季刊 1979年 3月 13日 登錄
登錄番號 바－565

제10권 제4호 1988 겨울

韓國開發研究

·租稅誘因과 우리나라 法人企業의 財務構造 郭 泰 元

·암스텔담銀行의 스미스金融理論上의 意義와 世界通貨制度 改善方向에 대한 示唆 左 承 喜

·우리나라 獨占公企業의 成長要因分析 —韓國電力公社와 韓國電氣通信公社를 中心으로— 宋 大 熙 宋 明 姬

·택시産業에 대한 政府規制의 改善方案 —서울特別市를 中心으로— 金 鍾 奭

·西獨 및 日本의 醫療保險制度가 주는 教訓 權 純 源 鮮于 憙

·中産層 住居生活安定을 위한 政策方案 研究 金 寬 永

「韓國石炭産業의 現況과 構造改善方案」 論評 全 永 瑞 應答 金 址 鴻

KDI

韓國開發研究院

季刊 韓國開發研究

제 10 권 제 4 호 1988 겨울

租稅誘因과 우리나라 法人企業의 財務構造 ··郭 泰 元··· 3

암스텔담銀行의 스미스金融理論上의 意義와
世界通貨制度 改善方向에 대한 示唆 ·····左 承 喜··· 19

우리나라 獨占公企業의 成長要因分析
－韓國電力公社와 韓國電氣通信公社를 中心으로 宋 大 熙, 宋 明 姬··· 39

택시産業에 대한 政府規制의 改善方案
－서울特別市를 中心으로·····金 鍾 爽··· 61

西獨 및 日本의 醫療保險制度가 주는 敎訓···權 純 源, 鮮于 悳··· 83

中産層 住居生活安定을 위한 政策方案 硏究 金 寬 永···115

「韓國石炭産業의 現況과 構造改善方案」··論評 全 永 瑞, 應答 金 址 鴻···133

編 輯 陣

委員長 兪 正 鎬
幹 事 李 元 暎
委 員 姜 文 秀 朴 泰 鎬
沈 相 達
編 輯 申 東 祚

編輯問議：編輯委員會(960-0084)
購讀問議：發刊資料相談室(960-3283)

論評 및 書評 寄稿案內

本 季刊誌는 本誌에 發表된 論文과 本院에서 發刊되는 研究叢書 및 其他報告書에 대한 院內外 專門家들의 論評 혹은 書評을 揭載하고 있읍니다.

研究主題 및 그 內容과 관련되는 研究方法論 혹은 國家政策上의 爭點을 表出시켜 向後의 研究課題와 政策方向 設定에 寄與하고, 아울러 實質的이고 建設的인 批判과 討論의 習慣을 造成하자는 것이 그 趣旨입니다. 이를 諒知하시어 아래와 같은 要領에 의하여 虛心坦懷한 所感과 批評을 寄稿하여 주시면 감사하겠읍니다.

첫째, 길이는 200字 原稿紙 基準 30枚 內外로 限定하되 原稿紙에 淨書하여 보내주시기 바랍니다.

둘째, 論評은 該當論文에 담긴 誤謬 혹은 爭點을 內容으로 하여 가급적 論文이 發刊된 후 3個月 以內로, 書評은 該當報告書의 主要內容 紹介, 寄與度 및 問題點 評價, 그리고 向後 研究課題 提示를 內容으로 하되 原則的으로 報告書가 發刊된 후 6個月 以內로 作成하여 주시기 바랍니다.

세째, 原稿는 郵便 혹은 人便으로 『韓國開發研究』編輯委員長에게 提出하여 주시기 바랍니다.

寄稿된 論評과 書評은 本院 所定의 審査節次를 거치도록 되어 있읍니다. 論評은 該當論文 執筆者의 應答과 함께 揭載하겠읍니다. 채택된 原稿는 稿料를 支給합니다.

租稅誘因과 우리나라 法人企業의 財務構造

郭 泰 元

法人企業의 負債依存的 財源調達行態가 稅制와 관련이 있다는 것은 周知의 사실이다. 따라서 企業의 財務構造改善을 위한 方案으로서 租稅誘因이 거론되는 것은 매우 당연하다. 本稿는 이러한 政策論議에 實證的인 바탕을 마련해 주기 위해서 과거의 關聯稅制變動이 企業財務構造變動과 어떠한 관계를 가지고 있는가를 究明하려는 시도이다. 이와 같은 시도가 전에도 있었으나 本稿에서는 관련된 租稅誘因의 歷史的 變動을 보다 정확하게 定量化하려고 노력하였다는 점이 새롭다고 할 것이다. 實證分析의 결과 개선된 租稅關聯變數는 우리나라 기업의 財務行態를 보다 잘 설명하는 것으로 나타났으며 財務構造改善을 위한 과거의 租稅政策 努力이 有效했다는 주장을 뒷받침한다.

I. 序 論

法人企業財務構造의 問題는 새로운 것이 아니다. 우리나라 法人企業의 財務構造가 다른 나라에 비해 특히 취약하다는 것과 이로 인해 여러가지 問題가 제기되고 있다는 점은 주지의 사실이다[1]. 예를 들면 法人企業의 과도한 위험부담행위로 인해 經濟全體의 金融的 危險이 높아져서 高金利 現象이나 자원배분의 歪曲을 가져올 수 있다. 또 소수인에 의해서 운영되는 一個企業이 自己資本의 몇배에 달하는 經濟力을 支配하는 현상이 나타나며 이의 倫理性問題가 提起된다. 이러한 問題의 原因에는 여러가지가 있겠으나 法人稅制度에 의한 資金調達行態의 歪曲이 초점이 되고 있으므로 이 問題를 해결하기 위한 方案으로 주로 거론되는 것은 租稅制度의 改編을 통하여 外部資金 調達費用과 自己資本 調達費用의 격차를 줄여주는 것이라고 말할 수 있다.

本稿는 法人企業의 財務構造 改善을 위한 租稅政策의 有效性을 實證的으로 검증함을 目

筆者： 本院 硏究委員

* 草稿를 읽고 여러가지 유익한 助言을 준 本院의 李永琪박사와 자료수집 및 원고정리에 노고가 컸던 盧相煥연구원, 韓珍淑연구조원에게 깊이 감사한다.

1) 李永琪(1985) 참조.

的으로 한다. 우리나라의 자료를 이용하여 기업재무행태의 實證的 分析을 시도한 硏究들이 있으나[2] 한결같이 租稅誘因과 관련된 여러가지 變數들을 정확하게 포함시키지 않고 있기 때문에 稅制變動에 따른 法人企業의 財務行態를 정확히 評價할 수 있는 결과는 제시하지 못하고 있다. 요컨대 本稿는 이러한 점을 보완하기 위한 것이다. 法人企業의 財務行態에 영향을 줄 수 있는 稅制와 관련된 여러가지 變數를 보다 명시적으로 모형에 도입하고 그 과거의 變動을 가능한 한 정확하게 實證分析에 반영함으로써 稅制上 誘因과 法人企業의 資本調達 行態의 관계를 보다 명확하게 究明하고 企業財務構造改善을 위한 租稅政策의 기초자료를 얻고자 하는 것이다.

먼저 財務構造決定模型을 設定한다. 本稿에서의 接近이 이론적으로는 새로운 것이 없다고 할 수 있으나 1961년부터 현재까지의 여러가지 稅制上 특징을 가능한 한 정확하게 반영시키고 있다는 점을 특기할 수 있다. 또 개인의 배당소득세율 등이 株主의 限界所得稅率에 따라 달라진다는 점 때문에 實證分析에서 어려움을 겪게 되는데 大株主의 稅後所得 極大化 假說을 명시적으로 채택함으로써 이 문제를 단순화하였다. 과거 우리나라 大企業의 行態를 볼 때 소유와 경영이 확연히 분리되지 않은 경향이 강하고 대주주의 지배권이 위협받을 만큼 株式分散이 이루어진 경우가 많지 않기 때문에 기업행태는 大株主의 利潤을 극대화한다는 동기에 의해서 설명될 수 있다는 가설이 설득력이 있다고 생각된다. 다음 Ⅲ章에서는 앞章의 모형에 따라 기업의 資本費用調達과 여러가지 變數의 과거 時系列資料를 계산하고 이를 이용하여 몇가지 回歸分析을 시도하였다. 마지막으로 Ⅳ章에서 本 硏究의 간단한 결론을 정리하였다.

Ⅱ. 財務構造決定模型

1. 模型의 槪要

企業의 貯蓄行態 즉 配當支給이나 社內留保 등과 관련된 행태는 本稿에서는 論議하지 않기로 한다[3]. 內部留保問題를 論外로 하면 기업의 재원조달문제는 外部借入과 株式發行 중의 선택문제로 단순화된다. 부가하여 앞章에서 간단히 설명한 이유로 大株主 稅後所得 極大化 假說을 도입하면 문제는 좀더 다루기 쉬워진다. 이른바 法人稅와 配當所得稅의 二重課稅問題와 法人의 支給利子에 대한 法人稅非課稅 때문에 자본시장이 잘 발달되어 있다고 해도 두가지 資本調達方法간의 비용에 차이가 생기게 된다. 그러나 두가지 자본조달방법이 大株主의 稅後所得에 미치는 영향이 다르다고 해도 兩者擇一式의 선택은 이루어지지 않는다[4]. 현실적으로 자본조달과 관련된 직접적인 비용의 차이뿐 아니라 자본조달방법 선택의 결과로 야기되는 기업의 財務構造變動이 자본비용에 미치는 간접적인 영향까지를 감안해야 하기 때문이다. 負債比率이 높아질수록 부채의 危險度가 증가하므로 특정기업이 市場에서 借

2) 崔洸 · 河泰亨(1984), 南相祐(1984) 등.
3) 配當이 불리하게 되어 있는 制度下에서 왜 기업이 配當을 하는가를 설명하는 여러가지 가설들이 있으나 一般的으로 받아들여지는 理論은 아직 없다고 할 수 있다. Auerbach(1979), Feldstein (1970), Feldstein and Green(1983) 등 참조.
4) Modigliani and Miller(1958), Gordon and Malkiel(1981), 尹建永(1986) 등 참조.

入할 수 있는 金利가 높아질 수 있다. 또 부채비율이 높아질수록 그 기업의 資金梗塞이나 나아가서 倒産이 發生할 확률이 높아지게 되며 이러한 상태가 발생하게 될 때 기업과 대주주에게 미치는 직·간접의 손실은 매우 중요한 것이 될 수 있다. 주식회사의 有限責任制度下에서도 파산한 企業家가 입게 되는 심리적 타격이나 개인적 신용상의 손실 등 무형의 손실은 매우 중요한 것으로 인식되고 있다. 이런 이유들 때문에 借入資本의 限界費用은 負債比率이 높아짐에 따라 높아진다고 보는 것이다.

그러므로 法人企業의 자본조달 행태는 借入과 株式發行을 통한 조달이 대주주의 稅後所得에 직접 기여하는 정도의 차이와 負債比率 그 자체에 의해서 결정된다고 말할 수 있다. 좀더 구체적으로 말하면 借入에 의한 資本調達의 직접적인 利點(稅制 등에 따른)이 負債比率上昇에 의한 負債危險費用의 증가와 상쇄되는 점에서 기업의 最適財務構造가 결정된다.

이상의 論議를 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 부채의 위험 때문에 생기는 비용을 나타내는 함수를 다음과 같이 표시한다.

$$C=C(D/E,\ S) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(1)$$

여기서 D/E는 부채비율을 나타내고 S는 부채위험의 비용곡선을 移動(shift)시키는 변수이다. 예컨대 정부의 부실기업처리 태도 등이 여기에 해당되며 南相祐(1984)에서의 金利補助的 借入의 비중을 나타내는 변수도 여기에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 이 함수는 D/E에 관해서 2次微分 가능하며 1次偏導函數가 單純增加函數라고 가정한다.

한편 大株主가 自己資金 한 단위로 自己株式을 취득할 경우 얻을 수 있는 稅後收益率을 r_e라고 하고, 동일한 금액을 競爭的 金融市場에서 運用하면서 자기회사의 資金需要充足을 위해서는 市場에서 같은 금액을 借入할 경우의 稅後收益率을 r_b라고 하면 r_b-r_e는 負債(D)를 한 단위 증가시킬 때 생기는 限界利益이라고 할 수 있으므로 最適財務構造는 다음과 같은 관계로 나타낼 수 있다.

$$r_b-r_e=C'(D/E^*, S)(1/E) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots(2)$$

여기서 D/E^*는 最適負債比率을 나타내며 C'는 C함수를 D/E에 관해서 편미분한 것으로 負債比率을 한 단위 증가시킬 때 발생하는 限界費用을 나타낸다. E는 자기자본을 나타낸다.

위에서 C'는 D/E에 관하여 단순증가함수라고 가정하였으므로 다음과 같이 최적부채비율(대주주의 세후소득을 극대화한다는 의미에서의)을 명시적으로 나타낼 수 있다[5].

$$D/E^*=F\{(r_b-r_e),\ S\} \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(3)$$

그러므로 이제 D/E^*를 결정하는 모형을 좀더 구체화하기 위해서 稅制를 비롯한 각종 제도와 市場與件이 (r_b-r_e)에 어떻게 영향을 미치는가를 분석하는 것과 S에 해당하는 요인들을 찾아보는 일이 남아 있다. 우선 (r_b-r_e)에 대해서 상세하게 논의하기로 한다. S에 대해서는 실증분석 부분에서 더 논의한다.

2. 借入市場이 效率的인 경우

우선 가장 단순한 경우를 생각한다. 資金市場이 완전하여 시장이자율 i로 얼마든지 借入

5) 式(2)를 式(3)으로 전환할 때 式(2)의 $1/E$은 무시하였다. 일정시점에서 볼 때 $1/E$은 주어진 것이므로 이 項의 포함여부는 單位選擇의 문제로 볼 수 있다.

하거나 自己資金을 시장에서 運用할 수 있다고 가정한다. 한편 논의의 편의를 위해서 해당기업이 한 단위 투자해서 얻는 수익률을 r^*라고 가정하고 法人稅를 납부한 후의 모든 소득은 주주에게 배당한다고 가정한다. 投資稅額控除와 기타 세제상의 인센티브 중 기업의 재무행태와 직접 관련되지 않은 부분은 이미 r^*에 반영되었다고 가정한다.

이와 같은 가정하에서 r_b와 r_e 및 (r_b-r_e)를 각각 아래와 같이 쓸 수 있다.

$$r_b=i(1-t_i)+(r^*-i)(1-t_c)(1-t_d) \quad \cdots\cdots(4)$$

$$r_e=r^*(1-t_c)(1-t_d) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(5)$$

$$r_b-r_e=i(t_c+t_d-t_i-t_ct_d) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots(6)$$

위의 式들에서 t_i, t_c, t_d는 각각 이자소득세율, 법인세율 및 배당소득세율을 나타낸다. 式 (4)의 우변 첫번째항은 자기자금을 금융시장에서 운용해서 얻은 所得을 나타내며 두번째항은 기업활동을 통해 얻은 이윤 중 借入金利子를 除하고 법인세와 배당소득세를 납부한 뒤 남은 금액을 나타낸다. 式 (6)에서 i가 외생적으로 주어진 것으로 본다면 단순히 稅制 때문에 r_b와 r_e간의 격차가 생기게 되는데 t_c나 t_d의 증가는 (r_b-r_e)를 높이는 효과가 있음을 쉽게 알 수 있다.

3. 二重的 金融市場의 경우

南相祐(1984) 및 崔洸·河泰亨(1984) 등은 우리나라의 금융시장이 二重的 構造를 갖고 있는 점에 유의하고 財務構造決定模型에 이 현상을 명시적으로 반영시키려고 시도하였다. 南相祐(1984)에서는 기업의 借入(D)은 경쟁적인 私金融市場으로부터의 借入(D_p)과 금리보조적 성격을 가진 公金融市場으로부터의 借入(D_o)으로 이루어진다고 보고 D_p는 항상 0보다 크다는, 다시 말해서 기업의 限界借入은 항상 私金融市場에서 이루어진다는 가정을 하고 있다.

이런 가정하에서 D_p와 D_o가 금리만 다른 부채라고 할 때 D_o의 존재나 그 크기가 기업의 재무행태에 영향을 주지 못한다. 그러나 南相祐(1984)는 D_p와 D_o가 負債危險에 따르는 비용에 주는 영향이 다를 수 있다는 점에 착안하여 D_o/D를 式 (3)에서의 S와 같은 성격의 변수로 사용하고 있다. 本稿에서도 같은 입장을 취한다.

그러나 위와 같은 가정하에서는 公金融市場과 私金融市場間의 이자율 차이가 기업의 재무구조에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 되어 있다. 물론 이자율 차이가 클수록 대기업의 通貨信用政策이나 其他金融政策決定過程에 대한 로비활동이 강화되어 궁극적으로 D_o/D에 두 시장의 이자율 차이가 어느 정도 반영되었다고 볼 수는 있다. 그러나 우리나라 金融市場 構造의 여러가지 특성과 그러한 특성의 결과로 나타나는 이자율 격차의 存在가 기업의 資金調達行態에 직접 영향을 주는 다른 경로가 있을 수 있다. 객관적 증거로 제시할 만한 통계자료가 있는 것은 아니나 財務構造가 취약한 대기업의 소유주들이 私的으로 不動產이나 私債 또는 證券 등 高收益資產에 많은 금액을 투자하고 있다는 점이 흔히 지적되어 왔다. 이것이 사실이라면 (r_b-r_e)는 단순히 稅制 때문에 생기는 稅後所得의 差異 이외에 運用收益率과 借入利子의 차이로써 설명되어야 할 부분이 생기게 되는 것이다. 대기

업 소유주의 입장에서 볼 때 자기자금을 운용하여 수익을 얻을 수 있는 수익률과 자기가 소유하고 있는 기업이 자금을 차입할 때 적용받을 수 있는 이자율의 차이는 현실적인 여러가지 이유 때문에 생기는 각 市場에 대한 接近可能性의 不完全性에서 연유하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 私債市場이나 證券市場 또는 不動産市場에 대한 투자는 일종의 문턱理論(threshold hypothesis)의 적용을 받는다고 할 수 있다. 우선 일반소액저축자가 바로 이런 종류의 資産市場에 참가하기 어렵게 하는 최소거래단위가 있다. 또 私債市場처럼 일반인의 접근이 어려운 음성의 조직을 가지고 있거나 證券市場의 경우처럼 최소한의 지식이나 정보가 있어야만 接近을 시도할 수 있는 경우도 있다. 銀行등으로부터 資金을 借入함에 있어서도 접근할 수 있는 정도는 마찬가지다. 이와 같이 자산시장 및 차입기회에 대한 接近性에 있어서 일반가계저축자와 대기업 및 대기업 소유주들간에 현저한 非對稱性이 존재함으로 인해 각 수익률 혹은 이자율간의 과도한 격차가 장기간 지속될 수 있었다고 판단되며 대기업의 소유주들은 그들의 우수한 接近性을 이용하여 세후소득을 극대화하는 財務戰略을 선택할 수 있었다고 짐작할 수 있다.

요컨대 대기업 소유주들은 自己資金을 부동산, 증권, 사채 등의 高收益資産 형태로 소유하고 자기 기업의 자금조달수요는 은행이나 기타 公的인 借入經路를 통하여 조달하는 경향을 나타낼 수 있다는 것이다. 이런 행태를 합리적으로 설명하기 위해서는 (r_b-r_e)의 계산에 있어서 공적인 경로를 통한 차입이자율과 자기자금사용의 機會費用(혹은 資金運用收益率)간의 차이가 반영되어야 한다. 이상의 논의를 반영하여 r_b, r_e 및 (r_b-r_e)를 정리하면 다음과 같아진다.

$$r_b=i_p(1-t_p)+(r^*-i_o)(1-t_c)(1-t_d) \quad \cdots(7)$$

$$r_e=r^*(1-t_c)(1-t_d) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(8)$$

$$r_b-r_e=i_p(1-t_p)-i_o(1-t_c)(1-t_d) \quad \cdots\cdots(9)$$

위의 式들에서 i_o는 公的借入經路로부터의 차입에 대한 이자율, i_p는 대기업 대주주 자금운용의 수익률, 그리고 t_p는 i_p에 대한 세율을 나타낸다. i_p와 i_o간의 격차가 클수록 (r_b-r_e)간의 차이가 커져 外部資金에 의존하는 企業資金調達을 선호하게 될 誘因이 더 커진다. 실증분석의 경우 i_p의 대용변수로 土地價格上昇率이나 私債市場利子率 등을 사용할 수 있을 것이다.

4. 模型의 擴張(1) : 租稅誘因

本 硏究의 주요 목적 중 하나는 租稅政策變數를 좀더 명시적으로 財務構造決定模型에 도입하여 그 효과를 실증적으로 분석해 보려는 것이다. 이런 시도는 구체적으로 두가지 측면에서 이루어질 수 있다. 한가지는 이미 모형에 포함된 租稅變數資料를 보다 정확한 것으로 대체하여 실증분석을 행하는 것이다. 예컨대 t_c나 t_i 혹은 t_d 등이 경제적 의미에서 보다 정확한 개념으로 포착될 수 있도록 과거의 여러가지 減免 또는 非課稅措置나 이들 세금에 대한 附加稅(surcharges) 또는 같은 課稅베이스에 대한 다른 명목의 租稅 등을 모두 반영한 자료를 만들어 내는 것이다. 또 한가지는 과거의 실증분석에서 간과된 租稅誘因을 모형에 직접 반영시키는 노력이다. 예컨대 配當所得稅額控除나 增資所得控除制度 등은 재무행태

에 영향을 주기 위해서 도입된 제도들인바, 이러한 誘因들의 작용을 모형에 직접 반영시키는 노력이다.

자료의 개선과 관련된 논의는 실증분석을 논할 때 더 구체적으로 하기로 하고 本節에서는 앞서 말한 두가지 대표적 誘因制度를 중심으로 模型을 擴張시킨다.

가. 配當所得稅額控除制度

配當所得稅額控除制度는 기본적으로 배당소득에 대한 개인소득세 부담을 경감시켜 줌으로써 자본소득에 대한 重複課稅問題를 완화시켜주고 나아가서 r_b 와 r_e간의 격차를 줄여 財務構造改善을 유도하려는 목적을 가지고 있는 제도이다. 상세한 변천내용은 郭泰元(1988)에 정리되어 있으나 현행제도하에서는 배당소득 1,000萬원까지는 배당소득의 8%, 그리고 1,000萬원 이상분에 대해서는 그 소득금액의 4%에 해당하는 금액을 綜合所得稅 算出稅額에서 공제하도록 하고 있다. 配當所得稅額控除率을 α라고 표시하면 r_b, r_e 및 (r_b-r_e)는 각각 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$r_e=r^*(1-t_c)(1-t_d)+r^*(1-t_c)\cdot\alpha$$
$$=r^*(1-t_c)(1-t_d+\alpha) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots(10)$$
$$r_b=(r^*-i_o)(1-t_c)(1-t_d+\alpha)+i_p(1-t_p) \quad \cdots\cdots\cdots(11)$$
$$r_b-r_e=i_p(1-t_p)-i_o(1-t_c)(1-t_d+\alpha) \quad \cdots\cdots\cdots(12)$$

式 (10)에서 $r^*(1-t_c)\cdot\alpha$는 法人利益增加分을 전액 배당할 때 配當稅額控除額이다. 현행의 배당세액공제율이 두 단계 超過逆進構造로 이루어져 있으나 대주주의 配當所得이 1,000萬원을 넘는다고 가정하면 限界的으로는 단일률과 마찬가지인 것처럼 模型化하는 것이 가능하다.

다만 式(11)에서 外部借入에 의존할 경우 법인의 소득은 훨씬 작아지므로 配當可能額이 작아져서 높은 配當稅額控除率이 적용될 가능성이 있다. 이것은 (r_b-r_e)를 더 크게 해서 결국 財務構造를 나쁘게 하는 요인이 될 수 있으나 本 硏究에서는 무시하기로 한다.

