

금융실명제 정책의 변화 과정에 관한 연구

- 이해집단의 갈등 관계를 중심으로 -

연세대학교 대학원

사회학과

이 태 준

332.1
0924

(금융실명제 정책의 변화 과정에 관한 연구 →

- 이해집단의 갈등 관계를 중심으로 -

지도 유 석 춘 교수

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함


1993년 6월 일

연세대학교 대학원

사회학과

이 태 준

이태준의 석사학위 논문을 인준함

심사위원 유 석준 

심사위원 _____인

심사위원 _____인

연세대학교 대학원

1993년 6월 일

글의 짜임새

우리말 줄임글	v
I. 머리말	1
1. 문제제기	1
2. 연구대상과 범위	5
II. 이론적 배경과 분석틀	7
1. 국가정책 분석을 위한 방법론	7
2. 국가의 경제정책에 관한 이론적 논의	11
3. 분석틀	15
III. 금융실명제 정책의 도입 배경	18
1. 70년대말 - 80년대의 정치 경제적 변화	18
2. 80년대 축적구조의 위기	21
(1) 축적체제의 개편 시도	21
(2) 독점자본의 투기적 축적	24
(3) 지하경제의 폐해	26
(4) 세제와 소득체계의 문제점	29
3. 금융개방과 자본자유화	31
4. 정당성에 대한 위협	35
IV. 금융실명제 정책의 변화과정	39
1. 금융실명제의 성격과 찬반론	39
2. 전두환정권 시기	41
(1) 논의의 배경	41

(2) 정책의 입안 과정	43
(3) 정책에 대한 각계의 반응	45
(4) 정책의 수정, 변화 과정	49
(5) 소결	52
3. 노태우정권 시기	53
(1) 논의의 배경	53
(2) 정책의 입안과 구체화 과정	55
(3) 정책의 수정과 각계의 반응	58
(4) 정책의 변화와 유보 과정	61
(5) 소결	63
V. 금융실명제 정책에 나타난 이해집단의 갈등 분석	65
1. 양 정권기 이해집단의 입장 비교	65
2. 90년 이후 이해집단의 입장 변화	68
3. 정책의 유보에 대한 원인 분석	75
4. 정책의 실패가 갖는 함의	79
VI. 맺음말	82
도움받은 글들	86
영문 줄임(Abstract)	94

표와 그림의 자리

표의 자리

<표 1> 30대 계열기업군의 부동산 보유 규모의 증가 추이(86-89)	25
<표 2> 법인에 의한 대규모 토지 소유 현황	26
<표 3> 탄지(Tangi)방식에 의한 지하경제 규모	27
<표 4> 조세의 직·간접세 비중 추이	30
<표 5> 해외 이전수입의 추이	40
<표 6> 7.3조치의 내용	44

그림의 자리

<그림 1> 금융실명제 등장 요인	16
<그림 2> 금융실명제 유보 요인	17

우리말 줄임글

금융실명제 정책의 변화 과정에 관한 연구

- 이해집단의 갈등 관계를 중심으로 -

현대자본주의 사회에서 국가는 경제정책을 통해서 자본축적에 개입하게 된다. 그러나 자본축적에 대한 국가의 개입은 정당성 문제를 야기시킨다. 국가의 축적과 정당성 간의 모순은 자본주의 사회의 일반적 특징이지만 사회가 지닌 특수성에 따라 그 구체적인 양상은 달리 나타나기도 한다. 한국 사회가 지닌 축적구조의 질적 차별성과 국가의 정당성 결여로 인해 국가의 경제정책은 처음부터 정당성 확보라는 당면 과제를 안게 된다. 이 글은 이와 같은 문제의식을 갖고 전두환·노태우정권 시기의 금융실명제 정책의 변화 과정을 이해집단의 갈등 관계를 중심으로 검토하고 있다. 이를 통해 국가의 축적 기능과 정당성 기능 간의 모순이라는 측면이 한국사회에서 어떻게 작동되고 있는지를 밝혀 보고자 한다.

우선, Ⅱ장에서는 국가정책 분석을 위한 방법론으로서 국가를 추상 수준에 따라 개념화하고, 국가의 경제정책에 관한 이론적 논의에 대해 검토한 후 분석틀을 구성하였다. 구체적인 국가의 정책 분석을 위해서는 추상 수준이 낮은 정권 개념이 요구되며, 한국에서의 국가정책 분석을 위해서는 투기적 축적구조라는 특수한 축적체제와 정당성이 취약한 국가의 특성을 고려하여 축적과 정당성 간의 모순을 파악해야 함을 지적하고 있다.

다음으로 Ⅲ장에서는 금융실명제 정책이 도입되는 배경의 거시적인 측면을 한국자본주의가 지니는 여러가지 모순들을 중심으로 살펴보았다. 70년대말 - 80년대에 이르는 정치 경제적 변화 가운데, 80년대에 들어 나타난 전면적인 대외개방과 더불어 투기적 축적구조를 통한 독점자본의 지배력 강화, 이로 인한 지하경제의 폐해, 조세체계의 문제로 나타나는 소득분배의

불평등 구조가 민중부문의 부담을 증가시킴에 따라 이들로부터의 경제민주화 요구는 정권의 정당성에 대한 위협으로 나타나게 된다.

Ⅳ장에서는 이상에서 살펴본 거시적이고 구조적인 한국사회의 특징들을 기반으로 하여, 전두환정권과 노태우정권 초기에 입안되었던 금융실명제 정책을 구체적으로 분석하고 있다. 전두환정권 시기에 있어 금융실명제는 3장에서 살펴본 한국자본주의의 구조적인 문제점이 대형 금융사건을 계기로 폭발하면서 이에 대한 국가의 정당성 확보라는 측면에서 추진되었다. 하지만 집권자의 확고한 의지 미약과 정권 담당자들간의 분파적 갈등, 독점자본을 중심으로 한 자본분파의 반대로 부딪쳐 유보된다. 노태우정권 시기의 금융실명제 정책은 87년 민주화투쟁을 통해 분출하기 시작한 민중부문의 정치 경제적 민주화 요구에 직면하여 정권의 안정적 재생산이라는 당면 과제를 극복하기 위한 일환으로서 대두되었다. 또한 이 시기는 이전보다 훨씬 정책 수행을 위한 실시 여건이 조성되었음에도 불구하고, 독점자본의 압력, 정치권의 반발 등 국가권력의 분파적 갈등과 대립 속에 또 다시 정책이 유보된다.

V장에서는 4장의 분석 결과 금융실명제 정책의 변화 과정에서 나타난 각각의 이해집단들 간의 입장을 양 정권기를 통해 비교함으로써 이들간의 갈등 관계를 파악해 보았다. 또한 정책 유보가 확정된 이후인 90년대에 들어 각 이해집단의 입장들의 변화를 다시 검토해 보고, 입장 변화가 갖는 의미를 살펴보았다. 끝으로 이 정책의 실패가 갖는 함의를 국가의 축적구조 개편의 한계와 정당성 확보의 실패로 보고, 그 결과 투기적 축적구조와 소득 불평등 체제가 유지됨에 따라 정권의 정당성에 대한 민중부문의 도전은 지속될 것이라는 결론에 이르게 되었다.

Ⅵ장에서는 이제까지의 논의를 정리하고 이 글이 지닌 한계를 지적해 보았다.

핵심되는 말 : 금융실명제, 축적과 정당성, 투기적 축적구조, 이해집단의 갈등, 정당성 요구

I. 머리말

1. 문제제기

한국에서 국가의 정책이나 역할 및 성격에 관한 연구¹⁾는 한국 국가의 특수성²⁾으로 인해 많은 관심의 대상이 되어 왔다. 특히 산업화 과정에서 국가의 주도적인 개입³⁾은 한국의 경제성장과 관련하여 열띤 논쟁을 불러 일으키기도 했다. 이러한 관심은 70년대 이후 국내 학자들에 의해 정치·경제적 변동기에 국가가 수행했던 여러 정책들에 대한 연구로 표현되었다. 이

- 1) 한국에 있어서 국가론의 수용과 전개에 관한 개괄적인 소개로는 조형계, 1987; 최장집, 1993 을 참조할 것.
- 2) 한국에서 국가의 역할이 상대적으로 활발했던 역사 구조적 요인으로 관지향적(중앙집권적) 유교문화의 전통, 일제의 식민지 경험에 의한 시민사회(특히 자본가계급)의 미발달, 미군정과 한국전쟁에서 성장한 군부세력의 정치화와 이 결과로 나타난 반공이데올로기, 3공화국 이후에 계속되었던 정부주도의 경제성장이라는 발전이데올로기 등을 들 수 있다. 이에 따라 한 때 국내에서는 과대성장국가론, 세계체제론, 종속적 발전론, 권료적 권위주의론, 국가조합주의론 등과 같은 제 3세계 국가론이 적용된 바 있다. 또 최근에는 보다 한국사회의 특성을 고려한 분단국가론, 신중상주의적 안보국가론 등이 국내학자들에 의해 주창된 바 있다. 이같은 연구는 한국 국가가 지닌 특수성을 자본주의 국가의 일반이론과 접목하려는 시도였으나, 한국 국가의 특수성만을 너무 부각시키거나 특수성 자체에 대한 논쟁으로 인해 전적으로 수용되지는 못했다. 따라서 한국 국가의 성격 규명에 관한 논의는 지속되어야 할 과제로 남아 있다.
- 3) 한국의 산업화 과정에서 나타났던 적극적인 국가의 개입에 관한 이론적, 경험적 연구로는 다음과 같은 국내외 문헌들을 들 수 있다. Haggard, 1990; Gereffi & Wyman, 1990; Deyo, eds, 1987; Hughes, eds, 1988; Wade, 1990, 1992; Amsden, 1989; Montague, 1992; Koo Hagen & Kim Eun Mee, 1992. 이러한 연구들은 논자에 따라 사용하는 개념에는 약간의 차이가 있을지라도 대체로 국가가 경제발전을 주도한 '개발국가'로 보고 있다는 점에서 일치를 보고 있다.

연구들은 세계체제와 국가⁴⁾, 자본축적 및 계급관계와 국가⁵⁾, 정치변동 및 민주변혁과 국가⁶⁾ 등 국가론의 중심 주제를 대상으로 하여 다양한 국가정책을 다루었다. 이들 연구를 계기로 국가론은 본격적인 관심의 대상이 되었다.

국가의 정책에 관한 분석을 중심으로 하는 국가론 연구의 관심은 80년대 중반 이후로 변화되기 시작했는데, 그것은 대체로 다음과 같은 이유에서 비롯되었다. 우선 이들 연구는 주로 한국사회의 주요한 정치변동이나 경제정책을 대상으로 국가, 국내계급, 세계체제 등을 변수로 설정하여, 이들 간의 역동적인 관계를 중심으로 국가 자율성의 변화를 검토하는 내용이 대부분이었다. 하지만 어떤 한 가지 국가정책에 대한 분석 결과를 기반으로 한국 국가의 성격이나 역할, 또는 자율성을 일반화하는 데에는 한계가 있었다. 왜냐하면 국가의 성격이나 자율성 정도는 그 사회의 역사·구조적 맥락과 관련된 보다 폭넓은 시기에 관한 검토가 필요하므로, 한 두가지 정책에 대한 사례 분석으로 평가하기에는 무리가 있기 때문이다. 다음으로는 80년대 초 소장 사회과학자들을 중심으로 하여 열띤 논쟁을 벌였던 한국의 사회구성체 논의와 관련하여 한국 국가의 성격을 규명하려는 이론적 연구가 증폭된 점을 들 수 있다.⁷⁾ 한국 국가의 성격에 관한 이론적 규명은 반드시 필요한 중요한 연구 주제임은 분명하나, 이들 논의가 지닌 높은 추상성으로 말미암아 상대적으로 구체적인 정책 분석으로 연결되지 못한 점은 한계로

4) 이와 관련된 연구로는 임현진·권태환, 1984; 임현진, 1984; 김성국, 1984; 구해근, 1984 참조.

5) 이에 대해서는 다음과 같은 연구들을 들 수 있다. 이성형, 1985; 김호가, 1985; 임친숙, 1986; 정권용, 1988; 김건, 1988; 류재현, 1988; 박준식, 1988.

6) 이 주제와 관련된 연구로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 한상진, 1983, 1985; 강민, 1983, 1987; 김태일, 1985; 고성국, 1985; 김영순, 1988; 최장집, 1989.

7) 이와 관련된 연구로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 김석민 편저, 1989; 송주병, 1989a, 1989b; 이성형, 1988; 정원호, 1989; 한국정치연구회, 1989a; 한국정치연구회 이론분과, 1989; 한달영, 1990.

지적되어야 할 것이다. 이와 관련하여 국가 개념에 대한 추상 수준의 혼동 역시 이론적 작업을 경험적 연구로 연결시키는 데 난점을 초래했다. 여기에 80년대 중반 이후 시민사회론이 급부상하게 되자 국가론은 상대적으로 퇴조하기 시작했다.

이러한 상황에서 한국 국가의 성격 규명을 위한 보다 진전된 연구를 위해서는 먼저 한국 국가의 형성 과정에 대한 역사적, 구조적 측면에 관한 폭넓은 작업이 요구된다.⁸⁾ 만약 하나의 구체적인 국가정책만을 사례로 분석할 경우에는 이 결과로 국가의 성격을 규명하려는 무리한 일반화보다는, 국가론의 중심 주제들을 적용시켜 보거나 혹은 정책이 갖는 함의들을 검토해보는 데 의의를 부여해야 할 것이다. 또한 국가에 대한 논의에서 발생하는 추상 수준의 문제를 명확히 하는 것이 필요하다. 이 문제가 중요한 이유는 국가의 추상 수준을 규정하지 않고서는 구체적인 정책 분석으로 나아갈 수 없을 뿐만 아니라, 정책의 분석 결과가 지니는 국가론적 함의를 제대로 파악할 수 없기 때문이다. 따라서 국가 정책을 분석하기 위한 방법론으로서 국가의 추상 수준을 명확히 함으로써만 논의의 진전을 기대할 수 있다.

이 글에서 의도하는 것은 세 가지다. 첫째, 국가의 정책 분석을 위한 방법론으로서 국가 개념에 대한 추상 수준의 문제를 명확히 하고자 한다. 기존의 국가정책에 관한 논의는 국가를 비롯한 변수들을 높은 추상 수준에서 규정하는 경우가 많았다. 이 결과 구체적인 정책 분석을 위한 개념의 조작화에 이르지 못하거나, 분석 결과가 분석틀과 일치하지 않는 문제가 발생하곤 했다. 이 글에서는 '국가'와 '자본'을 구체적인 이해집단들로 설정하여 분석의 대상으로 삼고자 한다.

둘째, 한국에서의 금융실명제 정책의 도입과 유보 과정을 국가론적 시각으로 접근함으로써 '자본주의 국가'가 갖고 있는 딜레마인 '자본축적'과 '정당성'이라는 문제가 오늘날 한국 국가의 공공정책에 관한 논의에서 여전히 중요한 위치를 차지하고 있음을 보이려고 한다. 특히 이 정책의 실패는 시민사회의 성장에 따라 부상하기 시작한 시민운동⁹⁾의 활성화에도 불구하고

8) 이러한 시도로는 유석춘, 1987a, 1987b 를 들 수 있다.

고, 국가권력을 중심으로 한 지배집단에 의해 그들의 이해를 관철시키지 못하고 있음을 보여주고 있다. 이것은 '강한 국가', '약한 시민사회'라는 한국의 국가-시민사회 관계를 잘 드러내고 있다. 이러한 점은 국가론의 퇴조에도 불구하고 한국사회에서 아직도 기존의 국가론에 대한 재검토가 필요함을 느끼게 해준다.* 이 글에서 다루고 있는 금융실명제 정책은 한국에서 시민사회가 활성화되기 시작한 87년 전후의 정치·경제적 변화와 관련되어 있다. 따라서 이 정책에 관련된 이해집단들 간의 갈등에 대한 연구는 국가론 뿐만 아니라 한국에서의 시민사회론에 대한 논의로 연결된다.

세째, 이 글에서 다루고 있는 금융실명제 정책이 한국사회의 정치·경제 체계에 미치는 영향과 관련하여, 이 정책이 갖는 합의의 중요성을 들 수 있겠다. 금융실명제는 이 제도의 시행 여부에 따라 정치 경제체계의 구조 개편이 불가피할 정도로 이해집단들 간의 이해 관계가 첨예하게 대립되는 중요한 사안이라고 할 수 있다. 따라서 이 정책과 관련된 이해집단들 간의 갈등 관계에 대한 분석을 기반으로, 한국사회에서 국가권력을 중심으로 하는 지배집단의 성격과 이들의 체제 유지 메커니즘을 규명하고자 한다. 또한 실명제 정책을 통한 민중부문의 경제민주화 요구가 지배집단에 의해 어떻게 굴절되는지 검토해 봄으로써, 민중부문의 제도 개혁에 대한 새로운 방향성과 전략을 모색하는 계기로 삼고자 한다.

9) 여기서 시민운동이란 기존의 민중부문을 중심으로 한 민중운동과 더불어 80년대 후반 한국사회에서 부상하고 있는 소위 '신사회운동'까지를 포함하는 의미로 사용하였다.

10) 최근 부상하고 있는 시민사회론의 중심 주제인 민주주의론의 경우, 한국에서 시민사회에 대한 국가의 강력한 통제로 인해 여전히 국가권력의 의도가 관철되고 있다는 점에서 국가의 공공정책이 갖는 합의에 대한 분석이 유효성을 상실하지 않았음을 볼 수 있다. 이와 관련하여 최장집은 "한국의 국가이론의 급성장과 때이른 퇴조"를 언급하면서 "국가이론이 수행할 수 있는 비판적 기능은 우리가 당면하고 있는 정치적, 경제적 민주화의 과제를 해결함에 있어서 여전히 크게 요청"(최장집, 1993: 77)된다고 주장하고 있다.

2. 연구의 대상과 범위

이 글은 위에서 밝힌 의도를 가지고 전두환, 노태우정권 초기에 추진되었던 금융실명제 정책을 연구의 대상으로 한다. 이 연구를 통해 금융개방이라는 대외적인 압력을 배경으로 정책의 참여자인 국가, 자본분파들을 비롯한 다양한 이해집단들의 갈등 관계를 검토해 보고자 한다. 금융실명제 정책의 도입은 몇몇 사건들이 직접적인 촉발 요인이 되었지만, 사실 산업화 과정에서 배태되었던 한국사회의 투기적 축적구조가 지닌 문제들을 배경으로 하고 있다. 이러한 축적구조는 60년대 이후 국가의 산업화 전략 - 대기업에 대한 선별적이고 집중적인 지원하에 경제성장만을 유일한 정당성 확보의 수단으로 여겼던 - 이 초래한 부정적 결과이다. 그 결과 경제성장에 따른 소득분배로부터 소외된 계층(계급)들의 불만이 국가의 정당성을 위협하는 수준에까지 이르게 되자, 정당성 확보라는 당면 과제에 직면한 국가권력은 금융실명제라는 제도 개선을 제시하게 된다. 하지만 이 정책은 독점자본의 압력과 정권 담당자들의 이해 갈등으로 인해 결국 실패하게 된다. 따라서 금융실명제는 축적과 정당성 간의 모순이라는 자본주의 국가론의 고유한 문제제기 차원에서 중요한 검토 대상이라 할 수 있다. 또한 이 정책의 변화 과정을 연구함으로써 한국에서의 국가와 사회세력들 간의 갈등, 그리고 국가를 이루고 있는 다양한 분파들 간의 갈등 관계를 파악할 수 있다.

이 글의 표장에서는 우선 금융실명제 정책이 도입된 배경을 거시적인 측면에서 살펴보고 있다. 우선 독점자본에 대한 집중적인 특혜 지원이라는 국가의 산업화 전략이 초래한 부정적 측면을 검토한다. 여기에서는 투기적 축적구조의 폐해와 세계나 소득분배의 불평등 구조의 심화, 금융과 자본에 대한 전면적인 대외개방 등이 다루어진다. 이러한 한국 자본주의의 구조적 문제들은 민중부문의 경제민주화라는 정당성에 대한 요구로 나타난다.

이 글의 IV장에서는 3장에서 다룬 80년대 한국 자본주의의 문제들을 배경으로 전두환, 노태우정권 시기에 입안되었던 금융실명제 정책의 변화 과정을 살펴본다. 특히 이 정책이 입안된 직접적인 계기, 정책의 추진과 유

보 조치에 이르기까지의 변화 과정을 통해 여러 이해집단들이 어떻게 반응했는지 검토한다.

V참에서는 양 정권 시기에 있어서 이 정책과 관련된 이해집단들의 입장 표명을 비교해 보고, 이들 간의 갈등 관계를 다루고자 한다. 다음으로 이 정책이 실패하게 된 원인에 대한 분석과 정책의 실패가 갖는 정치·경제적 함의들을 찾아보고자 한다

표. 이론적 배경과 분석틀

1. 국가정책 분석을 위한 방법론

국가에 대한 논의는 대체로 사회중심적 시각과 국가중심적 시각으로 구분된다.¹⁾ 사회중심적 시각에서 국가는 사회세력의 이해가 반영되는 장으로서 규정되는 반면, 국가중심적 시각은 국가를 제도 혹은 독자적인 행위의 주체로 설정하고 있다.²⁾ 이러한 국가에 대한 이분법적 구분에 따르면 후자의 시각은 국가를 하나의 독자적인 행위 주체로 설정하기에 구체적인 정책을 분석하는 데 적합하다고 본다. 반면 전자의 시각에서 국가는 사회에 의해 결정되는 도구적인 것으로 간주됨으로써 구체적인 분석의 대상으로 설정되지 못한다. 하지만 '국가'와 '사회'는 배타적으로 독립된 것이 아니라 상호중첩되어 있는 영역이므로 이러한 이분법적인 구분은 타당하지 않다.³⁾

- 1) 사회중심적 시각으로는 국가독점자본주의와 이의 제 3세계의 적용이라고 할 수 있는 신식민지파시즘, 국가도출론과 같은 네오마르크스주의적 접근을 들 수 있다. 한편 국가중심적 시각은 베버의 국가론을 비롯하여 네오베버주의 이론들, 대표적으로 *Bring the State Back in* 의 저자들을 들 수 있다.
- 2) 사회중심적 시각과 국가중심적 시각으로의 구분은 대체로 네오마르크스주의 국가론과 네오베버주의 국가론의 관점과도 일치한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 사회중심적 시각에서는 국가가 사회세력(계급관계)에 의해 규정된다는 점에서 국가의 계급성을 강조하고 있는 반면, 국가중심적 시각의 경우 국가는 독립된 실체로서 자기이해를 지닌 중립적인 조정자로 파악하고 있기 때문이다. 하지만 엄밀하게 본다면 '사회중심적' 또는 '국가중심적'이라는 용어는 국가와 사회의 관계성에 중점을 둔 표현인 반면, '네오마르크스주의' 또는 '네오베버주의'라는 용어는 국가가 지닌 계급성의 유무에 중점을 둔 표현이라는 점에서 약간의 차이는 있다고 본다. 또한 사회중심적 시각은 국가가 배타적인 계급의 이익만이 아니라 여러 이익집단들의 이해 갈등의 조정자 역할을 한다고 보는 다원주의를 비롯한 자유주의 국가론까지를 포함하는 개념으로 사용되기도 한다.
- 3) 사회중심적 시각과 국가중심적 시각이 상호 배타적이지 않다는 연구자의

어느 사회에 있어서도 형식적으로 국가는 국가권력과 국가기구를 통해 현존하고 있기에 하나의 독립된 실체로 인정될 수 있을 것이다. 하지만 국가가 어떤 성격을 가지느냐 하는 문제는 국가권력이 사회(세력)와 관련되는 양식에 달려있다. 따라서 한편으로 국가는 사회세력의 관계가 반영되는 장으로서 규정될 수 있다. 이렇게 볼 때 국가는 사회세력에 의해 영향을 받고 다시 이에 영향을 미치는 상호적(reciprocal) 관계라는 점에서 독립변수이면서 종속변수로 파악하는 것이 타당하다.⁴⁾

물론 국가에 대한 위의 두 가지 시각은 어느 정도는 화해하기 힘든 관점의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 하지만 어떤 시각을 취한다 할지라도 구체적인 분석을 위해서는 국가에 대한 명확한 개념화가 요구되는데, 이것이 바로 국가 개념에 대한 추상 수준의 문제다.⁵⁾ 추상 수준이 다른 국가 개념을 전제로 한 이론적, 경험적 논쟁으로는 보다 진전된 논의가 불가능하다. 따라서 이 문제는 국가론 일반은 물론이고 특히 국가정책 분석에 있어

주장이 곧 네오마르크스주의 국가론과 네오베버주의 국가론의 화해가 가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 현실 인식을 위해 네오마르크스주의와 네오베버주의가 함께 고려되어야 될 이론임에도 불구하고, 두 이론이 쉽게 화해될 수는 없을 것으로 보인다.

- 4) 이와 관련하여 제솜(Jessop)의 '전략-관계적 접근'은 시사하는 바가 크다. 그에 따르면, 국가권력의 조직에 불균등한 영향을 미치는 전략적으로 선택적인 지형이며, 이 전략적으로 선택적인 한계 내에서 국가권력의 실질적인 결과는 국가 내부 및 외부의 정치적 행동에 참여하는 세력들의 균형 변화에 좌우되고 있다(Jessop, 1989: 182)는 것이다. 이러한 제솜의 논의는 자본주의 국가가 경제구조와 정치전략의 변증적 과정에 놓여진, 타협의 불안정한 균형으로 이루어진 조절의 주체이자 대상이라는 시각을 전제하고 있다. 제솜의 논의가 중요한 이유는 국가의 계급적 성격을 선형적으로 주장하지 않고 축적전략, 헤게모니프로젝트, 국가프로젝트 간의 복합적인 상호작용 속에서 이루어지는 선택적인 전략의 결과들로 파악함으로써 도그주의적 국가론의 한계를 어느 정도 극복하고 있기 때문이다. 제솜의 국가이론에 대한 소개로는 김호기, 1993 참조.
- 5) 따라서 국가의 구체적인 정책 분석을 위해서는 국가중심적 시각으로 국가를 규정해야 한다는 논리는 국가에 대한 추상 수준을 전제하지 않은 문제제기다.

중요한 방법론으로 다루어져야 한다. 이러한 추상 수준의 문제를 국가론의 두 시각에 관련지워 보면 다음과 같다. 사회중심적 시각에 있어서는 구체적인 정책 분석을 위해 국가에 대한 낮은 추상 수준이 요구된다. 반면 국가중심적 시각에 있어서는 국가가 사회구성체 혹은 생산양식과 어떤 관련성과 규정성을 갖는지 파악하기 위해, 국가에 대한 다양한 추상 수준 간의 관련성이 요구된다.⁶⁾ 다시 말해 어떤 시각을 견지하든 국가정책 분석을 위한 방법론으로서 국가에 대한 엄밀한 추상 수준의 구분과 적용은 필요한 것이다.

국가론에 있어서 추상수준에 대한 구분은 대체로 네오마르크스주의 국가론자들에 의해 행해졌는데, 대표적인 예로 풀란차스(Poulantzas)를 들 수 있다. 풀란차스는 생산양식을 구성하고 있는 층위 중 정치에 관한 부문이론(the regional theory)으로서 국가론을 다루고 있다. 그는 국가에 대한 분석을 위해 추상 수준에 따라 국가유형(state type), 국가형태(state form), 정권형태(regime form)로 구분하고 있다.⁷⁾ 풀란차스는 우선 국가일반을 “계급관계의 물질적 융축”(Poulantzas, 1978)으로 정의한 후, 생산양식의 변화에 따라 결정되는 수준으로 ‘국가유형’을 규정한다. 특히 자본주의 국가유형에 대한 연구를 통해 그는 자본주의적 생산양식 내에서 정치부문이 차지하는 위치와 기능을 규명하고자 한다⁸⁾. 다음으로 ‘국가형태’는

6) 국가중심적 시각은 경험적 분석에 있어 많은 장점에도 불구하고 기본적으로 ‘자본주의 국가’가 지니는 근본적 한계, 다시 말해서 선형적으로 존재하지는 않는다고 할 지라도 ‘전략적 선택성’(strategic selectivity)에 의해 결코 중립적일 수만은 없는 국가의 한계를 설명하고 있지 못하다. 여기서 ‘전략적 선택성’이란 국가가 그 내부와 외부에서 서로 다른 정치적 목적을 위해 행동하는 다양한 세력들에게 불균등한 기회만을 부여하는 것을 의미한다(Jessop, 1990: 9-10). 이러한 문제를 극복하기 위해서 국가는 사회와 맺는 복잡한 관계를 분석하기 위한 개념화가 필요하다.

7) Poulantzas, 1986: 177-187 를 참조할 것.

8) 풀란차스의 ‘상대적 자율성’ 개념은 바로 이 국가유형의 수준에서 설명되어질 수 있다. 자본주의적 생산양식 내에서는 생산자가 생산수단으로부터 분리되어 있다는 점에서 생산과정 자체가 잉여가치의 창출과정이며

동일한 생산양식 내에서 확대재생산의 결과 발생하는 변형과 관련한 시기구분에 따른 국가의 기능과 형태⁹⁾를 지칭하는 수준이다. 한편 '정권'은 정치적 수준의 특수한 시계열에 따른 구분으로, 계급 및 계급 분파들이 정당에 의해 대표되는 구체적 정치의 복합 국면을 나타내는 '정치현장'¹⁰⁾을 의미하는 수준이다. 이 때 정권 개념은 국가중심적 시각에서 규정하고 있는 국가에 대한 개념화와 유사한 추상 수준에 접근하고 있음을 알 수 있다. 폴란차스의 이러한 추상 수준에 대한 구분은 구체적인 국면에서 나타나는 국가의 정책을 분석하기 위한 유용한 도구로 사용될 수 있다. 하지만 폴란차스의 추상 수준에 따른 국가 개념화가 제 3세계 국가일반에 적용되기에는 난점이 있다. 왜냐하면 폴란차스는 국가형태의 수준에서 제 3세계 국가들이 세계체제에 의해 강하게 영향을 받고 있는 종속적 측면과 국가의 개입주의적 경향을 고려하지 않고 있기 때문이다.¹¹⁾ 이러한 점이 보완된다면, 폴란차스의 추상 수준의 구분에 따른 국가의 개념화 시도는 국가정책에 대한 구

로, 국가는 잉여 창출을 위해 경제적 영역에 직접 개입할 이유가 없게 된다. 이러한 점에서 자본주의적 생산양식에서의 국가는 봉건적 생산양식과는 달리 사회에 대해 일정 정도 '상대적 자율성'을 지니게 된다. Poulantzas, 1986 참조.

