

금융실명제가 정치개혁 탄생에 미친 영향

The Effect of the Real Name Financial Transaction System upon the Birth of Political Reform Law Under Kim YoungSam's Government

임 성 한 (Im, Sung Han) *

I. 서 론

김영삼 정부는 1993년 8월에 금융실명제 실시를 전격적으로 선포하였다. 박정희정권 때 저축을 증대시켜 경제발전 재원을 조달하기 위해 법적으로 제도화했던 금융비실명제는 나중엔 우리의 경제에 너무 큰 악영향을 끼쳤을 뿐만 아니라 정치·사회적인 면에서도 부정부패의 원흉으로 낙인찍혀 왔었다. 그러나 역대 군사정권들은 말로만 실명제를 실시해야겠다고 사탕발림을 했지 사실은 실시할 엄두도 못내고 있었다. 그리하여 결국 문민정부로 일컬어지는 김영삼정부가 일대 용단을 내렸던 것이다.

비실명제는 경제적인 병폐 뿐만 아니라 정치, 사회적인 병폐를 유발시켰는데 그 중에서도 정치적인 병폐의 면에 주안점을 두고 본다면, 이 비실명제는 음성적인 정치자금과 정치부패의 온상이 되어 왔었음을 알 수 있다. 따라서, 정치개혁을 시도했던 정권도 없지만, 설혹 정치개혁을 시도했다고 하더라도 비실명제가 있는 한 그 개혁이 성공할 수가 없었던 상황이었다. 정치개혁의 기치를 치켜들었던 김영삼 정부도 그렇기 때문에 실명제 실시를 먼저 선포하고 그 바탕 위에서 정치개혁법을 만들려고 했던 것이다. 만약 실명제를 먼저 실시하지 않았다면 정치개혁법의 입법은 거의 불가능했을 것이다.

이 논문은 금융실명제가 정치개혁법 탄생에 과연 얼마나 큰 영향을 미쳤는가를 분석하는데 주목적을 두고 있다. 지난날 비실명제의 심각한 폐단과 실명제의 의의, 실명제 실시와 그

* 강원대학교 행정학과 교수(政·博)

정착과정 등을 먼저 살펴보고, 실명제가 정치개혁에 특히 그 핵심인 정치개혁법 입법에 없어서는 안될 모태였다는 것을 당시의 상황 및 사실을 중심으로 심도있고 체계있게 분석해 보고자 한다.

II. 금융실명제가 없었던 암흑기

금융실명제란 개인이나 회사가 예금을 하거나 주식 또는 회사채를 팔고 사는 것과 같은 금융거래를 할 때 반드시 거래자 본인의 이름 즉 실명으로 하도록 하는 제도이다. 1993년 현재 한국에서 금융거래를 하는 사람들의 98%가 자기이름 즉 실명으로 하고 있고 단 2%만이 가명으로 하고 있었다(윤원배, 1993 : 17~18). 그러나 가명과 차명계좌의 규모는 약 30조원으로 당시 우리나라 총 통화의 약 30%를 차지하고 있는 것으로 추산되었다(공보처, 1993 : 15-16). 가명거래자들은 정치권력이나 행정력을 이용해 부정한 자금을 끌어들이는 부패한 정치인이나 관료들, 이들과 결탁해 부당하게 이들을 챙기는 기업가들, 마약이나 밀수로 돈을 벌고 있는 조직범죄자들, 상속세나 증여세를 포탈하려고 하는 탈세자들, 일확천금을 노리는 투기꾼들 등이다. 그들은 자기 이름이 밝혀지면 불법적인 행위가 탄로날 가능성이 높기 때문에 가명으로 돈을 주고 받는다. 때문에 그들은 금융실명제의 실시를 한사코 반대하는 세력이라고 볼 수 있었다.

총 금융거래자의 2%에 불과한 그들이 크게 문제가 되겠느냐고 생각할 수도 있지만 그들 계좌의 규모가 말해주듯이 사실은 이들 소수가 한국 경제질서를 근본적으로 뒤흔들어 불안 을 야기할 뿐만 아니라, 정치·사회적인 혼란까지도 초래했다. 한국 GNP의 40%(윤원배, 1993 : 75)에 이를 수도 있는 것으로 알려지고 있었던 엄청난 지하경제의 창궐, 공공연한 증여세 및 상속세의 탈세, 조세부담의 불공평, 부정부패의 심화, 부동산 투기의 만연, 자금흐름의 왜곡, 대형 금융사고의 빈발 등이 이 금융실명제의 부재, 즉 금융가명제 때문에 야기된다고 볼 수 있었다.

오랫동안 금융의 가명거래가 제도적으로 용인되어 왔기 때문에 금융자산 소득을 종합과세 할 수 없었을 뿐만 아니라 가명계좌를 이용한 상속·증여세의 탈세가 광범위하게 이루어져 있었다. 또한 미등기 전매를 이용한 부동산 투기가 극성을 부려왔음에도 불구하고 가명계좌를 이용하기 때문에 자금출처 조사가 사실상 불가능했었다(윤원배, 1993 : 81). 그리고 검은 돈이 이 가명제를 통하여 정치자금으로 들어갔고 여기서 정치적·관료적 부정부패가 창궐했다. 또 주식시장은 큰돈을 굴리는 전주들과 대주주들이 가명계좌를 이용해 주가를 조작하는 투전판과 같았고 그리하여 주식시장에 대한 국민들의 불신과 외면 때문에 주식시장은 산업 자금의 조달창구로서의 역할을 상실한 채 비틀거리고 있었다. 그대로 가다가는 외국의 투기

성 자금도 가명의 형태로 들어왔다 나갔다 할 수 있었고, 그렇게 됐다면 주식시장이나 국내 경제는 교란을 면치 못할 수도 있었다(윤원배, 1993 : 44~45).

다시 말해서 비실명제의 금융거래 관행이 오랜기간 유지되어 오면서 우선 경제적인 측면에서 금융거래를 왜곡시키고 계층간 소득 및 세부담의 불균형을 심화시켰고, 정치 사회적인 측면에서도 크게 영향을 미쳐 부패의 부조리를 확산시켰다. 음성불로소득, 탈세, 부동산투기, 뇌물수수, 불건전한 정치자금의 수수, 밀수, 재산은닉 등이 난무했다. 이처럼 정치 경제 사회의 각 분야에 만연된 부정부패로 인해 사회적 위화감이 조성되었으며, 일반국민들간에는 땀흘려 일하고자 하는 근로의욕이 떨어지고 있었다(재정경제원, 1996 : 5~6). 때문에 금융실명제의 목적은 부정한 돈의 흐름을 파악할 수 있도록 하여 불법행위가 드러나도록 함으로써 탈법행위를 미리 예방해 비밀자금이나 불법·탈법적 거래를 근절시켜 건전한 경제활동과 건실한 경제질서가 이루어지도록하는 것이다. 그리하여 부정부패를 척결하고 투기를 봉쇄하며, 정경유착을 차단하여 부정한 정치자금의 수수를 막음으로써 금전·부패정치를 청산하고 깨끗한 정치풍토를 조성하며, 조세부담의 공평성을 증대시켜 분배의 정의와 도덕성을 확립시킬 수 있는 것이다. 그리고 자본시장의 건실화와 외국의 투기성자금에 의한 국내경제의 교란을 방지할 수 있다. 그렇게 되면 경제의 민주화 뿐만 아니라 정치적 민주화도 가능해 질 수 있다.

