

‘신경제 5개년계획’ 추진 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점

문민정부는 경제정의 실현을 위해 광범한 재정개혁을 추진하여 건전재정을 달성했다. 그러나 실제 운영 과정에서는 공공자금관리기금, 종금사 확장, 조세감면 등이 결합되어 대기업 중심의 과잉투자를 심화시켰다. 이는 부실기업 문제와 산업 불균형을 초래했으며, 궁극적으로 1997년 IMF 위기의 주요 원인이 되었다. 정책의 명분과 실제 운영의 괴리는 재정정책의 구조적 개혁과 투명한 정책 전달의 중요성을 보여준다.

우명동 성신여자대학교 명예교수



들어가며

문민정부가 들어서던 시기 우리나라는 1986년에서 1988년에 이르는 시기 보였던 우리 역사상 보기 드문 ‘3저 호황’을 뒤로 하고 1989년 들어서면서 대외적인 여건에 의해 ‘3저 현상’이 소멸되면서 다시금 전반적으로 경제성장률이 크게 떨어지는 추세를 보이고 있었다. 그러는 가운데 우리 사회는 지난 고도성장기 이래 공식적으로 채택되어왔던 기존의 불균등성장정책을 이어오는 과정에서 심화되어 왔던 산업·기업 간 등 사회 제 부문 간의 격차는 지속적으로 커지고 있었다. 그 이면에서는 이러한 차등적 성과의 정책적 동인이었던 ‘차등적·선별적 지원정책’으로 인해 체화되어 왔던 ‘지대추구적인 비생산적 축적양식(행태)’으로 인해 특권에 기반한 이득을 추구하는 기업들의 과잉투자로 인한 부실기업 문제는 여전히 지속되고 있는 상황이었다. 다른 한편으로는 지난 ‘3저 호황’ 시기를 지나면서 전반적으로 경제규모가 커지고 소득수준이 높아지면서 경제 제 주체들

의 사회적 내지 공적인 욕구가 높아지는 가운데 등장한 노태우정부는 종합토지세와 토지공개념을 도입하는 등 개혁적 조치들을 시도하기도 하였으나, ‘3저 현상’ 소멸 이후 경기침체 국면에서 시장질서와 경기회복을 명분으로 한 기득세력의 요구가 거세지면서 다시금 성장 기조로 정책방향을 전환해나갔다. 그 과정에서 ‘3저 호황’ 시기에도 지양해나지 못한 ‘지대추구적인 비생산적 축적행태’는 더 깊게 자리잡아가면서 사회 제 부문 간의 격차가 커지면서 사회적 갈등은 더욱 깊어가고 궁극적으로 사회경제적 기반은 더욱 취약해지고 있었다(우명동, “1980년대 ‘3저 호황’ 전·후 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점(1)(2), 『나라재정』, 2024년 10월, 11월호 참고)”. 이런 사회경제적 여건을 물려받은 문민정부는 「신경제 100일 계획」과 그에 이어 수립한 「신경제 5개년계획」에서 당시 우리 사회가 직면한 문제의 원인을 “정부의 지시와 통제에 의한 경제운용”에서 찾고, “과거 개발연대에 우리 경제의 발전원동력이 되었던

정부의 지시와 통제에 의한 경제운용은 우리 경제의 규모가 커지고 구조가 다양해 짐에 따라 점차 그 한계를 보이게 되었다”면서 “모든 국민의 참여와 창의를 경제발전의 원동력으로 하는 새로운 한국경제”를 「신경제」로 정의하고, 이러한 신경제를 통해 ‘신한국’을 만들겠다는 구상을 밝혔다. 그러면서 “「신경제」의 발전원동력인 모든 국민의 참여와 창의를 유발하기 위해서는 국민의 생활과 기업의 경제활동에 대한 규제를 완화하고, 경제발전을 위한 모든 국민 각자의 기여에 대해 정당한 보상이 주어지는 경제정의가 확립되어야 한다”고 인식하였다. 그러면서 문민정부는 이러한 「신경제」는 “민간주도의 경제운용

과는 근본적으로 차이가 있다”면서, “경제활동에 대한 규제를 완화하고 경제정의를 구현하기 위하여 재정, 세제, 금융, 경제행정규제 등 경제제도 전반을 획기적으로 개혁”해나갈 의지를 밝히고 있다(대한민국정부, 『신경제 5개년계획: 93~97』, 1993, 14-17).¹⁾ 말하자면 과거 개발연대의 지시와 통제에 의한 경제를 지양하면서도 과거의 제7차에 이르는 「경제개발 5개년계획」²⁾에 버금가는 「신경제 5개년계획」을 수립하고, 이 계획에 바탕을 두고 ‘신경제’를 이루어나갈 의지를 분명히 밝히고 있었다.

이제 본고에서는 먼저 문민정부가 신경제를 이루기 위해 「신경제 5개년계획」(이하 「계획」이라 함)에서 밝힌 재정개혁의 과제와 이행내용을 개관한다. 이어서 그러한 과제를 이행하는 과정에서 수행된 재정정책의 총괄적 성과를 살펴보고, 나아가 거기서 한 걸음 더 들어가 구체적으로 재정지출이 행해지고 조세가 징수되는 과정에서 서로 다른 계층 내지 부문으로 구성된 우리 사회경제 구조에 준 구조적 특성을 해명해냄으로써, 궁극적으로 민간경제 제 주체들에게 준 사회경제적 영향을 구명해내는 데 초점을 맞추고 있다.

재정정책의 전개와 사회경제적 귀결

1. 재정정책의 전개와 재정적 성과

(1) 재정정책 기조와 제도개혁

1) 재정정책 기조와 제도개혁 구상

문민정부는 상술한 「신경제」의 취지에 부응하게 재

1. 아울러 이러한 「신경제 5개년계획」의 취지에 따라 “김영삼 대통령은 1994년 11월 17일 제2차 APEC 정상회의 후 호주 순방길에 시드니에서의 기자간담회를 통해 세계화 구상을 밝혔으며,” 이어 “1995년 1월 21일 세계화 추진의 중심기구로서 ‘세계화추진위원회’가 발족되고 시드니구상을 보다 체계적으로 밝히고 향후 나아갈 방향을 정리한 대통령의 「세계화구상」이 1995년 1월 25일 발표됨에 따라 ‘세계화’가 본격적으로 추진제도에 오르게 되었다(세계화추진위원회, 『세계화백서』, 1998, 34).”
2. 우리나라는 5·16 군사정부에 의해 1962년에 「제1차 경제개발5개년계획」이 수립·시행된 이래 박정희대통령 마지막 시기 제4차 계획(1977-1981), 이를 이어 전두환정부 시기 1982년부터 이름을 바꾸어 제5차, 제6차의 「경제사회발전 5개년계획」이 수립·시행된 바 있으며, 마지막으로 노태우정부 시기 1992년 3월에 「제7차 경제사회발전 5개년계획」이 수립된 상태에서 이듬해 문민정부가 들어서면서 이를 폐기하고 1993~1997년을 대상으로 하는 상기 「신경제 5개년계획」을 수립하여 다시금 새롭게 경제발전을 계획적으로 추진해나가게 되었던 바, 이로써 종합적인 「5개년계획」에 의해 추진해나간 우리나라 경제발전계획은 종지부를 찍게 된다.

정이 당면한 최우선과제를 “재정의 능력을 확충하여 국가경쟁력 강화와 국민생활의 질적 향상을 뒷받침”하는데 두었다. 그리고 이러한 취지에 부응하게 문민정부는 1993년 출범 이후 “재정정책의 기초”를 “경제안정화를 위한 건전재정 기초를 유지”하는데 두고, “경제·사회 여건의 변화에 대응하여 재정능력의 확충과 재정제도의 효율화를 목표로 하는 재정개혁을 추진”하였다(공보처, 『변화와 개혁: 김영삼정부 국정5년 자료집: 2. 경제』, 1997b, p. 111).

