이야기 시리즈 14

# 금융실명제 이야기

김한응 지음

자유기업원

# 훑 어 보 기

금융실명제는 “모든 금융거래를 실명으로” 할 것을 요구하는 지극히 평범한 제도처럼 보이지만, 이 제도는 우리 경제에 대해서 많은 문제를 일으켰고 심각한 타격을 주었다. 그러나 금융실명제가 실시될 당시에는 금융실명제만 실시되면 부정부패는 즉시 우리나라에서 근절될 것이라고 하는 환상이 지배하고 있었다.

이것은 마치 19세기 초에 미국에서 금주법을 시행하기만 하면 미국 땅에서 모든 범죄가 없어질 것이라고 착각했던 금주운동과 비슷한 것이었다. 미국의 금주법이 범죄를 소탕하는 데 실패하고 또 이 법이 개인의 자유를 지나치게 제한한다는 비판이 일면서 이 법은 미국 땅에서 완전히 사라지고 말았다.

금융실명제가 실시될 때에 있었던 이에 대한 지지열기는 어디로 갔는지 최근의 여론조사 결과에 의하면 실명제에 대한 지지도는 급격히 떨어지고 있다. 그 이유는 시간이 지남에 따라 금융실명제와 관련된 근본적 문제점이 일반국민들에 의해 이해되기도 한 측면이 있겠지만 그보다도 더 절실하게 실생활에서 이들은 큰 불편을 몸소 경험하게 된 것이 더 크게 작용했다고 볼 수 있다.

금융실명제의 폐지에 대한 지지는 학력이 낮은 30대 ~40대 그리고 자영업과 농림어업에 종사하는 층에서 더 강하게 나타나고 있는데 이들의 대부분이 영세상공인들이라고 가정하면 많은 것이 설명된다고 하겠다.

이와 같이 금융실명제에는 많은 문제가 있다. 이를 차례로 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 금융실명제는 국민의 기본권인 “자유”를 침해하고 있다. 인간은 자기의 생존을 위해서 자기 재산을 보호하고 감추려는 본성이 있으며 “자유”의 개념은 이런 본능을 지켜주기 위한 것이다. 금융실명제는 “검은 돈” 운운하면서 이러한 인간의 본능적 욕구를 억제하려는 데 가장 큰 문제가 있는 것이다. 일본에서는 개인의 자유를 억압하는 효과, 더 구체적으로는 개인의 사생활을 침해하는 효과가 너무 크기 때문에 그 가능성 하나만으로 실명제의 실시가 연기되고 있다.

둘째로, 경제에 나쁜 영향을 미친다. 금융실명제를 실시할 당시에도 이러한 우려는 강했으며 그 이후 이러한 부작용을 중화시키기 위하여 많은 통화를 살포하였다. 이렇게 살포된 통화로 인한 인플레 기대심리와 더불어 금융실명제는 경제에 큰 주름살을 안겨주고 말았다.

구체적으로는 경상수지 적자가 지속되었고, 민간저축률이 떨어지고 과소비가 만연되었다. 뿐만 아니라 사금융도 더 번창하였고 지하경제도 늘어만 갔다.

셋째로, 금융실명제는 부정부패를 방지하고 조세의 형평을 달성하는 데 있어 더 효율적인 방법이 있음에도 불구하고 이를 외면한 채 모든 사람들을 불편하게 만드는 방식에 집착한 제도이다. 먼저 일반국민은 부패와 거리가 멀고 권력과 규제만이 부패할 위험성이 높은데 금융실명제는 이 점을 간과하고 부정부패와 아무 관계도 없는 일반국민까지 구속하는 방식을 택했다.

규제를 풀고 권력을 분산시키면 부정부패가 생길 소지 자체가 크게 줄고 여기에 정치인, 고급관료 등을 감시.감독하기 위한 정치자금법과 부정부패방지법을 제정하고 이 법을 시행하기 위한 기구를 설치해 놓으면 부정부패의 대부분은 해결된다고 볼 수 있다.

그리고 공평과세도 전체적인 세율을 낮추고 조세구조를 단순화하여 조세포탈 의욕 자체를 줄이는 방법으로 해결하는 것이 더 합리적이라고 할 수 있으며, 지금과 같아서는 세무공무원들의 부정을 방지하는 것이 더 효과적이라고 생각될 수 있을 정도이다. 금융실명제는 범죄, 즉 부정부패를 방지하는 측면에서도 효과적이지 못한 측면이 많다. 정보가 너무 많아서 옥석玉石을 구분하기 어려운 측면도 있고, 또 금융기관 직원을 쉽게 공범자로 만들 위험성도 있는 것이 금융실명제의 문제점이다.

IMF측에서 금융실명제의 기본골격을 유지해야 한다고 했다지만 이들이 “사생활”, “투명성”, “국민의 알 권리” 등에 대해서는 우리보다 더 잘 알고 있으므로 이런 시각에서 IMF측의 입장을 고려하기만 하면 될 것이다.

# 1. 머리말

## 금융실명제의 뜻과 역사

금융실명제는 “모든 금융거래를 실지명의實地名義(참된 자기 이름)로” 할 것을 요구하는 지극히 평범한 제도이다. 그런 제도가 왜 그렇게 많은 문제를 일으키고 또 왜 경제에 그렇게도 심각한 타격을 주었을까?

금융실명제를 주창하는 사람들은 이를 통해, 첫째, 부정부패의 방지를 통한 경제 정의正義의 실현, 둘째, 공평과세의 실현 등을 성취하려 하고 있다. 재무부(지금의 재경원)도 금융실명제 실시 1주년을 기념하기 위하여 발간된 “금융실명제 실시 1주년 백서”에서 실명제 지지자들의 주장과 대체로 일치되는 의견을 내놓고 있다. 재경원은 한걸음 더 나아가 금융실명제의 광범위한 파급효과에 비추어 실명제의 실시를 김영삼 대통령이 말한 대로 “개혁 중의 개혁”이라고 부를만 하다고 결론짓고 있다.

그런데 이렇게 높은 이상理想을 품고 있는 금융실명제가 이와는 전혀 다른 분위기에서 태어났다는 것을 아는 사람은 별로 없는 것 같다. 제5공화국 때에는 우리 나라의 근대화를 앞당기기 위해서 모든 정보를 국가로 집중시켜야 한다는 생각이 상당히 강했으며, 그 당시에 윤곽이 잡힌 소위 5대 국가기간전산망도 모든 정보를 가능한 한 빨리 국가로 집중시키는 데 필요하다는 생각에서 출발한 것이다. 이러한 생각이 팽배하던 시대에 국민에 대한 보다 구체적인 정보의 수집수단으로써 금융실명제 문제가 제기되었고, 관련법안이 국회에 계류 중에 있을 때 “아웅산 사건”이 일어나 이를 가장 강력하게 추진하던 인물이 사망하면서 흐지부지되고 말았다.

제6공화국에 들어와서는 금융실명제가 법제화되는 데까지는 성공하였으나 금융기관의 준비부족, 경기후퇴 등의 이유로 끝까지 실시되지 못하고 문민정부로 넘어오고 말았다.

이와 같이 제5공화국과 제6공화국에 걸쳐 두 번이나 실시 직전에 좌절된 것이 금융실명제에는 대단한 권위를 붙여주었다. 순진한 학자들이 보기에는 5, 6공의 부패세력들이 자신들의 잘못이 들어나거나 그 이후의 행동에 제약을 받을까 두려워 금융실명제의 실시를 경기후퇴라든가, 금융기관의 준비부족이라든가 하는 별로 설득력이 없어 보이는 이유를 들어 보류하였기 때문에 이들의 주장은 더욱 강해지기 시작하였다. 이러한 분위기가 확산되면서 일반국민들도 금융실명제를 실시하면 그들이 미워해 왔던 부패한 세력들이 일소되고 따라서 우리 나라에서 부정부패가 완전히 척결될 것이라는 이러한 학자들의 주장을 믿게 되었다.

이러한 배경 때문에 금융실명제가 부정부패 척결에 대단한 위력이 있을 것이라는 상상이 더 큰 상상을 낳는 상승작용이 일어나, 문민정부 초기에 이르러서는 대부분의 학자들이 금융실명제가 부정부패를 방지할 수 있는 제도 중에서 가장 핵심적인 것으로 믿게 되기에 이르렀다.

제5공화국시대에 정보의 정부 집중을 통하여 개인의 자유를 제한하고 군사독재의 영구집권을 꿈꾸던 사람들이 계획했던 금융실명제가 그 후 군사독재에 항거하여 민주주의를 회복시키려고 노력하던 사람들이 엉뚱하게도 부정부패의 방지라는 이름으로 그 실시를 주장하고, 국민의 기본권을 신장시켜 줄 것으로 기대되었던 문민정부가 이를 민주적 개혁의 초석처럼 생각하게 된 것은 참으로 이상한 일이다.

## 금융실명제의 착각

1993년 금융실명제가 실시되던 당시에는 많은 사람들이 금융실명제만 실시되면 우리나라에서 부정부패가 그 순간부터 사라질 것만 같은 착각에 빠져 있었다. 이러한 착각은 마치 금주법이 시행되기만 하면 그 순간부터 모든 범죄가 일시에 없어질 것으로 착각했던 미국의 금주운동과 비슷한 것이었다. 이 금주운동은 19세기 초에 미국 전역에 홍역처럼 확산되면서 거의 모든 주에서 금주법이 제정되었다.

그러나 금주법이 실시된 후에도 미국에서는 범죄가 사라지지 않았고 오히려 범죄가 늘어나는 추세를 보였다. 그렇게 범죄가 늘어나는 추세를 보인 것에는 예컨대 술을 마시는 행위, 집에서 술을 제조하는 행위 등 금주법이 없었으면 범죄로 취급 당하지 않았을 행위가 범죄로 취급되게 된 데도 상당한 이유가 있었다. 물론 금주법의 실시로 미국이 표면상 더 건실해진 것은 사실이나 실질적으로 더 건실해졌느냐에는 상당한 의문이 있었고 특히 개인의 자유를 부당하게 제한한다는 여론이 높아지면서, 이 금주법은 1933년에 결국 폐지되고 지금은 그 흔적조차 미국땅에서 완전히 없어지고 말았다.

금융실명제를 지지하는 사람들 스스로가 국민의 98% 이상이 실명거래를 하고 있음을 인정하고 있었음에도 불구하고 금융실명제의 즉각적 실시를 강조한 것은 이 정도의 금융실명거래로는 이들이 지향하는 목표인 부정부패의 방지와 공평과세를 달성할 수 없다고 믿고 있었기 때문인 것으로 이해된다. 국민의 2% 미만인, 흔히 기득권층이라고 지칭되는 극소수가 비실명이므로, 이들만 금융실명제로 묶으면 부정부패는 간단히 추방되고 조세부담도 공평해질 수밖에 없다는 것이 이들의 논리였다.

그런데 금융실명제가 실시되고 있다고 주장되는 미국을 위시한 어떤 선진국에서도 금

융거래가 100%까지는 실명으로 이루어지지 않고 있으며, 또 부정부패의 추방과 공평과세 면에서도 완전하지 못한 것이 현실이다. 다시 말하면 어떤 나라에서도 금융거래는 100% 실명으로 거래될 수 없는 것이며 따라서 금융실명제에 의한 부정부패의 완전한 척결도 실현될 수 없다는 결론이 쉽게 도출될 수 있을 것으로 생각되나 금융실명제 지지자들은 이러한 사실에 별로 귀를 기울이지 않았다.

미국의 예를 보면 은행에 예금계좌를 개설하려 할 때에는 원칙적으로 자기의 사회보장 등록번호를 제시하고 실명으로 개설해야 하지만, 자기 부인 등이 모르는 별도의 예금계좌를 갖고 싶을 때에는 가명으로 예금계좌를 열 수 있으며 이럴 때에는 자기의 사회보장 등록번호를 알려주지 않을 수 있다. 다만 이런 경우에는 이자소득을 원천징수 당하게 되기 때문에 세금감면 등의 혜택을 받지 못한다고 한다.

