

金融實名制의 補強·定着化 方案**

李 天 构*

-----〈목 차〉 -----	
I. 金融實名制의 意義와 效果	IV. 8·12 金融實名制의 內容과 問題點
II. 金融實名制의 政治經濟學	V. 問題點 解決을 위한 後續措 置(案)
III. 金融實名制의 實施順序와 관 련된 原則과 段階的 實施方 案	VI. 余言

I. 金融實名制의 意義와 效果

1. 金融實名制의 意味와 基本要素

金融實名制란 金融資產의 賣買의 形태를 띠는 金融去來가 모두 實名으로 이 루어지는 제도를 의미한다. 金融實名制를 실시하고 나면 종래 非實名으로 이 루어지던 거래가 모두 實名으로 이루어지게끔 狀況變化(regime change)가 생긴다. 이러한 상황변화는 간단한 것이 아니고 특히 우리나라와 관련하여서는 여러 의미를 가지게 된다. 때문에 이에 대해서는 다소 상세한 부연설명이 있어야 하겠다.

첫째, 과거 우리 사회의 관행을 가지고 볼 때 모든 金融去來가 반드시 實名으로 이루어지고 있지는 않았다. 대부분의 거래는 實名으로 이루어지고 있었으나, 假名·借名으로 이루어진 거래도 많았고 또 정식으로 인정된 無記名

*서울대학교 교수, 국제경제학.

**이 연구보고서는 1993년 서울大學校 發展基金 一般學術研究費支援 研究課題인 '金融實名制의 段階的 實施方案'의 수정안이다. 애초의 연구는 金融實名制가 실 시되지 않은 상태에서 단계적 실시방안을 모색하려는 것이었으나, 지난 1993년 8월 12일 이미 특정 내용을 지닌 金融實名制가 실시되었으므로 더 이상 단계적 실시방안을 논의할 의의가 없어졌다. 이에 따라 이 연구에서는 金融實名制의 본 질이 어떠해야 하겠는가를 논의하고, 그것에 비추어 8·12 金融實名制를 어떻게 보완해야 할 것인가를 고찰하려고 한다.

去來도 있었다. 나아가 현금을 주고 받는 거래는 그 성격上 金融去來의 일종이라고 생각할 수 있음에도 불구하고 사실상 無記名 去來의 성격을 띠고 이루어졌기에 實名去來化될 여지가 없었고 앞으로도 그러할 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 金融實名制를 하자는 것은 假名·借名·無記名으로 이루어지던 金融去來를 實名으로 이루어지도록 하자는 것이다. 기왕의 경제현실에서 이런 거래가 實名으로 이루어질 수 있었음에도 불구하고 도덕적 비난 내지 課稅면에서의 불이익을 감수하고 假名 去來를 고수하는 등 非實名 去來가 이루어져 왔다는 것은 경제사회에서 적어도 관련 거래자들 사이에서는 非實名 去來에 대한 필요가 있었다는 것을 의미한다. 따라서 이제 사회공공적인 필요에 따라 관련 당사자들의 사적인 필요를 누르면서 金融實名制를 실시하려고 한다는 것은 모든 사람의 기꺼운 찬성을 받지는 못하게 되리라는 것을 함축한다. 따라서 金融實名制를 시행하려는 것은 다소간의 강제성을 띠지 않을 수 없게 된다.

둘째, 다소간의 강제성을 띠고 金融實名制를 실시하려 할 경우에 金融實名制 시행과 관련된 행정력 및 관련 경제사회제도의 실태와 능력을 염두에 두지 않을 수 없겠다. 개인간에 소액의 현금을 수수하면서 이루어지는 사소한 거래 까지 모두 철저히 實名화의 대상으로 되게끔 강제하려고 하는 것은 실효성을 거두기 어렵고 오히려 많은 반발을 불러올 염려가 있다. 때문에 金融實名制의 시행과 더불어 다소간의 강제성을 부과하는 것이 불가피하더라도 이는 가능한 최소한의 범위로 한정되어야 하겠다. 통상 이러한 고려에 따라 金融實名화의 강제는 金融去來中 거래의 일방 당사자가 金融機關이 되는 것 및 私人間의 거래라고 하더라도 반드시 金融機關의 서비스를 필요로 하는 것으로 국한되게 된다. 다시 말하면, 金融實名制란 모든 金融去來를 實名화하자는 것이 아니라, 그 중 실제적으로 가능한 부분인 金融機關을 경유해야 하는 金融去來로 대상을 국한시켜 이것들을 實名화시키자고 하는 것이다.

이론적으로 볼 때 현금으로 결제되는 거래를 제외한⁽¹⁾ 모든 거래는 언젠가는 반드시 지급결제기관을 통해 최종결제(clearing)될 수 밖에 없다. 따라서 金融機關의 일종이면서 지급결제기관이기도한 은행만을 상대로 하고 은행을 이용하는 金融去來만을 實名화하도록 강제하더라도 장기적이고 종국적으로는 대부분의 거래가 實名화될 수 있게 된다. 그러나 은행이용거래에 대해서만 實名화를 강제한다면 은행이 아닌 金融機關은 거래의 純計만을 은행을 통해 결제하려고 하게 될 것이고, 그 과정에서 은행이 아닌 金融機關을 통한 거래의

(1) 현금결제를 통하는 金融去來는 金融實名制의 본질상 정식 금융실명제의 死角地 帶가 된다.

상당 부분은 상당한 기간동안 非實名으로 이루어지게 될 것이다. 이렇게 되면 非實名 去來의 관행을 가지고 있는 경제사회에서 金融實名制를 완성·정착시키는 데 상당한 시일이 소요될 것이다. 때문에 金融實名制의 조속한 정착을 위해서는 은행 뿐만아니라 은행이 아닌 다른 종류의 金融機關에 대해서도 그것이 개재되는 金融去來에 대해 實名化를 의무화하도록 강제하는 것이 필요하게 된다.

셋째, 대부분의 사람들이 實名으로 거래를 하고 있었음에도 불구하고 일부 사람들이 과거에 假名 또는 借名으로 金融去來를 하고 있었다는 것은 이들의 거래에 다소간의 不法性 내지 不道德性이 개재되어 있으리라고 여러 사람들로 하여금 의심하도록 하는 요인이 된다는 것을 간과해서는 안되겠다. 實名金融資產을 가지고 있어 얻게 되는 소득에 대한 종래의 所得稅率(住民稅 포함)은 21.5%였다. 반면에 假名資產에 의거한 소득에 대한 所得稅率(住民稅 포함)은 64.5%였다. 즉 세율 면에서는 큰 격차가 있었다. 그럼에도 불구하고 손해를 보면서 구태여 假名을 써왔다는 것은 그런 거래가 어디엔가 숨어 있는 불법행위 또는 부도덕한 요소와 관련된 것이거나 64.5%의 세율에도 불구하고 課稅를 회피할 수 있는 사실상의 방법이 있어 課稅 면에서의 이러한 손해의 가능성성이 아무런 장애요인도 되지 않았기 때문일 것이라고 추정할 수 있다.⁽²⁾ 마찬가지로 종래 實名을 피하고 구태여 借名을 피한 것은 實名資產에 대한 所得稅 21.5%도 내지 않으려는 불법 행위이거나 다른 불법 행위, 내지, 부도덕한 행위와 연관되어 있을 가능성이 크다고 추정할 수 있다.

그러나 동시에 과거 우리나라에서 假名資產을 가졌다 사실만으로는 불법행위가 되지는 않았고 借名資產을 갖는 것을 사실상 묵인했던 점도 간과해서는 안되겠다. 과거 우리는 저축장려책의 일환으로 신분을 숨기고 假名으로 예금하더라도 그것 자체만을 가지고는 하등 不法性이나 不道德性을 문책하지 않았다. 문책하기는 커녕 그 반대로, 많은 金融機關은 이른바 예금을 유치하는 경쟁과정에서 정규의 所得稅率인 21.5% 대신에 세금우대저축에 대한 所得稅率인 5%의 세금만 물어도 되는 이득을 자금주에게 주고자 하였으며, 세금우대저축을 할 수 있는 자격요건을 갖추게끔 예금주가 제3자의 名義를 盜用하여 盜名計座를 개설하는 것을 권장하거나 방조하기까지 하였다. 金融機關직원이 盜名者와 공동으로 盜名이라는 불법행위를 해 왔던 것이다. 여기에서 假名인

(2) 利子 · 配當 등의 소득을 資本利得으로 쉽게 바꿀 수 있고 資本利得에 대해서는 세금부과가 없을 때, 利子나 配當 등에 대해 명목적으로 아무리 높은 세율이 적용된다고 하더라도 이자나 배당을 자본이득으로 변환시키어 과세를 피할 수 있겠기에 실질적으로는 아무런 세 부담이 되지 않는다.

金融資產이나 借名인 金融資產의 실정을 밝혀 그 중 과거의 법제 하에서 불법인 것은 문책하고, 세금을 내지 않은 것은 추징하며, 부도덕한 요소를 가지고 있는 것은 앞으로 억제할 수 있도록 하는 것이 필요하게 된다.

非實名의 金融資產을 가진 사람들의 그런 자산소유에 대한 前歷을 밝히려는 과정 또는 행위를 간단히 말해 資金出處調査라고 부르곤 한다. 어떤 金融資產을 소유하고 있다고 하면 그 이전에 그러한 金融資產을 마련하는 데 사용한 자금을 어떤 방식으로든 먼저 조달할 수 있어야 했겠는 바, 그러한 자금을 마련한 과정을 밝혀 과거에 합법적으로 응당의 모든 세금을 모두 납부했는지, 또는 相續稅나 贈與稅를 내지 않고 相續받았거나 贈與받았는지, 또는 부정한 자금을 사용하였는지 등을 밝혀 보자는 것이다.

그런데 資金出處調査를 위해서는 상당한 행정적 비용이 소요된다. 이 점을 상기하면 모든 假名資產이나 借名資產에 대해 무한정의 資金出處調査를 한다는 것은 타당하다고 할 수 없다. 여기에서 假名資產이나 借名資產을 實名化하는 과정에서 타협책으로서 적절한 정도의 資金出處調査가 선택될 수 밖에 없게 된다.

넷째, 金融實名制를 시행함에 있어 假名資產을 식별하는 것은 쉽다. 그러나 借名資產을 식별하고 그것의 실소유자를 밝혀 實名화시키는 것은 결코 간단한 작업이 아니다. 우선 借名에는 두 가지 종류가 있다. 貸名者가 인지하고 용인하고 있는 상황에서 이루어지는 自發的 借名과 貸名者가 자기의 이름이 다른 사람에 의해 쓰이는 사실을 모르는 상태에서 借名者에 의해 일방적으로 貸名者의 名義가 盜用됨으로써 이루어지는 非自發的 借名 또는 盜名이 그것이다. 이를 두 가지 借名 사이에서는 借名者와 貸名者간에서 성립되는 이해관계의 성격이 다르고, 그 사실관계가 借名인지를 식별하여 實名화를 강제하는 데 들여야 하는 노력의 크기와 내용도 다를 수 밖에 없다. 金融實名制를 강제하려고 한다고 하더라도 貸名者와 借名者가 서로 긴밀히 협조하는 가운데 이루어지는 自發的 借名에 대해서는 實名의 진실한 관계를 밝히도록 강제할 수 있는 효과적인 수단이 별로 없다. 반면에 非自發的 借名 또는 盜名에 대해서는 양 당사자 사이의 이해관계 대립을 유발하여 借名인 사실이 부각되어 나오도록 할 수 있고, 이 점을 이용하면 적절한 절차를 통해 진실된 관계를 밝히도록 유도하는 것이 가능하게 된다.

다섯째, 無記名 資產의 소유는 無記名 資產을 소지하면서 성립되는 것이다. 따라서 無記名 資產의 소유자는 實名去來者로서 객관화되어 있지 않고 관련 金融機關에서도 그 소유실태를 파악하고 있지 못한 경우가 대부분이다. 그런데 이러한 無記名 資產의 소지는 과거의 법제에 의해 인정된 것이다. 때문에

無記名 資產의 소유에 대해서는 하등 不法性을 물을 수가 없다. 無記名 金融資產을 소유하고 있다는 사실만 가지고 그것으로부터의 果實에 대해 所得稅를 제대로 물었는지를 추궁하는 것은 無記名 資產이라는 자산의 特性상 곤란하다. 그러나 無記名 資產의 소유에 대해서도 人別로 資金出處를 물을 수는 있다. 나이나 경력을 보고 사회통념에 비추어 보아 결코 상당한 자산을 가질 수 없는 어떤 사람이 대단히 많은 無記名 資產을 소지하고 있다면 그 사람은 相續 또는 贈與를 통해 그것의 구입자금을 마련했거나 無記名 資產 자체를 직접 받았으리라고 추정해 볼 수 있고, 그에 따라 적법하게 相續稅나 贈與稅를 냈는지의 여부를 문제시해 볼 수도 있다. 그 반대로 無記名 資產을 발행하여 이용해 왔다는 것을, 사회제도가 이것들을 相續稅나 贈與稅를 회피하는 수단으로 이용되는 것을 사실상 용인해온 것으로 해석한다면, 無記名 資產 소지자에게는 相續稅나 贈與稅와 관련된 資金出處調査를 해서는 안되리라 생각할 수도 있다.

어떤 특정인의 無記名 資產 소유를 문제시할 경우 그 사람은 별 고통을 받지 않고도 그 자산의 소재를 다른 사람으로 이동시킬 수 있고 그로써 자신이 그것을 소유하고 있다는 사실에서 벗어날 수 있다. 그 뒤 조사가 종료된 후에 그 자산을 다시 찾아다가 소지함으로써 소유를 확보할 수 있다.

여기에서 金融實名制 실시를 계기로 하여 無記名 資產의 所持者들이 과거에 相續稅나 贈與稅를 정당하게 냈는지를 일제히 점검하기로 한다면 일정한 기간을 정해 종래 발행된 모든 無記名 資產을 등록시키고 實名化시킴으로써 그런 자산의 소유가 손쉽게 변할 수 없도록 장치한 뒤 資金出處調査를 해야 하겠음을 추론할 수 있다.

결국 金融實名制의 실시란 假名의 實名化, 借名의 實名化, 無記名의 實名化(無記名 資產에 대해 과거 相續稅나 贈與稅 등의 납부를 점검하려 할 때)를 이루는 것과 이런 과정에서 資金出處調査를 하는 것을 핵심요소로 한다고 할 수 있겠다.

나아가 資金出處調査란 과거에 내야할 세금을 다 냈느냐의 여부와 그 자금이 어떤 불법행위와 관련된 것은 아니냐를 점검하는 요소이고, 實名化란 앞으로 적법한 세금을 모두 내게 하고 그런 자금을 앞으로 불법적으로, 내지 부도덕하게 쓰는 것을 제한하는 요소라고 성격지울 수 있겠다.

이러한 요소들을 모두 포괄하는 내용을 가진 金融實名制를 시행하고 나면 뒤의 金融實名化的 효과를 다른 부분에서 볼 수 있는 바와 같이 종래 파악되지 않았거나 부분적으로만 파악되어온 稅源이 새로이 밝혀질 수 있게 된다. 課稅의 대상이 새로이 규명될 수 있게 되는 것이다.

金融實名制가 궁극적으로 公平課稅를 이루겠다는 이념을 가지고 있음을 상기할 때 이렇게 새로운 稅源을 발견하고 나면 公平課稅의 이념에 비추어 기왕의 세법체계를 수정해야 된다. 우선 새로운 稅源은 과거의 세율을 다소간 낮추도록 할 수 있겠다. 그러나 새로 발견된 稅源에 대한 새로운 세금도 도입될 수 있겠다. 보다 확실히 전모가 파악된 税源과 전에 철저히 누락되어 있다가金融實名制 실시를 계기로 하여 새로이 식별된 稅源이 합쳐져 조세구조를 바꾸도록 하는 요인으로 될 것이다.

이런 의미에서 租稅制度의 개편작업도 金融實名制 實施를 수반하는 요소라고 할 수 있겠다. 이것은 직접 金融實名制의 실시와 직접적으로 관련되는 요소는 아니나 그 이후 반드시 따라와야 하는 것이기에, 논의 전개의 편의상 이하에서는 이것 역시 넓은 의미의 金融實名制의 요소의 하나라고 이해하기로 한다.

2. 金融實名制의 效果

金融實名制를 시행하고 나면 주요 金融去來에 대한 전모가 파악된다. 앞에서 본 바와 같이 현금을 매개로 하는 金融去來의 전모는 金融實名制가 실시된다고 하더라도 파악되기 어렵고, 借名을 통하는 거래나 無記名 債券의 거래도 거래의 양당사자가 거래사실을 숨기려고 하는 한 외부에 공개되기 어렵다. 그러나 이 정도의 한계를 제외한 모든 金融去來는 金融實名制 이후 모두 實名으로 이루어질 수 밖에 없게 되고, 그 후 일정한 요건이 충족되는 경우에는 거래당사자가 아닌 제3자에게도 사실 그대로 알려지게 된다.

오늘날의 화폐경제에서는 모든 경제거래의一面에서 金融去來가 일어난다. 물건이나 金融資產을 사거나 팔 때 돈을 주고 받으며, 주택 등 자산을 貸貸借하더라도 돈을 주고 받는다. 자본의 貸借거래가 돈의 수수를 통해 함은 자명한 것이고 노동을 제공하고서도 봉급이나 임금의 형식으로 돈을 받는다는 것도 당연한 것이다. 이러한 때 개재된 돈이 매우 크지 않다면 현금으로 수수되기 쉬울 것이다. 그러나 개재된 돈의 규모가 크다면 현금으로 결제가 이루어지기 어려울 것이고 수표를 수수하거나 金融機關을 통한 電子 資金移替의 방식을 이용해 결제할 수밖에 없을 것이다. 그리고 이렇게 현금거래가 아닌 방식으로 결제를 하게 됨으로써 그러한 거래에 대한 모든 기록은 金融機關에 남아 있을 수 밖에 없게 된다.

金融實名制가 시행되고 나면 金融機關에 남는 이러한 기록이 모두 實名으로 파악되게 된다. 그에 따라 이러한 결제과정의 實名기록을 배경으로 하여 그러한 결제의 원인행위인 대부분의 실물거래의 전모도 實名으로 파악될 수 있게

된다.

金融實名制가 정착되어 있지 않은 사회에서는 경제거래의 내용과 전모가 올바르게 파악되지 못하고 불분명한 상태에서 방치되어 있는데 비하여, 金融實名制가 정착되어 있는 사회에서는 대부분의 경제거래의 내용이 실제 그대로 파악되고 그것들의 거래기록이 수집·정리될 수 있게 되어 있다.