구체적인 개혁방안으로는 ‘재정기능의 정상화’, ‘세제의 개혁’, ‘재정제도의 효율화’ 등을 제시하고 있는 바, 그 주요 내용을 보면 다음과 같다(이하 내용은 대한민국정부(1993, 53-86)에서 발췌·정리한 것임). 첫째 ‘재정기능의 정상화’를 위해서 ‘재정능력의 확충’과 ‘재정지출구조의 개선’을 제시하였다. 이 중 먼저 ‘재정능력의 확충’을 위해 조세부담률의 제고, 교통개선을 위한 재원 대책, 수익자부담의 확대, 공공자금의 활용 제고 등을 제시하고 있다. 구체적으로 도로 및 도시철도사업에 대한 투자 소요가 커지는 데 대응하기 위해 유류 관련 특소세를 목적세로 전환하여 사회간접자본 투자재원으로 활용할 계획을 제시하였다. 아울러 공공요금을 현실화하여 ‘수익자부담의 확대’를 기하기로 하였다. 마지막으로 재정투융자 소요에 부족한 재원을 확보하기 위해서 공공자금을 활용을 제고하는 방안을 제시하였는데, 당시 연·기금 및 체신예금 등이 금융자산으로 운용하고 있던 자금을 ‘공공자금관리기금’을 신설·흡수하여 우선적으로 재정투융자사업에 사용하고, 아울러 국공채인수와 정책금융을 재정에서 부담하는 재원으로도 충당할 계획을 제시하였다. 이어 ‘재정지출구조의 개선’과 관련해서는 인건비 비중의 단계적 축소와 경상경비 절약기조 견지, 방위비 증가율 필요최소수준으로 억제, 이중곡가 차이의 단계적 해소 등 양곡관

리제도 합리적 개선 등의 계획을 제시하였다.

둘째 ‘세제의 개혁’은 앞에서 제시한 바와 같은 조세부담률 수준을 제고시키면서, 소득세제에서 이자·배당소득의 종합과세 대상 확대, 법인세제에서 조세감면 축소 및 세율인하, 재산세에서 부동산과표 현실화, 부가가치세에서 과세특례제도 개선 등 개별 세목에서 다양한 개혁과제를 제시하였다.

마지막으로 ‘재정제도의 효율화’를 위해서는 먼저 특별회계 및 기금 제도를 통폐합하기로 하였으며, 추경편성 억제, 예산집행 각 부처의 자율성과 책임성을 제고시킬 수 있는 제도 개선방안을 제시하였으며, 재정운용 5개년계획을 적극 활성화할 계획을 밝히는 등 다양한 제도개혁 과제를 제시하였다.

2) 재정제도 개혁과 재정운영의 실태

위와 같은 재정개혁의 주요과제는 문민정부 기간 대부분 실제로 실행된 것으로 나타나고 있다. 여기서는 먼저 재정개혁의 실태를 보기 전에 조세개혁과 직간접적으로 연결되어 있으면서 문민정부의 대표적인 개혁성과라 일컬어지는 것으로 ‘금융실명제’ 실시에 관한 내용을 살펴보고자 한다. 금융실명제는 「계획」에서는 구체적으로 제시하지 않았던 것으로서 갑작스럽게 실시하였다. 문민정부는 「계획」 발표 한 달여 만인 1993년 8월 12일 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」을 공포·시행함으로써 전격적으로 ‘금융실명제’를 실시하였다. 이 때 금융실명제 실시로 1997년 3월말 현재 실명전환율이 99.3%에 달하는 성과를 보이기도 하였다(금융실명제 관련 자세한 내용은 공보처, 1997b, 45-56, 57-59 참고). 이러한 금융실명제의 실시는 경제개혁의 대표적 사례로 지적될 만큼 문민정부가 강조하는 개혁이지만, 조세정책과 관련해서는 금융자산소득 인별합산을 가능케 하여 누진·차별의 종합과세를 통해 조세부담의

공평성을 제고할 뿐 아니라 법인세, 상속·증여세 등 각종 조세의 세원관리에 영향을 주는 제도로서 조세정책적 측면에서 갖는 의미도 크다. 사실 이러한 금융실명제 실시에 힘입어, 1996년 1월 1일부터 처음으로 ‘금융소득종합과세’가 실시되는 성과를 보이게 되었다.

나머지는 「계획」에 따라 많은 부문의 제도개혁을 이루어내었던 바, 이하에서는 본고 논의와 관련해서 중요한 내용만 살펴보고자 한다. 먼저 ‘재정능력 확충’ 차원에서 특히 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 제정(1994.11.4. 시행)하여 사회간접자본 투자 확충을 위한 민자유치제도를 도입하였으며, 아울러 1993년 12월 우루과이라운드 협상이 타결되고 세계교역시장이 GATT 체제에서 WTO 체제로 바뀌면서 취약해진 농어촌의 경쟁력 강화를 위한 재원조달을 위해 1994년 3월24일 ‘농어촌특별세’를 신설하고, 이를 관리하기 위해 1994년 8월 1일 ‘농어촌특별세관리 특별회계’를 신설하여 운영하였다. 그리고 1993년 12월 31일 「공공자금관리 기금법」을 제정(1994.1.1. 시행)해서 ‘공공자금관리 기금’을 설치하여 연·기금 및 체신예금이 금융자산으로 운용하고 있는 여유자금을 이 기금에 예탁하여 부족한 재정투융자재원으로 사용하기로 하였다. 다음으로 ‘재정지출구조 개선’과 관련해서는 「계획」에 따른 많은 제도적 정비가 있었지만 관심을 가질만한 내용으로는 무엇보다 1994년부터 양곡증권의 신규 발행을 중단하고 양곡수매관리비용을 감축하는 등의 양곡관리제도를 개선한 사실을 들 수 있다.

다음으로 1993년 이래 이루어진 ‘세제개혁’과 관련

해서는 무엇보다 상술한 바와 같이 1996년 처음으로 ‘금융소득종합과세’를 실시하였으며, WTO 체제의 출범 및 OECD 가입 등 경제여건의 변화를 수용하여 기술개발준비금제도 확충 등을 통해 기술 및 인력개발에 대한 세제지원을 강화하는 등 기업의 경쟁력 강화 지원을 위한 다양한 제도적 정비가 있었다.

다음으로 ‘재정제도 효율화’와 관련된 개혁으로는 먼저 ‘특별회계 및 기금의 통폐합’을 들 수 있다. 다양한 내용이 있지만 특히 1995년에는 석유사업기금 등 5개 기금을 통합하여 ‘에너지 및 자원사업 특별회계’를 설치하고, 환경오염방지기금, 폐기물관리기금 등을 통합하여 ‘환경개선특별회계’를 설치한 사실을 들 수 있다. 그리고 1997년에는 그동안 주요한 재정투융자 창구역할을 해오던 ‘재정투융자특별회계’를 ‘재정융자특별회계’로 대체하였다. 아울러 예산비목을 축소하는 등 ‘예산편성 및 집행관련제도’와 관련한 다양한 제도개혁이 있었다.³⁾

종합컨대, 개혁과 변화를 기치로 내세웠던 재정개혁의 주요한 내용은 대부분 계획에 부응하게 실제로 수행되었다는 사실을 알 수 있다. 그러나 중요한 한 것은 이와 같은 재정개혁 조치가 취해졌다는 사실만으로는 그러한 개혁이 이루고자 하였던 “기업활동에 자유”를 확대하고, “국민 각자의 기여에 대해 정당한 보상이 주어지는 경제정의”가 제고되어 「신경제」가 의도하였던 사회경제의 구조적 제약의 해소에 얼마나 기여하였는지 여부를 파악해낼 수 없다는 점이다. 이제 이러한 맥락에서 재정정책의 실행에 한 걸음 더 다가가기 위해 이하에서 먼저 실제 재정정책 운영의 재정적 성과를 규명해보고자 한다.

