韓國經濟의 새로운 方向定立을 위한 財政·金融政策

KTI 開院 1週年紀念 심포지엄

韓國租稅研究院

序 言

政治의 民主化, 社會의 多元化, 經濟의 先進化와 더불어 租稅制度 및 稅務行政의 改善에 대한 국민의 기대와 요구는 높아가고 있는 데 반해 지금까지 租稅政策에 도움이 되는 포괄적인 연구는 크게 부족하였다. 이러한 문제점을 인식하여 政府는 지난해 9월에 우리나라 租稅 및 財政·金融政策 분야의 硏究를 主目的으로 하는 韓國租稅硏究院을 발족시킨 바 있다.

그 동안 文民政府의 출범과 함께 國內外 經濟環境에도 많은 변화가 있었다. 新경제 5個年計劃의 작성이 완료되어 財政·金融分野에도 포괄적인 改革이 추진되고 있으며, 지난 8월에는 金融實名制를 실시하기에 이르렀다. 이러한 시점에서 이들 改革에 포함된 내용을 점검하는 동시에 변화된 여건속에서 財政·金融政策이 수행하여야 할 役割과 課題에 대하여 포괄적으로 검토·분석하는 작업은 매우 큰 의미가 있다고 하겠다. 이에 본 연구원에서는 「韓國經濟의 새로운 方向定立을 위한 財政·金融政策」이라는 주제로 이 분야의 여러 전문가를 모시고 本 硏究院 開院 1周年 記念 심포지엄을 개최하였다.

본 책자는 지난 9월 17일에 있었던 開院 記念 심포지엄에서 발표된 論文과 討論內容을 수록한 것이다. 硏究院의 가장 큰 행사 가운데 하나인 開院 記念 심포지엄이 알차게 이루어질 수 있도록 積極的인 支援을 베풀어 주신 재무부의 洪在馨 長官님과 한국정신문화연구원의 李賢宰 院長님, 그리고 言論界 및 學界 여러분들께 심심한 감사를 드린다. 또한 바쁘신 중에도 본 연구원의 요청을 쾌락해 주시고 훌륭한 논문을 발표해 주신 필자 여러분과 토론자들, 그리고 심포지엄과 본 책자의 발간을 준비해 준 趙潤濟 博士, 원고정리 및 자료정리를 맡아준 黃鉉理 硏究員, 張貞順 硏究助員 여러분께 감사의 뜻을 표한다.

1993년 12월

韓國租稅硏究院

院長 朴 宗 淇

심포지엄의 槪要

10 : 00～10 : 10　開會 및 祝辭
開 會 辭 : 朴宗淇 院長
祝　　辭 : 洪在馨 財務部 長官

10 : 10～10 : 30　基調演說 : **韓國經濟의 發展과 財政·金融政策**
發 表 者 : 李賢宰 院長 (한국정신문화연구원)

10 : 30～11 : 30　第1主題 : **豫算政策의 基本課題와 方向**
司 會 者 : 金完淳 敎授 (고려대)
發 表 者 : 崔　洸 敎授 (한국외국어대)
討 論 者 : 吳然天 敎授 (서울대 행정대학원)
尹建永 敎授 (연세대, KTI 초청연구위원)

11 : 30～12 : 30　第2主題 : **租稅政策의 基本課題와 方向**
司 會 者 : 金洙權 敎授 (아주대)
發 表 者 : 郭泰元 敎授 (서강대, KTI 초청연구위원)
討 論 者 : 李萬雨 敎授 (고려대)
李俊求 敎授 (서울대)

14 : 00～15 : 00　第3主題 : **金融政策의 基本課題와 方向**
司 會 者 : 金世源 敎授 (서울대)
發 表 者 : 金秉柱 敎授 (서강대)
討 論 者 : 李在雄 敎授 (성균관대)
金仁基 敎授 (중앙대)

15：00～16：00　第4主題：**國際環境의 變化와 우리나라의 金融政策**

司 會 者：池　清 敎授（고려대）

發 表 者：趙潤濟 博士（KTI 선임연구위원）

討 論 者：李允鎬 所長（럭키금성경제연구소）

鄭雲燦 敎授（서울대）

16：15～17：45　**綜合討論**

司 會 者：車錤權 名譽敎授（서울대）

討 論 者：金振杓 稅制審議官（재무부）

朴炳潤 主筆（서울경제신문）

李弼佑 敎授（건국대）

李漢久 所長（대우경제연구소）

崔禹錫 主筆（중앙일보）

（※가나다 順）

目 次

〈開會 및 祝辭〉
開會辭/朴宗淇 院長 ……8
祝 辭/洪在馨 財務部 長官……10

〈基調演說〉
韓國經濟의 發展과 財政·金融政策 ……13

〈第 1 主題〉
豫算(財政)政策의 基本課題와 方向 ……21
討 論 ……72

〈第 2 主題〉
租稅政策의 基本課題와 方向 ……81
討 論……114

〈第 3 主題〉
金融政策의 基本課題와 方向……121
討 論……150

〈第 4 主題〉
國際環境의 變化와 우리나라의 金融政策 ……157
討 論……201

〈綜合討論〉
綜合討論 ……205

開 會 辭

오늘 저희 硏究院의 開院 1周年 紀念 심포지엄을 위해 公私多忙하신 중에도 참석하여 주신 洪在馨 재무장관, 李賢宰 정신문화연구원장, 그리고 여러 外賓께 感謝의 말씀을 드립니다.

저희 韓國租稅硏究院은 租稅 및 財政·金融에 관한 政策樹立에 실질적 도움이 될 수 있는 體系的인 硏究를 위한 專門硏究機關으로서 지난해 9월 開院한 이래, 그 成功的 發展을 위한 기틀을 마련하기 위해 최선을 다해오고 있습니다.

오늘날 우리나라는 過去의 高度成長을 뒷받침해 온 諸般要因들이 사라지고 있는 가운데 先進國의 保護貿易主義와 後發開途國으로부터의 競爭에 能動的으로 對處하기 위한 新경제의 創造를 完遂해야 하는 重大한 時點에 처해 있습니다.

저희 硏究院은 開院 이래 이와 같이 急變하고 있는 對內外的 經濟環境 속에서 先進 新한국 創造를 뒷받침할 租稅制度 및 財政의 革新方案을 마련하고 金融 및 外換政策 代案을 提示하기 위한 硏究에 힘써 왔습니다.

앞으로도 저희 硏究院은 新경제 5個年計劃의 骨格을 이루는 稅制, 金融改革의 完成과 金融實名制의 成功的인 定着을 위하여 政策硏究機關으로서의 使命感을 가지고 政策樹立에 필요한 資料를 提供하며, 나아가 우리 經濟가 追求해야 할 새로운 方向을 提示함으로써, 장차 世界的인 政策硏究機關으로 成長하기 위해 不斷한 努力을 傾注할 것을 다짐합니다.

특히, 오늘 開院 1周年을 맞이하여 新경제 5個年計劃의 樹立과 金融實名制 實施 以後의 우리나라 財政·金融政策이 나아가야 할 方向에 대한 包括的인 檢討가 不可避하게 된 이 時點에서 「韓國經濟의 새로운 方向定立을 위한 財政·金融政策」이라는 主題로 各界의 權威者들을 모신 가운데 심포지엄을 開催하게 된 것은 매우 뜻깊은 일이라고 생각합니다.

參席하신 여러분의 진지한 討論이 있으시길 바라며, 끝으로 硏究院의 發展을 위해 聲援해 주시고 또 이 자리를 빛내기 위해 參席해 주신 여러분께 다시 한번 深甚한 感謝를 드립니다.

1993년 9월 17일

韓國租稅硏究院

院長 朴 宗 淇

韓國租稅硏究院 開院 1周年 紀念 祝辭

오늘 韓國租稅硏究院의 개원 1주년을 맞이하여 開院 紀念 심포지엄에 참석해 祝辭를 하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 특히 雨中인 데도 바쁘신 가운데 참석해 주신 李賢宰 정신문화연구원장님과 여러분들께 감사를 드립니다.

여러분들도 잘 아시는 바와 같이 우리 經濟는 지난 30년간 높은 成長을 하여 왔으며, 이에 따라 국민의 전반적인 所得水準이 向上되면서 醫療, 敎育, 住宅, 環境 등에 대한 福祉需要가 증대되고 있습니다. 또 한편으로는 우리 경제가 그 동안의 경제성장 및 경제안정기반을 바탕으로 계속 발전하기 위하여는 도로·항만 등 社會間接資本 擴充과 人力 및 技術開發을 위한 투자가 필요하고 이를 위한 財源確保가 절실히 요구되고 있습니다.

이러한 財政需要는 결국 국민의 조세부담을 통하여 달성될 수밖에 없어 租稅에 대한 국민의 관심은 어느 때보다도 높으며, 租稅의 公平性과 效率性에 대한 기대와 관심 또한 날로 높아가고 있습니다. 또한, 조세는 국가의 재정수입 조달과정에서 資源配分이나 所得再分配 그리고 經濟安定化를 위한 정책수단으로도 이용되고 있기 때문에 현대국가 운용에 있어서 租稅政策의 중요성은 계속 증대되어 가고 있습니다.

조세의 기능과 역할이 이와 같이 중요함에도 불구하고, 그 동안 우리나라에서는 이를 理論的이고 體系的으로 硏究하는 기관이 없었으나 다행히 작년 9월 15일 조세정책 및 이와 관련한 재정·금융정책의 체계적인 연구수행을 위해 韓國租稅硏究院을 개원하였으며 어느덧 개원 1주년을 맞게 되었습니다.

韓國租稅硏究院은 여러 가지 어려움에도 불구하고 지난 1년 동안 設立基盤을 다지기 위해 많은 노력을 하였으며 정책토론회 및 정책협의회 등을 개최하여 조세정책수립에 많은 도움을 주어 왔습니다. 특히, 지난 5월 新경제 5個年計劃 稅制改

革部門 政策協議會를 개최하여 新경제 5個年計劃 수립에 많은 도움을 주었을 뿐 아니라 지난 8월에는 두 차례에 걸쳐 금년도 稅制改編方向에 대한 政策協議會를 개최하여 많은 정책제언을 하여 주었습니다. 또한, 金融實名制 정착을 위한 재정·금융정책의 방향에 대하여도 좋은 연구를 하여 왔을 뿐 아니라 여타의 財政·金融政策 부문에 대하여도 정부관계기관과 긴밀한 協助下에 實效 있는 政策代案 마련을 위한 연구를 활발히 진행하고 있습니다. 지난 1년간 한국조세연구원의 기틀을 마련하기 위하여 수고하여 주신 원장 이하 모든 연구위원 그리고 직원 여러분의 勞苦를 치하하며 또한 개원 1주년을 진심으로 祝賀드리는 바입니다.

여러분들도 잘 아시는 바와 같이 우리 경제는 대변혁기를 맞이하고 있습니다. 금융거래의 정상화를 기하여 경제정의를 실현하고 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 지난 8월 12일 金融實名制를 실시하였으며, 재정, 금융, 경제행정 등 각 부문의 제도 및 의식개혁을 통하여 새로운 경제발전의 원동력을 모색하기 위한 新경제 5個年計劃이 추진중에 있습니다.

앞으로 정부는 金融實名制를 早期에 定着시켜 경제의 바탕과 틀을 새롭게 함으로써 經濟實質을 改善해 나가는 한편 기술설비 및 인력개발투자 부문에 대한 지원을 확대하고 사회간접자본투자를 늘려 成長潛在力 培養을 위한 정책노력을 강화하는 방향으로 재정·금융정책을 운용하도록 하겠습니다.

한국조세연구원에서도 조세정책이나 금융정책을 효율적으로 수행하는 데 실질적인 도움을 줄 수 있는 具體的이고 實用的인 정책대안 개발에 많은 노력을 하여 주기 바랍니다. 이와 아울러 한국조세연구원의 당초 設立目的대로 국민경제 발전에 이바지할 수 있도록 租稅 및 金融制度의 개선을 위한 「씽크탱크」(think-tank)로서의 역할과 함께 각종 정책연구자료의 축적을 통한 「데이타 뱅크」(data bank)로서의 역할도 지속적으로 수행하여 주기 바랍니다. 또한, 재무부 등 관계부처, 국내외의 여러 연구기관 등과 有機的인 協助體制를 갖추어 급변하는 國內外 與件變化에 능동적으로 대처할 수 있는 종합적이고 거시적인 정책대안을 제시하여 주기를 부탁드립니다.

오늘 개원 1주년을 맞이하여 열리게 되는 이번 심포지엄에서 李賢宰 정신문화

연구원 원장님의 기조연설에 이어, 崔光 교수님의 「豫算政策의 基本課題와 方向」, 郭泰元 교수님의 「租稅政策의 基本課題와 方向」, 金秉柱 교수님의 「金融政策의 基本課題와 方向」, 趙潤濟 박사님의 「國際環境의 變化와 우리나라의 金融政策」에 대하여 주제발표가 있고, 주제발표 이후 종합토론이 있을 예정이니 斯界의 권위자 여러분들의 활발한 토론이 이루어지기를 바라며, 오늘 토의된 내용들이 정부의 長·短期 財政·金融政策 수립에 많은 도움을 줄 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

다시 한번 韓國租稅硏究院의 무한한 발전을 기원하며 인사 말씀을 마치겠습니다. 감사합니다.

1993년 9월 17일

財 務 部 長 官

洪 在 馨

基 調 演 說

韓國經濟의 發展과 財政·金融政策

李 賢 宰（韓國精神文化硏究院 院長）

經濟政策의 目標는 經濟의 成長과 安定 兩面에 걸쳐 無數한 것을 想定해 볼 수가 있다. 設定되는 政策目標는 國家性向, 經濟發展段階 또는 景氣局面 등에 따라 특징지어질 것이다. 政策水準의 高低나 政策規模의 大小에 불구하고 價値判斷에 따라 얼마든지 많은 政策目標가 設定될 수가 있다. 다만 想定해 볼 수 있는 많은 政策目標는, 그 論理的 妥當性·經驗的 妥當性·價値的 妥當性·實踐的 妥當性 등의 檢證을 거쳐 綜合的 妥當度가 가장 높은 것들이 남게 되어 長期 또는 短期에 適用 可能한 것으로서 選定되게 마련이다. 여러 가지 妥當性 檢證이 客觀的이고 嚴密해야만 거기서 抽出·選擇되는 政策目標가 높은 現實性을 갖는 것은 더 말할 나위가 없다.

그런데 허다하게 設定될 수 있는 肯定的 政策目標 중에서 그 모두가 採擇되지 않고 결국 選擇的일 수밖에 없게 된다. 그 理由는 무엇보다도 政策手段의 制約 때문인 것으로 귀결된다. 또한 經濟政策手段은 기본적으로 財政·金融手段이 그 主軸을 이룬다. 여기서 經濟의 成長 또는 安定에 대한 政策效果의 如何는 財政政策과 金融政策의 妥當性과 效率性에 크게 의존하게 된다는 사실을 이해할 수가 있다.

政府에서도 최근에 발표한 新경제 5個年計劃에서 經濟改革의 中心內容으로서 財政改革과 金融改革의 추진을 제시하고 있다. 財政改革의 要旨는, 財政收入面에서는 國民의 租稅負擔의 公平性과 租稅行政의 效率化를 도모하고 增大되는 財政需要

充足을 위한 財政收入의 充分性을 확보할 수 있는 稅制改編을 구상하고 있다. 그리고 財政支出面에서는 豫算 構造와 執行에 있어서의 浪費的 要因의 排除와 財政支出效果의 제고를 위한 豫算關聯制度의 改革을 구상하고 있다.

金融改革의 要旨를 보면, 金利自由化를 포함한 金融自律化, 通貨管理에 있어서의 直接規制方式에서 間接規制方式으로의 轉換, 金融機關의 業務領域 및 所有構造 등을 포함하는 金融産業構造와 關聯制度 調整, 懸案의 金融實名化 定着 그리고 金融의 國際化 및 開放體制의 확대 등을 추진하려는 것으로 되어 있다.

財政改革과 金融改革 構想의 主要內容과 方向設定을 볼 때 각각 대체로 그 동안 各界에서 논의되어 온 바를 수렴하고 있어 그 妥當性에 있어서는 별 異論의 여지가 없다고 본다. 다만 그와 같은 當爲性의 바탕 위에서 최대한의 國民 合意의 導出과 實踐主體인 金融産業部門의 姿勢 誘導, 經濟界의 理解와 積極的 雰圍氣를 造成할 수 있는 說得力 있고 效率的인 制度와 裝置가 考案 適用되어야 함이 요긴한 課題일 것이다.

최근에 金融實名化－그것은 필연적으로 租稅實名化와 연계되지만－에 따른 국민의 關心이 高潮되고, 政府와 金融部門에서 이에 따른 後續補完策의 講究에 腐心하고 있다. 그 동안의 金融·稅政의 慣行에 비추어 宜當한 것이기는 하나, 그러한 措置는 한 制度의 新設이라기보다는 不合理한 慣行의 是正이라고 보는 것이 타당하기 때문에 中長期 財政·金融政策의 觀點에 의한 政策的 接近이 看過되어서는 안될 것으로 생각된다. 여기서는 中長期的 觀點에서 財政·金融政策에 관한 몇 가지 일반적인 意見을 말해 보고자 한다.

近年에 이르러 「작은 政府」論이 자주 제기되고 있다. 자칫 지나치게 古典的인 「작은 政府」 개념에 집착하고 있는 느낌마저 주고 있다. 民主政體가 과연 財政的으로 「작은 政府」가 되는 것이냐, 또는 「福祉國家」는 「작은 政府」의 國家가 되는 것이냐에 대해서는 經濟學者 모두가 이를 肯定치 않을 것으로 믿는다. 이는 民主主義가 高度로 發達된 先進國 또는 高度福祉國家들의 歲出入規模의 逐年의 增大傾向을 관찰하면 용이하게 파악된다. 政府가 國民經濟 運行에 대한 干與를 縮小하고 諸般規制를 緩和하는 일과 작은 政府의 문제는 다른 측면에서 접근해 볼 문제로 생각된

다. 「작은 政府」의 현대적 개념은 政府活動이나 財政規模를 基準으로 한다기보다는 節制있는 政府, 그리고 節制있는 財政을 뜻하는 것으로 규정하는 것이 현실적인 것이 될 것이다.

일면 모든 국가들은 어느 의미에 있어서는 모두가 契機는 각각 다르지만 福祉國家化의 과정을 밟고 있다. 先進國은 經濟發展段階에 비추어 福祉國家로 進入하였고, 開發途上國 및 後進國은 所得水準에도 불구하고 福祉欲求가 強烈한 世界的인 風潮로 말미암아 이의 상대적인 充足이 불가피한 의미에서 所得水準의 意義를 넘어서는 福祉國家的 性格을 띠게 되었다. 따라서 現代國家에서 國家의 福祉充足機能은 가장 중요한 國家機能의 하나로 정착되었다. 원래 苛斂誅求의 상징적인 표현이 될 수 있었던 「搖籃에서 무덤까지」는 이제는 國民福祉 또는 社會保障의 움직일 수 없는 정신으로 되어버린 것이 주지의 사실이다. 각국 政府의 機能은 그 構造의 變化는 歷史的으로 항상 있게 마련이나 그 減少보다는 오히려 增大 趨勢를 보이고 있다. 財政의 積極的 性格의 不變性을 지적하기 위해서 몇 가지 측면을 부연하였다.

財政의 측면에서 우선 큰 관심의 대상이 되고 현재 많은 논의가 진행되고 있는 것이 稅制問題이다. 金融·租稅 實名化에 수반되는 稅制改革 내지 調整과 관련된 문제에 논의의 焦點이 맞추어지고 있다. 여기서는 잠시 冷靜으로 돌아가 현재 한국의 經濟發展段階 내지 國民經濟狀況에 비추어 본 稅制改革의 기본적 方向을 생각해 본다. 현재 資本蓄積的 稅制와 社會政策的 稅制 사이에서 고민하고 있는 것이 우리의 실정이 아닌가 한다. 아직도 經濟開發過程에 있기 때문에 資本蓄積助成的 側面이 看過될 수 없고, 福祉欲求 및 經濟的 衡平에 대한 要求 역시 강하기 때문에 社會政策的 稅制 導入 역시 불가피한 것이다. 經濟開發過程에 있어 일정한 단계까지는 一方的인 資本蓄積的 稅制가 經濟開發의 切實性의 名分에 의해서 상당한 정도로 容認되어 오기도 하였으나 이제는 社會政策的 稅制의 대폭 導入이 불가피한 것이 사실이다.

우리가 開發途上國이라는 사실을 감안할 때, 稅制改革의 골격은 利潤의 過度한 費用化와 過度한 資產所得課稅 優待의 止揚, 財產課稅 및 綜合課稅의 徹底化 등의 엄격한 補完內容을 지닌 資本蓄積 助成的 性格과, 적절한 稅目에 있어서의 擔稅能

力에 따른 差等稅率 適用 操作이라는 衡平課稅的 性格이 함께 加味된 것일 수밖에 없을 것이다. 兩者 사이에는 큰 相衝關係가 없을 것으로 보며, 두 가지 性格의 折衷稅制라고 해서 稅制의 性格이 稀釋化해서는 안 될 것이고 두 측면에서의 과감한 改革이 요청된다.

稅制改革이라 할 때는 經濟政策的 目的, 社會政策的 目的, 財政政策的 目的 등 어느 것이 됐든 稅率 調整이나 新稅 設定 등이 주요 내용으로 된다. 그러면서도 稅制改革에 못지 않게 중요한 것은 租稅行政 強化의 문제이다. 政府가 제시하고 있는 金融實名化에 따른 納稅者의 급격한 租稅負擔 增大의 조정을 위한 稅制補完策의 내용을 관찰해 본다. 그 중 所得稅의 稅率 引下 및 控除額 調整, 法人稅率의 引下, 相續稅 및 贈與稅의 累進率 緩和 및 控除額 上向調整 등만 보아도 現行 稅制가 제대로 作動하였더라면 의당 豫測할 수 있었던 데 대한 새삼스러운 作業이 되는 셈이다. 어쨌든 이번의 金融實名化를 계기로 稅務行政의 嚴密化와 效率化가 완벽에 가까운 체제를 갖춤으로써 先進化한 納稅者意識과 徵稅者意識이 着根해 주기를 바랄 따름이다. 이와 같은 체제와 풍토가 이룩되는 경우, 상당한 정도의 稅制改革에 버금가는 稅收效果, 公平效果를 얻게 될 것이고, 일련의 事件에 따른 별도의 稅務調査도 필요치 않게 될 것이다.

稅制와 관련해서 한 가지 더 添言하고 싶은 것은 國稅와 地方稅 體系의 본격적인 조정의 문제이다. 地方自治團體長 選擧까지 완료하게 되면 본격적인 地方自治時代로 들어가게 될 것이므로 中央財政과 地方財政과의 有機的 關係와 獨立的 關係가 동시에 요청되며, 따라서 國稅와 地方稅의 관계도 그러한 脈絡에서 새로운 조정이 요청되는 것이라 할 것이다. 또한 財政調整制度 역시 그에 相應하게 조정되어야 할 것은 더 말할 나위가 없다.

財政支出에 있어서는, 割據主義에 집착하기 쉬운 所管部處의 要求에 대해서, 豫算總括部署에서는 國家政策目標에 대한 투철한 認識과 엄밀한 景氣豫測 등에 의해서 産業的 流通의 性格을 지닌 支出, 金融的 流通의 性格을 지닌 支出, 社會政策的 性格을 지닌 支出의 比重을 設定함으로써, 總財政支出이 國家政策目標 達成과 景氣調節 등에 自動的(built-in) 效果를 최대한으로 얻어야 할 것으로 믿는다. 이것

은 所管部處의 割據主義的 豫算要求의 充足에서 오는 浪費의 是正을 위한 하나의 準則으로서 지적하는 것이다. 그리고 財政投融資에 대해서 근년 그 意義와 規模가 확대되는 데 비추어, 一般豫算을 대하는 것과 같은 重量의 關心을 가지고 그 構造와 效果에 대한 검토가 이루어져야 할 것임을 지적하고 싶다.

財政改革과 아울러 金融改革의 소리도 매우 높고 序頭에 제시한 바와 같이 政府에서도 일련의 改革案이 구상되고 있다. 金融改革의 주요한 眼目은 自律化와 國際化에 있다 할 것이다.

金融의 自律化는 金利自由化, 經營自律化, 通貨管理方式의 間接化 등이 그 중요한 내용이 될 것이다. 물론 이러한 自律化 要因들이 한국의 現 實情에 어느 정도까지 각각 조정되어야 할 것인가에 대해서는 여러 가지 異論이 있을 수는 있다. 예컨대 金利自由化의 경우, 그 완전한 형태의 것은 현재의 資金需給事情에서 야기될 수 있는 不安定性 때문에 주저하는 분위기도 적지 않다. 그러나 갈 길은 가야 한다고 본다. 金融自律化는 金融機關이 경제사정에 따른 資金供給者 또는 需要者에게 직접 연결됨으로써 자금매개기능을 원활하게 해주는 길잡이가 될 것이다. 이렇게 함으로써 유명한 金融俗談인 'A banker is a man who lends you an umbrella when the weather is fair, and takes it away from you when it rains'의 험담을 면할 수가 있을 것이다. 즉 왕왕 논의되는 금융정책 시행의 時差(time lag) 문제도 상당히 극복될 수 있을 것이다. 그리고 中央銀行의 경우는 金利操作이나 어떤 政策手段의 조작을 하는 경우에 그것이 갖는 公表(announcement) 效果와 有効(availability) 效果가 최대화될 수 있도록 정책수단 조작의 妙를 기해야 할 것으로 본다.

최근에 그 폐지 여부가 논의되고 있는 政策金融에 대해서는, 한국이 아직 開發途上國임을 감안하여 財政資金·外貨資金 등을 財源으로 하는 政策金融은 당분간 지속하는 것이 바람직하다고 보며, 다만 銀行 자체에서 동원한 財源을 政策金融財源으로 투입하는 것은 銀行의 自律性을 高揚시켜야 하는 관점에서 止揚되어야 할 것이다.

金融의 國際化를 위해서는 무엇보다도 國際的 金融慣行의 消化, 競爭適正規模

의 유지 그리고 經營의 效率化가 요청된다. 이러한 점에서 최근의 은행규모의 零細化 現象에 대해서는 일말의 불안감을 느낀다. 國際競爭力에서, 規模의 利益(economies of scale)의 추구도 있으나, 일면 業務領域의 일층의 專門化도 요청된다. 수익목적 자체로 보면 業務多樣化의 利益(economies of scope)도 있을 수 있으나 金融市場 開放에 따른 國際化의 불가피성에 비추어 보면 상당한 수의 銀行의 業務領域의 專門性 제고가 요청되는 것이라 할 것이다.

각국에서는 管理通貨制 移行 이후 오늘에 이르도록 財政政策과 金融政策은 각각 固有領域을 지니면서도 밀접한 관계를 유지해 오고 있다. 豫算·公債管理·稅制 등을 통한 財政手段의 金融政策的 利用, 通貨의 兩大造出部門으로서의 通貨管理에 대한 參與 등 상호 有機的인 관계가 불가피하게 되어 있다.

冒頭에서 지적한 바 經濟政策의 手段은 財政·金融手段인 만큼, 兩者의 부단한 改革과 적극적 관련의 유지를 통해서 經濟發展과 安定을 이룩해야 함은 더 말할 나위가 없다. 兩部門의 「가야할 길」과 「거쳐야 할 길」이 지속적으로 탐구됨으로써 國民經濟의 指向과 效率이 확보되기를 바란다.

第 1 主題

豫算(財政)政策의 基本課題와 方向

■ **主題發表**

崔　洸 敎授(한국외국어대)

■ **討　　論**

司會者 : 金完淳 敎授(고려대)

討論者 : 吳然天 敎授(서울대 행정대학원)

尹建永 敎授(연세대, KTI 초청연구위원)

第 1 主題發表

豫算(財政)政策의 基本課題와 方向

崔 洸 (韓國外國語大 敎授)

目 次

Ⅰ. 韓國財政의 現況 및 特徵과 評價
1. 財政의 役割
2. 韓國財政의 現況과 特徵
3. 韓國財政의 하나의 構造的 問題點
4. 財政運用에 대한 綜合的 評價

Ⅱ. 財政政策의 環境과 財政意識
1. 社會經濟的 環境 : 轉換期的 側面
2. 國民의 財政意識 : 國民의 財政에 대한 期待의 二重性
3. 政策文化的 環境 : 合理的·均衡的 論議의 不在
4. 財政改革의 前提條件

Ⅲ. 財政運用 및 制度上의 政策課題
1. 豫算의 適正規模 論難
2. 物價安定과 財政運用
3. 歲出構造의 硬直性
4. 防衛費 問題
5. 價格補助的 및 所得補償的 財政支出
6. 國家財政과 地方財政
7. 財源調達 問題
8. 財政關聯制度의 構築과 改編

Ⅳ. 最近의 主要 財政政策 課題
1. 社會間接資本의 擴充과 財源確保
2. 公共資金管理基金 設置 問題
3. 新경제 財政改革과 1994年 財政運用
〈參考文獻〉

本 論文에 실린 내용은 필자의 개인의견을 반영한 것이며, 韓國租稅硏究院의 公式的인 見解와는 무관함.

Ⅰ. 韓國財政의 現況 및 特徵과 評價

1. 財政의 役割

나라의 살림살이인 豫算 또는 財政은 政府의 經濟活動으로 國家活動의 物的 土臺를 이룬다. 政府의 수많은 活動이 모두 豫算運用에 反影되는 것은 아니나 政府의 重要한 政策意志는 豫算運用을 통해 具體化되고 實現化된다. 財政의 國民經濟에서의 의미는 오늘날 國家가 수행하는 複雜하고 多樣한 機能을 중심으로 動態的으로 把握되어야 한다.

財政이 그 機能을 動態的으로 수행하기 위해서는 항상 經濟 및 社會與件의 變化에 對應하여야 하는바, 첫째 國家政策目標의 變化 내지 政策目標의 優先順位에 變化가 있는 경우, 둘째 政策目標를 達成하는 데 있어 制約要件에 變化가 있는 경우, 셋째 政策目標나 制約條件에 變化가 없더라도 現行의 政策手段 自體가 본래의 目的達成에 유효하지 못한 것으로 判明되는 경우 등의 狀況에서는 財政運用 및 財政制度의 一大 改革이 不可避하다.

우리 財政의 當面課題는 한 마디로 그간의 運用過程에서 잉태된 構造的 問題點을 시정하는 동시에 새로운 財政需要와 機能에 능동적으로 대응하는 것이다. 오늘날 우리의 財政運用 및 財政制度를 놓고 볼 때 改革的 차원의 노력이 경주되지 않고는 財政自體의 運用이 어려울 뿐만 아니라 財政이 經濟와 國民生活에 부담을 주는 결과가 초래될 것이다.

2. 韓國 財政의 現況과 特徵

우리나라 財政의 特徵은 規模와 構造에서 나타나는데 規模에서의 特徵은 일반

의 認識과는 달리 어떠한 指標에 根據하여 살펴보더라도 國際比較에서 '작은 政府(small government)'를 維持하고 있으며, 여타 대부분의 나라에서 財政規模가 時間이 지남에 따라 持續的으로 膨脹하고 있는 데 반하여 우리나라의 경우 高度成長期인 1960년대와 1970년대에 財政의 規模가 증가하였으며 그 이후에는 비교적 일정한 水準을 維持하고 있다. 〈表 1〉은 代表的 指標를 중심으로 中央政府의 財政規模를 나타내고 있는데 어떤 指標를 根據로 하든 1980년대 초반에 비해 1980年代 末과 1990年代 初에 財政規模가 상대적으로 減少하고 있다. 물론 豫算의 超緊縮이 進行되던 1980년대 중반에 비해서 1980년대 후반과 1990년대 초반에 財政規模가 다소 增大되고 있다.

〈表 1〉 中央政府 財政規模 (GNP 對比 比率)

(單位 : %)

	一般會計		特別會計	中央政府 (一般會計+特別會計)		統合財政 (歲出 및 純融資)
	本豫算	決算		總計基準	純計基準	
1981	17.2	17.4	12.0	29.4	23.5	24.9
1982	18.4	17.6	9.2	26.7	22.1	23.6
1983	16.9	16.5	8.1	24.6	20.4	20.3
1984	15.6	15.8	8.5	24.3	20.4	19.9
1985	15.7	15.9	7.8	23.6	19.2	19.5
1986	15.2	15.2	7.7	22.9	19.0	17.6
1987	14.7	14.9	4.9	19.8	18.1	17.6
1988	13.8	14.3	5.6	19.9	17.8	17.0
1989	13.6	15.3	7.7	23.0	19.0	18.5
1990	13.5	16.0	6.4	22.7	19.3	19.8
1991	13.1	15.1	7.4	22.3	19.0	20.1
1992	14.4	14.5	8.1	22.7	19.7	20.7

資料 : 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1992.
經濟企劃院, 『財政關聯資料集』, 1993.

經濟의 高度成長過程에서 政府가 主導的인 役割을 하여 왔음에도 우리나라의 財政은 先進 여러 나라와 比較하여서는 물론이고 비슷한 與件에 처해 있는 다른 나라에 비해서 그 規模가 相對的으로 작다는 特性을 갖고 있는데, 이러한 사실은 〈表 2〉에 요약된 世界銀行(IBRD)의 報告書에서도 分明하게 나타나고 있다.

〈表 2〉 所得水準別 中央政府 支出의 對GNP 比率(1986)

(單位 : %)

	加重平均値	中位數値	範圍
低所得國	20.8	23.1	9.4～42.3
低位中所得國	24.9	27.1	7.9～56.4
上位中所得國	28.3	27.3	6.6～72.1
(韓國)	17.8	17.8	17.8
先進工業國	28.6	40.5	17.4～56.7

資料 : World Bank, *World Development Report*, 1988.

좀더 긴 歷史的 視角에서 보아도 우리나라의 財政規模는 상대적으로 작은 편이다. 〈表 3〉은 政府消費支出의 對GNP 比重을 比較하고 있는데 우리나라는 1950년대 이래 지금까지 10% 정도의 매우 安定的인 水準을 維持하고 있는 데 비해 歐美 先進國들의 대부분이 이미 1920년대와 1930년대에 10%에 가까운 政府消費水準을 기록하고 있으며 1950년대에 15% 내외 그리고 1986년에는 20～30%로 급증하는 樣相을 보이고 있다.

〈表 3〉 政府消費支出의 對GNP 比重 國際比較

(單位 : %)

	年度	比重	年度	比重	年度	比重
英國	1921～29	8.8	1950～58	16.9	1986	21.3
美國	1929～38	9.4	1950～59	17.9	1986	18.6
西獨	1928	7.2	1950～59	14.4	1986	19.7
스웨덴	1921～40	8.6	1950～59	16.8	1986	27.2
韓國	—	—	1953～59	10.6	1986	10.0

資料 : S. Kuznets, *Modern Economic Growth*, 1966.
OECD, *National Accounts : 1974～86*, 1988.
韓國銀行, 『國民所得計定』, 1987.

豫算의 規模 못지 않게 중요한 것은 豫算의 構造的 內譯이다. 우리나라 歲出構造의 두드러진 特徵은, 첫째로 硬直性 經費의 比重이 높다는 것과, 둘째로 敎育을 除外하고는 社會開發·社會福祉 관련 支出의 比重이 낮다는 것이다. 〈表 4〉에 의하면 1980년대에 들어오면서 歲出構造의 內譯에 뚜렷한 變化가 發生하고 있다. 一般行政費와 經濟開發費의 比重이 급격히 減少하고 國防費의 比重이 적게나마 減少하는 데 반해 敎育을 포함한 社會開發費가 뚜렷한 增加趨勢를 보이고 있다.

〈表 4〉 우리나라 中央政府의 歲出構造 (一般會計+特別會計+基金)

(單位 : 億원, %)

	1975	1980	1985	1990
一般行政	20.0	8.6	9.4	8.5
國 防	27.1	30.7	26.6	20.0
社會開發	20.3	24.6	28.9	37.4
敎 育	13.0	14.7	16.6	17.0
保 健	1.0	1.0	1.3	1.7
社會保障	4.3	5.7	5.2	8.1
住宅 및 地域社會開發	1.2	2.5	4.8	10.1
其他社會開發	0.8	0.7	1.0	0.5
經濟開發	30.3	25.7	21.9	20.4
其 他	2.2	10.4	13.1	13.7
總財務支出	17,167	76,820	148,670	332,961
對GNP比率	17.1	21.0	20.4	19.4

資料 : 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1992.

〈表 5〉는 財政支出의 構造를 所得水準에 따른 國家集團別로 나타내고 있는데 우리나라의 國防費와 敎育費는 모든 所得集團의 平均値보다 比重이 높으며 保健에 대한 支出比重은 모든 國家의 平均値보다 낮다. 住宅 및 社會保障에 대한 支出의 比重은 最低所得國 集團에 가까우며 經濟서비스에 대한 支出은 그 比重이 西方先進國 集團보다는 높으나 다른 集團의 平均値보다는 낮은 水準을 보이고 있다.

〈表 5〉 所得水準別 財政支出 構造 (1986)

(單位 : %)

	1人當 GNP	總支出/ GNP	國防	敎育	保健	住宅 및 社會保障	經濟 서비스
低 所 得 國	200	20.8	17.7	9.8	3.6	6.2	23.8
低 位 中 所 得 國	750	24.9	15.8	14.5	4.0	9.1	21.5
上 位 中 所 得 國	1,890	28.3	10.3	10.2	5.1	17.3	19.6
(韓 國)	2,370	17.8	29.2	18.1	1.5	7.2	16.2
先 進 工 業 國	12,960	28.6	16.4	4.5	12.9	39.0	9.5

資料 : World Bank, *World Development Report*, 1988.

3. 韓國財政의 하나의 構造的 問題點

財政政策은 所得과 富의 再分配를 達成하기 위한 가장 강력한 政策手段임에도 불구하고 우리나라의 歲出政策과 租稅政策은 富와 所得의 分配를 改善시키기는커녕 改惡시키고 있는 것으로 판단된다.

지금까지 實證的 硏究가 본격적으로 進行되지 않아 結論을 단정적으로 내리기에는 다소의 무리가 있다고 생각되나 財政이 介入되기 前과 介入된 後에 純財政歸着(net fiscal incidence)이 어떠한 樣態인지를 비록 假想的이지만 具體的 數値로서 假想的 現實과 當爲的 現實로 나누어 내용을 정리하면 〈表 6〉, 〈表 7〉과 같이 될 것이다.

〈表 6〉 財政의 所得再分配效果 : 假想的 現實

	社 會 構 成 員			
	A	B	C	D
財政介入前 所得	10	100	1,000	5,000
稅負擔 : 逆進的	4	30	200	500
歲出惠澤 : 累進的	1	20	205	508
財政介入後 所得	7	90	1,005	5,008

註 : GNP=6110, 總租稅=總歲出=734.

〈表 6〉의 假想的 現實은 財政이 所得分配를 惡化시키고 있음을 보여 주고 있다. 財政介入前에 저소득층 A와 고소득층 D의 所得隔差는 D가 A의 500배인 데 비하여 財政介入後 D의 所得은 A의 715배가 되고 있다. 〈表 6〉의 假想的 現實은 제대로 된 財政政策을 통해 〈表 7〉의 當爲的 現實로 바뀌어야 한다.

〈表 7〉 財政의 所得再分配效果 : 當爲的 現實

	社會構成員			
	A	B	C	D
財政介入前 所得	10	100	1,000	5,000
稅負擔 : 逆進的	1	11	120	602
歲出惠澤 : 累進的	10	40	110	574
財政介入後 所得	19	129	990	4,970

註 : GNP=6110, 總租稅=總歲出=734.

財政政策이 본래의 역할을 수행하게 되는 경우에 財政介入前 A와 D의 所得隔差를 살펴보면 D의 所得이 A의 500배인 데 비하여 財政介入後 D의 所得은 A의 262배로서 財政이 所得再分配의 役割을 제대로 수행하는 결과가 나타나고 있다.

財政政策이 所得分配를 악화시키는 주된 원인은 稅制上 所得稅 및 財産稅의 機能弱化와 消費課稅의 構造的 問題點 때문이며 歲出과 관련하여서는 所得補償的 支出이 적지 않음에도 불구하고 내용이 체계화되어 있지 않기 때문이다.

財政政策이 所得分配의 改善만을 목적으로 추진될 수는 없다. 그러나 衡平性의 확보가 國家의 중요한 政策目標이고 財政政策이 衡平性 추구의 가장 강력한 政策手段이란 점을 인식하면 經濟活動은 政府의 干涉없이 자유롭게 영위하도록 하되 國家는 財政政策을 통해 國民의 基本的 生活을 維持시키며 所得再分配를 도모하여 적어도 財政이 介入 以前보다 介入 以後에 所得分配를 惡化시키는 결과를 가져오게 하여서는 아니 된다.

4. 財政運用에 대한 綜合的 評價

우리나라의 財政은 財政의 國民經濟에서의 規模 및 財政收支의 均衡 등을 考慮할 때 巨視的, 外形的으로는 健實하고 規範的이다. 그러나 微視的, 構造的 內譯은 改善의 여지가 상당히 있으며 전반적 改革이 가능한 한 빨리 추진되어야 한다.

우리 財政의 當面課題는 그간의 運用過程에서 잉태된 構造的 問題點을 是正하는 동시에 새로운 財政需要와 財政機能에 능동적으로 對應하는 것이다.

外形的으로 나타나지 않아 國民, 심지어 專門家까지도 우리 財政이 構造的 財政危機(fiscal crisis)에 처해 있음을 인식하지 못하고 있다. 政治的 論理의 支配, 集團利己主義와 部處割據主義의 澎湃, 財源 뒷받침이 없는 事業과 制度의 무분별한 推進 등은 財政이 國家競爭力을 弱化시킴은 물론 社會의 기강을 해이하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

豫算政策과 租稅政策이 각기 다른 部의 管掌下에 있어서 財政政策과 效率이 크게 떨어지고 있다. 현재와 같이 豫算은 經濟企劃院에 그리고 租稅와 國庫는 財務部에 귀속되는 行政體系에서 政策의 一貫性 그리고 政策目標와 政策手段間의 齊合性이 확보될 수 없으므로 豫算, 租稅, 國庫機能을 하나의 部가 管掌할 수 있도록 制度化하는 것이 필요하다.

변화된 사회여건에서 社會構成員의 주장이 강력하고 다양할수록 財政運用에 대한 論議와 改革은 感情보다 理性에 입각하여 正道에서 正論으로 대응하여야 한다. 모두가 강조하는 福祉政策을 추구하는 과정에서도 臨機應變的인 대응책의 마련보다는 전반적인 사회적 補償體系를 適正하게 마련하는 것을 前提로 하여, 추구하는 目的에 가장 적은 費用으로 受惠가 대상집단(target group)에 최대한으로 가는 정책이 추진되어야 한다. 社會間接資本의 확충을 놓고도 擴充財源의 확보 자체가 목적인 양 정책이 추진되는 현실과 대한민국은 뒷전인 채 利益集團의 이해가 前面에 부각되는 재정현실은 앞으로 國家運營 自體를 위태롭게 할 것이다.

Joseph A. Schumpeter : "財政을 알고 판독할 수 있는 사람은 國家의 運命을 좌우할 수 있다."

Ⅱ. 財政政策의 環境과 財政意識

1. 社會經濟的 環境 : 轉換期的 側面

우리 사회는 政治, 經濟, 社會, 文化의 모든 분야에서 중대한 轉換期를 맞고 있다. 政治的인 분야에서는 文民政府의 탄생을 통해 政治的 正統性이 확립되었으며 地方自治制의 실시, 民間의 自律擴大 등 실질적인 민주화의 完成을 눈앞에 두고 있으며 國際關係에 있어서도 對共產圈과의 관계에서 開放이 이루어졌으며 北韓과의 關係에서도 과거의 消耗的인 競爭을 止揚하고 平和的 共存과 統一指向으로 意志가 표방된 바 있다.

經濟分野에 있어서는 과거의 政府主導的 成長第一主義의 전략에서 民間主導 및 成長과 分配衡平의 均衡을 추구하는 전략으로 전환되고 있다. 과거 經濟政策의 樹立 및 執行過程에서 安定과 分配가 등한시된 것은 아니었으나 1970년대 후반까지의 成長中心에서 1980년대 초반에는 成長과 安定中心으로 이제는 成長, 安定 그리고 分配가 동시에 강조되는 社會與件 속에서 均衡된 政策의 추진이 불가피해졌다.

社會的인 측면에서 우리 사회는 身分社會로부터 階級社會로 이행하고 있는데, 우리나라의 階級構造는 兩極化되기보다는 中間階級의 擴大와 成長에 의해 多元化되고 있다. 社會分化는 利益의 葛藤要因을 증대시키고 있으며 利益의 葛藤은 과거와 같이 행정적인 統制나 指導에 의해 억제되거나 조정될 수 없다.

文化的인 측면에서는 서구적인 大衆文化가 확산되고 있으며 다른 한편으로 문화적 자율성과 傳統文化에 대한 관심도 높아지고 있다. 속칭 新世代로 표현되는 미래의 中心世代는 현재의 中心世代와 그 價値觀과 思考에서 현격한 차이를 보이고 있다.

中產層의 擡頭는 社會中心勢力으로 새로운 價値觀을 形成하여 지금까지와는 다

른 政府의 役割을 要求하고 있으며, 思想 및 價値觀의 變化로 철저한 個人主義가 支配하고 非人間化된 要素가 增大하고 있다.

이러한 政治的, 經濟的, 社會的, 文化的 環境 또는 與件의 변화는 財政政策에 담겨지는 그 내용이 과거와 같을 수 없음을 분명히 지적하고 있다. 政府가 經濟運用을 民間主導로 하여 주겠다고 하여 民間主導가 이루어지고 있는 것이 아니고, 民間主導로 갈 수밖에 없는 與件에 처해 있기 때문에 民間主導가 필요한 것이다. 民間主導, 開放化, 國際化, 地方化, 脫工業化, 高度情報化, 老齡化 등으로 특징지어지는 時代的 與件에서 지금까지의 타성에서 벗어나 財政運用의 방향을 다시금 정리하고 國民的 合意를 보는 것이 매우 중요하다.

2. 國民의 財政意識 : 國民의 政府에 대한 期待의 二重性

우리나라와 世界 各國에서 財政運用이 어려움을 겪는 중요한 理由는 國民들이 政府에 대하여 갖는 期待의 二重性과 政府의 實體 또는 本質에 대한 認識의 不足 또는 混同 때문이다.

國民들은 튼튼한 國防, 敎育機會의 擴大, 社會間接資本의 擴充, 社會保障制度의 確立, 不公正한 去來行爲에 대한 規制의 強化 등 公共서비스의 擴大와 民間部門에 대한 政府의 더 많은 介入을 한편으로 要求하면서 또 다른 한편으로는 公共部門의 規模가 過度하게 膨脹되어 있고 稅負擔이 과중하며, 政府가 必要 以上으로 民間의 意思決定에 관여하고 있다고 罵倒하고 있다.

이러한 國民의 政府에 대한 相反된 期待와 要求는 財政運用에 어떤 形態로든 問題가 있다는 것을 의미하며, 또한 國民들로서도 財政의 本質과 國家의 機能에 대해 정확히 인식하고 있지 못함을 나타낸다.

財政活動의 行政主體로서의 政府 또는 國家를 어떻게 把握하느냐에 대해서는 두 가지 見解가 있다. 그 첫째는 國家를 社會構成員과 별도로 存在하는 獨立된 人格體로 把握하고 社會構成員은 國家에 대하여 從屬的 地位에 있다고 보는 國家有機體說(organic view)이고, 둘째는 國家를 集合的 行動者로서 社會構成員인 個人들

의 集合에 불과하며 財政政策은 個人의 選好와 選擇을 바탕으로 한 構成員의 集合的 選擇에 의해 決定된다는 個人集合體說(mechanistic view 또는 individualistic theory)이 있다.

많은 경우 우리는 政府가 無에서 有를 창조할 수 있는 것으로, 그리고 國家가 社會構成員과 별도로 존재하는 것으로 認識하고 있는데, 이는 매우 잘못된 인식이다. 국가는 공권력을 바탕으로 社會秩序를 유지하고 國民의 愛國心을 바탕으로 凝集力을 형성하고 社會構成員 개개인이 할 수 없는 일을 公權力을 바탕으로 집단적으로 할 수 있으나 政府가 無에서 有를 창조하여 國民에게 福祉的 施惠를 그냥 베풀 수 있는 요술방망이를 가지고 있지 않다. 政府의 負擔은 외형적 表現이야 어떻든 그 實質에 있어서 社會의 構成員인 國民의 負擔으로, 福祉政策을 포함한 一切의 財政需要의 增大는 必然的으로 直接的·間接的인 國民負擔의 增大를 의미함이 인식되고 있지 못하다.

利益集團(interest group) 또는 個別機關이 保有하고 있는 기득권이 克服되어야 한다는 主張에 原則論的, 또는 總論的으로는 누구나 同意하지만 各論에 오면 각자가 갖고 있는 旣得權은 어느 누구도 포기하려 하지 않는 데 문제가 있다. 小數利益集團의 利益이 무시되어도 곤란하지만 國家의 財政運用이 個別 利益集團의 이해에 따라 좌우되어서는 아니 된다.

國家政策의 主要責任者들이 財政의 중요성을 인식하고 있지 못하고 있다. 財政運用과 關聯하여서 社會構成員 중 어느 個人 또는 集團이 責任을 지는 경우가 없다. 國會의 경우도 豫算에 대한 인식이 제대로 되어 있지 못하며, 責任을 지고 豫算審議를 하고 있다고 判斷되지 않으며 行政府의 國務委員도 自己 部處의 事業擴張에만 關心을 가지지 事業의 推進에는 國民의 負擔이 반드시 따른다는 사실, 그리고 모든 事業을 동시에 推進할 수 없으며 國家의 事業間에는 優先順位의 策定이 불가피하다는 사실이 전혀 인식되고 있지 못하다.

3. 政策文化的 環境 : 合理的·均衡的 論議의 不在

모든 政策에 있어 政策의 세 가지 構成要素는 事實(facts), 論理(economic reasoning) 그리고 價値判斷(value judgement)이다. 세 가지 構成要素에 대해 어떠한 認識 또는 見解를 갖느냐에 따라 政策의 內容 또는 方向이 달라질 수 있는데 일반적으로 價値判斷에 있어서는 社會構成員 모두가 意見을 달리할 수 있으나 事實과 論理에 있어서는 見解差異가 있을 수 없다.

그런데 最近의 財政政策에 대한 論議를 살펴보면 事實과 論理에 根據한 냉철하고 合理的이고 均衡的인 論議의 전개보다는 感情的, 斷片的, 黑白論理的 論議와 主張이 팽배하여 健全한 財政政策의 樹立과 運用을 沮害하는 傾向이 크다.

農漁村開發, 中小企業支援, 科學技術振興 등 각종 歲出 및 租稅上의 支援과 관련하여 關聯政府機關 및 利益集團은 '많은' 支援, '충분한' 支援을 要求하나 '적정한' 支援이 중요한 課題이며, 각 支援 分野別로 均衡 내지 衡平이 確保되고 있는지를 檢討하는 것이 必要한데 現實의 政策論議는 部處利己主義와 集團利己主義가 割據하고 있으며 經濟論理를 無視한 政治論理가 政策論議를 支配하고 있다.

4. 財政改革의 前提條件

지금까지의 反省과 批判을 前提로 할 때 앞으로 나라 살림살이의 方向이 어떠해야 할지는 분명하다. 간소한 살림살이와 능률적인 살림살이가 基本的인 方向이 되어야 하는데, 이는 꼭 政府의 손길을 필요로 하는 部門의 機能만을 擔當하고 餘他 機能은 가능한 한 民間部門의 創意에 맡겨야 하는 것과 政府의 손길을 꼭 필요로 하는 경우에도 最小의 費用으로 最大의 效果를 達成하도록 制度改善을 추진하는 동시에 運營의 妙를 추구하는 것을 의미한다.

다른 餘他 改革의 추진에서와 마찬가지로 나라 살림살이의 改革은 이를 뒷받침하는 與件 또는 前提條件에 대한 검토가 먼저 이루어져야 하는데 이와 관련하여 추진되어야 할 基本課題는 첫째, 不正腐敗의 척결과 政經癒着의 단절 둘째, 政府組織

의 改編 셋째, 中央政府와 地方政府의 業務調整 넷째, 稅制의 大幅的 改編 다섯째, 政治 및 政府外廓 團體의 整備 여섯째, 公企業의 과감한 民營化 일곱째, 行政 電算化의 보다 적극적인 推進 여덟째, 政策決定過程 및 情報의 公開와 民間의 실질적 參與保障 등이다.

나라 살림살이의 基本方向과 그 具體的 施策을 제시하기에 앞서 政府의 政策決定과 관련하여 筆者가 평상시에 느끼고 있는 몇 가지 사항을 지적하면서 이 점에 대해서도 改善策을 촉구하는 바이다.

지금까지 政府는 政策의 內容에만 관심을 집중하고 政策決定過程 自體가 合理的이고 民主的인지는 등한시하여 왔다. 政策決定過程의 問題는 전반적인 問題點, 政策立案過程上의 問題點, 그리고 政策諮問上의 問題點으로 구분되어 고찰될 수 있다.

먼저 全般的인 問題點으로는 첫째, 國民的 慾求를 政策化할 수 있는 窓口가 마련되어 있지 않으며 둘째, 政府의 意思決定方法이 國民意識의 變化, 經濟規模의 擴大 그리고 社會發展에 적응하지 못하고 있으며 셋째, 政策間 그리고 部處間에 一貫性이 缺如된 점이 지적될 수 있다.

다음으로 政策立案過程上의 問題點에는 첫째, 目標設定에 있어서 價値觀이 분명히 認識 設定되고 있지 못하며 둘째, 國民要求의 정확한 파악이 이루어지고 있지 못하며 셋째, 指示復命的 政策立案으로 創意性이 缺如되고 있으며 넷째, 中間管理階層의 檢討가 不充分하며 과잉여과가 이루어지고 있는 점 등이 있다.

끝으로 政策諮問上의 問題點으로 지적되어야 할 것은 첫째, 많은 專門硏究機關이 設立되어 있으나 固有의 政策開發業務에 專念하지 못하고 있으며 둘째, 情報의 官 獨占化에 따라 專門家들조차도 現實的 政策討議에 實質的으로 參與하여 專門的 政策諮問을 하지 못하고 있는 점 등이다. 이상에서 언급한 政策決定과 관련되는 問題點은 일견 상식적인 것으로 생각하여 중요하지 않다고 판단하는 경향이 있으나, 問題는 이러한 常識이 통하는 훌륭한 政策決定이 이루어지는 것 自體가 新韓國, 新경제의 建設을 主唱하는 새로운 大統領의 주요한 責務이다.

Ⅲ. 財政運用 및 制度上의 政策課題

1. 豫算의 適正規模 論難

政府의 豫算과 關聯하여 國民 全體가 合意하여야 할, 또는 政策立案者가 硏究檢討하여야 할 사항으로 세 가지 課題가 제시될 수 있는데 첫째, 豫算의 適正規模에 관한 것이며 둘째, 豫算의 構造에 관한 것이며 셋째, 個別 歲出項目에서 최선의 결과를 도출하는 것이다.

豫算의 適正規模에 관해서는 豫算의 適正規模는 결국 國民經濟에서 民間部門과 公共部門의 相對的 規模에 관한 것인데, 普遍的이고 一般的인 基準이 아직도 이론적으로 제시된 바가 없으며 가까운 장래에 豫算의 最適規模에 대한 이론이 명쾌히 제시되리라 판단되지 않는다.

適正 豫算規模는 微視的 側面에서는 1원의 資金으로부터 이루어지는 便益이 公共部門과 民間部門 상호간에 같아지는 時點에서의 公共部門 支出規模라 할 수 있다. 巨視的으로는 豫算規模의 擴大로 招來되는 物價上昇이 가져오는 經濟的 害惡, 社會間接資本의 擴充을 통한 成長潛在力의 增大가 가져오는 惠澤, 福祉支出의 擴大를 통한 經濟的 不均衡의 是正이 가져오는 惠澤이 모두 比較衡量되어 결정될 사항이다. 다양한 社會構成員의 서로 다른 選好를 勘案할 때 豫算의 最適規模는 결국 社會構成員들의 價値判斷의 問題로 귀결된다.

最近 몇 년간 豫算의 規模 또는 그 팽창률이 豫算政策論議의 가장 중심된 자리를 차지하고 있다. 歲計剩餘金이 큰 規模로 계속 발생하고 이에 따라 追加更正豫算이 거의 매년 編成되는 과정에서 언론매체에 언급되어 一般에게 膾炙되는 것에 비해서는 一般國民들이 우리나라의 豫算規模에 대해 정확히 把握하고 있다고 판단되지 않는다.

〈表 8〉과 〈表 9〉는 一般會計와 中央政府財政의 規模가 최근에 어떻게 증가하였는가를 제시하고 있다. 豫算의 編成 當時에는 豫算規模의 增加率이 GDP의 成長率보다 높도록 豫算이 編成되었으나 最終豫算規模의 增加率은 많은 경우 GDP의 實際 成長率보다 낮았던 것으로 나타나고 있다.

歲出豫算의 規模를 經濟全體의 擴大再生産過程과 연관지어볼 때 그 規模의 팽창이 一般이 인식하고 있는 것보다 낮다는 事實에 덧붙여 인지되고 銘心하여야 할 사항은 豫算論議에서 外形的 規模에 초점을 맞추어 豫算規模의 增加率이 GNP成長率을 상회하는지 그리고 特定年度 豫算規模의 增加率이 前年度보다 높은지 낮은지 등의 形式的 그리고 黑白論理的 2分法的 思考의 틀에서 벗어나 앞으로는 成長潛在力의 확충이라든가 國民福祉水準의 增大라는 관점에서 歲出의 內容에 낭비적인 것이 없는지, 不要不急한 것이 없는지, 사업간에 優先順位가 제대로 策定되어 있는지 등에 주된 關心을 두어야 한다.

〈表 8〉 一般會計 豫算規模 增加率 推移

(單位 : %)

	推定		實績	
	豫算規模	GDP	豫算規模	GDP
1981	35.3	21.3	24.3	23.9
1982	22.0	15.6	15.8	14.0
1983	8.8	15.6	10.9	18.3
1984	5.3	8.6	8.8	13.5
1985	11.9	9.7	12.1	11.4
1986	12.4	10.2	11.2	16.0
1987	12.7	10.7	14.5	17.0
1988	12.2	10.7	14.1	19.1
1989	10.1	11.8	20.1	12.3
1990	18.0	11.3	26.7	20.9
1991	18.9	12.9	13.9	20.5
1992	23.1	14.5	6.6	11.3

註 : 1. 前年度 本豫算과 당해 年度 本豫算 對備 增加率임.
2. 追更豫算을 포함한 前年度 및 當該 年度의 實績 對備임.

資料 : 經濟企劃院 豫算室, 『豫算概要』, 各 年度.
統計廳, 『主要經濟指標』, 1993.

〈表 9〉 中央政府 財政規模 增加率

(單位 : %)

	GNP		一般會計		特別會計	中央政府 (一般會計+特別會計)		統合財政 (歲出 및 純融資)
	經常成長率	實質成長率	本豫算	決算		總計基準	純計基準	
1981	23.9	5.9	35.3	21.9	—	—	—	34.3
1982	14.6	7.2	22.0	16.1	-12.4	4.4	7.8	8.3
1983	18.3	12.6	8.8	10.9	4.1	8.6	9.4	2.0
1984	13.5	9.3	5.3	8.8	19.6	12.3	13.6	11.3
1985	11.4	7.0	11.9	12.1	1.8	8.5	4.7	9.0
1986	16.0	12.9	12.4	11.2	14.8	12.4	14.9	4.6
1987	17.0	13.0	12.7	14.5	-25.9	0.9	11.2	17.0
1988	19.1	12.4	12.2	14.1	36.7	19.7	17.5	15.2
1989	12.3	6.8	10.1	20.1	55.4	30.0	19.9	22.1
1990	20.9	9.3	18.0	26.7	0.9	19.1	20.5	29.9
1991	20.5	8.4	18.9	14.0	33.2	18.4	21.0	22.0
1992	11.3	4.7	23.1	6.6	26.3	11.6	13.6	14.7

資料: 經濟企劃院, 『財政關聯統計集』, 1993.

2. 物價安定과 財政運用

膨脹豫算의 論難은 결국 豫算의 팽창이 物價上昇을 야기시키거나 인플레 기대심리를 부추긴다는 주장으로 귀결되어 왔다.

다른 條件이 같으면 豫算의 팽창이 物價不安을 야기시키는 要因으로 작용하는 것이 분명하지만 豫算의 팽창을 인플레와 關聯하여서만은 볼 수 없으며 보아서도 아니 된다. 豫算膨脹과 인플레의 관계는 인플레 억제의 정책상의 중요성, 인플레의 原因, 인플레와 豫算膨脹間의 상호 관련성, 財政運用이 通貨增減에 미치는 영향 등 제반 사항에 대해 論理的, 實證的 側面에서 자세한 分析과 檢證을 하는 것이 필요하다. 豫算規模의 팽창억제는 物價安定, 雇傭增大, 經濟成長, 衡平分配 등 제반 政策目標의 총체적 최적달성을 간접적으로 支援하는 하나의 中間目標이지 그 自體가 最終目標가 될 수 없다는 사실을 인식하는 것이 필요하다.

物價安定과 財政運用을 論議하는 과정에서 인지·인식되어야 하는 것은 한 나라 경제의 健全性 또는 國民福祉의 수준은 物價安定, 雇傭增大, 經濟成長, 公平分配 등 諸般 政策目標의 총체적·균형적 달성에 의해 결정된다는 사실과, 政策目標에 대한 政策手段의 對應은 많은 政策目標 중 각기의 심각성과 중요성을 相對的으로 어떻게 評價하느냐와 어떤 政策手段이 주어진 目標의 達成에 더 效果的이냐에 대한 판단이 중요하다는 사실이다.

物價上昇에 대한 國民의 心理가 不安한 상황에서 國民이 인플레를 걱정하는 것은 너무나 當然하나, 인플레의 심각성이 크면 클수록 物價의 상승원인에 대한 보다 정확한 규명이 필요하며 규명된 원인과 직접적으로 관련된 政策手段을 제대로 動員하는 것이 必要하다.

