

기업정책 2001-05

金融實名制:
세 번의 試圖와 세 번의 反轉

2001. 8

임 원 혁

* 본 연구는 전홍택·모종린·이수희 편, 『한국의 경제개혁 사례연구』(잠정)의 일환으로 추진되었다. 본 논문의 자료수집 단계부터 탈고 단계에 이르기까지 많은 도움을 주신 김준일 박사님께 감사드린다.

목 차

| | |
|--|----|
| 1. 서론: ‘개혁중의 개혁’ | 1 |
| 2. 금융실명제의 경제학 | 3 |
| 2.1. 금융실명제의 제도적 성격 | 3 |
| 1) 금융실명제의 정의와 금융거래의 유형 | 3 |
| 2) 재산권 형성 과정에 대한 검증 및 재산권 보호와 관련된 정책 | 4 |
| 2.2. 금융실명제의 경제적 기대효과 | 5 |
| 1) 저축의 총량과 구성에 관한 이론 | 6 |
| 2) 역사적 경험 | 8 |
| 3. 금융실명제의 정치경제학 | 11 |
| 3.1. 이익집단별 이해관계 | 11 |
| 3.2. 구조적 변수 | 16 |
| 3.3. 환경 변수 | 18 |
| 3.4. 선택 변수 | 19 |
| 4. 전두환 정부의 금융실명제 정책 | 20 |
| 4.1. 진행과정 및 결과 | 20 |
| 4.2. 평가 및 분석 | 21 |
| 5. 노태우 정부의 금융실명제 정책 | 24 |
| 5.1. 진행과정 및 결과 | 24 |
| 5.2. 평가 및 분석 | 25 |
| 6. 김영삼 정부의 금융실명제 정책 | 28 |
| 6.1. 진행과정 및 결과 | 28 |
| 6.2. 평가 및 분석 | 32 |
| 7. 결론 | 34 |

드디어 우리는 금융실명제를 실시합니다. 이 시간 이후 모든 금융 거래는 실명으로만 이루어집니다.

금융실명제가 실시되지 않고는, 이 땅의 부정부패를 원천적으로 봉쇄할 수 없습니다. 정치와 경제의 검은 유착을 근원적으로 단절할 수가 없습니다.

금융실명제의 정착이 없이는 이 땅에 진정한 분배정의를 구현할 수가 없습니다. 우리 사회의 도덕성을 확립할 수가 없습니다.

금융실명제 없이는 건강한 민주주의도, 활력이 넘치는 자본주의도 꽃피울 수가 없습니다. 정치와 경제의 선진화를 이룩할 수가 없습니다.

금융실명제는 신한국의 건설을 위해서, 그 어느 것보다도 중요한 제도개혁입니다. 금융실명제는 개혁중의 개혁이요, 우리시대 개혁의 중추이자 핵심입니다.

- 대통령 특별담화문 (1993. 8. 12.)

1. 서론: '개혁중의 개혁'

금융실명제는 금융거래의 투명성을 제고함으로써 정치·경제·사회 전반에 근본적인 변화를 가져 올 수 있는 제도이다. 기능적인 측면에서 볼 때 금융실명제는 다른 개혁이 가능하도록 정보 기반(information infrastructure)을 제공하는 선행조치의 성격을 가지고 있다. 물론 금융실명제가 실시된다고 해서 개혁이 자동적으로 이뤄지는 것은 아니지만, 가명·차명·무기명 금융거래로 인해 기초정보 자체가 왜곡된 상황이 우선 해소되지 않는 한 부정부패의 근절이나 공정과세의 실현과 같은 개혁정책은 실효성을 상실할 수밖에 없다. 기능적인 차원을 넘어 체제전환이라는 좀 더 높은 차원에서 볼 때에도 금융실명제는 정경유착 등 정부주도형 경제개발 과정에서 파생된 문제들을 치유하고 민주시장경제체제로 이행하는 데 반드시 필요한 제도이다. 금융실명제가 '개혁중의 개혁'이라고 불리는 이유도 바로 여기에 있다.

유신시대의 종식 이후 추진된 각종 경제개혁 조치 중에서 금융실명제만큼 언론의 조명을 받고 논쟁의 대상이 된 정책도 없을 것이다. 또, 금융실명제만큼 추진과정에서 우여곡절이 많았던 사례도 찾기 힘들 것이다. 주지하는 바와 같이 금융실명제는 장영자 사건 직후 전두환 정부에 의해 도입이 추진되다가 시행이 유보되었고, 노태우 정부의 선거공약 중 핵심과제로 추진되다가 다시 한 번 도입이 유보되었으며, 김영삼 정부에 의해 전격적으로 실시되었다가 정권 말기에 그 내용이 변질된 바 있다.

세 번에 걸친 금융실명제 도입 추진 및 수정 과정을 어떻게 이해해야 하는가? 단순한 역사의 반복인가, 아니면 금융실명제가 정착되어 가는 과정인가? 또, 금융실명제 추진 및 수정 과정에 중요한 영향을 미쳤던 정치·경제·기술적 요인들은 무엇인가? 한국의 경제정책 결정과정을 파악하는 데 있어 금융실명제의 사례가 주는 시사점은 무엇인가?

본 논문에서는 이와 같은 문제 인식하에 경제학 및 정치경제학적 관점에서 금융실명제에 대해 고찰하고자 한다. 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 2절에서는 재산권 이론과 저축이론 등을 활용하여 경제학적인 관점에서 금융실명제의 제도적 성격을 규명하고 기대효과에 대해 분석한다. 특히 이 절에서는 이론적이나 실증적으로 볼 때 금융실명제의 도입이 총저축에 미치는 영향은 미미하며, 금융실명제 실시에 따른 부작용도 크지 않음을 보이고자 한다. 결국 금융실명제에 대한 반대논리는 공익 추구라는 명분과는 별 관계가 없으며, 오히려 사익 추구라는 관점에서 보는 것이 더 설득력이 있음을 강조하고자 한다. 3절은 금융실명제의 정치경제학에 초점을 맞춘다. 이 절에서는 금융실명제와 관련된 이해관계를 이익집단별로 분석하고, 금융실명제의 도입에 영향을 미칠 것으로 기대되는 변수들에 대해 논의한다. 4절부터 6절까지는 실제 정책결정 과정에 대한 고찰에 해당되는 부분으로서, 전두환·노태우·김영삼 정부의 금융실명제 관련 정책에 대해 기술하고, 정치경제학적 관점에서 정책의 변화가 이뤄진 배경에 대해 분석한다. 특히 1980년대 초 이후 금융실명제 도입 추진 및 유보 과정에 영향을 미친 정치·경제·기술적 요인들을 검토하고, 이 중 결정적인 역할을 했던 핵심변수들을 선별하여 정책결정과정에서의 이해를 제고하고자 한다. 7절에서는 개혁의 성공조건과 관련하여 금융실명제 사례 연구를 통해 얻을 수 있는 교훈을 도출하고자 한다.

2. 금융실명제의 경제학

경제적인 관점에서 금융실명제를 분석하는 데는 크게 나눠 두 가지 접근방법을 사용할 수 있다. 첫째는 금융실명제라는 제도의 도입이 국민경제 전체에 미치는 영향을 거시적인 관점에서 분석하는 것이고, 둘째는 금융실명제와 관련된 다양한 이익집단의 수익구조를 분석하는 것이다. 이 절에서는 금융실명제의 제도적 성격에 초점을 맞춰 주요 정책이슈에 대해 간략히 논의한 후 저축이론을 활용하여 금융실명제가 국민경제에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 금융실명제와 관련된 이익집단의 이해관계를 분석하는 정치경제학적 접근방법은 3절에서 사용하기로 한다.

2.1. 금융실명제의 제도적 성격

1) 금융실명제의 정의와 금융거래의 유형

금융실명제란 금융거래를 할 때 본인의 실지명의를 사용하도록 하는 제도이다. 즉, 금융기관에 예금을 하거나 주식 또는 회사채를 사고 팔 때 개인은 주민등록증을, 법인은 사업자등록증을 제시하여 거래자의 실지명의를 확인할 수 있도록 하는 제도이다. 실명(實名)거래의 대안으로는 가공의 이름을 사용하는 가명(假名)거래, 타인의 이름을 빌리는 차명(借名)거래, 허가없이 타인의 이름을 사용하는 도명(盜名)거래, 그리고 아무 이름도 기재하지 않는 익명(匿名) 또는 무기명(無記名)거래 등을 들 수 있다.¹⁾

대다수의 사람들의 경우 금융거래를 본인의 이름으로 한다는 것은 더 이상의 논의가 필요하지 않은 당연한 일이다. 사실 실명거래에 대한 대안이 있는지도 모르

1) 여기서 한 가지 유의할 점은, 금융기관에 신분증을 제시하도록 하는 절차만을 통해 실명 여부를 확인하는 데는 한계가 있다는 사실이다. 예를 들어, '갑'이 '을'이라는 대리인의 이름을 빌어 금융거래를 하기로 하고 '을'이 금융기관에 본인의 신분증을 제시할 경우 금융기관은 이를 차명거래가 아닌 실명거래로 분류할 수밖에 없을 것이다. 하지만, 모든 차명거래가 실명거래로 분류되는 것은 아니다. 은행 직원의 적극적인 주선으로 예금자가 제3자의 이름을 빌어 거래할 경우 이는 제3자 명의의 차명거래 또는 실명거래로 분류될 수 있다. 이처럼 금융거래의 유형 관찰 및 분류상의 문제점을 감안한다면 실명-비실명의 구분보다는 가명-비가명의 구분이 더 정확하고 유의미한 것으로 판단된다.

는 사람들에게는 ‘금융실명제’라는 용어나 이를 영어로 번역한 ‘Real Name Financial Transaction System’라는 표현이 어딘지 어색한 느낌을 줄 수도 있을 것이다. 하지만, 상당한 규모의 금융자산을 가지고 있는 사람들의 경우 실명거래는 그렇게 간단한 문제가 아니다. 실제로 자산가들은 본인의 신상이 노출되는 것을 방지하기 위해 되도록 실명거래를 피해 왔다.

자산가들이 이처럼 본인의 신상 노출을 꺼리는 데는 크게 나눠 두 가지 이유가 있을 수 있다. 첫째, 정당하지 않은 방법으로 부를 축적한 경우 실명거래에 따른 신상 노출로 인해 본인의 부정이 탄로날 것을 두려워 할 수 있다. 둘째, 정당한 방법으로 부를 축적한 경우라도 본인이 자산가임이 밝혀지면 여러 가지로 피곤해 질 가능성에 대해 우려할 수 있다. 전자의 경우 재산권 형성과 관련된 본인의 부정행위에 대한 처벌 가능성 때문에 실명거래를 꺼리는 반면, 후자의 경우에는 재산권 보호와 관련된 법제 및 사회관습에 대한 불신 때문에 대안을 모색하는 것이다.²⁾

2) 재산권 형성 과정에 대한 검증 및 재산권 보호와 관련된 정책

이와 같은 점을 고려할 때 금융실명제의 성공적 정착 여부는 재산권 형성 과정에 대한 검증 및 재산권 보호 관련 정책과 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다. 합법적으로 형성된 재산권에 대한 철저한 보호가 전제되지 않는 한 금융실명제의 정당성과 실효성은 상당히 약화될 것이라는 점에 대해서는 이견의 여지가 거의 없을 것이다.³⁾ 하지만, 재산권 형성 과정은 어떤 절차를 거쳐 검증할 것이고 과거의 부정행위는 어떻게 처리할 것인가에 대해서는 다양한 의견이 존재할 수 있다.

2) 재산권의 형성 및 보호와 신뢰 사이의 관계에 대해서는 Fukuyama(1995) 참조.

3) 금융실명제가 “인간의 본성에 역행하는 조치”라고 강변하며 금융실명제의 도입 자체를 반대하는 사람들도 있다. 이들의 주장에 따르면 인간에게는 “자기의 생존을 위해서 자기 재산을 보호하고 감추려는 본능”이 있다고 한다 [김한웅(1997: 14)]. 인간에게 숨기려는 본능이 있는지 아니면 과시하려는 본능이 있는지는 불분명하지만, 누구나 무조건 자기 재산을 보호하고 감추도록 허용하는 것이 사회 전체적으로 볼 때 바람직한 것은 아니다. 예를 들어 절도, 부패, 반민족적 행위 등 부정한 방법을 통해 형성된 재산과 정당한 방법을 통해 형성된 재산을 동일하게 보호해 주는 것은 사회 전체의 후생에 악영향을 미칠 것이다. 재산권의 철저한 보호를 주장하기에 앞서 재산권 형성 과정의 정당성이 전제되어야 하는 이유도 여기에 있다. 불법적으로 축적된 자산을 적발하고 부정행위를 처벌하는 한편 합법적으로 형성된 재산권을 철저히 보호하기 위해서는 금융실명제 등을 통해 재산권과 관련된 기초정보의 투명성이 우선 확보되어야 한다.