3) 여기서는 대표적인 내용만 소개하고 있는 바, 문민정부 시기 재정개혁에 대한 부문별 보다 자세한 내용은 공보처(1997b, 111-128)와 김영삼대통령기념재단(『김영삼대통령 주요 정책자료집』, 2023, 502-510)을 참고 바라며, 1993년 이래 1997년까지 연도별 개혁추진 내용은 공보처(『문민정부 5년 개혁백서』, 1997a, 192-203)를 참고 바람.

(2) 재정정책 운영과 그 재정적 성과

1) 재정규모와 재정수지

이제 위와 같은 재정정책의 기조와 그에 상응하게 제도적 개혁이 이루어지는 가운데서 실제로 나타난 재정정책 운영의 성과를 살펴보자.

먼저 <표 1>을 보면, 중앙정부(일반회계, 특별회계, 기금) 통합재정규모의 GDP 대비 비중을 보면 1993년에 16.4%로 전년에 비해 소폭 줄어들고 있으나 1994년 17.2%, 1995년 17.0%, 1996년 17.9% 수준을 나타내고 있어 IMF 경제위기에 직면했던 1997년의 19.3% 수준을 제외하고 보더라도 확장정책 기조를 유지하고 있었던 것으로 볼 수 있다.⁴⁾

한편 이러한 확장정책 기조를 이어가는 가운데서도 중앙정부 통합재정수지를 보면, ‘3저현상’이 소멸한 후 1990년 이래 적자수준을 노정해 오던 것이 1993년에 와서 흑자로 전환된 이래 IMF 경제위기를 맞은 1997년 이전까지는 꾸준히 흑자수준을 나타내고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 재정지출의 GDP 대비 상대적 비중이 1993년을 제외하고는 이전 연도들 수준을 유지하거나 이전 연도들보다 더 높은 수준을 보이고 있는데도 불구하고, 조세수입의 GDP 대비 상대적 비중이 1993년에 14.6%로 전년에 비해 높아진 이래로 줄곧 15%를 넘는 높은 수준으로 종전에 비해 높아진 데 기인한 것임을 알 수 있다(<표 3>).

결과적으로 볼 때 문민정부는 재정운영에 있어서 총량면에서는 건전재정 기조를 유지하고자 하였던 애초의 계획에 부응하는 성과를 이루어내고 있었음을 알 수 있다. 이제 이하에서는 이와 같은 건전기조의 재정정책을 운영해나가는 과정에서 나타나고 있었던 세출·세입 구성면에서의 변화추이를 살펴보도록 하자.

2) 세입·세출 구성의 변화추이

먼저 세입 구성의 변화추이를 보면, 이 시기에(국세기준) 조세부담률, 즉 GDP 대비 비중은 1991년 13.9%, 1992년 14.3%이던 것이 1993년, 1994년에 14.6%, 14.8%로 높아지고 있었으며, 1995년에는 대폭 높아져서 15.2%, 1996, 15.7%까지 올라갔으며, 경제위기에 봉착했던 1997년 마지막 해에도 15.5%까지 올라가고 있었음을 알 수 있다. 한편 세외수입도 1992년 대 GDP 비중이 1.9%이던 것이 1993년 2.1로 올라간 이래로 줄곧 2% 수준을 넘어서 실적을 보이고 있었다. 이는 수익자부담원칙을 제고시키고자 하는 문민정부의 정책의도가 반영된 것으로 이해된다(<표 3>).

다음으로 세출 측면에서 나타나고 있는 특징을 ‘기능별 분류’의 구성비를 통해서 보면, 무엇보다도 우선 총세출 대비 ‘국방비’가 차지하는 비중이 종전에 비해 대폭 낮아지고 있는 것을 볼 수 있다. 이에 비해 종전에 비해 그 비중을 높이고 있었던 부문으로는 대표적으로 교육과 경제사업 부문을 들 수 있다. 위와 같은 기능별 분류 구성면에 나타나고 있는 특성은 그대로 ‘경제적 분류’의 구성에도 반영되어 나타나고 있는 것을 볼 수 있는 바, <표 3>을 보면, 문민정부 들어선 이래 자본지출의 비중이 종전에 비해 큰 폭으로 높아져 문민정부 첫해 12.1%이던 것이 점차 높아져 1996년에는 19.3%까지 올라가고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 지속적인 성장을 추구하면서 성장잠재력 확충을 위한 재정투자 부문이 활발하게 이루어진 것을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

지금까지 앞에서 본 재정정책의 기조와 그에 부응하기 위해 시행되었던 재정개혁 조치들에 바탕을 두고 실제로 운영된 재정정책의 성과를 재정규모와 세출·

세입의 구성 등 총량적 측면에서 살펴보았다. 그러나 앞에서 본 제도개혁이 상당 부분 계획대로 이루어졌다는 사실에 더하여 재정운영의 총량적인 측면에서 보이고 있는 이와 같은 추세적 변화를 보더라도, 여전히 문민정부가 「신경제」를 내세우면서 추구하고자 하였던 “모든 국민 각자의 기여에 대해 정당한 보상이 주어지는 경제정의”가 실현되는 사회로 나아가는 계기를 마련하는데 기여하였는지 여부는 알기 어렵다. 그래서 다음절에서는 여기서 한 걸음 더 들어가 총량적인 규모나 구성의 이면에 작동하고 있는 재정운영 과정에서 보인 구체적인 구조적 특성을 규명해보고자 한다.

2. 실제 재정정책 운영의 구조적 특성

위와 같은 취지에서 본 절에서는 앞에서 보인 재정개혁과 총량적인 재정운영의 이면에서 실제로 재정정책이 운영되는 과정에서, 즉 재정지출과 조세징수 과정에서 생산 주체들의 축적행태 내지 보다 광범하게 경제주체들의 경제생활 행태에 준 서로 다른 영향을 파악하기 위해 재정정책 운영 내지 그 전달메커니즘에서 보인 구조적 특성을 규명해보고자 한다.

(1) 금융실명제와 금융소득종합과세제도 운영 실태와 구조적 특성

먼저 문민정부 개혁정책의 대표적인 사례로 제시되는 ‘금융실명제’와 그에 바탕을 둔 ‘금융소득종합과세제도’의 운영과정에 반영된 구조적 특성을 규명해보고자 한다. 앞에서 본 바와 같이 금융실명제를 실시하여 실명제 시행 이후 예금의 실명확인율이 90%를 넘어 실명제가 정착되는 모습을 보이기도 하였으나, 실명제 실시과정에서 특정채권의 소지인에 대해서는 자금의 출처를 조사하지 않도록 해둠으로써(「금융실명법」 부칙 제9조), 일반 은행계좌의 경우

2개월 이내에 모두 실명 전환해야 한다는 사실에 비추어 보면 해당 계층에게 차등적 특혜가 주어지고 있던 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 문민정부는 금융실명제 실시 한달 후인 9월 24일자로 ‘금융실명제 후속조치’를 발표하여 발표 당시 실명전환 기간 중 인출액이 3천만 원을 초과하는 경우 국세청에 통보하게 하였던 것을 3천만 원 초과 인출 시에도 국세청 조사를 배제해주며, 무엇보다도 무기명 장기저리채권(산업장기채권)을 발행하여 이에 대한 최초 매입자에 대한 자금출처조사를 면제해주는 등 금융실명제 처음 출범단계에서부터 실명제 취지를 훼손하는 다양한 예외조치를 두고 있었다(한국은행, 『한국의 금융·경제연표 1945-2000』, 2000, 462).

