 A.A. Tait)들을 초청하여 자문을 받기 시작했는데 이들은 수차의 보고서를 통해 영업세·물품세·직물류세 등을 10% 부가가치세로 대체시키고, 부가가치세가 세부담의 역진성이 있음을 고려하여 소득재분배 차원에서 사치품에 대한 특별소비세를 부과토록 할 것을 건의하였다. 1975년 4월에 세제심의위원회가 설치되고 여기서 부가가치세 도입에 대한 찬반논의가 활발히 진행되었다. 그러다가 1976년 6월 세제심의위원회가 부가가치세에 대한 최종 심의의견서를 정부에 제출했고, 정부가 세부적인 면에 대해서 약간 수정한 후 국회에 제출하여 동년 12월 22일 심의 통과되었다. 이로써 기존의 국세 중 간접세 7개 세목과 지방세인 유흥음식세 등 도합 8개의 세목을 통합·폐지하고 부가가치세와 특별소비세를 신설함으로써 한국에서도 소위 개발지원세제가 완성되었다.

이러한 경위를 통해 도입된 부가가치세는 그후 지금까지도 상당한 물의와 비

판을 끊임없이 받아왔으나 계속적인 보완작업을 통해 어떤 의미에서는 대단히 성공한 작품으로 인정받고 있다. 특히 아세아권의 많은 개발도상국에서 우리나라의 부가가치세를 본받으려는 노력이 강하게 일고 있으며 태국에서는 이미 우리와 거의 유사한 부가가치세제를 도입한 바 있다. 부가가치세의 도입을 근거로 하여 우리나라의 조세구조는 간접세 중심체제로 개편하게 되었으며, 이를 반영하여 1972~81년 기간중 세수의 탄력성이 높은 직접세는 8.7배 증가에 그친 반면 간접세는 17배나 신장되었다.

마. 기업관련 세제

기업관련 세제의 개편은 1960년대와 1970년대에 4차에 걸친 경제개발 5개년 계획이 집행되던 과정에서 법인세와 조세감면규제법 등을 중심으로 추진되었다. 기업세제는 주로 경제의 지속적인 성장 측면에 초점을 두는 개발지원세제로서의 역할을 하였으며, 특히 중화학공업 등 전략산업의 육성과 자산소득에 대한 세제상의 우대조치를 통해 투자재원을 조달하는 측면이 강조되어 왔다.

바. 지방세제의 개편

한편 부가가치세의 도입은 지방세제에도 영향을 미쳐 지방세인 유흥음식세가 부가가치세로 흡수되고 그 대신 국세인 등록세가 지방세로 이양되었다. 그 뒤로 등록세는 지방세수의 20% 내외를 점하는 지방세체계에서 가장 비중이 높은 세목으로 존치되어 왔다. 동시에 시·군세인 도세부가세를 폐지함으로써 지방세체계에 일부 남아 있던 本稅附加稅 방식이 완전히 없어지게 되었다. 이와 함께 1979년에는 두 차례에 걸친 지방세법 개정을 통하여 많은 세율조정이 이루어졌으며 그 주요내용으로는 ① 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세율 인상(30~50% 인상) ② 그 신규 및 이전 등록, 저당권의 설정 등에 대한 등록세 과세 ③ 등록세의 세율체계 조정(정액세율을 중심으로 2.5배에서 5.5배까지 대폭 인상) ④ 주민세 균등할의 세율 인상 ⑤ 시·군에 교부되는 도세 징수교부금의 교부율 상향 조정(기존의 취득세 30%, 면허세와 등록세의 20%에서 도세 전체의 30%로 상향 조정) 등을 들 수 있다.

사. 4·17 경기안정종합대책

제2차 석유파동과 부동산투기의 과열로 인해 경기가 1978년을 정점으로 하강국면에 접어들게 되자 정부는 1979년 4월 17일 「경기안정종합대책」을 발표하고 긴축재정을 강화하는 조치를 취하였다. 그에 따라 세출측면에서는 경상비·교부금 등을 절감하고 주택개량·공공건물 건축 등에 대한 지출을 억제하고 또한 지방사업에 대해서도 신규사업을 규제하였다. 세입측면에서는 석유파동으로 원자재수급이 어려워지자 관세율을 조정하는 한편 부동산투기억제를 위하여 양도소득세를 조정하였다.

2. 재정운용

제3차 경제개발 5개년 계획(1972~76)중 재정운용의 기본방향으로서 조세부담의 적정화, 재정지출의 효율성 제고, 지방재정운영의 합리화와 정부기업 및 정부관리기업의 운영개선을 통한 건전재정의 운용을 강조하였다. 그리고 1977~79년은 제4차 경제개발 5개년 계획(1977~81)의 전반기에 해당하는 기간으로 그 기간중의 재정운용의 방향은 자주국방과 사회개발의 중점 지원, 양곡과 비료계정 적자로 인한 통화팽창압력의 완화 그리고 재정의 경기조절기능 강화로 집약된다. 그리고 세입 면에서는 부가가치세의 도입과 관세율의 균등화 등으로 재정의 중립성을 추구하고 시장경제의 능률을 제고하도록 하였다.

1970년대 기간중의 총재정 규모는 1972년의 국민총생산 대비 26.5%에서 1979년에는 26.8%로서 동 기간 중 비교적 일정한 수준을 유지하였다. 물론 총재정 규모의 연간 증가율은 연 30% 이상의 높은 수준을 유지하였는데 국민총생산(경상가격기준)도 그만큼 빨리 증가하였던 것이다. 특히 중앙정부보다는 지방정부의 재정규모가 더 급속히 신장되었다. 다만 1973년도만은 재정규모가 거의 늘지 않았고 국민총생산 대비 비중으로는 오히려 감소한 점이 흥미롭다. 이는 당시의 정치상황과 연관된 것으로서 1972년 10월 17일 유신이 선언되고 국회가 해산되는 사태가 발생하면서 1973년도 중앙정부 일반회계 예산안은 비상국무회의에서 통과되었는데 그 규모는 전년도보다 오히려 7.1%나 감소된 것이었다. 또한 1973년도 예산은 다른 회계연도와는 달리 추경예산이 없었던 점이

특기할 만하다. 이에 비해 1974년부터 재정규모는 엄청나게 빠른 속도로 증가하기 시작하였다. 1974~75년중에는 북한 땅굴의 발견, 유신헌법에 대한 국민투표 실시, 베트남의 공산화 등으로 사회분위기가 매우 긴장된 상태에서 정부시책의 중점은 「밖으로는 안보 및 경제외교를 강화하고 안으로는 자주국방력을 착실히 배양하면서 서정쇄신 및 경제안정을 이룩하자」는 데 두어졌다. 그 결과 국가예산은 연간 1조원 이상씩 팽창되어 국민의 부담은 증가하였다. 1970년대의 세출구조상의 특징으로는 이 기간중 국방비가 최대의 비중을 차지한 점인데 1972년에 중앙정부지출 중 27%를 차지하던 국방비가 1978년에는 32.6%까지 증가하였다. 급증하는 방위비를 조달하기 위하여 1975년부터 방위세가 5년간의 한시세 형식으로 신설되어 그후 16년간 존속하게 된다. 국방비 다음으로 큰 비중을 차지한 것은 경제개발비인데, 1970년대의 일관된 경제개발정책으로 1979년에는 그 비중이 국방비(26.7%)보다 높은 31.8%를 차지하였다. 그리고 제4차 5개년계획 기간중 국방비와 사회개발비 등 세출증대를 충족시키기 위해 조세부담률은 1976년의 18.3%에서 1981년에는 21.0%까지 제고될 것으로 계상되었다. 그리고 이를 위해 부가가치세제의 도입에 의한 간접세체계의 간소화, 종합소득세의 누진율 조정에 의한 저소득층과 중산층의 조세부담 경감, 관세율의 하향조정과 균등화, 세무행정의 능률화에 의한 건전한 납세풍토의 조성 등 조세제도를 개편하기로 하였다.

가. 재정지출의 효율성 제고

적정재정규모를 유지하면서 경제발전에 따른 재정수요를 원활히 충족하기 위하여 재정지출의 효율화가 요청되었다. 특히 계획기간중 조세수입의 증가추세는 둔화되는 반면에 국방비 등 재정지출이 지속적으로 증대함으로써 재정경직성의 완화, 재정투융자의 효율성 제고, 경상비의 절약, 각종 기금의 산업자본화 등 재정지출의 효율화 방안을 강구하도록 하였다. 특히 재정수입의 근간을 이루는 내국세는 그 중 일정비율이 지방교부세 등 각종 목적세에 충당되어 재정의 경직화 요인이 되고 있음을 감안하여, 계획기간중에 농어촌 등 경제개발을 위한 재정투융자수요를 뒷받침하기 위하여 각종 목적세율을 조정하여 재정경직성을 완화하도록 하였다.

한편 재정투융자의 배분에 있어서 정부투자는 사회간접자본의 확충, 농어촌

개발 등 민간이 감당하기 어려운 분야에 국한하고 정부지원에 있어서도 출자나 자본보조보다 융자에 중점을 둠으로써 재정자금의 회전을 통한 재투자재원을 마련하고 지원사업의 효율성을 제고하도록 하였다. 이와 함께 공무원 급여수준의 계속적 인상과 연공가산제의 도입 등으로 처우개선을 기하며 행정의 기계화와 능률화로 공무원의 증원을 억제하고 정부소비지출을 절약하는 한편 각종 기금의 산업자본화를 촉진하도록 하였다.

1977~79년중에도 계속적으로 재정지출의 효율성을 제고시키고 행정조직의 합리화와 행정의 능률화를 도모하였다. 이를 위해 공무원 증원을 연 3% 이내로 억제하고 품위 유지와 자질 향상을 위해 공무원의 급여수준을 과감히 현실화하여 봉사능률을 향상시켰다. 그리고 재정투융자의 배분은 농업, 전력·통신, 과학기술 등 애로부문의 타개와 함께 교육·주택·보건 등 사회개발부문의 확대에 역점을 두었다(실제로 이 기간중 사회개발비는 10% 이하의 낮은 비중을 차지함). 또한 정부투자사업은 장기계획에 의한 총사업비방식으로 추진하고 투자심사와 사후평가를 통하여 투융자사업의 효율성을 높이도록 하였다.

나. 지방재정운영의 합리화

그간 지방재정은 일련의 제도적 변천에 따른 세수감소를 교부세에 의하여 충당하여 왔으나 계획기간중 교부세율의 조정에 능동적으로 대응하기 위해 세수의 증대가 요청되었다. 이를 위해 재산세 등의 과세표준 현실화와 신세원의 개발 및 징수행정의 효율화를 도모하는 한편 세외수입의 증대를 위하여 재산수입과 사용료 및 수수료수입의 증대를 기하도록 하였다. 이와 함께 지방자치단체의 투융자사업의 효율성을 제고하도록 하였다. 또한 1977~79년 기간중에는 지방재정의 자립도를 높이기 위해 국세인 등록세를 지방으로 이양하고 지방세 징세행정의 능률화를 도모하였다. 그리고 지방재정사업과 중앙정부사업을 체계있게 연결하는 재정운용의 합리화방안을 발전시켜 지방과 중앙간의 행정수요 충족면에서 분업과 통합을 이루도록 하였다. 또한 지방행정의 계획기능을 강화하여 지방사업의 계획수립과 집행을 체계화하는 한편 지방과 중앙간의 재정조정효과를 증대시킬 수 있는 제도의 개선으로 세원의 불균형을 해소하고자 하였다.

다. 정부기업 및 정부관리기업의 운영 개선

국민부담의 공평을 도모하는 동시에 재정의 효율화를 기하기 위해 정부기업 및 정부관리기업의 경영관리 개선이 요청되었다. 철도·통신·전매 등 정부기업은 운영체제의 경직성을 개선하여 경영성과를 높이도록 하고, 정부기업과 정부관리기업의 책임경영을 강화하도록 하였다. 그리고 정부관리기업은 경제여건의 변동을 참작하여 점차 민영화하도록 하였다. 제4차 계획기간중에도 공기업의 경영정보체제를 조직화하여 구체적인 경영목표설정과 객관적인 사후평가에 기여하도록 하였다. 그리고 수익자부담의 원칙에 따라 가격보조정책을 지양하고 적정한 투자보수율을 유지하여 국내외 자본시장으로부터의 투자재원 조달능력을 확대하고자 하였다.

라. 통합예산제도의 채택과 재정적자의 축소

1) 예산회계법의 개정과 예산기구의 개편

1970년대에 중앙정부 일반회계는 재정수지상 계속 흑자를 시현하였다. 그러나 기업특별회계와 기타특별회계 그리고 양곡관리, 조달기업 및 기타 기금에서 각각 적자가 발생하여 통합재정수지는 지속적으로 적자를 나타내었다. 적자규모는 1980년도까지 국민총생산 대비 -2.5%(IMF기준 -3.5%)를 전후하는 보합수준에 머물렀다. 그 결과 1973년부터 예산회계법의 대폭적인 개정이 시작되었다. 그 개정방향은 대체로 장기계획과 예산과의 유기적 연결, 예산지출의 타당성 제고와 국민경제에 미치는 효과분석, 예산절차의 합리화와 예산집행의 신축성 부여 등에 두었다. 1973년 예산회계법 개정시에는 신규 및 주요사업에 대한 사전심사제도를 도입하였고, 1974년도 개정에서는 예산의 경기조정기능의 강화와 수입대체경비제도를 신설하였다. 1977년에는 예산의 회계체계를 개편하여 그때까지 세출예산의 분류방식을 성질별로 분류하던 것을 기능별 기준에 따라 분류하도록 하여 예산과목이 목적과 기능에 명확하게 부합하도록 재편성하였다. 그리고 1979년부터 통합재정 또는 통합예산제도가 도입되어 재정과 국민계정과의 연결을 통하여 재정의 국민경제적 효과를 분석하고 정책수립의 효율화를 도모하게 되었다. 재정의 통화팽창압력을 완화시키기 위하여 예산과 특별계정을 포함한 정부 전체의 종합자금관리 정보체계를 확립하여 정부부문 전체의

자금관리를 효율화하였다.

2) 특별회계의 정비와 기금의 설치

특별회계는 1948년에 2개던 것이 1970년에는 29개까지 늘어났다가 1979년에는 18개로 감소하였다. 중요한 변화를 소개하면, 1974년에 종래의 경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계에서 운용하던 재정투융자 업무를 통합하여 새로운 경제개발특별회계에서 전담하도록 하여 재정투자와 재정융자업무를 일원화하였다. 그후 1977년에 대대적으로 특별회계를 정비하였다. 대표적인 것으로는 전술한 경제개발특별회계를 폐지하는 대신 자금관리특별회계를 신설하고 여기서 차관계정·대충자금계정·청구권자금계정·자금운용계정 등 4개 계정을 두어 운용토록 하였다. 이렇게 함으로써 이와 관련된 특별회계들은 자동으로 폐지되었으며, 자금관리특별회계에서 재정융자를 담당하고 재정투자는 다시 일반회계에서 담당하게 되어 재정투융자제도가 다시 이원화되었다.

한편 1970년대에는 많은 기금들이 설치되었다. 최초의 기금은 공무원 연금기금과 군인연금기금으로서 1963년에 각각 설치되었다. 그후 정부관리기금의 수는 1972년에 11개가 되고 1979년에는 19개로 증가하였다. 그리고 양곡관리기금의 운용에 있어서 쌀은 판매결손이 발생하지 않는 수준으로 수매 및 판매가격을 조정하고, 보리는 재정보조에 의한 이중가격정책을 지속하였다. 이러한 기금의 증가는 이것이 예산외로 운용되기 때문에 재정운용의 편리성을 가져다 준다는 이점도 있으나 자칫 재정운용의 방만함을 초래할 수 있다는 문제점을 안고 있다. 그래서 기금의 증설은 가능한 한 억제해야 함에도 불구하고 그러한 노력은 보이지 않았다.

제 3 절 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구기의 통화금융정책

1. 안정화대책 및 8·3조치

1960년대 지속된 경제성장과 경기상승에 대응하여 1960년대 말부터 1971년 초까지의 기간에는 종합안정화 대책을 실시하였다. 한국은행은 통화금융정책을 긴축기조로 운용하였다. 대출한도 및 재할인 한도제를 통해서 금융기관의 방만한 대출을 억제하였다. 또한 지급준비금이 부족한 은행에는 과태료를 부과하여 지급준비금제도를 정상화하였다. 금융기관의 국내신용을 직접 관리하는 직접관리방식으로 전환하였다. 한편, 정부는 외자도입을 억제하였다.

1960년대 중반 이후에 고도 경제성장을 추구하는 가운데, 제도금융이 제대로 발달하지 못하고 사금융이 발달하였다. 이에 따라 기업의 재무상태가 약해지고 기업의 생산성과 수익성이 저하되었다. 한국경제의 구조적 취약성이 드러났던 것이다. 이에 정부는 1972년 8월 경제의 안정과 성장에 관한 8·3긴급경제조치를 시행하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기업이 가진 사채를 세무서 또는 금융기관에 신고하면, 3년 거치 5년 분할상환조건의 새 채무로 전환시켰다. 이자율도 16.2% 이하로 책정하였다. 둘째, 기업의 은행 단기대출금 중 30%를 장기저리대출로 전환하였다. 이에 필요한 자금을 마련하기 위해서 금융기관이 발행하는 특별금융채권을 한국은행이 인수하였다. 셋째, 중소기업에 대한 신용보증을 확충하고, 중요 산업의 설비투자에 대한 특별감가상각률을 인상하였다. 끝으로, 이전에 내국세 총액의 일정 비율로 고정되어 있던 지방교부세, 지방교육재정교부금, 도로정비사업비를 경제여건에 따라 매년 신축적으로 조정할 수 있도록 하였다. 8·3조치를 통해서 기업의 금융비용 부담을 축소하려고 했던 것이다.

2. 금융효율화

또한 8·3긴급경제조치와 더불어 금리를 대폭 인하하고, 금융구조를 다양화하고, 금융의 효율화를 도모하기 시작하였다.

첫째, 사금융을 양성화하고 비은행금융기관을 설립하였다. 8·3조치를 단행하면서 기존 사채시장을 정리하면서 사금융 양성화 3법(단기금융업법·상호신용금고법·신용협동조합법)을 제정하였다. 이를 통하여 (이미 영업을 개시한) 한국투자금융에 이어서 여러 투자금융회사가 설립되고, 사금융조직인 서민금고와 사설 무진을 제도권으로 흡수하여 상호신용금고를 설립하였다. 또한 이전의 여러 신용조직을 신용협동조합·마을금고·농수협상호금융 등 신용협동조합으로 설립하였다. 그리고 1973년 시설대여산업육성법, 1974년 증권투자신탁업법과 1975년 종합금융회사에 관한 법률을 제정하여, 시설대여(리스)회사, 투자신탁회사, 종합금융회사를 설립하였다. 종합금융회사는 영국의 머천트뱅크와 미국의 인베스트먼트뱅크의 기능과 설비금융 기능을 수행하는 장기 금융기관으로 설립되었다. 1976년에는 한국수출입은행이 설립되었다.

둘째, 기업의 직접금융 이용을 촉진하기 위하여 자본시장을 적극적으로 육성하였다. 1972년 기업공개촉진법을 제정하고 자본시장육성법을 개정하였다. 1974년 국민투자기금을 설치함으로써 중화학공업 등에서의 설비금융지원체제를 구축하였다. 국민투자기금은 국민투자채권의 발행, 정부로부터의 전입 또는 예탁 등으로 자금을 조성하였다.

셋째, 금융기관 경영정상화를 추진하였다. 1970년 한국은행은 금융기관이 보유하고 있는 관리기업체 주식을 매각하도록 종용하였다. 1971년 금융단협정에 의해 기업합리화위원회를 설치하여 연체대출 미수이자 등 부실채권 정리를 독려하였다. 1972년 기업합리화위원회를 해체하고 한국은행 내에 여신관리실을 설치하여 부실채권 정리업무를 전담하게 하였다.

넷째, 대출거래제도를 개선하고 정책금융지원체제를 정비하였다. 1970년 단기금융부문에서 우량업체에 대한 대월한도(credit line)를 설정 운용하도록 하였다. 1971년 한국은행 재할인 대상업체를 우대적격업체와 일반적격업체로 구분하였다. 1971년 지방산업에 대한 자금공급을 확대하였다. 즉 1971년 중장기 자금 대출의 분할상환(term loan)을 도입하고 2년 이상 만기의 중기성 예금을 도입하였다. 그리고 한국은행은 수출지원금융을 강화하였다.

3. 제1차 석유파동과 금융

1973~1974년 제1차 석유파동을 맞아 세계경제가 스태그플레이션을 겪게 되고, 대외의존도가 높은 한국경제의 경제성장이 둔화되고 인플레이션이 심화되었다. 이러한 어려운 경제상황에 대응하여 여러 특별재정금융조치를 시행하였다.

첫째, 당국은 1974년 1·14긴급경제조치(국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치)를 단행하였다. 이를 통해서 여러 세제·관세 등의 조치 이외에, 금융측면에서는 중소상공업자에게 특별저리의 자금을 지원하였다. 한편, 한국은행은 은행여신을 억제, 선별적 융자원칙을 마련하고 이행하였다. 또한 국제금리의 상승 때문에, 외화대출을 취급하는 외국환은행이 역마진으로 어렵게 되자, 이를 해소하기 위해서 한국은행은 외화대출금리를 유동화하였다.

둘째, 1974년 12·7특별조치(국제수지개선과 경기회복을 위한 12·7특별조치)를 단행하고 재정금융정책을 탄력적으로 운용하였다. 즉 달러환율을 399원에서 484원으로 인상하고 중소기업특별자금과 특별설비자금을 지원하였다.

1970년대에 지속적인 경제성장과 수출증대를 위하여 중화학공업의 육성을 추진하기 시작하였는데 이를 위하여 세제 및 공업용지 이외에 금융 측면에서 적극 지원하였다. 중화학공업 육성을 위한 금융지원은 여러 형태로 시행되었다. 1974년 국민투자기금을 설치하였는데, 이 기금의 절반 이상이 중화학공업에 지원되었다. 또한 한국산업은행 등의 특수은행을 통해 중화학공업을 위해서 저리로 자금을 공급하였다. 그리고 한국은행은 선별금융지원체제를 확립하였다. 즉 1974년에 금융기관 선별융자준칙을 세워서 철강·기계공업 등에 대하여 우선적으로 지원하기 시작하였고, 시설자금 융자기간을 10년으로 연장하였다. 또한 1977년에는 중화학공업, 방위산업, 기계공업, 산업합리화 및 기술개발관련 산업을 우선적으로 지원하기로 하였다.

1976년 정부는 수출입은행을 설립하였고 수출입은행은 중화학공업 수출에 대한 지원을 확대하였다. 수출입은행은 이전에 한국외환은행이 취급하던 중장기 연불수출을 위한 자금지원을 담당하게 되었다.

1975년 하반기부터 한국경제는 수출증대를 중심으로 경기회복을 맞게 되며, 임금상승, 부동산가격 앙등의 현상이 나타났다. 이에 당국은 다양한 안정화시책을 추진하였다. 한국은행은 해외부문에서의 통화증발 압력을 완화하기 위하여

예금지급준비율을 인상하고, 수출금융, 상업어음할인, 주요원자재 수입금융에 대한 한국은행의 대출비율을 인하하였다. 또한 금리를 인상하고, 금융기관의 여신한도를 강력히 규제하였다.

단, 이 가운데서 정책금융을 개선하여 정책적 지원이 덜 필요한 경우에는 정책금융을 일반금융으로 전환하고, 정책자금 운용에 대하여 금융기관의 자율에 맡겼다. 또한 한국장기신용은행을 설립하여 장기 시설자금과 장기 운전자금을 공급하게 되었다.

한편, 1977년 부가가치세를 도입함에 따라 물가불안이 우려되자, 기업의 금융비용을 경감시키기 위해 1977년 7월과 9월에 금융기관 여수신 최고금리를 인하하였다.

제 4 절 중화학공업의 개발과 자력성장구조 실현 추구기의 산업·무역정책

1. 중화학공업 건설 계획 수립 및 실시

제3차와 제4차 5개년 계획에서도 중화학공업의 건설을 주요 정책 목표로 삼고 있었지만, 본격적인 중화학공업 건설은 1973년 정부가 발표한 '중화학공업건설계획'으로부터 비롯되었다. 이 계획의 핵심 내용은 1973~1981년간 총 96억달러를 정부 주도하에 야심적으로 투자하여 철강, 비철금속·기계·조선·전자·화학공업 등을 그 당시 선진국 수준으로 건설하는 것이었다.

그런데 이 계획은 계획기간중에 집행할 모든 투자사업을 사업별 완공 시기까지 포함해서 포괄적으로 제시하고 있을 뿐만 아니라 계획 목표의 달성을 위해서는 민간부문의 투자 관련 의사 결정에까지 정부가 직접적으로 개입하는 것을 포함하는 매우 강력하고도 야심적인 내용들을 담고 있었다.

'중화학공업건설계획'의 실시를 계기로 해서 정책금융의 확대가 적극적으로 이루어졌으며 동시에 중화학공업부문에 대한 조세 유인도 강화되었다. 특히 1974년 '조세감면특별법'이 제정되어 기존의 다양한 조세감면 조치들이 통합됨으로써 중

화학공업에 대한 전폭적인 지원이 이루어지게 되었다. 이 법은 중화학공업을 위해서 3가지 선택적 유인을 제공하고 그 중 하나를 선택할 수 있도록 규정하였다. 신규 사업에 대한 조세 감면(처음 3년간은 100%, 그 다음 3년간은 50%), 투자세액공제제도(8~9%), 가속상각제도(100%) 등의 조세 유인으로 인해서 중화학공업 기업에 대한 한계 유효 법인세율은 1975~1981년간에 평균 15~20% 정도에 그치고 있었다(다른 부문의 동 세율은 48~52% 수준이었음).

이 당시 각종 산업 활동의 활성화를 위한 유인정책으로서의 산업정책은 자원의 제약과 자본·정보의 빈곤 등으로 선별적이고, 직접적인 지도의 방식으로 추진되었다. 육성되어야 할 산업을 선정하고 그에 대하여 정부는 세제·금융상의 지원을 함은 물론 공장지원시설 그리고 특별한 경우에는 공장을 직접 건설하여 주는 적극적인 지도 방식을 취하였다. 산업정보에 어둡고 경험이 전무했던 산업계는 정부의 이와 같은 직접 지도 방식의 유인정책에 따라 발전의 기틀을 잡아가기 시작하였다. 이러한 정부의 각종 지원 및 유인조치들은 그후 한국경제를 빠른 속도로 성장하도록 만든 원동력이 된 것으로 평가되고 있다.

2. 설비투자 지원제도

일반적으로 투자는 세 가지로 구분된다. 첫째는 고정자본의 형성을 위한 투자, 이를 일반적으로 설비투자라고 부른다. 둘째는 기술의 도입 또는 개발을 위한 투자(기술개발투자)가 있고, 셋째는 인력개발을 위한 교육 훈련 등의 투자(인력개발투자)가 있다. 이에 따라 중화학공업 건설기간중 정부의 유인정책의 주종은 특정 산업의 창업이나 확장을 위하여 투입된 자본 자체나 투입된 자본의 결실, 즉 소득에 대한 세제상의 지원을 하는 경우와 기술 및 인력개발에 대한 투자에 대한 지원 등으로 구분할 수 있다.

우선 세제상의 유인정책은 기업이 창업을 위하여 또는 사업 확장을 위하여 투자를 하는 경우에 그 투자행위에 대하여 유인을 제공하는 것이다. 그 중에서도 가장 중요하다고 할 수 있는 설비투자에 대한 조세지원은 다음의 세 가지 종류로 구분되었다. 첫째, 특정산업의 설비투자 지원으로서「조세감면규제법」및「관세법」에 의한 중요 산업, 자원개발산업, 방위산업 등의 지원이 여기 속하였다. 둘째, 특정 정책목표의 달성에 기여하는 사업 또는 투자행위에 대한 지

원으로서, 외화 획득 또는 해외관련 사업 지원과 공장의 지방 이전, 중소기업, 외자도입 사업 등에 대한 지원이 있었다. 셋째, 일반적 기준에 의한 지원으로서 「조세감면규제법」에 규정되어 있는 생산성 향상을 위한 시설지원과 임시적 투자촉진지원 등이 있었다.

「조세감면규제법」에 의하면 중요 산업으로서 14개 업종[4]을 선정해 놓고, 법인세 또는 소득세 감면, 투자세액공제 및 특별 감가상각의 세 가지 중 하나를 사업자가 선택하여 지원받을 수 있었다[5]. 이러한 지원 내용은 1981년 「조세감면규제법」의 개정에 의하여 일부 내용이 축소・변경되었다. 즉, 중요 산업 14개 업종 중 4개는 폐지되고[6], 4개 업종은 별도의 규정에 의하여[7] 지원받도록 함으로써 중요 산업이 6개 업종으로 축소되었다. 지원 내용에 있어서도 특별 감가상각으로 통일하고[8] 투자준비금제도가 신설되었다.

한편 「조세감면규제법」에 의한 자원개발사업 지원 업종은 광업・축산업・산림개발 등이었다. 광업에 대한 지원의 경우 대통령령으로 정하는 광업은 중요 산업으로 지원, 채광준비금의 손금산입(광업수입 중 10%와 소득금액 30% 중 적은 금액), 석탄보안시설준비금의 손금산입(광업수입금액의 3% 이내), 석탄증산 소득공제(석탄 증산 비율에 따라 10~30%를 세액에서 공제) 등이 있었다.

축산업에 대한 지원의 경우 대통령령으로 정하는 축산업은 중요 산업으로 지원, 축산업 투자액에 대한 소득세 감면(투자액이 종합소득에서 차지하는 비율에 따라 소득세의 50%까지 감면) 등이 있었다. 산림개발에 대한 지원의 경우에는 소득세 또는 법인세 면제(「산림법」 및 「산림개발법」에 의하여 조림한 산림소득에 대하여 20년간 면제), 상속세 및 증여세 면제(50~100%) 등이 있었다.

그리고 「관세법」에 의한 중요산업 지원대상은 다음과 같았다. 우선 9종의

---

4) 나프타분해공업 및 석유화학공업단지내 지원사업, 조선공업(적재중량 3천톤급 이상), 기계공업, 전자공업, 제선・제강의 일관 철강공업(조강 기준 연 10만톤급 이상), 동・연・아연광 및 제련사업, 광업, 발전사업, 화학비료 제조업, 공장 지방이전, 축산업, 방위산업, 항공공업, 환경보존용품 제조업 등

5) 법인세 또는 소득세의 5년간 감면(사업개시일부터 3년간은 전액 면제, 그후 2년간은 반액 면제), 투자공제:투자액의 8%(국산 기계는 10%)를 세액에서 공제, 특별감가상각: 정상적인 감가상각액의 100%를 추가로 상각

6) 동・연・아연광 제련사업, 발전사업, 화학비료제조업, 환경보존용품제조업

7) 광업, 공장지방 이전, 축산업, 방위산업

8) 기계공업과 전자공업의 경우에는 투자세액공제를 포함 택일 가능

중요산업[9]을 선정해 놓고 그 중에서 재무부령으로 정하는 업종에 소요되는 시설 기계류로서 국내에서 제작하기 어려운 물품을 수입할 때에는 70%의 범위내에서 관세를 경감할 수 있도록 하였다. 그리고 중요산업용 원료품 수입에 대해서는 90% 이내에서 관세를 감면할 수 있도록 하였다. 또한 중요산업에 소요되는 시설 기계류, 기초 설비품, 건설용 재료 및 그 구조물에 대해서는 5년 이내의 기간을 정하여 관세의 분할 납부를 허용하였다.

「관세법」에 의한 자원개발산업 지원은 농·림·목축업, 수산업, 광업, 발전·송전업 등의 자원개발에 관련된 산업 중 재무부령으로 정하는 업종에 소요되는 시설 기계류 및 기초 설비품을 수입할 때에는 90% 이내에서 관세가 경감되도록 하였다. 자원개발산업용의 원료품에 대해서도 중요산업의 경우와 마찬가지로 관세를 감면하도록 하였다.「관세법」에 의한 방위산업의 지원은 방위산업용의 시설 기계류, 기초 설비품 및 원재료 등에 대하여는 관세를 경감할 수 있도록 하였다.

설비투자에 대한 조세지원 중 두 번째는 특정 정책목표 달성에 기여하는 사업·투자행위에 대한 지원이다. 우선 수출 등 외화획득사업 지원 범주에는 수출, 관광, 해외건설, 해외투자 및 외국 항행사업 등이 포함되었다. 이들을 지원하기 위한 제도로는 각종 준비금의 손금산입[10], 소득공제[11], 특별감가상각[12] 등이「조세감면규제법」에 규정되어 있었다.

특정 정책목표 달성에 기여하는 사업·투자행위에 대한 지원 중 중소기업의 설비투자 유인을 위한 조세지원으로는 투자준비금의 손금 산입, 특별감가상각 등이 있었다. 중소기업은 사업용 자산의 15% 이내에서 투자준비금을 손금에 산입할 수 있고, 50%의 특별상각(중소기업진흥법에 의한 우선 육성 업종에 대하여는 100%)을 할 수 있도록 하였다.

---

9) 화학공업(농업·펄프·방사성 물질, 석유 및 석탄 화학제품, 전해화학제품제조업과 석유정제업에 한함), 제1차 금속제조업, 일반기계제조업, 전기기기제조업, 수송기계제조업(선박 및 항공기 수리업과 철도차량용 보우기제조업 포함), 화학계측 및 조정기기제조업, 기계부품제조업(관세율표 제8205호, 제8207호, 제84류 내지 제91류 물품제조업에 한함), 전자기기원재료제조업, 전기철도운수업

10) 수출손실준비금, 해외시장개척준비금, 수출의 가격변동 준비금, 해외사업손실준비금, 해외투자손실준비금, 외국항행사업투자준비금

11) 해외사업소득공제, 해외자원개발투자의 배당소득에 대한 법인세, 소득세 면제

12) 수출·관광사업·해외사업 등 : 30%, 외국항행사업 : 100%

공장의 지방이전 지원에 대한 내용은 대도시의 공장이 지방으로 이전하는 경우에는, 「조세감면규제법」에 의하여, 지방이전 준비금의 손금 산입, 공장 양도차액에 대한 법인세 또는 소득세의 면제, 투자세액 공제 등의 지원을 받을 수 있었다. 외자사업 지원의 경우는, 「외자도입법」 제15조에 의하면, 외국인 투자기업에 있어서 당해 외국인 투자에 의하여 발생하는 소득에 대하여 사업 개시일부터 5년간 소득세 또는 법인세를 전액 면제하고 그후 2년간은 반액 감면하도록 하였다. 그리고 「조세감면규제법」에 의하면 에너지 절약, 공해 방지, 산업재해 예방, 유통 근대화 등을 위한 시설투자에 대하여는 투자세액 공제[13], 특별상각[14] 중 사업자가 하나를 선택하여 지원을 받을 수 있도록 하였다.

설비투자에 대한 조세지원 중 일반적 지원으로 모든 업종이 공평하게 지원받을 수 있는 제도로는 생산성 향상을 위한 시설투자에 대한 지원과 경기조절을 위한 임시적 투자촉진 지원이 「조세감면규제법」상에 있었다. 지원의 내용은 두 경우 모두 투자세액 공제와 특별 감가상각 중 하나를 사업자가 선택하도록 하였다.

3. 기술 및 인력개발 지원제도

이 시기의 기술 및 인력개발에 대한 지원을 살펴보면 다음과 같다. 우선 기술개발 준비금의 손금산입은 기술개발 및 기술훈련에 소요되는 재원을 기업 자체 내에서 조달할 수 있도록 하기 위한 제도였다. 「조세감면규제법」에 의하면 제조업・광업 등을 영위하는 기업은 수입액의 1% 또는 소득액의 2%(기술집약산업[15]은 수입액의 1.5% 또는 소득액의 3%) 범위 내에서 기술개발 준비금을 적립하는 경우에 이를 손금에 산입할 수 있도록 하였다. 이러한 준비금으로 사용할 수 있었던 경비는 기술개발비(인건비・재료비・용역비 등), 도입기술의 소화 개량비(조사연구비, 장치・재료비 등), 기술 정보비(자문비・정보획득비 등), 기술 훈련비(국내외 위탁 훈련비 등), 연구시설(건물・기자재 등), 중소기업 기

13) 투자금액의 6%(국산 기자재를 사용하여 투자한 경우에는 10%) 상당액을 소득세 또는 법인세에서 공제
14) 자산취득액의 50% 상당액을 취득연도에 감가상각
15) 기계공업・전자공업・항공공업・방위산업・정밀화학공업

술지도, 특정 연구기관 출연, 공업소유권의 출연 및 실시 경비(특허 출연료, 특허료 등), 산업기술연구조합의 육성을 위한 부과금 등이었다.

기술 및 인력개발 경비 지출에 대한 세액공제 제도는 1981년 세법개정시 도입된 제도로서, 제조업·광업 등을 영위하는 기업이 기술 및 인력개발을 위하여 경비를 지출한 경우에는 그 지출액의 10% 상당액을 소득세 또는 법인세에서 공제하였다. 세액공제를 받을 수 있는 기술개발 경비로는 자체 기술개발을 위한 인건비·재료비·제품의 시작 및 공업화 중간 시험 경비, 특정 연구기관·대학에 대한 기술개발 위탁 경비, 국내 특허권 획득 경비, 국내 연구기관이 개발한 기술 획득 경비, 기술 정보 획득비 및 도입기술의 소화 개량비 등이 포함되었다. 그리고 세액공제를 받을 수 있는 인력개발 경비에는 국내외 위탁 교육훈련비(이공계에 한함), 위탁 직업훈련 경비, 직업훈련 분담금, 사내 직업훈련 경비 등이 포함되었다.

그와 함께 신기술을 기업화하기 위한 투자를 한 경우에는 투자세액공제[16] 또는 특별감가상각[17] 중 사업자가 선택할 수 있었다. 기술개발을 위한 연구시험용 시설 및 직업훈련용 시설에 대한 투자는 신기술 기업화에 준하여 지원하였다[18].

한편 기술관련 소득에 대한 조세감면을 보면 다음과 같다. 특허권 등을 설정 등기한 내국인이 당해 권리를 양도함으로써 발생하는 소득에 대하여는 소득세 또는 법인세를 면제하고, 그 권리를 대여함으로써 발생하는 소득에 대하여는 5년간 세금이 면제되었다. 또한 특허권 또는 제조비법 등을 외국에 제공하고 받는 소득에 대하여는 과표 계산에 있어서 그 소득액의 50%를 공제하였다. 아울러 내국인이 영위하는 기술용역사업에 대하여는 5년간 소득금액의 50%를 과표 계산시 공제하였고, 내국인이 고용하고 있는 외국인 기술자의 근로소득에 대하여는 5년간 소득세를 면제하였다.

중화학공업은 다른 산업 분야에 비해서 개별 업종간 상호 의존성이 크고 원료·중간재·완제품 사이에 전후방 연관효과가 큰 산업부문이다. 이러한 특성을 감안하여 정부는 1973년 12월 「산업기지개발촉진법」을 제정하여 창원 종합

16) 투자금액의 6%(국산 기자재 사용시는 10%) 상당액을 소득세 또는 법인세에서 공제
17) 자산 취득액의 50% 상당액을 취득연도에 감가상각
18) 다만 투자공제율은 8%(국산 기자재는 10%)였음.

기계공업단지, 여천 종합화학단지, 구미 전자공업단지 등의 조성을 통하여 유사 중화학업종을 동일 단지 내에 입지시킴으로써 각 산업의 전후방 연관효과와 시너지효과를 극대화하려고 노력하였다. 나아가 1973~1979년 기간중에 9개의 새로운 공업단지가 건설되었다. 1974~1981년 기간중 공업단지 건설을 위한 정부지출은 중앙정부 전체 예산의 2~5%를 점하던 중화학공업 관련 정부지출 총액의 36%를 차지할 정도로 정부의 노력이 이 부문에 집중되어 있었다.

중화학공업 육성을 위한 획기적인 정책들은 처음에 이 부문에 대한 투자를 주저하던 많은 대기업들의 중화학공업 투자를 촉진시켰다. 또한 많은 대기업들이 새로운 투자 사업에 대한 엄격한 경제성 검토를 소홀히 하고 당장의 정부 유인제도에서 기대할 수 있는 이득을 보고 경쟁적으로 중화학공업 투자에 참여하는 문제가 야기됨으로써 나중에 과잉 중복투자 문제와 그를 시정하기 위한 커다란 비용이 초래되었다.

한편 정부는 민간부문의 기술개발을 지원하기 위하여 1972년 「기술개발촉진법」을 제정하였다. 동법에 의거하여 민간기업의 기술개발에 대한 정부의 보조금 지급과 정책금융 등 직접적인 지원과 함께, 조세 및 관세 등을 통한 간접지원, 신기술의 기업화 등을 위한 시장조성 등과 같은 간접지원시책 등을 규정하였는데 당시에는 직접지원보다는 간접지원 제도를 주로 활용하였다.

이와 함께 정부는 1973년 12월에 제정된 「특정연구기관육성법」에 의거하여 한국표준연구소·한국선박연구소·한국전기연구소·한국기기금속시험연구소·한국화학연구소 등 산업부문별 정부연구소를 대덕 연구단지와 창원·구미 공업단지 등에 건립하여 기술개발을 지원하였는데, 1966년에 이미 설립되어 있었던 한국과학기술연구소(KIST)가 이들 연구소의 모델이 되었다.

정부는 또한 중화학공업육성 정책에 따라 증대되는 기술인력 및 공급을 위하여 공업교육 혁신을 시도하였다. 고급 기술인력의 원활한 공급을 위하여 1971년에 한국과학원(KAIST)이 설립되었으며, 1974년부터는 공과대학의 특성화가 추진되었다. 즉, 중화학공업의 산업별 공업단지에 인접해 있는 국립대학을 단지의 성격에 맞추어 특성별로 전문화하였다. 부산대학은 기계공업분야에, 경북대학은 전자공업, 전남대학은 화학공업, 그리고 충남대학은 공업교육계로 특성화하였다. 이와 함께 기능인력을 양성하기 위하여 1973년 12월에 「국가기술자격법」을 제정하여 국가기술자격 취득자에 대해 각종 우대조치(정부기관의 채용

우선권 부여, 병역특혜, 해외 기술연수 등)를 마련하였으며, 금오공업고등학교를 위시한 특성화 기계공고와 시범공고가 지정되어 실습시설 등에 대한 정부지원이 이루어졌다.

중화학공업정책은 1980년대 중반 이후 중화학부문이 한국의 수출산업을 선도하면서 고도성장의 견인차 역할을 수행하는 데 기여하였다. 특히 새로운 중화학제품들의 급속한 확대는 경제 내의 여타 산업에의 기술확산(technology spillover)효과를 유발하고 인적자본 축적을 가속화하는 데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 그러나 중화학공업육성 정책은 정부의 주도로 인한 시장 기능의 위축, 참여 기업집단으로의 과도한 경제력 집중, 그리고 각종 유인책에 힘입은 과잉 중복 투자에 따른 국민 경제적 부담 증대라는 부정적 측면도 가져다주었다.

4. 중화학공업 지원 무역정책

한편 1970년대에도 수출진흥을 위해 정부가 수출을 적극적으로 지원한다는 기본정책은 계속되었다. 다만 이 기간중에는 수출에 대한 직접 보조금, 전면적인 수출입 링크제 등은 폐지된 반면 간접적인 수출보조, 즉 수출에 대한 금융 및 세제지원 방법이 활용되었다. 수출업체에 대한 소득세 및 법인세의 감면 제도는 1973년에 폐지되었지만 영업세 등의 기타 내국세는 계속 감면되었다. 그 밖에 해외시장 개척, 수출손실, 해외투자손실 준비금의 손금산입제도가 1973년부터 시행되었다. 수출용 원자재의 관세감면은 1970년대에도 계속되었는데, 이 제도가 1975년부터는 관세환급제로 바뀌었다.

수출지원 금융의 경우 1970년대에도 수출이 계속 증가함에 따라 규모가 지속적으로 증대되었다. 그 결과 수출지원 금융이 민간부문 국내 총대출에서 차지하는 비중도 1967년의 9.2%로부터 1975년에는 21%로 높아지게 되었다. 이러한 수출지원 금융의 구성을 보면 1960년대에는 수출과 직접 관련된 단기금융이 대부분을 차지하고 있었으나, 1970년대에 들어서는 수출산업 지원을 위한 중장기성 금융 비중이 점차 늘어나 1975년에는 약 39%의 수준으로 높아졌다.

그리고 1970년대에 수출금융의 이자율은 1960년대 수준인 6~9%에 머물렀고, 일반대출과 수출금융의 이자율 차이는 1960년대보다 크게 축소된 약 10%

의 차이를 보이고 있었다[19]. 그렇지만 사채시장의 이자율은 여전히 40% 안팎이어서 수출업자가 받았던 금융상의 실질적인 혜택은 매우 컸음을 알 수 있다. 아울러 당시의 물가상승률이 대체로 10%를 넘고 있었기 때문에 수출금융의 실질이자율은 여전히 마이너스를 유지하고 있었다. 그 결과 우리나라의 수출은 1970년 8.4억달러로부터 1980년에는 약 175억달러로 크게 높아지게 되었다.

지속적인 수출 지원에 더하여 1970년대의 또 하나의 정책적 특징은 수입대체, 산업구조의 고도화, 안보 등의 이유로 중화학공업을 적극적으로 지원·육성하여 이를 수출산업화한다는 것이었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정부는 제3차 5개년계획과 제4차 5개년계획 기간에 중화학공업을 집중적으로 지원·육성한다는 계획을 세웠는데, 그 유인체계 중 가장 중요한 것은 금융지원이었다. 1970년대에 정부는 금융체계 전반을 통제하고 은행은 중화학공업의 건설을 위한 정책자금을 배급하는 창구로 전락하여 이른바 차관금융이 본격화되었다.

특혜금융과 「조세감면규제법」등 세제상 우대는 대규모 기업집단들을 중화학업종에 참여시키는 유인으로 매우 효과적이었다. 그 결과 1980년에 이르러서는 제조업의 부가가치에서 중화학산업이 차지하는 비중이 50%를 넘어서게 되었다. 아울러 수출에서도 중화학산업은 절반 이상의 비중을 차지하게 되었다.

그러나 이러한 성과의 다른 쪽에서는 경제논리를 무시하면서 한정된 자원을 지나치게 한 곳으로 집중시키는 결과를 초래하여 경제 전반의 비효율 구조를 고착시켰다는 평가가 존재하고 있다. 대부분의 중화학업체들은 과잉설비투자와 국제경쟁력 저위로 가동률이 매우 낮은 상태였고, 그 결과 이들 업체들은 취약한 재무구조에 직면하게 되었다. 중화학건설의 금융지원은 지나친 통화팽창을 초래함으로써 한국경제에 높은 인플레이션 체질을 야기하였다는 평가도 받고 있다.

19) 1972년 8·3조치로 일반대출 금리가 15.5~18.5%로 낮아졌음.

제 4 장

종합안정화시책의 추진(1979~1986)

제 1 절 경제 개관

1970년대 한국경제는 중화학공업 개발 등 급속한 팽창정책으로 높은 성장을 하였지만 방만한 경제운영의 결과 1970년대 말 만연된 인플레이션을 경험하게 되었다. 후진국의 개발과정에서 일반적으로 먼저 맞게 되는 것이 개발 인플레이션이지만 당시 한국경제에 나타난 인플레이션은 경제구조상의 어려움을 종합적으로 가져오는 원인이 되었다.

1970년대 후반 한국정부 일각에서 구조적 인플레이션의 제거로 발전 잠재력을 키워야 한다는 논의가 일기 시작하였다. 이 과정에서 과거 정부 주도의 경제운영의 한계에 대한 종합적인 재검토와 새로운 경제운영 방식의 모색이 시도되었다. 이의 1차적 초점이 경제안정화 노력이라는 의견에 집약되기 시작되고, 이러한 인식하에 1979년 4월 경제안정화 종합시책을 추진하게 되었다.

이렇게 시작된 안정화 시책을 추진하는 과정에서 박정희 대통령 시해 사건이 발생하여 한국은 정치적 전환기를 맞게 된다. 정치적 우여곡절을 거쳐 등장한 전두환 대통령의 제5공화국은 경제정책의 기본을 안정의 토대 위에 자율과 개방이라고 하는 양대 축으로 할 것을 선언하게 된다. 즉 안정과 자율의 경제운영은 바로 시장경제의 운영을 의미한다. 지난 20여 년간의 정부주도 경제운영에서 시장경제의 기본인 자율과 개방을 선택함으로써 경제운영의 큰 틀을 바꾸게 되었다. 1979년 4월 17일 경제안정화시책의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 금융긴축과 제도개선

종합안정화시책에서 가장 기본적인 문제는 수요면에서 돈줄 즉, 통화의 관리를 여하히 합리적으로 하느냐로 집약될 수 있다. 1970년대 후반 정부부문과 해외부문에서 늘어나기 시작한 통화는 시장의 초과수요를 유발하여 인플레이션의 근본 원인이 되었다. 문제는 공급된 돈을 금융기관으로 흡수할 금리의 가격기능이 부족하고, 금융기관이 발달하지 못하여 금융매개 기능이 미약한 탓에 여신관리가 경직되어 상황의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 능력을 금융기관들이 갖지 못하고 있었다는 것이다. 이러한 문제들에 대한 대응책을 안정화시책의 준비과정에서 박정희 대통령의 명에 의하여 한국은행·경제과학심의회의·한국개발연구원 등에서 본격적으로 연구하게 되고 이를 토대로 재무부와 경제기획원에서 많은 토론을 거쳐 금리의 시장기능 제고, 환율의 유동화, 금융기관의 경영 자율성 확대 등의 정책들이 연구되고 일부 정책에 반영하는 과정을 1970년대 말에 진행하고 있었다. 그러나 이런 일들이 내용적으로는 각 기관의 이해상충으로 그 시행이 지지부진한 가운데 있을 때 박정희 대통령의 시해사건이 발생하여 더욱 어려움을 겪게 된다.

전두환 대통령 정부는 경제의 안정과 자율을 경제운영의 기본으로 천명하고 정부출범과 동시에 경제의 안정을 위한 제반 조치를 취해 가기 시작하였다. 돈줄을 잡기 위하여 한국은행의 통화관리를 보다 엄격하게 하고 재정의 건실화를 위하여 제로베이스 예산편성과 양곡수매가격 동결 정책이 시작되었다.

금융제도 개혁은 크게 다음과 같은 줄거리로 추진되었다. 첫째가 금융시장의 개방이었다. 새로운 진입을 개방하기 위하여 지금까지 터부시되었던 은행·단기금융회사·상호신용금고의 신규 설립을 허용하고, 업무 장벽을 허물기 위하여 수위 금융시장의 종합금융화(universal banking system)를 추진키로 하였다. 둘째, 금융시장의 가격기능인 금리를 시장에 자율화하도록 하였다. 금융당국에 의하여 좌지우지된 금리의 조정을 시장의 시세에 따라 자율적으로 정해지도록 함으로써 시장의 왜곡을 막고 돈의 흐름을 경제논리에 맞게 움직이게 하였다. 셋째로 금융기관의 규모와 운영이 국제화되도록 하고 정부은행의 민영화 경영의 자율화를 추진하기로 하였다. 이러한 제도개선을 논의하기 위하여 1982년 초 학계·금융계 등으로 구성된 금융발전위원회를 당시 재무부에 설치하였다.

이상의 금융제도 개선 노력은 논리나 의지만으로 추진되기에는 당시로서는 많은 어려움이 있었다. 기존 세력들의 끈질긴 자기보호 노력과 관계부처의 이해상충으로 당시의 금융제도 개선은 단시일 내에 효과를 거두기에는 역부족이었다. 그러나 전두환 대통령 정부의 지속적인 정책의지와 당시 정책운영자들의 집념어린 노력으로 많은 성과를 거두어 가고 있을 때 한국경제는 1980년대 중반 이후 민주화 과정에서 정부정책은 다시 과거로 회귀하게 되고 이에 따라 지금까지의 금융자율화 노력은 다시 뒷걸음을 하게 되었다.

2. 재정구조의 건실화와 기능 확대

경제안정화시책과 관련하여 재정구조의 건실화는 매우 중요한 의미를 갖는다. 무엇보다도 통화관리와 관련하여 재정적자구조의 개선이 초미의 과제였다. 1970년대 산업의 균형발전이라는 정책목적에 따라 시행된 이중곡가제도와 영농지원을 위한 비료가격지원제도에 따라 정부의 양곡관리기금과 비료계정의 적자는 날로 늘어만 갔다. 더구나 정치적으로 유신체제 유지를 위하여 농민의 환심을 사기 위한 정치논리로 이 두 부문의 적자는 더욱 커져 정부재정의 관리능력을 벗어나고 있었다. 따라서 이 부문에 대한 처리 없이는 정부부문에서 풀려나오는 통화를 관리할 수 없게 된다는 판단하에 경제안정화시책에서는 이 문제를 심각하게 제기하기에 이른다. 이를 위하여 전두환 대통령 정부는 추곡수매가 동결이라는 극단적인 조치를 취하게 되고 비료부문의 해결을 위한 비료 생산공장의 합리화와 비료판매가격의 인상 등의 어려운 조치를 취해 가기 시작하였다.

재정구조의 개선은 비단 양곡관리기금과 비료계정 운영의 개선에 국한되는 문제는 아니다. 특히 1970년대 중·후반기 인플레 기간 동안 명목상 늘어난 거래금액과 소득이 증가되어 정부세수는 늘어나게 되어 자연 일시적으로 세계잉여금이 발생하게 되었다. 물론 이와 같은 정부잉여금으로 정부의 적자요인을 없애는 부채상환에 사용하면 이상적이지만 현실은 생각지도 않던 공돈을 얻은 기분으로 마구 추가경정예산이다 하면서 써버리게 됨으로써 정부부문의 적자요인을 해결될 수가 없게 되었다.

전두환 정부는 종합안정화시책의 추진에 정책의 우선순위를 둔다는 것을 선언하고 이를 뒷받침하기 위하여 재정개혁을 선언하였다. 이에 따라 국가예산은

영점(zero base)에서 재편성하였다.

이상의 한국경제의 재정개혁 노력은 재정구조의 건실성을 확보하게 하였고 이것이 발판이 되어 1990년대 말 IMF를 극복하는 과정에서 재정이 큰 힘을 발휘할 수 있게 되었다.

3. 수입자유화

경제안정화시책의 일환으로 수입자유화를 거론하는 배경은 당시 물자부족, 외환부족 등 소위 부족경제하에서 경제를 안정시키기 위한 절실한 과제가 되기 때문이었다. 1970년대 말 한국경제는 국제수지상의 경상수지가 균형을 이루었고 수출규모도 커져 한국의 수출상품이 세계시장에서 차지하는 비율이 1%에 육박하여 수입개방에 대한 압력이 커지는 분위기였다. 이에 따라 한국의 수입자유화를 피할 수 없는 면도 있었다.

1977년 말부터 거론되기 시작한 수입자유화는 1978년에 와서 많은 진전을 이루었다. 우선 정부 내에 수입자유화정책을 검토하고 이를 추진할 대책위원회를 당시 상공부를 중심으로 구성하였다. 이곳에서 품목별 수입규제방식의 지양, 국내산업의 보호는 관세로 하되 점차 인하를 추진, 수입자유화 예시제 실시 등의 정책들이 검토되고 시행되었다.

이상과 같은 정책방향에 따라 1979년 6월 '79년 하반기 수출입 기별공고'를 공고함으로써 본격적인 수입자유화가 추진되기 시작하였다.

4. 물가행정의 개편과 공정거래제도의 도입

1975년 시행된 '물가안정 및 공정거래에 관한 법률'이 근거가 되어 한국정부는 매년 독과점사업자 및 품목을 지정하여 독과점 품목을 대상으로 부당한 가격인상이 없도록 관리하여 왔다. 또한 부가가치세제의 시행에 따라 물가의 편승인상과 수급질서의 교란 등 불안요인을 최소화하기 위하여 1977년 정부는 795품목의 가격표를 작성 발표하였고 수백 개에 달하는 독과점 품목 및 주요 품목의 공장도 최고가격 그리고 서울지역에 대한 생필품 소비자최고가격을 지정 고시하여 왔다. 이러한 정부의 시장에 대한 직접간섭에 의한 물가안정을 위

한 노력은 1978년 이후 지속되어 왔지만 원유가 상승·통화·환율·수급에 차질을 빚은 농산물 등 다양한 물가상승요인 앞에 별 효과가 없었다. 이것이 당시 종합안정화시책이 나오게 된 직접적인 동기가 되었다. 또한 물가관리 시스템에 한정하여 보더라도 개별품목의 원가를 중심으로 타당성 여부를 따지게 되는 물가의 직접규제 방식은 시장의 수급원리에 따라 형성되는 실제가격과 일반적으로 괴리가 있게 마련이었다.

이에 따라 물가관리를 종래의 개별품목에 대한 최고가격의 지정이나 독과점 가격 결정 등 개별 제한적 접근방식에서 벗어나 카르텔 등 경쟁제한적 행위나 불공정거래행위와 같은 시장질서를 교란하는 근원문제에 제도적으로 접근하는 방식으로 전환할 것을 검토하게 된다. 이를 위하여 정부는 '독과점규제 및 공정거래에 관한 법률'의 제정을 추진하게 되고 1980년 12월 31일 당시 국가보위비상대책위원회는 이 법을 탄생시킴으로써 종전의 시장간섭적인 물가행정에서 새로운 전환을 하게 되고 이를 추진하기 위한 독립행정관청으로 공정거래위원회가 발족하게 된다.

5. 임금안정과 인력개발

발전 초기 한국경제는 다른 개발도상국들과 마찬가지로 인력의 과잉공급 즉 잉여인력시대였다. 그러나 빠른 경제성장과 중동건설 붐에 따른 건설인력 수급 불균형은 건설관련 직종뿐만 아니라 전반적인 임금의 급격한 상승을 가져왔다. 이러한 임금의 급격한 상승은 한국제품의 원가상승요인이 되어 국제경쟁력을 떨어뜨리는 역할을 하였다.

이런 현상을 치유하기 위하여 안정화시책에서는 다음과 같은 원칙을 제시하였다. 첫째, 전반적인 임금상승률은 기업의 지불능력을 상한선으로 하고 근로자의 최저생계비를 하한으로 하여 노동생산성 범위 내에서 이루어지도록 한다. 둘째, 기업의 생산성과 지불능력의 차이에서 오는 산업간 또는 기업규모간의 임금격차와 개인별로 나타나는 학력별·직종별·성별 임금격차들을 줄여가는 노력을 한다. 이를 위하여 대학 입학정원을 대폭 확대하고 인력시장의 조직망을 체계화하여 발전시키도록 한다. 셋째, 정부는 독과점 품목의 가격 산정시 임금인상 폭을 10%로 제한한다. 이상의 임금안정노력은 1980년대 후반 한국경제

의 국제경쟁력을 소생시키는 데 결정적인 역할을 하였다.

6. 중화학 투자조정

중화학공업 사업의 특성상 사업초기 대규모 투자비와 창업초기 자금이 소요되는 점을 감안하면 당시 한국기업으로서는 이러한 자본의 동원을 정부에 의존하지 않을 수 없는 상황이었다. 따라서 중화학공업에 참여하려는 기업들은 대부분 자기자본 동원의 능력을 생각하기보다는 정부의 지원이 전제된 이 사업에 무조건 참여하고 보자는 심리가 생겨 너도나도 경쟁적으로 중화학공업에 뛰어들었다. 특히 대기업들은 중화학공업이라고 하는 열차에 다른 그룹에 뒤질세라 무조건 승차하고 보자는 심사로 사업의 타당성이나 감내 능력은 다음생각하기로 하는 행동을 취하기도 하였다. 1970년대 말 대단위 사업들이 마무리 단계에 들어갈 무렵 세계경제는 제2차 석유파동으로 하강국면으로 들어가고 국내경기도 소강 상황으로 전환되었다. 반면 종료단계에 들어간 국내 대규모 사업들은 마무리 투자와 운전자금이 막대하게 필요하게 되었다. 세계경기의 침체는 기대했던 해외수요의 위축을 가져와 준공되더라도 당장의 영업에 큰 어려움이 예상되게 되었다. 애당초 사업의 경제성에 별 신경을 쓰지 못하고 출발한 몇몇 대규모 사업들은 이러한 상황의 변화 앞에 자생력을 잃고 말았다.

이상이 한국경제의 중화학공업 투자조정의 배경이다. 또한 정치적으로는 박정희 대통령의 장기집권 말기의 무기력함과 신군부의 집권과정에서 오는 혼란 등으로 큰 시련을 겪고 있었다. 그 와중에 들어선 중화학 투자조정은 출발부터 추진에 이르기까지 많은 시행착오를 거치게 된다. 그야말로 실패를 예약한 정부주도 투자조정은 그 결과보다는 당시의 정치·경제·사회의 변화되는 모습을 보게 되는 비경제적인 측면과 무언가 치유해 보려는 추진자들의 순수성을 보는 이중 잣대를 갖게 된다.

7. 부동산가격 안정

1970년대 말의 인플레이션은 부동산투기를 부채질하였다. 개발도상국들의 개발인플레이션이 부동산가격 상승과 밀접한 관련을 갖는 것이 일반적이지만

1970년대 말 한국경제는 가계소득의 급격한 증가와 통화의 초과공급에서 오는 수요 촉발로 크게 소용돌이쳤다. 따라서 종합안정화시책이 마련되기 반 년 전 즉 1978년 8월 8일 한국정부는 '부동산투기억제와 지가안정에 관한 종합대책'을 수립 발표하였다. 그 주요 내용은 (가) 토지거래에 관한 허가 및 신고제 도입 (나) 기준시가 고시제도의 확대 (다) 부동산 소개업자에 대한 허가제, 관인계약서 의무화 (라) 양도소득세 등 부동산 세제 보완 (마) 토지개발공사의 설립 등으로 요약할 수 있다.

이러한 8·8조치는 1970년대 말 일어난 부동산 투기를 잡겠다는 정부의 강력한 의지 표명과 각종 제도 보완 조치의 이행으로 단기적으로 진정시킨 효과를 보았다고 할 수 있다. 더구나 국토이용관리법령에 의한 규제지역 지정 및 거래허가, 신고제의 상시 활용 가능성은 지금까지의 투기 양태는 물론 사전의 조짐도 용납하지 않겠다는 방침임을 분명히 한 것이기 때문에 투기에 대한 사후는 물론 사전적 예방에도 기여하였다고 평가할 수 있다. 그러나 부동산 투기 방지는 근원적으로 부동산 투기수요가 발생하지 않도록 경제운영을 건실하게 할 때 해결되는 것이다. 따라서 1980년대 초 종합경제안정화시책의 추진에 따른 경제·사회 전반의 안정 분위기가 부동산 투기도 진정시켰다고 평가해야 할 것이다.

이상의 안정화시책은 그 추진과정에서 많은 어려움을 겪게 되고 특히 1980년 새로운 집권세력의 등장 과정에서 일어난 정치적 혼란 속에 제2석유파동이라고 하는 외부충격이 겹쳐 5.7%라는 충격적인 마이너스의 경제성장을 맞게 된다. 아울러 국제유가, 냉해에 의한 농작물 가격 상승 등 물가는 한 해 동안 40%대의 상승률을 나타내었고 국제수지상의 경상수지는 57억달러의 적자를 시현하였다. 한국경제는 물가불안, 실업증대 그리고 국제수지 악화라고 하는 소위 삼중고를 겪게 되었다. 이러한 상황 속에서 전두환 대통령이 이끄는 새 정부는 안정과 개방이라고 하는 두 개의 축 위에 시장경제운영을 기본 이념으로 하여 기왕에 만들어진 경제안정화시책을 보다 보완·강화하기로 결정하였다.

이러한 전략의 선택에 따라 1980년대 초 한국경제 운영은 가시적 변화를 가져오기 시작하여 1980년대 후반까지 일관성 있는 정책기조의 유지로 큰 성과를 거두었다고 할 수 있다. 이 기간 동안 마이너스 경제성장률은 높은 플러스 성장률로 바뀌었고 물가가 한 자리 숫자로 그것도 5% 아래로 내려가 안정되는

모습을 나타내었다. 만성적 적자기조를 유지하던 국제수지도 흑자로 전환되어 1980년대 한국경제는 초반의 물가, 실업, 그리고 국제수지 적자 확대의 삼중고에서 벗어나 안정이 정착된 가운데 높은 성장과 국제수지 흑자라고 하는 고무적인 모습을 후반기에 시현하였다.

제 2 절 종합안정화시책기의 조세정책과 재정운용

1. 조세정책

가. 세제개편의 개황

한국의 현행 조세체계의 기본골격은 1975년에 종합소득세제가 도입되고 1977년에 부가가치세와 특별소비세가 도입되는 등 1970년대 중반 이후에 형성되었다.

한국경제는 1980년을 전후한 정치적 대변혁과 경제적 후퇴, 그에 따른 재정적 곤란을 극복하고 1981년부터는 안정된 기반을 구축하면서 안정기조 위주의 착실한 성장을 이룩하였고 이 과정에서 재정의 역할 또한 매우 컸다고 할 수 있다. 이처럼 1981년 이후 형성된 경제적·재정적 안정 속에서 조세제도도 안정적인 형태를 유지하여 왔다. 즉 1970년대의 세제개혁을 통해 이룩한 세제를 비교적 큰 변혁 없이 부분적인 수정만을 가하여 유지해 왔으며, 재무부의 1985년 세제개정작업(1987년 이후 시행을 위한 것으로 그 연구결과를 1985년 12월에 발표하였음)에서도 1970년대에 있었던 것과 같은 혁신적인 개혁은 없었다. 다만 지방세에 있어서는 1980년대 후반에 확대 실시될 본격적인 지방자치제를 위한 지방자주재정의 확립과 그를 위한 지방세원의 확충이 기획되고 있었으므로 국세와 지방세간의 조정에 있어서 보다 광범위한 세제개편이 있을 것으로 당시에 기대되었다.

1970년대에 크게 개혁된 조세제도는 1980년대에 와서도 계속 그 주류를 변경시키지 않고 유지·운영되었으며, 1981년부터 1985년까지는 교육기반의 확충을 위한 교육세의 신설(1982년 시행)과 담배판매세(지방세)의 신설(1985)이 세제상

의 주요 변화라고 할 수 있다. 그리고 1982년에는 지방교부세법이 개정되어서 (제4차 개정) 1972년의 8·3조치에 의해 폐지되었던 법정교부율이 내국세 총액의 13.27%로 부활되었다. 그밖에 일부 세율의 변경, 여러 가지 공제액의 조정, 감면액의 조정과 과세방법의 조정 정도의 변경이 있었다.

1986~87년 기간에도 1970년대와 같은 전면적인 세제개혁은 없었으며, 방위세법의 연장에 이어서 교육세법의 연장, 조세감면규제법 등의 개정과 같은 변경이 있었다. 그러나 지방세의 경우에는 국세와 달리 1986년 이후 본격적으로 확대 실시될 지방자치 행정을 위한 세원확충이 필요하므로 좀 더 광범위하고 적극적인 세제개편이 정책과제로 대두되고 있었다.

나. 조세정책의 내용

1) 기본방향과 기조

경제정책의 일반적인 기조가 전체적으로 민간자율에 의한 시장경제의 발달에 두어짐에 따라 1980년대의 조세정책도 기본적으로 조세의 중립성을 통한 경쟁촉진과 시장경제체제의 확립에 역점을 두게 되었다. 이와 함께 성장위주의 경제개발에서 부문간 균형발전과 저소득층의 보호라는 분배측면이 강조됨에 따라 저소득층 보호와 세부담의 형평성 제고를 위한 공평세제가 강조되게 되었다.

구체적으로, 조세의 중립성을 확보하기 위하여 법인세와 소득세의 세율인하와 조세감면제도의 개편 등이 이루어졌으며 또한 세율구조의 개편과 더불어 소득세상의 인적공제나 근로소득공제액의 확대, 장애자나 노인 등에 대한 특별공제의 신설 등을 통하여 세부담의 공평성을 확보하고자 노력하였다. 그리고 1980년대 후반에는 토지소유가 편중되어 있는 상황에서 지가가 급등하고 자본이득이 특정계층에 집중되는 등의 부작용이 나타나게 됨에 따라 지가안정과 자본이득환수를 위해 양도소득세가 강화되었으며 또한 토지공개념의 도입과 더불어 종합토지세·토지초과이득세 등이 도입되었다. 1980년대에 이루어진 세제개편을 연도별로 살펴보면, 전반기에는 1970년대에 만들어진 틀 안에서 법인세율의 인하와 조세감면규제법의 개편 등 한국경제의 국제경쟁력 제고와 성장잠재력을 배양하며, 세제의 중립적인 기능을 강조하는 부분적인 개편이 주를 이루었다고 할 수 있다.

2) 소득세제

1980년대 중반까지 소득세는 1975년에 도입된 종합소득세를 기본 틀로 하여 비교적 안정적인 구조를 유지하였다고 할 수 있다. 종합소득세의 경우 1982년과 1983년에 두 차례의 세율인하 등을 통하여 중산층의 세부담을 경감하고 성실한 납세풍토를 조성하기 위한 개편이 이루어졌으며, 이후 1987년까지는 세율과 공제액 등의 기본구조가 그대로 유지되었다.

3) 기업관련세제

가) 조세감면규제법의 개정

제5차 경제사회발전 5개년계획을 지원하기 위해 1981년 말로 적용시한이 만료되는 조세감면규제법을 전면 개편하였고 이후 1986년 말에는 5년 적용시한이 만료되는 조세감면규제법을 제6차 경제사회발전 5개년계획과 연계하여 5년 연장하는 개정이 이루어졌는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 중요산업에 대한 지원대상을 국내산업개발 여건에 적합하여 국제경쟁력을 가질 수 있는 산업으로서(비교우위기준), 전 산업에 파급효과가 큰 중요한 산업이나(산업고도화 기준), 아직 성장단계가 유치하여 조세지원이 필요한 산업(조세지원 필요성 기준)에 한정하여 전자공업과 기계공업 등 6개 산업으로 지원대상을 축소하였다.

둘째, 특정산업에 대한 조세지원을 축소하는 대신 기술·인력개발 및 중소기업을 중심으로 한 기능별 지원을 강화함으로써 조세의 중립성을 유지하면서 생산성 향상을 통해 경쟁력을 제고하는 데 초점을 두었다. 즉 기술·인력개발에 대한 지원을 강화하여 기술개발준비금의 손금산입 한도액을 1% 내지 1.5%에서 1.5% 내지 2%로 인상하고, 중소기업에 대해서는 500만원을 추가설정할 수 있도록 하였다. 또한 기술인력개발비 중 증가 지출분에 대해서는 20%의 세액공제 및 4년간 이월공제를 허용하였다.

셋째, 조세지원방식을 세액감면이나 투자세액공제 등 직접감면방식에서 특별감가상각이나 투자준비금 등을 중심으로 하는 간접지원방식으로 전환하여 조세의 공평성을 해치지 않으면서 내부유보 등을 통하여 투자자금을 조달하고 기업의 체질이 강화될 수 있도록 하였다.

넷째, 일반법인에 대해서는 조세지원의 종합한도제를 신설하고, 법인세를 면

제받던 공공법인에 대해서 5%의 최저한세(minimum tax)를 과세하도록 하였다.

다섯째, 농어촌지역 및 기술집약형 창업중소기업에 대하여 일정기간 동안 소득세나 법인세·취득세·등록세, 그리고 재산세를 면제함으로써 농어촌 균형발전을 도모하고 많은 중소기업이 창업될 수 있도록 세제지원을 강화하였다. 즉 농어촌 균형발전이나 해외사업을 지원하기 위한 조세지원이 확대되고, 신기술의 사업화나 중소기업창업을 지원하는 모험자본(venture capital)에 대한 조세지원도 확대 또는 신설되었다.

나) 법인세법의 개정

첫째, 일반법인의 경우 과세표준 5천만원 이하에 적용되는 최저세율을 22%로, 최고세율은 38%로 인하하였으며 공개법인의 경우도 최저세율을 22%로 인하하였다. 그후 1983년에는 다시 법인세율을 과세표준 5천만원 이하에 대해서는 모든 법인에 경우 20%로, 그리고 5천만원 초과분에 대해서는 대부분의 일반법인과 대주주비율이 35% 이하인 공개법인의 경우는 30%로 인하하였다. 한편 비상장대법인의 경우 최고세율을 33%로 일반법인보다 높게 설정하여 기업공개를 유도하였다.

둘째, 대기업의 경우 접대비 한도를 축소하여 변칙적인 비용처리를 규제한 반면 중소기업의 경우는 기초금액의 확대를 통하여 그 한도를 확대하였다.

셋째, 조세감면규제법의 전면개정을 통하여 수출손실준비금·해외시장개척준비금 등 법인세법에 규정되어 있던 각종 조세지원에 관한 규정들을 흡수함에 따라 법인세법에서는 이를 삭제하였다.

넷째, 1985년에는 기업의 재무구조를 개선하여 국제경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 소득세법상의 지상배당과세제도를 폐지하고 비공개법인의 주주가 주식을 유상으로 양도할 때 당해 처분주식에 귀속되는 유보이익에 과세하는 방식, 즉 증가유보소득 의제배당과세방식으로 전환하였다. 이와 함께 한시적으로 운영되던 증자소득공제제도를 법인세로 흡수하여 강화하였다. 또한 비생산적 자산관련 차입금이자에 대한 손금불산입이 강화되는 한편 사업용 고정자산에 대한 감가상각제도가 개선되었다. 증자소득공제제도는 종래의 조세감면규제법에 의해서 1984년 4월 9일부터 1985년 말까지의 증자분에 한하여 평균 2년의 소득공제기간을 적용하던 것을 법인세법으로 흡수하여 1986년 1월 1일 이후의 증자분에 대해서 3년의 소득공제기간을 적용하였다. 공제율도 이전에는 연

12%이던 것을 일반기업의 경우 15%로, 그리고 중소기업과 상장법인의 경우는 18%로 강화하였다.

다섯째, 차입금이자의 경우 종전에는 차입금이 자기자본의 300%를 초과하는 법인이 다른 법인의 주식을 취득하는 경우에만 그에 상당하는 차입금 이자금액을 손금불산입하였다. 그러나 1986년 이후에는 그 대상을 차입금이 자기자본의 200%를 초과하는 법인으로 확대하였으며, 특수관계자에 대한 가지급금도 규제대상 자산에 추가하였다. 또한 비업무용 부동산을 보유하고 있는 법인의 경우에는 차입금 과다에 관계없이 비업무용 부동산가액에 상당한 차입금 이자금액을 손금으로 인정하지 않게 되었다.

여섯째, 기업의 설비투자 촉진과 시설의 적기개체 및 내부유보에 의한 기업의 재무구조개선을 지원하기 위하여 법인세법 시행령을 개정하여 감가상각제도를 개선하였다. 즉 기계설비의 내용연수를 평균 9.1년에서 8.1년으로 단축하였으며 초과가동기계장치에 대한 특별상각률을 당시 20%에서 50%까지로 상향조정하였다.

다) 부동산관련 세제

전체적으로 1980년대의 부동산관련 세제는 부동산경기가 침체되었던 초반을 제외하고는 부동산 투기억제와 지가안정을 기본목표로 하였으며, 이를 위한 세제상의 정책수단으로 양도소득세의 강화와 더불어 1980년대 후반 토지공개념에 따른 제반 제도의 도입과 종합토지세의 도입을 들 수 있다.

첫째, 1982년 말의 세법개정을 통하여 1983년부터는 양도차익을 결정하는데 있어 실지거래가액 대신 기준시가를 적용하도록 하였다(특정지역에 소재하는 부동산은 내무부의 과세시가표준액에 국세청장이 고시한 배율을 곱하여 계산됨).

둘째, 1983년 4월 15일 발표된「토지 및 주택문제에 대한 종합대책」에 의해 1세대 1주택의 비과세요건을 이전의 6개월 이상 거주 또는 2년 이상 보유에서 1년 이상 거주 또는 3년 이상 보유로 강화하였으며, 양도소득세 탄력세율 적용기간을 앞당기고, 신축주택에 대한 양도소득세의 특례세율 적용도 6월까지만 인정하기로 하였다.

셋째, 토지전산화를 마무리하여 필지별로 과세하던 재산세를 인별로 합산하여 누진과세하는 종합재산세를 실시하도록 하였다.

라) 관세제도

1983년과 1988년에 두 차례에 걸쳐 전례없는 대폭적인 관세정책의 개편을 시행하였다. 가장 중요한 특징은 1983년의 개편에서는 제품의 가공도에 따라 다른 관세율을 적용하는 차등관세율제도에서 벗어나 모든 품목에 균등한 세율을 적용하는 균등관세율제도로 이행하였다는 것이고 1988년에는 두 차례에 걸친 관세율 인하예시제를 통하여 내수산업에 대한 과잉보호를 축소하기 위하여 관세를 대폭 인하(단순세율 1981년 : 23.7% → 1990년 : 11.4%) 하였으며 이러한 관세율 대폭 인하에 따르는 보완조치의 일환으로 탄력관세의 일종인 조정관세제도를 신설하였다는 것이다. 그 결과 1994년에 이르러서는 원료의 경우 1~3%, 중간재 5%, 완제품 8%의 관세율이 적용되었다. 또한 관세감면에 있어서도 산업의 자력 성장 기반 마련을 위하여 특정산업에 대한 무시한적·편중·차별 지원제도를 폐지하고 기능별 일반·균등지원제도로 전환하였다. 이와 함께 1980년대에도 수출촉진을 기하기 위해 개산액 환급후정산제도, 기장상계제도, 부재료 정액환급제도, 수출면허예약제 신설, 500달러 이하 소액수출 무환탁송항공화물 통관절차 간소화, 수출물품의 타소장치제도 개선, 세관공무원의 장치확인제도개선 등 수출기업의 자금부담완화와 환급서류 및 절차를 간소화하였다.

마) 지방세제의 개편

1980년대의 지방세제개편은 기본적으로 지방자치의 시행에 따른 지방재정의 확충과 부동산투기 억제를 위한 토지정책의 측면에서 이루어졌다. 1980년대 초반기에는 1976년 말에 형성된 지방세제의 기본골격이 유지된 상태에서 부분적인 조정만이 이루어졌으며 1984년 이후에는 농지세의 개편과 담배판매세의 도입, 지방자치단체로서 자치구의 설립에 따른 세목 개편, 지방재정 확충을 위한 담배소비세의 도입, 그리고 토지투기문제에 대한 대응책으로서 토지과다보유세와 종합토지세의 도입 등이 이루어졌다.

첫째, 1981년의 개정에서 지방세의 감면에 관한 사항을 지방세법에 규정하도록 하고 감면내용의 일부를 조정하였으며, 농지세의 기초공제액을 상향 조정함으로써 농민들의 세부담을 경감시켰다. 둘째, 1983년에는 1973년 8·3조치에 의해서 폐지되었던 지방교부세의 법정교부율이 부활되어 내국세의 13.27%를 교부하도록 하였다. 셋째, 1984년에는 농지세제가 전면 개편되었는바, 그 주요내용을 살펴보면 농지세의 소득과세적인 성격을 분명히 하여 과세대상을 농지소

득으로 하였고, 갑류와 을류의 구분을 없애고 기초공제액을 대폭 인상함으로써 농민의 세부담을 경감시켰다. 또한 세율구조를 16단계로 세분하여 농지소득금액의 차이에 따라 공평과세가 이루어지도록 하였다. 넷째, 신설된 담배판매세의 경우 세율은 시지역 2%, 군지역 22%로 설정하였다. 이는 서울특별시와 직할시를 과세지역에서 제외한 것과 병행하여 지방자치단체간의 재정조정 기능을 도입한 것이었다. 그리고 세율은 1988년 2월부터 시지역 22%, 군지역 55%로 대폭 상향 조정되었다. 다섯째, 1986년의 개정에서는 토지과다보유세가 신설되어 1988년 1월 1일부터 읍단위 이상의 도시계획구역 등에서 개인이 소유하는 유휴토지나 법인이 그 고유업무에 직접 사용하지 않는 토지 등을 대상으로 하여 0.5~5%까지의 초과누진세율이 적용되었다. 여섯째, 재산세의 세율체계를 조정하여 소형주택에 대해서는 세부담을 경감하고 대형주택은 중과되도록 하였다.

2. 재정운용

가. 개 요

1960~70년대의 재정운용은 성장 우선의 개발재정기능을 극대화하는 데 중점을 두었기 때문에 재정규모가 급팽창하고 재정적자가 누적되었다. 이에 따라 안정기조가 위협을 받게 되었을 뿐만 아니라 국가채무의 증가로 민간경제활동도 위축되는 문제가 발생하게 되었다. 이에 비해 1980년대 이후에는 인플레의 구조적 개선을 통한 안정기반 구축이 경제정책의 기본방향이 됨에 따라 재정운용방식도 예산개혁 작업의 추진과 더불어 재정의 체질을 개선하는 데 역점이 주어졌다. 그래서 재정이 안정적 통화관리를 뒷받침하면서 민간경제의 활성화를 도모하는 한편 재정의 복지기능과 경기대응기능을 제고시키는 방향으로 추진되었다.

1980년대의 재정운용은 건전재정 운용의 원칙을 중요시하면서 보수적으로 운용되어 온 것이 특징적이라 할 수 있다. 이러한 특징은 1982년 이후 1988년에 이르기까지의 재정규모와 재정수지 변동추이에서 분명하게 나타난다. 내외여건의 변동으로 경제운용기조의 전환이 불가피하였던 1980년대 초부터 물가안정을 최우선과제로 설정하여 지속적으로 재정규모의 팽창을 억제하였기 때문에 1982

년 이후 총재정규모는 전체 경제규모에 비해서 상대적으로 축소되는 현상이 나타났다. 중앙과 지방을 합한 총재정규모는 국민총생산에 대한 비율로 표시하여 1982년도의 27.6%에서 1986년에는 24.8%에 이르기까지 계속 축소되었다. 이러한 재정규모의 상대적 축소는 주로 중앙정부의 일반회계 및 특별회계의 팽창을 억제한 데에서 연유하며, 지방정부의 세출은 1985년도에 이르기까지 매년 소폭이나마 상대적 규모가 늘어났다. 중앙정부 일반회계의 국민총생산 대비 비율은 1982년의 17.6%에서 계속 하락하여 1986년에는 15.2%를 기록하였다.

이러한 경제안정을 위한 안정적 재정운용기조는 통합재정수지의 변동 추이에서 보다 명확하게 드러난다. 통합재정수지상의 세출 및 순융자의 국민총생산 대비 비율은 1970년의 18.4%에서 점차 증가하여 1981년에 24.9%로 최고수준에 도달한 후 1988년에 17% 수준으로 감소하기까지 하락 추세를 보였다. 그리고 재정의 거시경제적 파급효과를 파악할 수 있는 통합재정수지 적자규모의 국민총생산 대비 비율은 1970~82년 기간중 2~4%의 비교적 높은 수준을 기록하였지만 1983년 이후의 안정적인 재정운용결과 재정적자 규모가 크게 감소하기 시작하였다.

요컨대, 제5차 경제사회발전 5개년 계획기간(1982~86년)중에는 재정의 건실한 운용을 위해 재정수요의 팽창을 최대한 억제하고 적정수입을 확보하는 한편 재정지출을 효율화하여 총재정수지를 개선하도록 하고 또한 공기업의 운영도 개선하도록 하였다. 제5차 계획의 수정(1983년)에 따라 재정운용 면에서도 계획기간중 증가할 것으로 예상되는 국민의 기본수요와 적정한 방위비 지출 등을 감안하면서 건실한 재정운용으로 재정의 통화에 대한 중립성을 유지하기 위해 재정지출의 구조적 적자요인을 제거하고 재정지출의 효율화와 적정세수의 확보 및 지방재정운용의 개선을 추진해 나가도록 수정되었다.

나. 재정제도의 개선

1) 영점기준 예산편성방식의 도입

1982년 예산부터 예산개혁 작업의 일환으로 영점기준방식(zero base budgeting)을 도입하였다. 영점기준 예산편성이란 비록 전년도와 유사한 사업일지라도 그 사업의 시행효과, 경비 등을 영의 수준에서 판단하여 우선순위를 새롭게 결정한다는 개념이며, 전통적 예산편성방식이 소요경비 책정을 위한 의사결정의 기

초를 전년도 예산에서 출발한다는 점에서 차이가 있다. 즉 정부는 예산편성방식을 전년도 예산을 감안하지 않고 공공투자사업의 필요성과 우선순위를 영의 수준에서 재점검하는 영점기준(zero-base) 예산편성방식을 채택함으로써 통제 중심의 기능을 중요시하던 종래의 전통적인 전년도 답습주의방식에서 벗어나 보다 과학적이고 정교한 예산편성방식을 도입하게 되었다. 이리하여 1982년도 예산개혁 작업에서는 그 목표를 예산의 낭비요인 제거를 통한 재정의 효율화와 사업간 투자우선순위 조정에 두고 영점기준방식을 적용하여 기확정된 세출예산을 추가 삭감함과 동시에 집행관리를 대폭 강화하는 조치가 취해졌다. 그 결과 당초예산 대비 세수결함예산액이 7,800억원에 달하였음에도 불구하고 3,500억원의 국채발행만으로 적자를 수습할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 현재 한국의 예산편성방식이 전년도 답습주의를 탈피했다고 볼 수는 없는 것으로 평가된다.

2) 통합예산제도의 채택

그리고 1979년부터 통합재정 또는 통합예산제도(unified budget)가 도입되어 재정과 국민계정과의 연결을 통하여 재정의 국민경제적 효과를 분석하고 정책수립의 효율화를 도모하고 있다. 이 통합재정제도는 국가재정의 전체 순계규모와 수지를 파악하기 위해서는 특별회계·기금 등 재정에 포괄되는 모든 예산을 묶어서 이해하여야만 한다는 데서 출발한 것이다. 이 개념을 이용하면, 종래의 일반회계 중심의 중앙정부의 예산에서 탈피하여 국가재정의 순계규모와 재원조달내용, 그리고 재정의 국민경제적 효과를 체계적으로 파악할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 현재에 이르기까지 지방정부부문이 통합재정수지에 포함되지 않고 있는 등 통계체계상의 많은 개선과제를 가지고 있다.

3) 중기재정계획제도의 도입

1982년부터 중기재정계획이 도입되었다. 중기재정계획이란 통제목적을 위주로 하는 전통적인 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여, 먼저 중기(3~5년)에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 따른 재원동원 및 배분방향을 계획함으로써 종국적으로는 단년도 예산편성의 합리성을 제고하려는 제도이다. 이 제도는 영국·독일 등의 선진국에서 오래 전부터 실시되어 온 것으로서, 한국에서도 경제기획원에서 그동안 꾸준히 연구·개발하여 1982년부터 이를 정착시키려고

노력하여 왔다.

중기재정계획의 재원배분방식을 보면, 매년 예산편성지침이 시달되는 3월말 이전에 연동계획으로 작성하여 거시적인 관점에서 재원배분방향을 미리 제시하고, 이를 기초로 각 부처가 연차예산요구서를 작성하며, 이를 다시 예산당국이 세부적으로 조정·편성하는 과정을 밟도록 되어 있다. 그러나 중기재정계획은 현재까지도 실효성 있게 운용되지 못하고 있는 실정이다.

4) 1984년의 예산동결

정부는 1984년도 일반회계 예산규모를 1983년도에 비해서 5.3%가 늘어난 10조 9,667억원 규모로 편성하였다. 전년 대비 5.3%가 증액되었음에도 불구하고 1984년 예산을 동결예산이라고 규정하는 것은 동예산의 내부적인 구성에 있어서 종래 개념의 세출부문은 10조 4,167억원으로서 1983년 세출예산규모 수준을 유지하였다는 데에 근거한다. 5.3% 증가분에 해당하는 5,500억원은 종래의 재정운용에서 시도되지 않았던 재정수지의 개선 목적에 새로이 충당되었기 때문에 과거 개념하의 세출소요는 아니라는 의미로 볼 수 있다.

그런데 이 같은 초긴축 의지하에 편성된 예산의 국회심의과정에서 일반세출부문에서 다시 304억원이 삭감되어 흑자재원으로 추가됨으로써 일반세출부문은 오히려 전년 대비 0.3%가 감소된 축소예산의 형태가 되었고, 재정수지 개선을 위한 흑자재원규모는 5,804억원이 되었다. 이 흑자재원은 양곡관리기금 적자지원에 3,304억원, 비료계정 적자지원에 600억원, 자금관리특별회계에 1,900억원을 지원하는 형태로 배분되었다. 이 같은 긴축 의지는 일반회계뿐만이 아니라 특별회계 예산편성에도 그대로 적용되어 17개 특별회계 예산의 총규모는 총계 기준으로 1983년에 비해 2.8%가 축소된 4조 2,812억원으로 편성되었다.

제 3 절 경제안정화 종합시책의 추진기의 통화금융정책

1. 제2차 석유파동과 경제 안정화

1979~1980년 제2차 석유파동을 맞아 경제안정화 대책이 추진되었다. 이미 1979년 4월 정부는 경제안정화 종합시책을 발표하였다. 이 시책은 종전에 경제정책의 최우선 목표였던 성장에 대하여 재고하면서 투자조절과 수출조절을 통해서 안정기반을 강화하려는 것이었다. 그리고 1980년 1월 정부는 환율을 484원에서 580원으로 인상하고, 복수통화환율제도에 의한 변동환율제도를 채택하였다. 또한 환율인상에 따른 인플레이션 압력을 최소화하기 위해 여수신 금리를 대폭 인상하였다.

그런데 1980년 하반기중 정부와 한국은행은 경기침체에 대응하여 안정 기조를 해치지 않는 범위에서 경제활성화 대책을 시행하였는데, 기업의 금융비용 경감을 위하여 여수신 금리를 다시 인하하고, 수출산업에 대한 자금지원을 확대하고, 통화안정증권 매매조작을 확대하고, 총통화 증가율을 상향조정하고 중소기업에 대한 자금지원을 강화하였다. 1981~1982년에도 경제안정 기조를 해치지 않는 범위 안에서 이러한 경기활성화 추진이 지속되었다. 금융기관의 여수신 금리를 단계적으로 인하하고, 통화안정증권 매매조작을 확대하였다.

1983년에 물가안정 기반을 확고히 다질 수 있도록 금융긴축을 단행하였다. 즉 1983년의 총통화 증가율 목표를 지난해의 20~22%보다 낮은 18~20% 수준으로 인하하였다. 그리고 통화관리의 효율성을 높이기 위하여 재할인율 조정, 통화안정증권을 활용한 공개시장조작 등을 주로 활용하게 되고, 통화관리기준을 월말 잔액기준에서 월별 평균잔액으로 전환하였다. 1984~1985년에 총통화 증가율 목표를 매년 11~13% 수준으로 책정하여 긴축기조를 계속 강화하였다. 이러한 노력과 국제원자재가격의 안정 때문에 1983~1985년에 물가가 크게 안정되었다.

2. 경제 자유화

정부는 경제운용방식을 정부주도형에서 민간의 창의와 시장기능을 중시하는

민간주도형으로 전환하였다. 기업의 정부지원에 대한 지나친 의존, 경제의 부문간 불균형 확대 등, 이전의 정부 주도적 고도성장 가운데서 나타난 부작용을 해소하기 위함이었다. 금융 측면에서의 주요 시책은 다음과 같다.

첫째, 국내증권시장의 개방을 단계적으로 시행하였다. 1981년 자본시장국제화 장기계획을 발표하였는데, 여기에는 외국인의 국내증권에 대한 간접투자와 단계적인 직접투자의 허용이 내용으로 들어있다. 이로써 1981년에 외국인 전용 수익증권이 최초로 발행되었다.

둘째, 은행경영의 자율성을 제고하였는데, 특히 일부 정책금융을 폐지하고 정책금융과 일반금융 사이의 금리격차를 해소하였다. 또한 은행법을 1982년에 개정하였는데, 이를 통하여 은행감독원장의 은행 경영 및 업무운영에 대한 포괄적인 지시명령권을 삭제하고, 동일인의 은행주식 소유 및 의결권행사를 8%로 제한하였다.

셋째, 금융기관의 업무영역을 확대하여 전업주의에서 겸업주의로 서서히 이행하였다. 예를 들어, 은행은 신용카드업무를 취급하게 되고, 상업어음 일반매출업무와 국공채 환매조건부 매출업무, 그리고 신탁업무를 취급하게 되었다. 투자금융회사와 종합금융회사가 팩토링 업무와 신종기업어음의 매매 중개 업무를 취급하게 되고, 양도성예금증서를 도입하게 되었다. 증권회사도 회사채 지급보증업무와 신종기업어음 중개업무를 취급하고, 양도성예금증서의 중개업무도 하게 되었다. 또한 신한은행·한미은행·단기금융회사·상호신용금고·투자신탁회사 등 금융기관을 신설하였다. 외국은행 국내지점도 전국은행연합회와 전국어음교환관리소에 가입할 수 있고, 신탁업무와 수출어음의 한국은행 재할인을 할 수 있게 되었다.

3. 구조조정을 위한 금융지원

제2차 석유파동에 의해서 세계경제가 침체에 빠지면서 중화학공업 부문의 과잉투자 문제를 심각하게 고려하게 되었다. 1979~1980년에 중화학공업의 투자계획을 연기하고, 중복투자가 우려되는 부문에 투자조정을 단행했다. 특히 조세감면규제법의 개정과 공업발전법의 제정을 통해 계열기업의 정리, 은행의 부실채권 정리, 불황산업의 구조조정 등 산업구조조정이 추진되었다.

1980년, 금융기관으로부터 많은 대출을 받은 기업과 기업인이 보유하는 비업무용 부동산을 매각토록 하였다. 재벌의 계열기업 중 독립경영이 가능한 기업을 처분토록 하였다. 또한 구제금융 지원을 억제하고, 외부감사제도 적용대상을 확대하였다. 1983~1984년에 재무구조가 취약한 기업의 재무구조 개선을 위해서 주거래은행의 여신관리규정을 개정함으로써 상호출자 억제, 부동산투기 억제를 유도하였다. 1985년부터 한국은행이 산업구조조정자금 지원제도를 시행함으로써 금융기관에 저리의 자금을 지원하였다.

1981년에 정부는 기존의 한국기술진흥 외에 한국기술개발·한국개발투자·한국기술금융 등 벤처캐피털을 추가 설립하였다. 이러한 기술을 위한 금융지원은 그후에도 지속되었다. 1986년 신기술사업 금융지원에 관한 법률을 제정하여 신기술사업금융회사를 인가함으로써 기술지원을 시행하였다. 1986년 공업발전기금을 설치하여 재정자금을 출연하거나 융자하여 기술개발을 지원하도록 하였다.

중소기업 의무대출비율을 1980년 이후 계속 강화하고 1983년 중소기업 기술개발자금 지원제도를 도입하였다. 1983년 중소기업의 기업공개요건을 완화하였다. 1986년 중소기업창업지원법을 제정하여 창업절차를 간소화하고 세제지원과 금융지원을 강화하였다. 1986년 이후 정책금융을 축소하는 과정에서도 중소기업에 대한 우대를 강화하였다.

제 4 절 경제안정화 종합시책의 추진기의 산업·무역정책

1. 중화학공업의 과잉·중복투자

1970년대의 중화학공업 위주의 성장전략과 경제발전은 우리나라 시장경제체제의 주요한 구조적 특징들(시장에 대한 정부의 우위, 생산자 위주의 경제운용, 재벌구조와 경제력 집중, 개별시장의 독과점 구조 등)을 고착화시키는 부정적인 결과도 동시에 초래하였다. 1970년대의 중화학공업 발전을 통한 고도성장 과정에서 규모의 경제면에서 유리한 소수의 대규모 기업집단에 경제력이 집중된 현상은 어느 정도 불가피한 면도 있었으나, 중화학공업을 담당할 능력을 갖춘 대

기업 위주의 성장정책으로 인해 재벌에의 경제력 집중이 빠른 속도로 진행되고 과도한 소유 집중 등의 현상이 초래되었다.

또한 1970년대의 중화학공업 육성정책은 단기간에 경제적 성과가 나타난 압축성장이라는 긍정적인 효과를 거두었으나 중화학공업을 지원하기 위해서 제공된 정부의 특혜적 금융과 기업에 대한 유인제도는 기업의 과잉·중복투자를 야기하였다. 그 결과 1979년 초 제2차 국제 석유파동과 국내 정치 상황의 급변에 따른 경기침체 등에 따라 중화학공업 부문에서는 시설 가동률의 급격한 하락과 관련 기업들의 부실화 등이 초래되었고, 그에 따라 정부가 의욕적으로 추진해 온 중화학공업계획은 투자조정과 구제금융이라는 새로운 형태의 정부 개입을 필요로 하게 되었다. 그와 함께 1970년대에 경공업 부문에 대한 투자가 상대적으로 대폭 위축됨으로써 이 부문의 국제경쟁력이 크게 약화될 수밖에 없었다. 이러한 상황은 국제수지의 가속적인 악화와 국민 경제의 불균형 발전 문제를 초래하였다.

심각한 과잉·중복투자 문제를 해결하기 위한 중화학공업의 투자조정은 1979년 5월부터 1980년 10월까지 3회에 걸쳐 단행되었다. 제1차 투자조정에서는 발전설비 부문의 중복 과잉투자 문제를 해결하기 위하여 정부는 종래 4개 회사로 난립되어 있던 것을 현대양행 및 대우와 삼성의 합작기업으로 이원화하도록 하였다. 그러나 관련 업체간의 이해관계 조정이 이루어지지 못하여 제1차 투자조정은 결실을 보지 못하였다.

제2차 투자조정시에 발전설비 문제는 현대·대우·삼성 등 관련사들을 통합하여 신설된 한국중공업으로 일원화되었다. 그리고 동시에 자동차 부문의 통합도 시도되었지만, 성공적으로 추진되지 못하고 1981~1982년에 취해진 후속 조치로 변경되었다. 제3차 투자조정에서는 디젤엔진·중전기기·전자교환기·동제련 등 4개 부문이 다루어졌다.

이러한 투자조정의 원칙은 여러 기업에 의한 과잉 중복투자 문제를 가급적 생산 전문화를 이루고 규모의 경제를 달성할 수 있도록 기업간 설비 통합 및 조정을 통하여 해결하고자 하는 것이었다. 이는 중화학공업 건설계획 집행의 후유증을 최소화하려는 노력의 일환이었다. 그러나 흡수 합병에 따른 기업의 대형화로 인해서 재벌로의 경제력 집중이 가속화되고 또한 진입과 투자에 대한 지나친 정부의 규제에 따라 여러 산업 분야에서 독과점 시장구조가 심화되는

등의 부작용이 발생하였다.

그리고 1980년대 초 중화학투자 조정이 당시 국보위에 의한 직권 조정으로 이루어지면서 불이익을 받게 된 이해당사자의 반발과 수혜 기업에 대해서는 특혜성 조치라는 비판이 제기되었다. 이에 따라 기업구조조정을 법률에 규정된 기준과 절차에 따라 객관적으로 추진해야 한다는 필요성이 제기되게 되었다.

한편 우리나라 경제는 1980년대에 들어서면서, 1970년대의 수출주도형 경제성장 전략과 외채에 의존한 중화학공업의 육성에서 비롯된 여러 가지 구조적 문제점들에 직면하였다. 또한 1970년대 말에는 제2차 석유파동을 비롯하여 국제금리 상승, 세계교역 환경의 악화 등 대외경제 여건이 매우 불리하게 전개되고 대내적인 정치·사회적 혼란이 가중되면서 한국경제는 최악의 상황으로까지 치달았다. 경제불황으로 인한 실업증대, 지속적인 물가상승, 수출부진으로 인한 국제수지 적자 확대, 국제금리 상승에 따른 외채위기 등이 매우 시급한 경제현안으로 대두되었다.

2. 안정·자율·개방과 시장기능 활성화

이 시기에 등장한 새로운 정부는 경제위기를 극복하고 나아가 선진경제로 가는 기반을 다지기 위하여 경제의 안정, 그리고 자율과 개방을 대응책으로 마련하였다. 정부는 우리 경제가 선진경제로 발돋움하기 위해서는 거시경제의 안정을 바탕을 한 성장 추구, 경제자율화를 통한 효율성 증대, 경제개방을 통한 국제경쟁력 제고가 이루어져야 한다고 판단하였고, 이러한 정책방향에 따른 대응책을 마련하여 추진해 나갔다. 특히, 거시경제 안정의 중요성을 인식한 정부는 1979년 4월 17일 종합안정화대책 발표를 시발로 경제정책의 최우선 순위를 물가안정에 두고 강력한 긴축정책을 추진하였다. 그에 힘입어 그 당시 연 20~30% 수준에 달하던 물가상승률이 1983년 이후에는 연 5% 이내로 안정되게 되었다.

수출진흥정책도 이러한 정책기조 속에서 크게 바뀌게 되었다. 먼저, 1974년부터 484원에 고정되어 있었던 환율이 1980년 1월 12일에 580원으로 오른 뒤 실질적인 변동환율제로 운영되었다. 이에 따라 원화의 가치는 1985년까지 계속 하락하게 되었다. 그리고 1980년대에는 1960~70년대에 걸쳐 시행되어온 수출

에 대한 적극적이고 특혜적인 금융지원이 폐지되게 된다. 수출금융의 이자율도 1980년 1월에 9.0%에서 12.0%로 높아졌다. 그렇지만 같은 시기에 18.5%에서 24.5%로 상승한 일반대출의 이자율과는 여전히 큰 차이가 있었다. 그후 물가가 점차 안정되면서 일반대출의 이자율도 하락하면서 마침내 1982년 10월에는 일반대출의 이자율과 수출금융의 이자율이 모두 10%로 조정되었다. 이러한 금리 수준은 당시의 사채시장 금리와 거의 비슷한 수준이었다. 그리하여 이 시기부터 수출금융의 금리상의 혜택은 거의 없어지게 되었다.

1980년대 중반부터 시행되는 주요한 수출촉진 정책들로는 연불수출 지원 및 수출보험, 중소기업 육성지원, 수출산업의 투자환경 개선, 수출절차의 간소화 등이 있었다. 이러한 세부 정책들은 시장규율을 이탈하는 특혜적 지원이라기보다는 시장의 기능을 더욱 활성화하고 그 가운데에서 수출을 증대시키려는 것이었다.

이러한 정부의 시장기능 활성화를 통한 수출 진작 노력은 비교적 좋은 성과를 보였다고 평가되고 있다. 즉, 수출 규모가 1980년의 175억달러에서 1990년에는 약 650억달러로 높아지게 되었다. 그리고 국제수지의 적자폭도 크게 줄어 1979~80년의 40억~50억달러 적자 규모로부터 1984년에는 14억달러, 1985년에는 9억달러 적자로 그 규모가 축소되었다. 특히 1986년에는 유가, 국제금리, 주요 통화의 환율 등 대외경제 여건이 크게 호전되면서 46억달러의 경상수지 흑자를 기록하였다. 이러한 이른바 3저 현상으로 무역수지가 흑자로 돌아서면서 우리나라는 만성적인 국제수지 적자를 벗어날 수 있었다.

한편 1970년대 중화학공업 육성정책 등으로 주춤했던 경제 개방화는 1980년대에 들어와 본격적으로 추진되었다. 정부는 1980년대 초반에 우리 경제가 매우 불안했음에도 불구하고 적극적인 경제개방 정책을 전개하였다. 정부는 외국인 투자와 외국기술 도입 확대를 위하여 국내 법규 및 제도를 개선해 나갔으며 관세 인하와 추가 시장개방 등 수입자유화 확대 정책을 지속하였다. 또한 1986년 공업발전법의 제정을 계기로 하여 특정 산업의 수출 촉진을 위해 사용되었던 여러 가지 지원책이 보다 중립적이고 비차별적인 기능별 지원 성격의 조치로 전환되었다.

1986년부터 국제수지가 큰 폭으로 개선되자 우리나라는 1987년 대외무역법을 제정함으로써 선진적인 무역제도의 기반을 구축하였다. 나아가 우리나라는

1988년에 IMF 8조국으로, 1989년에는 GATT 11조국으로 각각 이행함으로써 우리 경제의 국제적 위상에 상응하는 외환 및 무역자유화를 시행하기 시작하였다. 무역자유화 정책의 결과로 수입 개방이 크게 진전되면서 1988년부터 철강, 금속, 기계, 전기·전자 등 주요 공산품들이 완전 개방되었다. 그에 따라 수입자유화율도 1980년대 말에는 95% 이상으로 높아지게 되었다.

제 5 장

민주화와 욕구분출(1988~1997)

제 1 절 경제 개관

경제안정화 종합시책은 전두환 대통령의 임기와 함께 사실상 끝맺음을 하였다 하여도 과언이 아니다. 1986년을 고비로 한국사회는 정치 민주화로의 대전환을 하게 된다. 대통령 직선제가 채택되고 지방자치제가 실시되었다. 이 정치 민주화의 과정에서 국민 각계각층 중 그동안 스스로 손해나 홀대를 받아 왔다고 생각하는 경제주체들은 길거리로 뛰어나와 욕구 수용 요구를 한풀이식으로 하고 다녔다. 노동계·농민·학생 그리고 다양한 사회계층들은 그들 나름의 요구조건을 내걸고 그것이 수용될 때까지 무한 투쟁성 데모를 하였다. 이런 사회 분위기의 변화로 그동안 경제운영의 기본 틀인 안정과 자율, 개방은 변화를 수용하지 않을 수 없게 되었다.

거기다가 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽게임이라는 거대한 국제행사를 앞둔 시점이라 사회적 안정이 요구되는 상황이었다. 따라서 정부는 각계가 요구하는 현실적인 문제를 우선 수용하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 상황 논리 앞에 정부는 단기적으로 고통을 감내해야 하는 기존의 안정화정책의 수정을 받아들이는 것이 불가피한 점도 있었다. 당시 경제운영은 우선 통화량을 늘려 기업의 자금사정을 도와주고, 시장의 강력한 요구 사항인 임금인상, 추곡 등 정부수매가 인상을 큰 폭으로 받아들였다. 금융자율화, 수입자유화, 연도별 외환자유화계획 등의 추진은 뒤로 미루어졌다. 재정의 긴축운용은 느슨해지기 시작하였다. 이러한 일들은 마침 저달러·저유가·저금리라고 하는 소위 3저의 호기를 맞이하여 한국경제가 호경기를 구가하는 시점이었기 때문에 정책의 셋백

은 표나지 않게 슬그머니 이루어질 수 있었다. 이러한 흥청거리는 경제상황 속에서 성공적으로 마무리된 올림픽을 계기로 한국 국민은 마치 금세 한국경제가 선진대열에 합류한 것 같은 착각 속에 1990년대를 맞게 된다. 그러나 경제는 냉정한 것, 뿌린 만큼 거두는 것이 경제운영의 결과라 한다면 올림픽 이후 경제수축기를 맞은 한국경제는 여기저기에서 문제가 터져나오기 시작하였다.

1. 안정과 개방정책의 후퇴

가. 성장속도의 감속과 제조업 투자 부진

1986년부터 시작된 소위 '3저 호황'으로 한국경제는 연평균 12~13%의 높은 성장을 유지하였다. 그러나 1989년부터 경제성장률은 7~8%로 낮아졌다. 3저 호황기의 높은 성장이 외부적 요인에 기인한 다소 비정상적인 것이었다고 본다면, 이후의 7~8%의 성장률은 결코 낮은 수준이라고 볼 수 없다. 오히려 잠재성장력을 감안하면 적정수준에 근접한 것이었다고 볼 수 있다. 그러나 그 동안 10%대의 고성장에 익숙하여진 당시로서는 한국국민이 느끼는 체감경기의 후퇴감은 큰 것이었다. 특히 공업화 초기 나타나는 높은 성장속도를 태국 등 아시아 국가들이 만들어내고 있었던 시점이었다. 이들 나라와 단순 비교를 하는 한국국민들의 상대적 부진감은 현실감이 있다 할 수 있다.

당시 한국경제의 성장둔화는 단순한 외부환경의 변화에 기인하기보다는 경제구조상의 문제로 분석될 수 있다. 총고정투자율 즉 GNP 중 총고정투자가 차지하는 비율은 1980년대 전반기 29%대였다. 그러나 이것이 1989년 31.8%, 1990년 36.6%, 1991년 38.2%로 상향되어 총체적으로 나타난 수준은 대단한 것이었다. 이러한 높은 투자율은 주로 주택 등 건설투자 등에 치우치고 장기적 성장잠재력을 키우는 제조업의 설비투자는 오히려 감소하고 있었다. 당시의 이러한 현상은 몇 년에 걸친 고성장에서 파생된 가계소득 증가가 주택수요의 증가로 나타났고 1970년대에 계획적으로 추진하였던 중화학공업의 주요사업들이 대부분 완공되었기 때문에 이 부문에 새로운 수요가 미처 생겨나지 못한 데 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 따라서 건설투자 등이 진정된 이후 제조업 부문의 설비투자가 회복되지 않을 경우 경제성장률은 앞으로 더욱 낮아질 가능성이 있어

제조업의 투자마인드 회복이 당시 중요한 과제가 되었다.

나. 제조업 위축과 서비스 산업의 발전

한국경제는 1960년대 이후 1990년대 초반까지 제조업을 중심으로 한 공업발전과 이를 토대로 한 수출의 급신장에 크게 의존하여 왔다고 할 수 있다. 전통적인 농업사회에서 공업을 중심으로 한 산업사회로 전환하면서 발전초기 산업은 섬유·가발·신발 등 경공업에서 기계·철강·자동차·전자 등 중화학공업으로 전이되어 왔다. 이에 따라 대규모 제철소·자동차공장·조선소·석유화학공장 등 소위 굴뚝산업이 경제발전을 견인하여 왔다. 그러나 1980년대 후반이 되면서 기술의 개발과 함께 제품은 경(輕), 박(薄), 단(短), 소(小)가 경쟁력을 갖게 되어가고 자연 일관공정에 의한 대량생산체제보다 기술집약적이고 소량주문생산체제로 바뀌어가기 시작하였다. 생산조직은 보다 경량화되면서 경영자와 피고용인의 구분이 불분명하여지는 기업경영조직이 생겨나기 시작하였다. 소위 벤처 타입의 기업이 일어나기 시작하였던 것이다. 21세기가 시작된 지금 이러한 산업조직의 변화는 보다 일반화되었지만 1990년대 초반 이미 부지불식간에 이러한 산업구조의 변화가 시작되었다고 할 수 있다. 이에 따라 자연 제조업의 발전보다는 서비스산업의 성장률이 높게 이루어지고 GNP에서 차지하는 제조업의 비중도 감소되는 등 제조업의 성장 주도력이 상실되어 가고 있었다.

다. 수출부진과 내수중심의 성장

1960년대 이후 1970년대와 1980년대 한국경제 발전의 견인차 역할을 한 부문은 수출산업이었다. 1980년대 중반까지만 하여도 수출의 성장기여도는 내수 전체와 맞먹는 수준이었으나 1980년대 말에 이르러 수출의 이러한 기여는 급속히 감소되었다. 또한 1980년대 후반 큰 폭의 흑자를 기록했던 무역수지도 1990년부터 적자로 반전되었다.

이와 같이 한국의 수출이 갑자기 둔화된 것은 제조업 제품의 단위당 생산비용이 노사분규, 임금상승, 기술개발 지연 등으로 급격히 상승하여 한국과의 경쟁관계에 있는 일본·대만·싱가포르 등에 비하여 국제경쟁력이 상실되어 갔기 때문이었다. 거기에 더하여 중국 등 후발개발도상국들이 급격히 추격하여 섬유·신발 등 노동집약적 산업에서 경쟁력을 상실하여 가게 됨으로써 한국 수출산업이 경쟁력 있는 부문을 찾아보기 힘들게 되어가고 있었다.

라. 경제력 집중과 비효율성 증대

1970년대의 중화학공업 개발정책은 한국경제의 경제력 집중을 더욱 확대하는 결과를 가져왔다. 제조업을 기준으로 하여 볼 때 1990년 현재 종업원 300인 이상인 사업체들이 전체 사업체수에서 차지하는 비중이 1.7%에 불과하나 이들 기업의 출하액과 부가가치액이 차지하는 비중은 57.4%, 55.7%에 달하고 있다. 이러한 비중은 당시 일본의 같은 지표 48.3%, 44.5%에 비하여 상당히 높은 수준임을 알 수 있다. 또한 대기업 집단의 영업 영역도 업종다각화라는 이름으로 금융업 등 서비스업에 이르기까지 계속 확대되어 갔다. 대기업의 금융기관 지배는 당시로서 금융기관의 제한된 대출재원을 그들 대기업에 배분하는 결과를 낳게 되어 일반 중소기업에 돌아갈 몫을 제한하는 결과를 가져와 부익부 빈익빈의 결과를 확대하여 갔다.

경제력 집중이 가져오는 경제운영상의 폐해는 여러 측면에서 검토될 수 있다. 문제는 사회가 경제력 집중에서 파생되는 부정적 요인을 얼마나 잘 제거해 가느냐가 초점이 된다고 할 수 있다. 예컨대 기득권에 안주하여 경쟁의 효율성을 저해한다든지, 구조조정되어 시장에서 사라져야 할 경쟁력 일탈 기업이 대기업 계열에 속하였기 때문에 퇴출되지 않는 등 시장조정의 실패를 가져와서는 안될 것이다.

1990년대 초 한국경제가 경제력 집중의 부작용을 최소화하기 위하여 취한 정책 노력은 공정거래제도의 확립, 전문경영인 체제의 발전, 주력기업제도의 정착, 과도한 금융과점 등을 위한 제도적 장치 등이었다. 물론 이러한 정책 노력은 그것으로 충분한 것이 될 수 없으며 따라서 당장 만족스러운 결과를 기대하기도 어렵다. 상황의 변화에 상응하는 정책변화와 꾸준한 집행 노력을 하여 갈 때 문제가 완화 또는 해결되고 그 결과는 경제운영의 여러 측면에서 나타나게 된다고 할 수 있다. 1970년대의 이상과 같은 정책 노력에도 불구하고 한국경제의 경제력집중현상은 개선되지 않고 21세기에 들어선 지금도 대기업집단의 비능률성, 경영의 불투명성 등이 한국경제 발전에 짐이 되고 있다.

마. 인플레이션 압력 가중

1988년 올림픽 이후 한국경제에 나타난 가장 두드러진 현상은 인플레이션 압력

이었다. 민주화 과정에서 나타난 각계의 욕구 분출, 올림픽 행사의 성공적 수행에서 오는 우물 안 개구리식 오만함, 국제수지 흑자전환, 그리고 정부마저 이런 이완된 분위기에 편승하여 기존의 긴축정책으로부터의 궤도 이탈 등으로 1980년대부터 정착되어 왔던 안정기조는 크게 동요하게 되었다. 특히 3저 호황기의 가계소득증가가 부동산 투기, 급격한 소비확대 등으로 버블경제를 만들어 갔다.

이러한 안정기조의 흔들림은 당시 경기후퇴기를 맞아 경기는 하강하고 물가는 오르는 스태그플레이션 현상까지 나타내기에 이르렀다. 지난 10여년간 그렇게 어렵사리 만들어 왔던 한국경제의 안정기조는 정치민주화와 정부의 인기 영합적 정책 앞에 쉽게 무너지고 말았다.

바. 노동력 부족과 노동시간 단축

1980년대 말 1990년대에 이르는 기간 동안 한국경제는 노동력의 공급측면에서 큰 변화를 가져온 시기이다. 1987년 경제활동인구의 증가율이 3.7%를 정점으로 하여 점차 낮아져 2000년대에 이르러 전체 인구증가율 0.8%와 함께 급격한 하강국면으로 전환되어 가고 있다. 즉 인구의 고령화와 함께 산업인력도 베이비 붐 효과의 쇠퇴와 함께 경제활동인구의 증가율은 점차 하강추세로 변화되고 있다. 이는 장기적으로 노동력의 총량 부족을 가져올 것으로 보인다. 거기에 더하여 3D, 즉 더럽고 어렵고 위험한 부문에 대한 노동기피가 급격히 일어나 부문별로 심각한 노동공급 부족이 일어나고 있다.

이와 함께 정치민주화와 함께 노동조합 수는 1987년 이후 급격히 증가하고 활성화된 노동조합은 근로시간의 단축을 강력히 요구하기 시작하였다. 1980년대 후반 법정근로시간은 주당 48시간이었지만 실제 근로시간은 주 52시간이었다. 그만큼 일을 열심히 한 결과이기도 하고 그만큼 초과수당을 더 받는 체제라고도 할 수 있다. 이런 상황에 대해 노조의 강력한 요구로 1989년 당시의 법정근로시간 48시간을 44시간으로 단축하였다. 결국 일을 덜하거나 임금비용의 상승으로 경쟁력이 떨어지거나 할 수밖에 없다. 이런 현상은 IMF 이후인 2000년대에도 계속되어 김대중 정부는 노조 영합적인 정책으로 주5일제 근무를 정부의 정책으로 들고 나와 이를 실현하여 결과적으로 주당 법정근로일 수가 44시간에서 40시간으로 단축되었다. 법정근로시간의 실근무시간과의 괴리는 그만큼의 초과수당의 지급으로 노동비용이 증가되는 결과가 된다. 더구나 주5일제

근무의 정착과정에서 놀자는 분위기가 확산되어 생산성이 떨어진다면 경쟁력은 유지할 수 없게 된다. 한국 제조업의 단위당 임금비용은 1985년을 100으로 할 때 1990년에 124가 되어 같은 기간 94로 오히려 단위당 임금비용이 내려간 일본과 대조가 된다. 이러한 현상은 일본뿐 아니라 대만·싱가포르·미국 등도 비슷한 안정세를 보이고 있어 이 기간 한국경제의 국제경쟁력이 급격히 떨어진 결과를 가져왔다.

사. 경제발전 의지의 저하

이 기간 동안 가계소득의 상승으로 근로자들의 여가와 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 상대적으로 근로의욕은 떨어지게 되었다. 근로자들은 임금 이외의 근로조건 즉 작업환경이나 작업시간에 대한 관심이 높아져 상대적으로 열악한 환경에 있는 제조업분야를 기피하는 현상이 나타나게 되었다. 당시 부동산 투기 등 불로소득 증가에 따른 소비성 서비스산업의 비대화로 인해 상대적으로 근로조건이 양호한 이들 분야로 노동 이동이 일어나고 제조업은 구인난을 겪게 되었다.

이런 현상은 기업경영자에게도 비슷하게 일어났다. 극심한 노사분규와 투쟁성 노동행위를 경험하는 동안 기업가들은 생산공장에의 투자를 기피하게 되고 이 골치아픈 제조업을 어떻게 하면 면할까 궁리하는 분위기가 조성되어 갔다. 이러한 근로의욕과 기업가정신의 쇠퇴가 결국 1990년대 말 한국경제의 IMF를 만들게 된 근본적인 원인이 되었다고 할 수 있다.

2. 국제경쟁력 상실

1980년대 말과 1990년대 초 한국경제는 자율·개방정책의 후퇴에 따라 경제구조 상 많은 변화를 가져왔고 발전측면에서는 퇴락의 길을 걷기 시작하였다. 경제구조를 발전지향적으로 개편해 나가는 것에는 많은 노력과 시간이 요구된다. 그러나 이를 후퇴시키고 옛날로 회귀하는 일은 아주 손쉽게 일어날 수 있다. 1980년대 후반 정치민주화 과정에서 발전지향적 개혁정책들은 쉽게 과거로 회귀하여 버리고 말았다. 그 결과 한국경제의 경쟁력은 경쟁국들에 비하여 크게 손상받게 되었다.

경쟁력은 크게 분류한다면 가격경쟁력과 비가격경쟁력으로 구분할 수 있다. 가격경쟁력은 국내물가, 원자재가격, 환율, 금리 등 국민경제 운영과 밀접한 관련이 있고 개별기업의 입장에서 이것들은 주어진 환경이라는 면에서 하나의 외생변수라고 할 수 있다. 기업 내부적으로는 제품의 생산에 투입되는 직접비용 즉 인건비, 자본비용, 자재의 투입비용 등이 내생변수로 작용한다고 할 수 있다. 즉 생산비용은 제품생산에 들어가는 노임·자본·원자재 등 제반 생산요소의 가격이 변수가 되고 이에 따라 제품의 경쟁력이 영향을 받게 된다. 비가격경쟁력은 주로 기술개발에 따른 생산능률의 향상이 큰 변수가 된다. 기술은 투입된 생산요소의 생산효과를 극대화할 것이고 또 생산에 필요한 인력, 투입원자재의 양을 변화시킬 것이다. 비가격경쟁력은 노동의 길이, 열정 등 노동 강도가 또한 변수가 될 것이다. 이상과 같은 개념의 연장선에서 기업의 생산에 투입되는 요소비용의 총합계를 총생산액으로 나눌 경우 이것이 개별기업 제품의 단위당 생산비용이 될 것이다. 즉 단위당 생산비용은 기술개발이나 노동의 강도와 같은 질적 변화가 반영된 단위임금비용, 단위원자재비용 그리고 단위자본비용으로 구분될 수 있다.

1980년대 말 그리고 1990년대 초 한국 제조업체 제품의 단위생산비용은 임금의 급격한 상승으로 크게 상승하여 경쟁력을 떨어트렸음을 분석할 수 있다. 단위자본비용도 기업의 재무구조가 얼마나 건실하냐 하는 것과 금리의 변화가 직접 영향을 주게 된다. 원자재비용은 환율안정, 국내물가안정이 큰 영향을 주고 모두 기술개발에 따라 제품생산의 투입구조가 단위비용에 영향을 주게 된다.

1985년을 100으로 하였을 때 한국 제조업 제품의 단위생산비용은 1990년에 118이 되어 많은 원가상승을 한 것을 찾아볼 수 있다. 이 중 단위노동비용은 120, 단위자본비용은 115, 단위원자재비용은 109이다. 생산요소비용이 하나 같이 모두 상승한 모습이다. 이 기간 동안 국제비교를 하여 보면 한국을 100으로 할 때 일본이 84, 대만이 83으로 나타나 이들 국가의 경쟁력이 훨씬 유리하게 되었음을 알 수 있다. 결국 경제운영의 결과 임금과 자본 그리고 원자재 모든 면에서 한국경제는 경쟁력을 잃어가고 있었다고 분석할 수 있다.

3. 전략부재의 즉흥적 시장 개방

1990년대 경제발전의 대전환과정 속에서 전략적 접근을 하지 못한 한국경제는 투자 부진, 저성장, 임금인상 등 경쟁력 하락과 부실한 재무구조로부터의 압박 등으로 호된 난관에 봉착하게 된다. 구호성 세계화 전략하에 대책 없이 문이 열린 국내시장은 밖으로부터의 충격에 속수무책인 가운데 놓이게 된 결과가 되었다.

1992년 한국경제는 세계경기의 후퇴와 올림픽 이후 방만한 국가운영에 따른 발전잠재력의 퇴조로 경제의 어려움을 겪게 된다. 물가는 상승하고 투자 특히 설비투자는 급속히 감퇴하여 한국경제는 스태그플레이션의 모습을 나타내기 시작하였다. 마침 노태우 정권의 말기를 맞아 각 경제주체들은 자기이익 챙기기에 정신이 없고, 새로 출범한 김영삼 정부는 소위 민주화세력의 집권이라는 자기도취에 휩싸여 경제는 안중에 없이 '역사를 바로 잡는다'는 해괴한 캐치프레이즈 밑에 자기 세력을 중심으로 보복정치에 골몰하고 있었다. 새로운 정부에 참여한 정책수립가들은 전문성 부족과 경제운영에 대한 미숙으로 '새경제 5개년계획'이라는 것을 몇 사람이 책상머리에서 졸속으로 만들어 경제를 운영하는 아마추어성을 드러내고 있었다. 정책의 보수성을 탈피한다는 미명하에 정책은 큰 요동(sway)을 쳤다. 그 대표적인 것이 금융개방의 이름하에 단기투자회사(단자회사)를 종합금융회사로 전환하여 주고, 이들 회사로 하여금 국제금융업을 할 수 있도록 허용하여 준 사례이다. 지금까지 국내금융시장에서 어음할인을 주업으로 단기금융업을 하여온 이들은 해외시장에서 자본거래를 해본 경험이 없었다. 이들이 잘 알지도 못하는 해외시장에서 외형상 싼 단기금융상품을 기채하여 그것을 장기투자에 사용하는 무모함을 저지르고 말았다. 결국 그것이 훗날 동남아시장에서 자금의 미스매치에 의한 큰 손실을 가져왔고, 1997년 한국의 외환위기를 촉발한 원인 중 하나가 되었다.

결국 금융·외환·자본시장에 대한 사려 깊은 연구와 조심스러운 개방을 추진해야 할 사람들이 경험과 전문성 결여로 즉흥적으로 개방을 무모하게 추진한 결과 한국경제에 큰 시련을 주는 결과가 되었다.

제 2 절 민주화와 욕구분출기의 조세정책과 재정운용

1980년대 후반부터 1990년대 초의 기간중 조세 및 재정정책 운용의 핵심은 민주화 욕구 수용을 위한 방만한 재정운용과 토지공개념의 도입을 들 수 있고, 1990년대 중반부터 IMF 개입 이전의 시기는 재정건전화와 금융거래실명제 도입 및 종합소득세제의 완성을 주된 내용으로 특징지을 수 있다.

1. 조세정책

가. 개요

1988년에는 12% 수준의 고도성장이 3년째 계속되고, 142억달러에 달하는 국제수지흑자가 달성되며, 88서울올림픽이 성공적으로 개최되는 등 소위 단군 이래 최대의 호황을 맞이하였다. 그러나 이러한 고도성장의 뒤에는 부동산투기의 만연과 지가급등, 그리고 부문간·소득계층간 분배의 불공평 문제 등 제반 문제들이 제기되고 있었으며 대외적으로도 개방의 요구가 거세어지는 등 제반 경제사회 여건이 크게 변화하고 있었다. 그리고 1989년 들어 제조업 등의 생산성이 저하되고 노사분규로 인하여 투자가 부진해지는 등 성장이 둔화되자 정부는 경제사회 안정과 경쟁력 제고를 위한 당면대책, 투자촉진을 위한 특별설비자금 운용계획 등을 발표하여, 경제의 경쟁력 기반을 강화하고 투자촉진을 통해 성장잠재력을 확충하려고 하였다.

그후 1990년대에 들어서는 그야말로 변혁의 전환기를 맞게 된다. 김영삼 정부 출범 이전의 1990년대 초에는 지가급등과 토지소유의 편재현상을 해소하기 위하여 일련의 강력한 토지 관련세제가 등장하게 되었다. 즉 노태우 정부는 양도소득세의 강화, 종합토지세제의 실시, 공시지가제의 실시에 의한 토지과표의 현실화 등 기존 토지관련 세제의 기능을 강화하면서 토지거래허가신고제의 확대 실시, 검인계약서 사용 의무화 등 부동산거래질서 확립, 주택공급 확대, 토지공개념 확대 도입의 일환으로서 개발부담금제도 및 토지초과이득세제 도입 등을 추진하였다. 그후 1990년대에 접어들면서 1980년대에 이어 지속된 부동산

투기와 과소비풍조, 그리고 사치성 소비업종의 번창으로 사회기풍도 흐트러졌고 또한 사회간접자본의 부족과 일부 부문에서의 인력난은 경제의 안정 기조를 저해하였다. 이 같은 여건 속에서 정부는 1990년에 큰 폭으로 세제를 개정하였다. 이는 소득 종류간·계층간 세부담의 형평을 제고시킴으로써 기업의욕과 근로의욕을 소생시키고 부에 대한 형평성 및 분배개선을 통하여 갈등을 해소하며, 기술 및 인력개발을 통한 기업경쟁력 강화를 도모함과 동시에 부동산투기를 억제함으로써 안정적인 경제기반을 조성하도록 하였다. 특히 1975년에 도입된 방위세가 1990년 말 시한만료와 함께 폐지됨에 따라 이에 대한 세수보전대책을 강구하였고, 그후 김영삼 문민정부가 출범하여 그동안 오랜 군사정권 아래 분위기에 익숙해진 한국사회의 전모를 바꾸고 투명사회를 건설하기 위하여 금융실명제와 부동산실명제의 실시에서부터 금융소득종합과세에 이르는 일련의 개혁정책을 실시하게 되었다. 물론 당시 개혁조치들에서 조세정책이 핵심적인 역할을 해왔음을 누구도 부인할 수 없다. 문민정부는 이전의 조세정책의 기조를 탈피한다는 목적하에 조세정책의 기본방향을 재설정하였다. 즉 이전의 조세운영은 재산소득에 대산 과세 미흡, 낮은 세원포착률, 광범위한 감면 등으로 과세의 형평과 중립성이 크게 저해되고 또한 법정세율에 비해 실효세율이 낮은 수준에 머무는 등 문제점이 있었던 것으로 인식하여, 이를 해소하고자 적정세수를 확보하면서 조세부담의 공평성을 높이고, 조세로 인한 자원배분의 왜곡을 축소시키며, 소득분배를 개선하여 근로의욕과 사업의욕을 고취시키는 방향으로 조세제도를 개혁하는 것을 주요 골자로 1993년 신경제 5개년계획 중 세제개혁 방안을 발표하였다.

1) 소득세제

노태우 정부하인 1988년 말에는 기본구조를 대폭 개편하여 과세단계를 축소하고 세율을 인하하였으며 또한 인적공제 및 근로소득공제 등을 크게 인상함으로써 근로소득자 및 중산층에 대한 세부담을 경감시켰다. 한편 금융소득에 대한 원천징수세율은 실명거래인 경우 1981년 이후 10%로 유지된 반면 비실명인 경우 1983년 7월 1일부터는 15%, 1985년 이후는 20%, 1989년 이후는 40%, 그리고 1991년 이후는 60%로 계속 인상함으로써 실명에 의한 금융거래를 촉진하고 금융실명제 시행의 연기에 따른 문제점을 보완하고자 하였다. 1980년에 최

저 6%에서 최고 62%의 17단계로 되어 있던 세율구조는 1982년에 최고 60%를 기준으로 전소득 계층에 걸쳐 하향 조정하는 동시에 각 세율구간의 기준소득금액을 전반적으로 인상함으로써 중산층을 중심으로 세부담이 경감되도록 하였다. 1983년부터는 최고세율을 55%로 인하하는 등 전반적인 세율체계를 인하 조정하였고 과세단계를 16단계로 조정하였다. 그리고 1988년 말의 세법개정에서는 세율체계를 대폭 간소화하여 세율단계를 8단계로 하고 최고세율과 최저세율을 50%와 5%로 인하하였다. 한편 1983년 이후 그대로 유지되던 인적공제액을 크게 인상하였다. 그후 1990년 세제개편에서 근로소득자의 소득세부담을 1988년도에 이어 다시 대폭 경감시켰고, 세율체계도 종전의 8단계에서 5단계로 단순화하면서 최고세율을 종전의 방위세 포함 60%에서 50%로 인하하는 등 전반적으로 누진성을 완화하였다.

한편 양도소득세의 경우 부동산경기가 침체하였던 1980년대 초반 1983년 6월말까지는 25%와 35%의 탄력세율이 적용되어 세율이 인하되다가 부동산투기가 과열된 1980년대 후반, 특히 1989년에는 40~60%까지의 초과누진세율이 도입되었다.

한편 김영삼 문민정부하의 대표적인 소득세 분야의 개편은 금융소득종합과세였으며 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 금융자산소득에 대한 종합과세 범위의 단계적 확대를 들 수 있다. 즉, 납세자의 총소득규모에 관계없이 이자·배당소득에 대하여 단일세율(20%)로 원천 분리과세함에 따라 소득계층별 수직적 공평을 저해하는 문제를 해소하기 위하여 이자·배당소득에 대하여는 일정금액 이상의 고액소득부터 종합과세하고 점차 그 대상을 확대하는 금융자산소득에 대한 종합과세의 기본방향을 설정하였다. 그리고 당시 이자·배당소득이 비과세(13종) 또는 5% 저율과세(5종)되는 세금우대저축이 총금융자산의 23.8%나 되어 소득 종류간 과세형평을 저해하고 저축상품간의 수익률 왜곡과 금융기관간의 공정한 경쟁기반을 저해하는 문제를 개선하기 위하여 비과세저축을 저율과세로 전환(1993년 세법 개정)하고 저축세액공제는 점진적으로 축소하고자 하였다. 그리고 저율과세 저축은 세율(5%)을 단계적으로 상향 조정(1993년부터)하였다.

둘째, 금융실명제의 실시와 종합소득세체계의 개편이다. 한국조세정책사상 일획을 긋는 금융실명제 시행에 따른 세제보완 조치의 하나로 소득세의 세율인하

및 공제액 수준을 인상하였다. 이는 금융실명제 실시로 이자소득 등 금융소득 과세원이 확대되고 음성적 탈루소득원이 감소됨을 반영하여 국민의 세부담을 적정수준에서 유지하기 위한 조치였다. 또한 1994년에는 금융소득종합과세와 함께 종합소득 세율구조를 1천만~8천만원, 구간 4단계, 10~40%의 세율로 개편하고 각종 공제도 조정하여 1996년부터 적용하였다. 비과세·감면의 축소, 종합과세 범위 확대의 효과 등을 보아가면서 세율구조의 누진도를 완화하여 기업 및 근로의욕을 고취시키고 성실납세의 분위기를 조성하고자 하였다. 또한 지나치게 낮은 최저세율(5%)은 인상하고, 높은 최고세율(50%)은 하향 조정(1995년부터)하였다.

셋째, 근로자 면세점의 적정수준 유지이다. 근로자의 높은 면세점(4인 가족 기준 550만원)으로 인하여 전체 근로자의 54%가 근로소득세를 전혀 부담하지 않고 있어 國民皆納 측면에서 문제가 있었다. 따라서 근로소득의 과세자 비율이 46%(1992년도)에서 50% 이상 수준으로 유지되도록 인적공제 등 각종 공제를 소득증가의 범위 내에서 적정수준으로 운용하고자 하였다. 세율체계나 근로소득공제 등의 조정을 통하여 근로소득세 부담이 다른 소득보다 상대적으로 무거워지지 않도록 조정하고(1993년부터) 특정 직종에만 인정되는 비과세·감면 제도는 점진적으로 축소·폐지하였다.

넷째, 소득 종류간 과세형평 제고 및 소득세 신고납부제도의 도입을 들 수 있다. 변호사·의사 등 고소득 전문직종, 부동산 임대업자 등 자영사업자에 대한 과세가 미흡하여 근로소득 등 다른 소득과의 과세상 불공평을 초래하는 문제를 개선하기 위해 사업소득자의 수입관련 자료를 체계적으로 수집·분석하여 수입금액 현실화를 강력히 추진하였다. 또한 음성탈루소득자에 대한 세무조사를 강화하고 소득세의 자율적인 성실신고기반을 조성하기 위하여 정부부과제도에서 신고납부제도로 전환하는(1995년 중 법개정) 계획을 세웠다.

2) 기업관련 세제

기업과세의 측면에서 노태우 정부하인 1988년의 세제개편은 각종 조세감면의 범위를 축소하여 과세의 형평과 조세의 중립성을 강조하고, 기술인력 개발이나 농어촌 등 상대적 취약부문에 대한 조세지원은 지속적으로 강화하였다. 그 구체적인 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 공공법인에 대한 세율을 일률적으로 5% 적용하던 것을 농축수협단위조합 등을 제외한 공공법인에 대해서는 과세표준 3억원을 기준으로 10%와 15%의 세율을 적용하도록 하였다.

둘째, 수출산업에 대해서는 통상마찰이나 조세의 중립성 회복을 위하여 가격변동준비금을 폐지하고 특별감가상각비의 설정대상을 축소하였다. 또한 외자도입관련 조세감면을 축소하고, 개발사업과 관련된 양도소득세 감면도 축소하였다.

셋째, 기술개발준비금이나 기술개발비 세액공제 등은 조세감면의 종합한도에서 제외하며, 농어업용 기자재에 대하여 부가가치세 영세율을 적용하는 등 지원을 강화하였다.

넷째, 법인세법에서는 낮은 세율이 적용되는 과세표준구간을 5천만원에서 8천만원으로 인상하여 중소법인의 세부담이 경감되도록 하였다. 그리고 법인세율분야에서는 1980년 말의 세법개정에 따라 이전까지 300만원과 500만원으로 되어 있던 기준금액이 5천만원으로 대폭 인상되었고 세율구조도 20%, 30%, 40%로 되어 있던 것을 25%와 40%의 두 단계로 축소하였다. 다시 1981년 말의 세법개정에서 22%와 38%로, 그리고 1982년 말의 세법개정에서 20%와 30%로 인하되었고 이 세율은 1990년 말 방위세의 폐지에 따른 세수보전을 위해 최고세율을 34%로 인상할 때까지 존치되었다.

다섯째, 1982년 도입 이후 여러 차례 한시적으로 시행되다가 1986년 이후 폐지되었던 임시투자세액공제제도를 다시 도입하였다.

그후 1990년 세제개편에서는 일반법인·비상장대법인·비영리법인 등으로 다원화되어 있던 법인세의 세율구조를 단순화하여 법인세의 중립성을 제고하면서 세부담을 3.5~4% 정도 인하하는 한편 비상장대법인 등의 적정유보초과소득에 대한 과세제도를 신설하였다. 1993년의 세법개정에서는 법인세율을 2%포인트씩 인하하고, 중소기업의 기술·인력개발비 지출에 대한 세액공제를 종전 10%에서 15%로 확대하는 등 중소기업의 기술·인력개발 및 설비자금에 대한 세제지원을 강화하였다. 그리고 세수감면에 있어서 개인이나 법인의 감면적 소득 중 일정률에 해당하는 금액을 세금으로 납부하도록 하는 最低限稅制를 도입하였다.

한편 뒤이어 집권한 김영삼 정부하에서 추진된 기업관련 세제의 개편을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1994년에 법인세율을 2%포인트씩(과세표준 1억원 기준) 인하하여 18%, 30% 수준으로 조정하였으며 1995년에는 다시 법인세율을 2%포인트씩 인하하여 16%, 28% 수준으로 낮추었다. 당시 법인세율은 외국과 비교할 때 높은 수준은 아니나, 공공법인에 대한 낮은 세율적용과 정책목적을 위해 운영되고 있는 다양한 조세감면 때문에 명목세율에 비해 실효세율은 낮은 수준이었다. 따라서 공공법인 중 이미 민영화되었거나 민간기업과의 경쟁관계에 있는 사업을 영위하는 법인은 공공법인에서 제외하고(1993년) 공공법인의 낮은 세율은(17%) 일반법인의 낮은 세율수준으로(29%) 상향 조정하였다. 또한 조세감면 축소를 통한 세수증대효과를 보아가면서 법인세율을 단계적으로 하향 조정(1994년 이후)하였다.

둘째, 기업의 재무구조개선 유도를 위한 세제개선을 들 수 있다. 당시 세제는 법인단계에서 과세소득 계산시 차입금이자는 비용 공제되면서 배당은 비용공제가 인정되지 않으며, 주주단계에서도 이자소득은 낮은 세율로 분리과세되는 반면에 배당소득은 높은 세율로 종합과세되기 때문에 증자경영보다 차입경영이 유리한 것이 문제였다. 따라서 기업의 재무구조개선 유도를 위하여(1993~1997년) 기업이익의 사내유보를 저해하는 초과유보소득에 대한 법인세과세를 완화하고, 배당소득에 대한 소득세와 법인세의 이중과세 조정폭을 확대함으로써 기업투자소득에 대한 세부담을 완화하였다.

셋째, 기업회계와 세무회계의 차이조정을 들 수 있다. 즉 기업회계와 세무회계간의 차이로 인하여 재무제표와 비교가능성을 저해하는 특별상각제도를 결산조정사항에서 세무신고조정사항으로 전환하여 납세편의를 도모(1993년부터)하고자 하였다.

넷째, 자산재평가제도를 개선하였다. 재평가를 한 기업과 재평가를 하지 아니한 기업간 재무제표의 상호 비교성을 저해하면서 현재 항구적으로 운용되고 있는 자산재평가제도를 계획기간중에 임시적인 제도로 전환하거나 폐지하였다.

3) 부동산관련 세제 및 재산과세

노태우 정부하인 1980년대 부동산관련 조세정책은 기본적으로 지가안정과 부동산투기 문제에 대한 대응수단으로서의 기능을 수행하였다. 투기문제가 심각하게 인식되기 시작한 1970년대 중반 이후 지가급등에 대한 긴급대책의 일환으

로 각종 부동산정책들이 다른 행정조치들과 함께 발표되었으며, 이들이 추후에 세제에 반영되는 과정을 거쳤다. 급격한 지가상승을 다시 경험한 1980년대 후반에는 토지의 공공재적 성격을 강조하는 토지공개념이 확대 도입되어 토지투기 억제와 함께 토지의 효율적 이용과 토지소유의 편중완화가 주요 목표로 제시되었다. 이러한 정책목표를 달성하기 위하여 1980년대 후반부터 1990년대 초까지 종합토지세가 도입되고, 토지공개념 3개법에 의하여 「택지소유상한제도」, 「개발이익환수제도」, 그리고 「토지초과이득세제」가 도입되었으며, 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의하여 공시지가제도가 도입되었다. 또한 등기의무제가 도입되었으며, 1990년 5·8조치를 통하여 대기업의 비업무용 부동산을 매각처분하고 금융기관의 과다부동산 처분 및 신규취득 억제 조치 등을 시행하였다. 이 중 토지초과이득세는 헌법재판소의 위헌결정에 따라 그 시행이 유보되는 운명을 맞게 된다.

가) 종합토지세의 강화

종합토지세의 경우 김영삼 정부하에서 토지의 과표 현실화 수준이 1993년 공시지가 대비 전국 평균 21% 수준에 불과하고, 지역간 현실화 수준에 차이가 심하고 같은 지역 내에서도 地目間·筆地間 차이가 있으며, 현실화율에 따라 세부담의 현격한 차이를 가져와 조세형평이 상실되고, 토지과다보유 현상을 시정하는 데 미흡하였다. 따라서 1995년까지 토지과표를 현실화율에 따라 차등 인상하여 1995년에는 전국 평균 30~40% 수준에서 평준화가 달성되도록 과표현실화 수준이 낮은 토지를 연차별로 축소하고자 하였다. 이와 관련, 토지관련 지방세제를 1994년에 개편하여 토지의 과표를 1996년부터 공시지가로 전환하면서 1996년 평균 실효세율을 적정수준으로 높이고자 하였다.

나) 다주택보유 재산세 과세 강화

주택에 대한 당시의 재산세는 인별·세대별 과세가 아닌 단위주택규모별 규모에 따라 누진과세(0.3~7%)하고 있어 주택보유 정도에 따른 응능과세가 되지 않고 있었다. 투기목적으로 1세대가 여러 주택을 보유하는 경우 주택가격 상승요인으로 작용하는 문제가 있어 다주택보유에 대한 재산세과세를 강화(1995년 시행)하였다. 아울러 토지와 건물과표를 현실화하면서 장기적으로 건물과 토지의 과세가 균형을 이루는 종합재산세체계로의 발전기반을 조성하였다.

다) 양도소득과세의 실효성 제고

명목세율은 높으나 감면제도가 많아 다른 소득과의 과세형평을 저해하고 양도소득과세의 실효성을 약화시키는 등의 문제를 개선하기 위해 양도소득세의 비과세 감면을 단계적으로 대폭 축소하고 세율을 적정수준으로 조정(1993년부터)하였다. 감면대상은 최소한으로 축소하고 감면요건을 최대한 강화하며 감면율을 축소하고 감면종합한도제도를 강화하였다. 아울러 양도소득공제 등 각종 공제액도 축소하였다.

4) 상속·증여세제

노태우 정부하인 1990년 세제개편에서 상속·증여세에 대하여 무신고·허위신고·신고누락의 경우 부과권의 행사기간을 종전의 5년에서 10년으로 연장하여 조세회피 소지를 축소하는 한편 각종 공제액을 대폭 인상하는 등 상속세·증여세의 세부담을 적정화하여 성실신고를 유도하였다. 그리고 김영삼 정부하인 1994년 세법개정에서는 배우자의 재산형성 기여도를 감안하여 배우자의 법정상속분 범위 내에서 10억원 한도까지 공제를 가능케 하고 부득이한 사유가 있는 경우에는 신고기간 경과 후에도 배우자 상속공제를 인정하였으며 배우자 간 증여시 500만원에 결혼연수를 곱하여 5천만원을 합한 금액으로 배우자 증여공제액을 인상하는 등 상속·증여세의 면세범위를 확대하였다. 1996년의 세법개정에서는 배우자 상속공제액을 실제 상속받은 금액에 대하여 30억원을 한도로 법정상속지분 안에서 공제하도록 하되 배우자가 상속받은 재산이 5억원 미만인 경우에는 5억원을 공제하고 기초공제와 자녀공제, 연로자공제 등의 항목별 공제 대신 상속인의 구성에 관계없이 일괄공제제도를 도입하며 2억원을 한도로 금융재산가액의 20%를 상속재산가액에서 공제하되 2천만원까지는 전액공제를 허용하는 등 상속세 공제한도를 대폭 인상하였다. 이와 함께 상속·증여세의 세율 및 과세구간도 통합하는 등 상속증여세제를 전면 개정하였다. 이와 함께 장학재단·사회복지법인 등 공익법인을 이용하여 변칙적으로 상속·증여하는 데 대한 규제를 강화(1993년)하였다. 그리고 출연자 및 그 특수 관계자의 이사 참여범위(이사 현원의 3분의 1)를 축소해 나가고, 상속증여세가 면제된 출연주식지분을 통한 기업경영참여 배제방안을 강구하고 출연재산의 사후관리 강화 및 공익법인에 대한 세무관리 강화를 위해 감독관청과 국세청간 행정협조

장치를 마련하였다. 아울러 고액자산가의 자산변동 상황 관리체제 확립 등 상속·증여 신고누락재산에 대한 추적을 강화하였다.

5) 조세지원제도의 합리적 운용

조세감면규제법은 1981년 전면 개편 이래 필요시마다 부분적으로 개정하여 온 결과 지원대상·지원수준 등 지원체계에 있어서 통일성·일관성이 결여되어 있었다. 그 동안 산업별 감면제도 폐지 등 조세감면을 축소하여 온 결과 내국세수에서 차지하는 비중은 감소하였으나 절대금액은 크게 증가하였다. 따라서 조세의 형평성과 중립성을 제고하고 과세기반을 확충하기 위하여 조세감면제도는 원점에서 전면 재검토하여 대폭 축소하고(1993년), 경쟁력 강화를 위한 지원은 실효성을 제고하는 방향으로 운용되었다. 기업간·업종간 공정경쟁이 저해되는 부문, 특정산업이나 특정계층에 대한 지원, 재정지출 또는 금융지원이 보다 효과적인 부문, 장기간 지원으로 지원효과가 달성되었거나 세수감소규모에 비해 지원의 실효성이 적은 부문, 우루과이라운드 등 대내외 경제여건에 비추어 지원이 부적절한 부문, 지원이 중복되는 부문 등에 대하여 중점적으로 검토하였다.

6) 소비과세의 개선

김영삼 정부하에서 부가가치세제는 과세특례제도의 개선과 면세범위 축소로 과세형평을 증진하고, 개별 소비과세제도는 소득수준과 소비행태에 부응하는 과세체계로 개편하고자 하였다. 그리고 1996년(7월 1일)에는 간이과세제도를 도입하였다.

7) 관세제도

1996년 7월 1일부터 수출입면허제를 신고제로 전환하고, 물품이 보세장치장에 반입된 후 수입신고를 하던 것을 입항 후부터 허용하되 신속한 통관이 필요할 경우에는 입항 전에도 허용하며, 수출물품에 대한 보세운송을 생략하는 등 보세운송제도를 원칙적으로 폐지하고, 관세의 사후납부제도를 도입하며, 보세구역반입 및 보세운송의 허가제를 신고제로 전환하는 등 새로운 통관제도를 도입하였다. 특히 지적재산권 침해물품을 통관단계에서 세관이 단속할 수 있도록 함으로써 지적재산권을 효율적으로 보호하도록 하는 한편 통관 후 원산지표시

등이 부적정하여 소비자보호에 문제가 있을 경우 리콜(recall)제도를 활용(통관 후 1개월 이내에만 가능)할 수 있도록 하였다.

8) 지방세제

첫째, 노태우 정부하인 1988년에는 지방자치법의 전문개정에 따라 특별시와 직할시의 구가 자치구로 전환됨에 따라 특별시·직할시세와 자치구세를 구분하고, 재산세와 토지과다보유세, 면허세, 그리고 사업소세를 자치구세로 설정하였다. 둘째, 특별시와 직할시(광역시)의 경우 市稅收入의 일정액을 확보하여 자치구간의 재원조정을 위한 조정교부금으로 사용하도록 하였다. 셋째, 1988년 말의 세법개정에서는 담배와 관련되어 징수되었던 기존의 담배판매세와 교육세, 관세, 방위세, 그리고 담배관련 전매납부금 등을 폐지하고 이를 담배소비세로 통합하여 신설하였다. 담배소비세는 지방재정의 확충에 획기적인 역할을 하게 된다. 넷째, 국세인 소득세의 개정이 이루어짐에 따라 농지세의 경우도 기초공제액이 인상되고 세율이 인하되었다. 다섯째, 경마장의 과천 이전에 따라 시군세이던 마권세가 도세로 전환되었다. 여섯째, 토지과다보유세의 경우 기초공제제도가 폐지되었다. 일곱째, 1989년 6월의 지방세법 개정에서는 종합토지세가 신설되었다. 이는 토지과다보유세와 토지분 재산세를 통폐합하여 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산한 후 누진세율을 적용하는 방식을 취하였다. 여덟째, 1990년 세법개정에서 1991년 말에 폐지하기로 되어 있던 교육세를 영구세로 전환하여 그 전액을 지방교육행정기관에 양여하도록 하는 한편 토지초과이득세의 50%, 주세의 15% 및 전화세의 전액을 각 지방자치단체에 양여하도록 하였다. 즉 지역간 균형발전을 위해 특정 국세수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하는 새로운 제도를 도입하였다. 아홉째, 김영삼 정부하에서 자동차의 취득·보유관련 세부담의 합리적 조정(1993년부터)이 이루어졌다. 즉 승용차의 취득·보유단계에서의 세율은 현재대로 과세하되, 차종간의 불평등을 시정하기 위해 일부 차종에 대한 특별소비세율과 자동차세율을 상향 조정하였다. 또한 1세대 2차량 이상 소유에 대해 취득세와 등록세 등을 누진적으로 중과하고자 하였다.

9) 방위세 폐지

1990년 세법개정에서 1990년 말로 되어 있던 방위세를 시한만료와 함께 폐지

하였다. 이와 함께 1997년에는 탄력세율제도 적용대상을 7개 세목에서 10개 세목으로 확대하였다.

2. 재정운용

가. 개 황

제6차 경제사회발전계획(1987~91)에서는 재정운용의 기본방향으로서 正常歲入 범위내의 재정지출로 건전재정을 유지하고, 재정경직성의 완화로 복지수요 증대에 대처하는 한편 재정의 성장지원 및 경기조절기능 강화를 제시하였다. 이와 함께 기금운용제도의 개선과 여유자금을 재정융자자금으로 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 정부지출 중 재정융자사업을 일반경상지출과 구분하여 통합 관리하는 등 재정수지관리체계를 개선하는 한편 국립병원·학교·특허청 등 收益機關의 收支를 특별회계 형태로 관리하는 재정제도의 개선을 도모하도록 하였다.

한편 20여 년에 걸친 개발 노력으로 산업의 국제경쟁력이 강화된 가운데 이른바 3저 현상으로 불리는 대외여건의 호전요인을 적극 활용함으로써 1986년부터 물가가 더욱 안정되는 가운데 국제수지도 큰 폭의 흑자로 전환하였다. 이에 따라 재정운용도 방향 전환이 불가피하게 되었다. 국제수지 흑자기조하에서 안정성장을 지속하기 위해서는 경상수지의 흑자규모 확대에 따른 해외부문으로부터의 통화증발압력을 적절히 흡수하기 위해 재정부문에서는 통화증발적인 재원조달의 지양 등 인플레적인 재정운용을 억제할 것이 요구되었다. 따라서 세입면에서는 세제상의 불공평요인과 각종 감면규정을 정리해가면서 계층간 부담의 형평을 도모하고 정상적인 조세수입의 확대를 기하며 전체적인 국민부담을 적정수준으로 높여나갈 것이 요망되었다. 또 세출 면에서는 방위비와 교육비, 사회복지비 등 기본적인 재정수요를 계속 충족하되 경제개발사업에 대한 재정지원은 직접지원방식에서 점차 융자방식으로 전환하는 등 세출구조 조정을 통하여 재정규모의 과도한 팽창을 억제할 것이 요청되었다. 이와 함께 사업우선순위의 재검토, 경상경비의 절감 등을 통하여 비효율적인 재원배분과 낭비를 제거하고 재정능률을 지속적으로 제고시키는 일이 필요하게 되었다.

한편 1980년대의 긴축재정으로 소득증가에 따른 각종 재정수요를 충족시키지 못하여 재정본연의 기능이 위축되자 1980년대 후반부터는 재정의 복지기능 및 성장잠재력 배양에 치중하면서 건전재정기조를 견지하는 데 중점을 두게 되었다. 세출 면에서 보면 농어촌 의료보험의 실시, 저소득층 복지시책 강화, 최저임금제 실시 등 복지재정기능의 강화에 재정운용의 초점이 맞추어짐으로써 사회개발비가 총세출에서 차지하는 비중이 10% 수준까지 높아졌다. 이를 반영하여 재정수지 적자(통합재정수지 기준)는 1989년의 190억원에서 1990년에는 1조 5,780억원, 1991년에는 4조원에 이르기까지 확대되었다. 이러한 현상은 재정지출에 대한 다소 무분별한 민주화 욕구의 절제되지 못한 수용에 기인하는 바 크다. 그후 재정지출의 확대는 1992년 이후 줄어들었고 또한 재정수입의 증가폭이 1992년 이후 지속적으로 커짐으로써 1993년부터 외환위기 이전인 1996년까지는 통합재정수지 흑자를 기록하게 되었다.

이와 함께 1990년대 재정운용의 주요 특징은 중앙정부로부터 지방정부로의 재정이양이 커졌고 1995년 이후 본격화된 지방자치시대에 접어들면서 지방재정의 확충에 대한 요구가 급증하였다는 것이다. 이 기간 동안 교육세가 지방양여금 특별회계로, 그리고 지방재정 확충을 위하여 담배관련세가 지방세로 이양되었고 국세 일부를 지방자치단체에 양여하는 지방양여금제도가 1991년에 도입되었다. 제7차 경제개발 5개년계획을 대신하여 추진된 신경제 5개년계획 중 재정부문 개혁안은 재정기능의 정상화를 위하여 조세부담률을 제고하고 수익자부담 확대 및 공공자금의 투융자재원 활용제고 등 재정능력의 확충을 도모하는 것을 주요 골자로 하였다. 이와 함께 인건비·방위비 등 고정적 지출과 상대적으로 생산성이 낮은 소득보상적 지출증가의 억제 등 재정지출구조의 개선에도 역점을 두었다. 그리고 재정운용 방식에 있어서는 예산의 투명성과 생산성을 확보하기 위하여 특별회계 및 기금의 정비, 중기재정계획의 활성화, 정부조직과 기능 및 정원의 조정, 예산편성 및 집행관련 제도를 개편해 나가는 데 중점을 두었다.

신경제 5개년계획 중 재정개혁은 당초 안에 비해 추진속도가 느렸다. 조세부담률의 경우 1997년까지 23~24% 정도로 높이고자 하였지만 실제로는 21%에 그쳤다. 1990년대의 재정운용기조는 1980년대까지의 긴축재정을 통한 건전재정기조에서 탈피하여 조세부담률의 제고 등을 통한 재정지출의 확대하에서 건전

재정기조를 유지하는 것으로 요약될 수 있다. 특히 이 기간 동안에는 사회개발부문과 사회간접자본부문의 지출을 증대시키고자 함으로써 늘어나는 복지수요에 대처하는 한편 국가경쟁력 제고에 부응하고자 하였다. 아울러 특별회계 및 기금의 정비를 시도하였다는 점에서 재정운용방식 자체의 개선을 위한 노력이 있었다고 평가된다.

1989년 이후 우리나라의 재정규모는 1991년에 이르기까지 연 20% 이상의 빠른 속도로 증가되었고, 이러한 추세는 1980년대 초반의 경제안정화를 위한 긴축재정에 대한 반작용으로서 재정기능의 정당화 과정으로 평가된다. 즉 1989년 이후의 재정운용은 경제안정을 최우선시했던 1980년대 초·중반의 재정운용과는 구분되는 특징을 가지고 있다. 그런데 일반회계 세출규모의 국민총생산 대비 비율이 1987년의 15.0%에서 1991년에는 14.6%로 감소한 것으로 나타났지만 이는 1991년에 지방양여금특별회계와 지방교육양여금특별회계가 신설되었기 때문이며, 이들 특별회계를 포함할 경우의 비율은 16.2%에 달한다. 지방재정을 포함한 총재정규모의 증가율은 1990~92년 기간중 30~40% 수준에 이르렀고, 특히 지방재정의 규모가 1991년 이후 비약적으로 증대되었다. 이와 같은 매우 빠른 속도의 재정규모 증대는 1993년 이후 다소 저하되는 추세로 1993년과 1994년의 일반회계 세출 증가율은 각각 11.7%와 14.8%이며, 이후 1995년에도 경상성장률 수준의 재정규모 증대가 이루어졌다.

1989년 이래 1991년에 이르기까지의 빠른 속도의 재정규모 증대는 1980년대 초반 이후 긴축재정운용으로 초래된 사회간접자본 부족 등의 문제를 해결하고, 급격히 증가하기 시작한 복지재정에 대한 수요를 충족시켜나가는 재정기능 정당화 과정의 결과로 평가된다. 그러나 일반회계 주요경비 성질별 세출예산에서 인건비의 총액규모가 1987년의 1조 1,087억원에서 1992년에는 4조 7,670억원으로 연평균 33.8% 증가된 것은 재정운용의 효율화 차원에서 검토되어야 할 사항이다. 인건비가 일반회계세출에서 차지하는 구성비는 1987년의 6.9%에서 1992년에는 14.2%로 증가되었다.

한편 세입측면에서 보면 중앙정부 세입의 근간을 이루는 국세수입규모의 국민총생산 대비 비율이 1987년의 15.4% 수준에서 1990년에는 15.7%로 다소 증대된 후 1991년에는 제2차 세제개편 등의 영향으로 오히려 14.7%로 감소되었다. 세출측면에서 급격한 규모 증대가 이루어진 1991년에 국세부담률이 오히려

1%포인트 하락한 것은 필연적으로 통합재정수지 적자로 귀결되었고, 이와 같은 재정운용은 이 당시의 종합적인 경제안정화 시책과 상반되는 것이었다. 1991년의 공공부문 통합재정수지 적자규모는 4조 220억원으로 국내총생산 대비 비율이 1.95%에 달해 1983년 이후 최고 수준을 보였다. 이렇게 1991년까지 내수과열에 의한 세수호조에도 불구하고 이 시기에 재정적자 폭이 늘어났으며, 경기효과를 감안한 완전고용 재정수지(full-employment budget balance)상의 재정적자 수준은 국민총생산 대비 2% 이상으로 1970년대(2~4%)와 유사한 수준을 기록한 것으로 추정된다. 1989~91년 기간에 구조적으로 재정적자가 크게 늘어난 것은 재정기능의 정상화를 위하여 세출 측면에서는 구조적인 증대 요인이 발생하였으나 세입 측면에서는 이에 걸맞은 구조적 변화가 없었기 때문이다. 그러다가 재정적자 폭의 확대현상은 1991년을 정점으로 개선되기 시작해서 1992년도에는 재정적자가 국내총생산 대비 0.7%로 축소되었다. 그리고 1993년부터는 예산상으로는 통합재정수지 적자가 예상되었지만 결산상으로는 흑자를 시현해서 재정흑자의 국내총생산 대비 비율이 1993년과 1994년에 각각 0.3%, 0.4%에 이르렀고, 1995년과 1996년에도 0.3%를 기록하였다. 이같이 재정수지가 크게 개선된 요인으로는 경기안정화와 관련하여 지출 측면에서의 증대 속도가 1993년 이후 둔화되었고, 추경편성이 지양되었으며, 세수호조와 무엇보다도 국민연금기금에서 큰 폭의 흑자가 시현된 점 등을 들 수 있다. 최근 경제의 개방화·자율화 추세와 더불어 재정의 경기안정기능의 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 1995년 예산에서는 7천억원 규모의 일반회계에서의 사전적인 채무상환이 이루어진 바 있다.

1989년 이후 재정기능 정상화 과정은 1990년 이후 견지된 종합적인 안정화 시책과 상충되는 성격을 지녀 최근 수년간의 예산편성 과정에서는 재정기능 정상화와 거시경제적 안정이라는 두 가지 상충될 수 있는 정책목표의 조화를 이루기 위한 논의가 진행되었으며, 1992년 이후에는 경제안정을 위하여 재정기능의 정상화 및 규모의 현실화 과정이 다소 지체되는 양상이 나타났다고 할 수 있다. 주로 일반회계세출 증가율을 중심으로 하여 재정부문의 규모 증대가 물가 및 국제수지에 미치는 악영향에 대한 많은 논의가 이루어졌고, 1990~91년 기간중의 물가불안 및 국제수지 적자문제 등을 고려하여 재정규모 증가율을 축소 조정해야 한다는 의견이 크게 부각되었다. 재정운용의 결과를 통합재정수지

의 관점에서 요약하면 1987~88년간에는 흑자를 기록하였으나 1990년대에 들어 재정상황은 경기동행적이어서 1990~91년간의 경제전환기(상승기)에는 재정적자가 증가하였고 1992년의 경기하강기에는 재정적자가 감소되었다. 전반적으로 보면 1989~92년간에는 적자를 보이다가 그후 1993~96년간의 경기상승기에는 흑자로 다시 반전되었다.

한편 1989년 이후 중앙정부 세출의 기능별 구성비를 통합재정수지 기준으로 살펴보면, 가장 뚜렷한 추세변동을 보이고 있는 세출항목은 1980~88년 기간과 마찬가지로 국방비·보건비·경제사업비 항목이었다. 방위비는 상대적 비중의 하락추세가 계속 이어져서 총세출에 대한 구성비가 1989년의 23.1%에서 1994년에는 17.2%까지 하락하였다. 또한 보건비의 경우 1989년 이후 그 비중이 다시 하락해서 1994년에는 1980년대 초반 수준인 0.8% 수준에 머물렀다. 한편 1994년에는 경제사업비의 비중이 25.4%로 그 이전에 비해 큰 폭으로 늘어났고, 또한 일반 공공행정비의 비중이 11.1%로 높아진 것을 볼 수 있다. 주택 및 지역사회개발비는 1990년에 10.1%로 정점에 달했고 이후 그 비중이 계속 하락하였다. 그밖에 교육에 대한 재정지출 비중 또한 1989년의 17.1%에서 1994년에는 13.9%로 하락하였다.

나. 재정개혁과 제도개선

1) 재정개혁의 배경과 과제

한국 재정이 당면한 최우선 과제는 재정의 능력을 확충하여 국가경쟁력 강화와 국민생활의 질적 향상을 뒷받침하는 것이라 할 수 있다. 그러나 1993년의 재정개혁 추진 당시의 재정구조는 여러 측면에서 이러한 재정 본연의 역할수행을 제약하고 있었다고 할 수 있다. 즉, 요구되는 국가의 역할과 국민의 욕구를 수용하기에는 아직도 조세부담률이 낮은 수준이고, 인건비, 소득보상적 지출 등 고정적 지출소요가 높은 비중을 나타내고 있는 문제점이 있었다. 또한 중장기 국가적 우선순위에 입각한 예산편성·집행보다는 단년도 위주의 예산편성에 치중하는 재정운영 방식상의 문제가 있었다.

따라서 재정본연의 역할의 충실한 수행과 생산적인 재정운용을 위하여 재정개혁을 추진하게 되었는바, 그 주요과제는 조세부담률을 점진적으로 제고하고, 수익자 부담원칙의 적용을 확대하며, 고정적·경상적 지출 비중을 축소하여 변

화되는 여건에 대한 재정의 대응능력을 제고함과 동시에 예산의 생산성과 투명성 확보를 위하여 재정제도를 개편하는 것이었다.

2) 재정능력의 확충

국가의 역할을 제대로 수행하고 국민의 욕구를 충족하기에는 현재 조세부담률이 상대적으로 매우 낮은 수준이다. 따라서 조세부담률을 1992년의 19.4% 수준에서 1997년에는 22~23% 수준으로 제고할 수 있도록 세제개혁 과제를 차질없이 추진하는 것이 재정능력의 확충을 위한 첫 번째 과제였다(1995년 예산상의 조세부담률은 20.6% 수준임).

그리고 유류관련 특별소비세를 목적세로 전환함으로써 지방재정 및 지방교육재정교부금 해당액(25.07%)을 사회간접자본 투자재원으로 추가 활용하는 조치가 취해졌다. 또한 수익자부담의 확대 원칙에 따라 물가에 큰 영향이 없는 범위 내에서 공공요금을 현실화하여 가격구조를 정상화하고 도로·용수 등 공공서비스 개선에 대한 국민의 기대에 적극적으로 대처하기 위한 방안들이 제시되었다. 그러나 조세부담률을 제고하고 수익자부담을 확대하더라도 막대한 재정투융자 소요에 대처하기 위해서는 추가적인 재원대책이 요구되었고, 각종 연·기금의 공공여유자금을 통합관리하기 위해 공공자금관리기금이 1993년 말에 신설되었다.

다. 재정제도의 효율화

1993년의 재정개혁에서 상당수의 기금 및 특별회계가 정비되었다. 목적세로 전환하는 유류관련 특소세를 교통관련 투자에 일괄 투입하기 위해 도로특별회계, 도시철도사업특별회계와 일반회계의 고속철도·공항사업을 흡수하여 도로 등 교통시설특별회계를 신설하였고, 환경개선을 위한 새로운 재원확보 방안과 함께 현행 폐기물관리기금·환경오염방지기금 등을 환경개선특별회계로 통합하였다. 그리고 국유임야관리·정부청사시설 등 국유재산관련 특별회계를 국유재산관리특별회계로 단일화하였으며, 석유사업기금 및 석탄산업육성기금 등 에너지 및 자원관련 기금을 폐지하고 에너지 및 자원관리특별회계를 신설하였다. 또한 조달·양곡·군인연금·산재보험 등 특별회계와 기금이 같이 설치되어 있는 경우 특별회계 또는 기금으로 단일화를 검토하며, 연간 신규 조성액이 일정

금액 이하인 영세기금은 일반회계, 재특, 또는 다른 유사기금에 통합하는 방안이 제시되었다. 그러나 이와 같은 정비노력에도 불구하고 여전히 기금구분기준의 합리화 및 통폐합, 특별회계의 정비를 통한 재정체계의 단순화 과제가 계속적인 개혁과제로 제기되고 있다.

제 3 절 민주화와 욕구분출기의 통화금융정책

1. 3저 현상, 경상수지 흑자와 통화관리

1986년 이후 한국경제는 (저국제금리·저달러·저유가의) 3저 현상과 (1980년대 이후의 안정화대책과 산업구조조정에 따른) 경쟁력 강화에 힘입어 고도성장과 경상수지 흑자를 시현하였다. 경상수지 흑자에 따라 인플레이션 악화 현상이 일어나고, 인플레이션 압력에 대응한 통화관리를 시행하였다.

이때 대외적으로는 통상마찰이 심화하고, 대내적으로는 민주화, 노동운동의 활성화, 노사관계의 악화가 발생하였다. 경상수지흑자와 통상마찰 심화 때문에 1988년 원화가 큰 폭으로 절상되었다. 1987년 6월 6·29선언 후 1988~1989년에 임금이 크게 상승하고 노사분규가 다수 발생하였다.

해외부문에 의한 통화공급이 과다해짐에 따라 종래의, 민간신용공급조절을 통한 통화관리방식은 유효성이 크게 떨어졌고, 다각적으로 통화조절을 모색하였다.

첫째, 1987년과 1988년에 예금지급준비율을 인상하고, 1986년과 1988년에 상업어음재할인율과 무역어음담보대출금리를 인상하였다. 둘째, 장단기 외자도입을 억제하고, 외채의 조기상환을 유도하고, 무역외지급 및 해외투자에 대한 제한을 완화하였다. 셋째, 외환집중제를 완화하였다. 넷째, 1986년 정부는 유동성 조절 목적의 재정증권 발행을 재개하고, 1989년 정부는 외국환평형기금채권의 만기를 1년 이내에서 5년 이내로 장기화하였다.

이러한 노력에도 불구하고 통화증발을 억제하기 어려웠고, 이에 1987년 이후 통화안정증권에 과다하게 의존하게 되었다. 그러나 이 조치는 경상수지흑자에 따른 통화증발이라는 구조적 변화에 대응하여 유동성 조절을 위한 단기적 수단

을 사용하려 했다는 문제점이 있었다. 이 결과, 통화안정증권의 발행규모가 커져서 금융기관별로 할당하여 금융질서가 교란되고, 증권에 대한 이자부담이 커서 통화환수효과가 약화되었다. 또한 통화안정증권 매출은 총통화 증가를 억제했지만 광의의 통화지표(M3 등) 증가에는 효과를 나타내지 못했다.

이에 한국은행은 간접규제 통화관리방식으로의 전환을 추진하였다. 즉 통화안정증권의 발행에 따른 부작용 때문에 간접규제 방식으로 전환하고, 1988년 재할인정책의 유동성 조절수단으로서의 기능을 강화하고, 지준관리를 엄격히 시행하고, 1988년 금리자유화를 통해 금리의 자금수급 조절기능을 제고하고, 공개시장조작의 거래대상기관을 확대하고, 통화안정증권의 매출에서 공개경쟁입찰방식을 도입하고, 1989년 콜시장을 통합하고, 1989년 은행간 CD의 만기를 단축하였다.

2. 1980년대 후반의 금융자유화·국제화

1986년 이후의 경상수지의 흑자전환은 금융의 자유화·국제화를 추진하는 계기가 되었다.

첫째, 1988년 이후 금융기관간 경쟁을 촉진하였다. 즉 금융기관 신설에 대한 규제를 완화하고, 신종 금융상품을 적극 허용하고, 업무영역 확대를 가속하고, 은행경영의 자율성과 기업성을 제고하기 위한 조치를 추진하였다. 이로써 동화은행·동남은행·대동은행이 설립되고, 지방투자신탁회사·지방리스회사·생명보험회사·제2보증보험·제2신용보증기금 등이 설립되고, 무역어음제도가 도입되고, 정책금융을 대폭 축소하였다.

둘째, 금리자유화조치를 단행하였다. 즉 1986년부터 순차적으로 금리자유화를 시작하고, 1986년 이후의 경상수지 흑자 등 여건 개선에 따라 1988년 12월 광범위한 금리자유화 조치를 단행하였다. 다만 이러한 금리자유화 조치는 1989년의 물가불안으로 금리가 크게 상승함에 따라 창구지도에 의한 금리규제를 다시 시행하였기 때문에 1980년대 후반의 금리자유화는 실효를 거두지 못하였다 (후술하듯이, 1990년대에 금리자유화가 다시 추진된다).

셋째, 금융국제화를 추진하였다. 즉 기존의 코리아펀드 외에 1987년 이후 코리아유럽펀드 등 외국인수익증권 발행을 허용하고, 1989년 기발행 해외전환사

채의 주식전환을 허용하고, 1986년 이후 여러 차례에 걸쳐 외국은행 국내지점에 대한 우대조치와 차별조치를 점진적으로 철폐하기 시작하고, 1987년 보험시장의 개방 조치에 따라 외국생명보험회사의 국내지점이 설치되고, 외환집중제를 대폭 완화하고, 1989년 외국환은행의 포지션한도를 확대하고, 금융결제원 자금중개실을 통해 외국환은행간 외화콜시장을 개설하고, 외국환은행의 역외금융거래를 활성화하고, 1988년 IMF8조국의 의무를 수락하고, 외국인직접투자 개방을 확대하였다.

넷째, 1989년 9월 단계별 환율제도 개편계획을 발표하고 차차 자유변동환율제도로 이행할 것을 알리고, 1990년 3월 시장평균환율제도로 이행하였다. 이에 따라서 전일의 은행간 환율의 거래량에 의한 가중평균치를 금일의 환율기준율로 하게 되었고, 환율결정에서 시장가격기구를 더욱 활용하게 되었다.

3. 토지공개념 도입

경제개발계획을 추진하여 경제성장이 진행되면서 산업화와 도시화가 진전됨에 따라서 공장과 주거용지에 대한 수요가 급증하여 지가상승이 주요 경제사회문제로 대두되었다. 토지공개념과 관련하여서는 특별히 여기서는 다루지 않는다. 단, 지가상승에 의한 물가상승의 문제가 금융측면의 관심이 된다.

4. 금융실명제 실시

금융실명제에 관한 법률이 1982년 12월 제정되었으나 경제여건을 감안하여 1986년 이후 대통령령이 정하는 날부터 시행하도록 하였다. 그후 금융기관과 국세청의 업무전산화가 추진되었으며, 1989년 정부는 금융실명거래실시준비단과 금융실명추진 실무대책위원회를 설치하고, 1989년 한국은행은 은행단 실명거래제 준비위원회를 설치하여 금융실명제를 위한 제도를 연구하고 준비하였다. 그러나 1989년 하반기에 경기침체와 물가불안 등 경제상황이 악화되는 반면에 금융실명제 실시를 우려한 저축자금이 금융시장에서 이탈함에 따라 정부는 금융실명제 실시를 유보한다고 1990년 4월 공표하였다.

1993년 2월에 취임한 김영삼 대통령은 신경제5개년계획을 추진하는 가운데,

1993년 8월 대통령 긴급명령으로 금융실명제를 전격 실시하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 모든 금융기관과 금융거래는 실명 사용을 의무화하고, 기존의 비실명 금융자산을 2개월 이내에 실명으로 전환하여야 하고, 기존의 실명 금융자산도 실명을 확인한 다음부터 인출하도록 하였다. 둘째, 경과기간이 지난 다음의 실명 전환에는 과징금을 부과하고 비실명금융자산의 이자소득과 배당소득에 대하여 중과세를 하도록 하였다. 셋째, 거액의 현금인출을 방지하기 위해 고액 인출 및 고액 실명전환에 대해서는 국세청에 통보하여 특별히 관리하게 하였다. 넷째, 금융거래의 비밀보장을 강화하기 위해서 명의인의 동의 없이는 금융정보를 타인에게 제공하는 것을 금지하였다. 끝으로, 금융자산소득 종합과세는 1996년부터 실시하며, 주식양도차익에 대한 과세는 당분간 실시하지 않기로 하였다.

한편, 정부와 한국은행은 금융실명제 실시를 위한 보완대책을 시행하였다. 첫째, 금융자산으로부터 부동산으로 자금이 이탈하지 않도록 토지거래 허가대상 지역을 확대하고, 부동산거래에 대한 자금출처조사를 강화하였다. 둘째, 증권시장을 안정시키기 위해서 기관투자가의 주식매입을 늘리도록 유도하였다. 셋째, 일정 금액 이상의 해외 송금자를 특별관리하고 해외부동산 취득에 대한 조사를 강화하였다. 넷째, 중소기업에 특별자금을 지원하였다. 다섯째, 세금우대저축의 가입한도를 상향조정함으로써 시중의 부동자금을 끌어들이려고 노력하였다. 끝으로 (조세부문에서는) 금융실명제 실시로 과세자료가 양성화됨에 따른 조세부담의 증가에 대응하여 세제개편을 통해 조세부담을 경감시키려고 하였다.

5. 경상수지 적자전환과 정책대응

1980년대 후반에 흑자였던 경상수지가, 1990년에는 선진국의 경기둔화 때문에 적자로 돌아섰다. 이에 당국은 경상수지 개선을 위한 대책을 실시하였다.

첫째, 1990년 이후 한국은행은 무역금융제도를 개편하여 무역금융 융자단가를 인상하고 무역금융 융자대상을 확대하였다.

둘째, 1991년 이후 한국은행은 종전에 흑자관리 차원에서 시행했던 제도를 폐지하고, 외화대출제도를 신축적으로 운용하였다.

셋째, 한국은행은 중소기업에 대한 금융지원을 강화하였다.

넷째, 정부는 무역신용에 대한 제한을 완화하였다. 즉 1990년 연지급 수입기간을 연장하고, 1993년 수출선수금 영수한도에 대한 규제를 완화하였다. 또한 정부는 서비스수지 관련제도를 정비하였다. 즉 1990년 해외여행수지 악화에 대응하여 규제를 부활하였다.

6. 1990년대의 금융자유화

1990년대에 세계적인 금융국제화와 경제통합 추세에 대응하여 경제의 효율성을 높이기 위하여 금융자유화가 적극 추진되었다.

첫째, 1991년 8월 정부와 한국은행은 금리자유화 추진계획을 수립하여 4단계에 걸쳐 추진하기로 하였다. 이 계획에 의하면 1991년 11월, 1993년 11월, 1994년, 1995년 등 4단계에 걸쳐 단계적으로 추진하되, 여신금리를 수신금리보다 먼저 자유화하고 (수신금리를 자유화하면 금융기관 사이에 수신금리를 통한 지나친 경쟁으로 금융기관의 수익성 악화가 생길 것을 우려하여 수신금리보다 여신금리를 먼저 자유화하였다) 장기·거액상품 금리를 단기·소액상품 금리보다 먼저 자유화하기로 하였다. 그리고 이 계획에 따라서 1995년 말까지 금리자유화가 추진되었다.

둘째, 정부의 은행업무 규제완화 영역에서는 1991년, 1994년, 1996년 은행법을 개정하여 금융기관 경영의 자율성·건전성을 높이고 금융제도의 안정성을 확보하려고 노력하였다. 각각의 세부 내용은 다음과 같다. 1991년 은행법의 주요 내용은 유가증권 투자한도 확대, 장기대출한도 규제완화, 금융채권 발행요건 완화, 최저자본금 상향조정, 동일인 여신한도 축소 등이었다. 1994년 은행법의 주요 내용은 유상증자, 주식배당 등의 자본금 변경에 관한 규제완화, 은행의 자회사 출자 제한 완화, 은행의 타 주식회사 발행주식 매입 제한 완화 등이었다. 1996년 은행법의 주요 내용은 최장대출만기에 대한 규제 폐지였다.

셋째, 한국은행의 은행업무 규제완화 영역에서는 1993년 운전자금 및 시설자금 취급에 관한 지도기준을 폐지하고, 주식담보대출에 대한 규제를 폐지하고, 대출보증한도에 대한 규제를 폐지하였고, 1994년 지방은행의 중소기업대출 의무비율을 하향조정하였다.

7. 외환자유화

첫째, 외환집중제를 완화하여 1990년에 일정 대외거래실적 규모 이상의 기업이 국내 외국환은행에 외화로 예치하는 것을 허용하고, 1993년 거주자 개인의 국내 외화보유에 대한 제한도 완화하였다. 그리고 1991년 현물환거래, 외화간스왑거래 등에서 외환거래 실수요원칙을 완화하고, 또한 1993년 선물환 및 금융선물거래 등에서 외환거래 실수요원칙을 완화하였다.

둘째, 외국환 포지션 관리제도를 개선하였다. 즉 1991년 외국환은행의 현물환 매입초과포지션 의무보유한도를 축소하고, 1992년 이를 완전히 폐지하고, 1992년과 1993년 종합매각포지션한도를 확대하고, 1996년 매입외환과 자기자본 기준으로 이원화되어 있던 외국환은행 포지션관리기준을 자기자본기준으로 일원화하였다.

8. 자본자유화

첫째, 외국인직접투자를 촉진하기 위해서 외국인 직접투자에 대한 제한을 크게 완화하였다.

둘째, 1992년부터 외국인의 직접투자를 허용하고 연차적으로 투자한도를 확대하였다.

셋째, 외국인에게 국내채권시장을 개방하였는데, 1994년 중소기업 발행 무보증사채의 매입을 허용하고, 1997년 대기업 발행 무보증사채의 매입을 허용하고, 1995년 투자신탁회사의 채권형 외국인수익증권 설립을 허용하고, 외화증권 발행을 확대하였다. 1992년 정부는 거주자의 외화증권발행에 대한 규제를 크게 완화하여 (종래의 보통채권, CB, BW, DR 외에) 새로이 CD와 CP의 발행을 허용하고, 1994년 기업의 외화증권 발행을 허가제에서 신고제로 전환, 기업의 발행요건을 완화하고, 1995년 주식연계 외화증권의 다양화를 모색하였다.

넷째, 상업차관 도입을 확대하였는데 1995년 소요자금 대비 상업차관 도입액의 비중을 확대 허용하고, 1996년 차입금리를 종래 Libor+1% 이내에서 Libor+2% 이내로 현실화하였다.

다섯째, 해외직접투자 자유화와 해외증권투자 확대를 시행하였다.

9. 국제금융기구와의 협력

주요 국제기구와의 교류협력을 강화하기 위하여 1996년 12월 OECD에 가입하면서 금융부문에서는 자본이동·금융시장·투자보험 등에 대한 심사를 실시하였다. 그리고 1997년 국제결제기구(BIS)에 정식 회원으로 가입하고, 바젤은행감독위원회, 지급결제제도위원회, 외환위원회 등에 참석하였다.

제 4 절 민주화와 욕구분출기의 산업·무역정책

1. 산업합리화 정책의 추진

1986~1988년중에 추진된 「산업합리화」는 종래의 정부 주도의 기업 구조조정을 법제화한 사례이다. 산업합리화를 위해서 정부가 산업 또는 기업활동 분야에 직접 또는 간접적으로 개입하는 경우는 1985년에 제정된 「공업발전법」과 「조세감면규제법」의 두 가지 법률에 기초하였다. 「조세감면규제법」은 부실기업의 통폐합을 통한 정리과정에서 발생하는 법인세와 기타 여러 가지 세금부담을 감면해주는 세제상의 예외조항을 통하여 부실기업의 정리와 관련된 산업합리화 추진에 주로 활용되었다. 그리고 「공업발전법」은 경쟁력 취약 산업의 구조조정을 통한 산업합리화를 달성하기 위해서 활용되었다.

「조세감면규제법」에 의한 산업합리화 조치 중 대표적인 사례로 1984~1986년 기간에 단행되었던 해운산업과 해외 건설업의 합리화를 들 수 있다. 해운산업의 경우 세 차례에 걸친 합리화 조치에 따라 부실 선사의 통폐합, 비업무용 부동산 처분, 선복량 감축 등의 조치가 취해지고 그 과정에서 기존 부채의 장기 부채로의 차환과 처분 부동산에 대한 양도소득세 감면을 포함한 금융 및 세제상 지원이 제공되었다. 해외 건설업의 경우에는 합리화 조치에 따라 부실 해외 건설업체 철수, 인수·합병이 이루어졌다. 이 경우에도 신규 대출과 조세감면 등의 지원이 제공되었다.

그러나 정부의 많은 지원에도 불구하고 해운산업과 해외 건설업의 경우 21개

에 달하는 부실기업 문제가 1986~1988년 기간에 단행된 개별 부실기업 정리시에 다시 포함될 정도로 합리화 조치의 성과는 크지 못하였다.

「공업발전법」을 통한 산업 구조조정이라는 합리화 추진은 1980년대 초 이후 심각하게 대두되기 시작한 경쟁력 취약산업 문제에 대처하기 위한 것이었다. 1986년 7월에 직물·합금철·자동차·선박용 디젤엔진·중전기기·건설중장비 등 6개 업종에 대한 합리화 업종 지정이 있었고, 1987년에는 염색가공업과 비료공업이 합리화 업종으로 지정되었으며, 1992년에는 신발산업이 추가되었다.

이 법에 의해 경쟁력 취약의 원인에 따라 업종별로 상이한 합리화 계획이 마련되었다. 시설 과잉과 과당 경쟁이 경쟁력 취약의 주요 원인이었던 자동차·중전기·합금철·선박용 디젤엔진·건설중장비 등 자본집약적인 업종의 경우에는 신규 진입을 제한하고 기업별로 특정 제품 생산에 전문화하도록 하였다. 합리화 계획에 따라서 실시되는 기업 결합 및 공동 행위는 그 자체로는 경쟁 제한을 내포하고 있으나 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용이 배제되어 있었으며, 다만 그러한 계획의 수립시에 경제기획원 장관의 사전 협의를 거치도록 하고 있었다.

섬유·신발·염색가공 등 노동집약적 업종에서도 과당 경쟁 문제를 해결하기 위해서 신규 진입 제한을 부과하였다. 아울러 노후시설 개체와 시설 자동화 계획 추진을 통한 시설 현대화와 자체적 기술 촉진을 유도하였다.

산업합리화정책은 기본적으로 불황산업이나 부실기업의 회생에만 치중하고 부실기업 정리의 경우에도 과도한 보호와 지나친 특혜를 제공함으로써 산업 구조조정에 있어서 경쟁력 강화와 시장기능을 강조하려는 새로운 산업정책 조류와 부합되지 못하였다. 그 결과 오히려 부실기업으로 하여금 산업환경 변화에 대한 경영 다각화, 업종 전환 등의 자구적 노력보다는 정부의 보호와 지원에 안주하려는 도덕적 해이를 야기함으로써 기대했던 기업 구조조정의 긍정적 성과를 얻지 못하였다는 평가를 받고 있다.

2. 국제 규범의 도입

정부의 산업합리화 정책에도 불구하고 1990년대 들어서도 기업의 수익성은 지속적으로 악화되고 있었다. 한편 1980년대 이래로 대내적으로 금융자유화가

진행되고 있었고, 1990년대 중반 WTO체제의 출범과 OECD 가입을 계기로 우리나라의 금융시장은 급속히 세계 금융시장에 편입되면서 기업은 해외차입을 통한 경영이 가능하게 되었다. 그와 함께 1990년대에 들어서도 고도 성장 전략이 지속되면서 기업의 의욕적인 투자활동은 지속되었으며 그 과정에서 새로운 중복 과잉 투자문제가 발생하였다.

이 시기의 수출진흥정책은 수출에 대한 특혜적·직접적 지원을 없애고 시장기능에 따른 수출증대라는 경제안정화 시대의 정책기조를 그대로 이어가는 것이었다. 또한 우리나라 정부는 1986년에 출범하여 1993년에 종결된 제8차 GATT 다자간 무역협상인 우루과이라운드(UR) 협상에 적극적으로 참여하였다. 우루과이라운드 협상에서는 농산물과 섬유교역의 자유화를 중심으로 한 시장접근분야, 반덤핑, 보조금, 세이프가드, 무역정책검토제도(TPRM)의 도입, 분쟁해결절차 등 GATT 규범분야, 지적재산권(TRIPs)과 무역관련 투자시책(TRIMs) 등 새로운 무역 이슈, 그리고 새로운 이슈로 등장한 서비스 교역문제 등 광범위한 의제가 다루어졌다. 우리나라는 농산물 분야 등에서 대내적으로 매우 큰 어려움이 있음에도 불구하고 우루과이라운드 협상의 결과를 국내 제도에 반영하게 되었다. UR 협상의 성공적인 타결 결과 1995년에는 세계무역기구(WTO)가 출범되었다. 원칙적으로 WTO는 수출에 대한 직접적 지원을 허용하지 않는다. 따라서 한국의 수출진흥정책도 WTO 규범에 맞도록 정비되게 되었다.

이 시기에 WTO체제에 의한 다자주의적 시장개방 압력에 더하여 쌍무주의 및 일방주의가 강화되면서 우리나라에 대한 개방 압력은 미국 및 EU가 중심이 되어 경제의 거의 모든 분야에 걸쳐 지속되어 왔다. 우리나라는 그 동안 주요 교역 상대국과의 통상마찰을 피하면서 경쟁을 통한 산업구조 고도화 및 국민복지 증진 등을 위해 1980년대 말 이후 꾸준히 시장개방을 추진해 왔다. 그에 따라 상품시장의 경우 일부 농산물을 제외하고는 개방이 거의 완료되었다. 공산품의 수입 자유화율은 1994년에 이미 99.9%에 달하였으며, 농축수산물의 경우도 1990년대 중반에 92% 수준으로 수입자유화율이 높아지게 되었다.

WTO체제 출범 이후 시장개방이 본격화되면서 제조업 분야는 물론이고 농산물·서비스·지적재산권·투자 등 모든 분야에 걸쳐 국제규범의 수용이 요구되었다. 따라서 한국 경제는 개방경제 체제에 능동적으로 대처하는 동시에 경제의 선진화를 이룩하기 위해서도 국내의 관련 제도를 정비하고 관행을 개선해

나가야 하는 과제를 안게 되었다.

수출입 관련 제도, 반덤핑 및 상계관세 제도, 보조금 지급, 긴급수입제한조치 등 무역관련 제도를 국제규범에 일치시켰다. 동시에 국제경쟁력 증대효과를 저해하는 진입규제와 가격규제 등의 국내제도 및 규제를 단계적으로 완화시켜 실질적인 경쟁체제가 확립되도록 하였다. 또한 상품뿐만 아니라 외국인 투자, 서비스 교역의 자유화 등이 확대됨에 따라 부차적으로 나타날 수 있는 외국기업의 경쟁 제한적 행위를 규제하는 제도적 장치도 마련되었다.

제 6 장

IMF STAND BY 협정과 한국경제의 구조조정 (1998~2002)

제 1 절 경제 개관

한국경제는 1997년 말 IMF와 대기성 차관을 체결함으로써 소위 'IMF시대'를 맞게 된다. 한국경제가 IMF와의 대기성 차관을 맺은 것이 처음이 아니다. 오히려 1985년 이전에는 계속적으로 대기성 차관을 맺고 있었다. 그럼에도 불구하고 1997년 차관에 이렇게 큰 의미를 두는 것은 과거와 두 가지 점에서 차이가 있기 때문이다. 하나는 과거에 한국경제가 개발도상국으로서, 또 만성적 국제수지 적자국으로서 국제수지를 방어하는 일반적인 지원 협정이었다면, 1997년의 차관은 일시적인 외환위기를 맞아 이를 해결하고자 특별히 맺은 차관이라는 점에서 차이가 있다. 둘째는 한국경제가 1985년을 기점으로 IMF와의 일반적 대기성 차관을 졸업(graduation)하였는데 10년이 더 지난 시점에서 갑자기 대기성 차관을 맺는 것은 특별한(unusual) 것이라는 점이다. 그러나 생각해 보면 IMF라는 기구 자체가 회원국들의 이러한 어려움을 해결하여 주기 위하여 만들어진 국제기구인 점을 감안한다면 한국정부가 당시의 상황하에서 이를 활용하는 것이 그렇게 큰 일만도 아니라고 생각할 수도 있다. 또한 영국을 비롯한 많은 나라들도 그들의 경제적 어려움을 해결하기 위하여 IMF를 이용하였던 선례가 많이 있다. 이것이 당시 정권교체기와 맞물려 정치적으로 부풀려 해석되고 문제의 처리도 차분한 가운데 냉정한 이해득실의 계산보다는 미래에 대한 공포에 가까운 전망을 만들면서 우리 스스로를 격하하는 분위기를 한국정부는 연출해 가고 있었다.

1. IMF 직전의 한국경제 펀더멘털과 위기의 배경

1997년 협정을 맺기 이전 2~3년 동안 한국경제의 매크로 지표들은 그리 나쁘다고 할 수는 없다. 6%가 넘는 경제성장률, 5% 이하의 물가상승률, GDP의 2% 미만인 국제수지 적자, 30%가 넘는 국내저축률, 건실한 재정구조 그리고 지난 3년간 변하지 않은 실질환율 등 소위 경제의 기본(fundamental)은 그리 나쁘지 않은 상황이었다.

따라서 당시 초기의 위기상황은 총량적 펀더멘털과는 상관없는 외환관리와 관련된 외환위기(currency crisis)였다고 할 수 있다. 외환위기의 원인은 대외채무 특히 단기채무의 급격한 증가에서 비롯되었다. 1990년대를 통하여 단기성 외채는 전 채무의 50%를 상회하였고, 외환보유액에 대한 단기채무의 비율이 1996년에 280%로 악화되었다. 그 결과 단기부채를 잘 관리하지 못하여(term mismatch) 외환위기를 불러왔다고 할 수 있다.

2. 위기의 확산

다른 한편 당시 한국경제의 구조를 살펴보면 여러 가지 어려운 문제를 찾아낼 수 있다. 첫째로 한국 금융기관들은 부실여신이 확대되고 이에 따라 금융기관의 수지가 악화되어 갔다. 또한 이를 감독하는 금융감독 기능이 부실하여 시장에 금융기관의 미래에 대한 확신을 주지 못하고 있었다. 둘째로 대기업의 부채비율이 선진국에 비해 월등히 높은 상황이었다. 일부 재벌기업들은 계열사간의 상호지급보증, 상호출자, 내부자거래 등으로 기업경영의 취약성을 감추어 왔으나, 과다한 해외차입으로 이를 감내할 경영의 한계에 다다르고 있었다. 한보철강·기아자동차 등 일부 대기업의 부도 처리가 당시의 대통령 선거운동과 관련하여 정치권의 간섭이 일어남으로써 효율적으로 이루어지지 못하였고, 이는 다른 기업으로 위기를 전염시켜 기업들의 위기가 금융의 위기로 전이되고 있었다.

종합적으로 비록 총량지표상의 경제기본은 큰 문제가 없었을지라도 단기 외환부채관리의 미숙이 한국경제의 외환위기를 가져왔고 이어서 이러한 위기가 경제구조상의 취약부문의 문제를 현실문제로 발전시킨 결과 한국경제의 총체적인 위기를 가져온 결과가 되었다고 할 수 있다. 또한 금융기법의 발달로 파생

상품에 투입된 자본의 불확실성이 증가되고, 인터넷의 보급으로 전세계의 금융거래가 동시에 real time으로 이루어질 수 있게 되어 외환위기를 방어할 시간과 기술이 부족하였다. 동시에 한국경제가 지난 20여 년간 크게 신장되어 위기에 대한 대비의식이 부족하였고 민주화 과정에서 경제문제에 대한 상대적 소홀 등이 외환위기를 부른 직접적인 원인이 되었다고 분석할 수 있다.

3. 한국정부의 대응 및 성과

가. Currency crisis의 해결

1997년 10월 한국경제에 대한 신용평가기관들의 신용등급이 하향되기 시작하였다. 이어서 주가는 폭락하고 환율은 1997년 11월 10일 달러당 1,000원을 돌파하였다. 드디어 한국정부는 같은 해 11월 21일 IMF 자금지원 요청을 발표하였고 이에 따라 1997년 12월 4일 IMF의 대기성차관협약(Stand-by Arrangement)이 IMF의 이사회 승인을 받게 된다. 즉 대기성차관 75억달러와 보완준비금융 135억달러 등 총 210억달러의 협약이 이루어지게 되었다. 이를 계기로 하여 한국정부는 당면한 외환유동성 부족문제를 해결하기 위해 국제기구로부터의 차입 등 정부차원의 외환확보 노력을 하게 된다. 이에 따라 한국정부는 IMF 등 국제기구로부터 총 350억달러를 차입하게 된다. 또한 230억달러의 금융기관 단기외채를 만기연장하고 40억달러의 외국환평형기금채권을 발행하게 된다.

나. IMF와의 대기성차관 협의 과정에서 합의된 정책조정 방향

1997년 12월 한국정부는 IMF와의 대기성차관을 협의하는 과정에서 여러 부문에 걸친 정책합의에 이르게 된다. 물론 대부분이 경제운영의 개선을 위한 IMF측의 권고에 의한 것들이라 할 수 있다. 많은 부문이 전문적인 정책 권고이고 합리적이었지만, 일부는 한국의 실정을 잘 이해하지 못하는 데서 유래된 것들도 있고 한국경제의 발전단계로 볼 때 적합하지 않은 것들도 있었다. 그러나 당시 한국정부 관료들의 전문성 부족과 현실의 다급함 속에서 많은 정책협의가 이루어져 집행상의 많은 시행착오를 불러오게 된다. 정책협의 내용을 주요부문별로 정리하면 1) 거시적 정책운영의 틀 2) 금융산업의 구조조정 3) 조

속한 대외개방 4) 기업구조 개편 5) 노동시장 개혁 등으로 요약할 수 있다.

1) 거시정책운영의 틀

IMF는 1998년 경제성장률을 2.5~3%로 축소하고 국제수지 경상적자를 GDP의 1% 수준에서 유지하도록 요구하고, 통화정책은 금융을 초긴축하되 환율은 탄력운영하고 이자율은 고금리 그리고 재정은 긴축하여 물가를 5% 내에서 유지하도록 하였다. 긴축재정을 유지하되 금융산업의 구조조정에 드는 부실채권 매입과 이자부담에 충당하기 위하여 GDP의 1.5%인 7조원을 세입증대와 세출삭감으로 마련하도록 하였다. 금융기관의 BIS(Bank for International Settlements) 비율(자기자본을 위험자산으로 나눈 비율)을 8% 이상 유지하도록 하였다.

2) 금융산업의 구조조정

금융산업의 제도개혁과 법률을 정비하여 ① 중앙은행의 독립성 보장과 한국은행법 개정, ② 통합금융감독기구의 설치, ③ 결합재무제표의 도입을 가능토록 하였다. 또한 부실금융기관의 처리와 퇴출 장치를 마련토록 하고, 예금전액보장제 폐지를 위하여 전액보장제의 시한을 1997년 11월~2000년 12월로 한시적으로 하고 종합금융회사에 대한 감독을 강화하기로 하였다.

3) 대외개방조치의 조속한 실시

국내금융시장의 조속한 개방과 국내은행의 해외지점을 정비하도록 하고 추가적인 무역자유화, 자본시장을 개방한다.

4) 기업구조 개편

결합재무제표제도의 도입을 추진하고, 과다차입금의 손비불인정을 체차적으로 하여 2002년에는 300% 손비불인정을 하도록 한다.

5) 노동시장 개혁

1997년 3월 노동관계법의 개정으로 고용조정, 고용시간 탄력화가 어느 정도 이루어져 노동시장의 유연성 제고가 이루어지고 있으나, 정리해고제, 근로자 파견제도의 마련을 추진하기로 한다. 이와 함께 고용보험제도도 강화하기로 한다.

이상의 IMF와 한국정부와의 정책협의는 그 시행과정에서 일부 변화와 조정이 있었지만 비교적 만족스러운 정책집행이 이루어진 부문도 있다고 할 수 있

다. 또한 한국경제가 1998년 이후 조속히 개선된 것은 위기탈출을 위한 구조조정 정책의 효과라기보다는 오히려 세계경기의 회복과 한국 국민 모두의 피나는 노력에 의하여 이루어졌다고 평가할 수 있다. 어떻든 IMF 대기성차관은 차관체결 3년 만인 2000년 12월 3일 한국정부의 대기성차관 잔액 추가 인출중단과 기사용자금의 조기상환으로 대기성차관협약 및 프로그램이 조기 종료되었다.

다. 4대 개혁과제의 추진

1998년 새로 출범한 김대중 정부는 한국경제의 위기탈출을 위한 4대 부문의 개혁을 선언하였다. 1997년의 경제위기는 단순한 외환위기가 아니고 한국경제의 구조상의 문제이므로 이를 해결하지 않고는 근본적인 치유가 될 수 없다는 논리에 입각하여 김대중 정부는 정부개혁·금융개혁·기업개혁·노동개혁을 하겠다고 발표하였다. 현재의 위기를 단순한 외환의 위기가 아니라는 정부의 평가에 대하여 누구나 이를 수긍하게 되고 이런 전략 위에 부문별로 특히 금융과 기업부문에 대한 고강도 개혁이 추진되기 시작하였다.

이 과정에서 많은 금융기관들이 폐쇄되고 많은 기업들이 부도처리되었다. 살아남은 시중은행들은 공적자금의 투입과 기존 주식의 소각으로 정부은행으로 변화되었고, 기업들은 '빅딜'이라는 이름으로 정부 손에 의하여 M&A가 이루어졌으며, '워크아웃'이니 '화의'니 하는 현란한 용어로 기업이 이리 바뀌고 저리 바뀌어 처리되었다. 이 과정에서 많은 외국자본이 들어왔고 기업의 소유는 천지가 개벽했다고 할 만큼 변화되었다. 초기에 많은 사람들은 이런 일련의 과정이 새 시대에 맞는 변화의 과정이려니 긍정적으로 생각하고 이에 협조하고 그 결과를 기다렸다. 그리고 개혁이 시작된 지 1년 반 만에 김대중 대통령은 세계경기의 회복으로 한국경제가 나아지는 모습을 보이자 느닷없이 'IMF 졸업'을 1999년 말 선언하였다. 일부 사람들은 이제 모든 일이 잘 이루어진 것으로 긍정적으로 평가하기도 하였다. 그러나 IMF가 시작된 지 6년이 지난 지금 한국경제의 제2의 위기를 걱정하는 상황하에서 국민들은 당황하고 있다.

김대중 정부가 추진한 개혁의 문제는 첫째로 개혁을 한다고 기존 질서를 흐러뜨리기만 했지 이를 토대로 새로운 방향으로의 재창조가 없었다. 이것은 정부의 무지와 무능에도 원인이 있지만 개혁을 정치적으로 이용한 결과라고 평가할 수 있다. 둘째, 금융개혁을 한다고 소비금융 즉 카드를 남발하여 신용공황을

만들어 놓았다. 새로운 부가가치의 창조를 위한 발전잠재력의 확충보다는 있는 것을 파먹어 치우는 경제운영의 결과 그 동안 축적된 잠재력은 소진되어 가고 남는 것은 400조원이 넘는 가계부채와 300만명의 신용불량자를 양산한 결과가 되었다. 셋째, 정부개혁은 하급 공무원의 대량 해고로 공무원연금만 어렵게 만든 결과가 되었고 김대중 정부 후반기에 많은 고위직을 양산함으로써 무엇이 정부개혁인지 알 수 없게 만들었다. 또한 노동개혁은 처음부터 시작도 되지 않았고 오히려 상위 노동조합의 사회적 세력만 확대시켜 줌으로써 외국투자자들로 하여금 한국경제의 앞날을 가늠하기 힘들게 만들고 말았다.

김대중 정부의 개혁정책 추진은 돌이켜 보면 첫 단추를 잘못 끼운 우를 범했다고 분석할 수도 있다. 결과론이지만 이런 식의 개혁을 할 요량이었으면, 그리고 그 정도의 능력밖에 없는 정부였다면 1997년의 위기를 외환위기로만 치부하고 IMF도 가지 말고 지불유예(moratorium)를 선언하고 독자적으로 처리한 결과보다 못하다고 평가할 수 있다. 또 IMF에 갔다면 철저하게 IMF의 권유사항을 지키면서 한국경제의 개방을 보다 강도 높게 추진했어야 했다. 위기탈출에 대한 소위 로드맵이 없이 양두구육식의 개혁정책이 한국경제의 구조를 더욱 망가뜨려 놓은 결과가 되었다.