- 9) 폴란차스는 경제적 시기구분에 따라 자본주의를 경쟁(사적)과 독점으로 나누고, 각각의 시기에 해당하는 국가를 자유주의국가와 개입주의국가로 보고 있다(Poulantzas, 1986: 180).
- 10) 폴란차스는 '정치현장'을 "계급들의 정치적 이익들과 실천들간의, 그리고 정당들에 의한 계급대표성과 정당 그 자체간의 일련의 탈구가 관찰되는 장소"(Poulantzas, 1986: 294)로 정의하고 있다.
- 11) 김일영은 중심부 자본주의의 경제적 시기구분에 의한 경쟁과 독점이라는 발전단계를 그대로 주변부에 적용시키려는 것은 주변부 자본주의의 발전 과정이 대체로 구조적 종속성, 구조적 이질성, 그리고 산업화를 수행할 기반의 결여라는 특징으로 인해 부리가 있다고 본다. 특히 그는 주변부 국가는 적극적인 통합기능을 수행할 동적 여력과 산업화를 추진할 재원이나 기반이 결여되어 있다는 점에서 이로부터 비민주적인 개입주의국가로서의 성격을 지닌다고 본다. 따라서 주변부국가는 주변부 일반의 조건을 기준으로 보았을 때, 전혀 과대성장되었거나 예외적인 현상이 아니라 지극히 정상적이라는 것이다(김일영, 1993: 226-7).

체적인 분석틀로 사용될 수 있다. 이러한 분석을 한국 국가에 적용시켜 본다면, 우선 자본주의 국가라는 '국가유형', 중심부로부터 강한 영향을 받는 종속적 측면과 개입주의적 측면을 고려한 '국가형태', 구체적인 정치 경제적 상황과 국면에 따라 '정권형태'로 그 분석의 수준이 명확해져야 한다.

이 글은 한국 국가의 성격 일반에 대해 논의에 초점을 맞추고 있는 것이 아니라 국가의 구체적인 정책에 대한 분석을 다루고자 한다. 이를 위해서는 국가에 대한 보다 낮은 추상 수준이 요구되므로, 정치현장을 나타내는 '정권' 개념의 사용이 적절하다. 이 개념을 통해 특정한 시기나 국면에서 국가기구를 관리하는 국가운영자집단의 성격과 사회세력들 간의 관계를 역동적으로 파악할 수 있다. 따라서 '정권'은 이 글에서 다루는 금융실명제 정책에 대한 사례분석에 유용하게 사용될 수 있다.

2. 국가의 경제정책에 관한 이론적 논의

자본축적에 대한 국가의 개입은 현대 독점자본주의 체제의 국면에서 항상 존재해왔고, 자본축적 영역에서 끊임없이 내재적으로 작용해왔다. 국가의 자본축적 개입은 구체적으로는 경제정책으로 나타나는 데, 이것은 자본축적과 정당성 간의 모순이라는 문제를 야기시킨다.¹²⁾ 오페(Offe)는 국가의 이윤보장을 위한 기능과 정당화를 위한 잉여의 사용 간의 모순을 지적하고 있다.¹³⁾ 그는 자본주의 국가에 대한 개념규정의 기준으로 자본축적 과정과 국가간의 관계에 주목하고 있다.¹⁴⁾ 오페는 자본주의 국가를 물질적 생산

12) Offe, 1988 : Block, 1985 을 참고할 것.

13) "국가의 두 기능, 즉 이윤의 보장과 이러한 보장에 대한 부정(정당화를 위한 잉여의 사용)사이에 양립 불가능성이 명확하게 보여지게 된다"(Offe, 1974; 박상섭, 1985: 179에서 재인용).

14) 오페는 국가의 정의에서 중심적인 것은 "사회의 한 부문으로서 국가가 갖는 구조적 속성이 아니라, 국가가 자본축적 과정에 기능적으로 관련되고 종속되는 방식"이라고 본다(Offe, 1988: 168).

과의 관계에서 공적 강제력이 제도화된 형식으로 보고, 다음 네 가지 구성 요소 - 배제성(exclusion), 관리성(maintenance), 의존성(dependency), 정당성(legitimation) - 로 정의하고 있다.¹⁵⁾

한편 오코너(O'Connor) 역시 '국가의 재정위기'를 다루면서 자본주의 국가는 이윤획득을 위한 자본축적이 가능한 조건의 창출과 사회적 조화를 유지시키는 두 가지의 상호 모순되는 기능을 담당하고 있다¹⁶⁾는 사실을 지적하고 있다. 그는 이 두 가지 자본주의 국가의 기능에 부응하는 국가지출을 사회적 자본(social capital)과 사회적 비용(social expense)으로 정의한 후, 자본주의 국가의 상호 모순적인 성격 때문에 모든 국가의 지출은 이 두 가지 성격을 공유하게 된다(O'Connor, 1990, 18-19)고 주장한다.¹⁷⁾

- 15) 첫째, 국가는 생산을 명령하고 통제할 수 있는 권한을 가지고 있지 않다 (생산의 사유화)는 점에서 그 자체로 자본가는 아니며 축적 과정의 외부에 존재한다(배제성). 둘째, 국가는 자본축적의 조건을 창조하고 유지해야 할 권한과 위임을 지니고 있으며(관리성), 세째로 국가가 축적 과정의 보호 기능과 배치되는 정책을 시행할 경우, 보호 장치인 국가 자체가 위협을 받게 된다(의존성). 넷째, 자본주의 국가가 다양한 제도적 메커니즘을 통하여 전체사회의 일반적 이익을 추구하고 권력에의 평등한 접근 기회를 허용하고 정당화된 요구들을 반영하는 권력조직이라는 이미지를 전달하는 한에 있어서만, 국가는 자본축적과 맞는 특수한 관계의 틀을 유지하면서 기능할 수 있다(정당성)는 것이다(Offe, 1988 : 168-170).
- 16) "한 계급이 다른 계급의 희생을 바탕으로 자본축적을 할 수 있도록 도와주기 위해 응집된 힘을 공개적으로 사용하는 자본주의 국가는 그 정당성을 상실하고, 나아가서 국가에 대한 국민의 충성심과 지지의 기반을 손상시키게 된다. 그러나 국가가 자본축적을 도와줄 필요성을 무시하게 되면 국가권력의 원천, 즉 경제적 잉여생산능력과 이러한 잉여(및 다른 형태의 자본)로부터 징수되는 조세수입원을 고갈시킬 위험이 있다"(O'Connor, 1990: 17)는 오코너의 주장은 이를 잘 나타내주고 있다.
- 17) 이같은 오코너의 논지는 국가정책이 자본축적과 정당화 기능을 동시에 수행할 수 밖에 없는 측면을 정확히 지적하고 있는 것으로 보인다. 이러한 점은 이 글에서 다루고 있는 국가의 정책 분석에 있어 중요한 지점이 되고 있다.

해리스(Harris)는 자본주의 국가와 축적의 관계를 구조론적 측면과 행위론적 측면으로 구분하여 살펴보고 있다. 전자에서는 자본을 위해 '수행해야만 하는' 국가의 기능을 중시하는 반면, 후자에서는 축적 위기의 국가 개입 현상을 사회세력의 행위(action), 즉 계급 갈등의 맥락에서 설명하고 있다(Harris, 1980: 244-245). 이러한 접근은 자본주의 국가가 자본의 축적을 위해서 기능하는 구조적인 메카니즘과 사회세력들 간의 갈등과 관련된 행위자로서의 측면을 동시에 파악하고 있다는 점에서 주목된다.

그런데 자본축적에 대한 국가 개입이 축적위기를 완전히 해결하지는 못한다. 오페는 국가의 개입주의적 사회정책들이 자본축적의 필요조건과 정당화의 요구를 동태적으로 조화시키는 데서 오는 모순에 직면한다고 주장하면서, 이를 '위기관리의 위기'로 규정하고 있다. 다시 말해 '위기관리의 위기'는 국가가 경제적 위기를 해결하기 위해 개입하고 다시 그 국가의 개입으로 인해 유발되는 위기를 의미한다(Offe, 1988: 195-225). 파인(Fine)과 해리스(Harris)도 자본축적의 진행과정에서 국가는 경기순환의 진행에 영향을 미치기 위해 적극적으로 개입하지만 경기순환을 소멸시키지 못하며 단지 완급을 조절할 뿐이라고 보고 있다(Fine & Harris, 1979: 132). 브루노프(Brunhoff)도 역시 경제정책 자체가 자본축적 과정의 내부에 내재해 있음을 주장한다. 그는 케인즈주의에서 중시하는 투자의 사회화 과정을 담지하는 재정정책이라든지, 통화의 유통을 자본주의 운동의 재생산 과정에서 중시하는 통화주의자들의 정책들 역시 자본축적의 조건 위에서 작용한다고 보고 있다(Brunhoff, 1985: 226-243). 이러한 의미에서 국가의 자본축적 개입은 분명한 한계를 갖고 있으며, 이는 정당성의 문제를 초래하게 된다.

이렇게 볼 때 국가의 경제정책은 자본축적의 위기 국면에서 축적의 재편을 수행하는 역할을 하는 동시에 자본축적 과정과 정치적 관계에 의해 규정되고 있음을 알 수 있다. 따라서 현대 자본주의 세계의 자본축적의 위기 상황에서 국가의 경제정책은 자본축적과 지배계급이 국가와 맺는 관계를 파악하는 중요한 연구 대상이다. 하지만 이상에서 살펴보았던 국가의 자본축적과 정당성간의 모순에 관한 이론이 한국 국가의 정책 분석에 그대로 적용

되기에 몇 가지 문제점이 있다. 먼저 오페의 경우, 그가 후기자본주의 일반을 분석 대상으로 축적과 정당성의 문제를 제기하고 있다는 점에서 여전히 국가에 대한 추상 수준의 정도가 높다.¹⁸⁾ 한편 오코너의 이론은 오페에 비해 추상수준이 낮은 국가 개념을 사용하여 구체적인 정책 분석에 이르고 있다. 하지만 미국의 국가자본주의를 분석 대상으로 하고 있어 공간적 맥락을 달리하는 한국의 국가정책에 여과없이 적용하기에는 무리가 있다. 한국사회에서 국가의 경제정책은 우선 자본축적이 갖는 특수한 형태¹⁹⁾에 주목해야 한다. 한국의 자본축적은 자본 간의 경쟁을 통한 생산적 영역에서의 자본축적이 아니라, 국가의 강력한 지원하에 비생산적 영역에서 이루어진 부기적인 축적 형태를 띠고 있다. 이와 더불어 한국 국가의 경우 대부분 정당성이 매우 취약했기 때문에, 경제정책은 항상 국가의 정당성 확보라는 문제가 전제되었다는 사실 또한 분석에 있어서 고려되어야 한다.

전환기 한국사회에 있어 다양한 국가의 경제정책들 역시 자본축적의 위기와 정권의 변화 과정의 특성들을 반영하고 있다. 80년대 이전 시기에서는 경제성장이 곧 정당성으로 연결되었기 때문에 국가는 성장우위의 정책으로 일관했고, 이를 통해 축적과 정당성의 문제들 동시에 해결할 수 있었다. 하지만 80년을 전후해서 경제성장에 따른 소득불평등 구조가 심화됨에 따라 성장과 분배 문제는 분리되기 시작했다. 이에 따라 국가는 본격적으로 축적과 정당성 간의 모순에 직면하게 되었고, 이로부터 완전히 벗어나지 못하게 된다. 70년대 후반에서 80년대 초기에 이르는 과정의 여러 경제조치들은 이 시기 축적구조의 위기 국면에서 나타난 것으로, 위기 상황을 증폭시키기도 억제하기도 했다. 한편 이 정책들은 정권의 변화를 조건지우기도 하고, 또는 정권의 변화과정에서 각 정권의 특수한 정치적 배경에 의해 이

18) 오페의 국가론에서 다루고 있는 국가의 추상수준은 앞에서 살펴보았던 폴란차스의 국가 분류에 따르면 '국가형태'에 해당한다고 볼 수 있다.

19) 한국의 재벌은 전근대적 무기나 정부의 특혜 등에 의한 원시적 축적, 또는 생산적 투자와 비생산적 투자의 교묘한 연결에 의한 부의 축적으로 성장했으며, 반면 생산적 투자를 통한 축적만으로 축재한 재벌은 흔치 않다고 볼 수 있다(강철규 외, 1991: 142).

런 정책들이 시행되기도 했다. 이 글에서 다루고 있는 금융실명제 정책 역시 국가에 의한 축적구조의 재편 의도가 정당성 확보라는 당면 과제와 결합하여 나타나고 있다는 점에서 '자본주의 국가' 일반의 특징을 드러내고 있다. 또한 이 정책은 국가에 의해 비생산적 축적구조로부터 생산적인 축적구조로의 전환을 시도했다는 점에서 한국에 있어서 국가 개입의 특수한 측면을 보여 주고 있다.

3. 분석틀

앞에서 살펴본 국가정책에 대한 분석을 위한 추상 수준의 구분과 축적과 정당화 간의 모순에 관한 이론을 배경으로 하여, 다음의 다섯 가지 분석틀을 가지고 금융실명제 정책을 분석하고자 한다.

첫째, 정권의 구체적인 경제정책은 그 시기의 축적구조의 양태, 정치적 변동과 같은 정치 경제적 국면을 기반으로 한다. 이러한 국면은 세계체제와의 관련성, 국내의 사회세력들과의 관계와 더불어 국가의 경제정책을 규정하게 된다. 그러므로 이 글에서도 정책 분석을 위한 배경으로서 80년대 축적구조를 중심으로 하는 국내외적인 상황을 파악할 것이다.

둘째, 금융실명제 정책은 여러 사회세력들의 이해와 직접적인 관련이 있기에, 정책의 추진과정에서 이들 간의 이해갈등이 첨예하게 대립한다. 따라서 국가를 비롯한 다양한 이해집단(사회세력)들을 구체적인 행위자(actor)로 상정하여 분석의 대상으로 삼고자 한다. 이 글은 특정 국면에서의 국가정책을 다루고 있으므로 추상 수준이 낮은 '정권' 개념이 요구된다. 한편 자본 또한 추상수준이 높은 총자본 내지 자본 전체가 아닌 자본분파 또는 개별자본 수준을 분석 대상으로 한다. 이에 따라 독점자본(재벌)과 중소자본으로 구분이 가능하다.

셋째, 국가와 독점자본 간의 관계는 국가가 자본축적에의 계기를 제공해 주는 대신, 자본부문으로부터 국가의 자기 유지를 위한 국가재정을 확보

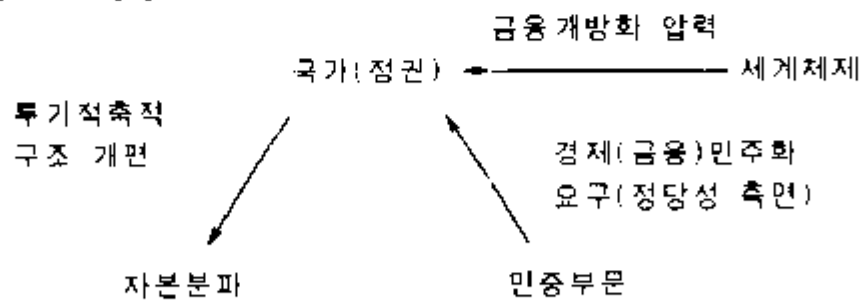
하는 유착 관계로 본다. 특히 한국의 국가정책 분석을 위해 독점자본과 국가 간의 정치자금의 제공과 특혜 확보라는 경쟁유착 구조가 분석되어야 한다.

네째, 국가권력 내에서의 분파적 갈등 역시 분석 대상이 되어야 한다. 이를 위해 한국 국가권력의 최고 핵심을 이루는 청와대를 비롯한 경제정책을 담당하는 경제기획원과 재무부와 같은 행정부 내부의 갈등, 그리고 정치권을 대표하는 정당과 행정부 간의 대립에 초점을 맞추고자 한다.

다섯째, 국가와 민중부문간의 대립 구조 역시 국가의 경제정책 분석의 핵심적 대상인데, 이들 간의 관계는 정당성 확보라는 문제로 표출된다. 특히 정당성이 미약한 한국 국가의 경우 경제정책에 대한 국가의 개입은 축적구조의 개편이라는 목적과 동시에 정당성 확보라는 측면이 항상 고려되어 왔다. 그러므로 이 글에서 다루는 금융실명제 정책에 있어서도 민중부문을 중심으로 하는 사회세력들의 정당성 요구와 이에 대한 국용음으로 삼을 것이다.

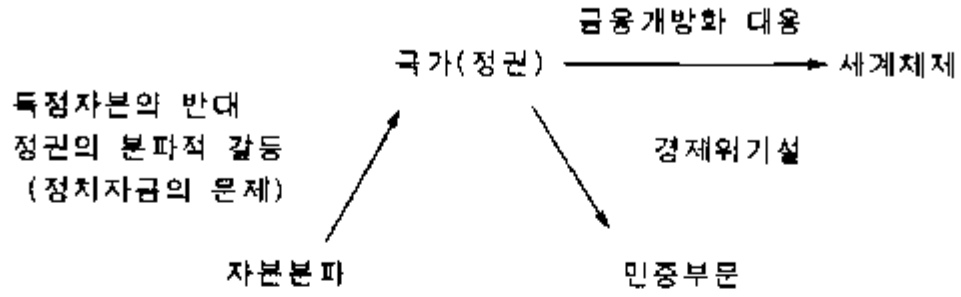
이상의 분석틀을 가지고 금융실명제 정책의 등장과 유보 요인을 도식화해보면 다음과 같다.

<그림 1> 금융실명제 등장 요인



20) 이 글에서 다루는 금융실명제 정책에 있어서는 경제정의실천시민연합(이하 경실련)을 비롯한 시민운동 단체들이 적극적으로 자신의 입장을 표명했다. 따라서 이 글에서는 이들 시민운동 단체들이 민중부문의 요구를 어느 정도 반영하고 있다고 보고, 이들을 중심으로 민중부문에 대한 분석을 하고 있다.

<그림 2> 금융실명제 유보 요인



Ⅲ. 금융실명제 정책의 도입 배경

1. 70년대말 - 80년대의 정치 경제적 변화

70년대 후반 한국의 정치 경제적 위기는 중화학공업화 중심의 수출주도 산업화전략의 실패에 따른 자본축적의 한계¹⁾와 정권의 정당성 상실²⁾로 나타났다. 이런 상황에서 국가권력을 구성하는 지배연합 내부의 분열과 갈등³⁾, 국가에 대한 반지배연합의 저항⁴⁾이 복합적으로 작용하여 10.26사태를 계기로 유신체제는 붕괴하게 된다. 힘의 공백 상태⁵⁾에서 12.12쿠데타⁶⁾와 5.17

- 1) 내수연관과는 상관없이 단지 수출만을 중심으로 한 중화학공업의 양적 팽창은 70년대 중반 이후 세계경제의 위기를 배경으로 심각한 축적위기에 직면한다. 이 과정에서 특혜금융을 비롯한 국가주도의 경제정책에 의존했던 기업들이 도산하는 등 심각한 경기침체를 겪는다. 이러한 상황에서 중화학공업의 중복과잉투자 문제가 당면과제로 등장하게 된다. 한국산업사회연구회, 1989: 51 참조.
- 2) 유신체제에 대한 불만은 73년 12월 12일에 벌어진 10대 총선에 반영되어 신민당 32.8%, 공화당 31.7%, 무소속 28.1%의 득표율을 나타내었다. 조선일보사, 1992: 26 참조.
- 3) 청와대를 중심으로 한 강경파는 유신말기의 위기상황에 직면하여 오로지 강압과 통제에 기반한 반지적 통치만을 강행했고, 이에 대해서 증앙정보 부나 군부내의 일부 온건파들의 반발이 있었다. 고성국, 1985: 162 참조.
- 4) 78년 이래의 경제불황 속에서 79년 8월의 YH노동자들의 신민당농성사건은 신민당을 민중연합에 포섭하여 유신체제에 대한 광범한 반독재민주연합을 형성하는 계기가 되었다. 이어 79년 10월 김영삼 신민당총재의 제명은 부·파사태로 발전하면서 이에 대한 대응방식을 놓고 집권층은 내부 분열을 일으키게 된다.
- 5) 유신체제가 붕괴된 직후의 상황은 어느 세력도 국가권력을 상악하지 못했던 과도기였다. 당시 유신체제에 지향했던 반대세력은 집권을 위한 준비에 능동적으로 대처하지 못한채 분열하기 시작했고, 민중들의 이해를 대표할만한 대체권력 역시 미비한 상태였다. 또한 군부내부에서도 유신체제를 유지하려는 강경파와 유신체제로부터 점진적인 정치변화를

비상계엄확대를 통해 권력을 장악한 전두환정권은 더욱 강압적인 방식으로 체제의 안정을 도모하게 된다. 하지만 정당성을 결여한 채 등장한 권위주의적인 전두환정권은 정치·경제체제의 성격을 질적으로 전환시키는 데에는 한계를 지닐 수 밖에 없었다. 결국 축적구조가 지니는 모순의 결과로 나타난 정치·경제적 위기에 대한 전두환정권의 적극적인 개입⁶⁾에도 불구하고, 80년대 초의 경제적 침체는 쉽게 호전되지 않고 85년까지 지속되었다.⁷⁾

한편 이 시기에 대외적으로는 선진자본주의국을 중심으로 제품차별화 전략 혹은 생산과정 일부의 이전이라는 신국제분업구조가 대두되었다. 국내 독점자본은 이를 자본축적의 유리한 조건으로 만들기 위해 노력하였는데, 이는 정권에 의한 적극적인 개방화 정책으로 나타났다.⁸⁾ 당시 직접투자의 증가⁹⁾는 이같은 개방화 논리속에 나타난 종속의 새로운 측면으로 불

지향하려던 온건파간의 갈등이 존재했던 것으로 보인다. 한국정치연구회, 1989b: 233 참조.

6) 이를 통해 유신체제 아래에서 가장 큰 수혜를 받으며 성장해 온 '하나회' 인맥의 소장군부세력이 군의 주도권을 장악함으로써 정치권력의 실세로 부상하기 시작하게 되는데, 이들은 예상되는 민중운동의 확산에 대한 강경대응과 강력한 정치체제의 수립을 주장했다. 한국정치연구회, 1989b: 233 참조.

7) 이 당시 경제정책의 목표로는 우선 물가안정을 위한 안정기조의 정책, 중화학공업화에 대한 투자조정으로 대표되는 경제구조의 개혁 및 민간경제로의 이전, 개방경제체제의 달성 등을 들 수 있다.

8) 이 시기 경제성장률은 80년 -4.8%, 81년 6.6%, 82년 5.4%, 83년 11.9%, 84년 8.4%, 85년 5.4%로 나타나 전반적인 경기침체 국면임을 알 수 있다. 경제기획원, 한국통계연감: 각년도

9) 70년대말 외채누적에 따른 자본조달의 문제를 해결하기 위한 개방정책은 80년대 중반 이후 미국과의 통상마찰이 심화되는 것을 계기로 본격적으로 실시되기에 이른다. 수입자율화율의 추이를 보면 80년 68.6%에서 꾸준히 증가해 87년 93.6%에 이르고 있으며, 외국인 직접투자 자유화율은 제조업의 경우 87년 91.5% 수준에 도달해 있다(한국사회연구소, 1991: 105).

10) 외국기업의 국내 직접투자 산업별 추이를 살펴보면 72-76년 금융·보험부문 10만달러에서 77-81년에는 93만달러로, 77-81년 당시 제조업 482만달러, 서비스업 232만달러, 숙박업 71만달러에서 82-85년에는 각각 660만

수 있다. 이와 더불어 대내적으로 부실기업정리¹¹⁾, 산업구조조정¹²⁾을 통한 첨단산업으로의 진출은 축적의 유리한 조건을 더욱 강화했다. 이러한 과정을 거쳐 축적의 조건을 정비한 한국 경제는 85년 이후 국제적인 경제관계 조정의 결과로 형성된 유리한 국제조건(저금리 저유가 저환율)을 배경으로 고성장을 누리게 된다.¹³⁾ 이상과 같은 고성장을 기반으로 하여 독점자본은 사회에 대한 지배력을 더욱 확대함으로써, 축적구조의 안정적 재생산을 공고히 하였다.

한편 80년 광주항쟁 이후 성장해 온 민중운동은 85년 2.12총선¹⁴⁾을 계기로 국민대중과 연합하기 시작했으며, 여기에 야당이 합세하면서 광범한 반지배 연합세력을 형성하였다. 민중부문의 이와 같은 성장은 87년 개헌문제를 둘러싸고 직선제부쟁이라는 6월항쟁¹⁵⁾을 낳았으며, 이어서 7-8월 노동자 대투쟁¹⁶⁾으로 그 절정에 달하게 된다. 하지만 6.29선언 이후 6월항쟁을 통해 급부상한 중간계층의 보수화 경향을 배경으로, 지배연합은 민주화 요구를 형식적으로 수용하면서 고도의 이데올로기적 동치전술¹⁷⁾을 구사했다. 이

달러, 743만달러, 610만달러로 대폭 증가했다. 한국사회연구소, 1991: 106 참조.

- 11) 부실기업정리에 관한 보다 자세한 내용은 최인철, 1991: 65-116 참조.
- 12) 김건, 1991: 9-63을 참조할 것.
- 13) 경제발전이 재개되기 시작한 85년말부터 이후 88년까지 연평균 10% 이상의 성장을 지속하였고, 이 결과 수출이 급성장하여 외채가 감소하였음은 물론 무역수지 흑자가 100억 달러 수준으로 나타났다. 이러한 경제적 호황이 지니는 함의에 대해서는 정태인, 1989 를 참조할 것.
- 14) 선거 결과는 총의석수 276석중 민정당 148석, 신민당 67석, 민한당 35석, 국민당 20석으로 나타났다. 조선일보사, 1992: 29 참조.
- 15) 이와 관련하여서는 기독교사회문제연구소, 1987; 김영명, 1992: 이경재, 1987 을 참조할 것.
- 16) 이와 관련한 구체적인 상황에 대해서는 김윤환, 1988 참조.
- 17) 대통령선거와 관련하여서 지배연합은 기존의 반공·발전·안정이데올로기에 지역감정이데올로기를 전면적으로 부각시키게 된다. 지역감정의 원인과 이것이 대통령선거에 미친 결과에 대해서는 유석춘, 1990; 신광영, 1990; 최장집, 1989 를 참조할 것.

결과 지배연합은 민중부문에 대한 지속적인 통제와 야권의 분열을 가속화시켜 재집권하게 된다. 이러한 상황을 배경으로 등장한 노태우정권은 국민들의 민주화 열망¹⁸⁾을 충분히 수용하지 못한채 의사개량화 전략¹⁹⁾으로 입관하였고²⁰⁾, 상대적으로 독점자본의 정치력은 강화되었다.²¹⁾ 전반적인 보수화 경향과 더불어 노태우정권은 장기적인 집권을 위한 안정 구도를 모색하였고, 이는 88년 1월 3당 합당에 의한 보수대연합의 형성으로 나타나게 된다.

2. 80년대 축적구조의 위기

(1) 축적체제의 개편 시도

전두환정권은 집권 초기에 '경제안정화정책'²²⁾을 추진함으로써 기존의 축적조건을 더욱 강화하고자 했다. 우선 재정과 금융에 있어서 긴축정책이

18) 이 시기 노태우정권이 직면한 당면 과제로는 반민주악법의 폐기, 폭압기구의 철폐, 민중생존권 보장 등을 들 수 있다.

19) 한국사회연구소 정세분석실(1989)에 따르면, 의사개량화전략을 "최소한의 경제적 개량과 최대한의 이데올로기 공세로 최대한의 정치적 성과를 올리고, 지정된 한계를 넘어선 투쟁과 조직에 대해서는 가차없는 탄압을 병행하는, 물적 토대의 뒷받침 없이 개량화 효과만 지향하는 전략"(한국사회연구소, 1989: 39-40)이라고 규정하고 있다.

20) 이에 대한 상세한 논의는 고성국, 1988 을 참조할 것.

21) 구체적으로는 정주영의 북한방문에서 드러나듯이 경제적 측면에서 독점자본의 주도권이 강화되고, 정치자금법 개정과 관련하여 전경련이 공개적으로 정치에 개입하게 되며, 정기국회에서 경제관련 23개 법안이 지체 없이 통과되었다(한국산업사회연구회, 1989: 67).

22) 이 정책의 내용을 살펴보면 중화학공업의 무자조정, 부실기업 정리로 대표되는 독점자본에 대한 특혜적 지원, 노동법 개정 및 노동운동의 탄압으로 대표되는 노동통제의 강화, 실질임금의 동결, 농산물가격의 통제 등 생산과 분배의 전과정에 걸친 광범위한 영역을 포괄하는 것이었다. 한국사회연구소, 1991: 96 참조.

편면화되는 가운데 소수 독점자본에 대한 특혜적 지원 과정이 계속되었고, 수차례에 걸친 금리인하²³⁾와 경기부양책²⁴⁾이 단행되었다. 하지만 긴축정책은 수출위주의 독점자본에 대한 편중 지원을 내용으로 했기 때문에 그 결과는 경제불황으로 이어졌다. 이와 같은 상황에서 인플레이션을 억제함으로써 수출 경쟁력을 회복하기 위해 다시 수출중심 독점자본의 축적조건을 재편하고 안정화하게 된다. 이에 따라 특정부문에 대한 편중된 자금지원이라는 악순환은 되풀이되었던 것이다.

