

## 政策執行에 影響을 미치는 要因

- 金融實名制를 中心으로 -

李 暲 遠\*

---

### < 目 次 >

---

- I. 序 論
    - 1. 政策의 目標
    - 2. 政策效果의 不確實性
  - II. 政策執行에 影響을 미치는 要因
    - 1. 政策執行의 模型
    - 2. 政策執行에 影響을 미치는 要因들
      - 1) 問題의 性格
      - 2) 政策內容
      - 3) 政策環境
      - 4) 그 外: 障礙要素
    - 3. 順應의 確保와 葛藤
      - 1) 抵抗과 順應의 確保
      - 2) 持續的인 問題들
  - III. 結 論
- 

### I. 序 論

보편적이고 광범위한 지지를 받고 있는 정책은 물론 그러한 정책결정이 소위 최고 위층의 단호한 의지를 갖고 있다하더라도 정책이 의도대로 집행된다는것은 그리 간단한 일이 아니다. 일단 채택된 결정이 효과적으로 집행되리라고 단언하는 것은 순진한 가정이 될 수 있다는 의미이다. 정책집행을 결정과는 또다른 차원에서 논의할 수 있는 가장 근본적인 이유는 정책을 결정하는자와 이를 집행하는자가 동일하지 않다는데

---

\* 濟州大學校 法政大學 行政學科 助教授.

서 먼저 찾을수가 있다<sup>1)</sup>. 비록 정책결정이 복잡한 절차와 관련자들을 포함하고 있다 하더라도 권력의 분리라는 전통적인 관점에서 이루어 진다는 현실을 부인할 수는 없다. 정치인(입법자)또는 법원의 결정은 행정부의 재량적 결정을 인정한다 하더라도 정책집행과는 구별하여 정책형성(formulation)과 수정에 뚜렷한 역할을 담당하고 있다.

집행과정은 결정 당시에는 미처 충분히 예측하지 못한 많은 참여자와 조직, 환경의 변화 그리고 정보를 필요로한다. 이는 집행과정을 단순히 관리상의 기능으로 파악한다는 것은 큰 우를 범할 수도 있음을 암시한다. 나아가 각기 다른 위치에서 있는 참여자들이 서로 상이한 정책환경에(policy environment) 놓이게 되므로 효과적인 정책수행을 위해서 집행자는 그들이 처한 환경에서 다시금 본래의 정책을 바라볼 필요가 있게된다 (Nakamura and Smallwood, 1980).

## 1. 政策의 目標

지하에 머물러 있는 자금을 지상으로 드러내는것이 금융실명제가 겨냥하는 최우선 목표라 할 수 있다. 이를 달성함으로써 지하경제의 실체를 파악함은 물론 이로서 파생된 불건전한 경제관행이나 제도 그리고 사회의 부조리를 단계적으로 해결할 수 있는 기틀을 마련하고자 하는것이 정부의 의도라 할 수 있겠다.

금융실명제는 1993. 8. 12. 헌법상의 긴급 재정경제명령에 의해 실시된 것으로서 이후 개인 또는 법인등이 모든 금융기관에서 예금, 주식, 채권 등의 금융거래를 하고자 할때에 반드시 거래자 본인의 실지명의(實名)를 사용해야하는 제도이다. 이러한 실명제의 정책적 목표는 모든 금융거래를 실명을 통한 제도권내로 흡수 함으로서 지하경제의<sup>2)</sup> 가능성을 봉쇄하며, 그로부터 발생할 수 있는 정경유착의 고리를 단절, 부정부패를 척결함으로써 궁극적으로 경제정의 실현함과 동시에 사회의 도덕성을 회복하는데 있다.

아울러 금융자산에 대해서도 타소득(예, 근로소득, 사업소득..)과 마찬가지로 종합과세의 대상에 포함시킴으로서 소득계층간에 조세부담의 형평성을 제고시킬 수 있게된다. 이는 지난 한세대간 고도의 경제성장에 몰두 함으로서 상대적으로 도외시되어온 소득의 재분배를 통한 분배정의의 실현에도 일조를 담당할 수 있게된다.

이러한 제도를 통해 정부가 달성하고자 하는 일차적인 목표내지 기대효과로는 경제정의 실현과 부정부패의 척결로 요약될 수 있겠다. 즉 실명제의 실시로 인해 정부는 그간 잘못된 금융거래, 관행을 시정함으로써 공평과세의 기초를 확보하고, 그외 가진

1) 물론 정책의 진화적 성격(policy evolution)을 강조하는 관점에서 보면 정책의 형성과 집행의 구분은 그리 명확한 것이 아니며 또한 의미를 부여할 수 있는것이 아니다. 즉 정책의 목표와 전략(or program)은 환경에 적용하여 끊임없이 변경 수정 될수 가 있다(Bardach, 1977; Majone and Wildavsky, 1979).

2) 이의 발생원인으로는 첫째, 경제의 흐름에 대한 과도한 정부의 통제로 인해 제도권 금융시장이 그 기능을 다하지 못하는 경우, 둘째, 시장경제체제의 미발달과 불안전성, 셋째, 범죄행위(마약거래, 매음 등)등을 꼽는다.

계층에 대해 도덕성회복을 목적으로 한다 하겠다.

이를 구체적으로 요약하면 금융실명제를 실시함으로써 첫째, 비실명계좌를 이용한 사채거래나 음성적 자금거래 등이 사라져 보다 건전한 금융거래 질서를 마련할 수 있게된다. 둘째, 탈세를 방지하고 향후 종합과세의 도입을 통해 계층간 조세부담의 형평성을 높힐수 있게된다. 셋째, 음성소득의 근원을 봉쇄하고 근로자의 근로의욕을 높힘으로서 생산활동이 존중되는 풍토 조성에 기여하게된다. 넷째, 소득수준에 상응하는 과세가 이루어 짐에 따라 富의 축적과정에 대한 정당성을 인정할 수 있을 뿐 아니라 경제정의의 실현을 통해 정치안정에 기여하게 된다(경제기획원,재무부, 1993. 8).

이러한 대전제하에 단행된 금융실명제는 크게 3부분의 주요내용을 담고 있다.

첫째, 모든 금융기관과의 거래시 實名의 의무화.

(가) 실명대상 거래

모든 금융기관과의 금융거래시 거래자의 실지명의(실명) 사용을 의무화 할 것을 요구하고 있다.

- ① 이의 대상으로는 예,적금, 금전신탁등의 계좌 개설시
- ② 은행 자기앞 수표, 양도성 예금증서(CD)의 발행 및 지급시
- ③ 증권사에서 주식,채권의 매매, 중개, 원리금 상환시

(나) 실명거래 방법

- ① 실명확인 방법
  - \* 개인의 경우: 주민등록증, 운전면허증, 학생증 등으로 본인의 성명과 주민등록번호를 확인하도록 하며
  - \* 법인의 경우: 사업자등록증 등으로 법인명과 사업자 등록번호를 확인, 어느 경우건 본인이 위임하면 대리인에 의한 실명확인도 가능.

(다) 실명거래의무의 위반자에 대한 조치

- ① 금융기관내지 그 임,직원에 대해 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

둘째, 기존 비실명 자산에 대한 조치

(가) 비실명에 의한 자금인출 폐지

실명확인전 또는 비실명으로서 실명전환하지 아니한 경우에는 자금인출을 허가하지 아니한다.

(나) 비실명거래는 실명으로 전환

- ① 실명전환 의무기간:
  - \* 시행일로 부터 2개월내('93.10.12까지)
  - \* 실명전환 의무기간중 실명전환 계좌별로 최고 5천만원 까지 자금출처 조사 면제

- ② 소득세 추징:
  - \* 종전의 명의를 실명으로 전환한때(假,借名--->實名)에는 과거에 부족하게 원천징수한 소득세 추징
- ③ 차등과세 강화:
  - \* 실명전환 의무기간 경과일 이후(93.10.13 부터)부터는 非실명 이자, 배당에 대해 96.75%(소득세 90%, 주민세 6.75%)의 세금부과
- ④ 과징금:
  - \* 실명전환 의무기간 경과후에 실명으로 전환한 거래자에 대하여는 경과기간에 따라 매년 10%씩 최고 60%의 과징금 부과
- ⑤ 고액현금 인출시의 국세청 통보:
  - \* 계좌별로 93.8.12 현재 잔고에서 93.10.12 현재 잔고를 차감한 순인출액이 3천만원을 초과하는 경우 관할 세무서에 통보

세제, 금융거래정보의 비밀보장 강화

(가) 기본원칙

- ① 긴급명령의 제목을 『금융실명 거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령』으로하여 정부의 비밀보장 정책의지를 분명히 함
- ② 금융기관은 명의인의 서면상 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융정보를 타인에게 제공할 수 없도록 함

(나) 예외적으로 정보제공이 인정되는 경우

- ① 법원의 제출명령이나 법관의 영장에 의한 요구시
- ② 조세법률에 의한 조사시
- ③ 재무부장관, 은행감독원장, 증권감독원장, 보험감독원장이 감독, 검사의 필요에 의한 요구시
- ④ 동일 금융기관 내부 또는 금융기관 상호간에 업무상 필요한 정보 제공시
- ⑤ 다른 법률에 의하여 불특정 다수인에게 공개가 의무화된 정보 제공시

(다) 정보제공 요구의 범위,절차 및 금융기관의 거부 의무

- ① 사용목적에 필요한 최소한의 범위로 정보제공 요구
- ② 문서에 의하여 점포별로 요구
- ③ 부당한 정보제공요구를 받는 경우 금융기관의 거부 의무 부여
- ④ 제공받은 금융정보의 타인(제3자)제공 금지

(라) 비밀보장의무 위반자에 대한 형사처벌

- ① 정보를 누설한 금융기관 임,직원, 부당한 정보제공 요구자, 업무상 알게 된 정보의 누설자에 대하여 3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금부과(병과 가능)
- ② 행위자를 벌하는 외에 사용주인 법인 또는 개인에 대하여도 벌금부과 가능

실명제의 실시는 우리경제에 있어 그간 왜곡되어온 자금순환과 배분과정의 불합리를 개선하려는 궁극적인 개혁의 시발점이라 할 수 있다. 금융실명제의 정치-경제논리의 측면 못지않게 중요한 것은 금융, 세계부분의 정상화로 이 역시 본 제도의 중요한 목표로 지적할 수 있겠다. 그간 금융부분의 비정상적인 규제로 인하여 피치못하게 지하경제에 의존하여 왔던 각 경제주체는 자금조달에 있어 행태의 변화를 요구하게 되었다. 따라서 금융기관의 본래기능이 정립되지 않고서는 경제환경의 전반적인 변화를 수용할 수 없는 상황에 이른 것이다. 결과적으로 본제도의 실시와 함께 금융산업에 있어서도 효율적인 관리와 자율화를 향한 제도개혁이 수반할 것을 요구하고 있다. 즉 실명제로 자금흐름의 투명성이 높아지고 결과적으로 중앙은행은 통화관리 기능을 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 稅制와 稅務행정 에 있어서도 일대 변화를 기대할 수 있다. 먼저 지하경제의 부상으로 인해 과표의 실상이 노출될 것이며 이에따른 현실적인 과세를 기대할 수 있게 된 것이다. 즉 실명제의 실시는 세계개혁이라는 또다른 목표를 수반하게 된다. 동시에 이와 병행하여 세무행정에 있어서의 선진화된 기법의 도입과 같은 부수적인 효과를 기대할 수 있겠다.

## 2. 政策效果의 不確實性

새로운 정부에 있어 제도개혁의 출발점으로 모든 국민의 기대와 열망속에 실시된 실명제는 그 기대만큼이나 많은 우려를 자아내는것도 사실이다. 실시와 더불어 경제 전반에 상당한 충격으로 나타났으며 일반국민들도 막연한 불안심리 속에 변화의 추이를 지켜보았다. 실시후 2년이 지난 지금 아직 그 평가는 이른감이 있으나 일단은 애초의 많은 우려와는 달리 경제활동의 모든지표에서 나타나는바와 같이 외견상이나마 예상외로 성공적이라는 평가가 지배적이다<sup>3)</sup>(재무부, 1994. 8. 12).