4. 한국개혁정책 추진에 대한 평가

2003년 한국경제는 경제 외적 그리고 경제 내부적으로 큰 도전에 직면하고 있다. 남·북 그리고 미·북문제, 북한의 핵 처리문제, 노무현 정부가 요구하고 있는 정치사회적 개혁문제 그리고 경제의 역동성(vitality)이 사그라든 가운데 문제를 문제로 보지 않고 있어 타 부문에 밀려난 것 같은 경제 전략의 상대적 격하 문제 등 한국경제의 전략상의 과제가 새로운 위기로 떠오르고 있는 것 같다.

제 2 절 IMF STAND BY 협정과 한국경제의 구조조정기의 조세정책과 재정운용

1. 조세정책

가. 개 요

국민의 정부 초기 조세정책의 방향은 그동안 학계나 조세전문가들이 제시해 왔던 바람직한 장기적 조세개혁의 방향에 부합되게 야심적으로 세워졌다. 그러나 곧 경기침체로 세수에 차질이 생기고 곧이어 IMF와의 약속에 따라 긴축재정으로 인하여 경기침체가 가속되면서 경기부양의 필요성이 생기게 되자 임시방편적인 조세정책을 도입하기 시작하였다. 뿐만 아니라 기업 및 금융구조조정을 촉진하기 위해 세제측면에서의 지원이 필요하게 되자 조세개혁의 의지는 상당한 정도 퇴색되었다.

조세정책 기조도 재정정책과 마찬가지로 위기발생 초기인 1998년도에는 외환위기 극복을 위한 금융·기업 구조조정과 일자리 창출 등 경제회복을 위한 당면과제 해결에 중점을 두면서 4대 부문 개혁이라는 전체 경제정책의 효과적인 수행을 뒷받침하기 위해 적극적으로 운용되었다. 대량실업과 빈부격차 확대에 대응하여 1999년 8월 15일 이후에는 생산적 복지의 구현을 위한 제반 시책을 뒷받침하면서 중산·서민층에 대한 지원을 확대하고, 고액재산가와 고소득 자영업에 대한 과세를 강화하는 등 소득분배 개선을 위한 대폭적인 세제·세정개혁을 추진했으며, 2000년도에는 세제의 공평성·중립성 제고를 통한 歲入基盤 확충, 생산적 복지구현을 위한 중산·서민층 지원확대, 기업경쟁력 강화를 위한 지원 확충을 천명하며 세제개편을 추진하였다.

2000년 중반에 출범한 국민의 정부 제2기 경제팀은 경제구조 개혁을 완수하여 시장경제체제를 확고히 구축하고 실물경제의 하부구조를 튼튼히 하여 새로운 도약의 초석을 마련하는 데 주안점을 두고 경제정책을 운용해 나갈 계획이라고 밝히고, 조세정책은 이와 같은 전체 경제정책 운용의 틀 속에서 조세의 공평성과 효율성을 제고하면서 균형재정의 조기회복을 위한 세입기반 확충에

중점을 두겠다고 밝혔다.

1997년 말 이후 외환위기 극복을 위한 금융·기업의 구조조정과 일자리 창출 등 경제회복을 위한 당면과제 해결에 역점을 두고 추진되었던 세제지원의 내용은 대략 다음과 같다.

나. 1998년도 세제개편

첫째, 세제가 금융·기업구조 개혁의 걸림돌이 되지 않도록 특정 기업에 특혜가 돌아가지 않는 일정한 원칙하에 종합적·체계적인 조세지원체계를 구축하되 종국적으로 조세부담을 감면하지 않고 실제 이익발생시까지 과세를 이연하는 방식으로 전환시켰다. 총 30개 유형의 구조조정 형태 전반에 대해 합병·분할, 현물출자 등 조직변경 및 사업조정 지원(14개 유형), 부동산 매각시 양도세 면제 등 재무구조 개선지원(8개 유형), 기업구조조정 전문회사 등 금융체제 구축지원(8개 유형) 등 체계적 지원조치를 마련하였다.

둘째, 경기활성화, 일자리 창출 등 중산·서민층의 생활안정을 위한 세제지원 인바, 임시투자세액공제(10%), 중고설비 투자세액공제(10%), 과잉설비 폐기 세액공제(3%) 등을 통해 설비투자를 촉진하고, 창업 후 2년간 취득세·등록세 면제, 벤처기업 출자자에 대한 소득공제(30%) 도입 등을 통해 중소·벤처기업의 창업을 활성화하며, 지방경제 활성화를 위해 수도권 소재 기업이 본사나 공장을 지방으로 이전할 경우 법인세를 5년간 면제, 그후 5년간 50% 감면하는 등 획기적인 지원제도 도입하며, 부동산경기 활성화를 위해 양도소득세의 세율을 인하(30~50%에서 20~40%로)하였다.

다. 1999년도 세제개편

한편, 1999년도에는 외환위기 극복과정에서 악화된 소득분배구조를 개선하고 공평과세를 실현하여 생산적 복지정책을 적극 뒷받침한다는 취지로 세제·세정 개혁을 추진하였다. 주요 내용을 보면, 첫째 외환위기 극복과정에서 많은 고통을 감내하면서도 성실히 세금을 납부해 온 봉급생활자 등 중산·서민층의 세부담을 경감해 주기 위해 각종 소득공제를 대폭 확대하였다. 즉, 근로소득공제 한도의 상향조정(연간 900만원에서 1,200만원으로), 근로소득 특별공제한도의 인상(예컨대, 의료비공제는 100만원에서 200만원으로, 보험료공제는 50만원에서

70만원으로, 교육비공제는 유치원의 경우 70만원, 대학의 경우 230만원에서 300만원으로) 등이 그 대표적 예이다. 또한 신용카드 사용을 확대하기 위해 신용카드 사용액이 총급여액의 10%를 초과할 경우 초과금액의 10%를 소득공제해 주는 제도를 신설하였다. 한편, 간접세 부담을 경감하기 위해 중산·서민층이 주로 사용하는 가전제품·생활용품·식음료품·대중스포츠용품 등에 대한 특별소비세를 폐지하였다.

둘째, 고소득을 향유하면서도 세금을 제대로 내지 않는 고액재산가나 고소득 자영업자에 대한 과세를 강화하였다. 우선 1997년 말에 위기를 빌미로 실시가 중지되었던 금융소득 종합과세를 2001년도 귀속분부터 재실시하기로 정하였다. 종전과 같이 부부합산 연간 금융소득 4,000만원 초과시 초과분을 소득세에 종합과세하는 동시에 원천징수세율(1999년 22%, 2000년 20%)은 15%로 인하하였다. 다음으로 고액재산가의 변칙상속·증여에 대한 과세를 강화하여, 상속·증여세 최고세율을 인상하고 적용범위를 확대(50억원 초과시 45%에서 30억원 초과시 50%로)하였다. 특히 부정한 방법으로 고액의 재산을 누락하는 경우 과세시효를 15년에서 평생으로 연장했고, 대주주의 상장주식 양도에 대한 과세도 강화하였다.

한편, 고소득 자영업자의 소득세 과표를 현실화하기 위해 부가가치세 과세특례제도를 2000년 7월 1일부터 폐지하여 간이과세자(연간 매출액 4,800만~1억 5,000만원)는 일반과세자로 통합하고, 과세특례자(연간 매출액 4,800만원 미만)는 간이과세자로 전환시켰다. 그리고 신용카드 영수증 복권제 도입, 신용카드 매출액에 대한 세액공제 확대 등을 통해 자영업자의 과표현실화를 유도하는 보완조치를 마련하였다.

셋째, 공평과세를 구현하기 위해 그동안 탈세와 부정으로 얼룩졌던 세정을 개혁하고자 하였는바, 세무조사 외에는 국세공무원과 납세자간 개별접촉을 차단하기 위해 세목별 조직에서 기능별 조직으로 국세청 조직을 전면 개편하였다. 이와 함께 '과세자료 제출 및 관리에 관한 법률'을 제정하여 과세정보를 국세청에 집중시켜 자동적으로 과세되도록 하였다.

넷째, 지방주행세를 도입하였다.

라. 2000년도 세제개편

2000년도에도 크게 세 가지 목표를 내걸고 세제개편을 추진하였다.

첫째, 그간 비효율적으로 운영·왜곡되어 온 부문들을 정상화하여 중장기적인 세입기반을 확충하기 위해 다음과 같이 세제개편을 추진하였다. ① 세제의 공평성·중립성을 제고하고 세입기반을 확충한다는 취지에서 에너지세제 개편을 추진하였다. ② 대선공약인 교육재정 확충을 위해 2000년 말 시한인 일부 교육세 시한을 2005년 말까지 연장(연간 2조 5,000억원으로 교육세의 약 40% 차지)하고, 지방세에 부과되는 교육세를 지방교육세로 전환하고 50% 탄력세율을 허용하여 자치단체가 자주교육재원을 확보할 수 있도록 하며, 담배소비세분 교육세(40→50%) 및 경주·마권세분 교육세(50→60%)를 인상하였다. ③ 저축지원·근로자지원·산업지원 등 직접세부문의 조세감면규모가 1998년 기준 7조 7,000억원으로 직접세 세수 대비 21.2% 수준인바, 세입기반 확충 및 세부담의 형평성 제고를 위해 이러한 조세감면을 대폭 축소·정비하기로 하고, 향후 3년간 조세감면액의 20% 수준을 축소하고, 특히 2000년 말로 적용시한이 도래하는 55개 감면제도의 실효성을 전면 재검토하여 축소·정비(13개 폐지, 10개 축소)하였다. 예컨대, 외환위기 극복과정에서 한시적으로 도입된 특례제도 등 경제여건의 변화로 지원목적이 달성되었거나 유인조치로서 역할을 하지 못하는 제도 등은 축소·폐지하기로 하였다.

둘째, 생산적 복지의 구현을 위한 중산·서민층 지원확대라는 목적으로 노인·장애인 등 소외계층을 위한 비과세저축 신설, 기부금의 소득공제 확대, 근로자의 장기주택자금 이자상환액에 대해 소득공제 등의 확대, 연금불입액에 대한 전액 소득공제 등 연금소득 과세체계의 개편, 의료비 소득공제한도 인상(연간 200만원에서 300만원으로), 근로자 본인의 대학원 교육비 전액 소득공제, 장애인의 보장성 보험료공제 신설, 저축 및 성과배분제도 개선, 농·수협, 신협 등의 출자금·예탁금 우대, 근로자우대저축 및 농어가 목돈마련저축의 비과세 시한 2년간 연장(2000.12.31→2002.12.31), 기업의 스톡옵션비용을 전액 손비인정, 2년 이상 장기 보유하는 우리사주의 배당에 대한 10% 저율과세를 비과세로 전환하기로 하였다.

셋째, 기업경쟁력 강화를 지원한다는 취지에서, ① 지식기반경제 구축을 지원

하기 위해 전화세를 부가가치세로 흡수 통합하여 매입세액공제를 허용하고, 연구개발 및 인력개발 세제지원대상 업종을 일부 업종(소비성 서비스업, 부동산업 등)을 제외한 전 업종으로 확대하며, 전자상거래 등 정보화 투자에 대해 투자세액공제(3~5%)를 신설하고, 개인사업자의 전자상거래 및 POS매출액에 대한 소득세 경감제도 등을 도입하였다. ② 기업 및 금융 구조조정을 지원하기 위해, 일반법인간 배당에 대해서도 선진국과 같이 이중과세 조정을 허용하며(대상 : 대규모 기업집단 소속 계열사간 배당은 제외, 익금불산입 : 지주회사의 2분의 1 수준(30~50%)으로 지원), 금융기관 대손충당금의 손금산입한도 특례제도를 계속 존치시키며, 배당가능이익의 90% 이상을 배당할 경우 배당금액을 소득공제받을 수 있는 법인의 범위에 기업구조조정투자회사(CRV)를 추가하고, 노사정 합의사항인 차입금 과다법인에 대한 지급이자 손비부인제도를 강화(기준초과차입금의 범위는 2002년부터 자기자본의 5배 초과에서 4배 초과로), 2000년 9월 1일~2001년 12월 31일 기간중 1년 이상 보유한 기존 주택을 양도하고 신축분양주택 취득시 기존 주택에 대해 10% 특례세율을 적용하는 것 등이었다.

마. 2001년도 세제개편

2001년도 주요 세법개정의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 봉급생활자와 자영사업자의 세부담을 경감하여 중산·서민층의 생활안정을 지원함과 동시에 근로의욕과 사업의욕을 고취하였다. 종합소득세율을 10% 인하하여 지방세를 포함한 최고세율이 40%를 넘지 않도록 하고, 중산층 이하 근로자들의 세부담이 보다 많이 경감되도록 근로소득공제 등을 상향조정하고, 경로우대·장애인 공제 등을 확대하였다. 또한 장애인 특수교육비 소득공제 신설(공제한도 연 150만원), 원격대학생 교육비 소득공제 신설, 단체정기 재해보험 확대 개편, 의료비공제 확대(시력보정용 안경 및 보청기 구입비용을 포함시킴), 장기주택저당 차입금의 범위 확대, 주택임대보증금에 대한 간주임대료 폐지, 교원공제회 등의 보장성공제도 보험료공제대상에 포함시키고 신규주택에 대한 양도소득세 면제대상을 확대하는 한편 국민주택규모 이하 공동주택 관리용역에 대한 부가가치세를 면제(2003년 말까지, 2004년부터 정상과세로 전환하되 국민주택규모 이하 공동주택 관리용역은 계속 면세함), 조합 등의 비과세 한도(1천만원)초과 출자금·배당금에 대한 당연 종합과세 제외, 세금우대종합저축

의 이자소득에 대한 분리과세 및 채권저축의 범위 확대, 기타 우리사주 보유기간을 장기보유주식 과세특례에 포함시키고, 우리사주에 대한 세제지원을 하며, 신용카드 사용금액에 대해서도 소득공제를 확대하였다.

둘째, 그동안 부동산 투기억제에 중점을 두어 「고세율·다감면」 구조로 운용되어온 양도소득세제를 부동산 시장의 여건 변화를 반영하여 세율은 인하하고 감면은 대폭 축소하여 양도소득세제의 정상화를 도모하였다. 즉 부동산 양도소득세율을 조정하여 종합소득세율과 일치시키고 1년 미만 보유의 경우는 36%, 미등기 양도의 경우는 60%로 인하하였다. 또한 주식 양도소득세율을 조정하여 대기업 발행 상장 및 비상장주식을 대주주가 1년 미만 보유한 경우 현행 20~40%에서 30%로 단일화하였다. 이와 함께 특별부가세 폐지 및 양도소득세율 인하에 따른 감면정비조치로 특별부가세관련 감면제도(현행 25%)를 폐지하였다.

셋째, 성장잠재력을 확충하고 기업의 투자활성화와 경쟁력 제고 등을 위하여 법인세율을 1%포인트 인하하고 부동산 양도차익에 대한 특별부가세(15%)와 현행 적정유보초과소득 과세제도를 폐지하는 한편 그 대신 법인의 토지·건물 양도소득에 대한 중과제도를 신설하였다. 또한 공익신탁으로 신탁하는 기부금의 지정기부금 인정, 우리사주조합에 대한 출연금의 손비 인정 등을 신설하고 대손충당금 손금산입특례 적용대상 금융기관의 범위를 확대하였다.

넷째, 중소·벤처기업에 대한 세제지원을 포함하여 연구개발 및 설비투자에 대한 세제지원을 강화하였다. 구체적으로 중소기업 업종의 범위 확대, 창업중소기업 세액감면 대상업종의 확대, 중소기업 특별세액감면제도 적용대상 확대, 중소기업 IT회사업에 대한 세제지원(2001.12.29 시행) 신설, 중소법인의 전자상거래에 대한 세액공제(구매금액의 0.5%)의 신설, 기업의 어음제도개선을 위한 세액공제제도의 보완 등과 함께 적자 중소기업의 결손금 소급공제기간을 확대하여 2001, 2002과세연도에 발생한 결손금에 대하여는 소급공제기간을 「직전 1년」에서 「직전 2년」으로 확대하는 한편 기관투자가의 창투조합 등 출자에 대한 과세특례를 1년간 연장하였다.

다섯째, 기업 및 금융구조조정을 위한 지원 강화조치로서 ① 합병시 이월결손금 승계요건을 완화하고 ② 합병·분할시 세무조정사항의 승계범위를 확대하는 한편 ③ 법인분할시 자산양도차익 상당액에 대한 과세이연요건을 완화하였다. 또한 기업구조조정 전문회사가 구조조정 대상기업에 직접 출자하는 경우

주식양도차익 및 배당소득에 대한 법인세 비과세 조항을 확대하여 간접출자하는 경우에도 직접출자와 동일하게 세제지원을 하고 출자기간제한(창업후 7년내)을 폐지하며, 현물출자에 대한 과세특례요건을 완화하는 한편 부동산투자회사 등에 대한 세제지원과 부동산투자회사에 대한 주택임대소득공제를 신설하고, 법인의 현물출자에 대한 증권거래세를 면제하며, 내국법인의 해외자회사주식 현물출자에 대한 과세특례조항을 신설하였다.

여섯째, 성장잠재력 확충 및 투자활성화의 지원조치로서 ① 부품·소재산업을 우대업종에 추가하고, 부품소재전문 투자조합에 대한 출자금과 중소기업의 부품·소재신뢰성 인증 획득비용을 준비금 사용용도에 추가하며, 중소기업의 부품·소재신뢰성 인증 획득비용을 세액공제대상 연구 및 인력개발비의 범위에 추가하였고 ② 부품·소재전문 투자조합을 출자대상에 추가하고, 공제율을 출자금액의 30%에서 15%로 축소하는 한편 주식매수선택권 과세특례요건 및 대상자를 조정하고, 법인세 등 중간예납시 '임시투자세액'을 조기 공제해 주며, 연구개발 및 정보화투자에 대한 세제지원을 강화하고, 수도권내 정보화투자에 대한 세액공제를 허용하였다.

일곱째, 자본시장 활성화를 위한 세제지원 조치로서 ① 연기금의 주식거래에 대한 증권거래세 면제(2003년까지) ② 주식 등 전자장외거래분 양도차익 비과세 등 ③ 개인 장기보유주식에 대한 비과세 등 ④ 고수익고위험신탁저축의 신설, 장기증권저축의 신설, 증권투자회사 배당에 대한 과세특례의 일몰시한 폐지, 세제지원대상 해외증권거래소 상장주식의 범위 확대 등을 추가하였다.

여덟째, 지역균형발전 및 농어촌 지원(2002.1.1 시행) 조치로서 ① 농어업용기자재에 대한 부가세 사후환급제도 신설 ② 수도권 법인 본사·공장의 지방이전에 대한 지원 ③ 지방이전으로 세제지원을 받게 될 중소기업의 범위를 2년 이상 계속 공장시설을 갖추고 사업을 영위한 중소기업으로 확대하였다. 그리고 공익성사업에 대한 세제지원도 확대하였다.

아홉째, 장기 안정적인 세입기반을 확충하고 과세형평성을 제고하기 위하여 중복지원 등 과도한 감면, 일몰시한이 도래한 감면 등을 대폭 정비하였다. 과세기초 확대를 위하여 ① 기업구조조정 증권투자회사의 투자손실준비금제도를 폐지하고 ② CRC, REITs의 투자손실준비금에 대해 최저한세를 적용하며 ③ 사업전환 중소기업에 대한 세액감면을 폐지하고 ④ 기타 농어업용 면세유 관리체

계 개선, 재활용폐자원 매입세액공제율 축소, 자경농지에 대한 양도소득세 감면한도 축소, 도시철도 건설용 수입물품에 대한 부가가치세 면제 폐지, 수입물품에 대한 특소세 면제 폐지, 관세경감 물품의 범위 조정, 수입금액 증가세액공제 폐지 등을 도모하였다.

열째, 경제·사회 환경변화에 맞추어 인지세 과세체계를 합리적으로 개편하고, 부동산 양도시 「등기전 양도소득세 사전신고제」를 폐지하는 등 국민 불편을 완화하였다.

끝으로, 1967년의 전면개정 이후 30여 회에 걸쳐 부분개정이 되어온 관세법이 아직도 규제법적인 규정이 많아 납세자를 적극적으로 보호하지 못하고 있을 뿐만 아니라 남북교류 및 전자상거래의 활성화 등 새로운 행정수요를 반영하지 못하고 있었던바 이를 시정하고자 관세법을 전문 개정하였다. 특히 관세감면제도를 개선하여 ① 반도체제조용 장비부품에 대한 관세감면 ② 첨단기술산업에 소요되는 시설기계류 및 기초부분품에 대한 감면규정 폐지 ③ 공장자동화물품에 대한 감면기간 연장 ④ 학술연구용품 감면율 조정(종전 기업부설연구용품 감면율 80%와 같게 조정) ⑤ 장애인용품 및 항행안전용품의 감면대상물품 규정 ⑥ 가공 또는 수리할 목적으로 수출한 물품에 대한 면세조항을 해외임가공물품 등의 감세조항으로 통합하는 등의 조정이 이루어졌다.

그리고 이밖에 지방교육세제도가 도입되었다.

바. 2002년도 세제개편

2002년도에는 최근 동북아 중심국가 실현을 뒷받침하고 균형재정의 복귀를 위해 비과세·감면의 합리적 조정 등 과세공평성을 제고하면서 세입기반을 확대하고 중산·서민층과 지방경제의 활성화를 지원하기 위하여 세법을 일부 개정하였는데 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 근로자에 대한 특별공제를 확대하고 중소기업 및 정보화투자 등에 대한 세제지원을 강화하였다. 즉 소득세분야에서 교육비에 대한 소득공제를 확대하여 유치원생 이하와 초·중·고생의 경우 소득공제액을 각기 50만원씩 인상하고 대학생의 경우는 연 200만원으로 인상하였다(연 500만원). 그리고 의료비 공제한도를 기존의 연 300만원에서 연 500만원으로 인상하고, 보험료의 경우도 기존의 연 70만원 한도에서 연 100만원으로 상향조정하였다. 또한 장기주택저

당차입금 이자상환액 소득공제액을 기존의 300만원에서 600만원으로, 그리고 일용근로자의 근로소득공제액을 1일 6만원에서 8만원으로 상향조정하였다.

한편 조세특례제한법을 개선하여 중소기업 업종 및 물류산업 범위를 확대하여 중소기업 업종에 선박관리업을 추가하고 물류산업에 예선업을 추가하였다. 또한 중소기업특별세액감면 대상에 주문자상표부착방식의 수탁생산업 등 9개 업종을 추가하고, 개인 의원 등은 제외하였다. 그리고 어음제도개선 세액공제율을 0.3%로 축소하고 적용시한은 3년 연장하였다. 연구개발 지원항목에 「중소기업 통합정보화경영체제 인증 획득비용」을 추가하고, 대기업의 연구인력개발비 세액공제율을 40%로 하향조정하였다. 중소기업의 기술취득에 대한 세액공제율을 10%에서 7%로 축소(대기업은 3% 유지)하고, 연구인력개발설비투자·생산성향상시설투자·에너지절약시설투자 세액공제율을 10%(일부 5%, 3%)에서 7%(일부 3%)로 조정하는 한편 임시투자세액공제 적용기한을 2003년 6월 30일까지로 조정하였다. 생산성향상시설투자 적용대상에 SCM(공급망관리), CRM(고객관계관리)을 추가하고, 전기자동차의 전기충전시설 및 절수설비를 투자세액공제대상 자산에 추가하였다. 그리고 수도권내 투자 가능자산의 확대를 위하여 투자배제대상 수도권은 수도권과밀억제권역으로 통일하였다. 한편 기업구조조정 등에 대한 조세지원을 강화하고 세제를 중립적으로 운용하기 위하여 지주회사 설립에 대한 과세특례 요건을 완화하고, 정리계획인가 등에 의한 채무면제익 과세특례 조항을 신설하고, 구조세감면법상 자산재평가특례요건을 완화하는 한편 지급이자손금불산입대상 타법인주식 제외대상을 확대하였다.

둘째, 동북아 비즈니스 중심국가 진입을 위해 외국인투자기업에 대한 지원과 외국인 임직원의 비과세 한도를 확대하였다. 이를 위하여 고도기술수반산업·산업지원서비스업에 대한 연구시설로서 일정요건을 갖춘 경우 이를 조세감면대상 외국인투자 범위에 포함시키고, 외국인 임직원이 지급받는 주택수당·자녀교육수당 등 해외근무수당에 대한 비과세한도를 현행 월급여의 20%에서 40%로 상향조정하였다.

셋째, 세입기반 확충을 위하여 불요불급하거나 실효성이 낮은 감면제도를 폐지하고 과도한 감면제도를 합리적으로 조정하였다. 구체적으로, ① 금년 일몰도래 감면제도의 폐지: 중소기업 결손금소급공제와 사업손실준비금 손금산입제도 및 기업개선작업 등에 의한 법인분할시 과세특례제도를 폐지함 ② 일몰 미도래

제도 중 불요불급한 감면제도를 폐지: 중소기업지원설비손금산입특례와 기부금 이월공제제도 및 역외금융에 대한 조세지원을 폐지함 ③ 기관투자가의 창투조합 등 출자에 대한 과세특례를 축소함.

넷째, 상장시세차익 과세범위 및 증여세 포괄주의 적용대상 확대 등 유가증권에 대한 평가제도를 개선하고 고액재산가의 자본거래에 대한 과세제도를 강화하였는데 그 구체적인 내용을 요약하면, ① 특수관계자로부터 자금을 증여받아 주식을 취득하여 상장시세차익을 얻는 것은 특수관계자로부터 주식을 증여받아 시세차익을 얻는 것과 경제적 성질이 동일함을 감안하여 과세대상에 추가함 ② 법령에 열거된 과세요건과 유사한 방법으로 경제적 이익을 취득하는 경우에도 증여세를 부과할 수 있도록 하는 유형별 포괄주의를 전면 확대하여 변칙 상속·증여를 사전에 차단하고자 함 ③ 지분율이 50%를 초과하여 30% 할증률을 적용받는 기업이 통상 중소기업이어서 대기업에 비해 상대적으로 불리한 문제점을 시정하기 위하여 최대주주의 주식할증 평가율을 인하하고 평가대상을 조정함(중소기업에 대해서는 할증률을 50% 경감). ④ 상장·협회등록추진중인 법인의 주식평가방법을 보완하여 이 경우 본질가치보다 공모가격이 시가에 보다 근접한 가액임을 고려하여 공모가격을 적용하도록 명확히 규정함.

다섯째, 수도권의 범위 통일, 약주·청주의 알코올 도수 제한 폐지, 납세불성실 가산세율 인하 등 조세제도를 합리적으로 개선하고 국민 불편을 완화하고자 하였다.

이밖에도, 헌법재판소의 위헌결정(2002년 8월 29일)에 따라 종합소득세분야에서 자산소득합산과세제도를 폐지하였으며, 자산소득에 대한 부부합산과세제도가 위헌으로 결정됨에 따라 자산소득의 일부인 금융소득에 대한 종합과세대상도 부부합산기준 4,000만원에서 개인별 4,000만원으로 변경하였다. 이와 함께 지방세 중 경주마권세의 명칭을 레저세로 변경하고 그 과세대상을 확대하였다.

2. 재정운용

가. 위기관리재정의 운용

한국경제가 IMF지원체제로 전락한 1997년 11월 이후 국가재정은 위기극복을

위한 모든 부담을 떠안은 견인차 역할을 수행해 왔다. 1998년 경제성장이 -6.8%로 급락하는 상황에서 심각한 자금경색 현상과 경기침체에 대응하기 위해 재정의 보다 적극적인 역할 필요성이 대두되었다. 그리하여 1998년 하반기부터는 외환시장의 안정을 바탕으로 적극적인 금리인하·재정지출 확대 등을 통해 경기 활성화를 본격 추진하였다. 금리인하·재정지출 확대를 통한 경기활성화로 경제성장률이 1999년 10.9%, 2000년 8.8%의 높은 회복세를 시현함에 따라 재정지출 확대 → 경기 활성화 → 재정적자 축소의 선순환 구조 형성을 도모하였다. 그리고 이러한 선순환 구조를 바탕으로 건전재정 조기 회복을 위한 노력을 본격적으로 추진하였는데 그 주요대책의 내용을 요약하면, 다음과 같다.

첫째, 연차별 적자관리 목표 설정 및 철저한 관리, 세수 초과시 재정적자 및 국가채무 축소에 우선 사용 등 재정규율을 확립한다.

둘째, 재정지출의 효율성을 높이고, 공적자금을 철저히 관리하는 등 재정지출을 통제한다.

셋째, 음성·탈루 소득에 대한 과세 강화, 신용카드 소득공제 등 세입 확충을 도모한다.

넷째, 기금의 경영실태 평가 및 공개 등을 통해 기금재정의 효율성·책임성·투명성 확보에 노력한다.

다섯째, 「국민의 정부」는 출범과 동시에 1998~2000년 동안 20조원의 실업대책예산을 투입(총 1,543만명 수혜)한다.

여섯째, 직업능력 개발을 위해 훈련비용 등을 1997~2000년 동안 321만명을 대상으로 1조 3,676억원을 지급한다.

일곱째, 고용보험(1998년 10월), 산재보험(2000년 7월)을 1인 이상 사업장까지 확대하고, 국민연금도 1999년 도시지역 자영업자에게까지 확대하여 전국민 연금시대 개막을 앞당긴다.

여덟째, 중산·서민층 관련 예산을 대폭 증액하고, 세부담 경감을 위해 큰 폭의 조세감면을 추진한다.

1997년 이전과 이후의 국가재정의 변화는 크게 양적인 변화와 질적인 변화로 나누어 볼 수 있다. 즉 양적으로는 비교적 건전한 균형재정상태에서 대규모의 적자재정으로 전환되었고, 그 결과 국가채무도 급증하였다. 질적으로는 정부의 역할과 구조에 커다란 변화가 나타났다. 1997년 이전에도 한국재정이 항상 건

전한 균형재정을 유지해 온 것은 아니었다. 1981년 이후의 통합재정수지를 보면 1987~1988년도와 1993~1996년도는 재정수지가 흑자였고, 나머지 기간은 적자를 기록하였다. 게다가 정부부문이 수행하는 여러 가지 역할 속에 은폐된 재정행위들을 포함하면 반드시 한국재정이 건전하게 운용되어 왔는가는 의문이다. 그럼에도 불구하고 금융·기업부문의 기반이 모두 마비된 위기발생 국면에서 정부가 재정을 통해 적극적 역할을 담당할 만한 여력을 갖고 있었던 것은 재정부문이 비교적 건전한 상태에 처해 있었기 때문이라는 데는 이의가 없다. 한국 재정은 IMF위기를 거치면서 큰 변화를 겪지 않을 수 없었다. 우선 세출면에서 외환위기 극복을 비롯하여 4대 부문 개혁, 특히 금융구조조정과 기업구조조정을 위해 대규모 공적 자금의 투입과 이자보전에 따른 재정부담의 증가, 대량실업 발생에 따른 실업대책을 위한 재정지출의 급격한 증가 등 세출요인은 크게 증가한 반면 경기침체에 따른 재원의 감소로 세수는 급격히 줄어들 수밖에 없었고, 결국 방대한 적자재정으로 운영할 수밖에 없었다. 이것은 그 동안 견지해 왔던 세입 내 세출원칙의 포기를 뜻하며, 오랜만에 일반회계의 재정적자로 국채를 다시 발행하게 되었다.

경제위기를 자문했던 IMF측의 초기 재정정책기조는 어떠했는가? 제1차 의향서를 보면 통화관리 부담을 덜고 아직 규모를 특정할 수 없는 부문의 구조조정 비용을 충당하기 위해 1998년도 통합재정수지는 경기 회복지연에 따라 국내 총생산대비 0.8% 정도 악화될 것으로 전망되었다. 이어서 금융부문 구조조정을 위한 이자비용 추정치(재정부담액)는 국내총생산의 0.8% 수준으로서 재정수지 균형 또는 약간의 흑자를 달성하기 위해서는 국내총생산의 약 1.5%에 해당하는 대응조치가 세입 및 세출 양 측면에서 취해져야 한다고 보고 구체적인 방안을 곧 결정할 것을 권고하였다. 그리고 그 대안으로 고려될 수 있는 다음의 조치들을 열거하였다. 즉, 세입조치의 예로서, 부가가치세의 과세범위 확대 및 면제축소, 비과세 감면 등의 축소에 의한 법인세 과세기반의 확대, 각종 소득공제·비과세 등의 축소에 의한 소득세 과세기반 확대, 특별소비세 및 교통세의 인상 등이며, 세출조치의 예로서 경상지출의 삭감, 특히 민간기업부문에 대한 지원 삭감, 우선순위가 낮은 자본지출의 삭감 등이 그 주된 내용이었다.

그러면 실제로 재정운용은 어떻게 전개되었는가. 우선 1998년도 당초예산이 통과된 다음 외환위기가 발생하고 IMF와의 제1차 의향서에 따라 물가안정과

경상수지 개선을 재정 면에서 뒷받침한다는 방침하에 긴축예산을 편성하기로 하고 추가경정예산을 편성하였다. 추가편성시 경상 GNP성장률 7.7%보다 현저히 낮은 예산증가율(일반회계 2.0%, 전체 회계 6.8%)로 편성되었다. 한편, 일반회계에서는 세입 내 세출의 건전재정기조를 유지하도록 하고, 통합재정수지는 실업대책과 관련한 고용보험기금의 지출확대로 소폭의 적자를 예상하였다. 그러나 경기가 급격히 위축되어 마이너스의 성장이 불가피해지자 IMF측도 적자재정의 불가피성을 인정하고 적자허용수준을 몇 차례 수정하면서 확장적 추경예산 편성을 인정하였고, 결산기준으로 보면 중앙정부의 일반회계가 전년 대비 14.5% 증가하고, 특별회계를 포함한 전회계의 규모도 14.0% 증가하였다. 그러나 조세수입은 실질경제성장률 -5.5%를 반영하여 전년보다 절대액이 감소하자 일반회계의 국세의존도가 1997년도의 92.4%에서 78.8%로 급격히 감소하였다. 그 결과 재정적자가 당초 예상보다 크게 증가한 GDP 대비 5% 수준을 기록하였고, 결국 1983년 이후 중단되었던 일반회계 적자보전용 국채가 다시 발행되기 시작하였다. 1999년도에는 실업대책·경기회복 등을 위한 세출이 증가하며 추경예산을 편성했지만 세출증가율은 다소 낮아져 일반회계세출(추경)이 전년대비 10.7%, 전회계가 8.1% 증가하였다. 경기회복에 따라 조세부담이 크게 증가했음에도 불구하고 재정적자가 GDP 대비 4% 수준을 기록하였다. 세출의 GDP 대비 비율은 1997년도의 21.9%에서 1998년에는 25.3%로 크게 높아졌다가 1999년도 24.5%, 2000년도 24.3%, 2001년도 18.2%, 그리고 2002년도에는 18.0%(예산기준)로 1997년도보다 낮아졌다. 특히 2000년도 예산에서는 일반회계가 전년도 대비 3.3% 증가하고, 전회계는 4.0% 증가하였는데, 이렇게 증가율이 낮게 책정된 것은 전년도에 추경예산 편성으로 재정규모가 크게 증가한 이유도 있지만, 실업대책·경기회복 등과 같은 한시적 성격의 예산이 크게 감축되었기 때문이다. 한편 2001년도와 2002년도 재정규모는 일반회계와 재정융자특별회계를 합쳐 각기 100조 2,246억원과 111조 9,767억원으로 각기 전년 대비 5.6%와 5.5% 증가하였다. 여기에 특별회계를 합칠 경우 예산 총규모는 2001년도에 161조 4,396억원(총계기준, 순계기준은 135조 5,950억원), 2002년도에 173조 9,941억원(총계기준, 순계기준은 145조 9,602억원)으로 각각 계상되었다.

그러면 세출구조에는 어떤 변화가 있었는가. 1998년도 예산에서는 세출절약을 위해 공무원 봉급의 삭감, 일반행정비 10% 절감, 투자사업비의 절감을 꾀하

는 동시에 금융산업 구조조정과 고용안정을 위한 재정지원을 대폭 확충하고 중소기업과 사회복지부문에 대한 재정지원도 확충한 반면 사회간접자본·농림수산부문·교육부문·과학기술진흥과 정보화 추진예산 등은 삭감되었다. 그 결과 일반회계 세출의 기능별 구성이 1997년도에 비해 크게 변했다. 경제개발비가 25.4%에서 30.3%로, 사회개발비가 9.2%에서 9.8%로 증가한 반면 일반행정비·방위비·교육비·지방재정교부금은 감소하였다. 그러나 1999년도에는 사회개발비(11.0%)와 채무상환 기타(5.0%)가 크게 증가한 반면 일반행정비·방위비·교육비·지방재정교부금의 비중은 여전히 감소하였다. 다만 금융부문 구조조정을 위한 공적자금 투입에 대한 이자보전을 위해 재정융자특별회계 지원의 비중이 1998년도에는 3.7%였는데, 1999년도 8.9%, 2000년도 7.2%로 크게 높아졌다. 한편, 2000년도 일반회계 세출의 기능별 구성을 보면 사회개발비는 한시적 예산의 삭감에도 불구하고 의료보험·문화·환경분야의 지원확대로 11.3%로 약간 높아졌고, 경제개발비는 26.6%로 낮아졌다. 또한 교육비의 비중은 전년도 13.7%에서 14%로 상승했고, 지방재정교부금도 지방교부세율이 13.27%에서 15%로 인상됨에 따라 다소 상승하여 8.9%를 기록하였다. 그러나 2001~2002년도간에는 기능별 세출구조의 변동이 있어 경제개발비는 2000년도 대비 다소 낮아졌으나(2001년도 실적기준 24.9%, 2002년도 예산기준 25.9%), 뒤이어 교육비의 비중이 2001년도 17.2%, 2002년도 17.9%로 약진하였고 사회개발비도 2001년도 13.6%, 2002년도 13.1%로 비교적 높은 비율을 차지하였다. 그리고 지방재정교부금도 2001년도 18.1%, 2002년도 17.9%로 크게 높아졌다.

한편, 세입구조를 보면 1997년도에는 세입이 66조원이고, 세출은 64조원으로 흑자를 기록하였다가 1998년부터는 대규모 적자로 반전되었다. 그 내용을 보면, 일반회계의 국세의존도가 1997년도에 92.4%에서 1998년도에 78.8%, 1999년도에 74.5%, 2000년도에는 79.6%를 나타내었다. 1998~1999년도에는 내국세수입이 계속 부진하여 비중이 줄어들고, 반면에 교통세는 1997년도의 8.4%에서 1999년도에는 11.0%로 높아졌으며, 지방주행세 신설에 따라 2000년도에는 10.9%로 낮아졌다가 2001년도에는 다시 11.9%로 높아졌다. 국세 중 관세의 비중은 1997년도의 8.7%에서 2001년도에는 6.85%로 낮아졌다. 국세의 조세부담률(GDP기준)은 1997년도에 15.4%에서 1998년도에는 15.3%로 다소 낮아졌다가 다시 1999년도 15.6%, 2000년도 17.8%로 상승하였다. 그후 2001~2002년 기간에도 17.6%

수준을 기록하였다. 국세 수입구조를 보면 1997년도에 직접세의 비중이 50.5%에서 1998년도에는 55.3%로 크게 높아지다가 1999년도 49.5%, 2000년도 51.2%, 2001년도 50.4%, 2002년도 46.8%로 전반적으로 낮아지고 있다. 세목별로는 1997년도의 경우 내국세에 대한 소득세의 비중이 30.0%, 부가가치세의 비중이 39.3%였는데, 1998년도에는 소득세의 비중이 크게 높아지고 부가가치세의 비중이 급감한 반면, 1999년도부터는 소득세의 비중이 계속 낮아지고 부가가치세의 비중은 계속 높아져 2000년도에 각각 28.6%, 39.7%를 기록하였다. 2001년도에는 소득세와 부가가치세의 비중이 더욱 낮아져 각기 26.6%와 36.8%에 머물렀다. 세입원을 보면, 2001년도의 경우 국세수입은 전년 대비 6조원 증가한 85.8조원으로 일반회계의 국세의존도는 85.6%를 나타내었으며, 2002년도에는 국세수입이 전년 대비 8.1조원 증가한 93.9조원으로 일반회계의 국세의존도는 83.9%로 계상되었다. 이에 따라 총조세부담률(총조세기준, GDP 대비)은 1998년의 19.1%에서 1999년도 19.5%, 2000년도 21.8%, 2001년도 22.5%, 2002년도 21.8%(예산계상치)로 높아지게 되었다. 또한 국채발행규모도 2000년도의 3.6조원(실적치)에서 2001년과 2002년에는 각기 2.4조원(예산계상치)과 1.9조원(예산계상치)으로 작아지게 되었다.

나. 재정의 건전성 평가

외환위기 이후 재정의 건전성이 악화된 것은 기본적으로 외환위기를 극복하기 위한 재정의 적극적 역할에 기인하였다. 적자재정을 통해 외환위기를 비교적 단기간에 극복할 수 있었으나 1998~2002년 동안 일반회계 적자국채가 28조원 발행되고 국가채무는 60.3조원(1996년 말, GDP 대비 13.3%)에서 122.1조원(2001년, GDP 대비 22.4%)으로 크게 증가하였다. 또한 정부보증채무도 1997년의 13조원(GDP 대비 2.9%)에서 2001년에는 106.8조원(GDP 대비 19.8%)으로 급증하였다. 중앙정부의 채무는 1997년의 50.5조원에서 2001년에는 113.1조원으로 증가하였고 그 중 재정적자보전을 위한 순증가는 동 기간중 46.6조원으로 집계되었다. 이를 항목별로 구체적으로 살펴보면, 일반회계의 정부공채발행은 사회안전망의 확충과 정부공채와 공공기금에 대한 이자 등의 목적으로 24.5조원, 국가주택기금채권과 국민주택채권에 15.3조원, 해외차입(IBRD·ADB 등으로부터) 5.1조원 등이다. 지방정부채무는 동 기간중 15.1조원에서 21.3조원으로

6.2조원 증가하였다(이 중 지방채가 2.7조원, 지방정부교육채가 3.5조원 각각 증가함). 외환위기 발발 이후~1999년간에는 실업대책과 사회안전망의 확충, 금융구조조정, 사회간접자본의 확충 및 SMES에 대한 지원 등에 따라 대규모의 적자를 나타내었다. 그후 2000~2001년간에는 점진적이고 꾸준한 경기회복의 결과로서 조세수입이 증가하고 정부지출을 합리화하기 위한 노력에 힘입어 통합재정수지는 다시 흑자(통합재정수지기준으로 2000년과 2001년 모두 GDP 대비 1.3% 수준)로 돌아섰다. 특히 2002년도 결산기준 통합재정수지는 2002년도 상반기의 재정조기집행, 수해대책을 위한 추경편성(3.7조원) 등 적극적인 재정집행으로 재정수지 감소요인이 있었으나 적자보전용 국채발행의 축소(2001년의 2.4조원에서 2002년에는 1.9조원으로) 등 재정건전성 확보를 위한 예산편성과 한국통신 매각(2001년에 3.1조원, 2002년에 6.7조원) 등에 따른 수입증가로 2001년에 7.3조원, 2002년에 22.7조원의 흑자(GDP 대비 3.9%)를 기록하였다. 그러나 국민연금(15.7조원 흑자) 등 사회보장성기금(17.6조원 흑자) 제외시는 2001년도의 8.2조원 적자에서 2002년에는 5.1조원의 흑자(GDP 대비 0.9%)를 나타내었다. 이는 사회보장성기금을 제외한 경우 1989년 이후 처음으로 흑자를 시현한 것으로 주목된다.

근자 들어 조세수입이 증가한 것은 ① 기업부문 조정으로 인한 기업부문의 이윤증가(1996~2001년간에 법인세 수입이 81.4% 증가, 그리고 내국세는 47.5% 신장)와 외환위기 이래의 이자율 하락 ② 신용카드 사용의 확대로 인한 민간기업의 과세대상소득 증가 ③ 성과급과 연봉제의 확장에 힘입은 고소득계층 국민의 수적 증가 ④ 디젤유와 LPG에 대한 특소세 인상이 2000년 말부터 시작될 계획에 따른 교통세수의 증대 등에 크게 기인한 것으로 보인다. 엄격한 세출구조조정과 비과세·감면 축소 등의 세입확충 노력을 강화한 결과 2000년부터 재정이 다시 흑자기조로 전환되었고, 적자국채 발행이 지속적으로 축소되면서 2003년에는 적자국채 발행 없는 균형재정을 달성하게 되었다. 전반적으로 적절한 재정정책 및 재정합리화 노력에 힘입어 통합재정수지가 개선되고는 있지만 그러나 여전히 주목해야 할 점은 사회보장성기금을 제외한다면 GDP 대비 1~2%의 재정적자(1997년 GDP 대비 -2.8%, 1998년 -5.6%, 1999년 -4.2%, 2000년 -1.2%, 2001년 -1.5% 수준)로 나타나 향후 보다 더 강력한 재정합리화 노력이 필요할 것으로 판단된다.

다. 공적자금 상환관련 국민부담

금융구조조정을 위해 투입된 공적자금의 손실분 중 일부를 재정에서 불가피하게 분담하게 되었다. 금융구조조정에 투입된 총 156조원의 공적자금 중 손실규모는 약 69조원(2002년 3월말 기준)으로 추정된다. 공적자금 손실분 69조원 중 금융권이 20조원, 재정이 49조원을 각각 분담하여 25년간 매년 2조원(현재가치)을 상환하는 방안을 관계부처 협의 및 공청회 등을 거쳐 마련하였고, 공적자금상환기금법 등 관련법안도 2002년 11월에 국회를 통과하였다. 상환 재원은 세금 신설이나 세율인상 없이 불요불급한 세출의 감축과 비과세·감면의 축소 등을 통한 세입증대로 마련될 것이다. 이와 함께 향후 회수규모가 추정치와 달라지는 경우에 대비하여 일정 기간마다 손실분담을 재계산하는 제도도 도입하였다. 이러한 재정건전화를 위한 그동안의 제반 노력에 힘입어 2003년도 예산의 경우 일반회계에서 공적자금 상환을 위해 2조원을 지원함에도 불구하고 적자보전용 국채발행을 중단하고 균형예산을 편성할 수 있었다.

라. 기금운용 및 부담금관리의 효율화

그동안 기금은 국회의 통제를 받지 않고 소관부처가 자율적으로 운영함에 따라 불요불급한 사업들이 추진되는 등 다소 방만하게 관리되어 온 것이 사실이다. 그래서 2001년 12월에 기금관리기본법을 개정하여 국회심사제도를 도입함으로써 기금도 예산에 준한 심의·관리체제를 구축하였다. 또한 종전의 기금관리기본법에서는 기금을 공공기금과 기타기금으로 구분하여 기타기금에 대해서는 외부통제와 감독 없이 관리주체가 자율적으로 운용하였으나, 2002년부터는 모든 기금을 동일한 원칙하에 관리하도록 하였다. 다만 정부 재정활동에 포함되지 않는 금융성기금(10개)은 여건 변화에 따른 신축적 운용을 최대한 보장하기 위하여 국회의 심사대상에서 제외하였다. 그리고 종전에는 기금관리주체가 주요항목 지출금액의 2분의 1 범위 내에서 운용계획을 자율적으로 변경할 수 있었으나 2002년부터는 10분의 3 범위 내에서만 변경할 수 있도록 개선하였다. 또한 국회심사제도를 도입한 취지를 살려 주요항목 지출금액의 10분의 3 범위 이상의 기금운용계획 변경은 국회의 심의·의결을 통해 확정되도록 하였다. 그리고 지난 5년간 기금의 목적달성, 사업중복 여부 등을 종합적으로 고려하여

20개 기금을 폐지하고 16개 기금을 7개로 통폐합함으로써 전체 기금수는 1998년의 75개에서 2002년에는 58개로 감소되었으며, 2003년에는 3개의 기금이 추가로 폐지될 예정이다. 그리고 1999년 12월의 기금관리기본법 개정을 통하여 40년 만에 처음으로 기금운용에 대한 평가를 실시하고 그 평가결과에 따라 기금제도를 개선하고 차년도 기금운용계획에 적극 반영하고자 하였다.

또한 IMF 이후 경제위기 극복과정에서 사회안전망 확충 등을 위한 투자가 확대되면서 기금수지가 악화되었으나 2003년도 계획에서는 자체수입을 확대하고, 재정 및 민간으로부터의 차입을 축소하여 수입구조를 건전화하였다. 또한 모든 기금사업의 타당성을 영점기준에서 재검토하는 한편 기금의 장기적 정책목표 및 여건변화를 감안하여 필요한 경우 일몰제를 도입하는 등 지출규모 증가를 최소화할 계획으로 있다. 그리고 기금과 예산의 중복지원으로 인한 낭비요인을 줄이기 위하여 국가 고유기능에 해당하는 사업과 직접적으로 정부 재정지원과 연계되는 사업은 기금에서 예산사업으로 이관하는 등 사업 성격과 재원여건 등을 종합적으로 감안하여 예산 또는 기금으로 일원화한 결과 약 2,000억원의 재정을 절감하게 되었다. 또한 그동안 그 종류와 규모가 계속 증가해 옴에 따라 국민부담을 가중시키고 재정운용의 효율성을 저해해온 부담금을 2000년도 이래 정비한 결과 12개의 부담금을 폐지하였다. 또한 부담금을 체계적으로 관리하기 위하여 부담금관리기본법(2001.12)을 제정하여 부담금 신설시에는 부담금운용심의위원회의 사전심사를 받게 하였고, 전년도의 부담금 부과·징수실적과 사용내역을 담은 부담금운용 종합보고서를 매년 국회에 제출하여 부담금 운용실태를 국민에게 공개하도록 하였다. 그리고 IMF 위기 이후 실업대책 관련기금들의 보험료율이 인상되었으나, 이후 경제가 안정되고 적립금이 증가함에 따라 고용보험료는 15%, 산재보험료는 9%, 임금채권보장 부담금은 40%를 인하하였다. 이로써 연간 총 7,100억원 수준의 국민부담이 줄어들게 되었다.

제 3 절 IMF Stand by 협정과 한국경제의 구조조정기의 통화금융정책

1. 경제상황의 급변과 안정화대책

1996년에 이어서 1997년에 경상수지 적자 확대, 매출부진, 수익성 악화, 기업부도 급증, 그리고 금융기관 부실채권의 급증현상이 발생하였다. 이에 정부와 한국은행은 1997년중 수 차례에 걸쳐 금융외환시장 불안에 대처하려고 여러 대책을 추진하였다.

첫째, 1997년 3월 정부는 자본시장 조기개방계획을 발표하여 외국인 주식투자한도를 확대하였다. 시장심리를 안정시키고, 외환시장 사정을 호전시키기 위함이었다.

둘째, 1997년 3월 금융시장 안정을 위한 조치로 회사채 발행물량 조정제도를 폐지하였다.

셋째, 1997년 8월 금융시장 안정 및 대외신인도 제고대책을 발표하였다. 이를 통해서 금융기관 대외채무에 대한 정부보증을 약속하고 금융기관에 대한 한국은행의 단기 외화유동성을 지원하였다.

넷째, 1997년 8월 종합금융회사의 여신 위축을 보완하기 위해서 증권회사에 CP할인 업무를 허용하였다.

다섯째, 1997년 10월 외국인 주식투자한도를 확대하였다.

여섯째, 한국은행은 금융기관의 외화유동성 사정 악화에 대처하여 단기 외화자금을 지원하였다.

2. 외환위기 발생과 IMF 긴급자금 지원

금융기관의 외화유동성 사정이 악화됨으로써 한국은행은 1997년 11월부터 외환보유액에 의한 긴급 외화자금 지원을 개시하였다. 1997년 11월 17일부터 환율이 1일 변동 허용상한까지 상승하여 외환시장기능이 마비되고, 한국은행의 외환보유액이 급격히 감소하였다.

1997년 11월 21일 정부는 IMF에 자금지원을 요청하기에 이르렀고, 12월 3일 정부는 IMF와 210억달러의 대기성차관을 체결하였다. 1997년 12월 국제신용평가기관들이 우리나라의 국가신용등급과 국내 주요은행에 대한 신용등급을 투자부적격 대상으로 하향 조정하였다.

IMF와의 합의에 의해 금융긴축을 강화함에 따라 시장금리가 급등하였다. 1997년 12월 및 1998년 1월 국회로부터 총 270억달러의 정부지급보증에 대한 동의를 받고, 뉴욕에서 외국채권은행들과 금융기관 단기외채 만기연장에 대한 기본원칙에 합의하였다. 이에 따라 1998년 4월 217억달러의 금융기관 단기외채가 정부지급보증 아래 만기 1~3년의 신규채무로 전환되었다.

3. 한국은행의 독립과 금융구조조정 체제 정비

1997년 12월 한국중앙은행의 독립이 이루어지고, 금융통화운영위원회는 금융통화위원회로 위상이 변화하였다.

각 금융기관별로 분화되어 있던 금융감독체계를 금융감독위원회 및 금융감독원으로 통합하고 분산된 예금보호기능을 예금보험공사로 통합하였다. 그리고 부실채권정리 전담기구인 자산관리공사를 설립하고, 3년 한시로 예금원리금 전액보호조치를 취하고, 적기시정조치를 도입하였다.

4. 외환위기 후의 금융기관 구조조정

첫째, 은행 부문에서는 다음과 같은 구조조정이 이루어졌다. 제일은행·서울은행 납입자본금을 감자하고, 정부와 예금보험공사가 출자하였다. 제일은행은 1999년 12월 미국의 Newbridge Capital을 주축으로 하는 컨소시엄에 매각되었다. 1997년 말 현재 BIS 기준 자기자본비율이 8% 미만인 12개 은행에 대하여 경영정상화계획을 제출하도록 하였다. 1998년 6월 대동·동남·동화·경기·충청은행의 우량자산과 부채를 각각 국민·주택·신한·한미·하나은행에 이전하도록 계약이전(P&A) 명령을 내렸다. 외환은행은 코메르츠은행과 합작을 통해서 증자하고, 상업은행과 한일은행은 한빛은행으로 합병, 충북은행 및 강원은행이 조흥은행으로 합병, 장기신용은행이 국민은행으로 합병, 보람은행이 하나은

행으로 합병하였다.

둘째, 종합금융회사 부문에서는 경영정상화가 불가능한 것으로 나타난 10개 종합금융회사에 대하여 인가를 취소하고, 자산 및 부채를 가교회사인 한아름종금으로 이관하도록 하였다. 또한 추가로 7개 종합금융회사에 대해 인가를 취소하고, 3개 종합금융회사는 외환은행·강원은행·LG증권에 합병하였다.

셋째, 증권회사 부문에서는 5개 증권회사의 인가가 취소되고, 1개 증권회사가 해산되었다.

넷째, 보험회사 부문에서는 4개 생명보험회사의 인가가 취소되고, 이들 회사의 보험계약을 타 회사에 이전하였고, 조선생명은 한국생명에 흡수합병되고, 대한생명에는 공적자금을 투입하였다. 한국보증보험과 서울보증보험은 서울보증보험으로 합병하고 공적자금을 투입하였다.

다섯째, 리스회사는 대부분 은행 자회사였으므로 은행구조조정과 연계하여 구조조정을 실시하였다.

여섯째, 투자신탁회사 부문에서는 회사에 따라 인가취소·해산·합병 등이 이루어졌다. 현대·제일·동양 등 일부 투자신탁회사는 증권회사로 전환하고 투자신탁운용회사를 자회사로 설립하였다.

한편, 정부는 정부보증채권 발행을 통해 공적자금을 조성하였는데, 재원별로는 예금보험기금채권(예금보험공사 발행), 부실채권정리기금채권(구 성업공사·자산관리공사 발행)으로 조성하였다. 지원내역을 내용에 따라 분류하면 예금대지급·손실보전·증자지원·부실채권매입 등이었다.

5. 외환위기 후의 기업 구조조정

정부는 1998년 1월 재계와 대기업 구조개혁 5대원칙에 합의하였다. 즉 기업경영 투명성 제고, 상호지급보증 해소, 재무구조의 획기적 개선, 핵심사업부문 선정, 지배주주 및 경영진의 책임 강화의 5대원칙이었다.

1998년 5월 각 은행에 기업부실 판정위원회를 설치하고, 1998년 6월 금융기관이 기업구조조정협약을 체결하고, 기업개선작업(work-out)을 추진하였다. 1998년 9월 기업간 사업구조조정에 합의하여 정유·반도체·철도차량 항공기·발전설비·선박용엔진·석유화학 등 7개 부문에 대한 기업간 사업교환, 인수합

병을 추진하였다.

1998년 9월 25개 금융기관이 공동출자하여, 중소기업 및 중견기업의 구조조정을 지원하기 위해서 기업구조조정기금을 설립하였고, 서울부채조정기금・한강구조조정기금・무궁화구조조정기금・아리랑구조조정기금을 조성하였다.

6. 경제안정화 대책

첫째, 자본시장 개방을 대폭 확대하였다. 1997년 12월 모든 상장채권에 대한 외국인투자한도를 폐지하고, 1998년 5월 국내주식에 대한 외국인 주식투자한도를 폐지하였다. 그리고 기업어음・상업어음・무역어음 등 기업발행 단기금융상품에 대한 외국인 투자를 허용하고, CD, 표지어음, 종합금융회사 발행어음 등 금융기관 발행 단기금융상품도 개방하고, 비상장주식 및 채권, 신탁회사 발행 수익증권, 출자증권 등에 대한 투자를 허용함으로써 증권거래법상 모든 유가증권을 외국인이 취득할 수 있도록 되었다.

둘째, 1998년 2・4분기부터 IMF와 협의를 거쳐 금리인하를 꾸준히 추진하였다.

셋째, 한국은행은 총액대출한도를 증액하고 대출금리를 인하하였다.

7. IMF Stand by 협정과 한국경제의 구조조정기의 산업·무역정책

8. 외환위기와 구조조정

금융자유화에 따른 상황 변화에 대해 금융감독 당국은 시대의 흐름과 새로운 금융거래에 대한 위험을 충분히 인식하지 못하였을 뿐만 아니라 정부는 모든 금융상품에 대하여 암묵적인 보증을 제공하고 있었다. 이와 같이 정부 및 민간부문 모두 시대의 흐름에 둔감한 상황에서 많은 기업과 금융기관의 부실이 누적되면서 우리나라 경제의 구조적인 위험이 축적되어 가다가 드디어 1997년 말에 외환위기로 분출되었다.

막대한 기업부실은 대다수 금융기관이 자본을 완전 잠식하기에 이르렀으며, 이러한 구조적 위기 상황은 이전의 기업 구조조정 방식을 불가능하게 하였다.

즉, 한국은행의 발권력을 이용한 고식적인 구제금융만으로는 기업부실을 치유할 수 없었을 뿐만 아니라 부실의 재발 가능성이 높아서 단순히 하드웨어적인 구조조정에 그치는 것이 아니라 소프트웨어적인 구조조정을 병행할 필요성이 제기되었다.

외환위기 이후 기업구조조정의 원칙은 소위 「5+3 원칙」으로 대표되는 재벌개혁에 있었다. 「5+3 원칙」이란 1998년 1월 대통령 당선자와 재벌 총수들이 합의한 기업 구조조정의 5원칙인 ① 경영의 투명성 제고, ② 상호채무보증 금지, ③ 재무구조 개선, ④ 핵심기업 설정 및 중소기업과의 협력강화, ⑤ 지배주주와 경영자의 책임 강화와 함께 1999년 8월에 추가된 ① 산업자본과 금융자본의 분리, ② 순환출자억제 및 부당 내부거래 차단, ③ 변칙 상속·증여 방지 등의 3원칙을 말하는 것이다.

1980년대 후반 이후 경쟁력 취약 산업의 합리화를 위한 정부 지원의 법률적 기초를 제공했던 「공업발전법」은 1999년 초에 폐지되고, 그 주요 내용은 새로운 산업발전법에 의해 계승되었다. 이 과정에서 경쟁력 취약 산업의 합리화를 위한 정부 지원제도는 폐지되고 그 대신 기업 구조조정 전문회사의 설립을 통한 순수 상업적 차원의 산업 구조조정제도가 도입되었다.

외환위기 발생 이후 1998년 9월과 12월에 새로운 산업 구조조정을 위한 정책의 핵심은 '빅딜'이었다. 이 '빅딜'은 5대 재벌과 채권금융기관의 자율적인 합의 형식을 취하고 있으나, 사실상 정부가 지목한 중복·과잉투자 업종을 대상으로 한 산업합리화적인 성격을 띠고 있었다. '빅딜'은 과잉 투자를 해소하고 업종별 전문화를 유도함으로써 해당 산업의 국제경쟁력을 제고한다는 데 그 목적이 있었으며 주로 중복 부문의 인수·합병, 통폐합, 사업 맞교환 등의 방식을 취하도록 하였다.

이러한 '빅딜'에서 다루기로 결정된 과잉 설비 분야는 반도체·발전설비·정유·항공기·철도차량·석유화학·선박용 엔진과 대우전자와 삼성자동차의 사업 맞교환과 관련된 전자와 자동차 등이었다. 반도체·발전설비·정유·항공기·철도차량·선박용 엔진 등 6개 분야에서는 1999년 말까지 대체로 사전 합의대로 '빅딜'이 성립되어 산업 구조조정을 진행시킬 수 있었다. 전자와 자동차의 경우에는 사업 맞교환의 무산과 대우그룹 파산으로 인한 대우전자의 기업개선 작업 대상 기업으로의 선정, 삼성자동차의 법정관리 신청 등으로 '빅딜'을

통한 구조조정이 성사되지 못하였다.

'빅딜'은 기업의 핵심역량 제고라는 목표의 당위성이 있었다고 하더라도, 기업이 스스로 결정해야 하는 전략과제인 사업구조의 선택에 정부가 개입함으로써 비효율의 결과를 야기할 가능성이 높았다. 뿐만 아니라 정부가 의도하지 않은 결과가 초래되었을 경우 누가 책임을 질 것인가에 대한 문제가 발생할 수 있고, 그러한 문제를 해결하기 위한 지속적인 정부 개입을 초래할 수도 있는 우려를 다분히 내포하고 있었다. 더구나 시장 지배적 대규모 사업자간의 '빅딜'은 해당 사업자의 시장 독점력을 더욱 공고히 함으로써 정부 정책이 오히려 소비자 후생을 저해할 가능성도 내포하고 있었다.

한편 6대 그룹 이하 대기업의 부실기업 정리는 '워크아웃 제도'를 통하여 시도되었다. 본래 워크아웃 제도는 채권자와 채무자간의 사적인 협약을 통한 부실기업의 개선 및 회생을 도모하는 절차를 의미하는 것이다. 그러나 우리나라의 대다수 금융기관이 자생력을 거의 상실한 상황에서 '워크아웃 제도'는 단순히 부실기업의 구조조정이라는 본래의 목적을 달성하기보다는 금융 시스템 보호라는 금융 구조조정에 정책의 초점이 맞추어진 전도된 정책이었다고 평가되고 있다.

9. 구조조정 정책의 평가

원칙적으로 정부의 역할은 기업 구조조정을 촉진할 수 있는 제반 인프라를 구축하는 일에 머물러야 하는 것이다. 구조조정 참여자간 정보의 비대칭성을 완화하고, 기업 구조조정을 저해하는 여러 가지 제도적 제약 요건을 해소하며, 동시에 상업적 베이스에서 구조조정을 담당할 민간 전문인력을 양성하는 데 정책의 초점을 맞추어야 한다. 한편, 외환위기 이후 기업 구조조정을 위하여 도입된 여러 민간기구들, 즉 기업구조조정기금(CRF), 기업구조조정 전문회사(CRC), 기업구조조정 투자회사(CRV), 기업구조조정 부동산투자회사(CRREITs) 등이 부실채권 시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 정책적 지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서 정부는 한시적인 조세혜택과 같은 유인 정책보다는 이들 기구가 투자자금을 회수할 수 있는 제도적 장치를 확충하는 데 주로 관심을 갖고 정책의 초점을 맞추어야 한다. 예를 들어, M&A, 채권 추심 등에 있어서 거래

비용을 감축시키는 방향으로의 제도 개선이 요구되고 있다.

근본적으로는 법률적 근거를 가지고 기업 구조조정을 추진함으로써 과정상 정당성과 투명성을 확보하는 노력이 필요하다. 시대적 상황에 의해 '워크아웃 제도'가 나름대로의 정책적 불가피성을 갖고 있었음에도 불구하고, 여러 가지 비판에 취약할 수밖에 없었던 이유는 기본적으로 사업 추진을 위한 법적인 기반이 없이 정부가 자의적으로 밀고 나갔다는 데 기인하고 있다. 이를 보완하기 위하여 정부는 2001년 9월 「기업구조조정촉진법」을 제정하여 나머지 워크아웃 대상 기업의 관리를 법제화하였다. 그러나「기업구조조정촉진법」도 정상적 금융거래의 왜곡, 기업 지원에 대한 국제적인 분쟁, 민간 기업의 경영상 판단에 대한 정부의 개입, 정부 주도에 의한 도산 법정 절차의 파행 운영, 대상 기업의 위헌 제청 가능성 등의 문제점을 안고 있는 실정이다. 결국 부실기업을 경제원칙에 충실하고, 제도적으로 투명하게 처리하기 위해서는 도산법의 대폭적인 개정을 통하여 부실기업의 퇴출 제도를 합리적으로 개선해야 한다.

제 2 편

조세 및 재정정책의 증언

제 1 장

경제개발의 여명기(1945~1961)

제 1 절 조세제도의 정비

1. 개 관

1945년 해방과 더불어 우리나라는 북한 지역에 비해 농업의 비중이 크게 높았으나 농업 생산성의 취약에 따라 식량 사정이 매우 악화되어 있었다. 동시에 산업 부문 또한 미미한 공장 시설, 부족한 자금, 기술 낙후 및 원료 부족 등에 따른 가동률 저하로 각종 생활 필수품의 심각한 부족 현상을 겪고 있었다. 또한 당시 통화량 증가에 따른 화폐 가치의 하락과 악성 인플레이션이 유발되었기 때문에 미군정하의 한국 정부는 1950년 3월에 「경제안정 15원칙」을 마련하여 발표함으로써 안정 기조의 구축 노력을 기울였다. 그렇지만 겨우 경제 안정이 시작되려는 시기에 한국동란이 발발함으로써 정부의 노력은 수포로 돌아가게 되었다.

한국 정부는 전란으로 팽대된 재정 수요를 충족시킬 목적으로 1950년 11월에 「조세임시증징법」을 제정하여 소득세법·법인세법·영업세법·물품세법 및 등록세법 등 각종 세법을 개정하여 조세체계를 합리화시켰다. 「조세임시증징법」은 전시나 국가 비상시에만 행할 수 있는 특징을 갖는 것인데, 전시 재정의 한 방도로서 취해진 것이다. 또 동년 12월에 「조세임시증징법」을 개정하여 동란으로 인한 재해에 대해 조세감면을 실시하기도 하였다.

또한 1951년 9월 「임시토지수득세법」이 제정되어 종래 지세법의 시행이 정지되고, 농민에게 부과되던 소득세, 호별세, 호별세 부가세, 호별세 부가금, 취득세,

특별부가금 및 기타 공과금 등이 모두 폐기되었으며, 농민에 대한 제세금 및 공과부담은 「토지수득세」로 단일화되었다.

전란중 조세 수입의 증징정책으로 여러 가지 새로운 법의 제정과 조치에 관한 공포가 있었으나, 국세 체계상 변동을 가져온 것은 청량음료세의 독립, 골패세와 물품세의 통합, 토지수득세의 제정 등이었다.

2. 당시 주역들의 증언

[최진배] 조세특례법과 토지수득세법

1950년 6·25동란에 따른 전비조달을 뒷받침할 전시세제를 마련하기 위하여 당시 법제처 법제관(2급)으로 있던 김만기씨를 직제상 어쩔 수 없이 서기관으로 강등까지 시켜서 재무부 직세과장으로 발령을 내리고, 그가 실무책임을 맡아서 「조세특례법」, 「조세임시증징법」, 「임시토지수득세법」등을 마련하여 1951년에 시행하게 되었다고 합니다.

평시의 소득세는 1년마다 전년의 실적에 따라 과세하는 종합소득세제였던 것을 조세특례법에서는 3개월마다 단기로 과세하고, 조기 과세를 할 때에는 소득의 종합이 어려웠으므로 소득의 종류별로 과세하는 분류소득과세제로 바꿨습니다. 이 분류과세가 1964년까지 계속된 것입니다. 또 다른 대중세의 주종을 이루는 영업세도 3개월마다 과세하도록 했고 물품세·주세·유흥음식세·입장세 등 간접세는 월 2회 과세토록 했습니다. 정부기관이나 회사 등이 납품을 받거나 대금을 지급할 때의 원천징수제도를 만들었으며 세율도 모두 인상되었습니다.

임시토지수득세는 당시의 「지세」와 농지에 대한 소득세를 흡수한 것이었습니다. 일제시대부터 미군정 때까지 농민은 소위 공출이라는 제도에 시달려 왔습니다. 공출은 지금의 수매에 해당하는 것이었으나 그 취지와 목적이 지금과는 완전히 다릅니다. 일제하에서는 2차대전을 위한 군량미와 통제경제하의 식량배급을 위하여, 그리고 미군정 시절에는 격심한 인플레시대에 도시민의 식생활 안정을 위하여 농민의 희생을 강요하는 제도였습니다. 농가의 그 해 생산량을 조사하여 농가의 자가 식량을 빼고 남는 수량을 수매토록 하는 것이었으나 그 가격이 시장 가격에 비하여 너무나 저렴하였으므로 생산량 조사 때부터 수매할 때까지 농민과의 마찰이 그치지 않았고, 일제시대는 수매에 응하지 않는다는

핑계로 가택수색까지 하는 사례가 흔히 있었습니다.

이렇게 폐단이 많았던 수매제도를 폐지하고 「지세」와 「소득세」를 흡수하여 현물세인 토지수득세로 대체한 것입니다. 수득세는 생산량을 해마다 조사하지 않고 각 필지마다 기준 수확량이 정해져 있어서 거기에 세율을 적용해 현물을 받고 재해가 있을 때에만 그 상황을 조사하여 감면하도록 되어 있었습니다. 그래서 종전과 같이 생산량 문제로 인한 농민과의 마찰뿐만 아니라 수매가격이 적다는 농민의 불만도 사라졌습니다. 또한 기준 생산량 이상으로 생산하는 농가는 그 만큼 이익이 되므로 농가의 생산 의욕을 고무시킬 수 있게 된 것입니다.

이 토지수득세는 전시 군량미의 확보와 식량정책에 큰 기여를 했을 뿐만 아니라 통화량 조정 등 경제안정에도 많은 기여를 하였습니다. 토지수득세는 후에 농지세로 대체되어 농지세법상으로는 현금으로 납부하도록 되어 있었으나 특별법을 만들어 최근에 이르기까지 현물세를 폐지하지 못한 것도 국민경제상의 비중 때문이었을 것입니다. 조세특례법은 1953년 서울이 수복된 후 1954년 3월에야 폐지되었습니다.

제 2 절 외국원조에 의존한 재정운용

1. 개 관

전란 이후 경제기반이 거의 무너진 상황에서 한국 경제는 외국 원조를 주축으로 하여 경제재건과 부흥을 진척시키려고 노력하였다. 초기 외국 원조는 주로 무상원조로 이루어졌는데, UNKRA 원조, FOA 원조, ICA 원조 등이 있었다. 1955년 5월 한미간 잉여농산물협정이 체결되면서 잉여농산물이 도입되었을 뿐만 아니라 한국동란 당시 CRIK 구호원조의 잔여분이 SUN 및 SKO의 명칭으로 도입되기도 하였다.

당시 무상원조의 주요 특징은 미국 원조에 대부분 의존하였는데, 이러한 원조의 경우 압도적으로 소비재 위주였으며 경제 재건에 불가결한 건설 자재의 비중은 매우 낮았다. 이러한 당시의 소비재 위주의 원조는 미국의 잉여농산물

방출에도 어느 정도 기인하였기 때문이다. 그리고 잉여농산물의 판매대금으로 대충자금을 적립하였다.

또한 당시 원조는 특권적 판매자본을 형성시켰다. 원조물자와 원사·원당·원맥 등의 생산 및 가공과정은 일부 계층에게 배분되었고, 특별 외화의 대부 역시 특권적 위치에 있던 일부 계층에게 한정된 것이었다. 이러한 특권층에 대한 배분 행위는 1961년 5·16 혁명정부의 부정축재 처리 대상의 하나로 지목되기도 하였다.

2. 당시 주역들의 증언

[김주남] 원조자금

1950년대에 우리나라의 재정은 주로 미국의 원조에 의존하는 바가 컸습니다. 이러한 1950년대의 원조도입이 우리나라 경제에 미친 영향은 절대적입니다. 군량미를 조달할 돈이 없어서, 농지세를 현물로 받지 않았습니까? 쌀로 받았습니다. 세금을 군량미로 받을 정도였습니다.

[김주남] 전비조달과 적자재정

1950년 6·25전쟁이 발발하자 국채를 막 발행하고 한국은행에서 돈을 막 찍어 가지고 이것을 빌려와서 전비를 조달했습니다. 이 국채와 차입금에 의한 전비를 관리하기 위해서 국채금특별회계와 전란수습비특별회계를 설치 운용했습니다.

그래서 휴전이 된 다음에는 적자를 줄이고 그것을 청산하는 것이 재정을 맡은 사람들의 숙원 중의 하나였습니다. 그래서 그것을 갚느라고 지금은 예산회계법이지만 그때는 재정법이었는데, 이 재정법에서 세계잉여금이 나오면 그것은 차입금과 국채 상환 이외에는 사용할 수 없도록 했던 것입니다. 이렇게 해서 갚아나간 것입니다.

[최진배] 부정축재 처리

내가 사무관 시절에 가장 인상이 깊었던 일은 5·16 혁명 후의 부정축재 처리에 참여한 일입니다. 부정축재에 대한 문제는 4·19 이후 수립된 과도정부가 자유당 시절의 부정축재를 환수할 의도로 조사에 착수하였으나 결론을 못 내리

고 민주당 정부에 인계되었으며 민주당 정부에서 처리를 미루다가 1961년 5·16혁명 이후로 넘어왔습니다.

5·16 직후 최고회의는 부정축재처리위원회를 조직하고 위원장에 김동하 장군이 취임하였으며 이주일 장군을 비롯한 최고위원이 위원으로 위촉되고 현역 군인, 공무원, 공인회계사 등으로 조사단을 구성하고 단장과 각 조사반장은 현역 군인이 임명되어 조사에 착수하였습니다. 그러다가 조사단에 부정이 있다고 하여 현역 군인들이 군법회의에 회부되어 단장은 사형을 선고받고 조사반장은 유죄를 선고받았다가 후에 사면이 되는 사건이 있었습니다. 그후 당시 김종필씨가 이끄는 중앙정보부에서 그 조사내용을 심사하여 재조사하기로 결정했습니다. 이 정보부의 심사에는 전 세무대학 교수인 문병식씨가 참여하였습니다. 재조사를 할 때의 위원장은 조시형 장군이 임명되고 위원도 경질되었으며 조사요원도 다시 구성되었는데 뜻밖에 나도 지명이 된 것입니다.

민주당 때까지의 부정축재는 세금 탈세를 주로 처벌 대상으로 한 것이나 5·16 후의 것은 부정축재처리법이라는 특별법을 제정하여 탈세 이외에도 부정 금융대출, 부정 국유재산 불하, 부정 외화대출 그리고 부정 공무원을 대상으로 하고 있었습니다. 제2차의 재조사 대상에는 부정 공무원은 제외되고 기업체만 대상으로 하였습니다. 조사는 조사단과 심리반으로 나뉘어 착수되었으며 나는 심리반에 속해 있었습니다.

심리반에서 1차 조사의 처리내용을 보니 처리에 대한 지침도 전혀 없고 기준이 모호하였습니다. 1차 처리의 내용은 아무 기준 없이 특정 재벌에는 유리하게 처리하고 어떤 재벌은 불리하게 처리하는 등 그렇게 함으로써 문제가 발단이 된 것 같아서 심리반으로서는 부정축재 처리지침을 정하는 것이 급선무였습니다.

그러나 혁명 초기의 사회 분위기도 그러하거니와 1차 조사가 잘못되었다고 재조사를 하는 와중에 혹시 오해가 있을까 하여 자기의 소신을 개진하는 것을 주저하고 소극적으로 따라가려는 분위기가 피부로 느껴졌습니다. 다만 나는 원래 좀 우직한 편이었고 또한 그때에는 나이도 젊은 때라 소신껏 탈세는 가볍게 처벌하자는 말을 하였습니다. 그 당시의 사회상으로 보아 기업의 대소, 개인의 누구를 망라하고 액수의 과다 차이는 있으나 탈세하지 않고 제대로 세금을 내는 사람이 적었습니다.

지금은 생각하지도 못할 일이지만 봉급 생활자에 대해서도 세율이 워낙 높았기 때문에 회사에 따라서는 2중 장부를 만들어서 별도의 비자금에서 일부 봉급을 지급하여 원천징수를 제대로 하지 않는 사례도 많았던 때였습니다.

당시는 워낙 축적된 민족자본이 부족하고 시설자금의 금융을 취급하는 기관도 없었고 기업의 투자수요는 많았기 때문에 탈세는 하여도 자금은 다시 기업이 재투자하여 산업시설을 만들고 경제발전에 기여하여 왔던 것도 부인할 수 없는 사실이었습니다. 그래서 탈세는 관대히 처벌하는 한편, 정권과 밀착되지 않으면 얻을 수 없는 특권을 누리고, 정당한 노력 없이 일반 사람은 누릴 수 없는 기회나 권리를 얻는 등의 부정축재를 주로 처벌하는 방향으로 최고회의의 부정축재 처리는 마무리되었습니다.

제 2 장

종합경제개발의 출발(1962~1971)

제 1 절 시대적 여건과 정책방향

우리 경제는 제1차 경제개발계획이 착수된 1960년대 초에 심각한 침체 상태에 빠져 있었다. 한국 경제가 침체되어 있었던 요인 중 경제외적 요인으로는 ① 휴전 이후 남북대치 ② 계속된 정치적·사회적 혼란 등이었으며, 경제 내적 요인으로는 ① 과잉 인구와 높은 인구 증가율 및 실업률 ② 지하자원 및 에너지 자원의 결여 ③ 파행적 산업구조 ④ 농업의 낮은 생산성 ⑤ 근대적 기술과 자본 축적의 부족 ⑥ 기대에 미치지 못한 미국으로부터의 원조 ⑦ 인플레이션의 만성화 등을 들 수 있다. 제1차 경제개발계획은 이러한 침체 요인의 해소와 원조 의존형 경제 탈피 및 경제 성장을 위한 에너지 공급원의 확보, 기간산업의 기반 확충 및 사회간접자본의 확대를 도모한다는 목표 아래 세워졌다.

제1차 경제개발 5개년 계획의 초기 안은 일반적으로 잘 알려져 있는 외향적 경제성장 정책이 아니었다. 초기 안은 이러한 외향적 경제성장 정책보다는 농업개발을 중심으로 산업근대화를 도모하는 내향적 경제개발 정책이었으나, 당시 국제수지 악화 등의 요인에 의해 폐기되었다. 대신에 외자도입 → 도입된 외자로 공업 원자재 및 기계 등을 수입 → 수입된 기계에 값싼 노동력을 활용하여 제품 생산 및 수출 → 수출을 통한 외화 획득 등의 방향으로 정책 선회를 하게 되었다.

또한 1967년에 시작된 제2차 경제개발계획은 제1차 경제개발계획의 연장선에 놓여 있었으나, 식량자급과 수자원 개발, 화학·철강·기계공업 등의 산업고도화의 기반 조성, 영농의 다각화와 농촌 소득의 향상 등에서 제1차 경제개발계

획과 차별화를 보였다.

이렇듯 제1차 및 제2차 경제개발 계획기간중에는 경제성장의 발판을 마련하는 데에 주요 목표를 두었으며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 전략적으로 외향적 정책, 경공업 우선 정책, 기간산업 육성, 주요 산업의 공기업화 및 농어촌 근대화 등에 주력하였는데, 이러한 정책추진의 가장 큰 특징은 정부 주도에 의한 것이라 할 수 있다.

한편 당시 우리나라의 재정 활동은 경제건설과 자주국방의 성취를 이룩하는 데에 집중되어 있었으며, 이러한 당시 재정은 주로 재정 투융자에 의해서 이루어졌다는 특징을 갖고 있다. 특히 경제개발의 진전과 더불어 산업지원적 투융자, 산업기반적 사회간접자본 및 사회기반 혹은 생활기반적 사회간접자본 등에 투입된 재정 투융자는 다른 어느 시기보다 경제성장을 이룩하는 데 커다란 원동력이었다고 볼 수 있다.

또한 당시 국민경제의 성장·발전을 유도하기 위하여 필요로 하는 막대한 국내외 재원의 확보를 위하여 당시 원조의 부진에 따른 외자도입 정책과 함께 효율적인 재원조달을 위하여 국세청의 발족을 통한 조세행정의 쇄신 및 세제개혁을 단행하였다.

제 2 절 투자재원의 동원

1. 개 관

우리나라는 과거 해방 직후 미군정에 의해서 소비재 위주의 다양한 원조를 통해 경제의 맥을 어렵게 이어가고 있던 중, 1960년대 이후부터 미국 원조의 급격한 축소와 더불어 외향적 경제개발 계획의 추진 및 다양한 재정수요의 충족을 위한 투자재원의 확보가 매우 시급한 과제로 떠오르게 되었다. 당시 정부는 이러한 국내외 재원의 확보를 위하여 내적으로는 조세행정의 쇄신을 위한 국세청의 설립과 몇 차례에 걸친 세제개혁을 단행하게 되었으며, 대외적으로는 차관 등의 외자도입을 추진하였다.

우선 국세청은 1966년에 발족되었는데, 「버려졌던 세금」, 「밀린 세금」, 「빼먹은 세금」의 포착과 증수에 전력을 기울였으며, 고소득층에 대한 중과세, 과세표준화의 현실화를 통한 세원의 양성화, 납세도의의 확립을 위한 계몽 등에 힘썼다. 이러한 국세청의 발족으로 과세자료 수집의 강화와 사찰 기능의 확대 등을 통하여 탈세에 따른 추징금 및 벌과금이 크게 증대되었다.

또한 종합경제개발 출발시기에는 크고 작은 세제개혁과 세제개편이 있었던 특징을 지니고 있는데, 이 중 1961년 말에 단행된 세제개혁과 1965년의 세법개정 및 1967년에 단행된 세제개혁이 우리나라 세제사에 중요한 획을 긋는 것이었다.

1961년 말 제1차 경제개발 5개년 계획을 뒷받침할 개발 재정의 기틀을 마련할 목적으로 현행 국세제도를 전반적으로 백지로 돌리고 새로운 조세의 기초를 마련하기 위한 전면적 세제개혁이 단행되었다. 당시 세제개혁의 기본방향은 ① 세무행정을 자동적으로 운영할 수 있는 세제의 확립(근거과세주의 확립), ② 재정수요를 충족할 수 있는 탄력적 세제의 확립(근로소득에 대한 세율 인하 및 최저생계비 보장과 사치성 물품 및 오락성 소비에 대한 소비세 계통의 간접세율 인상), ③ 저축과 투자를 촉진할 수 있는 세제 확립(사업소득세율 인하, 법인의 유보소득에 대한 부과규정 철폐, 전략부문 산업에 대한 경감규정 등), ④ 경제적·사회적 현실에 부합하는 공평한 세제의 확립(사치성 재화의 세율 인상 및 생활필수품의 비과세 등), ⑤ 지방세원을 양성할 수 있는 합리적 세제의 확립(국세와 지방세간의 조정) 등이었다. 특히 세법 자체의 모순과 비현실성 등 법 운영에 문제가 많았던 국세징수법을 원활히 집행하기 위해 조세범처벌법, 국세심사청구법 등을 신설·개정하였다.

1965년에는 자산재평가법과 조세감면규제법이 제정되었다. 우선 자산재평가법은 자산재평가 특별조치법을 대신하여 제정되었는데, 주요 차이점은 재평가 대상은 법인 또는 개인기업에 속하는 사업용 자산에 한하여 임의평가 방법에 의하도록 했으며, 재평가액 산정방식은 시장평가에 의하되 그 감정은 은행 및 신용조사기관의 감정에 의하도록 한 점이다. 또한 조세감면규제법은 조세감면의 혜택이 경제개발에 따른 국고 손실을 가져올 뿐만 아니라 공평과세에 전면 배치된다는 점을 감안하여 조세감면의 극소화에 목표를 두고 제정되었다. 즉, 조세감면규제법에서 14개 내국세법 등을 포함한 세목별로 특별히 열거된 업체

중 감면조건에 해당될 경우에만 감면을 허용하도록 규제한 것이다.

그런데 1961년 세제개혁이 제1차 경제개발계획의 완수에 따른 여건 변화를 따르지 못한 것으로 평가된 데다가 세수의 누진구조와 소득탄력성의 약화로 개발재정 기반을 받쳐주지 못하였기 때문에 1967년도에 외국원조 수입의 감소에 대응하고 고도성장 정책의 가속적인 추진에 부응하기 위하여 대폭적인 세법개정이 단행되었다. 이를 위하여 ① 공개법인 육성 ② 저축증대 ③ 전략산업 육성 ④ 기업경영의 합리화 촉진 ⑤ 투기억제와 물가안정 ⑥ 소비억제 ⑦ 과학기술의 진흥 ⑧ 감가상각연도의 정비 및 개선 등의 주요 목표를 설정하였다. 당시의 세제개혁은 모든 세법에 대한 개정작업이 이루어졌다.

한편 부족한 투자재원의 확보를 위하여 대외적으로 1960년대 초기에는 주로 원조도입에 의존하였으나, 이러한 원조도입의 감소 등에 따라 1960년대 중반부터는 외자도입을 추진하는 정책을 사용하였다. 즉, 1961년중 우리나라는 일반재정의 세입 중 원조재원이 차지하는 비중이 39.2%였으나, 1966년에는 25.0%로 떨어졌는데, 이러한 원조 감소분을 보충하기 위하여 외자도입을 적극적으로 추진하였으며, 이러한 외자도입은 재정부문의 대충자금이라는 명칭으로 지출되었다. 당시 이를 위하여 1962년 외자도입법이 제정되었으며, 1965년에는 IMF와 stand-by-credit 협정을 체결하였으며, 나아가 일본과의 국교정상화 등을 계기로 외자도입이 본격화되기에 이르렀다. 당시의 외자도입 규모를 보면, 수출총액 대비 외자도입 실적 규모가 제1차 및 제2차 경제개발 5개년 계획기간에 각각 45.0%와 68.5%에 달할 정도로 그 규모가 매우 컸다. 그리고 이러한 외자도입은 주로 공공차관과 민간차관 등에 의해서 이루어졌다는 특징을 갖고 있다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 개발세제의 확립과 국세청 설립

(1) 국세청 설립

[정소영] 1966년 3월에 국세청이 만들어졌는데 그 배경설명을 말씀드린다면, 내가 그 당시 청와대에서 경제기획원과 재무부 담당 비서관을 할 때에 박대통령에게 말씀을 드려서 만든 것입니다. 내 자랑하는 것이 아니고 역사를 설

명하는 의미에서 말씀드립니다. 경제개발 5개년계획을 밀고 나가려면 내자조달이 굉장히 중요하다는 의미에서 조세징수가 엄청난 역할을 합니다. 그 당시 조세징수체계라는 것은 재무부 사세국장이 지휘를 하고 있었는데, 사세국장은 재무장관 밑에 있는 일개 국장입니다. 재무부 장관 밑에 사세국장이 있었고, 그 사세국장이 전국에 흩어져 있는 지방청이라든가 세무서장들을 총괄해서 조세징수 역할을 지휘한다는 것이 재무부 장관으로서는 굉장히 벅찬 일입니다.

왜냐하면 재무부 장관이 해야 되는 금융정책이라든가, 외환정책이라든가, 관세정책이라든가, 조세정책이라든가 이런 정책 판단을 해야 되는 업무들이 산더미처럼 있는데 광화문 네거리에 있는 재무부 장관실에 앉아서 전국의 세무행정을 직접 지휘한다는 것은 굉장히 힘드는 일입니다.

그래서 어떻게 하든지 간에 세법에 의하여 부과되는 세금이 최대한 국고에 흘러들어오도록 만들어서, 이것이 투자 재원으로 활용되어야 하는데, 그것을 강력하게 집행하기 위해서는 독립적인 징수기관, 조세행정기관을 청으로 독립시켜서 아주 능력 있는 사람한테 맡겨야 한다. 즉, 조세정책을 다루는 재무부로부터 조세행정 및 징수를 하는 국세청을 독립시켜서 효율적으로 세금을 최대한 걷어야만 5개년계획을 밀고 나가는 데 도움이 되겠다는 취지의 건의를 드렸습니다. 박대통령께서는 그 자리에서 “아 그것도 일리가 있는 얘기다. 국세청을 만들자.”고 해서 사세국을 세제국으로 개편하고 국세청을 별도로 설립하게 되었습니다. 이렇게 해서 국세청을 만들었고, 이낙선씨가 청와대 민원비서관 자리에서 초대 청장으로 부임하고 나는 그 이후 세정차관보로 발령을 받게 된 것입니다. 아시다시피 이낙선 청장이 매우 능력 있는 사람이었기 때문에 세금 징수가 굉장히 잘 되었습니다.

[배 도] 5·16 군사정부에서 민정이양이 되고 난 후에 조세정책이 엉망이라고 하는 기사가 신문과 주간지에 매일 났었습니다. 그 당시 나는 대통령민원비서실에서 근무하고 있었습니다. 국민의 여론도 살피고, 억울한 일을 시정하는 일도 하는 곳이었습니다. 그때 「주간 한국」이라는 주간지에서 영등포 세무서의 법인계장이 자가용으로 출퇴근하고 저녁이면 매일 술자리에 다니는데 그 뒤에는 어마어마한 정치인들의 배경을 가지고 있다는 식의 기사가 났었습니다.
그래서 민정 비서실에서 조세행정이 바로 잡혀야 국민의 원성이 줄어들텐데 이

렇게 국민의 신뢰를 잃어서는 안 된다고 세무공무원의 문제를 제기했습니다. 그 당시 민원비서관이 이낙선씨였는데, 비서실에서 한 사람을 사세 행정에 투입해서 실상을 파악하고 아주 모범을 보여주도록 해야 되겠다고 대통령께 건의를 드렸습니다. 대통령께서도 신문을 다 보시고 그냥 두어서는 안되겠다고 생각하고 있던 터라 그렇게 한 번 해보라고 지시를 내렸습니다. 그래서 거기에 공교롭게도 내가 선택이 되었습니다. 그때 나는 서기관급 행정관이었기 때문에 재경직 특별전형시험을 거쳐서 1965년 8월에 용산 세무서장으로 발령을 받아 내려왔습니다.

내가 용산 세무서장으로 부임한 지 몇 달 뒤에 청와대에서 아무래도 세무행정에 대한 현장조사를 해봐야 되겠다고 해서 조세행정 특별조사반이라는 게 생겼습니다. 이낙선 청와대 민원비서관이 직접 반장을 맡고 감사원, 검찰청, 치안국에서 전문요원을 차출해서 팀을 만들어 현장조사를 실시했습니다. 나는 용산세무서장이면서 조세행정 특별조사반에서 필요로 하는 것을 파악해 가지고 그쪽 일도 도와주는 양쪽 일을 겸해서 했습니다. 이 조사반에서 조사활동을 하는 과정에서 아무래도 국세청을 별도로 만들어야겠다는 생각을 하게 되었습니다. 당시 일본에 국세청이 있었는데 그 제도를 참고하여 우리가 안을 만들어 가지고 대통령에게 조사결과를 보고하면서 국세청을 신설할 것을 건의했습니다. 대통령이 이 건의를 받아들여 이 조세행정 특별조사반의 활동이 모체가 되어 국세청이 생겨나게 된 겁니다. 그 국세청 발족의 산실이 어디였느냐 하면 지금 문화관광부 청사였습니다. 그때는 그 청사에 재무부가 있었는데, 그 재무부 회의실이 국세청의 산실이었습니다. 이낙선씨가 초대 청장으로 내정이 되고 나보고 총무과장을 맡아야 되겠다고 해서 내가 용산 세무서장을 하면서 총무과장으로 내정이 되어 국세청 개청을 위한 실무적인 준비작업을 했습니다. 그래서 1966년 3월 3일날 서대문 아현동 쪽 뒷골목에 있는 노라노 예식장을 빌려서 거기에서 국세청이 처음 발족하게 되었습니다.

개청식 바로 직전에 그 당시 김정렴 재무장관으로부터 내가 국세청 서기관 1호로 총무과장 임명장을 받고 바로 개청식장으로 자리를 옮겨 “지금부터 국세청 개청식을 거행하겠습니다.” 하는 사회를 봤습니다. 그것이 국세청의 시작이었습니다. 국세청의 발족은 우리 세정의 흐름 속에서 하나의 중대한 획을 긋는 그런 모멘트였습니다.

그 당시에 우리 사회상은 5·16 후 민정 이양이된 지 얼마 지나지 않았기 때문에 박정희 대통령이 정책개발을 하겠다는 의욕이 넘치는 시기고, 사회를 개혁하겠다는 의지가 아주 충만하고 서슬이 시퍼럴 때였습니다. 국세청이 생겨 이낙선씨가 초대 청장이 되었는데 이 분이 성격이 아주 예리한 분이었습니다. 그런데 그 분이 행정 목표로 슬로건을 내건 게 뭐냐하면 첫마디가 '오명불식'이었습니다. 세무공무원은 돈 먹는 도둑놈들이란 나쁜 이미지를 씻어내야 한다는 것부터 시작한 겁니다. 그래서 그전부터 있던 많은 세무공무원들과 간부들이 그러면 우리들은 뭐가 되느냐고 불평을 하기도 했지만, 어물어물 추상적인 용어로 하지말고 국민 앞에 딱 펴놓고 부끄러운 이름을 씻겠다고 하는 것이 옳다는 게 이낙선씨의 소신이었습니다. 그와 동시에 국민계몽도 하자고 그랬는데, 이 계몽이라는 말이 무지몽매한사람을 일깨운다는 뜻이니까 그 표현도 너무 과격하다는 말이 나왔습니다. 그러나 실제로 국민들의 납세의식이 거의 바닥이니까 계몽이라는 용어가 나쁘지 않다고 국민계몽도 그러한 의지를 가지고 시작을 했습니다. 아무튼 내가 총무과장하면서 분위기 쇄신하고 인사 쇄신한다고 상당히 노력을 많이 했습니다.

[최진배] 1965년 어느 날 청와대 세정조사반에서 법인세 조사 관계 통계가 있으면 주면 좋겠다고 연락이 왔습니다. 그 때는 조사반의 성격을 전혀 모르고 있을 때였는데, 나는 당시 세무조사의 효과를 분석하여 개선방안을 강구하기 위하여 법인세표의 통계에 법인세 조사에 의하여 추징한 내용을 다음과 같이 분류하여 작성하도록 하였습니다. ① 기부금 접대비의 부인 ② 법인세 및 벌과금의 부인 ③ 부당행위계산의 부인 ④ 위의 내용 이외의 세무회계와 기업회계와의 차이 ⑤ 분식 및 가공 위장의 부인 등 다섯 종류로 했습니다.

을지로 입구 구 한전 본사 뒤 어느 건물의 2층이라 기억되는데 나는 앞에서 말한 법인세 조사를 분석한 통계를 가지고 그 사무실을 방문하였는데, 후에 이 통계가 국세청의 조직에 참고가 된 것으로 나는 생각하고 있습니다. 이런 일이 있은 뒤 재무부에서도 세무행정을 독립시켜 국세청이 발족될 것이니 국세청 조직에 대한 안을 만들어 보라는 국장실의 지시가 있었습니다. 나는 그때쯤 비로소 「세정조사반」이 국세청 발족 준비를 위한 특별기구라는 것을 짐작하게 된 것입니다. 독립된 국세청이 발족하게 되면 기구가 확대되고 혹시 승진의 기회

가 있을지도 모른다는 희망에 부풀어 여러 가지 안을 만들었습니다. 세무조사의 결과를 다섯 분류로 나누어 통계를 만든 것은 이미 말한 바와 같은데, 이에 의하면 세무조사의 성과라고 할 수 있는 분식 가공 위장의 발견은 불과 30% 정도였다고 기억되지만 극히 미미하였습니다. 이러한 자료에 의하여 법인세 사무를 관장하는 법인세과는 업종별로 나누어 관장케 하여 전문화를 기하고 지도와 감독체계를 강화하는 안을 작성했습니다.

그러나 국세청의 조직은 이낙선씨가 반장이었던 세정조사반에 의하여 성안되었고 국세청의 조직은 탈세조사를 주관하는 조사국을 강화하는 기구로 확정되었으며 청장에 이낙선씨, 조사국장에 서영철씨 등 조사반 요원이 요직에 임명되었습니다.

[서영택] 1966년 3월에 국세청이 발족했는데, 이때가 제2차 5개년계획을 준비하는 해였습니다. 재정을 자립하고 경제개발을 위한 투자재원을 확보하자는 시대적 요청에 따라서 국세청이 탄생하게 된 것입니다. 그래서 1965년도에 세수가 418억원이었는데 1966년도에는 세수목표를 700억원으로 설정해 가지고 705억원을 징수해서 그 해에 바로 세수가 68.6%나 증가되었던 것입니다. 가령 1960년대 세수 700억원대와 우리나라 1인당 GNP간의 비율과, 2002년 세수와 GNP 규모간의 비율을 비교하면 아마 엄청나게 증가되었을 것입니다.

제1차 5개년계획이 시작되었던 1962년 일반재정 수입에 대한 조세수입 비중이 내국세와 관세 다 합쳐서 겨우 30% 정도였습니다. 그런데 국세청이 발족했던 1966년도에 700억원이 달성되어서 일반재정 수입에 대한 조세수입 비중인 재정자립도가 57%로 높아졌습니다. 그리고 10년 후인 1976년도에는 80%로 높아졌습니다. 또 그 10년 후인 1986년도에는 86%로 높아졌고 1992년도에 처음으로 90%를 상회하게 되었으며, 현재까지 90~95% 비중을 유지하고 있는 것입니다. 이런 점으로 볼 때 재정수입의 거의 대부분을 조세수입 특히 내국세 수입이 채웠다고 나는 생각합니다.

그러니까 나는 우리나라 정부수립 이후 정부기구를 만들어서 크게 성공한 것이 국세청 발족이라고 생각합니다. 그런 면에서 당시 박 대통령 때 국세청을 발족시킨 것은 참 잘한 일이라고 생각합니다.

(2) 1967년 세제개혁 - 개발세제의 확립

[정소영] 5·16혁명이 일어나기 전인 자유당정부 때에도 부분적으로 세법개정을 한 적이 있었습니다만, 내가 보기에는 본격적으로 경제개발을 해서 국력배양을 크게 도약적으로 해야 되겠다고 하는 큰 비전을 가지고 우리가 조세정책을 근본적으로 조정하고 세제에 본격적인 손을 대기 시작한 것은 5·16 혁명정부 이후의 일이 아니었나 싶습니다.

물론 혁명 직후 1961년에 부분적으로 손질한 것이 있습니다만, 본질적이고 종합적인 세제개혁은 내 기억으로는 내가 세정차관보로 부임한 후 1967년에 있었습니다.

1967년도에 아주 대폭적으로 세제개혁을 하는 것이 옳겠다고 생각해서 그 당시 거의 모든 세법을 손질했습니다.

그때는 우리나라 내국세 측면에 있어서 조세체계를 아주 근본적으로 재조정했다고 할 수 있는 시기였는데, 그 당시에 내가 세정차관보였으니까 실무적으로는 지휘를 해야 되는 입장에 있었습니다. 물론 내 밑에 세제국장, 직세과장, 간세과장 등 담당과장들이 포진을 하고 있었고, 내 위로는 당시 서봉균 장관님을 모시고 했습니다. 그 분은 조세전문가는 아닙니다만 하버드 대학에서 MBA까지 하시고, 경제정책과 경영전략에 대해서 나름대로 일가견이 있는 분이었습니다. 그런 장관님을 모시고 세제개혁을 내가 실무적으로 지휘했기 때문에 굉장히 편했습니다. 내가 얘기를 하는 것을 금방 알아들으시고 뒤에서 밀어주시고 도와주시는 장관이었기 때문에 일하기가 편했습니다.

5·16혁명 정부가 작성한 경제개발 5개년계획을 뒷받침하는 의미에서라도 내자조달이라는 것이 굉장히 중요한 시기였습니다. 그 당시에 1인당 국민소득이 너무 낮았고, 내 기억으로는 제1차 경제개발 5개년계획을 작성할 때인 1960년도의 1인당 국민소득이 79달러로 기억하고 있는데, 현재 1인당 국민소득을 1만 달러로 본다면 쉽게 얘기해서 100분의 1도 안 되는 거지나라였습니다.

그리고 또 배경을 참고적으로 얘기한다면, 그 당시의 UN통계를 지금도 찾아볼 수 있습니다만, 이 지구상에서 가장 가난한 나라, 즉 지구상의 최빈국가 중의 하나로 대한민국이 끼어 있었습니다. 그러한 나라를 경제발전을 시키고, 국민소득을 올리고, 근본적으로 국력을 배양해 나가기 위해서는 종합적인 마스터플랜이 있어야 되겠는데, 이것이 바로 경제개발 5개년 계획이었습니다. 물론 이것은 5·16 혁명 직후, 박정희 대통령이 중심이 되어서 만들었던 것입니다.

그 당시는 최고위 부의장이었는데, 실질적으로는 박정희 당시 부의장께서 진두지휘하셔서 만든 것이 제1차 경제개발 5개년계획이고, 국가재건최고회의에서 만든 기본계획서를 경제기획원에 넘겨서 거기에 따른 실천계획(implementation plan)을 작성하여 1962년부터 시행하게 된 것이 제1차 경제개발 5개년계획입니다.

그것을 잘 밀고 나가야 하는데, 경제성장을 하려면 가장 중요한 것이 투자란 말입니다. 투자를 하려면 투자할 수 있는 재원이 있어야 되는데, 재원이라는 것은 기본적으로 국내저축 가지고 투자를 하는 것인데, 이것은 민간저축(기업 포함)과 조세를 통한 저축이 포함되는 것입니다.

그러나 세계 최빈국으로 listing이 되어 있는 국가에서 무슨 저축이 많았겠습니까? 이런 상황 속에서 내자조달이라는 것이 굉장히 어려웠습니다.

물론 우리가 외자도입법을 만든다든지, 조세감면을 해준다든지, 여러 가지 정책적인 특혜를 주어서 외자유치도 많이 했습니다만 기본적으로 국내 자본을 최대한으로 조달해 투자재원을 만들면서 외자를 +α로 하는 전략으로 가야 했기 때문에 결국은 조세측면이 굉장히 중요한 전략부문으로 등장한 것입니다.

이런 시각에서 5개년계획을 밀고 나가기 위해서는 반드시 요구되었던 조세정책을 통한 세수증대라는 측면이 5개년계획을 뒷바라지하는 역할이 굉장히 컸습니다. 조세정책을 다루는 사람들은 세수증대 측면뿐만 아니고 다른 경제정책 즉, 산업정책뿐만 아니라 소득재분배 측면에서의 조세정책의 역할 등 여러 가지 다른 정책적인 측면도 고려하여야 하지만 사실 당시 최우선적으로 고려한 것은 어떻게 하면 5개년계획을 성공적으로 추진하기 위한 세수증대를 이룩하느냐 하는 쪽에 주로 초점을 맞추었습니다.

그래서 1967년도에 대대적인 세제개혁을 하게 되었는데 그 작업을 하는 데 힘들었습니다. 왜냐하면 세금이라는 것은 모든 대한민국의 일반인과 기업에 총체적으로 impact가 떨어지고, 이해관계와 맞물리는 것입니다. 소득세율을 고치면 국민소득하고 직결되는 문제가 있습니다. 기업하고 관련되는 법인세율이나 물품세율 등과 같은 것을 조정하면 기업들이 큰 영향을 받습니다. 예를 들어 물품세를 특정제품에 10% 과세하던 것을 이것은 사치품이라고 해서 50% 세금을 매기면 하루아침에 망할 수도 있는 것입니다. 그리고 50% 물던 것을 이것은 육성해야 될 제품이라고 해서 10%로 낮추게 되면 하루아침에 부자가 될 수 있는 엄청난 경제적인 이해관계가 걸려 있습니다. 조세정책은 국민과 기업의

이해관계와 직결되어 있기 때문에 세제개혁에 대해 관심이 높았습니다.

금융정책이라는 것은 국민경제와 국민들에게 간접적으로 impact가 떨어지지만, 조세정책은 기업의 수익과 개인의 소득에 직격탄이 떨어지는 것입니다. 그렇기 때문에 굉장히 조심성 있게 또 합리적으로 조정해야 하는 정책이라고 말할 수 있습니다. 다시 말하면 간접적인 금융정책보다는 impact가 훨씬 강한 세제개혁은 직격탄에 해당하는 것이라고 할 수 있습니다.

실무적인 얘기보다는 이런 배경을 설명하는 것이 오히려 이해하는 데 도움이 될 것입니다. 1967년에 대폭적으로 세제개혁을 하려니까 사방에서 들고일어났습니다. 진정서도 매우 많이 들어왔습니다. 왜냐하면 언론에서 무슨 세율은 이런 방향으로 작업을 하고 있는 것 같다고 사전에 보도가 나갔기 때문입니다. 세제개혁은 직세과와 간세과가 밑에서 작업을 계속하는 것으로 하루아침에 세정차관보가 결심을 해서 장관의 결재를 받아 가지고 그 다음날 시행하는 것이 아니기 때문입니다. 즉, 계속 작업을 하는 과정에서 내용이 누설되는 것입니다. 그리고 우리가 본격적인 마무리 작업은 1967년도에 했지만 그 이전부터 사실 작업이 진행돼 왔었습니다. 또 세제개혁이라는 것이 굉장히 전문적인 내용이 많습니다. 조세정책이라는 것이 조세이론을 바탕으로 하고 있는데, 사실 학문 중에서는 제일 재미없는 것이 그 조세학 아니겠습니까? 그리고 당시에는 조세 전문가가 별로 없었습니다. 그러면서도 국민경제에 미치는 impact는 막강하다는 것입니다.

그러니까 다루기 굉장히 어렵고, 이해관계가 많다 보니까, 당시 여당이 공화당이었는데, 당은 정치적으로 움직여야 되고, 기업에 신세를 지고 했으니까 여러 가지 이해관계가 걸려 있을 것 아니겠습니까? 그러니까 당 쪽에서는 우리한테 이것은 손대지 말라든지, 저것은 세금 좀 올리지 말라는 등 여러 가지 요구가 많았습니다.

그런 환경 속에서 모든 것을 떨치고 오직 하나 이 나라 경제발전에 도움이 되고 국력배양에 도움이 되는 세제개혁의 방향은 무엇이며, 그 내용은 어떻게 조정해야 하느냐 하는 일편단심만 가지고 세제개혁을 한 것이 1967년도의 세제개혁이었다고 나는 단언합니다. 속된 말로 얘기하면 여러 가지 유혹이 굉장히 많았습니다. 세제개혁을 한다면 잘 아시는 대로 기업체 하나 망칠 수도 있는 것이고 재벌을 만들 수도 있는 것이기 때문에 별 유혹이 다 있었습니다.

그런데 우리 세제개혁팀 즉, 세제국에서 그 당시에 단돈 만원도 내가 손을

못 대게 했습니다. 단돈 만원도 손 못 대게 하면서 공정하게 세제개혁을 했습니다. 나중에 경제부총리를 하셨지만 당시에 청와대 경제수석 비서관이었던 김학렬씨가 사세국장을 하였기 때문에 그런 내용을 잘 아는 분이 되어서 "이렇게 공정하게 세제개혁을 한 것은 유사 이래 처음일 것이다. 내가 다 듣고 있다"고 하면서 크게 칭찬을 해주었습니다.

그때 소득세, 법인세, 영업세, 상속세, 등록세, 물품세, 주세, 석유류세법과 조세감면규제법, 국세징수법 등 13개 세법을 개정하고 또 부동산투기 억제에 관한 임시조치법과 전화세법을 제정하는 등 기본적으로 거의 세법 전체를 손질해서 세제사상 가장 획기적인 세제개혁을 했던 것입니다.

기본적인 목적은 경제개발 5개년계획을 뒷받침하는 세수증대에 초점을 맞추면서 동시에 소득분배정책 측면이라든가, 산업육성정책 측면이라든가 조세정책에 상식적으로 포함되어 있는 정책의 목표들을 포괄적으로 생각했습니다. 그러나 역시 중점은 당시 5개년계획을 강하게 밀고 나가던 시기였기 때문에 내자조달을 도울 수 있는 세수증대에 초점을 맞추어 세제개혁을 밀고 나갔다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

당시 대폭적인 세제개혁을 하였기 때문에 많은 어려움이 있었다는 얘기를 했는데 그 내용을 실감나게 설명해 드리겠습니다.

청와대에 진정이 하도 많이 들어가고 중앙정보부에도 진정이 들어가고 했는데 중정의 경제분야담당인 제3국장이 나한테 전화를 했습니다. 내가 청와대 출신이고 최고회의 출신이다 보니까 얼마든지 의논할 수 있는 상대였습니다. 나보고 좀 만나자고 해서 만났더니 정부에서 세제개혁을 하는데 정 박사가 총지휘해서 대폭적으로 개혁을 하는 판이라 사방에서 이렇고 저렇고 한 진정이 많이 들어오는데 그렇게 강력하게 밀고 나가도 괜찮으냐고 전해 주었습니다. 또 공화당 재정위원들이 장관한테 얘기를 해서 정 박사가 유사 이래 최대 규모의 종합적인 세제개혁을 하는데, 여러 군데에서 의견이 많이 들어오는데 괜찮으냐고 장관도 걱정을 했습니다. 나는 절대적으로 우리가 작업하는 방향이 옳다고 했습니다. 당시 서봉균 장관님이 나를 절대적으로 신임하시면서 "당신이 작업하는 방향이 옳다. 내가 장관으로서 밀어주겠다."고 큰 힘이 되어 주었습니다.

그러다 보니까 그런 진정이 청와대까지도 들어가서 대통령한테 보고가 되었습니다. 그래서 어떻게 됐느냐 하면 박대통령께서 "재무부에서 지금 세제개혁

을 진행하고 있는 것에 대해서 사방에서 이견이 나오고, 이해관계가 걸려 있어서 시끄럽다. 그것은 5개년계획을 뒷받침하기 위한 대폭적인 세제개혁 얘기인데, 그런 여러 가지 견해 차이가 있다고 하면 청와대에 나한테 가져와서 전 국무위원들, 전 공화당 간부들의 배석하에서 재무부의 설명을 들어보자. 내가 직접 회의 주재를 하겠다."고 해서 청와대 대회의실에서 회의를 한 시간도 아니고 두 시간도 아닌 하루 반을 했습니다.

전 국무위원들이 쫙 앉아있고, 또 당의장을 위시해서 당 간부들이 모두 앉아 있는 데에서 내가 실무를 총 지휘했기 때문에 천상 내가 설명을 하는 수밖에 없었습니다. 그래서 박대통령 앞에 briefing chart를 갖다 걸고 세법별로 즉, 제일 먼저 법인세법, 소득세법 쭉 이렇게 순서대로 설명을 드렸습니다.

그래서 "첫째 법인세법에 대해서 말씀드리겠습니다"하고 보고를 드렸습니다. 우리가 내용을 어떻게 정리해서 보고 드렸느냐 하면 '지금 현행 세법의 골자는 이것입니다. 세율은 어떻게 되어 있으며 내용은 어떻게 되어 있습니다. 현행 법인세법의 골자는 이것인데, 재무부가 개정하고자 하는 내용의 골자는 1, 무엇이고, 2, 무엇이고, 3, 무엇인데 이러이러한 이유로 이렇게 고쳐서 동쪽으로 개정하려고 합니다. 그리고 두 번째 이 항목은 이러이러한 이유로 해서 서쪽으로 개정하려고 하는 것입니다. 공화당에서는 이러이러한 이유로 반대하고 있습니다.'하는 식으로 보고를 드렸습니다. 그랬더니 박대통령이 당에서 이견들이 많은 모양인데 설명을 해보라고 하셨습니다.

그러니까 당시 김종필씨가 당의장이었는데, 당의장이 정책위원 누구누구 이렇게 지명을 했습니다. 재무장관 하시던 황종율(黃鍾律)씨도 당시에 정책위원이었는데 그를 보고 좀 설명하라고 하니까 황종율씨가 재무부에서는 저런 이유로 법인세법을 저런 내용으로 고치려고 하는데 우리는 이렇고 저렇고 해서 반대하고 있는 것이라고 한참 설명을 했습니다.

또 다른 위원들 몇 사람이 세율을 너무 높이는 것 같고, 재원조달도 중요하지만 단계적으로 해야 된다는 등 여러 가지 의견들이 나왔습니다.

박대통령이 다 들어보시고 '내가 보기에는 재무부 안이 맞는 것 같으니 법인세는 재무부안대로 그대로 하라' 고 딱 결론을 내리고 그 다음 설명하라고 말씀했습니다. 그 다음 소득세법으로 넘어 갔습니다. 이와 같은 식으로 모든 세법 개정안을 다 보고했습니다.

세법 하나 하나를 그런 식으로 해서 당하고 토론하고 격론이 벌어지고 대통령이 결론을 내렸는데 거의 100% 재무부 안을 받아들이고 일부는 당의 의견을 들어주도록 했습니다. 그런데 하루종일 그렇게 보고를 하고 설명을 하니까 대통령이 보시기에 너무 안타까웠는지 '정 박사 너무 피곤하겠으니 앉아서 설명하라'고 격려를 해주셨는데 괜찮다고 하면서 하루 반을 설명한 기억이 지금도 생생합니다. 결국은 재무부 안이 전부 통과되었습니다.

마지막에 박대통령께서 말씀하시는데, "우리가 이 나라의 가난을 해결하고, 경제건설을 하고, 국민소득을 올려서 국민들을 잘 살게 만들고, 이 나라의 국력배양을 하기 위해서는 어떻게 하든지 간에 이 경제개발 5개년계획을 성공시켜야 됩니다. 그런 테두리에서 조세정책이나 모든 정책을 이에 맞춰서 밀고 나가는 수밖에 없습니다. 이런 것을 당에서 이해를 하고 국회에서 잘 처리해주기 바랍니다." 라고 당부를 하셨습니다. 당시에는 공화당이 압도적인 다수였으니까 국회에서는 그대로 통과되었습니다.

그 때 미국하고 의견 충돌이 좀 생겼기 때문에 원조에 크게 의존하기는 어려웠습니다. 자금조달이 없이는 아무것도 안 된다고 생각했기 때문에 그 어려움을 무릅쓰고 소위 개발세제를 확립하려고 했던 것입니다.

물론 해마다 세법개정이 조금씩 있기는 했지만 그것은 소소한 것이었고 본격적으로 한 것은 1967년도 세제개혁입니다.

그리고 그 뒤로도 오늘날까지 그 동안에 많은 세제개혁이 있었지만 아직도 그때의 세제개혁이 바탕이 되어 있다고 봅니다.

노무현 대통령이 "부동산 투기는 절대로 용납 안 한다. 반드시 잡겠다."고 한 것도 그때 「부동산투기억제에 관한 임시조치세법」을 이 나라에 처음 도입한 것에서 시작하는 것입니다. 그때 경제개발이 시작되어서 경기가 좋아진다니까 투기꾼들이 나타나고, 땅값이 오르기 시작했습니다. 그런데 땅값이 오르면 공장 짓고, 생산시설을 하는 데 있어서 코스트가 올라가게 되기 때문에 큰 문제가 되는 것입니다. 바로 기업에 부담이 되기 때문에 어떻게 하든지 간에 땅값을 눌러야겠다는 판단에서 그때 세제개혁 할 때에 그 법을 처음으로 만든 것입니다.

이 대형 세제개혁을 하는 데 얼마나 힘이 들었느냐 하는 것에 대해서는 실제 상황을 설명드렸으니 이해하시는 데 참고가 되었을 것입니다.

그리고 그렇게 브리핑이 끝나고 나서 김학렬 경제수석이 나를 불러서 방에

갔더니 “정 차관보 정말 수고 많이 했다. 세제개혁도 아주 완벽하게 됐고 내가 소문을 다 듣고 있는데 이렇게 깨끗하게 세제개혁을 한 것은 아마 유사 이래 처음일 것이다” 하면서 제 어깨를 두드려 주고 칭찬을 해주었습니다.

그런데, 세제개혁을 할 때에는 깨끗하게 하는 것이 대단히 중요하다는 것이 나의 소신이기도 하였습니다.

[서영택] 1967년도에 대대적인 세제개혁이 있었는데 바로 그 해가 제2차 5개년 계획이 시작되는 해로서 경제개발을 뒷받침하기 위한 개발세제를 확립하는 매우 의미가 큰 세제개혁이었습니다. 그때에 서봉균씨가 재무부 장관, 정소영씨가 세정차관보, 남상진씨가 세제국장을 맡고 있었고, 나는 세제국 수석사무관으로서 세제개혁의 실무작업을 총괄했습니다.

1967년 세제개혁의 특징은 한 마디로 재정수입확보, 즉 어떻게 하면 세수를 많이 증대시키느냐 하는 것이었습니다. 왜냐하면 그 당시에 외자도 감소되는 상태였기 때문에 재정수입을 늘려서 경제개발을 위한 여러 가지 투자재원을 확보하기 위해서 세제개혁을 단행했던 것이고, 그래서 세수증대가 매우 중요한 초점이었다고 볼 수 있습니다. 당시 세제개혁 요강을 내가 만들었는데, 제일 첫째 제목이 세수 증대였습니다. 그 중에서도 제일 특징적인 것은 법인세율 인상입니다. 법인세율을 그때 상당히 높였습니다.

또 대표적으로 특징적인 것이 당시에 처음으로 「부동산 투기억제를 위한 특별조치세법」을 만든 것입니다. 부동산 투기는 대개 10년 주기로 나타납니다. 내가 지나간 세월을 훑어보면, 1967년도 개발초기 당시에 부동산 투기가 굉장히 일어났습니다. 그래서 부동산투기를 억제하기 위하여 그때 「부동산 투기억제에 관한 특별조치세법」이 처음으로 만들어졌습니다.

그리고 당시에 전화세법도 새로 만들어졌던 특징도 있습니다. 그 당시에는 전화를 구하기가 매우 힘들었습니다. 전화를 가진 것 자체가 하나의 큰 재산으로 생각했던 시절입니다. 그래서 전화를 가진 사람에 대해서 전화세를 새로 매긴 것입니다. 그랬더니 당시 전화세라는 새로운 세금은 악세라고 내 사무실로 전화도 왔습니다. 새로운 세금을 만들면 조세저항이 아주 컸습니다. 부동산투기억제세는 명분이 서니까 그렇다 치더라도 전화세법을 만들어서 전화세를 부과한다고 했더니 사무실로 전화해서 “왜 전화세법을 만드느냐? 오토바이세도 하

나 만들지."하는 식으로 저항이 많았습니다.

당시 여러 가지 세수증대, 공평과세 등 세법개정안이 발표되고 나서 신문으로부터 굉장히 얻어맞았습니다. 당시 주요 언론사인 동아·조선일보 할것 없이 모든 신문에서 엄청나게 비판을 했습니다. 그때가 박 대통령 시대였는데, 만화만평에 세수를 짜낸다는 표현으로 빨래 짜는 것이 나왔습니다. 그때 상당히 분위기가 안 좋았습니다. 결국은 당시 세제국장이 경질되는 사태가 벌어졌습니다.

그리고 그 당시에 우리가 처음으로 「세제개혁백서」를 만들었습니다. 「세제개혁백서」를 만들게 된 배경은 당시 세정차관보였던 정소영씨가 만들라고 해서 이루어졌는데, 실질적으로 주도적 역할을 한 분은 서울대학교 재정학 교수이신 차병권 교수가 했습니다. 당시 내가 자료를 뽑아 가지고 차 교수한테 드리면, 이 양반이 약수동에 있는 당시 금수장 호텔, 지금은 앰배서더 호텔에 방을 얻어 약 두 달에 걸쳐서 백서를 만들었습니다. 이 백서를 보면 그 당시의 세제개혁 배경과 내역 이런 게 다 나와있습니다.

내 생각으로는 우리나라 해방 이후 가장 크고 최초로 의미 있는 세제개혁이 1967년도 세제개혁이었고, 제2차 5개년 계획에 따른 재정확보와 투자재원 조달을 위한 세제개혁이었다고 생각합니다. 특히 법인세율을 인상한 점과 투기억제 조치를 단행한 점 등이 당시 세제개혁의 큰 특징이었다고 생각합니다.

그 당시는 우리나라 국민소득 수준이 낮을 때였는데, 법인세율을 올린다는 것은 보통 일이 아니었습니다. 아마 그 이후에 세율을 그렇게 올린 예가 없을 것입니다. 아마 그 당시에 법인세율을 처음으로 올렸을 것입니다. 그것도 굉장히 높이 올렸습니다. 그래서 많은 비난이 있었는데, 오죽했으면 홍보를 잘못했다고 세제국장이 경질될 정도로 조세저항이 컸습니다.

내가 실무책임을 맡고 정소영씨가 당시 세정차관보로서 총대를 메고 엄청난 저항을 무릅쓰고 세법개정을 추진했는데 그 분이 1960년대의 우리나라 세제개혁에 공헌을 크게 했다고 봐야 될 것입니다.

그런데 조세라는 것이 여러 가지 기능이 있습니다. 재원조달 기능 특히 와그너의 재정 정책적 기능 및 경제 정책적 기능 등 여러 가지 기능이 있습니다. 그런데 1960년대와 1970년대는 우리나라 조세정책은 소위 재원조달, 투자재원을 어떻게 하면 조달할 수 있느냐에 초점이 맞추어져 있었습니다. 왜냐하면 그 당시에 우리나라는 미국의 원조수입에 의존해 왔는데 그것도 점점 감소되었고,

1962년부터 시작해서 경제개발 5개년 계획을 계속 추진하는 과정에서 가장 필요한 것이 투자재원인데 이를 어떻게 조달하느냐 하는 것이었습니다. 그래서 재원조달을 위한 세수증대가 조세정책의 가장 중요한 과제였습니다.

그래서 조세제도 개편도 다 세금을 더 거두는 바탕이 된 겁니다. 1967년 세제개혁이 대표적인 것이고 1974년 세제개혁이나 1977년 부가가치세 시행도 마찬가지입니다.

결국은 1966년도 국세청 발족이나 1977년도 세제개혁은 모두 경제개발에 따르는 투자재원의 확보에 초점을 두었던 것입니다.

(3) 자산재평가법과 조세감면규제법의 제정

[최진배] 1963년에 자산재평가법, 1965년에 조세감면규제법이 제정되었습니다. 자산재평가법은 종전의 시한법인 「재산재평가특별조치법」을 영구법으로 대체하는 것이었습니다. 재산재평가특별조치법은 다른 나라에서는 보기 드문 아주 특별한 법으로 우리 세제상 특기할 수 있는 것입니다.

이 법은 고정자산은 물론 재평가하여 자산가치를 현실화할 뿐 아니라 부채 즉 차입금이나 가수금 등도 자본에 전입할 수 있도록 한 아주 유례가 없는 것으로 이 부채의 자본전입은 일종의 탈세의 사면이었습니다. 그 당시의 기업재무제표는 6·25동란 이후 전후 부흥기와 4·19 전후의 혼란기의 여파로 분식, 가장 등 정상화되지 못한 부분이 많이 있었습니다. 그러다가 5·16 이후 차츰 사회가 안정되어 가고 기업의 재무제표도 정상화하여야 할 시기가 되었습니다. 그런 때에 맞추어 적절한 조치를 한 것입니다. 그 동안의 인플레에 대한 과세를 방지하고 자산을 현재 시가로 재평가하여 현실화하며 자본의 충실화를 기하는 동시에 재무제표의 왜곡, 분식회계를 정상화할 뿐 아니라 자본에 전입한 부채는 탈세 사실이 발견되더라도 불문에 부쳐 기업활동을 활성화하기 위한 것이었습니다. 자산의 재평가에 대한 세율은 1천분의 5, 부채에 대한 세율은 1천분의 10이었습니다. 특별조치법은 그 성격상 일시적으로 시행하는 한시법이 될 수밖에 없었습니다. 그러나 당시 개발 인플레가 계속되고 있었으며 국내자본의 빈곤으로 고민하고 있었던 때라 자본을 잠식하는 인플레 소득에 대한 과세는 있을 수가 없는 것이었으므로 정상적인 「자산재평가법」, 즉 업무용 고정자산에 대한 재평가만을 인정하는 제도로 대체하여야 했는데, 그 작업을 내가 한 것입

니다.

새로운 법은 사업연도의 개시일에 감정기관의 평가에 의하여 임의로 고정자산을 평가할 수 있으며 세율은 재평가차액에 대하여 100분의 3의 비교적 높은 세율이었고 재평가일까지 착수보고서를 제출하고 재평가일부터 90일 이내에 재평가신고서를 제출하도록 되어 있었습니다. 그후 재평가 제한 기한의 조정, 토지에 대한 재평가 제외 등 개정을 거쳐 지금까지 시행되고 있습니다.

경제개발이 활발하게 진행됨에 따라 사업이나 계획을 촉진하기 위한 유인으로 당시 빈약한 재정형편으로는 재정지원을 하기 어려워 손쉬운 세금감면이 유인책으로 활용되었습니다. 초기에는 세금감면에 대하여 예산당국과 세제당국이 동일 보조로 막는 데 노력하였으나 시간이 갈수록 예산에 대한 압력도 강해져서 예산당국도 세금감면을 막는 데 협조하는 힘이 되어 주지 못하게 되었습니다. 뿐만 아니라 감면의 범위가 확대되어 1965년경에는 위기감을 느낄 정도로 각 부처 소관법에서 조세감면을 규정하는 지경에까지 도달하여 조세감면을 억제하고 조세감면은 「조세감면규제법」에 의해서만 할 수 있도록 통일시킬 필요를 느껴 김석후(전 중부지방국세청장)씨가 입안하고 여러 사람이 협조하여 1965년에 조세감면규제법이 제정되었습니다. 이것도 획기적인 것이었습니다.

당초의 입법 취지는 세금의 감면을 될 수 있는 대로 억제하고 이 법 외의 다른 법에서 조세감면을 규정할 수 없게 하는 것이 이 법의 입법취지였으나 경제개발 시대에 세금에 의한 유인정책은 재무부가 아무리 막으려고 노력하여도 한 부처의 힘으로는 역부족이어서, 의도와는 반대로 점점 확대되어 「조세감면촉진법」이란 별명이 붙게 되었습니다. 그러나 역시 시간의 흐름은 변화를 가져와 직접 감면이 없어지고 간접 감면이 도입되고 최저한세율제도라는 장치도 마련되어 당초의 취지가 조금은 반영된 것 같기도 합니다.

(4) 지상배당과세, 공개법인 차등과세제도 도입

[최진배] 제2차 경제개발 계획을 수립하면서 그 재원 마련을 위한 세제개혁의 자문을 얻기 위하여 미국의 재정학자 머스그레이브(R. Musgrave) 박사를 초청하였습니다. 그런데 그분은 학자이고 실제 한국의 실정은 잘 모르는 입장이었는데, 개발도상국이 재원을 확보하기 위해서는 조세수입밖에 없으므로 세율을 대폭 높여서 재원확보를 하라는 것이 그의 결론이었습니다. 그러나 머스

그레이브 박사의 세율 대폭 인상 건의는 당시 우리나라처럼 부의 축적이 미미한 나라에서는 무리한 것이었으므로 우리 실무진들은 너무 고세율 구조로 가면 안 된다고 생각했습니다.

이 때에 재원을 마련하기 위한 방안으로 이자평형세가 검토되었으나 초안 단계에서 백지화된 적이 있습니다. 그 무렵 미국에서는 미국자본의 해외유출을 막기 위하여 국내외 이자율의 차이에 대해서 이자평형세를 과세한 적이 있었습니다. 즉 개도국에 고율의 이자를 받고 차관을 제공할 때에는 국내이자율과의 차액에 대하여 이자율 조정을 위한 일정한 세금을 과세하는 것이었습니다. 우리나라에서도 당시에는 국내자본이 부족할 뿐 아니라 금융산업도 유치한 상태여서 경제개발을 위하여 선진국에서 많은 차관이 도입된 시기입니다. 이 점에 착안하여 우리는 재원조달의 목적과 또 국내외의 이자율 차이에 대한 과도한 차관도입을 막을 수 있다는 생각으로 국내이자율보다 저율의 차관을 도입할 때에는 국내이자율과 차관이자율의 차이에 대하여 일정률의 과세를 하자는 안이었습니다.

그러나 경제개발을 위하여 무엇보다도 외자도입이 절실한 시기였기 때문에 초안 단계에서 백지화되었습니다.

따라서 새로운 세원을 개발하여 완충을 할 필요가 있었습니다. 지상배당에 대한 과세, 공개법인에 대한 차등과세가 이러한 필요에서 생긴 산물이었습니다. 지상배당에 대한 과세는 보기 드문 제도입니다. 비공개법인이 주주에게 배당을 하지 않아도 적정수준 이상의 사내유보를 할 때에는 그 초과 유보금을 배당으로 간주하여 과세하는 제도입니다.

공개법인세율은 4·19 이후 당시 민주당 정부가 신설한 것을 5·16 후 1961년에 공개법인의 수가 미미하여 실효가 없다고 하여 폐지하고 대신 공개할 때에는 5년 간 1/2만큼 감면하는 방법으로 전환되었던 것을 다시 부활시킨 것입니다. 이는 법인세율 인상에 대한 중압감을 감소시키기 위하여 정부의 정책에 순응하는 법인은 부담이 증가되지 않을 뿐 아니라 공개정책의 효과도 얻어보자는 일석이조의 장치였습니다.

(5) 세법의 간소화와 조세행정의 중요성

[정소영] 우리나라 세법은 너무 복잡합니다. 내가 세법개정을 할 때부터 누

누이 강조했던 것이 “간소화해라, 간이화해라” 즉, 일반 국민들이 세법을 읽어보면 “나는 무슨 세금을 얼마 내면 되는구나” 하는 정도로 알 수 있게 해야 하는데, 지금은 세무회계사를 통하지 않으면 세금계산을 못합니다. 어떻게 복잡하게 해놨는지 세법 읽어보고 세무사한테 가서 “이것을 읽어보니까, 내 세금이 백만원이다.” 하면 “아닙니다, 그것은 그렇게 해석하는 것이 아닙니다. 백만 원이 아니고, 이것은 이렇게 해서 천만원을 내야 됩니다. 그런데 천만원을 내야 되는데 나한테 삼백만원만 가져오면 한 백만원만 내도록 해 드리겠습니다.” 할 정도로 제도를 엉터리로 운영하고 있고, 또한 세무공무원에 재량권이 너무 많은 것 같습니다.

그러니까 내가 이것을 강조하는 것입니다. 아무리 조세제도를 완벽하게 만든다 하더라도 그것을 잘못 시행하는 행정을 한다면, 즉 세무공무원들이 정직하고 성실하게 안 하면 아무 의미가 없다는 것입니다.

전문적으로 범위를 좁혀서 실무적으로 얘기한다면, 내 생각에는 조세정책이 성공했느냐, 못했느냐 하는 것은 조세정책이라는 것이 제도·법률을 조정하는 것, 세법을 조정하는 제도적인 측면이 있고, 집행하는 조세행정 측면 두 가지를 동시에 고려하면서 평가해 봐야 합니다.

이런 말이 있습니다. 「Poor tax system well administered is better than good tax system poorly administered.」 이것은 훌륭한 조세정책을 엉터리로 집행을 하는 것보다는 엉터리 조세제도라도 훌륭하게 행정처리하는 것이 훨씬 더 낫다는 뜻입니다. 다시 말하면, 세법개정을 아무리 잘하고 조세제도를 아무리 개선을 잘하더라도 세무공무원들이 썩어 빠지고, 흥정이나 하고, 부정이나 하고, 법대로 집행 안하고, 임의권 행사나 하고, 국고로 들어올 돈을 빼돌리거나 한다면 아무리 좋은 세법을 만들어 봤자 국가경제에 도움이 안 된다는 뜻입니다.

그렇기 때문에 아무리 세법개정을 잘하고, 정책을 옳게 세운다 하더라도 그 집행과정이 이에 걸맞고 올바르게 되지 않는다면 아무 의미가 없는 것입니다.

나는 그래서 조세행정이라는 것이 이제는 시대가 다르니까 민주조세행정이라 할까, 합리조세행정이라 할까, 과학조세행정이라 할까, 하여간 이것이 완벽하게 되는 방향으로 움직여 줘야 된다고 생각합니다.

(6) 세제개혁과 최고지도자의 관심

[박경상] 세제개혁에서 제일 중요한 것은 국가의 최고책임자가 관심을 가져야 된다는 것입니다. 예를 들어 1966년 3월 3일에 국세청이 발족을 했는데, 이것은 박정희 대통령이 "미국의 IRS같이 만들어 가지고 국세청을 좀 강력히 해야 되겠다. 강력한 기반을 만들어야 되겠다."해서 만들어진 것입니다. 그래서 매년 3월 3일을 조세의 날로 정했습니다. 매년 조세의 날 행사에 세무공무원 전체가 참석한 가운데서 하나의 정치행위이기도 하지만 박 대통령께서도 행사에 직접 참석해서 모범 납세자에게 표창을 주고 했습니다. 이런 제일 높은 분의 관심이 세무공무원들의 사기를 앙양시켰다고 생각합니다.

그리고 박정희 대통령은 국세청이 발족하자 "세무사찰을 일원화하라."는 지시를 내렸습니다. 당시에도 조세포탈을 하면 형사처벌 대상이었는데, 이것은 경찰에서 취급할 수도 있고, 검찰에서 취급할 수도 있습니다. 조세포탈에 따라 추징하는 것은 국세청에서 하지만, 각 수사대에서 조세포탈이 범죄이니까 이것은 법적으로 검찰에서 손을 댈 수도 있고, 경찰에서 손을 댈 수도 있습니다. 특히 특가법이 생긴 후에는 더더욱 그랬는데, 이것을 박정희 대통령이 "조세포탈에 대한 처벌 문제를 여러 군데에서 하면 혼란만 생긴다. 세무사찰을 일원화해서 국세청의 고발 없이는 검찰이건 경찰이건 절대 누가 손대지 말라. 사찰권은 국세청에서 다 일원화하여 이루어진다. 국세청에서 고발이 이루어지면, 그때 검찰 측에서 손을 대라."하고 조치를 내렸습니다. 이와 같이 최고통치자가 관심을 가지고 있어야 권력자 주변이나 정치적인 참견 등 옆에서 집적거리는 것이 없이 원칙대로 세무집행을 할 수 있게 되는 것입니다. 또한 국가 원수가 이래라 저래라 간섭하는 것도 안됩니다. 조세정책은 조세원칙대로 해야 한다고 생각합니다.

나. 대충자금과 외자도입

[김주남] 대충자금

원조물자를 팔아서 조성한 대충자금이 1960년대까지도 우리 재정에서 큰 비중을 차지했습니다. 그 당시 내가 과장·국장 때까지도 대충자금을 많이 얻어내기 위해서 미국의 경제협조처(USOM)와 상당히 긴밀하게 협력을 했었습니다. 그때는 일단 우리 예산안이 준비되면 이것을 USOM에 가져가서 설명을 하고 협의를 했었습니다. 이쪽에서 예산안을 설명하고 소요재원충당을 위해 그 쪽에

대충자금을 요청해서 받아 왔습니다. 그래서 당시의 경제개발 재원은 거의 그 대충자금으로 마련하였습니다.

당시 USOM 측의 담당 관리가 미시간주의 예산부장을 하던 사람이었는데, 같은 예산을 다루는 사람으로서 많이 이해를 해주고 협조를 많이 받았습니다.

[김주남] 외자 도입

그때는 외환보유고가 없으니까 차관을 많이 들여왔습니다. 특히 1960년대 후반에 와서 당시 장기영 부총리 때에는 차관도입을 획기적으로 추진하여 외자도입을 통한 국내산업 육성을 적극 추진했습니다. 국내 재원은 한계가 있으므로 그때 그렇게 외자라도 도입해서 기간산업을 건설했기 때문에 오늘날 이와 같은 산업발전의 기반이 되었던 것입니다.

[강경식] 대충자금

1966년 국세청 설립 전까지 우리 재정의 주재원으로 운영되었던 것은 대충자금이었습니다. 대충자금이란 것은 미국에서 원조물자 들여온 것을 팔아 가지고 생긴 돈을 모아서 만든 자금인데, 이 자금을 가지고 경제개발에 필요한 재원으로 썼습니다. 경제개발에 필요한 재원은 거의 대충자금에서 갖다 썼다고 보면 됩니다. 그것이 1950년대가 끝나고 1960년대에 들어서면서 원조가 무상원조에서 유상원조로 바뀌었고, 유상원조도 점점 줄어들다 보니 어려운 상황에 직면하게 되었습니다. 하여튼 그 전에는 재정이라고 할 것도 없었고 주로 원조자금을 가지고 운용했던 상황이었습니다.

제 3 절 경제개발과 재정

1. 경제개발을 위한 재정의 역할

경제개발 초기 당시의 재정과 조세의 역할은 주로 경제성장을 위한 산업지원에 집중되어 있었다. 어느 나라에서건 초기의 경제개발 단계에서는 무엇보다도 국내투자가 부족하다는 문제점을 안고 있다. 이러한 점을 해결하기 위하여 우

리나라의 경우에도 대내적으로는 적극적인 금융정책의 사용과 재정투융자의 사용을 도입하는 한편 조세수입의 최대화를 도모하기 위한 각종 제도적 장치의 마련을 시도하였으며 대외적으로는 적극적인 외자도입을 추진하였던 시기이다.

우선 우리 정부는 대내적으로 경제개발과 경제의 고도성장을 달성하기 위하여 금융기관을 사실상 공기업화 하는 방법을 사용하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 1961년에는 「금융기관에 대한 임시조치법」을 제정하였으며, 1962년에는 「한국은행법」의 개정과 함께 각종 은행이 정책금융기관으로서의 역할을 하도록 조치하였다. 당시 금융당국이 가진 가장 중요한 수단은 특정부문 또는 특정산업을 위한 지정된 정책금융이었다. 특히 정책금융의 비중이 개발연대에는 50%를 초과할 정도였다. 이러한 비중은 이후 점차 줄어들어 1980년대에는 40% 가까이 하락하였던 점만 보더라도 개발연대 당시 정책금융의 중요성이 얼마나 높았는지를 간접적으로 보여준다고 할 수 있다.

한편 당시 정부는 개발정책을 수행하고자 하는 목표를 달성하기 위하여 재정투융자 정책을 적극적으로 활용하였는데, 재정규모 중 재정투융자의 비율은 제1차 계획기에는 23.1%, 제2차 계획기에는 26.9%였다. 우리나라는 1960년대 경제개발계획이 착수된 이래 재정투융자의 규모가 급속하게 확대되었다. 이러한 재정투융자의 급속한 증대, 특히 제2차 계획기간중에 늘어난 사회간접자본의 대폭적인 수요증대는 경제 전반에 초과수요를 발생시키기도 하였다.

당시 재정투융자의 산업별 배분은 주로 석탄·전력·통신·해운 등의 기간산업과 사회간접자본시설에 50% 이상 집중되어 있었으며, 그 다음으로 농림수산부문이 차지하고 있었다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 재정정책의 당면과제와 정책방향

(1) 재정운용의 과제

[김주남] 6·25 전쟁 때 쌓인 차입금이 많았는데 재정에서는 적자를 줄이고 그것을 청산해 나가는 것과 그리고 경제개발을 적극적으로 뒷받침하는 것이 당시 재정운용의 중점과제였습니다.

그 때 박대통령께서 “싸우면서 일하자”는 슬로건을 내걸었습니다. 그래서 정말 싸우면서 일했습니다.

(2) 기획과 예산의 연계

[김주남] 경제개발 5개년계획을 처음 만들었는데, 이것은 국가예산보다 더 세밀하게 짰었습니다. 어디에 제방을 만드는 것까지 5개년계획에 다 집어넣어 가지고 너무 세부적으로 작성을 해서 실제로 예산을 편성하다 보면 5개년계획에 맞출 수가 없었습니다.

그래가지고 경제기획국과 예산국 간에 갈등이 많았습니다. 그래서 결국은 나중에 그 문제점을 우리 스스로 알아 가지고 5개년 계획을 형식을 바꿔서 Indicative Method라는 것을 도입했습니다. 어디 제방을 어떻게 쌓고 하는 등의 세부적인 사항은 다 빼버리고 중점 방향만 이렇게 저렇게 제시하도록 했습니다.

(3) 재정자금운용 특별회계와 경제개발 특별회계 설치 운용

[김주남] 경제개발을 뒷받침하기 위한 투융자를 하기 위해서 제일 먼저 제도를 바꾼 것이 1962년에 재정자금운용 특별회계라는 것을 만든 것이었습니다. 이것은 각종 기금·융자금 등을 전부 합쳐서 재정자금운용 특별회계 재원으로 하고, 이것을 재원으로 해서 정책대출을 한 것입니다. 1년 후인 1963년에 이것만 가지고서는 안되겠다 싶어서 경제개발 특별회계라는 것을 만들었습니다.

재정자금운 용특별회계는 각종 공공기금을 전부 의무적으로 재정자금으로 들어오게 만들어서 재정융자를 해결했습니다.

경제개발 특별회계는 상당한 부분을 일반회계에서 떼어낸 것입니다. 일반회계에서 재원을 전입 받아서 주요 투자사업의 재원을 뒷받침했습니다. 결국 이 두 회계가 양 축이 되어서 경제개발을 주도적으로 추진해 나가게 된 것입니다.

나. 예산제도개선 및 운용과정

(1) 예산회계법 제정

[김주남] 1961년 말에 예산회계법을 새로 만들었습니다. 그 전에는 재정법이 있었는데, 그것은 일제시대의 재정법을 그대로 번역해서 사용한 것입니다. 그래서 우리 실정에 맞게 예산회계법으로 바꿨습니다. 그 중 예산관계, 재정관

계는 내가 거의 수정을 다 했고, 자금회계관계는 오세영씨가 주도해서 예산회계법으로 다시 만들었습니다. 그 양반이 국고국에 있었고, 나는 예산국에 있어서 서로 함께 한 기억이 납니다.

(2) 예산제도 개선

[김주남] 그리고 당시 1962년도에 성과주의 예산제도를 도입했는데, 실은 말만 요란했지 제도적으로 도입된 것은 없었습니다. 그 대신 예산재분류라는 것을 했습니다. 요즘은 컴퓨터가 있으니까 바로바로 나올 수 있는데, 그 당시는 예산재분류를 하기 위해서 과목 해설한 것이 있었습니다. 예를 들어서 01은 봉급, 02는 수당, 03은 잡급 등 이런 식으로 코드가 있는데, 이 코드를 전부 개편을 해서 예산을 짜 가지고, 코드별로 집계만 하면 바로 국민소득계정과 연결이 될 수 있게 했던 것입니다.

그리고 1962년 당시에 편성-집행-평가의 연동제를 총리실에 있는 기획조정실에서 민간인 대학교수를 모아 놓고서 성과를 분석하는 것이 있었는데 요란하기만 했지 별것이 아니었습니다.

또 품목별 통제 위주에서 성과 분석제로 바뀐 것과 우선 순위 등을 결정하는 제도적 장치를 마련했었는데, 당시는 예산 규모가 작으니까 봉급·고정경비 등 기관 운영에 필수로 나가는 경비를 빼고 나면 가용재원으로 마음대로 할 수 있는 재원이 얼마 없었습니다.

그리고 당시 예산편성기준과라는 것을 하나 만들었습니다. 그래서 표준공기와 표준단가제를 했던 것으로 기억됩니다.

또한 내가 예산국장을 할 때 1970년에 컴퓨터를 도입해서 예산업무 전산화를 시작했는데 이것이 당시에는 잘 안되었습니다. 내가 있는 동안에는 전산화는 크게 빛을 못 봤습니다. 그냥 사무실 한 구석에 컴퓨터 터미널 몇 대 갖다 놓고 하는 정도였습니다. 그런데 전반적으로 프로그램 뒷받침이 안되어서 문제였습니다. 그 뒤에는 잘된다는 얘기를 들었습니다.

(3) 재정운용

[김주남] 예산작업과 보고과정

당시 예산업무의 작업실태에 대해서 말씀드리면, 당시는 거의 매일 밤을 새웠습니다. 박대통령께서 예산에 대해서 정말로 관심이 많았습니다. 그래서 그

양반한테 내가 예산국장 한 6년 가까이 했는데, 매년 예산안이 작성되어서 국무회의에 올라가기 전에 대통령한테 먼저 설명하였습니다. 전체 한 20~30페이지 정도로 아이템을 쭉 만들어서 구두로 설명해 드리는 것입니다.

그것을 국무회의에 올라가기 전에, 그 다음에 국회에 나가기 전에, 예결위 분과에서 수정이 되어서 예결위로 넘어가기 전에, 끝으로 국회 통과한 뒤에 등 네 번씩 대통령한테 가서 설명을 했었습니다. 참 정말로 그분 자세한 분이었습니다.

박정희 대통령한테 예산보고를 한 것 중에 하나의 에피소드가 있습니다. 대통령한테 가서 마지막 설명을 하는데, 보고서 제일 끄트머리에 중앙정보부 얼마라고 덩어리로 들어있는 것이 있습니다. 그런데 대통령께 보고할 때는 항상 부총리를 모시고 가서 부총리 옆에 앉아서 내가 대통령께 설명을 드립니다. 그때 부총리가 김학렬씨였는데 경제수석도 했으니까 대통령과 친할 것 아닙니까? 그래서 보고 도중에 다른 일이 있다고 먼저 나가고, 나 혼자서 설명을 드리는데 마지막에 정보부 예산 덩어리가 있으니까 '이거 사정했어?' 하고 느닷없이 물어보는 겁니다. 중앙정보부법에 의하면 예산은 사정을 못하게 되어 있습니다.

그래서 법 몇 조에 의해서 사정을 못했다고 대답을 했더니 무조건 30%를 깎으라고 지시를 하는 겁니다. 그러니 옆에서 누구 아무도 들은 증인이 하나도 없고, 그렇다고 내려가서 대통령이 깎으라고 해서 깎았다고 얘기할 수도 없고 아주 난감했습니다. 그래서 김학렬 부총리께 일이 이렇게 되어서 큰일 났다고 보고를 드렸습니다. 김학렬 부총리가 그러냐면서 한참 생각하더니 대통령한테 전화를 해 가지고 저녁을 좀 먹게 해 달라고 하면서 예결위원장, 정책의장, 또 누구누구하고 그리고 예산국장도 같이 데리고 가겠다고 말씀을 드려서 그렇게 하기로 되었습니다. 그래서 갔더니 홀 가운데에 불고기판을 놓고 불고기를 커다란 그릇에 갖다놓고 술은 막걸리였습니다. 대통령이 나한테만 자꾸 주어서 할 수 없이 나도 한잔 권해드리려고 일어서서 저리로 돌아가려니까 '술맛 떨어져! 그냥 앉아서 줘.' 그렇게 말씀을 하시는데 정말 소탈하게 느껴졌습니다. 바로 그때 김학렬 부총리가 나한테 짐짓 각하한테 어떻게 설명을 드려가지고 정보부 예산을 30%나 깎게 했느냐고 이렇게 말을 했습니다. 그러니까 대통령께서 '아! 그거 내가 깎으라고 한 거야. 그것은 사정도 못하게 되어 있으니까 내가 깎으라고 그랬어. 보통 30% 깎으면 사정이 되는 거 아니야.' 이렇게 말씀을 하시는 겁니다. 예결위원장, 정보부장, 비서실장 등 모두가 앉아 있는데서 대통

령이 깎으라고 했다는 것이 해명이 된 셈이지요. 참 그런 에피소드가 많습니다. 까딱하면 뭐 생사의 경계를 왔다 갔다 하는 그런 고비도 많았습니다. 참 어려운 자리인 동시에 또 보람도 있었던 자리입니다.

[김주남] 재정 안정계획

재무부에서 재정안정계획이란 걸 만들었는데, 모든 재정·금융을 망라한 자금의 흐름을 통제하는 계획인데 그때 이재국장이 김용환씨이고 내가 예산국장이었는데, 서로 협조를 잘해서 재정안정계획을 만들어 가지고 그 범위 안에서 벗어나지 않도록 했습니다.

[김주남] 재정수반 선거공약사항

그때도 공약을 하기는 했는데 결과적으로 그거 별로 안 지켜졌습니다.

[김주남] 단기적인 경기조절 대책

그때는 경제상황이나 제반 여건이 빨리 변동하니까 상황변화에 따라서 예산의 조기집행이나 집행유예나 절감운용이 수시로 있었고, 추경예산편성도 1년에 몇 번씩이나 있었습니다.

제 4 절 산업지원을 위한 재정의 역할

1. 산업지원 현황

개발연대 재정의 역할 중 중요한 하나가 바로 산업지원을 위한 역할이었는데, 그 중에서도 특히 공업화 지원, 농업지원 및 에너지 등에 대한 지원 등이 중요하였다.

우선 공업화를 위한 지원을 보면, 내수산업보다는 시장의 협소성에 제약을 받지 않고 생산을 확대해 나갈 수 있도록 수출산업에 지원함으로써 공업화를 촉진시키기 위한 지원을 위주로 하였다. 대부분의 개발도상국에서 나타나는 현상은 풍부한 저임금 노동자가 많다는 점인데, 당시 우리나라에서도 풍부한 저

임금의 노동력을 바탕으로 하는 노동집약적인 경공업제품의 수출에 주력하도록 지원을 하였다. 이러한 과정을 통해서 수출증대를 도모할 수 있었을 뿐만 아니라 연관 산업의 부수적 발전과 새로운 기술의 축적 및 고용기회 등이 증대되는 추세를 보였던 것으로 각종 지표들은 보여주고 있다.

또한 우리나라는 개발초기 정부주도에 의한 경제성장 전략을 채택하였는데, 당시 이러한 목적을 위해서 공기업을 신설・병합・개편하는 사례가 많았다. 예로 제1차 계획기의 목표였던 에너지 공급원 확보, 기간산업 확충 및 사회간접자본 구출을 위하여 한국전력, 대한석유, 광업제련, 충주비료, 호남비료, 광업진흥공사, 대한통운, 대한항공 등이 공기업으로 신설・병합・개편되었다. 또한 제2차 계획기에는 당시 목표였던 산업고도화의 성장기반 구축 및 농업과 농가소득의 향상을 위하여 수자원개발공사, 포항제철, 농어촌개발공사 및 농업진흥공사 등이 공기업으로 신설・병합・개편되기도 하였다.

한편 농업에 대한 제1차 및 제2차 계획기의 지원은 주로 농촌근대화에 역점을 두었다. 즉, 경지면적의 확장, 영농기술의 근대화, 농업의 기계화, 비료 종류의 다양화, 농업 품종의 다양화, 수리안전화율의 제고, 홍수방지를 위한 제방사업, 조림사업의 실시 및 전천후 농업용수 개발사업 등에 많은 액수의 재정투융자가 있었다.

또한 에너지 확보를 위해서 석탄과 철광 및 비금속광물의 생산활동에 투융자가 배분되었으며, 전력과 전원개발 등에도 많은 액수의 투융자가 지원되었다.
마지막으로 당시 SOC 사업에 대한 지원과 관련해서는 주로 철도・항공・해운 등의 수송능력 증대와 통신 및 교통부문의 개량 및 구축, 국토종합개발계획의 추진 및 주택, 교육, 과학, 보건 등과 같은 사회기반적 사회간접자본 등에 집중하여 재정투융자가 지원되었다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 농업지원

(1) 양곡관리제도와 이중곡가제 실시

[김주남] 당시는 식량이 부족해서 재정에서도 농업정책에 역점을 두어 매년

예산에 농업기반시설확충을 위한 투자가 큰 비중을 차지하였고, 1968년부터 고미가 정책으로 전환하여 1969년부터는 이중곡가제가 실시되었습니다.

그 당시에 농림부 장관이 장경순씨였는데 그 사람이 이중곡가제를 들고 나왔습니다. 내가 결사적으로 반대를 했지만 대세에 눌려서 이중곡가제가 시행된 것입니다. 그래서 양곡관리특별회계 적자가 크게 쌓여간 것입니다. 이 이중곡가제는 말도 안 되는 것입니다. 일본에서 이런 제도를 실시했는데 일본에서 양특을 갖고서 이중곡가제를 했던 것을 본받아서 농림부가 주동이 되어 했던 것입니다.

결국 그 이중곡가제를 시행하게 되어서 양곡관리특별회계에서 적자가 크게 발생되었습니다. 양곡관리특별회계를 국회에 가지고 나가면 국회에서는 도저히 재정이 감당할 수 없는 수준으로 수매가를 올리라고 요구하기 때문에 그것을 피하기 위해서 내가 양곡관리기금을 설치해서 이 기금에서 양곡을 관리하도록 바꿔버렸습니다. 기금으로 해놓으면 국회에 나갈 필요가 없으므로 곡가를 행정부 안에서 정하게 해버렸던 것입니다.

그 당시에 이중곡가제를 반대한 것은 mind의 차원이 아니라, 국가재정에 적자가 막 늘어나고, 양특적자가 늘어나는 데 그것을 그대로 둘 수가 없었기 때문입니다. 그것은 해서는 안 되는 것이었습니다. 지금도 고미가 정책과 이중곡가 정책이 많은 문제점을 안고 있는데, 이것은 그때부터 문제가 발단이 되어서 지금까지 계속된 것입니다. 지금은 곡가를 많이 못 올리는 것 같은데 국제가격 때문에 안됩니다. 그렇게 농민 위주로 보호를 해 나가다가 오히려 어려움이 더 커지게 된 것입니다.

(2) 농수산물가격안정기금

[김주남] 1970년에 양곡관리기금과 함께 농수산물가격안정기금도 같이 만들었습니다. 왜냐하면 그 당시는 제조업이 거의 없고 농업이 1위 산업이었으니까 그렇게 할 수밖에 없었던 것입니다.

(3) 종자개량사업

[김주남] 당시 5개년계획을 시작할 때 정부와 박 대통령이 특히 역점을 두고 추진한 것이 종자개량입니다. 종자개량을 해서 IR 667이라고 하는 안남미 비슷한 찰기 없는 쌀인데 아주 수확이 많은 품종을 만들었습니다. 당시 농촌진흥청

장을 한 김인환씨가 애를 많이 썼습니다. 그 양반이 영문·한문·한글로도 발간한『녹색혁명』이라는 책이 있는데 자세한 내용은 그 책 속에 있지만 포인트는 종자개량을 해서 1년에 수확을 세 번했다는 것입니다.

온실 안에 논을 만들어 길러서 1년에 수확을 세 번했는데, 이를 통해서 쌀 생산의 자급자족이 이룩되었습니다. 당시 김학렬 장관이 아주 정열적으로 모든 것을 무조건 지원해 줬습니다. 그래서 주곡자급이 가능해지게 되었던 것입니다.

나. 기간산업의 건설

(1) 원활한 에너지 공급

[김주남] 당시 경제개발 5개년 계획에는 전력과 석탄의 원활한 공급이라는 기본목표가 있었습니다. 에너지 공급을 위해서는 재정운용 특별회계를 통하여 한전을 축으로 전력개발을 확충하고 석공을 중심으로 석탄을 개발했습니다.

(2) 공기업 설립과 기업예산회계제도 확립

[김주남] 당시에는 민간자본이 없어서 경제적 목표를 달성하기 위해 주로 공기업을 설립하는 것이 많았습니다. 이와 관련해서 기업예산회계법을 내가 만들었는데, 그 기업예산회계라는 것은 특별한 것이 아니었습니다. 당시 정부 기업체가 전부 단식부기를 했습니다. 이것을 복식부기로 전부 바꾸는 작업이었습니다. 기업예산회계의 내용은 바로 복식으로 바꾸는 작업이었습니다. 재무제표 만들고 결산이 나오면 이것을 복식으로 만들 수 있게 한 것이 기업예산회계법입니다.

(3) SOC와 재정투융자

[김주남] 당시에는 기간산업이나 사회간접자본에 재정투융자가 많았는데, 이것은 그렇게밖에 할 수 없었던 시대적 배경이 있었습니다. 당시 제일 역점을 둔 것이 포항제철의 건설입니다. 내가 예산국장 때인데 국력이 많이 들어가는구나 하는 정도로 중점적으로 돈이 들어갔습니다.

박 대통령은 제철 공장이 있어야 산업이 일어난다고 생각해서 포항제철의 진입도로·용수·항만 등 이런 것들을 전부 재정에서 해 줬습니다. 대규모의 재원이 들어갔습니다. 당시는 대통령의 권한이 절대적이었으니까 가능했던 것입니다.

포철이 시작부터 수지가 맞았던 것은 항만·진입도로·용수 등 이런 것들을

전부 정부에서 지원해줬기 때문이라고 봅니다. 100% 다 해 줬습니다. 제철시설만 차관 얻어다 한 것입니다. 그러니 수지가 안 맞을 리가 없는 것입니다. 그 당시 산업화의 추진과정에서 포철하고 여천석유화학단지를 조성하는 것 등 2가지가 주축이 되었던 것입니다.

제5절 조세 및 재정정책의 역할과 공과

1. 개 관

당시 조세 및 재정을 포함한 종합적인 경제정책의 공과 또는 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 투자증대와 수출증대가 이루어졌는데, 투자의 우선 순위를 제조업에 두었으며 공업화 전략을 효과적으로 추진하기 위하여 전력·통신·교통 등 기간산업과 사회간접자본을 중점적으로 개발함으로써 외부경제효과를 도모함과 아울러 산업구조의 개선을 유도하였다. 둘째, 대외 지향적 발전전략이 추진되었는데, 그에 따라 외환 인플레이션이 발생했다. 셋째, 정부지출과 함께 세수가 점차 증대되어 투자재원의 자립도가 크게 향상되었으나, 투자재원의 확대에 따른 외자도입의 증대로 외채의 원리금 상환부담이 가중되었다. 넷째, 전략부문과 사회간접자본부분의 개발에 치중한 결과로 생산요소의 비효율적 배분, 생산성의 격차에 따른 산업간 불균형의 심화, 대기업 및 수출산업에 대한 자금지원 편중에 따른 대기업과 중소기업간의 격차 등이 발생했으며, 특히 정부주도에 의한 경제개발의 결과 시장경제의 발전이 지연되었다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 정부주도형 경제정책

[정소영] 한 나라의 어떤 정책이라는 것은 시대 여건이 탄생시키는 것입니다. 정책이 시대 여건을 만드는 것이 아닙니다. 그 때는 정부주도형으로 갈 수

밖에 없었습니다.

그러니까 쉽게 얘기하면 1960년대 초는 본격적으로 경제개발이 시작될 당시로서 1인당 GNP가 불과 87달러 정도로 완전히 거지나라였습니다. 그때만 하더라도 우리나라 자본축적이 있었습니까? 이렇다 할 기간산업이 있었습니까? 이렇다 할 공장이 있었습니까?

고작 있었다고 하면 이병철씨가 한 제일모직, 제일제당, 그리고 럭키재벌이 하던 치약공장 등이 민족자본의 전부였는데, 무슨 시장경제에 맡기고 합니까? 기업이 있고 축적된 자본이이 있고 생산량이 있어야 시장경제에 맡기는 것이 아닙니까?

그러니까 할 수 없었던 것입니다. 경제건설을 하려면 정부주도형으로 해서 정부가 불도저 역할을 해서 불도저로 산길을 닦고, 공장부지를 만들어 주어서 "당신들 여기에 공장 세워라." 하면서 불도저 역할을 정부가 했던 것입니다. 불도저로 밀고 나가려면 소나무다 바위다 해서 걸리적거리는 것을 전부 정부가 밀어 제껴주고 공장부지 만들어주고 해서 기업인들이 신나게 사업을 확장해 나갈 수 있는 모든 환경을 조성하여 주었던 것입니다. 이렇게 경제개발을 해나가면서 정상적인 시장경제를 할 수 있는 바탕을 만들어 나간 것입니다.

나. 조세정책의 역할과 공과

[정소영] 조세정책의 공과에 대해서 말씀드리면, 원래 조세정책이라는 것은 다목적이지만 재정수입 목적이 기본입니다. 그러나 한편 우리나라의 경우 조세정책이 산업 개발정책하고 직결되어 있고 또 사회정책면에 있어서는 소득분배 정책하고도 관련이 되어 있습니다.

조세정책에 있어서 그러한 취지를 가지고 세제개혁을 했습니다. 국민들이 잘 아시는 대로 박정희 대통령이라는 분이 18년이나 오랜 기간 동안에 우리나라를 통치를 했는데, 당시 조세정책뿐만 아니라 여러 가지 정책들이 한국 경제발전사에 결정적인 획을 그었다 해도 아무도 부인하지 못할 것입니다.

그런 의미에서 본다면, 내가 보기에는 조세정책 자체가 가지고 있는 기본 목적 즉, 세수목적, 산업정책 조정 목적, 소득재분배 목적 등 일반적인 목적에 부합하는 방향으로 완벽했다고는 할 수 없지만 거의 한국경제가 흘러가야 하는 방향으로 보조를 맞추었다고 생각합니다.

왜냐하면 우리가 경제개발을 본격적으로 시작한 것은 사실 우리 5천년 역사를 통해서, 박정희 대통령이 혁명을 해서, 국가재건 최고회의가 생기고, 경제개발 5개년계획을 만들고, 이것을 집행하는 그 날부터가 본격적이었다고 생각합니다. 우리나라의 가난을 해결하고, 이 나라에 경제건설을 하고 국력배양을 해야 되겠다는 정책적인 면에서나 실천적인 면에서 정말 처음으로 한국경제에 올바른 불을 붙였다고 판단합니다.

모두들 시도를 했었습니다. 우리 조상들도 시도를 했지만, 가난을 벗어나려고 노력을 했지만, 다 꺼져버렸던 것입니다. 어떻게 하면 5천년 묵은 가난을 해결하느냐 하는 그야말로 피식피식 꺼지는 것이 아니고, 휘발유에 불을 붙이듯이 국민들 가슴에 불을 붙인 역할을 한 분이 박정희 대통령입니다. '우리도 하면 된다'는 자신감을 국민들 가슴에 불을 붙인 분은 5천년 역사를 통해서 박정희 대통령뿐입니다.

다른 분들도 다 노력했습니다. 어떻게 잘 살게 할까하는 것을 이조시대 왕들도 노력했고, 각종 각색의 국민운동가들도 많이 노력했습니다.

새마을운동과 비슷한 국민운동들도 있었고 다른 나라에도 있었고 많이 있었습니다. 전부 성냥개비에 불을 붙여서 물에 갖다 대면 피식피식 다 꺼졌던 것과 같았습니다. 그야말로 휘발유에 불을 붙이듯이 "새마을 운동이다.", "하면 된다."는 것을 국민들 가슴에 불을 붙여낸 분은 박정희 대통령이 처음 아닙니까? 그렇기 때문에 새마을운동을 배우러 오는 것입니다. 경제개발전략을 배우러 많은 나라에서 오는 것입니다. 다른 나라에서 많은 전문가들이 와서 "우리한테도 좀 가르쳐 달라. UN에 최빈국가로서 이 지구상의 가장 거지나라로 listing 되어 있던 나라가 불과 십 몇 년만에 어떻게 이렇게 발전할 수가 있느냐? 그 비결을 가르쳐 달라. 어떻게 세상에 이런 기적의 나라가 어디 있느냐?"고 할 정도로 만든 분이 박정희 대통령 아닙니까? 그래서 큰 테두리 속에 거의 성공적으로 옳게 진행이 됐다고 나는 보는 겁니다.

결론적으로 조세정책은 정치적·역사적으로 크게 본다면 박대통령 18년과 그 이후에도 우리나라의 산업근대화과정이나 소득재분배과정에 있어서도 크게 긍정적인 영향을 미쳤고, 특히 경제개발초기단계에서의 세수증대 면에서는 결정적 역할을 함으로써 종합적으로 주어진 역할을 옳게 했다고 생각합니다.

[서경석] 1960년대, 70년대를 경제개발 연대라고 말을 하는데, 이 당시 초반까지만 해도 재정을 100% 조세수입으로 충당하지 못했던 시기였습니다. 그렇기 때문에 조세수입으로 재정을 자립해 보기 위해서 세제를 이용한 세수증대, 세정의 합리화와 같은 것이 굉장히 강조가 되었던 시기였다고 생각합니다. 이러한 노력은 5·16혁명 이후 1960년대와 1970년대까지 이어졌습니다
장면 정권 때도 개발 계획을 세웠다가, 제대로 추진해보지도 못하고 5·16 혁명이 났는데, 이후 경제개발 5개년 계획 수립과정에서 사실은 계획을 세워놔도 재원이 부족했습니다.

그래서 1966년 당시 재무부 산하에 있는 각 지방 사세청을 흡수해서 국세청을 별도로 독립하여 설립했습니다. 그때 초대 청장으로 이낙선 씨가 내려왔는데, 이낙선씨 차번호가 700번이었습니다. 차번호가 700이라는 것은 내국세 700억원달성을 목표로 한다는 것이었습니다. 그 전해인 1965년도 세수가 418억원이었는데 그해 세수목표 700억원을 달성했습니다.

그러니까 그때 당시는 그런 정도밖에 안 되는 재원이었는데, 후에 국세청이 계속 노력하고 또 수차에 걸친 대대적인 세제개혁을 통하여 획기적으로 세수를 증대시켜 나갔습니다. 집행하는 과정에서 세금을 앞당겨 받는 조상징수라든지 다소 무리도 없지 않았고 또 조세탈루도 많이 있었지만, 1970년대 중반에는 재정지출수요를 조세수입으로 거의 충당할 수 있을 정도의 수준에 이르고, 외환위기 때까지도 계속해서 건전하고 튼튼한 재정을 유지할 수 있었습니다. 어쨌든지 우리나라의 경우 재정과 경제발전에 조세가 기여한 공이 컸다고 봅니다. 그래서 외환위기 극복과정에서 공적자금 투입이 불가피할 때, 그 부담을 재정이 떠맡을 수 있었던 것은 그만큼 재정이 튼튼했기 때문에 가능했다고 생각합니다.

옛날처럼 세수만 가지고 재정을 꾸려나가는 것은 꿈도 꾸지 못하고 원조나 외자 가지고 재정을 할 때는 턱도 없는 것이었습니다. 그래서 개발연대는 일면 징수행정을 굉장히 강하게 하면서 또 성장에 필요한 부분에는 세금을 과감하게 감면해 주는 방향으로 갔었습니다. 이러한 정책방향은 적어도 1970년대까지는 그렇게 했습니다.

다. 재정의 역할과 공과

[김주남] 5.16혁명 후 국가정책의 기본목표는 경제개발이었습니다. 그런데 당시는 민간자본이 거의 없는 때이니까 재정이 경제개발을 뒷받침하고 산업발전을 선도하는 주도적 역할을 했습니다.

[강경식] 당시는 재정이 경제를 앞장서 이끌어 갔다기보다는 경제개발을 뒷바라지하는 쪽으로 추진을 했다고 봅니다. 왜냐하면, 1961년도 5·16 군사혁명 후에 군사정권에서 통화개혁도 하면서 재정을 통해서 경제개발을 하겠다는 쪽으로 나가다 보니까 상당히 적자재정, 재정 인플레이션으로 운영한 결과가 되었습니다. 이것이 엄청난 인플레를 유발하면서 경제가 엉망진창이 됐습니다. 그래서 다시 재정안정 계획을 만들고 미국 쪽하고 의논해서 완전히 안정기조 운영으로 선회를 했습니다.

1965년도에 장기영 부총리가 취임하면서 금리 등 여러 가지 현실화정책을 추진하고 개발전략 자체도 내수지향 개발전략에서 완전히 수출주도 개발전략으로 대전환을 하였습니다. 워낙 내수가 부족하고 여러 가지 개발에 필요한 자금을 국내에서 조달할 수 없었기 때문에 모자라는 식량을 외상으로 들여와서 이것을 팔아 가지고 돈을 모으고 또 차관 들여와서 그 돈으로 공장을 건설하고, 제품을 생산하여 외국에 내다 팔아 가지고 외화를 벌어들여 빚을 갚아 나가는 방식으로 방향을 바꿔나간 것입니다. 1960년대까지만 하더라도 재정의 역할이라는 것은 거의 기대할 수가 없었습니다.

당시 외국 차관이라고 해봐야 몇 백만 달러밖에 안되고 지금과는 비교가 되지 않지만, 장기영 부총리가 들어와서 요즘 말로 재벌의 원조들인 사람들을 전부 다 배려해서 차관을 갖고서 공장을 건설했습니다.

그 당시 외자는 들어오는데 내자가 없으니까 모자라는 식량을 PL480을 통해 미국에서 장기로 빌려와서 그것을 팔아서 생긴 돈을 가지고 공장 같은 데 지원하여 내자로 운영하곤 했습니다. 그래서 거기서 생산되는 섬유류 같은 제품을 수출했습니다. 그렇게 하다보니까 너도나도 그런 식으로 외자를 들여와 가지고 공장을 지었는데, 1960년대 말에서 1970년대 초에 들어서면서 세계경제가 불황으로 접어들면서 그렇게 건설된 공장들이 전부 다 부실기업이 된 것입니다. 외국사람들도 한국은 부실기업 문제 때문에 경제가 망한다는 얘기를 할 정도로

심각했습니다.

그래서 1969년 말에는「안정기반구축을 위한 종합대책」을 발표하고, 1970년 초에는「경제안정 12원칙」을 발표하였고, 청와대에 부실기업을 정리하는 특별 부서를 하나 만들어서 대책을 추진하기도 했습니다. 한편 세계은행이나 IMF 에서 재정 쪽에서 초긴축예산을 편성해야 한다고 건의해서 1970년 예산은 그때까지 벌여놓고 건설을 추진하기로 한 여러 가지 사업들을 중단 또는 축소시키는 방향으로 예산 자체를 초긴축으로 아주 안정적으로 편성을 했던 것입니다.

제 3 장

중화학공업 개발과 자력성장구조의 실현
(1972~1978)

제1절 시대적 배경과 조세·재정정책의 기본방향

1972년부터 1978년까지의 기간은 제3차 경제개발5개년 계획과 제4차 계획의 전반기에 해당되는 시기로서 10월 유신을 통해 정치적으로 대통령중심의 강력하고 일사불란한 통치체제를 확립하여 중화학공업을 중심으로 산업의 고도화를 본격적으로 추진하고 자력성장의 잠재력을 배양하여 고도성장을 강력히 추진한 시기였다.

그러나 국내외 제반 여건이 순탄치만은 않았다. 세계경제여건은 스태그플레이션과 원유파동으로 대부분의 선진국들이 1972년과 1973년 초 및 1976년 잠깐 동안을 제외하고는 거의 지속적으로 침체를 벗어나지 못하는 실정이었다.

국내적으로는 1960년대의 과도한 개발정책의 결과로 기업의 재무구조 악화, 높은 인플레와 환율상승의 악순환, 도·농간의 소득격차 심화, 부동산 투기 등의 부작용이 노출되었다. 이와 같은 국내외 여건은 1970년대 내내 우리 경제를 괴롭혔다. 또한 월남의 공산화와 북한의 잦은 도발 등으로 국가 안보문제가 대단히 심각한 국가적 과제로 제기되었다.

따라서 3차 계획의 기본이념으로 표방한 바와 같이 성장정책과 함께 안정과 균형에 대해서도 조화를 이룩하기 위한 정책을 동시에 추진하였다. 그러나 안정과 균형은 보완적인 정책이고 어디까지나 정책추진의 중심과 우선방향은 성장의 추구였으며 정부와 국민이 힘을 합해 조국근대화를 위한 굳은 의지로 "싸우면서 일한다"는 기치를 내걸고 안보와 경제를 양 축으로 하는 국가목표를 강

력히 추진하였다. 따라서 이 시기의 조세와 재정정책의 당면과제와 기본정책방향은 이러한 국가목표의 달성을 뒷받침하는 것이었다.

재정 쪽은 첫째로 재정투융자를 확대하여 산업구조의 고도화를 위한 중화학공업의 지원을 강화하고, 둘째로 식량증산과 농업기반시설확충 및 농촌근대화를 촉진하고, 셋째로 안보강화를 위한 방위력을 증강하는 것이 최우선적인 정책이었다.

조세정책은 첫째로 가장 중요한 것은 안보와 경제개발을 위한 투자재원을 확보하는 것이었고, 둘째로 같은 맥락에서 수출과 산업지원을 위한 조세감면 및 투자유인제도를 정비하고, 셋째로 근대적 조세체계의 확립을 위해 세제를 개혁하고(국세기본법 제정, 종합소득세제 전면실시, 부가가치세 신설 등), 넷째로 물가나 부동산투기억제 등 안정기능을 강화하기 위한 세제상의 조치와 소득재분배 및 저소득층의 생활안정을 위한 공평과세를 강화하는 것 등이 중요한 정책추진 과제였다. 이 기간중에는 1971년 말, 1974년, 1976년, 1978년 등 네 번에 걸친 세제개혁이 있었는데 이 모두가 이와 같은 방향으로 추진되었다. 다음 절부터 이상의 주요 정책과제들의 추진과정에 대해 당시 실무책임을 맡았던 주역들의 증언을 들어본다.

제 2 절 경제안정을 위한 긴급조치

1. 8·3 조치와 조세 및 재정조치

가. 개 관

1960년대 제1, 2차 5개년계획의 추진으로 짧은 기간에 고도성장을 이룩하기는 했지만 과도한 개발정책의 결과로 인한 여러 가지 부작용이 나타나기 시작하여 1971년에는 물가와 환율이 급등하면서 경기가 후퇴하기 시작하였다. 특히 기업들이 고도성장에 부풀려서 금융이나 외자를 마구 늘려 재무구조가 아주 취약할 뿐만 아니라 대부분이 고리의 사채에 크게 의존하고 있었기 때문에 경기

는 나쁜데다가 과도한 금융부담으로 견딜 수가 없는 어려운 상황에 이르게 되었다.

그래서 기업의 사채 의존적인 취약한 재무구조와 부실기업의 문제를 해결하고 인플레와 환율의 구조적인 악순환을 해소하여 기업의 경쟁력을 촉진하고 안정적인 경제성장의 기반을 구축하기 위한 목적으로 정부가 1972년 8월 3일에 전격적으로 대통령 긴급명령을 발동하여 응급 비상조치를 취했던 것이다.

이것이 소위 8·3조치인데, 그 내용은 기업의 사채 동결과 정부주도의 산업합리화조치가 그 핵심이며, 금융 면에서는 자금의 원활한 공급과 금융부담경감을 위해 금리를 인하하고 신용보증제도를 확충하였으며, 세제 면에서는 기업의 부담경감과 활동 촉진을 위해 투자와 증자에 대한 소득공제, 고정자산 특별감가상각률 인상, 산업합리화나 기술개발에 대한 세제지원 등을 강화했으며, 재정면에서는 재정운용의 탄력성을 증진하기 위해 지방교부세, 교육교부금, 도로정비부담금 등의 법정교부율의 효력을 정지시키는 조치 등이 포함되어 있었다.

이 조치는 당장 기업의 어려움을 해소하기 위한 응급조치로서의 필요성은 있었다할지라도 정부의 공권력에 의한 혁명적인 강제조치로서 그 여파는 오래도록 우리의 시장경제 창달을 저해하는 요인이 되었다는 점을 간과할 수 없을 것이다.

나. 당시 주역들의 증언

[최진배] "8·3조치는 사채동결이 주된 내용인데 그 외에도 산업합리화, 금융특별조치, 재정운용의 효율화 등 광범위한 내용이 포함되어 있습니다.

그때는 금융제도가 제대로 개발이 안 되어서 기업의 자금공급을 충족할 만한 시스템이 안되어 있었습니다. 예금이자는 별로 높지 않아 수신은 잘 안 되는데 비해 경제는 인플레 경제라 볼륨이 자꾸 커져 여신에 대한 수요는 많아서 도저히 공금융만으로는 기업의 자금수요를 충족할 수 없었기 때문에 사채시장이 발달되어 기업들이 사채에 크게 의존하고 있었습니다. 그때는 사채가 제도금융 이상의 역할을 했습니다. 심지어 재벌들도 다 사채를 썼습니다.

그러나 사채는 월 2~5%의 높은 금리 때문에 기업들이 금융부담으로 엄청난 고통을 겪었습니다. 그래서 긴급조치로 사채의 원금상환은 소액분을 제외하고 3년 거치 5년 분할 상환토록 일시 동결하고 이자도 월 1.35%로 낮추어서 기업

의 금융부담을 덜어주게 한 것입니다. 이것은 지금은 생각할 수도 없는 어마어마한 혁명적인 조치였습니다. 작업의 책임은 당시 청와대 외자비서관이던 김용환씨가 맡고 실무작업은 정영의(전 재무부 장관)씨, 김종현(전 외환은행 전무)씨, 심정섭(전 대한재보험 사장)씨가 주로 맡아서 했고 내가 작업에 참여하게 된 것은 관련 세제문제 때문이었습니다. 작업의 주된 내용이 사채를 동결한다는 엄청난 것이라 기밀유지가 가장 중요했기 때문에 제일 곤란을 느낀 것이 주위의 사람들에게 눈치채지 못하게 하는 것이었습니다.

작업의 진행은 낮에 실무작업반에서 작업한 것을 밤에 남덕우 장관, 김정렴 청와대 비서실장, 김성환 한은 총재, 김용환씨가 모여 심사하여 실무작업에 있어 보완하여야 할 점이나 개선할 점 등을 지적하여 결정하는 방법으로 진행되었습니다. 실무작업은 대체로 6월말까지 완료되어 7월초에 시행하는 것으로 의견이 모아졌으나 그때 마침 7·4 남북공동성명이 있었기 때문에 한달간 연기를 하게 되었습니다.

실무작업 과정에서 논의가 많았던 것은 사채의 정의, 사채구제의 범위, 사채권자의 확인문제, 사채에 대한 세금문제, 산업합리화의 세제지원, 소액사채의 처리 등이었습니다.

8·3조치 중에서 주로 조세와 관련된 사항을 간추려보면 다음과 같습니다.

첫째로 신고사채에 대한 기왕의 세금문제는 불문에 부치기로 하였습니다. 사채신고의 접수와 처리는 세무서에서 하도록 했는데 사채자금은 대개 음성수입이고 비정상적인 것이 많았으므로 사채자금의 출처를 추궁하면 여러 가지 세금문제가 파생될 것이 뻔했습니다. 따라서 그렇게 되면 사채권자는 기업에 압력을 행사하여 신고를 못하도록 하여 8·3조치의 목적을 달성하기가 어렵게 될 우려가 있었습니다. 그래서 신고한 사채에 대해서는 신고 전의 모든 세금을 면제하고 사채의 출처에 대해서도 일체 조사를 하지 않도록 하였습니다. 세금에 대한 하나의 사면조치였습니다. 그러나 과점주주가 기업에 제공한 사채는 일반인과 동일하게 처리될 수는 없는 것이었습니다. 8·3조치 당시의 기업은 사채의존도가 컸기 때문에 세무상으로 사채권자를 밝히지 않아도 사채이자소득에 대한 원천징수를 한 경우에는 세무조사에서 추궁하지 않는 관행과 같은 것이 있어 과점주주들이 이를 악용하여 가명 등으로 자금을 제공하고 사채로 정리하여 이자상당액은 기업의 비용으로 계상하며, 개인의 소득은 은닉하여 기업과

대주주의 절세 수단으로 이용되기도 하였습니다. 그 중에는 기업의 탈세자금이 위장되어 과점주주의 사채로 둔갑한 것도 있을 수 있었습니다. 그러므로 세제상의 혜택은 주되 과점주주의 사채는 90일 내에 출자로 전환토록 하고 위반할 때에는 사채이자를 손금으로 인정하지 않고, 또한 신고하지 않고 사전에 변제할 경우에는 형사처벌은 물론 그 변제금액을 증여로 간주하여 65%의 새 세금을 과세토록 엄격한 규정을 하였습니다.

8·3조치 작업과정에서 제일 큰 관심사는 과연 사채의 규모가 얼마나 되며 신고가 얼마나 될 것인가 하는 점이었습니다. 사채규모가 얼마나 되는지 공식적인 통계로는 알 도리가 없는 것이고, 다만 사채이자에 대해서 국세청에서 징수하는 이자소득세를 가지고 역산해서 추정해 볼 수 있을 뿐인데 이것도 누락이 많아서 추정해 보기가 매우 어려웠습니다. 실제로 신고를 받아 보니 당초 예상했던 2천억원보다 훨씬 많은 3,456억원이었고, 그 중에서 과점주주의 사채가 1,137억원으로 전체 신고액의 1/3이나 되었습니다.

둘째로 증자에 대한 소득공제제도를 강화했습니다.

선진국 기업에 비하여 우리 기업은 부채비율이 월등히 높아 이 재무구조를 개선하는 것이 산업합리화의 중요한 하나의 과제였습니다. 그러기 위해서는 부족한 국내자본이나마 최대한으로 기업에 투자할 것을 유인할 수밖에 없는데 차입금의 이자와 이익배당에 대한 회계이론의 상충 때문에 그 부족한 자본마저도 기업에 출자하는 것을 주저하게 되어 있었습니다. 그래서 증자를 유도하고 자기자본을 더 우대하자는 취지로 8·3조치 후에 증자한 분에 대해서는 기업의 소득에서 높은 율로 공제를 하고 또한 증자분에 대한 배당에 대해서도 소득세를 면제하는 파격적인 조치를 하였습니다.

셋째로 기업의 투자촉진과 합리적인 구조조정을 위하여 투자세액공제율 인상, 특별감가상각률의 대폭 인상, 기술개발과 산업합리화에 대한 조세특례인정 등의 제도개선조치가 있었습니다.

넷째로 뒤이어 자본시장을 육성해 직접금융을 확대하기 위하여 기업공개촉진법을 제정하고 기업공개시 세제상의 혜택을 강화했습니다. 기업의 사채원리금 부담을 덜어주기는 했지만 그와 동시에 여러 금융제도를 발전시켜 기업이 여러 방면으로 자금을 조달할 수 있는 방법이 있어야 되겠다고 생각하게 된 겁니다. 그래서 기업공개촉진법을 만들어서 기업을 공개하여 직접금융을 강화하도록 하

고, 뒤이어 상호금융회사라든지 단자회사 같은 여러 가지 금융제도개혁이 많이 있었습니다. 특히 기업공개에 대해서는 여러 가지 세제상의 혜택도 많이 있었습니다. 그럼에도 불구하고 현대 같은 경우에는 계속 공개를 기피하여 국회에서까지 문제가 되어 언제까지 현대를 공개토록 할 것이냐는 논란이 많이 제기되기도 했습니다.

기업들이 오늘날과 같이 이렇게 발전하게 된 과정에는 이러한 정부의 조치가 크게 뒷받침되었던 것이라고 봅니다."

[최동규] "8·3 조치는 사채동결이 핵심인데 재정과 관련해서는 당시의 상황과 관련해서 몇 가지 조치가 있었습니다. 첫째는 재정의 경직성을 완화하기 위하여 지방교부금과 지방교육재정교부금 및 도로정비사업에 대한 법정교부율의 효력을 정지시킨 것입니다. 지방교부세율은 내국세의 17.6%, 지방교육재정교부율은 12.98%, 도로정비사업비 부담은 휘발유세의 75%와 승합차와 택시 등의 자동차세 전액으로 되어 있었는데 이 밖에도 많은 법정부담금이 있고 국방비, 인건비, 기본기관운영비 등 경직성 경비가 당시 예산 전체의 90% 수준에 이르고 있어 정부가 필요한 사업을 신축적으로 추진하는 데 많은 애로가 있었습니다. 그래서 이러한 재정의 경직성을 완화하기 위하여 이 세 가지의 강제규정을 유보하고 매년 현실여건에 맞추어 국가예산으로 정하도록 한 것인데 실제로 지방교부금의 경우에는 1982년 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」이 폐지될 때까지 교부율이 매년 11%를 조금 상회하는 수준에서 조정됨으로서 재정의 신축성과 효율성을 높이는 데는 상당한 효과가 있었다고 봅니다. 그러나 교부금수준을 조정하는 과정에서 지방재정 쪽과 많은 갈등과 어려움을 겪는 소지가 되었던 것도 사실입니다.

둘째는 8·3 조치에 직접 규정된 내용은 아니지만 당시의 경제여건과 8·3 조치의 시행과 관련하여 1972년도에 추경예산을 세 번이나 편성할 수밖에 없었던 것입니다.

우선 세수에 차질이 생긴 것입니다. 기업들이 실제로 어려워지기도 했지만 사채까지 동결해주는 상황에서 국세청에서도 세금징수를 강하게 할 수도 없고 오히려 조세경감 지원까지 하게 되어 거액의 세수결함이 나게 되었습니다. 또 한편으로는 한전이 재무구조가 악화된 상태에서 전력요금을 인상하지 않을 수

없는 형편이었는데 8·3조치와 관련해서 정부가 발표한 「종합경제안정대책」에서 공공요금인상과 물가를 3% 이내로 억제한다는 것을 확고한 방침으로 천명했기 때문에 한전의 전력요금 인상요인은 부득이 재정에서 보전할 수밖에 없었습니다. 그래서 추경에서 내국세, 관세, 전매익금 세수를 641억원 감액하고 한전에 500억원을 지원토록 하였는데 세수부족과 한전지원을 합친 총 소요 1,141억원은 하는 수 없이 한은 차입과 국채 및 재정차관자금으로 보전할 수밖에 없었습니다. 이것은 건전 재정 원칙에도 불구하고 당시의 어려운 경제사정을 극복하기 위한 긴급조치의 결과였습니다.

그리고 셋째로 8·3 조치관련 「종합경제안정대책」에서 1973년에도 역시 세수를 늘릴 수 없다는 전제 아래 예산규모를 최대한 억제한다는 방침을 세웠기 때문에 이에 따라 1973년도 일반재정부문 예산규모가 처음으로 전년대비 7.1%나 감소될 수밖에 없었습니다. 이렇게 하여 당시 어려웠던 경제를 안정시키는 데 재정이 보조를 같이하도록 했던 것입니다."

[강경식] "1970년대 들어서면서 세계적인 불황이 와가지고 우리 경제도 매우 어려워지게 되었습니다. 기업들이 시설을 해놓고 생산은 하는데 해외 수출도 잘 안되고 또 재정에서도 사업을 줄이고 긴축운영을 하게 되니까 국내수요마저 위축되어 물건이 잘 안 팔리고 따라서 어려워질 수밖에 없었지요. 다 망한다고 난리가 났죠. 경기가 나빠지게 되었지요.

그런데 그때는 기업들이 은행뿐만 아니라 사금융에 크게 의존하여 엄청나게 높은 금리의 많은 돈을 빌려서 주로 빚으로 사업을 운영하고 있었는데 경기도 안 좋은데다 그런 고금리 부담 때문에 기업들이 하나도 못 살아남겠다고 아우성들이었습니다. 이러한 상황에서 1972년에 김용환 청와대 경제수석이 중심이 되어 소위 8·3조치라는 이른바 모라토리엄을 한 겁니다. 정부에서 나서 개인간의 사채에 대해서 일률적으로 금리를 연리 16.5%로 제한하고 상환기한을 3년 거치 5년 분할상환으로 조정해버린 것입니다. 이것은 상상하기 어려울 정도의 그런 조치를 긴급명령으로 시행한 것입니다. 그러면서 그런 모라토리엄만 한 것이 아니고 그 뒤에도 소비를 억제한다고 사치성 소비물품에 대해 세율을 막 몇 배씩 올리고 하는 이런 조치를 취했죠. 8·3조치에 대해서는 나는 그러한 방식자체를 별로 높게 평가하지 않습니다. 오늘날까지 아직도 그 조치에서

완전히 벗어나지 못하고 있는 것으로 생각합니다. 그리고 그 조치의 결과로 경제가 살아났다고 하지만 그런 방식으로 기업한테 엄청난 혜택을 줌으로써 모럴 헤저드가 생긴 것은 당연한 결과이고 거기에 더해서 어떤 문제나 무슨 필요가 생기면 나라에서 뭔가 조치를 취해주겠지 하는 이런 분위기가 오늘날까지도 남아서 외환위기를 가져오게 된 바탕엔 그것도 하나의 요인이 되지 않았는가 나는 이렇게 생각합니다."

[박경상] 1972년 내가 초급 사무관이었을 때, 8·3긴급조치가 있었습니다. 그때 우리는 밤 2시에 비상이 걸려서 출근을 했는데, 8·3 긴급조치라고 하는 것은 사채에 허덕이는 기업을 보호하기 위한 사채동결조치입니다. 당시에는 제도금융이 발달이 안되어 있어서 기업들이 전부 사채를 쓰다보니 사채에 발이 묶여 가지고 사채업자들한테 꼼짝도 못하는 것이었습니다. 그래서 기업의 발전이 안되었습니다. 특히 중소기업은 더 심했던 것입니다. 그래서 경제가 상당히 어려웠기 때문에 당시 청와대 경제수석이 기업을 살리고 경제를 살려야 한다는 취지 아래 기업들을 사채로부터 해방을 시키기 위해서 8·3 긴급조치를 시행한 것입니다. 그런데 8·3 조치를 하고 그 후속업무처리를 하는 주무관서를 어디로 해야 되느냐를 가지고 문제가 되었습니다. 원래는 은행으로 하여금 추진하려 했으나 은행 가지고는 안되겠다고 해서 국세청이 업무를 맡아서 추진하기로 했습니다. 국가적인 큰 문제는 당시에 대통령 긴급명령형식으로 나왔었습니다. 국가가 어떤 경제정책에 큰 흐름을 잡았는데, 이때부터 국세청이 도움이 된 것입니다. 내가 보기에는 이러한 정책의 판단은 시대적 상황으로 봤을 때 참 잘했다고 생각합니다. 특히 국세청이 추진업무를 맡도록 한 것은 어쩔 수 없었다고 생각이 됩니다. 왜냐하면 국세청 조직은 전국적인 조직이고 전국적으로 네트워크(network)가 되어 있습니다. 은행도 기업을 잘 알겠지만 오히려 기업체에 대해서는 속속들이 국세청이 더 잘 알 수 있습니다. 장부를 볼 줄 안다든가, 능률이라든가, 조직끼리의 협력이라든가 이런 점에서 월등하기 때문에 성공적인 사례라고 할 수 있습니다.

2. 1·14 조치와 조세 및 재정조치

가. 개 관

1973년은 전반기까지는 그런 대로 세계경기도 괜찮고 1972년에 단행한 8·3 조치와 연이은 여러 가지 대응조치와 연초 대통령의 「중화학공업시대」의 선언으로 의욕을 보이면서 수출도 호조를 보이고 고도 성장으로 이어가는 듯이 보였으나, 연초부터 야기된 국제원자재파동으로 인한 인플레 압력이 고조되고 10월에 중동전의 발발로 인한 제1차 원유파동이 일어나 새로운 위기를 맞게 되었다.

따라서 이러한 외부의 충격요인을 완화하여 국민생활과 경제의 안정을 도모하기 위해 긴급조치를 취하게 된 것이다.

조치의 주요내용은 저소득층의 생활안정을 위한 주요 생필품공급과 가격안정, 자원절약과 사치성 소비억제, 물가안정을 위한 부당이득세 신설, 기업의 원활한 활동지원, 총수요관리를 위해 금융의 선별규제와 1974년도 예산의 집행조정 등이었다.

그런데 사실은 유류파동과 같은 외부요인은 우리로서는 그것을 물리칠 수 있는 어떤 능동적인 방법이란 있을 수가 없고 그 충격을 완화하고 슬기롭게 대응해 나갈 수밖에 없는 것이므로 1·14조치에 이어 계속 종합물가안정대책(74.2.5), 유통구조개선대책(74.2.25), 쌀 소비대책(74.5.6), 원자재수급종합대책(74.5.22), 금융여신과 기업집중에 대한 대책(74.5.30), 시멘트수급대책(74.10.2), 중요물자 장기비축계획(74.11) 등 많은 조치들을 적절히 취해나가면서 위기를 극복하고 성장정책을 이어갈 수 있었던 것이다.

나. 당시 주역들의 증언

[최동규] "그때는 세계적인 자원파동과 중동전으로 인한 원유파동이 일어나고 이로 인한 물가 앙등이 크게 우려되어 시급히 어떤 대책을 강구하지 않으면 안 되었습니다.

청와대에서 김용환 경제수석이 중심이 되어서 작업을 했는데, 재정문제는 내가 참여해서 작업을 했습니다.

재정부문에서는 총수요관리측면에서 정부부터 재정수요를 줄이고 소비절약에

앞장서는 것이었습니다. 그러나 1974년도 예산은 이미 확정되어 있었으므로 기정예산을 조정하여 500억원을 집행유보하기로 하였습니다. 당시에 시멘트 공급이 부족한 실정이었으므로 시멘트 수요가 많은 사업을 비롯한 일부 투자사업과 일부 덜 급한 경비를 절감하여 긴축집행 하도록 하였습니다."

[강경식] "1973년 말부터 원유파동이 일어나 원유값이 배럴당 1달러 조금 넘던 것이 한꺼번에 네 배 이렇게 올라가니까 전 세계적으로 엄청난 인플레가 생겼어요. 인플레가 생기니까 안정화 조치를 했지만 사실은 기름값이 너무 오르다 보니까 인플레를 억제하는 것은 방법이 없고 한계가 있을 수밖에 없었습니다. 그래서 1·14 긴급조치라는 건 뭔가 하면 자원부족과 극심한 인플레하에서 우선 서민들의 생활을 안정시키고 물자를 절약하여 위기를 극복하자는 것이었습니다.

그때 내가 물가정책국장을 하고 있었는데 그때는 물가를 많이 통제하고 있을 때니까 물가 걱정은 해야 하고 원가상승에 따른 가격현실화요구는 심하고 밤을 새면서 참으로 고생을 많이 했습니다.

그런데 사실은 물가는 안 올리는 것이 좋은 거니까 물가정책국에서는 밤을 새면서 일할 필요가 없고 노는 것이 오히려 애국하는 길이라는 말이 있었습니다. 그때는 보면 원가가 올라가는데 가격조정이 안되니까 누가 물건을 내다 팔겠어요. 그러니까 하도 패닉이 심해 밤을 새워 가격조정작업을 했는데 할 수 없이 올려주더라도 최소화하려고 많은 애를 먹었습니다. 1972년에 8·3조치를 하면서 박 대통령이 사채를 동결하고 금리도 인하하면서 기업을 도와주는 것은 그냥 봐 주는 것이 아니고 물가를 3% 안에서 꼭 안정시켜야 한다고 국민에게 약속을 했었습니다.

그러나 기름값이 몇 배로 엄청나게 올라가는 위기에 물가를 어떻게 3%로 안정시키겠습니까. 그런 과정에서 공산품가격을 무조건 5% 인하한다든지 뭐 이런 식의 일들을 많이 했었습니다."

[최진배] "1973년 10월에 중동전이 일어나 그 여파로 석유파동이 일어나 원유 값이 중동전쟁 전에 1배럴에 3.01달러하던 것이 연말에는 11.65달러로 4배나 급등하게 되었습니다. 이에 정부는 위기의식을 가지고 김용환 당시 경제수석이 중심이 되어 이에 대한 대책을 마련하게 되었습니다. 이 종합대책이 「국민생활

의 안정을 위한 대통령 긴급조치 제3호」 소위 1·14긴급조치인 것입니다.

이 종합대책의 주된 내용은 ① 인플레로 인한 물가고에 고통 받을 대중의 생활안정, ② 소비의 억제와 물가의 부당 인상 방지, ③ 국내자원의 개발과 국제수지의 애로타개를 위한 것이었습니다. 이 긴급조치에 조세와 관련해서는 내가 참여하여 작업을 하였는데 그 주요 내용은 다음과 같습니다.

먼저 서민대중의 생활안정을 위하여 저소득층에 대해서는 1974년 한해 동안 소득세와 주민세를 면세하고, 중산층은 50% 내지 30%를 경감하도록 했습니다. 그리고 소비억제를 위하여 고급사치품과 휘발유·주류의 물품세 등의 세율을 50% 인상하여 휘발유의 세율이 300%가 되었고 또한 고급주택, 사치성재산에 대한 재산세와 자동차세, 유흥음식세 등의 세율이 대폭 인상되었습니다. 고급주택, 골프장 등에 대한 중과세가 이때부터 시작된 것입니다. 또 물가의 부당 인상을 막기 위하여 부당이득세가 신설되었습니다.

세제관계는 「임시조세특례법」이라는 특별법을 만들겠다고 입안하였으나 세제만이 아니라 여러 분야의 광범위한 내용이 포함되어 있을 뿐만 아니라 신속한 시행이 필요했기 때문에 긴급조치의 형식을 취하게 된 것입니다.

긴급조치는 긴급을 요할 때에 단행하는 임시조치이기 때문에 일정기간 후에는 폐지하고 후속조치로서 정상화해야 하는 것이기 때문에 1974년 말 세법개정 시에 여기에 대한 정비가 있었습니다."

제 3 절 개발지원 세정과 근대적 세제의 확립

1. 조세정책의 목표와 방향

가. 개 관

1960년대까지만 해도 우리 재정은 주로 미국의 무상 유상의 지원에 크게 의존하였는데 1970년대에 들어오면서 그 지원이 점점 감소되었고, 또한 개발지원 재원소요의 규모도 엄청나게 커졌기 때문에 이 시기의 조세정책의 가장 핵심적

인 과제는 지속적인 경제개발을 통해 고도성장을 이룩할 수 있도록 뒷받침하기 위한 세수를 확보하는 것이었다.

국세기본법의 제정과 종합소득세제도 및 부가가치세제도의 도입도 물론 근대적인 조세제도의 기반을 확립한다는 의미도 크지만 그 근저에는 역시 세수확보라는 의지가 담겨 있고, 또한 수출지원과 산업육성을 위한 조세감면과 투자촉진 등 유인기능의 강화도 역시 같은 맥락에서 경제개발을 뒷받침하기 위한 보완적인 조치라고 할 수 있을 것이다.

세수추이를 보면 국세징수총액이 2차 계획기간중에는 일반재정부문 세출결산액의 80% 정도밖에 조달하지 못했으나 1974년부터 90%를 넘어섰고 1976년부터는 세출을 거의 충당하는 수준에까지 이르게 되었으며, 조세부담률도 2차 계획기간중 연평균 13.8%이던 것이 1976년에는 17% 수준으로 향상되고 계속 증가하여 지금은 22%를 넘어서게 되었다.

나. 당시 주역들의 증언

[배 도] "그 당시에 우리나라는 근대화의 기치를 내걸고 경제를 개발하는 것이 지상 목표였습니다. 그래서 조세정책은 재정측면에서 경제개발을 뒷받침하기 위해 세수를 증대시켜 투자재원을 확보하는 것이 지상과제였습니다. 동시에 추진해야 할 것이 세제 근대화 내지 과학화인데 이게 이루어지면 세수증대도 이루어지고 또 세수증대를 위해서는 조세제도의 근대화와 세무행정의 과학화·합리화가 이루어져야 한다고 같은 차원으로 생각했습니다. 조세정책을 추진하면서 그러한 전제를 늘 염두에 두면서 모든 조치들을 추진했습니다.

우리가 일한 1970년대 중반 무렵에는 총조세부담률이 15~16% 수준까지 신장되었는데 당시 우리는 장기적으로 20%는 되어야 한다고 내부적인 목표 비슷하게 생각하고 있었습니다. 지금 22% 수준까지 올라갔는데 우리나라 입장에서 이 정도면 적정하지 않을까 생각이 됩니다.

지금은 많이 달라졌겠지만 그 당시는 무슨 환경부담금이라든지 방위성금이나 무슨 의연금 같은 소위 준조세 같은 것도 많이 있었습니다. 또 다른 측면에서 각종 경제단체나 이익단체들의 요구도 많이 있었습니다. 이런 것은 어떻게 보면 정치 풍토와도 많이 연관되는 것 같습니다.

그 당시 우리는 전경련이나 상공회의소 또는 각종 조합 같은 데서 들어오는

건의서 같은 경우는 그 내용을 상당히 진지하게 검토했습니다. 수출이라는 건 우리가 먹고살기 위한 지상과제처럼 여기고 수출지원과 또 중소기업에 대해서는 어떤 원칙보다도 우선해서 지원토록 했습니다.

세수와 관련해서 한 가지 언급하고 싶은 것은 그때 조상징수나 징수유예와 같은 관행이 있었습니다. 경기가 예상과 달리 단시일에 자주 바뀌는 경우가 많았기 때문에 경기가 좋아져서 세금이 목표보다 많이 들어오면 징수를 다음해로 유예하기도 하고, 거꾸로 모자랄 경우에는 그 이듬해 세금을 미리 앞당겨 징수하는 경우가 있었습니다. 1972~1974년 무렵에 세수가 모자라 세입예산을 충족시키지 못해 조상징수를 한 적이 있었습니다. 세금은 법의 근거에 의한 납기와 정당한 절차에 따라 신고나 부과 징수해야 하는 것이 당연하지만, 한국 은행 국고에 돈이 들어와야 재정이 집행되는 건데 세금이 징수가 안되어 국고에 돈이 집중이 안 되니까 하는 수 없이 세무서에서 사정이 좀 나은 기업보고 내년 세금을 미리 앞당겨 내달라고 해서 다음에 제하는 방식으로 해서 국고를 채워 우선 재정을 집행할 수 있도록 한 것입니다. 그것을 바로잡는 데 상당히 시간이 걸렸습니다. 지금은 물론 그런 방식은 있을 수가 없습니다."

[최진배] "1960~70년대는 고도개발시기여서 세제는 경제개발에 필요한 재원의 확보, 경제개발을 위한 여러 가지 측면적인 지원, 그 두 가지가 제일 중요한 목표였습니다. 그런데 1960년대에 비해서 1970년대 초에는 성장률이 약간 둔화되었습니다. 그래서 재정과 세입 면에서 애로가 있었습니다. 특히 1972년에는 경제성장이 둔화되고 기업의 어려움이 극심하여 세입예산액을 당초 목표대로 달성할 수 있나 없나를 가지고 청와대, 경제기획원, 재무부, 국세청 사이에 신랄한 논쟁이 있었습니다.

재무부장관과 재무부실무자들은 예산편성 당시의 예상보다 경제사정이 아주 악화되어 도저히 세입확보가 안 된다고 하고, 부총리와 청와대에서는 어떻게 해서든지 세입을 달성하라고 하는 겁니다. 그런데 국세청도 세입이 확보될 수 있다고 주장을 했습니다. 그래서 그런 논쟁이 벌어진 겁니다.

그러나 결국은 3회에 걸쳐 추경예산을 편성하여 조세수입을 감액하고 세입의 부족분은 한은차입과 국채발행으로 충당하는 적자예산으로 마무리지었습니다.