나. 增資所得控除制度

增資所得控除制度는 법인기업의 自己資本調達을 장려할 목적을 좀더 분명하게 갖고 있는 誘因制度이다. 1972년에 처음 도입된 이래로 상당히 자주, 그리고 큰 폭으로 변경되어 왔으며 구체적인 내용은 郭泰元(1988)에 정리되어 있다. 특히 이 제도는 최근까지만 해도 限時的인 制度로 되어 있었으며 시한이 만료될 즈음에 연기되는 방식으로 유지되어 왔기 때문에 기업행태에 미치는 효과를 模型化하는 것이 쉽지 않다. 本節에서는 현행제도를 가지고 모형화하고 실제 추정과정에서 과거제도의 변천을 반영하도록 한다. 다만 이 경우에도 制度의 限時性 때문에 생길 수 있는 反應의 差異는 고려하지 않기로 한다. 특히 계속적으로 연장되어 왔기 때문에 도입직후 수년간을 제외하면 限時性이 주는 효과는 상당히 퇴색되었을 것으로 판단된다.

현행제도에 의하면 기업이 增資를 통해서 자금을 조달하게 되면 그 增資分의 β%에 해당하는 금액을 法人所得에서 3년간 공제해 주도록 되어 있다. 우선 투자한 첫해에 增資額의 β%를 공제해 주는 경우의 稅負擔輕減效果를 생각해 본다. 均衡狀態에서 投資로부터의 收益흐름의 現在價値는 투자액과 일치해야 하므

로 투자액을 K라 할 때 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$K=\int_0^{\infty} r^* K e^{(1-r)(1-\delta)t} dt \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (13)$$

여기서 r은 할인율, δ는 경제적 의미의 資本減價率을 나타내고 t는 시간을 나타낸다. 한편 增資所得控除가 있는 경우 K를 자기자본으로 조달하여 투자할 경우 이 자본으로부터의 稅前所得 흐름의 現在價値는 바로 K이므로 投資當年의 증자소득공제율 β를 감안하여 조정된 法人稅課稅標準의 現在價値는 $(1-\beta)K$라고 할 수 있다. 위의 式 (13)을 이용하면 $(1-\beta)K$를 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$(1-\beta)K=(1-\beta)\int_0^{\infty} r^* K e^{(1-r)(1-\delta)t} dt$$
$$=\int_0^{\infty}(1-\beta) r^* K e^{(1-r)(1-\delta)t} dt \quad \cdots (14)$$

즉 이 式에서 투자연도에 투자액의 β%(βK) 만큼 소득공제를 해 준다는 것은 앞으로 매년의 수익에서 수익의 β%만큼 소득공제해 주는 것과 동일한 減稅效果가 있음을 알 수 있다. 그러므로 增資에 의한 조달의 경우 과세표준이 되는 수익률을 $(1-\beta)r^*$로 조정해주면 增資所得控除制度의 효과가 반영되는 것이다. 다만 우리나라의 현행제도는 같은 금액을 3년간 법인소득에서 공제하도록 되어 있기 때문에 이것을 반영하면 과세표준이 되는 수익률을 $(1-\beta^*)r^*$로 나타낼 수 있다. 여기서 $\beta^*=\beta/(1+r)^0+\beta/(1+r)^1+\beta/(1+r)^2$으로서 3년간 控除效果를 現在價値로 合算한 것이다.

이상을 통합하면 r_e와 (r_b-r_e)를 다음과 같이 쓸 수 있다. 增資所得控除制度가 r_b에는 직접 영향을 주지 않는다.

$$r_e=r^*\{1-t_c(1-\beta^*)\}(1-t_d+\alpha) \cdots\cdots\cdots (15)$$

$$r_b-r_e=i_p(1-t_p)-i_o(1-t_c)(1-t_d+\alpha)$$
$$-r^*\beta^* t_c(1-t_d+\alpha) \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (16)$$

式 (16)에서 특기할 만한 점은 다른 경우들과는 달리 r^*가 消去되지 않고 있다는 점이다. 增資所得控除制度는 투자된 자본액을 기준으로 해서 소득공제액을 계산하기 때문에 資本收益率의 변동이 誘因效果에 영향을 준다.

5. 模型의 擴張(2) : 配當性向과 資本利得課稅

이상에서는 配當性向이 100%라는 가정하에 財務構造決定模型을 논의하였다. 물론 이것은 비현실적인 가정이다. 배당성향의 변동은 우선 配當所得과 資本利得에 대한 과세상의 차이 때문에 (r_b-r_e)를 변동시킨다. 동시에 社內留保를 통한 資本調達이라는 새로운 변수가 추가되며 이 변수는 負債比率에 직접적인 영향을 준다.

이런 요인들을 고려할 때 무엇보다도 어려운 문제는 配當性向 자체가 稅制등 다른 여러가지 변수들에 의해서 영향을 받는 內生變數일 수 있다는 점이다. 그러나 配當性向이 어떻게 결정되는지를 일반적으로 설명해 줄 수 있는 이론은 아직 정립되지 못한 상태라고 할 수 있다. 또한 우리나라의 경우 기업의 配當形態를 규제하는 여러가지 조치들이 있었던 것도 사실이다.

이런 현실적인 어려움 때문에 本稿에서는 配當性向 r는 외생적으로 주어진 파라미터라고 가정하여 문제를 단순화한다. 讓渡差益에 대한 發生基準稅率을 t_g라고 하면 r_b, r_e 및

(r_b-r_e)는 각각 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$r_b=(r^*-i_o)\{(1-t_c)(1-t_d+\alpha)\gamma+(1-t_g)(1-\gamma)\}+i_p(1-t_p) \quad \cdots\cdots(17)$$

$$r_e=r^*[\{1-t_c(1-\beta^*)\}(1-t_d+\alpha)\gamma+(1-t_g)(1-\gamma)] \quad \cdots\cdots(18)$$

$$r_b-r_e=i_p(1-t_p)-i_o\{(1-t_c)(1-t_d+\alpha)\gamma+(1-t_g)(1-\gamma)\}-r^*\beta^*t_c(1-t_d+\alpha)\gamma \quad \cdots(19)$$

우리나라의 경우 1960년대나 1970년대중에는 資本市場의 未發達로 社內留保增加가 바로 株主의 資本利得形態로 반영되지 못하는 경향이 있었고 또한 현재는 폐지된 이른바 地上配當稅制 등 부분적인 것 이외에는 자본이득에 대한 과세가 사실상 없었으므로 資本利得課稅는 本 硏究에서 일단 없는 것으로 간주한다.

Ⅲ. 實證分析

이 硏究에서 實證分析은 두 부분으로 나눈다. 첫째는 時系列資料의 정리이다. 제도의 중요한 변경내용은 郭泰元(1988)에 정리되어 있으나 이것을 定量的인 時系列資料로 바꾸는 작업이 필요하다. 그리고 마지막으로 (r_b-r_e) 밖의 다른 변수가 D/E 또는 D/E와 관련된 변수와 어떤 상관관계를 가지고 있는가를 統計的으로 분석하는 것이다.

1. 資料[6)]

가. 負債/資本比率(D/E)

韓國銀行의 企業經營分析資料를 이용하였다. 1961년부터 年間資料를 구할 수 있으며 업종별·기업규모별 분류가 가능하다. 本稿에서는 製造業全體의 D/E를 중심으로 분석하였다. 앞의 모형은 대기업행태를 중심으로 한 것이므로 대기업의 자료를 가지고 분석하는 것이 일관성이 있으나 제조업전체의 추세가 대기업행태에 의해서 지배되고 있다는 점과 또 다른 實證硏究와의 비교가 필요하다는 점에서 本稿에서는 製造業全體를 분석하였다.

나. 法人所得에 대한 有效稅率(t_c)

公開法人에 대한 최고세율과 非公開法人에 대한 최고세율을 加重平均하는 방법을 사용하였다. 공개기업의 가중치를 구하는 것이 문제인데 南相祐(1984)에서와 같이 上場資本金의 자금순환계정상의 금융 및 비금융 법인자본금 합계액에 대한 比率로 그 가중치를 대신하였다. 여기에 地方稅, 防衛稅 등 부가세를 합하여 有效稅率을 계산하였다. 실제로 稅制上의 각종 인센티브를 감안한 有効稅率은 더 낮아질 수 있으나 이것은 감안하지 아니하였다.

다. 資金運用所得에 대한 稅率(t_i, t_p)

金融市場에서의 資金運用을 통해 얻는 所得에 대한 稅率이 本稿의 목적에 합당한 자료이다. t_i는 二重的 金融市場을 가정하지 않은 경우이고 t_p는 二重的 金融市場을 가정한 경우이다. t_i는 다소 恣意的이라고 할 수 있으나 은행의 정기예금이자에 대한 세율로 代用한다. t_p는 私債, 不動産, 證券 등에 따라 각기 적용할 수 있는 세율이 다른데 私債의 경우에는 사실상 그 거래가 음성적인 것이라고 보아서 $t_p=0$로 가정하였고 不動産의 경우에는 양도소득세 최고세율의 20%를 該當稅率로 가정하

6) 이하의 자료는 附表에 정리되어 있음.

였다. 이와 같은 자의적인 결정은 객관적인 근거는 없으나 非課稅·減免 및 時價와 課稅標準(評價額)의 差異 등을 반영한 것이고 나아가서 不動產投資 收益率에 대한 指標도 정확한 것이 되지 못하기 때문에 추세만이라도 포착할 수 있는 代用變數는 될 수 있으리라는 판단에 근거한 것이다. 물론 t_i나 t_p는 여기에 지방세, 방위세 등 부가세를 가산하여 有效稅率을 계산하였다. 그리고 1963년에서 1971년까지의 기간중에는 公開企業으로부터 받는 配當을 非課稅處理하였으므로 t_c계산에서 사용한 上場企業加重値를 이용하여 加重平均 限界稅率을 계산하였다.

라. 增資所得控除率現價(β*)

기본적으로 앞에서 설명한 것과 같은 公式을 사용하였다. 이때 割引率로는 增資年度의 私債市場利子率을 사용하였으며 制度의 施行日字를 기준하여 控除率現價를 계산하였다. 예를 들면 1972년의 경우 8월초부터 시행된 것으로 하여 1976년까지 공제한 것의 現在價値를 계산하고 여기에 (5개월/ 12개월)을 곱해서 β*의 값을 계산하였고 1984년의 경우에는 개정일자가 4월 9일이었기 때문에 계산된 現價에 (9개월/ 12개월)을 곱하여 β*을 계산하였다. 87년 11월말에 개정된 租稅減免規制法에 의하면 增資所得控除制度는 86년 1월 1일 이후 투자분에까지 소급적용토록 되어 있으나 기업의 의사결정에 미치는 영향까지 소급할 수는 없는 것이므로 86년에는 β*가 零인 것으로 하였고 87년에는 계산된 現價에 1/12을 곱하여 β*를 계산하였다.

마. 配當所得稅額控除率(α)

1968~74년은 上場法人加重値를 사용한 加重平均法人稅率을 사용하였다. 이 중 1970~74년은 가중평균법인세율의 50%를 配當稅額控除率로 하였다. 그 이후의 기간도 공개법인과 비공개법인간에 差等이 있었으므로 상기 가중치를 사용하여 加重平均한 값을 계산하였다. 1983년 이후 배당액에 따라 세액공제율이 逆進的으로 낮아지도록 되었는데 이 경우에는 가장 낮은 공제율을 사용하였다.

바. 借入利子(i_o), 資本의 收益率(r*) 및 配當性向(γ)

기업의 공식적인 借入利子(i_o)로 은행의 상업어음할인율을 사용하였다. 資本의 純收益率(r*)은 韓國銀行의 企業經營分析에서의 總資本經常利益率로 대용하였고 配當性向(γ)도 기업경영분석자료를 이용하였다.

사. 其他統計資料

i_p의 代用指標로서 사용한 私債市場金利와 地價上昇率은 韓國銀行의 비공식 조사자료와 土地公社의 全國平均地價指數資料를 각각 사용하였다. D/E 곡선을 이동시키는 변수로는 南相祐(1984)의 d_o(總負債 중 公金融借入比重)과 製造業 附加價値의 實質增加率(vm) 등을 사용하였다. d_o는 企業經營分析의 借入金比率에 자금순환계정상 法人의 公金融借入/ 總借入 비율을 적용하여 추정한 것이다.

2. 計量分析

먼저 앞에서 설명한 자료를 이용하여 (r_b-r_e)를 계산하였다. 기본적으로 두가지 접근을 시도하였다. 먼저 式(19)에서 i_p를 私債利子率로 보고 (r_b-r_e)를 이 식에 의하여 계산하였다. 그리고 $\beta^*=0$인 경우, $\alpha=0$인 경우 및 $\alpha=\beta^*=0$인 경우 등을 가정하여 명시적으로 財務構造改善을 위해 도입된 稅制上 誘因이 (r_b-r_e)값에 주는 영향을 살펴보았다. 이 결과는 〔圖 1〕에 요약되고 있는데 전체적인 추세는 私債市場利子率에 의해서 支配되고 있어 과거 20~30년간 대체로 下向趨勢를 보여왔고 〔圖 3〕에서 볼 수 있는 것처럼 1980년까지 계속 상승하다가 그 이후 하향추세로 反轉된 D/E 비율과는 거의 반대되는 추세를 보이고 있다. 따라서 D/E와 i_p를 이용한 (r_b-r_e)는 負의 관계를 갖는 것으로 나타났으며 앞에서 想定했던 假說 즉 대기업 대주주들이 自己資金은 私債市場 등에 運用하고 자기기업의 資金需要는 金融機關 등으로부터의 借入에 의해서 充當하는 것이 一般的인 패턴이었을 것이라는 가설은 뒷받침되지 않는 것으로 나타나고 있다. 이 가설에 대해서는 앞으로 좀더 硏究해 볼 필요가 있다고 생각된다. 地價上昇率資料는 不完全하여 이를 이용한 (r_b-r_e)는 계산하지 않았으나 뒤의 計量分析에서 地價上昇率을 설명변수로 포함시키는 시도를 하였다.

두번째의 接近은 式 (19)의 (r_b-r_e)를 단일 이자율 (i_o)의 가정에 의해서 계산하고 계량분석에 사용하는 것이다. 〔圖 2〕에 이 결과가 나타나 있는데 앞의 경우와 같이 $\alpha=0$, $\beta^*=0$ 및 $\alpha=\beta^*=0$ 등의 변동을 함께 시도하였다.

여기에서 볼 수 있는 것처럼 配當稅額控除制度는 1960년대 후반부터 그리고 增資所得控除制度는 1972년부터 도입 적용되기 시작하였는데 이 두가지 제도는 1960년대 후반부터 1970년대 말까지 (r_b-r_e)값을 상당히 낮추는 효과가 있었음을 볼 수 있다. 특히 이 효과는 1970년대 중반에 가장 컸던 것으로 나타나고 있다.

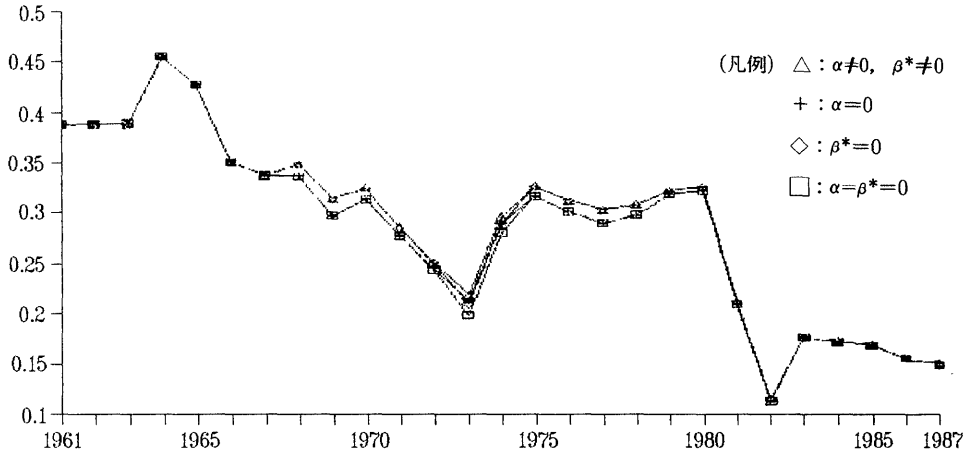
이렇게 계산된 (r_b-r_e)를 이용하여 D/E를 설명하는 線型回歸分析模型을 추정하였다. 먼저 移動變數로 南相祐(1984)의 d_o(總借入金 中 金利補助的 借入의 比重)와 시간더미 d_1을 사용하였다. d_1은 1981~87년까지는 1, 나머지 기간은 0인 변수로서 1980년대에 들어와서 나타난 여러가지 經濟構造의 變化를 반영하기 위한 것이다.

推定結果는 〈表 1〉에 요약되어 있다.

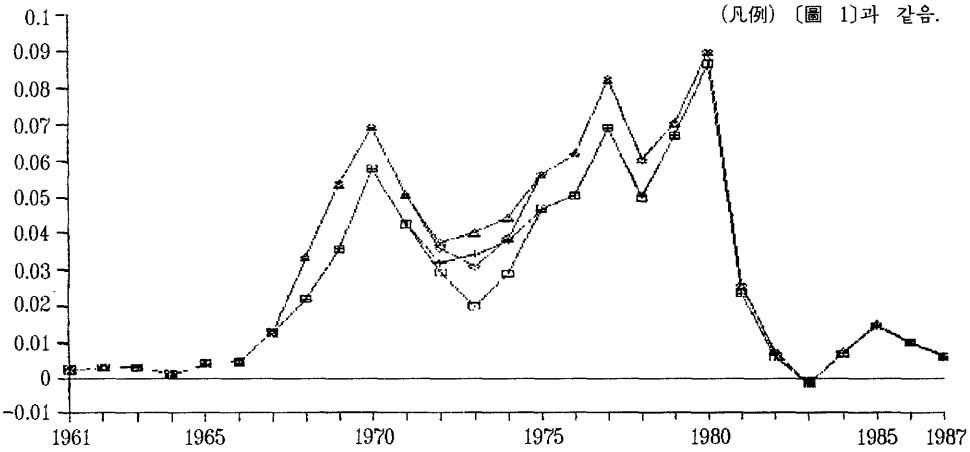
〈表 1〉의 결과에서 (r_b-r_e), d_o, d_1 등은 모두 매우 有意한 說明變數들임을 알 수 있다. 특히 d_1이 높은 설명력을 갖고 있는 것은 막연하게 1980년대의 급격한 經濟 및 金融構造變化를 반영한 것이라고 주장할 수 있으나 (r_b-r_e)의 계산에서 이론적 혹은 자료상의 결함을 반영하는 것일 수도 있으므로 앞으로 좀더 究明할 필요가 있는 부분이다.

이와 같은 計量分析過程에서 D/E와 (r_b-r_e)의 時差變數와의 相關關係가 매우 낮다는 사실을 발견하였다. 처음에는 D/E는 일종의 스톡變數이고 (r_b-r_e)의 변동에 따라 最適 D/E 즉 D/E^*가 달라지지만 여기에 도달하기 위해서는 기업의 財務構造를 변동시키는 행위 즉 추가적 차입이나 부채의 상환, 주식발행 등을 실행해야 하므로 D/E^*로 조정해 가는 데는 상당한 시간이 걸릴 것으로 생각하였다. 그러나 計量分析 結果는 當期의 (r_b-r_e)변동

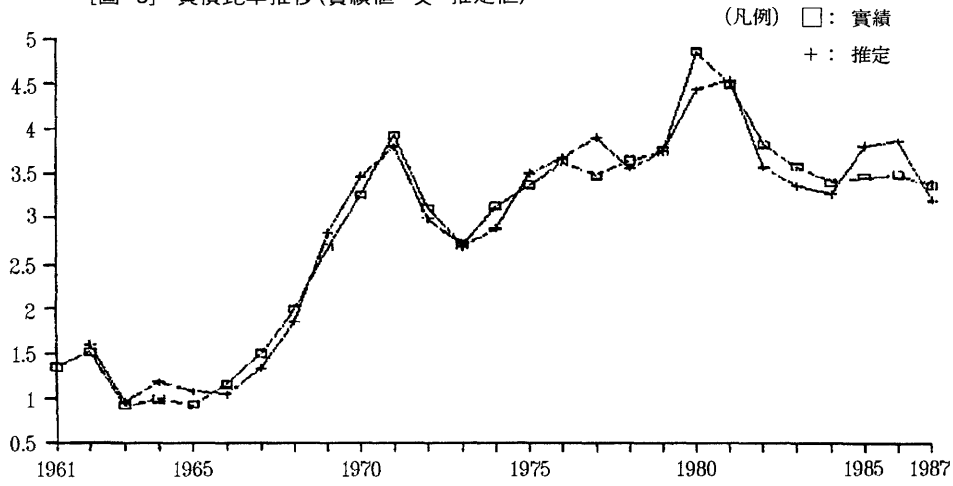
[圖 1] i_p를 이용한 $(r_b - r_e)$ 推移



[圖 2] i_o를 이용한 $(r_b - r_e)$ 推移



[圖 3] 負債比率推移(實績値 및 推定値)



〈表 1〉 推定結果

推 定 期 間 : 1961~1987(觀測數 = 27)
被說明變數 : D/E

	推定式 1	推定式 2 ($\alpha = 0$)	推定式 3 ($\beta^* = 0$)	推定式 4 ($\alpha = \beta^* = 0$)
常 數	-0.476	-0.274	-0.332	-0.207
	(-1.67)	(-0.90)	(-0.94)	(-0.56)
$r_b - r_e$	27.374	29.621	24.946	26.169
	(8.44)	(8.19)	(6.74)	(6.59)
d_0	5.677	4.880	5.100	4.603
	(6.43)	(4.98)	(4.48)	(3.77)
d_1	1.622	1.720	1.715	1.776
	(11.58)	(11.38)	(9.68)	(9.51)
$\bar{R}^2$	0.950	0.948	0.931	0.929
DW	1.89	1.98	1.60	1.64

註 : ( )안은 t값

이 D/E변동의 대부분을 설명하는 것으로 나타났다.

이런 현상은 $(r_b - r_e)$는 稅制改編이 대체로 適用年度 이전에 완료되기 때문에 기업의 자금조달계획에 $(r_b - r_e)$의 변동을 충분히 예측·반영할 수 있고 D/E비율은 年末의 財務諸表에 의한 것이므로 실제로 상당한 조정시간이 있다는 점과 또 財務行態는 實物投資와는 달리 조정비용이나 조정기간이 크지 않다는 점 등으로 어느 정도 설명된다고 볼 수 있다.

위의 추정결과에서 또 한가지 재미있는 현상은 配當稅額控除制度의 영향을 排除($\alpha=0$)하거나 增資所得控除制度의 영향을 排除($\beta^*=0$), 또는 두가지 모두를 排除($\alpha=\beta^*=0$)할 경우 모형의 설명력이 조금씩 떨어지고 있다는 점이다. 각 경우간의 $\bar{R}^2$의 차이가 큰 것이라고 보기는 어려우나 α와 β^*를 그대로 반영한 경우의 $\bar{R}^2$가 가장 크므로 이 推定方程式을 가지고 α 또는 β^*의 변동이 D/E의 변동에 미치는 영향을 분석하는 것이 어느 정도 정당화되었다고 생각된다.