외국의 경우를 보면(안동섭, 1993 : 67~69 ; 한국논단, 1996 : 43~44; 윤원배, 1993 : 54~72), 미국이나 영국, 프랑스, 스위스에서는 금융실명제가 관행으로 도입, 정착되어 있고 독일이나 스웨덴에서는 법령에 명시되어 실시되고 있다. 일본이나 오스트리아에서는 실시되지 않고 있고, 벨기에 홍콩에서는 일반적으로 실시되지는 않고 있다. 그러나 우리나라처럼 비실명의 금융거래·가명의 금융거래를 국가가 법적으로 보장해주고 있는 나라는 세계 어디에서도 그 유례를 찾기 힘들다.

그러면 우리나라에서는 어떤 연유로 언제부터 그렇게 되었을까? 우리나라에서도 5·16군사혁명전에는 그렇지 않았다. 군사혁명후 그렇게 되었다. 5·16군사정부는 1961년 7월 「예금·적금 등의 비밀보장에 관한 법률」을 제정하여 예금·적금은 물론 주식이나 채권 등 모든 금융자산의 가명·무기명거래 즉 금융가명제를 법적·제도적으로 보장해 주었다. 이때부터 금융실명제 대신에 금융가명제가 판을 쳤다. 이 법률은 당시 경제발전 제일주의를 추구하고 있던 군사정부가 금융저축을 증대시켜 경제발전 재원을 조달하기 위해서였다고 보여진다. “본 법은 금융기관에 예입 또는 기탁된 예금·적금등에 관한 비밀을 보장함으로써 국민저축의 증대를 기함을 목적으로 한다”는 취지에서 잘 나타나 있듯이, 우선적으로 동원 가능한 국내 유휴자본의 동원을 극대화 하여 생산을 활성화 하기 위해서였다(안동섭, 1993 : 22; 윤원배, 1993 : 175). 즉 빈곤의 악순환을 끊고 경제의 양적 팽창전략을 추구하다 보니 투자재원의 마련이 급선무였고 이를 위해 금융저축의 증대가 시급했었다고 볼 수 있다(공보

처, 1993 : 25).

. 그리고 그 이후 정권들도 기업과 일반국민이 보유하고 있는 금융자산을 최대한 금융기관으로 유치해 국가경제개발에 활용할 수 있게 한다는 뜻에서 금융자산에 대하여 분리과세를 허용하고 금융경실명제를 강제하지 않았다(공보처, 1993 : 13). 그러나 지하경제의 금융거래를 국가가 법적으로 보장해주고 있는 나라는 세계에서 그 유례를 찾기 어려웠다(윤원배, 1993 : 91). 여하간 이때부터 불법, 부정하게 모인 돈이 금융기관을 거쳐 나오면서 이른바 돈세탁이 손쉽게 행해질 수 있게 되었다. 아무리 부정한 돈이라도 은행에 가명으로 예금을 하고, 주식을 사고 파는 과정을 몇번만 되풀이 하면 자금추적이 어렵게 되어 깨끗한 돈으로 행세할 수 있게 된다. 돈세탁이 가능하게 된 이후 부정부패와 탈법사세가 확대재생산된 것은 당연한 귀결이다.

1960년대에 군사정권이 뿌린 씨앗이 그후 온갖 독초로 돌아나 되풀이되는 대형 금융사고, 정치와 관련된 각종 불법·부정사건 및 사기사건을 양산시켰으며, 국민들의 불만이 매우 고조되었고 금융실명제의 실시를 요구하게 되었다.

국제통화기금(IMF)도 1970년대 후반에 한국 재무부의 용역을 받아 작성한 일련의 한국 세계개편에 관한 보고서들에서 금융실명제를 실시하지 않고는 한국 세제를 정상화 할 수 없다는 견해를 피력했었다. 그리고 우리의 많은 재정학자들도 금융실명제를 실시하지 않고서는 아무리 세제를 고치고 또 고치더라도 우리나라 조세부담의 심각한 불공평성을 시정할 길이 없다고 주장했었다(윤원배, 1993 : 92). 사정이 이러했기 때문에, 정통성을 결여하고 부정부패로 얼룩진 역대 군사정권들이 스스로 금융실명제를 실시하겠다고 선거공약에서 다짐했었다(공보처, 1993 : 10). 그러나 처음부터 믿을 수 없었던 정치군인 출신 정치인들은 위기의 순간만 모면하면 갖가지 이유를 붙여 금융실명제 실시의 약속을 파기해 버렸다. 그리고 금융부정 사기사건이 터지면 금융실명제가 논의되는체 하다가 시간이 지나면 다시 슬며시 자취를 감추는 행태가 되풀이되면서 계속 실시가 유보되어 갔었다(윤원배, 1993 : 22).

아래에서 군출신인 전두환, 노태우 두 정권과 금융실명제의 관계를 살펴보자. 금융실명제의 실시가 공식적으로 논의되기 시작한 것은 1980년대에 대형 금융사고가 되풀이되면서부터였다. 많은 사람들은 이들 사고의 대부분이 바고 권력과 연관되었다고 생각했다. 그 가장 대표적인 예가 이른바 '이철희·장영자 사건'이었다. 이 사건은 사상 최대의 어음사기극으로 전정권의 정치자금 조달과 밀접한 관련이 있다는 의혹을 샀다. 출발부터 정통성 시비에 시달려 온 전정권은 이러한 대형 금융부정사건이 연달아 터지고 국민들의 불만이 극에 달하자 그 정권 유지에 매우 위협을 느끼지 않을 수 없었다. 그리하여 전정권은 결국 스스로 금융실명제를 실시하겠다고 나섰다. 1982년 7월 3일의 「7·3 조치」라는 금융실명제 실시계획의 발표가 그것이었다.

따라서 같은 해 12월에는 ‘금융실명거래에 관한 법률’이 국회에서 통과되었고 이듬해인 1983년엔 시행령과 시행규칙이 마련되었다. 그러나 전정권은 행정준비와 경제여건을 이유로 그 시행을 연기시켰고 그 결과 금융실명제계획은 호지부지 무산되고 말았다. 다만 실명거래 보다 높은 소득세율을 적용하겠다는 새정책을 내놓았을 뿐이다.

그후 1988년에는 노태우정권이 대통령선거 때 공약했던 금융실명제를 1991년부터 실시하겠다고 발표하고 「금융실명제준비단」까지 발족시켰고 실제로도 준비를 진행해 나갔었다(윤원배, 1993 : 185). 그러나 1990년에 가서는 이 노태우정권 역시 어려운 경제사정 하에서 금융실명제가 실시되면 그 부작용이 클 것이라는 점을 이유로 뒷걸음질치다가, 결국 유화책으로 비실명 금융소득에 대한 소득세율은 최고세율로 높이겠다는 보완대책(윤원배, 1993 : 187)을 제시하면서, 금융실명제의 실시를 무기한 연기시켜 사실상 폐기시키고 말았다. 부정 한 자금을 주고 받으면서 기득권을 계속 유지하고자하는 집권당과 재벌들의 이해가 일치했기 때문이라는 비난이 빗발쳤다. 사실상 정치자금의 출처가 밝혀지는 제도인 금융실명제를 여당이나 재벌들이 좋아할 리가 없었다.