한편 이러한 실명제에 바탕을 두고 1996년 1월 1일부터 ‘금융소득종합과세’제도를 실시하였던 바, 이로써 그때까지 이자·배당소득에 대해 20% 세율로 원천징수하는 것으로 납세의무가 종결되던 것을 이때부터 부부의 1년간 이자·배당소득을 합친 금액이 4천만 원 초과하는 경우 그 초과금액은 다른 소득과 합산하여 누진율로 종합과세하게 하였다. 그러나 이렇게 금융소득을 종합과세한다고 하였지만, 자세히 보면 무엇보다 부부합산 연간소득 4천만 원 이하의 금융소득에 대해서는 여전히 분리과세하였으며(당시 「소득세법」 제14조 제3항), 그리고 개인연금저축, 장기저축상품, 장기저축성보험 등에 대해서는 일정한 조건 하에서 비과세 또는 우대과세를 유지하고 있었다(당시 「조세감면규제법」 제80조, 제80조의2, 「소득세법」 제16조 및 동 시행령 제25조). 이뿐만 아니라 상환기간이 5년 이상인 장기채권의 이자소득에 대해서는 종합과세방법과 분리과세하는 방법 중 납세자가 선택할 수 있게 해주었다(동 법 제129조 제1항제1호 가목 및 동 시행령 제187조). 이런 조항들을 둔 것은 제도도입 초기의 충격을 완화하면서 장기자금조

4 이러한 추세적 변화는 중앙정부 통합재정규모에 공기업특별회계를 포함한 중앙정부부문(공공부문) 통합재정규모로 보더라도 추세적으로는 큰 차이가 없이 확장재정기조가 유지되고 있었던 것을 볼 수 있다(<표 1>과 같은 자료 참고).

달 시장을 보호하려는 취지에서 취해진 예외조치로 보여지나, 장기채권투자자의 상당수가 고소득층인 점을 고려하면 실명제의 취지를 약화시키면서 고소득층을 보호한 측면이 내재되어 있었음을 유념할 필요가 있다고 판단된다.

더구나 1997년 초에 경기가 침체되고 1997년 말에 외환위기가 발생하자 정부는 자본유출, 금융시장 불안정 등을 이유로 실명제법을 개정하면서 금융소득종합과세를 유예하는 조치를 취함으로써, 실명제는 다시금 그 원래 취지가 크게 퇴색하여 고소득계층의 기득권을 지속시키는 작용하게 되었다. 아울러 1997년 12월 ‘금융소득종합과세’도 전면 유보하기에 이르렀다.⁵⁾ 요컨대 간신히 제도화의 터널을 통과한 금융실명제와 금융소득종합과세도 그 실행단계에 이르러 그 취지가 크게 훼손되고 말았다. 이러한 예외규정을 비롯한 개혁조치들의 실상은 기존의 차등적·선별적 지원정책적 특성을 그대로 이어가게 하였던 사실을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

(2) 산업 및 기업정책에 반영된 재정정책의 구조적 특성

한편, 문민정부는 산업 내지 기업정책을 구상함에 있어서 큰 틀에서 “지시와 통제”에 의한 경제를 지양하면서도 「계획」에 바탕을 두고 ‘계획적으로’ 「신경제」를 실천해 나가겠다는 의지를 밝히고 있다. 그리고 그와 같은 「신경제」를 실행해가기 위해 “선진국형 산업구조로의 전환”을 주장하면서, 구체적으로 “첨단기술부문의 발전을 위해 ... 재정, 금융 등 기술개발 및 설비자금 공급을 확대하고 기술인력 확보 및 기술정보 제공 등 다각적인 지원대책을 강구할 것(대한민국정부, 1993, 167),” “부품, 소재 및 자본재 산업을 중점 육성

해 나갈 것(같은 책, 167),” “기술용역업, 디자인업 등 지식관련 서비스업에 대해서는 재정, 금융, 세제 면에서 제조업 수준으로 지원하고, 지식서비스산업의 기반확충을 위한 기술개발촉진 및 규제완화 등을 적극 추진할 것(같은 책, 169)” 등 정부의 개입의지를 밝히고 있는 것을 볼 수 있다. 말하자면, 문민정부는 산업 내지 기업정책을 구상함에 있어서 지난날 「경제개발 5개년계획」 시기와 유사하게 정부가 선정한 특정산업을 중심으로 다양한 정책수단을 동원하여 「신경제」를 이루어가겠다는 적극적인 개입의지를 분명히 밝히고 있었다. 이제 이러한 「계획」이 실제로 산업 내지 기업을 지원하기 위한 재정정책 운영과정에 어떤 형태로 반영되고 있었는지를 대표적인 제도적 변화가 갖는 구조적 특성을 중심으로 살펴보고자 한다.

1) ‘공공자금관리기금’과 ‘재정투융자특별회계’ 결합의 구조적 특성

1993년 12월 31일 「공공자금관리기금법」을 제정(1994.1.1. 시행)하여 ‘공공자금관리기금’을 신설·운영하였던 바, 동 법 제정 당시 정부는 그 ‘제정이유’를 “연금 및 기금은 공공자금적 성격이 있음에도 불구하고 그 여유자금이 주로 민간금융기관에 예탁·운영됨에 따라 공공부문 자금흐름의 왜곡현상이 있으므로 이를 해소하고, 사회간접자본확충과 중소기업 및 농어촌지원등 향후 지속적으로 늘어날 재정투융자수요에 대비”하기 위한 것이라고 밝히고 있다.

구체적으로 국민연금기금, 공무원연금기금, 석유사업기금, 체신예금 등 거의 모든 공적 여유자금을 본 ‘공공자금관리기금’에 예탁하도록 포괄적으로 그 대상을 규정짓고 있는 것을 볼 수 있다(제5조). 아울러 이

기금은 재정투융자특별회계로의 재예탁, 국·공채 인수 등의 용도로 운용하도록 하였다(제4조). 말하자면, 이렇게 의무적으로 강제하여 예탁된 기금은 ‘재정투융자특별회계’에 예탁하여 재정투융자 재원과 금융자율화 시책 추진을 지원하기 위해 종래 금융자금으로 수행하던 ‘정책금융’을 재정에서 흡수하는 재원으로 사용하고, 나머지는 국공채 인수재원으로 활용하게 하였다(공보처, 1997b, 115).

이와같이 ‘공공자금관리기금’ 운용틀을 만들어 대부분의 주요한 연·기금의 여유자금을 ‘공공자금관리기금’으로 모은 다음, 이를 다시 ‘재정투융자특별회계’로 예탁·운영하게 함으로써 결국 정부가 선정한 전략산업 내지 사회간접자본 등에 저리로 자금을 공급하게 하는 원천의 역할을 수행하게 하였던 것이다.⁶⁾ 그런데 정부가 선정한 전술한 전략산업 내지 지원대상 사업이라는 것 자체가 주로 초기 투하자본의 크기가 큰 대기업의 주된 사업이라는 점에서 ‘공공자금관리기금’과 그를 통한 ‘재정투융자특별회계’의 운영은 대기업에 대한 차등적이고 선별적인 지원도구로 활용되게끔 되어 있었음을 알 수 있다.

2) ‘에너지 및 자원사업특별회계’의 설치·운용 등과 기업별 차별적 지원구조

한편 「계획」에 따라 각종 특별회계와 기금의 신설, 통폐합 등이 이루어졌던 바, 전술한 「공공자금관리기금법」의 제정과 더불어 또 하나 대표적인 조치로 당시 운용되고 있었던 ‘석유사업기금’, ‘석탄산업육성기금’, ‘석탄산업안정기금’, ‘에너지이용합리화기금’ 및 ‘해외광물개발기금’ 등 5개의 기금을 통합하여 ‘에너지 및 자원사업특별회계’를 설치·운영한 것

을 들 수 있다.

문민정부는 1994년 3월 24일 「에너지 및 자원사업특별회계법(에너지회계법)」을 제정(1995.1.1. 시행)하여 에너지 및 자원관련사업에 필요한 사업비, 투자 또는 보조 등에 세출활동을 하게 하였는데(동 법 제5조), 특히 지원을 받은 에너지 및 자원 관련 사업자가 당해 사업의 실패로 인하여 그에 해당하는 융자금의 상환이 불가능할 경우에는 그 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있는 규정(제6조 제4항)까지 두고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 규정의 내용으로 볼 때, 본 규정의 적용을 받는 에너지 및 자원관련 사업을 수행하는 기업과 그러하지 못한 기업간의 차별적 성장을 유발하는 제도적 장치로 작용하는 구조가 형성된 것으로 판단된다. 그런데 이 규정에 의한 세출대상 사업들은 주로 대형 공기업이나 재벌계열사들이 독점하고 있던 점을 고려해보면, 본 특별회계 자금은 주로 대규모 에너지 설비투자 내지 해외자원개발에 차등적으로 투입된 것으로 판단된다.