그만큼 고도개발시기에는 재원은 필요했지만 조달이 어려웠기 때문에 개발재

원을 확보하기 위한 세수증대가 가장 중요한 목표였습니다."

[서영택] "조세라는 것이 여러 가지 기능이 있습니다. 재원조달 기능 특히 와그너의 재정정책적 기능 및 경제정책적 기능 등 여러 가지 기능이 있습니다. 그런데 1960년대와 1970년대의 우리나라 조세정책은 소위 재원조달, 투자재원을 어떻게 하면 조달할 수 있느냐에 초점이 맞추어져 있었습니다. 왜냐하면 그 당시에 우리나라는 미국의 원조수입에 의존해 왔는데 그것도 점점 감소되었고, 1962년부터 시작해서 경제개발 5개년계획을 계속 추진하는 과정에서 가장 필요한 것이 투자재원을 어떻게 조달하느냐 하는 것이었습니다. 그래서 재원조달을 위한 세수증대가 조세정책의 가장 중요한 과제였습니다.

그래서 조세제도 개편도 다 세금을 더 거두는 바탕이 된 겁니다. 1967년 세제개혁이 대표적인 것이고 또 1974년 세제개혁이나 1977년 부가가치세 시행도 마찬가지입니다. 모두 다 수출 드라이브 정책과 경제개발에 따른 투자재원을 확보하는 것이 그 바탕에 깔려 있는 것입니다. 조세감면도 같은 취지로 수출이나 투자촉진을 위해서 해 준 것입니다. 부가가치세 도입도 물론 인정과세를 없애고 거래관계를 투명하게 하여 조세탈루를 없앤다는 명분도 있지만 뒤집어 보면 그 이면에서는 수출 촉진, 투자 촉진 그리고 투자재원조달의 뜻이 담겨 있습니다.

그리고 국세청 발족도 마찬가집니다. 국세청 발족도 2차 5개년계획을 준비하는 1966년에 발족했는데 그것도 결국은 재정을 자립하고 경제개발을 위한 투자재원을 확보하자는 그런 시대적 요청에 따라서 탄생하게 된 것입니다. 그래서 1965년도에 세수가 418억원이었는데 1966년 국세청이 발족한 바로 그 해에 705억원을 징수하여 무려 68.6%나 세수가 증가되었습니다.

그런데 1차 5개년계획이 시작되던 1962년 일반재정수입에 대한 조세수입 비중이 30%였습니다. 그런데 그게 국세청이 발족하던 1966년도에 700억원을 달성해서 57%로 증가되었습니다. 그 10년 후인 1976년도에 80%로 증가되었고, 또 그 10년 후인 1986년도에 86%가 되고, 그 다음에 1992년도 처음으로 93%가 되고, 그 이후 현재까지 90~95%의 비중을 유지하고 있습니다. 그러니까 이제는 재정수입의 거의 대부분을 조세수입 특히 내국세 수입이 커버를 하고 있는 셈입니다.

그래서 나는 우리나라 정부수립 이후 정부기구 만들어 가지고 가장 크게 성공한 게 국세청이라고 생각하고, 당시 박 대통령 때에 이낙선씨가 국세청을 만든 것은 참 잘 한 것이라고 생각합니다.

1960년, 70년대에는 국세청을 발족하고 세제개혁을 하고 이런 것들이 다 결국은 투자재원조달을 위한 것이고, 조세정책의 기능이 어떻게 하면 세금을 더 받느냐, 어떻게 하면 수출과 투자를 촉진하느냐 이런 정책에 포커스(focus)를 뒀다고 생각합니다.

이와 같이 재원을 뒷받침하고, 조세감면도 많이 해주고, 또 금융지원도 많이 해주고 그래서 경제가 발전되고 기업도 많이 성장을 했습니다. 그래서 나는 우리나라 재벌이 다 그렇게 조세지원 해주고 금융지원 해 주어서 오늘날 이렇게 컸다고 봅니다. 어느 나라보다도 우리나라 기업들, 재벌들이 금융지원 특히 조세지원을 가장 많이 받았을 겁니다. 그래서 나는 재벌들의 사회적 책임이 크다고 봅니다.

그렇게 하다 보니까 당연히 조세제도 자체가 중립성이 저해되고 과세의 불공평도 초래하게 되고 시장경제가 왜곡되는 등 부작용이 누적되었습니다. 그래서 그것을 시정하고자 1980년대 들어와서는 공평과세 또는 소득재분배 등 사회정책적인 기능에 대한 문제가 제기되기 시작했고, 그리고 조세의 중립성을 회복해야 한다는 논의가 많이 제기되었습니다. 그래서 1980년에 내가 세제국장이 되어 1981년도에 조세감면을 축소하고 근로소득세 부담을 경감시키고 한 것은 소득재분배 기능과 조세의 중립성을 회복한다는 데에 초점을 맞추어 개혁한 것입니다.

어떻든 세수가 늘어나게 되니까 조세부담에 대한 문제가 자주 제기되기도 했습니다. 지금 조세부담률이 22% 수준으로 올라갔는데 나는 조세부담은 일률적으로 소위 적정부담이라는 것은 없다고 봅니다. 이것은 그 나라의 여러 가지 정치·경제·사회의 제도를 반영하는 것이니까 조세부담이 어느 선이 적정하다고 말할 수는 없을 겁니다. 우리의 경우는 경제개발 과정에서 투자재원이 필요해서 그렇게 세금을 늘리고 조세부담률이 올라가게 된 것이며 그것은 우리나라의 여러 가지 경제사회적인 배경에 따른 것입니다.

그러나 적정조세부담을 그러면 어떻게 결정해야 되느냐, 지금 이 시점에서 적정부담을 어떻게 해야 되느냐 하는 문제는 외국의 예를 보면 대개 조세저항

이나 체납정도를 보고 판단합니다. 경제가 정상적으로 운영이 되고 있는 상태에서 조세저항이 어떻게 나타나고 있는지 또는 체납수준이 어느 정도 되는지 이러한 것을 보고 판단하면 되는 것입니다. 그러니까 체납이 많아지고 조세저항이 많아지게 되면 지금 조세부담이 상당히 과하다고 봐야 되겠지요. 그런 것이지 그것을 일률적으로 높다 낮다 이렇게 할 수는 없을 것입니다. 그리고 한 가지 더 굳이 부연한다면 국민소득 수준이 향상되면 아무래도 세부담도 좀 높게 책정해야 될 것입니다."

2. 국세기본법 제정

가. 개 관

국세기본법은 조세의 헌법과도 같은 의미를 갖고 있다. 모든 세법에 공통적으로 적용되는 통칙적인 일반원칙을 규정함으로써 납세자의 납세의무 이행을 편리하게 하고 조세행정의 민주화를 기하는 데 그 목적이 있다.

그 주요내용은 ① 모든 국세에 관한 법률관계를 명백히 하고, ② 국세부과와 세법의 적용원칙을 설정하고, ③ 납세에 관한 심사청구제도를 확실하게 하였다. 이 국세기본법의 제정은 한국 조세제도 근대화의 초석을 마련했다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

나. 당시 주역들의 증언

[배 도] "국세기본법은 굉장히 중요한 법입니다. 내가 1974년 2월에 재무부 세정차관보로 부임해서 그 해에 만들었는데 거기에는 모든 조세의 통칙이라든가 납세권익보호와 국세심판소 설치를 그 기본법에 넣은 겁니다. 그때 1974년에는 한국 조세제도 근대와의 초석이 되는 광범위한 세제개혁이 있었는데 종합소득세제라는 세법 개정안이 같이 나갔기 때문에 일반인들이나 업계에서도 국세기본법이 무엇인지 잘 모르고 종합소득세에 대한 관심만 높았습니다. 그런데 실제로는 국세기본법이 더 중요한 법이었다고 나는 생각합니다. 그 당시 우리는 국세기본법을 굉장히 중요시하고 그 자구 하나 하나까지도 굉장히 신경을 써서 만들었던 겁니다."

[최진배] "1974년의 세제개혁에서 가장 중요한 내용은 종합소득세의 실시와 국세기본법의 제정이었습니다.

국세기본법은 세법의 「헌법」에 해당하는 것으로 대단히 중요한 법입니다. 이 법의 제정작업은 당시 총괄과장 박경상(전 국세청 차장)씨가 맡아서 하였습니다. 작업과정에서 가장 고심을 한 것은 국세기본법의 성격을 국세의 기본질서가 되는 권리와 의무를 규정하는 실체법 즉 명실상부한 국세의 헌법적인 성격으로 할 것이냐, 일본의 「국세통칙법」과 같이 납세와 세정의 절차만을 규정하는 절차법 형식으로 만드느냐하는 것이었습니다.

실무작업이 진행됨에 따라 기본법에는 신의성실의 원칙이라든지 근거 과세, 소급과세의 금지, 세법해석의 기준, 납세의무의 성립과 확정, 기업회계의 존중 등 복잡하고 미묘한 사항들이 세정의 현실과 다른 법률관계에 있어서 예상치 못한 사례가 돌출될까 염려가 되고, 또한 법률은 상호 동등한 효력이 있는 것이며 신법우선의 원칙 등 법 이론상의 문제점도 있고, 일본의 경우에도 절차법 형식의 「통칙법」으로 하였다는 점 등을 고려하여 단순한 절차법으로 하자는 의견도 있었으나 우리의 경우 기본법의 제정이 때늦은 감이 있는데 권리·의무에 관한 실체법적 성격이 아닌 절차법으로 만드는 것은 제정의 목적을 달성할 수 없다고 생각되어 실체법적인 국세의 헌법적 성격으로 만들기로 했던 것입니다.

국세기본법의 내용 중 한두 가지 꼭 말하고 싶은 것이 있습니다.

내용 중에 신의성실의 원칙에 입각하여 소급과세의 금지조항이 있는데 이 조항은 당시 세정차관보였던 남상진(전 재무부 차관)씨의 강력한 주장에 의하여 들어갔습니다. 그 당시에는 수 년 동안 세정의 관례화된 사항도 어떤 시점에서 갑자기 새로운 법의 해석이나 예규에 의하여 수년 전부터 소급하여 과세하는 일이 흔히 있어 물의를 일으키는 일이 왕왕 있었습니다.

그런데 이 세정의 관례나 새로운 법의 해석문제는 이를 어떻게 볼 것이냐 하는 것이 생각보다 단순하지가 않아 입안과정에서 많은 논란도 있었습니다. 그러나 납세질서의 안정성과 과세권을 분명히 하여야 한다는 점을 중시하여 이 규정을 두기로 한 것입니다. 다만 법안이 국무회의에서 감사원의 요구가 있을 때에는 소급과세를 할 수 있도록 수정된 것이 아쉬웠는데 그후에 이 단서가 삭제되어 지금은 완전히 소급과세가 금지된 것이 아주 다행스럽게 생각됩니다.

또 세법의 해석기준을 규정하였는데, 법률문제의 판단은 사법부의 고유권한이므로 이 조항이 얼마나 재판에 영향을 미칠지는 알 수 없으나 세법의 해석은 「과세의 형평과 당해 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 침해되지 않도록 하여야 한다.」는 기준이 세정의 집행이나 국세심판청구의 결정에 있어서는 구속을 받게 된 것입니다.

국세기본법의 제정작업은 다른 일반세법과 달리 거미줄과 같이 얽힌 각 세법이나 민법, 상법 또는 다른 행정법과 관련되고 범위가 광범위하여 복잡하고 까다로울 뿐만 아니라 매우 신중을 요하는 작업이었습니다. 몇 명 안 되는 인력으로 외국의 예를 연구 참작하면서 이 어려운 일을 해낸 실무자들의 노고가 이만저만이 아니었습니다. 나는 재직시 국세기본법이 제정된 것을 가장 큰 보람으로 생각하고 있습니다."

3. 종합소득세제도 전면 실시

가. 개 요

종합소득세제는 분류소득과세제의 인적 응능과세의 미비점을 개선하여 인적 단위로 모든 소득원의 소득을 종합하여 지불능력에 따라 과세함으로써 공평과세의 조세원칙을 구현하기 위한 것으로서 보다 근대적인 조세제도로 발전시킨 것이다.

그 골격은 근로소득, 사업소득, 이자소득, 배당소득, 부동산소득 및 기타소득은 모두 종합소득으로 합산하여 과세하고 퇴직소득, 양도소득 및 산림소득은 예외로 따로 분리과세한다는 것이다.

또한 저소득층과 중산층에 대하여는 각종 공제를 늘리고 양도소득세를 신설하고 자산소득과세를 중과하여 소득재분배 기능을 강화하였다.

나. 당시 주역들의 증언

[배 도] "그 당시에는 경제개발을 위한 재정 수요를 충족시켜 주는 게 세정의 지상 목표였습니다. 그런 분위기에서 내가 재무부 세정차관보로 갔는데 그때 재무부에서 이미 세제개혁을 계획하고 있었고 종합소득세제를 전면적으로

실시한다는 안을 만들고 있었습니다. 그 때 세제국장은 최진배(崔鎭培)씨이고 소득세를 담당하는 직세과장은 서영택(徐榮澤)씨였습니다. 그때는 인원도 적었는데 모두가 밤낮 없이 일을 해서 그 해에 그 방대한 세제개편작업을 다 해냈습니다."

[최진배] "종합소득세는 제도상으로 봐서는 큰 변혁이었지만 세제를 다루는 사람의 입장으로서는 크게 문제될 게 없다고 생각을 했습니다. 그때까지 소득별로 과세하던 것을 개인단위로 종합해서 한 사람이 여러 소득이 있으면 전부 합쳐 거기에다가 과세하는 것이 종합소득세인데 그것은 제도상으로 합리적인 것일 뿐만 아니라 행정적으로도 별로 문제가 없었기 때문에 하자고 한 것이데 그 과정에서 별로 어려운 문제는 없었습니다.

종합소득세의 실시를 위한 작업은 당시 직세과장 서영택(전 건설부 장관)씨가 지휘하고 박영서(전 남산세무서장)씨가 담당하여 진행되었습니다.
종합소득세제도는 소득세체계를 근본적으로 바꾸는 것이라 소득세법을 전면개정 즉, 새로 세법을 만드는 형식을 취할 수밖에 없었습니다. 본법과 시행규칙까지를 합하면 약 600개 조문에 달하는 방대한 작업인데 한두 사람이 밤낮을 가리지 않고 열심히 작업을 하였기에 무사히 마칠 수 있었습니다.

종합소득세의 실시에 있어서 가장 주요한 검토대상이 되었던 사항은 다음과 같습니다.

첫째, 개인별로 종합 합산할 소득의 범위 문제인데 이론적으로는 일시소득이 아닌 모든 소득은 개인별로 종합하여야 하는 것이나 현실은 그렇지 못했습니다. 이론상 양도소득이나 퇴직소득, 산림소득은 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 나타난 것이므로 종합소득세에서 제외하는 것은 당연한 것이었습니다. 문제가 된 것은 금융소득이었는데 금융소득종합과세는 사실상 이자율을 인하하는 결과가 되어 민간저축에 커다란 영향을 주기 때문이었습니다. 따라서 금융소득인 예금의 이자와 공개법인의 소액주주에 대한 배당은 저축장려와 자본시장육성을 위해 분리과세 하도록 하였는데 이것이 금융거래실명제의 실시에 따라 20여 년이 지난 1996년부터 종합과세 하도록 된 것입니다.

둘째, 종합소득세를 실시함에 따라서 소득을 분산할 염려가 있기 때문에 이를 방지하기 위하여 합산의 대상이 되는 동거 가족의 소득의 종류를 어떻게 하

느냐 하는 문제가 있었습니다. 최근의 개정에 의해서 가족 중 부부의 소득만을 합산하는 것으로 개정되었으나 당시에는 가족의 범위를 동거하는 직계가족을 포함하는 데에는 별로 이론이 없었고, 동거가족의 경우라도 가족의 노력의 결과라고 할 수 있는 사업소득은 기업의욕을 저해하지 않게 하기 위하여 대상에서 제외하고 자산소득인 부동산소득과 배당소득은 합산토록 하였습니다.

셋째, 법인세와 소득세의 이중과세가 문제되는 배당소득에 대한 세액공제율을 어떻게 할 것이냐가 문제되었습니다. 배당소득에 대한 법인세와 소득세의 이중과세 문제는 각 국의 제도가 다양하고 학계에서도 다양한 설이 주장되고 있는 형편이어서 우리나라의 현실을 감안하여 공개법인의 배당에 대해서는 많은 공제를 하고 비공개법인의 배당에 대해서는 적게 공제하도록 결정하였습니다."

[서경석] "1970년대 중반은 전반적으로 세제개혁을 했다는 점에서 의미가 큰데, 1974년의 종합소득세제도 도입은 그 이전까지 소득종류별로 세율을 달리해서 과세하는 분류소득과세체계였던 것을 종합소득과세체계로 바꿨다는 점에서 우리나라 세법체계에서 상당히 의미가 크다고 볼 수 있습니다.

1974년에 종합소득세제로 전환하는 데 대해서는 사실은 큰 저항은 없었습니다. 내부적으로는 세제국에서 준비도 상당히 많이 했고, 분류소득으로 과세되던 것을 종합소득으로 통일해서 과세를 한다는 것은 어떻게 보면 세율체계를 누진세율체계로 해서 모든 소득을 합산시켜서 고소득층한테는 부담을 더 많이 시킬 수 있는 응능부담의 실현이 가능하다는 점에서 이 종합소득세제를 지향하는 목표가 있었던 것이고, 따라서 여론이나 이런 측면에서도 큰 저항은 없이 할 수 있었던 것이라고 생각됩니다.

그러나 종합소득세제는 사실 어떻게 보면 금융실명제가 실시된 이후에 비로소 완전히 된 것입니다. 금융실명제가 제대로 되지 않은 상태에서 종합소득세제는 틀만 만든 것이었습니다. 내가 보기에는 금융실명제와 종합소득세는 같이 pair로 갔어야 제대로 시효가 나타나는 제도였다고 판단합니다.

다시 말해서 소득자라면 근로소득자, 사업소득자, 이자소득자, 배당소득자, 자산소득자 등이 있는데, 근로소득자나 이자·배당소득자들은 제대로 자료가 나오는데, 자산소득자나 자영사업자들의 경우에는 소득이 제대로 포착이 안됩니다. 그러니까 세율은 일률 세율로 잘 만들어놔도 과표가 제대로 안 잡히는 것

입니다, 그래서 소득이 제대로 안 잡히니까 어떻게 보면 오히려 근로소득자나 이자·배당소득자들의 세금 부담이 더 높아지는 문제가 있었습니다. 형평이 더 어긋나 버리는 문제가 있었던 것입니다. 따라서 금융실명제가 되어서 사업소득자나 자산소득자와 같은 경우에도 제대로 소득이 포착이 되는 시점 이후에는 어느 정도 이것이 효과를 발휘했는데, 이전에는 틀만 갖춰놓던 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

4. 부가가치세제도 도입

가. 개 요

부가가치세제도는 재무부 내부에서 1970년대 초부터 실무적인 연구는 해왔으나 현실여건의 미비를 이유로 미루어 오다가 1976년 말에 드디어 법안을 확정하고 1977년 7월부터 시행하게 된 것이다.

경제의 지속적인 성장과 발전을 위해서는 보다 큰 규모의 재원을 조달하기 위한 방안이 필요하고 또 1974년에 직접세체계의 근대화(종합소득세)에 이어 간접세체계의 근대화도 필요했기 때문에 부가가치세제도의 도입문제가 제기되었는데 이 문제처럼 당위론과 현실여건론이 대립된 적도 드물 것이다. 그러나 많은 논란을 거친 끝에 결국은 당위론의 의지에 따라 시행을 하게 된 것이다.

기본구조는 영업세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥음식세 등 8개 세목을 부가가치세 하나로 통합하고 55개의 세율구조를 13%의 단일구조로 하고 3%포인트의 탄력세율을 적용할 수 있도록 하였다.

또 부가가치세의 단일세율구조의 미비점을 보완하기 위하여 특별소비세를 동시에 시행하고, 지방세인 유흥음식세가 흡수됨에 따라 대신 등록세를 지방세로 이양하였다.

부가가치세의 도입은 초기에는 조세저항이 격심하였고 이해부족으로 물가를 부추긴다든지 상당한 문제도 있었으나 제도가 정착되면서 안정적인 재원의 공급이나 조세제도의 발전 측면에서 큰 효과가 있었다고 인정된다.

나. 당시 주역들의 증언

[배 도] "1977년 7월 1일부터 시작된 부가가치세는 그 세수 비중이 우리나라 내국세 전체의 1/3을 차지하고 있다는 것을 보면 그 중요성을 짐작할 수 있을 겁니다.

부가가치세를 도입하자고 본격적으로 추진한 것은 재무부에서 먼저 시작한 것은 아닙니다. 1974년에 당시 청와대 비서관으로 있던 김재익(후에 경제수석이 되어 전두환 대통령의 미얀마 순방 수행중 랑군에서 피폭 작고)박사가 발의를 한 것입니다. 김재익씨가 당시 청와대 김용환 경제수석, 김정렴 실장, 남덕우 장관 등을 설득해서 그분들이 중심이 되어 대통령께 '이게 유럽 지역에서 하고 있는 제도인데 아주 정교하고 과학적인 조세제도로서 이 제도를 도입하면 세수에도 영향이 있고 세제를 아주 근대화할 수 있다'고 보고를 하여 대통령께서도 '그거 좋은 것 같은데 그렇다면 한 번 해 보라'고 해서 추진된 것입니다. 그래서 남덕우 재무장관이 이 제도의 도입을 검토해 보라고 지시하여 그게 우리한테로 넘어왔고 재무부에서 본격적으로 연구하고 검토하기 시작했습니다. 그 당시에 지방에 있던 강만수 사무관을 데려와서 부가세제도를 전담을 시켜 연구 검토하도록 했습니다.

1969년도에 내가 국세청에서 대만에 시찰을 간 적 있는데 그 때 대만의 세제국장이 부가가치세 도입에 대한 계획안을 우리한테 설명을 해 준 적이 있어서 그런 자료도 수집을 하고 또 일본세제심의회에서 유럽 지역에 출장을 가서 부가가치세에 대해 조사한 보고서도 구해 보고 또 유럽과 미국의 자료들을 수집해서 공부를 하고 우리 실정에 맞는 제도를 연구하기 시작했습니다. 그리고 미국이나 영국·아일랜드 국세청 출신들이 와서 도와주기도 했고, 테이트(Tait)라는 미국 교수라든지 많은 사람을 불러다가 자문도 받고 하면서 안을 만들기 시작했습니다. 그랬는데 그 때 남덕우 장관께서는 좋은 제도는 빨리 하는 게 좋으니 1976년 국회에서 하자고 촉구를 했습니다. 그러나 "아무리 좋은 제도라도 우리 체질에 맞게 수용할 수 있는 태세를 갖춘 다음에 해야 합니다. 그러기 위해서 세무공무원 훈련도 시켜야 하고, 납세자의 의식이나 납세자의 준비도 시켜야 하고, 전체 분위기도 조성해야 하고, 법안을 만드는 것 자체도 지금 그렇게 하기에는 무립니다."라고 진언을 드렸습니다. 그때 월남이 그 제도를 도입하

겠다고 준비가 충분히 안 된 상태에서 시행을 하다가 나라 전체가 엉망이 되어 재무장관이 물러나고, 시행이 보류된 선례도 있었습니다. 그러면 유럽 지역에 사람을 보내서 우리가 지금 초안을 만든 것과 그 쪽에 실제 운영하는 데 어떤 문제들이 있는가를 직접 보고 오는 것이 좋겠다고 해서 김재익 박사, 김종인 서강대 교수, 재무부 최진배 세제국장, 강동구 국제조세과장 등 네 사람을 유럽에 보냈습니다. 그런데 김재익과 김종인 두 분은 원래 시작한 분이니까 빨리 해야 한다는 입장이고, 최진배와 강동구 두 사람은 현실을 아니까 반대하는 입장이어서 시찰결과에 대해서 의견조율이 될 수가 없었습니다.

그래서 네 사람 다 참석하고 나도 참석하고 재무부에 세제국·관세국 과장급 이상 다 배석시켜서 장관실에서 장관주재 회의를 했습니다. 굉장히 많은 시간이 걸리면서 논의를 했지만 양쪽이 2 대 2로 의견이 서로 달라 장관이 결론을 내기가 어려웠습니다. 그러니 나보고 실무 지휘 책임자인 차관보 의견은 어떠냐고 물었습니다. 그래서 그 때 내가 지금 생각해도 굉장히 분명하게 소신 있게 답변했어요. "결론부터 말씀드리면 금년 국회에 내 가지고 시행한다는 건 불가능합니다. 왜 그러냐 하면 충분한 준비가 필요합니다. 거래원천징수 제도를 좀 더 확대를 하고, 영업세율을 상향 조정을 해서 완충하는 역할을 하고, 영수증 주고받기를 좀 더 적극적으로 의무화시키고, 세무공무원의 훈련을 시키고, 납세자들이 대비를 하기 위해서 교육을 시키고… 이런 것을 앞으로 6개월 이상하고 준비를 하면서 법안을 더 다듬어 가지고 다음 국회에 내도록 하는 게 옳은 길이라고 생각합니다. 절대 이 제도를 반대하는 사람은 지금 재무부 내에는 없습니다. 다 아주 좋은 제도로 해야 된다는 걸 확신하고 있습니다. 그러나 시기 문제만은 지금 바로 해야 된다는 건 불가능하다고 믿습니다. 현실은 지금 세무서에 나가서 세무공무원들이 어떤 수준의 지식을 가지고 있고 얼마만큼 여기에 대응할 수 있는가를 확인해 보면 결론이 납니다." 그렇게 말씀드렸습니다. 그랬더니 장관이 담배를 수없이 피면서 한참 생각하시더니 "실무책임자가 이렇게 준비를 해야 되겠다고 하니 방법이 없지, 그럼 그렇게 지금 얘기대로 그런 준비들을 하자."고 결론을 내리셨습니다. 그래가지고 그게 다음 해에 국회에 나가고 시행 시기를 1977년 7월 1일로 미루어지게 된 겁니다.

그런데 법안이 통과된 후 시행시기에 대하여 문제가 생겼습니다. 법에서 시행시기는 1977년 7월 1일부터 시행하되 다만 경제여건의 추이에 비추어 필요하

다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 시행을 연기할 수 있다고 유보규정을 두었던 것입니다. 그 당시에 정치 풍토가 여러 가지로 아주 시끄러운 시기였고, 또 그 해에 총선거가 있었습니다. 그러니까 총선거를 앞둔 시점에 새로운 세제를 시행한다니까 정치 바람을 타는 겁니다. 야당에서는 이 제도가 좋고 뭐고 다 소용없이 국민을 「가렴주구」니 뭐니 갖은 표현을 다하면서 정치적으로 몰아붙였습니다. 그리고 업계에서는 그 제도가 시행되면 모든 거래관계가 투명하게 노출되어 꼼짝 못할 것 같으니까 그것을 표면으로 내세우지는 못하고 충분한 준비를 해 가지고 천천히 해도 될 일을 지금 이 어려운 시기에 무리하게 시행해서는 안 된다고 연기를 요청하고, 상공부 장관도 업계의 의견을 받아들여 경제장관회의에서 뜸을 좀 들여서 천천히 하자고 주장을 하여 참 어려웠습니다. 그래서 정부에서는 국민들의 이해를 돕기 위해 홍보도 많이 했습니다. 내가 텔레비전에 나가 이번 세제개혁은 종전의 영업세·유흥음식세 등 8개의 복잡한 세목을 폐지하고 부가가치세와 특별소비세 2개의 세목으로 대체하는 것이며, 새로운 2개의 세목에서 거둬지는 세금은 종전의 8개 세목에서 거둬지는 세금과 꼭 같이 일치하는 선에서 결정한 것이며 세금을 올리려는 의도가 아니고 조세제도를 합리적으로 바꾸는 것이라는 점을 강조하여 설명했습니다. 이러한 내용은 대통령께 브리핑할 때도 말씀을 드렸고 그러나 시행초기는 세수가 같게 시작되지만 시간이 가면 음성세원이 노출되고 근거과세의 기틀이 잡히기 때문에 전체 세수는 늘어날 것이라고 설명을 드렸습니다.

어찌됐건 하도 여론이 분분해서 마지막에 시행시기를 어떻게 하느냐 하는 문제를 가지고 청와대에서 대통령이 주재하는 회의가 있었습니다. 총리, 부총리, 주요 경제 장관 모두와 청와대 비서실장과 수석들 모두가 참석했습니다. 먼저 경제기획원 서석준 차관보가 경제일반 동향을 한 30분간 보고하고 그리고 내가 부가세 시행에 따른 문제 내지 계획을 한 40분간 보고했습니다. 브리핑이 끝나고 대통령이 역시 한 사람도 빠짐없이 다 의견을 물었는데 상공부 장관만 좀 천천히 하는 것이 좋겠다는 의견을 제시하고 다른 분들은 신중히 하자거나 또는 이 단계에서 물러설 수는 없지 않느냐 하는 의견들이었습니다.

대통령이 의견을 다 듣고 난 다음에 나에게 세율을 1% 조정하는 데 세수 변동이 얼마나 되느냐고 물어서 약 200억원 정도 된다고 말씀을 드렸습니다.
대통령 머리 속에는 이미 계산이 서 있었던 것입니다. 아예 3%를 내려 600억

원을 깎고 10%로 시작하면 국민들 이해시키는 데 크게 도움이 될 것이고 세수 결함은 시간이 가면서 다 채우고도 남을 게 아니겠느냐고 생각했던 것입니다. 부가가치세의 세율은 법에서 13%로 하되 상하 3%포인트 범위 내에서 시행령으로 조정할 수 있도록 탄력세율로 규정되어 있어서 시행령만 개정하면 되는 사항이었습니다.

그래서 대통령께서 세율을 10%로 낮추고 예상되는 세수 결함 600억원은 남 부총리와 김 재무장관이 연구를 해서 다른 방법으로 보충을 하고 10%로 세율을 내려서 시작하는 게 어떠냐고 결론 비슷한 질문을 하셨습니다.

사실은 그 때 내가 세제국장하고 우리 실무 선에서 검토한 것은 혹시 대통령께서 하한선인 10%로 하자고 하는 경우에는 그렇게 하더라도 세수 면에서 길게 보면 큰 문제가 없다고 판단을 하고 있었습니다. 그리고 장관께는 1% 정도 내리는 것은 큰 문제없을 것이라는 정도로 미리 보고를 해두었습니다. 살림주머니를 챙기고 있는 재무관료들은 살림을 생각해야 되니까 항상 주머니에 여유를 가져야 합니다. 다 있는 대로 까발리면 살림이 거덜나게 됩니다. 그래서 장관께는 여유를 가지고 말씀을 드린 것입니다. 그런데 대통령이 10%라니까 할 수없이 장관께 그래도 괜찮겠다는 암시를 보내드렸습니다. 장관께서도 알아들으시고 그렇게 하겠다고 말씀을 드려서 결국은 세율은 10%로 하고 시행 시기는 예정대로 7월 1일로 하는 것으로 결론이 났습니다. 대통령께서 '정치적인 바람이나 이런 것은 내가 받고 내가 막을 수밖에 없지.'라고 하면서 그런 결정을 하였습니다. 그렇게 해서 부가세가 시행이 됐는데 그 과정에서 정치적으로 굉장히 큰 어려움이 있었습니다. 박정희 대통령 같은 결단력 있는 사람이 그때 그렇게라도 하지 않았다면 부가세는 아직도 시행하지 못했을 겁니다.

부가세 도입으로 인해 결과적으로 세수가 늘고 재정이 안정적으로 뒷받침을 해 주니까 그 뒤의 정권들이 그 혜택을 받고 있다고 볼 수 있을 것입니다."

[최진배] "먼저 부가가치세제도 도입의 경위부터 설명을 드리겠습니다. 1970년대 초 우리나라 세제는 재정수입 위주의 세제였습니다. 1차, 2차 경제개발계획을 거치면서 개발재원을 최대한 뒷받침하기 위해 온갖 명목을 동원해 세수증대에 주력한 나머지 세제가 복잡 다기화되고 중립성이 왜곡되었을 뿐만 아니라 물가에도 악영향을 미쳐 수출과 경제발전에 부작용을 미치게 될 것으

로 우려되었습니다. 또한 세정 면에서는 인정과세의 폐단이 심각한 문제로 대두되었습니다.

그래서 1971년에 재무부에서 장기적인 세제개혁의의 방향으로 종합소득세의 전면실시와 부가가치세의 도입을 발표한 바 있습니다. 이것이 부가가치세 도입에 대한 정부의 첫 공식적인 거론이었습니다. 부가가치세는 1960년대에 유럽 여러 나라에서만 시행하고 있었고 대만과 일본이 준비를 하고 있었습니다. 그 당시 우리나라에서는 전문가들도 별로 없었고 1970년대에 와서 재정학자들의 관심사가 되었습니다. 우리나라 간접세제도는 13개의 세목으로 굉장히 복잡한 체계를 가지고 있었는데 재무부에서는 이 복잡한 간접세 제도를 종합소비세라고 할 수 있는 하나의 부가가치세로 묶어서 시행하는 것이 과연 가능성이 있겠는지, 또 한다면 어떻게 하면 좋겠는지 이런 문제를 신중하게 검토를 하면서 IMF의 자문과 전문가들의 연구의견을 구해보기도 했습니다. 1972년에는 IMF에 부가가치세 도입의 가능성에 대한 검토를 의뢰하였는데 제출된 보고서는 부가가치세를 빠른 시기에 도입하고, 그리고 종합소득세는 부가가치세 시행 후에 도입하는 것이 좋겠다는 의견을 제시해 왔습니다. 재무부로서는 모든 간접세체계를 하나의 부가가치세로 통합한다는 것은 엄청난 제도개혁이었기 때문에 검토에 검토를 거듭해서 시행착오가 안 생기도록 하기 위하여 장기적으로 꾸준히 신중한 준비를 해야 될 것으로 생각하고 타당성조사도 해보고 그랬습니다.

그러던 중에 1974년에 들어와서 청와대에서 부가가치세를 언제부터 시행할 수 있겠는지 그 조속한 도입문제를 제기하여 구체적으로 활발한 논의가 시작되었습니다.

그래서 그 해 7월에는 청와대에서 김재익씨, 학계에서 서강대 김종인 교수, 세제국에서 나와 조중형씨, 국세청에서 강동구씨 등으로 시찰단을 구성하여 부가가치세를 실시하고 있는 유럽과 이를 준비하고 있는 일본과 대만에 가서 실태를 조사하도록 하였습니다.

그래서 1주일 동안 각국의 시찰을 마치고 동경에 와서 최종보고서를 작성하려고 회의를 했는데 그 과정에서 도입의 가능성이나 내용에 대해서는 별 다른 의견차이가 없었으나 가장 핵심이라 할 수 있는 도입 시기에 대해서는 김재익씨와 김종인씨는 빠른 시일에 도입할 것을 주장하고, 나하고 실무자들은 지금 우리가 연구 검토중에 있고 행정적인 준비에 상당한 시간이 필요하다는 의견이

었습니다. 그래서 이견을 조정하지 못하고 보고서에는 시행시기에 대해서는 어떻다고 언급하지를 못하고 다만 유럽에서 시행하고 있는 내용을 보거나 대만과 일본에서도 준비하고 있는 것을 보면 우리도 부가가치세를 충분히 시행할 수 있고, 시행하면 성공할 수 있다는 내용으로 끝냈습니다.

각국의 제도나 시행상태를 보고 1975년에라도 부가가치세를 시행했으면 하는 것이 시찰단을 보낸 목적이었다고도 할 수 있는데 보고하여야 할 핵심이 빠진 것입니다. 그래서 결국은 장관주재 전체회의를 해 가지고 많은 토론을 거쳐 일단 실시시기는 조금 늦추기로 하고 철저한 준비를 진행하도록 했던 것입니다.

그래서 재무부에서는 부가가치세에 대한 실무준비를 위해 세제국에 부가가치세 특별반을 두고 준비를 하였습니다. 이 특별반은 사람이 바뀌지 않도록 강만수(전 재정경제원 차관)당시 사무관이 처음부터 끝까지 전담토록 하였습니다. 1975년에 실무작업을 하다보니 제도와 집행의 세밀한 점까지도 실태를 좀 더 자세히 살펴봐야 할 필요를 느껴 내가 다시 영국으로 시찰을 갔습니다. 영국을 선택한 이유는 영국은 1973년부터 가장 최근에 부가가치세를 시행하였기 때문에 자료나 시행에 따르는 고충을 생생하게 들을 수 있을 것으로 기대했기 때문입니다. 실무작업에 필요한 자료나 실정을 알기 위하여 간 것이기 때문에 국세청·관세청·부가가치세센터를 찾아가서 위로는 국장으로부터 각 과의 실무자까지 일일이 방문하여 세세한 부분까지 물어보고 자료도 수집하였는데 이 때 영국에서 얻은 자료와 충고가 작업을 하는 데 많은 도움이 되었습니다.

한편, 1975년에 또 다시 IMF에 자문을 구하여 전 아일랜드 국세청장인 James A. Duigan씨와 당시 IMF의 직원이었던 유시권(전 한국조세연구원 선임연구위원)씨의 자문과 도움도 받았습니다.

이러한 과정을 거쳐 부가가치세 특별반에서 강만수씨, 이재기씨, 임종자씨, 이성식씨 등이 중심이 되어 부가가치세의 법안작성을 진행하였습니다.

1975년중 실무안을 마련하여 1976년 1월부터 조세제도심의회의 심의를 거쳐 1976년 6월에 장관에게 보고하여 법안이 확정되었습니다.

법안작성 과정에서 여러 가지로 검토되고 논의된 중요한 내용은 명칭, 세율, 면세의 범위, 용역의 무상제공에 대한 과세, 농수산물 가공업에 대한 과세, 중간예납 시기, 소규모사업자에 대한 문제, 특별소비세의 대상, 세금계산서 문제, 경과조치 등이었습니다.

명칭문제는 소비에 대한 과세이니 지금의 일본과 같이 「소비세」라고 하는 것이 가장 좋으나 사치품에 대하여「특별소비세」를 과세할 방침이었으므로 소비세라는 명칭은 특별소비세와 혼란을 유발할 염려가 있어 좋지 않다고 보았고, 매상세나 매출세라는 명칭도 거론되었으나 매상은 일본말이고 매출이란 용어도 별로 신선미가 없으므로 차라리 거래에 대하여 과세하는 것이니 「거래세」라고 가칭하기로 실무안을 만들었으나 세제심의회 심의 과정에서 북한에 국영기업소에 대한 세금으로 거래세가 있으니 적당치 않고 지금껏 국민에게 부가가치세로 홍보하여 왔으니 혼란을 막기 위해서도 부가가치세로 하는 것이 좋겠다는 의견이었기 때문에 「부가가치세」로 확정하였습니다.

다음에 실무작업을 하는데 있어서 가장 큰 관심사는 세율이었습니다.

1975년 10월과 1976년에 IMF 부가가치세 전문가인 Alan A. Tait 박사를 초청하여 세율, 대체할 세목, 물가에 미치는 영향 등에 대한 검토를 요청했는데 1차 보고서에서 생필품과 정부기업(전매·우편 등)은 면세로 하는 것으로 하고 고가품에 대한 물품세는 특별소비세를 과세하기로 하며 기타 간접세는 부가가치세로 대체할 경우 10%가 적정할 것이라고 했습니다.

그래서 거시경제의 통계인 국민소득통계를 근거로 한 세율은 10%로 추산되었으나 실제 과세 면에 있어서는 과세누락부문도 있어 세제당국으로서는 세무통계에 의한 세율의 시산작업이 필요하였습니다. 세율의 시산에는 몇 가지 전제가 필요하였습니다.

그 전제로서 세율은 단일세율로 하기로 하고 복수세율은 많은 학자와 전문가들이 바람직하지 못하다고 하였을 뿐만 아니라 행정 면에서 마찰과 곤란을 겪을 것으로 생각되어 채택하지 않기로 하였습니다. 다만 단일세율로 인한 역진성을 보완하는 방법으로 사치성 물품에 대하여는 특별소비세를 과세하도록 하고 영업세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥 음식세 등 8개 세목을 대체하기로 하였습니다.

이러한 전제를 가지고 세제국에서 1차 초안을 만들어 이 안을 토대로 한국은행과 한국개발연구원(KDI)이 합동으로 타당성을 검토한 결과 GNP통계기준으로는 9.5~11%, 세무통계기준으로는 11~14%의 세율이 산출되었습니다. 그래서 세율은 기준세율을 13%로 하고, 세무통계와 GNP통계에 의한 세율의 차이가 3%로 추산된 것과 경기조정기능의 강화라는 세제개혁의 기본방향에 맞추어 시

행령에서 상·하 ±3% 범위 내에서 탄력세율을 두기로 하였습니다.

탄력세율제도는 영국의 제도를 본받은 것으로 영국의 탄력세율은 1년을 초과할 수 없도록 되어 있었는데 우리의 경우도 조세법률주의를 존중하여 탄력세율의 적용기간은 2년을 초과할 수 없도록 규정하였습니다. 그런데 사실은 시작부터 시행령에서 탄력세율을 10%로 정해 가지고, 그 10%의 탄력세율 적용이 장기화되었습니다.

1978년 세법 개정시 장관은 계속 탄력세율을 적용할 수 있도록 이 제한규정을 삭제하라고 지시하여 나는 장기화될 경우에는 조세법률주의에 위배되므로 차라리 본 세율을 10%로 개정하는 것이 옳다고 주장하였으나 국고장관으로서는 세율의 인상이 얼마나 힘든 일인지를 잘 아는 터라 세율은 그대로 두고 제한규정만 삭제하자는 것이었습니다. 국회 심의과정에서 많은 논란이 있을 것으로 단단히 각오하였으나 아무런 문제없이 국회를 통과하여 그대로 계속되다가 1988년에 와서 본 세율을 10%로 개정하였던 것입니다.

세율의 시산 다음에 중요한 것은 물가에 대한 영향문제였습니다. 부가가치세의 목적이 증세가 아닌 제도의 개선이었으므로 전체물가에 영향은 없을 것으로 생각되었으나 개별품목에 대한 가격에는 많은 영향을 미칠 것으로 추측되었습니다. 물가에 대한 영향은 부가가치세의 성패가 달려 있는 문제였습니다. 그래서 1976년 1월과 1977년 6월의 2차에 걸쳐 국세청의 정예조사요원의 지원을 받아 234개 품목을 선정하여 124개 기업체를 대상으로 「업종별·품목별 간접세 부담률 조사」를 실시하였습니다. 1차 조사는 부가가치세를 시행할 경우 각 품목별로 가격에 어떤 영향을 미칠 것인가를 알기 위해서였으며, 2차 조사는 부가가치세 시행 후의 개별 물품에 대한 가격조정이나 지도와 부가가치세 시행 초기의 구 간접세 환급률 결정에 필요한 근거로 활용되었습니다. 물가에 대한 대책에 대하여 당시 경제기획원과의 협의과정에서 재무부는 품목별 가격은 세전 가격을 정하여 물가 지도를 하는 것이 좋다고 주장하였으나 경제기획원 물가정책국은 세후 가격으로 정하는 것이 좋다는 주장을 굽히지 않아 세후 가격으로 정하여 지도를 하였으나 상인들이 잘 모르는 소비자를 상대할 때에 「정부가 정한 것은 세전 가격이니 그 가격에 부가가치세를 더 가산하여야 한다」는 구실로 10%를 더 받는 일이 많이 발생하였습니다. 이는 물가 편승 인상의 일례이고, 충분한 준비를 하였다고 생각하였으나 이러한 사소한 문제가 부가가치

세에 대한 일반국민의 인상을 나쁘게 하는 하나의 원인이 되었습니다.

다음에 부가가치세의 보완조치로 특별소비세를 별도로 만들었는데 그 과세대상결정에 있어서 요리점·카바레·고급식당을 과세대상으로 하느냐가 문제였습니다.

소비행위의 성격을 보아서는 당연히 특별소비세의 과세대상이 되어야 하는 것이나, 현실적으로는 당시의 유흥음식점은 담세력이 빈약하여 과거에 유흥음식세와 영업세를 과세할 때 유흥음식세는 세율이 높아 매출을 적게 보아 과세하고 영업세는 세율이 낮아 매출을 많이 잡아서 과세하여 동일한 세무서에서 한 납세자에 대한 매출액을 달리하여 많은 문제를 야기한 경험이 있어 세정의 마찰을 감소하기 위하여 부가가치세를 시행하는 마당에 과거의 잘못을 되풀이하는 과오를 다시 범할 수는 없다고 생각하여 과세대상에서 제외하였습니다. 그러나 1981년 개정 시에 유흥음식점이 특별소비세 과세대상이 되었습니다.

마지막으로 소규모사업자에 대한 과세문제를 어떻게 하느냐 하는 것이었는데, 다른 나라에서는 대개 소규모사업자는 부가가치세 과세대상에서 제외하는 경우가 많았습니다. 그러나 우리나라의 경우에는 영업세가 소규모 사업자까지 모두 과세되고 있던 실정에서 과세대상에서 제외하기는 대단히 어려운 실정이었습니다. 영세사업자는 소액부징수제도에 의하여 제외키로 하고 소규모사업자는 서독의 예를 본받아 과세특례제도를 두어 특별세율을 적용하기로 하였습니다.

재무부에서는 이와 같은 문제들을 모두 면밀히 검토하여 1976년 6월 부가가치세법안을 마련하고, 관계부처와 각계각층의 관계자들로 부가가치세대책위원회를 구성하여 법안의 국회통과와 국민의 이해증진 및 예상되는 애로와 문제에 대한 대책을 마련하여 추진했습니다.

결국 부가가치세법은 1976년 말 국회를 통과하고 1977년 7월 1일부터 시행하기로 확정되었습니다. 재무부에서는 법 확정 후 공무원에 대한 교육을 면밀히 실시하는 동시에 부가세에 대한 홍보에 주력하였습니다. 홍보작업은 주무과의 인력만으로는 감당할 수가 없어 조세정책과에서 박경상씨가 중심이 되어 추진했습니다. 그 중에서도 「알아봅시다」라는 홍보영화를 제작했는데 그 제목과 시나리오도 모두 그의 발상으로 만들어졌습니다. 이 영화를 7월까지 홍보하는 한편 강만수씨 등이 전국 상공회의소가 있는 도시마다 방문하여 설명회를 개최하였습니다. 국세청 부가세 시행준비는 간세국장 서영택씨가 책임을 지고 추진했

는데 부가세의 신고 예행연습까지 3회에 걸쳐 실시하였습니다.

그러나 1976년 겨울의 이상한파 때문에 과실을 비롯한 비닐하우스 채소류가 흉작이 되어 농산물의 가격이 앙등하고 고추파동까지 일어나 1977년 봄 이래 물가불안이 가속화되었습니다. 그래서 경제총수인 경제기획원 장관도 물가를 걱정하여 시행을 연기하자는 입장이었고 상공부에서도 업계의 반발을 들어 시행연기를 주장했습니다. 그래서 시행을 앞두고 정세가 이렇게 되자 연기 쪽으로 분위기가 기울어져 가는 듯 했습니다.

이러한 가운데 1977년 6월 13일에 대통령주재 관계장관회의가 개최되어 그 회의에서 김정렴 대통령 비서실장의 적극적인 지지에 힘입어 대통령의 결단에 의하여 세율을 13%에서 탄력세율을 적용하여 10%로 인하하고 7월 1일부터 그대로 시행하게 된 것입니다.

부가세 시행초기에 가장 크게 걱정한 것은 물가문제였습니다. 물가문제는 국세청에서 물가조사과 강성호씨가 맡아서 전국에서 반상회를 통해 홍보도 하고, 부가세가 시행된 후에 소비자가격이 변동된 468개 품목을 선정하여 가격변동표를 작성하고 대책을 강구하기도 하였습니다.

물가가 시행 초에 약간의 혼란은 있었으나, 그 후 하반기의 물가상승은 부가세와 관계없는 농수산물에 의하여 주도되었고 공산품은 별 영향이 없었다고 분석되었지만 일반소비자는 1977년의 물가앙등이 부가세 때문이라고 생각하였습니다.

시행 후에 여러 가지 고충이 많았지만 가장 가슴 조인 것은 1977년 부가세예산액 2,100억원이 달성되느냐의 문제였습니다. 세율을 13%에서 탄력세율을 적용해서 10%를 부과하였고 부가세에 대체되는 종전의 세금은 대부분 1개월마다 징수했기 때문에 큰 문제가 없었지만 부가세는 부족분이 생길 수도 있어서 걱정이었습니다. 공식적으로 말한 바는 없지만 부가세는 세원이 양성화되기 때문에 세수의 증가를 기대할 수 있다고 생각하고 있었는데 만일에 예산액을 달성하지 못하면 큰 문제라고 생각했습니다. 연말이 가까워오자 장관도 초조해하였고 매일같이 마음을 조이면서 기다렸는데 국세청 직원들 수고의 결실로 실적은 2,400억원으로 초과달성하게 되어 다행이었습니다. 정말 1977년 한 해는 나에게는 십년감수하는 해였습니다.

그러나 정작 부가가치세 시행 후의 어려운 문제는 1978년 국회의원 선거 후

에 일어났습니다. 여당이 의석 면에서는 과반수를 차지하여 원내 안정세력은 확보하였으나 득표율에 있어서는 야당이 1.1% 우세하였습니다. 그래서 야당은 실질적으로는 야당의 승리라고 대 여당 공세를 취하였고, 여당에서는 득표율에서 지게 된 것은 부가가치세 때문이라고 분석하였습니다. 이러한 것이 원인이 되었는지 1978년 말에 김정렴 실장은 주일대사로 가고, 남덕우 부총리는 청와대 특별보좌관으로 가고 신현확씨가 부총리로 오고, 김용환 장관은 사임하고, 1979년에는 배도 세정차관보도 국세청 차장으로 전보되었습니다. 부가세 시행에 처음부터 참여한 사람으로서는 나 혼자만 그 자리에 남게 되었습니다. 또한 당시 사회 일반의 분위기는 부가세에 커다란 문제점이 있어 그것을 개선해야 한다는 것이었습니다.

한번 결정한 일에 대해서는 좀처럼 흔들리지 않는 박 대통령도 사방에서 문제가 있다고 하니 진짜 문제가 어디 있는지 「경제과학심의회」에 지시하여 개선방안을 연구토록 하였습니다.

신임 재무부 장관의 입장에서는 여당이나 국민에게 무엇인가 부가가치세의 문제점을 보완하였다는 것을 보여주어야 할 입장이었습니다. 그래서 궁여지책으로 과세특례자의 범위를 1,200만원에서 2,400만원으로 대폭 인상하는 안을 만들어 이것으로 부가세에 대한 비등한 반대 분위기를 수습하려고 1979년에 부가세법을 개정했습니다. 경제과학심의회에서는 당시 사무국장 박봉환씨를 중심으로 유형석씨가 참여하여 진행되었는데 검토된 부가세 보완책은 거의 구 영업세 제도로 환원한다는 안이었는데 그때 마침 10·26사건이 일어났습니다.

10·26사건 후 국보위에서도 부가세문제가 거론되어 폐지문제가 논의된 적도 있으나 부가세에 대한 대가는 전 정권에서 이미 다 치렀으며 재정을 위해서는 부가세가 꼭 필요하고 만일 다시 고친다면 부가세 이상의 새로운 혼란도 있을 수 있어 현명하지 못하다고 반대하는 건의에 따라 존속토록 낙착되었던 것입니다.

부가가치세 시행에 참여한 사람으로서 무엇보다도 보람을 느낀 것은 부가세의 중립성과 세입의 안정성이 실증되었다는 점입니다.

1980년 2차 석유파동 후의 물가 격변기와 경기침체기를 맞아 만약에 부가가치세가 시행되지 않았더라면 그 당시의 우리 경제는 종전 간접세제의 누적적 영향으로 말미암아 물가의 앙등이 더욱 격심하였을 것이고 또한 1980년의 마이

너스 성장시대에 경제침체로 말미암아 세수의 감소를 초래하여 재정의 운영을 더욱 어렵게 하였을 것입니다.

부가세의 중립성으로 인해 1980년의 물가 격변기에 간접세 때문에 물가가 더 앙등되는 일이 없었고, 재정수입 면에서도 불황에도 불구하고 부가세는 전년에 비하여 35%나 증가하였습니다. 같은 기간에 소득세는 7.5% 증가하였을 뿐이며 법인세는 오히려 감소하였습니다. 이렇게 불황기에도 조세의 중립성과 세수의 안정을 기할 수 있다는 시행준비 당시의 정부의 주장이 입증된 것입니다.

그러나 부가가치세 도입을 추진할 때에는 정말 외로운 싸움이었습니다. 정부 내에서도 부가가치세 도입에 대하여 예산국에서나 적극적이었지 다른 기관에서는 별로 관심이 없었습니다. 예산국에서는 부가가치세를 도입하면 세금이 많이 들어올 것이라는 기대로 부가가치세 도입을 지지했습니다. 당시 예산국장이 나중에 동자부 장관을 한 최동규씨였는데 그분이 자꾸 부가세를 해야된다고 얘기를 많이 했습니다. 재무부, 경제기획원, 청와대 세 기관에서만 재정에 대한 관심이 컸지 나머지 사람들은 세금이라고 하는 것은 언제나 자동적으로 잘 들어오는 것으로 아는 정도니까 걱정을 하는 사람이 아무도 없었습니다.

1970년대 세제국은 빛을 못 보고 일이 많아 죽도록 고생만 했습니다. 특히 부가세를 시행한 1977년은 그야말로 아수라장과 같아 정신을 차릴 수도 없었습니다. 내가 재무부에 오래 근무하면서 제일 고생스러웠던 것은 부가가치세를 도입할 때였습니다. 그야말로 사면초가였습니다. 심지어 재무부 내에서조차 실무국장인 내가 부가가치세를 반대하는 것이 아니냐 하는 오해를 받은 일도 있었습니다. 그것은 부가가치세 탄력세율의 적용기간을 2년으로 하고 2년을 초과할 때에는 탄력세율 10%를 본 세율로 하도록 한 규정이 있었는데 이 규정을 삭제하라는 데 대하여 내가 조세법률주의의 취지에서 그 규정을 삭제하는 것을 반대했기 때문이었습니다.

그러나 당시 같이 일했던 분들을 만나면 모두가 그때의 고생이 추억에 남고 보람과 긍지를 가지고 있다고 하는 말을 들을 때 정말 자랑스럽게 느껴졌습니다."

[서영택] "1976년도 부가가치세 도입은 우리 세제사에 하나의 획을 긋는 큰 줄거리입니다. 내가 1973년도부터 1975년까지 직세과장을 했는데 그때 집중적

으로 논의가 되어 1976년도에 법을 만들고 1977년 7월에 시행을 하게 된 것입니다. 여기에 관련된 그 당시 중요한 분들은 청와대의 김재익(金在益) 경제수석 보좌관, 김용환 경제수석, 김정렴 비서실장, 그리고 재무부의 남덕우 장관, 배도 차관보, 최진배 세제국장 등입니다.

그런데 논의의 발단 과정을 보면 김재익 박사가 제일 먼저 문제를 제기했습니다. 김재익씨가 1974년에 처음으로 문제를 제기했을 때는 청와대 경제수석 보좌관으로 있을 때인데 미국에서 재정학을 공부해서 부가가치세에 대해 상당히 많이 알고 있었습니다. 내가 그때 직세담당과장으로 있었는데 나도 1968년에 미국에 1년간 유학하면서 조세제도를 공부하여 부가가치세에 대해 좀 알고 있었습니다. 그래서 김재익 박사와 내가 부가가치세에 대해 논의를 많이 하였습니다.

김재익 박사는 나를 불러 부가가치세를 도입하게 되면 조세행정이나 여러 가지 사회경제적으로 어떠한 영향을 주느냐 하는 것을 도표로 설명하면서 부가가치세를 도입하자고 나를 설득시키려고 했습니다. 그래서 나는 나도 그 내용을 배워서 다 아는데 다만 아직은 우리나라 실정에 맞지 않아 당장 시행하기는 어렵고 어느 정도 여건이 조성된 후에 실시하는 것이 타당할 것이라고 이야기했습니다. 부가가치세를 도입하려면 소위 영수증 주고받기 특히 세금계산서 인보이스 시스템(invoice system)이 잘 돼 있어야 되는데, 아직 우리나라 유통과정이란 게 그렇게 정상화되어 있지 않고, 또 부가가치세라는 것이 어떻게 보면 상당히 단순한 것 같지만 소위 아웃풋 택스(output tax)에서 인풋 택스(input tax)를 빼주고 나머지에 대해서 과세를 하는 것이므로 그게 상당히 복잡하기 때문에 충분한 준비가 필요하다는 점을 많이 이야기했습니다.

그 당시에 부가가치세 제도를 채택한 나라는 유럽밖에 없었습니다.

미국에서도 주세인 세일즈 택스(sales tax)와 주세인 동시에 연방세인 법인세를 없애고 대신 부가가치세(VAT)를 도입하자는 논의가 있었으나 그러한 제도개혁을 하지 않았습니다.

그 내용을 김재익 수석이 알고 있었습니다. 그래서 앞으로의 방향은 법인세는 없애고, 부가가치세를 도입하는 쪽으로 가야 한다는 이론이었습니다.

그래서 나는 그것은 아직까지 시기적으로 타이밍(timing)이 이르고 굉장한 혼란을 가져올 것이라고 했습니다. 그 대신에 영업세의 거래원천징수제도가 부가가치세 제도와 상당히 유사하니까 그 거래원천징수제도의 대상 품목을 확대

하여 실시를 해보면서 그런 과정에서 영수증 주고받기도 좀 열심히 행정적으로 지도해서 정착이 되면, 앞으로 1, 2년 후에 그때 가서 부가가치세 제도를 도입하는 게 좋겠다는 의견을 제시했습니다.

그래가지고 그 당시 김용환 경제수석과 남덕우 재무부 장관께도 보고가 되어 이 두분과 최진배 세제국장, 김재익 수석과 내가 함께 앉아 토의를 많이 했습니다. 김재익씨가 원체 조리 있고 논리 정연하게 설명을 잘 하니까 김용환 수석과 남덕우 장관을 설득을 많이 했습니다.

김재익씨가 염두에 두고 있던 중요한 정책 목표가 세 가지 있었습니다.

첫째는 세제에서 가장 문제가 되는 소위 인정과세제도를 시정하여 그 폐해를 줄일 수 있다는 것이었습니다. 왜냐하면 부가세제도의 메커니즘이 거래당사자간에 매입·매출세금계산서를 서로 주고받기 때문에 크로스 체킹(cross checking)이 되어 자동적으로 거래관계가 투명해지고 음성거래에 따른 조세포탈을 막을 수 있다는 것입니다. 이론적으로 아주 이상적이고 딱 맞는 말입니다.

둘째는 그 당시에 수출에는 제로 레이팅 시스템(zero rating system)하에서 영(0)세율을 적용했기 때문에 수출이 촉진된다는 것이었습니다. 외국에 수출을 하는 경우에는 부가세가 매출세액도 과세가 안되고 매입세액은 수출 제품을 만들기 위해 그에 따른 원재료를 구입할 때 부담한 소위 부가세는 다 공제를 했기 때문에 부가세 부담이 없어 수출이 촉진된다는 것입니다.

셋째는 투자촉진이 된다는 것이었습니다. 예를 들어 투자를 하기 위해서 기계설비를 매입하는 경우에는 그 매입세는 미리 다 공제가 되었으니까 투자가 촉진된다는 것입니다. 이러한 내용을 논리적으로 쫙 설명을 하니까 그 당시 김용환 수석이나 남덕우 장관이 다 완전히 매료가 되었습니다.

그러나 나는 내 논리대로 이론적으로는 다 맞는 말이지만 조세제도라는 것은 현실을 무시할 수 없는 것이고, 우리나라의 경제질서나 유통질서 등 여러 가지를 고려해 볼 때 상당한 혼란이 예상되므로 먼저 거래원천징수제도를 시행해보고 시간적인 여유를 가지고 새로운 제도의 도입을 검토하는 것이 옳다고 주장했습니다. 그래서 굉장히 많이 다투기도 했습니다.

그러다가 김용환씨가 재무장관으로 와서 일단 법안이라도 만들어 보라고 해가지고 1975년 초에 법안 초안을 만들기 시작했습니다.

그런데 그때 일반소비세로 하느냐 거래세로 하느냐를 가지고 논의를 하다가

트랜스액션 택스(transaction tax) 즉 거래세로 명칭을 정해 법 초안을 을 만들었습니다. 그러다가 나는 1975년 4월에 대전지방국세청장으로 승진해 갔습니다. 그리고 그 이후에 결국은 1976년도 말에 이 법이 제정되고 1977년 7월부터 시행을 하게 되었습니다.

나는 그 사이에 대전청장과 대구청장을 하다가 1977년도 2월에 본부로 불려와서 이 부가세 시행을 맡아서 하라고 간접세국장으로 발령을 받았습니다.

그래서 내가 또 부가세 집행을 맡아서 하게 되었는데 8개의 간접세를 없애고 완전히 다른 체계의 새로운 세목일 뿐만 아니라 전 국가적으로 논란이 많았던 제도이기 때문에 만전을 기해야겠다고 생각하고 사전준비를 철저히 추진했습니다. 7월부터 시행되어 첫 정식부가세 신고는 9월에 실시되는데 미리 부가세 신고 예행연습을 3월, 5월, 7월 세 번에 걸쳐 실시를 했습니다. 연습으로 세 번씩이나 예정신고를 하라고 하니 지금 같아서는 상상도 못할 일이었습니다. 그 당시만 해도 납세자들이 많이 따라 주었다고 생각이 됩니다.

집행과정에서 보았을 때 그때 그 새 세법 시행에 대하여 상당히 저항이 컸던 게 사실입니다. 예를 들면 동대문시장 상인들이 들고일어났습니다. 왜냐하면 일단 이 제도를 시행하면 자기들의 과표가 양성화되기 때문에 이것을 굉장히 두려워했기 때문입니다. 그리고 그때 물가가 막 오를 때인데 부가가치세에 대한 오해와 심리적 요인도 겹쳐서 물가에 상당한 영향도 미쳤다고 봅니다.

그래서 나는 우리나라의 세제개혁 중에 정치·경제·사회적으로 가장 큰 영향을 미친 것이 이 부가가치세제도의 도입이라고 봅니다.

지금 이 시점에 와서 부가가치세 도입에 대한 결과를 판단해보면 납세자들의 조세저항과 정치·경제·사회적인 여러 가지 갈등요인을 야기하고, 또 초기에는 어찌됐건 물가에도 악영향을 미쳤다는 점은 부인할 수 없을 것입니다.
그러나 제도시행당시에 기대했던 인정과세 폐해시정, 수출증진, 투자촉진 등을 위해 상당한 효과가 있었을 뿐만 아니라 무엇보다도 안정적인 세수를 확보하는데 크게 기여했다는 점에서 높게 평가할 수 있을 것입니다.

그 당시에 드러내놓고 말은 안 했지만 부가세를 도입하면 음성세원이 양성화되어 세수가 많이 증가될 것이라고 기대를 했는데 결과적으로 세율을 10%로 유지했음에도 세수가 엄청나게 증가되었고 과표의 양성화, 거래질서의 개선, 영수증 주고받기와 같은 의식구조의 변화 등에 상당히 효과가 있었다고 봅니다.

그래서 결과적으로 당초의 큰 목표는 달성된 게 아니냐 하는 긍정적인 평가를 할 수 있을 것으로 생각이 됩니다."

[박경상] "우리나라 조세제도 발전의 근간 즉, 조세제도의 근대화·현대화의 큰 흐름이 무엇인가 하면 당시의 국세기본법, 종합소득세, 부가가치세로 흘러가는 축을 말합니다. 이러한 틀을 당시에 만들었는데, 그때가 정권으로 말하면 유신정권이었습니다. 국가질서가 아주 강력하고, 정부의 힘이 강력해서 상당히 추진력이 있었을 때입니다. 당시에 이러한 어떤 정치적인 통치권의 확립이 안되어 있었다면 여러 가지 세제개혁이 이루어지기 어려웠을 것입니다.

부가가치세는 강만수씨가 실무적인 일을 맡아 했습니다. 그런데 이 법을 만들 때에는 논란이 굉장히 많았습니다. 이 부가가치세를 시행하고 나서 국회의원 총선이 있었는데 여당인 공화당이 졌습니다. 이것을 놓고 부가세 때문에 졌다는 말이 나올 정도로 정치적으로도 논란이 많았습니다.

그런데 내 생각으로는 그 당시에 부가세를 도입하지 않았다면 아마 영원히 하지 못했을 것이라고 생각합니다. 그래서 방위세나 부가세와 같은 법의 시행과 도입 측면에서 비춰볼 때, 당시의 대통령이 미래를 보는 상당한 혜안이 있었다고 봅니다.

물론 박정희 대통령 때에 시행을 했지만, 박정희 대통령이 돌아가시고 난 뒤에 5공화국이 들어올 때에 부가가치세 폐지문제가 제기되었습니다. 그 이유는 부가가치세 때문에 공화당 정부가 망했다고 하는 일부 오해가 있었기 때문입니다. 당시 지지율이 1% 정도 낮아서 정부가 이렇게 되었다고 상당히 정치적으로 혼란이 있었습니다. 그래서 5공화국에 들어와서는 부가세를 없애든지 개선을 해야 되겠다는 취지 아래 당시 국보위에서 이것을 다루게 되었습니다. 그 해 여름에 내가 세무서장을 할 때인데 나도 한번 불려 갔었습니다. 논란이 많으니까 폐지를 해서 옛날 영업세 세율로 돌아가야 된다고 논란이 많았는데, 국보위 사람들이 부가세를 내는 상인들한테 가서 실제로 한번 물어 봤답니다. 남대문시장에서 포목가게를 조그만 하게 하는 어떤 아주머니가 오히려 이 세금이 없어지면 좋지만, 없어질 수는 없지 않겠느냐고 되물었다는 것입니다. 아주 소박한 아줌마가 말하기를 나라경제를 하려면 세부담을 상인들이 해줘야 하는데 없어질 수가 없지 않느냐고 오히려 되묻더라는 것입니다. 어떤 형태를 바꾸고

어떻게 좀 편리하게 하는 것도 좋지만 그런 쓸데없는 짓은 하지 말라고 말했다는데, 이것은 지금 시행되어 온 부가세도 이제 겨우 적응이 되었는데 또 바꾸면 혼란만 온다는 것을 의미하는 것입니다. 그러니 당신들은 쓸데없는 짓을 하지말고 지금 하는 그대로 하면 되는 것이라고 얘기했답니다. 국보위 사람들이 혼이 난 것입니다. 지금 어느 정도 정착이 되어서 나름대로 요령이 생겼는데, 또 바꿔 가지고 시끄럽게 하지 말라는 의미입니다. 그래서 국보위 사람들이 더 이상 말을 못하고 손을 대지 않고 넘어간 에피소드가 있었습니다."

[강만수] "1974년 부가가치세 도입문제를 본격적으로 검토하기 시작하면서부터 시행할 때까지 내가 담당사무관·담당과장으로 당시 최진배 세제국장을 모시고 법안 작성을 비롯한 모든 실무작업을 내가 쭉 담당을 했습니다. 또 그때 내가 실무자로서 돌아가신 김재익씨로부터 지시도 받고 많은 것을 배우고 했습니다. 내가 김재익씨와 이야기한 것 중의 하나는 부가가치세를 왜 도입해야하느냐에 대한 것이었습니다. 부가가치세를 도입하게 된 배경에 대해서는 김정렴 전 대통령비서실장의 회고록 「한국경제정책 30년사」에도 잘 나와 있습니다만 내가 그때의 상황을 종합해보면 이렇습니다.

박정희 대통령이 10월 유신을 하고 나서 미국으로부터 주한미군 감축이라든지 이런 것을 통해서 상당한 정치적인 압력을 받았고, 그때 박정희 대통령이 들고 나온 카드가 자주국방과 그 다음에 중화학공업육성이었습니다. 자주국방을 위해서 또 그와 관련해서 방위산업을 들고 나와서 미국에 대응하고 그랬습니다. 그러면서 미사일도 개발을 시작하고 최신 무기체계와 현대적인 군장비를 확보하려고 추진하는 과정에서 많은 어려운 문제에 봉착했습니다. 자주국방을 하기 위해서는 첫째로 재정문제, 즉 돈이 있어야 자주국방이 되고, 둘째로는 방위산업이 있어야 되는데 전체적으로 중화학공업을 육성해야 방위산업이 되니까 결국 중화학공업과 방위산업은 같은 맥락이었습니다. 국방 쪽에서 보면 방위산업이 되고, 경제 쪽에서 보면 중화학공업이 되는 것입니다. 그래서 울산공업단지도 만들고 또 창원공단도 만들어서 방위산업도 하려고 할 땐데, 그때 세금을 좀 더 받아보려고 하니까 조세저항이 아주 심했습니다. 평화시장·남대문시장·동대문시장 이런 데에서 세금이 많다고 철시를 하고, 문을 닫는 그런 시절이었습니다. 특히 1974년, 1975년은 사업소득세고지서만 나가면 철시를 했습니

다. 그러니까 기존 조세제도로서는 첫째로 세금을 더 거두기가 힘들다고 판단한 것 같고, 그 다음에는 탈세가 엄청나게 컸습니다. 그때는 보통 중소업자들은 세금을 제대로 내는 사람이 없었습니다. 세금은 제대로 안 내면서 조세저항은 엄청나게 커서 거기에 문제가 있었던 겁니다. 그 다음에 세법이 좀 잘못된 것도 있었습니다. 납세의무자들은 자기의 절대 세액보다도 상대적인 불공평에 대해서 불평이 많았습니다.

그런 과정에서 박정희 대통령이 세금을 불평 없이 아주 효율적이고 과학적으로 잘 받을 수 있는 제도가 뭔지, 그리고 탈세를 막을 수 있는 방법이 없는지 이런 문제에 대해 깊은 관심을 표명하여 그때 경제수석보좌관으로 있던 김재익 박사가 김정렴 비서실장을 통해서 대통령께 보고한 것이 부가가치세였습니다.

당시 재무부에서도 부가가치세에 대하여 이미 1972년부터 UNDP와 IMF 등으로부터 수차에 걸쳐서 자문도 받고, 실무적으로는 계속 연구 검토를 하고 있었고 또 청와대 김재익씨와도 실무적인 협의가 오가고 있는 상황이었습니다. 그래서 김정렴 비서실장이 박 대통령에게 이것을 하자고 말씀을 드려 검토해보라는 지시를 받고 내부적인 방침을 정하여 그때부터 부가가치세 도입을 위한 본격적인 작업을 추진하기 시작했던 것입니다. 그때 나는 기초적인 검토에서부터 시행을 할 때까지 실무담당을 맡아 가지고 쭉 일을 했습니다.

부가가치세 도입을 한 마디로 요약한다면 탈세가 가장 어려운 세금이 뭐냐하는 그런 관점에서 부가가치세가 도입되게 되었는데, 부가가치세(value added tax)를 특징적으로 표현한 내용 중에 '부가가치세는 인간이 고안한 최종·최선의 조세제도'라고 하는 말이 있습니다.

왜 최종·최선이냐 하면, 첫째로 부가가치세는 수출에 대해서는 전액 면세를 할 수 있어서 수출이 증진되는 효과가 있습니다. 재정학 전문용어로 소위 'cascade effect'라는 누적효과에 기인한 것입니다. 그때 수출에 대해서는 면세를 해주었습니다. 그러나 수출제품의 생산과 수출과정에는 거래단계가 많으니까 종전에는 수출단계에서만 면세를 해주게 되고, 수출 전 거래단계에서는 거래내용을 알 수가 없으니까 세금이 얼마가 숨어 있는지도 몰라서 면세를 해주려고 해도 완전히 면세가 되지 않는 그런 시스템으로 되어 있었습니다. 그러다 보니까 수출에 대해서는 정확한 지원이 안 되는 상황이었습니다. 그때 유럽에서는 EU가 태동을 해서 제일 먼저 한 것이 EU의 공통세제를 채택하는 것이었습니다. 관

세는 그때 이미 거의 통합이 되어가고 있었고, 그 다음에 한 것이 소비세를 통합하자는 것이었습니다. 그래서 재정전문가들이 모여 통합을 한다면 무슨 조세가 제일 좋겠는지 논의한 결과 내린 결론이 부가가치세가 제일 좋다는 것이었습니다. 그래서 EU에서 하게 되었는데 프랑스와 독일이 먼저 하다가 벨기에 등 여러 나라가 하게 되고 영국도 1973년에 시행하게 되었습니다. 그래서 EU에서 전문가들이 이미 검토한 결과 부가가치세가 가장 좋은 제도라고 해서 시행했기 때문에 우리도 하자고 하여 도입을 하게 된 것입니다. 그리고 가장 최근에 도입한 것이 영국이었기 때문에 영국의 부가세모델을 많이 참고로 했습니다.

다음에 부가가치세가 왜 최선의 제도냐 하면 탈세가 가장 어려운 제도이기 때문입니다. 왜 탈세가 어려운가 하면 종전 제도에서는 누군가 탈세를 하면 그것에서 끝나는데, 부가가치세는 그 사람이 탈세를 해도 다음 사람이 잡히면 catch-up effect 라고 소급해서 옛날에 탈세한 것까지도 다음 사람이 다 물도록 되어 있는 겁니다. 그래서 탈세가 예방되는 효과가 있습니다. 어떤 점에선 납세자 입장에서는 가장 가혹한 세제이고, 정부 입장에서는 가장 강한 세제라고 볼 수 있습니다.

부가가치세를 도입할 때 물가상승 요인이 있다느니 등 별별 이유를 다 대었는데 그것은 겉으로 내거는 명분이고 실제로는 탈세하기가 가장 힘들다는 것이 반대하는 핵심적인 이유였다고 봅니다.

이와 같이 부가가치세는 탈세하기가 가장 어려울 뿐만 아니라, 또 전략적인 측면에서 제조와 수출에 가장 유리한 제도라는 점에서 경제정책적으로도 아주 좋은 제도입니다. 또 하나 징세기술상으로도 탈세가 어려우니까 그래서 좋다는 겁니다.

부가가치세가 어렵다고 하는데 실제로는 어렵지 않습니다. 세금 중에서 그렇게 쉬운 세금이 없는데 그런데도 어렵다고 논쟁을 했던 이유는 그 내심에는 탈세가 어렵다는 것이지 세금 자체가 어려운 건 아닙니다. 구멍가게도 충분히 기장할 수 있는 수준의 아주 단순한 제도입니다. 법조문도 기본적인 것은 10개정도밖에 안되고 실질적으로 핵심이 되는 조문은 4~5개만 하면 되는 이런 단순한 세금이 어디 있겠습니까. 소득세나 다른 어느 세금과 비교해 보더라도 그만큼 단순하면서도 강력한 세금은 없습니다. 그러니까 사실은 합리적인 사고를 가지고 있다면 누구도 반대할 이유가 없는 겁니다. 왜냐하면 탈세를 못하도록

하는 것이 정직한 사람한테는 가장 좋은 제도니까요. 부가가치세를 반대하는 자체는 논리적으로 아무런 이유가 없는데, 다만 정치공세를 해서 도입 당시에는 국민이 이 어려운 부가가치를 어떻게 계산하느냐고 반대를 한 것입니다.

그리고 또 부가가치세가 가장 좋은 제도라는 것은 부가가치세 스스로 자동검열, 납세자간 cross-checking, 서로 견제하는 기능에 의하여 세수를 올리는데 가장 좋은 제도라는 것입니다. 재정학자들은 부가가치세가 buoyant 하다고 합니다. buoyant하다는 것은 부가가치세는 최종소비재에 대해서 과세하기 때문에 세수가 안정적으로 잘 걷힌다는 것입니다. 소비·투자·저축 중에서 투자는 경기에 민감하여 가변적이지만 소비는 가장 안정적이므로 소비에 대해서 과세하는 부가가치세가 가장 안정적이고 세수증대에 좋다는 것입니다. 또 탈세가 어렵고, 서로 cross-checking하니까 세금이 잘 들어온다는 것입니다. 실제로 우리나라 총 내국세에 대한 부가세의 세수비중이 초기부터 30~40%를 차지하였습니다. 더욱이 부가가치세는 그 자체의 세수를 스스로 많이 들어오게 할 뿐만 아니라 모든 거래관계의 체계를 투명하게 만들어 놓기 때문에 법인세나 소득세 및 기타 다른 세금도 탈세를 못하게 사전에 예방하는 효과도 있고 해서 더욱 buoyant하다는 것이었습니다.

그래서 재정학에서는 부가가치세가 buoyant한 세금이고, most productive한 세금이고, 그리고 last & best tax라고 해서 우리가 도입을 하게 된 것입니다.

그런데 작업을 하는 과정에서 법안을 작성하는 데 가장 고심했던 사항은 명칭문제와 세율을 결정하기 위한 세수추계문제였습니다.

부가가치세의 명칭에 대하여는 많은 논란과 우여곡절이 있었습니다. 처음 논의가 시작될 때에는 부가가치세라고 통칭하고 있었는데, 하도 이름이 어렵다고 해서 의견이 분분했습니다. 세제심의위원회에서 소비세로 하자는 의견과 거래세로 하자는 의견이 나왔는데 소비세는 인상이 안 좋다고 해서 거래세로 하자고 잠정적으로 합의를 했는데, 그때 세제심의위원 중의 한 사람이 북한 김일성이가 6.25 때 서울을 점령했을 때 거래세라는 이름으로 세금을 받아갔는데 거래세로 이름을 지었다가는 빨갱이세금이라는 말이 나올지 모르니 어렵다 하더라도 다시 부가가치세로 돌아가자는 의견을 내었습니다.

내가 그때 북한관계 자료를 찾아보니까 6·25때 일시적으로 '기업부과금'이라는 것이 있었는데 이것을 통칭 거래세라고 말을 했다는 것을 알았습니다. 그래

서 논의 끝에 결국은 다시 또 부가가치세로 하기로 결정했던 것입니다.

다음에 부가가치세 제도를 만드는 데 있어서 가장 중요한 것이 세율을 어떻게 정하느냐 하는 것인데 적정세율을 정하려면 세수추계가 정확하게 되어야 하므로 이것이 어려운 문제였습니다. 그때 새로운 세금을 도입하다 보니까 과세기술이라든가, 세수추계기술이 완전히 새로운 방법에 의해서 해야 되는데, 그러다 보니 진짜 세수추계를 제대로 할 수 있는지, 세금을 제대로 받을 수 있는지가 실무적으로 제일 큰 걱정이었습니다. 그래서 세수추계를 위해서 IMF 사람들하고 협의를 하고 그랬는데, 결과적으로 당초에 예상했던 대로 세수가 들어오고 2~3년 뒤에도 계속 잘 맞아서 다행이었습니다.

부가가치세를 도입하고 오래 지난 뒤에 1994년인가 IMF 사람들이 한국에 와서 자기들이 직접 보고 평가한 결과보고서에서 IMF 회원국 중에서 한국의 재정이 가장 튼튼하고, 한국의 재정이 가장 튼튼한 이유는 부가가치세의 성공적인 도입에 있다는 결론을 내린 바가 있습니다. 우리나라가 현재까지도 소위 OECD 국가 중에서 재정이 제일 건전한 나라에 속해 있는데 그것은 바로 부가가치세 때문입니다.

도입 당시에는 엄청난 저항과 반대도 있었지만 결과적으로는 성공을 거두었고 생각됩니다."

[서경석] "1976년 부가가치세제도를 도입해서 1977년 7월부터 시행하게 된 것은 우리나라 간접세 체계에 일대 변혁을 일으킨 것이라고 볼 수 있습니다. 부가가치세제는 정부 안에서도 그 도입여부를 놓고 굉장한 논란이 있었습니다. 그전에 부가가치세를 시행하고 있었던 나라는 유럽 일부 나라밖에 없었습니다. 과거의 영업세는 영수증 주고받기나 과표 확인이 철저하게 강제되지 못하고 느슨한 형태의 외형과세 위주로 하다보니까 상당히 탈루가 많았던 게 사실입니다.

그런데 이것을 부가가치세로 바꾸게 되면 세금계산서를 강제적으로 도입하지 않으면 이게 성립이 안 되니까 우리나라 납세의식수준으로 볼 때 이게 과연 마찰 없이 시행이 가능하겠느냐하는 점에서 논란이 굉장히 많았습니다.

그렇다고 정부로서는 구조적으로 조세탈루가 많게 되어 있는 당시의 간접세 체계를 그대로 내버려둘 수는 없기 때문에 이것을 혁신하기 위해서는 부가가치

세의 도입이 가장 확실하고 효율적인 방법이라고 생각했고, 또 자주국방과 경제개발을 위한 재원확보를 위해서는 장기적으로 안정적인 세수증대를 기할 수 있는 부가가치세의 도입이 필요하다고 생각을 했습니다.

그래서 조세포탈을 방지하고 안정적인 세수증대를 위하여 선진화된 부가가치세를 도입해야겠다는 믿음을 가지고 많은 논란과 저항이 있었음에도 불구하고 그 시행을 추진했던 것입니다. 그래서 그 추진과정에서 많은 논란과 어려움이 있었던 게 사실입니다.

업계나 중소납세자들의 저항은 물론 정치권 특히 야당과 일부 학계에서도 반대를 했습니다. 그래서 심지어 집권당인 공화당의 인기가 하락하고 1979년에 박정희 대통령이 시해된 원인이 물론 유신체제, 부마사태 등 여러 가지 진단이 있지만 그 근저에는 부가가치세 시행에 따른 불만이 깔려 있어서 그렇게 된 게 아니냐하는 이런 의견도 좀 있었습니다. 그래가지고 박정희 대통령 돌아가신 후에 부가가치세를 조금 완화시키자 하는 논의도 있었고 그래서 과세특례자 범위를 늘려주는 조치도 있었습니다.

그리고 그 당시 일부에서 부가가치세를 '인플레세'라고 부르기도 하고 결과적으로 부가가치세 도입이 초기에 물가상승에 다소 영향을 미친 것은 사실이었습니다. 그것은 일반 상거래의 행태로 인한 결과였습니다. 종전 영업세의 세율은 많아 봐야 매상액의 2~3%였습니다. 그런데 부가가치세의 세율이 10%이니까 자기 매상액에서 10%를 내면 그만큼 값을 더 올리려야 한다고 인식을 했던 것입니다. 그러나 실제로는 매출부가가치세에서 매입부가가치세액을 차감한 순부가가치 증가액에 대한 부가가치세액만 낸다는 것을 이해를 못합니다. 자기가 낸다는 10%만 생각하지 자기가 사온 자재나 물건값의 10%세액을 다시 공제하는 그런 시스템을 잘 이해를 못했습니다. 사실은 복잡할 것도 없는 단순논리인데도 불구하고 대부분의 사람들은 아예 복잡하다는 구실로 이해하려고 생각하지도 않았습니다.

그래서 10% 세금 내니까 무조건 값을 10% 올릴 수밖에 없다고 해서 모두 가격을 올리니까 물가가 영향을 받지 않을 수 없었던 것입니다. 여기에 대해서는 이론적인 원리만 생각할 것이 아니라 현실을 정확히 예상하고 확실한 전략과 대비책을 강구했어야 했다고 생각이 됩니다.

지금 보면은 부가가치세는 그때 말도 많고 그랬지만 뭐니뭐니 해도 1980년대

이후 우리나라 재정이 굉장히 건전하고 튼튼하게 된 것은 부가가치세의 도입이 큰 힘이 되었다고 볼 수 있을 것입니다. 1980년대 중반 전두환 대통령 때의 물가 안정, 재정의 건전화는 큰 업적이었는데, 물론 그때 경제수석이라든지 훌륭한 참모들의 역할도 크긴 했지만, 어쨌든 그 때 재정수입의 안정은 부가가치세 도입의 덕택이라고 할 수 있을 것입니다."

[정소영] "부가가치세에 대해 나는 처음부터 반대했습니다. 이름부터 나는 반대했습니다. 부가가치세라는 것은 영어단어를 직역하면 맞는 말인데 조세정책 측면에서 볼 때에는 맞지 않는 이름입니다. 왜냐하면 조세라는 것은 국민소득에도 영향이 가는 것이고 전 국민 경제에 영향을 미치는 것이기 때문입니다. 그런데 부가가치세 10%라고 해 놓으니까 모든 국민들이 경제활동에서 사고 팔고 할 때마다 10% 세금이 붙는 것으로 생각을 해버렸습니다. 커피장사를 하는 사람은 커피를 팔아서 다른 물건들도 사야 하는데, 다른 물건 살 때에 10%를 더 내고 사야 할 테니까 나도 가격에 10%를 더 붙여 팔아야 계산이 맞는다고 생각하게 되니까 너도 나도 10%씩 다 올리게 되어 물가상승을 압박하는 것입니다. 부가가치세 10%라고 직역을 해서 이름을 붙여 놓으니까 오해가 생겨 가지고 너도나도 전부 다 본전 맞추려면 가격을 10% 올려 받아야 되겠다고 사회 전체적인 분위기가 완전히 그렇게 되어버렸습니다. 그래서 결과적으로 국가 조세정책의 임팩트(impact)를 오도해서 물가를 10% 올려버린 결과가 되어버렸습니다. 그렇기 때문에 이름을 부가가치세로 붙이는 게 아니고 모든 거래에 세금을 붙이는 식으로 간접적인 표현을 해서 그냥 '거래세' 라고 하는 것이 좋았습니다.

그러니까 조세정책은 단어 하나하나 붙이는 것도 굉장히 조심해야 될 정도로 중요한 겁니다. 이런 것을 정책 다루는 사람은 잘 알아야 합니다."

5. 산업지원을 위한 조세감면제도

가. 당시 주역들의 증언

[배 도] "조세는 공평해야 하는 게 첫째 원칙이므로 조세를 감면한다는 것은 조세의 원칙보다도 더 우선해야 할 정책 과제가 있을 때에 그것을 배려하는

것입니다. 그래서 각 부처에서 요구하는 산업지원이나 정책 과제가 조세 원칙보다도 더 우선해야 할 과제냐 아니냐 하는 것을 판단하는 것이 매우 어렵고도 중요한 과제였습니다.

그 당시에 우리가 근무할 때에는 수출을 지원한다든지 중소기업을 지원한다든지 하는 것은 아주 지상과제처럼 생각했습니다. 수출 아니면 우리가 살 수가 없다고 생각했기 때문에 수출지원에 대해서는 어떤 원칙보다도 우선해서 아주 획기적으로 지원했습니다. 중소기업 지원도 적어도 표면상으로는 굉장히 강조해서 했던 것으로 생각됩니다.

이익단체들이나 경제단체들, 특히 그 당시 경험으로는 전경련이나 상공회의소 또 각종 조합 이런데서 들어오는 건의서 같은 경우는 상당히 그 내용을 진지하게 검토했습니다. 검토해서 반영시킬 것은 딱 반영시키고 원칙에 맞지 않다고 생각되는 것은 단호히 거절을 했습니다.

무슨 별것을 다 가져 옵니다. 이것은 당신네 입장에서는 제일 중요한지 모르지만 그것은 세금을 깎아줄 정도로 그렇게 중요한 걸로는 보지 않는다고 딱 잘라버립니다. 아주 냉정하게 안 하고 각 부처 요구 다 들어주고, 각 이익단체 요구 다 들어주면 세금 거둘 게 없습니다. 그래서 아주 냉혹할 정도로 자르고 조정을 하고 했습니다. 그래서 성격이 과격한 스타일의 관료들은 싸우기도 합니다. 그래서 대체로 각 부처들이 별로 안 좋아하고, 우리보고 말도 안 되는 소리한다고 융통성이 없고 벽창호라고 그럽니다. 그래서 내가 우리 국장이나 과장들 보고 우리가 나라살림을 꾸려나가려면 벽창호가 되어야 한다고 이렇게 타이르고 했습니다."

[최동규] "조세감면문제에 대해서는 예산국 쪽에서는 개발정책을 추진하는 과정에서 산업지원은 불가피하지만 개별적인 조세 감면지원은 그 효과나 부작용을 종합적으로 볼 때 가급적이면 억제하고 세금은 세금대로 공평하게 거둬서 재정을 통해 산업육성을 위한 기초인프라를 확충하는 쪽이 더 바람직하다는 것이 기본적인 입장이었습니다. 산업지원을 위한 조세감면은 주로 산업지원부처에서 강하게 요구하는 것이지 재무부 세제당국에서는 수동적이었습니다. 세법개정안이 나오면 사전에 사안별로 관계부처 실무협의를 거치거나 경제장관회의에 올려 많은 논의를 하게 되는데 예산국에서는 조세 감면을 되도록 이면 하지

말라는 의견을 많이 제시했습니다. 세제국에서는 환경여건의 변화에 따라 개발정책에 맞추어 감면을 해야 할 것은 하는 수밖에 없지 않느냐 하는 입장이었지만 경우에 따라서는 재무부가 오히려 수동적이고 경제기획원에서 적극적일 때도 있었습니다."

[최진배] "그 당시에는 법인세나 소득세·간접세 등 조세의 종류도 많고 세율이 매우 높았기 때문에 감면에 대한 압력이 굉장히 컸고, 또 한편 정부차원에서도 경제개발을 위한 기간산업이나 중화학공업의 육성과 특히 수출의 촉진을 위해서는 세제상의 지원이 필요했습니다. 그래서 많은 세제상의 지원을 하지 않을 수 없었고 또 지원을 하자니 이것도 하나의 예산 가지고 지원하는 것과 같은 것이니까 어떤 원칙과 한계는 분명하게 있어야 하므로 그래서 「조세감면규제법」이라는 것도 생기고 했는데 하여튼 요구는 많고 다 들어줄 수는 없고 해서 많이 다투기도 하고 어려움도 많았습니다. 주로 수출촉진과 주요기간산업 및 중소기업지원을 위한 감면지원을 많이 했습니다."

[서영택] "조세정책의 기능이 1960년대와 1970년대의 확대 개발시기에는 첫째가 개발투자지원을 위한 재원조달 기능이고 그 다음에 같은 맥락에서 경제발전을 위해 산업을 지원하는 기능입니다. 그래서 조세감면 등 여러 가지 조세지원 정책을 굉장히 많이 해 주었습니다. 어느 나라 어느 기업보다도 우리나라 기업들, 특히 재벌들의 대기업이 오늘날과 같이 크게 된 데에는 재정이나 금융지원의 힘도 컸지만 세제상의 지원도 큰 역할을 했다고 할 수 있을 것입니다. 특히 1970년대의 중화학건설과 수출드라이브정책을 통한 고도성장기에는 조세지원제도가 더욱 강화되었던 것이 사실입니다. 그렇게 하다 보니까 당연히 조세제도 자체가 중립성이 저해되어 시장경제를 왜곡시키고, 과세의 불공평도 초래하게 된 것입니다. 나는 세제상의 인센티브(incentive)제도는 너무 지나치게 이용을 안 하는 게 좋다는 입장입니다. 왜냐하면 그것은 다소 효과가 있겠지만 그런 효과보다는 오히려 시장경제질서를 왜곡시키고 과세공평을 저해하는 그런 면이 더 크다고 생각되기 때문입니다. 그런 면에서 조세는 하이테크(hitech)산업이라든지 꼭 필요한 특별한 경우 이외에는 가급적이면 인센티브(incentive)는 줄이고 중립적으로 운영하는 것이 좋다고 나는 생각합니다. 그래서 내가 세제국장을 할 때 1982년도에 조세감면을 축소하고, 근로소득세 부담을 경감시키고

했는데 이것이 다 조세의 중립성 회복과 공평과세에 초점을 맞춘 것입니다."

6. 조세구조 개선

가. 당시 주역들의 증언

(1) 세목과 세율구조

[최진배] 세율구조

"나는 솔직히 얘기하면 고세율제도는 성공하지 못한다는 생각을 가지고 있었습니다. 그래서 1977년에 부가가치세를 도입하면서 종합소득세를 개정하여 세율을 낮추려고 애를 썼습니다. 그런데 그때 분위기는 국회에 가면 저소득층 경감, 고소득층 중과라는 얘기가 나오고 해서 최고세율을 낮춘다는 것은 굉장히 금기시 되는 시기였습니다. 그래서 소득세율은 실무자들 생각대로는 잘 안 되었습니다. 하여튼 고소득층에 대한 최고세율을 낮춘다고 하면 소위 소득재분배에 역행되어 정치적으로도 재미없다고 해서 많이 당하고 그랬습니다.

그러나 학자들 간에는 고세율구조가 과연 중립적인 제도가 될 수 있느냐 하는 것이 문제가 되고, 오히려 재정수입 면에서도 저세율로 해야 경기가 진작되고 세수가 늘어난다는 Reaganomics를 뒷받침하는 캘리포니아대학의 공급주의 이론이 각광을 받으면서 그 후에 결국은 세율이 너무 높으면 오히려 이것은 불공평만 초래하고 부작용과 부조리만 생기고 효과가 없다고 하여 저세율로 가야 된다고 하는 것이 최근의 경향인 것 같습니다. 지금은 세율이 많이 낮아져서 법인세도 최고세율이 27%까지 낮아졌는데, 그 당시에는 국회에서 세제에 관한 얘기가 나오면 소득세율을 낮추는 것은 안되고 상속세는 부의 재분배니까 고세율구조로 가야 된다는 주장이었습니다. 나는 소위 재산과세 같은 것은 개선을 통해서 고소득층에 중과를 하더라도 일반 소득세율은 될 수 있는 한 조세의 중립성을 가장 중요시해서 저 세율로 하는 것이 좋다고 생각합니다."

[서영택] 국민 개세와 세율구조

"근로소득자나 영세서민의 부담경감을 위해서는 물론 세율도 조정하고 해야 됩니다. 그러나 나는 항상 국민개납주의를 주장합니다. 나는 아무리 적은 소득을 버는 사람도 단돈 100원이나 1,000원이라도 세금을 내도록 하는 것이 바람

직하다고 생각합니다. 일정금액 이하는 세금을 전혀 안 내도록 면제하는 것보다는 그 사람도 열심히 일해서 앞으로 소득이 올라가면 세금을 내게 될 테니까 평소에 세금을 내는 습관을 갖도록 하는 것이 좋고, 또 적은 금액이라도 세금을 냄으로서 자기도 세금을 내고 있는 납세자라는 납세의식을 가지도록 하는 게 중요하고 바람직하다고 나는 생각합니다.

너무 지나치게 공제범위를 넓혀나가다 보니 하위계층은 다 떨어져 나가고 지금 실제 세금을 내는 사람은 숫자로는 얼마 안 될 겁니다. 그래서 나는 아주 못 사는 사람은 물론 면제를 해주더라도 기본적으로 가급적이면 많은 사람이 세금을 조금씩이라도 내도록 하는 것이 제일 바람직하다고 봅니다.

그리고 소득이 많다고 해서 너무 지나치게, 예를 들어서 40%, 50%, 60% 이런 식으로 너무 지나친 고세율 구조로 가는 것은 바람직하지 못하다고 생각합니다. 이것은 결국은 어떤 식으로든 탈세를 하게 됩니다. 미국도 마찬가지입니다. 미국 학자들도 보면 실효세율이 30% 이상 넘어서면 소득을 다 분산시키고 그 이상 세금을 더 안 낸다는 겁니다. 어떤 형식으로든 탈세를 한다는 겁니다.

세금이라는 것은 어느 정도의 한계가 있으니까 고소득 계층에 대해서는 너무 세율을 높여서 지나치게 중과하고, 저소득층 쪽은 다 경감해 주는 정책은 바람직하지 못하다고 봅니다. 그래서 세금 부담이란 것은 어느 정도 적정수준이 있는 것이니까 소득이 많다 하더라도 그 사람들이 이 정도면 세금 내겠다고 하는 이런 정도의 적정수준까지 내게 하고, 밑의 계층은 세금 안 내도 된다고 하면 안되고 적은 세금이라도 내게 하여 참여하도록 그렇게 해 나가는 것이 바람직하지 않느냐 하는 그런 얘기를 하고 싶습니다."

[서영택] 단순한 세제

"세금이란 것은 가급적이면 간편하고 단순하게 받는 게 나는 기본적으로 좋다고 봅니다. 여러 가지 세목으로 골고루 나눠 가지면 세 부담을 덜 느끼게 되고 세금을 많이 징수할 수 있다고도 하지만, 오히려 여러 가지 세목으로 예를 들어서 한 집에 10개 세목으로 고지서가 계속 나가는 것보다는 2, 3개 세목으로 나가는 게 부담을 적게 느끼게 될 겁니다. 그러니까 가급적이면 조세제도는 좀 간편하고 단순한 게 좋다고 봅니다."

(2) 직접세와 간접세 구조

[최진배] "우리나라의 소득세와 소비세, 그리고 소비세의 부담구조에 대해서는 문제가 없는 것은 아닙니다. 그러나 앞에서 말한 바와 같이 개발도상국에서 소득세율을 너무 높이는 것은 좋지 않고, 그래서 지금 현재는 간접세 부담이 많아 역진적이라는 비판이 있지만, 이것은 나는 부득이한 것이라고 생각합니다. 다만 재산과세나 재산소득에 대한 과세문제에 대하여는 여러 가지 애로가 있기는 하지만 그것을 잘 연구 검토해서 소득재분배기능을 살리는 방향으로 가는 것은 낫다고 봅니다. 지금 재정수요는 많은데 소비세를 줄이는 것은 결국은 소득세를 많이 받아야 되는데, 그렇게 되면 오히려 경제성장에 지장을 초래하고 또 행정 면에서도 상당히 애로가 많아지기 때문에 직·간접세 문제는 우리 국민소득이 높아지게 되면 차츰차츰 직접세의 비중도 높아지게 될 테니까 서서히 시간을 두고 연구를 해봐야 될 성질이 아니겠느냐 싶습니다."

[서영택] "국회에 가면 직접세와 간접세의 비중에 대하여 맨날 묻고 따지고 하는데 정말 의미가 없습니다. 직접세는 자기가 직접 부담하는 것이고 간접세는 전가시키는 건데, 전가라는 것도 실제 시장에서는 직접세도 전가가 될 수 있는 것이고 간접세도 전가가 못 되는 게 있습니다. 예를 들어서 부가가치세는 간접세로서 원래는 물건을 사간 사람한테 전가하게 되어 있는 겁니다. 그런데 시장 세력에 의해서 사가는 사람이 강하면 전가를 못시키는 거고, 파는 사람이 강하면 전가를 시키는 겁니다. 그러니 별 의미가 없습니다. 이론적으로 직접세는 직접 부담하니까 공평과세와 소득재분배 측면에서 비율이 높아야 된다는 것은 아주 고전적인 이론에서 나오는 얘기이지 이제는 별 의미가 없다고 봅니다. 세금이라는 것은 국민들이 알게 모르게 징수가 되는 것이 좋습니다. 그런 면에서는 오히려 간접세가 더 합당합니다. 프랑스 사람들은 개인 사생활에 대한 간섭을 받기 싫어해 가지고 간접세 비중이 높습니다."

[박경상] "미국은 직접세가 높은 대표적인 나라이지만, 반대로 유럽 같은 데서는 오히려 간접세 비중이 높습니다. 우리나라의 경우에는 조세전체로 보면 1980년대까지는 간접세가 직접세보다 높았으나 1990년대에 들러와서는 직접세 비중이 약간 높아졌습니다. 전통적으로는 직접세의 비중이 높아야 더 공평하다고 보는 것이 아니겠습니까? 물론 간접세는 어디에든 다 붙습니다. 우리나라

입장으로 봐서는 재정수입도 확보하고 또 공평성도 기하는 양면성을 취하기 위해서는 50대 50의 수준 정도는 괜찮을 것 같습니다."

[서경석] "나는 직접세 비중이 반드시 높아야 된다고는 생각하지 않습니다. 직접세는 누진구조가 어느 정도 되어 있어서 그 안에서 어떻게 응능부담이 되도록 해주느냐 하는 문제인데, 사실은 지금 누진구조도 어느 단계가 적정하냐 하는 것도 재정학자들간에 새로운 이론이 많이 나오고 있는 실정입니다.

사실은 십 몇 단계 갖고서는 의미가 없습니다. 옛날에는 높은 세율은 70~80% 까지 가야 응능부담이 되는 줄 알았는데, 요즘은 오히려 소득세도 단조로운 세율로 가야 된다는 주장도 많이 나옵니다. 그러며 직접세와 간접세의 비중은 별 의미가 없습니다.

어떤 면에서는 세율 자체는 몇 단계 정도의 누진 정도면 될 것 같고 너무 과도한 누진세율은 오히려 조세회피를 유발할 소지가 더 크다고 봅니다. 그래서 과세소득을 탈루 시키지 않을 정도의 노출에 의해서 자기 소득을 신고할 수 있는 정도의 누진세율로 하는 것이 좋을 것 같습니다.

어떤 면에서는 금융실명제가 되면서 세금노출이 많기 때문에 직접세 비중이 어느 정도 올라가고 있는 것이 아닌가 싶은데, 이러한 노력이 더 중요한 것 같습니다.

간접세의 경우에도 어떻게 보면 소비지출을 많이 하는 층, 특히 고가 소비가 많은 층의 경우에는 상대적으로 세부담을 많이 하는 것인데, 징세기술 면에서는 간접세가 굉장히 효율적입니다.

다음에 직접세 쪽의 경우도 어떻게 보면 법인세를 어떻게 처리해야 될 것이냐 하는 것은 굉장히 현실적·이론적으로 생각을 많이 해 봐야 됩니다.

옛날에는 개인이든 법인이든 각 단계마다 세금을 내야 된다는 것이 주류였지만 요즘은 사실 경제성장의 파이를 더 크게 하기 위해서는 어떤 면에서는 최종 분배소득 단계에서 세금을 내면 되는 것입니다. 경제활동을 해서 전부 넘겨주는 채널 단계에서는 과도한 세금이 안 좋다는 이론도 있습니다. 물론 법인이 배당을 해주는 단계에서는 이중과세를 안 시키기 위해서 우리나라도 조금씩 확대는 해나가고 있습니다.

그래서 법인세가 많이 들어와서 직접세의 비중이 높아진다는 것은 결코 바람

직한 것은 아니라고 봅니다. 완전히 분배국민소득의 최종단계 소득자들이 소득이 많아져서 늘어나는 직접세는 의미가 있는 직접세의 증가분이고 이러한 형태로 가야 한다고 봅니다."

7. 조세원칙과 조세행정

가. 당시 주역들의 증언

[배 도] 조세행정의 공정성과 객관성

"조세정책 특히 징세행정은 납세자의 부담을 전제로 하는 것이기 때문에 조세를 담당하는 사람은 공정성·객관성·투명성이 항상 머릿속에 들어 있어야 된다고 생각합니다. 그래서 나는 부하들에게 일할 때는 감정을 배제하고 항상 냉철하라고 이야기를 많이 했습니다."

[최진배] 조세행정의 과학화

"여태까지는 사실 세금문제라고 하면 세금에 대한 제도문제만 논의를 많이 했지 세무행정에 대해서는 논의를 많이 안 했습니다. 그런데 나는 제도도 중요하지만 이제는 조세행정을 많이 개선하는 쪽으로 눈을 돌려야 한다고 봅니다. 왜냐하면 금융실명제에 의하여 예금추적도 가능하고 또 전산화가 보편화되어서 웬만한 정보는 잘 수집할 수 있으니까 그렇습니다. 상속세 경우의 예를 보면 고소득층에 대해서는 중과를 하고 저소득층은 부담이 적도록 하는 방향으로 제도적인 노력은 했지만 여러 가지 애로가 많아서 생각대로는 잘 안되었습니다. 그때 실제 형편은 어떻게 되어 있느냐하면 행정적으로 개인의 재산이 얼마나 있느냐하는 것을 파악할 수 있는 체제가 전혀 안되어 있었습니다. 부동산도 등기소와 협조도 잘 안되고 전국에 흩어져 있는 것을 개인 앞으로 종합할 수 있는 체제가 안되어 있었고, 또 예금은 예금비밀법에 의해 조사를 하면 할 수는 있었지만 워낙 점포 수가 많고 실명제가 안되어 있어서 가명과 차명이 가능하기 때문에 파악이 어려웠습니다. 관계유관기관들의 협조도 무척 어려웠고 행정체계도 잘 안되어 있어서 당시 상속세는 아주 파악하기가 어렵게 되어 있었습니다. 그래서 정책수단으로서는 크게 기대를 할 수 없는 그런 상태였습니다. 어떤 기업인은 자기가 살고 있는 주택까지 재단에다 출연해서 상속세를 회피하려

는 일도 생기고 그랬습니다. 그래서 어떻게 하면 고소득층의 상속세 회피의 길을 없애느냐 하는 것에 많이 주력을 했지만 그 성과가 좋지는 못했습니다.

그래서 조세행정을 과학화해야 합니다."

[서영택] 조세행정의 공명성과 투명성

"조세는 개인의 사생활하고 밀접한 관계가 있습니다. 그래서 내가 부동산 투기 조사를 할 때 고민을 했던 적이 있는데, 국회의원들이 국정감사 할 때 부동산 투기 조사 대상자 명단과 조사 결과 내용을 투명하게 발표하라는 것입니다. 그래서 나는 그때 반대를 했습니다. 투기를 했으면 투기에 따른 세금을 매기면 되는 거지 그것을 공개하면 그 사람 개인의 경제생활을 그대로 노출시키는 건데 그것은 개인의 사생활이기 때문에 이를 공개적으로 발표하는 것은 곤란하다는 것이었습니다. 그래서 미국 같은 사회에서는 본인의 의사에 반하여 그 사람이 내는 세금은 절대로 공개하지 않는다는 것이 철칙입니다. 어느 나라든 마찬가지입니다.

요새는 조세 행정에서 무엇이든 투명하게 해야 한다는 것을 자꾸 강조를 하는데 나는 조세 행정에 관해서 너무 그렇게 하면 곤란하다고 봅니다.

그래서 나는 그 당시에 반대를 했는데, 개인적으로 보여줄 수는 있지만 그러나 신문에 발표는 못하겠다고 했습니다. 개인의 사생활을 공개한다는 것은 법의 근거 없이는 함부로 할 수 없는 것입니다. 그러다가 나중에 아주 반사회적이고 질이 나쁜 투기자는 공개를 했습니다. 이런 사람은 개인의 사생활 보호측면보다는 사회공익 측면에서 처벌을 해야 되겠다고 해서 공개를 했는데 공개함으로 해서 여러 가지 부작용이 생기고 해서 그 이후에는 공개를 안 했습니다.

그리고 또 하나 예를 들어서 이런 게 있습니다. 소득표준율이라는 것이 있는데 나는 그것도 공개하면 안 된다고 봅니다. 원래는 소득을 자진신고 하도록 되어 있는데 기준을 공개해버리면 자기는 실제 기준보다 더 많이 소득을 벌었는데도 기준에 맞춰 가지고 적게 신고하는 겁니다. 그러니까 그것은 내부적으로 검토 기준을 가지고 있어야지 그걸 공개해서는 안 됩니다.

그리고 또 세무조사도 마찬가지입니다. 세무조사도 요새 보면 기준 같은 것을 공개하라고 하는데, 나는 그것도 반대입니다. 그런 기준을 공개하면 기업 하는 사람들이 조사 안 받으려고 다 그 기준에 맞춘단 말입니다.

그래서 나는 조세행정에 관한 한은 투명해야 한다는 그런 측면에서 너무 지나치게 모든 걸 다 공개하는 것은 바람직하지 않다고 봅니다. 내 개인적인 의견은 그렇습니다."

[박경상] 지도자의 의지와 조세원칙

"조세제도라고 하는 것은 시대적인 산물입니다. 1970년대에 근대적 조세체계가 확립되었는데 그 당시에는 공자 말씀대로 「군군, 신신, 부부, 자자」와 같이 대통령은 대통령대로, 장관은 장관대로, 실무자는 실무자대로 역할에 대한 분담이 아주 체계적으로 잘 되었던 시대가 아니었나 생각합니다. 당시의 유신체제에 대해서 비평도 많지만 정책추진에 대한 역할분담은 매우 좋았다고 봅니다.

그리고 당시 최고통치권자인 박정희 대통령의 조세관에 대해서 보면 세금에 대한 인식이 상당히 투철했다고 봅니다. 왜냐하면 우리가 조세정책이나 세무행정도 해보고, 그런 여러 가지 일을 해봐서 느낌으로 알고 있지만, 대통령이 조세에 대해서만큼은 우리한테 힘을 주었습니다. 그때 대통령이 국세청이 공평과세를 해야 한다고 할 정도로 신념이 투철한 사람입니다. 내가 알기에는 박정희 대통령이 밑에 지시한 것 중 세금 문제만큼은 개별적인 특정 사안을 지시한 것은 한 건도 없습니다. 바로 세금은 원칙대로 해야 했기 때문입니다.

한 가지 에피소드를 말씀드리겠습니다. 한번은 내가 세제국 감사관을 했는데 박 대통령의 친서가 내려 왔습니다. 다름이 아니라 지방재정을 확충하기 위해서였는데, 〈재무부 장관 귀하, 부총리 귀하〉라고 해서 내려왔습니다. 우리나라가 당시에는 새마을운동도 하고 도시 이외 농촌들도 어느 정도 조금씩 경제가 나아졌다고 판단하고 있었을 때인데, 지방재정이 지금도 취약하지만 당시도 굉장히 취약했었습니다. 그래서 "지방재정을 확충해서 지방재정자립도를 높여야겠다. 그래서 이에 대해서 연구하고 언제까지 보고를 해라."고 지시를 한 겁니다. 그 당시는 물론 지방자치제가 실시되지 않았는데, 내가 보기에는 정치적인 이유뿐만 아니라 대통령이 지방자치가 되기 위해서는 지방재정이 확충되어 있어야 되는 것이고, 지방재정이 안 되어 있으면 지방자치가 실현이 될 수 없다고 판단했기 때문으로 보입니다.

그때 지방재정을 확충하기 위해서 지방세제를 개선하는 작업을 재무부에서 다 해서 조치를 하고 나중에 청와대에 보고도 올렸습니다. 그리고 방위세나 부

가가치세의 도입이라든지 또 이견이 있을 때에는 분명한 결론을 내리고 부가가치세율을 어떻게 정할 것인가에 대해서도 단안을 내리는 것을 보면 상당히 어떤 혜안이 있었던 분이 아니었나 생각합니다."

[박경상] 조세정책의 공명성과 중립성

"조세제도는 누가 임기응변적으로 한다고 해서 되는 제도가 아닙니다. 왜냐하면 새로운 조세제도는 국회의 동의를 얻어야 하기 때문입니다. 즉, 국민들에 대한 어떤 절차가 어느 정도 되어야만 새로운 조세제도를 만들 수 있는 것입니다. 그런데 일부는 제도는 앞서 있는데, 행정이 못 따라 가는 것이 안타깝습니다.

조세제도라는 것은 숨어서 할 수 있는 제도가 아닙니다. 누가 비밀로 해서 되는 제도가 아닙니다. 하여간 조세제도는 공개토론이 되어서 이루어져야 합니다. 공개적으로 투명해야 되는 것입니다. 왜냐하면 조세제도는 전체 국민과 관계가 있기 때문입니다. 그래서 새로운 조세제도를 만들기 위해서는 거르고 또 거르고 해가면서 만들어지는 것입니다. 하나 제도가 지금은 이상한 것 같지만, 제도가 만들어진 당시의 배경을 살펴보면 가능성이 있다는 평가가 있어서 만들어지는 것입니다. 결국 당시의 산업정책이나 국가의 큰 정책적 흐름에 따라서 조세제도도 만들어지는 것입니다.

그럼에도 불구하고 가장 중립적인 것이 또한 조세제도이기도 합니다. 조세제도에서 제일 중요한 것은 공평과세 즉, 형평성입니다. 과거 포철에는 조세감면을 해 줬는데, 이런 것은 형평에 어긋나는 것입니다. 그러나 그 당시의 우리나라는 경제능력을 높이기 위해서 철강생산이 필요했기 때문입니다. 당시 박정희 대통령이 2차 세계대전 때 일본의 철강 생산량이 어느 정도나 되었느냐고 물어볼 정도로 철강생산이 국부와 관련이 있었기 때문에 형평을 고려하지 않은 것입니다. 즉, 철강산업을 빨리 키우기 위해서 다소 형평이 문제가 있지만 그래도 해야 한다는 정책적인 판단이 있었기 때문입니다. 조세제도가 왜곡되었다, 너무한 것이 아니냐하는 보도도 있었지만 당시의 상황으로는 그럴 수밖에 없었던 것입니다. 예를 들어 포철에 감면을 해줄 때에도 다 국회를 통과했기 때문입니다. 통과가 안되었으면 감면도 안 되는 것입니다. 형평에 어긋나지만 우리나라의 철강생산을 위해서 이런 조치가 불가피하다고 보는지 아닌지, 어느 쪽이 옳은지는 가치 판단의 문제입니다.

그리고 다음 문제는 조세제도는 선진화 제도인데, 행정이 못 따라갈 때가 있습니다. 세무행정상의 현실과 제도간의 괴리 및 세무 공무원들의 부정 등의 문제가 있습니다. 이러한 세무행정의 문제를 해결하기 위해서 제도를 많이 고쳤습니다. 예를 들어 양도소득세제에 의하면 실질과세는 법적으로 자기가 판 물건값 대로 세금을 내는 것이 가장 옳은데, 이 제도를 오래 운영하다 보니까 세무공무원들의 부정이 많이 생깁니다. 왜냐하면 납세자들이 속이려고 하다 보면 자꾸 뒷거래가 생기기 때문입니다. 그래서 형평성에는 조금 문제가 있고 실질과세 원칙에도 문제가 있지만 국가가 매기는 공시지가를 적용토록 한 것입니다. 공시지가도 객관적이라고 볼 수가 있지 않느냐고 나는 봅니다. 이렇게 하면 아예 세무공무원의 재량이 없도록 할 수 있으니까 이것도 어떻게 보면 공평이라고 할 수 있는 것입니다.

그리고 조세가 형평이 되고 포장이 되기 위해서는 모든 국가 행정기관의 작용이 다 합법적으로 이루어져야 합니다. 예를 들면 여관에도 세금을 매기지 않습니까? 본래 여관은 경찰이 숙박계를 쓰게 해서 보호를 하게 되어 있습니다. 만약 숙박계가 진실대로 이루어진다면 세무공무원이 숙박계만 보고 세금을 부과하면 됩니다. 그런데 우리나라 여관의 숙박계는 믿을 수가 없습니다. 이런 것들을 소위 행정자료라고 하는데 각종 행정자료의 내용이 전부 합법적으로 토대가 이루어지면 세무행정을 10분의 1로 줄여도 됩니다. 왜냐하면 합법적인 세무행정자료만 있으면 되기 때문입니다.

또 국세청은 스스로의 원칙에 따라 집행을 하도록 해야 하며, 각 기관들이 이래라 저래라 하는 간섭이 없도록 독립성을 보장해 주어야 합니다. 역대 통치자 중에서 박정희 대통령만이 이러한 관념이 좀 강한 분이었다고 저는 봅니다. 이양반은 조세의 중립성을 상당히 지키려고 애를 쓰신 분이었다고 생각합니다.

제가 재미있는 얘기를 하나 하겠습니다. 문민정부의 초기에 국세청에서 조사문제가 있었습니다. 그래서 청와대에서 장관과 차관 및 각 부처의 핵심적인 실무 국장들만 아침에 불렀습니다. 아침에 불러서 앞으로 경제정책을 어떻게 하면 좋겠는지 국장들이 이야기를 하도록 권고했습니다. 여러 가지 이야기가 많이 나왔었습니다. 나도 한 마디 했습니다. 세액은 공평해야 한다. 그리고 독립성이 있어야 한다. 이를 위해서는 행정력이 따라와야 하는데, 이상적인 제도만 갖고서는 어렵다고 말을 했습니다. 그리고 당시 국세청은 인력이 부족했기 때

문에 증원 문제와 세무 공무원들에 대한 대우 문제도 말씀드렸습니다. 영국은 세무공무원의 월급이 많습니다. 특히 세무공무원은 직접 돈을 만지는 기관이기 때문에 부정이 없어야 됩니다. 그래서 세무공무원에 대한 어느 정도의 우대가 필요하다고 봅니다. 제도적인 것보다는 행정적인 것이 우선되어야 합니다.

결론적으로 조세행정은 가만히 놔두고 원칙대로 나가도록 도와주어야만 공평과세가 이루어지는 것입니다. 그러나 다른 한편에서는 국세청도 자기 본분에 충실할 수 있도록 노력을 해야 할 것입니다."

[박경상] 세정공무원의 역할과 자세

"조세제도라는 것은 그렇게 간단하게 생각할 수가 있는 것이 아닙니다. 당시 김용환 장관이 세제국 사람들에게 한 말이 있습니다. 국가 공무원들이 다 고생을 하지만 그 중에서도 제일 많이 고생하는 공무원이 세제실 공무원이라고 했습니다. 왜냐하면, 매일 국회에 가서 시달려야 하기 때문입니다. 세법을 하나 고치려면 밤샘을 해가면서 만들어 가지고 국회에까지 가야 하기 때문입니다. 세제실 공무원만큼 매일 밤을 새우면서 고생하는 부처도 별로 없습니다. 그리고 각 부처의 요구사항은 많은데, 이것을 조절해야 하기 때문에 고생이 이만저만이 아닙니다. 원래 김용환 장관은 금융 쪽이지만, 자기도 장관을 해보니까 단기계획은 금융으로서도 할 수 있지만 국가의 장기계획은 조세제도로 해결해야 된다는 말도 했습니다.

그리고 김용환 장관이나 남덕우 장관은 재임중에 종합소득세도 만들고 부가세도 만들고 여러 가지를 만들었는데, 그 당시의 제도들이 현재의 조세제도의 근간이 된 것입니다. 한 마디로 남덕우 장관이나 김용환 장관과 같은 사람들은 그 시대에 대한 상당한 자부심이나 긍지를 가지고 있을 것입니다, 이러한 느낌은 당시 밑에서 함께 근무한 우리들도 갖고 있는 것입니다.

그런데 세정이나 세무담당 공무원의 기본 사고방식이 발전성은 없는 것 같이 보이지만 사람들이 굉장히 단단합니다. 그러니까 소위 안정이나 보수적이라고 할까? 여하간 굉장히 치밀합니다. 한쪽에 이렇게 하면, 다른 한쪽에 부작용이 어떻다고 하는 것이 다 계산이 됩니다. 누가 이렇게 한다고 해서 똑 같이 만들면 전체가 흔들립니다. 그래서 남들이 맹꽁이 같다거나 미래를 내다보지 못한다고 할 때 꿈적하면 안 되는 것입니다. 세무조사 같은 것도 고집 한 가지입니다.

그러니까 온 천지의 욕은 다 얻어먹지만 항상 다른 한쪽에서는 불평이 있다는 것을 생각하면서 치밀하게 집행을 합니다. 그때 그때의 제도라는 것이 어느 정도 국민적인 의견이 포함되어 있다고 보는 것이기 때문에 다 올리는 것입니다. 그렇지 않다면 처음부터 새로운 제도는 만들지도 않았을 것이라고 보시면 됩니다."

[강만수] 조상징수

"개발연대에는 세수부족이 심각했습니다. 에피소드 하나를 얘기하면 내가 1970년에 국세청에 갔을 때는 조상징수란 말이 있었는데, 이것은 정부가 납세의무자한테 가서 세금을 미리 빌리는 겁니다. 즉 내년에 낼 세금을 미리 당겨 받는 겁니다. 하도 세수가 모자라니까.

그래서 그때는 연말이 되면 배정이 나옵니다. 국세청에서 서울에 얼마, 부산에 얼마 그래서 이런 식으로 올해 미리 당겨 받으라고 배정을 하는데, 그러면 서로 적게 받아 오려고 합니다. 유능한 기관장은 적게 받아와야 됩니다. 세무서마다 얼마 할당이 나옵니다. 세무서에 할당되면 과별로 또 할당을 하는 겁니다. 그래서 내가 대구의 세무서에 근무할 때인데 조상징수할 금액을 할당을 받아서 관할 제일모직에 가서 내년에 낼 세금을 미리 좀 당겨달라고 한 일이 있습니다. 납세의무자한테 세금을 미리 받는 그런 상황이었습니다. 그런데 부가가치세가 도입되고 나서는 조상징수라는 말도 없어졌습니다. 지금 국세청에 50대 이상이 아니면 조상징수란 말을 잘 모를 겁니다."

8. 관세제도 개선

[김기인] 관세환급제도의 실시

"관세환급제도는 1974년에 법제화하여 1975년 7월에 실시한 제도로서, 어떤 물품이 수출이 되면 수출된 물품에 들어가 있는 원자재 중에 수입된 원자재에 대해서는 우리나라에 들어왔다가 나가버리는 것이니까 거기에 대해서는 관세를 매기지 않아야 된다는 것이 관세환급제도입니다. 보통 받아야 될 세금을 받지 않는 것은 국제적으로 수출보조금으로 되어 있습니다. 그런데 관세환급을 해준 것은 수출보조금으로 보지 않는다고 하는 GATT규정이 있습니다. 그런 맥락 아래서 관세환급제도가 있는 겁니다. 그런데 우리나라에서는 어떤 문제가 있느

냐 하면, 예를 들면 철강재를 수출하는 데 가령 수입고철을 반을 넣고 국내고철을 반을 넣어서 만들어 가지고 그 제품을 반은 수출하고 나머지 반은 내수용으로 팔았을 경우에, 문제는 제품생산량의 반에 해당하는 수출물량에 원재료인 수입고철과 국내고철이 각각 얼마씩 들어간 것으로 보아야 하는지에 대한 시각차이의 문제가 있었습니다. 감사원에서는 수출하는 물량에도 수입고철과 국내고철이 반반이 들어간 것으로 물리적으로 보고 50%만 환급을 해주어야 한다는 것이었습니다.

하지만 그것은 그렇게만 생각할게 아니라 내수용 제품에는 국내고철이 들어갔고 수출용제품에는 수입고철이 들어갔다고 회계상으로는 그렇게 계산할 수 있다 이겁니다. 다른 나라에서는 다 그렇게 하고 있습니다.

그게 뭐냐하면 원료의 대체사용이라고 그러는데 원료의 대체사용은 국제적으로 다 용인하고 국제협약에도 나와 있는데, 원료대체를 허용해야만 수출산업에 제대로 된 지원이 이루어질 게 아닙니까? 하여튼 그것을 관철시키는 데 감사원 조사까지 받고, 굉장히 애를 먹었습니다. 국제적으로 다 되는 것을 우리나라에서 그렇게 못하게 한다 이겁니다. 그래서 왜 그렇게 못하게 하느냐 하면 물리적으로만 생각해서 그런 겁니다.

그래서 그 환급제도를 내가 바꾸면서 대체원료의 대체사용을 허용하는 규정을 만들었지만 감사원에서 그런 법 만들지 말라고 해서 할 수 없이 또 뺐습니다. 빼는 과정에서 빼기는 싫고 해서 슬쩍 조금 재주를 부려서 넣을 것은 넣고 했습니다.

하여튼 지금은 그런 것이 당연한 것으로 관세환급법 특례법보면 다 들어가 있는데, 그런 국제적으로 인정된 어떤 표준을 간단한 것 하나 도입하는 데도 여러 가지로 굉장히 애로가 많았습니다. 그래서 내가 관세국장, 관세청장을 할 때 무언가 특별히 철학이 있었다기보다는, 그저 국제적인 표준 정도라도 우리는 따르자, 국제적인 수준으로 업그레이드하자고 그랬습니다. 물론 국제적인 표준을 따르자고 하면, 왜 이런 국제적인 표준이 나와 있는지 그 의미에 대한 깊은 이해를 다하고 해야 되는 겁니다. 그런 이해 없이 국제적인 표준이니까 무조건 따라야 되겠다는 것은 있을 수 없는 겁니다.

그런데 그 당시는 그렇게 하는 것도 굉장히 어려웠습니다. 요새는 보니까 젊은 사람들이 영어실력도 좋아지고, 그래서 국제적인 표준에 대해서는 상당히

이해를 많이 하고 그래서 관리자들이 일하기 참 좋겠다는 생각이 드는데, 그때는 일하기 어려웠다는 그런 생각이 듭니다.”

제 4 절 고도성장과 재정정책

1. 인플레재정과 재정의 역할

가. 개 관

제3차 5개년계획의 기본이념은 「성장·안정·균형」의 조화에 있었다. 그러나 현실적으로는 당시 박정희 대통령이 어떻게 하든 빠른 속도로 높은 성장을 이룩해야겠다는 집념과 의지가 강했고, 민간자본 축적이 부족할 뿐만 아니라 민간주도의 시장경쟁체제가 미숙했기 때문에 기본정책방향은 필연적으로 정부주도의 확대개발에 중심을 두게 되었다. 따라서 정부가 주도하는 개발정책에 있어서 재정의 기능은 적극적으로 구사될 수밖에 없었고, 능동적이었건 수동적이었건 간에 경제개발을 뒷받침하고 고도성장을 이룩하는 데 중요한 역할을 수행하게 되었다. 그래서 막대한 국방비조달과 중화학공업 등에 대한 재정투융자를 위해서는 재정규모의 확대가 불가피하였다. 그러나 한편 물가상승률이 워낙 높아 명목 GDP의 증가도 매우 높았기 때문에 일반재정부문의 1972~1979년 기간중 연평균 증가율은 33.4%로서 같은 기간중 명목GDP 연평균 증가율 32.1%와 거의 비슷한 수준이며 GDP에 대한 재정부담률도 20% 수준을 유지하고 있고 또 외국과 비교해 보더라도 수준 자체가 그렇게 높다고 볼 수는 없을 것이다.

나. 당시 주역들의 증언

[최동규] 재정정책의 당면과제와 정책방향

“당시는 경제적으로는 정부주도의 경제개발에 성공하여 이미 경공업, 소비재산업부문은 기반이 구축되었고, 그래서 경제개발에 자신을 가지고 이제는 중화학공업으로 들어가는 시기였습니다. 그리고 이때에는 내가 보기엔 독점자본이

진행되는 기간이라고 봤어요. 또 정치적으로는 모든 권력이 대통령에게 집중되어 있었습니다. 이에 따라 재정은 적극적인 기능을 수행하였습니다. 환경여건에 따라 재정이 수동적인 역할을 했다기보다는 재정이 능동적 주도적 역할을 했다고 봅니다."

[최동규] 재정규모의 팽창과 건전재정

"당시는 재정팽창 시기였습니다. 그때는 2차 계획이 끝나고 3차 계획이 시작된 때입니다. 3차 5개년계획은 무슨 사회간접자본을 어떻게 한다거나 또는 무슨 공장을 어떻게 짓는다는 등의 프로젝트 목표 지향적이었습니다. 그래서 예산국에서는 본 예산을 편성을 할 때에는 경제개발 5개년 계획에 들어있는 사업지원을 위해서 되도록이면 재정지원을 하기 위해 적극적인 자세로 나왔죠. 그러니까 재정은 경제개발계획을 지원하는 중요한 기능을 수행했습니다. 그 기능 수행과정에서 사업자체에서 초과수요가 일어날 때도 있는 것이고 또 물가상승에 의해서 인플레수요가 일어나기도 하기 때문에 항상 각 부처의 수요압력을 받지 않을 수 없었습니다. 그러나 예산국에서는 예산을 국회에서 통과시켜야 하기 때문에 국회를 의식하지 않을 수 없었고 국회의원들이 어떠한 견해를 갖고 있는지 피부로 잘 느끼고 있었습니다. 국회에서 재정팽창에 대해서 국민이 부담할 수 없는 정도로 팽창하는 것이 아니냐, 물가상승을 촉발하는 것이 아니냐는 등의 많은 지적과 견제가 있기 때문에 경제기획원에서는 재정팽창을 최대한 억제하고 추가경정예산 편성도 가급적 하지 않으려고 했지요. 그렇지만 5개년 개발계획을 뒷받침하고 각 부처의 수요압력을 어느 정도 수용하기 위해서는 재정을 확대하지 않을 수 없고 필요한 경우 추가경정예산의 편성도 불가피했습니다.

그렇게 되니까 재정규모가 3차 계획기간중 GNP 대비 비중이 연평균 20% 수준이었습니다. 이러한 규모는 국제지표를 봐 가지고 우리하고 비슷한 개발수준에 있는 나라를 많이 참고를 했습니다. 우리는 그때에는 일본이 1인당 GNP가 우리와 비슷했던 시기에 어떠하였는지 일본의 선례를 많이 참고를 했어요. 일본은 2차 세계대전 후에는 중앙은행의 차입이 법으로 금지되어 있었고 따라서 재정이 지나치게 팽창적인 양상을 보이지는 않았습니다. 우리의 재정규모가 국제적으로 볼 때 높은 수준은 아닙니다. 그리고 특히 재정이 팽창하더라도 건전

재정을 유지하기 위한 의지는 철저하였습니다. 적자재정에 대해서는 예산국에서 아주 강력하게 방어를 했기 때문에 지금 현재에도 우리나라가 경제력수준으로 볼 때 적자가 적은 나라에 속합니다."

[최동규] 재정의 역할과 기능

"그때 당시 우리의 국가목표는 확대개발을 통해 고도성장을 이룩하는 것이었습니다. 재정은 이와 같은 국가목표에 맞추어 경제의 확대개발에 주도적인 역할을 했다고 봅니다. 그러나 물가와 국제수지 등 안정과 균형측면에 있어서는 역의 기능을 해 온 것이 사실입니다. 그러나 그 때는 선 개발, 후 안정의 정책목표가 뚜렷했던 것입니다.

그리고 그때는 관료들이 시장경제의 메커니즘에 대한 이해와 신념이 부족했습니다. 왜냐하면 일제시대에는 통제경제를 해왔고 해방 후에는 원조에 의존하는 경제였기 때문에 시장경제의 기본 바탕이 형성되지 못했습니다. 국제기관에서 시장경제의 창달을 위해서는 보조금을 삭감해야 한다고 제시했을 때 기업을 육성하기 위해서는 어쩔 수 없이 정부지원이 필요하다고 당연하게 생각했습니다. 민간경제가 자본축적이 되어 있질 않아 공급능력이 약하기 때문에 재정에서 공급능력을 보완할 수밖에 없었고 따라서 재정이 주도적으로 적극적인 기능을 수행했던 것입니다.

재정이 적극적인 기능을 수행하다보니 팽창한 것은 사실이지만 국민소득도 크게 증가하였기 때문에 정부재정규모의 GNP 대비 비중이 20% 내외의 수준이 유지되었습니다. 이와 같은 수준은 외국과 비교해 볼 때 높은 수준은 아니라고 생각했습니다. 문제는 국민의 부담인데 그때 당시 우리의 조세부담률이 선진국에 비해서는 낮은 편이었습니다. 지금 우리 조세부담률이 20%를 넘어섰습니다만 3차계획 기간중에는 12~16% 수준이었습니다.

18세기 때 산업혁명 후에 궁정수입으로는 나라의 유지가 어려우니까 조세국가를 표방한 것인데, 당시 장기영 부총리가 그것을 본받아 조세국가를 창달하자고 했지요. 그때는 조세수입이 적으니까 조세를 많이 징수해야만 5개년 계획도 수행할 수 있고, 조세수입이 많아야만 국가가 부강해진다는 그런 관념이었어요. 박정희 대통령도 같은 개념으로 이에 동조했습니다.

그때는 조세부담률이 높다고 생각하지 않았습니다. 경제개발을 뒷받침하는 기

능을 수행하기 위해서는 조세부담률이 이 정도는 되어야 하지 않겠느냐고 생각했습니다. 그래서 예산국에서는 재정수요 때문에 조세를 늘리려고 주장하고 재무부 쪽에서는 늘리기 어렵다고 하여 서로 의견이 맞서는 경우도 많았습니다."

[최동규] 예산편성의 중점방향과 역점사업

"예산편성의 중점방향은 경제개발 5개년 계획의 기본목표와 중점방향에 일치했습니다. 경제기획원 안에 경제기획국과 예산국이 같이 있었기 때문에 계획과 예산의 연계가 잘 이루어질 수 있었습니다. 그리고 대통령 책임제니까 대통령의 국가경영방침도 반영했습니다. 또 구체적으로 예산편성의 중점과 예산편성의 지침을 만들 때에는 각 부처의 의견을 조회하여 정부 내에서 consensus가 이루어지도록 노력했습니다. 각 부처에서 추구하는 중점 사항이 반영되지 않으면 관련부처는 물론 국회에 가서도 비판을 받게 됩니다. 예산국은 재정기능을 수행함에 있어 목표 지향적이지만 정치적인 안목도 상당히 높은 조직입니다. 예산은 그 해 국가 전체의 살림살이인 동시에 활동계획이므로 재정정책의 중점방향은 국가가 추구하는 기본목표와 방향에 충실하게 맞추어 나가면서 폭넓은 안목을 가지고 정부 각 부처 및 국회와 국민 전체의 공감을 얻는 데도 많은 노력과 관심을 기울였습니다."

"한정된 자원을 합리적으로 최적 배분하는 것은 매우 어려운 일인데 이것이 재정의 가장 중요한 과제입니다. 자원의 합리적인 배분은 정책중심으로 해야 하는데, 기능별로 분류를 해 가지고 정책방향에 맞추어 우선순위에 따라 재원을 배분하도록 했습니다. 예산심의에 들어가기 전에 먼저 총예산규모의 적정수준을 정하고 기능별로 대분류·중분류·소분류해서 미리 얼마 얼마씩 합리적인 배분비율을 설정해 둡니다. 그리고 예산심의를 진행하는 과정에서 계속 전체 모양을 보아가면서 조정을 해나갑니다. 이때는 남북대치상태니까 국방비는 GNP의 몇%라는 식으로 잘라내고 개발 지향적인 정책방향에 따라 경상경비는 가능한 한 최소화하고 되도록이면 자본적 비용을 최대화하는 방향으로 하려고 노력했습니다.

추진한 사업은 5개년 계획에 포함되어 있는 사업과 대통령이 역점을 두고 지시하는 사업들을 충실하게 반영하였습니다.

대통령 지시사업은 문서화돼서 내려오는 것도 있고 구두로 지시하는 경우도

있습니다. 박정희 대통령 때는 각 부처에서 업무계획을 연초에 만들어서 대통령께 보고를 합니다. 각 부처가 만든 업무계획의 목표는 5개년 계획과 예산에 반영된 사업 이 일차순위고 그 다음에 또 장관들이 별도로 추진하는 사업이 있습니다. 일단 계획을 설정하게 되면 분기별로 평가를 해서 목표를 달성하도록 통제를 했습니다. 그런 과정에서 대통령이 지시하는 사업이 있습니다. 각 부처의 업무계획보고 때나 평가보고 때에는 예산국장이 반드시 참석하여 대통령 지시사업이 무엇인가를 분명히 체크합니다. 대통령 비서실에서 대통령 지시사항을 작성해 가지고 각 부처에 시달합니다."

그러나 대통령 지시사업이라도 재정형편상 모두를 다 반영하기는 어렵기 때문에 대통령이 말씀하는 것을 직접 듣고 뉘앙스를 정확히 판단하여 예산에 반영하고 그랬습니다."

[최동규] 재정정책에 대한 제언

"지금은 예산기능 담당조직이 격상이 되었는데 사회간접자본이나 교육비 등 투자의 효율성에 대해서 충분한 사전검토를 해야지요. 그리고 지금은 재정에서 시장경제기능을 저해하는 것은 과감하게 제거를 해야 한다고 봅니다."

[강경식] 재정규모와 건전재정

"제2차 석유파동이 1974년도에 있어 가지고 1975년에 우리 경제가 매우 어려워졌습니다. 1975년도에 내가 기획국장을 할 땐데 수출목표를 60억달러로 세웠는데 50억달러밖에 안되고 국제수지가 악화되어 부도가 난다고 할 정도로 어려웠습니다. 나라살림이나 대외적으로 경제를 꾸려가기 위해 그야말로 정신 없이 노심초사했습니다. 그런데 그때 마침 중동의 건설진출이 시작되어 1976년이 되면서부터 그 어려움을 극복하게 되었고 오히려 1977년에 이르러서는 경기가 엄청나게 과열되는 상태가 되었습니다. 그때 보면은 해외 근로자들이 송금을 해오고 그것이 내구소비재나 주택 등 이런 쪽으로 수요가 급증하고, 그리고 건설회사들도 해외건설에서 들어온 돈 가지고 아파트건설과 같은 부동산 쪽으로 투자가 늘어나니까 부동산 쪽에서 엄청난 인플레와 투기가 일어나고 또한 자연히 통화도 많이 늘어나게 되어 1977년도에는 엄청나게 국내경기가 과열되어 어려운 상태로 돌아섰습니다.

그래서 재정은 그때나 지금이나 마찬가지겠지만 기본원칙 자체가 건전 재정

이었고 그러한 원칙과 포지션으로 재정을 운용했습니다.

그때 우리나라 경제가 고도성장을 할 때니까 실질 성장률이 기복은 있었지만 10% 내외까지 되었을 때가 많았고 그리고 두 자리 숫자의 인플레가 되어 경상 GNP증가율이 30% 이상 되니까 재정규모 자체도 그것만 따라가더라도 30% 이상 크게 증가하지 않을 수 없는 상황이었습니다.

그런데 재정 쪽에서 보면 경제발전과정에서 필요한 SOC투자라든가 교육이나 농어촌 국방 할 것 없이 각 부문에 투자 수요가 엄청나게 늘어나는데 그러한 투자수요에 재정은 늘 모자라는 형편이었습니다. 그래서 예산을 편성할 때 재원 범위 내에서 어떻게 해서라도 좀 줄여 가지고 중점적인 사업을 해나가느냐 하는 것이 각 부처가 제일 고심했던 일이었습니다. 그 당시에 박정희 대통령은 여기 저기에 이거 해야 된다 저거 해야 된다고 지시하거나 공약한 중점사업들이 많았는데 이러한 대통령의 지시사업 중에서도 아마 예산 편성에 반영되는 것은 거의 반의반도 안되었을 것입니다. 그래서 예산편성이 끝나고 대통령께 보고할 때는 지시사항 중에서 반영된 것과 안된 것을 총괄해서 보고해야 될 정도로 매우 어려운 상황이었습니다. 그렇게 되다 보니까 뭔가 어떤 계획과 방향을 정해서 가더라도 결국은 그때그때의 필요에 따라가는 그런 상황이었습니다.

그리고 1977년부터 의료보험이 처음 실시되고 또 의료보호제도도 강화하는 등 사회개발 쪽으로 지출이 늘기 시작하는 상황이었습니다. 그 당시에는 그렇게 엄청나게 큰 부담이 됐던 것은 아니었지만.

그리고 중화학공업을 건설하기 위하여 창원공단건설 등 이를 뒷받침하는 여러 가지 필요한 재정투융자가 많이 늘어났습니다. 이러한 재정투융자는 재정이 경제발전을 뒷받침하는 역할을 한다는 뜻에서 한 것입니다. 그러나 어쨌든 재정 쪽에서 경제의 불안정요인을 제공하지 않는다는 것을 기본으로 지켜 가지고 하였기 때문에 재정의 건전성은 유지가 되었습니다. 예를 들면 통합재정수지 개념에 따라 공공부문 전체를 알아보기 쉽도록 프로그램을 개발하여 일반회계 특별회계 기금 등을 모두 엮어 가지고 재정전체가 국민 경제에서 어떤 역할을 하는가를 거시적으로 분석해 볼 수 있도록 했습니다.

또 그때 월남이 1975년도에 망하고 난 다음에 미국 카터 대통령 때 이른바 미군철수 얘기가 나오는 분위기 속에서 자주국방을 위한 방위비 부담이 GNP의 5%를 넘어섰습니다.

이와 같이 중화학공업건설 지원, 방위비, 사회복지비, 교육투자, SOC투자, 농업지원 및 농촌개발투자 등 수요는 엄청나게 늘어나는데 건전 재정의 기본방향은 견지하면서 재정자체에서 이런 여러 가지 수요들을 적절히 지원하고 잘 꾸려갔다는 것은 우리 재정의 공이었고 재정을 운용한 사람들의 의지와 노력의 결과라고 할 수 있을 것입니다. 이러한 건전 재정 원칙은 재정당국의 일관된 포지션이었습니다.

요즈음 들어 금융시장이 발전하다 보니까 채권시장이 발전하기 위해서는 국채 같은 것도 발행되어 있어야 한다는 말도 있는데 그때 당시에는 금리가 20%가 넘어갔기 때문에 국채를 발행한다는 것은 상상도 못했습니다."

[강경식] 재정의 역할

"재정 자체가 우리 경제발전을 앞장서서 이끌어 간다는 생각은 안 했고 경제발전을 위해 필요한 수요를 어떻게 뒷바라지하는가 하는 쪽으로 추진했다고 보는 것이 온당할 겁니다. 그러니까 수동적인 역할을 했다고 볼 수 있고 재정을 통해서 경제를 발전시킨다는 개념은 없었습니다."

2. 재정투융자와 중화학공업지원

가. 개 관

제1, 2차 경제개발 5개년계획 기간중에는 사회간접자본시설의 확충과 기간산업의 지원을 통한 산업기반을 구축하는 데 중점을 두었으나 제3차 계획에서는 1, 2차 계획의 성공적인 추진을 바탕으로 이제는 산업구조를 고도화하기 위해 수입대체효과가 크고 산업연관효과가 큰 중화학공업을 본격적으로 건설한다는 목표를 설정하였다. 이에 따라 재정에서도 재정투융자를 확대하여 이러한 목표에 맞추어 중화학공업건설을 지원하는 데 최우선을 두었다. 이 기간중에 중점을 두고 추진한 재정투융자의 방향을 보면 다음과 같다.

첫째, 철강, 기계, 조선, 석유화학 등 중화학공업 육성을 위하여 직접적인 출자 또는 융자나 단지조성·항만·도로 등 기반시설과 과학기술 및 인력개발 등 인프라 구축을 위해 집중적으로 지원하고,

둘째, 식량을 증산하여 주곡을 자급하기 위해 농업기반시설 확충과 농촌근대

화를 촉진하고,

셋째, 전력, 교통, 통신, 물류시설 등 사회기초시설을 균형되게 개발하고,

넷째, 4대강 유역개발을 비롯한 국토자원의 효율적인 개발을 촉진하는 것 등이었다.

그래서 재정투융자규모는 1972~1979년 기간중 연평균 총재정의 29.3%를 유지하고 있으며 또 총고정자본형성의 26.3%를 차지하면서 중화학공업을 발전시키고 경제성장을 뒷받침하는 데 큰 역할을 하였다.

나. 당시 주역들의 증언

[최동규] 중화학공업지원과 재원조달

"당시 재정의 가장 큰 과제는 중화학공업지원과 이에 소요되는 투자재원의 확보문제였습니다. 경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계를 통한 직접지원과 함께 중화학공업을 위한 인프라 구축에 역점을 두고 재정투융자를 획기적으로 확대해 나갔습니다. 1972년부터 1976년까지 3차계획 기간중 재정투융자는 73년의 특수사정에 따른 16.4%의 감소에도 불구하고 5년간 연평균 35.9%가 증가하였으며 같은 기간중 국내 총고정자본형성에 대한 재정투융자의 비중이 25.5%에 이르렀습니다.

문제는 투자재원 조달이었는데 당시 조세정책 쪽에서도 국가목표에 맞추어 1960년대부터 개발세제를 확립하여 투자재원조달을 위한 세수증대에 역점을 두고 있었을 뿐만 아니라 그때는 고도성장기인 데다가 또 물가상승률이 두 자릿수로 높았기 때문에 소득세나 법인세뿐만 아니라 간접세도 많이 걷혔습니다. 또한 미국 잉여농산물 판매대전과 공공차관자금이 큰 힘이 되었던 것도 사실입니다.

그러나 계속 늘어나는 재정수요를 충당하기 위해서는 여전히 어려움이 있었기 때문에 안정적인 세수확보를 위하여 1977년에는 많은 논란 끝에 부가가치세 제도를 도입했던 것이지요.

부가가치세 도입에 대해서는 정부 내에서도 논란이 많았고 여당 내에서도 반대의견이 많이 있었을 뿐만 아니라 각계에서 찬반 양론이 분분했습니다.

부가가치세를 도입하게 되면 세율을 조금만 조정해도 상당한 세수증대가 기대되기 때문에 조세수입을 안정적으로 확보할 수 있겠다는 생각도 있었지만 또

한 일본도 도입하지 못한 서구의 발전된 제도를 우리가 먼저 도입한다는 자긍심과 일종의 야심적인 정책의지가 있었던 것입니다. 그래서 많은 논란을 거치면서 결국은 정부의 의지대로 도입하게 되었고 그 결과 투자재원조달에 큰 역할을 했다고 봅니다.

중화학공업 투자재원을 마련하기 위하여 추진했던 또 하나는 재무부가 주관해서 국민투자기금을 만든 것입니다. 국민투자기금은 각종 기금의 예탁과 은행이 일정 율의 자금을 출연하도록 하여 이 재원으로 중화학공업을 지원하도록 한 것이었는데 여기에 대해서도 논란이 있었습니다.

재정투융자제도를 통해서 충분히 할 수 있고 잘 운용되고 있는데 재정투융자 재원인 기금예탁을 기금 쪽으로 전환하는 것도 문제가 있고 일반은행의 대출재원을 강제로 기금에 넣도록 하는 것은 원리에도 맞지 않을 뿐만 아니라 기금은 견제기능이 약하기 때문에 자의적으로 운용될 여지가 컸습니다. 어떤 새로운 지원기능을 만드는 것이라기보다는 메커니즘을 바꾸는 것이었습니다. 그러나 효율적인 지원도 중요하지만 견제 조정기능도 매우 중요하고 필요한 것입니다. 그래서 당시 예산국장인 나로서는 기금을 만드는 것은 반대했습니다. 당시 태완선 부총리 겸 경제기획원 장관도 반대를 했습니다. 그러나 결국은 이 기금제도를 추진하던 당시 남덕우 재무부장관과 김정렴 대통령비서실장이 협의해서 기금을 만들었던 것입니다."

[최동규] 경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계의 운용

"경제개발을 위한 재정투융자사업을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계를 설치 운용하였습니다. 경제개발특별회계는 주로 일반회계 전입금과 재정차관자금 예탁금을 재원으로 하여 주요 개발사업에 대한 투자나 출자를 위하여 활용했고, 재정자금운용특별회계는 주로 재정차관자금, 미국 PL480 잉여농산물 판매대전, 대충자금, 일본의 청구권 자금 등 외부자금과 각종 정부관리기금의 예탁금을 재원으로 하여 주요사업에 대한 융자재원으로 활용하였습니다. 그러나 운용하다 보니까 PL480이나 청구권자금도 줄어들고 또 번잡하기도 하고 투자와 융자를 굳이 두 회계로 나눌 필요가 없다고 생각되어 1974년에 재정자금운용특별회계를 폐지하여 경제개발특별회계로 통합했습니다. 그리고 내가 예산국장을 떠난 뒤 1977년에는 경제개발특별회

계도 폐지하여 투자사업은 일반회계로 통합되었습니다. 이 두 회계는 경제개발사업에 대한 투자와 융자를 일목요연하게 효율적으로 관리하는데 효과적이었고, 또 경제개발에 필수적인 주요사업에 대한 자본적 지원으로 사용되었기 때문에 성공적이었다고 볼 수 있고, 한때는 재정투융자의 상징으로 큰 역할을 수행하였습니다. 그러나 번잡을 피하고 일원화하기 위하여 정리를 한 것입니다."

[강경식] 경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계의 운용

"경제개발특별회계는 경제개발을 위한 투자사업을 효율적으로 추진하기 위하여 따로 독립해서 운영하는 특별회계로 재원은 일반회계 전입금을 주재원으로 하고 재정차관자금 일부를 지원받아 운용하는 회계이며 재정자금운용특별회계는 다른 특별회계나 기금에서 여유자금을 예탁받아 융자금으로 운용하는 회계입니다.

재정자금운용특별회계 예탁금 중에서 당시 체신부에서 운용하던 통신사업특별회계에서 일부 여유자금을 예탁하여 운용하는 자금이 있었습니다. 전화를 놓을 때 가설비를 예치하는데 이 예치금과 실제 가설비와는 차이가 있어 거기서 발생하는 여유자금을 재정자금운용특별회계에 예탁하도록 하여 융자금재원으로 활용한 것입니다.

그런데 그렇게 한 것 자체가 어떻게 생각해보면 박정희 대통령부터 통신에 대한 이해가 너무 없었던 것입니다.

전화라는 것은 할 일 없는 여자들이 집안에 앉아서 쓸데없는 소리나 하는 사치품 정도로 생각하고 전화자체에 대한 통신수단으로서의 기능이나 그 파급효과에 대한 생각은 별로 안하고 있었지요. 전화도 엄청나게 부족한데도 불구하고 여유자금을 전화시설에 쓰지 않고 다른 곳에 돌려썼던 것입니다. 그것을 1970년대 중반에 들어와서 바꾸기 시작했습니다. 1976년에 김재익 청와대 비서관이 경제기획원 경제기획국장으로 부임해서 전화 교환방식에 대한 근본적인 변화를 추진했습니다. 당시 우리나라 전화교환방식이 기계식 교환방식이었는데 그것을 1970년대 초부터 독일에서 보급하는 반전자식 비슷한 것으로 교체하려고 공사도 추진중이었는데 이것을 전자식으로 바꾸자 한 것입니다. 그러니 엄청난 저항과 어려움이 있었습니다. 그것을 1~2년 동안에 여러 가지 우여곡절을 거친 끝에 결국은 아날로그 전자교환방식으로 바꾸는 것으로 결말이 났습니

다. 그 당시 우리나라의 전화사정이 어떠했는가 하면 전화를 백색전화와 녹색전화로 구분하여 녹색전화는 팔 수도 없고 백색전화는 팔 수는 있지만 워낙 비쌀 뿐만 아니라 워낙 적체가 심해서 전화를 놓을 수가 없는 실정이었습니다. 그랬던 건데 전화교환방식을 바꾸고 나니까 공급이 늘어 적체가 거의 해소되고 그때부터 우리나라의 전화 통신부문에서 새로운 혁신을 가져오게 되었던 것입니다. 그 전까지는 도로가 전화보다 훨씬 더 우선순위가 강했어요. 이것이 1970년대 후반부터 시작해서 1980년대 초에 들어오면서부터 인식이 바뀌어서 새로운 문화가 싹트기 시작했습니다. 이후 1980년대부터 오명 씨가 체신부 차관이 되면서부터 데이터 통신과 같은 쪽으로 더욱 발전시켰고, 오늘날 우리나라가 소위 IT 강국으로 발전하게 된 계기가 1970년대 후반 그때부터 마련되기 시작했던 것입니다."

3. 재정수지와 재정적자보전

가. 개 관

예산국에서는 건전 재정의 원칙에 대해서는 전통적으로 강한 의지를 가지고 있었다. 그러나 확대개발과정에서 재정이 적극적인 기능을 수행하다보니 수요는 많고 재원은 한계가 있어 일부 적자재정은 불가피한 형편이었다. 이 기간에는 경제상황이 특히 어려운 시기가 있었고 이중곡가제도의 본격적인 실시와 차관도입의 확대 등으로 인해 통합재정수지 적자가 매년 높은 수준으로 지속되었다. 재정적자의 재원은 한은차입, 국채 및 해외차관으로 이루어지고 있었는데 이 중 해외차관이 많이 늘어난 것은 미국의 많은 무상원조가 줄어지고 유상지원으로 전환된 것도 일부 있지만 이보다도 매년 늘어가는 무역수지적자를 보전하고 주요 국책사업의 추진전략으로 조건이 좋은 세계은행 등 장기 저리의 공공차관을 많이 도입했기 때문이다. 이것은 단순한 재정적자라는 의미보다는 당시 우리의 개발방식의 선택과 경제정책의 차원에서 짚어봐야 할 문제이다. 그리고 언젠가는 갚아야 될 부채이기는 하지만 이것은 우리의 경제개발에 필수적인 주요 국책사업의 추진을 위해 쓰여진 것이라는 점에서 그 의미를 찾아 봐야 할 것이다.

한은차입과 국채는 특히 한은 차입이 문제인데 일반재정에서는 원칙적으로 건전 재정을 유지하는 것이 기본 방침이었다. 다만 1972년 추경예산에서 한은차입 725억원과 국채발행 225억원을 한 적이 있고, 1974년과 1975년에도 한은차입을 각각 424억원과 300억원씩 한 적이 있으나 이것은 1972년의 특수사정과 농협의 비료계정 적자 대체처리 등 일반 부족재원 보전을 위한 것이 아니고 예외적인 것이었다. 통합예산에서 한은차입과 국채가 늘어난 것은 주로 양곡관리기금의 이중곡가제도 운영에서 발생된 적자를 보전하기 위한 한은차입과 양곡증권 발행이 늘어난 때문이었다.

나. 당시 주역들의 증언

[최동규] 재정적자와 건전재정

"채무에는 한은차입·외국차관·공채·기금예탁 등의 여러 방식이 있지만 전통적으로 재정적자에 가장 문제가 되는 것은 (일반재정의 재원부족에 따른) 한은차입입니다.

직접적으로 한은 차입에 의한 적자의 주도적인 요인이 된 것은 양곡관리기금의 이중곡가제도 운용에 따른 차입이었습니다. 일반재정에서는 적자재정에 대해 아주 엄격하게 통제를 했으며 해마다 예산편성의 중점방향에 건전재정의 원칙을 표방하고 이를 고수하기 위한 강한 의지를 가지고 있었습니다. 다만 1972년도에 한은차입과 국고채 발행이 있었던 것은 당시 8·3조치를 해야 할 정도로 기업활동과 경제사정이 지극히 어려워짐에 따라 세수를 당초목표에서 641억원을 감액할 수밖에 없었고 물가를 3%로 억제하고 공공요금을 동결한다는 방침에 따라 한전의 전력요금 인상요인 500억원을 재정에서 지원할 수밖에 없는 특수상황하에서 이것을 보전하기 위해 추경예산에서 한은차입 725억원과 국고채 225억원을 반영했던 것이며 1974년도에도 한은차입 424억원이 있었는데 이것은 부족재원을 보전하기 위한 것이 아니고 농협 비료계정에서 이미 누적된 한은 차입금을 정부가 보전해주기 위해 대체처리해 준 것입니다. 이러한 것은 불가피한 예외적인 것이었으며 당시의 재정수요나 여건으로 보아 이만큼 버텨낸 것은 예산국 분위기 전체가 건전재정에 대한 의지가 확고했기 때문이며 그렇지 않았더라면 예산을 제대로 짜기가 매우 어려웠을 것으로 생각됩니다.

그때는 해야할 사업은 많고 재원은 한정되어 있기 때문에 이차보전방식이나

국고채무부담행위 등의 방식도 관례적으로 많이 활용되어 왔습니다. 재정형편상 부득이한 측면도 있었지만 정상적인 방법은 아니며 일종의 변칙적인 적자라고 할 수 있을 것입니다. 그래서 이것은 과감하게 줄여나갔습니다. 당시 경제기획원 예산국 관료들은 적자재정에 대해서는 과민 반응을 해서 적자요인이 되는 것은 철저하게 하지 않도록 노력을 했습니다.

[강경식] 재정적자의 불가피성

"돈 들어갈 곳은 많은데 돈이 모자라니까 경우에 따라서는 부득이 차입에 의존하는 수밖에 없었지요. 그 당시 국채는 강제 첨가소화가 아닌 일반소화의 경우는 금리부담이 너무 크기 때문에 발행하기가 어려웠고 그래서 결국은 한국은행에서 차입하는 경우가 많았는데 일반회계에서는 예외적으로 추경에서 부득이하게 차입한 경우가 있었고 주로 양곡관리기금의 한은차입이 컸습니다.

그 다음에 외국차관자금이 큰 비중을 차지했습니다. SOC라든지 많은 주요 프로젝트들이 세계은행·아시아 개발은행·수출입은행 등의 차관사업으로 시행되었습니다. 예를 들면 부산항만 개발도 외국차관으로 건설했고, 고속도로 같은 것도 경부고속도로는 세계은행에서 빌려오려 했으나 타당성이 없다고 하여 우리 돈으로 건설하고 경인고속도로는 ADB차관으로 했고, 포항제철 같은 경우는 외국차관으로 하려고 했으나 잘 안되어 대일 청구권자금으로 건설한 것입니다.

이런 식으로 대규모 다목적댐건설, 항만·철도·도로·통신시설, 주요 기간산업건설, 발전 및 송배전시설, 대단위 농업단지개발 및 농업기반시설 확충, 교육시설 및 교육기자재확충 등 차관으로 가능한 사업을 골라 외자재원을 최대한으로 들여오게 했습니다. 그렇게 하고도 사업은 꼭 해야겠는데 재원이 모자라는 경우에는 할 수 없이 국고채무부담행위를 해서 선공사를 할 수 있도록 이런 방식으로 해 가지고 꾸려나가는 수밖에 없었습니다. 경제개발에 재정이 뒷받침은 해야겠는데 워낙 뒷받침할 수 있는 정도의 재원이 모자라니까 결국 그렇게라도 해서 뒷받침할 수밖에 없었습니다."

제 5 절 국가안보와 자주국방력 배양

1. 자주국방 의지와 방위비 확충

가. 개 관

1970년대에 들어 월남의 공산화와 북한의 잦은 도발로 국방문제가 더욱 중요한 국가적 문제로 강조되었다. 박정희 대통령은 1971년 2월 제3차 5개년계획에 붙이는 글에서 “이번 계획기간중에는 북괴도발의 격화와 한반도를 둘러싼 동북아시아 정세의 급격한 변동 등 여러 가지 시련이 예상되고 있습니다. 시련과 난관은 이것을 극복하는 용기 있는 민족에게 반드시 영광을 안겨다 주었다는 것이 역사의 교훈”이라고 하면서 “우리 국민들이 일치 단결하여 보다 큰 분발과 노력으로 민족적 시련을 극복”하자고 강조하였다.

경제계획의 서두문에서 이렇게 언급한 것은 ‘자주국방’, ‘자립국방’에 대한 국가의 목표와 강한 의지를 천명한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 의지에 따라 재정에서는 방위력 증강을 위한 지원을 확대하고 특히 1975년에는 방위세를 신설하여 1976년부터는 방위비를 더욱 크게 확대하였다. 방위비의 대GDP 비중이 제2차계획 기간(1967~1971)중에는 연평균 3.9%이던 것이 3차계획 기간중에는 점점 증가하여 1978년에는 5.4%까지 늘어났고 일반재정부문에서 방위비가 차지하는 비중도 2차계획 기간중 연평균 24.8% 던 것이 1974년부터는 30%를 넘어섰고 1978년에는 37.0%까지 확대되었다.

나. 당시 주역들의 증언

[최동규] “방위비 예산에선 GNP의 몇 %로 하느냐 하는 것이 국방부와 중요 정책 쟁점이었습니다. 그리고 국방비도 되도록이면 경상비는 줄이고 군 현대화에 중점을 두었습니다. 군 현대화 계획에 따라 우리 돈으로 무기 체계를 확보하는 율곡사업이 시작되면서 국방비 예산에 대해서 심의가 이루어졌는데, 국방부에서는 무기체계예산에 대해서는 내용이 비밀사항이기도 하지만 일반 관료들이 전략 전술과 관련되는 무기체계를 어떻게 아느냐 해 가지고 개괄적으로

총액만 요구하고 내용에 대해서는 심의를 거부하는 실정이었는데 나중에 보니까 그 내용 자체가 확실히 결정된 게 없었습니다. 왜냐면 무기체계라는 것이 대전차부대나 발칸포 부대를 만든다거나 대전차포나 A10을 몇 대 들여온다든지 하는 것이 개념만 되어 있고 구체적으로 심의할 내용이 없었습니다. 그래서 청와대에서 박정희 대통령께 예산보고를 할 때에 율곡사업에 대해 내용을 분명하게 알려주지도 않아 구체적으로 얼마가 소요되는 건지 너무 막연하다고 사정을 말씀드렸습니다. 그랬더니 그럼 내용을 가져오라고 하고 우선 깎으라고 해서 30%를 깎아버린 적이 있습니다. 그러고 나서 박 대통령이 그때 율곡사업이 진행되는 중인데 아예 무기체계를 선정하는 단계에서부터 예산전문가가 참여하라고 지시를 해서 내가 국방부 차관보로 가게 되었던 것입니다. 당시 국방부 쪽에선 우선 하드웨어 물량확보에만 힘을 기울였습니다. 예를 들면 A10 비행기를 몇 대 들여온다고 하면 우선 예산이 되는 대로 비행기만 구입하도록 해놓고 조종사・격납고・유지관리 등 필요한 부대시설과 운영에 소요되는 경비는 나중에 별도로 추가요구해서 지원에 어려움을 겪는 경우가 있었습니다. 그래서 내가 국방부에 가서 어떤 하드웨어가 나오면 관련되는 부대시설, 운영체제, 유지관리 등 모든 구조적인 관련사항을 사전에 종합적으로 분석하고 확인해서 율곡사업에 반영하도록 했습니다."

[강경식] "1975년도에 월남이 패망하고 난 다음에 미군철수 이야기가 나오고, 국제정세도 별로 좋지 않고, 이렇게 되니까 자주・자립국방문제가 국가의 중심과제로 더욱 강조되었습니다. 그래서 특별 목적세로 방위세도 새로 만들고 해서 국방비를 많이 늘리고 국가 안보를 강화하는 데 역점을 두었습니다. 지금은 방위비가 일반회계예산총액의 15~6%밖에 안되고 GDP의 3%도 안 된다는 말을 듣고 깜짝 놀랐는데 그때는 방위비가 일반재정의 3분의 1 수준이었고 GDP의 5% 이상을 차지했습니다. 지금보다 두 배의 비율이 되는 높은 수준의 방위비 부담이 있었습니다.

그때는 '일면 건설 일면 국방' 이 국정의 기본 방향이었습니다."

2. 방위세 신설

가. 개 관

방위력 강화를 위해서는 막대한 국방비 재원의 확보가 필수적인데 당시 미국의 군사원조는 오히려 줄어드는 실정이고 중화학공업육성재원을 감소시킬 수도 없는 입장이었다. 따라서「자립국방」을 위한 재원을 확보하기 위해서는 어떻게든지 무슨 방도를 강구할 필요가 절실하였다.

그래서 그 방안으로 1975년 7월에 방위세를 신설하게 된 것이다. 방위세는 목적세로서 기존세목에 대한 부가세 형식으로 5년 시한부로 시행되었으나 계속 연장되어 1990년까지 존속되었다.

1975년부터 1990년까지 16년 동안에 징수한 방위세총액은 24조 3,350억원(1991년 이후 경과조치에 의해 징수된 금액은 제외)으로서 같은 기간중 국세총액 166조 3,251억원의 14.6%에 해당하며, 방위비 예산총액의 거의 절반에 가까운 47.3%에 달하여 방위비 재원조달에 큰 역할을 하였다.

나. 당시 주역들의 증언

[배 도] "그때 박정희 대통령이「자립 국방」이라는 말을 자주 사용했습니다. 국토 방위를 우리 스스로의 힘으로 해 나가야겠다는 의지를 표현한 것입니다. 자주국방, 자립국방을 하려면 군의 장비를 현대화해야 하는데 문제는 재원조달이 그 관건이었습니다. 그래서 부득이 방위세를 신설하게 된 것입니다. 그 때 나는 남미에 SIAT라는 조세행정가회의에 참석했다가 김포공항에 내리니까 세제국장이 나와서 방위세법을 만들라는 대통령 지시가 떨어졌다는 것입니다. 그래서 그 길로 사무실에 들어가서 같이 앉아 상의를 해 가지고 일에 착수했습니다.

우선 그 명칭부터 고심거리였습니다. 조세라는 것은 어떤 명목으로든지 어떤 명분을 붙이더라도 새로운 세금을 신설하는 것은 납세자의 거부감에 부닥치는 겁니다. 이렇게 도와주겠다든지 이러면 더 좋아진다든지 하면 환영을 받겠지만 새로 세법을 만들어 세금을 더 거두겠다는데 아무도 좋아하질 않고 환영을 받을 수가 없는 겁니다. 조세정책이 어려운 일이라는 게 바로 그런 점입니다. 그래서 더구나 특별세이기 때문에 국민들의 반응을 생각해서 명칭에 신경을 쓰지

않을 수 없었습니다. '방위세'라고 하면 국민에게 거부감을 주지 않겠느냐, '방위분담금'으로 하면 어떻겠느냐 하는 문제를 놓고 논의를 많이 했습니다. 외국의 예를 알아보기 위해 외무부의 협조로 재외공관에 조회를 해보았더니 이스라엘과 대만에 그러한 제도가 있었는데 두 나라 모두 조세분담금 형식으로 운용하고 있었습니다. 그 사람들도 저항 같은 것을 의식해서 그런지 모르죠. 그래서 어떻게 할 것이냐 논의를 하다가 우리는 남북이 대치하고 있으니까 입장이 다르지 않느냐 해 가지고 차라리 당당하게 '세'로 하자는 것으로 일단 결론을 내리고 다만 이것은 특별목적세이기 때문에 한시법으로 하기로 했습니다. 그 때 장관이 김용환씨였는데 굉장히 철저하게 검토를 했습니다. 그렇게 해서 법안을 만들어서 대통령이 주재하는 정부여당연석회의에 보고를 했습니다. 그 회의에는 여당인 공화당과 유정회 간부들, 정부의 각료들, 청와대 보좌진들이 다 참석을 했습니다. 그 회의에서 내가 한 40분에 걸쳐 브리핑을 했습니다. 브리핑을 다 듣고 나서 대통령께서 참석자들에게 의견을 물었습니다. 박정희 대통령은 회의에서 보고를 받을 때에는 브리핑을 끝까지 다 듣고 나서 참석자들에게 의견을 먼저 묻는 것이 상례였습니다. 그러니까 당 쪽에서 그렇지 않아도 세금 때문에 말썽이 많고 모두 힘겨워 하고 있는데 또 '세'라고 하면 저항이 있지 않겠느냐고 하는 의견이 나왔습니다. 그래서 외국의 예도 알아보고 많은 논의를 했는데 우리가 자주·자립 국방을 하려면 이만한 재원이 더 필요하기 때문에 이런 방법을 이렇게 하려고 한다고 국민들에게 정확하게 이해를 시키는 것이 오히려 옳을 것으로 판단을 했다고 말을 했습니다. 그랬더니 그것도 그렇겠다고 이해를 하고, 이어 몇 분들이 더 국민들에게 이해를 잘 시켜야 한다는 등 여러 가지 의견들이 나왔습니다. 대통령이 다 듣고 난 다음에 자기 생각을 장장 30분간 얘기했습니다.

자료도 없이 육·해·공군을 다 망라해서 병력에서부터 장비에 이르기까지 북한과 한국의 전력 비교를 쭉 설명을 하고 그래서 이 차이를 극복해야 자립·자주 국방이 되는 건데 이것을 극복하기 위해서는 이러 이러한 게 필요하다, 그러려면 이만한 재원이 필요한 거다 그래서 내가 이것을 하자고 했다 하고 쫙 설명을 했습니다. 그러면서 '재무부에서 지금 내가 얘기한 것과 뜻을 잘 맞춰서 안을 아주 잘 만들었고 아주 세세한 부분까지 아주 치밀하게 잘 다룬 것 같다'고 칭찬을 하면서 재무부 원안에 대해서 별로 이론이 없다고 결론을 내렸습니

다. 그렇게 결정을 내리고 당시 국회 재무위원장 신형식씨 등 당직자들에게 국회에서 잘 통과되도록 노력해 달라는 부탁까지 하였습니다. 그 일을 담당했던 사람으로서는 정말 흐뭇했습니다."

[최진배] "1970년대 초만해도 국군의 장비는 미국의 군사원조나 방위성금에 많이 의존하는 형편이었으나 군사원조는 시일이 갈수록 점점 줄어지기 시작하였고 국제정세도 불안하고 북한의 도발도 심해지고 심지어 주한미군의 철수문제까지 거론되면서 자주국방론이 제기되었고 박정희 대통령의 자립국방 의지가 강하게 표명되었습니다.

한편 1975년에 들어 월남이 공산화되자 방위력증강의 필요성이 더욱 절실해지게 되었습니다. 그래서 청와대에서 군사장비 현대화방침을 정하고, 이를 위한 재원확보가 필요하니 그 방안을 검토하라는 지시가 떨어졌습니다. 이와 같이 방위세는 재무부에서 발안한 것이 아니고 박정희 대통령이 자립국방의 굳은 의지를 가지고 직접 방위세를 신설해야 된다고 해서 작업이 시작되었습니다.

재원마련 방법으로는 모든 세금을 얼마간 임시적으로 인상하는 방법과 국방을 위한 목적세로 하는 방법이 있었는데 그 방법에 대하여 재무부와 청와대간에 의견차이가 있었습니다. 부총리와 재무부 쪽에서는 국방을 위한 증세는 국민들도 이해하고 협조할 것이라는 생각으로 기존의 각종 세금을 한시적으로 증액하여 재원을 늘리는 방법으로 하는 것이 좋다고 생각했습니다. 그러나 청와대에서는 방위세라는 목적세로 하는 것이 증세의 목적이 명백하여 국민의 납득을 얻는 데 용이할 것이고 또한 그 액수가 국방비에 투입되는 것을 알 수 있기 때문에 좋다는 것이었습니다.

구체적인 작업을 하려면 먼저 방침이 결정되어야 하기 때문에 남덕우 장관과 내가 차트를 만들어 가지고 대통령께 보고를 하러 갔습니다. 우리는 브리핑을 통해서 방위세로 하는 것보다는 세금의 임시증세 형식으로 하는 것이 좋다는 것을 강조하였습니다.

그러나 대통령께서는 국방력의 증강을 위하여 세금을 더 징수한다는 것을 명백히 국민에게 알리고 협조를 얻기 위해서는 「방위세」라는 이름을 붙여 목적세를 신설하는 것이 좋다고 생각하고 있었습니다. 그래서 남덕우 장관은 방위세라는 목적세를 신설하는 것은 대외적인 면, 세제의 복잡성, 장차 목적세의 난립

등 바람직하지 못하다는 이유를 여러 각도로 되풀이해 설명하고 대통령을 설득하려 했으나 대통령의 확신이 너무 강해 설득할 수가 없었습니다. 그래서「방위세」를 목적세로 신설하는 안을 가지고 작업을 했습니다.

방위세의 전체 세입을 많이 얻기 위해서는 광범위한 세금에 첨가하여 받는 것이 효과적이라고 생각하여 내국세, 방위세, 관세 등 넓은 범위에 첨가하여 부과하는 형식을 취하였습니다. 그리고 당시 상당히 많은 조세감면, 특히 관세에 있어서는 자본재가 거의 면세되도록 되어 있었으나 방위세만은 예외 없이 과세하는 것으로 하였습니다.

실무작업은 박경상 과장(전 국세청 차장)이 총괄을 맡아서 내무부와 관세국과 협조하여 방대한 작업을 마치게 되었습니다.

방위세는 그 목적이 방위력 증강이기 때문에 그 신설에 대하여 국회심의과정에서나 시행과정에 있어서도 큰 반대나 저항 없이 비교적 무난하게 받아들여졌습니다."

[박경상] "방위세 신설에 대해서는 내가 주무과장으로서 직접 실무책임을 지고 작업을 했습니다. 1975년 3월에 월남이 공산화되고 나니까 국제정세도 좋지 않고, 나라 분위기도 흉흉했습니다. 그런데 어느 날 갑자기 방위세를 만들라는 지시가 떨어졌습니다. 그 당시에 장관은 김용환씨고 부총리는 남덕우(南悳祐)씨였습니다.

그래서 급속하게 작업이 이루어졌습니다. 그 당시 방위세를 만들기 전에는 방위비 총액이 GNP 대비 4% 수준이었는데 그 수준으로는 부족하다고 해서 2%포인트를 더 올려야 되겠다고 해서 만든 것이 방위세입니다.

당시는 경제건설과 자주국방이 국가의 주요 목표였는데 그 당시의 국방비만 가지고는 병력을 유지하는 정도밖에는 해결이 안되었습니다. 그래서 국군장비의 현대화·고도화를 위해서는 더 많은 재원을 필요로 했던 것입니다. 이를 위해서는 5년간 약 30억달러 정도의 재정규모가 되어야 할 수 있을 것으로 추계되었는데, 그 당시의 30억달러는 굉장히 큰 금액이었습니다. 그래서 5년간 30억달러가 있어야만 장비근대화가 될 수 있다는 기본구상 아래서 출발해서 방위세를 만들었습니다. 그때 내가 주무과장을 했습니다.

그런데 그때 방위비 재원을 확보하기 위해서는 어떠한 조세체계로 할 것이냐

를 가지고 논란이 많았습니다.

남덕우 부총리는 조세원칙대로 '국토 방위를 위한 임시조세특례'라는 명칭으로 하자고 한 반면 청와대에서는 독립적인 법을 만들어서 방위세로 하자는 주장이었습니다. 이러한 의견차이는 내용적인 측면에서는 같은 것이지만 조세 체계적인 측면에서는 상당히 상이한 것입니다. 이러한 조세체계에 대한 문제를 가지고 청와대와 정부간에 의견차이가 있었는데 결국은 청와대 회의해서 방위세 체계로 만들라는 결론이 났습니다.

방위세는 조세체계상으로는 하나의 부가세로서 소득세·법인세 등 여러 세목에 부가적으로 몇 %씩 붙여서 징수하는 방식으로 했습니다. 그래서 임시적인 성격의 세이기 때문에 5년 시한법으로 했는데 두 차례를 더 연기하여 시행하다가 결국에는 1990년에 폐지되었습니다.

그 당시 징세기관에서 방위세에 대한 국민들의 반응이 어땠는지 살펴봤는데 호응이 상당했습니다. 국토방위가 되어야 한다는 국민들의 호응이 있었던 것입니다.

방위세에 대한 국민들의 호응이 어느 정도였느냐 하면 시중 상인들이 법인세나 소득세는 체납을 하더라도 방위세는 체납을 잘하지 않았습니다. 방위세를 안내면 나라에 큰 문제가 생긴다는 이런 의식이 있었던 것입니다. 혹시 다른 세금은 못 내더라도 방위세에 대한 징수율은 굉장히 높았습니다. 상당한 호응이 있었다고 볼 수 있을 것입니다.

방위세는 목적세로서 조세이론상으로는 논란이 많았지만 방위력 증강에 크게 도움이 되었고 결과적으로 성공적이었다고 평가할 수 있을 것입니다.

조세제도라고 하는 것은 시대적인 산물인데 그 때 그렇게 안 했으면 아마 영원히 못했을 것이라고 나는 생각합니다.

그것을 보면 박정희 대통령의 정치감각이라고 할까 뭔가 국가원수로서 다른 점이 있었고, 미래를 보는 혜안이 상당히 있었다고 봅니다."

[서경석] "1974년에 종합소득세를 만들어서 직접세를 체계화시키고, 1976년에는 부가가치세를 만들어서 간접세체계를 혁신하여 우리나라 세제의 근대화를 이룩한 것인데, 사실은 그 중간에 1975년도에 방위세법을 만든 것이 굉장히 중요한 것이었습니다. 세수증대 측면에서는 부가가치세제도도 세수효과 분석을

해볼 때 상당히 도움이 되었지만 오히려 방위세가 더 큰 도움을 줬습니다. 방위세라는 것은 부가세 형태로 되어 있었습니다. 기존에 있는 세목에 일정률을 더 붙이는 형태로 되어 있었는데, 내 기억으로는 당시 조세부담률이 방위세를 시행함으로써 2%포인트 정도 올라간 것으로 기억이 됩니다. 이 방위세법이 사실은 어떤 면에서 우리 재정에 기여한 바가 굉장히 크다고 봅니다."

제 6 절 식량증산과 농촌 근대화

1. 개 관

제1, 2차 5개년계획 기간중의 확대개발정책에 따른 산업화와 도시집중화로 인해 도시와 농촌간의 소득격차가 심해지고 농업과 농촌은 후진성과 낙후성을 면하지 못하고 있었다.

뿐만 아니라 식량이 부족하여 외국의 원조와 수입에 의존하는 실정이었다.

그래서 3차계획에서는 「농어촌경제의 혁신적 개발」을 「수출의 획기적인 증대」 및 「중화학공업의 건설」과 함께 계획의 3대 주축의 하나로 중점을 두었으며, 이에 따라 재정에서도 식량증산과 농어촌개발을 중화학공업지원과 함께 최우선 과제로 추진하였다.

첫째, 농업의 생산성향상과 근대화를 위하여

- 종자개량사업을 적극 추진하여 IR667(통일벼)이라는 다수확 신품종을 개발하여 1971년부터 시작하여 계속 농가 보급을 확대하였고,
- 계화도, 금강 평택지구, 영산강유역 등 대단위농업지구 개발과 수리시설, 경지정리, 농지조성 등 농업기반시설 확충을 적극적으로 추진하여 이 기간중에 거의 완료하였고,
- 기술개발과 농기계 보급을 위한 재정지원을 확대하였다.

둘째, 농가소득을 증진하고 주곡(쌀과 보리)의 자급을 위한 증산을 유도하기 위해 이중곡가제를 실시하였다.

농민의 증산의욕을 고취하기 위해 1960년대 말부터 고곡가정책으로 전환하여

정부수매가격을 높게 인상하기 시작하였다. 그러나 그 당시는 곡가가 서민들의 생계비부담과 물가에 미치는 비중이 컸기 때문에 판매가격은 높이기가 어려웠다.

그래서 정부가 중간에 끼어 비싸게 사고 싸게 팔아 그 역마진은 결국 재정이 부담하는 이중곡가제를 실시하게 되었던 것이다. 1969년에 보리에 대한 이중맥가제를 먼저 실시하고 이어서 1970년에 양곡관리기금을 설치하고 이중미가제를 실시하였는데 1972년부터는 수매량이 늘어나고 수매가가 높아짐에 따라 본격적인 한은차입이 시작되었고 1975년 통일벼를 수매하면서부터 적자폭이 더욱 커지게 되었다. 1970년대 쌀 판매원가 대비 방출가격 결손이 4분의 1 수준이나 되며 따라서 1972~1979기간중 양곡관리 기금의 한은 장기차입이 총 1조 1,240억원에 달하여 통합재정수지상 장기차입의 대종이 되고 있다. 이 양곡수매와 이중곡가제는 농업정책에만 국한되는 문제가 아니고 물가·재정·통화 등 경제전반에 관련된 문제일 뿐만 아니라 정치문제로까지 연결되어 있어서 이 문제에 대해서는 많은 논란이 계속되어 왔지만 아직도 확실한 방안이 강구되지 못하고 있다.

셋째, 농어촌 생활환경개선에도 많은 투자가 이루어졌다. 1972년부터 시작된 새마을운동과 연계되어 주택, 도로, 전기, 의료제도, 교육제도, 농외소득증대사업 등 환경개선과 복지증진을 위한 여러 가지 지원시책이 추진되었다.

이와 같이 농업부문에 대한 획기적인 재정지원으로 농업생산증대와 농민의 소득증대 및 농촌생활환경개선에 큰 성과가 있었던 것은 사실이다. 그러나 그 이후에도 법을 만들고 종합대책도 수없이 만들어서 정책적인 뒷받침과 투자지원을 우선적으로 계속해왔지만 지금까지도 농업의 본질적인 문제는 해결되지 못했고, WTO와 관련된 국제적인 냉엄한 현실 속에서 오히려 더 어려운 상황이 되고 있다. 문제의 본질은 우리의 농업이 국내 다른 산업이나 또 외국의 농업과 비교해서 어떠한 경쟁력을 갖고 있느냐 하는 점이다. 우리의 농업문제를 해결하기 위해서는 냉철한 인식의 전환과 문제의 본질에 대한 접근방식이 필요하다고 본다.

2. 당시 주역들의 증언

[최동규] "그때에는 식량증산에 대해서는 국민적인 consensus가 완전히 형

성되어 있었습니다. 이것은 의문의 여지가 없었습니다. 그래서 식량증산정책에 대해서는 박정희 대통령의 집념이 아주 강했고 재정정책에 있어서도 매년 예산 편성의 중점방향의 첫번째가 식량증산 지원이었습니다. 우리가 경제개발을 시작하면서부터 외친 것이 소위 가난으로부터 탈피하자는 것이었는데 가난의 대표적인 것이 배고픈 것이었지요. 식량이 모자라 외국의 원조나 수입에 의존하고 있었으니까 식량증산정책은 주곡인 쌀만은 어떻게 하든지 자급자족을 하자는 것이 목표였습니다. 그래서 먼저 생산량을 늘리기 위해 IR667이라고 하는 다수확품종 즉 통일벼를 개발해서 보급하고 그 다음에 경지정리와 수리시설 등 농업기반시설 확충과 농업기계화 등 각종 증산시책에 최대한으로 자원배분을 했습니다.

이중곡가제는 일본에서 하고 있는 방식을 모방해서 한 것입니다. 일본도 식량이 부족한 나라이기 때문에 증산정책을 쓰면서 양곡관리특별회계를 가지고 적자를 봐가면서 이중곡가제를 실시하고 있었습니다. 일본은 그때 이미 식량증산정책을 통해서 자급수준에 와 있었는데도 이중곡가제를 하고 있었는데 우리는 식량이 부족한 상태였기 때문에 일본이 취한 방식을 따라간 것입니다. 그러니까 이것은 식량증산정책의 일환으로 취한 정책이기도 하고 또 하나는 정치적인 고려도 있었던 것입니다. 그때 보면 한국 사람들이 모두 농민의 아들이란 관념을 가지고 농민에 대한 지원은 동정적이었고 국회에서도 양곡관리에서 나오는 적자에 대해서는 불가피한 것으로 생각했습니다.

그때 신품종으로 개발한 통일벼를 보급하는 과정에서 정부수매와 이중곡가제가 크게 확대되었습니다. 통일벼는 수확량은 많았지만 맛이 떨어지기 때문에 값이 쌀 수밖에 없고 또 병충해에도 약하기 때문에 농민이나 소비자나 크게 선호하지는 않았습니다. 그러나 정부입장에서는 우선 양을 늘리는 것이 시급하므로 통일벼 보급을 확대하기 위해 통일벼를 생산하면 전량을 정부가 일반미와 같이 높은 가격으로 수매하고 팔 때에는 당시 쌀이 일반서민의 생계비에 차지하는 비중이 높았기 때문에 물가안정과 소비자보호를 위하여 시장가격보다도 싸게 파니까 결국 재정부담이 커지고 적자가 누적되게 되었습니다.

우리가 일본의 정책을 본받아 따라가는 경향이 많이 있었는데 물론 본받을 것도 많이 있지만 일본의 정책을 그대로 답습만 해서는 안 된다는 것이 여기서 증명되고 있습니다. 당시 일본은 3K라고 해서 이중곡가제·철도저운임제 등으로 막대한 적자를 내면서 시장원리에 역행하는 보호정책을 쓴 것이 오늘날 일본경

제가 저렇게 장기적인 어려움을 겪게 되는 하나의 요인도 된다고 나는 봅니다.

쌀을 고가로 매입하고 저가로 판매하는 것은 농민과 소비자 양쪽에 다 보조금을 주는 것이니까 시장의 경쟁원리를 저해함으로써 결과적으로 농업의 경쟁력 향상과 구조적인 근본문제의 해결에는 도움이 되지 못하고 오히려 역행하는 결과를 가져왔고 재정은 재정대로 적자가 늘어 언제 어떤 방식으로든지 결국은 국민에게 전가될 수밖에 없는 부담만 안게 되었습니다.

양곡관리기금을 설치하고, 되도록이면 한은차입을 줄이기 위해 양곡채권을 발행하여 다른 기금에서 인수하는 방법도 강구했지만 눈 가리고 아웅하는 식의 단기적인 임시변통에 불과했습니다. 처음부터 보호위주로만 할 것이 아니라 시장의 경쟁원리를 주입시켰어야 했다고 봅니다. 양곡관리를 비롯한 농업문제를 풀기 위해 매년 수없이 토론도 하고 회의도 했지만 항상 현실논과 정치논리에 밀려 장기적인 안목의 근본적인 대책을 강구하지 못한 채 오늘에 이르러 우리가 더 큰 어려움에 직면하게 되었다고 봅니다."

[강경식] "1960년대 개발정책에 따라 산업발전이 시작되면서 1960년대 후반에 이르러서는 도시 쪽으로 사람들이 급격히 몰리고 그렇게 하다 보니 도농간의 소득격차가 벌어지게 되어 1972년에 새마을운동이 시작되었습니다. 그런데 사실은 새마을운동이 처음부터 어떤 총체적인 구상을 해 가지고 시작된 것은 아닙니다. 1970년대 초에 경기가 불황에 들어가다 보니까 시멘트가 남아돌았습니다. 그때 김성곤씨가 쌍용에서 남아도는 시멘트를 전국의 마을마다 나눠주고 그 다음에 철근도 지원하여 각자 알아서 뭐든 필요한 것을 하라고 했습니다. 그래서 마을에 따라 그것으로 골목길을 고치기도 하고 부뚜막을 고치기도 하고 다리를 놓기도 하고 온갖 것을 하다 보니 생각지도 못했던 쪽으로 성과가 나타나고 성공사례를 뽑아 알리고 하면서 이것이 계기가 되어 새마을 운동을 추진하게 되었던 것입니다.

그때만 해도 식량이 모자라서 매년 상당량의 식량을 외국에서 도입해 왔습니다. 그때 통일벼라고 IR667 다수확 신품종이 개발되었는데 생산량이 많으니까 이것을 전국 농가에 보급했습니다. 그래서 생산량은 증가되었으나 미질이 떨어져서 가격유지가 어려우므로 농가 소득을 보장하기 위해 생산량은 정부가 고가로 수매해서 소비자에게는 싸게 팔아주는 소위 이중곡가제를 본격적으로 시작

하게 되었습니다.

정부양곡수매와 이중곡가제를 시행하는 재원은 양곡관리기금으로 처리를 했는데 이 기금은 자연히 적자가 날 수밖에 없었고 한국은행차입으로 보전해나갈 수밖에 없었습니다. 당시 일반재정은 원칙적으로 건전재정을 견지하는 정책을 취했는데 이 양곡기금적자가 큰 주름살이 되었던 것입니다.

한편 식량증산을 하기 위해서 경지개량이나 수리사업 등 이런 쪽으로 엄청나게 재원을 투입했습니다.

그렇게 해서 농가소득보전도 되고 쌀 생산량이 3,800만석 수준까지 늘어나서 주곡의 자급자족이 빠른 시일 내에 달성될 수 있었습니다.

또 새마을사업을 통해서 지붕개량이라든지 농촌의 생활환경 개선 쪽으로 돈이 상당히 많이 들어갔습니다. 그렇게 해서 도시와 농촌간의 소득과 생활격차를 줄이는 데는 상당히 호전되는 결과를 가져왔습니다. 그러나 그 후에 보면 농촌 농업문제가 아직도 근본적으로 해결된 것이 아니고 그때 식량증산을 위해서 만들어진 절대농지나 상대농지 등 농지제도와 같은 것이 아직도 우리 경제의 걸림돌이 되고 있고 우리의 농업문제가 WTO와 관련해서 큰 경제문제인 동시에 정치문제까지 되고 있는 상황이 되었습니다."

제 7 절 예산제도 개선과 재정운용

1. 예산제도의 개선

가. 개 관

제1, 2차 5개년계획을 추진하면서 괄목할 만한 산업화와 고도성장을 이룩함에 따라 재정도 짧은 기간에 많은 변화를 가져와 규모가 확대되고 기능이 다양화되면서 역할이 크게 증대되었다. 따라서 종래의 예산제도로는 예산의 합리적이고 효율적인 운용에 한계가 있기 때문에 이러한 변화에 맞추어 이 기간중 많은 제도개선이 추진되었다.

(1) 예산회계법 개정

예산회계법은 1961년에 구 재정법을 폐지하고 새로 제정되어 10여 년 간 사소한 개정은 있었으나 큰 내용의 변화 없이 운용되어왔다. 따라서 국가 재정활동의 질적 양적 변화에 대응하고 종래의 통제위주 제도와 운용방식을 보다 신축적이고 정책기능을 강화하는 쪽으로 제도적인 뒷받침을 마련하기 위해 이 기간중 4차(1973.2.16, 1973.12.20, 1974.12.26, 1975.12.31)에 걸쳐 광범위한 개정을 단행하였다. 그 주요 개정내용은 첫째로 예산의 신축성과 정책기능을 강화하기 위하여 ① 각 중앙관서의 장에게 세출예산의 전용과 이월의 재량권을 부여하고 ② 결산상 잉여금 처리의 신축성을 부여하고 ③ 일반회계 예비비의 특별회계 사용 근거를 마련하고 ④ 수입대체경비제도를 신설하였으며, 둘째로 예산운용의 합리성과 효율성을 제고하기 위하여 ① 신규사업 및 주요사업의 사전심사제 ② 계속비제도에 연구개발비 포함 ③ 계약의 장기계속제도와 단가계약, 개산계약제도 ④ 현물출자, 전대차관, 차관물자대의 예산외 처리 ⑤ 예산편성 및 관리기법의 적용 등을 제도화하였으며, 셋째로 예산의 합리적인 조정 통제기능을 강화하기 위하여 ① 각 부처의 예산수반 중장기계획 수립시 경제기획원과 사전협의 ② 자치단체의 국가재정지원사업계획 수립시 주무부처의 사전 승인 ③ 정부기금운용계획의 국회 제출 ④ 경제기획원은 각 부처 예산집행상황을 분석하여 적절한 조치 강구 등을 제도화하였다.

(2) 특별회계의 정비

특별회계는 1948년에 2개로 출발하여 많은 변화를 거쳐 1972년에는 28개로 늘어났다. 그러나 이 기간중에 예산제도개선 차원에서 기능과 성질이 유사한 것은 통폐합하고 일반회계로부터 전입에 크게 의존하거나 특정자금과 특정사업의 운용과 관계가 적은 것은 폐지하여 1977년에는 18개로 조정되었다.

그 중에서 중요한 것은 경제개발과 관련된 자금을 관리하는 특별회계를 정비한 것이다. 1973년에는 대충자금특별회계를 재정자금운용특별회계로 통합하고 1974년에 재정자금운용특별회계를 경제개발특별회계로 통합하고 1977년에는 경제개발특별회계를 폐지하여 투자계정은 일반회계로 흡수하고 나머지 융자계정과 대충자금계정은 재정차관자금관리특별회계, 청구권자금관리특별회계를 통합하여 자금관리특별회계를 신설하고 차관자금계정, 청구권자금계정, 대충자금계

정, 자금운용계정을 설치하여 자금의 관리를 체계화하였다. 그 외에 도로정비사업 등 7개 특별회계를 폐지하고 국민복지연금특별회계를 신설하였다.

(3) 기금의 운용개선

정부관리기금은 1972년에 양곡관리기금 등 11개 기금이 있었으나 1978년까지 사이에 국민투자기금, 석탄기금 등 7개 기금이 더 늘어났고 또 형식은 민간관리기금이면서도 실질적으로는 정부통제를 받고 있는 기금이 있는데 이것도 1971년의 3개에서 1979년에는 12개로 늘어났다. 그래서 기금의 운용에 대한 조정 통제를 강화하기 위해 매년 기금 운용계획을 수립하여 국회에 제출하도록 하였으며, 또한 이와 같은 기금의 증가는 공공재정의 국민경제에 대한 역할과 기능이 그만큼 커지는 것이므로 기금을 포함하는 통합예산제도를 도입하여 공공재정수지 전체를 판단해보는 시스템을 활용하도록 하였다.

(4) 예산구조의 개편

종전에는 일반회계와 재정투융자를 관리하던 경제개발특별회계와 재정자금운용특별회계를 합쳐서 일반재정부문이라는 범주를 별도로 사용하였으나 앞에서 본 바와 같이 투융자관련 특별회계를 정비하여 1977년도 예산부터는 일반회계와 특별회계로 체계화하였다.

그리고 종래 일반재정부문의 세출예산을 성질별로 봉급 및 연금, 교부금, 일반경비, 국방비, 투융자, 기타 등으로 분류하던 것을 1977년부터는 일반행정, 방위비, 사회개발, 경제개발, 지방재정교부금, 채무상환 및 기타 등 기능별로 분류방식을 개편하여 예산의 관리기능과 계획기능을 강화하고 목적별 가용재원배분을 명확히 할 수 있도록 하였다.

또한 동일사업과 관련된 조사설계, 시설투자, 유지관리 등 소요경비가 여러 곳에 분산되어 있는 것을 단위사업중심으로 통합 계상토록 하고 단위사업별로 카드를 만들어 일련번호를 부여하고 처음부터 계속적으로 관리함으로써 사업의 효과를 분석할 수 있도록 하였다.

(5) 예산편성기법의 발전

예산편성의 과학화·합리화·효율화를 위하여 ① 표준품셈·표준공기·기준단가제도의 발전 ② 예산의 편성·집행·평가의 연동화 ③ 주요사업의 투자심

사제 발전 ④ 과학적 공정관리기법(PERT)의 적용 ⑤ 예산의 국민경제에 미치는 효과분석을 위한 통합예산제도의 도입 등 여러 가지 방식의 활용을 촉진하고 이를 제도화하는 조치들을 지속적으로 강구하였다.

나. 당시 주역들의 증언

[최동규] 예산회계법개정과 특별회계 정비

“내가 예산국장으로 재직하던 기간에 예산회계법을 대폭적으로 손질을 했습니다. 당시 예산회계법은 일본법을 모방하여 재정에 대한 통제기능 중심으로 되어 있고 재정정책기능이 취약했습니다.

10여 년이 지나는 동안에 재정활동은 양적 질적으로 크게 발전하였고 국내외 제반 여건도 급격하게 변화하여 현실에 맞도록 손질을 할 필요성이 제기되었습니다. 그래서 일본에 가서 일본이 그동안에 변화된 것도 보고 선진국들의 제도도 연구하고 우리의 현실을 감안하여 전통적인 통제위주의 재정운용을 지양하고 재정의 신축성을 합리적으로 조정하는 한편 경제여건의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 재정의 적극적인 정책기능을 강화하는 방향으로 대폭적인 개정을 단행했습니다.

예산실에서는 예산순기상 3월말에 다음해 예산편성지침을 시달하고부터 12월초 예산안이 국회에서 통과될 때까지는 예산작업이 바쁘게 진행되기 때문에 시간적 여유가 없고 연말과 연초 3개월간이 조금 여유가 있는 편입니다. 그래서 1972년 말부터 1973년 초에 평소 예산작업과정에서 제기되었던 사항들을 모아 광범위한 개정안을 만들었는데 마침 그때 10월 유신으로 비상국무회의가 국회기능을 대행하고 있었기 때문에 일부는 유보하고 그 해 예산작업부터 시행하는 것이 필요하다고 생각되는 부분을 먼저 개정토록 했습니다. 그러나 바로 국회기능이 부활되면서 비상국무회의에서 통과된 모든 법안의 효력여부가 정치적으로 논란이 되었고 이에 따라 정치적 타협에 의하여 1973년 말 정기국회에서 예산회계법도 일부 재수정이 있었습니다. 그리고 일부 유보했던 부분은 1974년 말 국회에 제출하여 개정되었습니다.

그때 개정한 주요내용은

첫째, 신규 및 주요사업 사전심사제를 도입하였습니다. 예산편성시기를 보면 각 부처에서 예산안을 5월말까지 경제기획원에 제출하게 되어 있는데 주요투자

사업의 경우에 기본계획이나 설계서 등 구체적인 내용이 시한 내에 다 제출되기 어렵고, 특히 신규사업의 경우에는 예산에 반영될지 안될지도 모르는 상태에서 미리 구체적인 실시설계는 불가능하지만 기본설계는 있어야 심의가 되는데 시한 내에 제출되는 경우는 거의 없는 실정이었습니다.

그리고 예산순기상 실제 예산심의 기간이 너무 짧아 예산심의를 충분히 하는데 어려움이 많았습니다. 더구나 한여름에 휴일도 없이 매일 야근에다 밤을 새는 날이 많았습니다. 자료도 부실하고 시간도 없고 하니까 꼭 필요한 신규사업이 묵살되는 경우가 있을 수도 있었습니다.

그래서 신규사업과 주요사업은 시간여유를 가지고 충분히 검토할 수 있도록 사전에 자료를 제출하도록 각 부처에 시달하고 요청하기도 했으나 부처의 사정도 있고 해서 시행이 잘 되기 어려웠습니다. 그래서 예산회계법에 각 중앙관서에서 신규사업과 주요사업은 2월말까지 사업계획서를 경제기획원에 제출하도록 규정하여 엄격히 운용하도록 했습니다.

둘째, 세출예산의 전용과 이월은 각 중앙관서장이 재량대로 할 수 있도록 했습니다. 종전에는 전용과 이월은 경제기획원 장관의 승인을 받도록 하고 통제중심으로 엄격하게 운용되었습니다. 그래서 각 부처의 불만도 있고 또한 여건의 변화에 따라 예산을 신축적으로 운용하는 것이 필요하다고 생각하여 각 부처에 전용과 이월의 재량권을 부여하고 다만 범위와 제한을 할 수 있는 근거만 두었습니다. 그랬더니 각 부처에서는 처음에는 좋다고 하더니 조금 지나니까 도저히 감당할 수가 없으니 경제기획원에서 승인권을 다시 회수해가거나 범위와 제한을 엄격하게 해달라는 요구들이 많이 들어왔습니다. 그래서 우리는 재량권도 좋지만 책임이 보다 더 중요한 것이라는 이야기를 많이 했습니다.

셋째, 결산상 세계잉여금의 처리를 탄력적으로 할 수 있도록 했습니다. 종전에는 세계잉여금이 생기면 이월재원에 쓰고 남는 것은 차입금 상환에 쓰도록 강제규정으로 되어 있었는데 재정의 규모가 커지고 경기의 급작스런 변동이 심하기 때문에 경기가 좋을 때는 세계잉여금이 많이 나올 때도 있고 경기가 나쁠 때는 세입이 부족할 때도 있었습니다. 그래서 차입금 상환의 강제규정을 임의규정으로 바꿔서 세계잉여금이 많을 때는 세입예산에 이입하여 세입부족을 충당하거나 경제상황에 따라 필요한 경기대응조치 등으로 활용할 수 있도록 하여 예산의 정책기능을 강화하도록 하였습니다.

넷째, 국가의 거대 프로젝트의 개발과 과학기술개발을 위한 대형 연구개발사업이 늘어남에 따라 그 효과적인 추진을 위해 몇 년이 걸리는 경우에는 계속비 사업으로 추진할 수 있도록 하고 장기계속계약, 단가계약, 개산계약제도를 신설하였습니다.

다섯째, 예산편성과 관리기법의 활용을 제도화하였습니다. 경제개발의 진전에 따라 주요 신규사업들이 많이 늘어났습니다. 그래서 이러한 주요사업들에 대해서 타당성이 있는지 우선순위가 있는지 또 적정한 사업비는 얼마나 되는지 어떻게 하면 가장 적은 비용으로 가장 큰 효과를 낼 수 있을지 하는 문제가 항상 고심거리였습니다. 그래서 투자심사제도(IRR기법), 최적공정관리기법(PERT), 표준품셈, 표준공기, 기준단가 등 예산편성의 과학화와 효율성을 높이기 위한 여러 가지 기법과 제도의 활용을 위해 많은 노력을 기울였습니다. 그러나 이것은 사실 쉬운 일이 아니고 또 주무부처에서 적극적으로 하지 않으면 안될 일이었습니다. 그래서 각 부처가 예산요구시에 예산의 편성 및 예산관리 기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하도록 제도화하였습니다.

여섯째, 각 중앙관서에서 예산을 수반하는 중장기 계획을 수립할 때에는 경제기획원과 사전협의를 하도록 하고 각 지방자치단체가 국가의 재정지원에 의하여 수행하는 사업계획을 수립 실시할 때에는 관계중앙관서의 승인을 받도록 하여 중·장기 계획과 사업수행의 혼란을 피하고 예산의 합리적인 조정을 기하도록 하였으며, 경제기획원에서는 각 부처의 사업집행상황을 분석하여 적절한 조치를 취할 수 있도록 규정하여 예산·집행·평가의 연계체계를 강화하도록 하였습니다.

마지막으로 각종 정부기금의 운용관리를 철저히 하고 조정 통제를 강화하기 위해 매년 운용계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 예산안과 함께 국회에 제출토록 하였습니다.

그 다음에 특별회계는 많으면 많을수록 용이한 통제를 못하기 때문에 좀더 단순화하자고 해서 정비를 했습니다. 대충자금 특별회계는 그 자금자체가 크게 감소하여 1973년에 재정자금운용특별회계로 통합하였고 이 재정자금운용특별회계도 투자와 융자를 구분 관리할 실익이 없기 때문에 바로 그 이듬해에 경제개발특별회계로 통합하였습니다. 그리고 내가 예산국장을 떠난 1976년까지 국영TV방송사업, 중기사업, 정부청사조정 등 3개 특별회계를 폐지하고 국민복지연

금 제도의 실시계획에 따라 국민복지연금특별회계를 신설하였습니다.”

[강경식] 예산제도개선

“예산회계법은 내가 굉장히 많이 고치고 발전시키고 싶었는데 기회가 없어서 아쉬웠습니다. 예를 들어 계속비제도의 경우를 보면 물가가 빨리 올라가 공사비가 계속 크게 늘어나고 공사기간도 계속 늘어나 예산조치 하기가 굉장히 어려운데 이런 문제에 대해 논의는 많이 있었지만 아직도 그대로 있습니다.

주요신규사업 사전심사제도는 내가 예산총괄과장 할 때부터 시작했던 것인데 예산국장 할 때에는 모든 주요사업은 거의 미리 사전에 완전히 검토해서 해당 부처와 협의하고 장관께 보고도 끝내니까 예산편성 할 때에는 장관한테 보고할 게 거의 없을 정도로 완전히 정착이 되었습니다.

표준품셈과 기준단가제도는 내가 예산관리실에 있을 때 만들어서 예산편성과 평가하는 데 연결시키도록 한 것이데 그 자체가 생각보다는 그렇게 스마트하게 한 것은 아니었는데 이후 계속 보완 발전시켜 나갔습니다.

예산분류는 내가 예산총괄과장 할 때부터 미국에서 상당히 유행했던 소위 PPBS방식을 도입해 가지고 우리 예산과목 전체를 놓고 목표중심으로 기능별, 성질별, 조직별, 사항(사업)별 등 여러 가지 용도별로 체계적으로 재분류해서 이것을 당시 KIST 전산실 성기수 박사와 안문석 박사 등의 도움을 받아 전산처리를 해 가지고 코드번호를 부여하여 일목요연하게 뽑아볼 수 있도록 했습니다. 당시에는 예산작업을 모두 주판이나 구식 계산기로 했을 땐데 이러한 재분류작업은 전산화하지 않고는 사실상 불가능한 일이었습니다. 그래서 그때 전산시스템이 앞서 있고 우수한 인력을 확보하고 있던 KIST와 협력하여 예산업무에 대한 전산화작업을 추진했던 것입니다.