다음으로 推定式 1에 다른 변수를 추가하는 실험을 하였다. 하나는 제조업부문의 附加價値成長率(vm)로서 景氣를 나타내는 代用指標이다. 景氣上昇期에는 매출이나 당기순이익 증대를 통한 自己資金流入이 원활해질 것이고 그만큼 社內留保등 自己資金調達이 늘어날 것이라는 가정에서였다. 또 한가지는 土地價格上昇率(Lp)로서 앞 부분에서 논의한 不動產投機假說을 부분적으로 검증하기 위한 것이다. 地價上昇率이 높으면 기업가들은 자기자금을 부동산 등에 투자하고 企業資金需要는 外部借入에 의존할 것이라는 가정이다. 이 推定結果는 다음과 같다.

$$D/E = \underset{(-1.64)}{-0.527} + \underset{(7.83)}{25.272}(r_b - r_e) + \underset{(7.35)}{6.593 d_0} + \underset{(9.55)}{1.430 d_1} - \underset{(-2.42)}{0.019\, vm(-1)} + \underset{(1.27)}{0.460 L_p}$$

($\bar{R}^2 = 0.957$, $DW = 1.78$, 추정기간 : 1962~87)
( )안은 t값

〈表 2〉 推定結果比較

	崔 洸·河泰亨 (1961~83)	南 相 祐 (1962~83)	郭 泰 元 (1962~87)	郭 泰 元 (1962~83)
常 數	-62.3218	-98.6(2.61)	-0.527(1.64)	-0.560(1.92)
t_c	13.5695(5.67)			
t_i	-5.8851(1.94)			
i_o	-4.4756(1.41)			
$t^*(-1)$		7.33(5.92)		
$(r_b - r_e)$			25.272(7.83)	25.172(8.55)
d_o		5.94(4.23)	6.593(7.35)	6.719(7.97)
D_{72}		-79.0(2.17)		
d_1			1.430(9.55)	1.588(7.87)
$\dot{V}n$		-5.48(3.80)		
$vm(-1)$			-0.019(2.42)	-0.019(2.27)
I	0.3448(1.75)			
E_m/b		0.35(0.80)		
L_p			0.460(1.27)	0.407(1.24)
	$R^2 = 0.856$	$R^2 = 0.946$	$R^2 = 0.966$ ($\bar{R}^2 = 0.957$)	$R^2 = 0.980$ ($\bar{R}^2 = 0.970$)
	$DW = 1.42$	$DW = 1.96$	$DW = 1.78$	$DW = 2.20$

註: 1. 崔洸·河泰亨 및 南相祐의 t_c, t_i 등은 본고의 수치와 다소 다름.
2. $t^* = t_c + 0.35t_d(1-t_c/100) - t_i$
3. $\dot{V}n$ = 非農林漁業部門 附加價値成長率
4. I = GNP디플레이터 水準
5. Em/b = 株式의 時價/帳簿價 比率

이 式에서 보면 예상대로 vm은 D/E에 負의 기여를 하는 것을 알 수 있다. 특히 1年時差를 가지고 有意한 영향을 미치고 있는 것으로 추정된다. Lp의 영향은 有意하지는 않으나 적어도 그 方向은 가정과 부합한다. 땅값이 빨리 오를수록 負債比率이 높아지는 행태를 나타낸 것이라고 할 수 있다. 물론 이런 해석에도 여러가지 점에서 주의를 하지 않으면 안된다. 첫째로 本 硏究에서 사용한 Lp자료의 신빙성에 이의를 제기할 여지가 남아 있으며 또 Lp變動이 一般物價指數와 관련이 있기 때문에 Lp變動이 단순히 인플레心理變動을 반영하는 것으로 생각할 수도 있다. 다른 조건이 동일할 때 인플레가 예상될 경우 借入比率을 늘이는 것은 매우 合理的인 經營戰略이기 때문이다. 참고로 Lp와 都賣物價上昇率을 모두 포함한 경우 두가지 모두 正의 부호를 갖는 계수를 보이고 있으나 Lp의 계수가 都賣物價上昇率의 계수보다 다소 높은 t값을 갖는 것으로 나타났다. 이 모형에서 國內信用增加率은 有意한 설명력을 나타내지 못하는 것으로 推定되고 있다. 이 推定式에 의한 D/E의 推定値와 實績値가 〔圖 3〕에 대비되어 있다.

이상의 推定結果를 崔洸·河泰亨(1984) 및 南相祐(1984)의 추정결과와 비교한 것이 〈表 2〉이다. 각 硏究에서 가장 適合度가 높은 추

정결과만을 선택하여 비교하였다.

단순한 R^2의 비교로 模型의 優劣을 말하기는 어려우나 租稅誘因의 변화를 좀더 정확하게 반영시키려는 노력이 模型의 適合度를 다소라도 올리는 결과를 가져왔다는 것은 고무적인 것이라고 말할 수 있다. 이 결과를 이용해서 租稅誘因이 適正負債比率에 미치는 효과를 개략적으로라도 분석할 수 있다고 판단된다.

Ⅳ. 結　　論

本稿에서는 우리나라 製造業部門의 法人企業의 財務行態를 실증적으로 분석할 수 있는 간단한 模型을 제시하고 사용가능한 통계자료

〈表 3〉 增資所得控除와 配當所得稅額控除에 의한 負債比率減少效果

(단위 : %)

	綜　　合[1]	增資所得控除(A)	配當所得稅額控除(B)
1962	-	-	-
1963	-	-	-
1964	-	-	-
1965	-	-	-
1966	-	-	-
1967	-	-	-
1968	29.3	-	29.3
1969	45.5	-	45.5
1970	28.8	-	28.8
1971	20.5	-	20.5
1972	20.4	6.2	16.3
1973	51.2	36.1	27.7
1974	39.3	22.6	24.4
1975	24.2	-	24.2
1976	28.8	-	28.8
1977	34.3	-	34.3
1978	27.2	1.5	26.7
1979	8.3	0.5	8.0
1980	8.6	-	8.6
1981	6.2	-	6.2
1982	4.2	0.4	3.9
1983	0.3	-	0.3
1984	1.4	0.7	0.7
1985	1.7	0.8	0.9
1986	0.7	-	0.7
1987	0.9	0.1	0.7

註 : 1) 綜合은 두가지 誘因을 모두 감안할 경우의 效果를 나타내는 것으로 (A)와 (B)의 단순합계와 다를 수 있음.

를 이용하여 이 모형의 計量的 推定을 시도하였다. 특히 租稅制度의 變遷을 보다 정확히 조사하여 이를 설명변수에 반영시키려고 노력하였으며 비교적 양호한 통계특성을 갖는 推定結果를 볼 때 이와 같은 노력이 意味가 있었다는 결론을 내릴 수 있다. 특히 1970년대 중반에는 配當所得稅額控除制度와 增資所得控除制度가 他人資本調達誘因을 현저히 감소시켜 급속하게 상승하던 부채비율의 추세를 꺾는 데 현저히 기여한 것으로 분석된다(表 3 참조). 한편 1980년대에 들어와서 $(r_b - r_e)$의 급속한 하락에도 불구하고 負債比率의 下落이 빠르지 못한 점을 규명하기 위해 좀더 심층적인 연구가 필요할 것으로 판단된다. 또 私債나 不動産 등 투기소득 기회가 높은 것이 대기업의 부채비율을 증대시키는 중요한 요인일 수 있다는 假說은 本 硏究의 實證分析에서 뒷받침되지 못하고 있으나 좀더 硏究할 필요가 있다고 생각된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

郭泰元, 「租稅誘因과 法人企業의 資金調達行態」, mimeo.(KDI 政策硏究資料로 발간예정), 1988.

南相祐, 「二重金融構造下의 企業財務構造」, 『韓國開發硏究』, 1984 가을호, pp. 55~68.

尹建永, 「資本所得稅政策과 企業의 財務構造」, 林鍾哲・韓昇洙・李天杓(共編), 『財政과 國民經濟』, 博英社, 1986.

李永琪, 「企業金融의 外部效果와 公共政策方向」, 『韓國開發硏究』, 1985 가을호, pp. 33~57.

崔洸・河泰亨, 「韓國企業財務構造 決定要因에 관한 理解 및 實證的 考察」, 『韓國開發硏究』, 1984 여름호, pp. 187~205.

Auerbach, A. J., "Share Valuation and Corporate Equity Policy", *Journal of Public Economics*, Vol. 11, 1979, pp. 291~305.

Feldstein, M. S., "Corporate Taxation and Dividend Behavior", *Review of Economic Studies*, January 1970, pp. 57~71.

Feldstein, M. S. and J. Green, "Why Do Companies Pay Dividends?", *American Economic Review*, No. 1, March 1983, pp. 17~30.

Gordon, R. H. and B. G. Malkiel, "Corporate Finance", in H. J. Aaron and J. A. Pechman(eds.), *How Taxes Affect Economic Behavior*, The Brookings Institute, Washington, D. C., 1981, pp. 131~198.

Modigliani, F. and M. H. Miller, "The Cost of Capital, Corporate Finance and the Theory of Investment", *American Economic Review*, Vol. 48, No. 3, June 1958, pp. 261~297.

〈附表〉 推定에 사용된 資料

(단위 : %)

	D/E	t_c	t_i	t_p[1]	t_d	β^*	α	i_o	r^*	r	i_{p_1}[2]	i_{p_2}[3]	d_o	vm
1961	135.9	22.8	0.0	0.0	5.5	0.0	0.0	13.87	5.31	6.29	52.5	25.1	34.1	4.0
1962	153.5	22.0	0.0	0.0	13.2	0.0	0.0	13.87	9.09	6.29	52.5	21.6	31.0	11.7
1963	92.2	27.5	0.0	0.0	9.89	0.0	0.0	13.87	9.77	6.29	52.5	23.0	23.3	16.1
1964	100.5	33.0	0.0	0.0	10.01	0.0	0.0	13.97	7.48	2.03	59.4	21.6	28.7	9.9
1965	93.7	33.0	0.0	0.0	10.22	0.0	0.0	16.50	7.90	5.79	58.9	18.0	24.6	20.5
1966	117.7	38.5	0.0	0.0	9.46	0.0	0.0	24.00	7.78	4.37	58.7	29.5	26.2	17.3
1967	151.2	38.5	0.0	0.0	9.11	0.0	0.0	24.00	6.77	11.16	56.5	41.1	25.8	21.6
1968	201.3	45.1	0.0	11.0	36.12	0.0	41.0	24.50	5.33	20.34	56.0	23.1	32.6	27.2
1969	270.0	42.5	0.0	11.0	41.32	0.0	38.6	25.18	3.67	31.87	51.3	-0.3	45.4	21.6
1970	328.4	43.3	0.0	11.0	43.32	0.0	19.7	24.28	2.49	42.06	49.8	18.4	43.5	19.9
1971	394.2	44.3	0.0	11.0	46.16	0.0	20.1	22.98	0.99	30.65	46.4	44.2	52.0	18.5
1972	313.4	37.4	0.0	10.0	65.0	119.9	18.7	17.68	3.77	26.54	39.0	-9.5	48.4	13.6
1973	272.7	37.2	0.0	10.0	65.0	273.5	18.6	15.50	7.90	32.54	33.3	-11.8	46.2	28.9
1974	316.0	36.4	0.0	10.0	65.0	221.7	18.2	15.50	5.66	35.86	40.6	5.5	48.9	16.1
1975	339.5	42.0	6.0	12.0	84.0	0.0	22.87	15.27	3.88	45.62	41.3	27.0	46.2	12.0
1976	364.6	39.9	6.0	12.0	84.0	0.0	23.9	16.46	4.61	47.31	40.5	26.6	46.3	24.4
1977	350.7	42.7	6.375	12.75	89.25	0.0	23.8	17.15	4.53	55.42	38.1	33.6	45.6	15.3
1978	366.8	43.4	6.375	12.75	89.25	18.9	23.5	17.61	4.98	39.69	41.2	49.0	44.2	21.3
1979	377.1	45.5	6.375	12.75	89.25	15.2	6.5	18.50	3.37	42.55	42.4	16.6	44.3	10.5
1980	487.9	46.2	6.375	12.75	89.25	19.7	5.7	22.86	-0.23	42.17	44.9	11.7	44.6	-1.1
1981	451.5	48.1	12.75	10.2	76.5	45.7	8.2	19.26	0.02	28.95	35.3	7.5	45.9	7.5
1982	385.8	46.3	17.75	10.2	76.5	42.3	8.4	12.22	1.03	25.20	20.6	5.4	40.5	4.1
1983	360.3	40.9	17.75	10.2	70.125	0.0	1.2	10.00	3.27	18.64	25.8	18.5	38.2	12.2
1984	342.7	40.8	17.75	10.2	70.125	22.7	1.4	10.31	3.41	27.11	24.8	13.2	36.3	14.8
1985	348.4	40.8	17.75	10.2	70.125	21.7	1.4	10.75	2.97	32.81	24.0	7.0	42.7	3.8
1986	350.9	40.7	17.75	10.2	70.125	0.0	1.4	10.75	4.47	28.87	23.1	7.3	42.3	17.4
1987	340.1	40.6	17.75	10.2	70.125	3.3	1.6	10.75	4.44	24.81	23.0	14.7	37.0	16.4

註 : 1) 土地에 대한 것임. (本文 참조)
2) 私債市場利子率
3) 地價指數上昇率
4) 其他資料에 관한 설명은 本文(Ⅲ.1) 참조.

암스텔담銀行의 스미스 金融理論上의 意義와 世界通貨制度 改善方向에 대한 示唆

左 承 喜

本稿는 「스미스」의 『國富論』에 인용된 17세기초의 암스텔담銀行(The Bank of Amsterdam)의 制度的 特徵을 분석하고 同 銀行의 「스미스」의 金融理論에 있어서의 意義를 분석함으로써 현재 논의중인 世界通貨制度 改善方向에 대한 示唆點을 도출하고자 한다.

同 銀行의 가장 중요한 특징은 첫째로 市場價格에 의한 銀行貨幣의 金銀交換을 제도화함으로써 銀行貨幣의 交換性維持를 보장할 수 있었으며, 둘째로는 100% 金銀支給準備를 보유함으로써 銀行貨幣의 超過發行을 방지하고 銀行貨幣의 實質購買力을 유지할 수 있었다는데 있다. 이상의 두가지 특징은 自由銀行思想을 바탕으로 하는 「스미스」의 微視金融理論上의 銀行制度의 安全性維持를 위한 진성어음원리 및 지폐의 교환성유지 주장의 약점을 보완하는 의미를 가질 뿐 아니라 現國際通貨制度 改善方向에 대한 중요한 시사가 된다. 交換性을 기본으로 하는 實物本位 國際通貨制度로의 개선을 위해서는 여러가지 여건을 감안할 때 部分支給準備制度, 市場價格에 의한 交換, 그리고 支給準備率의 法制化를 도입하는 것이 바람직할 것이라는 示唆點을 얻게 된다.

I. 머리말

「아담·스미스」는 그의 『國富論』 第4版(1786)의 廣告(Advertisement to the Fourth Edition)란에서 다음과 같은 흥미있는 내용의 광고를 하고 있다.

"In this fourth Edition I have made no alterations of any kind. I now, however, find myself at liberty to acknowledge my very great obligations to Mr. Henry Hop of Amsterdam. To that Gentleman I owe the most distinct, as well as liberal information, concerning a very interesting and important subject, *the Bank of Amsterdam*; of which no printed account had ever appeared to me satisfactory, or

筆者: 本院 硏究委員

* 著者와의 의견교환에 시간을 할애해 준 韓國開發硏究院의 沈相達 博士와 Howard University의 郭承滎 敎授님께 감사를 드리며 논문전체를 읽고 세세한 부분까지 논평해 주신 서울大學校의 趙淳 敎授님과 韓國開發硏究院 南相祐 博士께 감사를 드린다. 원고정리를 담당한 趙庸斗 硏究員과 林明姬 硏究助員에게도 감사를 드린다.

even intelligible. The name of that Gentleman is so well known in Europe, the information which comes from him must do so much honour to whoever has been favoured with it, and my vanity is so much interested in making this acknowledgment, that I can no longer refuse myself the pleasure of prefixing this Advertisement to this new Edition of my Book"[1].

「스미스」에 있어 암스텔담銀行은 이와 같이 광고를 할 정도로 중요하고 흥미있는 주제임에도 불구하고 지금까지 『國富論』의 독자들에 의해 그 중요성 및 의의가 충분히 평가되지 못했다고 사료된다. 그러나 불행하게도 「스미스」 자신도 同 銀行의 制度的 特性이 시사하는 바를 그의 金融理論에 통합하는 데 소홀했음을 부인할 수 없다. 후술하는 바와 같이 필자의 소견으로는 同 銀行의 制度的 特性은 잠재적으로 그의 金融理論의 未備點을 보완해 줄 수 있을 정도로 중요한 의미를 갖고 있는 것으로 보임에도 불구하고 「스미스」는 同 銀行에 대한 논의를 그의 金融 및 貨幣理論의 章(『國富論』, Vol. I, 第II卷, 제2장)이 아니고 중상주의의 비판에 할애된 第IV卷의 第3章 第1部의 客談(digression) (『國富論』, Vol. I, pp. 503~512)으로 처리함으로써 그 重要性을 平價切下하고 있다고 본다.

그리고 同 銀行의 인용목적도 당시 일부 도시국가내의 通用貨幣는 주변 大國들의 여러가지 鑄貨가 유입혼용되고 있었기 때문에 鑄貨의 實質金銀含有量에 대한 불확실성이 증대되어 國際貿易去來에 있어서 自國鑄貨의 금은함유량을 쉽게 규제할 수 있는 大國의 貨幣에 비해, 그 교환가치가 실질금은함유량보다도 저평가되고 있는 상황하에서 좋은 貨幣(good and true money), 즉 항상 定量의 金이나 銀의 교환을 보장하는 銀行貨幣를 발행함으로써 都市國家通貨의 國際交換價値를 보장해 준 예를 보여주려는 데 있었기 때문에 同 銀行의 제도적 특징이 갖는 金融制度上의 여러 중요한 示唆點에는 크게 주의하지 않았던 것으로 보인다.

필자의 소견으로는 이러한 연유로 해서 후세의 金融理論家 및 「스미스」硏究家들마저도 암스텔담銀行의 제도적 특성이 갖는 중요한 시사점을 간과하게 되지 않았나 사료된다[2]. 특히 溫故而知新이라는 측면에서 볼 때 후술하는 바와 같이 同 銀行의 제도적 특성은 현재 논의되고 있는 國際通貨制度의 개선방향, 특히 金本位制度 혹은 1次商品本位制度의 운용방법에 대해 시사하는 바가 크다고 보이지만 이 점 또한 현대의 문헌에서는 전혀 간과되고 있다고 사료된다[3].

本稿에서는 우선 「스미스」의 金融理論을 간략하게 소개하고 그 문제점을 지적한 다음 어

1) Adam, Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edited by Edwin Cannan, The University of Chicago Press, 1976, p. XXIII에서 인용. 引用文중 이탤릭체부분은 筆者가 字體를 바꾼 것임. 本稿에서는 同書를 『國富論』으로 칭하기로 하겠음.

2) 과거 1940년대까지의 문헌상으로 볼 때 筆者의 과문 탓도 있겠지만 「스미스」의 암스텔담銀行에 대한 客談을 인용한 著書로서는 Walter Bagehot, *Lombart Street*, London, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. Ltd., 1904, pp. 81~84가 발견됨. 그러나 Bagehot도 초기은행의 기능중의 하나인 좋은 鑄貨(good coin)의 발행 예로서 암스텔담銀行을 인용하고 있을 뿐 그 制度的 特徵이 갖는 示唆點에 대해서는 크게 주의하지 않고 있다. 한편 Lloyd Mints, *A History of Banking Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1970의 몇군데서 암스텔담銀行에 대한 論議를 한 硏究들이 인용되고 있으나 同 硏究書들이 가용하지 않아 이들이 「스미스」의 『國富論』을 원전으로 하고 있는지 여부를 확인할 길이 없다. 독자들의 양해를 바란다.

3) 관련된 현대문헌에 대해서는 第5章에서의 논의를 참조하기 바람.

면 형태로 암스텔담銀行의 제도적 특징이 「스미스」金融理論의 약점을 보완할 수 있을 것인가를 논하고 마지막으로 최근 논의되고 있는 國際通貨制度의 金本位 혹은 1次商品本位制度로의 복귀주장과 관련하여 同 銀行의 制度的 特徵이 시사하는 바를 논의하고자 한다.

Ⅱ. 스미스의 金融理論

金融理論史나 貨幣理論史에 있어서의 『國富論』의 공헌은 資源配分, 分配, 成長 및 發展理論에 있어서의 공헌에 대한 높은 평가에 비하면 일반적으로 낮게 평가되고 있는 것이 사실이다. 「스미스」의 金融理論은 주로 『國富論』의 Vol. Ⅰ, 第Ⅱ卷 第2章에서 전개되고 있는데 要點을 정리하면 다음과 같다.

「스미스」에 있어 銀行은 金貨 혹은 銀貨를 지폐로 대체함으로써 實物資源인 金, 銀을 貨幣的 用途에서 해방시켜 資源配分의 效率性을 증대시키게 되고 궁극적으로 國富를 증진시키는 데 기여한다고 본다. 즉 화폐적 용도에서 해방된 금, 은은 國際貿易을 통해 生産的 資源의 구매에 사용됨으로써 국내의 生産性을 증대시키게 된다고 본다. 그러나 이러한 銀行의 生成發展은 한편 銀行貨幣의 超過發行을 초래할 위험성을 내포하고 있다고 본다. 銀行貨幣의 流通은 궁극적으로 이용자들의 銀行에 대한 信認度, 다시 말하면 銀行貨幣가 發行銀行에 제시됐을 경우 金 혹은 銀으로 즉시 교환될 수 있다는 확신에 기초한다고 본다(『國富論』, Vol. I, p. 310). 그러나 銀行은 銀行貨幣(銀行의 약속어음)의 발행을 통해 얻게 되는 收益에 이끌려 銀行貨幣를 항상 지나치게 발행할 可能性下에 있다고 할 수 있다(『國富論』, Vol. Ⅰ, pp. 320~322)[4]. 따라서 「스미스」는 銀行貨幣의 초과발행에 따른 去來制度의 불안전성을 방지하기 위한 방안으로서 진성어음원리(real bills doctrine)에 따라 대출하고(『國富論』, Vol. Ⅰ, p. 323) 통화의 교환성(convertibility)을 유지할 것(『國富論』, Vol. Ⅰ, pp. 325~326과 p. 350)을 주장하고 있다.

「스미스」에 있어서 한가지 흥미있는 점은 현대의 通貨論者들이 주장하는 바와 같이 통화의 초과발행이 가져오는 物價上昇效果에 대한 憂慮는 별로 찾아볼 수 없다는 점이다. 이는 아마도 通貨의 交換性 維持에 의해 通貨量이 실제로 내생화된다고 보기 때문이 아닌가 사료된다. 「스미스」는 紙幣의 發行額이 지폐가 없을 경우의 金貨나 銀貨의 量을 초과하게 될 경우 그 초과분은 銀行으로 자동적으로 되돌아가게 된다고 본다. 한편 「스미스」는 物價는 金과 財貨의 相對的 生産費에 의해 결정된다고 보기 때문에 物價는 오히려 外生的으로 결정되게 된다. 따라서 金과 實物財貨의 상대적 공급에 의해 一般物價가 결정되게 되고 通貨의 交換性 維持에 따라 金의 供給에 상응하는 지폐의 발행만이 가능하게 된다. 따라서 「스미스」에 있어 通貨의 超過供給과 物價上昇의 관계는 현대판 통화주의와는 반대로 오히려 物價變動에 따라 通貨量이 內生的으로 결정되는 구조를 갖는다고 할 수 있다[5].

같은 맥락에서 Humphrey는 「스미스」의 金

---

4) 銀行은 일반적으로 어음할인 및 貸出形態로 銀行貨幣를 발행함으로써 收益을 얻게 된다.

5) 「스미스」의 貨幣理論에서 物價의 外生性에 대한 주장은 David Laidler, "Adam Smith as a Monetary Economist", John Cunningham Wood (ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*, Vol. 3, 1983, pp. 611~625 참조.

融理論은 현대판 "國際收支에 대한 通貨的 接近理論(Monetary Approach to the Balance of Payment)"의 효시라고 주장한다[6]. 즉「스미스」가 당시의 Hume의 "價格-金貨-플로우 메카니즘(price-specie-flow mechanism)"을 그의 金融理論에 통합하지 않은 이유는 그가 小規模開放經濟와 固定換率 (주어진 金交換價格下의 交換性維持) 下의 스코틀랜드지방의 金融經驗을 토대로 하여, 世界通貨需要와 供給에 의해 결정되는 外生的으로 주어진 物價下에서 國際收支調整메카니즘을 통해 國內均衡이 달성된다고 보았기 때문이라고 본다. 이와 같이 物價의 外生性이「스미스」의 기본가정이라 한다면 거시적 측면에서 볼 때 一國의 名目通貨量은 所得 및 去來慣習에 의해 결정되는 實質通貨需要와 外生的으로 주어진 物價의 상호작용에 의해 결정되게 된다. 이 경우 名目通貨供給量은 수요에 의해 결정되게 되기 때문에 전체 경제로서는 초과발행은 발생하지 않는다. 주어진 명목통화수요량을 초과하는 超過供給은 國際收支의 赤字를 통해 금화의 海外流出을 초래하게 되고 반대의 경우는 黑字를 통해 금화의 國內流入을 초래하게 된다. 이때 小國經濟의 通貨供給量이 世界供給量에 미치는 영향력은 미미하다고 보기 때문에 世界通貨供給과 需要가 不變인 한, 物價는 변동하지 않는다. 이러한 메카니즘下에서는 수요를 초과하는 銀行의 紙幣(銀行貨幣)超過發行은 다시 銀行에 대한 金貨引出要求로 이어짐으로써 銀行의 초과발행을 억제하게 된다(『國富論』, Vol. I, pp. 318~319).