중화학부문의 과잉 중복투자²⁵⁾ 업종에 대한 부사조정²⁶⁾은 1차로 80년에 2회에 걸쳐 실행되었고 83-85년에는 후속보완조치가 이어졌다. 하지만 편

23) 당시 은행대출금리의 변화를 살펴보면 80년 20.0%에서 81년 17.0%, 82년 10.0%로 계속 인하하게 된다. 경제기획원, 1990 참조.

24) 80년 6.5조치, 9.16조치, 11.8조치를 통해 금리인하와 기업에 대한 자금 공급의 확대를 가져왔고, 81년 4.3조치, 6.3조치, 6.23조치, 11.10조치를 통해 기존대출금의 장기대환, 신용제도의 확대, 주택경기활성화를 위한 재정 및 금융지원, 중화학업체에 대한 원리금상환유예 등의 정책을 제시했다. 또한 82년에는 1.4조치로 수출지원금융확대를, 5.18조치로 중소기업금융의 지원폭 확대를, 6.28조치를 통해 대출금리 4%인하, 법인세율 13-18%인하, 은행민영화가 이루어졌다.

25) 정부의 4차 5개년 계획의 중간 보고서에 의하면 이 기간을 통해 제조업 부문 총투자액중 80% 정도가 중화학공업 부문에 투입되었다(임진숙, 1986: 252).

26) 김견(1988)은 투자조정²⁷⁾ 배경이 되었던 과잉중복투자와 중화학공업 부실화의 원인으로 "첫째, 중화학공업이 국가의 성장성 확보를 위한 수단으로 이용되어 독점자본 위주의 과도한 정책적 지원과 그에 따른 과열경쟁이 불가피하였고 국가는 이를 사전에 통제하지 못하였다는 점, 둘째로, 자본·기술·주요 생산재 및 원자재를 해외에 의존하는 조립가공형적 수출산업으로 육성됨으로써 1970년대 후반 이후 세계경제의 불황요인을 탄력적으로 흡수할 수 있는 완충적 국민경제를 결여했다는 점"(김견, 1988: 152-3)을 들고 있다. 또한 임진숙(1986) 역시 중화학공업 투자조정의 필요성이 대두된 원인으로 "대기업 위주의 국가주도 중화학공업화, 저임금에 기반을 둔 대외 지향적 조립가공형의 수출산업구조, 국내 중소기업과의 분업적 관련 결여, 기술·자본·시장·원자재의 대외의존 심화"(임진숙, 1986: 251)를 들고 있다.

중투자 현상의 조정과 수출 경쟁력이 약한 부문에 대한 사업 축소를 도모했던 투자조정은 국내민간자본과 외국자본의 반발에 부딪혀 원래의 계획에 크게 이르지 못한 상태로 이루어졌다. 한편 투자조정과 병행하여 채무상환 연기²⁷⁾, 구제금융 형식의 추가지원이 제공되었다. 이외에도 금리인하, 조세경감 등 광범위한 특혜적 지원²⁸⁾이 수반되었다. 특히 금리는 80년에서 82년 6.28조치에 이르는 기간 동안 9차례에 걸쳐 인하²⁹⁾되었고, 이는 82년에 부동산투기를 발생시키는 요인으로 작용하였다.

한편 부실기업에 대한 정리는 86년 4차례의 대형 부실기업 50개사 정리, 87년 해운 8개사, 해외건설 13개사 등 5차례에 걸쳐 78개사를 대상으로 시행되었다. 부실기업 정리과정에서 대부분이 막대한 특혜와 함께 독점자본에게 인수³⁰⁾되어, 투자조정과 함께 특정 개별자본이 해당업종별로 독점적 지위를 확보하는 데 결정적인 역할을 하게 된다.³¹⁾ 이 밖에도 원화의 평가절하를 통해 자본의 수출경쟁력을 상승시키려는 시도가 있었다.³²⁾

이상에서 살펴본 대로 독점자본에 대한 특혜적인 지원에 의한 자본집중을 주내용으로 하는 80년대 초의 안정화정책은 한국 자본주의의 국내적 축적 조건을 안정적으로 재편하는 역할을 했다. 이 결과는 80년대 중반 이후

- 27) "81년 11월의 원리금상환 유예조치로 유보된 채무상환액은 1,581억원에 달했다"(임진숙, 1986: 260-261).
- 28) 82년의 6.28조치에서 금리율 4%인하함으로써 재벌들은 8천억원의 재무경감 혜택을 받았고, 법인세율의 20% 인하로 약 4천억원의 감세효과를 얻게 된다(김건, 1988: 55).
- 29) "금융기관 일반대출금리는 80년 5월말의 연 25% 수준에서 82년 6월에는 연 10% 수준으로 낮아졌다"(한국사회연구소, 1991: 101).
- 30) 이와 같은 부실기업정리 과정에서 금융기관여신이 9조 7,825억원, 원금면제, 원금 또는 이자유예 및 감면 등의 금융지원이 7조 2,824억원, 조세감면이 2,414억원, 한은특용이 1조 7,222억원 등 총 19조 원에 달하는 엄청난 규모의 비용이 지원되었다. 한국사회연구소, 1991: 98-99 참조.
- 31) 80년대 부실기업 정리에 관한 보다 자세한 연구로는 최인철, 1991: 94-95 를 참조할 것.
- 32) 환율은 80년 36.26% 상승을 시작으로 86년 미국의 압력에 의해 환율인하가 개시될 때까지 지속되었다(한국사회연구소, 1991: 100).

변화한 세계의 경제 상황과 더불어 몇 년 간의 경제성장으로 나타났다. 한편 80년대 초의 안정화정책 과정에서 나타났던 민중부문에 대한 통제의 강화는 이후 폭발적인 민중운동의 기저를 형성하게 된다.

(2) 독점자본의 투기적 축적

60년대 이래 국가주도의 산업화 과정에서 수출위주의 대기업에 집중적으로 지원된 금융과 세계상의 특혜는 토지정책과 맞물려 한국에서 독점자본이 재벌로 형성되는 계기가 되었다. 이 결과 독점자본은 급속히 성장하여, 생산과 유통부문에서 지배력을 강화시켜 나갔다.³³⁾ 독점자본의 지배력 강화는 80년대 들어 더욱 두드러지게 나타나 청경유학에 기반한 문어발식 기업 확장, 금융·세계상의 혜택으로 발생한 자금의 전용에 의한 금리차익·환차익·부동산 매매차익 등 특혜와 투기적 방식에 의한 자본집중과 자본증식을 구조화시켰다.

이러한 자본의 투기적 축적의 전형적인 예로 독점자본의 부동산 투기를 들 수 있다. 80년 9월 27일 제 취해진 「기업체질강화조치」를 통한 독점자본에 대해 금융과 세계상의 지원조치가 있었다. 그 결과도 불구하고 84년말까지 26개 계열기업군이 새로 구입한 부동산은 8,139억원으로, 이것은 같은 기간 처분한 부동산 규모의 무려 20배에 달하는 것이다(한국사회연구소, 1991: 122-123). 한편 87, 88년 5대 재벌 및 30대 재벌의 부동산투자비는 각각 전체 기업 부동산투자비의 46.7%, 94.0%에 달한다. 89년에는 경기침체 속에서도 30대 재벌기업들이 2조원 이상의 부동산을 구입하였는데, 특히

33) 한국에서의 국가의 토지정책과 자본의 토지 지배에 관한 연구로는 장세훈, 1992: 한도현, 1992 참조.

34) 생산과 관련해서는 70년대 중반부터 현저하게 나타났던 10대 재벌그룹의 인수 합병에 의한 자본의 집중을 들 수 있고, 유통의 측면에서는 독점적 시장구조를 전제로 하는 기술이나 자본도입, 다국적기업과의 합작투자에 있어서의 국가의 특혜적 지원에 의한 독점을 들 수 있다. 한국사회연구소, 1991: 118-119 참조.

10대 재벌이 30대 재벌이 가지고 있는 부동산의 77%를 소유하고 있다.* 그런데 독점자본의 토지 소유는 무엇보다도 무기적 성격을 강하게 띠는 데 문제가 있다. 법인이 소유한 토지의 지목별 구성을 보면, 이들의 보유 토지 총량의 63.7%가 임야에 해당하는 반면, 공장 용지 보유율은 41%에 불과하다(장세훈, 1992: 155). 이처럼 생산 활동과 직접적으로 관련없는 임야를 대규모로 보유했다는 것은 이들의 무기적 투자 성향을 명확히 보여 주는 것이라 하겠다. 부동산 보유에 따른 자본이득은 86년 이후 급증하여 89년에는 GNP의 60.3%인 85조원이라는 막대한 규모에 이르게 된다.* 이렇게 볼 때 82, 88, 89년에 나타났던 부동산투기는 독점자본에 의한 무기적 축적 양태를 명확히 드러내는 것이다.

<표 1> 30대 계열기업군의 부동산 보유규모 증가 추이(86-89)
(단위 : 만 평, 조 원, %)

	면적	증가분	증가율	금액	증가액	증가율
1986	11,918	--	--	6.4	--	--
1987	12,327	408.4	3.4	7.8	1.4	21.5
1988	13,047	719.9	5.8	10.0	2.2	28.0
1989	13,252	205.7	1.6	13.1	3.1	31.4

()안의 *는 전년 대비 증가율

자료 : 은행감독원 발표 자료(1990. 4. 21)에서 작성(한국사회연구소, 1991: 123에서 재인용)

- 35) 은행감독원의 조사에 의하면 89년중 30대 재벌그룹이 새로 사들인 부동산은 토지 234만평, 건물 114만평 등 모두 24,400억원에 달하는 것으로 알려졌다. 또한 89년 말 30대 재벌기업의 보유 부동산은 장부가로만 따져도 131,391억원으로 88년 말 100,603억원에 비해 30.6%나 늘었다(유영술, 1990b: 271).
- 36) 이 액수는 88년 한국사회의 전체 피고용자 보수액의 1.37배에 해당한다(한국사회연구소, 1991: 125).

〈표 2〉 법인에 의한 대규모 토지 소유 현황 (단위: km², %)

지 목	법인 소유		5만평 이상 소유 법인		50만평 이상 소유 법인	
	면적(A)	비율	면적(B)	비율(B/A)	면적(C)	비율(C/A)
대지	285.54	6.4	194.69	68.2	161.61	56.6
밭	135.34	3.0	96.71	71.5	63.79	47.1
논	207.69	4.6	176.04	84.8	139.73	67.3
목장용지	82.30	1.8	69.55	84.5	51.06	62.0
공장용지	184.09	4.1	103.61	56.3	50.68	27.5
임야	2,864.21	63.7	2,673.35	93.3	2,091.83	73.0
기타	736.67	16.4	644.34	87.5	471.69	64.0
합계	4,495.84	100.0	3,958.28	88.0	3,030.39	67.4

자료 : 토지공개념연구위원회, 1989, 『토지공개념연구위원회 보고서』, 246(장세훈, 1992: 155에서 재인용)

(3) 지하경제의 폐해

60-70년대 성장 위주의 경제정책에 따라 대기업에 대한 정책적 자금 지원과 배분이 두드러졌고, 이 과정에서 소수 독점자본은 금융이익을 독점하게 된다. 이와 더불어 인플레이션을 위한 부동산 가수요와 개발정책 확대에 의한 지가상승은 부기에 대한 욕구를 더욱 가중시켰다. 특히 비실명 금융거래 허용 등 금융자산에 대한 특혜조치는 지하경제의 은신처를 제공했

37) 은행신규대출 중에서 정책금융의 비중은 63년 72.8%, 73년 61.5%, 80년 76.7%, 82년 36.4%, 83년 102.3%, 84년 83.6%으로 나타나고 있다. 이근식, 1987 참조.

38) 지하경제란 "공식적으로 신고, 기록되지 않고 합법적이지 않은 화폐 및 실물거래"(나석권, 1993)를 일컫는 것인데, 여기에는 탈세, 민수, 암거래, 부동산주기, 사채 등으로부터 프리미엄, 정치자금에 이르는 영역을 모두 포함하고 있어서 그 규모를 측정하기란 거의 불가능하다. 이 뿐만 아니라 사회적 지위가 높고 평소에 합법적인 활동을 하는 사람들도 소득의 상당액을 은닉하여 거대한 지하경제의 일부를 형성하고 있다. 이같은

고, 그 결과 대출재원의 부족으로 인한 왕성한 지하자금에 대한 수요가 지속되었다. 80년대 들어서는 물가안정 지속과 수출증대에 따른 해외부문의 급속한 자금공급 증대로 증권과 부동산을 중심으로 하는 투기가 성행하게 되었다. 이같은 주식투자붐과 아파트와 토지를 대상으로 하는 부동산투기의 성행은 지하경제의 규모를 급증시켰다.*

경제기획원, 재무부, 국세청 등 관계당국이 분석한 한국의 지하경제* 분석에 따르면, 88년 그 규모가 경상 GNP의 19.0%에 달하는 235,330억원으로 전체 국민경제 규모의 1/5에 해당한다는 것이다. 특히 지하경제의 팽창 속도는 급격한 것이어서 83년말 그 규모가 2조원에 불과했으나 87년말에는 242,000억원으로 불과 4년만에 12배나 증가하였다(강영철, 1990: 251). 한

<표 3> 탄지(Tangi)방식에 의한 지하경제 규모
(단위: 10억원, *)

	65	70	75	80	85
지하경제 규모	34.0	173.3	674.5	1950.6	4272.3
GNP비율	0.93	0.77	0.75	0.95	0.77

자료: 동아일보사, 1990.6: 335에서 재구성.

편 불법통화추계방식인 탄지(Tangi)방식에 의거한 제일경제연구소의 89년 한 보고서는 한국의 지하경제규모가 GNP의 47%에 해당하는 587,000억원이라

은 속성을 지닌 지하경제는 GNP, 생산성, 실업률, 저축률 등 정부가 공식 발표하는 경제통계를 왜곡시켜 정책실패를 초래하기도 하는 등 여러 가지 문제를 노출시키고 있다(김장언, 1990: 47-48).

39) 금융실명거래실시준비단이 89년 6월에 작성한 자료에 의하면 한국의 지하경제의 규모는 88년 경상 GNP의 19.0%에 해당하는 235,300억원에 이른 것으로 밝혀졌는데, 이 규모는 83년 20,200억원보다 무려 11.6%배나 증가한 것이다(동아일보사, 1990: 329).

40) 방문신, 1990 을 참조할 것.

는 상상을 초월하는 규모임을 밝히고 있다.”

그런데 이와 같은 지하경제의 실상을 살펴보면, 우선 사채의 경우⁴¹⁾ 지난 72년 8.3조치 당시 사채규모가 3,540억원으로 밝혀진 이후 88년 정부가 추정한 액수는 7조원으로 GNP의 약 6%에 이르고 있다. 한편 탈세에 의해 발생한 탈루소득의 규모는 84-87년도 직접세 및 부가가치세에서 차지하는 비중이 총신고소득의 2.98-5.92%, 세액 기준으로는 2.69-3.96%에 달하는 것으로 드러났다. 또한 탈세로 적발된 무신고 과소신고액은 88년도에 20조원에 달해 전체 GNP의 16.77%로 추정되고 있다. 한 보고서에 의하면 81년 과세 포착률이 피고용자 보수 70.4%, 사업소득 38.7%, 재산소득 29.7%로 나타났다(동아일보사, 1990: 333-4). 부정부패나 정치자금과 관련된 '검은 돈' 역시 지하경제의 핵심을 구성하는데, 정치권과 결탁한 어음사기사건으로 알려져 있는 82년 장영자 사건이 그 대표적인 예로 들 수 있다.

지하경제가 사회에 미치는 부정적인 영향은 다양하게 나타난다. 대표적으로는 지하경제가 확대됨에 따라 세제 누락으로 인한 지상경제로의 조세 부담의 전가 현상이 발생하고, 지상경제의 과도한 부담은 지하경제로의 활

41) 동연구소의 보고는 또한 한국의 지하경제 규모가 60년대 GNP의 20% 수준에서 70년대에는 30%로, 80년대 후반에 들어서는 다시 40%대로 기하급수적으로 팽창했다고 주장하여 국민들에게 충격을 주었다(강영철, 1990: 252).

42) 60년대 이후 국내자본의 형성이 취약한 여건 하에서 확대성장정책이 추진됨에 따라 지금의 만성적 초과수요가 나타나게 되고 그 결과 사채가 급증하기 시작했다. 70년대말부터 시작된 해외건설 중화학부부에서의 부실기업의 양산과 2차에 걸친 오일쇼크는 사채에 대한 의존도를 고조시켜 대형 금융사고가 발생하게 된다. 이에 정부는 8.3 긴급조치에 의해 사채지급을 동결시켜 기업의 부담을 완화하고 자금용을 제도화하기 위해 단기금융회사들 설립하는 등 사채축소를 위한 노력을 시도했다. 80년대 이후에는 3저 효과로 기업수지가 호전되고 해외부분의 자금잉여와 자본시장의 활황으로 인한 직접금융의 확대 등으로 총차입금에 대한 사채의 비중은 크게 감소하게 된다. 하지만 은행대출이 상대적으로 힘은 중소기업들의 사채에 대한 의존은 여전히 남아 있듯이 아직도 사채의 영향력은 상당하다. 동아일보사, 1990: 333 참조.

등을 가속화시키는 악순환을 거듭하게 된다.* 또한 장기적으로 볼 때, 지하경제는 국민들에게 상대적 박탈감을 유발시켜 노동의욕을 상실케 하고 국가의 경제정책에 대한 불신을 초래하게 된다. 따라서 지하경제가 아무리 소득분배의 합리화를 기한다고 해도 지하경제가 확대된다면 공정분배란 불가능하게 된다.

(4) 세제와 소득체계의 문제점

한국의 조세체계는 70년대 중화학공업화 과정에서 이루어진 개발세제⁴⁴에 80년대 공황탈피와 재정위기 타개를 위한 제도적 장치가 추가되었다.⁴⁵ 이와 같은 조세체계의 특징으로는 첫째 각종 소득을 합산하여 과세표준을 정하는 종합과세의 원칙, 둘째 각종 필요경비를 인정하여 인적상황에 따라 최저생활비를 면제하는 과세최저한도의 설정, 셋째 산출된 과세소득에 대해 초과누진세율을 적용하여 과세액을 결정하는 누진소득세체계 등을 들 수 있다(권회석, 1989: 90-93). 그런데 이와 같은 현행 조세체계는 우선 불공평을 강화하는 간접세중심의 세제라는 점에 문제가 있는데, 91년 현재 총조세의 55.0%, 국세의 50.2%가 간접세이다.*

43) 정부의 한 발표에 의하면 GNP의 1/5에 달하는 소득이 세금을 제대로 내지 않음으로써 성실납세자들이 대략 25% 가량의 세금을 더 부담하고 있다. 또한 사채의 경우 만약 그것이 제도금융권으로 유입된다면 소비자들은 11%의 싼 이자로 돈을 빌릴 수 있으나, 실제로는 비제도금융권에서 자금의 대차관계로 인해 월 2-3부의 고리채 부담을 안게 된다. 이러한 현상은 바로 지하경제가 배태하는 사회적 비용으로 간주해야 할 것이다(강영철, 1990: 254).

44) 75년 종합소득세제의 도입, 방위세의 신설, 77년 부가가치세의 실시 등을 들 수 있다.

45) 82년 세제개편에서 교육세 신설, 자본계층에 대한 대규모의 조세감면, 불로소득계층에 대한 과세의 극소화로 인해 민중부문의 조세부담이 증가하게 된다(한국사회연구소, 1991: 22).

46) 간접세의 비중은 특히 70년대를 통해 증가하였다. 70년대 후반 중화학공업화에 필요한 자금을 끌어모으는 과정에서 조세제도를 간접세중심으

〈표 4〉 조세의 직·간접세 비중 추이 (단위 %)

	63	68	73	78	83
직접세	28.1	32.9	29.2	28.2	25.4
간접세	71.9	67.1	70.8	71.8	74.6

자료: 한국사회연구소, 1988: 64

문제로는 높은 근로소득세의 부담을 들 수 있다. 소득세 제도는 조세의 형평성을 제고하기 위한 누진과세제도의 근간이나, 소득 자체가 제대로 파악되지 못하는데다 포착된 세원조차 분리과세하는 등 실질적 종합과세의 비확립으로 불평등이 강화되고 있다.⁴⁷⁾ 결과적으로 비과세로부터의 이익은 공평의 원칙에 배치되어 사회구성원 간의 빈부격차를 더욱 심화시켰던 것이다. 이 밖에도 자본축적을 촉진한다는 의미에서 전 영역에 걸쳐 이루어지고 있는 독점자본위주의 조세감면제도, 낮은 재산과세 또한 문제점으로 지적되고 있다. 게다가 조세구조가 복지제도의 재원을 전혀 충족시키지 못하고 있다는 점도 간과할 수 없는 것이다.⁴⁸⁾

로 만들었다. 75년 방위세도입, 77년 부가가치세, 특별소비세의 도입 등이 그것이다. 한국사회연구소, 1991: 262-3 참조.

47) 예를 들어 소득세에서 유가증권의 매매익, 국민저축조합의 저축이자, 공익신탁이익 등은 비과세, 이자·배당소득, 부동산의 양도소득 등의 분리과세가 가능하다. 특히 유가증권의 매매이익의 비과세는 주식소유가 주로 고소득층에 집중되어 있다는 점을 고려할 때 고소득층에게 돌아가는 이익이라고 볼 수 있다(김장연, 1990: 49-50).

48) 현행 복지제도는 주로 기금방식에 의존하고 있는데, 사회보장의 의미보다는 형성된 기금을 자본축적으로 동원하는 경우가 훨씬 많다는 점에 문제가 있다(한국사회연구소, 1991: 264).

3. 금융 개방과 자본자유화

70년대말 외채누적에 따른 자본조달을 위해 모색되었던 '개방정책'은 80년대 중반 이후 미국과의 통상마찰이 심화되는 것을 계기로 시장개방이나 외국자본의 국내 직접투자에까지 전면개방을 허용하게 되었다.⁴⁹⁾ 이와 같은 자본자유화는 한국경제의 구조적 특성인 수출위주의 공업화 결과 나타난 축적위기에 직면하여 축적체제를 재편하는 과정으로 이해할 수 있다. 80년을 전후로 하여 세계경제가 침체되고, 국제 금융 사정이 악화되었다. 이에 따른 채무 압박 상황은 수출주도적인 자본축적의 한계를 가져왔다.⁵⁰⁾ 이러한 상황을 극복하는 방식으로 국내 독점자본은 직접금융을 통한 자본 도입의 다변화를 시도했다. 이러한 국내의 축적구조의 재편에 대한 필요⁵¹⁾가 미국을 비롯한 선진자본주의 국가의 자본시장 개방압력과 맞물리면서 다국적 기업의 적극 유치, 상품시장개방의 확대, 자본자유화 등 일련의 조치로 나타났던 것이다.

-
- 49) 원화의 대미 달러환율 절상에 이어 공산품시장의 전면개방, 외국인 투자의 자유화가 이어졌다. 이와 같은 전면 개방의 이면에는 성장의 지속을 위해 개방이 불가피하다는 '개방 이데올로기론'과 한국경제의 국제적 지위상승에 따른 국제적 책임이 필요하다는 '국제화 이데올로기론'이 정당화 구실을 했다(한국사회연구소, 1991: 157).
- 50) 70년대초 이래 공공차관, 상업차관 등 막대한 외자를 투입하며 국가주도로 추진된 중화학공업화는 79년에 이르러 제 2차 오일쇼크를 계기로 과잉투자에 따른 조업율 저하, 기업의 부실화 및 도산을 낳게 되는 등 설비투자부문과 수출을 비롯한 경제의 전 영역에서 불황을 맞이하게 된다. 이에 따라 경상수지도 78년 108,520만 달러이던 것이 79년 415,110만 달러, 80년 53억 2,070달러, 81년 443,620만 달러로 증가하여 79-81년 사이에 거의 140억 달러의 적자가 누적되었다(한국사회연구소, 1988: 50).
- 51) 이와 함께 국내의 허약한 정통성을 '선진조국'의 OECD 가입이라는 허구를 통해 보완하고자 했던 전두환, 노태우정권의 정치적 필요, 이를 시장기능의 회복이라는 명분으로 뒷받침했던 통화주의자 관료의 성장(한국정치연구회, 1989: 179)이 금융자유화와 자본자유화를 가속화하는 계기가 되었다.

본격적인 자본자유화는 80년 「외국인 투자유치 확대방침」과 81년 정부의 「자본자유화를 위한 자본시장 국제화의 장기계획안」이 계기가 되었다. 또한 84년에는 투자허용업종 고시방법의 네가티브 시스템(Negative System)으로의 전환, 무자원금 회수시 2년거치 규정의 폐지, 300만 달러 이하나 투자지분 50% 이하의 투자에 대한 인가, 종래 허가제였던 기술도입의 신고제로의 전환과 같은 추가적 조치로 보다 구체화되었다. 이러한 현실을 반영하여 외국기업의 국내 직접투자의 규모는 80년대 들어 점차로 증가했는데,⁵²⁾ 특히 80년대 중반 이후 제조업 분야를 중심으로 급격히 늘어났다.⁵³⁾ 또한 외국인기업의 합작투자도 크게 증가하여 87년에 들어서는 86년에 비해 3배 이상 그 규모가 증대되었고, 88년에도 1월중에만 외국인의 직접투자와 합작투자는 87년 1월에 비해 119%나 증대된 것으로 나타났다.

88년 12월부터 실시된 금리자유화 조치나 금융산업 개편, 주식시장의 급팽창 또한 바로 이와 같은 자본자유화의 맥락속에서 정책적으로 추진되어 왔기에 금융개방과 밀접한 관련이 있는 문제들이다. 이러한 상황에서 국내 독점자본은 화폐자본 조달원의 다양화를 통한 비용절감 필요 등 자기 이해에 기초하여 이에 적극적으로 대응하고 있다.⁵⁴⁾ 그리고 이 과정에서 국내 독점자본은 민간주도 경제, 금융자유화 등의 슬로건을 내걸고 국내 금융산업의 장악과 제 2금융권으로의 진출을 강화하고 있다.⁵⁵⁾ 한편 독점자본에

52) 82-83년에 1억달러 내외의 수준에 불과했던 직접투자가 80년대 후반 들어 크게 늘어나 85년에는 53,200만 달러, 87년 106,000만 달러, 88년 128,300만 달러로 지속적인 증가를 보였다(한국사회연구소, 1991: 184).

53) 제조업부문에 대한 외국기업의 국내 직접투자는 77-81년에 482만달러에서 82-85년에 661만달러로, 86-88년에는 1,639만달러로 증가한다. 경제기획원 대외협력국 자료(한국사회연구소, 1991: 106에서 재인용).

54) 국내 독점자본의 경우 보호부역주의의 확대에 의해 국제경쟁력의 강화가 필수적이라는 점에서, 개방으로 인한 경쟁 격화를 감당하고 개방의 반대급부로서 제공될 수 있는 시장확대를 누릴 가능성을 갖기 위해 외환 및 자본자유화에 적극적으로 편입해 들어갔다고 말할 수 있겠다.

55) 80년 이후 5개 시중은행의 정부소유 주식을 공매하는 과정에서 시중은행의 재벌에 의한 과점상태가 나타나기 시작하여 88년 현재 5개 시중은행의 재벌그룹계열 대주주의 지분율이 20-27%에 달하고 있다. 그룹별 금

있어 자본자유화는 금융의 동원규모 확대⁵⁴⁾라는 긍정적인 측면이 있지만, 중소기업의 경우는 자본 규모나 운동력의 측면에서 독점자본에 미치지 못하기 때문에 개방의 부담은 크다고 할 수 있다. 따라서 상대적으로 개방의 부담을 덜 갖는 독점자본과 개방으로 타격을 입게 될 중소기업간의 갈등이 심화되고 있다. 결과적으로 자본시장 개방에 따른 외국자본의 대량유입은 독점자본의 영향력을 강화시키는 한편 국제분업구조로의 편입을 심화시키는 결과를 초래하였다.

한편 증권시장의 개방은 81년 1월의 「증권시장 국제화방침」의 발표로써 자본자유화의 핵심으로 등장하게 되었는데, 그 주요 내용은 4단계에 걸쳐 외국인의 국내 증권투자를 점진적으로 확대하면서 10년후에는 국내 증권시장에 외국인의 증권투자를 자유화한다는 것이다.⁵⁵⁾ 이와 더불어 재무부는

용기관 주식소유 현황(88년)을 살펴보면 삼성그룹이 조흥은행에 7.7%, 상업은행에 11.0%, 대구은행에 11.0%의 지분을 가지고 있는 것을 필두로, 현대그룹은 강원은행에 23.6%, 럭키금성그룹은 한일은행에 3.9%, 대우그룹은 한미은행에 8.6%, 신동아그룹은 경기은행에 9.4%, 금호그룹은 광주은행에 15.6%, 한국화약은 충청은행에 11.3%, 비원그룹은 전북은행에 8.0%, 롯데그룹은 부산은행에 21.4%, 한진그룹은 경기은행에 11.2%의 지분을 소유하고 있다. 한편 30대 재벌에 대한 은행대출상황은 88년 7월 재무부의 국회제출자료에서 밝혀진 바, 총자산규모로 본 30대 재벌군에 대한 은행여신 총액은 87년말 현재로 352,283억원에 달했고, 87년말의 은행 총여신잔고 1044,000억원의 33.7%에 해당하며, 5대 재벌(삼성, 대우, 현대, 럭키금성, 한진)의 여신총액이 총여신의 19.4%였다는 것이다. 양우성, 1991: 87-88; 한국사회연구소, 1991: 296 참조.

56) 독점자본의 입장에서 자본자유화가 갖는 의미는 첫째 채무성 외자를 비채무성 외자로 전환하고, 둘째 차관이나 은행대부와 같은 간접금융을 주식이나 채권 등의 직접금융으로 대체시키며, 세째 단기성 채무를 장기화하거나 비채무화함으로써 외자의 종류를 다양화하고 외자조달의 안정화를 꾀하는 것으로 이해된다. 한국사회연구소, 1991: 315.