그때만 하더라도 예산을 세부품목별로 따지고 했었는데 이것을 국가목표에 따라 어떤 목적으로 투입해서 어떤 성과를 거두느냐 하는 데에 주안점을 두고 예를 들면 기능별 분류 같은 것을 뽑아보고 중복되는 것도 조정하고 예산전체의 모습을 여러 각도에서 분석해보고 재원이 어떤 목적에 어떻게 쓰이는지 국가목표에 따라 합리적으로 최적 배분되었는지 알아볼 수 있도록 발전시켰습니다. 지금도 큰 틀에서는 많이 벗어나지 않았을 것으로 생각됩니다.

PERT기법은 내가 예산관리실에 있을 때 단위사업에 있어서 최적의 작업순

서와 시간배열에 따라 낭비 없이 최적의 사업비로 최대의 효과를 낼 수 있도록 처음으로 예산에 이 기법을 도입 활용토록 한 것입니다."

[이양순] 기업예산제도개선

"나는 예산실장을 하기 전에 그때는 예산국 시절인데 기업예산과장, 행정예산과장, 방위예산과장, 예산총괄과장, 예산심의관(부국장) 을 역임하였습니다.

내가 기업예산과장을 할 때에 정부투자기관에 대한 인센티브제도를 도입하였습니다. 그 당시에는 한전 등 27개 정부투자기관 예산의 편성과 통제를 예산국에서 하였습니다. 그러나 기업활동은 정부활동과 달리 대외여건의 변동에 신속히 그리고 자연스럽고 탄력성 있게 대응하여야 합니다. 예산을 정부가 직접 관리하므로 이러한 기업활동이 제약을 받게 됩니다.

또한 예산을 편성할 때에 기관별 경영활동 성과와는 관계없이 상여금을 일률적으로 지급하고 있었습니다. 그래서 예산운용은 점차 자율화하기로 했습니다. 한전 예산을 왜 정부가 앉아서 코치를 합니까? 왜 기업하는 데 얼마가 판매될지 꼬치꼬치 따집니까? 이런 것은 넘겨주는 것이 옳다고 생각했습니다. 그리고 보너스는 당시에 연간 무조건 600%를 지급하고 있었는데, 회사 적자낸 사람도 600%, 흑자내서 잘 운영하는 사람도 600%이니 불공평했습니다. 그래서 이들 투자기관의 경영 활동성과에 따라 상여금을 차등 지급하는 인센티브 제도를 도입키로 하였습니다. 어느 대학 교수와 협조해서 경영성과를 체크하는 기준을 몇 가지 만들었습니다. 그래서 거기에 맞춰서 잘하는 사람은 800%, 못하는 사람은 600%, 또 더 잘하는 사람은 900%, 이런 식으로 차등 지급하는 인센티브제를 처음 도입했습니다. 그리고 그 이후 투자기관예산은 거의 전부 넘겨주기로 했습니다.

그 다음에 당시 국민은행 행원을 정부가 체크하고 있었습니다. 예금이 늘어나면 점포가 생기고, 점포가 생기면 행원이 늘어나는 건데, 자리에 앉아서 예금이 얼마인가, 행원이 몇 명인가를 따지고 있었습니다. 이것도 은행에다 넘겨주자고 해서 자율화를 시켰습니다. 한 마디로 얘기하면, 내가 과장 시절에는 아이디어를 살리고 바꿔놓는 것을 주로 했는데, 대표적인 것이 기업예산제도 즉, 기업회계를 뜯어고쳤던 것을 들 수 있습니다."

2. 재정운용

나라살림을 짜는 예산작업은 많은 단계를 거쳐 이루어진다. 각 중앙관서에서 하부기관의 활동계획과 국민의 요구를 모아 걸러서 정부예산주무기관(과거 경제기획원, 현재 기획예산처)에 요구를 내면 주무부서인 예산국(실)에서 이를 심의 조정하여 행정부 내부절차와 국회의 의결을 거쳐 예산이 확정된다. 그러나 이와 같은 절차를 거치면서 실질적으로 예산을 만드는 중심적인 역할은 예산국(실)에서 하게 된다. 그런데 예산작업은 요구는 항상 많고 재원은 한계가 있기 때문에 속성상 자르는 작업이 주가 될 수밖에 없다. 그러나 단순히 깎는 작업이라고만 보는 것은 피상적이다.

예산은 20조원에 이르는 고속전철사업이나 농촌의 경지정리, 일선장병의 양말짝에 이르기까지 나라의 크고 작은 모든 살림살이이며 활동계획이다. 예산은 종합 예술작품이라고도 한다. 또한 예산은 꿈이 아니고 현실적인 실천계획이다. 따라서 예산은 살아있는 종합예술작품이다. 이러한 작품을 만들기 위해서는 어떠한 원칙과 질서와 창조적인 감성과 헌신적인 의지가 없이는 불가능한 것이다. 당시 이러한 작업과정에 실무주역을 맡았던 몇 분의 증언을 들어본다.

가. 당시주역들의 증언

(1) “안됩니다”와 균형

[강경식] “예산국은 정부의 모든 일에 안 걸리는 데가 없고 그래서 항상 아주 바쁜 곳입니다. 허구한날 밤을 새며 같이 고생을 하니까 다른 어느 기관보다도 직원들간에 어떤 프라이드나 동류의식이 강하고 또 예산업무의 성질상 특히 균형을 맞추는 데 굉장히 고심하고 안 되는 것은 어떤 압력에도 당당히 안 된다고 하는 최후의 보루라는 책임의식이 강한 특성을 가지고 있습니다.

예산을 편성할 때 보면 자르기만 하니까 각 부처가 모두 불만입니다. 그러니 어차피 불만을 어쩔 수는 없지만 어느 정도 수준에서 고루고루 나뉘도록 불만의 공평분배에 신경을 쓰지 않을 수 없습니다.

한 번은 박정희 대통령시절 김학렬씨가 장관으로 있을 때인데 대통령이 주재하는 최종 당정면접회의가 있었는데 이 보고회의는 당에서 대표되는 사람들이

다 오고 행정부 각부 장관들이 다 참석해서 국회에 제출하기 바로 전에 마지막으로 전체 모양을 한번 들어보는 회의였습니다. 그런데 브리핑을 다하고 끝내려 하는데 법무부 장관이 한 마디하겠다면서 교도관이 아주 열악한 여건에서 일하고 있으니까 수당을 좀 올려줘야 되겠다는 것이었습니다. 그래서 내가 앞쪽에 있는 부총리에게 뭐라고 답변하도록 귀띔을 하기 위해 걸어가는데 박대통령이 거기서 그냥 답변하라고 하셔서 내가 '안됩니다' 라고 답변했습니다. 대통령한테 한 마디로 안 된다고 딱 잘라 말하니까 폭소가 터졌습니다. 예산국 사람들은 NO맨이고 우선 No 해놓고 시작하는 특성이 있습니다. 대통령한테도 No라고 해놓고 그리고 난 다음에 안 되는 이유를 설명해드렸습니다. 교도관에 대해서는 어떠한 처우를 하고 있고 그와 유사한 직종들을 열거하고 이런 유사한 직종들이 많기 때문에 교도관만 올려주는 건 안 된다고 설명을 드렸습니다. 그러니까 모두다 공감을 하고 대통령도 더 이상 말씀을 하지 않았습니다. 어쨌든 예산에 관계하는 사람들은 이런 경우에 제일 먼저 다른 데가 어떻게 되느냐 하는 것부터 생각하게 됩니다. 이것이 아마 예산국에 있는 사람들의 생리이고 하나만 보지 않고 전체를 생각하는 것이 제일 강한 데가 아마 예산국일 겁니다. 그렇게 전체를 보고 균형을 맞추지 않으면 부대껴서 일을 못하게 되기 때문입니다. 내 돈 같으면 줄 수도 있겠는데 나라 돈이라서 못 주겠다 하는 얘기를 수없이 했습니다.

이런 일이 또 한번 있었습니다. 그 때 학원에 여러 가지 많은 문제가 있어서 지금은 돌아가셨지만 청와대 유혁인 수석이 국가차원에서 무슨 대책을 내야 되겠다고 부총리와 안기부장이 만나서 예비비를 대책비로 쓰자고 합의를 했는데 내용을 보니까 반은 어디 쓰는지 알 수가 없어서 잘랐습니다. 그랬더니 유 수석이 전화로 화를 내면서 개인이 쓰는 것도 아니고 나라를 위해 대책비로 쓴다는 건데 예산국장이 그렇게 깎아도 되느냐고 야단이었습니다. 그래서 내가 그것을 깎아서 내주머니에 들어오는 것은 한 푼도 없다고 하면서 전화를 끊었더니 조금 있다 다시 전화를 해서 자기가 잘못 생각했다 미안하게 됐다고 사과를 했습니다. 이것이 예산업무를 하는 사람들의 스타일입니다."

나. 재정과 타부문과의 연계관계

(1)기획과 예산의 연계

[최동규] "당시 경제기획원의 조직 자체가 경제기획기능과 예산기능이 같이 있었다는 것이 큰 장점이었습니다. 국가의 활동과 기능이 원활하게 잘 수행되려면 계획과 예산이 상호 밀접하게 연계관계가 잘 이루어져야 하는데 한 기관에서 서로 인사교류도 하면서 같이 있으니까 훨씬 효과적이었습니다. 같은 기관에 근무하다보면 같은 분위기 속에서 정책방향에 대한 감은 서로 공유하게 되므로 기능상의 연계가 자연적으로 잘 이루어질 수 있었다고 봅니다.

계획은 그 자체만으로는 어떤 Authority가 있는 것이 아니고 구체적으로 재원이 투자되었을 때에 현실화되는 것입니다. 예산국에서는 예산편성지침이나 예산편성방향을 수립할 때에는 기획국으로부터 경제전망이나 정책방향에 대해 협조를 받고 또 중점적으로 추진할 주요 투자사업에 대해 공식 비공식적으로 듣기도 합니다. 그리고 한편으로는 기획국의 계획수립과 기획기능강화를 위해 예산국에서 많은 도움을 주기도 했습니다."

[강경식] "그때 우리나라 5개년 계획의 성격은 indicative plan이라고 할 수 있습니다. 나는 우리나라 5개년 계획은 깃발이라고 했습니다. 5개년 계획은 계획내용의 의미보다는 정치적인 slogan이나 구호의 의미가 컸습니다. 예를 들면 경부고속도로건설, 포항제철, 중화학건설 전부 다 5개년 계획에 들어 있는 사업이 아닙니다. 그러니까 5개년 계획은 계획내용 자체가 중요한 것이 아니고 국가의 최우선목표를 경제개발과 조국의 근대화에 두고 장기적으로 보고 가자는 쪽에 의미가 있었습니다. 그래서 박정희 대통령 때에는 5개년 계획을 만들어 보고하면 내용에 대해서는 한두 시간 듣고 말았습니다. 그런데 전두환 대통령 때에는 5차 5개년 계획자체를 10번 이상 고치고 했습니다. 그래서 거시적인 측면에서 국가목표와 정책방향에 대해서는 계획과 예산이 연계되어나갔지만 구체적인 프로젝트 차원에서는 5개년 계획사업이라 하더라도 예산국에서는 별로 구애받지 않았던 게 사실입니다. 기획국에서 5개년계획을 토대로 해서 매년 총자원예산을 작성하는데 그것 역시 큰 의미는 없었습니다. 그래서 내가 예산국에 있다가 기획국장이 되어서 1975년부터 제4차 계획작성을 추진하는 과정에서 제일 먼저 생각한 것이 5개년 계획자체를 의미 있게 작성해야 되겠다는 것이었습

니다.

과거에는 5개년계획에 정부에서 하겠다는 것과 대통령이 지시하는 사항은 다 넣어놓고 거기에다 5년 동안 들어갈 총자원을 배분하고 나머지 기타를 확 줄여버렸단 말이에요. 총자원이 어디라도 있었으면 괜찮은데 뚜렷한 것을 넣어놓고 들입다 줄여버리니까 의미가 없고 resource constraints가 없는 겁니다.

그래서 제일 먼저 한 것이 기타를 총자원의 40%나 50%로 해서 고정시켜 놓고해서 이것은 못 건드린다고 해놓고 나머지 가지고 큰 정책사업들을 하도록 해서 거기 집어넣기가 굉장히 어렵도록 했습니다. 그래서 중공업이나 경공업이나 어떤 사업을 어떻게 배분해 넣었을 때에 고용창출이나 GNP가 어떻게 되는지 몇 가지 모델을 넣어 분석해 가지고 그 결과에 따라 선택을 해서 집어넣도록 했습니다. 이런 식으로 하니까 각 부처에서 5개년 계획사업에 집어넣기 위해 열심히 노력하고 예산국에서도 예산편성 때에 5개년계획에 들어 있는 사업인지의 여부를 중시하게 되었습니다.

이렇게 되니까 4차계획 이후부터 계획과 예산이 더욱 긴밀하게 연계되고 프로젝트별로 긴밀하게 협조하는 체계가 이루어지게 되었습니다."

(2) 세수규모조정협의

[최동규] "예산작업은 각 부처의 예산요구에 대한 심사에 들어가기 전에 먼저 하는 것이 다음 해의 경제전망과 여건의 변화와 정책방향에 따라 재정규모를 어느 수준으로 가지고갈 것인가를 예정하고 재원은 어떻게 조달이 될 수 있을지 추정해보는 것입니다.

재원규모조정을 위해 예산국과 세제국에서는 각각 나름대로 세수규모를 추계해서 실무진에서부터 협의를 해 나갑니다. 예산국 쪽에서는 1972년도 조세부담률이 12.6%로서 우리나라 조세부담률이 아직은 낮은 수준이므로 조세부담률을 연 0.5% 정도는 올려야 하지 않느냐고 주장하고 세수를 늘려 잡는 입장이고 세제국 쪽에서는 당위성보다는 현실적인 어려움을 들어 세수를 안정적으로 잡는 것이 보통이었지만 계속 협의를 거치면서 대개는 합의를 보게 됩니다. 그러나 예산을 편성하다보면 항상 쓸 곳은 많고 재원은 모자라서 이것을 맞추느라 애를 먹지만 어떤 때는 도저히 맞추기가 어려운 때가 있습니다. 이런 때는 하는 수 없이 정치적으로 경제기획원 장관이 재무부 장관과 협의를 해서 조정을

하기도 하고 그래도 재무장관이 주저하거나 반대를 하게 되면 청와대에 예산보고 할 때에 재무부에서는 세수가 좀 많다고 합니다마는 국가개발사업을 지원하기 위해서 이 정도는 불가피하다고 말씀을 드리면 박 대통령이 그렇게 하라고 하면서 재정의 적극적인 기능에 대해서 거의 동의를 해 주고 뒷받침을 해 주었습니다."

[강경식] "세제당국과는 세수규모를 가지고 늘 다툼이 많았습니다. 세제 쪽에서는 세수가 목표치보다 남으면 괜찮지만 모자라게 되면 현실적으로 어려움을 겪게 되므로 항상 안전하게 잡으려 하고 예산국 쪽에서는 항상 재원이 많이 필요하니까 가능한 한 부풀리려고 했습니다. 그래서 실무진에서부터 협의를 시작해서 서로 밀고 당기다가 결국 절충해서 적당한 선에서 합의를 도출하고 했습니다."

[배 도] "재무부 세입 쪽의 책임자들은 굉장히 보수적입니다. 세입예산을 늘리는 것을 우리는 견제를 하죠. 세입을 추계할 때에는 납세자 편이 됩니다. 세출은 원하는 대로 하면 무진장이거든요. 그러니까 세입 쪽에서 견제를 안 하면 잘못하면 굉장히 팽창하기 쉽습니다. 세수 추정하는 방식들이 여러 가지 있는데 그 근거를 대면서 이 이상은 안 나온다고 그럽니다. 내가 있는 동안에는 예산 쪽에 김주남씨와 최동규씨가 있었는데 다 합리적인 분들이어서 비교적 원활하게 협의가 잘 되었습니다. 그런데 우리는 크지는 않지만 딴 주머니를 차고 있습니다. 그래가지고 부총리나 재무장관 입장에서 그 뭐, 아주 꼭 배려해야 할 우선적인 정책과제가 있는 경우에는 그 주머니 범위 내에서 꺼내드리는 예도 있었습니다. 세입과 세출을 다루는 입장이 서로 다르기 때문에 세출은 수요가 엄청난 것이고, 세입은 그것을 따라가다가는 안 되니까 양쪽에서 서로 버티면서 협의를 해 가지고 합리적인 선을 찾아가게 됩니다."

[최진배] "예산편성할 때마다 예산당국은 세입을 많이 잡으려 하고, 세제당국은 실행 가능한 세입만 채택하려고 했습니다. 예산당국은 항상 재정수요가 너무 많아서 거기에 쫓기다 보니까 경제전망을 낙관적으로 보고 성장률을 높게 전망해서 세수를 많이 잡으려고 했는데, 이것은 정말 세제당국의 추계를 받아들이는 것이 옳은 것이지 예산국이 너무 세수에 대해서 왈가왈부할 성질이 아

닙니다. 그렇게 되면 오히려 예산이 차질을 가져올 수도 있습니다. 그런데 당시에는 국가목표가 확대개발이었기 때문에 재정수요가 워낙 크다 보니 큰 무리가 없는 범위 내에서는 예산국의 입장을 들어주고 충분한 협의를 통해서 균형 점을 찾아 나갔습니다."

(3) 재정과 통화와의 관계

[최동규] "재정과 통화관리와의 관계에서 가장 문제가 되는 것은 원천적인 통화공급요인이 되는 한국은행으로부터의 직접차입인데 일반재정부문에서는 특별한 사유의 발생으로 추경에서 예외적으로 있었을 뿐 본예산에서는 통상적으로 건전재정 원칙에 따라 차입이 없었으며 통합재정수지 면에서 양곡관리기금의 이중곡가제 실시로 인한 한은차입이 문제가 되었습니다. 이 문제에 대해서는 재무부뿐만 아니라 경제기획원 쪽에서도 정책적으로 찬성한 것은 아니지만 농민과 관련되고 식량증산과 관련된 것이었기 때문에 어쩔 수 없는 일이었습니다. 물론 많은 논의는 있었지만 양곡정책을 근본적으로 바꾸지 못하는 한 달리 뾰족한 대책이 없었고 통화당국에서도 이 문제에 대해서는 어쩔 수 없이 정부에서 결정되는 대로 협조를 했습니다."

[강경식] "그때 IMF에서 사용하던 통합예산제도 방식을 도입해서 정부예산과 각종 기금까지 포함한 공공부문 총재정수지를 파악하는 시스템을 갖추어 가지고 공공부문이 통화뿐만 아니라 국민소득에 어떠한 영향을 미치고 재정이 국민경제 전체에 어떠한 역할을 할 수 있는지 볼 수 있도록 했습니다. 지금도 그러한 방식은 지속되고 있을 겁니다."

(4) 재정과 외자도입

[최동규] "외자사업에 대해서는 당시 우리의 국내자본이 부족했기 때문에 산업발전을 위해서는 외자도입이 필수적이었고 재정에서도 조세수입으로는 재정수요를 충당하기가 어려웠기 때문에 많은 공공차관을 도입하여 재원을 조달하고 사업을 추진했습니다. 경제기획원 안에 외자를 담당하는 경제협력국과 같이 있었기 때문에 공공사업차관을 추진할 때에는 항상 협의를 했습니다. 그러나 우리나라 쪽에서는 외자조달이 급하니까 차관 선이 확보되고 가능한 사업만 있으면 우선 commitment부터 해놓고 진행하는 경우가 많았습니다. 그런데 공

공사업차관의 경우에는 대부분 일정률의 내자를 투입하도록 협정이 되어 있는 것이 상례였습니다. 사업을 추진하다보면 차관공여자가 생각하는 것과 우리의 재정형편이나 우선순위가 일치하지 않아 외자는 확보되었는데도 내자가 뒷받침이 안되거나 내자는 반영되었는데도 외자조달이 지연되는 경우도 있어 충돌이 생기고 사업이 지연되고 어려움을 겪는 경우가 많이 있었습니다. 그래서 차관도입을 추진할 때에는 예산국과 협의를 하도록 했습니다. 그러나 차관이 서명할 단계가 되면 이미 조정을 할 수가 없게 됩니다. 그렇게 되면 예산협조가 잘 안되지요. 나중에는 IBRD나 ADB 같은 차관선에서 예산국과도 협조를 받아야 되겠구나 해 가지고 차관을 추진할 때에 예산국과도 협의를 하게 되어 협조가 잘 이루어지게 되었습니다."

다. 예산작업과정

(1)예산안 편성작업

[최동규] "예산작업은 예산순기상 어쩔 수 없이 여름 한철에 업무량이 집중적으로 몰리기 때문에 한꺼번에 몰리는 업무부담을 분산하기 위해 주요사업사전심사제를 채택하였고, 대형투자사업은 계속비 제도를 많이 활용했고 법적인 계속비가 아니더라도 다년간 연속되는 사업이나 사업의 성질상 다음 연도까지 예견되는 사업 또는 그 해에 못한 것을 내년으로 미루거나 한 사업 등은 두번일을 피하기 위하여 그 다음해에는 심의할 필요 없이 반영되도록 사실상으로 확정해 두는 경우가 많이 있었습니다. 이것은 미국식이라고 할 수 있겠지요."

[강경식] "예산업무는 예산순기상 5월말까지 각 부처로부터 예산요구를 받아 예산안을 만들어 국회에 제출할 때까지 예산을 심사하는 몇 달간에 업무량이 집중되는 특성이 있습니다. 다른 기간에도 물론 바쁘기야 하지만 특히 이 기간에는 휴가는 물론이고 공휴일도 없고 거의 매일 야근을 했습니다. 이것은 지금도 마찬가지일 것이고 세계 어느 나라나 공통적인 현상입니다.

그래서 신규사업과 주요 투자사업은 사전심사제를 도입해서 사업계획을 미리 제출받아 사전에 심사를 하도록 하여 업무량을 평준화하는 방식을 강구하기도 했지만 업무량이 집중되는 것은 어쩔 수 없는 일이었습니다. 아마 지금은 직원들이 PC를 가지고 있기 때문에 조금은 나을지도 모르겠습니다.

예산업무는 상당한 경험이 필요한 분야입니다. 그래서 간부는 거의 예산업무에 경험이 있는 사람이 맡게 되고 부처담당과도 대부분 경험이 많은 고참들이 맡고 신참자는 지원업무나 가벼운 부서의 업무를 맡았습니다. 외국에서는 각 부처업무를 모르는 사람이 예산을 담당할 수 없다고 해서 부처간에 파견근무를 시켜서 경험도 쌓게 하고 업무협조도 긴밀하게 할 수 있도록 하는 경우도 있습니다. 내가 국장할 때에는 부처담당은 보통 3년 정도는 되어야 한다고 생각했습니다. 경험적으로 보면 첫 해는 업무를 잘 모르니까 속아넘어가기 쉽고 1년이 지나면 알아 가지고 박박 깎고 3년째가 되면 균형을 맞추어 줄 수 있기 때문이었습니다."

(2) 예산안 협의보고

[최동규] "장관에 대한 보고는 기본방향이라든지 총 규모나 세입수준 및 주요 국책 투자사업에 대해서는 시간 되는 대로 수시로 보고를 드립니다. 그리고 장관의 결심이 필요한 사항은 그때그때 미리 보고하여 지침을 받아 둡니다. 예산심의안이 완료되면 종합적으로 보고를 하는데 장관이 시간적으로 크게 할애할 여유가 없기 때문에 대개 한 이틀 정도 전체 모습과 투자사업에 대하여 보고를 드립니다. 그렇다고 방대한 투자사업을 장관이 짧은 시간에 설명을 듣고 다 follow up할 수가 없으니까 주로 정책적인 사항, 조세부담률, 예산규모, 대통령지시사업 등 장관이 역점을 둘 만한 것을 중심으로 보고를 하게 됩니다.

장관께 내부보고가 끝나면 그 다음에는 부처별로 양쪽 장관과 참모들이 같이 모여 문제점에 대한 청문회를 갖게 되는데 이 청문회에서 어려운 문제 한두 가지씩 해결되기도 합니다. 그리고 나면 여당과 당정협의를 하게 되는데 당 쪽에서는 충분한 협의를 통해서 되도록 많은 요구를 관철시키려고 하는 입장이고 경제기획원 쪽에서는 방어하는 입장이 됩니다. 어떤 때는 청와대에 보고를 해서 당 쪽의 요구를 견제하기도 했습니다. 대개의 경우를 보면 예산과 관련해서는 정부 각 부처와 당은 같은 입장에서 한편이 되어서 경제기획원을 협공하게 되고 경제기획원 예산국은 홀로 방어하는 양상이었습니다.

대통령께 대한 보고는 당정 연석회의로서 사전에 대통령비서실에 보고를 모두 할 뿐만 아니라 지침을 받아야 할 주요사항은 미리 다 보고가 되기 때문에 이 보고회의는 최종적으로 확정하는 자리라고 할 수 있습니다."

[강경식] "예산국의 예산실무안은 대개 8월 중순에는 완료가 되어야 하는데 실무안이 완성되면 먼저 장관에게 총괄적인 개요와 주요사업 내용을 종합적으로 보고합니다. 물론 중간에 주요 관심사업은 수시로 미리 사전보고를 해서 결심을 받았기 때문에 전체를 총괄해서 보는 정도로 끝납니다. 그리고 각 부처와의 관계에서는 각 부처별로 부처 장관과 경제기획원 장관이 양쪽 간부들 배석하에 청문회를 열어서 마지막으로 문제점을 제기하여 논의하는 기회를 갖도록 했습니다. 이때에 미리 문제점을 한두 개 유보해 두었다가 해결해 주는 경우도 있었습니다. 그 다음에 당정협의를 거쳐 대통령한테 보고를 하여 최종적인 방침을 받게 됩니다. 물론 그전에 예를 들면 고속도로라든지 대통령이 직접 관심을 가지는 주요사업은 수시로 부총리가 단독으로 또는 해당부처 장관과 함께 대통령께 보고하여 방침을 받는 경우도 있었습니다."

(3) 선거공약이나 정치권의 요구에 대한 조치

[최동규] 선거공약에 대한 조치

"그때는 정치체제가 박정희 대통령의 강력한 중심체제였기 때문에 공화당에서 선거공약을 내세울 때에는 이것을 미리 정부에 보내 검토를 시켜서 과도한 선거공약에 대해 정부에서 의견을 보내면 거의 수정을 했고, 선거공약으로 내세웠다고 하더라도 정부가 그렇게 곤혹스러워할 만한 것은 거의 없었습니다. 대개 판자촌 철거라든지 이런 사회적 문제가 많았고, 정치적으로나 경제적으로 강력한 대통령 중심체제였기 때문에 크게 문제가 될 만한 어려움은 없었습니다.

1972년 10월 유신과 관련해서는 유신의 목표가 완전히 권력의 일사불란한 집중을 지향하는 것이었고 그 다음에 선거제도개편이었고 그리고 국가의 조직과 기능체계를 목표지향 쪽으로 능률화하는 것이었습니다. 그러니까 재정측면에서 보면 능률적인 정부가 되는 것이기 때문에 재정에 부담되는 것은 없고 오히려 더 효율적이었다고 볼 수 있을 것입니다."

[최동규] 대통령 재가사항에 대한 조치

"대통령 재가사항에 대해서는 확실한 것은 반영을 했지만 그렇다고 해서 거의 다 넣지는 못하고 조정을 해 가지고 대통령께 보고하기 전에 청와대 비서진

과 이 정도밖에 할 수 없다고 사전협의를 해서 결말을 보았습니다.

그리고 박 대통령 시절에는 대통령의 권위가 강하니까 대통령의 재가만 받으면 다 되는 것으로 생각하고 각 부처나 당에서 대통령께 보고하고 재가를 받은 사업들이 많았는데, 반영하지 못하는 것이 허다했습니다. 그래서 많은 항의도 받고 문제가 된 적도 있었는데 박 대통령은 재정의 입장을 잘 알고 자기가 재가한 것도 재정사업의 경우에는 보았다는 것이지 그대로 하라는 뜻이 아니니까 앞으로는 예산국에서 소신대로 하라고 말씀을 하신 적이 있기 때문에 예산국에서는 크게 구애받지 않고 소신대로 할 수 있었습니다."

[최동규] 권력기관의 외압에 대한 조치

"예산이라는 것은 모든 국가기관의 모든 사업과 모든 살림살이를 포괄하는 것입니다. 어느 것 하나 중요하지 않은 것이 없는데 그것을 요구대로 못하고 깎을 수밖에 없는 것이 예산작업의 속성입니다. 그러니 정치권의 압력이나 온갖 곳에서 로비가 들어오게 마련입니다. 권력기관의 외압은 예산국장이 앞장서서 뚝심으로 막아야지요. 예산국에서는 스스로가 최후의 보루라는 인식이 확고한 전통으로 되어 있었기 때문에 조금도 굽힘 없이 대응할 수 있었다고 생각됩니다.

그리고 당시 박정희 대통령이 예산국이라고 하는 조직의 기능에 대하여 전적으로 신뢰하고 힘을 실어준 것이 큰 힘이 되었던 것도 사실입니다."

[강경식] 외압에 대한 조치

"선거공약이나 정치권의 요구사항에 대해서는 물론 타당한 것은 반영했지만 타당성이 약한 것은 거의 묵살해 버렸습니다. 대통령이 지시한 사업도 다 못하는 경우가 많았습니다. 아무리 공약사항이나 정치권의 요구나 대통령지시사항이라고 하더라도 우선순위가 떨어지거나 재원이 모자라면 당연히 반영할 수 없다는 것이 당시 예산국의 자세였고 그렇게 했습니다. 그런 자세가 아니고는 예산편성을 못했을 겁니다. 그 때는 소위 권위주의 시대니까 그것이 통할 수 있었습니다."

(4)국회예산심의

[최동규] "국회 예산심의는 각 상임위원회의 심의를 거쳐 예산결산위원회로 올라오면 예산결산위원회에서는 부별심의를 마치고 각 교섭단체 대표 몇 명으

로 계수조정 소위원회를 구성해서 여기에서 마지막 조정이 이루어지게 됩니다. 물론 이 소위원회에서는 교섭단체별 위원들이 각기 자기 소속정당의 방침을 대변하여 협상을 하게 되는데 여기에는 예산국장이 참여를 해 가지고 얼마까지 조정을 할 수 있느냐 없느냐를 제시합니다. 사실 예산국에서는 국회에 나갈 때에 미리 어느 정도나 어떤 내용으로 조정할 것인지 복안을 마련해 가지고 나가게 됩니다. 그래서 당과 청와대와 경제기획원이 삼각연락을 취하면서 야당과 협상을 마무리하게 되는데 그때에는 대개 정부가 생각하는 범위를 크게 벗어나서 어려움을 당한 경우는 없었습니다."

[강경식] "예산안이 국회에 제출되면 국회의 심의과정에서 어느 정도 조정이 이루어지게 됩니다. 국회에서는 그 때도 행정부에 대한 견제기능과 국민의 부담 경감이란 명분으로 전체적으로는 삭감을 요구하면서도 구체적으로 각 상임위원회의 심의에 들어가면 선거구민을 의식한 지역사업과 특정 이익단체와 관련된 사업의 증액요구가 많이 나왔습니다. 직원들은 내심 불만도 있었지만 큰 문제가 없는 한도 내에서 어느 정도는 국회의 의견을 존중하지 않을 수 없는 거지요. 돌아가신 김학렬씨가 경제기획원 장관으로 있을 때 우리한테 국회의원은 그냥 당선된 게 아니고 다 뭔가 그만한 이유가 있기 때문이라고 말한 적이 있습니다.

국회 예산심의의 실질적인 마지막 단계는 예산결산특별위원회의 계수조정 소위원회에서 이루어집니다. 소위원회는 여야대표 몇 명으로 구성되는데 각 상임위원회의 심의결과와 예결위의 의견을 가지고 경제기획원의 의견을 듣고 최종 협의를 하게 됩니다. 경제기획원에서는 국회의 요구를 다 받아들일 수는 없는 것이고 큰 무리가 없는 범위 내에서 어느 정도는 받아들였습니다. 원래 예산자체가 반드시 합리적인 것만이 아니라 우선순위와 선택의 문제라고 할 수 있는 것이므로 합리성을 크게 벗어나지 않고 재원이 가능한 한도 내에서 국회의 의견에 따라 어느 정도 조정을 하는 것은 어쩔 수 없다고 받아들였습니다. 어느 선에서 의견이 접근되면 어차피 그것을 짜 맞추는 것은 예산국에서 할 수밖에 없습니다. 그래서 사실은 예산국에서는 국회에서 규모는 어느 정도 삭감하고 사업은 어느 정도 조정할 것이라는 것을 미리 예상해서 규모는 어디서 어떻게 삭감하고 추가로 요구하는 사업의 재원은 어디서 얼마나 빼낼 수 있도록 방안을 숨겨 가지고 나가서 조정을 했습니다. 그렇지 않으면 싸움만 나고 예산이

엉망이 될 수밖에 없었을 것입니다."

(5) 투자심사제도의 도입

[장석준] 1970년대 중반에 당시 경제기획원에 투자심사국을 만들었는데, 당시에 대형투자사업이 많았지만 그때는 사업의 타당성이나 효율성을 분석하는 기법이나 능력이 미약했기 때문에 이것을 보강하고 발전시키기 위해서 그런 조직까지 만들었던 것입니다. 내가 그때 처음부터 1980년대 초반까지 투자심사업무를 담당했었는데, 예산실 바깥에서 투자효율문제를 따지는 최초의 일이었습니다. 그래서 그 당시에 많은 국가사업들에 대한 경제적 타당성 또는 수익성을 검토해서, 예산실에서 예산심의를 할 때에 그 결과가 반영되도록 그런 노력을 했습니다. 그때 투자심사에 관한 기초를 다졌습니다. 그러나 그 업무가 상당히 전문적이고, 또 예산심의과정에 대한 외부의 어떤 간섭 같은 요소도 있었기 때문에 적용하기가 간단한 건 아니었습니다.

그러나 하여간 그때 투자심사기법이 많이 발전해서 예산의 효율성을 높이는데 상당히 영향을 미쳤고, 그후에도 계속 발전되고 있습니다. 지금 현재 기획예산처 예산관리국이 타당성 조사부문을 별도로 해서 한 단계가 업그레이드하고 있는데, 앞으로도 이 부분은 계속 발전해서 예산의 한 단위 한 단위의 효율성·효과성을 높이는 데 그런 것들이 큰 역할을 할 것입니다. 그것이 1970년대 중반에 예산실 바깥에서 시작되었다는 것도 한번쯤은 우리가 상기할 사항이 아닌가 그렇게 생각합니다.

(6) 예산업무의 전산화

[강경식] "예사업무 전산화는 1970년에 홍릉에 있는 KIST에서 그때 광화문에 있던 경제기획원 예산실에 컴퓨터 터미널 3대를 설치해놓고 시작한 것입니다. 이것은 우리나라 일반 행정업무에 전산시스템을 도입한 컴퓨터 터미널 제1호입니다. 예산국에서는 그때 터미널을 설치해놓고 잘 돌아가라고 고사를 지내려는데 김주남 예산국장이 웃음거리가 된다고 하지 말자는 것을 직원들이 모두 권유해서 그 앞에서 돼지머리 갖다놓고 기자들도 모르게 고사를 지냈습니다. 지금 생각하면 사진 한 컷 있었으면 좋았을걸 하는 생각이 듭니다. 그때 터미널을 설치해놓고 컴퓨터 활용을 권장하기 위해 박 대통령에게 보고하고 홍보한다고 컴퓨터의 활용이라는 20분짜리 영화를 하나 만들어서 보고도 하고 홍보도

했습니다. 그런데 그 영화에는 나는 뒷머리만 나오고 당시 새파랗게 젊은 사무관이었던 이진설·진념씨 등이 나왔습니다.

그 뒤에 박 대통령이 월례경제동향보고를 받기 위해 경제기획원에 오셨을 때 컴퓨터실을 방문하여 운영실태를 살펴보고 격려를 해주신 적이 있습니다. 아무튼 이 예산업무 전산화의 시작은 예산업무뿐만 아니라 우리나라 행정업무의 과학화를 앞당기는 선구적인 계기가 되었다고 생각됩니다.

그런데 처음에는 비가 오거나 하면 자주 불통이 되곤 해서 애를 먹었는데 나중에 알고 보니 당시 터미널이 일정한 온도가 유지되어야 정상적으로 작동되지 온도가 맞지 않으면 오작동이나 고장을 일으킨다는 것입니다. 그때 사무실 냉난방이 제대로 될 리가 없었기 때문에 오작동이 많았던 것입니다. 그래서 컴퓨터실은 통제구역으로 하여 별도 관리를 했습니다.

그리고 처음에는 시행착오도 많았습니다. 예산이라는 것이 광범위하고 구조가 복잡하기 때문에 프로그래머 등 전산담당자들이 예산내용을 충분히 이해하는 데 많은 시간이 소요되고 오류도 있고 또 키펀처들이 미숙하니까 착오가 많이 나왔습니다. 하나만 잘못 쳐 넣어도 그 많은 분량 전체를 다 다시 점검해봐야 했지요. 컴퓨터 파일을 뽑아서 담당직원들한테 배부하여 검산을 해보라고 하니 주판으로 한번 하면 될 일을 몇 번씩 검산해야 하고 그렇지 않아도 일이 많아 바쁜데 오히려 더 복잡하고 일만 많아진다고 직원들한테 불평도 많이 들었습니다. 그러나 시간이 지나면서 점점 익숙해지고 정상적인 운용이 가능해지면서 예산업무에 주판이 사라지게 되었고 몇 년이 지나면서 컴퓨터 없이는 예산작업이 불가능하게 되었고 단순한 계산차원을 넘어 예산재분류작업과 더불어 많은 프로그램을 개발하여 예산내용을 목적에 따라 재분류하여 여러 가지 다양한 용도로 활용할 수 있는 단계에까지 이르게 되었습니다. 지금은 전 직원이 PC를 활용하니까 더욱 활용도가 높아지게 되었습니다."

제 8 절 거품경제의 차단과 정책전환 논의 대두

1. 개 관

이 기간중에는 국내외적으로 여러 가지 어려운 여건 속에서도 정부의 강력한 리더십과 일사불란한 정책추진으로 중화학공업의 기반을 구축하고 높은 성장을 이룩하였다. 그러나 이러한 적극적인 팽창정책으로 통화가 엄청나게 늘어났고 (총통화 증가율이 1977년 42%, 1978년 36%) 또 중동특수로 인한 해외송금 등으로 물가가 높게 상승하고 부동산투기가 만연하였다.

한편 중화학공업은 전후방 연관효과가 기대한 만큼 원활하게 파급되지도 못하고, 산업부문간의 불균형을 초래하고, 경제력의 소수집중과 소득의 불공평을 초래하였을 뿐만 아니라 무엇보다 중요한 것은 막대한 투자재원을 조달하는 과정에서 필요한 내자나 외자가 모두 필연적으로 정부의 인위적인 배분이 따르게 마련이어서 금융질서가 왜곡되었고 또한 독과점현상이 심화되어 결과적으로 금융시장이나 실물시장이나 시장원리에 의한 경쟁질서가 저해됨으로써 경제의 비효율을 초래하고 기업의 경쟁력이나 국민경제의 체질이 약화될 수밖에 없었던 것이다.

그래서 1978년 8월 8일에 「부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책」(8.8조치)를 취하였는데, 그 주요 내용은 토지거래허가제 도입, 기준지가고시지역 확대, 부동산소개업 허가제, 공한지세 도입과 양도소득세 강화, 토지개발공사 설립 등이다.

한편 경제기획원을 중심으로 한 일부 경제관료들과 일부 경제학자들 사이에서 경제정책방향을 전환해서 경제구조를 근본적으로 조정하지 않으면 안되겠다는 생각을 하게 되었고 이를 위한 준비와 대책을 마련하기 시작하였다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 8·8 부동산 투기대책

[배 도] "부동산 투기는 아직까지도 안 잡히고 말썽이 되고 있는데, 이것은 우리 사회에선 아주 고질병 중의 하나입니다. 그 당시에도 강남 지역이 개발되고 하니까 투기가 일어나 별안간에 벼락부자들이 생기고, 뜨내기 부자들이 자가용 타고 룸살롱에 가서 술 마시고 하는 그런 현상이 생겨날 무렵입니다. 그게 그 때 시초예요. 그래서 이것을 잡아야 한다 해 가지고 부동산투기억제법이 생겨난 건데 그게 어떤 시점에서의 순간적인 약효는 있었지만 지금까지도 투기가 문제가 되고 있는 것을 보면 근본적인 해결책은 찾기가 어려운 것 같습니다."

[강만수] "그때의 부동산투기는 지금과는 비교도 안될 정도로 전국적으로 부동산가격이 엄청나게 올라가고 전 국민이 투기에 나서는 실정이었습니다. 그래서 이를 잡기 위해 1978년 8월에 「부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책」소위 「8·8조치」라는 강력한 조치를 취하게 되었는데 이 조치는 내가 세제국 직접세담당관실에서 만들게 되었습니다. 그때는 일본도 우리와 마찬가지로 엄청난 부동산 과열 열풍에 휩싸여 있을 때였습니다. 다나카 수상이 수상되기 전에 『일본열도 개조론』이란 책을 썼는데 일본에 하나의 비전으로서 일본열도를 개조하자고 한 것이고 그 목적이 부동산 투기를 억제하자는 겁니다. 그때 일본이나 우리나라나 전국적으로 땅값이 굉장히 올라갔습니다.

그래서 그때 8·8조치를 하면서 일본에서 어느 교수가 「점에서 면으로」라는 제목으로 부동산투기문제에 관해 쓴 글이 있어서 읽어보았더니 이런 내용이 있었습니다.

일반적인 가격체계는 선형으로 또 점에서 점으로 움직이는데, 부동산투기는 공간에서 공간으로 움직이기 때문에 부동산가격은 일반가격과는 움직이는 패턴도 다르고, 내용도 다르고, 효과도 다르다는 것입니다. 그래서 부동산 투기를 막기 위해서는 보통의 통상적인 대증요법이라든지 그런 부분적인 대처방법으로는 결코 잡을 수 없고 스페이스를 잡아야 된다는 것입니다. 다른 것은 한 선만 차단하면 되는데 부동산은 스페이스를 잡아야 된다는 겁니다. 그렇게 하기 위해서는 재정·금융·행정 등 모든 정책이 동시에 이루어져야 된다는 겁니다.

그리고 부동산은 글자 그대로 부동해야지 부동산이 동하면 다른 경제를 다 망친다는 것입니다. 그래서 그 사람의 아이디어가 많은 참고가 되었습니다.

또 그 다음에 부동산이라는 것이 왜 문제가 되느냐에 대해 중화민국 건국 때 손문 선생의 삼민주의 정책 중에 경자유전(耕者有田)의 원칙이라는 것이 있습니다. 전답은 가져야 할 사람이 가져야 되는 것인데 안 가져야 할 사람이 가지니까 문제가 되는 것입니다. 이것은 비단 농지만 해당되는 것이 아닙니다. 농민에게는 농지, 기업인에게는 기업용지, 근로자에게는 주거용지 이런 식으로 가질 만큼 가져가면 되는데, 농민이나 기업인이나 근로자가 자기가 필요하지 않은 땅을 가지면 문제가 된다는 것입니다. 그래서 부동산은 경자유전의 원칙이라 해서 필요한 사람에게 필요한 만큼만 갖도록 하고 그 이외에는 갖지 못하도록 조세뿐만 아니라 여러 가지 모든 조치를 취해야 된다는 겁니다.

그 다음에 또 이 일본학자가 이야기한 것은, 부동산 정책을 한마디로 성공을 했느냐 못 했느냐를 평가하는 것은 아주 심플하다 이겁니다.

不動産은 글자 그대로 不動하는 재산입니다. 그 부동하는 재산이 動하면 문제가 생기는 겁니다. 부동산은 거래가 죽어야 되는 것인데, 부동산이 동하면 다른 경제를 다 망치고, 모든 경제의 폐해는 여기서부터 온다고 일본교수는 이런 이야기를 했습니다. 일본이 그때 그것을 못 잡아 그후 거품이 생기고 이것이 꺼지며 일본의 10년 불황이 온 겁니다. 우리나라도 그때 그런 것을 위해서 부동산정책을, 8·8부동산규제조치를 취한 겁니다.

내가 몇 개월간 세계 여러 나라의 부동산정책을 다 검토해서 안을 만들어 장관한테 보고를 했는데, 첫째로 부동산은 不動해야 된다는 겁니다. 부동산은 원래 왔다갔다하는 게 아닙니다. 우리나라도 조선왕조까지는 부동산에 대해서는 사용권이 있었지 소유권은 명확하게 확립되지 않았습니다. 일본인들이 우리 한반도를 착취하기 위한 수단으로 소유권제도를 만들었다고 합니다.

그래서 부동산은 동하면 안 된다는 것입니다. 그래서 부동산 회전을 최소화하기 위해서 그때 우리가 만든 것이 부동산 규제조치입니다. 그때 나는 미국이나 독일제도와 같이 부동산거래중개는 변호사나 공무원 외에는 못하도록 하자고 했습니다. 독일에서는 변호사 이외에는 부동산계약을 못합니다. 미국에서도 변호사 이외에는 계약을 못하는데 시골 같이 변호사가 없는 지역에서는 지방정부 공무원의 입회하에 계약을 하도록 되어 있습니다.

두 번째는 부동산 투기를 금지시키는 것입니다. 부동산이라는 것은 다른 상품과 달리 제한되어 있기 때문에 경자유전의 원칙에 따라 필요한 사람에게 필요한 만큼만 가질 수 있도록 정부가 제도적으로 만들어야 한다는 겁니다. 그래서 그 뒤에 여러 가지가 생기고 중복도 되고 했는데, 초과택지부담금제도 등 그런 것들이 그 원칙하에 생겼습니다.

그 다음 세 번째는 정부가 경자유전의 원칙에 따라 필요한 부동산은 제도적으로 공급을 해주어야 합니다. 기업용지라든지 주택용지라든지 실제 필요한 토지는 시장에만 맡길 것이 아니라 정부가 제도적으로 공급을 해주어야 된다는 겁니다.

지금 중국 경제가 가장 잘되는 것 중에 하나는 공산주의 하는 과정에서 땅을 국유화한 것은 처음에는 불행이었지만, 거꾸로 지금 와서 전화위복이 되었습니다.

그러니 중국에서 외국인 투자기업이 출자하면 땅을 공짜로 주지만, 우리는 어렵습니다. 땅값이 얼마나 비쌉니까? 세계에서 제일 비싼 나라의 하나로 되어 있습니다. 그런데 중국은 정부가 주고 싶으면 땅을 공짜로 줄 수 있습니다.

부동산에 대해서는 정부가 시장역할을 해주어야 됩니다. 서구에서는 서민주택은 주로 지방정부가 맡는데 우리는 서민주택을 시장에 맡기는 것부터 잘못된 것입니다

1978년에 정해진 여러 정책이 현재까지도 안 지켜지고 있는 것이 있습니다.

부동산투기꾼은 도둑놈보다도 더 무섭고 나쁜 놈입니다. 도둑놈은 있는 사람 것을 빼앗아가지만 부동산투기는 오히려 있는 사람이 없는 사람 것을 뺏어 가는 것입니다. 그런데 부동산투기를 누가 부추기느냐 하면 경기부양 한다고 정부가 부추긴 겁니다. 그래서 박정희 대통령한테 보고한 조치내용에 부동산경기라는 것은 그 자체가 있을 수 없다는 것이 포함되어 있습니다. 부동산경기라는 자체가 없어야 되는 것입니다. 건축경기라면 일반적으로 있을 수 있습니다. 그래서 이것을 제도적으로 어떻게 해야 될지 그때 여러 가지 방안 중에 나온 하나가 공인중개사제도인데 그때 나는 공인중개사가 아니라 변호사를 중심으로 생각한 겁니다. 지금은 공인중개사가 부동산투기를 부추기는 근원이 되기도 합니다. 그러니까 독일 시스템을 기본으로 해서 어떤 변호사의 중재 없이는 일체 사인간의 거래를 인정해서는 안 됩니다.

그리고 미국에서는 아예 소유는 자유화되어 있지만, 사용은 전혀 자유롭게 못합니다. 예를 들면 자기 땅이라도 주택을 짓느냐, 술집을 하느냐, 몇 층을 짓느냐, 몇 평을 짓느냐 하는 것은 전혀 자기 마음대로 못합니다. 일본도 자유롭지 못합니다. 우리나라와 같이 내 땅 내 맘대로 하는 자유로운 나라는 거의 없습니다.

나. 정책전환 논의 대두

[강경식] "내가 1977년 12월에 기획차관보가 되었는데 그때 보면 총통화가 연간 40%씩 증가하니까 그런 상황에서는 도저히 경제가 제대로 가기 어렵겠다는 생각이 들어서 1978년 초에 이형구씨를 팀장으로 해서 KIST 영빈관에 모아놓고 우리 경제에 대해서 도대체 뭐가 문제냐 하는 것을 총점검을 해보도록 했습니다. 그랬더니 그때 나온 결론이 뭔가 하면 우리나라가 이제까지는 모든 것이 부족한 상황이었기 때문에, 뭐든지 건설하고 공장을 지어서 뭐든지 만들어서 공급만 늘리면 되는 그런 경제에서 이제는 수요만 있으면 공급해 낼 수 있는 그런 정도의 단계에 왔다. 그러니까 이제부터는 경제운영의 철학을 180도 바꿔 가지고 수요 쪽으로 돌아가야 되겠다. 그래서 성장 위주에서 물가안정 위주로, 통화량을 줄여가지고 총수요를 관리하는 쪽으로 전환하는 것밖에 방법이 없다. 그리고 예를 들면 수출을 촉진하기 위해서 온갖 장려했던 것 자체가 그 수출자금을 저금리로 받아 가지고 시중금리가 높으니까 그 금리차액을 따먹는 쪽으로 수출하는 거예요. 그리고 그뿐만 아니고 외국에다 물건을 내어놓고 수출금융 받아 가지고 국내에서 부동산 투기하고, 수출을 그런 식으로 하는 것은 수출이 되는 게 아니고 수출을 망치는 것이다. 그리고 국내시장을 보호한다고 수입을 막아놨거든요. 개방을 하고 수입을 자유화해서 경쟁을 시켜야되겠다. 그래야 관세보호도 낮춰야 된다. 그리고 국내에서 여러 가지 가격 통제하던 것도 다 없애고 가격을 기업들이 완전히 자유롭게 해 가지고 경쟁을 하는 쪽으로 바꿔야 되겠다. 금융도 자율화하는 쪽으로 180도 바꿔야 되겠다 하는 것이 그때 결론으로 집약된 생각이었습니다.

이러한 내용을 담은 보고서를 만들어서 1978년 초에 이것을 남덕우 그 당시 부총리한테 몇 번 보고했는데 이러한 정책 전환이 박정희 정부의 철학에도 맞지 않고 또 마침 그 해에 국회의원 선거가 있고 해서 남덕우 당시 부총리도 선

뜻 결론을 내리지 못하고 덮고 지나갔습니다. 그래서 계속 문제제기를 하고 있는 중에 1978년 9월에 소련 알마아타에서 WHO회의가 있어서 내가 신현확 당시 보사부 장관을 모시고 정부대표로 그 회의에 참석을 했습니다.

2주 동안 있으면서 소련의 경제 실상을 보니까 계획경제란 정말 엉망이라는 것을 실감할 수 있었습니다. 그때는 그런 현상이 알려지지 않아 잘 모르고 있을 때였습니다. 그리고 한국에 돌아와 보니까 우리나라에도 곳곳에 그러한 소련적인 시스템이 쫙 깔려 있는 것이 보였습니다. 그래 이건 정말 안되겠다 어떻게든지 고쳐야겠다고 하던 차에 마침 그 때 1978년 12월에 개각을 해서 신현확 장관이 경제부총리로 부임을 했습니다. 그래서 소련에서 같이 보고 느끼고 또 우리가 그동안 안정화시책을 검토하고 준비한 것도 다 말씀드리고 해서 이미 잘 알고 있었기 때문에 우리 안을 그대로 다 채택해 가지고 1979년에 「경제안정화 종합시책」을 추진하게 되었던 것입니다."

제 4 장

안정화시책의 추진(1979~1986)

제 1 절 개 관

지난 1960년대와 1970년대를 우리는 보통 개발연대라고 하는데 이기간 중에는 강력한 정치적인 리더십과 국민전체의 강한 개발의지로 산업기반을 빠르게 구축하고 높은 경제성장을 이룩하였다. 그러나 그 과정에서 외채 의존적인 정부주도의 양적 팽창위주정책의 종합적인 부작용으로 인해 구조적인 높은 물가상승과 산업구조의 왜곡과 함께 외채누증의 결과를 초래하였다. 이러한 현상이 1970년대 말에 두드러지게 나타나 정부 일각에서는 고도성장과정에서 체질화된 인플레수반형 경제구조를 치유하지 않고서는 성장잠재력을 계속 키워나가기 어렵다고 판단하고, 과거 정부주도 경제운용의 한계에 대한 종합적인 검토와 새로운 경제운용 방식의 모색을 시도하였다. 그래서 그 1차적인 초점이 경제안정화라고 인식하고, 1979년 4월 경제안정화 종합시책을 추진하게 되었다.

이렇게 시작된 경제안정화 종합시책을 추진하는 과정에서 박정희 대통령이 시해되고 정치적 전환기를 맞았다. 정치적 우여곡절을 거쳐 등장한 전두환 대통령의 새 정부는 경제정책의 기본기조를 안정의 토대 위에 자율과 개방의 양대 축으로 할 것을 선언하였다. 안정·자율·개방의 경제운영은 바로 시장경제의 운영을 의미한다. 과거의 정부주도 경제운영에서 시장경제의 기본인 자율과 개방을 선택함으로써 경제운용의 큰 틀을 바꾸게 되었다.

그래서 1982년부터 시작되는 제5차 5개년계획을 1983년 12월에 전면 수정하여 ① 물가안정정책을 최우선에 두고 경제기반을 다지면서 저축을 증대시킴과 동시에 투자효율을 극대화하고 시장경제기능을 활성화하여 능률을 향상시킴으

로써 경제체질의 개선을 추진하는 정책적 대전환을 목표로 하게 되었으며, ② 수출주도형 전략을 유지하되 중소기업과 부품공업의 발전을 통한 비교우위산업의 육성과 에너지 제약의 극복을 통한 항구적 발전 기반의 구축 및 ③ 국토의 균형개발과 쾌적한 환경의 조성, 기본적인 수요의 충족 등 사회개발의 적극적인 추진 등에 목표를 두게 되었다.

따라서 안정화의 정책적 전환을 뒷받침하기 위한 재정의 역할도 큰 변화를 하게 되었다. 개발연대에 의욕적인 성장지원기능과 타성화된 팽창의 관행으로 인한 많은 적자요인과 낭비와 비능률요인을 종합적으로 점검하여 재정구조를 건실화하지 않고는 새로운 여건에 부응하는 재정의 역할 수행이 어렵다고 판단하여 1981년 말부터 예산 개혁작업을 추진하고, 재정을 긴축적이고 건전하게 운용하는 방향으로 전환하였다. 한편 조세정책은 1970년대에 종합소득세제도 실시와 부가가치세 도입 등으로 형성된 근대적인 조세체계의 큰 틀 안에서 산업의 경쟁력을 향상시키고 세부담의 형평성을 제고하는 등의 부분적인 개편이 있었다.

제 2 절 경제안정화 종합시책의 추진

1. 개 관

앞에서 본바와 같이 우리나라가 1960년대와 1970년대에 정부주도형 확대개발정책에 따라 그 부작용으로 1970년대 말에 와서는 만성적인 인플레이션, 부동산 투기의 성행, 지역간 산업간 불균형과 산업구조의 왜곡, 경제력 집중, 부실기업의 속출현상 등 그동안에 쌓인 경제의 구조적인 문제점들이 심각하게 노정되었다. 그래서 당시 경제기획원에서 강경식, 이형구 등 정책 실무진에서 이대로 둘 수는 없다고 생각하고 1978년 초부터 경제 상황을 정밀·점검 진단한 결과 안정 쪽으로 정책방향을 바꾸지 않으면 안되겠다는 판단을 하게 되었다. 그러나 그 당시 통치권에서나 국민 일반의 사고의 전환이 쉽지가 안고 또 정책방향 전환에서 오는 엄청난 충격에 대한 걱정으로 그 실현은 정말 하기 힘든 일

이었다. 그러나 실무진들의 집념으로 여러 우여곡절을 거치면서 결국은 1979년 4월 17일에 「경제안정화 종합시책」을 발표하게 되었다. 이것이 전두환 대통령의 6공 정부에서도 받아들여져서 경제안정정책의 기틀을 마련하게 된 것이다.

「경제안정화종합시책」의 기조는 ① 안정기반을 구축하기 위하여 당면대책과 함께 제도 및 경제운용방식 등에 관한 구조적 개선과 근원적 대책을 수립 추진하고, ② 물가구조 개편과정에서의 서민생활 불안정을 최소화하기 의하여 생필품의 수급원활화와 가격안정에 우선을 두고, ③ 안정을 위한 투자조정 등의 대책은 우리 경제의 장기적 발전잠재력을 배양하고 산업의 경쟁력을 키우는 방향으로 전개하며, ④ 시책의 중점을 경제안정에 두고 이를 위하여 성장·수출·투자 등 각종 시책을 신축적으로 운용하고 시책상호간의 조화를 유지한다는 것이었다.

그리고 경제안정을 위한 추진시책은 ① 생필품수급 원활화와 가격안정 ② 재정긴축의 견지 ③ 중화학투자의 조정 ④ 금융운용의 개선 ⑤ 부동산투기의 억제 등 5개 분야에 구체적인 시책방안을 마련하여 추진하였다.

2. 당시 주역들의 증언

[강경식] 종합적인 안정화 시책의 추진 -경제운용의 방향 전환-

"앞에서 이야기한 바와 같이 안정화 시책의 방향은 이미 1978년도에 준비가 다 되어 있었습니다.

마침 그때 1978년 말에 신현확씨가 부총리로 새로 부임해 와서 우리 안을 전폭적으로 수용하여 이것을 1979년 1월 각 부처 연두보고시에 대통령한테 보고를 했습니다. 그런데 박 대통령은 그때만 하더라도 우리의 정책전환안에 대하여 엄청나게 불만을 보였습니다. 우리는 그때 중화학투자를 조정해야 된다고 했습니다. 중복투자가 되어서 가동률이 3%에 불과하고 제품을 생산해 놓아도 팔리지가 않는 겁니다. 그래서 조정하지 않을 수가 없고 착수한 것 전부 취소하거나 연기할 수밖에 없었습니다. 그리고 농업도 고쳐야 하고, 엄청나게 추진한 농촌주택개량사업도 바꿔야 하고, 또 가격도 풀어야 하고, 수출지원제도도 바꿔야 한다고 하니까 박 대통령으로서는 이해하기 어렵고 그대로 받아들일 수가 없었던 것입니다. 그래서 박대통령이 공개적으로 비판하는 comment를 하고,

사방에서 못마땅해 하는 소리가 높았습니다. 하여튼 그런 역경 속에서 안정화 정책을 시작하게 되었습니다.

그후에 알았지만 박 대통령이 당시 한은총재를 하던 돌아가신 신병현 부총리, 김만제 의원, 장덕진 전 장관 등 세 사람에게 각각 특별 오더를 주어서 지금 경제안정화 운운하는데 경제기획원에는 일절 얘기하지 말고 현 경제상황을 어떻게 보고, 뭘 어떻게 해야 하는지 검토하여 보고하도록 지시하고 장덕진씨에게는 학계의 의견을 취합하도록 지시를 했습니다. 그래서 1979년 3월 15일 청와대에서 이 세 사람을 불러서 브리핑을 들었는데, 물론 부총리나 경제기획원에서는 알지도 못하고 있었습니다. 그런데 이 세 분이 보고한 내용은 경제기획원의 방향이 맞다는 것이었습니다. 그래서 그 보고서를 모아 가지고 우리한테 보내주었는데 모두가 우리 안과 대동소이했습니다.

어찌됐건 이와 같은 어려움을 거치면서 안을 다듬어서 1979년 4월17일 소위 「경제안정화 종합시책」을 공식적으로 발표하게 되었습니다. 처음에는 박 대통령이 못 알아들었는데 그 뒤에는 진심으로 이해를 했는지 못했는지 모르겠지만 우리로서는 그대로 밀고 나갔습니다. 그래서 그때부터 작업 팀을 만들어서 많은 투자계획을 조정하고 많이 줄여나갔습니다. 그렇게 했기 때문에 곧 이어 1979년 하반기에 불어닥친 제2차 석유파동에 성공적으로 대응할 수가 있었습니다. 2차 석유파동이 났을 때에는 1차 석유파동 때와는 완전히 대응하는 방식이 달라졌습니다. 1차 때는 인플레 중심으로 갔는데 2차 때는 완전히 안정 쪽으로 갔습니다. 그래서 불황을 감수하더라도 안정 쪽으로 갔는데, 1차 석유파동이 왔을 때는 선진국을 포함해서 전 세계가 인플레정책으로 갔습니다. 2차 석유파동이 왔을 때는 선진국이 전부 다 안정 쪽으로 갔습니다. 우리가 그것을 알고 한 게 아니고 우리가 안정화 시책을 하고 있었기 때문에 그 방향으로 갈 수가 있었던 것입니다. 그렇기 때문에 거기서 중남미하고 한국이 완전히 달라지는 경제가 되었던 겁니다. 그때 만약에 중화학투자계획 같은 것을 조정하지 않았으면 2차 석유파동이 났을 때 감당을 못했을 겁니다. 큰일 날 뻔했습니다.

그래서 그것을 조절해서 미리 줄이는 쪽으로 했기 때문에 그나마도 2차 석유파동이 와서 1980년에 마이너스 성장을 하고 온갖 어려움이 있었지만 그것을 겪고 빠른 시일 안에 회복이 될 수 있었던 것입니다. 그렇게 해서 이미 건설해 놓은 것을 가지고 1980년에 국보위에서 소위 말하는 투자조정을 한 겁니다.

온갖 것을 다 하면서 심지어는 그때 옥포조선소, 지금의 두산중공업을 완전히 폭파해 버리느냐 하는 말까지 나왔습니다. 차라리 폭파를 하면 그때까지 들어간 것만 sunk cost로 들어가고 나라에서 운영하는 데 들어가는 추가적인 비용은 세이브가 된다는 것이지요. 경제적으로 볼 때 사실은 폭파하는 것도 하나의 해결책이 될 수도 있다는 것입니다. 그런 얘기가 군부에서도 나올 정도로 정말 중화학이란 것이 심각했습니다. 그런데 그때 우리가 안정화시책을 하면서 보니까 턱도 없는 겁니다. 예를 들면 1차 초기단계의 경공업제품은 바로 내다 팔고 돈이 들어오는데, 중화학제품은 전부 외상으로 파는 것입니다. 그런데 국내에서 그것을 살 수 있는 저축능력도 없고, 게다가 기술이 있어야 되는데 기술도 없지요. 그때 우리가 쭉 비교검토 해보니까 기술을 따라가는데 아무리 빨리 해도 7년이 넘는 겁니다. 그러니까 그런 등등의 여건이 안 되는 것을 가지고 하니까, 물건을 만들었는데 팔리지도 않고, 하여튼 얘기하려면 굉장히 많은데 어쨌든 안정화정책을 추진해 가는 과정에서 소위 경제 쿠데타라고 할 정도로 엄청난 반발이 있었습니다. 일주일 사이에 조치를 뒤엎는 그런 얘기도 나오고 했지만 어쨌든 큰 줄기는 유지해갔습니다. 그래서 10·26 이후에도 우리가 경제정책은 변함 없다는 것과 해외투자보장도 확실히 하고, 정치사회적으로 엄청나게 어려운 것인데도 1980년대까지도 경제정책을 안정방향으로 계속 끌고 나갔습니다

제 3 절 안정기조하의 재정운용

1. 개 관

앞에서 본 바와 같이 경제정책의 기본방향이 안정 쪽으로 전환됨에 따라 재정운용 방향도 건전재정 운용의 원칙을 바탕으로 긴축재정을 통하여 경제의 안정을 구축하는데 중요하고 선도적인 역할을 수행하였다. 이를 위하여 1982년 말부터 예산개혁작업을 추진하였다. 예산개혁작업은 경제정책 측면에서는 성장과정에서 누적된 비효율과 비능률을 제거함으로써 재정의 효율성을 제고시켜

한정된 재원으로 생산성을 향상시킴과 아울러 경제안정을 뒷받침하기 위해 긴축재정과 재정적자 축소에 역점을 두었다. 그리고 정치적인 차원에서는 정부·가계·기업의 모든 경제주체가 합심노력하지 않고서는 인플레 경제체질을 완전히 치유하기 어려우므로 정부가 솔선하여 선도적인 역할을 수행한다는 목적도 있었다.

그리하여 1981년 말에 투자효율 제고와 절약기풍 강화를 위한 국가예산개혁 추진방안을 수립하여 이미 확정된 1982년도 예산부터 영점기준 예산편성방식(ZBBS)을 도입하여 재점검하는 작업에 착수하고 이어서 1983년, 1984년 예산편성까지 예산개혁 노력이 계속되었다.

영점기준 예산편성방식이란 비록 전년도와 유사한 사업이라도 그 사업의 효과·경비 등을 영(0)의 수준에서 판단하여 우선순위를 새롭게 결정한다는 개념이며 필요하지 않거나 중요성이 떨어지면 폐지하거나 줄일 수 있다는 아이디어에서 나온 제도이다. 이 제도를 도입한 이유는 지난 20년간 고도성장 과정에서 재정이 추진하던 역할과 기능을 새로운 시대적 여건과 국민의 기대변화에 따라 새로운 시각에서 재조명할 필요성이 있었기 때문이다.

한편 안정화 시책의 일환으로 총수요관리 측면에서 통화와 재정긴축을 도모하였다. 특히 1984년도에는 실질적으로 1983년도 예산수준으로 동결하는 예산을 편성하기도 하였다. 형식적인 규모로는 5.3%가 증가하였으나 일부 재원을 양곡관리기금 등의 적자 해소에 지원되었기 때문에 실질적으로는 흑자예산이었다. 그러나 이러한 세출예산 동결에도 불구하고 국토의 균형발전을 뒷받침할 주요 사회간접자본투자, 기본생활에 직결되는 복지경비, 농업기반시설, 중소기업지원, 기술개발 등 필요한 주요 부문의 예산지원은 차질 없이 지원되었다는 데 의미가 있다.

1980년대 초반의 이와 같은 긴축예산이 후반 이후의 사회간접자본시설 부족을 유발시켰다는 비판도 있기는 하지만, 당시 국가 최대의 목표인 안정기반 구축과 외채 절감에 절대적인 역할을 수행하였고, 결과적으로 경제체질을 강화하여 성장잠재력을 배양하는 데 커다란 밑거름이 되었다고 할 수 있을 것이다.

재정은 항상 시대적인 여건의 변화와 국가의 기본정책목표에 맞추어 운영되어야하는 것이다. 1980년대 하반기로 접어들면서 우리 경제는 호조를 보이기 시작하였다. 그러나 선진국의 수입규제와 개방압력이 가중되고 국민소득의 향

상에 따라 국민의 생활향상욕구가 구체적으로 나타나기 시작하고, 지역간 계층간 불균형시정 문제가 새로운 과제로 제기되어 이러한 시대적 요청에 따라 재정운용도 적극적인 방향으로 전환되기 시작하였다.

2. 예산개혁과 영점기준 예산편성방식의 도입

가. 영점기준 예산편성방식의 도입

[조경식] "내가 예산총괄담당국장과 예산실장을 할 때는 예산 규모 즉, 나라의 살림살이의 규모가 커지고 또 재정의 기능도 다양해졌기 때문에 예산을 어떻게 합리적으로 편성하고 또 효율적으로 집행하느냐 하는 것이 가장 중요한 과제였습니다. 그래서 내가 예산총괄담당국장과 2대 예산실장을 하는 동안에 작업을 한 것이 첫째 예산사업의 산업연관효과분석, 둘째 영점기준 예산방식의 도입, 셋째 예산개혁작업이라고 할 수 있는 1982년도 집행예산의 재편성 등 크게 세 가지가 있습니다.

먼저 여기서는 영점기준 예산편성방식(편집자 주 : Zero Base Budgeting System. 이하 ZBBS로 기술함)의 도입에 대하여 말씀드리겠습니다.

1980년 초에 예산편성에 있어서 예산 규모가 커지고 기능도 다양화되면서 국가의 모든 사업과 활동을 영점 기준(Zero Base)에서 필요성을 점검하고, 우선순위가 높은 사업과 활동을 선택하여 예산을 결정하는 제도가 필요하지 않겠느냐고 생각해서 ZBBS 도입을 위한 검토를 시작했습니다. 그 이전까지는 ZBBS라는 이야기가 별로 나온 적이 없었습니다.

ZBBS라는 것은 기본요소를 과거의 회계 중심적인 예산편성에서 일종의 목표와 활동 중심 개념을 도입하여 의사 결정 패키지의 개발과 우선순위 결정을 하는 방식으로서 한 번 검토를 해 본 겁니다.

이전의 예산편성 방식과 ZBBS 방식이 어떻게 다르냐 하면 이전의 예산편성 방식은 전년도 예산 수준에서 출발하는 과거지향적인 편성방식인 반면 ZBBS는 Zero Base에서 출발하는 미래지향적인 편성방식이라고 할 수 있습니다.

또한 기본성격 측면에서 보면, 이전의 예산편성 방식은 계속예산인 반면 ZBBS는 모든 사업을 다 딱 잘라서 다시 보는 단절예산이라는 차이가 있습니

다. 그래서 이전의 예산편성 방식은 신규 사업만 타당성을 분석해서 추가하고 기존에 있던 사업들을 조금씩 예산을 더 보태주는 방식인 반면 ZBBS는 시간은 걸리지만 새롭게 모든 활동의 타당성을 분석하는 방식인 것입니다.

또한 의사결정 형태 측면에서 보면, 이전의 예산편성 방식에서는 예산편성 담당자가 개별적으로 편성을 했지만, ZBBS에서는 각 계층이 집단적으로 결정을 하고, 참여하는 방식이었습니다. 그런데 이전까지의 예산편성 방식에서는 매년 예산이 증가만 했지 삭감은 어려웠습니다. 주던 것을 줄이는 것은 아주 어려운 작업이었던 것입니다. 그러나 ZBBS에서는 우선 순위에 따라서 결정되기 때문에 물론 어떤 의미에서는 경우에 따라 삭감이 용이하다는 장점이 있습니다.

이 작업을 할 때 자료수집에서부터 많은 어려움이 있었습니다만, 그래도 ZBBS의 개념이 무엇이며, 시스템이 어떠하며, 배경이 어떻게 되며, 절차가 어떻게 되는데, 이것을 통해서 어떻게 예산을 편성하는지 등을 분석해 보고 ZBBS에 대한 평가도 해보았습니다.

그래서 기존 예산방식에 어떤 문제가 있어서 ZBBS를 도입할 필요가 있느냐? ZBBS를 도입하면 어떤 효과가 있겠느냐? ZBBS를 도입하는 데 어떤 문제점이 있느냐? 우리의 여건과 ZBBS의 활용 문제는 어떻게 해야 하느냐? 등에 대해서 보고서를 만들어서 당시 이한빈 부총리에게 보고를 드렸더니 유용한 보고라면서 주례 간부회의(국장 이상 참석)에서 설명을 하라는 지시를 하셨습니다. 그래서 그때 ZBBS의 도입 문제에 대하여 설명한 기억이 납니다.

미국에서는 1940년대부터 품목별 예산 방식에서 예산을 계획과 유기적으로 연관시키는 방법을 연구하고 있었습니다. 이것이 바로 소위 성과주위 예산(Performance Budget)라는 것입니다. 그리고 계획예산 제도(PPBS : Planing Programing Budget system) 등을 적용시키기 위하여 노력을 하고 일부 적용을 시키고 있었습니다. 그런데 미국의 Texas Instrument라는 회사에서 1971년도에 ZBBS를 시도했고, 1973년에는 카터 대통령이 조지아주의 예산 편성에서 ZBBS를 적용했었습니다. 완벽하게 적용을 했는지는 모르지만, 1979년도에 미연방 예산이 ZBBS 방식으로 편성을 했다는 자료가 있습니다. 그런데 1970년대 후반 당시 미국에서는 수많은 기업체・연방정부・지방정부에서까지도 ZBBS를 적용 또는 검토를 하고 있었습니다.

다음에 ZBBS의 절차는 부문별 예산 요구를 영(零)에서부터 출발해서 경비

지출의 필요성과 대안 등을 일일이 검토하는 과정과 실제 적용되는 절차는 조직체의 성격이나 도입 목적에 따라서 조금씩 다릅니다. 그러나 최고 관리 층은 우선 해당 연도의 예산을 편성하는 기준이 되는 예산규모 또는 기본목표 또는 중점사업계획 등을 결정하고 ZBBS를 시도해야 됩니다. 그래서 시간이 오래 걸리지만 의사 결정 패키지와 대안도 개발하여야 합니다. 그 다음에는 우선순위 결정을 합니다. 즉, 한정된 자원의 범위 내에서 할 수 있는 사업의 내용, 비용-편익 수준이 일목요연하게 나타나도록 각 단계별 우선순위를 결정해야 합니다. 또한 각 단계에서 우선순위를 결정할 때는 순위 결정에 근거를 제시하도록 해서 상위 단계에서부터 순위를 결정할 수 있도록 하여야 합니다. 마지막으로 각 의사결정 단위활동에 대해서 전체적인 순위결정 과정이 이루어지면 이에 따라서 예산편성을 합니다.

한편 이러한 ZBBS의 도입으로 인해서 얻는 효과는 앞서도 말씀드렸지만 합리적이고 효율적인 재원 배분, 재정 경직성의 완화, 총예산 규모를 좀 바꿔야 되는 상황에서 우선순위에 따른 아주 신속하고 비교적 효율적인 간편한 조정의 가능성 등이 있습니다.

그러나 문제점도 있습니다. 우선 사업활동을 체계적으로 평가하고, 우선 순위를 정하는 데 시간이 많이 걸리고 노력이 많이 필요하다는 단점이 있습니다. 그리고 각 계층에서는 자기 활동, 업무의 성과 분석에 있어서 불리한 것은 잘 보여주지 않으려고 하는 반면 유리한 부분만 제시하려고 하기 때문에 어떤 의미에서 자기 방어적인 문제가 발생할 수도 있다는 것입니다. 또한 예산이라는 것은 경제적 요인 이외에도 정치적·사회적 요인 등에 의해서 결정되는 경우가 있기 때문에 어떤 경우 실제로는 ZBBS의 효과가 좀 줄어들 수 있는 경우도 있고, 이럴 경우에는 결국 노력과 시간이 낭비되는 문제점도 있습니다.

그래서 당시 결론적으로 우리나라 여건과는 어떠한가를 놓고 상당히 고심을 했습니다. 이것을 도입하는 것은 그리 간단하지가 않습니다. 그래서 현행 예산방식의 문제가 무엇이냐에서부터 시작해서 ZBBS의 필요성을 이야기했는데, "기존의 예산편성 방식은 기능별·회계중심적으로 문제가 있기 때문에 예산액을 알아도 조직의 목표 달성에 대한 기여도나 최적 소요액은 분명하지 않다"고 했습니다. 이는 기능별로 조직을 운영함에 따라 예산 요구가 삭감을 감안해서 필요 이상으로 과다하게 요구하는 당시 예산 방식의 문제점을 제기한 것입니

다. 그렇기 때문에 우리도 이 ZBBS를 도입해야 한다는 식으로 설명했고, 그래서 우리 재정은 재정의 재정립과 재원의 효율적인 배분이 주요 과제이기 때문에 조직 활동의 일종의 필요성과 적정성을 재점검 할 수 있는 ZBBS의 도입은 꼭 필요하지 않겠느냐고 결론지은 것입니다.

'ZBBS를 도입하는 데 있어 ZBBS에 대한 인식이 부족하고, 또 분석 기법이 숙달되지 못하고, 아직 경험이 없다. 그리고 또 다른 한편으로는 당시의 재정규모도 영세하다는 제약요인이 많기 때문에 하루아침에 일시에 전문적으로 실시하기는 곤란하다. 그러나 행정운영방식을 바꾼다든가 행정조직을 개편하는 것은 ZBBS 원리에 의해서 점진적인 개혁을 추진하고 우선 프로젝트 연구에서는 이 ZBBS에 의해서 대안을 한번 개발해 볼 필요가 있다고 판단된다. 그리고 이에 따라서 우선 순위를 결정하도록 해야 할 것이다.'라고 결론으로 보고를 했습니다. 이는 다시 말하면 아주 조심스럽게 하자는 것입니다. 구체적인 기법에 대한 자료도 충분하지 않았다는 이유가 있었습니다만, 우선 당장은 이 ZBBS의 정신만이라도 도입해야 되겠다는 취지에서 보고를 했던 겁니다. 이것이 당시 1980년대 초 안정기조하에서 예산개혁작업이 추진되면서 1982년 초에 기 확정된 1982년도 예산을 재편성하는 과정에서부터 이 ZBBS방식을 활용하게 되었던 것입니다."

나. 예산개혁작업 - 1982년도 실행예산의 재편성

[조경식] 1982년 1월에 예산실장으로 부임했는데, 당시 전두환 대통령으로부터 "예산이 이래서는 안되겠다. 부처간에도 예산이 불균형하고 또 낭비성 예산도 많은 것으로 안다. 따라서 새해 예산을 원점에서 재검토하라."는 지시를 받았습니다. 국회를 통과한 예산을 다시 재조정하는 것은 어려운 작업이었습니다. 국회에서 심의 통과된 것이 얼마 전인 예산을 다시 검토한다는 것은 부처의 엄청난 반발을 감수해야 했습니다. 그래서 「예산개혁 작업」이라는 명분으로 작업에 임했습니다. 그런데 당시 물가가 많이 올라가고 있었기 때문에 사업비를 깎으면 그 다음해에는 예산이 훨씬 더 들어갑니다. 그래서 경상비 내지는 경상 사업비에서 불요불급하고 낭비적인 예산을 잘라내야 되겠다고 생각했습니다. 그래서 먼저 작업 기준과 원칙을 정하고, 예산실장을 반장으로 해서 예산실의 국장, 과장 등으로 「예산개혁작업 공동심의회」를 만들어 각 부처별 예산을

하나하나 항목별로 검토했습니다.

그런데 이때 개혁작업의 기준과 목표는 영점기준 예산편성제도의 도입이라고 기치를 내걸고 작업을 했습니다. 그래서 간단히 말해서 전년도 답습주의를 탈피해 원점에서부터 예산의 타당성을 따져서 우선순위에 따라서 예산을 재정비하는 것이고, 따라서 확정된 예산이기 때문에 이 예산에서 불요불급하고 낭비적인 것을 우선적으로 깎아내야 되겠다고 시작한 것입니다.

그래서 수용비를 비롯한 15개 비목의 예산을 삭감하기 시작했습니다. 예를 들면 판공비도 새로운 기준을 마련해서 줄였습니다. 경비의 기준화라고 해서 같은 직급이라도 업무의 중요도에 따라서 차등을 두어 책정했습니다. 국외시찰여비도 중요한 국제회의에 나가는 것 이외에 별로 중요해 보이지도 않는 시찰이나 세미나 참석은 다 깎아 버렸습니다. 그러고 용역비도 문제가 많았습니다. 각 부처마다 산하 연구소가 있습니다. 예를 들면 경제기획원은 KDI가 있고, 해운항만청은 해운산업연구원이 있는데, 산하 연구소를 활용하도록 하고 대부분의 용역비를 삭감했습니다. 이러한 경상경비를 줄여 도합 2,600억원을 삭감했습니다.

그 당시 예산 규모로 봐서 경상비를 2,600억원을 자른다는 것은 생각하기도 어려운 일이었는데, 순작업만 3달 정도 걸렸습니다.

이렇게 작업 도중 각 부처의 반발은 엄청났는데, 할 수 없이 당시 김준성 부총리에게 보고드리고 국무회의에 가서 예산개혁작업에 대해서 제가 브리핑을 했습니다. 예산개혁작업의 취지 내용을 설명을 하고, ZBBS가 무엇이며, 왜 이 제도를 도입해야 하는지에 대해서 이해를 구했던 것입니다.

조금 다른 이야기이지만 연관이 있어서 얘기를 하겠습니다. 당시 물가를 잡아야 된다고 해서 청와대에서 다음연도 예산 편성을 동결하라고 요구해 왔습니다. 그래서 긴축은 되지만 동결은 안 된다고 했습니다. 왜냐하면 당시에는 국방비는 GNP의 6%로 한다는 것은 신성불가침 경비입니다. 그런데 GNP가 매년 20% 수준 늘어나므로 해마다 국방비도 그만큼 따라서 늘어납니다. 전체 예산의 3분의 1이 20% 이상씩 늘어나는데 무슨 재주로 예산을 동결하느냐고 했습니다. 또 예산에 보면, 경직성 경비가 한 70% 정도 됩니다. 공무원 봉급이라든가 지방재정 지방교부세라든가, 교육재정교부금이라든가 하는 누구도 손을 댈 수 없는 경비가 70% 가까이 되는데 어떻게 예산을 동결하느냐고 했습니다. 우리나라 경제 규모는 커져 가고 있고, SOC 투자 등 정부가 해야 될 역할은 커

져 가는데, 동결을 하자면 전체 예산의 1/3인 국방예산이 20% 이상 늘어나는 만큼 나머지에서 줄여야 되는데 어디서 그만큼을 줄일 수 있느냐고 했습니다. 그래서 동결은 안 된다고 반대를 했습니다. 그런데 내가 예산실을 떠나고 그 다음해 예산이 동결되었습니다. 우선 재정을 동결시켰으니 물가안정에는 기여했을 겁니다. 그런데 아시다시피 1980년대 후반에 철도・도로・항만・전력 등 SOC부문에 커다란 애로가 생겼지 않았습니까? 우리 경제 성장의 발목을 잡았습니다. SOC투자라는 것은 오늘 한다고 당장 내일 효과가 나타나는 것이 아닙니다. 그래서 그때 예산을 동결한 것이 결국은 후에 우리 경제 성장의 발목을 잡았다고 하는 것은 여러 학자도 지적한 이야기가 아닙니까? 그래서 정부가 정책을 입안하고 집행하는 데 어느 한 쪽 목표에만 치우치다 보면 뒤에 더 큰 부작용이 발생한다는 좋은 교훈을 얻은 것입니다. 이것은 『경제기획원 33년, 영욕의 한국 경제』라는 책에서도 지적을 했습니다.

결론적으로 내가 예산실에서 일할 때, 특징적인 것은 예산사업의 산업연관효과분석, ZBBS의 도입 및 예산개혁작업 등 3가지로 요약할 수 있습니다. 그런데 모두 다 힘든 작업이었습니다."

3. 1984년 국가예산의 동결

가. 당시 주역들의 증언

[문희갑] "내가 공직생활을 시작한 것은 박정희 대통령 시절인 1960년대 후반기부터 당시 경제기획원에서였습니다. 경제기획원의 그 당시 업무가 기획, 예산, 경제협력 이렇게 되어 있었습니다. 주로 예산분야에 많이 있었습니다. 처음에는 경제기획분야에 있었지만, 그 당시는 경제협력이 굉장히 중요했기 때문에 경제협력분야에도 있었습니다. 그러다가 1970년대 중반쯤 예산실, 그 당시 예산국으로 와서, 그때부터 예산실에 있었습니다. 그후에 국방부도 갔다 오고, 예산을 주로 다루고, 청와대까지 갔다 와서 나왔는데, 5공화국 때 소위 「경제안정화시책」을 추진할 당시 내가 예산실장을 했기 때문에 그때의 재정운용에 대한 당시의 여건과 여러 가지 정론에 대하여 말씀을 드리겠습니다.

경제는 그 당시, 그 시점의, 좀 거창하게 얘기하면 시대정신이라고 할까? 그

때에 무엇이 가장 필수적이고 긴요하냐에 맞추어서 정책을 입안하고 또 추진되어야 한다고 생각합니다. 또 정치도 마찬가지입니다. 그 당시에 놓여있는 시대적인 상황을 바로 읽고, 여기에 어떻게 이 사회·국정·나라문제를 풀어나갈 것이냐 하는 것과 마찬가지로 경제에서도 그때의 우리 경제상황, 하지 않으면 안 될 가장 필수적인 일이 뭐냐 하는 것을 검토해서, 그것을 올바르게 인식하는 데에서부터 정책입안 또는 정책추진의 성패가 좌우된다고 보고 있습니다.

내가 그 당시 예산실장으로서, 또 그보다 조금 전에 예산국장으로서 시대상황을 느낀 것은, 즉 10·26사태가 지나고 나서 국보위에도 다녀오고, 국방부도 다녀오고, 내가 예산을 맡았을 때의 상황은 '경제안정'이 핵심이었습니다. 경제안정을 이룩하지 않고는 지금까지 쌓아온 경제도 무너지기가 쉽고, 또 지속적인 성장이 불가능했습니다.

왜냐하면 1970년대 후반기부터 각 분야에서 상당한 인플레 요인이 쌓여서, 물가상승률이 30%대에 가까운 이런 상황까지 되고, 경쟁력이 굉장히 후퇴함으로써 수출문제뿐만 아니라 상당한 사회문제가 되었습니다. 또 인플레이션의 가장 큰 피해라는 것은 물가가 상승하고 임금이 오르고 여러 가지 가계비용이 올라가서 그것이 하나의 cost-push가 되어 경쟁력이 떨어지는 경우입니다. 또한 인플레이션이 진행되면 불로소득이 생기니까 경제정의가 실현이 안됩니다. 이런 것이 만연되어 10·26이 왔다는 얘기도 있습니다.

농촌도 1970년대 중반까지는 굉장히 소득이 늘어나고 괜찮았는데, 1970년대 후반기에 와서는 통일벼니 생산이 늘어나는 것도 한계에 왔고, 또 계속해서 수매가를 올려줄 수 도 없고, 또 통화증발을 해서 수매가를 올려주어도 물가상승을 못 따라 가니까 농민들 생활이 어려워지고, 빚을 못 갚게 되니까 농촌의 인심이 떨어질 수밖에 없었습니다.

경제도 자꾸 어려워지니 이렇게 해서 수출이 되겠느냐 하는 문제, 또 중화학공업의 지나친 과잉투자에서 오는 여러 가지 문제, 이런 것이 정치적인 쪽하고 같이 작용을 해서 10·26이 왔지 않았느냐 이렇게 보는 시각도 있었습니다. 역시 10·26사태가 나고 난 뒤에 그 여파로 인해서 마이너스 성장까지 온 것을 우리가 체험했기 때문에, 그때 우리 경제관료나 경제에 걱정을 하는 사람들은 어떻게 하든 인플레이션을 잡고 경제를 안정화시켜야만 경쟁력을 회복해서 다시 지속적인 성장이 가능하다 하는, 이러한 경제에 대한 인식을 가져서 우리는

그에 따른 정책을 구상하고 입안하기 시작했습니다.

그래서 5공 시절의 예산실장인 나로서는, 어떻게 하든지 경제안정을 구축해서 다시 지속적인 성장을 이룩하고 나아가 경제민주화나 개방체제에 대비하려 했습니다. 그 당시 개방의 물결이 일고 있을 때, 개방체제나 경제민주화 이런 것은 경제의 안정 없이는 불가능하기 때문에 경제안정이 최우선이라고 생각했습니다. 그때는 국민경제에서 차지하는 재정의 부담이 상대적으로 상당히 컸고, 또 인플레 요인이 재정에서 대부분 이루어진 겁니다.

그런데 재정의 방만한 팽창의 가장 큰 요인은 농촌 쪽이었습니다. 소위 정치적으로 정통성 없는 정권을 유지하려 하니까 농촌의 환심을 사기 위해서 추곡과 하곡을 다 수매하려니까 물가가 20% 이상 상승하고 그것을 반영하자니까 수매가를 또 20% 이상 올려주어야 하고, 그러니까 거기에 대한 재원이 모자라서 통화증발을 할 수밖에 없었던 겁니다.

그 다음에는 기본적으로 국방비나 사회개발비, 기타 여러 가지 경제성장을 뒷받침을 하는 SOC 쪽이라든지, 이런 분야들을 정상적인 세수로는 감당이 안 되고 통화증발을 해서 해왔기 때문에 재정의 팽창은 곧 인플레이션으로 이어진 겁니다. 그래서 재정을 건전화하지 않고는 인플레이션을 퇴치할 수 없다는 것이 그 당시의 경제수석이었던 김재익 수석과 내 생각이 꼭 같았습니다. 그런데 재정을 안정화시킨다는 것은 쉬운 문제가 아닙니다. 그때는 미국이나 일본도 그랬고, 하여튼 재정이 가장 큰 문제로 작용을 했습니다. 그래서 재정안정화시책이라는 것이 왜 중요하고, 하지 않으면 안 된다 하는 이러한 시대적인 배경과 그 상황을 충분히 이해했기 때문에 재정을 건전하게 운영할 수밖에 없었습니다.

그래서 1982년도에 국회에서 심의 의결된 예산을 정부로 가져와서 그대로 집행해야 되는데, 다시 그것을 축소했습니다. 축소했더니 국회에서 의결해준 예산을 왜 행정부가 가져가서 또 축소하느냐고 해서 야단이 났습니다. 요즘 같으면 국회에서 통과된 예산은 그대로 써야 되겠죠. 그러나 그때는 행정이 입법보다도 상당히 우위에 있고, 또 대통령의 권위가 국회를 어느 정도 설득시킬 위치에 있었기 때문에 그것을 우리가 이겨냈습니다. 그래서 상당한 액수를 절감해서 인플레요인을 수습하기 시작했습니다.

그 다음에 1984년 예산은 역사적으로 유명한 소위 '흑자예산'을 편성했습니

다. 조그마한 가정이나 회사도 1년이 지나면 식구가 늘고 종업원수가 늘고 또 그 당시 물가상승률이 상당히 높을 때니까 쓰임새가 많아서 금년에 지출할 경비를 작년 수준으로 동결한다는 것은 거의 불가능한 일인데, 1984년도 예산을 1983년도 예산과 같은 수준으로 동결을 했습니다. 그것은 굉장히 어려운 일이었습니다. 그렇게 할 수 있었던 것은 아까 말씀드린 시대적인 상황이 그렇게 하지 않고는 경제를 다시금 회복해서 건전하게 성장 발전시킬 수 없는 상황이었기 때문에 그렇게 한 겁니다. 그러한 것을 김재익 경제수석이 전두환 대통령한테 충분히 설득을 했고, 대통령이 거기에 대해서 동의를 했던 것입니다. 그래서 그 당시에 군부나 또는 권력 부서나 감사원 등 여러 분야에서 굉장한 아우성이 있었고, 특히 농민들이나 또 공무원과 교사들의 봉급을 동결하는 과정에서 이런 사람들의 반발이 굉장했지만 그것을 이겨낼 수 있었다 이겁니다. 물론 권위주의 정부의 힘도 있었지만, 그 당시의 시대적인 상황이 워낙 어려웠기 때문에, 또 그것을 담당했던 사람들이 사명감을 가지고 워낙 설득력 있게 설명을 했기 때문에 가능했습니다.

그래서 이러한 안정화시책의 배경과 불가피성은 충분히 설명이 되고 이해는 되지만, 그러나 아무리 불가피성과 시대적인 배경이 그렇다 하더라도 과연 이렇게 예산을 절감하고, 전년과 같은 수준으로 동결한다는 것이 어떻게 가능했던 것인가? 지금은 안됩니다. 그때는 왜 가능했느냐 하면 이것은 권위주의 정부라는 것에 대한 이해가 있어야 됩니다. 그때 만약에 권위주의 정부가 아니고 지금처럼 다 이야기를 들어줘야 되고, 농민은 농민대로 수매가 안올리면 우리는 다 굶어죽는다고 고속도로 점령을 하고, 또 전교조처럼 학교수업을 철폐해 버리고, 공무원들 일 안 하겠다고 하고, 만약 이런 식으로 되었더라면 불가능했을 겁니다. 나는 확신하기를, 그것이 불가능했다면 우리나라는 남미나 필리핀이나 인도네시아처럼 되었을 겁니다. 그렇게 될 수밖에 없었을 겁니다.

그러나 그때 할 수 있었던 것은 권위주의 정부라는 정부의 막강한 힘이 있었고, 또 거기에 버금가는 공무원들의 신념과 사명감이 있었기 때문입니다. 그 당시에 나뿐 아니라 나하고 같이 일했던 사람들이나 우리의 상사들은 어떤 생각을 가지고 있었느냐하면 만약에 우리가 경제안정화시책을 성공시키지 못하고, 즉 말하자면 인플레이션을 안정시켜서 다시 경쟁력을 회복하지 않으면 우리가 1960년대, 1970년대 죽기 아니면 살기로 해서 구축해 놓은 우리 경제가 하루아

침에 무너진다고 생각한 겁니다. 안정이 무너지면 우리나라는 어떻게 되느냐? 그래서 우리는 그때 남미이야기를 많이 했습니다. 우리 경제는 희망이 없는 것 아니냐? 그러면 우리가 1960년대, 1970년대 그렇게 고생하면서 일했던 보람은 어디로 가느냐? 우리는 그야말로 속된 표현이지만, '죽기 아니면 살기로 하자' 이런 것을 공무원들이 대부분 생각하고 있었습니다. 그래서 거의 밤을 세우다시피 하면서 이런 어려운 작업을 했습니다.

지금도 예산편성을 할 때 되면 그렇겠지만, 정치권의 압력, 또 예산이 필요한 여러 분야에서 와서 사정을 하고, 또 친인척이라든지, 또는 지연·학연 등을 동원해서 필요한 것을 이야기하고 할 때, 예산을 삭감한다는 것은 결코 쉬운 일이 아닙니다.

이런 식으로 고생을 하면서 할 수 있었던 것은 아까 말씀드린 대로 공무원들이 사명의식이 있었고, 또 권위주의 정부라는 막중한 힘을 가진 대통령과 그 당시의 정권핵심에 있던 사람들의 사명의식이 컸고, 또 정치 쪽에서도 국회의원들 속에서 많은 분들이 경제논리에 입각해서 지금 안정화시책을 추진하지 않으면 안 된다는 것을 이해했습니다. 물론 대통령이 어떤 일이 있어도 경제를 안정시키지 않으면 안되겠다, 안정을 시키려면 재정을 동결하고 재정을 건전하게 할 수밖에 없다, 그러려면 농민과 중소기업이 아우성치고, 표를 가지고 있는 공무원집단, 교사집단, 모든 중소기업인들이 다 아우성치니까 인기가 떨어지고, 그래서 국회의원들이 다음에 당선되기 어렵더라도 국가를 살리기 위해서는 이렇게 할 수밖에 없다고 하는 간곡한 부탁도 있었지만, 그때 원내총무나 예결위 위원장, 이런 정치권의 핵심멤버들이 예산관계 협의를 할 때에 굉장히 이해를 잘 해주었습니다. 이런 것이 다 서로가 맞아서 그 어려운 일을 해낸 겁니다. 그런데 지나고 나서 그거 뭐 대단한 것이냐고 그랬지만, 그때 당시만 해도 그것은 상당히 대단한 것이었습니다.

그래서 그 예산동결작업이 끝나고 난 뒤에, 우리는 이 동결만으로 끝날 것이 아니라 이 동결한 정신이 기업과 가계에까지 확산되어야 한다고 생각했습니다. 이렇게 고생을 하면서 국가예산을 전년 수준으로 동결했는데, '이 동결을 왜 했느냐? 정부가 솔선해서 정부의 지출을 줄이고 동결하는 이러한 의지로 솔선수범 했으니까, 이제 기업이 따라오고 가계가 따라와야 된다. 만약에 정부가 이렇게 했는데도 기업이 원자재절감 안하고 돈을 쉽게 쓰고 경영을 효율화하지 않

는다면 의미가 없다. 개인도 일본처럼 허리띠 졸라매고, 정말로 한 푼이라도 저축을 해서 이것을 산업자본으로 돌리고, 국가건설에 돌려야 되겠다. 기업과 가계가 따라오지 않으면 예산을 동결한 것은 의미가 없지 않느냐' 하는 생각으로 대통령한테 건의를 해서 대국민 홍보를 하기로 했습니다. 그래서 신문에 글도 쓰고 대담도 많이 하고 했지만, 글로 쓰는 것은 실감이 안 나고, 국민들한테 제일 전달이 빨리 되는 것이 TV이니까 MBC에서 예산편성의 주역들하고 불만이 있는 각계 각층, 대학교수, 초·중·고등학교 교사, 농민, 노동자, 중소기업자, 일반 시민들이 모여서 토론을 했습니다. 그때 부탁하기를 이것을 미리 깨끗하게 녹화해서 이야기를 맞추어서 하는 그런 방식으로 하면 국민들이 흥미가 없어 안 보게 되니까 생방송이 위험하다면 녹화를 하되, 사전에 전혀 준비 없이 예산동결로 인해서 피해 보는 각계각층이 자기가 하고 싶은 이야기를 모두 하고, 또 우리도 불가피성을 적나라하게 이야기해주는 살아있는 이야기를 녹화해서, 그 중에서 자를 것은 자르는 게 좋겠다고 해서 KDI의 회의실에서 11시간이나 녹화를 했습니다. 처음에는 2~3시간 하려 했는데, 너무 진지해서 11시간을 해서 1시간 반인가 2시간으로 잘랐습니다. 그때 그 토론에서 욕이 나오고 굉장했습니다. 그것이 지금 심야토론이라든지 정책토론의 효시인 겁니다. 그 전에는 공무원이 TV에 나가서 정책을 설명한다는 것은 하려 하지도 않고 하지도 않았습니다.

그것을 상당한 상층부에 있는 사람들이 다 본 겁니다. 전두환 대통령도 9시 뉴스 끝나고 바로 시청했습니다. 그때 이산가족 때문에 KBS의 시청률이 많이 올라갔습니다. 그래서 MBC도 뭔가 해야 되겠다 하는데, MBC가 보니까 이게 상당하다고 해서 제작했는데, 시청률이 굉장히 높았습니다. 하여튼 전두환 대통령도 밤에 잠을 안자고 다 봤습니다. 정부에 대해 욕을 하는데, 거기에 대한 불가피성을 하나 하나 설명하고, 그 사람들이 나중에는 긍정하지 않을 수 없을 정도로 실상을 설명을 했습니다. 양곡수매가문제로 하도 농민들의 불만이 심해서 '지금 이런 식으로 한국은행에서 돈을 찍어서 수매가를 올려주면 돈 찍어낸 만큼 물가는 오르게 되어 있다. 수매가를 20%, 30% 올려봐야 수금만 할 뿐이지 그것을 받아서 쓸려고 할 때 물가가 그만큼 올라버리면 결국은 안올리는 것과 마찬가지다. 그러니 당신들이 수년간 수매가를 매년 20~30%씩 올려도 왜 당신들 생활이 개선이 안 되느냐? 물가를 잡으면 수매가를 2-3%만 올려도 실

속이 있는 겁니다.' 그런 식으로 예를 들어가면서 설명을 하고, 우리가 수십 년을 참아왔고 길게 보면 수백 년을 굶고 왔는데 조금만 더 참자는 식으로 우리가 최선을 다해 설명을 하니까 농민들, 노동자들이 모두 이해가 됐습니다.

그래서 TV를 보고 난 뒤에 전두환 대통령이, 그 당시는 MBC가 가시청권이 얼마 안되었고 지방에는 잘 안 들어갔으므로 전국을 다니면서 하라고 해서 예산이 국회에서 통과된 것이 12월 18일이었는데, 그 해 12월 31일까지 우리 예산편성 팀들이 전국을 다 다녔습니다. 그 지역의 대표자들, 그 지역의 희생된 사람들, 그 지역의 소외된 사람들하고 같이 토론을 했는데 그 당시 반응이 굉장했습니다. 그래서 내가 덕분에 유명해졌습니다.

그만큼 안정화시책을 추진하는 과정에서 어려움이 컸지만, 보람도 있었고, 또 그 효과도 컸다고 하겠습니다. 그러니까 기업에서도 스스로 허리띠 졸라매고, 비업무용 비용을 굉장히 줄이고, 그 다음에 원가를 물가개념에 입각해서 상당히 줄이는 것이라든지, 경영개선 이런 것을 많이 하고, 또 정부투자기관들은 정부투자기관대로 대책을 강구해서 정부 못지않게 하고, 그러니 가계도 저축을 늘리고 건전하게 소비하고, 이래서 보통 긴축정책이라는 것은 적어도 8-10년은 가야 되는데 3년 만에 경쟁력을 회복했습니다.

그래서 1986년, 1987년부터 다시 11%의 고도성장을 한 것인데, 이러한 안정화시책을 추진하는 과정에서의 그 어려웠고 힘들었던 점, 안정화시책이 얼마나 중요한 것이었느냐 하는 점, 또 권위주의 정부였지만 대통령의 결단과 그 욕을 얻어먹어 가면서도 그런 것을 무릅쓰고 3~4년간 계속해서 안정화시책을 추진했다는 것은 정말로 깊이 이야기가 되어야 될 것이 아니냐 이렇게 생각이 됩니다."

[안병우] 예산동결의 성과

1980년대 중반에 예산 동결조치가 있었습니다. 나는 그때 예산정책과장으로서 예산 동결작업에 실무적으로 참여했는데, 추곡 수매가 동결, 공무원 봉급 동결(공무원 봉급은 두 해나 동결)을 했었습니다. 예산 규모도 동결하는 굉장히 어려운 작업이었습니다만 이에 참여했던 것을 굉장한 보람으로 여기고 있습니다. 당시 문희갑 예산실장이 사령탑이 되어 작업을 총지휘하고 우리 과장들이 전국을 순회하면서 방송토론도 하고, 어려운 조치에 대한 대국민 홍보활동에

참여한 일들이 감회가 새롭습니다.

문희갑 실장의 강력한 추진력도 있었고, 전두환 대통령은 우리를 믿고 전부 맡겨 주었습니다. 대통령의 강한 신뢰와 뒷받침들을 통해서 재정 건전화 작업이 가능했고, 그런 과정을 통해서 재정이 그후에 외환위기를 극복할 수 있는 체력을 기른 것이 아닌가 생각합니다.

예산 동결만 한 것이 아니고 영점예산편성방식을 적용해서 모든 예산을 전부 제로에서 시작해서 없앤 사업도 있고, 대폭 삭감한 사업도 많았는데 각 부처에서 소란이 나고 반대가 대단했었습니다. 당시 예산동결조치 등을 통해서 재정에서 8,500억원 정도의 흑자를 냈습니다. 흑자재정이라고 했습니다. 이 재원으로 양곡관리 특별회계에서 누적된 적자를 갚아버렸습니다. 굉장히 재정이 건전해지고, 흐름을 바로 잡는 역할을 했습니다. 세계적으로도 관심을 많이 끌었던 일이었습니다.

4. 1985년 이후의 적극 재정추진

가. 당시 주역들의 증언

[이진설] "제5공화국 전두환 대통령 집권기간의 거의 말기에 가까운 1985년 1월부터 1987년 5월까지 내가 경제기획원 예산실장을 맡아 일을 했습니다.

1979년까지 우리 경제를 보면, 박정희 대통령의 고도성장정책과 중화학공업d 드라이브정책이 강력하게 추진이 되었습니다. 특히 1972년 유신 이후에는 미국의 카터 행정부가 툭하면 미군을 철수하려 하거나 감군하려고 해서 박대통령이 중화학공업을 통해서 자력국방을 하지 아니하면 안 되겠다고 해서 산업구조를 고도화한다는 측면과 자주국방을 실현하기 위한 방법으로 중화학공업을 해야 되겠다고 한 겁니다.

그런데 중화학공업을 하는 데에는 엄청난 자원이 집중 투입되어야 되고, 시장경제만으로는 안되고 여러 가지 정책금융이라던가 정부의 강력한 지도력을 통해서만 가능하다고 본 겁니다. 또 그것을 해나가야 하는 데는 여러 가지 정치적 불협화음, 정치적인 불만세력들이 노출되기 때문에, 그래서 유신을 해서 국력을 조직화한 것인데, 내가 왜 이걸 장황하게 얘기하느냐 하면 제5공화국의

탄생이 역사발전의 하나의 필연적인 과정으로서 나타났다는 것을 설명하기 위해서입니다. 박대통령이 18년 동안 집권하는 동안 고도성장정책과 중화학공업정책드라이브를 함으로써 우리나라 경제를 소위 그 당시 중진국, 선진국 초입단계까지 올리는 데 기여를 했지만 상당히 무리가 많은 정책을 해왔습니다.

예를 들면 인플레이션과 공생하는 경제, 연율 8%, 10% 정도의 인플레이션을 그 당시에는 보통으로 생각하면서 해왔고, 수출주도정책을 해나가면서 수입도 동시에 늘어나서 국제수지는 적자가 만성화되어 왔습니다. 그러면서 중화학공업개발과 고도성장을 해왔던 겁니다. 그러다 보니까 제1차 석유 파동은 중동진출이라던가 이런 것을 통해서 가까스로 극복을 했지만 제2차 석유 파동이 또 일어났습니다. 이란에서 정변이 일어나서 수출을 제한하게 됨으로 인해서 그만큼 석유자원의 국제시장에서의 수급의 불균형으로 인해서 기름값이 폭등을 하고, 세계적인 불황이 닥쳐옴으로써 우리 수출이 잘 안 되었습니다.

그래서 그 당시에 내가 물가정책국장을 하면서 기름값을 60%씩 두 번이나 올렸습니다. 그래서 중화학공업을 추진해서 모든 금융자원의 80%를 정책금융으로 해서 중화학공업을 지원해주었지만 가동률이 20% 정도도 안됐고, 기술은 다 해외에서 가져 왔습니다. 그리되다 보니까 그 동안의 고도성장 때문에 정치적 불만세력이 다독거려질 수 있었는데, 1980년도에 와서는 경제성장은 마이너스 5%, 물가는 39%, 국제수지는 엄청난 53억달러의 적자, 이렇게 되니까 실업문제가 생기게 되고, 정치적인 긴장이 생겨서 결국 박 대통령이 시해된 것으로 봅니다. 그것은 우연히 자연인 아무개 김재규에 의해 그렇게 된 게 아니라 그 당시 시국의 수습과정을 둘러싼 집권내부에 있어서의 불협화음이 초래했다고 볼 수 있습니다.

왜 그런 긴장이 생겼느냐 하면 그것은 운명적으로 박 대통령이 고도성장정책과 중화학공업건설을 무리하게 추진한 것이, 그 동안에는 그래도 고도성장이라는 것 때문에 덮여질 수 있었는데, 이제 성장이 둔화되고 따라서 실업문제가 생기고, 물가나 기름값은 폭등하고, 이렇게 됨으로 인해서 경제의 모든 병이 노출하게 되고, 그 리스크가 정치적 불만세력에 도화선이 된 겁니다.

그래서 창원에서부터 시작해서 부마사태, 이후에 전국적으로 불만이 경인지역까지 확산되었기 때문에 집권내부에서 어떻게 수습하느냐 하는 것을 둘러싸고 내분이 생겨서 이렇게 된 게 아닌가 생각됩니다.

그 당시 김재익씨 같은 경제관료들은 박 대통령의 정책이 너무 무리하다고 생각했지만 박 대통령이 정치적 의지를 가지고 해나가는 것이기 때문에 심리적으로는 그 뜻을 받아들일 수밖에 없었습니다. 또 사실은 그동안에 박 대통령이 고속도로 건설이라든가 포항제철이라든가 중화학공업 등은 사실 적중해왔던 겁니다. 박 대통령이 경제학을 공부한 사람은 아니지만 역사적인 통찰력을 가지고 추진해서 성공했던 겁니다. 그런데 그때는 제2차 석유 파동이라는 국제적인 일시적 충격을 받아서 국내 정변이 생기고 했던 겁니다.

박 대통령이 인플레이션정책, 중화학공업정책, 또 정책금융을 통해서 자금을 집중하는 정책 등은 다 너무 시장원리에 어긋나는 것이고, 경제의 안정을 도외시한 것이라고 해서 그 당시 김재익 수석이 국보위 때부터 전두환 대통령의 이른바, 가정교사가 되어서 경제를 합리적으로 해간다고 한 겁니다. 전 대통령은 정치적으로 강력한 strong man의 역할을 했지만 경제문제에 대해서는 경제관료들한테 맡겨서 합리적인 정책을 추구했습니다.

그래서 그 양반이 1980년대 초에 집권을 하고 국보위에서부터 시작해서 대통령에 선임되면서, 1980년대 초에 주로 했던 것은 산업합리화라고 해서 중화학공업을 정리하고 다음에 경제에 있어서 안정정책을 추진했습니다. 그 당시에 총재정수지는 양곡문제·중화학 등으로 큰 적자로 되어 있었습니다.

무리하게 중화학공업을 추진한 결과, 금융부문에서의 적자가 그 당시 불가피했기 때문에 재정은 초균형재정, 흑자재정을 해야 되겠다 해서 공무원 봉급도 동결하고, 고속도로 건설이라던가 이런 사회간접자본을 일체 동결하고 농민들에 대한 쌀값 인상을 보류하고, 이렇게 해서 강력한 안정정책을 추진해왔습니다. 그 결과 5공 때 물가가 안정이 되었고, 정치개혁을 통해서 사회도 안정이 되어 왔던 겁니다. 그 당시에 김재익 경제수석, 문희갑 예산실장 이런 분들이 예산개혁을 하면서 그것을 해왔던 겁니다. 그와 같은 배경에서 내가 1985년도에 예산실장이 된 겁니다.

그런데 그 당시에 전두환 대통령이 처음에 완력을 가지고, 힘을 가지고 밀어부쳤고, 또 안정정책이라는 것이 물가가 많이 올랐다는 것에 대한 반성이 있고 해서 먹혀 들어갔는데, 이미 1985년까지 5년 이상 그렇게 해온 결과가 어땠느냐 하면 국내에서 많은 불만이 노출된 겁니다. 사회간접자본투자가 너무 적다든지, 공무원 봉급문제, 특히 농민지원 문제 등이 폭발적으로 사회복지문제로

제기된 겁니다. 그래서 문희갑 예산실장 때는 그렇게 할 수 있었는데, 내가 예산실장으로 갔을 때는 이미 쌓인 불만이 노출되어서 전 대통령마저도 자신이 그동안 해온 것이 보니까 잘한 것이 아니라고 한 적도 있었습니다.

그 당시 집권여당인 민정당은 농민문제라든가 복지문제 등의 사회적인 불만들을 정부 쪽에 대고 굉장히 강력하게 문제제기를 했습니다.

그래서 내가 예산실장으로서 당시에 한 것은 초균형재정정책이 아니고, 흑자재정정책도 아니고 균형재정을 하려 했습니다. 재정이 적자를 내서는 안되지만 재정은 세입 내 세출 원칙에 따라서 균형을 하고, 재정은 응분의 사회적 역할을 해야 된다고 봤습니다. 그 당시에 문희갑씨는 재정은 흑자를 많이 내면 낼수록 좋다고 신문에 홍보했기 때문에 예산실장이 바뀌자 바로 균형재정론을 주장하고 재정은 세입범위 내 세출을 한다고 말이 금방 달라졌다 해서 예를 들면 한국일보의 박 모기자같은 사람이 가십으로 빈정거리는 일도 있었지만, 역시 재정은 사회적인 수요에 대응을 해야 되고, 전쟁이 나면 전비를 조달해야 되고, 사회적으로 어려운 사람이 있으면 도와줘야 되고, SOC라든가 이런 것들은 건설해야 될 것 아닙니까? 그래서 내가 예산실장을 할 동안에는 그때까지 추진해 오던 초균형재정, 흑자재정정책으로부터 균형재정정책, 그러나 상대적으로 적극재정으로 전환됐던 겁니다.

그래서 내가 예산실장이 되고 난 뒤에는 재정규모가 상당히 확대되었습니다. 재정적자가 생기지 않는 범위 내에서는 재정은 적극적인 역할을 해야 한다고 판단했습니다. 그 당시 우루과이라운드 등으로 인해 농민들 문제가 상당히 어려웠습니다. 농민들에 대해서 도·농간의 소득격차가 확대되었기 때문에 그것을 해결하기 위해서 농림부나 민정당은 항상 농민들의 소득을 올려주기 위해서 수매가격을 올려서 가격보조정책을 계속 하자는 겁니다. 그래서 우리는 앞으로 국제무역에서 농업도 개방하는 단계가 되면 굉장히 어렵다는 생각을 해서, 가격보조정책보다도 농외소득이라든가 농촌에서 부업기회를 확대할 수 있는 그런 방법이 없느냐 해서 많이 고민했지만, 농수산부가 농민들을 위해서 농외소득을 올리는 쪽으로 프로그램을 개발하는 데 성공적이지 못했고 그래서 결국은 농민들에 대해서 정부는 정치적인 수요를 감당할 수 없고 해서, 끝내는 농민들의 요구를 들어줄 수밖에 없었습니다. 그리고 사회간접자본에 대한 투자도 적극적으로 할 수밖에 없었습니다.

사실 5공 때에는 주택건설도 제일 적게 했습니다. 그것이 6공에 들어가서 부동산 가격폭등의 원인이 되었지만, 전두환 대통령이 어느 누구한테 얘기를 들었는지, 가까운 건설업자가 있어서 서울에서 아파트 짓는 사람들이 전부 중동 수출 해서 번 돈으로 땅 값이 쌀 때 산 땅에 집을 지어서 폭리를 취하고 있다는 겁니다. 그래서 평당 120 몇만원이면 된다고 해서 가격을 7~8년 동안 동결을 했습니다. 제가 그 뒤 1989년 건설부장관이 되어 신도시 건설할 때 아파트 값은 평당 아마 130만원 정도로 올려줬었지만 이걸로도 수지가 안 맞는다고 야단들이었습니다.

그래서 주택을 좀 짓도록 하고, 도로 등 SOC 건설, 또 국방비 문제, 사회복지 등의 확충을 위해 노력을 했습니다. 그래서 그 당시에 세 가지 위험으로부터 국민들을 보호하기 위해서 첫째 국민연금, 그 다음에 실업보험, 그 다음에 의료보험 이런 3대 보험을 가지고 국민들의 노후라든가 질병으로부터, 퇴직으로부터 보호받는 보험제도를 확립하는 등의 시책을 추진했습니다.

그러나 적극재정의 한계는 균형재정을 하는 것에 있습니다. 균형재정의 범위 안에서 재정지출정책은 SOC 건설, 과학기술 이런 것을 통해서 재정의 기능을 확충하는 것에 주안점을 두고 했지만, 결국 복지라든가 농촌 이런 분야에 대해서도 재정의 적극적인 역할은 불가피했고, 공무원 처우개선 같은 것도 적절하게 대응을 했다고 생각을 합니다."

5. 재정정책의 과제와 역할

가. 당시 주역들의 증언

[조경식] "당시 우리 경제는 개발단계인데, 경제발전을 해야 하지 않습니까? 물가가 무서워서 경제발전 안 합니까? 외자도입도 마찬가지입니다. 처음에 외자도입을 반대하는 사람 많았습니다. 외자도입이라는 것은 빚져서 우리나라 빚쟁이 되게 하는 것이라고 반대가 많았습니다. 그런데 자원도 없고 자본도 없고 기술도 없는 나라가 경제개발하자면 어떻게 하겠습니까? 외국에서 외자를 들여오고, 기술 들여오고, 동남아든 어디에서든 원자재를 들여와서 공장을 짓고 가공해서 외국에 팔아야만 우리 경제가 키워지는 것이 아닙니까? 결국 수출주

도형 경제성장으로 갈 수밖에 없는 상황이었습니다. 또 경제개발에 있어서 정부가 주도적인 역할을 했는데, 그 당시는 그렇게 하지 않을 수가 없었습니다. 민간이 아무 경험도 없고 돈도 없는데, 이런 사람들이 용만 쓴다고 어떻게 되겠습니까?

그래서 SOC 부문 같은 것은 당연히 정부가 해야 되는 것이지만 적극적으로 나서서 한 것입니다. 1969년도에 투융자예산의 절반을 들여서 경부고속도로 건설과 소양강댐도 건설을 했습니다. 그때 경부고속도로만 하더라도 얼마나 반대가 많았습니까? 특히 당시 야당 사람들이 돈 있는 사람들의 꽃놀이 길을 만든다고 하면서 극구 반대했습니다. 그런데도 박정희 대통령이 "해야 된다. 길이 제일 먼저 뚫려야 수송이 되고, 수출을 하고, 경제가 성장할 것이 아니냐?"는 몇 차원 높은 안목을 갖고서 추진한 것입니다. 그래서 없는 돈을 갖고서 경부고속도로를 건설한 것입니다. 예산사업 중 가장 효율적인 집행을 한 것이 경부고속도로 건설입니다. 단기간 내에 km당 한 1억원 정도 들여서 고속도로를 건설했는데, 이런 것이 재정의 역할이었습니다.

개발과정에서는 경제성장을 뒷받침하기 위한 도로·항만·철도·전력 등의 건설을 위해 재정 규모가 늘어날 수밖에 없었습니다. 당시 민간자본도 미미했으니 민간한테 발전소를 지으라고 할 수도 없고. 도로 건설하라고도 할 수도 없었던 시절입니다. 그래서 개발과 성장과 물가는 어떤 의미에서 나란히 가는 경우가 생겼을 겁니다. 재정팽창이나 인플레도 없이 경제발전을 할 수만 있다면 더 좋겠지만 현실적으로 불가능한 것입니다. 특히 우리 같은 아무것도 없는 상황에서 맨 주먹으로 경제개발을 하는 과정에서는 재정의 역할 증대나 다소의 인플레는 불가피 하지 않았느냐고 생각이 됩니다.

그러나 경제발전과 경제성장 과정에서 생기는 부작용이라 할까? 하여간 경제개발에 수반되는 물가상승이 너무 심했고, 특히 중동진출 등에 따른 외화획득으로 부동산 붐을 야기시키고 물가상승을 부채질했던 것입니다. 그래서 "재정이 물가안정을 뒷받침하기 위해서 어느 정도 긴축을 해야 되겠다. 재정에서부터 허리띠를 졸라매야 되겠다. 정부지출부터 줄여야 되겠다."고 해서 나온 것이 바로 1982년 예산개혁작업입니다. 불요불급한 경비도 절감을 했지만, 국채를 발행해야 되는 적자재정 상태이다 보니까 "적은 재정으로 가자. 건전재정으로 가자"고 해서 예산개혁작업을 했습니다. 그런데 거기에서 조금 더 over를 해서

예산동결을 하게 된 것입니다. 그 당시 예산동결은 지금 생각해도 문제가 있는 것입니다. 예산동결로 인하여 SOC부문에 투자를 안 해서 5년 후에 우리 경제에 큰 애로가 발생하기 시작하여 우리나라 경제 발전의 발목을 잡은 것이기 때문에 바람직한 정책이 아니었다고 생각을 합니다."

[문희갑] "개발연대에 2차대전 이후 가장 모범적인 고도성장을 이룩한 견인차의 역할을 하고, 또 낙후된 농촌이 상당한 수준으로 나아질 수 있었던 그 견인차는 재정입니다. 재정에서 직간접적인 지원이 없었더라면 제조업분야, 서비스분야나 이런 경제분야의 고도성장이 어려웠습니다. 특히 중화학공업 같은 것은 늦게 출발했지만 지금 포항제철이라든지 기타 기간산업건설, 또 항만·공항·도로 같은 경제발전에 있어서 전제가 되는 엄청난 사회간접자본 시설들, 또 농촌의 여러 가지 품종개량이라든지 또는 농촌 쪽의 기반시설이 되는 여러 가지 사업들과 양곡수매가 보상이라든지 이런 것들을 뒷받침한 것이 재정이었습니다.

일반적으로 재정이라는 것은 국가발전과 경제성장 또는 문화발전, 교육발전의 뒷받침이 되고 촉진제가 되는 역할을 하면서, 동시에 이것을 방만하게 잘못 운영했을 때는 국가경제가 파탄에 들어가고 인플레이션이 오고 자원배분의 비효율로 인해서 계층간 지역간에 여러 가지 갈등을 초래하게 되므로 따라서 재정의 중요성과 역할은 엄청나게 큰 것인데, 내가 담당했던 1980년대와 또 그전 우리 선배들이 했던 1960년대, 1970년대는 재정이 맡아야 할 제 기능을 성실히 수행했다고 나는 봅니다. 1960년대와 1970년대도 재정이 그런 뒷받침을 과감하게 안 했더라면 고도성장의 바탕을 만들 수 있었겠습니까?

그런데 우리가 재정을 운용하는 데에는 어떤 기준이 있어야 됩니다. 다시 말씀드리면 재정은 건전하게 운영하는 바탕 위에서 적극적인 재정은 적자재정을 감수하면서도 재정의 역할을 과감하게 하는 것이고, 소극적인 재정이라는 것은 적자재정을 없애면서 일을, 재정의 지원을 줄이는 것입니다. 이것은 그때의 상황, 시대적인 배경, 또 여러 가지 국민생활 수준 등을 검토해서 해야 되는 겁니다. 그런데 내가 맡아 했던 시절의 재정은 긴축해야 되는 그런 시점이었습니다. 그래서 인플레이션을 없애는 것이 첫 번째 과제였다면, 재정이 흑자재정 내지는 균형재정으로 가야 되는 겁니다. 그렇기 때문에 세입의 범위 내에서 지출을

줄이는, 세입이 지출보다 더 들어오면 과거의 재정적자를 줄여주는, 또 한은 차입 같은 것을 줄이는 이런 쪽으로 가야할 시절이었기 때문에 그렇게 했습니다.

그런데 건전재정을 위해서는 재원의 합리적인 배분이 반드시 전제가 되어야 됩니다. 아무리 적극적인 재정을 한다든지, 긴축재정을 한다 하더라도 재원배분이 합리적이고 효율적이지 않으면 안됩니다. 근년에 와서, 6·29선언 이후에 소위 민주화정부가 들어온 뒤에 재정의 운용을 보면, 굉장히 걱정이 많이 됩니다. 재정이 정치적인 입김에 의해서 좌지우지되어 버린 겁니다. 내가 예산을 맡아했던 시기만 하더라도, 즉 말하자면 1988년, 1989년 등 1980년대 말까지만 하더라도 그런 것이 거의 없었습니다. 또 있었다 하더라도 정치적인 어떤 힘에 의해서, 자의 배분의 합리성, 능률과 효율성, 이런 것을 떠나서 정치적인 판단이나 인기에 영합하는 예산이라 해도 그저 몇 백억, 모두 많아 봐야 몇 천억에 불과했는데, 지금은 몇 십 조, 백조 원이 그런 식으로 쓰여지고 있다 이겁니다. IMF이후에 구조조정자금, 공적자금 같은 것은 백억 조가 넘게 나갔습니다. 그래서 내가 오래 전에 대구시장할 때, 예산실을 방문을 했더니 어떤 예산 책임자가, 내가 예산실장할 때는 우리가 돈 백만원가지고 밤을 새우고, 돈 1억원을 가지고 정말로 각 부처하고 싸우고 그랬는데, 요즘은 눈 깜짝할 사이에 몇 십 조원이 왔다 갔다 한다는 겁니다. 거의 이런 식으로 재정이 운용된다면 무슨 건전재정이니 적극적인 재정정책이니 소극적인 재정정책이니 의미가 없습니다.

그러니까 재정정책이 제 기능을 발휘하고 성공을 하려면 재정의 효율성과 합리성이 전제가 되어야 됩니다. 그럴 때에 이 재정은 엄청난 국가발전에 기여하고 경제성장 및 발전, 경제안정에 기여합니다. 그래서 내가 맡아했을 그 시절에는 재정이 거의 경제안정, 물가 잡는 데 선도적인 역할과 주체적인 역할을 했습니다. 지금은 할 수가 없습니다. 지금은 전체 국민경제에서 재정이 차지하는 비중이 적을 뿐만 아니라 이미 재정구조가 이런 상황에 와 있기 때문에, 또 민간부문과 해외부문이 워낙 커졌기 때문에 어렵습니다. 그러나 지금도 재정이 해야할 기능과 역할은 매우 크다고 봅니다. 1960년대, 1970년대에는 성장을 뒷받침하고 사회간접자본 시설이나 또 지역간, 산업간 불균형을 시정하는 데 재정이 기여하는 것이 엄청나게 컸습니다. 그 대신에 재정의 능력 이상으로 했기 때문에 소위 인플레요인이 축적이 되어서 1970년대 말에 와서는 결국은 이 경제불안정이 누적이 되어서 10·26사태가 오고 경제가 파탄까지 왔던 겁니다.

그러나 1980년대 초에 내가 할 때는 이 건전재정을 회복을 하고 안정기조를 구축하고 다시 경쟁력을 회복하고 지속적인 경제성장을 할 수 있도록 한 것이 재정이었습니다. 그 기능을 다 했다 이런 이야기입니다.

나는 이 긴축기조하고 예산의 합리적인 편성 이런 측면에서 그런 시대적인 요청을 내가 받아들이지 않으면 국가 앞날이 문제가 되기 때문에 많은 어려움을 무릅쓰고 그러한 방향으로 밀고 나갔습니다. 그래서 외람된 얘기지만 그때 재정을 반석 위에 올려놓았기 때문에, 또 그런 정신에 입각해서 그 기조가 유지되었고 재정의 기반이 튼튼했기 때문에 1997년 IMF 이후에 구조조정 과정에서 그 큰 금액의 공적자금을 재정에서 감당할 수 있었다고 생각합니다.

일본은 지금 재정에서 꼼짝못하고 있습니다. 일본재정은 지금 엄청난 적자재정이기 때문에 일본은 공적자금 등의 정책을 쓸 수 없습니다. 그런데 우리도 지금 재정이 심각한 상황에 왔기 때문에 또 다시 IMF위기 같은 것이 오게 되면 우리는 지난번 IMF 위기 때처럼 그런 재정의 역할이 불가능합니다. 그래서 정치권과 재정, 이것을 어떻게 해결하느냐 하는 것이 모든 나라들의 과제입니다.

미국은 예산담당기구가 OMB라 해서 대통령 직속기구로 되어 있습니다. 그리고 예산국장이라고도 하고 장관이라고도 하지만, 그 예산책임자는 당에서도 상당한 서열에 서 있고, 이것이 특히 국방성하고 예산마찰 있을 때는 대통령 앞에서 사생결단을 해서 결정이 되는데, 10개 중에는 8개가 OMB 의견대로 갑니다. 그러니까 예산이 그만큼 중요하고 힘을 쓰도록 하니까 정치권의 압력 등에서 벗어날 수 있습니다. 또 미국은 주정부에서 대부분 다 하고, 연방정부 예산에서는 국방이나 큰 국가사업만 하는데, 우리는 시시한 뒷골목 정비까지 전부 국가예산으로 하려 하니까 정치권의 입김을 이대로 놔두었다가는 우리 재정은 앞으로 정말 다시 살아날 수 없는 불구적인 그런 상태로 가지 않을까 하는 그런 걱정이 됩니다."

[이진설] "1960년대부터 시작해서 1980년대 초까지는 우리나라 재정은 인플레 재정의 특징을 갖고 있었습니다. 그러다가 1982년부터 물가가 잡혀서 인플레 재정이 많이 완화되기 시작했습니다. 그 전까지 물가가 아주 급격히 올라가는 상태에서는 물가상승에 따라 국민의 명목소득이 그만큼 올라가게 되고 명목소득의 증가는 자연적으로 세수의 증대를 가져옵니다. 그런데 소득세나 법인세

는 누진율로 되어 있기 때문에 소득증가에 대한 세수 탄성치가 1 이상으로 높기 때문에 세수는 성장률 이상으로 증가하게 됩니다. 따라서 인플레 재정은 항상 재정팽창을 수반하게 되어 있습니다.

그리고 또 박정희 대통령 치하에서는 강력한 정치이론을 가지고 또 10월 유신을 통해서 소위 억압적인 일사불란한 체제를 만들어서 고도성장을 위한 강공정책을 추진해 나갔기 때문에 이에 따라서 재정도 확대될 수밖에 없었습니다.

그러나 1979년부터 1980년대 초반에 일부 관료들과 학자들을 중심으로 한 합리적인 정책논자들이 이래서는 안되겠다고 판단하고 그때까지 해오던 무리한 정책은 지양하고 정책방향을 완전히 전환하여 안정화시책을 추진하였고 전두환 대통령이 그것을 상당히 받아들였습니다. 그래서 그 이후부터 물가가 상대적으로 안정되었고 재정규모 증가도 항상 세입 내 세출 원칙하에서 안정 기조를 유지했습니다. 그러한 건전 재정의 전통이 1997년 외환위기가 올 때까지도 우리나라 재정을 운영하는 사람의 기본철학이 되어 왔기 때문에 우리나라 재정이 OECD의 여러 나라 중에서도 가장 건전한 재정이 되어서 공적자금을 150조원 이상 조달을 하는 데 재정이 아주 중요한 역할을 할 수 있었고 그것이 우리가 위기를 극복하고 벗어나는 데 중요한 역할을 했다고 생각합니다."

6. 적자재정과 부채문제

가. 당시 주역들의 증언

[조경식] 외자도입과 부채문제

"1970년대만 해도 「외채망국」의 이야기가 많았지 않았습니까? 그러나 자본도 없고 자원도 없는 나라에서 외자도입을 안 할 수는 없습니다. 처음에는 차관이 많았고 직접투자는 별로 없었습니다. 왜냐하면 당시 가난한 우리나라에 누가 직접투자를 하겠습니까? 후에 경제성장을 하니까 상당히 희망이 있다고 해서 직접투자가 늘어났지만, 사우디만 해도 처음에는 돈 빌리러 갔는데 그 사람들이 의심이 많아서 돈을 안 빌려 줬습니다.

그렇듯이 우리 경제 수준이 어느 정도 올라가니까 이제는 직접 투자도 하고, 돈도 빌려주고 한 것입니다. 그러니까 외채 걱정하면 아무것도 안하고 그냥 보

리고개가 계속될 수밖에 없는 상황이었는데, 그래도 외자도입을 해서 공장세우고, 수출하고, 경제성장을 한 것입니다.

개인 가게도 마찬가지 아닙니까? 돈이 없는데 매일 죽 끓여 먹고, 하루에 두끼만 먹고 지내야 할 겁니까? 차라리 어디에서 돈을 빌려서 구멍가게라도 하나 열던지 아니면 빵 굽는 빵집을 하나 내더라도 장사를 해서 차츰차츰 키우고 생활 기틀을 잡는 것이나 나라가 그렇게 하는 것이나 똑같은 것입니다.

옛날과 지금은 다릅니다. 지금의 문제는 우리가 초기에 돈이 없어서 외자를 도입한 것과는 전혀 성질이 다릅니다.

지금의 문제는 우리 경제의 운용에 있어서 문제가 있었지 않았느냐는 생각을 합니다. 즉, 1990년대 이후 종합금융 허가를 막 해줬는데, 종금사라는 것이 돈놀이하는 데 아닙니까? 외국에서 돈을 빌려와서 가만히 앉아서 많은 돈을 버는데, 이것이 당시로서는 큰 이권이었습니다. 처음에는 6개 정도를 허가하더니 나중에는 30개로 늘어났습니다.

개발연대에는 외자를 들여와서 공장도 짓고 대형 사회간접시설 하는 데 투자한 것이었지만, 외환위기 때는 종금사 같은 데서 외화를 들여와서 그저 돈놀이하는 차원이었고 이것이 삐거덕하니까 낭패가 되고 결국 IMF관리체제로 가게 된 것이 아닙니까?

우리가 부채라고 해서 무조건 두려워 할 것이 아니라 그 부채의 성격에 따라 우리가 노력해서 갚을 수 있는 부채인지 또는 줄여나갈 수 있는 부채인지가 중요한 것입니다. 그러니까 부채도 어떻게 관리하고 그 자금을 잘 운용하느냐의 문제입니다.

IMF 이후 구조조정 과정에서 부채가 많이 늘어났는데 기업과 은행의 부실을 공적자금으로 일단 급한 불은 끈 것 같습니다만 앞으로 이 자금의 회수문제라든가 또 추가로 더 자금이 들어가야 하는 문제 등 앞으로의 운용이 중요한 문제라고 봅니다."

[문희갑] "내가 예산을 맡고 있을 때, 가장 큰 해독이 한은 차입이었습니다. 이것은 본원적인 통화증발에서 오기 때문에 한은차입을 없앴습니다. 한은 차입은 어떠한 경우도 하지 않는 대신에 국채를 발행했습니다. 그러나 국채를 발행하면 민간자본을, 민간의 유동성을 흡수하니까 'crowding out'라 해서 민간 쪽

의 엄청난 피해를 주는 것이 아니냐 해서 학자들도 논란이 많았습니다. 그러나 한은에서 통화를 증발시키는 것보다는 낫다고 해서 민간 쪽에서 쓸 수 있는 유동성의 일부를 국가가 소위 국채를 발행해서 소화하는 방식을 택했습니다.

그 다음에는 외자를 많이 가져와야 했습니다. 공공차관을 많이 도입해야 되겠다는 것인데, 그 당시에는 신용문제 때문에 우리나라가 공공차관이라든지 외자도입을 하기가 어려웠던 시기였습니다. 그래서 이것이 제한되었고, 또 그 당시에는 우리나라의 신용등급이 워낙 낮았기 때문에 금리가 높았습니다. 그러나 과거 쉽게 한은에서 본원통화를 증발해서 하던 재정수요를 국채발행, 외자도입, 그 다음에는 각종 기금에서 빌려쓰는 방식을 많이 했습니다. 그 대신에 한은 차입은 절대적으로 해서는 안 된다는 그런 원칙을 고수해 온 겁니다."

7. 농업지원

가. 당시 주역들의 증언

[문희갑] "우리나라 농촌은 그 당시 상황으로는 아주 피폐하고, 또 경영단위도 경제성이 없는 아주 적은 단위였기 때문에 농촌 쪽의 어떤 개선이나 발전을 가져오기가 힘들었습니다. 그러니까 불균형성장을 할 수밖에 없었습니다. 우선 제조업을 성장시켜서, 일단은 3분의 2가 농촌인구이니까 그 농촌인구를 제조업 쪽으로, 도시로 흡수할 수밖에 없었습니다. 그런데 처음부터 우리가 균형성장으로 갈 수도 없었지만, 일부 학자들이 주장하는 바와 같이, 농업하고 공업을 균형 있게 성장시키려고 했다면 우리나라 경제성장은 일단 실패했을 것이라고 생각하고 있습니다.

그래서 나도 우리나라가 공업화에 의해서 상대적으로 농촌을 부흥시키자 하는 그런 생각이 있었지만, 농촌은 또 역시 우리의 식량을 제공하는 바탕이고, 또 농촌이 우리가 몇 천년 살아온 우리의 마음의 고향이고, 또 우리의 바탕이기 때문에 농촌은 발전시켜야 되었습니다. 그러나 시혜적인 방법으로 해서는 안됩니다. 고리채를 정리한다든지 이러한 시혜적인 방법이 아니고 농촌이 자립할 수 있는 쪽으로 지원해주어야 됩니다. 그래서 경지정리 사업이나 농로사업, 또는 농민들에게 필요한 어떤 품종개량이나, 경제작물 이런 쪽을 지원해야 됩

니다. 그래서 내가 굉장히 주장한 것이 일본에서 추진했던 농공단지 추진이었습니다. 농촌에 공업단지를 조성해서 농사를 지으면서 남는 시간에 나와서 일을 해서 농가소득을 올려야 되겠다고 생각했습니다. 쌀 생산이나 농업소득만 가지고는 도시생활수준을 따라갈 수 없습니다. 아까도 얘기했지만 워낙 경작규모가 영세하고 또 생산성이 낮은 데다가, 또 농산물가격은 도시영세민 때문에 가격을 올릴 수도 없고, 가격을 보상한다 하더라도 정부재정 능력에 한계가 있기 때문에, 그래서 농공단지를 굉장히 많이 주장을 했습니다. 그 당시만 하더라도 오랫동안 농촌이 가지고있던 낙후성과 고질적인 문제가 굉장히 많았습니다. 또 농촌을 그렇게 설득을 해서 일본 농촌모양으로 농협단위조합이 힘을 모아서 자기들 생산량을 수급조절한다든지, 경제작물을 선택해서 선진기술을 가져와서 정말 수지맞는 농산물을 생산한다든지, 이러한 것도 잘 안되었습니다.

그래서 나는 농촌 쪽에 내 나름대로는 돈을 넣는다고 생각하고 재원배분을 많이 했습니다. 한가지 예를 들면, 농촌진흥청에 가면 박사학위 받은 사람들이 실험실에 수두룩하게 있으면서 전부 품종개량을 담당하고 있었습니다. 그러나 박사를 받은 그 연구원들이 일반공무원보다 더 낮은 대우를 받고 있었습니다. 가보면 눈물이 납니다. 농촌진흥청에 있는 일반공무원이 들으면 나를 욕하겠지만, 그때 자기들 행정비나 올렸지, 그 연구소에서 정말 필리핀에 가서 새로운 품종개량해서, 다시 들여와서 농촌에 보급하기 위해서 피나게 고생한 그런 분들을 위해서 처우개선이나 연구비·시설비에 대한 큰 배려가 우리가 생각한 만큼 없더라 이겁니다. 그래서 내가 그 사람들 처우 개선을 위해 노력을 하고 또 농공단지 조성을 위해서 내가 일본까지 갔다 와서 애를 많이 쓰고 그랬는데, 기여는 했지만 생각만큼 성공은 못했습니다.

그래서 농촌문제는 과거에도 그렇고, 앞으로도 농촌이 살아야 되겠다는 자립의지, 또 농촌이 선진농촌을 배워와서 정말 농사를 천직으로 알고 짓는 이런 자세가 없는 한 힘들 것입니다. 그 당시에 새마을사업에서부터 시작해서, 무슨 영농지도자 등 많은 사업들을 해서 돈도 많이 빌려주고 전부 다 받지도 못하는 사업이 많았습니다. 또 개방을 앞두고 여러 가지 투자하고 기계화하고 그랬지만 다 실패한 것은 농민이나 농촌에 사는 사람이 내가 어떠한 일이 있더라도 이 농촌을 지키고 내가 참다운 농민이 되어서 흙과 더불어 내 일생을 마쳐야 되겠다 하는 자세가 되어 있지 않았기 때문입니다. 지금도 내가 아는 진정한

농민들은 고생을 굉장히 많이 하지만, 그런데도 꾸준하게 해서 지금 상당한 수준까지 와 있습니다. 내가 1987년에 한일회담 때문에 일본에 가서 일본 농공단지 때문에 고시치 마치라는 니가타현의 어떤 시골마을에 갔었습니다. 그런데 그때 일본사람들 통장에 사천 몇 만엔, 우리나라 돈으로 4억원이 넘는데, 이 돈이 저축이 되어 있고, 거기에다 트랙터라든지 장비가 창고에 있고, 그러면서도 리어카도 있었습니다. 그만큼 성실합니다. 우리는 리어카 끄는 데를 경운기가 가고, 경운기를 몰 데도 트랙터 끌지만, 그 사람들은 트랙터 갈 데, 경운기 갈 데, 리어카 갈 데, 다 정해서 합리적이고 경제성 있게 농사를 짓고 있었습니다. 세계시장에 내놓을 뭐가 있겠느냐? 어떤 품종을 가져와서 어떤 농사를 지어야 되느냐? 그리고 농민들끼리 수급을 맞추어서 많이 생산하면 제 값을 못 받는다, 생산을 줄이자 하고 의논을 합니다.

지금 정보화시대를 맞아 세계 시장의 정보를 샅샅이 알 수 있는 이 시절에, 농민들이 진정으로 정말 옳은 농사를 지어야 됩니다. 이제 소득이 계속 올라가면, 중국에서 현재 형편없는 농산물 들어오지만, 중국농산물 좋은 것은 우리나라 농산물과 비교도 안됩니다. 중국에서 안 팔리는 형편없는 것이 우리나라에 들어오니까 지금 문제가 되는 것입니다. 그런데 당분간 앞으로 그런 것이 들어온다면, 우리는 진짜 신토불이, 우리 국민들에게 맞는 이런 농사를 지어서 이겨내야 되는데, 나중에 중국의 고급농산물이 들어오면 경쟁에서 우리나라는 못 이깁니다. 중국도 고급농산물은 엄청나게 비쌉니다. 그래서 나도 처음에 중국 마늘, 중국 고추, 중국 깨가 왜 저렇게 맛이 없느냐 중국 농산물 형편없구나 했는데, 내가 상해나 북경에 가서 물어보니까, 그런 것 써서 요리했다가는 요리집 다 망한다는 겁니다. 그 사람들이 쓰는 진짜 좋은 참깨나 고추나 마늘 이런 것은 우리나라 것보다 훨씬 비쌉니다.

그래서 우리나라 농민들도 이런 세계시장을 알고 정말 현대적인 농사를 짓고, 정말 생산성 높은 경쟁력 있는 농사를 짓겠다 하는 이런 농민의 의식개혁과 거기에 맞는 지속적인 정부의 재정지원뿐 아니라 여러 가지 제도적인 지원, 이런 것이 이루어져야 되고, 이제는 농촌인구가 너무 줄어들어 버리니까 상당히 문제가 된다고 봅니다만, 내가 예산을 할 때 지금처럼만 농민이 깨었더라도, 농촌문제는 많이 달라졌을 겁니다. 그러나 내가 예산실장할 때는 불균형성장의 폐해가 상당히 많았기 때문에 농촌을 빨리 소득을 증대시키고 농촌이 빨리 발

전하지 않으면 공업화의 의미가 없다 해서 농촌 쪽으로 그 나름대로 많은 지원을 하고 농공단지도 많이 조성하는 등의 사업을 예산 쪽에서 많이 했다 이렇게 말씀드릴 수 있습니다."

[이진설] "항상 우리나라에서 농업이나 농민들 문제는 애간장을 끓이는 문제인데, 사실 농촌에 가보면 동정이 가는 사람들 아닙니까? 어찌됐건 그분들이 농촌에서 보람 있게 살수 있도록 해야 하는데 방법이 안 보입니다. 산업화되는 사회에서 농업생산력이 근본적으로 갖고 있는 한계가 있기 때문에 어려운 겁니다. 박 대통령이 혁명을 하고 1960년대까지는 우리나라 소원이 식량자급이었습니다.

그래서 필리핀에 가서 IRR 667 통일벼 종자를 개발해서 그것으로 농업혁명을 일으키고 내가 청와대 비서관할 때에는 혼식을 장려해서 모든 국민들이 쌀은 칠분도로 도정을 완전히 안 하고, 보리쌀을 30% 이상 넣어서 밥을 짓도록 하고 또 밀가루 분식을 많이 먹도록 권장을 했습니다. 그래서 우리나라 경제가 성공한 거죠. 그때 우리는 식량증산에서부터 농가소득증대, 도·농간의 격차 해소 등의 문제를 해결하기 위해 많은 노력을 기울였습니다. 박 대통령 스스로 농민의 아들이고, 농촌에 대해서 심리적으로 정서적으로 아는 분입니다. 그래서 그분은 소위 새마을공장 등등 농외소득을 올리기 위해서 농촌의 1군, 1면에 1공장을 내걸고 농촌에서 새마을공장을 지어서 농한기에는 농민들이 집기도 만들고 하는 등등 여러 가지 생산을 하도록 했습니다. 내가 처음에 박 대통령 지시를 받아서 전국 새마을공장을 두루 다니면서 그게 왜 그나마 잘 안 되느냐 하는 그런 것들을 리포트도 만들고, 또 은행에서 돈을 지원해주고 하는 이런 것도 지시를 받아서 했습니다만, 백방으로 농촌 농민들을 위해서 정말 플러스가 되는 일이 있으면 찾아서 하려고 했는데 그게 쉽지 않았습니다.

새마을공장도 결국 한때는 반짝 했지만 결국 실패했는데, 왜냐하면 국내 임금이 올라가니까 도저히 외국수입품과 경쟁이 안 되는 겁니다. 그래서 농가소득 쪽으로 나갔는데, 농촌에서 수리시설을 하다보면 기간시설을 다 하고 난 다음에는 농촌에 프로젝트가 없는 겁니다. 예산당국자로서 가장 근심은 예산에 전체적인 모습이 농민들한테도 얼마를 지원했다고 국회에 가서나 언론에도 큰 소리를 치고 하려면, 농촌 농민들을 위해서 돈을 좀 줘야 되겠는데 프로젝트가 없다 이겁니다. 좋은 프로젝트를 가져오는 것이 전부 비료가격보상, 쌀값보상,

양특지원 이런 것만 가져오는 겁니다. 그래서 고민이었습니다. 결국 지금까지도 계속 이렇게 가고 있는 사안이 아닙니까?

그러나 농민하고의 문제에는 내가 예산실장으로서 느낀 것은 항상 실무적인 합리성만으로는 안 되고, 결국 정치적인 이유에서 농민들한테 뭔가 해줄 것을 해주지 않으면 안 되었다는 겁니다.

그래서 우루과이라운드 하면서 42조원을 투입하도록 했고, 또 거기다가 15조원을 더 보태어 집어넣고, 그러고도 꿀꺽 두꺼비가 파리 잡아먹듯이 하고는 또 농촌이 그 모양 그대로 되어 있다 이 얘기입니다. 참 이게 어려운 상황입니다.

결국 농촌은 연세 많은 분들이 그나마 지키고 있는데 앞으로는 농촌을 기업영농, 젊은 사람들이 가서 기업영농, 국제경쟁에서 겨루는 개방영농으로 개량하지 않으면 안 되는 상황이 되지 않았느냐 이렇게 봅니다."

8. 재원의 합리적 배분과 재정운용

가. 기획과 예산의 연계

[문희갑] "당시 경제기획원에 경제기획국과 예산국(실)이 같이 있었는데 기획사이드에서 경제계획을 수립하고 예산 쪽에서 예산을 편성하는 과정에서 항상 기획과 예산의 연계문제가 있었습니다. 그 당시 기획국에서 5개년계획에 입각해서 경제발전 계획을 수립해서 나아가고, 5개년계획을 한해 한해 다시 검토해서 만드는 rolling plan이라 할까, 그런 차원에서 총자원예산이라는 것을 만들었습니다. 그것은 5개년계획을 할 때에는 욕심이 많아서 성장목표치를 정해놓고 재원의 조달능력을 크게 배려하지 않고 5개년계획을 수립했는데, 그것을 매년 재원조달의 상당한 가능성 범위 내에서 다시 1년치를 만든 것이 총자원예산입니다. 그러나 예산실에서 실제로 한정된 재원을 가지고 예산을 편성할 때에는 계획대로 다 반영이 될 수가 없기 때문에 양쪽에서 여러 가지 갈등도 있었습니다. 예산이라는 것은 돈이 아니고 정책입니다. 선진국에서는 예산은 곧 정책입니다. 그러니까 정책을 추진할 수 있는 돈을 예산이라고 하는데, 돈이 있기 때문에 정책이 있는 겁니다. 예를 들면, 서해안 고속도로가 돈으로 얼마 나와 있다면, 그것은 서해안 고속도로 프로젝트입니다. 그래서 예산은 곧 프로젝트이

며, 사업입니다.

총자원예산도 예산측면에서 보면 재원의 능력에 상당히 문제가 있는 겁니다. 그 사람들은 열심히 만든 것이지만 현실적으로 직접 재원을 쥐고 있는 사람이 재원의 한계 내에서 일을 해야 하는 입장에서는 상당히 다르기 때문에, 총자원예산도 결국 예산실에서 그대로 못 들어주기 때문에 5개년계획과 총자원예산을 만든 기획사이드에서는 불평이 좀 많았고, 그래서 예산당국에 대해서 자기 멋대로 한다는 그런 비난도 있었습니다.

그러나 실제 예산당국에서는 5개년계획이나 총자원예산을 충분히 검토를 하는 바탕 위에서 한정된 재원을 어떻게 배분하느냐 하는 그런 시각에서 했기 때문에 5개년계획과 총자원예산은 예산편성의 전제가 되고 바탕이 되었던 것입니다. 이렇게 봐야 되는데 그 당시 5개년계획을 입안한 사람이나 총자원예산을 만든 기획사이드에서는 예산당국에서 자기 멋대로 하는데 우리가 이렇게 만들어 놓으면 뭐 하느냐고 그랬지만, 사실은 그것이 아니라 예산 사이드에서 충분히 검토했었다고 확실하게 이야기 할 수 있습니다. 그래서 기획과 예산기구가 한 조직 밑에 있었다는 것은 큰 장점이었다고 생각됩니다."

나. 예산사업의 산업연관 효과분석

[조경식] "내가 1979~1980년 기간중에 예산총괄 담당국장을 하면서 예산사업의 산업연관 효과분석이라는 것을 해 봤습니다. 그러니까 예산사업에는 프로젝트가 많지 않습니까? 예를 들면 취로사업부터 시작해서 농업용수개발, 관광시설 조성, 상하수도 건설, 전력 건설, 철도 건설 등등 많습니다. 이런 사업들을 덮어놓고 추진할 것이 아니라 그때그때 우리의 여건에 맞게 사업의 우선순위에 따라 한정된 재원을 갖고서 예산사업을 좀 더 효율적으로 편성하고 집행하는 방안을 모색해 보기 위해서 우선 1980년 예산을 1979년 말부터 1980년 4월까지 산업연관 효과분석을 한 번해 봤습니다. 그래서 정부예산에서 중요한 152개의 사업과 그 이외의 기타 사업 등을 산업연관 분류방식에서 I-O테이블과 연결시켜 재분류를 했습니다. 그런 후 1978년 투입계수를 1980년 기준으로 연장해서 유발효과를 산출했습니다. 파급효과의 중요 항목을 생산효과, 부가가치효과, 고용창출효과, 수입유발효과 및 에너지사용효과 등 5개의 부문으로 나누어서 사업의 파급효과를 분석했습니다. 당시 우리의 현실은 경제규모를 키우고 고용을

늘려야 하는 상황에서 예산사업의 우선순위를 생산효과, 부가가치효과 및 고용효과가 크게 나타나는 사업과 수입유발효과와 에너지사용 효과는 적은 사업에 두어야 했던 것입니다. 따라서 사업을 선정하는 데 있어서 비슷한 정도의 필요성이 있는 사업이라도 어느 것이 우월한지를 파악하기 위한 목적으로 산업연관분석을 이용하여 선택하는 방법을 한번 해봤습니다.

그래서 사업을 나열한 다음 이 사업의 고용창출효과, 부가가치효과, 수입유발효과, 에너지사용효과 및 생산효과를 유발계수로 계산한 것입니다. 이렇게 해서 각 부문의 유발계수를 감안하여 예산을 편성하고 또 예산의 집행에도 활용하고자 한 것입니다. 예를 들면, 예산이 편성되고 나면 요즘도 그렇지만 과거에도 대개 상반기, 2/4분기 등의 시기에 경기부양을 위해서 조기집행 문제가 발생할 때 과연 어느 사업을 먼저 추진할 것인가에 주로 활용하고자 한 것입니다. 덮어놓고 농업용수개발을 먼저 한다든지, 주택건설을 먼저 한다든지 하는 식이 아니라, 기존 예산사업의 우선집행순위를 정하는 데 있어서 생산효과, 부가가치효과 및 고용창출효과는 큰 반면 수입유발효과와 에너지사용효과는 적은 사업부터 추진한다는식의 원칙을 세워서 작업을 했던 것입니다.

그런데 이것은 일종의 부문별 파급효과에 대한 분석을 바탕으로 하는 작업인데, 우선 1~2개월 내에 추진할 수 있는 단기적으로 직접유발효과가 높은 사업은 에너지사용효과나 수입유발효과는 적으면서 고용창출효과와 부가가치효과가 높은 사업으로서, 이에는 취로사업, 조림사업, 사방사업, 농업기반 조성사업, 도로 건설 및 보수 사업 등이 있다는 분석 결과가 나왔습니다. 그리고 3~6개월 이내의 중기 유발효과가 있는 것은 주택건설, 대학시설 조성, 항만시설 건설 등이 나왔습니다. 마지막으로 9개월~1년 사이의 장기적으로 기여하는 사업은 철도건설, 통신시설, 전력, 상하수도, 기타 SOC시설 등이 나왔었습니다. 그래서 이 작업을 통해서 예산편성시에 사업우선순위를 판단하는 자료로 이용하고, 또 당시 제일 급한 것이 고용이었기 때문에 장단기 고용대책을 위해서도 이 분석이 유용하게 활용되지 않겠느냐 하는 등의 목적으로 한번 시도해 봤던 것입니다."

다. 외부압력과 재원의 합리적 배분

(1) 대통령재가사항에 대한 조치

[문희갑] 그때 예산개혁작업을 할 때에는 정부의 낭비적인 요소를 어떻게 하든지 제거해야 된다고 판단했습니다. 전년 답습주의라고 해서, 한번 예산이 편성이 되면 매년 그것을 기초로 해서 편성이 됩니다. 작년에 얼마 주었으니까 일년 동안의 물가상승률을 감안해서 얼마를 올려주고 하는 식이었습니다. 그래서 영점기준 예산편성방식이라 해서 과거에 예산 배정했던 것은 다 무시해버리고 백지 위에서 다시 이 예산이 필요하냐 안 하냐 하는 것을 판단하는 예산방식을 도입했습니다. 요즘도 마찬가지지만, 당시에도 대통령이 각 부처 연두순시나 현장에 나가면 이런 것을 해주어야 한다고 하면 대통령이 이런 것 하라고 사인해주고, 또 장관들이 청와대에 가서 대통령한테 결재를 받아오는 겁니다. 이러한 경우에 지금은 거의 다 반영하는 경우가 많은데, 박정희 대통령 시절에는 거의 100% 반영하면 안 되는 그런 전통이 있었고, 그때 우리는 대통령이 결제했다고 해서 대통령이 다 파악하고 결제하는 것이 아니기 때문에 대통령의 사전 양해를 구해서 꼭 해야 되는 합리적인 것만 반영을 했습니다.

박정희 대통령은 만 17년을 했기 때문에 나중에는 대통령이 공무원들 보다 더 많이 알았습니다. 그래서 박대통령은 사인하는 것이 거의 90% 이상 정확하고 합리적이었지만, 전두환 대통령은 8년을 했는데 내가 예산을 할 때는 취임하자마자 얼마 안되었기 때문에 아무리 설명을 잘 드려도 완벽할 수 없으니까 대통령이 자기가 사인을 했다 하더라도 국가예산의 합리적인 차원에서 재검토하는 것이 좋겠다고 해서 대통령의 재가가 난 경우라도 80%는 예산에 반영을 안 했습니다. 그래서 그때에 굉장히 많은 제약이 있었고, 많은 비난과 음해가 있었습니다. 그러나 그런 것을 이겨냈기 때문에 예산이 합리적으로 배분될 수 있었고, 또 각 부처에서도 예산실에서 정확하고 합리적인 효율성이나 능률성의 잣대에 맞지 않으면 안 된다는 것을 알기 때문에 대통령의 힘을 빌리고 정치권의 힘을 빌려서 예산을 신청하는 것이 많이 줄어들었습니다. 그 자체가 재원의 합리적인 배분입니다. 그리고 그 당시에 예산실에서 자랑할 만한 것은, 예산이라는 것은 제한된 재원의 한계가 있는데 각 부처에서 그 몇 배의 요구를 하기 때문에 삭감하는 것이 기본인데, 그때 그렇게 예산을 동결하고 엄청난 삭감을 하면서도 국가에서 앞으로 절대적으로 필요한 것은 예산요구가 없어도 예산실에서 이것을 하라고 하던가, 더 증액하여 계상해 준 것이 굉장히 많았습니다. 과학기술이나 중소기업 지원이라든지, 또는 문화, 이런 쪽은 힘이 약해서 증액

을 못합니다. 과학기술 하는 사람들 무슨 힘이 있습니까? 중소기업이 실력이 있습니까? 요즘은 문화가 강조되지만 그때는 문화는 생각도 안 하던 시절이었습니다. 그래서 그런 분야에 대해서는 우리가 찾아서 해주었습니다. 유명한 국립미술관도 1984년도 예산을 동결시킬 때에 그때 지은 겁니다.

그래서 그 당시에 대통령한테 재가받은 지출과 사업도 국가의 상황이나 장래나 효율이나 능률면에서 안 되는 것은 거의 80~90%를 예산반영을 하지 않았다는 그 자체가 일차적으로 큰 재원의 합리적인 배분이고, 두 번째로는 예산 요구한 것 중에서 합리적인 것은 개선해주고 증액도 시켜주고, 요구 안 한 것까지도 필요한 것은 실어주었습니다. 그 대신에 인기성 경비라든지 또는 전래 답습적이라든지 또는 권력기관에서 소위 신성불가침적인 이런 예산은 과감하게 깨뜨렸습니다. 그 당시 에피소드도 굉장히 많습니다. 한번은 아무도 손을 못 대던 국방예산을 삭감했더니 한 장성이 권총을 내 머리에 갖다댄 적도 있었습니다.

과거에는 상상도 못했던 그런 것을 전부 파헤쳐서 예산을 삭감하고 증액을 했으니까, 재원의 합리적인 배분이라는 것이 구체적으로 어디에 얼마 주고 어디 얼마 덜어냈다는 것보다도 이런 식으로 설명을 하면 충분히 이해가 되지 않겠느냐 생각됩니다.

대통령 재가사항에 대한 비화의 예를 하나 더 이야기하겠습니다. 그 당시에 이웅평 소령이라는 북한의 조종사가 미그기 최신형을 타고 넘어왔습니다. 그때 내가 해외출장 갔다가 왔더니 야단이 났습니다. 대통령이 들어보니까 비행기가 그 당시에 몇 백억짜리고, 북한의 조종사들이 우리나라 차관급 봉급을 받는다는 등 대단했습니다. 그래서 우리나라 조종사들이 비행기 한 대 몰고 가버리면 몇 백억인데, 조종사들이 위험하고 하니까 수당을 두 배로 올려야 되겠다고 누가 건의를 했습니다. 그 당시 조종 수당이 만족하지는 않았지만 5급, 한 백가지 수당 중에서 제일 높았습니다. 그런데 두 배를 높이는 것으로 대통령 결재를 받아왔습니다. 대통령이 올리라고 그러니까 부총리가 그렇게 하겠다고 했습니다.

그런데 수당을 두 배 올리면 예산 쪽에서 볼 때는 큰일나는 겁니다. 그러면 함정수당, 낙하산 수당, 폭발물취급 수당, UDT 수당 이런 것은 조종사에 못지않습니다. 폭발물을 취급하는 사람은 잘못 건드려서 폭탄이 터지면 생명이 위험하고, 함정 수당과 비교해 볼 때 비행기는 아침에 타고 나가면 몇 시간 후에

내려서 집에 가서 밥 먹고 집에 가서 마누라하고 자지만, 배타고 나가면 50일 만에 들어옵니다. 갖은 풍파하고 싸우고 음식도 상한 것 먹는데 그런 사람들이 가만히 있겠느냐 이겁니다. 십 몇 만명이 수당을 받는데, 그런 균형감각이 없이 균형이 깨지게 되면 걷잡을 수가 없게 됩니다. 이것만 올려주면 조종사에게는 인기가 최고로 올라가겠지만, 그런데 그것을 막는 것은 예산실 아니고는 못합니다. 왜냐하면 예산실은 모든 나라살림 그 속성을 다 알기 때문에 그렇습니다. 그래서 부총리에게 내가 안 된다고 하니까, 대통령이 사인하고 대통령이 수원비행장 Alert room에 가서 조종사들한테 두 배 올리겠다니까 조종사가 대통령님 최고라고 박수를 치고 이랬는데, 그것을 안 하면 어떻게 하느냐 이겁니다. 그때 청와대에 보고할 일이 있어서 부총리하고 같이 가서, 대통령 앉고 부총리와 경제수석, 내가 앉아서 보고를 했는데, 보고 다 끝나고 난 뒤에 대통령이 추가보고 있으면 이야기하라고 해서 지금 내가 이야기한 수당문제를 다 말씀드렸습니다. '지금 대통령께서 조종사 수당을 올려주면 대통령이 조종사들한테는 인기가 막 올라가고 하지만, 이게 가져올 후유증, 다른 사람들의 사기가 떨어지는 것은 엄청납니다. 십만 명 이상 수당받는 사람들 다 사기가 떨어지고 몇 백명 조종사만 사기 올라가면 나라 전체의 국방을 어떻게 운영하려고 그러십니까? 지금이라도 늦지 않으니까 대통령이 번복함으로 해서 좀 고통스럽고 힘들지만 지금 하는 게 낫습니다. 그러나 한 10% 정도만 올리십시오. 그리고 딴사람 수당들도 내년 예산 때 올려주면 됩니다. 그래서 대통령이, 내가 조종사들 사기만 생각하고 그렇게 결정했는데, 수당이 굉장히 많고, 이렇게 복잡한 것을 이번에 알았다. 우리나라 국방의 진정한 발전을 위해서는 내가 실수를 했는데, 10%만 올리고, 또 다른 수당도 내년에 올리고, 조종사들 수당을 점진적으로 더 올려주겠다고 수습을 해야 됩니다.' 이렇게 말씀을 드렸더니 전두환 대통령이 한 10분 동안을 생각했습니다.

자기도 그렇게 이야기를 해놓고 번복하려니 힘이 들었을 겁니다. 대통령이 제일 먼저 보안사령관한테 전화를 걸어서, 사령관의 이야기 들어보았습니다. '참 각하 안 그래도 제가 보고하러 들어가려고 합니다. 이런 문제가 있습니다. 조종사 설득은 사령관인 내가 책임지겠습니다. 그것은 그렇게 해야 됩니다.' 라고 내가 이야기 한 것과 같이 말씀을 드렸습니다. 또 국방부 장관한테 전화를 하니까 국방부 장관도 마찬가지였습니다. 대통령께서 결재하실 때, 그것을 기분

좋게 결재하셨는데 이것을 어떻게 번복시키느냐 고민하고 있었다고 보고를 했습니다. 그런데 전 대통령의 장점은 받아들이는 겁니다. 박정희 대통령은 당초에 쉽게 결심을 안 하셨습니다. 조종사 수당을 배로 올려야 되겠다 하더라도 심사숙고하고, 다른 사람은 어떻게 되느냐고 물어봤을 겁니다. 각 부 장관이나 국방부 장관이나 공군 참모총장이나 해군 참모총장이나 해병대 사령관한테 물어서 결재를 하고, 한번 결재하면 끝입니다. 그러나 전두환 대통령은 아직 그런 경험이 없었으니까, 옳은가 싶어서 결정을 했는데 나중에 문제가 있게 되면 이것을 고칠 줄 알았습니다. 대통령 자존심이다 권위다 해서 안 고쳤으면 큰일날 일이었습니다."

[이진설] "예산실장은 각 부처에서 대통령 재가를 받아왔다고 해서 무조건 예산에 반영하면 안됩니다. 대통령이 보고받았다는 하나의 자료일 뿐이고 그것이 합당하냐 아니냐 하는 것은 여러 가지 당 정책이라든가 이런 것을 통해서 검토해보고 이건 도저히 안되겠다고 판단되는 것은 끝까지 대통령한테 가서라도 반대를 해야 합니다.

역대 대통령인 박정희 대통령도 그렇고, 전두환 대통령도 그렇고, 노태우 대통령도 그렇고, 실무자들이 국가를 위해서 이렇기 때문에 안 된다는 것을 보고하면 대부분 거의 90%는 들어주었습니다. 결국 국가 원수는 부분적인 이익보다도 국가 전체 이익을 생각할 수밖에 없고, 실무자가 그렇게 반대를 하면 받아들여야 합니다. 왜냐하면 대통령은 장관이 자꾸 와서 해달라고 하면 자기도 어쩔 수 없이 결재를 해줄 수밖에 없지 않습니까? 그런데 예산실에서 반대하기 때문에 대통령인 나도 어떻게 할 수 없다고 이렇게 기댈 언덕을 만들어줘야 됩니다. 그때 예산실장이 보루가 되어야 합니다. 악역을 맡아야 된다는 겁니다.

그런 의미에서 봤을 때 우리가 지금 김대중 대통령하고 김영삼 대통령, 지금 노무현 대통령은 어떤지 모르지만 내가 그때 겪은 대통령들은 다 실무적으로 그런 것들을 가지고 실무자들이 소신을 가지고 안 된다고 했을 때, 거의 대부분 90% 이상 받아들여졌습니다. 그렇기 때문에 그 동안에 적어도 노 대통령까지의 국정운영은 관료적인 어떤 합리성을 토대로 해서, 물론 정치적으로도 어느 정도까지 그런 당정 협의라던가 이런 것을 통해서 이루어지지만, 결국 끝에 가서는 대통령이 지금처럼 쉽게 해주고 하는 그런 것은 당시에는 절대로 안 해

왔습니다. 예산실 자체에서도 그런 의지를 가지고 있었고 또 위에서도 그런 것을 인정을 하고 받아들여지고 하는 그런 것이 중요하다고 생각이 됩니다.

그게 가능한 것이 대통령은 사실 잘 모릅니다. 그런데 대통령을 보좌하는 경제수석과 그 밑의 참모들이나 관료들이 그런 문제를 다 사전에 수시로 대통령한테 보고를 합니다. 그러나 대통령의 확답을 받아야 되니까, 예산실장이 가서 공식적인 보고를 해서 이래서 '안 됩니다' 라고 해야 된다 이겁니다.

그게 제일 중요한데 지금 노무현 대통령 밑에 있는 사람들이 진짜 코드가 대통령하고 잘 맞는지 모르겠지만 관료사회하고는 코드가 잘 안 맞아서 그렇게 될 수 있는 통로가 안 되는 것 같은데, 그래서 지금 국정에서는 위기라고 봐야 됩니다."

(2) 정치적 요구에 대한 조치

[문희갑] "예산운용에서 제일 어려운 것이 정치권이나 권력기관의 외부압력에 대한 문제입니다. 그때는 지금하고 달라서 집권여당이 선거공약을 할 때도 예산당국의 사전검토를 받았습니다. 그래서 요즘같이 책임도 안지는 공약이 많지 않았습니다. 처음부터 조금 어렵다는 것을 알면서도, 정치적으로 이것은 불가피하게 해야 되겠다는 경우는 있었지만, 그렇지 않고 대부분은 예산당국의 screen을 받아서 했기 때문에 지금과 같은 이런 비현실적 공약이 적었고, 그 과정에서 정치권하고 굉장히 싸움이 많았습니다. 그것은 일일이 예를 들 수도 없지만, 나중에 나도 시간이 나면 국회속기록을 보고 그런 문제를 case by case 로 한번 검토해볼 생각도 드는데, 여러 가지 에피소드가 많았습니다.

그러나 나도 국회의원도 해보고 정치를 해보았지만 정치인은 불가피한 측면도 있다고 봅니다. 자기 표밭인 현장에서 요구를 하고 아우성을 치고 하는데, 그것이 국가 전체적으로 봤을 때는 자원의 낭비이고 비효율적이지만, 또 그 지역이나 그 계층이나 그 사람의 입장에서 봤을 때는, 이게 굉장히 중요하고 생사가 달려 있는, 그런 문제들일 수 있습니다. 그러면 그 지역의 표를 얻어서 선출된 국회의원으로서는 그렇게 할 수밖에 없습니다. 이것을 어떻게 합리적으로 조정하느냐 하는 것이 우리의 과제 아닙니까? 또 자본주의 시장경제, 민주주의를 하고 있는 나라의 고민인데, 그때는 그런 것들이 권위주의 정부이기 때문에 지금보다는 상당히 쉽게 해결이 되었습니다.

그러나 그때 그런 문제를 해결하는 데에 누구보다도 내가 조금은 저돌적이고 상당히 강하게 했기 때문에 지금까지도 정치권에서는 나를 굉장히 강성 이미지로 보는 겁니다. 그냥 좋은 게 좋다 이렇게 해서 부드럽고 유연하게 했으면 얼마나 좋았겠느냐 이렇게 얘기하지만, 그것은 안 해 본 사람은 잘 모르고, 부드럽고 유연하게 해서 잘된다면 그렇게 안 할 사람이 누가 있겠습니까? 그게 안 되니까 대통령을 대신하거나 정부를 대신해서 예산실장이나 예산책임자들이 희생되어야 되는 겁니다. 그것은 시대의 소명이고, 그런 희생이 있었기 때문에, 지금 이런 수준까지 발전했는데, 그것을 잘 모르니 안타까울 뿐입니다.

지금은 정치적인 입김에 의해서 예산이 좌지우지되는 경우가 더 많은 것 같습니다. 예산편성하는 사람이 들었을 때는 불만이 있겠지만, 우리가 할 때에 비해서 상대적으로 상당히 어려움이 많은 것 같습니다.

그래서 나는 재정만이라도 100년을 내다보고 재원을 합리적으로 배분해서 정말 국가가 앞으로 계속 성장발전 할 수 있도록 하기 위해서는 지금 이런 식으로 놔두어서는 안됩니다. 뭔가 제도적인 개편이 필요하다고 봅니다. 내가 할 때에도 이런 정치권의 입김을 어떻게 막아내느냐 참 애를 먹었습니다. 그래서 비상수단을 쓴 겁니다, 예산 막바지 계수조정하고 야당하고 홍정하고 이럴 때에는 금액을 주었습니다. 일정한 금액의 한도를 정해서 정치권에 주는 겁니다. 야당이나 여당이 지역에서 도저히 정치적으로 해결하지 않으면 안 되는 것은 이것으로 해결하라는 일정한 액수를 주어서 해결했습니다. 우리가 예산에서는 못 맞추겠으니 그 액수에 맞추는 것은 정치권에서 하라고 한 겁니다. 그래서 야당의 입김을 막는 데 얼마, 여당의 입김을 막는 데 얼마 하는 식으로 일정한 액수를 정치권에 주어서 거기에서 정해온 것을 가져와서 우리가 봤을 때 아주 문제되는 것은 안되고, 정치적인 입장에서 불가피하다는 것은 받아주었는데 그 액수는 전체 예산에 비해서 보면 아주 얼마 안 되는 액수였습니다. 그리고 그것도 서로 싸우다가 막바지에 와서 도저히 예산심의가 안되고 법정기일 내에 통과되기가 어려운 상황이 왔을 때 그렇게 했습니다. 그래서 내가 예산을 맡아 했을 때는 한번도 법정기일을 넘기지 않았습니다. 예산을 동결할 때에도 설득도 많이 했고, 또 그 당시에는 국회의원들이 지금하고 다른 상황이었고, 그래서 해결이 잘 되었습니다만, 나는 그때나 지금이나 예산당국이 정치적인 입장에서의 예산요구, 또 인기성·전시성 예산, 이러한 비합리적인 것을 잘 해결을 해서

배제하고, 국가 100년 대계를 내다보고 어떻게 생산적이고 합리적인 쪽으로 예산을 배분하느냐 하는 것이 가장 중요한 문제라고 봅니다."

[이진설] "내가 예산실장을 할 때는 예산실의 실무자들이 정말 합리적으로 정책을 추진하고 일을 했습니다. 여기에 대한 정치권이나 외부의 압력에 대해서는 내가 총대를 메고 막았습니다. 그 전에는 장관들이 다 정보비라고 해서 일정한 한도 내에서 영수증 없이 돈을 쓸 수 있게 되어 있었는데, 전임 문희갑 예산실장 때에 예산개혁을 하면서 안기부장, 국세청장, 검찰총장을 제외하고는 영수증 없는 정보비를 못쓰게 했습니다.

세 사람은 비밀스러운 일이 있기 때문에 인정했고, 나머지 장관들이 돈을 쓰는 것은 판공비를 줘서 꼭 영수증을 첨부해서 쓰도록 제도화했습니다. 그런데 내가 예산실장 하는 동안에는 학생들의 데모가 굉장히 많았습니다. 5공 말기에는 데모가 많고 정말 혼란기가 되어서 어려움이 많았습니다. 그래서 당시 법무부 장관이 전투경찰이라든가 수고하는 사람들에게 정보비를 좀 줘야 되겠고 정권 유지비를 위해서 돈을 좀 줘야 한다고 했는데, 내가 그건 안 된다고 해서 검찰에서 예산실장 뒷조사를 한 적도 있었습니다. 그리고 또 내가 예산실장을 그만 두게 된 이유도, 그 당시에 지역구 의원들이 공약을 너무 남발을 해서, 1987년 2월인가 당정 예결위원 간담회에서 '민정당 의원들이 공약을 너무 남발하면 오히려 예산이 늘어날 한계가 있는데 3년 만에 완공할 수 있는 사업을, 결국 10~20년이 걸리게 되면 정치적으로도 더 마이너스가 되는 것이 아니냐? 그러니 공약을 할 때는 예산에 담을 수 있는 한도 내에서 공약을 해야 된다는 얘기를 했는데, 중앙일보에서 예산실장이 '공약남발 경고'라고 보도를 해서 각 신문들이 예산실장 편을 들고 예산실장이 올바른 얘기를 했다 해서 당을 엉망을 만들고 해서 당시에 민정당 중앙집행위원회에서 예산실장이 당을 경시한다고 성토한 적도 있었습니다. 그래서 내가 사실은 공정거래위원장으로 가게 된 겁니다. 그러니까 우리 예산을 지키기 위해서는 예산실장이 권력이라든가 이런 것에 대해서 맞서야 되고, 기개가 없이는 못합니다. 그 당시에는 공무원들이 그렇게 아주 소신이 있었습니다.

그러니까 예산편성할 때 각 부 장관들이나 당이 요구한다고 해서 거기에 굴복하면 안됩니다. 하다가 안되면 대통령한테 가서 이런 것들을 요구하는데 이

것을 하게 되면 이런 저런 문제가 초래되기 때문에 이것은 안 하는 게 옳겠다고 보고를 해서 결심을 얻어야 됩니다. 그렇기 때문에 예산실장이 말하자면 각 부 장관들이 볼 때는 미운 자리인 겁니다.

그래서 실제로 예산실장을 해보니까 예산실장이 국고를 지키는 데 최후의 방패입니다. 부총리는 정치적인 입지 때문에 국회, 정당 동료장관의 요구에 약합니다.

새만금 간척 때문에 소란스럽고 한데, 이것은 실패한 경우의 한 예입니다 내가 기획원차관보로 있을 땐데, 그때 김대중 전 대통령이 이미 새만금 간척하려고 전북지역하고 국회의원들과 야당에서는 야단법석을 해왔습니다. 그런데 그것을 예산당국에서는 끝까지 안 해줬는데, 그 이유는 우리나라가 지금 쌀은 그렇지 않아도 얼마 지나지 않아서 생산을 줄여야 하는 단계가 오는데, 그렇게 해서 방대한 쌀을 생산할 필요가 있느냐? 또 생태계도 파괴하면서, 또 재정부담도 너무 크고 말이죠. 그래서 internal rate of return 계산부터 해서 경제성 타당성조사를 해도 얼토당토않은 프로젝트 입니다.

김대중 대통령이 노태우 대통령하고 1991년인가 그때 강력히 요구하여 만부득이 조사설계비 20억원인가 얼마를 계상하고, 그 뒤 착공하게 됐던 것입니다. 그런데 그것이 결국 지금 화근을 초래한 것입니다. 들어가서는 안될 프로젝트가 들어가는 결과가 지금 저렇게 된 겁니다. 돈도 1조 얼마가 들어갔고, 보상까지 다 해줬는데 지금 와서 또 공사를 중단하자고 야단법석을 치고 있는 겁니다. 이것은 결국 그 당시에 야당들이 지역적인·정치적인 요구를 들어서 한 결과가 저렇게 된 겁니다. 그래서 예산실장의 역할은 굉장히 중요한 겁니다."

라. 국방비 예산 편성

[문희갑] "내가 예산실에 가서 처음 맡은 것이 방위비 예산이었습니다. 맡자마자 착수한 것이, 그 당시 국방비 예산은 우리나라 정부 예산에 30%쯤 되었기 때문에 국방예산이 합리적으로 편성되지 않고 또 합리적으로 집행되지 않고는 국가재정의 효율화가 어렵다고 해서, 국방예산을 처음부터 전례답습주의가 아닌 새로운 시각에서 검토하는 방법을 택했습니다. 그래서 국방부와 마찰도 심했지만, 국방부도 상당히 예산에 대한 인식을 달리하고 뭔가 새로운 자세를 자기들 스스로가 만들어 나갔습니다.

그러다가 나는 기업예산과장으로 승진을 했는데, 당시 박정희 대통령이 자주국방에 대한 강한 의지를 가지고 1975년에 방위세를 신설하고 율곡계획을 통해서 군 현대화와 전력증강을 강력히 추진했습니다. 그렇게 하려니까 국방예산을 지금처럼 해서는 안되겠다고 보았던 것입니다. 그 당시에 국방부에서는 재정국이라는 곳에서 예산을 편성·집행·배분했는데, 재정국에서는 예산 운영만 맡게 하고, 예산편성업무는 따로 독립시켜서 예산편성국이라는 것을 만들었는데 내가 초대 예산편성국장으로 가게 되었습니다. 그래서 국방부에 가서 군인들하고 싸움도 많이 했기 때문에 국방비 예산이 그때부터 심도 있게 올바로 편성되기 시작했습니다. 전력증강 예산은 전부 별도로 해놓고 치외법권처럼 되어 있었는데, 일반운영유지비부터 시작하여 전력증강부문도 전부 따지기 시작했습니다. 그래서 싸움도 많이 했습니다. 이렇게 해서 국방예산의 효율적인 편성이 그때부터 시작이 되었습니다.

그러다가 내가 예산실장으로 돌아와서 국방예산 삭감이라는 것은 있을 수도 없고 상상할 수도 없었던 것을 과감하게 삭감을 했습니다. 그러다 보니 내가 개인적으로 굉장히 많은 피해를 많이 봤습니다. 그러나 그 이후로부터 국방비도 삭감할 수 있다는 전통이 수립되었습니다."

마. 예산작업 및 운용과정

(1) 세수규모 추계

[문희갑] "지금은 재정경제부지만, 그때는 경제기획원하고 재무부하고 따로 나뉘어 있어서, 경제기획원은 기획·예산·경제협력업무를 담당하고, 재무부는 조세하고 금융을 담당하고 있었는데, 제일 중요한 것이 조세입니다. 예산을 아무리 편성하려 하더라도 재원조달이 없으면 안됩니다. 조세수입이라는 것은 macro로 GNP에 대해서 조세부담률을 몇 %로 한다 이것이 어느 정도 정해져 있는 것이나 마찬가지입니다. 그러면 지금 경제성장은 얼마로 하고, GNP가 얼마나 나와 있고, 이것을 감안했을 때 내년도에는 조세부담률을 몇 %로 가야 되겠다 이러면 재원이 나오는 겁니다. 그 재원을 어디서 어떤 세원에서 세금을 거둬들일 것이냐 하는 것은 재무부에서 결정할 문제입니다. 예산실에서 내년도 예산을 짜기 위해서는 이 정도의 세수가 들어와야 된다고 요청했는데 재무부에서 도저히 그 정도 세입을 가져올 수 없다고 하면 양쪽에서 추계한 조세수입규

모를 가지고 실무적으로 협의를 하게되는데, 많은 시비가 있었지만, 내가 예산실장을 하는 동안에는 무슨 큰 argue 는 없었습니다.

실무적으로 협의가 잘 안되고 의견차이가 있을 때에는 당시는 경제수석이 재무부와 경제기획원을 같이 맡고 있었으므로, 청와대와 협의를 해서 우리가 내년도 예산을 이렇게 재원을 배분해서 이렇게 편성을 하려면 이 정도의 재원이 필요한데, 조세부담률을 얼마로 할 때는 이러한 사업까지 할 수 있고, 조세부담률이 이러할 때는 이런 사업만 할 수 있다고 해서 대통령의 결심을 받아 오는 겁니다.

또 청와대에서 지금 예산당국에서는 조세부담률이라든지, 현 경제상황이라든지, GNP deflator를 봤을 때, 이 정도의 수준으로 가려고 했는데, 대통령으로서는 이것은 안 할 수가 없으니 무슨 수를 쓰더라도 재원을 좀더 만들어서 이 정도는 늘리라고 오히려 청와대 쪽에서 이렇게 늘리는 쪽으로 하는 경우가 왕왕 있었다고 얘기할 수 있습니다."

(2) 상황변화에 대한 재정조치

[문희갑] "예산을 편성할 당시에 생각했던 것보다 경제상황이 나빠져서 세입이 순조롭게 들어오지 않는다든지, 또 예산편성하고 난 뒤에 보니까 이런 사업은 좀 연기해도 당장에 큰 문제는 없고, 또 이런 사업은 빨리 안 하면 당장에 문제가 있다든지 하는 경우에는 집행시기를 조정한다든지 항목조정 등의 방식으로 운영할 수 있는 것은 굉장히 신속하고 융통성 있게 했습니다. 언론에서는 편성된 예산이니까 연말에 막 전부 모아서 낭비적으로 집행한다는 기사도 나왔지만, 물론 그런 것도 없을 수는 없었지만, 예산배정 때부터 과연 이것을 배정해야 될 것이냐 안 해야 될 것이냐 하는 것을 연중 계속해서 면밀히 검토를 해서 합리적으로 절감해야 될 것은 절감하고, 또 증액시켜야 될 것은 증액하고, 또 추경을 편성해야 할 사유가 발생하면 굉장히 신축적이고 기동성 있게 대응을 한 겁니다. 지금 수해복구의 경우에도 보면 추경편성하는 데 시간이 굉장히 오래 걸리고 정부에서 심의하고 국회에서 심의하고 그래서 예산을 빨리 지원했더라면 상당한 복구가 있었을 것을 늦게 지원함으로 해서 문제가 되는 것이 무척 많지 않습니까? 수해라든지 한해라든지 이런 것은 한푼이라도 빨리 주어야만 복구가 되는데, 이것이 늦어서 진작 했으면 될 것을 주변에 더 많은

피해가 나오고, 또 연말이 되어서 추워서 집행이 안되어서 넘어가고 해서, 수해가 난지 3~4년이 되어도 집행이 잘 안 되는 것이 많습니다.

그 당시에는 굉장히 기동성 있게 빨리 대응조치를 했습니다. 그것이 그 당시 재정운영의 특징이라고 볼 수 있습니다. 물론 지금 일부 학자들의 잣대로 보면, 권위주의적이고 무슨 명령이라든지 이런 식으로 자꾸 보는데, 그것을 나는 그런 식으로 봐서는 안 된다고 봅니다. 또 지금 이런 식으로 가는 것이 과연 옳으냐? 이렇게 소위 민주주의의 대가를 많이 지불해야 된다면 민주주의가 무슨 의미가 있느냐? 민주주의라는 것은 의식수준이 높아져서 많은 사람의 의견이 즉각적으로 합의가 이루어지고, 그 합의가 된 것이 착착 이루어질 때 민주주의이지, 전부 남이야 어떻게 되든지 간에 나만 이득을 얻으려하는 이런 상황에서 민주적인 방식을 해야 된다고 시간만 끌면, 계속해서 자원의 낭비와 비효율과 엄청난 역작용이 온다고 봅니다. 그래서 그때는 기동성 있게, 합리적으로 예산운용이 가능했다고 말씀드릴 수 있습니다."

(3) 예산 작업 과정

[문희갑] 예산심의 방식의 개선

"예산이라는 것은 성역화가 있을 수 없습니다. 어떠한 예산도 성역화될 수가 없습니다. 청와대고 뭐고 예산이라는 것은 예산당국의 심사를 받아서, 타부처와 전부 기준이 맞아야 되고 균형 있게 해야 하는 것이지, 어느 예산이건 비밀이 있을 수 없습니다. 그 당시에는 안기부 예산을 제외하고는 성역이 없었고, 모두 예산심의를 받아서 비효율적이고 낭비적인 요소를 전부 제거하려고 했습니다. 그렇게 예산을 편성하는 분위기와 토대와 여건을 만들기 위해서는 우리 예산실 자체부터 예산심의방식을 바꿔야 했습니다. 과거에는 내가 국방부 담당이면 내 책임하에서 했고, 또 경찰예산은 경찰예산 담당하는 담당자, 주사, 사무관, 과장, 국장 이렇게 올라왔는데 그래서는 안 되는 겁니다. 이것은 예산실의 간부들이 같이 앉아서 같은 잣대로 다 봐야 된다고 해서 예산심의회의라는 것을 만들어서 운용했습니다. 예산실장하고 국장하고 주요 간부 과장하고 사무관들이 같이 앉아서 예산을 전부 다 같은 하나의 잣대로 screen을 해서 편성하도록 한 것입니다. 형식적인 것이 아니고 밤을 새워서라도 예산 전체가 합리적으로 되었느냐 안되었느냐, 나는 이렇게 편성했는데 다른 부서는 어떻게 편성했느냐

이것을 같이 밤새도록 토의해서 자기 스스로 자기가 잘못된 것은 고치고, 또 자기는 이렇게 했는데 왜 그것은 그렇게 되었느냐고 서로 고쳐주기도 해서 균형을 맞추고 합리적으로 편성이 되도록 했습니다. 그 제도는 지금까지도 지속되고 있습니다.

또 관서당경비 같은 것은, 예를 들면 경찰서 파출소의 경우에 급식비, 피복비, 무슨 비 이렇게 따로 되어 있어서 기준과 잣대가 없으니까 피복비, 급량비 더 많이 가져가고, 운영비 더 가져가려는 식이었는데, 그래서 이것을 시정하기 위해서 이 관서를 일년 동안 운영하려면 한 달에 얼마가 든다는 기준을 만들어서, 그 잣대에 의해 연간 운영경비를 지급하도록 관서당경비제도를 근본적으로 개혁을 했습니다. 이와 같이 예산의 과학화 또는 예산편성의 기준화 이런 작업을 굉장히 많이 했습니다."

[문희갑] 전체적인 시각과 균형 잡힌 예산편성

"정치권과의 문제, 대통령 재가사항, 국방부 문제 등에 대하여도 이야기를 했지만, 한정된 재원으로 예산을 합리적으로 편성하다 보니 각 부처의 요구를 다 들어 줄 수가 없기 때문에 각 부처의 불만이 굉장히 많을 수밖에 없었습니다. 그래서 지금도 하고 있지만, 그때 예산 실무작업이 어느 정도 마무리되면 각 부처별로 장관하고 부총리하고 앉아서 여러 가지 예산문제를 가지고 대담도 하고 최종적인 협의도 하는데, 그때도 부처에서는 불평불만을 많이 제기하지만 부총리로서는 한정된 재원에서 실무자들이 밤을 새워 작업한 것을 마음대로 넓힐 수도 없고 그러니까, 장관들이 도저히 이 사업은 안 하면 안되겠다, 내가 장관으로 부임해서 이것은 꼭 해야 되겠다는 사업 중에서 합리적인 한 두 가지는 들어줬습니다.

그런 것도 사실은 그때 내 기준으로는 해줘서는 안 되는 것이었습니다. 왜냐하면 우리나라는 장관이나 대통령이나 바뀌면, 자기가 해오던 것을 하기 위해 과거에 해오던 것을 지속적으로 안 하니까 문제가 되는 것이지 모든 것을 지속적으로 했더라면 지금 많이 개선되었을 겁니다. 제도도 많이 개선되었을 텐데, 그 전 사람이 해온 것을 내가 해봐야 나의 업적도 안될 것이고, 내 색깔이 없으니까 그것은 흐지부지하고 자기가 별도로 만들어 하려 하니까 문제가 되는 겁니다. 지금 각 지방에서 하고 있는 사업도 대동소이합니다. 그래서 나는 될

수 있으면 그런 것은 안 하겠다고 했지만, 또 부총리 입장이나 대통령 입장에서는 장관이 되어서 정말로 자기가 소신껏 해보겠다 이렇게 나오는 것을 다 깎을 수는 없는 겁니다.

사실은 들어보면 자기가 소신을 가지고 과거에 하던 것을 그대로 하면 되는 겁니다. 예를 들면 김대중 정권 때 제2국민운동이라는 것이 있었습니다. 그것은 새마을운동입니다. 전 세계에서 우리나라에 배우러 오던 새마을운동이 우리 농촌 근대화, 우리나라 근대화, 우리 정신개조 이런 것에 얼마나 많이 기여했습니까? 조직 다 있겠다 예산 있겠다, 그것을 더 보완해서 시대에 맞게 고쳐서 계속해 나가면 될텐데, 그것은 그대로 두고 또 새로 제2의 국민의식 개혁한다고 하더니 그것이 지금 다 어디로 가버렸습니까? 그 많은 새로운 인력 동원한 것, 그 경비만 다 내버린 겁니다. 전부 그런 식으로 해왔기 때문에 그런 그것을 예산당국이 고쳐줬습니다. 그것을 대통령한테 가서 내가 지금 이야기한 것처럼 그렇게 이야기 한 겁니다. 예산심의가 그만큼 중요한 겁니다.

장관들은 자기 분야, 자기 예산, 자기가 관할한 농민이면 농민, 중소기업이면 중소기업, 군인들 이야기 들어보면 그게 다 맞는 것 같지만, 국가운영이나 경영이라는 것은 모든 국민이 다 문제가 되는 겁니다. 그렇게 했을 때 어떤 문제가 생기느냐, 이것을 균형된 감각으로 판단할 수 있도록 해 줄 수 있는 여건과 해줄 수 있는 능력이 있는 곳은 예산실 입니다. 그래서 예산실에 오래 근무한 사람은 나라 살림살이를 다 압니다. 그리고 모든 기관이 무슨 일을 한다는 것을 대강 압니다. 예산실장을 할 때에, 그런 측면에서 고친 것이 수 백 가지입니다.

그래서 정치권이나 언론이나 시민단체나 농민, 이런 사람들이 나하고 열 시간만 토론하면 이해가 됩니다. 그런데 열 시간 이야기 안 듣습니다. 자기 주장만 합니다. 내가 예산실장, 기획원 차관, 청와대 경제수석 할 때 이해집단 사람들이 찾아와서, 그대로 엎어 버리고 싸움을 하니까 설득할 시간이 없는 겁니다. 그리고 TV에 나가더라도, 미국과 다른 점을 10분 만에 이야기하라고 합니다. 2시간 동안 이야기해도 못하는 것을 10분 만에 어떻게 이야기하느냐 이겁니다. 미국의 TV를 보면, 특히 독일은 더하지만 두 시간을 해야 어느 정도 확실히 이해가 될 수 있다면 두 시간 세 시간을 줍니다. 십분 만에 이해될 것을 두 시간씩 늘려서 하는 것은 낭비니까 그렇게 해서는 안 되겠지요.

그래서 그런 문제점을 나는 이런 연구소나 대학에서 들고 나와야 된다고 봅

니다. 내가 미국 예일대학에 가서 공부할 때에 도서관에 가보니까 상원에 제출한 용역보고서 하나가 십 년 동안 연구한 것이 있었습니다. 사람들이 섭취하는 음식물과 수면과 관련된 이런 것을 십 년에 걸쳐서 20억달러를 들여서 연구한 것인데, 책이 여러 수십 권입니다. 그런 것을 봐야 정말로 완전하게 균형 되게 판단을 할 수 있습니다. 대한민국 음식도 다 나옵니다. 김치부터 두부·된장 다 나옵니다. 그만큼 깊이 연구한 것을 인용해도 문제가 되는데, 자기 책 몇 권 보고 유명한 학자들 책 몇 권 보고, 얼마나 많은 학자들이 그게 전부인줄 알고 글을 씁니까? 그리고 대한민국 경제나 대한민국 사회나 대한민국 세대간의 갈등을 연구해서 책을 쓸려면 대한민국을 연구하고, 진단해서 책을 써야지, 외국 학자들이 쓴 책을 인용하고 그 잣대를 대는데, 대한민국이 민주화가 된지 이백 년이 됩니까 삼백 년이 됩니까? 시장경제 추진한 지 몇 년이 됩니까? 메이지유신 후 150년 된 일본도 미국 잣대로 보면 후진성이 굉장히 많습니다. 그래서 나는 재정이나 세제 문제에 대해서도 자기의 일방적인 생각이나 외국의 잣대로만 보지말고 연구소에서 그 당시 우리의 현실, 여러 가지 실상, 그리고 숨어있는 배경, 이러한 실질적이고 현실적인 문제를 심층적으로 굉장히 깊이 연구해서 많이 발표해야 한다고 봅니다."

[이진설] 예산제도 및 운용개선

"그 당시에 내가 예산실장으로 오기 전까지만 해도 소위 제로 베이스(zero base) 예산이라 해서 세상을 소란하게 했습니다. 그러나 실제로는 제로베이스 예산은 쉽지 않은 것입니다. 이미 공무원들이 있는데 공무원들을 다 쫓아내고 제로로 할 수도 없는 것이고, 봉급 수준이 올라가 있는데 그것을 깎아 내려서 할 수도 없는 것입니다. 결국에는 marginal한 변화밖에 안 되는 겁니다.

그리고 1960~1970년대 내가 예산사무관할 때는 Planning Program Budgeting System, 즉 PPBS라 해서 이한빈씨 때부터 야단법석을 하고 했지만 결국 예산이라는 것은 종국적으로 말하면 정치적인 의지가 나라를 다스리기 때문에 국민들 전체의 consensus가 수반되는 살림입니다. 이것이 일반 가정과 다르다면 양출제입이라는 것입니다. 전쟁이라든가 이런 것이 일어나면 빚이라도 내어서 할 수 있는 마지막 resource라고 봐야 되는, 마지막의 처방이 재정이라고 봐야 됩니다.

그래서 우리가 그런 것들을 고려해서, 여러 가지를 검토했는데, 소위 management budget라고 해서, 미국처럼 기관장한테 한 몫을 줘서 자기가 사람을 몇 명을 쓰던 봉급을 얼마나 주던 경영자로서 자기가 알아서 하도록 하는 방법 등등 여러 가지를 다 검토해 보았습니다.

과거에 여러 가지 예산회계제도의 개혁을 많이 했는데, 결국 우리나라 예산회계제도나 감사제도 등은 근본적으로는 사회불신이 있어서 모든 공직자가 부정할 수 있는 것을 감시해야 한다는 것에 기본을 두고 있습니다.

그렇기 때문에 기관장한테 미국처럼 목돈을 줘서 자기가 마음대로 쓰도록 하는 이런 방법은 그 사람이 어떻게 해서 국고를 낭비할지, 부정부패가 어떻게 생길지 모르기 때문에 불안해서 못하게 되는 겁니다.

예산회계제도심의회를 강화해서 재정학자들 참여시켜서 거기서 여러 가지 의견도 많이 들어보고 논의도 많이 했습니다. 상당히 국내에서 저명한 교수들이 적극적으로 참여하여 진지하게 연구를 하면서 많은 것에 대해 논의를 했습니다.

결과적으로 예산이라는 것은 예산당국에서도 예산 요구가 들어오면 밤을 새워서 그것을 사정을 하고 별의별 프로젝트를 할 때는 IRR(Internal Rate of Return)을 감안해서 하긴 합니다만 전체 예산을 짤 때에는 결국 consensus를 만들어서 했는데, 예산을 편성하기 전에 꼭 예산편성을 위한 공청회를 했습니다. 국민 각계각층, 각 단체, 농민단체, 과학기술 단체, 교육기관, 경제계, 노동단체 다 참여시켜 가지고 토론을 해서 예산을 어떻게 해야 된다는 의견을 들어서 예산편성에 반영토록 했는데, 이것은 민의를 수렴한다 할까? 이런 것을 했습니다.

내가 예산실장을 하면서 과학기술에 특히 중점을 두어서 대덕단지에는 꼭 1년에 한두 번은 내려가서 과학기술자들을 모아서 그들이 연구하는데 무슨 문제가 있는지 의견을 듣고 해서 특정 연구개발비를 내가 있을 때 거의 몇 배를 올리고 그리했습니다. 반도체 DRAM을 그때부터 시작했습니다. 기업에서 50% 내고 정부가 50%낸 건데, 그때 그게 성공했기 때문에 오늘날 우리나라 DRAM 산업이 있는 겁니다."

[이진설] 예산편성작업

"예산을 편성하기 위해서는 제일 먼저 전년도 3월 말까지 예산편성지침을 작

성하고 이것을 각 중앙부처에 시달합니다. 그 예산편성지침이라는 것이 특이한 것이 있기는 있습니다만, 대개는 비슷한 유형으로 갑니다. 왜냐하면 우리 경제정책의 기본방향이라든지 재정의 역할이 한두 해만에 급격히 바뀌어지는 게 아니고 10년 만에 한번씩 바뀔까 말까 하는 그런 정도고, 고전적으로 재정은 균형을 맞춰서 재정이 적극적으로 역할을 해야 된다는 것은 재정의 기본원칙이기 때문에 그렇게 해 왔습니다.

그래서 예산편성지침이 시달되면 각 부처에서 5월말까지 예산요구를 하는데, 각 부처한테 예산을 너무 많이 무리하게 요구하지 말라고, 예산요구는 전년에 비해서 20% 이내에서 하라고 하지만 정치적으로 센 사업은 구애를 받지 않고 30%~50% 요구를 합니다. 사실은 구두선에 불과하고 또 그것도 별 의미가 없는 것이 추가예산으로 요구하기 때문에, 하여튼 예산요구를 모으면 항상 주워담을 수 있는 재원보다는 몇 배가 되는 그런 상황이 됩니다.

그러면 제일 먼저 어쩔 수 없는 경직성 경비를 떼어내고 나면 실제로 예산을 융통성 있게, 돈을 줄 수도 있고 안 줄 수도 있는 선택할 수 있는 예산은 10% 밖에 안됩니다.

공무원 예산은 줄일 수 도 없고, 군인도 줄일 수도 없고, 형무소에 있는 사람들 반찬 줄일 수도 없고 해서 거의 경직화되어 있습니다. 재정은 거의 90% 경직화되어 있다고 봐야 됩니다. 그런데 예산에서 신축성이 있는 것은 사업비입니다. 그래서 신규사업을 제일 조심해야 하는데, 처음에는 조그마한 설계비에서 나중에는 몇 조원이 되는 프로젝트가 될 수도 있기 때문에 그것을 굉장히 신중하게 미리 screen을 하고, 또 중요사업비는 그것만을 위해서 2월 말까지 기본계획을 내라고 해서 별도로 먼저 심사를 합니다.

내가 있을 때는 예산실장이 국장하고 과장들, 또 담당 사무관들이 와서 설명을 하고 그 프로젝트에 문제가 뭐가 있느냐를 논의를 합니다. 예산 담당관들은 다른 부처에 대해서는 예산을 깎으려 하고 자기 담당부처 예산을 어떻게 하면 확보하느냐 하는 이중적인 성격을 갖고 있습니다. 그러니까 결국 자기 몫이 더 올라가려면 다른 부처의 예산이 줄어들어야 합니다. 거기서 견제기능이 이루어집니다. 그래서 예산실장이 이것은 예산총괄국장을 중심으로 해서 맡겨놨던 겁니다. 나머지는 경직성 예산이고, 여하튼 의외로 그렇게 힘든 것 같진 않았습니다.

실무자들은 밤을 새워가면서 그것을 다 하곤 했습니다. 스위스대사가 한번

와서 들어보았더니 그 나라들도 그건 마찬가지라고 했습니다. 결국 사람이 판단해야 되고, 기계가 판단할 수 있는 게 아니고, 또 모델을 만들어서 할 수 있는 것도 아니고, 정치적인 판단까지 넣어야 되기 때문에, 결국 예산당국에서 예산을 편성하는 사람들은 밤을 새우면서 그때 7~8월 한철은 그렇게 어렵게 지낼 수밖에 없는 것이라고 생각이 됩니다."

8. 재정정책에 대한 제언

[조경식] 재정의 역할과 정책조정

"경제를 발전시키고 국민생활을 안정시키는 데 재정의 역할이 컸다고 봅니다. 지금은 개발 초기만큼 정부의 관여나 재정의 중요성이 덜하다고 하더라도 그래도 정부예산이 100조원이 넘기 때문에 이것을 사업의 우선순위, 활동의 우선순위 등에 따라서 효율적이고 합리적으로 배분하는 문제는 아무리 강조해도 지나침이 없다고 봅니다.

또 경제 전체에서의 재정의 역할이 있기 때문에 재정 하나만 생각해서도 안됩니다. 그래서 아까 말씀드린 물가안정을 위해서 재정을 무조건 동결시키고 축소시키는 것은 단기적인 효과는 있었을지 몰라도 장기적으로는 더 큰 부작용을 발생시킴을 물론 우리 경제에 어려움을 가져온다는 점입니다. 그래서 재정운용뿐만 아니라 물가정책이나 다른 정책을 시행할 때는 장기적인 안목을 가지고 다양한 타분야에의 파급 효과 등을 충분히 감안해서 추진해야 합니다. 물가를 안정시킨다고 해서 예산을 동결시키고, 지출을 줄이는 것은 잘못된 정책입니다. 꼭 필요한 경비는 써야 되고, 필요한 지출은 해야 됩니다. 다소 물가가 오르더라도 재정이 해야 할 기능, 정부가 해야 할 기능은 해야 한다고 봅니다. 그래서 금융, 재정, 기타 분야 등 전체적인 경제 상황을 보고, 경제 전체에 미칠 파급 효과를 감안하면서 정책을 결정하는 것이 좋다고 봅니다.

또 하나는 지금 재정경제부 장관이 경제관련 문제를 총괄해야 되는데 실질적으로는 총괄이 어렵습니다, 왜 그러냐 하면 수단이 없기 때문입니다. 옛날 경제기획원에서는 각 부처를 총괄할 수 있는 예산이라는 큰 수단이 있었고 또 외자도입시에는 경제협력국이라는 것도 있었습니다. 그러니까 경제기획원이 제 역할을 할 수 있었던 것은 각 부처를 총괄 조정할 수 있는 수단이 있었기 때문입

니다. 다시 말하면, 옛날에는 경제기획원 장관이 예산과 외자도입이라는 수단을 갖고서 각 부처를 총괄하고 조정하여 이끌어 갈 수 있었습니다. 지금은 경제정책을 효율적으로 총괄 조정하는 데 어려움이 있을 것이라고 생각합니다."

[문희갑] 정책의 일관성 있는 추진

"내가 하고 싶은 이야기는, 우리나라도 빨리 정책을 결정할 때에 균형감각을 가지고서 그 시대의 소명, 그 시대가 바라는 것, 그 시대의 우선순위, 그것을 확실하게 검토해서 일단 정책을 입안하면, 이것을 지속적으로 추진해야 한다는 것입니다. 내가 대구시장을 그만둔 뒤에 지금도 제일 가슴 아프게 생각하는 것이 밀라노 프로젝트입니다. 이탈리아는 염색산업이 역사적으로 보면 프랑스·독일·영국을 훨씬 능가합니다. 옛날에 피렌체가 염색이라면 세계적으로 알아줬듯이 거기서 르네상스가 다 나오고 한 겁니다. 그런데 1970년에 이탈리아 밀라노가 프랑스·독일·영국에 전부 하청 생산했습니다. 5년 전의 우리 대구보다 더 하청생산하고 그 다음에는 OEM 브랜드 생산을 해줬습니다. 그래서 이래서야 되겠느냐고 해서 그 사람들이 밀라노를 살리고 이탈리아 염색 산업, 특히 패션산업을 일으키기 위해 20년 계획을 세워서 일관되게 추진했습니다. 그래서 제직염색은 10년 만에 프랑스·영국·독일을 능가하는 그런 수준에 올라갔고, 패션은 15년 만에 상제리제가 밀라노에 와서 배우지 않으면 안 되는 식으로 발전시킨 겁니다.