〈表 10〉은 인플레와 인플레를 야기시키는 것으로 지적되는 通貨增加, 豫算增加, 賃金上昇, 財政收支 등의 諸般指標를 정리하고 있다. 〈表 10〉에 나타난 資料만으로 인플레의 원인을 정확히 진단할 수 없으나 通貨增加와 賃金上昇이 物價上昇과 밀접한 相關關係를 갖는 것으로 보이며, 豫算增加率과 財政收支는 物價上昇率과 뚜렷한 유형의 傾向을 나타내는 것으로 判斷되지는 않는다.

최근 인플레의 주된 원인이 不動產投機, 農產物價格의 上昇, 通貨膨脹, 각종 억제된 管理價格의 上昇 그리고 國際收支 黑字活用政策의 失敗 등이라 볼 때 財政緊縮으로 인플레에 대응하는 것은 원인적 처방으로 잘못된 것이다.

財政이 物價에 영향을 미치는 경로는 두 가지인데 첫째는 總需要(AD=C+I+G)의 變動을 통해 名目GNP에 영향을 미치는 것이고, 둘째는 財政運用이 通貨供給에 영향을 미치는 것이다. 政府支出은 消費支出이든 投資支出이든 總需要에 영향을 미쳐 成長, 物價, 雇傭, 國際收支에 變化를 가져온다. 財政運用에서 財政收支의 黑字와 赤字의 規模 그리고 처분 및 보전방법은 通貨의 需給에 영향을 미치고 이에 따라 民間의 消費, 貯蓄, 投資가 영향을 받는다.

과거 우리나라의 豫算編成에서 豫算의 規模 및 內容이 選擧와 無關하였다고 主張하기는 어려우나 우리나라의 豫算編成이 選擧를 意識한 善心豫算이라고 主張하는 데도 동시에 問題가 있다. 한 實證的 硏究結果에 의하면 우리나라의 경우 政治的

景氣循環(political business cycle)은 財政運用에 의해서라기보다는 通貨政策의 結果인 것으로 나타나고 있다.

〈表 10〉 物價上昇關聯 諸般 指標

(單位 : %)

	物價上昇率		通貨增加率[1]		豫算增加率[2]		國稅收入增加率	各目賃金上昇率[3]		財政收支의 對GNP比重	
	消費者物價	GNP deflator	通貨	總通貨	一般會計	統合財政		全産業	製造業	統合財政	IMF基準
1980	28.7	24.0	17.2	25.8	28.4	36.1	22.0	23.4	22.7	-2.5	-3.5
1981	21.3	16.9	13.4	27.4	21.9	34.3	25.0	20.7	20.1	4.2	-4.7
1982	7.3	7.1	24.2	28.1	16.6	8.3	15.7	15.8	14.7	-3.1	-4.4
1983	3.4	5.0	25.9	19.5	10.9	2.0	19.7	11.0	12.2	-0.7	-1.6
1984	2.3	3.9	9.9	10.7	8.8	11.3	8.4	8.7	8.1	-0.4	-1.4
1985	2.5	4.2	3.2	11.8	12.1	9.0	9.0	9.2	9.9	0.2	-1.0
1986	2.8	2.8	10.6	16.8	11.2	4.6	14.6	8.2	9.2	-0.5	-0.1
1987	3.0	3.5	19.5	18.8	14.5	17.0	20.1	10.1	11.6	0.9	0.2
1988	7.1	5.9	15.5	18.8	14.1	15.2	19.2	15.5	19.6	1.6	1.3
1989	5.7	5.2	14.1	18.4	20.1	22.1	9.0	21.1	25.1	0.2	0.0
1990	8.6	10.6	18.1	21.2	26.7	29.9	26.4	18.8	20.2	-0.5	-0.9
1991	9.3	11.2	16.1	18.6	14.0	22.0	12.9	17.5	16.9	-1.1	0.0
1992	6.2	6.3	32.3	18.4	6.6	14.7	16.2	15.2	15.7	-0.9	0.0

註 : 1) 平均殘額基準.
2) 決算基準.
3) 總額賃金基準.

資料 : 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1992.
統計廳, 『主要經濟指標』, 1993.
韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

豫算緊縮이 物價安定을 위한 必要條件이지 充分條件이 아니라는 論理가 豫算膨脹을 지지하는 것으로 받아들여 져서는 아니 된다. 정치권에서 豫算審議를 정치적 상황과 연결시키는 것은 國民 어느 누구를 위해서도 도움이 되지 못하며 보다 중요

한 것은 豫算審議에 적극적으로 참여해 歲出의 내용을 제대로 따지는 것이다.

豫算規模增大는 세 가지 전제조건의 충족이 전제되어야 하는바, 이는 첫째, 豫算의 우선순위가 제대로 策定되어 있는가 둘째, 각 歲出 內容에 浪費的 事項이 없는가 셋째, 歲出을 뒷받침하는 稅負擔이 公平한가 하는 것으로 이 세 가지 전제조건이 충족되는 한 豫算規模의 擴大 自體는 크게 問題되지 않는다고 판단된다.

3. 歲出構造의 硬直性

우리나라 豫算의 重要特徵 중의 하나는 硬直性 經費의 比重이 크다는 사실이다. 一般會計의 경우 고정적 支出의 비중이 總歲出의 70%를 차지하고 있다. 硬直性 經費가 豫算의 대부분을 점하는 경우 豫算이 國民經濟 與件의 변화나 政策目標 優先順位의 變化에 伸縮的으로 對應할 여지가 적어진다.

豫算內部에 構造化되어 있는 固定的 硬直性 豫算이 빠른 速度로 增加하고 있어 財政을 緊縮的으로 運用하는 경우 國民福祉, 生活便宜 또는 國家競爭力 強化에 필요한 事業費 財源은 減少될 수밖에 없는 실정이다.

우리 豫算構造에서 可用財源에 크게 制約을 가하는 要因, 즉 財政運用의 硬直性 要因은 크게 네 가지인데, 첫째는 防衛費이고, 둘째는 所得補償的·價格補助的 성격의 支出增大이고, 셋째는 地方財政交付率의 法定化에 따른 地方財政支援의 增大이고, 넷째는 人件費이다.

人件費 축소 또는 억제는 行政改革을 통해서만 가능하며 行政改革으로 업무 및 기구가 간소화되면 小數精銳主義에 따라 상당 수준 인건비의 축소가 가능하다. 硬直性 經費에 대해 政策當局 그리고 一般이 인식하여야 할 중요한 事項은 豫算의 어느 項目도 本質的으로 硬直되어 있는 것은 하나도 없다는 事實이다. 물론 現實에서는 모든 것을 零點(zero base)에서 出發할 수 없고 各種 制約을 無視할 수 없으나 바로 이러한 硬直된 思考에서 벗어나는 것이 豫算의 硬直性을 緩和시키는 첩경이다.

4. 防衛費 問題

蘇聯과 東歐의 變革 및 美·蘇間의 戰略武器減縮協定 등 최근 수년간의 國際情勢의 變化는 東西冷戰을 終熄시키고 軍費縮小와 平和共存의 時代를 열고 있다. 퇴임한「부시」大統領은 1992년도 年頭敎書에서 1997년까지 5백억달러의 國防費 削減計劃을 밝힌 바 있다.

韓半島의 주변정세에도 南·北韓 UN 同時加入이 이루어지고, 南北 사이의 和解와 不可侵 및 交流·協力에 관한 合議書가 採擇되고, 頂上會談이 具體的으로 거론되는 등 緊張緩和의 길로 나아가고 있다. 따라서, 지금이야말로 이제까지 聖域時되어 왔던 國防豫算의 規模와 比重에 대해 公開的인 論議를 통해 과감한 軍費 縮小에 대한 國民的 合意를 이룰 수 있는 時期이다.

1993年度 防衛費 豫算은 9조 5,724억원으로 政府豫算(一般會計)의 25.2%, GNP의 3.6%에 달하는 방대한 규모이다. 1982年度 政府豫算의 34.5%, GNP의 6.0%가 防衛費에 충당되었던 것에 비하면 그 상대적 비중이 감소하여 왔으나 絶對的, 相對的 規模는 아직도 상당한 수준이다. 과다한 軍事費의 支出은 經濟 및 社會發展에 커다란 負擔이 되고 있다. 韓國의 國防費는 이미 1976년에 36.9억달러로 北韓의 31.6억달러를 능가했으며 1990년에는 韓國이 99.7억달러로 北韓의 54.4억달러에 비해 거의 2배 가까운 軍事費를 支出하였다. 國際的으로 比較해 보더라도 1986년 現在 政府豫算 中 防衛費의 比重을 世界銀行이 分析한 결과에 의하면, 韓國이 29.2%%로서 世界 120개국 중 6번째로 높은 比重을 차지하고 있다.

豫算의 總體的 規模를 둘러싸고 政府의 膨脹豫算 方針에 대해 이를 支持하는 立場과 反對하는 立場間에 열띤 논쟁이 계속되는 와중에 防衛費 豫算規模를 두고 豫算當國과 國防部는 줄다리기를 연례적으로 해오고 있다.

防衛豫算의 增加率을 經濟의 經常成長率 이내로 묶고자 하는 豫算當局의 立場과 防衛豫算이 적어도 總體的 豫算規模의 增加率만큼 增大되어야 한다는 國防部의 立場이 對立되는 背景은 兩者 모두의 경우에 硬直性 經費가 豫算運用에 가져오는 주름살 때문이다.

즉 豫算當局의 경우 防衛豫算이 우리나라 總豫算에서 차지하는 比重이 가장 크기 때문에 硬直的 性格의 防衛豫算을 가능한 한 縮小하는 것이 福祉와 社會間接資本 등 여타 부문의 豫算增大를 위해 불가피하다는 입장이다. 반면 國防部로서는 增額을 要求하는 內容의 대부분이 現行 兵力水準의 維持와 軍의 戰力增強事業의 特性上 繼續性을 要求하는 硬直性 性格이기에 妥協의 여지가 없는 최소한의 要求라는 立場이다.

防衛力을 增強시키는 方案에는 可用 國防財源을 增大시키는 方法과 可用財源의 範圍 안에서 運用의 效率化를 기하는 方法이 있다. 이 중 運用의 效率化方案은 그 自體로서 꼭 필요한 것이며 可用財源 增大方案 마련에 앞서 推進되어야 할 先決課題이다.

此際에 防衛豫算과 관련한 몇 가지 基本的 事項에 대하여 國民的 合意를 보는 것이 필요하다. 具體的으로 첫째, 防衛費 豫算이 어느 정도 規模이어야 하느냐는 問題 둘째, 동북아시아의 防衛 또는 자유진영의 防衛에서 우리나라가 어느 정도의 부담을 떠맡아야 하느냐는 問題 셋째, 防衛豫算의 運用 및 執行과 關聯하여 얼마나 적절하게 運用되고 있느냐 하는 問題 등이 논의되어야 한다.

우리 經濟의 可用資源 중 얼마만큼이 國防에 投入되는 것이 適正하느냐 하는 論議와 관련하여서는 일반적으로 忘却되고 있는 중요한 事實이 하나 있다. 이는 國會를 通過하는 防衛豫算의 規模가 우리 經濟가 負擔하는 防衛費의 全部가 아니라는 점이다. 우리 國民은 防衛豫算 自體보다 훨씬 높은 防衛費를 負擔하고 있는데 이 부분이 논의에서 항상 제외되고 있다.

強制徵集制度 아래서 士兵들은 '無料로' 防衛義務에 종사하고 있는데 이들이 받는 月給은 그들이 代替的 雇傭에서 받을 수 있는 것과 比較할 때 월등하게 낮다. 民防衛와 豫備軍에 投入되는 時間과 勞力 그리고 物資를 생산적 機會費用으로 환산하면 GNP의 1%에 가까운 水準이다. 이 밖에 防衛產業에 대한 租稅支出(租稅減免)도 無視할 수 없는 水準이다.

防衛費의 策定에서 엄격한 費用-效果 分析을 實施, 防衛費의 內容 중 浪費的인 것이 없는가, 不要不急한 것이 없는가, 防衛費 안의 각 項目間에 우선순위가 제대

로 策定되어 있는가, 防衛費 支出이 産業發展과 技術開發에 적극 연계되어 있는가 하는 점도 다시 한번 점검해 볼 필요가 있다. 이를 통해 결코 소홀히 될 수 없는 安保가 더욱 效率的으로 達成되도록 해야 한다. 防衛豫算 規模의 增加率을 한자리 숫자로 하느냐, 前年度보다 높이느냐 또는 防衛豫算이 GNP나 總豫算의 일정수준을 유지해야 하느냐 등의 시각에서 하루 속히 벗어나, '科學的' 防衛豫算의 編成 쪽으로 지향하는 것이 바람직하다. 이를 위해 民과 官의 專門家들이 모여 特別委員會를 設置, 防衛豫算의 總體的 規模와 그 內譯을 評價해 보고 長期的 靑寫眞을 제시하는 方案이 摸索되어야 한다.

5. 價格補助的 및 所得補償的 財政支出

國家는 一般政府나 公企業의 活動을 통하여 각종 서비스를 國民에게 제공하며 또한 行政的 서비스의 提供 또는 特別한 政策目的의 達成을 위해 民間部門으로부터 財貨 및 用役을 購買한다. 이 과정에서 政府는 自體가 提供하는 서비스에 대해 그 價格을 당해 서비스의 生産에 所要된 費用보다 낮게 策定하기도 하고 購買하는 財貨 또는 用役에 대해 生産費用보다 높은 價格을 支拂하기도 한다. 供給者價格을 높게 維持하든 需要者價格을 낮게 유지하든 財政으로부터 支出이 隨伴된다.

鐵道·郵便料 등의 서비스는 使用者價格과 租稅收入이 혼합된 財源調達方式에 의해 주로 供給되고 있는바, 특히 公企業의 경우 낮은 使用者價格으로 損失을 보게 되면 財政에서의 補塡이 不可避하게 된다. 糧穀·肥料價는 農民의 增産意慾鼓吹 및 都市庶民의 生計保全을 위한 價格補助的인 財政支援이다. 上水道 및 地下鐵 料金 등도 財政支援을 받고 있으나 直接的인 財政支援인 補助뿐만 아니라 財政融資까지 가미된 形態의 지원을 받고 있다. 이러한 價格補助的 또는 價格補塡的 支出은 우리나라 豫算運營의 곳곳에 散在해 있는바, 그 類形, 位相 그리고 規模는 〈表 11〉에 정리된 바와 같다. 〈表 11〉에 요약된 價格補助的 財政支援은 우리나라 豫算運營上의 모든 價格補助的·價格補償的 支出의 일부에 불과하나 2兆원을 상회하는 상당한 規模이다.

개개 人間의 삶의 目標가 幸福의 추구에 있고 人類社會 共同의 目標가 理想鄕의 建設에 있다면 이를 實現시키는 福祉理念(welfarism)은 人類가 추구하는 至高至善의 궁극적 理念이다.

〈表 11〉 價格補塡的 財政支援

(單位 : 億원)

	1980	1987	1989	1990	1991	1992
農水產物價格補助	7,123	9,052	16,908	21,581	19,685	20,901
秋穀收買	5,352	7,973	14,773	18,829	16,783	16,723
夏穀收買	1,693	774	853	691	646	620
肥料差損	—	—	132	83	58	374
農安基金支援	78	305	1,136	1,020	1,091	2,280
農產物差額補償	—	—	12	212	1,080	904
石炭價格補助	—	769	936	1,314	1,285	895
鐵道料金補助	50	250	598	579	281	—
(經常運營費 赤字)	(523)	(384)	(659)	(886)	(369)	(500)
遞信料金補助	—	27	93	70	97	105
(經常運營費 赤字)		(54)	(161)	(260)	(214)	(158)
合 計	7,173	10,198	18,535	23,544	21,621	21,901

資料 : 經濟企劃院, 內部資料.

福祉社會를 建設하겠다는 높은 理想과 굳은 意志를 가졌으면 이를 위한 具體的 施策을 마련하는 것은 當然하다. 그러나 다른 政策의 경우와 마찬가지로 뜨거운 가슴만으로는 問題가 解決되지는 않는다.

1980년대 후반부터 새로이 實施되거나 대폭 增額된 所得移轉的 財政支出은 一般에게 알려진 것보다 그 規模가 훨씬 크며 財政運用에 큰 負擔을 주고 있다. 1992년 豫算 33조 2,000억원 중 특별히 감지되는 所得移轉的 支出은 農漁民負擔輕減 6,300억원, 糧穀管理基金支援 7,300억원, 醫療保險 8,900억원, 國家有公者補助金 4,900억원 등 3조원이다(〈表 12〉 참조). 이들 이외에도 傳統的인 所得補償的 支出이 豫算의 구석구석에 散在해 있다.

〈表 12〉 所得移轉的 財政支出

(單位 : 億원)

	1981	1988	1991	1992
農漁民負擔輕減	52	1,220	5,312	6,308
糧穀管理基金	—	5,384	5,500	7,300[1]
零細民	507	1,734	2,565	2,610
醫療保障	412	2,511	8,487	8,872
國家有公者補償金	544	1,242	4,641	4,930
合 計	1,515	12,091	26,585	30,020

註 : 1) 糧穀證券償還 豫算外 處理 4,300억원 포함.

資料 : 經濟企劃院, 內部資料.

政府가 公共施設을 新設하고 이를 維持·改良하거나 公共서비스를 제공하는 데 所要되는 財源을 조달하는 方法에는 첫째, 直接的인 受惠者가 전적으로 負擔하는 方法과 둘째, 國民全體가 間接的으로 負擔하는 方法이 있다.

國防·義務敎育 등과 같이 外部性이 강한 行政서비스는 租稅에 의한 費用充當이 타당하고 外部性이 약해질수록 受益者負擔의 정도가 強化되어야 한다. 財貨나 用役이 共同消費의 性格을 지닌다 하더라도 어느 消費 水準에서 否定的 外部性(混雜, 過密)을 招來할 경우에는 租稅와 竝行하여 使用者 價格을 適用하는 것이 타당하다.

特定財貨와 用役에 대하여 政府가 價格補助的인 所得再分配政策을 수행함에 있어서 低所得者補助政策의 대상이 되지 말아야 하는 一定水準 以上의 所得者가 受益對象이 되거나 오히려 더 많은 受益을 누리는 결과가 초래되어서는 안 된다.

非排除性과 非競合性을 갖는 公共財의 경우 強制的·無差別的 手段인 租稅를 통해 應能原則에 따라 負擔하는 것이 타당하나, 排除原則의 適用이 어느 정도 可能하고 公共서비스의 便益이 使用者 사이에 분할이 가능할 경우 使用者가 가능한 한 費用을 負擔하게 함으로써 資源配分의 效率性과 負擔의 公平性을 圖謀할 수 있다. 受益者負擔制度는 資源配分의 效率性, 負擔의 公平性 그리고 財政收入의 確保 등 세 가지 측면에서 활용이 정당화된다.

低所得層 보호라는 名目下에 실시되는 各種 價格補助政策은 受益者負擔原則을 破壞하고 低所得層 이외의 階層이 수혜의 대부분을 차지한다는 사실에서 볼 때 政府에서 제공하는 각종 서비스에 대해 適正水準에서 價格의 현실화가 이루어져야 한다.

糧穀基金의 補塡 및 農漁民負擔 輕減을 위한 財政所要가 크게 늘고 있어 農林水產部門 豫算을 대폭 增大시켜도 主要 實事業費는 오히려 減少할 가능성이 있다. 國內米穀消費需要 감퇴로 인한 米穀供給剩餘發生 및 國內外 米穀價格隔差의 深化 등을 勘案하여 秋穀收買價格의 引上을 가급적 억제하고 政府收買量을 점진적으로 축소시켜야 할 것이다. 그리고 향후 米穀收買 등 價格支持的 財政政策을 지양하고 農業構造調整을 위한 財政支援을 통하여 農業生產性을 증대시킴으로서 農家所得을 근본적으로 향상시켜야 할 것이다.

鐵道料金 및 遞信料金 등의 公共料金이나 負擔金을 受益者 및 原因者負擔 原則에 따라 조속히 現實化하여 價格을 통한 需給調節을 회복하고 赤字補塡을 위한 財政所要의 유발을 사전에 抑制하여야 할 것이다. 기존의 國庫事業에 있어서도 事業性格과 妥當性을 재검토하여 關聯基金 또는 公共料金에서 財源을 分擔토록 조치하는 것이 必要하다. 예를 들어 體育·靑少年事業의 경우 國民體育振興基金에서 일부 分擔하고 文化藝術事業 中 일부는 廣告公益資金으로 推進하는 등 財源을 分擔하는 것이다.

價格補塡的 支出은 資源의 效率的 配分과 所得의 衡平한 分配側面 모두에서 問題를 야기시킨다. 價格補助的 支出은 價格體系를 歪曲시켜 당해 財貨나 用役의 過用, 誤用, 濫用 등을 가져온다. 價格補助를 통해 所得再分配를 達成하려는 좋은 趣旨는 現實에서 低所得層보다는 高所得層의 受惠로 귀결된다.

食糧增產과 農民保護라는 趣旨에서 施行되어온 米價補助의 경우 財政負擔은 매우 컸으나 農民에게 실질적으로 준 惠澤은 크지 않았다. 1991년의 경우 850만석의 쌀 買入過程에서 1조 5,400억원의 財政支出이 이루어졌으나 農民에게 실질적으로 돌아간 이득은 3,800억원에 불과한 것으로 推定되고 있다. 따라서 米價補塡 등 價格支援政策은 關聯產業의 生產力 擴大와 競爭力 確保를 위한 政策으로 轉換되어야

하며, 各種 政府 서비스料金은 受益者負擔原則을 適用하여 財政負擔을 減少시키는 동시에 價格을 통해 需要와 供給의 自動的 調節을 회복하여야 한다.

生活이 어려운 사람이 國家로부터 支援을 받고, 社會에서 소외되고 生活能力이 없는 階層에 대한 財政支援의 配慮는 當然하나 國家의 生産力을 지나치게 沮害하거나 制度의 未備나 運營의 不實로 그 惠澤이 中産層 以上에게 돌아가는 경우가 허다하다. 自家用車를 保有한 사람에게 生活補助金이 支給되는 경우가 具體的 事例이다. 가난한 농부를 돕고 모든 國民에게 敎育機會를 提供하는 것은 좋다. 그러나 農民이기 때문에 도움이 必要한 것이 아니고 가난하기 때문에 도움이 必要하다는 인식하에 農民이라는 一般的 範疇가 基準이 아니고 所得水準이나 기타 客觀的 個別的 基準에 의거 選別的으로 財政支援을 해야 한다.

새로운 制度 자체의 도입을 거부하는 것이 아니고 社會的 劣位階層과 도움이 꼭 필요한 階層에 직접적으로 惠澤이 돌아가는 制度案을 선택하고 惠澤이 돌아가도록 制度를 고찰해야 한다. 一般的 名分에 의한 制度 導入은 國家的 非效率을 초래하며 制度導入의 根本趣旨와는 반대로 상위층이 惠澤을 보는 本末顚倒效果(upside-down effect)가 초래됨을 명심해야 한다..

6. 國家財政과 地方財政

地方豫算의 規模는 國家豫算支援 및 地方自治團體 自體財源의 發掘에 힘입어 크게 增加하고 있다. 1982년 이래 1993년까지 國家豫算은 4.2배 增大한 반면 地方政府豫算은 7.7배 增加하였다. 그 결과 1990년대 들어와 一般會計와 特別會計를 合할 경우 地方財政規模가 中央財政規模를 초과하고 있다. 租稅配分에 있어서도 地方政府가 優位를 점하는데, 1993년도의 경우 法的 區分에 따른 國稅, 地方稅는 각기 40조원, 10조원인데 실제배분에 의한 國稅, 地方稅는 각기 23조원, 27조원이다.

地方自治制의 實施 및 內國稅 比重의 增加에 따라 中央政府의 地方政府에 대한 支援規模도 크게 增加하였는바 中央政府의 地方政府에의 財政支援이 中央政府 一般會計에서 점하는 比重이 1982년 29.0%에서 1992년에 42.7%로 크게 增加하였다.

담배消費稅의 地方移讓 및 財産關聯稅收의 증대로 地方政府 自體收入도 크게 增加하고 있다. 1992년에 自體收入은 1982년에 비해 8.3배 增加하였으며, 이에 따라 地方財政自立度도 1982년의 57.8%에서 1992년에 69.6%로 크게 上昇하였다.

〈表 13〉 地方財政 關聯 指標

(單位 : 億원, %)

	1982 (X)	1988	1990	1992 (豫算)(Y)	倍數 (Y/X)
國家豫算(A)	115,186	225,173	319,115	449,452	3.9
地方豫算(B)	57,315	144,759	273,976	397,931	6.9
比 重(B/A)	49.8	64.3	85.9	88.5	1.8
自體收入					
地方稅	11,192	30,989	63,786	82,854	7.4
稅外收入	19,525	53,945	115,802	173,292	8.9
合計(C)	30,717	84,934	179,588	256,146	8.3
地方財政自立度(C/B)	57.8	54.4	64.8	69.6	1.2
地方財政 支援					
交付金	22,473	48,696	72,351	92,500	4.1
讓與金	—	—	—	30,239	—
補助金	4,125	11,120	22,037	19,051	4.6
合計(D)	26,598	59,816	94,388	141,790	5.3
地方財政 支援의 一般會計 比重	29.0	33.2	34.4	42.7	1.5

資料 : 經濟企劃院, 內部資料.

地方自體制의 實施는 풀뿌리 民主主義를 하게 된다는 政治的 性格보다는 주민의 選好에 따른 諸般事業과 政策의 自律的 管理에 더 큰 의미가 있음이 忘却되고 있으며, 地方議會 選擧가 끝나 地方自治가 본격적으로 實施되고 있는 현시점에서도 地方自治의 實施와 관련된 制度的 檢討事項이 완료되지 못한 狀態에 처해 있다.

國家가 擔當하여 追求해야 할 機能을 中央政府와 地方政府間에 명확히 구분하지 못한 채 財政制度만 中央財政과 地方財政으로 분리되어 不均衡과 混亂이 招來되

고 있다. 中央政府와 地方政府 사이에 效率的인 財源配分을 위해서는 中央政府와 地方政府間에 業務 및 機能에 대한 配分이 먼저 이루어져야 하는데, 우리나라의 實定法은 地方自治團體의 사무에 대하여 包括主義를 採擇하고 있어 行政事務 및 公共事業에 대한 主管主體와 費用分擔에 대해 명확한 區分이 이루어지고 있지 않고 있으며, 이에 따라 地方財政調整制度, 즉 地方交付金과 國庫補助金의 運營에 混亂이 야기되고 있다.

事業의 推進主體가 中央政府이냐 地方政府이냐에 關係없이 該當事業의 內容에 따라 地方政府와 中央政府가 費用을 分擔하도록 하는 制度的 장치의 마련이 必要하다.

國庫補助金制度, 地方財政交付金制度, 地方財政讓與稅制度 등이 個別的으로 運營되고 있는데, 制度의 調整 및 統合化가 推進되어야 한다. 各 制度別로 推進되는 事業의 性格과 各 事業의 推進主體가 명확히 구분·규정되어야 한다.

〈表 14〉 中央政府와 地方政府의 機能分擔 (1993年 豫算基準)

(單位 : 10億원)

中央政府	機能	地方政府
9,572	防衛費	—
2,186	治安維持	—
9,968	敎育	1,534
(909)	(大學敎育)	—
1,035	科學·技術	—
2,105	道路	—
3,500	地下鐵	6,234
152	多目的댐	—
571	住宅	—
1,051	社會福祉施設	500
1,884	糧穀收買	—
366	港灣	—
3,845	經常行政費	1,641
(12,244千원)	(1인당 行政費)	(16,574千원)

資料 : 經濟企劃院, 內部資料.

國庫補助金制度의 問題點은 國家事務와 地方自治團體 固有事務에 대한 判斷基準 및 範圍에 관하여 法令上의 규정이 완비되어 있지 못해 國庫補助事業의 결정시 補助內譯과 補助規模에 問題가 발생하고 있다. 現在 國庫補助로 施行中인 事業 中 地方自治團體 固有事務的 성격을 띤 事業은 地方政府로 移讓하고 國庫補助金制度에 대해서는 申請主義原則을 좀더 적극적으로 適用하고 基準補助率制度의 定着이 요청된다.

地方財政財源의 擴充을 위해서는 첫째, 地方稅 稅制改編 및 行政의 強化를 통한 地方稅收入의 擴大 둘째, 受益者負擔強化를 통한 稅外收入의 增大 셋째, 새로운 稅源의 開發과 國稅 中 一部를 地方稅로 移讓 넷째, 地方讓與稅制度의 적극적 擴大 다섯째, 地方財政特別會計의 設置 등이 강구될 수 있다.

地方財政擴充은 國稅의 移讓보다는 地方自治團體의 稅源擴大로 해결되어야 한다. 地方財政의 擴充은 現在 定額稅로 되어 있는 해당 地方稅의 金額을 대폭 上向調整하거나 定率稅 體系로 轉換하고 財產課稅의 課標를 現實化함으로써 推進되어야 한다. 地方稅의 稅率 體系는 오랫동안 調整되지 않아 非現實的이거나 徵稅費用과 關聯하여 問題가 다소 있다. 地方稅에서 稅金의 賦課가 定額稅 形態로 이루어지는 것이 많은데 登錄稅, 免許稅, 住民稅, 自動車稅, 都市計劃稅 등의 分野에서 오래 전에 策定된 定額稅率을 合理的으로 調整하는 것이 必要하다.

敎育財政 그리고 敎育財政交付金과 관련하여서는 敎育稅의 課稅對象 調整이 필요하며 財產稅制의 강화에 의거 敎育財源이 地方自治團體에 의해 마련되도록 制度的 改革이 推進되어야 한다. 地方稅의 減免 規模도 상당한 水準이므로 이를 整備·調整함으로써 稅收增大를 圖謀해야 한다.

地方自治制의 基本理念이 自治團體의 業務를 自己負擔과 自己責任 아래 自律的으로 決定 遂行하는 것이므로 地方政府의 財政需要는 원칙적으로 地域住民의 負擔에 의해 充足되어야 한다. 住民負擔能力을 초과하는 住民의 慾求는 자제되어야 하며 地方自治團體는 自主財源의 發掘에 우선적으로 勞力을 기울여야 한다.

中央政府와 地方政府間의 유기적인 役割分擔體系를 確立하고 地域住民의 自律統制機能을 強化하기 위해서는 地方財政의 公開와 함께 中央과 地方의 連繫性을 높

여 나갈 수 있는 制度的 裝置가 마련되어야 한다.

中央政府와 地方政府의 指導者 選擧에 따른 公約의 남발은 實現不可能한 地域公約의 제시로 나타나고, 中央政府와 地方政府 사이 그리고 地方政府 사이에 政策의 一貫性과 調和의 維持를 어렵게 할 것인바, 地域利己主義를 克服하고 地方自治團體 상호간의 이해대립과 葛藤을 解消·克服하기 위해서는 各種 慾求를 客觀的 論理에 바탕하여 合理的으로 調整하면서 國家目標를 적극적으로 推進하기 위한 새로운 制度로서 地域計劃制度의 導入이 必要하다. 地域計劃制度가 導入되면 地域開發이 國家計劃에 부합되도록 計劃의 妥當性이 調査·協議될 것이고 必要에 따라서는 中央政府가 財政的 支援을 제공하게 될 것이다.

新경제 5個年計劃에서 財政改革의 일환으로 '地域發展綜合計劃制度'의 도입이 표방되고 있는데, 中央部處와 自治團體間의 事業 및 資金의 調整이 보다 원활히 이루어질 수 있는 同 制度가 성공적으로 導入되기를 기대해본다.

7. 財源調達 問題

福祉需要의 增大, 生産力基盤의 擴充과 관련한 社會間接資本 投資의 增大, 産業構造調整 및 國土의 均衡開發 등을 위해서는 財政規模가 擴大되어야 하고 財政規模의 擴大는 이를 뒷받침하는 財源調達의 課題를 야기시킨다. 現行 稅制 및 歲出構造로는 增大되는 財政支出需要를 충족할 수 없으므로 中長期的 觀點에서 財政收入確保方案과 歲出構造調整方案이 마련되어야 된다.

增大하는 財政支出需要增大를 뒷받침하는 財源의 確保 方案에는 ① 公債發行, ② 旣存 租稅의 稅源擴大 및 強化, ③ 新規稅目의 新設, ④ 歲出構造의 調整, ⑤ 受益者負擔의 增大, ⑥ 公共資金의 活用, ⑦ 政府保有資産의 賣却, ⑧ 豫算制度 밖에서 運營되는 資金의 制度 內로의 吸收, ⑨ 財政의 效率的 運營과 浪費排除에 의한 節約財源, ⑩ 財政投融資와 關聯된 資金(政府投資機關 不足資金 포함)을 自體調達하도록 하여 財政依存 減縮, ⑪ 民間部門 機能擴大와 地方政府機能의 擴大, ⑫ 租稅支出의 減少 등이 있다.

이상의 열두 가지 財源調達 代案 中 理論的 側面에서 妥當하고 現實的으로 가능한 政策代案은 두번째, 세번째, 열두번째의 租稅負擔增大와 다섯번째의 受益者負擔의 擴大, 여섯번째 各種 基金의 餘裕資金活用 그리고 열한번째의 民營化(privatization)와 地方財政의 強化(localization)로서 나머지 代案들은 一時的 또는 制限的 性格의 것이기에 中長期的인 代案이 될 수 없다.

生産基盤의 擴充과 直接的으로 關聯되지 않는 福祉需要에 充當하기 위하여 公債를 發行하면 短期的으로 物價를 上昇시켜 安定基盤을 沮害하고 長期的으로 元利金償還에 따라 財政의 硬直性을 深化시키므로 公債發行에 의한 財源確保는 신중해야 한다. 公債에 의한 財源調達이 租稅에 의한 財源調達의 경우에 비해 資本蓄積이 沮害되고, 公債負擔의 轉嫁에 따른 世代間의 不公平問題 등을 勘案하여 公債發行은 극히 制限的이고 漸進的으로 이루어져야 하며, 특히 消耗的·移轉的 支出에 충당하기 위한 公債發行은 적극적으로 禁止되어야 한다.

1980년대 초반부터 安定化의 기치하에 財政規模의 膨脹을 적극 억제한 결과 財政固有의 機能조차 등한시 된 現行 歲出構造에서 旣存 歲出項目의 優先順位를 再調整하거나 그 規模를 縮小할 수 있는 여지는 거의 없다. 財政規模가 늘어나는 狀況에서 餘他 部門의 財政支出規模를 줄이며 福祉財政支出의 規模를 擴大한 事例는 外國의 경우에도 거의 찾아보기 어렵다. 따라서 財政支出構造의 調整을 통한 福祉財源의 確保는 中長期的 命題이며 短期的으로는 實效性 있는 政策代案이 아니다.

豫算制度 밖에서 運營되는 資金의 代表的인 것은 韓國放送廣告公社가 廣告와 關聯하여 TV 및 라디오 放送局으로부터 徵收하는 것으로, 이는 實際에 있어서 廣告稅에 해당되는 것으로 廣告稅를 新設하여 稅金으로 轉換하고 一般財政에 充當되어야 한다.

非排除性(nonexcludability)과 非競合性(nonrivalry)을 갖는 公共財의 경우 價格機構를 適用시키는 것이 어렵고 非效率的이기 때문에 公共財를 위한 財源調達은 強制的·無差別的 手段인 租稅를 통해 國民全體가 應益原則 또는 應能原則에 따라 負擔할 수밖에 없다.

排除原則의 適用이 어느 정도 可能하고 公共서비스의 便益이 使用者 사이에 분

할 可能한 경우 市場機構의 價格體系 또는 價格機能을 活用함으로써 가능한 한 使用者가 負擔하게 하는 것이 資源配分의 效率性과 負擔의 公平을 동시에 기할 수 있다. 使用者 또는 受惠者로 하여금 당해 公共서비스의 供給에 따른 費用의 全部 또는 상당한 一部를 負擔하는 原則을 闡明하는 것이 당해 서비스의 誤用(misuse), 過用(overuse), 濫用(abuse) 그리고 混雜(congestion)을 防止할 수 있으며 負擔의 衡平을 기할 수 있다.

福祉支出을 포함하여 一切의 政府支出의 增大는 國民負擔인 租稅負擔의 增大로 귀결될 수밖에 없다. 各國의 租稅負擔率을 비교해 보나 租稅徵收勞力指數(tax effort index)의 國際比較에서 보나 우리나라의 경우 租稅負擔率이 相對的으로 낮으며 상당한 정도로 租稅負擔을 增大시킬 수 있는 여지가 있다고 判斷된다.

〈表 15〉 우리나라의 租稅負擔率

(單位 : %)

	國 稅	地 方 稅	合 計
1980	15.8	2.1	17.9
1981	16.0	2.0	18.0
1982	16.1	2.1	18.2
1983	16.3	2.3	18.6
1984	15.5	2.2	17.7
1985	15.2	2.1	17.3
1986	15.0	2.0	17.0
1987	15.4	2.1	17.5
1988	15.4	2.5	17.9
1989	15.0	3.5	18.5
1990	15.7	3.7	19.4
1991	14.7	3.9	18.6
1992	15.3	3.6	18.9

資料 : 統計廳, 『主要經濟指標』, 1993.

〈表 15〉는 우리나라의 租稅負擔率을 보여 주고 있는데 地方稅 負擔率이 持續的으로 增加하고 있는 것 외에는 租稅負擔率이 뚜렷한 傾向을 나타내고 있지 않으나, 總租稅負擔率은 1980년대 전반에 增加하다가 1980년대 中盤에 減少하고 1980년대 後半에 反騰하는 傾向을 보이고 있다. 우리나라의 租稅負擔率은 外國과 比較해 볼 때 낮은데, 이는 現在 時點에서의 단순한 比較에서 뿐만 아니라 〈表 16〉에서 보듯이 우리나라의 現 所得水準과 비슷한 時期의 外國의 租稅負擔率과 比較하여도 우리나라의 租稅負擔率은 낮은 수준이다.

國民의 租稅負擔이 이미 높기 때문에 國民租稅負擔의 增大에 의한 歲出規模의 擴大가 어렵다는 생각이 支配的이나 公平課稅가 이루어지고, 歪曲된 稅制가 正常化되고, 地下經濟로 인한 脫漏稅源이 捕捉되는 경우 상당한 水準의 財源調達이 可能하다고 判斷된다.

〈表 16〉 各國의 租稅負擔率

(單位 : 달러, %)

	韓 國	美 國	英 國	西 獨	프 랑 스
年 度	1991	1970	1977	1973	1975
1人當 GNP	6,300	5,000	4,600	5,500	6,500
租稅負擔率	18.6	23.0	30.2	25.2	22.1

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1990.

남발된 各種의 非課稅, 控除, 그리고 減免으로 인해 稅法體系가 너무 複雜하고 行政便宜 中心으로 制度 變更이 이루어져 온 결과, 國民의 不便과 不滿을 야기시키고 있으며 徵稅와 關聯하여 徵稅機關 및 納稅者가 直接·間接으로 負擔하는 費用이 높다.

稅政이 稅制를 追越하여 政策目標가 제대로 反影되지 못하고 國民의 納稅意識이 매우 낮다. 增稅를 통한 財源의 確保는 無差別的인 것보다는 먼저 지금까지 課稅가 漏落되었거나 가볍게 課稅되었던 部分의 正常化를 통해 그리고 稅務行政의 強化를 통해 圖謀되어야 하며 다음으로는 새로운 稅目의 導入을 檢討해야 한다.

무릇 모든 다른 政策의 경우와 마찬가지로 租稅政策도 이를 뒷받침하는 制度的 與件이 충분히 조성되어야 본래의 賦課된 役割을 수행하고 의도된 效果를 達成할 수 있는데 稅制改編과 관련하여 整備, 改善되어야 할 稅制外的·制度的 與件은 流通秩序의 確立, 金融資產 實名化, 不動產保有 및 稅政의 電產化, 地價體系의 確立 등이다.

8. 財政關聯制度의 構築과 改編

우리나라 財政은 그 規模가 相對的으로 작음에도 불구하고 一般 國民은 그 規模의 縮小를 바라고 있다. 이는 各種 大型 政府工事가 남발하고 豫算執行이 效率的으로 이루어지고 있다는 確信을 國民이 갖지 못하기 때문인 것으로 판단된다. 財政運用과 관련하여 政府가 깨끗하고 公平하다는 事實을 國民에게 確信시킴으로써 그리고 財政內部에서 構造調整과 財政運用方法의 革新 등 效率化를 위한 勞力이 可視的으로 경주됨으로써 국민의 재정에 대한 우려가 불식될 수 있다.

民間部門의 生產性向上 못지 않게 政府部門의 生產性向上은 國家運營에 必要불가결하다. 財政支出의 生產性을 높이기 위해서는 使用可能한 財源을 철저히 優先順位에 따라 配列해야 하며, 新規事業의 妥當性 調査를 객관화하고 總事業費를 엄격히 관리해야 하며, 豫算審査分析機能을 強化하는 등 각종 革新努力을 경주해야 한다.

豫算은 選擇의 結晶體이다. 따라서 國家政策의 우선순위를 제대로 확립하는 것이 豫算論議에 先行되어 이루어져야 한다. 優先順位의 배열에서 뒤진 部門은 豫算支援이 減少되어야 한다. 支援이 필요한 부문에서는 執行過程에서의 支出統制方式을 成果管理方式으로 轉換하는 것이 필요하다.

豫算 및 租稅政策이 合理的으로 수행되어 國民福祉의 增大에 寄與하기 위해서는 上記의 財政支出의 生產性向上 努力과 더불어 政策內容을 效果的으로 樹立하고 그 政策이 제대로 機能하도록 保障하는 各種 制度와 機構의 마련이 先行되어야 한다. 現行 制度上의 未備點을 補完하기 위해 새로이 導入되어야 하는 제도와 關聯하

여서는 다음의 것이 중요한 정책사항이다.

첫째, 政府組織이 改編되어야 한다. 6共 초기 行政改革委員會를 통하여 政府組織의 非效率的 運營을 改善하기 위한 여러 가지 政府組織 및 機能調整(案)이 제기되었으나 行政改革이 이루어지지 못하였다. 新政府에서도 行政刷新委員會에서 行政內의 비능률과 각종 規制緩和를 위한 작업이 진행되고 있으나 문제의 근본적인 해결과는 거리가 있어 보인다. 一線行政機關에서의 對國民 서비스가 非效率的으로 제공되고 있어, 財政運用에 대한 國民의 信賴度가 크게 低下되어 있다. 社會先進化 및 經濟開放化 등과 관련하여 時代的 必要性과 重要性이 부각되는 政府組織은 擴大改編되어야 하나 產業構造調整 및 社會變化에 따라 行政需要가 相對的으로 減少된 組織은 과감히 減縮하여 政府組織의 效率化가 이루어져야 한다.

둘째, 豫算政策審議機構가 제대로 설치되어야 한다. 豫算 및 稅制가 중심이 되는 財政政策의 基本目標 및 方向을 設定하고 設定된 目標를 達成하기 위한 각종 대안을 전문적으로 分析·檢討하여 政策代案을 건의하는 政策審議機構의 육성이 필요하다. 일본의 경우 財政制度審議會가 豫算編成에 관한 具體的 建議를 하고 있으며, 미국의 경우 議會豫算室(Congressional Budget Office)이 行政府가 提出한 豫算案 및 稅法案을 매우 상세히 검토하여 政策提示를 함으로써 行政府의 전횡을 막는 동시에 政策內容의 질적 향상을 도모하고 있는바 우리나라의 경우도 우리의 실정에 맞는 유사한 專門機關의 설립운영이 바람직하다.

셋째, 決算審議를 強化하기 위한 制度的 整備가 이루어져야 한다. 豫算은 編成, 審議, 執行 그리고 決算의 네 段階를 밟는데 豫算의 編成이 앞으로 할 일의 約束이라면 決算은 約束의 移行與否를 確認하는 節次이다. 前年度 豫算의 執行結果를 分析·檢討하여 執行中에 있는 當年度 豫算과 次年度 豫算의 編成에 適用함으로써 效率을 높이는 事後節次로서 決算은 매우 중요한 役割을 하는데, 매년 定期國會에서 豫算案의 審議에 3週를 配定하면서 決算은 2~3일밖에 할애하지 않는 실정이다. 이에 實績中心의 審議의 終了가 아니라 過誤와 施行錯誤를 되풀이하지 않도록 하는 審議의 始作節次로서 決算審議의 機能이 強化되어야 한다.

넷째, 特別會計 및 基金의 整備가 이루어져야 한다. 현재 운용중인 特別會計는

運用規模는 一般會計의 63% 수준인 24조원이고, 基金은 39개의 一般會計의 96%인 37조원이다. 國會의 統制를 받지 않고 國務會議 審議와 大統領의 承認으로 확정되는 基金의 規模가 一般會計 規模의 96% 수준에 달한다는 것은 전체 財政運用이 방만하다는 비난을 피할 수 없다. 特定事業의 彈力的 運用을 위하여 國家는 特別會計와 政府管理 基金을 設置·運用하여 오고 있는데, 이들 特別會計나 基金이 종류가 많음은 물론 規模도 방대하여 國家 財政構造를 複雜하게 하는 동시에 運用上의 非效率로 인해 財政全般의 效率을 沮害하고 있다.

다섯째, 租稅支出豫算制度가 導入되어야 한다. 稅制上의 特別減免, 特別控除, 特別低稅率, 特別留保 등에 의한 各種의 奬勵 및 支援形態가 租稅支出이며 이로 인한 稅收減少額을 綜合·分類하여 나타낸 것이 租稅支出豫算(tax expenditure budget)이다. 租稅支出은 그 效果가 豫算上의 一般支出과 똑같으면서도 지금까지 豫算編成 과정에 考慮되지 않고 있으며 豫算에 나타나지 않고 있는바, 租稅支出豫算制度가 導入됨으로 해서 豫算 및 租稅制度가 一貫性있게 統合되어 財政運用上 資源配分의 效率性이 增大되고 稅負擔의 衡平과 關聯하여 國民의 稅政에 대한 信賴를 增大시킬 수 있다.

여섯째, 中期財政制度의 內實化와 日沒法制度가 明視的으로 導入되어야 한다. 財源配分의 優先順位를 可用財源 즉, 國民負擔의 限界를 前提로 合理的으로 설정해 나가고 이에 隨伴되는 財政政策에 대한 調整을 誘導해 가는 것이 주된 目的인 中期財政制度가 豫算編成에 組織的·積極的으로 活用되지 못하고 있는바, 이의 명실상부한 活用이 保障되도록 制度改善을 이룩하는 것이 필요하다. 日沒法制度(sunset law)는 일단 實施하기 시작한 모든 施策을 一定期間 후에 檢討하여 日沒에 달하였다고 판단되는 施策은 中止하고, 또한 새로이 日出시키는 것이 必要하다고 判斷되는 活動은 다시 提案시키는 것을 法律로써 정하는 것이다. 이는 當局의 目的이 達成되어 現在에 불필요한 또는 不適切한 施策, 當局의 目的達成에 失敗한 施策, 與件의 變動으로 現在 存續理由가 희박해진 施策 등을 中止시켜 불필요한 支出을 막고, 稅制上의 特惠가 계속되는 것을 막기 위한 것으로 이러한 日沒法制度가 導入되어야 한다.

Ⅳ. 最近의 主要 財政政策 課題

1. 社會間接資本의 擴充과 財源確保

社會間接資本이 不足하게 된 원인을 살펴보면 車輛 및 物動量의 예상을 초과한 급격한 增大, 所得補償的 財政支援의 擴大에 따른 社會間接資本에의 投資餘力減少, 土地價格의 급격한 上昇에 따른 社會間接資本 投資費用의 급격한 增大, 國土의 均衡開發 失敗 그리고 都市人口集中 抑制의 失敗 등이다.

社會間接資本에의 投資不足이 國民의 日常生活이나 産業活動에 크게 惡影響을 미치고 있다. 物流費用의 增加는 價格上昇과 國際競爭力 弱化의 요인이 되고 있으며, 國民生活에 混亂과 不便을 야기하고 있다. 高速道路의 경우 京釜, 京仁, 南海高速道路에서 走行所要時間이 1986~1989년의 기간중에 2배 이상 늘었다. 이에 따라 1990년 한 해만 해도 國道에서 1조원, 地方道에서 3천억원, 高速道路에서 2천억원 등 1조 5천억원의 經濟的 損失이 交通滯症으로 發生하였다.

지난 2~3年間 物流費用增加로 製造業의 競爭力 基盤이 크게 弱化된 것으로 나타났는데 1987~1990년 期間中 製造業部門 賣出額 利益率 低下는 賣出額 對比 輸送費 比重의 增加가 주된 요인이다. 輸送部門 이외에도 電力, 用水分野의 隘路도 심각한 상태이다.

社會間接資本에 대한 財政投資의 規模가 매우 낮으며, 豫算이 緊縮的으로 編成되었던 1984~1988년의 期間에 社會間接資本投資規模는 상대적으로 낮은 수준이었다. 財政支援에 의한 社會間接資本 投資는 所得補償的 財政支出에 비해 매우 낮은 수준이다.

社會間接資本 投資와 關聯하여 제기되는 問題는 기본적으로 投資規模를 어느 정도 擴大하느냐와 이에 必要한 財源을 어떻게 確保하여 集中 投入하느냐 하는 것

이다. 또한 社會間接資本投資效率의 極大化 方案도 마련되어야 한다. 지금까지의 歷史는 계속되어 왔고 우리나라는 어려움을 잘 克服하여 發展하여 왔으니까 社會間接資本 問題도 시간이 해결해 줄 것이라는 안이한 생각은 매우 危險하며, 投資의 內容과 財源調達方案을 具體化시키는 것이 必要하다.

〈表 17〉 社會間接資本 投資額

(單位 : %)

	SOC支援 國家豫算의 對GNP 比率	全體 SOC投資의 對GNP 比率	所得補償的 支出의 對GNP 比率
1980	1.5	2.6	—
1983	1.8	3.5	—
1985	1.7	3.8	3.6
1988	1.4	3.0	7.3
1990	1.6	3.7	10.5

資料 : 社會間接資本企劃團, 內部資料.

〈表 18〉 社會間接資本에 대한 財政投資規模

(單位 : 億원, %)

	SOC 財政投資 (A)	財政規模 (一般會計+特別會計) 總計基準 (B)	財政規模 (一般會計+特別會計) 純計基準 (C)	GNP (D)	SOC投資規模 對財政規模比重 總計基準 (A/B)	SOC投資規模 對財政規模比重 純計基準 (A/C)	SOC投資規模 對GNP 比重 (A/D)
1982	10,965	139,582	115,186	521,023	7.85	9.52	2.10
1983	13,097	151,579	126,026	617,223	8.64	10.39	2.12
1984	11,826	170,268	143,204	700,039	6.95	8.26	1.63
1985	15,920	184,664	150,003	780,884	8.62	10.61	2.04
1986	17,255	207,542	172,328	905,987	8.31	10.01	1.90
1987	19,013	209,503	191,569	1,060,244	9.08	9.92	1.79
1988	21,929	250,719	225,173	1,262,305	8.75	9.74	1.74
1989	35,612	326,025	269,975	1,410,663	10.92	13.19	2.52
1990	39,682	392,289	325,369	1,650,600	10.12	12.20	2.38
1991	46,550	406,205	365,109	1,919,000	11.46	12.74	2.43

資料 : 經濟企劃院 豫算室, 內部資料.

社會間接資本 投資擴大는 豫算이 緊縮基調를 維持하더라도 財政 本然의 機能으로서 그리고 産業競爭力의 增大를 위해 충실히 수행되어야 한다. 社會間接資本 投資財源을 確保하는 가장 확실한 방법은 社會間接資本 關聯 目的稅를 만드는 것이고, 確保된 財源을 擴充하는 방안은 目的稅의 課稅對象과 稅率을 合理的으로 調整하는 것이다.

石油類關聯 特別消費稅를 交通稅란 명칭으로 目的稅로 轉換하는 방침을 천명하였다. 目的稅의 도입으로 社會間接資本 投資財源이 장기간에 걸쳐 安定的으로 確保될 수 있고 同一한 內國稅財源을 特別會計와 交付金으로 二重配分하는 問題를 해결할 수 있다.

石油類關聯 特消稅의 目的稅化는 財源確保라는 現實的 要求에 부합하며, 理論的 側面에서도 應益原則(benefit principle)의 實現이라는 租稅原則에도 부합되는 방안이다. 현재의 石油類關聯 特別消費稅를 目的稅로 轉換할 경우 단순한 轉換보다는 보다 많은 投資財源의 確保, 油類間 價格體系의 改善, 環境汚染의 防止 등을 고려하여 政府가 제시한 것과는 다르게 課稅對象과 稅率의 合理的 調整이 요청된다.

社會間接資本 投資效率의 極大化가 추구되어야 하는데, 이는 實物的인 側面에서 정확한 費用便益分析에 의해 優先順位를 제대로 決定하고, 設計 및 施工에서의 效率을 圖謀하며, 旣存 施設과 新規施設의 綜合的이고 效率的인 運營시스템을 確立함으로써만 達成이 可能하다.

社會間接資本은 분야별로 個別法令에 따라 각기 다른 政府部處에 의해 집행되고 있어 社會間接資本의 體系的 擴充과 社會間接資本의 施設相互間의 종합적 檢討가 缺如되어 있으며 效果的인 執行을 위한 具體的 政策手段이 제대로 강구되지 못하고 있다. 따라서 社會間接資本에 대한 計劃의 樹立, 집행과정에서 전문성을 확보하는 동시에 統合性을 維持하기 위하여 中央의 各 部處와 地方政府가 參與하는 計劃 및 調整機構의 設置運營이 必要하고, 이를 뒷받침하는 법의 제정이 必要하다.

2. 公共資金管理基金 設置 問題

公共資金管理基金法의 制定을 두고 豫算財政當局과 年金制度의 運營主體間에 論爭을 벌이고 있음은 물론 전공분야에 따라 學者들간에도 논리보다는 感情에 따른 논의가 진행되어 國論이 분열되고 關聯制度의 運營에 지장을 초래하는 사태에 이르고 있다.

公的年·基金運用의 기본원칙으로 제시되는 것은 安定性, 收益性, 流動性, 公共性이고 추가로 效率性과 衡平性이 제시된다. 年金運營機關에서는 安定性과 收益性을 강조하고 財政當局에서는 公共性과 效率性을 강조한다.

攻擊的 立場을 취하고 있는 豫算財政當局者들은 막대한 財政投融資 所要財源 充當을 위해 財政借入이 불가피한 상황에서 公共資金 중 여유자금을 財政投融資財源으로 활용하는 것은 당연하다고 주장한다. 公共資金 중 상당부분을 民間金融機關이 운영하면서 한편으로 金融機關에 國債를 발행하여 강제 할당하고 있는 구조적 모순은 해결되어야 할 과제라 지적하고 있다. 특히 年·基金의 경우 加入이 法律에 의해 강제되고 基金의 최종 책임을 國家가 진다는 점을 이유로 모든 여유자금을 義務預託하여야 한다고 주장한다.

한편 防禦的 姿勢를 취하고 있는 年金運營機關 종사자들은 年金·基金制度 자체의 存立目的 喪失, 年·基金 財政의 惡化, 民間 金融市場 資金 흐름의 歪曲, 產業平和의 沮害, 큰 政府로의 진행(財政의 膨脹) 등을 이유로 하여 年·基金이 公共資金에의 預託을 반대하는 입장을 표명하고 있다.

年·基金의 公共資金에의 預託을 놓고 논의되어야 할 政策的 內容은 預託의 目的, 適用對象 年金·基金, 預託의 強制性, 預託資金의 收益性 保障, 預託의 規模 및 範圍, 預託의 期間, 預託된 資金의 用途, 預託의 限時性, 預託된 資金의 管理主體 등으로 이들 내용이 각기 개별적으로 논의될 수 있으나 상호 연관되어 논의되어야 될 사항도 있다. 預託의 目的에 따라 資金의 用途, 預託의 強制性 그리고 預託의 範圍가 결정되며 預託의 強制性, 預託期間 그리고 收益性 保障은 서로 밀접한 관련을 갖는다.

公共餘裕資金의 강제적 예탁을 두고 獨善과 我執이 판을 치고 있다. 國民經濟와 福祉社會를 별개의 것으로 규정하여 각자의 論理만을 주장하고 상대방의 논리는 전혀 설득력이 없는 것으로 매도하고 있다. 각종 年金과 基金은 자체의 목적과 논리를 가지고 있으며 이미 制定된 法으로 뒷받침되어 있다. 國家의 살림살이인 財政은 자체의 論理와 行動規律을 가지고 있다. 國民年金과 財政은 상호 보완되는 부분이 더 크며 상충되는 부분은 전체로 놓고 볼 때 극히 일부분에 불과하다. 일부분에 불과한 문제를 전체인양 부각시켜 문제의 核心을 놓치는 논의는 이제 止揚되어야 한다.

年·基金의 財政資金으로의 전용에 대한 논의는 전용에 따른 國民經濟에의 효과를 체계적으로 분석한 결과를 바탕으로 論議되어야 하는데, 지금까지 전용의 결과에 따른 부분별 영향이 언급조차 되지 않고 있다. 國家를 운영하는 책임자들이 주요 정책의 변화를 논의하면서 政策에 따른 效果分析을 도외시한 채 각자의 이해만 중심으로 어떻게 政策論議를 할 수 있단 말인가?

이미 수없이 지적된 사항이지만 요즘 政府部處間 部處利己主義의 팽배를 보고 있노라면 國家의 장래가 걱정될 정도이다. 오래전부터 이야기되어 온 基金의 統廢合 問題는 실질적으로 한 발자국도 나가지 못하고 있으며, 新경제 5個年計劃에도 해당 부처의 관심사항만 나열되어 있지 진짜 國民과 國家를 염두에 두고 각종 문제를 해결해 보겠다는 의지는 어느 곳에서도 찾아볼 수 없으며 혼란을 더욱 초래하고 있다.

금번 公共資金管理基金法의 制定을 놓고도 과연 각 部處가 문제의 핵심을 놓고 허심탄회하게 논의를 했는지 반문하고 싶다. 각자의 밥그릇을 놓지 않으려거나 현재보다 큰 밥그릇을 챙기겠다는 의도만이 논의의 구석구석에 산재해 있다. 國民經濟의 活性化와 社會福祉의 增進이라는 2대 목표는 대립적이기보다는 상호보완적인 여지가 많으며 특히 公共資金의 管理와 관련하여서는 더욱 그러한데 왜들 이렇게 時間과 精力을 낭비하여 國力을 소모하는지 정말 이해하기 힘들다.

年·基金의 장기적 安定性 沮害가 強制的 預託을 반대하는 사람들의 가장 큰 우려이다. 물론 이러한 우려는 현실로서 큰 문제이다. 年金財政의 赤字時期를 韓國保

健社會硏究院은 2028년, 韓國開發硏究院은 2025년, 國民年金管理公團은 2021년으로 추정하고 있고, 더 나아가 年·基金의 고갈시기를 韓國保健社會硏究院이 2039년, 韓國開發硏究院이 2050년, 國民年金管理公團이 2030년으로 보고 있는 시점에서 財政年金의 취약성 내지 구조적 문제점은 우리 모두의 관심사항이다.

물론 公共資金으로의 強制預託이 年金財政의 적자시기나 年·基金의 고갈시기를 몇 년 앞당기는 결과를 초래할 것이나 年金財政의 구조적 문제점은 낮은 갹출료와 지나치게 높은 급여에 있다는 점이 문제의 핵심으로 부각되고 이에 대한 改善策을 마련하는 것이 政策論議의 핵심이 되어야 하는데, 이점을 어떻게 하려는지 관련 政策當局에게 묻고 싶다.

우리의 財政 現實을 놓고 볼 때, 금번 政府가 1994년 1월부터의 시행을 전제로 제안한 公共資金管理基金法의 制定은 불가피하다. 法制定의 불가피성을 전제로 立法豫告된 법안의 내용에서 발견되는 問題點으로 다음과 같은 몇 가지가 지적될 수 있다.

公共資金管理基金法(案)에 의하면 預託資金의 용도로서 國公債 등 有價證券의 매입 그리고 金融機關에의 預置까지 포함되어 있는데 公共目的 이외에 회사채의 매입이 허용되고 金融機關이 스스로 조달하지 않거나 원래 財政資金이 아닌 것을 金融機關에 預置하도록 하는 것은 문제가 있으며 본래의 취지와도 부합하지 않으므로 再考되어야 한다.

年·基金의 公共資金基金에의 預託 終了와 관련하여 預託의 한시성과 預託元利金의 償還義務條項을 法令에 규정하는 것이 필요하다. 新경제 5個年計劃이 必要로 하는 財源이나 그 이후 추진되어야 할 중요한 國家事業의 財源을 두고 그 規模가 어떤 내용으로 정확히 얼마인지 그리고 어느 시점까지 필요한지가 밝혀지지 않은 상황에서 強制的 義務預託을 영구히 제도화하려는 것은 문제가 있다.

公共資金管理基金法의 適用對象에 公的年金이 포함되는 것은 당연하나 일률적으로 規制하는 것은 문제이다. 政府가 어느 정도 갹출료를 부담하고 있느냐 그리고 給與의 內容 및 水準에 정부가 어느 정도 관여하고 책임을 지느냐에 따라 預託의 範圍, 水準 그리고 強制性이 달라질 수밖에 없다. 公共性을 아무리 강조하더라도

정부가 사용자로서 갹출료의 50%를 부담하고 있는 公務員年金 및 軍人年金, 부분적으로 國庫支援이 있는 私學年金 그리고 國庫支援이 없는 國民年金을 두고 公共性을 강조하여 똑같은 취급을 하는 것은 문제이다.

公共資金管理基金法의 주된 내용을 財政投融資 特別會計의 融資計定에 필요한 재원을 공급해 주는 것으로 이해하였을 때 그리고 일반회계나 여타 特別會計가 추진하지 못하는 公共目的의 사업을 추진하는 것으로 이해하였을 때 公共資金管理基金은 一般的 基金의 하나로서 취급되기보다는 政府의 一般會計와 같은 맥락에서 취급되어야 한다. 따라서 日本의 자금운용부자금과 마찬가지로 公共資金管理基金의 운용계획은 一般會計의 豫算과 통합적·일체적으로 編成되어 國會의 審議를 받도록 해야 한다.

年·基金을 財政投融資財源으로 활용하지 않았을 때의 財源調達의 代案을 생각해보는 것도 의미 있는 일이다. 그 첫째는 稅金의 引上, 둘째는 國公債의 發行 그리고 셋째는 受益者負擔原則의 확대이다. 이들 대안에 대해서 현실적 가능성과 경제에의 영향 등을 중심으로 각기의 代案과 공공여유자금활용의 대안을 면밀히 검토하는 노력이 필요하다.