전·노 두정권 때 금융실명제 연기의 구실로 등장했던 어려운 경제여건속에서의 부작용이란 증권시장의 붕괴, 부동산 투기의 재연, 자금의 해외도피, 저축률 감소, 중소기업이 자금난, 기업의 투자욕욕 위축 등이었다. 그러나 이러한 이유들이 단지 구실에 불과했다는 것은 김영삼 정부 때 이 실명제가 실제로 실시되었을 때 그러한 부작용이 없었다는 사실이 잘 증명해 주고 있다 하겠다.

Ⅲ. 김영삼 정부의 금융실명제 실시 선포

1992년 12월의 대통령선거를 통해 새로이 출범한 김영삼정부는 임기중에 금융실명제를 반드시 실시하겠다고 공언했다. 개혁을 추구했던 문민정부인 김영삼 정부는 금융실명제를 경제개혁의 첫걸음임과 동시에 정치, 사회 전반에 걸친 지속적인 개혁을 위한 기초가 되는 개혁중의 개혁이라고 보았다(재정경제원, 1996 : 6).

김대통령은 1993년 8월 12일 오후 8시를 기해 이욱고 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제 명령」을 전격적으로 발동하여 「이 시간이후의 모든 금융거래는 실명으로만 이루어진다」고 선포했다. 드디어 실명거래제가 실시되게 되었던 것이다.

그간 실명으로 금융거래를 해 온 사람은 실명확인만 받으면 되었지만, 실명이 아닌 가명이나 차명으로 거래해 온 사람은 2개월이내에 실명으로 전환해야만 했다. 그리고 가명에서 실명으로 전환할 경우 연령에 따라 최고 5천만원 까지 자금출처 조사가 면제되었다. 자금출처 조사는 비리수사가 아닌 조세징수에 한정된다는 것이었다.

그러나 2개월의 경과기간이 지난후 실명으로 전환한 경우는 기간에 따라 시행일로부터 매 1년간 10%씩, 최고 60%까지 과징금이 부과된다. 또 실명전화 의무기간(같은 해 10월 12일까지)이후의 비실명 이자배당소득에 대해서는 96.75%의 차등세율이 부과되게 되어 있었다. 또 실명화에 따른 자금의 유동화를 막기 위해 3천만원 이상의 현금과 자기앞수표 인출은 국세청에 통보, 특별관리하며 실물투기로 자금이 집중되는 것을 막기 위해 시행일 이후의 모든 부동산 거래는 예외없이 자금출처 조사를 실시할 것이라고 밝혔다.

이와함께 상거래나 개인송금을 이용한 해외 유출을 막기 위해 3천달러 이상의 해외송금은 특별관리하며 해외부동산 취득에 대해서도 조사할 것이라고 재무장관은 말했다. 그리고 중소기업의 자금 사정 악화에는 특별긴급지원으로 대처하기로 했고 금융시장 안정화를 위해 한국은행에 비상대책반을 설치 운영하기로 했다.

신정부의 실명제는 3단계의 실시를 기본 골격으로 하고 있었다. 완벽한 실명제가 실시되려면 금융거래가 실명에 의해야 할 뿐만 아니라 금융소득에 대한 종합소득과세가 실시되어야 한다. 그렇게 해야만 차명거래가 없어지기 때문이다. 그리고 또 주식양도차익에 대한 과세도 실시되어야 한다. 양도차익도 소득이기 때문이다.

그러나 정부는 3단계 실시의 방법을 채택하여 우선 1단계로 실명거래를 실시하고 2단계에 가서 종합소득과세는 국세청의 전산망이 완성 되는대로 실시하기로 했고, 3단계로 가서, 주식양도차익에 대한 과세는 주식시장 여건을 감안하여 김대통령 재임기간 중에는 실시하지 않기로 했다. 즉 그후 실시될 일로 남겨 두었다. 그 이유는 그간 주식시장이 오랫동안 침체되어 왔기 때문에 이 주식시장을 살리기 위해서였다.

금융실명제는 「금융실명거래에 관한 법률」을 만들어 시행하는 것이 옳다고 생각할 수도 있다. 그러나 실명거래의 시행은 성격상 정상적인 입법 및 행정절차를 통해 관련법규를 손질하고 일정한 예고기간을 거치면서 여유있게 해 낼수 있는 것이 아니었다(공보처, 1993: 36). 대통령 특별담화도 밝히고 있듯이 국회에서 공개적인 논의를 통해 법률을 개정하자면 예상되는 혼란과 부작용이 너무 크고 대단하여 참다운 실명제의 의미와 실효성이 반감될 수밖에 없다는 것은 뻔한 일이었다.

따라서 김대통령은 그 시행을 사전에 예고하거나 누출된 경우에 일어날 수 있는 엄청난 경제적 혼란과 타격을 방지하기 위해 금융실명제의 준비과정을 절대 비밀로 유지토록 했고, 시행방법도 「대통령 긴급재정경계명령」의 방법을 택했다(공보처, 1993: 36). 사전 예고없이 긴급명령을 먼저 발표하여 실명제 실시에 들어가면서 국회의 승인을 받기로 했던 것이다.

금융실명제의 사전작업은 김대통령의 비밀지시를 받은 당시의 이경식부총리와 홍재성 재무장관이 K.D.I의 박사들과 재무부 실무진을 동원해 만들어낸 합작품이었다. 작업 멤버들은 직장이나 가족들에게까지도 해외에 출장가는 것으로 감쪽같이 둘러대고 모여서 작업을 하는 등 마치 첩보영화를 방불케하는 보안작전을 폈던 것 같다(조선일보, 1993. 8. 14).

IV. 금융실명제의 정착

이렇게 하여 전격적으로 실시된 실명제는, 그 후 1년동안 우리 경제가 그런대로 호전되고 있는 가운데 별 무리없이 자리를 잡아가고 있었다. 1년동안 실명확인 및 전환실적이 매우 양호했다. 실명예금의 실명확인율이 92.4%, 가명예금의 실명전환율이 98.0%였다. 그리고 차명예금의 실명전환도 3조5천억원에 달했다(재무부, 1994 : 89~97). 실명제 초기단계의 기반구축은 순조롭게 이루어졌던 것 같다.

당초 실명제가 실시되면, ‘증권시장이 붕괴될 것이다’, ‘부동산투기가 대단할 것이다’, ‘자금의 해외도피가 대폭 증가할 것이다’, ‘중소기업이 도산할 것이다’, ‘경기가 침체할 것이다’ 등의 대란설이 난무했었다. 그리하여 결국 한국경제는 몰락할 것이라는 비관론이 만만치 않았었다. 그러나 실시 결과 주가가 한때 폭락하고 자금 수급상의 불균형이 나타났고, 중소기업들이 자금란에 허덕이기는 했었다. 그러나 이런 부작용들은 일시적인 현상이었다. 정부도 처음부터 부작용에 대한 보완조치를 강구했었다. 자금의 해외도피, 부동산 투기 등에 큰 제동을 걸었고, 증권시장에 대해서는 특혜조치를 강구했으며, 중소기업에 대한 자금지원에도 특별조치를 마련했다. 또 그 후에 일어나는 부작용에 대해서도 자금추적조사 완화, 장기저리 채권발행, 자금공급에 의한 자금시장 안정등 후속보완조치들을 마련해 갔다. 이처럼 무리하지 않고 총격없이 우선 실명거래질서를 뿌리내리게 하겠다는 당국의 전략이 매우 주효했었던 것 같다(조선일보, 1994. 8. 4).