대구도 역사적인 섬유도시인데 계속해서 일본에 가서 집기 가져와 가지고 짜는 이런 단순임가공만 할 게 아니라, 우리가 머리도 좋고 섬유도 많이 했는데 우리가 밀라노 프로젝트를 만들어서 대구를 세계적인 밀라노와 같은 도시로 만들자 해서 김대중 대통령이 지역특화산업으로 배려한 것입니다. 그 전 정권이 중화학 공업, 전자, 반도체, 철강, 자동차만 강조하고 섬유는 사양산업이라고 그랬는데 지금 선진국이 2차 대전 이후에 제일 돈을 많이 번 산업이 섬유산업입니다.

그런데 그런 섬유산업을 한번 다시 살려보자 해서, 중앙·지방 돈 5,800억원을 들여와서 5년 동안에 연구소, 인력 확보, 기반시설 등 인프라를 많이 구축했습니다. 그런데 정권이 바뀌고 내가 나가고 나니까 밀라노 프로젝트는 또 가버리고 새로운 한방다이어트, 나노산업과 같은 몇 십 년 걸려도 될까 말까한 그것을 또 새롭게 개발하겠다고 구축해 나가고 있습니다.

이래서 지금 뒤돌아 볼 때, 내가 1960년대에 경제기획원에 들어가서부터 관료생활을 하고 또 지방에 가서 근무하면서 느낀 것은 여러 가지 고칠 점이 너무 많지만, 정책을 입안할 때에 중앙정부, 지방정부, 학계, 연구소 이런데서 지혜를 짜서, 자 대구는 섬유 패션이다, 광주는 광산업이다, 경남은 기계다, 울산은 석유화학이다라고 제시하고 결정이 되면 끝장을 봐야 됩니다. 정권이 바뀌더라도 계속 지원을 해서 그대로 추진을 해야 합니다. 3~4년 만에 되는 게 어디 있습니까? 내가 밀라노 프로젝트를 추진할 때, 1년 지나고 난 뒤에 왜 아무 성과가 없느냐고 텔레비전 방송에서 대학생들 취재하는 것을 봤는데 그렇게 밀라노 프로젝트 한다고 일년이 되었는데 아무런 성과도 없이 이거 되겠느냐는 이런 식입니다. 10년이 지나야만 성과가 날까 말까 한데, 우리나라 사람들 전체가 성질이 급해서 그렇지만 지금 이 조세나 재정도 마찬가지입니다.

만약에 우리가 부가가치세를 만들고 토지공개념, 금융실명제, 경제력 집중완화 여러 가지 정책을 만들 때 또는 세제개혁 할 때 그때 만들어 놨던 것을 일관성 있게 계속 추진했더라면 오늘날 이런 문제가 안 생깁니다. 지금 노사간의 갈등, 빈부간의 격차, 세대간의 갈등, 지역간의 격차, 또 서울 수도권의 경제력 집중문제 등 이런 것들이 다 과거 2, 30년 전부터 정말로 고뇌하고 온갖 애를 써가면서 해결하려고 노력도 많이 했습니다. 그러나 그때 그때의 현실여건이 조성되지 못하고 모든 이익집단과 정치권이 이것을 소화를 못시켜낸 겁니다. 지금 일부 학자들이나, 또 2030, 386세대들이 그 당시의 상황에 대한 깊은 검토와 진실한 이해도 없이 그때 그 사람들은 기득권 세력에 휘말려서, 또 군사독재 정권과 권위주의 정권에 전부 순종해서 이런 것은 안 했다고 이렇게 이야기할 때는 정말로 기가 차는 겁니다.

지금 이러한 문제들은 졸저『보리밥과 나라경제』라는 책에서 많이 기술을 했습니다. 그런데 이런 책은 아무도 안 본다 이 말입니다. 그런데 일본사람들은 내가 말도 안 했는데 어떻게 가져갔는지 자기들이 번역을 해서 한국이 재정개혁을 어떻게 했느냐 예산동결을 어떻게 했느냐 이런 것을 만들어서 일본에서 베스트 셀러가 된 겁니다. 우리나라에서는 아무도 안 봅니다. 학자들도 안 봅니다. 그리고 무슨 공무원이 쓴 책은 자기 자랑한 것이다 라는 식입니다. 물론 자기 자랑이라는 측면도 있겠지만 공무원들이 자기가 했던 일들을 정리하여 책을 쓰도록 해서 과거의 1960, 70, 80년대 어려운 시절에 선배공무원들이 어떤 식으

로 그 난관을 극복하고 일을 해 왔느냐 하는 것을 보고 배우도록 해야 합니다. 그런데 지금 200년, 300년 앞서가는 나라의 새로운 이론만 보고 있습니다. 당연히 그것도 봐야 됩니다. 그러나 과거에 어떻게 해온 것을 보고 배워서 그 바탕을 충분히 이해를 해야만 우리가 목표로 한 것을 이룩할 수 있습니다.

바로 그 문제입니다. 나는 우리 모든 동료공무원들과 함께 열정적으로 일해 왔고, 소신을 가지고 사심 없이 정말 나라와 민족, 국민을 위해서 열심히 했다고 생각합니다. 이 나라 경제 또 이 나라 사회발전 이 나라 국민들의 생활향상을 위해서 노력해 왔는데 그런 것들이 지속적으로 추진이 안되고 얼마나 반발이 심했는지 모릅니다. 그래서 나는 대기업들한테 아쉬운 것이 그때 그 사람들이 이렇게 된다는 것을 왜 못 봤느냐 이겁니다. 그때 자기들이 조금만 양보를 해서 경제력 집중 문제, 세제개혁, 토지공개념, 금융실명제, 중소기업지원 이런 것에 협조를 했더라면 현대도 살아남고 대우도 살아남고 다 튼튼하게 살아남았을 겁니다. 그런데 계속해서 자기 기업 키우는 것만 생각하고 다른 것은 못 보았던 겁니다. 그것을 하기 위해 수단방법을 안 가리니까, 정치권이 소외되고, 관료집단이 소외되고, 이런 위기에서 탈출하려면 과거에 살아온 것을 다시 봐야 됩니다. 다시 보고 지금 2030세대들이 3D직종 안 하려고 그러고 일 안하고 그냥 쉽게 아버지가 번 돈을 카드로 쓰고, 이런 식으로 해서는 어떻게 우리나라가 동남아의 중심지가 됩니까? 절대 안됩니다. 2만달러 소득이 오기 힘듭니다. 그리고 노동운동도 마찬가지입니다. 지난번 심야토론 때 내가 다 들어봤는데 정말 걱정스럽기 이를 데 없습니다. 그러나 물론 이보다 더 어려운 고비도 우리가 넘어왔고, 이렇기 때문에 지금 고비도 우리가 넘길 수 있을 겁니다.

그런데 가슴 아픈 것은 우리가 1960, 70, 80, 90년대 초에 열심히 할 때 우리를 부러워하고, 언제 우리가 저런 나라가 될 것이냐고 하던 중국·말레이시아·싱가포르 이런 나라들이 벌써 우리보다 앞서 가버렸다 이 말입니다. 앞으로 또 우리가 해내겠지만 이미 그때는 늦어버리고 더 힘들고 더 어렵습니다. 그래서 지금 민주화를 주장하는 사람, 균형발전을 주장하는 사람, 분배론을 주장하는 사람, 사회정의를 부르짖는 사람, 환경을 부르짖는 사람, 문화를 부르짖는 사람 이런 사람들 이야기 다 맞습니다. 다 맞지만 환경·문화 모든 것이 경제의 뒷받침이 없는 게 있느냐 이겁니다. 경제가 뒷받침을 해주어야 문화가 발전하는 것이고, 문화시설이 생기고, 또 '쉬리'나 'JSA' 같은 영화를 만들 수 있

는 것입니다. 경제의 뒷받침 없으면 어떻게 만드느냐 이겁니다. 환경도 마찬가지입니다. 그러니 경제는 최소한도 성장시키면서 거기에 환경과 문화와 예술과 그 다음에는 무슨 소득불균형 해소, 지역균형발전 그런 것을 해결하는 것입니다. 지금은 사람들이 경제는 아무것도 아니고 이것 이것만하면 되는 것처럼 이야기합니다. 그러니 하바드에서 공부하고 스탠포드에서 공부했다는 학자들이 그런 책을 예사로 내놓으니까, 또 그 사람들 name value가 높기 때문에 대단한 것처럼 읽는데, 우리가 읽었을 때는 그 사람 이야기가 맞는 면도 많지만, 책이 불균형하게 서술되어 있고 허점이 많다는 것을 알고는 있지만, 일반 2030세대들이나 대학생들이야 하늘같이 보고 읽습니다. 나는 그렇게 무책임하게 글을 쓰는 것은 고쳐야 된다고 생각하고 있습니다."

[이진설] 경제전문가와 정치리더십의 연계

"1960년대부터 시작해서 1990년대 초까지 31년 동안을 관료생활을 하면서 정부의 기획, 예산, 물가정책, 공정거래, 세제 업무 등 이렇게 중요한 직책을 맡았습니다. 우리나라 1인당 국민소득이 80달러밖에 안되던 나라가 만달러 소득에 육박하는 개발연대에 정부경제정책의 핵심적인 부서에 참여할 수 있었다는 것은 굉장히 다행이고, 영광스럽게 생각을 합니다.

그런데 내가 얘기하려고 하는 것은 최근에 와서 합리적인 경제정책은 경제관료들이 뛰어나고 경제학자들이 많이 있다고 해서 그 나라 경제가 발전하는 것이 아니고, 결국 그와 같은 능력 있는 관료가 정치적인 리더십하고 결합될 때만이 가능하다는 겁니다.

단적인 예로 인도라든가 파키스탄 같은 데는 세계적인 우수한 경제학자들이 많이 나오고 있지만 인도, 파키스탄 경제가 잘 안되지 않습니까? 지금 경제 관료들은 옛날과 지금과 변함이 없습니다. 그동안 우리나라 정치상황이 달라져서 국가에서의 생산능력을 증강하고 1인당 국민소득이 3만달러를 지향하는 경제운영을 하지 않고 1만달러에서 8천달러 그 언저리를 왔다갔다 하는 조롱박 경제가 되고 더 이상 경제가 성장하고 발전할 수 없는 것은 정치가들이 인기영합적인 정책, 인기영합적인 자원배분, 또 법과 질서가 서지 않는 경제운영, 사회운영을 하기 때문입니다. 경제장관들을 보면 옛날이나 지금이나 능력 있는 사람들이 다 하고 있습니다.

그런데도 왜 안 되느냐? 기업가들 사기를 꺾어 놓고 머리에 빨간 띠 두르고 데모만 하면 다 들어주고, 또 법과 질서가 문란하고, 국가안보가 흔들리게 되는 상황에서는 경제관료들이나 경제장관들이 할 수 있는 능력은 극히 제한되어 있다 이겁니다. 사람들은 경제관료들이 잘못하는 것이라고 생각하지만 주로 박정희 대통령, 전두환 대통령, 노태우 대통령 때의 경제가 그나마 그렇게 해왔던 것은 억압적인 정권이다 이렇게 생각하지만, 적어도 국민들의 민생을 살리기 위해서는 그분들이 제 역할을 해 온 겁니다. 반면 민주화 시기의 대통령들은 인기영합적인 데에만 급급하고 내일의 국가 장래를 생각하는 것은 별로 없다 이겁니다. 그렇기 때문에 안 되는 겁니다.

예산이 그 중 핵입니다. 예산은 정책 가운데에서도 가장 정치적인 색채가 없어야 되는 분야입니다. 예산을 운영하는 것은 탈정치, 국민들 욕구와 어려운 사람들을 살려주고 도와줘야 되는 것이니까 정치논리를 완전히 배제할 수는 없지만, 얼토당토않게 해버리면 문제가 되는 겁니다. 그렇게 되면 내일의 나라경제가 어려워지게 됩니다.

우리가 그 동안 생애를 바쳐서 해왔던 시기에, 그나마 또 시민단체를 하는 사람들은 박정희 대통령 때나 그 시대를 조금 더 형편없는 역사로 나쁘게 표현하지만 그래도 우리나라가 1인당 국민소득 80달러에서 1만달러까지 이렇게 오는 데는 그런 정책을 통해서 이루어졌구나 하는 것을 얘기를 하고 싶고, 우리 역사의 긍정적인 측면이라고 나는 그렇게 평가를 합니다. 그리고 앞으로도 우리나라가 잘 발전을 하기 위해서는 그런 정치적인 리더십이 수반되지 않으면 백약이 무효라고 생각합니다."

제 4 절 조세정책 및 제도 개선

1. 개 관

우리나라의 조세체계는 1970년대에 그 기본골격이 형성되었다고 할 수 있다. 따라서 1980년대에는 이러한 기본골격을 바탕으로 하여 전체적으로 비교적 안

정적인 기조를 유지하였다고 할 수 있다.

그리고 1960년대와 1970년대에는 조세정책의 기본방향이 경제개발을 뒷받침하는 세수증대가 중심이었으나 1980년대에는 조세의 중립성을 보장하고 공평과세 또는 소득재분배기능이 강조되었다. 그래서 이러한 방향전환에 맞추어 1980년대 초반에도 상당히 의미 있는 조세제도 개선이 있었으며 그 중요한 내용은 다음과 같다.

① 1981년에는 조세감면규제법을 개정하여 특정산업에 대한 지원 중심에서 기술·인력개발 및 중소기업을 중심으로 기능별 지원제도로 전환하였으며, 지원방법도 직접감면을 지양하고 준비금제도로 간접지원으로 전환하고, 감면 자체를 전반적으로 축소하였다.

② 또 1981년에 조세의 공평과 국민개세주의에 따라 과세대상 범위를 넓히는 최저한세제를 도입하고, 법인세율과 소득세율을 전반적으로 인하하였다.

③ 1981년에 부족한 교육시설과 교육환경을 개선하기 위하여 5년간 시한으로 교육세를 신설하였다. 그후 교육재원 확충의 필요성에 따라 영구세로 전환되었고, 이에 따라 교육재원을 지속적·안정적으로 확보할 수 있게 되었다.

④ 한편 1972년 8·3긴급조치로 유보되었던 지방교부세의 법정률이 1982년에 「경제의 성장과 안정에 관한 긴급명령」이 폐지됨으로써 다시 부활되었는데, 지방교부세법을 개정하여 법정교부세율이 종전의 17.6%에서 13.27%로 개정되었다.

⑤ 1983년에 우리나라 관세제도의 대변혁이라고 할 수 있는 관세율의 전반적인 인하와 5년 예고제를 실시하고, 조정관세제도를 도입하였으며 관세지원제도를 정비하였다.

⑥ 1985년에 산업합리화문제가 중요한 과제로 제기되어 산업구조조정에 관련된 여러 가지 세제상의 지원조치를 강구하였다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 조세정책의 과제와 방향

[서영택] "1960년대, 1970년대에 조세정책은 어떻게 하면 세금을 더 받느냐, 어떻게 하면 수출을 촉진하느냐, 어떻게 하면 투자를 촉진하느냐, 이런 정책에

포커스를 뒀습니다. 그렇게 하다 보니까 당연히 조세제도 자체가 중립성이 저해되고 과세의 불공평도 초래하게 되고 시장경제가 왜곡되는 등 그 부작용이 누적되었습니다. 그래서 그것을 시정하고자 1980년대 들어와서는 공평과세 또는 소득재분배 등 사회정책적인 기능에 대한 문제가 제기되기 시작했고, 그리고 조세의 중립성을 회복해야 한다는 논의가 많이 제기되었습니다. 그래서 1980년에 내가 세제국장이 되어 1981년도에 조세감면을 축소하고 근로소득세 부담을 경감시키는 등 대대적인 세제개혁이 있었는데, 이것은 경제의 안정을 뒷받침하고 소득재분배 기능과 조세의 중립성을 회복한다는 데에 초점을 맞추어 개혁한 것입니다. 1980년대의 조세정책은 이러한 기조에 따라서 추진되었습니다."

[서경석] "1980년대는 계속 우리 경제의 안정화를 추구하던 시기였기 때문에 세제도 경제의 안정화를 지원하는 것이 주요 역할이었다고 볼 수 있습니다. 일시적으로 경제의 활성화와 성장을 지원하는 시기도 있었지만 대체로 성장지원보다는 경제의 안정화를 위해서 세수의 안정적인 조달 위주로 이루어졌던 것으로 알고 있습니다.

우리가 1960년대, 1970년대를 경제개발 연대라고 보통 말을 하는데, 1960년대부터 1970년대 초반까지만 해도 우리 자체의 조세수입으로 재정을 100% 충당하지 못하는 시기였습니다. 그렇기 때문에 그때는 세외수입으로 부족한 재정을 충당하기에는 부족했고, 따라서 조세수입으로 재정을 자립시키기 위해서 세수증대 쪽이 굉장히 강조되었고, 1960년대 후반, 그리고 1970년대에 계속 세수증대를 위해 노력을 했던 것입니다. 그러나 1880년대에 들어와서는 세수증대보다는 어느 정도 합리화시키는 쪽으로 조금 방향이 선회가 되었던 것입니다.

1980년대 이후에는 조세감면도 꼭 필요한 것을 제외하고는 가급적 줄여가면서 대신에 세율을 좀 낮춰서 가자는 취지하에 과세대상은 넓히고 세율은 조금 낮춰서 높은 세율로 인한 탈루유혹은 줄이고, 많은 세원으로부터 공평하게 세금을 걷어들이자는 방향으로 변화를 했습니다."

나. 1981년 세제개혁

[강경식] "제5차 5개년계획을 작성하고 안정화시책을 할 때부터 세율이라든

지 조세감면제도라든지 세제 전체의 개선이 필요하다고 생각하고 있었는데, 그래서 내가 재무부 장관이 되고 나서 1981년 말에 조세제도의 전반적인 개혁을 추진했습니다.

조세감면과 관련해서는 여러 가지 산업별 감면방식을 전부 다 없애도록 했습니다. 개별산업지원 방식을 없애고, 연구개발, 인력개발 이런 식으로 function 면에서 어떤 산업이든지 모든 산업 다 그런 쪽에 인센티브를 주는 제도로 바꾸었습니다. 그때는 예를 들면 국가전략산업이라고 해서 항공기, 철강, 조선 이런 산업들에 대해서만 모든 세금을 감해주고 있었는데 하도 반발이 심해서 그것을 다 들어내지는 못했지만 많은 것을 줄이고 그 대신에 R&D나 man power 쪽에 돈을 쓰는 경우라든지 기능 쪽으로 지원방식을 바꿨습니다. 어떤 산업이든지 관계없이 다 그렇게 했습니다.

그리고 예산지원 방식도 예를 들면 hardware 만드는 것에 대한 지원은 나는 반대하는 입장이었습니다. 과학기술처에다가 과학기술진흥 하려고 돈을 주니까 대덕단지 하드웨어 집 짓고 길 닦는 데에 돈을 다 쓰는데, 나는 과학기술을 하려고 한다면 과학적인 전용물로 나가야 한다고 생각했습니다. 과학기술관계에 돈을 쓸 때는 예를 들면 대학 같은데서 R&D 활동하는 데 돈을 써야지 어떤 자기 부처에 하드웨어를 하기 위해서 쓰는 것은 안 된다는 것입니다. 그때 분석을 해보니까 90%가 넘게 전부 하드웨어였습니다. 그리고 나는 그런 연구소 자체가 물론 있어야 되겠지만 거기서 나온 결과가 우리 과학기술발전에 어떠한 기여를 했는지 굉장히 회의를 가졌습니다. 그래서 이런 쪽으로 해 가지고는 안 되겠다고 해서 자기 필요에 의해서 투자하는 R&D 같은 쪽에 인센티브를 주는 쪽으로 바꾸었습니다. 그래서 1980년도에 5공화국이 들어서서 우리가 안정화시책을 한 것을 그대로 정책에 받아들여서 물가안정이 되고 이 R&D 지원이 이렇게 바뀌고 하니까, 그때부터 우리 민간기업의 과학 기술 수준이 엄청나게 발전하고, 그래서 경쟁력도 굉장히 강해지고, 모양이 확 바뀌어서 그 전 하고는 양적인 면에서 완전히 질적인 면으로 바뀌는 계기를 만들었다고 나는 생각을 합니다.

그리고 그때 금융실명제를 내가 제안하면서 내국세를 전반적으로 손질을 했는데 특히 소득세와 법인세의 세율을 대폭 낮추도록 하였습니다. 뭔가 하면 개인세율이 누진세율로 되어서, 최고세율이 60%나 되었습니다. 그래서 그때 내가

대폭 낮추려고 세제국 이야기를 들어보니 아무리 해도 안 되겠다고 생각해서 최고세율이 50%를 넘어서는 안 된다고 했지만 일시에 그렇게 내리기는 어려워서 결국은 그 누진세의 최고세율을 55%로 끌어내렸고, 또 그때 40%에 가까운 엄청나게 높은 법인세율도 낮추도록 했습니다. 그래서 그때 세율을 낮추어 낮은 세율체계로 바꾸면서 금융실명제를 해서 탈세소득을 없애고 특혜적인 감면을 없애고 기능별로 지원하는 쪽으로 생각을 해서, 내국세 쪽은 이렇게 우리가 안정화 시책을 추진하면서 그때 생각하던 것을 재무장관할 때 세제개혁에 반영했던 겁니다. 전부다는 반영을 못했습니다만 상당히 반영됐습니다."

[서영택] "1980년 7월에 내가 국세청 간접세국장을 하다가 재무부 세제국장으로 왔습니다. 그런데 그때 1981년에 새 5공정부가 들어서고, 세제개혁을 크게 했습니다. 그때 내가 담당 국장으로 세제개혁작업을 직접 추진했습니다. 그때 세제개혁의 기본 목표는 첫째가 공평과세이고, 그 다음에 세제의 중립성을 확보하자는 것이었습니다. 그 중요한 내용을 보면 조세감면제도를 전면 정비를 했습니다. 조세감면제도를 정비한 내용은 무엇이냐 하면 조세제도를 전면적으로 제도 자체를 준비금제도로 바꾸고, 또 하나는 조세감면을 많이 축소하여 꼭 필요한 부분만 감면을 하고, 그것도 직접감면에서 간접감면으로 바꾸는 것이었습니다. 그러면서 한편으로는 감면을 줄여서 세수가 더 들어오게 되니까 그것을 가지고 근로소득세 부담을 경감해 주도록 했습니다. 근로소득 부담을 경감해 줌으로써 생기는 세수손실을 조세감면을 축소함으로 해서 더 생기는 세수하고 서로 상쇄되도록 그런 식으로 했습니다.

그러니까 이 경우 조세감면제도를 줄인다는 그 자체는 조세제도의 중립성을 확보하자는 것이었습니다. 특정산업에 대한 조세감면을 많이 해주게 되면 시장경제질서에 영향을 미쳐서 아무래도 시장경제 자체가 왜곡이 되니까 당연히 조세감면 폭을 줄여서 시장경제질서를 창달하자는 것이었습니다. 그리고 공평과세 측면에서 감면을 줄이는 반면 근로자들의 세 부담을 덜어주자는 것이 1981년도 세제개혁의 또 하나의 과제였습니다. 그래서 소득세법부터 정비하여 소득세율도 대폭 하향 조정하고, 특히 근로소득에 대한 세 부담을 많이 경감토록 했습니다. 그래서 왜곡된 시장경제질서를 시정하여 공정경쟁을 촉진하고, 그리고 세제의 중립성을 유지하자는 것이 그때 세제개혁의 주된 포인트(point)였습

니다.”

다. 교육세 신설

[서영택] “1981년도 세제개혁 중 또 하나 중요한 것은 교육세를 신설한 것입니다. 교육세를 신설하게 된 취지는 물론 그 당시에 경제기획원에서 이 교육재정 포션(portion)이 있지만 교육시설 특히 초등학교 교육시설이 아주 빈약했기 때문에 교육세를 신설해서 교원들의 처우를 개선하고 교육시설 확충을 위한 재원을 늘리자는 것이었습니다. 그래서 이러한 목적으로 연간 3~4천억원 정도의 세수를 더 추가 확보할 수 있는 내용으로 교육세법을 만들었습니다.

교육세법을 만들 당시 교육세의 세원을 무엇으로 할 것이냐를 가지고 많은 논의를 하다가 이자소득·담배·술 등을 과세대상으로 하였습니다. 그런데 내가 참으로 아쉽게 생각하는 것이 있습니다. 나는 교육이라는 것이 어떻게 보면 지방자치단체의 고유 사업이라고 생각합니다. 그래서 지방자치단체에서 징수하는 재산세에 대해서 sur-tax로 부가를 해서 교육세를 더 징수하는 것이 좋겠다고 생각했습니다. 재산세 부담이 낮으니까 그게 내 지론이었습니다. 그래서 토지나 건물 등 재산세에 sur-tax로 교육세를 더 붙여야 되겠다고 한 것입니다. 가령 재산세 10만원 내면 교육세를 한 5%나 10% 정도 부가해서 11만원 정도 거둬서 만원은 교육세로 떼 내자고 이렇게 생각을 했습니다. 그런데 이것 때문에 그 당시에 내무부하고 재무부하고 굉장히 싸움이 많이 벌어졌습니다. 그 당시에 내무부 장관이 서정화씨이고 재무부 장관이 이승윤씨이고 그리고 남덕우씨가 국무총리였습니다. 그래도 남덕우씨는 재무장관을 하신 분이어서 재무부의 입장을 충분히 이해를 하고 우리를 많이 지원했습니다. 그런데 서정화 내무부 장관이 고집이 보통이 아니어서 결국 총리실에 가서 담판을 지었습니다. 총리실에서 남덕우 총리 주재로 이승윤 재무부 장관, 서정화 내무부 장관, 그리고 내무부에는 그 당시에 담당국장 그리고 재무부 세제국장인 내가 참석을 해서 서로 다투고 했습니다. 나는 이것은 반드시 해야 한다고 주장을 했는데 남덕우 총리가 재무부 의견이 타당하니 재무부 안대로 하자고 결론을 내렸습니다. 그렇게 결론이 나서 재산세에 sur-tax를 매기는 것으로 안이 올라갔습니다. 그런데 결국에는 국회에 가서 국회의 내무위원회 분과위원들이 재무위원회에 가서 하도 로비를 해 가지고 무산이 되고 말았습니다. 이것은 지방자치단체에 재원

인데 왜 국세의 재원으로 하려고 하느냐고 해 가지고 결국은 무산이 되었습니다. 그래서 교육세 재원으로는 원안대로 재산세의 sur-tax로 하는 것이 옳았는데 국회의 심의 과정에서 결국은 재무위원회에서 삭제되어 애석하게 되고 말았습니다."

라. 관세제도 개혁

(1) 관세율 인하와 5년 예고제 실시

[강경식] "내가 재무장관을 할 때 세제개혁을 하면서 관세 쪽을 보니까 더 문제가 많았습니다. 그래서 이 관세를 어떻게 했는가 하면 어떤 경우에도 20% 이상 관세는 안 된다고 해서 전반적으로 인하하도록 했습니다. 그런데 어떤 것은 100%가 넘는 것이 있는데 이것을 한해에 20%로 금방 떨어뜨릴 수는 없는 거니까 그때 처음으로 5년 예고제를 했습니다.

5년 예고제로 국회에서 5년 것을 한꺼번에 정해놓았습니다. 그렇게 하면서 그때 내가 생각했던 것은 어떤 큰 목표아래 20% 이상 안 된다, 그렇지만 뭐든지 최소한도 5%는 내야 한다는 것이었습니다. 이런 것을 놓고 관세율을 조정하는데 그 관세율을 조정하는 방식 자체를 바꿨습니다. 그때 이진설씨가 세제실장을 하면서 이것을 총괄적으로 맡아서 했습니다. 그때 관세를 조정하는 위원회가 있었는데, 이것을 완전히 오픈하는 것으로 바꿔서 어떻게 했느냐 하면 소그룹을 만들어서 그 소그룹 안에 물건을 만든 사람, 그 물건 쓰는 사람 그리고 제3자 이렇게 포함시켜서 물건을 만드는 사람은 관세가 높기를 바라고, 쓰는 사람은 낮기를 바라고 이렇게 해서 서로 붙여 토론을 시켜서 조정을 하도록 했습니다. 그래서 5년 뒤에는 20%가 넘는 것은 다 조정을 하도록 통과시켰는데 지내놓고 보니까 5년이 가기 전에 그보다 훨씬 더 낮아졌습니다."

[김기인] "내가 관세국에서 오랜 기간 근무를 했고 1983년부터 1986년까지 관세국장을 하였는데, 내가 관세국장을 맡은 1983년에 관세율의 인하 및 5년예시제, 조정관세제도의 도입, 관세지원제도의 정비 등 우리나라 관세제도의 대변혁이라고 할 수 있는 대대적인 제도 개선을 단행했습니다.

그 당시 우리 관세제도의 문제점이라고 할 수 있는 것은 여러 가지가 있는데, 가장 중요한 것이 관세율이었습니다. 관세율이 품목에 따라서 천차만별로

하여튼 0%에서부터 100%까지 아주 다양하게 되어 있었는데, 어떤 원칙이 없이 무원칙하게 되어 있지 않았느냐 하는 그런 생각이 들었습니다.

어떤 특정한 국내산업을 보호할 필요가 있다고 생각되거나 무슨 사치성 물품이라고 생각하면, 한 100%의 과중한 세금을 매기기도 하고, 또 지원해주어야 할 필요성이 있는 어떤 특정산업에 관련되는 부분에 대해서는 무세를 한다든가 저율의 관세를 부과하는 이런 체계를 가지고 있었습니다.

이러한 체계는 여러 가지 문제가 있었습니다. 기본적으로 그 속에 있는 철학은 원재료에 대해서는 가급적이면 저율의 세금을 부과하고, 그리고 중간재는 조금 중간적인 세금을 부과하고, 완제품에 대해서는 아주 높은 세금을 부과하고, 그리고 사치성 물품에 대해서는 아주 금지하는 정도의 높은 세금을 부과하는 이런 시스템으로 해서 누진세율체계를 기초로 하고 있었다고 할 수 있겠습니다.

그런데 이런 누진세율체계라고 하는 것 자체도 그 원칙이 제대로 안 지켜지지 않았나 하는 생각이 듭니다. 그래서 요새 얘기들은 내가 1983년에 했던 작업을 완전히 균등세율체계라고 많이들 얘기하는데, 엄격한 의미에서는 균등세율체계는 아닙니다. 균등세율체계라고 하는 것은 원자재든 완제품이든 모든 물품에 대해서 같은 세율을 적용하는 그런 체계인데, 그 당시 내가 했던 작업은 그런 의미의 균등세율체계라기보다는 같은 원자재에 대해서는 같은 세율로, 중간재에 대해서는 같은 세율로, 완제품에 대해서는 같은 세율로 한다는 것입니다. 가령 예를 들면, 같은 완제품인 경우에도 골프채 같은 이런 사치성 물품에 대해서는 100% 세금을 매기고, 일반가정용품 같은 것은 한 40%로 매기고, 산업에 필요한 기계류 같은 것은 10%나 무세로 하여 각각 세율이 다르게 적용되었기 때문에, 그런 것을 1단계로는 원자재는 원자재 대로 묶어서 같은 세율을 주고, 중간재는 중간재 대로 같은 세율을 주고, 완제품은 완제품 대로 같은 세율을 주자고 하는 그런 의미의 균등세율체계를 표방했던 것입니다.

그 다음에 두 번째 핵심은 완제품·중간재·원자재에 대한 세율격차가 그때 0%부터 100%까지 굉장한 격차가 있었습니다. 그래서 그 큰 격차를 좀 줄이는 작업을 했습니다.

그래서 중간세율, 목표세율을 20%로 보고 원자재는 10% 등으로 했고 너무 급격하게 하면 안되니까 5년간에 걸쳐서 단계적으로 인하하는 예시제를 도입했

습니다. 그런데 당시 상공부는 수입자유화에 반대했습니다. 20% 관세율 수준에서 경쟁이 가능한 기업만 지원해 주었고 결과적으로 성공했습니다. 그 기본철학은 지금도 유지되고 있다고 봅니다. 관세율은 중립적인 역할을 해야 합니다. 그러나 원자재·중간재·완성품 전체의 공평은 아닙니다.

당시 애로사항으로 내수산업 쪽과 상공부의 반발이 있었습니다. 그래서 '관세심의위원회'를 개최하고, 공청회를 통해서 각계의 의견을 수렴했습니다. 당시 강경식 장관과 김재익씨 등의 강력한 뒷받침이 있어서 가능했습니다.

관세감면제도는 관세율체계로 해결될 수 없는 문제를 보완하는 제도였는데, 자동차·석유정유산업 등 특정산업을 육성하기 위해 무세 등으로 이용되고 있었습니다. 그러나 이것은 일종의 특혜였기 때문에 산업이 국내에 안주하는 것이고 소비자는 바가지를 쓰는 것이었습니다. 그래서 기계공업·전자공업 등 특정 기능을 가지고 있는 산업은 계속 지원해주되 별책으로 3년간 fade out하는 방안을 취하기도 했습니다."

(2) 조정관세제도의 신설·운용

[김기인] "조정관세 제도라고 하는 것은 수입자유화를 하면 갑자기 수입이 밀려들게 되어 국내에 큰 문제가 될 것으로 우려되기 때문에 그 우려를 불식시키기 위해서 수입자유화가 된 이후에 일정기간 동안 수입러시가 벌어지면 관세로 보호를 해주겠다는 겁니다. 그런데 관세율 보호를 시시하게 해주면 안되겠다 해서 100%까지 할 수 있다는 식으로 해주는 겁니다.

그런데 그것이 일종의 세이프가드인데, 그것을 3년간만 해주겠다, 그러면 3년 동안에 국내산업을 구조조정을 해서 수입러시에 대한 대항력을 3년 내에 마쳐라, 그 이상 우리가 장기간 해줄 수 없다 해서 3년간 구조조정기간 동안만 보호해준다는 뜻에서 조정관세라는 이름을 붙였습니다.

그런데 첫해 보니까 조정관세를 해달라는 요구가 굉장히 많이 들어왔습니다. 그래서 첫해하고 다음해에는 많이 해주었고, 그 대상도 fade out시켜서 했습니다. 내가 관세국장을 3년 했는데 마지막단계에서는 조정관세로 보호해주는 수준도 굉장히 엄격하게 했습니다. 그런데 관세율 개편할 때에 미국 등 외국에서 아주 회의적·냉소적으로 본 것이 조정관세 문제였습니다.

관세율을 인하하고 어쩌고 하면서, 또 국내시장을 개방한다고 하면서 사실

조정관세라는 것을 만들어서 결과적으로 관세도 기본관세로 놔두고 조정관세를 다 100%로 올려서 한다면 뭐냐 하는 식으로 외국사람들이 그런 코멘트가 많이 있었습니다.

그래서 우리가 대내용으로 진짜 수입자유화를 하면서 그런 세이프가드를 해주겠다는 것을 안 해줄 수는 없다는 겁니다. 그렇게 하고 우리가 행동으로 보여주자고 해서 내가 있는 동안에 100%까지 보호해준 것은 없고 80%에서 70% 이런 식으로 보호했다면, 그 다음에는 한 60%로 보호해주고, 또 그 다음에는 40%로 낮추고, 그 다음에는 fade out시켜버리는 이런 스타일로 실제로 집행을 그렇게 해서 행동으로 이것을 보여주었습니다.

그러니까 내가 이야기하는 것은 이 조정관세라고 하는 제도를 만드는 것이 중요한 것이 아니고 그 제도를 제대로 운영했다 이겁니다. 그러니까 아주 제한된 기간 동안에 하고, 그 운영 자체를 fade out시키는 스타일로 하고, 그렇게 해서 대외적으로 외국사람들의 의심도 해소하고, 또 실제로 우리나라 기업들이 무슨 어떤 특혜를 받으면 그 특혜를 그냥 장기간 엔조이하고 그 이상 어떤 진짜 경쟁력을 키우려는 노력들은 안하고 내수시장에 안주하려고만 하는 분위기에 대해 경종을 울린 것입니다. 그것을 했기 때문에 지금 우리나라가 공산품 분야에서는 상당히 국제 경쟁력을 갖추지 않았나 생각이 듭니다. 그리고 우리가 그 당시 그런 작업을 할 때 KDI측에서 상당히 많이 도와주었습니다.

그런데 그 당시에 농산물 부분은 터치를 안 했습니다. 왜냐하면, 농산물까지 터치를 하게 되면, 농업은 적들이 많아서 해결할 수 없지 않느냐 해서 농산물은 빼고 공산품만 가지고 했습니다. 지금 생각에는 그때 농산물까지도 같이 했어야 되지 않았느냐는 생각이 듭니다. 그때 안 했기 때문에 지금 농산물문제가 이렇게 골치 아프게 되지 않았느냐 하는 그런 아쉬움이 있습니다. 쌀을 예로 들면, 우리나라 쌀에 대한 관세율이 5%로 되어 있습니다. 그런데 쌀값이 줄면 우리나라에서 보호해야 될 물품의 관세율이 왜 5%밖에 보호가 안 되느냐 이겁니다. 적어도 쌀에 대해서는 100%까지는 안되더라도 50~60%까지는 보호해야 될 것 아니냐 해서 차제에 높이자고 당시 농수산부에 이야기를 했습니다.

그런데 그 쪽에서는 안 된다고 하는 겁니다. 5%가 좋다 이겁니다. 그래서 내가 그 사람들이 왜 5%를 그대로 유지하려고 하는지 생각해 보았더니 이렇게 추측이 되는 겁니다. 쌀 수입은 어차피 제한되어 있으니까 관세율이 5%나 50%나

의미가 없다는 겁니다. 국내산업보호는 수입제한 조치에 의해서 보호가 된다 이겁니다. 그런데 그 당시에는 쌀이 모자라고 또 한 5~6년이나 10년 주기로 한번씩 흉작이 온다 이겁니다. 흉작이 오면 쌀을 많이 수입을 해야 됩니다. 수입할 때 수입은 누가 하느냐 하면, 농수산부 쪽 기금에서 수입을 하게 됩니다.

그러면 기금에서 수입을 할 때에는 국제시세에서 사오니까 굉장히 싼 가격으로 사와서 팔 때에는 고가로 팔면 이익이 많이 남습니다. 이때 관세를 높여놓으면 자기들의 이익이 줄어들기 때문에 그래서 관세율 인상을 반대하는 겁니다. 하여튼 그때는 공산품만 가지고도 골치가 아프고 또 관세율을 낮추는 판에 농산물을 올린다고 하기도 그렇고 해서, 그때는 농산물에 대해서는 거의 손을 안 댔습니다. 지금은 국제적으로도 매우 복잡하고 어려운 상황이 되었습니다. 농업분야에서 그런 것이 굉장히 아쉬운 생각이 듭니다."

(3) 관세전문인력 확보

[김기인] "나는 우리나라의 관세제도나 관세행정수준을 국제수준까지 업그레이드(up grade)시키자고 하는 것에 상당히 중점을 두고 노력을 했습니다. 그것은 내 개인적인 생각이라기보다는 소위 관세맨들의 일반적인 생각이었습니다. 그래서 지금 이렇게 나와서 보면 우리나라 관세행정은 사실은 국제적인 표준에 가장 근접한 분야가 아니냐 하는 생각이 듭니다.

그런데 한 가지 아쉬운 점은 관세라 하는 것이 별것 아닌 것 같지만 이것은 사실은 어떻게 보면 굉장히 테크니컬하고 전문성이 요구되는 분야인데, 전문적인 인력을 육성하는 것이 굉장히 미흡하다는 겁니다. 예를 들면, WCO라고 옛날에는 CCC라고 하는 관세에 관한 국제기구가 있는데 그 국제기구에다가 사람을 파견해서 트레이닝을 시키기 위해 옛날에는 많이 보냈습니다. 그런데 거기 가서 한 3년 정도 트레이닝받은 사람이 오면 관세분야에서 근무해야 될 것 아닙니까? 그런데 전부 다른 곳으로 빠져나가 버리는 것이었습니다. 그러면 처음 선별할 때 그쪽으로 가는 친구는 관세에서 근무할 핵심적인, 중요한 사람을 보내야 되는데, 인사조치를 하다가 보면, 서기관 자리가 나면 승진할 사람을 보내서 거기서 승진해서 한 3년 근무하다 자기 분야로 돌아가는 이런 스타일입니다.

그래서 크게 보면 관세공무원도 재무관료의 하나이기 때문에 재무부 전체적으로 볼 때는 순환보직을 하는 것이 불가피하긴 하겠지만 하여튼 핵심요원 몇

사람이라던가 어느 정도는 전문가를 좀 키워야 되는데, 그냥 너무 generalist만 키우고 있는 게 아닌가 싶은 그런 아쉬움이 있습니다.

하여튼 전문인재를 확보하는 데 있어서 우리나라 시스템이 조금 미흡하지 않느냐 하는 우려가 있습니다. 우수한 인력을 쓰려면 사실은 그에 상응하는 보수를 주어야 합니다. 월급은 적게 주면서 국가와 민족을 위해서 일하라는 것은 사실은 있을 수 없는 겁니다. 우수한 공무원을 쓰려면 거기에 상응하는 처우를 해주어야 하는데, 지금 우리나라 현실은 그렇지 못하지 않습니까? 그러면 공무원들이 부정을 하게 되는 문제가 생기는 겁니다. 그런데 사실은 세관공무원사회는 부조리문제가 하나의 심각한 문제였던 것도 사실입니다. 그런데 내가 미국사람들하고 얘기를 해봤는데, 미국은 어떤 물품이 수입이 되면 세관에서 handling을 해주면서 관세를 받는 것 외에 handling charge라 해서 수수료를 받습니다.

그런데 세관직원들이 받는 수수료는 GATT협정에서도 어느 정도 수준에서는 받는 것이 당연하다 하고 용인되는 시스템입니다. 그래서 그렇게 받는 수수료를 가지고 특별회계식으로 거기 필요한 세관공무원에게 준다 이겁니다. 그래서 가령 공항에 근무하는 세관직원이 자기는 돈이 좀 필요하다 그러면 나는 하루에 16시간이라든지 18시간이라든지 근무를 하겠다고 하면 근무를 시킨다 이겁니다. 그럼 자기가 일을 많이 했으니까 더 일한 것만큼 돈을 더 받는 것입니다. 그 사람이 일을 하면 수수료가 들어오니까 그 수수료를 전부 그 사람에게 주는 것은 아니지만 일정한 비율은 그 사람에게 돌아가니까 돈이 필요한 사람이 돈을 벌 수 있다 이겁니다.

그래서 그런 시스템을 보고 우리나라도 취급 수수료를 현실화해서 그 재원의 일부를 가지고 제대로 일한 사람에게 보상을 해주는 방안을 만들어서 해보겠다고 한 적이 있습니다. 그런데 예산 쪽에서 이것은 미국의 선례도 있고 다 좋은데 세관직원만 할 수는 없지 않느냐 해서 무산된 적이 있습니다.

하여튼 꼭 그런 시스템이 아니더라도 어떤 노력을 한 우수한 직원에 대해서는 그에 상응한 대가가 제대로 돌아갈 수 있도록 해서 우수한 인력을 확보하는 방안을 강구해야 할 것이며, 특히 관세와 같은 전문분야에는 그야말로 진짜 전문가를 양성하는 노력이 매우 필요하다고 생각합니다."

마. 산업합리화를 위한 세제지원조치

[서영택] “내가 1985년도에 세정차관보를 했는데 그때는 다른 여러 가지 보다 산업합리화를 위한 조세지원이라는 것이 하나의 큰 이슈였습니다. 여러 가지 산업구조라든지 M&A 등등의 문제가 있었는데 이런 문제들을 포괄해서 산업합리화문제가 중요한 정책과제였습니다. 산업합리화를 원활하게 추진하기 위해서는 어떠한 지원이 필요하다고 해 가지고 그 당시 사공일 경제수석과 경제기획원 쪽에서는 무엇인가 산업구조조정특별법 같은 것을 하나 만들어야겠다는 생각이었습니다.

그런데 재무부에서는 특별법을 만들어 봤자 그 내용은 결국은 조세지원밖에 없을 텐데 굳이 별도의 특별법을 만드는 것보다는 조세감면 규제법을 통해서 지원하는 것이 좋겠다는 입장이었습니다. 조세감면은 되도록이면 줄이는 방향이었는데 별도로 특별법을 만들어 조세감면에 관한 조항을 두기 시작하면 끝이 없다는 생각이었습니다. 그래서 어차피 조세감면을 해줄 것이라면 조세감면규제법에 통일해서 법을 개정해서 산업합리화를 위한 조세지원 조항을 넣자고 주장을 해서 결국은 그렇게 하기로 했습니다. 그래서 그때에 조세감면규제법에 산업합리화를 위한 조세지원 조항이 상당히 많이 들어갔습니다. 그 당시에 산업합리화를 위해 경제정책을 협의해서 논의된 사항들, 이를테면 기업을 사고팔고 구조조정하는 그런 과정에서 생기는 여러 가지 기업 양·수도에 따른 양도소득세라든가 또는 그에 따른 지방세까지도 다 감면을 해주는 등 여러 가지 특별조치를 했습니다.”

바. 조세구조 개선

[서경석] 과세대상 범위 확대

“지금 우리의 국민소득 규모나 경제규모 등으로 봐서는 재정이 쓰일 데가 많고, 특히 복지부문에 대한 수요가 더 늘어날 요인이 크기 때문에 조세부담률은 조금 더 올라가야 될 것입니다. 조세부담률이 더 올라가야 되는데, 문제는 높은 세율 즉, 누진세율은 탈루 유혹을 일으키기 때문에 조금 낮추는 대신에 과세대상을 넓히는 방향으로 가야 할텐데, 과세대상을 넓히는 작업은 여러 가지 정책적인 감면지원부터 없애야 하는 것입니다. 분배국민소득에서 과세되는 소득이

얼마냐 하는 측면에서는 문제가 있다고 생각합니다. 즉, 근로소득자 중에 많은 숫자가 저소득층이라 해서 면세점 이하로 떨어져 버리는 것이 연례적인 정책행사가 됐습니다. 그래서 십시일반으로 저소득자라도 소득이 있으면 조금이라도 낸다는 방향으로 끌어모으면 꽤 될 것입니다. 그런데 면세점을 자꾸 올려서 비과세 계층을 많이 만들어 내고 있기 때문에 문제가 되는 것입니다. 전혀 소득이 없는 계층에 대해서 국가복지를 해줘야 되겠다고 생각한다면 소득이 조금이라도 있으면 조금의 세금은 내도록 해야 한다고 생각합니다."

[남궁훈] 알기 쉬운 세법작업

"전두환 대통령이 당시 여러 가지로 우리 경제에 관심이 많아서 경제부흥을 위해 애를 많이 썼습니다. 그런데 이분이 경제공부를 하다보니까 원래 복잡하기도 하지만 세금 이야기가 나오면 내용이 복잡하다는 것입니다. 그분이 세법을 한번 봤답니다. 그런데 세법을 보니까 도대체가 무슨 소리인지 모를 정도로 법이 만들어져 있다는 겁니다. 너무 어렵고 힘들게 세법이 되어 있어서 국보위 시절에 "도대체 세법이란 것이 이렇게 너무 어렵다보니, 국민들이 어디 세금을 제대로 알고 장사를 할 수 있겠느냐? 그러니까 세법을 좀 쉽게 만들어라. 세법을 알기 쉽도록 해라."하고 당시 재무부 장관한테 엄명이 떨어졌습니다. 그래서 재무부 장관이 1982년인가 당시에 업무계획 중에서 제일 중요한 계획의 하나로 알기 쉬운 세법제정 작업이 포함되었습니다. "세법을 좀 알기 쉽게 만들자."는 취지 아래 조세법규과라는 새로운 조직을 하나 만들었습니다. 여기에서 알기 쉬운 세법작업을 했는데 내가 법과대학을 나왔다고 해서 그 자리에 뽑혔습니다. 알기 쉬운 세법을 만드는 작업 때문에 내가 조세 파트에 발을 들여놓게 되었고, 그때 세법을 어떻게 하면 쉽게 할 수 있는가 하는 작업을 많이 했습니다."

사. 조세정책에 대한 제언

[서경석] "우리나라는 대통령, 정치가들의 선거공약부터 대통령의 연두교서까지 조금 문제가 있는 것이 아닌가 생각합니다. 예를 들면, 선거공약이다, 정부시책이다 해서 번드르르 하게 사업을 이야기하기 전에 재정이 어떻게 되기 때문에 그 안에서 어떻게 하겠다든지, 또는 '감세냐 증세냐' '재정지출의 확대냐

축소냐' 등을 분명히 이야기를 해줘야 됩니다. "나는 이래서 재정을 이렇게 끌고나가겠고 이렇기 때문에 어떤 정책적인 사업은 내가 더 많이 할 수 있고, 또는 적게 할 수밖에 없고, 복지도 이 정도의 선에서 할 수밖에 없고, 안 그러면 조금 더 늘릴 수 있다."는 등 이러한 이야기를 해줘야 합니다.

우리나라 대통령 후보로 나온 사람이나 대통령에 당선되어서 국회에서 연두시정연설을 하는 것을 보면 이러한 것들이 명확하게 들어 있지 않습니다. 고작 예산실이나 예산처 장관이 이야기를 하는데 이래서는 안 된다고 생각합니다.

금융시장을 어떻게 하겠다고 하는데 금융시장은 민간부문이 아닙니까? 민간부문에 대해서는 유인을 한다든가 하는 정도로 말하면 되는 것이지만 재정이나 세금 문제는 정부가 직접 하는 것입니다. 직접 하는 것에 대해서는 분명한 말이 없고 간접적으로 하는 것에 대해선 말이 많기 때문에 앞뒤가 안 맞는 것입니다. 시장이나 민간에 지원해주는 정책은 뒤에 나와도 되는 것이지만 정부가 주체가 되어서 하는 재정이나 세금은 내가 어떻게 하겠다는 것을 분명히 해줘야 하는데 그런 것이 없습니다. 그런데 미국 같은 데에서는 이러한 것을 분명히 합니다. "감세냐, 증세냐"하면서 민주당과 공화당이 계속 싸우지 않습니까? 우리도 이런 것을 분명히 해줘야 합니다."

제5절 금융거래실명제 추진

1. 개 관

금융거래실명제는 그 전에도 재무부 내부에서 검토된 적은 있으나, 1982년 이른바 장영자 사건이 발생하면서부터 공식적으로 거론하게 되었다. 장영자 사건을 계기로 「금융실명거래에 관한 법률」안을 전격적으로 국회에 제출하였으나 그 전면적인 실시로 인한 경제질서의 혼란과 전산화에 시간이 소요된다는 등의 현실론에 의한 많은 반대에 봉착하게 되었다. 그래서 국회에서도 법안을 통과는 시키되 이 법 3조에 "1986년 이후 대통령령이 정하는 시기에 실시한다."는 단서를 붙여서 그 시행을 미뤄버렸다. 이후 1986년에 정부는 다시 1992년 이후

로 시행을 미뤘으며, 1987년 대통령선거 때 노태우 후보가 실명제를 공약으로 내걸었으나 1990년 4월 경기침체 등 현실적 이유를 내세워 실시를 유보했다.

그 뒤 금융실명제는 이처럼 10여 년간의 세월을 끌다가 문민정부에 와서 1993년 8월 12일 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」으로 전격 단행되었다.

2. 당시 주역들의 증언

[강경식] "우리가 4차, 5차 5개년계획을 하면서 토론을 많이 하고 근본적인 제도를 바꿔야 되겠다는 것이 몇 가지가 있었는데, 그 중에서 가장 크게 문제 삼았던 것이 이른바 부의 세습에 대한 정당성의 문제였습니다. 부가 세습이 되어 넘어갔을 때에 거기에 대한 정당성이 취약하고 그것에 대한 확고한 기반이 안 닦이면 자본주의체제가 설 수 없다는 문제의식들을 많이 가지고 있었고, 그렇게 하려면 결국은 모든 것이 투명해야 되고 그것이 가능하려면 모든 것을 실명으로 하는 제도개혁이 필요하다고 생각들을 했습니다. 그래서 그때 예금자비밀보호에 관한 법률이란 것이 있었는데 그 자체를 없애버려야겠다는 얘기를 우리들끼리 많이 했는데, 이것은 난리가 날 큰 문제이기 때문에 대외적으로는 그 얘기를 꺼내지 못하고 있었습니다.

그런데 내가 재무부차관이 되었을 때 1982년도에 장영자 거액어음부도 사건이 있었습니다. 그 원인을 보면 결국 지하경제에 있었습니다. 그래서 그때 나웅배 장관 때인데 대책을 마련하면서 그 중에 「예금자비밀보호에 관한 법률」을 없애야 된다는 것을 한 두 줄 집어넣었습니다. 그것이 발표가 되니까 그 한두 줄 가지고 난리가 난 겁니다. 그래서 흐지부지 되던 중에 개각을 하여 내가 재무부 장관이 되고 나서 여기에 대해서 무슨 대책을 만들어야겠다는 필요성이 절실했습니다. 대책을 만드는 데 이·장사건만 가지고 얘기한다는 것은 비정상적이고 모든 신문과 여론이 비등할 것으로 생각되어 오히려 차제에 정공법으로 이것을 근본적으로 없애기 위한 제도로서 금융실명제를 같이 논의를 하는 것이 생산적이겠다고 생각했습니다. 그래서 그때 실무적으로 작업한 금리인하, 법인세 등 나머지 모든 조치들은 전부 소위 6·28조치라고 해서 여기에 몽땅 넣어서 먼저 발표를 하고, 금융실명제와 직접 관련되는 소득세법만은 따로 조치를

해야 되겠다고 부총리와도 상의를 해서 일주일 후인 7월 3일에 금융실명제 실시를 발표한 겁니다. 이와 같이 전부터 생각해오던 것을 이·장사건을 계기로 해서 금융의 투명성을 확보하고 조세부담의 공평성을 높이기 위한 근본적인 방안으로 만들어진 것이 금융실명제입니다.

그렇게 발표를 하고 나니까 이·장 사건은 쑥 들어가서 안정이 되고, 금융실명제가 온통 관심사가 되었습니다. 사방에서 난리가 났습니다.

그런데 그때에 과거 지나간 것은 어떻게 하느냐하는 것이 문제가 되었습니다. 일체 불문에 부칠 수는 없으니까 소위 '도강세'라고 해서 출처를 검증하지 못하는 것은 10%나 15% 내면 일체 불문에 부친다고 하면 받아들일 것으로 생각했는데 반발이 많았습니다.

그래서 과거의 것은 일체 불문한다는 내용으로 법안을 만들어서 국회에 제출했는데도 국회에 내놓은 법안을 철회하라고 난리였습니다. 그때는 금융실명제를 해야 되겠다고 생각하는 사람은 전두환 대통령하고 나하고 김재익씨밖에 없었고 나머지는 거의 다가 중립 아니면 반대했던 상황이었습니다. 그래서 결국 여러 가지 최후담판을 해서 국회에 법안을 통과시키기는 했지만 결국은 그 시행이 연기되고 말았습니다. 대통령긴급명령으로 했으면 시행이 될 수 있었을 텐데 하는 아쉬움이 있습니다.

냉정하게 분석해서 원래 금융실명제의 도입목적은 금융소득종합과세를 하기 위한 것이었습니다. 정치적으로는 많은 반대가 있었지만 재정학자들은 다 동의하고 이미 많은 나라가 시행을 하고 있습니다. 1990년대에 와서 결국 시행을 하게 되었는데 범죄수사에 많이 이용되고 그러다 보니까 오히려 금융의 음성화, 해외재산도피와 같은 부작용이 나오고 있는 것이 문제입니다."

[박경상] "금융실명제는 명분은 좋은데 그때 당시 우리나라의 현실적인 바탕이 금융실명제를 하기에는 미흡했기 때문에 자꾸 미루어지게 된 것이 아니냐고 생각을 합니다.

그러니까 여러 가지 사회정의나 지하경제의 차단 등을 위해서는 하기는 해야 하는데, 당시는 금융실명제를 하면 기업활동에 있어서 여러 가지 부작용이 많을 뿐만 아니라 상당한 대가를 치러야 한다는 생각이 있었기 때문이었을 것입니다. 여건의 흐름이 당시로서는 안되겠다고 판단을 한 것이라고 생각합니다."

[강만수] "1982년 금융실명제 법안을 만들 때에 내 손으로 초안을 만들었는데, 지금 금융실명제가 얼마나 순작용을 하고 있느냐 생각해 봅니다.

사회가 맑아지면 실명제라는 것은 하지 말라고 해도 하는 겁니다. 사회가 맑지 않으면 실명제를 한다는 것은 결국은, 힘없는 자를 탄압하는 족쇄가 되는 겁니다.

다같이 부정을 했는데, 힘이 없는 자는 당하고, 그러니까 해외로 도피하는 겁니다. 결과적으로는 힘을 가진 자가 힘을 가지지 않은 자를 탄압하는 수단으로 사용되는 경우가 많습니다. 요즘 범죄수사한다는 게 전부 다 계좌추적을 하지 않습니까? 실명제라는 것은 원래 계좌추적하기 위해 생긴 게 아닙니다. 원래는 실명제는 금융소득종합과세하기 위해서 생긴 겁니다. 그런데 금융소득종합과세는 안 해야 되는 것으로 되어 버렸습니다. 그러면 실명제를 도입하는 세제당국으로서는 남 좋은 일만 시킨 겁니다. 내 할 일만 잘 하면 되지 남의 일까지 도와줄 필요는 없습니다.

조세행정에 대해 재미나는 이야기가 있는데, 인간은 배가 고픈 것은 참아도 배가 아픈 것은 못 참는다는 겁니다. 세금 많은 것은 참는데 남보다 많이 내면은 못 참겠다는 겁니다. 다같이 많이 내면 좋은데 저 사람이 나보다 적게 내는 것은 못 참겠다 이겁니다.

상속세문제라든지 금융소득 종합과세문제 같은 것들은 앞으로 경제학도들이 해결해야 할 문제라고 생각합니다."

[서경석] "금융실명제는 사실 우리나라 금융재정 역사에서 항상 논의가 되어 왔었습니다. 그런데 재정·세제 쪽에서는 세수증대를 하기 위해서는 세원 파악이 되어야 하기 때문에 금융실명제가 이루어져야 한다는 요구가 있었습니다.

그런데 우리가 1960년대, 1970년대를 거쳐오면서 국내자본을 축적하기 위해서는 일단 저축을 늘려야 된다는 명제가 세제 쪽의 생각보다 훨씬 더 컸었습니다. 그러니까 깨끗한 돈이건 더러운 돈이건 간에 묻지 말고 저축증대를 시켜야 된다는 주장과 금융실명제는 다 밝혀야 되기 때문에 저축증대에 저해가 된다는 주장이 훨씬 더 강했기 때문에 한동안은 금융실명제를 해야 된다는 주장은 일부 있었어도 이것을 대놓고 이야기를 못했습니다.

하여튼 우리나라는 자본이 부족한 나라이기 때문에 저축을 늘려서 국내자본 축적을 많이 시켜야 된다는 취지에서 「저축증대에 관한 법률」이 생겼고, 이 법의 취지가 그때는 저축이라고 하면 무조건 비밀보장을 해줘야 된다는 식이었습니다.

그런데 문제가 된 것이 박정희 대통령 시대가 지나고 1982년에 이·장 사건이라는 것이 터졌습니다. 이철희·장영자 사건이라고 해서 장영자 씨의 금융사기 사건이 터졌습니다. 그 때 이미 전두환 대통령이 들어서시면서 우리나라를 좀더 체계적인 안정화를 시켜야겠다는 쪽으로 정책전환이 추진되고 있었습니다. 사실 1970년대 말 때만 해도 부동산 투기, 물가앙등이 극심해서 이런 식으로 가면 안 된다는 생각과 어느 정도 성장은 되었기 때문에 이제는 안정 기반으로 가야한다는 주장이 대두되면서 신병현 부총리가 들어오시고 나서부터는 안정화정책으로 선회한 것입니다.

그래서 부동산 폭등을 잡고, 높은 물가와 금리를 낮춰야 되겠다고 정책선회를 하던 중에 장영자씨의 금융사기 사건이 터진 것입니다. 이것이 도화선이 되었습니다. 나웅배씨가 재무부 장관으로 들어와서 세제를 좀더 합리화 시켜야 되겠다고 해서 우리가 비실명에 대해서 어떻게 처리를 해야되느냐 하는 것을 연구하다가 이것을 일시에 실명화작업을 하는 방법도 있겠고, 서서히 단계적으로 가는 방법도 있겠다는 의견이 있었습니다. 그래서 당시 무기명 금융소득에 대해서는 이자배당소득을 좀 더 높은 세율로 차등과세를 하고, 이 차등과세를 단계적으로 높여나가자고 의견을 통일시켰습니다. 무기명 금융소득은 무기명이기 때문에 종합소득으로 합산을 못시키지 않습니까? 만약에 지금 이자소득세율(원천세율)이 20%라면 실명에 의한 사람은 20% 원천세를 떼고, 나중에 다른 소득이 있으면 합산을 해서 다시 종합소득세율로 가는데, 합산을 한 세율이 20%보다 높으면 종합과세가 되어서 나중에 세금을 더 내야 하는 것입니다. 그러나 무기명인 사람에 대해서는 실명이 없으니까 합산을 해서 종합과세를 못합니다. 그러니까 20%밖에 과세하지 못하는데, 이 사람은 20%만 뗄 것이 아니라 한 30%를 떼고, 2년 동안 그렇게 하다가 몇 년 뒤에는 소득세 최고세율까지 높여서 분리과세를 하자는 식으로 무기명 차등과세를 단계적으로 강화해서 몇 년에 걸쳐서 실명으로 유도를 하자는 안을 만들어서 발표까지 다 했습니다.

발표까지 다 했는데, 그 뒤에 이·장사건이 터지고 나서 나웅배 장관이 바뀌

고 강경식 차관이 장관으로 승진하였습니다. 그래서 강 장관이 김재익 경제수석과 잘 맞으시니까 들어오자마자 해결 방법을 새로 만들라는 것입니다. 이미 방안을 언론에 다 발표를 했는데, 폐기를 시키고 새로 비밀리에 금융실명제로 가는 것으로 세법안도 바꾸고 금융실명법안도 만들라고 해서 그 작업을 했습니다. 내부적으로 작업을 한 뒤에 청와대에서 몇 번 대통령한테 보고를 하고 그 뒤에 법안을 공개적으로 국회에 가지고 가서 절차를 밟는 과정에서 상당히 논란이 많았었습니다. 결국 국회에 가서 논란 끝에 반대도 많았지만 금융실명제의 법만 만들어 놓고 실시 시기는 대통령령이 정하는 대로 한다고 조건을 달아서 사실상 시행 시기는 뒤로 미뤄버리는 형태로 법안이 통과가 된 것입니다.

그러다가 그때 내가 강경식 장관께 그런 말씀을 드렸습니다. "물론 여론수렴을 좀 할 필요는 있지만, 금융실명제를 하기 위해서는 굉장히 반대하는 사람들도 많고 준비할 것도 사실은 많습니다. 어느 시점에서 금융실명제를 한다고 하면 여러 가지 생각해야 될 것이 많습니다. 돈 있는 사람한테 충격도 줄 수 있고, 드러나면 안될 자금이 드러남으로써 돈들이 밖으로 빠져나갈 수도 있고, 어떤 투기자금으로 들어갈 수도 있고, 금융기관이나 외환거래와 같은 경우 어느 시점에서 실명화를 하라는 절차를 밟게 할 때는 금융기관이 혼란스러운 면도 있기 때문에 금융실명제를 긴급조치와 같은 것으로 하셔야 될 것 같습니다."고 했더니 강 장관님도 생각을 해보시더니 "나는 이것을 오픈으로 해서 하겠다."고 말씀하셨습니다. 그래서 오픈으로 했지만 성공을 못한 것입니다.

그뒤 노태우 대통령 시절에도 금융비리 사건이 계속 수시로 터졌습니다. 그러다 보니까 왜 금융실명제를 안 하느냐고 진보적인 쪽에서는 요구를 많이 했는데, 그런 요구가 들어오니까 새로 오시는 장관마다 과연 이것을 해야 되느냐 하는 것을 검토해보는 것입니다. 또 일부에서는 "금융실명제는 아직까지 우리 여건상 안 된다. 경기가 굉장히 저하되어 있을 때는 경기를 더 죽인다."는 식으로 반대를 하기도 했습니다. 하여간 실시하라고 요구하는 쪽이 있으면 항상 안 된다고 반대하는 세력도 있는 것인데, 계속 논란이 일어나니까 당분간 할 계획이 없다고 그랬던 것입니다. 그러다가 김영삼 대통령이 비밀리에 준비를 시켜서 1993년에 대통령 긴급명령 형식으로 해버렸습니다. 그래서 결국은 성공할 수 있었던 것입니다."

제 5 장

민주화와 조세 및 재정운용(1987~1997)

제 1 절 개 관

경제의 안정화정책은 전두환 대통령의 임기 말에 사실상 끝이 났다. 1987년 대통령직선제 개헌을 시발로 한국사회는 정치적 민주화로 대전환을 하게 되었다. 이에 따라 그동안의 성장과정에서 상대적으로 손해를 보았거나 소외되었다고 생각되는 노동자·농민 등 저소득층의 형평과 분배개선 욕구와 함께 일반국민들의 복지에 대한 욕구가 적극적으로 표출되기 시작하였다. 한편 1980년대 후반에 들어서부터 우리나라 경제가 3저현상 등에 힘입어 높은 성장을 이룩하고 국제수지도 흑자를 실현하는 등 전반적인 호조를 보였으나 이 과정에서 거품이 확산되어 임금이 급속히 상승하고, 고금리가 지속되고, 물류비용이 과다해지고, 부동산가격의 급등과 투기과열 등 고비용-저 효율 경제구조가 형성되는 한편, 근로자의 근로의욕이 떨어지고, 기업의 기술개발과 투자를 위한 의욕이 저하되었다. 이러한 현상은 1990년대 초까지 이어졌다. 이러한 새로운 경제·사회여건의 변화에 따라 이 시기의 조세정책과 재정운용의 과제는 종래의 성장지원, 안정유지에 더하여 형평과 복지증진을 충족시켜야 하고, 성장잠재력도 제고시켜야하는 새로운 단계로 접어들었다.

1993년 초에 새로 집권한 문민정부는 집권하자마자 바로 침체된 경제를 활성화하기 위하여 「신경제 100일계획」을 추진하면서, 민간경제의 창달을 표방하고 4대 경제개혁(재정개혁, 금융개혁, 행정규제개혁 및 경제의식개혁)의 추진을 내용으로 하는 「신경제 5개년계획」을 수립 시행하였다.

그러면서 문민정부가 내세운 국정목표는 「개혁」과 「세계화」였다. 안으로는

그동안 발전과정에서 쌓인 허약한 경제체질과 각종 부조리 등 소위 '한국병'을 치유하여 모든 분야의 질서를 바로잡고 각종 발전의 제약요인을 제거하며, 밖으로는 국경 없는 무한경쟁이 가속되는 세계경제환경의 변화에 대응하여 경쟁력을 강화하자는 것이었다. 그래서 조세와 재정은 개혁을 뒷받침하고, 사회간접시설확충과 기술 및 인력개발 등 경쟁력을 제고하는 것이 중요한 정책과제가 되었다.

당시 국내외 상황으로 볼 때 개혁과 세계화의 국정목표는 옳았고 어느 정도 성과도 있었으나, 철학의 빈곤과 국민총력을 이끌어내는 추진력의 부족 등으로 결실을 보지 못한 채 외환위기의 큰 재난을 당하게 되었다.

제 2 절 민주화와 재정운용

1. 개 관

앞에서 본바와 같이 1980년대 중반 이후 민주화가 빠르게 진행되면서 봇물처럼 터져나오는 국민들의 욕구를 수용하는 데 어려움을 겪었고 그만큼 재정의 역할은 분배문제와 국민의 복지증진에까지 새로운 추가부담을 안게 되었다. 뿐만 아니라 1989년부터는 국내외 경제여건이 어려워짐에 따라 경제를 뒷받침하기 위한 성장잠재력을 배양해야 하고, 또 지방자치의 실시에 따라 지방재정에 대한 지원도 확대하지 않을 수 없었으며, 특히 국제화·세계화의 무한경쟁 속에서 우리 산업의 경쟁력을 높이기 위해 재정의 역할과 부담이 더욱 가중되었다. 따라서 재정기능의 범위가 좀더 다양해지고 역할이 더욱 막중하게 되었다.

그래서 재정의 규모도 상당히 높게 증가하였다. 일반회계의 세출증가율을 보면 5차계획기간(1982~1986)에는 연평균 11.8%였으나, 6차계획기간(1987~1991)에는 연평균 17.9%로 확대되었고, 7차계획기간(1992~1996)에는 1992년도에 6.6%의 증가에 그쳐 연평균으로는 13.4%가 되었다. 한편 통합재정수지를 보면 1989년에 190억원의 적자에서 1990년에는 적자가 1조 5천억원이 넘었고, 1991년에는 4조원이 넘는 적자로 늘어났다가 다시 줄어져서 1993년에는 오히려 8천억원이 넘는

흑자로 돌아섰고, 1994년과 1995년에도 각각 1조원이 훨씬 넘는 흑자를 내었다.

어쨌든 이 기간중에는 연도별로 시시각각 여건의 변화에 따라 다소 방향 차이는 있었지만 전체적으로는 재정의 건전성이라는 기본원칙은 굳건히 견지하려 하였고, 건전성 범위 내에서 재정의 적극적인 역할을 수행하도록 하였으며, 특히 재정의 정책기능과 효율성 제고가 강조되었다.

2. 재정정책의 과제와 정책방향

가. 민주화에 따른 재정운용의 과제와 역점시책의 변화

[강현욱] "우리의 재정기능은 그동안의 경제사회 발전과정에서 많은 변화를 하여왔습니다. 한 마디로 요약하면 1970년대까지의 성장 위주에서 1980년대 초반에는 안정 중심으로 전환된 경제여건이 1980년대 후반에 와서는 민주화의 진전에 따라 성장과 안정에 더하여 복지와 분배까지 충족시켜야 하는 새로운 단계로 진일보하였습니다.

1970년대까지는 재정적자의 확대에도 불구하고 사회간접자본의 확충, 생산기반의 조성, 전략산업의 육성, 식량증산과 농업생산기반의 확충 등 팽창정책을 추진함으로써 성장우선의 개발정책을 뒷받침하였고, 1980년대 초반에는 그동안의 양적 성장과정에서 누적된 부작용을 시정하기 위해 예산개혁과 예산동결 등 긴축재정운용을 통하여 경제의 안정기조 정착과 체질 개선에 주력하였습니다. 그러나 1980년대 후반에는 새로운 경제·사회여건 변화에 따라 또 다른 재정운용의 전환이 요망되었습니다. 특히 내가 예산실장을 맡았던 1987년과 1988년에는 민주화의 진전으로 그동안 성장과정에서 상대적으로 소외되었던 낙후부문과 저소득계층의 형평과 분배개선에 대한 욕구분출과 함께 일반국민의 복지에 대한 욕구가 적극적으로 표출되었고, 한편으로는 높은 경제성장, 국제수지흑자 지속, 물가안정 등 경제의 양순환이 지속되고 있으나 그 이면에는 해외부문의 유동성 과잉, 노사분규와 임금인상 압력, 농산물가격과 서비스요금 등 소득보상 욕구증대 등 경제불안요인이 제기되고 있어 이에 대한 대응방안 모색 등이 재정운용의 새로운 과제로 부각되었습니다.

따라서 당시의 재정운용은 안정 속의 복지증진을 기본방향으로 설정하여, 세

입내 세출의 건전재정원칙을 견지하면서 농어촌·영세민·근로자 등에 대한 지원시책을 강화하고 지역간 불균형 해소에 주력하는 한편 재정투융자 및 보조금 운용방식을 개선하여 재정운용의 능률을 제고하는 동시에 과학기술 향상 등을 통한 성장잠재력의 배양과 외교·안보여건의 변화에 능동적으로 대처하는 데 중점을 두도록 했습니다.

1988년에 역점을 두고 추진한 사업들을 개괄적으로 살펴보면 첫째로 전국민 의료보험, 국민연금제도, 최저임금제 등 3대 복지시책을 본격적으로 실시하고, 영세민·장애자 등 불우계층과 근로자 복지증진을 지속적으로 도모하며, 농어촌종합대책 및 농어가 부채경감대책 등을 추진함으로써 낙후부문에 대한 민생안정 및 소득 불균형을 완화하도록 하였으며, 둘째로 국민생활의 질적 향상을 위한 재정지원의 확충, 서민주택, 상·하수도, 공해방지, 교통수송 망 확충 등 국민생활의 기본수요에 적극 대처하고 치수사업 및 다목적 댐 건설의 지속 추진으로 재해의 사전대비 및 조속한 물 문제 해결을 도모하도록 하였으며, 셋째로 과학기술 향상 및 인력개발을 통하여 산업의 국제경쟁력을 높여나가고 창업지원과 기술지도 및 중소기업육성시책을 강화함으로써 성장잠재력을 배양하는 사업들을 추진하였습니다.

특히, 1989년부터 시행되는 지방자치제의 차질 없는 추진과 이에 따른 지역간균형개발 및 지방경제의 활성화를 뒷받침하기 위하여 중앙정부의 기능 중 지방자치제도 실시로 일정 업무를 자치단체로 이관하면서 이에 필요한 재원의 이양과 지방실정에 맞는 보조금예산 편성방식을 개선하려고 고심했던 기억이 있습니다."

[이양순] 민주화에 따른 욕구분출과 예산지원

"내가 예산실장을 한 것은 6공 초기 2년간이었습니다. 6공 출범 당시는 정치적인 격동기였습니다. 당시의 가장 큰 특징은 여소야대의 시대가 전개되었다는 것입니다. 5공 때는 여대야소였으나 6공에 들어오면서 여소야대로 바뀐 것입니다. 당시 4개의 당이 있었는데, 민정당이 여당이고, 평민당·민주당·공화당이 야당이었는데 과반수를 차지했습니다. 특히 평민당은 예산운용에 불만이 아주 강했던 것으로 기억합니다. 그래서 정부가 경제운영에 있어서 어려운 시기에 부딪쳤다고 볼 수 있습니다.

한편 대통령직선제 개헌을 계기로 민주화 물결이 거세게 일어났습니다. 따라서 지난 개발연대의 압축성장 과정에서 저소득층 등 많은 소외된 계층의 불만이 민주화 과정에서 폭발적으로 분출되었습니다. 특히 야당을 중심으로 한 정치권은 이러한 불만을 예산편성에 반영시켜서 정치적 기반을 강화하는 데 활용코자 함으로써 정부와 정치권, 정부와 소외계층간의 갈등이 크게 증폭되었다고 할 수 있습니다. 농어민 부채 경감대책이 그 예라 할 수 있습니다. 이러한 불만은 전상가족, 장애인·나환자 그리고 일부 교육계로까지 확대되어 예산편성 과정에 큰 어려움을 가져다 주었습니다.

다음 특징은 과거 고도성장 과정에서 배태된 부문별 불균형 문제가 노출되었습니다. 예를 들면 도로·항만·유통시설 등 사회간접자본의 부족 등 애로부분이 노출되었으며 과학기술, 인력개발, 교육부분에서도 불만이 분출되었습니다.

이러한 불균형과 불만에 대응하기 위하여 예산편성에 반영된 내용을 보면, 첫째로 농어민 부채경감을 위한 부채탕감, 영농자금의 이자율 인하, 농어촌 투자에 대한 국고보조 인상 등을 위해서 많은 재원이 배정되었습니다. 이를 위해서 그때 농어촌 부채경감에 관한 특별조치법이 제정되었습니다. 야당 쪽에서는 누적된 농어민의 부채를 일부 탕감해주고 영농자금에 대한 이자율을 인하하고 투자사업에 대한 국고보조비율을 확대하자는 반면, 정부쪽에서는 농어민의 부채 중에는 유흥비·자녀교육비 같은 것도 포함되고 있어 형평상의 문제가 있으므로 부채의 경감보다는 소득원을 창출하여 주는 것이 영구적으로 농어민이 사는 길이라 하여 이에 대해 부정적인 입장이었습니다. 그래서 이 법은 1년여의 논란과 수정 끝에 제정이 되었는데 연간 이자보조 2~3천억원 등을 포함하여 연간 국고에서 1조원 정도를 지원하게 되었습니다.

그리고 전상인과 저소득층을 위한 국고보조도 대폭 인상하고 사립대학 육성에 대한 국고지원도 증액하였습니다. 전 국민에 대한 의료보험 실시를 위하여 농어민을 의료보험 대상에 포함시킴으로써 이에 대한 국고 지원을 증액하였으며 서민들의 주택문제 해결을 위하여 200만호 주택건설을 위하여 예산을 대폭 증액하였습니다.

이 당시 예산편성과 관련 특이한 사항이 또 하나 있었습니다. 전두환 대통령 시절에 예산개혁이 있었습니다. 그 당시 정부는 물가안정을 최우선 순위에 두었습니다. 그 당시 내가 물가정책국장이었습니다. 그래서 물가안정을 위하여 재

정을 초긴축 운영키로 하여 영점기준 예산편성이라는 대개혁을 하였습니다. 그러나 경제성장이 당초 예상보다 크게 증가하여 막대한 세계잉여금이 발생하였는데 1988년도에도 3조원 이상이 발생한 것으로 기억합니다. 이러한 세수증대로 소외계층 지원, 농어민대책, 저소득층 지원과 각종 인프라건설 지원과 과학기술, 교육부분에 대한 재원배분의 증가가 가능했다고 볼 수 있습니다.

다음은 대도시와 지방간 발전의 불균형문제인데 이 문제가 정치적 민주화에 편승되어, 예산국회에서 크게 논란이 되었습니다. 많은 정치인의 출신지가 대부분 지방이기 때문에 이 문제는 과거에도 문제가 되었지만 야대여소 국회에서 더욱 논쟁이 가열되었습니다. 정부도 이 문제에 대하여 대책의 중요성을 인정하여 담배소비세를 지방세로 만들고, 토지초과이득세의 반을 지방에 넘기고, 지방양여금제도를 신설하여 주세 전액과 교통세의 일부를 지방에 양여하고 지방교부금을 확충 지원토록 함으로써 새로운 지방화시대가 전개되도록 하였습니다."

[이양순] 교육과 과학기술개발

"당시 가장 큰 문제는 교육과 과학기술개발이었습니다.

경제성장 과정에서 애로부분의 하나가 이를 뒷받침할 과학기술개발에 대한 지원문제입니다. 당시 정부는 과학기술처 산하에 많은 과학기술 연구소를 가지고 있었습니다. 재원배분을 하려면 연구개발에 대한 실정을 대충 알아보아야 합니다. 그러나 연구개발과 관련해서는 그 성과에 관해서 항상 의문을 갖게 됩니다. 돈을 얼마나 지원했는데 연구개발이 얼마나 되었느냐에 대한 성과의 평가가 쉬운 일이 아닙니다. 이에 따라 과학기술처 산하에 연구개발 성과를 측정하는 연구소가 또 하나 만들어졌었는데 이 또한 어려움이 많이 있었습니다. 여기서 원자탄 개발하는 사람을 저기서 떡 만드는 사람이 어떻게 그것을 평가합니까? 문제는 정부 산하 연구소가 관료화되고 있다는 것입니다. 이러한 문제를 해결하는 방법의 하나로 연구기능 중 민간기업이 담당할 수 있는 분야는 재원과 함께 민간에 이양하면 보다 효율적으로 관리할 수 있다는 것도 한번 생각해 보아야 합니다. 말하자면 연구기능을 시장경제 차원으로 넘기는 것입니다. 삼성그룹에 반도체를 연구하는 연구소가 있습니다. 거기서 반도체에 대해서 매년 연구·개발하고 새로 만들어서 세계에서 제일 앞서가는 반도체가 되었는데, 정

부는 전자연구소를 만들어서 무엇을 했습니까? 그러려면 정부 것은 다 없애버리고 민영화시키든지 민간한테 주는 것이 더 유리한 것입니다. 차라리 국가연구소에 줄 돈 전부를 민간연구소에 주는 것이 더 낫다고 봅니다. 그리고 정부가 가지고 있는 국가연구소의 고급 두뇌 인력을 민간에서 흡수하게 하는 얘기도 나왔었습니다. 그러나 과학기술처에 이미 만들어 놓은 과학기술연구소의 박사학위 받은 두뇌들은 파워가 대단히 강합니다. 옛날에 박정희 대통령 당시 만들었는데, 그때부터 그 사람들은 최고 집단으로서 힘을 갖고 있습니다. 지난번에 이러한 문제는 김대중 대통령 집권시에도 통폐합 차원에서 논의된 적이 있었습니다만 연구소들의 반발로 무산되었습니다. 그래서 언젠가는 국가연구소를 정리해야 되는데, 자꾸 지나다 보면 점점 정리하기가 어려워지는 겁니다. 물론 민간이 담당할 수 없는 국책연구과제는 정부가 담당하는 것은 당연한 일입니다. 이러한 사유로 과학기술개발 예산지원 증액에는 이견이 없었으나 연구소별로 예산을 어떻게 배정하느냐에 대해서는 정부와 연구소간에 많은 논쟁을 야기시킨 부분이었습니다.

그리고 교육에 대해서 투자를 하다보면 어느 부문에 우선적으로 투자를 해야 되느냐 하는 문제가 있습니다."

[박청부] 재정정책의 당면 과제와 기본정책기조

"예산실장은 지금도 마찬가지지만 경제기획원, 지금의 재정경제부 바깥에서 온 예가 없습니다. 다 경제기획원 안에서 같이 일했던 사람들이고, 그리고 보통 한 20년이 지나서 예산실장이나 차관보 정도가 되기 때문에 그 당시의 어떤 커다란 경제적인 흐름이나 분위기에는 늘 익숙해 있기 마련입니다. 익숙해 있기 때문에 예산실장이 된 후에야 뭐가 중요하다 어떻다 이런 분위기를 잡고 하는 것은 아니라고 봅니다.

물론 예를 들어서, 전두환 대통령이 처음에 국보위를 설치해서 무슨 개혁을 한다고 할 적에는, 예산개혁 같으면 뭐 통제를 한다든지, 또 무엇을 한다든지 이런 식의 경제적인 의미보다는 사실 정치적인 의미가 복합적으로 가미된 여러 가지 시책들을 많이 하지만, 어느 정도 성과가 달성된 상태에서 보면 무슨 특별하게 회계를 하나 만든다거나, 제도적인 개선을 하는 것 외에는 거의 없는 것이 사실상 관례입니다.

내가 예산실장을 맡은 것은 노태우 정권이 2년 지나고 나서, 1990년에 보직을 받아서 만 2년을 했는데 그 당시의 흐름은 민주화의 바람 속에서 실제로 대통령 직선제로 들어갔을 때 상황의 연속된 과정이었습니다. 그러니까 정책 결정과정이 뭐라 그럴까, 민주화라고 할까, 국제화라고 할까, 또 능률화라고 할까, 하여튼 그 전보다는 조금 다른 식의 어떤 흐름이 흐를 때였습니다.

그래서 정부재정이나 세입측면에서는 성장보다도 분배나 평등 쪽에 대한 개념이 조금씩 거세질 때였습니다. 예컨대, 항만개발을 할 때 광양·부산·포항·목포 중에서 당시 우선순위나 시급성으로 봤을 때는 부산이 우선이었지만, 그 당시엔 부산뿐 아니라 목포·광양·포항 등 다른 기타 항구에도 상대적인 신경을 더욱 써야 할 시점이었습니다.

경부고속도로가 4차선이면 영동고속도로도 4차선이 되어야 될 게 아니냐? 또 서해안 고속도로도 만들어야 할게 아니냐? 이와 같은 교통량이나 효율성을 떠나서, 시각적으로 균등이나 평등이나 이런 식의 요구가 강하게 일어나고 있는 시기였습니다. 그래서 이런 요구를 어떻게 효율적으로 조율해 들어가느냐 하는 것이 당면한 과제였습니다.

예산은 세입과 세출인데, 사실 우리나라는 선진국과 달리 세입정책보다는 세출정책으로 기울어져 있습니다. 외국에서는 재정이라는 것이 세입에서 먼저 결정이 됩니다. 내년에 경제가 어떻다, 세수가 어떻다면, 조세에서 일단 기준이 정해지고, 세출은 어떤 의미에서 따라가는 개념인데, 우리나라는 세출개념이 재정의 주개념이 되고, 세입은 항상 따라오는 개념으로 왔다고 봅니다. 물론 재무부 세제 쪽과 기획원 예산 쪽이 상당히 협조를 하면서 잘 해갔습니다. 그런데 재정의 내용 면에서 볼 때 민주화가 시작된 그 언저리부터는 성장의 기반조성보다는 복지·균형·분배 쪽에 대한 요구가 상당히 많아졌습니다. 그래서 예산도 내용이야 어떻게 되었던, 바깥에 드러나는 모양은 지역균형개발, 계층간 균형 이런 식의 캐치프레이즈 비슷한 것을 가지고 있었습니다.

또 하나는, 과거에 GNP의 6%까지 가던 방위비를 조금씩 낮출 때였는데, 지난 이야기지만 그때 예산실 내에서는 방위비 증가규모를 최소화하자는 것이 상당히 강한 분위기였습니다.

그 당시에 김종휘씨가 사람이 청와대 안보보좌관을 했습니다. 그래서 같이 국방문제를 가지고 서로 이야기를 많이 했는데, 국방부에서 강하게 나오더라도

잘 좀 막아달라는 이야기를 한 적이 있습니다. 그 당시에 국방부에 MIMAX라는 사업이 있었습니다. MIMAX는 중고무기를 사오는 사업이었습니다. 그때 우리가 무기체계 자체가 자꾸 급속도로 바뀌는데, 새로 무기를 사와도 한국에서 맞는 것이 2~3년 지나면 벌써 고물이 되는 가능성이 많으니 차라리 미국이나 구라파에서 자기들이 쓰고 대체하는 중고무기를 사오고, 무기체계에 대한 전문가의 의견을 구하여 방위비 예산을 좀 깎아달라는 것 등이었습니다.

그래서 크게 봐서는 가능한 방위비 증가율을 줄이는 대신 사회복지 쪽으로 좀 돌리고, 그 다음에 SOC쪽으로 돌리자는 것이었습니다. 그 당시 1989년 쯤에는 특히 인천항·부산항에서 벌써 우리나라 물류흐름의 왜곡이 많았습니다. 예를 들어 배의 정박일수가 보통 들어와서 2박 3일 정도면 하역하고 나가는 것이 평상시나 혹은 다른 일류 화물항의 선박체류일수보다 培가 걸리는 실정이었습니다. 뿐만 아니고 부두와 물류단지, 생산지, 대도시간의 산업도로 등 수송망 시설이 너무 빈약했습니다.

그래서 그때 부산부두 가기 전 양산에 있는 물류단지와 안양 뒤 물류단지를 내가 시작해서 만들었습니다. 그리고 SOC, 기간 산업망을 대폭 확장하자고 해서 그때 한해에 도로관리특별회계에 1조원을 대폭적으로 넣어 주었습니다. 그 당시 내 기억으로 예산이 40조원 정도였는데, 사실 일년에 가용자원으로 충실히 늘어나는 것은 4~5조도 안되었습니다. 도로사업에 1조원을 밀어넣어 준 것은 상당히 큰 비중이었습니다. 그래서 SOC부문을 집중적으로 투자한 것이 크게 봐서 요즘 말하는 '정책적인 편성이다'고 이렇게 볼 수 있을 것 같습니다."

나. 문민정부 재정정책의 기본기조와 정책방향

[이석채] 재정정책의 당면 과제와 정책방향

"내가 1992년 4월부터 1994년 5월까지 예산실장을 했는데 그 시기는 6공 마지막 1년과 문민정부 처음 1년의 시기였습니다. 우선 그때는 우리 경기가 굉장히 나빴습니다. 세계 경기는 그렇게 나쁘지는 않았고 미국이 경기침체기에서 막 회복되는 시기였는데, 우리나라 경기는 굉장히 어려웠습니다. 그래서 1992년에는 총선과 대선이 있었기 때문에 당연히 정치하는 분들은 재정을 통해서 적극적으로 경기 신장을 해야 된다는 요구가 있었고, 그후에 또 문민정부가 출범하면서 제일 먼저 시작한 것이 어떻게 하면 경기를 회복시키느냐 하는 것이 주

된 과제였던 것처럼 경기가 참 어려웠습니다.

또 그런 단순한 경기 상황만이 아니라 우리 경제의 내재적인 소위 국가경쟁력이 뭔가 점점 약해져서 이대로는 안 되겠다는 상황이었습니다.

그러다 보니까 재정정책에 대해서 한쪽에서는 재정을 통해 경기를 신장시켜야한다는 요구가 있었지만 나는 거기에 대해서는 찬성하지 않았습니다. 재정을 풀어서 우선 경기를 살린다는 단기적인 임시처방의 측면보다는 기본적인 재정정책을 통해서 우리나라의 근본적인 국가경쟁력을 강화하는 데 좀 더 도움이 되도록 해야 되겠다는 그런 문제의식을 가지고 예산실장을 맡았습니다.

그런데 예산실은 정책적인 안목도 중요한 것이지만 예산은 현실이란 말입니다. 예산을 정해진 시간 내에 편성을 하고, 또 정치권의 여러 가지 갈등이나 압력을 뚫고 국회를 통과시켜야 됩니다. 그런 면에서 사실은 예술이라고도 할 수 있습니다. 예산을 어떻게 편성을 해서 어떻게 국회라는 과정을 통과시켜서 최종적으로 확정을 시킬 수 있느냐 하는 것은 상당한 노하우와 경험을 필요로 합니다. 그런데 나는 전에는 예산실에서 근무한 경험이 없었습니다. 그래서 나 같은 사람보다는 예산실 근무 경험이 있고 예산을 잘 아는 사람이 예산실장을 맡아야 된다는 게 그 당시의 분위기였습니다.

그런데 나는 바로 그것이 재정이 수행해야 될 시대적 과제, 시대적인 역할을 제대로 수행하지 못하게 하는 원인이 아닌가 해서 내가 예산실장을 하겠다고 자원을 했습니다. 그래서 그 당시 나는 경기대책보다는 예산을 통해서 국가경쟁력을 강화해야 한다. 예산이야말로 정부가 가지고 있는 가장 강력한 정책목표 달성 수단이다. 따라서 그러한 정책수단답게 예산이 편성되고 집행되어야 된다고 하는 것이 내 철학이고 그 철학을 관철시키는 것이 바로 재정정책의 기조였습니다.

내가 예산실장 재직중에 1993년도와 1994년도 두 해의 예산을 편성했는데 1992년 10월에 1993년도 예산편성을 정부가 끝내고 국회에 제출하여 예산심의에 들어갈 대에 노태우 대통령이 당적을 버리고 중립내각을 구성했습니다. 그래서 일단 정부와 국회가 형식적인 관계가 단절되고 여당이 없는 상태가 되었습니다. 그러니까 당연히 당에서는 예산규모도 늘려야 된다. 그런데 경기가 그때 어려워서 세수를 늘린다는 것은 선거를 하는 사람 입장에서는 바람직하지 않기 때문에 당연히 나타난 것이 일반회계에서라도 기채를 해서 적자재정을 편

성해야 된다는 것이었습니다. 과거에도 선거 시기에는 세금은 덜어주고 그 다음에 재정규모는 늘리고 내용적으로도 추진한 사업은 당장 당면한 국민들한테 인기 있는 표를 얻는 쪽으로 예산을 집중적으로 배분하는 그런 적이 왕왕 있었습니다.

그래서 국회 예산협상 과정에서 많은 진통을 겪었습니다. 특히 추곡수매동의안까지 국회에 싸잡아 들고 나가서 한층 더 어려움을 겪었습니다.

내가 구체적으로 1993년도와 1994년도 예산을 편성하는 데 있어서 역점을 두고 추진한 분야와 사업은 앞에서 말한 바와 같이 당연히 국가경쟁력을 강화하는데 필요한 사업이 핵심이었습니다. 그러나 실제로 예산을 편성하고 국회를 통과하는 과정에서는 애로도 많았습니다. 노태우 대통령이 대통령선거 때 오랜만에 직접선거를 하게 되어 그 과정에서 재정을 수반하는 선거공약이 많았고 또 그 뒤에도 민주화 과정에서 폭발하는 욕구분출을 어쩔 수 없이 수용할 수밖에 없는 경우가 많아 예산실에서는 그것을 다 무시할 수가 없다보니 예산이 밖으로 표현하는 것과는 관계없이 너무 많은 사업에 예산이 묶여 있는 실정이었습니다. 그러다 보니까 되는 일이 제대로 없는 겁니다. 워낙 많은 사업이 들어와 있으니까 예산의 여유자금이 없는 겁니다.

공무원 증원도 계속돼 왔고, 공무원 보수도 알게 모르게 많이 올라가다 보니까 인건비 비중도 많이 올라갔고, 아까 말한 여러 가지 사업들이 우선순위와 관계없이 다 예산에 들어와 있었거든요. 그러니까 예산이라는 게 국가경쟁력 강화를 위해 무슨 새로운 사업을 하는 데 쓸 수 있는 재원이 증세를 하지 않고는 전혀 없었던 그런 상황이었습니다. 그밖에도 사회복지비를 증액시켜 달라는 물론 많이 있었지만 그것보다도 각 지방에서 원하는 사업 그리고 각종 투자사업이 워낙 많이 들어와 있어서 재정에서 신규로 무슨 돈을 넣는다는 것은 사실상 불가능한 상황에 처해 있었습니다.

그래서 내가 제일 먼저 해야 했던 첫째 과제는 그런 불필요하다고 생각되는 우선순위가 낮은 사업들을 잘라내고, 그 다음에 올라간 인건비를 낮추고 또 상대적으로 아주 큰 비중을 차지한 국방비도 증가하는 속도를 적정하게 낮춰서 재원을 모아 우리나라에 시급한 당면과제인 사회간접자본투자, 교육, 과학기술, 중소기업 등 이런 쪽으로 투자를 몰아넣은 것이었습니다. 교육도 이쪽에 교부금이나 보조금 형태로 해서 초·중고등학교는 그런 대로 증가가 되었지만 대학

교육에 대한 예산지원은 거의 그냥 정체된 상태였습니다. 과학기술 분야도 마찬가지죠. 또 중소기업 지원도 마찬가지로 그 쪽에 돈을 늘려야 됩니다. 특히 중소기업 분야 같은 경우는 그 당시에 부도율이 걷잡을 수 없이 높아져서 신용보증기금이라든지 이런 것이 완전히 고갈된 상태였습니다. 그러니까 이런 데에 돈이 가야 하는 정도는 보통 예산증가율과 같이 15%, 20% 이런 정도가 아니고 몇 백%를 올려야 되는 그런 상황이었습니다. 그러니까 이런 필요한 분야에는 예를 들면 몇 십억, 몇 백억원을 지원하던 것을 몇 백억, 몇 천억원의 큰 뭉텅이 규모로 아주 중점적으로 돈이 들어가야 된다 말입니다. 그러니까 예산규모는 크게 늘리지 않고 또 적자재정은 절대로 편성하지 않으면서, 필요한 분야에 큰 규모의 증가를 할 수 있는 방법을 찾는 것이 내가 당면했던 제일 큰 과제 중의 하나였습니다.

그 다음의 문제는 그런 필요한 분야에 돈을 늘리는 것도 중요하지만 그 돈이 그 분야에서도 가장 우선순위가 높은 데에 들어가서 가장 효율적으로 쓰여지도록 해야 되는 것입니다. 예를 들면 훈련 같은 데 돈이 들어갔으면 그 돈이 정말 훈련 목적에 맞게 쓰여져야 될 거 아닙니까. 예를 들면 서울대학교에 사회과학대학 건물을 5년째 짓고 있었는데, 5년째 뼈대가 조금 올라가다가 서고 하니까 짓는 것보다는 허물어지는 게 더 많았습니다. 그래서 내가 담당직원을 불러 가지고 이런 예산은 처음부터 주지 말든지, 주었다면 공기에 맞추어서 짓도록 해야 될 것이 아니냐고 따져 본 적이 있지만, 당시는 워낙 많은 요구가 들어오다 보니까 우선 타당성 조사비라도 걸쳐놔야 줄을 설 수 있으니까 그런 현상이 나타날 수밖에 없었습니다. 또 그 당시에 지금 박승 한국은행 총재가 주장을 해서 인문계고등학교의 비진학청소년들에게 직업훈련을 시키자고 해서 그 예산이 교육부 예산에 들어갔었습니다. 200 몇 억원이 들어갔었습니다. 그런데 집행되는 것을 보니까 문제가 있었습니다. 교육부에서 전국에 있는 인문계 고등학교로부터 각 고등학교가 얼마를 훈련시키겠다고 하는 숫자를 받아서 금년은 어느 학교 다음해는 어느 학교 돌아가면서 한 학교에 한해 2천만원씩 지원을 했습니다. 그런데 발표는 인문계 고등학생의 비진학청소년 몇 십만명을 교육시키겠다고 하지만 이천만원을 학교에 줘서 학교에서 무슨 수로 비진학청소년에 대한 직업교육을 시키겠습니까? 그것은 교육부에서 또 하나 인심쓰는 재원을 마련한 것에 불과합니다. 그래서 내가 어떻게 바꾸라고 했느냐 하면 단

몇 천명이라도 좋으니 학교에서는 정말로 교육을 받으려고 하는 학생들을 선발만 해라. 그러면 정부가 시설을 갖춘 훈련기관을 선정해서 거기에 선발된 학생들을 연결시켜 여기에서 제대로 훈련을 받도록 해야 한다. 그리고 그 훈련기관에다 훈련비를 주면 된다. 그러면 학생을 선발해 보낸 학교에서는 학생이 제대로 교육을 받는지 감독을 하고 훈련기관은 제대로 훈련을 시킬 의무가 있기 때문에 교육효과가 있고 그게 이 돈을 제대로 쓰는 것이다 하고 돈도 늘리면서 그런 방식으로 하도록 만들었습니다. 그러니까 당사자들은 불편한 일거리만 생기고 실속도 없고 자기 권한만 빠지게 되니까 아주 싫어했을 거 아닙니까.

그런 예들이 정부 각 분야에 무수하게 흩어져 있었는데 이런 것들을 전부 다 검토해서 개선하도록 했습니다.

그래서 결론적으로 건전재정의 기조를 유지하면서 우선순위가 떨어지거나 방만하게 운용된 사업비는 최대한 줄여서 국가경쟁력을 높이는 분야와 사업에 집중배분하고 그것이 실질적으로 가장 효율적으로 집행되도록 하는 것이 재정운용의 기본방향이었습니다."

[이석채] 예산편성 작업과 재정운용

"예산정책이야말로 국가 전체에 대한 정책뿐만 아니라 해당 분야에 대한 정책의 마인드가 철저한 사람들이 필요했습니다. 예를 들면, 교육분야 같으면 교육분야에 뭐가 지금 중요하다는 걸 아는 사람들이 교육예산을 편성해야 됩니다. 또 적어도 예산을 편성하기 이전에 사전에 그 분야에 대한 포지션 데이터가 나와야 됩니다. 그래서 내가 예산실장으로 가자마자 한 게 모든 예산실 직원들이 그 해당 분야에 대해 적어도 5년 앞을 내다보는 포지션 데이터, 정책데이터를 준비해서 그걸 가지고 예산편성을 어떻게 했는지 보고하도록 했습니다. 그리고 예산실의 인적 구성을 대폭 바꿨습니다. 경제기획국에 있던 사람들을 예산실로 대거 영입했습니다. 예산 기술자들이 아니고 정책을 담당하는 사람들을 예산실에 직원으로 충원시켰습니다. 예산실이야말로 정책도 알고 예산편성도 아는 사람들이 담당을 해야 됩니다. 그래서 내가 그 때 캐치프레이즈가 뭐였느냐 하면 '안 되는 것은 안 되는 거고, 되는 것은 반드시 되어야 한다'는 것이었습니다. 그러니까 타당성이 낮거나 우선 순위가 낮은 것은 무슨 방법이 있더라도 막아야 되고, 일단 예산실에서 밀어주기로 했으면 그건 정책과 직결되

어서 반드시 효과적으로 잘 추진이 되어야 한다고 주장을 했습니다. 그렇게 하자니 역시 그 때 많은 어려움이 따랐습니다. 왜 어려웠느냐 하면 관계부처 장관들이 자기들이 할 역할이 없어진다고 생각하고 예산실에서 돈을 무기로 삼아 우리 장관 역할까지 간섭하느냐고 반발이 심했습니다.

그런데 그것은 간섭을 하지 않을 수가 없죠. 예산을 통해서 자원을 배분하는 것도 중요하지만 공직자들의 의식과 관행이 바뀌는 것도 중요합니다. 그게 첫째 어려웠던 것이고, 두 번째는 재원을 확보하려면 기존에 있는 사업들을 잘라내야 됩니다. 특히 인건비라든지 공무원 증원하는 걸 잘라내야 했습니다. 그러니까 공무원 증원을 연평균 10% 이상 꾸준하게 해 왔던 그런 관행에서 갑자기 올스톱을 시키고, 또 선거를 앞두고 공무원 봉급을 사실상 동결시키는 쪽으로 가다 보니까 공직자도 황당하고 정치권에서도 황당하고, 그것을 관철시키려니 무척 어려웠고 개인적으로는 그런 비극이 없었습니다. 그러나 내가 굽히지 않고 기획관리실장 판공비니 경상적 경비니 건물짓는 거 다 줄여나갔습니다. 그러다 보니 온 관계부처에서 미친 놈 하나 와 가지고 힘들다고 말이 많았습니다. 나는 그 양반들을 힘으로 누르는 게 아니라 설득시키는 방식으로 많은 노력을 했습니다. 대개 예산실장의 기본적인 스탠스는 예산을 어떻게 편성하겠다 하는 목표는 될 수 있는 대로 포괄적이고 막연하게 해야 된다는 것이었습니다. 왜냐하면 구체적으로 표현해 놓으면 스스로 묶이게 된다는 말입니다. 예산편성 과정에서 국무회의나 국회를 통과하기 이전에 자기가 그 모습을 그려놓아야 될 거 아닙니까. 그러면 예산을 따는 입장에서는 그것을 완전히 역이용하는 겁니다. 예산실의 힘이 전지전능한 게 아닙니다. 사방에 우리보다 더 센 사람들이 많잖아요. 힘으로 가지고 그 논리에 어긋나는 사업을 밀어넣어 버리면 예산실장이 우습게 끌려 다니게 됩니다. 그래서 절대로 그렇게 표현하지 않는 겁니다.

내가 처음 왔을 때 국방부에서 전방을 시찰해 달라는 요청이 들어왔는데 우리 참모들한테 물어보니까 압도적으로 반대합니다. 왜냐하면 아무리 해도 예산은 부족하기 마련이니까 가서 현실을 보면 그 사람들의 요구에 묶여서 그걸 밀어주지 않을 수 없고, 그렇게 하나 밀어주고 나면 나중에 진짜 힘에 의해서 양보해줘야 될 사업들이 나오게 되면 예산편성을 못한다 이겁니다. 그러니까 예산실장은 절대로 사전에 어떤 정책이나 관계부처에서 정책협의를 하는 과정에 미리 끼어 들지를 않습니다. 예산실장은 그 회의에 멤버로 되어 있지만, 과장이

나 이런 사람을 대신 보내서 적당히 듣기만 하고, 적극적으로 리드한다거나 그 속에서 말도 안 된다고 투쟁을 한다거나 하는 것은 해서는 안 되는 불문율이었습니다.

나는 어떻게 했느냐 하면, 그건 아니다 예산은 처음부터 목표가 명백해야 되고, 상대방이 하고자 하는 이야기를 다 들어야 되고, 그 다음에 또 예산편성에 영향을 미칠 수 있는 정책수립 과정에는 반드시 우리가 처음부터 참여해서 거기서부터 설득하고 투쟁해서 예산을 우리가 원하는 방향으로 끌고가야 된다고 생각했습니다. 사실 얼마나 힘들어요? 예산편성도 힘드는데 그런 과정에 투입이 되어야 하고, 그러려면 자기가 상대방을 압도할 만한 논리를 가져야하기 때문에 공부를 하지 않으면 안 됩니다.

그러니까 나는 기회가 있을 때마다 사람들을 설득하려고 쫓아다녔고, 필요할 때 사람들을 모아서 이렇게 가야 된다고 설득을 하고 그랬는데, 그러한 전략은 예산실로서는 처음 있었던 겁니다. 그러니까 내가 예산실장으로 부임하고 나서 불과 얼마 지나지 않아서 저 친구 예산실장 곧 면직될 것이다. 저런 식으로 해서는 예산을 편성할 수가 없다는 말까지 나왔습니다. 옆에서 부총리도 걱정을 하시고 했지만 나는 그런 스타일로 해서 결국 성공을 했다고 봅니다. 추곡수매 문제에 있어서도 내가 예산에 연결을 시켜야 된다고 했습니다. 그때까지는 추곡수매는 당장에는 예산에 반영이 안 되니까 재원에 구속이 없이 그냥 순전히 물가 차원에서 비용이 얼마 올랐으니까 얼마 올려야 된다는 논리만 가지고 움직였지 이것이 국민들한테 어떤 부담을 준다는 걸 얘기한 적이 없습니다. 그걸 가지고 그 당시에 야당하고 마지막에 딜을 할 정도로 그렇게 싸웠습니다. 그러니까 그런 식으로 접근을 하다 보니 수많은 제도개선, 예산 측면이 아니고 해당하는 부처의 정책이나 제도를 이렇게 고쳐라, 저렇게 고쳐라 하는 게 필수적으로 따라갔습니다. 그렇게 예산을 편성한 게 어떻게 보면 예산실이 그 이전과 달라진 계기가 되었지만, 실질적으로 어떤 강압적인 힘을 쓰는 측면에서 보면 그 전보다 많이 약해졌습니다. 예산은 정부가 가지고 있는 가장 중요한 정책수단입니다. 그리고 예산은 물론 경기가 정말 어려운 때에는 경기대책으로 써야 되지만 기본적으로 예산은 경기대책으로 쓰이는 것은 바람직하지 않습니다. 왜냐하면 이론이 틀려서가 아니고, 재정 형편상 현실적으로 일단 경기대책으로 쓰다가 보면 완전히 적자재정이 되기 쉽고 부조화를 초래하게 됩니다.

그 다음에 예산은 그 사업 하나하나에 대해서도 정부가 정말 그 사업에 최대 효과를 낼 수 있도록 디자인되고, 또 그렇게 집행이 되고 그걸 또 정부가 항상 모니터하는 그런 시스템이 되어야 합니다. 그러다 보면 예산실은 최고의 정책 마인드를 가진 사람들이 예산실에 와야 되고, 그 사람들이 끊임없이 자기 분야에 대한 부문정책계획을 가지고 그 바탕 위에서 예산을 편성해야 된다는 것이 내가 예산실장으로서 요구했고 내세웠던 캐치프레이즈였습니다."

[이석채] 신정부 출범에 대비한 재정운용 대책 마련

"예산이라는 것은 바로 정책의 표현입니다. 정책을 표현하려면 정책이 가야 하는 적어도 5개년 정도의 방향을 놓고 논의해야 된다는 게 첫째고, 두 번째는 현실적인 문제입니다. 내가 예산실장에 부임한 해는 대통령 선거가 있는 해였습니다. 대통령 선거에서 서로 이기기 위해서 정치권에서는 불가피하게 수많은 공약을 할 것 아닙니까? 그래서 새로운 정부가 들어서면 그 공약을 이행하라는 압력이 즉각적으로 들어옵니다. 그러면 우리가 그것을 미리 대비하지 않고 그 공약을 받기 시작하면 예산은 또다시 누더기가 됩니다. 노태우 대통령 때 겪었던 문제를 그대로 또 다 겪는 겁니다. 그럼 이것을 막으려면 어떻게 해야 되느냐. 우리 스스로 재정에 대해서 아주 정리를 하고, 정책에 방향을 둔 그런 계획을 수립해서 그 내용을 가지고 정치권하고 미리 대화를 하도록 한 겁니다. 현재의 실정은 이렇고 가야할 방향은 이렇다, 그런데 당신들의 요구를 받으면 이게 어떻게 된다고 하는 것을 미리 설득을 해야 됩니다.

그래서 재정계획을 그냥 형식상 편성한 게 아니고 예산실장이 직접 진두지휘해서 밤 늦게까지 정책에 방향을 둔 그런 재정계획을 짜 가지고 준비를 하고 있었습니다. 그러니까 실제로 맞아 들어갔습니다. 우리가 앞으로 추진해야 될 개혁조치, 그러니까 개혁에는 재원 확보하는 것이 제일 중요한 거고, 두 번째는 예산으로 우리가 집어넣은 사업들이 제대로 집행되기 위해서 정책이 어떻게 바뀌어야 되는가를 포함하는 그런 개혁과제를 마련해 가지고 기다리고 있었습니다. 그래서 새 정부가 들어오자마자 바로 정치권하고 대화를 했습니다. 우리가 이미 준비가 다 되어 있으니까 그 그림을 보고는 누구도 당신들 보고 이거 해주쇼 하고 얘기를 못 하게 돼 있었습니다. 그 요구를 하려고 하면 자기들이 손에 피를 묻히는 개혁조치를 해줘야 된다 이겁니다. 교통세 같은 것이 그때 만

들어졌는데 그것을 자기들이 무슨 수로 합니까? 또 그 속에는 이제 예컨대 교육을 지방화하는 그런 것도 들어가 있고, 추곡수매제도를 개선하는 것도 들어가 있고, 사법시설특별회계를 없애는 것도 들어가 있었는데 그걸 누가 정치권에서 하려고 하겠습니까. 그러니까 대화를 하고 나서 정치권에서 우리는 공약사업을 요구하지 않을 테니까 예산실장이 알아서 해달라는 것이었습니다. 그래서 우리 페이스로 예산을 편성할 수 있는 중요한 계기가 된 겁니다.

그 다음에 부딪친 게 소위 신경제 5개년계획에 들어가는 부분하고 경기대책 100일 계획입니다. 우리가 이미 준비를 하고 있었기 때문에 우선 신경제 5개년계획에 들어가는 부분은 우리 계획이 그대로 신경제 5개년계획에 반영이 되었고, 경기대책에 대해서는 나는 철학이 달랐습니다. 100일계획 같은 것은 해서는 안 된다고 생각했습니다. 그래서 그걸 가지고 싸움을 했는데, 우선 청와대 쪽에서는 우리가 가지고 있는 중기재정계획과 거기에 따른 개혁과제가 대통령한테 보고되는 것을 차단해 버렸습니다. 그러나 그것을 뚫고 그 개혁과제를 많이 관철시켰습니다. 100일계획에 대해서도 나는 추경 요구를 반대하고, 그 대신에 정부가 쓰고 있는 경상비를 줄여서 그 돈을 가지고 우리 IT 제품 등 물건을 사줬습니다. 그러니까 자원배분처를 재조정한 것이 내가 한 일입니다."

[이영탁] 재정정책의 기본목표와 예산편성의 중점방향

"내가 1994년 5월부터 1995년 12월까지 예산실장을 하였는데 그 시기는 문민정부의 중반기에 해당됩니다.

그 시기는 1993년 이후 경기호조의 지속, 4대 지방선거, 해외부문 통화증발 등으로 물가불안 요인이 상존하고, UR타결에 따라 국가경쟁력의 제고 및 농림수산업, 중소기업 등 사회취약부문에 대한 정책적 배려가 필요한 시기였습니다. 따라서 이 시기의 재정정책의 기본목표는 이러한 국내외 여건 변화에 대처하면서 그 동안의 개혁성과를 정착시키고 21세기 선진국으로의 도약을 위해 국가경쟁력을 제고하는 것이 핵심이었습니다.

그래서 국가경쟁력을 제고하기 위하여 재정정책의 기본방향은 첫째로 기존의 사회간접시설, 농어촌, 중소기업 등 취약부문의 구조조정과 투자지원에 중점을 두었습니다. 1994년에 설치된 「도로 등 교통시설특별회계」를 통하여 도로·철도·공항 등 각종 SOC 관련사업에 투자를 확대하고, WTO 협정발효에 대비하

여 1995년도에는 농업기계화, 경지정리, 용수개발 등 농어촌 구조개선사업과 농어촌생활환경개선비가 전년대비 38% 증가한 4.7조원 규모로 대폭 확대되었고, 중소기업의 지원도 크게 확충되었습니다.

둘째로 교육·과학기술·정보화 촉진 등 기술발전과 인적자원 개발에 주력하였습니다. 교육부문투자를 1998년에 GNP의 5% 달성을 목표로 지원을 확대하고, 과학기술투자를 확대하고 투자의 생산성 효율성을 높일 수 있도록 국가주도의 연구개발자금 지원을 대폭 확대하고, 1996년도에는 정보화예산을 1995(1,962억 원) 대비 39.1%나 증액한 2,729억원을 반영하여 정보화사업을 적극적으로 촉진하도록 하였습니다.

셋째로, 재정의 경제안정기능을 제고하는 데 역점을 두었습니다. 정부의 세입기반을 확충하는 한편 국채(양곡증권) 상환경비 7,000억원을 예산에 계상하여 경제안정화에 기여하도록 하고, 재정운영 면에서 정부부문의 생산성 제고를 위해 정부가 직접 수행하는 것보다 민간이나 산하기관이 수행하는 것이 보다 효율적인 업무는 기능을 이양하고, 1995년 정부조직 개편의 효과가 여타 공공부문으로 확산되도록 정부산하기관 및 출연기관의 내부 경영혁신을 추진하고, 경직성 경비의 증가를 최대한 억제하여 재정의 경직도를 지속적으로 완화하고 사업비 재원을 최대한 확충하도록 하였습니다."

[김정국] 재정정책의 당면 과제와 기본정책기조

"내가 예산실장을 한 것은 문민정부의 말기 2년간이었습니다. 당시 우리의 국가적인 핵심과제는 세계화에 대한 대응전략을 마련하는 것이었습니다. 그러면서 우리 경제 여건은 다소의 어려움이 있다 하더라도 계속 6% 이상의 성장을 계속 지속해 나가고 있었기 때문에 재정정책에서의 첫 번째 과제인 세입 측면에서는 커다란 문제가 없었습니다.

그리고 재정정책에서의 가장 기본적인 정책기조는 균형재정원칙을 계속 견지해 나가는 것이었습니다. 따라서 그 과정에서 우리 경제의 기본적인 성장 인프라를 구축하는 것이었습니다. 그래서 그것을 크게 살펴보면, 우선 성장잠재력을 확충하기 위한 대형 국책사업 즉, 가덕도 신항만 건설, 영종도 신공항 건설, 경부고속철도 건설 등과 같은 기본적인 성장 인프라를 구축하는 것과 세계화 과정에서 우리가 해결해야 되는 낙후부문에 대한 지원, 특히 농업문제와 저소득

층에 대한 복지 지출과 같은 부분들이 당시 재정에서 가장 역점을 두었던 분야입니다.

그런데 1990년대에 들어오면서 정부가 해야 될 일이 계속 늘어났습니다. 왜냐하면 인프라를 구축하는 부분도 차츰 대형화되기 시작을 했기 때문입니다. 또 복지부문에 대해서는 어떤 형태로든지 간에 의료보험과 같은 많은 복지시책을 정부가 하지 않을 수가 없는 단계가 되어 복지에 대한 수요도 계속 늘어났고, 또 중소기업이라든지 농어촌 부문에 대한 지원도 격차를 해소시키기 위해서 정부가 그 부분의 사업을 늘리려고 하다보니까 재정의 세입은 그렇게 쉽게 늘어나지 않는 데 세출은 많이 급격히 늘어나게 되었습니다. 결국은 이에 대한 대응 전략으로 공공기금을 예탁한다거나 민자유치를 통해서 자금 조달을 다양화하는 측면이 하나 있고 또 하나는 정부의 일반세출을 줄이는 수밖에 없습니다. 그래서 정부가 균형적인 기조를 계속 견지한다는 큰 원칙을 지키기 위해서는 결국 일반행정부문 예산과 같은 부문에 대해서 정부가 절약하는 모습과 또 가급적이면 비효율적인 부문을 먼저 제거하는 방향으로 노력하지 않을 수가 없었습니다. 이러한 것이 그 당시 재정운영의 한 특징이었으며 동시에 역점이었다고도 할 수 있습니다."

3. 재정의 규모와 역할

가. 재정의 규모

[강현욱] "우리나라 재정규모는 여건에 따라 기복은 있었지만 전반적으로 보면 1960년대와 1970년대에는 경제 전체가 확대개발 시기였기 때문에 재정도 그만큼 크게 팽창하였고, 1980년대와 1990년대는 안정기조에 따라 재정도 안정적으로 운용되었습니다. 그러나 재정은 형식상의 규모도 나름대로 의미가 없는 것은 아니지만, 그러나 보다 중요한 의미를 갖는 것은 재정이 국민총생산에 대해 어느 정도의 비중을 가지고 내용적으로 국민경제에 어떠한 역할을 하는가 하는 것과 또 수지 면에서 재원을 어떻게 조달하고 어떻게 효율적으로 배분하느냐 하는 것이 중요하다고 생각합니다. 우리 재정의 국민총생산에 대한 부담률을 보면 중앙재정만 보면 개발연대에는 다소 높았고 1980년대 이후는 다소

낮아졌지만 연평균 20~23%수준을 유지했는데, 환란 이후 공적자금부담 등으로 24~25% 수준으로 늘어났고 지방까지 포함한 총재정부담률은 3분의 1 수준이 되는 것으로 알고 있는데, 이 정도의 수준이라면 선진외국과 비교해보더라도 높은 수준은 아니라고 봅니다. 그러나 내가 생각하기에는 앞으로 국민복지수준의 향상을 위하여 더 많은 재정수요가 예상되며 또한 어떠한 형태로든지 통일에 대비한 비용도 예상하지 않을 수 없을 것이며 또한 지방발전을 위해서도 더 많은 재정이 소요될 것으로 보입니다. 여기에 대한 충분한 대비가 있어야 할 것입니다.

재정의 건전성 측면에서 보면 우리나라 재정은 여타 선진국에 비하여 상대적으로 매우 건전한 재정운용기조를 견지하여 왔다고 봅니다. 물론 1997년 외환위기 이후 공적자금부담으로 적자규모가 늘기는 했지만, 과거에 워낙 우리 재정이 건전했고 튼튼했기 때문에 외환위기 극복과정에서 발생된 공적자금부담을 이 정도로 큰 무리 없이 감당할 수 있는 것이 아닌가 생각이 됩니다."

[이양순] "당시에는 경기가 좋았기 때문에 세수가 예상 외로 증가하였습니다. 그리고 지출 쪽에서는 민주화 과정에서 분출하는 욕구 충족과 여소야대의 정국에서 야당의 요구에 따라 새로운 방향의 지출수요가 늘어남에 따라 예산규모가 크게 증대하였습니다. 이로 인해서 예산규모에 대한 논쟁이 있었습니다. 즉 예산규모 면에서 너무 팽창한 예산이 아니냐? 인플레를 유발하는 재정이 아니냐? 하는 것이 주요 논쟁의 대상이었습니다. 그러나 경제성장의 예상외 호조로 세수가 크게 증가하고 이에 따라 예산에서 대규모 세계잉여금이 발생하였습니다. 조세부담률도 어느 선진국보다 낮은 수준이고 세수전망도 계속 낙관적인 견해가 많았기 때문에 규모에 대한 논쟁은 크게 부각되지는 않았습니다. 그 당시 법인세·부가가치세·증권거래세 등 경기 관련 세목의 세수가 크게 증가한 것도 특징이었습니다.

당시 예산을 많이 팽창시켜 놨는데도 후에 결산을 하고 보니 세계잉여금이 계속 증가했습니다. 그래서 이 세계잉여금을 가지고 1998년과 1999년에 각각 한 차례씩 추경예산을 편성하여 도로와 같은 인프라사업들에 투입하였습니다. 당시 교통수요가 엄청나게 늘어나서 감당을 못했습니다. 이에 따라 도로·항만건설 등 사회간접자본 시설과 부채상환 등이 추경의 주요 핵심사업이었습니다."

[박청부] "당시 재정규모의 GNP 대비 비율은 18% 수준이었는데, 재정규모의 적정성에 대해서는 재정학에서도 뚜렷한 정설이 없습니다. 지금도 학문적으로 공공재의 과소설과 과잉설 중 어느 것이 옳은지 논의가 끝이 없다고 봐야 할 겁니다. 관리들이나 혹은 평등·복지·분배 쪽을 주장하는 사람들은 재정규모가 클수록 좋다고 할 것이고, 또 민간이 효율적인가 정부가 효율적인가 하는 관점에서 보면 어느 시기에는 정부가 효율적일 수 있고, 어느 시기에는 민간이 효율적일 수도 있는 것 아닙니까? 그런 의미에서 보면, 나는 규모 자체보다는 그 당시 그 돈을 거두고 그 돈을 쓰는 사람들이 얼마나 정직하고 열심히 하느냐에 따라서 규모의 효율성이 중요하다고 봅니다.

나는 결과는 모르지만, 요즘처럼 공적자금으로 수 조원이 들어가고 할 것 같으면 아무리 규모가 많다 하더라도 효과적으로 쓸 수 있느냐 이겁니다. 규모는 별개의 문제이고, 문제는 규모가 많아졌다 적어졌다 하는 것은 전혀 의미가 없다는 생각입니다.

어찌됐건 우리나라 재정규모는 좀 더 커져야 된다고 개인적으로 생각합니다. 그때는, 정부가 무엇을 하려고 해도 돈이 부족해서 해야 할 일을 못했다고 생각되기 때문에, 가능하면 재정규모를 늘렸으면 하고 생각했습니다. 실제로 이 당시 1991~1992년 예산의 증가율은 10% 안팎이었지만, 이때는 3저 호황에 막 들어 왔을 그런 시기였기 때문에, 어떤 의미에서 보면 재정규모를 키우는 데 있어서 세입 쪽에서는 어려움이 없었을 때였습니다. 그래서 1990년에도 추경을 두 번하고, 1991년에도 추경을 두 번이나 해서 결과적으로 추경예산으로 예산규모가 어느 정도 높게 증가되었습니다.

다음에 조세부담률에 대한 개념에 있어서도 나는 그때 사실은 국가부담률 개념으로 언론에서 지원을 받으려고 했는데, 언론에서 받아주지 않았습니다. 왜 안 받아줬느냐 하면, 언론이라는 것은 국민의 인기 편입니다. 예를 들면, 조세부담률만 가지고 20%에서 22%만 높아져도 당장 '조세부담률 2% 높아졌다' 고 이렇게 하기가 좋은데, 여기서 국민부담률의 경우는 50%, 60% 되는 것이 '국민의 부담으로 될 것이다.' 이렇게 들어가면 신문이 좋은 의미로 받아주질 않습니다. 그 당시 이미 일본이나 외국에서는 국민부담률을 많이 사용하고 있었습니다. 그래서 나는 늘 사회보장을 더해서 우리도 최소한도 그런 국민부담률 개념으로 보

는 것이 의미가 있다고 생각합니다. 그 당시를 보면 국민연금과 의료보험, 산재보험 등 몇 개를 합쳐도, GNP의 3%, 4% 수준밖에 안되었습니다. 그 당시 조세부담률 20%, 21%를 다 합해 국민부담률 개념으로 보아도 25%도 안되었습니다.

그때 이미 일본에서는 40%가 넘어갔습니다. 일본, 미국이 40%, 50%, 구라파에서는 60%까지 갔다가 도로 내려올 때였지만, 다른 나라에서는 40%, 50% 하는데, 우리는 기껏해야 25% 수준인 것을 두고 싸운단 말입니다. 조세부담률만 가지고 이것이 높으니 낮으니 하는 것은 그때 이미 의미가 없다는 생각을 했습니다. 그래서 국민부담률 개념을 우리 재정학계에서 써주었으면 하고 생각했었는데 그 당시로서는 별로 의미를 느끼지 못하는 것 같았습니다.

다만 국민부담률 차원에서 우리가 고려해야 할 것은 준조세 개념입니다. 기업에서 내는 진짜 정치자금은 별개로 치더라도, 무슨 수재의연금부터 시작해서, 눈에 안 보이는 각종 민원기관에 내 놓는 돈이라든지 그런 간접적으로 부담하는 소위 준조세가 상당히 클 것이라고 보고 있습니다. 그것을 우리가 몇% 나 될지 추정은 못했지만, 가령 10%라고 가정하더라도 국민부담률 개념으로 해서 40%가 안 되는 수준입니다. 그렇게 볼 때 순수 조세와 사회보장비, 준조세 등을 다 합치더라도, 나는 우리나라 국민들이 일반적으로 요구하는 생활의 질적 향상이나 요구에 비해서 부담을 적게 하고 있다고 생각합니다.

그래서 나는 재정규모 수준이다 조세부담률이다 하는 그런 수준 자체는 큰 의미가 있다는 생각이 들지 않고, 결국 국민이 국가에 대해서 요구하는 수준만큼, 자기의 수입에서 어느 정도를 사회에 환원하느냐? 이게 순수하게 자기에게 돌아오든 아니든 국민의 한 사람으로 최소한도 세계에서 우리나라 정도의 중류 이상의 국가들의 평균수준은 되어야 될게 아니냐 하는 관점에서 이런 문제에 접근했으면 좋겠다고 하는 생각이 듭니다."

[이석채] "나는 개인적으로는 정부는 될 수 있으면 그 역할이 적으면 좋다는 철학을 가지고 있습니다. 선진국은 대체적으로 재정규모가 커지잖아요. 물론 사회보장 관련 재정하고 비사회보장, 우리가 통상적으로 얘기하는 재정이 있는데, 선진국은 일반재정도 조금씩 높아지고 특히 사회보장비가 많이 높아져서 전체적으로 GDP에 대한 국민부담률은 자꾸 올라갈 겁니다. 우리나라도 국민부담률에 포함되는 사회보장비부담률이 15~16년 전부터 올라가지 않겠어요? 지

금 한 5~6% 정도 되잖아요? 그것을 제외한 일반재정 규모는 한 20~25% 사이면 나는 장기적으로 적정 수준이라고 생각을 합니다. 특히 아직도 남북이 대치하고 있어서 국방비 부담도 크다는 점도 고려가 되어야 하겠지요. 그런데 지금 우리의 재정부담률이 24~25%라고 하는데, 여기서 문제는 우리의 진짜 GDP가 얼마냐 하는 것입니다. 그건 사실 잘 몰라요. 우리 국민들이 선진국만큼 자기 소득이 생기면 세금을 잘 내고 있는 상태라면, 다시 말하면 우리의 GDP가 진짜 제대로 다 잡힌 것이라면 20~25% 사이라면 이대로 갈 수 있는 대체로 최대한이 아닌가 생각합니다.

그런데 실제로 우리 지하경제 규모가 생각보다 상당히 큽니다. 국제간 비교는 아니지만, 그런 면에서 보면 재정에 요구되는 여러 가지 역할을 비교할 때 역시 부족한 부분이 있습니다. 왜냐하면 우리나라는 국방비 부담도 있고, 또 교육비에 대해서도 다른 나라에 비해서 국가가 부담하는 비율이 큽니다. 대학을 빼면 초·중·고등학교에서는 국민이 내는 부분이 적고, 국가가 재정에서 교육에 대해 상당한 역할을 해주길 바란단 말입니다.

또 경제력의 향상과 직결되는 여러 분야에 대한 재정의 역할이 다른 선진국보다는 큽니다. 기술개발이라든지, 중소기업에 대한 여러 가지 지원이라든지, 농촌 지원이라든지, 이런 문제가 다른 나라보다 우리가 수요가 큽니다. 그것을 특별히 잘라낼 수 없는 한 우리 예산의 규모는 25%까지 가는 것이 맞을 겁니다. 장기적으로 보면 사회보장비도 늘어나게 되어 있으니까 어차피 재정의 역할이 커지는 게 아닌가 싶습니다."

[이영탁] "우리나라의 재정규모 수준은 근년에 조금 높아지고는 있으나 선진 외국과 비교해 볼 때 아직까지는 낮은 수준이라고 볼 수 있습니다. 2003년도 OECD의 한국경제보고서를 보면 한국의 2000년도 정부 일반재정지출의 GDP 대비 비율은 23%로서 30개 OECD 가입국 중 멕시코를 제외하고는 가장 낮은 수준입니다.

참고로 몇 개 나라의 예를 보면 일본 37.0%(2000년), 미국 31.2%(2001년), 영국 38.2%(2001년), 스웨덴 52.2%(2001년), 캐나다 38%(2000년), 호주 32.8%(2000년)입니다.

향후 우리나라의 재정규모는 선진 외국의 예와 사회보장지출 수요를 감안할

때 증가할 가능성이 큽니다. 사회보장지출은 외국에 비해서 그 비중이 낮은 상황으로 의료비 지출 증가, 연금지급인구 증가 등으로 인하여 향후 지속적으로 증가될 것으로 예상되며, 이 외에도 공적자금 상환, 통일대비 등을 위해서도 상당한 규모의 재정지출의 증가가 필요할 것으로 보입니다.

한편 재정규모와 관련해서 우리나라의 조세부담률을 보면 1994년 19.9%에서 2003년에는 22.3% 수준으로 상승하였는데 이는 OECD 국가의 평균 조세부담률 28%에 비하면 낮은 수준이기는 하나, 미래 재정수요에 대응하기 위한 세율인상은 정치·경제적으로 용이하지는 않을 것으로 생각됩니다.

향후 미래 재정수요에 대응하기 위해서는 재정규모의 증가가 불가피할 것으로 예상되지만 세출 구조조정과 세제개편 등을 통하여 재정규모 증가를 최소한으로 억제할 필요가 있다고 봅니다."

[김정국] "우리의 재정규모 수준은 국제적인 기준으로 봐서 큰 규모는 아닙니다. 조세부담률이 미국이나 일본하고 비슷한 수준을 아직도 유지하고 있는데, 미국의 경우는 정부의 기능이 상대적으로 약한 국가이고, 일본은 조세부담률이 우리와 비슷하지만 국채의 비중이 높기 때문에 국채까지 포함한 잠재적인 국민부담률은 현재 우리보다 한 10% 정도 높은 수준이라고 보면 됩니다. 그러니까 우리는 현재까지 국민부담률로 보거나 재정규모로 봐서 그렇게 큰 재정규모는 아니라고 생각됩니다."

나. 재정의 역할과 공과

[강현욱] 재정의 역할과 공과

"경제개발초기인 1960년대 및 1970년대에는 팽창재정기조를 유지하여 적극적인 투자 및 수출지원의 역할을 담당했고 1980년대 대부분 기간에는 경제안정이라는 정책목표 달성을 위해 긴축재정을 통한 인플레 억제의 역할을 담당하지 않았습니까? 1990년대 들어서 성장의 주축이 되어야 할 수출과 제조업의 신장세가 둔화되는 가운데 소비와 투자가 일부 건실하지 못한 방향으로 움직였습니다. 이는 1980년대의 경제호황기에 성장 장애요인을 파악하고 기술개발과 인력양성을 통한 산업구조 개편을 촉진하여 지속적인 성장을 유지할 수 있도록 잠재적 성장기반을 확충하기 위한 노력이 충분하지 못하였던 것이 원인이 아니었나 생각됩

니다.

그러나 자본과 기술이 상대적으로 빈약한 여건하에서 우리가 이룩한 경제발전의 성과는 온 국민의 피땀어린 노력의 결실이지만, 다른 한편으로는 적극적인 재정투융자 정책을 통해 사회간접자본을 확충하여 투자기반을 조성했고 성장의 견인차 역할을 한 기간산업의 교두보를 확보하는 데 재정의 전략적 역할이 기여한 바가 크다고 생각합니다."

[강현욱] 복지증진과 성장잠재력 배양을 위한 재정정책의 공과

"내가 예산실장을 맡은 1987년은 제6차 경제사회발전계획(1987년~1991년)이 시작되는 해였습니다. 6차계획은 능률과 형평의 이념 아래 경제선진화와 국민복지증진을 동시에 달성하는 것을 목표로 하여 계획기간중 연평균 7.2%의 실질경제성장률을 달성하면서 국민복지를 증진시키겠다는 내용을 담고 있었습니다.

1986년에 이룩한 흑자기조를 정착시키기 위해서는 새로운 국제환경 변화에 대응할 수 있는 국내산업의 경쟁력 강화와 체질 개선을 이루어야 했습니다. 그 시점에 주요 재정정책의 방향이 외채부담 완화, 산업구조조정과 기술입국 실현을 강조한 것도 바로 이 때문이었습니다. 특히 대규모 국제수지흑자로 주요 선진국으로부터 시장개방에 대한 압력이 가시화되기 시작하였고, 또 대외여건이 항상 좋을 수만은 없기 때문에 예기치 않은 상황에 대비하여 여건이 좋을 때 산업의 체질을 강화하는 것이 최선의 대비책이라고 판단하고 이를 추진했던 것입니다. 이러한 맥락에서 수출산업의 전열 정비, 유망·유치산업의 적극 육성과 사양산업 정리 등 산업구조의 획기적 조정과 첨단분야 등 고도기술 우대정책이 계획되었는데, 이러한 경제성장잠재력 배양을 위한 재정지원을 강화하였고, 이러한 정책은 1990년대 선진경제 진입의 기반 구축에 적지않게 기여한 것으로 평가할 수 있겠습니다. 실제로 제6차 5개년계획 기간 동안 달성한 평균 경제성장률이 9.9%로 당초 계획인 7.2%보다 높게 나타났으며, 역대 경제개발기간 중 가장 높은 경제성장률을 달성했던 것으로서 그 당시 경제성장 기반의 토대를 구축하기 위한 재정운용은 매우 적절했던 것으로 판단됩니다."

[이석채] 재정의 역할과 공과

"1960년대와 1970년대에는 정부가 재정팽창을 통해서 경제개발을 지원했습니다. 특히 1960년대부터 우리가 조세를 현실화해서 제대로 자체 수입의 역할을

하기 시작하고 경제발전을 시작했다고 볼 수 있지 않겠습니까? 재정에서 그런 면에서 경제발전을 훌륭하게 지원했고, 또 거기서 생기는 부작용을 1980년대에 와서 많이 찾아내어서 재정이 오히려 경제안정과 물가안정을 선도하는 그런 역할을 했습니다. 1980년대에는 절대로 수입을 초과하는 적자재정을 편성해서는 안 된다고 하는 철학이 확고해서 그후에도 쭉 이어져 왔습니다. 그래서 한국재정은 굉장히 보수적으로 운영한 건 사실입니다.

그런데 그 보수적인 틀 속에서 1990년대 문민정부 때에 와서는 한 때 사람들은 재정은 더 이상 이제 우리 국가경쟁력 강화와 관련해서는 역할을 할 필요가 없다. 이제는 주로 취약자 보호라든지 이런 사회적 역할 쪽으로 가야한다는 주장이 없었던 건 아닙니다. 그게 우리 GDP 수준이나 이런 걸로 봐서 당연한 추세라고 사람들은 생각했는데, 그 고정관념을 오히려 거역하면서 1990년대 초반에서부터 중반에 이르기까지 우리가 국가경쟁력 강화를 위해서 재정이 적극적인 역할을 해야 된다고 한 겁니다. 어떻게 보면 시대의 역행이라 할 수도 있는 겁니다. 그런데 그 방식이 일반회계에서 적자재정을 편성하거나 하는 쪽은 아니고 보수적인 건전재정의 기조는 유지하면서 했단 말입니다. 그러다 보니까 그게 나중에 IMF사태가 왔을 때 우리가 막대한 소위 공적자금을 투입할 수 있고, 또 통화량도 늘릴 수 있었던 기반을 마련했습니다. IMF 사태 이후에 한국이 그 충격을 비교적 성공적으로 극복한 이면에는 재정이 가지고 있었던 엄청나게 건실한 능력이 공적자금 투입을 뒷받침했고, IMF 사태로 오는 후유증을 극복하는 아주 중요한 수단이 됐다는 얘기들을 많이 하고 있습니다. 그것은 우리가 그것을 의도했던 건 아니고 지금도 그렇지만 그 당시에는 북한이 언제라도 무너질 수 있다는 그런 상황이었습니다. 그러다 보니까 우리가 남북통일에 대비해 볼 때 엄청난 돈이 국내에서도 기채가 필요할 것이고, 외국에서도 빌려와서 북한에 투입되어야 하지 않겠습니까? 그러려면 거기에 대비해서도 우리 재정이 굉장히 건실하게 운영이 되어야 된다. 북한의 개발에 필요한 재원을 확보하는 전제조건으로서 재정이 건실하게 운용되어야 된다는 생각으로 했고, 그게 거꾸로 IMF사태 때 우리를 도와준 겁니다."

[이영탁] 재정의 역할과 공과

"1970년대 재정운영의 기본방향은 경제성장을 뒷받침하는 것이었습니다. 재

정이 개발정책을 선도하여 연평균 9.6%의 고성장을 이끌어냈으나 재정운영 측면에서 낭비와 비효율이 발생하기도 하였습니다. 계속되는 팽창정책으로 상당 수준의 재정적자가 발생하였으며 그 결과 1981년부터는 성장 둔화에 따른 세수 부족 보전을 위하여 국채까지 발행하게 되었습니다.

그래서 1980년대에는 석유파동 및 중화학공업 집중투자 등으로 인한 물가상승과 경상수지의 악화를 해결하고 안정을 유지하는 것이 정부 경제정책의 기조였습니다. 따라서 재정운용방식도 재정의 체질을 개선하는 데 역점을 두어 보수적으로 운영하였으며, 1984도에는 예산규모를 동결하는 등 물가안정에 기여하였습니다.

내가 예산실장 재임 당시인 1990년대 중반에는 교육·정보화·인적자원개발 등 미래에 대비한 투자를 통하여 국가경쟁력의 강화에 재정운용의 중점을 두었으며, 민주화·자율화에 따른 복지부문의 수요 충족에도 노력하였습니다.

그 동안 우리나라 재정은 경제여건과 국가의 기본정책목표에 따라 우리나라의 경제발전에 크게 기여하면서도 기본적으로는 건전재정을 유지해 왔습니다. 이와 같은 우리나라 재정의 건전성은 우리가 외환위기를 극복하는 데 결정적인 역할을 했다고 국내외에서 평가되고 있으며 재정건전화 노력은 우리나라의 국제신인도 제고에도 크게 기여하였다고 판단됩니다."

[김정국] 재정의 역할

"우선 1997년 말에 생긴 외환위기에 대해서는 그 원인이 우리 국내에 의한 것인지, 또는 당시 국제적인 금융·외환과 관련된 것인지는 알 수 없습니다만, 당시에도 재정은 균형재정 기조를 견지해 왔었습니다. 그래서 국내에서 재정의 적자 때문에 외환위기가 생길 수 있는 그런 소지는 없었습니다. 그리고 대통령 선거도 있었습니다만, 대통령 선거 때문에 재정이 흔들린 적도 없었습니다. 결국 그때까지 재정은 우리 경제성장에 대해서 뒷받침을 해 온, 작지만 강력한 재정이라는 기조를 그대로 유지해 왔다고 볼 구 있습니다.

개발연대부터 지금까지 시대적인 변화에 따라서 재정이 해 온 역할이 각각 다릅니다만, 1960년대 개발계획을 시작하고 난 다음부터 1970년대 말까지를 개발재정 시대라고 합니다. 그래서 성장 인프라를 만들기 위해서 적자재정은 불가피하게 할 수밖에 없었습니다.

1980년대부터 시작해서 적어도 1997년까지는 안정재정 시대라고 봅니다. 세입 범위 내에서 세출을 집행하도록 즉, 그 안에서 가급적이면 사회 인프라 쪽에 역점을 두었으며, 복지부문에 대한 비중은 조금 다른 나라에 비해 늘어나지는 못했지만 그래도 세입 범위 내에서 잠재력을 확충하는 데에 역점을 두었습니다. 특히 재정이 적자를 내지 않는 방향으로 운영하는 것이 재정 운영의 제일 기본목표로 삼았습니다."

다. 주요국책사업추진

[문희갑] "내가 청와대에 경제수석으로 있을 때에 경부고속전철, 인천국제공항, 서해안고속도로, 주택 및 신도시 건설 등 대형 국책사업을 적극적으로 추진했습니다.

① 경부고속전철 건설

경부고속전철은 그 때 자꾸 미루어지고 있었습니다. 왜 미루었느냐 하면 현대자동차 같은 자동차업계에서 극렬히 반대를 했기 때문입니다. 왜냐하면 자동차업계에서 고속전철이 생기면 자동차업계에 문제가 있다고 생각했던 겁니다. 우리나라 고속전철은 고속도로와 똑 같은 겁니다. 이것을 해야만 대구나 부산 갈 때 그 비싼 비행기 탈 필요 없이 1일 생활권, 반나절 생활권이 되고, 대전 같은 데는 통근이 되고, 지역균형 발전에 절대적으로 득이 되고 수송이 원활화되고 모든 게 해결이 됩니다. 이래서 노 대통령한테 결심을 하도록 해서 경부고속전철이 착공이 된 겁니다. 그때 나는 프랑스의 떼제베보다는 일본의 신칸센을 주장했습니다. 그런데 벌써 10년 전부터 정치권이나 실력 있는 사람이 전부 프랑스 떼제베의 로비를 받고, 또 어떤 영향이 있었는지 구체적으로 모르지만, 내가 신칸센을 주장하는 것은 이미 늦었던 겁니다. 만약 신칸센을 했다면, 지금 우리 고속철도가 상당히 잘 됐을 겁니다. 사실 지금 신칸센이 떼제베보다는 성능이 훨씬 더 낫고, 안전성이 더 있다 이 말입니다.

② 인천국제공항 건설

그 다음에는 인천국제공항 건설입니다. 이런 것을 학자들이나 아무도 제대로 밝혀주지 않고, 여러 사람들이 생색만 다 내고 있는 겁니다. 모두 충청도에 해야 한다, 지역균형 발전을 위해 어디에 해야 한다고 주장하는데, 그때에 미래학자들이나 이스트웨스트센터 이런 데의 이야기가, 앞으로 하이퍼 소닉이라는 것

이 실용화된다는 겁니다. 내가 봤을 때 앞으로 5년 내지 10년 내에 될 것입니다만, 대륙간 수송은 슈퍼 소닉도 안되고 하이퍼 소닉이 되어야 한다는 겁니다. 미사일 비행기가 뉴욕에서 오리엔트 게이트가 어디가 될지 모르지만, 북경이 되든지 홍콩이 되든지 오사카가 되든지 서울이 될지 모르지만, 여기에는 3시간 내지 4시간만에 옵니다.

그런데 오리엔트 게이트에서 북경이나 어디를 가든 슈퍼 소닉이 되고, 일반 비행기도 되는 겁니다. 그런데 구라파, 남미, 북미대륙에서 날아오는 비행기를 오리엔트 게이트 어딘가에서 받아줘야 합니다. 하지만 각국에서 다 할 수는 없습니다. 이것은 하이퍼 소닉이기 때문에 슈퍼 소닉보다 진동이 더 심해서 섬 아니면 안 된다는 말입니다. 섬도 상당히 떨어져 있어야 됩니다. 그래서 그때 벌써 홍콩은 챔랙콕 공항인가 이게 벌써 그것을 내다보고 시작했고, 오사카 간사이공항도 벌써 시작을 했다 이겁니다. 그런데 미래학자들이 보기에는 지정학적으로 한국이 제일 센터라는 것입니다. 그리고 일본 간사이 공황은 너무 비싸고, 홍콩이 중국에 흡수되면 앞으로 어찌 될지 모르고, 또 홍콩은 너무 도시가 적다, 한국이 왜 빨리 안 하느냐는 겁니다. 그래서 노 대통령을 설득하고, 박태준 포철 회장이 그때 경제적으로 노 대통령에게 많이 자문했기 때문에 자꾸 붙어 얘기해서 결정이 됐는데, 이게 말썽이 많았습니다. 전두환 대통령 동생 전경환씨 땅이 있다는 등의 잡음이 많고, 나는 중상모략으로 많이 몰렸지만 그래도 내가 착공을 시킨 겁니다. 또 부실공사가 어떠니 저떠니 과정도 참 복잡했습니다. 이렇게 해서 앞으로 영종도 공항을 계속 확장해 나가 하이퍼 소닉 시대를 우리가 빨리 대비해야 합니다. 소위 아시아 동남권 중심이니 뭐니 하고 있는데 앞으로 될지 안될지 모르겠습니다만, 인프라는 구축해 놓아야 합니다. 소프트웨어 면에는 우리가 정신을 차려 언제 개혁이 될지 모르지만, 그러나 아무리 소프트웨어 쪽에 우리가 인간적으로 개혁이 되어서, 제도 개혁을 많이 해서 금융 중심지, 경제 중심지가 되어도 인프라가 구축이 안되어 있으면 그것은 공염불입니다. 나는 그것을 그때 내다 본 겁니다. 그런데 그런 것도 모르고, 요즘 학자들이 무책임하게 떠드는데, 내가 속에서 불이 안 날 수 있나 이 말입니다.

③ 서해안고속도로 건설

그때 서해안 고속도로 역시 아무도 생각을 안 했는데 내가 노 대통령한테 건의를 해서 시작했습니다. 서해안 고속도로 이야기를 시작할 때가 1987년 중국

하고 국교가 정상화되기 전이었습니다. 어차피 국교 정상화는 안 될 수 없는데, 국교가 정상화되면 중국하고 제일 가까운 서해안이 개발되어야 합니다. 그러면 서해안 고속도로를 건설해야 서해안이 개발되는 겁니다. 그런데 반대가 많았습니다. 그래서 호남 쪽 정치권에서는 굉장한 로비도 있었습니다. 그리고 서해안 고속도로는 굉장히 벼랑이 많고 공사가 아주 난공사입니다. 이제 완공이 되었고, 중국과 개방이 되어 서해안 시대가 오게 되었습니다.

④ 주택, 신도시 건설

우리나라는 집을 갖자고 하는 사고가 본질적으로 많아서 5천년 역사상 옛날부터 자기 집 가지는 것이 소원입니다. 그런데 1인당 소득이 5천달러가 넘고 난 뒤에는 이게 전쟁이 되었습니다. 전쟁이 벌어져서 압구정동 같은 데는 하루 밤 자고 나면 현대아파트가 이천만원씩 올라가고, 그래서 주택 200만호 건설을 안 할 수 없고, 신도시 건설을 안 할 수가 없었습니다. 그래서 분당·일산·평촌·산본 신도시 건설을 내가 전부 추진을 했습니다. 그때 분당신도시를 건설할 때에, 나는 자재도 전부 task force를 만들어서 했습니다. 그때 우리나라가 1년에 아파트 건설할 수 있는 물량이 25만호였습니다. 그런데 경기에 불이 붙어서 전국적으로 무리하게 1년에 75만호씩이나 건설했습니다. 그것을 청와대나 어디서 조정을 했어야 하는데 그러지 않아서 임금이 폭등하고 자재 파동이 일어나게 되었는데 이것을 전부 나한테 다 덮어씌우는 겁니다.

결과적으로 5년 만에 주택 200만호를 건설하려는 것을 3년 반 만에 해버렸습니다. 그래서 그때 생긴 주택업체들이 갑자기 돈을 끌어 사업을 확장하고 땅을 사버리니까 부실이 되어버린 겁니다. 그러나 지금 신도시 중에 분당·일산 같은 신도시 없습니다. 분당·일산 신도시 만들 때 말도 못합니다. 나는 그것을 필생의 사업으로 한 겁니다. 그런데 내가 국회의원 낙선한 후 미국에 가 있을 때에 나를 사형시켜야 된다고 했습니다. 바닷물에서 건진 자재를 씻지도 않고 전부 20층 30층 올리다 보니 언제 무너질지 모른다는 겁니다. 그게 처음에 올라갈 때에, 방송에서 유령의 도시라고 손가락질하던 사람들이 제일 먼저 들어가서 지금 살고 있습니다. 그만큼 우리나라는 큰일하기가 힘듭니다.

그런데 세월이 흐르고 나면 큰일을 한 사람을 밝혀서, 그 어려운 곳에서 큰일을 했다는 것을 알아주도록 해야 다시 큰일 할 사람이 자꾸 나올 텐데, 큰일 한 사람에 대해서 나중에 잘되었을 때는 오히려 전부 자기가 한 것으로 이야기

하고, 잘못되었을 때는 십자가에 걸어 못을 박아서 사람들의 비웃음을 사게 만들어 버리니까 누가 큰일을 하겠습니까? 지금 공무원들이 사기가 다 죽어서 일을 안 합니다. 지금 사명감 가지고 일하는 사람이 누가 있습니까?

그러한 일들이 내가 경제수석이라는 짧은 기간에 있으면서 기초를 만들고 시작을 한 겁니다. 그러나 그 당시에 일한 사람은 압니다. 영종도 공항, 지금 인천공항이 완성되어서 내가 해외출장 나갈 때, 그 인천공항을 건설했던 사람이 나한테 일부러 찾아와 선생님이 있을 때 다 만들고 그랬는데, 지금 알아주는 사람이 없습니다. 분당신도시 건설할 때 그 많은 비난 다 받고 그랬지만 원래 분당에 사는 사람들은 다 압니다. 땅값 올리기 위해서 고속도로에 나와서 발가벗고 드러눕고 그랬습니다. 그런 그 뒤에 숨어있는 이야기들이 너무 많습니다. 분당이나 일산·평촌·산본 같은 살기 좋은 신도시가 저절로 된 것으로 아는데 그 속에는 수많은 어려움이 있었고 난관이 있었고 고비가 있었습니다. 인천공항 저절로 된 게 아닙니다. 경부고속전철도 저절로 된 게 아니고 어려운 이야기가 굉장히 많은 겁니다."

4. 재정수지와 국가채무

가. 재정수지

[강현욱] 1988년 예산편성당시 재정수지

"내가 예산실장을 한 1988년에는 1986년 이후 대규모 국제수지흑자로 정부부문에서 통화증발을 초래하는 재정조달은 억제되는 한편, 경제의 규모가 확대됨에 따라 세수가 증가하여 통합재정수지 적자규모가 감소했던 것입니다. 특히 1988년에 시행된 국민연금기금이 예상외로 흑자를 내서 통합재정수지 적자규모 축소에 많은 기여를 했던 기억이 납니다."

[박청부] 양특적자

"내가 예산실장으로 있을 때에는 일반회계에서는 흑자였지만 특별회계와 기금에서는 적자가 증가하였습니다. 그 중에서 가장 큰 것이 양특적자였습니다. 그래서 실제로 예산편성작업에 들어가면 장관이나 예산실장은 기타특별회계나 기금에 대해서는 별로 신경 쓸 시간이 없지만, 양특적자 문제에 대해서는 특별

히 신경을 많이 썼습니다. 사실 한때 나는 정부매입가하고 시장판매가하고 그 차익을 직접 농민에게 현금으로 지급하는 방안을 추진했습니다.

그 이야기는 뭐냐하면, 양특계정에서 이중곡가제로 사는 금액, 그건 자기들이 시장에 팔았을 적에 얼마 되겠다 하는 금액하고, 또 자기들이 받아야 하겠다는 금액하고 차액을 우리가 보상해주는 것인데, 실제 사는 것은 일년 이년 창고에 쌓아놔야 되니까 보관비만 하더라도 굉장히 많이 드는 겁니다.

보관비와 소모율 등등 사서 놓는 비용이 더 늘어나서, 차라리 정부가 사서 보관하는 것보다 보관은 농민이 하고, 정부는 그 차액만큼 현찰로 주겠다고 그랬습니다. 그래서 그게 당정협의까지 올라가다가, 그냥 국민들한테 돈을 나눠주는 것과 비슷하니까 도덕적 해이가 생겨 문제가 있다고 반대가 많아서 그만두었던 일이 있습니다."

[이석채] 재정수지

"통합재정수지를 보면 일반회계는 쭉 흑자였는데 주로 양곡이라든지 이런 특별회계와 기금에서 약간 적자가 있었습니다. 그러나 전체적으로 보면 외국에 비교해서 건실하게 운용되어 왔다고 볼 수 있으며 따라서 국가부채도 공적자금이 투입되고 나서 늘어났는데 그것도 다른 나라에 비하면 아주 낮은 수준입니다. 그러니까 내가 예산실장 할 때나 재경원 차관 할 때도 보면 현실적으로 금융 쪽에서는 우리가 앞으로 통화정책을 제대로 수행하려면 공개시장조작을 할 수 있어야 되고, 그러려면 국채시장이 발전해야 됩니다. 그러니까 정부가 오히려 국채를 적극적으로 개발을 해서, 공개시장에서 조작할 수 있는 국채의 기반이 있어야 될 거 아닙니까? 그런데 그걸 철저하게 없앴단 말입니다.

물론 다른 형태의 적자도 갖고 있었습니다. 예를 들면 각종 공공기금에서 예탁을 받는다든지 우체국 예금에서 빌려온다거나 이런 식으로 돈을 빌려 가지고 그것을 재정투융자특별회계에서 운영을 했단 말입니다. 투융자사업이 물론 타당성이 떨어지는 것도 있기는 하지만 예를 들면 고속도로 같은 경우는, 내가 예산실장으로 부임했을 당시에 우리나라 고속도로의 총투자비가 기채까지 포함해 가지고 2천억원밖에 안되었습니다. 그런데 내가 예산실장 재임기간중에 2조원으로 올라갔습니다. 정부 지원도 있고 기채도 있었습니다. 철도·공항·항만 다 마찬가지입니다. 그런 사업을 100% 정부재정으로만 투자를 한다는 것은 사

실 그럴 필요도 없고, 어떤 의미에서는 그렇게 하는 건 오히려 나쁘다고 볼 수도 있는 것입니다. 그런 데 필요한 돈은 빌려야 되는데, 원래는 가장 좋은 것은 국내에 자본시장이 발달되어 있어 필요한 채권을 발행해서 거기서 기채하면 가장 바람직한 겁니다.

그런데 그 당시에는 아직도 그렇지만 우리나라 채권시장이 그렇게 충분하게 발전되어 있지 않습니다. 그렇기 때문에 정부에서 기금 같은 데서 돈을 끌고 와서 투융자를 하는 건 맞다고 봅니다. 또 그런 돈들이 그 당시에 보면 수익을 올린다는 목적으로 어디로 갔느냐 하면 가장 위험한 단자회사 쪽으로 많이 갔습니다. 그러니까 연금이라든지 이런 자금들은 기본적으로 장기자금 아닙니까? 국가경제가 잘 운영이 되려면 장기자금이 있어야 정부도 그렇고, 민간도 그렇고 투자활동을 할 것 아닙니까? 그런데 이것들이 전부 단자회사에 단기자금으로 몰려 들어가니까 장기자금으로 모은 게 초단기자금화 해버리는 겁니다. 산업에 필요한 국가발전에 필요한 장기자금원이 되는 게 아니고, 금융시장 측면에서도 이게 완전히 교란 역할을 하는 겁니다.

그렇기 때문에 국가가 그것을 차단하기 위해서라도 강제로 재정으로 끌고와서 여기서 몰아주는 역할을 했습니다. 일부는 그 돈이 나중에 중소기업 공제금융 같은 데도 들어갔습니다. 나는 그 쪽에 쓰이는 돈이 다 수익성이 높았다고 지금 얘기하지는 않겠습니다. 왜냐하면 은행에 빌려주는 돈도 그렇게는 안 되거든요. 그러나 큰 흐름으로 보면 장기자금이 금융시장에서 완전히 단기자금화하는 걸 오히려 차단을 하고, 우리나라의 경쟁력 향상을 위해서 필요한 장기투융자 재원이 된 것입니다. 그 전에는 정부가 외국차관을 많이 도입했습니다. 내가 있을 때는 외자는 옛날에 계약했던 게 조금씩 집행되는 것은 있었지만, 외자는 전혀 없었습니다. 옛날엔 정부가 무슨 투자를 하려면 재정으로 다 지원을 못 하니까 차관을 많이 들여왔습니다. 왜냐하면 외국이 큰 장기자금 공급원이었습니다. 우리 국내 기업들도 마찬가지로 외국차관을 통해서 장기자금을 공급받을 수 있었습니다. 그런데 이런 연금·기금들이 재정투융자 사업에 장기자금으로 왕성하게 들어간 겁니다.

기금 중에서 제일 큰 적자가 양곡관리였습니다. 그것을 없애려고 역대 정권이 노력을 했는데, 내가 문민정부 때에 와서 개혁을 했습니다. 종전의 양곡관리기금은 폐지하고 이것을 두 개로 쪼개서 기존에 있는 부채는 따로 떼어 가지고

양곡증권관리기금을 만들어서 그것은 더 이상 늘리지 않고 앞으로 갚아나가는 것으로 정리를 했고, 다른 한쪽에서 앞으로의 양곡수매와 방출은 양곡관리특별회계에서 처리하되 완전히 농협한테 맡겨서 시장에서 다 처리하도록 해서 신규로 수매하는 양곡에서 더 적자는 나지 않도록 그렇게 처리를 했습니다. 그래서 앞으로의 적자를 줄이기 위한 과감한 정책을 취했습니다. 양곡관리에 따른 적자 이외에는 별다른 큰 적자가 없습니다.

재정에서 보면 투융자 쪽에서는 여러 가지 연금·기금이라든지 돈을 끌어와서 일반재정하고 믹스해 가지고 투융자사업을 밀어줬고, 그런 투융자사업이 아닌 분야의 적자는 줄이기 위한 과감한 재정개혁을 했습니다.

그런데 지금 사실 우리가 걱정이 되는 것은 일반재정의 문제가 아니고 각종 사회보장제도에 따른 여러 가지 연금·기금의 장기적인 재정상태의 문제입니다. 국민연금 같은 경우에 지금대로 가면 2040년대 후반에 가면 완전 고갈된다는 얘기가 나오고, 의료보험도 누적적자가 많지 않습니까? 이와 같이 사회보장제도에서 오는 적자문제를 지금 진짜 걱정을 해야 됩니다. 그리고 내가 볼 때 양곡이 이제 과잉생산이 되면서 그 처리와 관련해서 다시 적자가 누적이 되는데, 양곡이라든지 국민연금이나 건강보험이나 거기서 생기는 적자를 걱정을 해야 됩니다. 나머지 분야는 보면 별 문제가 없습니다."

[이영탁] 1995년 예산편성당시 재정수지

"1994~1995년 당시는 경제호황이 지속되고, 4대 지방선거 등 물가상승 요인이 상존하고 있었습니다. 한편 UR 타결 등으로 인한 대외개방이 가속화됨에 따라 농어촌 구조개선에 대규모 지출이 필요하고, 사회복지비 지출이 증가됨에 따라 이에 대비한 건전 재정기반 구축이 필요하였습니다.

이러한 여건하에서 경제안정화를 위해 조세부담률을 단계적으로 높여 나가되 세출 면에서 1995년도에 채무상환경비를 예산에 계상하여 양곡증권 7,000억원을 상환하였습니다. 종래에도 국채를 부분적으로 상환한 적이 있으나 이는 예산집행 결과 발생한 세계잉여금을 활용한 것이며 사전적 채무상환경비 계상은 1995년이 처음이었습니다. 또한 재정투융자특별회계도 외부의 순차입규모를 축소하고 일반회계로부터의 전입금을 대폭 증액하여 전체적으로 재정수지를 개선하도록 하였습니다.

나. 국고채무부담행위, 이차보전, 공공기금재원 예탁, 민자유치

[박청부] “국고채무부담행위는 실무자들이 부처하고 예산을 조정하다가, 일반예산에 넣어주지 못하는 부분을 국고채무부담으로 해서 넣어주는 것입니다. 예산을 모르는 사람들은 국고채무부담행위라고 하면 무슨 예산집행이 안되고 공사가 더디는 걸로 착각하지만, 실제로는 국고채무부담행위나 예산이나 똑같은 것입니다. 그러니까 오히려 기술적인 친구들은 국고채무부담행위를 많이 가져가려고 하기도 합니다. 그런데 국고채무부담행위는 그 다음 해에 바로 돈을 넣어줘야 되기 때문에 예산의 경직성 문제만 초래하므로 사실은 권장할 방식은 아닙니다. 가능하면 국고채무부담행위는 줄이는 게 좋습니다.

이차보전은 내가 있을 때, 농어촌 부채 재원 몇 개 외에는 거의 많이 줄여나갔는데, 지금은 아마 거의 없어진 걸로 알고 있습니다. 옛날에 시중금리가 높을 때에는 필요했지만, 지금은 일반금리 수준이 낮아졌기 때문에 의미가 없어졌습니다.

공공기금재원예탁은 여유 있는 연·기금에서 정부가 빌려다 쓰는 것인데, 재원 관리주체로서는 재원의 이윤을 어떻게 증식시키는가가 중요한 문제입니다. 과거에는 정부에서 안정적으로 운영하였다고 봅니다. 과거에는 보기에 따라서는 정부가 재정예탁을 받아서, 그 다음에 안 돌려주고 계속해서 사용하니까 시비가 된 적도 있습니다만, 이것은 재정운영의 하나의 기술적인 문제입니다.

요즘은 연·기금을 주식 쪽에 많이 넣으라고 이야기하고 있는데, 그 부분에 대해서는 내가 증권감독원장을 할 때 보니까 우리나라 공공기금을 주식에다 좀 넣어줬으면 하는 개인적인 바램이 있었지만, 신중을 기해야 될 사항이라고 생각합니다.

왜냐하면 외국은 주식시장의 50%가 사실은 각종 정부의 공공기금이 뒤에서 받쳐주고 있습니다. 우리나라는 지금 10%도 안됩니다. 문제는 공공재원이 주식부문에 투자했을 때 불어나면 좋은데 실패했을 때나 적자가 났을 때에 어떻게 할 것이냐에 대해 구체적인 구제방침이 없다는 것입니다.

적자가 나면 소관 장관이 해임되니까 서로 넣지 않으려고 합니다. 그래서 국무회의에서 재무부장관이나 예산실에서 자료를 올려서 각종 연·기금에서 증권투자 좀 해달라고 설명도 하고, 협조공문도 공식적으로 보내고 그랬던 적도 있습니다.

지금은 아마 법적으로 제도적인 장치를 상당히 해 놓았을 겁니다, 책임을 안 지우겠다고 해놓았을 텐데, 이런 문제가 결국은 결과에 따라서 응징을 할 것이냐 안 할 것이냐 하는 식으로 사후결과에 대한 책임소재를 따지는 것보다는 정책 자체를 보고, 정책의 의미가 있다고 생각되면, 그 다음에 잘되고 잘못되고는 다른 차원에서 검토를 해주는, 그런 시각의 일관성이 있어 주어야 이런 것이 의미가 있습니다.

공공기금재원예탁은 실제 공공기금 운영주체들이 제대로 하지 않으면 중앙정부가 가져가서, 어느 정도 중앙정부의 의도대로 국가적으로 유용한 용도로 활용하는 것은 바람직하다고 생각합니다.

민간자본유치는 좋다고 생각합니다. 예컨대 강원도에 경전철 같은 것을 할 적에 민자도 가능하다면 하는 것이 좋습니다. 사실 일본에 가면 잘되어 있습니다.

민자유치 이런 방식은 우리도 아이디어를 내고 하자고 했는데 그때는 민간부문이 재정분야 쪽에 할만한 생각도 하지 않았고, 그럴 돈도 없었고 방식도 별로 솔직히 없었는데, 지금은 내가 보기에 이런 부분은 많이 하면 할수록 좋다는 생각입니다."

[이석채] "재정에서 해야 될 사업은 많고 재원은 한정되어 있기 때문에 국고채무부담행위, 이차보전방식, 민자유치 등의 방법도 많이 활용되었습니다.

국고채무부담행위는 우리나라와 같이 단년도 예산편성하에서는 있을 수밖에 없는 겁니다. 그런데 그게 남용되느냐 편의적으로 사용되느냐 하는 문제만 있는데, 이것은 큰 문제가 없었다고 생각합니다. 오히려 단년도 예산주의의 한계를 극복하는 데 유용하게 쓰였다고 봅니다.

이차보전방식은 재정융자의 필요성이 크고 현실적으로 예산반영의 압력도 있고 할 때 재정융자재원이 없어서 일반금융을 활용토록 하고 그 이자차액을 보전해주는 방식인데, 이것은 가령 비유컨대 실업이 많아서 국가가 고용정책이 필요할 때에 정부가 subside를 통해서 고용을 유지하듯이 그 프로젝트 자체가 타당하다면 이차보전방식도 괜찮다고 생각합니다. 특히 농어촌이나 이런 분야에는 본질적으로 투자수익이 낮을 수밖에 없고, 그걸 안 할 수는 없고, 그럴 때 정부가 이차보전을 해 주는 것은 오히려 적은 재정을 가지고 일을 더 할 수 있는 방식이라고도 볼 수 있습니다. 그러니까 문제는 그 방식 자체가 아니라, 과

연 어떤 사업들이 거기에 대상이 됐느냐 하는 게 중요하다고 봅니다.

그 다음에 민자유치 같은 것은 내가 이것을 가장 앞서서 주장을 했고, 법안도 만들고 했는데, 일부에서는 사회간접자본투자는 정부가 해야지 왜 민간이 하도록 하느냐는 반대의견도 많았지만, 나는 민간이 할 수 있는 사업은 해도 좋다고 생각합니다.

예컨대 영종도 국제공항 같은 경우, 이것은 내가 사회간접자본투자기획단을 맡았을 때인데, 나는 이것은 반드시 해야 된다고 생각을 했습니다. 그래서 추진을 하려면 실제로 들어갈 투자비가 얼마나 될 것인지를 제일 먼저 따져봐야 할 게 아니겠습니까. 처음에는 도로까지 합쳐서 1조 9천억원 정도 드는 걸로 나왔습니다. 그런데 그것이 1991년도 상황 같은데 그때 가격으로 실제 들어갈 사업비를 따져보니까 한 4조원 정도 드는 걸로 나왔습니다. 실제로 나중에는 물가도 올라가고 하니까 비용이 올라가면서 10조원 가까이 들어갔죠.

사업비 현실화문제에 대해서는 따로 이야기할 기회가 있을지 모르겠습니다만 어쨌건 간에 그때 가격기준으로 4조원이 나왔는데 이것을 정부가 다 댄다고 생각을 해보면 불가능했습니다. 그래서 자금계획을 짜맞추다 보니 어쩔 수 없이 공항도로는 민자를 유치하도록 한 게 아닙니까. 그래서 그것이라도 민자가 되어서 정부재정하고 민자하고 외국돈하고 합쳐서 영종도 공항이 늦었지만 2001년에 개항이 된 것 아닙니까? 그게 얼마나 지금 우리한테 보배 역할을 합니까? 영종도 공항이 개통됨으로 인해서 우리나라의 가능성이 얼마나 높아졌습니까? 동북아 시대의 중심국가란 얘기도 나오는 게 아닙니까. 민자란 것은 들어갈 수 있는 데는 들어가야 됩니다. 그걸 전부 재정이 다 맡아야 된다고 하는 것은 잘못된 거라고 생각합니다."

[김정국] "국고채무부담행위는 별도의 비용을 수반하는 것이 아니고 다만 정부가 어떤 사업을 수행하는 데 있어서 현금으로 당장 지출하는 것이 아닌 장래의 부담을 지금 미리 승인해 주는 것입니다.

이차보전방식도 우리뿐만 아니라 모든 나라가 하고 있으며, 하나의 국가 재정 지출 방식이기 때문에 큰 문제는 없다고 봅니다.

다만 공공기금을 예탁하는 것은 우리 재정이 국민부담을 추가로 늘리지 않으면서 정부가 가지고 있는 어떤 유상자금, 주로 연금·기금 같은 재원을 활용하

는 것이고, 그리고 민자유치는 정부사업에 민간 자본을 참여시키는 것인데, 이것은 사업은 사업대로 하면서 재원조달 방식을 다양화하는 형식이기 때문에 이런 방식이 사실 균형예산을 견지하면서 재정사업을 늘리기 위해서는 활용하지 않을 수가 없습니다.

공공기금 예탁과 민자유치에 대해서는 내가 예산실에 근무할 때 제도적인 장치를 만들었는데 그 활용 성과를 본다면, 공공기금을 활용한 것은 어느 정도 사업성과에 대해서 긍정적이었다고 평가를 할 수 있습니다만, 민자유치는 사업에 대한 논의는 많았지만 실제로는 이해관계 조정이 어려워서 제대로 활용되지는 못했다는 아쉬움이 좀 남습니다."

다. 국가채무 수준

[강현욱] "1998년 경제위기 극복과정에서 정부부채가 증가함에 따라 그 규모에 대해서 많은 논란이 있었습니다. 정부는 중앙정부와 지방정부의 확정채무만을 대상으로 채무규모를 계산하고 있는 반면 야당에서는 보증채무, 정부투자 및 출자기관채무, 예상되는 채무 등을 포괄하여 채무규모가 더 크다고 주장합니다. 국제기준에 따른 통계라는 관점에서 보면 정부의 논리가 맞고 관리가 필요하다는 관점에서 보면 야당의 논리도 일리가 있다고 봅니다.

문제는 부채의 규모보다는 정부부채에 대한 내용이 예산회계법, 지방재정법, 공공자금관리기금법, 국채법 등에 혼재되어 있어 총괄적인 개념 정의가 없다는 데 있다고 생각됩니다. 국가채무와 관련된 불필요한 논쟁을 종식시키고 채무안정화 방안이나 상환대책 등 향후 재정운영의 방향정립을 위해서는 IMF와 OECD에서 국가채무의 산정 기준을 참고하여 국가채무의 개념 및 범위를 명확하게 하는 것이 필요하다고 봅니다.

그런데 내가 볼 때는 구조조정 과정에서 발생된 공적자금부담 등으로 채무부담이 상당히 증가된 것은 사실이고 또 앞으로 얼마가 더 늘어날 것인지는 알 수 없지만, 그렇더라도 현재 우리의 채무가 우리의 경제나 재정능력으로 감당 못할 수준은 아니라고 봅니다. 그러나 나는 규모도 규모지만 그 내용이 더 중요하다고 봅니다. 무엇 때문에 어떤 빚을 어떤 형식으로 지고 있으며 이것은 어떤 방법으로 갚을 것인지 이러한 문제에 대한 객관적이고 심도 있는 검토와 논의가 필요하다고 봅니다. 그리고 보다 더 중요한 것은 앞으로 우리 재정에서

부담이 예상되는 적자요인이 무엇이 있는지, 특히 각종 연금·기금이나 공공보험재정이 어떻게 될 것인지 이러한 문제에 대한 심층분석과 사전 대비책을 마련하는 것이 정말 중요한 문제라고 생각합니다."

[이석채] "우리나라의 국가채무는 공적자금까지 포함을 하더라도 우리가 감당 못할 정도의 그렇게 높은 수준은 아니라고 봅니다.

공적자금은 그것이 세부적으로 효율적으로 집행이 되었느냐 하는 것은 별개의 문제입니다만 거시적으로 봤을 때 그 땐 공적자금의 투입은 불가피한 특수상황이었고, 재정에서 그 뒷받침해 주지 않을 수 없었다고 생각이 됩니다.

그런데 우리는 장기적으로 보면 사회보장 쪽에서 문제가 있고, 그 다음에 북한 문제가 언제 어떻게 될지 모르니까 우리의 특수상황을 항상 깊이 인식하고 거기에 대비한 재정의 여력은 항상 가지고 있어야 됩니다.

또한 앞으로 사회정책적인 측면에서 정부가 부담해야 될 일들이 점점 더 커질 겁니다. 그렇기 때문에 그런 것까지 대비한다면 일반재정에서는 더욱 건실하게 운용되어야 할 것으로 생각이 됩니다.

그리고 숨겨진 잠재적 적자도 많을 겁니다. 채무와 관련된 것은 모든 것을 다 망라해서 객관적이고 정확한 숫자가 한 번 나왔으면 좋겠습니다."

[이영탁] "우리나라의 국가채무는 1970년대 석유파동으로 인하여 GDP 대비 22~23% 수준에 이르렀으나 그 이후 점점 감소하여 외환위기 이전에는 10% 초반대를 유지하였으나, 외환위기 극복과정에서 국가채무가 불가피하게 증가하여 1997년 60.3조원이었던 국가채무가 2002년에는 133.6조원으로 GDP 대비 22.4%까지 상승하였습니다. 그러나 아직까지 우리나라의 국가채무는 OECD국가의 평균 73.0%에 비하면 낮은 수준입니다. OECD Economic Outlook (2002.12)에 나온 주요 국가의 2001년도 GDP 대비 국가채무의 비율을 보면 미국 59.7%, 일본 132.6%, 독일 60.2%, 프랑스 65.0%, 영국 50.7%입니다.

2000년 이후 통합재정수지가 흑자기조를 유지하고 있고 2003년 예산에서 일반회계 적자국채 발행이 6년 만에 중단되는 등 균형재정기조가 정착되고 있어, 현재의 국가채무는 우리 경제가 잠재성장률 수준의 적정 성장을 지속함에 있어서 감내할 수 있는 수준이라고 생각이 됩니다.

그러나, 공적자금·공적연금·건강보험·통일비용 등 각종 재정위험요인이

상존하고 있어 향후로도 세입기반 확충 및 재정지출의 효율성 제고 등을 통한 국가채무관리에 대한 노력을 강화할 필요가 있다고 생각됩니다."

[김정국] "현재 우리 채무 수준을 절대 수준으로 놓고 볼 때, 외국보다 낮은 수준인 것은 사실입니다. 그런데 외국도 처음부터 채무 수준이 높아진 것은 아닙니다. 국가채무 수준이 높아지는 것은 그 사회의 고령화 정도, 국민소득 수준, 각종 성장률의 저하 등의 요인들이 복합적으로 작용해서 단계적으로 국가채무가 증가되어 온 것입니다.

그런데 우리를 자꾸 지금 수준의 외국들과 비교하면서 우리가 채무 수준이 낮다고 하는데, 선진국들의 1970년대와 1980년대 당시의 채무 수준으로 본다면 우리의 현재 채무 수준 또는 잠재적인 채무 부담 또는 공적자금 같은 것을 포함한 잠재적인 채무 부담을 포함시켜 볼 경우 반드시 우리가 낮다고 낙관할 수만은 없습니다."

5. 농업지원

[조경식] "우리 농촌문제는 상당히 복잡하기합니다. 그동안 정부에서 농림수산업의 구조개선을 위해 많은 돈을 투입하였고 지금도 정책의 중점을 농수산업의 경쟁력 강화에 두고 노력을 하고 있습니다.

1990년 9월에 농림수산부 장관으로 부임하니까 「우루과이 라운드」협상이 시작된 상태였고, 협상현장에 가보니 개방이 대세였습니다. 그러나 우리 농업은 취약하기 그지없었습니다. 그래서 1990년 12월에 「브랏셀 각료회의」에서 농산물의 급격한 개방에 반대하였고, 특히 일본 등 농산물 수입국과 보조를 맞추어 쌀 등의 시장개방을 반대하면서 빠른 시일 내에 우리 농업의 경쟁력을 높이는 길밖에 대책이 없다고 생각했습니다.

그래서 그 당시 협상이 결렬되었고 귀국해서 우리 농업의 경쟁력 강화를 위한 농어촌구조개선 대책을 마련하여 각계를 망라해서 20여 차례의 공청회를 거쳐 중지를 모아 『농어촌 구조개선 10개년 계획』을 수립한 것입니다. 10년 간 42조원이 투입되는 계획이었고 여기에는 경지정리, 용수개발 등 농업기반조성사업과 농어민후계자 양성, 농업 기계화·자동화 사업, 기술혁신, 유통구조 개

선 등 경쟁력을 강화하는 사업 및 농가소득원 창출, 생활환경 개선 등이 그 주요 내용이었습니다. 그 뒤에 농특세로 해서 또 15조원이 추가로 농촌에 투입이 되었습니다.

투입된 돈에 비해서 그 효과가 크지 않다는 비판도 있습니다만, 현재 우리 농촌은 옛날에 비해서는 많은 발전을 이루었습니다. 예컨대 농촌에 가보면 경지정리사업이라든지 저수시설 등 농업기반시설이 크게 확충되었고 기계화도 많이 되어 모심고 벼 베기 하는 데 거의 농기계로 하고 있지 않습니까? 각종 자동화 사업도 많이 되었고 가공산업, 예컨대 육가공공장, 김치공장, 닭공장, 사과쥬스공장 등등 많은 가공공장이 생겨 농촌소득 증대에 크게 기여하고 있습니다. 과학영농과 기술영농으로 차츰 나아가고 있는 것입니다.

농촌의 생활환경도 많이 개선되어 도시와의 격차가 크게 줄어들고 있습니다. 아직도 선진국 수준에는 못 미치지만 낙후된 농업, 농촌이 그동안 많이 발전한 것입니다. 영세한 규모의 농업이지만 시장개방은 대세이기 때문에 앞으로도 계속 투자하고 노력해서 경쟁력을 높이는 데 모두 함께 노력해야 한다고 생각합니다."

[강현욱] "정부는 예산상 가용재원의 제약 속에서도 농업부문에 많은 투자와 보호를 해 온 결과 어느 정도 농가소득이 증대되었으나 우리 농어촌 사회는 상대적 빈곤과 소외감으로 활력이 떨어지고 소값 및 배추파동 등으로 농가부채가 증가되는 등 어려움이 커졌습니다. 또한 도·농간 격차가 심화되면서 발생되는 사회적 문제는 우리 경제가 선진국으로 도약하기 위해서는 꼭 풀어야 할 과제로 등장하게 되었던 것입니다.

이러한 배경하에서 정부는 1986년 3월 농어촌종합대책을 수립하여 농어촌 주민의 취업기회를 확대하기 위해 농어촌에 농공단지지정 등 공업화시책을 추진하고 농수산 소득원을 다양화하며, 도로·교통·상수도·의료 등 생활환경의 개선을 통하여 농어촌개발을 추진하였습니다.

또한 농촌과 도시와의 격차를 줄여가기 위하여 총 5,000억원 규모의 농지특별기금 조성을 비롯하여 1988년까지 총 1조 4,500억원을 투입하는 한편 농업소득원 다양화, 농지전용절차의 간소화, 수산업법개정, 의료보험제도 도입, 농지임차요율의 상한선 설정 등 구체적인 대책을 제시하였고, 농업부문에서 금융권의 이자부담이 과중한 점을 고려하여 영농어자금, 양축자금에 대해서 연리 8% 수

준으로 인하 조정하기도 했습니다

이러한 농어촌종합대책에도 불구하고 농가부채가 좀처럼 축소되지 않는 등 농가의 어려움이 지속되자 1987년 3월 농어가부채경감조치를 단행하였습니다.

이 농어가부채경감조치로 상당부분 농가부채 부담이 경감되었으나, 이 조치만으로는 농가문제 해결의 근본적인 대책이 될 수 없다면서 농어가 부채문제가 다시 사회적 문제로 대두됨에 따라 1987년 12월 농어촌경제활성화 대책을 마련하였습니다.

1986년, 1987년에 걸쳐 시행된 3대 농어촌 지원시책으로 지난 1960년대 이후 고도성장 기반을 위해 소외되었던 농어촌지역의 도로 등 사회간접자본시설은 농어촌지역의 생활환경 개선을 구축하는 계기는 마련되었다고 평가합니다.

그동안 농업부문에 대한 재정지원 결과 농업의 생산기반 구축, 규모화 진전, 영농기계화 및 시설 현대화, 유통시설 및 직거래 활성화 등으로 농가소득과 농가자산이 크게 향상된 것은 사실입니다.

그러나 정부지원 대상자들의 자세, 농업경영기술, 경영능력 미흡, 과도한 시설 투자, 복잡한 유통단계 등으로 농업관련 사업이 부실화되어 농가부채가 누증되는 악순환이 이어지고 있고, 특히 타산업 부문과 도시민과의 비교에 있어서는 상대적인 소외감이 있는 것 또한 현실입니다.

농업부문에 대한 재정지원의 공과는 한마디로 논하기 어렵습니다. 다만 지구상의 모든 나라가 농업을 포기할 수 없는 당위성과 식량안보 등을 고려하면 앞으로 우리나라도 농민의 소득을 안정적으로 증대시킬 수 있는 정책을 계속 실시할 것이 요구되고 있다고 하겠습니다.

WTO체제하에서 농업정책의 성공 여부 판단은 대부분의 선진국이 그러하듯이 국내적인 측면보다는 국제사회에서 시장경제 논리에 근거하여 가격과 품질에서 비교우위를 점할 수 있는 부단한 노력이 필요하다고 봅니다."

[이양순] "당시 농어촌 부채경감 특별조치법에 의해서 돈이 얼마나 들어갔는지는 기억에 없습니다. 당시 정부와 평민당이 매우 크게 대립했던 부분이 바로 농촌예산부문이었습니다. 농어민을 돕는 방법상의 문제 때문이었습니다. 그런데 지금은 보면 한편으로는 그 당시 투입된 돈이 농어촌 개발에 어느 정도는 도움이 되어서 낭비는 하지 않았다는 생각도 합니다. 한국과 칠레간의 자유무

역협정 때문에 시끄럽습니다. 맺는 경우 포도재배 농가의 피해가 클 것으로 보고 있지 않습니까? 그런데 당시 그 돈을 부채경감을 안 해주고 다른 방법 즉, 투자로 도와 줬더라면 오히려 더 좋아졌을 것이라고 생각합니다.

그러나 아직도 농어민의 기본 인식구조는 바뀌지 않았습니다. 지금도 농가부채는 늘어나고 있지 않습니까? 다음은 양곡기금부채가 문제인데, 한국은행에서 빌린 돈 중 5천억원을 과감히 상환한 적 있습니다. 이때 세계잉여금이 많이 나올 때 일부라도 갚아버리자고 해서 상환한 것입니다. 그런데 지금은 다시 양곡차입금이 많이 늘어났는데 이에 대한 특단의 조치가 필요하다고 생각합니다."

[이석채] "내가 있을 때는 양곡관리제도를 개선하자고 노력을 했고, 그 다음에 한 것은 농업개방에 대비한 기본적인 대응책이었습니다. 어차피 우루과이라운드는 오고 농업은 개방이 된다. 거기에 대비해서 우리 농축산업의 경쟁력을 어떻게 높일 수 있겠느냐. 그것도 국가경쟁력입니다. 그러한 차원에서 거기에 필요한 사업을 대폭 지원한 겁니다. 내가 노태우 대통령 재임 말기에 우루과이라운드가 타결이 됐을 때 농축산업, 그리고 농어촌이 어떻게 될 거냐 하는 것에 대해서 대통령의 특별지시를 받아서 task force를 만들어 보고서를 낸 게 있습니다. 그 보고서에 바탕을 두고 그러한 일을 했습니다. 그 보고서의 핵심은 우리 농업의 경쟁력이 없는 건 아니다. 다만 가구당 경작 면적이 너무 적다. 그리고 축산 같은 경우에도 너무 소규모로 하니까 어렵다. 어차피 앞으로 농어촌 인구가 노인들이 죽고 나면 줄어질 테니까 거기 대비하려면 한 가구가 굉장히 넓은 땅을 경영할 장치가 있어야 된다. 그러려면 적어도 경지 정리는 반드시 되어야 하고 관개시설 같은 것도 적절히 되어야 될 게 아니겠느냐. 그 다음에 환경 같은 것도 보호받을 수 있도록 안전장치가 들어가야 되지 않느냐. 그런 데 대한 투자를 해야 되겠다는 생각을 가지고 있었고, 그 투자를 양곡수매 관리에서 오는 적자를 줄여서 이쪽으로 돌려야겠다는 생각을 하고, 그것을 관철시킨 겁니다. 그런데 그 후에 농어촌특별세까지 만들어졌는데, 그것은 내가 예산실을 떠나고 나서 농수산부 차관을 할 때 정부가 정치적인 고려에서 만든 세금입니다. 나는 개인적으로는 그것까지 해야 된다고는 생각하지 않았고 오히려 반대를 했습니다. 우루과이라운드, WTO 체제 출범에 따라서 쌀 시장이 일부 개방이 되고, 농축산물이 개방이 된다니까 정치적인 차원에서 그렇게 한 겁니다."

[이영탁] “내가 예산실장으로 재직 당시 범부처적 차원의 「신농정」 정책을 추진하였습니다. UR타결로 인해 큰 어려움에 처한 농어촌을 살리기 위해 이미 마련했던 42조원 농어촌 구조개선 투자계획을 당초보다 3년 앞당겨 1998년까지 마무리하기로 하고 투자를 가속화하는 한편 농림수산업을 현대적 복합산업으로 개편토록 노력하였습니다.

이와 함께 농어촌의 생활환경과 농어민의 복지수준을 획기적으로 향상시키기 위해 농특세사업을 신규로 추진하여 1994년부터 2004년까지의 15조원 규모의 농특세사업에 대한 연차별 투자계획을 수립하고 1994년에는 추가경정예산을 편성하여 동 계획을 차질 없이 지원하도록 하였습니다.

1995년도 예산에서는 농업기계화, 경지정리, 용수개발 및 유통구조 개선 등 농업의 경쟁력 향상을 위한 생산기반 정비 및 구조개선사업비를 1994년 대비 38% 증가한 4조 7,220억원 규모로 확대하는 등 농림수산부문에 대한 예산을 8조원으로 대폭 증액하였습니다.

이와 같이 예산실장 재임시에 UR타결에 대처하여 기존의 소득보상적 지출 및 채무상환 비중은 축소하고, 그 대신 농어촌 부문의 국제경쟁력을 강화하는 쪽으로 투자를 대폭 확대하였습니다.

농업부문 투자의 결과 농업시설, 기자재 등 농업자본스톡의 확대와 규모화의 진전 등으로 농업의 생산성이 지속적으로 상승하였으나 도·농간의 격차, 영세농가 및 고령농가 문제의 심화 등 많은 어려운 문제가 있고, 무엇보다 근본적인 문제는 우리 농업이 국제경쟁력의 취약성을 면치 못하고 있다는 점입니다.

따라서 앞으로 농업부문 지원은 지금까지의 정부주도 방식에서 탈피하여, 농민의 창의를 유도하고 경쟁력 있는 농가만이 살아 남을 수 있는 시장시스템을 구축하는 방향으로 추진해야 할 것이며 특히, 농어촌 복지 및 생활여건 개선, 환경보전 및 퇴출지원 등을 강화하고, 보조방식도 WTO 뉴라운드에서 인정하는 직접지불제 등 지원방식을 개선하여야 할 것입니다.”

[김정국] 농어촌 구조개선 사업과 농어촌 특별세 사업

“우리가 세계화 전략을 추진하면서 WTO에도 가입하고 OECD에도 가입을 했는데, 농수산물 개방을 하지 않을 수가 없었던 상황이었고 그러면서도 한편으로는 농민들의 불만은 정부가 어느 정도 해소시켜 나가야 될 사회적인 필요

성이 있었습니다.

그래서 아마 다른 나라에도 없는 농어촌특별세라든지, 또는 농어촌구조개선 사업이라든지 하는 재정사업을 했습니다. 그렇게 했는데 시행한 것에 대해서는 당시로서는 불가피했다고 생각을 합니다. 다만 당초 정부가 했던 약속 즉, 농어촌특별세제도는 어떤 시한을 두고 한다는 것이었고, 농어촌구조개선 사업도 사업을 미리 이런 정도의 사업이면 앞으로 농어민들에 대한 소득기반을 우리가 만들어 줄 수 있겠다고 생각을 해서 사행했던 것입니다.

그래서 다른 어떤 부문보다도 농어촌 지원 쪽은 약속을 지키기 위해서 노력을 하고 많은 자원을 투입했습니다. 그런데 지나고 보니까 어떻게 되었느냐 하면, 이것이 농어민을 지원한다는 명분 때문에 사업이 어떤 것은 한시적인 특별사업이 아니고 매년 정부가 할 수밖에 없는 사업으로 바뀌어지고 있는 것 같습니다.

그러니까 시한이 지켜지지도 않고, 또 추가적인 사업들이 자꾸 나오는 것입니다. 만약에 이것이 앞으로 계속된다면 나는 당초 이 사업을 만들었던 사람들의 취지가 좀 왜곡됐다고 생각을 합니다."

[김정국] 농업분야에 대한 문제인식

"농업부문에 대해서 가장 문제의식을 갖는 쪽이 있다면 아마 재정당국일 것입니다. 그것은 농업부문은 성과는 제대로 나타나지 않으면서 가장 많은 재원배분을 요구하기 때문입니다. 왜 그런가 하면 우리나라는 과거 전통적인 농업국가로서 농업인구가 대부분이었고 지금도 많은 농촌출신들인 노장층은 스스로 농민의 아들이라는 정서를 갖고 있기 때문에 지금은 실제 농업인구와 농업부문 생산비중이 현격하게 감소되었음에도 불구하고 정치적인 영향력으로 봤을 때 실제 인구에 비해 불균형적으로 크게 나타나는 부분이 농촌입니다.

또 다른 측면에서 보면 실제 농민 수는 줄고 있는데도 농업이라는 이름하에서 직접 또는 간접적으로 관련된 외연적인 조직이나 업무 종사자는 줄지 않고 오히려 늘어나고 있습니다. 농업 관련 조직이나 또 농업에 투입되는 예산의 비중은 GNP에 대한 농업생산의 비중이나 전인구에 대한 농업인구의 비중과 비교해볼 때 완전히 역현상으로 나타나고 있습니다. 농업부문의 경제적·사회적 기여도에 대한 재정투입의 비중을 비교해 보면 세계 어느 나라보다도 우리나라

가 가장 많은 축에 속할 것으로 생각합니다.

우리가 농촌과 농업부문에 상대적으로 많은 돈을 투입했으면서도 근본적인 문제를 해결하는 데 성공하지 못했다면 이것은 농업부문에 대해서 연구를 하고 실질적으로 정책을 입안 추진하고 사업을 집행하는 데 직접 간접으로 관여한 사람들에게 문제가 있고 방향이 맞지 않았기 때문일 것입니다.

우리와 비슷한 문제를 갖고있던 일본은 WTO체제에 적응할 수 있도록 양곡 유통구조를 전면적으로 바꾸고 정부에 대한 수매가격도 인하하면서 철저히 준비해 왔는데 우리는 양곡수매가를 계속 올려왔고 별다른 대책을 강구하지도 못하고 있습니다. 이것은 결국 농업과 농촌을 지지기반으로 하고 있는 어떤 많은 사람들의 영향력 때문에 재정배분이 왜곡되어 왔고 그것이 일상화되다 보니까 농업부문의 구조조정이 자꾸 더뎌지는 것입니다. 그래서 나는 공과를 본다면 이런 방식으로 나가면 한 사람도 없어도 농촌이 있는 한 농촌에 대한 재정자금은 계속 들어갈 것이라는 염려를 하게 됩니다."

6. 재정과 타부문과의 연계관계

가. 기획과 예산의 연계

[김정국] "5개년 계획과 총자원예산 반영 문제는 우리나라가 경제개발 초기 단계에 국가의 자원이 아주 부족하고 적었을 때 국가가 이 적은 자원을 가지고 전체를 하나의 시스템에 넣고 운영하기 위해서 만들었던 것이 총차원예산입니다만, 이제는 우리 경제 규모가 커졌기 때문에 이런 총자원예산 같은 것을 만들 수가 없습니다.

그러나 기획과 예산과의 관계는 과거에 우리 경제기획원 시스템이 참 많은 성과를 받아왔다고 봅니다. 적어도 기획을 하는 과정에서 각 부문의 요구를 그만큼 거의 다 수렴을 하고, 예산을 하는 과정에서 그 중에서 꼭 해야 될 우선순위만을 정해서 해야 하기 때문에 이것을 기획하는 사람이 예산까지 다 가졌다면 예산이 적자가 될 수밖에 없습니다. 또 예산하는 사람이 기획까지 한다면 많은 의견이 수렴이 안됩니다. 그런데 저는 이 두 가지가 아주 제대로 잘 연계가 되어 왔다고 생각합니다."

나. 외자도입

[이양순] “당시에는 내자가 없어서 외자도입을 했는데, 외자도입에는 2가지가 있습니다. 하나는 진짜 사업을 벌리려고 도입하는 외자가 있고, 또 다른 하나는 국내·외간의 이차를 먹으려고 도입되는 외자가 있었습니다. 특히 이차 중에서 일부는 정치자금으로 흘러가기도 했습니다. 그런데 박정희 대통령 시절에는 정치자금을 뜯어내는 방법으로 외자도입을 승인해주고, 이차 중에서 일부 가져가라고 한 적도 있습니다.

그때 우리나라는 자본축적이 외자를 통해서 이루어진 것이 아닙니까? 박 대통령 당시에는 외자를 도입하고 모자라는 것은 정부가 간접적으로 은행을 통해서 융자해 줬지 않습니까? 과거 우리나라 기업은 외자와 융자를 합쳐서 사업한 것이 아닙니까? 그런데 지금은 그런 개념이 없어졌습니다. 외자라는 것은 일부 부족한 자금 때문에 주로 뱅크론(bank-loan)을 통해서 은행에서 들여와 융자해 주고 있기 때문입니다. 그리고 개인 기업체도 옛날 식으로 외자를 도입하지 않습니다. 미국에서 빌리나 국내에서 빌리나 마찬가지이기 때문입니다. 미국에서 빌리면 이자가 3%, 국내에서 빌리면 4%인데 외자 쓰나 국내자본 쓰나 똑같은 것 아닙니까? 지금은 자본자유화가 거의 다 되었기 때문에 외자를 빌린다는 의미가 없어져 버렸습니다.”

다. 재정과 통화와의 관계

[이석채] “과거 미국이 적자재정에 처했을 때 제일 큰 문제가 crowding out 였습니다. 특히 우리나라와 같은 경우에 금융통화정책에 있어서 금리 위주의 규제가 아니고 과거에는 총통화량을 가지고 규제했을 땐데 정부가 흑자를 내지 않거나 적자를 냈으면 민간으로 가는 부분을 줄여야 되는 겁니다. 우리의 기본적인 생각은 경기진작이나 이런 부분은 기본적으로 금융정책을 통해서 해야 된다는 것입니다. 매크로정책에서도 민간부분에 필요한 충분한 자금이 들어가도록 해야 되고, 정부가 그것을 갉아먹어서는 안 된다는 그런 철학을 가지고 있었습니다.”

라. 조세감면지원과 예산지원

[이양순] "최근 각종 조세감면을 차츰 줄이고 있지 않습니까? 조세감면을 예산으로 대체하는 것은 안됩니다. 조세감면은 기업이 스스로가 경쟁력 향상을 통해서 해결해야 합니다. 정부가 기업에다 어떻게 간접 보조를 합니까? 이것은 불가능합니다. 지금 저 미국에서 하이닉스반도체에 융자해 준 것도 보조라고 난리를 치는데 조세감면을 하면 안됩니다. 조세감면은 없애려고 노력해도 줄이기만 했지 없애지는 못했습니다. 매년마다 '금년까지만 하고 안 해주겠다'고 연례행사처럼 하였는데, 그래도 없애지 못하는 이유는 업계의 압력 때문입니다. 결과적으로는 다 없애야 합니다. 조세감면으로 버티는 기업은 결국 다 죽습니다. 옛날에는 감면이 더 많았습니다. 이것은 전부 보조입니다. 그때는 그렇게 하지 않으면 기본 기초산업조차도 추진하지 못했으니까 조세감면을 했는데, 그동안에 얼마나 발전했습니까? 거기에다 WTO다 뭐다 해서 개방화 시대인데 지금은 아마 많이 없어지고 조금 남아 있을 겁니다. 내용은 잘 모르지만 지금은 조금 남았을 겁니다. 조세감면이라는 것은 개발도상국에서 우리뿐이 아니고 어느 나라나 다 있는데, 과거에는 어쩔 수 없는 상황에서 큰 문제는 없었다고 봅니다만 앞으로는 어차피 없애야 할 것입니다."

[이석채] "가장 좋은 것은 세제국에서는 역시 예산을 통한 보조가 제일 좋다고 하지요. 그런데 우리나라의 현실은 그런 보조를 현실적으로 예산으로 편성해 줄 수 있느냐가 문제입니다. 이론적으로는 분명히 조세감면보다는 국가에서 세금보조를 해주는 게 훨씬 타당성이 있습니다. 그러나 재정 규모가 엄청나게 팽창해야 되고, 그건 정치적으로도 어렵고, 그래서 우선 예산편성 자체가 불가능합니다. 그렇기 때문에 조세감면제도 자체를 갖다가 정말 예산편성하듯이 평가하는 방법을 발전시키는 것이 필요합니다. 그렇게 하는 방법이 바람직합니다. 현실에서는 first best solution이 안 나올 때가 많습니다."

마. 정책수단의 조화

[이영탁] "경제상황의 변화에 따라 재정정책·금융정책·조세정책 등을 적절히 조화(policy mix)하는 것이 매우 중요하다고 봅니다.

국가채무가 많아 주로 금리 등 금융정책에 의존할 수밖에 없는 미국과는 달

리 아직까지 재정건전성이 양호한 우리나라의 경우에는 재정정책이 어느 정도 효과적이라고 생각됩니다.

내가 예산실장 재직 당시에 자본자유화 등 대외개방이 확대되고 있어 금융정책만으로는 경기를 조절하는 데 한계를 노정하여, 1994년 경기호조에 따라 확보되는 세입을 전액 일반세출로 사용하기보다는 국가채무를 상환하는 등 재정수지를 개선함으로써 재정을 통해 경기의 안정을 도모하도록 한 바가 있습니다."

7. 외부압력과 재원배분

가. 대통령 지시사항에 대한 조치

[박청부] "대통령 재가사항이라고 모두해 줄 수는 없는 겁니다. 대통령은 이 장관 사인해주고, 저 장관 사인해주는데 이것을 다 해주면 예산사업을 못합니다. 그러니까 무시를 할 수는 없지만, 대통령이 내용을 알고 사인하는 것이 아니라 장관 얼굴보고 사인하는 것이니까, 이런 것은 하나의 참고사항으로 할 그런 것입니다.

내가 일하기가 참 좋았던 것이, 기본적으로 예산실장과 부총리는 호흡이 맞아야 하는데 내가 모신 이승윤, 최각규 두 분 모두 잘 도와주었습니다. 또 그 당시 김종인 경제수석이 예산과 관련해서 간섭을 거의 하지 않았습니다. 그때는 청와대 수석들이 굉장히 셌습니다. 그 수석들이 예산실장한테 전화를 해서 이것 해달라, 저것 해달라고 압력을 넣어서 다 경제수석실을 통해서 이야기하자고 그랬는데, 김종인 경제수석이 다른 수석이나 정치권에서 자기한테도 부탁이 많이 갔을 텐데 예산실 실무자들을 상당히 편하게 해줬다는 그런 생각이 듭니다."

나. 선거공약과 정치권의 요구에 대한 조치

[강현욱] 6공 출범에 따른 공약사업 처리

"6공화국 출범과 함께 국민들의 복지수요가 급격히 증대되어 경제의 잠재성장여건 구축보다는 사회복지 증대 및 분배제도 개선에 정책의 우선순위를 둠에 따라 재정운용상 과거 정권에서 크게 경험해 보지 못한 문제들을 접하게 되었

습니다. 특히 6공의 대표적인 공약사업인 200만호 주택건설, 농어촌 도로건설과 포장, 농지정리 및 생활환경 개선에 대해서 예산실에서는 우리 경제 상황을 고려하여 시간을 두고 점진적으로 집행해 나갈 수밖에 없다는 의견을 제시하고 그렇게 해 나갔던 겁니다. 6공 초기 급격히 증대되는 계층간 불균형 시정요구와 복지증진요구를 충족시키기에는 예산규모가 크게 미흡했기 때문입니다."

[박청부] 새만금 사업

"예산실에서는 부처에서 공약사업이라거나 정치권의 요구사업이라고 들고 오면 그것부터 예의주시하게 됩니다. 예산실 실무자들도 이런 것은 들어올 때부터 한번 더 챙겨보고 더 까다롭게 하는데, 그렇게 해야 엉터리사업을 안 들고 옵니다.

내가 있을 때 새만금사업이 문제가 되었습니다. 새만금사업이 처음에 1990년도에 들어왔는데 다 잘라버렸습니다. 그때 타당성 조사사업 같은 것도 다 잘라버렸는데, 이게 여야간에 말썽이 되어서, 김대중 전대통령이 당시 야당총재로 있을 때인데 야단이 났었다고 들었습니다. 야당 쪽에서 국회의 예결위 위원장으로 조세형씨가 들어왔는데, 새만금사업은 결국 예결위까지 올라왔지만 우리가 돈을 안 넣어주니까, 김대중씨가 노발대발해서 전부 그쪽 정책팀을 혼을 내고, 그 다음에 여야 영수회담 할 때 노 대통령한테 가서 요청한 사업입니다.

그런데 그것이 넘어갔고, 그 다음에 또 들어왔는데, 들어온 것을 또 잘라버렸습니다. 도대체 돈이 몇 조원이 들어갈지 모르는 사업을 한다는 것은 여러 가지 의미에서 순전히 정치적인 의미밖에는 없는 겁니다. 정부예산으로 앞으로 몇 십 년 들어갈지 모르는 사업을 못한다고 했는데 그 다음에 영수회담할 때 김대중씨가 노 대통령한테 또 요청을 한 겁니다.

그래서 1991년 국회에서 마지막 예산심의 때 그러면 그 쪽에 타당성 조사비라도 넣어줘야 야당총재로서 체면이 설 것이 아니겠느냐 해서 그때 타당성 조사비로 몇 백억원이 들어갔습니다. 요즘 새만금사업이 타당성이 있다 없다, 환경 영향이 어떻다 하는데 이것과는 별개로, 세월이 지난 다음에 정리가 되겠지만 요즘도 계속 하느냐 마느냐로 골칫거리가 되어 있습니다."

[이영탁] 선거와 재정지출

"통상적으로 선거가 있을 때에는 재정규모가 증가하고 선심성 사업이 증가하

는 것이 통례인데 1995년에 지방선거가 있었고 1996년에 총선이 있었음에도 불구하고 그때에는 경기호황 및 해외부문 통화증발에 따른 물가불안 요인을 감안하여 재정지출을 최대한 절약하고 잉여재원을 국가채무상환에 충당함으로써 경기안정에 주력하였습니다. 실제로 1995년 예산에서 7,000억원을 국가채무 상환에 사용함으로써 사상 초유의 흑자예산을 편성하였던바, 당시 총선을 앞두고 재정지출 확대에 사용할 수 있는 재원을 채무상환에 충당한 데 대하여 여당에서도 불만이 많았습니다.

또한 농어촌 지원방식에 있어서도 채무상환 등을 통한 선심성 지원보다는 농어촌 구조개선을 통하여 농업자체의 생산성 향상을 위해 노력하였습니다. 이와 같이 그때에는 정치논리에는 전혀 구애받지 않고 경제논리에 의해서 재정을 운용하였습니다."

[김정국] 선거공약과 정치권의 요구

"내가 예산실장을 한 1996년과 1997년은 연이어 총선과 대선이 있었는데 그때는 선거 때문에 재정운용의 기조가 바뀌었거나 크게 영향을 받았다고는 생각하지 않습니다. 균형재정을 운영하는 데 가장 큰 어려움이 바로 정치권의 정치적인 행사에 따라서 재정운영기조가 바뀌지 않아야 한다는 것입니다. 그러다 보니까 항상 재정에서는 어떤 경우든 간에 세입 내 세출을 주장하게 되고, 정치권에서는 자기들의 정치적인 역점사업에 규모를 늘리는 부분부터 시작해서 개별 사업에도 예산을 늘리는 데까지 많은 요구가 들어옵니다.