그리고 양도성 예금증서와 같이 그 증서를 가지고 있는 것으로써 그 예금의 소유가 증명되는 소지인식 증서는 실명이 필요 없으므로 이를 포함하면 미국에서도 금융거래의 20~30% 이상에 해당하는 부분이 비실명으로 이루어진다고 말할 수 있다. 미국에서는 소지인식인 3개월 만기 재정증권 한 종류가 금융시장에서 차지하는 비중이 이 정도가 되기 때문이다.

## 금융실명제의 실체

금융실명제가 실시된 지 4년밖에 안 되는 시점(1997. 11. 17)에서 실시된 경향신문의 여론조사 결과에 의하면, 이를 폐지하자는 의견이 금융실명제를 지키자는 의견을 압도하고 있는 것으로 나타났다. 1997년 12월 4일 발표된 동아일보의 여론 조사결과는 금융실명제를 지켜야 한다는 여론이 이제 8.7%로 줄었음을 보여주고 있다. 금융실명제를 실시한 문민정부의 임기가 끝나기도 전에 이와 같이 국민의 의견이 급격히 악화되는 이유는 어디에 있는 것일까? 1993년 문민정부가 들어설 때에 볼 수 있었던 금융실명제에 대한 열렬한 지지는 어디로 간 것일까?

뒤에서 자세히 지적하는 바와 같이 금융실명제는 국민의 기본권이란 측면에서 보나 경제효율이란 측면에서 보나 문제가 많은 제도이다. 이런 문제점들이 시간이 지남에 따라 일반국민들에게도 알려졌겠지만 이렇게 금융실명제에 대한 지지도가 급격히 반전되게 만든 요인으로는 실생활에서 뼈저리게 느껴졌을 것으로 생각되는 요인도 있다. 그것은 부가가치세법상 특별취급을 받는 영세상공인들의 어려운 입장이다. 이들은 세금을 추적 당할까 두려워서 예금을 하지 않는 경향이 생겼다는 것이다. 예금을 하면 그것으로부터 역산逆算되어 추정되는 매출액이 세법상 특별 취급을 받을 수 있는 최저 매출액을 넘을 가능성이 있고 그렇게 되면 세금을 추징 당할지도 모르기 때문에 이들은 요즘 예금을 하지 않고 현금으로 보유하는 경향이 늘어나고 있다고 한다.

경향신문의 여론조사에서 학력이 낮은 30대~40대가 금융실명제의 폐지를 지지하고, 20대와 고학력, 전문직 종사자들은 이를 반대한다는 사실은 이러한 영세상공인들의 어려움을 반영하는 것이라고 생각된다.

이것은 금융실명제의 문제가 예상 이상으로 크다는 것을 말해주고 있다. 금융실명제는 돈이 있으면서 세금을 포탈하는 악덕惡德 부자를 잡아 조세의 공평을 기하려는 것이었지 매일매일 겨우 먹고 사는 사람들을 징벌하는 것을 목표로 하지는 않았다. 이렇게 사는 사람들이 세금을 회피하려는 경향은 이들이 부담하는 세금을 줄이거나 다른 방법으로 해결하는 것이 조세의 공평을 기하는 것이지 이들 가난한 영세상공인들의 호주머니를 터는 방법으로 해결해서는 경제에도 도움이 안 될 것이다.

또 이들이 갖고 있는 현금이 대단하지는 않겠지만 이런 입장에 있는 사람들은 대단히 많을 것으로 생각되기 때문에 이들의 정부정책에 대한 반응은 정치적, 경제적 영향력이 가히 메가톤급이 될 수 있는 것이다. 이들을 편하고 행복하게 살 수 없게 하는 정치제도와 경제정책은 아무리 좋은 이상을 목표로 하고 있어도 의미가 없는 것이다.

금융실명제는 이와 같이 어떻게 보면 무고하다고 할 수 있는 영세상공인들을 더 괴롭히고 있으며, 이 때문에 금융기관의 수신활동도 상당히 제약을 받을 가능성이 있다. 금융실명제는 또 "검은 돈"에 대한 자의적 판단, 이러한 돈에 대한 "도강세" 부과 주장, 실명확인의무를 아무 수사권도 없는 금융기관직원에게 부담시킨 점 등으로 "자금흐름"에도 심각한 장애를 주어 자금을 필요로 하는 경제의 구석구석으로 자연스럽게 흘러들어가는 것을 막고 있다. 금융실명제를 전격 실시할 때에도 그러한 부작용을 우려하여 자금을 대규모로 풀었는데 그로 인한 후유증이 금융실명제의 심리적 효과와 더불어 과소비를 부추겼다고 볼 수 있다.

지금과 같이 어려운 때 금융실명제를 폐지하면 "자금 흐름"이 훨씬 원만해지고, 영세상공인들의 자금도 은행, 증권시장으로 유입되어 경제 전체, 특히 자금시장에 상당한 활력소를 제공할 가능성이 높다고 생각된다. 현재 비실명 상태로 묶여 있어서 이동이 어려운 자금 자체의 규모가 대단히 크다는 말도 있다. 이 돈들이 모두 "검은 돈"이라는 주장에도 무리가 있지만 그 돈이 마약이나 국가전복활동과 관계가 있는 것이면 몰라도 그렇지 않다면, 지금과 같이 어려운 때에 국가경제에 정당하게 기여하고 그 대가를 누릴 자격이 있다고 보아야 할 것이다.

## 2. 원칙의 문제: 사생활의 비밀은 보호되어야 하는가

금융실명제의 첫번째 문제는 인간의 본성에 역행하는 조치를 취하려 한 점이다. 인간은 자기의 생존을 위해서 자기 재산을 보호하고 감추려는 본능이 있으며, "자유"의 개념은 이러한 본능을 지켜주기 위한 것이다. 금융실명제는 이러한 인간의 본능적 욕구, 자유에 대한 욕구를 억제하려하는 데 가장 근본적인 문제가 있는 것이다.

인간의 재산보호 본능은 자기 재산을 크게는 권력자로부터 그리고 작게는 가족으로부터 감추려 한다. 옛날 고을 원님이 마음만 먹으면 그 고을 재산가의 재산을 마음대로 빼앗을 수 있었던 시대에 재산을 확실하게 지키는 방법은, 고을 원님이 모르게 재산을 감추거나 재산을 가지고 도망가는 방법이었다.

요즘은 좀 달라졌겠지만 비교적 역사가 오래된 중소도시에서는 얼마 전까지만 해도 아무리 정당한 방법으로 돈을 모아도 어느 정도 돈을 모은 후에는 그 부富를 잘 감추지 못하면 이웃과 친척 그리고 그 지역의 실력자들의 등쌀에 못 견뎌서 그 고장을 야밤도주 하듯이 떠나지 않고는 편안히 살 수가 없었다. 1970년대 초만 해도 주택복권에 당첨된 시골사람들이 대부분 자기 집까지 버리고 야밤도주를 했다는 사실은 중년 이상의 사람들에게는 잘 알려져 있는 일이다.

후진국 저축행태에 관한 최근의 조사결과에서도 이와 비슷한 에피소드가 있다. 후진국에서도 금융을 자율화하면 실질금리가 높아지고 그렇게 해서 높아진 실질금리는 저축률을 높이고 이에 의해 경제개발이 촉진되는 경향이 있는 것이 대부분의 경우에 관측되는 현상이다. 그러나 이러한 대세가 모든 후진국에 다 똑같이 적용되지는 않는다고 한다. 그 원인은 나라에 따라 다르나 어떤 나라에서는 저축해서 모은 돈을 정부가 뺏어갈까 두려워 그 돈을 은행에 맡기는 것조차 주저하기 때문에 실질금리가 높아져도 은행 예금이 늘지 않는다고 한다.

이런 나라에서는 자기가 저축한 돈을 은행에 맡기는 행위 자체가 자기 재산을 권력자에게 공개하는 꼴이 되어 그 재산을 권력자에게 헌납하지 않을 수 없는 상황에 이른다고 한다. 이런 나라에서는 금융자율화에 더해서 예금자의 비밀을 보호해주지 않으면 내자동원이 어렵고 따라서 경제개발이 불가능할 것이다.

자기 재산을 감추려는 성향은 이렇게 권력자에 대한 것만이 아니다. 1997년 11월 29일자 조선일보에 실려 있는 "이규태 코너"에서는 어머니가 돈을 아꼈다가 아무도 모르게 자식에게 주는 광경을 그리고 있다. "방학이 끝나고 아버지 어머니에게 작별인사를 하고 나면 어머니는 소매를 끌고 뒤란으로 데리고 간다. 아무도 없나 둘러보고

는 돌아서서 치마를 걷고 고쟁이 끈에 꽂아 둔 돈 몇푼을 꺼내 뒷손질로 쥐어 주었던 것이다. 돈이란 이렇게 어둠을 타고 전달되는 것이다." 돈을 감추는 이유는 이렇게 아름답게 돈을 쓰기 위한 경우도 있는 것이다.

우리 헌법 제17조에서 규정하고 있는 "사생활의 자유"는 사생활의 비밀을 보호하는 방법으로 자본주의의 핵심인 개인의 재산권을 권력자로부터 보호하고 또한 어머니의 아름다운 마음을 더 아름답게 해 줄 수 있다는 데서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 민주주의, 자본주의 사회의 기본원칙은 "자유"이며, 이 자유는 사람이 자기 뜻대로 창의력을 최대로 발휘하면서 살 수 있는 것을 보장하는 가치이자 제도이다. 사람들이 자유로운 상태에서 자기가 하고 싶은 대로 경제활동을 하게 되면 그렇지 않을 때 보다 모든 사람의 생활수준도 높여진다는 것이 또한 자유의 매력인 것이다.

평범한 시민이 자기 능력에 따라 열심히 일해서 가능한 한 많은 돈을 벌고 시민들의 그러한 노력이 결집되어서 국민 전체의 생활수준이 높아지는 것이 자본주의 사회요, 민주사회인데 자타가 공인하는 민주사회인 우리 나라에서 시민들의 돈을 벌고 싶은 의욕, 저축을 하고 싶은 의욕을 이들과 아무 관계도 없는 제도인 금융실명제로 위축시킬 필요가 있는 것인지 의문이다. 개인의 자유는 또 경제의 자율화 내지 규제완화가 지향하는 지상의 목표인데 이를 처음부터 억압해 놓고 경제 자율화를 외칠 수 있는지도 의문이다.

일본에서는 개인의 자유를 억압하는 효과, 더 구체적으로는 개인의 사생활을 침해하는 효과가 너무 크기 때문에 이 가능성 하나로 실명제의 실시가 연기되고 있다.

지방에서 어느 정도 돈을 모은 사람들이 야밤도주한 목표지점이 서울이라는 사실도 이러한 의미에서 시사하는 바가 크다고 하겠다. "서울"이 중소도시와 다른 점은 이웃에 누가 사는지 그리고 어떤 방법으로 돈을 벌어서 어느 정도로 사치스러운 생활을 하는지 크게 관심이 없다는 점이다. 따라서 이웃에 비록 도둑을 업業으로 하는 사람이 살고 있어도 그가 실제로 경찰로 잡혀가기 전에는 대개는 모르고 지낸다. 이와 같이 "서울"은 도둑도 편하게 숨어 살 수 있다는 점에서 위험한(?) 곳이기도 하지만 정직한 직업을 가지고 있는 평범한 시민들도 다른 사람의 불필요한 관심 밖에서 편안히 살 수 있는 곳이다. 그리고 재벌과 같은 정도로 대단히 큰 돈을 모으기 전에는 누구의 간섭도 받지 않고 안심하고 살 수 있는 곳이다. 서울은 이렇게 법적 보장에 앞서 다수가 모여서 산다는 물리적 환경에 의해 자연발생적으로 자유가 주어지고 그리고 더 구체적으로는 사생활이 보호되는 특별한 곳이다. 이 속에서 모든 사람이 주변의 간섭이 심한 지방보다 열심히 그리고 풍요롭게 살고 있는 것이다.