실명제 실시 전에 우려되었던 경기침체, 자금시장 및 증권시장 붕괴, 부동산투기 만연 등의 문제들이 그 후 어떻게했지를 잠깐 보기로 한다.

금융실명제가 실시되었던 1년간 우려했던 경기는 침체되지 않았었다. 오히려 실명제 실시 이후 거시지표상으로 나타난 경기상황은 상당히 고무적이었다. 국내경기는 실명제가 실시된 93년 하반기부터 서서히 회복단계로 진입하여 그 후 계속 풀렸다. 전반적인 시장금리는 실명제 전보다 하락한 수준이었다(조선일보, 1994. 2. 13).

자금시장의 경우를 보면, 자금시장에 대한 실명제의 충격은 예상보다 적었다. 자금사정이 여유를 보이고 금리도 계속 하락하여, 자금시장이 안정세를 보여주고 있었다. 통화당국이 돈을 대량으로 찍어 시중에 공급했기 때문이다. 한 때 22%까지 치솟았던 총통화 증가율은 93년 추석을 고비로 안정세로 돌아섰다. 실명제 실시 직후 급증했던 현금 선호경향도 가라앉아 1년 후에는 현금 통화비율이 평상이 수준으로 되돌아 갔다. 단 중소기업의 자금사정은 자금의 풍요속에서 좋지가 않았는데 이것은 사채시장이 위축되어 중소기업들의 금전조달창구가 막혔기 때문이라고 분석되고 있었다.

증권시장의 경우를 보면, 주식시장은 실명제의 악영향이 거의 없었으며 오히려 호재가 되었다는 견해들이 나올 정도였다. 종합주가지수가 실명제 실시 직후 며칠간 폭락했으나 곧

회복되었으며, 1994년 7월말 현재 주가지수는 실명제 실시직전보다 28%나 올라 있었다. 따라서 증권거래소의 당시 이사장(洪寅基)은 「정부가 실명제를 실시하면서도 주식투자 양도차익에는 당분간 과세하지 않기로 하는 등 정책적 배려를 한 덕분에 증시는 실명제가 실시됐는지도 모를 만큼 조용히 지나갔다」고 말하고 있었다(조선일보, 1994. 8. 3). 사실 정부는 주식의 양도차익 과세를 5년간 유예해 주었을 뿐만 아니라 실명으로 전환되지 않은 가명계좌라도 주식매매가 가능하도록 해주는 등 다른 금융상품에 비해 특혜에 가까운 여러 예외조항을 인정해 주면서까지 증권시장에 대해 관심을 보였었다(조선일보, 1994. 8. 18).

부동산 경우를 보면, 차·가명으로 들어있던 금융권 자금이 실명제 때문에 빠져나와 부동산시장에서 투기자금화할 것이라는 우려들이 컸었는데, 이 역시 빚나갔다. 정부가 부동산투기 방지시책을 전면적으로 가동했고, 실명제 실시 이후의 부동산거래는 모두 자금출처를 조사하겠다고 나섰고, 거의 전 국토를 토지허가거래구역으로 묶어놓는 극약처방을 했기 때문이다. 그래서 부동산시장은 오히려 얼어붙었다. 땅값은 계속 그 전년보다 떨어지는 하향세를 보였고, 집을 꼭 팔아야 하는 선의의 피해자들이 나올 수밖에 없었다(조선일보, 1994. 8. 3; 1993. 8. 14).

자금의 해외로의 이탈현상도 발견되지 않았다. 실명제로 소비가 증가했었지만 이 소비증가는 오히려 경기회복에 도움을 주었다는 역설적인 견해도 있었다.

이처럼 여러가지 우려들이 오히려 기우로 나타난 반면, 실명제는 잘 자리 잡아가고 있었을 뿐만 아니라 상당한 효과를 나타내고 있었다고 보여진다.

먼저 실명제 때문에 우리 경제가 오히려 건전한 바탕위에서 건전한 성장을 하고 있었다고 볼 수 있다. 실시후 1년간의 꾸준한 경제성장은 고무적이었으며 이것은 결코 우연이 아니라는 견해도 많았다. 당시 재무부의 한 국장(이정재 재무부정책국장)은 「실명제로 오히려 불확실성이 제거되 기업설비투자가 활발해지면서 경제성장이 본격적으로 회복되고 있다. 민간 소비는 증가추세지만 성장률을 밑돌고 있으며 물가도 농산물을 제외하고는 대체로 안정세를 유지하고 있다.」고 말하고 있었다(조선일보, 1994. 8. 3).

실명제는 지하금융의 산업자금화를 통해 경제정의를 실현하고 경기활성화에 기여했다는 것이 중평이었다. 기업인들이 수없이 뜯기던 정치자금 부담도 한결 가벼워졌다(조선일보, 1994. 2. 23). 1년동안 실명거래가 순조롭게 정착되어 경제뿐만 아니라 정치·경제·사회 등 각 분야의 비실명적 제도와 관행이 점차 개선되어 갔고, 실명거래관행은 조금씩 국민들의 생활 속에 자리잡기 시작했다. 실명제의 초기단계로서는 매우 성공적이라고 볼 수 있었다(조선일보, 1994. 8. 4).

각계의 반응들도 고무적이었다. 처음에는 불안했으나 은행문턱이 낮아지고 기업의 준조세가 사라지면서 기업경영환경이 변하고 있다는 중소기업자도 있었고, 개인생활에는 당장 큰 변화가 없으나 사회 전체의 분위기가 뒤흔치고 합리적인 방향으로 돌아서고 있다는 붕급생

활자의 소리도 있었다(국정신문, 1995. 1. 14).

세금, 상거래, 금융거래, 소비생활에서 변화가 일고 있었고 정치권과 사회전반의 인식이 서서히 전향적으로 바뀌고 있음을 모두가 피부로 느끼지 않을 수 없었다(국정신문, 1993. 10. 14). 정치개혁도 이 대여제가 시행되지 않았다면 생각도 해 볼 수 없는 일이었다. 이 제도를 바탕으로 정치개혁법이 만들어졌다.

총체적인 국력이나 경쟁력이 사회정의와 도덕성의 바탕에 의해서 크게 좌우된다고 볼 때 실명제는 무엇보다 우선해야 할(국정신문, 1993. 10. 14) 하나의 기본적인 제도였다. 나아가서 실명제의 제2단계인 종합과세제가 실시되어 차명예금이 없어진다면 실명제는 한층더 효과를 보일 전망이다. 당시 실명제가 점점 더 자리를 잡아가면서 거두고 있었고 또 거둘 것이 예상되었던 효과는 다음과 같은 것들이었다.

첫째, 과세당국의 힘이 미치지 못하는 지하경제가 제거될 것이 예상되었다. 또한 정경유착의 고리가 근절됨에 따라 공정한 경쟁질서가 뿌리내릴 수 있는 제도적 기반이 확립되었다(국정신문, 1993. 8. 19). 당시까지 우리 경제가 시장경제원칙에 입각한 경쟁원리를 확립하지 못하고 정경유착으로 얼룩져 왔던 것은 바로 비실명 금융거래를 통해 부패정치와 독점기업이 뒷거래를 할 수 있었기 때문이었다(공보처, 1993 : 42).