주요 경제거래의 내용과 전모가 파악되고 정리될 수 있다는 이러한 潛在性은 여러 가지 의미를 가진다.

첫째, 종래보다 더 정확한 수준과 확대된 범위에서 통계작성이 가능하게 된다. 그로써 훨씬 충실히 정비된 통계가 생기고 나면, 그것을 이용하는 연구활동이 활발해지게 되고, 보다 정확한 예측력을 가지는 경제정책을 수립하고 집행할 수 있게 된다.

둘째, 稅源이 보다 정확히 식별될 수 있게 된다. 많은 개발도상국에서는 税源이 적절히 발굴되어 있지 못하다. 때문에 숨어 있는 税源에 대해서만 상대적으로 과다한 세금이 부과되고 있다. 税源이 올바로 발굴되어 있는 상태에 비추어 보아 擔稅면에서 불평등이 보여지고 있다. 따라서 金融實名制의 실시와 더불어 税源이 제대로 파악되게 되면 종전보다 훨씬 더 公平擔稅의 이념에 접근해 갈 수 있게 된다.

셋째, 경제거래 특히 金融資產의 변동이 일일이 파악될 수 있게 됨으로써 부정과 비리가 자행될 가능성이 크게 줄어든다. 어떤 사회에서든 부정과 비리가 있고 나면 그것의 결과로 관련 당사자의 일부가 거액의 부정한 돈 또는 검은 돈을 갖게 된다. 그런데 이러한 검은 돈을 받아 소유하고 있음을 쉽게 숨길 수 없을 때에 비해 그것들을 쉽게 숨길 수 있을 때 부정과 비리는 손쉽게 저질러 지게된다. 그러한 즉 金融實名制가 실시되어 부정한 돈을 받은 흔적이 쉽게 노출될 수 있게 되면 부정과 비리를 가볍게 범하고 함부로 부정한 돈을 받기 어렵게 된다. 金融實名制에서는 범죄수사를 위해 이용될 수 있는 증거가 많이 확실하게 남아있게 되고, 또 그러한 흔적이 수사기관에 의해 비교적 용이하게 추적될 수 있게 되므로 부정과 비리가 횡행할 여지가 크게 줄어들게 된다.

넷째, 金融去來의 기록이 거의 숨김없이 파악되고 있다는 것은 이른바 프라이버시(privacy)를 원하는 사람에게 심정적으로 큰 부담이 된다. 나아가 이러한 金融去來의 기록을 접할 수 있는 사람이 그곳에서 얻은 정보를 악용하거나 남용할 위험성도 생긴다. 프라이버시의 보호, 金融去來秘密의 보호를 위한 확실한 장치가 없을 경우 金融實名制로 인해 확실하게 확보·수집된 정보

를 관련 당사자가 함부로 이용할 위험성도 생기게 된다. 특히 독재정권이 고약한 정치적 의도를 가지고 그것을 악용하려고 할 경우 그 부작용은 매우 심각한 것으로 될 수가 있다. 여기에서 거래 전모의 파악과 일단 유사시의 불법 거래의 추적을 위해 金融去來 情報를 파악해 놓고 그것을 정리해 선용할 수 있는 가능성을 金融實名制로써 열어 놓은 것과 동시에, 그렇게 마련된 정보를 오·남용할 가능성을 배제하는 이른바 金融去來 秘密保護 裝置가 金融實名制의 동반자로서 제도화되어야 한다는 당위성이 나타나게 된다.

Ⅱ. 金融實名制의 政治經濟學

金融實名制를 실시한다는 것은 위에서 金融實名制의 요소라고 摘示한 바 假名의 實名化, 借名의 實名化, 無記名의 實名化, 資金出處調查, 租稅制度改編 등의 요소들을 엮어 제도화하는 것이다. 이를 위해서는 이러한 요소들을 각각 어떠한 내용 내지 강도를 가지는 것으로 하느냐 하는 문제와 그러한 요소 중 어느 것은 포함시키고 어느 것은 제외하며, 그 내용을 확정해 포함시키기로 한 요소들은 시기별로 어떻게 도입해야 하겠느냐하는 문제를 먼저 결정하여야 한다.

각 요소의 내용 결정, 제도에 포함시킬지 여부의 결정, 도입시기와 관련된 도입순서의 결정 등은 어차피 金融實名制를 시행하려는 경제사회의 구체적 사정에 의존할 수 밖에 없다. 여기에서 金融實名制의 성공적 시행을 위해서는 정치경제적 고려를 하지 않으면 안되리라는 점을 인지할 수 있다.

金融實名制를 통해 경제거래에 대한 거짓과 누락이 없어지도록 하고 나면 그것에 기반을 두고 보다 효과적인 경제정책의 집행, 公平課稅의 실현, 비리와 부조리의 제거 등 여러 가지 바람직스러운 결과를 가져오는 조치를 기획할 수 있다. 반면에 金融實名制를 실시하고 나서 그것의 결과를 악용하는 사태가 빈발하게 될 수도 있다. 그러한 경우에는 프라이버시가 존중될 수 없고 독재자등에게 부당한 권리 남용의 수단을 제공해 주게 되어 결코 바람직스럽지 못한 상태가 초래된다. 여기에서 金融實名制는 金融去來秘密保護制度를 충분히 유지할 수 있는 사회에서나 가져야 한다는 점이 우선 밝혀진다.

金融實名制의 올바른 시행을 위해서는 상당한 행정력이 소요된다. 우선 資金出處調查를 하려면 상당한 인력과 많은 시간 및 경비를 투입해야 한다. 假名의 實名化, 借名의 實名化 등을 위해서는 각개 金融機關의 직원들이 규정을 따라 성실히 관련 사무를 집행할 수 있어야 한다. 金融機關의 직원들이 實名化 사무를 수행하면서 부정을 저지르거나 오류나 착오를 범할 여지가 크다면

金融實名制는 그 목적하는 바가 이상적인 것임에도 불구하고 의도한 대로의 좋은 제도로서 정착될 수 없을 것이다.

金融實名制를 하게 되면 기왕에 實名으로 金融去來를 하고 있던 사람은 그러한 사실을 확인하기만 하면 되나, 非實名으로 金融去來를 하고 있던 사람은 일정한 절차를 거쳐 기왕의 非實名을 實名으로 바꾸어야 한다. 이러한 實名確認 및 實名轉換 절차 중에서 보다 많은 사람들이 불편을 느끼고 반발할 수가 있다. 그런데 보다 많은 사람이 공연한 불편을 느끼고 반발하게 될수록 金融實名制는 성공적으로 정착되기 어렵게 된다.

金融實名制를 실시하고 나서 많은 사람들에게 가장 먼저 대두되는 문제가 세금문제일 것이다. 金融實名制로 稅源이 보다 확실히 파악되게 된 후 미처 세법개정이 이루어지지 못한 상황에서는 기왕의 조세법규와 방법에 따라 課稅가 이루어지게 될 것인데, 이때 課稅절차가 복잡하면 복잡할수록 그러한 복잡한 절차에 신경을 써야 하는 사람들이 많아지고, 그러할수록 金融實名制는 반발과 원성의 대상으로 되기 쉽다. 나아가 새로이 파악된 稅源에 기왕의 세율이 적용되어 새로운 세부담이 결정되게 될 것인데, 기왕의 세율이 높으면 높을수록 새로이 확정되는 세금이 종래 내던 세금보다 크게 늘어나게 되어, 金融實名制에 불만을 갖는 사람들이 많아지고 불만의 강도도 높아지게 될 것이다.

이상을 고려할 때 金融實名制는 시행 당시 동원할 수 있는 행정서비스의 공급능력과 타협하는 내용을 가질 수 밖에 없음을 알 수 있겠다. 實名化절차, 납세절차를 될 수 있는 한 간명하게 해야 하고 實名化 이후의 실질적인 세 부담이 그 이전보다 크게 늘어나지 않도록 함으로써, 實名化 및 그것에 의해 새로이 문제화된 납세 절차나 그것 때문에 늘어난 세 부담의 증가가 여러 사람의 불만이나 불안감을 불러 일으키지 않도록 해야 하겠다. 보다 실천적으로 말하면, 實名化 작업, 변화된 납세 절차의 이해, 늘어난 세금의 수용 등과 관련되는 행정서비스의 수요를 준비된 행정서비스의 공급능력에 상응하는 수준으로 조정·축소할 수 있어야 金融實名制의 시행행정에 의한 실패를 피할 수 있겠다.

결국 金融實名制는 그것이 대상으로 하는 경제사회의 구체적 현실과 유리되어서는 안될 것이다. 우리 사회의 金融實名制도 우리 사회에서의 假·借名의 이용관행을 포함한 금융관행, 프라이버시에 대한 의식, 金融實名制를 하려 할 때 구체적인 實名化절차 및 납세절차를 담당할 金融機關 및 國稅廳의 행정력의 실상을 벗어나 지나치게 이상적인 것으로 되어서는 안될 것이다. 이러한 의미에서 金融實名制의 실시는 公平課稅, 비리예방 등 철학적 이상을 실현하기 위한 결단의 표현이지만 동시에 우리 사회의 능력 및 그 한계를 감안해서

이루어져야 하는 정치경제적 狀況變更(regime change)에 다르지 않다는 것을 인식할 수 있어야 하겠다. 그것은 정치경제적 고려를 무시하고 너무 이상적이고 철학적인 이념만을 추구하는 것으로 되어서는 안되겠다.

정치경제적 고려와 관련하여 가장 문제가 되는 것이 金融實名制의 기본 요소중에서는 資金出處調査일 것이다. 과거를 묻는 資金出處調査를 하기로 할 때 그 것의 내용을 어떻게 결정할 것이냐 여부(예컨대 과거의 탈세만을 추징할 것이냐 아니면 탈세와 직·간접으로 관련된 모든 불법행위를 추적할 것이냐의 여부), 資金出處調査의 목적을 위하여 모든 납세자에 資金出處調査를 할 것이냐 아니면 행정적 편의를 위하여 일정한 범위내에서 資金出處調査의 면제를 인정할 것이냐의 여부, 세무행정력을 투입하여 정식의 資金出處調査를 예외없이 할 것이냐 아니면 그 대신 救免債券등을 이용하는 면죄절차를 마련할 것이냐의 여부 등 여러 가지가 모두 金融實名制實施의 정치경제적 고려와 관련되어 매우 민감한 사안이 된다.

앞의 無記名證券을 논의하는 데서 기왕의 無記名證券은 無記名인 상태로 계속 유통되는 것을 허용하고 그것의 실소유자가 누구이고 그가 相續稅나 贈與稅를 제대로 물었는지를 점검하는 것을 생략할 수도 있고, 그 반대로 모든 無記名證券을 일정한 기간내에 등록하도록 강제한 뒤 등록시점의 소유자를 대상으로 相續稅·贈與稅 납부여부를 점검할 수도 있음을 살펴보았다. 후자의 길을 택하는 경우에는 無記名證券의 소지자에 대해서도 資金出處調査를 해야하게 되는 바, 어느 경우를 택하느냐에 따라 資金出處調査의 강도가 매우 다르게 된다는 것을 알 수 있다.

假名이나 借名인 金融資產을 實名으로 바꾸는 데 있어서도 마찬가지로 資金出處調査를 해야하게 되는데, 이러한 資金出處調査의 수준을 종래 법에 따라 정당히 납세했는지를 점검하는 정도에 그칠 수도 있고 그러한 금융자산을 마련하는 데 사용한 돈이 어떤 불법행위와 관련된 것은 아닌지 여부를 추적·점검하는 정도로까지 확대해 볼 수도 있다.

資金出處調査의 수준을 어떻게 결정하든 일단 資金出處調査를 하기로 하면 그것을 정확하고 철저하게 시행해야 한다. 이를 위해서는 분명 다수의 고급 세무조사 인력이 장기간 투입되어야 한다. 그러나 우리 사회의 실정에서 보아 이러한 고급 행정력에는 분명 한계가 있으므로 타협책으로서 資金出處調査를 대신하는 다른 방도를 모색하게 된다. 예컨대 과거의 납세를懈怠한 것 내지 과거 자금을 부도덕하게 이용했을 가능성에 대해 일종의 면죄부의 구입으로 대가를 지불하게 하고 그 연후에 사면하기로 할 수도 있다.

實名化를 하게끔 강제하는 것은 앞으로 정당하게 납세하도록 하는 것을 제

도화하자는 것이다. 이에 비해 資金出處調査란 과거에 올바로 내지 못한 세금이 있을 경우 그것을 내도록 강제하는 방도이다. 따라서 假名이나 借名인 金融資產의 실소유자에 대해 資金出處調査 및 實名化를 강제하고 나면 과거 미납의 세금을 내는 것과 앞으로의 세금을 내는 것이 모두 확실하게 된다.

資金出處調査 대신 면죄부를 사도록 할 때에는 통상 市場利子率 이하의 低利인 債券을 사도록 하거나 액면가격 이상의 가격으로 債券을 사도록 해서 거기에 내재된 사실상의 차액으로 면죄부의 대가를 지불하도록 한다. 그런데 이 때의 債券을 記名式으로 하느냐 아니면 無記名式으로 하느냐 하는 것이 문제가 된다. 記名式 債券을 매입하게 하는 것은 사실상 實名轉換과 같아 미래에 그러한 자금을 불법적으로 사용하는 것에 대한 충분한 억제 장치로 될 수 있다. 그러나 無記名 債券을 허용하는 것은 자신의 신분을 밝히지 않을 수도 있도록 하는 것이기 때문에 미래에 있어 관련자금의 적법한 사용을 충분히 보장 하지는 못하게 된다.

이에 따라 無記名 債券을 이용하기로 하는 경우에는 관련자금의 미래에 있어서의 적법사용을 담보하는 조건이 개재되게끔 하여야 한다. 그리고 이러한 조건을 충족시키기 위해서는 면죄부의 가격을 상당히 높게 책정할 수가 있다. 적법사용에 대한 불안을 그런 자금의 불법사용시 징과할 罰科金을 미리 받는 방식으로 대처하는 것이다. 나아가 이렇게 적법사용이 완전히 보장되지 않는 無記名 債券은 한시적으로만 통용될 수 있게끔 제한을 가할 수도 있다. 이것을 전환기에 한해서만 사용할 수 있는 것으로 하고 이것의 통용기간을 전환기로 간주되는 단기간 동안만으로 한정할 수도 있다.

현재 우리 사회에서 非實名의 金融資產을 가지고 있는 사람중에는 實名化하면서 자신의 신분과 名義가 밝혀지는 것을 꺼려하는 사람도 있으리라 보여진다. 이들은 매우 큰 대가를 치루고라도 實名化에 저항하려고 할 것이다. 이러한 저항세력을 완전히 억제하는 것은 반드시 쉽지 않을지도 모른다. 그러므로 이들을 정면으로 통제하려고 하느니보다는 신분을 한시적으로 숨기고 면죄부를 사 면죄하도록 하는 길을 열어주는 것도 정치경제적 측면을 고려할 때 좋을 것이다.

이러한 때 쓸 수 있는 無記名 債券은 割增式 無記名 短期債券이 좋겠다. 신분노출을 피할 수 있도록 해주어야 하기에 그것은 無記名式이 되어야 하나, 신분을 감추는 기간이 길어서는 안되겠기에 그것은 만기가 길지 않은 短期債券일 수 밖에 없겠다. 그런데 신분을 숨기는 것에 대한 응당의 대가가 있어야 하겠기에 無記名 債券의 매입시 개재되는 면죄부의 가격은 記名債券 매입시의 면죄부 가격보다 높아야 한다. 短期債券을 가지고는 그것의 利子率을 아무리

낮추더라도 이러한 상당한 크기의 면죄부 가격과 과거 및 미래의 세금에 해당하는 부담을 債券에 내장화시킬 수가 없다. 때문에 이런 債券은 액면의 수 배의 가격으로 구입해야 하는 割増式 債券으로 되어야 한다.

실상 이들이 實名化를 거부할 경우 입게 되는 손실의 최대한은 非實名의 金融資產을 모두 잃는 것이다. 이것들을 간단히 포기해 버리면 되기 때문이다. 따라서 이들에게 非實名을 한시적으로 유지할 수 있는 無記名 債券을 팔려 할 때 면죄부의 가격은 實名轉換時(記名債券 매입시)의 면죄부 가격과 金融資產의 총가액의 중간 어느 수준에서 결정되도록 해야 할 것이다.

예외가 없는 바는 아니나 우리나라의 대부분의 假名資產은 制度金融圈에서 철저히 양성적으로 운영되어온 것이 아니라 여겨진다. 이들의 주요인자는 단자회사 등 공식적인 金融機關을 이용하여 자금회수에 대한 사실상의 보장을 받으면서 자금대여의 이면에서 실질적으로는 단자회사 등으로부터 預託金利子를 받는 이외에 더 이상의 추가의 利子를 받아 결과적으로 제도 금융권의 公式利子率보다 높은 利子率로 貸金을 하고 있었던 자금들이라 여겨진다.

추가의 利子를 포함해 사실상 받는 높은 利子를 감안해 보면 이들의 資金貸借는 非制度金融圈에서의 資金貸借에 상응한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 자금이 단자회사나 종합금융회사 등 공식 金融機關을 이용하여 중개된다는 점을 보면 이들의 貸借는 半制度金融圈에서의 그것이라고 성격지울 수 있겠다.

假名을 통한 金融去來의 주요 부분은 이렇게 볼 때 制度金融圈에서 半制度金融圈으로 逃避해 그곳에서 거래되고 있었던 것이라고 성격지울 수 있다. 借名을 이용하는 金融去來중에도 이렇게 사실상 半制度金融circle으로 도피해 그곳에서의 匿名性을 활용하면서 활동하고 있던 것이 적지 않을 것이다.

남미의 여러 나라들은 상당한 자본도피를 경험했고 또 지금도 경험하고 있다. 이들 나라에서는 자국통화의 평가절하가 예상될 때 특히 많은 자본도피가 일어난다. 그런데 자본이 도피하고 나면 이들 나라는 심각한 국제수지적자의 문제를 지니게 된다. 때문에 외국으로부터 자본을 도입해야 할 필요가 절실히 지게 되고, 이러한 때 자국으로부터 도피해 나가 외국에 가있던 자본을 되돌아오게 해 이용하려고 하기도 한다(Williamson and Lessard, 1987). 일단 도피했던 자본을 되돌아오게 하기 위해서는 과거 자본도피를 하면서 범했던 잘못을 지각시켜 주어야 한다. 이를 위해 이들 나라에서는 故免債券(amnesty bond) 또는 白化債券(whitener bond)을 발행한 뒤 되돌아오는 자본으로 하여금 이러한 債券을 구입하도록 한다. 이 때 이런 故免債券의 가격은 그러한 免罪의 요소를 가지지 않고 있는 債券의 시장가격보다 비싸게 결정된다. 그 결과 시장에서 이루어질 균형가격 이상으로 더 낸 프리미엄이 면

죄부를 사는데 든 비용이 된다. 면죄부를 매입하도록 하는 사면절차를 통해 과거의 不法性을 사면해 주고 그로써 도피했던 자본이 돌아와 정상적으로 활동하는 것을 허용한다.