3) 종금사의 확장과 재정정책적 지원의 결합의 구조적 특성

금융자율화 조치와 관련하여 문민정부가 「계획」에 따라 취한 조치 중에 사회적 파급효과가 가장 컸던 대표적 개혁조치 중의 하나로는 단기금융회사와 종합금융회사의 업무영역을 종합한 소위 단자회사의 ‘종합금융회사(이하 종금사)’로의 전환조치를 들 수 있다.⁷⁾ 먼저 문민정부는 1993년 「계획」에서 “장기적으로는 단자·종금의 업무영역을 통합하고 공통된 업무영역내에서 각사가 비교우위에 따라 국제금융, 단기금융, 기업금융서비스 업무 등을 선택하여 특화하

5 금융소득종합과세는 1996년 귀속이자분에 대해 1997년부터 적용하기 시작하였으나, 1996년 1월 1일~1997년 12월 31일까지 2년간 실시하고 1997년 말 불어닥친 외환위기로 1998년 1월 1일이 속하는 과세기간부터 금융소득종합과세를 전면 유보되었다. 이렇게 유보되었던 금융소득종합과세는 3년간의 유예기간을 거쳐 2001년 1월 1일부터 다시 실시하게 되었다(한국조세연구원 『한국세제사』 vol. 2-1, 2012, p. 129).

6 사실 ‘재정투융자특별회계’ 결산내용을 보면, 동 기금이 운용되기 시작한 1995년에 벌써 재정투융자특별회계 융자계정 예수액의 24.6%를 차지하던 것이 1996년에는 40.8%, 1997년에는 57.4%로 급속하게 그 비중을 높여가고 있는 것을 볼 수 있다(재무부, 『결산개요』 각 연도), 이러한 사실은 당시 재정투융자활동에서 공공자금관리기금이 차지하는 중요성을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

도록 유도할 계획”을 발표하였다(대한민국정부, 1993, 106), 이어 1994년 4월 “지방단자회사의 종금사 전환 방침”을 발표하면서 “지방단자회사의 종금사 전환과”서울 소재 단자회사의 처리“ 방침도 발표하고, 이어 7월에는 부산, 대구 등 지방에 본사를 둔 9개 단자회사를 일괄해서 종금사로 전환하였다. 그리고 여기에 더하여 1996년에 서울 소재 단자회사 15개를 한꺼번에 종금사로 전환함으로써 1990년대 초반 6개에 불과했던 종금사는 1996년 30개로 급증했다.

이렇게 종금사가 한꺼번에 늘어나면서 신용이 낮은 종금사들이 당시 낮은 국제금리를 활용하여 해외시장에서 단기자금을 빌려와서 국내 기업들에 장기시설 자금으로 빌려주고, 기업들로서도 종금사를 통해 은행보다 쉽게 자금을 조달할 수 있는 창구 역할을 하게 되면서 기업으로 하여금 중복·과잉투자를 부추기면서 과당경쟁 속에 금융의 부실구조가 깊게 자리잡아가는 상황이 전개되고 있었다.

문제는 여기에 그치는 것이 아니었다. 더 근원적으로 문민정부 시기 종금사 인허가 확대와 그 운영과정에서도 지난 고도성장시기 이래로 우리 사회에 자리잡아 온 차등적·선별적 지원정책구조가 그대로 작동하고 있었다는 점이다. 말하자면, 1994년과 1996년 종금사로 전환된 많은 단자회사들의 대주주는 상당수 재

벌그룹이었으며, 이들은 종금사를 계열사로 거느리며 이를 통해 자사 그룹에 자금을 공급하는 통로로 활용하였다는 점이다. 종금사들은 자금을 대주주인 재벌계열사나 관계사에 집중적으로 대출하면서 중소기업들은 금융권에서 소외되어 사채시장이나 제2금융권의 힘든 조건에 노출되어 ‘자금조달의 양극화’를 심화시키고, 결국 기업들간의 생산성의 격차를 낳게 하는 계기로 작동하였다는 점이다. 더구나 기존의 은행은 동일인 여신한도 등 엄격한 규제를 받았으나, 종금사는 그러한 규제로부터 상대적으로 자유로와 한도를 초과하는 자금을 조달하며 과잉·부실투자를 감행하게 되었다는 점이다.⁸⁾

그런데 종금사를 통한 금융상 특혜는 그 자체로 기능을 발휘하였다기보다는 당시 조세감면을 비롯한 조세정책, 보조금 내지 정책자금을 비롯한 재정지출정책이라는 정책수단과 맞물려 재벌위주의 과잉투자구조를 심화시켰다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 당시 재벌 대기업들이 상대적으로 과잉투자 경향을 보인 이면에는 무엇보다 조세측면에서 「조세감면규제법」을 통한 각종 조세우대조치들이 있었던 것을 볼 수 있다.⁹⁾ 이뿐만 아니라 자본재산업에 대한 지원을 확대하고, 기술개발준비금 적립한도를 확대해준다거나(동법 1995년 8월 4일 개정), 금융기

관 부채상환을 위해 사업용부동산을 처분하는 경우 양도소득세 특별부가세 감면을 확대하거나 면제해주는 조치를 취하기도 하였다(동법 1997년 8월 30일 및 1997년 12월 13일 개정 등). 이외에도 재정지출면에서는 전술한 ‘공공자금관리기금’에 바탕을 둔 ‘재정투자자특별회계’를 통해서 저리로 빌려주는 정책자금을 들 수 있는데, 이 자금은 주로 사회간접자본이나 전략산업 내지 기간산업에 집중되었다. 그런데 이러한 사업을 수행하는 주체가 대부분 재벌 계열사였다는 점을 고려해보면, 투융자를 비롯한 재정지출이 행해지고 조세감면조치를 중심으로 하는 조세부담이 부과되는 과정에서 그러한 차별적 혜택을 쫓는 경제행태가 유인되는 구조가 마련되어 있었던 것이다. 이렇게 전통적으로 대기업 편향적이고 차등적 특혜(지대) 추구적 재정정책이 수행된데 더하여 보다 부실한 구조로 점철된 전술한 종금사의 단기외채에 의한 무분별한 융자가 더해지면서 단기적 차익을 쫓는 재벌기업들로 하여금 과잉·부실투자로 몰아가게 했던 것은 논리적으로는 물론이지만 역사적으로도 사실로 드러나게 된 것이었다.

3. 사회경제적 귀결

변화와 개혁을 기치로 내세운 문민정부는 1992년 저조한 성장세를 극복하여 1994년에는 수출과 투자증가에 힘입어 실질경제성장률이 9% 가까이 올라가는 성과를 보였다. 뿐만아니라 생산자물가나 소비자물가 모두 다소 기복은 있어도 안정적인 증가 추세를 나타내고 있다. 무엇보다 지난날 경제발전과정에서

지난한 문제로 제기되었던 지가상승률은 1992년 처음으로 마이너스로 돌아서고 이어서 1993년에는 큰 폭의 하락율을 보이고 난 이후에도 꾸준히 안정적인 상태가 이어지고 있었다. 전반적으로 이와 같은 안정기반 위에서 성장을 이어가던 우리 경제는 1996년에 들어서면서 수출이 급감하고 경상수지가 큰 폭으로 적자를 보이고 투자율도 떨어지면서 경제성장률 증가세도 둔화되는 모습을 나타내고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁰⁾

이러한 거시경제적 성과의 이면에서는 재정정책이 운영되면서 국민경제의 나아갈 방향에 영향을 주고 있었음은 물론이다. 그리고 우리는 앞에서 그러한 재정정책의 총량적 성과는 ‘3저 현상’ 소멸 이후 이어지고 있었던 재정적자 상태를 극복하고 균형재정상태를 보이면서 건전하게 운영되고 있었음을 보았다. 그러나 이러한 총량적 재정성과만으로는 총량적인 경제성과도 가늠하기 어렵지만 더구나 그러한 총량적 성과 이면에서 서로 다른 계층 내지 부문으로 구성된 우리 사회 제 계층과 부문에 경제적 성과가 어떻게 서로 다르게 귀착되는지를 파악해내기는 더욱 어렵다. 그래서 앞 절에서 그러한 총량적 재정정책에서 한 걸음 더 들어가 구체적으로 재정지출이 행해지고 조세수입이 징수되는 과정에서 실제로 이질적인 경제주체들에 차별적으로 가해지는 정책운영의 구조적 특성을 규명해보았다.