그러나 정책의 실시에 따른 부작용 및 효과적 측면에서의 불확실성도 여전히 만만치가 않다. 이를 분야별로 요약해 보면,

- ① 소비심리: 실명제로 인해 소득이 적어나하게 드러나니 일단 쓰고보자는 심리로 해외수지의 적자도 불어나고 과소비 분위기가 나타나게 되었다.
- ② 차명계좌의 문제: 이는 실질적인 실명제의 정착에 최대 걸림돌로서 1996년 실시예정인 금융소득의 종합과세 방침에 따라 해결의 추이를 지켜볼 필요가 있겠다.
- ③ 대형 금융사고의 가능성 여전: 금융기관이 연루된 사기의 결과로서 제2의 장영자 사건을 한예로 지적할 수 있다.
- ④ 과표양성화 미흡: 비합리적인 조세구조의 상존과 무자료거래의 관행으로 인한 세제상의 근본적인 문제로서 결과적으로 조세형평의 목표를 달성하는데 문제점으로 지적할 수 있다.

3) 이러한 표면상의 성공적 평가는 그간 실명제의 특히 부정적인 효과가 과대평가되어온 것에 기인하기도 한다.

- ⑤ 司正과 경제논리의 상충: 엄격한 비밀보장으로 인해 검은돈의 추적이 더욱 어려워진 측면이 있다. 한예로 상무대 비리를 밝히는데 필수적인 금융거래 자료들이 긴급명령상의 비밀조항에 막혀 하나도 공개되지 못했고, 검찰이나 감사원의 검은돈 추적도 많은 제한을 받았다. 즉, 일견 검은돈을 감싸주는 듯한 결과를 보여 주기도 하였다.
- ⑥ 대체입법의 문제: 정책수행의 安定性이라는 측면에서 정치권에서 계속적으로 대체입법의 문제가 제기되고 있다.
- ⑦ 자금배분의 양극화 현상으로 그간 非제도권 금융에 상대적으로 높게 의존해온 중소기업의 문제 심각: 대기업과 중소기업간의 부익부 내지 빈익빈 현상을 심화시키는 경향이 나타나고 있다.

< 표 1 > 실명확인 및 전환실적(94년 6월 30일 현재)

구 분		실 적	
		93.10.12	94.6.30
실명예금확인율		81.3% (계좌기준 59.7%)	92.4% (계좌기준 76.5%)
가명예금(28,342억원 631천좌)	전환율	97.4% (계좌기준 76.1%)	98.0% (계좌기준 94.8%)
	전환액(A)	27,604억원	27,785억원
	미전환액	738억원	557억원
차명예금의실명전환액(B)		34,775억원	35,049억원
차명실명전환총액(A+B)		62,379억원	62,834억원
장기산업채권 청약.발행실적		332건	1,142억원
실명전환예금의 국세청 통보실적 (실명전환 의무기간중)		16,527건 (11583명)	3조 3,951억원

출처: 재무부 1994. 8

94년 6월말 현재 실명확인율은 금액기준 92.4%이며, 계좌기준도 소액계좌(5만원 미만)를 제외할 경우 실명확인율이 94.0%에 달한다. 가명예금의 경우 대부분의 계좌가 실명으로 전환(약 95%)되었으나(금액으로 2.8조원), 차명계좌의 경우 그 성격상 정확한 규모는 알 수 없으나 94년 6월말 현재 약 3.5조원이 실명으로 전환되었다(애초 추정액 약20조원)<sup>4)</sup>. 결과적으로 이는 전체 금융자산의 약 2%에 불과한 6-7조원 정도만

4) 비실명 금융자산에 대해서는 추정만 가능할 뿐이다. 그동안 학계에서 추정한 바로는 전체 금융자산의

실명전환 되었음을 보여주고 있다<sup>5)</sup>.

이러한 결과에 대해서는 서로 상반되는 해석이 있다(한국조세연구원, 1994 : 11-12). 하나는 긍정적인 시각으로 본제도의 실시 이전에 금융자산의 실명화율은 이미 높은 수준에 와 있었다는 해석이며, 또다른 하나는 실명제 실시이후에도 특히 차명계좌의 본명전환이 부진하며 법적인 금융실명제의 실시만으로는 진정한 의미의 실명화를 달성할수 없다는 부정적인 시각이라 할 수 있다.

첫번 주장에 대해서는 앞으로 보다 많은 조사가 이루어져야 하겠지만 금융실명제 실시 이전부터 많은 조사가 지적하는 바와 같이 우리나라의 상당한 금융자산이 假借名자산일 것이라는 추론이 있어온바 우리나라 금융자산의 대부분이 실소유자에 의한 명의라는 주장은 그리 신뢰성이 높다 하기 어렵다. 그보다는 우리나라의 차명계좌 대부분은 합의차명인 관계로 실제 예금주와 차명예금주와의 담합이 이루어지고 있으며 이경우 금융실명제의 실시만으로는 진정한 의미의 실명화를 유도할 수 없다고 보는 것이 옳을 것이다.

정책의 성패여부는 궁극적으로 효과의 달성여하에 따라 평가되어 질수 밖에 없다. 즉 정책결정자가 의도한바의 목표가 달성됐느냐 하는 것이며, 정책집행 또한 이러한 성공적 목표달성에 한부분을 담당하게 된다<sup>6)</sup>. 이러한 효과성의 측면은 보다 장기적인 관점과 단기적인 측면으로 나누어 볼 수 있다. 장기적인 측면에서 보면 실명제 자체가 의도하는바의 보다 정의로운 사회가 달성됐느냐 하는 것이다. 즉 이러한 제도로 인해 우리사회가 보다 투명해지고 공평해 졌느냐 하는것이다. 반면 단기적인 측면에서 생각했을때 즉각적으로 경제에 미치는 충격을 들수 있겠다. 특히 경제의 흐름에대한 외부적 충격으로 인한 부정적 효과에 대해 지적할 수 있겠다. 한예로 소위 큰돈(큰손)들이 금융기관을 이탈하지 않고 어떻게 건전한 방향으로 산업자금융화 할 수 있는 길을 터주느냐 하는 것이 우선적 과제라 할 수 있겠다<sup>7)</sup>. 이러한 부정적 측면의 효과를 줄이기위해 금융자산이 실물자산쪽으로 눈을 돌리지 않고 계속해서 제도 금융권內에 머물수 있도록 유인책을 마련하는 것이 집행에 있어 정부의 단기적 정책과제라 할 수 있다. 이는 집행과정에 영향을 미치는 요인으로 과연 이 제도의 실시로 인해 경제의 어느분야에 있어 어느정도의 파급효과를 가져올것인가를 예측하는 것과 밀접한 관련성을 가지게 된다. 따라서 정부는 집행과정을 통해 부정적인 효과의 극소화를 시도하고자 할것이며 이는 결과적으로 정책의 장기적인 성패로 이어질 것이다. 여기서 정

9-10%에 이르는 약 30조원 정도로 추산되고 있으나 이 역시 추정일 뿐이다.

- 5) 이중 약 절반(금액기준 54.4%)에 해당하는 3조 4천억원이 국세청의 자금출처 조사대상으로 분류되어 이미통보됨. 따라서 그중 상당수 예금주는 향후 국세청의 자금출처 조사 대상이 된다(중앙, 94-8-3, 水). 그러나 成人의 경우 실명전환 금액이 5천만 이상일 경우 자금출처 조사의 대상이 되나 재무부는 사회, 경제적 파장을 줄이기위해 전환금액이 2억원 이상인 경우로 대상을 제한하기도 하였다(중앙, 94-8-12, 金).
- 6) 물론 이러한 효과성의 판단과 관련해서 문제가 없는 것은 아니다. 즉 비용의 문제와 과연 달성할 수 있는 정도의 목표나 하는것 그리고 목표자체가 애매모호한 경우도 들 수 있다.(정정길, 1989: 498-501)
- 7) 이와 관련해서는 실명전환기간이 만료되는 시기에 임박해 자금이 대거 제도권 금융을 이탈함으로써 소위 '10월 大亂'을 야기시킬것 이라는 소문도 증시를 중심으로 유포되기도 했다.

책효과의 측면을 그 수준에 따라 살펴보면;

(가) 단기적효과: 경제적 측면

첫째) 금융시장: 의무적인 실명거래로 금융자산의 노출이 초래할 유동성의 불확실성  
둘째) 증권시장: 가명주식의 실명화 유보로 큰영향은 기대되지 않으나 보다 장기적인 측면에서의 효과기대

세째) 실물 시장: 부동산 골동품등과 같은 실물시장에로의 자금유입

네째) 중소기업: 실명제의 성공적 정착여부를 단기적측면에서 가림할수 있는 분야로서 기존의 사채시장에 의존하던 자금조달 방법을 어떻게 대체할 것인가에 집행과정의 전략이 기대된다.

(나) 장기적효과: 정치-경제적 및 사회적 측면

첫째, 부정부패 일소: 검은돈 차단으로 정경유착의 고리 단절

둘째, 공평과세 실현: 과표현실화를 통한 세제개혁과 금융소득에 대한 종합과세의 실현으로 경제정의 실현

세째, 금융관행의 정상화: 금융부분의 자율화와 신용사회의 실현

이처럼 금융실명제의 성패는 단기적으로는 이 제도의 실시때 따른 경제적인 측면의 부작용을 최소화하여 일차적으로 국민의 계속적인 지지를 받느냐에 달려있다. 동시에 보다 큰 기대는 장기적인 측면에서의 효과로서 이는 정책의 근본적인 목표인 깨끗한 사회의 달성에 달려있다고 할 수 있다.

금융실명제의 내용은 그 충격효과와 관련시켜볼때 내용적으로 강하다는 의견이 개진 되기도 하였다. 실제로 금번 조치는 과거 정권때의 『금융실명거래에 관한 법률』(1982년 12월)보다 비실명 예금에 대한 규제조치가 강화 된 것에서도 잘 나타난다. 이러한 지적에 대해 당시 재무부 장관은 제도 자체는 비교적 완벽하게 만들고 시행과정에서 필요에 따라 융통성(smoothness) 발휘하겠다는 말로서 향후 집행과정의 중요성을 암시하기도 하였다(중앙,93-8-23, 月).

본 논문은 정책의 집행과정에 있어 본래의 정책이 의도했던바를 달성하기위해 직면하는 과정과 내용에 대해 살펴보고, 특히 집행과정에 있어 발생할 수도 있는 문제점에 대해 촛점을 맞추고자 한다. 아울러 그러한 문제점들을 최소화하기 위해 어떠한 대안적인 방법들(전략)을 동원할 수 있는가에 대해서도 알아보고자 한다. 먼저 관심을 갖고자 하는 부분은 과연 정책내용이 명확한가이다. 그 내용에 있어 서로 양립하는 부분은 없으며 효과적인 목표달성을 위해 통일성(consistency)을 가지고 있는나하는 것이다. 다음으로 정책이 목표달성을 위해 효과적인 수단들을 확보하고 있는나이다. 이는 수단과 목표사이의 因果的인 측면에서 관련성이 있는나와, 있다면 그 정도는 어느정도이나와 관련이 있다 하겠다.

아울러 일선기관이나 중간매개집단의 행태도 전체과정에 있어 중요성을 갖게된다. 그들의 관행이나 목표는 실제로 본래의 정책이 의도했던바와는 달리 또다른 방향으로

향할 가능성도 배제할 수 없다. 그러한 왜곡된 행동들은 정책내용을 변경시킬 수가 있고 전체 집행과정을 통털어 풀리지않는 숙제로 남아 있을 수 있기 때문이다.

## II. 政策執行에 影響을 미치는 要因

### 1. 政策執行의 模型

법률이란 이름으로 하나의 정책 프로그램이 채택된다해도 그의 집행은 판이하게 다른 일련의 과정일수 있다는 주장이 이미 여러학자들에 의해 제기되었다<sup>8)</sup>. 많은경우에 정부는 이해관계가 달려있는 여러 관련부처나 민간단체 그리고 대상집단의 복잡하고 민감한 반응에 직면하게 된다. 보다 넓은 시각에서 집행과정이란 하나의 “게임체제(a system of game)”로 불리는 이유도 여기에 있다 (Bardach, 1977:56). 불확실한 상황속에서 기대되는 불확실한 효과를 둘러싸고 각 참여자들은 필요한 자원을 동원하고 전략을 구사한다는 의미이다.

다양한 참여자와 집단들은 그들의 이익과 목적달성을 위해 여러가지 형태의 자원과 전략을 동원하고자 할것이며, 만약 정부가 의도하는바를 제약할 수 있는 제도와 규칙들 그리고 의사전달체계가 존재한다면 이들 역시 집행과정의 변수로서 살펴볼 필요가 있다. 이러한 요인들은 기대되는 정책효과와 관련하여 환경에 있어서의 불확실성(uncertainty)으로 전 집행과정을 지배할 수도 있게된다.