57) 구체적인 단계별 내용을 보면, 우선 제 1단계는 자본자유화 수용태세의 정비단계(81-84)로 국내 증권사의 대형화, 외국 증권사의 국내 사무소 설치 허용, 국내 증권사의 해외진출, 외국인의 간접적 증권투자 허용 등을 포함하고 있다. 제 2단계에서는 80년대 중반까지 외국인의 직접적 증권 획득을 제한적으로 허용하고, 제 3단계에서는 80년대 후반까지 외

88년 12월 외국인 직접증권투자를 92년부터 허용하는 등 88-92년 중의 자본 시장 개방계획을 확정발표했다. 이러한 증권시장의 개방으로 외국 증권사의 국내 진출이 활발해졌고, 이와 더불어 국내증권사와의 합작도 활발하게 일어나고 있다.* 간접적인 증권투자에 따른 해외자금의 투자수익상황은 무자 초기에는 다소 부진을 보이기도 했으나 85년 이후 국내증시의 환황으로 많은 이득을 얻게 된다.* 이같은 외환자유화 및 자본과 금융의 자유화는 산업구조조정과 병행하여 저조업과 금융부문에 있어서 국내 독점자본의 지배력을 강화시키는 결과를 낳았다. 또한 이전까지의 기술이나 원재료, 시장에 있어서의 대외 종속에, 경영권 참여로 인한 생산과정 자체의 통제로까지 확대될 우려가 있어 종속의 심화 가능성을 초래했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 80년대 축적구조의 위기는 대외적인 개방정책과 맞물려 결과적으로 독점자본의 위상을 강화시켰을 뿐만 아니라, 민중 부문에 부담을 전가시킴으로* 정당성에 대한 위협을 가증시켰다

 국인의 증권투자에 대한 자유화 폭을 보다 확대하여 자본유입 측면에서 완전자유화를 실현하고, 국내기업이 해외에서 증권을 발행하는 것을 허용하도록 하고 있다. 한편 제 4단계에서는 90년대 전반에 자본유출을 수반하는 내국인에 의한 외국증권투자도 허용하여 명실상부한 자본자유화를 실현하는 것으로 되어 있다(한국사회연구소, 1988: 45-46).

58) 81년 11월에 한국투자신탁(KIT), 대한투자신탁(KT) 등 외국인전용 수익증권이, 84년 8월에 코리아펀드(KF)라는 국제투자신탁회사가 미국현지법인의 형태로 설립되었다. 이와 함께 코리아펀드의 규모 확대, 코리아유럽펀드(KEF)의 설립이 이루어지는 등 간접적인 증권투자와 관련된 일정이 계속 추진되었다. 한국정치연구회, 1989: 177-178; 한국사회연구소, 1988: 46 참조.

59) KF의 경우 84년 8월에 6천만 달러의 자본으로 출발하여 86년 5월에 4천만 달러를 증액함으로써 총기초자산이 1억달러나 되었다(한국사회연구소, 1988: 46-47).

4. 정당성에 대한 위협

전두환정권은 5.18 광주항쟁에 대한 무차별적인 진압으로 들어선 정당성을 결여한 군부독재 정권이었다. 따라서 정권의 유지와 체제의 안정화를 도모하기 위해 정치적으로 미국의 군비확산 정책속에서 유신체제를 능가할 만한 반공과 안보이데올로기를 강화시켰다. 또한 경제적으로는 중화학공업 구조의 개편과 개방경제체제를 시행함으로써 국내 독점자본을 강화시켰다. 한편 국내 독점자본은 80년대에 들어서 자본의 재편과 더불어 생산적 투자로의 전환을 꾀하는 경우도 있었지만, 일부 산업에 대해서만 이루어지고 있을 뿐 아직도 전반적으로 투기적인 자본증식이 주요한 수단이 되고 있다. 이것은 원화절상과 수입개방이라는 개방국면에서 자본의 국제경쟁력의 급격한 약화를 초래했다. 여기에 더하여 노동악법의 폐지와 제도 개혁의 입법이 실패로 끝나면서 국가의 억압적 노동지배가 다시금 노골화되었다.⁶⁰⁾ 이 결과 그동안 생산력 발전에 결정적인 기여를 했던 '저임금 장시간 노동'이라는 자본축적에 유리한 조건은 지속되었다.⁶¹⁾ 또한 새로 창출된 소득에 대한 자본과 노동간의 분배지표인 노동소득분배율의 추이를 살펴보면, "자본 장비율이 높은 중화학공업이 본격적으로 추진되는 73-76년간에는 전반적으

60) 특히 노조정화조치로 노조지도층을 개편하고 어용화시켜 노조활동을 정제시켰으며, 노동관계법 개정의 경우 제도적으로 산별노조 체제에서 기업별노조 체제로 전환시키고 제 3자의 개입을 금지하는 등 전면적인 노동억압을 취하였다. 이런 변화는 반공이데올로기의 강화와 함께 이루어진 것으로 당시의 국가보안법에 대한 강화 및 보안사범의 증가는 이를 잘 반영하고 있다(한국산업사회연구회, 1989: 54).

61) 80년 월총노동시간 231시간, 실질임금지수 100.0%, 노동생산성지수 100.0%, 노동소득분배율 30.0%에서 86년에는 각각 238시간, 138.5%, 201.7%, 26.6%로 변화하고 있다. 또 제조업 10인 이상 사업체의 주당 총노동시간이 80년 이후 83년까지 지속적으로 늘어났으며, 실질임금도 80년부터 82년까지 절대적으로 감소하였을 뿐만 아니라 80년대 전반에 걸쳐 노동생산성 상승율을 밑돌게 된다(한국사회연구소, 1991: 101, 187).

로 노동소득분배율이 저하되다가, 77-79년이 일시적으로 상승하며 80년대에는 다시 정체되는 경향”(한국사회연구소, 1991: 368)을 보이고 있다.⁶²⁾ 무엇보다 중요한 것은 한국사회에서 자본-임금노동의 관계가 확대된 결과 임금노동자의 비율이 크게 증가하는 추세임에도 불구하고 노동소득분배율은 거의 정체되어 있다는 점을 들 수 있다.⁶³⁾ 이와 같은 소득분배의 불평등은 노동에 대한 강압적인 정책들과 함께 유신체제 이래 장기간 누적되었던 노동계급을 비롯한 광범위한 민중부문의 사회적 불만을 고조시켜 반독재 민주연합을 강화시키는 계기가 되었다.

한편 정당성을 꾀여왔던 전두환정권은 집권 말기에 이르러서 권력이양 문제에 직면하게 되자 장기집권을 위해 개헌불가를 주장하게 된다.⁶⁴⁾ 전두환정권에 의한 4.13호헌 발표는 85년 이후 논쟁이 되어 오던 직선제로의 개헌문제를 정치적 쟁점으로 부각시켰고, 이는 보수야당과 중산층까지 포함하는 광범위한 민중부문에 의한 대중적인 정치투쟁인 6월 민주항쟁의 계기가 되었다. 특히 당시는 84년초 일련의 유화조치에 의한 정치규제의 완화로 제한된 활동을 하던 보수야당 정치인들이 신민당을 결성하여 85년 2.12총선에서 직선제 개헌을 공약으로 내세워 30%에 가까운 득표율을 나타내는 등 활발한 움직임을 보였던 시기였다.⁶⁵⁾ 이런 상황에서 박종철군 고문치사사건

62) 한편 제조업부문의 노동소득분배율은 현저히 낮는데, 이것은 독점자본의 지배력이 크게 관철되고 있으며, 생산직 노동자들이 대부분을 차지하고 있는 제조업부문에 저임금을 바탕으로 높은 이윤을 실현시켜 그 축적기반을 형성한 것으로 볼 수 있다(한국사회연구소, 1991: 368).

63) 특히 87년 이후 3저호황과 노동자계급의 투쟁이 맞물려 진행된 86-88년 간에도 노동소득분배율은 개선되지 않고 있다. 85-88년간 기업주 소득은 80.6%, 자영업자의 소득은 50.8% 증가한 반면 피고용자의 소득은 41.8%의 증가에 그쳤다. 즉 상향폭의 임금인상에도 불구하고 그 이상으로 3저호황에 의한 생산성 증가의 결과가 자본으로 돌아갔음을 알 수 있다(한국사회연구소, 1991: 370).

64) 전두환 대통령은 87년 4월 13일에 있었던 대국민 담화문에서 일제의 개헌 논의를 올림픽 이후까지 중단할 것과 대통령선거는 연내에 헌법헌법에 의해 실시할 것을 발표했다.

65) 85년 2월 12일 치러진 12대 총선에서 신민당은 67석으로 기존의 야당이

에 대한 은폐조작이 폭로되고, 6.10대회 전후로 한 지속적인 시위 등 반지배 연합세력에 의한 반독재정권 투쟁이 고조되었다. 66 그 결과 정당성의 위기에 직면한 전두환정권은 '6.29선언' 67을 통해 직선제개헌을 받아들여지게 된다. 한편 전두환정권의 강화된 노동통제에 억눌려 있었던 노동자계급을 위시한 민중부분은 당시 쟁점으로 부각된 호헌철폐 등 정치민주화 요구와 함께 경제 불명등 해소를 위한 사회적 진출을 시작했다. 7-8월 '현대엔진'에서 비롯된 노동자대파업은 실질적인 민주화로의 투쟁을 촉발시켰다. 7-9월 기간 동안의 노사분규 발생 건수는 대략 3300건에 이르고 있는데, 이것은 84년 113건, 85년 265건, 86년 276건에 비교해 볼 때 20-30배에 해당되는 것이다(김윤환, 1988: 198). 이를 통해 알 수 있듯이, 7-8월의 노동자파업은 그 규모나 형태에 있어서 이전과는 다른 대규모의 노동쟁의였다. 68 6월 항쟁과 7-8월 노동자대투쟁 결과 정치적 민주화와 함께 명목임금을 중심으로 한 임금인상과 추곡수매가의 인상과 같은 가시적 성과 이외에도 복지실현을 비롯한 경제부문에 대한 민중적 요구가 당면 과제로 부각되었다. 6.29선언에 힘입어 88년 집권한 노태우정권은 직선제를 통한 부분적인 정당

 었던 민한당 35석, 국민당 20석 보다 훨씬 많은 의석수를 차지함으로써 제 1야당이 되었다. 조선일보사, 1992: 29 참조.

- 66) 5월 18일 명동성당에서 열린 5.18항쟁 희생자 추도회에서 천주교정의구현사제단은 박종철군 고문치사사건의 진상이 조작·은폐되었다는 사실을 발표했다.
- 67) 이 밖에도 5월 27일 민주당과 재야인사들을 중심으로 하는 '민주헌법쟁취 국민운동본부'가 결성되고, 시위 도중 이한열학생이 최루탄을 맞아 사망하는 등 "호헌철폐, 독재타도"라는 구호 아래 민주화 투쟁이 최고조에 달했고 이 과정에서 많은 학생과 경찰이 사망 내지 중경상을 입는 일련의 사건들이 일어났다.
- 68) 6.29선언의 내용으로는 ① 대통령직선제 개헌안에 의한 연내 대통령선거 ② 대통령선거법 개정 ③ 김대중씨에 대한 사면 복권 ④ 국민의 기본권 신장 ⑤ 언론의 자유창달 ⑥ 지방자치제의 실시와 대학의 자율화 ⑦ 정당의 자유로운 활동보장 ⑧ 과감한 사회정화조치 등을 들 수 있다.
- 69) 87년 7-8월 노동자대투쟁의 구체적인 내용에 대해서는 김윤환, 1988 을 참조할 것.

성 확보에도 불구하고, 선거에서의 36.6%라는 낮은 지지율과 선두환정권과의 차별성이 부재한 청통성이 견여된 정권이라는 비판을 면치 못했다. 이에 따라 88년 4월 26일에 있었던 13대 총선에서 민정당은 42% 정도의 낮은 지지율⁷⁰⁾로 여소야대의 정국을 형성하게 된다. 이같은 상황을 배경으로 노태우정권은 대통령선거 공약으로 금융실명제, 토지공개념을 비롯한 세세개편⁷¹⁾ 등 일련의 제도개선을 단행하게 된다.

70) 13대 총선 결과 총의석수 299석 가운데 민정당이 125석, 명민당 70석, 민주당 59석, 공화당 35을 차지했다. 조선일보사, 1992: 30 참조.

71) 88년의 세세개편의 주요 내용으로는 토지공개념 관련법의 강화를 통한 토지투기의 억제, 금융실명제, 금융종합과세법 통한 이자 배당 등의 불로소득이나 각종 음성자금을 재정자금으로 흡수하겠다는 것을 들 수 있다 (한국사회연구소, 1991: 273).

IV. 금융실명제 정책의 변화과정

1. 금융실명제에 성격과 찬반론

금융실명제란 금융기관의 예금이나 증권매입 등 모든 금융거래에 있어 가명이나 차명을 금지하고 반드시 금융거래자의 실지명의를 사용하도록 하는 제도 또는 금융권행이라 할 수 있다(최봉환, 1989: 23). 금융실명제를 실시하면 우선 신규거래나 자산의 상속·증여 등 금융거래시 본인의 실지명의를 사용하게 되므로 가명으로 인한 탈세를 포착할 수 있다. 또한 음성적 지하경제의 흐름을 양성화함으로써 금융시장의 거래를 정상화하고, 양적 성장위주의 경제정책으로 인해 나타난 계층간, 부문간 불균형을 해소하는 등 분배 정의의 실현에도 기여하게 된다(나석권, 1993: 20). 재무부의 한 보고서는 "금융실명제는 음성적 지하경제를 양성화하고 조세부담의 형평성을 제고하여 선진사회로의 도약기반을 확충하기 위해 실시"(재무부, 1990b: 1) 한다고 추진 배경을 밝히고 있다.¹⁾ 따라서 금융실명제의 실시는 기존의 성장위주의 경제정책 운용에 따른 문제로 야기된 지하경제의 폐해와 이로 인한 소득분배의 불명동을 해소하기 위한 제도 개혁의 일환으로 볼 수 있다.²⁾

- 1) 한편 은행감독원의 한 보고서는 금융실명제의 필요성으로 "금융실명거래의 정착으로 금융거래의 정상화 도모 및 지하경제의 근원 제거"와 "금융자산소득에 대한 종합과세를 통한 조세 부담의 형평성 제고 및 공정한 경제질서의 확립"(한국은행 은행감독원, 1989: 1)을 들고 있다.
- 2) 실명제 실시계획과 관련된 재무부 '금융실명거래실시준비단'의 한 보고서에 따르면 "우리경제는 그동안 성장위주의 경제정책을 운용함에 따라 수출과 국민소득이 크게 늘어나는 등 양적측면에서는 괄목할 만한 경제적 성과를 실현하였으나, 대내적으로는 소득계층간, 부문간의 불균형 현상이 야기"(재무부 금융실명거래실시준비단, 1990: 4)되었다는 평가와 함께 정책 전환의 필요성을 지적하고 있다. 또한 최 광 교수에 따르면, 금융실명제 실시의 목적은 "앞으로 과거와는 다른 경제질서에서 공정한 경기규칙에 따라 경제행위를 하고 정상화된 경제운영을 하자는 것"(최광, 1990: 1)이다.

이렇게 볼 때 금융실명제의 실시 이유에 대해서 대체로 광범위한 동의가 형성되어 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 금융실명제가 가격을 효과에 대해서는 다양한 의견이 첨예하게 대립하고 있다.

먼저 실명제 반대론의 근거로는 실명제의 실시로 첫째, 지하자금이 양성화됨에 따라 위장분산되어 있는 자금이 증시를 이탈하여 증시가 침체된다는 것이다.³⁾ 둘째, 지하자금의 과세포착이 가능함에 따라 재산의 지하(해외)도피가 증가한다는 것이다.⁴⁾ 셋째, 금융자산의 종합과세로 이탈된 자금이 높은 수익률을 찾아 부동산투기로 전환될 우려를 들고 있다. 넷째, 노출을 꺼리는 거액의 자금이 계도금융권을 이탈하여 사채시장으로 유입됨으로써 지하경제가 오히려 활성화된다는 주장이 있다. 그 외에도 장기적으로 기업경영 위축,⁵⁾ 저축감소 및 과소비, 경기침체 악화 등을 들고 있다. 반면 찬성론자들의 견해는 다음과 같다. 우선 이들은 증시침체에 대해 그 원인이 시장의 구조적인 취약성⁶⁾에 있다고 본다. 따라서 실명제가 실시되면

3) 한국경제연구원의 보고서에 의하면, "1989년 현재 주식시장의 시가총액은 약 95조원 상당인 바, 이중 위장분산을 위한 가명이 7조원, 신분노출을 꺼리는 가명이 1조 2천억원 정도로 추정"(한국경제연구원, 1990: 9) 된다고 한다. 따라서 만약 실명제가 실시될 경우에 예상수익을 감소가 주가에 반영되어 주식이 급락하게 된다는 것이다.

4) <표 5> 해외 이전수입의 추이 (단위: 억달러)

	81-85	86	87	88	89
수입	7.3	12.2	15.0	20.3	15.0
지출	1.8	1.8	2.8	5.8	12.6
순이전수입	5.4	10.4	12.2	14.5	2.4

자료 : 한국개발연구원, 1990: 6

5) "실명제 실시로 말미암아 기업인의 이윤 동기의 기본이 되는 이윤을 감소시킬 것이기 때문에 진정한 의미의 기업인을 감소시킬 우려"(한국경제연구원, 1990: 16)가 있다.

6) 한국개발연구원의 보고서에 따르면 주식시장 침체는 기본적으로 추가급동과 경제성장 둔화 및 주식 공급물량 확대에 따른 것으로 보고 있다. 한국개발연구원, 1990: 5 참조.

증권시장 이탈자금을 제 2금융권에서 흡수하여 정책 실시에 따른 충격을 완화할 수 있다는 것이다. 둘째로 재산의 해외도피설에 대해 선진국의 자본 수익률이 낮고⁷⁾ 조세부담도 크므로 자금유출은 문제가 되지 않으며,⁸⁾ 오히려 89년 이후 나타나는 투기성 외화자금인 '핫머니'의 대량유출을 막기 위해서는 금융실명제가 필요하다는 것이다. 세계 투기증가에 대해서는 82년 실명제가 실시되지 않은 이후 지하경제의 규모는 오히려 대단한 속도로 성장했음을 주장하며 반박하고 있다. 이들에 의하면 자금을 가명이나 차명으로 운용할 수 있는 상황에서는 부동산투기를 막기 힘들다고 보고, 실명제를 실시함으로써 부동산 투기자의 자금 출처를 더욱 명확히 하여 부동산투기의 근원을 제거할 수 있다는 것이다. 찬성론자들은 실명제 실시로 건전한 금융거래 질서가 확립되고, 종합과세에 따른 조세부담의 형평성 제고라는 점에서 이를 적극적으로 주장하고 있다.

2. 천두환정권 시기

(1) 논의의 배경

유신정권이 붕괴되던 79-81년 과도기 한국경제는 70년대 중화학공업에 대한 중복투자가 79년 2차 오일쇼크를 겪으면서 위기상황으로 표출되어 마이너스 경제성장, 물가폭동, 수지 적자의 확대라는 3중고를 경험하게 된다. 79-80년 정치적 격변기를 지난 81-82년에는 부실기업정리가 당면과제로 대

7) "현재 우리나라의 금리는 다른나라에 비해 거의 3배나 높은 실정이므로, 금융실명제로 국내 수익률이 크게 낮아지지 않는 한 해외로의 자금유출 가능성은 크지 않다"(이필상, 1992b: 156).

8) 이와 관련하여 "최근의 해외 순이전 수입의 감소는 실명제의 영향 뿐만 아니라 원화절상을 배경으로 86-88년에 유입된 자금의 일부가 원화절하에 따라 다시 유출되고, 88년 이후 개인송금 한도의 확대"(한국개발연구원, 1990: 6)등 여러가지 다른 요인에 기인한다는 것이다.

두되었고, 침체된 경기를 실리고 기업체의 취약한 경쟁력을 보완하기 위해 경기부양책이 기대되는 시기(이상영·이종영, 1990: 184)였다. 이러한 상황에서 제도금융기관을 포함하면서까지 영역을 넓혀오던 사채시장⁹⁾은 82년 5월 '장영자·이철희 부부 거액어음사기사건'으로 국민경제에 엄청난 파문을 일으켰다. 이 사건은 전체 통화량의 27%나 되는 1조 2천억원 규모의 사채시장 등 실물경제를 교란시키는 지하경제의 실상¹⁰⁾을 폭로했을 뿐만 아니라 정치자금과도 관련¹¹⁾되어 있었다. 그 충격은 금융기능의 일시적 마비와 함께 실물경제활동의 전반적인 위축을 초래하였고, 전두환정권에 대한 불신감마저 불러 일으켰다. 이 사건으로 80년 광주민주항쟁을 폭력으로 진압하여 들어선 청룡성이 결여된 전두환정권의 정당성은 더욱 위기에 봉착했다.

장영자 사건 이후 전두환정권은 기업자금의 공급과 함께 투자촉진을 통한 성장정책으로 일관하였다. 부동산경기를 회복시키기 위한 '5.18경제활성화조치', 실명거래와 종합소득세제를 내용으로 한 '6.23세법개정안' 등이 발표되었고, 82년 6월 28일에는 금리 4% 인하 등을 내용으로 하는 파격적인 '투자촉진을 위한 경제활성화대책'¹²⁾을 발표했다. 이어서 7월 3일 사채양성화 및 금융실명제 실시를 골고루 발표했고, 73년 이후 비루어 오던 단지와 상호신용금고의 설립이 다시 자유화되었다.

따라서 이 시기 금융실명제 논의는 60년대 이후 성장 위주의 경제정책

-
- 9) 60년대 초 경제개발 초기 단계에서 국민저축의 장려와 산업자본의 동원이라는 명분하에 제정되었던 '예·적금 비밀보장법'은 자금출처를 불문했다. 이 결과 금융기관들은 불법 부정한 돈의 은신처나 재산의 상속 중여 수단으로 변질되었고, 83조치 이후에는 사채의 일시적 보관 장소로 악용되었다.
 - 10) 이 사건을 통해 사금융의 역기능적 측면, 사금융과 제도금융의 민착과 같은 문제점이 드러났다.
 - 11) 정치자금설과 관련된 장영자 사건의 내막에 대해서는 서병욱, 1989 참조.
 - 12) 6.28 금리인하조치로 민 6개월동안 대출금리가 6.5%, 예금금리가 8.2%씩 인하되었다. 또한 정책자금과 일반자금, 당좌대월, 우량기업 등에 관계 없이 대출금리를 통일시켰다. 이유준, 1984: 52 참조.

에 따른 대기업 편중지원이라는 금융정책이 초래한 산업부실화¹³⁾, 산업별 자본간 불균형과 소득격차, 조세부담의 민중부문으로의 전가 등 누적된 한국 경제구조의 모순이 장영자 사건을 계기로 폭발한 것으로 볼 수 있다. 이러한 국면에서 정당성 위기에 처한 전두환정권은 금융과 재정 민주화에 대한 민중부문의 요구를 무마하고, 사금융을 양성화하여 축적구조의 개편을 위한 자구책으로 금융실명제 정책을 추진하게 된다.

(2) 정책의 입안 과정

장영자 사건의 진상 규명을 위해 82년 5월 13일 열린 국회 재무위에서 당시 나용배 재무장관은 실명 및 가명예금 차등과세, 예·적금 비밀보장에 관한 법률폐지 또는 개정방침을 밝혔다. 이것은 금융실명제 초기단계의 구상으로 당시로서는 획기적인 내용으로 받아들여졌다. 하지만 실명제안은 강경식 재무차관과 소수의 경제기획원 출신 관료들에 의해 비공개적으로 구상되었고, 강경식씨가 재무장관이 되면서 구체화되었다. 이후 지금의 흐름을 드러나게 할 제도의 필요성에 대한 사회적 공감대가 두터워지면서 정부는 '7·3조치'라는 금융실명제 실시계획을 발표¹⁴⁾하게 되는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째 83년 7월 1일 이후 모든 금융거래는 실명거래로 하고, 둘째 종합소득세율을 현행 76.5%(방위세, 주민세 포함)에서 50% 수준으로 대폭 인하하되 금융자산소득은 종합과세로 하고, 지상배당세는 완화한다

13) 정부에 대한 기업의 의존도 심화, 정책금융이 가져온 무분별한 투자, 자금의 전용에 의한 무기적 부문을 통한 축재 등을 들 수 있다.

14) 7·3조치를 발표하면서 정부가 밝힌 정책목표는 "사금융을 양성화하고 금융거래를 양성화, 탈세소지를 박기 위한 것"(조선일보, 82.7.4)이었으며, 강경식 재무차관과 김준성 부총리는 기자와의 면담에서 정책목표를 단순한 사채양성화보다는 정의구현을 위한 사회개혁적 차원에서 언급했다. 즉 사회 정치적 차원에서 기존의 정책적 관용을 탈피함으로써 근로소득계층의 위화감을 없애고 소득격차의 폭을 좁힌다는 것이다. 한국일보, 82.7.8에서 재구성.

는 것, 세제로는 실명화 과정에서 청당한 자금은 아무런 불이익도 받지 않고, 출처가 불분명한 자금에 대해서도 일정 조건하에서는 조세상 책임을 묻지 않는다(고은택, 1992:163)는 것이다.

〈표 6〉 7.3조치의 내용

정책 내용	세부 설명
실명거래제 실시	<ul style="list-style-type: none"> * 대상: 예금·주식·국공채·회사채 등 전체금융거래 * 시기: 신규거래는 83.1.1, 기존거래는 83.7.1부터
자금출처조사 면제대상	<ul style="list-style-type: none"> * 83.6.30일까지 실명화: 1인당 한도 20세 이상 3천만원 20세미만 7백만원까지, 자기회사에 대한 투자, 은행주 매입, 장기주택채권 매입, 단차 및 상호신용출자 등은 출처조사를 면제 * 83.7.1-86.6.30일까지 실명화: 5%의 특별과징금을 부과 * 86.7.1일 이후 실명화: 3년간 이자소득의 50%를 포기
중합소득세제의 개편	<ul style="list-style-type: none"> * 최고세율 인하: 76.5%(방위세, 주민세 포함)에서 51% 수준으로 * 전면중합과세: 이자·배당·주식매매차익 등에 대해 전면중합과세를 실시하며 시기는 83년 7월 1일 이후
관련조치	<ul style="list-style-type: none"> * 예·적금 비밀보장법 폐지, 상속세법 개정 * 82년 7월 3일부터 특별조치법 시행일까지 거액 금융자산 변동에 대한 자금출처 조사 * 특별조치법시행 이후 사채거래에 대한 전면 세무조사 실시
부동산투기 방지억제 대책	<ul style="list-style-type: none"> * 5·18조치에 의한 양도소득세 인하 재검토 * 부동산 양도소득 중합과세를 검토, 필요한 경우 국토이용 권리법에 의한 부동산 허가거래제 실시 * 82년 7월부터 83년 6월까지 투기혐의가 있는 부동산거래에 대해 자금출처 등 철저한 세무조사 실시

* 자료 : 이유준, 1984: 53-54

7월 9일 「부총리·재무부장관 초청 경제 4단체 간담회」에서 김준성 부총리는 인플레이 속의 고도성장 과정에서 나타난 소득격차를 시정하여 부의 분배가 균형있게 합리적으로 이루어지는 것이 중요하며, 정의사회의 구현을 위해서는 실명거래제가 중대한 계기가 될 것이라고 강조했다.⁹⁾ 이어서 7월 15일 정부는 87년 7월 1일 이후 계속 가명, 무기명 형태로 있는 예금 등 금융자산은 소유주가 실명으로 할 때까지 인출을 못하도록 사실상 금융자산 동결조치를 취하겠다는 발표를 하게 된다.

(3) 정책에 대한 각계의 반응

이와 같은 일련의 정부의 정책에 대한 각계의 반응을 살펴보자. 먼저 정치권의 반응을 보면, 민정당의 경우 실명제가 당 이념과 부합되므로 민정당이 가야 할 방향임은 분명하나 경제를 경색시키지 않고 국민들이 안심하고 따라올 수 있도록 보완 조치가 필요하다는 입장을 밝혔다.¹⁰⁾ 또한 82년 7월 19일에 확정된 실명제실시에 따른 보완지침에 따르면, 실명화는 세월에 차등을 두어 단계적으로 실시하고 실물자산세를 보장하여 균형을 기하도록 (동아일보, 1982. 7. 19)하는 것을 내용으로 하고 있다. 이러한 입장은 겉으로 볼 때 실명제에 대한 소극적인 찬성을 나타내는 것으로 보이나, 실제로는 여론을 의식한 반응으로 어떠한 대안조치가 취해지기 전에는 찬성할 의사가 없음을 드러내고 있는 것으로 볼 수 있다. 실명제 연기에 대한 민정당의 본격적인 주장은 제 114회 재무위원회에서 일부 민정당의원들이 실

15) 이어서 강경식 재무장관은 재산 공개의 우려에 대해 입법과정에서 보완한다는 것을 명백히 했으며, 또한 사채 양성화의 핵심은 금리의 자율화이고 이를 위해 금융자율화를 정착시키겠다(한국경제신문, 1982. 7. 10)고 말했다.

16) 82년 7월 15일 권익현 민정당 사무총장은 기자와의 면담에서 우리나라가 재산을 공개하지 않는 것을 미덕으로 삼아왔음을 강조하고, 이러한 전통과 관습이 7·3조치에 반영되어야 한다고 함으로써 민정당 보완책의 탄력성을 시사했다. 동아일보, 1982. 7. 15 참조.

명제 실시를 전면 재검토할 것을 재무장관에게 요구하고 나서는 것에서 시작되었다. 결국 민정당은 11월 22일 정부안에 대신하여 실명제 실시 연기를 주내용으로 하는 수정안을 국회재무위에서 제시하게 된다.

한편 국민당은 82년 7월 13일 주요당직자 연석회의를 개최하여 7·3조치를 전면보류할 것을 촉구하면서, 최소한 5년이상의 준비기간을 거친 후 금융의 실명거래제와 종합소득과세제를 단계적으로 실시하라는 대안을 제시하였다. 그 내용은 실명제로 유도하기 위한 각종세제와 행정지원체제를 강화하고, 종합과세와 분리과세를 일정기간 병행하며, 점진적으로 세율의 차등폭을 확대(이기준, 1991: 57)시켜 나가야 한다는 것이다. 그 후 국민당은 시종일관 금융실명제정책에 대해 전면 백지화 내지 전면 보류를 주장하며 반대입장을 분명히 하였다.