이러한 진리는 "서울"의 정반대라고 할 수 있는 북한을 보면 더 명백하게 드러난다.

북한에서는 자유가 부인되고 그 결과로 사회적 영향력이 있는 지도층은 물론 평범한 사람들도 사생활의 비밀을 지키기가 어려울 것이라는 점은 쉽게 이해되는 일이다. 그러한 사회가 오래 지속되었을 때 어떻게 되는가는 요즈음의 북한을 보면 다른 설명이 필요치 않을 것이다. 그러한 의미에서 개인의 사생활에 관한 한 지나친 투명성은 그것이 금융거래이든, 다른 사회활동이든, 좋은 것이 못 된다. 우리 조상들은 오래 전부터 너무 맑은 물에는 고기가 살지 못한다는 지혜를 알고 있었다.

그런데 현대 사회가 정보화 사회로 바뀌어 가면서 개인의 사생활은 침해될 위험성이 더욱 높아지고 있으며 실제로도 선진국에서는 최근 개인정보의 중앙집중이 일어나면서 사생활의 침해사례가 늘고 있다.

그 대표적 예로는 미국의 국세청IRS에서 일어난 사건을 들 수 있다. 1993년 8월 3일에 방송된 미국의 ABC 저녁 종합뉴스에 의하면, IRS의 컴퓨터가 대형화, 근대화됨에 따라 많은 정보가 집적된 이후부터 IRS 직원들이 개인조세자료를 쉽게 접근할 수 있게 되었다. 이로 인하여 IRS 직원이 친구의 정보를 꺼내 보는 등 개인비밀이 침해되는 사례가 늘고 있어 IRS 당국은 물론 법조계에서까지 크게 문제가 되고 있다.

미국에서는 이런 사건도 일어났었다. 오하이오주의 어떤 할머니가 마케팅회사로부터 설문조사에 응하면 선물을 보내겠다고 하는 편지를 받고 자기 신상에 관한 정보까지를 요구하는 설문서의 모든 질문에 성실하게 응답해서 보냈다. 그 마케팅회사는 그 정보를 컴퓨터에 입력했는데, 그 입력에 동원된 사람이 묘하게도 강간죄로 복역 중인 죄수였고 그 죄수는 곧 만기로 풀려나게 되어 있는 사람이었다고 한다.

얼마 후 그 할머니는 편지 한 장을 받았다. 그 편지는 놀랍게도 강간죄로 복역 중인 그 죄수로부터 온 것이었다. 그 죄수는 편지에서 그 할머니의 모든 것을 자기가 알고 있으며, 출옥 후에 그 할머니를 찾아가 성관계를 맺고 싶다고 말했다고 한다. 개인의 비밀이 아무런 보장 없이 노출되었을 때 당사자는 자기의 비밀을 아는 사람에게 얼마나 무력감을 느끼게 되고, 그러한 남의 비밀을 아는 자는 그가 공무원이건 범죄자이건 얼마나 그 비밀을 악용하고 싶은 유혹이 생기게 되는지는 아무도 모르는 일이다.

좀 각도를 달리해서 보면 금융실명제는 수단을 위해서 그것이 봉사해야 할 가치를 희생시키려 하는 측면이 있다. 즉 금융실명제는 국민의 기본권인 “자유”의 희생 위에서 부정부패의 척결과 공평과세라고 하는 돈으로 표현될 수 있는 “경제효율”을 얻으려 하고 있는 것이다. 더욱이 수단적 위치에 있는 “경제효율”을 높이기 위해서 민주주의의 기본적 가치인 “개인의 자유”를 긴급명령으로 제한했다는 문제도 제기된다.

금융실명제의 개정문제가 현재 제기되고 있지만 적어도 개인의 자유를 제약하는 요소

들은 제거되어야 할 것이다. 따라서 적어도 미국의 경우처럼 개인이 실명예금과 비실명예금을 자유로 선택하게 하고 비실명일 때에는 세제상의 불이익을 주는 정도로 끝내고 금융기관 직원에게 특별히 부과되는 의무인 실명확인 의무와 이를 위반했을 때의 처벌조항을 없애는 등 금융기관 직원이 다른 국민과 똑같은 평등한 대우를 받을 권리를 침해하는 부분만은 제거되어야 할 것이다.

1997년 7월경에 어떤 백화점에서 일어난 사건도 금융실명제의 문제점을 잘 설명해 준다. 이 백화점은 매장에서 물건을 훔치는 사람을 잡기 위하여 백화점 화장실에 몰래카메라를 설치하였다가 혼이 났다. 물건을 훔치는 사람을 잡으려면 물건이 없어질 곳에 몰래카메라를 설치하여 그런 범죄를 저지를 위험이 있는 사람에 국한시켜 감시해야지, 이것을 화장실에 설치하여 백화점에 온 모든 손님을 감시대상으로 했다는 것은 정말로 잘못된 것이며 도둑을 잡는다는 효율적 측면에서도 떨어진다고 볼 수 있다. 금융실명제는 이와 같이 더 효율적으로 해결할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 오히려 힘든 방법을 택하고 있는 측면이 있다.

이렇게 말할 수도 있다. 음주운전은 확실히 근절되어야 한다. 그러나 이를 막기 위해서 술을 팔지 못하게 한다든가 또는 모든 사람에게 술을 마시지 못하게 한다는 것은 작은 목적을 위해 너무 많은 사람들을 불편하게 하는 것이다. 그리고 술을 팔지 못하게 한다고 해서 음주운전이 완전히 없어질 것을 기대한다는 것도 어리석은 일이라고 할 것이다. 가장 현실적인 방법은, 취한 상태에서 운전하는 것을 막을 수 있으면서 국민부담이 가장 적은 방법이라고 할 것이다.

또 이렇게 생각할 수도 있다. 우리나라 전체를 통해서 하루에 몇 집이나 강도를 당하는지는 알 수 없으나 이 몇 명의 강도를 예방하기 위해서 전국의 모든 집에서 불침번을 서게 한다면 국민들이 얼마나 불편하겠는가? 언제 어느 집에 잠입할 지 모르는 몇 명의 도둑 때문에 4천만 국민이 경찰의 보호는 어디다 두고 모두 매일같이 불침번을 선다는 것은 "분업의 원리"라는 관점에서 보아도 옳지 않다. 경찰은 이러한 목적을 위해서 설치된 조직이므로 이들이 전담해서 강도를 예방하게 하고 일반국민은 각자 자기 생업에 종사하는 것이 국가경제 전체적으로 효율을 높이는 일일 것이다.

또한 우리 정부에는 부정부패의 척결을 임무로 하고 있는 검찰과 경찰 등 많은 기관이 있고, 공평과세 문제에 관해서는 국세청이 있다. 그럼에도 불구하고 금융실명제가 실시되어야 한다는 주장은 이들 정부기관들이 무능하다는 것인지, 아니면 신뢰할 수가 없다는 것인지 알 수 없는 일이다. 금융실명제를 관장한 정부기관이 무능하거나 부패해 있으면 이 제도는 제대로 시행되지 않을 뿐 아니라 오히려 그 법은 무고하고 연약한 백성들을 괴롭히는 수단으로 악용될 가능성도 있는 것이다.

## 3. 금융실명제의 경제적 효과

재경원 스스로 금융실명제 실시 1주년 백서의 “부작용 방지대책” 부분에서 금융실명제 실시에 따른 문제점으로, 첫째, 부동산투기, 둘째, 자금의 해외유출, 셋째, 증권시장의 불안정, 넷째, 중소기업 등의 자금난 등을 나열하고 있다.

이러한 금융실명제가 초래할 것으로 예상되었던 폐해들, 중소기업의 자금난, 증권시장의 불안 등은 실명제 실시 후 지속적으로 나타나고 있으며, 최근에 와서는 그 극에 달하고 있다고 말할 수 있다. 여기에 하나를 더 보탠다면 CD와 같은 소지인식 증권에 관한 것이다. 이러한 증권은 원래 유통되는 것을 주된 목표로 발행되었기 때문에 유동성이 생명인데 이것도 실명으로 거래되도록 하기 위해 그 거래방법을 크게 제한하여 거래를 어렵게 만들어 놓았다. CD의 유동성을 제한하는 이런 조치는 앞으로 금융시장의 발전에 큰 걸림돌이 될 것이다.

금융실명제가 부정부패를 방지하여 주는 효과가 있는 것을 부인할 수는 없겠지만 이를 통해서 경제의 효율성을 높인다고 말하기는 어렵다. 왜냐하면 실명제가 가져오는 효과에 비해 그에 따른 희생이 너무 크기 때문에 오히려 경제의 비효율을 초래할 위험성이 높기 때문이다. 뿐만 아니라 뒤에서 살펴보겠지만 부정부패를 방지하는 데 있어서도 이보다 더 효과적인 방법이 있다.

금융실명제 실시 직후 주가하락, 중소기업의 연쇄도산 등의 부작용을 최소화한다는 이유로 통화를 대량으로 살포한 일이 있다. 그 이후 지금까지 지방선거, 총선, 경기의 양극兩極화, 중소기업 지원 등 여러 가지 명목으로 돈이 더 풀려나가 한때 시중에는 “유동성이 풍부하다”는 말까지 나왔고 그것을 뒷받침이라도 하듯 회사채수익률이 한 자리수로 떨어질 뻔한 일도 있었음은 잘 알려져 있는 사실이다.

그리고 금융실명제가 자금을 해외로 유출시키거나 소비를 조장할 가능성이 있다는 사실에는 이전부터 대체적인 의견의 일치가 있었던 것이다. 이러한 가능성에 통화팽창 그리고 이자와 같은 금융소득에 대해 높은 세금을 물리게 될 것이라는 두려움이 가세하여 그 전부터 악화경향을 보여 왔던 소비생활의 사치성이 더욱 극심해졌으며, 이것은 사치성 소비재 수입과 해외 관광여행의 격증으로 연결되어 경상수지 적자를 확대시키는 주인으로 작용하였다.

금융실명제를 긴급명령의 형태로 실시한 것이 자금이 해외로 유출될 기회를 차단하기 위한 것이었지만 그 이후 외환제도를 자유화하기 이전에도 자금이 해외로 대거 탈출하고 있다는 소문은 자자하였다.

통일 전 서독이 조세수입을 늘리기 위하여 예금이자에 대한 세금을 원천징수하기로 했을 때 자금이 대거 해외로 탈출한 일이 있었다. 당시 서독은 본인이 작성 신고하는 자료에 의해 종합과세하는 제도를 실시하고 있었는데 대개의 사람들이 몇만 마르크 정도의 예금에서 나오는 예금이자를 신고하지 않았으며 따라서 이에 대해서는 세금이 부과되지 않았다. 이것이 물론 위법이었지만 이러한 관행이 오랫동안 처벌 없이 유지되어 온 상태에서, 정부가 세금수입을 늘리기 위해 예금이자를 원천징수하기로 결정한 것이다. 그리고 은행에 대해서는 예금이자를 원천징수할 수 있는 시스템을 마련하도록 지시하고 중앙정부도 이에 필요한 행정기구의 창설 등 모든 필요한 조치를 취하는 도중에 많은 자금이 해외로 대거 빠져나간 것이다.