그러나 이러한 小規模開放經濟下의 巨視經濟調整 메카니즘은 固定換率, 다시 말해서 固定金價에 의한 金交換性維持를 그 기본가정으로 하고 있다. 交換性維持問題는 결국 전체 銀行制度는 물론 個別銀行들의 형태와 직결된다. 自由金融制度(free banking)를 선호하는 論者들은 完全競爭下에서 個別銀行間의 評判(reputation)과 固有銀行貨幣의 質(quality)에 대한 경쟁이 個別銀行의 초과발행을 억제함으로써 交換性維持의 궁극적 보루가 될 수 있다고 본다[7]. 그러나 筆者의 생각으로는 銀行서비스市場의 기본적 특성은 外部效果(external effect)로 인해 市場의 失敗가 일어날 수 있다는 점이라 하겠다. 「스미스」가 지적한 바와 같이 銀行서비스市場에 있어서는 銀行 및 銀行制度의 안전성에 대한 信認度維持가 무엇보다도 중요하다 하겠다. 설령 각 銀行이 각각의 고유한 銀行貨幣를 발행할 경우 相互競爭에 의해 초과발행을 억제하고자 하는 誘因이 존재하기는 하지만 동시에 個別銀行은 制度에 대한 기존의 대중의 신뢰를 이용하여 私利를

---

6) T. M., Humphrey, "Adam Smith and the Monetary Approach to the Balance of Payments", Ibid., pp. 626~639를 참조하기 바람.

7) White는 Humphrey와 같은 입장에서 19세기 前半에 있었던 英國의 通貨論爭에 있어서의 한 分派인 自由金融理論(theory of free banking)을 현대적 시각에서 재해석하고「스미스」를 同 理論의 嚆矢라고 주장한다. 즉 거시경제측면에서「스미스」가 物價問題를 등한시한 것은 固定換率下의 小國假定에 기인한다고 보며, 銀行의 紙幣供給은 需要에 의해 결정되고 만일 超過發行될 경우에는 金 및 銀貨의 海外流出壓力을 통해 결국 銀行에 支拂要求로 제시될 것이기 때문에(law of the reflux), 거시적 초과발행은 억제된다. 한편 미시적 측면에서는 銀行의 紙幣發行에 대한 자유가 허용될 경우 銀行相互間의 評判에 대한 경쟁이 個別銀行의 超過發行을 억제하는 요인으로 작용한다고 본다. Lawrence H. White, *Free Banking in Britain: Theory, Experience and Debate*, **1800-1845**, New York, Cambridge University Press, 1984를 참조. 그러나 이러한 自由金融論者들의 주장은 아직도 소수견해에 불과하다. 특히 이러한 입장에 대한 신랄한 비판의 예로서는 최근의 James Tobin, "Financial Innovation and Deregulation in Perspective", *Bank of Japan Monetary and Economic Studies*, Vol. 3, No. 2, September 1985, pp. 19~29를 참조바람.

추구하고자 하는 誘因, 즉 超過發行을 통해 短期利益을 추구하고자 하는 誘因도 존재한다. 이러한 誘因에 이끌려 銀行貨幣가 超過發行되게 될 경우 同 銀行貨幣의 상대적 구매력은 저하되게 되고 이는 결국 同 貨幣에 대한 대중의 信認度를 저하시킴으로써 金貨交換要求의 暴走, 나아가 金貨支拂不能事態를 초래하게 될 것이다[8]. 이러한 個別銀行의 破產은 결국 餘他銀行貨幣의 交換性에 대한 信賴까지도 파괴함으로써 최악의 경우는 銀行制度 전체의 安全性마저도 위협하게 되는 상황을 초래하게 될 수도 있다. 이러한 不信의 波及效果(spill over effect)는 결국 市場의 失敗를 야기하는 요인이 된다고 할 수 있다. 따라서 市場의 失敗可能性이 상존하는 한 미시적 측면에서 銀行의 超過發行可能性, 나아가 去來制度의 不安全性은 현대적 재해석에도 불구하고 여전히 「스미스」金融理論의 주요한 관심사항으로 남게 된다 하겠다(『國富論』, Vol. I, pp. 318~319 및 p. 320).

「스미스」는 그의 진성어음原理로 인해 칭송과 비판의 양면의 평가를 받아 왔다. 그는 지폐의 초과발행을 방지하기 위해서는 은행은 진성교환어음(real bills of exchange)만을 할인해야 한다고 본다. 은행이 實物去來를 기초로 하여 발생한 어음만을 할인할 경우 銀行貨幣의 發行은 단순히 기업들이 해당 實物去來決濟를 위해 자체적으로 보유했어야 할 實物貨幣를 대체하는 효과만을 갖게 되기 때문에 전체통화량에는 변화가 없게 되고 따라서 銀行貨幣의 超過發行은 일어날 수 없게 된다고 본다. 이러한 「스미스」의 견해는 그후 19세기초의 金銀塊主義者論爭(Bullionist Controversies)過程에서 주로 反金銀塊主義者(Anti-Bullionist)들에 의해 계승되고 그후 1820년대에서 1860년대에 걸친 通貨論爭(Currency Controversies)중에는 通貨論者(Currency School)들에 반대하는 金融論者(Banking School)들에 의해 계승발전되면서 진성어음원리로 정착되게 되었다[9]. 그러나 「스미스」는 同 진성어음原理로 인해 오히려 칭송보다는 비판을 받게 되었다.

Thornton에 의해 제기된 진성어음원리의 虛構性(fallacy of real bills doctrine)은 현대에 와서는 Mints에 의해 다시 제기되었는데 同 原理의 問題點은 다음의 두가지로 요약될 수 있다. 첫째로, 一定財貨에 관련된 진성어음의 數는 관련 財貨의 生產過程 및 생산에서 최종소비시장으로의 移轉過程에서 발생하는

---

8) 물론 이 경우 銀行이 100% 金貨支給準備를 보유했다면 支給不能事態는 발생하지 않을 것이다. 그러나 「스미스」 당시는 물론 그 이후도 部分支給準備가 일반적 관행이었음에 주의하기 바람.

9) 「스미스」의 金融理論에 진성어음원리라는 명칭이 최초로 부여된 것은 Mints의 前揭書에서임. 일반적으로 反金銀塊主義者나 金融論者들은 銀行 혹은 金融에 대한 엄격한 규제가 없더라도 銀行에 의한 紙幣의 發行이 商業의 必要(need of trade)에만 국한하는 한 과도한 발행은 일어나지 않는다고 본다. 兩者의 차이는 前者의 경우에는 紙幣의 交換性이 없는 경우도 초과발행은 일어나지 않는다고 보는 반면 後者의 경우는 상기의 조건 외에도 紙幣의 交換性이 유지될 필요가 있다고 본다. 이미 지적한 바와 같이 「스미스」는 通貨의 交換性維持도 강조하고 있다는 측면에서 볼 때 金融論者가 더 「스미스」의 견해에 가깝다 하겠다. 한편 최근 White(前揭書)는 通貨論爭 당시 또 하나의 分派인 自由金融論者들이 존재했다고 주장하고 「스미스」는 오히려 이 분파의 효시라고 보고 있다(註 7 참조). 自由金融論者와 金融論者의 차이는 中央銀行인 영란은행의 초과발행 가능성에 대해 前者는 긍정적, 後者는 부정적이라는 점 외에는 대체로 民間銀行의 초과발행 가능성이 自由競爭下에서 오히려 최소화된다고 본다는 점에서 큰 차이가 없다. 通貨論者는 모든 경우에 초과발행의 가능성이 상존하기 때문에 법에 의한 규제가 필요하다고 본다. 金銀塊主義者 論爭과 通貨論爭에 대한 상세한 논의는 Jacob Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1964, 第 3, 4章 및 5章 그리고 White의 前揭書를 참조하기 바람.

去來回數에 의해 결정되기 때문에 거래회수에 따라서는 어떠한 수의 진성어음의 발행도 가능하게 된다. 물론 여기서의 문제는 거래회수가 고정되어 있지 않다는 데 있다 하겠다. 둘째로는, 관련된 財貨의 價格에 따라 진성어음의 금액이 결정되게 되는데 同 價格의 決定메카니즘이 만족하게 주어지지 않고 있을 뿐 아니라 價格變動에 따라 진성어음에 관련된 紙幣發行이 변동하게 된다[10].

한편 「스미스」에 있어 通貨의 交換性維持 주장은 진성어음원리가 갖는 약점을 보완하는 측면을 갖고 있다. 「스미스」에 있어 紙幣의 實物貨幣로의 교환성 유지는 紙幣의 超過發行을 방지하는 궁극적 장치라고 할 수 있다. 이 주장과 관련해서 볼 때 한가지 흥미있는 점은 「스미스」는 銀行의 公共性을 깊이 인식하고 있으며 銀行經營者들의 銀行貨幣發行에 있어서의 사려분별력(prudence)을 그렇게 신뢰하지 않고 있다는 점이다. 「스미스」는 銀行의 업무에 있어 交換性維持 規制의 필요성을 강조함에 있어 이러한 규제가 『國富論』의 전편에 흐르는 自然的 自由(Natural Liberty) 精神에 위배된다는 점을 충분히 인식하고 있었다(『國富論』, Vol. I, p. 344). 그러나 그는 銀行들이 규제되지 않을 경우 초과발행의 유혹을 벗어나기가 어렵다고 보고 있다.

銀行의 紙幣發行業務는 궁극적으로 公共의 銀行에 대한 신뢰를 바탕으로하는 것이기 때문에 銀行의 입장에서 볼 때 공공의 신뢰를 유지하는 것이 銀行의 自利心(self-interest)에도 부합된다고 볼 수 있다. 그러나 「스미스」는 銀行이 규제되지 않고 있을 경우 이러한 自利心에 따라 행동할 것이라는데 대해 懷疑를 가지고 있었다. 따라서 이의 治癒方案으로서 진성어음원리를 주장함과 동시에 최소한의 규제로서 銀行貨幣의 交換性維持를 法制化할 것을 주장하였다. 이미 지적한 바와 같이 진성어음원리의 타당성이 의문시되는 상황에서 紙幣의 交換性維持는 「스미스」에 있어 초과발행을 억제하는 최후의 보루로서의 역할을 한다고 할 수 있을 것이다.

한편 「스미스」는 銀行의 不實經營과 그에 따른 超過發行을 억제하기 위한 안전장치로서 銀行의 少額券發行禁止를 주장하고 있다. 이러한 주장의 배경은 少額券發行을 허용할 경우, 高額券發行의 경우에는 그 수요를 창출할 수 있을 만한 公信力을 갖지 못할 정도의 가난한 小規模資本家들도 少額券發行을 통해 銀行業務에 진출하게 되어 銀行産業全體의 公信力 및 健全性이 저해된다고 보기 때문이다(『國富論』, Vol. I, pp. 343~345 및 p. 350). 한편 需要側面에서 볼 때에는 高額券의 사용자는 일

10) 첫째의 비판은 Henry Thornton이 그의 *Paper Credit*에서, 둘째의 비판은 Mints(前揭書)가 제기하였음. Thornton의 경우는 주로 紙幣와 金貨의 去來流通速度의 차이에 따라 지폐의 供給量이 지폐가 대체할 金貨의 量보다 많을 수도, 적을 수도 있음을 지적하였다. 이에 대해서는 Henry Thorton, *An Inquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*, London, Knight and Compton, Cloth Falt, 1802, pp. 43~48 참조. 한편 Laidler(前揭書)가 지적한 바와 같이 Mints의 비판은 「스미스」에 있어서는 紙幣의 交換性維持를 주장함으로써 物價가 은행외부에서 外生的으로 결정된다는 점을 간과하고 있다 하겠다. 한편 여기서 흥미있는 점은 이러한 비판들에도 불구하고 오늘날 韓國을 포함한 자본주의 국가들의 대부분이 어떤 형태로든 同 原理를 金融制度內에 도입하고 있다는 점이다. 한편 진성어음원리에 의한 自由金融(free banking)制度가 通貨論者들의 金融規制制度보다 우월할 수가 있음을 보인 최근의 주장으로서는 Thomas J. Sargent and Neil Wallace, "The Real Bills Doctrine Versus the Quantity Theory: A Reconsideration", *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1982, pp. 1212~1236을 참조하기 바람. 이들은 前者의 경우에는 파레토 最適均衡을 달성할 수 있으나 後者의 경우는 그렇지 못함을 보여 주고 있다.

반적으로 情報도 충분하고 銀行經營에 항상 주의를 기울일 것으로 기대되는 大商人들로서 銀行의 超過發行을 항상 감시하는 반면 少額券의 사용자들은 정보도 충분하지 않은 가난한 小商人 및 個人들일 가능성이 많기 때문에 銀行의 經營에 무관심하게 되어 오히려 銀行의 無節制를 부추길 우려가 있다고 보기 때문이다.

결국 「스미스」의 金融理論體系에 있어서 銀行貨幣의 超過發行을 방지하는 장치는 紙幣의 交換性維持와 少額券發行禁止라 할 수 있다. 그러나 이와 관련하여 현대독자들에 있어 한가지 명백한 사실은 이러한 「스미스」體系의 성공여부는 銀行이 紙幣의 交換에 대비하여 어느 정도의 支給準備金保有額(gold reserve)을 유지할 것이냐 하는 데 달려 있다는 점이다. 銀行이 적절한 정도의 金 및 銀을 보유하지 않을 경우 교환성유지는 어렵기 때문이다. 이러한 사실은 英國의 金融歷史에 있어 빈번한 交換停止事例들에 의해 웅변적으로 증명되고 있을 뿐 아니라 현대에 들어와서는 동일한 논리하에서 不換紙幣下에서의 100% 支給準備制度 주장 등도 등장하고 있다[11].

이러한 문제들과 관련하여 筆者가 암스텔담銀行에 관심을 가지는 이유는 후술하는 바와 같이 同 銀行이 상기한 「스미스」體系에 있어서의 문제점을 충분히 보완해 줄 수 있는 制度的 特徵을 가지고 있다고 보기 때문이다. 여기서 흥미있는 점은 「스미스」 본인이 그렇게 높이 평가했던 同 銀行의 制度的 特徵을 충분히 이해하고 있었음에도 불구하고 이를 자신의 이론전개에 통합하지 못했다는 점이다. 「國富論」의 金融理論章에서 암스텔담銀行(The Bank of Amsterdam)에 대한 언급은 단 한번 등장하고 있는데 이것도 「스미스」의 金融理論體系에서 보면 다소 지엽적인 문제와 관련하여 논급되고 있다[12].

Ⅲ. 암스텔담銀行의 制度的 特徵 및 그 意義

1. 암스텔담銀行의 設立背景 및 目的

16세기 후반경 유럽에서는 金貨가 마손될 경우 일반적으로 標準額面價 이하로 평가되는 것이 관례였다. 英國이나 프랑스 같은 大國의 경우는 국내에서 통용되는 金貨가 전부 自國發行金貨로 구성되고 있어서 마모, 파손된 금화를 재주조함으로써 금화의 標準價値를 유지하는 데 별 어려움이 없었다. 그러나 베니스, 제노아, 암스텔담, 함부르크 등 小國의 경우는 인근국의 금화가 국내에서 통용되고 있었기 때문에 自國發行金貨의 함량을 표준에 맞

11) 英國의 金本位制度下에서의 適正支給準備金 保有의 필요성 및 이를 유지하는 데 있어 銀行經營의 健全性(soundness) 및 分別性(prudence)이 요구된다는 점을 강조한 著書로서는 Bagehot의 前揭書를 참조하기 바람. 그는 특히 支給準備金의 영란은행 集中制度下에서의 同 銀行의 金融業務經營의 健全性을 강조하고 있다. 한편 不換紙幣下에서의 100% 支給準備制度의 의의 및 그 필요성에 대한 논의는 Milton Friedman, *A Program for Monetary Stability*, New York, Fordham University Press, 1975, 第3章을 참조하기 바람. 일반적으로 金本位制度下에서의 支給準備制度에 관한 논의들은 지불제도의 안전성유지 장치로서의 支給準備金의 役割에 촛점이 맞춰지고 있는 반면, Friedman 이후의 不換紙幣下에서의 논의는 通貨量管理 측면을 더 강조하고 있다.

12) 「國富論」, Vol. I, p. 349 참조. 그러나 「스미스」의 同 論及은 현대의 不換紙幣制度와 관련해서는 상당히 중요한 現代的 意義를 갖는다고 볼 수 있다. 이 점에 대해서는 후술하는 Ⅲ章 2節의 가項("銀行貨幣에 대한 需要創出")을 참조하기 바람.

게 유지한다 하더라도 마모된 인근국 금화가 혼용되는 데 따른 外部效果(external effect)로 인해 金貨의 價値가 주요국 금화에 비해 상대적으로 低評價되는 불리한 입장에 놓여 있었다[13].

이러한 不利點을 극복하기 위해 小國政府는 일정액 이상의 國際去來에 있어서는 일반금화의 사용을 금하고 대신에 銀行의 信用과 政府의 보호하에 발행되는 銀行貨幣(은행의 약속어음)을 사용하도록 규제하게 되었다. 이러한 銀行貨幣는 銀行의 支拂約定書와 같은 성격을 가지며 國際去來에 있어서는 은행장부상의 移替를 통해 지불수단으로서의 기능을 발휘하게 되었다. 政府는 법에 의해 銀行으로 하여금 銀行貨幣에 대한 지불요구가 있을 경우 국가의 함량기준에 의거하여 良貨(good and true money)로 지불하도록 의무화하였다[14]. 이에 따라 小國은 大國과의 國際交易에 있어서의 通貨의 相對的 平價切下를 극복할 수 있게 되었다. 한편 이러한 銀行貨幣는 國內去來에 있어서는 일반적으로 통용되는 금화들에 비해 그 交換比率이 상대적으로 유리하게 평가되었는데 銀行貨幣의 額面價와 그 함량이 불확실한 금화의 액면가가 동일할 경우 실제교환에 있어서는 銀行貨幣가 더 높게 평가되었다. 이러한 銀行貨幣의 금화에 비한 相對的 高評價分을 「아지오」(Agio)라고 부르게 되었다.

이상과 같은 배경과 목적하에서 암스텔담銀行은 1609년에 암스텔담市에 의해 설립되게 되었다.

2. 制度的 特徵 및 그 意義

가. 銀行貨幣에 대한 需要創出

암스텔담市는 일정액 이상의 國際交易과 관련된 去來에 있어서는 반드시 銀行貨幣를 사용하도록 규정함으로써 銀行貨幣에 대한 需要를 창출할 수 있었고 동시에 銀行貨幣의 價値가 一般金貨에 비해 「아지오」라는 프리미엄을 누릴 수 있는 바탕을 마련하였다.

「스미스」는 『國富論』의 金融論章에서 바로 이러한 특징과 관련하여 同 銀行 및 銀行貨幣에 대한 「아지오」의 성립배경을 인용하고 있다. 同章에서 「스미스」는 政府가 조세를 지폐로 지불하도록 규제함으로써 설령 지폐의 교환성이 없더라도 紙幣에 交換價値를 부여할 수 있게 된다고 본다. 같은 맥락에서 銀行貨幣가 價値를 부여받게 되는 근본이유도 國際去來에 있어서의 銀行貨幣 使用義務化에 기인하는 것으로 보고 있다[15]. 여기서 특기할 사항은 이러한 「스미스」의 사상은 현대의 規制貨幣理論(legal restrictions theory of money)의 효시라 할 수 있다는 점이다[16].

---

13) 여기서 外部效果라는 표현은 「스미스」의 고유표현이 아님에 주의하기 바람. 그러나 「스미스」가 기술하고 있는 상황에 現代經濟學的 意味를 부여한다면 外部效果로 표현할 수 있다고 사료됨.

14) Bagehot은 預金銀行化하기 이전의 초기은행의 기능을 세가지로 분류하였는데, 그 첫째는 제노아의 聖조지銀行(The Bank of St. George)과 같이 政府에 대한 貸出을 주로 하는 金融會社(finance company)機能, 둘째로 암스텔담銀行과 같이 良貨(good coin)를 공급하는 機能, 세째로 送金機能 등이다. 그는 이러한 기능을 기초로 하여 銀行의 信用이 점차 정착됨에 따라 預金을 기초로 한 紙幣發行機能이 銀行의 주요기능으로 발전하게 되었다고 본다. 특히 그는 良貨供給機能과 관련하여 암스텔담銀行의 중요성을 부각시키고 있으며 그의 前揭書 pp. 81~84에 걸쳐 『國富論』을 인용하고 있다.

15) 「國富論」, Vol. I, p. 349 참조.

16) 현대의 規制貨幣理論은 Neil Wallace에 의해 주창되었는데 현대의 不換紙幣制度下에서 紙幣가 支拂手段으로 통용되는 것은 지폐의 需要가 창출되도록 유도하는 각종의 政府規制 때문인 것으로 본다. Neil Wallace, "A Legal Restrictions Theory of the Demand for Money and the Role of Monetary Policy", *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Winter 1983 참조.

나. 銀行貨幣의 實質購買力 安定과 金市場 價格에 의한 銀行貨幣의 交換性維持

암스텔담銀行의 銀行貨幣는 金塊(bullion)나 金貨(gold coin)를, 金貨의 경우는 外國金貨를 포함하여, 예금형태로 인수하고 그 代價로 발행되었다. 이 경우 銀行은 통상 순금함량에서 금화주조비나 은행경영비용 등을 차감한 값에 해당되는 만큼의 信用을 고객의 구좌에 부여하고 고객은 이러한 銀行殘高를 기초로 銀行에 대해 지불명령서를 발행하여 國際去來에서 발생하는 지불어음을 결제하게 된다. 이와 같이 銀行에 보유하고 있는 구좌는 사실상 支拂手段으로 기능하였으며 이를 銀行貨幣라고 불렀다. 한편 銀行은 信用供與와 동시에 金塊나 金貨의 수취를 증명하는 保管證(receipt)을 발행하였다. 금을 은행으로부터 회수하고자 하는 고객은 적절한 價値의 銀行貨幣와 동시에 同 保管證을 제시함으로써 金의 회수가 가능하게 되었고 이를 통해 銀行貨幣의 交換性이 유지되었다[17].

1) 銀行貨幣와 아지오(Agio)

銀行은 통상 金塊나 金貨의 순금함량의 95%에 해당하는 가치만을 銀行貨幣로 인정하였다. 그러나 銀行貨幣는 銀行의 定量金支給保證에 의거 일반통용 金貨가 갖는 含量의 不確實性을 극복할 수 있었기 때문에 통상적으로 관련 순금(함)량의 5%에 해당하는 만큼의「아지오」를 누리게 됨으로써 100%의 순금함유금화와 동등한 交換價値를 가지게 되었다. 다시 말해 銀行貨幣에 대해 銀行이 支給保證한 金의 量과 정식으로 造幣局의 주조과정을 거쳐 발행된 金貨의 金含有量이 동일할 경우 교환비율은 銀行貨幣에 5% 정도 더 유리하였다.

銀行貨幣는 실제로 一般金貨의 平價切下要因인 含量의 不確實性을 극복했을 뿐 아니라 화재, 도난으로부터의 安全性, 銀行計座上의 移替를 통해 지불어음을 안전하고 용이하게 결재할 수 있다는 특징 등을 감안할 때 同 貨幣에 대해「아지오」가 지불되는 것은 지극히 당연한 것으로「스미스」는 보고 있다.