정책집행시에 정부가 직면할 수 있는 문제점과 과정은 정책의 종류와 내용에 따라 다르다. 일반적으로 기존의 문헌에서 지적한 문제점과 변수들 역시 많은부분 각각 다른 정책이나 프로그램의 차이에서 나타난 결과라 할 수 있다<sup>9)</sup>. 보다 포괄적인 접근을 통해, Sabatier와 Mazmanian(1983)은 집행과정을 통해 발생할수 있는 문제점의 근원들을 밝히고 있다<sup>10)</sup>.

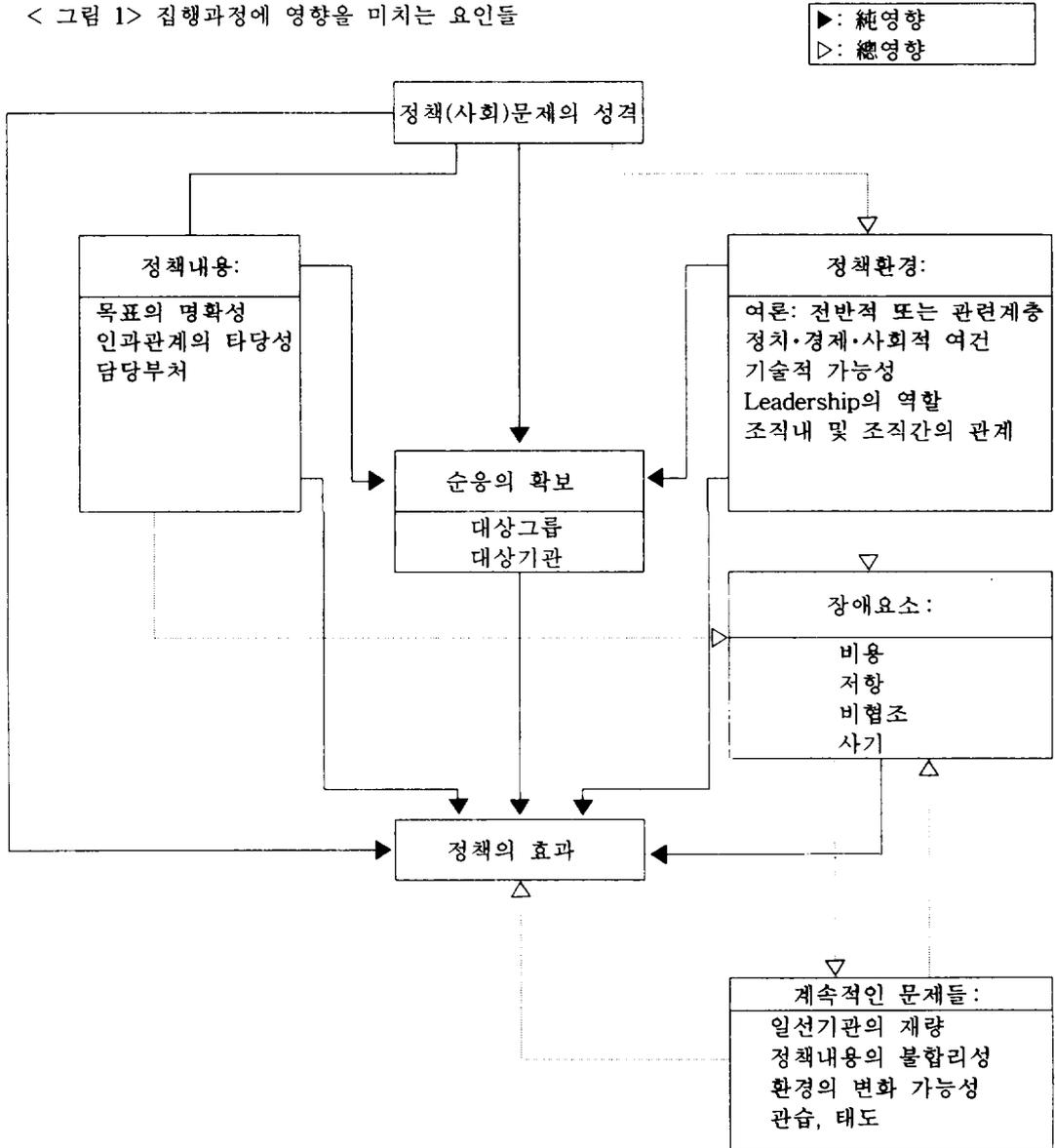
8) 실제로 Pressman and Wildavsky(1984)의 『Implementation』 이후 정책집행에 관한 대부분의 발표는 집행과정을 하나의 분리된 과정으로 설정하여 전체정책의 성공(또는 실패)를 결정하는 중요한 요인으로 보고 있다.

9) 기존의 문헌에서 지적하는 집행상의 나타날수 있는 문제점에 대해 간략하게 보면: Pressman and Wildavsky(1984)는 과도한 媒介기관(intermediary)으로 인한 다양한 결정점(decision points), 목표와 수단간의 인과관계 결여(theory error); McLaughlin(1976)은 현장 집행자(implementors closest to the action)와 현장상황(immediate environment); Bardach(1977)는 자원의 流用(resource diversion), 목표의 굴절(goal deflection), 저항(resistance), 개인적 내지 정치적 에너지의 낭비(dissipation of personal and political energies)를; Van Horn(1979)은 집행기관의 성격(characteristics of implementing agencies) 집행자의 성향(predisposition of implementors), 자원(resources); Levin and Ferman(1985)은 비조직화된 이익(disorganized interests), 이익의 불완전한 결함(imperfect convergence of interests), 저항(resistance)등을 지적하고 있다. 그의 다른학자들에 의한 지적은 박성복, 이종렬(1993: 447-510) 참조

10) 그들의 연구는 下向式 접근의 대표적인 예로서 간주될 수 있는 반면, 집행현장을 중요시 여기는 정반대의 上向式 접근(Elmer, 1979)도 정책에 따라 집행과정의 성공여부를 밝히는 중요한 분석방법으로 지적할 수 있다.

문제의 성격 또는 容易性(tractability of the problem), 정책내용(ability of statute), 그리고 정책환경(nonstatutory variables)으로 대별되는 조건들은 기존의 개별적인 요인들을 대부분 포함하고 있다는데 장점이 있다<sup>11)</sup>.

< 그림 1 > 집행과정에 영향을 미치는 요인들



출처 : Mazmanian and Sabatier, (1983: 22)에 바탕을 두고 재구성.

11) 물론 이러한 장점은 곧 단점으로 지적 될수도 있다. 즉 너무 세부적이고 포괄적이기 때문에 절약성의 측면에서 모델로서의 가치를 평가절하하는 견해도 있다.(Brown A. and A. Wildavsky, 1984: 229)

집행과정을 단순히 명령계통에 따른 순서로 이해하기보다는 정부가 의도하는 결과를 갖기위한 끊임없는 절충과 타협의 과정으로서 다양한 참여자와 그들의 관련에 따른 여러 결정점(decision points)의 결합과정으로 이해할 수 있다(Levin and Ferman, 1985:2-3). 이러한 과정은 또한 多元的 사회에서의 결정과정과 마찬가지로 각 프로그램 요소의 결합에 따라 다양한 장애요소를 내포할 수 있다는 것을 암시하기도 한다. 즉 그러한 결합과정에 있어 여러 관련 이익들은 정책내용이 목표로 하고 있는것과는 양립하기 곤란한 또다른 목표를 추구하게 된다. Levin과 Ferman(1985)이 지적하듯이 정책결정은 하나의 시작일 뿐이라 할 수 있다. 따라서 주어진 정책의 성공적인 집행과 결과적으로 의도하는바 목표의 달성을 위해 그 과정에 나타날 수 있는 관련요소들을 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 政策執行에 影響을 미치는 要因들

### 1) 問題의 性格

특정한 정책을 탄생시킨 사회문제의 성격은 다양할 수 있다. 어떤 문제는 비교적 그 성격을 파악하고 진단하기가 손쉬운 반면 그렇지 않은것이 대부분이다. 금융실명제의 실시배경에는 우리사회에 오랫동안 만연되어온 문제에 대해 이제는 한계상황에 도달했다는 진단이 놓여 있다. 정책결정자가 파악하는 문제의 본질은 사회의 각분야에 만연되어 있는 부패의 고리와 그 심각성이라 할 수 있다. 이와 관련하여 제기되는 것이 바로 분배에 있어서 형평성의 문제라 할 수 있다. 그간 고속성장을 지향해온 우리사회는 富의 축적과정이 불분명한 경우가 허다하며, 현행법 질서하에서 가능한 모든 탈법적 방법(假. 借名과 같은)을 동원하여 납세의 그물(중여, 상속, 양도소득세 등)을 빠져나가는 계층이 공공연하게 존재해 왔다. 이러한 불공평성은 궁극적으로 사회질서는 물론 경제질서마저도 왜곡시켜 합리적인 경제운용마저도 위협하는 상황에 이르렀다. 어찌보면 이는 그간 量的인 성장만을 강조해온 정부정책의 소산이라고도 볼 수 있다. 즉 잘못된 금융과 조세관행들은 일견 묵인해오다 시피한 정부정책의 결과일 수도 있다. 그예로서 受信庫에 집착해온 우리의 금융은 돈의 출처를 묻지 않았으며, 탈세를 묵시적으로 인정하는 우리의 稅政은 비현실적인 과표기준에 집착하였다. 이러한 구조적 문제에 투기로 대변되어온 우리의 실물경제는 소위 정경유착과 부패의 온상으로 자리를 잡기에 이르렀다. 이의 결과는 근로자 측면에서 보면 의욕의 상실이요, 정부마저도 파행적 경제정책이라는 오명을 쓰게된다. 이에 한계를 느낀것이 금융실명제라는 정책적 결단이라 할 수 있겠다.

문제의 성격 또는 容易性(tractability)을 규정하는 것과 관련하여 네가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 기술적인 측면, 둘째, 정책대상(그의 행태)이나 수단의 복잡성, 셋째, 대상집단의 범위 그리고 넷째, 요구되는 행태변화의 정도를 지적할 수 있다(Mazmanian and Sabatier, 1983 : 21).

먼저 문제해결에 있어 기술적인 측면이라함은 애초의 문제를 야기시킨 원인을 정책 결정자가 이해하고 있으며 정책목표의 달성정도를 비교적 쉽게 측정할 수 있느냐를 의미한다. 새로운 정책을 수행하는데 있어 기술적 측면(특히 성과를 평가하는데 있어)의 기여는 성공적인 정책의 집행에 장애가 될 수 있다. 먼저, 어떤 정책이건간에 이의 집행에는 납세자인 일반국민이나 또는 특정한 대상집단에 대해 비용(cost)을 수반하게 된다. 이러한 비용은 정책내용에 해결해야할 과제로 지적된 문제를 개선하는데 정당화 되지 않으면 더이상 정책을 둘러싼 정치적인 지지는 기대하기가 힘들어 진다. 이러한 경우 정책목표는 수정되거나 아니면 의도적으로 무시를 받게 될것이다.

그밖에도 기술적 측면의 논란은 정책목표를 달성하는데 지연을 가져올수 있으며, 가장 효과적인 수단의 동원에 있어 하나의 불확실성의 요인으로 작용하게 될 것이다. 다른사람의 이름이 아닌 본인명으로 금융거래를 실시하고자하는 정책의 의도는 문제의 해결이라는 관점에서 일단은 별 어려움이 없어보인다. 그러나 문제의 해결은 거래의 실명화에 있는 것이 아니라 효과의 달성여부에 있다. 실명제의 결정은 정치적 측면과 경제적 측면의 효과로 구별해 볼 수 있으며, 애당초 그 결정은 전자의 논리가 우선 고려된것으로 볼 수 있다. 즉 금융실명제의 도입은 80년대 들어 우리사회의 공개적인 합의라 할 수 있다. 부정부패의 차단, 경제정의의 실현등에 대한 당위성을 거부하는 사람은 거의 없다. 다만 그것을 실시할 시기가 문제라 할 수 있겠다. 실제로 중앙집권적 계획(planning)에 바탕을 두고 성장 일변도의 경제적 목표에 익숙한 관료나 국민들에 있어 경제적 효과의 불안감은 어떠한 명분의 정치적 효과도 곧 상쇄시킬 수 있다는 사실에 그 실시가 미루어져 왔다해도 과언이 아니다. 그러나 더이상 경기가 악화될 수 없다는 당시의 경제적 여건의 평가는 정치적 효과에 바탕을 둔 결정 논리를 반증한다.