그리고 그것이 다음 선거 결과 또 정치권의 집권 가능성하고도 연결된다는 논리를 폅니다. 그러면 최고 통치권자인 대통령 입장에서는 그 요구를 무시하기가 참 어렵습니다.

그러나 그 부분에 대한 중요성에 대해서는 공감을 하지만 거기에 대해서 철저한 반대논리를 가지고 이러한 것 때문에 재정기조가 흔들려서는 안 된다는 원칙을 지키는 사람이 아마 재정당국일 것입니다.

정치권으로부터는 많은 비판과 질책을 받습니다. 단기적인 경기조절 같은 데서도 비판과 질책을 받습니다. 그러나 그 때까지만 해도 이 재정을 책임지는 분이 경제 전체를 책임지는 부총리였기 때문에 적어도 거기에 대응할 수 있는 어떤 명분과 능력을 가지고 있었습니다.

그런데 요즘은 어떤지 모르겠습니다. 요즘은 그러지 못하는 것 같아서 걱정입니다."

8. 예산제도 개혁

[강현욱] 재정투융자특별회계의 설치

"1980년대 후반에 들어서 재정운용은 새로운 여건에 직면하게 되었습니다. 즉, 사회적 불균형 해소와 국민생활의 질적 향상에 대한 욕구가 고조됨으로써 재정에 복지기능 강화가 요구된 것입니다. 특히, 1988년부터 실행된 전국민 의료보험, 국민연금, 최저임금제의 3대 복지시책과 각종 사회보장 확대로 재정수요는 급증하였으나 국민부담과 직결되는 일반회계의 규모증가에는 한계가 있었습니다. 따라서 정부는 복지 등 사회보장분야에 대해서는 어쩔 수 없이 직접지원을 해나가되, 경제개발을 위한 재정지원은 일반회계의 직접지원방식에서 간접적인 융자방식으로 전환하여 일반회계의 부담을 완화해야 할 필요성이 절실했던 것입니다.

따라서 재정투융자는 별도의 특별회계로 처리하여 재원조달의 다양화를 추구하는 것이 바람직하다고 판단하여, 1988년 기존의 자금관리특별회계를 폐지하는 대신 재정투융자특별회계를 신설한 것입니다. 한편 1977년에 시행된 자금관리특별회계에서는 재정융자만을 취급하고 재정투자는 일반회계에서 처리토록 하여 분리 운영하여 왔는데, 1988년 재정투융자특별회계를 신설함으로써 재정융자와 재정투자를 통합하여 하나의 특별회계 속에서 운용하도록 한 것입니다."

[강현욱] 예산회계제도심의회의 활성화

"내가 예산실장으로 있을 당시는 복지기능 확충에 따른 국민부담 증가로 재정운용의 효율성을 제고시켜야만 하는 실정이었으므로 재정운용 전반에 대한 심도 있는 검토가 필요했습니다. 1969년에 발족된 예산회계제도심의회는 종전에는 사실상 유명무실했었는데 내가 예산실장으로 부임하기 전 해에 이미 예산회계제도심의회 규정을 개정하여 위원을 민간전문가들로 보강하고, 기능도 재정운용에 관한 정책사항까지 확대되었습니다. 그래서 1987년에는 2차에 걸쳐

심의회를 개최하여 재정운용계획과 재정투융자제도 등에 대한 실질적이고 심도 있는 심의를 했던 기억이 납니다."

[이양순] 예산회계관련법 정비 등

"당시 야대여소 정국이 되면서 야당에서는 예산제도 운용에 대해서도 많은 불만이 나왔습니다. 그래서 1988년에서 1989년에 걸쳐 예산회계관련법이 많이 제정 또는 개정되었습니다.

첫째로, 기금관리기본법을 새로 제정하였습니다. 야당에서는 정부가 각종 기금을 예산외로 운용함으로써 독단적 운영을 하여 낭비적 요인이 많다고 각종 기금운용에 대한 불신이 컸습니다. 이러한 야당의 불만과 정부로서도 27개에 달하는 기금운용을 종합적으로 관리할 필요성을 인정하여 기금관리기본법을 제정하였습니다. 이에 따라 모든 기금운영 결과를 국회에 정기적으로 보고토록 하였습니다.

둘째로, 도로사업특별회계를 신설하고 문화재관리특별회계는 폐지하였습니다. 도로사업특별회계를 신설한 것은 그때까지 고속도로는 도로공사의 출자에 이해서 건설하고, 일반 국도건설은 일반회계에 분산되어 계상해 오던 것을 통합하고, 차관에 의한 도로건설도 이 회계에 계상할 수 있도록 함으로써 모든 도로사업의 건설과 유지 보수를 종합적으로 관리할 수 있도록 하자는 것이었습니다. 문화재관리특별회계 운용은 거의 일반회계의 전출금에 의존하여 왔기 때문에 특별회계로 존속할 필요성이 없어서 폐지한 것입니다.

셋째로, 준조세제도를 정리하였습니다. 그 당시 준조세문제가 경제계로부터 커다란 불만의 대상으로 제기되었습니다. 예를 들면 정부에서 체전을 하면서 이에 대한 경비를 기업 등 소위 지방유지들에게 일부를 부담시키고 있었는데 정부의 각종 행사 등 정부활동이 증가하면서 준조세가 크게 증가하여 국민들로부터 많은 원성을 샀습니다. 이에 따라 대통령의 특별지시로 내가 준조세문제 해결을 위한 태스크 포스를 구성하여 이에 대한 실태를 조사한 후 명분이 약한 준조세 약 5000억원을 국고로 전환하는 등 대책을 만들어 추진한 적이 있었습니다."

[박청부] 예산의 합리화를 위한 제도개선

"예산 실무자들은 타이트한 예산편성을 하는 훈련을 해야 됩니다. 예산개혁 작업이라고 해서 PPBS니, 영점기준 예산편성방식(ZBBS)이니 뭐 이런 것을 했

는데, 그것들은 사실 정책적인 것은 윗선에서 할 수 있는 것이지만, 실무자들은 비용 대 효과분석을 제대로 해야합니다. 그런 것은 본래가 Benefit-Cost Analysis 아닙니까? 그것은 바로 과거 30년 동안의 예산 개혁작업의 핵심이었습니다.

미국이나 일본만 하더라도 PPBS, ZBBS할 적에 최소한 그에 관련된 책이라도 있고, 그것을 응용해서 적용시켜 보느라고 노력한 사례나 흔적들도 있습니다. 최근에 일본 같으면 어느 면에서 PPBS를 도입했다든지, 미국 같으면 어디서 뭘 해봤다든지 이런 식으로 흔적이라도 있는데, 우리나라는 흔적도 없습니다. 우리는 뭐 하느냐 하면 대통령한테 보고할 적에 맨앞에 보고목차에 하나 들어가 있지만 그것을 계수화하는 작업의 보고는 없습니다.

그것을 시도해서 계수화하여 만들어 본 것이 남아 있는 것이 없다는 이야기입니다. 그냥 그 당시에 예산실에서 실무작업을 한 것으로 끝내버렸습니다. 예산편성을 위한 예산요구방식이나 그에 따른 사정이라든가 절차 같은 것이 있었느냐? 없습니다. 그러니까 우리는 이러한 공허한 형식논리에 치우치는 경향이 많습니다. 그래서 이런 부분은 앞으로 개선되어야 됩니다.

결국 정치적인 고려가 들어가는 것 가지고 더 이상 뭐라 하기가 힘들지만 그 한계라는 것은 어느 시대나 항상 느끼는 것이고, 주사·사무관·과장 등 실무자들은 그것을 최대한도로 바로 잡으려고 애써야 합니다. 밑의 주사들이 장난쳐서 몇 십억, 몇 백억원 잘못 판단하는 것을 위의 실장, 장관, 차관은 그렇게 하는 것을 아무도 모릅니다. 단위사업이 아주 커서 보통 요새 몇 조, 몇 천억원 하는데, 몇 십억원 하는 거야 누가 보기나 합니까? 그러니까 좀 더 자질 있고 책임감 있는 실무자들이 열심히 일해야 되고, 특히 세입을 의식하든, 세출을 의식하든 더 중요한 것은 그것이 아닌가 생각이 듭니다.

이것은 조금 다른 얘기이지만, 나는 우리나라에서 재정정책이라는 게 있나 할 정도로 그만큼 세입정책이 약하다고 봅니다. 외국은 주로 기본적으로 세법에서 합니다. 우리나라에서는 세법을 가지고 하는 것이 전통적으로 너무 약합니다. 그래서 세출에서만 그냥 서로 많이 할당받으려고 싸우고 있습니다. 다른 나라는 세입 쪽에서 얼마나 많이 합니까? 하다 못해 이론적으로 싸우더라도 내년 경기가 좋을 것이냐는 등 이런 것을 가지고 싸워야 합니다. 나는 이것이 제대로 하는 것이라고 봅니다.

우리나라는 과거 30년간 세입보다 세출 쪽이 너무 강화되었다는 생각이 듭니다.

국회의원들은 세입에 신경을 안 씁니다. 국회의원들은 우리 지역에 다리 하나 놓는다든지, 우리 지역에 중요한 산업 하나 들어오도록 정부에서 돈을 얻어왔다든지, 이런 소리하기 바쁘니까 세출 쪽에만 관심을 갖는 것 같습니다."

[이석채] 재정의 효율성을 높이기 위한 제도개선

"내가 예산실장 재임중에 가장 많이 생각한 것이 재정의 정책적 기능수행을 제고하고 재정운용의 효율성을 높이는 것이었습니다. 그래서 이러한 방향으로 제도개선도 많이 했습니다.

첫째, 경제발전에 애로부문인 도로 등 사회간접시설 확충을 위한 재원 마련을 위해 유류 관련 특소세를 목적세로 전환하여 「교통세」를 신설하고 「도로 등 교통시설 특별회계」를 신설하여 도로·지하철·공항 등 교통시설투자를 획기적으로 확충하고 효율적으로 집행할 수 있도록 했습니다.

둘째, 우리나라에 고질적인 문제로 되어온 양곡관리제도를 근본적으로 개선하도록 하였습니다.

셋째, 주요 연·기금, 체신예금 등 공공자금의 여유자금을 SOC확충 등에 효율적으로 활용하기 위하여 「공공자금관리기금법」을 제정하여 각종 정부관리기금 등 해당 공공자금의 여유자금은 의무적으로 이 기금에 예탁하도록 하였으며, 그 대신에 예탁자금에 대해서는 국공채 수준의 이자를 지급하여 현재보다 높은 수익률을 보장하도록 하였습니다.

넷째, 재정의 책임성과 투명성을 제고하고 집행의 신축성을 확보하기 위하여 관서운영과 관련이 있는 16개의 비목을 「관서운영비」라는 비목으로 통합하는 등 총 113개로 다기화되어 있던 세출예산과목을 46개로 단순화하였습니다.

다섯째, 복잡한 특별회계를 대폭 정비하였습니다. 앞에서 말한 바와 같이 교통시설투자를 효율적으로 집행하기 위하여 기존의 도로사업특별회계와 도시철도사업특별회계를 도로 등 교통시설특별회계로 통합하였고, 새로운 수요에 따라 환경개선특별회계 등을 신설하고, 존치의 필요성이 없다고 판단되는 교육환경개선, 국유임야관리, 군용시설교외이전, 사법시설 등 특별회계는 폐지하였습니다. 그 중에서 「사법시설 등 특별회계」를 폐지하는 것에 대해서는 법무부 쪽의 반발이 완강해서 힘들고 애를 먹었던 기억이 납니다."

[이영탁] 예산제도의 합리화 및 운용의 효율화를 위한 제도개선

"재정운용의 효율성을 높이고 투명성을 제고하기 위하여 많은 제도를 개혁하였습니다.

첫째, 인건비·방위비·교부금 등 경직성 경비의 비중을 1995년도 예산에서 1980년대 이후 처음으로 60% 이하로 낮추어 예산의 신축성을 높이도록 하였습니다. 고정적 경비도 국가운영을 위하여 필수적인 경비이지만, 경상경비의 지출을 최대한 억제하고 사업비 예산이 보다 많이 확보될 수 있도록 하여 국가경쟁력 강화와 국민의 편익증진을 위한 사업비의 비중을 높이도록 하였습니다.

둘째, 경상경비제도를 개선하였습니다. 1995년 예산까지는 각 부처의 조직운영에 기본적으로 소요되는 경비를 재경원이 각 개별 사업별로 편성함으로써 조직운영의 자율성을 제약하고 행정력의 낭비를 초래하였으므로 이를 개선하기 위하여 1996년도 예산부터는 부처별 경상경비의 한도만 제시하고 사업별 세부내역은 그 한도 내에서 각 부처가 자율적으로 집행하도록 하였습니다.

셋째, 국방비의 투명성과 효율성을 제고하기 위하여 1995년부터 국방예산의 편성방식을 전면 개편하였습니다. 그동안 총액으로 편성하던 방위력 정비비를 각 군별·사업별로 세분하여 편성하고, 운영유지비도 종래 각 군별·참모기능별로 편성하던 것을 전력단위 부대별로 개편하여 부대장의 고관예산에 대한 인식을 높이고 운영의 효율화를 기하도록 하였습니다.

넷째, 특별회계와 각종기금을 정비하였습니다. UR협상 타결 후 우리 농업의 경쟁력 제고를 위하여 농어촌특별세를 신설하였으며, 농어촌특별세의 효율적 관리를 위하여 1994년 8월 추경예산에서 농어촌특별세관리특별회계를 설치하였으며, 1995년에는 석탄부문 구조조정과 에너지 공급기반확충지원의 내실화를 기하기 위하여 석유사업기금, 에너지이용합리화기금, 일반회계, 재특 등 에너지·자원부문 재정지원체계를 통합하여 「에너지 및 자원사업특별회계」를 설치하였으며, 환경오염방지기금, 폐기물 관리기금 등에서 비효율적으로 관리되던 환경 관련 부담금을 「환경개선특별회계」를 설치하여 환경부문 투자재원을 확충하고 환경개선사업이 효율적으로 추진되도록 하였습니다.

또 1996년에는 교육환경개선사업의 조기 추진을 위하여 1992년에 폐지되었던 「교육환경개선 특별회계」를 다시 설치하였으며, 산재보험업무를 「근로복지공단」

에 위임함에 따라 「산업재해보험특별회계」를 폐지하고 「산업재해보상보험기금」으로 대체하였으며, 국립대학 부속병원을 별도 법인화함에 따라 「국립대학교부속병원 특별회계」를 폐지하였습니다.

또한 규모가 영세하거나 유사기능을 수행하는 기금 등은 대폭 통합·정비하였고, 민간단체에 대한 경상경비보조도 자립여건 등을 감안하여 단계적으로 지원을 축소하였습니다.

다섯째, 정부출연 연구기관의 경영개선을 추진하였습니다. 1996예산편성 당시 출연연구기관의 기관별 인력을 과학기술계의 경우에는 총정원 범위 내에서 인력을 재배치하고 조직을 개편하여 증원 요구를 가급적 자체 흡수하고, 인문·사회계 연구기관의 경우에는 인력개편 3개년 계획을 마련하여 단계적으로 인력구조를 개편하며, 경영개선 노력을 통해 절약된 예산과 자체수입 등을 통해 추가 확보된 재원은 일정규모 내에서 능률성과급으로 활용토록 하였습니다."

[김정국] 예산제도의 합리화 및 운용의 효율화를 위한 제도개선

"이것은 워낙 많으니까 그리고 보는 시각에 따라서 다양합니다. 다른 나라의 경우도 마찬가지입니다만, 재정제도를 바꾸기 위해서는 이것을 전담하는 위원회 같은 조직을 만들어서 몇 년에 걸친 대규모 작업을 해야 되는데, 여기서 한두 마디로 이야기 할 수는 없는 것입니다. 그리고 이러한 것은 항상 고쳐 나가야 됩니다. 그런데 요즘은 이런 제도개선 작업이 잘 보이지 않는 것 같아서 내 후배들한테는 "사업은 어차피 줘야 될 사업이면 지금 삭감한다 하더라도 이 다음에 다시 들어가는 것이고 그것은 풍선 누르는 것에 불과한 것이다."고 말하고 싶습니다.

재정당국이 해야 될 것은 시대 상황이 바뀌는 데에 따라서 이에 맞는 제도를 만들어 나가는 것이고, 그것이 국민들로부터 부담을 확대하는 데 아주 공정한 부담을 만들어주는 것이고, 재정 지출을 하는 데에 있어서도 가장 합리적이고 최소의 비용으로 할 수 있는 수단을 만들어 나가는 것이 중요하다고 이야기하고 싶습니다.

이 부분은 옛날에 어떻게 했다고 하는 것보다는 아무튼 지금도 계속 진행되어야 할 것이라고 저는 봅니다. 그러면 또 해야 될 것을 찾을 수 있을지도 모릅니다. 이러한 예산제도의 합리화는 항상 해야 됩니다."

9. 예산작업 및 운용

가. 방위비 예산 작업

[박청부] “그때는 방위비를 조금씩 낮출 때였는데, 지난 이야기지만 그때 예산실 내에서는 방위비 증가규모를 최소화하자는 것이 상당히 강한 분위기였습니다. 그래서 예산실에서 방위비예산을 하도 깎으니까, 마지막 대통령께 보고할 때에 노태우 대통령이 웃으면서 하는 이야기가, 국방부 장관이 와서 방위비 자꾸 올려달라는데 내가 군인출신이라서 그래도 나한테 많이 이야기를 안 하는 거니까 나도 방위비를 많이 깎은 셈이고, 내 덕에 방위비 적게 드는 줄 알라고 웃으면서 농담하던 기억이 납니다. 비교적 노 대통령이 국방비문제라든지, 우리 예산실에서 하는 일에 대해서는 크게 간섭을 안 했습니다. 아마 김종휘 안보보좌관이 옆에서 상당히 많이 도움을 주지 않았나 하는 생각이 듭니다. 내가 그때 방위비예산규모를 가지고 당시 이상훈 국방부장관으로부터 욕을 많이 먹었습니다. 그리고 뒤에 안기부장을 한 권영해씨가 그때 차관 때인데 나하고 많이 싸웠습니다.

그런데 지금은 방위비가 GDP의 2.7% 정도까지 많이 내려갔다니까 나는 능력만 있으면, 좀 올려도 좋지 않을까 생각이 됩니다. 카터 시절에 6%로 5~6년간 했는데, 그때는 30%는 국방비, 30% 경제개발비, 30%는 나머지 인건비, 기타였습니다. 지금은 일반회계세출예산 중 방위비예산 비중이 많이 내려와서 16~17% 수준 정도 되는 것으로 알고 있습니다. 그때는 우리가 국방비 예산을 짤 때는 1~2% 내리는 것도 힘들었습니다. 그때는 요직에 예비역 출신들이 많이 있었기 때문에 어려웠습니다.

나도 과장 때부터 국방부 장관한테 여러 번 목이 날아갈 뻔했습니다. 국보위 시절에 내가 방위예산과장을 하면서 우리나라 군인편제를 미국 군인편제를 중심으로 비교해보니까 우리나라 장군 수가 너무 많다는 소리를 했다가 곤욕을 치른 적이 있습니다.

실제로는 전두환 대통령이 집권하고 얼마 지나고 나서 우리나라 장군 수를 백 몇 명인가 줄였습니다. 내가 영국에서 나온 「Military Balance」라는 책하고, 미국의 국방예산을 본 적이 있습니다. 우리나라 군인편제를 미국과 비교해보니

우리나라가 영관급 장교는 미국보다도 적고, 장군급 비율은 미국보다도 백여 명이 더 많았습니다. 그것을 국방대학원에 가서 국방부 사람들하고 같이 세미나 하는데서 그 이야기를 했더니 국방부 어느 과장이 그런 자료를 이런데 와서 공표하느냐고 서로 다툰 적이 있었습니다.

또 내가 과장 때 방위비 개념을 썼습니다. 그때 방위비 개념에는 해경하고 전경에 들어가는 비용은 방위비로 넣지 않고, 그것은 내무부 소관으로 들어가 있었습니다. 그런데 GNP의 6%를 방위비로 넣으라고 하는데, 그렇게 하려면 그 당시에 국방부 자체 예산에 확실히 천억원이나 이천억원을 더 넣어주었어야 됩니다. 그래서, 내무부 산하 전경이다, 내무부 산하 해경은 국내치안 개념보다도 방위 개념입니다. 해경이 국내치안에 대해 하는 것은 없습니다. 전경도 전투경찰이지, 일반경찰은 내무부 치안경찰하고 다릅니다. 그래서 전경·해경에 들어가는 예산, 천 몇 백억원을 방위비 개념으로 넣어야 되는데, 그 대신 국방부에 주어서 GNP 6%를 맞추는데 천억원이 빠지는 겁니다. 그렇게 했더니 당시 주영복 장관이 화를 심하게 내고, 시끄러웠던 그런 일이 있었습니다.

하여튼 그때 내가 욕을 들어가면서 방위비 개념에 전경·해경을 포함시켜서 그것이 지금까지 그렇게 되고 있습니다."

나. 사업비 현실화

[이석채] "재정에서 과거에 잘못한 것 중 하나가 투자비를 전혀 현실화하지 않고, 실제로 1조원이 드는 것을 천억원이 든다고 해서 사업을 반영해 놓고, 그 다음에는 계속 사업변경하는 겁니다. 그러다 보니까 나중에는 국가재정으로 감당할 수 없는 상황이 되는 겁니다. 내가 재직중에 가장 노력했던 것 중의 하나가 사업비를 처음부터 최대한 현실화하는 것이었습니다. 실제로 들어가는 현실적인 사업비가 나와야 IRR라든지 그런 것들이 판별이 되는 게 아니겠습니까. 민간도 그렇고 정부가 잘 쓰는 기법이 사업비를 하여튼 최소화해서 IRR을 높여서 우선순위를 높이고 일단 예산에 반영해놓고 나서 그 다음에 사업을 추진하면서 사업비를 차차 올리는 것입니다. 이러한 자세는 내가 타파해야겠다고 생각하고 큰 프로젝트에 대해서는 처음부터 직원들한테 실제 사업비가 얼마가 드는지 다시 평가해 오도록 해서 사업비를 최대한 현실화하도록 그렇게 밀고 나갔습니다.

사업비 단가와 관련해서 농수산부와 경지정리 사업집행 문제를 가지고 희한한 싸움이 벌어진 일이 있습니다. 그 전에 예산편성하는 사람들은 정부가 예컨대 앞으로 농촌 현대화를 위해서 농업의 경쟁력 강화를 위해서 경지정리 해야 되겠다고 물량은 얼마다 하고 정책을 발표합니다. 그러면 예산에서 하는 일은 비현실적인 단가를 만들어서 물량은 약속을 지켜주는 겁니다. 그러니까 예컨대 한 평 경지정리하는 비용이 예를 들면 백만원이라면 삼십만원 정도로 만들어 가지고 물량을 얼마 곱해 가지고 전체 얼마로 한다 이겁니다. 서로 알고 치는 고스톱이죠. 그럼 농수산부는 그것을 가지고 물량은 다 하고 예산이 모자라게 되니까 모자라는 것은 다른데서 전용을 한다든지 또 경지정리 예산이 매년 있기 때문에 내년도 것을 미리 당겨쓰는 겁니다. 그 짓을 계속 해온 것입니다. 그 때 아마 경지정리 총예산이 한 천억원 수준이었을 겁니다. 그것을 내가 예산단가를 물가 감안하여 완전히 실비로 계산해서 사업 물량 얼마를 정해서 예산을 무려 2,500억원인가로 올려주었습니다. 그렇게 올려놓고 그 다음에 당하고 국무위원들 전원이 있는데서 또 다시 앞으로 기준단가를 초과해 가지고 경지정리 사업을 하면 예산배정을 하지 않는다는 다짐도 받았는데, 이 프로젝트를 하는 사람들은 어수룩한 놈이 왔다 이래가지고 또 다시 그전 식으로 몇 십 프로 얹어 가지고 사업을 집행하는 것이었습니다. 그러니까 예산편성할 때의 테크닉과 관련해서 너무 순진하게 나오면 역이용당한다고 하는 덫에 딱 걸린 겁니다. 그게 문민정부 출범했을 당시입니다. 내가 당연히 예산배정을 안 했단 말입니다. 안 하니까 경지정리를 마감하지 못할 것 아닙니까? 마감을 못 하면 농민들이 피해자가 되는 거 아닙니까? 그게 사회적 이슈화가 되는 겁니다. 정부가 물론 당신 말은 맞지만 그렇다고 해서 농민이 모내기를 못 하도록 해서야 되겠느냐, 돈이 모자라서 경지 집행을 못 하는데 그렇게 하면 되느냐, 청와대 민정이고, 온 천지에서 당장 예산 배정하라 요구를 했고, 내가 무슨 소리냐. 그런 류의 관행은 깨져야 마땅하다. 농수산부가 경지정리를 할 필요가 없는 데에 들어갔거나, 아니면 돈을 떼어먹은 것은 내가 끝까지 배정하지 않겠다고 버텼습니다. 그러니까 그게 완전히 이제 큰일날 판이 되었습니다. 그 때 내가 뭐라 그랬냐 하면 이거 내가 끝까지 예산배정하지 않으면 농민이 야단이 날 거고, 엄청난 사회 이슈화될 것 아닙니까? 그러면 나는 책임을 지고 그만둔다. 그러나 이 썩은 환부가 국민들한테 이슈가 되어 가지고 정말 수술을 받아야 한다. 그렇게 한번

해보자고 했습니다. 데드라인에서 그 친구들이 항복을 했습니다.

그런데 아마 내가 물러가고 나서 또 어떻게 되었는지 모르겠습니다. 그러니까 국가는 그런 데서 기강을 잡아야 됩니다. 국가 돈을 공돈으로 생각해서 마구잡이로 쓰는 것은 막아야 된다는 게 그 당시 내 철학이었고 그것은 예산실이 지켜야 될 과제라고 생각합니다."

다. 세수규모추계

[이양순] "해마다 예산을 짤 때는 세수규모를 가지고 재무부와 협의를 하게 됩니다. 예산 쪽에서는 세출수요 때문에 세수규모를 늘리려 하고 세정 쪽에서는 안정적으로 잡으려고 합니다. 그래서 어떤 때는 의견충돌이 생길 때도 있었는데, 내가 예산실장 할 때에는 호경기 때라 세수실적이 좋았기 때문에 비교적 협의가 원활했습니다. 그러나 개발연대에 내가 예산총괄과장, 예산심의관 할 무렵에는 의견대립이 많이 있었습니다. 예산을 짜다보면 재원이 항상 부족하게 됩니다. 그러면 예산 쪽에서는 더 걷어라 하고 재무부 쪽에서는 에서는 어렵다고 했는데, 이러한 것이 가장 심했던 때는 박정희 대통령 시절 개발연대의 중간에 와서 였습니다. 우리는 우리대로 얼마 걷힌다고 사무관이 추정을 합니다. 재무부와 국세청에서는 이러이러해서 얼마밖에 못 걷는다고 해서 밤새도록 싸웁니다. 의사 통합직전까지 붙습니다. 그러다가 결국은 어느 선에서 타협이 됩니다.

그때는 국세청에서 세금이 안 걷히면 조상징수라는 것을 합니다. 이것이 무엇이냐 하면 기업체에 압력을 넣어서 내년 것을 미리 걷는 겁니다. 그런데 이것은 옛날 얘기입니다."

라. 상황변화에 대한 재정조치

[강경식] 경기조절과 국제수지방어를 위한 예산집행

"예산 조기집행이나 절감운용 같은 것은 경기문제가 있을 때마다 얘기가 나오고 했는데 나는 여기에 대한 효과에 대해서는 잘 믿으려 하지 않았습니다.

그런데 예산절감 운용과 관련해서 내가 1997년 3월에 경제부총리에 취임하고 보니까 그때 1996년도 국제수지 적자는 240억달러이고 우리나라 외환보유고가 300억달러가 될까 말까 하는 정도여서 이대로 가서는 도저히 안되겠다는 생각이

들었습니다. 그래서 내가 취임하자마자 제일 먼저 한 것이 수출을 늘리려고 하면 시간이 걸리니까 우선 수요를 먼저 줄이는 수밖에 없다고 판단했습니다.

수입수요를 억제하고 BOP를 강화하기 위해서도 총수요를 줄여야겠다고 생각해서 그때 이미 1조원 정도 절감하게 되어 있는 것을 2조원 정도 더 해서 세출 집행을 많이 줄이는 안을 만들어 가지고 국무회의를 통과해서 확정을 시켜버렸습니다. 그렇게 해서 1997년 말 대통령 선거가 있었는데도 불구하고 그해 예산을 초긴축으로 운용해서 그 증가율을 10% 이내로 확 떨어뜨렸습니다.

그랬더니 정치권이고 기업체고 난리가 났습니다. 그렇지만 예산을 초긴축으로 운용하고 여러 가지 정책을 곁들여 추진했더니 국제수지가 개선되기 시작했습니다. 그때는 정말로 독한 마음먹고 했었습니다. 월별로 쭉 보면 개선되는 모양이 쫙 보일 정도로 이것이 효과가 있었습니다. 그래서 내가 생각했던 것보다는 상당히 재정에 효과가 있다는 것을 실감했습니다."

[이양순] "경기상황에 따라서 추경은 여러 번 했습니다. 그러나 그때는 경기가 별로 나쁘지 않았기 때문에 예산 조기집행은 거의 조금밖에 안 했습니다. 그리고 예산절감 운영은 여건이 좋건 나쁘건 간에 부처에 경각심을 넣어주기 위해서 조금씩은 합니다. 그런데 내가 있을 때는 심하게는 안 했습니다. 제일 많이 할 때가 세입이 잘 안 들어올 때입니다. 세입이 생각보다 안 들어오면, 세입을 보고 적자를 줄이기 위해서 지출을 억제하는 수가 있습니다."

마. 예산작업 과정

[김정국] "예산편성 작업 과정에서 일이 많고, 예산편성할 때 공휴일에도 작업을 해야 하고 바쁜 것은 사실입니다. 그러나 그것은 우리만 그런 것이 아니라 다른 나라 모두 예산 작업할 때에 다 거치는 과정입니다. 괜히 우리나라 예산하는 사람들이 자기들이 고생했다고 이야기를 하는데 물론 그것은 맞는 말이지만, 다른 나라에서 예산하는 사람들도 이야기를 똑같이 합니다. 이것은 그 나라에 있는 자료를 보면 내용이 나옵니다.

내부 심의는 그때 그때마다 하는 것이 방식은 달라지고, 그 방식을 바꾸게 만들었을 때는 많이 강조를 합니다만 지내오고 보면 결국은 있는 사람들끼리 모여서 주어진 시간 안에 의견을 조율하는 것입니다.

국회에서 예산심의하는 것에 대해서는 우리나라가 문제가 있습니다. 적어도 예산편성을 정부한테 편성권이 주어져 있는데 국회에서 증액하는 것은 맞지가 않습니다. 저는 국회가 국민의 부담을 줄이기 위해서 삭감을 하는 것은 논리가 맞는 것이라고 봅니다만, 예산 금액이라는 것이 그 금액을 책정하는 데 검토해야 되는 많은 기술적인 문제들이 있습니다. 이것을 감안하지 않고 그냥 자기들 권한의 하나로 생각을 해서 정부가 제출한 예산을 그냥 계수조정소위원회라는 조그만 기구에서 마음대로 증액을 하고, 정부에게 여기에 동의를 강요하는 것은 우리나라 국회만 가지고 있는 아주 잘못된 관행입니다.

또 나는 예산을 국민에게 소상히 알릴 의무가 있다고 생각합니다. 재정은 재정 당국자의 것도 아니고 또 그 예산을 집행하는 정부만의 것도 아니고, 그 원천에는 국민들이 내는 세금을 가지고 하는 것이기 때문에 사실 국민의 것입니다. 그래서 재정을 하는 사람은 자기 판단이 반드시 옳았다는 편견을 가질 것이 아니라 재정을 항상 다른 사람들에게도 알리고 물어봐야 된다고 생각합니다.

이것을 하기 위해서 내가 예산실장을 하면서 주장을 해서『한국의 재정』이란 책을 만들었던 것인데, 이 책은 우리 당시 예산실에 있던 국장, 과장들이 자기 분야별로 자기가 편성을 했던 논리를 자기들 이름으로 적어낸 책입니다.

그리고 이 책을 팔아서 나오는 인세는 전부다 그 사람들에게 다 배분을 해 주었습니다. 적어도 이런 정도의 자료를 만들어서 재정을 알고 싶어하는 국민들에게 알릴 의무가 있다고 그 때 주장을 해서 예산실 이름이 아닌 예산실에 있는 담당 실무자들 이름으로 이 책을 내도록 했었습니다.

그런데 이 책이 최근에는 매년 나오지를 않고 있습니다. 요즘은 이 책이 자꾸 줄어들고 있는데, 이것을 보고 내가 좀 아쉽게 생각을 합니다.

두 번째는 재정에 대한 어떤 기사가 언론을 통해서 보도되는 것을 보면 예산이 편성되고 발표되어도 보도되는 방송의 양을 보면 대형 교통사고 보도되는 것보다도 훨씬 적게 납니다. 일본의 경우는 적어도 예산이 발표되면 대부분의 신문이 특집으로 예산의 내용을 따로 내줍니다. 그런데 우리는 이것이 그냥 기자들이 자기들 주어진 지면 안에서 대충 자기가 관심 있는 것만 몇 개 적어 버리고 그 내용을 전체적으로 전달하는 것이 없습니다. 그래서 나는 이런 부분들은 앞으로 좀 바뀌져야 되지 않겠느냐고 생각을 합니다.”

10. 재정의 발전을 위한 제언

[이양순] 예산개혁과 재정 본연의 역할 제고

"최근에 경제활동이 크게 증가하고 있으나 이를 뒷받침할 사회간접자본 시설은 따라가지를 못하고 있습니다. 얼마 전 수송연대의 파업으로 수송에 큰 혼란이 있었는데 만약 도로·항만 등 시설이 보다 충분히 있었더라면 이러한 사태에 충분히 대응할 수 있었을 것입니다. 일부 고속도로건설 등 재정이 담당할 부분을 민간에 건설토록 함으로써 고율의 통행료 문제 등으로 이용자와 갈등을 빚고 있는 경우도 있는데, 이러한 애로부분은 당연히 재정에서 담당토록 했어야 옳습니다. 예를 들면, 미국은 도로 통행료를 안 받습니다. 그런데 우리는 받지 않습니까? 이번에 수송·하역 대란이 일어난 것도 원인 중의 하나가 비싼 톨게이트 요금입니다. 이것을 정부가 안 넣어주니까 전부 민간에서 돈을 받아서 하려면 비싼 것입니다. 그리고 지난번에는 공항 고속도로에서 고속도로 요금이 매우 비싸다고 데모도 일어났지 않았습니까? 이런 인프라를 왜 민간한테 시킵니까? 그런 고속도로 건설은 당연히 정부가 해야 되는 것입니다. 민간한테 맡기는 것은 특정 지역에 공업단지가 있을 경우입니다. 외국 사람이 드나들고, 비행기 타러 가는 사람한테 그렇게 비싸게 받으니까 가만있겠습니까? 우리가 당시의 정부예산에 대해서는 자부를 합니다. 서해안고속도로도 요구도 없는 것을 내가 빨리 설계하라고 하면서 200억원을 집어넣었습니다. 내가 있을 때 서울의 외곽순환도로를 설계했습니다. 당시 건설부가 무슨 생각을 했냐하면 당시 도시를 관통하는 도로를 확장시켜서 수도권의 교통을 해결하겠다고 해서 내가 "그 돈이 얼마나 들어가는데 미쳤느냐? 파리처럼 외곽에 돌아가는 것을 하나 만들어라."고 요구도 없는 서울시 외곽순환도로 건설에 100억원을 집어넣어놨습니다. 건설부 장관이 "도로는 우리가 만들지 왜 예산실장이 만드느냐? 왜 자기가 이거 하라 저거 하라 하느냐?"고 해서 자체에서 토론을 한 결과 관통하는 도로보다 그것이 더 경제적이고 더 낫다는 결론을 얻어서 그렇게 하기로 했던 것입니다. 어쨌든 간에 그때는 재정이 인프라 같은 것을 적극적으로 하려는 의지와 노력이 강했습니다. 그러나 지금은 내가 보기에는 인프라 같은 부문은 따라가지도 못해서 난리인데, 정부예산은 엉뚱한 데 낭비만 하면서 계속 늘어나기만 하고 있습니다.

그래서 재정에서 경직성 경비가 크게 증가하여 이러한 기능을 모두 담당하기가 점차 어려워지고 있습니다.

지난 5공 당시 예산 개혁 이후 수차례 정권이 바뀌면서, 예를 들면 정권유지를 위한 비용 등 재정에서 낭비적 경비가 크게 증가하고 있습니다. 공무원 인건비도 문제입니다. 밖에서는 공무원이 어렵다고 그러는데, 내가 느끼는 점은 삼성전자 같은 데하고는 비교가 안되지만 일반적으로는 그렇게 낮은 것은 아니며, 공무원한테 들어가는 직접·간접적인 낭비적 요소가 참 많다고 봅니다. 그 동안의 관료제도에서부터 예산제도까지 상당히 느슨해졌고, spoil이 됐습니다. 또 돈을 어디다 쓰느냐 하면, 무슨 단체 보조나 요즘의 국회의원 낙선시키는 각종 민간운동단체 같은 데도 보조를 해 줍니다. 그때는 어림도 없었습니다. 민간단체라고 하면 자기네들이 회비를 걷어서 해야지 왜 정부가 보조를 해줍니까?

지금까지도 온 사방에 엄청난 낭비가 많은데 정말 돈이 아깝습니다. 다소 과장된 표현이 될지 모르지만 어떤 학자는 국가정책의 결정 과정은 누구의 주장이 관철되느냐에 대한 투쟁인데 예산은 이러한 투쟁 결과를 기록한 정치적 산물이라 하였습니다. 정치권, 각종 압력단체, 학계 등에서 예산팽창을 비난하면서도 자기와 이해관계가 있는 시책이나 사업에 대한 예산투쟁은 적극적으로 하게 되는데, 자연히 이러한 과정에서 효율성이나 능률성이 떨어지는 경비가 재정지출에 반영됨으로써 낭비적인 지출이 크게 증가되기 마련입니다. 특히 요즈음처럼 경제가 어려울 때 재정의 역할이 중요한데 재정에서 차지하는 경직성 지출이 해마다 증가하여 경기진작 등 위기 대응능력이 저하되고 있는 점은 아주 중요한 문제라고 할 수 있습니다. 이를 해결하는 방법은 일단 우리나라는 예산개혁을 빨리 한번 해야 합니다. 정권 차원에서 예산개혁을 하겠다는 결단이 필요합니다. 이러한 개혁조치만이 우리 경제의 소진된 성장 잠재력을 회복시키는 한가지 모멘텀이 될 수 있다고 생각합니다. 앞으로는 민간이 하지도 못할 부분을 자꾸만 민간에 억지로 맡기지 말고 재정이 해주라는 것입니다. 민간경제가 튼튼한 미국이 고속도로를 민간에서 건설합니까? 미국도 안 합니다. 지금 재정이 모자라서 문제라든데 웃기는 얘기입니다. 국민의 삶에 대해서 재정이 앞으로 무엇인가 문제가 있다면 재정의 룰에 대해서 한번 생각해 봐야 합니다.

환경도 후퇴하고 있습니다. 박정희 대통령은 얼마나 심하게 했습니까? 청평

의 위락시설도 가서 못하게 체크하지 않았습니까? 그리고 그 사람들이 나가게 하려면 정부가 그 사람들이 살 수 있도록 만들어 줘야 할 것 아닙니까? 그 사람들이 지금 나갑니까? 이런 것은 먼 장래를 위해서 정부가 해야 된다는 것입니다. 항만·도로와 같은 각종 인프라는 정부가 지금 못 따라가고 있습니다. 그런데 지금 예산은 날마다 하는 일이 어디 보조, 또 다른 어디 보조하고 있는 겁니다. 재정의 룰이 가장 강했던 것은 전두환 정권 시절인데, 재정의 룰이 확고하게 서야 됩니다."

[박청부] 재정담당공무원의 자세

"옛날에 30년 전쯤에 「Budgeting」라는 책이 나왔는데, 그 책에 보면 "Budgeting is political process - 예산편성이라는 것은 정치적인 흥정과정이다"라는 말이 나옵니다. 요즘 들어 경제논리와 정치논리라는 말이 많이 나오는데, 나는 기본적으로 경제논리와 정치논리를 구분하는 것은 불가능하다고 봅니다. 정치학·경제학이야 원론이고 학문입니다. 그러나 경제정책이라고 하는 것은 경제를 잘되게 하기 위해서 정치적으로 세우는 대책입니다. 그렇다면 경제정책이라는 것은 이미 정치가 고려대상이 되어야 되는 겁니다. 최고의 정치적인 고려를 하는 사람은 대통령 아닙니까? 그 밑에 장관들이 하는 겁니다. 그 밑에는 실무자들이 있습니다.

내 이야기는 과장, 국장, 일급까지는 정책을 세울 때에 정치적인 고려를 하지 말라는 겁니다. 정치적으로 야당이 뭐라 하든, 예컨대 농어촌대책을 세우는 데 도시빈민이 뭐라 하든지, 사회단체가 뭐라 하든지, 야당이 뭐라 하든지 개념치 말고 진짜 농어촌대책을 세우라는 겁니다. 그래서 당정협의가 정치적인 접촉을 해서 정책을 결정하는 것입니다. 예산도 꼭 같이 봐야 됩니다. 다리 하나 놓는데, 이쪽은 차가 100대가 지나가고, 저쪽은 차가 10대밖에 안 다니니까 저쪽은 하지말고 이쪽만 하자는 것은 실무자들은 당연히 그렇게 해야 하는 것입니다. 그렇지만 정치적인 입장이나 여야 국회의원들은 이쪽에 4차선 다리를 놓으면 저쪽에는 10대밖에 안 다녀도 하다 못해 2차선이라도 놔줘야 한다는 겁니다.

요즘 이제 지방도, 국도가 어디 있습니까? 거의 포장이 다 되었습니다. 하지만 예산편성을 하고 배분할 때에는 교통량 따지고 우선순위 따지고 다 했습니다. 따지는 것은 정말 밑의 과장, 사무관, 실무자들은 멱살잡고 싸워야 됩니다.

그런데 과거 우리가 할 때보다 요사이는 많이 약해진 것 같습니다. 요즘 워낙 정치권이 바뀌고 하니까 정치적인 논리가 너무 심하게 들어와서 밑의 실무자들이 거기 안 따라 가야 되는데, 실무자들이 아예 그리 될 줄 알고, 미리 따라가는 것 같습니다. 그래서 자세가 전에 보다도 많이 약화된 게 아닌가 하는 생각이 듭니다.

그런 의미에서 재정하는 사람들이 예산을 자기 돈 낸다고 생각해 보십시오. 자기가 예산할 때 현찰 천만원을 두고 이 현찰 천만원을 나눠준다고 생각하면 쉽게 주겠습니까?

그렇지만 예산당국에서 일하는 사람들은 돈은 눈에 안보이고 펜으로 하니까, 내가 100억원을 할 수도 있고, 50억원을 쉽게 더 올리기도 하지만, 50억원이 얼마나 큰 돈입니까? 실제 돈을 다루는 관리들은 정말 이게 내 돈이라는 생각을 가져야 되고, 위에 있는 사람들이 그런 훈련을 시켜야 됩니다. 예를 들면 구조조정 과정에서 누가 하더라도 공적자금을 투여하는 것은 불가피했을지 모르겠지만, 내가 보기에는 그 큰 돈을 집어넣으면서 이것이 내 돈이다 하는 그런 개념이 부족하지 않았나 하는 생각이 듭니다. 그러니 돈을 능률 있게 쓴다는 것은, 돈이 들어오는 게 빠듯할 적에는 나눠주는 것이 힘들고 능률적인데, 필요하면 언제든지 국채 발행해서 적자재정으로 들어가고 보면 이 세수에 대해서 바둥바둥 하지를 않습니다.

문제는 예산을 만지고, 돈을 다루는 사람들은 이것을 책상 위의 숫자로 생각하지 말고, 내는 사람 입장에서 얼마나 뼈 아프게 벌어서 내는 것인가를 고민해야 되는 것입니다.

또 예산을 다루는 실무자들은 타이트한 예산편성을 하는 훈련이 되도록 해야 됩니다. 예산개혁작업 있지 않습니까? PPBS, 영점기준 예산편성방식(ZBBS) 등 이런 제도들이 있는데, 이런 것들은 사실 정책적인 것은 위에서 할 수 있는 것이지만, 실무자들은 비용 대 효과분석(cost benefit analysis)을 제대로 하는 것입니다. 그게 바로 과거 30년 동안의 예산개혁 작업의 핵심이었습니다.

결국 정치적인 고려가 들어가는 것 가지고는 더 이상 뭐라고 하기가 힘들지만 그 한계라는 것은 어느 시대나 항상 느끼는 것이고, 실무자들은 그것을 최대한도로 바로 잡으려고 애써야 합니다. 그러니 좀 더 자질 있고 책임감 있는 실무자들이 열심히 일해야 되고, 특히 세입을 의식하던, 세출을 의식하던 더 중

요한 것은 그게 아닌가 생각이 듭니다.

이것은 조금 다른 것이지만, 나는 우리나라에서 재정정책이라는 게 있나 할 정도로 세입정책이 약하다는 겁니다.

외국은 주로 기본적으로 세법에서 합니다. 우리나라에서는 세법을 가지고 하는 것이 전통적으로 너무 약합니다. 그래서 세출에서만 그냥 서로 많이 할당받으려고 싸우고 있습니다. 다른 나라는 세입 쪽에서 얼마나 많이 합니까? 뭐 하다 못해 내년 경기가 어떻게 될 것인가, 산업활동이 어떻게 될 것인가, 그래서 세수전망은 어떠한가 이런 것을 가지고 이론과 논리로 싸워야 나는 이것이 제대로 하는 것이라고 봅니다.

우리나라는 과거 30년 간 세입보다 세출력이 너무 강화되었다는 생각이 듭니다."

[이석채] 재정의 정책기능 강화

"나는 재정정책이라는 것은 과거도 그랬고, 앞으로도 그렇고 정부가 가지고 있는 가장 중요한 정책수단이라고 생각합니다. 왜냐하면 통화정책은 어차피 중앙은행 쪽에서 하는 겁니다. 그래서 미국 같은 경우에는 재정정책을 통해서 국가정책이 변해집니다.

재정정책이 함축하고 있는 정책적인 내용이 사회보장복지부터 수없이 많은 모든 분야의 정책을 포괄하여 결국은 그것들이 정부예산을 통해서 정책으로 구체화되는 것입니다. 따라서 예산실이 정책의 키를 잡고, 핵심에 서서 정책을 다루고 문제를 제기하는 그런 역할을 해야 된다고 봅니다.

그리고 지방과의 관계에 있어서도 지방 쪽에 많은 권한을 줘야 되는데, 책임도 같이 줘야 됩니다. 그리고 예산을 지금처럼 해당 부처에 많이 집행을 넘기면 거기에 대한 사후평가는 적어도 예산을 편성하는 데에서 가져야 됩니다. 왜냐하면 재정이란 정부가 가지는 가장 중요한 툴(tool)인데 이것을 위임했을 때는 그것이 효과적으로 집행되고 있는가 하는 문제에 대한 평가는 반드시 해야 합니다. 그리고 긴 안목으로 봤을 때 예산실에서 사회보장정책을 포함하는 광의의 재정의 건전성을 생각해야 되고, 그런 면에서 최고의 문제 제기나 최고의 참모 기획기능을 수행하는 그런 역할을 담당해야 된다고 생각합니다.

민간분야는 알게 모르게 자기들 나름대로 경쟁이라든지 새로운 조류에 따라서 많은 혁신이 끊임없이 이루어지고 있습니다. 그런데 정부는 물론 그런 압력

을 받아서 혁신하지 않는 건 아니지마는 그건 느낌이지 실제로 그렇게 절실하게 당하는 것은 아닙니다. 그런데 정부가 얼마나 능률적이냐, 얼마나 돈 적게 쓰면서도 효율적으로 일을 할 수 있느냐 하는 것은 정부가 추구해야 될 영원한 과제이고, 그런 면에서 그걸 하는 데 재정이 굉장히 중요한 역할을 수행해야 된다고 봅니다. 선진국이 되려면 제도도 중요하지만 의식과 관행도 따라가 줘야 됩니다. 제도 따로 의식 따로 이건 안 됩니다. 그것을 같이 가게 하는데 재정이 힘들지만 역할을 할 수 있으리라고 봅니다."

제 3 절 조세정책

1. 개 관

이 기간중에는 커다란 세제개혁은 없었고 수시로 다양한 형태의 개선이 있었지만 대부분 소폭의 개정이었다. 이 기간중에 있었던 주요 개선 내용을 보면, 1989년 토지초과이득세의 신설, 담배소비세의 지방이양 등 국세와 지방세의 조정, 소득세 법인세 상속세의 세율인하 및 세율체계 단순화, 조세감면제도의 축소 정비, 교통세 신설(1993), 농어촌특별세 신설(1993), 부가세 간이과세제도 도입, 양도소득세 부담 완화, 지방세로서 종합토지세와 지역개발세 신설, 관세제도에서 수출입신고제 전환과 수출 환급제 폐지 등이었다.

2. 조세의 규모와 구조

[강만수] 조세부담률

"우리의 조세부담률이 낮은지는 분석이 어려운 문제인데, 왜냐면 전체적인 재정, 지출구조와 사회보장제도와 관련해서 봐야 되기 때문입니다. 여기에 대해서는 내 나름의 뚜렷한 판단은 없는데, 하여튼 우리나라의 조세부담률은 그렇게 과한 수준도 아니고, 적절한 수준이 아닌가 생각됩니다.

지금까지 기업투자도 활발히 이루어졌고, 기업내부유보도 어느 정도 괜찮았습니다. 지금 기업의 재무구조가 나빠진 것은 소위 확장정책, 기업의 확장경영,

그런 것들 때문이지 조세가 너무 많이 걷어져서 조세 여력을 소진해 버린 것은 아닙니다. 감가상각제도를 단순하게 한 이유 중의 하나가, 기업의 대외경쟁력을 높이기 위해서였습니다. 효율적인 투자는 내부유보에 의한 투자고, 그 내부유보를 확보해주기 위해서 감가상각제도를 대폭 자율화하고, 완화했습니다."

[강만수] 직접세와 간접세 구조

"우리나라의 내국세 구조를 보면 1970년대, 1980년대, 1990년대 초까지는 부가가치세를 중심으로 한 간접세의 비중이 상당히 높았으나 근래에 와서는 거의 비슷한 수준을 이루고 있습니다. 부가가치세를 도입할 때 IMF 전문가들은 간접세의 비중이 높은 나라일수록 경제의 역동성은 높다는 겁니다. 그래서 간접세의 비중이 높은 문제는, 재정지출로 저소득층 문제를 해결해야 합니다. 주택이라든지, 대중교통, 그런 것을 통해서 재정지출로 해결하는 것이 더 정확하고, 더 완벽하고, 더 효율적입니다.

이런 차원에서, 우리나라의 총조세규모라든지 조세구조라든지 이런 것을 종합적으로 보면 별로 문제는 없었다고 생각이 됩니다."

3. 조세정책의 역할과 공과

[강만수] "우리나라 조세제도는 IMF회원국 중에서는 잘 되어 있는 나라로 평가받고 있고, 그리고 또 세출까지 포함해서 재정정책은 한국이 가장 효율적으로 해 온 나라라고 이렇게 일반적으로 평가를 받고 있기 때문에, 나는 현재까지 전체적인 조세정책, 재정정책은 잘해온 것으로 생각이 됩니다. 부분적으로 예를 들면 경제개발예산이 개발연대의 제도가 아직까지 남아 있어 낭비적인 요소가 있다든지 하는 것은 있을 겁니다.

전체적인 조세제도는 IMF 회원국 중에서 제일 잘 되어 있는 것으로 평가를 받았는데, 부동산에 관해서만은 내가 알고 있기로 제일 잘못되어 있습니다. 조세만 잘못되어 있는 게 아니고, 행정까지 합쳐져서 잘못되어 있습니다. 나머지 우리 재정은 다 성공적이라고 일반적으로 평가하고 있습니다."

4. 조세제도개선

[강만수] 저세율체계와 상속세 및 법인세 폐지론

“내가 세제실장이었을 때는, IMF 재정부하고 협의를 많이 했는데, 전반적으로 세계적인 추세가 저세율구조로 나갈 때였습니다. 그래서 IMF에서도 권고한 것이 저세율체계로 가라는 것이었습니다. 그래서 소득세도 40%로 내리고, 상속세도 40%로 내리고, 법인세도 내리고 했습니다. 특히 IMF 사람들이 우리한테 권고한 몇 가지 중에서 특별한 것은, 제도적으로 상속세를 없애는 것이 결과적으로 좋다는 겁니다. 상속세는 소득세보다는 세율이 높아서는 안 된다는 겁니다. 그런 권고가 있고 해서 상속세를 소득세율하고 같은 식으로 낮추었습니다. 그 뒤에 국민의 정부에서 다시 상속세율을 또 올려버렸습니다. 그래서 정책의 일관성이 없이, 즉 우리의 정책은 그때그때 상황에 따라서 왔다갔다 하는데 그러면 안 됩니다.

세계적인 추세에 따라 미국에서도 부시정부가 들어서면서 제일 먼저 상속세 폐지를 들고 나왔습니다. 그러나 오히려 거꾸로 빌 게이츠하고 6대 부자들이 자기들은 상속세 폐지를 원치 않는다고 하는 재미나는 이야기도 있었지만, 그것도 저세율구조로 나가는 것입니다.

그때 IMF 사람들이 우리한테 권고한 것은 상속세와 법인세를 먼저 폐지하는 나라가 결국은 국제경쟁에서 가장 유리한 입장에 서게 된다는 겁니다.

그때 서양의 과거 백년 세제사를 IMF에서 조사 연구한 결과, 상속세는 unhappiness tax, 즉 불행세였다는 겁니다. 왜 불행세냐 하면 불의의 죽음을 당한 사람이거나, 아니면 변호사나 회계사를 고용할 수 없는 사람만 무는 것이라는 겁니다.

결국은 불의의 사고로 죽은 사람하고, 돈이 적당한 수준에 있는 사람만 물게 된다는 겁니다. 돈 많은 사람은 변호사나 회계사를 통해서 회피하거나 안 그러면, 세금 안 내는 다른 나라로 도망가 버리면 그만입니다. 그래서 그때 그 사람들이 얘기할 때 상속세를 폐지한 대표적인 나라가 오스트레일리아하고 캐나다라고 했습니다.

영국 경제가 저렇게 침체된 요인으로 노조 등 여러 가지가 있는데, 재정정책 차원에서 본다면, 결국은 70%가 넘는 상속세가 주요인이었다는 겁니다. 상속세

때문에 영국의 부자들이 해외로 이주를 하는 바람에, 뉴질랜드로 가거나, 호주로 가거나, 미국으로 가거나, 캐나다로 갔기 때문에 영국의 경제가 저렇게 되었다는 겁니다. 그래서 오스트레일리아, 캐나다는 상속세를 폐지해 놓고 있으니까 그쪽으로 이주해서 살면 상속세를 10원도 안 내니까 그런 겁니다.

그런데 상속세에 대한 많은 오해는, 상속세를 안 낸다고 해서 세금을 하나도 안 내는 것이 아니고, 자식이 만약에 아버지로부터 재산을 받게 되면, 자기가 취득을 하는 겁니다. 자기가 그 해에 특별히 취득한 재산에 대해서는 여러 가지 복잡한 규정을 적용해서, 소득세를 내면 되는 것이지 상속세란 것을 따로 내는 것은 의미가 없다는 겁니다. 즉 소득세를 내면 되는 것이지 상속세는 필요 없다는 겁니다.

또 법인세를 먼저 폐지하는 나라가 이긴다는 겁니다 . 지금 다른 나라에서는 조용히 하고 있습니다. 우리가 경제를 발전시키기 위해서는 결국은 기업이 투자를 해야 되는데, 투자를 촉진하기 위해서는 여러 가지 인프라나 규제 등 환경여건의 개선이 먼저 선행되어야 되겠지만, 그것이 선행이 되고 나서 투자를 하려고 할 때는 증자나 차입에 의한 것보다 내부유보에 의해서 하도록 하는 것이 가장 경쟁력이 강합니다. 그런 차원에서 법인세라는 것은 장기적으로 가장 빨리 폐지하는 나라가 이기는 겁니다.

법인세가 필요 없다고 주장하는 논거 중의 하나는 서양의 경험에서 보면 법인세가 오히려 부가가치세보다 더 많이 전가되었다는 겁니다. 그리고 또 기업 경영전략이라는 것은 세후의 이윤에 대해 얼마의 목표를 정하는 것이기 때문에 법인세를 매기면 매길수록 기업의 경쟁력은 떨어지는 것이고, 조세수입이 올라가는 것도 아니고 오히려 문제만 많고 복잡해진다는 겁니다. 그래서 IMF사람들은 부가가치세와 소득세, 두 가지만 하면 되지 복잡하게 할 것 없다는 식으로 우리한테 권고를 했습니다. 그런 것을 바탕으로 해서, 그때 전체적으로 소득세율을 40%에서 낮추었습니다. 상속세도 소득세 최고세율로 맞추고, 법인세도 낮추었습니다."

[강만수] 감가상각제도 개선

"다음에는 감가상각제도를 간소화했습니다. 그때 우리나라의 감가상각제도가 한 300분류 전후로 되어 있었습니다. 일본은 그때 500분류 이상으로 우리보다

더 많았습니다. 우리는 계속 일본을 따라가는 그런 식이었는데, 그때 IMF사람들은 우리에게 간소화할 것을 권고했습니다. 감가상각은 엄밀한 의미에서 세 가지로 분류하면 된다는 겁니다. 첫째는 기계시설, 전산시설, 두 번째는 건물, 세 번째는 기타 장비, 그 이상으로는 분류할 아무런 가치가 없다는 것입니다.

사실 감가상각을 복잡하게 하는 것은 정책적으로 큰 이유가 없습니다. 또 감가상각을 엄격하게 규제하는 것이 기업의 경영활동, 특히 재정적인 계획을 세우고 활동하는 데 커다란 장애가 됩니다.

그래서 엄밀한 의미에서 감가상각은, 사실은 폐지하고 자율적으로 해줘도 문제가 없을 정도의 제도입니다. 일본은 재정이 항상 부족한 나라이고, 또 국채를 계속 발행하는 나라니까, 한 해라도 세금을 미리 받으려는 그런 경향이 많이 있었습니다. 감가상각이란 것은 결국은 올해 받을 세금을 올해 받을 것이냐, 내년에 받을 것이냐, 그 다음에 받을 것이냐의 문제이지 세금을 받고 안 받고 하는 문제하고는 전혀 관계가 없습니다.

또 회사가 연도별로 이익이 나느냐, 결손이 나느냐에 따라서 감가상각을 가지고 세금을 조절하는 것을 회피하기 위해서 한다는데, 실제적으로는 별 의미가 없고 해서, 내가 그때 삼백 몇 분류되어 있는 감가상각을 8분류 정도로 분류를 줄였습니다.

또 내가 있을 때 감가상각률도 기업이 계속성의 원칙을 적용해 나가는 전제 아래 감가상각 기한도 상하 50%씩 조절할 수 있도록 했습니다.

그런데 우리나라에서는 그 세 가지만 한다는 원칙하에서, 기술적으로 몇 가지가 들어가서 8가지가 되었는데, 실제로는 5분류 정도 될 겁니다.

재미난 얘기 하나는 한전 같은 경우는 세무신고 하는 데 감가상각표가 엄청나게 양이 많아서 기초적인 서류만 1톤 트럭이 다 찰 정도로 복잡했는데, 의미가 없는 겁니다.

그래서 감가상각제도를 완전히, 사실상 기존의 감가상각제도를 완전히 없애버리고, 3분류를 기초로 했고, 그것도 또 자율적으로 +, − 50% 범위 내에서 기업이 알아서 할 수 있도록 했습니다"

[강만수] 과세특례제도 개선

"1976년에 부가가치세를 만들 때 내가 처음 실무담당을 맡아서 내 손으로 부

가가치세 초안을 만들었는데 그때 과세특례제도가 시행되었습니다. 그런데 그 과세특례제도라는 것은 그야말로 정치적인 타협의 산물이었습니다. 그때 소매업의 경우 영업세율이 2% 정도였는데, 부가가치세는 이론상으로는 그 전과 같은 세금을 매기기 위해서는 3~5% 정도의 세율로 과세를 해야 하고, 서비스 같은 경우는 5~7%를 부과해야 되는데, 그때 워낙 부가가치세에 대해 반대를 많이 하니까 영세업자에 대해서는 무조건 2%로 과세하는 과세특례제도라는 것을 만들었습니다.

그러한 과세특례제도가 탈세창구 역할을 하고, 너도나도 과세특례제도로 가고 해서 엄청난 부작용을 일으켰습니다. 그래서 1977년에 내가 부가가치세 담당과장으로서 부가세를 실시한 후 17년이 지난 1993년에 세제실장으로 돌아와서 그때 과세특례제도가 잘못되어 있는 것을 바로잡았습니다. 바로잡는 방법으로 과세특례제도를 없애고 간이과세로 전환하려고 하니까 또 조세저항이 문제가 되었습니다. 영국이나 프랑스 등 유럽에서 간이과세제도를 실시하고 있는데, 간이과세라는 것은 과세의 절차를 단순하게 하는 것이지, 세율 면에서 어떤 특례를 주는 것은 아닙니다. 그런데 과거 한국의 과세특례제도는 과세방법 면에서도 특례를 주었고 세율 면에서도 특혜를 주었습니다. 그러니까 똑같은 음식점 장사를 해도 과세특례자가 되면 세금을 2% 정도 물게 되는데, 일반과세자는 7~8% 정도로 몇 배로 물게 됩니다. 그러니까 음식점 입장에서는 세무공무원을 매수하든지 해서 과세특례 인정을 받는 것이 정상적으로 내는 것보다는 훨씬 유리합니다. 그러니까 어떻게 해서라도 그렇게 하려고 하게 됩니다. 따라서 정부만 손해를 보게 됩니다.

그래서 어떤 식으로 했느냐 하면 일반과세자와 특례자들은 그냥 두고, 하나의 고육책으로서 그 중간에 간이과세제도라는 걸 만들었습니다. 몇 년 지나고 나서 과세특례제도는 소액부징수로 떨어버린다는 그런 계획하에서 특례제도를 없애는 방법으로 간이과세제도를 도입했습니다.

부가가치세라는 것은 이론적으로 부가가치율에 따라 과세하는 겁니다. 그러니까 음식점은, 보통 부가가치율이 70~80% 되는데, 한 20~30%의 원재료를 투입을 해서 매출이 100이 일어나면 여기에 대한 10%에서 원재료 투입에 대한 세금 2~3%를 빼고 나면 7~8%의 실효세율이 됩니다. 그런데 우리 과세특례제도에서는 그것을 무조건 2%로 정해서 한 겁니다.

간이과세란 그렇게 하는 것이 아니고, 정상적으로 과세를 하는 사람들을 보면, 업종별로 실효세율이 나옵니다. 소규모 업자에 대해서는 매년 시행령에 의해서 부가가치율을 기준으로 해서 거기에 10% 곱한 것을 과세율로 하는 것입니다. 그러니까 업종별로 5%짜리도 있고, 3%짜리도 있고, 7%짜리도 있고, 업종별로 각각 다른 그런 제도입니다.

원래 도입할 때 정치논리에 의해서 잘못된 것을 17년이나 지나서 내가 다시 세제실장으로 가서 간이과세제도로 바로잡았다가 그뒤 2~3년 전에 과세특례제도를 부가가치세가 도입된 지 무려 20여년 만에 없애서 잘못된 제도가 바로 잡아졌습니다."

[강만수] 법인세 폐지론

"우리나라 세제의 문제점 중의 하나가 감면이 많다는 겁니다. 그것은 정치적으로 밀려서 감면해주는 겁니다. 지금 WTO에서는 특정부문에 대한 감면을 못하는 것으로 되어 있습니다.

그런데 기술적으로 감면하는 방법이 바로 법인세를 폐지하는 것입니다. WTO에서 감면해주는 것은 금지되어 있지만, 아예 안 받는 것은 금지하는 것이 아니니까 이론적인 차원이 아니라 전략적인 차원에서 법인세를 받지 말자이겁니다. 그러면 모든 기업이 보조금을 다 받는 꼴이 되는 겁니다. 그러면 기업에서는 투자재원이 공짜로 생기는 겁니다. 그러면 전체적으로는 소비세가 올라가고, 근로소득세가 올라가서 세금총액은 안 떨어진다는 겁니다. 법인세를 없애면 세금이 오히려 늘어날 것이라는 것이 전문가들의 견해입니다.

미국 존슨 대통령 시절에 만든 Johnson report라는 것이 있습니다. 거기 보면 이런 게 나와 있습니다. 미국에서 실제로 소득세는 70~80% 전가를 했고, 소비세는 100% 정도 전가했고, 법인세는 100% 이상 전가를 했다는 겁니다. 기업이 경영계획을 세울 때 아주 보수적으로 계산을 해서 법인세를 얼마 정도 낸다는 전제하에서 계획을 세우기 때문에 법인세는 소비세보다도 전가가 더 잘됐다는 겁니다.

또 근로소득세가 왜 전가가 되느냐 하면 고 임금 계층은 계약관행이 세후 보수기준으로 얼마라고 계약을 하니까 근로소득세도 전가가 되는데, 소비세보다는 덜 전가되고, 법인세는 100% 이상 전가가 되더라고 존슨 리포트에 나와 있

습니다. 그러니까 조세제도 차원에서는 부가가치세가 가장 좋고, 그 다음에 법인세를 없애서 부가가치세로 흡수하자는 것이 부가가치세 도입 때부터 이야기가 된 겁니다. 요새 와서 이야기 나온 게 아니고, 법인세 폐지론은 그때부터 이야기가 나온 겁니다."

[남궁훈] 직접세와 간접세 비중

"직접세와 간접세 비중은 다 원론적인 문제들인데, 국회에서 흔히 따지기를 '왜 직접세 비중이 자꾸 떨어지고 간접세 비중이 올라가느냐? 형평에 어긋난다.'하는 교과서적인 질문들을 많이 합니다. 옛날에는 직접세는 아주 좋은 세금이고 간접세는 나쁜 세금이다. 그래서 직접세 비중이 높고 간접세 비중이 낮아야 좋다는 식의 얘기는 기초적인 것인데, 결론은 직접세와 간접세가 균형을 이루는 것이 좋은 세제라고 봅니다. 아마 지금 우리나라의 직접세와 간접세의 비중이 거의 균형수준일 것입니다. 그래서 다소 한쪽이 많고 적다고 해서 일희일비하듯이 싸우는 것은 넌센스라고 봅니다."

[남궁훈] 특별소비세제도 개선

"우리나라 특별소비세 과세대상에는 귀금속이 있고 귀금속에는 다이아몬드가 있습니다. 우리나라는 결혼할 때 대부분이 다이아몬드 반지를 주고받는데, 우리나라가 한번도 정식으로 수입한 적이 없습니다. 다이아 반지다 귀금속이다 하는 것은 거의 다 밀수품입니다. 그런데 그것을 어떻게 다 찾아서 과세를 할 수 있겠습니까? 고가 사치품들은 우리가 과세 감정상 세금을 물려야 하지만 기술적으로 난점이 있어서 어렵습니다.

그리고 특별소비세는 점진적으로 폐지해야 할 세금입니다. 옛날에 고가 사치품이라는 것이 지금은 그 개념도 계속 바뀌고 있습니다. 특히 옛날에는 TV·냉장고에 모두 세금을 매겼고 지금도 물리고 있는데, 과연 TV나 냉장고가 특별히 소비되는 제품으로 과세를 해야 할 대상인지는 논란이 있습니다. 즉, 과세대상을 놓고도 논란이 많고 특정산업에 대한 왜곡도 초래하기 때문에 폐지하는 것이 좋지 않을까 생각합니다."

[남궁훈] 조세심사청구제도

"조세불복이 있는 경우에 조세심사 청구는 제도적으로 국세심판원에 의한 심

판청구와 국세청에서 스스로 하는 심사청구로 이원화되어 있습니다. 그러니까 내가 국세청으로부터 세금고지서를 받았는데, 내 생각에는 내가 낼 세금이 아닌 것 같다, 억울하다고 생각되면 불복을 해서 심사청구를 하면 됩니다. 그러면 거기서 받아들여지면 그것으로 좋고, 만일 거기서 안 받아들여지면 법원에 가서 행정소송을 제기할 수 있는 겁니다.

그 동안에 여러 가지 문제가 많았는데, 옛날에는 어떻게 했었느냐 하면 우선 먼저 국세청 안에서 불복하면 이의신청하고, 이의신청이 기각되면 다시 심사청구 하고, 이것이 또 기각되면 재경부의 국세심판원에 심판청구를 내고, 여기서도 또 기각되면 법원으로 가는 식으로 아주 복잡했는데, 지금은 이런 복잡했던 것을 아주 간소화해서 불복절차를 상당히 간소화했습니다. 많이 발전이 되어서 지금은 납세자들이 심사청구제도에 대해서 큰 불만들이 없을 겁니다."

5. 조세행정

가. 외부압력이나 요구에 대한 조치

[남궁훈] 정치권의 요구에 대한조치

"세법이란 것이 국회를 통과해야 세제가 이루어집니다. 기본적으로 세법을 최종 처리해 줘야 할 정치권에서 요구가 있다면 그것을 무시할 수가 없습니다. 기본적으로 이런 점에 대해서는 우리가 신중히 검토를 하고, 형평성의 원칙과 효율성의 원칙을 놓고 서로 협의해서 타당하면 되는 것입니다."

[남궁훈] 조세감면 요구에 대한 조치

"조세감면 요청이 제일 많은 곳이 정부부처입니다. 예를 들면, 산업자원부는 산업지원 차원에서, 농수산부는 농어민 지원을 위한 세제 등 각 정부 부처마다 어떤 특정분야를 대변하고 있지 않습니까? 그런 쪽에서 감면지원 요청이 있고, 그러면 우리가 우선 여러 가지 지원 요청에 대한 상황을 파악하고, 분석하고, 검토하고 또 관계기관과 협의도 해서 기본적으로 조세감면지원에 대한 공평문제와 효율문제를 생각해서 결정하게 됩니다

그러니까 민원에 의한 시정도 있습니다. 누구는 어떤 세제에 이렇게 대우받고 있는데 왜 우리는 빠졌느냐고 합니다. 그런데 보면, 거의 같은 입장인데 어

떤 부문은 지원되고 어떤 부문은 지원이 안 되는 것으로 확인되어 뒤늦게 보완해 주는 사례도 있습니다."

나. 국가정책에 대한 세무행정력 동원

[박경상] "과거에 물가 억제라든지, 부동산투기 억제라든지, 과소비 억제라든지 어떤 국가정책목적을 위해서 국세청의 행정력을 동원하는 경우는 허다했습니다. 지금도 마찬가지입니다. 내가 국세청 간부로 일할 때 있었던 몇 가지 사례를 들어보겠습니다.

지금 용산역 뒤에 전자상가 일대가 그 당시에는 농수산물 청과시장의 중심이었습니다. 그때 정부에서 농수산물 유통체계를 획기적으로 개선하기 위해서 지금의 가락동 농수산물도매시장을 건설하고 용산 청과시장을 그곳으로 옮기도록 한 것입니다. 그러나 용산 시장상인들은 완강하게 옮기기를 거부했습니다 그래서 국세청이 동원되었습니다. 당시 내가 실무 책임자인데 상인들의 말을 들어보니까 아주 완강한 입장이었습니다. 그래서 우리도 못하겠다고 했지만 상부의 지시라 어쩔 수가 없었습니다. 그때만 해도 용산시장에는 문서도 없고 확인할 수 있는 아무런 세무자료가 없었기 때문에 소위 인정과세를 할 수밖에 없었습니다. 그런데 가락동 시장에 가면 입찰제도를 해야 하니까 상인들 입장에서는 소득이 양성화된다는 문제가 있었던 것입니다. 그러니까 이 사람들이 양성화되면 큰일난다고 해서 저항을 했던 것입니다. 그래서 내가 그들과 회의도 몇 차례하고 설득도 했지만 힘들었습니다. 그래서 결국은 앞으로 3년간은 조사를 안하겠다는 식으로 약속을 하고 가락동으로 옮겨가게 한 것입니다.

그 다음에 각종 물가대책인데, 물가 올라가면 국세청을 동원했습니다. 그러니까 국세청에서는 이러한 것을 달갑게 생각하지 않습니다. 그러나 위에서 지시를 하면 불가피하게 하지 않을 수가 없었습니다. 하나의 예를 들면, 농산물 값이 오르면 조세원리에는 별로 안 맞지만 세무조사를 한다고 해 가지고 국세청의 힘을 동원했는데, 이러한 것은 당시는 워낙 물가가 많이 올라가니까 국민생활 안정을 위한 고육지책이 아니었느냐고 생각을 합니다.

또 하나가 노태우 대통령 때의 전세값 파동입니다. 당시 내가 직접세 국장으로 있었는데, 부총리가 조 순씨, 국세청장이 서영택씨였습니다. 당시 전세값이 올라가서 서민들 생활에 야단이 났었습니다. 근본적인 대책은 장기적으로 새로

집을 많이 짓든지 물량공급을 많이 해야 되지만 하루 이틀에 되는 것도 아니고 전세값 올라가는 것은 천정부지로 올라가고 있었습니다. 그래서 조 순씨도 골치가 아프고 하니까 참 어렵지만 국세청에서 좀 동원을 하라고 해서 신고센터를 만들고 전세값을 올린 사람은 세금을 부과한다고 하니까 사람들이 겁을 좀 냈습니다. 그래서 전세값이 좀 주춤하면서 성공을 했습니다. 그런데 이것도 물론 도움은 되었지만 사실은 국세청 사람 입장에서는 정서에 별로 안 맞는 것입니다. 위에 사람 입장에서는 불가피한 조치였다는 생각을 합니다.

왜냐하면 내가 국세청 사람이라서 그러는 것이 아니라, 정부 조직도 여러 조직이 있지 않습니까? 안기부 조직, 검찰 조직, 경찰 조직 등 많은 조직이 있습니다. 그 조직 가운데에서 내가 느끼기에는 일사불란하게 움직이는 조직이 국세청 만한 데가 없다고 봅니다. 그리고 예를 들어서 보안유지나 위의 지시에 대해서 일사불란하게 움직이는 체제, 전국을 커버할 수 있는 조직 등 이러한 점에서 부리기 좋은 조직이 국세청밖에 없었던 것입니다. 그 어떤 조직보다도 일사불란하고 조직에 대한 충성심이 강한 조직이 국세청이라는 것은 자타가 공인합니다. 소위 직업에 대한 윤리의식이 좀 강합니다. 그리고 응집력이 강한데, 한 번 해병은 영원한 해병이라고 하듯이 한번 국세맨은 영원한 국세맨이라는 말도 있습니다.

그 다음에 문민정부인 김영삼 정부에 들어와서는 내가 조사국장이었습니다. 당시 사이비 언론대책이라는 것이 있었습니다. 사이비 언론이라는 것은 지방 시골에 이상한 신문사 같은 것을 만들어서 공갈이나 치는 언론사를 말하는데, 그 피해가 상당히 많았습니다. 언론이 창달되어야 하지만 폐해가 많았던 것입니다. 지방의 기관장들이 참 골치 아픈 일이 많았습니다. 나도 해봤지만 기자다운 기자도 아닌 사람들이 기자 행세를 하면서 남의 이상한 것만 파헤칩니다. 그래서 문민정부 당시 이러한 사이비 언론을 단속을 했습니다. 이것은 언론 길들이기의 차원은 아닙니다. 사실 문공부에서 주관해야 할 사이비 기자들의 단속을 국세청에다가 맡겨 가지고 작업 나오라고 해서 처음에는 내가 안나간다고 하면서 싸웠습니다만 위에서 하라니 해야지 어떻게 합니까? 그래서 좀 도와줬습니다. 조사를 나갔는데, 사이비 언론사는 조사할 것도 없습니다. 전부 명함만 가지고 돌아다니는 사기꾼들인데 조사할 수가 있겠습니까만 그래도 동원된 적이 있었습니다. 당시 내가 회의할 때도 “아니 이게 무슨 꺼리라도 있어야지. 아

무것도 없는 것을 국세청이 나서서 해야 되느냐"고 싸움을 많이 했습니다.

그리고 최근 국민정부 들어와서, 언론사에 대한 성역 없는 대대적인 세무조사를 공평과세를 위해서 한다고 하지만 국민들이 그것을 믿습니까? 이러한 언론 길들이기는 없어져야 합니다. 이번에도 국세청을 동원하지 않았습니까?

그리고 나는 물가대책 등에 국세청이 동원이 되는 것은 국세 본연의 의무에 너무 어긋나는 것이 아닌가하고 생각합니다. 이렇게 되면 국세청에 대한 국민의 신임이 떨어집니다. 그래서 여러 가지 판단을 잘 해서 해야 되는데도 불구하고 툭하면 국세청을 동원하니까 국세청 사람들의 자존심이 상하게 되는 것입니다."

[강만수] "지금까지 물가 억제라든지, 부동산투기 억제하든지, 심지어는 과외와 학원비 단속에 까지 국세청이 많이 나서고 했는데, 첫째 다른 나라에 이렇게 국세청이 나서는 나라도 없고, 또 일시적인 효과는 있지만 근본적으로 대책도 안 되고, 그래서 나는 이런 것은 없어져야 된다고 생각합니다. 이런 것은 가장 下策의 하나가 아닌가 싶습니다.

실제로는 전혀 상관없는데도, 하라고 그러면 하긴 해야 되니까 하는 체 하는 대표적인 것이 이겁니다. 뭔가 대책은 해야 되겠는데, 근본적인 대책은 어렵고, 하는 척이라도 해야 되잖습니까? 그래서 자꾸 이러한 것이 나오게 됩니다. 실제로 근본적인 것은 따로 있습니다."

[남궁훈] "세무행정력은 기본적으로 세수목적이 첫째입니다. 그런데 다른 행정목적과 결부하여 세무행정력이 동원되는 대표적인 것이 부동산투기 억제 차원에서 조사에 나서는 것입니다.

그런데 이런 경우 어떻게 보면 그런 투기행위로 인하여 소득이 있을 수 있고, 소득이 있으면 과세를 한다는 것이 과세목적과도 일부 부합합니다. 과세목적이 전혀 없이 한다면 문제가 있겠지만 소득파악과 투기억제가 같이 부합되어서 하는 것이라면 이것은 바람직한 것이 아니냐 하는 생각을 합니다. 국민경제 과열 진정이나 투기억제 등의 직접적인 목적도 있지만, 세수목적과 전혀 무관하게 동원되는 사례는 없다고 봅니다.

그래서 예를 들어서, 과소비 억제 차원에서 외제 고가 사치품이나 이를 취급하는 업소에 가서 판매상황 같은 것을 체크한다는 것은 그렇게 나무랄 일은 아

니지 않는가 하는 생각을 갖습니다.

과세대상 파악과 연계해서 하는 것입니다. 세금목적과 전혀 무관하게 하는 것이 아니라고 봅니다."

다. 세수규모 조정협의

[강만수] "다른 나라에서는 세수규모가 상당히 심각한 문제였는데, 우리나라에서는 부가가치세를 도입한 이후로는 그것이 사실상 큰 문제는 아니었습니다. 거의 세출당국과 세입당국의 세입추계가 큰 차이가 나지 않았습니다. 그 다음에 보통 경기하강기에 다른 나라 세금은 확 줄어드는데, 우리나라는 간접세 특히 부가가치세의 비중이 높기 때문에 세수가 경기의 영향을 덜 받았습니다. 부가가치세가 가장 가혹하다는 얘기는 경기하강을 잘 안 타기 때문입니다. 경기를 타더라도 다른 세목보다 가장 덜 타는 겁니다.

부가가치세가 생기기 전에는 세수부족이 심각했습니다. 그래서 항상 세수가 모자라니까 오히려 세제국이 파워가 있었습니다. 부가가치세 도입하고 나서는 거꾸로 세제국이 힘이 없어진 겁니다. 세금이 항상 잘 들어오니까. 그러니까 예산국이라든가 이런 데서는 세금받는 사람의 수고를 아무도 몰라줍니다. 그렇찮습니까? 가만히 있어도 97.5%가 들어오니까 거꾸로 부가가치세가 시행되고 나서 세제국이 파워가 작아졌습니다. 옛날에는 예산국이 대한민국에서 유일하게 청와대 말도 안 듣는 곳인데, 그러나 전통적으로 아직까지 예산국에 대한 강자가 세제국입니다. 그래서 예산국장이 대한민국에서 다른 사람한테는 다 이겨도 세제국장한테는 못 이긴다고 하기도 했습니다.

크게 정책적으로 문제가 될 만한 그런 것은 1970년대까지가 그랬고, 1980년대 이후부터는 그런 것은 없고, 있어도 아주 미미한 문제입니다."

라. 조세행정의 공정성과 투명성

[강만수] "기본적으로 국세심판제도가 상당히 일찍 도입되었고, 조세행정의 공정성·투명성은 전반적으로는 좋습니다. 조세의 97.5%가 자진해서 내는 시스템이 되어 있습니다. 옛날에 남대문시장, 동대문시장은 고지서만 나가면 철시를 했고, 철시를 하면 국세청이 가서 매달리고, 이래서 온 신문에 크게 났는데, 요즘은 그런 것은 없어졌습니다. 전반적으로 이런 것이 많이 개선되었지만, 부분

적인 문제는 여러 가지가 있겠죠. 크게 봤을 때는 그런 문제는 없는 겁니다,

요즘에 상속세 포괄과세라는 것이 이슈가 되고 있습니다. 어떤 경제정책에 대해서는 꼭 trade-off되니까 플러스가 있으면 마이너스도 꼭 있는 겁니다. 결국은 마이너스가 크냐 플러스가 크냐에 따라서 선택하는 겁니다. 그리고 그 다음에 또 상황에 따라서 정치적으로 어디가 힘이 세냐에 따라서 선택하는 것이고, 그때는 마이너스가 많은 쪽을 선택하는 경우도 있습니다. 요즘 상속세 인상이 정치권에서는 플러스가 많다고 생각하는 모양입니다. 우리나라의 재벌들이 상속세 낸 것, 정주영씨가 낸 것 조사해보면, 그런 것은 공산주의가 현실적으로 안 되는 것하고 똑같은 이야기입니다.

엄밀한 의미로 자본주의라는 것은 맑시즘이 나옴으로 인해서, 맑시즘이 비판하니까 비판에 대해서 대응을 하다 보니까, 하나의 이념 비슷한 것이 생긴 것이지 적극적으로 생긴 이념도 아니고, 또 이 자본주의라는 것은 엄밀한 얘기에서 공산주의가 없었더라면 어떤 형태로 몰락했을지도 모릅니다. 맑시즘이라는 것으로부터 공격을 받고 끊임없이 자기방어를 하다 보니까 사회주의정책이 가미되었는데, 엄밀한 의미에서 우리 경제정책 중에서, 사회주의적인 정책이 얼마나 많습니까?.

그리고 영국은 블레어가 수상이 되고 나서 오히려 더 보수적으로 가버렸잖아요. 그리고 이번에 브라질에서는 룰라가 대통령이 되고 나서 더 보수적으로 가지 않았습니까?

좌파우파란 개념은 개혁과 직접 관련이 있는 것이 아닙니다. 개혁은 보수주의자도 개혁을 하자는 겁니다. 개혁은 어떤 파라든지, 그것하고는 꼭 관계가 없는 겁니다. 자본주의 제도라는 관점도 결국은 끊임없는 공격을 받다 보니까 생겨난 하나의 결과물입니다.

시장경제라는 것도 결과물입니다. 요즘 보면 미국도 의료보험도 만들고, 그 다음에 한 것이, 소위 사회주의자들의 끊임없는 도전에 의해서 그것을 수정하다 보니까, 지금 와서는 사회주의하고 시장경제 자체가 구분이 모호해졌고, 다만 효율성에 있어서 정부가 개입하는 것이 좋으냐, 개입 안 하는 것이 좋으냐 하는 것과 그 다음에 이것을 급진적으로 개혁했을 때 부작용이 크냐 적으냐, 이런 논쟁이 아닌가 싶습니다."

마. 세무행정의 수준과 위상

[강만수] “우리나라 조세행정이 납세자 쪽에서는 비교적 탈세도 많고, 세무행정 쪽에서는 세무공무원의 부정이 많다는 얘기도 많이 하는데, 그것은 미시적인 이야기이고, 거시적·종합적으로 보면 우리 조세행정은 IMF 회원국 중에서 제도적으로 가장 잘되어 있는 나라라고 IMF에서 공식으로 평가하고 있습니다.

또 내용을 보더라도, 소위 그 사람들이 이야기하는 노력세수는 IMF기준으로 우리나라는 3%가 안 되는 2.5%에 불과합니다. 작년 같으면 세수 100조원 중에서 국세청의 노력에 의한 세수가 2조 5천억원 정도입니다. 97.5%는 자진 납부한 세금입니다. 그런데 그 자진납부라는 것은 기업이 내는 법인세뿐만 아니고, 근로소득세 원천징수해서 납부하는 것, 부가가치세 납부하는 것, 그 다음에 특별소비세 받아서 납부하는 것 등입니다. 그리고 우리나라의 현재 재정은 부분적이 아닌 전체 거시적으로 본다면 아주 튼튼하고 건전합니다.

그리고 97.5%가 납세자가 자진해서 내는 세금으로 세입이 채워진다고 하면 굉장한 수준의 나라가 아닙니까? 그 배경에 지금까지 우리는 부가가치세를 한다든지, 종합소득세를 한다든지 굉장히 잘해왔습니다. 그래서 IMF회원국들이 재정계획을 할 때, 한국을 배우라고 그렇게 이야기를 하고 있으니, 재정은 성공적이라고 할 수 있습니다.”

6. 관세제도 개선

[김기인] 원산지제도 실시

“내가 외국공관에 재무관으로 나가서 3년간 근무한 적이 있는데, 그때 보니까 우리나라 상품들이 외국에 수출입할 때 원산지 문제 때문에 굉장히 고통을 당하고 있었습니다. 외국에서는 원산지에 관한 업무와 부서를 굉장히 강화하고 있었습니다. 그런데 내가 우리나라에 들어와 보니 우리나라에서는 원산지제도라고 하는 것이 무언지 전혀 행정에 관련이 안되어 있었습니다. 그래서 내가 관련되는 사람을 만날 때마다 우리나라에서도 원산지제도를 시행하자고 굉장히 역설을 했었습니다. 그러나 혼자 떠들어서는 전혀 되지 않았습니다. 무슨 문제가 있었느냐 하면 그 당시에는 수입선 다변화제도라고 해서, 가령 TV이면 일

본산 TV는 수입이 안되고 미국산 TV나 말레이시아산 TV는 수입이 되는 이런 시스템이 있었습니다.

그런데 가령 소니TV가 완전히 부분품을 미국이라든가 말레이시아 등에 보내서 조립만 해서 우리나라에 들어와서 made in USA이라든가 made in 말레이시아라든가 이런 식으로 들어오게 되면 무조건 통관이 된다 이겁니다. 이름은 소니라고 상표가 다 붙어 있는데도 불구하고 그것을 정확하게 이것을 made in Japan이냐 그렇지 않으면 made in USA라고 보고 통관시킬 것이냐 하는 문제는 원산지제도를 가지고 해결할 수밖에 없는데도 불구하고 그런 문제에 대해서 전혀 개발이 안되어 있었습니다.

그래서 내가 관세청 차장을 하면서 계속 노력했는데도 잘 안되고 했지만 청장이 되었을 때 드디어 그것을 시작했습니다. 그래서 원산지제도에 관한 규정을 만들었습니다. 원산지제도라는 것은 사실은 상위법이 관세법이나 대외무역법에 근거를 가지고 해야 하는데 관세법이나 대외무역법에서도 우리가 요구하는 것을 반영을 안 해주고 해서 좀 어거지기는 했지만 관세청 내규에 관련규정을 하나 만들어 가지고 시행을 해버렸습니다.

그런데 이제 해놓고 보니까 우리 직원들이 이러한 원산지 규정을 모르겠다고 해서 집행을 안 하는 겁니다. 규정을 아무리 바꿔도 집행을 안 하기 때문에 내가 청장이 된 다음에 초도순시를 다니면서 하여튼 세관직원들한테 원산지에 관한 질문만 했습니다. 세관직원들은 저 청장은 내려오면 원산지만 가지고 떠든다고 할 정도였습니다. 초도순시 첫 번째 세관에서 세관장 이하 전 직원들을 완전히 박살을 내버렸습니다. 그러고 나서 그 다음 세관에 갔더니 전번 세관에서 원산지 규정 가지고 청장이 박살을 냈다고 하니까 이 친구들이 공부를 했었던 겁니다. 조금 나아졌습니다. 그 다음 세 번째 세관에 가서 원산지 문제 때문에 크게 그냥 해대니까 그때는 전 직원들이 원산지 문제에 대해서 달달 외우고 나오는 겁니다. 하여튼 그런 식으로 악을 써가지고 원산지제도를 했습니다.

당장에 보니까 전자제품들이 껍데기만 made in USA고 made in Malaysia고 made in 뭐 이런 것이고 실제로는 전부 일제더라 이겁니다. 그런 식으로 해서 들어오는 것이 굉장히 많은 조건을 들여서 전부 다 차단이 되고 해서 초기에 굉장한 성과를 얻었습니다. 그러니까 그렇게 해서 원산지제도를 처음에 내가 어거지로 시행했고 세관에서도 성과가 나기 시작하니까 그 다음부터 원산지가

중요한 것이라고 인식하기 시작한 겁니다. 요새는 광범위하게 온갖 것에서 원산지제도를 적용하고 있는데 그것이 내가 처음 시도했던 그때부터 시작이 된 겁니다. 그런데 당시 별다른 무슨 철학이 있었다기보다는 우리나라 상품이 외국에서 그렇게 고통을 당하는데 그런 규제를 우리나라에서도 도입해서 그냥 들어오는 외국상품들을 우리도 같이한다는 그런 철학으로 시행했습니다.

그것이 처음에 시행될 때 인식이 안되어서 굉장히 어려웠지만 지금은 정착이 되어서 잘되고 있습니다. 지금은 너무나 당연한 규정이 되었습니다.

그리고 그것도 새로운 규정도 아닙니다. 사실은 원산지 규정에 대해서 내가 연구를 많이 했는데 GATT규정에 원산지 규정이 나옵니다. 지금은 원산지에 관한 여러 가지 규정이 있습니다. 사실은 그 당시 내가 관세청장을 할 때에 한양대학교에 원산지제도를 도입하려고 용역을 한번 주었습니다. 그래서 우리가 원산지제도를 도입하고 싶으니까 용역보고서를 써달라고 했는데, 보고서를 보니 그 사람들 무슨 소리인지 알 수 없게 해놓았습니다. 행정적으로 하나도 도움이 안 되는 겁니다.

그래서 왜 그런지 생각을 해보니까 너무 학문적으로만 했다는 점도 있는 겁니다. 두 번째는 원산지제도를 한번도 안 해봤기 때문에 친숙하지 않다 이겁니다. 나도 원산지에 대해서 보다 전문적인 많은 지식이 있는 것은 아니지만 실제로 그냥 집행을 하면서 하니까 여러 가지 문제가 나오는 겁니다. 처음에는 사실 어거지로 하는 점도 많이 있었지만, 지금은 우리나라가 굉장히 원산지제도에 대해서 발전하지 않았나 생각이 듭니다."

[강만수] 단일관세율제도 개선

"내가 세제실장 때는 관세도 맡았었는데, 내가 한 관세정책 중에 하나는 단일관세율을 깬 것입니다. 우리나라의 관세정책에서 큰 실책 중의 하나가 단일관세율제도인데, 어떤 점에서 세계 최초로 한 겁니다. 우루과이라운드 하기 전에 관세율을 단일화했습니다. 관세율을 단일화하는 과정에서 우리 산업이 그나마 구조조정을 서서히 못하고, 일시에 그 경쟁력을 잃어가게 되었습니다.

그래서 단일관세율을 하다 보니까 문제가 많아 단일관세율제도를 깼는데, 그 깨는 과정이 엄청나게 힘들었습니다. 우리나라가 8% 단일관세율로 가는 바람에 산업경쟁력이 급격히 떨어져서 자생적인 구조조정 과정은 못 거치고, 급속

히 동남아와 중국에 밀리고 무너지게 되었습니다. 그러니까 산업정책을 포기한다고 이야기할 정도로 관세율을 단일화했었는데, 아직까지 우리 산업정책에 실패문제는 그것과 연결이 되어 있습니다. 단일관세를 깼지만 이미 때가 늦어 가지고 효과도 별로 없었습니다."

[강만수] 수출입면허제도 및 관세환급제도 개선

"옛날에는, 참 우스운 이야기인데, 수출입면허제도가 있었습니다. 그래서 심할 때는 수출할 때 공장에서 트럭으로 나가서, 보세운송이라고 그래서 부산항구로 가는 길도 세관에서 정해주었습니다. 내가 세제실장 때 관세법을 개정해서 수출입에 대한 면허제도를 신고제도로 전환하고, 관세청장으로 가서 집행을 했는데, 그때 관세청 내부의 저항도 많고 그랬는데 무리없이 정착되었습니다. 또 우리 관세제도에서 수출환급제도라는 것이 18년간이나 유지되어 왔는데, 이것은 사실상 집행 불가능한 제도였습니다. 그래서 수출환급제도를 폐지했습니다."

[강만수] 수출입통관제도 개선

"관세청장 할 때 미국 사람들과 이야기하는중에, 미국에 산업정책이 있느냐고 물어봤더니. 바로 관세행정이라고 대답했습니다. 한국의 신발 수출을 방해할 때, 허위 브랜드나 원산지 표시가 잘못된 것이 있다고 해서, 수입화주의 비용으로 신발 하나하나 다 검사합니다. 그리고 나중에 재포장해서 물건은 너희가 가져가라고 했습니다. 물건을 다 풀었는데 재포장하려면, 두 가지 문제가 생깁니다. 크리스마스 때 팔려고 물건 가지고 왔는데, 한 2주일 검사한다고 붙잡아 놔버리면 망하는 거죠. 내가 관세청장할 때 미국 관세청장한테서 사과문을 받아낸 적이 있습니다. 중국 마늘이 많이 들어가니까 반덤핑관세를 80%나 매겼는데 그때 한국 마늘이 갑자기 들어가니까 실제로는 그것도 아닌데 미국에서 중국 마늘이 부산에서 환적이 되어 들어오는 정보가 있다는 핑계로, 한국 마늘을 LA 롱비치 항구에 2개월이나 야적을 시켜놓고 이게 한국산인지 중국산인지 검사를 하는데, 어떻게 하느냐 하면 마늘에 묻은 흙을 털어내어 한국에 있는 마늘산지에 가서 흙 가지고 오고, 중국에 있는 흙을 가지고 와서 어느 흙인지 조사를 했는데, 2개월간 야적을 시켜놓았더니 우리 마늘이 다 썩어버린 겁니다. 그래서 내가 저쪽에다 항의를 했습니다. 항의를 하니까 잘못했다고 하는 겁니다. 그

리고 프랑스가 일본 전자제품을 규제를 할 때에는 통관지를 알프스 쪽으로 지정하는 일도 있었습니다.

그런 식으로 관세행정은 사실 굉장히 중요한 행정으로서 할 수 있는 일이 많은데도 우리나라는 아직 그런 데까지 발전이 안 되고 있습니다."

제 4 절 부동산 투기억제대책 — 토지공개념 도입

1. 개 관

1980년대 후반으로 접어들면서 1988년까지 우리 경제는 유례없는 호황을 누리면서 거품이 일어나고 또 88올림픽에 대한 기대심리 등으로 1986년까지 상대적으로 안정세를 보이던 토지가격이 1987년부터 급격히 상승하기 시작하였다. 1988년과 1989년에 전국 평균지가가 각각 27.5%와 32%가 상승하였고, 전국이 투기 열풍에 휩싸이게 되어 부동산 망국론이 나오는 실정이었다. 그래서 정부에서는 1988년 8월에 부동산 종합대책을 발표하였다. 그 주요내용은 특정지역 고시확대, 토지거래허가제 확대, 양도소득세 및 부동산 보유과세 강화, 개발부담금제 도입, 공공주택건설 확대 등이며, 또 토지제도를 근본적으로 개혁하기 위하여 '토지공개념연구위원회'를 설치하여 토지공개념의 도입방안을 검토한다는 방침이 포함되어 있었다.

이 조치에 따라 종합토지세의 도입방안과 토지공개념 3개 법의 도입이 구체화되기 시작하였다. 그래서 종합토지세제도는 1989년 6월 지방세법을 개정하여 1990년 1월 1일부터 시행하였다. 토지공개념제도는 토지공개념연구위원회에서 깊은 연구와 많은 토론과 의견수렴을 거쳐 「택지소유 상한에 관한 법률」,「개발이익환수에 관한 법률」,「토지초과 이득세법」등 토지공개념 3법을 만들어 1989년 12월에 국회를 통과하여 1990년부터 시행하게 되었다.

그러나 「택지소유상한에 관한 법률」과 「토지초과이득세법」은 헌법재판소의 판결에 따라 1998년에 폐지하였다.

2. 당시 주역들의 증언

[문희갑] 토지공개념 도입

“내가 청와대 경제수석을 맡고 있던 1980년대 마지막 몇 년간은 전국적으로 엄청난 부동산 과열로 부동산가격의 폭등과 투기가 전국을 휩쓸었습니다. 그래서 이대로 두어서는 안되겠다고 판단해서 토지공개념을 도입하고 강력한 부동산 대책을 추진했습니다.

토지공개념 법을 만들어서 국회통과시키고 시행하고 이럴 때 피해를 누가 당하느냐 하면 토지투기를 하는 사람들입니다. 공직자 중에도 옳은 공직자들은 부동산투기 등을 스스로 자제하고, 또 가족들도 자제시켰습니다. 그러나 100% 깨끗했다고는 이야기 못합니다. 많은 공무원들이 투기했는데, 이재에 밝은 공직자, 광의의 공직자 의미로는, 군인・일반공무원・검찰・법원・감사원 다 합해서 이야기하는 겁니다. 이 투기하는 사람들이 문제입니다. 공무원재산 조사했을 때 다 나왔지 않습니까? 어느 상태였느냐 하면 1985년 내가 예산실장할 때, 토지로부터 발생하는 자본이득이 GNP의 14%, 피용자 보수 그러니까 전체 봉급을 받는 보수의 34.2%, 제조업 국내 총생산의 44.5%였습니다. 이것도 높은데 4년 뒤 1989년 내가 청와대 경제수석할 때는, 토지로부터 발생하는 자본이득이 GNP의 60.3%, 피용자 보수, 일하는 사람들의 보수의 136.5%, 피땀 흘려 열심히 노동을 해서 받는 보수의 131.4배란 말입니다. 그 다음에는 제조업 국내 총생산의 171.6%, 포철, 석유화학, 중소기업 생산하는 총제조업 생산보다 토지로부터 발생하는 자본이득이 1.7배나 높았습니다. 그런데 이러한 토지로부터 발생한 자본이득을 얻는 사람들의 토지소유 현황은 기가 차는 겁니다. 전체 인구 중 토지를 많이 보유하고 있는 상위 5%의 토지 소유자가 전국 사유지의 65.2%였고, 상위 10%가 77%를 보유하고 있었습니다.

그러니까 부동산투기에 따른 불로소득으로 인한 소득의 불공정과 소득의 격차뿐만 아니라 소위 돈 있는 사람은 과소비나 방탕한 생활을 하게 되고, 그 자식들은 더 말할 것도 없고, 그러니까 일하려는 사람들의 노동의욕을 상실시켜서, 나도 일확천금을 해야 되겠다 해서 로또 같은 것이나 하려고 하는 이런 상황은 바로 여기서 나온 겁니다. 그래서 토지공개념 법을 왜 만들었냐 하면, 미국에서 많은 사람들이 공부하고 와서 사유재산이 어떻고 헌법이 어떻고 그러는

데, 구라파의 적은 나라들은 성문법이 없다는 것이지 일찍부터 이미 토지공개념이 되어 있었습니다. 땅이 워낙 적고 사람은 많은데, 토지를 사유화시키면 땅만 있으면 아무것도 할 필요도 없게 되는 겁니다. 공개념으로 땅은 누구도 가질 수 없고, 전부 국민들이 공유해야 되는 겁니다. 이러니까 지가라든지 공장지을 땅값이라든지 이런 것이 유지가 되어 경쟁력이 생기는 겁니다. 지금 우리나라 재벌부터 시작해서 돈 많은 사람들의 99%가 전부 부동산으로 번 것입니다. 이것을 그냥 두면 경제정의를 어떻게 실현시키며, 우리나라 소득계층간의 갈등을 어떻게 해결하며, 그 위화감을 어떻게 막느냐 이겁니다. 국토는 협소하고, 그나마 남북이 갈라져 있어서 가용용지는 한계가 있는데, 그래서 토지공개념을 만들었는데, 원래 우리가 만든 택지소유 상한제 등 공개념 3법과 주택 2백만호 건설, 신도시 건설 등으로 지금의 주택문제를 어느 정도 해결한 것 아닙니까? 신도시 건설, 주택 200만호 건설을 하지 않았더라면 지금 집 문제 해결이 안되었고 아마 아수라장이 되었을 겁니다.

지금 집 문제 해결이 되어도 400조원의 돈이 갈 데가 없어서 계속 투기가 벌어져 매일 라디오 방송에, 텔레비전에 나왔습니다. 강남 일대에는 계속해서 재개발하는 아파트가 1억원이 올랐네 2억원이 올랐네 하는 것은 실수요가 아닙니다. 집이 없어서 그런게 아닙니다. 계속 아파트를 건설하니까 전세값은 전국적으로 떨어지고 있습니다. 그래서 만약에 토지공개념이 안되었더라면 2백만호 주택 건설이라든지 또 신도시 건설 안 되는 겁니다. 주택지가 워낙 제한되었으니까 택지소유상한제, 그리고 상한해서 더 많이 가지고 있으면 세금을 더 내라 이겁니다. 그것도 헌법위반이다 하고, 또 토지초과이득세라는 것은 땅을 보유하고 있음으로 해서 일정한 액수의 돈을 많이 번 사람들은 그만큼 세금을 내라는 것이고, 또 개발이익 환수에 관한 법률이라는 것은 땅을 가지고 있었는데, 거기에 고속도로나 도로가 난다든지 주택단지가 건설되어서, 살 때 이만원 삼만원 주고 샀던 것이 1,500만원 2,000만원 되니까 그것을 개발함으로 해서, 자기는 기여한 것도 없는데 이익이 생겼으니까 그것에서 70% 내서 사회개발이나 연구사업, 없는 사람 복지사업에 쓰자는 것인데 그것도 70%에서 50%로 낮춘 것 그것도 안 된다 해서 무슨 고시지역에만 하는 것으로 이렇게 까지 양보한 것도 헌법위반이다 하여 백지화가 되어버렸습니다.

지금도 돈 있는 사람들은 전부 부동산투자합니다. 대구의 섬유 산업이 어떻

다 무슨 제조업이 어떻다 하는 사람들도 제조업을 해서 기술개발을 열심히 했으면, 섬유산업도 일본・독일・이탈리아하고 경쟁할 정도까지 올라갔습니다. 번 돈으로 전부 땅을 사는 겁니다. R&D투자, 기술투자 같은 것은 하지 않고, 제조업보다 몇 배 수익이 있으니까. 그런데도 이것을 헌법에 위반된다 해서 안 하는데 금융실명제라는 것도 그때 했더라면 지금 많이 나아졌을 겁니다.

그러니까 김영삼 대통령 시절 금융실명제 원정신의 50%만 도입해도 지금처럼 정치적인 비자금 문제가 많이 헤쳐져 나와 있는 겁니다. 금융실명제가 없었으면 전부 이 세상에 나오지도 않습니다. 아마 밑에서 지하경제로 다 가고 있을 겁니다. 그래서 이런 것은 그 시대 상황이 불러일으킨 문제라고 봅니다. 얼마나 심각했으면 금융실명제도 해야 하고, 토지공개념도 하지 않으면 안 되느냐 하는 것을, 그 상황을 보고 이해를 해야 합니다. 외국도 미국, 캐나다, 호주 같이 땅이 남아도는 나라와 비교하지 말고, 구라파의 스위스 같이 땅덩어리가 적은데 인구가 많은 나라의 예를 들어 비교해서 헌법 위반이냐 아니냐를 따져야 하는데 학자들이 그것을 안 합니다. 그렇게 하지 않고 기득권 세력이나 돈 많은 사람 편을 들어준다는 겁니다. 그 사람들은 변호사도 많이 사고 목소리도 크니까. 그런데 토지공개념, 금융실명제, 경제정의 실현이라는 것을 지금 와서 학자들이 떠들고 있는데, 원천적으로 이런 것이 헌법위반이다, 사유재산권 침해다 그런 것 떠들어 놓고, 지금 와서 경제정의의 실현이 안되고 소득격차가 너무 심해서 갈등이 어떻다 하는 책이나 연구보고서를 보니까 기가 차더라 이겁니다.

그러니까 이런 보고서에서 토지공개념에 대해서 옳은 시각에서 얘기를 해줘야 하는 겁니다. 나는 헌법재판소에서 판결하는 사람이 땅을 보유하고 있는 사람이었다고 봅니다. 만약 그 사람이 땅이 한 평도 없다고 그러면, 절대 헌법위반으로 보지 않았을 겁니다. 이것은 경제정의 실현에 있어서 우리나라에서 가장 시급한 문제입니다.

그 다음 지하경제를 없애기 위해서는 금융실명제를 해야 됩니다. 내가 청와대에서 심혈을 기울여 추진한 토지공개념 법은 소위 여소야대이기 때문에 통과가 됐고, 금융실명제는 3당이 통합이 되고 내가 청와대에서 쫓겨나오자마자 추진이 중단되어 버렸습니다.

[강만수] 부동산 투기억제 대책

"부동산투기를 막기 위해서는 전반적인 세제를, 특히 보유과세를 강화하는 것이 필요합니다. 그 다음에 부동산매매, 부동산 관련조세 등 부동산에 대한 행정·세금 모든 것을 종합하는 토지청의 신설을 검토할 때라고 생각합니다.

그런데 부동산에 관련된 조세제도를 바꾸는 것은 매우 어려웠습니다. 당시 내무부와 건설부의 반대가 아주 심했습니다.

물론 부동산투기 억제정책으로서 조세는 한계가 있습니다. 조세는 부차적·보조적 수단입니다. 조세정책을 가지고 부동산대책을 앞장서서 하는 것은, 용도 등 직접규제가 선행되어야 하는 점에서 주와 종이 잘못된 겁니다.

부동산 관련정책은 하나의 세제가 끌고 나갈 수 있는 것은 아니고, 다른 부동산정책이 그것을 효율적으로 지탱할 수 있는 바탕을 만들어 줄 수 있어야 됩니다.

세제가 너무 앞서가면 괜히 조세저항만 일으키고, 나중에는 실패하고, 그렇게 반복을 해왔습니다. 나서야 할 사람이 나서서 제대로 해야 할 것은 안하고, 엉뚱한 사람이 나서서 엉뚱한 것을 하다 보니까 우선 반짝 효과는 있지만 근본적으로는 안 됩니다.

그리고 전체적으로 정책의 일관성이 없습니다. 계속 이랬다저랬다 하니까 그 사이에 투기꾼이 바이러스 같이 계속 번질 수 있게 되어 있습니다. 그러나 일관성이 있게 되면 그런 것이 꺼어들 틈새가 잘 안 생깁니다. 그런 식으로 해야 됩니다.

부동산투기로 주택을 스물 여섯 채나 가진 사람이 있다고 보도가 되었는데, 엄밀한 의미에서 그 사람을 욕할 수도 없는 겁니다. 그 사람은 가장 포트폴리오 관리를 잘한 사람이고, 정부의 제도를 잘 이용한 사람이 아닙니까? 그런데 온갖 언론에서는 스물 여섯 채 보유에 대해 비난을 했습니다. 그러나 내가 그 때 칼럼에도 쓴 적이 있습니다만, 일반 사람들은 다 그것은 증오의 대상이라고 하기보다는, 질투의 대상으로 생각합니다. 돈이 없어 못 해봤지만, 나도 그것을 좀 해봤으면 하는 충동을 누구나 다 가지고 있습니다.

지금 공직에 있는 사람은 하고 싶어도, 질투가 나도 할 수 없어서 있지만 자유로운 사람들은 모두 나서지 않습니까.

내가 법과대학 다닐 때 법철학에서 평균의 50% 이상이 지키지 못하는 법은

범법자가 범법자 아니라 입법자가 범법자라는 말을 배웠습니다.

소위 평균인들이 투기에 나서지 않고는 사회에서 탈락하니까 그 사람들은 어찌 보면 탈락하지 않으려고 발버둥치는 것이고, 그 중에서 출중한 투기꾼들이 몇이 있을 뿐입니다. 부동산투기라는 기차에 타질 않으면 영원히 탈락하는 사람이 되는 겁니다. 전 국민을 투기꾼화하는 그런 식으로 시스템을 만들어 놓고 투기꾼만 비난하는 것은 주객이 전도된 것입니다.

부동산투기를 막기 위해서는 모든 관련정책의 종합적인 시스템을 바꾸어야 한다고 생각합니다."

[서경석] 부동산투기 억제대책

"부동산 쪽을 보면 사실 1960년대나 1970년대의 개발연대는 물론이고, 적어도 1980년대 안정화시대에서도 부동산이 하나의 재테크 수단이었습니다. 인플레 시기에는 그러한 현상이 더욱 컸습니다. 1980년대 들어와서 우리 경제가 이렇게 과열상태로 계속 가다가는 사상누각이 된다고 해서 안정기반 위에 성장을 해야 된다는 방향으로 갔는데도 부동산만큼은 고삐가 풀린 상태로 막 갔었습니다. 그래서 부동산을 안 잡으면은 결국 사상누각이 된다고 해서 1980년대 후반에 문희갑씨와 김종인씨가 경제수석을 하면서 굉장히 강한 시책을 썼습니다. 토지공개념을 도입하고, 대기업이 가지고 있는 비업무용부동산은 전부 팔라는 아주 초강력 조치까지 나왔습니다.

그런데 우리나라 경제역사를 보면 부동산이라는 것이 그렇게 경제에 나쁜 역할을 했지만 우리 정부가 경기가 침체될 때는 부동산을 이용해서 경기부양책으로 쓰기도 했습니다. 국민의 정부 때도 경기가 침체하니까 분양권 전매허용을 통해서 부양책으로 이용한 측면이 있습니다. 과거에도 상당히 그랬었습니다. 특히, 내수경기 진작은 부동산 쪽 경기를 건드려 놓으면 조금 부양을 할 수가 있고, 이를 통한 연관효과가 크기 때문에 많이 이용했습니다.

그러나 장기적으로 봐서는 결국 부동산은 고삐를 잡아야 한다는 취지 아래 토지초과이득세 등 토지공개념 3법을 만들고, 종합토지세를 만들고, 대기업 부동산을 강제로 팔게 하는 초법적 강경조치를 취한 것입니다. 토지초과이득세는 장기적으로 효과가 있느냐, 없느냐를 따져봐야 하는데 그렇지 못했습니다. 예를 들면 토지초과이득세나 종합토지세 등을 해놓다 보니까 공지나 나대지를 가지

고 있으면 세금대상이 될 가능성이 있습니다. 그러다 보니까 여기에다가 무슨 엉터리 집을 지어서라도 빠져나가는 불합리한 면도 많이 나왔습니다. 그런데 정부의 기본 기조는 부동산 쪽은 고삐를 잡아야 한다는 방향의 취지에서 이러한 것들이 시행되었던 것입니다.

그런데 부동산 문제는 기본적으로는 토지수급과 우리나라 전체 국민 주거문제, 교육 등 여러 가지 요인과 종합적인 관련이 있습니다. 세금만 가지고서는 안됩니다. 지금 이 정부에서는 경제정책에 관여하는 많은 분들이 분배의 형평 쪽에 관심이 많은데, Henry George의 「진보와 빈곤」이라는 책에 있는 사상과 동일한 것입니다. Henry George의 주장은 토지에서 얻는 이득은 철저하게 조세로 흡수를 해야 된다. 그렇게 하지 않으면 토지로 인해서 빈부의 격차는 더 커진다는 것입니다. 그래서 토지와 관련해서 얻은 이득은 철저하게 조세로 흡수를 하라는 것입니다.

내가 봤을 때 이러한 것을 제일 충실하게 하는 곳은 대만입니다. 대만에는 「토지증가세」라는 것이 있습니다. 국민당 정부가 본토에서 대만으로 쫓겨와서 시행을 했는데, 토지에 대해서는 그 가치 증가분에 대해 철저하게 징수를 했습니다. 우리가 1970년대에 대만에 가서 벤치마킹도 많이 했습니다.

지금 정부에서 토지에 대해서 이제야 관심이 있는 것처럼 하지만 사실은 과거에 정부정책을 했던 사람들도 많이 생각을 했습니다. 대만은 땅도 좁아서 그런지는 모르겠지만 토지 측량, 위치 등에 따라서 가격이 오르내리는 것에 대해서는 철저하게 파악을 해서 토지증가세를 할 수 있었던 것입니다.

그런데 사실 이론은 그럴 듯한데 시중의 토지시세를 제대로 파악하고 쫓아가서 제대로 시행하지 못하면 세금으로는 제대로 흡수가 안됩니다.

그래서 세금은 없는 것보다 있는 것이 낫지만 세금으로 100% 과세하겠다는 것은 사실은 어렵습니다. 다른 많은 수급문제 중 토지수급은 사회여건을 종합적으로 완화시킬 수 있는 대책을 갖고 해야 합니다. 다만 세금을 제대로 안낼 때는 제대로 징수를 하겠다는 장치는 가지고 있어야 합니다."

[남궁훈] 부동산투기 억제를 위한 토지공개념 도입

"그 당시 우리가 88올림픽을 치르고 나서 거품경제가 나타났습니다. 부동산 가격이 폭등하기 시작했습니다. 요즘 강남 집값, 땅값, 아파트값 오르는 것은

아무것도 아닙니다. 그 당시에는 그야말로 하루가 다르게 아파트 값이 뛰던 시절이었습니다.

당시의 사회인식이 부동산투기 망국론 즉, 우리나라는 부동산투기 때문에 망한다. 이것을 제대로 잡지 못하면 대한민국은 망한다는 등 굉장히 민심이 흉흉했었습니다. 부동산투기 때문에 집 없는 서민계층은 우리가 어떻게 이런 나라에서 살겠느냐는 등 굉장한 사회불안이 야기되었습니다. 그래서 부동산에 관해서는 특단의 대책이 필요하다고 해서 토지공개념을 도입하자는 얘기가 나왔습니다.

본래 우리나라는 자본주의이고 사유재산이 인정되는 사회이고, 사유재산의 대표적인 것이 토지입니다. 그런데 토지를 갖고 투기를 해서 경제의 기본을 흔드니까, 이것을 막기 위해서는 토지공개념을 도입하는 것이 첩경이라는 방향이 잡힌 것입니다. 이것은 경제를 운영하는 경제팀 쪽에서 방향을 잡고 토지공개념 3법이라는 것을 제정했습니다. 그래서 개발이익환수법이니 해서 나왔는데, 조세대응 차원에서는 대표적인 것이 토지초과이득세라는 새로운 세금을 창설한 것입니다. 이 토지초과이득세는 기본적으로 자기가 가진 땅값이 일년 사이에 우리나라 전국 평균보다 더 올랐다면 더 오른 부분에 대해서 세금을 물리는 것입니다. 평균보다 안 오르거나 평균 정도 오른 것은 불문에 부치지만 평균보다 더 오르면 세금을 물린다는 이런 정신으로 세제를 만들었는데, 개념상으로는 상당히 바람직하지만 과세기술상으로는 어느 정도 문제가 있었던 세제입니다.

조세이론상 가장 문제가 되는 것은 조세라는 것이 이른바 소득이 있는 곳에 세금이 있어야 되는 것이 아닙니까? 그런 면에서 본다면 땅값이 남보다 더 올랐으면 이것도 소득으로 봐서 세금을 물려야 한다는 기본적인 취지는 좋았는데, 조세기술상으로 볼 때, 그동안 전통적인 조세이론상의 소득은 실현된 소득을 의미합니다. 이른바 미실현소득에 대해서는 과세하지 않는 것이 그 동안의 조세이론의 기본인데, 토지초과이득세는 미실현소득에 대해 과세하는 것을 의미합니다. 그러니까 단순히 땅값이 올랐다는 것일 뿐 그 오른 것이 손에 현찰로 쥐어진 소득이 아니란 것인데, 이에 과세를 한 것이 되는 것입니다. 양도소득세와 같은 것은 땅을 팔아서 현금을 손에 쥐었을 때 이에 대해서 세금을 물라고 하면, 과세 정서상 큰 저항 없이 이루어질 수 있지만 토지초과이득세는 본인은 내 돈벌었다는 의식이 없는데 과세하는 것입니다. 단순히 내가 가진 땅

값이 조금 올랐다더라, 남들은 10원 올랐지만 나는 30원 올랐다는 것뿐인데, 이에 과세하면 내가 돈을 손에 만져 봤느냐는 식으로 조세저항이 나올 뿐만 아니라 이론적으로도 토지초과이득세는 무리한 세금이 아니냐는 식의 반발이 생깁니다. 당연히 새로운 세금을 신설할 당시부터 논란이 일었던 것인데, 당시는 사회분위기가 부동산투기 망국론이 나올 정도여서 획기적인 투기억제책이 있어야 된다는 사회적 필요성 때문에 일단 국회에서 입법되고 시행까지 했습니다. 토지초과이득세는 "땅값이 오르면 무조건 세금을 매긴다." "땅 너무 많이 가지면 골치 아프겠다."는 식의 인식이 확산되는 데 도움을 주었기 때문에 부동산 수요억제 면에서는 상당히 큰 기여를 했다고 봅니다.

그래서 토지공개념 3법이나 세제상의 아주 강력한 조치로 인하여 늦게나마 우리나라 부동산투기는 당시에 기틀이 잡히고, 그때 잡혔던 기틀이 1990년대까지 근 10년을 우리가 부동산투기의 고통을 모르고 경제운영을 해올 수 있었습니다. 그러한 바탕이 1980년대 말에 있었던 토지정책의 성과가 아닌가 하는 생각을 합니다.

토지초과이득세는 논란 끝에 제정되고 그 뒤로도 계속 납세자 측에서 이의제기 내지는 헌법소원 등의 분쟁이 일었는데, 결과적으로 헌법재판소에서 헌법불합치 판결이 났습니다. 그래서 지금은 그 법이 폐지되었습니다만, 그러나 토지초과이득세는 나름대로 시대적 소명을 다했다고 봅니다. 이것은 평상시의 경제상황에서는 사실 존재하기 어려운 세금입니다.

택지소유 상한제, 개발이익 환수제, 토지초과이득세, 종합토지세 등 이러한 모든 것들이 토지공개념의 일환으로 만들어진 것입니다. 지가공시 및 평가에 관한 법률도 우리나라 부동산에 대한 여러 가지 행정제도를 만드는 것과 관련이 있습니다. 이와 관련해서 당시 가장 문제가 되는 것은 땅값에 대한 평가였습니다. 여기의 땅값을 얼마로 볼 것이냐 하는 것인데, 땅값을 평가하는 목적에 따라 다르게 볼 수 있다는 것입니다. 예를 들면 국가가 공공목적을 위해서 수용을 하는 경우에 국가는 가급적 싼값에 사고 싶으면 땅값의 평가를 낮게 하고 싶은 부서가 있게 됩니다. 반면에 세금을 물리는 입장에서는 세금을 많이 걷기 위해서 땅값 평가를 높게 하고 싶어합니다. 그러니까 국가기관간에도 서로 상충이 되고, 객관적인 토지평가방법도 여러 가지 논란이 많았는데, 1989년 토지공개념 작업을 할 때에 어떤 하나의 기본적인 틀이 만들어졌습니다.

종합토지세의 실행은 필지마다 분리해서 과세하던 것을 소유자별로 합산해서 누진과세해서 부담을 무겁게 물리자는 당시의 사회적인 공감대에 의해서 되었다고 봅니다."

제 5 절 금융소득종합과세 실시

1. 개 관

금융실명제는 1982년에 「금융실명거래에 관한 법률」을 제정하였으나, 그 시행이 유보되고 있었는데, 10 여년이 지난 1993년 8월 12일 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」으로 전격 단행되었다. 금융실명제는 그 본래의 목적이 금융종합과세를 위해서 하는 것이므로 금융실명제의 실시는 금융종합과세의 실시를 전제로 하고 있는 것이다.

따라서 1994년 12월에 소득세법을 개정하여 금융종합과세제도를 도입하고 1996년부터 시행하도록 하였다. 그러나 1997년 말에 환란위기를 빌미로 시행이 중지되었다가 2001년도 귀속분부터 재실시되었다.

2. 당시 주역들의 증언

[남궁훈] 금융실명제 실시

"1993년에 금융실명제가 실시되기 전에는 우리나라에 음성 지하경제가 크고, 조세탈루가 많다는 것을 전제로 해서 세제의 틀이 잡혀져 있었기 때문에 다분히 고세율체계로 되어 있었습니다. 그러다 보니까 세금을 내는 사람은 많이 내고, 안 내는 사람은 빠진다는 제도적 및 현실적 문제가 있었습니다. 그래서 음성 지하경제를 양성화하는 기틀로 금융실명제를 한 것입니다. 실명제를 계기로 해서 사회 각 부문에서 양성화 노력이 이루어지면서 세원노출이 많이 되는데, 그렇게 되면 높은 세율체계하에서는 무리가 있으므로 저세율체계로 가야 되는 것입니다.

우리나라에 종합소득세제가 1974년도에 도입되었습니다. 종합소득세라는 것은 개인별 모든 소득을 합산해서 누진과세하는 것이 아닙니까? 그래서 그 누진과세의 소득세 최고세율이 우리나라에서 제일 높았을 때가 1979년 무렵이었는데 최고세율이 80%까지 나간 적이 있었습니다. 너무 고세율체계로 가다보면 오히려 조세회피를 조장하는 문제가 있습니다. 그래서 돈벌어서 나라와 개인이 반타작을 하는 것까지는 몰라도 최고세율이 소득의 절반을 넘어서는 개인의 이윤동기를 망가뜨리기 때문에 곤란하다는 취지하에 최고세율을 계속적으로 많이 끌어내리는 노력을 했습니다. 행정부에서 이런 아이디어로 어떤 세법 안을 만들어서 국회에 나가면, 국회에서는 정치적인 시각으로 최고세율을 낮춘다는 것은 결국 부자에게 혜택을 주는 것이 아니냐고 공격을 하기 때문에 최고세율을 낮추는 데 우리가 국회심의 과정에서 상당한 애로가 있었습니다."

[남궁훈] 금융소득종합과세

"이 작업은 내가 실무책임자로서 금융소득종합과세안을 마련하고, 법제화하고, 시행하고, 그 뒤로 보완하는 작업까지를 포함하여 일련의 작업을 담당했었습니다. 금융소득종합과세는 1994년에 기본안을 마련하여 1995년에 법제화해서 1996년부터 시행을 하였습니다. 금융소득종합과세를 하는 데 있어서 우리가 제일 먼저 실무적으로 고민했던 것은 과연 이것을 우리 세무행정능력이 감당해 낼 수 있겠느냐는 고민이었습니다. 왜냐하면, 모든 금융소득을 인별 합산을 해야 하기 때문입니다. 그런 작업이 우리나라의 현재의 전산능력을 갖고서도 가능할지, 또 국세행정능력이 충분히 준비가 되어 있느냐 하는 의구심이 있었습니다. 단순한 국세행정능력만의 문제가 되는 것이 아니고, 전 금융기관들이 모든 이자소득을 비롯한 금융소득 자료를 모두 다 과세당국에 넘겨줘서, 그것을 모두 다 전산처리하는 작업들이 기술적으로 준비가 되어야 한다는 것이 우리가 직면한 첫 번째 문제였습니다.

그리고 실무적으로 준비가 되었다고 한다면 그 다음의 문제는 우리나라 경제주체들에게 어떻게 영향을 미칠 것이냐 하는 걱정이었습니다. 경제활동이라는 것은 각자 이윤동기가 있는 것인데, 모든 자기의 소득, 금융소득이 정부당국에 의해서 집계가 되고, 때에 따라서는 노출이 될 수 있다는 불안감을 갖고 경제주체들이 임해야 하는데, 그런 사람들이 이런 리스크를 감내하면서 경제활동을

하겠느냐, 혹 이런 것이 싫어서 차라리 돈이 안 생겨도 좋으니까 돈을 그냥 금고에 넣어놓거나 또는 해외로 빼돌리거나 하는 일이 발생하지 않을까 하는 우려가 있었습니다. 그래서 경제활동의 위축문제와 같은 부분을 고려하여 득실을 우리가 비교해 볼 필요가 있다고 생각했습니다. 모든 종합세를 이런 식으로 해서 돈 많이 버는 사람들에게 높은 세금을 물리는 어떤 응능부담과 공평사회를 만드는 것은 좋지만, 이것이 우리나라의 경제를 위축시키는 파급효과와 비교할 때 어느 쪽이 더 크냐, 어느 쪽이 우선이냐 하는 이런 문제의 선택이 두 번째 고민이었습니다.

당연히 재계 쪽의 전경련이나 상공회의소 등에서는 종합과세에 관해서는 반대가 심했습니다. 이쪽에선 "아직 시기상조다. 우리가 아직은 하기 어렵고, 우리나라 경제가 더 커야 한다. 1인당 소득이 만달러도 안 되는 시기인데 어느 정도의 경제 볼륨이 커지고 이른바 선진경제에 진입한 후에 해야지 너무 빨리 하다가는 우리 경제가 피지도 못하고 주저앉는다. 자칫 잘못하면 우리나라 경제 하는 사람들이 전부 다 돈을 해외로 빼돌리고 우리나라 경제에 공동화 현상이 나온다. 그리고 금융소득에 대해서만 무겁게 과세를 하다보면 돈이 전부 부동산이나 실물투기로 몰린다."는 등의 논리로 상당히 반발이 심했습니다.

그런데 종합과세라는 것은 금융실명제와 관계가 있습니다. 금융실명제를 한 취지의 기본이 종합과세라는 동전의 양면과 같은 관계입니다. 금융실명제를 해서 모든 금융거래가 실명화되면 거기에 따라서 소득이 많은 사람, 적은 사람 등이 모두 드러나기 마련인데 이것을 그냥 보기만 하려고 우리가 실명제를 한 것은 아닙니다. 결국은 실명제를 해서 종합과세까지 가는 것이 실명제의 완성입니다. 그 다음에 이런 금융소득이야 말로 어떻게 보면 대표적인 불로소득인데 이 금융소득을 누진과세 대상에서 뺀다는 것은 형평과세의 대원칙에 어긋나므로 종합과세를 해야 공평세제가 이루어진다는 명분이 있습니다. 그래서 종합과세는 실명제를 할 때에 벌써 정치적 결단이 내려진 것이었습니다.

사실 상당히 재계 쪽에서 부정적인 저항이 있었지만 당시의 사회흐름이 종합과세로 안 갈 수가 없었고, 당시 이를 준비한 실무진에서는 종합과세가 경제를 위축시키는 파급효과를 최소화하면서 어떻게 하면 원만하게 정착을 할 수 있느냐 하는 방향으로 최대의 노력을 했습니다.

그래서 결국은 이런 과정을 통하여 정치권에서도 종합과세를 반대할 명분이

약했고 거의 정부안 대로 되었는데, 실무적으로 여러 가지 문제가 많았었습니다. 당시 종합과세를 한다고는 했지만 모든 금융소득에 종합과세한다는 것은 물리적으로 불가능한 것이었습니다. 그래서 금융소득 일정금액 이상을 대상으로 하기로 했는데 그 기준을 얼마로 할 것이냐 하는 문제를 놓고 상당히 논란이 많았습니다. 결국은 그때 4,000만원 이상으로 결정을 했습니다.

그 다음에 합산을 인별 합산을 할 것이냐, 가족단위 합산을 할 것이냐, 부부합산을 할 것이냐를 가지고 고민을 했는데 당시는 부부합산으로 했습니다. 실무적으로 여러 가지 검토할 사항도 많았지만 조세연구원이 그 당시에 고생을 많이 했습니다. 기본 스터디를 조세연구원에서 다 해주었고 이것을 토대로 해서 우리가 공청회도 수 차례하고, 대국민 여론수렴 과정도 많이 걸쳐서 드디어 법을 만들고 1996년에 실행을 하게 되었습니다.

그 뒤에 바로 경제가 침체기로 들어가면서 너무 완벽하게 종합과세와 실명제를 하다보니 우리 경제가 자꾸 위축이 된다고 해서 대대적인 보완이 필요하다는 의견이 많 나왔습니다. 그래서 보완조치를 마련하여 무기명 채권 같은 것도 허용하고, 지하경제를 양성화하는 활로를 트고, 종합과세에서도 여러 가지 예외를 만들어서 종합과세 대상에서 빼주고 했던 것입니다."

[강만수] 금융소득종합과세

"금융소득종합과세에 대해서는, 내가 세제실장으로 가기 전에 내 전임자가 종합과세하기로 법안을 다 만들어 놓고, 내가 갔을 때에 그 실시시기를 결정했습니다. 우리가 지금 재정정책에서 방향착오가 많고, 다른 나라에서 재정정책이 어떤 방향으로 갈 때는 그 나라들의 배경이 있는데, 그런 것을 좀 생각을 해야 하는데, 그렇지 못한 것으로 보입니다. 그때 금융소득종합과세는 다른 나라에서는 하고 있다가 다 폐지를 하는 추세였습니다.

금융소득종합과세라는 것은 얻는 것보다도 잃는 게 훨씬 많다고 해서, 국제적으로 특히 스웨덴을 중심으로 해서 금융소득분리과세로 돌아가고 있었습니다. 또 전문가들도 금융소득은 종합과세해서는 안 된다는 그런 시기에, 우리는 이미 몇 년 전에 전체적으로 금융소득을 종합과세로 해야 한다고 했습니다.

특히 무슨 단체 등 이런 사람들이 주장하는 경제력집중, 재벌문제 등에 대한 문제 제기에 따라 금융소득을 종합과세하는 것으로 결정이 된 상태에서 내가

갔습니다. 세계적으로 금융소득종합과세라는 것은 과세하는 곳도 있고 안 하는 곳도 있고, 이론적으로는 이중과세다, 아니다 하는 논란이 있는데 하여튼 금융소득을 종합과세하지 말라는 이야기 중의 하나는, WTO체제하에서 국제적인 교류가 확대되고 자유화되어 가는 과정에서, 금융소득을 종합과세하면 결국은 금융소득을 종합과세하지 않는 나라로 돈이 가니까, 국부를 해외로 쫓아내는 결과만 되어서, 결과적으로는 세수를 줄이고 경제활동도 위축시키는 결과가 된다는 것입니다.

그래서 이것이야말로, 앞으로 덕보고 뒤로 손해보는 잘못하는 장사다 이겁니다. 내 기억으로는 스웨덴에서 금융소득종합과세를 했더니 국부가 독일, 스위스로 나가는 바람에 그때 스웨덴은 소득세율을 70%, 근로소득세 세율을 70%로 올리고, 그리고 금융소득은 아마 한 20% 전후로 분리과세하는 것으로 세제개편을 하는 그런 추세에 있었는데, 그 때에 우리는 금융소득을 종합과세하자는 것이었습니다.

조세란 것은, 결국은 이론적으로 맞고 안 맞고, 우리 경제에 좋고 나쁘고 그 문제도 중요하지만, 결국은 정치적인 상황에서, 정치적인 힘에 의해 좌우되는 경우도 많습니다. 박정희 대통령 시절에는 조세정책뿐만 아니라 모든 경제정책이, 경제적인 어떤 적합성 여부를 기초로 해서 그 안이 채택이 되어 왔는데, 그 이후로 소위 민주화 과정 이후로는 그 경제적인 적합성보다는 그 때의 어떤 힘의 논리, 정치적인 논리에 따라 결정을 하는 것이 많았는데, 경제적인 논리에서는 종합과세를 해서는 안 되는 것이었습니다. 다른 나라에서는 지금 분리과세를 하고 있는데, 우리는 종합과세를 하게 되어 생각하면 문제가 있었습니다."

[정소영] 금융소득종합과세와 최고한계세율의 인하

"금융종합과세를 하려면 반드시 최고한계세율을 낮추어야 합니다. 우리나라의 경우 소득재분배 측면에 있어서는 모든 소득을 합산해서 높은 누진세율을 적용하는 것이 조세형평상 옳다는 것이 상식으로 되어 있는데, 그것도 시기가 있는 것이고 사회여건에 맞춰 가지고 해야 되는 것입니다. 독일, 일본에서도 시도하였으나 시기가 맞지 않아서 못하고 있는 것이지 금융종합소득세를 몰라서 못하고 있는 것이 아니라는 말입니다.

그것도 기본을 알아야 됩니다. 미국은 1인당 국민소득이 지금 한 4만달러 정

도 되는데도 최고한계세율이 얼마 전만 하더라도 28%였습니다. 1인당 국민소득은 우리 4배 가까운데 말입니다.

그런데 1인당 국민소득이 미국 1/4 정도밖에 안 되는 대한민국에서 어떻게 최고한계세율이 40%가 될 수 있습니까? 그런 식으로 해놓고 종합소득세제를 한다는 것은 잘못입니다. 종합소득세제로 가면서 모든 금융소득을 합산하려면 최고한계세율을 낮춰야 합니다. 지금 현재 최고한계세율이 36%입니다. 거기다가 주민세가 소득세의 10%니까 이것을 합치면 결과적으로 39.6%, 약 40%입니다. 미국과 우리나라의 소득수준과 최고한계세율을 비교해 볼 때 이것은 말도 안 되는 소리입니다. 그러니까 금융종합과세를 하는 것은 좋은데, 최고한계세율을 대폭 낮춰 버려야 됩니다. 다시 말하면 지금 현재 30% 이하로 낮춰야 됩니다.

그렇게 하면 조세회피를 안 합니다. 30% 이하 정도 같으면 떳떳하게 세금 다 내고 당당하게 살겠다고 합니다. 세율이 높으면 탈세를 유도하게 됩니다."

제 6 장

IMF 협정과 한국경제 구조조정(1998~2002)

제 1 절 개 관

1997년 말 외환위기의 발생으로 우리 경제는 부도위기까지 우려되는 어려운 상황이었다.

우선 당장 외환보유고가 고갈되어 대외신인도가 급락하고, 금융이 마비되어 경제활동이 침체되고, 대기업이나 중소기업이 연쇄부도를 내면서 실업자가 양산되고, 일반 업소들도 장사가 안 되어 모두가 어려운 실정이었다. 따라서 국민의 정부는 이 위기를 극복하고 우리 경제를 살리기 위해서 우선 시급한 외환시장 안정을 위한 다각적인 노력과 함께 환란의 원인이 되었다고 볼 수 있는 내부적으로 누적된 문제점들을 근본적으로 개혁하기 위하여 금융·기업·노동·공공부문 등 4대 분야를 선정하여 대대적인 구조조정을 추진하였다. 한편 침체상태에 빠진 경제를 회복시켜 일자리를 창출하고, 생활무능력자나 저소득층에 대한 사회안전망을 구축하는 데에도 적극적인 노력을 경주하였다. 그러나 이러한 일들은 재정과 세제의 뒷받침이 없이는 불가능한 일이었다. 따라서 이 시기에 재정과 조세정책의 과제는 그 본래의 기능수행 외에 구조조정을 적극적으로 뒷받침하고, 침체된 경제를 활성화하고, 실직자라든지 생활이 어려운 사람들에 대한 기초생활보장을 하는 것이 중요한 과제였다.

제 2 절 외환위기와 재정정책

1. 개 관

외환위기 당시 IMF의 요구는 재정에서 구조조정에 따른 자금부담을 하되 경제침체로 세수가 감소될 것을 예상해서 축소균형예산을 편성하여 재정을 긴축운용하라는 것이었다. 그러나 우리 재정은 어느 나라 재정보다도 건전하고 튼튼한 상태였기 때문에 그럴 필요가 없는 것이었다. 그래서 IMF측과 끈질긴 교섭 끝에 IMF의 양해를 받아서 재정이 적극적인 역할을 수행하도록 방향을 바꾸었다.

그래서 이 시기의 재정정책의 방향은 첫째, 구조조정 과정에서 발생되는 공적자금은 가능한 범위 내에서 재정이 부담하여 구조조정을 뒷받침하고, 둘째, 침체된 경제를 활성화하여 일자리를 창출하고 실업자구제 등에 재정이 적극적인 역할을 담당한다는 것이다. 그래서 1998년에 추경예산을 두 번이나 편성해서 11조 7천억원의 국채까지 발행하면서 공적자금 이자부담을 예산에 반영하고, 실업자구제대책과 경기활성화를 위해 SOC투자 등을 확대하였다.

셋째, 경제가 어려운 시기에 더불어 사는 사회를 구현하기 위하여 자활능력이 없거나 생활이 어려운 저소득층에 대한 기초생활보장을 해주는 생산적 복지시책을 적극적으로 지원하였다. 중앙정부 통합재정지출 및 순융자의 기능별 분류를 보면 사회보장 및 복지의 비중이 1997년 9.7%에서 2000년에는 15.3%로 급증하였다.

넷째, 새로운 천년을 맞이하면서 희망과 비전을 갖도록 21세기 일류국가 진입을 위한 미래대비를 위하여 지식, 정보, 과학기술, 문화 등 새로운 성장동력을 배양하는 데 대한 지원을 확대하였다.

그리하여 1998년에 이어 1999년에도 13조 5천억원의 적자재정을 하면서 추경예산을 두 번이나 편성하는 등 재정의 역할이 대폭 확대되었다. 재정적자규모가 GDP대비 5% 수준으로 확대되어 금융구조조정 지원, 실업대책 및 사회안전망 확충, 중소기업 및 수출지원, 사회간접자본 등에 집중 투자하였다. 그 결과 1997년에 39억달러이던 외환보유고가 1999년 말에는 741억달러가 되었으며,

1998년에 마이너스 6.7%이던 GDP성장률이 1999년에는 10.9%로 빠르게 회복되었다. 그리하여 경제가 호전되니까 세수도 증가하고, 예산당국에서도 적자를 빨리 해소하기 위한 노력을 강화하여 2003년부터는 균형재정으로 복위하였다.

한편 중앙정부의 채무수준을 보면, 1996년 말에 약 36조 8천억원으로 GDP대비 8.8%이던 것이 2001년에는 약 113조 1천억원으로 GDP대비 20.8%에 달하였다. 그리고 정부보증채무는 1997년에 약 13조원이던 것이 2001년에는 약 107조원으로 늘어났다.

2. 외환위기 극복을 위한 재정의 역할

가. 환란초기의 상황과 재정조치

[안병우] "나는 주로 경제기획원·재경부 등 경제 부서에서 30년 동안 봉직을 했습니다. 예산실장도 하고, 1998년도에 시작한 국민의 정부 시절에는 예산청장을 했습니다. 예산청장이라는 자리는 내가 초대였는데 그 뒤로 직제가 개편되어서 예상청장이라는 직함을 가졌던 사람은 나 하나로 끝나게 되었습니다. 많은 감회가 있습니다.

1997년도 11월부터 IMF로 가느냐 안 가느냐의 문제가 내밀하게 진행이 구체적으로 있었습니다만, 당시는 한참 대통령 선거의 와중이었습니다. 경제팀에서는 여러 가지 경제개혁의 일환으로 금융관련 법안을 국회에서 통과시키기 위해 주력하고 힘을 모을 때였고, 당시의 야당진영에서는 개혁에 있어서 적극적이지 않은 신중론과 이견을 달았던 상황이었습니다.

이러한 정치적·경제적으로 복잡한 상황 속에서 우여곡절 끝에 제반 개혁법과 연계된 1998년도 예산이 국회에서 통과되었습니다. 1998년도 예산의 국회통과가 이루어진 직후 강경식 부총리 다음으로 임창렬 부총리가 오게 되었고, 바로 이어서 IMF구제금융을 받기로 발표가 되었습니다. 그리고 IMF가 여러 가지 한국경제에 대한 처방을 내리는 단계에서 나는 차관보를 맡고 있다가 예산실장의 보직을 맡게 되었습니다.

당시 대통령 당선자가 나오기 전이었는데, 깡드쉬 IMF 총재가 와서 여러 가지 경제구조 개혁에 대한 필요성, 그리고 재정긴축 등을 담은 한국 경제에 대

한 처방 등을 초기에 적극적으로 제시하면서 누가 대통령이 될지 모르니까 후보 세 사람 모두 이 내용을 지키겠다는 약속을 해줘야 되겠다고 요구해 왔습니다. 그래서 당시 재경원 간부들이 나눠서 김대중, 이회창, 이인제 등 대통령 후보 3분께 가서 대통령에 당선되면 한국경제의 어려움을 극복하기 위한 IMF의 권고와 처방에 대한 실행 약속을 지키겠다고 하는 각서를 받았습니다. 나는 당시 이인제 후보의 각서를 받아내는 역할을 맡았었습니다.

그리고 한국이 IMF체제로 가게 되고 새로운 대통령이 당선되는 등 긴박하게 12월이 지나갔습니다. 당시 IMF가 제시한 경제개혁 프로그램 중에는 재정부문이 중요한 내용으로 포함되어 있었습니다.

경제상황의 급격한 악화로 인한 세수의 대폭적인 차질이 예상되므로 이를 반영하여 긴축예산으로 재편성하고 세출분야에서는 기정예산 내용을 삭감하는 한편 구조조정을 위해서 오늘날의 공적자금 투입을 지원하기 위한 소요를 세출예산에 반영을 하되, 전체 예산은 적자가 아닌 균형예산으로 짤 것을 요구해 온 것입니다. 그래서 1998년도 예산을 금방 집행하기 시작하면서부터 새로 추경안을 짜기 시작했습니다. 당시 IMF는 금융구조조정을 위한 자금소요를 36조원 가량으로 추계하고, 이러한 자금의 운용을 위한 이자소요를 정부가 부담하라는 것이었는데, 당시 15% 수준의 이자로 계산하여 4조원이 넘는 큰돈을 금융구조조정 비용으로 계상하였고, 기존 세출분야에서 8조원 정도를 삭감함과 동시에 환율상승분, 불가피한 SOC투자 증액 등 일부 경기관련 항목을 포함한 것 등이 큰 변화로 기억됩니다.

금방 짜여진 예산을 엄청날 정도로 삭감해야 한다는 점에 있어서 예산실의 고통이 엄청나게 컸고, 각 부처로부터 많은 저항과 불평을 받았습니다. 왜냐하면 각 부처에서는 대부분 IMF 처방대로 예산을 긴축하자는 취지를 금방 피부로 실감을 못했기 때문에 이들을 설득하면서 기왕에 확보된 예산을 대규모로 삭감하는 데 있어서 엄청나게 어려움이 많았고 입장이 참 어려웠습니다.

당시는 아직 김영삼 대통령이 재임중일 때였지만 12월 19일부터 김대중 대통령 당선자가 나오면서 국가가 어려운 시기에 처한 만큼 사실상 리더십을 발휘할 때이고, 또 정치권 쪽에서는 경제난국을 극복하기 위해서 김용환 위원장을 중심으로 하는 비상경제대책위원회가 있었습니다. 나는 예산을 새로 짜는 과정에서도 그렇고 짜 놓은 예산을 여러 군데에 가서 보고하여야 하는 어려움도 있

었습니다. 김영삼 대통령께 보고하고, 또 당선자가 지휘하고 있는 인수위원회 사무실에도 보고하고, 비상경제대책위원회의 김용환 위원장에게도 보고를 해야 했는데, 여러 사람으로부터 의견을 듣는 작업이라는 것이 당시에는 고통스러울 정도로 어려운 점이 많았습니다.

이런 과정 속에서 추경안을 마련했는데 당시 한나라당에서 이견을 제기했습니다. 이 예산은 물러나갈 김영삼 정부가 짠 예산이므로 김대중 대통령이 취임을 해서 그후 새 정부가 예산을 다시 짜야 한다는 주장이 강했고, 따라서 추경예산안에 대한 정치권과의 합의가 제대로 진행되지 않아 무척 초조했던 나날이었습니다. 정부에서는 국가가 굉장히 어려운 상황에 있었고, 외환위기를 빨리 수습하고 행동을 해 나가야 되는데, 한두 달씩 예산이 공백으로 표류한다면 굉장히 문제가 많다는 간곡한 얘기를 했습니다. 그리고 새로 수정된 예산은 당선자한테도 보고하고 인수위원회에도 얘기를 해서 사실상 새로운 정부의 뜻이 들어간 것이라고 정치권을 설득하기 위한 노력을 계속했습니다.

어려움 끝에 나중에 정치권에서 타협이 되어서 그러면 아직 대통령은 아니지만 김대중 당선자가 이 예산을 신정부가 출범하여도 그대로 집행하겠다는 어떤 객관적인 약속을 좀 해달라고 한나라당 측이 요구하고, 이에 김대중 대통령 당선자의 이름으로 약속 공한이 국회에 제출되어 타결의 실마리가 풀렸습니다. 이렇게 해서 추경예산이 예산이 새 정부가 출범하고 나서야 확정이 되는 우여곡절을 겪었습니다.

1998년도에 새로 짜여진 제1회 추경예산은 무너진 세수기반을 반영했다는 점, 그리고 IMF가 제시한 금융구조조정에 따른 비용을 처음으로 반영했다는 점 등을 특징으로 들 수 있습니다. 그런데 그 공적자금의 규모는 나중에 엄청나게 불어났습니다. IMF도 처음에는 36조원으로 예상했는데, 아마 그것도 정확한 액수라기보다는 일단 시작을 하자는 취지였고, 지금에 와서는 공적자금이 160조원까지 불어나게 되었습니다.

당시 예산의 특징 중의 또 하나는 실업대책예산을 대대적으로 반영했다는 것입니다. 실업자가 그 때 200만명에 육박하는 사태가 나왔고, 중소기업이 2만개가 쓰러지는 상황이 발생했었습니다. 국가도 이러한 미증유의 실업사태를 경험한 적이 없었던 것입니다. 그래서 실업대책에 대한 대대적인 예산을 넣었는데, 이것을 노동부에만 맡길 수가 없었기 때문에 당시 국무조정실장이 직접 빈번한

회의를 주재하면서 각 부처와 함께 실업대책을 지휘해서 집행하였습니다. 그때 예산청장인 내가 핵심 멤버로 들어가 현장에서 실업대책예산을 직접 조정하는 주역을 맡았습니다. 이렇게 해서 대규모의 예산으로 실업대책을 신속하게 헤쳐 나갔던 것이 기억이 납니다.

당시 실업자들한테 돈을 주기 위해서 큰 규모의 공공사업과 같은 것도 했지만 직접적으로 현금을 지급하는 조치가 급하게 필요했었습니다. 일당 2만원 정도 현금을 직접 지불하는 내용으로 각 시·도를 통해 신속하게 예산투입이 됐는데, 시행상 문제점이 일부 있었으나 당시로서는 불가피한 예산조치였다고 생각합니다.

숲 가꾸기, 산에 가서 나무베기, 쓰레기 치우기, 불법광고 떼기, 도서관에서 고서 정리하기 등 공공사업이라는 이름으로 각종 사업을 집행했는데, 이들의 특징은 사람 손이 들어가는 일을 개발해서 추진했던 것이고 시·도에 따라 각각 지역실정에 맞는 사업이 개발되었습니다.

당시 격동기의 재정운용의 방향과 관련하여 많은 논란이 일어났습니다. “이런 시기에 재정이 적자를 내서라도 무엇인가의 역할을 해야 될 것이 아닌가?” 하는 이야기와 “그렇지 않다. 이것이 재정에서 이루어지면 민간에서 crowding-out 효과만 생기기 때문에 재정은 재정 대로 구조조정을 하여 건실하게 나가는 것이 좋다.”하는 이야기가 대립하고 있었습니다. 당시 한국에 왔던 펠드스타인(Feldstein) 교수나 크루그먼(Krugman) 교수와 같은 분들도 대립되는 논쟁을 폈었습니다. 펠드스타인 교수는 “재정을 확대해야 되겠다. 그래서 유효수요를 만들어야 한다.”는 케인지언과 같은 입장이었고, 크루그먼 교수는 “아니다. 민간은 민간에 맡기고, 재정은 재정대로 나가는 것이 좋다”는 입장이었습니다. 그래서 당시에는 외국 학자들 간에도 논의가 있었고 국내적으로도 논의가 많았었습니다. 그런데 생각보다 자꾸 경제가 악화되고 있었습니다. 당시 정부의 경제성장 전망이 날이 갈수록 계속 가라앉는 것입니다. 당시 청와대의 강봉균 수석과 같은 분들을 중심으로 재정이 적극적인 역할을 해야 되겠다는 의견이 팽배해지고 정부 내에서도 이러한 의견이 많이 있었습니다. 진 념 위원장과 나도 정부가 적극적인 역할을 해야 되겠다는 방향으로 의견이 이루어지게 되었습니다. 즉, 적자를 감수하면서도 재정이 적극적인 역할을 하게 된 것입니다.

초기에 IMF는 통합재정수지의 균형에로의 수렴을 요구했지만 우리 정부는

적자재정의 불가피성을 IMF 당국에 설득했습니다. 대통령께서 6월에 미국에 갔을 때 재정의 역할과 통합재정수지 적자의 필요성을 강조하고 합의를 이끌어 왔습니다.

또 그 해에는 비가 엄청나게 많이 와서 엄청난 홍수 피해가 발생하였습니다. 그래서 9월초에 제2차 추경예산을 또 편성했습니다.

2차 추경에서는 홍수재해대책비와 함께 실업대책 예산이 많이 들어갔고, 그래서 대대적인 적자추경이 되었습니다. 어차피 적자를 하는 마당이니까 SOC 같은 것을 투입해서 경기를 좀 활성화시켜야 되겠다는 생각에서 예산에 반영했습니다. 사람을 많이 쓰는 SOC사업을 발굴해서, 실업대책과 경기활성화대책에 부심 했던 기억이 납니다.

1999년에도 2회의 추경이 있었습니다. 1차 추경을 편성한 후 나는 중소기업특별위원장으로 옮겨갔는데, 경제상황이 예상보다 자꾸만 악화되고 수시로 변화가 많아서 재정을 굉장히 능동적이고 민첩하게 대응한 것이 특징이라고 볼 수 있습니다."

나. 공적자금의 재정지원

[장석준] "1998년에 내가 예산실 총괄심의관으로 있을 때 얘기입니다. 외환위기를 극복하는 과정에서 재정이 어떻게 뒷받침하느냐 하는 문제가 제기되었습니다. 그것이 1998년 초에 추가경정예산을 통해서 반영되고 했는데, 그때에 금융구조조정을 위한 공적자금을 어떻게 지원하느냐하는 문제가 아주 초미의 과제였습니다. 그래서 그때에 예금보호공사하고 자원관리공사가 채권을 발행하고, 그 채권에 대한 원리금의 보증을 하면 이자가 당장 발생하는 것은 어떻게 할 것이냐 하는 것이 급선무였습니다. 이자에 대해서는 재정이 지원할 수밖에 없다는데 대해서는 크게 문제가 되지 않고 흘러왔습니다. 워낙 급박한 상황이어서 재정 외에는 부담할 데가 없었던 것입니다. 다만 지원하는 방식을 어떻게 할 것이냐가 문제였습니다. 그때 예산실에서는 워낙 국가적인 위급한 상황이오니까 전후좌우를 다 판단해서 신중하게 하기가 굉장히 어려웠습니다. 굉장히 빠른 속도로 진행이 되면서 공적자금이 제때에 결정이 되어 들어가야 되는 상황이었습니다.

그래서 거기까지는 우리가 동의를 했지만, 공적자금에 대한 채권의 이자를

정부가 지급하는 방법에 있어서는 우리는 재정융자라는 방식을 취했습니다. 금융 쪽에서는 갚기가 굉장히 어려운 돈이므로 재정융자로 하는 것보다는 보조로 해달라는 것이었습니다.

이렇게 요구를 했지만 우리들이 볼 때, 그런 위급한 상황에서 보조로 정해버리면 그 사용에 대한 정당성 및 타당성을 국민적인 입장에서 따져보는 기회를 놓치는 것이 아니겠느냐? 일단 보조를 해주면 그것은 그대로 그 쪽으로 나가버리는 것이기 때문에 이건 안 된다. 이것은 융자로 하고 그리고 물론 무이자로 하고, 그 이후에 갚을 수가 없게 될 때는, 그때 가서 다시 따지자고 했습니다. 그래서 우리가 의도했던 것은, 시간이 지나서 차분해졌을 때, 그때 차분한 머리로 이것을 과연 탕감을 해주는 것이 좋은 건지, 아니면 어떻게 해야 할지, 다른 방법은 없는지를 다시 따져보자는 것이었습니다.

물론 지금 와서 보면 원금도 제대로 못 받아서 국가에서 보전해 줄 수밖에 없는 상황이 되니까 그것에 대한 이자까지 받을 수는 없겠지만, 그러나 그 당시에 그렇게 국민의 큰 부담이 되는 것을 그런 위급한 상황에서 허겁지겁 결정을 하지 않고 융자라는 형식을 해서 뒤에 다시 논의토록 한 것은, 그래도 재정을 담당한 우리 예산실로서는 제일 먼저 국민의 부담이라는 점을 생각하지 않을 수 없었습니다. 따라서 국민들이 납득할 수 있는 타당성이 전제가 되어야 함은 물론이고, 또한 무엇보다도 예산실 공무원들은 재정을 지키는 최후의 보루는 예산실밖에 없다고 하는 뿌리깊은 전통에 바탕을 두고 그런 결정을 했던 것으로 생각이 됩니다. 일부 어떤 사람들은 의아하게 생각하는 사람들도 있었지만, 당시 예산실로서는 현명한 조처가 아니었느냐고 자평을 해봅니다."

다. 새 정부 집권초기 예산조직개편

[안병우] "재정조치와 병행해서 그때 마침 정부조직을 신정부체제에 맞춰 대대적으로 개편하는 일이 한쪽에서 진행되고 있었습니다. 당시에 "재정경제원이 너무 공룡같이 비대해져서 어떤 면에서는 환란을 일으키는 원인이 되었다." "재경원이 순발력 있게 대응을 못하고 예산·세제·국고·금융 등 모든 정책수단을 부총리가 다 가지고 있기 때문에 너무 벅차 제대로 감당을 못했다."는 등의 이야기가 많았습니다. 그래서 예산기능을 재정경제원에서 분리해야겠다는 방향으로 진행이 되어서 재정경제원은 재정경제부로 하고 현재 기획예산처와

같은 분리된 부서를 하나 만든다는 안(案)이 국회에 제출되었습니다.

그런데 국회의 여야협의 과정에서 상당히 반론이 강하게 제기됐습니다. 즉, "재경부 장관으로부터 예산기능을 분리한다는 것은 그 지위를 약화시키는 것이다." "예산이란 무기가 있어야 각 부처에 대한 실질적인 조정이 가능한데 이것을 재경부 장관으로부터 뺐는다는 것은 문제가 많다"는 것이 반론이었습니다. 많은 논란 끝에 결국은 김대중 대통령 당선자가 기획예산위원회라는 기능을 설정하려고 하는 취지를 살려주되, 다만 예산편성기능은 재경부에 남겨두는 것으로 타협이 되었습니다. 그래서 결국은 당초 정부가 생각했던 기획예산처라는 안이 기획예산위원회와 예산청으로 쪼개져서 기획예산위원회는 대통령 소속으로 하고, 예산청은 재경부의 외청으로 설치하게 되었습니다. 재경부의 국세청, 관세청, 조달청보다 서열이 앞서는 수석청으로 예산청이 발족되었습니다.

그러한 와중에 몇 달 동안에 나는 참 많은 것을 겪었습니다. 정치적인 변혁기인 데다가 국가적으로 어려운 난국이 겹친 상황에서 직제문제까지 겹쳐서 굉장히 어려움을 겪었던 것이 기억납니다. 이런 상황을 지내고 새로운 국민의 정부에 참여하게 되었습니다. 내가 1998년 3월초에 예산청장으로 발령을 받았는데, 당시 예산청 직원은 나밖에 없었습니다. 새로운 직제에 따라 간부와 직원을 모두 임명해 나가는 데 거의 한 달이 걸렸습니다. 짧은 기간이지만 아주 독특한 경험을 했다고 할 수 있습니다.

기획예산위원회 초대 위원장으로 진 념 위원장이 왔는데, 한 개 부처로 하려던 것이 장관급의 위원회와 차관급의 예산청장으로 갈라졌으니 기획예산위원회에는 추가로 차관급을 두지 못하겠다 해서 위원장은 장관급이면서도 바로 밑에는 1급 사무국장만 인정을 받는 어색한 형태로 기획예산위원회가 발족된 것입니다.

예산청장은 재경부 장관의 지휘감독을 받는 산하 청장임에 틀림이 없는데, 청와대나 대통령께서는 기획예산위원장의 지휘를 받으라고 했습니다. 그래서 나는 예산편성에 관한 제반 사항을 진 념 위원장께 의논을 하였고, 또한 이규성 재경부 장관에게도 보고하고 큰 틀에 관한 의논을 했습니다

직원들의 불편과 각 부처의 고충들을 감안하여 1998년 10월에 청와대와 협의를 거쳐 기획예산위원회가 들어있는 서초동의 전 조달청 건물로 이사를 하게 되었고, 그때부터는 사실상 두 기관이 한 부처로서 업무를 해나갔고, 진 념 기

획예산위원장의 직접 지휘를 받는 사실상의 형태가 되었습니다. 그후 정부개혁 작업의 일환으로 추진된 정부조직 개편에 따라 1999년 5월에 기획예산처로 통합이 되었으며 예산청장은 나 한 사람으로 끝나게 되었습니다."

3. 재정적자와 국가채무증가

가. 환란극복을 위한 적자재정

[안병우] "구조조정 과정에서 발생되는 공적자금의 부담이 불가피하고 실업대책이라든지 또 경기진작대책을 위해서는 적자재정이 불가피하다는 데 대해서는 공감대가 형성되었고, 일단 정부의 방침이 결정되고 나서부터는 적극적으로 재정의 역할을 수행하였다고 할 수 있겠습니다. 그러나 아무래도 예산청이나 기획예산위원회의 입장에서는 재정을 가급적이면 건실하게 가져갔으면 하는 생각은 변함없이 가지고 있었습니다. 그래서 IMF를 극복하는 데에 있어서 경기진작효과를 내기 위하여 적자재정이 필요하다는 면에 동의를 하면서도 한편으로는 상당히 신중한 입장을 가졌던 것은 사실입니다.

재정적자는 한번 발을 들여놓으면 헤쳐 나오기가 상당히 어려운 일입니다. 정부 내에서도 사업부처들은 이 문제에 대해 절실하게 인식을 안하고 예산당국이 그런 문제점을 제기할 때면 애써 회피하려고 하는 분위기들이 많이 있었습니다. 그래서 사실 정부 내에서는 외로운 입장에 있었습니다. 미국의 경우를 보더라도, 존슨(Johnson) 대통령 때 월남전이 일어나서 시작된 재정의 적자현상이 30년 만인 클린턴(Clinton) 대통령 때에 와서야 적자에서 겨우 빠져 나오게 되었던 것입니다. 무엇보다도 재정을 담당한 사람들은 적자재정에 한번 들어가면 쉽게 나오지 못한다는 생각들이 강합니다. 많은 학자들이 경기가 어려울 때는 적자재정을 늘리고, 호황기에는 이것을 줄이면 될 것이 아니냐고 말을 하지만, 현실적으로 예산이라는 하나의 정치적인 과정을 통해서 본다면 그리 간단하지 않다는 것을 알 필요가 있습니다. 불경기에 적자를 감수하면서도 예산을 늘리자는 주장에는 모두 찬성을 합니다. 하지만 호경기가 되었을 때에도 정치권에서 예산을 긴축하는 데에는 동의하지 않습니다. 한번 낸 적자는 잘못하면 계속적인 상태로 갈 수 있고 정부 내에 재정적자에 대한 불감증이 만연할 수

있습니다. 바로 이런 점 때문에 재정적자에 한번 들어간 나라들이 쉽게 궤도를 벗어나지 못하게 됩니다."

[김정국] 환란 이후의 재정적자

"재정적자는 크게 두 가지의 패턴이 있는데, 하나는 경기 순환적인 적자가 있고, 다른 하나는 구조적인 적자가 있습니다. 내가 느낀 바로는 1998년과 1999년 외환위기를 극복하는 과정에서 생긴 적자는 당시 우리나라 경제성장률이 떨어지고 세수가 부족해져서 불가피하게 생겼던 적자이기 때문에 이것은 경기 순환적인 적자라고 볼 수 있습니다.

그런데 그후 1999년 이후부터 복지 지출을 늘리면서 생긴 적자는 나는 구조적인 적자라고 생각합니다. 경기 순환적인 적자는 경기가 다시 회복이 되면 그 요인이 없어지거나 또는 부족한 세수가 확보되기 때문에 해소가 될 수 있는 성격의 것이지만, 구조적인 적자는 국민이 추가적인 부담을 더하기 전에는 해소되기 어렵기 때문에 앞으로 국민의 부담 능력과 복지 수준과 관련하여 봐야 됩니다. 2003년도에는 형식적으로 다시 균형재정을 회복했습니다만, 이미 높아진 복지재정 수준은 그대로 가거나 또는 앞으로 더 확대될 가능성이 있기 때문에 현재 우리 재정 능력 이상으로 복지 수준이 확대된 것이 아니냐 하는 생각이 듭니다."

나. 재정적자 해소를 위한 노력

[장석준] "내가 예산실장을 하면서 직접 편성한 예산은 2000년도 예산인데 2000년의 중앙정부 재정규모의 증가율은 전년대비 6.2%로서 매우 낮은 수준이었습니다. 이것은 재정적자를 빨리 해소하고 균형재정을 회복하려는 재정정책의 기본목표를 실현하려는 방향에서 나온 결과입니다. 우선순위가 낮은 부문은 억제하고, 필요한 부문도 효율을 높이는 조치를 취했습니다. 그래서 필요한 활동에 대한 뒷받침을 충실히 하면서, 또 전체 재정규모는 안정적으로 가서 소위 적자에서 균형으로 회복하는 그런 정책을 쓴 것입니다. 그래서 결과적으로 그렇게 나타난 겁니다. 우리가 그동안 균형재정을 하다가 1997년 외환위기가 와서 1998년에 IMF 극복을 위한 각종 재정지원을 확대했습니다. 그 결과로 재정적자가 급속하게 늘어났습니다. 그런데 그것은 바로 필요한 부문에 지원을 하

면서도 재정 쪽에서 내부개혁을 통해서, 또 그런 정책의 전환을 통해서 수렴하는 준비를 미리 하고 있었습니다. 그것이 박차를 가해진 것이 2000년 그때라고 보면 되는 겁니다. 그래서 그때 어떻게 목표를 정했느냐 하면 2003년도 예산에서부터 균형재정을 회복하도록 한다는 것이었습니다. 그때 균형재정 목표를 그렇게 세웠는데, 실제로 2003년도 예산에서 균형재정이 실현되었습니다. 그러니까 재정 내부에서는 균형재정을 향한 의지가 굉장히 강했고, 그리고 또 준비를 철저히 하고 있었고, 그래서 단계적으로 실천을 했습니다. 그러니까 두 마리 토끼를 잡은 겁니다. 필요한 국가재정을 뒷받침하면서 또 재정 자체의 균형도 확보한 겁니다."

다. 공적자금 부담과 국가채무 증가

[이영탁] "구조조정 과정에서 발생한 공적자금 손실분은 현재 약 69조원으로 추정되는데 정부에서는 공적자금의 수혜를 받은 금융권이 부담 가능한 범위 내에서 약 20조를 부담하고 나머지 49조는 국민경제의 최종 보루인 재정에서 부담하는 것으로 계획을 하고 현세대에서 공적자금 문제를 마무리한다는 취지에서 25년 간 일반회계가 매년 2조원(현재가치 기준) 수준을 부담하여 공적자금 부채를 상환 할 예정으로 있습니다.

현재의 2조원 수준 지원으로는 이자부담액에도 미치지 못해 채무규모가 계속 늘어날 전망이므로 재정여건이 허락할 경우 적어도 이자부담분 이상을 상환함으로써 국가채무 규모 축소에 힘써야 할 것으로 생각됩니다."

[안병우] "현재 우리나라의 부채가 GDP 대비 23~24% 정도 되는 것으로 알고 있습니다 환란 이후 계속 늘어서 걱정이 됩니다만, 현재의 수준으로 볼 때, 그래도 다른 나라에 비해서는 괜찮은 편이라고 생각합니다. 그 동안에 재정이 건실하게 운영되었기 때문에 IMF라는 위기극복의 역할을 재정이 떠맡을 수 있었던 것입니다. 사실 은행이나 기업 등 민간부분에서 발생된 문제들이 재정으로 옮겨져 온 것이기도 합니다. 재정이 시대적인 시련을 겪는 과정에서 부채가 늘어나고 있었는데, 굉장히 부채관리를 잘해야 되겠다는 생각이 들어서 이것을 관철시키기 위한 방법으로 재정건전화에 관한 법률 등을 검토하게 되었습니다. 의원입법으로 법안을 만들 경우, 의원들이 의욕이 넘치기 때문에 돈이 얼

마나 드는지에 대해서는 별로 신경을 안 쓰는 경향이 있습니다. 어떤 법안을 만들 때는 반드시 재원소요를 내서 법률안 심의를 할 때 같이 심의를 받도록 하는 아이디어를 내었고, 이것이 나중에 관철이 됐습니다.

그 다음에 특히 기획예산위원회와 예산청이 역점을 두었던 것은 중기재정계획을 해야 되겠다는 것이었습니다. 2~3년, 3~5년의 기간을 가지고 각 부처의 세출 소요를 관리해야만 어느 한도 내에서 빚이 늘어나지 않으면서 국가살림을 살릴 수 있는 틀을 만들 수 있을 것이라는 판단하에 중기재정계획을 면밀하게 성안하여 재정운영의 중요한 틀로 활용하는 관행을 만들었습니다. 당초 기획예산위원회와 예산청이 만들었던 그림 즉, 국가재정운영에 관한 중장기 프레임에서 크게 벗어나지만 않는다면 IMF 극복을 위한 적자재정과 국가부채의 축소는 수렴이 되어 나갈 것으로 생각합니다.

현재까지는 중기재정계획의 기본 틀과 생각들이 대체적으로 잘 관철되고 있다는 생각이 들기도 하지만 국가의 재정소요라는 것이 정부가 바뀔 때마다 새로운 의욕이 있기 때문에 늘어나는 경향을 보이는 것도 사실이어서 재원 관리 면에서 조금 걱정이 됩니다. 과감한 복지확충도 중요하지만 복지를 어느 정도까지 우리 사회가 확충해 나갈 수 있는가 하는 것도 전체적인 재원의 틀 안에서 한번 종합적인 재조명을 해봐야 할 것이고, 시행하는 방법도 중기재정계획의 틀 안에 넣어서 다시 음미해야 될 것이라는 생각이 듭니다. 새로운 재정수요가 일어나는 새로운 시기마다 중기계획은 충실하게 롤링을 해서 새로운 수요를 얼마나 잘 담아낼 수 있는지를 생각해야 합니다.

앞으로 통일이 언제 실현될지는 모르지만, 북한과의 경제협력과 같은 재정의 새로운 수요가 점차 크게 가시화되고 있는 상황이고, 어떠한 형태로든지 북한에 대한 지원과 협력은 해마다 상당한 규모로 예산에 반영이 되어 나갈 것이라고 봅니다. 이런 새로운 수요가 자꾸 커지고 있는 상황에서 적자를 어느 정도 정리해 나가지 않으면 자꾸 어려움에 봉착하게 될 수 있습니다. 일단 과거의 것은 잘 정리해 나가고 새로운 수요를 수용하는 지혜가 필요하기 때문에 재정으로 봐서는 지금이 역사적으로 굉장히 어려운 시기에 봉착해 있다고 봅니다. 그래서 앞으로 4~5년간은 중기재정에 입각한 사고로 재정을 정말로 잘 관리해 나가야 될 것이라고 생각을 합니다."

[김정국] “우리나라 금융구조 개혁에 대해서 외국의 평가는 대부분이 잘했다는 쪽으로 나오고 있습니다만, 나는 재정적인 측면에서 봤을 때 이런 식의 금융 구조 개혁을 할 것이었다면 다른 나라들도 쉽게 할 수 있는 성격이었다고 생각합니다.

다시 말씀드리면 국가가 전적으로 구조조정에 대한 코스트를 부담하면서 추진하는 금융구조 개혁은 금융에 있는 문제를 재정으로 옮긴 일에 불과한 것입니다. 즉, 금융 쪽을 중시하는 사람들이 보는 시각, 특히 외국인들은 우리의 재정보다는 금융을 더 중시하는 시각입니다. 자기들의 관심은 금융시장에 있기 때문에 이러한 외국의 시각에서 보면 금융구조 개혁을 아주 잘 한 것으로 평가할 수가 있습니다만, 우리 국민 입장에서 봤을 때는 그 부담이 앞으로 장기간 국민이 자기들의 소득의 일부로써 계속 이것을 메워 나가야 합니다. 그런데 과연 이렇게 하는 것에 대해서 국민들이 찬성을 할 것인지는 제 생각으로 불분명하다고 봅니다.

다른 나라들도 금융구조나 금융에 많은 문제가 있지만 그것을 재정의 부담으로 전가시키는 데에 있어서는 많은 논의와 또 거기에 대한 여러 가지 대안을 마련을 해 놓았는데, 우리는 너무 이 문제를 손쉽게 금융구조 개혁이라는 그 부분만 해결하기 위해서 더 큰 코스트를 지불한 부분도 있다고 나는 생각이 됩니다. 그리고 또 하나는 앞으로 금융문제는 또 생길 수가 있습니다. 경제를 운영하다보면 생길 수가 있는데 그 때도 이런 식으로 재정에서 모든 것을 떠안아야 될 것입니다. 따라서 이에 대해 이제는 어떤 원칙을 세워야 될 때라고 생각을 합니다.”

[장석준] “나는 우리 재정에서 지금까지 누적된 국가채무는 GDP 대비 비율로 보거나 외국과 비교해볼 때 그렇게 높은 수준은 아니며, 우리가 감내하기 어려운 지경까지는 안 갔다고 생각을 합니다. 그것은 우리가 재정적자를 통해서 경제를 support하면서도 항상 적자가 커지거나 통제불능으로 되어서는 안된다는 인식을 가지고 있었기 때문에 사전에 계속 그런 대비를 해나간 겁니다.

한때는 공적자금으로 인한 부채증가 등으로 인해서 국가채무와 관련된 여러 가지 얘기가 많이 나오기도 했지만, 우리가 컨트롤할 수 없는 그런 수준에까지 간 것은 아니고, 또 지나온 결과가 보여 주듯이 다시 균형재정으로 회복이 되

었습니다. 그렇다면 항간에서 얘기하는 그런 식의 큰 문제는 없다고 봅니다. 다만 공적자금의 경우에 국가에서 부담할 부분이 상당히 되기 때문에 앞으로 오랜 기간 동안 그것을 부담하려면 재정의 압박이 되는 것은 사실입니다. 그것도 우리가 어떻게 대처해서 극복해 나가느냐 하는 그런 문제이지, 이것을 감당할 수 없을 정도라고 보지는 않습니다. 물론 그것을 부담하는 과정에서 우리의 희생은 따르게 되는 겁니다. 각 분야가 어느 정도 감내할 수 있는 수준으로 우리가 대처를 해나가야 될 것이고 또 그렇게 할 수 있다고 생각을 합니다."

4. 재정정책의 과제와 역할

가. 재정운용의 당면과제와 방향

[안병우] "우리나라의 조세부담률이 근년에 22% 내외의 수준에 이르고 있는 것으로 알고 있습니다. 조세부담률이라는 것은 공공재가 GDP에서 차지하는 비중이라고 볼 수 있습니다. 우리나라와 미국이 비슷한 수준이고, 30% 이상 넘는 나라도 있는데 재정을 관리하는 것 못지않게 전체 GDP에서 차지하는 공경제의 비중도 관리하여야 한다고 생각을 합니다. 이 규모가 너무 커지면 민간에 구축효과가 크게 나고 민간경제의 활성화를 저해합니다. 또한 경제정책의 경직화를 가져올 수도 있습니다. 정부가 공경제 쪽으로 재원을 이전할 경우 민간에서 사용하는 것보다 경제적 효율이 많고 성장기여도가 높다는 평가가 있어야 타당성이 있을 것인데, 그렇지 않을 경우에는 오히려 국민경제에 마이너스 효과가 있을 수 있다는 것입니다. 그래서 이런 생각의 일환으로 공기업의 민영화 같은 것을 추진하고 있는데, 이 방법은 일반재정 분야에서는 정부기능을 적절하게 신장시키면서도 공경제의 영역을 적절히 유지하는 데 유용한 수단이 될 것으로 판단합니다.

하나 하나의 개별 재정사업의 효율을 올리는 것도 중요하지만, 재정의 내부적인 기능 같은 것도 계속 변해나가야 합니다. 필요없는 것은 끊고 새로운 것은 자꾸 받아들여야 합니다. 재정의 기능이 민간과 경합을 한다든지 금융과 경합이 된다든지 하는 일을 피해야 하고 민간이 잘 할 수 있는 부분에 대해서는 과감하게 재정영역에서 제외시켜야 할 것입니다. 대신 정부는 무엇인가 시대적인 아젠

다 같은 것, 각 부처와 국민들이 생각하지 못한 미래를 위한 국가과제 같은 것을 선도적으로 이끌어나가야 합니다. 요즘 재정운용과 관련된 새로운 기법들이 많이 나옵니다. 각국이 재정적자에 직면하여 재정지출을 감축하기 위한 수단으로 또는 동일한 지출로 공공서비스 수준을 개선하기 위해 투입위주가 아니고 정부 활동의 성과를 평가하려는 시도가 많이 발전되고 있는 것 같습니다. 성과관리제도나 value for money와 같은 재정사업의 성과를 평가하고 효율을 올리는 방법, 재정운용에 있어서 통제 위주가 아닌 자율성을 많이 주는 방법, 또한 재정과정에 전문가들과 국민여론 등 참여방식의 예산편성 및 재정에서 시대적인 아젠다를 준비할 수 있는 방법 등이 새롭게 나와야 합니다.

다음은 공공부문의 중장기적인 운영의 필요성입니다. 우리나라의 경제개발 5개년계획은 8차로서 종료가 됐습니다. 자유로운 개방경제, 민간경제가 이루어졌지만 반면에 국가운영 전략의 중장기적인 기획기능이 실종이 된 느낌입니다. 경제를 정부가 과거와 같이 planning을 할 수 없는 시대이지만, GDP의 25%에 달하는 공경제 부분은 계획적 사고와 운영의 필요성이 엄존해 있다고 봅니다. 과거 자원의 배급과 같은 계획이 아니고 큰 우선순위의 적절할 조정과 정돈이 필요하다는 것입니다. 한 국가를 관리 운영해 나가기 위해서는 여러 가지 커다란 제도들이 있는데 이 같은 근간을 수정하거나 새로 만들 때는 오랜 기간 토의와 숙성을 거쳐서 제도화를 하고 예산에 연결해야지 조급한 가시적 성과를 내서는 안됩니다. 기획예산처와 같은 부처가 중심이 되어 공공부분에 대한 전략과 관리계획을 발전시켜야 하고 이에 따른 재정소요 등을 큰 시각으로 다루어 보아야 할 것입니다. 사회구조가 다양화되면 될수록 이러한 장기적인 안목이 필요하다고 봅니다."

[장석준] "내가 예산실장을 한 시기는 국민의 정부 중반으로 접어드는 시기였습니다. 그래서 그때 재정측면에서 보면 공적자금부담 등으로 인하여 발생된 재정적자에서 어떻게 벗어나는가 하는 것이 재정에서 제일 중요한 과제였습니다. 금융구조 개혁과 관련해서 공적자금이 투입이 되고, 그 이자를 재정에서 부담을 하고, 또 실업대책 등 사회안정에 많은 예산이 들어갔기 때문에 균형재정을 유지하던 재정이 적자로 바뀌게 되었습니다.

그러나 계속 적자를 지속할 수 없기 때문에 어떻게 다시 균형회복을 하느냐

하는 것이 굉장히 중요한 일이었었습니다. 그래서 한편으로는 그런 일을 하면서 또 다른 편에서는 재정이 기본적으로 해야될 일들이 있지 않습니까? SOC 같은 인프라를 갖춰줘야 되고, 또 중소기업 같은 부문에 대한 것, 그 다음에 정보화부문이 가장 빠른 속도로 추진될 때니까 그것을 뒷받침해주어야 되고, 또 농업부문에 있어서도 유통이라든지 이렇게 생산 중심에서 물류흐름과 유통 소프트웨어 이런 것이 되어야 되기 때문에 그런 부문을 지원해주는 그런 업무를 제대로 하도록 해야 했습니다.

그러다 보니까 재정에서 가장 중요한 과제는 재정의 효율을 높이는 것이라고 나는 생각을 했습니다. 그 얘기는 뭐냐하면 같은 목적을 달성하면서도 더 적은 돈으로 하든지, 아니면 같은 액수로도 더 많은 효과를 낼 수 있도록 해야 한다는 것입니다.

우리가 재정회계 측면에서 보면 세 가지로 볼 수가 있지 않습니까? 하나는 절약하는 것입니다. 이것은 무조건 쓰는 것을 줄이는 것 아니겠습니까? 그러므로 여기서는 목표달성도가 도외시되는 겁니다. 그 다음에는 효율성(efficiency)을 높이자는 것입니다. 들어가는 돈과 그로 이한 목표달성의 비율을 높이자는 것입니다. 그런데 사실상 재정의 많은 부문은 목표를 측량하는 것이 굉장히 어렵습니다. 그래서 자연히 절약하는 쪽으로 이렇게 얘기가 됐는데, 절약만 하고 목표 달성도가 낮으면 그것도 안되지 않습니까.

그래서 효율성을 얘기했지만 굉장히 목표도 적습니다. 그래서 이것을 보완하는 이념이 효과성(effectiveness)을 올리자는 것입니다. 어떻게든지 하고자 하는 사업의 목적인 효과를 측정할 수 있는 데까지 측정하고 그것을 높여주자는 것입니다. 사실 그것은 굉장히 어려운 겁니다. 거기에 대한 기본초석을 넣어야 되지 않느냐 하는 생각을 많이 가지고 있었지만, 그것이 하루아침에 되는 것은 아닙니다. 거기에 나름대로 해보려고 상당한 노력을 기울이기는 했습니다만, 실제로는 매우 어려운 일이었습니다. 과거에 국가사업이라든지 재정의 프로젝트나 프로그램은 도로·항만 등 대개 눈에 보이는 것이 많았습니다. 그러나 내가 할 때는 21세기가 도래했으니까 새 천년에 새로이 국가정책으로 뒷받침해야 될 그런 것들이 추상적이고, 또 가치지향적이고 이런 것이었기 때문에 전통적인 방법이 잘 적용되기가 어려웠습니다. 문화·관광·정보화 또 농업도 생산기반보다는 유통이 문제가 되고, 그 다음에 새로운 신첨단산업 기술이 발전되니까

IT BT 이런 것들에 중점이 두어지게 되었습니다. 환경문제만 봐도 그렇습니다. 그래서 이 부문이 효과를 측정하기도 어렵고 잘못하면 재정은 많이 투입하는데 전혀 효과가 안 보일 수도 있습니다. 그래서 이런 측면에 유의해서 나름대로 노력을 했습니다.

그래서 재정 한 단위 한 단위가 제한된 적은 돈으로 효율적이고 그리고 또 효과적으로 국가의 활동을 뒷받침하고, 또 한편으로는 최대한 아껴 써서 그것으로 공적자금 등 빚을 갚고, 빚을 줄이는 쪽으로 해서 재정기능이 달성되도록 하는 것이 제일 중요한 과제였다고 얘기 할 수 있습니다."

나. 주요 역점사업 추진방향

[장석준] "주요 역점사업은 대개 계속 들어가는 것 아니겠습니까? 그러니까 과거부터 여러 가지 문제가 된 부문을 보완 발전시키는 한편, 환란위기에서 회복되는 과정이기 때문에 우리 경제사회의 각 분야에 그늘진 데도 많고, 또 우그러진 데가 많이 나타나서 그런 부문을 개선시키는 데 노력을 했습니다. SOC만 해도 그렇습니다. SOC도 일반적으로 고속도로나 도로 등 물류가 많은 지역의 도로 위주로 되어왔지 않습니까? 그러다 보니까 철도부문이 굉장히 취약한 실정이었습니다. 그래서 철도부문에 중점을 두어야 했고, 또 같은 도로라도 기존의 물류가 많은 지역은 아주 잘 되었지만, 낙후된 곳은 계속 낙후가 되어 있어서 그것도 균형을 이뤄야 했습니다.

그래서 교통이 아주 안 좋은 쪽에 지역균형발전을 위한 투자가 그때 몇 가지 신설도 하고 합병도 했습니다. 예를 들자면 강원도 영월에서 태백으로 해서 삼척으로 가는 도로에 워낙 돈이 많이 들고 해서 아주 속도가 늦춰졌는데 그것을 별도로 계속사업으로 만들어서 넣을 수가 있었고, 또 경상북도 북부지역이라든지 굉장히 교통이 어려운 지역이 꽤 있었는데, 그런 것을 모아서 별도로 추진을 했습니다.

또 문화 관광부문에 대해서는 이것을 산업화하는 쪽으로 지원을 했습니다.

그 다음에 중앙 중심에서 지방화를 촉진하기 위해서 지방이 중심이 되는 지방특화산업의 발전을 적극 지원했습니다. 지역의 경제발전은 지역이 중심이 되는 것이 좋습니다. 중앙정부에서 하는 것은 효율도 떨어지고 실제로 성공하기도 쉽지 않습니다. 그래서 각 지역이 주체가 되어서 하는 지역특화산업이라는

개념하에서, 예를 들면 대구는 섬유, 부산은 신발, 그 외에 몇 군데 각 지역별로 산업을 특화해서, 각 지자체 단위별로 자기사업을 계획하고 정부는 적정한 지원을 해주도록 해서 그런 지방특화산업을 발전시키도록 했습니다. 그렇게 각 분야에서 주름지고 어두운 부분을 펴주면서, 또 21세기에 걸맞게 지방화 분산화를 지원하고, 또 소프트웨어산업 같이 눈에 안 보이는 이런 부문을 지원해주는 시기였다고 얘기할 수 있습니다."

다. 재정의 규모와 역할

[장석준] "지금 우리의 조세부담률은 20%를 조금 넘는 수준인데 더 늘어나야 되지 않겠습니까? 정부가 할 일이 더 늘어나고, 특히 사회복지 쪽으로 늘어날 수밖에 없기 때문에 재정은 점점 늘어날 수밖에 없을 것입니다.

유럽의 경우에는 대개 30% 넘는 수준입니다. 복지부분에 대한 국가의 부담이 더 커지고, 그래서 국가의 역할이 커지면서 조세부담이나 재정의 비중도 같이 커지는 겁니다. 다만, 그 과정에서 제일 좋은 것은 역시 앞으로는 계속 효율성, 효과성 문제로 들어가야 될 것 같습니다. 그래서 예산실장을 할 때 우리가 많이 얘기한 것 중에 영국에서 하는 money for value라는 개념이 있습니다. 그것은 재정지출의 가치를, 즉 재정 한 단위 한 단위의 가치를 극대화하자는 겁니다. 그렇게만 될 수 있으면 규모가 더 늘어나더라도 국민적 동의를 받을 수 있는 게 아니겠습니까? 그렇지 않고 규모만 늘리는 것은 문제가 있습니다.

그리고 재정이 경제발전에 미친 역할과 공과는 한 마디로 얘기하기는 어렵지만 지금까지 연구결과 보면 상당히 좋게 나오고 있지 않습니까. 시대적인 상황과 여건의 변화에 따라서, 그리고 또 국가목표의 변화에 맞추어서 때로는 확대개발을 뒷받침하고, 또 때로는 안정을 유지하면서 나름대로 큰 역할을 해 왔고, 그러면서도 장기적으로는 건전하고 튼튼한 재정을 견지해 왔다고 생각됩니다."

5. 농업지원

[안병우] "지금 GDP에서 차지하는 농업의 비중은 한 4% 미만이고, 농업에 종사하는 인구는 7% 정도일 것입니다. 국민경제에서 차지하는 비중이 굉장히 낮아지고 있지만, 농업과 농촌이 갖는 의미는 또 다른 특별한 점이 있기 때문

에 그동안 정부가 신경을 써서 많은 일을 해왔습니다. U.R에 의해서 여러 가지 어려움이 생길 것을 대비하기 위하여 농어촌특별회계라는 것을 만들고 시한부 목적세와 시한부 특별회계의 형태입니다만 이를 계속 연장하고 있습니다.

농촌의 문제는 농업만으로는 해결이 안 된다고 생각합니다. 농촌의 문제를 해결하기 위해서는 여러 가지 다양한 분야에 재정도 참여하고 생각도 달라져야 할 것입니다.

내 개인적인 생각이지만 토지 문제 같은 것도 좀 과감하게 생각을 바꾸어 보는 접근이 있어야 할 것 같습니다. 국토 전체에서 양호한 위치와 접근성을 가지고 있는 곳에 농토들이 많이 있습니다. 주택용이나 공공용과 같은 용도에 쓰는 토지는 전체의 4~5%밖에 안 됩니다. 몇 십년 전과 동일한 비율입니다. 하여튼 농촌을 농업으로서만 다룰 것이 아니라 여러 가지 각도로 접근하고 발전 방향을 모색할 수 있는 방향으로 가야 할 것입니다.

또한 앞으로 시장개방과 관련해서 많은 문제가 일어날 것입니다. 지금 한국과 칠레간에 FTA를 처음으로 하나 체결해 놓고서도 국회에서 비준이 지연되고 있을 정도로 우리의 수용 태세는 아주 초기 단계입니다. 앞으로 한·일 자유무역협정도 해야 될 것이고 다른 나라와도 계속 확대시켜서 우리의 무역환경을 적극 만들어 나가야 하는데 농업부문을 어떻게 다뤄나가고 설득해야 할 것이냐 하는 것이 굉장히 중요한 시기입니다. 애정을 갖고 보완책을 마련하면서 보다 적극적이고 새로운 발상의 전환이 있어야 할 것으로 생각합니다."

6. 재정과 타부문간의 연계관계

가. 재정과 금융과의 관계

[안병우] "우리가 그 동안 재정을 오랫동안 균형 있게 운영했기 때문에 재정이 항상 통화를 흡수하는 부문으로 작용해 왔습니다. 그래서 그 동안에 통화관리 측면에서 많은 도움을 주었다고 볼 수 있습니다. 1960년대, 1970년대 및 1980년대까지도 금융이 정책금융을 많이 담담했습니다. 어떻게 보면 그것을 재정이 맡아야 될 것을 금융이 담당해준 점도 있었습니다. 이제는 이러한 것들이 잘 조정이 되어서 나가야 할 것이고, 민간의 금융기능이 활성화되고, 금리가 적

정화되고 있는 상황에서는 재정이 아주 불가피한 것만 남기고 나머지는 금융영역으로 전부 넘겨야 할 것이라고 생각합니다. 이렇게 역할 분담을 하면 오히려 재정에서 많은 여유가 생길 수 있습니다. 국민연금이라든지 각종 기금 등의 여유자금이 많이 있는데, 이런 여유자금을 공공부문에서 아주 서툰 방식으로 관리해 왔던 것이 사실입니다. 이런 것을 금융 쪽에 맡겨서 운영을 합리화하고 금융자산으로 활용될 수 있도록 하는 방향으로 상호협력이 필요합니다."

나. 세제지원과 예산지원의 선택

[안병우] "조세감면제도라는 것은 이제 많이 지양해야 될 방식으로 봅니다. 과거 우리가 산업화를 추구할 때에는 조세감면이라는 것을 굉장히 유용한 방법으로 썼었는데 이것은 어떻게 보면 자원의 효율적인 배분을 놓치는 경향이 있습니다. 예산지출이라는 것은 해마다 심사를 하게 되어 있지만 조세감면제도라는 것은 한번 제도화가 되면 누구도 체크하지 않고 법이 개정되지 않으면 영원히 가는 것입니다. 조세감면제도는 많이 줄이고 있는데, 불가피한 경우가 아니라면 정리를 많이 해야 할 것입니다. 이러한 조세감면 지원방식은 가급적이면 축소시키고 꼭 필요한 경우에는 예산지출을 통해서 지원하는 것이 바람직하다고 생각합니다."

7. 재정 운용

가. 예산제도개선

[장석준] "그때는 재정도 IMF이후에 4대 부분개혁 과제의 하나로 해서 개혁작업을 굉장히 많이 추진했습니다. 개혁작업은 예산실뿐만 아니라 기획예산처에 정부개혁실이 있고 또 재정경제부도 있으니까 이런 여러 기관에서 같이 했습니다. 특별회계와 기금에 대한 개혁, 특히 보조금도 정비해서 방만한 재정운용을 정비하고, 효율을 높이는 문제 등 이런 것을 패키지로 아주 종합적으로 다루었습니다. 그런데 그런 것을 통해서 결국은 재정 한 단위 한 단위의 효율과 효과를 높이는 것으로 귀결시키면서 했고, 그리고 군살이 되거나 비계가 되는 부분은 다 잘라냈습니다. 그래서 재정 전체 규모는 적게 가면서도, 새로운

효율은 뒷받침하고 또 IMF 극복과 관련된 빚까지도 부담해주고 하는 그런 것이 가능했던 것이라고 말씀드릴 수 있습니다."

나. 예산집행상황 점검

[안병우] "예산의 적기 집행문제에 대해서 이야기를 좀 하겠습니다. 각 부처별로 예산이 확정되면 예산을 확보할 때와는 달리 이런저런 이유로 대개 집행이 지연되는 경우가 많습니다. 민주화가 진전되다 보니까 주민들의 요구를 수용하는 데 시간이 많이 걸리는 이유 등으로 확보한 예산을 상당기간 집행을 못하는 사례가 많이 발견이 되고 심지어는 해가 다 가도록 기본계획을 세우지 못하는 경우도 있습니다. 경기대책과 실업대책을 담아 긴박하게 적자까지 감수하면서 예산을 편성한 입장으로 봐서는 집행되는 과정이 굉장히 궁금했습니다. 그래서 내가 처음으로 「예산집행점검단」이라는 것을 상설화하였습니다. 청장인 내가 직접 각 부처의 기획관리실장들을 모이라고 해서 예산집행점검단 회의를 주기적으로 열어 파고들면서 점검했고, 집행이 늦어지는 이유, 현장에서의 애로나 건의사항 및 집행으로 인한 실업대책효과 및 민간경기 활성화 효과 등을 직접 점검하는 체제를 만들었습니다. 문제가 현장에 있고 해결책도 현장에서 나온다는 생각으로 현장을 열심히 뛰어 다니던 기억이 납니다. 현장점검을 해보니까 우리가 몰랐던 이야기, 심지어는 부처도 파악하지 못했던 이야기들을 예산당국이 파악한 것들이 많았습니다. 그래서 그런 것들은 다음 예산편성에 반영하도록 했습니다. 당시 중앙정부는 화급해서 막 추경을 해서 돈을 가져다 주는데 지방정부는 그 돈을 타다가 예치시켜 놓고 집행은 늦어지는 경우도 많았습니다. 추경 예산의 대부분이 지방정부와 매칭펀드(matching fund)로 집행되는 것이 많은데, 지방정부의 추경 스케쥴과 재원확보 의지를 점검하지 않고서는 대부분의 사업들이 크게 집행차질을 빚는 것을 발견했습니다. 결론적으로 예산은 짜놓고 맡기기만 할 것이 아니라 현장에 들어가서 체크하고, 함께 어려움을 나누고 건의를 듣는 가운데에서 효과는 배가된다고 생각합니다."

다. 상황변화에 대한 재정조치

[장석준] "재정은 경기의 변동이나 어떤 특별한 상황이 있을 때에는 늘 거기에 대한 적절한 대응조치를 해왔습니다. 경기가 안 좋으면 예산을 조기집행

도 하고, 또 사업에 여러 가지 문제가 생기면 집행을 유예하기도 하고, 또 경상비에 대해서는 절감운용도 하고, 이와 같은 것은 언제나 늘 있는 것입니다. 서민생활의 안정이 필요하다든지 극심한 재해라든지 필요할 때에는 추경예산도 많이 편성을 했습니다. 이런 것은 다 사회적이거나 경제적으로 그때그때 필요성에 따라서 적시에 적절한 재정조치를 하는 것입니다.

한 가지 사례를 얘기하겠습니다. 수해가 나면 재해대책 예비비를 지출하고, 다른 예산을 돌려쓰기도 하고, 그래도 부족한 경우에는 추경예산을 편성하는 경우가 많습니다. 그리고 이러한 경우에는 대개 엄청나게 큰돈이 들어가게 됩니다. 그런데 2000년 봄에 미리 사전에 취약한 부분을 전부 조사를 해서 예비비를 써서 사전에 보강하도록 그렇게 조치를 했습니다. 이때 처음으로 이러한 방식을 한번 시도를 해보았습니다. 여름에 수해가 와서 복구를 하기 위해서 예비비를 내거나 추경을 하는 것은 돈도 많이 들어가게 되고 어떻게 보면 지혜롭지 못한 것 아닙니까? 그래서 그때 사전적인 예비비 지출개념을 도입해서, 그러니까 사전예방적인 예비비 지출을 한 것입니다. 그래서 이것은 예비비 지출의 법리에는 맞지 않기 때문에 논란의 여지가 있었지만, 오히려 큰돈이 들어갈 것을 더 적은 돈으로 미리 막았다고 볼 수 있고, 그래서 재정운영방식의 하나의 새로운 형식을 도입했다고 볼 수 있는 그런 일도 있었습니다. 하여튼 물론 집중호우도 덜했지만 수해가 별 문제없이 넘어가기도 했는데, 앞으로도 이런 개념은 그 후에도 아마 계속 발전을 할 겁니다. 그래서 일단 비가 오고 수해가 나서 피해가 나야 그 현장을 확인하고 대책을 강구하는 것보다는 사전에 취약지를 조사하고 미리 예산조치를 해서 대책을 강구하는 것이 예산의 효율과 효과를 높이는 것이라고 할 수 있을 것입니다.

또 두 번째로는 복구를 할 때에 대개는 원상복구만 하는 형식을 많이 취해왔습니다. 기왕 파손이 되어 복구를 하는 김에 수준을 높여서 즉, 개량복구를 하면 좋기는 하지만 돈이 굉장히 많이 들어가고 재정지원이 제한되어 있기 때문에 어렵습니다. 그래서 과거에 재정이 어려워서 그런 것은 못했습니다. 그러나 그때 예비비로 사전대비 공사를 할 때나 또 수해가 나서 복구공사를 할 때에도 기왕 할 때에 다시 두벌 일이 안되도록 한 단계 높여서 영구적인 공사를 하도록 했습니다. 이것은 길게 보면 예산의 낭비를 막는 한 단계 업그래이드된 재정운용방식이라고 얘기할 수 있을 겁니다.

라. 국고채무부담행위, 이차보전, 공공기금활용, 민자유치

[안병우] "과거부터 재원부족을 보전하는 방식으로 국고채무부담행위, 이차보전, 민자유치 등의 방식이 많이 활용되어 왔는데 이러한 방식은 과거에는 재원문제도 없는 것은 아니었지만, 재원마련 효과는 부수적인 것이고, 그때그때 어떤 사업의 원활한 추진을 위해서 개별사업 프로젝트 베이스로 적절하게 활용을 한 것이라고 보아야 할 것입니다. 민자유치방식 같은 것은 재정에 기여되는 측면도 있지만 민간도 참여하는 재정운용의 새로운 하나의 장르라고 생각해야 할 것입니다. 민간의 창의와 아이디어를 공공부문에 접목·활용하면서 유연성과 효율성을 높이기 위해서 받아들인 아이디어라고 할 수 있을 것입니다.

이차보전 방식은 이제는 거의 정책적 유의성이 사라진 방식이라고 봅니다. 재정에서 융자를 해주고, 금융을 제공해 주는 등의 기능은 큰 변환기에 왔다고 봅니다. 우리의 개발연대에는 시중금리가 비쌌기 때문에 정부의 재정융자기능이 커다란 역할을 수행하였습니다. 지금은 금리 자체가 상당히 싸지고 금융의 접근성이 굉장히 풍부해졌기 때문에 정부의 재정융자기능은 이제 큰 관점에서 다시 생각해 봐야 할 때가 왔다고 봅니다."

[장석준] "공자기금으로 활용된 기금은 다 국가관리기금입니다. 그렇기 때문에 이것이 국가적인 목적에 맞추어 쓰는 것은 선진국에서도 많이 활용되고 있고, 그 자체는 큰 문제가 있는 것은 아니라고 생각을 합니다. 그래서 혹자는 그런 재원의 소스를 여러 가지로 활용해서 편법을 했거나 재정규모를 늘리는 것으로 했다고 할 수 있을지는 모르겠는데, 그런 것들은 다 재정규모가 정해지는 범위 안에서 움직이는 겁니다. 특히 재정융자금은 그런 기금에서 융자해서 그 재원으로 다시 국가적인 사업에 융자를 해주는 것이므로 그렇게 문제가 있는 것은 아닙니다. 물론 어느 것은 부분적으로 보면 일부 문제가 있을 수 있는 건 있을 겁니다. 그러나 큰 흐름으로 봐서 문제가 있는 것은 아니지 않느냐 하는 생각이 듭니다.

다음에 민자유치는 정부가 새로 제도적인 뒷받침을 해서 추진한 방식입니다. 그래서 여기에 대해서는 자연히 이용료가 올라간다든지, SOC투자를 했을 때 여러 가지 문제점도 제기를 하는데 재정압박을 줄이고, 또 수익자 부담원칙이 어느 정도 적용될 수도 있는 것 아니겠습니까? 그리고 민간이 운용을 해서 효

율성을 높일 수도 있다는 측면에서도 상당히 의미가 있는 것이라고 봅니다. 현재는 초창기이기 때문에 여러 가지 문제점도 나타납니다만, 앞으로 보완을 해서 확대해야 될 사항으로 봅니다. 국가에서 꼭 어떠한 공공재를 재정으로 다 해서 운영하는 것보다는 민간의 효율적인 경영기법이 도입되고, 또 민간재원이 들어오고 하는 것은 전체의 능률을 올리는 데 굉장히 도움이 될 것입니다. 이것은 앞으로 계속 발전을 시켜야 될 것 같습니다."

마. 국회 예산심의

[장석준] "과거보다는 국회의 예산심의가 상당히 어려워졌습니다. 권위주의적인 그런 정부형태에 있어서는 대통령이 결정한 것이 국회에 가서, 특히 여당의 상당한 지지를 받아 힘이 되었지만 민주화가 되면서 정부에서 제출된 예산이 국회에서 통과될 때까지는 여러 가지 어려움이 있습니다. 참 통과가 어렵습니다. 얘기를 해보면 50명이면 50명의 생각이 모두 다릅니다. 또 그분들의 개인적인 취향도 있는 것이어서, 공감을 얻어서 한다는 것은 굉장히 어려웠습니다. 과거에는 간사 또는 각 당의 정책위를 대표하시는 분들, 대개 정책위 의장입니다만, 그분들이 서로 협의를 하면서 조정을 해 갔습니다. 그러나 다른 의원들이 그 안에 대해서 그렇게 쉽게 동조하지 않거나, 동의하지 않는 사태가 빈번하게 벌어집니다. 그래서 참 어려운 점이 많았습니다.

예를 들자면 예결위에서 통상적으로 계수조정을 위해 예산안조정소위라는 것을 만들어서 여기에서 각 당의 의견을 조정해서 마지막 조정안을 만들어 예결위 전체회의에 올리게 되는데, 각 당이 다 합의를 한 소위원회 조정안이 예결위 본회의에서 부결이 되는 사태가 내가 있을 때 이루어지고 했습니다.

국회통과와 관련해서는 과거보다 굉장히 어려워졌습니다. 그래서 나는 그 부분에 대해서 끈질기게 기다리면서, 또 우리 재정의 원칙을 훼손하지 않도록 그렇게 유의를 했다는 점을 강조하고 싶습니다. 그래서 나는 그것을 통과시키기 위해서 재정이 지켜야 될 원칙을 바꾸거나 하는 일은 없도록 특별히 유의를 하면서, 그러니 시간이 늦어지는 것을 감내하면서도 그렇게 했던 기억이 납니다."

제 3 절 조세정책

1. 개 관

외환위기를 극복하기 위한 구조조정 과정에서 여러 가지 새로운 세제상의 문제가 발생하였다. 따라서 정부에서는 구조조정이 워낙 시급한 과제이므로 구조조정의 원활한 추진을 위하여 필요한 세제상의 지원은 신속하게 조치하였다. 당시 외환위기 직후에 구조조정과 관련하여 조치한 세제개선의 내용을 보면 구조조정에 따라 기업을 분할하거나 합병하거나 사업을 양수도하는 경우에 그로 인해서 발생되는 법인세나 양도소득세는 구조조정에 장애가 되지 않도록 하기 위하여 감면하도록 조치하였다. 또 소위 기업의 빅딜이나 기업개선작업의 경우에도 장애가 되지 않도록 모든 세제상의 조치를 강구하였다.

또 1988년에 경기활성화와 일자리 창출 등 중산층과 서민층의 생활안정을 위한 세제지원을 강화하고, 부동산경기 활성화를 위해 양도소득세의 세율을 인하하였다.

1999년에는 1997년 말에 시행중지되었던 금융소득종합과세제도를 2001년도 귀속분부터 재실시키로 하였고, 부가가치세 과세특례제도를 2001년 7월부터 폐지하였다.

2000년에는 조세감면제도를 축소 정비하고, 2001년에는 종합소득세, 법인세, 양도소득세의 세율을 인하하고, 2002년에는 중소기업, 정보화투자에 대한 세제지원을 강화하였다.