정부가 7·3조치를 발표하자 민한당 의원들은 대체로 7·3조치의 기본 취지에 대해서는 공감하면서도 실시방법이나 시기에 대해서는 이견을 보였다. 7월 24일 민한당 정책심의회는 실명제를 83년 7월 1일부터 전면 실시하되, 이자소득 및 증권거래차익의 종합과세는 3·4년의 준비기간을 거쳐 시행할 것을 골자로 하는 7·3조치 대안을 마련 발표하였다(동아일보, 1982. 7. 15). 이후 정부와 민정당이 7·3조치 보완책을 발표하자, 민한당은 8월 20일 열린 국회재무위에서 보완책 중 '자금출처조사 연계방침'은 상속세와 증여세에 있어서 탈세를 묵인해 주는 처사이므로 이를 철회토록 요구했다. 하지만 실제로는 당 내에서조차 의견통일을 보지 못하던 중 10월 29일 민정당에서 실명제 실시 연기를 주장하게 되고 이를 정부에서 받아들여지게 된다. 이에 따라 민정당이 제 114회 국회 재무위에 실명제 실시 시기의 명시가 없는 수정안을 내기로 하자, 민한당은 실시 시기의 명시를 요구하면서 이것이 이루어질 때까지 국회재무위 불참을 의결하였다(이기준, 1991: 56). 이처럼 민

17) 국민당의 반대이유는 국회와의 사전협의 소홀, 자금출처조사도 위헌가능성, 종합과세 능력부족, 화폐 및 사채에 대한 부정적 시각, 자본주의 체제와 배치되는 내용, 6·23조치의 효과를 살펴본 뒤 후속조치를 취했어야 했다는 점 등이다(나석권, 1993: 47-48).

한당의 경우 당론도 정하지 못한채 각각 다양한 반응을 보이는 가운데 당 전체의 입장을 명확하게 표명하지 못했다.¹⁸⁾

이와 같은 정치권의 반응을 볼 때 여야를 가릴 것 없이 대체로 실명제에 대해 부정적인 입장을 나타내고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 당시 정당이 기반하고 있는 성격을 통해 파악할 수 있다. 다시 말하면 여당의 경우 대체로 독점자본의 이해를 대변하였고, 보수 야당의 경우도 뚜렷한 계급적 지지 기반이 없었다. 정치인들로서는 무엇보다도 정치권과 재계간의 정경유착에 따른 정치자금이 폭로되는 것에 대한 두려움이 있었고, 따라서 실명제 실시에 반대했던 것이다.

다음으로 재계의 반응을 살펴보면, 독점자본의 이해를 대표하는 '전국경제인연합회'(이하 전경련)은 82년 7월 28일 경제기획원, 재무부, 상공부장관초청 간담회에서 기업의 투자의욕을 고취시키기 위해 7·3조치는 보완되어야 한다(한국경제신문, 1982. 7.29)고 주장했다. 7·3조치에 대한 공식 입장을 최초로 밝히는 「투자활성화 및 자금융양성화에 관한 건의」(7월 29일)에서 전경련은 6·28조치와 7·3조치의 상충성을 지적하고,¹⁹⁾ 이에 따라 실명제와 종합과세의 단계적 실시, 자금출처조사면제범위의 확대 등을 주장하였다.²⁰⁾ 또한 민한당 주최 실명거래에 관한 공청회(8월 7일)에서 신경식 전경련 전무는 “실명거래 실시는 조세형평, 정의구현, 경제효과 면에서 추진되어야 할 과제이기는 하지만, 7·3조치는 1조원의 사채 양성화를 위해 13조원의 가명 금융자산의 움직임을 고려하지 않은 조치”라고 반대 입장을 주장했다. '한국경영자총협회'는 출처불명자금과세 등 사채양성화를 위한 조치

18) 김현규 정책심의회 의장은 7·3조치는 옳지만 6·28조치후 너무 빨리 발표되어 기업에 타격을 주므로 민한당으로서는 한성도 반대도 어렵다고 말했다. 동아일보, 1983. 7.13, 14 참조.

19) 이 논지에 의하면 실명제를 일시에 실시할 경우 귀금속 및 외환투기, 불법 외화유출, 은행예금 감소, 사금융 극대화의 촉진 등의 부작용이 크다는 것이다.

20) 동아일보, 1982. 7.29; 한국경제신문, 1982. 7.30; 전경련, 1982a: 19 참조.

는 필요하나 제도금융이 원활하게 기업의 자금을 공급하지 못할 경우는 디소의 부작용도 우려되므로 운영의 보름 기해야 될 것(한국경제신문, 1982. 7.10)이라고 했다.

한편 중소기업의 이해를 대변하는 '중소기업협동조합중앙회'(이하 기협)의 입장을 살펴 보면, 8월 7일 민한당 주최 실명거래에 관한 공청회에서 이상호 기협 이사는 "부작용을 극소화하는 방향으로 추진되어야 한다."고 주장했다(고은택, 1992: 163-164). 또한 기협은 7월 9일 회원업체들의 의견을 수렴·분석한 건의서에서 사채가 양성화되는 것은 바람직하나, 은행에 금 감소와 사채의 참여 등으로 사채의존도가 높은 중소기업들의 원활한 예금공급을 위한 대책을 강구해 줄 것을 건의했다(한국경제신문, 1982. 7.10).

금융기관은 7.3조치로 인해 은행제도에 대한 장점이 없어지는 반면 중시침체, 예금유출, 실물투기로 국민경제의 손실이 생길지도 모른다는 점을 들어 현실여건을 고려한 보다 신중한 정책 검토가 있어야 한다는 입장을 보였다.²¹⁾ 8월 10일 민정당 주최 6.28 및 7.3 경제조치에 대한 공청회에서 변공수 한국투자금융사장은 실명제가 장기적으로 실효화 되도록 유도할 것을 요청했다.

증권계는 7월 19일 대표자회의를 열고 증권사고의 근절과 주식위장분산 등을 방지하기 위해서도 실명제 도입은 필요하나 도입시기가 적절하지 않다고 지적하였다. 이들에 의하면 현재처럼 시장기조가 불안정한 상태에서 실명제를 실시할 경우 주식투자욕이 크게 세하되고 침체가 장기화되어 주식시장은 기능을 상실할 위험성이 있다는 것이다. 특히 정부와 민정당의 7.3 보완 조치 중 배당소득에 대한 종합과세가 이자소득과세에 비해 시기적으로 앞당겨져 있어 시중 유동성 자금의 증시 구입을 억제시켜 증시발달을 저해한다고 주장했다. 따라서 실명제와 종합과세는 시장여건 변화에 맞추어 점진적으로 실시해야 한다는 입장을 표명했다(동아일보, 1982. 8.22).

21) 천경연, 1982b: 23; 동아일보, 1982. 7.4 참조.

(4) 정책의 수정, 변화 과정

실명제안에 대한 8월 13일 당·정 정책조정회의에서 시한부 국공채의 만기일까지 가명 허용, 83년 1월 1일부터 신규예금의 실명제 실시, 과징금 5% 철폐, 종합과세 연기 등에 대해서는 합의를 보았다. 하지만 법인세의 차등 여부, 종합소득세 대폭 인하, 주식매매차익 과세, 자금출처 조사의 전면 배제 등에 관해서는 정부와 민정당의 이견이 있었다. 결국 8월 17일 정부는 원래의 입장에서 크게 후퇴한 첫번째 수정안을 발표하게 되었다.²²⁾ 이 수정안으로 7.3조치의 핵심인 종합소득세 합산제 실시가 불투명해지게 되었다.

그러나 이 수정안에 대해서도 여당 내 일부에서는 많은 이견과 반대가 계속 제기되었다. 민정당의 권익현 사무총장은 10월 9일 “금융거래실명화 조치는 국민경제에 지나치게 큰 충격을 주므로 최소한 3년 내지 4년의 준비기간이 필요하다”(동아일보, 1982. 9. 10)고 비공식적으로 말했다. 또한 민정당의 최명현의원은 국회 재무위에서 “금융거래의 정상화를 기하고 과세기반을 정착시키려는 실명제의 취지나 내용은 찬성하나, 이를 받아들이는 국민의 이해와 순응에 문제점이 있으므로 실명제는 수정·보완을 거쳐 제 5차 5개년계획이 끝나는 1986년까지 전면 유보하라”(1982. 제114회 국회 재무위 회의록)는 충격적인 발언을 했다. 10월 20일 민정당은 재무부가 검토중인 보증수표의 실명거래제가 금융거래에 불편을 초래하고, 현금 선호도를 높여 발권 비용을 증가시키고, 불신품조를 조장한다는 점을 들어 반대했다.

이러한 당 내의 반대 분위기로 인해 10월 22일에는 두번째 수정안이 발표되었다. 수정안의 내용은 첫째 무기명, 기명 금융소득에 대해 83년 7월

22) 이 수정안의 골자는 첫째 금융자산거래에 있어 실명제가 실시되더라도 기본 가명예금의 자유로운 인출을 허용하고, 둘째 실명제 실시 후 인출을 불허키로 했던 거액의 가명, 무기명 예금의 경우도 명의에 관계없이 5%의 과징금만 물면 가명으로 인출이 가능토록 하며, 셋째 83년 6월 30일까지 실명화할 경우 모든 자금출처 조사를 배제하고 이자, 배당 및 주식 양도차익 종합과세는 83년에 재검토하기로 한다는 것이다(고은택, 1992: 164).

1일부터 실명보다 5% 높게, 85년 1월 1일부터는 10% 높게 각각 차등과세하도록 하고, 둘째 실명제의 전면 시행시기는 86년 1월 1일 이후에 전산화 등 행정 준비와 경제 여건을 감안해 대통령령으로 정하도록 정부에 위임키로 한다는 것이었다. 한편 수정안에서는 실명제의 연기 명분으로 첫째 갑작스런 정책 변경으로 인한 충격을 줄이고, 둘째 실명제 실시의 전제조건이라 할 수 있는 주민등록의 전산화 등 행정적 준비를 들고 있다. 하지만 사실은 85년 국회의원 선거에서 실명제가 쟁점이 되는 것을 피하자는 정치적 계산도 작용했을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

두번째 수정안이 발표된 이후에도 당 정간의 갈등은 계속되었다. 10월 25일 강경식 재무장관은 국회에 제출되어 있는 금융실명거래에 관한법안들에 대한 또 다른 보완은 없을 것²³⁾이라는 주장을 하였다. 그러나 10월 27일 민정당 이재형 대표의원은 "이 조치는 당과 정부가 지난 8월 일단 보완·조정한 것이지만 그동안 여건이 변화되었고 더 좋은 의견이 나왔다면 개선할 수도 있지 않느냐"(고은택, 1992: 164)고 발언하면서 금융실명제안에 대한 수정·완화를 주장하기 시작했다. 또한 국민당 조병봉 의원도 국회 재무위에서 "다수당인 여당도 반대하는 것을 정부가 무슨 배짱으로 감행하겠다는 것이냐"(고은택, 1992: 164)고 주장함으로써 실명제 철회를 요구했다. 이에 10월 28, 29일 정부와 민정당은 당 정 정책조정회의와 별도의 고위정책회의에서 금융실명제의 실시 여부, 실시 시기, 내용 등을 검토했다. 여기에서 금융실명거래에 관한 법률안을 회기중에 처리하되 경제 위축을 피하기 위해 실시 시기를 원래 계획(83년 1월 1일)보다 늦추기로 합의함으로써 결국 민정당의 주장이 관철되었다. 그 결과 당초 정부가 내놓은 금융실명제는 실명, 비실명 금융소득에 대한 차등과세와 예·적금에 대한 비밀보장만 남게 되었다.²⁴⁾

23) 강경식 재무장관은 "현재 국회에 제출되어 있는 금융실명거래에 관한 법안들이 바로 정부의 의지가 담긴 최종안"이라고 밝히고, "다시 보완하거나 주식, 사채 등을 실명거래에서 제외할 생각은 없다"(경실련, 금융실명제 관련입지 정리)는 주장을 했다.

24) 이에 따라 83년 7월 1일부터 이자소득에 대해 실명예금 10%, 무기명 가

이에 대해 이종찬 원내총무는 경제가 허약한 상태에서 실명제를 시행하면 무리가 있으므로 83년 1월 1일로 실시 시기를 연기한 것²⁵⁾이라고 연기 사유를 밝혔다.²⁶⁾ 민정당은 「금융실명제로 가는 길」이라는 홍보 책자를 통해 “실명제의 전면적 실시만이 개혁이고 완화는 후퇴라는 비난이야말로 금전적 이상론이요 흑백논리”며 “실명제의 전면실시의 완화를 재벌이나 고소득층의 편을 들어준 것처럼 오해하는 것도 잘못된 생각”이라고 강변하고 나섰다(고은택, 1992: 164). 이는 민정당이 금융실명제 발표 초기인 7월의 소극적인 입장에서 강력한 반대로 입장을 확실하게 선화하는 것임을 보여준다.

12월 2일 ‘실명거래법’이 국회에서 수정·통과되었다. 하지만 민정당은 기존 경제질서의 혼란, 전산화 등 재정적인 준비의 미흡을 이유로 들어 정부가 제출한 ‘실명거래법’안을 수정하게 된다. 이에 따라 실명제의 전면 실시는 86년 이후로 연기되고, 비실명에 대한 단계적 차등 과세가 추진되었다. 12월 31일 ‘실지명의에 의한 금융거래를 촉진하여 금융거래의 정상화를 기함으로써 국민경제의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다’는 전문 11조의 「금융실명거래에 관한 법률」이 국회를 통과했다.²⁷⁾ 그러나 이 법률의 시행이 83년 1월 1일부터임에도 불구하고, 이 법의 3조에 규정된 ‘금융기관은 실명에 의해서만 거래할 수 있다’는 조항의 실시만은 86년 1월 1일

명예금 30% 차등과세키로 결정되었다.

25) 경실련, ‘금융실명제 관련일지 정리’ 참조.

26) 또한 10월 31일 당시 민정당 권익현 사무총장은 “실명제는 저금통장을 가진 사람보다 통장없이 조들리는 사람들이 받을 타격을 우려하여 재검토하게 된 것이다. 돈있는 사람이 루기바람을 일으키면 가난한 사람들은 감기에 걸리는 것이 현실이기 때문이다”(고은택, 1992: 164)라고 변명하기도 했다.

27) 이 법률의 주요 골자는 다음과 같다. 첫째 83년 7월 1일 이후 모든 금융자산거래는 실지 명의에 의해서만 가능하도록 하고, 둘째 종합소득세율을 76.5%에서 50% 수준으로 대폭 인하하되, 15%로 분리과세되던 이자, 배당 등의 금융자산소득은 종합과세하며, 세제 출처가 불분명한 자금에 대해서도 일정 조건 하에서 조세상 책임을 불문에 붙임으로써 실명화를 촉진한다는 것이다(고은택, 1992: 164-165).

이후 대통령령이 정하는 날부터 시행하기로 정부에 위임하는 형태로 유보되었다. 결국 정부가 제안했던 법안을 철회할 수는 없는 일이므로 일단 법안은 통과시켰지만, 반대론자들의 의견이 우세했기 때문에 그 시행은 4년간 연기하도록 결정이 났던 것이다. 정부는 이후 금융실명제 실시의 유보에 대한 비판을 무마하기 위해 비실명거래에 대한 차등 과세를 시행했다.²⁸⁾ 하지만 사실 무기명을 제외한 가명과 차명이 모두 실명으로 분류되는 금융관행을 감안할 때, 이러한 조치는 형식적인 대응으로 여론의 비판을 무마하기 위한 것이었다고 볼 수 있다.

(5) 소결

전두환정권 시기에 있어서 금융실명제의 목표는 7·3조치 발표시 정부가 밝혔듯이 “사금융과 금융거래를 양성화하여, 탈세 소지를 막기 위한 것”이었다. 따라서 이 시기 금융실명제 정책의 추진은 장영자 사건으로 드러난 사채시장의 폐해를 근절시키고 정권의 개혁의지를 보여줌으로써 정권의 정당성을 회복하려는 의도에 있었던 것이다. 하지만 정부의 실명제 정책의 입안은 만심 수습책의 성격을 띤 급작스런 것으로, 사실 구체적인 계획과 의지는 반약했던 것으로 보여진다. 이와 더불어 여야 정치인들은 재계의 압력과 정치자금의 공급원 상실을 우려해서 이 정책에 대해 반발하였고, 전경련이나 기협과 같은 자본분파들의 반대 역시 위낙 컸기에 결국 실명제는 유보되었다. 이로 인해 실명에 의한 거래의 조항은 86년 1월 1일 이후 실시하기로 유보된 채, 단지 여론의 비판을 무마하려는 의도에서 비실명거래에 대한 차등과세만을 시행하기로 함으로써 금융실명제의 실질적 의미는 퇴색되어 버리고 말았다.

28) 이에 따라 실명을 사용한 예금의 이자 및 배당소득에는 10%라는 낮은 세율을 적용하고, 비실명의 경우는 15%의 세율을 적용함으로써 실명거래를 우대하였다.

3. 노태우정권 시기

(1) 논의의 배경

87년 6월의 민주화투쟁, 7-8월 노동자대투쟁을 겪으면서 한국사회는 급격한 의식의 성장을 경험했다. 경제성장의 성과에 대한 민중의 분배 요구도 점차 높아졌다. 6·29선언을 전후로 민주화 열기는 정치적 현안 뿐만 아니라 경제력 집중과 조세부담의 불평등에 대한 비판, 이에 따른 공정한 분배와 형평의 요구 등 경제적 측면에까지 고조되었다. 이러한 상황이 노태우 대통령 후보로 하여금 금융실명제를 선거공약으로 공언케 하였던 계기가 되었다. 다시말해 민중부문의 경제민주화 요구에 대해 어느 정도의 응답을 하지 않고는 정권의 정당성을 보장받을 수 없었던 것이다. 이렇게 볼 때, 87년의 민주화투쟁이 금융실명제 논의의 한 원인이 되었음은 분명하다.

이 시기 경제여건의 변화 또한 논의의 시발과 전개과정에서 주요한 요소로 작용했다고 볼 수 있다. 당시 한국경제는 3저(저금리, 저유가, 저환율)호황이라는 대외경제 여건의 변화에 힘입어 86년부터 88년까지 고도성장을 이룩하였다.¹⁾ 그러나 이같은 외형적인 성장이 생산력발전, 고부가가치 산업으로의 산업구조조정 등 내적 제질강화로 전환되지 못했다. 또한 직접 금융 활성화를 위해 80년대 초부터 육성되어 오던 증권시장이 86년에 들어서면서 투기적 성격을 본격화했다. 더구나 87년 대통령선거 유세에서 노태우 후보의 공약 난발은 부동산투기를 가속화 시켰다.²⁾ 정부는 투기과열을

1) 85년 88,740만 달러의 적자를 기록하던 국제수지가 86년 461,700만 달러의 흑자로 돌아섰다. 경제성장률 역시 86년 이후 3년간 12%를 넘는 수준을 유지했는데, 이는 외형상으로는 경제규모가 3년간 50%가량 성장한 것이다(이상명·이종현, 1990: 186).

2) "선거에 즈음한 선거자금의 방출이 시중 과잉자금을 팽창시켜 주식시장으로의 쇄도현상을 가속화하였고, 그 밖에 투기성 외화자금의 유입도 활발히 이루어져, 86-87년에 걸쳐 2조원이 넘는 것으로 추정되는 자금이 원화절상에 따른 환차익, 금리차익을 노리고 국내에 들어와 그 상당액이 국내 증권시장에 투입된 것으로 나타났다"(정건화, 1989: 38).

진정시키기 위해 88년 중반부터 부동산 억제 대책을 내놓기 시작했고, 이러한 상황에서 88년 12월 내각 개편으로 안정론자로 불리는 조순이 부총리에 입각했다. 이에 따라 조순, 문희간 경제팀은 90년 토지공개념, 91년 금융실명제 등 일련의 제도개혁을 단행하게 된다.

이와 함께 이 시기는 금융실명제가 실시될 수 있을 만큼 여건이 변화했다는 점이 지적될 수 있다. 82년 7.3조치에 의한 정부의 금융실명제 추진은 당시 경제여건 및 행정준비의 미흡 등을 이유로 전면 실시되지 못했다. 하지만 88년의 경우에는 그동안 실명거래 관행의 진전, 전산처리능력의 확충, 실명제에 대한 국민적 공감대 형성 등 실시여건이 크게 성숙되었다.³⁾ 이와 더불어 80년대 후반의 경제성장, 불가안정, 국제수지의 흑자로의 전환에 기반한 경제체질의 변화는 실명제 실시의 충격을 흡수할 수 있는 능력을 강화시켰다. 또한 외채규모의 감소, 외환보유액의 증가, 원화환율의 안정으로 실명제 실시에 따른 자금의 해외도피 우려가 크게 줄었다. 여기에 토지공개념 정책을 추진함으로써 금융자금의 부동산 투기화 우려가 감소되었던 점도 금융실명제 실시에 있어 좋은 여건을 제공하였다. 따라서 당시 별다른 논란의 여지 없이 금융실명제의 91년 전면실시가 결정되었던 것이다.

이렇게 볼 때 88년부터 시작된 금융실명제 정책에 관한 두번째 논의 역시 한국사회의 고질적인 부기적 축적구조의 폐해와 민중부문의 경제적 부담 전가라는 누적된 불만이 배경이 되었다. 더우기 87-88년은 82년 장영자사건 때와는 또 다른 차원에서 정부 여당이 도덕성의 정립을 긴요하게 느

3) 우선 정부는 비실명 이자 배당소득에 대해 차등과세 폭을 점진적으로 확대 적용하여 실명거래를 촉진하여 왔으며, 금융기관은 실명에 의해서만 가입이 가능한 예금 상품을 확대 보급하여 실명거래 관행을 조성하는 데 힘써 왔다. 이상과 같은 조치로 국민들의 실명거래에 대한 인식이 높아져 83년 78%에서 89년 6월 98% 수준으로 크게 높아졌다. 또한 84년부터 금융소득 자료를 단계적으로 전산처리하는 한편, 금융기관과 국세청의 전산처리 능력도 계속적으로 확대 보강되었다. 이 결과 은행, 증권, 단자 등 대형 금융기관의 경우 거의 모든 수신업무를 전산처리하는 등 관련기관의 실명제 실시의 행정처리 능력이 현저히 향상되었다(나석권, 1993: 57).

끼던 시점이었던 점 또한 실명제 논의의 한 요인이 되었다. 이런 상황을 배경으로 대통령 선거에서의 공약 실천, 실시여건의 성숙 등이 매개 요인이 되었다. 따라서 이 시기 노태우정권에 의한 실명제 정책의 추진은 무기적 축적으로부터 생산적 축적구조로의 전환이라는 축적 개편의 논리와 민중부문의 경제민주화 요구의 일부 수용에 의한 정당성 확보라는 측면에서 이해할 수 있다.

(2) 정책의 입안과 구체화 과정

87년 대통령 선거에서 각 당 모두 금융실명제 실시를 선거 공약으로 내놓았다. 민정당은 「노태우약속」이라는 공약을 제시하면서 10개 부문으로 된 전국단위 공약에서 “금융실명거래제의 단계적 실시 및 근로소득세의 경감”을 표명했다(구상서, 1989: 108-111). 12월 1일 발행된 「노태우약속, 이렇게 실천한다」라는 책자에서는 88년부터 금융실명거래에 관한 법률 개정과 비실명자산에 대한 차등과세폭 확대를 실시한다는 내용이 제시되었다. 한편 정부와 민정당은 88년 1월 29일 「금융실명제의 세부추진방안」을 확정하여 금융자율화가 어느 정도 진전될 것으로 예상되는 91년부터 금융실명제를 전면 실시하기로 했다.⁴⁾

이와 같은 분위기에서 88년 2월 노태우 대통령의 취임 후 출범한 ‘민주화합추진위원회’가 세무담의 공평과 지하경제의 폐해를 지적하면서 금융실명제 실시에 대한 논의는 보다 진전되었다. 10월 14일에 정부는 「경제의 안정성장과 선진화합경제 추진대책」을 발표했는데, 그 골자는 “토지기록 전

4) 이에 따라 전면적인 금융실명제는 현행 「금융실명제에 관한 법률」에서 규정한 내용으로 시행하기로 했고, 이와 함께 개인사채나 부동산 등 부자수단에 대해서도 과세를 강화하여 실명제 실시로 금융기관 저축이 개인사채, 부동산으로 유출되는 것을 막기로 했다. 그러나 산업금융채권, 주택채권 등 산업자금이나 사회복지증진에 활용할 수 있는 일부 채권의 매입에 대해서는 제한적으로 비실명거래를 허용하여 외환의 해외유출을 억제하기로 했다. 매일경제신문, 1988. 1. 29; 나석권, 1993: 61 참조.

산화와 종합토지세제를 도입하고, 이것이 정착되는 91년부터 금융실명제와 금융자산에 대한 종합과세를 실시하겠다”는 것이었다(고은택, 1992: 165). 한편 '12·5 개각'으로 입각한 조순 문화감 경제팀은 금융실명제의 91년 전면 실시를 천명함으로써 실명제에 대한 약속을 구체화했다. 이와 더불어 89년 1월 재무부 업무계획에서 “금융실명제와 금융소득 종합과세제도는 지하경제의 병폐와 불로소득 분배 등의 해소에 우안점을 두고 실시를 준비한다.”고 발표하였고, 3월 연차교서에서 금융실명제 실시가 재천명되었다.

이러한 가운데 91년부터 금융실명제와 금융자산소득 종합과세를 차질없이 실시하기 위한 대책기구로서 재무부 산하 '금융실명거래준비단'이 발족(89년 4월 11일)됨으로써 실명제 실시가 가속화 되었다.⁵⁾ 이 밖에도 정부

- 5) 조순부총리는 12월 5일 경제팀 입각 기자회견에서 우리경제의 최대과제를 다음과 같이 설명했다. “그동안 성장위주의 경제운용과정에서 정부가 별로 신경쓰지 않았던 불균형의 시정문제가 가장 큰 과제다. 소득만의 문제가 아니고 도시와 농촌간, 계층간, 대기업과 중소기업간, 수출과 내수간의 불균형을 해소하지 않고는 성장자체가 한계에 부딪치게 될 것이다. 그 다음은 안정기조유지인데 성장 역시 안정의 바탕위에서 이루어져야만 의미가 있다”(배인준, 1990: 285).
- 6) 준비단의 5개반 업무 내용은 다음과 같다. 총괄반 - 실명거래 관련 제도의 입안 및 해석과 전산화 계획 수립·조정, 금융반 - 실명화가 금융저축에 미치는 영향분석 및 대책 수립, 금융실명거래의 범위와 방법 검토, 별당예금 등 비실명자금에 대한 처리방안 강구, 증권반 - 실명화가 증권시장에 미치는 영향분석 및 대책수립, 채권 거래의 실명화 가능성 및 대책 수립, 증권 장외거래에 대한 대책 수립, 세제반 - 금융소득 종합과세를 위한 제반 문제점 검토, 금융자산의 과표현실화에 따른 세부담 효과 분석, 종합소득세의 선진선고 방안, 세정반 - 실명제 시행과 관련한 부동산 투기 자금유출 등에 대한 대책 수립, 종합소득세제 시행과 관련된 세무행정조직, 인력대체, 지하경제 실태 파악 및 양성화 방안 등이다(동아일보사, 1990: 330-1)
- 7) 당시 재무부장관이었던 이규성씨는 실명단 현판식에서 금융실명제의 취지를 다음과 같이 역설한 바 있다. “모든 금융거래를 실명화함으로써 돈흐름에 공정한 규칙이 적용되도록 하며 지하경제를 양성화하고 정상적인 금융거래질서를 확립하기 위한 것입니다. 또 금융자산소득에도 근로소득 등 다른 소득과 합산, 종합과세함으로써 소득계층 및 소득종류간

관련 부처와 금융기관 대표로 구성된 '금융실명제추진 실무대책위원회'와 국세청과 10개 금융권 및 개별 금융기관에 '금융실명제 준비대책기구'가 설치되었다(고은택, 1992: 166). 이로써 '금융실명제의 91년 1월 1일 시행'은 의문의 여지가 없는 사실이 되었다. 7월 18일에는 민정당 이종찬 사무총장이 정기국회에서 금융실명제 실사를 위한 법적 보완장치를 마련하겠다고 밝혔다. 이상에서 나타나듯이 적어도 행정부의 차원에서는 실명제 실시에 대해 확고한 의지를 표명하고 있었다.

특히 당시 실명제를 가장 적극적으로 추진했던 경제팀의 의지는 확고했다. 8월 29일 조순 부총리는 중앙일보 인터뷰에서 금융실명제 추진방침을 강력히 재천명했다. 또한 8월 31일 문희갑 경제수석은 "토지공개념 도입과 금융실명제실시는 어떤 반대를 무릅쓰고라도 강력히 추진해 나갈 것"(조선일보, 1989. 9.1)이라고 밝혔다. 그리고 9월 4일 당·정 정책조정회의 '하반기 경제운용방안'에서 정부는 금융실명제의 91년 실시에 차질이 없도록 89년말까지 구체적인 실시방안을 마련, 90년 상반기 중 공청회등을 통해 각계 의견을 수렴한 뒤 입법조치를 끝내겠다고 밝혔다(조선일보, 1989. 9.5). 89월 10월 10일 국회 국정연설에서 노태우 대통령은 91년부터 금융실명제를 실시할 것임을 다시 한번 확고히 했다.

한편 이 당시 당·정간에도 금융실명제의 실시에 관해 어느 정도 합의를 보고 있는 것으로 나타나고 있다. 11월 3일 당·정협의에서 91년 금융실명제 실시에 따라 금융소득에 대해 종합과세하기로 합의를 보았으며, 12월 8일 재무부에서는 금융실명제 시안을 발표하는 등 금융실명제 실시 준비를 진척시켜 나갔다.⁸⁾ 이에 따라 실명제 실시를 위한 보다 구체적인 대책들

조세부담의 형평성을 높여야 합니다. 그래야만 국민화합의 기반을 마련하고 경제정의실현 및 경제 사회의 균형발전을 도모할 수 있습니다"(고광철, 1990: 244).