지하자금을 표면으로 끌어 올리는 것이 금융실명제가 겨냥하는 제일의 목표이자 문제의 발단이라 할 수 있다. 이것이 이루어져야 자금의 흐름내지 금융의 정상화나 과표의 현실화를 통한 稅政의 정상화와 같은 다음목표를 바라볼수 있게 된다. 그러나 현재 정확한 지하경제의 규모나 차명계좌의 정도에 대해 여러가지의 추정만이 있을뿐이다<sup>12)</sup>. 이렇게 지하자금의 정확한 실상을 파악할 수 없다는 현실이 목표의 달성정도를 파악하는데 있어 어려움을 제공하며 결국 집행전략의 수립에도 영향을 미친다 하겠다.

문제해결에 요구되는 서비스나 규제의 내용이 다양할수록 분명한 정책내용의 골격을 짚는다는 것은 어려워지고 이는 곧바로 일선 집행자에 보다 많은 재량권이 부여됨을 의미할 수 있게 된다. 이러한 자유재량은 집행에 있어 일관성을 결여할 가능성이 있다. 이와 관련하여서는 일단 정부가 종합소득과세의 실시를 1996년 이후로 연기하고

12) 세금을 내지않는 우리나라 지하경제의 규모에 대해서는 조사자와 기관 그리고 그들의 추정방법에 따라 차이가 나는것이 사실이다 (例로서 국민총생산의 20%인 약 46조원으로 추산: 93년 9월 신한은행 추정, 주간한겨레 94-8-11, 제21호; 약 50조:최명근 교수 추정, 중앙, 93-8-19 木; 91년 기준 GNP의 19 - 40%: 김관수 교수 추정) (이코노미스트, 94-8-20).

주식의 양도차익에 관해서도 현정부 임기이후로 미룸으로서 집행의 범위를 간소화하고 있으며 결과적으로 집행과정에 발생할 수 있는 혼란을 예방하고 있다.

대상집단의 규모 역시 정책의 성공에 지대한 영향을 미치게 된다. 일반적으로 규모가 작고 대상집단의 규정이 확실할수록 특정한 정책을 둘러싼 정치적 결속의 명분은 강하고 따라서 정책목표의 성공(실패) 가능성은 높다 하겠다(Olson, 1965). 동시에 정책목표가 추구하는 행태나 관습의 변화는 대상집단의 크기나 요구되는 변화의 정도와 밀접한 관련이 있다. 일반적인 가정은 요구되는 행태의 변화가 크면 클수록 성공적인 집행에는 하나의 문제로 대두될 수 가 있다는 것이다. 실명제의 실시로 인해 영향을 받는 대상집단은 상당히 폭넓다. 아마도 대부분의 대한민국 성인 남녀라 해도 과언이 아니다. 산술적으로 얘기해도 약 3백20조에 달하는 우리나라의 금융자산과 8억개에 달하는 금융기관의 계좌수를 생각할 수 있다. 이것이 충격을 받을때 장기적으로는 저축감소와 금융시장의 교란으로 나타날수 있고 단기적으로도 거래상의 큰혼란으로 나타날 수 있다. 그러나 재무부의 자료에 따르자면 우리나라 금융자산의 실명화율(금액 기준)은 92년말 이미 98%를 웃돌고 있는게 사실이다.(중앙, 93-8-13, 金) 그렇다면 실질적으로 실명제의 영향을 받는집단의 크기는 그리 크지 않으리라는 추측이 가능하며 바로 실명제의 도입을 꺼려하던 집단이라 할 수 있다. 단지 그들이 실시이전에 주장했던 반대의 논리가 어느정도 충격적인 조치로서 경제에 부작용을 야기시킬까 하는 점이다. 대표적으로 어느정도의 '검은돈'이 금융시장을 이탈해 실물시장내지 해외로 이동할 것이며, 이로인해 초래될 수 있는 금융마비, 기업자금 조달에 있어서의 어려움 등을 생각해볼 수 있다. 특히 사채시장에 대한 의존도가 높은 중소기업에 대한 영향의 정도는 실명제의 성패와 관련하여 지속적인 관심의 대상으로 지적할 수가 있겠다.

## 2) 政策內容

실명제의 정책그물은 꽤 촘촘히 짜여진 것으로 평가되고 있다. 이는 일차적으로 정책의 성질상 정책내용의 완벽성이 그 성패와 직결된다는 요청에 따른 것이기도하다 13). 다른 어느정책과 마찬가지로 실명제내용 역시 달성하고자 하는 목표와 수단 그리고 그들의 관계를 내포하고 있으며 이를 수행해야할 기관들을 포함하고 있다.

### 2.1) 목표의 명확성

집행과 관련하여 그 성패여부를 판단할 수 있는 기본적인 기준으로 빼놓을수 없는 것이 과연 정책(법)의 내용에 기술된 목표가 명확하고 서로 충돌함 없이 달성될 수 있는나 이다. 그러나 실제 집행과정에 있어서 관련부처들은 정책내용의 비밀관성, 모순, 애매모호한 조항들에 직면하게 된다(Mazmanian and Sabatier, 1983; Van Horn,

13) 이러한 요구는 정책입안시 대통령이 당시 경제기획원 장관에 내린 지침에서도 나타난다. 대통령은 실명제 준비와 관련하여 첫째, 가능한한 빨리, 둘째, 완벽하게, 셋째, 절대비밀의 지침을 강조했다(중앙, 93-8-27, 金).

1979). 이러한 불합리한 내용의 정책(또는 因果理論에 바탕을 둔)목표들은 집행기관으로 하여금 종종 기관의 기존목표와 새로운 목표사이의 충돌과 혼란을 불러일으킬 수가 있게된다. 따라서 이를 곧바로 현장에 적용한다는 것은 자명한 결과를 초래하게 될 것이며, 설사 목표가 어느정도 달성된다 해도 이는 본래의 문제보다도 더욱 심각할 수 있는 또다른 문제를 야기시킬 수도 있다. 이경우 집행과정에 있어서 해석과 운영의 묘는 원래 정책이 의도했던것보다 더 바람직한 결과를 낳을 수도 있게된다 (Majone and Wildavsky, 1984 : 178).

금번 실명제에 관한 대통령의 긴급명령에 있어 가장 논란이 되고 있는 부분중의 하나가 긴급명령의 제4조 '금융거래의 비밀보장'에 관한 내용이라 할 수 있다. 실명제의 성공적인 정착을 위해서는 예금주의 비밀보호가 절대로 보장되어야 하는데 異意가 없으나 문제는 이 조항이 다른 법률및 정책들이 가치로 여기는 공공의 이익과 빈번한 충돌을 보여주고 있다는 것이다. 이의 구체적인 사례들을 보면;

① 먼저 은행을 비롯한 금융기관들은 지난 83년부터 개인의 이자 소득세 원천징수 관련자료를 매월 국세청에 보고토록한 조치가 바로 긴급명령을 위반할 가능성이 있다는 것이다. 긴급명령 제4조 2항의 금융거래정보를 제공할때는 특정점포에 한정되고 요구정보도 적시토록하고 있는데 지금처럼 이자소득세 원천징수자료를 통째로 제공하는 것은 긴급명령을 위반할 가능성이 있다며 이의를 제기 하였으며 결국 이를 중단하기에 이르렀다.(한국경제, 93-8-27, 金) 그러나 1996년 종합과세가 실시되면 이를 재개해야 하므로 제공범위를 어떻게 정하느냐도 금융거래 비밀노출 가능성과 관련 논란이 예상되고 있다<sup>14)</sup>. 특히 이는 예금실적에 민감한 일선 금융기관에 있어서는 예금자의 보호라는 관점에서 마찰의 여지가 크다 하겠다.

② 공직자 재산 공개시 공직자의 미신고 금융자산 실사문제: 감사원은 금융정보 비밀보호규정 강화로 공직자 司正에 제약을 호소하고 있다. 즉 긴급명령으로 재산공개가 의무화 돼있는 경우를 제외하고는 감사원과 공직자 윤리위원회가 예금계좌 추적이나 금융정보 제공을 요구하지 못하게 함으로서 司正작업에 차질을 우려하고 있다.<sup>15)</sup> 국정조사법, 감사원법과 공직자윤리법에 관계기관에 대한 자료요구권이나 협조요구권이 있기는 하나 이번 긴급명령에서 "타 법령에 저촉될 경우 긴급명령에 따른다"고 규정, 금융정보는 요구할 수 없게됐다. 감사원은 이에따라 감사원도 금융정보제공을 요

14) 정부는 조세에 관한 법률에 제출의무가 있을 경우 금융거래를 제공할 수 있다는 옛 금융실명거래에 관한 법률 5조 1항 4호와 과세자료의 제출과 수집에대한 협조조항인 국세기본법 85조에 근거를 두고 금융기관들로 하여금 원천징수 자료를 받고 있다. 물론 금번의 긴급명령 4조1항2호에도 조세에 관한 법률에 의해 제출의무가 있는 과세자료는 금융기관이 제공해야한다고 규정되어 있다. 은행들은 그러나 종합과세가 이뤄지지 않고 있기때문에 원천징수하고 있는 개인의 이자소득세 관련 자료는 제출의무가 있는 과세자료가 아니라고 주장.

15) 긴급명령에서는 ①법원의 제출명령이나 법원의 영장 ②세무조사사용자료 ③재무부 장관과 감독관의 감독, 검사에 필요한때 ④금융기관 내부 및 기관간 정보제공 ⑤법률로 공개가 의무화된 정보가 아닌경우엔 반드시 본인의 동의가 있어야만 정보제공이 가능하게 규정하고 있다.

구할 수 있도록 기존법령을 보완하거나 새로운 특별법 제정을 고려하고(한국경제, 93-8-23, 月)있는 실정이다.

③ 비밀보장관련 大統領令: 본래의 금융실명제 실시에 따른 비밀보장제도의 시행과 관련하여 시행상의 혼란과 긴급명령규정의 자의적 해석을 방지하고, 긴급명령의 지나친 축소해석으로 인해 금융정보의 이용에 있어 공공의 목적이 과도한 제약을 받는다는 이유에서 제정을 추진하였다. 비밀보장 규정안은 각 부처의 의견수렴을 거쳐 1994년 3월 국무회의에 상정되었으나 금융거래사실의 有無도 금융거래정보에 포함되는지등의 여부로 논란이 있었다. 법무부, 감사원, 검찰, 국세청등은 “거래내용이 아니라 거래사실이 있었다는 정도의 정보는 비밀보호 대상에서 제외해야 한다”고 주장했으나, 재무부와 은행감독원, 법제처는 “거래사실자체도 보호해야 한다”고 맞서면서 급기야는 당시 총리(이회창)로부터 재검토 지시까지 받는다. 그러나 李총리가 물러나자 당시 재무부장관(홍재형)이 뜻을 관철, 同年 5월에 재상정 공포하였다.

④ 상무대 국정조사(1994년 6월): 예금거래정보 제공문제로 논란이 있었다. 즉 政經유착의 근절을 주요 목표로 하는 실명제 때문에 政經유착을 파헤치려는 상무대 국정조사가 차질을 빚게 된것은 비밀보장의 범위와 관련하여 심각한 의문을 제기하였다.

⑤ 공직선거 및 선거부정 방지법(통칭 통합선거법): 통합선거법에 따라 선관위에 포괄적인 정보요구권을 허용함으로써 선거개혁이라는 공익의 목적과 실명제 본래의 근본취지인 예금자의 비밀보호라는 두원칙이 상충되는것을 볼 수 있다. 여기서 실명제 실시이후 금융비밀보호에 관한 첫예외를 인정한 법 적용상의 해석이 재무부에 의해 내려졌다. 즉 긴급명령의 비밀보호 조항에도 불구하고 新法 우선의 원칙에 따라 지난 1994년 3월에 제정, 시행된 통합선거법이 긴급명령보다 우선 적용되어 선거관리위원회는 후보자들의 선거비용에 관한 금융거래 자료를 금융기관에 요구할 수 있게 됐다. 16)(중앙 94-7-29, 金)

⑥ 금융자산조사 실효성 확보방안: 청와대 민정비서실 주관으로 부처의 실무자회의를 거쳐 재무부발표(중앙, 94-11-9, 水). 이는 당시 일련의 비리사건(세무비리)을 계기로 司正당국의 조사와 수사를 원활히 할 수 있도록 실명제상의 비밀보호조항의 완화 내지 정책상의 방향선회를 의미한다. 이의 내용을 보면 첫째, 하나의 영장으로 연관된 여러계좌의 추적이 가능하도록 하며(이경우 司正, 수사당국이 금융기관에 협조공문을 보낼수 있고 금융기관은 이에 성실히 협조해야만 한다. 단 이경우에도 假名예금만이 해당이고 借名은 해당되지 않는다), 둘째, 사정기관이 계좌존부를 확인하고자 할때 법

16) 긴급명령에는 법원영장을 발부 받거나 국세청, 은행, 증권,보험감독원등을 제외하고는 당사자 동의 없이 금융기관에 정보를 요구할 수 없도록 돼 있는 반면 「통합선거법」은 선관위도 정보를 요구할 수 있도록 규정돼 있어 서로 상충한다는 지적을 받아 왔었다.