어느 政策의 경우와 마찬가지로 公共資金化의 경우 그 자체의 내용을 두고 論議가 중점적으로 이루어져야 하지만 인접제도의 정비가 先行되거나 적어도 동시적으로 추진되어야 한다. 年金·基金의 公共資金化와 관련된 인접제도 또는 정책 중 중요한 것은 金利自由化, 稅制改革, 特別會計 및 基金의 統廢合, 受益者負擔의 確立, 社會保障制度 전반의 體系化, 經濟運用에서 政府의 役割 등이다.

보다 좋은 내용의 社會保障制度가 확립되는 것은 우리 모두가 원하는 바이지만 年金을 포함한 社會保障制度에 대한 논의과정에서 전문가들조차도 잘못 이해하고 있어 관련된 政策論議에서 큰 오류를 범하는 부분이 있기에 이 기회에 指摘을 하고자 한다. 우리가 흔히 듣는 진술들 중의 하나가 "年金財源의 일부를 國家가 부담해야 한다", "社會保障制度는 國家의 책임 아래 실시된다", "우리나라 國民年金의 財源調達方式에서 國庫負擔이 없는 것도 문제지만 勞使間의 負擔比率도 問題이다"라는 것들이다. 國家의 負擔 또는 國庫負擔이라고 했을 때 이는 마치 정부가 無에서

有를 창조하는 능력이 있는 것으로 인식되고 있는데 이는 근본적으로 잘못된 것이다. 國家를 社會構成員과 별도로 존재하는 獨立된 人格體로 파악하는 國家有機體說이 否認되고 國家를 社會構成員인 個人들의 集合에 불과하다는 個人集合體說이 수용될 경우 國庫負擔 國家負擔은 결국 自然人인 國民이 稅金形式으로 부담하는 것임을 인식해야 한다. 勞使間의 負擔比率도 法에 정한 비율에 따라 使用者와 勤勞者가 부담하는 것이 아니고 經濟的 與件에 따라 그 부담의 정도가 달라진다. 따라서 法的으로 勞와 使의 負擔比率을 어떻게 규정하느냐보다는 經濟的 實質에서 누가 얼마만큼 부담하느냐를 勞動市場의 여건에서 엄밀히 분석해야 한다.

3. 新경제 財政改革과 1994年 財政運用

1994년 豫算은 財政改革 元年으로서의 특징을 갖고 있다. 財政改革은 다른 부문의 改革을 先導하고 크게 영향을 미친다는 점에서 새정부의 財政改革 意志가 새해 豫算에 어떻게 반영될 것인지가 크게 관심의 대상이 된다. 新경제 5個年計劃의 장래가 財政改革에 달려 있다 해도 과언이 아닐 정도로 財政改革이 중요하다. 그런데 政府와 國民 모두가 財政改革을 너무 쉽게 생각하는 것 같다.

財政改革이 추구하는 바는 財政機能의 正常化, 稅負擔의 公平性과 衡平性 確保, 財政制度의 效率化로 압축되며 정부가 밝힌 財政改革의 주요내용을 구체적으로 살펴보면 人件費 增加의 한자리수 抑制, 防衛費 및 經常經費의 縮小, 社會保障에 대한 國庫支援所要의 抑制, 糧穀管理制度의 改善 및 糧穀證券 新規發行 中斷, 中央과 地方의 役割分擔 再定立, 油類關聯 特消稅의 目的稅 轉換과 稅率引上, 受益者負擔 擴大 및 公共資金 活用, 財政運用의 效率性과 透明性 確保를 위한 制度改善 등으로 그 동안 논의되어 온 과제의 내용을 포괄하고 있으며 그 방향도 적절한 것으로 판단된다.

財政改革은 稅制改革·金融改革과 더불어 新경제 5個年計劃의 핵심과제이다. 따라서 많은 어려움이 따르겠지만 약속대로 추진되어야 하고 서둘러서 추진되어야 한다. 財政改革과 관련하여 是非가 많고 반론이 제기될 것이지만 新政府의 성격에

맞게 財政改革은 과감히 추진되어야 한다. 단기적으로는 고통이 따르더라도 長期的으로 바른 방향이라면 國民을 설득시켜야 한다.

문제는 방향의 제시가 아니라 이를 현실에서 구체화시키는 것이다. 현재의 國家財政은 개혁없이는 본연의 역할 수행이 곤란하다. 1993년의 財政改革과 1994년의 豫算編成은 큰 의미를 가지며 개혁의 추진에는 사실상 1993년이 최적의 기회이다. 국민의 적극적 협조와 政府의 비상한 결단과 지도력을 촉구·기대해본다.

지금까지 우리의 財政運用은 국민의 擔稅能力이 얼마인지 국민의 욕구를 어디까지 수용해야 되는지를 정확히 살펴보지 않고 이루어져 왔다. 국가의 우선순위에 따라 中長期的 비전하에서 예산을 편성하기보다는 그때 그때의 형편에 따라 편성함으로써 財政運用의 效率性이 저하되어왔다. 單年度 위주 豫算編成의 문제점을 극복하고 각 부문별 우선순위 투자계획 부족재원에 대한 대책 등을 사전에 검토하는 것이 필요하다. 歲出의 우선순위를 이야기하든 歲出을 뒷받침하는 財源調達을 이야기하든 각 부처가 국가의 中期財政計劃에 적극 참여함으로써 개별부처의 관심사항이 효율적으로 추진됨은 물론 國家全體의 效率性도 증대될 것이다.

財政運用은 經濟與件과 財政運用 자체의 여건에 따라 달라진다. 1994년 財政運用을 두고 제약적 여건은 기본적으로 경기의 침체와 緊急財政命令에 의해 실시된 金融實名制이다.

景氣가 바닥에 있다. 景氣가 바닥에 있는 이상 豫算과 稅制가 중심이 되는 財政政策이 景氣상황을 나 몰라라 할 수 없을 것이다. 景氣를 호전시켜야 한다는 데는 어느 누구도 반대하지 않을 것이다. 문제는 新政府도 출범후 「新경제 100日計劃」을 세워 경기를 부양하려 했는데 소기의 목적을 달성하지 못한 채 경기는 實名制의 실시라는 직격탄을 맞아 더욱 비틀거리고 있다.

1994년 정부의 財政運用에서 景氣活性化와 연계된 내용은 크게 두 가지로 감지되는데, 첫째는 財政投融資特別會計를 통한 정부의 投融資機能의 活性化이고, 둘째는 交通稅라는 目的稅 新設을 통한 社會間接資本部門에의 과감한 투자로서 이러한 조치들이 그렇지 않은 경우보다 경기를 활성화시킬 것이 확실시되나 문제는 이들 정책의 효과가 실제로 나타나는 시점인데 實名制의 실시와 관련하여 通貨가 팽

창되어 그 인플레적 효과가 나타날 시점에서 財政 쪽에서의 活性化 조치 추가는 景氣를 지나치게 과열시킬 우려가 있다.

1994년 財政運用을 제약하는 재정 내부의 여건은 景氣不振과 實名制 實施에 따른 稅收不足과 稅收不透明性이다. 지난 수년간 歲計剩餘金이 매년 발생했다. 당초 목표로 했던 것보다 稅金이 훨씬 더 많이 걷혔기 때문에 歲計剩餘金이 발생한 것이다. 그런데 1993년도의 경우 1조 5천억원 내지 2조원 가량의 稅收 不足이 발생할 것으로 예측되고 있다.

金融實名制가 실시된 마당에 金融實名制의 정착을 稅制가 뒷바침하는 것이 절대절명의 과제인 점에서 金融實名制로 인해 課稅資料가 크게 노출되더라도 일시에 稅負擔은 크게 늘리지 못하게 될 것이다.

財政 當局의 어려움은 내년도 稅收展望 자체가 불투명한 데 있다. 올해의 稅收缺陷이 눈앞에 보이고 實名制의 실시로 경제의 방향과 稅收의 전망은 누구도 확신하지 못하는 상태에 있다. 稅收展望이 불투명하다는 점을 내세워 편법을 동원해 財源을 확보하는 일은 없어야 하겠다.

歲出쪽의 내용을 어떻게 잡든 간에 國家稅入의 확보는 불가피한데 이는 크게 보아 첫째, 租稅收入增大 둘째, 通貨增發 셋째, 國公債 發行 넷째, 公共餘裕資金의 活用 등 네 가지가 검토대상이다.

첫째 방법인 租稅收入 增大와 관련하여서는 租稅減免의 縮小, 새로운 稅金의 導入, 旣存稅金에 대한 徵稅強化, 景氣活性化에 따른 自然增收 등의 방법이 있다. 租稅收入 增大와 관련하여 언급된 네 가지 방안 중에서는 기존 조세의 세원확대와 조세감면의 축소가 적극 추진되어야 한다. 政府의 1993년 稅制改編案은 상당 수준의 조세감면 축소가 포함되어 있고 그 방향도 대체로 잘 잡혀져 있다고 판단된다. 문제는 조세감면축소 제안이 국회에서 관련 利益集團의 저항없이 政府案대로 확정되는냐 여부에 있다.

요즈음 實名制의 정착을 두고 稅務行政의 강화가 뒷걸음치고 있는데, 稅負擔의 衡平性을 위해서 엄격한 稅政이 필요하다. 財源調達問題 특히 稅收의 確保와 관련하여서는 관련 제도의 정비 못지 않게 稅政의 效率化를 위해 脫漏稅源을 捕捉하여

세금을 거두는데 이는 추가적 세수를 확보하기 위해서는 물론이고 稅負擔의 公平性을 도모하기 위해서 꼭 필요하다.

中央銀行으로부터의 借入, 즉 통화증발은 민간부문의 자금을 압박하지 않고 이자를 부담할 필요가 없는 장점이 있으나 實名制의 실시로 통화가 팽창되어 있는 상황에서 歲出에 충당하기 위해 통화를 더 증발시키면 財政인플레를 야기시킬 뿐만 아니라 財政의 절제를 허물어뜨리는 문제를 안게 된다.

우리의 財政運用에 있어서 國公債發行을 통한 財源調達에 대한 논의는 지나치게 금기시되어 온 경향이 있다. 다른 조건이 같다면 물론 均衡財政을 견지하는 것이 바람직하나 國公債를 과다하게 발행하면 政府가 民間과 資金을 서로 빼는 경쟁을 벌여야 하는 그리고 金利를 높임으로써 經濟의 活性化를 저해하는 단점이 나타난다.

그러나 財政赤字가 반드시 成長의 장애요인이 되는 것은 아니라는 점도 인식되어야 한다. 경제의 성장잠재력을 크게 하회하여 경제가 바둥대고 있고 社會間接資本의 부족으로 산업활동이 크게 위축되고 있는 상황에서 國公債發行을 통해 마련된 財源으로 社會間接資本을 확충하면 그 결과 성장이 촉진되고 稅收가 확대되어 오히려 均衡財政이 회복될 가능성이 높다.

實名制 實施를 두고 國公債 發行과 관련하여 두 가지 대립된 견해가 있다. 첫째는 國公債 發行이 實名制 實施로 발생할 浮動資金을 흡수한 유익한 방안이 된다는 견해이고, 둘째는 實名制의 실시와 더불어 國公債의 一般消化가 거의 불가능하다고 보고 國公債의 소화가 강제적으로 이루어질 수밖에 없는 방안이다.

財政當局이 각 사회단체의 반대를 무릅쓰고 추진중인 公共資金管理基金法의 제정을 통한 공공여유자금의 財政投融資財源으로의 활용은 시기적으로 晩時之歎의 감이 있으며 기본적으로 옳은 政策方向이다. 정부가 입법예고한 公共資金管理基金法 자체에는 기술적으로 너무 강한 내용이 발견되는바 무리를 하지 않는 방향으로 수정하는 것이 옳다고 판단된다.

實質的 事案을 놓고 볼 때 1994년도 豫算의 審議가 얼마나 개혁적으로 추진되느냐 하는 것은 防衛費의 構造改善, 情報機關 豫算의 實質的 減縮, 社會間接資本

建設 財源의 安定的 確保, 秋穀收買 등 단순 所得 補償的 歲出의 構造改善, 과다한 私敎育費負擔을 억제하고 敎育改革을 이루기 위한 公敎育體系의 改善 및 豫算擴充, 不要不急한 대형사업의 우선순위 및 豫算의 조정 등을 어떻게 하느냐에 달려 있다.

大選과 總選 때의 公約事業에 대한 재검토가 요청된다. 선거과정에서 豫算의 일정비율을 특정부문에 투입하겠다는 公約을 남발하였다. 그것도 稅金을 引下해 주면서 歲出增大를 수반하는 公約을 남발하였는데, 이러한 발상은 그 자체로서 문제가 있을 뿐만 아니라 국민의 사고를 그릇되게 하는 요소를 내포하고 있음이 인식되어야 하겠다.

어느 경우든 問題에 대한 정확한 진단과 효과적인 처방의 강구가 問題解決의 先決課題이다. 問題는 진단과 처방이 아무리 제대로 이루어지더라도 누군가에 의해 구체적으로 추진·진행되어야 문제가 해결된다. 1994년의 財政運用은 앞서 언급된 과제들이 현실에서 해결되어 經濟運用과 財政運用이 원활해지기를 기대해본다.

〈參 考 文 獻〉

經濟企劃院, 『財政需要增大와 中·長期 財政收入確保方案』, 豫算會計制度審議會, 1987. 7.

_____, 『1993～1997 財政運用 5個年計劃』, 1993. 6.

_____, 『財政與件變化에 따른 1989年 豫算編成方向』, 豫算會計制度審議會, 1988. 7.

金東建, 『財政改革의 課題와 基本方向』, 심포지엄 發表資料, 서울大學校 行政大學院 行政硏究所, 1993. 4.

閔載成 外, 『財政政策의 巨視經濟的 效果에 대한 實證的 硏究(Ⅰ), (Ⅱ)』, 韓國開發硏究院, 1992, 1993.

宋大熙·文亨杓(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1993.

宋大熙·柳一鎬(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1992.

李啓植 外, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發硏究院, 1990.

財務部, 『稅制發展硏究報告書』, 稅制發展審議會 硏究分科委員會, 1985. 12.

全國經濟人聯合會, 『財政·金融政策의 懸案에 대한 短期 硏究』, 硏究資料 70, 1992. 12.

車軒權·崔洸, 『租稅支出豫算制度와 財政運用』, 韓國財政學會 硏究叢書1, 韓國財政學會, 1988.

崔洸, 「韓國財政運用의 主要政策課題와 改善方向」, 金重雄·崔洸(編), 『國家豫算과 政策目標』, 1984. 8.

_____, 「稅制改編의 基本的 視角」, 『上場協』, 春季號, 1985.

_____, 「財政改革의 基本視角과 具體的 方案」, 『經濟民主化의 基本構想』, 韓國經濟硏究院, 1988. 3.

_____,「政治的 景氣循環의 理論 및 實證的 硏究」, 第2卷,『財政論集』, 韓國財政學會, 1988. 3.

_____,「美軍政時代의 財政政策」, 柳光鎬 外(編),『美軍政時代의 經濟政策』, 韓國精神文化硏究院, 1991.

_____,「財政運用의 基本認識과 財政制度의 改編」,『轉換期의 財政運用方案』, 韓國財政硏究會, 1990. 9.

_____,「公共部門의 膨脹과 影響에 관한 小考」,『韓國開發硏究』, 第4卷 第1號, 1982.

_____,「主要國의 經濟 및 財政再建 計劃과 韓國의 財政運用」, 朴宗淇·李奎億(編),『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1982. 8.

_____,『韓國財政의 當面課題』, 經濟企劃院長官과의 土曜懇談會 資料, 1983. 7.

_____,『價格補助政策과 受益者 負擔論』, 經濟企劃院 豫算政策協議會, 1985. 5.

_____,『基金管理 改善方向』, 經濟企劃院 豫算政策協議會, 1986. 5.

_____,「豫算運用에 관한 몇 가지 爭點에 관한 所見」,『財政論集』, 第1卷, 韓國財政學會, 1987. 3.

_____,「公共經濟와 財政制度」, 趙淳 外(編),『韓國經濟의 理解』, 比峰出版社, 1987.

_____,『歲計剩餘金과 財政運用制度의 改善』, 韓國開發硏究院, 政策協議會, 1991.

_____,『租稅政策의 中·長期的 課題』, 韓國開發硏究院 政策協議會, 1991.

_____,『韓國財政의 主要 當面 政策課題』, 國民經濟制度硏究院, 1991.

_____,『分配正義와 財政政策』, 大韓商工會議所, 1991.

_____,『財政與件과 豫算編成의 政策課題』, 第2次 大統領經濟諮問會議, 1992. 7.

韓國開發硏究院,『社會間接資本 政策討論會 發表 資料集』, 1991. 9.

_____,『第5次 經濟社會發展 5個年 計劃 修正課題 硏究』, 1983. 7.

韓國國防硏究院,『韓國의 國防現況과 當面課題』, 國防政策討論會, 1993. 3.

_____,『轉換期의 韓國安保現況과 適正國防費』, 1992年 國防學術討論會, 1992. 7.

韓國農村經濟硏究院,『糧政制度改善의 方向과 課題』, 專門家 招請懇談會, 1993. 3.

韓國財政40年史 編纂委員會(編),『韓國財政40年史』, 第1～2卷, 1990 ; 第3～7卷, 1991.

韓國財政硏究會,『財政支出이 通貨·物價 등에 미치는 巨視經濟 效果分析』, 1992. 12.

黃晟鉉,『財政政策의 巨視經濟的 效果에 대한 實證的 硏究 (Ⅰ),(Ⅱ)』, 韓國開發硏究院, 1992, 1993.

第 1 主題討論

主題發表 : 「豫算政策의 基本課題와 方向」

□ 吳然天 교수 (서울대학교)

韓國의 財政政策課題를 모색함에 있어 國民의 財政意識과 政策文化的 環境을 주요 고려요소의 하나로 간주하여 논의를 전개하고 있음은 매우 고무적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 財政政策의 決定이 궁극적으로 다양한 政治的 選擇을 거치게 된다는 점에서 정치적 선택의 배경이 되는 納稅意識을 포함한 財政意識과 한국사회에 고유한 文化的 特性이 고려되지 않는 재정정책의 설정은 '모래 위에 성을 쌓는 것'과 유사하다고 볼 수 있기 때문이다. 앞으로 우리나라 國民의 '政府의 活動에 대한 期待의 二重性'을 극복하는 과제나 합리적·균형적 정책토론의 지침을 형성하기 위한 官·學 合同硏究와 國民意識에 부합하는 財政政策의 탐색노력이 보다 활발히 전개되어야 할 것이다.

우리나라 財政政策을 設計함에 있어 두 개의 대조적인 흐름이 共存하고 있음에 유념할 필요가 있다.

국민경제의 경쟁력을 향상시키고 정부부문에 부여된 고유의 역할을 뒷받침할 수 있도록 財政機能이 再調整되어야 한다는 데 國民的 共感帶가 형성되어 가고 있다고 볼 수 있다. 배분적 정의를 확산하고 국민경제의 경쟁력을 배양하기 위해서는 財政의 非效率을 除去하는 노력이 경주된다 하더라도 추가적인 정부활동과 재정지출의 범위 확산을 예견할 수 있다.

반면, 정부기능을 간소화하고 조세감면을 확대할 뿐 아니라 稅負擔增加를 억제하는 등 個別經濟主體의 追加的 負擔을 制御하는 작업이 競爭力 向上을 위한 접근대안의 하나로서 수용되어야 한다는 시각이 아울러 존재하고 있다. 이와 같은 대조

적 문제인식이 공존하고 있는 상태에서 可用財源을 豫測하면서 財政이 할 수 있는 일이 무엇이며, 그러한 일의 優先順位를 설정하는 작업이 선행되어야 한다. 이러한 문제에 대한 국민적 동의의 도출노력은 물론이고 재정당국과 기능별 정부부처간 균형 있는 합의를 도출하려는 작업이 긴요하다고 본다.

가령, 바람직한 조세부담률 수준, 지방이전재정의 적정규모, GNP 對比 5%의 公敎育費支出, GNP 對比 5%의 科學技術投資, 사회간접자본형성에 있어서 공공·민간, 중앙·지방정부간 역할부담 등 財政政策과 관련한 현안 이슈(issue) 등에 대한 격의 없는 討論의 場이 마련되어 國民의 期待慾求와 可用財源의 制約性 등을 균형 있게 고려한 압묵적인 정책방향이 형성되어야 할 것이다.

하드웨어(hard ware) 부문의 경쟁력 향상과 中·短期的 景氣活性化에 초점을 둔 財政支出構造調整 構圖와 追加的 財源 확보의 한계 속에서 재정부문이 수행해야 할 기초적 고유역할의 하나로 간주되는 社會福祉支出의 擴散이 制約되고 있다는 점을 결코 과소평가 해서는 안 될 것이다. 경제적 소외계층 또는 저소득 계층 등 낙후부문이 갈망하는 廣義의 福祉支出(예 : 기초교육, 의료·보건, 주택, 저소득계층에 대한 이전재정 등)은 사실상 公共部門의 集合的 對應이 요망되는 典型的인 分野라고 할 수 있는데, '國家競爭力' 향상 구도 속에서 그러한 부문의 우선순위가 가려져서는 안 될 것이다. 따라서 '복지병', '분배개선에 앞선 성장의 우선 추진' 등 사회복지에 대한 도식적 문제인식에서 벗어나 財政이 추구해야 할 衡平化 價値를 어떻게 설정하고 이에 접근하기 위한 租稅·財政支出 政策手段의 配合을 여하히 형성할 것인가에 대한 광범위한 여론수렴과 실천적 대안탐색 노력이 동시에 이루어져야 할 것이다.

더 나아가서 지방교부세, 지방교육재정교부금, 지방양여금, 지방교육양여금, 국고보조금 등 中央政府 租稅收入에서 괄목할 만한 比重을 차지하고 있는 地方移轉財政과 國防費의 效率化 노력은 우리나라 재정구조조정에 있어 핵심적 과제라는 점에서 향후 財源配分構圖와 支出構造의 再編成에 따른 면밀한 검증이 긴요하다.

끝으로 財政投融資의 적정규모와 기능에 대한 재점검, 공무원 보수체계의 재편성을 포함한 豫算의 現實化 등의 문제가 財源調達의 전망과 국민기대욕구의 均衡的

豫測下에서 밀도있게 토론되어야 할 것이다.

□ 尹建永 교수 (연세대학교, KTI 초청연구위원)

崔洸 교수의 논문은 재정제도 및 운영의 현황, 정책환경, 정책형정과정, 주요정책과제 등 우리나라 財政政策의 全般에 걸쳐 생동감이 넘치는 내용을 담고 있다. 최 교수의 논문에서 제기된 여러 가지 財政政策의 課題들을 해결하기 위해서는 국민과 정책결정자의 意識轉換을 포함하는 여러 부문에서의 接近이 가능할 것이다. 그러나 짧은 시간에 많은 내용을 담고 있는 논문의 전반에 대해 논의하기는 어렵기 때문에 먼저 거의 모든 財政政策 課題와 관련되는 문제인 政策形成過程의 合理性에 대해서 잠시 생각해본 다음 몇 가지 구체적인 政策課題에 대해 간단히 언급한다.

政策形成過程

政策形成過程의 合理性과 관련하여 중요한 요소의 하나는 國會의 役割이다. 우리나라의 국회는 예산과 결산을 심의하고 국정감사도 하지만 이러한 활동이 실질적으로 政府政策의 質을 높이는 데 기여하는 정도는 낮다. 여기에는 국정운영에 관한 國會議員의 役割認識도 문제이지만 國會議員이 정부의 구체적인 정책내용을 독자적으로 정밀하게 분석·평가할 수 있는 力量을 갖추지 못하고 있다는 것이 더욱 심각한 문제이다. 資料의 수집과 政策의 분석을 거의 전적으로 行政府에 依存하는 국회의원이 행정부가 주도적으로 형성하는 정책에 크게 기여할 수 없는 것은 당연한 일이다. 이런 관점에서 美國의 議會豫算室(Congressional Budget Office)과 같이 자료수집과 정책의 연구·분석기능을 지니는 機關을 國會에 設置하는 것이 필요하다.

政策形成에서 현실적으로 국회의원보다도 더 중요한 역할을 담당하고 있는 사람은 公務員들이다. 이들은 정책형성에 필요한 여러 가지 情報를 수집·분석하는 동시에 정책형성과정의 正當性도 確保하기 위하여 전문가나 이익집단의 견해를 청취하기도 한다. 그런데 利益集團의 見解가 최근의 韓-藥 분쟁에서와 같이 큰 비중을 가지고 다루어지는 경우도 있지만 보통은 정부의 政策方向을 點檢하는 목적으로 활

용되는 정도인 것으로 보인다.

전문가는 관념적으로 특정집단의 이익을 대변하기보다는 전문성을 활용하여 政策課題를 分析하고, 정책대안의 구상·분석·평가 등을 통하여 政策形成을 支援하는 역할을 하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 현실적으로 극소수의 예외적인 경우를 제외하고는 전문가들이 政策의 質을 높이는 데 뚜렷한 기여를 하기는 어려운 것으로 보인다. 가장 큰 이유는 정책관련 情報體系가 허술하며 그나마 이용가능한 情報마저 官僚에 의하여 獨占되기 때문이다. 아무리 훌륭한 분석능력을 가진 사람이라도 현상에 대한 정보 또는 자료를 통하여 사실에 접근하는 것이 불가능한 상황에서는 무력할 수밖에 없는 것이다.

經濟政策分野에서 관료와 전문가 사이에 政策關聯情報에 대한 接近可能性에 현격한 差異가 있는 것은 우리나라에서 주요 經濟政策이 非公開過程을 통하여 만들어지는 것과 관련되어 있으며 궁극적으로 政策形成에 투입되는 情報의 量과 質을 떨어뜨림으로써 政策의 質도 떨어지게 되는 중요한 요인이 되고 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 公共情報(public information)를 公開하며, 個人秘密(privacy)은 保護하는 原則이 확립되어야 할 것이다. 한편 관료는 정보의 독점으로 지대를 얻으려 하기보다는 여러 사람의 지혜를 모아 보다 나은 정책을 만듦으로써 사회에 기여한다는 인식을 가져야 할 것이다.

최 교수의 논문에서 제기된 구체적인 課題로는 여러 가지가 있다. 그 중에서 社會間接資本 投資財源의 調達을 위한 目的稅의 設置, 주요 연금·기금·체신예금 등의 餘裕資金을 公共資金管理基金에 의무적으로 預託하는 문제, 受益者負擔·原因者負擔原則의 확대적용에 대해 생각해본다.

油類關聯 特消稅의 目的稅 轉換

目的稅의 長點은 공공서비스의 공급비용과 사회적 便益 사이의 均衡을 도모함으로써 公共서비스의 供給이 社會的으로 適正한 水準에서 이루어지게 할 수 있다는 것이다. 그러나 우리나라에서는 과거의 방위세와 현행의 교육세의 例에서 보는 바와 같이 목적세가 공공서비스의 적정 공급보다는 정부의 재정수입체계의 일부분을

特定 財政支出部門에서 先占할 수 있도록 허용하는 일종의 財政資源 配分裝置로서의 기능을 하는 데 그치고 있다.

지금 논의되고 있는 가칭 交通稅도 비슷한 방식으로 운용될 가능성이 높다. 그것은 지금까지의 교통세 설치에 관한 논의가 目的稅의 설치로 인하여 지방교부금이 油類 관련 特消稅 收入의 25.07%만큼 줄어들며 社會間接資本 投資財源은 같은 크기만큼 증가하게 된다는 사실을 중심으로 이루어진 것으로 미루어 짐작할 만하다. 사실 目的稅가 사회간접자본서비스를 적정하게 공급하는 경제원리에 맞게 운용된다면 油類에 대한 特別消費稅를 目的稅로 轉換하는 것은 합당한 일이다. 그러나 목적세가 국민경제자원의 효율적 배분을 무시하고 재정지출의 우선순위에 대한 객관적 분석과 관계없이 社會間接資本 部門에 財源을 機械的인 方式으로 配分하는 기능을 하는 것이라면 목적세 설치의 경제논리적 타당성은 없다.

公共資金管理基金

정부는 연금, 기금, 체신예금의 자금 중 有價證券 形態로 운용되는 부분을 餘裕資金으로 규정하고 이를 의무적으로 公共資金管理基金에 예탁하게 하며 利子는 금리자유화에 따라 시장에서 결정되는 公債利子水準으로 지급한다는 방안을 제시하고 있다. 만약, 年·基金의 資金이 순수한 공공자금이라면 여유자금을 통합하여 효율적으로 활용함으로써 公共資金利用의 效率性을 도모하는 것은 바람직하다. 그러나 국민연금기금과 같이 民間資金의 性格이 농후한 資金을 의무적으로 예탁하게 하여 정부의 필요에 따라 사용하고 정부가 정한 기준에 따라 이자를 지급하는 것은 문제가 있다.

구체적으로 民間基金의 여유자금을 정부가 선점하는 경우, 자본시장에서의 資金配分이 왜곡되고 민간의 財產形成이 정부의 자의에 의하여 간섭받으며 公共支出이 과도하게 膨脹할 위험이 있다. 따라서 餘裕資金을 공공자금관리기금에 義務的으로 預託해야 하는 年·基金은 순수한 公共資金을 보유한 경우에 限定하여야 할 것이다. 만약 정부가 민간자금을 활용해야 할 필요가 있으면 民間 年·基金의 自律性을 保障하고 동시에 정부도 자원배분에 있어서 資本市場의 價格機能을 존중하기 위하

여 민간 연·기금이 참여하는 資本市場에서 公債를 발행하는 방법을 택하여야 할 것이다.

受益者負擔原則·原因者負擔原則

우리나라 정부는 물리적인 행정력을 바탕으로 民間部門에 直接的인 方式으로 介入하는 경우가 많다. 또한 公共價格의 決定도 정밀한 경제분석 없이 막연한 再分配 目標를 추구하는 형태로 이루어지는 경우가 허다하다. 그러나 우리나라 경제의 규모와 구조의 복잡성을 감안할 때 이제는 정부에 의한 經濟의 統制方式을 直接的인 방식에서 間接的인 方式으로 轉換하는 것이 긴요하다. 이를 위해서는 市場의 價格메커니즘을 활용하는 정책개발이 많이 이루어져야 한다.

가격메커니즘을 활용하는 政策은 두 가지 유형으로 나누어볼 수 있는데 그 중 하나는 古典的인 方法으로 조세와 재정지출의 수단을 이용하여 정부가 의도하는 방향의 행태를 유도하기 위한 價格信號를 만들어 사용하는 것이다. 다른 하나는 조세나 재정지출의 형태를 취하지는 않지만 공공서비스의 소비자로부터 公共서비스의 便益에 比例하는 負擔을 지우는 것이다. 이와 같이 공공서비스의 공급비용을 편익의 향유자가 부담하게 하는 것을 受益者負擔原則이라 하는데 수익자부담은 지하철, 고속도로, 상하수도 등에서와 같이 소비자에게 排除의 原則(exclusion principle)을 쉽게 적용할 수 있는 경우에 유용한 費用回收 方法이다.

原因者負擔原則은 논리적으로 수익자부담원칙과 동일한 구조를 지니고 있다. 다만, 수익자부담원칙에서의 便益 대신에 社會的 費用과 관련되어 있는 것이 다르다. 즉, 환경오염이나 교통혼잡의 경우에서와 같이 外部效果에 의하여 社會的 費用이 발생할 때 이 사회적 비용을 외부효과의 원인을 제공한 사람이 부담하게 함으로써 外部效果에 따른 資源配分의 歪曲을 矯正하고 效率的 資源配分이 이루어지게 유도하는 것이다. 최근 우리나라에서 環境問題에 대한 관심이 급속하게 높아지고 있는데 환경문제에 대한 政策의 效果性을 높이기 위하여 原因者負擔原則의 適用을 적극적으로 확대하는 방안을 연구하여야 할 것이다.

第 2 主題

租稅政策의 基本課題와 方向

■ **主題發表**

郭泰元 敎授(서강대, KTI 초청연구위원)

■ **討　　論**

司會者：金洙權 敎授(아주대)

討論者：李萬雨 敎授(고려대)

李俊求 敎授(서울대)

第 2 主題發表

租稅政策의 基本課題와 方向

郭泰元（西江大 敎授, KTI 招請硏究委員）

目 次

Ⅰ. 우리나라 租稅政策의 歷史的 展開

Ⅱ. 새로운 經濟·社會 與件과 租稅政策의 基本課題
1. 與件變化의 展望과 租稅政策的 示唆點
2. 向後 租稅政策의 課題

Ⅲ. 現行 租稅政策의 主要 問題와 새로운 租稅政策方向의 摸索
1. 基本方向
2. 租稅負擔 水準의 適正化
3. 租稅體系의 合理化
4. 個別租稅制度의 合理化
5. 租稅誘引制度의 合理化
6. 租稅政策決定 過程의 正常化
7. 租稅執行의 正常化
8. 稅制改編의 接近方法과 時間計劃

Ⅳ. 要約 및 結論

〈參考文獻〉

本 論文에 실린 내용은 필자의 개인의견을 반영한 것이며, 韓國租稅硏究院의 公式的인 見解와는 무관함.

Ⅰ. 우리나라 租稅政策의 歷史的 展開

지난 40여년간의 근대화 과정에서 우리나라의 租稅政策이 담당해온 역할은 참으로 과중한 것이었다. 産業化를 추진하고 高度成長을 지속해오는 과정에서 投資財源을 조달하는 일에서부터 그것을 배분하는 일까지 租稅手段은 마치 만병통치약처럼 애용되어 왔다.

건국 이후부터 군사정권이 들어오기 전까지의 기간중에는 전비 조달, 戰後 복구사업 財源調達 등 莫大한 財政需要가 있었지만 극도로 취약한 경제기반 위에서 불완전한 租稅制度와 태부족한 行政能力을 가지고 이러한 수요를 감당하는 것은 불가능한 형편이었다. 그럼에도 불구하고 수입대체산업을 지원하기 위한 破格的인 稅制誘引이나 외화획득사업에 대한 特惠的 支援 등 稅制를 적극적인 經濟政策手段으로 활용하려는 시도가 있었던 것을 볼 수 있다.

1960년대 초 産業化에 의한 經濟開發을 本格的으로 추진하는 과정에서 가장 먼저 직면하게 된 애로는 투자를 위한 財源의 不足이었다. 특히 기초적인 사회간접자본의 부족을 메꾸기 위한 公共部門의 投資財源 不足은 매우 심각한 것이었다. 저축의 부족뿐 아니라 외국으로부터 機資材를 수입하기 위한 硬貨의 부족도 심각한 것이었다. 설상가상으로 미국으로부터의 원조까지 급격히 감소하고 있었다. 이러한 상황에서 당연히 당면한 政策의 최우선순위는 財政收入의 確保, 民間部門의 저축동원 極大化, 외화획득 奬勵 등에 주어질 수밖에 없었다. 국세청의 신설을 통한 租稅行政의 強化와 이에 힘입은 政府貯蓄의 增大, 民間部門의 貯蓄動員을 위한 금융저축소득에 대한 稅制上의 優待, 중요산업과 외화획득산업에 대한 파격적인 優待 등 稅制 側面에서 모든 政策的 力量이 民間 및 政府部門의 저축동원과 산업투자의 촉진 및 외화획득 등에 경주되었다. 물론 租稅政策뿐 아니라 金融政策이나 기타 政府의 모든 가용한 수단들이 이러한 일에 동원되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

1970년대의 租稅政策 수단들은 무엇보다도 重化學 工業化의 추진에 대량으로 동원되고 있었다. 租稅減免 規制法이 1965년에 제정되기는 하였으나 그 법이 본격적으로 위력을 나타낸 것은 1970년대에 들어와서부터였다. 維新에 뒤이어 1973년에 나온 이른바 重化學 工業化 宣言은 당시의 最優先的 政策目標였으며 이의 추진을 위해 모든 가용한 政策力量이 투입되었다. 破格的인 租稅誘引政策이 다양한 형태로 도입된 것은 당연한 귀결이었다. 우리 경제의 개발전략의 핵심적 부분으로 인정받고 있는 수출 「드라이브」(Drive)도 相對的인 優先順位에 있어서는 중화학 「드라이브」에 밀릴 수밖에 없는 처지였다. 중화학공업화의 추진과 함께 식량의 자급 등 여러 가지 측면에서의 自立化의 달성과 복지 또는 균형 등이 政策目標에 포함되었고 그에 부응하여 여러 가지 다양한 政策手段들이 동원되었으나 이러한 것들은 구색을 맞추기 위한 것이었다고 보는 것이 타당할 것이다.

1980년대에 들어와서는 重化學 工業化의 失敗를 부각시키는 대신 발전의 사회적 측면, 즉 균형과 복지를 강조하는 방향으로 政策優先順位가 급선회되었다. 1980년대 초에는 重化學 工業部門에 대한 무리한 租稅支援을 大幅的으로 정비하는 조치가 있었으며 1980년대 후반에서 1990년대 초에 이르는 기간중에는 均衡과 衡平의 측면이 높은 목소리로 주장되었고 이러한 요구들이 稅制, 그 중에서 특히 土地稅制와 기타 政策 및 制度 運營에 광범하게 반영되기 시작하였다.

이러한 와중에서도 稅制를 본연의 정상적인 모습으로 바꾸어 보려는 노력은 간헐적으로 기울여져 왔는데 그 대표적인 것들은 1970년대 중반의 所得稅制 및 消費稅制의 改編과 1980년대 초의 租稅減免 規制法의 정비라고 할 수 있을 것이다. 그러나 다른 각도에서 보면 방위세나 교육세 등 目的稅 아닌 目的稅의 導入, 토지관련 租稅의 多樣化 및 무리한 운용, 특별소비세의 경직된 운용 등 稅制 全體로는 누더기의 모습을 지속해왔으며 특히 모든 經濟 및 社會政策 목표들이 전부 나열된 것처럼 보이는 租減法上의 租稅誘引 政策은 이러한 누더기의 모습을 한결 더 어지럽게 하여 왔다.

租稅制度의 모습뿐 아니라 租稅政策의 결정과정이나 그 집행에 있어서의 파행성 역시 매우 심각하였다고 할 수 있다. 권위주의적인 정권하에서 국회가 제 기능

을 발휘하기 어려운 것은 두말할 필요가 없겠으나 租稅政策의 논의나 그 결정이 行政府에 의해서 거의 전적으로 주도되어 온 것은 租稅政策의 決定에 있어서 근원적인 문제를 제기한다. 이와 같은 과거의 관행은 아직도 이어지고 있는데 이러한 상황하에서 租稅法律主義가 형식적으로는 구현될 수 있을지 모르지만 실질적으로 이 기본적 원칙이 지켜진다는 것은 보장하기 어려워진다. 한편 급격한 政治 民主化 과정에서 行政府는 政策의 결정과정에서 여론의 힘을 활용하는 현상도 나타났는데 이러한 방법으로는 국민에 의한 租稅決定의 원칙이 바르게 구현될 수 없으며 오히려 稅制의 합리성을 저하시키는 副作用만 가져올 뿐이다.

權威的인 政府의 특징이 더욱 두드러지게 나타나는 부분은 政策의 執行態度라고 할 수 있다. 이러한 모습 중에서 가장 可視的인 것이 租稅行政이었다고 생각된다. 특히 세무사찰은 권위주의적인 정권들이 대기업을 정권에 굴종시키는 가장 효과적인 방법으로 애용되었을 뿐 아니라 文民政府下에서까지 이른바 改革을 강요하는 수단의 하나로 사용되는 형편이다.

그러나 이제는 이러한 制度와 慣行이 그대로 유지될 수 없는 內的 및 外的 狀況들이 급속하게 전개되고 있다. 國內 政治狀況의 급변과 그에 따른 納稅者 의식의 변화, 인구구조 및 소득수준의 변화 등에 따른 個人的 및 公共的 需要構造의 變化, 산업의 구조와 그 여건의 변화, 국제적 환경의 변화와 국제환경에 대한 우리 경제사회의 민감성 제고 등 수많은 변화가 일어나고 있다. 요컨대 우리 政府가 추구해야 할 구체적 政策目標들이 바뀌고 있으며 사용할 수 있는 수단들의 집합도 바뀌고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 다른 모든 政策들과 함께 租稅政策의 根本的인 變化를 모색하는 것은 매우 당연하면서도 시급한 이 시대의 과제가 아닐 수 없다.

本稿는 이러한 歷史的인 인식에서 우리나라 租稅政策의 새로운 方向을 생각해 보려는 의도로 작성되는 것이다. 먼저 우리나라 租稅政策에 요구되고 있는 기본적인 과제들을 정리해본다. 그리고 이러한 요구에 비추어 우리의 租稅制度가 어떠한 문제점을 가지고 있는가를 규명한 후 이에 대응하는 方向을 논의한다.

Ⅱ. 새로운 經濟·社會 與件과 租稅政策의 基本課題

1. 與件變化의 展望과 그 租稅政策的 示唆點

앞으로 展開될 모든 經濟 및 社會的 與件의 변화가 바람직한 租稅政策의 方向에 영향을 준다. 물론 이러한 與件의 變化가 없다고 하더라도 지금까지의 租稅政策이 최적이 아니라면 그것은 바뀌어야 할 것이다.

이와 같은 與件 變化 중에서 가장 重要한 것은 우리 경제가 上位 中進國圈에 進入해 있다는 사실이라고 생각된다. 최근에 와서 우리 경제의 競爭力이 급속히 악화되고 있으며 上位中進國의 위치 자체도 위태롭다는 우려가 있는 것은 사실이다. 그러나 이러한 우려가 있다고 하더라도 현재의 우리 경제는 過去와 같이 手段과 方法을 가리지 않고 目的達成에만 급급하는 식의 政策運用을 정당화할 수 있는 단계를 벗어나 있다는 사실이 중요하다. 무모한 政策實驗이나 졸속의 反復이 용납될 여지가 없게 되었다는 것이다. 쉽게 말하면 이제는 어느 정도의 여유를 갖게 되었으므로 앞뒤를 살피고 原則을 따지면서 그리고 장래를 생각하면서 政策을 運用할 수 있게 되었으며 또 그렇게 해야 할 段階에 이르렀다는 것이다.

두번째로 文民政府의 출범과 함께 우리 국민의 政治的 水準이 한 段階 뛰어올랐다는 사실에 유념할 필요가 있다. 이러한 民主的 市民意識의 高揚은 納稅者로서의 의식의 성숙화를 수반하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 당장 눈앞에 느껴지는 현실과 다를지도 모른다. 그래도 향후의 租稅政策運營은 성숙한 의식을 가진 納稅者를 전제로 하여 이루어져야 한다고 본다. 그렇게 할 때 우리 국민의 의식수준은 더욱 성숙하게 될 것이기 때문이다. 納稅者 의식이 성숙하다는 것은 반드시 愛國的인 태도를 가지고 고분고분 세금을 잘 내는 시민이라는 뜻이 아니다. 오히려 納稅者로서의 권리를 더 적극적으로 따지고 正當하지 않은 納稅義務의 부담을 거부하며

합리적인 설득에는 순응하는 유형의 시민이 다수를 차지하게 될 것이라는 뜻이다. 이러한 시민을 상대로 하는 政策의 運用은 合理的이고 公正한 것이어야 한다. 감정이나 다수의 물리력에 의존하는 政策의 選擇 또는 運用은 결국 실패할 수밖에 없게 될 것이기 때문이다.

세번째로 생각할 수 있는 것은 需要構造의 變化이다. 수요구조의 변화는 여러 가지 요인에 의해서 나타난다. 물론 가장 중요한 것이 所得水準의 向上이다. 소득분배의 변화, 인구구조의 변화, 開放化와 國際化의 다각적이고 급속한 진전 등이 모두 개인이나 사회의 수요구조를 변화시킨다. 예를 들면 개인교통수단의 高級化와 그 需要增大 및 그에 따르는 교통관련 社會間接資本 서비스 需要의 급증을 들 수 있다. 전력 등 고급에너지 수요의 급증, 통신 및 정보서비스 수요의 급증 및 고급화, 의료 및 복지 서비스 수요의 보편화, 환경의식의 급속한 향상, 주거서비스 수요의 고급화 등 매우 다양하고 大幅的인 變化들이 나타나게 될 것이다. 이러한 변화는 公共部門의 서비스 수요의 변화와 이에 따른 재정수요의 변화를 가져올 것이다. 대체로 선진국의 경험 등에 비추어 볼 때 그리고 우리의 당면한 현실을 바라볼 때 社會間接資本, 사회복지서비스, 환경보전 및 개선 등 多樣한 部門에서 財政需要의 증대가 나타날 것으로 전망되고 있다. 재정수요의 증대는 당연히 租稅收入의 增加를 요구하며 이러한 요구에 부응하는 租稅政策의 運用이 요구된다고 할 수 있을 것이다. 또 이와 같은 需要構造의 변화는 경제전체의 構造的 變化를 야기하며 이것은 稅源의 分布가 構造的으로 변화하는 것을 의미하기도 한다.

네번째로 향후의 租稅政策 運營에 있어서 생산활동의 構造的 變化를 고려하여야 한다. 수요구조의 변화, 노동시장의 구조적 변화, 국제경쟁 여건의 변화 등은 우리의 比較優位 構造를 근본적으로 바꾸어 놓고 있으며 이에 따라 산업구조의 변화, 그리고 이에 부응하는 產業政策의 根本的 變化가 불가피한 상황이 전개되고 있다. 좀더 구체적으로 예를 들어 말하면 불건전한 서비스업의 과도한 성장을 抑制하면서 제조업의 경쟁력을 계속적으로 유지할 수 있게 하는 政策與件의 造成이 필요하며 높아진 인건비를 보상하기 위한 技術水準의 향상과 資本의 대폭적 확충이 필요하다는 것이다. 물론 이와 같은 노력이 과거와 같이 직접적인 政府의 介入이나 특정산

업 등을 대상으로 한 租稅誘引의 적극적인 활용을 통해서 이루어져서는 안 된다. 政府가 有望産業을 골라낼 수 있는 능력을 갖고 있지 않다는 것이 이미 경험적으로 확실하게 되었을 뿐 아니라 국제적으로도 그와 같은 政策手段이 용인되고 있지 않기 때문이다. 이와 같은 측면의 고려는 주로 産業政策的 성격을 갖는 租稅誘引政策의 전면적인 재검토를 요구하는 것이다.

다섯번째로 金融實名制 實施에 따른 政策與件의 변화를 들 수 있다. 이것은 우리나라의 租稅制度選擇과 그 운용에 중요한 制約을 가하던 장애물의 제거를 의미하는 것이다. 실명제의 실시에 따르는 가용정책수단 집합의 확장을 효과적으로 활용함과 동시에 實名制가 실시되지 않던 상황에서 어쩔 수 없이 사용되어 왔거나 그것을 빙자해서 채택되었던 무리한 制度나 政策運用慣行 등이 정리되어야 할 것이다.

여섯번째는 우리 경제의 開放化가 加速的으로 이루어지고 있으며 이와 병행하여 국제화가 불가피하게 추진되고 있다는 점이다. 租稅政策은 우리 경제가 開放에 效果的으로 대응하도록 도와 주며 國際化가 바람직한 方向으로 이루어질 수 있도록 유도할 뿐 아니라 국제화에 따른 우리나라 재정의 효과적인 방어를 도모하여야 한다는 다중적 임무를 갖게 된다. 租稅政策이 개방으로 피해를 보는 부문을 무조건 도와 주고 수입상품이나 용역이 국내시장에서 경쟁력을 갖지 못하도록 만들어 주어야 한다는 뜻은 물론 아니다. 그러나 租稅制度上에 국제경쟁에 있어서 우리나라 국적의 기업을 불리하게 하는 부분이 있다면 그것은 당연히 제거되어야 할 것이다. 그리고 開放化에 따라 利益을 보는 部門과 被害를 보는 部門間에 利害를 調整해 줌으로써 개방화가 원활하게 이루어지도록 하는 역할을 상당 부분 租稅政策을 포함하는 재정에서 맡아야 할 것이다. 개방화의 급진전에 부응하는 경제의 國際化에 租稅政策 자체가 어떻게 적응해야 할 것인가는 더 근본적인 문제라고 볼 수 있다. 특히 소득 및 기업과세에 있어서 국제화에 따른 수단선택의 제약은 어떤 것이며 무엇이 國益을 極大化하는가의 문제를 확실하게 분석하고 파악해야 할 것이다. 흔히 경제 전체로서의 이익과 국가재정적 관점에서의 이익의 상충이 나타날 수 있다. 예를 들면 短期的인 시각에서 稅收의 海外流出을 極小化하기 위한 조치가 長期的으로는 國內로부터의 경제적 이익의 流出을 야기할 수 있다. 요컨대 經濟의 국제화는 租稅政

策의 국제화를 불가피하게 요구하는 것이며 이것은 租稅政策手段의 선택과 그 운용에 있어서 국가간의 相互依存度가 높아지는 것을 意味한다.

2. 向後 租稅政策의 課題

위에서 개략적으로 논의한 우리 경제 및 사회 여건의 변화추세에 비추어 볼 때 우리나라의 租稅政策이 당면한 가장 중요한 과제의 하나는 適正한 財政規模를 유지하는 데 필요한 적정한 稅收規模를 확보하는 일이라고 할 수 있다. 이것은 물론 단순히 總租稅收入의 국민생산에 대한 비율로 나타낸 이른바 租稅負擔率의 提高만을 의미하는 것은 아니다. 가장 일반적으로 말하자면 이것은 재정의 규모를 적정화하여야 한다는 말과 같으며 따라서 이것은 租稅政策만의 문제가 아니고 財政運用 전체의 과제라고 말할 수 있는 것이다. 不可避하게 租稅政策은 支出政策으로부터 영향을 받으며 또한 支出政策에 영향을 주지 않을 수 없다.

적정한 세수를 확보하되 국민의 부담은 極小化해야 한다는 것은 변함 없는 租稅政策의 기본과제이며 지금 이 시점에도 이러한 과제의 추구가 요구되는 것이다. 이것은 租稅의 보이지 않는 비용 또는 부담을 극소화해야 한다는 것이다. 租稅 때문에 생길 수 있는 相對價格의 歪曲과 이에 따르는 資源配分의 非效率化가 극소화되어야 한다. 특히 국제경쟁의 양상이 근본적으로 달라지고 있는 상황에서 그리고 국내 산업의 구조가 지극히 다양화되고 복잡해진 상황하에서 1970년대식의 政府主導的 경제운영 사고의 틀을 그대로 보존하고 있는 우리의 租稅政策體系는 우리 國民에게 불필요한 부담만을 가중시켜 줄 가능성이 매우 크다. 이와 같은 경제적 비용 외에 좀더 구체적이면서도 看過되어 온 비용의 하나가 租稅制度의 운영과 관련된 행정 및 順應費用이다. 이러한 비용의 크기를 正確하게 測定하는 것이 쉽지 않고 그러한 명시적인 시도도 우리나라에서는 아직 없었으나 간과해서는 안 될 중요한 비용의 하나이다. 특히 그 발생이 대체로 역진적이라는 특성 때문에 더 重要한

問題로 인식되어야 할 것이다[1].

우리의 稅制 및 그 운용이 內包하고 있는 여러 가지 不公平의 요소를 시정하는 것은 또 하나의 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이것 역시 일반적인 것이고 원칙적인 것이지만 우리의 稅制가 그 표방하는 의도와는 달리 기본적인 公平性의 原則을 범하는 경우가 아직도 많이 남아 있으며 더구나 그 운용의 자의성 때문에 국민들이 체감하는 稅政 全般의 不公平性은 매우 높은 것으로 판단된다. 公平性의 문제는 納稅者間에서 뿐 아니라 국가와 納稅者間에도 발생될 수 있다. 우리나라의 다른 일반적 行政制度나 관행이 가지고 있는 관청우위 내지 관청의 편의주의적 발상과 관청의 가부장주의적 시각은 租稅政策이나 그 運用에 있어서도 유감 없이 나타나고 있다. 納稅者와 국가간의 균형된 힘의 배분은 稅政의 공정성을 보장하는 매우 重要한 裝置가 될 수 있다. 우리 稅制의 이와 같은 이른바 非民主的 要素들을 바로잡는 것도 우리의 租稅政策이 당면한 중요한 과제라고 볼 수 있다.

우리 稅制가 國際化의 요구에 부응하는 것도 매우 중요한 당면 과제이다. 開放化와 함께 國益을 극대화하여야 한다는 전략적인 측면과 相互依存度가 높아진 다른 나라들과의 租稅政策의 조화를 도모함으로써 국가간의 공존공영을 도모하여야 한다는 두 가지 시각이 있을 수 있으나 이 과제는 결국 변화된 국제경제 여건 속에서 우리나라의 長期的 利益을 어떻게 극대화시킬 것인가의 문제라고 할 수 있다.

요컨대 새로운 여건하에서 우리나라 租稅政策이 당면한 基本的 課題는 재정수요에 부응하면서 租稅制度를 合理化하고 租稅政策의 결정과정과 그 운용을 정상화하여 資源配分의 효율과 부담분배의 公平을 기하고 특히 경제의 國際化에 부응하는 稅政의 國際化를 도모하는 것이라고 말할 수 있을 것이다.

---

1) Sanford(1989) 제2장 참조. 그의 「서베이」(Survey)에 의하면 歐美에서 이루어진 대부분의 납세비측정 연구들은 이 비용의 역진적 부담을 보고하고 있다.

Ⅲ. 現行租稅政策의 主要 問題와 새로운 租稅政策 方向의 摸索

1. 基本方向

앞에서 도출한 과제의 구체화에 있어서 가장 中心的인 役割을 하는 것은 무엇보다도 稅制의 改革이라고 말할 수 있다. 이것은 단순히 稅法을 뜯어 고치는 것뿐 아니고 주변의 關聯制度와 慣行을 고쳐가는 것까지 포함한다.

우리의 稅制가 가지고 있는 가장 중요한 문제의 하나는 租稅手段들이 지나치게 多樣化된 政策 目的에 사용되어 왔다는 점이다. 이것은 앞에서도 언급한 것처럼 복잡다기한 租稅支援制度와 파행적인 稅政運營으로 나타나고 있다. 이러한 것들은 결국 다양한 非效率과 不公平의 원인이 되고 있다. 물론 個別制度를 보면 각기 다 의미가 있는 것들이다. 非效率을 해소하거나 不公平을 줄이기 위한 목적들을 가지고 도입된 것들이다. 그러나 이러한 것들이 보다 포괄적이고 正確한 분석에 바탕을 두고 도입되지 않았으며 또 도입 당시에는 意味가 있는 것들일지라도 導入目的이 수행된 뒤에 바로 정리가 되지 않는 등의 이유로 오히려 不公平과 非效率의 원인이 되고 있는 경우가 허다한 것이다. 이러한 현상은 결국 우리의 稅制를 복잡하고 어렵게 만들었으며 그 결과 많은 행정비와 납세비가 들게 된 것이다. 특히 우리의 官僚的 傳統 등과 작용하여 制度나 그 운영이 官 우선 또는 行政 우선의 성격을 띠게 되었으며 이것은 세정에 대한 일반국민들의 不滿과 不信을 加重시키는 결과를 가져왔다.

이러한 稅制와 稅政運營體制를 가지고 새로운 시대에 要求되는 租稅政策의 과제들을 효과적으로 수행하는 것이 어려울 것이라는 점은 두말할 필요가 없다. 향후 租稅政策이 감당해야 할 기본과제와 우리 稅制 및 稅政의 현황을 대조할 때 어떠한

方向으로 改編이 이루어져야 할지는 분명하게 나타난다고 본다. 이 基本方向을 한마디로 말한다면 원칙에 충실한 쉽고 단순한 稅制를 만들고 그 시행을 公平하게 하는 것이라고 말할 수 있다. 租稅政策의 수립과정이 正常化되어야 한다는 것도 중요한 改編課題의 하나이다.

이 장에서는 이러한 改編의 方向을 문제별로 좀더 具體的으로 논의하기로 한다. 먼저 적정한 稅收水準에 대해서 논의하고 租稅體系의 문제를 논의한다. 所得, 消費, 財産課稅 등 主要稅制分野別로 좀더 구체적인 改編方向을 검토하고 租稅誘引政策의 정비에 대해서도 생각해본다. 그리고 租稅政策 의사결정과정의 改善方向과 행정의 改善方向 등에 대해서 簡略하게 언급한다. 마지막으로 이러한 改編이 어떻게 추진되어야 할 것인가에 관해서 언급한다.

2. 租稅負擔 水準의 適正化

租稅政策의 첫번째 과제는 너무나 당연한 것이지만 충분한 稅收를 확보하는 것이다. 세수가 필요하지 않다면 租稅가 존재할 이유가 없다. 예컨대 공공재에 대한 수요 급증으로 향후의 財政需要가 늘지 않을 수 없는 것이고 租稅보다 더 公平하고 효율적인 다른 財源調達方案이 충분히 존재하지 않는다면 租稅收入이 늘어나야 하는 것은 불가피한 것이다. 租稅政策의 가장 기본적인 과제는 이와 같은 세입요구에 부응하는 것이다. 한편 세입요구수준은 수입의 가용성에도 影響을 받는다. 이것을 다른 말로 하면 租稅負擔率을 적정수준으로 조정해야 한다는 것이다[2]. 適正租稅負擔率이 무엇인가에 대해서 많은 논의가 있어 왔다. 適正租稅負擔率은 적정재정규모의 개념으로부터 도출되어야 한다. 槪念的으로 말하면 일반적인 상황하에서 公共資

2) 租稅負擔率 또는 國民負擔率이라는 용어가 적정하지 않다고 생각된다. 흔히 조세수입(국민부담률의 경우 사회보장기여금 등 포함)의 對GNP(또는 GDP) 比率을 이렇게 부른다. 그러나 국민이 조세 때문에 실제로 負擔하는 費用은 정부의 조세수입뿐만 아니라 적어도 소위 조세에 따른 지원배분의 왜곡을 반영하는 超過負擔과 納稅費用(또는 납세협력비용) 등을 포함해야 한다.

金의 限界費用과 限界便益이 같아지는 수준이 最適財政規模가 되는 점이라고 할 수 있다. 최적재정규모가 결정되면 적정세입규모는 바로 결정될 수 있다. 이것을 좀더 풀어서 말한다면 공공서비스의 需要가 얼마나 緊要한가 그리고 재정의 지출이 얼마나 正確한 優先順位에 따라 效率的으로 이루어지는가 하는 측면과 稅金을 얼마나 公正하고 效率的으로 거두어 들이는가 하는 측면이 재정의 적정규모 나아가서 租稅의 適正負擔率을 결정한다는 것이다.

흔히 외국과 비교한 租稅負擔率 수준이나 징세노력지수 등이 適正租稅負擔率의 논의에 동원되어 왔지만 이러한 접근은 適正租稅負擔率의 한 측면만을 본 것이다[3]. 또 사회간접자본이나 사회복지 및 환경관련 지출 등 財政의 需要側面은 강조되어 왔으나 실제 재정의 집행에 있어서의 效率性이나 公正性 등에 대한 검토는 충분히 이루어지고 있지 못하다.

앞에서 논의한 것처럼 公共서비스 需要의 增大는 不可避하다고 판단되며 현재의 公共財와 私的財間의 資源配分 構造도 지나치게 사적재에 편중되어 있다는 느낌을 주고 있는 것은 사실이나 財政支出의 우선순위 결정이나 그 效率性, 公正性 등에 있어서 과연 政府가 충분한 신뢰를 확보하고 있는가에 대해서는 재론의 여지가 있다고 생각된다. 또한 租稅負擔率이 외국보다 낮고 징세노력지수도 세수증대의 여지를 보인다고 해서 성급하게 증세의 여지가 충분히 있다는 結論에 도달해서도 곤란하다(〈表 1〉, 〈表 2〉 참조).

---

3) 李啓植(1989)에 의하면 1982~1986년간의 우리나라의 徵稅努力指數는 80~86으로 전체 102개 분석대상국가 중 67~71位에 있는 것으로 나타났다. 또 재무부의 조사에 의하면 1인당 GNP가 6,000~7,000달러 수준이었을 당시의 미국, 영국, 서독, 프랑스 및 일본 등 주요 선진국의 租稅負擔率(사회보장기여 제외)은 16.9%(일본 1978)에서 78.5%(영국) 사이에 있다.

〈表 1〉 國民負擔率의 國際比較

(單位 : %)

	한 국 (1991)	미 국 (1990)	영 국 (1991)	독 일 (1991)	프랑스 (1991)	일 본 (1990)
조 세 부 담 률	18.6	20.5	30.0	25.4	24.8	22.4
사회보장부담률	0.8	8.6	6.5	13.3	19.4	9.3
국 민 부 담 률	19.4	29.1	36.5	38.7	44.2	31.7

資料 : OECD, *National Accounts 1960~1991*, Paris, 1993.
_____, *Revenue Statistics 1965~1991*, Paris, 1992.
財務部 租稅政策課.

〈表 2〉 租稅負擔率의 國際比較

(單位 : 달러, %)

		한 국	미 국	영 국	서 독	프랑스	일 본
1인당 GNP	6,000~ 7,000 수 준	6,749 (1992)	6,909 (1974)	7,518 (1979)	6,757 (1975)	6,736 (1976)	8,435 (1978)
	12,000~13,000 수 준	12,700 (1997)	12,051 (1980)	12,102 (1987)	14,604 (1986)	13,133 (1986)	11,164 (1985)
조 세 부담률	6,000~ 7,000 수 준	19.4 (1992)	21.4 (1992)	28.5 (1979)	23.7 (1975)	22.7 (1976)	16.9 (1978)
	12,000~13,000 수 준	22~23 (1997)	20.8 (1980)	33.1 (1987)	23.6 (1986)	25.2 (1986)	19.4 (1985)

註 : 사회보장기여금 제외.
資料 : OECD, *National Accounts 1960~1991*. Paris, 1993.
_____, *Revenue Statics 1965~1991*, Paris, 1992.
統計廳, 『主要海外經濟指標』, 1992.
財務部 租稅政策課.

요컨대 재정규모를 적정한 水準으로 유지하는 일과 이에 맞추어 租稅負擔率을 적정한 수준으로 조정하는 일은 財政運用의 效率化와 稅制의 合理化를 전제로 하는 것이어야 한다는 것이다. 그러므로 向後 우리나라 租稅政策의 가장 기본적 과제는 財政運用의 效率化가 충분히 이루어진다고 전제할 때 租稅制度와 그 운용을 合理化해 가면서 부담률 수준을 높여가는 것이라고 말할 수 있다.