모든 금융거래가 실명으로 이뤄져서 금융자산 소유 실태를 파악하는 것이 기술적으로 가능하다고 해도 무차별적으로 재산권 형성 과정에 대해 조사하는 것은 심각한 문제를 야기할 수 있다. 사법당국의 권한 남용 등에 따른 부작용을 방지하기 위해서는, 기본적으로 개인 금융정보의 비밀을 보장해 주고 부정한 방법으로 부를 축적했다는 구체적인 증거가 있을 경우에 한해서만 자금출처를 조사하는 방향으로 법적 절차를 확립할 필요가 있다.

한편 과거 부정행위에 대한 처리 문제는 금융실명제의 대상 범위를 설정하는 문제와 직결된다는 점을 고려할 필요가 있다. 과거 부의 축적 과정에 대해 전혀 묻지 않고 부정행위에 대해서도 면죄부를 줄 방침을 세웠다면, 기존의 가명계좌를 금융실명제의 적용대상에서 제외하거나 무기명 채권을 발행하여 익명성을 보장하는 방안 등을 강구해야 한다. 하지만, 이와 같은 방안은 지금까지 실명거래를 해 온 사람들과의 형평성 문제를 야기할 뿐 아니라 부정부패의 차단과 공정과세의 실현이라는 금융실명제의 취지 자체를 훼손하는 것이기 때문에 논리적으로 설득력이 부족하다고 판단된다. 물론 금융실명제 차별 적용의 정당성을 제고하기 위해 가명계좌에 대해 벌칙성 세금을 부과하거나 무기명 채권으로 전환하는 것에 대해 이른바 도강세(渡江稅)를 부과하는 방안 등도 고려해 볼 수는 있을 것이다. 그러나, 이와 같은 제도하에서는 실명으로 전환했을 때의 비용에 비해 벌칙성 세금 부담이 낮은 유형의 금융자산만 가명으로 유지되는 역선택(adverse selection)의 문제가 발생할 가능성이 높다. 즉, 부정부패 및 불공정과세와 관련하여 가장 문제가 심각한 형태의 금융자산만 계속 가명으로 유지될 가능성이 높은 것이다. 금융실명제의 기본 취지를 감안한다면 이와 같은 예외는 두지 않는 것이 바람직하다고 판단된다.

2.2. 금융실명제의 경제적 기대효과

금융실명제가 국민경제에 미치는 영향에 대해서는 지난 20여년간 무수한 논의가 있어 왔다. 금융실명제에 대해 부정적 의견을 피력하는 대부분의 사람들은 주로 금융자산의 급격한 이동에 따른 금융시장 불안이나 저축감소 및 투자위축에 따른 경기악화 가능성 등을 제기하며 금융실명제의 실시를 유보하거나 제도의 내용을 변질시키려고 노력해 왔다. 이 중 ‘저축감소론’은 금융실명제가 실시될 경우 자금출처 조사를 회피하고 조세를 포탈하기 위해 저축보다는 소비를 선호하는 심리가 형성된다는 논리이다. ‘금융시장 불안론’은 사채업자 등 자산가들이 거액을 예금계좌

에서 인출하여 장롱 속에 숨겨두거나 익명성이 보장되는 국내외 투자상품으로 이동 시킴에 따라 심각한 혼란이 발생하는 상황을 상정하고 있다. 무슨 이유에서든 신분의 노출을 꺼리는 자산가의 경우 거액을 안전한 곳에 은닉하거나 소비행태를 바꾸는 방향으로 금융실명제 도입에 대응할 것이라는 예측은 일견 타당한 것으로 보일 수 있다. 하지만, 자산가 개인의 저축 및 소비행태 변화가 국민경제 전체 차원의 변화로 연결될 것인가에 대해서는 좀 더 검토해 볼 필요가 있다. 만약 자산가 개인의 행태 변화를 상쇄하는 요인이나 정책수단이 있다면 국민경제 전체에 미치는 악영향은 크지 않을 것이기 때문이다. 또, 부정부패 차단 및 공정과세 실현의 기반을 구축하는 편익 측면은 무시하고 금융실명제 도입으로 인해 발생할 수 있는 가상의 비용만 강조하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

1) 저축의 총량과 구성에 관한 이론

기본적으로 ‘저축감소론’이 저축의 총량과 관련된 주장인 반면 ‘금융시장 불안론’은 저축의 구성과 관련된 논리이다. 따라서, 금융실명제 반대론의 논리적 타당성을 제대로 검증하기 위해서는 우선 저축이론에 대한 이해가 전제되어야 한다.

저축이론에서 저축은 ‘소득에서 소비를 빼고 남는 부분’ 또는 ‘소득과 소비의 차이’로 정의된다. 이와 같은 저축의 정의는 일반인이 사용하는 ‘예금’이나 ‘자산투자’의 의미와는 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 소득 중 일부를 은행에 예금하거나 금융상품에 투자하지 않고, 부동산을 매입하는 데 사용하거나 그냥 장롱 속에 숨겨 둔다고 해도 저축이론에서 말하는 ‘저축’은 이뤄지는 것이다.

이와 같이 저축을 정의하는 데 대해서는 이견이 있을 수 있다. 특히 경제성장에 미치는 영향을 감안한다면 ‘소득에서 소비를 빼고 남는 부분’보다는 ‘금융기관을 통해 투자될 수 있는 부분’으로 저축의 개념을 설정하는 것이 타당하다는 주장도 일리가 없는 것은 아니다. 사실 금융실명제의 경제적 기대효과를 분석하는 데 있어 저축을 정의하는 것 그 자체보다는 ‘소득에서 소비를 빼고 남는 부분’이 투자로 전환되는 과정을 이해하는 것이 더 중요하다는 점에는 이론의 여지가 없을 것이다.

그런데, 소득이 소비와 저축 및 투자로 전환되는 과정에 대해 논의할 때 특기할 점은, 금융실명제 반대론자 중 상당수가 화폐와 실물경제를 혼동하는 중대한 오류를 범하고 있다는 사실이다. 이들은 금융실명제가 실시되면 자산가들이 거액을 장

통 속에 숨겨 둘 것이고 그렇게 되면 돈이 돌지 않을 것이기 때문에 투자가 위축될 것이라는 논리를 전개한다. 하지만, 자산가들이 돈을 숨기는 것은, 유통되고 있던 화폐가 그만큼 줄어드는 것을 의미할 뿐이다. 이 경우 중앙은행은 그만큼 돈을 더 찍어내어 투자 및 소비와 관련된 화폐수요를 충족시키면 된다. 자산가들이 화폐를 사장시킨 만큼 본원통화를 추가 공급하면 인플레이션의 가속화를 유발할 위험은 없을 것이다. 금융실명제 반대론자들이 주장하는 이른바 ‘장롱 속 돈’ 문제의 상당 부분은 이처럼 저축의 개념을 정확하게 설정하지 않은 채 화폐와 실물경제를 혼동하는 데서 비롯된다고 판단된다.

저축을 ‘소득에서 소비를 빼고 남는 부분’으로 정의할 경우 저축의 총량은 어떻게 결정되는가? 저축에 관한 대표적인 이론인 생애주기가설(life-cycle hypothesis) 및 항상소득가설(permanent-income hypothesis)에 따르면, 저축은 소득의 일시적 변동으로부터 소비를 독립시키려는 개별소비자의 합리적 선택의 결과이다. 이처럼 일정한 소비추세를 유지하는 것이 목표라면 개별소비자의 저축성향은 단기적으로는 소득이 일시적으로 높을 때, 그리고 장기적으로는 일생 동안 가장 높은 수준의 소득을 올릴 수 있고 가족 부양 부담은 작은 시기에 높아지게 된다.⁴⁾ 국민경제 전체적으로는 경제성장률이 높을 때와 전체 인구에서 생산연령층 인구(15~64세)가 차지하는 비중이 높을 때 총저축률이 높아지게 된다.

이처럼 총저축률이 주로 경제성장률과 인구구조에 의해 결정된다는 점을 감안하며 금융실명제의 도입이 총저축률에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 예상할 수 있다. 왜냐하면 금융실명제의 도입이 경제성장률 및 인구구조에 미치는 영향은 미미할 것이기 때문이다. 그리고, 금융실명제가 실시될 경우 자산가들이 자금출처 조사를 회피하고 조세를 포탈하기 위해 저축보다는 소비를 선호할 것이기 때문에 저축이 감소될 것이라는 주장은, 사실 별로 설득력이 없다고 판단된다. 우선 본인 신분의 노출을 방지하기 위해 저축 대신 소비를 할 정도로 금융자산이 많은 사람은 전인구 중 극소수에 불과하다. 자산가의 소비는 다른 사람의 소득으로 연결될 텐데 자산가가 아닌 사람의 경우 금융실명제가 실시된다고 해서 저축 대신 소비를 선호할 이유는 별로 없다. 따라서, 금융실명제의 실시로 인해 일부 자산가의 소비성향이 증대된다고 해도 국민경제 전체의 저축률에 미치는 영향은 거의 없을 것이다.

4) 저축이론 및 실증분석에 관한 논의는 Modigliani(1966), Hayashi(1997), 박대근·이창용(1997), 홍기석·김준경(1997) 참조.

이처럼 금융실명제의 도입이 저축의 총량에 대해 미치는 영향은 미미할 것으로 예상되는 반면, 저축의 구성에 대해서는 상당한 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 예금, 증권, 부동산, 골동품 등 저축 유형의 선택은 기대수익과 리스크에 의해 결정되는데, 금융자산의 실명거래가 이뤄질 경우 저축 유형의 상대적 기대수익과 리스크가 변할 것이기 때문이다.

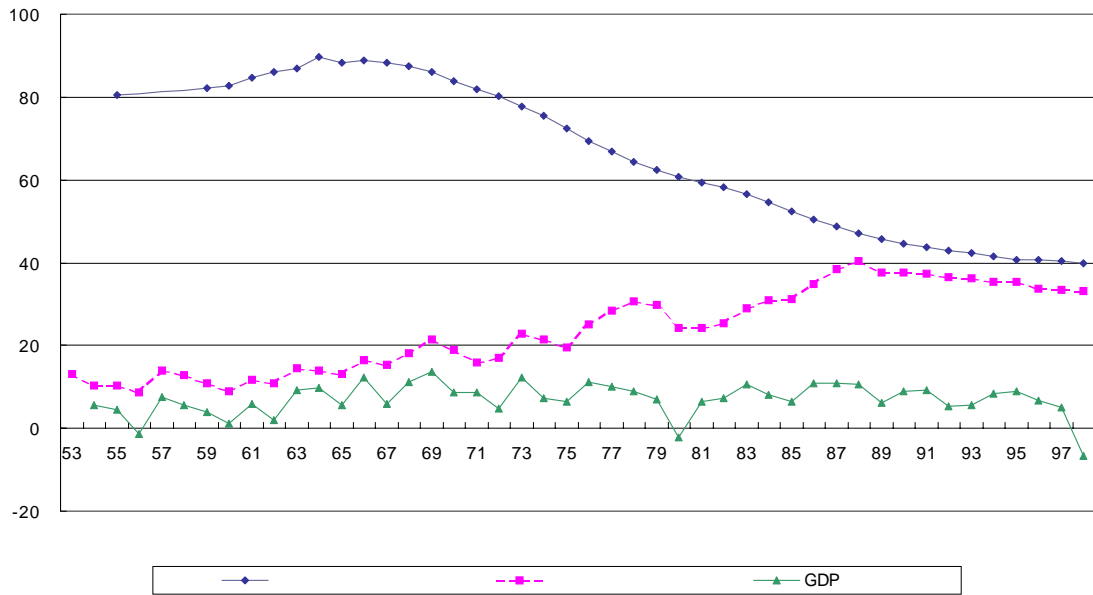
하지만, 적절한 정책수단을 동원한다면 금융실명제 도입에 따른 금융시장의 충격은 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 우선 실명거래의 대상을 최대화함으로써 거래의 비밀보장 수준 차이에 따른 자산의 이동을 최소화할 수 있다. 즉, 예금 뿐 아니라 증권 및 부동산 등 기타자산에 대해서도 실명제를 실시하는 것이다. 또, 기대수익과 리스크에 영향을 미치는 세율 등 다른 요인들을 합리적으로 조정함으로써 금융자산의 이동 가능성을 줄일 수도 있다. 예를 들어 주식의 거래를 실명화하는 것과 동시에 자본소득세의 세율을 대폭 인상할 경우 자산의 이동을 부추길 것이므로, 우선 금융실명제를 정착시킨 후 조세체계의 전반적인 개편을 꾀하는 단계적 접근방법 등을 검토할 수 있을 것이다.