관의 영장을 발부 받아 금융기관의 본점 전산부서에 조회하는것을 허용함으로써 피의자의 거래명세를 일괄하여 받을수 있으며(긴급명령 제4조 시행에관한 大統領令, 94년 12월 30일 개정), 세제, 특정경우에 한정하여 감사원장으로 하여금 금융기관의 특정점포에 대해 금융자료요구권 부여(감사원법 27조 2항, 95년 1월 5일 개정), 네제, 각 공직자윤리위원회도 모든 재산등록자의 금융자료를 본점전산부서에 일괄요구할 수 있도록 함(공직자 윤리법 8조 5항, 94년 12월 31일 개정).

실명제 제정이후 발생한 일련의 사건들과 이의 처리를 둘러싼 정부의 태도는 집행의 일관성이라는 측면에서 문제점을 노출 시키고 있다. 즉 비밀보장 조항과 관련하여 정부측은 일견 정치적상황에 따른 자의적 해석의 기미가 엿보이며, 이는 본질적으로 각기 다른 가치가 정책목표의 내용에 포함되어 있는 사실에서 연유한다 하겠다.

## 2.2) 목표와 수단의 선택

개혁이라는 기치아래 시행되는 정부의 강력한 정책은 목표와 그 목표를 통해 달성하고자 하는 바람직한 변화 사이에 因果論的 관계를 갖게된다. 금융실명제의 목표가 단순히 借名이나 假名을 통한 금융거래를 금하고 본인명의의 사용만을 허용하는 것이라면 내포된 인과관계(causal theory)는 비교적 간단하고, 이에 반하는 경우 정부는 필요한 제재내지 정부가 원하는 방향으로 유도하는 조치를 취하면 된다. 그러나 실명제의 목표가 단지 금융거래에 있어서의 투명성 뿐만아니라 그 이상의 조세형평성이나 사회저변의 부조리를 제거하는 근본적 목적이 담겨져 있는한 목표와 그러한 문제들 사이의 이론적 관계는(부처들 사이의 관할과 인식론적인 측면에서) 많은 문제점을 던져주게 된다. 실제로 사회의 도덕성 회복에 영향을 미치는 요소(실제로 측정수단과 관련하여)란 무엇인가에 많은 논란이 있을뿐만아니라, 집행의 주무부서라 할 수 있는 재무부(현 財經院)는 사회내의 부조리 제거나 도덕성 회복에 영향을 미치는 주된 원인(요소)에는 실제로 관할권(jurisdiction)이 미치지 않을수 가 있다.

또한 실명제 자체만으로는 소득재분배를 통한 정의사회를 이룰수가 없다. 즉 실명제가 만병통치약은 아니라는 사실이다. 여기에 또다른 수단적 대안들이 요구되는 이유가 있다. 먼저 이제까지의 稅制와 稅政이 비실명거래를 인정하고 세수목표를 정해 시행된 것이라는 점이 세계개혁이 요청되는 이유이다. 물론 세무당국으로서도 실명제의 실시로 어느정도의 과표현실화가 이루어질지에 대해 확신을 못하고 있는것도 사실이다. 여기서의 세계개혁의 요체는 노출되는 음성적인 과표의 현실화에 따라 세율을 어떻게 현실화 하느냐에 관심이 모아진다. 곧바로 소득세, 법인세, 부가세 및 상속·증여세가 직접적인 영향을 받을 것이기 때문에 세수목표의 범위내에서 세율을 조정, 현실화할 필요성이 줄곧 제기되어 왔다.(중앙, 93-8-23, 月) 실제로 많은 정책 실패의 이면에는 이러한 불충분한 인과이론에 바탕을 둔 정책목표의 설정이 있음을 알 수 있다.

### 2.3) 관련 집행기관의 조정과 통합

집행과정에 있어서 발생할수 있는 어려움과 관련하여 가장 자주 지적 되는것중의 하나가 과연 관련 집행기관이나 매개기관(intermediary agencies)들 사이와 그 내부에서 일관성 있는 집행활동을 확보할 수 있느냐 이다(Pressman and Wildavsky, 1984; Bardach, 1977; Elmore, 1979; Berman, 1980). 이는 특히 중앙정부에 의해 설정된 목표가 각기 다른 하위정부내지 중앙의 다른부처로 전달되는 과정에서 흔히 발생될 수 있다. 정책내용에 있어 중요한 요소중의 하나가 얼마나 집행기관을 수직적으로 통합할 수 있느냐 이다. 집행체제(계)가 느슨하게 연결되어 있는한 집행을 담당하는 현장의 담당자나 대상집단으로 부터 확보할수 있는 순응의 정도는 상당한 차이를 나타내게 될 것이다.

집행기관들 사이에 있어 수직적 통합의 정도는 첫째, 목표달성에 관련된 거부점(veto/clearance points)의 숫자와 둘째, 목표의 지지자들이 잠재적인 반대(veto)를 누그러트리기에 충분한 제재와 유인조건을 확보하고 있는 정도에 의해 결정된다. 거부점이라 하는것은 참여자가 비록 그러한 정당한 권위의 有無를 떠나 공식적인 정책목표의 달성을 꾀할수 있는 능력이라 할 수 있다. 그러나 특정한 거부점으로 부터의 저항은 정책내용이 그러한 참여자(집행담당 관료건 대상그룹이건)로 하여금 행동을 변화시키기에 충분한 제재와 유인조건을 확보함으로써 극복될 수 있다. 어쨌든 그러한 조건이 충분히 확보 되더라도 거부점은 대상집단의 순응확보를 지연시킬 수 있다. 그러나 실제로는 그러한 조건이라는 것이 항상 충분하지가 않기 때문에 그러한 거부점의 숫자는 중요한 의미를 갖게된다.

먼저 금융실명제 실시와 관련하여 관련부처를 살펴보면 무척 광범위한 기관들이 관련되어 있는 것을 알 수 있다. 이를 열거해 보면: 재무부(금융실명제 실시 중앙대책위원회, 금융실명제 실시단:단장 제 1차관보); 국세청; 경제기획원; 청와대(민정수석, 경제수석); 내무부; 상공자원부; 건설부; 공보처; 검찰; 은행감독원; 각 금융기관(intermediary); 감사원(중소기업 자금지원, 실명화추진, 자금추적등 3개부분을 실명제 조기정착의 핵심과제로 보고 담당부처간의 협조체제점검 등 측면지원). 이가운데 중심적인 집행기관으로서는 재무부와 그의 산하기관인 국세청을 꼽을수 있으며, 일선의 각 금융기관이 매개역할을 담당하고 있는것을 알 수 있다.

실명제 실시 초기에 나타난 문제점으로서 집행의 매개기관이라 할 수 있는 금융기관에서 발견된다. 종래의 수단과 방법을 불문하고 수신고의 실적에 따라 능력을 인정받는 관행이 음성적 자금의 차단으로인해 현실과 제도사이에서 혼란을 야기시키게된다.

집행시 부처간의 갈등은 이미 지적한바와 같이 실명제 조항의 핵심이라 할 수 있는 제4조 1항 비밀보호 조항의 적용에서 나타난다. 결론적으로 일선에서 司正을 담당하는 기관과 실명제를 무리없이 정착시켜야 하는 기관사이의 법해석을 둘러싼 갈등이라 할 수 있다.

### 3) 政策環境(nonstatutory variables)

비록 정책의 공식적인 내용은 집행의 방향과 방법에 대해 명시 하고 있지만 동시에 집행과정은 그 자체가 정치적 과정을 수반하고 있으며 또한 집행과정을 둘러싸고 있는 환경의 변화에 의해 영향을 받을 수 가 있다. 즉 정책의 내용이 국민들로부터 지속적인 지지를 받을 수 있느냐하는 것은 성공적인 집행을 지연없이 수행해 내는것과 밀접한 관련을 갖게된다. 아무리 정당한 정책이라 하더라도 시간의 흐름에 따라 변할 수 있는 여론의 지지에 의해 많은 영향을 받게된다. 또한 그러한 정치적 지지(국민, 이익단체 또는 다른 기관들로 부터)라는 것은 이를 둘러싼 사회경제적 내지 기술적인 여건들에 의해 영향을 받을 수 가 있다.

#### 3.1) 사회경제적 내지 기술적 여건

정책결정후 시간이 감에 따라 사회경제적 내지 기술적 여건은 변할 수 있고 이는 결과적으로 정책목표의 달성에도 영향을 미치게된다. 그같은 여건의 변화는 최소한 네가지 측면에서 집행에 필요한 정치적 지지의 정도와 결과적으로 목표달성에 영향을 미치게된다(Mazmanian and Sabatier, 1983: 30-35). 첫째, 사회경제적 여건의 변화는 본래의 정책이 해결하고자 의도했던 문제의 중요성과 관련하여 사람들의 의식에 영향을 미치게된다. 국민들이 느끼기에 다른 사회문제가 보다 더 중요하다고 인식하는한 본래의 정책에 집중되었던 관심과 지지는 사라지게 된다. 둘째, 지역적 차원에서 사회경제적 여건과 문제의 심각성의 변화는 역시 집행을 어렵게 만들 수 가 있다. 이런경우 집행에 일률적인 기준을 적용한다는 것은 혹시 발생할 수도 있는 비용부담의 형평성에 비추어 반발을 살 수 있으며, 이는 결국 목표달성의 가능성을 격감시키게 될 것이다. 셋째, 특히 규제정책에 있어 대상집단의 보유하고 있는 재원이나 전체경제에 있어 차지하는 비중 역시 정책의 성공적인 집행과 밀접한 관련을 갖게된다. 마지막으로 기술의 수준과 밀접한 관련이 있는 정책일수록 그러한 기술수준의 정도와 변화에 따라 집행은 많은 영향을 받게된다.

금융실명제의 실시와 관련하여 사회적 공감대는 이미 형성이 되어 있었다해도 과언이 아니다. 특히 30년만의 문민정부로 대변되는 새정부는 정치적 정통성을 심분 강조하여 실명제의 결정을 경제및 사회개혁의 출발점으로 간주하고 있다. 이는 국민의 요구에 정당히 부응하는 모습으로 정권의 지지도를 최고조에 이르게 하기도 하였다. 경제적 여건 역시 역설적으로 더이상 바닥으로 내려갈수 없다는 경기주기의 흐름에 편승한감이 없지 않다. 불리한 정치적 여건에도 불구하고 정치적 분위기는 이를 압도하기에 충분하였다.

문제는 경제적 측면의 차별적 효과라 할 수 있겠다. 즉 자금의 상당부분을 비제도권 금융에 의존하는 중소기업의 입장에서 금융제도의 변화가 없는한 실명제의 여파는 대기업에 비해 부정적효과로 지속될 것이 예상된다.

### 3.2) 公共의 지지

시간의 흐름에 따른 국민들의 지지의 정도와 변화 역시 정책의 집행에 영향을 미치게 된다. 국민들의 정책적 이슈에 대한 관심은 주기적인 형태를 보여주는 경우가 많다(Downs, 1972: 38-50). 문제가 발생하고 정책적 이슈로 등장하였을때 국민들의 관심은 집중될 수 있으나 그 문제해결에 따른 비용(cost)을 인식하게 되면서 국민들의 지지는 점차 소멸하기 시작한다. 다른 이슈들이 정치적 議題로 자리를 잡으면서 관심을 모았던 이슈는 밀려나고 특히 집행에 어려움을 느끼기 시작하면 더욱 가속화 되기 시작한다. 이는 본래의 이슈에 대해 새로운 사태가 전개되기까지는 국민들의 관심밖에 머무를수 밖에 없다.

특정한 정책에 있어 정치적 지지의 정도가 세부적 정책집행의 방향에 따라 상이한 경우 애매모호한 집행으로 흐름 가능성이 있으며, 이는 결과적으로 집행자의 자유재량을 넓혀주게 된다.