3. 租稅體系의 合理化

이러한 시각에서 먼저 租稅體系의 合理化를 생각할 수 있다. 흔히 直接稅와 間接稅의 구성을 가지고 租稅體系의 적정성 여부를 논의하나 直接稅와 間接稅의 구분조차도 애매한 상황에서 그 적정성을 논의하는 것은 별 의미가 없다고 생각된다. 오히려 앞에서 말한 여러 가지 기준에 가장 부합하는 稅目과 그 相對的인 重要性의 구성이 어떻게 되어야 하는가가 논의되어야 하며 直接稅와 間接稅의 비중은 그 결과로서 계산되는 하나의 통계치에 불과하다고 할 수 있다. 이러한 구성은 국가마다 稅源의 구성과 사정이 다르므로 다를 수밖에 없다. 실제로 선진국들 간에도 국가에 따라 直接稅와 間接稅의 구성은 상당히 다른 양상을 띠고 있다.

다만 租稅의 부담은 결국 소득으로부터 이루어지는 것이고 오늘날 租稅負擔의 配分을 결정하는 가장 중요한 원칙이 應能原則이라고 한다면 개인의 총지출이나 총소득을 나타내는 보다 포괄적인 負擔能力指標가 중심적인 과세베이스가 되어야 한다고 말할 수 있을 것이다. 負擔能力을 나타내는 보조지표로서 財産 또는 富의 소유와 소비 등이 사용되어야 할 것이다. 이러한 稅目들 간의 相對的 比重은 應能負擔의 原則을 구현하면서 資源配分의 歪曲을 極小化한다는 기준에 따라 결정되어야 한다. 한편 租稅가 여러 가지 의미에서 資源配分의 歪曲을 矯正하는 政策的 機能을 수행할 수 있다고 볼 때, 예를 들면 휘발유 소비세처럼 이런 관점에서의 政策的 稅目들이 보조적으로 사용될 수 있을 것이다.

이러한 시각에서 본다면 우리나라의 租稅體系는 상당히 歪曲되어 있다고 할 수 있다[4]. 이미 많이 지적되어 온 것처럼 우리나라의 稅制에서 개인 소득세의 役割이 지나치게 微微하다. 이런 현상은 〈表 3〉과 〈表 4〉에서 볼 수 있다. 財産課稅의 역할이 지나치게 미미하다는 주장이 많이 있었는데 이 점은 소득세의 경우처럼 분명하지는 않다. 〈表 3〉에서 보여 주는 바도 우리나라의 財産稅收入 比重이 반드시 선진국들에 비해서 소득세처럼 엄청난 격차를 보이지는 않는다. 더구나 최근의 財産關聯 稅制의 강화로 財産課稅의 相對的 비중은 상당히 개선되었다. 그러나 그 내부

4) 孫光洛(1993), 金明淑(1993) 등에서 이 문제에 대한 흥미있는 논의가 이루어지고 있다.

의 구조는 많은 문제를 안고 있다. 우리나라의 財產課稅 중 큰 비중을 차지하고 있는 것은 취득세나 등록세 등 去來와 관련된 세금이다. 따라서 財產關聯 稅制 內部의 構造調整이 더 급한 문제라고 볼 수 있을 것이다. 소비세에 있어서도 비슷한 評價를 할 수 있다. 소득세의 비중이 낮기 때문에 소비세의 비중이 相對的으로 너무 높은 것처럼 느껴질 수 있으나 對GDP 비중은 〈表 4〉에서 볼 수 있는 것처럼 세계평균보다 약간 낮은 水準이다. 그러나 여기에서도 稅收보다는 특정한 政策目的으로 도입된 特別消費稅의 세수비중이 지나치게 높다는 문제가 있다. 요컨대 과세베이스로 본 租稅體系의 整備方向은 個人所得課稅를 강화하는 方向이어야 하고 財產課稅와 消費課稅의 경우 각각의 내부에서의 不合理한 構造를 改善하는 것이어야 한다고 할 수 있다.

〈表 3〉 主要國의 稅群別 負擔率과 稅收構成比

(單位 : %, US달러)

	한 국 (92예산)	미 국 (1975)	영 국 (1979)	서 독 (1975)	프랑스 (1975)	일 본 (1980)
總 租 稅 (對GDP)	19.8	29.0	32.4	36.6	36.9	25.4
個人所得稅 (對GDP)	3.6	9.5	10.3	9.7	4.5	6.2
(對總租稅)	18.0	32.8	31.6	26.6	12.3	24.3
法人所得稅 (對GDP)	2.5	3.1	2.5	3.3	1.9	5.5
(對總租稅)	12.8	10.8	7.7	8.9	5.2	21.8
社會保障寄與金 (對GDP)	1.0	7.1	5.4	13.6	15.0	7.4
(對總租稅)	4.8	24.6	16.5	37.1	40.6	29.1
財 產 課 稅 (對GDP)	2.2	3.8	4.0	1.1	1.3	2.1
(對總租稅)	11.3	13.2	12.4	3.0	3.4	8.2
消 費 課 稅 (對GDP)	8.0	5.4	8.2	8.9	12.3	4.2
(對總租稅)	40.5	18.5	25.4	24.4	33.3	16.3
貿 易 課 稅 (對GDP)	1.5	0.3	0.6	0.0	0.0	0.3
(對總租稅)	7.6	1.0	1.7	0.0	0.1	1.3
其 他 (對GDP)	1.0	0.0	1.5	0.0	1.9	0.0
(對總租稅)	5.0	0.0	4.7	0.0	5.1	0.0
1 人 當 G N P	6,749	7,401	7,518	6,757	6,436	9,046

註 : 한국의 1992년도 GDP는 잠정치임.

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1983.

OECD, *Revenue Statistics 1965~1991*, Paris, 1992.

統計廳, 『主要海外經濟指標』, 1986.

金明淑(1993)에서 재인용.

〈表 4〉 稅群別 負擔率과 稅收構成比의 國際比較 (1985～1987, 1989)

(單位 : %, US$)

	GDP 대비 비율						총조세 대비 비율					
	1985～1987			1989			1985～1987			1989		
	세계	한국	순위	세계	한국	순위	세계	한국	순위	세계	한국	순위
총 조 세	26.3	16.9	41	26.7	19.1	35	—	—	—	—	—	—
개인소득세	5.3	2.5	27	5.5	3.1	28	17.4	14.6	26	17.5	16.4	25
법인소득세	3.6	2.1	32	3.4	3.1	20	15.6	12.2	25	14.7	16.0	16
사회보장기여금	4.8	0.3	36	4.7	0.8	33	14.7	1.6	36	13.8	4.1	31
재 산 과 세	1.0	1.5	13	1.1	2.2	10	3.5	8.8	6	3.8	11.8	3
소 비 과 세	8.1	7.4	32	8.4	7.1	32	31.5	43.9	12	31.8	37.2	16
무 역 과 세	2.6	2.7	25	2.6	1.9	28	14.2	15.7	21	13.9	10.1	23
기 타	0.8	0.5	19	1.2	0.9	23	3.0	3.1	16	4.6	4.5	21
1 인 당 GNP	5,625	2,603	26	7,979	4,983	25	5,625	2,603	26	7,979	4,983	25

註 : 1. 세계항목에 포함된 국가는 한국, 말레이시아, 오만, 남아공화국, 가봉, 포르투갈, 멕시코, 우르과이, 칠레, 필리핀, 태국, 터키, 키프로스, 예멘아랍공화국, 모로코, 튀니지, 이집트, 파라과이, 에콰도르, 콜롬비아, 인도네시아, 파키스탄, 인도, 잠비아, 시에라리온, 스리랑카, 탄자니아, 피지, 그리스, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 미국, 룩셈부르크, 덴마크, 모리셔스, 벨기에, 스위스, 스페인, 아이슬란드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 짐바브웨, 캐나다, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 유고, 이란, 호주, 헝가리, 네덜란드 등 54개국임.

2. 1985～1987년은 GFS 및 IFS를 참조한 孫光洛(1993)을 다시 참조함.

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1989, 1991, 1992.

____, *International Financial Statistics*, June 1993.

OECD, *Revenue Statistic 1965～1991*, 1992.

孫光洛, 『租稅體系의 適正化에 관한 硏究』, 한국조세연구원, 1993. 9.

統計廳, 『主要海外經濟指標』, 1992.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

金明淑(1993)에서 재인용.

두말할 필요없이 個人所得課稅의 강화는 稅率의 引上에 의한 것이기보다는 베이스의 擴大에 의한 것이어야 한다. 金融實名制의 실시로 실질적인 과세베이스 확대의 여건이 조성되었으므로 最高稅率은 오히려 大幅 引下되어야 할 것이다.

租稅體系에 대한 논의에서 또 한 가지 빼놓을 수 없는 것은 國稅와 地方稅의 構成이다. 中央政府와 地方政府間에 稅源을 어떻게 나누어 가질 것이냐의 문제는

여러 가지 의미에서 매우 중요하다. 우선 이것은 地方自治制度의 합리적 운용과 밀접한 관계를 가지고 있다. 稅源이 지나치게 중앙에 편중되어 있으면 地方의 自治權이 중앙에 의해서 위협받을 수 있으나 또 지나치게 지방에 편중되어 있으면 지역간의 不均衡을 조정할 수 있는 수단이 줄어들며 稅源 管理의 非效率 또는 稅制運營費의 증가 등을 가져올 수 있다. 稅源의 크기뿐 아니라 그 구성 내용도 중요한 의미를 갖는다. 中央政府에 適合한 稅目이 있고 地方政府에 適合한 稅目이 있기 때문이다. 稅源을 어느 정도 공유할 것인가의 문제도 생각하여야 한다. 지방과 국가간의 租稅體系에 있어서 長期的으로 생각해야 할 또 하나의 문제는 地方政府가 스스로 稅源을 정의하고 세금을 부과할 권한을 갖게 하느냐의 여부도 매우 중요하다. 地方政府의 自治權을 보장한다는 의미에서 상당한 범위 내에서 租稅政策의 自律性을 갖는 것이 바람직하다고 할 수 있으나 국가 전체의 관점에서 보면 이러한 행태는 쉽게 지역에 따른 국가경제의 분할현상을 초래하여 자원과 재화의 이동을 제약하는 非效率을 가져오게 될 우려가 생긴다.

현재 우리의 입장에서 보면 地方政府의 租稅政策決定에 있어서의 자율권을 광범하게 부여하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 또 綜合所得稅나 綜合土地稅 같은 人稅(personal taxes)는 地方政府보다는 國家가 운영하는 것이 合理的이다. 그리고 稅源의 공유에 의한 租稅制度 운영비의 절감을 도모할 여지도 상당히 크다고 판단된다[5].

4. 個別租稅制度의 合理化

租稅體系가 주어진 상황에서 앞에서 거론한 合理化의 기준들은 個別租稅制度를 合理化하는 방식으로 좀더 구체적으로 달성될 수 있다. 수직적 및 수평적 公平의 모색, 資源配分上 왜곡의 극소화, 그리고 행정비 및 순응비의 극소화를 위한 制度

5) 연방정부와 주정부간에 체결하는 캐나다의 징세협정 등이 좋은 예가 될 수 있다.

의 단순화 등은 구체적으로 個別制度의 稅率構造, 非課稅 및 減免制度, 行政制度 등의 合理化를 통하여 달성된다.

租稅體系가 결정된다는 것은 稅源別 또는 稅目別 세부담규모가 결정된다는 것이고 결국은 각 稅目의 대체적인 평균세율이 결정된다는 것을 의미한다. 이제 각 세목별로 어떠한 세율구조(누진구조)를 갖게 하느냐를 검토·결정하여야 할 것이다. 예컨대 財産稅나 土地保有稅를 累進稅로 할 것인가? 그렇다면 어떠한 정도의 누진도를 갖게 할 것인가? 소득세의 적정 누진구조는 어떤 것인가 등이 검토되어야 할 것이다. 누진구조의 결정에서 가장 중요한 것은 물론 세율구조이지만 면세점 등 減免水準의 결정도 매우 중요한 의미를 갖는다.

租稅制度의 國際化 역시 個別制度 수준에서 구체적으로 이루어진다. 실명제의 실시에 따른 과세포착률의 제고와 이에 따른 무리한 세율이나 稅制運營方式의 개선도 個別稅目段階에서 구체적으로 이루어질 것이다.

각 세목별로 일반적인 改編方向을 정리해 본다.

가. 所得課稅制度

앞에서 언급한 것처럼 所得課稅制度에 있어서 가장 중요한 문제는 그 기능이 지나치게 취약하다는 데 있다. 所得稅가 제기능을 다하지 못하는 이유는 실제적인 課稅베이스가 너무 좁다는 데 있다. 면세점의 지나친 上向調整과 다양하고 너그러운 非課稅 및 減免制度, 일부 유형의 소득에 대한 지나치게 낮은 捕捉率 등이 우리나라 소득세의 과세베이스를 심각하게 잠식하였다. 이러한 상황하에서 필요한 稅收를 확보하기 위해서는 세율을 높이는 수밖에 없었으나 높은 세율은 非課稅 및 免稅요구를 더 거세게 하는 한 요인이 되었으며 한편으로 制度的으로 정확하게 포착하기 어려운 소득의 경우에는 脫稅를 보편화시키는 결과를 가져왔다. 이와 같은 악순환에 더하여 정치적 목적의 면세점 인상이 反復됨으로써 納稅者가 전체소득자의 반에도 미치지 못하는 奇現象이 나타나게 된것이다.

과세포착률을 높이는 획기적 방법의 하나로 金融實名制의 실시가 주장되어 왔으며 이제 그 시행이 이루어졌다. 所得稅制를 정상화할 수 있는 기본적인 여건은

정비된 셈이다. 金融去來의 實名化를 통해서 가능하게 된 각종 소득의 과세포착률 제고를 도모하되 소득세 최고세율을 현재의 수준보다 상당히 낮추어 줌으로써 納稅者들에게 미치는 충격을 줄이고 동시에 더 비용이 많이 드는 脫稅의 수단을 강구하지 않도록 하는 誘引을 제공하여야 할 것이다. 아울러 면세점의 인상을 止揚함으로써 국민개세의 원칙에 보다 충실하도록 하는 것이 바람직하다고 생각되며 세율의 인하와 함께 각종의 非課稅 減免은 대폭 정리하는 조치가 취해져야 할 것이다.

最高限界稅率을 낮추는 것은 무엇보다도 資源配分의 歪曲을 줄이는 효과를 갖는다고 알려져 있다. 과세베이스를 넓히는 것은 세율의 인하를 가능케 하여 資源配分의 歪曲을 줄여줄 뿐 아니라 과세베이스의 확대를 더욱 용이하게 하는 선순환을 가능케 한다. 그리고 과세베이스의 확대는 公平한 租稅의 기초라고 할 수 있는 水平的 衡平의 보다 철저한 실현을 가능케 한다. 그러나 다른 조건이 동일하다면 最高限界稅率의 引下는 累進稅率構造를 약화시키며 따라서 소득세의 所得再分配 機能을 弱化시킨다는 비판을 받을 수 있다. 이 점에 대해서는 많은 논의의 여지가 있으나 법에 명시된 稅率構造가 실제부담구조와 매우 큰 乖離를 보인다는 것이 경험적인 사실로 받아들여지고 있다. 그러므로 의욕적인 누진세율이 반드시 바람직한 결과를 가져오지는 못 한다는 것이 일반적인 인식이다[6]. 실제로 所得의 再分配 目標를 추구할 때는 세입보다도 세출의 역할이 더 효과적이어서 稅制만을 떼어서 垂直的 公平性을 너무 강조하는 것은 큰 의미를 갖지 못한다. 이런 관점에서 볼 때 所得稅의 최고한계세율을 낮출 뿐만 아니라 그 累進稅率 구조를 좀더 單純化하는 方向으로 改編해 가는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 方向의 設定은 金融所得의 綜合課稅問題에 대해서 중요한 시사점을 갖는다. 실명제 실시의 중요한 의의를 利子 配當所得의 綜合課稅를 가능하게 하는 데 있는 것으로 보는 이들도 많이 있으나 지금과 같은 單一率 課稅가 반드시 그렇게 나쁜 制度는 아니라는 評價를 할 수 있다[7]. 적어도 金融所得의 綜合課稅가 그렇게 시급한 문제라고 볼 필요는 없다

---

6) Saunders and Klau(1985) 또는 World Bank(1988) 참조.

7) Hall과 Rabsuka(1983)는 평률소득세(flat tax)의 도입을 주장하기도 한다. 1980년대 중반의 미국을 비롯한 많은 선진국에서의 소득세제개편은 이러한 방향으로 상당히 가깝게 간 것이라고 할 수 있다.

는 것이다. 오히려 이보다는 證券讓渡差益의 課稅가 훨씬 더 중요하고 시급한 문제라고 생각된다. 이것은 水平的 公平의 문제를 훨씬 더 심각하게 저해할 뿐 아니라 長期的으로 볼 때 자본시장의 정상적 발전에 짐이 되는 것이기 때문이다. 證券讓渡差益課稅의 도입이 증권가격에 미치는 理論的인 效果는 물론 세율에 따라 달라질 수 있겠지만 그렇게 충격적인 것은 아니다. 다분히 과장된 정보에 의한 心理的인 不安 때문에 株價의 붕락현상이 나타날 가능성은 있으나 이런 현상은 충분한 홍보로 크게 줄일 수 있으며 또 그것이 이론적인 사실에 근거한 것이 아니므로 長期間 持續될 수는 없는 것이다. 타이밍과 방법 등을 선택하는 문제는 있으나 무조건 그 導入時期를 미루는 것이 현명한 처사는 아니라고 판단된다. 資產讓渡差益에 대한 課稅는 물론 書畵나 骨董品 등 價値貯藏手段으로 흔히 사용되는 부동산 이외의 實物資產에까지 확대되어야 할 것이다.

부동산의 양도소득 과세는 부동산 양도소득이 이른바 開發利益이라는, 사회에 대부분 환원되어야 할 성격의 이득으로 구성되어 있다는 점에서 현재와 같이 별도로 분류과세하는 것이 바람직하다고 생각된다. 다만 非課稅 減免을 대폭 줄이고 凍結效果를 極小化할 수 있는 장치들을 도입하는 方向으로의 改編이 이루어져야 할 것이다[8]. 아울러 土地超過利得稅나 開發負擔金制度 같은 類似制度를 흡수하여 단순하면서도 효과적인 開發利益還收裝置로서의 기능을 감당하게 하여야 할 것이다.

稅制의 國際化 問題는 주로 법인세와 개인소득세 등 소득과세와 관련하여 발생한다. 앞에서 논의한 것처럼 우리나라의 稅源을 보호한다는 시각과 長期的으로 우리 나라 경제의 발전을 最適化한다는 두 가지 시각이 상충할 수도 있는데 보다 포괄적이고 長期的인 시각에서 政策을 선택하여야 할 것이다. 이것은 대체로 租稅政策에 있어서 외국과의 調和를 모색하고 서로 협조해야 함을 의미한다. 그러나 국제간의 협력과정에서 부당한 불이익을 당하지 않기 위해서는 우리의 制度가 원칙과 논리에 바르게 서는 것이 중요하다.

---

8) 이런 방향으로의 양도소득세의 구체적 개편방안에 대해서는 郭泰元(1993) 참조.

나. 消費課稅制度의 合理化

우리나라 消費稅의 주력인 附加價値稅는 면세대상이 많고 特例取扱되는 納稅者의 비율이 지나치게 높아 附加價値稅制 본연의 여러 가지 장점들이 거의 활용되지 못하고 있다. 실명제 실시로 課標의 노출이 충분히 이루어질 경우 그 稅率의 下向調整을 검토할 필요가 있다고 본다. 아울러 정상적인 納稅者의 비율이 매우 낮은 현실에서 買入稅額控除方式의 相互牽制 機能이 제대로 나타날 수 없다는 점을 생각할 때 반드시 이 방식에 집착할 필요가 있겠는가 하는 점도 생각할 필요가 있다. 오히려 각 納稅者 단위별로 附加價値를 직접 계산하여 과세하는 방법(直接控除法: subtraction method)으로의 전환을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 방법하에서도 수출입 등에 대해서는 현재와 비슷한 零稅率 適用方式의 國境調整이 가능하다[9]. 이 방법을 사용할 경우 현재와 같은 課稅特例制度는 필요치 않다. 일반과세자와 과세특례자를 구분하는 대신 기장사업자와 비기장사업자의 구분만 있게 된다. 後者의 경우 외형 추정액에 업종별 표준부가가치율을 적용하여 산출한 부가가치액에서 기간중의 투자액을 공제한 뒤 일반세율을 적용하여 附加價値稅額을 계산하면 된다.

特別消費稅는 현재의 수입중심의 기능에서 벗어나서 공해나 혼잡 등 외부불경제를 시정하거나 도로사용료를 徵收하는 등의 政策目的 中心의 稅制로 전환되어야 할 것이다. 이렇게 된다면 그 과세대상이나 세율이 현재와는 근본적으로 달라져야 할 것이다. 담배소비세는 從價稅로 전환함과 함께 세부담수준이 上向調整되어 담배의 소비자 가격이 외국과 비슷해지도록 할 필요가 있다.

다. 財產關聯課稅의 合理化

우리의 財產關聯 租稅政策은 경제적 의미를 충분히 고려하지 않은 채 이른바 '投機'의 징후로 볼 수 있는 몇 가지 행위를 억제하는 데 지나치게 큰 비중을 두어

9) 예컨대 총수출 금액의 10%에 해당하는 국가가 수출업자에게 '환급'해 주는 한편 수출업자도 다른 사업자와 마찬가지로 부가가치세를 납부하게 하면 국경을 넘어가는 수출상품의 원가에서 부가가치세의 영향은 완전히 빠지게 된다.

왔다. 그 결과로 稅制의 歪曲과 이에 따른 經濟的 非效率이 초래되고 있다.

1980년대 후반에 가장 의욕적으로 추진되었던 租稅政策方向의 하나가 土地公槪念을 租稅政策에 구현하려는 것이었다. 그러나 그 도입이 졸속하게 이루어졌고 理想에 치우쳐 많은 副作用을 수반하고 있다고 생각된다.

이른바 土地公槪念 3法에는 포함되지 않지만 가장 근간이 되는 土地公槪念稅制는 綜合土地稅制라고 말할 수 있다. 그러나 地方稅인 토지세를 累進稅率構造의 人稅로 바꿈으로써 많은 실제적인 문제를 야기하고 있다. 또 토지의 課稅標準評價의 문제, 용도에 따른 차등을 도입함에 따르는 用途判定의 문제 등 稅制運用을 복잡하고 불확실하게 하는 여러 가지 요인들을 내포하고 있다. 이것이 우리나라의 중심적 地方稅制라는 점에서 綜合土地稅制의 운용을 合理化하는 방안을 모색하는 것은 매우 중요하고 시급하다고 생각된다.

이 稅制를 合理化하는 방안의 하나는 원래처럼 比例稅率로 還元하거나 累進構造를 훨씬 더 緩和하는 것이다. 어차피 부분적인 종합자산세로서 富의 再分配를 효과적으로 도모하기 어려운 것이라면 稅制를 통한 衡平目標 實現의 理想을 현실수준으로 대폭 낮추는 것이 하나의 改善代案이 될 수 있다는 것이다. 만일 현재와 같이 종합누진과세를 고수하여야 할 필요가 있다면 綜合分은 國稅當局이 관리하고 비례부분은 地方稅當局이 관리하는 二元的 運營方案 또는 국세당국이 徵收하여 地方에 移轉하는 방안 등의 도입이 적극 검토되어야 할 것이다. 아울러 용도별 差等을 없애거나 적어도 용도구분 기준을 더욱 客觀化하는 것이 稅制의 運用을 단순화·객관화한다는 시각에서 바람직하다. 이 稅制와 관련된 또 하나의 문제는 법정세율을 지나치게 의욕적으로 높여 놓음으로써 현실적으로 課稅標準을 上向調整하겠다는 政府의 당초 의지를 좌절시키는 결과를 가져왔다는 점이다. 세율을 낮추는 대신 과표를 현실화하는 것이 바람직한 方向이다. 이것은 租稅法律主義를 실질적으로 실현하는 데 도움이 된다는 점에서 원칙에 부합한다. 納稅者의 실질적인 稅負擔率이 국회가 제정한 세율에 의해서 결정되지 못하고 行政府가 결정하는 課標現實化率에 의해서 좌지우지된다면 이것은 租稅의 중요한 특성이 법률에 의하여 결정된 것이라고 볼 수 없다. 아울러 이와 같은 조치는 實效稅負擔率은 유지하면서 과표현실화율 격차

에 따른 세부담 不公平을 완화하고 稅制와 현실의 괴리를 축소하여 政府制度나 政策에 대한 일반의 신뢰를 증진시키는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 土地保有稅의 평균적인 부담률은 현재보다 상당히 더 상향조정될 여지가 있다.

한편 건물 등에 부과되는 財産稅는 실효세율과 명목세율의 괴리 등에서는 종합토지세와 비슷한 問題를 가지고 있으나 平均的인 稅負擔이 토지에 비해 지나치게 높다는 문제를 가지고 있다. 최근에 추진되고 있는 임대주택에 관한 法制의 導入은 투기억제를 빙자하여 賃貸住宅市場을 여러 가지로 규제하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 逆說的으로 주택보급률이 낮기 때문에 임대주택을 비롯하여 주택시장에 대한 직접적 규제는 자제되어야 한다. 이런 의미에서 건물분 財産稅의 종합누진과세나 一家口 多住宅에 대한 重課稅 등은 바람직하지 않다고 생각된다.

이와 아울러 登錄稅나 取得稅 등의 實際稅負擔率을 크게 낮춤과 동시에 두 가지 세목을 한 가지로 통합하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

土地公槪念 3法 중에서 가장 문제가 되고 있는 制度는 土地超過利得稅라고 말할 수 있다. 이 制度가 부동산의 投機抑制에 얼마나 寄與를 했는가는 확실하지 않지만 얼마전의 건설과열에 커다란 기여를 한 것은 틀림이 없는 사실이다. 이 制度는 근본적으로 空閑地에 무엇인가를 건설하기만 하면 그 토지가 효율적으로 이용되는 것이라는 조악한 인식에 근거하고 있는 稅制이다. 세금을 피하기 위해서 형식적으로 空閑地를 면하려는 건축투자가 최근에 집중적으로 나타나 巨視經濟變數에 주름살을 가져왔고 불경기와 겹쳐 건물스페이스의 過剩供給이 나타나는 결과를 초래하였다. 물론 이런 것은 단기적인 현상이라고 할 수 있다. 그러나 희소한 토지자원이 長期的 視角에서 최적으로 이용되려면 개발의 타이밍과 밀도는 市場의 原理에 의해서 선택되어야 한다.

이 稅制는 부동산의 자본이득을 發生基準으로 課稅함으로써 많은 行政的 問題를 야기하고 있다. 土地價格評價의 正確性과 客觀性 등이 충분히 보장되지 않는 한 이러한 방식의 과세가 이론적으로는 바람직한 것일지 모르나 行政費用과 納稅費用을 불필요하게 증대시킬 수 있다고 생각된다. 空閑地를 없애려는 특수한 목적을 달성하는 것 외에 이 稅制가 기존의 부동산 양도소득세와 비교하여 특별한 다른 기능

을 수행하는 것은 없다고 생각된다. 空閑地 重課가 경제적으로 근거가 별로 없는 政策目標라면 이 稅制나 다른 稅制에서 空閑地 重課槪念은 불식되어야 할 것이다. 공한지 중과개념이 배제되면 이 稅制는 존립할 필요가 없어진다.

다만 이 稅制가 기존의 양도소득을 발생기준으로 과세하는 의미를 갖는데 이것이 부동산의 동결효과 등 양도소득세의 부작용을 없애기 위한 것이라면 굳이 많은 행정적 부담을 감수하면서 이렇게 어려운 시도를 할 필요는 없다고 본다. 기존의 讓渡所得稅를 補完함으로써 이러한 효과를 상당히 얻을 수 있기 때문이다. 예컨대 기존의 양도소득세에서 長期保有 讓渡所得을 優待하는 대신에 重課함으로써 發生基準課稅效果를 상당히 도모할 수 있다. 또 상속증여시에는 擬制實現制度를 도입하여 양도소득세 납부의무가 소유자의 사망과 함께 消滅되는 현상을 막을 필요가 있다.

相續 및 贈與稅制의 집행은 金融實名制의 실시, 公示地價制의 정착 등에 따라 상당히 정상화될 전망이다. 高稅率과 낮은 捕捉率 때문에 여러 가지로 不公平의 문제를 야기해 왔던 이 制度가 정상화될 수 있는 여건이 정비된 것이다. 따라서 명목세율을 낮추면서 탈루를 봉쇄하는 방향으로의 改編이 필요하다고 본다. 한편 우리나라의 상속세법 체계 가운데서 채택하고 있는 夫婦間의 상속증여에 대한 시각을 바로 잡는 것은 매우 시급하다. 이것은 女權伸張의 問題 이전에 가정의 완전성과 안정성에 관한 문제이기 때문이다.

5. 租稅誘引制度의 合理化

이 과제 역시 租稅政策의 다른 과제들과 밀접한 관련을 갖고 있다. 租稅誘引政策의 목적이 달라질 수밖에 없고 政策運營의 環境이 근본적으로 달라지는 상황에서 이 制度의 근본적인 개선은 불가피한 것이다. 誘引政策에 대한 政府나 기업 또는 국민의 기본적 인식부터 달라져야 한다. 租稅減免에는 低所得層支援 등 分配政策目的의 減免도 포함되나 이 글에서는 이러한 유형의 減免은 논하지 않기로 한다. 따라서 租稅減免이라는 말과 租稅誘引이라는 말을 혼용한다.

흔히 租稅誘引을 租稅支援이라는 말로 표현하는 데서 잘 나타나는 것처럼 이것

을 기업에 대한 政府의 특혜 내지는 支援이라고 보는 시각이 일반적이다. 그러나 이제 이러한 인식에서 政府나 기업 모두 탈피할 필요가 있다. 租稅誘引은 흔히 특정부문이나 특정한 활동에 利潤인센티브를 提供함으로써 자원의 흐름을 誘導하는 방식으로 제공되기 때문에 조세유인에 반응하는 기업의 稅後利潤이 늘어나게 되는 것이 보통이다. 따라서 이것을 特惠로 보는 경향이 생겼다고 판단된다. 그러나 이와 같은 인식은 여러 가지로 해로운 결과를 가져온다. 첫째로 租稅誘引을 특혜로 인식하는 기업들은 그 특혜의 확대나 유지를 위해서 로비활동 등에 자원을 사용하게 된다. 한편 政府의 입장에서도 이러한 인센티브를 特惠로 인식하게 될 때 여러 가지 비정상적인 행태가 나타난다. 특혜를 '배급'해 주는 입장에 서게 되면 그 행태는 '정치적'인 성향을 띠게 되며 '합리적' 또는 '분석적'인 判斷基準에서 멀어지게 된다. 과거에 이루어졌던 여러 가지 유형의 租稅誘引 政策에 대해서 국민들이 부정적인 시각을 갖게 된 데는 租稅誘引政策의 본질에 대한 기업이나 政府의 잘못된 인식과 그에 따른 왜곡된 행태의 기여한 바가 크다고 본다.

租稅誘引은 동태적인 시각에서 시장에 의한 資源配分이 바람직한 결과를 가져오지 못할 때 政府가 가격 메커니즘에 개입하는 한 가지 방법이다. 따라서 그 목적은 사회가 바라는 행동을 하는 기업이나 개인을 '보상'하는 데 있는 것이 아니고 그러한 행동자체를 '유도'하는 데 있다. 그 有效性의 判斷基準은 한 개의 당근으로 혹은 한 대의 매로 말을 얼마나 더 빨리 그리고 멀리 뛰게 하였느냐에 있는 것이지 말이 당근을 얼마나 많이 먹었느냐에 있는 것이 아니다.

우리나라 租稅誘引政策이 갖고 있는 가장 基本的인 問題點 중의 한 가지는 租稅誘引政策의 목표가 지나치게 多樣하고 산만하다는 것이다. 이것은 조세유인정책 효과에 대한 과신에서 연유된 것일 수도 있고 앞에서 언급한 것처럼 租稅誘引政策을 '특혜'로 오해한 결과일 수도 있다. 여하튼 새로운 문제가 생길 때마다 '租稅支援'이 추가되었으며 문제가 모두 해결된 뒤에도 그러한 支援制度들은 없어지지 않고 旣得權化하는 경향이 있다.

다행히 '重要産業'에 대한 支援은 거의 완전히 정비되어 稅制를 가지고 특정한 산업에 支援을 집중시킨다(targeting)는 비난이나 또 이에 따른 실제적인 부작용은

상당히 해소되었으나 아직도 중요한 經濟社會政策 목표를 무엇이나 租稅誘引을 통해서 달성하려는 자세는 여전하다. 하지만 그 내용을 자세히 살펴보면 과연 政策目標의 달성을 정말로 의도하고 있는 것인지 아니면 具色을 맞추고 명분을 살리는 것이 진정한 목표인지 분명하지 않은 경우가 허다하다. 여러 가지 목표와 수단을 나열했음에도 불구하고 그 實效性이 의심되는 경우가 많다는 것이다.

목표가 산만하면 대체로 수단이나 政策體系가 조화를 잃고 서로 相衝하는 경우가 흔히 나타나게 된다. 綜合限度制나 중복적용배제규정은 조정의 미흡을 나타내주는 중요한 증거라고 할 수 있다. 복잡다기한 비과세감면규정을 만들어 놓고 나중에는 종합한도로 묶어버리면 각각의 제도가 의도했던 目標들은 결과적으로 支援制度와 아무런 關聯이 없어지는 사태가 야기된다. 각 誘引手段이 의도하고 있는 목표와 관련된 상대가격이나 한계비용 또는 한계수입 등이 의도한 方向으로 민감하게 움직여 주어야 하는데 綜合限度制 등 때문에 限界價格에는 영향을 주지 못하고 기업의 세후순이익만을 늘려주는 결과가 초래되는 것이다.

誘引政策의 방법과 관련하여서는 좀더 구체적인 문제들이 제기된다. 현재 우리나라에서 사용되고 있는 주요 유인수단들은 투자세액공제제도, 특별상각제도(할증상각 및 초년도 상각), 특정기간 조세감면(소득공제 포함), 각종 준비금제도 등이다. 이들 중에서 투자세액공제나 特定期間 租稅減免은 直接支援이라는 명목으로 줄여가는 경향을 보였고 특별상각과 준비금 등이 주요 유인수단으로 사용되고 있는 실정이다. 그러나 여기서 直接支援이라든가 또는 間接支援이라는 구분은 아무런 의미가 없다. 위에 예시된 여러 가지 誘引政策手段들은 모두가 相對價格을 통한 유인수단들이라는 점에서 모두 간접적인 政策手段이라고 할 수 있다. 이들 政策手段間의 優劣을 가리는 기준은 주로 실용성이어야 한다. 우선 제도가 단순해서 제도의 利用者나 管理者(세무행정당국)가 모두 쉽게 이해하고 최소의 운영비용으로 이용 또는 관리할 수 있어야 한다. 制度의 效果가 복잡한 메커니즘을 거쳐서 나타나고 그 효과의 크기가 쉽게 측정되지 않으면 기업의 意思決定者가 誘引制度의 의도하는 반응을 나타내기가 어려워진다. 예를 들면 중소기업에 대한 支援制度가 다양하게 마련되어 있어도 그 이용도가 낮다고 보고되는 것은 制度의 複雜性이나 期待效果의

미흡에서 찾아야 할 것이다. 制度를 까다롭게 만들어 이용률을 낮추면 그만큼 세수 감소가 줄어들어 애국하는 것 같지만 制度를 도입한 이유는 특정한 행위를 장려하는 것이 사회전체로 더 유익하다는 판단에 근거한 것이므로 制度의 이용도가 낮은 것은 非效率을 나타내는 것이다. 또 복잡한 制度는 이용하는 기업이나 관리하는 當局 모두에게 사무 또는 행정과 관련된 비용의 증가를 가져다 준다.

實用性 면에서 이와 같은 나쁜 특성을 갖고 있는 대표적 制度가 바로 각종 準備金制度이다. 準備金制度는 그 회계처리가 복잡하고 장기간에 걸쳐 관리해야 하므로 관리의 비용이 많이 든다. 이 制度의 또 한 가지 약점은 외형적으로 보이는 것에 비해서 그 실효가 작다는 점이다. 실제의 혜택은 준비금에 해당하는 세금의 납부를 지연해주는 데 따르는 이자상당액일 뿐이기 때문이다. 한 가지 더 이 制度의 問題點을 추가하면, 특히 각종 투자준비금에 있어서 준비금의 적립한도가 실제투자 수준에 비해서 충분히 크지 못할 때는 투자확대효과는 나타나지 않으면서 기업의 平均費用만 낮추어 주는 효과가 있다. 특히 투자규모가 대단히 커질 수 있는 기술개발투자준비금에서 이런 결과가 나타날 가능성이 있다. 특별상각제도에 대해서도 비슷한 문제가 제기될 수 있다.

이상의 문제점을 근본적으로 해소하기 위해서 가장 좋은 방법은 零點(zero base)에서부터 다시 시작하는 것이다. 모든 租稅誘引을 백지화하고 조세유인정책 목표의 우선순위를 새로 設定하여 전체적으로 추구하는 목표들이 조화조정되어 수단들 간에 일관성을 갖도록 새롭게 디자인하는 것이다. 물론 이것은 理想論이다. 그리고 이러한 접근을 하는 데 여러 가지 副作用이 발생할 수도 있다. 그러나 적어도 이와 같은 정신과 각오로 租稅支援體制를 수술할 當爲性은 충분히 있다고 본다. 무엇보다도 대내 및 대외적인 경제여건의 대폭적인 변화에 대응하기 위해서는 근본적인 개혁이 불가피하다.

첫째로 誘引政策의 목표와 우선순위를 재정비할 필요가 있다. 이미 1980년대 중에 상당한 조정이 이루어진 셈이지만 산만한 목표를 재정리할 필요가 있다. 산업부분의 공동화를 방지하면서 技術開發을 촉진하는 데 一次的인 目標를 두어야 할 것이다. 이러한 목표 중에서 前者의 목표는 전반적인 감가상각기간의 단축을 통한

기계설비투자의 一般的 支援으로 달성될 수 있다고 판단된다. 따라서 나머지의 誘引政策手段은 기술개발을 支援하는 데 효과적으로 투입되어야 할 것이다. 中小企業 創業支援은 혁신(innovation)의 촉진, 고용기회의 창출, 그리고 자본의 해외도피나 불건전한 투기자금화 방지 등에 직접·간접으로 유효하므로 繼續되어야 할 것이다. 地域間 均衡開發을 위한 政策目標는 그 자체로서는 중요성이 높은 것이지만 稅制上의 誘引政策手段으로 가장 효과적으로 달성될 목표는 아니라고 생각된다. 증자소득공제제도 등처럼 세수손실만 있고 支援效果는 별무한 제도는 속히 정리되어야 한다.

둘째로 수단의 정비가 필요하다. 앞에서 논의한 대로 각종 準備金制度는 과감하게 정비하고 세액공제 등 단순한 유인수단을 활용하는 것이 바람직하다. 동시에 制度에 탄력성을 부여하여 政策效果가 극대화되도록 하여야 할 것이다. 예를 들면 창업중소기업에 대한 특정기간 租稅減免 등은 그 적용시점을 일정한 조건하에서 기업이 마음대로 선택하도록 하는 대신 지원기간을 단축해 줄 수 있다. 대체로 창업초기 또는 투자초기에는 이익이 작든지 손실이 발생하는 것이 일반적이므로 이런 기간을 租稅減免期間에 포함시키는 것은 실효는 없으면서 支援의 규모는 큰 것같은 인상을 줄 수 있다. 또 투자의 회임기간에 따라 세제혜택이 달라지게 되어 회임기간이 짧은 투자를 선호하는 방향으로 투자를 歪曲시키는 경향이 생길 수 있다.

셋째로 租稅誘引制度 전체적으로 충분한 조정과 조화가 이루어지도록 하여 종합한도제나 중복적용 배제 등이 불필요하게 하든지 그런 制度가 존속된다 해도 해당되는 경우가 極小化되도록 할 필요가 있다.

6. 租稅政策決定 過程의 正常化

우리나라의 租稅政策에서 해결되어야 할 중요한 課題의 하나는 그 決定過程이 民主化되어야 한다는 것이다. 앞에서 언급했던 것처럼 行政府 중심의 租稅政策決定은 불가불 行政便宜主義的인 稅制와 稅政運營體制를 만들어 낸다. 이것은 租稅法律

主義가 사실상 침해되는 결과를 가져온다.

나아가서 정치적 논리에 의한 여론조사방식의 租稅政策決定도 많은 不合理를 초래하게 된다. 租稅政策은 근본적으로 경제분석에 의한 논리에 바탕을 둔 것이어야 한다. 이것은 결국 전문적이고 객관적인 연구분석에 바탕을 두고 결정되어야 한다는 것이다. 그리고 그러한 개혁을 주도하는 주체는 국민의 代議機關인 議會가 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 의회가 상당한 情報와 이를 管理·分析·評價하는 能力과 意志를 구비하고 있어야 한다.

7. 稅政執行의 正常化

우선 稅政은 稅法을 충실하고 정확하게 집행하는 일에만 몰두하여야 한다. 稅政이 효율적으로 이루어지기 위해서는 물론 稅制가 單純하여야 하며 세법이 명료하게 기술되어야 한다. 세법체계의 정상화와 구체적인 세법내용의 전반적인 檢討整備가 이루어져야 한다. 稅制를 어렵고 복잡하게 하는 중요한 요인의 하나가 무질서한 세법체계와 그 표현의 明瞭性 부족에 있다. 특히 절차에 관한 규정의 미비는 稅政의 자의성을 合理化하는 하나의 구실이 될 수 있다. 뿐만 아니라 정치권력이 세정을 권력유지의 수단으로 사용하려는 불순한 의도부터 불식되어야 한다. 金融實名制의 실시와 부동산 전산화 등으로 세정당국은 이제 엄청난 정보를 지배하게 되었다. 정보는 곧 힘이며 이 힘의 행사가 적절하게 규제되지 않을 때 民主秩序의 근본적 위기가 발생할 수도 있다는 점이 충분히 고려되어야 한다.

8. 稅制改編의 接近方法과 時間計劃

이상의 논의에서 含意된 稅制 및 稅政의 改編은 매우 포괄적인 것이며 상당히 근본적인 것이다. 이러한 改編을 어떠한 방식으로 그리고 어떠한 시간 스케줄에 따

라 추진할 것인가의 問題도 매우 중요한 것이라고 생각된다. 물론 불합리한 制度의 改編은 빠를수록 좋다. 그러나 어떠한 부분을 어떠한 내용으로 改編할 것인가를 정확하게 결정하는 것도 매우 중요하며 이러한 과정은 상당한 분석과 토의를 요한다. 稅制改編을 빈번하게 하는 데도 많은 비용이 든다[10]. 따라서 가능하면 稅制改編에 있어서 시행착오가 反復되는 일은 極小化되어야 한다. 요컨대 稅制改編에 관한 연구와 논의는 빨리 착수하는 것이 좋지만 구체적인 改編의 시행은 신중하게 하는 것이 바람직하다고 생각할 수 있다. 충분한 分析과 討議를 거쳐 전체적인 청사진을 마련하고 이 청사진에 따라 세부 개혁안을 만들고 시행해가는 過程이 필요하다고 본다. 위에서 열거한 여러 가지 문제를 一擧에 없애버리는 방식의 改革과 궁극적인 改革目標에 단계적으로 접근해가는 방식의 改革을 생각할 수 있는데 어떠한 방식을 택할 것인가도 충분한 분석을 통하여 결정되어야 할 것이다.

현재 우리가 당면하고 있는 稅制改革의 과제는 일상적인 것은 아니다. 따라서 이러한 개혁은 그 구체적인 방법에 있어서도 차이가 있어야 한다. 稅制改編의 청사진을 기초하기 위한 特別委員會 같은 것이 구성되어 보다 전문적이고 중립적인 입장에서 현실을 반영하면서도 원칙에 부합하는 稅制의 청사진을 만들게 하는 것이 중요하다고 생각된다. 그리고 이 청사진에 따라 專門的인 分析에 바탕을 둔 구체적인 改編案들이 작성되어야 할 것이다. 이러한 改編案의 作成은 아무리 급하게 서둘러도 일년 이상의 기간을 요구할 것이다. 따라서 金融實名制의 실시 등 여건의 변화에 따라 시급하게 조정되어야 할 부분들은 청사진이 작성되기 전에라도 改編이 이루어져야 하는 것은 물론이다.

---

10) Feldstein(1976)은 개편과정에서 사용되는 실질자원비용뿐 아니라 한 제도에서 다른 제도로 이행할 때 나타날 수 있는 수평적 형평의 침해효과 등도 매우 중요한 社會的 費用임을 시사한다.

Ⅳ. 要約 및 結論

이상에서 우리는 우리나라의 租稅政策에 부여되고 있는 과제를 논의하고 그 나아갈 方向에 대해서 생각하였다.

국내의 정치적·사회적 여건의 개선과 경제적 성숙, 그리고 국제적 여건의 변화 등에 비추어 볼 때 이제는 보다 합리적이고 정상적이며 원칙에 충실한 民主的 稅制가 導入될 수 있는 바탕이 마련되었다고 판단하였다. 특히 합리적인 稅制定着에 큰 걸림돌이 되었던 金融實名去來의 문제가 일단 해결됨으로써 이러한 분위기는 더욱 무르익고 있다고 생각된다. 이와 같은 稅制의 正常化와 함께 요구되는 재정수요의 충족을 위한 稅收를 확보하는 것이 우리나라 租稅政策이 당면한 중심적인 과제라고 보았다. 그러나 재정규모의 확대를 도모하는 데 필요한 세수규모의 확대에 우선순위가 있는 것이 아니고 재정지출의 효율성 확보를 전제로 稅制의 合理化를 통한 實效負擔의 極小化를 도모하면서 政府가 사용할 수 있는 세수가 늘어나는 方向이 모색되어야 함을 강조하였다.

먼저 租稅의 체계와 구조가 보다 正常化되고 좀더 단순해지는 方向으로 稅制의 改編이 이루어져야 함을 주장하였다. 소득세나 財産稅 등의 역할이 전보다 더 커져야 함을 강조하였으며 그 방법으로 과세베이스를 확충하는 데 역점이 두어져야 한다고 보았다. 아울러 한계세율은 下向調整하는 方向으로 개선이 이루어져야 한다고 보았다. 과세베이스의 확대와도 관련이 있는 각종 비과세 減免을 통한 유인제도의 대폭적인 정비가 필요함도 역설하였다. 실명제가 실시된 현시점에서 附加價値稅에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 보았으며 특별소비세의 역할은 근본적으로 재정립되어야 한다고 주장하였다.

租稅政策의 결정과정이 보다 민주화되도록 하는 노력이 경주되어야 하며 조세의 행정, 즉 租稅政策의 실제집행이 公平하면서 효율적으로 이루어지도록 하는 노

력이 특히 중요함을 역설하였다.

아울러 租稅政策의 결정과 그 운용에 있어서 모두 국제적인 시각이 필요하다는 논의가 있었다.

구체적으로 이와 같은 改編은 서둘러 착수되어야 할 것이나 그 결정을 너무 성급하게 서둘지 않아서 과거와 같은 施行錯誤나 졸속을 피하는 지혜가 필요하다는 점도 논의되었다. 특히 전문가로 구성된 特別委員會를 발족시켜 세제 및 세정 개편을 위한 청사진을 작성하는 임무를 부여하고 여기에서 작성된 指針이 채택되면 그에 따라 전문적인 평가와 분석을 통해 세부내용의 改編이 이루어져야 일관성이 있는 稅制改編이 이루어질 것으로 생각된다.

〈參考文獻〉

郭泰元, 『開發利益 還收 手段으로서의 讓渡所得稅 合理化 方案』, 정책연구자료 93-03, 한국조세연구원, 1993.

金明淑, 『租稅負擔率의 決定要因과 適正 租稅負擔率』, 한국조세연구원, 발간예정.

孫光洛, 『租稅體系의 適正化에 관한 硏究』, 연구보고서 93-01, 한국조세연구원, 1993.

李啓植, 「財政機能의 正常化와 租稅負擔의 增大 可能性」, 李啓植·沈相達(編), 『國家豫算과 政策目標』, 한국개발연구원, 1989.

統計廳, 『主要海外經濟指標』, 1986, 1992.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

Feldstein, M., "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economic*, 1976, pp. 77~104.

Hall, R. and A. Rabuska, *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, New York: McGraw-Hill, 1983.

IMF, *Government Finance Statistics*, 1983, 1989, 1991, 1992.

_____, *International Financial Statistics*, June 1993.

OECD, *National Accounts 1960~1991*, Paris, 1993.

_____, *Revenue Statistics 1965~1991*, Paris, 1992.

Sanford, C., M. Godwin, and P. Hardwick, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, 1989.

Saunders, P. and F. Kulau, "The Role of the Public Sector," *OECD Economic Studies*, Spring 1985.

UN, *National Accounts Statistics 1990*, 1992.

World Bank, *World Development Report*, Oxford University Press, 1988.

第 2 主題討論

主題發表 :「租稅政策의 基本課題와 方向」

□ 李萬雨 교수 (고려대학교)

우리 경제는 對外的으로는 開放化와 國際化의 급격한 여건의 변화에 직면하고 對內的으로는 문민정부의 출범과 함께 民主化와 地方化가 뿌리를 내려가고 금융실명제를 비롯한 각종 제도개혁으로 선진국 진입을 위한 기반을 다져가고 있는 시점이다.

곽태원 교수의 논문은 이러한 시대적 변화에 부응하여 租稅政策이 나아가야 할 방향을 포괄적으로 제시하고 있으며 이를 기초로 각 稅目別 改編方向과 함께 조세정책 의사결정과정은 물론 行政의 改善方向까지도 폭 넓게 제시하고 있다.

다양한 국내외 경제환경의 변화 중에서도 최근에 실시한 金融實名制는 전반적인 稅制改編이 뒷받침되고 정착될 때 비로소 그 꽃을 피울 수 있다는 점을 상기할 때 실명제 실시에 따른 稅目別 改編方向을 보다 깊이 있게 제시했으면 하는 아쉬움이 따른다. 예컨대, 所得稅의 경우 종합과세범위의 조정, 세율체계 및 계급의 조정, 과세단위조정여부, 申告納付制로의 전환여부, 소득표준율 재조정, 주식·보험·공채 등 金融所得은 물론 이들 금융자산 양도차익의 종합과세 실시시기 및 과세방법 등 다양한 과제들이 實名制 實施와 함께 재검토·연구되어야 하며 여타 稅目도 마찬가지일 것이다.

아무리 훌륭한 稅制를 보유하고 있더라도 이를 운용하는 징세자와 납세자의 협력없이는 그 稅制는 빛을 발할 수 없다. 특히 재산관련세제와 부가가치세제의 경우 세제자체의 결함보다는 인접제도나 비과학적인 세무행정 그리고 낮은 납세의식에서 그 문제점이 보다 빈번히 노정되고 있는 것이 사실이다. 최근 土地超過利得稅의 異

議 申請에서 그 대부분이 公示地價算定의 정확도 결여로부터 연유하였음을 상기할 때 公示地價 평가의 체계적인 개선방안의 마련은 재산관련세제 전반의 과학적 課稅를 위해 가장 우선해야 할 과제 중의 하나이다. 이외에도 土地去來 實名化의 완벽한 정착이나 양도소득세의 현금징수비율의 제고 및 행정간소화를 위해 등기제도 개선도 빼놓을 수 없는 과제이다. 金融實名制와 綜合課稅 定着을 위하여 금융기관 상호간은 물론 세무당국과 각 금융기관의 전산망 확충 또한 시급히 이루어져야 할 것이다. 附加價値稅制의 합리적 운용을 위하여 유통구조 및 관행의 개선 등 인접제도의 개선범위는 상당한 수준에 이른다. 稅制 全般의 개선이란 과제는 인접제도의 개선없이는 달성할 수 없다는 점을 상기할 때 이에 관한 중점적인 논의도 함께 했으면 하는 바램은 지나친 욕심일까?

최근 土超稅의 異議 申請 쇄도에서 우리는 납세자의 협력과 납세의식의 중요성을 재삼 확인할 수 있었다. 전국 2,400만 필지의 1%에 해당하는 토지에의 土超稅 부과에서, 납세인원으로 보면 전국민의 0.5%에 해당하는 경우에서 租稅抵抗이 무시할 수 없을 정도로 표출되었다. 이러한 상황에서 1996년부터 종합토지세의 공시지가로의 課標現實化는 과연 실현될 수 있을까 하는 의구심을 증폭케 한다. 1995년에 실시 예정인 지방자치단체장 선거를 비롯한 지방의회 구성 등 政治的 要因을 감안할 경우 6공화국의 시행착오를 재현할 우려마저 금할 수 없다.

財政改革의 내실 있는 추구를 위하여는 각 부처의 고통분담이 요구되듯 稅制改革의 효과적 집행을 위하여는 납세자들의 협조가 그 관건이다. 그러나 정부당국은 과거의 타성에 젖어 課標現實化의 必要性에 대한 국민들의 협조와 동참을 끌어내는 데는 지극히 소홀한 실정이다.

아직도 2백만여 명에 달하는 절대 빈곤 인구가 존재하여 달동네 사글셋방에는 3代가 함께 기거하고 있는 家庭이 있는가 하면 점심도시락을 준비하기가 어려운 국민학교 아동의 數가 수천 명에 이른다고 한다. 이러한 우리 社會의 어두운 면을 국민들에게 소상히 알려 그야말로 고통분담의 차원에서 財産關聯稅制改革의 필요성과 당위성을 홍보함으로써 納稅協力을 提高시켜야 할 것이다.

郭泰元 교수의 논문에서 稅務行政改善과 더불어 納稅意識水準의 提高方案도 함께 논의되었으면 하는 소감도 지울 수 없다. 그러나 郭 교수의 논문은 급변하는 국

내외 여건에 부합하는 조세정책과제와 향후 개선방향을 포괄적이고도 체계적으로 논의함으로써 앞으로의 稅政은 물론 稅制改編에 훌륭한 指針이 될 것으로 높이 평가하고 싶다. 한마디로 어떠한 이론적 논문보다 값진 政策論文으로 간주하고 싶다.

□ 李俊求 교수 (서울대학교)

이 논문은 郭泰元 교수가 오랜 기간에 걸쳐 생각해 온 韓國 租稅政策의 問題點과 앞으로의 改善方案을 설득력 있게 제시해 주고 있다. 필자가 지적하고 있는 여러 가지 문제점들은 많은 사람들이 흔쾌히 공감할 수 있는 성질의 것이라고 생각한다. 硏究院에서의 연구생활과 敎壇에서의 연구생활을 모두 경험한 학자답게 현실적인 감각과 날카로운 분석력을 유감 없이 보여 주고 있다는 점에서 깊은 인상을 받았다. 곽 교수의 논문에서 筆者가 특별히 강한 共感을 느꼈던 부분 몇 가지를 들어보면 다음과 같다.

첫째로 우리가 가장 시급히 해결해야 할 과제가 바로 稅制의 改革인데, 이것은 단순히 稅法을 뜯어 고치는 것뿐 아니라, 주변의 關聯制度와 慣行까지 고쳐야 한다는 것을 뜻한다는 지적에 큰 공감을 느꼈다. 사실 우리나라의 조세제도와 관련하여 정말로 심각한 問題는 제도 그 자체에 있다기보다 制度를 運營하는 方法에 더 크게 있었는지 모른다. 그럼에도 불구하고 항상 제도의 개선만으로 모든 문제가 해결될 듯한 자세를 취해온 것이 사실이다.

둘째로 租稅手段들이 지나치게 多樣化된 政策目的에 사용되어 왔다고 지적하는 데도 강한 공감을 느낀다. 우리 사회에서는 걸핏하면 民間部門의 경제활동에 대해 金融 및 稅制上의 支援을 해주어야 한다는 요구가 고개를 든다. 정부가 마치 산타클로스인 양 착각하는 것도 문제점이려니와 이런저런 일로 稅制에 손을 대 결국은 누더기로 기운 모양을 한 稅制로 만들어 버린 것은 매우 불행한 일이었다고 할 수 있다. 더군다나 단순한 조세제도 그 자체가 하나의 미덕임을 생각할 때 너무나 다양한 정책목표를 추구하는 데 稅制를 사용해 온 것을 반성해야 할 줄로 생각한다. 문제의 근본적인 해결을 위해서는 현행의 모든 租稅誘引을 白紙化하고 零點(zero-base)에서 다시 시작하는 자세로 개혁을 추구해야 한다는 처방에 전적으로 동의

하는 바이다.

셋째로는 適正租稅負擔率에 관한 논의에서 外國과 비교한 조세부담률 수준이나 징세노력지수 등에 너무 구애되어 온 것에 대한 批判的인 評價에도 공감하고 있다. 적정조세부담률의 논의에서는 현시점에서 정부가 과연 어떤 역할을 수행해야 하며 그것을 위해서는 얼마나 큰 租稅負擔率이 적정한가를 묻는 데 더 많은 관심을 기울여야 했다고 생각한다. 다시 말해 정부가 해야 할 일을 못하고 있는 것은 아닌지, 혹은 해서는 안 될 일을 하고 있는 것은 아닌지에 대한 심각한 성찰 위에서 무엇이 적정한 부담률인가에 대한 답을 찾았어야 했다는 말이다.

마지막으로 政治權力이 稅政을 權力維持의 手段으로 사용하려는 불순한 의도를 버려야 한다는 지적에도 일리가 있다고 생각한다. 우리 사회에서 租稅는 정부의 서비스를 받기 위해 누구나 의당 내야 하는 것이라는 인식보다는 무슨 수단을 쓰더라도 적게 내는 것이 최고라는 인식이 뿌리 박힌 데는 稅政을 政治的 目標에, 그리고 세무공무원들의 便宜와 私利追求에 활용해 온 것과 결코 무관하지 않으리라고 믿는다. 맨 앞에서 진정한 세제개혁은 단순한 제도의 개혁에 그치는 것이 아니라는 말은 바로 이 점을 염두에 두고 한 말이라고 생각한다.

물론 다른 여러 가지 점에도 공감하는 바가 많지만 이상에서 특별히 언급할 필요가 있다고 생각하는 네 가지만을 추려서 열거하였다. 이번에는 곽 교수가 제시한 아이디어 중에서 약간의 논의의 여지가 있는 점, 혹은 보충설명이 필요한 몇 가지 사항을 지적해 보기로 하겠다.

첫째로 조세체계의 정비방향이 個人所得稅를 強化하며, 동시에 財產課稅와 消費課稅 내부의 不合理한 構造를 改善하는 것이라는 지적을 했는데 여기에 대해서는 좀더 자세하고 구체적인 논의가 필요하다고 본다. 예컨대, 實名制로 인해 課稅베이스 확대의 여건이 조성되었기 때문에 最高稅率을 대폭 引下해야 한다고 주장했는데 그렇다면 개인소득세를 강화한다는 목표는 어떤 速度로 進行시키는 것이 바람직하다고 보는지에 대한 보다 구체적인 寫眞의 提示가 필요하다고 생각한다. 또한 재산과세와 소비과세 내부의 불합리한 구조란 과연 어떤 것을 의미하는지 구체적인 논거가 제시되지 않은 것 같은 느낌을 받았다.

둘째로는 中央政府와 地方政府間의 稅源配分問題에 관해 논의하면서 조세정책

결정과 관련된 地方政府의 自律權을 너무 광범위하게 부여하는 것은 바람직하지 않다고 주장한 데 대해서 어떤 근거에서 그렇게 생각하고 있는지를 물어보고 싶다. 솔직하게 말하자면 필자 자신도 곽 교수의 주장에 동의하고 있는 편이지만 어떤 근거에서 그와 같은 주장을 하게 되었는지 알고 싶어 질문을 던지는 것이다.

셋째로는 證券讓渡差益, 書畵나 골동품 같은 實物資産의 讓渡差益의 課稅가 바람직하다는 주장에 대해서 묻고 싶은 것은 이를 얼마나 빠른 시일 내에 실현시키는 것을 원하는가이다. 郭 교수는 證券讓渡差益에 대한 과세가 그다지 어렵지 않은 일이라고 보는 것 같은데 이것의 즉각적인 실현에는 많은 어려움이 있다고 생각한다. 書畵나 골동품의 양도차익 같은 것도 長期的으로는 당연히 과세베이스에 포함되어야 하겠지만 현행의 商行爲 및 租稅文化의 수준에서 이의 시행이 많은 문제를 야기할 것으로 생각한다. 우선은 모든 金融去來를 자신의 實名으로 행한다는 의미에서의 實名制를 정착시키고, 이를 조세제도상으로 활용하는 것은 어느 정도의 시간이 지난 후로 미루는 것이 순리가 아닌가 하는 생각을 한다.

솔직하게 말해, 이 논문을 읽고 필자 자신이 많은 것을 배울 수 있었다. 격동하는 經濟與件 속에서 많은 참신한 改革의 靑寫眞이 어느 때보다 절실하게 요구되는 이때, 이와 같은 좋은 아이디어들이 제시된 것은 반가운 일이다. 政策立案者들이 열린 마음을 가지고 이 아이디어들을 조심스럽게 검토하고 그 중에서 정말로 좋은 改革의 案을 골라낼 수 있다면 우리 학자들이 연구한 보람을 진정으로 느낄 수 있으리라 생각한다.

第 3 主題

金融政策의 基本課題와 方向

■ **主題發表**

金秉柱 敎授(서강대)

■ **討　　論**

司會者 : 金世源 敎授(서울대)

討論者 : 李在雄 敎授(성균관대)

金仁基 敎授(중앙대)

第 3 主題發表

金融政策의 基本課題와 方向

金秉柱（西江大學校 敎授）

目 次

Ⅰ. 머리말 : 金融産業의 現況

Ⅱ. 金融政策의 長期課題와 方向 : 經濟社會變化 흐름의 金融側面의 示唆點을 中心으로
1. 人口學的 變化
2. 經濟成長의 持續과 産業構造의 變化
3. 情報·知識社會化
4. 多元社會化와 삶의 價値追求
5. 國際化의 進展

Ⅲ. 金融政策의 中·長期課題와 方向
1. 金融産業制度改編作業의 顚末
2. 金融産業의 몇 가지 基本問題에 관한 觀察

Ⅳ. 맺음말

〈參考文獻〉

本 論文에 실린 내용은 필자의 개인의견을 반영한 것이며, 韓國租稅硏究院의 公式的인 見解와는 무관함

Ⅰ. 머리말 : 金融産業의 現況

지난 30여 년간의 高度成長期에 걸쳐 우리나라 金融産業은 投資財源의 調達 및 配分을 통하여 實物經濟의 擴大·發展을 뒷받침해 왔다. 정부주도의 성장전략에 따라 金融抑壓(financial repression) 현상이 강도 높게 지배하는 가운데 金融産業의 落後性이 나타났으나, 실물부문과 어울리며 金融部門 역시 그런대로 상당한 발전을 이룩해 온 것은 부인할 수 없는 사실이다.