결론적으로 볼 때 금융실명제의 실시가 저축의 감소 및 금융시장의 불안을 촉발할 것이라는 주장은 별로 설득력이 없는 것으로 판단된다. 저축의 총량은 기본적으로 경제성장률 및 인구구조에 의해 결정되는 것으로서 일부 자산가의 소비행태 변화가 국민경제 전체의 저축률 저하를 초래할 가능성은 거의 없다. 또, 이른바 ‘장롱속 돈’ 문제는 본원통화의 추가공급을 통해 해결될 수 있다. 금융실명제의 실시는 이론적으로 저축의 구성에 상당한 영향을 미칠 수 있으나, 금융자산의 이동 가능성을 줄이는 정책수단이 함께 도입될 경우 금융시장의 불안은 방지할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 역사적 경험

실제로 우리나라의 역사적인 경험도 이와 같은 분석을 뒷받침해준다. 다음 그림에서도 볼 수 있는 바와 같이 우리나라의 총저축률은 다른 나라와 마찬가지로 경제성장률 및 피부양비율과 밀접한 연관성을 보여 왔다.⁵⁾

5) 총인구는 연소층 인구(0~14세), 생산연령층 인구(15~64세), 노령층 인구(65세 이상)로 삼분될 수 있다. 연소층 인구와 노령층 인구의 합(피부양인구)을 생산연령층 인구로 나눈 것을 피부양비율 또는 총부양비율이라고 하며, 저축이론에 따르면 이 비율이 낮



자료 : 한국은행, 『국민계정』, 각년도; 통계청, 『추계인구』, 각년도.

저축을 인위적으로 증대시키기 위한 시도가 없었던 것은 아니다. 개발연대 초기인 1961년 7월 29일 당시 군사정부는 「예금·적금 등의 비밀보장에 관한 법률」을 공포하여 이미 횡행하고 있던 가명·차명·무기명 금융거래를 공식적으로 합법화했다. 이 법은 “금융기관에 예입 또는 기탁된 예금·적금 등에 관한 비밀을 보장함으로써 국민저축의 증대를 기함”을 목적으로 하고 있었다. 정부는 이처럼 ‘금융가명제’를 사실상 추진하는 것 외에도 1961년 11월 재무부에 저축과를 신설했고, 1962년 2월에는 「국민저축조합법」을 제정했으며, 1963년 3월에는 대통령령으로 중앙은 물론 지방의 행정단위별로 「국민저축추진위원회」를 설치하는 등 저축을 장려하기 위해 여러 조치를 취했다. 특히 「국민저축조합법」은, 1962년 4월말까지 정부기관, 지방자치단체, 학교, 10인 이상을 고용하는 사업체는 저축조합을 조직하고 저축조합원은 매월 급여총액의 1% 이상, 학생은 매월 일정액 이상을 저축하도록 했다. 하지만, 이와 같은 정부의 강력한 저축장려정책은 별로 성과를 거두지 못했다. 저축이론에서 지적하는 바와 같이 저축의 총량은 결국 경제성장률과 인구구조 등에 의해 결정되는 것이지 행정적으로 증대시킬 수 있는 것은 아니기 때문이다. 또, 사채시장에서 제도권 금융기관으로 금융자산이 이동하도록 하여 저축의 구성을 바꾸

을 때 저축률은 높아지게 된다.

고 정부가 경제개발정책을 수행하는 데 필요한 자원을 극대화하려는 시도도, 1965년 9월말 금리현실화 정책이 실시될 때까지 실효를 거두지 못했다.⁶⁾ 사실 「예금·적금 등의 비밀보장에 관한 법률」의 도입은, 저축의 증대를 가져오기는커녕 오히려 가명거래를 조장함으로써, 의도되었든 아니든 정경유착과 부정부패의 은폐 가능성을 확대하는 결과만 초래했다고 볼 수 있다.

실제로 금융실명제가 도입된 1993년 이후의 저축률 추이도 ‘저축감소론’이 별로 설득력이 없음을 보여 준다. 실증분석 결과에 따르면 금융실명제 실시 이후의 저축률 변화는 경제성장률 및 피부양비율의 변화에 의해 대부분 설명될 수 있는 것으로 추정된다.⁷⁾

금융실명제 반대론의 또 다른 축을 이루는 ‘금융시장 불안론’도 과장된 측면이 강했던 것으로 판단된다. 이미 언급한 바와 같이 금융실명제 실시에 따른 금융시장의 혼란은 적절한 통화·금융정책을 통해 수습될 수 있다. 증시침체 가능성은 금융실명제 도입과 주식매매차익에 대한 과세 문제를 분리하여 단계적으로 추진함으로써 최소화될 수 있다. 토지·골동품 등 실물 부문에 투기 가능성도 이 부문에서 얻는 수익률이 높지 않을 것으로 기대되도록 사전에 여건을 조성한다면 그리 큰 문제가 아니다. 또, 저축의 해외도피 가능성도 선진국의 자본수익률이 우리나라보다 낮고 선진국에서의 조세부담이 상당하므로 그리 큰 문제가 아닌 것으로 판단된다. 실제로 금융실명제 실시에 따른 금융시장의 충격은 1993년에 입증된 바와 같이 일시적 현상에 불과했다.⁸⁾ 따라서, 저축감소 및 금융시장 불안 등 경제에 악영향을 미칠 가능성을 핑계로 삼아 금융실명제의 도입을 유보 또는 철회시키려는 주장은 이론적으로나 실증적으로 정당화되기 어려우며, 금융실명제의 실시에 대한 반대는 정치경제학적 접근방법을 통해 이해하는 것이 타당하다고 판단된다.

6) 예를 들어 1년 만기 정기예금의 금리의 경우 금리현실화 조치 전의 15%에서 26.4%로 대폭 인상되었다. 그 결과 금리인상 이전인 1965년 7월부터 9월까지의 예금증가액이 20억원이었던 것에 반해, 10월부터 12월 말까지의 3개월 동안은 125억원으로 6배 이상 늘어났다. 1960년대 저축장려정책에 대한 좀 더 자세한 내용은 櫻井浩(1984), pp.84-90 참조.

7) 이 점에 대해서는 홍기석·김준경(1997) 및 김준일(1994) 참조. 1996년에는 약 7%의 경제성장을 이뤘음에도 불구하고, 교역조건의 급격한 악화로 인해 실질구매력의 성장이 둔화됨에 따라 저축률이 하락한 것으로 추정된다.

8) 좌승희·유재균(1993)의 실증분석 결과에 따르면 금융실명제의 실시 그 자체는 약 7~8%의 M2 통화량 감소효과를 초래한 것으로 추정되지만, 실제로는 통화당국의 신축적 통화공급으로 0.3~0.6% 정도의 M2 초과공급이 이뤄진 것으로 판단된다.

3. 금융실명제의 정치경제학

일반적으로 정책결정에 영향을 미치는 변수에는 이익집단별 이해관계에 기초한 수익구조와 이념체계 및 정치제도 등 구조적 변수, 경제적 상황 등 비정치적 요인에 따른 환경적 변수, 그리고 정책의 범위와 추진 속도 및 절차와 관련된 선택적 변수 등이 있다. 이 절에서는 우선 이익집단별로 금융실명제와 관련된 이해관계를 분석하고, 금융실명제의 도입에 영향을 미칠 것으로 기대되는 변수들에 대해 논의하고자 한다.

3.1. 이익집단별 이해관계

금융실명제의 정치경제학에 대해 논하기 위해서는 우선 금융실명제와 관련된 이해관계를 세부집단별로, 동태적인 관점에서 파악할 필요가 있다. 분석의 편의상 몇 개의 이익집단에 초점을 맞추더라도 각 이익집단의 구성원이 모두, 언제나 동일한 이해관계를 가지고 있지는 않다는 점에 주목해야 한다. 이 점에 유의하여 각 이익집단별로 금융실명제 도입에 따른 이해관계를 분석해 보면 다음과 같다.

1) 정치인

정치인의 입장에서 볼 때 금융실명제의 도입은 정경유착 및 부정부패를 통해 얻을 수 있는 직접적인 물질적 편익을 감소시키지만, 일반국민의 기대에 부응하여 정치적 지지를 얻고 정치구도를 근본적으로 개편할 기회도 제공한다. 이처럼 금융실명제와 관련된 정치인의 이해관계는 그렇게 단순한 것이 아니다.

고질적인 고비용 구조에 따른 폐해가 심각한 정치구도 하에서 금융실명제의 도입은 정치개혁을 촉발하는 기폭제의 역할을 할 가능성이 있다. 특히 정당의 규모가 비대한 데 반해 당원의 금전적 기여가 미미하고 정치자금의 투명성이 확보되지 못한 환경에서는 금융실명제가 상당한 충격을 가져올 수 있다. <표 1>에 나타난 바와 같이 우리나라 주요 정당의 총수입 중 당비가 차지하는 비중은 10%도 되지 않는다. 그리고, 총지출의 상당 부분이 '기타 경비'라는 항목으로 분류되고 있어 회계의 투명성이 부족한 실정이다.

실명거래로 인해 정치자금의 유입에 차질이 생기면, 각 정당은 당의 규모를 줄이고 돈을 덜 쓰는 선거제도를 도입하는 등 수요를 축소하거나, 국고보조금의 증액이나 후원회의 활성화를 통해 공급을 확대하는 방안을 강구해야 할 것이다.⁹⁾ 또, 금융실명제의 실시는, 물질적인 도움을 제공함으로써 소속의원들을 통솔해 온 계파 보스의 관행에도 심각한 타격을 가할 가능성이 높다.

<표 1> 2000년 주요 정당(중앙당)의 수입 및 지출내역

(단위 : 원)

| 구 분 | | 한나라당 | | 새천년민주당 | | 자유민주연합 | |
|-------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| | | 금 액 | % | 금 액 | % | 금 액 | % |
| 수 입 | 전년도이월 | 1,959,453,707 | 9.7 | 7,726,852,695 | 13.6 | 1,364,539,418 | 7.0 |
| | 당 비 | 1,520,522,320 | 7.5 | 490,660,110 | 0.9 | 288,869,412 | 1.5 |
| | 기 탁 금 | 271,200 | 0.0 | 217,260 | 0.0 | 170,990 | 0.0 |
| | 보 조 금 | 12,016,378,350 | 59.3 | 9,759,677,890 | 17.2 | 7,812,599,040 | 40.0 |
| | 후원회기부금 | 3,255,000,000 | 6.1 | 38,450,000,000 | 67.8 | 5,860,000,000 | 30.0 |
| | 차 입 금 | 1,300,000,000 | 6.4 | 0 | 0.0 | 4,100,000,000 | 21.0 |
| | 기관지발행 사업수입 | 20,787,000 | 0.1 | 8,100,000 | 0.0 | 3,668,200 | 0.0 |
| | 기타수입 | 207,418,888 | 1.0 | 243,295,148 | 0.4 | 114,238,162 | 0.6 |
| | 합 계 | 20,279,831,465 | 100.0 | 56,678,803,103 | 100.0 | 19,547,085,222 | 100.0 |
| | 및 지 출 | 기본경비 | 1,335,011,240 | 6.9 | 5,824,677,994 | 11.7 | 2,298,962,061 |
| 정책개발비 | | 1,786,061,790 | 9.2 | 813,449,251 | 1.6 | 1,851,524,257 | 10.2 |
| 당원교육 훈련비 | | 0 | 0.0 | 356,980,115 | 0.7 | 0 | 0.0 |
| 조직활동비 | | 97,005,435 | 0.5 | 4,237,927,574 | 8.5 | 978,977,187 | 5.4 |
| 선 전 비 | | 945,078,053 | 4.9 | 1,256,261,408 | 2.5 | 673,853,033 | 3.7 |
| 선 거 비 | | 1,559,816,300 | 8.0 | 1,746,970,090 | 3.5 | 6,372,761,204 | 35.0 |
| 의정활동비 | | 0 | 0.0 | 365,700,000 | 0.7 | 31,213,300 | 0.2 |
| 기타경비 | | 13,749,766,950 | 70.6 | 35,347,107,753 | 70.8 | 5,992,975,070 | 32.9 |
| 합 계 | | 19,472,739,768 | 100.0 | 49,949,074,185 | 100.0 | 18,200,266,112 | 100.0 |
| 잔 액 | | 807,091,697 | | 6,729,728,918 | | 1,346,819,110 | |

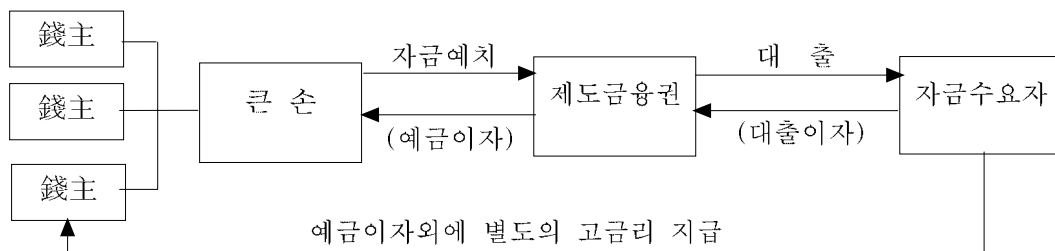
주 : 정당(중앙당)의 회계보고는 2000. 1. 1부터 2000. 5. 3까지의 수입·지출내역임.
 자료: 중앙선거관리위원회

9) 우리나라의 주요 정당들은 비용을 축소하기보다는 국고보조금과 후원회기부금 등 수입의 확대를 꾀하는 방향으로 금융실명제의 실시에 대응했던 것으로 보인다.