실명제의 실시를 일반국민은 물론 정치권 전반에 있어서도 광범위한 지지를 받은채 출발하였다<sup>17)</sup>. 물론 이러한 지지는 그간 실시여부를 둘러싼 광범위한 논의와 이미 유사한 내용의 법률이 한차례 국회를 통과한 기록에도 연유한다<sup>18)</sup>. 결국 국회(163次 임시국회)는 본회의를 열어(1993년 8월 19일)김대통령이 심의를 요청한 '금융실명거래및 비밀보장에 관한 긴급재정경제 명령'을 거의 만장일치로 승인하게 된다. 단지 야당인 민주당이 의견을 제시한 내용을 보면 긴급명령발동의 절차상의 위헌성<sup>19)</sup>과 실명제 실시에 대비한 준비 및 보완책 마련에 異意를 제기한 것 뿐이다<sup>20)</sup>.

직접적으로 영향을 받게되는 단체의 태도 역시 정책내용의 형성 뿐만 아니라 집행 과정에 걸쳐 많은 영향을 미치게 된다. 贊.反을 떠나 그러한 집단들이 직면하게 되는 공통적인 딜레마의 하나는 시간이 감에 따라 일반 국민들의 지지는 예외없이 줄어든다는 것이다. 이미 지적한바와 같이 특정한 정책의 비용이 사회의 특정한 인구에 집중이 되는 경우 이러한 지지의 하락은 그들의 조직적인 저항에 부딪쳐 더욱 가속화될 수가 있게된다. 따라서 정책에 대한 지지자와 그 집단들이 직면하게되는 상황은 어떻게 초기의 지지자들과 그 응집력을 유지하고 정책의 정당성을 계속 확보하느냐이다.

- 17) 특히 이제도의 실시 및 정착과 관련하여 90년대 이후 경제정의실천 시민연합(경실련)은 많은 관심을 보여왔으며 이는 同 단체에의해 주관된 일련의 공청회 및 정책연구자료에 잘 나타나 있다.
- 18) 소위 장영자 사건이후 '금융실명제에 대한 법률'이란 내용으로(1982년 12월 31일) 국회를 통과 하였다. 그러나 시행시기를 1986년 1월 1일 이후 대통령이 정하는 날로 규정 사실상 무기 연기되었다. 그후 1987년 大統領 選舉에서도 各 黨은 금융실명제를 공약으로 발표한바 있다.
- 19) 헌법 제 76조 "---- 중대한 재정 경제상의 위기에 있어서 --- 긴급한 조치가 필요하고 ---"에 바탕을 둔 대통령의 긴급재정 경제 명령에 대해 과연 헌법의 발동요건에 부합하느냐에 대해 약간의 논란이 있었다. 여기서 대통령의 결정은 국정의 최고 책임자로서 고도의 정책적 판단으로 원칙적으로 사법적 시비의 대상이 되지 않는다는 것이 학자들 다수의 의견이다(조선, 93-8-15,日)
- 20) 민주당의 김원길 정책위 부의장은 금융실명제 실시에 대한 黨대책을 보고한 가운데 중소기업, 증권시장, 해외자본유출, 부동산 내지 실물투기억제 채권시장 개선책을 민주당 보완책으로 제시하고 있다.(조선, 93-8-17, 火)

특히 이러한 관련단체의 능력은 다른 정책환경들과 관련성을 가지고 작용하게 된다. 즉 관련단체의 구성원과 동원할 수 있는 자원은 정책의 내용에 있어서의 強度와 대중의 지지정도에 따라 다양한 모습을 나타내게 될 것이다. 그리고, 관련단체는 정책의 집행과정에 긍정적내지 부정적 측면에서 직접적으로 관여할 수 있는 능력이 있다는 것이다.

### 3.3) 집행기관의 상위기관(또는 Leadership)으로부터의 지지

집행기관의 상급기관(sovorenign)은 감독(감사)과 예산배정 그리고 새로운 지침(정책 통과후의)을 통해 정책목표의 달성정도에 관여하게 된다. 이러한 상급기관이라함은 법적내지 예산상으로 집행기관을 통제할수 잇는 기관을 의미한다. 유사한 의미로서 조정자(fixer)라는 의미를 쓸수가 있다(Bardach, 1984: 268-33). 이는 집행과정을 지속적으로 세심하게 모니터하는 의회내지 행정부의 중요한 참여자(actor)를 지칭한다. 대표적으로 이들은 의회의 가장 영향력있는 의원들(중진이나 위원장등)이나 최고 통치권자 그리고 법원을 꼽을 수가 있다.

이러한 상급기관들은 집행기관에 대하여 나름대로 공식적내지 비공식적인 채널을 통해 영향을 미치게 된다. 즉 비공식적인 관계에서 항상 집행기관을 감독 관찰할 수 있으며 공식적으로는 세부적인 시행방침과 예산배정의 변경을 통해 집행기관에 영향을 미치게된다. 실명제에 있어 공식적인 조정자(fixer)는 재무부장관(현 재경원)이라 할 수 있다. 그러나 본 정책의 집행절차 및 효과적인 측면에서의 영향이 광범위하여 과연 강력한 조정자로서의 역할을 제대로 수행할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다. 비록 대통령이 강력한 지지를 받고 있다 하더라도 세부적인 시행절차에 있어 재경원 장관의 관할을 넘어서는 사항들이 많은 것도 사실이다. 한 예로 예금주 비밀보장의 범위는 정책의 경제적 측면뿐만 아니라 법 집행의 측면도 고려해야 한다. 즉 司法에 있어 금융거래 사실과 내용은 중요한 증거로서 가치가 있으며 이의 차단은 司法機關 으로서는 결코 찬성하기 어려운 일이라 하겠다.

## 4) 그 외 : 障礙要素

### 4.1) 비용

실명제의 실시가 초래할수 있는 경제적내지 심리적 파급효과는 아마도 정책의 시작 단계에서 부터 가장큰 영향요인으로 지적될 수 있겠다. 즉 실명제의 실시로인한 결과(impact)의 예측불허는 사회의 전분야에 걸친 '대실험'이라는 표현에서도 잘 나타나고 있다. 실험은 확률적 의미의 비용을 수반하게 된다. 여기서의 비용은 정보비용(information cost)의 개념과 관련이 있다 하겠다. 이는 정부의 행동(개입)과 그 정책 효과 사이에 또한 관련 부처들 사이에 실제적인 因果的 관계가 있느냐와 관련하여 정

보를 획득하는데 있어서의 비용이라 할 수 있다(Salisbury and Heinz, 1970: 47)<sup>21)</sup>. 따라서 어떠한 정부의 행동이 초래할 수 있는 결과나 효과에 있어 정확한 예측이 불가능하거나 또는 예기치 않은 결과가 나올 확률이 높은 경우 우리는 정보비용이 높다고 말할 수 있다.

이 제도가 수반하는 비용적 측면으로는 경제적 파급효과와 경제외적 또는 심리적 파급효과를 지적할 수 있다. 前者와 관련하여 실명거래의 의무화라는 그자체로서 유기적인 자금과 실물의 흐름을 어느정도 교란시킬 것으로 예상되므로 자금의 흐름과 결과적인 경제의 흐름에 대해 그 비용을 최소화 할 수 있는 방안이 요구되었고 특히 非제도권의 자금이 많이 의존하는 중소기업에 대한 지원을 중심으로 후속조치가 이루어졌다.

특히 이제도가 실시된 정책의 타이밍이 이미 침체국면에 빠져있는 수출과 투자위축을 가속화시킬 수 있는 최악의 상황도 예측되었었다<sup>22)</sup>. 이러한 상황에서 금융실명제의 성공적 정착의 전제조건이라 할 수 있는 비생산적인 곳으로의 자금의 흐름을 방지할 수 있는 세부적인 집행계획의 요청이 있다 하겠다. 그러나 원칙적으로 투자는 자본의 효율적인 용도와 함수관계에 있다 할 수 있으므로 이 제도 후의 투자 또는 경기적인 측면의 효과는 일정한 기간 비용으로 머무를수 밖에 없다 하겠다.

이 조치로 인한 심리적인 기대비용 역시 무시할 수가 없다. 특히 정책결과의 부작용을 예측한 위기감의 표출은 국민경제 전체에 커다란 비용으로 나타날 수도 있다<sup>23)</sup>. 또한 투기와 인플레이션을 통한 대상집단의 기대심리란 과거의 예로 봤을때 엉뚱한 방향으로 자금의 흐름을 몰고 갈 수 있으므로 이부분에 있어서의 정부의 비용흡수 조치가 기대된다 하겠다. 특히 실명제 이후 다분히 확산되는 듯한 소비심리와 최근 몇몇 공모주 청약에서 나타났듯이 시중의 막대한 유동자금을 제도금융권으로 흡수하려는 지속적인 시책도 요구된다 하겠다.

#### 4.2) 갈등

금융실명제에 있어 갈등(저항)의 단면은 그 대상집단의 예기치 않은 확대에서 먼저 찾아볼 수 있다. 즉 국민 대다수에 확산되기 시작한 실명제의 집행방침에 대한 불안 심리를 지적할 수 있다. 먼저 이는 국세청의 세무조사 실시 방침과 같은 규제조치의

21) 정책결정자들이 예상하는 비용을 두가지로 분류할 수 있는바, 하나는 협상비용(negotiation cost)이고 또 하나는 정보비용(information cost)이다. 前者는 어떤 정책결정에 있어 합의(agreement)에 이르는 데 소요되는 비용이라 할 수 있다. Nakamura and Smallwood(1980), Rein and Rabinovitz(1978)도 정책결정자에 부과되는 비용을 유사한 형태로 분류하고 있다.

22) 실시 시기에 관해서도 과연 지금이 적기인가에 관해 정부내에서 贊,反 논쟁이 있었음을 알 수 있다(조선, 93-8-22, 日, 이경식 당시 부총리와의 인터뷰). 결론적으로 정치적인 논리가 경제의 논리를 앞섰다고 말할 수 있다. 즉 경제가 어느정도 회복된후에 실시해야한다는 주장도 있었으나 집권 후반기에 접어들수록 예기치않은 혼란이 가중될 수 있으므로 대통령이 빠른시일내 실시할 것을 강조하였다.

23) 이러한 위기감은 추석위기설, 10월 대란설, 화폐교환설, 주식폭락, 부도사태, 자금의 해외도피등 여러 형태의 루머로 나타났다.

강조가 그 발단이라 할 수 있다<sup>24</sup>). 국세청 통보나 자금출처조사의 내용은 미래에 있어서 경제정의의 실현 이라는 바람직한 측면보다 과거의 죄에 정책집행 방향을 물고 가고자 하는 정부의 의도로 이해되기에 충분하다 하겠다.

이는 결과적으로 정책에 절대적인 지지를 보냈던 소위 중간계층은 물론 소규모 상인들까지 확산 은행 예금을 기피한다거나 현금거래를 선호하고 어음거래 및 채권매입까지 기피하는 전반적인 금융거래 위축현상으로 나타나기도 하였다.

정책자체의 내용에 있어서 갈등의 여지는 여전히 남아 있다. 중요한 정책목표라 할 수 있는 지하자금의 수면위로의 통로를 정부가 등한시 한 것이 아닌가하는 의문이다. 예로서 CD 즉 양도성 예금증서는 그동안 무기명으로 거래되던 것에 대해 일제히 자금출처의 조사와 함께 실명을 요구함으로써 제도권에 머물던 음성자금을 그 바깥으로 쫓아버릴 가능성도 배제할 수 없다. 또한 국세청 통보기준 3천만원초과액(순인출 기준)이나 자금출처조사대상 5천만원 초과액도 그동안 커진 경제단위를 도외시한 측면이라는 비판이 있다.(중앙, 93-8-19, 木) 이는 기준을 너무 비현실적으로 설정함으로써 지하자금의 양성화를 저해할 소지가 있다는 의미이다.

실제로 이러한 불안심리는 실명제를 정착시키는데 걸림돌이라 해도 과언이 아니다. 비실명을 실명화하는 과정에 있어 불안을 없애고 자발적 협조를 유도할 수 있는 길을 모색하는데 후속 보완대책의 중점이 놓이게 된다.

동시에 지나치게 행정편의주의적인 당국의 태도와 금융기관의 일선창구도 실제의 집행과정에 있어 국민들에게 불필요한 비용을 가중시킨다<sup>25</sup>).