앞에서 假名 金融資產 또는 借名 金融資產을 지니고 있다는 것은 그런 자산의 소유자가 사실상 우리 경제 내에서이지만 制度金融圈에서 半制度金融圈 내지 非制度金融圈으로 자본을 도피시킨 것과 다르지 않다는 것을 관찰하였다. 이들 자금은 匿名性의 유지, 조세부담의 회피, 법규에서 정해진 利子率 이상의 높은 利子率에서의 대부 등에 의한 이익을 도모하기 위하여 半制度金融圈으로 도피해 갔던 것이라 할 수 있다. 그런데 金融實名制가 실시되게 되면서 이들은 기왕의 특권을 더 이상 누릴 수 없게 되었음은 물론 어떠한 방식으로든 制度金融圈으로 되돌아 오지 않으면 안되게 되었다.

이렇게 볼 때 우리나라의 假名資金이나 借名資金은 남미 국가들에서의 해외 도피자금과 대응한다고 할 수 있다. 따라서 우리도 남미 국가들이 그려했던 것처럼 이들의 복귀를 위해 救免債券을 이용할 수 있겠다. 과연 앞에서 논의된 바 記名式 長期低利債券이나 無記名式 割増附短期債券은 사실상 이러한 救免債券과 다른 것이 아니다.

이러한 救免債券의 존재는 행정당국의 資金出處調査를 대체할 수 있어 행정력 수급에 있어서의 불균형을 해결하는 하나의 방도가 된다. 나아가 그것은 資金出處調査 때문에 金融實名制에 저항하려는 세력을 순치시킬 수도 있어 金融實名制의 조기정착을 돋는 주요 인자로도 된다.

III. 金融實名制의 實施順序와 關聯된 原則과 段階的 實施方案

1. 金融實名制의 實施順序와 關聯된 原則

어떤 특정 경제사회의 정서와 행정력 등을 고려할 때 實名化, 資金出處調査 및 課稅, 租稅制度의 개편 등 일련의 절차를 한꺼번에 시행할 수 없을 경우가 있다. 이러한 때 金融實名制는 몇 가지 단계를 거쳐 실시할 수밖에 없다. 나아가 정치경제적 고려에 의해 金融實名制를 단계적으로 시행하려고 하는 경우에는 어떠한 기준에 따라 金融實名制의 제반 조치를 시행할 것인지에 대한 원칙을 세워 두어야 한다.

이와 관련하여서는 다음과 같은 몇 가지 원칙을 따르면 무난하리라 여겨진다.

- ① 앞으로 金融自由化 · 金融國際화와 더불어 金融新商品이 많이 도입되게

될 터인데, 이들은 實名轉換의 필요가 없게끔 최초 발행시부터 實名으로만 발행하도록 한다. 반면에 이왕 존재하고 있는 金融商品은 일정 시점을 택해 모두 동시에 實名化시키기로 한다.

- ② 敕免債券 또는 白化債券을 발행하여 자신의 名義를 밝히지 못하는 자금 소유자를 구제한다고 하더라도 그것은 초기의 전환기에 한정되어야 한다. 無記名 債券은 金融實名制의 정착에 대해 현금과 마찬가지로 장애가 되는 것이기에 無記名 債券의 이용은 최소한으로 국한되어야 한다. 이와 더불어 기존의 無記名 債券을 퇴역시키는 방도도 강구되어야 한다.
- ③ 金融實名制 실시와 더불어 납세절차가 더 까다로워 지거나, 세 부담이 증가하게 되어 새로운 어려움을 가지게 되는 사람 수가 최소한으로 되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 앞에서 摘示한 바 金融實名制의 기본 요소를 배합하여 구체적 金融實名制를 설계하는 과정에서 최소한의 사람에 대해서만 영향력을 가지는 요소를 먼저 채택하여 실시하고, 차후 金融實名制에 대한 이해가 넓어지고 實名去來에 대한 관행이 공고해져 가는 것을 보아가며 차차 보다 많은 사람에게 영향력을 미칠 요소를 추가하는 식으로 金融實名制 요소의 도입순서를 결정해 집행하도록 해야 한다.
- ④ 金融資產을 소유하고 있으면 利子나 配當과 같은 공식적 소득과 資本利得(capital gain)이라는 사실상의 소득을 얻게 된다. 利子나 配當金의 크기는 객관화되기 쉽고 따라서 이것들에 대한 課稅도 용이하다. 반면에 資本利得은 資本損失과 함께 산정되어야 하며 산정방식이 유동적이라고 할 수 있고 또 많은 사람에게 생소한 대상이기도 하다. 따라서 金融所得을 課稅하는 데 있어서는 利子나 配當에 대한 課稅를 먼저 하고 資本利得에 대한 課稅를 나중에 해야 좋다.
- ⑤ 金融所得은 다른 종류의 소득과 합산되어 궁극적으로는 綜合課稅되도록 하여야 한다. 綜合課稅를 하는 데 累進制度도 도입해야 한다. 그런데 현재의 金融所得 分離課稅의 관행을 상기할 때 金融實名制 도입이라는 충격에 추가하여 이들의 綜合課稅라는 충격과 累進稅構造의 조정이라는 충격을 모두 함께 도입한다는 것은 사회적으로 감내하기 쉽지 않은 매우 큰 불안요인으로 될 소지가 된다. 또 이러한 여러 조치의 동시 도입은 이를 제도를 집행할 행정력의 부족을 초래할 염려도 있다. 때문에 金融實名制를 시작함에 있어서는 課稅制度는 종래 그대로 두고 우선 實名化만을 시행한 후 일정 기간이 지난 뒤 綜合課稅를 실시하면서 累進構造도 바꾸는 과정을 따르는 것이 안전할 것이다.
- ⑥ 金融去來秘密保護制度를 정비하여 金融實名制를 계기로 實名으로 이루어

진 金融去來에 대한 정보가 함부로 제3자에게 오·남용되거나 공개될 수 있는 위험성이 없어지도록 함으로써 實名去來를 하면서도 金融機關 등을 신뢰하면서 금융거래를 할 수 있도록 만들어야 한다. 이와 관련하여서는 다른 나라의 관련 제도를 참조하면서 우리 사회에 적합한 金融去來秘密保護制度를 창안하여 법제화해야 하며, 이러한 제도는 金融實名制 초기에 완비되어야 한다.

- ⑦ 金融資產의 소유에 대한 소득이 부동산 투자등 다른 방식의 투자에 따르는 소득보다 불리하게 되지 않도록 다른 투자기회에 대한 誘因(incentive)의 조정이 있어야 한다.⁽³⁾ 대부분의 저축이 金融資產을 보유하는 것으로 실제화되게끔 金融資產 보유에 대한 실질적 이익을 보장할 수 있게 되어야 한다.

이러한 원칙들에 따라 金融實名制를 단계적으로 실시한다고 할 때 택할 수 있는 試案이 아래에 제시되어 있다. 4개의 단계에 걸쳐 각 단계의 기간 및 각 단계에서 취해야 할 본조치와 보완조치가 제시되어 있다.

2. 段階的 實施方案

제1단계(D+3개월 또는 D+6개월)

間接金融機關의 재래상품에 대해서는 D+3개월 동안에, 間接金融機關의 新商品 및 直接金融商品에 대해서는 D+6개월 동안에 實名化를 단행함

〈본조치〉

- ① 假名의 實名化, 借名의 實名化(자진신고) 命令, 금융거래의 개설 시 實名 강제, 假名計座로부터 인출시 實名 강제
기존 無記名 債券, 無記名 CD, 無記名 CP 등의 實名化 강제
이러한 命令에 따른 實名化를 3개월 또는 6개월 내에 마치도록 함
- ② 資金出處調査에 대한 지침 발표
- ③ 敕免債券(또는 白化債券)의 발행(예컨대 20년 만기, 연이자율 2%이거나 1~2년 만기, 200~300% 할증 발행)
假名을 實名化하거나 盜名을 實名化할 때 해당 금융자산의 규모가 資金出

(3) 과거에는 부동산 투기에 대한 소득이 제일 높았으므로 부동산 투기가 성행하였다. 앞으로는 부동산 관련 투자가 과실이 가장 많은 투자로 되는 것을 방지하기 위해서 不動產實名制를 통해 부동산 소유관계를 정비한 뒤 부동산의 보유에 대해 累進課稅하는 綜合不動產稅가 시행되어야 하겠다.

處調查의 대상이 되는 규모 이하이면 實名化로 인한 罰科金은 없도록 함
그러나 이러한 때 그 규모가 資金出處 調査對象 이상이 되는 金融資產을
소유하고 있는 사람이거나 개인적 사정 때문에 金融資產의 보유 사실을
밝히기를 꺼리는 사람(예컨대 공직자·기업주 중 일부)중에는 實名化 실
시기간 중 白化債券을 매입하여 實名制의 예의 장치를 이용하려 하는 사
람도 있을 것임

이들에 대해서는 사면채권 등을 발행함

위의 정해진 기간 내에 實名化하지 않는 假名金融資產에 대해서는 즉각
또는 점진적으로 國庫 彙屬시킬 수도 있겠고, 혹은 그러한 假名資產을
우선 救免債券으로 대체하도록 명령한 뒤 차후 정해진 기간 내에 假名資
產의 소유자가 자신의 소유관계를 소명하게 되면 해당 救免債券의 소유
자로 인정해 주는 방법도 있겠음

어느 경우이든 實名化 義務期間을 지내고 난 이후에는 救免債券을 제외
한 非實名 資產은 모두 없어지게 될 것임

- ④ 미국 또는 영국 수준의 金融去來秘密保護法을 준비하여 공포함(국회통과
이전에는 緊急命令 또는 準備約束으로 대신함)
- ⑤ 과세방법으로는 分離課稅와 綜合課稅중 하나를 선택할 수 있도록 하는
裁量權을 납세자에게 부여

〈보완조치〉

- ① 일시적으로나마 급증할 현찰에 대한 수요에 대비하여 현찰공급을 늘일
수 있게끔 준비
- ② 證券市場에 대한 효과를 예측·홍보
假名資金의 이탈: 마이너스(-) 효과
勤勞所得稅 경감: 플러스(+) 효과
내부자 거래의 제한: 플러스(+) 효과
- ③勤勞所得稅 경감을 예측한 뒤 이에 관한 조건부 세율인하 시간계획표를
작성·홍보함
- ④ 外換管理體系의 확인
자본도피 방지책을 마련함
- ⑤ 돈세탁(money laundering) 방지 대책의 수립
은행 자기앞수표의 통용기간 10일 엄수(기간이 지난 수표의 권리 행사는
民事訴訟을 통해 해결토록 함)
無記名인 CD·CP·會社債 등의 신규 발행을 중지
實名화의 과도기인 3개월 또는 6개월의 기간 중에도 無記名 債券 등의

讓渡讓受時 배서를 철저히 하도록 하여 實名化를 용이하게 함

지로 · 온라인 송금의 이용 장려

현금은 소액거래에서만 사용하도록 지도

⑥ 救免債券시장에 대한 예측

救免債券이 차후 相續稅 회피 등 목적에 쓰일 수 있기 때문에 그것의 유통시장 가격이 발행시의 가격보다 높아질 수 있을 것이기 때문에, 만기가 길고 이율이 낮은 것이 명목적으로 보이는 것보다 사실상 적은 罰科가 된다는 사실을 전파하여 만기가 길고 이율이 낮은 데 대한 반발을 약화시키도록 함

救免債券 매입을 기피할 시에는 罰科(예컨대 자산총액의 30%)를 내고 즉각 實名化할 수도 있음을 명시

⑦ 私債利用 實績을 근거로 하는 短期金融支援制度의 成案과 집행

단자회사를 통한 기왕의 사채거래자에 대해 단자회사의 책임하에 임시금융 지원을 하도록 함

제2단계(D+2년 이후)

〈본조치〉

① 資本利得에 대한 과세

기초 控除를 인정

資本利得稅 도입 초기의 세율은 利子 · 配當에 대한 세율보다 낮게 결정함

나아가 세율은 보유기간에 의존하게 해야하며 또 資本損失(capital loss)은 納稅上 信用(tax credit)으로 인정하여 차후의 資本利得에서 공제받을 수 있게 함

② 證券去來稅의 조정 또는 폐지

〈보완조치〉

① 財產稅率의 조정

金融資產에 대한 과세와 다른 종류의 財產稅사이에서의 衡平性을 고려해야 함

金融所得에 대한 과세는 토지 · 건물에 대한 課標 현실화와 대응성을 갖게끔 되어야 함

② 資本利得에 대한 다른 나라의 과세 제도 홍보

③ 어떤 고객의 金融資產에 긴급한 변화가 있을 때 해당 金融去來를 취급하는 金融機關으로 하여금 그러한 변화에 대한 설명을 고객에게 요구하게

하고 해당 기록을 보관하도록 함(독일의 제도)

제3단계(D+3 또는 D+4년 이후)

〈본조치〉

① 資本利得稅率의 조정

分離課稅시 資本利得에 대한 세율을 利子·配當에 대한 세율과 같게 함

② 일부 가구(예컨대 전가구의 3%)에 대해 綜合課稅를 의무화(3% 가구를 선정하는 데에는 예컨대 “勤勞所得의 0.7배에 해당하는 資產所得을 가지거나 資產所得이 일정 규모이상이 되는 가구”와 같은 기준을 이용할 수 있겠음)

제4단계(D+5년 이후)

〈본조치〉

① 綜合所得稅 累進率 구조의 조정

② 勤勞所得稅率의 추가 경감

③ 의무적으로 綜合課稅해야 하는 가구의 확대(이를 예컨대 전가구의 5% 내지 7%까지 확대하고, 이런 가구는 예컨대 勤勞所得의 0.5배이상에 상당하는 資產所得을 가지는 것으로 한정할 수 있겠음)

④ 相續·贈與稅率의 인하

IV. 8·12 金融實名制의 内容과 問題點

1. 8·12 金融實名制의 主要 内容

1993년 8월 12일 緊急財政經濟命令의 형태로 金融實名制가 실시되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

① 모든 金融機關과의 거래에 있어서는 實名을 사용하는 것을 의무화한다.

② 기존 非實名金融資產에 대해서는 實名轉換을 촉구한다. 이 때 2개월 내에 實名轉換하면 최고 5,000만원까지 資金出處調査를 면제하고, 그렇지 않은 것에 대해서는 자금인출을 금지하는 것은 물론 1년 단위로 매년 원금의 10%씩 최고 60%까지 과징금을 징수하며, 이들에 대한 利子·配當所得에 대해 96.75%의 높은 세금을 부과한다.

③ 금융정보 제공의 요구절차와 요건을 강화하고 부당하게 정보를 金融機關에게 요구하는 경우 그런 요구에 대한 거부 의무를 金融機關에 부여한다.

④ 利子 · 配當에 대한 綜合課稅는 1996년부터 실시할 것이며, 株式讓渡差益에 대한 課稅는 新經濟5個年計劃기간 중에는 하지 않고 1997년 이후에나 고려하도록 한다.

이상의 내용을 가진 조치와 더불어 나온 관련대책으로 다음의 것들이 있다.

- ① 고액 현금 인출자를 특별 관리하기 위하여 3.000만원 순액 인출자를 國稅廳에 통보한다.
- ② 부동산 투기 혐의자에 대해 세무조사를 강화하고 資金出處調查, 土地去來許可制度의 운용 등의 방법으로 부동산 투기의 재현을 억제한다.
- ③ 해외 자금 도피를 막고자 1년 1만불, 1회 3.000불 이상의 해외 송금자를 國稅廳에 통보한다.
- ④ 중소기업 등의 일시적인 자금조달 애로에 대처하기 위하여 '金融市場安定非常對策班'을 설치하여 운용하고 信用保證基金의 보증 한도를 2배 범위로 확대한다.
- ⑤ 증권시장의 투자 심리 안정을 위해 기관투자가의 매수확대 등 시장지지 정책을 실시한다.

이들은 각각 金融實名制 실시 시 예상되는 부작용으로서 摘示되어온 것들인 현금이용을 통한 實名制 회피 및 금융경제의 과다한 현금의존에 의한 비효율화와 불안정화, 부동산 투기의 발발, 자금의 해외도피, 종래 비제도권시장에 크게 의존하던 영세기업의 자금조달 상의 어려움, 증권시장의 침체 내지 파국 등을 방지 또는 회피하려고 하여 고안된 것들이었다.

동시에 예상밖의 부작용이 나타날 때 효과적으로 대처하도록 하면서 金融實名制를 조기에 정착시키기 위하여 정부내에 財務部次官을 위원장으로 하는 '中央對策委員會'를 구성했고, 또 財務部에 '金融實名制實施團'을 설치하여 운영하기로 하였다.

2. 8 · 12 金融實名制의 性格과 問題點

이러한 8 · 12 金融實名制는 非實名인 假名 · 借名 · 無記名中 假名과 借名만을 대상으로 하고 있고 無記名의 實名化를 고려하고 있지 않다는 것을 특징으로 가지고 있다. 또 최고 5.000만원까지 資金出處調查를 면제하는 예외를 제외하고는 實名化되는 모든 金融資產은 資金出處調查를 받도록 함으로써 實名化의 길로써 實名轉換 및 資金出處調查의 외길만을 인정할 뿐 행정수요를 줄일 다른 방도를 마련해 놓고 있지 못하다.

實名制의 단계적 실시의 필요성을 인정하여 이상의 내용을 가진 조치를 제1 단계 조치로 취한 뒤, 綜合課稅의 실시는 1996년부터의 제2단계에서,⁽⁴⁾ 株式讓渡差益이라는 資本利得에 대한 課稅는 그 이후의 제3단계에서 실시하려고 하고 있다.

이러한 성격을 가지는 8·12 金融實名制는 단시일 내에 현금을 제외한 모든 金融資產을 實名化하는 것이 바람직스럽다는 앞에서의 생각과 實名化를 위한 각종 행정서비스의 수요가 행정력의 범위 이내가 되도록 하면서 金融實名制의 단계적 실시 순서에 대한 원칙을 지키는 방식으로 金融實名制가 실시되어야 좋겠다는 기준을 가지고 볼 때 아래와 같은 문제점을 가지고 있다고 평가된다.