선거 과정에서는 정치자금을 최대한 동원하였다가 선거에서 승리한 이후에는 금융실명제를 실시하여 정치자금의 흐름을 감제하고 승자로서의 합법적인 편익을 만끽하는 것도 정치인이 선택할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다. 또, 금융실명제 도입 이후의 부패 척결 과정에서 이른바 표적사정을 통해 정적을 견제할 가능성도 존재한다. 1993년 당시 집권당내 소수세력이었던 김영삼 前 대통령이 금융실명제를 전격 도입했다는 사실은, 금융실명제가 ‘경제정의의 실현’이라는 차원에서만 도입된 것이 아니라 5·6공 세력 등 정치적 경쟁세력의 결집을 차단하려는 의도도 내포되었을 것이라는 분석을 가능하게 한다. 이와 같은 점들을 감안할 때 정치구도의 근본적인 재편을 노리는 정치인에게 금융실명제는 유용한 도구가 될 수 있을 것으로 판단된다.

2) 사채업자

사채업자의 경우에는 금융실명제 도입에 적극적으로 반대할 것으로 판단된다. 사채시장에서의 자금거래는 상인계, 신용카드 불법할인 등 제도금융권 밖에서 거래되는 경우를 제외하면 가명 및 차명 형태를 이용한 제도금융권의 단기 고수익상품(CD, 어음 등)에 예치하거나 중소기업을 대상으로 한 어음할인 등의 형태로 거래되어 왔다. 다음 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 일부 금융기관과 협조하여 큰손들이 여러 중간 사채전주들의 자금을 모아 예치시킨 후, 전주가 미리 지정해 준 기업 등에 대출해 주고, 법정예금이자와는 별도로 고금리의 사채조성 비용을 요구하는 등 이른바 ‘자금조성형태’가 금융실명제 실시 이전 사채시장의 가장 일반적인 형태였다. 금융실명제 실시로 신분이 노출되고 자본소득에 대한 조세부담이 높아질 사채업자들은 이 제도의 도입을 찬성할 유인이 없는 것으로 판단된다.



자료: 재무부(1994), 『금융실명제실시1주년 백서』

3) 도소매업자

각종 무자료 거래를 통해 조세부담을 회피해 온 도소매업자와 자영업자 등도 금융실명제의 도입에 반대할 것으로 보인다. 우리나라에서 무자료거래가 차지하는 비중은 상당히 높은 것으로 파악된다. 예를 들어 소매 매출액에서 무자료상품이 차지하는 비중은 1980년대 말과 1990년대 초 사이에 20~30% 수준에 이르렀던 것으로 추정된다.

금융실명제가 실시될 경우 과표가 노출되는 것을 꺼리는 상인들에 의해 거래가 위축될 것이고, 더 이상 무자료 물건을 공급받지 못하는 업체들은 어려움을 겪을 것이다. 이에 따르는 부작용을 최소화하고 금융실명제에 대한 지지를 확산시키기 위해 정책담당자는 과표를 현실화하는 대신 세율을 하향조정하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 이처럼 새로운 제도의 도입에 따라 피해를 보는 계층을 대상으로 일종의 보상정책을 수립하는 것은 개혁에 대한 저항을 줄이는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

4) 기업인

기업인의 경우 금융실명제와 관련된 이해관계는 기업의 규모 및 경영방식 등 여러가지 요인에 따라 상당한 차이가 있을 것으로 보인다. 기본적으로 금융실명제의 도입은 정경유착을 통한 특혜성 지원 확보와 비실명거래를 통한 탈세의 가능성을 감소시키지만, 준조세의 부담을 줄이고 사업기회의 형평을 제고하는 결과도 초래할 수 있다. 따라서, 정치권과 결탁하여 사세 확장을 도모하고 조세포탈을 통해 상당한 이익을 얻을 수 있는 기업인과 그렇지 않은 기업인 사이에 금융실명제와 관련된 이해가 불일치할 것으로 판단된다. 또, 권력핵심의 잦은 교체와 경제에 대한 정부의 영향력 감소 등으로 인해 정치자금 제공에 대한 반대급부가 불확실해질 경우 대다수의 기업인이 금융실명제의 도입을 반대하지 않는 방향으로 선회할 가능성도 있을 것으로 판단된다.

한편 사채 의존 비중이 높은 상당수의 중소기업인은 금융실명제의 취지 그 자체를 반대하지는 않지만, 사채에 대한 대안이 없는 상황에서 사업자금 조달이 어려워질 것을 우려하여 금융실명제의 도입에 부정적 견해를 피력할 가능성이 높다. 정

책담당자는 이와 같은 중소기업인의 우려를 해소하기 위해 담보가 없어도 금융기관에 의한 대출이 용이하게 이뤄질 수 있도록 제반 여건을 조성할 필요가 있다.

5) 일반 국민

일반 국민의 경우 금융실명제와 종합과세의 병행 실시는 금융소득이 높은 계층에서 낮은 계층으로 부가 재분배되는 결과를 초래하며, 개인의 비밀보장에 대한 우려가 고조될 가능성도 존재한다. 금융실명제가 실시될 경우 정경유착 및 부정부패 사례의 적발이 용이해질 가능성이 높으나, 국민들이 그 편익을 피부로 느끼기는 쉽지 않을 것으로 판단된다.

<표 2> 실명제를 가장 반대하는 계층

(단위 : 명, %)

| 구분 | 사례수 | 대기업 경영인 | 중소 기업인 | 정치인 | 고위 공무원 | 사채 업자 | 봉급 생활자 | 자영 업자 | 일반 서민 |
|---------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------|---------------|-------------|
| 사업자 | (661) | 31.5 | 20.9 | 33.7 | 27.0 | 60.9 | 1.9 | 18.0 | 6.5 |
| 금융기관종사자 | (621) | 27.4 | 11.6 | 59.4 | 25.3 | 63.3 | 0.5 | 8.5 | 2.1 |
| 일반저축자 | (664) | 23.8 | 17.2 | 58.9 | 18.4 | 66.9 | 1.1 | 10.7 | 1.5 |
| 계 | 100.0 (1946) | 27.8 (541) | 16.4 (319) | 50.3 (979) | 23.0 (448) | 63.9 (1244) | 1.1 (22) | 12.4 (242) | 3.1 (60) |

자료: 안중범 외(1994), p.102.

금융실명제와 관련된 각 이익집단의 이해관계에 대해서는 상당한 인식의 공유가 형성되어 있는 것으로 보인다. <표 2>는 이에 관한 여론조사 결과를 보여주고 있다. '실명제를 가장 반대하는 계층을 두 개만 고르시오'라는 질문에 대해 응답자의 63.9%가 사채업자를 선택했고, 정치인이 50.3%로 그 뒤를 이었다. 중소기업인 보다는 대기업경영인이 금융실명제에 반대할 가능성이 높다고 본 것도 앞의 분석내용과 일치한다.

3.2. 구조적 변수

1) 수익구조

금융실명제의 실시에 따르는 비용은 대부분의 사채업자와 도소매업자, 상당수의 정치인 및 고위관료, 그리고 일부 기업인에 집중되어 있는 반면, 편익은 분산되어 있다. 즉, 금융실명제는 일부 예외적인 상황을 제외하면 제도의 도입에 따른 편익이 분산되어 있는 데 반해 비용은 집중되어 있는 전형적인 사례로서, 도입은 물론 실시 이후의 안정성을 확보하기 어려운 수익구조를 가지고 있다.¹⁰⁾

금융실명제와 관한 반대세력과 지지세력의 타협도 여의치 않을 것으로 판단된다. 반대세력과 지지세력의 결집이 가능하고 정책과 관련된 쟁점이 다수 존재하며 수익구조가 상호수혜적(positive sum)일 경우 이해당사자들의 타협을 통해 정책이 추진될 가능성이 높다. 예를 들어 노사관계 개혁의 경우 노동시장의 유연화를 추진하는 대가로 노동자의 권리를 강화하고 사회안전망을 확충하는 형태의 대타협을 이룰 여지가 있다. 그러나, 금융실명제의 경우에는 이와 같은 상호수혜적 수익구조가 존재하지 않는 것으로 판단된다.

2) 이념체계

이념체계라는 측면에서 금융실명제의 도입을 고찰해 보면 민주화와 자유화가 진행될수록 금융실명제에 대한 지지는 확산될 것으로 판단된다. 물론 정치자금에 대한 규제 및 부정부패에 대한 처벌과 관련된 법제는 마련되지 않은 채 직접선거가 도입될 경우 정경유착이 오히려 더 심화되고 정치인과 기업인이 금융실명제의 실시에 대해 더욱 더 강력하게 반대할 가능성도 있다. 하지만, 권위주의 정권하에서 이른바 ‘성역’으로 간주되었던 영역에 대한 도전과 정보의 투명성에 대한 요구가 증대

10) Wilson(1980)의 정책 유형 분류법에 따르면, 금융실명제와 같은 제도가 도입되기 위해서는 집중된 반대세력의 강력한 저항을 극복하고 분산된 지지세력의 한계를 초월하는 기업가적 정치(entrepreneurial politics)가 필요할 것으로 예상된다. 단, 이미 언급한 바와 같이 금융실명제의 도입을 추진하는 정치인에게 정치구도 재편에 따른 편익의 상당 부분이 집중되는 상황도 전개될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 즉, 이념이나 명분 뿐 아니라 실질적인 편익이 정치인을 움직이게 할 가능성이 있는 것이다.

됨에 따라 금융실명제에 대한 일반국민의 지지는 더욱 더 강화될 것이고, 이와 같은 추세에 적극적으로 호응하여 표를 얻으려는 정치인들이 나타날 것이다. 결국 민주주의와 시장경제가 확산됨에 따라 정경유착의 차단 및 공정과세의 실현에 필요한 정보기반을 제공하는 금융실명제에 대해 반대하기는 점점 더 어렵게 될 것이다.

3) 정치제도

정치체제, 정당구조, 여소야대 여부, 선거주기 등 정치제도 관련 변수들이 금융실명제의 도입에 미치는 영향을 개략적으로 분석해 보면 다음과 같다. 우선 민주체제의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 정경유착이 오히려 심화될 가능성이 존재하는 반면, 부정부패 차단 및 공정과세 실현에 대한 일반국민의 요구는 강화될 것이다. 한편 독재체제에서는 독재자가 기업가적 정치를 통해 금융실명제를 전격 실시할 여지가 없는 것은 아니지만, 독재자가 유보적 또는 부정적 태도를 취할 경우 금융실명제의 도입에 대한 일반국민의 요구가 정책에 반영되는 데는 한계가 있을 것이다. 일당제, 양당제, 다당제 등 정당구조와 여소야대 여부가 금융실명제의 도입에 미치는 영향도 사전적으로 판단하기는 어려울 것으로 보인다. 이와 같은 구조적 변수보다는 각 당의 정책성향이 더 중요한 변수라고 생각된다.

한편 선거주기는 정치자금의 흐름과 밀접한 관계가 있기 때문에 금융실명제의 도입에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 정치자금에 대한 규제가 미흡하고 선거자금의 규모가 당락에 결정적인 영향을 미친다면 정치인은 선거가 다가올수록 금융실명제에 대해 부정적 견해를 피력할 가능성이 높다. 설령 선거공약으로 금융실명제의 실시를 천명한다고 해도 선거기간 중 정치인의 실제 행동은 비실명거래를 선호할 것으로 판단된다. 반면 선거 직후에는 좀 더 포괄적인 관점에서 금융실명제의 도입을 검토할 가능성이 높아지게 될 것이다. 따라서, 금융실명제는 선거 직후에 도입이 검토되다가 선거 직전에는 실시 유보나 내용 완화 등의 운명을 겪을 확률이 높은 것으로 판단된다.

임기주기를 보면 일반적으로 임기 초기에 개혁 정책이 추진될 가능성이 높지만, 대통령의 권력 누수 현상이 벌어지는 임기 중반 이후에 국면전환용으로 금융실명제와 같은 파격적인 제도의 도입이 시도될 가능성도 배제할 수 없다.