#### 4.3) 비협조와 사기

기존의 실명거래자마저 불편할 정도로 촘촘하게 짜여진 실명제의 허점을 파고드는 수법이 등장해 실명제의 한계를 우려하기도 하였다. 몇몇 예를 살펴보면;

##### ① 동아투자 금융사건(1993, 8월)

회사의 직원이 고객의 8억5천만원짜리 가명계좌(CD)를 실명제 실시 이전인 93.6.21 일자의 실명계좌로 바꿔준 사실이 은감원의 감사결과로 드러남. 이에 대해 검찰은 '업무방해죄'의 적용여부를 둘러싸고 고심하기도 하였다.

24) 실제로 금융실명제의 내용에는 첫째, 비실명 예금의 동결 둘째, 5천만원 이상의 금융자산에 대한 자금 출처조사 셋째, 비실명에 대한 최고 60%의 과징금 징수와 같이 집행수단으로 처벌(司正)을 강조하는 듯한 내용이 많이 발견된다.

25) 실명제 초기에 분명한 실명계좌도 일률적으로 재확인 받아야하며, 급여이체 계좌나, 신용카드 결제계좌, 각종 공과금 지로 이용에 일일이 실명확인 절차를 요구하는것을 예로 들 수 있다. 최근 민주당과 정부는 고위당정회의를 통해 불필요한 불편을 해소한다는 차원에서 실명제의 지침을 개정, 확인절차를 간소화 하였다. 개정안에 따르면 금융기관 종사자가 실명확인을 하지 않아도 처벌받지 않는 소액송금 범위가 현행 10만원에서 30만원 이하로 확대되었으며, 기존계좌를 폐지하고 신규계좌를 개설할 경우에도 실명확인 절차가 생략되며, 사업자가 종업원들의 계좌를 단체로 개설할 때는 사업자의 실명확인만으로도 가능해진다(중앙, 95-9-17, 日).

② 동화은행 고려증권사건 (1993, 10월말)

고려증권 상봉지점 직원과 동화은행 종로5가 지점 대리가 충남방직 직원과 짜고 가명계좌를 실명전환된 뒤 10억원을 인출.

③ 동화은행 사건(1993, 12월)

동화은행이 한화그룹 비자금 46억원을 유치하기위해 30명의 명의 대여자를 알선해 무더기 차명계좌 개설

④ 제2의 장영자 사건(1994, 2월)

서울신탁은행과 상호신용금고는 장씨에게 불법대출, 배서는 물론 예금을 부당하게 인출 실명제를 정면으로 위반

이러한 사건들의 수법을 보면 첫째, 금융기관의 비호하에 가명예금을 실명제 실시 이전에 실명으로 예치된 것처럼 소급전환 시킨후 인출한 방법, 둘째, 가.차명 예금을 실제 소유자가 아닌 다른사람 명의로 실명화시켜 인출하는 방법, 셋째, 가.차명 예금을 폐업직전의 법인명의(또는 휴면법인)로 전환시키는 방법으로 나뉘볼 수 있다.(서울경제, 93-8-24, 火) 대체로 이와같은 일련의 사건들은 일선 금융기관과 그 종사자들이 새로운 제도보다는 수신고 경쟁이 우선시되는 금융계의 현실과 이를위한 舊관행을 보여주는 단적인 예들로서 실명제가 제대로 집행되기가 만만치 않은 우리 금융계의 내부사정을 보여주는 사건들이라 할 수 있다<sup>26)</sup>.

### 3. 順應의 確保와 葛藤

#### 1) 抵抗과 順應의 確保

정부의 결정에 대한 대상집단의 순응(compliance)의 여부는 결정을 따름으로서(또는 따르지 않음으로서) 발생하는 상대적인 비용(Cost)과 혜택(Benefit)의 관점에서 분석하는 효용접근(Utility Approach)이 있다(Brown and Stover, 1977). 이에 따르면 결정에 대한 순응은 첫째, 불응은 발견이 되고 반드시 司法적으로 처리가 되리라는 확률적 가능성, 둘째, 불응을 벌할 수 있는 제재조치의 존재, 셋째, 근본적인 정책의 정당성과 관련하여 대상집단의 태도 그리고 순응하는 대상집단의 부담비용과 함수관계에 있게 된다. 순응확보를 위한 정책내용상의 제재조치와 정책적 유인조치에 대해 살펴보면;

① 제재조치

불응에 대한 실질적인 제재의 가능성은 그 정책내용에 나타나 있는 실질적인 제재

26) 재정경제원에 따르면 지금까지 (95년 8월) 금융실명제 위반으로 제재를 받은 금융기관은 61개 1백7개 점포로서 이들 기관에서 과태료 등 제재를 받은 임직원수가 2백 12명으로 집계됐다. 적발된 금융기관 과 임직원의 위반금액이 1억원을 넘을 경우 긴급명령에 정해진 최고벌칙인 5백만원의 과태료를 무는 제재를 받았다(중앙, 95-9-17, 日).

조치에 따라 다르다. 즉 집행기관과 관련 대상집단이 불응을 모니터할 수 있는지의 능력, 불응을 기소하고자 하는 집행 담당 공무원의 의지, 그리고 집행활동과 관련된 거부점(veto points)의 숫자에 따라 다를 수 있다. 일반적으로 말해 대다수의 사람들은 불응에 대해서는 엄중한 제재조치가 수반되리라는 믿음이 서면 행태의 변화가 따른다고 할 수 있다(Gardiner and Lyman, 1984).

반면에 비용을 수반하게 되는 어떠한 정책도 순응을 확보하여 정책이 의도하는바의 행태변화를 유도한다는 것은 결코 쉬운일이 아니다. 따라서 집행시의 소모전을 조금이라도 줄이기위해서는 강제력의 행사뿐만아니라 혜택과 관련된 유인조건의 개발도 중요하다 하겠다.

실명제에 있어 제재의 내용은 크게 실명화 기간內에 실명화를 유도하는 강제조치와 기간후의 비실명계좌에 대한 벌칙으로 구성되어 있다. 이러한 제재조치들은 정책내용 안에 비교적 상세하게 열거를 하고 있어 별 문제 없이 집행이 가능하다 하겠다. 그러나 문제는 차명계좌라 할수 있겠다. 즉 차명계좌도 형식적으로는 실명으로 이를 실명계좌와 구분한다는 것은 거의 불가능하다. 따라서 대부분의 경우가 합意차명으로 추정되는 차명계좌에 대해서는 제재의 수단을 마련하기가 어려운 실정이다. 이 경우 물리적인 강제조치보다는 앞으로 실시될 종합과세와 같은 稅制를 통한 유인과 제재에 기대를 걸 수 밖에 없는 실정이다.

금번 금융실명제의 내용을 보면 ① 비실명 예금의 동결 ② 5천만원 이상의 금융자산에 대한 자금출처조사 ③ 비실명에 대한 최고 60%의 과징금 징수와 같이 처벌(司正)을 바탕으로 둔 규제내용이 다양한 편이다. 이를 보완하여 일선 행정기관이라 할 수 있는 국세청은 일반국민들의 가장 큰 관심사라 할 수 있는 자금출처 부분과 관련하여 세부적인 시행방침을 발표하였다. '실명제 대책'으로 발표된 내용을 보면, 첫째, 5천만원 초과와 가명계좌에 대한 자금출처조사 대상과 방법, 둘째, 부동산 투기를 잡기위한 부동산 거래시 자금출처조사 및 세무조사 방침, 세째, 골동품이나 서화거래에 대한 세무조사(조선, 중앙, 93-8-17,火)가 중심으로 주로 금융실명제로 인해 빠져나갈 수 있는 소위 '검은돈'의 방향 차단에 관한 세부적인 제재내용이라 할 수 있다<sup>27)</sup>. 물론 보기에 따라서는 실명제를 통해 보다 투명한 사회를 지향하고자 하는지 아니면 과거의 富의 축적에 대해 조사를 하고자 하는지가 불분명하다 할 수도 있으나 행정규제를 통한 정부의 의지를 보여주는 대목이라 하겠다<sup>28)</sup>. 이처럼 정책목표를 달성하기위해 요구되는 행태변화의 정도는 다양하고 엄격하다 할 수 있겠다.

## ② 유인조치: 私금융 양성화

27) 실명제의 성공을 위해서는 국세청의 역할이 가장 중요함을 엿볼수 있는 세부내용이라 할 수 있다. 물론 본 정책의 가장 핵심적인 집행요소인 자금에 대한 조사권한을 경시할 수는 없지만 실제로 이러한 권한과 범위를 둘러싸고 많은 논란이 있는것도 사실이다. 보다세부적인 국세청 시책은 '금융실명제 실시에따른 종합세무대책'(국세청, 1993.8.17)에 나타나 있다.

28) 전환기간 이후의 비실명자에 대한 조치는 계속 유지 되었으나, 자금출처의 조사부분은 그후 다양한 완화책이 국세청에 의해 발표된다.

지하경제의 대명사라 할 수 있는 사채업을 제도로서 양성화 시키고자하는 貸金業법의 제정이 논의되고 있다. 재경원이 사채업인 貸金業제도를 검토하는 이유는 두가지를 들 수 있다. 하나는 私債業을 양성화 함으로써 지하금융을 제도금융권으로 끌어들이려는데 있다. 또 하나는 제도금융권을 이용하지 못하는 계층들을 사채업자들의 일방적인 횡포로부터 보호하기위한 것이다. 즉 사채업자도 정당하게 법률의 테두리 안에서 적법하게 기존 금융기관의 한 기능을 담당하고 수익에 따른 세금을 내라는 의미이다. 이는 사채시장에 들어오는 자금자체가 대부분 음성자금이기 때문에 私금융의 양성화는 금융실명제를 완결하는 의미가 있다.(한국경제, 94-10-20, 木) 제도금융과 사금융으로 이원화된 금융시장을 모두 제도권으로 통합함으로써 금융산업의 선진화도 꾀할 수 있고자 하는 방안이라 할 수 있다<sup>29)</sup>. 그러나 문제는 과거의 예로 보아 실효성이 있느냐하는 것이다<sup>30)</sup>. 지금까지의 경험에서 보듯이 금융실명제가 실시된지 2년 가까이 됐지만 금융기관 예탁계좌의 5.2%(5백34억원)가 아직도 실명으로 전환을 하지 않고 있는게 현실이다. 이들 예금은 매년 10%씩 최고 60%의 과징금을 감수하더라도 이름만은 밝히지 못하겠다는 사람들이다. 원금의 절반이상을 포기하더라도 양성화되지 않는것이 이정도 인데 일단 실명제를 피해있는 자금이 몰려있는 사채시장의 양성화가 잘 되겠느냐 하는 의문이다.

## 2) 持續的인 問題들

### ① 관행과 의식

실명제 이후의 (중소)기업내지 영세상인들이 지게되는 세금부담도 문제지만 보다 근본적인 문제는 세금계산서가 무시되는 유통구조, 사례나 접대 없이는 잘 풀리지 않는 기업주변과 기관들의 의식구조부터 크게 바뀌지 않을 경우 무자료 상거래는 지속될 것이며, 세계개혁을 통한 제도적 장치가 마련된다 해도 많은 중소기업들은 여전히 경영난에 봉착하게 될 것이다.

### ② 借名계좌

假名거래와는 달리 사라지지않고 있는 借名거래는 지속적인 문제의 한 표본이라 할 수 있다. 정부도 역시 차명계좌 때문에 실명제가 반쪽으로 운영되는줄 알면서도 주민등록번호와 계좌주의 이름이 제대로 써있다면 일단 실명으로 간주할 수밖에 없다는 입장이다. 왜냐하면 차명계좌를 밝히기 위해서는 계좌내용에 관련된 정보를 일일이 확인해야 하는 만큼 이 자체가 금융실명제 비밀보호 조항에 위반된다는 입장이다<sup>31)</sup>.

29) 전문가들에 따르면 현재 국내 사채업자의 수는 약 3천여곳에 달하며 시장의 규모도 (이용액 기준) 국민총생산(GNP)의 약 11.2%에 달한다는 추계가 있다. 최근 금융연구원이 대금업제도의 정착 가능성을 위한 한 공청회에 보고한 바에 따르면 작년 한해 전국의 사채이용 규모는 94년 기준으로 GNP의 11.2%에 이르는 약 33조 8천 5백억 정도에 이르는 것으로 추계되고 있다(한국경제, 95-7-27, 木).

30) 과거 72년의 8.3조치(사채동결 및 신용협동조합과 상호신용금고 단기금융업 도입)와 82년의 추가적인 私금융양성화(상호신용금고및 투자금융사 추가인가)때도 큰성과를 얻지 못한채 오늘에 이르고 있다.