2. 외환위기 극복을 위한 조세정책의 과제와 역할

[남궁훈] 외환위기 당시 여건과 조세정책 대응

“내가 세제실장으로 일할 때가 1997년, 1998년도 외환위기가 다가오고, 그것을 초기에 극복하기 위한 여러 가지 시스템을 만들고 하던 시기였습니다. 막상 외환위기가 다가온다고 할 때에 우리 세정 파트의 입장은 기본적으로 외환위기가 외환지급수단의 부족에서 온 것이기 때문에 이것을 재정에서 직접 대응을

해야한다는 점보다는 인프라 차원에서 금융과 재정은 서로 밀접하게 맞물려 돌아가기 때문에 외환위기를 재정 면에서 우리가 어떻게 대응해야 할 것이냐 하는 것이 고민스러웠습니다. 그때 당시 우리의 입장은 재정 면에서는 다른 나라들과는 다르다고 생각했습니다. 기본적으로 우리나라는 다른 나라에 비해서 즉, 일본이나 미국에 비해서는 비교적 건전재정기조를 유지해 왔었습니다.

그래서 재정이 불안하기 때문에 이로 인해서 여러 가지 금융을 뒷받침하는데 애로가 있었던 남미 쪽과는 상황이 많이 달랐고, 지금 그 당시를 돌이켜 보면 재정 쪽에서 좀더 적극적으로, 능동적으로 할 일을 찾아서 해야 한다는 그런 어떤 절박감이 부족했었습니다. 그래서 재정에서 다행히 정책변수와 정책수단을 활용하는 데에 있어서 어떤 cushion을 가지고 할 수 있는 자신감을 좀 가지고 있었다는 기억이 납니다.

그런데 외환위기가 좀더 진전이 되면서 우리 사회 각 부문이 다 어려워지지 않았습니까? 우선 기업들이 어려워지고, 일차적으로 은행을 비롯한 종금사나 금융기관들이 굉장히 어려워지고, 신용경색이 되면서 기업들이 본격적으로 어려워지고, 기업부실이 현재화됐다는 것입니다. 그 다음에 잠재화되어 있던 금융부실, 기업부실들이 현실로 드러나면서 이런 것들을 정리해야 되는데, 이른바 부실을 털어내야 하는데, 이제 부실을 털어내는 것이 그 당시 일명 금융구조조정 그리고 기업구조조정으로 나가야 하는데 이것에는 결국 조세의 역할이 중요하다는 점을 우리가 착안을 하게 됐습니다.

그래서 부실정리 조세제도 내지는 부실을 조정하는 방법은 여러 가지가 있습니다. 이른바 기업들의 인수합병을 통한 건전화 시도를 비롯해서 여러 가지 회계처리를 부실정리가 용이한 방향으로 하도록 하는 것에 대해서 사실 우리가 미처 준비가 조금 덜 되어 있었습니다.

우리나라에서 은행이 문을 닫는다는 것은 당시로서는 상상을 하기가 어려웠습니다. 하여튼 그런 금융 부실정리 내지 기업의 인수합병에 대해서 요즘은 이런 인수합병이 다반사고 당연한 것으로 인식되고 있지만, 당시에는 어떤 중견기업과 대기업들간의 인수합병 같은 것이 흔치 않았기 때문에 그런 것을 전제로 하는 어떤 조세제도가 그 당시로서는 없었습니다.

그래서 우리가 어떤 구조조정을 하는 데 있어서 이렇게 전향적으로 조세제도를 마련할 때, 우선 외국사례를 익히는 데 많이 바빴었습니다. 선진국에서는 어

떤 기업이나 금융구조조정을 위해서 어떤 제도를 가지고 있는가 하는 외국사례를 스터디하기에 바빴고, 또 그것을 우리가 소화해서 우리 것으로 만드는 데 무리가 없는지에 대해서도 연구를 하느라고 바빴습니다.

지금 생각해 보면 그 당시에 제도를 운영하는 입장에서 볼 때 제도라는 것이 완벽해야 하는데, 흔히 조세제도가 세제개혁 내지 세제개선을 해놨을 때, 정책입안자의 의도와는 달리 그 무슨 어떤 허점이 생길 수도 있는 점들을 많이 걱정을 했습니다. 즉, 우리가 구조조정을 지원하기 위해서 어떤 세제를 만들었을 때 그런 조세제도를 기업들이 악용하는 사례가 나오지 않을까, 구조조정을 빙자해서 조세탈루나 국민경제에 도움이 되는 방향으로 이용이 되지 않고 어떤 악덕기업주나 특정기업이 악의적인 방향으로 악용되지 않을까 하는 우려를 했습니다. 지금 생각해보면 우리가 이런 구조조정 지원세제의 도입에 신중을 기하느라고 어떻게 보면 타이밍이 늦지 않았나 하는 생각과 우리가 좀 전향적으로 진취적인 제도운영을 했으면 좋지 않았나 하는 아쉬움이 있습니다.

내가 세제실장으로 있던 1997년과 1998년은 우리나라 경기 싸이클이 상당히 침체기였습니다. 그래서 환난 전에도 경기부진을 타개하기 위해서 경기 진작 내지 부양을 위한 몇가지 세제상의 조치를 취했습니다.

① 먼저 조세감면규제법 시행령을 개정해서 임시투자세액공제제도의 적용시한을 연장하였습니다. 임시투자세액공제제도는 기업들의 투자의욕을 불러일으키기 위해 투자할 때 세제상 인센티브를 주는 것으로서 조세 측면에서 가장 유용한 방법 중의 하나입니다.

그 당시에 그런 임시투자세액공제제도를 한번 시행을 했다가 그 다음에 시한이 완료되면서 연장이 필요하지 않느냐 하는 논란이 계속되고 있었는데, 이 임시투자세액공제제도는 말 그대로 단기간에 응급환자한테 응급조치하듯이 하는 제도여야 그 제도적 의의가 있는 것인데, 당시 이것이 너무 만성화되고 항시화되면서 몇 년씩 장기화 될 때는 투자세액공제제도의 취지를 잃어버리게 됩니다. 그래서 나는 임시투자세액공제제도는 짧게 하고 쉬었다가 필요하면 다시 하는 것이 유용하다는 것을 주장했고, 다른 한편에서는 이렇게 기계적으로 운영하는 것보다는 진득하게 1년이고 2년이고 몇 년간 장기적으로 이 기간동안 투자하는 것은 다 인센티브를 주자는 그런 의견도 있어서 서로 의견대립이 있었습니다.

우리나라 기업을 주관하는 산업자원부 쪽에서는 “임시투자세액공제제도를 임시가 아닌 항시투자세액공제제도로 하자는 식의 주장이 있었고, 제도를 운영하는 우리 쪽 입장에서는 그것은 제도의 본래 취지가 아니다. 그렇게 운영해서는 여러 가지 제도의 왜곡이 생긴다고 주장하면서 논리 싸움을 했던 기억이 납니다.

그리고 투자세액공제제도 연장 논란도 그 기한이 임박해서 논의하는 것이 바람직한데, 그 당시에는 시한이 한참 남아 있는데도 불구하고 미리 앞서서 연장 문제가 나왔습니다. 연장한다는 신호를 시장에 미리 보내면, 오히려 나중에 투자해도 인센티브가 있을 텐데 미리 앞당겨서 할 필요가 있느냐고 투자시기를 자꾸 지연시키고 있는 기업들로 인해서 시장 시그널이 왜곡될 우려가 있었기 때문에 우리가 시한 연장에 대한 논란조차 조심스러워 했던 기억이 납니다.

② 지금은 조세특례제한법이 되었지만, 그 당시에는 조세감면규제법이라고 했는데 이 조감법을 개정해서 금융부채 상환을 위한 부동산 양도에 대해서는 양도소득세를 경감하고, 또 예전에 있었다가 폐지되었던 증자소득공제제도를 다시 도입하도록 했습니다. 그 당시 우리나라 기업들이 부채비율이 높아서 자기자본의 충실화를 위해서는 증자를 할 때, 세제상 인센티브가 필요하다는 취지로 다시 도입한 것입니다.

③ 기업분할 인센티브제도를 도입했습니다. 그 당시 기업을 합병하고 통합하는 경우에는 이미 인센티브가 있었는데, 기업분할에 대해서는 전혀 상정을 못했었습니다. 그런데 환란이 나면서 기업조정을 하는 과정에서는 기업분할이 필요하다는 생각들이 많았습니다. 그래서 분할을 하다보면 여러 가지 과세문제가 나오는데, 이런 과세가 장애요인이 되어서는 안 된다는 판단 아래 기업분할에 대한 여러 가지 조세유인을 마련하는 것이 시급했었습니다. 당시 우리나라 조세재정과 관련해서 처음으로 시도하는 것이다 보니, 이러한 기업분할에 대한 조세유인 정책을 마련하기 위하여 외국 사례와 같은 것을 소화하는 데 한동안 애를 먹었던 기억도 납니다.

환난이 일어난 후에는 이를 극복을 위한 구조조정 과정에서 여러 가지 세제상의 많은 문제들이 제기되었습니다. 그래서 구조조정을 원활하게 할 수 있도록 뒷받침하기 위해 세제상의 많은 지원조치를 강구하였습니다.

① 기업합병을 원활하게 해주기 위하여 3차례에 걸친 법인세법 개정을 통하여 합병차익과세이연제도 도입 등의 조치를 강구하였습니다.

② 그리고 기업합병이나 사업양수도 등의 경우에 부동산 양·수도를 하면 소유권이 이전되는데, 이럴 때마다 부동산에 대해서는 세금이 따라 가기 때문에 단순히 구조조정 과정에서 명의만 변경될 때는 세금문제가 전혀 안 생기도록 해야 되지 않느냐는 취지에서 1997년 말과 1998년중에 조감법을 5회나 개정을 하면서 구조조정으로 인한 부동산 양도소득과세는 경감하는 등의 조치를 취했습니다.

③ 그 외에도 소위 기업의 빅딜과 기업개선작업 등 구조조정과 관련해서 여러 가지 지원조치를 단행했습니다.

지금 생각해 보면, 이러한 일련의 조세개혁 조치, 세제지원 조치들이 사전에 미리 준비된 것이 아니기 때문에 적기에 구조조정의 시스템을 만드는 데 타이밍이 제때에 부응해서 이루어졌는지에 대해서는 조금 아쉬움이 있습니다만, 지금 이 시점에서 보면, 결국은 이런 세제상의 지원에 의해서 그래도 구조조정을 하는 데에 있어서 세금이 장애요인은 되지 않았고, 상당한 도움이 되지 않았나 생각하며, 이러한 점에 대해서는 나름대로 자부심을 가지고 있습니다."

3. 조세정책의 목표와 방향

[남궁훈] "조세정책을 운영할 때는 항상 두가지 큰 원칙을 놓고 갈등을 하게 됩니다. 첫 번째 원칙은 무엇보다도 공평과세입니다. 모든 경제주체들이 각자의 능력에 걸맞게 세부담을 해야 한다는 공평과세 원칙이 조세원칙 중에 가장 중요한 원칙입니다. 두 번째는 효율성의 원칙으로서 우리나라 사회가 여러 가지 지향하는 정책목표가 많이 있지 않습니까? 산업정책 목표, 사회정책 목표, 복지정책 목표 등 여러 가지 정책목표가 많습니다. 이런 효율성 차원에서의 정책 중 사회정책 차원에서 대표적인 것의 예를 들면, 한때 우리나라는 산아제한이라는 것을 했던 적이 있습니다. 한 가정에서 둘만 낳자고 권장했는데, 사회정책적인 차원에서 우리가 산아제한 정책을 지원한다는 명분으로 세제상 인정된 부양가족 공제제도에 대해서 산아제한이 한참일 때는 부양가족 공제를 자녀 2인 밖에 안 해줬습니다. 그래서 자녀가 아무리 많아도 둘 이상은 세금공제를 전혀 안 해줬습니다.

그런 사회정책적 목표에 의한 것이 있고, 가장 효율성 차원에서 중요한 것은

산업정책 지원입니다. 그래서 이런 산업지원을 하다 보면 우리가 중점적으로 지원해야 할 곳이 있지 않습니까? 요즘 같으면 이른바 IT산업이라든지 정보산업 등이 있지만, 옛날에는 중화학공업 쪽에 대해서는 과감한 세제지원을 해서 육성해야 할 필요가 있다는 목표 아래 조선산업·항공산업 등등 이런 쪽에 대해서는 거의 세금을 안 물리는 식의 정책을 폈습니다.

그런데 이런 산업 효율성 측면과 공평성 측면은 정면으로 충돌할 때가 많습니다. 공평성 측면에서는 왜 특정산업만 지원하느냐? 왜 그 산업을 지원하느냐? 똑같이 소득이 있으면 세금을 물어야지 왜 세금을 깎아주느냐는 식의 공평성과 효율성의 대립이 있게 됩니다.

우리나라의 세제발전 과정을 보면, 1950년대부터 경제발전을 해왔는데, 1960년대, 1970년대는 이른바 개발연대 시대로서 이 당시는 당연히 공평성은 뒷전으로 물러나고 압도적으로 우리나라 산업발전을 위해서 모든 세제가 총동원 됐었다고 말할 수 있을 정도로 효율성 측면이 강조되던 시기입니다.

그래서 조세감면규제법이 많이 이용되었습니다. 조세감면을 규제하자는 법이 사실은 여러 가지 감면의 길을 터놨던 법이 된 것입니다, 조세감면규제법의 역사를 보면, 초기에는 우리나라 산업지원을 위해서 그야말로 과감하고 획기적인 조세지원제도가 이루어졌기 때문에 우리나라 대기업 형성의 밑거름이 되었다고 나 볼 수 있는 측면도 있습니다.

그런데 1980년대에 와서는 일방적인 산업지원이 누그러들고 공평과세 지원이 본격적으로 대두되기 시작합니다. 그런 대표적인 예가 부동산투기를 잡자는 취지에서 토지공개념이 도입된 것도 공평과세가 머리를 치켜드는 일환이 될 수 있는 것이고, 또 1980년대의 상당부분 산업지원은 많이 없어졌습니다. 특별산업지원법과 같은 것은 거의 다 없어지고 특정 산업지원제도가 점차 사라지면서, 기능별 지원제도로 많이 전환되었습니다. 이른바 수출지원, 중소기업 지원 등이 1980년대까지 많이 성행하다가, 1990년대 들어오면서 공평성과 효율성이 거의 대등한 관계로 바뀝니다.

그래서 1980년대까지도 수출지원제도를 정당화했었는데 1990년대 와서는 왜 내수산업과 수출산업을 차별하느냐는 갈등이 생기고, UR부터 시작해서 개방화 정책으로 인한 기능별 지원제도의 입지가 많이 흔들리면서 실명제가 되고, 종합소득과세가 되었기 때문에 이제는 양 원칙이 거의 대등한 단계로 가고 있다

고 봅니다, 내가 보기에는 2000년대에 와서는 산업지원과세보다도 공평지원과세가 더 우선적으로 이루어지고 있지 않는가 라고 생각합니다.

4. 조세의 규모와 역할

[남궁훈] "조세부담률이라고 할 때는 조세를 어디까지를 조세로 볼 것이냐에 따라서 많이 달라집니다. 복지부담금, 이를테면 의료보험까지도 조세로 본다면 높아질 것입니다.

그 동안은 우리의 경제력이 GNP 수준이 충분하지 않아서, 아무래도 담세능력이 모자라니까 조세부담 수준이 낮았던 것인데, 이제는 어느 정도 올라가서 OECD국가 정도의 수준이 아닌가 생각합니다.

사실 우리가 지금 사회의 복지구조나 기타 여러 가지 사회 하부구조를 만들기 위해서는 결국 개인의 부담을 좀더 감내해 줘야 하지 않을까 하고 생각합니다. 특히 우리가 환란위기를 겪으면서 공적자금도 상당히 조성이 되었고 이를 상환해 나가야 되는데, 당분간은 이런 코스트 측면을 고려하여 볼 때는 우리가 OECD 국가 중에서도 우리가 조세부담률이 하위에서 중간 수준까지는 올라가줘야 하지 않을까 하는 생각을 합니다. 이를 위해서는 결국 국가재정이 할 일이 많습니다. 그런 재정기능을 생각해 보면 비교적 재정이 건실해야, 나라살림이 튼튼해야 위기에도 잘 흔들리지 않을 것입니다. 반대로 너무 조세부담 수준이 낮으면 당장은 달콤할지 모르지만 중장기적으로는 외풍에 많이 흔들립니다. 우리나라와 같이 이른바 소국개방경제(small open economy)에서는 나라살림이라도 튼튼해야 위기관리가 잘 될 수 있다고 생각합니다.

그런데 여기에서 제일 문제는 우리나라 납세도의가 문제입니다. 미국 같은 선진국가는 탈세를 했다 하면 그 사회에서 파렴치범으로 몰립니다. 파렴치범이라고 하면 그 사회에서는 더불어 같이 살지 못할 사람으로 봅니다. 그런데 우리는 일부 시장상인 중에는 세금에 요령(?)을 잘 부리면 유능하고 사업잘하는 사람이라고 하고, 세금을 꼬박 꼬박 내는 사람은 사업능력이 없는 사람으로 취급이 됩니다. 탈세가 미화가 되기도 하는 식의 납세도의가 형성되어 있습니다. 우리가 탈세를 부끄러워하지 않는 뿌리는 일제시대로 거슬러 올라갑니다. 국가주권이 없던 일제시대 때는 세금 빼먹는 게 잘하는 일이었습니다. 그런데 이제

는 국민의 정부를 거쳐 참여의 정부까지 왔으면 이 정부가 남의 정부가 아니라 우리의 정부라는 의식을 가져야 합니다. 세금에 요령을 부릴 수 있다는 풍조가 빨리 없어져야 합니다. 이런 것이 이뤄져야지 조세 공평성의 기틀이 잡힐 것 같습니다."

5. 세무행정의 효율성과 공정성

[남궁훈] "옛날에는 우리 세무공무원들이 상당히 불신도 받고 그랬는데, 지금은 제도적으로 국세행정 조직혁신이 근래 몇 년 동안 단계적으로 이루어져서 상당히 진척되었다고 봅니다. 예를 들어서 제일 잘한 것이 무엇이냐 하면, 옛날에는 세무서에 가보면 법인세과, 소득세과, 재산세과 등 세목별 조직이 있었습니다. 세목별 조직이 있어서 내가 사업을 하는 사람이리면 소득세과는 소득 챙기러 오고, 부과세과는 내가 사업하니까 부과세 챙기러 오고, 재산세과는 내 재산 챙기고 해서 세목별 세무서원들을 다 접촉했는데, 지금은 세무서 조직이 기능별 조직으로 개편되어서 사업하는 사람은 사업내용에 대해서 그냥 레포트 한 장만 내면 됩니다.

이것을 세무서에 내면 그 다음에 세무서에서 리포트에 근거해서 이 사람이 세금 낼 것이 있으면 내고, 낼 것이 없으면 가만히 있으면 되는 것입니다.
이를테면 고지서 발급 부서는 그 업무만 하고, 그 다음에 이 사람이 탈세를 했나 안 했나 조사하는 데는 조사 조직이 따로 있어서 이 조직이 일괄하여 담당하게 됩니다. 이 사람이 소득세를 어떻게 냈고, 부과세는 어떻게 냈고 한꺼번에 따집니다. 따라서 세무행정의 효율성과 투명성이 종전에 비해 월등히 개선되었다고 할 수 있습니다."

6. 조세정책의 중요성과 전문성

[남궁훈] "조세 세입파트는 흔히 음지라고 불려왔습니다. 그동안 예산 세출파트는 세출배정을 하고 베푼다고 할까, 어떻게 보면 좀 화려합니다. 이것은 금융 쪽도 돈을 대주는 곳이니까 금융파트도 마찬가지입니다. 이른바 이런 쪽들을 양지라고 그랬습니다. 그런데 조세파트는 남의 호주머니에서 돈을 내도록

하는 일이므로 구조적으로 고맙다는 말을 들을 수가 없는 것입니다. 그래서 묵묵히 자기 일을 해오는 속성이 있다 보니까 아무래도 좀 사기가 상대적으로 떨어지고 또 사회적인 인정감 같은 것이 덜했고, 세정 파트사람들이 사회 진출하고 뻗어나가는 면에서도 상대적으로 좀 활발하지 못해서 자칫 침울해지기 쉬운 분야가 조세 분야가 아니었나 생각합니다.

근래에 와서 조세정책의 중요성에 대한 인식이 점점 높아지고 조세정책에 따라서는 우리나라 산업구조는 물론 경제·사회의 발전방향이 달라질 정도로 영향력이 높아져서 이제는 많은 자부심을 갖고 일들을 하고 있는 상황이 되었습니다. 그러나 아직도 우리 사회에서는 조세분야에 종사하는 사람들의 역할과 수고에 대하여 그만큼 덜 알아주지 않는가 하는 생각도 있습니다.

조세분야는 어떻게 보면 다른 분야와 달라서 상당히 전문성이 요구가 됩니다. 전체적인 조세체계에 대한 이해가 있어야 개별 사안도 다룰 수 있을 정도로 고도의 전문성이 있어야 하기 때문에 지금은 오히려 조세전문가가 사회 각 분야에서 많이 필요한 상황입니다. 심지어는 기업에서도 그렇고 또 정부나 경제 정책을 운영하는 데에서도 조세에 대한 기본 마인드 없이는 훌륭한 경제정책이 나오기 어려울 정도로 되었기 때문에 그런 점에서 조세파트의 인기가 자꾸 올라가고 있습니다. 그 전에는 근무를 기피하는 경향도 있었지만, 지금은 서로 경합해서 오려고 하니까 이런 점에서 감회와 보람을 느낍니다.

그 대신 공부를 더 많이 해야 할 것입니다. 우리 조세에 대해서 새로운 이론이나 논리 같은 것들이 많이 나와서 후배들은 물론이고 우리 주변에서도 세금에 대해서 각별히 관심을 갖고 많이 공부해야 할 것이고, 학계도 마찬가지로 깊은 연구를 많이 해주면 좋겠습니다."

제 7 장

지방재정 및 세정

제 1 절 지방재정의 규모와 역할

1. 개 관

우리나라는 국토면적이 좁은데다가 지정학적으로 주변강국들의 외세를 막고 나라를 지키기 위해 역사적으로 중앙집권적인 정치체제를 유지해왔고, 또 5·16후에도 정부주도의 강력한 개발정책의 추진으로 지방분권과 자치기반이 확립되지 못했다. 따라서 지방재정기반도 취약할 뿐만 아니라 지역적 편차가 매우 심한 것이 근원적인 문제점이 되고 있다.

그러나 민주화와 자율화, 세계화와 지방화의 추세에 따라 지방자치에 대한 인식이 달라지게 되었다. 뿐만 아니라 우리나라의 현실은 정치·경제·문화·교육 등 모든 기능이 수도권과 대도시에 집중되어 있기 때문에 국토의 균형발전이라는 측면에서도 지방분권과 지방자치의 문제는 국가발전전략의 중요한 과제가 되고 있다.

그래서 1990년대에 들어와 지방자치제도를 실시하고 지방자치단체의 기능과 역할이 커지고 있고 지방재정도 많이 신장되는 추세를 보이고 있기는 하지만 문제의 핵심은 자치능력과 재원이라고 할 수 있을 것이다.

지방재정은 각 자치단체별로 각각 독립적으로 운용하고 있는데 이를 모두 종합해보면 일반회계와 공기업특별회계, 기타특별회계, 교육비특별회계로 구분되어 있고, 재원은 지방세와 세외수입을 합한 자체재원과 중앙정부이전수입으로 조달하며 부족시는 차입금 등으로 충당하고, 세출은 주로 지역개발과 주민들의

생활과 직결되는 분야에 쓰이고 있다.

먼저 중앙재정과 지방재정의 규모를 비교해보면 2001년도 총 중앙재정과 총 지방재정의 결산순계규모는 각각 139조 4,877억원과 86조 3,372억원으로서 중앙대 지방의 비율이 62:38로서 지방이 월등히 낮은 수준이다. 그러나 중앙에서 지방에 이전해 주는 교부금·양여금·보조금 등은 실질적으로는 지방에서 사용하게 되는 것이므로 그 이전재원 46조 6,170억원을 공제하면 중앙에서 실질적으로 사용하는 재정규모는 92조 8,707억원으로서 이와 같이 중앙과 지방이 실질적으로 사용하는 재정규모의 비율로 보면 52:48로서 근접한 수준에 이르고 있다. 과거에는 실질적인 사용비율도 월등히 차이가 있었다. 거슬러 올라가서 1970년대 중반만 보더라도 실질적인 사용비율이 65:35로 큰 차이가 있었으나 그 폭이 점점 줄어져서 지방자치가 시작된 1991년에는 거의 비슷한 수준이 되었고 1997년까지는 오히려 지방의 실사용 비율이 더 높았다가 1998년 이후 다시 중앙 재정이 근소하게 앞서고 있다.

증가추세를 보면 1961년부터 지난 40년간 중앙 일반회계는 연평균 21.5%씩 증가했는데 비해 지방 일반회계의 연평균 증가율은 23.9%로서 지방이 중앙보다 빠른 속도로 증가했음을 알 수 있다.

또한 경상GDP에 대한 재정부담률을 보면 중앙 일반회계의 부담률은 1960년대 연평균 15.9%, 1970년대 15.1%, 1980년대 15.4%, 1990년대 14.5%이고 1998년 이후 16%수준으로 오르기는 했으나 장기적으로 큰 변동은 없는데 비하여 지방 일반회계는 1960년대 4.4%, 1970년대 4.8%, 1980년대 6.1%, 1990년대는 9.8%로서 두 배 이상으로 증가하였다. 지방재정 전체의 부담률을 보더라도 1980년대까지는 10%를 크게 넘지 않았으나 1990년대에는 연평균 14% 수준으로 증가하였고 2001년에는 15.7%에 달하고 있다.

이러한 현상으로 볼 때 물론 아직도 지방재정이 공공수요를 충족하는 데 충분하지는 못하다고 할지라도 지난 50년간 꾸준히 신장되어 왔고 중앙과 지방간의 비중으로 보더라도 지방재정의 상대적 비중이 커지고 있어 지방재정의 기능과 역할이 증대되고 있음을 알 수 있다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 지방재정의 규모와 위상

[임경호] "1991년 지방자치제도가 부활된 이후 지방재정은 질적·양적으로 크게 변화되었습니다. 특히 양적인 면에서 크게 팽창되었습니다. 지방재정의 국내총생산(GDP)에 대한 비율을 보면 지방자치제 실시 전인 1989년에는 10.5%였으나 지방자치제가 실시된 1991년에는 13.1%로 증가되었고, 이후 다소의 기복은 있었지만 꾸준히 증가하여 2001년에는 15.7%를 차지하게 되었습니다. 이와 같은 지방재정규모의 팽창이 있었지만 오랜 중앙집권적인 전통과 계획적인 고도성장정책의 결과 지방자치단체는 지역특성에 걸맞은 자체의 지역개발사업의 추진에는 미흡하였고, 중앙정부의 정책사업과 위임사무의 처리에 급급함으로써 진정한 지방재정의 역할을 제대로 하지 못했다고 봅니다. 다시 말하면 지방재정은 국가경제사회 발전에 기여한 역할은 컸지만 지역발전에 기여한 역할은 미흡했다고 볼 수 있을 것입니다."

[김홍래] "1990년대에 들어와 지방자치제 실시 이후에 지방재정이 많이 확충되어 전체 국가재원 중에서 실제 세출규모나 비중으로 보면, 넓은 의미에서 지방에서 쓰는 돈이 많다는 얘기입니다. 다시 말하면 국세와 지방세의 세수비중은 80 대 20이지만, 국가에서 교부세나 양여금·보조금 등 지방에 주는 돈이 있기 때문에, 실제로 사용하는 세출규모는 지방이 그보다 더 많습니다. 그런데 거기에는 순수한 지방자치단체가 쓰는 지방재정이 있고, 교육재정이 포함된 겁니다. 그래서 교육재정을 빼고 보면, 지금도 국가에서 쓰는 돈이 지방보다는 많습니다.

1990년대 이후에 지방재정규모가 늘어난다는 것은 당연한 것입니다. 왜냐하면 지방자치라는 것은 지방자치단체의 지역개발, 주민의 생활환경개선, 복지시설충족, 이러한 모든 것을 하는 것입니다. 다시 말하면 국가가 하는 일과 기능을 주민과 가까이 있는 지방자치단체가 하기 때문에 국가의 기능을 대행하는 것이 지방자치단체입니다. 그러니까 국가에서 일을 시키는 만큼, 또 주민이 요구하는 만큼 지방에서 하는 일이 많고, 일이 많으니까 자연히 돈이 수반되어서 지방자치 이후로는 점차 지방에서 쓰는 돈이 과거에 비해서 더 많아지고, 앞으

로도 당연히 그래야 됩니다.

지금 우리 지방재정의 위상을 보면, 첫째로, 지방재정은 기본적으로 수요에 비해서 공급이 절대적으로 부족합니다. 두 번째는, 자치단체간의 재정 격차가 워낙 큽니다. 지금 자치단체간에도 대도시와 중소도시, 도시와 농촌, 수도권과 비수도권간의 격차가 엄청나게 큽니다.

그런데 지방자치는 원론적으로 말하면, 잘사는 시·군, 못사는 시·군이 있게 마련입니다. 지방자치를 하면서도 결국 국가가 골고루 잘살게 하는 것이 현실적인 지방의 생각입니다. 그래서 국가는 지방재정을 확충할 책임도 있고, 지방자치단체의 재정격차를 좁힐 의무가 있습니다. 그래서 현재 지방에서는 전반적인 재정 규모도 작고, 또 자치단체간의 격차가 크기 때문에, 아직은 국가에 비해서 아주 열악하고, 위상도 낮다고 보는 겁니다.

셋째, 지방재정 위상과 관련해서 내가 꼭 하고 싶은 말은 지방재정과 지방세가 발전하려면, 지방재정을 연구하는 집단, 또 지방재정을 옹호하고 지원하는 세력이 있어야 된다는 겁니다. 지방재정을 연구하고, 개발하고, 지원하고, 지방재정의 위상을 높이려고 노력하는 그런 세력들이 아직 열세입니다. 그러니까 항상 정책을 입안할 때에 지방재정의 위상을 제대로 지키면서 헤쳐나가지 못하는 겁니다. 그런 것이 지방재정의 부족, 또는 불균형 못지않게 중요한 현실 과제입니다. 그런 것을 연구하는 데 관심이 없기 때문에, 그냥 지방세는 국세에 항상 처지고 열악하고 종속되는 그런 위상을 갖고 있습니다. 앞으로 지방자치시대에 지방재정, 지방세의 위상을 조금 높여야 합니다. 이것이 매우 중요한 과제입니다.

과거에는 우리나라가 중앙집권시대였습니다. 중앙정부가 모든 자원을 배분하고, 일일이 간섭하고 획일적으로 전국을 통괄하고 개발하고 그랬습니다. 그러니 지방자치단체가 돈도 없고, 권한도 없고, 중앙정부의 감독 통제가 심해서 자율권이 없기 때문에 지방자치단체마다 독창적이고 자율성 있는 지역개발은 기대하기 어려웠습니다. 그래서 과거에 지방이 죽었다는 얘기가 나오는 겁니다.

그래서 중앙집권에 의한 국가경영방식을 탈피하여 과거의 그 폐해를 없애고, 지방자치라는 지방분권을 통해서 지방자치단체에 힘을 실어 주어서, 지방마다 잘살게 만들자는 겁니다. 그렇게 해서 각 지방의 발전이 모두 모이면, 그것이 바로 국가 전체의 발전이 되는 것입니다. 그런 전략에서 지금 우리가 지방자치제를 하기 때문에, 그러한 국가발전 전략 면에서도 앞으로 중앙정부는 지방발

전, 지방분권, 지방자치에 대해서 관심을 가지고 지원하고 권한도 더 주고, 감독 통제도 더 줄여주고, 그리고 실제로 지방발전, 지역균형발전에 소요되는 재정지원을 확대해야 된다고 나는 보고 있습니다."

나. 지방재정의 기능과 역할

[류호근] 지방재정의 기능과 역할

"지금까지 지방정부의 기능과 역할에 대하여 명쾌하게 분류되어 있다고는 말할 수 없습니다. 따라서 지방재정의 기능과 역할에 대하여도 그간 학계에서나 실무선에서 많이 논의되어 왔으나 실질적으로 명백하게 나누지 못하고 있는 것이 사실입니다. 어떻게 보면 중앙정부 기능과 지방자치단체 기능이 중복되고 그때 그때마다 기능분담이나 재원배분이 정책적으로 결정되어 왔습니다. 그렇기에 지방자치법에서도 지방자치단체의 기능을 포괄적으로 막연하게 규정하고 있는 실정입니다.

혹자는 지방재정이 중앙정부보다 재원 면에서 능가하고 있다고 주장하지만 내 의견으로는 지방재정은 아직까지 취약하다고 볼 수밖에 없습니다. 또한 재원의 대부분이 중앙정부에서 지원하는 의존재원이기 때문에 지방정부는 중앙의 방침에 따라 좌우될 수밖에 없습니다.

궁극적으로 중앙정부는 국방·외교·치안·철도 등과 전국적인 대단위사업, 예컨대 기간도로·수자원·주택·통신 등을 제외하고 나머지 사업은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하고 이에 따라 기능과 재원을 재배분해야 된다고 봅니다.

최근 참여정부에서 정부혁신과 지방분권의 추진을 공약하고 있어서 이 과정에서 중앙정부와 지방정부간 기능과 재원을 명확하게 재배분할 것으로 기대되기도 합니다. 그러나 그렇게 쉽지만은 않을 것이라고 봅니다."

[김홍래] 지방재정의 특성과 행정자치부의 역할

"지방이라는 것은 국가의 하나의 일원이고 지방에 어떠한 특수한 정치적인 또는 여건에서 재원이 필요할 경우에는 행정자치부는 적극적으로 중앙정부에 대해서, 예산을 요구해서 확보해 줘야 됩니다.

국민적 이해관계가 있는 사업은 적극적으로 중앙정부재원을 받아다가 지방에 주는, 특수수요를 충족시킬 수 있는 역할을 해야 된다고 봅니다. 행자부는 명실

공히 지방자치를 책임지고, 지방자치를 촉진시킬 위치에 있기 때문에, 그 지방을 대변하는 특수한 수요나 국민적으로 공감되는 그런 수요는 적절히 각 부처에 요구를 해서 받아내어 주는 작업을 해야 됩니다. 그러한 것이 행자부로서는 지방의 발전을 촉진하는 입장에서 굉장히 중요한 역할이 되는 것입니다."

[김홍래] 실업대책을 위한 공공근로사업 실시

"내가 차관보 때 외환위기를 맞아서 공공근로사업을 시작했습니다. 공공근로사업은 원래 노동부 등에서 할 성격이었습니다만 행자부가 지방을 총괄하고, 지방의 실정을 알고, 또 실업자는 전국적으로 다 있기 때문에 청와대 관계기관 대책회의에서 행자부가 맡게 된 것입니다. 그래서 '실업대책과'라는 것을 급히 만들어서, 거기서 공공근로사업의 계획을 세우는 것부터 시작해서 전국적으로 사업을 추진한 것입니다.

그때 공공근로사업에 대해서 일부에서는 그 사람들 별로 일도 안하고 돈만 주느냐 하는 비난이 있었습니다.

그런데 공공근로사업은 기본적으로 어떤 일의 성과를 보고 하는 것이 아닙니다. 갑자기 실업자가 생기니까 정부에서 실업보조금을 주어야 되는데, 그냥 놀리고 줄 수는 없는 겁니다. 그래도 일을 하도록 하자, 근로의욕 고취를 발휘해서 하자. 그 두 가지 목적인 겁니다. 그러나 우리는 실업대책을 위한 공공근로사업이라는 없던 것을 새로 만들어 하면서도 국회와 언론으로부터 굉장히 당했습니다.

물론 하려면 제대로 해야 됩니다. 그러나 전국에서 일제히 하다 보니까 더러는 감독이 느슨하고 해서 핀잔받을 일도 있었겠지만, 전체적으로는 공공근로사업을 통해서 갑자기 늘어난 실업자에 대한 대책으로는 성공했다고 봅니다. 우리나라가 그 당시 공공근로사업 안 했더라면 실업자의 증가가 큰 사회불안요소가 될 뻔했습니다. 그래서 새로운 공공근로사업이라는 것을 밤새워 고생하고 욕을 먹어가면서도 정열을 가지고 해냈던 것을 공직생활중의 보람으로 느끼고 있습니다."

[임경호] 새마을사업과 지방재정의 역할

"새마을사업은 국가번영의 제1단계로서 정부의 총력적인 사업이었습니다. 따라서 새마을사업의 성공적인 추진을 위해 중앙 각 부처나 지방에서 가능한 한

최대한으로 재정지원을 하였으며 지방교부세 중 특별교부세는 새마을 사업에 집중 투자하였고, 새마을 관련사업에 대하여는 지방세를 대폭적으로 감면하였습니다."

[임경호] 지방자치 실시 후 재정운용의 문제점

"지방자치 실시 후의 지방재정은 양적으로는 크게 팽창하였으나 지방재정을 운영하는 질적인 측면에서는 많이 발전된 측면도 있지만 문제점도 많이 나타나고 있습니다.

첫째, 선거를 의식하여 업적을 과시하기 위해 재임중 '한 건주의'로 충분한 타당성 검토도 없이 지방재정 여건을 무시한 방만한 사업추진으로 사업의 부실과 예산의 낭비를 초래하고 지방채무가 증가되고 있습니다.

둘째, 선거를 의식하고 인기에 영합하기 위하여 과다한 전시성·행사성·홍보성 행정추진으로 예산의 낭비를 초래하고 있습니다.

셋째, 민선자치단체장과 토착세력과의 공생관계로 건설사업 수주 등에 각종 부조리가 많이 발생하고 있습니다.

넷째, 지방의회와 집행기관이 합의하여 나눠먹기식 예산배분으로 예산의 낭비와 부조리가 발생하고 단체장이 포괄사업비나 단체보조금 등을 임의 재량으로 사용하는 사례도 일어나고 있습니다.

따라서 향후 이러한 재정운용상의 문제점을 개선하기 위하여 재정운용에 대한 내부와 외부의 사전·사후 통제장치가 잘 마련되어야 할 것입니다.

참여정부의 최대 국정과제의 하나가 지방분권과 국가균형발전인 만큼 재정분권의 목표와 방향을 명확히 설정하여 지방분권과 국가균형발전의 주요 재원인 지방재정을 더욱 충실하게 확충할 필요가 있다고 생각합니다."

다. 지방채무 문제

[이상룡] 지방채무의 증가 원인

"1990년대 지방자치단체에 채무가 많이 늘어났다는 이야기가 있는데 그 원인은 아마도 정부가 UR대책으로 42조원을 무리하게 집행한 결과라고 생각됩니다. 42조원을 집행하는 과정에서 나는 당시 건설부 차관을 하고 있었고 지방에는 가지 않았을 때인데, 이 42조원을 농촌에 넣으려니까 마땅히 넣을 데가 없

었습니다. 종전에는 사업 프로젝트를 농림부나 수산청 등에서 만들어서 국고보조금을 확보하면 일부 지방부담을 합하여 보조사업으로 시행해왔습니다. 그런데 정부가 42조원을 몇 년간에 소화하자니까 갑자기 어려움이 생긴 것입니다. 그러니까 방법을 바꿔서 지방자치단체가 주역이 되어 지역주민으로부터 프로젝트를 받아서 사업계획을 짜서 보고를 통해 올라오면 중앙정부에서는 재정지원과 기술지원만 하고 그 이외는 관여를 안 하겠다고 했습니다.

이렇게 해서 만들어 낸 것이 예를 들어보면, 조금 비난을 받을지도 모르지만 강원도 평창군에 바닥면적 1,500평짜리 유리온실 4개동을 지은 것이 있습니다. 이것은 완전히 투자사업입니다. 여기에 50억원이 들어갔는데, 그 재원을 보면 국고에서 20억원을 지원해주고, 강원도와 평창군이 각각 7억 5천만원, 2억 5천만원씩을 부담해서 10억원을 지원하여, 주민 쪽에서 보면 보조금이 30억원이고 14가구의 주민들이 농지를 담보로 해서 20억원의 융자를 받았습니다. 그런데 이 사람들은 보조금 30억원을 바라보며 모험인 줄도 모르고 시작했을 겁니다.

제가 두 번째 강원도지사로서 1994년 1월초에 평창군에 갔더니 이것을 보여주었습니다. 군청에서는 이것을 자랑하려고 보여 줬는데, 지사는 누가 이런 것을 착수했느냐고 하니까 기분이 나빴던 겁니다. 유리온실은 난방을 해야 하는데 거기서 줄 토마토를 재배하고 있었습니다. 이를 일본에 수출한다는 생각은 좋은데 심각한 문제인 것 같았습니다. 평창군은 해발표고가 650미터 정도 됩니다. 강원도는 일년에 눈 오는 날이 평균 137일입니다. 경상남도는 68일밖에 안 됩니다. 그러면 강원도가 그것을 수출을 해서 잘되어 지역주민이 돈을 잘 번다면 충청북도가 하고 경상북도가 하고 경상남도가 할 텐데, 처음부터 지역여건상 맞지 않고 경쟁력이 없는 것을 어찌 이렇게 해 놨는지, 여기서 계속할 수 있겠는지 걱정이 되었습니다. 그때 농가 14호가 참여했는데 결국은 다 망했습니다. 그것은 당시 UR대책으로 지원된 42조원에서 나온 겁니다. 그런 시설 농업으로 풀려나갔습니다.

또 하나 큰 문제로 관광농원이라는 것이 있습니다. 농어민 후계자들에게 4~5억원씩 빌려줘서 그것으로 집을 지었습니다. 그것은 이상적이지만 안될 수밖에 없던 것입니다. 정부가 지원을 해준다면 몰라도 대출을 해줘서 원금상환을 하고 이자상환을 한다면 그게 투자할 가치가 있느냐 하는 것입니다.

농촌에 집을 지어 놓으면 집을 짓는 그 날부터 밑지는 것이 바로 문제인 겁니

다. 5억원을 들여서 집을 멋지게 지어 봐야 4억원에도 살 사람이 없으니 가치가 떨어지는 겁니다. 거기서 발생한 손실을 무슨 수로 감당할 수 있겠습니까.

결국 채무가 늘어났습니다. UR대책으로 왔던 42조원이 그 모티브(motive)가 되어서 눈덩이처럼 불어서 농가부채로 전가되면서 자치단체가 받아서 준 겁니다. 그래서 지방재정의 부채로 나타난 것 같습니다.

지방자치단체가 아마 돈 빌려서 포장하고 그런 일은 별로 없을 겁니다. 전부 이런 전대형식으로 정부로부터 지원받은 것이 쌓여서 지방자치단체의 부채가 늘어나게 된 것입니다.

한 걸음 더 나아가서 문제가 되는 것이, 중앙정부가 주도했던 차관이 많이 있습니다. 내가 내무부 있을 때부터 그 부분에 대해선 좋게 생각을 안 했는데, 환 리스크를 지방자치단체가 어떻게 감당을 할 수 있겠는가 하는 겁니다. 무슨 수익성이 있어야 돈을 벌어서 갚는데 결국은 원리금을 상환할 때 환리스크까지 겹치게 되면 심각한 문제가 생긴다고 해서 내가 내무부에 있을 때는 차관을 만류했습니다. 그런데 건설부 등에서 큼직한 프로젝트는 차관을 해서 나눠줬단 말입니다. 상수도니까 해도 좋다, 뭐니까 해도 좋다 해서 처음에 금리가 낮을 때는 괜찮은데 환 리스크가 덮치는 경우에는 부담이 왕창 늘어나 버립니다. 그래서 그러한 게 문제가 되었던 것 같습니다.

대체로 보면, 농가부채는 자치단체의 재정부채로 나타나는 경우도 많습니다. 내용 속에 같이 나가는 것이 많기 때문에 그렇습니다. 그래서 자치단체가 전반적으로 정부 쪽에서 농촌을 위한 투융자사업을 확대하는 과정에서 지방재정의 채무가 많이 늘어났던 것 같습니다. 나는 건전재정의 기조를 갖고 했기 때문에 별로 그런 경험이 없습니다. 농촌문제를 투융자의 개념으로 이해를 하면 심각합니다. 이것은 문제가 될 수밖에 없습니다. 투자를 하면 투자원금 자체가 살아있지를 못합니다. 재산가치는 자꾸 내려가니까. 우리가 서울에 1억원짜리 집을 지으면, 부동산 경기가 괜찮으면 부동산값이 계속 올라갈 것 아닙니까. 시골에서는 그 다음날부터 가격이 계속 내려갑니다. 그러니 원금에서부터 깎고 내려가는데 누가 이걸 보상을 하느냐 하는 것이 저의 기본 마인드입니다.

내가 강원도에 있으면서 농가부채 문제를 도정을 통해서 해결하겠다는 의지를 가지고 「농어촌 잘살기 운동」이라는 시책을 시작했습니다. 그것은 지금도 잘되고 있습니다.

예를 들면 농촌사람들이 왜 어렵냐는 이야기입니다. 기본적으로 수입원이 적은데다가 수입이 생기면 이 돈을 쓰기 위해서 반드시 도시로 나가는 것이 생활화되어 있습니다. 그래서 첫 단계에서는 농촌 돈이 도시로 나가지 않도록 막고, 그리고 2단계에서 도시의 돈이 농촌으로 흘러들어올 수 있도록 적극적인 유치를 하자는 것이었습니다.

이를 해결하기 위해서 관혼상제・학자금・농기계문제를 다루었습니다.
우리 농촌에는 농기구도 문제였습니다. 정부가 조금 일찍 생각을 했어야 하는 부분이지만, 그렇게 안 해서 문제가 된 겁니다. 농민들은 경작규모에 관계없이 경쟁적으로 농기구를 구입하고, 중앙정부는 농기구 보급률에 신경을 쓴 것이 문제였다고 봅니다.

농기계 수를 농가 호수로 나눠 100으로 곱해서 이게 농기구 보급률이라고 내놓았습니다. 그런 방법의 보급실적을 보고받고 있었습니다. 그 통계방식은 한집에 농기계 하나씩 사는 게 전제가 돼 있는 것입니다.

또 읍면 단위에다가 주민들이 공동으로 사용할 수 있는 회관을 하나씩 지었습니다. 그 지역주민의 회갑, 결혼식 같은 것은 모두 여기서 치르고, 또 화합의 장으로 한자리에 모여 활용할 수 있도록 하는 다목적의 회관을 그 지역주민들이 신청을 해오면 하나씩 지어 주겠다고 113개 모든 읍면을 다니면서 설명을 했습니다. 그래서 내가 있는 동안에 85개 읍면에는 종합회관을 지었습니다. 부채를 줄이기 위해서는 우선 새로운 부채를 만들지 말아야 됩니다.

가장 잘되고 있는 데가 대관령 밑의 첫째 마을인 강릉시 왕산면에 만든 종합복지회관인데, 그 지역사람들이 모두 그곳에서 결혼식을 올리고, 강릉시내 사람들이 오고 해서 한 해에 150쌍 수준의 결혼실적을 올리고 있습니다.

그 복지회관의 활발한 운영을 중심으로 지역이 발전하고, 농가부채가 줄면서, 운영을 맡은 새마을 부녀회의 기금이 늘어나게 되었습니다.

그 회관은 주민들의 신청에 의해서 강원도가 지어주고, 면에서 관리하며, 새마을 부녀회에서 운영하고 있습니다. 내가 떠난 후 짓는 일은 중단되었으나, 관리・운영은 잘되고 있습니다."

[류호근] 지방채 증가의 우려와 승인제도

"지방자치제가 본격적으로 실시됨에 따라 지방재정상 가장 우려되는 것은 재

정능력을 초과하는 사업의 추진과 지방채를 많이 발행하여 재정을 어렵게 하거나 재정파탄을 일으키지나 않을까 하는 것입니다.

최근 지방자치단체의 지방채 발행이 급증하고 있는 것이 사실입니다. 그러나 지방자치단체의 지방채 발행은 비록 지방의회의 승인이 있더라도 지방자치법 제115조의 규정에 의하여 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 하므로 내부적 통제에 의거 규제를 받게 됩니다.

행정자치부에서는 지방자치단체의 건전 재정운용을 지도하고 있고 특히 비모채(非募債)주의 원칙에 따라 지방채 발행기준과 적채조건 등을 제시하고 이에 따라 운영하고 있으므로 큰 문제는 없다고 봅니다.

지방자치단체에서는 중앙정부의 지방채 승인제도를 폐지하거나 대폭 완화할 것을 요구하고 있으나 외국의 예를 보거나 건전 재정운용의 필요성 등으로 당분간은 폐지하지 않는 것이 옳다고 봅니다.

문제가 있다면 현행 제도를 개선하면 되고 중앙정부의 후견적인 입장에서 통제하는 것은 필요하며 중앙통제의 폐해가 있다면 일정 범위를 설정하고 그 범위 내에서 일부 지방채 발행권을 위양하는 등의 검토는 필요하다고 봅니다. 예컨대 각 자치단체별로 재정력 지수 등을 산출하고 그 적정 범위 내에서는 지방채를 발행할 수 있도록 하는 것 등입니다."

[권형신] 지방채 승인제도

"1089년도 지방자치제가 실시되기 직전에 지방자치제가 실시되는 경우 '지방재정의 측면에서 지방자치단체하고 중앙정부하고 어떻게 구분이 될 것이냐'가 굉장히 핵심적인 문제로 많은 논의가 있었습니다.

기본적으로 첫째 문제가 지방예산을 심의하는 권한 자체가 중앙에서 없어지고, 지방으로 전부 내려가는 것입니다. 자치제 실시 전에는 시·도예산은 전부 중앙의 내무부가 심의를 했습니다. 그런데 그것이 없어진단 말입니다. 이 경우에 '어떻게 지방재정을 국가재정과 국가정책과 또 전체 흐름과 맞춰갈 수 있겠느냐'하는 것이 가장 큰 이슈가 되는 문제였습니다.

그러다 보니 구체적으로 중앙의 권한이 어떤 것들을 내려보내야 하는 건지, 그런데 법적·제도적으로 지방예산 심의권 자체가 내려가 버리니까 다른 것이 있을 게 없습니다. 다른 권한이 없습니다. 그때 나온 것이 지방채 승인권이란

게 있습니다. 자치단체에서 지방채를 발행하려고 할 때 중앙정부에서 승인을 받도록 하고 있는데, 이것이 마지막까지 이슈가 되었습니다. 지방자치제도가 됐으니까 지방채 승인도 넘겨줘야 한다는 의견도 있었고, 또 한 쪽에서는 지방재정이 보나마나 부족한 재정인데 지방채 승인권을 내려주는 경우에는 이것이 통제가 되겠느냐, 만약 지방자치단체 재정에 문제가 생기면 누가 책임질 것이냐라는 문제가 제기가 되었습니다. 보나마나 자치제 시행과 동시에 많은 개발수요와 주민의 각종의 민원수요가 폭발적으로 늘어나는 겁니다.

그러면 그걸 다 재정으로 뒷받침해 주는 것인데, 재정은 한계가 있습니다. 어떻게 되겠습니까? 결국은 지방채로 대체해야 되는데 그런 경우 통제가 없으면 나중에 지방재정 파탄 문제는 누가 책임을 지느냐? 일본의 경우가 있지 않느냐? 일본도 지방재정 파탄 문제가 심각했습니다. 그래서 이 문제를 놓고서 지방채 승인제를 일정 한도를 둬서 중앙정부에 권한을 그때 유지를 시켰습니다. 그래서 이 문제가 갈등이 있었습니다.

지방자치단체의 재정이라는 게 뻔하지 않습니까. 결국은 지방교부세 재원이 지방재정에서 큰 비중이 되고, 또 140여개 단체가 지방교부세를 안주면 자체의 인권비 등 경상비도 충당하지 못하는 실정이었습니다. 특히 시부는 괜찮은데, 군부는 재정이 아주 열악합니다. 지방재정 상황 자체가 이와 같이 문제가 있으니 지방채 승인에 대한 문제를 섣불리 했다가는 문제가 커진다고 해서 지방채 승인권을 그대로 유지하는 것으로 흘범을 했습니다."

[김홍래] 지방채의 바른 이해

"지방채는 그야말로 빚이라고 생각합니다. 그런데 지방채로 해야 할 사업이 있고 안 해야 될 사업이 있습니다. 인건비 또는 경상경비가 부족하다고 빚을 내어서는 안됩니다. 그러나 상수도시설, 공단조성 등 SOC투자를 통해서 주민의 행정서비스를 늘리고 그런 과정에서 또 소비를 늘리고, 물 사용을 늘려서, 거기서 상수도요금을 받아, 지방채를 갚을 수 있는 그런 사업은 적극적으로 활용해야 됩니다.

지방채는 두 가지 기능을 갖고 있는데, 첫째는 예컨대 상수도의 경우, 주민들이 보다 많은 양질의 상수도 공급을 원하는데 돈이 없다고 해서 안 할 수는 없는 것입니다. 빚을 내서라도 상수도시설을 잘 해서 주민에게 양질의 많은 물을 공급하

면 주민에 대한 서비스가 향상되고, 또 물을 많이 쓰게 되면 수도요금을 받아서 지방채 빚을 갚을 수 있다는 겁니다. 지방채의 순기능을 살려서 잘만 활용하면, 주민의 복지환경도 창출하고, 자주세원을 늘릴 수 있는 방법일 수 있습니다.

두 번째는, 지방세는 세대간의 공동부담입니다. 예를 들면 상수도시설을 한다고 필요한 댐을 만드는 사업에 그 시나 구의 예산 전체를 한꺼번에 다 쓰는 것은 말이 안됩니다. 지방채를 활용해서 장기 분할로 하면 그 빚은 앞으로 계속 상수도를 사용하는 후대들과 함께 공동으로 부담해서 갚게 되는 겁니다.

지방채의 이러한 순기능을 잘 설득시키고 이해를 도와 부족한 지방재원을 확충하는 새로운 수단으로 활용해야지, 지방채를 그냥 빚이라고만 생각하고, 또 주민들도 빚이라고 비난만 해서는 안됩니다. 지방채는 지방자치 발전, 지역균형 발전을 위해 필요한 하나의 재원입니다. 이것을 잘 활용해야 됩니다."

제 2 절 중앙과 지방의 기능 및 세원배분

1. 개 관

지방자치단체의 재원은 지방세수입 및 자체 세외수입과 중앙정부지원으로 조달하고 부족할 경우에는 차입이나 지방공채 등으로 충당한다. 그 중에 세외수입은 자체 사업이나 재산 또는 행정운용을 통해서 들어오는 순수한 자체수입이며 중앙정부지원은 국가가 징수한 국세의 일부를 지방에 이전하는 것이므로 결국 지방재정의 문제는 국민으로부터 징수하는 총조세를 중앙과 지방간에 어떠한 체제와 방식을 통해서 어떠한 비율로 배분하느냐 하는 것이 핵심과제라고 할 것이다. 그런데 세원배분은 중앙정부와 지방정부간의 기능배분과 조세체계 및 세원의 지역분포 등에 직결되는 것이므로 지방재정은 단순한 재정자립도나 중앙의존도가 어떠냐 하는 시각으로만 볼 것이 아니라 국가기능 전체를 놓고 중앙과 지방이 기능과 역할분담을 어떻게 할 것이냐 하는 것과 이를 수행하기 위하여 세원의 배분체제와 적정배분비율을 어떻게 정립하느냐하는 차원으로 접근해야 할 것이다. 그러나 국가와 지방간의 기능배분은 기능의 성격으로 보아

대체적인 구분은 된다 할지라도 어떤 객관적인 원칙이나 명확한 선이 있는 것은 아니며 그 나라의 역사적 배경과 현실적 상황 및 국가발전전략에 따라 나라마다 상이한 모습을 보이고 있다. 조세제도와 세수배분의 경우도 마찬가지이다.

우리나라의 경우는 앞에서 본바와 같이 중앙 중심체제로 운영되었으나 점점 지방 쪽을 중시해 가는 추세에 있고, 조세체계가 형식상으로는 지방세 비중이 미약하고 국세 중심으로 구성되어 있으나 그 대신에 국세로 징수한 재원의 일부를 지방교부세·지방교육재정교부금·지방양여금·지방교육양여금·국고보조금 등의 지방재정조정제도를 통해서 지방에 이양해주는 방식을 취하고 있다.

먼저 국세와 지방세 체계에 따른 세수비중을 보면 지방세 비율이 1961년까지는 5~10% 사이에서 들쭉날쭉하다가 1961년에 제1차 5개년계획을 뒷받침하기 위해 대대적인 지방세제 개편을 단행하여 지방세비중이 높아지기 시작하여 1964년에 17.2%까지 상승하기도 했으나 이를 고비로 다시 낮아져서 1980년대 중반까지 장기간 10~12% 수준 사이에서 맴돌다가 지방자치제 실시에 발맞추어 국세의 지방이양과 지방세제의 개편으로 1989년에 18.9%로 크게 상승하였고 이러한 추세가 지속되어 계속 20~22% 내외의 수준을 유지하고 있다.

그러나 지방재정조정제도를 통하여 실제로 재원을 사용하는 기준으로 보면 그 비중이 아주 달라진다. 가장 최근의 결산결과를 보면 2001년도 총 조세징수액이 122조 4,577억원인데 이 가운데 국세징수액은 95조 7,928억원이고 지방세 징수액은 26조 6,649억원으로 국세 대 지방세의 비율이 78:22로 아직도 지방세의 비중이 낮은 것은 사실이다. 그러나 중앙정부가 국세재원으로 지방에 지원한 이전재원 46조 6,170억원(지방교육재정지원 포함)을 감안하면 중앙정부 실사용액은 49조 1,758억원이 되고, 지방정부 실사용액은 73조 2,819억원이 되어 중앙 대 지방의 실사용 비율은 40:60으로 지방의 실사용액이 중앙의 1.5배나 된다. 여기에서 지방교육재정지원액을 별도로 제외하고 지방자치단체의 일반재정활동에 사용한 재원만 보더라도 54조 8,210억원으로 중앙 대 지방의 사용비율이 47:53으로서 역시 지방의 사용비율이 중앙을 앞지르고 있다. 이와 같은 내용에 대한 과거의 추세를 보면 1980년에는 국세와 지방세의 징수비율은 88:12였지만 중앙 대 지방의 실사용 비율은 65:35였고, 1985년도는 세수비율은 88:12였지만 실사용 비율은 61:39였고, 1990년도는 세수비율은 81:19였지만 실사용 비율은 52:48로서 상당히 근접한 수준에 접근되었고, 1995년도에는 세수비율은

79:21이었지만 실사용 비율은 47:53으로서 지방정부의 실사용액이 중앙정부의 실사용액을 능가하기 시작하여 이후 계속 앞지르는 추세를 보이고 있다.

다음에 지방자치단체의 직접 세원인 지방세수입과 중앙정부 지원세원인 이전재원의 비중을 보면 지방세 자체가 성격상 안정성이 적고 가변적이기 때문에 기복이 심하기는 하나 추세로 보면 1950년대에는 지방세의 비중이 1/4에도 못 미쳐 중앙이전재원에 크게 의존하였으나 1960년대에 들어오면서 지방세법을 보강하여 지방세 비중이 계속 늘어나고 1972년 8·3조치로 법정교부율이 유보되어 이전재원의 신장률이 떨어지면서 1977년부터는 지방세 비중이 중앙 이전재원을 앞지르게 되었다. 그 이후 그러한 추세가 안정적으로 나가다가 1989년에 담배소비세 신설, 1990년에 종합토지세실시, 1991년의 지방세제개혁 등 지방세의 확충으로 지방세의 비중이 크게 늘어나 1993년에는 지방세와 중앙이전재원이 지방일반회계 세입순계규모에서 차지하는 구성비가 각각 46.5%와 26.2%로서 지방세 비중이 크게 앞지르기도 했으나 이를 고비로 지방세 신장률은 다시 줄고 중앙이양재원은 늘어나서 2001년에는 일반회계에서 차지하는 구성비가 각각 37.3%와 35.9%로 근접한 수준이 되고 있다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 중앙과 지방의 협조 증진

[안병우] 중앙과 지방의 협력

“중앙과 지방간에 재정협력관계가 많이 발전이 되었음에도 불구하고 아직까지도 여러 가지 문제가 많다고 봅니다. 중앙정부는 지방에 간섭하는 방식을 지양해 나가야 하겠지만, 지방살림이 제대로 집행되고 있는지 사후적으로 평가하는 문제는 중앙과 지방간에 시각을 같이 해야 할 것이라고 봅니다. 중앙에서 생각했던 것들이 지방에 가서 변질이 되고 달라지는 일이 많이 생길 수가 있는데, 지방재정의 구조도 많이 고쳐져야 한다고 생각합니다. 국가적인 균형개발 차원에서 볼 때, 지역과 지역을 연결하는 전체적인 시각이 놓쳐지는 경우가 있다고 봅니다. 지방과 중앙간의 협조와 분담관계가 잘 이루어져야 할 것으로 생각합니다.”

[김홍래] 중앙과 지방의 협조와 관계 정립

“지방행정은 종합행정이라고 합니다. 국가 전 부처의 모든 시책은 결국 시군 구에서 이루어지게 됩니다. 그것처럼 국가시책이 아무리 좋아도, 최종적으로 침투효과를 내는 것은 지방자치단체입니다. 지금 대체적으로 보면, 국가시책이 지방에서 잘되고 있습니다.

다만 지방자치제 이후로 국가의 중요한 국책사업이 국가의 정책의도대로 잘 안되고 있습니다. 물 문제, 전력문제가 굉장히 시급한데도 원전건설이라든지 핵폐기물 처리장, 댐 건설과 같은 것들이 지방자치 시행 이후로는 입지선정에 있어서 지방주민들이 집단으로 거부하기 때문에 잘 안 되는 것이 많습니다.

과거 단체장이 임명직일 때는 국가 시책을 과감히 밀고 가는데, 민선 시대에는 단체장이나 의회의원들이 개인적으로는 국가시책을 긍정하면서도 표를 의식해서 잘 안 들어 줍니다. 그래서 내가 느끼는 것이 민주화, 지방자치이후로 역시 민주주의는 비용이 많이 든다는 겁니다. 절차나 경제적인 면에서 그것을 실감하게 됩니다. 이것은 늘 예견은 되지만, 화급한 국가시책이 잘 안 되는 것이 상당히 문제입니다.

앞으로 지방자치단체도 국가의 일원으로서, 또 국가발전이 되어야 지방이 발전하고, 지방이 발전해야 국가가 발전한다는 인식을 가지고, 앞으로 지방자치가 될수록 민선 단체장이나 민선 의회도, 또 주민들도 국가적인 과제나 시책은 수용하여 추진할 수 있는 자세 전환이 굉장히 중요하다고 나는 보고 있습니다.

다음에 앞으로 권한이 지방에 주어지고, 감독통제를 줄이는 것이 가장 이상적이고 그렇게 되어야 됩니다. 그러나 국가의 중요한 시책에 대해서, 완전히 지방자치단체에 맡겨버리고, 그 사업이 잘되는지 못되는지 이런 것을 국가가 전혀 관여하지 않으면 안됩니다.

그래서 앞으로 지방분권시대에는 권한도 주고 돈도 주고 통제도 줄어들지만, 국가의 주요시책이나 중요한 정책사업에 대해서는 중앙정부가 어떤 사후책임을, 책임선을 확보할 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 합니다.

또 그 제도장치에 대해서는 지방자치단체가 수용을 해야 합니다. 이것이 지방분권의 큰, 하나의 과제입니다. 그러한 것이 앞으로 중앙과 지방과의 관계에서 중요한 것입니다.”

[김홍래] 자치정신에 맞는 의식과 자세전환

“지방분권이나 지방자치의 발전을 위해서는 국가다 지방이다 하는 이분법을 떠나서 국가의 발전이 지방의 발전이며 지방의 발전이 국가의 발전이라는 차원에서 중앙정부나 지방정부나 국민 모두가 인식을 같이하는 것이 매우 중요하다고 생각합니다.

그래서 첫째로는 중앙정부가 과거 중앙집권시대에 지방을 통제하고, 규제하고, 감독하는 차원에서 만들어진 법과 제도를 근본적으로 바꾸어서 지방에 보다 많은 권한·기능·사무를 넘겨주고, 그러한 권한 사무 기능에 필요한 돈을 국가가 먼저 더 많이 지원하려는 자세와 사고의 변화가 있어야 진정한 지방자치가 되고 지방분권이 이루어집니다.

그 사고를 탈피하지 않고 계속 중앙정부는 지방과 별개로서, 지키려고만 하면 안됩니다. 그러한 사고를 깨고 자발적으로 법과 제도를 고치려고 해야 합니다. 그렇지 않으면 지방분권은 없게 됩니다. 그래서 앞으로 지방분권, 지방자치단체 발전에서 가장 중요한 것이 중앙정부에 있는 공직자 또는 중앙의 책임자들이 지방을 발전시킬 수 있는, 발전해야 된다는 사고의 전환, 지방에 대한 이해, 이것이 가장 중요하다라고 나는 생각합니다.

둘째로는 지방을 발전시키기 위해서는 권한, 일하는 사람, 돈 이 세 가지가 필수적인데 중앙과 지방이 같이 노력을 해야 합니다. 권한과 사람에 대해서는 중앙에서 보다 더 적극적인 노력이 계속되어야 할 것이지만 돈은 중앙정부가 전부 줄 수는 없는 것입니다. 지방자치단체가 지방세제기능을 보강하고, 최대한 노력해서 자주재원을 확보하고, 그리고 또 부족한 것은 국가가 지원하는 형태로 변화해야지 중앙정부는 안 주려고 하고, 지방은 자기 노력은 하지 않고 중앙정부에 달라고만 하면 안 된다는 얘기입니다. 같이 노력해야 한다는 겁니다.

아울러서 지방분권이 되어 권한과 기능이 가고 돈이 지원되더라도 그것을 운영하는 것은 결국 공무원입니다. 지금 지방공무원들이 채용과정부터 좀 열악하고 일반적인 수준이 조금 낮다고 봐야 됩니다. 그래서 지방공무원들의 전문성·능력계발이 굉장히 중요합니다. 다시 말하면 지방자치는 국가로부터의 독립이 아닙니다. 자치는 방종이 아닙니다. 그러니까 지방자치단체도 국가의 한 일원으로서 중앙에 요구할 것은 하고 한편 국가의 시책은 협조해서 적극적으로

추진하는 자세가 중요합니다.

그리고 세 번째는 주민입니다. 지금 지방자치 이후로 가장 새롭게 느끼는 것이 법질서 훼손입니다. 온 거리에 불법이 널려 있지만 민선 단체장들이 표를 의식해서 단속을 하지 않습니다. 그러니까 주민들은 지방자치를 방종으로 생각하고 있습니다. 지방자치는 서로 잘살자고 하는 것인데, 무질서와 방종은 잘사는 길이 아니고 자치도 아닙니다. 그래서 주민들은 본래의 자치정신에 따라 법과 질서를 보다 준수하겠다는 사고의 전환과 행태의 변화가 중요합니다. 또한 지방자치는 권한과 책임을 동시에 가진다는 인식이 중요합니다. 자기집 일은 자기가 해야 합니다. 자기가 선거해서 시장·군수 뽑고, 일을 하려면 자기가 세금을 내야 하는데 자기는 세금을 적게 내려 하고 모든 일을 국가에서 해달라고 요구하면서 국가가 안 도와줘서 못한다는 이러한 생각을 가지면 안 됩니다.

그래서 자치비용, 지역개발에 필요한 비용을 스스로 부담한다는 그런 자세가 굉장히 중요합니다. 그래서 지방발전과 지방자치를 하는 데는 국가가 할 일, 지방자치단체가 할 일, 또 주민이 할 일, 그리고 공무원이 할 일이 있습니다. 이러한 것이 모두 어우러질 때, 진정한 지방재정 확충, 진정한 지방자치 발전이 이루어진다고 나는 생각하고 있습니다."

나. 기능과 재원의 지방이양

[강경식] 권한·돈·사람의 지방분산

"중앙과 지방과의 관계에서는 늘 재정의 경직성 문제가 많이 제기되었습니다.

국방비, 지방교부금, 교육비, 인건비, 기타 확정경비를 다 빼고 나면 정책적으로 배분할 재원이 얼마 남지도 않게 되는데 그 중에서도 제일 많이 지적됐던 것이 지방교부세와 지방교육재정교부금이었습니다. 그래서 8·3조치를 하면서 지방교부세와 지방교육재정교부금의 법정교부율의 효력을 중지시켜버렸습니다. 그러니까 교부금이 대폭 낮아지게 되었고 1982년 8.3긴급명령이 폐지되면서 법정교부율이 되살아나기는 했지만 원래보다는 낮은 율이 되었습니다. 나는 법정교부율을 없앴던 것 자체가 잘한 것은 아니라고 생각합니다. 우리나라에서 지방자치제를 하고는 있지만 지금도 지방이 없습니다. 지방이 없다는 것은 지방자치도 없다는 것입니다. 돈·권한·사람 이 세 가지가 구비되어야 하는데 똑똑하다는 사람은 전부 다 서울로 와 버리고, 돈은 서울에 다 모여 있고, 권한도

서울에 다 있으니 자치를 할 건더기가 있을 수가 없습니다. 그야말로 지금은 Glocalization을 지향하는 시대이고 어렵더라도 어차피 겪어야 될 과제이니까 돈·권한·사람 이 세 가지를 전부 다 획기적으로 지방으로 분산시켜야 된다고 생각합니다. 내가 1997년도에 부총리가 되어서 지방중심의 발전제도를 추진해야겠다는 생각을 가지고 지방에 권한도 좀 넘겨주고 지방이 주체가 되고 중앙정부에서 반은 지원하여 공단 같은 것도 만들어서 외국기업도 유치하고 실업자도 흡수하는데 지방이 앞장서도록 하는 지방중심의 갖가지 발전제도를 많이 만들었습니다. 그리고 경제기획원 관리들을 지방에 파견을 시켜서 개발계획 같은 것을 도와주도록 하기도 했습니다. 이런 제도들을 통해서 지방이 제대로 발전할 수 있도록 하는 기본 인프라를 만드는 쪽으로 굉장히 신경을 많이 썼는데 외환위기가 오는 바람에 더 진전을 시키지 못한 것이 안타깝습니다."

[문희갑] 국가와 지방이 할 일의 명확한 구분과 재원배분

"중앙과 지방의 관계는 기능과 재원의 배분문제인데 이것은 중앙재정의 문제도 되고 지방재정의 문제도 관련이 됩니다. 재정이라는 것은 바로 정책을 돈으로 표현한 것인데, 국가재정이 올바로 가려면, 국가가 해야 될 기능이 먼저 정립이 되어야 됩니다. 지방자치제도를 도입하지 않았더라면 아주 소극적인 지방에서 하는 것을 제외하고는 지방교부세나 국고보조금을 주든지 해서 전부 국가가 책임을 지고 해야 됩니다. 이제는 엄연히 지방자치제도를 시행하고 있으므로 국가가 해야 될 일과 지방이 해야 될 일을 적어도 정부재정 측면에서 빨리 검토를 해서 옳게 구분해야 됩니다. 나는 중앙재정도 해봤고, 또 우리나라 3대 도시인 광역시도 맡아서 운영을 해봤기 때문에 이야기할 수 있습니다. 중앙재정이 해야 할 일을 지방에 맡겨서 비효율 낭비 요인이 엄청나게 큰 게 있는가 하면, 또 지방이 해야 할 것을 중앙이 맡아서 잘 못 가고 있는 문제가 많습니다. 대표적인 예를 들면 지하철·도시간 고속도로 같은 겁니다. 도시를 지나가는 고속도로가 있습니다. 고속도로가 가다 보면 도시를 통과해야 됩니다. 그런데 이런 것을 지방에게 하라고 그럽니다. 지금 지하철 건설 때문에 지방이 파산 지경입니다. 그러니까 중앙이 이 도시는 지하철을 해야 될 것인지 안 해야 될 것인지를 검토해서 지하철을 해서는 안 되는 도시는 안 해야 되고, 하게 되면 집중적으로 투자해서 지하철을 빨리 건설하든지 해야 됩니다.

지방에 맡겨서 20%, 25%, 50% 주는 등의 방식으로 해서 5년 만에 끝낼 것을 10년 가까이 가고, 사고가 나고 또 부실공사가 되고, 또 운영상 적자가 나고, 그래서 지방재정이 파산지경에 이르렀습니다. 나는 지방자치제를 앞으로 어차피 정착시켜야 된다면, 미국처럼 중앙이 해야 할 것은 재정측면에서 챙기고, 즉 중앙이 중앙재정에서 책임을 지고, 나머지를 지방에서 하도록 해서 지방이 잘못하더라도 국가백년대계나 국가발전에 큰 충격이나 피해가 없는 것은 중앙이 손대지 말고 지방한테 완전히 맡기는 식으로 중앙과 지방간의 업무관계, 업무대상을 빨리 고쳐야 한다고 봅니다. 그런데 조세체계상 많은 분야는 아직까지도 중앙이 해야 됩니다. 국세와 지방세의 비율이 선진국은 거의 50 대 50인데, 우리는 아직도 약 80대 20입니다. 80대 20으로 해놓고 어떻게 지방이 지하철 공사를 하고, 어떻게 도시를 통과하는 고속도로를 건설하느냐 이겁니다. 그래서 내 생각으로는 적어도 공항·항만·철도·지하철, 도시구간을 통과하는 고속도로, 또 지방이 하기 어려운 사업, 여러 지방자치단체가 연결되어 있는 국도와 같은 큰 도로는 전부 정부가 해야 합니다. 그 이외의 것은 지방이 하도록 해야 합니다.

일반 기능도 마찬가지입니다. 정부가 해야 될 대규모 주택단지 건설이라든지 큰 공원조성이라든지 이런 것을 지방에 맡겼기 때문에 지방이 지방수입을 올리기 위해서 엄청나게 국토 환경을 파괴해 나가고 있습니다. 용인·여주·광주·이천이 얼마나 아름다운 지역입니까? 골짜기마다 전부 아파트 들어가고 러브호텔 들어가고, 식당 들어가고, 서울도 마찬가지 아닙니까? 중앙이 개발을 못하게 해야 됩니다. 그것은 무슨 권위주의 정부도, 독재정권도 아닙니다. 국가의 백년대계, 천년을 내다보고 해야 되는 겁니다. 그 다음에 지방이 해야 될 것은 지방에 맡겨주어야 합니다. 예를 들면, 지방이 큰 사업을 하려면 외자도 빌려와야 되고 기채도 해야 하는데, 사사건건 승인을 받아서 하라는 겁니다. 그런데 지방이 너무 많이 빌려와서 지방에 부도가 날 염려가 있으면 액수를 줄여 한도를 정해주고 그 범위 내에서 하도록 하면 된다 이겁니다. 이것을 사사건건 된다 안 된다 승인을 받도록 하니까 수십 번 출장 가야 되고, 설득해야 되고, 이렇게 중앙과 지방의 업무한계가 굉장히 애매한 게 많습니다. 그러니까 이중 낭비적인 요소가 많고, 거기에 따라서 재정이 이상하게 되어 중앙에서 지방에 지원하는 지방교부금 제도가 있는데도, 지방양여금제도, 지방보조금제도, 이런 것을

만들어 내는 겁니다. 이런 것은 기능배분이 옳게 안되어 있기 때문에 나오는 겁니다. 기능을 배분해서 중앙에서 할 것과 지방에서 할 것이 나오면 지방교부금제도로 다 되는 겁니다. 그 다음에 지방의 자치역량이 커져서 지방에 맡겨도 될 정도가 되면 국세와 지방세의 비율을 고쳐야 됩니다. 국세 지방세 비율은 80대 20으로 해놓고, 중앙이 해야 될 것을 지방에 주고 이러니까 지방이 자꾸 문제가 생겨서 지방교부금제도, 양여금제도 등의 교부율을 올리는 문제가 생기는 겁니다. 이것은 근본적으로 바꿔야 합니다.

먼저 기능의 배분을 확실하게 하고, 그 다음에는 그에 맞춰서 세제개편을 해서 지방세 비율을 올리고, 또 국가의 지방에 대한 간섭을 최소 한도로 줄이고 자율적으로 할 수 있는 것은 지방이 할 수 있도록 해야 합니다. 그리고 지방이 해서 국토를 황폐화시키는 환경, 도시계획, 주택단지건설 이런 것은 전부 국가가 관리해야만 됩니다."

[강현욱] 자치단체 자주재원 확충

"지방화시대에 지방자치단체의 기능을 보다 활성화하기 위해서는 무엇보다도 자주적 재원의 확충이 관건이라고 생각합니다. 그래서 지방재정제도 개선에는 우선 지방자치단체가 자체사업을 추진할 수 있도록 실질적인 재정분권이 포함되어야 한다고 봅니다. 예컨대 현재 총조세에서 차지하는 지방세 비율의 상향조정이 필요한데, 이를 위해서는 국세 중에서 낙후지역까지 포함하여 비교적 세원이 고르게 분포되어 있는 부가가치세의 일정 부분을 지방소비세로 신설하는 것입니다. 그리고 지방교부세율을 현행 15%에서 19%로 상향조정하여 기준재정부족액의 100%가 되도록 하고, 지방양여금의 지방비 부담은 하향 조정하거나 아예 폐지하고, 보조금제도에 있어서는 포괄보조금제도를 도입하는 방안 등을 심도 있게 검토해 볼 필요가 있다고 봅니다. 또한 이러한 방안들은 형평성 차원에서 지역의 낙후 정도에 반비례하여 차등지원을 해야 실질적인 국가균형발전을 꾀할 수 있다고 생각합니다."

[이양순] 재원과 사업의 지방이양

"내가 예산실장을 하면서 중앙정부가 해야 할 사업과 지방정부가 해야 할 사업을 구분하는 작업을 한 적이 있었습니다. 왜냐하면 담배소비세 등을 지방세로 이양하면서 중앙정부가 하고 있는 사업 중 성질상 지방정부에 이양할 필요

성이 있는 사업을 선정해야 하기 때문입니다. 그러나 각종 사업과 경비를 성질별로 중앙정부가 하는 것이 좋으냐 그렇지 않으면 지방정부가 하는 것이 좋으냐는 식으로 구분한다는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 예를 들면 하천사업의 경우 지방하천은 지방정부가, 직할하천은 중앙정부가 하여야 한다는 것은 이론상으로 생각할 수는 있으나 예를 들면 재해가 났을 경우 이러한 구분과 관계없이 중앙정부가 모든 복구비를 지원하는 경우가 많기 때문입니다. 이 작업은 많은 인원을 동원하여 하였으나 이론적으로나 실제 면에서 어려운 문제가 많이 나와 수차례 시도한 끝에 중간 단계에서 매듭을 짓고 관계부처와 협의 끝에 정책에 반영하였습니다.

앞으로 지방자치단체가 발전하면서 이러한 작업을 더욱 발전시켜 재원배분을 합리적으로 하고 행정의 책임 소재를 확연히 함으로써 재정운영의 효율성을 제고해야 한다고 생각합니다."

[이상룡] 지방재정 자립도

"나는 지방재정 자립도 문제는 근본적으로 고쳐야 한다고 주장을 합니다. 지방자치가 실시된 이후에 시장·군수들이 주민들이 와서 뭐 좀 해달라고 하면 자립도가 뭔지도 모르면서 우리는 자립도가 낮아서 어렵다고 답변합니다.

그런데 문제의 자립도는 재정 능력을 의미하는 것이 아니고, 일반회계 재정규모에서 자체수입이 차지하는 비중입니다. 따라서 재정능력과는 아무 관계가 없는 것입니다. 지방교부세 중 보통교부세라고 하는 것은 해당 자치단체에다 줘서 지방세와 똑같이 임의로 처리하는 것입니다. 그 재원의 부과 징수주체가 국가일뿐 예산의 편성, 의회의 심의, 집행결과의 처리 등 모든 면에서 자치재정권이 보장되어 있는데 왜 자주재원에서 제외하는지 알 수가 없습니다.

강원도 같으면 아마도 한 시·군에 지방교부세가 평균 400억원이 넘을 것인데, 그렇게 큰 재원을 국고에서 주는 것이라고 해서 자립도에서 뺍니다.

1964년에 지방예산개요 책자를 발간할 때, 그것을 자립도라고 해서 만든 것이 아니고 전체 재정에서 차지하는 자체수입의 비율을 기준으로 단체간의 비교를 위해서 만든 것입니다.

일반국민이나 지방자치단체 주민들이 자립도라고 하는 것은 바로 재정력으로 이해하고 있어서 개념상 큰 차이가 있습니다. 자립도가 낮아서 재정력이 약하

다고 시장·군수가 그런 식으로 이야기를 합니다. 그런데 자기들 세금 총액이 100억원도 안 되는 곳이 많은데 지방교부세가 400억원이 넘어도 이것은 빼놓고 지방세만 가지고 자립도라고 이야기를 합니다.

예를 들어서 어느 시장·군수가 중앙에 가서 국고보조 또는 지방교부세를 20억~30억원을 얻어 왔습니다. 그만큼 얻어 왔으면 그것이 시장·군수의 노고와 업적과 성과로 평가되고, 재정력은 커지는 것이고, 지역투자가 그만큼 늘어나는 것이지만, 그런데 중앙 지원을 받으면 받을수록 자립도가 내려가도록 만들어진 것 자체가 말이 안 되는 겁니다.

재산매각대가 자체수입으로 처리되기 때문에, 재정적자를 메우려고 재산을 매각하면 재정자립도가 높아지는 넌센스도 있습니다.

그래서 그걸 내무부 쪽에도 얘기를 해주고 지방행정공제회에서 발행하는 지방재정지에 기고를 하면서 바로잡도록 권유를 하고 있습니다.

재정력이라는 것은 투자력으로 봐야 합니다. 전체 재정에서 차지하는 투자비가 얼마나 되는지 국고가 됐건 지방비가 됐건 지역을 위해서 투자를 하는 것이 얼마나 되느냐가 아니라 지방의회를 구속하느냐 재량을 가지고 심의할 수 있느냐라는 이런 쪽에서 보니까 자체 수입이다, 아니다 라는 것으로 보는 모양인데, 만약 그런 쪽에서 보더라도 지방교부세 중 보통교부세는 법률상 비도 지정을 제한하고 있으므로 지방의 재량에 의해서 집행된다는 이런 이야기입니다. 그런데 아직도 잘못된 시각을 가지고 있다는 것은 문제가 있습니다.

그래서 내가 기고를 통해서 전체 재정에서 최소한의 관리비를 제외한 투자비의 개념을 도입해서 그것이 차지하는 비중을 지방재정력이라는 용어로 바꿔야 한다고 주장한 바 있습니다. 잘못되어 있는 것은 바로잡아야 합니다."

[이석채] 재원배분의 방식과 효율성

"가장 바람직한 것은 지방에서 정말 주인의식을 가지고 철저한 준비를 해야 합니다. 예산을 집행하려면, 우선 지방보조금 사업은, 미국식으로 포괄적으로 지원할 테니 지방에서 알아서 사업을 잘 선정해서 집행하라고 한다든지, 또는 폭넓게 사회보장적인 사회부담금을 줄 테니까 지방에서 이 범위 내에서 알아서 사항들을 조절하도록 해놓고, 지방이 따라올 수 있으면 가장 이상적입니다.

그런데 우리나라는 지방에서 원하지 않는 사업도 정부에서 지방보조비 사업

이라고 해서 지방에서 시행하라고 하는 식입니다. 그러면서 경지정리는 이익은 지방에서 보는 거니까 국가가 100% 안 해주고 지방에서도 얼마를 내라는 겁니다. 이러면 지방에서 자기들 우선순위하고 배치될 때가 있습니다. 이러한 경우에 문제가 되는 것입니다.

지방에서 예산편성과 집행과 관련해서 적절히 감시하는 곳도 없고, 지방재정의 제일 큰 문제가 어디서 정책화되어서 나오는 것도 없습니다. 예를 들면 일본은 이미 봉건시대에 도쿠가와 이에야스 시대와 그 이전에서부터 지방분권제, 지방자치단체·지방정부가 자기들의 노력으로 자원을 동원하고 조직해서, 자기 지방을 발전시켜야겠다는 그런 것이 있었습니다. 우린 그런 전통이 없는 상태에서 행자부에서 획일적으로 지방을 통제합니다. 지방교부세는 완전 포괄적이고, 지방양여금은 부분 포괄적인 재정지원입니다. 그런데 그것이 과연 효과적으로 집행되었는지 평가하는 사람이 아무도 없습니다. 지방교부세제도는 현실하고 타협해서 만들어진 제도로서, 최선의 조치는 아니어서 지방에서도 상당히 반발을 하지만 어쩔 수 없이 택해진 제도라고 생각합니다. 그러나 장기적으로는 또는 지금 현재도 검토를 해서 지방에서 그 돈을 가지고 자기들이 충분히 필요에 맞춰서 쓸 수 있다고 생각을 한다면 훨씬 더 포괄적으로 줘야 된다고 생각합니다. 그런데 내가 있을 당시에는 그렇게까지 생각을 하지는 않았고, 지원한 돈을 제대로 집행하느냐에 대해서까지 관심을 가지고 제도·정책·이슈 paper를 가지고 손을 댔습니다. 당연히 지방보조금에 대해서도 규제 같은 것은 있었을 겁니다.

사실 원론적으로는 교부금은 줄이면서 지방세로 대체하는 것이 가장 좋습니다. 국세를 지방하고 서로 나눠서 분점하든지 하는 형태로 되는 것이 좋지만, 우리나라는 모든 기능이 서울에 집중되어 있어서 국세를 지방세로 나눠 쓰면 서울·경기지방을 빼놓고 다른 지방은 아무런 혜택을 보지 못합니다. 그러니까 할 수 없이 지방재정교부세제도를 만들어서 운용하고 있는 것입니다.

그런데 양여금은 지방재정교부세 쪽에 교부율을 늘려주면, 즉 교부율을 건드리는 것 자체가 우선 봇물 트는 것 같은 역할로 정부가 통제할 수 없는 상태까지 가게 될 겁니다. 지방재정교부세 자체를 건드리는 것은 우선 정치적으로 어렵고, 그 다음에 국가가 보는 우선순위와 지방이 보는 우선순위가 서로 다를 수가 있습니다. 그러니까 국가가 보는 우선순위에 지방이 돈을 내놓으라고 하

려면 양여금 제도밖에 방법이 없습니다. 이것은 차선책입니다. 지방세로 하는 것은 아직까지는 현실적으로 어렵습니다.

내가 그 당시에 소위 교통세를 목적세로 만들었습니다. 우리나라가 국부 증대와 경제발전을 위해서는 물류가 원활하게 움직이고 공항·항만·철도·도로 등이 필요한 지역에 가장 낮은 코스트로 가야 되는 겁니다. 그런데 국가는 돈이 없고 그나마 우선순위 없이 배정이 되다 보니까 국가가 책임지고 있는 분야 전체가 허덕이는 겁니다. 예컨대 항만은 겨우 한 2천억원이 투자되고, 공항에는 700억원, 철도는 2천억원 정도 투자되는 상황이니까 이러한 분야에 우선 절대적으로 투자규모를 늘려야 되는데, 늘려도 10~20%가 아니고 몇 백 프로를 늘려야 되는 필요성이 있었습니다.

그리고 가장 필요한 부분에 넣어야 되는데, 국도 사업이다 해서 아무데나 넣는 것이 아니고, 애로구간을 타개하는 쪽으로 가야 되고, 고속도로도 마찬가지지만, 그렇게 배분해야 되는데, 지방교부금·양여금이 만들어지면서 지방이 돈을 가지니까 지방도로는 교통이나 국가적 수요에 관계없이 막대하게 포장이 되고 늘어나는데 국가가 해야 될 기능은 돈도 부족하고 해서 안 된다는 겁니다.

그래서 나는 절대적인 재원을 늘려야 되는데, 늘릴 수 있는 방법으로 증세하는 방법과 지방이 막연히 가지고서 어떻게 썼는지도 모르게 쓰여지는 부분을 빼는 방법이 있습니다. 사회간접자본이라는 것은 사업의 이행처는 중앙정부 기관이지만 수혜자는 지방자치단체 아닙니까? 다만 다른 게 있다면 정부가 통제를 해서 예산을 집어넣는다는 것밖에 없습니다. 그러니까 수혜자인 지방이 갖고 가는 교부세 중의 일부를 휘발유 등에서 오는 세금은 교통세로 내놓아야 됩니다.

그러니까 교통세를 내국세라고 간주하면 당연히 거기에서 15%는 교부금으로 떨어져 나가야 되니까 내국세에서 빼고, 목적세로 한 것입니다. 그래서 지방재정 쪽과 충돌이 생긴 겁니다.

그런데 그렇게 한 전제는 우리나라의 지방이 흔히 재정이 없다고 하는데, 다른 나라에 비해서 우리나라 중앙정부는 역할이 엄청나게 많고, 지방이 치안·과학 기술·대학 교육, 중소기업 육성 어느 것도 맡고 있지 않습니다. 사회복지는 정부의 보조사업으로 하고 있으니까 나머지는 과연 뭐냐 이겁니다. 그런데 우리 교육 포함해서 총세수의 55%를 지방에서 씁니다. 그런데 국민은 그것이

어떻게 쓰이는지 모르는 겁니다. 중앙정부의 총세입이 제한되어 있으니까 넉넉하지는 않더라도 그 범위 내에서 여타 돈을 마련하기 위해 불필요한 경상비를 줄이거나 불필요한 사업을 줄이는 등의 노력을 안하고, 또 어떻게 하는지 알 방법도 없습니다. 그래서 거꾸로 지방비를 줄여놔야 그렇게 노력할 거 아니냐 해서 목적세를 만들어 받도록 한 겁니다."

[이영탁] 지방에 대한 재원이양방식의 개선

"지방자치제의 정착을 위하여 그 동안 정부는 지속적으로 지방재정 확충을 위하여 많은 노력을 해왔습니다.

1988년에 담배소비세를 지방으로 이양하고, 1999년에 지방주행세를 신설하는 등 지속적으로 국세를 지방에 이양하고, 지방이전 재원의 중추인 지방교부세의 법정률을 2000년에 13.27%에서 15%로 인상하고, 2001년에는 지방교육재정교부금의 법정률도 11.8%에서 13%로 인상하였으며, 1991년에 신설된 지방양여금도 지속적으로 양여 규모를 확대하여 1991년에 0.6조원 규모였던 양여금 규모가 2003년에 4 .9조원 수준으로 증가하였으며, 지방사업에 대한 국고보조금 지원규모도 1990년 2조원에서 2003년 예산에서는 11.2조원으로 증가하였습니다.

앞으로 국세의 지방이양과 지방재정조정제도는 중앙과 지방의 기능조정과 연계하여 검토되어야 할 것이며 특히 교부금·양여금·보조금은 지방의 자율과 책임을 확대하는 방향으로 개선할 필요가 있다고 봅니다. 사실상 보조금화되어 있는 양여금은 폐지하여 교부금으로 통합하고, 교부금은 배분방식을 법정화하여 투명성을 제고함과 아울러 공동세로서의 의미를 부여하여 지방의 자주재원화하는 방안을 강구하고 국고보조금 사업은 환경 등 국가개입이 불가피한 부문을 제외하고는 축소하거나 포괄적으로 지원하는 방안이 검토되어야 할 것입니다."

[임경호] 기능 및 세원 배분과 제도개선

"내가 1991.1~1992.4 기간 중에 당시 내무부 지방세제국장과 지방재정국장을 역임했는데 마침 그때는 지방자치제가 실시된 시기여서 지방에 대한 기능과 재원이양문제가 커다란 정책이슈가 되었습니다. 그래서 국무총리 산하에 「기능배분 합동심의회」를 만들어서 거기에서 지방자치단체의 의견을 수렴하고 관계중앙관서와 협의하여 약 3,700여건을 지방에 위임한 바 있습니다. 그러나 사무위임만 하고 재원이양이 되지 않아 오히려 지방자치단체에 재정부담만 가중시켰

다고 봅니다. 따라서 중앙과 지방간, 지방광역과 기초자치단체간 기능이양에 있어서는 반드시 재원이양도 함께 조치되어야 할 것입니다.

현재 조세 총액 중 국세와 지방세의 세수비율은 2001년도 결산기준으로 보면 약 78:22지만 중앙정부가 국세로 징수한 재원 중에서 지방자치단체에 이전한 지방교부세・지방양여금・국고보조금과 지방교육재정지원액을 감안한 실질적인 세원배분은 40:60에 달하고 있습니다. 그러나 교육재정지원 몫 15%를 제외한 일반 지방재정 몫은 45%입니다. 따라서 이 45% 중에서 10% 정도는 자주재원으로 전환하는 것이 필요하다고 생각됩니다. 문제는 재정자립도가 근년에 와서 낮아지고 있기 때문에 국세의 지방세 이양으로 지방세원을 확충하고 지방교부세율을 상향조정하여 전체적으로 자주재원을 확충하는 것이 가장 중요하며 그 방안은 첫째, 국세 중 소득세와 부가가치세의 세원을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 지방소득세와 지방소비세를 신설하는 방안도 검토해 볼 만하다고 생각됩니다.

둘째, 현재 지방재정수요 부족 보전율이 76%에 불과하여 특히 주민 최저수준의 행정서비스를 보장하고 지역재정력 격차를 시정하기 위해서는 지방교부세의 법정교부율을 점진적으로 20%까지 인상하여 조정재원을 확충할 필요가 있습니다.

셋째, 지방양여금제도는 그 재원이 특별회계를 통하여 운용되는 것으로 방침이 결정되었으나 이것은 다시 행정자치부의 소관으로 환원되어야 할 것입니다.

넷째, 국고보조금제도는 지방자치와 지방분권 논리에 위배되므로 원칙적으로 폐지하는 것이 옳습니다. 존치하드라도 현재의 세분화된 보조사업을 유사사업끼리 크게 통합하여 포괄보조금으로 전환하되 최소 지원액을 인상해야 할 것입니다."

[김정국] 기능과 재원이양의 타당성 검토

"지금 우리 지방재정조정제도와 같은 경우에 지방이라는 이름하에 국가로부터 무조건 재원이나 또는 업무를 이양시켜야 된다는 쪽으로만 주장이 많은데, 과연 그 결과가 과거보다도 좋아지면 이것은 국가적으로 플러스가 되지만, 그런데 이런 것들이 잘 보이지 않는 것 같습니다. 다시 말하면 지방이라는 이름하에 어떤 문제를 제기했을 때, 우리 국민들 사이에 보면 다분히 동정적입니다. 국가가 일을 하는 것보다는 지방이 하면 약자 보호논리 비슷하게 먹혔다고 봅

니다. 지금도 국세를 지방세로 돌리라고 하는 이야기가 많이 나옵니다. 국세를 지방세로 돌려도 좋을 것 같으면 다 돌립니다. 문제는 국세를 지방세로 돌려주면 국가 전체적인 차원에서의 사업을 어떻게 할 것입니까? 지방차원에서만 볼 것 아닙니까? 그래서 이러한 요구사항들이 국가의 경제성장에 도움이 된다면 그것을 반대하는 국가 공무원이 나쁘다고 봅니다. 그런데 역으로 이것을 주장하는 지방공무원들은 지방적인 시각이라는 문제를 갖고 있다는 것입니다. 자기들이 쓸 돈을 좀 마련하겠다는 것 이외에 별 특별한 것이 없습니다.

왜냐하면 우리 지방재정조정제도는 일본의 제도를 그대로 가져온 것입니다. 그런데 운영하는 방식은 일본하고 다릅니다. 다시 말하면 행정 편의적인 방식은 일본 것을 가져왔으면서 실제로 배분하는 방식이라든지 또는 배분 결과를 대외적으로 공개하는 방식 같은 것에서는 우리는 전혀 담당자들이 문제 제기를 하지 않고, 문제의식도 없습니다. 그렇다고 해서 다른 부분에서 문제 제기도 하지 않습니다. 그냥 하나의 구호로서 지방재정 확충, 지방화라는 이런 이야기만 하고 있습니다.

그래서 나는 우리나라 지방재정조정제도가 실제 다른 나라에서 하는 많은 방식들을 한 번 전부 검토해야 한다고 봅니다. 궁극적으로 지방이 자체적으로 조달할 수 있는 지방재원의 부족 분을 정부가 도와주는 것입니다. 그런데 자꾸 국가로부터 당연한 권리로 무조건 많이 얻어가면 좋다는 식으로 인식되는 것은 좋지 않으며, 이러한 기본적인 인식을 바꿔야 될 때가 왔다고 생각합니다.

교부세 제도, 양여세 제도, 보조금 제도 등의 명칭 자체가 다 일본 것입니다. 그리고 양여세 제도는 제가 만들었습니다. 그런데 이들을 어느 하나하나에 대해서 문제를 제기하는 것보다 앞서 국가와 지방간에서의 전체적인 시각에서 다시 재검토를 할 필요가 있습니다.

지방 쪽에서 보면 그냥 교부율을 올려달라, 보조금은 전부 자기들이 쓰기 좋게 통합보조금으로 해달라, 또 양여세도 목적을 한정하지 말고 교부금에 무조건 같이 넣어달라는 식인데, 지금과 같은 이런 정도의 지방수준을 갖고서 제도를 운영했을 때 과연 국가재원이 합리적으로 사용될 수 있다고는 지금 아무도 확신을 못합니다.

그러니까 이것은 한번 검토를 해서 어떤 일을 어떤 방식으로 하는 데 돈을 어떻게 배분하는 것이 좋겠다는 차원에서 봐야 될 것입니다."

[안병우] 지방의 수용태세와 효율성

"지방에서 재원이 부족하다고 중앙정부의 재원을 이양해 달라고 하는데, 재원이 넘어갈 때는 거기 상응하는 기능도 이양이 되어야 할 것으로 생각합니다. 지방정부가 지방자치를 한다고 하지만 재정을 운용하는 측면에서는 많은 개선의 여지가 있다고 봅니다. 재원만 이양될 것이 아니고 주민 밀착형 기능은 지방으로 많이 넘겨야 되는데, 이를 위해서는 지방정부의 수용태세가 필수적이라고 생각합니다. 중앙의 중요한 기능을 지방에 이양했더니 오히려 더 불편해지고, 주민들의 문제를 해결하지 못하고, 독자적으로 집행을 하지 못하는 과도기적인 현상도 나타나는데, 이런 점을 중앙과 지방 쌍방이 서로 노력해서 협조적으로 풀어나가야 할 것입니다.

국세를 지방세로 넘겨달라거나 지방교부세를 늘려달라는 이야기가 많이 나오는데, 지금 보면 국세와 지방세의 징수비율이 8:2 정도 되지만, 실제 최종적으로 사용하는 기준으로 보면 지방이 53% 정도를 차지합니다. 결국은 더 많은 돈을 지방에서 쓰고 있는 것입니다. 그런데 재정의 효율성 면에서 중앙정부는 엄청나게 노력을 하고 있는데, 지방정부는 50% 이상의 재원을 쓰면서 효율성 측면에서 상응하는 노력이 있었는지에 대한 검증이 필요합니다. 재원이 부족하다는 이야기를 하기 전에 이러한 측면들이 검토가 선행되어야만 재원의 지방이양을 생각할 수가 있게 되는 것입니다. 교부세도 과거에 비해서 몇%씩 다 늘어났습니다. 지방재정 문제는 중앙정부의 어려움도 있기 때문에 시간을 갖고 여러 문제들을 감안해서 생각해야 할 것입니다.

그리고 지방정부도 재산세 같은 면에서 협조를 해줘야 합니다. 경제부처 일각에서 재산세를 국세로 전환하겠다는 이야기를 하고 있는데, 이것도 문제는 많을 것입니다. 재산세라는 것이 지방정부 세원의 대종인데 그것을 국세로 가져왔을 때 지방정부는 세입측면에서 반발을 할 것입니다. 그런데 지방정부는 재산보유과세의 강화에 대해 협조를 해줘야 하는데, 작년 같은 경우에 보면 손발이 안 맞는 일이 벌어졌습니다. 이런 것들이 중앙과 지방간에 서로 협조가 되어야 합니다."

[김홍래] 지방관련법령의 일괄 정비

"중앙과 지방의 기능조정문제의 대표적인 것으로 중앙권한의 지방이양에 관

한 특별법을 만들어서 그 법에 의해 중앙정부가 가지고 있는 기능과 사무권한을 지방자치단체에 이양하는 작업을 해왔습니다. 그런데 그것이 큰 실익을 보지 못했습니다. 왜냐하면 지방이양추진위원회에서 어떠한 업무를 지방으로 이양한다고 결정하면 그 업무에 관련된 법을 고쳐야 하는데 관련 부처가 그 법을 개정하는 데 소극적이고, 또 많은 시간이 걸립니다. 그 법에 의해서 그동안에 이양된 건이 230여 개의 소수에 불과합니다. 또 그것도 패키지로 한 게 아니고, 단순 건수로 진행됐기 때문에 지방에서는 일이 안 되는 겁니다. 그런 것이 지금 가장 아쉬운 점입니다.

다음으로 기능배분의 실상과 문제가 무엇이냐 하면, 기본적으로 자치단체가 행사하는 기능과 사무권한은 그 근거가 법인데 그 법은 과거 중앙집권시대에 만든 법체계가 아직 그대로 남아있고, 그 법을 만들고 지키려는 중앙공무원 집단이 지금도 지방자치시대에 맞게 법을 고치고 기능을 준다는 사고를 아직 안 가지고 있다는 것입니다. 또 사무는 단편적으로 주면서 중요한 것은 아직도 가지고 있습니다.

그래서 내 생각으로는 지방분권이 제대로 되려면 현재 약 3,600개의 법령 중에서 지방자치행정·재정·세정·지역개발 등에 관련된 법을 전부 추출해서 지방에 줄 수 있는 것, 또 지방에 감독통제를 줄일 수 있는 것을 전부 작업을 해서 일본처럼 일시에 그 권한을 지방에 내려보내야 됩니다. 그래서 아마 이번에 지방분권 일괄법 같은 것을 만들려고 하는데 그렇게 해야 제대로 됩니다.

지금 현재 아직도 지방에서 일하고 싶어도 사사건건 중앙의 법·시행령·규칙, 무슨 지침에 걸려서 일을 할 수가 없습니다. 그런 얽매인 것을 빨리 푸는 것이 지방분권의 제일 중요한 사항이고, 그것이 지방자치발전 또는 지방기능발전의 선결요건입니다."

[권형신] 세원의 배분방식과 지방재정의 효율성 제고

"지방재정에서 가장 중요한 첫 번째 과제가 뭐냐하면 지방재정의 확충입니다. 지방재정 확충을 위한 방안이 뭐냐하면 첫 번째가 지방교부세율의 인상이고, 두 번째가 국세의 지방세 전환입니다. 이 두 가지 이외에 별다른 큰 재원확보 방안은 있을 수가 없습니다.

새로운 세원 발굴이다 해서 무슨 개발세다, 관광세다, 뭐다 하는 여러 가지 아이디어가 나오는데 이런 것은 지역적으로 한정되어 있고, 또 그 세원 자체가 아주 적습니다.

결국은 지방교부세제도를 확충 보강하는 문제와 국세의 지방세 전환 문제인데, 국세의 지방세 전환은 세원이 고루 퍼져 있는 세목이 별로 없기 때문에 오히려 불균형이 심화될 수 있으므로 가장 바람직한 것은 교부세율을 매년 얼마씩 단계적으로 인상하는 방안밖에 없다고 생각을 합니다. 그러나 그것은 현실적으로는 매우 어려운 일이라고 봅니다. 지방재정 쪽에서는 지방재정이 어려우니 국가에서 더 달라고 하고 국가에서는 중앙재정이 더 어려우니 더 줄 수가 없다고 해서는 문제의 해결이 어렵습니다.

나는 현 시점에서 강조하고 싶은 것은 민생시대에 지방재정의 효율성을 높이고 건전한 운용이 이루어질 수 있도록 중앙에서도 거기에 대한 집중적인 연구와 노력이 필요하고 또 각 자체단체장들은 선거를 의식할 수밖에 없지만 재정과 세제는 정말로 전문성이 필요하기 때문에 여기에 대한 연구와 재정의 효율성을 높이기 위한 노력이 필요합니다. 지방의 재정과 세정 운용의 능력을 향상시키는 노력과 또 양쪽이 서로 협조하는 그런 풍토를 조성하고 그런 마인드를 갖는 것이 절대적으로 필요하다고 생각합니다."

[장석준] 제도의 조화와 운용의 효율화

"지방재정 문제는 국가와 지방간의 재원배분 문제가 핵심이라고 봅니다.
그 배분해주는 방식은 지방세로 해서 세금 자체로 주는 것, 교부금 형태로 주는 것, 보조금 형태로 주는 것 등 세 가지로 크게 나눌 수가 있습니다.

세금으로 주면 지방의 확실한 자주재원으로서는 적합하지만 지역적으로 편차가 심해서 지역간 균형발전에 저해가 되기 때문에 많은 나라에서 균형을 맞추어 주기 위해 지방재정조정제도를 활용하고있는데 그 중의 하나가 지방교부세제도입니다. 내가 예산실장을 할 때는 새로운 밀레니엄으로 바뀌면서 지방화시대에 대한 공감대가 형성되고 지방의 기능과 역할이 강조되면서 이를 위해 부족한 재원을 확충해야 한다는 논의가 활발히 전개되었습니다.

그래서 국가재정으로 봐서는 굉장히 부담스러운 것이었지만 그러한 대세에 맞추어 교부율을 올리도록 했던 것입니다. 그리고 그때도 지방에서 이것을 효

율적으로 쓸 수 있느냐 또 보조금 형태는 앞으로 어떻게 할 것이냐 하는 등의 논란은 많았는데 결과적으로 보조금 비율을 상향조정하는 그런 결정이 그때 나왔던 겁니다.

지방재정제도는 오랜 기간을 거치면서 발전되어온 것입니다. 문제는 지방에서 자주적으로 활용할 수 있는 필요한 재원을 어떻게 확보할 수 있게 해주느냐 하는 정책선택에 있어서 이런 것들이 조금씩 기여를 하도록 하고 또 조화를 이루도록 하는 것인데 문제도 있지만 나름대로 의미도 있습니다.

또 중앙과 지방이 따로 움직이지 않도록 하고 조화를 이루게 하는 문제도 매우 중요하게 생각해야 될 문제라고 봅니다. 그래서 그런 목적을 위해서도 협조체제가 필요하고, 그리고 또 지방에서 재원을 얼마나 효율적으로 쓸 것이냐 하는 것도 고려해야 됩니다. 그래서 나는 지방에서 재정효율을 높이는 데 조금 더 노력해야 된다고 봅니다. 국가도 마찬가지인데 지방은 좀더 어렵지 않나 생각이 됩니다. 그래서 이런 부분을 더 보완 발전시키고, 그러면서 필요한 자주재원을 더 확보할 수 있는 방안도 강구되어야 할 것입니다. 또 기능도 지방기능을 국가에서 하는 것도 일부 있는데 그런 것도 앞으로는 더 분명하게 조정을 해 나가야 할 것으로 봅니다."

[이만의] 지방분권과 지역간 불균형 문제

"내 생각에 나는 분권이라는 것은 취지도 좋고, 또 여러 가지 그런 노력을 기울이는 것은 좋은데, 이 시스템 자체를 보강하는데 한국인들이 성급해서 인내심을 못 가집니다. 그러니까 어떤 성과 품을 가지고 그걸 즉각 배분해주고 정치적으로 거기서 반향을 불러일으켜 주는 것을 원하지, 시스템을 보강해 주게 되면 장기적으로 굉장히 체질을 강화할 수 있는 것인데도 불구하고 받는 사람도 별로 좋아하지 않습니다. 그러니까 자치단체장이나 지방의원들이, 지방세제를 보강해서 장기적으로 재정을 튼튼히 해줄 수 있는 기초를 다지라고 하더라도 우선 예산 많이 내려주고, 지방교부금 많이 주는 것을 선호하고, 시스템 보강하는 것을 원치 않는단 말입니다. 그래서 이건 어쩌면 우리 지방자치문화 내지는 시민문화 전체하고도 연결되어서 앞으로 상당히 노력해야 할 분야라고 생각합니다.

또 하나는 이렇게 볼 수가 있습니다. 지금 우리나라의 세제가 지방재정을 포

함해서 재정예산 회계제도가 전국적으로 하나로 되어 있습니다. 수도권의 과대팽창 과밀화 그리고 자원의 수도권 편중, 이런 상황 속에서 계속 한 가지 논리를 가지고 분권을 주장해 본들 실효성을 거두기가 어렵습니다. 그래서 수도권에서 통할 수 있는 억제논리를 지방에다 그대로 적용을 할 때에는 지방은 계속 과소지역으로 도태된다 이겁니다. 그래서 부익부 빈익빈으로 결국은 가는 겁니다. 그래서 수도권하고 지방하고 또 소위 여러 가지 서베이(survey)를 바탕으로 해서 지방이 신축적으로 선택할 수 있는 옵션적 선택의 시스템을 앞으로 많이 보강을 해줘야 합니다. 예컨대 서울 같은 데는 가만히 있어도 인구나 자원재원이 집중되어 있어서 세원이 계속 늘어납니다.

그러니까 어떤 시스템을 획일적인 기준으로 보강하다 보면 이미 발전되어 있거나 풍성한 지역만 더 풍성하게 만들어주는 결과가 옵니다. 그런데 지방에다가는 자체 권한을 주지 못하도록 제도를 수도권 중심으로 운영을 합니다. 보면 지방은 점점 더 불균형 후퇴 쪽으로 갈 수밖에 없습니다. 이런 부분도 앞으로 재정부문에서 많이 고민을 해봐야 하는 대목입니다. 그리고 또 많은 사람들이 지방세 부문에서 잘 모르면서 국세·지방세 관계만 피상적으로 따지고 중앙에서 재정정책을 세우고 있는 상황인데, 이런 부분들은 앞으로 지방의 세원을 인정하려고 하더라도 결국은 지방에 대한 정확한 조사, 서베이가 되어야 합니다. 솔직히 말씀드려서 지방의 재정전반에 대한, 또 세무전반에 대한 서베이를 하고, 거기에 맞춰서 좀더 국가가 과감하게 지방재정을 육성한다는 차원의 조치를 해줘야 지금과 같은 수도권 일변도의 정책에서 벗어나고 그 폐해를 재정·조세제도를 통해서라도 시정할 수 있다고 보는 것입니다.

지금과 같이 서울에 앉아 가지고 수도권을 중심으로 매사를 판단하는 시스템 가지고는 지금 우리가 파행적으로 가고 있는 불균형문제, 그리고 소위 당위적으로 거론되고 있는 분권이면서 실질적으로는 분권이 이루어질 수 없는 상황을 시정하기 어렵습니다. 이 문제에 대해서 앞으로 상당히 전문적으로 연구를 해야 할 것이 아닌가 싶습니다.

다. 국세의 지방이양문제

[최진배] “지방재정을 논의할 때에는 언제나 국세의 지방이양문제가 제기되어 왔는데 중앙에서 지방에 세원의 이양을 무조건 안 하려고 하는 것은 아닙니

다. 우리나라의 조세구조에 있어서 제일 큰 문제점이 뭐냐하면 국세나 지방세나 세원의 대부분이 서울을 중심으로 한 수도권과 대도시에 집중되어 지역별 편차가 너무 심하다는 것입니다. 그러니까 가령 어떤 세목을 지방세로 이양하더라도 대도시만 도움이 되지 일반 벽지에 있는 시·군에는 전혀 혜택이 가지 않는 겁니다. 그래서 지방세 이양의 목적달성이 안 됩니다. 그러니까 나는 국세를 어떤 세목이든지 지방에 이양해 줘 봐야 재정 형편이 나은 부유한 자치단체에만 이익이 되고 정작 재원이 부족한 시·군에는 전혀 혜택이 안 돌아가기 때문에 오히려 국세를 징수해서 그 몇 %를 떼어 그것을 재원 형편이 곤란한 지방자치단체에는 많이 돌아가게 하고, 좀 나은 지방에는 적게 돌아가게 배분하는 방식으로 하는 것이 더 바람직하다고 생각합니다."

[서영택] "나는 국세와 지방세에 대하여 기본적으로 이렇게 생각합니다. 물론 우리나라가 지방자치도 시행이 되고, 따라서 지방재정이 굉장히 중요할 것입니다. 그런데 이것은 지방자치단체가 자체에서 그 지역에 맞게끔 세원을 개발하는 것이 바람직하다고 봅니다. 예를 들어서 강원도 같으면 관광세를 신설한다든지, 어느 지역에서는 지하수를 개발하면 지하수에 관계되는 세금을 만든다든지, 또 지역에 따라 교육을 더 잘 해야되겠다고 자기들 자체의 지방교육세를 만든다든지 이렇게 하는 것이 나는 옳다고 봅니다.

그러니까 나는 그 지역의 특성에 맞는 새로운 세원을 그 지방자치단체에서 그 지역주민들의 동의를 얻어 새로운 형태의 지방세를 개발하는 것이 바람직하다고 보고, 지금 있는 국세를 지방세로 이양하는 것은 바람직하지 않다고 봅니다.

또한 조세라는 것은 징세기술이 굉장히 중요합니다. 그리고 징세에 따른 효율성도 굉장히 중요합니다. 지금 징세기술이나 효율성은 국세청이 단연 우수합니다. 지방자치단체에는 세금전문가가 없습니다. 그러니까 재산과세와 같은 아주 단순한 세금만 지방세로 하고, 복잡한 세금은 원래 징세기술상으로나 징세효율상으로 그것은 국세로 해야되지 지방세로 해서는 안 되는 겁니다. 나는 우리나라 국세청의 징세행정기술은 선진국 수준이라고 봅니다. 내가 볼 때는 굉장히 앞서 있습니다. 오히려 징세기술면에서 볼 때는 일본보다도 우리가 훨씬 앞서 있다고 봅니다.

그러니까 국세로 국세청이 징수해서 지방에 고루 나눠주는 것이 더 효율적이

아니냐 하는 겁니다. 국세를 지방으로 이전하는 것보다는 오히려 지방은 지방자치단체에서 그 지역 특성에 맞는 새로운 지방세를 개발하는 것이 바람직하다고 봅니다."

[서경석] "국세를 지방세로 이양하는 것은 우리나라가 서울, 수도권, 대도시 쪽에 경제력이 높기 때문에 다른 낙후된 지방에 세원을 더 줘서 발전을 시켜야 되는 것과는 상당히 배치가 됩니다.

그래서 첫째는 차라리 국세로 한 다음 보전세수를 둬서 정책적으로 더 개발시킬 데는 교부세를 더 준다든지 양여금을 더 준다든지 하는 방향과 상치가 된다는 점입니다.

둘째는 징세비용 측면입니다. 어떤 면에서는 국세에 sur-tax로 해서 지방세를 붙여서 징세기관을 일원화해서 거두어들인 세금 중의 일부를 양여해 주면 오히려 징세비용이 훨씬 적게 듭니다. 국세 징세기관과 지방세 징세기관이 별도로 있으면 징세비용이 더 듭니다.

아주 나라가 큰 연합국가와 같은 데에서는 지방세 세원도 별도로 가질 수 있는 것이고, 경제력이 작다고 하더라도 지역세가 그만그만할 때는 자체 징세비용을 들여서 징세활동을 하는 것이 괜찮겠지만 우리처럼 나라도 작고 지역세가 불균형할 경우에는 세원분포와 징세비용에서 문제가 있습니다.

무조건 지방세원으로 주면 좋아질 것으로 생각하는데 그렇지가 않습니다. 물론 낙후된 곳은 세원을 좀 더 줘서 발전시켜야 된다는 것은 틀림없는 명제인데 참 어려운 문제입니다. 담배소비세 같은 것은 걷는 것 자체도 징세비가 많이 들지 않고 상인들이 걷어서 납부를 해주니까 좋은 세원입니다.

담배소비세가 생긴 것은 담배시장을 개방하면서 한 것입니다. 어차피 무역자유화가 되면서 농산물뿐만 아니라 담배시장을 개방하지 않을 수 없었습니다. 그래서 우리가 세금을 붙여야 되겠다고 해서 처음에는 담배판매세를 신설했던 것입니다.

그래서 국산이건 외제이건 간에 일정률을 붙여서 세금으로 걷었습니다. 그런데 담배는 세원이 고루 분포되어 있고 소비량 자체도 지역과의 인구 비례적이기 때문에 주민세처럼 생각할 수 있는 측면이 있는 등 지방세로 적합한 성격을 가지고 있기 때문에 담배소비세로 확대해서 지방세로 이양한 것입니다."

[권형신] “지방자치를 시작하면서 지방세제와 국가세제의 개편에 대해서 서로간에 많은 갈등이 있었습니다. 무슨 이야기냐 하면 지방세제가 17개 세목인가 되는데 대부분이 토지 등 재산에 관련된 과세입니다. 그래서 세수의 탄력성도 적고 또 세원 자체도 빈약합니다. 그러니까 지방재정이 헤어날 수 있는 방안이 없다고 해서 유통세 측면이나 또는 소득수입과세 측면에서 뭔가 국가세제에서 좀 넘겨주어야 할게 아니냐 하는 이야기가 많이 나왔습니다. 담배소비세 같은 것도 그런 차원에서 거론이 되어 그것이 지방으로 넘어가게 된 것입니다. 지금 예를 들어 부가가치세 측면에서 어느 시나 군에 가면 자체의 공장지대가 있어서, 국가 재정수입은 엄청나게 떨어지는데 지방재정으로 떨어지는 것은 재산세라든가 사업소세라든가 이 정도밖에는 떨어지지 않습니다. 이런 상황에서 그런 문제가 갈등이 되어서 아직도 그 씨앗이 그대로 남아 있을 겁니다.

그런데 소득·소비과세 측면에서 지방세로 가져오는 것도 문제가 있습니다. 국세를 지방에 이양해 지방세가 전체적으로 늘어난다고 해서 그것이 곧 지방재정의 문제점을 완화하는 것이라고 할 수는 없습니다. 왜냐하면 지금 지방재정에서 물론 재원이 다 부족하다고 하겠지만, 예를 들어서 과천시 같은 데는 문제될 게 없습니다. 서울특별시와 부산, 인천 같은 광역시에서도 부족하다고 하지만, 실은 부족하다고 볼 수는 없습니다.

문제는 기본적으로 세원이 빈약한 시·군 특히 군부 쪽에 문제가 있습니다. 이런 데의 재정을 확충하기 위해서는 아무리 세제를 개편해서 지방으로 넘긴다고 해도 그 쪽에서는 해결이 안 됩니다. 왜냐하면 예를 들어서 국가에서 소비과세든 유통과세든 준다고 해 보십시오. 그 시골 군에서 그 세제개편에 대한 혜택을 받는 것은 거의 없습니다. 도시와 같은 데는 도움이 될 겁니다. 그렇기 때문에 세제개편은 그런 측면에서 신중하게 해야 합니다. 그러나 근본적으로 지방재정 쪽에 재산과세가 중심이 되어 있는 이런 경직적인 측면에서 어떤 계기를 만들어 주기 위해서는 유통 측면이나 또는 소득·소비과세 측면에서 조금 배려를 해줘야 한다는 생각은 가지고 있습니다. 그러나 어느 세목을 어떻게 하느냐 하는 것은 상당히 신중하게 검토가 되어야 한다고 봅니다. 옛날에도 주세 중 약주·탁주분은 지방세제 쪽으로 줘야 한다든지 여러 가지 얘기가 있었는데, 그것이 세원도 그렇고 상당히 어려운 문제입니다.

그러니깐 지방재정조정제도를 좀 더 지방자치단체에 도움이 될 수 있도록 연구를 해야 됩니다. 즉, 재원이 약한 자치단체에 충분한 지원을 할 수 있게 하기 위해서는 지방교부세제도를 좀 더 잘 활용해야 된다고 생각을 합니다.

세원이 편중되어 있기 때문에 이것을 참 조정한다는 게 굉장히 어렵습니다. 이것에 대해서는 많은 검토가 되어져야 합니다.

그런데 담배소비세제를 지방세로 가져오는 데도 엄청난 진통이 있었습니다만 그것이 지금 상당히 세원을 많이 차지하고 있습니다. 그런 모티브를 자치단체에도 좀 줘야 합니다. 그런데 그런 세제가 사실상 거의 없다는 데 어려움이 있는 것입니다."

[남궁훈] "나는 국세와 지방세가 균형을 이뤄야 된다고 생각합니다. 그러려면 국세의 일부를 떼어서 지방세로 줘야 하는데 떼어줄 만한 세목이 별로 없습니다. 국세의 일부를 지방세로 줄려면 첫째가 세원분포가 고르게 되어 있어야 합니다. 이를테면 지방세로 이전해 달라고 거론되는 주세를 예를 들어보면 술 공장 큰 것은 일부 대도시에 편중되어 있습니다. 그러니까 세원이 고루 분포되어 있어서 떼어줄만한 세목이 쉽지 않을 뿐더러 세원이 고루 분포되어 있어서 주려고 해도 지방세가 감당할 세정 운영 환경이 필요한데 이것도 여건이 잘 안 되어 있습니다. 세제운영은 어떤 전체적인 균형과 그런 것을 할만한 세무기술상의 능력이 있어야 하는데 이런 여건이 안 되어있습니다. 그리고 전국적인 국정운영과는 상관없고 지방단위로만 있으면 좋은데, 이를테면 지방세 과표를 지방단위로 만드는 것 아닙니까? 그러니까 지방세 과표를 강남 같은 데는 올리라고 해도 잘 안올립니다. 그래서 이러한 어떤 전체 국가의 토지정책과 관련된 것과 같은 것들은 중앙정부가 가지고 있는 것이 타당합니다. 그래야 전국이 균형 있게 발전하는 것입니다. 지방이 자기 지방이기주의만 주장하게 되면 국토균형개발은 안됩니다.

그래서 나는 국가가 지방에게 떼어줄만한 것이 쉽지 않다고 봅니다. 그러다보니까 계속 지방재정이 취약하다는 불만이 나오는데 조성할 만한 것은 있습니다. 지방양여세를 활용해서 징수는 중앙정부에서 하고 거기서 일정비율을 지방에 떼어주면 되는데, 지방정부는 거기서 떼어받는 것만 가지고는 미흡하다면서 자기들이 스스로 징수하고 스스로 배분하는 식이 돼야 하는 것이 재정자립이

고, 지방자치가 되는 것이 아니냐고 하는데 원론적으로는 동의를 하지만 현실적으로 그렇게 할 수 있는 방법이 없으니 어려운 것 아니냐 하는 것입니다.

그래서 국세와 지방세 비중이 몇 %라는 형식적인 비율만 볼 것이 아니고, 이에다가 교부세·양여세 비율과 같은 것도 다 합쳐서 보아야 한다고 봅니다. 그래서 실질적으로 진짜 지방의 재정이 어느 정도의 비중이라는 것을 봐야 하는 것입니다. 형식적으로 자기들이 거두는 것만 가지고서 비중을 따지는 것은 부적절하다고 생각합니다.

지방재정의 확충이 필요는 한데 그 방법이 문제입니다. 담배소비세의 신설이나 지방양여금제도의 도입은 국가재원을 지방에 떼어주어서 지방재정을 확충하기 위한 노력의 일환으로 나오게 된 것입니다."

제 3 절 지방세제도

1. 개 관

지방세제도는 그 자체만을 놓고 보는 것보다는 전체 조세체계의 틀 속에서 국가와 지방간, 지방자치단체의 상하계층간 세원배분의 체계가 어떻게 이루어지고 발전되어 왔는가 하는 관점으로 보는 것이 의미가 있을 것이다. 그리고 조세체계는 오랜 역사적 배경과 국가발전전략에 따른 정부 각 계층간의 기능배분과 자치제도의 발전 및 세원의 지역적 분포 등 제반 현실적 여건과 관련하여 보아야 할 것이다.

우리나라 지방세체계는 정부수립 후 1949년 12월 22일에 「지방세법」을 새로 제정하여 지방세제도의 기틀을 마련하였고, 그 이후 계속하여 국세의 지방이양과 신세의 증설 등을 통하여 지방세원을 확충 보강하고 지방세제도를 발전시켜 왔는데 그 주요한 내용은 다음과 같다.

① 1961년 경제개발계획을 뒷받침하기 위해 세원을 확충하고 조세체계를 정비
- 「국세와 지방세 조정에 관한 법률」제정 : 지방세 18개 세목을 15개로 정비
- 국세 4개 세목 지방이양 : 자동차세, 유흥음식세, 마권세, 농지세

- 신설 6개 세목 : 소득세부가세, 법인세부가세, 재산세, 도시계획세 등

② 1966년 국세부가세제도 폐지 - 지방교부세를 통해 실질적 세원배분은 유지

③ 1973년 주민세 신설, 지방세 체계의 전면적인 과세기반 강화

④ 1976년 도세부가세제도 폐지

등록세를 지방세로 이양(유흥음식세의 부가가치세 흡수 대가)

사업소세 신설

⑤ 1984년 담배판매세 신설(전매익금 일부의 지방이양),

⑥ 1986년 토지과다보유세 신설

⑦ 1989년 담배소비세 신설(전매익금 전체 지방 이양)

⑧ 1990년 종합토지세 시행(토지과다보유세 흡수)

⑨ 1991년 광역과 기초자치제 실시에 맞추어 도세와 시·군세의 세목체계 개편

지역개발세 신설, 사업소세 세율조정, 자동차세 탄력세율제도 채택 등

⑩ 1999년 주행세 신설

⑪ 2000년 지방교육세 신설, 농지세 명칭 →농업소득세

⑫ 2001년 경주·마권세 명칭 → 레저세

이러한 지방세 체계가 많은 정비와 발전을 거치면서 현재는 보통세 12개 세목과 5개의 목적세로 구성되어 있다.

이와 같이 발전되어온 지방세체계의 주요 특징을 살펴보면

첫째, 지방세법을 제정할 때부터 조세체계가 국세중심으로 짜여져 지방세의 취약성과 지방재정의 국세 의존을 면치 못했다. 지난 50년 동안 많은 국세의 지방이양과 지방세 신설 등 지방세원 확충을 위한 노력으로 지방세 비중이 상당히 신장되기는 하였으나 아직도 심한 편차를 보이고 있다. 국세와 지방세의 비중을 보면 1950년대 초에는 지방세가 총 조세의 5% 내외의 수준밖에 되지 않았고, 점차 비중이 늘어나 1964년 전후에는 17% 수준까지 향상된 적도 있지만 1980년대 중반에 이르기까지도 줄곧 9~12% 수준에 불과하였다. 그러다가 1980년대 말부터 지방자치제 실시를 계기로 담배소비세 이양 등으로 20% 수준으로 신장되어 2001년에는 21.8%를 기록하고 있다. 이와 같이 지방세 비중이 낮은 것은 그동안 국가 주도적인 개발전략과 중앙중심의 발전지향적인 방식에도 큰 원인이 있었지만 세원분포의 심한 편중과 지방의 징세행정력 미약 등 현실적인 여건의 취약 때문에 국세의 지방이양이 어려웠고 그 대신에 지방재정조

정제도의 운용을 통해서 재원을 지방에 이양해 왔다.

둘째, 지방세법 제정 당시에는 부가세 제도와 일부 세원의 공동이용방식을 채택하였으나 1966년에 국세부가세제도가 폐지되고 1976년에는 도세 부가세가 폐지되어 정부계층간의 세원분리와 독립세제도 쪽으로 전환하였다. 이것은 과세방식의 단순화와 과세주권의 신장이라는 측면도 있지만 오히려 지방세 재원 조달기능의 확충에는 제약요인이 되는 측면도 없지 않았다.

셋째, 지방세 구조가 세목이 너무 많은 반면 세목별 세원은 영세성을 면치 못하고 있다. 「지방세법」 제정 당시에 22개 세목이었는데 50여년 동안 많은 세목이 신설되고 또 국세의 이양도 있었지만 정비를 더 많이 해서 지금 현재는 17개 세목으로 조정되었으나 아직도 많은 편이며 세수비중을 보면 취득세·등록세·종합토지세·주민세·자동차세·담배소비세 등 6개 기간세목의 세수비중이 1990년에는 86%, 2000년에는 81%를 점하고 있고 나머지는 세원이 미미한 실정이다.

넷째, 재산관련 세목이 지방세 체계의 중심이 되고 있다. 2000년의 경우에 재산관련 세수비중이 전체 세수의 55%를 차지하고 있다. 그런데 문제는 그 중에서 취득세는 15.3%, 등록세는 22.0%로서 이를 합한 거래과세는 그 비중이 37.3%나 되는데 비하여 종합토지세는 6.2%, 재산세는 3.6%로서 합계가 9.8%에 불과하여 거래과세의 비중은 너무 높은 반면 보유과세의 비중이 너무 낮은 실정이다. 종합토지세는 공시지가 대비 과표현실화율이 1991년에는 15.3%였고 그 동안에 많이 개선되기는 했지만 2001년에도 32%에 불과하다. 따라서 실효세율은 0.08~0.18% 수준으로 선진외국과 비교해보더라도 매우 낮은 실정이다. 종합토지세와 재산세를 합한 비중이 자동차세의 비중 9.7%와 거의 비슷하다는 것은 아무래도 재산보유과세로서의 기능이 미약하다고 보지 않을 수 없을 것이다. 재산과세는 그 성질상 조세저항이 심한 과세이기는 하나 1995년의 경우에 종합토지세를 10만원 이상 낸 사람은 종합토지세납세자 총 1,280만명 중 10%에 불과하고, 50만원 이상 낸 사람은 2.9%에 불과하다.

따라서 거래과세인 취득세와 등록세는 낮추고 보유과세인 종합토지세와 재산세는 조세제도 측면뿐만 아니라 부동산 정책면에서도 더욱 강화해야 할 것이다.

넷째, 지방세는 재산과세를 비롯한 대부분의 세목이 소득탄력성이 낮고 또 정액세율체계가 많기 때문에 조세로서의 안정성이 낮고 세법개정이 없이는 자

연적인 신장률이 낮아서 재정수요 충족을 위한 탄력성 있는 조세제도로서의 기능이 미약하다.

다섯째, 지방세는 지방자치의 측면에서 자치단체의 과세자주권을 보장하고 자율성과 신축성을 제고하기 위하여 제한세율제도, 불균일과세제도, 표준세율제도 등 탄력세율제도와 임의세목제도와 납기선택제도를 부분적으로 운용하고 있다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 지방세구조

[임경호] 지방세 세목간 구조

"지방세는 그 세원이 재산과세 중심이고, 특히 재산의 보유과세보다 거래과세가 주축을 이루고 있습니다. 따라서 세수의 소득탄력성이 낮고 지역간 불균형이 심할 뿐만 아니라 지방자치의 측면에서 주민의 참여와 책임의식을 유도하는 기능을 발휘하지 못하고 있다고 봅니다. 다시 말하면 일회성 부동산 거래에 따라 부과되는 취득세와 등록세는 지방 공공서비스의 혜택과 어떠한 관계를 가지고 있는지 의문스럽습니다."

[김홍래] 지방세 체계

"지방세체계는 현재 17개 세목으로 구성되어 있는데, 너무 많고 복잡하지만 한편 지방에 세원이 적기 때문에 하나라도 더 받으려고 하니까 세목이 많은 겁니다. 앞으로 지방도 경제가 발전해서 지방세수규모가 커지면 큰 것 중심으로 세목을 정비하고 웬만한 것은 버려야 됩니다.

그러나 이러한 조치는 시간을 두고 신중하게 해야지 즉흥적으로 해서는 안됩니다."

[김홍래] 탄력세율제도

"지방세법에서는 자치단체의 재정운용의 자율권을 신장하기 위한 제도적 장치로서 탄력세율제도를 도입하고 있는데 여기에는 세율의 상한만 제한해 놓는 경우와 표준세율을 정해놓고 그 상·하 한도를 제한하고 이 범위 내에서 당해 자치단체가 자율적으로 조례로 정하도록 하는 방식이 있습니다. 지금 지방세법

에서 세율의 상한만 제한하고 있는 것 중의 하나로 주민세 균등할을 예로 들 수 있습니다. 상한만 정해 놓은 것은 자치단체가 자진해서 재원확충을 위해 노력하라 그런 뜻인데 앞에서 지적한 바와 같이 활용이 잘 안되고 있습니다. 그래서 이 제도를 활용해서 자주재원을 확충하는 노력의 정도를 감안하여 인센티브를 주는 방안도 필요하다고 봅니다. 자주재원 확충 면에서 이 제도를 적절히 활용하는 것이 지방자치의 근본에도 부합된다고 생각합니다."

[권형신] 지방세 세목간 구조

"지방세는 재산과세가 중심인데 이 재산보유과세는 어느 점에서는 응능과세 원칙에 맞출 수가 없는 세제입니다. 물론 토지를 많이 보유한 사람이 세금을 많이 낸다는 것이 되겠지만, 일반적으로 '1가구 1주택'이라는 시각으로 보면 그것으로 봐서는 응능원칙이라고 볼 수 없는 상황이 많이 제기가 되니까 세금을 올린다는 게 굉장히 어려운 상황에 항상 부딪칩니다.

그런데 거래세인 취득세와 등록세는 물론 그게 거래에다 붙이는 거니까 문제가 있을 수도 있고 응능원칙에서 문제가 있을 수도 있다고 하겠지만 그러나 거래가 많다는 것은 경기를 반영하는 것이므로 그런 측면에서 봐서는 이 거래세인 취득세와 등록세 부분에 비중이 많아진다는 것은 자치단체로서는 당연하고 바람직한 일이고, 또 그렇게 되어져야 한다고 생각을 하고 있습니다. 왜냐하면 취득세·등록세라는 것이 거래가 없으면 그 단체에서는 세원 자체가 없어지므로 안됩니다.

그러니까 취득세·등록세 부분이 그게 상당히 세율도 높은 편이고 세수도 지방세 전체의 3분의 1 이상을 차지하고 있습니다. 그런데 이 부분은 자치단체에서 계속해서 강화가 되어야 한다고 생각을 합니다."

[권형신] 탄력세율제도 등

"제한세율제도·표준세율제도·임의세목제도·납기선택제도·징수교부금제도 이런 제도들이 있기는 있는데, 이것은 현실적으로 상당히 잘 안되고 있습니다. 왜냐하면 자치단체의 장들이 세금을 올린다는 것에 대해서는 가능한 한 기피를 하고 있습니다. 그런데 제도적으로는 상당히 좋은 제도들인데, 제대로 활용이 안되고 있다는 데에 문제가 있습니다."

[류호근] 담배소비세와 종합토지세의 교환문제

“서울시를 비롯하여 일부 대도시에서는 세원의 지역별 편재 이유로 광역자치단체의 세목인 담배소비세와 기초자치단체 세목인 종합토지세를 교환하자는 의견이 자주 나오고 있습니다.

특히, 서울시의 경우 강남구・서초구・종로구 등에는 종합토지세가 과다하게 많기 때문에 재정잉여단체가 되고 있다는 데에서 그런 의견이 나오는 것 같습니다.

그러나 나의 소견으로는 토지에 관련된 세목은 그 성격상 기초자치단체와 밀접하게 연관되어 있으므로 재산세나 토지관련세는 기초자치단체 세목으로 그대로 두어야 한다고 봅니다. 다만, 재정잉여문제를 처리하기 위해서는 광역자치단체에서 기초자치단체의 재정을 조정하는 조정교부금(취득세・등록세의 일정율)을 차등 교부하거나, 광역과 기초자치단체간 사무조정을 통하여 해결할 수 있으며 더 나아가 독일과 같이 제도적 장치를 통하여 재정의 여유가 있는 단체가 재정이 어려운 단체에 역교부하는 제도 등을 채택하면 된다고 봅니다.”

나. 지방세제개혁

[류호근] 1976년도 지방세제 대폭 개편

“1976년 국가예산 당국에서는 내무부는 지방세 등 자체수입의 증대는 기하지 않고 국가예산에만 의존하려 한다는 불만이 매우 컸고 경제기획원 장관은 박대통령에게 이러한 사항을 보고드렸으며 대통령은 새로 부임한 김치열 장관에게 지방세제를 개편하여서라도 자체 재원을 최대한 증대시킬 것을 강력하게 지시하였습니다.

마침 국가에서는 부가가치세제를 도입하면서 지방세인 유흥음식세를 부가가치세로 흡수시키고 그 대신 국세인 등록세를 지방세로 이관하는 작업도 병행되었으므로 지방세도 대규모의 개편작업을 하게 되었는데 마침 그때 내가 세제계장으로 있으면서 실무작업을 추진했습니다. 등록세와 유흥음식세의 교환은 지방자치단체의 반대가 심하였던 것이 사실입니다.

유흥음식세는 계속 신장이 가능하고 유흥음식세를 갖고 있어야만 수많은 유흥업소나 음식점을 통제하기 쉽다는 이유에서였습니다. 그러나 국가에서는 새로 도입하려는 부가가치세체계상 유흥음식세가 포함되지 않을 수 없었으며, 또

등록세액(320억원)이 유흥음식세(280억원) 보다 크다고 주장하여 결국은 양 세목을 바꾸기로 결정되었습니다.

등록세는 매우 생소한 세목이기 때문에 나는 당시 덕수궁 옆에 있던 대법원에 상주하면서 실무자들로부터 등록세를 하나하나 배워가며 새롭게 조문작업을 해나갔습니다. 그러나 등록세법은 개정한 지가 오래 되었고 또 대법원은 본래 세금과는 먼 기관이므로 용어부터 현실화하는 등 등록세는 내 손으로 거의 다시 만들다시피 하였습니다.

한편 새로운 세목으로 「사업소세」를 도입키로 하고 일본의 사업소세를 참고하면서 우리나라 실정에 맞게 정리하는 과정에서 과세대상과 세율문제 등으로 당시 상공부와 기업 그리고 언론에서 강한 반대에 부딪치기도 하였습니다.
그러나 사업소세의 도입은 지방세의 증가에 목적이 있고 이미 청와대와 관계부처간 대체적인 합의를 끝냈으므로 어려운 가운데에서 작업은 일사천리로 진행되었습니다.

지방세법개정(안)이 국회에 제출되고 법사위원회에서 심의하였을 때입니다.
법사위원회의 어느 의원으로부터 사업소세 과세대상 중 「정유장(停留場)」은 버스 정류장의 어느 곳을 구획하여 과세대상으로 하느냐는 질문이 이어졌습니다. 순간 윤한도 과장(현 국회의원)과 나는 사색이 되고 말았습니다. 그 당시 법률은 국한문으로 혼용하고, 대통령령은 한글로 하게 되었는데 「정유장(精油場, 석유정제공장)」을 잘못하여 그만 「정유장(停留場)」으로 표기하였던 것입니다. 교정과정에서 오류가 발생하였던 것으로 그때를 생각하면 지금도 등에서 진땀이 흐릅니다.

윤 과장은 「정유장」의 한문 표기가 잘못되었다고 하였으나 법사위원장은 법률(안) 자체가 잘못되었으니 보류한다는 결정을 내렸습니다. 그날 꼭 법사위원회를 통과해야만 오후에 본회의에 통과되고 그래야만 다음해 1월 1일부터 시행되는데 시간적으로 절체절명의 순간이었습니다. 당시 서정화 차관과 윤 과장 그리고 나는 본회의에 참석중인 장관께 급히 보고 드리자 김 장관은 내무위원장을 방문하여 수정(안)을 만들고 다시 내무위원회를 급히 소집하여 의결한 후 오후에 다시 법사위원회를 거쳐 그 날 늦게 본회의에 통과되었으니 하루가 1년보다도 더 길기만 하였습니다.

법률(안) 오류를 장관께 보고 드렸을 때입니다. 웬만하면 화라도 내었건만 얼

굴색 하나 변하지 않고 실무자처럼 뛰어다니며 문제를 해결했습니다. 지금까지도 감사하게 생각하고 있습니다. 그 해 지방세법 개정(안) 유인물은 무려 300페이지나 되는 방대한 것이었는데, 나에게는 참으로 좋은 경험이기도 하였습니다. 또 그때 주민세균등할을 대폭 인상했습니다. 당시 청와대 정무2수석이었던 정상천씨가 수도권, 특히 서울의 인구집중을 억제하기 위하여 주민세균등할을 20,000원으로 인상하라는 지시를 하였습니다. 현행 400원에서 20,000원이나 무려 50배 인상입니다. 실무진은 새로운 세제가 아닌 한 50배 인상은 불가하다고 극력 반대하여 결국은 제한세율로 해서 10,000원을 상한으로 하여 그 한도 내에서 지방조례로 정하도록 하였습니다. 당정협의를 위하여 당시 공화당 정책위원회에 이를 포함한 세제개편(안)을 협의했는데 내무부에서 보도자료를 내기 전에는 「대외비」로 해줄 것을 부탁하였으나 그 이튿날 D일보에 세제개편안이 특종으로 보도되었습니다. 내무부는 발칵 뒤집히고 다른 신문사에서는 항의가 빗발쳤으며 출입기자들은 사무실로 와서 주먹다짐까지 오고 갔음은 물론입니다. 연 1주일 동안 방송과 일간지에서는 지방세법 개정안을 대서특필하였으며, D일보 「고바우」 만화에서는 심장에 털 난 사람으로 표현하고 인격적인 모독까지 서슴지 않았으며, 세제를 다루는 공무원의 어려움을 다시 한 번 느끼기도 하였습니다.

후일 특종한 D일보 K기자는 언론기자 대상의 포상을 받았고 다른 언론사 기자들은 문책을 받았으니 본의 아니게 문책받게 된 기자들에게 지금도 미안할 뿐입니다.

나중에 내부적으로 알아본 결과 모 의원이 평소부터 절친한 기자에게 몰래주어 복사케 하였던 것이고 다음날 회수했을 때는 이미 늦어 버렸습니다. 참고로 주민세는 그해 서울시의 경우 400원에서 3,000원으로 인상되었습니다."

[류호근] 부동산투기억제세 (1가구 2주택과 1가구 2차량 중과)

"1994년 지방세제국장 때입니다. 재정경제원과 교통부에서는 주택투기 억제와 차량증가 억제를 위하여 1가구 2주택 이상 소유와 1가구 2차량 이상 소유는 1가구 또는 1차량이 넘는 소유분에 대하여 중과하는 제도를 들고 나왔습니다. 경제장관회의에서 결정한 후 이 내용을 내무부에 통보하고 지방세법을 개정해 달라는 것이었습니다. 특히, 1가구 2주택 중과는 부동산 투기바람이 불 때마다

조세당국에서 들고나오는 단골 메뉴였습니다.

내무부에서는 위의 두 가지 모두가 불가함을 통보하였습니다. 그 이유로는 지방세는 특성상 정책세제를 소화할 수 없으며 그 효과도 기대할 수 없으니 국세에서 조치하든지 아니면 다른 정책을 도입하여 해결하는 것이 옳다는 것이었습니다. 또한, 1가구 2주택의 중과는 외국의 세제에서 이런 제도를 채택한 나라가 없고 오히려 세제로서 도입한다 하더라도 소유권 명의변경 취득 등 부작용을 초래할 것이기 때문입니다. 또한, 1가구 2차량 중과는 경제활동의 증가로 경제활동인구 개개인은 필연적으로 차량을 소유할 것이기에 그 효과를 기대할 수 없으며, 가족들은 주민등록을 이전하여서라도 조세회피를 할 것이기 때문입니다.

또한 1가구 2주택 중과는 전산화 등에 많은 예산이 소요되고 전국 단위가 아닌 하나의 단체 내에서의 중과는 그 숫자가 극히 적어 효과가 미미할 것이라고 보았기 때문입니다.

결국 1가구 2주택의 중과는 보류되고 1가구 2차량의 중과는 내무부 실무진의 강한 반대에도 불구하고 채택되어 5년간(1994~'98) 시행되다가 차량증가 억제의 효과가 없어 폐지하고 말았습니다."

[이상룡] 토지과다보유세 신설 - 토지합산 과세제도 도입

"내가 내무부 재정국장이었던 1986년도에 매우 어려운 상황에서 토지과다보유세, 즉, 종토세의 전신인 토지합산과세제를 만들었는데, 그 당시 상황을 정리하면 이렇습니다. 오늘의 종토세인 토지과다보유세는 당시 정치권이나 여당에서 반대를 하고 학계에서 반대를 하는 등 대단히 어려웠습니다. 그 당시 내무부 출신인 나는 청와대에 근무하고 있었는데 그때 내무부에서도 반대를 하기도 했습니다. 1984년 10월에 나는 내무부 행정국장으로 가게 되어 있었는데 재정국장으로 발령이 났습니다. 아마도 경제부총리가 전두환(全斗煥) 대통령께 보고드려서 재정국장으로 바꿔서 발령했다고 추측이 됩니다.

김용환(金龍煥)씨의 「부가가치세」, 강경식씨의 「금융실명제」에 이어 이상룡(李相龍)의 「토지합산과세」가 중요한 과제였습니다.

「토지과다보유세」의 입법은 대단히 어려웠습니다. 지금은 각 정당의 정책위의장 밑에 정책조정실장이 몇 사람이 있지만 그 당시는 조정실장이 한 사람뿐

인데, 당시 여당의 조정실장이 강경식(姜慶植) 의원이었습니다. 그분 말씀이 지방세제의 개혁안은 모두 좋은데 다만 토지합산과세문제는 당내에서도 합의 도출이 어려우니 이것은 제외하고 처리하자고 했습니다. 이어서 김용환의 부가가치세, 강경식의 금융실명제, 다음이 이상룡(李相龍)의 토지합산과세가 되는데 김용환이나 강경식은 대통령께서 보호하는 가운데 의지로써 밀어주니까 그 어려움 속에서도 살아남았지만, 내무부는 재정하는 곳이 아니고 정치하는 곳이니까 입법과정에서 문제가 되면 장관이 나를 보호하는 것이 아니라 먼저 피할 것이니 토지합산과세제는 절대 손대지 말라는 것이었습니다. 이는 강경식 의원 개인의 생각 이전에 여당 쪽 분위기가 그랬습니다. 내무부의 용역결과도 제도화 불가능으로 결론이 나 있었고, 그러한 어려운 상황이었습니다. 그러나 나의 입장에서는 지방재정 개혁을 할 수밖에 없었습니다. 내가 「기억의 창에 먼지를 털며」라는 책을 쓴 게 있는데 그 책에 「50분간의 독대」가 있습니다. 나는 그때 청와대 비서관을 마치고 내무부에 국장으로 돌아간지 불과 나흘인가 닷새 되던 날 청와대에 호출되어 50분간 대통령과 독대를 했습니다. 각 부처에 비친 내무부의 모습을 모두 꼬집으며, 바로잡으라는 강력한 지시였습니다.

당시 경제부처에서는 경제의 흐름은 다 정상적으로 잡았는데 부동산정책이 시원치 않아서 문제가 많기 때문에 부동산 보유과세를 강화해야 되겠다는 이야기를 계속 했습니다. 그렇게 해서 시장을 안정시키고, 토지가격도 안정시키자는 것입니다.

그 당시에 부동산에 관련해서는 국세로 양도소득세와 부동산투기억제세가 있었고, 지방세로서 재산세·취득세·등록세·공한지세가 있었습니다. 공한지세라는 것은 세제치고는 아주 나쁜 세제였습니다. 왜냐하면 그 세제는 땅이 있으면 다 파서 건물을 지으라고 하는 촉진책입니다. 공한지세는 이를 피하려고 난개발을 촉진하는 원인이 된 겁니다.

그때에 문제가 됐던 것이 주로 부동산 중심의 지방세였기 때문에 내무부가 굉장히 코너에 몰려 있었습니다. 경제기획원과 재무부 쪽에서 집중적으로 공격을 하는데 내무부가 남의 말 많이 듣는 부처가 아니니까 대통령을 통해서 얘기를 했던 겁니다. 대통령께서 내무부를 직접 다그치는데, 그 당시 내무부 장·차관은 군 출신들이었습니다.

그래서 대통령께 보고할 길은 없지만 내무부의 바뀌는 모습을 각 부처를 통

해서 보고하겠다고 작심을 하고 참으로 많이 개선을 했습니다. 지방재정뿐 아니라 세제를 엄청나게 뒤집어놨는데, 정책조정실장인 강경식 의원의 걱정을 법에다 담았습니다.

그래서 부가가치세나 금융실명제가 그토록 문제가 됐지만, 토지과다보유세는 아무 문제없이 아주 자연스럽게 도입이 되었습니다.

기타 세제개편에 관한 것은, 재무부에 앞서서 해냈습니다. 예를 들면 정부산하 각종 공단이나 정부투자기관이 가지고 있는 토지관련 국세를 정부는 면제 또는 일부과세를 하고 있었고, 우리 지방세도 따라가고 있었습니다. 제도도 정부가 개선하면 따라가는 수준이었지만, 이때 지방세는 독자적인 판단으로 이 감면을 과세로 바꾸었습니다. 그때까지는 항공기에 대해서 재산세가 없었는데 항공기에 대해서도 재산세를 새로 만들었습니다. 항공기는 외국 항공기와 경쟁관계에 있기 때문에 외국에서는 과세를 안 하는데 우리가 과세를 하면 그만큼 비용압박으로 경쟁력에 문제가 되는 것은 당연한 겁니다. 항공산업에 대해서 아직 정부가 보호를 하고 있을 때입니다. 그런데 우리가 결산서를 얻어서 분석을 해보니까 적자가 아니라고 확인을 했습니다. 당시 KAL에서는 엄청나게 반발을 하고 압력도 심해서 어려움이 많았습니다. 그러나 지방세인 경우에는 과세 물건이 30만원이 초과되면 취득세와 재산세를 부과하는데 천억원이 넘는 비행기에 대하여 회사 재정사정이 어려워서 재산세를 못 낸다는 것이 설득력이 없다고 끝까지 설득을 했습니다.

토지합산과세제도 도입은 정말 기적이라고 봅니다. 세계에서 우리가 제일 처음에 했습니다. 지금은 노르웨이인가 스웨덴인가 우리하고 비슷한 제도를 만들었습니다. 그 당시에는 컴퓨터도 전부 구멍을 뚫는 천공식이었습니다.

토지합산과세제도를 만드는 과정에서 많은 심각한 문제가 있었습니다. 그때 아이디어를 있는 대로 다 동원했습니다. 서울시가 반대해서 차관회의도 4번인가 하고 국무회의도 여러 번 했습니다. 그 제도가 지금하고는 좀 다릅니다. 처음 하는 것이기도 하고, 전산이 미비한 시점이라 처음에는 전 토지가 아닌, 도시계획구역 안에 토지만을 대상으로 했습니다. 처음부터 조심했기 때문에 단 한 가지도 문제가 된 것이 없었고, 부가가치세나 금융실명제처럼 세상이 시끄럽지도 않았습니다. 그런데 요즘 얘기하는 것을 보니까 건물도 합산과세하자는 얘기가 나오는 것 같은데 그건 어려움이 있습니다. 토지의 가치는 내려가지 않

으나 건물은 감가상각 때문에 가치가 내려가고, 일정기간이 지나면 다시 짓는 문제도 있기 때문에 쉽지가 않습니다.

토지합산과세제도를 만들 때 아주 묘한 제도를 개발했습니다. 토지합산과세는 예를 들어서 서울에 있는 A라는 사람이 서울에 100평, 부산에 100평, 강원도에 100평의 땅을 가지고 있다면 이것을 다 합쳐서 과세하는 것인데, 문제는 국세가 아니고 지방세이기 때문에 지방별로 그 세금을 어떻게 배분하느냐 하는 것입니다.

그 경우에 재정학을 공부했다고 하면 지방별로 땅의 과표 비중에 따라 배분하는 것이 맞다고 할 것입니다.

그런데 그 법안을 낼 때에는 토지면적을 기준으로 배분하는 것으로 했습니다. 그렇게라도 해야 지역간 균형개발을 뒷받침하지 않겠느냐고 하는 취지였습니다. 지역균형개발이라는 말은 자주 이야기하는데 이를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 장치는 별로 없습니다. 물론 균형개발 자체가 재원에만 의존하는 것은 아니지만 그래도 그렇게 만들어야 도농간·지역간 재원의 격차를 줄이는데 조금이라도 도움이 되지 않겠느냐고 해서 그런 안을 만들었습니다. 그러나 서울시가 완강하게 반대를 해서 오랜 협의 끝에 서로 양보해서 과표로 산출한 것과 면적으로 산출한 결과를 합하여 안분하는 것으로 수정해서 정했습니다. 아주 묘한 법이었습니다. 그후 내가 강원도지사로 있는 동안에 법을 개정해서 과표기준으로 돌아가 버렸습니다. 나는 어렵게 만들어 놓고 갔는데, 대단히 아쉬운 대목입니다."

[김대영] 농지세 개편, 담배판매세·담배소비세 신설

"1984년에 농지세를 전면 개편하였습니다. 농지세는 원래는 소위 수익세적인 성격을 가진 세였습니다. 그래서 농지세를 소득세로 개편을 했는데, 국세에 비견하면 소득세·법인세·소비세를 묶어서 농지라는 소득세를 만들어야 되는데, 그렇게 하자니 그 복잡한 내용을 어떻게 하면 운용하기 쉽도록 단순하게 만들 수 있느냐가 고심거리였습니다. 그래서 모든 자료들을 찾아서 최대한 간소하게 만든다고 만들었는데 그것이 지금까지 거의 그대로 내려오고 있습니다. 그런데 그때 농민들의 부담을 줄이고 국세인 소득세에 맞추기 위해서 기초공제를 두 배로 올리는 바람에 농지세 세수가 950억원에서 800억원이 줄고 150억원만 남

았습니다. 그래서 그것을 충당하기 위해 국가수입인 담배전매익금을 이양받아 담배판매세를 지방세로 신설했습니다. 농지세는 주로 시군에 세원이 많고 도시에는 세원이 적기 때문에 그것을 대체하는 담배판매세도 대도시는 적게 돌아가고 시군에는 많이 돌아가도록 만들었습니다.

그 뒤 1989년도에 담배판매세를 개편하여 담배소비세가 신설되었습니다. 담배소비세가 만들어져서 보편적인 세가 되니까 광역시도 담배소비세를 받아야 되고, 시군이라고 해서 세율을 차등할 수가 없고, 그렇게 되니까 특별시와 광역시는 담배소비세 신설로 느닷없이 돈이 생긴 것입니다. 그래서 당시 경제기획원에서 특별시와 광역시는 그 돈으로 중등교육인건비도 부담을 하라고 해서 그때부터 특별시와 광역시가 교육재정을 부담하게 되었습니다."

[류호근] 종합토지세 신설

"지방세 중 종합토지세는 정책세제로서 항상 문제가 되고 있고 민원도 가장 많은 세목입니다. 종합토지세는 토지의 과다보유를 억제하여 원활한 토지수급을 도모하고 건전한 국민생활의 기반을 구축하기 위한 것으로 전국의 토지를 인(人)별로 합산하여 누진세율을 적용하게 되며 1988년부터 준비하여 1990년 1월 1일부터 시행되게 되었습니다.

종합토지세제를 도입하기 위해서는 전국의 토지를 인(人)별로 합산하는 토지전산화작업이 전제되는 방대한 작업을 수반하며, 조세이론으로 보아서 지방세로 도입하기에는 여러 가지 문제가 있었던 것이 사실입니다.

그 당시 세제를 담당하던 권강웅 사무관과 실무진은 강력히 반대하였고 심지어 출근도 하지 않은 채 며칠간 잠적하기도 하였다고 합니다.

그러나 그 당시 전국적으로 만연된 토지투기를 바로잡고 토지에 의한 재테크를 차단하기 위해서는 종합토지세제의 도입이 최선이었던 것입니다.

종합토지세는 전국 토지를 인(人)별로 합산한 후 과세하게 되는데 종합합산과세·별도합산과세·분리과세 등으로 나누어집니다.

종합토지세는 종합합산과세가 원칙입니다. 과세구간이 좁으면서 고율의 세금이 누진되며, 별도합산과세는 영업용 건축물의 부속토지(예 : 고속버스주차장용지) 등 정책상 고율의 과세가 어려운 토지에 대하여 과세되며 과세구간은 넓으면서 비교적 고율의 세율과 함께 누진됩니다. 그리고 분리과세는 정책적인

배려에 따라 저율과세(예: 자가농지・종중 토지・임야 등) 하거나 대폭적으로 중 과세(예 : 골프장・별장・고급오락장 등)하게 됩니다.

그런데 분리과세 중 골프장을 중과하는 것으로 되어 있는데 이는 문제가 있다고 봅니다. 지금 우리나라 사람들이 외국여행 가서 골프치고 골프여행객이 외화를 낭비한다고 하는데, 이것은 국내에서 예약도 어렵고 값도 비싸 골프를 칠 수 없기 때문입니다. 국내에서 골프를 할 수 있도록 만들어줘야 합니다. 나는 적어도 각 시군에 5개씩, 좀 더 나아가 일개 면에 하나 정도는 골프장이 있어야 되지 않나 그렇게 생각합니다. 그러기 위해서는 분리과세 중에도 골프장은 중과에서 제외해야 할 것 같습니다.

그 다음에 별도합산과세인데 정책적인 토지는 별도합산을 하는데, 종합합산과세보다 세율은 조금 낮습니다. 그런데 이렇게 해놓고 보니까 도시지역의 체육시설과 나대지가 다 없어졌습니다.

나대지는 중과세되니까 거기에 가건물 같은 것을 다 지어버렸습니다. 도심의 그 많던 정구장이 다 없어지고, 나대지도 다 없어져 버렸습니다. 나대지는 적어도 어느 정도 남겨둬서 우리 후대가 사용할 수 있게 해야 하는데 잘못된 세제로 인하여 다 없애버린 겁니다. 그래서 나는 종합토지세제는 근본적으로 성공하지 못했다고 보고, 또 어떻게 보면 지방세는 정책세제로서는 안 된다는 겁니다.

그러나 종합토지세는 이론상 문제가 있기는 하나 토지투기 억제에는 일부 기여하였다고 봅니다. 자치이론상 지방세는 그 구역 내 재산에 한하여 과세하여야 합니다. 전국 토지를 합산하여 과세하는 것은 국세라면 몰라도 지방세로는 이론상 문제가 있는 것은 그 이유입니다.

종합토지세는 세계에서 유례가 없는 세제입니다. 다만, 북구라파 일부 국가의 경우 합산과세는 하되, 지방자치이론을 중시하여 기본적인 세율해당세액(주로 자기 지역 내 토지분)은 지방세로, 누진합산 증액되는 세액은 국세로 하는 경우를 볼 수 있습니다.

최근 전국에 불어닥친 아파트와 상가주택, 오피스텔의 투기를 둘러싸고 국가조세당국에서는 건물에 대한 재산세와 종합토지세를 대폭 인상하겠다는 발표를 하였습니다. 말도 안 되는 소리입니다. 지방세는 분명히 행정자치부 소관인데 매번 재정경제부에서 발표하니 말입니다. 정부당국의 계획은 내 생각으로는 단

견(短見)이라고 봅니다. 먼저 우리가 진지하게 생각할 것은 왜 그런 현상이 일어났는지를 종합적으로 생각해 볼 필요가 있습니다.

첫째로 시중에 대기하고 있는 수 백조 원의 유동성자금의 유인책을 강구해야 합니다.

둘째는 아파트 등의 전매로 얻어지는 금액은 '부당이득세' 개념을 도입하여 전액 세금으로 과세하면 된다고 봅니다.

셋째는 주택정책을 고쳐야 한다고 봅니다. 서민주택은 통상 30여 평(전용면적 25평 정도)이면 족합니다. 대규모 주택을 짓게 해서는 안되고 최소한 50평 이내에서 국가적으로 제한해야 한다고 봅니다.

넷째는 국민적인 교육이 수반되어야 합니다. 정당하게 벌고 건전하게 소비하는 풍토를 조성해야 합니다.

마지막으로 택할 것이 재산세의 과표인상입니다. 그러나 이 방법을 택할 때 조세의 원칙인 '소득이나 유통' 즉 동적(動的) 상태의 과세가 아니고 또 납세자가 많은 대중세이므로 신중을 기하여야 하고 급격한 인상은 불가합니다. 선량한 국민의 보호를 위해서는 재산세와 종합토지세의 급격한 인상보다는 유통단계의 제도(예: 전매금지)를 개선하고 유통단계에서 얻어진 금액을 전액 조세로 흡수하는 것이 옳다고 봅니다. 또한 과표인상은 고려하되 반드시 세율의 합리적인 조정이 뒤따라야 한다고 봅니다.

결론적으로 지방세는 그 성격상 정책세제 도입을 극력 피해야 한다고 봅니다. 본래 지방세는 정책적 기능수단으로는 부적당하거나 매우 미흡하기 때문입니다."

[권형신] 종합토지세 신설

"1980년대 종반에 전국적으로 엄청난 부동산투기가 가열되어 이에 대한 대책으로 토지공개념문제가 국가 차원에서 강력하게 추진되었습니다. 그 일환으로 지방세 쪽에서 종합토지세를 신설하게 된 것입니다. 부동산투기가 일어날 때마다 재산보유과세를 강화해야 한다는 것이 이슈가 되었는데, 그때에도 당시 경제기획원에서 이 문제를 제기하여 추진된 것입니다. 토지를 많이 가진 사람에게 세금을 중과해서 토지투기를 막자는 것이었습니다.

종전에는 재산세에 토지분과 건물분으로 나누어져 있었고 토지과다보유세가 별도로 있어서 일정규모 이상의 토지에 대해서 중과하는 제도로 되어 있었는데

이 재산세의 토지분과 토지과다보유세를 흡수해서 종합토지세를 만든 것입니다. 내가 세제과장에서 재정과장으로 떠난 후에 종합토지세가 실제로 검토가 되었는데 당시에 나의 판단으로는 뭔가 잘못되고 있다고 생각했습니다. 토지의 과다보유를 막고, 투기를 막기 위해서는 전 국민의 토지분 재산세 전체를 손을 대기보다는 일정규모 이상의 과다토지를 대상으로 기존의 토지과다보유세를 강화해서 그 제도를 더 발전적으로 만들어야 한다는 생각을 가지고 있었는데, 모든 토지를 전부 합산해서 한다는 것은 말은 근사한데 실질적으로 효과는 반감이 됐습니다. 모든 토지에 대해서 전 국민한테 토지과다보유세의 정신을 주입한다는 것은 현실적으로 불합리하고 맞지 않습니다.

제대로 모르는 상황 속에서 이것이 마치 겉으로 보이는 모든 토지를 전부 그렇게 한다고 하니까 세제가 굉장히 복잡해지면서 실질적으로는 오히려 과다보유세라는 근본 취지가 오히려 조금 희석되는 그런 결과가 되었었습니다. 근본적으로 토지의 효율적 이용이나 토지의 공개념을 확산시키기 위해서는 일정 토지 이상 과다보유한 사람들한테 집중적이고 가중적인 토지과다보유세에 대한 발전이 이루어져야 하는데, 그 점이 당시에 조금 간과되지 않았느냐 하는 아쉬움이 있습니다.

토지보유세의 기본이 토지의 과표인데 이 과표의 결정권이 그 지방자치단체에 있습니다. 이것은 국가의 흐름과 안 맞습니다. 요즘도 보니 국가에서 과표를 올린다고 하니까 자치단체에서 문제를 제기하는 현상이 일어나고 있습니다.
이런 점에서 종합토지세제 도입에, 당시에 어떤 가시적인 효과만 강조된 상태에서 실질적으로 토지과다보유세를 강화하는 측면이 좀 간과된 채 이 종합토지세제가 창출되었다고 볼 수 있습니다."

[김대영] 토지과다보유세, 종합토지세 신설

"1986년도에 토지과다보유세라는 걸 만들었는데, 토지과다보유세를 만들게 된 이유는 경제기획원에 의해서 종합토지세를 만들라는 이야기가 나왔기 때문입니다.

종합토지세를 만들라고 했는데 우리가 볼 때는 전국 토지를 합산해서 하는 것은 기술적으로 지방세무능력상 불가능한 겁니다. 그래서 구상을 해낸 것이 수작업으로 가능한 합산과세가 무엇이겠는가 하는 것이었습니다."

그때는 전산이 도입이 제대로 안됐고 전산 마인드도 없어서, 손으로 합산할 수 있는 범위가 무엇이겠는가 해서 만들어낸 것이 토지과다보유세입니다. 토지과다보유세의 과세 대상은, 이걸 만들기 전에 우리 토지세에 있던 게 공한지세하고 비업무용 토지가 있었단 말입니다. 그래서 공한지에 재산세를 중과했습니다. 그것을 없애는 대신에, 왜 공한지가 타깃이 되었냐 하면 면적이 200평 이상을 대상으로 했기 때문입니다.

그러다 보니까 201평은 공한지로서 걸려서 세율이 5%부터 최고 10%까지 부과되는데 199평은 0.3%밖에 안됩니다. 그래서 무슨 세금이 이런가 해서, 나대지를 전부 모아서 하는 것이 합리적이다 해서 공한지 관리대상에는 면적 상한선이 없고, 나대지를 전부 합치는 겁니다.

그런데 전부 합칠 수는 없고 도단위로 합쳐서 하는 토지과다보유세를 만들었습니다. 그때 이것들을 합쳐서 손으로 계산을 하려고 보니까 도저히 안 되는 겁니다. 그래서 전산에 의지를 하려고 하니, 새로운 아이템이 전부 만들어져야 하고, 프로그램도 만들어야 하고, 그때는 프로그램이라는 용어도 모르고 만들어야 하는 상태에서 토지과다보유세를 했던 겁니다.

그래서 토지과다보유세를 했는데, 또 무슨 문제가 나오냐 하면, 부자한테 많이 매긴다는 개념이 제대로 전달이 안되고, 그 다음에 나대지를 합쳤는데, 예를 들어 300평 있는 사람은 토지과다보유세 대상이 되고 나대지 아닌 건축물의 부속토지 등은 만평을 가지고 있어도 토지과다보유세 부과대상이 아니란 말입니다.

그러니까 EPB에서부터 경제부처에서 이 토지과다보유세는 이름부터 잘못됐고 안 된다 하면서 종합토지세를 하라는 겁니다. 그래서 우리가 할 수 없이 89년도 말에 종합토지세를 또 신설하게 됐습니다. 그런데 이런 종합토지세를 전국의 것을 다 합쳐서 합산과세를 하려고 보니까, 문제가 한두가지가 아니고, 세계적으로 이렇게 종합합산과세하는 선례가 없었습니다. 이 제도는 우리나라가 유일하고, 그것이 아주 바람직하고 합리적인 제도라고 만들었는데, 요새 또 논란이 되고 있습니다. 재경부에서 이원화해서 누진부분은 국세로 가고 flat세는 지방세로 하고 하는 논의가 또 나오고 있습니다.

결론적으로 종합토지세는 지방세에서 커버하기에는 부적절하고, 나아가서는 실패작품이다. 그러면서 나오는 게 이원화 이야기입니다. 이원화가 뭐냐 하면 과거의 토지과다보유세가 이원화입니다. 따지고 보면 재산세하고 토지과다보유

세로 지금 이원화로 돌아가자는 겁니다. 그러니까 이것이 어떻게 결말이 날지 모르는데, 종합토지세가 왜 실패작이냐 하면 종합토지세가 지금 시·군·구 세이고 기초단체세입니다. 기초단체세는 기초단체예산에 충당하기 위해서 받아들이는 세입니다.

그런데 종합토지세는 부동산투기 억제기능으로서 부적절합니다. 그러면 종합토지세가 과연 투기 억제기능도 요술방망이처럼 해내고, 지방재정 기능도 요술방망이같이 해내고, 또 자치단체간에 불형평문제도 해결할 수 있느냐 하는 것입니다.

왜냐하면 과세권이 240개가 넘는 기초단체별로 하는 것인데, 국가가 하는 것처럼 전국을 형평하게 할 수 있는 세금으로서의 기능을 할 수 있느냐? 그것은 어렵습니다. 3가지를 묶어서 하다 보니까 어느 하나도 제대로 하지 못하는 겁니다. 그러니까 지금 다시 이원화하자는 것은 투기 억제기능은 그것만 빼서 하고, 지방재정 기능을 수행하는 기능은 지방자치단체가 하는 식으로 그 기능을 분리해서 하자는 이야기가 나오는 것입니다. 이 종합토지세를 만들 때, 뒷이야기는 굉장히 골치아픈 과제가 많았습니다. 그때 내가 종합토지세를 하려고 보니까, 합산을 하지 못할 대상들이 있단 말입니다. 그것은 국제경쟁력도 필요한 공장 같은 것과, 그 다음에 생산성이 아주 떨어지는 농지 같은, 생산성이 거의 제로에 가까운 임야 같은 것에 대해 누진과세했다고 하면 보통 문제가 아닙니다. 그래서 그런 것은 옛날 재산세 시절처럼 분리과세거든요. 합산과세에서 빼고서 나머지를 전부 합산하다가 보니까, 주택이 문제가 됩니다.

그래서 주택을 분리과세하려고 보니까 합산할 게 별로 없는 겁니다. 토지과다보유세 같은 것밖에 안 되는 겁니다. 그래서 좋다. 기본적으로 한 채는 주택도 합산을 하고, 그 사람이 여유가 있어서 가지고 있는 두 채든지 나대지를 가지고 있든지 다 합쳐야 종합토지세의 어떤 의미가 살아난다, 이렇게 해서 주택을 합산을 해버렸습니다.

결국은 종합합산, 그러니까 종합토지세가 제정되지 말았어야 하는데, 되다가 보니까 종합합산의 의미가 주택을 빼버리면 합산대상이 얼마 안 되는 겁니다. 그때 이 종합토지세를 만들면서 가동된 회의 중에 아주 중요한 관계 부처회의가 국장급 회의입니다. 그때 우리 행자부 세제국장이 윤한도 의원이고, 경제기획원의 강봉균 국장, 그 다음 토지국장이 이규황씨, 산자부의 박운서 국장 그런

분들이 관계부처 국장회의 멤버였습니다. 우리가 초안을 분리과세를 빼고 나머지는 합산이라고 해서 올라갔는데, 관계부처 국장회의에서 별도합산이라는 것을 만들었습니다. 그것은 일반영업용 건물은 나대지하고 같이 취급을 하면 안 된다고 해서 영업용 건물을 별도합산이라는 것을 만들었는데, 갑자기 별도합산이라는 것이 하나가 떨어지니까 세율체계를 다시 만들었습니다. 종합합산은 0.2%에서부터 5%까지 누진세율을 했는데, 체계세율이 왜 0.2%가 되었는가 하면, 주택을 종합합산에 넣다보니까 1가구 1주택자의 부담이 늘어나면 안 된다 해서 0.2%로 다운시켰습니다. 그래서 과표현실화가 종합토지세 초기에는 아주 대폭 올라갔습니다. 과표현실화가 20% 수준에서 30% 정도 수준까지 올라갔습니다. 즉 체계세율을 0.2%포인트 다운시키는 바람에 조세저항이 없이 현실화율이 올라갔습니다.

그때 별도합산세율은 0.3%에서부터 2%인가로 했습니다. 그래서 국회에 나갔는데, 국회의 조세형 의원이 별도합산을 해서 왜 봐주느냐? 종합합산은 최고세율이 5%인데, 이것은 왜 2%이냐? 그래서 5%까지 만들자. 그런데 그때 우리가 만들어 놓은 2% 세율체계에다가 위에 두 단계를 더 만들어서 5%까지 올렸습니다. 그래서 지금 별도합산세율의 최고세율이 5%가 된 겁니다. 그때 종합토지세를 만들 때 국회에 나갔는데, 세수추계를 내놓으라 한 것입니다. 그때 조세형 의원이 국회에서 제일 골치 아픈 지적을 많이 했습니다.

우리는 전국합산을 해야 세수추계가 나오지, 어떻게 세수추계가 나오느냐? 이렇게 해서 버티다가 나중에 추계를 했는데, “당신들 세수추계도 안 해보고 그런 숫자가 어디서 나왔느냐?”하는 바람에 할 수 없이 내일 회의때까지 세수추계를 가져오라 그랬습니다. 그래서 다시 와서, 그때 윤한도 의원이 국장때인데, 세정과·세제과 전 직원이 세수추계를 하라고 해서 우리가 밤 새워 세수추계를 했는데, 각자가 다 다르게 나오는 겁니다. 그런데 내가 한 세수추계가 선정이 된 겁니다. 그래도 그 세수추계가 나중에 보니까 비슷했습니다. 완전히 직감으로 했는데도 말이죠.”

[임경호] 1991년도 지방세제개혁

“1991년도에 내가 지방세제국장을 하고 있었는데 마침 그때는 지방자치제도가 실시된 시기였습니다. 당시의 지방재정 여건을 보면 지방세의 총조세에 대

한 비중은 19%에 불과하고 지방재정 자립도는 평균 65%(서울 99%, 기타지역 36%)이고, 지방재정수입 중 지방세 비중은 39%로서 총 252개 지방자치단체 중 159개 단체(65%)가 자체 지방세로는 인건비 지급도 미달되는 실정이었습니다. 한편 지방자치제 실시로 재정수요는 급격히 증가될 것으로 전망되었습니다. 따라서 당시의 당면과제는 지방세제도의 개혁으로 지방자치에 부응하는 자주재원을 확충하는 것이었습니다. 그래서 1991년 말에 대대적인 지방세법 개혁을 단행했습니다.

첫째, 지방자치단체의 기능과 역할의 변화에 맞게 도세에 목적세를 신설하여 광역행정 기능을 분담할 수 있도록 도세와 시·군세의 세목체계를 개편하였습니다.

둘째, 「지역개발세」를 시·도의 목적세로 신설하였습니다. 지방의 자주재원을 확보하기 위하여 지역에 따라 산재해 있는 부존자원 중 발전용수·지하수·지하자원·컨테이너 등 4종을 골라 이를 과세대상으로 하여 과세하고 그 재원은 해당 지방자치단체의 지역균형개발 재원으로 쓰이도록 했습니다. 지역개발세는 법에서는 과세대상과 세율 등 조세의 근거만 규정하고 부과징수에 관한 사항은 해당자치단체의 조례로 정하여 시행하도록 함으로써 지방자치 실시에 따른 자치단체의 과세자주권 확립을 도모하도록 하였습니다. 이 지역개발세를 신설할 때에 발전용수와 지하수에 대한 과세에 대하여 한국전력공사와 생수업자들이 강하게 반발하였으나 꾸준히 설득하여 타결을 보았고, 컨테이너에 대한 과세는 지역개발세의 성격에 부합되지 아니하였으나 부산광역시의 강력한 요청으로 포함되었습니다.

셋째, 사업소세가 1977년에 신설된 이래 계속 그대로 시행되고 있어 급변하는 경제·사회 여건의 변화에 맞추어 세율체계를 상향조정하였습니다.

넷째, 주민세의 균등할과 등록세의 정액세율 적용 대상에 대하여는 1977년이래 장기간 조정하지 않아 그동안의 경제성장, 물가상승 등 경제·사회의 제반 여건의 변화를 감안할 때 비현실적이므로 현실에 맞게 합리적으로 조정하였습니다.

다섯째, 자동차세는 대도시지역의 교통난 가중에 따른 특수한 재정수요에 대처하기 위하여 서울·부산·인천 등 교통난이 극심한 지역에서는 세율을 표준세율의 50% 범위 안에서 초과하여 정할 수 있도록 탄력세율제도를 채택하였습니다.

여섯째, 1991년 말로 적용시한이 만료되는 지방세의 감면제도를 축소 조정하

였습니다.”

[임경호] 지방세제도의 개선을 위한 제언

“현행 지방세제도의 운용을 합리적으로 개선하기 위해서는

첫째, 재산세와 종합토지세를 거주자소유와 비거주자소유를 구분하여 비거주자소유에 대한 과세는 광역세로 하여 기초단체에 대한 조정재원으로 하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

둘째, 재산과세는 지방세의 응익성과 재정책임을 반영하기 위해 과세표준을 현실화하여 보유과세를 강화해야 합니다.

셋째, 국가정책의 목적으로 무차별적으로 도입된 지방세에 대한 감면조치는 전면적으로 개편하여 과감하게 정리해야 합니다.

넷째, 현재 거의 활용되지 않고 있는 탄력세율제도를 활성화하는 것이 바람직합니다.”

[김홍래] 주민세 균등할 인상조정 및 자율권 부여

“1998년도에 내가 차관보 때, 주민세 개인 균등할이 군 지역의 경우에는 1년에 1세대당 1,000원으로 되어 있어 재정으로서의 구실도 할 수 없고 매년 세법을 고칠 때마다 세율을 올릴 수도 없어 시군별로 1세대당 10,000원의 범위 내에서 조례로 정하여 과세할 수 있도록 법을 개정해 놓았습니다.

왜 그렇게 했느냐 하면 지방세 중에서 주민세가 하나의 중요한 자주세원이고, 또 주민세는 그 자치단체 주민들의 회원 멤버십이나 마찬가지이기 때문입니다. 그런데 그것이 너무 적어서 10,000원의 범위 내에서 모든 자치단체가 주민세를 부과 징수할 수 있도록 자율권을 부여한 것입니다.

지금은 충북 보은군만 균등할로 만원을 받고, 나머지 시군은 아직도 5천 원 이내에서 받고 있습니다. 그 이유는 단체장이나 지방의회가 주민의 어떤 저항 등 유권자를 의식해서 못하고 있습니다. 그러나 앞으로는 주민자치를 하려면 주민도 자치비용을 부담해야 된다는 것을 설득시켜서 이런 주민세 같은 것을 통해서 자주재원을 확충하는 것이 바람직하다고 나는 믿고 있습니다.”

다. 재산과세제도

[정소영] “재산에 대한 과세문제는 사실 예민한 문제입니다. 왜냐하면 우리

나라 헌법에 사유재산은 보장하게 되어 있습니다. 자본주의 체제에서 부동산을 많이 보유하고 있다고 해서 세금을 지나치게 높여 놓으면 땅을 조금 가지고 있다가 15년, 20년 지나면 세금으로 땅값이 다 날아가 버리게 되는데 이것은 결과적으로 사유재산을 몰수해 버리는 세제가 되는 것입니다. 따라서 말도 안 되는 위헌적인 세율을 만들어서는 안 되는 것입니다. 노태우 대통령때 부동산 투기 억제를 위해 토지초과이득세를 도입했는데 뒤에 헌법재판소에서 헌법 불합치 판결이 났고, 결국은 1998년에 폐지된 예가 있습니다. 헌법에서 사유재산을 인정하게 되어 있는데 아무리 부동산투기를 억제하기 위한 정책이라도 헌법에 보장되어 있는 사유재산을 몰수하는 정도로 세금을 부과하는 것은 안 된다는 것입니다. 그래서 헌법 불합치 판결이 났습니다.

또 하나는 우리나라에 주택관계, 요즘 땅 가격보다는 주택가격이 문제인데, 이것은 나는 사회적인 국민의식과 관계되어 있다고 생각을 합니다. 선진국 사람들은 주택을 소유한다기보다는 죽을 때까지의 거주 개념으로 생각을 합니다. 동네에 가보면 house for rent라고 붙어 있는 임대주택·임대아파트들이 많이 있습니다.

우리나라에서도 그런 식으로 임대하면 되는 것인데 꼭 집을 소유해야 된다고 하고, 그 소유한 재산을 자식한테 유산으로 물려주어야 되겠다는 사회적인 분위기가 팽배해 있으니까 아파트를 하나 가지려고 목을 매달고 그러는 것으로 봅니다. 선진국에서는 그런 개념이 전혀 없습니다. 주택이라는 것은 거주개념으로서 살면 되는 것이지 왜 소유개념이냐는 식으로 생각합니다.

이러한 사회적인 분위기를 바꿔야만 부동산 투기도 없어지는 것입니다. 부동산 투기 때문에 부동산을 가지면 세금 때린다고 하는 식으로 부동산 보유세율을 올려야 되겠다고 하는 정책을 사용하는데, 나는 그것보다는 사고방식을 고쳐야 된다고 생각합니다. 주택에 대한 소유개념을 거주개념으로 바꾸도록 하는 노력이 중요하다고 생각합니다.

또 많은 사람들이 부동산을 재산 증식수단으로 생각하는 경우가 많습니다만, 이것도 주택을 주거개념으로 생각하는 서구사회에서의 현상과는 다르다고 생각합니다.

다만 재산세의 과표가 비현실적으로 낮기는 하지만 이것은 한꺼번에 올리면 조세저항 때문에 못 견디게 됩니다. 단계적으로 점진적으로 아주 천천히 현실

화해 나가야 된다고 봅니다.

그리고 자동차세도 재산세 개념으로 해서 너무 높은 것이 문제입니다. 이제는 모든 것을 세계화 차원에서 비교개념으로 봐야합니다. 지금 1인당 국민소득이 1만달러 수준이 되는 어떤 나라도 자동차를 재산으로 보고 재산세 적인 과세를 하는 나라는 없습니다. 선진국에서 어떻게 되어 있는지 비교 검토해서 선진세제를 따라가야 선진국이 되는 것입니다."

[서영택] "재산보유에 대한 세금은 선진국에 비하면 상대적으로 낮은 수준이므로 조금 높여야 할 것으로 봅니다. 그러나 그것은 점진적으로 높여나가야 할 것입니다. 왜냐하면 예를 들어서 집을 한 채 가진 사람들이 지금 버는 소득은 없는데 갑자기 집 가졌다고 해서 그 집에 대해 세금을 높게 매기면 무슨 돈으로 세금을 내겠습니까. 그러니까 소위 재산과세는 그런 문제점이 있긴 합니다. 그러니까 소득이 있을 때는 소득에 대해서 세금을 내게 하고, 원래 재산과세는 소득에 대한 보완세인 것입니다. 원칙적으로는 소득이 있는 사람이 그 소득을 근거로 해서 세금을 내도록 하는 것이 가장 이상적인데, 재산은 소득에 대해 외부에 나타나는 하나의 표상이라고 보고 재산에 대해서 세금을 매기는 겁니다. 그러니까 재산에 대해서 너무 지나치게 과세를 하면 저항이 많이 생깁니다. 그리고 특히 재산세라는 것이 조세저항이 많이 생기는 세목의 하나입니다. 그게 왜 그러냐 하면 재산세라는 것은 납세고지서가 집으로 나갑니다. 그래서 집에서 부인이나 식구들이 다 보게 되니까 이게 제일 저항이 많습니다. 그래서 그 동안에 정부가 이 종합토지세니 또 주택에 대한 재산세를 제대로 매기지 못한 이유 중 하나가 거기에 있습니다. 그러나 나는 그래도 가령 재산을 많이 가진 사람들은 지금보다는 조금 과표를 현실화시켜서 점진적으로 부담을 좀 높일 필요는 있다고 생각합니다."

[박경상] "재산관련세제에 있어서 재산보유과세는 세부담이 상대적으로 낮기 때문에 단계적으로 과세를 올려야 하지 않겠는가 생각합니다. 재산이 많은 사람들은 반대를 하겠지만 과표의 현실화 등을 통하여 단계적으로 올려야 한다고 봅니다. 지금은 이에 대해 공감대가 형성되어 있다고 봅니다.

그런데 나는 취득세나 등록세 등 거래관계세의 비중이 높아서 불균형하다는 논리에 대해서는 문제가 있다고 봅니다. 이런 논리에 대해서는 나는 별로 동의

하지 않습니다. 돈이 없으면 취득도 못하고 등록도 못하기 때문에 취득세와 등록세도 결국은 응능원칙과 관련이 있습니다. 다각도로 살펴볼 때, 과세형평상 얼마 정도의 재산을 가진 사람에게는 어느 정도의 세를 부담시킨다는 각도에서 봐야 합니다.

그런데 우리나라는 세금도 많기는 많습니다. 자동차가 있으면 자동차세가 있고 보험료에도 적용이 되고 아파트 사면 재산세가 있고, 관리비도 부담해야 하는 등 정말 엄청납니다. 그리고 상당히 부담스럽습니다."

[류호근] 재산세제도의 개선과 교육자치

"재산세의 과세체계가 현실적으로 불합리한 것은 사실이라고 봅니다. 특히 최근 건물가격의 현격한 차이가 있음에도 불구하고 과세 면에서 건축비를 기준으로 하기 때문에 재산가격에 상응하는 과세가 되지 않고 있다 하여 불만이 고조되고 있는 것도 사실입니다. 강남의 집보다 강북의 집이나 서울 주변의 용인 등과 지방도시의 집이 재산세액이 더 큰 것은 반드시 시정되어야 합니다.

나의 의견으로는 재산세의 과세체계를 개편하여 건물과 대지를 합산하여 과세하는 체계로 바꾸고 세율도 합리적으로 재조정하여야 한다고 봅니다.

또한 재산세의 과세표준액 결정은 국세청의 건물과표 결정액과 일치시키되 가능하면 행정자치부에서 독립적으로 결정하는 체제로 바꾸어나가야 한다고 봅니다.

이 과정에서 재산세과세 표준액의 최종 결정권이 법에서 규정되지 않고 시장·군수·구청장에게 있기 때문에 헌법 불합치 문제가 나올 수도 있을 것입니다. 현행체제로 보면 중앙정부에서 아무리 현실화 조치를 하려 해도 시장·군수·구청장이 그대로 따라 주지 않으면 중앙정부의 의도대로 될 수 없다는 문제가 있다고 봅니다. 과표결정권은 중앙정부에서 갖도록 지방세법을 개정하고 다만 지역별 여건이나 건물구조 등 세세한 부분의 극히 제한된 범위 내에서 시장·군수·구청장에게 구체적으로 위임하여야 한다고 봅니다.

재산세의 실효세율이 낮다는 문제가 흔히 지적되고 있습니다. 그러나 재산세는 보유과세이고 또한 납세자가 많기 때문에 (대략 1,300만명) 실효세율의 급격한 상향조정은 어려우며 단계적으로 상향조정하여야 한다고 봅니다. 특히 외국 재산세의 실효세율이 높은 것은 교육에 관한 권한을 지방자치단체장(시장·군

수·구청장)이 갖고 있기 때문에 높다는 것을 알아야 합니다.

나는 이석채씨가 경제기획원 차관으로 있을 때에 장시간 교육재정문제를 토의한 적이 있었고 그 결과 교육을 자치단체장에게 이관한다면 교육재정을 중앙정부에서 걱정할 필요가 없을 것이라는 데 의견의 일치를 보았던 적이 있습니다.

자치단체장과 의회가 주민의 동의를 얻어 재산세 등을 50% 인상할 수 있는 현행제도를 활용하면 얼마든지 교육재정을 강화시킬 수 있기 때문입니다. 외국의 재산세 세율이 높은 것도 이 때문이며 일본의 교육행정을 우리가 심층적으로 살펴볼 때입니다. 일본의 경우 교육에 관한 권한은 자치단체장이 관장하고 있습니다. 교육에 관한 권한이 전혀 없는 우리나라는 자치단체장이 교육에 대하여 관심을 가질리가 없는 것입니다. 지금 제도처럼 돈은 내놓되 관여는 하지 말라는 식의 교육자치란 있을 수 없는 제도입니다. 또 교육은 지방자치 속에 교육의 자율권 보장이지 교육의 독립적인 자치가 아닌 것입니다. 또한 교육은 특정부처의 교육이나 어느 특정집단의 교육이 결코 아닙니다.

자치단체장에게 최소한 학교설치와 폐쇄에 관한 권한과 재정권 즉, 예산권을 부여한다면 아마도 모든 자치단체장들은 교육시설에 눈을 돌릴 것이고 우선 모든 학교에 수세식 화장실, 중앙집중식 난·냉방시설, 책·걸상 교체 등을 공약할 것이며, 또한 교사들의 사기앙양에도 경쟁적으로 노력하고 우수한 교사의 유치에 최선을 다할 것입니다.

일부 교육관계자들은 교원에 대한 인사의 관여나 교사의 정치적 활용을 걱정하기도 합니다. 그러나 그것은 기우라고 봅니다. 교원인사나 교과과정 편성 등 교육적인 사항은 자치단체장이 관여할 수 없도록 시·군 교육장에게 법으로 정하여 위임하면 될 것이며, 과거와 같이 교원들을 정치적으로 활용하는 것은 모든 것이 투명한 이 사회에서는 있을 수 없기 때문입니다.

나는 재산세의 실효세율을 올리기 이전에 본래 자치단체장의 기능인 교육업무를 기초지방자치단체장인 시장·군수·구청장에 이관하고 그 뒤에 재산세 등의 과표인상이나 재산세의 실효세율의 인상을 논의해야 한다고 봅니다. 그렇게 된다면 중앙정부에서 교육재정을 걱정하지 않아도 자연적으로 재산세의 실효세율은 올라갈 것이기 때문입니다.

최근 재정경제부에서는 재산세 과표를 현실화한다는 발표를 하였습니다.

현실화에는 동의하나 재산세 체계의 전면 개편이 수반되어야지만 과세의 형

평성을 기할 수 있고 또한 그 효과를 기대하기는 어렵겠지만 재산세에 정책세제를 가미하는 실효성을 일부나마 확보할 수 있기 때문입니다. 여기에는 반드시 짚고 넘어갈 것이 있습니다. 시·군·구세를 전면 재검토해야 한다는 것입니다."

[서경석] "실수요자들의 취득단계에서 부담하는 취득세와 등록세는 굉장히 높고 보유단계의 세금은 굉장히 낮은 것은 응능부담의 원칙에도 합당하지 않고 논리적으로나 여러 면에서 상당히 안 좋습니다. 그런데 내가 볼 때는 이것도 지방자치단체들이 징세 편의성 때문에 취득세와 등록세에 집착을 하기 때문이 아닌가 싶습니다. 부동산에 대한 보유과세를 좀 올리자고 하면 지방자치단체가 굉장히 반대를 합니다. 조세저항이 많이 일어나니까 민선자치단체의 장이나 의원들은 반대를 합니다. 취득세와 등록세는 안 내면 소유권 이전을 안 해주고 특히 등기소에 가서 하기 때문에 받기가 쉽다는 장점이 있어서 낮추려하지 않습니다. 이것은 잘못된 것입니다."

[남궁훈] "재산과세에는 보유과세와 취득시 과세와 양도시 과세가 있는데 양도과세는 국세이고 취득과세와 보유과세는 지방세로 되어 있습니다. 취득세·등록세 이런 것은 거래과세인데, 사실 부동산은 거래가 활발할수록 좋은 것입니다. 그래서 토지를 최대한 효율성 있게 이용할 수 있는 사람이 보유할 수 있도록 토지거래는 임의롭게 해야 하고, 어떤 토지든지 개발할 것은 개발도 하고 해서 토지거래가 원활하게 되려면 거래에 대한 부담은 줄여줘야 합니다. 그래야 집도 살 사람은 사고 그러지 않겠습니까?

그리고 보유과세에 대해서는 재산 중에서 부동산이 제일 큰 재산인데 그런 제일 큰 재산에 걸맞는 세부담을 해야 합니다. 나라가 제일 큰 재산을 잘 지켜주고 있는데, 이러한 것이야말로 정당한 세금부담을 해줘야 합니다. 그런데 잘 안 된다는 것이 문제입니다. 현실적으로 보면 거래과세에 대한 세부담은 별 저항이 없습니다. 부동산을 거래하는 사람은 자기가 아쉽기도 하지만 자기가 갖고 싶으니까 높은 취득세·등록세 등을 물고 부동산이나 땅 거래를 하는 것입니다.

보유과세는 저항이 무척 셉니다. 어떤 분석에 의하면 재산세나 종토세를 아마 남편의 직장월급에서 뗀다면 저항도 적을텐데, 이것은 대개 가정주부들이

내는 세금이 되었기 때문에 그렇다고 합니다. 무슨 소리인가 하면 세금고지서가 집으로 오면 아파트에 있는 가정주부들이 보고 왜 우리아파트의 세금이 이렇게 올라갔느냐 하고 당장 반상회를 통해서 집단 항의를 하고 여론화하기 때문이라고 합니다.

그런데 우리의 재산과세는 부동산에만 부과하는데 아주 충실한 재산과세라고 하는 것은 한 사람이 가진 부의 전체를 따져서 부동산뿐만 아니라 동산까지도 다 합해야 합니다. 그야말로 고급·고가의 호화사치품들과 같은 것을 다 합산하여 이른바 부유세를 물려야 하는데 이러한 고가 사치품을 파악하려면 필히 개인 사생활을 다 파헤쳐야 하기 때문에 과세기술상 어려운 것입니다."

[김대영] 재산보유과세

"미국의 보유세를 보면, 올라간 배경이 교육재정인데, 미국의 보유세의 70%가 교육재정으로 넘어갑니다. 그러니까 보유세를 강화할 때 주민들이 저항을 못하는 것이, 이거 가져가서 학교급식개선하고, 학생들 책가방 안 메고 다니게 하고, 교사들 월급 올려주고, 학교시설 개수하고, 그러니까 주민들이 보유세가 올라가도 저항을 못했습니다. 그런데 너무 올라간 겁니다. 그래서 실효세율 미국이 평균 1%라 하는데, 미국사람들도 그것을 굉장히 부담스럽게 생각합니다. 그래서 어떤 주에는 재산세를 더 이상 못 올리는 특별법을 만들어서 못 올리게 했습니다. 그런데 우리나라는 지금 왜 올리느냐? 미국보다 싸니까 올려라, 국민들이 이해를 못하느냐 이겁니다. 그런데 미국은 땅이 워낙 넓으니까 우리 경제력에 비해서 미국 땅값이 쌉니다. 그러니까 1%를 매겨도 감내할 수 있는데, 우리는 땅값이 경제력에 비해서 비쌉니다. 여기다 1%를 매기면 우리는 감내할 수가 없습니다."

라. 부동산과세표준 현실화

[이상룡] "지방세는 부동산 관련세가 주종을 이루고 있어 부동산과표가 대단히 중요합니다. 그러나 그 과표는 주민부담과 직결되기 때문에 과표의 상향조정에서 오는 저항은 대단히 큽니다. 나는 1978년 말에 정상천(鄭相千)씨가 서울시장으로 취임할 때 따라가서 서울시 재무국장을 맡아 일을 한 적이 있습니다. 정 시장 전임이 돌아가신 구자춘(具滋春)시장이었습니다. 힘이 막강한 분인

데도, 국회가 겁이 나서 과표에 하나도 손을 못 댔습니다. 그래서 1976년, 1977년, 1978년 3년 동안에 서울시 재산세가 동액이었습니다.

과표 현실화는 공평과세 실현이라는 측면에서 대단히 중요한 과제입니다.

그때 내가 서울시로 가서 1년에 평균 50%까지 끌어올려서 3년 동안에 재산세를 170억원 수준에서 530억원 수준까지 끌어올렸습니다.

그러한 과정에서 공직사회에서 아주 생각하기 어려운 얘기가 있습니다.

전임 구자춘 시장은 박정희(朴正熙) 대통령의 신임이 두터운 실력자였는데도 시장을 3년을 하면서 과표를 손을 못 댔습니다. 내가 정상천 시장을 모시고 그것을 바로잡기 시작했는데, 그 과정에서 언론보도 문제로 어려움을 겪었습니다. 내 책에 「머리 싸움에서 이긴 둔재」가 있습니다. 시장은 보도하지 말라고 하는데 나는 보도해야 된다고 해 가지고 결국은 소상히 공개를 했습니다.

기자들이 나보다는 머리가 좋으니까 신문에 나올 수 있는 아이템이 가장 험하게 나오면 어떻게 나올지 예상되는 최악의 아이템 8종을 써 가지고 시장 앞에 놓고 이게 내일 아침 신문에 나올 아이템이라고 했더니 시장이 펄펄 뛰었습니다. 예를 들면 '서울시 재정 파탄 - 재산세 갈퀴로 긁어' 그런 것이 내일 아침 신문에 날것이라고 하니 시장이 수용할 수가 없었던 겁니다. 철저하게 공개하고, 최악의 아이템을 만들어 주었는데, 그 아이템을 그대로 쓴 신문이 없었습니다. 「머리싸움에서 둔재가 이겼다」고 할 수 있을 겁니다.

부동산과표는 보통 문제가 아닌데 대부분 과표의 의미도 제대로 모릅니다. 제가 보기엔 위헌소지가 있습니다. 우리 헌법에 '세목과 세율은 법률로 정한다'고 규정되어 있습니다. 지방자치법에서는 '지방자치단체는 조례를 제정할 수 있다.' 그러나 '국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 때에는 법률의 근거가 있어야 한다'고 규정하고 있습니다. 조세의 과세방법은 '과표 × 세율'로 되어 있어서 조세부담 측면에서는 과표가 세율과 동일한 것임에도 행정에 맡기는 것이 합헌일 수 있느냐는 것입니다

적어도 지방자치법을 개정해서 지방의회의 주요 의결사항에라도 집어넣어야 할 것입니다. 그 정도라도 해 두어야 됩니다."

[임경호] "현재 재산과세에 대한 과세표준은 시가와의 차이가 너무 큽니다. 그래서 당장 시가 대로 과세할 경우에는 엄청난 조세저항이 수반되므로 과표의

현실화는 현실적으로 어려움이 있다고 봅니다.”

[김홍래] “당시에 종합토지세 과표가 비현실적이라 해서 과표현실화 5개년 계획이 수립됐습니다. 그런데 과표를 현실화한다는 것은 세금을 더 많이 문다는 얘기인데 주민 입장에서 보면 땅은 수익이 나는 것도 아니고 소득도 없는데, 너무 급격하게 세금을 많이 물리면 조세저항이 발생합니다. 그래서 아무리 과표현실화가 필요하고 중요해도 현실적·정치적으로는 다수 국민의 조세저항을 무시할 수 없는 겁니다.

그런 이유 때문에 과표현실화가 추진 과정에서 당초계획대로 제대로 되지 못했습니다. 모든 조세는 재정확충이라는 필요성도 있지만, 현실적으로는 국민의 조세부담문제, 즉 조세저항문제를 무시하지 못합니다. 종합토지세의 과표현실화가 당초 계획 대로 되었다면 지금쯤 거의 현실화에 가까워 졌을 것인데, 현실화가 못된 이유가 바로 그런 것입니다. 앞으로도 과표현실화는 그러한 것을 고려해서 해야 될 것 같습니다.”

[권형신] “재산 관련세제에 있어서는 과표문제를 빼놓을 수가 없습니다. 이 과표라는 것 모든 재산 관련세제의 기준이 되는 중요한 것입니다. 그런데 토지 과표는 항상 시가보다 낮았는데 1987, 1988년경에 부동산투기대책으로 토지공개념 도입을 추진하면서 당시 경제기획원에서 과표의 현실화를 제기하고 나왔습니다. 그 당시 과표는 시세의 20~30% 수준이었습니다. 그런데 경제기획원에서는 이것을 80~90% 수준으로 현실화하자는 것이었습니다. 이것은 무려 3~4배로 올라가는 엄청난 변화를 요구하는 것이었습니다. 재산세라는 것은 실소득과는 관계없이 보유한 상태에서 부담하는 겁니다. 물론 과다보유한 사람들한테는 당연히 중과세를 해야 되는데, 자기 집 하나 가지고 있는 사람들, 즉 서민들한테는 엄청난 부담이 됩니다. 그래서 당시 내무부에서는 이것은 불합리하다는 얘기를 강력히 했습니다.

그래서 갈등도 굉장히 많이 있었습니다. 그때 국가 전체적인 흐름이 경제기획원 쪽에서는 이것을 바로 현실화하자는 생각이었고, 내무부에서는 재산세라는 것을 하루아침에 3배, 4배로 올리면 조세저항 때문에 도저히 이루어질 수가 없다고 팽팽히 맞서서 차관회의 등 몇 차례의 회의를 했는데 기획원쪽에서 강행으로 흘러가고 있었습니다.

그래서 그 문제를 우리 내무부 쪽에서는 제안을 했습니다. “이것을 한꺼번에 올리는 건 어렵고, 5년 동안에 60% 수준까지 단계적으로 올리자”는 안을 제시했습니다. 우리나라 토지가 제가 알기로는 3,000만 필지가 넘습니다. 3,000만 필지라는 것이 딱 20%, 30%라고 평균 수준이 있는 게 아닙니다. 어느 것은 4%, 5% 정도 현실화되어 있는 것도 있고, 어떤 것은 50%, 60%까지 올려져 있는 것도 있습니다. 80% 정도를 올린다고 하면 예를 들어서 현실화율이 10% 미만인 경우에 80%, 90%까지 올린다면 10배, 20배, 30배의 세금이 부과된다는 얘기입니다. 현실적으로 잘 모르는 측에서 이야기가 되어진 겁니다.

그런 면이 강력하게 문제 제기가 되어서 내무부안 대로 5년 동안에 단계적으로 60% 정도 올리기로 하였습니다.”

[이만의] “농촌지역일수록 인구가 빠져나가고, 남아 있는 인구도 생산 내지 경제능력이 떨어지는 노인, 부녀계층뿐입니다. 그러니까 세원은 고정되어 있거나 아니면 쇠잔해져 가는데, 세수는 안정적으로 확보해야 되겠고, 그러려고 하니까 과표를 높일 수밖에 없습니다. 세율은 한계가 있고, 그러니 과표를 조정할 수밖에 없습니다. 그런데 경기도 일대에는 군이 3개밖에 안 남았습니다. 모두 시로 바뀌는 만큼 인구나 산업이나 재원이 모두 집중되는 그런 이점을 안고 있기 때문에, 과표를 높이면 오히려 예전에 상상하지 못했던 정도의 세수가 생겨서 재정에 오히려 문제가 생길 겁니다. 그러니까 정치적인 압박을 고려해서 정치인들이 과표를 낮추라는 요구를 받아서 결국은 무조건 세부담만 덜어주는 쪽으로 하다 보니까 재정이 파행으로 가는 겁니다. 완전히 부익부 빈익빈입니다.

그러니까 우리가 현실화율로 할 뿐이지, 절대가격으로 따지면 수도권에 너무나 편중되어 있습니다. 앞으로 이것이 큰 문제입니다. 제가 요사이 지방세 또는 지방의 국세와 관련해서 환경부문을 조명해 보면, 예컨대 경기도 광주라든지, 또 파주·포천 이런 쪽에 새로 많은 서비스업소들이 경치 좋은 농촌지역에 생겨나잖아요. 그런 데에서는 환경비용이 사실은 반영이 되어서 음식값이 오히려 시중보다 더 비쌉니다. 그런데 우리가 과표 책정할 때는 그런 부분이 전혀 반영이 안되고 있습니다. 거꾸로 가고 있습니다. 그래서 이런 부분들을 앞으로 보완을 해서 좀 더, 우리가 쓰고 있는 현실화율이 아니라 당위적으로 말하는 현실화율 개념을 한번 강구해야 된다고 나는 생각을 합니다.”

[권강웅] “지금 지방세 문제는 과표문제입니다. 과표문제가 사실은 국가에서 무슨 투기만 일어나면 지방세와 관련시켜 이야기를 하는데, 앞으로는 투기 잡는 것을 지방세로 하면 안됩니다. 지방세에서의 정책과세는, 그건 악용이지 정책과세가 아닙니다. 그건 별도로 재산세의 몇 배를 매긴다든지 해서 별도의 세목을 국세로 만들든지 해야 됩니다. 지방세라는 것도 232개의 기초자치단체의 기본세인 재산세라고 하는 것을, 국가에서 정책과세로 마구 흔들려고 하는 것은 말이 안됩니다. 그것은 앞으로 근절해야 되는 겁니다. 내가 과표에 대해 말을 하고 싶은 것은, 지금 우리 건물에 대한 것은 원가법을 쓰고 있고, 토지에 대한 것은 시가법을 가지고 하는 것과 마찬가지인데, 제일 문제는 토지도, 옛날에 등급제로 할 때에는 필지간이나 지역간에 형평이 잘 안 맞는 것이 가장 문제였습니다. 지금도 공시지가를 쓰고 있는데, 공시지가의 몇 %를 적용하느냐 하는 것은 자치단체가 자기 재정에 따라서 하면 됩니다. 그것은 국가에서 높다 낮다 관여할 것도 아닙니다.