3.3. 환경 변수

1) 경제적 요인

경제 상황 등 경제적 요인도 금융실명제의 도입에 영향을 미칠 수 있다. 이미 앞에서 지적한 바와 같이 ‘저축감소론’이나 ‘금융시장 불안론’의 이론적·실증적 근거는 부족하지만, 금융실명제 반대론자들은 경기침체에 금융실명제에 대한 공격을 강화하는 경향이 있다. 특히 경기침체가 선거철과 중복될 경우 정치인들은 경제를 핑계삼아 금융실명제의 실시를 유보하자는 주장을 할 가능성이 높다.

이해관계를 떠나 순전히 국민경제적인 관점에서 볼 때 금융실명제처럼 파격적인 조치를 호황기에 도입하는 것이 나은지, 아니면 불황기에 도입하는 것이 나은지는 분명하지 않다.¹¹⁾ 이 문제에 대해서는 ‘목욕탕 수리론’과 ‘외과수술론’이 있다. ‘목욕탕 수리론’은, 손님이 없는 한여름에 목욕탕을 수리하듯이 금융실명제도 경기가 좋지 않을 때 도입해야 경제에 미치는 충격을 최소화할 수 있다는 논리이다. 이에 반해 ‘외과수술론’은, 허약해진 환자를 수술하려면 일단 건강을 회복시켜 놓고 하듯이 금융실명제도 경기가 호전된 후에 도입하는 것이 바람직하다고 강조한다.¹²⁾ 두 주장 다 일리가 있으므로 금융실명제의 도입 시기는 경제적인 요인보다는 정치적인 고려에 의해 결정될 가능성이 높다고 판단된다.

2) 기술적 요인

금융거래가 본인의 실지명의로 이뤄지는지 확인하기 위해서는 개인 및 법인의 신상에 대한 정보가 확보되어야 한다. 또, 금융실명제 실시의 목표 중 하나인 공정과세를 실현하기 위해서는 각종 금융자산과 부동산 등에 대한 전산망이 구축되어 개인 및 법인의 전체 자산 규모를 파악해야 한다. 따라서, 국세청 전산화를 비롯하여 금융·부동산·행정 전산화 및 전산망의 연결은 금융실명제의 도입에 상당한 영향

11) 정책수단을 동원하여 금융실명제 도입에 따르는 금융시장의 충격을 최소화한다고 해도 어느 정도의 금융자산 이동은 일어날 것이기 때문에 전반적인 경제 환경을 고려하지 않을 수는 없는 것으로 보인다.

12) 실제로 1993년 금융실명제가 도입되기 전에 이런 논의가 있었다. 자세한 내용은 권영기(1998), p.238 참조.

을 미치는 기술적 요인이라고 할 수 있다. 단, 전산망의 구축 및 연결이 기술적인 이유보다는 정책적인 고려 때문에 지연되는 경우도 있을 수 있다는 점에는 유의할 필요가 있다.

3.4. 선택 변수

1) 정책의 범위

이미 2절에서 논의한 바와 같이 금융실명제의 실시가 금융시장에 가져 올 충격을 최소화하기 위해서는, 실명거래의 적용 대상을 최대화하고 자산의 기대수익 및 리스크에 영향을 미치는 세율 등을 합리적으로 조정하는 것이 바람직하다. 또, 부정부패의 차단과 공정과세의 실현이라는 금융실명제의 취지를 살리기 위해서는 기존의 비실명 금융자산에 대해 예외없이 실명전환을 의무화하는 것이 타당하다고 판단된다. 예외없는 실명전환은 금융실명제에 대한 반대세력의 저항을 더 강력하게 할 가능성이 있지만, 제도 도입의 취지 자체를 훼손하는 것은 바람직하지 않다.

2) 추진 속도

금융자산의 이동을 최소화하기 위해서는 금융실명제를 예고없이 전격적으로 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 실시일이 예고될 경우 기존 비실명자산의 이동이 일어날 가능성이 높을 뿐 아니라 금융실명제 반대세력이 제도의 도입 자체를 무산시키기 위해 결집할 시간을 주게 되기 때문이다.

3) 추진 절차

금융실명제의 도입을 전격적으로 추진하는 것이 불가피하다면 추진 절차도 이에 맞춰 선택하는 것이 바람직하다. 금융실명제가 금융·조세는 물론 사회 전반에 미치는 영향을 고려하여 실무적인 검토는 포괄적으로 하되, 의사결정기구는 최소화하고 사전 정책홍보와 민주적 논의 절차는 생략하는 것이 금융실명제가 성공적으로 도입될 확률을 높일 것이다. 후술하는 바와 같이 금융실명제의 도입 시도와 관련된 역사적 경험도 이와 같은 점을 입증해 준다.

4. 전두환 정부의 금융실명제 정책

4.1. 진행과정 및 결과

전두환 정부는 1982년 5월에 발생한 장영자 어음사기사건에 대한 국면전환용으로 금융실명제를 추진했으나, 정치권의 반대와 전산화 등 기술적 여건 미비를 이유로 도입 연기를 주장하는 일부 여론에 밀려 시행을 유보했다. 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

장영자 사건은 1차 금융실명제 도입 시도의 직접적인 계기를 제공했다. 대통령 처삼촌의 처제인 장영자 씨가 연출한 어음사기사건은 정권의 도덕성에 큰 타격을 입혔을 뿐 아니라 각종 비리의 온상이 되는 비실명 금융거래를 시정해야 한다는 국민적 공감대 형성에 기여했다.

이와 같은 분위기에 힘입어 김재익 당시 청와대 경제수석비서관과 강경식 재무부장관은 전두환 대통령의 지지를 얻어 금융실명제의 도입을 적극적으로 추진했다. 정부가 1982년 7월 3일 발표한 「사채양성화와 관련한 실명거래 실시와 종합소득세 제 개편방안」은 실명제의 적용대상을 전체 금융거래로 설정하는 등 포괄적이고 강력한 내용을 담고 있었다.¹⁴⁾ 이와 더불어 부동산 투기 억제 대책을 세워 금융자산의 급격한 이동 가능성을 줄이는 한편, 종합소득세의 최고세율을 인하하여 이자, 배당, 주식매매차익 등에 대한 전면 종합과세를 실시할 수 있는 기반을 마련하도록 했다.

7·3 조치가 전격 발표되자 금융실명제 도입에 반대하는 세력은 시기상조론을 전개하면서 이른바 ‘물타기 전술’을 구사하기 시작했다. 당시 민한당과 함께 유명무실한 야권의 한 축을 이루고 있던 한국국민당은 7월 13일 국회와의 사전협의 소홀, 자금출처조사 등에 대한 위헌 가능성, 종합과세 여건 미비 등을 이유로 7·3조치를

13) 전두환 정부의 금융실명제 도입 추진 과정에 대한 좀 더 자세한 내용은 이장규(1991)와 조창현(1994) 참조.

14) 1983년 6월말까지 실명화되지 않은 금융자산에 대해서는 1986년 6월말까지는 5%의 특별과징금을 부과하고 그 이후에는 3년간 이자소득의 50%를 포기하도록 하는 별칙 조항도 포함되었다.

유보할 것을 촉구했다. 집권당인 민정당의 권익현 사무총장은 7월 15일 기자회견담 중에 우리나라가 재산을 공개하지 않는 것을 미덕으로 삼아왔음을 강조했고, 이를 시발점으로 하여 허화평 정무수석, 허삼수 사정수석, 이원조 석유개발공사 사장 등 이른바 실세들도 금융실명제에 대한 부정적 견해를 피력하기 시작했다. 전두환 대통령은 금융실명제를 지지하는 발언을 하기도 했으나, 쿠데타를 함께 거행한 실세들 대신 개혁관료들의 손을 들어주는 데는 부담을 느꼈던 것으로 파악된다.

힘의 균형이 금융실명제 유보 쪽으로 쏠리는 가운데 민정당은 10월 22일 비실명 금융소득에 대해 차등과세를 하고 실명제의 전면 시행시기는 1986년 1월 1일 이후 전산화 등 행정준비와 경제여건을 감안해 대통령령으로 정하도록 하는 수정안을 제출했다. 결국 국회는 12월 31일 「금융실명거래에 관한 법률」을 통과시키면서 실명제 실시 시기는 1986년 1월 1일 이후 대통령령이 정하는 날부터 시행하기로 정부에 위임함으로써 금융실명제 도입을 사실상 무기한 유보했다.

4.2. 평가 및 분석

전두환 정부의 금융실명제 정책에 영향을 미친 요인은 <표 3>과 같이 정리될 수 있다. 당시 개혁주체는 김재익 경제수석과 강경식 재무부 장관 등 일부 관료로 보는 것이 타당할 것으로 판단된다.

1982년 당시 금융실명제와 관련된 수익구조는 편익 분산-비용 집중의 형태였다. 전두환 대통령은 기본적으로 장영자 사건의 정치적 여파를 최소화하려는 노력의 일환으로 금융실명제의 도입을 지지했던 것으로 보인다. 하지만, 금융실명제를 도입한다고 해도 쿠데타로 집권한 전 대통령이 국민의 지지를 얻는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다. 시간이 흐를수록 장영자 사건의 파장은 줄어들었고, 집권세력이 금융실명제의 실시를 통해 얻을 수 있는 편익도 더욱 미미하게 되었다고 판단된다. 당시 여·야 정치인들은 검은 돈의 흐름에 제약을 가할 수 있는 금융실명제의 도입에 적극적으로 반대하는 입장을 취했다. 개혁관료들의 경우 금융실명제 실시를 통해 얻을 수 있는 보람은 적지 않았겠지만, 이들이 정치인들의 저항을 극복하고 ‘기업가적 정치’를 하기는 역부족이었다고 생각된다.

이념체계를 보면 당시는 1960년대 이후 확립된 개발독재를 바탕으로 하여 경제정의와 시장지향적 개혁 요소가 첨가되었던 시기로 평가할 수 있다. 일부 개혁관료

들을 중심으로 확산되기 시작한 경제정의와 시장지향적 개혁 이념이 금융실명제의 도입에 긍정적인 영향을 주긴 했으나, 개발독재에서 파생된 정경유착의 부정적 영향을 극복하기에는 미흡했다고 판단된다.

<표 3> 전두환 정부의 금융실명제 정책에 영향을 미친 요인

| | 변 수 | | 가 치 | 영 향 |
|-----------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| 구조적 변수 | 수익구조 | 편익/비용 분포 | 편익 분산-비용 집중 | 부정적 |
| | | 상호수혜구조 여부 | 아님 | 부정적 |
| | 이념체계 | | 개발독재 > 경제정의 | 부정적 |
| | 정치제도 | 정치체제 | 군사독재 | 부정적 |
| | | 정당구조 | 유명무실한 다당제 | - |
| | | 여소야대 여부 | 여대야소 | - |
| | | 관료제도 | 수석비서관의 역할 중요 | 긍정적 |
| | | 임기주기 | 임기 초반 | 긍정적 |
| | 선거주기 | 비선거기 | 긍정적 | |
| 환경 변수 | 경기 순환기 | | 불황 | - |
| | 외부원조 또는 압력 | | 관계 없음 | - |
| | 경제위기 여부 | | 아님 | - |
| | 전문가 집단 합의 정도 | | 실명제에 대한 논의 부족 | 부정적 |
| 선택적 변수 | 개혁의 범위 | | 금융거래 전체에 적용 | 긍정적 |
| | 개혁의 속도 | | 신속했으나 제도 도입 예고 | 부정적 |
| | 사회협의 과정을 통한 동의 | | 협의과정 생략 | - |
| | 정책홍보와 언론의 지지 | | 부분적 노력 | - |
| | 지지세력 의 확대 노력 | 정부 내 | 소극적 | 부정적 |
| | | 정부 외 | 소극적 | 부정적 |
| | 반대세력 약화를 위한 노력 | | 부족 | 부정적 |
| | 보상정책의 수립 | | 부족 | 부정적 |
| 개혁절차의 민주성 | | 여·야 정치인의 개입 가능 | 부정적 | |

정치제도와 관련된 변수들도 수익구조의 불균형에서 오는 부정적 영향을 상쇄할 수는 없었던 것으로 판단된다. 당시 독재체제의 수반이었던 전두환 대통령은 금융실명제에 대해 우호적인 편이었으나, 과거 쿠데타에 함께 참여한 측근들의 반대를 무릅쓰고 제도의 도입을 추진할 만큼 막강한 세력기반을 가지고 있지는 않았다. 관료제도를 보면 대통령 수석비서관에게 상당한 권한이 집중되어 있었으므로, 경제수석이 개혁지향적일 경우 금융실명제의 도입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 구도였다. 또, 시기상으로도 비선거기였고 임기 초반이었기 때문에 금융실명제 도입에 긍정적인 여건은 조성되었다고 할 수 있다. 그러나, 이와 같은 긍정적 요인을 합쳐도 수익구조 및 정치구조의 한계에서 비롯되는 부정적 영향을 극복할 수는 없었던 것으로 보인다.