31) 실제로 금융노련이 지난 94년 9월 완벽한 실명제의 실시를 위해 차명계좌를 찾아내 이를 국세청에 신고하겠다는 질의서를 재무부에 발송했으나 재무부는 한달여의 숙고끝에 실명제 위반이라 곤란하다는

차명예금의 실명전환액은 지난 6월말 현재 3조5천49억원으로 애초 추정액 20조원의 20%에도 못미치고 있는 실정이다. 이러한 문제는 실명제 아래서도 사라지지 않고 있는 사채시장과 연관지어 생각할 수 있다. 비록 그 규모는 현저히 작아졌지만 그 거래수법은 금융기관까지 끼고 더욱 교묘한 형태로 나타나고 있다. 또한 국세청의 徵稅행정 능력이 현실적으로 그 많은 예금계좌를 주시, 추적할만한 인력과 시간이 없다는 점은 여전히 지하경제가 존재할 수 있다는 가능성을 보여주고 있다.

### ③ 무자료거래

탈세를 목적으로 세금계산서 없이 상품을 거래하거나 가짜 세금계산서를 주고 받는 무자료거래는 그 규모가 연간 약 14조원(93년 기준) 규모로 시장비율은 약 17.8%로 추산되고 있다(중앙, 94-8-13, 土). 한 설문조사의 결과 실명제 이후 무자료 거래는 전체적으로 3.2% 정도 줄어든 것으로 추정되나 부가가치세의 과표현실화율은 52.2%(93년 2분기)에 불과한 것으로 나타났다(한국조세연구원, 1994: 41). 지난해 금융실명제 실시이후 정부에서는 상거래도 실명화 한다는 취지로 지난 1년동안 무자료 거래를 강력히 단속해 왔고, 지난 여름 단행된(94년 8월 5일) 국세청 조직개편 때 유통조사 전담반이 생겼으나 여전히 역부족이라 할 수 있다. 현재의 조직과 인력으로 무자료거래를 뿌리 뽑는다는 것은 불가능한 일이라는 것이 국세청의 지배적인 견해라 할 수 있다. 따라서 오는 96년 금융소득 종합과세가 실시돼 금융소득 정보가 과세자료로 활용될 수 있기전까지는 무자료거래가 크게 줄어들기는 어려울 것으로 보인다.

### ④ 제도권 금융의 낙후

산업은행의 조사에 의하면 금융실명제가 실시된지 1년이 지났지만 지금도 제조업체(대기업이건 중소기업이건) 3곳중 1곳은 사채자금을 의존하고 있는 것으로 나타났다.(중앙, 94-8-10, 水) 이는 사채가 여전히 기업규모를 막론하고 중요한 자금조달 수단임을 보여주고 있다. 특히 한조사에 따르면(기협중앙회의 1132개업체 대상조사) 담보의 여력이 상대적으로 부족한 중소기업의 경우 부족자금의 21.4%를 사채의 방법으로 조달하고 있는 것으로 나타나고 있다.(중앙, 94-12-9, 金) 이는 바꿔 말하면 제도권 금융이 자금의 흐름에 있어 중개기능을 제대로 담당하고 있지 못하다는 반증이기도 하다. 이의 원인으로서는 신용을 중심으로 한 금융산업의 성장이 아니라 그간의 관치금융에 따른 비합리적 운영을 들 수 있겠다.

### ⑤ 기술적인 측면

실질적인 실명제의 효과를 보기위한 조건중의 하나가 종합과세의 시행이라 할 수 있다<sup>32)</sup>. 이경우 기술적 측면에서 종합과세의 필수조건이라 할 수 있는 것이 금융소득 전산망의 완비라 할 수 있다. 전산망의 문제는 종합과세로 폭증할 과세자료를 얼마나 효율적으로 처리하느냐와 흩어져있는 개인 소득자료를 어떻게 정리해 탈세를 막느냐로 압축될 수 있다. 종합과세 첫해인 96년의 소득자료는 9천 7백만건으로 92년 3천4

회신을 보내기도 하였다.(중앙, 94-11-17, 木)

32) 정부는 95년까지 소득세제 개편 및 전산망, 인력확충등 준비를 마친뒤 96년에 발생하는 이자.배당부터 적용해 97년 5월에는 첫 종합과세 신고를 받는다는 일정을 잡아놓고있다.

백만건의 2.9배, 금융자료는 4억6천만 건으로 92년 1억2천3백만건의 3.7배에 달할 것으로 재무부는 추정하고 있다. 종합소득세 신고 대상자는 94년의 1백만명에서 4-5백만명으로 늘어날 전망이다(중앙, 94-8-6, 土). 국세청은 95년말까지는 전산장비및 프로그램을 보충하고 인력과 조직을 확대 본격적인 종합과세체제에 들어간다는 방침으로 있다. 특히 금융기관간에도 전산화의 정도에 있어 차이를 보이고 있어(은행은 전산화가 완비되어 있으나 새마을금고나 신용협동조합은 아직 60%정도에 머물러 있다) 이의 보강이 시급한 실정이라 하겠다.

### III. 結 論

정책은 물론 그 집행과정을 둘러싸고 있는 환경은 대단히 복잡하고 관련된 변수들도 무척 다양하다. 이는 보다 복잡하고 다원화된 사회구조와 무관하지 않으며 여기에 전략적 집행의 필요성이 놓여있다. 그러한 이유로 집행체계는 종종 방어적(defensive)인 성격으로 흐를수 있으며 간단한 집행체계를 구상한다는 것은 비현실적이라 말할수 있다. 그럼에도 불구하고 정책집행에 대한 우리의 관심을 저버릴수 없는 근본적인 이유는 행정의 수행능력(governmental performance)을 향상 시키고자 하는데 그 이유가 있다 하겠다. Pressman과 Wildavsky(1984: 6)가 지적하는바와 같이 “정부의 정책 결정 뿐만아니라 집행에 관심을 집중시킴으로서 우리는 정책이 실현하고자 했던바를 달성할 수 있는 그 가능성(확률)을 증대시킬수”가 있게된다. 불확실한 환경과 효과속에서 정부가 택할 수 있는 방법의 하나는 집행과정에 있어서 통제력(control)을 확보하는 일이라 할 수 있다. 이러한 통제는 정부가 보유하고 있는 여러가지 형태의 능력에 의해 실현될 수 있으며, 협상이나 설득 그리고 제재와 같은 강력한 형태의 전략을 이범주안에 포함시킬 수 있다.

이번 조치와 관련하여 특기할 만한 사항의 한가지는 실명거래의 의무화와 종합과세 33)의 도입을 분리시켜 단계적으로 실시하고자 하는 정부의 전략이라 하겠다. 이러한 단계적인 실시계획에 대해서는 이로인해 진정한의미의 실명제실시에서 후퇴라는 지적이 있고 제도의 조기정착이라는 측면에서 문제점으로 지적(조선, 93-8-13, 金)이 있지만 이는 가급적 정책의 부작용을 줄여보려는 정부의 전략적 집행계획으로 이해될 수 있으며, 동시에 전산망의 미비라는 기술적인 문제도 감안이 된 결과라 할 수 있다.

최종적인 정책효과를 측정하고 평가하기에 앞서 집행에 관해 논의 한다는 것은 자칫 집행과 관련된 중요한 측면을 간과 할 우려가 있다. 과연 실명제를 통해 우리사회의 각 분야가 얼마만큼 투명해 졌는가를 평가하기에는 거리가 있는 즉 정책종결과는 거리가 먼 시점임에 분명하다. 이는 실명제를 통해 의도했던바 효과와의 인과관계측면(causal theory)에서 그 적절성을 평가하고 동시에 관련 대상집단의 순응(compliance)의 정도를 파악하기에는 아직 시기적으로 이룰수 있다는 의미도 된다34).

33) 이는 최근에 종합과세 대상의 범위와 관련하여 논란이 되기도 한다.

34) 이는 '성공적인 집행 그러나 빈약한 결과(효과)' 또는 그반대의 논리라는 측면에서 집행연구의 적절성

일반국민들이나 영세기업의 불편을 해소한다는 차원에서 정책내용의 일부 수정및 보완이 일각에서 논의되고는 있는것도 사실이다. 그러나 일단 우려했던 심각한 경기 침체나 주가폭락 그리고 자금시장의 불안우려가 예상외로 큰부작용없이 수습되어 실명제 정착의 기틀을 마련하게 된것은 먼저 실명제의 부정적인 효과에 초점을 맞추고 단계적으로 완화책을 구사하며 정책을 집행해간 정부의 전략에 힘입은 바가 크다 하겠다.

<참고문헌>

- Bardach, E., 1977, 『Implementation Game: What happens when a Bill becomes a Law』, Cambridge, Mass.: MIT Press,
- Berman, P., 1980, "Thinking about the programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations" in 『Why policies succeed or fail』, edited by Helen I.M. and D. Mann, Sage publication, Beverly Hills, Calif
- Brown, D. and R. Stover, 1977, "Court directives and compliance: A utility approach", American Politics Quarterly, Vol 5, Oct.: 465-80.
- Browne, A. and A. Wildavsky, 1984, "Implementation as Mutual Adaptation" in Implementation, (ed.) by J.L.Pressman and A. Wildavsky, Berkeley: Univ. of California Press
- Downs, A., 1972, "Up and down with ecology: The issue-attention cycle", Public Interest, Summer, pp 38-50
- Elmore, R.F., 1979, "Backward mapping", Political Science Quarterly, Vol. 94, Winter, pp. 601-616.
- Gardiner, J. and T.R. Lyman, 1984, 『The Fraud Control Game: State Responses to Fraud and Abuse in AFDC and Medicaid Programs』, Indiana Univ. Press, Broomington.
- Levin, M.A. and B. Ferman, 1985, 『The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs』, N.Y.:Pergamon.
- Majone, G. and A. Wildavsky, 1979, "Implementation as evolution", in Policy Studies Review Annual, (ed.) Howard Freeman(Beverly Hills, Calif:Sage Publications).
- Mazmanian, D.A. and P. Sabatier, 1983, 『Implementation and Public Policy』, Glenview Ill: Scott, Foresman.
- McLaughlin, M., 1976, "Implementation as mutual adaptation", In Social Programs in Implementation, edited by Walter Williams and Richard Elmore. N.Y.: Academic Press
- Olson, M., Jr., 1965, 『The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory

을 검토할 필요는 있다(Mazmanian and Sabatier, 1983: 148)

- of Groups』, Cambridge, Mass. : Harvard Univ. Press
- Pressman, J.L. and A. Wildavsky, 1984, 『Implementation』, 3d ed. Berkeley: Univ. of California Press
- Rein, M. and F.F. Rabinovitz, 1978, "Implementation : A Theoretical Perspective" in 『American Politics and Public Policy』, (ed) by Walter Dean Burnham and Martha Weinberg, MIT Press.
- Salisbury, R. and J. Heinz, 1970, "A theory of policy analysis and some preliminary applications", In 『Policy Analysis in Political Science』, (ed) by Ira Sharkansky, Chicago:Markham
- Van Horn, C.E., 1979, 『Implementation in the Federal System』, Lexington, Mass.: Lexington Books

- 경제기획원. 재무부, 『금융실명제의 실시내용과 관련대책』, 1993. 8
- 경제정의실천 시민연합, 『금융실명제 부작용에 대한 근본대책』, 정책연구자료 19, 1993. 8. 16
- , 『금융실명제 시대의 세계개혁 방향』, 정책연구자료 24, 1993. 10. 27
- , 『금융실명제 실시 1년 평가와 향후 경제개혁의 방향: 세계개혁을 중심으로』, 1994. 8. 11
- , 『금융실명제 조기정착, 이렇게 해야한다』, 정책연구자료 21, 1993. 9. 23
- 김한기 역, 『정책집행론(The Politics of Policy Implementation)』, Nakamura R.T.and F. Smallwood, 1980, 법문사, 1989
- 백용호 외, 『금융실명제』, 경실련 총서 3, 비봉출판사, 1993
- 재무부, 『금융실명제실시1주년 백서』, 1994.8.12
- 재무부, 금융실명제실시단, 『금융실명제 시행 6개월에 대한 평가』, 1994.2
- 박성복, 이종렬, 『정책학원론』, 대영출판사, 1993
- 정정길, 『정책학원론』, 대명출판사, 1989
- 한국조세연구원, 『金融實名制 實施의 成果와 向後對策』, 1994. 8
- 동아일보
- 조선일보
- 중앙일보
- 한겨레신문
- 서울경제신문
- 한국경제신문
- 이코노미스트(Economist), 1994. 8. 20, 중앙일보사
- 한겨레 21, 1994년 8월 11일 제 21호