(1) 行政서비스의 需給不均衡

金融實名制를 단계적으로 실시하는 것이 바람직스럽다고 보고, 그를 위해 우선 實名化조치를 취한 후 다음에 綜合課稅 및 資本利得課稅를 하는 것이 타당하다고 여긴 위에서의 시각에서 보아 8·12 金融實名制의 3가지 조치에 관한 순서는 합당하다고 평가할 수 있다. 그러나 그것은 實名화의 길로써 實名轉換 및 資金出處調査의 외길만을 택하고 있고 資金出處調査를 면제받는 범위를 상당히 한정하고 있어 대단히 많은 사람들로 하여금 實名轉換시 불가피하게 資金出處調査를 당해야 하리라는 불안감을 갖도록 하기도 했다. 나아가 3,000만원 이상 인출자를 國稅廳에 통보하여 잠재적 세무 조사의 대상자가 되도록 함으로써 많은 상거래자들로 하여금 인출을 회피하도록 유도하고 인출을 회피하기 위해서 다시 예입도 회피하도록 했다. 이는 金融機關 이용을 최소화한 상태에서 현금 거래를 조장하는 결과를 초래하였다. 또 지나치게 많은 사람들로 하여금 實名화의 과정 중에 상당한 불안감을 갖게 만들었다.

이러한 사태는 資金出處調査 면제범위로서 정한 최고 5,000만원, 자금인출 경제범위로서 정한 인출액 3,000만원이 우리 경제의 실정에 비추어 너무 소액이어서 결과적으로 그것이 資金出處調査 대상자와 과다 현금 인출에 따른

(4) 綜合課稅를 1996년부터 실시하기로 한 이유는 1995년에 가서는 所得稅法을 개정하려고 하기 때문이라고 한다. 그러나 더 중요한 이유는 綜合課稅를 시행할 수 있는 國稅廳 전산 능력이 이 때 가서야 완비되리라 여기기 때문이라 보인다. 이와 관련하여 綜合課稅와 그것의 전산에 의한 완벽한 처리가 반드시 동반되어야 하는 것은 아님을 주목할 필요가 있다. 미국에서 컴퓨터가 단순한 정도의 사무에 쓰이기 시작한 것은 1967년경부터이다. 그러나 미국에서는 그 훨씬 이전부터 綜合課稅가 시행되었다. 이를 볼 때 綜合課稅의 요체는 납세 신고방식의 단순명료화, 무작위추출에 의한 성실신고여부의 稅務調查(tax audit)에 있다고 할 수 있으며, 모든 거래를 국세청 컴퓨터로 점검할 수 있어야 비로소 綜合課稅를 할 수 있는 것은 아니다.

國稅廳 통보대상자를 지나치게 양산하게 된 데서 유래한 것이라고 볼 수 있다. 또 非實名 상태의 탈피방법으로 實名으로 名義를 바꾸고 資金出處調査를 받는 외길 밖에 없고, 사실상 과거 미납의 세금을 납부하도록 하는 다른 방도를 인정하지 않은硬直性에서 유래한 것이라고도 볼 수 있다.

결과적으로 8·12 金融實名制는 實名制의 시행을 위한 행정서비스의 수요와 그러한 서비스를 제공하는 공급능력 사이에서 매우 큰 불균형을 초래하였다. 행정서비스 수요는 5,000만원 이상 實名轉換者의 資金出處調査, 3,000만원 이상 인출자로서 國稅廳에 통보된 자에 대한 대처, 부동산 투기 조사, 해외송금자로서 國稅廳에 통보된 자에 대한 대처 등의 요인에 의해 새로이 크게 증대되었다. 반면에 행정 공급능력은 별로 증대되지 않았다. 따라서 행정서비스에 대한 수요와 공급에 있어 심각한 불균형이 나타나게 되었고, 이런 불균형의 해소를 시급한 과제로 만들었다. 이러한 불균형에 대해 8·31 보완 조치는 資金出處調査 등을 탈세 등의 혐의가 있는 경우에 한해 선별적으로 하겠다는 완화책을 편으로써 대응하였다. 그러나 선별의 기준이 객관화되어 알려지지 않았고 부정한 경우인지를 알기 위해서는 다시 조사를 해보아야 하는 것이기도 하므로, 이런 보완조치로써 일반의 불안감이 충분히 해소된 것 같지는 않다.

이러한 불균형의 존재는 資金出處調査 등 행정서비스를 공급함에 있어 부정이 쉽게 개재할 소지, 내지 오류나 착오가 상당히 개재할 소지를 상당한 정도 동반하게 된다.

이런 불균형에 대처하는 방도로서 과연 9·24 보완조치는 實名轉換과 資金出處調査의 외길 이외에 10년 만기 연이율 1-3%의 記名式 長期債券을 통해 實名화를 할 수 있는 다른 길을 마련해 놓았다. 그것으로써 행정서비스의 수급불균형이 다소 줄어들 수 있도록 하였다.

행정부에 의한 행정서비스 공급 면에서의 부실은 實名確認 및 實名轉換을 실제로 담당하고 있는 金融機關으로 전파되어 일선 점포에서 實名轉換 절차 중에 부정이나 착오를 저지를 여지를 상당한 정도 불가피하게 지니게 하였다. 한편 實名轉換과 더불어 나타난 과거의 미납 세금을 계산하는 것이 金融機關에게는 무서운 부담으로 현재화되었으며 이에 대해 9·24 보완조치에서는 利子 · 配當소득에 추징방법의 간편화 방침을 제시하였다.

아무튼 이들 불균형은 어서 해소되어야 하겠으며, 이를 위해서는 반드시 행정서비스를 받아야 하는 대상을 축소하고 행정서비스를 받은 것과 같은 효과를 가지는 간편한 대안도 마련해야 하겠다. 5,000만원 및 3,000만원이라는 한도를 늘리는 것 이외에 앞에서 생각된 바 記名 債券 및 無記名 債券을 이용

하는 방안도 검토되어야 하겠다.

(2) 借名金融資產 實名化方法의 未備

8·12 實名化 조치는 借名의 金融資產을 어떤 방법으로 신속히 實名 轉換 시킬 것인지에 대해 해법을 가지고 있지 않다. 假名과는 달리 借名의 경우는 형식적으로 보아서는 實名의 경우와 차별화되기 어렵다. 때문에 8·12 조치에서는 借名者가 借名을 實名으로 전환하는 것에 대해서는 별 기대를 하고 있지 않았던 듯하다. 예외적인 경우가 될 借名의 實名轉換은 假名의 實名轉換과 같이 취급할 수 있다고 생각한 뒤 借名의 實名轉換시 과거의 미납 세금을 내도록 하는 등 假名의 實名轉換시의 방법을 준용하기로 하고는, 借名의 實名化를 실제화하는 데 대해서는 별 다른 장치를 해놓지 않았다.

얼른 생각하면 借名을 實名으로 전환하도록 하기 위해서는 綜合課稅制度가 전제되어야 할 것처럼 여겨진다. 綜合課稅를 통하여 人別 납세액이 결정되게 되고 다른 사람이 내야 할 세금을 자기가 대신 내주는 과정에서 累進稅 구조 때문에 자신의 실질 세 부담이 높아지게 되는 등 借名의 양 당사자 사이에서 이해관계의 대립이 나타나게 되어야 借名을 實名으로 전환하도록 유도할 수 있는 소지가 생길 것처럼 보인다.

그러나 이러한 생각은 모든 借名이 自發的 借名이라고 보는 데 기인한다. 借名者와 貸名者가 借名하는 사실에 대해 은밀히 협조하고 있는 한 이들로 하여금 借名인 사실을 自服시킬 묘방은 없다. 그러나 앞에서 보았듯이 우리사회에 借名 중에는 自發的 借名 뿐만 아니라 非自發的 借名 또는 盜名이 있고, 우리 사회에서는 차라리 후자가 주종을 이루고 있으리라 짐작된다. 그리고 이러한 사실을 주목하게 되면 위의 생각은 달라질 수 있다.

盜名에 있어서는 자신도 모르게 名義를 대여당하고 있는 非自發的 貸名者와 盜名者 사이에서 처음부터 대립적 이해관계가 성립하고 있으며, 이러한 이해 대립을 활용하면 현재의 盗名 상태의 많은 부분을 정리할 수 있을 것이다. 나아가 借名이 설사 自發的 借名인 경우라도 綜合課稅가 아닌 다른 방식으로 貸名者와 借名者 사이에서 대립관계를 조성할 수 있다면 借名 관계의 청산도 상당한 정도 가능하게 될 수 있다.

8·12 實名조치는 애초에는 借名의 정리에 대해 아무런 대책을 가지고 있지 않았다가 차후 보완조치를 통해 金融機關의 직원이 관련 金融資產이 분명히 借名資產임을 알고 또 實名義人도 아는 경우에 實名轉換을 해 줄 수 있도록 하였다. 종래 자금조성을 목적으로 金融機關직원이 사실상 조장했던 盜名資產을 實名으로 정리할 수 있는 길을 열어준 것이다.

그러나 이 방법은 金融機關직원에게 너무 큰 재량권을 준 것으로서 金融機

關직원과 盜名者 사이에서 분쟁 내지 알력이 생길 여지를 가지고도 있는 것이다. 나아가 선의의 被盜名者를 보호할 수 있는 길이 없다. 극단적 예로서 實名義人이 따로 있는 金融資產을 金融機關직원이 아는 제3자로 하여금 자신이 借名한 것이라고 주장하게 함으로써 우선 實名轉換하게 하는 것을 제약하지 못하며, 차후 實名義人이 나타났을 때 金融機關의 협조로 實名義人이 된 사람과 진짜 實名義人 사이에서 진위를 가려야 하는 심각한 분쟁 양상을 야기할 가능성도 가지고 있다. 때문에 借名과 관련된 불분명성을 조속한 시일 내에 해소하도록 하는 길을 어서 마련하도록 하여야 할 것이고, 이를 위하여 借名 관계의 정리를 강제하는 행정지침이 마련되어야 하리라 보인다.

借名관계의 정리를 위한 아무런 지침도 없으면서 借名關係를 정리해야 할 때 借名者는 은밀히 被借名者를 만나 자신을 위하여 대신 인출해 줄 것을 요청할 수도 있다. 이 때 借名者가 盗名者라고 한다면 被盜名者는 借名者의 불법행위에 대해 불만을 가지게 될 것이고 인출요청에 협조하지 않을 수도 있을 것이다. 被盜名者가 盗名者의 불법행위를 용인하고 대신 인출해주는 경우에도 다소간의 보상이 개재되기가 쉬울 것이다. 그러나 인출요청에 불응하는 때는 말할 것도 없고 다소간의 보상금을 주고 받기로 하는 때에도 보상금의 크기와 관련하여 借名者와 被借名者 사이에서는 불화와 분쟁이 생길 가능성이 매우 크다. 다만 애초의 借名이 이른바 自發的 借名이어서 借名한 사실을 貸名者가 미리 용인하고 있는 경우에는 분쟁의 여지가 작을 것이다.

借名과 관련하여서는 非自發的 貸名者를 제외하고는 관련자 모두가 다소간 불법행위를 저질러 왔다고 할 수 있다. 많은 경우 이러한 불법행위는 묵인 또는 조장되어 오기도 했다. 따라서 借名과 관련하여서는 借名者 및 貸名者와 金融機關직원 등 관련자들에 대한 사실상의 사면절차가 필요할 것이고, 借名의 해소를 위한 행정지침은 관련 당사자들 사이에서 이해관계를 조정 · 정리하면서 이들을 사실상 면죄하는 내용을 가지는 것으로 되어야 할 것이다.

(3) 金融去來秘密保護의 未洽

8·12 조치는 金融去來 情報의 비밀보장에 대한 의지를 분명히 하고, 그에 따라 金融機關은 名義人的 서면상 요구나 동의를 받지 않고서는 그 금융정보를 타인에게 제공하지 못하도록 규정하고 있다. 나아가 이러한 비밀보장 의무를 위반했을 시에는 위반자에게 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금을 부과(병과가능)하며, 불법행위자에서 나아가 그의 사용자인 법인이나 개인에 대해서도 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다.

그러나 그것은 동시에 정보 제공이 인정되는, 아래와 같은 다섯 가지의 예외적 경우를 인정하고 있다.

- ① 법원의 제출 명령이나 법관의 영장에 의한 요구 시
- ② 조세법률에 의한 조사 시
- ③ 財務部長관 · 은행감독원장 · 증권감독원장 · 보험감독원장이 감독 · 검사의 필요에 의한 요구 시
- ④ 동일 金融機關 내부 또는 金融機關 상호간에 업무상 필요한 정보 제공 시
- ⑤ 다른 법률에 의하여 불특정 다수인에게 공개가 의무화된 정보 제공 시

나아가 그것은 이러한 때 정보를 요구하더라도 사용 목적에 필요한 정보를 최소한의 범위에 국한해 문서로써 점포별로 요구하도록 요구 절차를 규정하고 있으며, 정보 제공을 요구받은 것이 부당한 경우에 金融機關은 거부 의무를 가진다고 하고 있다. 또 이로써 제공받은 금융정보를 제3자에게 제공하는 것을 금지하고 있다.

金融實名制를 새로이 도입 · 정착시키기 위해서는 金融去來秘密保護制度가 완벽하게 마련되어 있어 국민들이 金融機關을 신뢰할 수 있게 되어야 한다. 이러한 상태에 다다르고자 하면서 참고로 이미 金融實名制를 시행하고 있는 외국의 예를 보면, 예외는 제한적이고 정보제공의 요구 절차는 매우 엄격하다는 것을 우선 알 수 있다. 외국에서는 예컨대 조세법률에 의한 조사 시에 금융정보를 요구할 수 있다고 하는 것처럼 그 해석이 자유로울 수 있고 내용 범위가 포괄적인 예외 규정은 인정하지 않고 있다. 金融機關 내부 또는 상호간에 정보 제공을 허용하는 것에 대해서도 매우 엄격하고 제한적인 절차를 따르게 하고 있다. 따라서 금융기관들 사이에서 즉흥적으로 필요한 정보를 제공할 수 있도록 한다는 것은 생각할 수도 없다. 정보 제공은 정보를 제공받을 것으로 예상되는 날짜의 일정한 기간(예컨대 90일) 이전에 서면으로써 요구하도록 하고 있으며, 정보 제공을 요구받은 金融機關은 해당 이해 당사자에게 이러한 사실을 일정 기간(예컨대 2주일) 이내에 알리도록 의무화하여 이해 당사자가 자신을 위한 방어를 할 수 있도록 하는 등 자세한 절차 규정을 마련해 놓고 있다.

과거에 수사기관 등이 금융정보를 자의적으로 요구 · 취득하던 관행에 비추어 보면 이번에 金融去來 情報의 비밀을 보장하겠다는 의지를 강력히 표명한 것은 상당한 진전이라고 할 수 있다. 그러나 모든 金融去來가 實名으로 이루어지게 되고 거래에 대한 모든 금융정보가 남에게 알려질 수 있다는 잠재적 위험성이 커진 이제부터의 상황에서는, 프라이버시의 보장 등과도 관련되면서, 금융정보를 보다 엄격히 보호하는 장치가 8 · 12에서의 그것 이상으로 정비되지 않으면 안 될 것이다. 이를 위해서는 미국 등의 입법 사례를 참조하면서 우리 실정에 맞는 金融去來秘密保障制度를 모색해야 하겠고, 그런 것들에

의해 이번의 金融去來秘密保障制度를 보완하도록 하여야 하겠다.

3. 金融實名制補完策과 關聯된 問題點

앞에서 기술된 바와 같이, 8·12 金融實名制措置는 金融實名制 실시가 부동산 투기촉발등 부작용을 초래할 수 있다고 보았으며, 그에 대응하여 實名制命令과 더불어 여러 가지 보완조치를 마련하여 발표하였다. 그러나 金融實名制의 부작용 중에는 이 때 미처 예상하지 못한 것도 있었으며, 따라서 8·12 당시 이런 것에 대한 보완조치는 정의상 있을 수가 없었다. 또 설사 보완조치가 있었다 하더라도 그것의 효과가 불충분하여 심하게 나타나는 부작용을 적절히 제어하지 못하는 경우도 나타났다. 이하에서는 이러한 점들을 살펴보자.

(1) 委縮된 私金融의 不充分한 代替

金融實名制는 모든 金融去來를 實名으로 하도록 하고 그러한 거래에 개재된 세금을 제대로 내도록 하자는 것이다. 종래 非制度金融圈 또는 半制度金融圈에서 이루어지던 金融去來는 實名으로 이루어지지 않은 것이었다. 설사 공식적 金融機關의 매개를 거쳤다고 하더라도 모든 利子 소득 등에 대해 정당한 납세를 하지 않는 것이 많았다. 따라서 이들은 이번의 金融實名制 實施로 인해 큰 충격을 받게 되었다. 이하에서는 非實名이었거나 應能擔稅를 회피해 왔던 金融去來를 사금융이라고 부르기로 한다. 金融實名制로 사금융은 정식의 공금융으로 되든지 또는 사라지든지 양자택일하지 않을 수 없게끔 상황이 바뀌게 되었다.

본래의 설계에 따를 때 金融實名制란 사금융을 제거하거나 그것이 최소한으로 되도록 하려는 것이다. 때문에 설계시 기대하던 효과가 그대로 나타난다고 할 경우 金融實名制의 전격 실시에 따라 사금융은 우선 위축될 수 밖에 없겠다. 이 때 사금융에 직접 관계하던 사람들이 모두 매일매일 영업을 하지 않고 도 살 수 있는 사람들이라 할 경우 이들은 영업을 중단하고 숨어버리게 될 것이다. 사금융은 완전히 잠적하게까지 될 것이다.

그런데 한편으로는 종래 제도권 금융을 정식으로 이용하지 못했던 기업이나 가계가 이들 사금융을 이용해 왔었다. 따라서 사금융의 위축 내지 잠적은 이들의 금융수단을 위축시키거나 빼앗아 가버리는 것이 된다. 이러한 어려움을 당한 기업들은 주로 중소기업, 그 중에서도 영세기업들이었기에 이들은 일상적 영업을 지속하기 어렵게 되었다. 그리고 이러한 양상은 사회문제로까지 비화되었다.