2) 保管證(receipt)의 意義

銀行은 銀行貨幣의 발행시 金에 대한 保管證을 동시에 발행하였는데 同 保管證의 소유자에게는 銀行으로부터 해당되는 金을 인출할 수 있는 자격이 부여되었다. 한편 同 保管證은 6개월이 지나면 무효처리되게 되어 있으나 이를 갱신하고자 할 경우에는 보관된 金의 실질함량의 1/2%(銀의 경우는 1/4%)에 해당되는 6개월간의 倉庫保管料(warehouse rent)를 지불하지 않으면 안된다. 6개월 이내에 銀行으로부터 金을 인출하고자 하는 자는 실질적인 금함량의 95%에 해당하는 銀行貨幣(殘高)와 金保管證을 제시함과 동시에 倉庫保管料로 金實質含量의 1/2%에 해당하는 만큼을 추가로 지불하지 않으면 안된다.

한가지 흥미있는 현상은 金塊에 대한 보관증은 일반적으로 높은 更新率을 보이는 반면 金貨에 대한 보관증은 특별한 경우를 제외하고는 대부분의 경우 6개월이 지나도 갱신되지 않고 無效化되는 경향을 보였다. 이는 金塊의 경우는 인출했을 경우 금시장에서 割引되지 않고 賣買되기 때문에 1/2%의 보관료와 95%에 해당되는 銀行貨幣를 지불하더라도 市場價格에 따라서는 利潤이 발생하게 되는 반면 金貨의 경우는 인출과 동시에 銀行貨幣의「아지

17) 本節에서는 論議의 편의상 주로 金塊 및 金貨의 경우를 중심으로 논의되고 있지만 같은 논리가 銀塊 및 銀貨에 대해서도 적용됨.

오」를 잃게 되므로 보관료는 순수한 損失이 되기 때문이다. 따라서 특히 金塊에 대한 보관증은 일반적으로 거래시장이 형성되고 값을 가지게 되었으며 6개월 만기전에 갱신되는 경우가 많았다.

3) 銀行貨幣, 保管證 및 金의 市場價格의 相互關係

한편 銀行貨幣의 利用度가 많아짐에 따라 銀行貨幣와 保管證 所有者가 분리되는 현상이 일반화되었다. 銀行貨幣를 사용해버린 경우는 보관증만 보유하게 되고 銀行貨幣는 소유하고 있지만 보관증이 없는 사람의 경우 金塊를 인출하기 위해서는 보관증을 다른 사람으로부터 획득하지 않으면 안되었다. 이는 결과적으로 은행화폐 및 보관증에 대한 市場의 形成을 촉진하게 되었으며 需要와 供給에 따라 銀行貨幣 및 保管證의 市場價格이 결정되게 되었다.

金의 市場價格이 상승할 경우 금인출에 소요되는 費用과 市場價格間의 차익을 노린 金引出誘因이 발생되게 되는데 이 경우 銀行貨幣와 보관증에 대한 수요가 증가하게 된다. 결국 은행화폐의 市場價格과 보관증의 市場價格은 需要供給에 의해 결정되며 궁극적으로는 금의 引出費用과 금의 市場價格이 균등화되게 된다.

일반적으로 일정량의 金塊의 평가는 銀行에 의한 銀行貨幣平價, 주조국에 의한 標準金平價 그리고 市場價格의 세가지 형태로 이루어졌다. 이 3者 가격간의 관계는 일반적으로 國家의 標準價値基準인 鑄造局平價(mint price)를 100이라 할 때 銀行貨幣平價는 주조국평가의 95% 수준, 市場價格은 102~103% 수준에서 결정되었다. 이미 설명한 바와 같이 銀行貨幣는 통상 5%의 「아지오」를 누리기 때문에 그 實際交換價値는 주조국평가와 동일하다 하겠으며 金保管證의 市場價格은 통상 표준금평가의 2~3%수준에서 결정되었다. 한편 金引出費用과 金의 市場價格은 궁극적으로 균등화되는 경향을 가졌는데 「스미스」에 의하면 그 메카니즘은 다음과 같다.

금을 인출하기 위해서는 金標準平價의 95%에 해당하는 銀行貨幣와 그에 대한 5%의 「아지오」 그리고 보관증가격(혹은 보관증의 기회비용)으로 2~3%를 지출해야 하는데 이는 표준평가의 102~103%에 해당되며 동시에 市場價格인 102~103%와 같아지게 된다고 본다. 이 경우 金市場價格이 변동하게 되면 金保管證市場의 수요변동에 의해 보관증가격이 변동하게 되어 金引出費用과 市場價格은 균등화되게 된다. 여기서 한가지 주의할 점은 「스미스」의 동 설명 중 1/2%에 해당하는 보관료에 대한 언급이 보이지 않고 있는데 이는 아마도 보관증가격이 궁극적으로 市場메카니즘에 의해 보관료가 감안된 수준에서 결정될 것이라고 생각했기 때문이 아닌가 사료된다. 어쨌든 여기서 중요한 것은 보관증가격이 금의 시장가격과 인출비용을 균등화시켜 주는 역할을 수행함으로써 결과적으로는 金市場價格 및 金引出需要의 安定化에 기여한다는 점이다.

그러나 이상과 같은 안정적인 가격구조가 형성되는 데에는 金投機可能性을 배제하는 銀行의 措置가 도입됨으로써 가능했다. 금의 시장가격이 상승하여 銀行으로부터의 금인출수요가 증가할 경우 銀行貨幣의 보유자는 가능한 「아지오」가 상승하고 보관증가격이 하락되기를 원했으며 보관증의 보유자는 가능한 낮은 「아지오」와 가능한 높은 보관증가격을 원했다. 다시 말해 금의 인출비용과 균등화되는

주어진 금시장가격하에서 銀行貨幣의 보유자는 보관증가격이 하락할수록 유리하게 된다. 銀行貨幣와 金保管證의 所有分離에 따른 이러한 서로 상충되는 利害는 때때로 市場攪亂要因으로 작용하게 되고 金投機를 조장하는 요인이 되었다. 때로 「아지오」가 금평가의 9% 수준까지도 올라가는 경우가 있었으며 逆으로 0%까지 내려가기도 하였다.

이러한 불안정한 상황을 극복하기 위해 銀行은 결국 金平價의 5%에 해당하는 「아지오」를 받고 銀行貨幣를 발행하게 되었으며 銀行貨幣를 인수할 경우에는 4%의 「아지오」를 지불함으로써 「아지오」의 변동폭을 4~5% 사이에 안정화시켰다. 이러한 조치의 결과로 銀行貨幣의 발행은 純金平價의 95% 수준에서 이루어지게 되고 실제교환에 있어서는 5%의 「아지오」를 누리게 되었다. 이와 같이 「아지오」가 안정됨에 따라 金保管證價格이 市場價格과 引出費用을 일치시키는 均衡因子로서 기능하게 되었다.

평소에는 보관증의 市場價格에 의한 구입은 용이한 편이었으나 전쟁이나 비상시에는 금수요가 급증함으로써 보관증에 대한 수요도 급등하여 그 가격이 銀行貨幣額面價의 50%에 달하는 경우도 있었다. 이러한 비상시에는 銀行은 金保管證保有者에게 해당 金平價의 2~3%, 銀行貨幣所有者에게 나머지 해당 金塊를 각각 분리지급하기도 하였다[18]. 이러한 조치도 지나친 보관증가격의 騰落을 방지하는 안전장치로 작용하지 않았나 사료된다.

4) 要 約

以上의 논의를 통해 암스텔담銀行의 金本位制度는 다음과 같은 특징을 가졌던 것으로 볼 수 있다.

첫째로, 銀行貨幣의 발행은 鑄造局金平價의 95%수준에서 이루어짐으로써 銀行貨幣의 額面價가 고정되었다. 즉 금의 銀行貨幣로의 交換價는 주조국금평가의 95%에서 안정되었다. 둘째로, 고정된 액면가에도 불구하고 銀行貨幣는 「아지오」를 누림으로써 통상 주조국금평가의 100% 수준의 實質購買力을 가졌다. 세째로, 金의 市場價格이 변함에 따라 銀行貨幣에 대한 「아지오」와 금보관증가격이 변동함으로써 금의 인출에 따른 機會費用과 金市場價格이 균등화되었다. 네째로, 銀行貨幣의 實質購買力도 金市場價格의 변동에 따라 「아지오」의 騰落을 통해 변동하였으며 실제로 銀行貨幣의 購買力과 金價格과는 동일한 방향으로 움직였을 것으로 추측된다. (銀行貨幣의 額面價) + (아지오) + (保管證價格) = (金市場價格)의 관계를 유지하였고 銀行貨幣의 市場價格(購買力)은 그 額面價와 「아지오」의 合이기 때문에 銀行貨幣는 金市場價格의 증가에 따라서는 실제로 주조국평가의 100% 이상의 購買力을 가질 수도 있었을 것이며 保管證價格만큼의 차이를 두고 金市場價格과 같이 움직였을 것이다. 결국 金市場價格의 증가에 따른 銀行貨幣의 實質購買力 손상은 없었던 것으로 보인다. 다섯째로, 銀行이 「아지오」를 4~5% 수준에 안정시키려는 노력은 결국 銀行保有金을 이용한 金市場價格의 安定化를 도모하는 결과를

18) 「스미스」는 앞에서도 지적한 바와 같이 金引出費用과 市場價格간의 관계에 있어서의 1/2%의 보관료의 역할에 대해서 불확실한 것처럼, 銀行貨幣所有者에 대한 지급액에 대해 구체적인 언급이 없어 이 경우 銀行이 지불하는 金平價額과 市場價格과의 정확한 관계를 파악하기가 어렵다. 그러나 여기서 중요한 것은 金保管證價格이 앙등하는 경우는 金塊에 대한 需要急增을 의미하고 현대적 표현으로 bank run 상태를 의미하기 때문에 이에 대한 조치로서 分離支給을 시도했다는 점이라 하겠다.

낳게 되었으며 이에 따라 金市場價格은 鑄造局平價(mint price)의 102~103% 수준, 銀行貨幣의 實質購買力은 100% 수준, 「아지오」는 5% 수준, 金保管證價格은 2~3% 수준에 안정되게 되었다.

요약하면 銀行貨幣의 實質購買力은 市場메카니즘에 의해 金의 實質購買力(市場價格)과 같이 변화하는 경향을 보였으며 銀行의 安定化措置에 따라 鑄造局平價의 100% 수준에 안정되었다. 만일 金市場價格이 상승하면 銀行貨幣의 實質購買力도 「아지오」를 통해 상승함으로써 그 購買力이 보호되는 반면 金市場價格과 銀行貨幣의 市場價格(購買力)의 차이를 노려 금인출을 시도할 경우에는 금보관증가격의 상승으로 인출의 機會費用이 市場價格과 같아지게 되기 때문에 引出誘因이 사라지게 되었다. 따라서 암스텔담銀行의 金本位制度는 銀行貨幣와 金과의 實質購買力의 乖離를 가능한 한 축소함으로써 銀行貨幣의 實質購買力을 安定시키고 동시에 金引出에 대한 誘因을 最少化시키는 데 성공하였다고 할 수 있을 것이다. 결국 銀行貨幣는 支拂手段 및 價値貯藏手段으로서 金과 동일한 기능을 수행하게 되었으며 이에 따라 去來制度의 安全性이 유지되었다고 하겠다.

다. 100% 金準備制度

前述한 바와 같이 金貨의 보관증은 일반적으로 6개월 만기후에 그 效力이 喪失되는 경우가 많았고 金塊에 대한 보관증의 경우도 金의 市場價格이 크게 떨어짐으로써 보관증가격이 보관료의 수준에도 못미칠 경우 6개월 후에 갱신되지 않고 效力이 喪失되는 경우가 종종 발생하였다[19]. 이에 따라 시간이 지남에 따라 引出權이 소멸된 銀行의 金保有量이 증가하게 되었다. 그러나 銀行은 설령 引出權이 소멸된 金이라 하더라도 그에 대해 銀行貨幣를 추가발행하지 않고 따라서 同 金을 貸出財源으로 사용함이 없이 銀行의 창고에 영구히 보관하였다[20]. 동시에 保管證의 效力이 喪失되지 않았다고 상정되는 金을 그 인출요구에 대비해서 보관했음은 물론이다. 이러한 銀行의 慣行은 당시 대중의 銀行에 대한 信賴度를 높이는 역할을 했으며 암스텔담市도 이러한 銀行의 金保有를 보증하였다.

이러한 銀行經營形態는 오늘날의 시각에서 볼 때 100% 金支給準備制度라고 할 수 있을 것이다. 여기서 독자는 Friedman의 100% 預金支給準備制度의 효시를 발견하게 된다[21].

Ⅳ. 스미스 金融理論의 補完

第Ⅱ章에서 지적한 바와 같이 「스미스」金融理論의 핵심인 진성어음원리와 紙幣의 交換性

19) 「스미스」는 定量金貨의 경우는 銀行貨幣의 「아지오」가 金平價의 3%이하로 떨어질 경우에 한하여 保管證이 正의 價格을 가졌다고 기술하고 있다. 또한 「아지오」가 3%로 떨어질 경우 그 保管證價格은 $1\frac{3}{4}$% 수준을 유지하였다고 기술하고 있다. 그러나 여기서도 다소간의 算術的 誤差가 발견된다. 앞에서 지적한 바와 같이 金에 대한 保管料 1/2%를 감안한다면 保管證價格은 $1\frac{1}{2}$% 수준이어야 總引出費用이 定量金貨의 鑄造局平價인 100%와 균등하게 될 것으로 사료된다.

20) 이는 전술한 바와 같이 비상시에 保管證과 銀行貨幣에 대해 金을 분리 지급하였다는 사실과도 부합된다 보겠다. 이 경우 銀行은 引出權이 소멸된 金에 대해서도 銀行貨幣에 대해 金支給을 인정해야 하기 때문에 金의 永久保管이 필요했을 것으로 사료됨.

21) Friedman의 100%預金準備制度에 대해서는 그의 前揭書 참조.

維持가 궁극적으로 去來制度의 安定性을 유지시켜 줄 수 있느냐 하는 것은 銀行에 의한 適正支給準備金의 保有與否에 달려 있다 하겠다. 部分支給準備下의 紙幣의 交換性 維持에 따르는 문제점은 다음의 두가지 관련된 문제로 압축될 수 있을 것이다. 첫째로, 銀行經營이 방만할 경우 銀行의 支給準備金이 너무 낮게 유지되는 경향이 있고 이때 支給準備가 불충분하여 金支給要求에 적절히 응하지 못하는 사태가 발생하게 된다. 이 경우 紙幣의 交換性 維持는 불가능하게 된다. 둘째로, 銀行의 지폐에 대한 金支給이 固定價格에 의해 이루어질 경우 銀行은 금의 市場價格變動에 따라서는 紙幣發行高內에서 무제한의 교환의무를 지는 결과를 초래한다. 만일 금과 지폐의 交換比率이 금의 市場價格에 비해 너무 낮게 책정됐을 경우 그리고 금에 대한 需要가 폭등하는 경우 금교환요구가 銀行의 지불의무의 최대치인 銀行紙幣發行高까지 이를 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것이다.

이러한 시각에서 볼 때 「스미스」의 진성어음원리는 銀行의 健全經營을 유도하여 銀行支給準備率을 적정수준에 유지시켜 줌으로써 지폐의 金交換性維持에 기여할 수 있을 것으로 기대할 수도 있으나 진성어음원리의 문제점은 이미 앞에서 지적한 바와 같다. 따라서 단순한 部分支給準備에 기초한 交換性 維持만으로는 지불제도의 안전성을 완전히 보장해 줄 수는 없다고 본다. 이상과 같은 「스미스」의 金融理論體系의 약점은 암스텔담銀行의 제도적 특징을 도입함으로써 보완될 수 있었지 않았나 사료된다.

1. 100% 金支給準備制度

암스텔담銀行과 같은 100% 金支給準備制度는 가장 확실한 支拂制度의 安定性保障裝置로서 「스미스」理論을 보완해 줄 수 있을 것이다.

第Ⅱ章에서 논의한 바와 같이 「스미스」는 요소요소에서 銀行의 超過發行可能性과 그에 따른 支拂不能事態에 대한 우려를 피력하면서도 진성어음원리와 少額券發行制限 등의 주장 이외에는 部分支給準備下에서 紙幣의 交換性을 보장해 줄 수 있는 구체적 방안은 제시하지 않고 있다. 더구나 『國富論』, Vol. Ⅰ, 第2章의 마지막 文段에서는 무조건적인 교환의무를 銀行에 부과할 것을 주장하면서도 동시에 최소한의 규제하의 다수 銀行間의 自由競爭이 bank run을 방지하고 나아가 個別銀行의 破產이 전체 은행제도로 파급되는 것을 막아줄 것이라고 보고 있다(p. 350).

여기서 독자들은 「스미스」에 있어서의 自由金融理論의 효시를 보게 되지만 동시에 市場失敗가 상존하는 金融서비스市場에서의 安全性 保障裝置에 대한 불철저한 논의를 보게 된다. 더구나 「스미스」의 巨視金融理論에 대한 재평가의 경우에 있어서도 전술한 바와 같이 銀行紙幣의 交換性維持가 기본가정이 되고 있음을 감안할 때 암스텔담銀行의 100%支給準備制度는 「스미스」理論에 있어서의 제반 불확실성을 일거에 해소해 줄 수 있는 측면을 갖는다 하겠다.

2. 市場價格에 의한 金交換

암스텔담銀行의 市場價格에 의한 金交換制度는 또 다른 측면에서 「스미스」의 金融理論體系를 보완해 줄 수 있을 것으로 사료된다.

이는 앞에서 지적한 固定交換價에 의한 部分支給準備의 문제점은 市場價格에 의한 金交換으로 해소될 수 있기 때문이다.

部分支給準備制度下에서도 일단 銀行貨幣의 金交換이 금의 市場價格에 의해 이루어질 경우 金市場價格이 급등하더라도 金引出費用이 같이 인상됨으로 해서 금인출에 대한 需要急騰現象이 사라지게 될 것이며 固定패리티下에서 발생하기 쉬운 金의 화폐적 용도에서 비화폐적 용도로의 전환에 따른 유동성 감소문제도 해소될 수 있다고 본다. 즉 銀行으로부터의 금인출에 따르는 機會費用과 金의 市場價格이 均等하게 되기 때문에 金投機의 발생여지가 사라지고 銀行으로부터의 金引出誘因이 사라지게 된다. 따라서 金의 화폐적용도가 비화폐용도의 金市場價格變動에 의해 교란받을 소지가 소멸하게 된다. 이런 관점에서 볼 때 100%의 金支給準備制度가 아니라 하더라도 市場價格에 의한 金支給을 제도화하는 한 支拂制度의 安全裝置는 마련된다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 「스미스」의 金交換性 維持下의 部分支給準備는 市場價格에 의한 金交換制度가 도입된다면 貨幣制度의 安全性 維持라는 목표를 달성해 줄 수 있을 것으로 사료된다.

그러나 이와 관련하여 중요한 문제는 同 制度下에서 銀行貨幣의 超過發行에 대한 억제와 銀行貨幣의 實質購買力의 유지가 가능할 것이냐 하는 것이다. 단순한 市場價格에 의한 金交換性維持는 다른 보완조건이 없다면 오늘날의 不換紙幣制度와 다를 바가 없다. 다시 말해 불환지폐제도하에서도 固定金價格에 의한 公的交換性이 선언된 것은 아니지만, 지폐의 금교환은 항상 私的市場에서의 市場價格에 의해 이루어질 수 있기 때문이다. 이런 점에서 단순히 金市場價格에 의해 紙幣의 交換性을 유지한다는 것은 銀行에 의한 교환의무의 수행을 용이하게 해 주는 측면이 있는 반면 바로 이러한 성격 때문에 銀行의 超過發行에 대해서는 오늘날의 不換紙幣制度와 같이 특별한 구속력을 발휘하지 못하게 되는 폐단이 발생하게 된다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 銀行의 紙幣發行과 金保有量과의 관계를 일정률로 제한하지 않으면 안될 것이다.

이론적으로 볼 때 貨幣制度가 金本位制度라고 해서 紙幣의 實質購買力이 金의 實質購買力과 반드시 같아야 할 필요는 없으며 최소한의 안전장치로서 둘간의 관계가 일정률을 유지하면서 前者가 後者의 변화를 적절히 반영하기만 한다면 금은 지폐에 대한 價値基準(anchor)으로서의 역할을 수행하게 될 것이다. 따라서 正의 金支給準備率 規制는 金本位制度이기 위한 최소한의 요구조건이라 하겠다.

따라서 「스미스」金融理論의 보완이라는 측면에서 볼 때에는 市場價格에 의한 금교환과 동시에 일정률의 固定支給準備率을 명시적으로 규제할 필요가 있다고 하겠다. 이 경우 銀行의 金保有는 交換性維持義務를 원활히 수행하기 위한 장치로서의 전통적인 기능보다는 오히려 銀行의 超過發行을 방지함으로써 銀行貨幣의 實質購買力을 유지시켜 주는 기능을 하는 것으로 해석할 수 있다[22].

22) 이러한 시사점은 바로 암스텔담銀行制度를 통해 이해할 수 있을 것이다. 암스텔담銀行의 경우 100%의 金準備는 銀行貨幣의 超過發行을 방지하고 實質購買力을 유지시켜 주는 기능을, 市場價格에 의한 교환허용은 銀行의 交換義務의 수행을 원활히 해주는 기능을 했다고 할 수 있다. 오늘날의 不換紙幣制度에서 支給準備率規制가 전통적인 기능을 떠나 主要 通貨量規制手段으로 기능하고 있다는 사실도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

물론 여기서 몇 %의 支給準備率이 적절할 것이냐 하는 문제는 논란의 여지가 있다고 사료된다. 금본위제도하에서 지폐와 금과의 競爭市場에서의 交換率은 100% 支給準備下에서의 1 : 1을 最大値로 하여 金支給準備率이 낮아질수록 떨어질 것으로 사료된다. 政府의 規制가 일체 없는 상황하에서, 다시 말해 지폐에 대한 人爲的 需要創出이 없을 경우 不換紙幣의 實質價値는 0이 될 것이다. 部分支給準備下에서는 지폐의 금과의 公的 交換性이 선언되고 있다고 하더라도 지폐를 지지하는 (back-up) 금의 비율이 낮아질수록 完全競爭市場에서 결정되는 지폐의 實質購買力도 떨어질 것으로 기대된다. 이 경우 지폐의 公的 金交換性宣言은 지폐의 實質購買力決定에는 영향이 없을 것으로 사료된다. 따라서 紙幣의 金에 대한 實質交換價値는 支給金準備率에 의해 결정된다고 볼 수 있을 것이다[23].

이와 관련하여 銀行貨幣의 發行價格을 어떻게 결정할 것이냐 하는 것도 문제가 될 수 있을 것이다. 그러나 銀行貨幣의 發行價格은 암스텔담銀行의 경우와 마찬가지로 銀行貨幣의 競爭市場에서의 實質購買力을 결정하는 데 그렇게 주요한 역할을 하지 못할 것이다. 額面價가 市場에서 결정되는 實質購買力보다 낮게 평가될 경우 銀行貨幣는 액면가에 비해 「아지오」와 같은 프리미엄을 누리게 될 것이다. 逆으로 銀行貨幣의 額面價가 너무 높게 평가될 경우에는 액면가에 비해 實質購買力이 할인되게 될 것이다. 따라서 현실적으로 額面價와 實質購買力을 균등화시키는 방안으로서는 紙幣의 額面價를 金準備率의 逆倍數에 의해 정하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 支給準備率이 10%라 한다면 競爭市場에서의 지폐의 實質購買力은 金鑄造局平價의 10% 수준을 유지할 것이다. 이때 지폐의 액면가(발행액)를 금평가의 10배에 해당되도록 한다면 이는 10% 지급준비율과도 일치하게 되며 均衡實質購買力과도 일치하게 될 것이다. 그러나 同制度의 相對價値體系 決定에 있어서 액면가는, 固定金價에 의한 金交換制度에서와는 달리, 부차적인 역할밖에는 수행하지 못할 것이다. 따라서 同 制度의 가장 중요한 決定因子는 外生變數로서의 支給準備金比率이며 이의 적정률을 결정하는 데에는 다소 자의적인 정책적 고려가 개재될 수밖에 없을 것이다[24].