그 이전부터 서독의 중앙은행인 "분데스방크"를 위시하여 많은 기관에서 이 제도의 실시를 반대했지만 콜 정부는 인기의 하락을 무릅쓰고 그 시행을 계속 밀고 나갔다. 그러나 현 재무장관 바이겔이 당수로 있는 기독교민주연합과의 연립정부를 재편하는 과정에서 콜 정부는 바이겔 장관이 입각조건으로 이 원천징수제도의 폐지를 요구하자 이에 호응하여 원천징수제도를 포기하고 말았다. 국내에서 그렇게 인기가 없었던 원천징수제도를 은행과 중앙정부에게 많은 비용을 투입하여 준비하게 한 것까지 희생시키면서 포기하고 말았으나, 일단 해외로 나간 자금은 쉽게 돌아오지 않았다. 그러나 당시의 서독은 대규모의 경상수지 흑자를 누리고 있었기 때문에 마르크화의 환율절상을 막는 효과는 있었다고 할 수 있다.

우리의 경우는 자금의 해외유출이 두려워서 금융실명제를 긴급명령으로 조치했기 때문에 자금유출의 길을 막았다고 할 수도 있으나, 앞에서도 말한 바와 같이 해외로 자금이 유출된다는 소문이 그동안 자자하였을 뿐 아니라 1993년 이후 수출이 비교적 잘 되고 있는 상태에서 무역수지가 적자를 보인 것은 이것이 자금유출의 길로 이용되었음을 의미할 수도 있는 것이다. 왜냐하면 수출업자가 1달러짜리를 90센트 받았다고 신고하고, 나머지를 외국은행에 예치하는 방법, 또는 수입을 할 때 90센트짜리를 1달러 주었다고 신고하고 나머지를 외국은행에 예치하는 것은 아주 고전적인 자금유출 방법이기 때문이다.

더욱이 몇년 전부터 국내 주식시장으로 들어오는 외국자본 때문에 원화가 고평가되어 수출이 어려워지는 것을 방지하기 위하여 정부는 외환거래를 대폭 자유화한 일이 있다. 그 이후로 대기업을 중심으로 많은 기업이 해외투자를 대폭 늘리는 경향이 늘어났고, 1996년 4월 이후 해외증권투자가 자유화되고부터는 개인이 외국증권에 투자하는 비중도 급격히 늘었다고 한다. 한때는 국내에서 한국계 은행 뉴욕지점으로 송금이 급격히 늘고 있다는 신문기사도 나오고 있었고, 100달러짜리 지폐가 시중에 통용되는 경향이 높아지고 있다는 소문도 들렸다.

100달러 지폐의 유통이나 뉴욕지점으로의 송금은 금융실명제에 따르는 불편도 피하면서 인플레에 따라 돈의 가치가 떨어지는 것을 방지할 수 있는 이점도 있어서 돈의 가치를 유지하기 위해서나 뇌물을 주는 방법으로는 안성맞춤이라고 할 수 있다. 특히 얼마 전부터 해외투자가 급격히 늘고 있는데 이것이 수출시장 확대를 위한 정상적인 노력으로써 건전한 투자라고 볼 수 있는 측면이 없는 것은 아니다. 그러나 외국의 저임금을 노리고 해외투자를 하는 것은 국내 직장을 희생시킨다는 의미에서 좋다고 볼 수 없는 측면이 있으며, 해외투자가 만약 지금까지 모아 놓은 재산가치를 보존하기 위해서 나가는 것이라면 더욱 더 걱정스럽다고 아니할 수 없다.

경상수지는 국내 저축이 국내 투자보다 많으면 흑자를 보이고 그 반대이면 적자를 보인다는 이론은 경제학에서는 수학의 정리만큼이나 확실한 것으로 보고 있다. 이 수학의 정리 같은 이론이 금융실명제의 실시가 저축의욕을 해치는 쪽으로 작용하였음을 입증해 주고 있다. 1993년에 일시 흑자를 보였던 경상수지가 그 이후 계속 적자를 보였고, 또 그 적자규모가 확대되어 왔다는 사실은 다른 방법으로는 설명할 길이 없는 것이다. 1996년 7월 31일 정부가 발표한 "경상수지 개선을 위한 보완대책"에서도 이미 실명제가 과소비를 부추기고 자금의 해외이탈을 자극하여 경상수지 적자가 커지고 있다는 사실을 인정하고 있었다.

이러한 금융실명제의 나쁜 경제적 효과를 통계를 통해서 본다. 먼저 한은의 조사결과를 보면, 금융실명제 실시 이후 돈 많은 사람들이 신분이 노출되지 않는 계契, 사채 등을 재테크 수단으로 즐겨 이용하면서 사금융이 더욱 번성하고 있다. 즉 1995년중 도시가계의 평균 사금융 이용 비중은 전체 저축의 13.3%에 달하고 있는데 이는 1993년의 경우보다 두 배 이상 늘어난 것이다. 이러한 사실에서 한은 관계자는 사금융에 남아 있던 돈이 제도금융권으로 돌아오지 않았을 뿐 아니라 제도권에 있는 돈마저 정체를 숨기기 위해 꾸준히 사금융권으로 흘러들어간 것으로 추정하고 있다. 이와 관련해서는 부가가치세법상 특별한 취급을 받는 영세상공인이 세제상의 불이익이 두려워 수입금을 현금으로 보유하는 현상도 지적되어야 할 것이다.

금융실명제의 실시로 과소비가 늘어났다는 사실은 민간저축이 감소하는 것에 의해 더 직접적으로 증명될 수도 있다. 이러한 관점에서 보았을 때 문제는 1996년 민간저축률이 23.7%로 전년에 비해 크게 떨어진 것을 어떻게 해석할 것이냐이다. 이것을 금융실명제를 지지하는 사람들은 불경기 때문이라고 주장하고 있으나 그렇지 않은 사람들은 금융실명제 때문이라고 보고 있다.

그런데 실제로는 아래 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 1984년 이전까지는 민간저축률이 경기변동과 상당히 밀접한 연관관계를 보였다. 그러나 1988년을 기점으로 하여

민간저축률이 지속적인 하락추세를 보이면서 그러한 관계는 급격히 약화되었다. 이러한 추세 속에서도 1988~1989년 간의 경기하강기에는 민간저축률이 떨어지는 현상이 뚜렸했으나 그 이후에는 하강기에도 장기적 하락추세에서 크게 벗어나지 않고 있다. 그런데 더 중요한 것은 과거에는 경기상승기에 민간저축률이 크게 올라가는 특징이 있었고, 이러한 특징은 민간저축률이 지속적 하락세를 보인 1988년 이후에도 작기는 하지만 나타나 있었다.

금융실명제 실시(1993) 이후에 달라진 것은 경기가 좋을 때 올라가던 민간저축률이 올라가지 못하고 장기적 하락세를 따라간 점이다. 그리고 1995년(25.7%) 이후에는 민간저축률이 이 하락추세보다 더 급하게 떨어지는 모습(1996: 23.7%)을 보인 것이다. 민간저축에서 법인저축을 뺀 개인저축률도 민간저축률과 비슷한 움직임을 보이고 있어서 특별히 위와 다른 결론을 이끌어내기는 어려운 듯이 보인다.

그러나 1993년 이후는 관측기간이 너무 짧기 때문에 이 자료만으로 어떤 확고부동한 결론을 내리는 것은 위험하다고 할 것이다. 그러나 이 점을 경상수지의 지속적 적자 경향과 최근(1997. 12. 1.)에 발표된 소비자보호원의 "소비실태 국제비교"에 나타난 현상 등과 함께 고려한다면, 금융실명제가 민간저축률과 개인저축률을 떨어뜨리는 데 상당히 기여했다고 결론지을 수 있을 것이다. 소비자보호원은 "우리 나라 소비가 지나치게 고급화, 대형화했음을 보여준다"라고 결론 짓고 있다.

한국금융연구원의 최근 연구보고서도 "실명제 실시 이후 거액 사채시장의 소멸로 사금융시장의 전체적인 규모는 축소되었을 가능성이 크지만 사금융업의 다양화, 전문화 추세를 감안할 때 사금융업의 범위는 확대되고 있다"고 결론짓고 있다. 이와 같이 사채시장도 예상과는 달리 축소되지 않고 있는 것이다.

사채시장이 비록 금융실명제에 의해 줄어 들었다고 해도 그러한 축소과정에서 지금까지 사채시장에 의존해서 영업을 하고 생활해왔던 중소기업자, 영세상인 그리고 저소득층이 견디기 어려운 고통을 받았다면 바람직한 일이라고 보기 어렵다. 사채시장은 이들이 그동안 세금의 포탈 등과 같은 비리非理는 저질렀겠지만 그 나름대로의 경제적 기능이 있었던 것인데 그에 따른 비리만을 중요시하여 사채시장의 기능을 없애는 것은 사회적으로 불리한 위치에 있는 사람들을 희생시키는 것이다. 사채시장은 제도금융권과의 경쟁을 통해서 금융기관에 흡수되어야 중소기업자나 영세상인에게 충격을 주지 않을 수 있는 것이다.

금융실명제는 지금까지 규제를 회피하는데 이용되고 있었던 사금융과 같은 몇 개의 길을 막는 효과가 있었다. 이러한 길을 막으면서 자유화를 하지 않고 규제를 그대로 두었기 때문에 이로 인한 "흐름의 막힘"이 경제에 큰 타격을 주었다고 할 수 있다.

또한 금융실명제는 금융기관 직원에 대한 처벌규정, 각종 실명확인절차 등을 통해서 금융기관들에게 일상적 행정비용을 높여주는 부담을 안겨 주었다.

주식시장이 금융실명제 실시 직후 큰 폭으로 떨어졌다는 사실, 그 후 정부가 자금이 주식시장으로 들어가도록 금융종합과세의 면제 등 여러 가지 자극책을 썼음에도 불구하고 주식시장이 제자리 걸음을 면치 못하다가 최근 들어 아예 곤두박질치고 있는 것은 금융실명제가 경제효율에 미친 효과를 포괄적으로 말해 준다고 볼 수 있다.

## 4. 부정부패와 공평과세는 금융실명제 없이는 실현할 수 없는 것인가

### 부패의 척결

우리 경제의 현 발전단계에서 자율화는 절대로 필요한 것이므로 모든 일이 개인의 자유를 더 신장하는 방향으로 추진되어야 하는 것에는 이의가 있을 수 없을 것이다. 따라서 이러한 자유화 추진에 해를 끼치지 않으면서, 그리고 금융실명제의 실시에 따른 문제점들도 야기시키지 않으면서, 실명제 주창자들의 이상인 부정부패의 척결과 공평과세를 실현하는 길이 있다면 그보다 더 좋은 일이 없을 것이다

.

금융실명제는 앞에서 살펴본 바와 같이 개인의 자유를 침해하는 규제적 조치인데 이러한 규제적 조치의 문제점은 이것이 또 다른 규제를 낳는 속성이 있다는 점이다. 실명제가 결국 규제완화, 자율화와는 정반대되는 방향의 부도유예협약 등과 같은 정책을 낳은 것은 조금도 이상할 것이 없는 것이다.

또한 금융실명제가 실시된 지 4년이 지났음에도 불구하고 부정부패는 학자들의 주장과 문민정부의 기대와는 다르게 그칠 줄을 모르고 있다. 금융실명제를 실시하면 세금이 공평하게 거칠 줄 알았는데 세금을 담당하는 공무원이 세금을 훔치고 있으니 어떻게 해야 하는지 알 길이 없다. 부패는 금융실명제 실시 이전에도 꾸준히 일어나고 있었고, 실명제 이후에도 별 영향을 받고 있지 않는 것처럼 보인다.

부패 속에서 우리 경제는 다행히도 높은 성장률을 기록해 왔고, 전, 노 두 전직 대통령의 비자금사건에서 볼 수 있듯이 이들이 그렇게 많은 돈을 긁어 모았음에도 불구하고, 우리 경제는 제5, 6공화국 기간중에도 경이적인 성장을 이룩하여 모든 국민의 생활수준을 높일 수 있었다. 우리 경제가 정치지도자와 관료들이 부패해도 경제성장을 할 수 있다면 왜 부패를 척결해야 한다고 하는 것인가? 일본의 경우를 보면 더욱 그러한 의문이 제기된다. 일본은 부패한 정도가 세계적으로 중간쯤 간다고 하는데, 그럼에도 불구하고 오랫동안 고도성장을 달성할 수 있었던 것은 어떻게 설명할 수 있는 것일까?