둘째, 기업 등이 비자금을 조성 운영하는 데도 치명적인 영향을 미쳐 뇌물이나 촌지, 커미션, 리베이트 등 각종 부정부패가 상당히 제거될 것으로 예상되었었다(조선일보, 1993. 8. 13).

셋째, 조세탈루를 방지하고 조세부담을 공정하게 할 수 있다(국정신문, 1993. 9. 2)고 생각되었었다. 그리하여 경제정의·경제윤리가 확립될 것으로 예상했다. 그간 계속 커져왔던 빈부격차(공보처, 1993 : 27)를 줄이고 분배의 정의와 사회적 도덕성이 확립된다고 믿었다.

넷째, 부패한 정치인과 기업인의 유착으로 인한 국가자원의 낭비와 정책결정의 왜곡 및 불공정성이 사라질 것이다(국정신문, 1993. 9. 2).

다섯째, 조세부담의 형평·소득분배의 개선은 국민 계층간의 화합 특히 노사간의 노력을 유발할 것이고, 이것은 또 근로의식을 고취시켜 기술개발과 품질개선이 이루어질 것이며, 그 결과 국제경쟁력이 강화될 것으로 예상되었었다(국정신문, 1993. 9. 2).

여섯째, 기업회계가 투명해지면서, 그간 공무원들에게 바치던 준조세를 위한 비자금 등 불필요한 경비가 줄어들 것이고 따라서 기업들이 로비대신 정상적인 기술개발에 주력할 것이므로 기업체질이 강화될 수 있다고 믿어졌다(조선일보, 1993. 8. 18 ; 공보처, 1993 : 35).

일곱째, 기업의 경영행태에도 많은 변화가 예상되었었는데, 실명제가 실시되면 비자금의 조성하고 운영이 어려워져 종전과 같이 대외 로비에 의한 기업간 경쟁풍토가 사라지고 대신 경영합리화, 품질개선, 가격경쟁 등을 중심으로 한 건전한 경쟁풍토가 조성될것으로 예상되었다(국정신문, 1993. 10. 21).

여덟째, 실명제는 관치금융, 할당금융, 밀실금융 등의 형태로 오랫동안 유지되어 왔던 한국의 금융질서를 근본적으로 변혁시킬 것으로(공보처, 1993 : 20) 예상되었었다. 그리하여 우리의 금융산업을 관주도에서 민간주도로, 타율에서 자율로, 밀실에서 공개시장으로 이끌어내고, 금융자산의 조달과 배분을 완전한 경쟁시장 원리로의 전환을 앞당길 것으로 믿었다(공보처, 1993 : 20-21).

그 결과 실명제는 경제윤리적 측면 못지않게 금융의 현대화와 효율화에도 기여할 수 있다(조선일보, 1993. 8. 13)고 믿었다.

아홉째, 실명제는 우리 경제를 양적 팽창전략에서 질적성장전략으로 전환시키는데 강력한 압력작용을 할 것이라고 예상되었었다. 양적 팽창전략시대에는 기업이 제품의 품질개선과 기술개발을 위해 투자하려고 하지 않았다. 왜냐하면, 관료나 정치인들을 상대로 로비를 해서 특혜금융과 독점적사업 인가를 얻어내는 것이 훨씬 유리했기 때문이다(공보처, 193 : 23).

V. 초기 금융실명제의 문제점

금융실명제가 대체로 잘 정착되기는 했지만 그러나 아직 해결해야 할 문제점이 몇가지 있었다. 첫째가 실명제 실시후 중소기업의 자금난이 더욱 심해졌다는 점이고, 둘째가 저축보다는 과소비 풍조가 강하게 일어났다는 점이며, 셋째 금융소득에 대한 종합과세제가 아직 실시되지 않고 있어 실명제의 효과가 만족스럽지 못했다는 점이었다(조선일보, 1994. 8. 3).

중소기업문제를 먼저 보면, 중소기업의 조업률은 상승하고 있었지만 사채 의존도가 높은 영세업체를 중심으로 부도업체가 계속 늘고 있어서, 만성적인 자금난을 어떻게 해결할 것인가 하는 점이 문제였다. 중소기업 전체자금중 사채비율은 중소기업 조사로도 23.2%, 사채비율이 40%나 되는 20인 이하의 영세업체는 그야말로 사할의 기로에 서 있었다(조선일보, 1993. 8. 14).

정부는 1조원 이상 지원자금을 방출한다고 했으나 사금융 의존도가 40%나 되는 영세 기업들은 담보와 신용부족으로 여전히 충분한 지원을 받지 못하고 있었다. 정부의 특별조치장구 등이 아쉬웠었다(조선일보, 1994. 8. 3).

과소비풍조는 실명제 이후 특히 두드러지고 있었다. 「쓰고 보자」는 이상소비심리가 확산되었으며 금융소득종합과세제 시행이 임박해지면 이런 현상은 더욱 심화될 것 같았다. 또 비실명으로 숨어있던 자금이 노출되면서 이들 자금이 단기투자처에 몰리는 「핫 머니」화, 부동산화 현상을 보이고 있었다. 이들 소비성 자금이나 부동산자금을 금융권으로 흡수하는 새로운 저축유인방안이 마련되어야 할 것 같았다(조선일보, 1994. 8. 3).

종합과세제의 경우, 재무부는 94년에 소득세법을 고쳐 금융소득종합과세제도를 도입한

뒤, 96년부터 시행할 방침으로 있었다. 그렇다면 97년 5월의 종합소득신고때부터는 금융소득, 부동산소득, 근로소득 등이 모두 합산되어 소득규모에 따라 누진세율이 적용되게 된다(조선일보, 1994. 8. 3). 사실 종합과세제도가 시행되기 전까지의 실명제는 본격적인 실명제가 아닌 단지 실명거래에 주안점을 둔 1단계 형태의 실명제였다. 금융소득 즉 이자·배당소득에 대한 종합과세가 차질없이 실시되어야만, 경제정의의 실현과 국민경제의 건전한 발전이라는 본래 의미의 금융실명제가 사실상 완결된다고 볼 수 있다. 왜냐하면 종합과세제가 실시되지 않는 한 차명예금은 항상 실명이 아닌 차명계좌로 남아 있을 것이기 때문이다. 자기가 세금을 물지 않는 한 자기의 이름을 친지에게 빌려줄 수 있는 것이다. 따라서 25조원 이상의 차명예금은 실명제 실시에도 불구하고, 실명인 것처럼 위장한채 그대로 차명형태로 남아있었다고 분석되었다. 또 가명예금의 변칙「차명전환」도 성행하고 있었다는 것이다. 가명예금을 가진 예금주가 자기이름 아닌 다른 사람이나 법인 이름을 빌려 실명전환하는 방식이다. 정확하게 말하면 실명전환이 아니라 「차명전환」이다. 당시 금융계에선 이를 「실명차명」이라고 불렀다는 것이다(조선일보, 1993. 10. 8)

당시 금융기관의 실명화율은 98~99%에 달하고 있었지만 형식상 실명으로 돼있는 예금 계좌중에서도 5~10%는 남의 이름을 빌린 차명예금에 해당되는 것으로 추정되고 있었다. 이같은 차명예금은 거래의 실명화만 선언한 그 때의 「8·12 금융거래실명화조치」에서는 일단 비켜나 있었지만, 2단계 조치인 종합과세가 이루어지면 이 차명예금도 실명형태로 변환을 하지 않을 수 없게 되어 있었다. 따라서 정부는 하루바삐 세무행정을 전산화하여 금융소득에 대한 종합과세제를 차질없이 시행해야 한다는 요구들이 매우 강했었다.