한 나라 경제의 실물부문과 금융부문 간의 상호연계관계는 흔히 금융연관비율, 個人部門 金融資産蓄積率(개인부문 총금융자산/개인부문 가처분소득 또는 국민소득) 또는 實質金融資産增加率 등의 지표로 분석된다[1].

〈表 1〉 金融經濟指標

	1970	1975	1980	1985	1990	1991
금융연관비율(倍)	2.12	2.17	2.39	3.28	4.18	4.22
개인부문 금융자산축적률(倍)	0.48	0.55	0.58	0.81	1.14	1.16
개인부문 실질금융자산증가율(%)	8.72	3.18	6.72	22.52	13.18	16.21

註 : 개인부문 금융자산축적률은 개인부문 총금융자산의 GNP에 대한 비율임.
資料 : 韓國銀行, 『우리나라의 資金循環』, 1992.

金融部門의 이러한 量的 成長에 수반하여 金融産業構造에도 상당한 변화가 나타났다. 우선 자금순환표의 자료를 통하여 國內 總金融資産의 형태별 구성변화를 살펴보면 다음과 같은 중요한 변화를 발견하게 된다. 1970년 국내 총금융자산의 10%를 차지하던 政府融資比率이 政府融資의 상대적 감소 및 民間金融機關 貸出의

1) 이 부분은 주로 金發委小委報告書, 『金融産業制度改編硏究』(1993 근간 예정) 참조.

상대적 증가로 인하여 1991년에는 2% 미만으로 감소하는 반면 1970년 국내 총금융자산의 1% 미만이던 보험 및 연금부문이 1990년에는 5% 이상으로 증가하여 그 증가 추세를 계속하고 있다. 그리고 유가증권, 예금, 대출금의 비율은 대체로 각각 20~25% 수준에서 相對的으로 安定性을 유지해 왔다.

다음으로 궁극적인 資金剩餘部門인 개인부문의 자금운용과 궁극적인 資金不足部門인 기업부문의 자금조달 변화 추이를 살펴보자. 個人部門의 자금운용에서는 1970년대의 높은 實物資產 選好와 1980년대의 높은 金融資產 選好가 엇갈리는 대조를 이룬다. 즉 1970년대의 高度成長에 수반한 지속적인 물가상승은 負의 實質利子率을 초래하여 金融資產을 萎縮시키고 實物資產의 蓄積을 상대적으로 확대시켰다.

반면에 1980년대에 들어와서 인플레이션의 억제에 따른 正의 실질금리보장과 다양한 新金融商品의 등장 등의 유인으로 金融資產의 蓄積이 증가되기 시작하였다. 이에 따라 은행의 예수금보다는 비은행금융기관의 예수금(은행의 금전신탁 포함)이나 유가증권과 같이 收益性이 높은 商品에 대한 選好가 높아지고, 아울러 국민소득의 증대와 경제사회의 변화로 保險 및 年金 등에 대한 需要의 增加가 두드러지게 나타나기 시작하였다.

한편 間接金融 위주의 높은 外部資金 依存度를 특징으로 하는 우리나라 企業部門의 資金調達 構造에도 변화가 일어났다. 즉 1980년대 후반 괄목할 만한 수출확대로 企業收支가 개선됨에 따라 기업부문의 자금조달 중 外部資金의 比率은 59%까지 하락한 경우를 제외하고는 대체로 70% 이상의 높은 수준에 머물렀다. 이러한 外部資金調達에 있어서 간접금융, 해외차입, 정부융자 등의 비중은 감소한 반면 1980년대에 이르러 會社債 및 株式市場의 활황을 반영하여 直接金融의 비중은 두드러지게 증가해 왔다.

이상과 같이 우리나라는 金融部門의 量的 擴大와 構造的 變化에도 불구하고 아직도 상대적으로 落後되었다는 평가를 면하기 어렵다. 평가의 기준을 金融關聯比率의 국제비교(1990년 기준)에 두고 보면 日本은 7.10, 美國은 5.23, 臺灣은 4.98이었으며, 이와 대조적으로 우리나라의 금융관련비율은 1990년에는 4.18, 1991년에

는 4.22에 이르렀다. 한편 전통적으로 직접금융비율과 금융중층비율이 낮은 獨逸의 경우 同 比率은 4.09에 머물렀다.

다시 판단기준을 個人部門 金融資産 蓄積率에 두고 보면 우리나라 金融産業의 相對的 落後性이 더욱 분명하게 나타난다. 미국, 일본, 대만의 개인부문 금융자산 축적률은 모두 2.0 이상(미국 2.57, 일본 2.14, 대만 2.31)인 반면에 우리나라의 경우 1991년 현재 1.16에 불과하다. 그러나 지난 20년 동안 우리나라 實質 金融資産增加率은 연평균 12.6%로서 대만의 증가율 13.5%보다는 낮지만 일본의 증가율 7.4%나 미국의 증가율 3.6%를 크게 상회하였다. 이는 앞으로 우리나라 金融資産 蓄積을 증대시키기 위해 정부가 經濟安定化 基調를 유지하고 적절한 誘引對策을 마련해 주어야 할 과제의 중요성을 말해 준다. 왜냐하면 금융제도의 발달수준이 가장 높고, 금융혁신의 발상지인 美國 및 英國에 비하여 국민의 저축성향이 왕성하여 금융자산 축적률이 높은 日本이나 臺灣의 경우 金融制度의 低發達과 金融革新의 부진에도 불구하고 金融部門이 實物部門의 發展에 보다 건실한 뒷받침이 되어오고 있는 사실을 주목하기 때문이다. 우리나라가 선진경제사회를 이룩하기 위해서는 金融貯蓄增大가 필요불가결한 요인이다.

마지막으로 金融部門의 落後性을 이상과 같이 간단한 수치로 나타낼 수 없는 質的인 측면, 즉 金融産業의 自由化 程度를 기준으로 판단한다면 지난날 정부주도형 고도성장 전략에서 금융산업이 억압되어 온 이른바 '官治金融'의 영향으로 현재까지도 우리나라 金融部門의 落後性은 더욱 두드러진다. 따라서 앞으로 금융산업 개편작업이나 금융정책 발전방향 설정에 있어서 自由化 課題의 중요성이 아무리 강조되어도 지나치지 않다는 사실을 말한다. 그러면 앞으로 우리나라 經濟社會 變化의 長期的 變化 흐름은 무엇이며, 이에 따른 금융산업 내지 금융정책적 함축의미가 무엇인가를 알아보기로 하자

II. 金融政策의 長期課題와 方向 : 經濟社會變化 흐름의 金融側面의 示唆點을 中心으로

앞으로 몇 년 뒤 21세기를 바라보는 요즈음 우리는 著述界에 있어서 하나의 世紀末的 홍수를 보게 된다. Paul Kennedy의 *Preparing for the Twenty-First Century*(1993)를 비롯하여 Lester Thurow의 *Head to Head*(1992), Jacque Attali의 *The Coming Millennium*(1990) 등이 그 대표적 예이다. 이들은 앞으로 다가오는 21세기 초반에 걸쳐 전개될 세계 열강 미국, 일본, EC 간의 經濟戰爭의 흥미 있는 시나리오를 보여 주고 있다. 이러한 세계의 政治·經濟·社會·文化의 흐름과 밀접한 관련하에서 生存·繁榮을 유지해야 하는 우리나라의 경우 이러한 큰 흐름의 變化推移를 전망하고 國家競爭力을 배양하여야 할 것이다. 美國의 국내 경제사회변화를 전망한 저서 가운데 John Naisbitt의 *Megatrends*(1984)와 Peter F. Drucker의 *The New Realities*(1989) 등이 대표적이다. 우리는 이들과 유사한 접근방법을 통하여 未來를 豫見함으로써 우리나라의 經濟社會에 대하여 유용한 교훈과 시사점을 얻을 수 있다.

아래에서 우리는 2020년경까지 우리나라 經濟社會에 나타날 것으로 보이는 여러 가지 變化들의 큰 흐름을 몇 갈래로 나누어 전망하고, 그 변화의 흐름이 金融産業에 미칠 수 있는 影響과, 이에 대응하기 위한 金融政策 側面의 示唆點들을 추출해 보기로 한다[2].

2) 필자는 지난 수년간 이러한 시나리오를 수정·보완해 오고 있음을 밝혀 둔다.

1. 人口學的 變化

국민경제활동의 주체는 결국 사람이며, 따라서 인구증가율, 평균수명, 도시화율, 결혼 및 취업성향 등의 변화가 國民經濟活動의 수준과 내용에 미치는 영향이 크기 때문이다. 經濟企劃院 統計廳 자료에 따르면, 人口增加率은 1990년의 0.98%에서 2000년의 0.75%로 낮아지고, 2020년에는 총인구 5,019만명 수준에서 정체될 것으로 전망된다. 都市人口 比重은 1990년의 74.0%에서 2000년의 80.6%로 높아지는 추세가 계속될 것으로 보인다.

65세 이상 高齡人口의 比率은 1980년의 3.8%에서 2000년의 6.8%로, 다시 2020년의 13.1%로 더욱 높아질 것이며, 반면 14세 이하의 年少人口의 比率은 1980년의 34.0%에서 2000년의 21.2%로, 다시 2020년의 15.8%로 더욱 낮아질 것으로 추정되고 있다. 이에 따라 平均壽命은 1980년의 57.3세에서 1990년의 70.8세, 2000년의 72.7세 그리고 2020년의 75.9세로 크게 연장될 것으로 보이며, 15세 이상 65세까지의 經濟活動人口의 比率은 1980년의 62.2%에서 2000년의 72.0%로 증가하였다가, 2020년에는 71.1%로 감소하게 될 것으로 전망되고 있다.

이상과 같은 일련의 변화는 전 국민의 平均貯蓄性向을 低下시키는 방향으로 작용할 것으로 예상된다. 첫째로 都市人口比率의 增加는 국민 전체의 平均貯蓄性向을 低下시킬 것으로 예상되는바, 이는 농촌인구에 비하여 도시인구가 상대적으로 높은 消費性向을 나타내기 때문이다. 반면 도시인구비율의 제고는 각종 사회간접자본 및 주택 등 생활시설들의 확충을 위한 방대한 金融需要가 지속적으로 필요하게 됨을 의미한다. 둘째로 두 집단 모두 負의 저축계층인 高齡人口의 增加와 年少人口의 減少가 동시적으로 나타나는 현상이 國民貯蓄에 대하여 어떠한 純效果를 미칠 것인가는 분명하지 않으나 아마도 負의 방향으로 작용할 것으로 예상할 수 있을 것이다. 이는 물론 앞으로 社會保障制度의 擴大 정도가 밀접하게 연결될 것으로 보인다. 셋째로 이와 관련하여 結婚性向이 중요한 變數이다. 우리 사회가 오늘날의 선진국처럼 여성의 취업증대 및 결혼보다는 동거(cohabitation) 내지 미혼선호가 확대되는 경향이 두드러지게 나타난다면 자녀부양·교육부담에서의 해방으로 消費性向의 上

昇을 초래할 것이다.

이와 같이 人口學的 變化로부터 예상되는 國民貯蓄에 대한 負의 效果를 상쇄하기 위해서는 물가안정, 각종 금융저축유인의 제공 등 국민저축 증대를 위한 정책당국의 과제가 증대한 것이다. 최근 전격적으로 도입·발표된 金融實名制가 금융저축심리의 위축없이 정착되도록 세심한 배려를 베풀어야 함은 이러한 국민경제의 장기적 과제와 직결되는 일임은 물론이다. 金融産業의 構造에 다음과 같은 변화가 예상된다. 人口高齡化 추세에 따라 국민연금을 비롯하여 각종 年·基金들이 금융 및 자본시장에서 차지하는 비중이 크게 늘어날 것이며 특히 고령인구 및 독신인구의 생계, 주거, 여행 등 다양한 金融需要를 겨냥한 각종 金融商品의 開發이 두드러질 것이다. 농촌인구의 감소를 비롯하여 人口의 地理的 移動은 일부 지역 금융기관들간에는 영업기반의 부침이 엇갈리는 변화가 예상된다.

2. 經濟成長의 持續과 産業構造의 變化

근래 우리나라의 國民經濟活動은 세계적 불황과 국제경쟁력 약화로 부진을 면치 못하고 있으나 다수의 연구기관에서는 앞으로 2000년까지 연평균 6~7%의 성장률이 유지될 것으로 전망하고 있다. 이와 같은 巨視的 成長展望과 아울러 農林漁業의 비중 저하, 製造業 및 서비스업의 비중 상승, 제조업 중 尖端技術産業 및 重化學工業의 비중 상승 등 構造變化가 지속될 것으로 보인다.

즉, 附加價値基準으로나 就業人口基準으로 農林漁業의 比重은 부가가치기준으로 1990년의 10.3%에서 2000년의 8.1%로, 고용인구기준으로 1990년의 19.1%에서 2000년의 14.0%로 크게 위축될 것이다. 반면에 鑛工業(거의 대부분 제조업)의 비중은 부가가치기준으로 1980년의 31.05에서 2000년의 32.8%로 다소의 증가에 그치나 고용인구기준으로는 22.5%에서 31.5%로 크게 늘어날 것이며 서비스업의 신장은 보다 두드러지게 나타나 2000년에는 부가가치기준 59.1%, 고용인구기준으로 54.5%에 이르는 등 산업구조의 소프트화가 예상된다[3].

3) 韓國開發研究院, 『2000年의 韓國經濟』(1989. 12) 참조.

이와 같은 實物經濟의 지속적 성장과 규모의 확대를 뒷받침하기 위해서는 大型資金需要의 지속을 의미하며, 이는 금융기관들의 自己資本充實化 요구와 연결된다. 이는 비단 國際決濟銀行(BIS)의 自己資本/資産 比率 가이드라인의 총족뿐만 아니라 실물경제 규모의 확대에 따라 금융기관 스스로 規模의 經濟(economies of scale)를 확보하기 위해서도 필요한 것이다. 이같은 大型化를 실현하는 방안으로서 납입자본금의 확대와 잉여금의 축적은 물론 餘他 金融機關들과의 合併·引受 또는 業務提携가 활발하게 추진되어야 할 것으로 예상된다.

한편 尖端技術産業을 중심으로 한 經濟構造改編은 물론, 社會間接資本의 擴充을 위한 정부지원의 요청은 앞으로도 상당 기간 계속될 전망이다. 다만 국제통상마찰 등을 감안하여 政府支援方式이 産業 部門別에서 機能別로 轉換되는 변화가 있어야 할 것으로 예상된다. 아울러 우리는 2020년 이전에 우리의 시기 선택과 관계없이 국토통일의 대변혁을 맞이하게 되고 이에 따라 北韓 주민의 민생문제 해결과 사회간접자본 투자를 위한 엄청난 규모의, 말하자면 外生的 資金需要 可能性에 직면하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 이에 적절히 대비하기 위해서도 현재의 정책금융기관 중 기축기관들은 앞으로 상당 기간 잔존할 것으로 예상하여야 할 것으로 보인다. 이러한 전망에 비추어 전반적인 金融自律化는 일정한 한계 내에서 추진될 것이나, 일반은행을 비롯한 여타 금융기관들의 自由化 推進에는 상당한 진전이 이루어져야 할 것으로 기대된다.

3. 情報·知識社會化

지난날처럼 情報의 입수 그 자체가 중요하던 사회에서, 이미 입수하여 이용가능한 수많은 情報 가운데 選別 活用하는 것이 보다 긴요한 과제로 되는 情報化社會가 이미 가까이 다가오고 있다. 전자기기에 의한 資料處理能力은 팽창일로에 있다. 선진국에서는 고성능 컴퓨터와 통신위성의 네트워크가 이용됨으로써 貨幣와 金融이 그야말로 전세계적으로 쉬지 않고 급속도로 '움직이는 정보'(information in motion)를 생명으로 하고 있는 셈이다. 이에 따라 거래발생과 대금결제 사이의 時間

間隔을 급속히 단축시켜 去來費用이 크게 낮아지고 있다. 이러한 情報化社會에서는 가계의 저축고객들이 과거와 달리 금리 및 기타 서비스에 매우 민감한 반응을 보이며 資金移動을 加速化할 것이며, 금융기관은 수세에 놓이게 된다. 이에 따라 金融機關들의 큰 전환이 강요되는 適者生存의 競爭時代로 돌입하고 있다.

한편 정부 및 민간기관에 대한 일반국민의 公開主義 내지 公示主義 요청이 거세어질 전망이며, 최근 도입된 金融去來實名制 역시 부작용을 최소화하면서 정착된다면 정보화시대의 흐름과 맥을 같이 하는 것이 될 수 있다.

이같은 情報化社會의 등장에 따라 조직 내부에 정보 처리를 담당하는 中間階層이 縮小됨에 따라 종래의 피라미드형이 압축되어 낮아지는 管理組織改編이 폭넓게 진행될 것이다. 금융기관도 예외는 아닐 것이며, 소수정예주의의 전문인력으로 승부하는 경쟁시대가 전개될 것이다.

앞서 언급한 産業構造改編과 관련하여, 知識勤勞者의 比重增大가 주목될 것이다. 특히 모험기업(venture business)들의 기능이 증대할 것이며, 이를 지원하기 위한 創業投資資本(venture capital)의 중요성이 높아질 전망이다.

4. 多元社會化와 삶의 價値追求

지난해 지방자치제도의 도입과 올해 문민정부의 출범으로 나타나기 시작한 변화는 지난날의 中央執權的이며 政府主導型의 정치·경제사회에서 地方分權的이며 民間主導型의 사회로 넘어가는 社會全般的 大變化의 시작이다. 이러한 전환은 앞으로도 지속적으로 심화될 전망이다. 중앙정부의 일부 기능이 지방자치단체로 이양될 것이고, 일부 정부업무는 민간기관과의 契約事業으로 넘어가기도 할 것이다. 또한 정부관리기업들의 民營化는 계속 추진될 것으로 보인다.

金融側面에서도 特殊銀行들의 民營化가 계속 추진될 것이다. 또한 地方銀行들의 지방자치단체 금고기능 담당 경향이 두드러질 전망이며, 이들 금융기관은 預受金 增大 측면에서는 도움을 받겠지만 반면에 地方債의 일반 消化殘餘分을 인수·보유함에 따라 流動性 壓迫을 받게 될 우려도 있다.

多元化社會에서는 특수한 목표를 가진 다양한 이해집단들이 다수 등장하여 목소리를 높이는 사회로 될 것이다. 다시 말해서 지난날 공통된 이해관계를 가진 다수의 대중사회가 퇴장하고 그 대신 특정한 目的과 利害關係를 가진 小集團들의 사회가 등장할 것이다. 이러한 소집단들의 상이한 선호와 욕구에 따라 金融需要 또한 多樣하게 나타날 것이며, 이에 대응하여 금융기관들은 다양한 金融商品 및 서비스의 開發·供給에 주력하여야 할 것이다. 이것은 앞서 언급한 金融機關 大型化의 필요성과 병행하여, 小規模의 專門金融機關들의 존립·번영 가능성을 제시한다.

또 다른 한편에서 사회의 다원화 현상은 삶의 가치를 추구하는 새로운 경향으로 나타날 것이다. 즉 의식주 같은 基本生活 欲求가 어느 정도 충족됨에 따라 삶의 質, 價値 있는 삶에 대한 要求가 제기되고 실질적 생활의 풍요보다 자연보호, 생태계 보전 등을 높이 평가하는 경향이 두드러질 것이다.

삶의 質을 추구하는 움직임의 또 다른 측면은 노동자세 또는 근로정신의 변질이다. 고소득을 얻기 위한 초과시간 근무경향은 이미 사라졌으며, 앞으로 知識勤勞者들은 물론 모든 勤勞者들이 자신을 위한 시간을 선호하는 경향이 더욱 두드러지게 나타날 것이다. 專門勤勞者들은 직장을 쉽게 바꾸는 높은 移動性, 일정한 근무시간제에 얽매이기를 꺼리며 伸縮的 勤務時間制의 選好 등 새로운 경향을 나타낼 것이다. 이에 따라 집단적 노동조합 활동은 절정기를 지난 다음 앞으로 크게 둔화될 것으로 보인다.

앞으로 金融機關들은 이와 같은 개성 있는 知識勤勞者들을 중심으로 人的 構成을 형성하여야 한다는 점에 대비하여야 하고, 사회적 책임을 중시하는 상황에서 公信力을 높이고 거래관계가 공개되어도 떳떳한 고객들을 대상으로, 資金運營의 용도가 공시될 수 있는 방향으로 경영되어야 할 것이다.

5. 國際化의 進展

輸出入額의 對GNP 비율이 대체로 70~80%에 이르고 있다는 수치상의 비중 이상으로 우리나라 國民經濟活動은 海外市場과 밀접하게 연계되어 있다. 즉, 에너

지, 자본재 등 해외자원의 수입은 물론 국내제품의 해외수출 또한 國民經濟生活을 높은 수준에서 유지하기 위해 필수불가결하다. 앞으로 우리 경제의 國際市場의 相互依存關係는 더욱 深化·擴大될 전망이다.

한편 通信 및 交通手段의 발달로 국경을 넘나드는 재화 및 용역, 자본, 사람, 아이디어 및 情報의 移動은 더욱 가속화될 것이다. 국내로 진입하는 外國企業活動과 해외로 이동하는 國內企業活動이 함께 두드러질 것이다.

이같은 기업들의 국제화 움직임을 뒷받침하는 한편, 국내시장으로 진입해 오는 외국금융기관들과의 경쟁에서 이겨낼 수 있기 위해서는 국내 금융기관들의 國際化業務의 質的 向上과 아울러 對顧客서비스를 強化하는 노력이 고조될 것이다. 국내에 진입하는 외국금융기관들은 內國人待遇(national treatment)를 주장하고 국내 감찰관청의 지시를 충실히 준수하지 않는 경향을 보이기 때문에, 결과적으로 발생하는 規制 不均衡은 국내 금융기관들에 대한 規制 緩和, 自由化를 촉진하는 효과를 초래할 것이다.

오늘날 새로운 세계경제질서가 아직 정착되지 못하고 모색 단계에 있으나 대체로 세계 주요국들의 經濟政策 基調가 G-5나 G-7 회의에서 결정되면, 여타 국가들도 이에 동조하는 방향으로 움직이도록 종용되고 있다. IMF와 GATT와 같이 常設國際機構의 영향력은 물론 非常設 國際會議의 향배가 우리 경제에 미치는 영향도 자못 크다. 그 밖에도 美國과의 通商會議에서 경험하듯이 국제간의 쌍무회의의 입김도 강하다. 어찌되었거나 장기적으로 보면 해외로부터 국내 경제정책에 미치는 制約的 影響이 앞으로 우리나라의 국제경제상의 비중이 제고됨에 따라 더욱 구속적으로 작용할 것으로 전망된다. 이에 따라 經濟政策의 主權(sovereignty) 개념이 점차 유명무실하게 퇴색되고 정책 방향 및 내용의 국제적 동조화 추세가 확대될 것이다.

金融政策에 있어서 通貨總量指標의 直接 管理는 점차 퇴색될 것인 반면, 金融自由化는 폭 넓게 진전될 수 있을 것이다. 금융제도, 상품 및 관행에 있어서 國際基準과의 整合性(conformity) 유지가 중요한 문제로 등장할 것이며 金融機關의 監督問題와 관련해서도 國際的으로 統一된 基準의 준용이 요청될 것이며, 특히 정책근

거에 대한 明示性(transparency) 요청에 유의해야 할 것이다. 이에 따라 企業의 公示制度(disclosure system), 會計制度의 國際基準 接近化도 주요 과제로 부상할 것으로 보인다. 金融去來實名制가 정착되는 경우, 이는 金融國際化에 따른 문제에 대한 대비책으로 이바지할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 金融政策의 中·短期課題와 方向

1. 金融産業制度 改編作業의 顚末

우리나라 金融産業 改編作業은 과거에도 여러 기관에 의해 여러 차례 수행된 바 있었으나, 가장 최근에 수행된 同 作業은 지난 1992년 12월부터 약 7개월여에 걸쳐 재무부 자문기관인 金融産業發展審議會의 小委員會에 의하여 이루어졌다.

同 小委員會의 최종보고서는 근간 예정으로 있으며 그 내용 중 대략 60% 정도가 재무부 당국에 의해 수용되어 금융개혁부문 실무작업반의 「新경제 5個年計劃 : 金融改革部門」(1993. 5. 24)으로 발표된 바 있다. 同 內容 중 일부(예, 제2금융권에 대한 소유지분 상한규제 등)는 추후 관계 기관들과 협의 과정에서 수정·보완되어 新경제 5個年計劃의 일부로서 확정 발표된 바 있다.

금융산업발전심의회 소위원회 작업에 참여하였던 필자의 경험을 간단히 술회하면 中央銀行制度 問題와 같이 관련 기관들의 묵시적 요청에 따라 체계적으로 다루지 않은 부분도 있으나 그간 우리나라 金融産業 全般에 걸쳐 문제시되어 왔고 앞으로 金融産業의 效率性 提高와 實物經濟部門에 대한 금융 뒷받침과 관련하여 문제로 등장할 潛在性이 있는 과제들을 가급적 모두 연구대상으로 삼아 과제별로 2 내지 4 가지의 대안을 제시하고자 노력하였다. 同 硏究를 의뢰한 당국과 연구진과의 대화에 있어서 명시적 제약이 주어진 적은 없었다. 짧은 연수기간과 방대한 연구물량간의 싸움 틈 사이에서 연구진은 그나마 최선의 노력을 경주하였다. 同 小委員會의 最終報告書가 곧 刊行될 것이므로 구체적 사항은 직접 이를 참조하기 바란다.

간행에 앞서 同 報告書의 포괄범위를 미리 소개하기 위하여, 보고서 총론편의 目次를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 우리나라의 金融環境, 금융산업의 발전, 금융자산 및 금융기관의 현황과 변화 전망을 살피는 제1장에 이어 제2장 金融自律

化推進의 제목하에서 금리 및 수수료의 자유화, 정부통제금융 및 부실채권, 규제완화, 인사 및 내부경영자율화와 책임경영체제 확립을 다루었다. 金融自律化와 通貨信用政策의 效率化를 다룬 제3장에서는 개방경제하의 통화신용정책의 유효성, 금융자율화와 통화신용정책의 효율화, 통화관리수단 및 운용방법의 개선에 관한 구상을 담았다.

다음 金融産業의 競爭力 強化를 위한 構造調整方案을 다룬 제4장에서는 먼저 금융산업 효율화를 위한 기반구축, 신규 진입문제 및 규모의 적정성 여부를 차례로 다루고, 금융산업의 업무영역 조정과 금융산업 소유구조에 관련된 어려운 문제들(이 경우의 어려움이란 일반적으로 수용될 수 있는 객관적 이론근거를 수립하는 데 따르는 곤란보다도 관련기관(세력)들 간의 첨예한 利害相衝을 調和하는 現實的 애로임)을 여러 측면에서 비교적 심도 있게 언급하였다. 마지막 제6장에서는 金融監督體系의 發展方案을 모색하면서, 금융자유화 개방화와 금융감독과제, 금융감독체계의 개편 방향, 금융감독기능의 강화, 예금자보호강화, 그리고 금융감독체계의 국제화 문제를 다루었다.

同 報告書 총론편의 분량은 double-space로 447쪽에 이른다(mimeo). 총론편과 별도로 은행기관편, 비은행기관편(보험 포함)과 증권기관편으로 구성된 3편의 각론 부문 보고서의 분량도 대체로 각각 400여쪽 내외에 이른다. 따라서 도합 약 1,600쪽에 이르는 보고서가 된 셈이다. 同 報告書의 작성 작업에 참여하였던 필자로서 金融制度改編이나 金融政策運用에 관하여 새로운 긴 이야기를 밝힐 입장이 아니고 그러한 식견도 없다. 아래에서는 동 보고서 집필진의 공통 의견과 관련없이 필자의 개인적 의견 몇 가지를 간단히 기술하는 데 그치기로 한다.

2. 金融政策의 몇 가지 基本問題에 관한 觀察

여기서는 金融政策의 槪念을 주로 流動性 管理政策, 즉 通貨信用政策의 뜻으로 좁혀 정의하고 이와 관련된 소견 몇 가지를 간단히 정리하고자 한다.

가. 通貨信用政策 決定主體의 問題

우리나라의 경우 金融政策當局, 즉 金融政策決定의 주체가 어느 기관인지가 분명치 않다. 한국은행집행부, 금융통화운영위원회, 재무부, 청와대 중 어느 곳 하나 또는 몇 기관을 복합적으로 금융정책당국이라고 지칭할 것인지 분명치 않은 것이 실제 사정이다. 물론 法制度에 따르면 金融通貨運營委員會가 통화신용정책의 결정기구이지만, 법제도와 현실과는 괴리가 있다는 것은 주지의 사실이다. 中央銀行制度는 지난 1987~1989년 사이에 관련기관간에 날카롭게 대립되었다가 지금은 피차간 묻어두기를 원하고 있는 문제이지만, 不遠間 재연될 가능성이 없지 않다. 이 문제는 일반적으로 政府로부터 中央銀行의 獨立性 내지 中立性을 確保하는 문제로 인식되고 있다. 그러나 문제 해결의 진정한 핵심은 金融政策의 決定이 政府의 干涉으로부터 자유롭게 이루어지도록 하는 데 있다고 본다면, 법제도상 정책결정기구인 金融通貨運營委員會의 獨立性 保障에 초점을 맞추어야 한다는 주장이 성립된다.

韓國銀行法 제7조 제1항 "韓國銀行에 金融通貨運營委員會를 둔다"를 풀이하여 동 위원회를 한국은행의 외부기관 또는 내부기관으로 보아야 한다는 엇갈리는 입장을 둘러 싼 논쟁이 발생할 수 있었다.

나. 金融通貨運營委員會 機能의 問題

同 委員會는 그간 언론에서 '通過'委員會로 비판 받을 정도로 제대로 기능을 다 하지 못해 온 사실을 부인할 수 없다. 재무부 장관과 총재의 당연직 위원과 7인의 임명직 위원들로 구성된 同 委員會가 이러한 비판을 받게 된 데에는 다른 여러 가지 外部要因들이 있지만 아래와 같은 內部要因들의 작용도 부인할 수 없다고 본다.

첫째로 매월 제1 및 제3목요일 오전의 본회의와 기타 간담회를 개최하는 동 위원회에는 일반적으로 클럽 분위기(Clubbiness)가 지배한다. 이는 同 委員會 委員들을 非常勤(명시적 규정은 없음)이라는 신분과 관련하여 심도 있는 심의를 곤란하게 한다. 더구나 會議資料가 빠르면 2~3일 전, 늦으면 당일 회의 석상에서 배

부되고 의결 이전에 이미 언론에서 의결된 것으로 보도되기도 한다. 발언이 적을수록 점잖은 위원으로 통하는 것이 同 委員會의 분위기이다.

둘째로 同 委員會는 '7인 이상의 출석, 출석 위원 과반수'(韓銀法 17조 2)로 의결하게 되어 있으나, 실제로는 거의 대부분의 경우 본회의에 앞서 개최되는 간담회에서 의견 합의(consensus)를 모아 본회의에서 의결한다는 방식을 취하고 있다. 따라서 소수 의견이 기록에 남는 경우는 거의 없는 것으로 보인다. 일단 의장인 財務長官(거의 대부분의 경우 회의 불참, 총재가 대행)을 거쳐 상정된 안건인 만큼, '原案대로 通過'에 주력하게 된다는 것이 집행부의 입장이다.

셋째로 韓銀法이나 韓銀定款에서는 同 委員會가 금융정책의 수립 및 운영에 관련한 권한과 중앙은행의 업무·운영·관리를 지시·감독하는 권한 등 폭 넓고 강력한 권한이 부여되고 있으나 실제로는 오랜 세월의 클럽 분위기 속에 同 委員會가 스스로의 權限 중 상당 부분을 韓銀總裁 또는 銀行監督院長에게 위임해 왔다는 사실을 발견하게 된다.

따라서 現行의 韓銀法 테두리 안에서도 동 위원회의 機能活性化 方案이 마련될 수 있다. 즉 (일부)위원들의 신분을 常勤 또는 準常勤으로 轉換하고, 위원회의 클럽 분위기를 事務的(businesslike)으로 바로 잡고, 회의 자료 배부 기일을 앞당기고, 위원들의 議案 提出의 길을 트고, 총재 및 감독원장에 위임된 위임사항 중 상당 부분을 선별하여 다시 위원회로 환원시키는 쇄신이 요망된다.

여하간 金融政策 決定機構의 中立性 基盤이 확보되지 않고서는 同 機構가 通貨價値의 安定에 충실을 기하기 어렵다는 사실을 부인할 수 없다는 것은 선진국 경험을 통하여 터득할 수 있는 교훈이다.

다. 通貨信用政策 運用目標의 問題

정책당국은 정책수단을 조작하여 物價(通貨價値)安定, 國際收支均衡, 經濟成長 등 最終目標(ultimate objectives)에 의도하는 방향으로 소망하는 만큼의 영향을 미치고자 한다. 그러나 政策手段의 조작이 물가, 고용, 국제수지, 국민총생산 등과 같은 巨視變數에 영향을 미치기까지는 일반적으로 일정하지 않은 時間의 隔差가 개재

하며, 이에 앞서 이들 巨視變數들과의 관련이 인정되는 통화와 금리 같은 金融變數들을 먼저 거의 時差 없이 움직이게 한다. 정책당국은 이러한 금융변수들을 말하자면 計器(gauge)로 삼아 그 눈금변화를 지켜보게 된다. 이러한 눈금을 가진 계기변수들을 흔히 運用目標(operational targets) 또는 指標라고 부른다. 그간 M1, M2 등 通貨 總量이 통화관리지표로 채택되어 왔으며, 대체로 근래에는 오랫동안 M2가 중심적인 通貨指標로 사용되어 왔다.

이러한 관행에 익숙해진 일반 국민들은 통화지표와 물가 사이의 연결관계를 原則論的 通貨主義 立場에서 받아 들이는 경향이 팽배하게 되었으며, 指標管理에 연연한 정책당국의 움직임 등으로 이른바 Goodhart's law 현상이 나타나기도 하였다. 즉 정책당국이 채택한 눈금지표와 巨視經濟變數들의 움직임간의 相關關係가 채택 이전에 비하여 현저히 저하되는 현상이 나타나게 되었다. 이와 관련하여 금융규제완화의 진행, 금융 신상품의 도입 등 金融革新이 활발히 진행되던 1970년대로부터 美國에서 문제시된 '貨幣의 失踪'(missing money) 현상을 주목하게 된다. 즉 貨幣性(moneyness) 또는 流動性(liquidity)이 높은 화폐 유사 상품들이 다양하게 금융시장에 등장하고 전자기기의 발달 및 설치 확대로 결재 수단으로서 각종의 카드들이 보급됨에 따라 이른바 「플라스틱 머니」(plastic money)의 사용이 크게 확산되었으며, 결과적으로 傳統的 貨幣의 槪念 定義를 가지고 現實經濟活動의 狀況을 설명하기는 점차 어렵게 되었다. 말하자면 정책당국이 현실세계의 변화를 지켜보면서 金融資産 중 어느 것을 貨幣로 보아야 하는가의 문제를 수시로 점검하여야 하는 입장에 놓이게 된 셈이다. 이러한 현상은 우리나라에서도 근래에 두드러지게 나타나고 있으며, 市中 流動性의 尺度로서 어느 通貨指標를 採擇 使用할 것인가에 고심하게 되었다.

다음으로 M1, M2, M3 등 여러 가지 통화(유동성)지표 가운데 정책당국이 어느 것을 通貨管理의 中心指標로 채택하느냐의 문제를 흔히 速報性, 外生性, 統制可能性, 安定性 등을 기준으로 삼아 결정한다. 일반적으로 말하자면 狹義의 通貨일수록 속보성이 높고 정책당국의 통제가능성도 상대적으로 높으나 거시목표변수들과의 관련성이 불안정하고 낮다. 반면에 廣義의 通貨일수록 거시변수들과의 관계는 안정

적이나 속보성이나 통제가능성 측면에서 상대적으로 뒤떨어진다. 우리나라에서는 이러한 점에 유념하여 韓國銀行이 M1에 단기 저축성예금만을 합산한 M2A, 여기에 비통화금융기관의 예수금 중 유동성이 높은 것(CMA 등)을 합산한 M2B 등을 補助指標로 삼고 있다. 근래에는 M1보다 포괄범위가 좁은 本源通貨(reserve base)를 중심으로 한 통화관리방식으로의 전환이 주장되기도 한다.

라. 直接規制, 間接規制의 問題

어느 나라에 있어서나 公式的 制度와 현실 세계의 움직임 사이에는 乖離가 있기 마련이다. 우리나라의 경우에 있어서도 현실경제동향을 올바르게 알려면 공문서의 행간을 읽고 직접적인 시장과의 접촉이 필요하다. 公式的으로는 우리나라 通貨管理方式이 다음과 같은 變遷過程을 밟아온 것으로 되어 있다. 즉 1950년 6월~1965년 9월까지는 한국은행의 再割引限度管理(융자사전승인제 병행실시)와 금융기관의 貸出限度管理를 정책수단으로 한 直接規制, 1965년 10월~1978년 8월까지는 정통적 규제수단을 통한 間接規制, 1978년 9월~1981년 12월까지는 民間信用限度管理를 통한 直接規制, 1982년 1월부터 현재까지는 다시 정통적 규제수단을 통한 間接規制로 바뀌어 왔다고 한다[4]. 이것이 사실이라면 우리는 오늘날 通貨信用政策을 직접규제에서 간접규제로 전환하는 문제를 논의할 까닭이 없다. 실제로는 공식문서의 표현과는 달리 지난 40여 년 동안 구체적 형식의 변모와 규제 정도의 강약 변화는 있었지만, 正統的 規制方式이 直接的 規制方式을 완전히 대체해본 경험이 없다.

通貨管理의 直接規制方式은 일정기간(연간, 분기별 또는 월별) 은행금융기관(또는 통화금융기관이라고도 부름)으로부터 시중으로 공급되는 資金의 總量에 일정한 限度를 정해 두고, 그것을 다시 정부부문, 민간부문, 해외부문 및 기타부문의 經路別로 限度를 구분하여 관리·운영하는 것이다. 이제까지의 운용 실제를 보면 오랫동안 通貨供給要因이 주로 政府部門에 있었으나(이 경우에는 말하자면 원초적이

4) 韓國銀行, 『알기쉬운 經濟指標解說』, 1990. 6, p. 32.

며 명시적인 형태의 '政府負債의 貨幣化'(monetization of public debt) 현상이 진행되었음), 1980년대 중반 이후에는 國際收支의 黑字와 政府의 稅收增大에 따라 주로 海外部門이 通貨供給의 주요부문이 되고 정부부문이 통화흡수부문으로 반전되기도 하였다. 이 같은 直接規制方式下에서는 정책당국이 은행별로 民間信用限度를 배정함으로써 금융기관의 國內與信總額(domestic credit)에 대하여 직접적이며 경직적인 규제가 실시되어 왔다.

한편 間接規制에 의한 通貨管理方式은 전체 은행기관으로부터의 자금공급을 직접 규제하는 것이 아니라, 中央銀行의 창구로부터 시중으로 공급되는 本源通貨의 供給만을 일차적으로 조절함으로써 결과적으로 市中의 通貨量을 일정한 수준으로 유도하는 것이다. 이때 중앙은행의 본원통화를 관리하는 수단은 발달된 선진국의 전통적 통화관리 수단인 公開市場操作, 再割引政策, 支給準備率政策 등이다. 본원통화와 통화량과의 이론적 연결 고리는 通貨乘數이다. 즉 중앙은행이 시중에 공급하는 본원통화에 일정한 변화를 주면 그것의 몇 배에 해당하는 통화량의 변화가 은행 금융기관 與受信窓口를 통하여 만들어지는 것이므로, 중앙은행이 은행별로 信用限度를 설정하는 등의 경직적·직접적 규제방식을 취하지 않고 중앙은행 자신의 통화성 부채인 本源通貨 調節만으로 流動性 規制가 가능하다는 것이다.

그러면 이러한 장점에도 불구하고 우리나라 通貨管理方式이 직접규제에서 간접규제로 이행하지 못하고 있는 까닭은 무엇인가? 이러한 間接規制로의 전환을 어렵게 하고 있는 요인으로서 흔히 거론되고 있는 것은 政策金融, 金利規制, 金融市場의 未發達 등이다. 여기서는 문제의 초점을 중앙은행의 통제가능성과 통화승수의 불안정성에 맞추어 논의를 전개하기로 한다.

먼저 금융정책당국 또는 중앙은행의 統制可能性을 살펴보자. 한국은행의 貸借對照表를 조정하여 부채측에 通貨性 負債(=본원통화)만을 두고 보면 자산측에는 정부부문, 금융부문, 해외부문 및 기타부문의 純資產만이 남게 된다. 한국은행의 본원통화에 대한 통제능력 여하는 결국 이러한 部分別 純資產을 중앙은행이 어느 정도 統制할 수 있느냐에 의해 결정된다. 政府部門의 純資產은 정부부문의 조세수입(對중앙은행 예탁금)과 財政支出活動에 의하여 결정되는 것이므로, 사실상 중앙은

행의 통제권한 밖에 있으며, 정부의 협조로 그 增減을 조절할 수 있을 따름이다. 상품 및 용역의 수출입 활동이나 외자도입 등 민간부문의 自生的 對外活動에 따라 변동하는 海外部門의 純資産 역시 주로 중앙은행의 통제권 안에 있지 않다. 其他部門의 純資産은 그 규모와 변동폭이 일반원칙상 통화관리에 그리 중요하지 않은 것으로 된다. 그렇다면 金融部門만이 本源通貨管理에 있어서 핵심부문으로 되는 것이며, 중앙은행이 공개시장조작 등 각종 정책수단을 동원하여 은행금융기관을 대상으로 여수신을 조절하게 된다. 그런데 문제의 초점은 과연 中央銀行이 對金融機關 與受信에 대한 통제권한 행사에 얼마나 재량권을 가지느냐의 문제에 집중되는데, 우리나라의 경우 비중높은 政策金融이 여기에 상당한 제약을 가하고 있다. 금융정책당국의 통화관리 차원과는 별도로 이루어지는 각종 政策金融은 中央銀行의 窓口에 큰 구멍을 뚫고 있는 셈이며, 이를 통해 거의 자동적으로 본원통화가 시중으로 공급되고 있다. 정책금융은 1980년대 중반까지는 주로 貿易金融, 輸出産業 設備資金 등 수출부문과 중화학공업에 집중되었으나 그 이후에는 중소기업, 주택, 농업 등의 부문이 큰 몫을 차지하고 있다. 앞으로도 이러한 정책부문의 중요성이 계속되고 이에 대한 資金支援方式에서 財政보다 金融을 선호하는 기조가 바뀌지 않는 한 중앙은행의 본원통화규제폭은 지극히 제약될 수밖에 없으며, 通貨管理의 強化가 곧 一般金融部門에 대한 壓迫을 의미하게 되는 통화관리의 고질적 병폐에서 벗어날 수 없다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 경제사회의 장기 전망에 비추어 앞으로 政策資金의 重要性을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 정책자금의 조달원천을 중앙은행의 발권 창구에 직접 연결하는 방식(이것은 암묵적 형태의 '政府負債의 貨幣化'라고 부를 수 있음)을 탈피하지 않고서는 通貨管理方式의 革新을 이룩할 수 없다.

다음으로 通貨乘數의 安定性 問題를 살펴보자. 통화승수가 안정되어 있어야, 정책당국이 본원통화의 변동을 통하여 일정한 통화량 목표에 적중하도록 시도하기가 용이하다. 그러나 통화승수는 일정하지 않다. 통화승수는 민간의 現金通貨 選好比率과 은행기관의 實際支給準備率(이것은 다시 은행의 필요지급준비율 및 초과지급준비율, 민간부문의 총예금 중 저축성예금 및 요구불예금 구성비율 등으로 결정)

에 의하여 결정되는데, 이러한 비율들은 우리나라의 경우에는 季節的 變動이 극히 심하다. 分期末마다 특히 추석 등 명절 전후에는 現金選好比率 등이 급변하고 있어, 우리나라 통화관리는 양력보다 음력 기준으로 하는 것이 좋겠다는 농담이 상당한 설득력을 가질 정도이다.

〈表 2〉 通貨乘數의 可變性 (1990年 10月 3日 秋夕 前後)

	8월	9월	10월
현금선호비율[b=현금통화/총통화]	0.083	0.120	0.089
실제지급준비율[a=실제지급준비/총통화]	0.110	0.113	0.103
총통화승수[=1/(b+a(1−b))]	5.476	4.558	5.511

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

〈表 2〉는 分期末과 秋夕이 근접한 1990년의 경우를 보이고 있다. 通貨乘數(M2/본원통화)가 8월과 10월에는 각각 5.476과 5.511로 큰 차이가 없으나 9월에는 4.558로 8월과 10월에 비해 그 크기는 18% 정도 작아졌다. 물론 이것은 現金選好比率의 급격한 변화(8월과 10월에는 각각 0.083과 0.089로 대체적으로 안정적이었으나 9월에는 0.120으로 급상승) 때문이었다. 결국 이것은 중앙은행이 本源通貨調節을 통하여 일정한 통화량 목표를 적중하기 어렵다는 사실을 말해 준다. 결국 우리는 通貨管理方式을 直接規制에서 間接規制로 轉換하는 경우, 눈금변수인 通貨指標目標에 적절한 폭의 밴드(band)를 두지 않을 수 없다는 사실을 지적하게 된다.

마. 間接規制를 위한 政策手段의 問題

통화관리방식을 직접규제에서 간접규제로 전환하기로 합의한다면(사실상 金融自由化의 큰 변화 추세에 비추어 이러한 전환이 불가피하기도 하지만), 우리는 이를 有效하게 運用할 수 있는 政策手段을 갖추고 있는가의 문제를 살펴보게 된다. 모든 교과서가 기술하고 있듯이 再割引政策, 支給準備率政策, 公開市場操作이 가장 전통적 통화관리수단인바, 이제 우리는 이러한 傳統的 金融政策手段에 의거한 통화

관리를 본격적으로 시행하려는 변화의 태동을 지켜보고 있다.

再割引政策은 중앙은행이 금융기관이 제시하는 어음을 재할인하면서 그 금리를 높이거나 낮춤으로써 중앙은행으로부터 金融機關의 借入規模를 조절하고, 이를 통하여 결과적으로 市中의 流動性(통화량)에 변화를 주는 것이다. 支給準備率制度는 금융기관이 고객의 예금인출요구에 대비하여 예금의 일정비율에 해당하는 금액을 중앙은행에 예치하도록 하는 것으로서 이 제도의 도입 초기에는 預金者 保護次元의 手段이었으나, 그 후 지급준비율 변화가 金融機關의 信用創造에 미치는 효과를 감안하여 市中流動性을 조절하는 정책수단으로서의 중요성이 인정되었다. 그러나 선진국에서는 지급준비율의 변화가 銀行收支에 미치는 非彈力的인 영향을 고려하여, 同 比率의 變化를 정책수단으로 기피하는 일종의 관례가 전통처럼 되어 왔다. 公開市場操作은 중앙은행이 공개시장에서 일반으로부터 국공채 등 有價證券을 買入·賣却함으로써 시중의 유동성에 변화를 주고 동시에 有價證券 收益率의 변화를 통하여 市中金利의 變動을 유도하는 정책수단이다. 선진국에서는 일반적으로 금융정책수단 하면 곧 공개시장조작을 생각할 정도로 가장 보편적인 정책수단이다. 탄력적 운용이 가능하다든가, 公示效果(announcement effect)가 없다든가 등의 이론적 뒷받침이 있는 장점이 있으나, 문제는 이의 원활한 운용을 위한 金融市場·制度의 발달이 전제되어야 한다는 점을 우리는 알고 있다.

그러면 이러한 傳統的 政策手段을 근간으로 한 通貨의 間接規制를 앞두고 있는 우리의 실상은 어떠한가?

우선 再割引政策을 살펴보면, 앞에서 언급한 바와 같이 정책금융과 관련하여 금융정책당국의 통화관리 목적과 다른 차원에서 결정되는 政策金融을 지원하기 위하여 거의 自動的으로 資金이 풀려나가도록 중앙은행의 발권창구 일부가 항시 개방되어 있다는 것이 통화관리수단으로서의 再割引政策의 기본 문제이다. 이와 아울러 割引率 또는 金利決定過程에 문제가 있다. 선진국에서는 우선 중앙은행이 재할인율을 조정하면 이에 따라 금융기관들이(資金過不足 사정에 따라 차등을 가지고) 스스로 여신금리를 결정하는 遠隔調整裝置가 작동되지만, 이제까지 우리나라의 실제 운용 관행을 보면 정책당국이 중앙은행의 再割引率뿐만 아니라 금융기관들의 金利

까지도 사실상 직접 책정해 주는 방식이 지배하여 왔다. 金利自由化가 부분적으로 시행되고 있다고 하는 오늘날에도 사실상 이러한 金利決定方式에 본격적인 변화가 아직도 나타나지 않고 있다는 견해를 전적으로 부정하기 어려운 것이 우리 금융부문의 가장 고민스러운 대목이다. 資金市場의 價格인 金利의 결정에 행정부의 最高位 機關까지 介入하는 慣行이 깨어지기까지에는 아직도 경제 현실론적, 심리적 장벽이 상존하고 있으나, 換率의 결정이 市場메커니즘에 맡겨지고도 부작용이 예상보다 적었듯이 金利決定의 自由化도 기존계획에 맞추어 진행되어야 할 것이다. 그 동안 일보 전진 때로는 일보 후퇴가 반복되어 이 문제에 관한 정책의 일관성이 크게 의문시되고 있다. 金利自由化 없는 金融改革은 무의미하고 진정한 의미의 間接的 通貨規制도 불가능하다.

다음으로 支給準備率政策을 생각해보자. 우리나라 支準率은 1980년에 두 번의 변동이 있은 이후 1990년 2월 8일의 개정을 포함 다섯 번의 변동이 있었으며 그 이후 변동 없이 오늘에 이르고 있다. 현재 요구불 저축성예금의 구별 없이 동일한 支準率을 적용하고 있는데 이것은 이른바 '李·張 事件' 수습 과정에서 종전의 요구불예금 14.0%, 저축성예금 10.0%에서 대폭 인하하여 5.5%로 통일한 이래의 일이었다. 그 이후 1984년 9월 8일 4.5%로 추가 인하되었던 支準率이 점차 인상되어 1990년 2월 8일 11.5%에 이르렀다. 이러한 支給準備率政策에는 근본적으로 두 가지 상반된 견해가 있다.

하나는 支給準備率 조작을 市中流動性 管理手段으로 사용하는 데 대해 선진국 관행과 문헌에서 부정적으로 보는 견해이다(이에 대해서는 앞에서도 언급하였음). 이와 궤를 같이 하여 최근 우리나라에서도 선진 제국의 관행을 참조하는 동시에 支準率 부과가 의무화되지 않는 銀行預金 類似商品들의 대거 출현에 비추어 銀行의 收支壓迫을 고려하여 대폭적 引下를 건의하는 의견이 대두되고 있다. 다른 하나의 견해는 여타의 유효한 通貨規制手段을 갖추지 못하고 있으며 공개시장조작을 본격적인 정책수단으로 활용할 수 없는 未發達 金融市場을 가진 경우에는, 支給準備率 變動幅을 細分化하여 사용한다면 우려되는 硬直性이나 非彈力性을 最小化할 수 있

으므로, 통화관리정책수단으로서의 유효성을 인정할 수 있다는 것이다[5]. 따라서 이 문제와 관련하여 우리는 이렇게 입장을 정리해볼 수 있다. 長期的으로는 支給準備率變動을 통화관리의 주요수단으로 빈번하게 사용하는 것은 자제하여야 할 것이나, 통화관리방식을 간접규제로 전환하는 시점에서 公開市場操作의 본격적 기능을 기대할 수 없는 상황에서는 支給準備率을 하나의 주요 政策補助手段으로서 보유하는 것이 타당할 것으로 보인다. 이러한 中·短期에 있어서 유동성이 높은 일부 비은행금융기관의 예수금에 대해서도 支準制度를 확대하고 이를 中央銀行 預置와 연결하는 방안은 적극적으로 검토되어야 한다. 이와 같이 정책당국의 통제 범위를 확대하는 문제는 결국 앞에서 언급한 통화지표의 선정 문제와도 연결된다.

支給準備率政策과 관련하여 반드시 언급하여야 할 문제는 中央銀行의 流動性調節資金(이른바 B1 자금)이나 支準不足支援資金(B2 자금)의 운용이다. 同 資金들(특히 B2 자금)은 일반적으로 지급준비적수 산출일인 每月 上·下半月 두 번에 즈음하여 중앙은행이 일반은행의 기준적수 부족사정을 감안하여 초단기로 공급하고 적수산출일 이후 회수하는 방식을 취하고 있다. 同 資金의 運用은 금융통화운영위원회의 事前 議決은 물론 事後 報告도 소홀한 상태로 중앙은행 집행부 재량으로 진행되는 특징을 가진다. 이는 은행 자금사정의 가변성 및 긴급성, 금융통화운영위원회의 간헐성, 총재에 위임한 동 위원회 권한 등을 감안할 때 措置의 機動性 및 伸縮性을 확보하기 위하여 불가피한 측면이 없지 않으나 자칫 통화관리 기조에 구멍을 낼 수 있다는 측면이 있다. 同 資金의 貸出金利가 현재와 같이 支準過怠金利보다 낮은 경우[6] 銀行의 支給準備率 준수 유인은 감퇴되고, 한걸음 더 나아가 銀行이 預受金 동원과 資金需給 조절에 노력하기보다 中央銀行의 資金窓口에 의존하는 것이 용이하다는 그릇된 인식을 심게 되는 우려가 있다. 더구나 B1 자금의 은행별

5) Neil Jacoby, "The Structure and Use of Variable Bank Reserve Requirment," in Dean Carson(ed.), *Banking and Monetary Studies*(Office of the Comptroller of Currency, 1963) 참조.

6) 1993년 9월 현재 B1 자금 금리 연 6%, B2 자금 금리 연 14.7%(이는 15일 전 콜금리에 2% 포인트 추가로 결정), 지준과태 벌칙률 연 24%(이는 지준부족액의 1%로 결정).

배정에는 공정성을 기하기 어렵다. 그리고 가장 중요한 문제로서 同資金이 支給準備率政策의 基本과 상치되는 방향으로 운용되어, 일반 금융기관들에게 金融政策의 基本方向(긴축 또는 완화)에 관하여 그릇된 信號를 줄 수 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

마지막으로 公開市場操作을 살펴보자. 먼저 公開市場(open market)이란 무엇인가의 문제로부터 생각을 풀어나가기로 하자. 참여자들이 모두 어느 누구의 壓力이나 勸誘 때문이 아니라 스스로의 이익 판단에 따라 自發的으로 市場의 需要와 供給 쌍방에 나타나며 어느 한 사람의 進入 또는 退出이 市場의 攪亂을 일으키지 않을 만큼 깊이와 넓이가 있는 市場이라고 정의할 수 있다. 반면에 은행 대출시장의 경우처럼 고객관계가 중요시되는 시장도 있다. 선진국 금융기관들의 경우 有價證券市場은 공개시장인 셈이다. 그만큼 다양하고 풍부한 國公債 등의 有價證券들이 시장에서 거래되고 있으며 정부기관이나 중앙은행으로부터의 종용이 금융기관들의 거래를 좌우하는 것은 예외적인 상황일 뿐이다. 이러한 경우에 公開市場이 성립하고, 비로소 중앙은행의 이른바 公開市場操作이 政策手段으로 有效하게 되는 것이다.

그러면 우리나라 중앙은행의 이른바 公開市場操作은 그간 어떻게 실제 운용되어 왔는가? 우리나라 國際收支가 黑字로 반전되어 그 폭이 확대되면서 정책당국의 통화흡수 노력이 크게 요청되던 1987년 9월의 사정을 하나의 경험 사례로 잠시 돌이켜 보기로 하자. 同年 4/4분기에는 海外部門을 통한 1조 2천5백억원의 유동성 공급이 계속되는 데 추가하여, 政府部門에서도 추곡수매자금 방출 등으로 1조 7천억원의 통화살포가 예상되고 民間部門에서도 시설재 및 원자재수입용 외화대출 등으로 2조 1천억원의 민간신용 증가세가 예상됨으로써 分期中 도합 5조 5백억원의 M2 증가 요인이 내재하고 있다[7]. 이를 그대로 방치하는 경우, 당시 年中 通貨供給目標 15~18%를 크게 웃도는 27~28%의 通貨增加가 예상되고 있었으며 이에 따라 환수정책 필요 규모가 3조 1천5백억원(9.3% 포인트)에 이르렀다.

당시 중앙은행은 이러한 상황에 대해 어떠한 對策을 세웠던가? 정책당국은 우

7) 韓國銀行 資金部, 『1987年 4/4分期 公開市場操作의 基本方向』, (1987. 10) 참조.

선 民間與信에서 약 3천억원 규모의 축소효과를 거두기 위하여 대기업으로 하여금 有償增資 및 轉換社債 發行으로 마련한 자금으로 기존의 銀行借入金(약 3,277억원)을 상환하도록 유도하고, 추곡수매자금 방출 및 농어촌개발자금 대출 등 불가피한 與信 이외의 特殊銀行 一般與信을 억제하도록 誘導한다는 것이었다.[8] 그 다음 정부가 財政證券 및 外國換平衡基金債券의 한도 여유분(각각 4,353억원, 3,177억원)을 발행하도록 협조를 얻도록 하였다.[9] 마지막으로 그러나 가장 중요한 대책으로서, 이상의 여러 대책들이 추진되더라도 過剩될 것으로 예상되는 通貨 增加를 흡수하기 위하여 分期中 2조 1천억원의 通貨安定債券을 추가로 발행한다는 것이었다. 여기에 약 4천억원의 할인료를 감안하면 2조 5천억원의 通安債 發行水準이 필요하고, 분기중 만기도래액 9천5백억원에 대한 차환발행을 추가하여 고려하면 도합 3조 4천5백억원의 통안채 발행이 요청되었다. 그리하여 1987년 말에는 9조 9,641억원의 通安債 發行殘額이 예상되었다.

이같이 상당한 규모의 通安債를 消化하는 賣出方式은 어떻게 구상되었던가? 당시 金融·資本市場의 채권투자층이 협소하고 발행물량이 대규모라는 점을 감안하여, 첫째로 투자금융(흔히 단자), 투자신탁, 생명보험, 증권 등 非銀行金融機關의 각종 계정과 銀行의 信託計定 등에 인수 매출하는 방식과, 둘째로 一般投資家를 대상으로 하거나 은행금융기관 및 공공기관의 특정자금과 연계하여서 중앙은행이 直接 賣出하는 방식을 활용한다는 것이다. 前者는 중앙은행이 정부의 협조를 얻어 非銀行金融計定에 대하여 強制性이 가미된 영향력을 작용하여 引受 消化하는 방식이고, 後者는 中央銀行이 스스로 해결하는 방식이다. 그런데 1987년 3/4분기중 실적을 보면 引受 賣出이 94.3%를 차지함으로써 5.7%의 중앙은행 直接 賣出을 압도하였다. 이렇게 강제인수분이 압도적이었던 배경에는 通安債 發行物量이 과대한 데에다 發行收益率이 회사채수익률 등 시장실세금리에 비하여 불리하였다는 점이 작용하였다(1987년 9월중 通安債 발행수익률이 12.5%인 반면에 會社債(장내거래공

8) 여기서 말하는 '유도'의 주체가 중앙은행인지 정부기관인지가 분명치 않고, '유도' 방법이 직접·간접규제방식 중 어느 것에 걸맞는 것인지를 반추해 보자.

9) 여기서 주목되는 대목은 유효한 通貨管理를 위한 中央銀行과 政府間의 협조가 중요하다는 것이다.

시)수익률은 13.17%, 그리고 15% 이상의 시장금리 상품도 있었다).

이상 다소 장황한 논의를 간추려 보면, 그간의 우리나라 公開市場操作政策은 중앙은행이 정부의 힘을 빌어 의사결정이 어려운(따라서 free agents가 아닌) 주로 非銀行金融機關들을 대상으로 이들 스스로의 이익 판단에 관계없이 또는 역행하여 強制로 引受시키는 방식으로 운영되어 왔다. 말하자면 '公開'(open) 市場操作이라기보다는 능동적인 정부에 대하여 受動的인 立場에 있는 거래주체들을 대상으로 하는 '被拉'(captive) 市場操作이었다고 말할 수 있다. 이것은 本章 서두에서 말한 金融政策 擔當機關의 獨立性 내지 中立性 확보 문제와도 긴밀하게 연결된다. 중앙은행의 직접매출 비중이 인수 매출을 압도할 수 있도록 제도 운용의 개편 없이 독립성을 논의한다는 것은 사실상 무의미하다. 通貨管理의 實質的 效率을 提高하기 위해서는 중앙은행과 정부간의 긴밀한 협조를 확보하는 일이 중요하다는 것은 더 말할 나위가 없다.

중앙은행의 直接賣出 比重을 提高할 수 있는 첩경은 무엇보다도 通安債 賣出方式의 改善에 있다. 기관투자가를 포함한 일반 투자층을 대상으로 公開入札方式을 본격적으로 도입하는 것이 통안채의 직접매출을 일거에 확대할 수 있는 방법이다. 우리는 스스로 우리나라 經濟를 中進國이라고 부르고 곧 OECD 가입을 전망하고 있지만, 적어도 通貨管理方式에 관한 한 동남아시아권에서 우리보다 후진국은 드물다. 아마도 필리핀 정도를 제외한다면, 한국은 최하에서 1위를 차지할 만큼 金融抑壓型의 通貨管理方式을 아직도 고수하고 있다. 당시 중앙은행은 통안채 발행금리를 인상하면, 결국 그 금리 인상폭만큼 만기 기간 후 追加的 貨幣增發 要因이 된다는 고전적 입장을 취하고 있었다. 인도네시아 중앙은행도 실시하고 있는 公開入札方式을, 한국은 아직도 어렵다는 입장이다.