끝으로 지금까지의 논의를 통해 시사되는 한가지 흥미있는 점은 암스텔담銀行制度는 일종의 過剩決定體系라 할 수 있다는 점이다. 100% 金準備制度가 유지되는 한 금교환이 固定價格에 의해 이루어지느냐, 市場價格에 의하여 이루어지느냐에 관계없이 銀行貨幣의 超

---

23) 美國의 1837~1863까지의 26년간의 自由銀行時代(Free Banking Era)에 있어 銀行紙幣의 實質交換價値가 지폐를 지지하는 銀行保有債券의 가치변화와 正의 관계를 가지고 움직였다는 증거와 주장에 대해서는 Arthur J. Rolnick and Warren E. Weber, "Free Banking, Wildcat Banking, and Shinplasters", *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Fall 1982 참조. 또한 Wallace의 前揭論文도 여기서의 주장과 맥을 같이한다 하겠음.

24) 한가지 가능한 政策的 考慮로서는 金交換比率을 항상 市場價格과 일치시켜 나가는 데는 현실적인 어려움이 따른다는 측면이다. 이 경우 保有金의 전통적인 기능인 금교환에 대한 예비로서의 지불준비의 역할도 충분히 고려되어야 할 것이다. 만일 銀行의 교환가격조정이 市場價格變動에 시차를 가지고 이루어진다면 두 가격의 괴리가 지속되는 동안에 있어서는 保有金의 流出이 불가피하게 될 것이다. 그러나 이러한 조정기간중의 金引出需要는 固定價格交換制度下의 構造的 引出需要에 비해서 일시적 성격을 갖기 때문에 상대적으로 낮은 支給準備率로 충족될 수 있을 것이다. 한편 금교환가격이 즉각적으로 金市場價格變化에 적응하여 변동하는 극단적인 경우는 金引出誘因은 미미하게 될 것이다. 이 경우 銀行保有金과 市場에서 획득할 수 있는 金의 機會費用이 항상 같기 때문에 銀行保有金引出을 시장에서의 구입에 비해 더 선호할 이유가 없어지게 되고 銀行은 최소한의 金保有만으로도 銀行貨幣의 交換性을 유지할 수 있게 될 것이다.

過發行에 따른 화폐제도의 불안전성은 극복될 수 있다. 다른 한편 금교환이 市場價格에 의해 이루어지는 한 支給準備金이 반드시 100%가 아니라 하더라도 동일한 목표가 달성될 수 있다. 따라서 部分準備下의 시장가격에 의한 金交換制度나 혹은 100% 金準備制度 중 어느 하나만으로도 충분히 貨幣制度의 安全性을 달성할 수 있다고 하겠다.

V. 암스텔담銀行制度의 世界通貨制度 改善方向에 대한 示唆

최근 들어 金本位制度를 포함하여 實物商品本位制度로의 復歸主張이 심심치 않게 거론되고 있다. 이는 물론 1970년대초「브레튼우드」체제의 붕괴 이후 일반적인 高인플레 및 換率의 不安定, 世界인플레와 디플레의 同時的 發生 등 금과 지폐와의 관계단절에 따른 各國通貨政策에 대한 規律(discipline)不在의 폐해를 경험하였기 때문이다.

최근의 논의는 金과의 연계를 주로 하는 金本位制度로 復歸하자는 주장과 과거「브레튼우드」體制下에서의 流動性不足經驗을 배경으로 금보다는 1次商品本位制度로의 전환주장 등 實物本位制度를 선호하는 그룹과 지폐와 실물과의 연계를 완전히 단절하고 선진국간의 通貨政策의 상호 긴밀한 조정을 통해 換率 및 物價의 안정을 도모하고자 하는 그룹으로 나눌 수 있을 것이다[25]. 本章에서는 前者의 주장과 관련하여 암스텔담銀行制度가 시사하는 바를 논의해 보고자 한다.

「브레튼우드」體制下의 金交換制度(gold exchange standard)의 가장 심각한 문제점으로는 우선 國際交易量의 增大에 맞춰 流動性供給이 적절히 이루어지지 못하였다는 점이다. 19세기까지의 金本位下에서는 그래도 金生産이 괄목할 만하였으며 實物去來의 擴大速度도 그렇게 크지 않았기 때문에 이러한 유동성부족의 문제는 심각하지 않았었지만 1950년대 이후에는 金의 추가적인 화폐적 용도로의 供給 및 金의 추가생산이 實物去來의 擴大를 따라가지 못하였다[26].

둘째로는, 달러에 대한 金交換義務를 준수하기가 어려웠다. 주지하는 바와 같이 금교환에 있어서의 公式金交換價格이 市場價格보다 낮게 책정됨으로써 근본적으로 金「러쉬」(gold rush)가 발생할 소지를 안고 있었을 뿐 아니라 美國의 방만한 通貨政策, 對外援助政策 및 經常收支의 惡化 등으로 달러의 過剩供給狀態가 일어나 美國中央銀行이 公式金交換價에서 달러의 금교환을 계속할 수 없게 되었다. 部分支給準備下에서 과잉지폐의 공급은 公式金交換價格이 市場價 이하의 수준에 고정될 경

25) 前者의 주장들에 대해서는 Michael D. Bordo and Anna J. Schwartz(eds.), *A Retrospective on the Classical Gold Standard*, 1821~1931, Chicago, The University of Chicago Press, 1984 및 Patrick Collins, *Currency Convertibility: The Return to Sound Money*, Macmillan, 1985 참조. 後者의 주장에 대해서는 Ronald I. Mckinnon, *An International Standard for Monetary Stabilization*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984를 참조. 前者의 경우는 무슨 재화를 본위로 할 것이냐에 차이는 있으나 궁극적으로는 實物과의 連繫를 강조한다는 측면에서 金本位나 1次商品本位나 그 理論 및 실제적인 운용상의 意義는 같다고 하겠음.

26) 이 문제에 대한 논의에 대해서는 Rindall Hinshaw(ed.), *Monetary Reform and the Price of Gold: Alternative Approaches*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press 1967 및 Robert Triffin, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1961 등을 참조하기 바람.

우 불가피하게 金引出需要의 增大를 초래하고 결과적으로는 체제 자체의 붕괴를 야기하게 된다.

이러한 과거의 경험에 비추어 볼 때 金이나 혹은 1次商品本位制度로 復歸하기 위해서는 通貨의 實物交換性을 維持시켜 줄 수 있는 제도적 안전장치를 마련하는 것이 가장 중요한 선결과제라 하겠다. 여기서 가장 안전한 방안으로서 생각해 볼 수 있는 것이 100%支給準備制度를 생각해 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 金이나 기타 1次商品의 공급이 화폐적 용도의 需要增大나 市場價格의 변화에 민감하게 반응하여 조절될 수 있을 것으로 기대하기는 어렵기 때문에 100%支給準備制度는 流動性의 원활한 공급이라는 측면에서 그리고 유용한 實物資源이 中央銀行의 보관창고에 집중됨에 따른 資源費用이 너무 크다는 측면에서 그렇게 바람직하지 않다고 하겠다.

代案으로서 部分支給準備制度는 이미 지적한 바와 같이 固定패리티에 의해 交換性이 유지될 경우 政府의 교환의무수행에 어려움이 따르게 된다. 이 문제에 대한 해결책으로서는 암스텔담銀行의 경우와 같이 市場價格에 의한 紙幣의 交換性維持가 바람직하다고 하겠다.

역사적으로는 金本位制度에 대한 改善論議, 최근에는 1次商品本位制度에 대한 논의에 있어 市場價格에 의한 交換性維持에 가장 근접한 제안으로서는, 1940년대에 오스트레일리아의 Leo St. Clare Grondona에 의해 제안된 條件附交換1次商品本位制度(Conditional Currency Convertibility Based on Primary Commodities)로서 「그론도나」制度(The Grondona System)를 들 수 있겠다. S. Jevons의 價値의 圖表本位制度(Tabular Standard of Value)나 Irving Fisher의 달러報償制度(Compensated Dollar) 등과 같이 지폐의 금과의 교환가치를 物價指數에 연동시키려는 주장이나 美國의 Benjamin Graham의 1次商品市場 바구니에 의한 商品準備通貨(Commodity Reserve Currency)提案 등과는 달리 「그론도나」制度는 명시적으로 固定交換價下에서의 정부의 무조건적 교환의무에 따르는 제도의 취약성을 인식하고 있으며 이에 대한 보완책으로 市場價格에 의한 條件附交換義務를 바탕으로 한 1次商品本位制度를 제안하고 있다[27]. 1次商品의 販賣價를 上限으로 하고 購買價를 下限으로 하여 政府는 購買價를 기준으로 지폐를 발행하고 일차상품의 需要가 급증하여 그 인출수요가 증가할 경우에는 販賣價를 일정한 간격으로 상향조정함으로써 市場價格에 근접시켜 나가되 정부의 보유량이 고갈될 경우에는 販賣는 중지하고 購買만 하도록 한다. 따라서 販賣價格은 準備保有量과 逆比例하여 변화하게 되고 결과적으로는 市場價格과 일정한 正比例關係를 유지하면서 움직이게 된다.

「그론도나」制度는 交換性維持에 있어 市場메카니즘을 도입했다는 점에서 여타의 제안들에 비해 進一步하기는 했지만 궁극적인 안전장치로서의 交換性維持가 완전하게 보장되지 못하고 있다. 또한 支拂準備保有量의 지폐의 購買力決定因子로서의 역할이 인식되지 못함으로 해서 支拂準備率에 대한 規制의 필요성이 부각되지 않아 지폐초과발행 가능성이 상존하게 되는 문제를 갖고 있다 하겠다.

27) 「브레튼우드」體制를 포함한 實物本位制度의 실제적인 운용상의 문제점에 대한 논의 및 제도개선 논의에 대한 歷史的 槪觀과 「그론도나」制度에 대한 상세한 논의는 Collins의 前揭書 참조.

여기서 筆者는 이상의 논의와 암스텔담銀行制度에 비추어 볼 때 금후 實物本位制度로의 復歸와 관련하여 제도의 안전성을 유지하고 同 制度가 超過發行抑制役割을 성공적으로 수행할 수 있기 위해 필요한 몇가지의 조건을 제시해 보고자 한다. 논의의 기본시각은 앞節에서의 논의에 기초하고 있기 때문에 부연설명은 생략하기로 하겠다[28].

첫째로, 현실적인 流動性問題를 감안, 部分支給準備制度가 바람직할 것이다. 둘째로, 交換性의 궁극적 보장을 위해 市場價格에 의한 교환을 제도화하는 것이 바람직할 것이다. 세째로, 超過發行을 방지하기 위해 支拂準備率은 반드시 法에 의해 일정률로 규제하지 않으면 안된다. 國家間의 換率은 궁극적으로 各國의 支拂準備率에 의해 결정될 것이며 法에 의해 支拂準備率이 고정될 경우 固定換率制度가 지배하게 될 것이다.

이러한 制度의 巨視經濟的 示唆點이나 가능한 부작용의 최소화를 위한 방안 등 구체적 제도의 내용에 대해서는 추후 적절한 기회에 再論할 수 있게 되기를 바란다.

28) 여기서 제시되는 조건들은 사실상 앞의 第Ⅳ章에서 이미 충분히 논의되었음에 주의하기 바람.

▷ 參 考 文 獻 ◁

Bagehot, Walter, *Lombart Street*, London, Kegan Paul, Trench & Co. Ltd., 1904.

Bordo, Michael D. and Anna J. Schwartz(eds.), *A Retrospective on the Classical Gold Standard*, **1821~1931**, Chicago, The University of Chicago Press, 1984.

Collins, Patrick, *Currency Convertibility: The Return to Sound Money*, Macmillan, 1985.

Friedman, Milton, *A Program for Monetary Stability*, New York, Fordham University Press, 1975.

Hinshaw, Rindall(ed.), *Monetary Reform and the Price of Gold: Alternative Approaches*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1967.

Humphrey, T. M., "Adam Smith and the Monetary Approach to the Balance of Payments", John Cunningham Wood(ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*, Vol. 3, London, Croom Helm, 1983.

Laidler, David, "Adam Smith as a Monetary Economist", John Cunningham Wood (ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*, Vol. 3, London, Croom Helm, 1983.

Mckinnon, Ronald I., *An International Standard for Monetary Stabilization*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984.

Mints, Lloyd W., *A History of Banking Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

Rolnick, Arthur J. and Warren E. Weber,

"Free Banking, Wildcat Banking, and Shinplasters", *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Fall 1982.

Sargent, Thomas J. and Neil Wallace, "The Real Bills Doctrine Versus the Quantity Theory: A Reconsideration", *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1982.

Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. by Edwin Cannan, The University of Chicago Press, 1976.

Thornton, Henry, *An Inquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*, London, Knight and Compton, Cloth Falt, 1802.

Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1961.

Viner, Jacob, *Studies in the Theory of International Trade*, London, George Allen and Unwin Ltd., 1964.

Wallace, Neil, "A Legal Restrictions Theory of the Demand for Money and the Role of Monetary Policy", *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Winter 1983.

White, Lawrence H., *Free Banking in Britain: Theory, Experience and Debate*, 1800~1845, New York, Cambridge University Press, 1984.

우리나라 獨占公企業의 成長要因分析

- 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社를 中心으로 -

宋 大 熙
宋 明 姬

우리나라 公企業部門의 國民經濟的 比重이 1970년대에 비하여 1980년대에 더욱 커진 要因은 政府投資機關의 급속한 擴張 및 成長에 있었다고 판단된다. 本 硏究는 政府投資機關에서 차지하는 比重이 막중한 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 成長要因을 價格要因과 生産性要因으로 나누어 분석하고, 生産性要因을 다시 投入要素別로 분석하여 보았다.

우리나라 最大公益基幹業體인 이들 두 機關은 企業의 成長을 1979~82년 期間中에서와 같이 價格的 手段에 의하기보다는 實質的 生産性增加에 의하여야 할 것이며, 實質生産性 向上을 위한 産出商品 및 投入要素의 合理的 再構成 및 關聯技術開發에 보다 力點을 두는 經營을 해나가야 할 것이다.

I. 序 論

우리나라 公企業部門의 附加價値가 國民總生産(GNP)에서 차지하는 構成比는 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 1970년대 上半期 平均 8.8%에 비하여 1980년대 上半期 平均은 9.3%로 0.5%가 增加하여 우리나라 公企業部門의 國民經濟的 比重은 1970년대에 비하여 1980년대에 들어와서 더욱 擴大되었다.

公企業部門의 國民經濟的 比重이 1980년에 들어와서 오히려 증가하게 된 가장 決定的 要因은 公企業部門 중에서도 韓國電力公社, 韓國電氣通信公社 등 26개 公企業으로 구성된 政府投資機關部門의 급속한 擴張 및 成長에 있었다고 판단된다[1].

〈表 2〉는 政府投資機關部門의 급속한 自體成長率과 점증하는 GNP占有率을 나타내고 있

筆者: 宋大熙-本院 硏究委員
宋明姬-本院 主任硏究員

* 著者들은 草稿를 읽고 유익한 助言을 해 주신 本院의 姜信逸, 金明淑博士께 감사드린다.

1) 1987년말 현재 政府投資機關은 다음과 같다; 韓國産業銀行, 中小企業銀行, 國民銀行, 韓國住宅銀行, 韓國證券去來所, 韓國造幣公社, 韓國電力公社, 韓國石炭公社, 大韓鑛業振興公社, 韓國石油開發公社, 韓國綜合化學株式會社, 大韓貿易振興公社, 韓國道路公社, 大韓住宅公社, 韓國水資源公社, 韓國土地開發公社, 農業振興公社, 農水産物流通公社, 韓國電氣通信公社, 韓國觀光公社, 韓國放送公社, 國定教科書株式會社, 韓國海外開發公社, 勤勞福祉公社, 韓國가스公社, 韓國專賣公社

〈表 1〉 公企業部門 附加價値의 GNP 占有率[1]

	1970(A)	1975(B)	1970년대 上半期平均 (A+B)/2	1980(C)	1985(D)[2]	1980년대 上半期平均 (C+D)/2
公企業部門附加價値/GNP	9.2	8.3	8.8	9.1	9.4	9.3
公企業部門附加價値/非農林 GNP	13.0	11.3	12.1	10.7	11.4	11.1

註 : 1) 公企業部門에는 政府企業, 政府投資機關, 政府出資會社, 政府投資機關의 子會社 등을 포함하였으며, 서울地下鐵公社 및 上下水道와 같은 地方公企業은 제외하였음. 따라서 地方公企業을 포함하면 GNP占有率이 더욱 증가될 것으로 보임.
2) 1985년 占有率은 1984년 占有率과 1986년 占有率(宋大熙, 1987 참조)의 平均値에 해당함.

資料 : 經濟企劃院, 「主要經濟指標」, 1988.
各個別 公企業決算書, 1970~86.

〈表 2〉 政府投資機關 附加價値의 GNP 占有率[1]

	國民總生産額(GNP)		政府投資機關 附加價値		占有率 (B/A)
	金額(A)[2]	成長率	金額(B)[2]	成長率	
1980	36,672	△5.2	1,159	△7.1	3.2
1981	39,088	6.6	1,218	5.1	3.2
1982	41,211	5.4	1,912	57.0	4.6
1983	46,109	11.9	2,308	20.7	5.0
1984	50,003	8.4	2,385	22.8	5.7
1985	52,705	5.4	3,337	17.7	6.3
1986	59,289	12.5	3,849	15.3	6.5
(1980~86平均)	-	(6.4)	-	(18.8)	(4.9)

註 : 1) 政府投資機關의 數는 年度別로 상이함. 1980년에 26個 機關이었으나 1981년에 韓國銀行과 浦項製鐵이 特殊法人과 出資會社로 각각 轉換되었고, 1982년에 韓國電氣通信公社가 1984년에 가스公社가 각각 新設되었고, 1984년에는 浚渫公社가 매각되었음.
2) 1980년 不變價格 基準임.

다. 우리나라 全體經濟의 成長率은 1980~86년간 平均 6.4%로 나타났으며 政府投資機關部門 附加價値 成長率은 1980~86년간 平均 18.8%로 나타났다. 이와 같은 政府投資機關의 成長率은 全體 經濟成長率의 3배 가량이나 되는 超高速成長率이라고 할 수 있다. 또한 政府投資機關部門 附加價値의 GNP占有率은 1980년의 3.2%에서 계속 상승하여 1986년에는 6.5%에 이르고 있다. 이와 같은 우리나라 公企業의 高速成長은 生産性變化가 없는 상태에서 交易條件改善등에 의하여 이루어질 수도 있고 交易條件의 變化가 없는 상태에서 企業內部의 生産性向上에 의하여 이루어질 수도 있을 것이다.

〈表 3〉 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 政府投資機關部門內 比重(1986)

(단위 : 10億원, %, 名)

	賣出額	當期純利益	附加價値[1]	人員	經營固定資產[2]
韓國電力公社(A)	3,649	322	2,396	23,707	8,872
韓國電氣通信公社(B)	1,839	233	1,539	49,912	4,990
小計(A+B=C)	5,488	555	3,935	73,619	13,862
政府投資機關部門(D)	10,098	794	5,261	160,441	16,746
占有率(C/D)	54.3	69.9	74.8	45.9	82.8

註 : 1) 經常價格 基準임.
2) 固定資產 중 建設假計定 제외. 國策金融機關(產業銀行, 住宅銀行, 中小企業銀行, 國民銀行)의 資產 중 金融資產은 제외하였음.

本 硏究에서는 우리나라 獨占公企業의 成長要因을 價格要因과 生產性要因으로 나누어 분석하고 生產性要因을 다시 投入要素別로 나누어 분석하고자 한다. 第2章에서는 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 賣出額 및 營業利益을 분석하고, 第3章에서는 企業의 成長要因分析모델을 소개한다. 第4章 및 第5章에서는 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 成長要因을 구체적으로 분석하게 되는데, 우선 賣出額增加의 價格效果와 物量效果를 분석한 다음 資本, 勞動, 中間財 등의 要素別 成長寄與率을 분석한다. 끝으로 第6章에서는 分析結果의 要約 및 結論을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 成長推移

1986년말 현재 25개 公企業으로 구성된 政府投資機關部門에서 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社가 차지하는 비중은 대단히 높다. 〈表 3〉은 1986년말 현재 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社가 政府投資機關部門에서 차지하고 있는 比重을 나타내고 있다.

賣出額에서는 韓國電力公社가 3兆 6,490億원, 韓國電氣通信公社가 1兆 8,390億원으로 두 公社의 總賣出額 5兆 4,880億원은 전체 政府投資機關 賣出額 10兆 980億원의 54.3%를 점하고 있다. 當期純利益에서는 韓國電力公社가 3,220億원, 韓國電氣通信公社가 2,330億원으로 두 公社의 當期純利益 5,550億원은 全體政府投資機關 當期純利益 7,940億원의 69.9%를 차지하고 있다. 또한 經營固定資產面에서는 韓國電力公社가 8兆 8,720億원, 韓國電氣通信公社가 4兆 9,900億원으로 두 公社의 經營固定資產 13兆 8,620億원은 전체 政府投資機關經營固定資產 16兆 7,460億원의 82.8%를 占有하고 있다.

〈表 4〉는 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 賣出額 및 營業利益의 成長推移를 나타내주고 있다.

韓國電力公社와 韓國電氣通信公社는 1979~86년 期間中 각각 연평균 22.0%와 29.7%의

〈表 4〉 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社의 成長推移(1979~86)

	前年對比 賣出額 增加率			前年對比 營業利益 增加率		
	韓國電力公社	韓國電氣通信公社	民間上場企業[1]	韓國電力公社	韓國電氣通信公社	民間上場企業[1]
1980	66.5	57.2	44.4	52.5	78.3	30.0
1981	36.8	32.4	35.1	29.4	32.7	35.3
1982	16.1	48.7	14.2	3.2	△14.2	8.7
1983	9.0	18.6	19.4	21.8	4.5	13.0
1984	9.8	21.5	13.1	56.4	20.7	0.5
1985	8.6	14.8	10.3	11.3	9.6	14.0
1986	7.4	14.7	12.3	22.7	31.8	6.1
(年平均增加率)						
1979~86	22.0	29.7	21.3	28.2	23.3	15.2

註 : 1) 韓國證券去來所에 上場된 上場企業 중 金融·保險業 및 管理對象種目을 제외한 企業體로서 1980~83년 : 277個社, 1984년 : 285個社, 1985년 : 283個社, 1986년 : 296個社의 평균값임.
資料 : 韓國電力公社, 「決算書」, 各年度(1979~86); 韓國電氣通信公社, 「決算書」, 各年度(1979~86); 東西證券, 「上場企業 財務分析」, 各年度(1982~87).

賣出額成長率을 기록하여 民間上場企業의 平均成長率 21.3%를 초과하였다. 특히 이들 두 獨占公企業의 賣出額은 제2차 석유파동기간인 1979~82년 기간중에 크게 신장되었다. 營業利益의 成長은 韓國電力公社가 28.2%, 韓國電氣通信公社가 연평균 23.3%로서 民間上場企業의 平均成長率 15.2%를 초과하고 있는 것으로 나타났다. 營業利益 역시 제2차 석유파동기간인 1979~82년중에 더욱 크게 신장되었다.

Ⅲ. 基本模型 및 推定方法

企業의 成長要因을 분석함에 있어서 우선 外形的 規模의 成長으로서 賣出額의 成長要因을 분석하고 다음은 內面的 收益增大로서 營業利益의 增加要因을 분석하고자 한다[2]. 賣出額은 각 賣出商品의 生產量과 賣出單價에 의하여 결정될 것이다.

$$R=\sum_{i} Q_i P_i \cdots\cdots (1)$$

R은 賣出額을 나타내고, Q_i는 賣出商品 i의 物量을 나타내며, P_i는 賣出商品 Q_i의 單位當 販賣價格을 나타낸다. 營業利益은 賣出額의 生產費用에 의하여 결정될 것이며 生產費用은 다시 投入要素量과 要素單位當 購入價格에 의하여 결정될 것이다.

$$\Pi=R-C \cdots\cdots (2)$$
$$C=\sum_{j} X_j r_j \quad (j=L,\ M,\ K)$$

Π는 營業利益을, C는 生產費用을 나타내고 X_j는 j要素의 使用量을 나타내며 r_j는 j要素의 單位當 購入價格을 나타낸다[3]. 여기서 j는 投入勞動力(L), 投入資本(K), 投入中間財(M)를 나타낸다.

2) 一般經營分析에서 사용하는 成長性指標로는 賣出額增加率, 總資產增加率, 純利益增加率, 株當利益成長率 등이 있다.
3) 生產費用은 製造 및 販賣經費를 나타낸다.