Ⅵ. 실명제가 정치개혁법 탄생에 미친 영향

1. 음성적 정치자금의 봉쇄

한국적인 상황에서 실명제가 정치에 미치는 영향은 대단한 것이다. 우선 기업들이 비자금을 형성할 수 없게 되어 정치쪽 즉, 정치인들이나 정당에 돈을 대줄 수 없게 된다. 그렇게 되면 정치쪽으로부터 나오던 반대급부 즉 이권과 특혜 등도 끊어지게 된다. 다시말해서 정경유착이 끊어지게 된다는 것이다.

실명제가 아니더라도 여당 총재인 김영삼 대통령은 이미 취임초에 개인이나 기업체 등 MR 누구로부터도 일에 돈을 받지 않겠다고 하여 어둠속의 공생관계의 단절을 선언했었다. 그러나 이것은 어디까지나 김대통령의 의지의 산물이었다. 사람이 바뀌면 얼마든지 옛날로 돌아갈 수 있다. 그러나 실명제는 이를 제도적으로 봉쇄하고 있는 것이다. 이것이 실명제가

지니고 있는 중요한 의미이다.

정치쪽으로 돈이 들어오지 않는다면 이제 정치는 어떻게 해야 할 것인가? 돈없는 정치를 할 수밖에 없다. 즉 돈이 안드는 정치이다. 이렇게 금융실명제는 시작하자마자 돈안드는 정치의 불가피성을 예고해 주고 있었다. 또 돈이 안드는 정치는 깨끗한 정치이기 때문에 정치개혁의 불가피성도 예고해 주고 있었다 하겠다. 여야 정치인들이 전격적인 금융실명제 실시를 보고 「정치권에도 혁명적 변화가 일어난다.」고 말하면서, 의원과 정당의 정치자금, 정당의 운영, 정치행태 등 정치문화 전반에 걸쳐 근본적이고 구조적인 지각변동을 수반하리라고 관측했던(조선일보, 1993. 8. 14) 것도 이 때문이었다.

또 이 금융실명제는 보다 작은 관점에서 볼 때는 정치자금마저도 빼앗아 갔다고 볼 수 있다. 즉 그동안 어느 누구도 모르는 돈을 각종 금융기관에 맡겨 증식시키면서 필요할 때 꺼내 쓰던 의원들은 일거에 돈이 묶여버렸다. 찾고 싶어도 찾을 수가 없게 된 것이다. 「사실은 내 돈이요.」라고 밝힐 경우, 신정부 아래서의 의원 재산등록 당시 성실신고의무를 위반하고 은닉재산을 두었다는 죄목으로 공직자윤리법에 따라 처벌을 받게 되어 있었다. 도덕적 비난은 오히려 그 다음이다. 아까워서 정치를 포기하고서라도 찾겠다고 나서면 국세청이나 수사기관에서 찾아 올 것이 뻔했다. 자금추적 즉, 탈세나 뇌물여부를 조사하기 위해서다(조선일보, 1993. 8. 17).

정치인들은 겉으로는 여론 때문에 실명제를 환영하지 않을 수 없었지만 안으로는 「속았이」를 하고 있었다고 한다. 민자당(당시의 여당)의 한 의원은 「실명제로 사실 가장 큰 타격을 받는 것은 정치권일 것이다. 의원들이 드러내놓고 말을 하고 있지는 않지만 꿈꿨고 있는 것 같다.」고 분위기를 말했다(조선일보, 1993. 8. 15). 돈이 별로 없는 초선의원이나 개혁을 부르짖는 일부 여야의원들은 실제로 「근원적인 정치개혁을 할 기회가 왔다」면서 박수를 치기도 했다. 그러나 그들은 일부에 불과하고 오히려 많은 의원들이 매우 곤혹스러워하고 있었다. 차명예금으로 위험을 감수하고라도 돈찾기를 시도하느냐 아니면 아예 깨끗이 포기하느냐를 놓고 고민하는 여야의원들이 1백여명에 달했다고들 했었다. 당시의 야당인 민주당 의원들은 대체로 걱정을 하지 않는 분위기였지만, 이 민주당에도 돈많은 의원들이 있었다. 실명제 자체에 대해 부정적인 견해를 보였던 이들은 「재산공개 때 재주껏 줄인 사람들이 많을텐데 큰일났다.」고 고민을 했다(조선일보, 1993. 8. 15). 이처럼 여야의원들은 실명제로 인해 가지고 있던 정치자금마저도 잃게 되었던 것이다.

또 이 금융실명제는 야당의 중요한 정치자금 줄 하나도 막아버렸다. 그간 정치자금 면에서 여당에 비해 매우 약세였던 야당은 전국국회의원 자리를 놓고 돈을 받았으며 한자리에 현금으로 수십억원까지(조선일보, 1993. 8. 15) 갔었다. 14대 국회 때만해도 1인당 30억원의 정치자금을 기탁하고 의원직을 얻을 수 있었다. 그러나 정치자금법상의 규정과는 별개로 실명제에 따른 자금출처 등의 문제를 감안할 때 그 길이 사실상 막혔던 것이다(조선일보, 1993. 8. 14).

야당은 실명제 때문에 이 큰 돈방석을 놓친 셈이 되었다. 위에서 보아 온 바와 같이 금융실명제는 여야의 정치자금줄을 막아버렸다. 그럼에도 불구하고 여야가 과거처럼 계속 정치자금을 써야 한다면 정치는 불가능해지는 것이다. 국회의원들의 정치자금 조달 방식에는 두 가지가 있었다. 그 하나는 후원회를 통하는 양성적 방식이고 그 둘은 각종 이권개입이나 입법 등과 관련한 음성적 방식이다. 그 중 뒤의 것이 실명제에 의해 차단되었던 것이다. 그런데 이당시 후원회를 통한 의원 개인의 연간 정치자금 조달 허용액은 1억원이었고 선거가 있을 경우에는 1억원의 추가 모금이 가능했다. 따라서 선거가 없는 해의 정치자금 한도액은 의원 세비(경비제외 월 370만원선)를 모두 포함하더라도 1억5천만원 안팎에 불과했다. 그러나 이 액수로는 한 의원의 정치활동이 불가능했다. 단적인 예로 193년 1월 민주당 초선의원 12인이 공개한 월평균 정치비용이 1,310만원이었다. 여당의원, 또는 다선이나 계보의원을 거느린 중진의원들의 경우는 「천문학적」 숫자로 올라간다. 1991년 서울출신 민주당의 한 중진급 의원은 법원에 제출한 자료를 통해 월평균 5천만원을 지출했다고 밝힌 바 있었다. 원외위원장은 더했다(조선일보, 1993. 8. 14).

2. 정치권의 정치개혁을 향한 자구노력 촉진

정치자금은 계속 필요한데 자금줄은 실명제로 인해 막히고 말았다. 여기서 정치인들이나 정당들의 자구책, 자구노력이 나올 수밖에 없게 되었던 것이다. 그러면 자구책으로는 어떤 것들이 있었을까?