이러한 분석과정을 거쳐 우리는 사회구성원들을 대상으로 실제로 재정지출과 조세징수가 행해지는 과정에서서는 앞에서 밝히고 있듯이 지난 고도성장기의

7 원래 ‘종금사’는 1970년대 중반 박정희 정부의 중화학공업 육성과정에서 외화자금수요가 확대되면서 “국제금융 및 자본시장에서의 외자도입촉진, 외국의 선진을 지원하려는 목적에서 1975년 12월 31일 「종합금융회사에 관한 법률」을 제정하여 시행(1976.1.31.)한 것으로서, 이에 따라 1976년 4월 한국종합금융(주)가 설립되면서 1990년대 초반까지 6개 종금사가 활동하고 있었다. 한편 ‘단자회사’로서 ‘투금사’는 제도금융권이 1960년대 이후 급속한 경제성장 과정을 뒷받침하는 데 한계에 부딪치면서 사금융의 부작용이 심각해지자 정부가 1972년 「8·3조치」를 통해 사채를 동결하면서 사금융시장을 제도화하여 사채동결·양성화의 목적을 달성하기 위해 탄생하였다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 1972년 8월 2일 「상호신용공고법」, 동년 8월 17일 「단기금융업법」, 「신용협동조합법」 등을 제정한 이래, 사채시장이 급속해 냉각되면서 은행보다 금리가 월등히 높은 투금사로 예금이 몰려들었고 기업들도 신속하고 간편하게 자금을 조달할 수 있는 투금사들을 찾게 되면서 투금은 전성기를 맞게 되었다.

8 이렇게 재벌이 종금사의 대주주가 되어 종금사를 사유화할 수 있었던 것은 당시 「은행법」(제17조의3)에는 1인당 소유지분을 엄격히 제한(당시 4%)하여 재벌의 사유화를 막았으나, 비은행금융기관인 종금사는 「종합금융회사에 관한 법률」(제3조)에 인가를 받을 수 있는 자본금 규모만 정해져 있어 「은행법」과 같은 강력한 주식소유제한 규정이 없었으며, 아울러 여신한도와 관련해서 「종합금융회사에 관한 법률」(제15조)에서는 엄격한 여신한도 규정이 있었으나, 「은행법」 제30조의 2(동일계열기업군단위 여신규제등)에 비해 그 기준이 매우 느슨했던 탓에 재벌기업들이 소유권을 갖고 자기 기업의 자금공급통로로 활용하는 것이 용이했던 것으로 판단된다. 그리고 종금사와 대기업 간의 유착관계를 보여주는 대표적인 지표로 외환위가 당시 활동하고 있었던 종합금융회사 현황(1997년 12월 31일 현재)을 보면, 주요 주주가 대우, 현대, 한진, 한화(김승연 외), 엘리, 금호, 쌍용, 신세계백화점 그룹 등 당시 대재벌 그룹으로 되어 있었던 것을 확인할 수 있다(중금협회, 「종합금융회사 현황 및 통계」, 1997.12.31.(최두열·이연호, “금융감독과 외환위기: 종합금융회사에 대한 제도적 접근,” 한국경제연구학회, 8권, 2002의 <부표>을 참고).

9 특히 법 제27조에는 ‘임시투자세액공제’ 제도가 있어서 “정부가 경기조절을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 투자금액의 3%(국산기자재를 사용하여 투자를 하는 경우에는 10%) 범위내에서 법인세를 절감해주는 조항을 적용하고 있었다. 이 조항은 1996년 12월 30일 개정(1997.1.1.시행)에서 국산기자재 사용 단서를 없애고 모두 10% 범위 내의 금액을 법인세에서 공제해주는 조항을 두고 운용하고 있었다.

10 한국은행, 「경제통계연보」의 ‘주요경제지표’ 및 ‘국민계정’ 관련 부분 참고. 아울러 지가상승률 관련 자료는 장상환, “해방후 한국자본주의발전과 부동산투기,” 『역사비평』, 2004년 2월호, <표1> 참고.

불균형성장정책 하에서 오랜 기간 자리잡아온 ‘차등적·선별적 지원정책(전략)’이 여전히 다양하게 작동되고 있었음을 보았다. 그런데 이와 같은 차등적·선별적 지원정책은 경제주체들로 하여금 그러한 정책구조 하에서 특권적 편익을 좇아 행동하는 ‘지대추구적 비생산적 축적행태’를 유인하게 되어 있음은 논리적으로나 역사적으로 사실이다. 이제 이러한 맥락에서 이 하에서는 문민정부 시기 재정개혁이라는 이름으로 행해졌던 전술한 주요정책들이 야기한 비생산적 경제행태가 낳은 현실 사회경제의 구조적 실태를 규명해보고자 한다.

(1) 경제 제 부문 간의 불균등 발전구조의 심화

앞에서 살펴본 재정정책운영에서의 첨단기술 부문, 부품, 소재 및 자본재산업, 지식서비스산업 등에 대한 우호적인 차등적·선별적 지원구조나 우르콰이라운드, WTO 체제의 요구에 대응하는 과정 등에서 전반적으로 업종 간에 차등적 지원이 이루어지고 있었음을 보았다. 이와 같은 대내적인 정책운영이나 대외적인 경쟁질서에서의 편입과 그에 대응하는 정부의 대응조치 등은 전반적으로 지난날 고도성장기 불균형성장정책 추진이래 나타나고 있었던 산업별 불균형성장 추이에 그대로 반영되고 있는 것을 볼 수 있다. ‘국민계정’상의 ‘경제성장률’과 ‘업종별성장률’을 대비해 보면(한국은행, 『경제통계연보』의 ‘주요경제지표’ 참고), 제조업을 포함한 비농림어업은 전체 경제성장의 추세를 넘어서는 높은 성장추세를 보이고 있지만, 농림어업부문은 전체 성장추세를 따라가지 못하고 있을 뿐 아니라, 그 오르내림의 진폭이 커서 불안정한 성장과정을 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 궁극적으로 업종별 종사 부문에 따라 관련된 제 계층들 간의 관계를 취약하게 만