8) 당시 금융실명제 전면 실시와 관련하여 제도적, 행정적 준비가 빠른 속도로 진행되었다. 이와 관련된 것으로 토지공개념 관련법 제정, 종합토지세 제도의 도입, 공시지가 제도 도입, 과표현실화 계획 추진, 토지기록의 전산화 및 인별합산, '금융전산망 추진위원회'(87년 5월 발족)의 활동에 따른 금융기관 전산시스템의 구축 등을 지적할 수 있다(고은택,

또한 마련되기 시작하였다. 우선 90년 1월 17일 정부는 91년 1월부터 시행할 예정인 금융실명제의 도입을 위해 바실빙 금융자산을 실명화할 때 인정한 유예기간을 두고 세제상 구제조치를 해주는 등의 경과 조치를 마련하였다. 또한 금융실명제와 함께 시행되는 금융자산소득의 합산과세도 일정 금액 이하의 소액 금융자산소득은 현행처럼 분리과세하겠다(동아일보, 1990. 1.17)는 발표도 있었다. 한편 이 당시 국민경제연구원 여론조사 결과 금융실명제를 찬성하는 국민이 75.4%나 되는 것으로 나타나, 광범위한 전국민적 합의가 이루어졌음을 알 수 있다.

(3) 정책의 수정과 각계의 반응

하지만 90년 1월 22일 3당 합당으로 분위기는 갑자기 바뀌었다. 민정·민주·공화당은 거대여당인 민주자유당의 합당 추진과정에서 경제난국의 극복과 국가안정 보장을 도모한다는 명분아래 각종 개혁 입법을 재검토(한겨레신문, 1990. 1.26)하기로 했다. 이와 함께 박태준 민자당 대표위원은 사견임을 전제하고 "금융실명제 실시연기"를 시사⁹⁾했고, 이승훈 정책위의장도 "금융실명제 실시 재검토"를 공언¹⁰⁾함으로써 공식적인 유보론이 대두되면서 금융실명제는 전환점을 맞이하게 된다. 민자당은 지금까지의 복지와 분

1992: 166).

9) 박태준 민정당대표는 "아무리 좋은 제도일지라도 시기선택이 매우 중요하며 절실히 추진해야 하는데, 금융실명제 등은 시기선택이 잘못되었으며 내용면에서도 더 검토할 필요가 있다. 또 금융실명제 등이 국민들에 큰 충격을 준 것이 사실인데, 국가정책을 물 흐르듯이 점진적으로 개선해 나가야 한다"고 말했다(나석권, 1993: 64-65).

10) 이승훈 정책위의장도 "노태우통령이 아무리 좋은 정책이라도 졸속으로 하면 역작용이 있으므로, 여유를 기질 필요가 있다고 밝혔다. 4당 구조하에서 입안된 각종 정책이 인기·영합적 측면이 없지 않으므로 신중히 재검토해야 하며, 금융실명제의 실시시기는 예정대로 해야 하지만 현행법 중 충격을 줄 수 있는 내용을 제거하고 점진적으로 실시토록 해야 할 것이다"라고 말했다(나석권, 1993: 65).

배우선의 정책에서 성장우선으로 경제정책의 기초를 전환하고자 하였다. 이에 따라 민자당은 6공 출범후 대통령 공약사업으로 제시되었던 각종 복지정책의 추진을 완화하는 한편, 토지공개념과 금융실명제 등에 대한 보완대책도 마련하기로 했다(한겨레신문, 1990. 2.7). 박태준 민정당대표의 제도개혁 연기 시사발언을 시작으로 민자당의 고위 정책 관계자들은 거의 매일 조순경제팀의 정책노선을 비판하는 주장을 언론에 흘렸다.¹¹⁾ 이에 대해 조순 부총리는 1월 30일 기자간담회,¹²⁾ 2월 1,2일 TV를 통한 기자회견과 2월3일 경제기획원 월례조회 등을 통해서 금융실명제를 예정대로 추진할 것을 밝히면서 민자당 관계자들을 간접적으로 비판했다.

그러나 2월3일 노태우대통령과 김영삼, 김종필총재의 청와대 3자 회담에서 당의 정책노선이 지지되었다. 89년의 경우 정부측에서 “토지공개념 등 개혁작업을 서두르지 않으면 체제가 무너지는 혁명이 일어날 수 있다.”고 주장했던데 반해, 박준규 민정당 대표 등 당 관계자들은 “혁명을 막으려다가 오히려 혁명을 부를 수도 있다”고 맞섰다(이백만, 1990: 255). 하나의 상황에 대해 정부와 여당이 정반대의 시각을 보였던 것이다. 그러나 보수대연합을 내세운 정계개편이 이루어진 90년에 와서는 집권당의 개혁의지는 그만큼 약해졌고 조순 부총리의 입지는 극도로 좁아졌던 터이라, 이제 이러한 두 개의 혁명론은 쟁점조차 못되었던 것이다. 이는 정부와 여당 간의 세력 관계에서 당이 정부를 완전히 장악해버린 결과라 볼 수 있다.

하지만 이러한 가운데서도 실명제를 실시해야 한다는 주장이 한편으로

11) 이 때 나온 민자당측의 주장을 요약하면 금융실명제와 토지공개념 등 제도개혁의 완화 또는 연기, 성장우선의 경제정책 시행, 경제위기 극복을 위한 단기적인 추가부양책 실시, 복지투자 축소 등이다(이백만, 1990: 252).

12) 조부총리는 “신당의 정강정책이 나오지 않은 상태여서 당의 경제정책노선을 알 수 없지만 결국 제도개혁을 포기하지 않을 것으로 본다”고 전제한 뒤 “반약 제도개혁을 실시하지 않은 채 재벌 등 있는 자의 이익을 옹호하거나 그러한 인상을 국민들에게 심어주면 신당은 실패할 것”이라고 지적했다(이백만, 1990: 252).

계속 진행되었다. 90년 1월 24일 '금융실명거래실시준비단'은 금융실명제 실시 초안을 마련하고 공청회를 열기로 했으며, 1월 25일 이규성 재무장관은 금융실명제 보완책을 마련하여 91년에 실시할 방침이라고 발표했다. 한편 당정회의의 상층에서는 금융실명제를 계획대로 실시하자는 발언을 한 반면, 실무진에서는 가급적이면 국민들에게 개혁의지의 후퇴라는 인상을 주지 않으면서 성장위주의 정책을 펼쳐 갈 것(나석권, 1993: 68)을 주장하였다.

이와 같은 정책의 수정 분위기 속에서 각계각층은 다양한 반응을 보였다. 먼저 야당의 견해를 살펴보자. 90년 2월 27일 김대중 명민당 총재는 국회연설에서 경제민주화와 불가안정을 위해서 '한국은행법'을 조속히 개정하고, 금융실명제와 토지공개념은 변질됨이 없이 당초 목적대로 시행되어야 한다(중앙일보, 1990. 2. 27)고 주장했다. 3월 9일 명민당의 임춘원의원은 "재무부 공식 집계인 전체 금융자산 1,505,500억원의 1.6%에 불과한 24,000억원의 비실명 금융자산 소유자들의 이익을 위해 실명제를 연기하거나 완화시킬 수 없으며, 민자당이 실명제를 연기시키려 하는 것은 정경유착에 의한 정권 독점을 유지하려고 하기 때문이 아닌가"(중앙일보, 1990. 3. 9)라고 따졌다. 한편 90년 1월 29일 경실련은 3당 통합을 계기로 정치권 일부에서 보이고 있는 토지공개념과 금융실명제의 완화 혹은 연기 움직임은 극소수 기독교총과 일부 재벌을 보호하기 위한 것(중앙일보, 1990. 1. 30)이라는 성명을 발표하고 경제개혁조치를 예정대로 시행할 것을 촉구했다.

이와는 달리 재계의 경우 경제위기설을 제기하며 금융실명제 실시에 전면 반대했다. 당시 3년 연속(86-88) 12%대의 높은 성장율을 기록했던 경기는 대외여건의 변화와 노사분규의 악화 등으로 인해 급속한 하강국면을 경험하고 있었다. 따라서 전경련으로 대표되는 독점자본은 경기활성화 조치를 강구하라고 아우성을 쳤고, 금리인하, 원화평가절하, 통화공급확대 등을 요구하였다. 90년 2월 15일 전경련 21기 총회에서 유창순 전경련 회장은 "경제개혁 조처들은 현실적 여건 성숙과 일행의 효율을 고려, 점진적으로 진행시켜야 할 것"이라며 금융실명제의 검토 및 연기를 노골적으로 주문했다(고은택, 1992: 166). 또한 전경련 산하 한국경제연구원의 구석모 부원

장은 “지금 금융시장에서 근본적으로 자금의 부족을 느끼는 상황에서 가능한 한 많은 자금을 금융시장으로 모이도록 해야 하므로 자금을 분산시켜 부동산시장과 해외로 내모는 실명제는 마땅히 유보되어야 한다”고 입장을 분명히 했다. 이와 더불어 “실명제라는 강압적인 제도보다도 조세행정의 개선 또는 철저한 과세 등 다른 대안으로서 해야”(구석모 외, 1990: 195-197) 한다고 주장했다.

(4) 정책의 변화와 유보 과정

90년 '3·17 개각'으로 금융실명제를 추진해 온 조순 경제팀을 대신해서 성장론자인 이승윤 부총리와 김종인 경제수석¹³⁾이 입각하면서 분위기는 확연히 달라졌다. 이에 따라 금융실명제 실시의 연기가 현실 문제로 대두되었다.¹⁴⁾ 여기에 민자당의 박태준 최고위원대행은 3월 20일 “새로운 경제팀은 금융실명제뿐만 아니라 종합토지세, 소득세, 양도세 등 전반적인 변수를 종합적으로 재검토해야 한다”고 말했다. 김용환 정책위원장도 “금융실명제가 경제 활성화를 저해할 우려가 있으므로 개혁 의지가 저해되지 않는 범위내에서 실시 방안의 보완 및 시기 연기 문제를 재검토해야 할 것”(조선일보, 1990. 3. 21)이라는 견해를 표명했다. 3월 21일 정부는 당장의 급선무는 무엇보다 성장활력의 회복이며 경제의 체질이 허약해 제도개혁을 추진하는 것은 무리라며 금융실명제 연기 방침을 시사하였다(고은택, 1992: 167). 이것은 정부와 여당이 어느 정도 의견의 입치를 보이고 있음을 표시하는 것이

13) 김종인 경제수석은 취임 후 기자 회견에서 “금융실명제에 대한 내 입장은 분명하다. 실명제를 한다면서 투기를 초래, 또 다른 문제를 야기하는 일은 없어야 한다.”고 강조했다. 이는 전임 문희갑 대통령경제수석이 재임중 기획있을 때마다 “개혁을 안하겠다고 하면 혁명이 온다”고 말하던 것과는 판이한 대조를 이루고 있다(배인준, 1990: 285).

14) 이승윤 부총리와 김종인 경제수석은 이구동성으로 “기업들의 의욕을 소생시키는 일이 경제활성화를 위해 가장 시급한 처방”이라고 거듭 강조했다(배인준, 1990: 285).

었다.

하지만 3월 21일 「민자당 당부회의」에서 민주계 의원들이 실명제 보류에 강력한 이견을 제기함으로써 당내 계파간에 의견의 일치가 비좁함을 엿볼 수 있다(동아일보, 1990. 3.21). 그 결과 3월 26일 민자당은 「당직사회회의」에서 부작용으로 인해 실명제를 보류할 수 밖에 없으나, 전면 유보할 경우 개혁 노선에 대한 국민적 비판이 고조될 수 있기에 실명제의 취지를 살릴 수 있는 대안이 마련되어야 한다(중앙일보, 1990. 3.26)고 논의했다.

이에 대해 3월 21일 평민당 김대중 총저는 “금융실명제를 실시하지 않겠다는 것은 부당한 축재자, 돈 많은 사람들을 위하는 데 주목적이 있으며 과연 이 정권이 누구를 위한 정권인지 의문을 불러 일으키는 처사”(한겨레신문, 1990. 3.22)라고 비난했다. 또한 경실련은 3월 21일 성명을 통해 “새 경제팀이 금융실명제를 유보하려는 것은 검은 돈을 보호하겠다는 의도이므로 당초 의도대로 내년부터 실명제를 전면 실시해야 하며, 금융실명제의 부작용은 보완 조치를 병행하면 방지할 수 있는 과도기적 부작용에 지나지 않는다”(한국일보, 1990. 3.22)고 주장했다.

새 경제팀은 들어서자마자 경제위기의 주 원인은 기업의욕의 상실이고, 기업의욕 상실의 주범은 금융실명제라고 공격했다. 90년 4월 4일 정부는 이승훈 부총리겸 경제부처장관 학동기자회견⁹을 통해 「4.4 경제활성화대책」을 발표하면서 금융실명제 두기한 연기 방침을 공식적으로 천명했다. 이와 함께 보완책으로 비실명 금융소득에 대한 소득세율을 최고세율(당시 세계포

-
- 15) 김동규, 김덕룡, 정상구 의원들은 정부 여당이 금융실명제와 토지공개념 관련법을 전면 재검토한다는 설에 대해 “정부정책은 국민적 공감대 위에서 신뢰를 바탕으로 전개되어야 하는 만큼 실명제 보류 등으로 개혁정색이 후퇴하는 것이 된다면 잘못”이라고 주장했다(나식권, 1993:70-71).
 - 16) 이부총리는 이날 발표문에서 “그동안 정부의 정책판단 잘못을 시인하며 금융실명제 논란으로 제도금융권에서 자금의 대량이탈, 중시침체, 기업투자의욕 감퇴 등 현실적 부작용이 크게 나타났으며 결국 그 피해는 고용감소, 물가불안으로 나타나 서민들에게 돌아갈 수 밖에 없다는 점에서 금융실명제 시행을 유보할 수 밖에 없다”(중앙일보, 1990. 4.4)고 배경을 설명했다.

합 75%)로 높이고 상속세와 증여세의 조세 시효를 5년에서 7-8년으로 늘이기로 했다. 이어서 금융실명제의 전면 실시를 준비해 온 재무부 산하 전담 대책기구인 '금융실명거래실시준비단'이 해체되었다. 이로써 금융실명제는 사실상 82년에 이어 또 다시 실패하고 만다.

이와 같은 경제활성화대책에 대해 우선 재계는 "이번 대책은 업계의 의견을 대폭 반영한 것으로 위축된 기업의 투자의욕을 되살리고 수출을 촉진시킬 수 있을 것"으로 기대했다. 기협은 "금융실명제는 시행계획을 보완해 여건이 성숙하는대로 단계적으로 실시되어야 한다"며 환영했다(나석권, 1993: 74-75). 이에 대해 경실련은 "공평 과세의 기초가 되는 금융실명제를 전면 유보한 채 공평 과세를 이루겠다는 것은 국민을 속이는 말장난일 뿐이며, 국민에 대한 기만이며 현 집권 여당의 반국민적 성향을 드러낸 것" (동아일보, 1990: 4.4)이라고 강력히 비판했다. 한국노총과 전노협 등 노동단체들은 "실명제연기는 정부의 정책 일관성과 개혁 의지를 의심케 함은 물론 비실명 예금주를 보호해 노동자와 대다수 서민 대중의 생활 향상을 저버린 것이다"(나석권, 1993: 75)라고 비판적인 입장을 표명했다. 아울러 평민당, 전민련 등의 대변인도 실명제의 연기는 현정권의 정경유착적 실태를 드러낸 것이라고 비난했다(한겨레신문, 1990. 4.5).

(5) 소결

노태우정권 시기 금융실명제 논의 역시 무기적 축적구조의 폐해로 인한 축적구조의 개편과 민중부문의 경제민주화 수용을 통한 정당성 확보라는 의도가 기저를 형성하고 있다. 더욱이 이 시기에는 '부의 공평한 분배 및 경제의 도덕성 회복'이라는 사회개혁적 측면이 대두되었고, 실시여건의 성숙, 본격적인 자본시장 국제화 전망에 따른 실명제 실시의 필요성 등 현실적 요구가 논의를 가속화시켰다. 따라서 82년 때보다 훨씬 지속적인 논의의 진전이 있었다. 그럼에도 불구하고 3당 통합에 따른 거대 여당의 등장, 이승윤 경제팀의 성장우선 정책으로의 전환, 지하경제로 끊임없이 부를 축적해

은 독점자본, 그리고 이들과 유착 관계를 맺고 있는 정치권의 집요한 반발로 또 다시 유보되었다. 이는 결국 양 정권에 있어서 정권 담당자들이 독점자본과 긴밀한 유착관계를 유지하고 있다는 사실을 여실히 드러내고 있음을 나타내고 있다. 한편 3년간의 준비기간이 있었음에도 불구하고, 실명제를 어떻게 정착시킬 것인지 구체적인 실천 방안을 내놓지 못한채 지극히 피상적인 홍보에만 주력한 점 또한 실명제 좌결의 요인으로 작용했다.

V. 금융실명제 정책에서 나타난 이해집단의 갈등 분석

1. 양 정권기 이해집단의 입장 비교

양 정권기에 있어 금융실명제 정책에 대한 이해집단들의 입장 변화 과정을 비교해보면 대체로 다음과 같다. 먼저 정책 결정의 최종적인 책임을 지닌 청와대의 경우, 전두환 대통령은 이 정책이 정의사회구현이라는 정권의 기치에 적절할 뿐만 아니라 실무장관들이 실명제 실시에 대한 강한 의지를 갖고 있었기 때문에 적극적으로 호응했던 것으로 보여진다. 실제로 전 대통령은 "실명제는 정치생명을 걸고서라도 해야 되겠다"(강경식, 1992: 188)라는 소신을 갖고 있었다. 그러나 정책결정 직전에서 재계의 압력과 정치인들의 적극적인 유보 주장에 따라 이를 수용하는 수동적인 자세를 보였다. 반면 노태우 대통령의 경우 86-88년 3저 호황에 따라 국제수지가 흑자로 전환되는 상황에서 경제에 대한 낙관론을 가지고 있었다(정정길, 1992). 따라서 경제문제에 관한 한 전적으로 전문가들에 위임하였다고 볼 수 있다. 한편 대통령비서실의 경우 이 정책과 가장 밀접한 연관을 갖고 있는 경제수석¹⁾의 영향력에 주목할 필요가 있다. 전두환정권기의 김재익 경제수석²⁾은 전대통령으로부터 철저한 신임을 받고 있었고, 따라서 지속적

1) "경제수석의 일차적인 기능은 일상적인 경제의 흐름을 종합하여 대통령에게 보고하는 것과 경제장관협의회 등에 참석하여 대통령의 의중을 전달함으로써 각 경제부처간의 정책조정을 용이하게 하는 데 있다"(한국정치연구회, 1989: 150). 대통령 비서실의 경제수석의 구조와 역할에 대한 보다 자세한 내용은 배명구, 1988 참조.

2) 김재익 경제수석은 정통적인 경제학자로 이상적인 경제론을 현실에 구현시키려고 노력하는 전문성을 지니고 있었을 뿐만 아니라, 전대통령의 경제에 관한 김수석²⁾의 의존도가 컸기 때문에 소신있게 정책을 추진할 수 있었다. 나석권, 1993: 96 참조.

으로 전대통령의 지지를 얻어내면서 「금융실명거래에 관한 법률」안을 이끌어내기까지 했다.³⁾ 노태우정권기의 문희갑 경제수석의 경우 취임 초기부터 금융실명제를 비롯한 각종 개혁정책을 적극적으로 추진했다.⁴⁾

두번째로 국가권력의 담당 기구로서 정책의 구체적인 추진과 실무를 수행하는 행정부⁵⁾ 내부의 각 집단들은 많은 입장 변화를 보였다. 우선 전두환정권기 초기에 재무부와 경제기획원은 경기부양을 최우선에 내세우면서 실명제 실시에 반대했다.⁶⁾ 하지만 장영자 사건이 발생한 후 재무부의 위상 변화⁷⁾로 실명제를 적극 추진하기 시작했다. 한편 노태우정권기에 있어서는 경제기획원⁸⁾이 실명제를 적극적으로 추진했던 반면, 재무부⁹⁾는 여당과 합세

- 3) 대통령의 경제정책 개입 패턴은 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째로 각 경제부처의 정책입안이 부총리의 결재를 바탕으로 최종적으로 대통령의 재가를 받는 방식이 있고, 둘째로는 대통령이 여당의 고위당직자, 독점자본가 혹은 독점자본단체, 안기부 등의 정보 보고 등에 기초하고 몇몇 측근들과 협의하여 독자적으로 정책을 제시하는 경우, 셋째로는 대통령의 순시나 각 경제부서의 청와대 브리핑을 통해 이루어지는 현지도 등이다(한국정치연구회, 1989: 149-150). 이렇게 볼 때 실명제 정책에 관한 한 이상의 세 가지 패턴과는 달리 김재익 경제수석이 독자적인 정책의 아니셔티브를 취하면서 영향력을 행사한 경우에 해당한다.
- 4) 문희갑 경제수석은 재임중 기회가 있을 때마다 “개혁을 안하겠다고 하면 혁명이 온다”(배인준, 1990: 285)고 말했다고 한다. 이것은 그가 얼마나 개혁정책에 대해 소신을 가지고 있었는지를 단적으로 드러내고 있는 것으로 보인다.
- 5) 정정길(1992: 149)에 따르면, 어떤 정책을 쟁점화하고 결정하는 공식적인 권한은 대통령과 의회의 기능이지만, 정책의 실현가능한 구체적인 대안을 검토하는 데는 전문성이 요구되므로 행정조직의 관료나 전문가들이 영향력을 발휘한다고 한다.
- 6) 당시 경제팀은 김준성 부총리, 나용배 재무장관, 서석훈 상공장관 등 실무경제팀으로 구성되어 실명제에 반대하였다. 따라서 이들 부처와 김재익 경제수석과의 대립이 있었던 것으로 보인다.
- 7) 82년 2월에서 7월까지 강경식 장관을 비롯 차관, 1차관보, 2차관보 등 대부분 기획원탑이 재무부의 자리를 장악하였다(신상민, 1990: 294).
- 8) 당시 조순 부총리는 개혁의 필요성에 대해 지속적인 의사 표명을 했고,

해 성장우선론을 주장하며 반대 의사를 표명했다.

세책로 여야를 포함한 정당들 간의 입장 변화를 살펴보면, 전두환정권기에 있어서 여당인 민정당은 정부측의 실명제 정책 발의안에 대해 초기에는 여론을 의식해서인지 유보적인 태도를 보였으나 정책 논의의 후반기에 가서는 반대 입장을 분명히 밝혔다.¹⁰ 노태우정권기에 있어서는 민자당의 등장으로 거대여당이 탄생한 이후 실명제에 대한 반대 입장을 명확히 했다. 한편 야당의 경우, 전두환정권기의 민한당이나 국민당은 군소정당으로서 보수성향을 강하게 지니고 있었기에 분명한 입장을 밝히지 않거나(민한당) 반대입장(국민당)을 밝혔다. 노태우정권기에 있어서 3당 통합 이전에는 「금융 및 부동산 거래실명제론 89년내 실시토록 하는 건의안」을 야당 협의 또는 평민당 단독으로 정기국회에 제출기로 하는 등 전향적인 문제제기를 하였다. 하지만 3당 통합이라는 정치적 변화로 인해 이후 평민당의 독자적인 실명제 실시 주장은 큰 영향을 미치지 못했다. 이러한 정당의 입장 표명은 여당의 경우 자신이 기반하고 있는 이해집단의 이익을 명확히 반영하고 있는 반면, 야당의 경우는 자신의 입지와 자신이 대표하는 이해집단의 불명확성으로 인해 정확히 나타나고 있지는 않다.¹¹

금융실명제에 대해서도 반드시 실시하겠다는 의지를 갖고 있었다(이백반, 1990: 253).

- 9) 당시 정영의 재무장관은 전통적인 재무관료 출신으로 개혁정책에 대해 소극적이었던 것으로 알려지고 있다.
- 10) 이러한 태도 변화는 재계의 로비활동이나 여당 정치인들의 자기이해를 고려할 때 어쩌면 당연한 결과로도 볼 수 있다.
- 11) 이 시기에 있어서 각 당 의원들의 출신 배경을 보면 민정당과 공화당에는 독점자본 계층에 종사하던 자본가의 수가 상당수 있고, 민주당과 평민당의 경우는 중소자본들의 참여가 상당히 된다(한국정치연구회, 1989b: 94). 따라서 민정당의 경우 자신의 이해와 독점자본의 이해를 위해 실명제 실시에 적극적으로 반대 입장을 표명했다. 하지만 평민당의 경우 중소자본의 입장을 대표하고 있다고 보기는 힘들다. 이는 평민당이 중소자본의 이해를 배타적으로 지지하는 정당이라고 보기는 힘들고, 야당으로서 여당과는 달리 정책에 있어서 진보적 성향을 어느 정도 부각시켜야 했던 정치적 계산도 작용했던 것이라 할 수 있다.

네째, 전경련을 중심으로 한 재계의 입장을 살펴보면 다음과 같다. 전두환정권기에 있어서 이들의 역할은 경제장관 초청 간담회나 공청회에서 발언을 제외하고는 뚜렷한 것이 없었다. 이는 실명제실시가 경제적 특권계층을 겨냥한 것이고 정책의 추구하는 바가 명분상 너무나 뚜렷했기 때문인 것으로 보인다. 그러나 노태우정권 시기 이들의 활동은 3·17개각과 4·4조치 등에 힘입어 보다 강력해지는 것을 볼 수 있다.

다섯째 시민운동단체나 여론의 추이를 살펴보자면, 우선 경실련을 비롯한 시민단체는 대체로 양 정권기에 있어 지속적으로 금융실명제의 실시를 주장하였다. 물론 이들 단체 간의 약간의 입장 차이는 있었다고 볼 수 있는데, 그것은 실명제와 관련된 모든 사항에 대한 전면 실시와 단계적 실시라추진 속도의 문제였다. 하지만 이들은 대체로 금융의 실명거래 등 기본적인 사항에 대해서 즉각 실시해야한다는 데에는 동의하고 있었다. 한편 여론의 추이를 살펴보면, 전두환정권 시기 금융실명제는 장영자 사건에 대한 대안을 모색하기 위해 제사되었기 때문에 국민에 대한 홍보 부족으로 정확한 이해와 공감대를 형성하지는 못했던 것으로 보인다. 반면 노태우정권의 경우는 민주화 요구와 더불어 실명제의 시행여부에 대한 조사가 이루어졌고, 그 결과 국민의 75.4%의 지지율을 나타내기도 하는 등 보다 활발한 움직임을 보였다.¹²⁾

2. 90년 이후 이해집단이 입장 변화

(1) 국가(정권) 정부출연 연구기관을 중심으로

한국개발연구원(KDI)¹³⁾은 90년 3월 「금융실명제의 과급영향과 실시논의」

12) 당시 한 설문조사의 실명제 실시에 대한 직업별 지지율을 살펴보면, 사무직의 86.9%, 학생의 82.6%, 생산직의 77.0%, 자영업자의 76.1%가 이에 찬성했던 것으로 나타났다(한국경제신문 1990. 1. 20).

13) 한국개발연구원(Korea Development Institute)은 1971년에 설립된 정부

라는 보고서에서 다시 한 번 금융실명제 실시의 재검토를 요구하고 있다.¹⁴⁾ 저축자 367명, 금융기관 종사자 787명을 대상으로 한 '금융실명제에 대한 의식 및 실명제의 영향에 관한 의식조사 결과'를 보면, 금융자산 1억원 이상 보유 계층의 50%이상, 금융기관 종사자들의 65%가 금융실명제로 저축의욕이 저하될 것이라고 반응함으로써 전체 평균 37.5%보다 훨씬 높게 나타나고 있다.¹⁵⁾ 한편 이 조사에 따르면, 금융자산의 실명화 정도는 저축자의 금융자산 보유 규모가 커질수록 실명이 아닌 자산 보유 비중이 높아지는 경향을 보이고 있어, 실명제를 반대하는 사람의 실명화 정도가 찬성하는 사람에 비해 낮은 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾ 또 금융실명제 중에 부당

출연 연구기관으로, 국민경제와 이에 관련된 분야의 과제를 현실적으로 연구함으로써 정부의 경제계획 및 경제·사회정책 수립을 이론적으로 뒷받침하는 역할을 하고 있다(이상영 외, 1993: 156). 특히 기획원 산하 '두뇌집단'으로서 기획원의 요청에 의하거나 자발적으로 정책의견서와 장단기 정책연구물을 제출하고 있다. 이 연구원의 책임연구원 모두 현재 미국에서 박사학위를 받은 사람들이라는 사실은 기획원의 정책 성격을 어느 정도 말해주는데, 이들은 특히 80년 이후 한국자본주의의 '개방화'에 많은 역할을 하고 있다(한국정치연구회, 1989: 153).