첫째로 제일 먼저 생각할 수 있었던 것은 제도적인 것으로 세비인상, 정치자금 모금한도액의 상향조정, 후원회의 확대, 정당들에 대한 국고보조금의 인상 등을 통하여 살림살이를 해나가는 방법이었다. 이 방법은 자중에 정치개혁입법중 정치자금법 개정으로 빛을 보게 된다.

둘째 방법은 의원 개개인이 자기 정치경비를 줄여가는 일이었다. 민자당의 한 의원은 한달 경비 3천여만원을 두달사이에 1천만원미만으로 줄였다고 했다. 다른 의원들의 정치생활도 실명제 이전과는 많이 달라지고 있었다 한다(조선일보, 1993. 10. 13).

세번째 방법은 정당의 조직과 운영을 근본적으로 개혁하는 방법이었다. 유례없이 비대했던 사무조직을 축소시키고 지구당을 폐지하는 등 정당의 군살을 빼서 정당운영비를 줄이는 일이었다. 민자당 사무총장은 실명제 실시후 이 방향으로 구상(조선일보, 1993. 8. 15)을 하고 있었다. 민자당은 김대통령 집권초기에 김대통령이 아무에게도 돈을 받지 않겠다고 선언했을 때 이미 한번 크게 감원을 했었다. 그리고 민자당은 당비모금을 통한 당운영도 고려하는 것 같았다. 그리하여 정당운영방식에도 큰 변혁이 올 수 밖에 없었다. 지금까지 정당들은 주로 음성자금을 잘 끌어모으는 정치인과 당료들이 당의 실권자로 행세해 왔고, 그러한 정치인의 주변에 정치꾼들이 모여들어 금권정치와 계파정치가 자행되어 왔었다. 금융실명제는 그러한 낡은 정치의

돈줄을 끊음으로써 정치인들이 스스로의 능력과 정책개발을 통해 깨끗한 정치를 펼칠 수 있는 상황을 만들었다고 볼 수 있었다(공보처, 1993 : 32~33).

3. 선거비용 축소 촉진

정당이나 의원들의 정치자금중 가장 큰 부분이 선거비용이었는데, 지난날의 선거비용은 천문학적 숫자의 돈이었다. 그러나 선거관리위원회는 이것을 규제할 수도 없었다. 정치자금법이나 선거법의 선거비용 규제조항은 죽은 법, 즉 형식적인 법에 불과했기 때문이다. 선관위로서는 그동안 각 당과 후보측의 회계보고서가 거짓인줄 뻔히 알면서도 묵과할 수밖에 없었다. 유권자들은 몇천억원으로 알고 있는데 각 후보측은 몇백억원만 썼다고 신고했을 때 선관위의 입장이 얼마나 난처했는지 짐작이 가고도 남는다. 그러한 선관위 직원들의 심리적 중압감을 일거에 해소해준 것이 바로 실명제였다. 선관위는 이 실명제에서 힘을 얻어 선거법, 정치자금법, 정당법 등의 개정안을 민자당 개정안보다 먼저 의회에 내놓았었다.

선관위가 심사하는 정치비용에는 두가지가 있다. 하나는 평상시의 정치자금이고, 다른 하나는 선거비용이다. 평상시의 정치자금에 대해서는 매년 연초 각 당과 후원회로부터 그 재산과 수입 및 지출내역에 관해 보고를 받아왔다. 선관위는 당시까지 이 부분에 대해서는 단 한 건의 조치를 취한 것이 없다. 당비, 인건비, 조직활동비 등 고작 20여개 정도의 항목으로 돼 있는 소정의 보고서 양식에 총액만 적혀있을 뿐 아무런 증빙서류도 없기 때문에 진실 여부를 확인할 길이 없었던 것이다.

선거비용 부분도 사정은 비슷했다. 91년 지방의회선거 이후 몇차례 조치를 취하기는 했으나 대부분 경고, 주의 등 경미한 것에 그쳤었다. 14대 총선과 14대 대선 때는 영수증 미구비 등 보고서상의 위반사례만 각각 1천건 이상씩 적발했으나 모두 경고와 주의조치를 내렸을 뿐이었다. 선거판 전체가 썩어 있는데 서류상의 사소한 잘못을 놓고 경중을 가려 의법처리한다는 것은 형평에 맞지 않다고 본 것이다(조선일보, 1993. 8. 23).

그러나 이 천문학적 숫자의 선거비용을 의원들이나 정당이 이제 더 이상 지출할 수 없게 되었다. 실명제 때문에 음성적 정치자금이 들어오지 않기 때문이다. 따라서 정치권이 선거비용을 줄이는 일은 매우 중요했다. 그러나 또 바로 이 실명제가 실시되기 때문에 정치권이 줄이는 방법을 강구하지 않다고 줄게 되어 있었다. 위에서 보았듯이 실명제는 돈을 들어오지도 못하게 할 뿐만 아니라 돈이 있다 하더라도 쓰지도 못하게 하고 있었기 때문이다.

오랫동안 정치판과 선거판을 오염시켰던 음성자금은 실명제로 인해 그 대부분이 백일하에 노출되게 되었고 반면에 오랫동안 사문화 되었던 정치자금법과 선거법을 다 살려냈다는 결과가 된다. 이리하여 실명제는 선거풍토에 일대변혁을 가져오게 했다. 실명제는 선거전의 양상을 바꾸어 놓았다. 즉 돈이 있으면 마구 쓰고 없으면 못쓰는 양상에서 돈이 있어도 적법치

않으면 못쓰는 양상에서의 변화가 그것이다. 결국 「페어플레이」를 가능하게 하고 정치엘리트 충원방식에도 긍정적 영향을 줄 것으로 기대되었다.

자금 동원력을 공천기준으로 삼던 관행이나 전국구 현금을 내고 의원배지를 달던 구태는 사라질 운명이었다. 특히 지난날 대선 등에서 보여졌던 천문학적 규모의 자금살포는 불가능해졌다. 기업이 돈을 줄 수도 정당이 이를 받아 뿌릴 수도 없게 되었다(조선일보, 1993. 8. 14). 설사 거액의 선거자금을 마련할 수 있을지라도 그 출처와 지출내역이 쉽사리 포착되므로, 과거처럼 어수선했던 과열선거를 통해 당선된다 해도 선거법 위반으로 당선무효나 형사처벌을 피하기 어렵게 되었다(공보처, 1993 : 33).

예를 들어 어떤 의원이 총선에 대비해 꾸준히 모아둔 비자금에 있다하더라도 쓰기가 매우 어렵게 됐다. 가명계좌로 돈을 입금했다라도 실제 선거에서 뿌리려면 실명으로 찾아야 한다. 차명인출을 해도 5천만원이 넘으면 국제청이 자금출처 조사에 나서게 되어 있어 「횡액」을 당할 수 있다. 이미 재산을 등록한 현직의원이라면 선거가 문제가 아니라 형사처벌될 위험마저 있는(조선일보, 1993. 8. 14) 상황이었다.

돈을 못쓰면 조직선거는 불가능해진다. 특히 여당의 경우 반책을 포함할 경우 지구당별로 2천~3천명에 달하는 공조직운동원들의 가동은 엄두도 낼 수 없게 된 것이다. 「30당 20락」 운운하던 선거용어는 옛말이 되고 말 수 밖에 없었다(조선일보, 1993. 8. 14).