한편 환경변수 중 경제적 요인은 이미 3절에서 언급한 바와 같이 금융실명제의 도입에 긍정적 또는 부정적 영향을 줄 수 있으므로 이에 대한 논의는 생략하기로 한다. 당시 전문가 집단의 합의 정도는, 금융실명제에 대한 논의가 겨우 시작되는 상황이었기 때문에 제한적인 수준이었다고 볼 수 있을 것이다. 또, 전산화 등 금융실명제 실시에 필요한 기술적 여건도 충분히 갖춰졌다고 보기는 어렵다.

개혁의 범위와 추진 속도 및 절차 등 선택적 변수를 보면 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 혼재되어 있었던 것으로 판단된다. 1982년 7월 3일 발표된 「사채양성화와 관련한 실명거래 실시와 종합소득세제 개편방안」은 실명제의 적용대상을 예금, 주식, 국공채, 회사채 등 전체 금융거래로 설정했다. 또, 실시 시기를 신규거래의 경우 1983년 1월 1일, 기존거래의 경우 1983년 7월 1일로 정했다. 당시 개혁관료들은 개혁의 범위를 포괄적으로 설정하고 신속을 기하는 등 나름대로 최선을 다했지만, 금융실명제의 도입을 예고함에 따른 부작용은 충분히 고려하지 않은 것으로 보인다. 추진 절차도 여·야 정치인이 개입할 수 있는 여지를 제공함으로써 금융실명제의 도입에 부정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.¹⁵⁾

15) 당시 금융실명제의 도입을 추진했던 강경식 재무부 장관은 훗날 다음과 같이 회고했다. “우리 경제상황에서 실명제를 하자는 것은 일종의 혁명을 하는 것인데, 그 혁명을 토론에 부쳐가며 하자고 했기 때문에 실패했던 것이예요. 혁명이란 어느날 새벽에 갑자기 해치워야 하는 것인데도 내가 너무 순진했던 탓이었지요.” 이장규(1991), pp.180-181 참조.

5. 노태우 정부의 금융실명제 정책

5.1. 진행과정 및 결과

비록 1982년에 금융실명제의 도입이 무산되기는 했지만, 금융실명제는 부정부패 근절과 조세 공정성 제고 등을 위해 반드시 실시되어야 할 개혁조치로 국민들에게 인식되었고, 이와 같은 인식은 1987년 민주화 이후 금융실명제가 선거 이슈로 부각되는 바탕이 되었다. 직선으로 치뤄진 1987년 대통령 선거에서 집권당인 민정당의 노태우 후보까지 금융실명제 실시를 선거 공약으로 내세우게 되었다.¹⁶⁾

노태우 정부는 1988년 10월 14일 「경제안정성장과 선진화합경제 추진대책」을 통해 토지기록 전산화와 종합토지세제를 도입하고 이것이 정착되는 1991년부터 금융실명제와 금융자산에 대한 종합과세를 실시할 것을 천명했다. 1989년 4월에는 금융실명거래 실시준비단이 발족되어 금융실명제 도입에 필요한 실무적 준비를 하기 시작했다.

금융실명거래 실시준비단이 마련한 「금융실명거래제의 실시계획」은 당시 정책 환경을 다음과 같이 기술하고 있다. 우선 종래 성장 위주의 경제정책이 소득계층 간·부문간의 심각한 불균형 현상을 야기함에 따라 ‘형평증진을 위한 제도개혁’이 필요함을 지적하고 있다. 특히 금융자산소득에 대한 분리과세로 인한 조세부담의 불공평과 가명·무기명 거래의 허용으로 인한 지하경제의 횡행을 시정하기 위해서는 금융실명제가 도입되어야 함을 강조하고 있다. 실시 여건도 1982년에 비해 현저히 개선되었음을 지적하고 있다.

<표 4> 금융저축의 실명화율

(계좌 기준, 단위: %)

| | 은행 | 증권 | 단자 |
|----------|------|------|------|
| 1983년 6월 | 76.5 | 41.0 | 60.0 |
| 1989년 3월 | 97.8 | 98.6 | 97.2 |

16) 노태우 정부의 금융실명제 정책에 대해서는 문희갑(1992), 조창현(1994), 이장규 외 (1995) 참조.

<표 4>에 나타난 바와 같이 가명·익명 예금에 대한 차등과세와 금융 실명거래에 대한 인식의 확산으로 실명화율은 이미 상당히 높은 수준에 이르고 있었다.¹⁷⁾ 물론 여기에서의 ‘실명화율’은 확인할 수 없는 차명 계좌를 포함하고 있는 것이었지만, 1980년대 초 이후 가명·익명 계좌의 비중이 줄어들었다는 것은 분명한 사실이었다. 또, 1984년부터 금융소득자료가 전산처리되는 등 국세청 및 금융기관의 전산처리 능력이 확대되고 있었다.

이처럼 금융실명제 도입에 필요한 기술적 여건이 성숙되었음에도 불구하고 2차 금융실명제 도입 시도도 결국 좌초하게 된다. 그 직접적인 이유는 1990년 1월 22일에 단행된 3당 합당이였다. 여소야대 구도에서 핵심적인 개혁 과제로 부각되었던 금융실명제는 새로운 거대여당의 등장과 함께 정치적 이익 향유의 걸림돌로 간주되었던 것으로 보인다. 경기의 침체도 개혁론자들의 입지를 축소시켰다.

3월 18일 단행된 전면 개각에서 노태우 대통령은 경제개혁을 강력히 추진하던 조순 부총리와 문희갑 경제수석을 물러나게 하고, 금융실명제 반대론자인 이승윤 의원과 1982년에도 금융실명제 도입에 부정적 견해를 표명했던 김종인 장관을 각각 신임 부총리와 경제수석으로 임명했다. 이 부총리는 취임 일성으로 실명제를 재검토하겠다고 했고, 김 수석은 기업들의 투자의욕을 회복시키는 것이 급선무라고 강조했다. 결국 1990년 4월 4일 이승윤 경제팀은 「경제활성화 종합대책」을 통해 금융실명제 무기한 연기방침을 천명했고, 대신 공약이었던 금융실명제는 1982년에 이어 다시 한 번 도입이 유보되었다.

5.2. 평가 및 분석

노태우 정부의 금융실명제 정책에 영향을 미친 주요 변수들은 <표 5>와 같이 정리될 수 있다. 노태우 정부는 금융실명제를 시행하겠다고 천명했으나 1990년의 3당 합당 이후 이를 번복했는데, 화살표로 표시된 부분은 이 과정에서 주요 변수들이 어떻게 변했는지 보여주고 있다. 비록 금융실명제의 실시가 노태우 대통령의 선거공약이기는 했으나, 당시 실질적 개혁주체는 조순 부총리와 문희갑 경제수석 등 개혁지향적 경제정책 담당자로 보는 것이 타당할 것으로 판단된다.

17) 실명 이자·배당소득에 대한 세율이 계속 10%로 유지되었던 반면, 비실명 금융자산 소득에 대한 세율은 1983년 7월 15%에서 1985년 1월에는 20%, 1989년 1월에는 40%로 인상되었다.

<표 5> 노태우 정부의 금융실명제 정책에 영향을 미친 요인

| | 변 수 | | 가 치 | 영 향 |
|-----------|--------------------|-------------|----------------|--------|
| 구조적 변수 | 수익구조 | 편익/비용 분포 | 편익 분산-비용 집중 | 부정적 |
| | | 상호수혜구조 여부 | 아님 | 부정적 |
| | 이념체계 | | 민주화, 분배, 복지 중시 | 긍정적 |
| | 정치제도 | 정치체제 | 절차적 민주체제 확립 | - |
| | | 정당구조 | 다당제 → 양당제 | - |
| | | 여소야대 여부 | 여소야대 → 여대야소 | - |
| | | 관료제도 | 여론에 대한 고려 확대 | 긍정적 |
| | | 임기주기 | 임기 초 → 임기 중반 | 부정적 변화 |
| | 선거주기 | 선거직후 → 비선거기 | 부정적 변화 | |
| 환경 변수 | 경기 순환기 | | 호황 → 불황 | 부정적 변화 |
| | 외부원조 또는 압력 | | 관계 없음 | - |
| | 경제위기 여부 | | 아님 | - |
| | 전문가 집단 합의 정도 | | 높은 수준 | 긍정적 |
| 선택적 변수 | 개혁의 범위 | | 포괄적 | 긍정적 |
| | 개혁의 속도 | | 점진적, 제도 도입 예고 | 부정적 |
| | 사회협의 과정을 통한 동의 | | 생략 | - |
| | 정책홍보와 언론의 지지 | | 적극적 | - |
| | 지지세력 의 확대 노력 | 정부 내 | 적극적 | 긍정적 |
| | | 정부 외 | 적극적 | 긍정적 |
| | 반대세력 약화를 위한 노력 | | 부족 | 부정적 |
| | 보상정책의 수립 | | 미흡 | 부정적 |
| 개혁절차의 민주성 | | 높은 수준 | - | |

편익과 비용의 분포는 민주화가 진행됨에 따라 1982년과 비교해 볼 때 어느 정도 변화가 있었으나 편익 분산-비용 집중이라는 기본 구도는 유지하고 있었던 것으로 보인다. 금융실명제가 경제개혁의 중추라는 인식이 확산됨에 따라 대선 과정에서

노태우 대통령 후보도 이의 도입을 약속했으나, 정치군인 출신인 그가 대통령으로 당선된 이후 이 공약을 이행하여 얻을 수 있는 편익은 제한적이었을 것이다. 1982년과 마찬가지로 일부 개혁관료들이 정계 및 재계의 저항을 극복하고 ‘기업가적 정치’를 하기에는 역부족이었다고 판단된다.

이념체계 측면에서 보면 개발독재 시대의 성장지상주의에서 벗어나 분배와 복지를 중요시하는 인식이 확산되고, 정경유착의 근절과 공정과세의 실현을 요구하는 목소리가 높아지고 있었다. 민주화에 따른 이와 같은 추세는 금융실명제의 도입에 찬성하는 저변을 확대하는 효과가 있었다고 판단된다.¹⁸⁾

정치제도와 관련된 변수들은 금융실명제의 도입이 추진된 1988년과 도입이 유보된 1990년 사이에 상당한 변화가 있었던 것으로 보인다. 우선 기본적인 정치구도는 여소야대의 다당제에서 3당 통합 이후에는 여대야소의 양당제로 변모되었다. 분열적인 다당제에서 양당제로의 구조변화 그 자체는 이론적으로 개혁에 대한 합의 도출을 더 용이하게 할 수도 있으나, 3당 통합은 비교적 개혁지향적이었던 민주당이 보수적인 여권에 편입되는 것을 의미했기 때문에 금융실명제의 실시 가능성을 오히려 낮췄던 것으로 평가된다.¹⁹⁾ 임기주기와 선거주기는 2년 사이에 금융실명제의 도입에 부정적인 영향을 미치는 방향으로 변했다.

환경 변수 중 경제적 요인을 보면 1988년에는 호황이었으나 1990년에는 불황이었다고 할 수 있다. 앞에서 ‘목욕탕 수리론’ 대 ‘외과 수술론’을 논의한 대목에서 언급한 바와 같이 경제상황 자체가 금융실명제의 도입에 부정적 영향을 미칠 논리적 근거는 부족하지만, 금융실명제 반대론자들은 경제 침체를 핑계삼아 제도 도입의 유보를 주장했다. 한편 전문가 집단의 합의 정도나 전산화 등 기술적 여건은 1982년과 비교할 때 금융실명제의 도입에 훨씬 더 긍정적인 방향으로 변해 있었다.

선택적 변수를 보면 금융실명제의 실시 시기를 2년여 뒤로 설정하고 점진적으로 제반 여건을 조성하는 방식을 취한 것이 제도 도입에 치명적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 비록 정책홍보 등을 통해 일반국민의 지지는 공고히 할 수 있었으나, 반대세력이 결집하여 반격할 시간적 여유를 주었기 때문이다.

18) 국민경제제도연구원이 1990년 초에 실시한 여론조사에 따르면 응답자의 75.4%가 금융실명제의 도입에 찬성하고 있었다.

19) 민주당은 평민당과 함께 1989년 9월 6일 토지공개념의 정신을 충분히 살리기 위해서는 금융실명제가 병행 실시되어야 한다고 주장하기도 했다. 조창현(1994), p.59 참조.