어떤 학자는 부패가 엄격한 규율 속에서 이루어지면 오히려 경제성장에 도움이 된다고 주장한다. 일본이 상당히 부패했는데도 성장을 이룩할 수 있었던 것은, 독재에 가까운 자민당의 장기 집권 아래에서는 뇌물이 일단 건네지면 그에 따른 약속은 틀림없이 지켜졌고, 일의 경중에 따라 뇌물금액도 얼마쯤 될 것이라는 것이 이해관계자들에게는 이미 잘 알려져 있는 “규율이 있는 부패”였기 때문이라고 한다.

부패가 실질적 자율화 효과를 가져 오는 경우에도 부패는 결과적으로 경제성장을 촉진하게 된다고 한다. 이것은 우리 나라에 가장 잘 맞는 비유라고 생각된다. 별로 필요도 없는 규제를 정해 놓고, 그것을 피해가려는 사람들에게 뇌물을 받고 이를 위반하는 것을 눈 감아 주는 현상을 이렇게 말할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 "규율이 있는 부패"도 상당한 비효율이 따른다. 규율이 있는 부패도 부패임에는 틀림이 없기 때문에 전, 노 두 전직 대통령의 경우에서 볼 수 있듯이 이것은 비밀리에 거래되어야 했다. 그리고 뇌물과 관련이 되면 국가적 필요성보다는 뇌물공여자, 우리 나라에서는 재벌, 개인의 사적 필요성이 더 중요하게 취급되지 않을 수 없을 것이다. 따라서 그 나라 경제의 우선순위에 맞는 투자가 이루어지기 어렵게 되므로 경제성장이 그만큼 둔화되지 않을 수 없을 것이다. 제5, 6공화국시대에 사회간접자본 투자가 잘 진행되지 않은 것이 그 적절한 예일 것이다.

뿐만 아니라 뇌물로써 이윤이 더 생기는 사업을 할 수 있다는 사실이 알려지면 애써 새로운 상품을 개발하고 생산효율을 높일 필요가 없을 것이므로 조만간 성장과 경쟁력은 떨어지지 않을 수 없을 것이다.

따라서 부패는 규제가 심한 곳에서는 그 나름대로의 역할이 있을 수 있지만 자율화가 되어 있거나 자율화의 방향이 확고해진 상황에서 "부패"는 그 경제적 역할 자체가 없어졌다고 할 수 있다. 이러한 상황에서는 오히려 자율화를 위해 필요한 정부의 권한 축소와 분산이 잘 이루어지지 않는 것이 문제이다. 그리고 자율화로부터 기대되는 효과가 제대로 나타나게 하려면 부패는 완전히 척결돼야 한다. 이와 같이 부정부패의 척결은 "자유화"의 효과를 극대화한다는 관점에서 볼 때 오히려 더 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

부정부패를 방지하는 최선의 길은 우선 부패의 소지를 없애버리는 데서 시작해야 할 것이다. 부정부패가 일어날 소지가 큰 것을 그대로 두어서는 아무리 부정부패를 저지른 자를 엄격하게 처벌한다고 해도 부정부패는 끊이지 않을 것이기 때문이다. "권력은 항상 부패한다"는 서양 격언에서도 찾아볼 수 있듯이 부패의 소지는 권력의 집중과 규제에 있다고 보아야 한다. 이것은 김 대통령의 측근이었던 장학노 사건이 극명하게 보여 주고 있다. 장학노 씨에게 많은 사람들이 돈을 갖다 준 것은 그것이 권력의 핵심으로 가는 길이며 그 권력은 규제의 칼도 갖고 있기 때문이었을 것이다. 만약 우리 나라가 내각책임제여서 대통령에게 규제와 관련된 어떠한 권한도 없었다면 그 주변인물에게 그렇게 큰 돈을 갖다 줄 사람이 정말 한 명이라도 있을 수 있었을까?

다시 말하면 부정부패를 없애는 첫걸음은 규제의 완화, 즉 자율화에 있는 것이다. 자율화의 궁극적 가치는 경제활동을 더 활발하게 할 수 있게 하는 데에 있지만 부정부

패의 원천을 줄일 수 있다는 부수적 혜택이 있기 때문에 금융실명제보다 더 경제효율을 높일 수 있다고 말할 수 있다. 금융실명제는 범죄의 원천은 그대로 두고 범인을 잘 잡는 제도를 만들자는 것인 반면, 자율화는 부정부패의 원천을 없애 범인의 출현 자체를 막자는 것이다. 규제가 없으면 돈을 갖다 바칠 사람도 없으므로 기업가가 애써 돈을 만들 필요도 없고, 설사 관리가 강제로 돈을 달라고 해도 아쉬울 것이 없으면 주지도 않을 것이기 때문이다.

그러나 국가가 있고 그 안에서 경제활동을 포함한 모든 활동이 질서 있게 이루어지려면 어떤 형태로든 규제가 있지 않으면 안 된다. 모든 것이 자유화될 수도 없겠지만 모든 것이 자유화되었다고 해도 그러한 경우에는 공정한 경쟁이 보장되어야 하므로 적어도 경쟁을 공정하게 치를 수 있는 기준 또는 "게임 룰"은 있어야 할 것이기 때문이다. 그런데 경쟁이 불꽃을 튀길 때에는 "게임 룰"을 심판이 어떻게 적용하느냐에 따라 결과가 180도 다르게 나올 수 있는 것이므로 공정한 경쟁을 보장할 수 없는 상황에서 자율화로 경쟁을 유도하는 것은 오히려 무질서와 부패를 초래할 수도 있다.

다시 말하면 관리들이 규제의 주역에서 경쟁, 즉 게임의 심판으로 자리를 바꾼다고 하여도 부정부패의 소지는 있는 것이며, 이것은 얼마 전 공정거래위원회의 부정사건으로도 증명되었다고 볼 수 있다. 이러한 위험성은 일차적으로 담당관리들에 그들의 능력에 상응한 급여를 지급하는 것으로써 예방해야 할 것이다. 즉 관료들에게 배고픔, 한걸음 더 나아가서 이들이 최소한의 품위를 지킬 수 있는 생활수준을 보장해 주지 못하면 관료들의 임무를 심판자적 역할에 국한시킨다고 해도 공정한 경쟁 분위기를 지켜나가기는 어렵다고 생각된다.

담당관리들에 대한 급여 인상으로 예산이 감당할 수 없을 정도로 팽창되어도 안 되는 것이므로 규제완화로써 필요성이 없어진 직무는 과감히 축소하여야 할 것이고 담당업무량도 그 전보다는 늘려서 이들의 생산성을 높이는 조치가 필요하다. 이러한 의미에서 지금까지 정부나 정부대행代行기관이 해 오던 일들 중에서 민간이 담당하면 더 효율적이 될 수 있는 부문은 뉴질랜드의 개혁을 따라서 이를 과감히 민영화하는 방법으로 정부기능을 축소해야 할 것이다.

얼마 전에 일어난 증권감독원사건으로 다시 분명해진 것이지만 규제를 푸는 것 이상으로 부패를 방지하는 길은 없다고 할 것이다. 규제를 풀기 위해서는 정부의 권한을 축소하여야 할 것이고 그것도 가능한 한 지방자치단체, 정치로부터 독립된 기관 등으로 분산시켜 국방, 보건, 환경 등 특별한 경우를 제외하고는 모든 일이 자동적으로 사회의 경제적 필요에 따라 처리될 수 있도록 해야 할 것이다.

좀더 구체적으로 이야기하면 우선 대통령직으로 집중되어 있는 권한을 더욱 분산시켜

검찰과 경찰, 공정거래위원회, 한국은행, 증권감독원, 보험감독원, 국세청 등을 대통령 또는 행정부로부터 독립시켜 법 집행에 객관성을 높이도록 해야 할 것이다. 행정부, 즉 대통령의 권한이 지방자치단체에 더 위양되게 하여야 함은 정부권한은 분산되어야 한다는 민주주의 원칙으로 보아도 당연한 것이다.

부정부패를 방지하려면 위에서도 본 바와 같이 실명제보다는 범죄와 부정부패를 단속하는 기관들을 깨끗하게 유지하는 방법이 먼저 확보되어야 한다. 검찰이 장학노 사건에서는 수회액 27억 원 중 6억 원에 대해서만 알선수재죄를 적용하고 21억 원에 관해서는 처벌하지 않으면서, 공정거래위원회 사건에서는 1,000만 원을 받은 것도 수뢰로 보고 처벌하지 않을 수 없는 가장 큰 이유는, 이 기관이 정치적으로 독립되어 있지 못하기 때문일 것이다. 이렇게 잣대가 왔다갔다 하는 기관이 부정부패의 척결업무를 담당해서는 적어도 국민이 생각하는 부정부패는 척결되기가 어려울 것으로 생각된다. 요컨대 사회에 공평과 정의를 가져오려면 금융실명제보다는 검찰의 독립이 더 효과적일 것으로 생각된다.

서울대학교 김철수 교수가 언젠가 신문논설에서 주장한 부패방지법의 제정은 이러한 의미에서 깊이 새겨 볼 일이다. 실제로 홍콩에서는 정치적으로 중립적인 반부패기구를 설치한 후 부패가 근절되는 것을 경험하였다는 사실은 김 교수의 주장을 뒷받침한다고 할 것이다.

위에서 말한 바와 같이 일본 자민당의 장기집권이 일본에 부패를 가져왔다는 주장이 있으며, 이에 비추어 보면 우리 나라는 제3공화국 이후 정당의 이름은 바뀌었지만 문민정부에 이르기까지 한 정당이 계속 집권해 왔다고 볼 수 있다. 김 대통령이 반부패 선언을 했음에도 불구하고 문민정부에 부패가 잔재하고 있는 것은 이런 것들에도 연유한다고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 정권이 정당에서 정당으로의 평화적 교체를 경험하는 것이 금융실명제보다 부패를 줄이는 데는 더 효과적이라고 말할 수 있다.

전, 노 두 전 대통령의 비자금이 노출될 때 이것이 실명제의 실시 때문에 노출되었다고 보는 사람들이 많았고, 이것이 금융실명제의 공적이라고 본 것이 언론의 기본적 논조였다. 그러나 이러한 결론은 잘못된 것이다. 1995년 10월 26일자 서울경제신문에 의하면 금융실명제를 실시한 지 얼마 안 되는 1993년 11월에 국세청 조사요원이 포함된 사정팀이 신한은행에 예치되어 있는 차명예금 내용을 파악하고 차명인의 각서까지 받았다는 사실은, 실명제 아래에서도 담당기관이 묵인하면 노출되지 않을 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 이것은 거꾸로 이야기하면 희미한 단서로도 살인자를 잡아들이는 검찰, 경찰 등 전문기관들이 제 기능을 발휘하면 실명제가 없어도 같은 일을 해낼 수 있다는 뜻이 될 것이다.

또 실명제가 없었어도 전, 노 두 전 대통령의 비리를 밝히려는 검찰의 입장이 확고했다면 그들에게 돈을 갖다 준 재벌총수들이 아직 살아있으므로, 예컨대 이들에게 면책을 약속하고 진실한 증언을 받아낼 수도 있었을 것이다.

또한 수뢰혐의로 물러난 전 서울은행장 사건에서도 확인할 수 있듯이 실명이 확인된 예금통장과 함께 비밀번호를 알려주면 금융실명제 아래에서도 얼마든지 법망을 빠져나갈 수 있다. 이와 같이 부패방지에는 별 도움이 되지 않으면서 국민을 불편하게 하고 금융산업의 발전을 제약하는 금융실명제를 꼭 지켜야 하는 것인지 의문이 아닐 수 없다.