4. 정치개혁법 탄생의 모태

위에서 보았듯이 정치인들이나 정당들의 입장에서 볼 때 실명제 때문에 돈이 들어오지도 않고 또 설혹 돈이 있다하여도 마음놓고 쓸 수도 없게 되었다. 상황이 이러했기 때문에 이제 돈 안드는 정치를 할 수 밖에 없었고 여야 정치인들은 스스로 이 「돈 안드는 정치」에 관심을 갖기 시작했던 것이다. 다시말해서 정치개혁이 필요하게 되었고 그들은 이 정치개혁에 관심을 갖기 시작했던 것이다. 이처럼 금융실명제는 전격적인 실시가 가져올 변화에 적응하기 위해 돈 안드는 방향으로의 획기적인 정당 운영 개선방안을 검토할 듯이 있음을 표명했다. 황사무총장은 기자회견을 갖고, 「실명제로 음성적 정치자금이 완전히 차단되는 만큼 선거가 공명제로 실시되고, 정치자금법도 지구당 운영 등에 구애받지 않도록 고쳐야 할 것이다. 당 차원에서 종합적인 정치관련 제도 및 법개정방안을 마련하겠다. 일본처럼 후원회가 지역구 행사를 주관하고 지구당을 없애는 문제도 검토되어야 한다. 여야 구별없이 선거자금 등에 구애받지 않고 누가 집권해도 상관없도록 정치권이 변모해야 한다. 맑은 정치가 되고 여야 의원간에 큰 차이가 없어지면 사생결단식의 대결도 사라지고 정치풍토가 한결 개선될 것이다」라고 말했다(조선일보, 1993, 8. 15).

야당도 물론 같은 생각들이었다. 이와 같이 여야간에는 실명제 때문에 정치개혁을 불가피

하게 받아들일 수 밖에 없다는 분위가 싹트고 있었고, 이러한 분위기를 바탕으로 하여 김대통령의 정치개혁 의지가 일단 뜻을 이루게 되었던 것이다. 김대통령이 실명제부터 실시하고 그 다음에 정치개혁입법을 성사시키는 수순을 밟는 데는 그만한 이유가 있었던 것 같다. 김대통령은 스스로 금융실명제는 경제개혁 뿐만 아니라 정치개혁을 위한 것이라고 말했었다. 이처럼 금융실명제는 김영삼정부의 정치개혁에 절대적인 영향을 미쳤던 것이다. 다시말해서 만약 실명제만 실시되었고 정치개혁입법은 없었다면 그래도 상당한 정치개혁이 가능했을 것이나, 반면에 실명제가 없이 정치개혁입법만 행해졌다면 그러한 입법은 무용지물이 되고 말았을 것이다.

이렇게 볼 때 금융실명제는 확실히 김영삼 정부의 정체개혁입법의 모태였음을 알 수 있다. 정치개혁이란 김영삼정부가 1993년 8월 12일 금융실명제를 실시한 후 잇달아 이듬해인 1994년 3월 4일에 제정한 정치개혁을 위한 법을 말한다. 김영삼정부는 이 법을 기초로 하여 정치개혁 작업에 들어갔었다. 이 법은 공직선거 및 선거부정 방지법(통합선거법), 정치자금법이 주가 되고 여기에 또 자치법이 병립하는 3법을 말하며, 이 법들의 내용의 골자는 돈 안 드는 정치, 깨끗한 정치를 이룩하자는 것이었다. 한국의 정치문화 전반을 고쳐놓겠다는 야심에 찬 법들이었음은 부인할 수 없다 하겠다. 다시말해서 김영삼정부는 정치개혁법을 만들고 이 법을 중심으로 정치개혁을 이룩하려고 시도했었고, 그 후 시간이 흐름에 따라 이 정치개혁 노력에 대한 평가가 어떻게 나타났던 간에, 당시 금융실명제가 김영삼정부의 정치개혁법 및 정치개혁작업에 바탕이 되었다는 사실은 아무도 부인할 수가 없을 것이다.

VII. 결 론

금융비실명제의 법적인 인정은 여러 면에서 많은 병폐를 유발시켰고, 따라서 정치, 경제, 사회적인 발전에 걸림돌이 되어 왔었다. 그러나 김영삼정부에 와서 드디어 금융실명제가 실시됨으로서 이 걸림돌은 제거되었다. 이 금융실명제는 약간의 부작용도 있었지만 비교적 잘 정착해 갔다.

그리하여 특히 정치분야에서는 위에서 분석되었듯이, 이 실명제가 김영삼정부의 정치개혁 작업의 바탕이 되는 정치개혁법을 탄생시키는데 지대한 영향을 행사했던 것이다. 다시말해서 정치개혁법의 모태의 구실을 했던 것이다.

실명제 실시후 3년만에 금융종합소득세제도 실시되어 실명제가 보강되었지만, 시간이 흐름에 따라 실명제의 부작용에 대한 비판도 많았다. 즉 현금거래가 성행하게 되었다든지, 사채시장 규모가 아직도 크다든지, 과소비가 성행한다든지, 서민경제가 경색 경향을 나타낸다는 등이 그것들이다. 그러나 이러한 비판들도 실명제의 보완이나 완화를 논하지 실명제 실시

그 자체의 의의는 부정하지 못하는 것 같다.

다른 한편 정치개혁에 대해서도 많은 비판들이 있었다. 정치개혁 그 자체가 지니고 있는 문제점으로 현실성이 없다는 점이 지적되기도 하였다. 그리고 정치개혁작업도 기대했던 성과를 거두지 못하고 어느면에서는 오히려 후퇴하는 경향마저 보인다는 견해들도 있었다. 그러나 금융실명제 실시 이후의 금융실명제의 효과가 어떻게 되었던지, 또 그 이후의 정치개혁의 성과가 어떻게 되었던지 간에, 위에서 분석되었듯이 초기의 실명제가 정치개혁법 탄생에 지대한 영향을 미쳤던 것은 아무도 부인할 수 없는 일임이 확실하다. 그리고 이것이 본 논문의 초점이며 또 결론이다.

참 고 문 헌

공보처(1993), 「국민이 완성하는 금융실명제」(팜프렛).

「국정신문」(1993), 10. 14.

_____ (1993), 8. 19.

_____ (1993), 9. 2.

_____ (1993), 10. 21.

안동섭(1993), 「금융실명제 해설」, 서울 : 청림출판.

윤원배(1993), (공저)「금융실명제」, 서울 : 비봉출판사.

재무부(1994), 「금융실명제 실시 1주년 백서」

재정경제원(1996), 「금융실명제 3년의 성과와 과제」.

「조선일보」(1993), '8·12초치 뒷얘기들', 8. 14.

_____ (1994), 사설, '실명제 1년', 8. 4.

_____ (1994), 2. 13.

_____ (1994), 8. 19. '실명제 1년', 8. 3

_____ (1993), 8. 18.

_____ (1993), 8. 13.

_____ (1993), 10. 8.

_____ (1993), 8. 17.

_____ (1993), 8. 15.

_____ (1993), 10. 13.

_____ (1993), 8. 23.

한국논단(1996), 「한국논단」, 서울, 9월호, 통권 제85호.