드는 계기를 주고 있는 것으로 판단된다. 다른 한편 생산활동과 그 성과 면에서 대·중소기업 간에 나타나고 있는 불균등발전의 양상도 시간이 갈수록 그 정도가 점점 더 커지는 현상을 볼 수 있다. 먼저 기업규모별 ‘노동생산성’을 보면, 대기업 대비 중소기업의 노동생산성이 차지하는 비중이 1990년 52.2%, 문민정부 첫해인 1993년 41.9%였던 것이 마지막 1997년 33.0%로 계속 낮아지고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 중소기업의 경우 노동자 숙련도도 낮고 자본축적 정도라든지 생산과정의 결합방식 등의 면에서 생산성과를 발휘해낼 수 있는 여건이 대기업에 비해 점점 취약해져가고 있다는 사실을 말해준다. 다음으로 유사한 맥락이지만 또 다른 지표로서 ‘노동장비율’에 나타난 대·중소기업 간의 불균등 발전의 상황을 살펴보고자 한다. 이 지표값을 보면, 1990년 중소기업의 노동장비율이 대기업의 그것에 비해 42.3%에 해당되는 성과를 보이고 있었는데, 1993년에는 36.5%, 그리고 마지막 1997년에는 34.3%로 그 성과가 점점 더 취약해지고 있는 것을 볼 수 있다.¹¹⁾ 이는 우리나라 중소기업의 경우 점점 더 취약한 설비자산을 가지고 생산과정에 투입되어 생산성과가 점점 더 열악해져가고 있다는 사실을 말해준다. 이러한 사실은 문민정부에 들어와서 「신경제 5개년계획」에서 “선진국형 산업 구조로의 전환”을 주창하면서 재정, 금융, 세제면에서 다각적이고 적극적으로 지원하겠다고 밝힌 산업들이 ‘첨단기술’, ‘부품, 소재 및 자본재 산업’, ‘지식관련 서비스업’ 등으로서, 이들 산업은 상대적으로 보다 많은 장비와 고도의 작업환경을 필요로 한다는 점을 고려해보면, 결국 위와 같이 중소기업의 상대적 지위가 점점 더 열악해지는 것은 이러한 정책적 지원과 직간접적인 관계를 갖고 있는 것으로 판단된다. 이렇게 보다

많은 고용을 담당하고 있는 중소기업이 처한 여건이 이렇게 점점 더 열악해지고 있다는 것은 결국 이들을 중심으로 한 우리 사회 계층이나 제 부문 간의 격차 내지 구분을 더욱 심하게 만드는 역할을 하게 된다는 점에서 그 사회경제적 의미가 크다 할 것이다.

(2) 과잉투자과 과잉부채로 인한 부실기업화의 진전

앞에서 문민정부는 한편으로는 대내적으로 금융자유화와 대외적으로 자본자유화를 광범하게 취해왔으며, 다른 한편으로는 「계획」이 “선진국형 산업구조로의 전환”을 위해 지정한 전략적 산업에 대한 재정투융자, 조세감면조치 등을 통한 ‘다각적’이고 ‘적극적’인 지원정책을 추진해나갔음을 보았다. 그런데 바로 이러한 다각적이고 적극적인 지원대상으로 선정된 ‘첨단기술부문’, ‘부품, 소재 및 자본재 산업’, ‘지식서비스산업’ 등은 초기에 큰 자본을 필요로 하는 사업들로서 대부분 대기업의 사업대상에 해당된다. 이렇게 지원대상 사업으로 지정된 기업들은 공식적으로 차등적인 재정정책적 혜택을 받으면서 다른 한편으로 규제가 풀린 금융시장에서 보다 많은 용자를 통해 보다 많은 단기적 이득을 취하는 경제행동을 보이기 시작하였다. 말하자면, 한편으로 자유, 다른 한편으로 특혜가 합쳐지면서 부채의존구조, 특히 단기 외채구조가 형성되면서 금융시장의 불안을 더욱 키우는 계기가 되었다.

구체적으로는 금융자유화 정책기조 하에서 앞에서 본 “단자사의 종금사로의 전환”을 통해 기업들에 대한 여신이 보다 자유로와졌으며, 그러한 종금사들의 대출경쟁 과정에서 해외에서 도입한 단기자금에 의한 대출과 이에 바탕을 둔 기업의 고부채에 기반한 과잉투자 등으로 정책이 전달되는 메커니즘이 작동되고 있음을 보았다. 그런데 당시에 종금사로 전환된 많은 단자회사들의 대주주가 주로 재벌그룹이어서

(각주 8) 현실적으로 종금사가 재벌 대기업에 자금을 공급하는 통로로 활용됨으로써 종금사 확장은 종금사에 접근이 용이한 대기업과 그렇지 못한 중소기업 간 격차를 더욱 벌리는 구조로 작동하였다. 그리고 이 메커니즘은 그 자체로 작동한 것이 아니라 당시 특정 전략산업을 중심으로 행해진 재정정책상 우대 조치들과 맞물려 대기업 위주의 과잉투자구조가 심화되는 메커니즘이 하나의 틀로 자리잡게 되었다는 사실도 보았다.

관련 통계를 보면, 1994년 이래 전체 부채비율이 높아지고 있는 가운데, ‘30대기업집단’의 부채비율이 단기부채비율이나 해외부채비율 모두에서 ‘기타 기업’에 비해 상당한 수준 높게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 해외부채비율은 ‘5대기업집단기업’의 경우 가장 높게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 아울러 이 시기 단기외채가 외환보유고 수준을 훨씬 넘어서고 있다는 점에서 보면, 1997년 외환위기 국면에 다르게 된 현실적 이유는 재벌 대기업들을 중심으로 한 단기외채에 그 주 원인이 있었던 것으로 판단된다.¹²⁾ 그러나 여기서 주목하는 것은 이러한 사태를 불러온 근원적인 원인이 당시 취했던 금융자유화와 종금사의 확대, 그리고 그러한 조치에 맞물려 차등적·선별적 시혜구조로 운영되었던 재정정책운영의 구조적 특성에서 유래되었다는 점이다. 결국 이러한 메커니즘을 통해 고도성장기의 사회경제구조의 왜곡은 문민정부 하의 개혁정책 하에서도 지양되지 못한채 현상적으로 IMF 경제위기 상태로까지 귀결되게 하였던 것으로 판단된다.

나가며: 종합적 평가와 시사점

본고는 먼저 오랜 기간 군사정권의 막을 내리고 처음으로 민간인 출신 대통령을 수반으로 하는 소위 ‘문민정부’가 출범과 더불어 신한국건설을 외치면서

11 정연승·성백남·이원영, “대·중소기업간 생산성 및 임금격차에 관한 연구,” 기본연구, 04-94, 중소기업연구원, 2004, <부표6>, <부표8>, <부표9> 참고

개혁과 변화를 통해 “국민 각자의 기여에 대해 정당한 보상이 주어지는 경제정의”가 실현되는 사회건설을 기치로 「계획」을 구상·수립해 나갔다는 사실을 확인하였다. 이어서 구체적으로 그 「계획」에는 계획의 실행력을 확보하기 위해 ‘재정개혁’을 주요한 내용으로 담고 있었으며, 그러한 「계획」에서 내세웠던 재정개혁은 대부분 「계획」에 부응하게 실제로 수행되었다는 사실도 확인하였다. 그리고 이어서 그러한 제도개혁에 부응하여 재정정책에서 건전재정을 기본기조로 삼아서 결과적으로 총량면에서 재정규모가 늘어났음에도 조세수입 규모가 상대적으로 더 크게 늘어나서 재정수지가 흑자를 시현하면서 건전재정의 성과를 보이고 있었다는 사실도 확인하였다. 그리고 지출구성면에서는 국방비 비중이 낮아진 대신 교육부문과 경제사업 부문의 비중이 상대적으로 높아지고 있었던 사실도 확인할 수 있었다.

그러나 이러한 총량적 재정규모 내지 재정수지면의 정책기조 이행여부나 재정지출 구성면의 추이만으로는 재정정책이 서로 다른 이질적인 민간의 제 부문에 어떻게 서로 다르게 영향을 미치는지를 확인해낼 수 없다. 그래서 본고에서는 여기서 한걸음 더 나아가 각종 제도와 법령을 통해 구체적으로 재정정책 수단이 민간경제에 전달되는 과정에서 작용하고 있었던 세출과 세입 측면의 구조적 특성을 규명하는 과정을 거쳤다.