## 범죄방지적 측면에서 보아도 금융실명제는 효과적이지 못하다

금융실명제는 범죄방지적 측면에서 보아도 효율적이지 못한 점이 있다. 그 증거로는 먼저 1996년 6월 30일자 조선일보에 실린 미국 감사원 보고서를 들 수 있다. 이에 의하면 마약자금과 같은 범죄와 관련된 돈을 세탁하는 편의도에 따라 국가들을 분류하기 위해 만든 "돈 세탁 위험도"로 볼 때, 우리 나라는 돈 세탁 위험도가 중간 정도 높은 중급 국가군에 포함돼 있다.

다시 1996년 4월 8일자 조선일보에 의하면, 홍콩에 본부를 둔 PERC라는 정치경제문제를 전문으로 다루는 컨설팅회사는 우리 나라의 부패정도가 1995년보다 1996년에 더 악화된 것으로 조사하고 있다. 이 조사에 의하면, 우리 나라는 조사대상 11개국 중 하위권인 8위를 차지하고 있으며, 인도, 일본, 싱가폴은 이 기간 중 부패정도가 오히려 개선된 것으로 나타나고 있다. 우리가 금융실명제라는 엄청난 제도를 도입하여 많은 사람을 불편하게 하고 "자금의 흐름", 즉 유동성을 제약하는 형태로 금융산업의 발전도 희생시키고 있으나 정말로 방지해야 할 마약거래와 같은 범죄를 예방하는 데에는 큰 도움을 주지 못하고 부패는 더 악화되고 있는 것이다.

금융실명제가 범죄방지적 측면에서 효율적이지 못한 것은 다른 곳에서도 찾아진다. 미국은 1980년대에 법을 위반하는 금융거래를 당국에 보고할 의무를 금융기관에게 부담시키는 법들을 제정하였고, 1992년에 와서는 BCCI(Bank of Credit and Commerce International, 영국에 본점을 두었던 은행으로 범죄자금을 세탁하다가 들통이 나서 1991년 파산, 전세계적으로 충격파를 던진 은행) 사건을 계기로 "돈 세탁 방지법"의 적용범위를 더욱 확대하였다. 이 1992년 법에서는 특히 이 법을 위반한 은행의 설립인가를 취소하는 권한을 당국에 부여하는 규정까지 신설되었다.

이 제도 아래에서 은행들은 예금자가 의심스러운 돈을 가지고 오면 그 내용을 본인에게 물어 보고 의심이 갈 때에는 이를 당국에 신고하도록 되어 있었다. 좀더 구체적으

로 말하면 10,000달러 이상의 현금거래는 모두 보고하도록 되어 있었으며, 3,000달러 이상의 현금으로 여행자수표, 은행수표를 구입한 것은 전산기록으로 남기도록 하는 등의 의무가 부과되었다.[1)]

그러나 어느 정도 시간이 흐르면서 이렇게 보고사항이 많아 가지고는 당국이 정보의 홍수 속에서 범죄를 추적하는데 필요한 정보를 찾아내기가 어렵다는 사실이 밝혀졌다. 뿐만 아니라 10,000달러 이상의 현금거래 중 30~40%는 신용있는 소매업자의 거래임이 분명해짐에 따라 이러한 통상적인 현금거래Routine Cash Transactions에 대해서는 보고의무를 생략하는 등 미국은 은행의 보고의무도 줄이면서 은행의 자발적인 협조를 통해 정보의 질을 높이는 방식으로 부정신고제도를 개선시켜 가고 있다.

이러한 미국 제도가 우리에게 시사하는 바는 많다. 우선 고객이 가명이나 차명으로 예금하거나 거래를 해도 은행은 그것을 잘 알 것이므로 은행이 아는 범위 내에서 보고하도록 하여도 소기의 성과를 거둘 수 있다는 점을 들 수 있다. 실명제라는 번거로운 의무를 지우지 않고 은행의 보다 자발적인 협조 아래에서 범죄와 관련된 돈만을 보고 받으면, 정보의 질도 높이고 은행 또는 금융기관의 부담도 줄일 수 있기 때문이다. 은행이 의심스러운 거래를 자발적으로 보고하는 시스템은 불필요한 정보를 많이 모으는 데 따른 비용을 절감하는 효과도 있는 한편, 개인의 비밀보호(이를 어기면 개인으로부터 손해배상 청구소송이 들어올 것이므로)와 범죄의 근절이라는 공공이익 사이에서 교묘한 균형을 구한 장점도 있는 것이다.

그리고 보고의무를 위반하였을 때에도 그에 대한 처벌은 그것이 극단적으로는 미국과 같이 은행의 영업허가를 취소하는 것이더라도 은행 자체에 부과되어야지 은행원 개인에게 그러한 부담과 처벌이 내려져서는 안 된다는 점이다. 왜냐하면 직원 개인이 처벌을 받게 되면 금융실명제 위반문제는 개인문제로 되기 때문에 은행경영층이 이를 경영상의 문제로 삼아 조직적으로 관리할 유인이 줄어들고(은행이 아닌 직원 개인이 비밀을 침해당했다고 생각하는 개인으로부터 손해배상 청구소송을 받게 되면 직원 개인의 위험부담이 큰 문제점), 또 은행원은 실수로 일을 한번 잘못 처리한다든가 하는 간단한 일로 쉽게 범죄자의 공범이 되어 오히려 범죄가 드러나는 것을 진짜 범죄자와 더불어 은폐하려 할 수도 있기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 노 전 대통령의 비자금이 있음을 언론에 처음 알린 신한은행 전서소문 지점장 이우근씨에 대해 실명제 위반으로 300만 원의 벌금을 물린 것은 부정자금의 색출이라는 관점에서 보면 대단히 잘못된 것이다.

정부는 이러한 우려 때문인지 금융기관의 부장과 지점장급 이상 간부가 실명제를 위

1) John J. Byrne, "Bank Secrecy Act Compliance in the 1990s : Banking Industry Efforts Are Rewarded", The Bankers Magazine(Jan/Feb 1996).

반했을 때에는 본인과 해당 기관에 병과하되 기관에 대해서는 본인에 부과하는 과태료의 20%를 부과하는 규정(“금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령에 따른 과태료의 부과 징수에 관한 지침”)을 만들었으나, 본인 부담이 있는 한 직원 개인이 범죄자의 협박에 의해 쉽게 넘어가는 문제는 그대로 남는다고 할 것이다.

또 금융실명제는 금융기관 직원들에게는 범죄 제조기와 같은 측면도 있다. 한때 “차명借名합의”를 알선하는 거래가 유행하고 있다는 사실에서 알 수 있듯이, 금융기관 직원들이 아무리 성실하게 실명을 확인하려고 해도 수사권이 없는 상황에서는 언제 실명을 확인하지 못한 죄로 처벌될 지 알 수 없는 극히 불공평한 위치에 있다.

이렇게 볼 때 은행 또는 금융기관들의 부담과 이에 대한 처벌을 아껴서 의심이 가는 거래만을 자발적으로 보고하도록 유도하는 시스템을 만들어 놓으면, 금융기관측은 불필요한 정보를 수집, 보고하는 데 드는 비용을 절감할 수 있고, 이러한 정보를 처리하여 범죄자를 잡아야 하는 당국도 수사력을 전략적으로 활용할 수 있는 이점이 생길 뿐 아니라, 금융기관의 보다 적극적인 협조도 얻을 수 있는 이점이 생긴다고 말할 수 있다.

## 조세의 공평

금융실명제를 실시해서 공평과세를 실현하자는 의견에도 비현실적인 측면이 있다. 우리 경제의 현 발전단계에서 볼 때 공평과세 문제와 금융자산소득의 종합과세화가 저축증대와 경제성장 문제보다 더 높은 우선순위에 있을 수 있느냐 하는 것 자체가 큰 문제이므로, 이 문제가 먼저 해결되어야 할 것이다. 특히 이 문제는 우리 경제가 IMF의 구제금융을 받는 사태에 이르게 한 것이 과소비였다는 사실에 비추어 볼 때 더욱 그러하다고 할 것이다.

그리고 많은 학자들이 문제로 제기하는 소득분배의 공평성 문제도 아직은 그렇게 전면에 제기할 정도로 심각한 것도 아니다. 우리 나라의 소득분배는 지니계수를 기준으로 볼 때(한국(1988) : 0.3355, 미국(1985): 0.3536, 영국(1979): 0.3236, 스위스(1982): 0.3568, 일본(1989): 0.2879, 대만(1992): 0.3120, 홍콩(1986년): 0.4330, 태국(1981): 0.4360), 일본과 영국만은 못하지만 다른 선진국보다 못하다고는 할 수 없으므로 우리 소득수준이 선진국 수준에 달할 때까지는 국세체계의 기본틀을 그대로 지켜가도 좋을 것으로 생각된다.
지금까지의 경험에 의하면 조세의 불공평을 시정하고 조세의 포탈을 방지하려면 금융실명제에 앞서서 세무공무원의 부패를 방지하는 쪽이 더 효율적일 것으로 보인다. 그러나 세무공무원이 완전히 청렴해져도 조세포탈Tax Evasion문제가 완전히 해결된다고 볼 수 없는 이유는, 오래 전부터 금융실명제가 실시되고 있다고 하는 미국과 영국

에서도 조세를 회피 또는 포탈하는 비율이 GDP의 2~3%에 달하고 있기 때문이다.

미국 조세회피율: GDP(1992)의 2% = 같은 해 재정적자의 1/2 수준
영국 조세회피율: GDP의 2~3%
남미제국 조세회피율: 총 세원의 1/3 수준

그러한 의미에서 금융실명제를 실시하면 조세포탈이 불가능해진다는 발상은 처음부터 잘못된 것이다. 그리고 실명제를 실시하면 지하경제가 완전히 없어지고 따라서 거두어들일 수 있는 세금이 그만큼 늘어나기 때문에 월급쟁이들의 세금부담이 당연히 줄 것이라는 것도 잘못된 예측임이 드러났다. 실명제가 실시된 지 3년이 지난 시점에서 실시된 조세연구원의 조사결과에 의하면, 지하경제는 오히려 그 비중이 높아지고 있다. 1996년 8월 21일자 신문들은, 1988년 이후 근소하나마 하락추세를 보이던 지하경제(1988년 : 9.7%, 1992년 : 9.0%, 1993년 : 8.0%)가, 실명제 실시 이후인 1994년에는 GNP대비 8.8%, 1995년에는 8.9%로 오히려 상승경향을 보이고 있다는 조세연구원의 조사결과를 싣고 있다.

조세회피 행위에 관해 연구하는 학자들에 의하면, 사람들은 조세회피에 따른 이익(조세포탈액)과 실패했을 때 입게 될 손실(Potential Cost, 즉 벌금, 체형 등)을 비교한다는 이론이 있기는 하지만 이 이론은 현실적으로 큰 도움이 되지 못하다고 한다. 왜냐하면 조세를 포탈하는 자들은 조세를 포탈했을 때 잡힐 확률이 얼마나 높은가에 대해 전혀 아이디어가 없으며 잡힌 다음에 받을 처벌의 강도가 얼마나 혹독한지에 대해서도 사전에 검토해 보지 않는 것이 선진국 조세범들의 일반적 특징이기 때문이다. 그리고 재판관도 조세포탈범에 대해 엄한 처벌을 내리지 않는 경우가 많은데, 그 이유는 조세포탈범 중에서 실제로 잡히는 사람은 얼마 되지 않는다고 생각하여 잡힌 사람만 엄하게 처벌하면 공평하지 못하다고 생각하기 때문이라고 한다.