上記 關係式이 나타내고 있는 바와 같이 결국 企業의 成長(賣出額 增大 및 營業利益 增大)은 物量的 側面에서의 生産性向上과 價格的 側面에서의 交易條件改善에 의존하게 된다.

物量的 生産性은 生産要素를 L, K, M으로 볼 때, 産出量 Q는 投入要素 L, K, M에 의하여 결정되며 다음과 같은 일반함수식으로 나타낼 수 있다.

$$Q=f(L, K, M) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (3)$$

L, K, M이 증가하는 속도보다 더 빠른 속도로 Q가 增加할 때 生産性 增加가 나타나게 될 것이다. 그러므로 生産要素 L, K, M과 生産量 Q와의 관계가 효율적으로 개선되어 가면 企業은 成長한다. 또한 價格的 交易條件改善은 投入要素價格指數 對比 産出物價格指數의 改善으로 나타난다.

$$T=\frac{\tilde{P}}{\tilde{r}} \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (4)$$

交易條件 T는 販賣價格指數 $\tilde{P}$와 購入價格指數 $\tilde{r}$에 의하여 결정된다. 生産性의 變化가 없을 경우 交易條件이 개선되면 營業利益은 增加할 것이다.

이상과 같은 관계를 圖式化한 것이 〔圖 1〕이다. 成長要因 決定變數는 賣出額部門에서 賣出物量과 賣出商品單價의 둘로 나누어지고 賣出原價部門에서 投入勞動時間, 勞動時間當單價, 機械設備등 投入資産物量, 投入資産의 單價, 投入中間財 物量, 中間財單位當 價格 등 여섯가지로 나누어진다.

실제로 복잡하고 거대한 한 企業의 産出物과 投入要素를 物量과 價格으로 분리하여 算定하는 것은 그리 쉬운 일은 아니다. 本稿에서는 각 部門을 不變價格으로 환산하는 방식으로 國民經濟上 總量變數를 사용하는 방법과 不連續 「디비지아」指數(Divisia Index)를 사용하는 방법으로 계산하였다[4].

즉, 賣出額은 實際價格을 사용한 「디비지아」指數로 不變價格을 환산하였다. 中間財投入중 材料費 部分은 실제와 價格 및 數量을 사용한 「디비지아」指數를 그리고 經費部分은 國民經濟上 總量變數(national parameter)를 사용하여 계산하였다. 勞務費는 任員, 職級別 人員으로 구분하고, 人員數는 年平均人員으로 算定하고 賃金總額을 人員數로 나누어 賃率을 결정하였다.

그러나 각 構成項目을 다시 要素別로 구분함에 있어서는 그 金額의 規模가 큰 것은 單一品目으로 구분하고 그 金額規模가 적은 것은 複合品目(composite commodity)으로 구분하여 單一品目의 金額合計가 總構成項目金額의 80% 이상이 되도록 하였다. 價格과 數量을 분리시킴에 있어 單一品目은 該當品目의 價格을 사용하고 複合品目은 그 중 가장 金額이 큰 要素의 價格을 사용하였다.

不變價格으로 評價하는 데 가장 어려운 것은 經營固定資産이다. 經營固定資産의 不變價格으로의 再評價를 위해서는 우선 特定時點에서 資本스톡(capital stock)을 파악하고 거기에 그 이후의 年度別 純資産形成을 加算하여

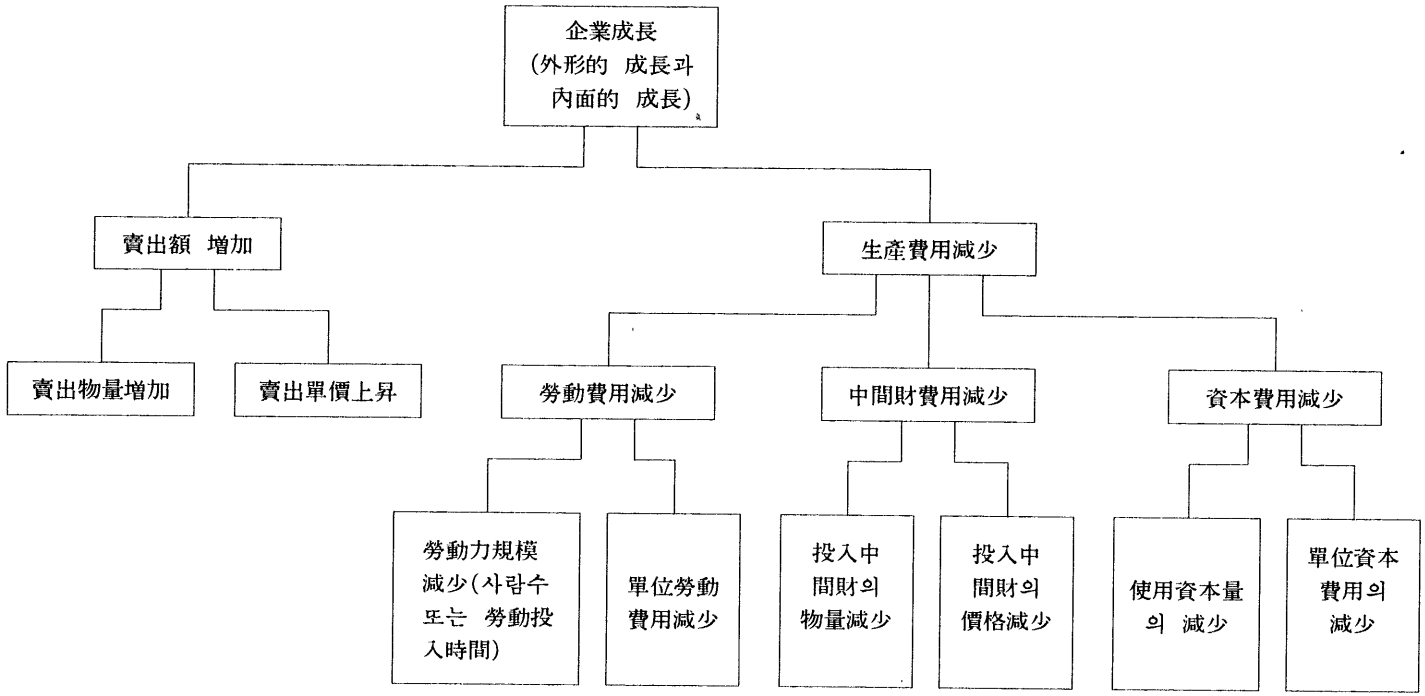
4) 不變價格指數의 算出方法은 다음의 算式과 같은 「디비지아」價格指數를 사용하고 前年度 對比 「디비지아」價格指數를 구한 다음 基準年度부터 當該年度까지 이 價格指數를 곱하여 不變價格을 계산하였다.

$$P_t/P_{t-1}=Antilog\,[\sum_i W_{it}(ln P_{it}-ln P_{it-1})]$$

단 $W_{it}=\frac{1}{2}[\frac{P_{it}Q_{it}}{\sum_i P_{it}Q_{it}}+\frac{P_{it-1}Q_{it-1}}{\sum_i P_{it-1}Q_{it-1}}]$

P_t : t년도의 價格指數
P_{it} : t년도의 i商品의 價格
Q_{it} : t년도의 i商品의 數量

[圖 1] 企業成長決定變數의 體系圖



야 한다. 帳簿上의 經營固定資產은 取得年度가 다른 資產의 取得價格의 合에서 減價償却을 뺀 것이므로 特定時點에서 실제 固定資產의 價値와는 거리가 있다. 따라서 資產再評價가 필요하고 또 이것이 가장 확실한 방법이다. 그러나 실제로 每會計年度마다 資產再評價를 하는 것은 아니기 때문에 經營固定資產의 不變價格은 본래의 取得價格에서 減耗率을 감안하고 거기에 다시 物價上昇率을 반영하여 계산하였다[5].

年度別 純資產形成은 當該年度 取得資產의 取得價格에 處分資產의 再調達價格을 차감하여 계산하였다.

不變價格으로 評價함에 있어 매년 基準年度를 바꾸는 것보다 資本스톡(capital stock)의 再調達價格評價時點으로 「디플레이터」를 적용하여 소급 환산하는 것이 계산의 번거로움을 덜 수 있다. 따라서 純資產形成도 資本스톡의 再評價時點으로 「디플레이터」를 적용하여 소급 환산하였다.

Ⅳ. 韓國電力公社의 成長要因

1. 韓國電力公社 賣出額 增加의 物量的 要因과 價格的 要因

〈表 5〉에서 보는 바와 같이 韓國電力公社 賣出額은 1979~86년 期間中 연평균 22.0%로 증가해 왔으며 賣出物量 增加率은 8.7%였고, 賣出單價 上昇率은 12.7%로 나타나 期間中 賣出額成長은 電力價格 上昇에 크게 의존해 왔음을 보여주고 있다[6].

1979~82년 期間中 韓國電力公社의 賣出額 增加는 거의 價格上昇效果에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 同 期間中 年平均 賣出額增加率은 39.8%였으며 電力料金上昇率은 31.7%였던 것으로 나타났다. 이와 같이 1980년대초에 電力料金이 급격히 상승한 것은 第2次 石油波動으로 인한 火力發電所 油類價格 上昇要因이 電力料金引上으로 전가되었음을 나타내고 있다.

그러나 1983년을 고비로 賣出額增加에 대한 賣出單價 寄與分은 현저히 減少하는 추세를 보여주고 있으며 賣出額 增加는 전적으로 賣出物量增加에 의존하고 있음을 보여주고 있다. 1983~86년 期間中 賣出額增加에 대한 年平均 賣出單價 寄與率은 -1.5%로 오히려 賣出額增加를 억제한 것으로 나타났다. 1983~86년 期間中 賣出額增加에 대한 年平均 賣出物量 增加率은 10.4%로 同 期間中 年平均 賣出額增加

---

5) 과거(T년도)에 취득한 固定資產(j)을 特定年度(t년도)에 있어서의 再調達價格으로 환산하는 방법은 다음과 같다.

$$TA_j^t = TU_j(1-d_j)^{t-T} \prod_{T-1}^{t}(1+a_j^t)$$

TA_j^t : T년도에 취득한 j資產의 t년도 再調達價格

TU_j : j資產의 T년도 取得價格

d_j : j資產의 年間減耗率

a_j^t : j資產의 t년도의 物價上昇率

$\prod_{T-1}^{t}$: 取得年度의 翌年부터 t년도까지의 累乘表示

6) 賣出額 增加에 대한 物量的 寄與率과 價格的 寄與率의 정확한 算出은 다음과 같이 계산할 수 있을 것이나 前年對比 增加率과 큰 차이가 없으므로 本文에서는 前年對比 增加率을 중심으로 要因分析을 하였다.

$$\dot{R}_t \times \frac{\dot{Q}_t}{\dot{Q}_t+\dot{P}_t} = \dot{R}_t(Q), \quad \dot{R}_t \times \frac{\dot{P}_t}{\dot{Q}_t+\dot{P}_t} = \dot{R}_t(P)$$

$\dot{R}_t$: t년도 賣出額 增加率

$\dot{Q}_t$: t년도의 物量 增加率

$\dot{P}_t$: t년도의 價格增加率

$\dot{R}_t(Q)$: 賣出額 增加率에 대한 物量的 寄與率

$\dot{R}_t(P)$: 賣出額 增加率에 대한 價格的 寄與率

〈表 5〉 韓國電力公社의 賣出額 增加要因 分析

	經常賣出額指數	賣出物量增加指數	電力價格增加指數
1979	.439	.887	.495
1980	.731	.924	.791
1981	1.000	1.000	1.000
1982	1.161	1.067	1.088
1983	1.266	1.200	1.055
1984	1.390	1.323	1.050
1985	1.510	1.427	1.058
1986	1.622	1.584	1.024
(年平均增加率)[1]			
1979~82	39.8	6.4	31.7
1983~86	8.7	10.4	△1.5
1979~86	22.0	8.7	12.7

註 : 1) 年平均增加率을 1982년을 分岐點으로 하여 1979~82期間과 1983~86期間으로 二分한 것은 2次 石油波動의 波及效果가 1982년을 고비로 하여 安定되었기 때문임.
資料 : 韓國電力公社, 「經營實績報告書」, 1986, 1987.

〈表 6〉 우리나라의 電力料金 構造

(단위 : 원/kwh, %)

	家庭用	街路燈	小動力	大動力	農事用	其他電氣用	平 均
1979	42	38	48	26	16	32	32
1980	59	64	79	42	23	51	51
1981	75	78	99	54	30	64	65
1982	75	91	105	61	30	70	70
1983	73	85	109	57	33	68	68
1984	73	84	106	57	33	68	68
1985	73	83	105	58	34	68	68
1986	71	82	96	57	34	65	65
(1986年價格基準) 大動力用對比 指數	(124.6)	(143.9)	(168.4)	(100.0)	(59.6)	(114.0)	

資料 : 韓國電力公社.

率 8.7%보다 오히려 높게 나타났다.

〈表 6〉은 우리나라 用度別 電力料金의 年度別 推移를 나타내고 있다. 우리나라 電力料金은 전체적으로 보아 1982년이 最高水準을 나타내고 있으며 그 이후로는 완만한 下落趨勢를 보이고 있다. 用度別 價格構造에서는 小動力 電力料金이 가장 비싸게 부과되고 있으며 農事用 電力이 가장 저렴한 것으로 되어 있다. 우리나라 電力料金構造는 一般家庭消費와 小動力使用 消費에는 과중한 負擔이 되는 반면

에 大動力 消費에는 상대적으로 補助를 해주는 것으로 되어 있다[7]. 1986년 현재 大動力 料金에 비하여 家庭用은 24.6%, 小動力은 68.4%나 높게 부과되고 있다. 그러나 全體電力 消費面에서는 大動力이 總消費의 65%를 차지하고 있다.

2. 韓國電力公社의 費用變動의 物量的 要因과 價格的 要因

企業製造費用은 勞動費用, 資本費用, 材料費用 등 세가지로 크게 나누어진다. 그러므로 企業의 製造原價節減을 위하여는 이 중 어느 한 비용을 절감하여야 할 것이다. 어느 한 要素의 費用을 節減하는 경우에도 物量投入自體를 줄이는 方法과 投入要素 單位當 費用, 즉 要素單價를 줄이는 방법 중 어느 하나를 선택하게 될 것이다. 要素市場이 完全競爭狀態에 있을 경우에는 요소가격결정에 대한 기업의 영향력이 없을 것이므로 企業費用節減은 物量減少를 통하여 이루어질 수밖에 없을 것이다. 물론 完全競爭狀態下에 있는 購入要素의 市場價格 自體가 예기치 못한 市場供給 物量의 增大 등 企業外的 原因으로 낮아지는 경우에도 原價節減이 이루어질 수 있을 것이다.

〈表 7〉에서는 韓國電力公社의 電力生産 費用構造의 變化가 人件費, 材料費, 資本費 등으로 나누어 분석되고 있다. 韓國電力公社의 總生産費用 增加率은 1979~86년간 연평균 19.4%로 同 期間中 賣出額 年平均增加率 22.0%에 비하여 다소 낮은 경향을 보여주고 있다. 人件費도 總生産費增加率 이상으로는 상승하지 아니하였으며 資本費用은 빠른 속도로 증가하여 온 것으로 나타났다. 그러나 1983년 이후 總生産費用增加率은 현저히 하락하는 경향을 보이고 있으며 이것은 材料費 節減에 기인한 것으로 보인다. 〈表 7〉은 費用增加要因과 함께 韓國電力公社의 總費用構造의 변화를 나타내 주고 있다. 全體費用에서 人件費가 차지하는 비중은 1979년의 13.0%에서 1986년에는 14.2%로 조금 늘어났으며 資本費의 構成比는 1979년의 15.1%에서 1986년의 28.9%로 크게 늘어났다. 그러나 材料費의 構成比는 1979년의 71.9%에서 1986년에는 56.9%로 크게 감소하였다.

가. 人件費 變動內譯

總人件費는 〈表 8〉에서 나타난 바와 같이 同 期間中 年平均 19.4%씩 증가하여 賣出額增加率 22.0%보다는 다소 낮게 증가하였다. 그러나 實質的인 勞動力의 增加分은 연평균 2.8%에 불과하고 대부분의 人件費 上昇要因은 勞動單位當 價格의 상승으로 나타나 年平均 勞動單位當 價格의 增加率은 1979~86년 期間中 16.2%로 나타났다.

나. 材料費 變動要因

韓國電力公社의 中間材料費는 1979~86년 期間中 연평균 17.5% 증가한 것으로 나타났으나 그 대부분이 中間材料費 價格上昇에 의한 것으로 나타났다. 〈表 9〉에서 나타난 바와 같

7) 電力料金의 國際比較; 1985[1]

	韓國	臺湾	日本	美國
價格 (US¢/kwh)	7.63	6.54	11.81	6.47
指數	100	86	155	85

註 : 1) 換率은 年度末換率 적용.
資料 : 韓國電力公社.

〈表 7〉 韓國電力公社의 總費用構造 變化

	總費用指數[1]	人件費[2]		材料費		資本費[3]	
		指數	構成比[4]	指數	構成比[4]	指數	構成比[4]
1979	.419	.712	13.0	.362	71.9	.691	15.1
1980	.718	.976	10.4	.681	78.9	.839	10.7
1981	1.000	1.000	7.6	1.000	83.2	1.000	9.2
1982	1.201	1.129	7.2	1.151	79.7	1.317	13.1
1983	1.268	1.389	8.4	1.113	73.0	1.975	18.6
1984	1.214	1.428	9.0	1.049	71.9	1.945	19.1
1985	1.284	2.016	12.0	.996	64.5	2.525	23.5
1986	1.260	2.346	14.2	.862	56.9	3.042	28.9
(年平均增加率)							
1979~82	43.6	17.5		50.0		24.1	
1983~86	1.3	20.9		-6.9		24.7	
1979~86	19.4	19.4		17.5		24.4	

註 : 1) 總生產費는 賣出原價(直接費)와 販賣費 및 一般管理費(間接費)의 合計로 하였음.
2) 人件費는 退職金 및 退職給與充當金, 福利厚生費 등이 포함되었음.
3) 資本費用은 減價償却 및 賃借料 등이나 營業費用에서 人件費와 材料費를 제외한 金額으로, 1982년도 資產再評價額을 1979~81년 기간중 조정한 후 再算定하였음.
4) 構成比는 各費用이 總費用에서 차지하는 비중으로서 構成比의 合計는 100.0이 되도록 하였음.

〈表 8〉 韓國電力公社의 人件費 變動要因 分析

(단위 : %)

	總人件費 增加率	勞動投入量 增加	勞動單位當 價格增加
(年平均增加率)			
1979~82	17.5	△1.7	19.7
1983~86	20.9	6.2	13.6
1979~86	19.4	2.8	16.2

〈表 9〉 韓國電力公社의 中間材料費 變動要因 分析

(단위 : %)

	材料費總額增加	物量增加	價格增加
(年平均增加率)			
1979~82	50.0	5.1	43.4
1983~86	△6.9	△3.2	△3.8
1979~86	17.5	0.4	16.4

〈表 10〉 韓國電力公社의 資本費用의 變動要因 分析

(단위 : %)

	總資本費增加[1]	物量增加	價格增加[2]
(年平均增加率)			
1979~82	24.1	14.6	8.4
1983~86	24.7	20.9	2.9
1979~86	24.4	18.2	5.2

註 : 1) 1982년도 資產再評價額을 1979~81년 期間中 조정한 후 再算定.
2) 각 有形固定資產別 價格을 加重平均하였으며 각 有形固定資產 金額을 加重値로 사용하였음.

이 中間材料費 價格上昇은 1979~82년 期間中 급격히 상승한 것으로 나타났다. 특히 第2次 石油波動이 일어났던 1980년을 前後하여 가장 극심한 價格上昇現象을 보여 주고 있는바, 1980년의 中間材料費 平均價格은 前年對比 88.0%나 상승하였다. 그러나 이러한 中間材料費의 급격한 價格上昇은 1983년을 고비로 하락하기 시작하여 1986년까지 4년간 계속 하락하는 경향을 보여주고 있다. 또한 中間材料의 投入物量도 1980년대 초반에는 증가하는 현상을 보여주었으나 1984년을 고비로 絶對投入物量이 계속 감소하고 있다. 中間材料 投入物量은 1979~82년간 연평균 5.1%씩 증가하였으나 1983~86년간은 연평균 3.2% 감소한 것으로 나타났다.

이와 같이 1984년 이후 中間材料 投入物量이 總發電量의 증가에도 불구하고 감소한 것은 값비싼 火力發電이 原子力發電으로 대체되는 投入材料間의 合理的 代替에 의한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 1983년 이후 中間材料費가 節減된 것은 技術開發에 의한 物量節減效果와 海外石油價格 하락에 의한 價格效果가 비슷하게 작용한 것으로 보인다.

다. 資本費 變動要因

韓國電力公社는 거대한 資產을 필요로 하는 裝置產業이라고 할 수 있다. 1986년 현재 韓國電力公社의 總有形固定資產은 10兆 9,487億원에 이르고 있어 우리나라 最大民間企業인 (株)大宇의 資產 2兆 9千億원을 3.7배 이상 초과하고 있다. 이와 같이 韓國電力公社가 資產이 많은 것은 發電設備등의 값비싼 機械裝置 및 構築物에 기인하고 있다.

〈表 10〉은 韓國電力公社의 資本費用의 증가요인을 物量增加要因과 價格增加要因으로 구분하고 있다. 資本費用의 經營價格指數는 有形固定資產의 연도별 사용분, 즉 減價償却 및 賃借料 등을 經常價格基準으로 계상하였다. 1979~86년 기간중 韓國電力公社 資本費用 年平均增加率은 24.4%에 이르고 있고 이중 資本物量 自體의 증가에 기인한 寄與分이 18.2% 그리고 價格上昇에 기인한 寄與分은 5.2%로 나타났다. 人件費나 材料費의 변동은 價格要因이 중요한 원인인 것으로 나타났으나 資本費變動에 있어서는 價格要因보다 物量要因이 더욱 決定的인 役割을 하는 것으로 나타났다. 이러한 資本費增加에 대한 價格要因은 전반적

으로 物價上昇이 높은 시기인 1979~82년 기간중에 상대적으로 다소 높았으나 物價安定期인 1983~86년 기간에는 연평균 2.9%의 증가에 그친 것으로 나타났다. 이와 같이 勞動이나 中間材料에 비하여 資本이 더욱 많이 투입되는 경향은 勞動이나 中間材料의 價格上昇率에 비하여 資本의 價格上昇이 상대적으로 낮았기 때문에 발생한 要素價格 構造變動에 따른 投入要素構造의 調整으로 볼 수 있을 것이다.

3. 韓國電力公社의 生産性變化 및 要素別 成長寄與率

가. 總要素生産性의 變化

韓國電力公社의 總要素生産性 變化를 實質總産出量指數와 實質總要素投入量指數를 대비함으로써 검토하여 보았다. 實質總要素投入量指數는 각 要素의 實質投入量指數를 각 要素別 費用構成을 加重値로 하여 算出하였다.

〈表 11〉에는 實質總要素投入量指數와 實質總産出量指數가 對比되고 있다. 總要素生産性은 1979~86년 기간중 연평균 1.9%씩 증가해 온 것으로 분석되었다. 이를 期間別로 나누어 살펴보면 1979~82년 기간중에는 연평균 0.8%씩 증가한 것으로 나타났으며 1983~86년 기간중에는 연평균 2.8씩 증가한 것으로 나타났다. 1979년도의 總要素生産性을 1.000로 하였을 경우 1986년의 總要素生産性은 1.136이 되어 전반적으로 生産性이 向上되고 있는 것으로 나타나고 있다. 1979년부터 1984년까지 實質總要素 生産性이 계속 증가하다가 1985년 이후 다소 하락하는 추세를 보여주고 있다.