- 14) 이 보고서에 의하면, 실명제 정책의 재검토에 대한 이유로 실명제 실시를 강행할 경우 첫째 세부담, 비자금관리 등에 따른 기업의 부자의욕 위축, 둘째 자금의 실물자산시장으로의 이동에 따른 부동산투기, 해외유출 및 지하자금화 우려 등 부작용으로 인한 경제적 비용을 감당하기 어렵다(한국개발연구원, 1990: 18-19)는 것이다.
- 15) 이 보고서에 의하면 금융기관 종사자들의 30%가 실명제 실시로 시중자금 흐름에 큰 변동이 없을 것으로 예상한 반면, 26%가 부동산시장으로의 자금이탈을 예상하는 것으로 나타났다. 실명제 실시에 따른 사채시장에 대한 영향을 묻는 질문에 대해서는 저축자의 54%가 사채시장의 확대를, 오직 19%만이 사채시장의 위축을 예상하였다. 또한 주식의 매매차익에 대한 과세 질문에는 24%만이 찬성 의사를 표명했으며, 금융자산 보유규모나 주식투자 여부에 관계없이 주식투자의 매력은 감소할 것으로 예상하고 있는 것으로 나타났다. 한국개발연구원, 1990: 8-16 참조.
- 16) 실명제에 따른 국민 조세부담을 묻는 항목에서 40.5%가 고소득층이 회피수단을 강구함에 따라 중산층이하의 부담만이 증가할 것이라는 견해가 나타났다. 이 결과는 실명제가 모든 소득을 양성화하는데 실패한다면

하거나 가장 불편한 것으로 금융기관종사자의 29.4%(저축자의 경우 33.3%)가 금융소득 종합과세의 세부담을, 27.3%가 재산규모 노출문제를, 23.7%가 비실명자산등에 대한 자금출처조사를 들고 있다.¹⁶⁾

이상의 연구 결과는 고소득 저축자들의 대부분이 실명제 실시에 반대하고 있으며, 만약 실명제가 실시될 경우 자금의 해외도피 가능성을 밝히고 있다. 이 연구기관은 실명제 실시에 따른 경제적 측면에서의 문제점을 지적하면서 실명제에 반대하고 있다. 이러한 연구 결과는 행정부 내부의 실명제 실시 반대론자들에 있어서 이론적 근거로 사용되었다.

(2) 독점자본

전경련 산하 한국경제연구원의 90년 6월 보고서는 첫째 성장·물가·국제수지 측면에서의 경제위기, 둘째 저축의욕의 감퇴, 과소비로 인한 소비재 수입증대 결과 국제수지의 악화, 세계 유동성자금의 단기화·유동화·투기화에 따른 금융과 자본시장의 불안정, 산업자금의 원활한 공급이라는 금융 본래의 기능의 마비, 네째 자들의 금융과 자본시장 이탈과 부동산투기에의 집중, 다섯째 금융부문위축으로 인한 생산 투자활동을 위한 자금조달비용의 상승, 여섯째 기업의 설비투자 및 기술개발투자의 감퇴로 인한 국제경쟁력 약화와 이에 따른 수출부진과 성장저하 등을 들어 금융실명제 실시에 반대하고 있다(한국경제연구원, 1990: 18-20).

한편 독점자본인 재벌들의 그룹 부설 경제연구소의 실명제에 대한 입장 역시 이전에 비해 크게 달라진 것은 없는 것으로 보인다. 삼성그룹 경제연

... ..
 그 이유는 "어떤 방법이라도 회피수단이 만들어지기 때문"이라는 57.8%의 응답과 함께 실명제가 실시될 경우 고소득층의 자금이탈과 도피 성향의 가능성을 드러내고 있다. 한국개발연구원, 1990: 13, 16 참조.

17) 실명제에 따른 필요 보완조치에 대한 질문에 대해 금융자산 보유 5백만원 미만인 저축자들이 해외 자금도피 억제를 가장 강조(40.6%)한 반면, 5억원 이상인 경우는 부동산투기 억제(34.5%) 및 음성자금거래 양성화(36.4%)를 강조하고 있다(한국개발연구원, 1990: 17).

구소의 90년 3월 보고서는 실명제 실시에 따른 부작용을 들면서 정부는 실명제의 실시 앞서 법률개정, 세계개편, 금융관행 및 여건개선 등의 면에서 부작용을 최소화하는 조정과 보완작업에 노력함과 동시에 실시 시기도 재검토해야 한다고 건의하고 있다.¹⁸⁾ 또한 대우경제연구소의 92년 3월 보고서에서도 실명제가 가져올 장기적이고 구조적인 파급효과로 저축의 감소, 인플레이 가속화, 시중금리 상승, 환율변화의 극심 등을 들면서 단계적인 실명제 실시를 건의하고 있다.¹⁹⁾

독점자본의 이해를 대변하는 단체인 전경련²⁰⁾은 「새 정부에의 정책 제언」(92.10)이라는 보고서에서 현 상황이 소득격차의 심화, 지하경제의 확대, 세제의 미비 등 소득분배에 대한 불신감이 고조되어 있다고 판단하고, 장기적으로 금융실명제를 도입해야 한다고 주장했다.²¹⁾ 하지만 그 실행에

18) 이 보고서는 실명제 실시의 부작용으로서 첫째 실명제 도입은 “법의 실행”이 아니라 “사회적 관행”으로 정착되어야 하며, 둘째 기업의 투자의욕이 위축되고 경제가 침체되어 있는 현 상황 아래에서는 소기의 목적보다는 경제침체를 더욱 가속화시킬 우려가 크며, 셋째 “형평성의 제고”는 실명제 채택여부와 관계없이 조세정책의 과학화와 합리적 개선으로도 어느 정도 달성될 수 있으며, 넷째 사전준비 대책인 자기앞수표 사용축소 및 종합전산망 체제의 구축이 미비하며, 다섯째 경제개선 조치의 시행기준은 이론적 가능성보다는 현실적 수용성이나 예상되는 부작용을 중시해야 한다는 점을 들고 있다(삼성경제연구소, 1990: 10).

19) 이에 따르면 우선 1단계로는 금융실명화만을 의무화하고, 2단계로 영업기관이 강한 금융기관이 취급하는 금융자산과 고소득층에 집중 과세하면서 금융기관의 업무취급능력과 세무능력을 향상시키고, 이자 및 배당 소득세의 종합과세를 행하고, 3단계는 가장 충격이 크고 예민한 주식투자자금 등에 대해 분리과세할 것을 그 내용으로 하고 있다(대우경제연구소, 1992: 6 7).

20) 전국경제인연합회(약칭 전경련)는 1961년 군사정부가 부정축재자의 재산 환수를 하는 과정에서 만들어진 단체로 주로 대기업으로 구성되어 그들의 이익을 대변한다. 전경련의 중요한 역할은 경제 현안에 대한 대기업의 입장을 정리·통일하고 이를 관계당국으로 건의해 경제정책 행정 및 법규의 개선을 도모하고, 그들에게 우호적인 여론을 형성하는 것을 들 수 있다(이상영 외, 1993: 173).

21) 92년에 들어서 전경련은 기존의 태도와는 달리 공공연히 실명제 실시를

있어 필요한 보완조치를 충분히 마련해야 제도금융권으로부터의 자금 이탈, 이탈자금의 부동산급화, 자금의 해외유출 등과 같은 부작용을 방지할 수 있을 것이라는 점에서는 기존의 입장을 고수하고 있다.²² 또한 금융거래는 실명화하되 예금자의 비밀은 철저히 보호될 수 있는 법적 장치를 마련하여, 탈세와 같은 명백한 범법행위에 관한 증거가 있는 경우를 제외하고는 금융기관이 개인의 금융거래 내용을 보호할 것을 요청하고 있다.

전경련의 이러한 주장은 이 당시 대통령선거를 앞둔 상황에서 각 당이 모두 실명제를 공약으로 제시함에 따라 더 이상 반대할 경우 받을 여론의 비난을 면하기 어렵다는 판단에서 내놓은 사구책으로 볼 수 있다. 사실 실명제를 실시할 경우 정경유착을 주도해온 정치권과 재벌기업의 타격이 예상되는데, 특히 정치권의 경우 정치자금 확보가 힘들게 된다. 이러한 점을 고려할 때 전경련의 실명제 실시 주장은 정치권에 의한 실명제의 실시가 가능하지 않을 것이라는 전제하에 먼저 이를 주장함으로써 자신의 입지를 강화하려는 시도로 볼 수 있다. 이같은 전경련의 주장은 구체적으로는 정부의 간섭과 규제를 약화시키고, 나아가서 정치권에 대한 독전자본의 정치자

주장하기 시작했다. 92년 8월 11일 전경련 회장단회의에서 정세영 현대그룹회장은 "깨끗한 정치실현을 위해서는 금융실명제가 실시되어야 한다"고 주장하고 "전경련이 마련중인 차기정부에 바라는 종합건의서에 금융실명제 실시 요구를 명문화하자"는 인압을 했다. 또한 9월 21일에 월례회장단회의에서 재계는 '조건없는 찬성' 입장을 분명히 밝히고 이를 「새정부에의 정책 제언」에 포함시켜 각 당의 대통령 후보에게 전달하기로 하였고, 이와 관련해서 최창락 전경련 부회장은 "금융실명제 실시와 관련한 재계의 이같은 입장은 지금까지의 '단계적 실시'를 주장하던 입장에서 한 단계 진전된 것"이라며 "실명제 실시가 재벌의 이해관계 때문에 미뤄지고 있다는 인상을 불식시키려는 노력의 일환이다."고 주장했다(고은택, 1992: 169).

- 22) 한편 이 건의문에서 전경련은 금융실명제의 실시와 이를 위한 행정정비 및 경제여건의 조성을 위해 정부가 금융기관 및 국세청의 종합전산처리 능력을 확충하고, 금융권행의 개선, 법제장치와 각종 세율의 합리적 조정 등 조세제도의 개편 및 세정의 합리화를 지속적으로 추구(전경련, 1992: 114)해야 한다는 점을 지적하고 있다.

금 제공에 대한 부담을 감소시키는 명분을 구축할 수 있다는 점에서 이해할 수 있다.²³

(3) 중소기업

중소기업의 이익을 대표하는 대한상공회의소²⁴는 「새정부의 경제운용 방향에 관한 제언」(93.2)이라는 보고서를 통해 실명제 실시의 부작용을 논의하고 있다. 이 보고서는 실명제 실시에 따른 단기적 영향으로 부동산경기, 자금시장의 혼란과 증권시장의 불안정, 장기적 영향으로 과소비증대와 저축감소, 인플레이션의 가중, 자금의 빈번한 국제간 이동에 따른 극심한 환율변동 등을 들고 있다. 이에 따라 행정적, 사회적 준비가 뒤따르지 못할 경우 경제성장의 둔화를 가져와 오히려 '못가진 계층'에 피해를 주는 역효과가 나타날 가능성을 지적하면서, 철저한 사전준비²⁵와 더불어 단계적 도입을 주장하고 있다. 이 보고서에서 제안하는 실명제의 단계적 도입의 내용을 보면, 제 1단계로 기존 법률을 효과적으로 집행할 수 있도록 금융실명화만 의무화하고, 제 2단계에서는 영업기반이 강한 금융기관이 취급하는 금융자

- 23) 권경련의 이러한 주장의 배경에는 그동안 독점자본이 성장하여 그들의 지배력이 강화되었다는 사실이 전제가 되고 있다. 따라서 기존의 정치자금 제공 - 특혜보장이라는 기존의 관계로부터 정부에 의한 간섭을 배제하려는 전환을 모색하고 있는 것으로 보여진다. 한편 이들이 실명제 실행에 필요한 여건조성을 강조하는 것은 만약 실명제 실시를 다시 반대해야 하는 상황에 처하게 될 때 여건조성의 비비라는 이유로 반대할 수 있는 명분을 남겨놓고 있는 것으로 볼 수 있다(이필상, 1992a: 34).
- 24) 대한상공회의소(약칭 상의)는 중소기업과 지역자본을 대표하며, 서울상공회의소를 비롯한 전국 54개 지방 상공회의소로 구성되어 있다.
- 25) 이들이 주장하는 사전준비로는 첫째 부동산기업을 억제하기 위해 부동산 실명제를 정착하고, 세법상의 감면세 조항의 대폭 축소와 과세표준의 현실화가 필요하고, 둘째 저축감소로 인한 성장잠재력의 훼손을 막기 위해 저축유인의 확대가 필요하며, 셋째 제도의 정착과정에서 나타날 부작용과 관리에 대한 정부정책의 정확한 홍보가 필요하다는 것이다(상공회의소, 1993: 76-77).

산 등을 점차 종합과세 대상으로 확대해 나가면서 금융기관의 실무취급 능력과 세무능력을 향상시키는 것이다. 제 3단계에서는 금융실명제로 가장 크게 충격을 받고 가장 예민하게 반응할 자금의 소득에 대해 분리과세 하며, 기관투자자들의 시장조성 능력을 확충하고, 과거 대주주가 워장 분산투자했던 부문이 쉽게 소화될 수 있는 여건을 마련하는 한편 토지과표를 현실화한다는 것이다. 이같은 상공회의소의 실명제에 대한 입장은 단지 실명제에 대한 단계적 도입의 구체적인 안을 제시하고 있다는 점을 제외하고는 양정권기에 표명했던 중소기업자를 내포하는 기법의 입장과 비교해 볼 때 크게 달라지지는 않았다.

(4) 민중부문 - 시민운동단체를 중심으로

90년 4월 경실련 정책공청회에서 경실련 정책연구위원 최광 교수는 금융실명제의 사회경제적 의의로 첫째, 금융질서를 바로잡아 사회형평의 기틀을 마련하여 경제정책의 합리성과 효율성을 제고하고, 둘째 소득의 발생을 정확히 파악함으로써 세부담의 불공평 문제를 시정할 수 있다는 점을 들어²⁶⁾ 실명제 실시를 주장하고 있다. 그는 실명제의 즉각적인 실시를 촉구하였는데, 그 이유로 첫째 92년부터 이루어질 증권시장의 개방화, 둘째 자본자유화에 따른 해외자본가의 국내 주식시장 및 채권시장의 동세 조종, 이로 인한 국민경제의 예측화,²⁷⁾ 셋째 금융자산의 규모와 주식 및 채권투자자의 금

26) 그는 이 보고서에서 "금융실명제와 종합과세 등 완벽한 세제의 실시는 밀접하게 관련되어 있으니 인천적으로 별개의 문제"로 보고, 일치적으로는 금융실명제의 전면적인 실시를 통해 현재의 거래관행을 바꾸게 하고, "금융자산소득에 대한 종합과세와 주식양도차익과세는 금융실명제가 정착된 다음에 실시하는 것이 합리적"(최광, 1990: 1-2)임을 주장하고 있다.

27) 최광 교수는 "이때 금융실명제를 이용한 외국자본의 불법적인 유출입이 방지되어 국내 금융시장 및 부동산 시장을 교란하고 있음"(최광, 1990: 3)을 지적하고 있다.

격한 증대 등을 지적하고 있다.* 또한 경실련 주최 「관치금융청산과 금융 개혁을 위한 공개토론회」(92년 11월)에서 안철원 교수는 두 번에 걸친 정책의 실패는 정책의 신뢰성 저하와 경제적 부정의의 확대재생산, 나아가서 경제정책 전반에 대한 불신과 무능력을 유발한다고 지적하고, 정책의 신뢰성 회복을 위해 실명제는 반드시 시급히 실시되어야 한다(안철원, 1992: 12)고 주장했다.

3. 정책의 유보에 대한 민민 분석

금융실명제 정책이 두 차례나 걸쳐 유보된 것은 무엇보다도 정치·경제 체계 간의 유착 관계에 기인한다. 한국사회는 산업화를 시작했던 60년대 이래로 국가권력을 담당하는 소수의 지배엘리트가 소수의 독점자본과 결탁하여 특혜와 정치자금²⁸⁾을 교환하는 정경유착을 형성해 왔다. 즉 양적 경제 성장 위주의 산업화 전략에 따라 정권과 자본분파 간의 상호협력의 필요하게 되었으며, 이 과정에서 독점자본의 이해가 정책 결정에 많이 반영되어 왔던 것이다. 이와 같은 정경유착 구조는 결국 소수의 독점자본에게 비정상적인 축적을 가능케 했을 뿐만 아니라, 경제력이 집중되는 결과를 초래하여 생산과 분배의 불평등 구조를 확대·신화시켰다. 실명제의 실시는 독점자본의 투기적 축적구조를 개편하고, 경제민주화를 지향하는 경제개혁을 시도하는 것이었다. 따라서 실명제가 실시되면 기존의 정경유착 구조의 전면적인 개편이 불가피해진다. 이에 독점자본과 정치권은 지금까지 자신들이

28) 최광 교수는 "실명제 실시를 뒤로 미루면 비록수록 정치적 압력은 더욱 거세어질 것"(최광, 1990: 3)이라고 주장했다.

29) 개별기업이 각 정당에 대해 정치자금을 기탁한 현황을 살펴보면, 지난 82년부터 88년 9월까지 개별기업이 공식적으로 정당을 지칭해 기탁한 5백 51억원의 정치자금 가운데 집권당인 민정당이 98%를 독식했으며, 민주당과 평민당은 87년 창당 이후 전혀 받지 못했다고 한다(박종열, 1989: 286).

누려왔던 이익에 대한 직접적인 위협을 느끼고 모든 수단을 동원하여 정책의 시행을 유보시켰다고 볼 수 있다. 따라서 금융실명제 정책의 유보는 결국 한국사회에서 지속되어 온 정경유착에 기반한 정치권과 독점자본 간의 결탁에 기인하는 것이다. 이러한 정경유착 구조는 구체적으로 독점자본의 정치권에 대한 압력과 정권 내부의 갈등으로 표면화되고 있다.

두번째로 독점자본의 정치권에 대한 압력을 들 수 있다. 실명제 실시에 반대하여 가장 강력한 로비활동을 한 전경련은 실명제가 정책으로 채택되고 결정되었음에도 불구하고 다양한 채널³⁰⁾을 통해 정책의 집행 단계에까지 개입하여 그들의 이익을 반영시키려고 했다. 그동안 전경련의 의회 및 정당에 대한 영향력을 고려한다면³¹⁾ 전경련이 금융실명제 실시를 앞두고 정부와 여당의 고위 관계자들에게 막강한 실력행사를 했음은 분명하다. 실제로 막강한 자금력을 소유하거나 이와 결탁한 정치인들이 각 당의 재무위원장, 상공부상임위원소속, 재무위소속, 건설위소속 등에 배치되어 있기 때문에 독점자본을 대표하는 전경련의 로비활동은 그 영향력이 매우 크다³²⁾ 따라서 독점자본의 이익을 대변하는 정치권에서 행정부서가 입안한 정책에 대해서 지속적으로 반대 의사를 표명할 경우 정책의 실현은 그 가능성이 불부

30) 전경련이 정부에 영향력을 행사할 수 있는 채널 가운데서 중요한 것으로 월례수출진흥회의, 정부관리초청간담회, 대정부 정책 건의, 정경간담회 등이 있다(서재진, 1989: 190-191).

31) 전경련이 정경간담회라는 공식기구를 통해서 공식적으로 중앙선거관리위원회에 기탁하는 정치자금의 액수가 85년 11억 1천만원이었다는 것이다. 더구나 검찰의 5공 일해재단 비리 조사에서 한진그룹이 일해재단에 낸 돈과는 별도로 87년 대선 때 정와대에 50억원을 기부했으며, 5공화국 기간에 낸 성금과 기부금의 총액은 275억으로 밝혀졌고, 또 동아건설과 금호그룹은 5공화국 기간 동안 각각 390억 2천만원, 141억 3천만원의 기부 접대비를 지출했다는 것이다(서재진, 1989: 191).

32) "독점자본의 의회 및 정당 정치에 대한 영향력은 정치자금에 대한 통제를 통해 이루어진다. 의회 정치에서 정치자금이란 정당 조직을 운영하는 데 필수 불가결한 것이며, 사회 각 세력은 자신의 이해를 관철시키기 위해 각 정당에게 정치자금을 지원하게 된다"(한국정치연구회, 1989b: 91).

명해 진다. 이렇게 볼 때 독점자본의 압력은, 부정축재의 탄로에 대한 우려 때문에 보완 없는 실명제에 대해 반대 의사를 분명히 했던 정치권의 자기 이해와 맞물려 실명제를 유보시키는 또 다른 원인이 되었다.

세째로 정권 담당자들 간의 갈등 관계를 들 수 있다. 여기에는 당-정간의 갈등과 행정부내의 갈등으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 각 시기에 따라 그 입장이 지속적으로 변화해왔기 때문에 명확한 대립 구도를 설정하기는 힘들다. 하지만 행정부 내의 갈등은 대체로 경제기획원과 재무부 간의 의견 대립을 들 수 있다. 먼저 전두환정권기에 있어서 초기에는 경제기획원과 재무부 모두 경기부양을 최우선적인 목표로 삼는 성장론자들이 득세했기 때문에 실명제에 대해 반대했었다. 그러나 강경식 재무장관을 비롯한 기획원 출신 관료들의 재무부 장악이후 김재익 경제수석과 더불어 비밀리에 실명제를 추진했다. 한편 노태우정권기의 경우 경제기획원은 조순 부총리를 중심으로 안정위주의 경제정책을 기반으로 실명제를 적극적으로 추진했고, 문희갑 경제수석 역시 강력한 실시를 주장했던 반면 재무부는 이에 반대하였다. 실명제에 대한 경제기획원과 재무부의 시각 차이는 기관적 특성에도 원인이 있지만, 실제로는 경제 논리에 대한 입장의 차이, 즉 어떠한 성향을 가진 관료들이 그 자리를 차지하느냐 하는 점이 더욱 결정적으로 작용하였다.

한편 당-정간의 갈등은 양 정권에 있어 비슷한 형태로 나타났는데, 특히 노태우정권기에 있어서 실명제 도입에 대한 조순 부총리와 민정당의 이승윤 정책위원장 간의 의견 대립은 매우 첨예했다. 조순 부총리는 물가안

33) 이 당시 김준성 부총리, 나용배 재무장관은 기업경영 일선에 나섰던 경험에 있었고, 이들은 서석준 상공장관과 함께 실물경제팀으로서의 성격을 분명히 했다.

34) 경제기획원은 이 당시 성장위주 정책 결과 분배구조의 왜곡이 심화되고, 이에 따라 각 계층간의 갈등이 심화됨으로써 '도덕 및 윤리성'의 확보의 중요성을 조직 전체가 실감하고 있었다. 그리하여 성장위주의 정책에서 경제안정 위주의 정책으로의 전환이 널리 인식되기 시작했던 시기이다. 나석권, 1993: 117 참조.

정, 부동산투기의 억제, 분배구조의 개선 등 안정기조를 바탕으로 전체적인 사회경제의 발전을 도모하려는 의지를 가지고 있었기 때문에 시종일관 실명제 실시를 주장³⁵⁾했다. 반면 이승훈 정책위원장은 성장우선론과 사회경제적 미성숙을 이유로 실명제 실시를 반대했다. 하지만 실제적으로는 당시 13대 총선에 대비해 실명제가 집행될 경우 민정당의 정치기반인 중상류층 이상 유권자들의 표이탈 우려와 민정당의 정치자금의 실체가 드러나는 것에 대한 거부반응으로 실명제 실시를 강력하게 반대했다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때, 당-정 간의 갈등은 축적구조의 개편과 안정화를 추구하는 행정부와 선거를 통한 의석 확보라는 정치적인 당면 과제를 갖고 있는 여당 간의 목표의 차이에 기인하는 것이다.

내제로 3당 합당이라는 정치체제의 변화 또한 중요한 요인이 되었다. 종전의 여소야대의 정치구도가 90년 1월 22일 3당 합당으로 인해 거대여당이 탄생하였고, 이러한 정치체제의 변화와 동시에 실명제 실시의 유보본이 대두되었다. 거대 여당의 형성에 따른 행정부에 대한 여당의 우위는 모든 정책을 여당에 의해 따옴대로 좌지우지할 수 있게 되었음을 의미한다.³⁶⁾ 민자당은 합당으로 인한 국민의 비판을 만회하기 위해 종전의 안정 분배 정책의 문제점을 지적하면서 성장우선 정책을 추진함으로써 실명제를 유보시켰다. 이와 더불어 행정부 내부의 변화도 있었다. '3.17' 개각으로 안정 분배를 정책의 기조로 삼았던 조순 경제팀이 경질되고, 이전부터 실명제 정책

35) 이 당시 조순 부총리는 집초(투기)가 쉬어 있는 곳에 영양제(성장정책)를 뿌릴 경우 주곡(생산력)은 못자라고 잠초만이 성장한다는 잠초경제론을 주장하면서 잠초세거(제도개혁)의 우선 실시를 표명했다고 한다(이성영, 이종현, 1990: 186).

36) 민자당이라는 거대여당 하에서는 우선 당고관저(黨高官低) 현상이 나타날 것으로 보인다. 그 경우 의원들은 정책의 수립에 깊이 관여할 것이고, 그 배후에는 재계의 영향력이 증대될 것이다. 재계는 정치자금을 무기로 민자당을 조정하고, 민자당은 내각 구성과 당 우위의 낭정협의를 발판으로 정책을 통제하며, 관료조직은 행정기능을 통해 재계를 다스리는 일본정치 모델을 상정할 수 있다. 따라서 재계의 위상은 4당 체제하에서와는 비교가 안될 정도로 높아진다(유영욱, 1990a: 208-209).

에 강한 반발을 제기하고 성장위주의 경제정책을 표방하였던 이승윤 경제팀이 입각함으로써 실명제 정책은 사실상 유보되었다. 결국 3당 합당에 의한 여당의 세력이 확장됨에 따라 당-정 간 세력 관계의 균형이 무너진 것이 금융실명제 정책의 유보에 있어 또 하나의 원인으로 작용했다.

4. 정책의 실패가 갖는 함의

금융실명제의 실시는 금융자산에 대한 종합과세를 목적으로 하는 것이다. 따라서 금융실명제 실시가 지니는 중요한 의의는 한국사회에서 조세체계가 갖는 문제점과 이로 인한 소득 불평등 구조를 시정하는 데 있다. 그러므로 금융실명제 정책의 실패는 이 정책을 실시함으로써 얻을 수 있는 대규모의 국가재원을 포기하는 것이고, 이것은 납세와 재정에 대한 민주화, 나아가서는 경제민주화에 대한 민중부문의 요구에 역행하는 것이다.³⁷⁾ 또한 자본과 금융의 자유화를 비롯한 전면적인 대외개방을 맞이한 상황에서 금융실명제가 유보됨에 따라 '핫머니'라 불리는 외국의 단기성 자본의 국내유입과 반출이 초래할 주식시장의 교란, 더 나아가 국내경제의 불안정이라는 문제가 부각될 것으로 보인다.

한편 금융실명제 정책의 실패는 두기적 축적으로 부를 획득해 온 독점자본과 부정 축재자들의 이익이 그대로 보호·유지되고 있음을 다시 한 번

37) 금융실명제를 유보한 후 제시된 조세제도에 관한 보완책은 두 가지이다. 첫째는 금융실명제 유보에 대한 직접적인 보완으로 비실명금융자산에 최고세율을 적용하는 것과 상속세법을 개정하여 조세시효를 연장시키는 것이다. 하지만 비실명자산에는 현재에도 52%의 고세율을 적용한다는 점을 생각할 때, 세율증가가 갖는 효과는 사실상 현재의 비실명자금의 차명거래로의 분산전환을 촉진하는 정도 이상의 의미를 가질 수는 없다. 이렇게 볼 때 종합과세가 이루어지지 않는 상태에서의 세율인상은 의미가 없다. 둘째는 세수부족을 메우는 방향으로의 보완인데, 이것은 조세형평의 측면에서 볼 때 민중에 그 부담을 떠넘기겠다는 의도를 드러내고자 하는 것으로 풀이된다(이상영·이종현, 1990: 196).

확인시켜 주었다. 금융실명제 정책이 입안되자 독점자본은 정치권과 결탁하여 경제위기설을 조성하면서 노동운동을 비롯한 민중부분의 요구를 반박하고 자신들의 입지를 확보하려고 했다. 결과적으로 금융실명제 정책의 실패에 따라 독점자본은 비생산적 영역을 통한 축재를 지속함으로써 무기적 축적 패턴을 더욱 확고히 하였다. 하지만 금융실명제의 실시가 장기적으로 볼 때 반드시 독점자본에게 불리한 것만은 아니라고 할 수 있다. 왜냐하면 실명제는 “생산을 통해 이윤을 추구함으로써 사회적 생산력을 급속히 증대시킨다는 의미에서 자본주의의 진보적인 측면”(이상영 이종현, 1990: 195)을 지니고 있기 때문이다. 다시 말해서 금융실명제는 무기적 축적구조로부터 자본간 경쟁을 통해 생산력을 향상시키는 생산적 축적구조로 전환함으로써, 독점자본의 장기적인 경기적 이해를 도모하려는 ‘자본주의 국가’의 축적체제의 개편 시도로 볼 수 있다. 이러한 국가의 축적체제 개편 의도는 ‘민중부분의 경제민주화를 일부 수용함으로써 조세형평을 실현하고 정권의 안정을 도모한다’는 정당성 확보라는 또 다른 의도와 결합되어 금융실명제라는 구체적인 정책으로 나타났던 것이다. 그럼에도 불구하고 독점자본은 자신들의 축적 기제를 결코 포기하지 못한채 정책의 실시에 대해 지속적으로 반대 의사를 표명해왔던 것이다. 무기적 축적을 통한 부의 축제가 이미 습관화 되어 버린 한국사회의 축적구조하에서 독점자본이 금융실명제를 쉽게 받아들이지 못하는 것은 어쩌면 당연한 것으로 보인다.

물론 89년 실명제가 두번째로 유보된 이후로 전경련을 비롯한 독점자본을 대표하는 단체들은 실명제를 수용하겠다는 태도 변화를 보이기도 했다. 하지만 이와 같은 움직임은 아마도 현 정치체제에서 정치권이 실명제를 실시하기는 사실상 어렵다는 확신하에 실명제 반대로 인한 여론의 화살을 정치권으로 넘기려는 의도라고 생각된다. 따라서 정책의 결정권을 갖고 있는 정권 담당자인 행정부와 정치권의 세력 관계가 앞으로 이 정책의 실시 여부에 있어 관건이 될 것이다. 왜냐하면 두 차례의 실명제 유보 과정을 통하여 나타났던 바와 같이, 행정부를 구성하는 정권 담당자들의 경우 실명제 실시에 대한 확고한 의지가 있었음에도 불구하고, 결국 3당 합당으로 당 정

간의 세력 관계가 변화함으로써 정책이 실패했기 때문이다.

한편 여기서 여당을 중심으로 한 정치권의 반발 이유를 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다. 한편으로 그들은 스스로가 비생산적 영역을 통해 부를 축적해온 재력가라는 점에서 실명제 실시로 그들의 비정상적인 축제가 탄로날 것이라는 우려를 가지고 있다. 또 한편으로는 정치자금의 문제로, 현행 정치체제에서는 선거비용 등 정치권의 막대한 자금 수요를 감당해 낼 다른 방법을 갖고 있지 않기에 그토록 실명제 정책에 대해 반발하고 있는 것이다. 따라서 현행 선거법을 비롯한 정치체제의 근본적인 문제점들이 해결되지 않고서는 정치권의 금융실명제에 대한 수용 역시 쉽지 않을 것으로 보인다.