따라서 조세포탈을 방지하는 이상적인 방법은 조세를 포탈할 의욕 자체를 억제하는 조세제도의 창안에서 찾아야 한다는 것이다. 이러한 의미에서의 조세전문가들이 추천하는 조세포탈 방지법은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 한계세율을 낮추어 주는 것, 즉 소득이 100,000원 증가했을 때 거기에 부과하는 조세율을 가능한 한 낮추어 주는 것이라고 한다. 예컨대 미국의 많은 조세학자들은 미국의 대표적 소비세인 소매세의 경우 10% 세율이 조세포탈의 유혹을 방지할 수 있는 최고 세율이라는 데에 의견의 일치를 보고 있다고 한다. 이러한 이론이 반영되어 현재 미국의 소매세는 8%이다.

둘째로 세금포착이 용이한 분야에만 세금을 부과하고 영세기업과 같이 세금포착이 어려운 곳에서는 손을 떼는 방법이라고 한다. 이러한 방법의 대표적인 것이 부가가치세

이다. 다만 우리 나라에서는 영세기업에 대해서도 부가가치세를 물리고 있는 것은 잘 알려져 있는 일이다.

셋째로 조세체계를 단순화하는 것이다. 100,000원을 벌면 무조건 그 10%인 10,000원을 내라고 하면 대체로 이에 순응하나, 복잡한 내용의 조세감면제도가 있는 경우에는 사람들은 조세전문가와 같은 사람들에게 대가를 주어서라도 조세감면 또는 조세회피를 해보려는 욕망이 생긴다고 한다.

그러한 의미에서 과세대상을 넓혀서 한계세율을 더 낮출 수 있으면 조세를 포탈할 유혹을 그 만큼 더 줄일 수 있다. 그러나 이로 인하여 그 이전보다 세입이 줄어들 때에는 세입이 준다는 이유만으로 이에 반대하는 세력이 생길 수 있다. 이런 때에 가장 적절한 대안이 줄어든 세입에 맞도록 정부활동을 줄이는 것이라고 할 수 있다. 다행히도 세금 부담을 덜어 주는 것이나 정부활동을 줄이는 것이나 모두 자율화의 정신과 합치하기 때문에 이 두 가지를 동시에 추진해도 상호간에는 전혀 간섭이 있을 수 없다.

조세포탈에 대해 시효를 없애는 것도 조세포탈을 방지할 수 있는 방법일 것이다. 국세에 관해서 시효나 제척기간除斥期間을 없애면, 조세포탈과 관련된 범죄 탈세 후 10년쯤 지나 모두 면제되어, 탈세를 하지 않은 사람과 똑같은 취급을 받게 된다는 이상한 현상은 없어질 것이다. 국세제도에서 이러한 점만 고쳐도 부정부패와 조세의 공평문제가 상당히 시정될 수 있을 것인데 왜 이렇게 범법자들이 도망갈 구멍은 그대로 두고 아무 관계가 없는 일반서민까지 괴롭히는 제도를 주장하는지 이해할 수 없다. 이에 더해서 조세포탈범은 영원히 현직, 즉 공직이나 민간기업의 임원직에 근무할 수 없다는 조건도 붙여두면 조세포탈을 막는 효과가 상당히 클 것으로 생각된다.

지금이 국민경제의 세계화 경향, 소위 "글로벌라이제이션"의 시대라는 점도 잊어서는 안될 것이다. "글로벌라이제이션"으로 국가간의 경계가 없어지고 기업이 나라를 선택하는 시대가 된 것이다. 룩셈부르크에서는 모든 기업에 대해 법인세를 면제하여 세계의 기업이 모여들게 만들고 있으며 이러한 나라들은 점차 늘어나고 있는 추세이다. 우리도 IMF의 구제금융을 계기로 국내경제를 더 빨리 개방하지 않을 수 없게 되었지만, 이제 정부가 할 수 있는 일은 그리고 앞으로 더 개방될수록 할 수 밖에 없는 일은, 세금부담을 덜어 주어 국내기업이 해외로 나아갈 유인은 없애고 외국기업이 들어오게 하는 유인은 더 크게 만드는 것이다.
공평과세 문제를 보기 위해서는 정부가 조세를 징수하는 목적이 무엇인가에서 출발하는 것이 옳을 것이다. 정부가 조세제도를 통해 달성하려는 목표는 크게, 첫째, 정부활동을 지원할 수 있는 충분한 세입, 둘째, 소득재분배, 셋째, 산업정책적 이유로 특별한 산업에 조세특혜를 주는 것 등으로 나누어 볼 수 있으나, 이 중에서 조세의 공평

과 가장 관련이 깊은 것은 소득의 재분배가 아닌가 생각된다.

소득의 재분배를 가장 이상적으로 해결하는 길은 공산당선언에 나와 있는 것처럼 “능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배”하는 것일 것이다. 그러나 이렇게 해 가지고는 국가경제가 제대로 될 수 없음은 공산권의 붕괴로써 이미 증명된 것이다. 금융실명제의 실시로 좀더 공평한 과세를 할 수 있는 기반을 탄탄히 하자는 것은 이 정도까지 가는 것은 아니므로 별 문제가 없다고 볼 수도 있다. 그러나 이미 보아 온 바와 같이 실명제의 실시와 그에 따른 부작용을 최소화하려 한 정책만으로도 우리 경제의 분위기는 저축보다는 소비하는 쪽으로 기울어졌다.

여기에 더해서 금년부터 금융소득종합과세가 실시되기로 함에 따라 국민의 생활태도가 급변하였고, 그 결과가 과소비, 해외여행의 폭발적 증가로 나타났음은 우리가 다 잘 아는 일이다.

지금과 같은 위기에서 탈출하기 위해서도 저축증대는 절대로 경시될 수 없는 일이다. 더욱 중요한 사실은 우리보다 생활수준이 두 배 이상 높고 경제도 튼튼한 선진국들도 복지제도와 조세제도의 개선을 통해서 저축을 늘리고 성장을 촉진시키려 하고 있다는 점이다. 이러한 의미에서 공평과세 자체가 나쁜 것은 아니지만, 이를 우리의 현 발전단계에서 너무 강조하는 것도 다른 형태로 “샴페인을 너무 빨리 터뜨리는” 것이라고 할 수 있다. 우리의 소득분배 상태가 이상적이지는 못하지만 앞에서 본 바와 같이 아직은 경제효율을 떨어뜨릴 정도로 소득분배가 불공평한 것은 아니다. 이 문제는 우리 경제가 선진권으로 완전히 진입한 것이 확인된 후에 다루어도 늦지 않을 것이다.

그리고 나라가 개방될수록 세율을 낮추어야 하는 문제와 조세포탈을 방지하는 문제를 같이 놓고 생각하면 조세제도를 단순화하는 것 이상으로 좋은 방법은 없다고 생각된다.

## 5. 금융실명제의 대안

개인의 사생활을 보호하려는 자유주의의 단점은 기존질서를 지키고 만인의 지탄을 받는 범죄자도 보호하려는 경향이 있다는 점이다. 그러나 이것을 반대로 생각해 보면, "서울"의 특수성과 관련하여 앞에서 본 것처럼, 자유는 범죄자도 보호하려는 속성 때문에 경제를 발전시키고 인간생활을 인간생활답게 해 주는 것이라고 할 수 있다. 자유에는 5, 6공시대에 각종 비리를 부정한 방법을 통해서 축재한 자들도 응징하지 말자는 뜻이 포함될 수 있는 문제점이 있고 이 때문에 재야적 기질이 강한 사람들은 금융실명제의 독재체제적 요소에도 불구하고 이를 부패척결의 절대적 수단으로 보았는지도 모를 일이다.

그러나 이러한 사고방식은 평범한 개인과 다른 사람에게 영향력을 미칠 수 있는 중요한 위치에 있는 사람을 구별하지 못한 데에 연유하는 것이다. 우리의 사생활은 다른 시민의 일상생활과 직접적인 관계가 없지만 영화배우, 정치인들과 같은 유명인사들의 그것은 모든 국민의 관심거리이기도 하며, 또 이들의 처신이 우리의 생활은 물론 국가 전체에 미치는 영향이 크기 때문에 보통사람의 사생활과는 달리 취급되지 않을 수 없을 것이다. 더욱이 우리의 정치, 경제, 사회생활에 크고 작은 영향을 미칠 수 있는 지도층의 사생활에 관한 정보는 우리 시민의 알 권리의 대상이 되는 것이므로 우리와 같은 평범한 사람의 사생활보다는 보호를 받을 범위가 좁아지지 않을 수 없을 것이다.

보호의 범위가 얼마나 좁아야 하느냐는 대통령, 장관, 국회의원 등 그 위치와 영향력에 따라 판단될 일이며, 이에 대해 분규가 생겼을 때 우리에게는 이에 관한 관례가 아직 확립되어 있지 않으므로 개별적인 경우에 따라 각각 달리 판단되어야 할 일이다. 따라서 분규가 심한 경우에는 재판으로 결정될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 미국의 예를 보면 상원의원이었을 때에는 문제가 되지 않았던 정신병력제, 세금포탈 문제가 그가 대통령후보로 등장하면서 문제로 제기되는 경우가 많았음은 우리가 신문을 통해서 보아 온 바와 같다. 그러한 의미에서 금융실명제를 실시한 후 재경원이 금융실명제의 개인비밀 보호조항을 들어 몇몇 저명인사들의 예금관련 정보가 제공되는 것을 반대한 것은 금융실명제와 관계 없이 잘못된 일이었다.

제5, 6공시대에 권력을 이용하여 축재를 한 사람들을 처벌하는 문제도 5.18사건에 관한 특별법을 제정하는 것처럼 소급법을 만들 수 있느냐 하는 헌법적 문제이지, 금융실명제와는 직접적인 관계가 없다고 할 것이다. 그리고 금융실명제가 없었다면 전, 노 두 전대통령의 부정축재를 밝힐 수 없었을 것이라는 평가도 잘못된 것이다. 이미 지적한 바와 같이 이들은 전직 대통령이라는 특수한 지위에 있기 때문에 이들이 부정축

재한 의혹이 있으면 당연히 자금추적을 받아야 했으며 이들의 부정축재 여부에 관한 수사는 경찰이나 검찰의 당연한 임무로써 꼭 실명이 있어야 할 수 있는 것은 아니다. 살인이나 강도질을 할 때 자기 "실명"을 현장에 남기고 가는 어리석은 자는 없지만 그것이 완전범죄가 아니고 경찰과 검찰이 무능하지 않다면, 다소의 시간이 걸리지만 다 잡히게 되어 있는 것이다.

사과 상자 속에 담겨 어느 증권회사 창고에 숨겨져 있다가 검찰에 의해 발견된, 전 전대통령의 현금, 그리고 그 이외의 재산에 대해서는 검찰이 추적하기 어렵다고 실토한 점 등에 비추어 볼 때, 금융실명제 이후 자금추적이 그 이전보다 더 쉬워졌다고 말하기는 어렵다. 그리고 세금관련 공무원의 부패, 카지노 등의 지하세계와 연루되었던 검, 경 간부 등의 예로 볼 때, 실명제가 얼마나 부정부패를 척결하는 데 무력한 것인가를 알 수 있다.

이 제도를 관장하는 기관이 부패하면 이것이 오히려 힘 없는 기업가나 재산가를 괴롭히는 데 쓰여질 위험이 있기 때문에 평범한 기업가나 재산가에게는 이 제도가 없을 때보다 위험이 커질 가능성도 있다. 멕시코에서는 거의 매일같이 납치사건이 일어나고 있는데 이 범죄의 상당 부분이 경찰에 신고되지 않고 은밀히 해결되고 있다고 한다. 그 이유는 경찰 간부가 납치를 주도하는 경우가 많기 때문에 납치신고를 경찰에 한다는 것 자체가 또 다른 화를 부를 수 있기 때문이라고 한다. 담당관리가 부패하면 이렇게 무서운 것이다.