6. 김영삼 정부의 금융실명제 정책

6.1. 진행과정 및 결과

비록 노태우 정부하에서도 금융실명제의 도입이 무산되기는 했지만, 전산화가 꾸준히 진전되고 실명화율이 높아지는 등 기술적 여건이 호전되고, 수서 비리와 가락동연수원 매각 사건 등 각종 권력형 부정부패 사건이 발생함에 따라 금융실명제 실시에 대한 국민적 지지는 더욱 더 확산되었다. 1992년 대선을 앞두고 심지어 진경련도 금융실명제 실시에 찬성 의사를 표시했고, 각 당은 <표 6>에 나타난 바와 같이 다시 한 번 금융실명제 실시를 공약으로 내세웠다. 당시 집권당이었던 민자당의 공약은 실시 시기를 명시하지 않고 조세 공정성 제고에 대해 언급하지 않으며 경제적 충격 최소화의 필요성을 강조하는 등 민주당이나 국민당의 대안과 비교할 때 다소 유보적인 내용을 담고 있었다.

<표 6> 금융실명제 관련 각당의 14대 대선 공약

| | |
|-----|---|
| 민자당 | <p>21. 금융실명제를 조기에 실시한다.</p> <p>가. 지하경제의 폐단을 해소하고 정경유착의 근거를 단절하기 위하여 금융실명제를 조기에 실시한다.</p> <p>나. 금융실명제 실시에 따르는 경제적 충격을 최소화하도록 그 방법과 그 시기를 합리적으로 조정·선택한다.</p> <p>다. 금융실명제 실시를 위한 사전 보완조치를 완벽하게 강구한다.</p> |
| 민주당 | <p>82. 금융실명제를 '93년까지 실시한다.</p> <p>가. 1차적으로 '93년말까지 100%에 가까운 실명화율을 실현하겠음.</p> <p>나. 다단계에 걸쳐 금융자산을 종합과세 하겠음.</p> <p>다. 실명화에 따라 상속세(증여세)를 강화하겠음.</p> |
| 국민당 | <p>1. 금융실명제를 차기정부 출범과 동시에 즉시 실시하겠습니다.</p> <p>가. 부정하고 음성적인 지하경제에서 비롯되는 사회적 부정부패를 근절하고 검은 돈을 척결</p> <p>나. 조세형평성 제고와 음성자금의 제도권금융 흡수로 자금배분의 효율 극대화</p> <p>다. 불로소득 및 재산의 상속과 증여를 정확하게 과세하여 경제력의 집중완화와 상속의 탈세방지</p> |

자료: 재무부(1994), 『금융실명제 실시 1주년 백서』

하지만, 집권당내 소수파로서 정권 획득에 성공한 김영삼 대통령은 정경유착의 근절과 공정과세의 실현이라는 명분뿐 아니라 정치적 역학관계의 재편이라는 실익 추구 차원에서도 금융실명제의 도입을 강력히 추진할 유인을 가지고 있었다. 김 대통령은 집권하자마자 하나회를 적결하고 공직자 재산공개를 단행하는 등 사정분위기를 조성했다. 금융실명제와 관련하여 김 대통령은 1993년 6월 29일 과거의 실패 경험을 교훈으로 삼아 철저한 보안유지를 원칙으로 준비작업을 하도록 이경식 부총리에게 지시했다. 특히 금융실명제에 대해 유보적 견해를 표명한 바 있었던 박재윤 경제수석에게는 절대로 비밀에 부칠 것을 강조했다. 재무부 세제실과 한국개발연구원(KDI)의 남상우·김준일 연구위원으로 구성된 실무작업반은 한 달여 동안 집중적인 검토작업을 벌였다. 당시 김영삼 대통령은 금융실명제의 적용 범위 등에 대해 실무작업반이 몇 개의 대안을 제시하면 가장 포괄적이고 강력한 안을 선호했다고 한다.²⁰⁾ 결국 김 대통령은 1993년 8월 12일 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 대통령 긴급재정경제 명령」을 통해 금융실명제의 실시를 진격 선언했다.²¹⁾ 대통령의 긴급재정경제명령이 발동되기는 1972년 8월 3일의 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」(8·3 사채동결 조치) 이후 처음이었다. 국회를 거치지 않고 대통령 긴급재정경제명령을 통해 금융실명제를 도입한 것이 합법적이었는가에 대해서는 도입 당시부터 논란이 있었으나, 헌법재판소는 8·12 조치가 긴급재정경제명령의 발동요건을 갖췄다고 후에 판결했다. 헌법재판소는 금융실명제 도입 전의 총체적 부패와 비리로 인해 정상적인 재정운용·경제운용이 불가능한 중대한 재정·경제상의 위기가 현실적으로 발생했다는 논리를 전개했다.²²⁾

<표 7>에 나타난 바와 같이 8·12 긴급명령은 기존의 「금융실명거래에 관한 법률」에 비해 훨씬 더 포괄적이고 강력한 내용을 담고 있었다. 금융 실명거래 대상에 예외를 인정하지 않고 기존의 비실명자산에 대해서도 비실명인출을 불허하며 비실명 금융자산소득에 대한 차등과세의 수준을 대폭 상향조정하는 등 ‘전국민의 재산등록’이 이뤄지도록 압박하는 내용을 핵심으로 하고 있었다. 단, 사법당국의 권한 남용 등에 대한 일반국민의 우려를 줄이기 위해 금융정보의 비밀보장도 강화했던 점도 특기할 만하다.

20) 김준일 연구위원과의 면담.

21) 김영삼 정부의 금융실명제 정책에 대해서는 홍권희(1993), 조창현(1994), 권영기(1998), 동아일보 특별취재팀(1999) 참조.

22) 헌법재판소 전원재판부 1996. 2. 29. 93헌마186 참조. 금융실명제 관련 법령 및 판례는 재정경제부가 1999년에 발간한 『금융실명제 종합편람』에 수록되어 있다.

<표 7> 긴급명령과 기존법률과의 주요 차이점

| 구분 | 긴급명령 | 기존법률 |
|-------------------|---|---|
| 제목 | - 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급명령 | - 금융실명거래에 관한 법률 |
| 실명대상 | - 모든 금융기관과의 거래일체 | - 보험 등 일부 제외 |
| 기존 비실명 자산처리 | - 비실명인출 일체 불허 - 실명전환 의무기간을 2개월로 하고 이 기간 이후 실명전환에 대해서는 90%의 이자·배당소득세를 부과하고 매년 10%에서 60%의 과징금을 징수 | - 정기예금 등은 동일규모내에서 계속하여 비실명거래 허용 - 전환 의무기간을 6개월로 하고 그 이후 실명전환에 대해서는 과징금 5% 부과 |
| 실명확인 의무위반 과태료 | - 500만원 이하 | - 100만원 이하 |
| 실명전환자에 대한 조치 | - 연령별로 기준을 차등화하여 최고 5천만원까지 자금출처 조사 면제 - 실명전환 전의 명의를 비실명으로 보아 과거에 부족하게 징수한 5년간의 이자·배당소득세를 추징 | - 미성년자(700만원 이상)이외에는 일체 면제 (신설) |
| 비실명 자산소득에 대한 차등과세 | - 실명 21.5%에 비해 4.5배 수준인 96.75%로 중과 | - 실명 21.5%에 비해 3배 수준인 64.5% 부과 |
| 금융정보 비밀보장 | - 정보제공요구절차 요건 · 사용목적에 필요한 최소한의 정보만 요구 · 문서에 의한 요구 · 금융기관 점포별로 요구 - 금융기관에 부당한 정보제공요구에 대한 거부 의무 부여 - 비밀보장 위반시 3년이하 징역 또는 2,000만원 이하 벌금 | (신설) (신설) - 3년이하 징역 또는 300만원 이하 벌금 |
| 경과규정 | - 실명전환으로 상법, 증권거래법, 공정거래법 등 타법률 위반사실이 1년 이내에 시정되면 벌칙 규정 적용 면제 | (신설) |

자료: 안중범 외, pp.33-34.

금융실명제 도입 직후 우려되었던 금융시장의 혼란은 조기에 수습되었고, 실명거래는 관행으로 정착되기 시작했다. 물론 금융실명제에 대한 불만이 전혀 없었던 것은 아니었다. 특히 고소득층은 재산규모 노출 등에 관해 상당한 거부감을 표시했다. 하지만, 금융실명제는 대다수 국민들의 지지를 얻고 있었고, 전두환·노태우 비자금 폭로 사건에 결정적인 역할을 하는 등 정경유착의 차단 및 정치구도의 재편과 관련하여 상당한 성과를 거두고 있었다. 경제과열 국면이 진정되고 대선국면이 본격적으로 전개된 1996년말 이후 금융실명제 완화론이 대두되기 시작했으나 김 대통령은 금융실명제의 수정을 거부했다.

하지만, 1997년 말 경제위기가 발생하자 금융실명제의 완화를 요구하는 목소리가 힘을 얻기 시작했다. 대통령 선거를 전후한 미묘한 시기에 여·야 정치인들은 8·12 긴급명령을 대체할 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」에 실명거래의 예외를 인정하는 조항을 삽입하여 김 대통령을 압박했다. 당시 여·야 정치인들은 대선을 전후하여 정치자금의 흐름을 불투명하게 할 유인이 있었던 것으로 판단된다. 김영삼 대통령은 거부권의 행사까지 고려했으나, 결국 본인이 ‘개혁중의 개혁’이라고 자부했던 금융실명제의 내용을 희석시키는 데 동의하고 말았다.

대체 법률은 경제위기를 타개하는 데 기여한다는 명분으로 발행되는 일부 채권에 대해서는 예외를 인정하였다.²³⁾ 금융실명제 자체를 약화시킴과 동시에 정부는 금융소득에 대한 종합과세도 유보했다. 차명거래가 있을 경우 종합과세는 실지 자산소유인과 명의인 간에 자금이 오가거나 분쟁이 일어날 가능성을 증폭시키는 유효한 수단이 될 수 있는데, 종합과세의 유보는 차명거래를 사실상 묵인하는 것을 의미했다. 3차 금융실명제 도입 시도가 변질되는 순간이었다.²⁴⁾

23) 이에 따라 법 시행일 이후 1998년 12월 31일 사이에 발행되는 특정채권에 대해서는 무기명 거래가 가능하게 되었다. 1998년 3월과 7월에 각각 3511억원과 5223억원 규모의 고용안정채권이 발행되었고, 10월에는 2조원 규모의 증권금융채권이, 12월에는 1조원 규모의 구조조정 채권이 5년 만기로 발행되었다.

24) 지하자금을 양성화한다는 미명하에 1998년 10월 발행되어 유통 중인 비실명·무기명 채권 중 증권금융채는 2000년 9월 4일 현재 액면가 1만원 짜리가 1만 4천원 선에 거래되고 있다. 이 채권을 사면 만기인 2003년 10월 31일 표면금리 6.5%를 연복리로 따져 1만3천700원을 받게 된다. 만기일에 받을 돈이 거래가격보다 낮은 데도 이 채권이 인기를 끄는 것은 상속·증여 수단으로 활용하여 조세를 회피하면 세후 수익률에서 다른 채권보다 낫기 때문이다. 나현철, 「사면 손해(?) 보는 비실명·무기명債 없어서 못산다」, 『중앙일보』, 2000. 9. 5.

6.2. 평가 및 분석

김영삼 정부의 금융실명제 정책에 영향을 미친 주요 변수들은 <표 8>과 같이 정리될 수 있다. 김영삼 정부는 1993년 8월 금융실명제를 전격적으로 도입했으나 1997년말 일부 내용을 완화했는데, 화살표로 표시된 부분은 이 과정에서 주요 변수들이 어떻게 변했는지 보여주고 있다. 금융실명제 도입의 주역은 김영삼 대통령과 이경식 부총리 등 경제정책 담당자 중 일부로 보는 것이 타당할 것으로 판단된다.

우선 1993년의 수익구조는 금융실명제 실시에 따르는 편익의 상당 부분이 김영삼 대통령에게 집중되어 있는 형태였던 것으로 파악된다. 김영삼 대통령은 3당 합당 이후 우여곡절 끝에 민자당의 대통령 후보로 선출되어 선거에서 승리하기는 했으나, 이 과정에서 집권당내 소수파의 한계를 절감했던 것으로 보인다. 5·6공 세력의 힘이 상당 부분 정치자금에 기초하고 있었다는 점을 감안한다면, 김 대통령에게 있어 금융실명제의 실시는 정치구도를 재편하는 기폭제의 역할을 할 수 있었다. 정치적 경쟁자들이 재산을 등록하도록 하고 정치자금의 흐름을 감제함으로써, 민자당을 김영삼 대통령의 정당으로 재창조하는 한편 외부 정치인들도 견제할 수 있는 수단을 제공하기 때문이다. 또, 군 출신 정치인과는 달리 민주화 투쟁 경력이 있는 김 대통령은 금융실명제의 도입을 통해 훨씬 더 큰 명분상의 편익도 기대할 수 있었던 것으로 판단된다. 이처럼 금융실명제의 실시를 통해 얻을 수 있는 현실정치상의 편익과 명분상의 편익이 컸었기 때문에 김 대통령은 일부 정책담당자와 의기투합하여 제도의 도입을 강력하게 추진했던 것으로 보인다.