Ⅳ. 맺음말

필자는 이 글에서 먼저 우리나라 金融産業의 現況을 살펴보고, 그 다음 우리나라 經濟·社會·政治 제 측면에서 장기적으로 예상되는 변화의 큰 흐름을 짚어 본 후 이러한 변화들이 金融에 미칠 수 있는 여러 가지 示唆點을 발견하고자 하였다. 이러한 未來學的 接近方法은 현재에는 미비하나마 필자가 앞으로 계속 발전시켜 볼 계획이다. 여기서 가장 중요한 사실의 확인은 金融貯蓄 增大를 위하여 각종의 誘引措置를 강구하여야 한다는 것이다.

다음으로 金融政策의 中·短期 課題에 관하여서는 대부분의 과제와 방향들이 근간예정인 금융산업발전심의회 소위보고서, 『金融産業制度 改善硏究』에 포함되어 있는 관계로 여기서 다시 거론하는 번잡을 피하기로 하였다. 따라서 이 글에서는 金融政策을 狹義로 정의하여 通貨信用政策에 관하여서만 필자의 경험을 통한 몇 가지 소견을 간추려 소개하였다. 중앙은행과 관련된 필자의 경험은 약 2년 전에 종료되었으므로 이 글의 서술이 오늘의 金通委 내지 中央銀行의 現實과는 다소간 괴리가 있을 수 있다. 아마도 그 간에 개선되는 방향으로의 변화가 있었을 것으로 믿고 있다.

金融政策의 問題란 어느 한 機關의 독점적 문제일 수 없으며 논자에 따라 상이한 견해가 있을 수 있으므로, 이 글의 내용에도 필자 특유의 개성적 판단이 있을 수 있음을 밝히면서 이 글을 마친다.

〈參 考 文 獻〉

金融產業發展審議會, 『金融產業制度改編研究』, 金發委小委報告書, 발간예정.

韓國開發研究院, 『2000年의 韓國經濟』, 1989. 12.

韓國銀行, 『1987年 4/4分期 公開市場操作의 基本方向』, 1987. 10.

_____, 『알기쉬운 經濟指標解說』, 1990. 6.

_____, 『우리나라의 資金循環』, 1992.

Jacque, Attali, *The Coming Millennium*, 1990.

Lester, Thurow, *Head to Head*, Warner Books, 1992.

Naisbitt, John, *Megatrends*, Warner Book, 1984.

Neil, Jacoby, "The Structure and Use of Variable Bank Reserve Requirement," in Dean Carson(ed.), *Banking and Monetary Studies*, Office of the Comptroller of Currency, 1963.

Paul, Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993.

Peter, F. Drucker, *The New Realities*, Harper & Row, 1989.

第 3 主題討論

主題發表 :「金融政策의 基本課題와 方向」

□ 金仁基 敎授 (중앙대학교)

본 논문은 기본적으로 우리나라 金融政策의 中·長期課題와 方向에 대하여 몇 가지 핵심적인 사항을 잘 설명하고 있다. 다만, 金融政策 分析과 관련된 전체적인 구도의 완성을 위하여 다음과 같은 몇 가지 사항이 보완되었으면 한다.

첫째로 본 논문에서는 경제사회 변화흐름의 金融側面에 미치는 示唆點을 언급하고 있다. 그러나 논평자의 견해로는 이와 아울러 현재 우리사회에서 진행되고 있는 民主化의 심화가 우리나라 金融機關 經營의 형태와 금융기관 종사자들의 意識構造를 어떻게 변화시키고 있고, 또 바람직한 방향은 무엇인가를 제시해 주는 측면에 대하여 보다 심도 있는 분석이 추가되었으면 좋으리라 사료된다.

둘째, 우리나라 金融政策을 다룸에 있어서는 우선 巨視 側面에서 通貨管理政策과 微視的 側面에서 金融産業發展을 위한 構造改編 問題가 주로 논의될 수 있다. 그러나 필자는 본 논문에서 주로 통화관리 문제만 다루고 금융산업개편 문제는 新경제 5個年計劃 중 금융부문개혁 최종보고서를 참조토록 하고 있다. 따라서 金融産業 發展과 관련한 구체적이고도 쟁점적인 사항에 대해서는 필자의 견해를 전혀 언급하지 않고 있다. 그렇다고 하더라도 최근 가장 많이 논란이 되고 있는 금융기관 업무영역 조정문제라든가 금융기관의 통폐합을 통한 대형화 문제 같은 몇 가지 핵심적인 사항에 대해서는 구체적인 언급이 있어야 할 것이다.

셋째, 通貨信用政策과 관련하여 많은 問題點을 제기하고 있으나 그 해결책에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있는 것이 또한 아쉬운 점이라 하겠다. 예를 들어 통

화 신용정책의 수행에 있어서 거대한 政策金融 및 通貨債의 존재가 가장 큰 걸림돌이 되고 있는데 이들 문제의 해결방안에 대한 대안제시가 필요한 것으로 생각된다. 특히 필자의 通貨債 引受方式과 관련해서 언급한 내용 중 일부 즉, 기관투자가를 포함한 일반투자가를 대상으로 公開入札方式만 취하면 모든 문제가 해결될 것으로 보고 있는데 이는 지나친 논리의 비약이라고 사료된다. 오히려 通貨債 規模의 축소 방안에 대한 구체적 분석이 있었으면 더 좋을 것으로 생각된다.

□ 李在雄 敎授 (성균관대학교)

이 논문의 범위는 通貨信用政策部門으로 제한해서 이 분야에 대한 필자의 오랜 연구, 교수 및 정책경험을 통한 완숙한 所見을 제시했다. 금융정책에 관한 문제는 최근에 새정부에 의해서 진행되고 있는 금융개혁의 광범위한 과제가 연상되기도 하지만 김병주 교수가 구태여 논의의 범위를 한정한 데에는 스스로 金融産業發展審議會 硏究委에 참여해서 실제로 「新경제 5個年計劃」의 금융개혁부문의 확정에 寄與했던 점이 오히려 그의 논의의 범위를 제약하는 것 같다. 그러나 그의 이론과 실제, 이상과 정책, 경험을 통한 通貨管理 問題에 대한 중요한 소견을 듣게 된 것을 큰 소득이라고 본다.

中央銀行의 獨立性 또는 中立性 문제와 관련해서 흔히 법적인 장치나 해석으로 접근하는 경향이 있다. 그리고 그 배후에는 통화관리를 어떻게 하느냐보다 누가 하느냐는 문제에 대해서 커다란 견해 차이를 깔고 있다. 그러나 문제의 본질은 어떻게 通貨管理의 獨立性을 확보하느냐는 것으로 귀착되어야 한다. 中央銀行의 獨立性도 이를 위해서 一助를 할 수 있는 方案이다. 그러나 이와 아울러서 通貨管理方式을 보다 中立的, 無差別的 그리고 정책당국이 자의성을 제한하는 方向으로 운용하는 것이 중요하다. 누가 통화관리를 하든 간에 위의 원칙이 지켜지지 않고 자의적·신축적으로 운영될 때 政治的 壓力을 피하기는 어려운 것이다. 金融通貨運營委員會의 기능을 強化하는 것도 실제로는 제한적인 효과에 그칠 것이다. 憲法에 명시된 立法 또는 司法府의 獨立과 中央銀行의 獨立을 이론과 실제의 면에서 비교해보라.

이런 관점에서 金融改革案에서도 제시되고 있지만 通貨管理方式을 直接規制에서 間接規制로 바꿔야 한다. 直接規制의 問題는 이것이 가장 정책당국의 자의적·선별적·정책적 자금배분을 추구하는 데 있다. 이것은 물론 금리규제, 금융규제, 정책금융, 중앙은행의 중립성·독립성 제약 등과 因果關係가 있다. 따라서 금융자유화 추진과 함께 통화관리도 간접규제방식으로 전환하되 특히 중립적, 무차별적인 관리방식을 확대하고 선별적인 요소는 가능한 한 줄여나가야 한다. 이러한 목적에서 公開市場操作이 주된 정책수단으로 활용되어야 하며, 支準制度와 再割引制度는 보조적인 역할에 그쳐야 한다. 특히, 재할인창구 운영은 기본적으로 선별적인 성격이 강하며 그 동안에는 주로 政策金融은 中央銀行의 發券力을 통해서 조달하는 기능이 떠맡아 왔다. 따라서 정책금융을 대폭 축소 또는 폐지하고 통화금융기관들은 정책금융 취급으로부터 면제된다는 재할인 규모는 대폭 축소되어야 한다. 이것을 總額限度制로 바꾼다는 것은 근본적인 문제의 개선방안이 될 수 없으며 중립적, 무차별적 통화관리를 지향하는 바와는 무관한 것이다. 기본적으로 中央銀行의 與信은 정책금융의 단계적 축소 추세에 맞추어서 과감하게 줄여나가야 한다.

銀行의 支給準備制度 역시 개선할 여지가 많다. 우선 현재 11.5%에 달하는 높은 支準率은 우리나라 銀行의 對外競爭力을 낮출 뿐 아니라 국내 여타 금융기관과의 경쟁이 형평상으로도 문제가 많다. 따라서 정책금융이 대폭 축소되고 中央銀行의 對銀行與信도 그에 따라서 줄어들면 銀行의 支準率을 높은 수준에 유지해야 할 이유가 없다. 중앙은행이 예금은행으로부터 높은 支準率을 요구할 경우 은행들은 거래기업에게 높은 양건예금, 즉 꺾기를 요구할 수밖에 없다. 이것은 은행뿐 아니라 기업의 金融費用을 불필요하게 높힘으로써 國際競爭力을 저해하는 요인이 된다. 실제로 선진국들은 근래에 일제히 支準率을 낮추는 추세인데, 이것도 은행의 對內外金融機關과의 경쟁력 약화를 방지하기 위한 경쟁의 결과이다.

通貨管理의 伸縮性은 金融·外換의 開放化가 진행될수록 더욱 요구된다. 이제 통화 목표량의 집착만이 地上課題가 될 수는 없다. 通貨量과 아울러서 金利, 換率의 綜合的인 安定이 더욱 중요한데, 이들간에 조화를 이루기 위해서는 각각 안정적인 목표범위가 넓어질 수밖에 없으며 관리방식도 每月別 前年 同期 對比와 같은 硬

直的인 方法으로는 금융시장의 불안정만 확대될 우려가 있다. 끝으로 通貨指標의 개선도 필요하지만 이것을 지나치게 강조하고 서두를 필요는 없다. 현재 제도개편 과정에서 대부분의 經濟指標들은 어차피 불안정하기 때문에 서둘러서 확실한 보장도 없는 새로운 통화지표로 바꾸는 데에도 문제가 많을 수 있다. 오히려 은행의 지준율 인하, 재할인 축소, 공개시장조작 활성화 등으로 金融市場의 安定과 銀行의 競爭力을 強化하면서 通貨指標도 改善하는 것이 바람직하다. 또한 개편이 은행의 경쟁력을 높이되 여타 金融機關을 下向平準化하는 방향으로 추진되지 않도록 金融自律化, 金利自由化가 적극 추진되어야 할 것이다.

第 4 主題

■ **主題發表**

趙潤濟 博士(한국조세연구원)

■ **討　　論**

司會者 : 池　清 敎授(고려대)

討論者 : 李允鎬 所長(럭키금성경제연구소)

鄭雲燦 敎授(서울대)

第 4 主題發表

國際環境의 變化와 우리나라의 金融政策

趙潤濟 (韓國租稅硏究院 先任硏究委員)

目 次

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 世界 金融市場의 變化와 그 主要因들
1. 世界 金融市場의 큰 趨勢 : 自由化, 國際化, 證券化, 그리고 主要因들
2. 主要國들의 金融改革과 그 示唆點

Ⅲ. 開發經濟, 產業化 時代의 韓國金融政策
1. 政府主導 金融 : 어떤 측면이 성장에 기여하였는가?
2. 政府主導 金融 : 그 부정적 효과

Ⅳ. 政治經濟的 環境變化와 政府主導 金融政策의 限界
1. 金融市場 環境의 變化에 따른 有效性의 限界
2. 政治·社會的 環境의 變化에 따른 有效性의 限界 및 歪曲

Ⅴ. 앞으로의 金融政策 : 현재의 계획과 관련하여
1. 보다 連繫性 있는 自由化 方案 必要
2. 自由化에 따른 民間部門內 危險分擔裝置 必要
3. 資本去來 自由化는 보수적으로, 金融서비스 開放化는 보다 前向的으로

Ⅵ. 金融實名制와 金融政策의 方向
1. 金融實名制의 實施는 金融自由化를 加速化할 것을 要求
2. 景氣振作을 위한 短期對策이 金融自由化 方向과 상치하는 일이 없어야
3. 金融實名制는 우리 經濟의 價格體系 再調整을 要求

〈參考文獻〉

筆者는 本 論文을 집필하는 과정에서 자료수집 및 원고교정을 도와준 黃鉉理 연구원에게 깊은 감사를 드린다. 아울러 本 論文에 실린 내용은 필자의 개인의견을 반영한 것으로 韓國租稅硏究院의 公式的인 見解와는 무관하며 論文에 남아 있을지도 모르는 어떠한 오류도 필자에게 책임이 있음을 밝혀둔다.

I. 머 리 말

세계 경제는 이른바 '하나의 경제' 시대로 접어들고 있다. 이미 한 국가경제의 영역 자체가 불분명해지고 있으며, 國內經濟와 國際經濟의 政策에 대한 구분 자체가 그 의미를 상실해가고 있다. 이러한 추세는 戰後 계속되어 왔으나 1990년대가 시작되면서 종전의 국제경제제도 및 금융시장의 외곽에서 블록을 형성하고 있던 社會主義국가들이 體制의 改革과 開放化를 추구하고 나섬으로써 더욱 심화되고 있다. 電子·通信技術의 급속한 발달은 국가간의 물리적 거리를 좁히고, 금융기법의 혁신을 낳아, 종전에 유효하던 각종 규제가 더 이상 유효·적절하지 않게 되었다. 또한, 戰後 꾸준히 지속되어온 國家間의 實物 및 서비스 交易의 增大는 이를 뒷받침하기 위한 국제금융시장의 확대를 가져왔고, 이제 한 나라의 금융정책은 더 이상 여타국가들의 금융정책으로부터 독립적이 될 수 없게 되었다[1]. 결국 지난 10~20년간의 세계 각국의 金融政策 趨勢는 自由化·開放化의 길로 나아가고 있으며, 선진 각국에서는 이러한 政策變化가 이제 거의 마무리 단계에 와 있다고 하겠다[2].

이 같은 변화가 세계 주요 국가들에게 한결같이 일어난 이유는 電子·通信技術의 發達과 國際金融市場의 擴大 등이 범세계적인 추세일 뿐만 아니라 오늘날 더욱

---

1) 많은 學者들이 오늘날 유일한 '閉鎖經濟(closed economy)'는 '世界經濟(world economy)'밖에 없다고 말하고 있다(Guitián, 1992). 가령, 종전의 경제이론에 의하면 개별 국가들은 환율정책을 固定換率制度에서 自律變動換率制度로 이동함으로써 자국의 금융정책은 대외경제환경의 변화로부터 獨立性을 가질 수 있을 것으로 시사되었다. 1970년대에 들어 점점 더 國際化되고 相互依存的이 되어가는 自國經濟 運用의 自律性(autonomy)을 회복하기 위한 노력의 일환으로 1970년대초 브레튼우드체제가 붕괴되고 선진국들은 變動換率制를 채택하기 시작하였다. 그러나 지난 20년간의 경험은 經濟의 國際化라는 大勢下에서는 결국 어떠한 나라도 財政·金融政策의 독립성을 유지할 수 없으며 결국 국가 상호간의 협력 없이는 안정적인 自國經濟의 運用이 불가능하다는 사실을 명백히 해 주었다.

2) 세계 경제 대공황 이후 약 40년 동안은 각국이 金融規制를 強化하는 시기였다고 한다면, 1970년대 이후는 이러한 規制를 대폭 緩和하고 開放化를 추진해 온 기간이라 하겠다.

치열해진 국제경쟁에 있어서 한 나라의 經濟環境이 改革을 요구할 때 그 要求에 부응하지 못하면 그 國家는 곧 뒤질 수밖에 없는 世界經濟環境 때문이라 할 수 있다. 대부분의 국가들에 있어서 金融自由化는 ⅰ) 金融技法의 革新으로 시장이 규제를 우회 내지 회피하여 金融去來費用만 높이고 규제 자체가 유효하지 않게 됨에 따라, ⅱ) 상대적으로 규제의 적용을 덜 받는 부문의 급격한 확대와 규제 대상이 되는 부문에서의 자금 유출로 인한 金融市場의 不安定化를 방지하기 위하여, 그리고 ⅲ) 점점 더 개방화·국제화되어가는 금융시장에서 自國 資本의 海外 流出을 막고 自國 金融機關의 競爭力을 維持하기 위하여 추진되어 왔다.

오늘날 우리 金融環境도 예외는 아니다. 이상과 같은 要因들이 이미 우리의 金融 現實로 다가온 지 오래다. 1980년대 이후에 들어 정부의 규제를 덜 받는 제2금융권과 증권시장이 급격히 팽창하였고, 은행권은 상대적인 위축을 거듭해 왔다. 金利規制는 극히 일부 거래에서만 유효할 뿐 결국 이를 회피하기 위한 비정상적인 金融慣行과 去來費用만 증대시키고 있는 실정이다. 우리의 무역 및 경제 규모에 비하여, 그리고 세계 금융환경의 추세에 비추어 金融市場의 開放化는 피할 수 없는 선택으로 다가와 있다. 이미 1970년대말부터 우리는 金融自律化의 必要性에 대하여 각계의 공통된 인식이 있었고 그 동안 계속 자율화의 구호를 강조해 왔다. 물론 여러 가지 이유가 있었지만 그때와 비교하여 오늘의 金融規制方式에는 커다란 변화가 없었다. 우리나라에 비해 소득과 산업화 수준이 훨씬 뒤떨어진 나라들도 이미 金融의 自律化와 國際化에 있어서는 우리보다 훨씬 더 앞서 있으며, 우리나라의 金融政策은 지난 開發經濟 時代의 성장에 대하여 긍정적인 기여를 했음에도 불구하고 이제는 우리 기업의 國際競爭에 오히려 부담이 되고 있는 형편이다. 다시 말해서 우리는 이제 더 이상 미룰 수 없는 선택, 즉 金融改革의 문턱에 서 있는 것이다.

本稿에서는 다음과 같은 세 가지 측면에서 우리 金融政策이 나아가야 할 방향에 대하여 간략히 논하고자 한다. 즉, ⅰ) 世界 金融環境의 變化와 각국의 經驗들, ⅱ) 오늘날 우리나라의 금융시장 환경과 이것이 기초하고 있는 過去의 金融政策, 그리고 ⅲ) 금융정책의 방향과 유효성을 결정짓는 우리나라의 政治·社會的 環境의 變化에 대한 분석을 통하여 앞으로의 방향에 대하여 논의하려 한다. 本稿의 제Ⅱ절

에서는 지난 10~20년간의 세계 금융환경의 변화 및 각국의 금융개혁 진행 상황, 그리고 이러한 변화를 주도한 근본적인 요인들과 이것이 우리 金融政策에 示唆하는 바를 논하고, 제Ⅲ절에서는 오늘날 우리나라 金融政策 基調의 바탕이 되는 지난 30년간의 高度成長期에 있어서의 金融政策의 役割과 影響에 대하여 간략히 개관하고, 제Ⅳ절에서는 현재의 우리나라가 놓여 있는 정치·사회적 상황에 비추어 現 金融政策의 限界에 대해서 논의하며, 제Ⅴ절에서는 이러한 대내외 환경의 변화에 따른 우리나라 金融政策의 向後 方向에 관하여 현재 新경제 5個年計劃의 金融部門 改革에 나타난 바를 중심으로 몇 가지 소견을 개진하고자 한다. 끝으로 제Ⅵ절에서는 최근에 실시된 金融實名制가 우리나라의 向後 金融政策 方向에 뜻하는 바를 간략히 논하고자 한다.

Ⅱ. 世界 金融市場의 變化와 그 主要因들

1. 世界 金融市場의 큰 趨勢 : 自由化, 國際化, 證券化 그리고 主要因들

지난 10~20년간의 세계 각국의 金融市場의 動向은 크게 自由化(liberalization), 國際化(globalization), 그리고 證券化(securitization)로 요약될 수 있다. 1970년대를 전후하여 선진 각국들은 金利의 自由化, 業務領域에 대한 制限 緩和, 그리고 國際金融去來의 自由化를 시작하였고, 이러한 추세는 1980년대에 더욱 가속화되었으며 또한 많은 후진국들도 이러한 추세에 동참하게 되었다. 각국마다 금융자유화의 출발시기, 추진속도 및 자유화를 가져오게 된 국내 고유의 사정 등은 각기 다르나, 金融自由化는 대체로 다음과 같은 共通的 要因에 의해 추진되어 왔다고 볼 수 있다.

먼저, 가장 중요한 요인으로는 그 동안의 電子·通信技術의 發達을 들 수 있다. 정보처리, 통신기술의 발달은 물리적인 시장의 거리를 좁히고 자금결제제도의 효율화와 더불어 새로운 금융서비스 및 상품의 개발을 촉진시켰다. 컴퓨터 시스템의 발달은 「스왑」(swap), 先物, 「옵션」(option) 등의 金融技術을 이용한 새로운 商品의 開發을 용이하게 하였으며, 이러한 금융혁신하에서 기존의 규제방식은 더 이상 적절하지 않게 되었다. 金融技術의 革新에 의해 손쉽게 기존의 규제를 우회·회피할 수 있게 됨에 따라 기존의 金融規制는 實質的으로 有效하지도 못하면서 企業 및 金融機關의 去來費用만 增加시키는 결과를 가져 왔다. 따라서 금융거래의 효율화를 위해서 규제의 근본적인 재검토 및 철폐가 불가피하게 되었다. 한편 技術革新으로 더욱 촉진된 金融機關의 國際的 競爭下에서 규제가 엄격한 나라의 금융기관은 새로운 국제금융거래 환경에서 뒤처지게 되므로 각국은 自國 金融機關의 競爭力을 확보

하기 위해서라도 金融自由化의 壓力을 더욱 강하게 받게 되었다. 인류 역사상 많은 경우에 그러하였듯이 결국 科學技術의 發達이 市場去來의 行態와 그것을 주관하는 政策의 性格을 근본적으로 바꾸어 놓게 된 것이다. 세계적인 金融自由化라는 큰 물결의 근본요인도 결국 이러한 科學技術의 發達이라고 할 수 있다.

둘째로는 戰後 IMF, GATT 체제하에서 꾸준히 증가해온 各國 經濟間의 依存度를 들 수 있다. 戰後 실물 및 서비스 교역은 인류역사상 유례 없는 꾸준한 증가를 보였다. 이를 뒷받침하기 위해 國際金融去來가 擴大되었고 금융기관도 거래기업의 해외진출에 따라 늘어나는 현지에서의 자금과 서비스 수요를 충당하기 위해 海外進出이 활발해졌다. 또한, 1·2차 석유파동으로 인한 각국의 지속적인 經常收支不均衡(또는 각국의 저축과 투자간의 지속적인 불균형)은 대량의 國際 資本移動을 가져왔다. 이와 같이 무역거래의 확대, 기업의 해외진출, 각국의 저축·투자간 불균형에서 생기는 資金 過不足의 擴大는 각국간의 經濟的 相互依存關係를 深化시켰고, 이를 뒷받침하기 위한 金融의 國際化를 급속히 진행시켰다. 국제금융시장의 확대와 금융기술의 발달은 자본거래 제한의 실효성을 점점 희박하게 하였으며, 결국 국내자본의 유출을 방지하기 위해 국내 금융규제의 완화를 택할 수밖에 없게 되었다.

셋째로는 戰後 선진국들이 안정적이고 지속적인 경제성장을 함에 따라 개인이나 기업의 金融資產이 꾸준히 蓄積되었고 金融資產과 서비스에 대한 需要가 多樣化되었기 때문이다. 資產選擇에 있어서 위험의 분산 및 소위 財테크를 위한 고수익 상품에 대한 선호의 경향이 높아짐에 따라 은행의 저축성 예금으로부터 수익률이 높은 증권, 신탁, 보험 등으로의 資金移動이 발생하였다. 은행은 경쟁력을 잃지 않기 위해 개인에게 유리한 새로운 금융상품의 개발을 위해 노력하게 되었으나, 일찍부터 「유니버셜 뱅킹」(universal banking)제도를 도입하고 있는 독일과 같은 나라를 제외하고는 대부분의 국가들이 金利規制 및 業務領域制限 등의 제약조건으로 예금에서 증권 등으로의 이동에 대응하는 데에는 한계가 있어 銀行의 競爭力 弱化와 不實化를 피할 길이 없었다. 따라서 금융시장의 안정과 이에 필요한 은행의 경쟁력 회복을 위해서는 金利自由化와 業務領域制限 緩和를 서두를 수밖에 없었다. 이러한 과정에서 은행이 貸出債券을 證券化하여 시장의 불특정 투자자로부터 直接 資金을

調達하는 방법이 생기게 되었고, 선진국에서는 주택대출채권, 지방공공단체의 채권, 일반대출채권 등의 流動化가 시도되어 왔다. 그 결과 은행, 신탁, 증권의 업무구분이 흐려지고 金融의 證券化 현상을 심화시키게 되었다. 이상과 같은 金融自由化의 추세를 주요 국가별로 살펴보면 다음과 같다[3].

2. 主要國들의 金融改革

가. 美 國

美國은 1970년대에 들어 인플레이션이 높아짐에 따라 市場金利는 높아졌는 데 반하여, 預金金利는 最高金利限度規程 Q條項(Regulation Q)에 묶여 있어 예금금융기관의 예금유출 상황이 발생하였다. Q條項은 원래 금융기관의 지나친 경쟁을 막고 안정성을 확보하기 위한 조치였으나, 예금인출현상과 예금금융기관의 부실화를 막기 위해 결국 Q조항을 철폐하지 않으면 안 되었다. 그리고 1970년대를 통해 거액 양도성예금증서(CD) 금리의 자유화, 시장금리연동형예금(MMC) 등 금리규제를 받지 않은 新商品들이 도입됨으로써 사실상의 金利自由化가 이루어져 왔고, 1986년까지 모든 金利의 自由化가 실현되었다.

대공황 이후 金融機關의 安定性을 높이기 위해 Glass-Steagall법에 따라 銀行과 證券의 업무가 엄격히 구별되어 왔으나 1970년대 이후 이 법의 엄격한 적용이 서서히 무너지기 시작하였다. 즉, 證券會社들이 결제기능이 있는 自由金利 商品인 MMF 등을 도입하여 실질적으로 銀行業의 일부에 進入하였고 1980년대 후반에 들어서는 銀行이 사채의 발행인수, 「모게지」(mortgage) 증권의 발행 등에 참여하게 되었으며, 子會社의 모든 「브로커」(broker) 업무가 인가되어 발행인수 업무의 對

3) 각국의 금융자유화 경험에 대해서는 다른 문헌들에 보다 자세히 소개되어 있으므로 여기서는 아주 간략한 소개만 하고자 한다(사쿠라總合硏究所, 1991; 金文昱 外, 1992; Cho and Khatkhate, 1989; World Bank, 1989; Caprio, et al., forthcoming).

象證券도 擴大되어 왔다. 金融持株會社라고 하는 미국 특유의 조직형태를 이용하여, 子會社를 통한 다른 업종으로의 進入認可라는 형식을 통하여 실질적으로 업무영역에 대한 규제가 완화되었다. 이러한 金融自由化가 금융시장의 불안정을 조성한다는 우려도 많이 제기되어 왔다. 그러나 1987년 10월의 주가 대폭락, 그리고 住宅貯蓄組合(S & L)의 대거 도산사태에도 불구하고 전체 금융시장은 안정성을 지속하고 있다(Corrigan, 1992).

나. 日 本

日本에서는 1970년대 후반부터 金融의 自由化·國際化가 급속히 진전되었다. 그 배경으로는 대내적·대외적인 요인이 모두 있다. 우선, 對外的인 要因으로는 經常收支의 黑字幅이 커짐에 따라 1983년에 엔·달러위원회가 시작되었고, 그 이후 미국으로부터 金融市場 自由化 및 開放化에 대한 꾸준한 壓力을 받은 것이 무엇보다 큰 작용을 하였다. 對內的으로는 1970년대 중반 이후 경제성장률의 둔화에 따른 民間投資需要의 減少 및 景氣의 沈滯를 中和시키기 위해 추진된 공공투자 확대정책으로 인한 國債의 大量發行을 무엇보다 중요한 요인으로 들 수 있다. 즉, 종래에는 國債를 싼 금리로 발행하여 은행 등 기타 금융기관에 흡수시키고 일정기간 후 日本銀行이 이를 다시 싼 금리로 재인수하여 成長通貨를 공급하여 왔으나, 국채발행규모가 크게 증대함에 따라 일본은행이 인수할 수 있는 國債의 量이 한계상황에 이름에 따라 일본 정부는 인플레와 금리자유화 중 택일하지 않으면 안 되게 되었던 것이다. 결국 金利自由化를 택하게 됨으로써 國公債 및 預金金利의 自由化가 시작되었다.

1947년에 제정된 「臨時金利調整法」에 의해 예금금리와 대출금리 모두가 규제되었으나, 貸出金利는 조기에 사실상 자유화되었고 預金金利도 현재 거의 자유화가 이루어졌다. 1979년에 양도성예금증서(CD)가 도입된 이후 1985년에는 시장금리연동형예금(MMC) 및 거액 정기예금에 대한 自由金利가 導入되었으며, 그 후에도 지속적으로 최저 예금금액의 인하 및 예금 예입기간의 탄력화 등이 진행되어 왔

다[4]. 현재 일부 要求拂預金을 제외한 거의 모든 예금금리가 자율화되어 있고 요구불예금 금리도 1994년까지 自律化될 예정이다.

日本은 원칙적으로 아직도 銀行과 證券業을 分離하고 있으나 1982년의 은행법 개정에 따라 銀行은 國公債와 관계된 모든 證券業務를 할 수 있게 되었다. 한편 각 금융기관간의 상호 제휴로 많은 共同商品을 開發하고 있다. 가령, 은행과 신탁회사는 토지신탁 등의 신탁업무에 대해 제휴계약을 맺고 銀行窓口를 통해 자금의 대출, 관리, 회수 등을 행하고 있다. 對外去來의 自由化도 빠르게 진전되어, 1980년에 「外換管理法」의 전면적인 개정으로 外換實需要 原則이 철폐되고 유로엔 거래의 자유화가 이루어지는 등 규제의 대폭적인 완화로 日本 金融市場의 國際化가 크게 진전되었으며, 현재 대외거래에 대한 규제는 거의 철폐되었다.

다. EC 國家들

EC 國家들도 금융규제의 완화, 국제화의 추세로 걸어온 것은 마찬가지다. 英國은 유로시장을 육성하고 유지하기 위해 自國內 金融規制를 緩和하지 않으면 안 되었다. 1971년에 시중은행간 예금금리협정의 폐지로 일시에 金利自由化가 단행되었는데, 이는 國內市場과 域外市場의 구별이 점점 어려워지고, 유로시장의 발달로 國內 金融이 域外化되는 것을 방지하기 위한 조치로 결국 國際金融市場의 發達은 國內金融市場의 自由化를 불가피하게 하였다. 이어서 1979년에는 外換規制를 전면 철폐하였다. 1980년대에 들어와서는 銀行의 子會社 設立을 통한 업무영역 제한의 철폐, 즉 英國型 兼業主義에 따른 금융 재벌의 등장과 1986년 증권수수료의 자유화 등 증권시장의 개혁으로 이어져 왔다. 결국 금리자유화, 업무영역 제한 완화 등을 통하여 金融機關의 同質化를 촉진하여 왔다고 볼 수 있다.

獨逸도 국내·외 금융시장간의 재정거래 확대 등으로 國內 金利規制의 否定的 效果가 심화됨에 따라 1965년에 金利自由化를 시작해 1967년에는 금리가 거의 완

4) 1992년 3월 당시 도시은행에서 조달하는 예금 중 61.2%가 자유화된 예금금리에 의해 동원되고 있었으며, 이 비중은 그 후 더욱 증가하여 왔다.

전히 자유화되었다. 독일은 일찍부터 유니버셜 뱅킹제도를 취해 왔기 때문에 특별한 업무영역의 조정 과정은 거치지 않았다. 外換 및 資本去來의 自由化는 1950년대초 이후 經常收支의 黑字基調가 정착되면서 급속히 진전되어 1961년 「對外經濟法」의 제정으로 거의 마무리되었다. 프랑스는 유럽의 다른 나라들에 비해 금융규제가 엄격하였으나 1980년대에 들어와서 유니버셜 뱅킹제도의 도입 및 直接金融의 擴大 傾向이 현저해졌고 1980년대말에 증권중개수수료의 자유화, 1990년에 외환관리의 완전철폐 등 점진적인 金融自由化를 추진해 왔다.

EC내 金融統合과 더불어 域內 國家間에는 相互認證主義(mutual recognition)에 입각하여 금융서비스에 있어서 금융기관들은 본국에서 인정되고 있는 영업을 가맹국의 어느 나라에 진출하여서라도 자유롭게 영위할 수 있으며, 이때 감독규제의 책임은 본국의 정부하에 두고 있다. 따라서 EC 내부에서의 금융활동은 長期的으로 自國 金融機關의 域內 競爭力을 높이기 위해 각 분야에서 가장 자유로운 나라의 수준으로 각국의 자유화가 가속화될 것으로 예측되고 있다[5]. 또한 域外國家에 대해서는 相互主義(reciprocity)를 적용하고 있기 때문에, EC 域內에서 자유로운 금융영업 활동을 하기 위해서 미국, 일본, 기타국들도 EC에 상응하는 金融自由化와 業務領域 規制緩和의 압력을 받게 되므로 장기적으로 자유화를 더욱 촉진시키는 효과를 가져오리라 예상된다.

라. 開發途上國家들과 東유럽

金融規制 緩和는 비단 선진국에만 국한되는 추세가 아니다. 대부분의 後進國에서는 1980년대와 1990년대에 들어 금리와 정책금융, 그리고 외환거래에 대한 규제를 대폭 완화하였고 반면에 은행감독기능을 정비·강화하여 왔다. 南美의 칠레, 아르헨티나 등은 1970년대말에서 1980년대초에 金融 및 貿易의 대폭적인 自由化를 실시하였는데, 당장에는 이에 따른 부작용과 함께 1980년대 당시의 外債 危機에

5) 그러나 EC 통합 이후 최근까지는 이러한 경향이 뚜렷이 보이지 않고 있다. 이는 소위 小賣金融(retail banking)에 있어서 각국의 언어 및 관습의 차이에 따른 경쟁의 벽이 아직도 높기 때문으로 평가된다.

휘말려 經濟가 상당기간 동안 어려움을 겪었으나, 그 후 銀行監督機能의 強化, 中央銀行 獨立性의 強化 등의 補完措置를 취함으로써 최근에 들어서는 경제가 다시 안정을 되찾고 높은 경제성장률을 보이고 있다. 이 같은 사례는 정부의 급격한 自律化 措置로 초기에는 비록 높은 費用을 지불하였으나, 長期的으로는 결국 經濟의 效率性을 높이고 향후의 경제성장의 터전을 마련했다는 시각을 제시해 주고 있다.

아시아 지역에서도 대부분의 나라들이 지난 10년간 金融規制를 대폭 緩和하였다. 홍콩, 싱가포르, 말레이시아와 같이 금융시장이 이미 상당히 자유롭게 발달되어 있던 나라들은 말할 것도 없고 인도네시아, 필리핀, 파키스탄 등에서도 그 동안 金融自由化에 큰 진전이 있었다. 臺灣은 1989년에 金利를 自由化하여 이를 성공적으로 정착시켰고, 外換去來도 대폭 自由化하였다. 中國은 아직도 많은 금융기관의 재정기능과 금융기능이 완전히 분리되지 않고, 금융기관에 대한 정부규제가 심하다. 그러나 최근 들어 政策金融의 幅을 축소하고 銀行營業의 效率性 提高를 위한 여러 가지 노력이 진행되고 있으며, 지난 몇 년간의 實質金利의 相對的인 安定으로 금융저축이 폭발적인 증가를 보이고 있다.

東유럽과 舊蘇聯國家들은 최근 새로운 시장경제 도입을 위한 금융제도의 재조정에 있어서 진통과 혼돈의 시기에 있으며 決濟制度(payment system)의 未發達, 公企業에 대한 不實債權 處理問題 등으로 아직까지 金融秩序가 제대로 확립되어 있지 못한 상태이다. 이들 국가들은 새로운 금융제도와 질서의 정착을 위한 여러 가지 제도 도입, 公企業의 民營化에 따른 채권의 인수문제 등으로 당분간 더 혼란의 시기가 계속되리라 보여진다. 그러나 새로운 제도의 도입에 있어 상당히 市場機能中心的이고 세계 경제환경에 능동적으로 대처하려는 前向的인 태도를 취하고 있어, 잘 교육된 人的資源과 더불어 머지 않아 經濟의 高速成長을 위한 터전을 마련할 수 있으리라고 많은 사람들이 전망하고 있다.

마. 示唆點

이상에서 살펴본 先進國들의 金融自由化 과정을 보면 결국 개별 국가간의 정치 및 경제여건은 다소 차이가 있으나 공통된 점은 金融市場의 技術革新과 國際金融市場

의 發達로 인해 기존의 규제가 더 이상 유효하지 않게 됨에 따라, 그리고 국내 금융시장에서 규제를 덜 받는 시장부문으로 자금이 이동하여 금융시장 안정이 위협받게 됨에 따라 정부가 規制緩和 내지는 自律化의 方向으로 나아간 것으로 요약할 수 있다. 또한, 금융거래에 있어서 국경이 거의 허물어져 가고 있는 시대의 상황에서 국내 금융기관의 국제경쟁력을 유지하고 국내 자본의 국외로의 유출을 방지하기 위해서는 결국 金利의 自由化와 業務領域의 規制緩和를 골자로 하는 金融自由化를 취할 수밖에 없었다고 보여진다[6]. 그리고 자유화에 수반되는 시장간 資金移動의 不確實性 및 금융기관의 危險性 增大는 결국 국내 경제안정을 위하여 신중하고도 保守的인 財政金融政策을 추구하는 방향을 택할 수밖에 없게 하였다. 또한, 각국은 금융감독기능을 강화하고 국제간의 금융감독기준과 조화를 이루기 위해 노력하고 있다. 日本의 경우 이러한 요인외에 1983년에 시작된 엔·달러위원회를 통한 美國의 강한 壓力이 金融의 自由化와 國際化를 加速化시켰다. 그러나 그 당시 일본은 이미 對內的으로 국내 경제여건상 자유화의 필요성이 강력히 대두되고 있었지만 국내 이해관계의 교착으로 완만한 진행을 보이고 있었음을 감안할 때, 對外的인 外壓은 이러한 國內 利害關係調整을 촉진하는 명분을 제공하는 역할을 하였다고 볼 수도 있다. 오늘날 많은 日本의 金融界 人事들이 일본의 경제규모나 흑자수준에 비해 日本金融이 국제금융시장에서 차지하는 역할이 크게 떨어지는 것은 일본 정부가 금융자율화를 좀더 서둘러 하지 않았기 때문이라고 보고 있는데, 이는 우리에게도 적지 않은 示唆點을 준다고 하겠다.

---

6) 그러나 금융자유화가 항상 긍정적인 결과만을 가져온 것은 아니었다. 특히, 거시경제환경이 불안정하고 금융감독기능이 미비한 나라에서의 금융자유화는 금융시장의 불안정, 고금리 등 상당한 비용을 수반하기도 하였다(Cho and Khatkhate, 1989).

Ⅲ. 開發經濟, 産業化時代의 韓國金融政策

세계 금융환경의 변화와 선진 각국들의 경험은 우리 金融市場도 이제 더 이상 自由化와 開放化를 늦출 수 없음을 示唆하고 있다. 그러나 우리가 현재 처하고 있는 국내 금융시장의 실제 상황은 어떤가? 현재 우리 금융시장의 상황도 똑같이 自由化와 開放化를 요구하고 있는가? 本節에서는 현재 국내 금융시장이 처해 있는 상황을 이해하기 위해 이러한 상황의 배경이 되는 지난 30년 동안의 金融政策基調와 그것이 우리의 産業化와 오늘의 金融市場 環境에 미친 影響에 대해 간단히 관찰해 보고자 한다.

주지하다시피 우리나라의 經濟는 지난 30년간 超高速成長을 하여 왔다. 이러한 고속성장과 산업화는 政府主導의 成長政策下에서 이루어졌다. 이러한 과정에 있어서 金融政策은 성장정책의 가장 중요한 政策手段이 되어왔다고 할 수 있다. 우리나라를 비롯하여 동아시아 국가들의 성공적인 경제발전은 최근 국내외 학자들간에 經濟發展에 있어서 政府의 役割, 특히 金融市場에 있어서 政府의 役割에 대한 오랜 논쟁을 재연시키고 있다. 일본이나 대만도 그 정도는 우리보다 훨씬 덜했으나 정부의 금리와 금융 배분에 대한 간섭이 적지 않았고 또한 高度成長을 이룩한 나라들이기 때문에 최근의 國際機關이나 歐美學者들 사이에서는 한국을 비롯한 이들 국가들의 高速成長과 金融配分에 대한 政府의 介入 사이에 어떠한 因果關係가 있는지에 대하여 많은 연구·분석들이 진행되고 있다(Amsden, 1989; Stiglitz, 1992; Stern, et al, 1992; Wade, 1991; World Bank,1993). 이들 국가들의 경제발전 경험은 주로 영국과 미국의 경제발전 경험에 배경을 두고 있는 新古典學派 經濟學 理論에 대한 중요한 도전이 되고 있으며, 최근의 新産業政策 및 不完全市場理論의 배경이 되기도 하였다.

그러면 과연 지나간 30년 동안의 우리나라의 기본적인 금융정책의 구도, 즉 정

부의 銀行機關에 대한 統制, 정부주도의 選別的 金融配分과 金利規制가 우리 경제의 고속성장을 촉진하는 요인이 되었는가? 만약에 그렇다면, 어떤 측면이 成長에 寄與하였는가? 그리고 이러한 정책구조가 현재의 우리 金融環境에 주고 있는 遺産은 무엇인가?

1. 政府主導 金融－어떤 측면이 성장에 기여하였는가?

上記한 첫번째 물음에 대해서는 그 누구도 정확한 설명을 하기 어렵다. 그러나 政府가 金融을 支配함으로써 産業發展에 미친 影響은 우선 금리보조 및 자금에 대한 접근도 제고를 통한 直接的인 影響과 정부의 산업에 대한 위험동반자로서의 역할 및 국가 경제의 위기관리라는 間接的인 影響으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

가. 金融의 選別的 配分이 미친 影響

選別的 金融配分과 金利支援이 과연 한 나라의 經濟成長에 肯定的인 役割을 하였는가에 대한 설명은 一般均衡모델에 의한 분석에서만 가능하다. 그러나 우리나라와 같이 각종 가격 및 물가가 규제되고 있는 상황하에서는 일반균형모델의 분석 자체가 큰 의미를 갖지 못한다.

따라서 先驗的으로 판단해 볼 때 초기 經濟發展(take-off) 段階에서 정부가 경제발전을 위해 外部經濟 效果(externality)가 높은 輸出産業部門으로 資金을 우선적으로 동원하고 배분한 것은 대체적으로 經濟成長에 肯定的인 役割을 하였다고 평가되어진다. 그 첫째 이유로서는, 해외시장에 대한 정보가 거의 없고 기술축적이 빈약한 상황하에서 처음 海外市場의 輸出을 시작하는 데에는 상당한 固定費用의 投資가 필요하다. 반면, 市場을 개척하고 技術情報를 얻는 데에 개인이 투자해야 하는 비용에 대한 보상이 반드시 그 개인에게 충분히 돌아오는 것이 아니고, 많은 동업자들이 나누어 갖는 입장이 되기 때문에 소위 輸出에 대한 社會的 利得(social return)과 個人의 利得(private return)간에는 차이가 생기게 되는 것이다. 이 같

은 外部經濟 效果가 생길 경우에는 財政에 의한 輸出支援(subsidy)이 더욱 바람직할 것이다. 그러나 실질적으로 조세체계가 잘 발달되어 있지 않고, 재정지원의 여력이 크게 부족한 상황이었으므로 수출 성장을 위해 초기에는 金融支援을 할 수밖에 없었으며, 이에 따른 여러가지 부정적 측면에도 불구하고 정부의 금융지원은 대체로 成長에 寄與했다고 보여진다. 또한 단기어음시장이 발달되지 않은 당시의 상황에서 수출업자들이 運轉資金을 조달할 수 있는 窓口를 제공하기 위해 中央銀行에서 輸出金融을 再割引하여 줌으로써, 소위 종전에 없던 市場(missing market), 즉 수출을 위한 단기금융시장을 창출하여 주었다는 점에서 中央銀行의 輸出支援金融도 通貨增發의 要因이 되기는 하였지만 긍정적으로 평가할 수 있다(Rhee, 1984).

나. 金融支配를 통한 危險同伴者·危機管理者로서의 役割

그러나 지난 30년 동안의 우리나라의 금융정책구도가 성장에 기여한 바는 이러한 金利補助的 支援보다는 정부가 금융기관을 規制 내지 支配함으로써 產業部門의 危險同伴者(risk partner)가 되어 주었다는 데에 政府主導 金融이 경제성장에 보다 肯定的인 효과를 가져왔다고 평가할 수 있을 것이다. 경제발전 초기에는 新產業에 대한 투자의 不確實性이 높고 또한 각종 情報의 不足으로 투자자나 금융기관에게 새로운 수출산업에 대한 투자의 위험도가 실제보다 훨씬 높게 인식되어 新產業에 대한 投資를 기피하는 경향이 있다. 많은 후진국에 있어서 경제발전의 도약(take-off)이 쉽지 않은 이유도 바로 여기에 있는 것이다. 이 경우 정부가 금융기관을 통제하여 기업들에게 계속적인 資金支援을 보장하여 줌으로써 投資의 危險同伴者(risk partner) 역할을 한 것은 결과적으로 企業의 實質 期待收益을 높이고[7] 소위 企業人의 事業動機와 意慾(entreprenership)을 고취시켰다고 할 수 있다.

또한 우리나라와 같이 商業資本이 축적되어 있지 않은 상태에서 급격한 산업화

7) 즉, 투자의 수익에 대한 불확실성하에서 정부와 금융기관이 downside risk에 대한 책임을 져 줌으로써 자금을 차입받아 투자한 기업은 그 실제 투자수익이 크게 될 경우 차입금과 이자를 제외한 실지수익을 모두 향유할 수 있기 때문에 차입자의 기대투자수익률은 사업「프로젝트」(project) 자체의 투자기대수익률보다 높게 된다(Cho, 1986).

를 이루어나가는 과정에 있어서 企業은 國內外로부터의 負債에 크게 의존하지 않을 수 없었고, 이에 따른 國民經濟의 危機管理側面에서 政府의 金融 介入은 불가피한 선택이었다고도 볼 수 있다. 우리나라는 국토가 좁고 천연자원이 절대적으로 부족하므로 經濟成長은 곧 製造業의 發展과 産業化에서 출발할 수밖에 없었다. 그러나 우리의 産業化는 상업자본이 충분히 축적되지 않은 상황에서 시작되었다. 英國 및 歐美 선진 산업국은 상업 및 농업자본이 서서히 産業資本化하고 또한 수세기에 걸쳐 産業化가 진행되면서 企業의 留保所得(retained earning)이 擴大投資와 新産業建設의 主 資金源이 되었다. 우리나라는 약 30년 동안에 선진 산업국들의 경우 1~2세기에 걸쳐 이룩한 산업화를 이루면서 결국 外資 借入과 은행기관 및 중앙은행의 발권력을 통한 자금 동원에 의존할 수밖에 없었다. 그 결과 1960년대 이후 企業의 負債 比率이 급격히 상승하고, 이는 우리 기업이 발전 초기부터 매우 취약한 財務構造를 가지게 된 요인이 되었다(〈表 1〉 참조).

〈表 1〉 製造業의 負債比率[1]

(單位 : %)

	한 국	미 국	일 본	대 만	독 일
1965	93.7	74.4	—	—	—
1968	201.3	75.4	329.0	—	148.5
1970	328.4	86.0	365.0	—	167.9
1975	339.5	86.2	474.0	160.6	210.4
1980	487.9	101.4	412.4	176.9	213.8
1985	348.4	121.0	268.8	136.5	—
1990	286.3	148.7	227.1	83.4	—
1991	309.2	147.3	221.0	97.9	—
1992	319.7	—	—	—	—

註 : 1) 負債/總資產 비율임.

資料 : 韓國銀行, 『企業經營分析』, 각호.

Kim, Wan-Soon, "The President's Emergency Decree for Economic Stability and Growth," *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, 1991.

〈表 1〉에서 보는 바와 같이 우리나라 製造業의 負債比率은 1965년의 93.5%에서 1970년에는 328.4%로 급격한 증가를 보였다. 이는 1965년의 대폭적인 금리인상으로 은행 저축을 통한 資金 仲介가 急增하고 또한 韓·日 국교 정상화 등으로 해외에서의 商業借款이 급격히 늘어났기 때문이다. 개발초기에 企業의 對外債務는 대부분 國家의 支給保證에 의해 이루어졌다. 특히, 우리나라의 경우 1980년대 초반까지 제조업의 차입금 중 외채의 비중이 상당히 높아 企業의 採算性이 換率 變動, 輸出市場의 景氣 變動 등에 매우 민감하게 움직였다. 또한 外債의 경우 景氣가 부진하거나 企業收支가 어려울 때 대출상환조건의 조정이 어렵고 事前的 대출상환 연장이나 금리조정이 거의 불가능하고 오직 채무불이행 후 事後的 再調整(reschedule)만이 가능하며, 그렇게 될 경우는 이미 對外 信用度가 상실되어 외채에 대한 추후 접근(access) 자체가 힘들어진 상황이 되었을 경우다.

따라서 對外債務의 不履行은 국제 금융사회에서 國家 信用度를 떨어뜨리고 경제개발에 필요한 資金調達에 결정적인 타격을 주므로 결국 어떤 비용을 지불하더라도 장기적인 관점에서 정부로서는 이를 피할 도리밖에 없다. 따라서 企業들의 債務比率이 높은 상황에서 세계 경기침체 등 外部衝擊이 왔을 경우에는 국내은행에 대한 부채의 경감 등을 통해서 危險分擔(risk sharing)을 해주어야 하기 때문에 다른 어떤 나라보다도 銀行貸出에 대한 政府의 광범위한 介入이 불가결하였다고 할 수 있다. 이는 즉, 같은 量의 물이 밀려와도 水門이 한쪽만 열렸을 때 그 쪽으로 훨씬 더 물이 세게 몰아치는 것과 같다고 하겠다. 결국 政府의 仲裁에 의해서 은행이 기업의 손실을 떠맡게 되고, 이를 위해서는 銀行의 商業性이 犧牲되는 수밖에 없었다. 이 같은 銀行의 企業損失에 대한 분담은 다시 예금 금리의 하락과 중앙은행의 발권력을 통해서 補塡되고 이는 다시 일반예금자에 대한 묵시적 과세(implicit taxation)로 전가되었다. 결국 국내외 負債에 의해 기업투자를 조달하고 산업화를 이루어 나가는 과정에서 국민경제 참가자들이 産業發展에 따른 危險을 이러한 방식으로 分擔하여 왔다고 할 수 있다.

이는 다시 말해 지난 30년간의 고속 산업화과정에서의 우리나라 金融政策은 정부가 주도가 된 政府-企業-銀行의 이른바 (묵시적) 保險裝置를 형성하게 하였으

며, 이는 다시 우리나라의 經濟運用이 市場競爭에 의한 거래나 위험 손실분담을 넘어서 超市場的으로, 즉 정부의 개입에 의해 손실의 배분과 분담이 이루어졌음을 의미한다. 이러한 환경은 기업인의 사업의욕을 고취시키고 진취적인 투자행위를 유도하는 데 일조를 하였으며, 여기서 오는 學習效果(learning effect)는 결국 動的인 經濟成長에 기여하였다고 해석할 수 있겠다.

또한 정부의 金融市場 介入(혹은 금융지배)을 통한 정부-기업-은행의 위험분담은 국가 경제의 위험관리라는 관점에서도 불가결했다고 볼 수 있다. 일찌기 外債에 크게 의존하여 産業化, 開發戰略 등을 추구해온 국가들처럼 우리나라도 몇 번의 外債危機를 겪었으나 政府의 金融措置로서 이러한 위기를 넘기고 계속적인 고속성장을 해왔다고 볼 수 있다. 가령 1960년대말의 막대한 외자도입에 의한 經濟의 過剩膨脹, 1970년대초의 世界 經濟不況과 이의 여파로 인한 換率切下는 많은 차관기업들에게 도산의 위기를 가져다 주었으나 결국 정부의 8.3 긴급조치를 통한 私債의 동결과 은행대출조건의 대폭적인 완화로 우리나라 최초의 外債危機를 넘길 수 있었다고 볼 수 있다 (金正濂, 1991; Cho and Kim, 1993; Woo, 1991 참조). 南美의 칠레나 아르헨티나와 같은 국가의 경제들이 1980년대초 外債의 債務不履行으로 해외차입이 중단됨에 따라 그 후 치루어야 했던 막대한 經濟費用을 상기해보면 이 같은 조치는 그 否定的 側面에도 불구하고 그 당시 막 수출산업의 바탕을 마련해 나가는 과정에서 불가피한 조치였다고 볼 수 있다.

2. 政府主導 金融 — 그 否定的 效果

모든 정책이 그렇듯이 이러한 정책방식도 상당히 否定的 效果를 수반하였다. 그리고 이들 부정적 효과는 오늘의 우리나라 經濟 運用에 큰 부담으로 남아 있다. 첫째로는 모든 保險契約(묵시적이든 명시적이든)이 그러하듯이 소위 보험 혜택을 받는 측(즉 기업들)의 道德的 危機(moral hazard effect)를 피할 수 없었고 이상과 같은 정책방식은 결국 기업들의 방만한 投資와 취약한 財務構造의 固着化를 조

장하였다. 1960~70년대의 우리나라의 金融政策은 시장경쟁에 의한 금리결정 및 자금배분이 아니라, 불완전한 市場機能에 대한 不信과 시장 극복적인 政府介入에 의한 資源配分의 성격이 강하였다. 이는 組織經濟學(institutional economics)에서 설명하는 소위 組織의 內部去來(internal transaction)처럼 거래비용을 낮추고 불확실성을 줄이는 거래와 유사하다(Coase, 1937, 1960; Williamson, 1985). 이러한 거래는 中央決定機關(central authority)이 情報網(information network)을 관리하며, 시장가격(price mechanism as an information network)보다는 정책당국의 결정(administrative decision)에 의해 자원배분 및 거래가 이루어진다. 따라서 同 制度가 시장제도보다 效率的이 될 수 있느냐 없느냐 하는 것은 바로 정부가 가지고 있는 情報網이 불완전한 시장가격의 기능보다 우월할 수 있느냐는 것과, 정부가 공동 복지의 증진을 위해 각 부문 구성원간에 利得과 損失을 공정히 分配하며 이를 調整할 수 있는가에 달려 있다. 그렇게 해야만 정책당국은 구성원들의 信賴性에 바탕을 두고 각 부문의 이해관계를 계속적으로 조정해 나갈 수 있으며 그 결과 市場競爭에 의한 資源配分의 경우보다 조직 전체의 福祉를 위해 더 나은 資源配分을 할 수도 있는 것이다.

그런데 우리의 경우를 보면 1960~1970년대를 거쳐 政府와 金融機關은 産業部門의 危險同伴者로서 산업이 어려울 때 그 손실을 분담해 준 반면, 경제가 호황을 누리고 기업이윤이 큰 경우에는 그 이윤을 주로 기업과 기업가들이 향유하여, 장기적인 측면에서 社會의 準地代(quasi-rent)가 공정하게 분배되지 못하였고 정부의 신뢰성이 확립되지 못하였다. 그 결과 초래된 企業群의 급속한 膨脹, 經濟力의 集中 및 이에 따른 政治·社會的인 負擔, 그리고 銀行機關의 沈滯 및 非效率性 등에 대해서는 여기서 새삼 강조할 필요가 없을 것이다.

이와 관련하여 産業化를 위하여 우리가 과연 이러한 높은 수준의 金融支援을 지속적으로 할 필요가 있었는지에 대한 의문도 제기할 수 있다. 우리와 비슷하게 정부가 금융배분에 중요한 역할을 하여 온 日本과 臺灣의 경우도 우리보다는 政策金融의 規模나 金利의 支援 정도가 훨씬 적었다(〈表 2〉, 〈表 3〉, 〈表 4〉 참조). 그럼에도 불구하고 이들 나라의 經濟成長 速度는 우리보다 결코 낮지 않았으며, 이

〈表 2〉 銀行의 貸出金利 (한국)

(單位:%)

	일 반 은 행			중소기업은행(재정자금)		소비자물가
	일반대출	무역어음	투자기금	시설자금	운전자금	증 감 률
1955	17.52	13.87	—	—	—	—
1960	13.87	13.87	—	—	—	8.1
1961	13.87	13.87	—	—	—	8.1
1962	13.87	9.13	—	—	—	6.6
1963	13.87	8.03	—	—	—	20.7
1964	16.90	8.00	—	9.0	9.0	29.5
1965	26.00	6.50	—	12.0	12.0	13.6
1966	26.00	6.00	—	12.0	12.0	11.2
1967	26.00	6.00	—	12.0	12.0	10.9
1968	25.80	6.00	—	12.0	12.0	10.8
1969	24.50	6.00	—	12.0	12.0	12.3
1970	24.00	6.00	—	12.0	12.0	15.9
1971	23.00	6.00	—	12.0	12.0	13.5
1972	17.50	6.00	—	12.0	12.0	11.7
1973	15.50	7.00	—	12.0	12.0	3.1
1974	15.50	9.00	12.0	12.0	12.0	24.3
1975	15.50	9.00	12.0	12.0	12.0	25.3
1976	16.00	8.00	14.0	12.0	12.0	15.3
1977	16.00	8.00	14.0	13.5	13.5	10.1
1978	17.00	9.00	16.0	13.5	13.5	14.4
1979	18.50	9.00	16.0	13.0	13.0	18.3
1980	24.50	15.00	19.5	18.5	18.5	28.7
1981	18.00	15.00	17.5	16.5	16.5	21.3
1982	10.00	10.00	10.0	10.0	10.0	7.2
1983	10.00	10.00	10.0	10.0	10.0	3.4
1984	11.50	10.00	11.5	10.0	10.0	2.3
1985	11.50	10.00	11.5	10.0	10.0	2.5
1986	11.50	10.00	11.5	10.0	10.0	2.8
1987	11.50	10.00	11.5	10.0	10.0	3.0
1988	11.50	10.00	11.5	10.0	10.0	7.1
1989	*	10.00	11.5	10.0	10.0	5.7
1990	*	10.00	11.5	10.0	10.0	8.6
1991	*	10.00	11.5	10.0	10.0	9.3

註 : 1988년 12월 5일 이후(*)는 표면적으로 자유화 되었음.
資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 각호.

〈表 3〉 銀行의 貸出金利 (일본·대만)

(單位 : %)

	일본				대만		
	일반대출[1]	무역어음[2]	장기프라임레이트[3]	CPI증감률	일반대출[4]	무역어음[4]	CPI증감률
1955	8.40	6.94	10.2	n.a	n.a	—	n.a
1960	8.03	5.84	9.1	n.a	18.00	—	n.a
1961	8.40	5.11	8.7	n.a	16.20	—	n.a
1962	7.67	5.11	8.7	n.a	15.84	—	n.a
1963	7.30	4.75	8.7	7.7	14.04	—	2.2
1964	8.03	4.75	8.7	3.8	14.04	—	-0.2
1965	7.30	4.75	8.7	6.4	14.04	—	0.1
1966	7.30	4.75	8.7	4.7	14.04	—	1.9
1967	7.67	4.75	8.7	4.1	13.32	—	3.4
1968	7.67	4.75	8.7	4.9	13.32	—	7.7
1969	8.25	5.00	8.8	6.5	13.32	—	5.1
1970	8.00	6.00	8.6	7.0	12.60	—	3.6
1971	7.25	6.00	8.6	5.7	12.00	—	2.8
1972	6.25	5.00	8.6	5.2	11.25	—	3.0
1973	9.00	—	9.0	16.2	13.25	9.75	8.2
1974	11.00	—	9.2	22.0	14.75	9.50	47.5
1975	8.50	—	9.2	10.2	13.25～13.00	9.00	5.2
1976	8.50	—	9.2	9.4	12.00～11.75	8.25	2.5
1977	6.25	—	7.6	6.8	10.75～10.50	7.00	7.0
1978	5.50	—	7.1	3.4	10.75～10.50	7.00	5.8
1979	8.25	—	8.2	4.8	14.00～13.50	6.50	9.0
1980	9.25	—	8.8	7.8	16.20～13.50	6.50	19.0
1981	7.25	—	8.6	4.1	15.25～13.00	10.50	16.3
1982	7.75	—	8.6	2.4	10.75～ 9.00	10.50	3.0
1983	7.25	—	8.2	1.9	10.25～ 8.50	11.00	1.4
1984	7.25	—	7.6	2.2	10.00～ 8.00	8.25	0.0
1985	7.25	—	7.2	1.9	9.50～ 6.25	7.75	-0.2
1986	5.50	—	6.2	-0.2	9.00～ 5.00	6.25	0.7
1987	5.125	—	5.7	0.2	9.00～ 5.00	5.50	0.5
1988	5.125	—	5.7	0.6	9.00～ 5.00	6.50	1.3
1989	5.75	—	6.5	2.9	12.00～ 6.50	6.50	4.4
1990	8.25	—	8.1	3.2	—	—	4.1
1991	6.625	—	6.9	2.8	—	—	3.6

註 : 1) 1989년 1월 23일 이후 총체적인 조달비용 등을 베이스로 금리산출.

2) 수출입 지원을 위한 우대어음제도는 일본의 국제수지 흑자기조가 정착된 1972년에 완전 폐지.

3) 年末基準.

4) 自銀行法修正條文實施(1989년 7월 19일)에 따라 자유화.

資料 : 臺灣銀行, 『金融統計月報』, 각호.

日本銀行, 「經濟統計年報」, 각호.