누가 말했듯이 금융은 그 속으로 자금이 흐르지 않는 한 존재가치가 없는 것이다. 그러므로 기존의 금융제도를 유지하여 자금흐름에 아무 지장을 주지 않으면, 깨끗한 돈이나 부패와 관련된 돈이 모두 그 속으로 흐를 것이므로 금융제도는 "제도"대로 아무 지장 없이 발전하게 되고, 부패와 관련된 자금에 관한 정보는 필요하면 언제나 얻을 수 있다. 자금이 흐르는 길을 가장 효율적으로 운영될 수 있는 상태로 유지하고 있으면, 숨고 싶은 돈도 그 곳을 이용하지 않을 수 없으므로 효율적인 금융제도는 검은 돈을 추적하는 데에도 오히려 도움이 되는 것이라고 볼 수 있다.

자금흐름 내지 지급결제와 관련된 제도는 전산기술과 연관시켜 생각하지 않을 수 없게 되었음은 이미 잘 알려져 있는 일이다. 그 첫번째 예로 들 수 있는 것이 직불直拂카드제도이다. 다른 나라에서와 마찬가지로 우리 나라에서도 직불카드는 별로 인기가 없으나 고속도로 통행료, 지하철 요금을 지불하는 데에는 우리 나라에서도 꽤 쓰이고 있는 편이라고 볼 수 있다.

이러한 것이 발전하여 앞으로는 종이 한 장, 연필 한 자루와 같은 소액거래에는 전자현금이라는 것이 쓰일 가능성이 높은데, 그 이유는 이러한 소액거래에서 동전을 쓰는

불편을 피하려면 별 수가 없기 때문이다. 더욱이 앞으로 퍼스널 컴퓨터 통신과 인터넷이 생활필수품처럼 빈도 높게 사용되게 되면 더욱더 그렇게 된다. 즉 인터넷 등을 통해 극히 전문적인 정보를 이용할 때 하나의 정보를 추출할 때마다 몇십 원에서 몇백 원 하는 잔돈이 매건별로 지불되어야 하는 상황이 오게 되면 전자현금이 이용될 가능성이 더욱 높아지지 않을 수 없게 될 것이다.

이러한 전자현금은 증권인수자금, 회사매수자금 등 대단히 규모가 큰 자금을 보내거나 받을 때에도 유용하게 쓰일 가능성이 높다. 이러한 초거액자금이 교환을 거쳐서 결제되면 며칠이 걸리지만 전자방식으로 결제하면 즉시 결제되기 때문에 지급하는 쪽에서는 금리상으로 손실이 크다. 그러나 도난과 같은 결제상의 리스크를 피할 수 있는 것도 대단한 장점이기 때문에 이 거액자금은 전자방식으로 결제될 가능성이 점점 더 높아진다고 할 수 있다.

그런데 이러한 전자현금은 "디지탈"한 것이므로 그 전자현금이 정당한 소유자가 지급한 것이라는 것을 증명하는 방법이 있어야 한다. 왜냐하면 전자현금의 위조 여부, 바꾸어 말하면 전자현금에 의한 지급이 정당한 지급이냐의 여부는 그 자체로는 식별이 불가능하기 때문이다. 따라서 특별한 식별방법이 필요한데, 이 식별방법은 각 퍼스널 컴퓨터에 특별한 식별수단을 부여하는 방법으로 해결할 수밖에 없다고 한다.

그리하여 인터넷을 거치는 전자현금은 꼬리표, 즉 실명이 붙어 다니게 되어 있으므로, 어느 전자현금이 누구에 의해 발행되어 어디를 거쳐서 어떤 목적으로 쓰였는지를 예외 없이 분명하게 알게 되지만, 그렇다고 세금의 포탈 가능성이 젼혀 없어지는 것은 아니다. 우선 자기 나라만이 아니라 여러 나라에 있는 어느 퍼스널 컴퓨터에, 얼마만큼의 자산이 축적되어 있는지, 그리고 그러한 퍼스널 컴퓨터의 존재를 자기 나라 안에서만이라도 확인할 수 있는지 등 세무공무원이 확실하게 할 수 있는 것이 없기 때문에 세금의 포탈 가능성은 조금도 준다고 볼 수가 없다는 것이다. 이와 같이 꼬리표, 즉 실명이 붙어 다니는 전자현금이 보편화되어도 세금포탈을 완전히 방지하기 어렵다면 금융실명제로써 세금의 포탈을 방지하겠다는 발상이 처음부터 얼마나 잘못된 것인지는 쉽게 짐작할 수 있다.

## 6. 결 론

금융실명제가 실시된 지 상당한 시간이 지난 현 시점에서 볼 때 그것이 이상으로 삼고 있는 부정부패의 척결과 공평과세의 실현은 실명제 실시 이전보다 개선되었다고 볼 수 있는 것이 거의 없다. 특히 조세형평 문제는 세무직원들의 부패를 방지하는 방법을 통해서 실현하는 것이 더 효과적일 것으로 보일 정도이다. 금융소득종합과세제도도 조세부담의 형평과 우리 경제 발전에 어떠한 효과를 미칠지를 더 두고 보아야 할 일이지만, 특히 현재와 같은 위기상황에서는 조세형평을 너무 강조할 일도 못된다. 이와 같이 실명제가 가져올 것으로 기대되었던 혜택은 거의 나타나지 않고 있지만, 실명제로 인해 생길 것으로 우려되었던 좋지 않은 일들은 현실로 나타나 우리 경제를 계속 괴롭히고 있다. 중소기업들의 자금난, 과소비 그리고 증권시장의 불안정 등이 그 대표적 예일 것이다.
최근 경제가 급격히 악화되고 이에 따라 주가, 환율 및 금리가 요동을 치자 정치권에서는 그 해결책의 하나로 금융실명제의 대체입법을 생각하고 있다. 이러한 움직임에 다소나마 도움을 주기 위해서 지금까지 논의한 것을 요약하고 개선방향을 제시해 보고자 한다.

첫째로, 금융실명제는 국민의 기본권인 "자유"와 같은 반열에 설 수 있는 것이 못 된다. 우리 나라는 민주국가로서 자유주의를 표방하고 있고, 또 현시점에서는 경제의 자율화가 무엇보다도 요구되는 만큼 국민의 기본권인 "자유"는 어느 때보다도 높이 평가되어야 한다. 따라서 자유권의 일부분인 "사생활의 자유"를 침범하는 금융실명제는 문제이며, 이를 실시하기 위해 발령된 긴급명령은 일단 폐지되고 보아야 한다.

"예금비밀 보호"는 "사생활의 자유"의 연장선상에 있는 것으로 금융실명제와는 서로 상치되는 것이며, 이것이 "금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령"에 포함된 것은 "규제"와 "자유"를 타협시킨 것에 불과하다. 금융실명제가 실시된 직후에는 "예금비밀 보호"조항 때문에 부정부패가 척결되지 않는다고 주장하는 사람들이 더 많았었다. 그런데 최근에 와서는 "예금비밀 보호"조항이 금융실명제와 불가분의 관계에 있다고 주장하는 사람이 많이 생겨났고, 또 이것을 이유로 금융실명제를 지키자고 주장하는 사람들이 늘어났다.

그러나 금융실명제가 "사생활의 자유"를 침범하고 있는 것은 사실이고, 이 때문에 개인의 재산권에 대한 불안감을 조장하는 데 문제점이 있는 것이다. 자유의 이념에 더 맞는 방법은 예금비밀 보호법 등의 제정으로 "사생활의 자유"를 먼저 확실하게 보장하여 주고, 금융실명제가 의도하는 경제효율은 아래에서 예시하는 별도의 법을 제정하여 해결하는 것이 옳다고 생각한다. 이렇게 하면 일반국민의 "사생활"을 확실하게

보호해 주면서, 다른 한편으로는 정치가, 고급관료 등의 예금 등은 "국민의 알 권리"의 측면에서 다루어질 수 있는 융통성이 생기기 때문이다.

경제효율을 높이는 것이 이상인 금융실명제를 지키기 위해서 국민의 기본권인 "자유"를 침범해도 안 되지만 국가경제가 무너지는 것을 막지 못한다는 것은 더더욱 있을 수 없는 일이다. 그리고 너무 맑은 물에는 고기가 살지 못한다는 점을 이 시점에서 다시 한 번 상기할 필요가 있다.

둘째로, 금융실명제가 "자금흐름"을 어렵게 하여 경제에 여러 가지 피해를 주는 것은 개인의 재산권에 대한 불안감을 조성하기 때문이다. 금융실명제를 등에 업고 아무런 근거도 없이 "검은 돈" 운운하며 가진 자의 불안감을 조장하는 것은 도덕적으로나 경제적으로나 누구에게도 도움이 될 수 없는 것이다.

이러한 의미에서 개인의 재산권을 확실하게 보장해 주지 못하는 무기명 장기채권 또는 금융실명제의 한시적 유보라는 방법으로는 숨어있는 돈을 제도금융권으로 끌어내는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 왜냐하면 이 방법들은 정부가 개인의 재산권을 침해할 가능성을 완전히 배제해 주지 못하기 때문이다. 또한 무기명 장기채권이 소위 "검은 돈"의 상징처럼 되어버리면 정직한 돈도 그것을 사기 어려울 것이므로 장기채권 시장의 육성이라는 관점에서 볼 때 전혀 바람직하지 못하다고 하겠다.

셋째로, 부정부패의 척결은 정치자금법, 부정부패방지법, 고위공직자 전담 부정방지기구 설치 등으로 보다 효율적으로 실현시킬 수가 있다. 그리고 공평과세도 조세제도의 단순화, 세율인하 등으로 조세에 대한 저항을 줄이는 방법으로 해결하는 것이 더 효율적이고 자유화의 원칙에도 맞는다. 또 앞에서도 지적했지만 지금과 같은 위기상황에서는 조세의 공평문제는 좀 뒤로 미룰 수도 있는 것이다. 그리고 마약, 간첩 등과 관련되는 범죄자금은 국제적 협력 아래에서 자금세탁방지법을 제정하는 방법으로 해결할 수 있을 것이다.

1997년 12월 4일자 조선일보는 금융실명제와 관련하여 정부와 IMF 측 사이에 모종의 합의가 있었다고 보도하고 있다. 이것이 사실인지 아닌지를 알기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 12월 6일자 조선일보에 발표된 "한국 IMF 구제금융 양해각서"의 전문에 흐르는 분위기로 볼 때, IMF가 "금융거래의 투명성"을 보장하고 "금융실명제의 기본골격"을 유지해야 한다고 말한 것은 마약자금과 같은 범죄자금이 금융기관에 들어가는 것을 방지하여야 한다는 뜻으로 보아야 한다. 이들은 개인의 "사생활" 문제와 정부나 기업의 "투명성" 문제가 서로 다른 문제라는 점과 "국민의 알 권리"에 개인의 "사생활"이 들어갈 수 없다는 점을 누구보다도 더 잘 알고 있을 것이다.

금융실명제는 처음부터 오랜 검토와 여론수렴 과정을 거쳐 그에 대해 국민적 합의를 얻은 후에 그 실시 여부를 결정했어야 했던 것이 아니었나 생각된다. 미국의 금주법처럼 많은 국민이 지지했어도 잘못된 것이 발견되어 결국은 시정되는 경우도 있지 않았는가 말이다. 미국에서 금주법이 제정되고 해체되는 과정에서 얼마나 많은 인력과 자원이 헛되이 낭비되었는가는 아무도 모르는 일이다. 우리도 그러한 대가를 그것도 제일 어려운 시기에 치르게 된 것이다.

# 금융실명제 이야기

1997년 12월 22일 1판 1쇄 발행
2020년 1월 30일 1판 2쇄 발행

저자_김한응
발행자_최승노
발행처_자유기업원
주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9
전화_02-3774-5000
팩스_0502-797-5058

비매품

자유기업원