그 밖의 구조적 변수에서 특기할 만한 것은 임기주기와 선거주기이다. 이미 3절에서 언급한 바와 같이 시기상으로 볼 때 1993년은 대통령 선거 직후였기 때문에 금융실명제 도입에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 이에 반해 1997년은 단임 대통령의 임기말일뿐 아니라 선거를 앞두고 있는 시점이었기 때문에 금융실명제의 골격 유지에 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 금융실명제가 도입된 지 이미 4년이 지나 제도가 정착되었을 뿐 아니라 외환위기로 인해 전반적인 경제개혁의 필요성이 크게 부각되었음에도 불구하고, 여·야 정치인들은 대선을 전후하여 이른바 '정치자금'을 좀 더 자유롭고 비밀스런 방법으로 조달할 필요를 느끼고 있었던 것으로 판단된다.

<표 8> 김영삼 정부의 금융실명제 정책에 영향을 미친 요인

| | 변 수 | | 가 치 | 영 향 |
|--------------|--------------------|--------------------------|-----------------------------|---------|
| 구조적 변수 | 수익구조 | 편익/비용 분포 | 대통령에게 편익의 상당 부분이 집중 | 긍정적 |
| | | 상호수혜구조 여부 | 아님 | 부정적 |
| | 이념체계 | | 민주화와 자유화 진행 | 긍정적 |
| | 정치제도 | 정치체제 | 민주체제 | - |
| | | 정당구조 | 양당제 → 다당제 | - |
| | | 여소야대 여부 | 여대야소이지만 여권 내 역학관계는 계속 변화 | - |
| | | 관료제도 | 여론의 추이에 더욱 민감 | - |
| | | 임기주기 | 임기 초 → 임기 말 | 부정적 변화 |
| | | 선거주기 | 선거 직후 → 선거 직전 | 부정적 변화 |
| | 환경 변수 | 경기 순환기 | | 불황 → 불황 |
| 외부원조 또는 압력 | | 관계 없음 | - | |
| 경제위기 여부 | | 아님 → 경제위기 | - | |
| 전문가 집단 합의 정도 | | 높은 수준 | 긍정적 | |
| 선택적 변수 | 개혁의 범위 | | 포괄적 | 긍정적 |
| | 개혁의 속도 | | 전격적 | 긍정적 |
| | 사회협의 과정을 통한 동의 | | 생략 | - |
| | 정책홍보와 언론의 지지 | | 제도 도입 후 적극적 | - |
| | 지지세력 의 확대 노력 | 정부 내 | 제도 도입 후 적극적 | - |
| | | 정부 외 | 제도 도입 후 적극적 | - |
| | 반대세력 약화를 위한 노력 | | 공직자 재산등록제 등 실시 | 긍정적 |
| | 보상정책의 수립 | | 미흡 | 부정적 |
| 개혁절차의 민주성 | | 민주적 논의는 이미 완료된 것으로 간주 | - | |

환경 변수 중 경제적 요인을 보면 1993년과 1997년 모두 경제침체기였다는 점에 유의할 필요가 있다. 1993년 당시 이경식 부총리는 ‘목욕탕 수리론’을 펴며 경제가 어려울 때 금융실명제를 실시하는 것이 낫다고 했는데, 1997년 금융실명제 반대론자들은 경제가 어렵기 때문에 금융실명제를 완화해야 한다고 주장했다. 이와 같은 상황 전개는 경기순환기가 금융실명제의 실시에 결정적인 영향을 미치는 요인은 아니라는 점을 시사한다.

선택적 변수 차원에서는 무엇보다도 과거의 실패를 교훈으로 삼아 1993년에는 전격적인 방법으로 금융실명제의 도입했다는 점을 강조할 필요가 있다. 당시 정책담당자들은, 이미 금융실명제의 당위성에 대한 일반 국민의 지지는 확보된 것으로 간주하고 반대세력이 결집할 시간적 여유를 주지 않기 위해 예고없이 금융실명제의 실시를 발표했던 것으로 보인다. 또, 하나회 척결, 공직자 재산등록, 사정분위기 조성 등을 통해 잠재적 반대세력을 미리 약화시켰던 점도 과거의 금융실명제 도입 시도와 차별된다고 할 수 있을 것이다.

7. 결론

세 번에 걸친 금융실명제 도입 추진 및 수정 과정과 관련된 주요 변수들을 분석해 보면 수익구조와 선거주기, 그리고 개혁의 추진방법이 가장 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 금융실명제는 기본적으로 편익 분산-비용 집중 형태의 수익구조를 가지고 있으나, 민주화 투쟁 경력이 있는 소수와 정치인이 집권하는 상황이 전개될 경우 편익의 상당 부분이 대통령에게 귀속되는 형태로 바뀔 수 있다. 김영삼 대통령은 정경유착의 차단과 공정과세의 실현이라는 명분과 정치구도의 재편이라는 실익을 동시에 추구하며 금융실명제의 도입을 추진했던 것으로 파악된다. 이에 반해 정치군인 출신인 전두환·노태우 대통령의 경우에는 비록 자구책 차원에서 금융실명제의 실시를 약속하기는 했지만, 제도의 도입을 통한 명분상의 편익이 그리 크지 않았다. 그리고, 당시 정치자금의 불투명성을 활용하여 치부하고 있었던 집권세력이 스스로 자신들의 기득권을 위협할 수 있는 제도의 실시에 찬성할 유인은 거의 없었다고 판단된다. 정치자금의 투명성 제고와 밀접하게 관련되어 있는 금융실명제의 성격상 선거주기와 추진방법도 제도의 도입 및 수정 과정에 상당한 영향을 미쳤다.

금융실명제는 아직 미완의 개혁이다. 1997년말 금융자산에 대한 종합과세의 실시가 유보되고 일부 채권에 대한 무기명 거래가 허용되면서 금융실명제는 큰 타격을 받았다. 차명거래를 견제하고 공정과세를 실현하기 위해서는 강력한 종합과세가 실시되어야 하고, 정경유착과 조세포탈의 가능성을 줄이기 위해서는 무기명 채권은 더 이상 발행되어서는 안 될 것이다. 그리고, 금융실명제는 기본적으로 투명성을 제고하는 제도이지 부패를 차단하는 실질적인 정책수단은 될 수 없다는 점을 인지하고, 실효성있는 반부패법 등을 제정하여 부정행위에 대한 처벌을 강화해야 한다.

우리나라의 정치경제체제가 개발독재에서 민주시장경제체제로 이행됨에 따라 정경유착 근절 및 공정과세 실현에 대한 국민적 지지는 강화되어 왔다. 또, 전산화의 확대와 신용카드의 광범위한 사용 등으로 인해 기술적 여건도 성숙되어 왔다. 하지만, 금융실명제의 사례에서 볼 수 있듯이 이념체계 및 기술적 여건은 개혁정책의 추진에 결정적인 영향을 미치는 변수는 아니다. 앞으로도 이해당사자들의 이해관계를 직시하고 당위적인 차원이 아니라 정치경제학적인 관점에서 문제에 접근해야 개혁정책은 성공을 거둘 수 있을 것이다.

<표 9> 금융실명제 정책에 영향을 미친 요인 (1982/82, 1988/90, 1993/97)

| | | 변 수 | 가 치 |
|-----------|----------------|--------------------------------------|---|
| 구조적 변수 | 수익구조 | 편익/비용 분포 | 편익 분산-비용 집중, 편익 분산-비용 집중, 김영삼 대통령에게 편익의 상당 부분 집중 |
| | | 상호수혜구조 여부 | 아님 |
| | 이념체계 | | 개발독재에서 민주시장경제로 이행 |
| | 정치제도 | 정치체제 | 군사독재, 과도기, 문민정부 |
| | | 정당구조 | 유명무실한 다당제, 다당제 → 양당제, 양당제 → 다당제 |
| | | 여소야대 여부 | 여대야소, 여소야대 → 여대야소, 여대야소 |
| | | 관료제도 | 여론에 민감하게 반응하는 체제로 이행 |
| | | 임기주기 | 임기 초반, 임기 초 → 임기 중반, 임기 초 → 임기 말 |
| | 선거주기 | 비선거기, 선거 직후 → 비선거기, 선거 직후 → 선거 직전 | |
| 환경 변수 | 경기 순환기 | | 불황, 호황 → 불황, 불황 → 불황 |
| | 외부원조 또는 압력 | | 관계 없음 |
| | 경제위기 여부 | | 아님, 아님, 아님 → 경제위기 |
| | 전문가 집단 합의 정도 | | 낮은 수준, 높은 수준, 높은 수준 |
| 선택적 변수 | 개혁의 범위 | | 포괄적 |
| | 개혁의 속도 | | 사전 예고, 사전 예고, 전격적 |
| | 사회협의 과정을 통한 동의 | | 생략 |
| | 정책홍보와 언론의 지지 | | 소극적, 적극적, 제도 도입 후 적극적 |
| | 지지세력 확대 노력 | 정부 내 | 소극적, 적극적, 제도 도입 후 적극적 |
| | | 정부 외 | 소극적, 적극적, 제도 도입 후 적극적 |
| | 반대세력 약화를 위한 노력 | | 부족, 부족, 공직자 재산공개 등 사정 실시 |
| | 보상정책의 수립 | | 미흡 |
| 개혁절차의 민주성 | | 제한적, 높은 수준, 민주적 논의는 이미 완료된 것으로 간주 | |

참고문헌

- 권영기, 「김영삼 정부 비사: 금융실명제 전격 실시— 『조기에 한꺼번에 실시하되 경제수석에겐 절대 알리지 마시오!』」, 『월간조선』, 1998년 2월호, pp.234-255.
- 김준일, 「금융실명제 실시 1주년 평가 및 향후과제」, KDI 정책포럼 제57호 (9427), 1994. 8. 11.
- 김한웅, 『금융실명제 이야기』 (서울: 자유기업센터, 1997).
- 동아일보 특별취재팀, 『잃어버린 5년: 칼국수에서 IMF까지— YS 문민정부 1,800일 비화』 (서울: 동아일보사, 1999).
- 문희갑, 『경제개혁이 나라를 살린다』 (서울: 행림출판, 1992).
- 박대근·이창용, 『한국의 저축률추이에 관한 연구』 (서울: 한국조세연구원, 1997).
- 백용호 外, 『금융실명제』— 경실련 총서 3 (서울: 비봉출판사, 1993).
- 서상원, 『금융실명제 결정과정 분석: 전두환·노태우·김영삼 정부의 비교』, 고려대 행정학과 박사학위 논문, 1998. 12.
- 안종범(편저), 『금융실명제와 국민경제』 (서울: 한국조세연구원, 1993).
- 안종범 外, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』 (서울: 조세연구원, 1994).
- 이장규, 『경제는 당신이 대통령이야: 전두환 시대의 경제비사』 (서울: 중앙일보·중앙경제신문, 1991).
- 이장규 外, 『실록 6공경제: 흑자 경제의 침몰』 (서울: 중앙일보사, 1995).
- 임원혁, 「금융실명제가 무슨 죄인가」, 『시사저널』, 1997. 12. 11., p.92.
- 재무부, 『금융실명제 실시 1주년 백서』 (서울: 재무부, 1994).
- 재정경제부, 『금융실명제 종합편람』 (서울: 재정경제부, 1999).

- 정영헌·노영훈, 『경제정의의 첫걸음: 금융실명제와 부동산실명제』 (서울: 미래미디어, 1996).
- 조창현, 『정책체제와 정책형성과정에 관한 연구: 금융실명제를 중심으로』, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1994. 2.
- 좌승희·유재균, 「금융적 충격의 거시경제적 효과에 대한 분석: 금융실명제의 효과를 중심으로」, 『한국개발연구』, 1993 가을: 131-160.
- 한국개발연구원, 「금융실명제의 파급영향과 실시논의」, 1990. 3.
- 홍기석·김준경, 「우리나라 저축률의 결정요인」, 『KDI 정책연구』, 1997 IV: 3-39.
- 홍권희, 「실명제를 만든 사람들」, 『신동아』, 1993년 10월호.
- 櫻井浩, 「한국의 기업과 금융」, 조용범·정윤희 外, 『한국독점자본과 재벌』 (서울: 풀빛, 1984), pp.75-137.
- Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: The Free Press, 1995).
- Hayashi, Fumio, *Understanding Saving: Evidence from the United States and Japan* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997).
- Modigliani, Franco, "The Life Cycle Hypothesis of Saving, the Demand for Wealth and the Supply of Capital," *Social Research* 33, Summer 1966: 160-217.
- Wilson, James, ed., *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books, 1980).