와 대조적으로 우리나라보다 훨씬 높은 金利支援과 金融干涉을 했던 인도, 파키스탄 및 南美諸國들의 경제성장이 극히 저조했던 점을 감안한다면 우리나라 政府의 金融規制는 앞서 지적한 바와 같이 개발 초기에 기업의욕의 고취와 국민경제의 위험분담 및 관리에 유효하게 작용했으나, 금리규제 및 정책금융의 정도가 필요 이상으로 심하여 그 결과 金融市場의 構造 및 金融慣行을 왜곡해 왔다고 할 수 있다[8].

〈表 4〉 政策金融 比重 推移

(單位:%)

	1975	1980	1985	1990	1991	1992
韓國						
정책금융[1]/총대출금[2]	54.0	58.6	52.5	54.1	53.7	55.8
정책금융 /국내신용[3]	40.2	35.7	27.7	22.0	21.2	21.2
日本						
정책금융[4]/총대출금[5]	10.6	11.5	8.6	8.1	8.0	8.7

註 : 1) 재정자금, 국민투자기금, 개발기관(KDB+KEXIM)대출금(외국차관 제외), 무역금융, 수출산업설비자금, 상업어음할인, 농·수·축산자금, 주택자금, 중소기업자금, 중소기업진흥기금, 중소기업협동조합사업자금, 산업합리화 관련자금 및 기타 특별대출 등의 합계임.

2) 예금은행 총대출금 및 개발기관(KDB+KEXIM)대출금의 합계임.

3) 통화금융기관과 비통화금융기관(금융개관표)의 국내신용합계임.

4) 일본수출입은행, 일본개발은행, 주택금융공고, 중소기업금융공고, 국민금융공고 및 기타기관의 총재정투융자액임.

5) 일본 전국은행계정 대출잔액 기준임.

資料 : 東洋經濟新報社, 『經濟統計年鑑』, 1993.
韓國銀行, 『經濟統計年報』, 각호.

8) 가령, 우리나라의 은행기관이 금융중개시장에서 차지하는 비중은 우리나라와 비슷한 금융제도와 배경을 가진 일본이나 대만에 비해 훨씬 떨어지는 수준에 있다(趙潤濟, 1993).

Ⅳ. 政治·社會的 環境變化와 政府主導 金融政策의 限界

이상에서 우리는 정부주도하 金融政策의 長·短點과 경제발전에 미친 영향에 대하여 간략히 고찰해 보았다. 모든 경제정책이 그러하듯이 金融政策도 市場環境의 變化로부터 자유로울 수는 없다. 또한 경제정책이 입안되고 수행되는 것은 결국 그 社會의 政治·社會的 環境의 제약을 받게 된다. 金融政策의 方向도 이러한 금융시장 환경의 변화, 그리고 그것이 바탕으로 하고 있는 政治·社會環境의 변화에 적절히 적응할 경우에만 그 有效性이 발휘될 수 있다.

1. 金融市場 環境의 變化에 따른 有效性의 限界

지난 10여 년간의 우리 금융시장 환경의 가장 큰 변화로는 제2금융권과 증권시장의 확대로 인한 金融市場 構造의 變化와 각종 새로운 金融商品의 導入으로 시장이 기존의 규제를 회피하는 방향으로 발전해 왔다는 것이다. 우리나라는 전자공업의 상대적인 발달로 우리와 소득수준이 비슷한 나라들에 비해서도 컴퓨터의 보급률이 높은 편이며, 그 동안 金融機關의 電算化가 꾸준히 추진되어 왔다. 그리고 지난 1980년대 이후 直接金融이 擴大되고 은행에 비해 경영 및 영업면에서 商業的 性格이 강한 제2금융권이 급속하게 伸張되면서 이들을 중심으로 각종 新商品들이 많이 개발되었다.

직접금융시장과 제2금융권에서의 金融去來는 실질적으로 市場金利로 이루어지고 있다. 금리가 규제되어 있다 하더라도 각종 回避手段이 發達되어 있어 그 實質的인 效果는 미미하다고 볼 수밖에 없다. 과거 선진국들이 金融技術의 革新으로 종래의 金融規制가 더 이상 유효하지 않고 금융기관들이 이를 우회·회피함으로써 去來費用만 높아짐에 따라 결국 規制 緩和의 길로 갈 수밖에 없었던 경우와 우리도

매우 흡사한 상황에 놓여 있다고 할 수 있다.

또한, 그 동안 産業金融政策의 주 채널이 되었던 銀行機關의 금융시장에서의 相對的인 萎縮과 기업의 資金調達源 多邊化로 은행권을 통한 산업정책과 국민경제의 危險分擔의 여지가 크게 줄어들었다. 따라서 前과 동일한 효과의 산업지원이나 위험분담의 효과를 내기 위해서는 銀行資金에 대한 金利支援 및 資金配分에 대한 介入의 強度를 이전보다 더욱 강하게 해야만 기업의 재무나 자금회전에 前과 비슷한 정도의 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 1980년대 중·후반의 産業合理化 過程에서 은행기관에 간 주름살을 상기한다면 이러한 정책방향은 결코 더 이상 지속될 수 없는 방향임이 분명해진다.

또한, 金利規制 및 韓銀再割引 窓口를 통한 政策金融의 選別的 支援은 통화당국이 통화를 직접적으로 관리할 수밖에 없게 하였으며, 점진적으로 개방화되는 金融市場에 있어서 通貨管理에 커다란 왜곡현상을 초래하고 있다(趙潤濟, 1993; Kwack, 1993). 결국 현재 진행되고 있는 金融의 開放化 속도에 비추어 볼 때도 종래와 같은 金融規制政策은 더 이상 지속될 수 없는 것이다. 결국 우리도 선진국들이 규제를 완화하지 않으면 안 되었던 당시와 비슷한 金融市場의 環境을 맞고 있으며, 세계적인 통신·전자 산업의 技術革新과 開放化의 추세로 점점 좁아지고 있는 세계경제는 선진국들이 과거에 추진했던 자유화 속도보다 오히려 더 빠른 속도로 金融規制를 緩和하지 않으면 안 될 것임을 시사하고 있다.

2. 政治·社會的 環境의 變化에 따른 有效性의 限界

모든 나라의 經濟政策은 그 나라가 갖고 있는 고유한 政治·經濟的 環境의 所産이며, 다른 한편으로 經濟政策의 有效性은 바로 그 나라의 市場과 制度의 수용능력에 의해서 결정되어진다. 예를 들어 아무리 政策金融이 산업발전에 필요하다고 하더라도 그 운용에 있어서 우선지원 부문의 선정이 잘못되거나 혹은 차입자의 투자행위에 대한 사후감독이 부실하게 되면 이는 正의 效果보다도 부정부패의 조장 등

負의 效果가 더 크게 된다. 아무리 좋은 정책이라고 하더라도 그 社會의 制度 環境(institutional environment)이나 市場의 構成 등이 이를 뒷받침해 주지 못한다면 그 長點보다 短點이 더 크게 부각되어 정책의 목표를 달성할 수 없다.

앞에서 우리는 成長에 대한 金融政策의 寄與度를 논하면서 그 長點으로는 정부-기업-은행의 묵시적인 危險同伴者的 役割과 국민경제의 危險調整(risk management)에 있었다고 해석하였다. 이러한 政府의 정책적 판단과 지시에 의한 金融政策이 산업화와 경제성장의 有效한 手段이 되기 위해서는 첫째, 企業의 資金調達源이 대부분 政府의 統制下에 놓여 있어 企業 投資의 方向 및 決定이 정부가 제시하는 産業發展의 방향과 맞추어 갈 수밖에 없는 상황이거나(즉, 정부가 기업의 투자결정에 대해 강한 통제기능을 가져야 하고) 둘째, 앞에서도 지적하였듯이 政府가 국민경제의 管理者로서 각 부문(기업, 가계, 근로계층 등)간에 長期的인 관점에서 신뢰할 수 있는 調整者(coordinator and referee)의 역할을 하여야 하며 셋째, 政府가 민간부문 못지않게 세계시장환경이나 국제경제정세의 변화에 대한 情報網을 가지고 있어야 한다. 정부가 이 세 가지 면에서 信賴와 權威를 가지고 있어야만 이른바 '韓國株式會社'的인 시장기능을 초월하는 經濟成長政策이 가능하고 그 결과 이러한 정책에 의한 金融配分이 불완전한 시장보다 더욱 效率性(dynamic efficiency)을 가질 수도 있는 것이다(Cho and Hellmann, 1993).

그러면 현재 우리의 상황을 보자. 우선 첫번째 企業의 投資行爲에 대한 정부의 영향력에 대하여 보면, 1960년대, 1970년대만 해도 産業投資財源의 50% 이상이 外債나 銀行機關을 통해서 이루어졌다(〈表 5〉 참조). 外債는 대부분 정부의 허가와 지급보증 없이는 들여올 수 없었기 때문에 銀行과 外債에 대한 政府의 統制는 정부가 기업의 투자방향에 강한 영향을 미칠 수 있었음을 의미한다. 그러나 1980년대에 들어 大企業群에 의해 지배되는 非銀行金融機關들이 급속하게 성장하였고, 이제는 우리나라의 大企業들도 정부의 도움 없이 海外에서 起債할 수 있는 信用度를 갖게 됨에 따라 産業政策의 手段으로서 정부의 은행권 규제 및 지배의 有效性은 크게 줄었다.

〈表 5〉 製造業의 形態別 負債比重 推移

(單位:%)

	금융기관 차입(A)	은행[1]	비은행[1]	외국차관 (B)	(A+B)	회사채	기타[2]	총부채
1969	32.6	84.5	15.5	23.1	(55.6)	0.6	43.8	100.0
1971	35.0	82.3	17.7	25.1	(60.1)	0.8	39.1	100.0
1976	36.0	74.1	25.9	16.3	(52.2)	2.3	45.5	100.0
1981	34.0	61.6	38.4	12.4	(46.5)	3.9	49.6	100.0
1986	35.7	46.6	53.4	6.6	(42.3)	8.3	49.4	100.0
1990	37.1	39.4	60.6	2.3	(39.4)	10.4	50.2	100.0
1991	34.7	39.4	60.6	2.6	(37.3)	11.7	51.0	100.0
1969~75	31.8	80.3	19.7	21.6	(53.3)	0.8	45.8	100.0
1976~80	35.6	71.3	28.7	13.2	(48.8)	4.0	47.2	100.0
1981~85	32.2	58.0	42.0	8.9	(41.1)	6.5	52.3	100.0
1986~91	34.3	43.1	56.9	3.6	(37.8)	10.3	51.9	100.0

註 : 1) 금융저축 가운데 銀行預金(요구불예금+저축성예금+CD) 對非銀行貯蓄(보험+금전신탁+단기금융+상호금융+신협+투자신탁+기타 금융기관)의 相對的 比重임.

2) 지급어음, 외상매입금, 유동성부채, 기타 차입금, 부채성 충당금 및 이연 부채 등이 포함.

資料 : 財務部, 『財政金融統計』, 각호.

韓國銀行, 『企業經營分析』, 각호.

둘째로 정부는 그 동안 高速成長 과정에서 지나친 地代(rent)를 창조하고 長期的인 側面에서 成長利得을 공정히 분배하지 못하였기 때문에 정부-기업-은행-예금자 공동체의 공정한 관리자로서의 信賴를 얻는 데 실패하였다. 또한 1970년대와 1980년대의 정치·사회적 변화를 겪으면서 政府의 道德的 權威는 크게 실추되었고 그 이후 1980년대 후반의 민주화 과정에서 기업과 근로자의 신뢰 관계 및 공동체 의식이 무너지는 등 사회 전반적으로 많은 변화를 가져왔다. 이러한 政治·社會的 분위기의 영향으로 최근 大企業의 與信管理에서 보여지듯이 政府와 企業間의 관계도 同伴者에서 對立者로의 관계로 전환하여 왔다고 볼 수 있다.

흔히들 왜 똑같이 혹은 그 이상으로 정부가 금융 배분에 강력히 개입하였는 데도 韓國이나 日本이 高度成長을 하였는 데 비해 인도나 파키스탄같은 나라는 오히

려 더 成長이 遲延되었는가에 대해 의문을 제기하고 있다. 이에 대해 後者의 경우 정치·사회적 분위기에 기인한 政府와 企業間의 同伴者 意識 缺如 내지는 對立的인 關係 외에 정부가 금융간섭을 산업화를 위한 수단으로 사용하기보다는 정치·사회적 요구를 충족시키기 위한 富의 再分配 手段으로 이용하였기 때문에 오히려 결과적으로 企業의 意慾을 低下시키고 投資環境을 惡化시킨 데에 기인한다고 설명하고 있다(World Bank, 1993; Madhur, 1993). 다시 말해서 이들 국가들의 經濟失敗의 근본적인 原因으로 금융기관의 분배정책을 위한 準財政支援 도구화, 은행대출과 정부보조금을 혼동하는 慣行의 조장 등을 들 수 있다.

우리도 1980년대 후반에 들어와서 政府의 金融에 대한 介入의 程度는 거의 바뀌지 않은 반면 그 質에 있어서는 이러한 인도나 파키스탄과 같은 유형으로 변질되어 왔지 않나 하는 점을 유의해 볼 필요가 있다. 실제로 1980년대 후반 預金銀行의 政策金融은 늘었으며 그 구조도 産業支援 側面보다는 再分配 側面이 더욱 強化되었다(〈表 6〉 참조)[9]. 따라서 이러한 정치·사회적 환경속에서 지속되는 金融規制는 成長을 위한 正의 효과보다는 오히려 그 반대의 효과를 낼 수밖에 없다고 보여진다.

셋째, 현재 우리의 政府가 民間部門보다 國際經濟 政勢 및 世界市場環境의 變化를 감지하고 판단하는 데 있어 優位에 있다고 보기는 어렵다. 오히려 그 반대로 오늘날 民間部門이 가지고 있는 정보망에 비해 정부가 가지고 있는 정보망이 劣位에 놓여 있다. 따라서 이러한 세 가지 입장에서 볼 때 현재 우리나라의 政治·經濟的인 環境에서 종래 우리가 취해왔던 金融政策 接近方式은 그 長點이 퇴색되고 短點은 점점 더 크게 부각되고 있는 실정이다.

9) 물론 일본을 비롯하여 선진제국의 정책금융도 주택 및 복지 쪽으로 정책금융의 비중이 이동하였으나 이들 국가에서는 정책금융의 재원이 대부분 재정이나 준재정자금으로 조달되어 우리와 같이 주로 금융자금으로 지원되는 경우와는 다르다.

〈表 6〉 預金銀行의 部門別 政策金融 比重 推移

(單位:%)

정 책 금 융	1975	1980	1985	1990	1992
산업지원 측면의 금융지원	55.5	55.2	13.8	32.8	27.4
수출산업설비자금	4.3	0.3	3.3	6.9	5.2
국민투자기금	3.7	4.7	5.3	2.4	1.3
외화대출금	23.9	30.2	18.0	19.0	16.8
무역금융[1]	23.6	20.0	17.2	4.5	4.1
재분배 측면의 금융지원	39.4	38.7	50.4	61.1	66.0
상업어음할인[1]	8.5	8.7	14.6	17.7	20.3
중소기업자금	5.8	7.5	8.2	9.2	10.0
농축수산자금	7.9	5.7	6.0	7.6	7.2
주택자금	7.7	10.9	12.8	17.9	19.6
재정자금	9.6	5.9	8.7	8.6	9.1
기타	5.0	6.1	5.9	6.1	6.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
정책금융/총대출금[2]	44.2	58.1	49.2	52.9	54.2

註 : 1) 무역금융은 1988년 2월부터, 상업어음할인은 1989년 2월부터 중소기업에 한해 지원되고 있음.
2) 예금은행의 외화대출금을 포함한 총대출금액임.

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 각호.

V. 앞으로의 金融政策 — 현재의 계획과 관련하여

이상에서 우리는 세계 금융환경의 변화와 각국의 금융자유화 경험, 국내 경제 및 금융시장 환경의 변화와 정치·사회적 환경의 변화가 우리나라 金融政策의 方向에 대하여 시사하는 바를 살펴 보았다. 이 세 가지 환경의 변화는 한결같이 우리나라의 金融市場이 보다 自由化되고, 開放化되는 길로 나아가야만 할 것을 示唆하고 있다. 즉, 方向은 분명한 것이다. 문제는 우리 모두가 주지하다시피 '어떻게' 그 方向과 目的을 향해 나아가야 할 것인가에 있다.

金融自由化는 그 자체가 목적일 수는 없다. 우리나라의 實物經濟가 원활히 운용되고 나아가 우리 기업들이 국제시장에서 선진국 기업들과 效率的으로 競爭하고 금융기관들은 국제금융시장에서 그 기능을 충분히 수행하며, 또한 우리 경제가 국제경제사회의 책임 있는 구성원으로서의 역할을 할 수 있기 위한 自由化와 開放化가 이루어져야 한다.

金融市場은 상품시장과 달리 '交換의 市場'이 아니라 '約束의 市場'이다. 따라서 債權·債務의 약속이 이행될 수 있도록 신용도, 계약기간 등 거래당사자가 계약에 명시된 바를 지키도록 그것을 相互 監督·監視할 수 있는 기능이 중요하다. 따라서 金融市場의 원활한 運用은 실물시장의 운용보다 훨씬 더 많은 規制와 監督을 要한다. 경우에 따라서는 自由化된 市場이 불안정해지고 덜 효율적이 될 수 있기 때문이다. 따라서 自由化는 현재의 實物經濟 및 金融市場 環境을 고려하여 결정되어야 하는 것이 당연하다.

이러한 관점에서 볼 때 新경제 5個年計劃의 金融部門 改革內容은 우리 금융정책이 中·長期的으로 나아가야 할 방향을 올바르게 제시하고 있으며 그 개혁내용도 대체로 적합하다고 본다. 國內 金融의 自律化에 積極的이면서 資本去來의 自由化에 신중하며 保守的인 접근방식을 취하는 것도 합당하다고 본다. 만약 金利自由化와 業務領域 規制緩和를 포함하여 현재 계획되어 있는 대로 自由化가 進展된다면 5년 후 우리 경제의 金融部門은 지금보다 훨씬 더 市場機能에 의해 운용되며 實物經濟

의 發展을 위해서도 더욱 효율적인 金融制度가 되리라 생각한다. 새삼 말할 필요도 없는 것은 이러한 자유화 계획이 차질 없이 꼭 시행되어야 한다는 것이다. 그러나 여기서 굳이 현재의 계획에 대해 몇 가지 지적하고자 한다면 다음과 같은 것을 지적할 수 있겠다.

1. 보다 連繫性 있는 自由化 方案 必要

현재의 계획은 각 부문별 계획, 즉 金利自由化, 通貨信用政策의 改善, 金融監督機能의 強化, 金融構造改編, 資本 및 外換自由化 計劃 등을 제시하고 있다. 그러나 아쉬운 점이 있다면 이러한 각 부문별 계획의 상호연계성과 그에 대한 종합적인 전략이 부족하다는 점이다. 즉, 달리 표현하면 구매해야 할 상품의 목록은 잘 설정되어 있으나 구체적인 구매 계획이 부족하다고 하겠다. 또한, 금리자유화 계획을 제외한 대부분의 계획들, 특히 金融監督機能의 強化 및 通貨信用政策의 效率化에 대한 계획들은 아직도 매우 추상적인 언어들로 표명되어 있어 의지와 희망의 표명에서 크게 벗어나지 못하는 감이 있다.

金融市場의 變化는 서로 有機的으로 연관되어 있어 각 부문의 개혁은 다른 부문의 변화와 고려되어 서로 연결되지 않으면 안 된다. 가령 通貨管理를 위한 指標選定問題와 金融市場의 構造變化, 그리고 이에 따른 金融監督體系의 補完은 서로 맞물려 돌아가는 것으로서 어느 한 분야에 대한 獨立的인 계획만으로는 큰 의미가 없고 실제 정책 추구에도 구체적인 도움이 되기 힘들다. 또한, 우리나라 현재의 金融構造는 각 금융기관들의 實質 競爭力에 의해 정해지기보다는 정책당국의 非對稱的인 規制, 특히 金利規制에 의해 정해진 측면이 강하기 때문에 금리자유화를 하지 않은 상태에서 먼저 業務領域의 調整을 한다는 것은 또 다른 왜곡을 낳을 수 있다. 따라서 서로 연관된 변화를 예상하여 각 部門의 自由化 計劃이 상호 모순되는 작용을 하지 않도록 유의할 필요가 있다.

또한, 과거에 많은 추상적인 계획이 실천되지 못하였던 점을 고려한다면 '도

모', '증진', '추진' 등의 抽象的인 計劃보다는 더욱 具體的인 改革의 指針이 필요하리라 생각된다. 특히 金利自由化와 業務領域 規制緩和와 더불어 대단히 중요한 현안으로 부상되고 있는 金融監督機能의 強化에 대한 방안이 아직도 상당히 추상적인 수준에 머물러 있는 아쉬움이 있다. 그러나 金融自由化의 핵심은 金利自由化이고 일단 금리의 자유화가 차질 없이 진행된다면 이러한 戰略에 대한 구도도 시간이 지남에 따라 보다 분명해질 것으로 믿는다.

2. 自由化에 따른 民間部門內 危險分擔裝置 必要

同 計劃의 金融部門 改革은 自由化에 초점을 맞추고 있으나 그 자유화 이후 우리나라 實物經濟의 지속적이며 동태적인 발전을 위한 補完裝置에 대한 고려가 잘 보이지 않는다. 결국 한 나라 경제의 장기적인 발전을 위해서는 근로자와 기업인의 의욕을 고취시키기 위한 적합한 誘引政策과 기업투자의 危險分擔裝置가 잘 형성되어 있어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라에서 금융자유화로 인한 政府의 기업에 대한 同伴者的 役割 減少와 관련하여, 民間金融部門과 産業部門이 서로 국민경제의 不確實性에서 오는 危險을 分擔할 수 있는 裝置를 誘導하는 데에 대한 고려가 부족한 감이 있다.

제Ⅲ절에서 지적한 바와 같이 종래의 금융정책과 개발정책의 유산으로서 우리나라의 企業의 財務構造는 아직도 극히 脆弱하다. 負債의 比率이 너무 높은 것이다. 불확실성이 없는 경제는 없으며 각 경제사회는 오랜 경험과 관행을 통하여 그 사회 고유의 危險分擔裝置를 가지고 있다. 가령, 美國은 18~19세기에 은행의 주기적인 도산과 은행업무의 지역적 제한에 의해 일찍부터 株式市場이 발달하였고 기업들의 株式發行과 留保所得(retained earning)에 의한 自己資本調達로 내부·외부 충격에 대해 기업이 견딜 수 있는 財務構造를 가지고 있다(〈表 1〉 참조). 즉, 企業의 自己資本比率이 상당히 높은 것이다. 獨逸의 기업들은 미국의 기업보다 부채비중이 높다. 그러나 독일은 유니버셜 뱅킹제도의 실시로 銀行이 企業의 株式을 소유

하고 있어 실제적으로 銀行貸出이 株主에 의한 出資의 성격을 지니고 있다. 따라서 독일은 國內經濟가 外部衝擊에 의해 침체되었을 때 銀行·企業間의 危險 혹은 損失이 이러한 民間部門內의 금융전통에 의해 커다란 經濟的 危機 없이도 해결될 수 있었다고 보여진다. 日本도 系列社 銀行을 통한 主去來銀行制度(main banking system)에 의하여 비록 기업의 債務比率이 높다고는 하나 銀行借入이 自己資本의 성격을 강하게 갖고 있어 경제의 불확실성에서 오는 危險分擔이 民間部門의 自律的 構造를 통해 이루어지는 制度的 裝置가 되어 있다고 볼 수 있다(Aoki, Patrick and Sheard, 1993).

이에 비해 우리나라는 앞에서 언급한 바와 같이 政府의 金融介入으로 종래 危險分擔이 이루어져 왔으나 金融自律化로 이러한 종래의 묵시적 위험분담장치가 약화 내지는 붕괴될 전망이므로 새로운 질서와 장치를 요구하고 있다. 현재 우리나라도 主去來銀行制度를 채택하고 있으나 이에 의거한 주거래은행과 기업의 관계는 일본과 같이 종합적인 재무상담, 정보교환 및 상호신뢰관계(relationship based banking)에 기초한 危險 및 損失分擔의 관계가 아니라, 부동산취득에 대한 여신규제 등 政府의 大企業 集團에 대한 規制 監督에 큰 비중을 두고 있어 오히려 銀行 企業間 對立的 要因이 되고 있다. 다만 1980년대 이후 급팽창한 제2금융권이 대부분 기업계열군에 속해 있어 경제력 집중이란 문제점에도 불구하고 은행기관의 상대적 축소와 함께 기업·금융의 긴밀한 상호 협력관계 및 위험분담 역할에 일조를 해왔다고 할 수 있다.

金融自由化는 기존 질서와 관행에서 새로운 질서로의 이행을 의미한다. 이러한 과정에서 金融機關間의 競爭深化와 과다한 危險負擔, 그리고 이에 따른 金融機關의 不實化나 金融市場의 不安定을 초래할 수 있다. 따라서 金融監督機能을 強化하고 금융기관 자산운용에 대한 보다 정밀한 情報網이 요구되며 또한 현재 각각 분리되어 있는 監督機關의 統合 내지는 긴밀한 相互協力制度의 구축이 수반되어야 할 것이다. 따라서 앞에서도 지적한 바와 같이 金融機關의 安定性을 높이기 위한 監督機能 強化에 대한 보다 具體的인 方案이 준비되어야 한다고 본다.

그러나 아무리 감독기능이 잘 보완되어 있다고 하더라도 그 기능에는 한계가

있다. 巨視經濟環境의 變化, 예를 들어 相對價格의 變化, 對外經濟環境의 變化 등에 의해 경제가 침체될 때는 企業의 不實化 나아가서 金融機關의 不實化를 피할 길이 없다. 감독기능이 가장 잘 발달되어 있다고 할 수 있는 美國 같은 나라에서도 부동산가격의 하락으로 인한 저축대부조합(S & L)의 도산을 방지할 수는 없었고, 日本도 최근의 부동산가격의 하락으로 은행의 부실채권이 급격히 증가하고 있는 형편이다. 어떠한 경제도 소위 이러한 巨視經濟的 環境變化에 따른 체계적 위험(systemic risk)에 대한 對應 裝置가 필요하고 이 같은 危險分擔裝置는 위에서 언급한 바와 같이 단순히 금융감독의 차원을 넘어서 개별 국가 고유의 金融傳統과 慣習에 따라 民間金融部門을 통하여 마련되어야 할 것이다.

우리나라는 앞서도 지적한 바와 같이 여태까지 정부가 금융기관을 통제함으로써 정부주도하에 巨視經濟的 危險分擔(가령 1980년대 중·후반의 산업합리화 금융지원, 또는 1970년대초의 8.3조치를 비롯한 부실기업을 위한 금융지원 등)을 하여 왔다. 그러나 金融自律化는 이러한 기존질서의 변화를 목적으로 하는 것인 만큼, 민간부문내에서, 즉 金融機關과 企業이 상호 협력적이며 위험을 분담하는 관계로 이행할 수 있는 길을 적극 열어 주어야 한다고 본다.

금융과 기업의 지나친 분리는 企業의 革新, 新産業으로의 進出 등 動的인 成長을 뒷받침하는 데 있어서도 여러 가지 制約要因이 된다. 오늘날 금융학계에서 소위 transaction-based financial system과 relationship-based financial system의 長短點에 대해 활발한 논의가 일어나고 있는 것도 이 때문이다. 즉, 證券이나 기타 直接金融市場을 통한 資金調達은 기업이 자금이 필요할 때마다 가장 조건이 좋은 브로커나 간사에 의뢰하여 債券이나 株式을 발행하여 이루어지며, 이러한 債券은 불특정 다수의 투자자들에게 인수된다. 따라서 일반적으로 투자자들이 채권 및 주식투자를 하더라도 그 기업의 財務狀態, 經營指針, 投資方向에 대한 監督(corporate governance)에 크게 관심을 가지고 주관하는 者가 없다. 반면, 그 기업의 실적이 부진하거나 재무상태가 어려워진다는 얘기가 나오면 너도나도 그 기업의 채권이나 주식을 시장에 내놓아 기업의 도산을 가속화시킨다. 즉 위험분담(risk sharing)과 기업감독(corporate governance)이 제대로 이루어지지 못한다는 얘기이다. 그러나

이러한 直接金融市場은 은행이나 다른 금융기관을 통한 間接金融方式보다 資金調達費用이 싸기 때문에 金融市場이 自由化됨으로써, 또한 금융시장이 발달할수록 기업들은 점점 더 直接金融市場을 選好하게 된다[10].

반면 relationship-based 金融制度는 企業과 金融機關이 상호 밀접한 관계에 놓여 있어 금융기관이 기업의 지분을 소유하고 이사회에 참석한다든가(독일의 경우) 또는 기업과 금융기관이 같은 계열기업군에 속해 있어(일본의 경우) 企業投資에 대한 정보나 상호 신뢰가 쌓여 企業들의 革新的 技術投資를 위한 金融支援, 혹은 국제시장이 어려울 때 일시적 재무상의 어려움을 돕기 위한 金融支援 등이 보다 용이할 수 있다. 실제로 日本의 主去來銀行들은 계열 상대 기업이 景氣沈滯로 재정상의 어려움에 처했을 때 오히려 종래보다 더 많은 貸出을 支援해 주는 등 銀行과 企業間에 相互 危險分擔이 잘 이루어져 온 것으로 밝혀져 있다(Hoshi, 1991; Hoshi, Kashyap and Scharfstein, 1990). 최근 歐美의 많은 학자들(Corbett and Mayer, 1992: Jensen, 1986:Scharfstein, 1992)은 英國이나 美國 經濟의 상대적 침체와 日本과 獨逸 經濟의 활력을 이러한 金融構造의 差異에 설명하려 하고 있으며 이는 우리나라의 金融構造 變化에도 많은 示唆點을 준다고 하겠다.

이상과 같은 측면에서 볼 때 우리나라도 金融自由化와 더불어 민간부문 내에서 기업과 금융기관에 상호 신뢰관계 및 협조관계를 구축해 나갈 수 있는 制度的인 길을 열어주는 것을 고려해 볼 필요가 있다고 생각한다. 이와 관련하여 新경제 5個年計劃의 金融部門 改革內容 중의 하나인 금융기관의 일정기간내 所有分散은 그 뜻이 충분히 이해되고, 또한 長期的으로 그러한 방향으로 나아가야 하겠지만, 우리 기업 金融環境의 여러 면을 고려할 때 무리하여 서두를 필요는 없다고 생각된다. 장기적으로 金融機關과 企業이 相互 同伴者關係를 설립해 나갈 수 있도록 유도해주는 것은, 아직도 산업구조 고도화와 기술개발투자 등 불확실성이 높은 투자를 많이 해나가야 하는 우리의 경우 결코 간과할 수 없는 과제라 하겠다.

물론 기업과 금융이 너무 밀착하는 것은 그 나름대로 폐해가 클 수가 있다. 소

10) 가령, 일본의 경우에도 1970년대까지는 間接金融이 주를 이루었으나 최근에 대기업들의 直接金融比重이 급격히 늘어났으며, 우리나라도 현재 이러한 추세에 있다.

위 道德的 危機에 의한 금융기관의 지나친 危險投資, 혹은 金融機關의 私金庫化를 통한 經濟力 集中 問題를 야기할 수 있기 때문이다. 그러나, 金融의 私金庫化를 막고 금융기관이 대기업 계열회사의 放漫한 投資行爲를 支援하는 것을 막기 위해서는 金融監督次元에서 철저히 규제·감독하되 企業·金融의 相互關係는(꼭 소유형태를 통해서가 아니더라도) 오히려 勸奬·誘導할 필요도 있다고 생각된다.

3. 資本去來 自由化는 보수적으로, 金融서비스 開放化는 보다 前向的으로

金融部門改革 중 資本去來 自由化 部門은 거시경제상황의 여건에 따라 상당히 伸縮的인 開放을 진행할 수 있도록 되어 있다. 이는 올바른 접근방법이라 여겨진다. 金融의 國際化는 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 자금흐름의 국제간 이동에 대한 外換 및 資本去來의 自由化이고, 둘째는 國內 金融서비스 市場의 開放化이다. 물론 외국금융기관이 국내에 진출할 때 자주 外換 및 資本去來의 自由化를 요구하게 되기 때문에 이 두 가지가 엄격히 구분될 수 있는 것은 아니다. 그러나 이 두 가지에 대해서 우리는 서로 다른 立場과 戰略을 고려할 수 있다고 본다. 이 두 가지 문제에 대해 우선 國際的으로 적용되는 規律은 後者에 대해서는 內國人 待遇(national treatment)이고, 前者에 대해서는 어떠한 국제기구나 협약도 한 나라가 반드시 資本去來를 自由化해야 한다고 규정하는 조항은 없다[11].

현재 우리나라는 다른 나라 특히, 美國으로부터 國內 金融市場의 開放化에 대한 강한 압력을 받고 있다. 앞서도 지적한 바와 같이 金融市場의 國際化는 피할 수 없는 추세이며 또한 우리 경제를 보다 국제화시키기 위해 꼭 필요한 일이다. 그러나 앞서도 말했다시피 우리나라는 우리보다 소득수준이 비슷하거나 오히려 낮은 국가들에 비해 國內 金融市場의 規制가 심하며 따라서 金融市場內의 歪曲도 심하다. 특

11) 다만 OECD에 가입하게 되면 앞으로 우리나라의 대외거래 자유화에 대한 계획을 제시해야 하는데 이것도 우리의 市場與件에 맞추어 개방계획을 제시할 여지가 있는 것이다.

히 金利規制와 選別的 金融支援에 의한 通貨管理의 制約 등에 의해 가령, 말레이시아나 태국 심지어 필리핀 같은 나라에 비해서도 통화관리나 금융시장의 운영이 후진성을 면치 못하고 있는 실정이다. 현재와 같은 通貨의 直接管理方式으로서는 資本去來自由化가 擴大됨에 따라 예상되는 海外部門의 通貨增發 壓力을 흡수하기 힘들다. 현재 우리의 通貨管理方式은 1986년 이후의 經常收支 黑字時代와 비교해 質的으로 크게 달라진 것이 없으므로, 그 당시의 통화관리의 어려움과 왜곡을 상기해 볼 때 개방화 이후 海外資本 流入으로 인한 통화증발 압력을 通貨當局이 적절히 흡수할 여력이 없다는 것을 알 수 있다. 따라서 국내 금융의 자유화와 통화관리 방식의 改善에 우선을 두고 자본거래 자유화에 대해서 신중한 입장을 취하는 金融部門 計劃의 현재 方向은 합당하다고 본다[12]. 그러나 현재의 국제경제환경으로 보아서 우리나라가 자본거래의 자율화를 지연시킬 수 있는 시간적 여유는 그다지 많지 않음을 알 수 있다. 이는 다시 말해 우리가 국내 금융자율화를 서둘러 하지 않으면 안 된다는 얘기가 된다.

반면에 金融서비스 市場의 開放은 국내금융의 자유화와 더불어 보다 전향적으로 수용해도 되리라 본다. 外國金融機關의 國內進出은 국내 금융기관의 서비스 革新 등에 肯定的인 役割을 할 수 있고 또한 이를 바탕으로 우리 金融機關의 海外進出을 확대할 수 있다. EC의 경험에서 볼 수 있듯이 외국금융기관이 小賣金融市場의 점유도를 높이기는 쉽지 않을 것이기 때문에 비록 金融市場이 개방되더라도 우리 금융시장의 외국기관에 의한 잠식은 크게 우려하지 않아도 될 일이라 여겨진다.

12) 국내 금융자유화와 통화관리방식의 개선에 대한 논의는 趙潤濟(1993) 참조.

Ⅵ. 金融實名制와 金融政策의 方向

新경제 계획의 金融部門 改革 중 그 실시 시기가 명시되어 있지 않았던 金融實名制가 8월에 단행되었다. 금융실명제가 우리 經濟에 가져올 效果에 대해서는 아직 더 시간을 두고 관찰해야 하겠으나, 金融實名制 實施의 主目的은 金融去來 秩序를 正常化시키고 租稅의 衡平을 기하여 우리 經濟에 長期的인 活力을 불어 넣고자 하는 데 있다고 하겠다. 이러한 관점에서 금융실명제 실시와 관련하여 정책당국이 고려해야 할 몇 가지 문제점들에 대하여 말해보고자 한다.

1. 金融實名制의 實施는 金融自由化를 加速化할 것을 要求

金融實名制의 조기 실시로 우리나라의 金融改革은 가속화해야 할 것으로 보인다. 金融實名制는 金融去來를 투명화시키는 것이므로 종래의 비정상적인 去來慣行에 제동을 걸게 된다. 따라서 각종 規制回避的인 金融去來, 가령 '꺾기', '커미션' 등이 종전보다 어려워지게 될 것이다. 물론 이러한 慣行들이 바람직한 것이라고는 할 수 없지만 종래의 금융규제에 대한 나름대로의 市場行態的 對應이라고 할 수 있다. 즉, 금융규제가 지나칠 때 시장 스스로가 거래제한적인 규제를 우회 내지 극복하여, 규제가 유효한 경우보다 더욱 효율적인 자원배분을 할 수 있기 위한 자구노력이라고도 볼 수 있는 것이다. 金融實名制 實施로 이러한 길이 막혀진다고 하면 이는 어떤 의미에서 金融市場의 效率性이 後退하는 것을 뜻하기도 한다. 따라서 실명제의 실시로 우리 경제의 효율성을 살리기 위해서는 국내 시장이 그 동안 사실상 관행으로 해왔던 것을 可視化·制度化하여 주는 金利自由化를 비롯한 金融自律化의 조속한 실시가 요구되는 것이다.

최근 많은 사람들이 金融實名制 實施로 큰 충격을 받게되는 金融市場과 企業에게 더 이상의 충격을 주지 않기 위해 金利自由化를 늦추는 것이 바람직하다고 주장

하고 있다. 그러나 金融實名制가 뜻하는 바는 종래에 눈에 보이지 않는 수단으로 차입자가 은행이나 기타 금융기관(및 그 종사자)에 지급하던 것을 이제는 눈에 보이게 지불해야 한다는 것이며, 이는 눈에 보이는 價格(利子)機能의 조속한 회복으로만 금융거래의 원활화를 기할 수 있음을 의미한다. 은행이나 기타 금융기관의 금리를 묶어 놓고 中小企業의 金融支援을 위해 이들에게 대출해주라고 정부가 아무리 얘기해 보아야 큰 實效가 있을 수 없다. 결국 빨리 價格機能을 自由化시켜 公金融機關이 私金融機能을 흡수하고 유망 중소기업에 대한 金融支援을 스스로 할 수 있는 길을 열어 주어야 할 것이다. 또한, 금융기관의 자산운용에 대한 선별적인 규제도 완화하여 종전의 私金融이 지원하던 부문에 대한 대출을 公金融이 대신해 나갈 수 있는 여력을 갖도록 도와 주어야 할 것이다. 결과적으로 金融實名制의 조기 실시가 뜻하는 바는 금리자유화를 비롯한 金融自律化를 더욱 가속화해나가야 한다는 것이다.

2. 景氣振作을 위한 短期對策이 金融自由化의 方向과 상치하는 일이 없어야

金融實名制의 實施는 경제개혁을 위한 것이며, 따라서 실명제의 실시로 인하여 어렵게 시도되고 있는 경제개혁의 핵심인 金融自由化의 方向에 혼선이 있어서는 안된다. 실명제의 실시로 金融去來가 一時的으로 크게 萎縮되고, 특히 私債市場의 경색으로 중소기업 및 영세기업의 資金調達이 어려워지고 있다. 또한, 실명제 실시의 파급효과로 現金通貨에 대한 需要가 증대하고 通貨乘數가 감소하며, 금융거래의 위축으로 인한 通貨의 流動性이 떨어져 實物經濟에 큰 영향을 미치게 되리라 예측된다. 따라서 실물경제에 주는 충격을 줄이기 위해서는 通貨의 伸縮的인 供給이 반드시 필요하다.

그러나 金融實名制 實施로 인한 경기위축에 따른 정치적 부담을 줄이기 위해 정부가 모든 비용을 지불하여도 좋다는 발상은 곤란하며, 또한 그러한 요구가 있어

서도 안 된다. 그 동안 어렵게 추진해 온 金融自由化의 方向을 역행시키는 일이 있어서도 안된다. 가령, 中小企業 金融의 어려움은 비단 어제 오늘에 국한된 문제가 아니다. 즉, 실명제 실시로 중소기업의 금융이 더욱 어려워지겠지만, 단지 실명제를 실시하였기 때문에 중소기업들이 資金의 無制限 放出을 통해 지원받아야 한다는 논리가 있어서는 안 된다. 또한, 정부가 은행으로 하여금 중소기업의 信用에 관계없이 貸出을 支援하도록 강요하는 일이 있어서도 안 될 것이다. 그 동안 중소기업 금융지원의 중요한 축이었던 중소기업어음의 韓銀再割引을 통한 지원은 중소기업금융의 원활화를 위한 좋은 취지에도 불구하고 中立的인 本源通貨의 供給과 通貨管理의 制約要因이 되어왔다. 따라서 이러한 선별적 지원을 통한 본원통화의 공급은 앞으로 오히려 줄여나가는 것이 바람직하다(趙潤濟 1993)[13]. 이는 또한 新경제 5個年計劃에 포함되어 있는 주요 개혁내용 중의 하나이기도 하다. 따라서 金融實名制 實施에 따른 一時的인 衝擊을 줄이기 위해 韓銀再割引을 확대하여 중소기업의 금융지원을 하는 방식도 이러한 관점에서 신중히 고려해 볼 만하다. 물론, 통화공급을 늘릴 필요는 있으나, 이를 반드시 中小企業에 대한 韓銀再割引 擴大 등을 중심으로 하기보다는 이 기회에 銀行의 支給準備率을 낮추고 通安證券을 환수하는 등 보다 中立的인 通貨供給方式을 생각해 볼 필요가 있으리라 본다. 또한, 그래야만 실명제가 정착된 후 통화관리에 무리함이 따르지 않을 것이다.

우리나라의 金融慣行과 金融市場이 오늘날처럼 歪曲되어온 가장 큰 이유 중의 하나가 바로 政府의 일관성 없는 정책추진이라는 점을 상기해 본다면, 金融去來 正常化를 위해 실시된 金融實名制로 오히려 금융정책의 방향에 혼란을 가져다 주는 일이 있어서는 안 되겠다는 것이 명백해진다. 그보다는 오히려 앞서 지적한 바와 같이 金利自由化와 金融自律化를 앞당겨 실시함으로써 金融機關이 私金融市場을 흡수하고 資金이 金融機關을 통해 中介될 수 있도록 하는 것이 올바른 정책방향일 것이다. 그리고, 무엇보다 우리 모두가 費用 없는 改革은 있을 수 없다는 것을 인식할 필요가 있으리라고 본다.

---

13) 물론 이에 대한 보완책으로 재정투융자지원을 늘려가는 방향을 생각해 볼 수 있을 것이다.

3. 金融實名制는 우리 經濟의 價格體系 再調整을 要求

마지막으로 말하고자 하는 문제는 반드시 金融政策에 한정된 문제는 아니나, 우리 經濟의 長期的인 發展과 관련하여 꼭 생각해 보아야 할 점으로, 金融實名制의 實施에 따라 우리나라의 전체 價格體系, 다시 말해 앞서 말한 金利뿐만 아니라 賃金體系 등에도 變化를 필요로 한다는 것이다.

한 나라의 경제가 활력적인 성장을 지속하느냐 못 하느냐 하는 것은 그 나라 經濟內에 어떤 誘引構造(incentive structure)가 있는가에 달려 있다. 우리는 1960년대에 들어 經濟誘引策으로 換率 正常化, 稅制改革 등 각종 경제정책의 개혁을 통하여 經濟全般에 活力을 불어 넣어 주었고 輸出企業에게 큰 利益의 기회를 제공함으로써 輸出伸張과 産業化를 촉진시킬 수 있었다. 물론 제Ⅳ절에서 지적한 바와 같이 한쪽으로 치우친 과다한 유인정책은 經濟力 集中과 衡平性의 問題를 낳았으나, 남들보다 더 열심히 일하고자 하는 의욕과 개인의 성취 욕구를 진작시키는 효과를 가져다 준 것은 부인할 수 없다.

그 동안 우리나라의 賃金構造는 가령, 일반 기업체의 경우 理事나 初入社員간에 그렇게 큰 차이를 찾아볼 수 없었다. 그리고 賃金調整이 있을 때마다 항상 나오는 말은 '上薄下厚'의 원칙이다. 그렇다고 해서 우리나라 기업체의 고급간부들의 實質所得이 초입사원과 비교해서 정말로 큰 차이가 없었는가 하면, 실제로는 그렇지 않았던 것으로 보인다. 企業의 非正常的인 去來行爲 등을 통하여 고급간부들이 실제로 얻는 수입은 단순히 봉급수준에 그치는 것이 아니라 눈에는 보이지 않으나 그 몇 배의 所得으로 보상되는 경우가 흔히 있었다. 어떤 직위까지 올라가면 이른바 각종 利權, 품위유지비 등 봉급 외 소득이 따르기 때문에 열심히 일하여 남들보다 앞서 높은 직위로 올라가려는 競爭이 심하였던 것도 사실이다. 이는 어떻게 보면 우리나라의 硬直的인 賃金體系下에서 기업들이 우수한 人材를 동원하고 競爭을 자극하여 動態的인 經營을 할 수 있도록 발달해 온 默示的인 社會的 慣行이라고 볼 수 있다. 반면, 이 같은 임금체계는 부정부패 및 과소비의 주요인이 되기도 하였다. 金融實名制는 이러한 부정부패, 과소비를 봉쇄하는 역할을 한다는 데에서 우리 국

민 모두가 환영하고 있다. 그러나 금융실명제의 실시는 동시에 그 동안 우리 經濟 내의 默示的인 經濟的 誘引構造 自體를 根本的으로 變化시키는 결과를 가져오게 되는 것이다. 따라서 이제는 눈에 보이지 않았던 誘引構造에서 눈에 보이는 유인구조로 전환해가야 할 때라 본다.

가령, 美國의 경우 理事들의 봉급은 일반 근로자들의 봉급보다 10~20배가 되는 것은 흔한 일이다. 그래야 근로자들을 자극하고 競爭的이며 活力的인 사회를 유지해 갈 수 있기 때문이다. 즉, 열심히 일하여 직위가 상승하고 그만큼의 댓가를 받을 수 있는 經濟制度가 되어야 하는 것이다. 사회주의 국가들의 경제가 실패한 근본적인 이유도 활력을 줄 수 있는 經濟的 誘引策을 제공하는 데에 실패했기 때문이다. 金融實名制는 우리 경제의 長期的인 발전을 위한 制度의 改革이다. 따라서 우리 모두가 임금구조 등 사회 전반의 價格構造를 과감하게 再調整할 수 있어야만 비로소 금융실명제는 성공적인 개혁이 될 것이다. 金融實名制의 實施는 이러한 制度改革을 이제 더 이상 늦출 수 없다는 것을 示唆하고 있다.

〈參 考 文 獻〉

金正濂, 『韓國經濟政策 30年史-김정렴 회고록-』, 중앙일보사, 1991.

金文昱 外, 『先進國의 金融自由化와 政策的 示唆點』, 금융경제연구 제45호, 한국은행 금융경제연구소, 1992. 9.

東洋經濟新報社, 『經濟統計年鑑』, 1993.

財務部, 『財政金融統計』, 1975. 1～1993. 5.

趙潤濟, 『金利自由化와 政策金融의 方向에 관하여』, 금융경제연구 제53호, 한국은행 금융경제연구소, 1993. 3.

韓國銀行, 『經濟統計月報』, 1966～1992.

_____, 『企業經營分析』, 1966～1992.

_____, 『우리나라의 資金循環』, 1992.

臺灣銀行, 『金融統計月報』, 1990. 1～1993. 7.

사쿠라總合硏究所, 『世界의 金融自由化』, 서울:고려원, 1992.

日本銀行, 『經濟統計年報』, 1971～1992.

Aoki, M., H. Patrick and P. Sheard, "The Japanese Main Bank System: An Introductory Overview," mimeo, Stanford University, January 1993.

Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.

Caprio Jr., et al., *Financial Reform: Theory and Practice*, Cambridge University Press, forthcoming.

Cho, Yoon Je, "Inefficiencies from Financial Liberalization in the Absence of Well Functioning Equities Market," *Journal of Money, Credit and Banking 18*, May 1986.

Cho, Yoon Je and Deena Khatkhate, "Lessons of Financial Liberalization in Asia: A Comparative Study," World Bank Discussion Paper, No. 50, The World Bank, April 1989.

Cho, Yoon Je and Joon Kyung Kim, "Credit Policies and Industralization of Korea," mimeo, The World Bank, July 1993.

Cho, Yoon Je and Thomas Hellmann, "Government Intervention in Credit Markets in Japan and Korea–An Alternative Interpretation from the New Institutional Economics Perspective," PRE Working Paper Series, No. 1190, The World Bank, September 1993.

Coase, R., "The Nature of the Firm," *Economica*, No. 4, 1937.

_____, "The Problem of Social Costs," *Journal of Law and Economics*, No. 3, 1960.

Corbett, J. and C. Mayer, "Financial Reform in Eastern Europe: Progress with the Wrong Model," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 7, No. 4, 1992.

Corbo, Vittorio and Jaime de Melo, "Scrambling for Survival: How Firms Adjusted to the Recent Reforms in Argentina, Chile and Uruguay," World Bank Staff Working Paper, No. 764, The World Bank, November 1985.

Corrigan, Gerald, *Paper Presented at the 7th International Conference of Banking Supervisors Cannes*, France, October 8, 1992.

Guitián, Manuel, *Rules and Discretion in International Economic Policy*, IMF Occasional Paper, No. 97, June 1992.

Hoshi, T., A Kashyap and D. Scharfstein, "The Role of Banks in Reducing the Costs of Financial Distress in Japan," *Journal of Financial Economics*, 1990.

_____, "Corporate Structure, Liquidity and Investment: Evidence from Japanese Industrial Groups," *Quaterly Journal of Economics*, 1991.

Jensen, M., "Agency Costs of Free–Cash Flow, Corporate Finance and Takeover," *American Economic Review*, May 1986.

Kim, Wan-Soon, "The President's Emergency Decree for Economic Stability and Growth," *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, edited by Lee-Jay Cho and Yoon-Hyung Kim, The East-West Center, 1991.

Kwack, Sung Young, *Sterilization of the Monetary Effects of Current Account Surpluses and Its Consequences: Korea, 1986~1990*, 1993.

Madhur, Srinivasa, "Directed Credit Policy in India," mimeo, The World Bank, July 1993.

Rhee, Yung-Whee, B. Ross-Larson and G. Pussell, *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Market*, John Hopkins University Press, 1984.

Scharfstein, D., "Japanese Corporate Finance and Governance: Implications for Privitization of Eastern European Enterprises," mimeo, January 1992.

Stern, Joseph, et al., *Industrialization and State – The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, Harvard Insititute for International Development, 1992.

Stiglitz, J. E., "The Role of the State in Financial Market," 1992.

Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, 1990.

Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press, 1985.

Woo, Jung-En, *Race to the Swift--State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, 1991.

World Bank, *World Development Report 1989*, New York: Oxford University Press for the World Bank, 1989.

_____, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, September 1993.

第 4 主題討論

主題發表 :「國際環境의 變化와 우리나라의 金融政策」

□ 李允鎬 소장 (럭키금성경제연구소)

조윤제 박사의 논문을 재미있게 읽었다. 우리의 金融現實에 대한 해석이 돋보이고 매우 유익한 내용이었다. 특히, 우리에게도 金融自由化가 이제는 더 이상 늦추거나 피할 수 없는 아주 중요한 課題로 대두되고 있다는 점에 대해 전적으로 동감한다. 개인적 의견을 덧붙이는 것으로 논평(comment)을 대신하고자 한다.

보다 連繫性 있는 自由化 方案 必要

우리 정부가 착실한 계획에 따라 能動的·主導的으로 金融自由化 措置를 취해 나가지 않으면 외국정부, 특히 미국 정부가 주도권을 잡고 우리의 금융자유화 조치를 밀고 나갈 것이며 그런 경우 우리 정부는 受動的으로 질질 끌려가는 입장에 처할 수밖에 없으리라는 점을 각별히 강조하고 싶다. 따라서 보다 連繫性 있는 自由化 方案, 보다 具體的인 自由化 方案이 일정표와 함께 시급히 제시되어야 하지 않을까 싶다.

自由化에 따른 民間部門內 危險分擔裝置 必要

필자는 金融自由化의 실시로 그 동안 이루어져 왔던 政府의 危險分擔이 없어지므로 이를 보상, 보충할 방법이 필요한데 그 방법은 金融機關과 企業間에 所有關係 혹은 기타의 방법으로 民間部門內에서 危險分擔이 이루어지도록 하자는 요지의 입장을 보이고 있다. 실제적인 내용은 정부가 추진하고 있는 금융기관과 기업의 소유

분리방침을 완화하자는 것으로 볼 수 있고 일본식의 금융기관-기업의 관계를 모델로 하는 듯한 느낌이다.

정부가 인위적으로 금융기관과 기업간의 소유문제에 대해 개입하고 한도를 설정하는 것은 당연히 문제가 있다. 그러나 위험분담의 문제를 기업의 금융기관 소유로 해결하려 할 경우 또 다른 형태의 道德的 解弛(moral hazard) 문제가 발생할 수 있다. 또한, 기업의 경영이 악화될 경우 금융기관의 수지도 동시에 악화되어 예금자들이 피해를 입을 가능성이 커진다.

더군다나 은행 등 間接金融機關과 기업간의 위험분담에 대한 지나친 강조는 저자의 우려에도 불구하고 우리나라 기업의 負債比率을 낮추는 데 도움이 되지 않는다. 오히려 미국식으로 證券市場을 活性化하여 일반 저축자의 위험분담 참여에 대한 선택권을 주는 것이 바람직할 수도 있고 부채비율의 하락에도 도움이 될 수 있을 것이다.

따라서 所有問題를 포함한 금융기관과 기업간의 위험분담의 차원에서라기보다는 보다 근본적으로 企業活動의 自由라는 측면에서 제기되어야 할 것으로 생각된다.

金融實名制의 實施는 金融自由化를 加速化할 것을 要求

금융실명제의 실시로 金融自由化, 특히 金利自由化의 조기실시 필요성이 더 높아진 것은 사실이다.

정부는 실명전환시한인 10월 12일 이후에 금리자유화 조치를 취할 것으로 보인다. 金利自由化는 규제금리로 인한 '대출커미션', '꺾기' 등 금융부조리를 없애 금융정상화를 이루기 위한 것으로 물론 금융저축의 증대, 중소기업 자금난의 해소, 채권시장 활성화에도 도움이 되리라고 기대되고 있다.

또한, 내년부터 본격화될 外換 資本自由化에의 효율적인 대응을 위해서도 필요한 조치이다. 國內外 金利差의 變動은 국내 외간의 자본이동을 통해서 통화량, 주가 및 환율에 영향을 미친다. 이와 같이 금리, 환율, 주가, 통화 등의 변동이 서로 주고 받는 영향으로 연계되기 때문에 금리가 규제되어 있으면 통화관리와 적정환율

의 유지가 불가능하기 때문이다.

그러나 短期的으로 대출금리의 상승, 중소기업의 금융비용 가중 등 金利自由化의 副作用에 대한 對備策도 세워야 한다. 市場金利가 적정수준을 유지할 수 있도록 通貨供給을 彈力的으로 운용하고 기업으로 하여금 海外金融을 이용할 수 있도록 과감한 規制의 緩和도 필요하다.

따라서 通貨管理方式도 金利를 중요시하는 방식으로 바꿀 수 있도록 채권시장의 기반확대 등의 준비가 필요하다. 특히, 강조하고 싶은 것은 金利 및 外換 資本自由化가 政府의 綜合的인 巨視經濟 管理能力을 절실히 필요로 한다는 점이다. 과연 우리 정부가 어느 정도의 관리능력을 가지고 있는지 심각히 자체점검을 해보아야 할 때가 아닌가 싶다.

□ 鄭雲燦 교수 (서울대학교)

趙潤濟 박사의 설득력이 金融改革의 필요성을 절감하게 한다. 그의 해박한 지식, 풍부한 경험, 그리고 치밀한 논리 덕분이리라.

趙 박사의 논문에 보충하기 위해 또는 趙 박사와 약간 의견을 달리함을 보이고자 세 가지 점을 지적하고자 한다.

첫째, 金融改革은 金融의 正常化를 의미한다고 해도 과언이 아니다. 그러나 한국 금융이 본연의 역할을 한다는 의미에서의 정상화는 몇 가지 前提條件을 필요로 한다. 그 가운데 가장 중요한 것은 금융기관, 특히 銀行의 不實債權 問題이다. 1993년 6월말 현재 시중은행의 부실채권, 보다 정확하게는 비정상채권(추정손실, 회수의문과 고정을 합한 것)의 비중은 21.6%이다. 따라서 부실채권 문제의 해결없이는 은행이 정상적으로 되기를 기대하기는 어렵다. 그간 금융계에서는 부실채권 해결방안으로 公債發行, 韓銀特融, 株式-債務 交換 등 여러 가지를 제시하였다. 어떤 방법으로든 빨리 해결하지 않고서는 金融改革을 추진할 수 없다.

둘째, '韓國株式會社'는 간단히 '解體'할 수 없다. 물론 정부가 종전처럼 기업투자에 대한 통제도 못하고, 국민경제의 신뢰적 조정자도 아니며, 또한 세계시장환경

이나 국제정세변화에 대한 정보망도 없을지 모른다. 그러나 그렇다 치더라도 政府의 役割을 결코 과소평가해서는 안 된다. 우리나라는 아직도 개발될 여지가 많은 나라이다. 政府의 支援 없이 개발도상국이 선진국이 된 예는 역사상 없다. 따라서 政府가 종전과 같은 직접적 규제자로서의 역할을 포기하되 間接的 調整者로서의 役割은 계속되어야 한다고 생각된다.

셋째, 한국주식회사에서 정부만 빼고 企業과 金融이 새로운 複合體를 만든다는 것도 危險한 發想이다. 이것은 英美式의 商業과 金融의 分離原則 때문만은 아니다. 우리나라는 그렇지 않아도 재벌의 횡포가 이만저만이 아닌데 이들이 금융을 쉽사리 장악하면 衡平에도 문제가 있을 뿐만 아니라 效率에도 문제가 있을 것이 틀림없다.

〈綜 合 討 論〉

韓國經濟의 새로운 方向定立을 위한 財政·金融政策

■ **司會者**

車軿權 名譽敎授(서울대학교)

■ **討論者**

金振杓 稅制審議官(재무부)

朴炳潤 主筆(서울경제신문사)

李弼佑 敎授(건국대학교)

李漢久 所長(대우경제연구소)

崔禹錫 主筆(중앙일보사)

※가나다 順

□ 司會者 : 車斡權 명예교수 (서울대학교)

韓國租稅硏究院의 개원 1주년을 맞아 「韓國經濟의 새로운 方向定立을 위한 財政·金融政策」이라는 주제로 네 분의 논문발제와 여러 경제전문가 분들의 토론을 통해 많은 문제점들이 부각되고 이에 대한 충분한 논의가 이루어졌다고 생각합니다. 그러나 官에서 정책을 수립·집행하고 있는 실무자들의 말씀에 대해 언론계·학계 및 민간연구소에 계시는 여러 분들의 의견이라고 하는 것은 民을 대표한다는 의미에서 매우 중요하다고 생각되기 때문에 硏究院에서도 이와 같이 각계를 대표한다고 볼 수 있는 여러 선생님들을 綜合討論의 초청자로 모신 것으로 알고 있습니다.

토론에 별다른 순서가 있는 것은 아니지만 오늘의 主題發表가 豫算에서 稅制, 金融의 順으로 진행되었기 때문에 먼저 稅制부터 정부측에서 나오신 분들의 의견을 듣고 金融에 대한 얘기를 듣도록 하겠습니다. 그 다음에 제 옆자리에 앉아 계시는 분들에서부터 순서로 하여 토론하도록 하겠습니다. 먼저 財務部의 金振杓 세제심의관께서 세제만이 아니라 이와 관련된 예산문제도 함께 말씀해주셨으면 합니다.

□ 金振杓 세제심의관 (재무부)

저는 조세와 관련된 재정부문을 중심으로 말씀드리고자 합니다. 郭泰元 교수님께서 발표해주신 「租稅政策의 基本課題와 方向」이라는 제목의 논문은 우리 경제사회의 여건변화에 따라 조세정책이 앞으로 수행해야 할 과제와 또 이것이 다루어 나가야 할 정책방향 등을 폭넓게 제시해 주었다고 생각합니다. 앞으로 우리 세제당국이 조세정책을 운영하는 데에 있어서 많은 참고자료가 될 것이라고 생각합니다. 오늘 제가 드릴 말씀은 政府의 租稅政策을 담당하고 있는 實務者의 한 사람으로서 곽 교수님과 또한 토론과정에서 여러 교수님들이 지적해 주셨던 문제점들에 대해 총괄적으로 답변을 드리는 형식으로 우리나라 稅制에 관한 내용을 말씀드리겠습니

다.

金融實名制 實施에 따른 稅源·課稅資料의 陽性化

여러 교수님들이 지적해 주셨듯이 稅制를 꾸려 나가는 여건의 변동 중에서 최근의 가장 큰 영향이 金融實名制 實施라고 볼 수 있을 것입니다. 그 동안 우리 稅制는 상속세, 소득과세, 재산과세 등 여러 부문에 있어서 금융실명제가 시행되지 않음으로 인해 원천적으로 포착이 어려운 稅源을 노출시키는 방편으로 여러 가지 課稅制度를 두고 있었던 것도 사실입니다. 이러한 것들이 기본적인 개인의 인권·재산권의 보장측면에서 늘 爭訟의 대상이 되어 왔음을 감안할 때, 實名制가 정착됨에 따르는 租稅體系의 法律的 側面도 전체적으로 다시 한번 다듬어 볼 필요가 있다고 생각됩니다.

이에 앞서서 정부는 실명제를 조기에 정착시키고 이로 인한 肯定的인 效果라고 할 수 있는 稅源 및 課稅資料의 陽性化를 보다 빨리 촉진시키기 위해서 稅率을 2~3% 정도 내렸습니다만 實名의 效果가 나타나기에는 그 폭이 너무 미흡하지 않느냐 하는 비판이 많습니다. 이에 대해 가령, 매일매일의 금융기록이 그대로 세무서의 컴퓨터와 연결되어 課標로 잡히고 이 같은 金融去來資料를 그대로 課稅資料로 사용할 수 있다면 이러한 비판의 논거는 맞을 수 있습니다. 그러나 세계 어느 나라에서도 금융기관의 金融去來資料가 그대로 연결되어 課稅資料로 쓰이는 나라는 없습니다. 그렇게 되면 금융거래의 생명이라고 할 수 있는 '거래의 비밀보장'이 완전히 소멸되어 더 이상 금융기관의 영업기반이 존립할 수 없게 되므로 지금까지도 그렇게 해온 일이 없습니다만 앞으로도 금융자료가 그대로 과세자료로 이용되는 일은 없을 것입니다.