결국 금융실명제 정책의 실패는 축적과 정당성 간의 모순이라는 국가에 관한 논의와 관련지어 볼 때, 다음과 같은 점들을 밝혀주고 있다. 첫째, 실명제 정책의 실패로 국가의 정당성 확보라는 의도는 달성하지 못했고, 이에 따라 정당성에 대한 밑으로부터의 요구가 분출할 가능성은 그대로 남게 되었다. 둘째, 실명제 실시의 유보로 축적구조의 전환을 주장했던 정권 담당자들의 의도가 실현되지 못했다는 점에서 축적구조의 개편에 대한 국가 개입 역시 한계를 보여 주었다. 따라서 금융실명제 정책의 실패는 경제정책으로 대표되는 국가의 자본축적 개입이 축적위기를 완전히 해결하지 못하고, 축적과 정당성의 문제를 여전히 내포할 수 밖에 없다는 점에서 자본주의 국가의 딜레마를 여실히 보여주고 있다. 반면 결과적으로 기존의 축적 체제를 고집하던 독점자본과 정치권의 이해가 관철됨으로써 정경유착 구조가 더욱 강화되는 결과를 낳았다. 이러한 결과는 여전히 한국사회에서 국가권력의 이해가 지배집단의 이익으로 관철되고 있음을 보여주고 있다. 또한 시민사회의 취약성, 다시말해 시민사회가 아직 국가권력을 견제할 정도의 힘을 갖고 있지 못하다는 사실을 보여주고 있다. 이에 따라 국가권력의 성격 규명에 대한 지속적인 연구와 민중부문을 포함한 시민사회의 민주화 요구에 대한 새로운 방향성과 전략의 모색이 요구된다.

VI. 맺음말

이상에서 전두환, 노태우정권기에 나타났던 금융실명제 정책의 입안에서 유보에 이르는 그 변화 과정을 살펴보았다. 지금까지 논의된 것은 정리하면 다음과 같다.

1) 국가의 정책을 분석하기 위해서는 먼저 국가 개념에 대한 추상수준의 문제를 올바르게 규명해야 한다. 이 글에서는 국가의 구체적인 경제정책을 분석의 대상으로 하기 때문에 국가를 가장 낮은 추상수준인 '정권' 개념으로 사용했다

2) 국가의 경제정책에의 개입은 자본축적과 정당성이라는 모순을 야기시킨다. 또한 국가의 개입이 축적 위기를 완전히 해결할 수 없기 때문에, 축적과 정당성의 모순은 계속 남게 된다. 한편 축적과 정당성 간의 모순이라는 기존의 국가론을 한국사회에 적용하는 데 있어서는 무기적 축적구조라는 축적체제의 특성을 전제해야 한다.

3) 금융실명제 정책이 나타나게 된 거시적인 배경은 80년대 한국사회에서 나타났던 축적구조의 개편에 대한 필요성, 대외개방, 정당성이라는 문제가 상호 결합된 것으로 볼 수 있다. 구체적으로는 무기적 축적구조에 의한 경제력 집중, 지하경제의 폐쇄, 세세와 소득체제의 불명등과 같은 한국경제의 구조적 문제들이 자본과 금융자유화라는 대외 개방정책과 맞물리면서 독점자본의 지배력 강화와 민중부문에의 부담 전가 현상으로 나타났다. 이러한 상황에서 국가는 축적구조의 개편과 정당성 확보라는 당면 과제를 해결해 보려는 시도로 금융실명제 정책을 내놓게 된다.

4) 전두환정권기의 금융실명제 정책은 위에서 살펴본 거시적 구조적 문제들이 장영자 사건을 계기로 폭발되자, 시금용을 양성화하고 정권의 정당성에 대한 위협을 견제하는 의도로 입안된다. 하지만 정권의 구체적인 시행의지가 부족했고, 독점자본을 중심으로 하는 자본분파들의 반대와 정치권의 저항으로 결국 유보된다.

5) 노태우정권기는 87년 광범위하게 분출된 민주화 열기를 기반으로 민중부분의 경제민주화 요구가 어느 때보다 강력했던 시기이다. 따라서 경제민주화 요구를 부분적으로 수용할 수 밖에 없었던 정권의 입지가 금융실명제를 제차 입안하는 계기가 된다. 또한 전두환정권기에 비해 상대적으로 실시여건이 보다 성숙했다는 점도 지적될 수 있다. 따라서 이 시기에는 상당히 장기간 실명제 실시 여부를 놓고 각각의 이해집단 간의 의견 대립이 치열했고, 정책의 실시를 위한 많은 진전이 있었던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 결국에는 정권 내부의 분파적 갈등과 독점자본을 중심으로 한 자본분파들의 지속적인 반발에 의해 다시 유보된다.

6) 양 정권에 있어 금융실명제 정책에 대한 이해집단의 입장 변화를 살펴보면 다음과 같다. 양 정권기 모두 경제수석은 정책의 시행을 주도했다. 전두환정권기에는 당시 김재익 경제수석 - 강경식 재무장관의 경제팀이 실명제 실시를 비공개적으로 추진했으며, 상대적으로 경제기획원(김준성 부총리)팀은 이에 반대했다. 한편 노태우정권기의 경우는 분회갑 경제수석 - 조순 부총리 리안이 실명제를 적극적으로 추진하였던 반면, 정영의 재무장관과 이송윤 정책위원장은 성장우선론을 주장하며 적극적으로 반대하였다. 여당은 양 정권기에 있어서 대체로 반대의사를 분명히 했다. 야당의 경우 전두환정권기에 있어 국민당은 반대, 민한당은 정확한 의사를 밝히지 못한 채 막연한 찬성 의사를 표명했던 것으로 보여진다. 노태우정권기에 있어서는 3당 합당을 전후로 양상이 달라진다. 한당 이전까지는 평민당을 중심으로 야당은 적극적인 찬성 의사를 나타냈던 반면, 합당 이후에는 평민당만이 지속적으로 정책 실시를 표명했으나 역부족이었다. 한편 전두환 시기 전경련을 중심으로 한 독점자본은 여론을 의식해서인지 표면적으로는 반대의사를 표명하지 못한채, 비공식적인 통로를 통해서 반대 하거나 정치권에 대해 로비 활동을 벌였다. 반면 노태우정권기, 특히 3당 합당 이후로는 적극적인 반대 의지를 표명하는 등 활발한 움직임을 보였다. 또한 상공회의소로 대표되는 비독점자본의 경우 실명제의 의의에는 동의하는 태도를 보였지만 단계적인 실시를 주장하면서 구체적인 대안없이는 실시에 반대하겠다는

는 의사를 표명하였다. 경실련을 비롯한 시민운동 단체들은 양 정권기를 통해 지속적으로 정책 실시를 주장했던 것으로 볼 수 있다.

7) 금융실명제 정책이 우보(실패)된 원인으로는 정치체제와 경제부문의 유착 관계, 정권 담당자들 간의 분파적 갈등, 자본분파들의 로비활동 등 강력한 반대 표명, 3당 합당이라는 정치체제의 변화 등을 들 수 있다. 먼저 정경유착의 구체적 실체는 60년대 이후 한국의 산업화 전략에서 양적 성장 위주의 국가의 경제정책으로 거슬러 갈 수 있다. 이 과정에서 국가는 경제의 전영역에 있어서 대기업에 대한 집중적인 특혜지원을 통해 이들을 재벌로 성장시켰다. 여기에서 국가와 독점자본 간의 상호 의존적 관계 - 국가는 독점자본에 특혜를 제공해주는 대신 정치자금을 제공받는 - 가 형성되었다. 이 결과 독점자본은 독혀로 지원된 자금을 비생산적인 영역으로 전용하여 재테크를 이용한 무기적 축적을 형성하였던 것이다. 한편 정권 담당자들 간의 갈등은 구체적으로는 당 정간의 대립, 그리고 행정부 내의 경제수석, 경제기획원, 재무부 간의 대립 구도를 들 수 있다. 또한 독점자본의 경우는 기존의 무기적 축적구조를 유지하고자 하는 의도로, 중소자본의 경우 독점자본에 대한 상대적 열세로 인해 사금융에 의존할 수 밖에 없는 입지 때문에 각각 반대의사를 표명했던 것으로 볼 수 있다. 3당 합당은 노태우정권이 여소야대라는 국면에서 정권의 안정성을 확보하고자 하는 시도로서 정경유착의 구도를 더욱 공고히하는 계기가 되었다.

8) 금융실명제 정책의 실패는 국기론과 관련지어 볼 때, 축적구조의 재편에 대한 국가개입의 한계의 정당성 확보의 실패를 의미한다. 그 결과는 무기적 축적구조의 존속으로 독점자본을 비롯한 기득권층의 이익이 지속적으로 유지됨을 뜻한다. 또한 이는 금융실명제의 실시로 이루어질 수 있는 조세체계의 불평등 구조에 대한 부분적인 개선이 불가능하게 됨을 의미한다. 이에 따라 민중부문의 경제적 부담은 여전히 남게 되고, 정권의 정당성은 계속 위협받게 된다. 한편 민중부문에 있어서 정책의 실패는 한국사회의 강력한 국가권력에 비해 시민사회의 취약성을 드러내는 것으로, 이들의 경제민주화 요구가 새로운 방향성과 전략의 차원에서 재검토되어야 함을

시사해 주고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 이 글은 국가의 경제정책이 지닌 보수적 두 축을 자본축적과 정당성으로 놓고, 금융실명제 정책의 입안에서 유보 과정을 이해집단의 갈등 관계를 중심으로 검토하였다. 이러한 의도에서 볼 때 이 글이 지닌 한계는 다음과 같다. 첫째, 금융실명제 정책의 변화 과정에는 여러가지 정치 경제적 상황 변수가 많은 영향을 주었다. 따라서 축적과 정당성 간의 보수를 중심으로 하는 국기론적 접근이 정책의 변화 과정 전체를 설명하기에는 약간의 무리가 있었다. 물론 한국사회에서 축적구조의 특성이나 국가의 정당성 취약을 보조적인 설명 변수로 설정했지만, 이러한 측면들이 엄밀한 이론화 과정에 이르지 못한채 분석틀로 사용되었다. 둘째, 금융실명제 정책 도입의 거시적인 배경으로 설정되었던 요인들이 실명제 정책의 변화 과정에서 이해집단들의 행위에 구체적으로 어떤 영향을 미치고 있는가에 대한 좀 더 정치한 분석을 하지 못했다는 점이다. 셋째, 국가권력 내부의 분파적 갈등을 다루는 데 있어서, 각 기관들이 일정한 행위 유형을 지니고 있지 않고 당시의 정치 경제적 국면에 따라 유동적인 입장을 보였다. 따라서 이들 간의 명확한 대립 구도를 설정하여 정권의 성격을 파악하는 데 한계가 있었다. 넷째, 독점자본과 중소기업 대표하는 이해집단에 대한 자료의 한계를 들지 않을 수 없다. 금융실명제가 한창 추진중이던 82년 88년에 있어 재무부와 경실련을 제외하고는 이해집단의 입장을 공개적으로 표명한 자료를 구하기 힘들었다. 특히 자본분파들의 입장을 드러내고 있는 자료에 대한 접근은 용이하지 않았다. 따라서 보다 세밀한 이해집단의 입장 표명과 이것의 변화 과정을 파악하기에는 한계가 있었다.

도움 받은 글들

1. 자료

- 경제정의실천시민연합, 「금융실명제 관련일지 정리」.
- 경제기획원, 각년도, 「한국통계연감」.
- , 1982, 「개발연대의 경제정책」.
- , 1990, 「숫자로 본 우리경제」.
- 국회 재무위 회의록, 1982, 12, 제 114회.
- 금융개선국, 1989, 「금융실명제 실시 준비현황」.
- 대우경제연구소, 1992, 3, 「금융실명제는 단기적으로 실시하는게 이상적이다」.
- 상공회의소, 1993, 2, 「새정부의 경제운용 방안에 관한 제언」.
- 삼성경제연구소, 1990, 3, 「금융실명제 도입의 파급영향 분석 및 시행방안」.
- 재무부 금융실명거래실시준비단, 1990, 1, 「금융실명거래제의 실시계획」.
- 재무부, 1990a, 2, 「금융실명제 실시 추진방향」.
- , 1990b, 2, 「재정금융뉴스」.
- 전국경제인연합회, 1982a, 8 「전경련」 통권 213호.
- , 1982b, 12, 「전경련」 통권 217호.
- , 1992, 10 「새정부에의 정책 제언」.
- 한국경제연구원, 1990, 6, 「금융실명거래제 도입실시에 따른 경제적 파급효과 및 기업체 설문조사결과 분석」.
- 한국개발연구원, 1990, 3, 「금융실명제의 파급영향과 실시논의」.
- 한국은행 은행감독원, 1989, 「은행단 금융실명제 준비위원회 제1차 회의 자료」.

2. 논문 및 저서

- 강경식, 1992, 『가난구제는 나라가 한다』, 삶과 꿈.
- 강 민, 1983, 「관료적 권위주의의 한국적 생성」, 『한국정치학회보』 17.
- , 1987, 『국가이론의 한국적 적실성』, 『현대 한국정치와 국가』, 법문사.
- 강영철, 1990, 「정부도 무릎꿇은 세계최고의 지하경제 왕국」, 『다리』 5.
- 강철규 외, 1991, 『재벌 - 성장의 주역인가 탐욕의 화신인가』, 비봉.
- 고광철, 1990, 「재무부 금융실명단 잉태에서 낙태까지」, 『다리』 5.
- 고성국, 1985, 「1970년대 정치변동에 관한 연구」, 『한국자본주의와 국가』, 한울.
- , 1988, 「보수연합의 구도와 민중연합의 전망」, 『동향과 전망』 4호.
- 고은택, 1992, 「『검은돈』 횡포에 개혁요구 묵살」, 『경제정의』 11, 12.
- 곽상경, 1990, 「정권의 정당성 무너졌다 : 금융실명제연기에 부쳐」, 『월간조선』 5월호.
- 구상서, 1989, 「대통령 선거공약실천 방향과 과제」, 『국책연구』 가을호.
- 구석보 외, 1990, 「실명제 연기이후 무엇이 문제인가」, 『월간중앙』 5월호.
- 구해근, 1984, 「한국과 대만의 경제발전에 대한 정치 경제학적 접근」, 『한국사회의 재인식 1』, 한울.
- 권희석, 1990, 「금융자산 실명제에 관한 연구」, 성균관대 경영대학원 석사 논문.
- 기독교사회문제연구소, 1987, 『기사연리포트』, 민중사.
- 김 건, 1988, 「한국의 중화학공업화 과정에서의 국가개입의 양상 및 귀결」, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사.
- , 1991, 「1980년대 한국자본주의와 산업구조조정」, 『사회경제명론』 3, 한울.
- 김석민 편저, 1989, 『신식만지 국가독점자본주의 논쟁』, 새길.
- 김성국, 1984, 「세계체제와 한국의 정치·경제」, 『한국사회의 재인식 1』.

한울.

- 김영명, 1992, 「한국 현대 정치사 : 정치변동의 역학」, 을유문화사.
- 김영순, 1988, 「유신체제의 수립 원인에 관한 연구」, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한울.
- 김윤환, 1988, 「87년 노사분규의 종합진단」, 『노동경제연감』, 한국경영자총협회.
- 김인영, 1993, 「한국 국가성격논의에 관한 방법론적 제고」, 『경제와 사회』 17호, 한울.
- 김장언, 1991, 「정책결정과정에 관한 연구 - 금융실명제정책 집행유보의 요인분석」, 경희대 행정학과 석사논문.
- 김태일, 1985, 「권위주의체제 등장 원인에 관한 사례연구」, 『한국자본주의와 국가』, 한울.
- 김호기, 1985, 「경제개발과 국가의 역할」, 『한국자본주의와 국가』, 한울.
- , 1993, 「조절이론과 국가이론」, 『동향과 전망』 19호.
- 나석권, 1993, 「금융실명제의 실패에 관한 비교연구 - 참여자를 중심으로」, 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 동아일보사, 1990, 「금융실명제 <실명>시킨 지하경제의 정체」, 『신동아』, 6월호.
- 류재현, 1988, 「한국산업독점체의 형성과 금융적 자본의 관계」, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사.
- 박상섭, 1985, 『자본주의 국가론』, 한울.
- 박종열, 1989, 「5공화국 정치자금」, 『신동아』 1월호.
- 박준식, 1988, 「1980년 전후의 노동운동과 국가의 개입」, 『오늘의 한국 자본주의와 국가』, 한길사.
- 방문신, 1990, 「한국의 지하경제」, 『달』 8월호.
- 배기봉, 1990, 「자본시장개방과 금융실명제에 관한 연구」, 성균관대 경영대학원 석사논문.
- 배명구, 1988, 「대통령 비서실의 구조와 역할에 관한 연구 : 경제비서관을

- 중심으로」, 서울대 행정대학원 석사논문.
- 배인준, 1990, 「이승윤경제팀, 인맥과 정책」, 『신동아』 6월호.
- 서병욱, 1989, 「장영자사건 파워게임 대해부」, 『월간조선』 4월호.
- 서재진, 1989, 「한국 자본가 계급의 계급 기구의 형성과 성격 - 전경련을 중심으로」, 『현대 한국의 자본축적과 민중생활』, 문학과 지성사.
- 손운락, 1990, 「정책결정과정에서 행정관료의 역할에 관한 연구 - 금융실명제를 중심으로」, 고려대 정책과학대학원 석사논문.
- 송주명, 1989a, 「신식민지파시즘론의 테제들」, 『경제와 사회』 4호.
- , 1989b, 「신식민지파시즘의 이론구조」, 『1980년대 한국사회와 지배 구조』, 풀빛.
- 신광영, 1990, 「무표행위와 지역주의」, 『한국의 지역주의와 지역갈등』, 성원.
- 신상민, 1990, 「금융실명제 <실명>의 내막」, 『월간조선』 5월호.
- 한철원, 1992, 「금융실명제 : 신뢰성회복을 위해 즉각 실시되어야 한다」, 『관치금융청산과 금융개혁을 위한 공개토론회 자료집』.
- 양우성, 1991, 「국가의 산업화전략과 차별적 금융규제에 관한 연구」, 서울대 행정대학원 석사논문.
- 양혁승, 1992, 「병든 경제 되살리고 밀실정치 없애는 만병통치약」, 『경제 정의』 11, 12.
- 유석훈, 1987a, 「한국사회 국가론 연구의 현황과 과제」, 『연세춘추』, 87. 5. 18.
- , 1987b, 「베버의 개념들과 한국 국가론 연구」, 『동대신문』, 87. 9. 15.
- , 1990, 「한국사회 변혁운동의 두 가지 기반: 계급(계층)의식과 지역 차별의식」, 『한국의 지역주의와 지역갈등』, 성원.
- 유영울, 1990a, 「거대여당 민주자유당과 재벌」, 『신동아』 3월호.
- , 1990b, 「재벌의 부동산투기」, 『신동아』 6월호.
- 이경제, 1987, 「6.10시위 막전막후」, 『신동아』 8월호, 동아일보사.

- 이근식, 1987, 「한국금융의 특성」, 『한국경제론』, 까치.
- 이기준, 1991, 「정책결정과정이 있어서의 행정관료의 역할」, 건국대 행정대학원 석사논문.
- 이백만, 1990, 「조순부총리」년3개월의 좌절」, 『신동아』, 3월호.
- 이상영·이종현, 1990, 「금융실명제」, 『동향과 전망』, 여름호.
- 이상영 외, 1993, 『경제정보 소프트』, 의암출판.
- 이성형, 1985, 「국가, 계급 및 자본축적」, 『한국자본주의와 국가』, 한울.
- , 1988, 「신식파시즘본의 이론구조」, 『현실과 과학』 2집, 새길.
- 이유준, 1984, 「정책결정과정에 있어서의 갈등에 관한 연구」, 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 이전순, 1992, 「중앙관리경제가 낳은 사생아」, 『경제정의』 11.12.
- 이필상, 1992a, 「금융지배 자유화 요구는 어불성설」, 『경제정의』 11.12.
- , 1992b, 「기득권층의 거짓 우려」, 『경제정의』 11.12.
- 임진숙, 1986, 「주변부자본주의하에서의 국가-자본 관계」, 『해방후 한국의 사회변동』, 문학과 지성사.
- 임현진·권태환, 1984, 「국가와 국제정치·경제체제」, 『한국사회학연구』 제 7집, 한울.
- 임현진, 1984, 「종속적 발전에 따른 국가의 변모」, 『한국사회의 재인식 1』, 한울.
- 장세훈, 1992, 「자본의 투기적 토지 소유와 국가의 토지 정책」, 『한국자본주의와 재벌』, 문학과 지성사.
- 정건화, 1990, 「물가폭등과 6공화국의 경제정책」, 『민족지평』, 겨울호, 민족지평사.
- 정관용, 1988, 「중화학공업화 정책을 통해 본 한국의 국가성격」, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사.
- 정원호, 1989, 「발전도상국 사회성격논쟁의 전개」, 『반제반독점 민주주의 혁명 논쟁』, 새길.
- 정정길, 1992, 「6공화국 최대악점인 경제정책」, 『신동아』, 10월호.

- 정태인, 1989, 「최근의 경제동향과 그 실현적 함의」, 『동향과 전망』 4호.
- 조선일보사, 1992, 『제 14대 국회의원선거 자료집』.
- 조형재, 1987, 「국가론의 현황과 전망」, 『한국사회연구』 5, 한길사.
- 최 광, 1990, 「금융실명제를 전면 실시하라」, 경실련 정책공청회 4.25.
- 최명근, 1992, 「국민 놀라지 않게 해야 성공한다」, 『경제정의』 11, 12.
- 최봉환, 1989, 「금융실명제의 의의와 추진방향」, 『국회보』 11월호.
- 최인철, 1991, 「1980년대 부실기업 정리과정에 관한 연구」, 『사회경제명론』 3, 한울.
- 최장집, 1985, 「노동조합에 대한 조합주의적 통제」, 『분단시대와 한국사회』, 까치.
- , 1989, 「한국현대정치와 구조와 변화」, 까치.
- , 1993, 「한국민주주의의 이론」, 한길사.
- 한국사회연구소, 1988, 「자본자유화 정책과 증권시장의 성장」, 『동향과 전망』 1호.
- , 1989, 「현정세의 구조적 특질」, 『동향과 전망』 4호.
- , 1991, 「한국경제론」, 백산서당.
- 한국산업사회연구회, 1989, 「1980년대 한국의 지배구조 변화」, 『1980년대 한국사회와 지배구조』, 풀빛.
- 한국정치연구회, 1989a, 『현대지본주의 정치이론』, 백산서당.
- , 1989b, 『한국정치론』, 백산서당.
- 한국정치연구회 이론분과, 1989, 『반파시즘 민주혁명론』, 이성과 현실.
- 한달영, 1990, 「발전도상국 국가독점자본주의의 특수성」, 『경제와 사회』 7호.
- 한도현, 1992, 「현대 한국에서의 재벌의 토지 지배 실태」, 『한국자본주의와 재벌』, 문학과 지성사.
- 한상진, 1983, 「관료적 권위주의하에서의 민주주의의 전망」, 『한국사회 어디로 가고 있나』, 현대사회연구소.
- , 1985, 「권위주의의 유산과 민주화의 논리」, 『현대사회』 17 여름호.

현대사회연구소.

- Amsden, A., 1989, *Asia's Next Giant*, Oxford University Press.
- Block, F., 1977, "The Ruling Class Does Not Rule", *Social Revolution* Vol.7(3). 임영일·이성형 편역, 1985, 「지배하지 않는 지배계급」, 「국가란 무엇인가」, 까치.
- Brunhoff, S.D., 1977, "Crise capitaliste et politique economique", Poulantzas, eds., *la crise de l'Etat*, Paris: PUF, 임영일·이성형 편역, 「공황과 경제정책」, 「국가란 무엇인가」, 까치.
- Deyo, F.C. eds., 1987, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press.
- Evans, P. et al, 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.
- Fine, B. & Harris, L., 1975, *Rereading Capital*, London: Macmillan. 김수행 옮김, 1984, 「현대 정치경제학 입문」, 한울.
- Gereffi, G. & Wyman, D., 1990, *Manufacturing Miracles*, Princeton University Press.
- Haggard, S., 1990, *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press.
- Harris, L., 1980, "The State and the Economy: some theoretical problems", *Socialist Register*.
- Hughes, H. eds., 1988, *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge University Press.
- Jessop, B., 1989, "Putting States in their Place: State Systems and State Theory", *Marxism in the New Global Society*, Kyungnam University Institute for Far Eastern Studies, 쿠친스키 외, 「국가의 위상정립: 국가체계와 국가론」, 「전환기의 마르크스주의」, 공동체.
- , 1990, *State Theory: Putting Capitalist State in its Place*,

Pennsylvania State University Press.

- Koo Hagen & Kim Eun Mee, 1992, "The Developmental State & Capital Accumulation in South Korea". Ricard Appelbaum & Jefferey Henderson, eds., *State and Development in the Asian Pacific Rim*. Sage.
- Montague, G., 1992, "State Autonomy & Capacity in Korea's Export-led Development ", *87th ASA Meeting*.
- O'Connor, J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, 우명동 옮김.
1990, 『현대국가의 재정위기』, 이론과 실천.
- Offe, C., 한상진 편, 1988, 『국가이론과 위기분석』, 전예원.
- Poulantzas, N., 1968, *Political Power and Social Classes*, 홍순권·조형재 옮김, 1986, 『정치권력과 사회계급』, 풀빛.
- , 1978, *State, Power, Socialism*, NLR.
- Wade, R., 1990, *Governing the Market*, Princeton University Press.
- , 1992, "East Asia's Economic Success", *World Politics* 44(2).

3. 기타

- 동아일보, 1982. 7.4, 7.13, 7.14, 7.15, 7.19, 7.29, 8.22, 9.10.
1990. 1.17, 3.21, 4.4.
- 매일경제신문, 1987. 9.19, 1988. 1.29.
- 조선일보, 1982. 7.4, 1989. 9.1, 9.5, 1990. 3.21.
- 중앙일보, 1990. 1.30, 2.27, 3.9, 3.26, 4.4.
- 한겨레신문, 1990. 1.26, 2.7, 3.22, 4.5.
- 한국경제신문, 1982. 7.4, 7.10, 7.10, 7.29, 7.30, 1990. 1.20.
- 한국일보, 1982. 7.8, 1990. 3.22.

Abstract

A Study on the Process of the Real Name Transaction System Policy

- Focusing on the Conflict Relations Among Interest Groups -

Lee Tae Joon

Department of Sociology

The Graduate School

Yonsei University

In contemporary capitalism, the state has been intervening in capital accumulation through its economic policies. However, in order to intervene in capital accumulation, the state faces the legitimation problem. Though the contradiction between accumulation and legitimation is a general characteristic found in capitalist societies, its form varies according to the respective uniqueness found in the societies. In the case of Korea, because of its particular accumulation structure and lack of legitimation, the economic policies of the state has been found in want of acquiring legitimacy. Within this context, this study attempts to review the conflict between accumulation and legitimation of the state, and how such conflict can be applied to Korean society. This analysis will focus on the changes of the Real Name Transaction System Policy, as viewed from the conflict of interest groups.

In Chapter 2, I seek to present a methodology to study the

state's policies by conceptualizing the state according to its level of abstraction. The frame of analysis was set according to a review on the implications of the state's policies. In order to lead a more detailed analysis of the state's policies, it is required to set the analytic concept at a lesser level of abstraction, that of the regime. Furthermore I add that the contradiction between accumulation and legitimacy should be viewed under the consideration of the uniqueness of the Korean situation: the speculative accumulation structure and lack of legitimacy of the regime.

Chapter 3 deals with the macro aspect of the background in which the Real Name Transaction System was introduced, focusing on the contradictions within the Korean capitalist system. Amidst the political and economic changes during the late 70's throughout the 80's, the opening of the market and solidification of monopolistic capital (by means of speculative accumulation) leads to abuses of the black market and inequality of the tax system. These circumstances, revealing themselves in the inequal structure of income distribution presses the burden inflicted on the popular sector, whose aspirations and demands for the democratization of the economy come to pose a threat to the legitimacy of the regime.

In Chapter 4, I give a detailed description of the Real Name Transaction System policies that were drafted during the early terms of the Chun and Roh regime. During the Chun regime, the Real Name Transaction System was considered as the structural problems within the Korean capitalistic system defined in Chapter 3 surfaced with serious financial scandals. Consequently, its ratification was deferred due to 1) sectoral conflicts within the administration and legislators, 2) the opposition of the capitalist sector, led by

monopoly capitalists, and 3) the lack of determination of the rulers. As for the Roh regime, its ratification was considered as a means to provide for the stable reproduction of the regime, as the demands for economic democratization exploded after the 1987 democratization movements. During this period, despite the fact that the situation was more appropriate to ratify the bill, the Real Name Transaction System was deferred again. I define the cause for this phenomenon to be the existing conflict between interest groups, namely the pressure of monopoly capital and the objection within the sectorized political sphere.

In Chapter 5, I look at the conflict relationships between interest groups that surged as the bill was deferred, by making a comparative analysis between the Chun and Roh regime. I connect this characteristic to the changes brought forth in the 90's: I review the standpoint of each interest group and the implications of such a change in attitude. Lastly, I review the implication found in the failure of this policy. Such a consequence can be seen as the limitations of the state's endeavor to adjust the accumulation structure. As a result, the speculative accumulation structure and unequal income structure prevails. I conclude by foreshadowing the challenge of the popular sector towards the regime's legitimacy.

In Chapter 6, I sum up the the analysis and cite the limitations of this study. I finish by speculating the realization of the Real Name Transaction System in Korea.

Key-words: Real Name Transaction System, accumulation and legitimacy, speculative accumulation structure, conflict of the interest groups, demand of legitimacy.