金融實名制의 실시와 더불어 사금융이 위축되는 것은 이미 예상했던 것이

다. 그에 따라 8·12 조치는 '金融市場安定非常對策班'을 설치·운영하고 信用保證基金의 보증한도를 종래의 2배 이내에서 확대·운영하겠다는 등 보완 대책을 준비해 놓았던 것이다. 그러나 이러한 보완 대책은 불충분한 것이었으며, 그로써 영세기업등의 일상적 영업을 위한 자금 융통 문제가 金融實名制 이후 가장 큰 현안으로 대두되었다.

종래 공금융을 응자받으려면 담보를 확실히 준비해야 했다. 그러나 담보가 준비되었더라도 자금을 언제나 빌 수 있었던 것은 아니었다. 다른 사업에 비해 우선해서 자금을 쓸 수 있으려면 경제적·사회적으로 필요한 투자사업으로 인정받을 수 있어야 했는데, 이는 이들 투자사업이 이른바 정책금융의 대상으로 인정받을 수 있으면 되었다. 아무튼 이러한 관행 아래에서는 金融實名制로 자금조달이 어렵게 된 영세기업 등 기업들은 공금융을 이용할 수가 없었다. 그들은 담보가 부족했거나 정책금융의 대상이 되지 않아 경제 전체적으로 인정받는 중요한 사업에 종사하지 않았기 때문에 종래에도 공적 金融機關과 金融去來의 전력을 쌓을 수도 없었던 바였다. 이러한 상태에서 金融實名制가 전격 실시되었다고 하여 이들이 별달리 공금융을 이용하게끔 바뀌기는 어려웠다. 金融實名制로 그들의 자금 사정은 더 나빠지게 되었으며 그로써 이들의 信用度(creditworthiness)는 차라리 더 하락했다고 보아야 하므로, 이들이 공금융을 이용할 수 있는 가능성은 종전보다 더욱 줄어들었다고 해야 오히려 타당하게끔 되었다. 그리고 이러한 상황에서 신용보증기금을 확대 운영하는 등의 8·12 명령에서의 보완조치는 별 효력을 발휘할 수가 없었던 것은 당연한 것 이었다.

따라서 정부는 그후 이들 중소기업에 대해 수차에 걸쳐 운전자금을 우선 지원하고, 당좌대출 등 기왕의 대출을 연장해 주며, 보험사 및 신용관리기금으로하여금 상호신용금고에 자금을 예탁하게 한 후 이를 어음 재매입 재원으로 사용하도록 하고, 위탁보증제도를 새로이 고안하는 등 계속적인 보완 조치를 채택해왔다. 그러나 이러한 방법으로도 이들의 운전자금 조달 문제는 해결될 수 없었으니, 이는 정부의 지원이 아무래도 공적 금융 경로를 통하는 것이었으며, 이러한 公的金融機關은 종래 관행에서의 사금융을 효과적으로 취급할 수 없었기 때문이었다. 金融實名制 실시와 더불어 그 업무영역을 사금융에까지 넓히게끔 기대되었던 公的金融機關이 실질적으로 사금융을 충분히 代替하지 못한 때문이었다.

金融實名制로 위축되거나 잠적한 사금융을 공금융이 대신하는 방법은, 한편으로는 공금융이 종래의 사금융까지를 취급하게끔 공금융의 업무취급방법을 바꾸는 것이고, 다른 한편으로는 종래 사금융을 해오던 인력·자금 및 영업관

계로 하여금 제도권에서 영업을 할 수 있게끔 제도화하는 것이 되겠다. 공금 음과 사금융 두 곳 모두에서 종래의 사금융을 대체할 수 있게끔 변신이 이루 어지게 되어야 하였다.

그러나 이러한 변신은 미처 이루어지지 않았다. 그로써 종래 사금융에 의존 하던 영세기업등의 금융사정은 매우 어려울 수밖에 없게 되었다.

(2) 無資料去來市場 및 流通市場의 混亂豫防 未治

金融實名制가 제대로 정착되면 종래 파악되지 않았던 稅源이 새로이 찾았지 게 되고 그것을 대상으로하여 새로운 課稅를 할 수 있게 된다. 이 점을 다른 방향에서 보면, 종래 영업실적을 모두 밝히지 않았고 그로써 응당의 납세를 하지 않았던 기업이나 개인이 앞으로는 법규에 따르는 납세를 하지 않으면 안 되게끔 된다는 이야기가 된다.

종래 우리 경제에는 무자료 거래라는 것이 있었다. 실물거래는 했으나 그런 거래의 증거와 기록을 남기지 않았고, 그에 따라 근거에 의한 課稅가 불가능 했던 것이었다. 무자료 거래상은 담당세무서로부터 사실상 認定課稅를 당하였 으나 根據課稅는 회피해 왔다. 이들은 형식적으로 납세절차와 양식을 충족시 키기 위해 필요한 때에는 가짜 근거서류를 만드는 이른바 資料商의 불법 영수증등 자료를 이용하기까지 했다.

金融實名制 실시와 더불어 종래의 이러한 관행이 즉각 문제화되었다. 우선 종래 방식으로 무자료 거래를 하는 것이 위험시되어 거래가 위축되었다. 나아 가 거래의 전모가 밝혀지고 그에 따라 根據課稅를 당하게 될 경우 과거의 납 세실적과 새로이 결정될 세금 사이에서 큰 격차가 생길 것이 예상되자, 과거에 사실상 탈세했던 사실과 앞으로 세부담이 늘어날 것이라는 사실이 모두 걱정거리로 되었다.

이러한 우려에 의해 무자료 거래가 크게 위축되자 종래 이러한 무자료 거래의 비중이 적지 않았던 유통시장에서 큰 혼란이 나타났다. 무자료 거래였던 유통시장에서 실물거래가 위축되고 나니 유통시장에 종사하던 사람들의 경제 활동의 기반이 상당한 정도 무너지게 되었다.

8·12 金融實名制命令은 실상 이러한 무자료 거래 및 유통시장의 위축을 적절히 예전하지 못했었다. 그에 따라 그것은 이 점에 대해서 하등 대책을 갖고 있지 못했다. 그러다가 유통시장의 혼란등 문제가 대두하자 몇 가지 보완 대책이 발표되었다. 즉, 과거 탈루 또는 미납의 세금을 추징당하거나 앞으로 세금부담이 급격히 늘어날 것을 걱정하면서 이를 모면하고자 하여 우선 은행 거래를 기피하려는 경향이 상인들사이에서 나타나는 것을 인지하고, 이에 대해 아래와 같은 8·31 보완대책을 발표하였다(경제기획원·재무부, 1993b).

- ① 상거래로 은행을 이용할 때 나타나는 자료는 국세정에 통보하지 아니한다.
- ② 金融去來資料가 아닌 다른 자료에 의해 탈세등 혐의가 구체적으로 나타나지 않는 한 金融去來資料에 의해 과거의 판매실적이나 소득금액을 역추적하여 세무조사하지 않는다.
- ③ 課稅資料의 양성화로 세 부담이 늘어나는 것을 제도적으로 완화해 주기 위해 연간매출액 1억 2.000만원까지는 附加價值稅 관련 일정금액의 세금을 경감한다.⁽⁵⁾
- ④ 과표 현실화율이 높은 업종에 대해서는 標準所得率과 所得稅書面申告基準率을 현실에 맞게 조정한다.
- ⑤ 특히 영세상인과 중소기업을 위해 所得稅率과 法人稅率을 인하한다.

즉, 무자료거래에 종사해온 기업들이 세금추징 및 세 부담 증가에 대해 크게 우려하는 것에 대해 소득표준율이나 세율 등을 낮추어 세 부담이 크게 늘어나지 않게 해주겠다는 것이다. 그러나 재정을 위해 일정한 세수를 확보해야 하는 세무당국으로서는 이들 세율 등을 어느 정도까지 낮추겠다고 미리 확약을 할 수가 없는 처지였다. 따라서 이상에서와 같은 다소 불확실한 내용의 약속이 제시되었다.

과거 사실상의 認定課稅가 지속되어 왔다는 점을 감안하면 이상의 미온적 약속만으로는 세부담증가에 대한 불안감을 모두 해소하기는 어려울 것은 당연하다. 이러한 때에는 세수 목표를 먼저 확정하고 그것에 대응하여 세율을 낮추겠으며 납세방법상 어떠한 편의를 고려하겠다는 등의 보다 확실한 약속이 필요하리라 하겠다.

(3) 金融去來慣行變更에 따른 摩擦縮小對策 未洽

金融實名制實施와 더불어 최고 5.000만원을 능가하는 경우의 資金出處調査 가능성, 순인출액 3.000만원 이상인 경우의 國稅廳 통보와 세무조사 가능성 이 대단히 많은 가계와 기업에 대해 불안요소로 되었다.

1) 配偶者 預金 등

配偶者 名義로 5.000만원 이상의 예금을 가지고 있는 경우에도 實名轉換을 해야 하고 資金出處調査를 받아야 하는지의 여부, 순인출액이 3.000만원 이상이면 인출의 용도가 여하하든 세무조사를 받게 되는지 여부, 實名轉換과 더불어 相續稅나 贈與稅의 적법납부를 조사받게 되는지 여부 등이 많은 사람들의 우려 대상이 되었다.

이러한 우려를 해소하고자 나온 보완 조치에서는 配偶者 名義 예금을 반드

(5) 이 것과 관련된 것이 이른바 限界稅額控除制度이다.

시 男便 名義로 實名轉換할 필요가 없음을 확실히 했고, 이것이 30년 결혼생활시 4억원 이상이 되는 등 일정 금액을 초과하는 경우에만 贈與稅등의 조사 대상으로 한다고 하여 대부분의 불안을 해소하였다. 3,000만원 이상 순인출 하더라도 그것을 공장 건설, 원료 매입, 급여 지급 등의 사업 자금으로 쓰거나 주택 취득, 이사, 혼례 등의 가계생활자금으로 쓸 경우에는 세무조사를 하지 않으며, 資金出處調査의 잠재적 대상자가 되는 일정금액 이상의 實名轉換者의 경우에도 당사자의 연령·직업·사업경력·소득수준·재산상태 등을 종합적으로 검토한 뒤 投機·贈與·脫稅 등의 혐의가 있는 때에는 소명 자료를 제출하게 하고 소명이 불충분한 경우에 한해 제한적으로 資金出處調査를 하기로 확약하였다.⁽⁶⁾ 이런 모든 사후조치는 이러한 보완책 이전에는 金融實名制 채택이라는 狀況變更(regime change)에 의해 새로이 생겨나는 마찰에 대해 대응책이 미흡했음을 스스로 자백하는 것이라 하겠다.

2) 企業 秘資金

종래 많은 기업들이 이른바 비자금을 가지고 있었다. 기업들은 이른바 준조세를 내야 하는 등 공식적으로 영업비용으로 계상할 수 없는 여러 가지 지출 인자를 가지고 있었다. 또 많은 기업주는 기업의 회계와 자기 자신의 지출을 구분하지 않고 혼용해 왔다. 그리고 이러한 지출을 가능하게 한 자금원으로서 비자금을 조성해 사용해 오고 있었다.

앞으로 金融實名制가 정착되고 나면 비자금의 조성은 어려워질 것이다. 그러나 그 이전에 당시 가지고 있는 비자금을 어떻게 처리해야 하는지가 당장 문제거리로 되었다. 비자금은 그 성격상 거액이고 대부분 假名이나 借名으로 숨겨져 있는 것이다. 따라서 비자금은 모두 實名轉換의 대상으로 된다고 보아 무리가 없는 것이다. 그러나 이러한 비자금은 實名轉換한다고 하더라도 그 근거를 밝히기가 매우 어려운 것들이겠기에 대부분 贈與稅 납부여부의 조사를 받거나 법인세 등의 추징대상이 됨을 피할 길이 없는 것이다.

8·12 實名制조치에서는 이러한 비자금에 대한 대책도 없었다. 그러다가 9·24 보완조치에서 과거미납의 법인세를 추징한 후 기업 名義로 實名轉換하는 때 기업 자금에 대해서는 세무조사를 면제하겠다는 대책이 제시되었다. 이로써 기업 비자금 중 기업에다 사용하려는 것에 대해서는 비자금을 기업 자금으로 현실화할 수 있도록 하는 길이 열리게 되었다. 그러나 기왕의 기업에 직접 편입시키지 않고 새로운 사업에의 투자를 포함한 다른 용도에 쓰려고 하는 것에 대해서는 여전히 實名轉換에 임해 어떻게 해야 할지에 대한 불안을 남겨

(6) 종래 計座당 최고 5,000만원의 資金出處調査免除 상한을 9·24 보완조치에서는 최고 2억원으로 확대하였다. .

놓았다. 나아가 종래 왜 그러한 비자금이 필요했으며 비자금의 소요 요인 중 實名化된 기업자금으로 대치할 수 없는 것에 대해서는 어떠한 추가적인 대책이 있어야 하겠는지에 대한 배려도 없었다.⁽⁷⁾

3) 大株主 僞裝分散株式

금융관행의 변경에 따라 대두하게 된 다른 큰 문제는 대주주 위장 분산 주식의 정리 문제였다. 종래 많은 기업은 안정된 경영권의 확보, 相續問題의 처리, 계열사 출자 한도 초과분의 처리 등의 이유에 따라 기업 소유 주식을 借名이나 假名으로 위장 분산시켜 놓고 있었다. 그러나 金融實名制 實施로 이제는 이들을 정리하지 않을 수 없게 되었다.

8·12 實名化조치는 이에 대해 實名轉換으로 상법·증권거래법·공정거래법 등 다른 법률을 위반하게 되는 경우에도 1년 내에 당해 위반사항을 시정하는 경우에는 동법률에 의한 벌칙적용을 1년간 면제한다는 경과규정을 마련해 놓고 있었다. 그로써 이런 위장 분산 주식의 정리와 관련하여서는 오직 資金出處調査와 세금추징에 대한 부담만을 남겨놓았다. 그런데 남겨진 이러한 두 가지 부담도 결코 간단한 것이 아니기에 대주주에게는 큰 압박인자가 되었다.

위장 분산된 주식 등을 實名轉換해서 정리하고 응당의 납세를 하기로 한다면 아무런 문제가 있을 수 없다. 그러나 이를 회피하려고 할 경우에는 묘책을 짜내야 한다. 그리고 이점과 관련하여서는 8·12 조치에서 借名 金融資產의 처리에 대한 규정이 명백히 존재하고 있지 않다는 점이 심문 활용되리라 여겨진다.

위장 분산된 주식은 假名보다는 借名의 경우가 많고 借名도 會社 任職員 名義보다는 대주주의 먼 친척이나 친구의 名義를 사용하고 있는 경우가 대부분이라 추정되고 있다. 이러한 借名은 설사 非自發的 借名이라고 하더라도 사정을 설명하고 自發的 借名의 상태로 바꾸기가 용이한 성격의 것이다. 나아가 이러한 借名관계는 관련 당사자들이 그것을 구태여 노출시키려고 하지 않는 한 무한정 借名인 상태로 지속시킬 수도 있는 것이다. 따라서 위장 분산 주식은 당분간 借名인 상태로 놓아두고 있다가 차후 名義 貸與人の 사정을 보아가며 實名確認의 방법을 통해 정리하게 되리라 예상된다. 資金出處調査의 부담이 없는 名義 貸與人을 동원할 수 있는 한 이러한 방식으로의 정리는 아무런 부담이 되지 않을 것이기 때문이다. 그러나 이러한 양상은 주식 소유 관계를 實名化하고 그것의 다른 법규와의 마찰을 1년 이내에 정리하게 하려고 하는 8·12 조치의 의도에 반하는 것이다. 대주주의 위장 분산 주식이 상당한 정도 존재하는 한 주식시장에서 내부자 거래 등을 근절하여 모든 주식시장 참여

(7) 이러한 배려의 하나가 경비 지급 한도를 현실화하는 것일 것이다.

자에게 公平하고 경쟁적인 주식시장을 만들어 주어야 하겠다는 필요는 채워질 수 없겠기 때문이다. 이에 위장 분산 주식의 올바른 정리를 위해서는 借名株式에 대한 정리방안이 명시적으로 제시되어야 하겠음을 추론할 수 있겠다.

(4) 金融革新促進策 未治

金融實名制로 사금융을 위축·고사시키고 공금융으로 하여금 그것을 대체하도록 꾀하는 것은 크나큰 지각변동이다. 이러한 중에 공금융의 신속한 성장과 사금융의 대체를 촉진하기 위해서 이른바 금융혁신이 활발히 일어나도록 하는 것이 대단히 중요하다. 많은 금융상품이 도입되어 여러 金融機關들에 의해 경쟁적으로 거래되게끔 함으로써 공금융과 사금융을 모두 포함하는 금융시장통합이 신속히 이루어질 수 있도록 해야 하겠기 때문이다.

8·12 조치 후 나타난 보완조치 등에서는 이와 관련하여 저축 증대 노력의 필요성을 인정하고 노인이나 퇴직자 등을 대상으로 연 15% 정도의 고율이나 固定利子인 저축상품을 허용하였다. 또 금고등 공금융과 사금융의 邊境에 있는 金融機關의 金融商品에 대해서는 利子率 결정에 있어 융통성을 부여하기로 하였다. 債券市場의 활성화를 위하여 은행신탁·투자신탁·증권·보험 등의 기관투자가에 의한 債券 인수의 확대를 꾀했고, RP의 최저발행단위를 5,000만원에서 3,000만원으로 하향조정하였으며 동시에 중도환매를 허용함으로써 RP제도를 개선하였다. 투신사 공사채형 수익증권 수익율의 상향조정(환매수수료 인하), 회사채·금융채 등 債券 발행물량의 조절 강화도 꾀하였다. 나아가 여신금리가 주대상이 되는 제2단계 금리자유화를 조속히 실시하여 金融自由化의 근본을 정비하려고 했다.

金融自由化的 본질은 활발한 금융혁신에 있다. 활발한 금융혁신의 본질은 금융시장에서 시시각각으로 변화하는 수요를 빨리 식별한 뒤 그것에 맞는 金融商品을 만들어 남이 따라오기 이전에 공급하는 데 있다. 이를 위해서는 다른 경쟁자가 모방하기 이전에 새로이 도입한 金融商品을 통해 準地代(quasi-rent)를 얻는 것을 용인하는 것이 필수적이며, 이는 일일히 허가받지 않고 金融商品을 자유로이 도입할 수 있을 때 가능하다. 이러한 때의 금융 상품은 내재된 利子率이 경쟁적으로 결정되는 자유 금리 상품일 것이며, 많은 불확실성을 가지고 있는 오늘날의 금융시장 여건에서 이러한 자유 금리 상품은 固定利子率을 가지는 것보다는 變動利子率(variable interest rate)을 가지는 것으로 되기 쉬울 것이다.