그러면 實名制로 인해 課稅資料가 陽性化된다는 것은 어떤 過程을 거치는 것인가? 지금까지는 무자료거래를 하는 경우 대금을 입금처리하는 데 있어서 假名의 구좌로 은행구좌를 분산시키다든가, 혹은 다른 借名計座로 처리하여 대금의 입금기록까지도 자기에게 들어온 것으로 처리 안 할 수 있는 방법이 있었습니다. 그러나 앞으로는 金融去來를 假名이나 借名으로 하기 어려워짐에 따라 그럴 여지가 굉장히

줄어들게 될 것이며 稅務調査의 強度에 있어서도 종전과는 상당히 차이가 있으리라고 생각됩니다. 종래의 세무조사는 여러 분들이 지적을 해주셨던 것처럼 거래의 이면이라고 할 수 있는 金融去來의 기록을 조사할 수 없었기 때문에 상당한 경우 納稅者와의 妥協課稅일 수밖에 없었습니다. 그러나 앞으로는 세무조사를 나갈 경우 그 세무조사를 나간 사람도 다시 監査院 내지는 稅政監督機關의 監査를 받게 되므로 적어도 탈세혐의가 뚜렷하게 큰 경우에는 金融去來의 記錄을 조사해야 할 것이고, 하다 보면 누락된 자료를 더 많이 포착할 수 있게 될 것이므로 이는 다른 동업자들의 포착으로 파급됨에 따라 이 같은 파급과정을 거쳐서 課稅資料의 陽性化가 이루어질 것입니다.

어느 나라나 마찬가지로 國稅廳에서는 일반 개인사업자의 경우에 지극히 불성실하게 신고하였다고 생각되는 1~3%만을 조사해오고 있습니다. 앞으로도 이 比率은 줄어들면 줄어들었지 늘어나지는 않을 것입니다. 따라서 實名制가 實施되었다고 해서 1~2년내에 課標가 갑자기 2~3배로 늘어날 수는 없는 것입니다. 그러나 나라살림을 담당하고 있는 저희들 입장에서는 歲入豫算을 조달해야 하므로 稅率을 한번에 5~10% 정도 대폭 내리는 데에는 제약이 있다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

또한, 所得稅의 경우 실명제로 인해 課稅資料가 陽性化된다는 것은 소득자 가운데 事業所得者에 국한된다고 볼 수 있겠습니다. 정부로서는 이 같은 稅收增加의 規模에 맞추어 稅率을 引下할 수밖에 없는 것이기 때문에 이번 소득세율조정이나 법인세율조정에 있어서는 스스로 한계가 있었다는 점을 이 기회에 말씀드리고 싶습니다. 다만, 앞으로 과세자료의 양성화 정도를 보아가면서 내년 이후 빠른 시간내에 추가적인 稅率調整作業이 계속될 전망에 있습니다.

所得課稅制度

所得課稅는 금융실명제로 가장 큰 영향을 받을 것이므로 곽 교수님께서 말씀하신 것처럼 課稅베이스를 확대하고 稅率을 내리는 방향의 政策改編이 계속되어야 할 것이라고 생각합니다. 그런데 중요한 것은 과세베이스를 어떠한 방법으로 확대시키

느냐 하는 것입니다. 금년도에도 일부 감면이 축소되었습니다만 조세감면을 전반적으로 축소시키고 그와 아울러 현재 제도적으로 과세대상에서 완전히 누락된 불법행위의 과세소득을 회계적으로 처리하는 '包括的 所得稅制'의 도입문제가 새로운 課題로서 적어도 新경제 5個年計劃의 기간내에 검토되어야 하지 않겠느냐 하는 생각입니다.

둘째로는 申告納付制度의 문제입니다. 실명제가 되고 포괄적 소득세제의 방향으로 접근해 나감에 따라 정부로서도 1996년까지는 늦어도 申告納付制度를 도입하여 전면 실시할 계획에 있습니다. 다만, 이 경우에 곽 교수님이 지적하셨던 것처럼 納稅費 配分의 逆進性 문제를 고려해야 하기 때문에 원칙적으로는 신고납부제도로 하지만, 일정 규모 이하의 사업자에 대해서는 前期對比 또는 標準所得率을 적용한 所得對比의 일정 기준 이상을 신고했을 때에는 신고대로 확정시키고 세무조사를 배제하는 標準申告率制度, 基準申告率制度를 함께 운영할 수밖에 없다고 생각합니다.

세번째는 金融所得의 綜合課稅問題입니다. 정부는 新경제 5個年計劃에서 계획기간중에 실명제가 도입될 것을 전제로 금융소득의 종합과세에 대해 일정금액의 고액금융소득부터 段階的으로 계획기간중에 課稅를 해 들어간다는 계획을 발표했습니다. 이 같은 조치는 현재의 실명제 자체도 貯蓄의 誘引 등에 많은 영향을 줄 수밖에 없기 때문에 여기에 충격을 더하는 綜合課稅制度의 전면적인 실시보다는 저축자들이 충격을 감내할 수 있는 범위내에서의 段階的으로 綜合課稅해 들어가는 接近이 바람직할 것이라는 데에 기인한 것입니다. 이렇게 할 경우에 한 가지 남는 과제가, 의무적으로 綜合課稅되는 基準金額 이하의 금융소득자들에게는 어떻게 할 것이냐 하는 문제입니다. 현행 금융소득과세제도는 전체 금융자산의 약 4분의 1 정도가 비과세되거나 5%의 낮은 세율로 과세되고 있습니다. 이렇게 되면 비과세받을 부분은 다 받고 나머지는 종합소득세율이 20%가 안 되는 경우 또 선택을 받고 하는 식의 문제가 생기게 되므로 選擇課稅를 제대로 도입하기 위해서는 先決課題로 먼저 5~10%의 낮은 세율로라도 현재의 非課稅를 課稅로 轉換하는 그러한 前段階 措置가 필요하다고 생각합니다.

마지막으로 株式讓渡差益課稅에 대한 문제입니다. 곽 교수님께서는 금융소득종

합과세에 선행해서 주식양도차익을 먼저 분리과세라도 해야 할 것이 아니냐 하는 지적을 해주셨는데 이 문제는 衡平性과 效率性이 가장 대표적으로 부닥치는 부문인 것 같습니다. 현재 우리나라는 주식양도차익에 대해서 원칙적으로 양도자가 부담하는 것을 전제로 證券去來稅라는 외형과세를 하고 있습니다. 그 稅率은 법적으로는 0.5%이지만 證市의 沈滯와 관련해서 현재에는 0.2%의 낮은 세율로 운영하고 있습니다. 사실 선진국들도 다른 資本利得稅(capital gain tax)와는 달리 株式讓渡差益에 관해서는 대부분 정상적인 綜合課稅를 하지 못하고 있습니다. 그 이유는 일일 주식거래량만도 엄청난 규모인 데다 방법 및 상품의 종류가 다양하고 거래가 이루어지는 장소도 상장회사뿐 아니라 場外市場에서 많이 이루어지고 있어 이에 대한 세정당국의 완전한 포착이 불가능하고, 가능하게 한다 하더라도 전체를 포괄하는 徵收시스템을 갖추는 데에도 엄청난 行政費用이 듭니다. 그것에 비해 稅收效果面에서는 그러한 비용을 보상할 수 있을 정도의 세금이 걷어진다는 보장을 할 수가 없습니다. 잘 아시는 것처럼 株式讓渡差益은 差損을 控除해 주지 않을 수 없기 때문에 差益에서 差損을 빼고 나면 결과적으로 종합주가지수의 연간 상승분에 일정률을 곱한 것만큼이 원칙적으로 財政에 들어오게 되는데 실제로는 그보다 조금 더 들어올 것입니다. 그래서 新경제 5個年計劃에서 주식양도차익과세의 문제는 먼저 시장의 여건에 따라 證券去來稅를 正常化하고 주식양도차익과세는 그 뒤에 검토하기로 했던 것인데, 이번 실명제 실시와 함께 그 부분이 임기중에는 안 하는 것으로 발표된 것입니다.

消費課稅制度

다음은 消費課稅에 대해 말씀드리겠습니다. 먼저, 제일 많이 지적되고 있는 문제로 附加價値稅制의 課稅特例者가 63%나 되는 데에 대해서 많은 지적이 있었습니다. 그러나 사실 특례자 비율이 80%에서 63%로 낮아진 것도 불과 한 4~5년 사이에 이루어진 것으로 이는 국세청에서 '課稅特例排除制度'라는 집행기준을 만들어 비교적 강하게 운영해온 데 기인한 것입니다. 이번에 實名制가 실시됨에 따라 기본적으로 과세자료가 양성화될 수 있는 기본틀이 갖추어졌고 限界稅額控除의 도

입 등으로 국세청의 특례배제제도가 더욱 강화될 것이므로 단기간내에 특례자의 범위는 크게 줄어들 것으로 기대하고 있습니다.

두번째로 附加價値稅의 納付稅額을 매출세액에서 매입세액을 차감하는 前段階稅額控除方式으로 계산하므로 일반과세자와 과세특례자로 나누게 되는데, 오히려 소득세와 비슷한 直接控除法으로 하면 과세특례자를 빨리 없앨 수 있지 않겠느냐는 지적이 있었습니다. 그런데 이 문제는 부가가치세를 도입할 당시 IMF나 기타 자문관들과 함께 여러 가지 방법을 검토하면서 우리나라의 여건에 가장 적합한 방법이 현재와 같은 前段階稅額控除方式이라고 결론을 내렸던 부분입니다. 또한, 大衆稅는 어떠한 형태로든 수많은 납세의무자와 관련되어 있는 것이기 때문에 세율을 오르내리는 것보다 세금을 계산하는 방법이나 그 과세절차를 바꾸는 것이 실질적으로 훨씬 더 큰 租稅抵抗과 摩擦을 유발시키므로 현재의 시스템하에서 附加價値稅制度를 정착시켜 나가는 것이 더 옳은 방향이 아닌가 하는 생각을 해보고 있습니다.

特別消費稅 문제는 곽 교수님 의견에 전적으로 동감합니다. 特消稅는 근본적으로 外部不經濟의 效果를 유발하는 휘발류, 주류, 담배류 등의 품목에 국한하여 과세하고 나머지 부분은 附加價値稅로 吸收하는데, 다만 이 경우 부가가치세의 세율은 현재보다 더 올려야 된다고 생각합니다. 물론 일본 5%, 대만 3%의 예가 있긴 합니다만 그 경우와 우리나라의 시스템과는 전반적으로 다르고 유럽과 비교하여 우리나라의 국민들이 바라는 財政規模와 租稅負擔水準을 고려해 볼 때 부가가치세에서 특별소비세의 세수를 포함할 수 있는 정도로 稅率을 인상하면서 특소세라는 稅目을 더욱 국한시키고 나머지는 없애버리는 것이 어떤가 하는 생각을 개인적으로 하고 있습니다. 다만, 부가가치세의 세율을 올린다는 것은 우리 사회에서 민감하게 반응하는 문제이므로 먼저 정부의 재정지출을 늘려야 한다는 데에 대한 그 필요성 및 효율성에 대하여 국민적인 합의가 잘 도출되어야 할 것입니다.

財產課稅制度

財產課稅 전체의 總額으로는 선진국과 비교해 볼 때 총조세수입에서 차지하는 부동산 과세수입의 비율이라든가, 또 GNP에서 차지하는 재산과세의 비율은 결코

낮은 수준이 아닙니다. 문제는 지나치게 保有課稅의 비율이 낮고 移轉去來讓渡課稅의 부담이 높다보니까 자연히 거래를 위축시키면서 오히려 부동산을 가지고 있는 사람들의 기득권을 보호하고 토지이용의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져온다는 것입니다. 정부도 土地稅制의 單純化가 필요하다는 인식하에 1996년에는 토지의 취득·보유·이전을 모두 포괄하는 綜合的이고 全面的인 土地稅制改編을 계획하고 있습니다. 그 첫단계는 무엇보다도 이러한 개편작업의 전제조건이라고 할 수 있는 종합토지세로 대표되는 保有課稅의 現實化입니다. 課標를 우선 공시지가로 적용해서 현실화하는 것이 제일 시급하고 그것을 위해서 현재 한국조세연구원에서도 내무부로부터 용역을 받아 연구를 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 정부는 그것을 위한 종합토지세와 지방세체계의 개편작업, 특히 세율의 조정작업을 내년도의 지방세법 개정에서 검토하고 1년 정도의 준비절차를 걸쳐 1996년부터는 종합토지세의 課標를 公示地價로 적용할 계획에 있습니다. 그리고 다음 단계에서는 높은 양도소득세율(40~60%)로 인한 거래위축을 줄이기 위해 綜合所得稅率의 인하와 균형을 맞추어 讓渡所得稅率을 낮출 필요가 있다는 생각을 가지고 있습니다.

租稅誘引制度

租稅誘引制度에 대해 저희 재무부로서는 이번에 양도세 감면을 큰 폭으로 줄이는 등 租稅減免을 줄이기 위해 나름대로 최선을 다했습니다만 과연 전문가들께서 어떻게 평가해 주실지 모르겠습니다. 다만, 이는 워낙 抵抗이 심한 부분이므로 국회에서 심의되어 공표될 때까지 조세감면을 줄이고 유인제도를 合理的으로 개선할 수 있도록 학계 및 언론계에서 더 많은 지원을 해주셨으면 하는 당부의 말씀을 드리고 싶습니다. 이와 함께 내년도에는 減價償却制度를 전반적으로 再檢討할 계획에 있습니다. 최근 선진국에서는 복잡한 조세유인제도를 단순화하고 합리적인 감가상각제도를 위해 그 내용 및 상각방법을 크게 단순화시키고 기업에게 자율권을 많이 주는 방향으로 대폭적인 개선작업이 이루어지고 있습니다. 우리나라도 이와 때를 같이 하여 내년도에 이 부분에 대한 集中的인 改編作業을 할 계획입니다. 한국조세연구원에서는 물론 학계에서도 많은 도움을 주셨으면 고맙겠습니다.

豫算擔當機構의 一元化

이와 함께 저의 개인적인 생각이기도 하고 세출예산을 말씀하신 崔洸 박사님께서도 강력하게 주장해 주셨던 부분으로 歲入豫算을 담당하는 機構와 歲出豫算을 담당하는 機構의 一元化는 稅制와 財政政策을 합리적이고 효율적으로 개선하는 데에 가장 선결되어야 할 과제가 아닌가라고 생각합니다. 여러 교수님들께서 지적해 주셨듯이 稅制가 자꾸 복잡해지는 것은 조세와 세출이 따로따로 편성되기 때문인 것입니다. 租稅를 인체에 비교하면 하나의 골격이라고 할 수 있을 것입니다. 즉, 국민경제의 중·장기 운영방향 및 자원배분에 대한 정책방향에 따라서 뼈대를 이루고, 金融과 財政支出을 통해 혈액과 살을 공급해 주어야 할 것입니다. 그러나 歲入과 歲出政策이 分離되어 이루어짐에 따라 稅法改正案이 올라갈 때마다 계속해서 새로운 지원이 요구되고 세출 쪽이나 금융 쪽에서 해결해야 할 문제까지도 租稅政策으로 지원해야 됨에 따라 稅制만 더욱 이상하게 꼬이고 복잡해지는 것입니다. 이것이 만일 한 부서에서 다루어져 歲入과 歲出이 有機的인 連繫下에서 통합·운영되고 각종 지원제도들이 세출정책이나 다른 금융정책으로 흡수된다면 稅制는 좀더 單純化되고 效率的으로 운영될 수 있을 것이며 歲出構造 또한 여러 형태의 특별회계, 기금 등으로 복잡하게 연결될 필요없이 合理的으로 개선될 것입니다.

물론 이렇게 될 경우 많은 사람들이 걱정하는 것이 經濟企劃院이나 財務部 중 어느 부처가 이를 맡게 되든지 간에 두 부처 모두 가뜩이나 권한이 집중되어 있는데 이로 인하여 그 권한이 더욱 집중되고 횡포가 커질게 아니냐 하는 점입니다. 이 부분에 대해서는 어떻게 다른 방법으로 통제하고 해결하더라도 歲出入 擔當機構의 一元化는 매우 중요한 機構改編課題가 아닐까 하는 생각을 개인적으로 하고 있습니다.

中央財政과 地方財政

마지막으로 中央財政과 地方財政의 調整問題에 관하여 말씀드리고자 합니다. 地方自治가 擴大·施行되어 오면서 중앙재정을 지방재정으로 넘겨야 한다는 것이

어떤 사회캠페인 비슷하게 되어 하나의 커다란 흐름으로 가고 있습니다만, 저의 개인적인 판단으로는 현재 地方財政과 中央財政의 문제가 너무 빨리 移讓되고 있는 것이 아닌가 하는 생각입니다.

그 이유는 첫째, 지방정부가 중앙정부로부터 行政機能을 移讓받아 그것을 중앙정부가 하는 것보다 더 나은 방향으로 운영하려면 먼저 지방정부의 조직개편, 인력양성 및 행정기술발달 등 事前的인 過程이 필요한 것입니다. 그런데 지방정부가 이러한 준비를 하기도 전에 중앙정부로부터 갑자기 최근 1~2년 사이에 2~4배의 예산을 넘겨 받게 됨에 따라 일부 지방자치단체에서는 不用豫算을 남기지 않기 위하여 매년 가을철이 되면 보도블럭을 뜯었다 고쳤다 하는 식의 오히려 예산낭비를 가져오게 되었습니다. 중앙정부의 國稅, 지방정부의 地方稅 모두 돈을 내는 사람은 국민이고 따라서 세금은 국민에 대한 서비스를 가장 효율적으로 높이는 데에 사용되어야 할 것입니다. 그러기 위해 중앙재정과 지방재정의 조정 배분은 기능의 합리적 재배분, 권한과 책임의 이양 정도 등과 균형을 맞추어가면서 이루어져야 할 것입니다.

둘째, 국가가 과세하는 國稅 중에 어떠한 것을 地方稅로 넘겨도 현재 지방재정의 커다란 문제점이라고 할 수 있는 자치단체간의 財政의 富益富 貧益貧 현상을 더 加速化시킬 뿐입니다. 그 이유는 經濟力이 지나치게 대도시에 집중되어 있어 현재 대도시의 재정사정은 비교적 여유가 있는 데 반해, 군·읍부는 자체 세입으로 군청 직원의 인건비도 못 주고 있는 실정이기 때문입니다. 이에 대한 제 생각은 地方政府와 中央政府가 稅源을 共同으로 利用하는 제도를 발전시키는 것이 유일한 해결방법이 아닌가 생각합니다. 최근 유럽에서는 재정의 새로운 中央執權化 현상이 일어나고 있다고 듣고 있습니다. 이러한 財政의 통합현상은 매스컴과 대중교통수단이 발달하면서 지방의 분권화가 약해지고 중앙정부와 지방정부가 세금을 따로 걷을 필요성이 줄어듬에 따라 일어나고 있는 현상으로 우리가 앞으로 政策을 수립해나가는 데에 있어서 좋은 示唆點이 되리라고 생각합니다.

이와 함께 마지막으로 한 가지 말씀드리고 싶은 것은 서울시, 6대 도시 등 여유가 있는 지방자치단체의 財源을 군·읍에 이양하는 地方自治團體間의 財政調整制

度 導入이 필요한 때라고 생각합니다. 종래 우리는 중앙정부로부터 지방정부로 나누어 주는 것만을 생각했습니다만 이미 중앙정부는 더 이상 지방정부에 넘겨줄 財政의 餘力이 없습니다. 오히려 현재로는 사업비, 판공비, 인건비 등 모든 면에서 대도시의 자치단체들이 더 여유가 있다는 것이 여러 통계분석에서도 잘 나타나고 있습니다. 그러나 이는 정부나 공무원들이 말하기가 참 어려운 부분이며 또한 그대로 制度化하기에 힘든 면이 많습니다. 따라서 地域利己主義의 昇華, 地域의 均衡發展을 위해서라도 학계나 언론계에서 이 부분에 대한 많은 도움을 주셨으면 하는 부탁입니다.

□ 朴炳潤 주필 (서울경제신문사)

네 가지의 주제발표 가운데 제일 먼저 눈에 띈 것이 비슷한 여건에 있는 나라들과 비교해 볼 때 우리나라의 政府規模가 큰 정부가 아니고 작은 정부라고 주장한 점입니다. 따라서 어느 정도 財政擴大를 해도 무방하지 않겠느냐 하는 논조로 나간 것 같습니다. 그 근거로 제시한 것이 IBRD 보고서였는데 IBRD가 어떤 근거하에서 그런 자료를 냈는지는 모르겠지만 저는 이에 동의할 수 없습니다. 우리나라의 財政規模가 너무 크고 政府機構가 비대해 있다는 것은 정부나 국민 모두가 공통적으로 인식하고 있는 사실입니다. 또한, IBRD의 통계가 맞다 하더라도 IBRD 통계 내용에 대해 의문이 있습니다. 정부지출 중에 特別會計問題, 거대한 각종 基金 및 광범한 國營企業部門 등을 포함했는지 의문입니다. 또한 社會保障支出과 같이 국민의 이익으로 다시 환류되는 부분을 감안했는지, 그리고 租稅負擔 중에 준조세, 뇌물, 상납부문과 같은 국민부담을 고려했는지 모르겠습니다. 이러한 것들을 충분히 고려한다면 租稅負擔率은 지금보다 훨씬 높아지리라 생각합니다. 또한, 제가 알고 있기로는 1인당 GNP가 5천달러에서 6천달러 수준인 국가 중에서 우리나라의 名目租稅負擔率이 결코 낮지가 않습니다. 따라서 租稅負擔率을 더 높여야 한다, 또 財政規模를 擴大해야 한다는 논리는 상당히 신중을 기해야 할 문제라고 말씀드리고 싶습니다. 설사 외국과 비교해서 국민부담이 낮다 하더라도 요즘 많이 쓰는 말대로

국민정서상 이것을 용납하기는 힘들 것입니다. 정부내에 많은 浪費要因이 있고, 지금은 달라져가고 있다고 느끼지만 부패구조, 준조세문제 등을 감안할 때 負擔은 결코 낮은 수준이 아닙니다. 또 하나 지적해야 할 것은 行政機構가 굉장히 肥大해 있다는 점입니다. 중앙정부내 장관급 감투만 하더라도 韓國은 약 40여명선으로 기억하고 있는데, 美國이나 日本은 약 30명선, 臺灣은 그보다도 적은 20~23명선이라고 합니다. 김영삼 대통령도 선거공약에서 작은 정부를 지향하겠다고 했습니다. 정부도 앞장서서 작은 정부를 지향하고 있는데 우리가 외국에 비해 상대적으로 작은 정부를 갖고 있다면서 租稅負擔을 높이고 政府機構를 肥大化시키는 誘引을 政府에 준다는 것은 바람직하지 않으며 세계적인 추세에도 위배되는 것입니다.

또한, 재정규모의 확대와 관련해서 자주 얘기하는 것이 社會間接資本의 擴大를 위해 財政規模를 擴大할 수밖에 없다고 하는 점입니다. 그러나 여기서 우리가 짚고 넘어가야 할 점은 흔히들 5共이 社會間接資本에 대한 投資를 하지 않았다고 하는데 그것은 잘못된 인식입니다. 1980년대 중반 電力豫備率이 56%까지 올라간 적이 있었는데 이때 많은 국민들은 사회간접부문의 투자 특히, 전력에 대한 투자가 너무 많아서 韓電이 망하고 나라가 망한다는 얘기까지 했습니다. 1980년대초까지만 해도 고속도로가 텅비었고 항만의 여유도 충분했습니다. 이것이 1988년 이후 갑자기 모자라게 되었는데 그 이유는 광란적인 過消費 때문이었습니다. 한 해에 전력소비가 20~30%씩 늘어나고 自動車保有臺數도 40~50%증가하였으며 바나나가 한꺼번에 대량 入荷되어서 보세창고를 모두 점령해 버렸다는 기사들을 많이 보았을 것입니다. 이런 식으로 消費가 급격하게 늘어나면 세계 어느 나라라도 감당하지 못합니다. 주택이 모자란다고 해서 주택 2백만호 건설하다가 經濟가 휘청거렸듯이 社會間接資本의 需要가 늘어난다고 해서 이런 식으로 무조건 投資만 늘린다면 經濟는 흔들리게 되는 것입니다. 따라서 社會間接資本의 문제는 先後 緩急을 고려하여 段階的으로 해결해야 합니다. 예를 들어 제가 보기에는 가장 시급한 문제가 대도시 및 그 주변의 도로 사정인 것 같습니다. 그러나 대도시는 땅값이 너무 비쌉니다. 실제로 日本에서는 投資費의 99%가 토지매수비용으로 지출되는 경우가 있었습니다. 이러한 경우 무조건 투자만 늘릴 것이 아니라 땅값 안정책과 병행해서 투자지출을

종합적으로 다루어야 할 것입니다. 참고로 세계경제포럼과 스위스 국제경영개발연구원의 조사내용을 보면 開途國의 競爭力 分析에서 우리나라의 사회간접자본환경은 세계 제7위로 그렇게 열악하지 않은 것으로 나타나고 있습니다. 아무튼 投資效率을 높이는 방향으로 社會間接資本을 접근한다면 그렇게 큰 財政投資를 要하지 않는다고 봅니다. 최근에 일부 대도시 주변의 도로만 빼고는 전력, 통신, 항만 등이 크게 부족하다는 얘기는 쑥 들어 갔습니다. 이는 過消費가 진정되었기 때문입니다. 이런 것을 綜合的으로 보고 連繫해서 해결해야 합니다.

世界史의 전개과정을 보더라도 財政膨脹은 경제쇠퇴의 징후라고 얘기한 사람들이 많이 있습니다. 세계적인 추세도 그렇고 우리의 경험도 財政膨脹이 되고 나면 그 후유증이 매우 컸습니다. 5共 經濟政策을 찬양하는 것 같습니다만 苦痛分擔을 내세우면서 政府가 앞장서서 허리띠를 졸라매고 예산을 줄이는 등의 緊縮財政을 하니까 經濟가 안정을 찾고 이러한 기반 위에서 1986년부터 불어온 소위 3低 호기를 활용할 수 있는 기반을 다졌다는 교훈이 있었습니다. 다음으로 우리가 租稅政策을 다루는 데 있어서 유념해야 할 점이 있습니다. 우리는 租稅政策을 얘기할 때 항상 稅制問題만 다루는데 사실은 그렇지 않습니다. 稅制보다는 자금출처조사, 과세표준, 소득표준율과 같은 것을 결정하는 稅政이 問題입니다. 어떤 경우에는 세법이 있으나마나 하는 경우도 많습니다. 사실 우리나라의 資金出處調査는 稅法을 지나치게 확대 해석한 것입니다. 日帝時代 刑法을 운영하는 것처럼 혐의가 있으면 무조건 붙들어다 놓고 당사자에게 증거를 대라고 하니 이 같은 방법의 자금출처조사는 민주사회의 법정신에 위배되고 선진 민주사회에서는 있을 수도 없는 현상입니다. 더군다나 이것이 정치도구로 악용되고 있는데 그러면 나라가 발전하지 못합니다. 社會가 위축되고 經濟가 萎縮됩니다. 따라서 우리는 자금출처조사 문제에 대해 좀더 근본적으로 진지하게 접근할 때가 왔다고 말씀드리고 싶습니다.

課稅標準과 所得標準率도 마찬가지입니다. 이런 것들을 國稅廳이 마음대로 결정하기 때문에 稅法은 있으나마나 입니다. 실제 매출액이 1억, 2억되는 사람의 과세표준을 천만원, 이천만원으로 잡으면 稅法은 아무 의미가 없습니다. 所得標準率도 마찬가지입니다. 어떤 면에서는 稅法이라는 것이 탈세를 전제로 하여 정해진 감

이 없지 않습니다. 눈가리고 아웅하는 식으로 稅法을 만들어서는 안됩니다. 우리나라의 세법과 도로교통법은 性格이 비슷합니다. 실제로는 여러분 모두 경험해 보셨겠지만 교통순경과 싸워서 이겨본 사람 없듯이 세무직원과 실랑이 붙어서 이겨본 사람 없을 것입니다. 이제는 稅法에서 그런 것까지 따질 때가 되었다고 봅니다.

다음은 附加價値稅에 대해 몇 가지 얘기하겠습니다. 金振杓 세제심의관께서 잘 설명해 주셨는데 우리의 附加價値稅는 진짜 나쁘게 얘기하면 부가가치세가 아니라 韓國的 附加價値稅입니다. 과거의 영업세를 인정과세하는 방식 그대로 입니다. 이런 부가가치세를 하면서 우리나라도 부가가치세를 한다고 하는 것은 조금 낯간지러운 얘기일 것입니다. 美國의 경우 꼬박꼬박 영수증을 주고받지만 미국의 제도도 부가가치세가 賣上稅입니다. 부가가치세를 하려면 정식으로 하고 그렇지 않으면 부가세라는 이름을 붙이지 말아야 할 것입니다. 이 기회에 附加價値稅를 正常化하지 않으면 實名制도 그런 식으로 되고 맙니다. 金振杓 세제심의관께서도 말씀하셨듯이 부가가치세를 정상화하려면 稅率을 과감하게 내려주어야 하는데 그러기 위해서는 세수결함이 우려되고 또한 현실적으로 金融去來資料는 課稅資料化할 수 없다는 것은 당연한 얘기입니다. 그런 애로가 있는 것은 알지만 附加價値稅와 綜合課稅를 正常化하지 않는다면 실명제는 의미가 없게 됩니다. 따라서 제 생각에는 稅率을 과감하게 내리고 그대신 附加價値稅의 課標를 과감하게 現實化해주면 된다고 봅니다. 현재 附加稅 課標는 실제 매출액의 20%도 잡혀있지 않습니다.

財産稅도 마찬가지 입니다. 1996년부터 綜合土地稅 課標를 公示地價로 한다고 하셨는데 두고봐야겠지만 제가 보기에는 어려울 것으로 생각됩니다. 정부가 먼저 손해보는 셈치고 稅率을 대폭 인하하기 전에는 안됩니다. 公示地價로 가려면 과표를 지금보다 5배 정도 올려야 되는데 그렇게 되면 세금이 얼마나 늘어나겠습니까? 따라서 부가세의 경우 먼저 稅率을 과감하게 引下해 주고 대신 課標를 實現化한다면 빠르게 課稅特例者가 一般課稅者로 轉換될 수 있을 것입니다. 같은 이유로 한국식 적당주의 금융실명제가 되지 않으려면 납세자가 종합과세를 두려워하지 않도록 所得稅率을 과감히 내려주어야 합니다.

다음은 金融政策에 대해 말씀드리겠습니다. 우리나라의 金融産業이 크게 落後

되어 있다는 것은 아무도 부인하지 않을 것입니다. 開途國間의 競爭力 分析에 대한 보고서를 보면 開途國 중에서 우리나라의 금융이 제일 낙후되어 있는 것으로 나타나 있습니다. 국가경쟁력 종합순위가 1991년의 3위에서 1993년에는 6위로 떨어졌는데 금융부문의 경쟁력은 10위입니다. 실제로 金融이 産業發展을 따르지 못하고 있습니다. 韓國租稅硏究院의 趙潤濟 박사의 발제논문을 감명깊게 읽었습니다만 국제환경도 변화하고 우리 내부환경도 변화하고 있습니다. 금융정책도 과감하게 변화해야 됩니다. 논문에서도 지적했듯이 開發段階에서는 政策金融이 경제 및 산업발전에 기여했지만 國際化·開放化 時代에서는 거추장스러운 것입니다. 금융당국이 아무리 부인하려 해도 관치금융, 금융규제 등의 실상을 부인할 수 없고 이런 형태로서는 競爭時代에 살아남을 수가 없습니다. 마땅히 金融은 自由化되어야 합니다. 그 핵심은 金利의 自由化와 銀行人事의 自由化로 요약될 수 있습니다. 발제논문에서 지적했듯이 세계금융시장변화의 큰 추세가 自由化·國際化·證券化인 것처럼 우리나라도 이런 방향으로 가야 한다고 봅니다. 이와 관련해서 金融, 특히 銀行의 大型化가 필요하다고 봅니다. 일본의 은행들은 합병을 통한 대형화로 국제화·개방화에 대응하고 있는 데 반해 우리는 서울을 무대로 하는 전국 규모의 은행들이 난립하고 있습니다. 國際化 時代에 경쟁을 할 수 있기 위해서는 정반대로 가고 있는 난립을 막아야 합니다.

이와 아울러 金融實名制가 정착하려면 稅制面에서의 정착방안도 서둘러야 하겠지만 私債에 의존하고 있는 영세상공인들을 制度金融圈으로 끌어들이기 위한 노력 즉, 제도개편이나 새로운 기구의 설립 등이 필요하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 이를테면 국민은행의 서민금융확대, 상호신용금융의 신설허용 및 영역확대 방안 등이 필요합니다. 여담이지만 1972년도의 8.3조치, 1982년도의 7.3조치 때에는 단자회사·신용금고의 설립허용 등 庶民金融의 길을 터주는 補完措置가 따랐는데 이번에는 그런 노력이 하나도 없었습니다. 이 같은 補完措置가 전혀 따르지 않고 우격다짐으로 非實名 金融去來를 막아 경제를 운영하겠다는 것은 문제가 있으며 결국은 한국식 금융실명제로 변질되고 맙니다. 마지막으로 한 가지 이 자리를 빌어서 말씀드리고 싶은 것은 신문에서 봤습니다만 일부 영세업자들의 경우 전당포에까지 드나

든다고 합니다. 전당포보다는 이런 사람들을 상대로 영업을 할 수 있는 合理的인 貸金業制度의 도입이 바람직하지 않겠는가 하는 생각입니다. 감사합니다.

□ 崔禹錫 주필 (중앙일보사)

정책 이전에 필요한 것은 信賴關係입니다. 어떤 기본적인 약속이나 상식이 지켜지지 않는 한 정규화된 이론은 무의미하다는 것입니다. 따라서 정책세미나도 좋지만 그전에 우리 社會가 해야할 것과 하지 말아야 할 것을 분명히 구분하는 것부터 짚고 넘어가야 하지 않겠느냐 하는 생각을 합니다. 그리고 이러한 政策을 할 때에 제일 기본이 되는 것이 政府가 좀더 謙虛해야 되겠다는 점입니다. 정부는 정책에 대해 지나치게 자신감이 많고 또한 마음대로 할 수 있다는 생각을 갖고 있는 것 같습니다.

金融實名制만 하더라도 이것만 實施하면 우리나라의 地下經濟가 없어지고 소위 政經癒着도 사라질 것이라고 하는데 이는 우리나라의 오랜 전통, 문화적 유산, 습관, 관행 등 歷史的인 遺産과 過去의 經驗을 너무 무시한 발상이 아닌가 하고 생각합니다. 법률 하나로써 이것이 마음대로 된다면 어느 나라가 그렇게 하지 않겠습니까?

이것을 차라리 하나의 개혁으로 보고 이제까지의 社會慣行을 완전히 바꾸겠다고 한다면 이는 매우 파격적인 조치로 이에 상응하는 비상한 각오와 제도적 정비가 있어야 할 것입니다. 그런데 그런 각오와 制度的 整備가 없지 않았느냐 하는 것입니다. 일반소득자와 달리 일반영업자들의 경우 금융거래가 잡히게 되면 附價稅와 연관되고 과거 5년 동안의 所得稅와도 연관되는데 이에 대해 두려워 안 할 사람은 없을 것입니다. 이렇게 社會를 不安하게 해서 과연 經濟回復이 되고 發展될 것인가에 대해서는 의문이 생깁니다.

아까 말씀하시기를 稅收 차질이 문제가 된다고 하셨는데 저는 이런 경험을 했습니다. 1973년도에 국회에서 봉급자의 免稅點을 1만 5천원에서 1만 8천원으로 올린 적이 있습니다. 그 당시 세제당국은 稅收가 크게 주니 그 이상은 절대로 안

된다고 하였습니다. 그런데 1년 뒤인 1974년의 1.14조치에서 봉급자의 면세점이 일거에 5만원으로 올라간 적이 있습니다. 5만원으로 올라가도 財政에는 缺損이 나지 않았던 것입니다. 최소한 實名制에 의해서 改革을 하겠다고 한다면 국민들에게 이때까지 감추었던 것을 전부 내놓으라고 하기 이전에 政府는 稅率에 대한 모험을 해야 할 것입니다. 이 같은 모험으로 비록 처음에는 稅收가 缺損나는 해가 있다 하더라도 국민이 신뢰할 수 있는 여건을 만들어 주어야 하는데 이러한 의미에서 정부의 개혁 의지는 약하다고 생각합니다.

그리고 앞으로 稅金이 갑자기 늘어날 것인데 이에 대해 이것은 過去의 脫稅分을 거두는 것이므로 문제가 없다고 생각해서는 안 됩니다. 역사적으로도 稅金이 갑자기 늘면 반드시 租稅抵抗이 생깁니다. 가령, 讓渡所得稅나 勞動所得稅가 늘어나는 것은 조세저항이 훨씬 덜 합니다. 월급장이는 세금을 떼고 봉급을 주기 때문에 실감을 못하고, 양도소득세는 그것이 늘어도 이익이 난 부분에서 지불하기 때문에 저항이 훨씬 적습니다. 그러나 이미 받아 다 써버린 利子에 대해 소급해서 稅金을 낸다거나 財産稅 및 土超稅의 경우 땅값은 안 오르는데 公示地價가 올랐기 때문에 세금을 낸다면 이는 결코 간단한 문제가 아닐 것입니다. 역사적으로 봐도 불란서혁명이나 동학난 모두가 어떤 면에서는 租稅問題와 깊은 연관이 있습니다. 따라서 이 같은 문제를 稅政이나 稅制와 같은 하나의 經濟政策으로만 볼 것이 아니라 政治經濟學的으로 하나의 統治的인 次元에서 깊이 생각해야 합니다.

그런데 이에 대한 고려가 너무 적고, 특히 實名制에 대해서 技術的인 問題만 다루지 이를 받아들이는 국민들의 생각이나 國民經濟運營에 대한 제시는 거의 없습니다. 당초 예산을 짤 때에는 금년에 6~7%의 경제성장을 예상하였지만 지금 예상으로는 약 4%밖에 안 됩니다. 우리나라의 GNP가 3천억달러 정도 된다고 보면 成長率이 6~7%에서 4%로 떨어진다는 것은 약 100억달러 정도의 GNP가 날아간다는 뜻이고 擔稅率이 20% 정도 된다고 하더라도 100억달러의 20%이니까 20억달러 정도의 稅金이 덜 들어 오게 되는 것입니다. 그렇다면 여기에 대하여 국민경제 전체에 대한 어떤 비전을 제시해 주어야 하는데 이러한 조치는 없이 對症療法으로 實名制에만 매달리고 있으니 국민들은 이에 대해 반신반의할 수밖에 없는 것

입니다. 즉, 開放經濟에 있어서 부분적인 財政 金融政策보다는 먼저 백성을 어떻게 다스리고 經濟運用을 어떻게 끌고 갈 것이냐가 우선적으로 고려되어야 문제가 생기지 않는다고 저는 생각합니다.

우리나라는 銀行 預金의 調査나 審査 등을 함부로 하는데 소위 민주사회에서 어떻게 남의 예금을 함부로 뒤질 수 있는지 의문입니다. 이런 根本的인 問題부터 손을 대어 정리해 나가야 할 것입니다. 그리고 요즘 돌아가는 상황을 보면 저는 욕하면서 배운다는 말을 실감하게 됩니다. 民間의 創意와 自由를 존중한다고 하면서 과거에 했던 것처럼 걸핏하면 稅務署시켜 조사하고 公正去來委員會에게 조사하게 하는데, 이렇게 하면 결코 문제는 해결되지 않습니다. 企業의 경우에도 과거의 오랜 관행, 하도급거래 등 어떤 근본틀을 정리하고 난 다음에 새로운 經濟의 틀을 만들어야 하는데 아직 우리는 그 틀이 만들어지지 않았다는 것입니다.

우리 회사에 이런 原稿가 하나 들어왔었습니다. 정치인이 정권을 잡고 나니 공무원비리, 기업비리, 정치비리 등 과거의 여러 비리 가운데 정치자금비리는 손을 대지 않았다는 것입니다. 그러면 만약에 기업인이 정권을 잡았으면 기업비리는 놔두고 정치자금비리만 잡지 않겠는가? – 이런 내용의 글이었는데 그 다음날 좀 꺼림직하다고 원고를 찾아가 신문에 싣지는 못했습니다. 그와 마찬가지로 제 생각을 말씀드리자면 공무원 비리, 은행 부조리, 정치자금 등 過去와 관련된 모든 問題에 대해 어떤 整理가 되어야 하지 않겠느냐 하는 것입니다. 예를 들어서 '東亞投金事態'의 경우 이것이 현행법에 걸리는 것인가?, 과연 금융기관의 서비스차원에서 고객을 위한 것인가? – 이런 차원에서 이 문제를 해결하려 하지 않고 단지 統治權에 대한 도전으로만 보고 이것을 법으로 잡으려다가 안되니까 업무방해죄를 걸었는데 제가 보기에 오히려 업무를 방해한 사람은 그 사람이 아니라 政府인 것 같습니다. 이와 같은 근본적인 문제에 대하여 어떤 約束 없이 財政政策이나 金融政策을 한들 아무 소용 없는 일입니다.

어쨌든 제 생각에 實名制는 성공한다고 봅니다. 그러나 實名制는 성공하는 대신 經濟는 무너지고 앞으로 국민들의 정부에 대한 信賴, 근검절약하는 마음, 老後에 대비하는 마음 등이 깨지게 된다면 지금 현재 성공한 대가가 너무 크다는 것입

니다. 즉, 고도의 이론으로 설명될 수 있지만 이것이 과연 소용이 있느냐는 것입니다. 좀 거칠지만서도 제가 新聞社에 있으니까 이런 얘기를 할 수 있는 것입니다. 이상입니다.

□ 李弼佑 교수 (건국대학교)

오늘 韓國租稅硏究院 開院1周年 심포지엄의 주제가 매우 미래지향적이라고 느꼈습니다. 앞으로 우리가 잘 살려면 어떤 방향으로 어떻게 나아가야만 좋겠느냐? 이것을 크게 財政部門과 金融部門으로 나누어 발표해 주신 것으로 알고 있습니다. 저는 주로 관심을 가지고 공부하는 분야가 재정분야이기 때문에 일단 財政部門을 중심으로 해서 간단히 몇 가지 말씀드리겠습니다.

앞으로 우리가 잘 살기 위해서는 어떤 것들을 바꾸어 나가야 되겠는가에 대해 생각해 볼 때 다른 나라와 비교해서는 안 되겠습니다만 그래도 역시 先進國들이 채택하고 있는 制度들을 優先的으로 고려해 보아야 할 것입니다. 稅制 및 金融이 우리가 生業을 엮어 나가는 市場에서의 競爭의 規則과 직결되어 있다고 본다면 지금까지의 慣行이나 制度는 그런 면에서의 고려가 매우 未洽했다고 생각됩니다. 그래서 버는 사람은 계속 벌고 아무리 열심히 노력해서 일을 한다 하더라도 역시 돌아오는 것은 불공평했습니다. 이제는 이런 것들을 모두 制度化하는 데 집중해야 할 것입니다. 그 중에서도 제일 중요한 것이 지금 政府가 추진하고 있는 金融實名制입니다. 실명제가 성공할지는 두고 봐야 할 문제이지만 아무튼 성공하기를 바랄 뿐입니다. 물론, 집권기간 동안에 株式讓渡差益에 대한 課稅는 안 하겠다는 점이 문제로 남습니다만 이에 대해서는 잠시 뒤로 미룬다하더라도 實名制가 성공한다면 이와 발맞추어 나라살림을 운영하는 데 필요한 제도, 특히 公平한 課稅를 위한 中立的인 稅制의 轉換이 이루어져야 한다는 것이 대체적인 방향인 것으로 알고 있습니다.

그 중에서도 제일 먼저 우리나라의 財政規模가 國際規模에 비해 작다는 지적을 해 주셨고 또 이에 대한 반론도 제기되었습니다. 여기서 국제비교의 기준은 우리나라의 재정규모를 一般會計와 特別會計의 統合財政으로 본 것 같습니다. 따라서

IMF에서 채택한 統合財政의 規模를 보면 그렇게 큰 규모는 아닌 것으로 나타나 있습니다. 그러나 제가 알기로는 이 같은 특별회계외에도 60여개에 달하는 基金이 있는데 이들을 모두 합한다면 그 규모는 엄청나 GNP의 약 40%에 이를 것으로 생각됩니다. 그 基金 가운데 30여개가 政府管理基金으로 되어 있습니다. 앞에서 여러분들이 말씀하셨고 정부측에서도 잘 알고 있는 사실이지만 이런 것들을 정리하여 중복되는 기능을 統合·管理한다면 앞으로 정부의 財政規模는 좀더 減縮되어질 것으로 생각됩니다.

어제 방송에 의하면 租稅負擔率이 당장 내년도에 20%가 되고 1998년에는 22~23%로 올라간다는 보도가 있었습니다. 이렇게 볼 때 競爭國에 비해 우리나라의 租稅負擔率은 그리 높은 수준은 아닙니다. 그러나 각 사회의 여기저기에서 해달라는 요구는 자꾸 많아지는데 이와 같이 財政需要가 늘어나므로 財源調達面에서도 세금으로 하는 수밖에 없지 않겠느냐 따라서 稅負擔을 올려야 한다는 것이 정부측의 입장인 것 같습니다. 이에 대한 제 생각은 다음과 같습니다. 조세부담률이 높다 낮다보다는 課稅의 不公平性 및 逆進性, 즉 세금을 내야 할 사람들은 안 내고 근로자들이 많이 낸다는 점이 문제입니다. 따라서 實名制가 導入·定着되고 이와 발맞추어 각 稅制가 따라와 준다면 이런 문제는 해소되지 않겠는가 하는 생각입니다. 이런 말씀드려서 어울릴지는 모르겠습니다만 독재국가일수록 정통성이 약하므로 세부담률이 작다는 학설이 있습니다. 반면, 민주국가로 갈수록 租稅負擔率은 높습니다. 그 배경에는 민주국가일수록 시민의 발언권이 높고 그것을 들어 주려 하니까 財政需要가 늘어나고 결국 稅負擔率이 늘어나는 것입니다. 우리나라도 앞으로 규칙(rule)이 공평하게 정착되고 稅負擔 및 財政問題에 대한 국민들의 올바른 인식이 이루어져야 할 때가 오지 않았는가라고 생각합니다. 이제는 우리에게도 先進國型 財政意識, 先進國型 租稅意識이 필요한 때입니다.

財政學을 전공하는 사람이 직접 이런 말씀을 드려서 어쩔는지는 모르겠습니다만 과거에는 행정고시의 1차 과목에 財政學이 필수과목으로 들어있었는데 반해 지금은 없어졌고 財經試驗生들의 2차시험에 선택과목으로 들어가 있습니다. 공무원으로서 財政學을 잘 모르고 어떻게 나라살림을 할 수 있는지 모르겠습니다. 그리고

國稅廳 관련 공무원들은 稅務士 試驗에서도 재정학이 면제가 되어 있습니다. 이러한 점만 보더라도 財政分野에 대한 認識이 國民的 次元에서 提高되어야 하며 앞으로 財政을 民主化하는 데 있어서도 더욱 관심을 가져야 하지 않겠는가 하는 생각이 듭니다.

그 밖에 아까도 特別會計, 基金 등에 관한 얘기가 나왔습니다만 우리나라는 아직도 요즘 일본이 그렇게 하니까 우리도 이런 사업을 하자고 결정하고 이를 事業特別會計로 돌리거나 새로운 基金을 만듭니다. 따라서 一般會計 쪽에서는 아무런 부담이 없는 것입니다. 社會間接資本의 조달문제도 사실상 目的稅로 거두어 그 부문의 특별회계로 처리하니까 일반회계의 규모는 상대적으로 작고 따라서 작은 정부로 나타날 수 있는 것입니다. 그렇게 하는 것이 예산운영 당국자들의 입장에서는 사업을 수행하는 데에 편하고 좋을지 모르나 이것이 타성화되면 規模가 肥大해지고 稅金의 配分問題도 하나의 단상에 갖다 놓고 해야 하는데 이것을 따로 다루게 되므로 전체 나라살림의 운영이 더 방만해지지 않나 하는 생각입니다.

獨逸의 경우 1975년도에 財政大改革을 했습니다. 事業特別會計를 一般會計와 따로 분리하여 다루다가 이를 統合하였습니다. 특히 독일은 연방주의국가이므로 그 규모가 엄청 큰 나라인데도 물론 기금정도는 統一基金이라고 하여 따로 두고 있지만 이것을 모두 統合會計로 管理하고 있기 때문에 財政財源의 效率性이 더 提高되지 않았나라고 느꼈습니다. 우리도 앞으로 좀더 效率化하려면 외국의 이 같은 사례들을 참고해야 할 것으로 생각합니다.

시간관계상 마지막으로 租稅에 대해 한 마디만 하겠습니다. 제 생각에 稅收 확보면에서 財務部측에 주는 부담이 큰 것 같습니다. 우리나라의 財政機能은 二元化되어 있습니다. 즉, 예산당국자인 경제기획원에서는 예산기능만 담당하고 있고 회계기능의 稅收쪽은 재무부에서 담당하고 있는데 이에 대하여 발표자께서도 지적해 주셨지만 長·短點이 다 있습니다. 예를 들어 멕시코의 재무부측에서는 재정기능을 모두 맡다보니까 그 권한이 너무나 비대해져 오히려 불편하거나 불합리한 점이 많다는 얘기도 들었습니다. 앞으로 이런 것들을 모두 검토해서 좋은 방향으로 改善했으면 합니다.

며칠전 방송에서 附價稅의 稅率을 8%로 내린다는 얘기를 들었습니다만 세율을 1% 내리는 데 1조 2천억원의 稅收處理가 되는 것으로 알고 있습니다. 현재의 附加稅 稅率 10%는 원래 基本稅率이고 과거에는 10%에서 ±3% 높이거나 낮출 수 있는 彈力稅率制를 도입한 것으로 알고 있습니다. 그런데 시행과정에서 한 번도 彈力稅率을 적용해본 적이 없고 1990년도에는 아예 이를 없애고 10%로 세율을 정했습니다. 차라리 과거로 되돌릴 수 있다면 현재와 같은 여건하에서는 세율을 10%에서 3% 내리고 또 나중에 세율을 올려야 할 필요가 있을 때에는 상황을 봐서 올리고 하는 彈力的인 稅率을 다시 복원하는 방법이 없을까 하는 생각을 합니다. 감사합니다.

□ 李漢久 소장 (대우경제연구소)

원칙적인 얘기만 몇 가지 하겠습니다. 이번의 主題가 韓國經濟를 어떻게 하면 다시 살릴 것이냐라고 생각되는데 그러면 우리는 크게 두 가지를 따져 보아야 할 것입니다. 하나는 우리가 무슨 일을 해야 할 것이냐 하는 것이고 다른 하나는 누가 할 것이냐, 즉 누가 어떻게 分擔하고 調整해 나갈 것이냐 하는 것입니다.

이 문제는 다음과 같이 귀결된다고 보는데 우선 무엇을 할 것이냐의 관점은 제일 급한 것이 國際競爭力을 올리는 문제와 公平性을 回復하는 문제 - 이 두 가지입니다. 예를 들어서 國際競爭力 提高를 위한 것만 보더라도 생산요소시장의 문제, 산업구조, 산업조직, 시스템의 효율화 등 여러 가지 문제가 있지만 그 가운데 여러분들과 관계되는 것은 政府와 企業의 관계, 政府와 民間의 關係쪽에 있다고 봅니다. 그리고 제가 전에 재무부에 있다가 바깥쪽에 나와서 느낀 몇 가지를 말씀드리는 것이 앞으로 여러분께서 일하시는 데에 도움이 되지 않을까 하는 생각이 듭니다.

우선 먼저 政府와 民間의 關係는 무엇인가? 기본적으로 정부는 완전히 빈털털이 입니다. 솔직히 얘기해서 아무것도 갖고 있는 것이 없지만 엄청난 영향을 미치는 존재라고 봅니다. 民間이 벌어 놓은 돈을 뺏어서 그걸 나누고 영향을 주는 것인

데 누가 만들었는지는 모르지만 아무튼 엄청난 힘을 발휘할 수 있는 시스템으로 되어 있습니다. 그러한 시스템이 제대로 작동되려면 根本的으로 믿음을 가져야 합니다. 민간으로부터 믿음을 못 얻으면 무슨 정책이든지 간에 아무 소용이 없습니다. 民間은 政府보다 훨씬 스마트합니다. 따라서 信賴性을 갖는 게 가장 중요합니다. 그래서 민간에게 정부가 한번 약속하면 그대로 믿어서 손해보는 게 없더라 하는 것을 보여 주어야 합니다. 이는 특히 實名制와 관련해서 매우 중요합니다. 아까 崔禹錫 주필께서도 이와 관련된 철학적인 얘기를 많이 해주셨는데 이것은 아주 중요한 것입니다. 앞으로 정부나 국책연구소에서 무슨 制度를 만들든지 간에 머리에 떠오르는 것을 그냥 政策化하면 절대로 안 될 것입니다. 이렇게 하더라도 어느 정도 모양은 갖추어 나갈 수 있고 만든 사람은 뿌듯한 심정으로 만족하며 지낼지 몰라도 이는 國民經濟에 엄청난 費用을 치르게 하는 것입니다. 일을 할 때 이러한 점을 생각하며 施行에 옮겨야 합니다.

그렇다면 이를 피할 수 있는 좋은 方法이 무엇이냐? 옛날에 약속 했던 것, 즉 옛날의 전임자가 했던 것에 대해 비록 현재 자기는 이를 잘못된 것이라고 생각하더라도 적어도 과거에 그 전임자의 말에 따라 행동한 사람에 대해서는 피해가 가지 않도록 하는 經過措置類의 補完策이 계속 따라 주어야 됩니다.

稅率을 예로 들어서 이번에 조금 올리겠다고 한다면 적어도 그 以前의 稅率을 基準으로 했던 사람들에게는 그 행동으로 인해 영향을 받을 때까지는 引上 以前의 稅率이 그대로 適用되어야 합니다. 金融도 마찬가지입니다. 이것이 제대로 이어지지 않는다면 엄청난 混亂이 생기고 거기서 많은 不公平이 생깁니다. 또한 이와 같은 일들이 반복되면 국민들은 절대로 정부를 믿고 따라오지 않을 것입니다. 이러한 점에서 앞으로 政府가 해야 할 일은 더 큽니다. 왜냐하면 과거에는 민간이 무지했고 우리끼리만 있었기 때문에 그것이 큰 영향을 못 미쳤습니다만 앞으로는 그렇지가 않기 때문입니다. 옛날에는 집안에서 무슨 학대가 있어도 거기서 끝났지만 이제는 집안에서 자꾸 애를 때리면 옆집에서 경찰에 고발하여 부모를 잡아 가는 세상입니다.

따라서 政策을 세울 때에도 이러한 측면에서 생각하고 시행해야 한다는 것이

저의 생각입니다. 租稅負擔率도 이러한 관점에서 봐야 합니다. 조세부담률에 대한 대부분의 논의가 현재의 수준이 높으냐, 낮으냐에 대한 것이며, 이에 대한 數値도 많이 제기되고 합니다만 이에 대해 민간쪽에서 시비를 거는 이유는 쉽게 말해 우리는 죽겠는데 너희들은 뭐하면서 그렇게 돈을 쓰느냐 하는 것입니다. 다른 이유는 없습니다. 따라서 그러한 시각을 고치도록 해주어야 할 것입니다. 가령, 서비스가 아주 좋다, 그러면 稅金이 많은 것은 아무 문제가 되지 않습니다. 문제는 서비스는 시원찮은데 내라는 것은 많다고 느끼는 데에 있습니다. 이는 소위 獨寡占 行爲인 것입니다. 대재벌들을 욕하면서 재벌과 똑같은 행동을 정부가 하고 있는 것입니다. 따라서 우리는 이러한 점을 신경써야 합니다. 즉, 統制하도록 하자는 것입니다.

그러면 統制하는 방법은 무엇이냐? 제일 좋은 방법은 역시 정부가 하는 것들이 수시로 점검되도록 하는 것이고 정부내에 책임지는 사람이 수시로 발생되도록 하는 메커니즘을 갖추어 나갈 때 비로소 그것이 가능할 것입니다. 정부는 정권을 담당하고 있으니까 그 기간 동안에는 마음대로 해도 괜찮다는 사고방식을 갖고 있는 한 이 문제는 해결이 안 됩니다. 아까 논의되었던 地方稅와 國稅의 問題도 이 같은 시각에서 봐야 합니다. 地方自治團體는 중앙정부보다 훨씬 강한 壓力을 받는다는 특성을 갖습니다. 따라서 제각기 自治的으로 운영되면 거기서 나오는 非效率은 있지만 문제가 생기면 즉시즉시 압력이 들어가 오히려 빨리 해결되는 장점이 있다고 봅니다.

제 생각에는 이러한 원리에 따라 꼭 필요한 財政이라도 무조건 租稅로 거두지 말고 오히려 상당부분은 受益者負擔·原因者負擔으로 하여 필요없으면 수시로 정리될 수 있는 시스템을 갖춰나가는게 더 效率的일 것입니다. 이것이 이제까지 일하는 사람을 못 살게 굴면서 자꾸 무엇을 해준다고 하는 식의 인상을 주는 시스템을 고치는 유일한 길일 것입니다. 여기서 우리가 시정을 못하면 國際競爭力을 높일 수 있는 방법이 없습니다. 따라서 이에 대한 중요성을 더욱 분명히 인식하며, 또한 정부의 정책과 관계 있거나 영향력을 미치는 정치인, 고위 행정부 관리들의 수준이 어느 정도 올라갈 때까지 이런 시스템을 갖추어 가면서 다시 한번 재점검해야 하지 않겠는가 하는 것이 제 생각입니다. 大企業도 不實企業의 경우 부도위험에 처하도

록 하는 것이 옳다고 하는데 왜 政府는 그런 차원에서 하지 않느냐는 것입니다. 租稅負擔率도 그런 차원에서 보아야 할 것입니다. 흔히들 재정학자들이 내놓은 조세부담률의 국제비교를 보면 한결같이 시원찮은 나라들과 비교해 놓고 있습니다. 여기서 제가 시원찮은 나라라고 하는 것은 1970년대의 선진국들을 가리키는 말입니다. 왜 日本이나 臺灣, 싱가포르 같은 나라와는 비교를 하지 않는지 모르겠습니다. 물론 거기에 나쁜 뜻이 있다고는 보지 않습니다만 생각을 좀 바꿀 필요가 있습니다. 均衡을 維持할 필요가 있다는 얘기입니다.

또한, 政策과 관련해서 우리가 심각하게 생각해야 할 문제가 있습니다. 自由化하고 國際化하는 것이 課題라는 점은 누구나 다 동의하고 있고 이에 대응하기 위해 민간은 이렇게 해야 한다고 많은 학자들이나 정부에서 얘기합니다. 그러나 제 생각에는 정부가 民間經營에 대해 얘기하기 전에 우선 이러한 추세에 대하여 政府의 經營問題부터 適應해 나가야 할 것입니다.

또 하나는 民間 쪽에서 열심히 適應하려고 해야 합니다. 그런데 적응이 되는 것이 있고 안 되는 것이 있습니다. 여유가 있는 데일수록, 독과점업체일수록 그리고 서비스업체일수록 적응이 잘 안 됩니다. 그런데 그보다 더 적응을 못하고 있는 데가 政府입니다. 흔히들 自由化·國際化를 하려면 派生되는 問題點들이 많으니까 준비를 해야 된다고 합니다. 왜 우리는 이와 같은 생각을 바꾸지 못합니까? 政府가 準備되었든 말든 自由化·國際化를 빨리 해야 우리나라가 살 수 있다면 빨리 해야 되는 것입니다. 그래서 준비가 되지 않은 부서가 드러나게 되면 그 부서의 책임자는 물러나도록 하는 식의 접근이 되어야 합니다. 언제까지 우리 社會는 政府가 準備될 때까지 기다려 가면서 지내야 되느냐 하는 것입니다. 우리나라 정부가 준비될 때까지 외국 정부는 기다려 주지 않습니다. 國際經濟社會에서는 기다려 주는 게 없습니다. 그래서 결과가 나빠지면 누가 책임을 지겠습니까? 결국은 힘 없는 民間 쪽에서 다 부담할 것입니다. 왜 이런 식으로 가야만 하는지에 대해 다시 한번 진지하게 생각해 보았으면 합니다.

制度를 만드는 것과 관련해서 꼭 한 말씀드리고 싶은 것은 制度를 만들 때에 실정을 잘 모르고 만들다 보면 자꾸 멋있게 만들려는 성향이 강해집니다. 특히, 국

책연구소에서 나오는 각종 연구자료나 학자들이 하는 정책건의를 보면 그런 요소들이 많이 있습니다. 또한, 政府의 政策制度를 봐도 그런 것이 참 많이 있습니다. 따라서 실제 행정기관에 들어가면 도저히 집행을 못 하는 것들이 숱하게 나오게 되는데 그 被害를 입는 對象者는 반드시 있게 됩니다. 그래서 너무 욕심을 안 냈으면 합니다. 너무 정교할 필요가 없습니다. 現實에 맞는 政策을 내는 것만이 필요합니다. 이번의 實名制와 관련해서 보면 輸出入價格調査는 關稅廳이 일일히 하고 外換統制를 金融機關이 철저히 하도록 되어 있습니다만 정부가 과연 이것을 그 機關들이 제대로 할 수 있다고 믿는 것인지, 그렇다면 이와 같은 事例가 실제로 대략 몇 건이나 될 것인지 알고 이러한 制度를 만들었는지 모르겠습니다만 제가 보기에는 정말 안타까운 일입니다. 制度를 건의하시거나 만들 때에 이것이 과연 실정에 맞는가, 一線 機關에서 소화능력이 있는가 등에 대해 다시 한번 신중하게 생각해 주시면서 이를 항상 유념해 주시기 바랍니다. 이상입니다.