그런데 공시지가라고 하는 것은, 건교부가 지금 관장을 하고 있는데, 전에 법인만 조사를 해서 법인장부에 있는 것을 공시지가하고 비교를 해보니까, 공시지가가 10%도 안 되는 것도 있고, 90%, 100%를 넘는 것도 있습니다. 지금도 옛날의 등급할 때와 똑같습니다. 사람이 하는 일이기 때문에. 건물은 아파트 신축가격을 기준으로, 올해 17만 5천원 했습니까? 평방미터당 17만원으로 해놨습니다. 주택조합이나 주택협회·주택공사 이런 데에서 나오는 것은 한 50만원 수준입니다. 50만원 수준이면 그것도 아주 작게 본 겁니다. 그러면 일반시장에서 보면 평당 250만원 내지 300만원입니다.

그런 것 같으면 평방미터당 한 100만원 정도 봐야 됩니다. 그게 현실화된 가격, 분양가는 놔두더라도 실제적으로 들어가는 비용, 그걸 가지고 해야 하는데 그렇게 따지면 30%도 안되고, 토지나 건물 다 마찬가지입니다. 그런데 30%가 문제가 아닙니다. 10%를 해도 균등화만 되어 있으면 그 자치단체의 재정능력에 따라서 자기들이 알아서 10%로 하든 20%로 하든 30%를 하든 알아서 하면 됩니다. 말하자면 미국이나 영국이 세율자율권을 주는 형태입니다. 그래서 나는 혼자서라도 세제개혁 할 때, 건물도 건물 공시지가를 할 수 있는 방안을 한번 해보자 해서, 연구원에다 연구를 하게 하고 그랬는데, 지금 가만히 생각해보니

까 그것도 난센스입니다.

얼마 전에 옛날에 총리를 하신 남덕우씨가 글을 써놓은 것을 보니까, 부동산 거래소를 만들자고 하시면서 제일 말미에다가 자기는 나이도 많고 현직에서 떠났으니까 우리 후배들이 이걸 한 번 법제화시켰으면 좋겠다 하는 후렴을 달아놨습니다. 그게 일리가 있는 이야기입니다. 그러면 증권거래소와 같은 부동산 거래소를, 그러면 등록할 때, 거래소를 통해서 등기 등록이 되도록 하면 다 이루어집니다. 그리고 개인적으로 사고팔고 하더라도 거기를 통해야 등기가 되도록 하면 거기에서 실제조사를 해서 만일에 사고팔고할 때의 가격이 그 주변의 시장가격과 안 맞을 때는, 벌금을 매긴다든지 해서 실제가격으로 할 수 있도록 유도를 하면, 토지건물에 대해 하나는 원가법에 의하고 하나는 시가법에 의하는 것보다는, 두 개를 같이 평가하는 즉, 프랑스처럼 비건축지세·미건축지세 하던 그 개념을 가지고서, 평가도 건축이 있는 것과 없는 것을 한꺼번에 받아버리면, 그것도 하나의 방법이 아니겠나 라고 생각합니다.

그렇게 하면 국민들이 왜 규제만 하느냐, 남 팔고 사고하는 것을, 그런 면에서 조금 브레이크가 걸릴지도 모릅니다. 그게 조금 문제지 꼭 필요하지 않겠나 생각됩니다. 그래놓고 거기다가 그게 바로 되면 등록세 개념으로 수수료를 국세로 받아오든지, 그게 정 안되면 던져버리고, 실효세율 2%만 하더라도 대강 받을 수가 있습니다. 그게 바로 되면 재산세·종토세를 합쳐서 재산세를 해서, 일년에 한 번만 받으면서 세율을 조정해서 지금보다 조금 높게 받으면서 조금 과하다 싶으면 분납을, 또는 일년에 두 번을 내게 한다든지 하는 방법을 하면 가당하지 않겠느냐고 생각합니다."

제 4 절 지방재정조정제도

1. 개 요

우리나라의 지방재정은 앞에서 본 바와 같이 지방세와 세외수입을 포함한 자체재원이 부족하고 그렇다고 국세를 지방에 이양하는 것도 세원의 지역적인 편

중이 심하기 때문에 제한적일 수밖에 없다. 그래서 이러한 지방의 재원부족을 보충하면서 지역간 불균형을 조정하여 지방정부가 원활한 기능을 수행할 수 있도록 하는 것이 지방재정조정제도이다.

현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정지원방식은 ①국세의 일정비율을 법정화해서 특정 용도를 정하지 않고 전체적인 재원부족을 보전해주는 교부금제도 ②재원의 규모(국세의 일정비율)와 지원의 분야까지 법정화해서 지원하는 양여금제도 ③재원의 범위는 정하지 않고 국가정책방향에 따라 특정사업을 선정하여 지원하는 국고보조금제도의 3가지가 있다. 그런데 이러한 지원은 또한 지방자치단체의 직접적인 재정활동에 대한 지원과 교육자치를 위한 지방교육재정지원의 두 범주에 따라 교부금제도는 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 구분되어 있고, 양여금제도도 지방양여금과 지방교육양여금으로 구분되어 있다.

지방재정조정제도라고 할 때에 보조금은 그 성격이 다르므로 협의로는 이를 제외하는 것이 일반적인데 이 모두가 지방의 부족재원 지원이라는 측면에서 광의로는 포괄해서 보기도 한다. 그리고 지방행정을 담당하는 쪽에서는 교육비 지원은 논외로 하고 자치단체의 직접적인 지방행정활동을 위한 지원만을 대상으로 하는 입장이고 중앙 재정당국에서는 중앙에서 지방에 지원하는 것을 모두 포괄해서 보는 입장이다. 그러나 이러한 것은 어떤 정론이 있다기보다는 보는 시각에 따라서 또 분석의 필요나 용도에 따라서 검토해 보면 되는 것이므로 여기서는 모두를 다 대상으로 검토해보기로 한다.

가. 지방자치단체에 대한 재정지원제도

(1) 지방교부세제도

지방교부세제도는 1951년 「임시지방분여세법」에 뿌리를 두고 몇 차례의 개편을 거쳐 1961년 말에 「지방교부세법」이 제정되어 오늘에 이르고 있다. 1968년까지는 교부대상세목과 교부율을 여러 차례 바꿔오다가 1968년 지방교부세법 개정을 통하여 내국세의 17.6%로 일원화하였다. 그러나 1972년 8·3조치로 법정교부율을 일시 중단시켰다가 10년 만인 1982년에 다시 부활되면서 교부율은 내국세의 13.27%로 내렸고 그러다가 1999년 말에 다시 15%로 상향조정하였다.

실제 교부수준을 보면 1958년까지는 내국세의 2~3%밖에 안 되는 보잘것없는 수준이었고 1965년까지도 한자릿수의 낮은 수준에 머물다가 1966년 국세청

발족과 1967년 획기적인 세법개정으로 내국세 징수가 크게 늘어나면서 지방교부세 율도 급격히 증가하여 1970년대 초에는 20% 수준까지 이르렀으나 8.3조치로 법정교부율이 유보되면서 11% 수준으로 낮아졌고 1982년 법정교부율 제도가 부활된 이후 다소의 기복은 있으나 13~15% 수준을 유지하고 있으며 2001년에는 16.7%에 이르고 있다.

지방세의 비중이 낮은 우리나라의 실정에서 지방교부세제도는 지방의 부족한 재원을 보충하는 동시에 자치단체간의 불균형을 조정하는 커다란 역할을 한다고 볼 수 있을 것이다. 일반적으로 지방교부세는 의존재원으로 불리고 있으나 보기에 따라서는 자주재원이라고 해도 무방할 것이며, 세원의 지역편중이 심한 상황하에서 불균형까지도 시정할 수 있으므로 운영만 잘 한다면 지방세로 전환하는 것보다 오히려 합리적인 측면도 있다고 할 수 있을 것이다.

(2) 지방양여금제도

지방양여금제도는 지방자치제 실시에 발맞추어 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간의 균형발전을 도모하기 위하여 1991년부터 시작한 제도이다. 지방양여금제도는 국세의 일정액을 법정화해서 그 재원을 지방에 양여하여 법으로 정한 사업분야에 쓰도록 하는 방식으로서 교부세와 보조금의 중간적인 성격의 제도라고 할 수 잇다.

지방양여금의 재원은 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」에서 주세의 전액과 교통세의 14.2%로 규정하고 있고, 양여금의 대상사업은 「지방양여금법」에서 도로정비사업・농어촌지역정비사업・수질오염방지사업・청소년육성사업・지역개발사업 등 5개 분야로 규정하고 있으며 양여금의 대상사업별 배분비율과 지역별 양여기준까지 이 법에서 규정하고 있다. 지금까지 10년간의 양여금 지원실적을 보면 1990년대 전반에는 내국세 규모의 4%를 약간 상회하는 수준이었으나 후반에는 5%를 넘는 수준으로 증가되었으며 2001년에는 6.3%에 이르고 있다.

(3) 국고보조금제도

국고보조금은 국가가 정책목표를 달성하기 위하여 필요는 하지만 지방정부에만 맡겨서는 원활한 추진이 어렵다고 판단되는 사업에 대하여 그 사업에 소요되는 자금을 지원하는 제도로서 결과적으로 지방의 부족한 재원을 보충해주는

역할을 하고, 동시에 국가정책적인 사업을 지방단위에서 효율적으로 추진토록 함으로써 총합적인 공공역무 수행의 수준을 향상시키는 효과를 가져온다. 보조금은 지방정부의 부족재원을 확충하여 재정력을 높인다는 측면에서는 지방교부세와 공통점이 있으나 교부세와는 달리 지원규모가 법으로 정해져 있지 않고, 정책방향과 재정 여건에 따라 가변적이기 때문에 지방의 입장에서 보면 예측가능성과 안정성이 적고, 무엇보다도 지원방식이 일반적인 재정지원이 아니라 특정사업을 지정하여 지원범위를 정하기 때문에 지방의 자율성이 낮을 수밖에 없다. 따라서 국고보조금에 대하여 지방에서는 자율성을 강조하고 중앙에서는 국가차원의 정책적 필요성을 강조하는 입장의 차이가 있고 때로는 마찰이 생기는 경우도 있다.

국고보조금의 추이를 보면 1965년까지는 국고보조금이 지방교부세보다 월등히 높았으나 1966년부터는 거꾸로 역전되었다. 이것은 재원지원방식이 통제 중심에서 자율성 쪽으로 바뀌었음을 의미한다. 지방자치단체의 일반회계 세입 중 국고보조금이 차지하는 비중을 보면 1951년부터 1961년까지는 46%를 차지하여 지방재정은 절대적으로 국고보조금에 의존하는 실정이었으며 1962년부터 새 「지방교부세법」이 시행되어 교부세제도가 강화되고 또 국세의 지방이양과 새로운 지방세의 신설 등으로 지방세가 신장됨에 따라 국고보조금은 상대적으로 그 비중이 계속 감소되어 1962년부터 1971년까지 10년간은 평균 19%, 그후 10년간은 15%, 또 그후 10년간은 12%, 1992년부터 1997년까지는 7% 수준으로 줄어졌다. 그러나 1998년부터 2001년까지는 평균 13% 수준으로 갑자기 증가되었다. 국고보조금의 내국세에 대한 비중을 보면 1970년부터 1997년까지 연도에 따라 기복은 있으나 평균적으로 보면 8.3% 수준을 유지해 왔는데 1998년부터 2001년 사이에는 평균 15.4%로 증가되었다. 1998년 이후 국고보조금이 증가된 것은 「국민기초생활보장법」의 시행에 따른 저소득층 생계보호와 실업대책 등 사회안전망 확충을 위한 지원이 확대되고, 대도시 지하철건설 등 교통시설 지원 확대와 농어촌구조 개선 및 농어민 지원 확대 등에 기인한 것이다.

국고보조사업은 기능과 재원을 명확히 구분하여 지방에 넘길 것은 아예 지방의 자율에 맡겨버리고 특히 통제와 규제수단으로 활용되는 것과 비능률적인 보조사업은 지양하고 또한 국가재정의 과도한 부담을 초래하는 시혜적인 복지지원에 대해서도 신중한 검토가 필요할 것이며, 국고보조는 국가 시책에 따라 꼭

필요하다고 인정되는 사업에 한정하여 점차 정비해나가도록 해야 할 것이다.

나. 지방교육재정 지원제도

(1) 지방교육재정교부금제도

지방교육재정교부금은 1958년 말에 제정된 「의무교육재정교부금법」과 1963년 말에 제정된 「지방교육교부세법」을 1971년 말에 「지방교육재정교부금법」으로 통합하여 이 법에 근거하여 운용되고 있다. 이 법 제정당시에는 ① 의무교육기관 교원봉급 전액 ② 공립학교 교원봉급의 50%(서울시 제외) ③ 내국세액의 12.98%(보통교부금 11.8%, 특별교부금 1.18%)를 지방교육재정을 위해 지방자치단체에 교부하도록 되어 있었다. 그러나 바로 이듬해인 1972년 8·3조치에 따라 지방교부세와 마찬가지로 그 시행이 일시 유보되었다가 10년 뒤인 1982년에 다시 부활되었는데 그후 몇 차례의 개정을 거쳐 현재 교부금의 재원은 ① 의무교육기관 교원의 봉급 전액(법에서 정하는 수당포함) ② 내국세(지방에 양여하는 금액 제외)의 13.0%로 되어 있고 ③ 지방교육재정상 부득이한 사정이 있는 경우에는 증액교부할 수 있도록 되어 있다.

지금까지의 교육교부금의 지원실적을 보면 1970년대에는 내국세 징수액의 연평균 35.8%로 3분의 1 이상이 지방교육비로 지원되었는데 그 비율이 점점 줄어들어 1980년대에는 연평균 26.9%로 낮아지고 1990년대에는 지방교육양여금이 생겼기 때문에 16.6%로 낮아졌는데 양여금과 합쳐보더라도 23.8%로 그 비중이 줄어들고 있다. 그러나 지방교육교부금·교육양여금·교육보조금을 합한 중앙의 교육비 이전재원이 지방교육비특별회계 전체의 세출결산규모에서 차지하는 비중을 보면 지난 30년간 연평균 81% 수준을 유지하여 지방교육재정의 대부분을 차지하고 있다.

(2) 지방교육양여금제도

지방교육양여금제도는 1990년 말에 「지방교육양여금법」이 제정되어 1991년부터 시행되었다. 교육세 전액을 재원으로 하여 교육의 질적 향상을 도모하기 위해 광역자치단체의 교육행정기관에 양여하도록 되어 있으며, 양여기준은 인구비율에 따라 양여하도록 되어 있다. 지난 11년 간의 양여실적을 보면 내국세징수액의 7% 수준을 유지하고 있으며, 지방교육비특별회계 세출결산액의 23%를

차지하고 있다.

그런데 지방교육양여금제도는 그 재원의 사용범위가 교육의 질적 향상이라고만 되어 있기 때문에 지방교육재정교부금과 실질적인 차이가 없고 지방교육재정교부금은 교육재정의 기준수요에 따라 배분하게 되어 있어서 배분기준만 다를 뿐인데 별개로 운용할 아무런 필요성이 없고 오히려 지방교육재정교부금에 포함시켜 같은 방식으로 운용하는 것이 합리적이라고 판단된다.

(3)지방교육보조금

지방교육기관에 대해서도 특별난 사업을 시행하기 위한 국고보조사업이 있는데 그 규모는 크지 않고 지금까지의 실적을 보면 지방교육비특별회계 세출결산액의 1% 내외에 지나지 않는다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 지방교부세제도

[김주남] 지방교부세법과 지방교육재정교부세법 제정

"중앙에서 지방에 지원하는 지방재정조정제도는 당시 내무부를 통해 지원하는 지방교부세와 문교부를 통해 지원하는 지방교육재정교부금이 있는데 예산을 편성할 때가 되면 내무부와 문교부에서 와 가지고 예산을 더 따가려고 많이 다투었습니다. 그래서 1961년에 「지방교부세법」을 제정하고 1963년에 「지방교육교부세법」을 제정하여 교부율을 법에서 정해 놓았습니다. 그러나 내무부와 문교부에서는 계속 부족하다고 아우성이어서 법을 몇 번 개정해 가면서 법정지원율을 인상하고 또 법정률 이상으로 지원하는 경우도 있었습니다. 그래도 지방에서는 물론 만족스럽지 못했겠지만 중앙정부 입장에서는 경제개발을 뒷받침하기 위한 재원조달이 어려운 상태에서 재정의 경직성이 심화되는 큰 요인이 되었습니다.

그래서 1972년 8·3 긴급조치에 의하여 그 법정률이 시행유보되었다가 10년 후에 되살아나기는 했지만 아직도 쟁점이 되고 있는 것으로 알고 있습니다."

[이상룡] 지방교부세제도

"지방교부세 제도에 대해서는 제도를 보는 시각 자체가 중앙정부와 지방정부

사이에 다릅니다. 그래서 중앙정부는 가급적 적게 지원하는 방향으로 운영해 왔습니다. 대응책으로 우리가 정산제도를 만들었고, 또 1968년까지는 지방교부세 재원이 특정 세목을 대상으로 묶여 있었는데 이렇게 되니까 예를 들어서 소득세의 15%라고 하면 조세를 추계하거나 예산을 편성할 때 소득세는 내년에 5%밖에 신장이 안되고 다른 것은 20%씩 신장이 되도록 만드는 겁니다. 이러한 과소지원을 방지하기 위해서 그것을 1968년에 내국세로 묶었습니다. 일본의 경우는 아직도 내국세에다 못 묶었습니다.

그런데 교통세 등 내국세에 포함시키지 않는 세목이 있습니다. 그것은 목적세 등의 명분보다는 내국세는 지방교부세하고 지방교육재정교부금에 묶여 나가니까 이것을 줄이기 위하여 예산당국의 의중을 반영해서 분리한 것으로 보아야 할 것입니다."

[이상룡] 구(區) 자치와 지방재정교부금제도

"내가 재정국장 때인 1986년에 서울특별시와 직할시의 구(區) 자치제 실시를 대비하여 시와 구간의 재원배분에 관한 조치를 했습니다. 나는 지방교부세를 오래 다뤄 봤기 때문에 그걸 쉽게 처리했습니다. 구자치제도는 재원배분이 문제였습니다. 도대체 어디까지 수요를 보고 무슨 재원으로 충당할 것인지, 그 다음에 구간(區間) 재정격차를 어떻게 조정하며, 구가 나름대로 자치단체로서의 기능을 다하도록 하기 위해서는 어떻게 해야 되느냐 하는 것 등은 모두 재정문제입니다.

지방교부세하고 비슷한 지방재정교부금제도를 만들었습니다. 자치구의 구 재정 조정제도는 지방교부세제도와 유사합니다. 지방자치법 16조에 근거를 두고 조례를 만들어서 재원을 조정하는데, 그 재원도 획일적으로 되어 있는 것이 아니라, 당해 광역시 또는 특별시의 재정 사정에 따라서 차이가 있습니다. 주로 취득세와 등록세를 재원으로 하여 그 범위는 50%, 55%, 또는 60% 등 각기 다르게 만들었습니다."

[류호근] 8·3 조치와 지방교부세 법정률 유보조치

"정부는 1972년에 「경제의 성장과 안정에 관한 긴급명령(소위 8·3 조치)」을 단행하고 여러 가지 조치와 함께 내국세의 17.6%인 지방교부세의 법정교부율을 폐지하고 지방교부세는 매년 국가예산으로 정하도록 하였습니다. 그후 결과

적으로 지방교부세는 1977년에는 내국세의 10.73%까지 하향 조정되어 지방재정은 원래 빈약하였음에도 불구하고 이에 더하여 오랫 동안 취약한 상태에 빠지고 말았습니다.

당시 경제기획원에서는 지방자치단체의 세입과 세출을 계산하여 지방교부세를 산출하면 되는 것이 아니냐고 주장을 했습니다만 한 마디로 말도 안 되는 억지 주장이라고 봅니다.

첫째, 지방교부세제도는 대전제가 지방자치단체의 재정운영을 계획적이고 안정적으로 운영하려는 데 그 목적이 있으나 매년 세입·세출을 산출 교부함으로써 지방재정을 불안정한 상태로 두는 것은 교부세제도 본래의 취지를 저버리게 되는 것입니다.

둘째, 십수 개 부처의 세입·세출을 결정하는 데도 1년 여의 장시간이 걸리는데 230 여개 지방자치단체의 세입·세출을 계산한다는 것은 현실적으로 불가능하다는 것입니다.

셋째, 지방자치단체는 지역에 따라 수요를 각기 달리하는데 이를 하나의 틀로 정하여 세출소요액을 산출한다는 것은 이론적으로나 현실적으로나 어렵다는 것입니다.

넷째, 세입은 매년 신장추세와 경제성장 예상치를 적용하여 어느 정도 정확한 산출이 가능하나 세출은 지역마다 다양한 형태이기 때문에 이를 정확하게 산출한다는 것은 불가능합니다.

다섯째, 지방교부세는 재정이 부족한 단체에 교부하는 것인데 지방재정을 총액으로 계산하기 때문에 서울·부산 등 대도시나 경기도 일부 단체처럼 세입이 잉여되는 단체까지 포함되어 결과적으로 정확한 지방교부세의 산출이 되지 않고 지방교부세를 감액하게 되는 결과를 초래합니다.

여섯째, 지방교부세 법정교부율의 폐지는 「경제의 성장과 안정에 관한 긴급명령」에 포함될 사항이 아니며 이는 단순히 국가재정의 경직성을 탈피하려는 목적에 불과합니다. 지방교부세의 조정이 필요하다면 별도 협의하에 교부율을 다시 정할 사항이고 더욱이 지방교부세의 근원은 지방세이므로 일방적인 조치는 명분이 없는 것입니다.

마지막으로 그 뒤 운영결과에서 나타났듯이 예산당국은 인위적으로 미리 교부액(교부율)을 잠정 결정하고 세입·세출을 대충 산출하여 역으로 합리화시키

는 작업으로 일관하였다는 것입니다.

내무부 실무진에서는 위와 같은 이유로 항의하면서 자료제출을 거부하고 꼭 그렇게 하고 싶다면 경제기획원에서 도·시군으로부터 직접 자료를 받아서 처리하라고 하였습니다. 이렇게 되자 곤란한 쪽은 경제기획원이었으며 청와대를 통하여 내무부 장·차관에게 압력을 가하였고 경제기획원은 급격한 조정은 하지 않겠으니 자료작성 등을 협의하여 처리하자는 타협적인 요청이 들어왔습니다만 그러나 그것은 처음부터 사실상 불가능한 것이었습니다.

그 뒤 경제기획원에서는 우려한 대로 당초예산이 결정된 후 추가경정예산에서는 아예 지방재정은 도외시 해버림으로써 법정교부율이 폐지된 그 이듬해인 1973년에는 내국세의 16.67%이던 것이 1975년에는 11.87%, 1977년에는 심지어 10.73%까지 하향 조정되었습니다. 이러한 중앙정부의 일방적인 조치는 지방재정을 극히 어렵게 하였습니다. 예컨대 공무원의 처우개선은 하반기에 주로 하게 되는데 지방자치단체는 추가 재원이 없어 기채를 하여 봉급재원을 충당하는 단체도 있었습니다.

1982년 8·3긴급조치가 폐지되어 다시 교부세율을 법정화할 수밖에 없었고 1983년부터 교부세율이 내국세의 13.27%로 정해졌으며 현재는 15%까지 인상되었으니 법정교부율 폐지가 무리라는 것이 증명되었습니다.

교부세의 법정교부율 폐지 후에 경제기획원에서 지방재정을 무리하게 다룬 예가 많이 있었습니다.

1974년 말 예산작업시 1975년도의 교부세액이 1,500억원선으로 잠정 결정되어 자치단체별로 지방교부세 배정작업이 거의 완료하여 가고 있었을 때입니다. 정부예산(안)이 국회에 제출되기 직전 경제기획원에서는 지방교부세를 1,200억원선으로 재조정하려 한다는 정보가 들어왔습니다.

지금은 교부세액이 10조원을 넘어서 300억원은 그리 크지 않지만 그때의 정부재정과 지방재정 규모로 볼 때 300억원은 엄청나게 큰 금액이었습니다. 당시 교부세 계장이었던 최용복씨와 나는 즉시 경제기획원에 달려가 그 이유를 따지면서 예산서류를 집어던지고 대판 싸움을 하였고, 지방국장은 물론 장·차관까지 동원되어 양 부처간 심상치 않은 분위기가 조성되었습니다. 결국은 대통령까지 개입되어 억지로 무마되었으나 지금 생각해 보아도 도저히 납득할 수 없는 처사였습니다.

나중에 알았지만 경제부총리와 예산국장이 정부예산(안)을 대통령께 보고드리는 과정에서 박 대통령은 갑자기 항공산업육성자금으로 500억원을 별도로 염출하라는 지시가 떨어졌던 모양입니다. 경제기획원의 입장에서는 이미 예산편성이 완료된 상태에서 여러 부분에 손을 대어 감액하기가 어려웠으므로 손쉬운 대로 지방의 세입·세출을 임의 조정하여 교부세에서 300억원을 삭감하고 다른 분야에서 200억원을 삭감키로 한 모양이었습니다.

내무부에서 특히, 재정운용을 하는 사람의 입장에서 경제기획원을 늘 큰집이라고 생각하고 있습니다. 어떠한 일이 있을 때 경제기획원에서는 조금쯤은 양보하여 지방을 도와주는 입장이었기 때문에 서로가 협조하고 조화가 잘 되었는데 8·3조치 이후 좋은 사이가 완전히 뒤틀려버린 것입니다.

관료들은 무리한 행정을 해서는 안됩니다. 우리가 행정을 할 때 중요한 것은 어려움이 있으면 서로 머리를 맞대고 토의하고 고뇌하고 협의하면 안될 일이 없습니다. 지방재정이나 국가재정이나 모두가 국가를 위한 재정이 아닙니까. 그런 의미에서 8·3조치는 횡포라고 봅니다. 국가재정이 심히 어렵다면 서로 상의하여 매년 0.5%씩 줄여서 15%선까지 하자고 타협했다면 될 수도 있었을 것입니다.

또한 국가재정과 지방재정은 표리의 관계입니다. 극단적으로 얘기해서 지방교부세를 50% 줄여도 되고 반면 100%를 늘려도 됩니다. 중앙정부와 지방정부의 기능조정을 통하여 재원에 상응한 업무를 분담하면 되는 것입니다. 그러나 8·3 조치는 국가와 지방의 기능은 그대로 두고 재원만 조정하였기 때문에 지방자치단체는 겨우 숨을 쉬는 정도였는데, 그나마 숨을 쉴 수 없는 정도까지 어렵게 만들었던 것입니다.

재정운영의 기본원칙은 어떠한 경우에도 급격한 타격을 주는 것은 금물입니다. 그러함에도 한 분야에서 그것도 지방교부세 한 곳에서 300억원을 삭감하였다는 것은 상식적으로나 예산기술상 극히 피해야 하는 것입니다. 서로 실무적인 입장에서 또 역지사지(易地思之)의 입장에서 정부예산 전체를 놓고 서로 협의했더라면 더 좋은 해결방안이 있었을 텐데 경제기획원에서는 이를 외면하고 쉽게 처리하고 말았으니 아쉽기만 합니다."

[류호근] 지방교부세의 성격

"정부예산당국은 중앙정부에서 교부되는 지방교부세를 「지방재정교부금」으로 부르고 또 예산서상 그렇게 표기합니다만 지방교부세의 연혁을 알게 되면 그렇게 불러서는 안 된다고 봅니다.

1966년에 지방교부세법을 개정하고 교부세 재원을 영업세·전기가스세 주세(탁·약주세 제외)의 50/100에서 70/100으로 대폭 상향조정하였습니다만, 그 대신 종래 지방세였던 소득세부가세와 법인세부가세(각각 모세의 10%), 영업세부가세(모세의 20%)를 국민편의를 이유로 국세로 흡수하였던 것입니다. 지금 계산하면 지방세를 국세로 흡수한 재원이 1조원은 될 것입니다.

이것 하나만 보아도 교부세는 중앙에서 주는 것이 아니라 지방세를 편의상 중앙에서 걷어서 주는 것으로 보아야 합니다.

그간 국가예산당국에서는 모(母)세의 결산 이후 차액을 정산하는 제도가 없었기 때문에 교부세 재원의 모세를 조정(실제보다 감액 계상)하여 부당하게 교부세액을 줄여왔고 내무부 측은 항상 이 문제에 대하여 불만일 수밖에 없었습니다.

그래서 이 문제를 해결하고자 1966년부터는 정산제를 도입하여 인위적으로 교부세 재원의 모세를 조정·축소하는 문제를 해소하고, 1988년에는 교부세 재원을 내국세액과 연계하여 내국세의 17.6%(보통교부세 16%, 특별교부세 1.6%)로 법정화하였습니다. 정산제도는 일본에서도 대장성과 자치성간 줄곧 논란의 대상이 되었으나 지금까지도 해결하지 못한 것으로 우리나라의 교부세 제도는 일본에 비해서는 물론 세계에서 가장 앞서가는 제도라고 할 수 있습니다.

그러면 우리가 국가에서 지방으로 지원하는 일종의 교부금을 어찌하여 「지방교부세」라 부르고 왜 「세(稅)」자를 붙였는지 그 의미를 정확히 알아야 한다고 봅니다.

본래 주민자치사상에 의하면 모든 조세는 원천적으로 지방과 주민에 그 기반을 두고 있습니다. 그러나 지역간 경제력의 격차는 지역별로 세원의 격차를 가져오기 때문에 일단 국가에서 세금을 걷은 후 지방에 다시 이전하게 된 것입니다.

지방교부세의 재원은 역사적으로 보더라도 위에서 보는 것처럼 지방세를 기본으로 하며, 여기에 소득세·법인세·영업세부가세 등 지방세를 국세로 흡수하면서 이루어진 재원이 대부분입니다. 따라서 그 원천이 바로 지방세이고 따라서 「세」지 결코 중앙정부에서 주는 것이 아니라는 것입니다.

정부 예산당국은 법정용어와는 달리 중앙정부에서 준다는 뜻으로 예산편성시 「지방재정교부금」으로 표기하지만 반드시 법에서 정한 명칭 대로 「지방교부세」라고 부르고 표기해야 합니다.

교육인적자원부에서 관장하고 있는 「지방교육재정교부금」도 당초에는「지방교육교부세」로 부르던 것을 언젠가 모르게 「지방교육재정교부금」으로 법과 예산용어가 통일되었는데, 지방자치업무의 일부분인 지방교육업무를 국가업무로 착각한 것인지 아니면 교육부 관료들의 무지에서 나온 것인지 알지 못하겠습니다.

교육부에서는 자치이론에 대해 별로 능숙하지 못합니다. 지금 이 교육관계가 내가 보기에 지방자치가 되었으면 지방으로 주어야하는데 교육관계를 하나도 안 줍니다. 세계 어느 나라치고 지방자치단체장이 교육에 관한 권한이 우리나라만큼 없는 나라가 없습니다. 일본을 보면 동경 제3부지사 밑에 교육감이 있습니다. 그런데 우리나라는 교육감이 도지사 위에 있으려고 합니다. 그런데 초등학교나 중학교나 이게 공립학교이고, 자치단체에서 설립한 학교인데 자치단체장이 학교 설치권도 없고 공립예산 편성권도 없는 겁니다. 처음부터 이 지방자치이론에는 교육자치에 관한 법률이 있습니다. 교육의 자치가 아니고 지방자치 속에 교육의 자율권 보장이지 교육자치라는 얘기는 이 세상 어디에도 없습니다."

[류호근] 지방교부세제도 개선

"지방자치단체에서는 지방교부세 교부율의 인상을 요구하고 있는 것은 사실입니다. 그러나 나의 의견으로는 지방교부세 교부율의 상향 또는 하향 조정은 큰 의미가 없다고 봅니다. 왜냐하면 지방정부의 기능 문제가 앞서기 때문입니다. 기능에 맞게 필요한 재원이 지원되느냐가 문제이지 액수의 과다가 문제가 아니기 때문이며 특히 지방교부세율을 높이더라도 중앙정부가 더 많은 업무나 사무를 지방에 이양하면 그 실효성이 없기 때문입니다.

지방교부세 제도를 개선하여 내국세에 연계하여 일정률을 교부하는 현행제도를 국세의 특정세목에 연계시킨다든지 특별교부세의 비중을 낮추어야 한다는 의견도 있습니다. 나의 의견으로는 특별교부세의 재원은 급격한 하향조정보다는 현행 10%에서 7.5% 정도로 하는 것이 어떨까 합니다. 왜냐하면 재해가 일어나면 최소한 5,000억원 이상의 피해가 나기 때문에 어떻게 보면 정부의 긴급한 지원 기능을 담당하기 위해서는 너무 적은 액수는 오히려 중앙정부의 입장

을 더 어렵게 할 수 있기 때문입니다.”

[김덕영] 지방교부세 법정률의 폐지와 부활

“1972년 8월 3일 단행된 「경제의 성장과 안정에 관한 긴급명령」(8·3조치)에 의하여 1973년부터 지방교부세의 법정교부율을 일시 정지하고, 지방교부세 총액을 정부예산이 정하는 바에 따르도록 함으로써 사실상 법정교부율제도가 폐지되는 결과를 초래하였습니다.

8·3조치는 당시 국가재정의 입장에서는 법정 경비, 국방비 및 제3차 경제개발계획에 의한 재정수요의 부담가중으로 재정 경직성을 타개하기 위해서는 불가피한 조치였다고 하겠으나 그 결과로 지방교부세가 내국세의 17.6%에서 11~12% 수준으로 하향 조정되어 지방재정의 안정적·계획적 운용을 곤란하게 하였을 뿐만 아니라 지방재정력의 약화를 초래하였습니다.

그러다가 10년 만인 1982년 4월에 동 긴급명령이 폐지됨으로써 지방교부세 법정률이 다시 부활되었습니다. 그러나 8·3조치 이전부터 지방교부세법에 규정된 교부율 17.6%가 당연히 그대로 적용되어야 하나 지방교부세법도 같이 개정하여 교부률을 13.27%로 낮추어 버렸습니다. 이것은 국가의 재정부담 능력과 8·3조치 이후 지방교부세 교부율을 11~12% 수준으로 책정하여 온 현실적 여건을 감안한 것이며, 무엇보다도 지방재정의 안정적 계획적 운용과 GNP성장에 따른 지방재정력의 확충에 대한 장기적 기대감으로 내국세의 11~12% 수준에 국고보조금 중 지방부담으로 전환할 사업비를 교부세액에 포함하여 13.27%로 타결된 것입니다. 그리고 지방재정상 부득이한 수요가 있을 경우에는 법정 율에 의한 교부액 외에 별도로 증액하여 교부할 수 있는 증액교부금제를 두기로 하였습니다. 이때에 지방교부세 교부율을 법정화한 것은 향후 지방자치제의 본격적인 실시에 따라 교부세율을 15%로 상향조정할 수 있는 기초가 되었습니다.”

[김홍래] 지방교부세 교부율 인상

“내가 1999년 행정자치부 차관 때 지방교부세 법정률을 13.27%에서 15%로 인상하는 작업을 추진했습니다.

우리의 지방재정은 과거부터 중앙집권적 재정구조로 인하여 국가재원의 배분에 있어서나 그 운영에 있어 중앙정부에 비해 훨씬 열악하였습니다. 그리고 1960년, 70년대 압축성장기에 거점지역 개발로 지역간의 불균형개발과 함께 자

치단체간 재정력의 불균형도 심화되어 온 것이 사실입니다. 특히 1995년 민선 단체장 체제 출범 이후 지역개발 및 주민복지 수요의 증가 등으로 각 자치단체의 재정운영 상황은 더욱 어려워졌으며, 또한 IMF 사태를 맞아 지방재정난이 더욱 가중되었습니다. 그러나 지난 1983년 이래 내국세 총액의 13.27%로 운영되어온 지방교부세 법정률은 17년간 고정되어 왔습니다. 결국 취약한 재정기반이 지방자치의 조기 정착에 걸림돌이 되었던 것이며 지방자치의 발전을 위해서는 이러한 열악한 지방재정을 안정적으로 확충 개선하는 것이 무엇보다 시급한 과제가 아닐 수 없었습니다. 그간 여러 차례에 걸쳐 지방교부세 법정률 인상문제가 거론되기는 했으나 예산당국의 소극적인 태도와 국가재정사정을 이유로 논의 정도에 그쳤는데 「국민의 정부」에 들어와서 대선 공약사항이자 「100대 국정과제」에 포함되었을 뿐 아니라 대통령의 지방재정 확충에 대한 관심이 높았던 만큼 그 가능성은 컸습니다.

따라서 중앙 예산당국도 어떤 식으로든지 후속조치에 대한 이행검토가 불가피해짐에 따라 관계 부처간 추진협의가 시작되게 되었습니다. 이에 행정자치부에서는 교부세율이 최소한 17% 수준은 인상되어야 한다고 주장하고, 두 가지 근거를 제시하였습니다.

첫째는 지방교부세는 자치단체가 수행하는 최소한의 경비를 보전하는 정도로 되어야 한다는 것이었고 (1999년 당시 재정 부족액에 대한 교부세 보전율이 78.1%),

둘째는 지방자치단체가 국고보조사업에 의무적으로 부담하는 재정부담수요의 일정률을 국가가 보전해 주어야 한다는 것이었습니다.

그러나 그 당시 국가재정도 금융구조조정, 실업대책 등 재정수요의 증가에 따라 재정형편이 어려운 상태에 있었고, 또한 법정률을 대폭 인상할 경우 국가재정의 경직성을 심화시킬 것이 우려됨에 따라 많은 논란과 우여곡절 끝에 결국은 최종적으로 15%로 인상하기로 결정을 보게 된 것입니다. 무려 17년 만에 13.27%에서 15%로 늘어났습니다. 그 재원만큼 지방재정지원을 더해 주게 된 겁니다."

[권형신] 지방교부세 교부율 인상

"지방재정에서의 가장큰 목표는 지방자치단체의 재정이 약하기 때문에 어떻게 하든지 지방재정을 확충할 수 있는 방안이 없느냐 하는 것입니다. 지방재정

의 확충이 제일 먼저입니다.

그에 따르는 정책의 첫번째가 뭐냐 하면 지방교부세율 인상입니다. 두 번째가 뭐냐 하면 국세의 지방세 전환입니다. 이렇게 두 가지가 제일 큰 과제입니다.

첫 번째 과제인 지방교부세율의 인상문제는 엄청난 이슈가 있었습니다. 그래서 전에 13.27%의 지방교부세 교부율을 올리자는 안을 계속해서 제기하고 그것이 새 정부 출범할 때마다 문제가 되었습니다. 내가 재정국장 때 이 교부세율을 높이는 것에 대해서 안도 많이 만들어서 위에다가 보고도 드리고, 대통령께 보고 드릴 때는 그것이 빠짐없이 들어갔고, 또 경제기획원 측하고도 협의를 하고 했습니다. 그래서 그것이 언제 빛을 보게 되었느냐 하면 국민의 정부 출범 때 그게 정부의 이슈가 되었습니다.

그래서 그게 강력히 문제 제기가 되어서 지방교부세율 13.27%가 15%로 상승이 되었습니다.

[김홍래] 교부세제도의 개선

"지방교부세는 기본적으로 성격상 지방자치단체가 어떤 경비로도 자유로이 활용할 수 있는 일반재원입니다. 주민들한테 국세로 받아서 다시 주민에게 주기 때문에 기본적인 논리로는 그것은 지방재원입니다. 국가재원이 아닙니다. 또 그런 면에서 앞으로 지방교부세지원을 통해서 지방을 도와주는 문제에 대해서 국가가 인색해서는 안 된다고 봅니다.

그리고 쓰는 문제에 대해서도 국가가 관여할 필요가 없습니다. 다만 지방교부세를 개선할 부분이 있다면, 일부지만 특별교부세가 너무 여러 가지로 세분화되어 나뉘어지고 있는데, 종목을 줄여서 적은 일에 효과가 나도록 쓰는 것이 좋겠다고 봅니다."

나. 지방양여금제도

[박청부] "지방양여금제도는 내가 예산실장으로 있을 때 한 일 중에 제일 큰일이었다고 봅니다. 왜 그러냐하면, 이때 민주화 바람이 불면서 지방자치제도 도입 이야기가 많이 나왔습니다. 지방자치제를 시작할 거냐 안 할거냐가 정책이슈가 되고 했습니다. 물론 그전에도 법이야 지방자치단체 사업과 국가사업이 기본으로 나뉘어져 있었습니다만, 제도가 정리되지 않았는데, 지방자치제도가

된다면 예산실에서는 국가사업과 지방사업을 세분화해서 나누는 작업을 해야 할 것이었습니다.

국가사업과 지방사업을 나누려고 한다면, 교부금사업과 보조금 사업이 기본인데 보조금 사업은 대폭 줄여야 할 것이라고 보았습니다.

보조금사업을 대폭 줄인다면 지방재원을 확대시켜줘야 자체 재원으로서 자기들 사업을 할 것이 아니냐하는 것이 먼저 검토되어야 할 과제였습니다. 그래서 첫째는, 정부사업과 지방사업의 구획정리를 하자는 것이었습니다. 지방하수도사업이든 지방상수도사업이든 중앙정부가 해야 될 사업은 어디까지냐? 예컨대 중앙정부는 큰 메인 파이프만 설치해서 시 도 경계선까지만 가져다 놓고 거기서부터는 시도에서 사가게 할 것이냐 하는 이야기부터, 하수체계는 어떻게 할 것이냐, 지방도에 대한 국고보조사업 같은 것은 어떻게 할 것이냐? 등에 대한 논의가 많았습니다.

그래서 나온 것이, 국세 중 일부를 지방세로 넘기자는 이야기가 나왔습니다. 그때 지방양여세 전환할 때에 이야기가 나온 것이 주세·전화세 등 몇 개가 있었습니다.

그래서 제일 골고루 지방에서 돈을 많이 가져갈 수 있는 것이 술값하고 전화다 해서 주세·전화세 등 몇 개를 재무부에서 지방세로 넘기려고 추진하고 있었습니다. 그래서 예산실에서는 그건 안 된다고 했습니다. 그래서 예산실에서는 재원을 넘기면 사업도 같이 넘겨줘야 하는데 돈과 사업이 일시에 넘어가면 이 사업을 지방정부가 감당할 능력이 없다고 봤습니다. 그러니까 그것을 사업과 연결해서 넘겨주는 과정으로 이것을 몇 년간 정부가 협조하면서 단계적으로 개입을 줄여나가는 것이 필요하다고 보았습니다. 그래서 예산실에서 아이디어를 낸 것이 이 지방양여금제도였습니다. 일본에 양도세라는 제도가 있었습니다. 몇 개의 세를 넘겨주되 당연도에 100% 다 넘겨주지 말고 연차별로 20%, 30% 해서 한 4~5년간에 걸쳐서 지방으로 넘겨주되 그와 겸해서 지방자치단체의 고유사업이라고 생각되지만 정부가 지금까지 도와주고 있는 사업에서 손을 뗄 사업을 같이 묶어서 넘겨준다고 하는 것이 바로 이것입니다.

지방하수도사업, 일부 도로사업 등을 이때 넘겨주었는데, 재무부는 그 당시에 넘기려면 바로 넘겨주어야지 그래서는 안 된다고 반대를 했습니다. 당초에 우리 계획은 한 5년 정도의 기간에 그 세목과 관련된 사업을 지방으로 넘겨주려

고 했습니다.

사실은 지방자치제도의 실시에 즈음해서 국세와 지방세의 조정, 그리고 국가가 지원하고 있는 사업에서 앞으로 어떻게 정부가 손을 떼고 지방에 맡기느냐 하는 면에서 예산실에서 상당히 신경을 쓰면서 만든 제도였는데 그 당시에 상당히 잘했다는 평가를 받았습니다."

[김덕영] "지방양여금제도는 국세 중 특정한 세목수입의 일정률을 재원으로 하여 지방자치단체에서 재정수요가 큰 특정사업수요에 사용할 수 있도록 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정사업의 투자수요를 안정적으로 충족시킴으로써 자치단체간 균형적인 개발을 도모하는 또 하나의 지방재정조정제도입니다.

이 제도는 1991년 지방자치제 실시를 앞두고 자주재원 기반이 근본적으로 취약한 지방재정을 확충하여 지역균형발전이라는 국가정책목표에 부응하고, 기존 지방재정제도의 한계를 극복하여 자치단체의 자주재원 기반을 확충하고, 지방의 특정사업수요도 충족하기 위하여 새로이 도입하게 된 것입니다.

지방양여금의 재원은 1990년 말 법 제정 당시에는 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%, 전화세의 전액으로 되어 있었으나 그동안 몇 차례 바뀌어서 지금은 주세의 전액과 교통세의 14.2%로 되어 있습니다. 대상사업은 ① 지역균형발전효과가 크고 ② 사업수요가 전 자치단체에 고르게 해당되는 사업 ③ 중·장기계획에 의해 지속적으로 추진해야 될 사업으로서 지방재정의 부담이 큰 사업을 대상으로 하여 법제정 당시에는 비방도로정비사업·하수도관정비사업·일반폐기물정비사업 등 3개 사업분야로 정하였으나, 이것도 지금은 도로정비사업·농어촌지역개발사업·수질오염방지사업·청소년육성사업·지역개발사업 등 5개 분야 사업으로 바뀌었습니다.

양여기준은 ① 양여금 결정시 임의성을 배제하여 객관성과 공정성을 확보하고, 사업추진의 효율성을 도모할 수 있는 일정한 기준을 설정하고 ② 매년 전 자치단체에 사업비 배분이 가능한 사업은 자치단체의 총사업수요를 객관적으로 반영할 수 있는 기준을 설정하고 ③ 매년 전 자치단체에 사업비 배분이 곤란한 사업은 자치단체별 사업추진의 우선순위를 반영할 수 있는 기준을 설정하여 사업추진의 효율성을 도모하도록 하였습니다."

[류호근] "지방양여금은 1991년 지방의회가 구성됨에 따라 지방재정을 강화하기 위하여 도입된 제도입니다. 특히 지방교부세 제도로서는 지방의 큰 사업, 예컨대 지방도로의 포장, 도시지역우회 도로건설, 하수처리장 신설 등을 할 수 없기 때문에 별도로 만든 제도입니다. 특히 지방양여금은 중앙계획과 지방계획을 연계하여 계획적으로 추진할 수 있도록 하는 기능을 담당하기도 합니다. 양여금제도는 더욱 발전시켜 나가야 합니다."

[김정국] "지금 양여세 규모가 어느 정도나 되는지 모르겠습니다만, 일본이 만든 양여세는 아주 특정 지역에 한정해서 운영되는 것이기 때문에 일본은 양여세가 아주 규모가 작습니다. 그런데 우리는 이것이 일종의 일반재원으로 주는 교부금과 각종 사업목적으로 주는 보조금 사이에 있어서 특정 목적은 크게 한정을 하지만, 재원 운영에 있어서는 재원을 그냥 포괄적으로 이양을 하는 성격의 돈입니다.

그렇기 때문에 나는 교부금이나 보조금이 이쪽으로 오히려 통합이 되면서 지방이 해야 되는 사업은 한정을 시키고, 그 사용하는 방법은 지방에 포괄적으로 위임하는 형식의 지방재정 지원이 되면 좋지 않겠느냐고 생각합니다. 그래서 우리는 이것을 일본과는 달리 규모를 처음부터 크게 잡았던 것입니다."

[안병우] "지방양여금은 지금 도로와 환경과 같은 쪽에만 치중하고 있는데 양여금 항목에도 졸업 개념 등을 도입하여 일정기간 후에는 새로운 분야로 옮겨가야 합니다. 기능이 좀 떨어지는 지방도로 건설과 같은 것들은 줄여나가고, 지방에서 해야 될 새로운 중요 기능 즉, 중앙정부와 함께 맞춰나갈 수 있는 분야에는 많은 지원과 함께 재량을 주면서 협조해야 합니다. 양여금은 사실 잘못 운용되면 차라리 보조금사업으로 가든지 교부세 쪽으로 편입시키는 것이 나을 수도 있습니다. 새로운 부문 즉, 행정의 정보화·주민 정보화 등에 양여금 항목을 둬서 이런 쪽으로 쓰는 것이 낫습니다. 이런 것들이 지방도로에다 1,000억원 쓰는 것보다 효율이 몇 배 오르고 필요한 것입니다. 이제는 양여금의 항목들을 계속 갈아 끼워야 합니다. 양여금이라는 것은 대상 분야가 일정기간 후에는 바뀌고 해야만 양여금의 취지를 살리게 되고 중앙정부의 큰 정책하고도 맞춰나갈 수가 있다고 생각합니다."

[권형신] “양여금제도는 주세, 교통세 등 일부 세목의 일정률을 재원으로 하여 법에서 정한 사업에 사용하도록 지원하는 제도인데 1990년 제정 당시에는 용도가 도로정비·하수도관정비·일반폐기물처리시설에 사용하도록 규정되었으나, 양여금에 재원이 있다는 것을 알고서 각종 사업분야에서 문제를 제기하고 지원대상에 끼어들려고 요구를 해왔습니다. 그래서 그것을 방어하느라고 애를 먹었습니다. 결국 1991년에 농어촌지역개발·수질오염 방지·청소년 육성 등이 대상사업으로 추가가 되었습니다. 처음에 양여금을 만들어서 지원해 줄 때에는 다 이유가 있어서 만든 것인데, 시일이 지나다 보니까 그 이유에 대해서는 감춰져지고 돈이 있다는 그 자체만 가지고서 여러 군데에서 그 양여금의 할애를 받아야겠다고 요구를 했습니다. 10여 년이 지난 지금도 많이 거론이 되고 있을 겁니다.

지방교부세만으로는 지방자치단체의 경상비를 충당하는 것 외에 개발수요에 따른 시설투자는 거의 충족을 못해주고 있는 것입니다. 그러나 지방의 개발수요가 얼마나 많습니까. 그에 대한 수요를 양여금으로 충당을 해주고 있는데 여기에 대해 마치 추가적으로 돈을 주는 것 같이 인식이 되어서 상당히 어려움을 겪었습니다.

그래서 수질대책을 할 때에도 지방재정에서 얼마를 해 주라고 하고, 특히 교육자치에 따른 교육 충실화를 위한 투자재원조성계획을 수립하고 지방재정 쪽에도 얼마 할애된 부분이 있었습니다. 그 자체가 법에 있습니다. 자치단체에서 5년 동안에 매년 일정비율을 주도록 되어서 그것도 굉장히 큰 문제가 되고 했는데 지방재정 쪽에서 협조를 다 해줬습니다. 그래서 교육부문에도 지방재정 쪽에 돈이 협조가 되었는데, 처음에는 5년 시한으로 되어 있었으나 그것이 계속 연장이 되었습니다.

지방에서 가장 수요가 큰 것이 도로정비입니다. 그래서 양여금이 도로정비수요를 채우는 데에는 상당히 큰 역할과 기여를 했습니다. 현 시점에 와서 이제는 좀 변화를 해야겠다는 것이 대체적인 흐름인데 나도 그것은 공감을 합니다. 그런데 원래 양여금제도는 그 지방자치단체의 부족한 시설투자를 위한 목적으로 만들어진 제도입니다. 그러니까 그 본래의 목적에 맞추어 조정이 되어져야지 하기 이것이 딴 방향으로 가서는 안됩니다.

지금 지방재정의 문제점이 뭐냐 하면 과시적인 사업, 소규모 분산투자입니다. 이것은 선거를 의식하기 때문입니다. 그래서 장기적인 시설투자가 안되고 있습니다. 이것은 지금 자치단체의 가장 큰 문제가 되어 있습니다. 이 문제에 대해서 심각하게 생각을 해야 됩니다. 그런데 이 문제에 대해서 해결방법이 없습니다. 지금 민선시대에 어쩔 수 없는 그 흐름을 어떻게 하겠습니까? 심지어 어떤 시장·군수의 경우는 경로당을 몇 개 해줬다는 것을 자랑거리로 생각을 하고, 그런 것이 주민들한테 호응을 받는 상황입니다. 그러다 보면 예를 들어 어느 군에 10개의 읍·면이 있다고 봅시다. 한해에 1억씩 준다고 하면 10억원입니다. 10억원을 한 사업에 투자하면은 나름대로 큰 투자사업이 될 수 있습니다. 이것은 장기적인 안목에서 문제가 있을 수 있습니다. 요즘 민선 이후에 과시적 투자, 소규모 분산투자의 문제점이 강하게 제기되고 있기 때문에, 이 양여금의 시설 분야 투자라는 것은 절대적으로 지켜져야 한다고 생각을 합니다. 그것을 중앙에서 잘 통제를 해 줘야지 그것이 제대로 안될 때에는 양여금제도의 근본 취지가 희석이 됩니다. 그래서는 안됩니다."

다. 국고보조금제도

[최동규] "지방보조사업 때문에 고민을 많이 했습니다. 미국에서는 중앙정부의 보조사업에 대해서는 지방자치단체와 사업을 할 때에 계약을 체결하는 것을 보았습니다.

우리는 그 때 당시 내무부와 협의해서 중앙정부와 지방정부의 부담비율을 정해 가지고 사업을 추진했는데 비율대로 집행이 안되면 감사원의 감사대상은 되었지만 미국처럼 계약으로 된 것은 아니기 때문에 사업에 차질이 생기는 경우가 많았습니다. 그래서 지방보조사업을 근본적으로 줄이는 방향으로 나갔습니다."

[이상룡] "앞에서 말한 바와 같이 대통령께서 나를 불러 하신 말씀은 경제부처가 내무부를 몰아붙이니까 화가 나서 나보고 가서 바로잡고 일일이 보고를 하라고 하신 겁니다. 그러나 국장인 내가 그렇게 할 수는 없었지만 그래도 했던 게 몇 가지 있습니다. 그 중에서 가장 대표적이었던 것은 국고보조에 따른 지방비 부담문제입니다.

각 부처에서 국고보조사업에 대한 지원이 정해지면 이에 따른 지방비 부담을

요구해 옵니다. 그러면 종전에는 지방에다 맡기고 할 수 있으면 하고 하기 싫으면 말라는 식이었습니다. 그것을 바꾸어 내무부에서 딱 움켜쥐고 각 부처에서 요구하는 것이 어디까지 필요한지를 나름대로 판단해서 지방예산에다 100% 반영시켰습니다. 어렵더라도 지방교부세 범위 내에서 그것은 해야 한다는 쪽으로 가면서, 국가시책의 지방에서의 소화를 밀어줘서 아마 제가 국장재임중 국고보조에 따른 지방부담 문제는 해마다 100% 확보하도록 했습니다."

[강현욱] "1987년, 1988년 내가 예산실장으로 있을 때는 지방자치제의 실시를 앞두고 있는 시기였습니다. 그래서 지방자치제 실시와 관련하여 국고보조금사업을 효율적으로 지원하기 위하여 지방자치단체에 대한 보조금 운영방식을 개선하였는데, 지금 보면 아주 초보적인 단계이지만 그래도 그 시절에는 상당히 획기적인 변화였습니다. 그 주요 내용은 첫째로 보조금예산 편성에 있어서 지방자치단체의 계획과 의사가 반영되도록 신청주의를 도입하였고, 둘째로 보조대상사업의 범위를 확정하고 사업별 기준보조율제도를 도입하였으며, 셋째로 지역 간 균형발전을 위하여 차등보조율제도를 도입한 것이 그것입니다."

[이영탁] "내가 예산실장으로 있으면서 1995년도 예산을 편성할 때에 지방자치시대에 부응하도록 국고보조금을 정비하였습니다. 중앙정부의 지방정부 통제와 간접규제수단으로 활용되는 사업이나 비능률적 영세사업은 지방자치단체의 자율성과 탄력성을 보장한다는 측면에서 이를 정비하였고, 소액보조사업이나 사실상 보조의 의미가 없는 사업은 폐지하거나 유사사업에 통합하도록 하였습니다.

1996년도 예산편성시에도 지방자치가 건실하게 발전될 수 있도록 지방자치단체와의 정책연계를 강화하고 국고지원방식을 개선하였습니다. 각 시·도가 국가와의 협의를 거쳐 중·장기 투자계획을 수립한 후 이에 반영된 사업을 중심으로 국가예산을 지원하고, 국가와 지방자치단체가 공동으로 지원하는 지방 중소기업자금과 같은 matching fund 방식의 지원을 확대하도록 하였습니다."

[안병우] "국고보조금제도를 운영하는 데에 대해서 지방정부가 불평이 많습니다. 중앙각 부처가 보조사업 예산편성과 집행과정에 관여를 하고 있는데, 이런 부분에 대해서 중앙정부는 기준과 원칙만 정하고 지방정부에 맡기는 사고방

식이 필요합니다.”

[김홍래] “내가 행자부에 있을 때 국고보조금제도를 중앙부처가 협의하여 많이 고쳤습니다. 첫째는 보조금사업이 너무 세분화되어 종류가 많으니까 지방에 올 때는 보조금이 너무 적게 쪼개져서 사업효과가 적었기 때문에 이것을 좀 크게 묶어서 가지 수를 줄여서 사업효과를 올리도록 했습니다.

둘째로 각 부처가 개별적으로 추진하던 보조금사업을 관계부처와 협의를 거쳐 기획예산처와 행자부가 합의하여 모든 지방자치단체 보조금사업은 행정자치부가 일괄적으로 받아서 각 주무부처의 의견을 들어 사업의 확정과 재원의 부담비율 등 이런 것을 정해서 효율적으로 운용하도록 국고보조금사업을 개선하는 노력을 했습니다. 그래서 지금은 보조금사업이 지나치게 세분화된 것이 줄어들고, 무리한 지방부담이 많이 줄어드는 방향으로 시행되고 있습니다.”

[권형신] “국고보조금에 대해서는 그 방식이 상당히 문제가 되었습니다. 국가보조금을 줄 때에 지방비를 일정비율 부담을 시킨다든지 또 그 목적을 너무 구체적으로 제시한다든지 실제로 시행하는 자치단체에서 달가워하지 않는 부분들이 있었습니다. 예를 들어서 농지개량 같은 것도 물량이 있더라도 자기 부담을 못해서 못하는 그런 경우도 있었습니다.”

제5절 지방재정 및 세무행정

1. 개 관

재정 및 세정분야는 상당히 전문성을 요하는 분야인데 지방행정기관은 일반행정 중심으로 운용되고 지방공무원들도 일반적으로는 재정 및 세정분야 업무를 선호하지 않는 경향이기 때문에 지방재정 및 세정분야 행정력이 취약한 편이다. 지방행정의 주무기관인 구 내무부와 현 행정자치부의 조직을 보더라도 1977년에 와서 지방재정 전담국이 독립되었으며, 세정업무는 1989년 초에 와서 비로소 국단위로 신설되었는데 1998년에 구 내무부가 행정자치부로 개편되면서

지방재정세제국으로 통합되었다가 2001년에 다시 분리되었다. 그런데 지금까지 지방재정 담당국장의 평균 재임기간은 1년 정도밖에 되지 않고, 세정담당국장의 평균 재임기간은 8개월이 조금 넘는 기간에 불과하다. 지방자치단체에서도 기관장 자신부터 대부분 재정분야에 대한 식견이나 관심이 부족하고 전문인력도 부족한 실정이다. 뿐만 아니라 지방행정은 주민과 근접되어 있고 또 특히 자치제 실시 이후에는 주민들의 눈치를 의식하지 않을 수 없기 때문에 자체적인 세수증대나 재정운용의 합리적인 발전 노력이 미흡하다. 따라서 지방에서는 적극적인 자체의 노력이 필요하고 중앙에서도 최대한의 지원과 협조를 통해서 지방의 재정 및 세정의 행정력을 높여나가도록 해야 할 것이다.

2. 당시 주역들의 증언

가. 지방재정 및 세무 행정력

[정소영] 지방자치와 재정운용능력

"우리가 정치적으로 지방화라는 명분으로 1990년대에 들어와서 지방자치로 대폭적인 확대를 했습니다. 사실은 장면(張勉) 민주당 정권 때도 지방자치를 실시해서 실패한 적이 있습니다. 실패한 것을 너무 서둘러 다시 부활시켰는데 나는 그 때도 반대했습니다.

지방자치라는 것은 세제 면에서 재정자립도가 어느 정도 달성된 상황에서 정치적인 지방자치제가 들어와야 앞뒤가 맞는 것입니다. 그런데 정치적으로 먼저 '지방자치화'라고 시작해 놓고 세수를 거꾸로 끼워 맞추려고 하니까 문제가 생기는 것입니다.

지금 지방의 조세행정력이 중앙의 국세청 행정력을 따라가려면 징수능력이라든가 조세행정력이라든가 이런 것이 상대도 안 됩니다. 국세청의 조세행정력도 내가 보기에는 아직도 문제가 심각한데 그것보다도 훨씬 뒤떨어져 있는 조세행정력을 가지고 있는 지방에다가 새 제도와 법만 늘려주면 어떻게 하겠느냐는 생각이 듭니다. 이런 것을 감안해서 부득이 하더라도 재정이 뒷받침을 해야 된다면 조세행정력이 안 미치는 부분에는 국세를 징수해서 나중에 내려주면 되는 것입니다."

[김홍래] 지방 세정의 조직과 인력의 부족

“내가 지방세제국장, 재정경제국장, 차관보, 차관하고 나온 지금 이 시점에서도 가장 아쉬운 점이 있다면 국세와 지방세의 격차입니다. 그 원인 중의 하나는 농어촌 등 지방자치단체에 지방세를 부과할만한 과세물건이 적고 과표가격이 낮기 때문에 세금이 많이 못 걷히고, 또 지역에 따라 격차가 아주 심하기 때문입니다.

그런데 기본적인 문제는 거기에 있지만, 더 중요한 것은 지방세를 개발하고 부과하고 징수하는 그런 세정의 기구와 인력이 취약하다는 점입니다.

국세의 경우에는 재경부와 국세청의 막강한 조직이 있지만, 지방세의 경우에는 우선 지방세정을 총괄하는 행자부에 부이사관 한 사람, 과장 두 사람, 계장 몇 사람들이 이 엄청난 지방세제도와 세정을 운영하고 있고, 각 지방자치단체에서도 지방세정을 운영하는 기구·인력의 수도 너무 적고 또 직급도 낮을 뿐만 아니라 기본적으로 전문성이 없습니다. 국세는 원래 국세청 요원으로 뽑아서 처음부터 세무를 담당하는데, 지방은 세무 쪽으로 공무원들이 서로 안 가려고 하니까 인사 때마다 교체가 됩니다. 그러니 전문성이 있을 수가 없고, 기구와 인력수도 적고, 이래서 지방세가 지금 열세인 겁니다.

그래서 앞으로 지방자치시대에 지방재정을 확충하고, 자주역량을 향상하기 위해서는 지방세정을 운영하는 기구와 인력, 세제를 연구하는 연구기관 같은 것을 다시 한번 재정비해서 확충하고 늘려야 된다고 생각합니다. 지방세도 부과할 때는 과세물건도 조사해야 되는데 조사인력도 없고 전문성도 없습니다. 국세청에서도 조사인력을 확충하면 엄청난 국세의 탈루를 찾을 수 있듯이 지방에도 지방 자주재원을 이렇게 찾아서 확충할 길과 방법이 아직도 많이 있다고 봅니다.

이러한 것을 하면서 부족한 것은 국가한테 도와달라고 해야지, 이러한 노력도 안하고 국가에만 기대면 안됩니다. 지방행정 중에서 다른 업무에 비해 세정이 너무 낙후되어 있습니다.

그래서 나는 우선 기본적인 기구·인력·연구기관 이런 것부터 보강해서 그야말로 지방세를 끌고 나갈 수 있는 체제를 갖추는 것이 가장 시급하고 중요한 과제라고 생각합니다.”

[권형신] 세무행정의 효율화와 전문성 확보

"지방세는 그 자체가 기본적으로 종토세·재산세·등록세·취득세 등 재산과세가 주(主)입니다. 그 이외에는 세원 자체가 문제 될만한 게 별로 없습니다. 자동차세도 일종의 재산과세라고 볼 수 있습니다. 그런데 지방세 징수에 있어서 자동차세를 가지고 제일 많이 얘기들을 하고, 그 다음에는 지방세 징수율이 낮다는 것이 많이 지적되고 있는데, 특히 자동차세가 요즘 체납률이 높다고 해서 문제가 되고 있습니다. 그 문제는 결국은 납세행정이니까 거기에는 특별한 대책이 따로 있는 것이 아니고, 국민들에 대해 인식을 고양시키는 문제와 세무행정이 좀 더 철저히 하는 것뿐입니다. 그 외에 어디에다가 기대를 걸겠습니까? 그 문제에 대해서는 제도가 나쁜 것이 아니라 그것은 어쩔 수 없는 우리 행정력의 문제입니다. 국민들의 납세의무에 대한 의식고취와 또 세무행정이 좀 더 개선되어야 합니다. 지방재정 및 세정 쪽은 솔직히 국가에 비해 행정력이 떨어집니다. 국가 쪽은 재경부와 국세청의 막강한 조직이 있고, 전문집단이 움직이고 있습니다.

그러나 자치단체의 지방재정과 세무행정조직은 한 부서에 불과합니다. 자체적으로 종합운영을 합니다. 지방자치단체에서는 전 중앙부처의 일을 다 종합적으로 합니다. 지방세나 지방재정 쪽이 한 파트가 되는 겁니다. 그러다 보니 이 분야가 약해질 수밖에 없습니다. 그리고 직원간의 이동이 심해서 어쩔 수 없이 전문화되기 어렵고, 그렇기 때문에 이것이 취약점이 되어서 많이 공격도 받고, 이것이 문제점도 되고 있습니다.

여기에 대한 문제를 심각하게 인식을 해서 강력한 대책이 마련되어야 합니다. 교육도 시키고 양성도 해서 전문인력을 확보하는 것이 급선무라고 생각합니다."

[이만의] 지방세무공무원의 전문성

"내가 생각을 할 때는 지방자치단체에서 농촌을 끼고 있는 지역은, 말하자면 도지역은 도가 필요 없다는 내용이 많이 제기되고 있습니다. 그런데 시군구 단위로 내려가면 인적자원이 미흡하거나 미비하단 말입니다. 그러니까 예를 들어서 경상남도 같은 수준이 높은 도는 괜찮은데, 강원도나 충청북도에서 보면 도 단위에서 부문별 전문인력 관리를 해 줄 경우에는 그래도 어떤 제도적 접근이

가능한데, 시군구 단위로 가면 대책이 없습니다. 이 부분을 앞으로 어떻게 풀어 나갈 것이냐 하는 것이 문제입니다. 말하자면 세무·세정 이 부분을 담당하는 공무원들이 능력이 있으면 광역이든 기초든 문제가 안됩니다. 그런데 지금 시군구 단위로 가면 능력 있는 공무원을 찾기가 어렵고, 지금 현재 있는 사람들이 기준 수요만이라도 충족해줬으면 좋겠다 하는 정도에 문제가 있는 것은 사실입니다. 그런데 어떻게 보면 광역단위의 경우에 아웃소싱을 해서 해결을 할 수 있는 영역이 많습니다.

그런데 아웃소싱할 수 있는 영역을 제대로 선별해 내고, 그것을 아웃소싱 해낼 수 있는 의사결정을 하는 정도의 공무원들만 있다고 해도 그런 대로 괜찮습니다. 그리고 재정하고 세정, 예를 들면 예산하고 세정 또 회계하고 예산, 시군구에 가면 특히 도시지역에서, 군은 괜찮은데, 이게 잘 연결이 안됩니다.

공무원의 질을 어떻게 확보하느냐 하는 것이 문제고. 잘 아시겠지만 광역단위로 모집을 하면 도청에 근무하려고 응시를 했다가, 나중에 변방 시군으로 떨어지면 나가버리는 젊은 사람들이 굉장히 많습니다.

지방세 세무회계공무원을 전문화해야 되겠다 해서 별도로 증원을 설정해도 그쪽에 와서 비전이 없다고 그래서 전부 나가버립니다. 그리고 실질적으로 전문성이 강한 재정·세정업무를 담당할 공무원들이 지방에 있는 주민 내지 민원인들 하고 만족을 느낄 수가 없습니다. 왜냐하면 커뮤니케이션 자체가 안되기 때문입니다. 그래서 비전을 발견하지 못하는 데다가 정치성을 강하게 추구하는 시장이나 군수 입장에서는 세무공무원은 별로 중요하게 보지 않습니다. 그러니까 중앙에 가서 돈 잘 얻어오는 정치능력이 있는 사람, 그 다음에 지역사회에 있는 각종 업체라든지, 부문별로 후원자를 많이 찾아 가지고 정치적으로 후원을 많이 해주는 공무원들에게 인사상의 우선을 많이 두다 보니까 전문성이 강한 분야의 공무원일수록 의욕이 떨어집니다. 이런 대책을 강구하는 것이 어떻게 보면 굉장히 중요한 문제입니다."

나. 재정 및 세무행정 개혁

[이상룡] 책임행정-행정실명제

"그런데 나는 지방자치라는 쪽에서 보면 중앙도 마찬가지겠지만, 행정에 실명제 같은 것이 도입돼야 하는 것이 아니냐고 생각해 봅니다. 행정에 실패가

있으면 도대체 어쩌라는 것인지, 적어도 당사자들이 책임을 져야 하는 것이 아닌지 어떤 장치가 있어야 된다고 봅니다. 왜 자신 없는 것을 맡겠다고 해서 망가뜨려 놓고서 국민이 책임지라는 것은 말이 안 된다 이겁니다. 그러한 문제가 지방행정에서도 비일비재합니다.

예를 들어 내가 없는 동안 건물을 하나 지어 놓았단 말입니다. 건물 지어놓은 것을 보니까 연간 10억원씩 적자가 납니다. 그래서 그냥 땅을 팔지 건물을 뭐 하려고 지었느냐고 했더니 거기에 건물이 필요했다고 합니다. 그러면 몇 년 안에 10층짜리 건물을 지어야 한다는 조건을 붙여서 1, 2억원 덜 받더라도 민간인한테 불하를 하는 쪽으로 했더라면 좋았을 것을 왜 건물 지어놓고 연간 10억, 15억씩 적자가 나서 세금받아서 집어넣게 하느냐고 추궁을 하고, 최초의 판단서를 보자고 했더니 이건 당치도 않은 소리가 있었습니다. 건물을 지어놓으면 건물가치의 자연증가가 있을 것을 전제로 연간 5%의 자연증가분이라고 수입을 잡아 놨습니다. 그런 자연증가분이 늘어나는 것을 수입이라고 보고 수지가 맞는다고 판단, 집을 지어 놨습니다. 참으로 한심한 일이었습니다.

그러니까 앞뒤 생각을 했어야 하는데, 그렇게 해놓고 피해를 준 사람들에게는 책임을 묻지 않고, 어려운 백성들한테 세금받아서 적자를 메우는 일은 없었어야 했던 것입니다.

그러한 문제의 해결책은 앞으로 누군가가 제안을 해서 능력 없는 사람은 처음부터 참여하지 말고 능력 있는 사람들이 참여해서 책임을 지고 할 수 있는 체계를 만들어줘야 한다고 생각합니다.

모든 공직자가 자기 일이라고 생각을 하고, 잘못 됐을 때는 물어줘야 한다고 생각하면 함부로 못했을 겁니다. 그런 것은 제도적으로 발전을 시키고 행정하는 사람들이 책임을 지는 방법이 있어야 할 것 같습니다.

그리고 지금 지방에다 무엇을 많이 넘겨주는 것도 아직은 문제가 있다고 봅니다."

[김홍래] 지방세정 개혁 및 부정방지대책 추진

"내가 지방세제국장으로 있을 때는 문민정부에서 지방자치를 실시하면서 지방자치제도의 발전에 상당히 역점을 두어 지방세제도의 개선을 위한 많은 대책을 정부정책으로 제시하였습니다. 그리고 그때에 인천시 북구에서 취득세와 등

록세를 법무사와 공무원들이 횡령한 커다란 지방세무비리사건이 발생했습니다. 그래서 지방세운영 전반에 대한 제도개선책을 그때 만들었습니다.

그리고 그 당시에 지방세에 대한 연구기능이 부족해서 현재의 한국지방행정연구원에 별도로 지방세제실을 만들어서 그 팀으로 하여금 기본적인 지방세제도를 연구하도록 했습니다.

그 당시 지방세에 왜 부정사건이 있었느냐 하면, 그건 한 마디로 당시에 지방자치단체장들이 지방세에 대해서, 기본적으로 지식이 없고 관심이 없던 것에서 비롯된 것이었습니다.

그 당시 정부가 주택 200만호 건설이라는 큰 국가사업을 추진하면서, 인천 북구의 부평 벌판에 아파트가 계속 늘어났습니다. 아파트가 늘어나면 당연히 취득세·등록세도 늘어납니다. 구청장이 아파트 늘어나는 것과 세수 늘어나는 것을 챙겨보기만 했으면 알 수 있었을 것인데, 그와 같은 대형 비리사건이 생긴 것은 기본적으로 자치단체장들이 지방세에 대해서 관심도 없고, 또 세무를 담당하는 사람들을 감독하지 않았기 때문에 발생했다고 나는 보고 있습니다."

[류호근] 교부세 계장을 파면시키라는 박 대통령

"1967년 예산국회 때의 일입니다. 내무부는 정종택 계장(후일 정무1장관, 농수산부 장관 역임) 주도로 1961년 지방교부세제도로 바뀌기 이전 지방분여세(地方分與稅)와, 지방재정교부금제도 때에 지방에 교부하여야 할 토지수득세 환부금 미교부액 23억여원(당시 정부예산규모는 500여억원)을 정산하여 줄 것을 요구하였으며 경제기획원 측에서는 이미 제도가 바뀌었고 법상 정산해야 한다는 규정이 없으므로 들어줄 수 없다는 입장이었습니다. 그렇게 되자 내무부는 전국 시장·군수·구청장에게 긴급 지시하여 출신 국회의원을 동원하고 이 문제를 집요하게 추궁하면서 예산의결의 법정기일내 통과를 지연시키게 되었습니다.

난처한 것은 장기영(張基榮) 경제부총리 겸 경제기획원 장관이었습니다. 급기야는 청와대에 들어가 박 대통령에게 보고하고 추가경정예산이나 다음연도 예산에 계상 지원하겠다는 타협안을 제시하여 겨우 예산이 법정기일 내에 통과되었습니다. 그런 과정에서 장 부총리는 대통령께 내무부의 정 사무관이 사사건건 국회의원을 동원하여 정부예산당국을 난처하게 만든다는 보고를 했던 모양입니다. 박 대통령은 크게 화가 나서 당시 내무부장관인 이 호(李澔)씨에게 친

필로 “정 사무관 파면 조치할 것” 이라는 지시를 내리기까지 하였습니다. 이호 장관은 이 지시 내용을 받고 책상서랍에 넣어둔 채 후일 법무부 장관으로 전임하면서 본인에게 보이고 없애버렸으니 훌륭한 장관과 훌륭한 부하였으며 일의 선후를 알고 일하는 사람을 보호하는 박 대통령께서도 파면지시를 더 이상 확인하지 않았으니 역시 훌륭한 대통령이었습니다.”

제 3 편

한국경제의 조세·재정운영:정책평가와 과제

제 1 장

경제개발의 여명기

제 1 절 대한민국 세법의 제정

1945년 대한민국 정부의 출범 이전 과도기 통치를 담당한 미 군정은 일본 통치시대에 사용되었던 세제를 일단 그대로 인수하였다. 내국세로만 보면 32개 세목에 달하는 다양한 세제는 특히 일본 통치 말기의 전비조달과 관련된 것들이었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 당시의 조세수입은 전체 세입의 20% 수준에 불과하여 조세국가의 기틀이 확립되지 못하였다고 할 수 있다. 이에 미 군정 당국은 광범위하고 대폭적인 세제개편을 단행하였으나 이는 장기적인 계획이나 비전에 근거한 것이라기보다는 일시적인 재정수용의 충당과 인플레이션을 억제하는 데 중점을 둔 것이었다.

대한민국 정부가 수립되고 정부 내에 세제개혁위원회가 설치되어 장기적인 관점에서 세제가 개편되었다. 조세체계의 정비 내용은 우선 일반소득세를 소득세와 법인세로 분리 독립시키고 사업세를 영업세로 개편하였다. 음료세를 주세와 청량음료세로 분리하고 이익배당세, 법인자본세, 조선은행 발권세, 특별행위세 등을 폐지하는 한편 증여세와 면허세를 신설하였다. 이 시기의 이러한 세제개편은 건국 초 혼란기임에도 불구하고 비교적 장기적 안목과 세입확보와 조세의 형평성의 원칙을 함께 담고자 한 제도의 정비였다고 평가할 수 있다.

제 2 절 전란기의 조세체제 변화

1. 전시 및 전후복구체제로의 전환

제2차 세계대전의 종전과 함께 일본의 강제 지배로부터 독립을 되찾은 대한민국 새 정부는 정부의 진용을 제대로 갖추지도 못한 채 1950년 북한으로부터 침략을 받아 1953년 휴전이 이루어지기까지 많은 인명과 재산 그리고 산업시설의 피해를 입게 되었다. 이 시기 한국경제는 전형적인 후진농업국가로서 전체 취업자의 60% 이상이 농업에 종사하여 국민총생산의 절반 이상을 생산하는 경제구조를 가지고 있었다. 빈약한 산업시설도 전쟁중 대부분 파괴되어 생산활동은 저조하였다. 따라서 많은 부분을 외국이나 국제기구의 지원으로 경제를 지탱하는 상황이었다. 또한 전쟁중 경제행정질서가 제대로 정돈되지 못하여 경제통계 자체가 정비되지 못하였다. 그러나 전쟁중 다급한 전비마련을 위하여 조세체계 정비는 신속히 이루어졌다고 평가할 수 있다.

2. 조세특례법과 토지수득세법의 시행

1950년대 한국정부의 조세체계는 전쟁수행과 세수편의의 관점에서 변화를 이루었다. 가장 대표적인 조세항목은 조세특례법과 토지수득세법을 들 수 있다. 조세특례법과 조세임시증징법은 1951년 1월 1일부터 시행되었고, 1951년 9월 25일에 「토지임시수득세법」을 시행하게 되었다.

평시의 소득세는 1년마다 전년의 실적에 따라 과세하는 종합소득세제였던 것을 조세특례법에서는 3개월마다 단기로 과세하고, 조기 과세를 할 때에는 소득의 종합이 어려웠으므로 소득의 종류별로 과세하는 분류소득과세 체제로 바뀌었다. 이 분류과세가 1954년까지 계속되었다.

토지임시수득세는 당시의 지세(地稅)(현 종합토지세)와 농지에 대한 소득세를 흡수한 것이다. 토지수득세는 1종 갑류는 답(沓)에 대한 과세이고 1종 을류는 특수작물에 대한 과세이다. 2종은 대지에 대한 과세였다. 갑류 토지소득세는 쌀농사에 대한 것이었다. 1종 수득세는 지금의 농지세에 해당하는 것이다. 폐단이

많았던 수매제도를 폐지하고 「지세」와「소득세」를 흡수하여 현물세인 토지수득세로 대체한 것이다. 그 결과 생산량 문제로 농민과의 마찰뿐만 아니라 수매가격이 적다는 농민의 불만도 사라졌다. 또한 기준 생산량 이상으로 생산하는 농가는 그만큼 이익이 되므로 농가의 생산의욕을 고무시킬 수 있게 되었던 것으로 평가된다.

이 토지임시수득세는 전시 군량미의 확보와 식량정책에 큰 기여를 했을 뿐만 아니라 통화량 조정 등 경제안정에도 많은 기여를 하였던 것으로 보인다. 토지수득세는 후에 농지세로 대체되어 농지세법상으로는 현금으로 납부하도록 되어 있었으나 특별법을 만들어 최근에 이르기까지 현물세를 폐지하지 못한 것도 국민경제상의 비중 때문이었다. 조세특례법은 1953년 서울이 수복된 후 1954년 3월에야 폐지되었다.

1954년 전후 복구기를 맞이하여 대대적인 세제개편을 단행하였다. 조세특례법과 임시증징법 등 전시 세법들이 폐지되었고 소득세·법인세·영업세·토지수득세 등 주요세목들이 크게 개편되었다. 이와 동시에 과세방법이나 납세방법 등에도 개편이 이루어졌다. 그러나 이러한 획기적인 개편들은 그 시행에 어려움을 겪게 되었고 1954년 10월 상당부분을 원점으로 되돌리는 개편이 이루어졌다.

제 3 절 건국기 및 전란기의 재정운영

미 군정을 거쳐 대한민국 정부가 그 기능을 본격적으로 발휘하기 시작하여 그동안 재정규모의 확대에 따른 인플레이션이 격화된 데 대한 대책을 수립하게 된다. 1950년 3월 4일 대한민국 정부는 '경제안정 15원칙'을 수립, 발표하였다. 이를 뒷받침하기 위하여 재정은 행정체계의 강화에 의한 경비절약, 징세체계의 개혁, 귀속재산의 조속한 불하에 의한 세입증대 등에 노력하는 한편, 정부사업 특별회계와 정부관리기업체의 독립채산제 확립을 통한 수지균형을 지향하도록 하였다.

한국전쟁기간중 전시재정충당을 위한 여러 가지 조치가 이행되었다. 조세의

증수와 전매가격과 철도요금의 인상 등 내자동원과 함께 재정긴축에 의한 지출억제, 수지균형원칙에 따른 예산운영 등 재정의 불균형 축소를 위한 노력을 경주하였다. 이와 동시에 유엔군대여금의 예산편입, 원조물자 판매대금의 재정활용 등 제도개편도 추진되었다.

전후 복구기의 재정운영은 무엇보다 전재의 복구에 최대한 역점을 두면서 전시인플레이션의 수속에도 역점을 두었다. 미국을 비롯한 우방국 경제원조가 확약됨에 따라 1953년 12월 한·미간에 '경제부흥 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약'을 체결하였다. 이에 따라 재정·금융의 균형, 단일환율의 결정, 자유기업원칙 그리고 대충자금운용원칙 등 경제재건의 기본방향이 설정되었다.이러한 경제재건의 기본방향에 따라 재정운영도 균형예산의 편성과 집행을 기본으로 하게 되었다.

제 2 장

종합경제개발의 출발

제 1 절 대외지향적 발전전략의 선택

종합경제개발의 출발점인 1961년 한국경제는 1인당 국민총생산액이 미 경상달러로 82달러였고 농림수산업의 GNP 대비 비중이 1964년에 43.1%였다. 이 부문의 고용비중은 63.1%에 이르렀다. 1961년 GNP 중 대비 소비비중은 97.1%로 나머지 2.9%만이 국내저축에 해당된다. 더구나 3%에 가까운 인구증가율은 소득수준의 향상에서 오는 국내수요의 확대를 기대하기 어려운 상황이었다. 수출은 1961년에 4,100만달러에 불과하여 전체 수입액의 14.4%를 담당하는 수준에 불과하였다.

이러한 상황하에서 경제개발의 전략을 대외지향적 발전전략으로 선정한 것은 매우 어려운 일이었지만 장기적으로 타당한 선택이었다고 평가할 수 있다. 가난하기 때문에 협소할 수밖에 없는 국내시장을 상대로 하여 완만한 개발을 해나갈 것인가, 아니면 좀더 시야를 넓혀 세계시장을 대상으로 하여 개발을 추진할 것인가 하는 선택의 문제였다. 지금으로서는 당연한 귀결이지만 당시 세계대전 이후 제국주의이론으로 많은 후진국들이 내수지향적인 개발전략을 선택한 것과 비교하면 당시 계획전문가들의 장기적 안목에 의한 대외지향적 발전전략의 선택은 높이 평가받을 만한 것이라 할 수 있다.

제 2 절 현대 조세제도의 도입

1947년 새로운 대한민국 정부의 수립 이후 6·25전쟁 그리고 전후 복구계획 기간 동안 한국 정부는 여러 측면에서 새로운 조세제도의 도입을 위한 노력을 계속하여 왔다. 그러나 그 기본 흐름은 일본의 통치시대에 만들어졌던 체계를 조금 다듬는, 그리고 전후 복구과정에서 필요하게 된 농지관련 세제의 정비 등에 초점이 맞추어져 있었다.

1960년대 중반에 들어와 경제개발을 위한 내자동원체제의 일환으로 현대 조세제도의 도입을 본격화하게 되었다. 동시에 제도뿐만 아니라 조세의 부과와 징수 그리고 이와 관련된 조세행정의 현대화도 동시에 추진되었다. 이 결과 국세청이 발족하게 되고 내국세 징수액도 1966년에 700억원으로 그 전년도에 비하여 66.3%가 증가되었다. 또한 조세부담률이 10.8%로 획기적인 변화의 모습을 보인 것은 당시 정부의 경제개발 의지를 읽을 수 있게 한다.

조세정책을 근본적으로 조정하기 시작한 것은 5·16혁명 이후의 일이다. 내국세 측면에서 조세체계를 근본적으로 재탄생시켰다고 할 수 있는 시기였다. 당시에는 내자조달이 매우 부족하고, 1인당 국민소득이 크게 낮았던 시절이었다. 경제성장에서 가장 중요한 것은 투자이다. 투자를 하기 위한 재원은 기본적으로 국내저축이 있어야 가능하다. 따라서 내자를 최대한 조달하면서, 외자를 추가적으로 덧붙이는 전략이 채택되었다. 그래서 조세정책이 전략적으로 중요한 도구로 등장하였다.

당시 세제개혁은 소득분배 정책적인 측면, 산업육성적인 측면 등 조세정책에 상식적으로 포함되어 있는 측면을 포괄해서 추진되었지만, 우선적으로 경제개발 5개년 계획을 뒷받침하는 세수증대에 초점을 맞추었다. 그 중에서도 법인세율을 인상한 점과 투기억제조치를 단행한 점 등이 당시 세제개혁의 큰 특징이었다. 그동안 세제가 많이 바뀌었지만 오늘날까지도 1966년도 세제개혁이 바탕이 되고 있는 것으로 평가된다.

한편 경제개발이 활발하게 진행됨에 따라 사업이나 계획을 촉진하기 위한 유인정책이 필요하게 되었다. 그러나 당시 빈약한 재정형편으로는 직접적인 재정지원을 하기 어려웠기 때문에 보다 손쉬운 세금감면이 유인책으로 자연히 활용

되었다. 따라서 조세감면은 확대되어 가기만 하였다. 초기에는 세금감면에 대하여 예산당국과 세제당국이 동일 보조로 이를 최소화하는 데 함께 노력도 하였으나 시간이 갈수록 예산에 대한 압력도 강해져서 예산당국도 세금감면을 막는데 협조하는 힘이 되어 주지 못하게 되었다. 이에 따라 조세감면의 범위가 확대되어 1965년경에는 위기감을 느낄 정도로 관계부처 소관법에서 조세감면규정을 임의로 규정하는 지경에까지 이르렀다. 이를 막기 위하여 모든 조세감면은 「조세감면규제법」에 의해서만 할 수 있도록 1965년에 조세감면규제법이 제정되었다. 당초의 입법 취지는 세금의 감면을 될 수 있는 대로 억제하고 이 법 이외의 다른 법에서 조세감면을 규정할 수 없게 하는 것이었다. 그러나 경제개발이 우선된 시대에 세금에 의한 유인정책은 점점 확대되어 조세감면규제법은 더 이상 조세감면을 규제하는 법이 아니라 「조세감면촉진법」이란 별명이 붙을 정도가 되었다.

그러나 그후 1980년대에 들어와 직접감면이 없어지고 간접감면이 도입되고 최저한세율제도라는 장치도 마련되어 당초의 취지가 어느 정도 반영되었다고 평가된다.

조세정책은 제도·법률을 조정하고, 세법을 조정하는 제도적인 측면이 있으며, 동시에 집행측면이 있다. 훌륭한 조세정책을 국세청에서 엉터리로 행정을 집행하는 것보다는, 엉터리 조세제도를 훌륭하게 행정 처리하는 것이 훨씬 더 낫다는 것이 일반적인 정설이다. 아무리 세법개정을 잘하고 정책을 옳게 한다고 하더라도 집행과정이 걸맞게, 올바르게 안 되면 아무 의미가 없는 것이다. 조세행정은 민주조세행정·합리조세행정·과학조세행정 등의 방향으로 완벽하게 조세행정이 이루어져야 한다. 이를 위한 제도의 시발점인 국세청의 신설과 현대 조세행정의 추진이 그런 의미에서 평가할 만하다 하겠다.

조세행정과 관련하여 세법의 간소화가 여전히 중요한 정책과제로 대두되고 있지만 이것은 어찌 보면 영원한 과제일 수도 있다.

종합적으로 볼 때 1960년대의 현대 조세제도 도입은 조세정책 자체가 가지고 있는 기본 목적, 즉 세수, 산업지원, 소득분배 등 일반적인 목적에 부합하는 방향으로 완벽했다고 할 수는 없으나, 한국 경제가 흘러갔어야 하는 방향으로 거의 비슷하게 간 것으로 당시의 조세정책을 평가할 수 있다.

제 3 절 경제개발을 뒷받침한 재정투융자

경제개발을 뒷받침하기 위한 재정운영의 변화는 매우 의욕적이었다. 우선 재정투융자를 확대하고 체계화하기 위한 예산제도로 재정자금운용 특별회계를 만들었다. 재정자금운용 특별회계라는 것은 각종 기금·융자금 등을 전부 합쳐서 재정자금운용 특별회계 재원으로 하고, 이를 통해서 정책 대출을 하였다. 경제개발 특별회계와 재정자금운용 특별회계가 당시에 투자와 융자를 담당하는 양축이 되어 경제개발을 촉진하는 재정의 역할을 담당하도록 한 것이다.

당시에는 기간산업이나 사회간접자본에 대한 투자가 주로 재정에 의하여 이루어졌다. 이는 경제개발 초기 정부의 적극적인 역할이 불가피한 시대적 배경이 있었다. 이러한 재정의 지원은 1970년대 중화학공업개발에서 더욱 확대되었다. 그것이 훗날 한국경제를 빨리 발전시킨 원동력이 되었다는 평가를 받게도 하고, 다른 한편 재정의 부담과 산업의 지나친 정부의존을 가져온 부정적인 평가를 낳게도 하지만 개발 초기 후진국들의 일반적 모습이라고 평가하여야 할 것이다.

1960년대 전반기까지 안정을 유지하던 총 재정규모의 증가가 후반기에 갑자기 급팽창으로 전환되었다. 그에 따라 1969년 11월 3일에 '안정기반 구축을 위한 종합대책'을, 1970년 1월 7일에는 '경제안정 12원칙'을 한국정부가 발표하게 된다. 안정기반 구축을 적극 도모하려는 의지의 표현이었다고 할 수 있다. 이에 따라 1970년도에는 안정기조가 더욱 강조되면서 총 재정규모가 3.4%의 증가에 그치고 재정투융자도 5.0%의 증가에 그쳤다. 개발초기 일어나기 쉬운 재정인플레를 방지하고자 한 당시 정책추진자들의 노력을 엿볼 수 있다. 이런 분위기의 조성이 그래도 훗날 한국정부의 재정건전성을 가져오게 한 단초가 된 것이라고 평가할 수 있다.

제 4 절 역금리체제의 도입

조세체제의 현대화와 함께 금융저축을 늘리기 위한 노력이 병행되었다. 1960년대 중반 물가는 연 30% 수준인 데 비하여 은행의 정기예금 금리는 15%대에 머물러 있어 은행에 돈을 맡기면 그만큼 손해가 나는 상황이었다. 은행의 예금금리가 15%대에 머무를 수밖에 없는 이유는 이를 토대로 한 대출금리 15.7%도 기업으로서는 감당하기가 힘든다는 논리에 따른 것이라 할 수 있다.

이러한 상황을 토대로 금융저축을 늘리는 방안으로 생각한 것이 역(逆)금리제도였다. 1967년 한국정부는 예금금리를 당시의 물가수준인 30%로 인상하고 대신 은행의 대출금리를 26%로 하는 역금리체제를 도입하기로 결정하였다. 그 결과 금융저축은 엄청난 속도로 늘어났고 물가도 안정세를 찾아갔다. 그러나 이 정책의 부작용은 매우 컸다고 할 수 있다. 당시처럼 금융이 발전되지 않은 상황하에서 아무리 일시적이라 할지라도 은행의 수지는 염두에 두지 않은 역금리제도의 도입은 금융을 정부의 마음대로 할 수 있는 산업으로 치부하게 되어 오늘날까지도 금융산업이 정부의 규제와 간섭에서 자유롭지 못하게 만든 출발점이 되었다고 할 수 있다.

제 3 장

중화학공업 개발과 자력성장구조 실현 추구

제 1 절 경제발전 전략의 수정

1960년대 한국경제는 대외지향적 공업화 전략에 따라 경공업제품의 수출이 획기적으로 신장하고 이에 따라 경제는 고성장 궤도에 진입하였다. 이러한 한국경제는 1970년대에 들어와 여러 가지 구조적 전환과제에 직면하게 되었다.

그 첫 번째 과제가 산업구조의 조정이었다. 농업분야의 상대적 낙후, 경공업 중심의 발전에서 오는 원료·소재 등 중간재 공급의 대외의존성 등 공업구조의 취약성 등이 나타나게 되었다. 둘째 고용수요를 흡수하면서 기능집약적이고 세련된 상품의 생산체제가 필요하게 되었다. 산업의 자력생산구조를 만들어내는 일이 여기에 해당된다. 셋째로 경제체제도 자력성장구조를 만들기 위하여 투자재원을 자력으로 조달하는 기반을 마련하고 국제수지를 관리할 수 있는 경제구조도 마련하여야 하게 되었다. 또 동시에 경제개발의 결과를 형평하게 분배하는 문제가 처음으로 등장하게 되었다.

이상의 과제들은 비단 이 시기에만 해당되는 것이 아니고 경제발전 과정에서 끊임없이 제기되는 과제라고도 할 수 있다. 그러나 발전 초기 절대빈곤을 어느 정도 해결하면서 선진경제를 지향하는 기대 속에 당시 경제운영자들이 갖게 되었던 문제의식이라는 점에서 의미가 있다. 결국 이러한 과제들의 해결과 한국경제의 지속적인 발전을 가져오는 새로운 발전전략의 선택이라는 관점에서 경공업발전이 갖는 내재적 한계와 중간 투입자재의 자력조달이라는 야심찬 전략으로 중화학공업의 개발전략을 선택하게 하였고, 이를 통하여 산업면에서 그리고 경제구조 면에서 자력성장구조를 달성하고자 하였다. 물론 이 전략은 후일

정치적 의도가 있었던 것 아닌가 하는 의구심의 제기와 함께 시행상 많은 문제점을 배출하였고 그 추진과정에서 여러 시행착오를 가져와 한국경제에 부담을 준 부작용도 있었다. 재정 및 조세의 팽창정책은 1970년대 말 인플레이션을 가속화시켰고, 중화학공업의 개발이 당초 공업구조의 개선을 전제로 수입대체산업으로서의 중화학공업 발전전략으로 출발하였으나, 1970년대 후반 어느덧 수출산업으로서의 중화학개발로 전략 변경이 이루어져 국내수요나 한국의 능력보다는 세계를 상대로 한 대규모사업이 무리하게 추진됨으로써 후일 한국경제에 큰 부담을 안겨주었다.

1. 농촌 근대화와 이중곡가제도

1970년대 초 농촌 근대화정책은 농업기반시설 확충, 종자개량 등 농업기술개발 그리고 농산물가격보조제도로 요약할 수 있다. 그 중에서도 가장 중요한 정책의미를 갖는 것은 1960년대 말 결정된 이중곡가제도와 정부수매제도의 도입이었다고 할 수 있다. 이 정책들은 당시 일본에서 쓰고 있던 것을 한국정부가 수입하여 채택한 것으로서 정부가 생산된 쌀을 수매하여 주는 제도이다. 공산품의 경우 생산된 제품의 판매를 담당하는 제도인 셈이다. 그것도 농민의 생산원가 등을 감안하여 시장의 유통가격보다 비싼 값으로 사고 정부가 이것을 소비자에게 판매할 때에는 수매가보다 싼 값으로 판매하는 이중가격제도를 채택하였다. 이에 따른 결손은 물론 정부가 지도록 되어 있다.

물론 출발 당시로서야 이 제도에 따른 재정부담이 그리 크지는 않았다. 그러나 이 제도의 도입 이후 해가 가면서 농민들은 보다 높은 값으로, 보다 많이 사 줄 것을 정부에 요구하게 되고 정치권에서는 이런 농민의 요구를 들어주고자 노력할 수밖에 없었다. 더구나 1970년대 유신정권의 정치기반인 농촌의 지원은 확대될 수밖에 없어 정부의 양곡관리기금(때로는 특별회계, 때로는 기금 등의 형태로 관리방식이 바뀌어 갔다)의 적자는 눈덩이처럼 커져만 갔다. 이러한 조치의 잔재로 2003년 현재도 한국의 쌀 수매가격은 국제시세의 네 배가 넘는 형편을 유지하고 있다. 그러니 2005년부터 수입물량규제를 풀어야 하는 한국 쌀 생산농업 문제를 놓고 농민과의 협의가 어려울 수밖에 없다. 이중곡가제도와 양곡수매제도의 도입은 그 시작부터 앞으로의 진통을 예약하여 놓은 것이

나 다를 것이 없는 제도라고 평가해야 할 것이다.

2. 중화학공업 개발전략의 선택

1970년대 초 중화학공업에 대한 명확한 개념 정립도 없이 자본력과 기술력이 많이 부족한 상황하에서 정부는 의욕 하나로 모든 역량을 이 부문의 개발에 투입하였다. 따라서 당시 한국정부는 현실적으로 중화학에 해당되는 산업으로 한국에 당장 필요하거나, 현재 검토되어 진행중인 프로젝트들을 놓고 해당산업을 정리하였다. 그래서 태어난 것이 철강·조선·기계·자동차·전자 그리고 석유화학 등 6개 부문을 중화학공업으로 정의하였다. 그리고 그 개발전략에 있어서도 경공업부문의 부품공급 등 수입대체산업으로서 중화학공업을 개발할 것인지 이 부문을 수출산업으로까지 발전시킬 것인지가 불분명한 상태로 중화학공업 개발은 출발되었다.

공업구조의 심화라는 관점에서 경공업과 중화학공업의 균형발전을 추진한 당시의 전략은 옳은 판단이었다고 할 수 있다. 그러나 당시 한국정부의 자본 기술 수준을 덜 세밀하게 검토하고 정부주도로 추진해 나간 이 사업들은 너도나도 사업성은 고려하지 않은 채 정부지원만 쳐다보고 무리하게 추진되었다. 결국 지나치게 덩치만 키운 중화학개발은 수입대체산업으로 출발된 당초의 전략이 어느새 수출산업으로 변화되었고, 이러한 공급과잉은 1970년대 말 세계경기의 하강과 함께 한국경제에 큰 부담으로 남게 되었다. 더구나 장기집권의 말기현상인 정책의 경직성 앞에 한국의 중화학 대형사업들은 진퇴를 할 수 없어 주저앉고 마는 꼴이 되고 말았다.

3. 경제개발 지원을 위한 조세정책의 기본전략

1970년대 조세정책의 기본전략은 첫째로 안보와 경제개발을 위한 투자재원을 확보하는 것이었고, 둘째로 이와 동시에 근대적 조세체계의 확립을 위해 세제를 개혁하는 것이었다. 즉 국세기본법을 제정하고, 종합소득세제를 전면실시하며, 부가가치세를 신설하는 것 등이었다. 셋째로 수출과 산업지원을 위한 조세감면 및 투자유인제도를 정비하고, 넷째로 물가나 부동산투기억제 등 안정기능을 강화하기 위한 세제상의 조치를 취하고, 소득재분배 및 저소득층의 생활안정을 위한 공평과세를 강화하는 것 등이었다.

이상의 기본전략에 입각한 1970년대의 조세정책은 큰 틀에서 국가발전전략을 뒷받침하여 과감하게 추진하였다는 점에서 평가받을 만하다 하겠다.

제 2 절 부가가치세제의 도입

1970년대 세제개편의 백미는 1976년에 확정되어 1977년 7월 1일부터 시행에 들어간 부가가치세제의 도입이었다. 부가가치세제가 도입되기 이전의 한국의 간접세구조는 물품세가 주종을 이룬 개별 소비세 구조였다. 개별소비세 중 가장 비중이 큰 물품세는 개인소비와 기업소비의 구분이 어려운 여러 제품에 과세하고 있고 또한 중간재도 과세대상에 포함되는 공평과세 측면에서나 산업정책적 관점에서 상당한 문제점이 있었다. 그리고 세율도 최고 200%나 되는 고세율 구조에 과세품목이 너무 많아 새로운 품목의 추가나 세율인상을 통한 세수증가에 한계가 따르게 되었다. 특히 개별품목에 대한 다양한 차별과세로 인해 개인의 소비선호 및 자원배분의 왜곡을 초래하였다. 이러한 간접세구조를 간단하게 하면서 산업구조에 중립성을 유지하고 세수증대에 기여할 수 있는 세제가 부가가치세제라고 판단하여 이를 도입하게 되었다.

부가가치세는 수출산업을 지원하게 되고 소비에 비하여 투자를 촉진시키게 된다. 또한 징수면에서 세금계산서의 수수를 전제로 하기 때문에 근거과세를 유도하는 장점을 가지고 있다. 그러나 이러한 장점을 가지고 있는 부가가치세를 도입하기까지는 많은 준비기간이 필요하다. 당시 한국의 조세제도 발전단계나 징세문화상의 여러 비과학성 등을 문제로 하여 많은 논의와 토론이 있었고 여러 문제를 최소화하면서 초기단계 시행을 보다 쉽게 할 수 있도록 여러 유예조치를 취하면서 1977년 새 제도는 시행에 들어갔다.

이제 새 제도가 도입된 지 26년이 지난 지금도 부가가치세제상의 예외조항에 대한 보완이 제대로 되지 못한 문제점을 안고 있지만 그래도 나름대로 제도정착이 이루어졌다고 평가할 수 있다. 그동안 이 제도의 시행이 가져온 여러 부작용에도 불구하고 세수의 증대, 수출과 투자의 촉진 등 많은 정(+)의 효과가 있었다고 평가될 수 있다.

제 3 절 중화학공업발전을 위한 재정정책

1970년대 박정희 대통령 정부는 어떻게 하든 빠른 속도로 높은 성장을 이룩해야겠다는 집념과 의지가 강했다고 할 수 있다. 그러나 자본과 기술의 축적이 부족하고 민간주도의 시장경쟁체제가 미숙했기 때문에 기본정책방향은 필연적으로 정부주도의 확대개발에 중심을 두게 되었다. 따라서 재정의 기능은 정부가 주도하는 개발정책을 적극적으로 뒷받침하게 될 수밖에 없었다. 능동적이었건 수동적이었건 간에 경제개발을 뒷받침하고 고도성장을 이룩하는 데 중요한 역할을 수행하게 되었다. 그래서 막대한 국방비 조달과 중화학공업 등에 대한 재정투융자를 위해서는 재정규모의 확대가 불가피하였다. 이 기간중 재정투융자는 총재정의 30% 수준을 유지하고 또 총고정자본형성의 4분의 1 수준을 유지하면서 중화학공업을 발전시키고 경제성장을 뒷받침하는 데 큰 역할을 하였다.

한편 예산당국에서는 건전재정의 원칙에 대해서는 전통적으로 강한 의지를 가지고 있었다고 할 수 있다. 그러나 재정이 적극적인 기능을 수행하다 보니 수요는 많고 재원은 한계가 있어 일부 적자재정은 불가피한 형편이었다. 이 기간에는 경제상황이 특히 어려운 시기가 있었고 이중곡가제도의 본격적인 실시와 차관도입의 확대 등으로 인해 통합재정수지 적자가 매년 높은 수준으로 지속되었다. 재정적자의 재원은 한은차입, 국채 및 해외차관으로 이루어지고 있었는데 이 중 해외차관이 많이 늘어난 것은 미국의 많은 무상원조가 줄어들고 유상지원으로 전환된 것도 있지만 이보다도 매년 늘어가는 무역수지 적자를 보전하고 주요 국책사업의 추진전략으로 조건이 좋은 세계은행 등 장기 저리의 공공차관을 많이 도입했기 때문이다. 이것은 단순한 재정적자라는 의미보다는 당시 확대개발 전략에 입각한 정책적 적자라고도 평가할 수 있다.

이와 동시에 종래의 예산제도로는 예산의 합리적이고 효율적인 운용에 한계가 있기 때문에 이러한 변화에 맞추어 이 기간중에 많은 제도개선이 추진되었다. 예산회계법은 1961년에 구 재정법을 폐지하고 새로 제정되어 10여 년간 사소한 개정은 있었으나 큰 내용의 변화 없이 운용되어 왔다. 따라서 국가 재정활동의 질적·양적 변화에 대응하고 종래의 통제위주 제도와 운용방식을 보다 신축적이고 정책기능을 강화하는 쪽으로 제도적인 뒷받침을 마련하기 위해 이

기간중 4차에 걸쳐 광범위한 개정을 단행하였다.

제 4 절 경제의 안정과 성장에 관한 8·3 긴급조치

1960년대 후반의 경제성장과 경기상승으로 1971년 한국은행은 통화금융정책을 긴축기조로 전환하였다. 1960년대 중반 이후 높은 성장을 이어가는 과정에 제도금융이 제대로 발전하지 못하여 자연 사(私)금융이 발달하였다. 여기에 방만한 대출규제가 일어나자 재무구조가 취약한 기업은 어려움에 봉착하게 되었다. 구조적 취약성이 노출된 것이라고 판단한 당시 정부는 1972년 8월 3일 '경제의 안정과 성장에 관한 8·3 긴급조치'를 취하였다. 그 주요 내용은 첫째, 기업이 가지고 있는 사채를 세무서 또는 금융기관에 신고하면, 3년 거치 5년 분할상환 조건으로 하고 이자율도 16.2% 이하로 하는 새 채무로 전환시켜 주었다. 또한 기업의 은행 단기대출금 중 30%를 장기저리대출로 전환하여 주었다. 둘째, 법인세 및 소득세의 투자공제율을 크게 인상하고 감가상각 할증률도 인상하여 기업을 지원하였다. 셋째, 지방교부세율을 법으로 정하였던 것을 매년 예산에서 정하도록 하여 중앙재정의 경직화를 완화하였다.

이러한 8·3조치는 기업의 어려움을 덜어주고자 하는 정책의 충정은 이해될 만한 것이지만 한국경제 운영에서 처음으로 자유시장경제의 기본을 흔들었던 조치로 역사에 부정적 평가를 받아야 할 것이다. 당시 이 조치는 세금을 내지 않는 사채업자들에게 큰 벌이 되었지만, 취약한 재무상태에서 기업을 운영하던 사람들에게는 자기들의 경영결과에 대하여 추가적인 노력이나 그 결과에 책임지지 않는 이익을 안겨주었다. 즉 반(反)시장적 결과를 가져왔다. 시장에서 이루어진 사계약 형태의 채권채무를 공권력의 개입으로 바로잡은 나쁜 선례를 만든 결과가 되었다. 이 조치는 어디 기업만 도와주느냐 하는 논리에 따라 2년 후인 1974년 1월 14일 '국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치'를 만들게 하여 일반 저소득층 지원 등 정부의 시혜적 조치가 이어지는 단초가 되게 하였다. 물론 1·14조치는 8·3조치에 비하면 보다 덜 비시장적인 조치이기는 하지만 그래도 8·3조치와 같은 맥락에서 정부가 기업을 도왔으니 일반국민도 도와

야 하지 않느냐 하는 논리가 작용되었으리라 유추할 수 있다. 8·3조치와 같이 자본주의의 기본인 시장의 질서를 깨뜨리는 정책은 훗날 농촌부채탕감과 같은 비시장적인 조치로 이어지고 있다.

제5절 부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책

1970년대 후반기에 들어와 국내외적으로 여러 가지 어려운 여건 속에서도 정부의 강력한 리더십과 일사불란한 정책추진으로 중화학공업의 기반을 구축하고 높은 성장을 이룩하였다. 그러나 이러한 적극적인 팽창정책으로 통화가 엄청나게 늘어났고 또 중동특수로 인한 해외송금 등으로 물가가 높게 상승하고 부동산투기가 만연하였다. 한편 중화학공업은 전후방 연관효과가 기대한 만큼 원활하게 파급되지도 못하고, 경제력의 소수 집중과 소득의 불공평을 초래하였다. 또한 무엇보다 중요한 것은 막대한 투자재원을 조달하는 과정에서 필요한 내자나 외자 모두 정부의 인위적인 배분이 따르게 마련이어서 금융질서가 왜곡되었고 또한 독과점현상이 심화되어 결과적으로 금융시장이나 실물시장이나 시장의 왜곡과 경쟁질서가 저해되는 결과를 낳게 되었다. 이는 다시 경제의 비효율을 초래하고 기업의 경쟁력이나 국민경제의 체질을 약화시키는 요인이 되었다. 그래서 1978년 8월 8일에 「부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책」(8·8조치)을 취하였다. 8·8조치의 주요 내용은 토지거래허가제 도입, 기준지가고시지역 확대, 부동산소개업 허가제, 공한지세 도입과 양도소득세 강화, 토지개발공사 설립 등이다.

한편 경제기획원을 중심으로 한 일부 경제관료들과 일부 경제학자들 사이에서 경제정책방향을 전환해서 경제구조를 근본적으로 조정하지 않으면 안되겠다는 생각을 하게 되었고 이를 위한 준비와 대책을 마련하기 시작하였다.

제 4 장

종합안정화시책의 추진

제 1 절 종합안정화 전략의 선택

1970년대 한국경제는 중화학공업 개발 등 급속한 팽창정책으로 높은 성장을 하였지만 방만한 경제운영의 결과 1970년대 말 만연된 인플레이션을 경험하게 되었다. 당시 한국경제에 나타난 인플레이션은 일시적이거나 특별한 요인에 의한 것이라기보다는 경제구조상 종합적으로 나타나게 된 것이라고 평가할 수 있다.

이에 따라 1970년대 후반 한국정부 일각에서 그리고 전문가 그룹에서 구조적 인플레이션의 제거로 발전잠재력을 키워야 한다는 논의가 일기 시작하였다. 이 과정에서 과거 정부주도의 경제운영이 한계에 다다르게 되었다는 잠정 결론 위에 정부주도 경제운영의 재검토와 새로운 경제운영 방식의 모색이 시도되었다. 이의 1차적 초점이 경제안정화 노력이라는 의견이 집약되기 시작되고, 이러한 인식하에 1979년 4월 17일 경제안정화 종합시책을 확정·발표하게 되었다. 따라서 당시의 안정화시책은 단순한 물가의 안정정책이 아닌 경제구조상의 여러 문제에 대한 근본적인 처방을 검토하고, 이를 토대로 경제운영 방식까지도 시장경제의 틀에 맞게 다시 짜자고 하는 큰 틀의 변화 시도이고 새로운 전략의 선택이라고 평가하여야 할 것이다.

이렇게 시작된 안정화 시책은 추진 6개월 만에 박정희 대통령 시해사건을 맞게 되어 정치적으로 큰 소용돌이에 휘말리게 된다. 따라서 새로운 경제운영 전략은 흐지부지 된 가운데 시간을 보내고 있었다. 그러나 정치적 우여곡절을 거쳐 등장한 전두환 대통령의 제5공화국은 경제정책의 기본을 안정의 토대 위에 자율과 개방이라고 하는 즉 안정과 자율이라고 하는 양대 축으로 할 것을 선언

하게 된다. 안정과 자율의 경제운영은 바로 시장경제의 운영을 의미한다. 지난 20여년간의 정부주도 경제운영에서 시장경제의 기본인 안정과 자율·개방을 선택함으로써 경제운영의 큰 틀을 바꾸게 되었다.

당시 안정화정책을 추진한 주역들이 손꼽은 안정화정책의 주요 추진 배경은 인플레에 따른 비용상승과 수출경쟁력 저하, 통화의 방만한 운영, 곡물수매제도입에도 불구한 농촌경제의 악화, 중화학공업 등에 대한 과잉투자에 따른 부작용 그리고 석유파동 등을 종합적으로 처리하는 데 두고 있었다.

또한 당시 대다수의 사회지도층들은 이러한 물가상승 억제를 포함한 경제안정화 시책이 가격경쟁력을 포함한 수출경쟁력의 확보와 토지공개념 및 금융실명제를 포함한 경제민주화의 실현에 필수적인 요소였음을 인식하였다고 평가하고 있다.

이러한 안정화정책을 달성하기 위해서 통화의 긴축운용과 금융산업의 발전방안을 강구하고, 재정운영을 제로베이스에서 다시 시작토록 함으로써 재정의 건전성을 확보하는 작업을 하였다. 일차적으로는 공무원의 봉급 등을 삭감하고 추곡수매가의 동결 등의 정책을 추진하였다. 임금도 동결하였다. 또한 시장경제운영의 파수꾼인 공정거래제도도 출발되었다. 이러한 과정에서 많은 반발이 있었음은 자명한 일이다. 그럼에도 불구하고 당시 정부 관료들의 헌신적 사명의식과 경제논리에 대한 대통령의 각별한 신임 그리고 입법기관의 이해 등으로 안정화정책이 지속적으로 추진될 수 있었다고 당시의 경제운영자들은 평가하고 있다.

제 2 절 안정화시책의 주요 내용

1. 금융긴축과 제도개선

종합안정화시책에서 가장 기본적인 문제는 수요면에서 돈줄, 즉 통화의 관리를 여하히 합리적으로 하느냐로 집약될 수 있다. 1970년대 후반 정부부문과 해외부문에서 늘어나기 시작한 통화는 시장의 초과수요를 유발하여 인플레이션의

근본 원인이 되었다. 문제는 공급된 돈을 금융기관으로 흡수할 금리의 가격기능이 부족하고, 금융기관이 발달하지 못하여 금융매개 기능이 미약한 탓에 여신관리가 경직되어 상황의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 능력을 금융기관들이 갖지 못하고 있었다는 것이다. 이러한 문제들에 대한 대응책을 안정화시책의 준비과정에서 박정희 대통령의 명에 의하여 한국은행·경제과학심의회의·한국개발연구원 등에서 본격적으로 연구하게 되고 이를 토대로 재무부와 경제기획원에서 많은 토론을 거쳐 금리의 시장기능 제고, 환율의 유동화, 금융기관의 경영자율성 확대 등의 정책들이 연구되고 일부 정책에 반영하는 과정을 1970년대 말 진행하고 있었다. 그러나 이런 일들이 내용적으로는 각 기관의 이해상충으로 그 시행이 지지부진한 가운데 있을 때 박정희 대통령의 시해사건이 발생하여 더욱 어려움을 겪게 되었다.

전두환 대통령 정부는 정부출범과 동시에 경제의 안정을 위한 제반 조치를 취해가기 시작하였다. 돈줄을 잡기 위하여 한국은행의 통화관리를 보다 엄격하게 하고 재정의 건실화를 위하여 제로베이스 예산편성과 양곡수매가격을 동결하는 정책이 시작되었다.

한편 금융제도 개혁은 크게 다음과 같은 줄거리로 추진되었다. 첫째가 금융시장의 개방이었다. 새로운 진입을 개방하기 위하여 지금까지 터부시 되었던 은행·단기금융회사·상호신용금고의 신규설립을 허용하고, 업무 장벽을 허물기 위하여 소위 금융기관 업무의 종합금융화(universal banking system)를 추진키로 하였다. 둘째, 금융시장의 가격기능인 금리를 시장에서 자율화하도록 하였다. 금융당국에 의하여 좌지우지된 금리의 조정을 시장의 시세에 따라 자율적으로 정해지도록 함으로써 가격의 왜곡을 막고 돈의 흐름을 경제논리에 맞게 움직이게 하였다. 셋째로 금융기관의 규모와 운영이 국제화되도록 하고 정부은행의 민영화 경영의 자율화를 추진하기로 하였다. 이러한 제도개선을 논의하기 위하여 1982년 초 학계·금융계 등으로 구성된 금융발전위원회를 당시 재무부에 설치하였다.

이상의 금융제도 개선 노력은 논리나 의지만으로 추진되기에는 당시로서는 많은 어려움이 있었다. 기존 세력들의 끈질긴 자기보호 노력과 관계부처의 이해상충으로 당시의 금융제도 개선은 단시일 내에 효과를 거두기에는 역부족이었다. 그러나 전두환 대통령 정부의 지속적인 정책의지와 당시 정책운영자들의

집념어린 노력으로 많은 성과를 거두어가고 있을 때 한국경제의 정책운영은 1980년대 중반 이후 다시 어려움을 맞게 된다. 즉 민주화과정에서 정부정책은 다시 과거로 회귀하게 되고, 이에 따라 지금까지의 금융자율화 노력은 다시 뒷걸음질을 하게 되었다.

그러나 금융산업의 구조개혁이라는 문제의식 위에서 1980년대에 추진하였던 개혁과 1990년대 말 IMF 대기성차관협정기간의 개혁을 비교하여 본다면 오늘날 우리에게 많은 시사점을 준다고 평가할 수 있다. 즉 1980년대에 추진한 금융제도의 개선은 앞으로 한국의 금융산업이 나갈 방향을 분명히 제시하고 이의 테두리 위에서 제도개선이 추진되었다고 평가할 수 있다. 반면 IMF시의 금융개혁은 제도개혁의 접근보다는 사건처리 방식으로 수많은 금융기관을 문닫게 만들거나 정부기관으로 전락시키고 앞으로 어떻게 발전시키겠다는 정책방향의 제시가 명확하지 못하였다고 평가할 수 있다.

또한 기업경영의 불확실성에서 오는 금융의 부담을 소비조장 정책을 통하여 결국 가계의 부담으로 전환시켜 놓은 결과가 IMF 이후 한국정부가 취한 금융산업 개혁의 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 카드회사의 부실을 초래하였고, 2003년 하반기 400조원의 가계부채와 300만명이 넘는 신용불량자를 양산한 결과로 나타나게 되었다.

2. 재정구조의 건실화

경제안정화시책과 관련하여 재정구조의 건실화는 매우 중요한 의미를 갖는다. 무엇보다도 통화관리와 관련하여 재정적자구조의 개선이 초미의 과제였다. 1970년대 산업의 균형발전이라는 정책목표하에 시행된 이중곡가제도와 영농지원을 위한 비료가격지원제도는 정부의 양곡관리기금과 비료계정의 적자를 날로 늘어나게 만들었다. 더구나 정치적으로 유신체제 유지를 위하여 농민의 환심을 사기 위한 정치논리로 이 두 부문의 적자는 더욱 커져 정부재정의 관리능력을 벗어나고 있었다. 따라서 이 부문에 대한 처리 없이는 정부부문에서 풀려나오는 통화를 관리할 수 없게 된다는 판단하에 경제안정화시책에서는 이 문제를 심각하게 제기하기에 이른다. 이를 위하여 전두환 대통령 정부는 추곡수매가 동결이라는 극단적인 조치를 취하게 되고 비료부문의 해결을 위한 비료생산공

장의 합리화와 비료판매가격의 인상 등의 어려운 조치를 취해 가기 시작하였다.

또한 전두환 대통령 정부는 종합안정화시책의 추진에 정책의 우선순위를 둔다는 것을 선언하고 이를 뒷받침하기 위하여 재정개혁을 선언하였다. 이에 따라 국가예산을 영점(zero base)에서 재편성하였다. 제로 베이스 예산의 경우, 과거의 예산을 백지 상태에서 다시 시작하는 것이기 때문에 예산의 낭비적인 요소를 제거하도록 노력하였다는 평가를 받을 수 있다.

제로 베이스 예산의 도입과 함께 합리적이고 효율적인 재원의 배분을 위해서 총자원예산을 만들어서 예산동결하에서도 기간산업이 꾸준히 추진되도록 하는 제도적 장치를 마련하였다. 이러한 제도개선 노력은 많은 긍정적 평가를 받았지만, 반면에 다른 한편에서는 공허한 형식논리에 치우쳐 제로 베이스 예산의 도입이나 총자원예산의 도입 노력이 성과가 없었다는 평가가 함께 존재하기도 한다.

안정화정책을 추진하기 위한 재정구조 개선의 시도에 대한 평가는 매우 다양한 시각에서 이루어지고 있다. 먼저 안정화정책 시행 이전 기간에 대한 재정구조를 살펴보면, 과거 개발연대에서는 전략산업 중심의 지원에 따른 불균형 성장이 이루어졌음은 물론 이에 따른 재정적자의 불가피성이 있었다고 평가할 수 있다. 이와 관련하여 안정화정책을 추진한 이후의 재정구조에 대해서 재원의 합리적 배분의 시도에 따른 재정흑자 내지는 균형재정을 위한 노력이 있었다는 점, 산업간 불균형을 시정하기 위한 재정의 역할에 대한 긍정적인 평가가 있을 수 있다. 한편 이러한 정책방향의 대전환이 각 부처의 불만을 가져왔으며, 이를 해결하기 위한 부처간의 예산조정이 좀더 세밀한 배려 가운데 이루어졌어야 좋았을 것이라는 평가도 가능하다 하겠다.

3. 세제개편과 금융실명제의 추진

안정화시책의 추진과정에서 보면 세제의 개편은 상대적으로 크게 다루어지지 않았다고 볼 수 있다. 이는 큰 줄거리의 정책변화를 시도한 시기였기 때문에 정책의 변화에 보다 초점이 맞추어지게 되므로 우선 정책변화를 마무리하고 세제는 사후적으로 이를 뒷받침하게 되는 것이 자연적인 흐름이라고 볼 수 있다.

다만 당시 인력개발을 위한 교육투자의 긴급성을 바탕으로 교육세가 신설되었다. 또한 공평과세와 조세의 중립성을 도모하고 산업의 지원을 특정산업지원제도에서 기능 중심의 산업지원체제로 전환을 시도하였다. 이에 따라 특정산업지원 육성법들이 정비되고 조세감면을 기능중심의 간접감면으로 전환하는 등 조세감면제도를 전면 정비하였다. 결국 산업지원제도를 종래의 선별적 특정산업지원제도에서 기능중심적으로 어떤 산업의 경우에도 동일한 기능 즉 산업의 합리화, 생산성 향상, 에너지 전략 등 같은 기능을 수행하는 경우 같은 지원을 받을 수 있도록 제도변화를 추진한 것은 큰 정책적 의미가 있다 할 것이다. 산업의 선정을 정부가 아닌 시장을 통하여 이루어지게 한 것은 큰 변화와 진전을 의미한다고 평가할 수 있다.

1980년대 세제와 관련된 제도개선의 가장 큰 주목 대상은 세원기반확대를 위한 금융실명제의 추진이었다. 금융거래의 실명화 추진은 1982년 발생한 이철희·장영자 어음사기사건에서 비롯된다. 이 사건의 발발로 당시 금융시장은 마비상태에 들어가게 되었고 이를 다시 정상화시키는 데는 엄청난 시간과 변화를 전제로 하지 않을 수 없었다. 어차피 금융시장을 새로 재편하기 위해서는 금융거래 실명화를 의무화하는 제도적 장치 같은 새로운 변화의 모색이 필요하다고 할 수 있다. 평상시 이런 제도의 도입은 기존질서에 큰 변화를 가져오게 된다는 두려움과 이를 빌미로 한 시기상조론으로 반대하는 세력이 많기 때문에 이의 실시가 매우 어려운 것이 현실이다. 마침 불행하게도 사건이 발생하여 금융시장이 마비된 마당이니 이를 새로 세워 나갈 때 장기적으로 도입되어야 할 금융거래 실명제를 추진하자는 것이 당시 정책운영자들의 문제의식이었다.

금융거래실명제는 금융시장 거래질서의 정상화라는 면에서 금융산업 발전에 사회간접자본과 같은 것이다. 여기에 결과적인 부수 이득으로 세원기반이 확대되고 과학적이고 합리적인 세정이 이루어질 기반을 갖추게 된다고 할 수 있다.

금융실명제는 자료에 근거하여 탈세를 방지하고, 낮은 세율로의 전환을 가능하게 하여 주는 제도이다. 또한 부(富)에 대한 정당성을 부여하고, 금융거래의 음성화 방지를 통하여 소위 지하경제를 없앨 수 있다. 한편 금융실명제 도입과 관련해서 구체적인 세제의 변화로서는 금융소득종합과세를 실시하는 것이다. 그러나 기존질서나 정치권 등에서는 금융소득종합과세의 실시에 대하여 의문을 제기하고 나섰다. 즉, 세금 탈루소득 방지를 위해서는 필요한 제도임을 인정하

면서도, 당시의 국세 행정능력과 전산능력의 부족, 새로운 제도 도입이 가져올 일시적 경제위축 등을 이유로 논의가 분분하였다. 당시 금융실명제 도입을 반대하는 사람들의 본심은 새 제도하에서 맞게 될 자신들의 불이익을 계산한 것이라고 평가하여야 할 것이다. 소위 기득권 세력, 그 중에서도 정치권이 앞장서 반대하였다. 명분상 내놓고 반대는 하지 못하지만 새 제도가 가져올 경제위축, 혼란, 자본의 해외도피 등의 우려를 앞세워 이 제도는 시행이 보류되었다.

이 제도는 우여곡절을 거쳐 1993년 8월 김영삼 대통령 정부에 의하여 대통령 긴급조치의 형태로 시행에 들어가게 되었다. 그동안 10년 이상의 준비기간이 있었음에도 불구하고 정상적 법의 시행이 아닌 긴급조치로 시행에 들어간 것은 당시 정책운영자들이 금융거래실명제의 기본 뜻을 잘 이해하지 못하고 정치적 복선이 깔린 것 같이 마치 깜짝 쇼와 같은 조치로 시행에 들어갔음을 의미한다. 그리고 이 제도가 시행된 지 10여년이 지난 지금도 금융실명제는 남의 돈 거래 뒷조사에 보다 무게를 두어 운영되고 있음을 보게 된다. 이것은 좋은 제도의 잘못된 시행이고 좀더 그 운영에 보완대책이 필요하다고 평가된다.

4. 공정거래제도의 도입

1975년 시행된 '물가안정 및 공정거래에 관한 법률'이 근거가 되어 한국정부는 매년 독과점사업자 및 품목을 지정하여 독과점품목을 대상으로 부당한 가격인상이 없도록 관리하여 왔다. 또한 부가가치세제의 시행에 따라 물가의 편승인상과 수급질서의 교란 등 불안요인을 최소화하기 위하여 1977년 정부는 795품목의 가격표를 작성 발표하였고 수백 개에 달하는 독과점품목 및 주요품목의 공장도 최고가격 그리고 서울지역에 대한 생필품 소비자최고가격을 지정 고시하여 왔다. 이러한 시장에 대한 정부의 직접간섭에 의한 물가안정 노력은 1978년 이후 지속되어 왔지만 원유가 상승, 통화, 환율, 수급에 차질을 빚은 농산물 등 다양한 물가상승요인 앞에 별 효과가 없었다.

이에 따라 물가관리를 종래의 개별품목에 대한 최고가격의 지정이나 독과점가격 결정 등 개별제한적 접근방식에서 벗어나 카르텔 등 경쟁제한적 행위나 불공정거래행위와 같은 시장질서를 교란하는 근원적 문제를 제도적으로 접근하는 방식으로 전환할 것을 검토하게 된다. 이를 위하여 정부는 '독과점규제 및

공정거래에 관한 법률'의 제정을 추진하게 되고 1980년 12월 31일 당시 국가보위비상대책위원회는 이 법을 탄생시킴으로써 종전의 시장간섭적인 물가행정이 새로운 전환을 맞게 되고 이를 추진하기 위한 독립행정관청으로 공정거래위원회가 발족하게 된다.

이와 같이 당초 물가관리에 초점을 맞추어 출발된 공정거래제도는 시장의 발달과 시장경제운영체제하에서 자연스럽게 본래의 자기 기능을 찾아가게 되었다. 특히 정치적인 민주화의 진전 속에서 시장에서의 불공정거래행위나 거래질서의 파괴행위를 감시·감독하는 공정거래위원회의 기능이 확대되고 독립관청으로서의 법률적 지위도 격상되어 가게 되었다. 특히 IMF 이후 대기업 경영의 투명성 확보가 중요한 정책과제가 된 상황하에서 공정거래제도는 그 중요성이 더욱 강조되게 되었다.

제 5 장

민주화와 욕구분출

제 1 절 안정과 자율·개방정책의 후퇴

1986년을 고비로 한국사회는 정치민주화로의 대전환을 하게 된다. 대통령 직선제가 채택되고 지방자치제가 실시되었다. 이 정치민주화의 과정에서 한국 국민 각계각층 중 그동안 스스로 손해나 홀대를 받아왔다고 생각하는 경제주체들은 길거리로 뛰쳐나와 욕구 수용 요구를 한풀이식으로 하고 다녔다. 노동계·농민·학생 그리고 다양한 사회계층들은 그들 나름의 요구조건을 내걸고 그것이 수용될 때까지 무한 투쟁성 데모를 하였다. 이런 사회 분위기의 변화로 그동안 한국경제운영의 기본 틀인 안정과 자율·개방은 변화를 수용하지 않을 수 없게 되었다.

거기다가 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽게임이라는 거대한 국제행사를 앞둔 시점이라 사회적 안정이 요구되는 상황이었다. 따라서 정부는 각계가 요구하는 현실적인 문제를 우선 수용하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 상황 논리 앞에 정부는 단기적으로 고통을 감내해야 하는 기존의 안정화정책의 수정을 받아들이는 것이 불가피한 점도 있었다. 당시 경제운영은 우선 통화량을 늘려 기업의 자금사정을 도와주고, 시장의 강력한 요구사항인 임금인상, 추곡 등 정부수매가 인상을 큰 폭으로 받아들였다. 금융자율화, 수입자유화, 연도별 외환자유화계획 등의 추진은 뒤로 미루어졌다. 재정의 긴축운용은 느슨해지기 시작하였다. 이러한 일들은 마침 저달러·저유가·저금리라고 하는 소위 3저의 호기를 맞이하여 한국경제가 호경기를 구가하는 시점이었기 때문에 정책의 후퇴는 표나지 않게 슬그머니 이루어질 수 있었다. 이러한 흥청거리는 경제상황 속

에서 성공적으로 끝맺음한 서울올림픽을 계기로 한국민은 마치 금방이라도 한국경제가 선진대열에 합류한 것 같은 착각 속에 1990년대를 맞게 된다. 그러나 경제현실은 냉정한 것, 뿌린 만큼 거두는 것이 경제운영의 결과라 한다면 올림픽 이후 경제수축기를 맞은 한국경제는 여기저기에서 문제가 터져나오기 시작하였다.

우선 성장속도가 1980년대 말 연평균 12~13%에서 1989년부터 7~8%로 감속되었다. 10%대의 고성장에 익숙하였던 당시 한국국민의 체감경기 후퇴감은 매우 컸다고 할 수 있다. 또한 제조업이 상대적으로 위축되고 대신 서비스 산업이 떠오르고 있었다. 제조업의 성장 주도력이 상실되어 가고 있었다. 한편 수출은 부진하고 대신 높은 가계소득 증가에서 유발된 주택수요에 맞추어 경제성장은 내수중심으로 바뀌어가고 있었다. 올림픽 이후 경기후퇴기를 맞아 경기는 하강하고 부동산 투기, 급격한 소비확대 등으로 물가는 오르는 기현상을 연출하고 있었다. 한편 일하는 분위기보다는 근로자들은 여가를 즐기고 삶의 질에 대한 관심이 높아만 갔다. 1989년 법정근로시간을 주당 48시간에서 44시간으로 단축하였다. 실제 일하는 시간인 주 52시간과 비교할 때 주 44시간의 법정근로시간은 큰 격차가 있다. 그러니 일하려는 의지보다는 복지욕구 충족을 위한 투쟁성 스트라이크에 자연 관심을 갖게 되고 그런 분위기하에서 생산성이 오를리 없으니 한국경제의 국제경쟁력은 상실되어갈 수밖에 없었다. 다시 말해서 경제상황은 스태그플레이션과 유사한 모습을 보이고 있고, 사회분위기는 생산성보다는 과거에 대한 보상심리와 개인의 복지가 보다 우선시 되는 모습을 연출하기 시작하였다. 정부는 경제를 추스르고자 하는 고민이나 전략의 강구보다는 인기 영합적인 일에 몰두하는 상황이었다고 할 수 있다.

제 2 절 부동산 투기억제를 위한 토지공개념 도입

올림픽 이후 1989~90년 기간 동안 부동산 투기는 극성을 부리고 나타났다. 약 10년 전인 1978년 한국경제는 부동산 투기억제를 위한 종합대책을 발표한 바 있다. 당시로서는 1970년대 후반 호황 뒤끝의 부동산 투기였기 때문에 거래

에 대한 제재를 가하는 제도를 만들었다. 거래허가제, 신고제, 양도세 강화 등이 그 주요 골자였다. 그 이후 종합안정화시책의 추진으로 자연 부동산 거래는 잠잠하였는데 이것이 정치민주화 과정에서 경제운영이 느슨한 틈을 타 다시 기승을 부리고 나타났다. 부동산 가격이 폭등하고 부동산 투기 망국론이 대두되었다.

이러한 부동산 투기를 억제하기 위하여 토지공개념 도입을 천명하고 종합토지세, 토지과다보유세, 토지초과이득세 및 공한지세 등이 제정 또는 개정되었다. 그리고 정부는 공급측면에서 분당과 일산 등에 신도시를 건설하였다.

물론 이 제도는 시장경제의 기본을 일부 제한한다고 하는 원론적인 면에서 문제를 제기하는 경우가 많았고, 시행초기는 긴장감 있게 추진되었으나 시간이 지남에 따라 당시의 어수선한 사회환경 속에서 짜임새 있는 추진이 어려웠다. 이와 동시에 토지초과이득세의 경우 미실현소득에 대한 과세라는 이유로 차후 위헌판결이 내려져 폐지되었고, 기타 부동산 투기억제와 관련한 토지공개념이나 종합토지세 및 토지과다보유세의 경우에는 토지과표의 현실화 문제와 지방에의 배분문제, 재산세 중과세에 대한 저항, 지방정부와 중앙정부간의 의견 불일치, 행정비용 과다에 따른 집행에 대한 회의 등으로 그 시행에 어려움이 많았다. 그러나 자유시장경제체제하의 많은 선진국들도 부동산 거래에 대한 직접규제나 토지 자체에 대한 공공성을 강조하는 나라들이 많이 있다. 하물며 한국처럼 인구밀도가 조밀하고 가용토지가 부족한 경제하에서 토지거래나 소유에 대한 일부 공개념의 도입이 필요하다는 평가도 많이 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 2003년 하반기 노무현 대통령 정부는 다시 기승을 부리는 부동산투기와 관련하여 여러 가지 각도에서 세제상의 강도 높은 제재를 가하는 정책을 펴고 있다. 또 동시에 만일 이런 정책에도 불구하고 부동산 투기가 가라앉지 않을 경우 부동산에 대한 공개념 도입을 추진하겠다는 정책의지를 나타내고 있다. 그러면서도 이것은 마치 금도를 건드리는 것처럼 최후의 수단으로 사용하겠다는 의지의 표현을 하고 있다. 그러나 이것도 정책개발에 따라 자유시장경제의 기본을 크게 훼손하지 않으면서 항구적으로 부동산의 거래에 대한 제한을 가할 수 있는 여지를 발굴해가는 방법이 있을 수 있다 하겠다. 한국 헌법 제119조를 바탕으로 정부의 합리적인 공개념 도입을 완전하게 제도화하는 연구는 뒷전에서 쉬쉬하면서가 아니라 체계적인 연구를 통하여 이루어질 때 오히려 한

국경제의 장기적 안정기반을 마련하는 길일 수 있다.

제 3 절 한국 금융회사들이 몰고온 국제금융시장 참여의 시행착오

1990년대 경제발전의 대전환 과정 속에서 전략적 접근을 하지 못한 한국경제는 투자부진·저성장·임금인상 등 경쟁력 하락과 부실한 재무구조로부터의 압박 등으로 호된 난관에 봉착하게 된다. 구호성 세계화 전략하에 대책 없이 문이 열린 국내 시장은 밖으로부터의 충격에 속수무책인 가운데 놓이게 된 결과가 되었다.

1992년 한국경제는 세계경기의 후퇴와 올림픽 이후 방만한 경제운영에 따른 발전잠재력의 퇴조로 어려움을 겪게 된다. 물가는 상승하고 투자 특히 설비투자는 급속히 감퇴하여 한국경제는 스태그플레이션의 모습을 나타내기 시작하였다. 마침 노태우 대통령 정부의 말기를 맞아 각 경제주체들은 자기이익 챙기기에 정신이 없고, 새로 출범한 김영삼 대통령 정부는 소위 민주화세력의 집권이라는 자기도취에 휩싸여 경제는 안중에도 없었다. 새로운 정부에 참여한 정책수립가들은 전문성 부족과 경제운영에 대한 미숙으로 '새경제 5개년계획'이라는 것을 몇 사람이 책상머리에서 졸속으로 만들어 경제를 운영하는 아마추어어성을 드러내고 있었다. 정책의 보수성을 탈피한다는 미명하에 정책은 큰 요동(sway)을 쳤다. 그 대표적인 것이 금융개방의 이름하에 단기투자금융회사(단자회사)를 종합금융회사로 전환하여 주고, 이들 회사로 하여금 국제금융업을 할 수 있도록 허용하여 준 것이었다. 지금까지 국내금융시장에서 어음할인을 주업으로 단기금융업을 하여온 이들은 해외시장에서 자본거래를 해본 경험이 없었다. 이들이 잘 알지 못하는 해외시장에서 외형상 싼 단기금융상품을 기채하여 그것을 장기투자에 사용하는 무모성을 저지르고 말았다. 결국 그것이 훗날 동남아시장에서 자금의 미스매치에 의한 큰 손실을 가져왔고, 1997년 한국의 외환위기를 촉발한 원인이 되었다. 결국 금융·외환·자본시장의 사려 깊은 연구와 조심스러운 개방을 추진해야 할 당시의 정책운영자들이 경험과 전문성 결여로 즉흥적 개방을 무모하게 추진한 결과 한국경제에 큰 시련을 안겨준 결과가 되었다.

제 4 절 단일관세율제도의 도입

이 기간 동안 관세제도와 관련해서 정책전환을 이루었다. 즉 단일관세제도를 도입하고 수출입면허제도와 수출환급제를 폐지하였다. 종래의 산업보호에 보다 초점이 맞추어져 왔던 관세체제가 보다 조세 중립적인 제도로 변환하였고 이는 그후 많은 발전을 이루어 관세의 중립적 위치 기반을 만들어 갔다고 평가할 수 있다.

조세행정제도의 현대화를 위하여 과거 세목별 행정조직에서 기능별 조직으로 전환하였고 이에 따라 세무행정의 투명성이 제고되었다. 또한 과거 조세심사청구제도의 복잡성을 간소화시켜서 조세행정 편의를 도모하였다. 한편 당시에는 상속세·소득세 등에 대한 세율인하를 추진하였을 뿐만 아니라, 부가가치세와 관련하여 과거 정치적인 타협의 부산물로 많은 부작용을 초래하였던 과세특례제도를 간이과세제도로 전환시켰다.

제 5 절 사회복지 부문에 대한 재정지출의 증대

1970년대의 조세정책이 효율성 위주였다면 1980년대에는 공평성 위주의 조세정책으로 바뀌었다고 할 수 있다. 이것이 1990년대에는 공평성과 효율성이 함께 중요시 되고 있다. 이를 통해서 한국의 조세부담률은 상승되고 재정의 역할도 확대되어 외환위기와 같은 때에 위기관리를 감당할 수 있었다고 평가할 수 있다.

민주화와 욕구분출기에 예산편성의 중요 특징은 소외계층에 대한 배려였다. 그러나 이러한 사회복지 부문에의 과도한 재정지출이 SOC에 대한 재정지출을 축소시켜서, 향후 한국경제의 성장잠재력을 저해시켰다는 문제점도 지적될 수 있다.

또한 지역간 불균형 해소의 일환으로 농가부채특별법을 통한 지역간 소득격차의 해소 노력이 있었다. 한편 UR 협정과 WTO 출범에 대비한 농업구조조정

의 촉진 등에 재정이 상당한 기여를 함으로써 농촌경제가 매우 크게 성장할 수 있었다고 할 수도 있다. 그러나 농촌부문에 대한 과다한 재정지원에 비해서 그 성과는 타 부문과 비교하여 볼 때 매우 낮은 수준이기 때문에 이에 대한 다각적인 연구검토가 필요하다고 평가할 수 있다.

이 외에도 기금관리기본법의 제정을 통한 각종 기금의 정리, 자금관리특별회계 폐지 및 재정투융자 특별회계의 신설 등 제도개선이 있었고, 경부고속전철, 인천국제공항, 서해안 고속도로 및 200만호 주택건설 등과 같은 굵직한 기간산업에 대한 재정지원이 이루어졌다. 또한 처음으로 지방양여세 제도가 신설된 것도 하나의 제도적 발전이라고 평가해야 할 것이다.

제 6 장

IMF 협정과 한국경제의 구조조정

제 1 절 한국경제의 펀더멘털과 위기의 확산

1997년 말 IMF와 대기성차관협정을 맺기 이전 한국경제의 매크로지표들은 그리 나쁘다고 할 수는 없다. 6%가 넘는 경제성장률, 5% 이하의 물가상승률, GDP의 2% 미만인 국제수지 적자, 30%가 넘는 국내저축률, 건실한 재정구조 그리고 지난 3년간 큰 변화 없이 유지된 실질환율 등 소위 경제의 기본 틀은 그리 나쁘지 않은 상황이었다고 평가할 수 있다.

따라서 당시 초기의 위기상황은 총량적 펀더멘털과는 상관이 없는 외환관리와 관련된 외환위기(currency crisis)였다고 할 수 있다. 외환위기의 원인은 대외채무 중에서도 단기채무의 급격한 증가에서 비롯되었다. 1990년대를 통하여 단기성외채는 전 채무의 50%를 상회하였고, 외환보유액에 대한 단기채무의 비율이 1996년에 280%로 악화되었다. 특히 1993년 이후 국내 단기투자회사에서 종합금융회사로 탈바꿈한 많은 금융회사들이 단기부채를 잘 관리하지 못하고 장기투자나 복합금융상품(derivatives)에 투입함으로써 부채의 상환과 투자의 회수상에 문제가 발생(mismatch)하게 되었다. 즉 외환위기가 시작되었다.

다른 한편 당시 한국경제의 구조를 살펴보면 여러 가지 어려운 문제를 찾아낼 수 있다. 첫째로 한국 금융기관들은 부실여신이 확대되고 이에 따라 금융기관의 수지가 악화되어 갔다. 또한 이를 감독하는 금융감독 기능이 부실하여 금융기관의 미래에 대한 확신을 시장에 주지 못하고 있었다. 둘째로 대기업의 부채비율이 선진국에 비해 월등히 높은 상황이었다. 일부 대기업들은 계열사간의 상호지급보증, 상호출자, 내부자거래 등으로 기업경영의 취약성을 감추어 왔으

나 과다한 해외차입으로 이를 감내할 수 없는 경영의 한계에 다다르고 있었다. 또한 일부 대기업의 부도처리 과정에 당시 대통령선거 운동과 관련하여 정치권의 간섭이 일어나 이를 경제논리대로 처리하기 어렵게 만들었고, 이는 다른 기업으로 위기를 전염시켜 많은 한계기업들의 위기가 현실화되었고 이러한 기업의 위기가 다시 금융의 위기로 전이되게 되었다.

종합적으로 비록 총량지표상 경제의 기본은 큰 문제가 없었을지라도 단기외환부채관리의 미숙이 한국경제의 외환위기를 가져왔고 이어서 이러한 위기가 경제구조상의 취약부문의 문제 가능성을 현실문제로 발전시킨 결과 한국경제의 총체적인 위기로 확산되었다고 할 수 있다. 금융기법의 발달로 파생상품이 활성화되고 이에 투입된 자본이 경기수축기에 불확실성이 커지게 되었다. 그러나 시장의 이러한 변화를 금융기관들이 제대로 파악을 하지 못한 채 엉거주춤하고 있는 사이 시장은 큰 변화를 몰고 오게 되었다. 또한 인터넷의 보급으로 전세계의 금융거래가 동시에 real time으로 이루어질 수 있게 되었다. 이러한 상황의 변화 앞에 놓인 한국경제는 외환위기를 방어할 시간과 기술이 부족하였다. 다른 한편 한국경제가 지난 20년간 크게 신장되어 위기에 대한 대비의식이 부족하였던 점도 위기의 원인이 되었다고 할 수 있다. 현실적으로는 민주화 과정에서 경제문제에 대한 상대적 취급 소홀 등이 외환위기를 부른 직접적인 원인이 되었다고 분석할 수 있다. 아무튼 이러한 원인들이 복합되어 1997년 말 한국경제는 총체적인 위기를 맞게 되었다고 할 수 있다.

제 2 절 한국정부의 대응과 성과

1. 외환위기의 해결

1997년 10월 한국경제에 대한 신용평가기관들의 신용등급이 하향되기 시작하였다. 이어서 주가는 폭락하고 환율은 1997년 11월 1일 달러당 1천원이 돌파되었다. 한국정부는 같은 해 11월 21일 IMF 자금지원 요청을 발표하였고, 이에 따라 1997년 12월 4일 IMF 대기성차관협약이 IMF 이사회 승인을 얻게 되었다.

즉 대기성차관 75억달러, 보완준비금융 135억달러 등 총 210억달러가 지원되도록 되었다. 이를 계기로 한국정부는 당면한 외환유동성 부족문제를 해결하기 위해 국제기구로부터의 차입 등 정부차원의 외환확보노력을 하게 된다. 이에 따라 총 350억달러가 차입된다. 이외에 기존 금융기관들이 가지고 있는 230억달러의 단기외채의 만기를 연장받고 40억달러의 외국환평형기금채권을 발행하게 된다. 당시 급한 나머지 단기외환의 롤 오버 과정에서 적정금리 외에 상당수준의 스프레드를 더해 주면서 연장을 하여 주는 미숙함을 드러내었다. 채권자들의 속내로서야 원금만 받는 것도 감사한 일인데 거기에 금리도 제대로 쳐주고 또 스프레드까지 얹어주고 그것을 알선한 외국인에게 정부가 훈장을 주고 하는 등 보기 드문 후한 대우를 받게 된 것이다. 한국정부로서야 우리의 체면이 있지 하는 마음이 있었겠지만 IMF의 구제를 받는 마당에 이런 식으로 일처리를 한 것은 외국투자가야 겉으로는 감사한다고 하였겠지만 속으로는 시골사람 봉 잡은 기분이 아니었을까 생각된다.

2. IMF 대기성차관 협의과정에서 합의된 정책조정과정

1997년 12월 한국정부는 IMF와의 협의과정에서 여러 부문에 걸친 정책합의에 이르게 된다. 대부분 경제운영의 개선을 위한 IMF 측의 권고에 의한 것들이라 할 수 있다. 많은 부문이 전문적 정책권고이고 합리적이지만, 일부는 한국의 실정을 잘 이해하지 못하는 데서 유래된 것도 있고 또 일부는 한국경제의 발전단계로 볼 때 적합하지 않은 것들도 있었다. 그러나 당시 정부관료들이 전문성 부족과 현실의 다급함 속에서 많은 정책협의가 이루어져 집행상 많은 시행착오를 불러오게 되었다. 특히 금리와 환율의 급격한 상승은 이유의 타당성은 있지만 너무 가파름으로 해서 많은 혼란을 초래한 채 곧 하향 조정되었다. 재정의 긴축요구와 곧 이은 재정확대 등 일관성 없는 정책운영을 하게 되었고 금융기관의 BIS 비율을 단번에 8% 이상으로 맞추도록 한 것은 지나친 안전장치라고 평가할 수 있다. 또한 이를 통하여 많은 금융기관이 문을 닫게 되었다. 노동시장 개혁 요구는 노동시장의 탄력성확보 차원에만 치우치게 되었다 할 수 있다. 한국사회에 습성화되어 있는 불법행위를 근절할 제도적 장치 마련의 좋은 기회였는데 IMF 나 한국정부 모두 간과한 감이 있다. 그리고 공적자금의 재원마련과 사용에 대한 보

다 세밀한 기준이 마련되었어야 하지 않았나 하는 평가를 받게 될 것이다.

3. IMF 대기성차관의 종료

IMF와 한국정부와의 정책협의는 그 시행과정에서 일부 변화와 조정이 있었지만 비교적 만족스러운 정책집행이 이루어진 부문도 있다. 또한 한국경제가 1998년 조속히 개선된 것은 이상의 구조조정의 효과라기보다는 오히려 세계경기의 회복과 한국민 모두의 피나는 노력에 의하여 이루어졌다고 평가할 수 있다. 어떻든 IMF 대기성차관은 차관체결 3년 만인 2000년 12월 3일 한국정부의 대기성차관 추가인출 중단과 기사용자금의 조기 상환으로 대기성차관 협약 및 프로그램이 조기 종료되었다.

4. 4대 개혁과제의 추진과 평가

1998년 김대중 정부는 한국경제의 위기탈출을 위한 4대 부문에 대한 개혁을 선언하였다. 1997년의 경제위기는 단순한 외환위기가 아니고 한국경제의 구조상의 문제이므로 이를 해결하지 않고는 근본적인 치유가 될 수 없다는 논리에 입각하여 김대중 정부는 정부개혁·금융개혁·기업개혁·노동개혁을 하겠다고 발표하였다. 현재의 위기를 단순한 외환의 미스매치에서 온 위기가 아니라는 정부의 평가에 대하여 누구나 수긍하게 되고 이런 전략 위에 부문별로 특히 금융과 기업부문에 고강도 개혁이 추진되기 시작하였다.

이 과정에서 많은 금융기관들이 폐쇄되고 많은 기업들이 부도처리되었다. 살아남은 시중은행들은 공적자금의 투입과 기존주식의 소각으로 정부은행으로 변화되었고, 기업들은 빅딜이라는 이름으로 정부의 손에 의하여 M&A가 이루어졌다. 또한 '워크 아웃'이니 '화의'니 하는 기업개혁이 여러 형태로 처리되는 과정에서 기업의 소유는 많은 변화를 가져오게 되었다. 이 과정에서 많은 외국자본이 들어왔다. 초기 많은 사람들은 이런 일련의 과정이 새 변화의 과정이려니 긍정적으로 생각하고 이에 협조하고 결과를 기다렸다. 그리고 개혁이 시작된 지 1년 반 만인 1999년 말 김대중 대통령은 세계경기의 회복으로 한국경제가 나아지는 모습을 보이자 느닷없이 'IMF 졸업'을 선언하였다. 사람들은 "아 이제 모든 일이 잘 이루어진 모양이구나" 하고 긍정적으로 평가하기도 하였다. 그러나 IMF가 시작된 지 6년이 지난 2003년 하반기 한국경제는 제2의 위기를 걱정

하는 상황에 이르자 국민들은 당황하고 있다.

김대중 정부가 추진한 개혁의 문제는 첫째 개혁을 한다고 기존 질서를 흐트려만 놓았지 이를 토대로 새로운 방향으로의 재창조가 없었다. 둘째 금융개혁을 한다고 소비금융 즉 카드를 남발하여 신용공황을 만들었다. 새로운 부가가치 창조를 위한 발전잠재력의 확충보다는 있는 잠재력을 잠식하는 결과를 초래하였다. 그 결과 엄청난 가계부채가 나타나고, 많은 신용불량자를 만들어냈다. 정부개혁은 하급공무원의 대량해고로 공무원연금만 고갈시켰고 김대중 정부 후반기에 많은 고위직을 양산함으로써 작은 정부라는 정책의지는 소멸되었다. 노동개혁은 시작도 되지 않은 가운데 상위노동조합의 사회적 세력만 확대시켜줌으로써 외국투자자들로 하여금 한국경제의 앞날을 가늠하기 힘들게 만들어 놓았다.

결과론이지만 이런 식의 개혁을 할 요량이었으면 그리고 그 정도의 능력밖에 없는 정부였다면 1997년의 위기를 외환위기로만 치부하고 IMF도 가지 말고 지불유예를 선언하고 독자적으로 처리한 결과보다 못하다고 평가할 수 있다. 또 기왕 IMF에 갔다면 철저하게 IMF의 권유사항을 지키면서 한국경제의 개방과 구조개혁을 강도 높게 추진했어야 했다. 김대중정부의 개혁은 위기탈출에 대한 소위 로드맵이 없이 양두구육식으로 개혁을 함으로써 한국경제의 구조를 더욱 망가뜨려 놓았다고 평가받게 될 것이다.

5. 구조개혁을 위한 조세지원

후일 조세특례제한법으로 개칭되었지만 IMF 당시에는 조세감면규제법이었다. 조감법의 경우 금융부채 상환을 위한 보유 부동산 매각에 대해서 양도소득세를 경감하였다. 또 증자소득공제제도가 예전에 있었던 것인데, 예전에 시행하던 것을 폐지했다가 다시 도입하였다. 그 당시 한국기업들의 부채비율이 매우 높아서 자기자본 충실화를 위해서 이 제도를 다시 도입하게 된 것이다. 그동안 기업을 통합하는 합병에는 인센티브가 있었는데, 기업분할에 대해서는 전혀 없었다. 그런데 “기업조정을 하는 과정에서는 기업분할이 필요하다. 그런데 분할하다 보면 여러 가지 과세 문제가 나오는데, 이런 과세가 장애요인이 되면 안되지 않느냐”해서 기업분할에 대한 여러 가지 조세유인을 마련하였다.

이 외에도 구조조정 지원을 위한 세제개혁이 많이 추진되었다. 법인세법을 세 번이나 고쳤고, 합병차입의 과세이연이라는 제도도 기업합병을 원활하게 해주기 위하여 만들어졌다. 이 기간 동안 조감법을 다섯 번이나 고쳤다. 구조조정을 위한 사업 양수도를 하다 보면 부동산 소유권이 이전되는데, 그 때마다 부동산에 대해서는 세금이 따른다. 그래서 "구조조정 촉진 차원에서 단순히 구조조정 과정에서 명의만 변경될 때, 이럴 때는 세금문제가 전혀 안 생기도록 해야 되지 않느냐"해서 조정했던 것이다.

그렇지만 이런 일련의 조세개혁 조치, 세제지원 조치들이 사전 준비가 부족해서 적기에 구조조정의 시스템을 만들고 하는데 있어서 시기적으로 제때에 하지 못했던 문제점도 있었던 것으로 평가된다.

그럼에도 불구하고 세금이 장애요인이 되어서 구조조정이 안 된다든가 하는 문제는 그리 크게 발생하지 않았다고 평가된다.

6. 외환위기 극복을 위한 재정지원

가. 공적자금 부담과 실업대책 지원

1998년도 새로 짜여진 예산은 외환위기 극복을 재정이 어떻게 지원할 것인가 하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 그 특징과 주요내용을 살펴보면 우선 거의 무너져버린 세수기반을 반영하여 세입전망을 다시 하였고, 다음은 IMF에서 제시한 금융구조조정에 따른 비용 즉, 오늘날 공적자금의 초기적인 성격의 자금을 처음으로 예산에 담았다는 것 등의 특징을 들 수 있다. 그후 이 공적자금은 규모가 150조~160조원까지 불어나게 되었다. 또 다른 특징 중 하나는 실업대책 예산을 대대적으로 반영했던 것이다. 실업자가 그 때 거의 200만명에 육박하는 사태가 오고, 중소기업이 2만개가 쓰러지는 상황이 발생했다. 이런 미증유의 실업사태를 경험한 적이 없었다. 그래서 실업대책을 노동부에만 맡길 수가 없어 국무총리실에서 실업대책을 직접 지휘해 나갔다.

그러나 당시 1998년 초기 경기는 악화되어만 갔다. 대기성차관 협정초기 IMF는 통합재정수지의 균형을 요구하였는데, 한국정부는 "통합재정수지는 적자를 내서라도 정부가 적극적인 역할을 해야 한다." 하고 설득했다. 그래서 대

폭적인 적자재정으로 선회하였고, IMF 극복을 위하여 재정이 전면에 나서 대규모 실업예산 등에 재정을 투입했던 것이다. 1998년도 당시에 추경을 두 차례 했고, 1999년도에도 두 차례 했다. 그 당시 경제상황에 재정이 매우 능동적으로 민첩하게 대응한 것이 추경의 특징이라고 볼 수 있다.

1998년도, 99년도에 재정적자가 구조조정에 의해서 크게 나타났는데, 이에 따른 국가부채 규모가 크게 증가되었고 지금까지도 이어오고 있다. 적자예산이나 정부부채에 대해서 예산청이나 기획예산위원회 입장에서는 재정을 가급적 건실하게 가져갔어야 했던 것으로 평가된다. IMF 사태를 극복하는 데에 있어서 그리고 경기진작 효과를 내는 데에 있어서 적자재정이 필요했다는 측면을 부정할 수는 없고 또 그동안의 한국 재정의 운영이 그래도 상대적으로 건실하게 유지되었던 것이 위기에 처한 국가경제를 적극적으로 지원할 수 있게 만들었고 이런 점에서 재정 운영자의 노력을 평가하여야 할 것이다. 그러나 다른 한편에서는 처음으로 큰 재정적자를 만들어가는 상황 속에서 당시의 재정운영자들이 보다 신중하고 치밀한 계획을 세워 후일 크게 불어난 재정의 부담을 경감하는 노력을 처음부터 했더라면 하는 아쉬움이 있다.

외환위기 이후 금융상의 문제를 정부가 공적자금이라는 우회적 재정정책을 통해서 해결을 했는데 반드시 그 외에는 방법이 없었는지는 좀더 시간과 노력을 투입하여 평가가 검토되어야 할 대목이다. 또한 그 결과 엄청난 돈이 풀렸는데, 그것이 제대로 관리되었는지 하는 경제적 분석도 함께 해 나가야 할 것으로 보인다.

나. 위기 당시의 단기적인 경기조절 지원

외환위기 당시 단기적인 경기조절 등 특수상황에 따라 취한 예산조기집행, 집행유예, 절감운영, 추경편성 등의 재정조치는 언제나 있었던 것이다. 외환 위기 이전에도 경기가 안 좋게 되었을 때 예산을 조기에 집행했다. 물론 사업에 여러 가지 문제가 생기는 경우에는 집행을 유예했다.

그 당시에 특히 중요한 것 중 하나는 수해에 관련된 예방적 예비비 지출이 처음으로 한 번 시도가 됐다는 것이다. 추경을 편성하는 요인 중에 여러 가지가 있지만 재해대책 예비비를 마련해서 사후적으로 추경하는 경우가 많았다. 그때는 사전적인 예비비 지출 개념을 가지고 취약한 부분을 전부 조사를 해서

예비비를 쓰도록 조치를 했다. 그러니까 더 큰 것을 더 적은 돈으로 미리 막았다는 재정운영 방식의 하나의 새로운 형식이 도입되었던 것이다. 앞으로도 이런 개념은 계속 발전해야 한다. 수해 피해가 발생한 후에 그 현장을 확인하는 것보다는 사전에 취약 지역을 조사해서 예산 가지고는 안 되는 범위, 즉 예산범위를 훨씬 넘는 경우에는 재해대책 예비비에서 미리 쓰게 해서 소요를 사전에 줄이는 개념이 중요하다. 또 원상보다도 한 단계 높여서 복구하는 것을 허용해서 대비하는 한 단계 업그레이드된 재정운영 방식이 시도되었던 것으로 평가된다.

다. 중기재정계획

당시 기획예산위원회하고 예산청이 특히 역점을 두었던 것은 중기재정계획을 해야 되겠다는 것이었다. "3~5년 정도의 중기적인 시각을 가지고 각 부처의 세출소요 같은 것을 관리하고, 그런 한도 내에서 빚이 늘어나지 않으면서 국가살림을 할 수 있는 틀을 만들어야 하겠다."해서 중기재정계획이 강력하게 추진되었던 것이다. 당초 중기계획상으로는 2003년 만기기준으로 하여 빚을 더 지지 않도록 하는 것이었다. 그동안에 누적되었던 빚을 2010년에 가서 전부 해소한다는 중기재정계획이 만들어졌던 것이다. 지금 어려운 가운데 다소 차질을 보이지만 당초 그때 예산기획위원회와 예산청이 만들었던 밑그림이 국가재정운영의 큰 틀에서 크게 벗어나지만 않는다면 IMF 극복을 위한 적자재정과 국가부채는 확산이 안 되고 수렴이 될 것으로 보인다.

재정운영도 IMF 이후에 4대 부문 개혁의 하나로 개혁작업을 많이 했다. 특별회계, 기금에 대한 개혁 등이 이루어지고, 보조금도 정비해 재정운용도 많이 개선되는 등 종합적으로 효율적인 package가 운용되고 있다. 재정 전체규모는 적게 가면서도, 새로운 효율은 뒷받침하고 또 IMF 극복과 관련된 빚을 갚는 일을 해주는 것이 가능하도록 만드는 재정운영의 효율성 제고가 당시 운영자들의 노력으로 가능하게 되었던 점도 평가될 만한 것이다.

공적자금 운용 손실분은 공적자금의 수혜를 받은 금융권과 국민경제가 분담할 계획인데, 1998년 당초 계획에 의하면 공적자금 중 금융권이 부담 가능한 범위 내에서 최대한 부담(20조원)하고, 나머지는 국민경제의 최종 보루인 재정에서 부담(49조원)하게 되어 있으며, 현 세대에서 공적자금 문제를 마무리한다는 취지에서, 25년간 일반회계가 매년 2조원(현재가치 기준) 수준을 부담하여

공적자금 부채를 상환할 예정으로 있다. 재정부담분은 세수증대 및 세출절감을 통하여 조달할 예정으로 우리 경제가 적정수준으로 성장할 경우 큰 부담 없이 공적자금 상환이 가능할 것으로 예상되나, 현재의 2조원 수준 정도의 지원으로는 이자 부담액에도 미치지 못해 계속 늘어날 전망이다. 따라서 재정여건이 허락할 경우 이자 부담분 이상을 상환함으로써 국가채무 규모축소에 힘써야 할 것으로 보인다.

라. 한국의 재정적자 규모

한국의 재정적자는 그 규모 면에서 다른 나라와 비교할 때 큰 문제가 되지 않는다고 평가되어 왔다. 그러나 최근 한국경제의 외환위기와 관련하여 재정은 큰 변화를 가져오고 있다. 1997년 이후의 재정적자에는 크게 두 가지 패턴이 있다. 1990년대 후반 IMF 위기를 극복하는 과정에서 생긴 적자는 우리 경제의 성장률이 떨어지고 세수가 부족해서 불가피하게 생겼던 적자이기 때문에 경제의 구조조정이 제대로 이루어져 경제가 다시 소생할 경우 재정적자는 치유될 수 있는 적자라고 볼 수 있다. 그러나 1999년 이후부터 생긴 복지지출의 증가에서 생긴 적자는 재정의 구조적인 적자이다. 경기순환적인 적자는 경기가 다시 회복이 되면 그 요인이 없어지거나 또는 부족한 세수가 확보가 되기 때문에 해소가 될 수 있다. 그렇지만 구조적인 적자는 국민이 추가적인 부담을 더 하기 전에는 해소되기 어렵다. 2003년도 예산에서는 다시 균형재정, 형식적으로는 균형재정을 회복을 했다. 그러나 이미 높아진 복지재정 수준은 앞으로 더 확대될 가능성이 있기 때문에 현재 우리 재정능력 이상으로 복지수준이 확대된 것으로 분석되고 있다.

현재 한국의 국가 채무 수준은 절대 수준면에서 외국보다 낮다. 그런데 외국의 채무 수준이 처음부터 높아진 것은 아니다. 국가의 채무 수준이 높아지는 것은 그 사회의 고령화 정도라든지 국민소득 수준, 경제성장률의 저하라든지 이런 요인들이 복합적으로 작용해서 단계적으로 국가 채무가 증가되어 온 것이다. 한국의 채무 수준을 선진국들의 지금 수준하고 비교하면서 우리가 채무 수준이 낮다고 하는데, 선진국들의 1970년대, 1980년대 그 때의 채무 수준과 비교해보면 한국의 현재 채무 수준(공적자금 같은 잠재적인 채무 부담 포함)이 반드시 낮다고 낙관할 수만은 없다고 평가된다.

그리고 이러한 부채와 관련해서 IMF 외환위기 극복에 대한 평가를 내린다면 국가가 전적으로 비용을 부담하면서 하는 금융구조개혁은 금융에 있는 문제를 재정으로 옮긴 일에 불과한 것이다. 다른 나라들도 금융구조를 비롯해서 금융부문에 많은 문제가 있지만 그것을 재정의 부담으로 전가시키는 데에는 많은 논의와 또 거기에 대한 여러 가지 대안을 마련해놓고 했는데, 우리는 너무 이 문제를 손쉽게 생각해서 금융구조개혁만 해결하기 위해서 더 큰 비용을 지불한 부분도 있다고 평가된다.

다음으로 한국의 국가채무 규모에 대한 논의가 많이 제기되고 있다. 부채의 규모보다는 정부부채에 대한 내용이 예산회계법·지방재정법·공공자금관리기금법·국채법 등에 혼재되어 있어 총괄적인 개념정의가 없다는 문제가 있다고 할 수 있다. 국가채무와 관련된 불필요한 논쟁을 종식시키고 채무안정화 방안이나 상환대책 등 향후 재정운영의 방향정립을 위해서는 IMF와 OECD에서 국가채무의 산정기준을 참고하여 국가채무의 개념 및 범위를 명확히 하는 것이 필요하다고 하겠다.

제 7 장

한국의 지방세정 및 재정

제 1 절 지방재정의 규모와 역할

한국은 국토면적이 좁은 데다가 지정학적으로 주변강국들의 외세를 막고 나라를 지키기 위해 역사적으로 중앙집권적인 정치체제를 유지하여 왔고, 또 1960년대 이후에도 정부주도의 강력한 개발정책의 추진으로 지방분권과 자치기반이 확립되지 못했다. 따라서 지방재정기반도 취약할 뿐만 아니라 지역적 편차가 매우 심한 것이 근원적인 문제점이 되고 있다.

그러나 민주화와 자율화, 세계화와 지방화의 추세에 따라 지방자치에 대한 인식이 달라지게 되었다. 뿐만 아니라 한국의 현실은 정치·경제·문화·교육 등 모든 기능이 수도권과 대도시에 집중되어 있기 때문에 국토의 균형발전이라는 측면에서도 지방분권과 지방자치의 문제는 국가발전전략의 중요한 과제가 되고 있다.

그래서 1990년대에 들어와 지방자치제도를 실시하고 지방자치단체의 기능과 역할이 커지고 있고 지방재정도 많이 신장되는 추세를 보이고 있기는 하지만 문제의 핵심은 자치능력과 재원이라고 할 수 있을 것이다.

지방재정은 각 자치단체별로 각각 독립적으로 운용하고 있는데 이를 모두 종합해보면 일반회계와 공기업특별회계·기타특별회계·교육비특별회계로 구분되어 있고, 재원은 지방세와 세외수입을 합한 자체재원과 중앙정부이전수입으로 조달하며 부족시는 차입금 등으로 충당하고, 세출은 주민들의 생활과 직결되는 분야에 쓰이고 있다.

먼저 중앙재정과 지방재정의 규모를 비교해보면 2001년도 총 중앙재정과 총

지방재정의 결산순계규모는 각각 139조 4,877억원과 86조 3,372억원으로서 중앙대 지방의 비율이 62:38로서 지방이 월등히 낮은 수준이다. 그러나 중앙에서 지방에 이전해주는 교부금·양여금·보조금 등은 실질적으로는 지방에서 사용하게 되는 것이므로 그 이전재원 46조 6,170억원을 공제하고 중앙에서 실질적으로 사용하는 재정규모는 92조 8,707억원으로서 이와 같이 중앙과 지방이 실질적으로 사용하는 재정규모의 비율로 보면 52:48로서 근접한 수준에 이르고 있다. 과거에는 실질적인 사용비율도 월등히 차이가 있었다. 1970년대 중반에만 보더라도 실질적인 사용비율이 65:35로 큰 차이가 있었으나 그 폭이 점점 줄어들어 지방자치가 시작된 1991년에는 거의 비슷한 수준이 되었고 1997년까지는 오히려 지방의 실사용 비율이 더 높았다가 1998년 이후 다시 중앙재정이 근소하게 앞서고 있다.

증가추세를 보면 1961년부터 지난 40년간 중앙 일반회계는 연평균 21.5%씩 증가했는 데 비해 지방 일반회계의 연평균 증가율은 23.9%로서 지방이 중앙보다 빠른 속도로 증가했음을 알 수 있다.

또한 경상GDP에 대한 재정부담률을 보면 중앙의 일반회계의 부담률은 1960년대 연평균 15.9%, 1970년대 15.1%, 1980년대 15.4%, 1990년대 14.5%이고 1998년 이후 16% 수준으로 오르기는 했으나 장기적으로 큰 변동은 없는 데 비하여 지방의 일반회계는 1960년대 4.4%, 1970년대 4.8%, 1980년대 6.1%, 1990년대는 9.8%로서 두 배 이상으로 증가하였다. 지방재정 전체의 부담률을 보더라도 1980년대까지는 10%를 크게 넘지 않았으나 1990년대에는 연평균 14% 수준으로 증가하였고 2001년에는 15.7%에 달하고 있다.

이러한 현상으로 볼 때 물론 아직도 지방재정이 공공수요를 충족하는 데 충분하지는 못하다고 할지라도 지난 50년간 꾸준히 신장되어 왔고 중앙과 지방간의 비중으로 보더라도 지방재정의 상대적 비중이 커지고 있어 지방재정의 기능과 역할이 증대되고 있음을 알 수 있다.

제 2 절 중앙과 지방의 기능과 세원배분

지방자치단체의 재원은 지방세수입 및 자체 세외수입과 중앙정부 지원으로 조달하고 부족할 경우에는 차입이나 지방공채 등으로 충당한다. 중앙정부 지원은 국가가 징수한 국세의 일부를 지방에 이전하는 것이므로 결국 지방재정의 문제는 국민으로부터 징수하는 조세를 중앙과 지방간에 어떠한 체제와 방식을 통해서 어떠한 비율로 배분하느냐하는 것이 핵심과제라고 할 것이다. 그런데 세원배분은 중앙정부와 지방정부간의 기능배분과 조세체계 및 세원의 지역분포 등에 직결되는 것이므로 지방재정은 단순한 재정자립도나 중앙의존도가 어떠냐 하는 시각으로만 볼 것이 아니라 국가기능 전체를 놓고 중앙과 지방이 기능과 역할분담을 어떻게 할 것이냐 하는 것과 이를 수행하기 위하여 세원의 배분체제와 적정배분비율을 어떻게 정립하느냐하는 차원으로 접근해야 할 것이다. 그러나 국가와 지방간의 기능배분은 기능의 성격으로 보아 대체적인 구분은 된다 할지라도 어떤 객관적인 원칙이나 명확한 선이 있는 것은 아니며 그 나라의 역사적 배경과 현실적 상황 및 국가발전 전략에 따라 나라마다 상이한 모습을 보이고 있다. 조세제도와 세수배분의 경우도 마찬가지이다.

한국은 중앙 중심체제로 운영되었으나 점점 지방 쪽을 중시해 가는 추세에 있고, 조세체계가 형식상으로는 지방세 비중이 미약하고 국세 중심으로 구성되어 있으나 그 대신에 국세로 징수한 재원의 일부를 지방교부세·지방교육재정교부금·지방양여금·지방교육양여금·국고보조금 등의 지방재정조정제도를 통해서 지방에 이양해주는 방식을 취하고 있다.

먼저 국세와 지방세 체계에 따른 세수비중을 보면 지방세 비율이 1961년까지는 5~10% 사이에서 들쭉날쭉하다가 1961년에 제1차5개년계획을 뒷받침하기 위해 대대적인 지방세제 개편을 단행하여 지방세비중이 높아지기 시작하여 1964년에 17.2%까지 상승하기도 했으나 이를 고비로 다시 낮아져서 1980년대 중반까지 장기간 10%내지 12% 수준 사이에서 맴돌다가 지방자치제 실시에 발맞추어 국세의 지방세 이양과 지방세제의 개편으로 1989년에 18.9%로 크게 상승하였고 이러한 추세가 지속되어 계속 20~22% 내외의 수준을 유지하고 있다.

그러나 지방재정조정제도를 통하여 실제로 재원을 사용하는 기준으로 보면 그 비중이 아주 달라진다. 가장 최근의 결산결과를 보면 2001년도 총 조세징수액이 122조 4,577억원인데 이 중 국세징수액은 95조 7,928억원이고 지방세 징수액은 26조 6,649억원으로 국세 대 지방세의 비율이 78:22로 아직도 지방세의 비

중이 낮은 것은 사실이다. 그러나 중앙정부가 국세재원으로 지방에 지원한 이전재원 46조 6,170억원(지방교육재정지원 포함)을 감안하면 중앙정부 실사용액은 49조 1,758억원이 되고 지방정부 실사용액은 73조 2,819억원이 되어 중앙 대 지방의 실사용 비율은 40:60으로 지방의 실사용액이 중앙의 1.5배나 된다. 여기에서 지방교육재정지원액을 별도로 제외하고 지방자치단체의 일반재정활동에 사용한 재원만 보더라도 54조 8,210억원으로 중앙 대 지방의 사용비율이 47:53으로서 역시 지방의 사용비율이 중앙을 앞지르고 있다. 이와 같은 내용에 대한 과거의 추세를 보면 1980년에는 국세와 지방세의 징수비율은 88:12였지만 중앙 대 지방의 실사용 비율은 65:35였고, 1985년도는 세수비율은 88:12였지만 실사용 비율은 61:39였고, 1990년도는 세수비율은 81:19였지만 실사용 비율은 52:48로서 상당히 근접한 수준에 접근되었고, 1995년도에는 세수비율은 79:21이었지만 실사용 비율은 47:53으로서 지방정부의 실사용액이 중앙정부의 실사용액을 능가하기 시작하여 이후 계속 앞지르는 추세를 보이고 있다.

다음에 지방자치단체의 직접 세원인 지방세수입과 중앙정부 지원세원인 이전재원의 비중을 보면 지방세 자체가 성격상 안정성이 적고 가변적이기 때문에 기복이 심하기는 하나 추세로 보면 1950년대에는 지방세의 비중이 4분의 1에도 못 미쳐 중앙이전재원에 크게 의존하였으나 1960년대에 들어오면서 지방세법을 보강하여 지방세 비중이 계속 늘어나고 1972년 8·3조치로 법정교부율이 유보되어 이전재원의 신장률이 떨어지면서 1977년부터는 지방세 비중이 중앙 이전재원을 앞지르게 되었다. 그 이후 그러한 추세가 안정적으로 나가다가 1989년에 담배소비세 신설, 1990년에 종합토지세 실시, 1991년의 지방세제개혁 등 지방세의 확충으로 지방세의 비중이 크게 늘어나 1993년에는 지방세와 중앙이전재원이 지방일반회계 세입순계규모에서 차지하는 구성비가 각각 46.5%와 26.2%로서 지방세 비중이 크게 앞지르기도 했으나 이를 고비로 지방세 신장률은 다시 줄어들고 중앙이양재원은 늘어나서 2001년에는 일반회계에서 차지하는 구성비가 각각 37.3%와 35.9%로 근접한 수준이 되고 있다.

제 3 절 지방세제도의 발전

지방세제도는 그 자체만을 놓고 보는 것보다는 전체 조세체계의 틀 속에서 국가와 지방간, 지방자치단체의 상하계층간 세원배분의 체계가 어떻게 이루어지고 발전되어 왔는가하는 관점으로 보는 것이 의미가 있을 것이다. 그리고 조세체계는 오랜 역사적 배경과 국가발전전략에 따른 정부 각계층간의 기능배분과 자치제도의 발전 및 세원의 지역적 분포 등 제반 현실적 여건과 관련하여 보아야 할 것이다.

우리나라 지방세체계는 정부수립 후 1949년 12월 22일에 「지방세법」을 새로 제정하여 지방세 제도의 기틀을 마련하였고, 그 이후 계속하여 국세의 지방이양과 신세의 증설 등을 통하여 지방세원을 확충·보강하고 지방세제도를 발전시켜 왔는데 그 주요한 내용은 다음과 같다.

1961년 경제개발계획을 뒷받침하기 위해 세원을 확충하고 조세체계를 정비
- 「국세와 지방세 조정에 관한 법률」 제정 : 지방세 18개 세목을 15개로 정비
- 국세 4개 세목 지방이양 : 자동차세, 유흥음식세, 마권세, 농지세
- 신설 6개 세목 : 소득세부가세, 법인세부가세, 재산세, 도시계획세 등

1966년 국세부가세제도 폐지 - 지방교부세를 통해 실질적 세원배분은 유지

1973년 주민세 신설, 지방세 체계의 전면적인 과세기반 강화

1976년 도세부가세제도 폐지
등록세를 지방세로 이양(유흥음식세의 부가가치세 흡수 대가)
사업소세 신설

1984년 담배판매세 신설(전매익금 일부의 지방이양),

1986년 토지과다보유세 신설

1989년 담배소비세 신설(전매익금 전체 지방이양)

1990년 종합토지세 시행(토지과다보유세 흡수)

1991년 이후 지역개발세 신설(1991), 주행세 신설(1999)
지방교육세 신설(2000), 농지세 명칭 →농업소득세(2000)
경주·마권세 명칭 → 레저세(2001)

이러한 지방세 체계가 많은 정비와 발전을 거치면서 현재는 보통세 12개 세

목과 5개의 목적세로 구성되어 있다.

이와 같이 발전되어온 지방세체계의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방세법을 제정할 때부터 조세체계가 국세중심으로 짜여져서 지방세의 상대적 비중이 낮아지고 지방재정의 국세 의존을 면치 못하였다. 이와 같이 지방세 비중이 낮은 것은 그동안 국가주도적인 개발전략과 중앙중심의 발전 지향적인 방식에도 큰 원인이 있었지만 세원분포의 심한 편중과 지방의 징세행정력 미약 등 현실적인 여건의 취약 때문에 국세의 지방이양이 어려웠고 그 대신에 지방재정조정제도의 운용을 통해서 재원을 지방에 이양해 왔다.

둘째, 지방세법 제정 당시에는 부가세 제도와 일부 세원의 공동이용방식을 채택하였으나 1966년에 국세부가세제도가 폐지되고 1976년에는 도세부가세가 폐지되어 정부계층간의 세원분리와 독립세제도 쪽으로 전환하였다. 이것은 과세방식의 단순화와 과세주권의 신장이라는 측면도 있지만 오히려 지방세 재원조달기능의 확충에는 제약요인이 되는 측면도 없지 않았다.

셋째, 지방세 구조가 세목이 너무 많은 반면 세목별 세원은 영세성을 면치 못하고 있다. 「지방세법」 제정 당시에 22개 세목이었는데 50여년 동안 많은 세목이 신설되고 또 국세의 이양도 있었지만 정비를 더 많이 해 지금 현재는 17개 세목으로 조정되었으나 아직도 많은 편이며 세수비중을 보면 취득세·등록세·종합토지세·주민세·자동차세·담배소비세 등 6개 기간세목의 세수비중이 1990년에는 86%, 2000년에는 81%를 점하고 있고 나머지는 세원이 미미한 실정이다.

넷째, 재산관련 세목이 지방세 체계의 중심이 되고 있다. 2000년의 경우에 재산관련 세수비중이 전체 세수의 55%를 차지하고 있다. 그런데 문제는 그 중에서 취득세는 15.3%, 등록세는 22.0%로서 이를 합한 거래과세는 그 비중이 37.3%나 되는데 비하여 종합토지세는 6.2%, 재산세는 3.6%로서 합계가 9.8%에 불과하여 거래과세의 비중은 너무 높은 반면 보유과세의 비중이 너무 낮은 실정이다. 종합토지세는 공시지가 대비 과표현실화율이 1991년에는 15.3%였고 그동안에 많이 개선되기는 했지만 2001년에도 32%에 불과하다. 따라서 실효세율은 0.08~0.18% 수준으로 선진 외국과 비교해보더라도 매우 낮은 실정이다. 종합토지세와 재산세를 합한 비중이 자동차세의 비중 9.7%와 거의 비슷하다는 것은 아무래도 재산보유과세로서의 기능이 미약하다고 보지 않을 수 없을 것이

다. 재산과세는 그 성질상 조세저항이 심한 과세이기는 하나 1995년의 경우에 종합토지세를 10만원 이상 낸 사람은 종합토지세 납세자 총 1,280만 명 중 10%에 불과하고, 50만원 이상 낸 사람은 2.9%에 불과하다.

따라서 거래과세인 취득세와 등록세는 낮추고 보유과세인 종합토지세와 재산세는 조세제도 측면뿐만 아니라 부동산 정책면에서도 더욱 강화해야 할 것이다.

다섯째, 지방세는 재산과세를 비롯한 대부분의 세목이 소득탄력성이 낮고 또 정액세율체계가 많기 때문에 조세로서의 안정성이 낮고 세법개정이 없이는 자연적인 신장률이 낮아서 재정수요충족을 위한 탄력성 있는 조세제도로서의 기능이 미약하다.

여섯째, 지방세는 지방자치의 측면에서 자치단체의 과세자주권을 보장하고 자율성과 신축성을 제고하는 노력을 하고 있다. 이를 위하여 제한세율제도·불균일과세제도·표준세율제도 등 탄력세율제도와 임의세목제도와 납기선택제도를 부분적으로 운용하고 있다.

제 4 절 지방재정조정제도

한국의 지방재정은 지방세와 세외수입을 포함한 자체재원이 부족하고 그렇다고 국세를 지방에 이양하는 것도 세원의 지역적인 편중이 심하기 때문에 제한적일 수밖에 없다. 그래서 이러한 지방의 재원부족을 보충하면서 지역간 불균형을 조정하여 지방정부가 원활한 기능을 수행할 수 있도록 하는 것이 지방재정조정제도이다.

현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정지원방식은 국세의 일정비율을 법정화해서 특정 용도를 정하지 않고 전체적인 재원부족을 보전해주는 교부금제도, 재원의 규모(국세의 일정비율)와 지원의 분야까지 법정화해서 지원하는 양여금제도, 재원의 범위는 정하지 않고 국가정책방향에 따라 특정사업을 선정하여 지원하는 국고보조금제도의 3가지가 있다. 그런데 이러한 지원은 또한 지방자치단체의 직접적인 재정활동에 대한 지원과 교육자치를 위한 지방교육재정지원의 두 범주에 따라 교부금제도는 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 구분

되어 있고, 양여금제도도 지방양여금과 지방교육양여금으로 구분되어 있다.

지방재정조정제도라고 할 때에 보조금은 그 성격이 다르므로 협의로는 이를 제외하는 것이 일반적인데 이 모두가 지방의 부족재원 지원이라는 측면에서 광의로는 포괄해서 보기도 한다. 그리고 지방행정을 담당하는 쪽에서는 교육비 지원은 논외로 하고 자치단체의 직접적인 지방행정활동을 위한 지원만을 대상으로 하는 입장이고 중앙 재정당국에서는 중앙에서 지방에 지원하는 것을 모두 포괄해서 보는 입장이다. 그러나 이러한 것은 어떤 정론이 있다기보다는 보는 시각에 따라서 또 분석의 필요나 용도에 따라서 검토해 보면 되는 것이므로 여기서는 모두를 다 대상으로 검토해보기로 한다.

1. 지방자치단체에 대한 재정지원제도

가. 지방교부세제도

지방교부세제도는 1951년 「임시지방분여세법」에 뿌리를 두고 몇 차례의 개편을 거쳐 1961년 말에 「지방교부세법」이 제정되어 오늘에 이르고 있다. 1968년까지는 교부대상세목과 교부율을 여러 차례 바꿔오다가 1968년 지방교부세법 개정을 통하여 내국세의 17.6%로 일원화하였다. 그러나 1972년 8·3조치로 법정교부율을 일시 중단시켰다가 10년 만인 1982년에 다시 부활되면서 교부율은 내국세의 13.27%로 내렸고 그러다가 1999년 말에 다시 15%로 상향조정하였다.

실제 교부수준을 보면 1958년까지는 내국세의 2~3%밖에 안 되는 보잘것없는 수준이었고 1965년까지도 한자릿수의 낮은 수준에 머물다가 1966년 국세청 발족과 1967년 획기적인 세법개정으로 내국세 징수가 크게 늘어나면서 지방교부세율도 급격히 증가하여 1970년대 초에는 20% 수준까지 이르렀으나 8·3조치로 법정교부율이 유보되면서 11% 수준으로 낮아졌고 1982년 법정교부율 제도가 부활된 이후 다소의 기복은 있으나 13~15% 수준을 유지하고 있으며 2001년에는 16.7%에 이르고 있다.

지방세의 비중이 낮은 한국의 실정에서 지방교부세제도는 지방의 부족한 재원을 보충하는 동시에 자치단체간의 불균형을 조정하는 커다란 역할을 한다고 볼 수 있을 것이다. 일반적으로 지방교부세는 의존재원으로 불리고 있으나 보

기에 따라서는 자주재원이라고 해도 무방할 것이며, 세원의 지역편중이 심한 상황하에서 불균형까지도 시정할 수 있으므로 운영만 잘 한다면 지방세로 전환하는 것보다 오히려 합리적인 방식이라고 할 수 있을 것이다.

나. 지방양여금제도

지방양여금제도는 지방자치제 실시에 발맞추어 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간의 균형발전을 도모하기 위하여 1991년부터 시작한 제도이다. 지방양여금제도는 국세의 일정액을 법정화해서 그 재원을 지방에 양여하여 법으로 정한 사업분야에 쓰도록 하는 방식으로서 교부세와 보조금의 중간적인 성격의 제도라고 할 수 있다.

지방양여금의 재원은 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」에서 주세의 전액과 교통세의 14.2%로 규정하고 있고, 양여금의 대상사업은 「지방양여금법」에서 도로정비사업·농어촌지역정비사업·수질오염방지사업·청소년육성사업·지역개발사업 등 5개 분야로 규정하고 있으며 양여금의 대상사업별 배분비율과 지역별 양여기준까지 이 법에서 규정하고 있다. 지금까지 10년간의 양여금 지원실적을 보면 1990년대 전반에는 내국세 규모의 4%를 약간 상회하는 수준이었으나 후반에는 5%를 넘는 수준으로 증가되었으며 2001년에는 6.3%에 이르고 있다.

다. 국고보조금제도

국고보조금은 국가가 정책목표를 달성하기 위하여 필요는 하지만 지방정부에만 맡겨서는 원활한 추진이 어렵다고 판단되는 사업에 대하여 그 사업에 소요되는 자금을 지원하는 제도로서 결과적으로 지방의 부족한 재원을 보충해주는 역할을 하고, 동시에 국가 정책적인 사업을 지방단위에서 효율적으로 추진토록 함으로써 총합적인 공공역무 수행의 수준을 향상시키는 효과를 가져온다. 보조금은 지방정부의 부족재원을 확충하여 재정력을 높인다는 측면에서는 지방교부세와 공통점이 있으나 교부세와는 달리 지원규모가 법으로 정해져 있지 않고, 정책방향과 재정여건에 따라 가변적이기 때문에 지방의 입장에서 보면 예측가능성과 안정성이 적고, 무엇보다도 지원방식이 일반적인 재정지원이 아니라 특정사업을 지정하여 지원범위를 정하기 때문에 지방의 자율성이 낮을 수밖에 없

다. 따라서 국고보조금에 대하여 지방에서는 자율성을 강조하고 중앙에서는 국가차원의 정책적 필요성을 강조하는 입장의 차이가 있고 때로는 마찰이 생기는 경우도 있다.

국고보조금의 추이를 보면 1965년까지는 국고보조금이 지방교부세보다 월등히 높았으나 1966년부터는 거꾸로 역전되었다. 이것은 재원지원방식이 통제중심에서 자율성 쪽으로 바뀌었음을 의미한다. 지방자치단체의 일반회계세입 중 국고보조금이 차지하는 비중을 보면 1951년부터 1961년까지는 46%를 차지하여 지방재정은 절대적으로 국고보조금에 의존하는 실정이었으며 1962년부터 새 「지방교부세법」이 시행되어 교부세제도가 강화되고 또 국세의 지방이양과 새로운 지방세의 신설 등으로 지방세가 신장됨에 따라 국고보조금은 상대적으로 그 비중이 계속 감소되어 1962년부터 1971년까지 10년간은 평균 19%, 그후 10년간은 15%, 또 그후 10년간은 12%, 1992년부터 1997년까지는 7% 수준으로 줄어들었다. 그러나 1998년부터 2001년까지는 평균 13% 수준으로 갑자기 증가되었다. 국고보조금의 내국세에 대한 비중을 보면 1970년부터 1997년까지 연도에 따라 기복은 있으나 평균적으로 보면 8.3% 수준을 유지해 왔는데 1998년부터 2001년 사이에는 평균 15.4%로 증가되었다. 1998년 이후 국고보조금이 증가된 것은 「국민기초생활보장법」의 시행에 따른 저소득층 생계보호와 실업대책 등 사회안전망 확충을 위한 지원이 확대되고, 대도시 지하철건설 등 교통시설 지원 확대와 농어촌구조개선 및 농어민 지원확대 등에 기인한 것이다.

국고보조사업은 기능과 재원을 명확히 구분하여 지방에 넘길 것은 아예 지방의 자율에 맡겨버리고 특히 통제와 규제수단으로 활용되는 것과 비능률적인 보조사업은 지양하고 또한 국가재정의 과도한 부담을 초래하는 시혜적인 복지지원에 대해서도 신중한 검토가 필요할 것이며, 국고보조는 국가 시책에 따라 꼭 필요하다고 인정되는 사업에 한정하여 점차 정비해나가야 할 것이다.

2. 지방교육재정 지원제도

가. 지방교육재정교부금제도

지방교육재정교부금은 1958년 말에 제정된 「의무교육재정교부금법」과 1963년 말에 제정된 「지방교육교부세법」을 1971년 말에 「지방교육재정교부금법」으로 통합하여 이 법에 근거하여 운용되고 있다. 이 법 제정 당시에는 의무교육기관 교원봉급 전액, 공립학교 교원봉급의 50%(서울시 제외), 내국세액의 12.98%(보통교부금 11.8%, 특별교부금 1.18%)를 지방교육재정을 위해 지방자치단체에 교부하도록 되어 있었다. 그러나 바로 이듬해인 1972년 8·3조치에 따라 지방교부세와 마찬가지로 그 시행이 일시 유보되었다가 10년 뒤인 1982년에 다시 부활되었는데 그후 몇 차례의 개정을 거쳐 현재 교부금의 재원은 의무교육기관 교원의 봉급 전액(법에서 정하는 수당 포함)과 내국세(지방에 양여하는 금액 제외)의 13.0%로 되어 있고, 지방 교육재정상 부득이한 사정이 있는 경우에는 증액교부할 수 있도록 되어 있다.

지금까지의 교육교부금의 지원실적을 보면 1970년대에는 내국세 징수액의 연평균 35.8%로 3분의 1 이상이 지방교육비로 지원되었는데 그 비율이 점점 줄어들어 1980년대에는 연평균 26.9%로 낮아지고 1990년대에는 지방교육양여금이 생겼기 때문에 16.6%로 낮아졌는데 양여금과 합쳐보더라도 23.8%로 그 비중이 줄어들고 있다. 그러나 지방교육교부금·교육양여금·교육보조금을 합한 중앙의 교육비이전재원이 지방교육비특별회계 전체의 세출결산규모에서 차지하는 비중을 보면 지난 30년간 연평균 81% 수준을 유지하여 지방교육재정의 대부분을 차지하고 있다.

나. 지방교육양여금제도

지방교육양여금제도는 1990년 말에 「지방교육양여금법」이 제정되어 1991년부터 시행되었다. 교육세 전액을 재원으로 하여 교육의 질적 향상을 도모하기 위해 광역자치단체의 교육행정기관에 양여하도록 되어 있으며, 양여기준은 인구비율에 따라 양여하도록 되어 있다. 지난 11년간의 양여실적을 보면 내국세 징수액의 7% 수준을 유지하고 있으며, 지방교육비특별회계 세출결산액의 23%를

차지하고 있다.

그런데 지방교육양여금제도는 그 재원의 사용범위가 교육의 질적 향상이라고만 되어 있기 때문에 지방교육재정교부금과 실질적인 차이가 없고 지방교육재정교부금은 교육재정의 기준수요에 따라 배분하게 되어 있어서 배분기준만 다를 뿐인데 별개로 운용할 아무런 필요성이 없고 오히려 지방교육재정교부금에 포함하여 같은 방식으로 운용하는 것이 합리적이라고 생각되다.

다. 지방교육보조금

지방교육기관에 대해서도 특별한 사업을 시행하기 위한 국고 보조사업이 있는데 그 규모는 크지 않고 지금까지의 실적을 보면 지방교육비특별회계 세출결산액의 1% 내외에 지나지 않는다.

부록 1. 조세·재정정책 50년사 증언 및 정책평가 대담자 목록

이 름	분 야	주요 경력
강 경 식	예 산	○ 경제부총리 (97.2~97.11) ○ 경제기획원 예산국장 (76.03~77.12) ○ 現 동부그룹 상임고문
강 만 수	세 정	○ 재정경제원 세제실장 (94.03~96.01) ○ 관세청장 (95.12~96.12) ○ 現 디지털경제연구소 소장
권 형 신	지 방 재 정	○ 내무부 지방재경국장 (95.10~98.03) ○ 행정자치부 소청심사위원회 위원장 (01.01~02.07) ○ 現 한국소방검정공사 사장
김 기 인	관 세	○ 재무부 관세국장 (83.03~ 86.09) ○ 관세청장 ○ 現 김 & 장 법률고문
김 정 국	예 산	○ 재정경제원 예산실장 (96.01~97.11) ○ 재정경제원 고문 (97.11~98.03) ○ 現 동부증권 고문
김 주 남	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (66.10~70.08) ○ 건설부장관 (80.~82.) ○ 한국도로공사 이사장 (94~96.08)
김 흥 래	지 방 재 정	○ 내무부 지방세제국장 (94.4~94.12) ○ 내무부 지방재정경제국장 (94.12~95.7) ○ 現 한국지방행정연구원 원장
남궁 훈	세 정	○ 재정경제원 세제실장 (97.01~99.01) ○ 예금보험공사 사장 (99.~00.) ○ 現 한국은행 금융통화위원회 위원
류 호 근	지 방 재 정	○ 내무부 지방세제국장 (93.9~94.4) ○ 現 호서대학 교수
문 희 갑	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (82.10~85.1) ○ 청와대 경제수석 비서관 (1988), 국회의원, 대구시장

이 름	분 야	주요 경력
박 경 상	세 정	○ 국세청 직세과장(89~92) ○ 국세청 차장 (95.12~96.07) ○ 現 삼일법인회계 국세담당고문
박 청 부	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (90.04~92.03) ○ 現 성도회계법인 회장
배 도	세 정	○ 재무부 세정차관보 (74.02~79.05) ○ 국세청 차장 (79.05~80.08) ○ 現 효성그룹 고문
서 경 석	세 정	○ 재무부 세제실 직세과장, 소득세 과장 등 (81.06~89.04) ○ 재무부 국제심판소 상임심판관 (89.04~90.10) ○ 現 (주)LG투자증권 대표이사 사장
서 영 택	세 정	○ 재무부 세제국장 (80.08~85.02) ○ 재무부 제2차관보 (85.02~86.01) ○ 국세청장(88.03~91.12) ○ 現 김&장 합동법률사무소 상임고문
안 병 우	예 산	○ 재정경제원 예산실장 (97.11~98.02) ○ 예산청 청장[차관급] (98.03~99.05) ○ 現 인하대학교 경제학부 초빙교수
이 만 의	지 방 재 정	○ 내무부 지방세제국장(97.1~98.03) ○ 내무부 차관 ○ 現 환경관리공단 이사장
이 상 룡	지 방 재 정	○ 내무부 지방재정국장 (84.10~87.01) ○ 강원도지사 (88~90, 93~95.03) ○ 노동부장관 (99.05~00.02)
이 석 채	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (92.04~94.05) ○ 정보통신부 장관 (95.12~96.08) ○ 現 법무법인 태평양 고문
이 양 순	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (88.05~90.04) ○ 감사원 감사위원[차관급] (90.04~93.03)
이 진 설	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (85.01~87.05) ○ 세정차관보 (82.01~83.08)

이 름	분 야	주요 경력
장 석 준	예 산	○ 기획예산처 실장 (99.06~00.08) ○ 現 국민연금관리공단 이사장
정 소 영	세 정	○ 재무부 세정차관보 (66.02~68.05) ○ 재무부 차관 (68.~69.) ○ 농수산부 장관 (73.08~75.12)
조 경 식	예 산	○ 경제기획원 예산실장 (82.01~92.05) ○ 환경처 장관 (90.01~90.09) ○ 농림수산부 장관 (90.09~92.03)
최 동 규	예 산	○ 경제기획원 예산국장 (70.08~76.03)
최 진 배	세 정	○ 재무부 세제국장(73.05~80.08)
강 현 욱	예 산	○ 예산실장(87.05~88.05) ○ 現 전북지사
이 영 탁	예 산	○ 경제기획원 및 재정경제원 예산실장 (94.05~95.12) ○ 교육부 차관 (95.12~97.08) ○ 現 국무총리 국무조정실 실장
임 경 호	지 방 재 정	○ 내무부 지방세제국(91.~) 및 지방재정국국장(92.~) ○ 경기도 도지사(94.~) ○ 現 일본 慶應大 법학부 방문교수

부록 2. 조세 및 재정정책에 관한 공통 설문 예시

○ 이 자료는 대담시에 여쭈어 볼 설문자료의 공통적인 예시 입니다.

○ 개별 대담시에도 물론 각각 개별적인 재직기간을 고려하여 설문 항목과 함께 당시의 경제연표, 경제상황, 정책방향 등 가능한 자료를 첨부하여 면담에 도움이 될 수 있도록 사전에 보내드릴 계획입니다.

1. 당시의 국내외 여건

○ ○○님께서 조세(또는 재정)정책에 주도적 역할을 하신 기간은 언제입니까.
○ 당시의 국내외 제반 여건은 어떠하였으며, 국가의 기본적인 정책목표와 방향은 어떠한 시기였습니까.

2. 정책추진방향과 제도개선 및 주요 시책사항

○ 이러한 국가의 정책방향과 제반 상황하에서 ○○님께서 재직기간중에 중점을 두고 추진한 조세정책(재정정책)의 당면목표와 방향은 무엇이었으며, 왜 그렇게 하셨는지 그 동기와 배경을 말씀해주십시오.
○ 그리고 이러한 목표와 방향에 따라 구체적으로 추진한 법령정비 등 제도개선이나 역점 시책추진사항은 무엇이 있었는지 말씀해 주십시오.

3. 제도개선 및 시책추진의 배경과 의도(사안별로)

○ 추진한 ○○○(제도개선 또는 시책사항)의 주요내용은 무엇이었습니까.
○ 추진하게 된 배경과 의도했던 목표는 무엇이었습니까.
감추어진 의도가 있었던 것은 없습니까.
○ 자체계획이었습니까. 아니면 상부의 지시나 또는 외부의 건의나 요청에 의한 것이었습니까.
○ 독립적인 계획이었습니까. 아니면 어떤 종합적인 계획의 일환으로 추진되었던 것입니까.

4. 주변상황과 여건

○ 대통령과 기관장 및 실무 팀의 추진의지는 어떠하였습니까.
○ 관련기관이나 정치권과의 협의 조정과정은 어떠하였습니까.
○ 예산, 조직, 관련제도 등의 뒷받침 여부는 어떠하였습니까.
○ 이해당사자들의 대립과 반발로 인한 어려움은 없었는지, 있었다면 어떻게 해결하였는지 말씀해주십시오.
○ 전문가들의 의견이나 일반여론은 어떠하였습니까.
○ 선거 등 정치행사나 국내외의 돌발사건으로 인한 애로는 없었습니까.

5. 추진전략

○ 당시 추진과 관련된 인물들은 어떤 분들이 있었으며 그들의 역할은 무엇이었습니까.
○ 추진절차나 과정에서 전략상 어떤 조치를 취한 내용은 없었습니까.
(여론 조성, 사전 예고, 사전 의견조정, 어떤 상황의 이용, 내부작업 후 전격 발표 등)
○ 추진전략상 내용의 첨삭 가감이나 부서간 또는 이해당사자간에 주고 받기식의 협상조치 같은 것은 없었습니까.
○ 추진전략 면에서 성공(효과적) 또는 실패(부정적)요인이었다고 생각되는 것은 무엇이며, 특히 아쉬웠다고 생각되는 것은 무엇입니까.

6. 추진결과평가

○ 추진과정에서 당초 의도와 내용이 변질된 것이 있었다면 그 내용은 무엇이며 그 이유는 무엇인지 말씀해주십시오.
○ 사후에 후임자들의 의지, 관련제도의 후속조치, 여건의 변화, 정책방향의 변화, 목적달성 등으로 순조롭게 시행되지 못했거나 내용이 바뀌게 된 것은 없습니까.
○ 결과적으로 당초에 생각했던 추진의도와 정책목표가 어느 정도나 달성되었다고 생각하십니까. 미흡한 점이 있었다면 무엇이며 그 요인은 무엇이라고 생각하십니까.

○ 이를 사후적으로 볼 때 그 시기, 내용, 효과 면에서 어떻게 평가하실 수 있겠습니까. 그때 그렇게 하지 않았더라면 어떻게 되었겠는지, 그렇게 할 수밖에 없었고 그것이 최선의 길이었다고 생각되시는지, 다른 방향이나 대안은 없었다고 보시는지 말씀해주십시오.
그리고 특히 이렇게 했더라면 더 좋았을 것이라는 아쉬움이 남는 것은 없는지 말씀해주십시오.

7. 기타자료

○ 재직중 기타 특별한 사안이나 특별히 기억에 남는 사항이 있으면 말씀 해 주십시오.
○ 재직당시의 정책추진과 관련해서나 또는 조세(재정)제도 및 정책에 관한 저술이나 기고하신 글이 있으시면 알려주십시오.

8. 조세정책(재정정책)에 대한 회고와 제언

○ ○○님께서는 우리 경제발전의 견인차 역할을 한 조세와 재정부문정책의 일익을 담당했던 전문가로서 지금까지의 우리 조세(재정)제도나 정책의 추진과정을 되돌아 볼 때 특히 잘되었다고 생각하시는 것은 무엇이며, 문제가 있었다면 무엇인지 말씀해 주십시오.
○ 또 앞으로의 조세(재정)제도나 정책의 발전을 위하여 제언하고싶은 사항이 있으시면 말씀해 주십시오.

조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가

2003년 12월 26일 인쇄
2003년 12월 31일 발행

발행인 송 대 희
발행처 한국조세연구원
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), 팩시밀리 : 2186-2179
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인쇄 일 지 사
ⓒ 한국조세연구원 2003
ISBN 89-8191-251-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. 값 150,000원