사금융의 해소와 금융시장 통합, 활발한 금융혁신을 위해서는 이상의 金融自由化的 본질이 지켜져야 한다. 이를 위해서 금리경쟁을 허용하는 金融機關을 금고 등으로 한정할 필요는 없으며, 단계적 금리자유화를 꾀할 경우에 자

유화의 각 단계는 金融機關을 기준으로 하여 결정하기보다는 金融商品을 기준으로 하여 결정하게끔 되어야 하리라고 본다. 기왕의 거액대출·정책금융대출 등을 일거에 금리자유화의 대상으로 삼기 어려운 때 금리자유화는 신상품인 자유금리상품을 중심으로 전개해 나갈 수 있을 것이다. 이 때 이러한 신상품의 취급기관에 대해서는 그것이 금고이든 아니면 은행이나 보험회사이든 아무런 차별을 두어서는 아니되리라고 본다.

V. 問題點 解決을 위한 後續措置(案)

선진 경제로 이행해 가기 위해 각종 비리를 용인하는 성향을 가지고 있고 생산적 경제활동보다 비생산적 경제활동을 고무하기도 하는 非實名의 금융관행을 극복하는 것이 불가피한 것이라고 한다면, 금번의 金融實名制는 반드시 성공적으로 정착시킬 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 이상에서 摘示된 문제점에 대한 해결방안들이 마련되어야 할 것이고, 그런 것들이 후속조치로서 제도화될 수 있어야 할 것이다. 이에 따라 아래에서는 8·12 實名化 命令의 후속조치로서 어떠한 것들이 포함되어야 하겠는가를 생각해 본다.

1. 行政서비스 需給不均衡解消를 위한 割増式 無記名短期債券의 導入

행정서비스의 수급 불균형과 관련된 문제점을 극복하기 위해서는 행정 수요를 줄이거나 수요 충족 방법의 간편화를 피해야 한다. 이와 관련하여 資金出處調査의 대상을 줄이고 國稅廳에 통보된 것이라도 일률적으로 조사하지 않겠다고 보완조치를 취한 것은 마땅한 일이다. 그러나 이와 더불어 선별조사 시 선별기준이 대체적으로라도 공표되어야 하겠다. 이로써 조사기관의 재량권의 남용을 제한할 수 있어야 많은 사람의 불안이 해소될 수 있을 것이기 때문이다.

선별기준을 객관화하는 효과를 가지면서 세금추징의 문제도 해결할 수 있도록 하는 일거양득의 방법은, 현재의 非實名의 상태로부터 벗어나 實名化하려는데 있어 취할 수 있는 여러 가지 길을 마련해 놓고, 實名化해야 할 사람들로 하여금 이런 것들 중 자신에게 적합한 것을 선택적으로 이용하도록 하는 방법이 되겠다. 앞에서는 이와 관련하여, 8·12 조치의 단계에서는 實名轉換과 추징되는 세금의 납부라는 외길밖에 없다가 9·24 보완조치에 의해 記名式 長期債券의 길이 도입되었음이 언급되었다. 그러나 이러한 두 가지 길이외에 다른 방도도 마련될 수 있음을 살펴보았고, 그것의 하나로서 無記名短期債券을 도입해 이용하는 것이 유용하리라는 점을 확인하였다.

8·12 조치는 非實名인 金融資產을 實名으로 전환하도록 하여 앞으로의 徵

稅權을 확보하고 그러한 자금의 부적절한 사용을 제한하는 이외에 資金出處調査를 통해 과거 제대로 내지 않았던 세금을 추징하겠다는 것을 그 내용으로 하고 있다. 즉, 세법위반 외 과거의 다른 부도덕하거나 불법인 행위와의 관련 여부는 물으려 하지 않는다는 것이다. 8·12 조치 애초의 길인 實名轉換과 資金出處調查나 9·24 조치 이후의 길인 記名式 長期債券의 길은 모두 이러한 요구를 충족시키는 방도이다. 즉 이 둘은 과거 세금의 추징, 미래 세금의 적법한 납부, 자금의 앞으로의 적절한 사용이라는 세 가지 요소를 모두 충족시키고 있는 것이다. 記名 債券의 경우는 장기 저리의 방식으로 사실상 과거의 세금을 추징하고 記名化하여 미래의 세금과 자금의 부적합한 사용을 배제한다는 세 가지 필요를 채우고 있다.

한편 우리 경제에는 이러한 요구를 회피하면서도 견뎌나갈 수 있는 방도 내지 金融實名制의 死角地帶가 어차피 존재하고 있다. 현재 약 10조원 발행된 현금을 결제수단으로 하는 現金金融去來와 현재 약 10조원 발행되었다고 추정되는 無記名 證券의 매매와 관련되는 금융거래에 대해서는 實名化의 강제에 명백한 한계가 있다.⁽⁸⁾ 현금결제되는 실물거래나 私人間 無記名 證券의 현금 결제는 화폐개혁을 하지 않는 한 實名化하도록 강제할 수 없기 때문이다. 그리고 설사 화폐개혁을 하더라도 그것은 화폐개혁 직후 현금의 소재와 사용을 제한할 수 있을 뿐이고, 그후 신종화폐가 쓰이면서 현금거래가 다시 非實名의 본질을 가지고 재현되는 것을 막을 도리는 없다.

모든 사실상 金融去來의 완전한 實名化가 어차피 불가능한 일이라고 한다면 실명제가 요구하는 위의 세 가지 요구를 모두 충족하는 조건 하에서, 非實名 상태를 탈피하도록 하는 다른 방도를 도입하는 것을 편견없이 고려해 보아야 할 것이다. 위에서는 이를 위해 割增式 無記名 短期債券을 당장 도입할 가치가 있는 것으로 보았다.

割增式 無記名 短期債券은 無記名 債券이므로 實名制의 예외가 된다. 그로써 그것은 현금 및 기왕의 無記名 證券과 합쳐져 金融實名制의 死角地帶에 위치하게 된다. 그러나 그것은 1-2년 정도의 만기를 가진 短期債券으로서 단기간 동안만 金融實名制의 예외가 될 뿐 그 기간이후에는 實名轉換되게 됨으로써 더 이상 死角地帶의 구성 인자가 되지 않을 것이다. 그것은 金融實名制 정착 이전의 전환기에 있어 實名化할 수 없는 검은 자금 또는 부끄러운 자금들을 위한 임시 방편이다. 그것은 非實名 資金으로 그것을 매입하는 것에 즈음하여 과거의 세금 납부, 미래의 세금 납부는 물론 미래에 그러한 자금을 적법

(8) 韓國經濟新聞, “經濟데이터 이렇게 보자, 23.” 無記名 長期債券에서는 無記名 證券의 규모를 약 10조원으로 추정하고 있다.

하게 사용할지 여부에 대한 불확실성에 대한 것에 대해 대가를 미리 내게끔 발행시 부담을 크게 한 것이다. 그런데 長期債券이 아니고 短期債券이기 때문에 아무리 利子率을 낮춘다고 하더라도 액면발행의 방식으로는 이렇게 크게 책정한 부담을 지게 할 도리가 없다. 때문에 그것은 액면 이상의 할증발행을 통해 발행시 할증금으로써 사실상의 罰科金을 징수하도록 설계된 것이다.

割增式 無記名 債券이 市場利子率에서 액면가의 200% 내지 300%로 할증 발행되게 되면 이러한 債券을 매입하는 非實名 資金 소유자는 債券 매입총액의 33% 내지 25%를 1-2년후 회수할 수 있게 되기 때문에 사실상 非實名 資金의 67% 내지 75%를 과거의 세금, 미래의 세금, 1-2년이라는 단기간동안 非實名을 고집하는 것에 대한 罰科金조로 납부하는 실질적 효과를 갖게 된다. 이러한 방식에 따라 割增式 無記名 債券이 도입되면, 그리고 그로써 1년에 10%정도로 별과금을 물기만 하면 되는 현재의 조치로서는 만기가 확정되지 않았다는 의미에서 불안정한 자금일 수밖에 없는 非實名 상태의 많은 자금이 새로이 實名化될 수 있게 된다면, 그것에 상당하는 만큼 實名轉換시 資金出處를 조사해야 할 필요가 없어진다. 그리고 그것에 상응하여 세금 추징을 위해 과거 미납인 세금을 소급 계산해야 할 부담도 없어지게 된다.

2. 借名金融資產의 實名化指針 마련

8·12 조치에서는 借名인 金融資產을 조속히 實名化시키는 장치가 없기 때문에 借名資產이 借名인 상태로 오랫동안 남아 있을 수 있다는 점이 심각한 문제거리로 되고 있다.

借名 중 自發的 借名에 대해서는 貸名者가 借名者를 위해 노력하는 한 實名化를 강제할 효과적인 방법이 없다. 1996년 이후 綜合課稅를 실시하게 된 뒤에 가서나 적절한 대책을 강구할 수 있을 것이다. 그러나 盜名이 대부분인 非自發的 借名에 대해서는 盜名者와 非自發的 貸名者 사이에서 이해관계의 대립을 조성함으로써 손쉽게 借名關係를 정리하도록 할 수가 있다.

많은 경우 被盜名者는 자신의 名義가 盜用되고 있다는 사실 조차 모르는 상태에 처해 있는 반면, 盜名者の 惡意 또는 그것과 더불어 존재하는 金融機關 직원의 盜名 방조가 있었기에 盜名에 의한 非自發的 借名이 이루어지고 있다. 그런데 金融機關의 장부를 보면 借名 金融資產의 소유자는 형식적으로 그 名義人인 被盜名者로 되어 있다. 여기에서 어떤 일정 시점을 택하여 金融機關으로 하여금 모든 金融資產에 대해 그것의 장부상의 名義人에게 자신이 해당 金融資產의 진정한 소유자인지 여부를 묻고 일정한 기간 내에 답하도록 조치하면서, 동시에 모든 盜名者에게는 盜名한 사실을 신고하도록 공고하면 盜名 사

실을 정리하게 될 수가 있겠다. 이러한 때 모든 金融資產을 대상으로 하는 것이 너무 과다하다고 판단되면, 예컨대 5,000만원 이상인 金融資產만을 대상으로 하는 등 한정적으로 이러한 조치를 취할 수도 있겠다.

이러한 조치 후 일정한 기일이 지나고 나면 金融機關으로부터 본인 名義의 真否를 응답하라고 요구받은 사람과 盗名한 사람은 각각 진위를 통보하거나 신고하게 될 것이다. 이 시점에서 名義人이 본인의 소유라고 주장하고 스스로 盗名했다고 주장하는 실소유자가 달리 나타나지 않는다면 해당 金融資產은 名義인의 실소유로 확정된다. 반대로 名義人이 단지 자신의 이름이 盗用되었을 뿐 자신의 진정 소유가 아니라고 신고하고 또 盗名者가 나타나 실소유자임을 주장한다면 盗名者의 소유가 확정된다. 그러나 名義人이 자신의 소유라고 주장하고 또 자신이 실소유자라고 주장하는 盗名者도 나타난다면, 어느 쪽이 진정한 소유자인가를 밝히는 절차를 별도로 거쳐 실소유자를 확정하도록 해야 한다.

이 때 두번째 경우에 있어서 자신의 名義가 盗用당한 것을 응답하는 被盜名者에게는 해당 金融資產의 5-10%에 상당하는 보상금을 지급하기로 한다면 被盜名者의 적극적 응답을 기대할 수 있을 것이다. 나아가 이 때의 盗名者에게는 과거 미납의 세금을 모두 납부하도록 하는 등 假名 資產소유자의 실명 전환에 준하는 實名轉換 절차를 밟게 함으로써 借名관계를 종료시킬 수 있을 것이다. 이러한 조치를 취하는 한 被盜名者와 盗名者 사이에서 이해관계가 상반되게 되므로 비교적 단시일 내에 盗名인 借名관계를 모두 해소하게 될 수 있을 것이다.

被盜名者와 盗名者간의 주장이 서로 상이한 세번째 경우에 대해서도 이를 주장의 진위를 밝히는 절차를 거친 후에는 마찬 가지의 논리가 적용될 수 있을 것이다. 이 때 被盜名者와 盗名者간의 진위를 밝히는 과업을 위해서는 한시적으로 盗名關係 釋明 委員會를 운영할 수 있겠다. 그러나 이러한 행정절차를 통해서도 진위를 가리기 어려운 것에 대해서는 사법제도에 의존할 수밖에 없을 것이다.

일정한 기일 내에 이러한 방식으로 盗名者와 被盜名者 사이의 이해대립을 조성하여 盗名관계를 종식시킬 수 있도록 조치한다면 自發的 借名의 경우를 제외한 대부분의 借名관계는 實名화될 수 있을 것이다. 8·12 實名化 조치에서 미비되어 있던 부분이 補正될 수 있을 것이다.

借名관계 또는 盗名관계에는 다소간의 不法性 내지 不道德性이 개재되어 있다. 따라서 借名관계를 정리하면서 이런 不法性 내지 不道德性을 저각시키는 免罪措置 내지 故免措置가 불가피하게 따라와야 한다. 나아가 借名관계 내지

盜名관계는 借名者와 被借名者의 협의를 통해 쉽게 해소할 수 없는 성격의 것 이면서, 개별적 사안으로는 여러 가지 특수성과 미묘한 점을 가지는 복잡한 것들이다. 동시에 사회전체적으로 보아서는 이러한 복잡한 사안들을 단시일 내에 정리하는 것이 긴요하다고 할 수 있는 것이기도 하다.

여기에서 借名관계를 정리함에 있어 이런 것들의 不法性 내지 不道德性에 의거하여 일률적인 行政指針으로써 이들을 정리하게끔 강제하고 동시에 故免의 의미도 부여하는 것이 借名의 양당사자로 하여금 개별적으로 협의를 통해 그것을 정리하게 하고 그러한 협의결과에 상응하는 罰科를 부과하는 것보다 효과적일 수가 있겠다.

이에 따라 8·12 명령에서의 借名資產의 實名轉換 강제와 관련된 미비점은 이상에서 제시한 것과 같은 내용을 가진 행정지침으로 보강되어야 하리라고 할 수 있겠다. 그것은 긴급명령과 동질적인 후속조치에 의해 보강되어야 할 것이다.

8·12 조치의 미비점을 행정지침으로 보강하는 것과 관련하여, 借名에 대한 지침과 더불어 無記名證券에 대한 지침도 강구되어야 하겠다. 전술된 바와 같이 8·12 조치와 그 이후의 보완조치에서는 기왕의 無記名證券에 대해서 아무런 규정이 없었다. 따라서 無記名證券은 無記名인 상태로 계속 존재할 수 있게 되어 있었다. 그런데 無記名證券은 그 소지인이 그대로 소유자로 추정되는 金融資產으로서 엄밀히 보아 實名 金融資產이라고 보기 어렵다. 실상 無記名證券은 종래 相續·贈與稅의 회피수단으로 널리 쓰여왔던 것이며, 금번 金融實名制에 대한 사회적 요망이 제고되면서 이런 목적의 회피수단을 더 마련하려는 데서 그것의 수요가 크게 늘어났던 것이기도 하다.

현재 우리 경제에는 약 10조원으로 추정되는 無記名證券이 있는 바, 이것을 金融實名制의 死角地帶에 그대로 방치해 두고 현금거래와 마찬가지로 金融實名制의 예외장치로 용인해 줄 수도 있겠다. 반대로 이 것까지도 금번 金融實名制를 계기로 實名化되도록 유도해 볼 수도 있겠다. 이 때 그 성격상 無記名證券에 대해서는 과거의 납세 여부를 조사하려고 하기는 어려울 것이다. 그러나 이것이 앞으로도 탈세수단으로 쓰이거나 여타 불법적으로 활용될 가능성은 제한해야 할 것이다. 이를 위해서는 일정한 기한을 정해 기왕의 無記名證券을 가지고 있는 사람들로 하여금 그것을 매각하도록 하거나 여타 記名債券으로 바꾸도록 함으로써 實名化하도록 하는 조치를 취할 수 있겠다. 기왕의 無記名證券을 계속 無記名으로 유지하기를 원하는 사람에게는, 앞으로 해당 자금을 적법하게 이용하지 않을 수도 있으리라는 가능성에 대응하는 적정한 罰科金은 징수해야 하겠는 바, 罰科金 징수의 효과를 실질적으로 가지는 割增

金附 無記名 債券을 구입하도록 하면 되겠다. 나아가 이러한 때의 割增式 無記名 債券의 할증금은 假名이나 借名의 實名轉換에 대신하는 無記名 債券 구입 시의 할증금보다 작을 수도 있겠다.

3. 金融去來秘密保護制度의 整備

金融實名制로 借名이나 假名인 金融資產을 가지는 것이 불가능하게 되면 이를 통해 자신이 보유하고 있는 金融資產의 전모를 숨기고 그로써 프라이버시를 확보하려던 사람은 불안하게 될 것이다. 實名化에 의해 金融機關에게는 모두 파악되어 있는 자신에 대한 정보를 누가 악용할 것을 걱정하게 될 수 밖에 없겠기 때문이다.

이런 점을 볼 때 金融實名制의 성공적 정착은 金融機關의 어느 곳에서 파악되어 있는 금융정보를 金融機關이나 그곳에 종사하는 임직원이 악용하거나 남용함이 없이 최선으로 관리하리라는 것을 일반 국민이 신뢰할 수 있게 하는 데 달려 있다고 할 수 있겠다. 8·12 조치에서의 金融去來秘密保護制度가 이러한 목적을 가지고 있는 장치이나 그것은 전술된 바대로 그것과 대응하는 외국의 법제와 비교해 볼 때 미흡한 점을 여러 개 가지고 있다.

첫째, 규정의 내용이 좀 더 상세히 보충되어야 하겠고, 비밀보호를 위한 절차를 규정하는 절차법 내지 규정이 명백히 성문화되어야 하겠다. 8·12 實名化 명령에서 金融去來秘密保護의 예외 규정 중 법원의 영장에 의한 경우나 다른 법률에 의하여 공개가 의무화된 경우에 대해 비밀보호가 고집될 수 없다는 것은 당연하다. 그러나 너무 포괄적인 내용을 가진 다른 규정들은 보다 자세한 세부 규정에 의해 보강되어야 할 것이다.⁽⁹⁾

우선 주목할 것은 조세법률에 의해 조사를 하는 것과 관련하여 최소한의 범위를 문서로서 점포별로 요구해야 한다는 것 외에는 달리 자세한 규정이 없다는 점이다. 이로써는 國稅廳의 어느 부서가 이러한 요구를 할 수 있는지, 또는 최소한의 범위가 어떤 범위인지가 분명하지가 않다. 나아가 이렇게 불분명한 상태에서 고객의 정보를 요구받았을 때 선량한 관리자의 의무를 마땅히 지고 있는 金融機關이 그에 관한 정보를 요구받은 고객을 위하여 어떠한 조치를 취할 수 있는지도 분명하지 않다. 자신의 정보를 요구받은 고객이 방어를 할 수 있는지에 대해서도 명시적 규정이 없다. 조세법률에 의한 조사라는 규정이 매우 포괄적인 규정임을 감안할 때 이러한 미비점은 외국의 예와 비슷하게끔 보강되어야 할 것이다.