이러한 과정을 거쳐 본 고는 문민정부는 변화와 개혁, 경제정의 등을 기치로 신경제를 통한 신한국 건설이라는 명분에 상응하는 재정개혁조치들을 수행해나갔으나, 실제로 그러한 정책이 이질적인 민간의 제 부문

에 작용하는 과정에서는 지난날 군사정부가 고도성장기에 구사하였던 ‘차등적·선별적인 지원정책’ 틀이 여전히 작동되고 있었으며, 결국 기업을 비롯한 제 경제주체들로 하여금 지난날의 역사적 유제인 ‘지대추구적인 비생산적 축적행태’를 지양해내는 것이 아니라 오히려 더욱 심화시키는데 기여하고 있었음을 확인하였다. 이러한 사실은 경제 총량적 측면에서 초기의 적지 않은 양적 성과를 보였음에도 불구하고, 기업의 과잉투자과 과잉부채로 인한 부실기업 문제를 불러오고 경제 제부문 간의 불균형을 심화시키는 등 우리 사회 전반의 사회경제구조를 더욱 더 왜곡·파편화시킴으로써, 정권 말기에 ‘IMF 경제위기’ 사태를 불러오는 역사적 과오를 범하게 된 것으로 판단된다.

요컨대 문민정부 하의 우리 기업은 현상적으로는 금융자유화와 자본자유화로부터 단기적으로 보다 많은 이득을 취하려는 과정에서 만들어진 채무의존적 기업의 재무행태, 더 나아가 단기외채에 대한 지나친 의존이 종국적으로 IMF에 구제금융을 요청하는 위기적 상황으로까지 내몰게 된 것이라는 진단이 가능하다. 그러나 보다 더 근원적으로 그와 같은 정책 전달 메커니즘이 작동하게 된 배경으로서 재정정책을 비롯한 ‘차등적·선별적’인 정책적 지원구조로 인해 생산주체로 하여금 ‘지대추구적 비생산적 축적양식(행태)’에 의지하게 하였다는 점, 더 나아가 보다 많은 사회구성원들로 하여금 비생산적 경제행태에 빠져들게 만들었다는 점을 인식하는 것이 문민정부의 개혁정책 수행과정이 우리에게 주는 역사적 교훈이라 판단된다.

12 김창배·홍재범, “외환위기 전후의 한국기업의 부채구조와 결정요인,” 연구 04-17, 한국경제연구원, 2004, 28 참고. 특히, 단기외채는 1994년 38,450, 1995년 54,856, 1996년 75,886, 1997년 63,758백만달러였는데, 외환보유고는 각 연도 25,673, 32,712, 33,237, 20,405 백만달러의 실적을 보여 단기외채 규모를 크게 밀고 있는 것으로 나타나고 있음을 참고하기 바란다(이제민, “한국의 외환위기,” 『경제발전연구』 13(2), 2007, 9 참고)

〈표 1〉 중앙정부 통합재정

(단위: 억 원 %)

구분	지출 및 순융자	수입	수지차	GDP	실질 경제성장률	재정규모(대 GDP)	통합재정수지
1990	332,961	320,893	-12,068	1,913,830	9.3	17.4	-0.6
1991	403,115	368,175	-34,940	2,314,280	9.7	17.4	-1.5
1992	449,934	438,056	-11,878	2,639,930	5.8	17.0	-0.4
1993	490,467	507,509	17,042	2,987,620	6.3	16.4	0.6
1994	601,254	611,096	9,842	3,499,730	8.8	17.2	0.3
1995	698,042	719,201	21,159	4,096,540	8.9	17.0	0.5
1996	824,242	841,867	17,625	4,609,530	7.2	17.9	0.4
1997	977,269	919,794	-57,475	5,063,140	5.8	19.3	-1.1
1998	1,124,350	954,821	-169,529	5,010,270	-5.7	22.4	-3.4

자료 재정경제원 『한국통합재정수지』 1995, 2002 및 2005년판; 한국은행 『경제통계연보』 2010년판.

〈표 2〉 중앙정부 통합재정 세출 및 순융자 기능별 분류

(단위: 억 원 %)

구분	세출 및 순융자 기능별 분류									
	일반 공공행정	국방	공공질서안전	교육	보건	사회보장 및 복지	주택건설 지역개발	기타지역 사회사업	경제사업	분류불능 기타목적
1990	28,239	66,732 (20.0)		56,488 (17.0)	5,686 (1.7)	26,912 (8.1)	33,790	1,649	67,890 (20.4)	45,576
1991	35,629	78,996 (19.6)		56,088 (13.9)	7,162 (1.8)	34,382 (8.5)	37,093	2,096	83,328 (20.7)	68,340
1992	43,971	87,035 (19.3)		64,919 (14.4)	4,229 (0.9)	41,667 (9.3)	32,323	2,468	84,272 (18.7)	89,049
1993	46,859	90,407 (18.4)		96,451 (19.7)	4,383 (0.9)	45,768 (9.3)	30,475	2,799	97,449 (19.9)	75,873
1994	57,454	100,555 (16.7)		109,717 (18.2)	3,664 (0.6)	59,317 (9.9)	42,889	4,283	135,208 (22.5)	88,167
	일반 공공행정	국방	공공질서안전	교육	보건	사회보장 및 복지	주택건설 지역개발	오락문화종교	경제사업	주분류외지출
1995	30,020	111,246 (15.7)	39,305	127,653 (18.0)	5,121 (0.7)	63,617 (9.0)	56,905	4,230	176,762 (24.9)	95,462
1996	33,749	125,530 (15.0)	44,720	144,353 (17.2)	6,820 (0.8)	78,842 (9.4)	70,774	5,338	219,649 (26.2)	108,635
1997	42,492	131,595 (13.3)	47,893	162,488 (16.4)	7,771 (0.8)	96,314 (9.7)	66,767	6,790	243,335 (24.5)	186,053
1998	49,936	136,206 (12.1)	53,811	167,301 (14.9)	9,573 (0.9)	122,522 (10.9)	70,475	7,877	302,450 (26.9)	204,199

주1 () 안의 수치는 총세출 및 순융자에서 차지하는 비중을 나타냄.

주2 1995년에 있었던 '기능별 분류'의 항목체계의 변화를 반영한 것임.

자료 위와 같음.

〈표 3〉 중앙정부 통합재정 세출 및 순융자와 총세입의 경제적 분류

(단위: 억 원 %)

구분	세출 및 순융자 기능별 분류								
	세출 및 순융자 경제적 분류					총세입의 경제적 분류			
	총세출		총세출 합계	순융자	세출 및 순융자	경상수입		자본수입	총세입
	경상지출	자본지출				조세수입	세외수입		
1990	246,481	43,559(13.1)	290,040	42,922	332,962	283,626(88.4)[14.8]	29,697[1.6]	7,569	320,892
1991	299,676	56,512(14.0)	356,188	46,927	403,115	321,955(87.4)[13.9]	37,516[1.6]	8,704	368,175
1992	354,352	53,408(11.9)	407,760	42,174	449,934	377,514(86.2)[14.3]	51,191[1.9]	9,352	438,057
1993	390,822	59,481(12.1)	450,104	40,363	490,467	435,479(85.8)[14.6]	62,865[2.1]	9,165	507,509
1994	457,166	81,703(13.6)	538,869	62,385	601,254	518,368(84.8)[14.8]	78,883[2.3]	13,845	611,096
1995	490,607	120,117(17.2)	610,724	87,318	698,042	622,098(86.5)[15.2]	84,853[2.1]	12,250	719,201
1996	554,291	158,872(19.3)	713,163	111,079	824,242	723,856(86.0)[15.7]	104,996[2.3]	13,015	841,867
1997	618,960	171,078(17.5)	790,038	187,231	977,269	784,338(85.3)[15.5]	123,062[2.4]	12,394	919,794
1998	695,253	184,692(16.4)	879,945	244,405	1,124,350	783,100(82.0)[15.6]	163,238[3.3]	8,483	954,821

주1 자본지출의 () 안의 수치는 총세출 및 순융자에서 차지하는 비중을 나타냄.

주2 조세수입의 () 안의 수치는 총세입 대비 비중이며, [] 안의 수치는 GDP 대비 비중을 나타냄.

자료 위와 같음.