(9) 이 점에 대한 보다 상세한 논의는 이천표(1993)를 참조할 것.

財務部長官·銀行監督院長·證券監督院長·保險監督院長과 같은 금융감독자들은 감독이나 검사를 위해 필요한 정보를 요구할 수 있다. 그러나 이들에 의한 정보요구의 실무가 사실상 휘하 부서를 통해 이루어질 것임을 감안하면, 이들이 정보요구를 위임하는 부서가 여러 부서로 되고 그들 부서 사이에서 정보를 서로 교환하게 될 가능성이 없지 않다. 전술된 바와 같이 외국에서는金融機關의 상이한 부서들간에서의 정보유통을 금지하고 있다. 이러한 점을 상기할 때 우리도 금융기관의 부서간의 정보교류에 대해 명백한 규정을 두어서 행여 정보가 부당하게 유통되게 되고 그로써 불필요한 불안감이 조성되게 되는 것을 불식시키도록 해야 하겠다. 따라서 금융감독 책임자의 정보요구 시 하위부서의 정보처리의 절차와 관리책임에 대한 명백한 규정을 마련해 놓아야 하겠다.

金融機關의 내부 또는金融機關 상호간의 업무상 필요한 때 서로 정보를 요구하는 것을 당연시한 점도 재검토되어야 하겠다. 다른 나라의 법제에서 같은金融機關의 상이한 부서들 사이에서의 정보유통에 대해서까지 제한을 두고 있다는 것과 이것은 너무도 지나친 차이를 보이고 있는 것이다. 우리나라에서는 이상에서의 정보교환을 허용하는 규정이 없었더라도金融機關의 내부 및 기관들 사이에서 사실상 가벼이 정보교환이 일어났을 가능성이 크다. 그런데 이상의 규정은 이런 관행을 사실상 합법화하는 것이 된다. 그러나 개인의 프라이버시 보호의 필요 및 후술되는 바 내부자 거래의 제한의 필요에 비추어 볼 때 이상에서의 막연한 허용규정은 원칙적 금지규정으로 대체되어야 마땅하리라 본다. 나아가金融機關내에서의 업무가 비인격적 조직체으로서의 금융기관내에서 기계적으로 집행될 가능성이 크고, 그 과정에서 정보누출이 일어나더라도 누출한 사람의 식별과 책임추궁이 쉽지 않으리라는 점을 생각해 보면, 제한적으로 정보교환을 허용하는 때에도 정보전달에 대한 책임소재를 분명히 하는 절차가 분명히 규정되어야 마땅할 것이다. 다른 나라의 예에서와 같이金融機關 내 상이한 부서 및 다른金融機關 사이에서의 정보유통은萬里長城(Chinese Wall)에 의해 차단되어야 할 것이며,金融機關의 부서 사이에서 한 부서가 다른 부서에 있는 정보를 필요로 할 때에는 사법제도를 통해 그것을 얻도록 해야 할 것이다.

金融去來情報秘密保護의 문제와 관련되어 생각되어야 하는 것이 돈 세탁 방지장치의 문제이다. 돈 세탁이란 비합법적이거나 부정한 자금을 공식金融機關에 예치했다가 인출하는 과정을 거쳐 부정한 자금이 마치 합법적인 자금인 것처럼 세탁하는 것을 지칭한다. 돈 세탁은 마약거래, 무기거래 등 불법행위에 의한 수입을 세탁하려는 때에 혼히 자행된다.

논리적으로 보아 金融實名制의 예외가 될 수 있는 것에는 無記名 證券, 借名 金融資產 그리고 현금이 있다. 이러한 것들은 사실상 이른바 지하경제에 위치하고 있으면서 그곳에서의 각종 경제행위가 지속되도록 하는 데 불가분의 수단으로 되고 있는 것들이다.

無記名 債券은 소지인의 소유가 인정되는 債券이면서 아무런 金融機關의 서비스를 거치지 않고 민간부문 내에서 자유로이 유통될 수 있는 것이다. 소지인의 소유증과 자유로운 이동이라는 無記名 債券의 이러한 속성에 따라 이것은 相續稅나 贈與稅를 회피하려 할 때 많이 이용된다. 예컨대 贈與稅를 내지 않고 자녀에게 증여하려는 부모가 無記名 債券을 구입하여 자녀에게 주고, 受贈받은 자녀는 그것을 자신이 소유하고 있다는 사실이 문제시되지 않게 할 수 있을 때 소지인은 단순히 자신이 소지하고 있다는 사실을 밝힘으로써 소유권을 주장할 수 있게 되는데, 이러한 것이 가능한 때 贈與稅의 납부를 사실상 회피할 수 있게 된다.

無記名 債券은所得稅를 회피할 수 있는 수단도 된다. 贈與稅나 相續稅를 회피할 수 있는 수단이 된다는 無記名 證券의 성격에 따라 공금융권 밖에서 은밀히 성립하고 있는 無記名 證券市場에서 無記名 證券의 가격은 시간의 경과와 더불어 상승하게 마련이다. 이에 따라 어떤 일정 시점에 無記名 債券을 매입한 매수인은 차후 그것을 賣渡하면서 매입가격과 매도가격의 차이에 상당하는 資本利得을 얻게 된다. 그러나 이렇게 資本利得이 발생하고 있다는 사실이 거래당사자외의 제3자에게 노출되지 않는 한, 이러한 資本利得은 課稅됨을 피할 수 있다.

借名 金融資產도 조세 회피 목적으로 이용될 수 있다. 세금우대 저축제도 등 특별히 인정된 낮은 세율의 金融資產의 보유를 한정된 자격요건을 가지는 사람들에게만 허용하는 때, 이러한 자격요건을 가지고 있지 못하면서 낮은 세율의 혜택을 맛보려고 하는 사람은 그러한 요건을 갖추고 있는 사람의 이름을 盜名하여 응당 내어야 할 세금을 회피하려고 하곤 한다. 그리고 이로써 그것은 응당한 납세를 하도록 하려는 제도인 金融實名制의 死角地帶에 위치하게 된다.借名을 이용하는 金融實名制의 기괴 내지 조세 부담 회피의 예로는 근로자 재산형성 저축의 특혜 세율을 활용하고자 하여 기업주가 근로자의 名義를 자신의 이익을 위하여 借名한 뒤 몰래 재산형성 저축을 하는 경우를 들 수 있다.

金融實名制의 死角地帶를 형성하는 가장 큰 인자는 현금 결제로 이루어지는 거래이다. 민간부문에서 각종 거래를 하면서 그런 것의 결제를 현금으로 하는 한 거래 당사자들은 매매의 성립 및 그것에 의한 소득의 발생을 거래 당사자가 아닌 제3자에게 숨길 수 있다. 그리고 그로써 매매와 관련된 세금 및 발생

소득에 대한 세금을 회피할 수도 있다.

金融實名制를 통하여 모든 소득에 대해 응당의 擔稅를 하게 하려는 목적이 철저히 추구되어야 한다고 할 경우 無記名 證券은 경제사회에서 결국은 소멸되게끔 될 것이다. 金融實名制의 관행이 정착되면 無記名 證券은 점차 줄어들게 되어 그 중요성을 잃게 될 것이다.

金融實名制를 철저히 집행하고 더구나 綜合課稅까지 하게 되면 借名 去來도 존속하기 어려워질 것이다. 借名 金融資產을 이용하면서 사실상 응당 내어야 할 稅金을 회피하는 것이 점점 어려워지게 될 것이며 드디어는 불가능하게 될 것이다.

그러나 金融實名制가 철저히 집행되더라도 현금에 의존하는 민간부문에서의 거래 및 조세 회피 행위가 줄어들게 되리라고 예상할 수는 없다. 이렇게 보아 金融實名制에 대해 현금거래는 절대적인 死角地帶가 된다.

따라서 이러한 현금거래가 대규모로 이루어지게 되고, 그것에 대응하여 현금거래를 동반하는 대규모의 조세 회피 행위가 이루어지게 된다면, 金融實名制는 그 본래 의도한 바를 이룰 수가 없게 된다.

여기에서 金融實名制의 정착을 위해서는 거액의 현금이 制度金融圈을 출입하는 것을 주의해서 관찰해야 하고 그것이 金融實名制를 사실상 회피하는 것인지를 가려내 실질적으로 조세를 회피하는 非實名 去來인 것에 대해서는 응당의 불이익을 부과할 수 있어야 하리라는 것을 알 수가 있다. 이를 위해 우리 국내적인 차원에서는 다른 무엇보다 非制度金融圈과 制度金融圈을 오가며 감행되는 돈 세탁 행위를 방지할 수 있어야 하겠다. 돈 세탁 방지장치를 통해 課稅됨을 회피하면서 거액의 현금거래가 대거 자행되는 것을 제한할 수 있어야 하겠으며, 그로써 현금거래를 통하는 金融實名制의 死角地帶를 일정 한도 이내로 한정시킬 수 있어야 하겠다.

돈 세탁 방지와 관련된 국제적인 움직임을 보면, 마약거래 등이 국제적으로 확대되고 그것에 대한 대처도 국제적 차원에서 이루어져야 하게 됨에 따라, 미국에 의해 시발된 돈 세탁 방지 장치가 다른 나라에도 유출되어 나가 유럽의 많은 나라등 여러 나라에서 점차 법제화되어 가고 있음을 알 수 있다. 최근 마약 중개 기지로 의심받고 있는 우리나라에도 머지 않아 이러한 변화 움직임이 밀어 닦쳐올 것이다. 즉 우리도 다른 외국과 마찬가지로 돈 세탁 방지법을 입법해야 할 날이 머지 않았다고 여겨진다.

여기에서 한편으로는 金融實名制의 死角地帶를 축소하여 내부적 돈 세탁 행위를 막으며, 다른 한편으로는 앞으로 어차피 입법해야 할 돈 세탁 방지법제를 미리 마련한다는 의의를 음미하며 돈 세탁 방지법을 우리도어서 제정해야

하겠음을 알 수 있겠다.

돈 세탁 방지 장치와 더불어 제도화되어야 할 다른 것이 내부자 거래 배제 장치이다. 내부자 거래란 어떤 金融去來와 관련하여 局外者보다 우월한 정보를 가지는 내부자가 그러한 정보를 이용하면서 하는 거래이다. 내부자 거래가 행해지는 때 내부자와 일반 시장 참여자는 公平한 입지에 서서 경쟁하는 것이 아니고, 그로써 경쟁시장은 무너지게 된다. 이러한 시장은 효율적일 수 없고, 궁극적으로는 위축되고 만다. 따라서 경쟁적 금융시장을 유지하고 그를 통해 효과적인 자금조달을 할 수 있기 위해서는 내부자 거래가 금지되어야 한다.

종래 우리나라에서도 내부자 거래는 범죄시되어 왔다. 그러나 내부자 거래의 추적이 철저하지 못했고, 借名이나 假名計座의 존재는 내부자 거래 수사의 근본적인 장애요인이 되어 왔다. 이제 金融實名制가 시행됨에 즈음하여 이런 장애가 상당히 제거되게 되었으니 보다 철저한 내부자 거래의 수사와 척결이 추구되어야 하겠다. 효과적인 직접 금융시장을 조성할 수 있도록 하는 내부자 거래 방지 장치가 완비되어야 하겠다.

4. 私金融의 效果的인 代替方法

종래 중소기업들의 자금조달처였던 사금융 시장이 金融實名制 實施와 더불어 위축됨에 따라, 공금융이 사금융을 대신해야 할 필요가 절실했으나, 그러나 이러한 필요는 손쉽게 충족되고 있지 않은데, 이는 종래의 공금융과 사금융에서의 금융 중개방식이 서로 상이했기 때문이다. 사금융을 이용하던 기업이나 개인은 담보력이 취약했고 그에 따라 공금융에의 접근이 어려웠던 계층이다. 반면에 사금융에서는 이들에게 융통할 때 개재되는 높은 위험성을 비교적 높은 利子率을 정수하는 것을 통해 보상해 왔다. 사금융 제도는 취약한 담보력 밖에 가지고 있지 못한 계층을 상대로 하여 자금소요의 타당성을 심사하고 때로는 자금회수의 안전판도 확보하는 데에 나름대로의 비법을 가지고 있었다고 추정된다.

金融實名制 實施로 사금융의 입지가 위축되고 공금융이 중소기업등을 상대 해야 하게 된 이면에서 종래 사금융에 종사하던 사람들이 활용해온 비법 내지 노우 하우(know-how)가 사장되게 되었다. 반면에 공금융 종사자들은 이러한 노우 하우를 가지고 있지 못하거나 설사 가지고 있더라도 공금융의 관행과 제약 아래에서 그것을 활용하면서 사금융에서의 높은 위험성을 기꺼이 부담하려 하지 않으려 하고 있다. 특히 공금융의 메커니즘에서는 높아진 위험성에 상응하는 높은 利子率을 유연성있게 받을 수도 없다는 점도 큰 제약조건이 되고 있다.

이러한 양상을 극복하기 위해서 단기적으로는 공금융 부문이 과거 사금융 방식의 금융 중개를 대신할 수 있게끔 활동영역을 확장해야 할 것이고, 중장기적으로는 종래 사금융에 종사하던 인력과 자본 및 인간관계로 하여금 공금융 조직에 편입될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이를 위해서 은행 등 金融機關은 과거에 私債 거래를 하던 자신의 직원은 물론 자신 밖의 인력도 활용하여 가며 종래의 공금융의 자금 중개 논리가 아닌 사금융 방식의 논리를 가지고 자금 중개를 할 수 있게끔 임시 부서를 만들 수 있을 것이다. 이러한 부서에서 징수하는 利子率, 요구하는 신용등급, 자금 회수 방법의 확보 등과 관련하여서는 담당 직원들에게 보다 큰 융통성을 주어야 할 것이며, 만약의 실패 시에 책임을 추궁하는 범위를 제한하고 책임 추궁을 하는 경우도 한정해야 할 것이다.

8·12 조치에서 나타난 신용금고의 확대 이용방안은 이 金融機關이 그 성격상 사금융과 공금융의 경계선에 제일 가까이 자리하고 있다는 점에서 바람직스러운 것이다. 나아가 보완책으로서 논의되는 바와 같이, 신용금고보다 더 사금융에 근접하는 신용협동조합등을 여럿 조직하여 공식화한 뒤 이것들로 하여금 사금융을 대체하도록 하는 것도 효과적인 방법이 될 것이다.

5. 無資料去來등에 의한 混亂克服을 위한 課稅上 經過措置와 納稅方法上 經過措置의 導入

金融實名制와 더불어 영업실적이 공개되고 그로써 종래의 세제에 따를 때 크게 늘어난 세금을 내지 않을 수 없게 되리라는 점은 종래 유통시장에서 무자료 거래를 주로 하던 상인들에게는 분명 위협적인 것이다.

이들의 두려움을 약화시키는 8·12이후의 보완책으로 과거의 세금을 추징하지 않겠다는 것, 세금의 급격한 상승을 방지하기 위해 한계 세액 공제제도를 도입하기로 한 것, 所得標準率·所得稅率 등을 인하하기로 한 것 등이 나왔다는 것이 앞에서 언급되었다. 이러한 약속은 유통시장에서의 혼란을 상당히 줄일 수 있을 것이다. 그러나 과거의 사실상 認定課稅의 전통 때문에 이 정도의 약속만으로는 상인들의 불안을 크게 해소시키지 못할 가능성이 크다. 따라서 세금을 적어도 단기간 동안에는 크게 늘이지 않겠다는 등 보다 확실한 약속을 하는 것이 필요하리라는 것이 앞에서 언급되었다.

앞으로도 무자료 거래 등을 방지할 수는 없다. 무자료 거래는 자료 거래로 되어야 하고 그에 따라 根據課稅가 이루어지게끔 과세 문화가 바뀌어야 하겠다. 과거에 정당한 세금을 내지 않았기에 낮은 세금만큼 소비자 가격이 낮았다면 앞으로는 根據課稅에 의해 세금이 늘어날 것이기 때문에 늘어난 세금에 해당하는 것 만큼 제품가격이 상승하게 되는 것을 감수하게 되어야 할 것이다.

이러한 필요를 충족시킬 추가의 보완제도는 앞으로 수년이 될 전환기 동안 세금이 급격히 늘어나지 않도록 하되, 몇 년 후에는 根據課稅가 확실히 이루어지고 소비자 가격도 상대적으로 올라가리라는 것을 명백히 밝혀 모두가 그 것을 받아들이게끔 하는 것으로 되어야 할 것이다.

이런 성격의 보완조치로서 과거의 납세실적과 金融實名制 이후 새로이 계산된 세금을 두 축으로 하고 이들의 가중평균으로 세금을 결정하는 전환기의 課稅方法을 채택할 수 있겠다. 이 방법에서 두 축을 이용함에 있어서 전환기의 초기에는 전자에 높은 가중치를 주고 말기에 가서는 후자에 높은 가중치를 주는 방법을 택할 수 있을 것이다. 예컨대 전환기를 5년으로 잡고 과거의 납세 실적을 지난 3년의 납세실적의 평균으로 하기로 할 경우,

$$\text{제1년차의 세금} = 0.2 \times \text{신실적치} + 0.8 \times \text{과거실적치}$$

$$\text{제2년차의 세금} = 0.4 \times \text{신실적치} + 0.6 \times \text{과거실적치}$$

$$\text{제3년차의 세금} = 0.6 \times \text{신실적치} + 0.4 \times \text{과거실적치}$$

$$\text{제4년차의 세금} = 0.8 \times \text{신실적치} + 0.2 \times \text{과거실적치}$$

$$\text{제5년차의 세금} = \text{신실적치}$$

방식으로 되도록 규정하여, 종래 무자료 거래를 하던 상인들로 하여금 미래의 세금 부담에 대한 예측력을 가지게끔 할 수 있겠다.

이와 관련하여 여기의 신실적치는 세제 개편의 영향을 받게 된다는 것도 명백히 밝히면 좋겠다. 앞에서 보았듯이 새로운 稅源이 발굴되면 종래의 세율은 당연히 낮아지게끔 되어야 한다. 이에 따라 전환기 중 초기의 신실적치에서는 세율 인하의 효과가 충분히 반영되기 어렵겠지만, 전환기의 후반부에 가서는 상당한 세율 인하의 효과가 신실적치에 반영되게 될 가능성이 크다. 즉 이 때의 신실적치는 세율 인하가 없었을 때의 그것에 비해 낮게 될 것이다.

나아가 이러한 방식으로 계산된 세금이 과거 납세액에 비해 상당히 큰 경우에는 분할납세를 허용하여 납세자금의 조달 면에서 금융적인 융통성을 주도록 할 수도 있겠다.

6. 企業秘資金 및 株式偽裝分散의 整理促進을 위한 無記名債券의 發行 및 借名의 強制整理

9·24 보완조치에 의해 기업 비자금에 대해 과거 미납의 법인세를 납부하고 企業名義로 實名轉換할 수 있는 길이 열렸다는 점과 사실상 借名이 대부분인 주식 위장 분산 현상에 대해서는 아직 아무런 대책이 없었다는 점이 앞에서 언급되었다.

그런데 기업 비자금이란 규모가 매우 큰 것이기 쉽다. 또 金融實名制를 한다고 하여 비자금을 전적으로 없앤다는 것이 반드시 필요한가 하는 것도 논란거리가 될 수 있다. 나아가 기업 비자금의 實名轉換과 관련하여서는 여러 법을 서비스를 동원하여 實名轉換을 사실상 회피하려는 노력이 맹렬하게 전개될 가능성도 있다.

이러한 점을 감안할 때 종래 非實名인 기업 비자금을 정리하는 방안으로 無記名債券을 발행하는 것을 확대 적용해 볼 수 있겠다. 기업 비자금을 無記名債券으로 정리하도록 하면 부분적으로 그것이 계속 비자금으로 가지고 있을 수 있는 길을 허용하는 것이 된다. 그리고 이 때 이후에도 비자금으로 남는 부분의 정도는 비자금을 가지고 살 수 있는 無記名債券의 매입조건에 의존하리라 할 것이다. 이와 관련하여 假名이나 借名資金의 無記名債券과의 교환시 개재되어 있는 사실상의 罰科보다 기업 비자금의 교환시 개재되어 있는 罰科는 다소 낮게 결정할 수도 있을 것이다. 나아가 비자금으로 매입하는 無記名債券은 반드시 단기증권으로 하지 않아도 괜찮을 것이다.

借名으로 위장분산한 주식을 정리하는데 있어서도 借名預金의 정리에서와 마찬가지로 일정한 기간을 정해 借名株式인지 여부를 확인하도록 名義人에게 통보하고 그로써 借名인지 여부를 가려 非實名인 경우에는 實名化를 강제할 수 있겠다. 그런데 이 때의 위장분산을 위해서는 친척이나 친지의 名義를 盜名했을 가능성이 크고, 때문에 被盜名者가 被盜名당한 사실을 통고하기 어려울 가능성이 보통의 예금등의 경우에서보다 크리라 생각할 수 있다. 따라서 이에 대응하여서 名義人에 의한 被借名 사실의 신고에 대해서는 名義株式의 10%보다 훨씬 큰 誘因을 주는 등 被借名人의 신고를 촉발할 수 있는 방도가 마련되어야 하겠다. 나아가 이러한 가능성을 예전한 借名人은 스스로 被借名人과의 借名關係를 해소할 목적으로 自發的인 私的 타결을 피하기도 할 것인 바, 이런 타결을 구태여 막을 필요는 없으므로 적당히 묵인해도 좋겠다.

被盜名者의 통보와 盜名者의 신고를 사실상 강제하는 공적인 방법과 이들 양자에 의한 사적인 타협의 방법 중 어느 것을 통하여라도 위장 분산 주식을 1년 이내에어서 정리하도록 하면 내부자 거래 등 증권시장에서의 반경쟁적 행위는 해소될 수 있게 될 것이다. 따라서 공적인 방법과 사적인 방법의 어느 하나를 고집할 필요는 없으며, 이들이 모두 이용되어 위장분산의 借名관계를 어서 해소할 수 있도록 하기만 하면 충분하다 하겠다.

7. 金融革新의 奬勵 및 金融自由化促進

金融實名制는 사금융을 위축시킴으로써 금융시장 통합의 기반을 마련한다.

그로써 공금융과 사금융 사이에서의 제도적이고 관행적인 격차가 해소될 수 있게 됨에 따라 아무런 제약없이 금융시장이 발달할 수 있는 새로운 장이 열리게 된다. 이러한 상황에서는 경쟁적인 금융혁신, 즉 새로운 金融商品의 도입에 따르는 금융부문의 효율화가 보다 본격적으로 추구될 수 있게 된다. 진정으로 金融自由化를 추구할 수 있는 계기가 시작되는 것이다.

근자의 변화는 범세계적 금융통합을 의식하게 하고 있다. 여러 나라에서 資本自由化가 이미 단행되어 있으며 자본이동을 제약하고 있는 나라에 대해 자본이동의 자유화를 보장하라는 요구가 점점 강하게 나타나고 있다. 한편, 우리는 1996년경 OECD에 가입하려 하고 있다. OECD 회원국이 되면 필수적으로 지켜야 할 것이 資本自由化 규정이다. OECD의 회원국이 되면 資本自由化를 거부할 수 없도록 되어 있다.

우리 경제는 1970년대 말부터 金融自由化를 꾀해 왔으나 그것에 성공하지는 못했다. 정책금융 등에 의해 규제된 공금융, 공금융과 유리된 사금융이 각각 병립하고 있는 가운데 이 둘이 서로 통합되지 못했던 때문이었다. 이제 金融實名制로 사금융이 해체되고 공금융으로 대체될 수 있게 된 것에 즈음하여 공금융 쪽에서도 규제가 완화되어 사금융에서의 자유로움을 포용할 수 있게 되어야 하겠다. 두 부문의 통합이 이루어져 진정한 金融自由化를 실현하고, 그 것에 기반을 두고 현재의 단계적 資本自由化를 속히 진전시킴으로써 1996년 OECD에 가입할 때에는 완전한 資本自由化를 하더라도 별 부작용이 나타나지 않을 정도로 되어야 하겠다.

金融自由化的 실현을 위해서는 경쟁적이면서 자유롭게 금융혁신이 이루어지게 되어야 한다. 자유 금리 상품이 여러 기관에 의해 경쟁적으로 소개되고 거래될 수 있어야 한다. 이로써 상이한 위험성에 대응하여서는 각기 다른 利子率이 적용되게끔 되어야 하고, 그러한 利子率로 이루어진 利子率體系는 국제 금융시장의 利子率과 연관될 수 있도록 되어야 한다.

금리 자유화는 인위적으로 여신금리를 올리거나 내림으로써 실현되는 것은 아니다. 금리 자유화는 경쟁적 금융시장에서 결과적으로 얻어지는 것이며, 경쟁적 금융시장은 각개 金融機關이 고객의 수요에 맞는 금융서비스를 가지고 수요에 최선으로 대응하고자 하면서 경쟁할 때 형성되는 것이다.

이런 것들을 위해서는 금융혁신을 장려하여야 한다. 金融實名制가 정착되지 못하게 되거나 實과 名이 다른 파행적 金融實名制가 되지 않도록 金融實名制에 의해 마련된 금융 자율화의 기초를 완성하여 金融機關의 서비스 공급자들로 하여금 새로운 상품과 서비스의 제공방법의 개발에 창의성을 발휘할 수 있게 해야 한다.

종래 공금융과 사금융이 병존하던 때 사금융의 공금융에 대한 장점으로서 이 곳에서의 신속·간편한 자금융통의 방법이 흔히 摘示되었다. 사금융은 담보의 확보, 신용의 평가, 대출의 실현 등을 위해 많은 시간과 형식적 절차를 필요로 하지 않았기 때문이었다.

앞으로 공금융이 사금융을 정식으로 대체하게 되더라도 사금융에서의 이러한 장점이 공금융에서 쉽게 승계되지 못할 가능성이 크다. 공금융은 공금융으로서 규정된 절차를 모두 따라야 하기 때문이다.

그런데 국제금융시장에서 1980년대 일어났던 금융혁신은 공금융의 제도내에서도 신속·간편한 자금융통을 할 수 있도록 하는 수단을 摘示했던 바 있다. 그곳에서의 NIF(note issuance facility) 또는 RUF(revolving underwriting facility)가 이런 것인 바, 이는 자금소요가 발생하기 이전에 借主의 신용조사를 마치고 대부약정을 미리 체결해 놓았다가 차후 자금이 필요한 때 그러한 약정에 의거하여 즉각 융통을 할 수 있게 한 것이다.

金融實名制 이후에는 종래 사금융에 의존하던 많은 기업이 공금융에 의존하게끔 바뀌게 될 것이다. 이들은 과거 사금융에서의 융자 시의 신속·간편성을 아쉬워하게 될 수도 있을 것이다. 그리고 이들의 아쉬움에 대처하는 방안으로 공금융 조직은 국제 금융시장에서의 혁신의 산물이었던 휘실리티(facility) 제도를 도입하여 활용할 수 있게끔 되어야 할 것이다.

VII. 余 言

이상에서 8·12 金融實名制의 문제점을 해결하기 위한 후속조치는 어떠한 것이 되어야 하겠는가에 대하여 고려해 보았다. 이러한 것들은 8·12 조치와 그 이후 나타난 보완조치를 전제로 한 뒤 그것들을 더욱 보강하여 金融實名制의 정착을 보장하도록 하려는 데서 강구된 것들이다.

이러한 내용을 검토하고 난 연후에도 두 가지가 더 고려되어야 한다. 첫째, 이를 후속조치를 어느 시점에서 실시해야 좋겠는가 하는 것이다. 특히 實名轉換義務期間 중에 취해져야 할 것과 그 이후에 취해져야 할 것을 구분해 볼 수 있겠느냐 하는 것이다. 둘째, 이상의 후속조치는 綜合課稅를 미룬 상황, 株式讓渡差益에 대한 課稅를 미룬 상황에서의 한시적 조치들이다. 따라서 그것은 차후 綜合課稅를 하고, 株式讓渡差益을 비롯한 資本利得에 대해 課稅를 할 수 있게 되는 때를 논의에서 제외하고 있다. 그러나 그것은 드디어는 이러한 과제에 대한 조치들도 포함하는 통합 구상에 의해 보강되어야 할 것이다. 따라서 綜合課稅와 資本利得의 課稅에 대한 다소간의 논의가 있어야 하겠다.

이상에서의 후속조치 중 대부분은 어서 실시할수록 좋으리라고 생각되는 것들이다. 借名 및 無記名資產의 實名轉換을 촉진하기 위한 행정지침의 준비와 공표, 金融去來秘密保護制度의 정비, 사금융의 공금융에 의한 효과적 대체, 무자료 거래의 처리를 위한 경과 조치, 비자금 및 위장분산의 借名株式의 정리, 金融自由化의 추진 등은 모두 어느 시점에서 조치하더라도 무방한 것이나 빠르면 빠를수록 좋으리라 여겨지는 것들이다. 그러나 無記名 債券은 實名轉換 義務期間이 지난 뒤 도입하도록 하는 것이 색다른 의미를 가질 수도 있겠다.

割增式 無記名 債券의 매입을 통한 非實名 상태의 해소는 8·12 조치 및 9·24 보완조치에서 각각 제공되었던 길인 實名轉換 및 資金出處調査의 길 및 記名式 長期低利債券의 매입의 길과 다른 제3의 非實名 상태의 해소방법이다. 동시에 그것은 원칙의 차원에서 보아서는 無記名이라는 非實名의 상태를 사실상 지속하도록 하는 것이기에 非實名 상태의 유지에 대한 罰科를 다른 경우보다 많이 내도록 장치해야 할 것이다. 큰 罰科는 無記名債券의 매입 시 할증금이 커야 함을 의미하며, 높은 할증금을 매기면서 큰 반발을 회피하려면 8·12에서의 實名化 義務期間 이후에 그것을 매기는 것이 수월하겠다. 實名轉換의 명령을 어겼기에 높은 할증금을 내는 사람들의 반발이 클 수 없을 것이기 때문이다. 따라서 無記名 債券을 實名制 義務期間 내에 도입하지 말아야 할 이유는 없으나, 그 이후에 도입하는 것이 전략적인 가치를 가지게 되리라 할 수 있겠다.

綜合課稅는 綜合所得稅를 시행할 수 있는 준비가 되는 때에 단행할 수 있을 것이며 이를 위해서는 國稅廳의 전산처리 능력을 대폭 확충해야 할 것이다. 그러나 綜合課稅制는 그 累進構造에 따라 그 내용이 크게 달라지는 것이다. 따라서 綜合課稅는 所得稅法 개정등 제도개편의 청사진에 의존하게 하기보다는 綜合課稅를 위한 세무능력과 여러 사람들로부터 공감될 수 있는 累進稅構造를 확정하는 것에 의존하게끔 계획되어야 할 것이다.⁽¹⁰⁾

8·12 조치는 주식시장에 대한 충격을 매우 우려한 나머지 株式讓渡差益에 대한 課稅를 1997년 이후로 미루어 놓았다. 그런데 株式讓渡差益이란 資本利得의 일종에 불과하며, 다른 金融商品市場 및 不動產市場에서도 資本利得이 발생하고 있다. 이에 따라 8·12 조치를 字句에 얹매여 해석한다면 1997년 이전이라도 株式讓渡差益을 제외한 다른 종류의 資本利得은 課稅의 대상으로

(10) 현재 우리는 5-50%의 6개 단계를 가지는 累進稅 構造를 가지고 있다. 이에 반해 미국은 18%, 28%의 2개 단계를 가지고 있어 우리나라보다 累進性이 비교적 약한 累進稅 制度를 가지고 있다.

할 수 있다는 의미도 된다.

이론적으로 볼 때 利子나 配當 등 소득과 株式讓渡差益이나 債券賣買差益 등 資本利得은 모두 가처분 소득의 원천으로 될 수 있다는 점에서 하등 다를 것이 없다. 그러나 징세 기술 상 資本利得에 대한 課稅는 쉽지 않다. 따라서 資本利得에 대해 일체의 課稅를 하지 않는 나라도 있고, 여타의 소득보다 낮은 세율로 課稅하는 나라도 있다. 1997년까지 株式讓渡差益을 課稅하지 않기로 하였다고 하여 모든 資本利得을 非課稅로 해야 할 이유는 없다. 우리 사회의 의식과 징세기술에 적합하게끔 資本利得을 어떻게 課稅해야 하겠는지를 계속 연구해야 할 것이다.⁽¹¹⁾

이와 관련하여 국제금융시장에서 한때 널리 쓰였던 바 無利子 債券(zero coupon bond)을 상기해 보는 것도 의미가 있을 것이다. 1980년대 중반 일본세법에서는 資本利得에 대해 課稅를 하지 않았다. 이에 따라 해외에 투자를 하고 수익을 받는 일본 투자가의 입장에서는 課稅당하는 利子나 配當으로 투자의 과실을 받는 것보다는 資本利得의 형식으로 투자의 과실을 받는 것이 더 유리하였다. 이러한 수요에 대해 국제금융시장은 無利子 債券으로써 즉각 대응하였다. 즉 일본투자가들에게 액면가격보다 크게 할인된 가격에서 살 수 있으나 利子는 없는 無利子 債券을 공급함으로써 일본 투자가들로 하여금 자금을 회수할 때 利子 수입은 없으나 크게 할인된 것에 상당하는 큰 資本利得을 갖도록 했던 것이다. 無利子 債券의 에피소드는 금융혁신이 활발한 오늘날의 금융시장에서는 利子나 配當과 資本利得이 하등 차이를 갖지 않는다는 것을 보여준다. 이에 따라 차후 綜合課稅를 할 때 이들은 동질적인 요인으로 인식되어야 할 것이며, 징세 기술 상의 고려에서 유래된 資本利得의 차별적 처리는 징세 기술의 개선을 통해 어서 극복할 수 있도록 되어야 할 것이다.

참고문헌

경제기획원·재무부

1993a 『금융실명제실시 보완대책』. 과천: 경제기획원·재무부.

1993b 『'93 세계개편(안) 중 금융실명제 실행에 따른 세제보완』. 과천: 경제기획원·재무부.

고려대학교 경제연구소

1992 『한국경제 발전의 평가와 전망』. 서울: 고려대학교 경제연구소.

(11) 증권시장에서의 資本利得은 證券去來稅, 부동산시장에서의 資本利得은 不動產讓渡所得稅에 의해 한정적으로나마 課稅되고 있다. 資本利得에 대해 課稅한다고 할 때 장기투자에 의한 資本利得과 단기투자에 의한 資本利得을 구별하는 것이 요망된다.

송 자 외

1993 『한국 조세문화의 반성과 조세의 종합 개선 방향』.

이천표

1992 『한국금융자유화론』. 서울: 법문사.

1993 “금융실명제 하 금융거래 비밀보호 제도의 정비.” 『경제논집』 32(2): 59-81.

재무부

1989 『외국의 금융실명제 및 금융소득 종합과세 제도』. 과천: 재무부.

1993 『금융실명제 실시를 위한 긴급재정경제명령의 배경과 주요내용』. 과천: 재무부.

전국은행연합회

1989 『각국의 금융실명거래 제도』. 서울: 전국은행연합회.

정운찬

1991 『금융개혁론』. 서울: 법문사.

한국개발연구원

1991a 『한국재정 40년사』. 서울: 한국개발연구원.

1991b 『금융의 국제화와 규제완화』. 서울: 한국개발연구원.

한국증권거래소

1990 『주요국의 기업내용 공시제도』. 서울: 한국증권거래소.

Edwards, F., and H. Patrick (eds.)

1992 *Regulating International Financial Markets: Issues and Policies*.
Kluwer: Academic Publishers.

Miller, M.

1991 *Financial Innovation and Market Volatility*. Cambridge,
Massachusetts: Basil Blackwell.

Mills, R.

1976 “The Regulation of Short-term Capital Movements in Major Industrial
Countries.” In A. Swoboda (ed.), *Capital Movements and Their Control*.
Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales.

Neate, F., and R. McCormick

1990 *Bank Confidentiality*. Boston: Butter Worth.

Solomon, E. (ed.)

1987 *Electronic Funds Transfers and Payments: The Public Policy Issues*.
Kluwer: Nijhoff Publishing Co.

Stockman, A.

1987 “Exchange Controls, Capital Controls, and International Financial
Markets.” *NBER Working Paper No.1755*.

Williamson, J., and D. Lessard

1987 *Capital Flight: The Problem and Policy Responses*. Washington, D.C.:
Institute of International Economics.