나. 投入要素別 成長寄與率

前述한 바와 같이 韓國電力公社의 實質生産은 1979~86년 기간중 연평균 8.7% 성장하여 왔다. 이러한 實質生産의 增加率에 대한 각 投入要素의 寄與率을 算出해 보면 〈表 12〉에서 나타난 바와 같이 資本의 寄與率이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 1979~86년 기간

〈表 11〉 韓國電力公社의 總生産性 推移

	總産出指數(Q)	總要素投入指數(I)	生産性(Q/I)
1979	1.000	1.000	1.000
1980	1.042	1.033	1.008
1981	1.127	1.103	1.022
1982	1.203	1.175	1.024
1983	1.353	1.311	1.032
1984	1.492	1.270	1.174
1985	1.609	1.394	1.154
1986	1.786	1.572	1.136
(年平均增加率)			
1979~82	6.4	5.5	0.8
1983~86	10.4	7.7	2.8
1979~86	8.7	6.8	1.9

〈表 12〉 韓國電力公社의 投入要素別 成長寄與率

(단위 : %)

	年平均產出增加率(Q)	年平均成長寄與率			總要素生產性寄與率(n)
		勞動(L)	中間財(M)	資本(K)	
1979~82	6.4	△0.14	4.13	1.61	0.8
1983~86	10.4	1.59	△4.98	10.99	2.8
1979~86	8.7	0.49	0.52	5.79	1.9

註 : 要素別 成長寄與率은 年平均產出增加率에서 總要素生產性寄與率을 공제한 후에 각 要素別 增加率과 각 要素別 費用構成比를 乘한 값을 근거로 하여 算定하였음.

중 年平均 實質生產增加率 8.7%에 대한 각 要素의 寄與率은 資本이 5.79%, 勞動이 0.49%, 中間財가 0.52%인 것으로 나타났다. 그리고 나머지 1.9%는 總要素生產性 寄與分인 것으로 분석되었다.

V. 韓國電氣通信公社의 成長要因 分析

1. 韓國電氣通信公社 賣出額 增加의 物量的 要因과 價格的 要因

韓國電氣通信公社의 賣出額은 〈表 13〉에서 나타난 바와 같이 1979~86년 기간중 연평균 29.7%로 성장하여 왔으며 특히 1979~82년 기간중에는 연평균 46.1%로 급격히 증가해 왔다. 韓國電氣通信公社의 賣出額이 이와 같이 급속히 신장해 온 要因은 不變 賣出額의 증가, 즉 通信利用回數 및 範圍의 증가와 通信利用料金의 증가로 분류할 수 있는바, 1979~86년 全分析期間을 통해서 볼 때 通信利用回數 및 範圍의 증가 즉 物量增加의 영향이 더욱 컸던 것으로 나타났다. 1979~86년 全期間中 通信利用量은 연평균 16.7%씩 증가하였고 通信料金은 연평균 11.5%씩 상승하였으며 物量增加와 料金上昇에 힘입어 經常價格基準 賣出額은 동 기간중 연평균 29.7%씩 성장해 온 것으로 나타났다. 그러나 1979~82년 기간중에는 通信料金의 급격한 상승이 賣出額增加의 主要因으로 나타났다. 1979~82년 기간중 年平均 通信料金上昇率은 27.9%로서 같은 기간중 年平均 通信利用增加率 14.4%를 훨씬 상회하고 있었다. 급격히 상승해 오던 通信料金은 1983년을 고비로 凍結되었으며 1986년까지 通信利用料金은 전혀 인상되지 않았다. 오히려 1986년에 들어와서는 전반적인 通信利用料金이 前年對比 3.4% 하락하였다. 그러므로 1983~86년 기간중 韓國電氣通信公社의 賣出額 증가는 전적으로 賣出物量의 增加, 즉 通信利用增加에 영향을 받은 것으로 보인다.

〈表 14〉는 우리나라 通信料金의 年度別 推移를 나타내고 있다. 우리나라 通信料金은 1982년 韓國電氣通信公社가 遞信部電務局으로부터 분리되어 公社化되기 직전 1981년 6월 1일자로 급격히 상승하였으며, 그 이후 1982~85년간은 通信料金이 凍結되었으며 1986년에는

〈表 13〉 韓國電氣通信公社의 賣出額 增加要因 分析

(단위 : %)

	經常賣出額增加	賣出物量增加	價格增加
(年平均增加率)			
1979~82	46.1	14.4	27.9
1983~86	17.4	18.4	△0.9
1979~86	29.7	16.7	11.5

〈表 14〉 우리나라 通信料金構造[1)]

(단위 : 원)

	加入電話		公衆電話	國際電話	國際 텔렉스	通信料金 價格指數
	基本料	度數料[2)]				
1979	1,740	7.5	10.0	12,178	4,975	.665
1980	1,740	11.6	10.0	14,925	4,975	.874
1981	1,982	13.4	11.8	17,506	5,314	1.000
1982	2,826	20.0	20.0	20,476	6,529	1.379
1983	2,826	20.0	20.0	20,476	6,529	1.379
1984	2,826	20.0	20.0	20,476	6,529	1.379
1985	2,826	20.0	20.0	20,476	6,529	1.379
1986	2,826	18.8	20.0	20,476	6,529	1.332

註 : 1) 附表 참조.
2) 市內·市外 포함.

오히려 1985년 對比 3.4% 하락하였다. 1979~82년간 通信公社 全體收益의 55%를 차지하고 있는 市內外通貨 度數料의 單位價格은 1979년에 비하여 1982년에 2.7배 가량 상승하여 通信料金 중 가장 급속한 증가를 보이고 있다. 市內度數料 다음으로 급속히 증가한 料金은 公衆電話料金으로 1979년에 비하여 1982년에는 10원에서 20원으로 2.0배나 상승하였다.

2. 通信公社의 主要費用 變動의 物量的 要因과 價格的 要因

通信公社의 總費用은 〈表 15〉에서 분석된 바와 같이 1979~86년간 연평균 36.8%가 늘어났다. 總費用 중 人件費의 年平均 上昇速度가 24.7%, 그리고 資本費의 年平均 上昇速度는 24.6%로 나타났으며, 材料費의 年平均 上昇速度는 38.6%로 가장 높게 나타났다.

〈表 15〉는 費用增加要因과 함께 通信公社의 總費用構造의 변화를 나타내주고 있다. 全體費用에서 人件費가 차지하는 비중은 1979년의 53.3%에서 1986년에는 30.0%로 줄어들고 있는 반면 資本費가 차지하는 비중는 1979년의 24.6%에서 1986년에는 45.0%로 오히려 증가하는 경향을 보여주고 있다. 總費用에서 차지하는 材料費의 비중은 1979~86년 기간중에

〈表 15〉 韓國電氣通信公社의 總費用構造 變化

	總費用指數[1]	人件費[2]		材料費		資本費[3]	
		指數	構成比[4]	指數	構成比[4]	指數	構成比[4]
1979	.533	.591	53.3	.411	22.1	.564	24.6
1980	.757	.814	51.7	.638	24.1	.786	24.2
1981	1.000	1.000	48.1	1.000	28.6	1.000	23.3
1982	2.061	1.544	36.0	1.780	24.7	1.114	39.3
1983	2.556	2.067	38.9	1.903	21.3	1.401	39.8
1984	3.136	2.336	35.8	2.345	21.4	1.848	42.8
1985	3.679	2.508	32.8	3.179	24.7	2.153	42.5
1986	4.179	2.608	30.0	3.644	25.0	2.591	45.0
(年平均增加率)							
1979~82	60.1	38.2	-	63.3	-	26.0	-
1983~86	19.4	14.5	-	20.1	-	23.6	-
1979~86	36.8	24.7	-	38.6	-	24.6	-

註 : 1) 總費用은 賣出原價(直接費)와 販賣費 및 一般管理費(間接費)의 합계로 하였음.
2) 人件費는 退職金 및 退職給與充當金, 福利厚生費 등이 포함되었음.
3) 資本費用은 減價償却 및 賃借料 등이나 總費用에서 人件費와 材料費를 제외한 금액으로 하였음. 또한 韓國電氣通信公社는 1982년에 公社化됨으로써 장부상 資本費가 급등하였으므로 이를 1979~81년 기간중에 조정하여 산정하였음.
4) 構成比는 各費用이 總費用에서 차지하는 비중으로서 構成比의 合計는 100.0이 되도록 하였음.

22.1%에서 25.0%로 다소 증가하였으나 人件費와 資本費에 비하여는 安定的인 比重을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

가. 人件費變動 內譯

通信公社의 人件費는 〈表 16〉에서 나타난 바와 같이 1979~86년간 연평균 24.7%씩 상승하였으나 同 期間中 總費用의 年平均 增加率 36.8%보다는 다소 낮게 상승하였다. 그러나 韓國電力의 경우와 마찬가지로 人件費上昇의 主原因은 賃金上昇으로 나타났다. 1979~82년 기간중 投入勞動의 年平均 量的 增加는 8.8%였으나 年平均 賃金增加는 14.9%였다. 그러나 이와 같은 賃金上昇에 의한 總人件費 증가 현상은 1979~82년 기간중 두드러지게 나타났으며 1983~86년 기간중에는 오히려 年平均 賃金引上은 5.3%로 안정적이었으며 投入勞動量의 年平均增加率은 10.1%로서 投入勞動量의 增加가 人件費上昇을 앞지르는 것으로 나타났다[8].

나. 材料費 變動內譯

通信公社의 中間材料費는 〈表 17〉에 나타난 바와 같이 1979~86년 기간중 연평균 38.6% 증가한 것으로 나타났으나 그 主要原因은 物量上昇에 기인한 것으로 나타났다. 通信公社 材料費의 價格上昇은 1979~82년 기간중 연평균 18.1%로 급격히 증가하였으며 1983년을 고

8) 이는 韓國電氣通信公社의 經營實績報告書에 기재된 數値를 근거로 계산한 값임. 그러나 실제 韓國電氣通信公社의 人員은 年平均增加率 7.3%로서 이처럼 차이가 나는 이유는 經營實績評價時 人件費上昇指數 算出은 賃金水準에 의한 加重平均方法에 의하였기 때문인 것으로 보임.

〈表 16〉 韓國電氣通信公社의 人件費增加要因 分析

(단위 : %)

	總人件費指數	勞動投入量指數	勞動單位當價格指數
(年平均增加率)			
1979~82	38.2	7.0	29.5
1983~86	14.5	10.1	5.3
1979~86	24.7	8.8	14.9

〈表 17〉 韓國電氣通信公社의 材料費增加要因 分析

(단위 : %)

	材料費總額增加	物量增加	價格增加
(年平均增加率)			
1979~82	63.3	40.5	18.1
1983~86	20.1	20.4	△0.3
1979~86	38.6	29.0	7.6

비로 안정적인 경향을 보여주고 있으며 1983~86년 기간중 연평균 0.3%씩 하락한 것으로 나타났다.

材料費 物量은 1979~82년 기간중에는 40.5%로 증가하였으나 1983~86년 기간중에는 20.4%로 증가하였다. 그러나 韓國電氣通信公社의 경우에 있어서는 材料費에 포함되는 主要內譯으로 修繕維持費, 電力水道料와 더불어 支給手數料가 큰 비중을 차지하고 있다[9]. 그런데 電話局이 없는 地方의 경우에는 通信業務를 郵遞局에서 대행하고 있으며 이에 대한 遞信部 委託業務 費用이 모두 支給手數料로 계상되고 있다. 이는 엄격히 구분한다면 모두 材料費에 포함되는 金額은 아닐 것이다. 그러므로 실제 韓國電氣通信公社의 材料費 上昇分은 이보다 적었으리라 판단된다.

9) 韓國電氣通信公社의 材料費 중 支給手數料 比重

(단위 : 100萬원)

	合計(A)	支給手數料(B)	B/A(%)
1979	39,805	3,282	8.2
1980	61,797	8,448	13.7
1981	96,875	12,191	12.6
1982	172,437	122,420	71.0
1983	184,398	88,423	48.0
1984	227,168	102,058	44.9
1985	307,918	93,676	30.4
1986	353,045	78,604	22.3

다. 資本費 變動內譯

通信公社도 韓國電力公社와 마찬가지로 거대한 資產을 필요로 하는 裝置產業的 性格을 가지고 있기 때문에 엄청난 規模의 資產을 보유하고 있다. 1986년 현재 韓國電氣通信公社의 總有形固定資產은 8兆 2,694億원에 이르고 있다. 通信公社의 有形固定資產은 電話局, 通信路線 및 通信裝置試驗機 등 대부분 通信施設로 되어 있다.

〈表 18〉은 有形固定資產의 年度別 使用分, 즉 減價償却 및 賃借料 등을 資本費用으로 계

〈表 18〉 韓國電氣通信公社의 資本費增加要因 分析

(단위 : %)

	資本費總額增加[1]	物量增加	價格增加
(年平均增加率)			
1979~82	26.0	10.0	14.4
1983~86	23.6	19.4	3.6
1979~86	24.6	15.3	8.2

註 : 1) 公社化로 1979~81년 기간중에는 조정하여 산정하였음.

상하여 산출한 通信公社 資本費用 分析이다. 通信公社 資本費用 金額增加의 主要要因은 物量自體가 증가한 데 있는 것으로 나타났다. 〈表 18〉에 나타난 바와 같이 1979~86년 기간중 資本費用金額은 연평균 24.6%로 늘어났으나 이 중 價格增加寄與分이 8.2% 그리고 物量增加寄與分이 15.3%로 物量增加 寄與分이 높게 나타났다.

3. 韓國電氣通信公社의 生産性變化 및 要素別 成長寄與率

가. 總要素生産性의 變化

總要素生産性의 變化를 實質總生産量指數와 實質總要素投入量指數를 대비함으로써 검토하여 보았다. 實質總要素投入量指數는 각 要素의 實質投入量指數를 각 要素別 費用構造를 加重値로 하여 산출하였다. 〈表 19〉는 實質總要素投入量指數와 實質總産出量指數를 대비하고 있다. 韓國電氣通信公社의 總要素生産性은 1979~86년 기간중 연평균 0.4%씩 상승한 것으로 나타났다. 이를 기간별로 구분하여 보면, 1979~82년 기간중 産出量은 연평균 14.4% 증가하였으나 投入量은 15.2% 증가하여 總要素生産性이 연평균 0.5% 감소하였음을 나타내고 있으며, 1983~86년 기간중에는 年平均 産出增加率은 18.4%였으나 年平均 投入量增加率은 17.3%로서 總要素生産性이 연평균 1.1% 증대되었음을 나타내고 있다. 韓國電氣通信公社의 總要素生産性의 年度別 變化를 보면 1979년부터 1981년까지는 증가하였으나 1982~85년 기간중에는 대체로 하락하였으며 1986년에는 급격히 증가한 것으로 나타났다.

나. 投入要素別 成長寄與率

전술한 바와 같이 韓國電氣通信公社의 實質生産은 1979~86년 기간중 연평균 16.7% 증가하여 왔다. 公社化 以前인 1979~82년 기간중에는 實質生産이 연평균 14.4% 증가했으나, 公社化 以後인 1983~86년 기간중에는 18.4% 증가하였다.

이러한 實質生産의 增加率에 대한 각 投入要素의 寄與率을 산출해보면 〈表 20〉에서 나타난 바와 같이 中間財의 寄與率이 높은 것으로 나타나고 있다. 1979~86년 기간중 年平均 實質生産增加率 16.7%에서 總要素生産性寄與率 0.8%를 제외한 15.9%에 대한 각 要素의 寄與率은 中間財가 7.0%, 資本이 5.6%, 勞動이 3.4%인 것으로 나타났다.

〈表 19〉 韓國電氣通信公社의 總生産性 推移

	産出指數(Q)	投入指數(I)	生産性(Q/I)
1979	1.000	1.000	1.000
1980	1.197	1.134	1.055
1981	1.385	1.280	1.082
1982	1.493	1.528	.978
1983	1.771	1.767	1.003
1984	2.154	2.161	.997
1985	2.472	2.565	.964
1986	2.935	2.882	1.018
(年平均增加率)			
1979~82	14.4	15.2	△0.5
1983~86	18.4	17.3	1.1
1979~86	16.7	16.4	0.4

〈表 20〉 通信公社의 投入要素別 成長寄與率

(단위 : %)

	年平均産出增加率(Q)	要素別 成長寄與率			總要素生産性寄與率(n)
		勞動(L)	中間財(M)	資本(K)	
1979~82	14.4	2.9	9.4	2.6	△0.5
1983~86	18.4	3.5	4.8	8.3	1.8
1979~86	16.7	3.4	7.0	5.6	0.8

註 : 要素別 成長寄與率은 年平均産出增加率에서 總要素生産性寄與率을 공제한 후에 각 要素別 增加率과 각 要素別 費用構成比를 乘한 값을 근거하여 산정하였음.

Ⅵ. 分析結果 要約 및 結論

전술한 바와 같이 韓國電力公社 및 韓國電氣通信公社의 經常價格基準 賣出額은 1979~86년 기간중 연평균 22.0% 및 29.7%로 각각 증가하여 國內 大企業의 賣出增加率보다 빠른 속도로 증가해 왔다.

韓國電力公社의 賣出額이 1979~86년 기간중 연평균 22.0% 성장해 온 主要因은 價格要因으로 나타났다. 동 기간중 電力單價의 年平均增加率은 12.7%로서 賣出物量의 年平均增加率 8.7%보다도 4.0%나 높게 나타났다. 특히 1979~82년 기간중 韓國電力公社의 賣出額增加는 거의 電力販賣單價 증가에 의존하고 있는 것으로 분석되었는바, 동 기간중 年平均賣出額增加率은 39.8%였으나 販賣電力單價上昇率은 31.7%였다.

韓國電力公社의 營業費用은 1979~86년 기간중 연평균 19.4%씩 증가한 것으로 나타났으며, 이는 賣出額增加率 22.0%보다 2.6%나 낮았다. 費用構造에 있어서는 相對要素價格이 높은 材料費의 構成費가 줄어든 대신에 相對要素價格이 낮은 資本費의 構成費가 크게 늘어나게 되었다.

韓國電力公社의 勞動, 資本 및 中間財의 實質成長 寄與率을 보면 資本, 中間財, 勞動의 순위로 나타났다. 1979~86년 기간 중 不變賣出額의 年平均成長率은 8.7%였으며 이에 대한 각 要素의 寄與率은 資本 5.8%, 中間財 0.5% 및 勞動 0.5%로 나타났으며 나머지 1.9%는 總要素生產性의 增加로 분석되었다.

韓國電氣通信公社의 賣出額은 1979~86년 기간중 연평균 29.7%로 성장해 왔으며 이는 韓國電力公社의 賣出額 成長보다 7.7%나 높은 것이다. 韓國電氣通信公社의 賣出額 成長의 主要因은 通信利用量의 增加로 밝혀졌으며 기간중 年平均 通信利用量增加는 16.7%로 年平均 通信料金增加 11.5%보다 5.2%나 빠르게 증가한 것으로 나타나서 韓國電力公社의 경우와는 반대로 나타났다.

韓國電氣通信公社의 總費用의 年平均增加率은 36.8%로서 總賣出額 增加率 29.7%보다 높게 나타나서 결과적으로 營業利益率이 크게 하락하였다[10]. 費用構造에 있어서는 韓國電力公社와 같이 資本費의 構成比가 크게 증가하였다. 그러나 韓國電力公社의 費用構造變化와 다른 것은 人件費의 構成比가 크게 감소하고 材料費의 構成比는 오히려 증가한 점이라고 할 수 있다. 1982년 通信公社가 公社化되면서 人件費가 크게 상승하였으나 1983년 이후 安定勢를 보여 주었다. 그러나 全國 電話自動化의 달성을 위한 施設增加로 資本費用은 급속하게 늘어나 人件費 上昇速度를 앞질렀다. 通信公社의 勞動, 資本 및 中間財의 成長寄與率을 보면 中間財, 資本, 勞動의 순위로 나타났다. 1979~86년 기간중 通信公社의 平均 不變賣出額 成長率 16.7%에 대한 각 要素의 寄與率을 보면 資本이 5.6%, 勞動이 3.4%, 中間財가 7.0%로 나타났다. 韓國電氣通信公社의 總要素生產性은 1979~86년 기간중 연평균 0.8%씩 成長한 것으로 분석되었다.

우리나라 最大의 公企業인 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社는 제2차 석유파동기간인 1979~82년 기간중에는 要素購入費用上昇을 消費者販賣價格에 전가시킴으로써 오히려 營業利益率의 높은 伸張을 기록하였다. 그러나 相對要素價格變化에 대응한 投入要素構成比의 變化 및 新技術導入 등으로 연평균 0.4~1.9%의 生產性增加를 달성한 것으로 나타났다. 그러나 그러한 實質生產性의 향상에도 불구하고 韓電의 경우 1979년 이후 販賣價格上昇率이 要素價格上昇率을 초과하여 오히려 營業利益伸張을 촉진시켰다.

우리나라 最大公益基幹產業體인 韓國電力公社와 韓國電氣通信公社는 企業性과 收益性을 제고함과 동시에 公企業으로서의 公益性을

10) 通信公社의 賣出額 營業利益率(1979~86)은 다음과 같다.

(단위 : %)

年度	賣出額 營業利益率
1979	42.0
1980	47.6
1981	47.7
1982	27.6
1983	24.3
1984	24.1
1985	23.0
1986	26.4

달성하여야 할 것이므로 公企業의 成長을 價格的 手段에 의하기보다는 實質的 生產性向上에 의해야 할 것이며, 實質生產性向上을 위한 產出商品 및 投入要素의 合理的 再構成 및 關聯技術開發에 보다 力點을 두는 經營을 해나가야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1988.

金光錫 · 朴埈卿,『韓國經濟의 高度成長要因』, 韓國開發研究院, 1979. 6.

金海天, 『經營政策論』, 博英社.

宋大熙 · 李正求 · 金尙基 · 兪興在, 『公企業經營評價의 理論的 背景과 技法』, 韓國開發研究院.

宋大熙, 「公共性의 意義와 公企業管理政策方向」, 『韓國開發研究』, 韓國開發研究院, 1986 가을호.

張榮光, 『現代經營分析』, 貿易經營社, 1986. 8.

東西證券, 「上場企業 財務分析」, 各年度.

每日經濟新聞社, 『會社年鑑』, 1987.

韓國電氣通信公社, 「決算書」, 各年度.

韓國電氣通信公社, 「經營實績報告書」, 各年度

韓國電力公社, 「決算書」, 各年度.

韓國電力公社, 「經營實績報告書」, 各年度.

韓國銀行, 『企業經營分析』, 1987.

Allen, R. G. D., *Index Number in Theory and Practice*, Aldine Publishing Co., Chicago, 1975.

Fisher, I., *The Making of Index Numbers: A Study of Their Varieties, Tests and Reliability*, Augustus, M, Kelley, Publishers, New York, 1967.

Jones, L. P., "Towards a Performance Evaluation Methodology for Public Enterprise : With Special Reference to Pakistan", Unpublished Paper, Boston University, Nov. 1981.

〈附表〉 電氣通信料金의 變遷

(단위 : 원)

서비스種類	料金別 \ 變更時期	'75. 7. 1	'77. 1. 1	'80. 1. 10	'81. 6. 1	'81. 12. 9	'86. 2. 1		'87. 2. 1	
1. 加入電話	· 基本料	520	1,740 (月 100度數 控除)	1,740 (控除度數廢止)	2,200	1-2 級地 : 2200 3-7 級地 : 2600 8-10 級地 : 3000				
	· 市內度數料	8	8	12	15	20	25			
	· 市外度數料						平常時	割引時 (20%)	平常時	割引時 (30%)
	自動通話[1] -10Km까지	36	36	54	68	90	100	80	100	80
	-30Km까지	111	111	166	208	277	150	120	150	110
	-50Km까지	180	180	270	338	450	450	360	450	320
	-100Km까지	360	360	540	675	900	900	720	900	650
	-200Km까지	576	576	864	1,080	1,440	1,300	1,030	1,300	900
	-300Km까지	665	665	998	1,247	1,440				
	-400Km까지	665	720	1,080	1,350	1,662				
	-500Km까지	720	960	1,440	1,800	1,800				
	-600Km까지	960	960	1,440	1,800					
	-1,000Km까지	960	1,440	2,160	2,700					
	-1,200Km까지	1,440								
2. 公衆電話[2]	市內通話料	5	10	10	20	20	20		20	
3. 電報料		國文 10字까지 : 100 追加 5字마다 : 30	國文 10자까지 : 200 追加 5字마다 : 60	左同	國文 20字까지 : 400 追加 5字마다 : 60	國文 20字까지 : 500 追加 5字마다 : 80				
4. 國際通話料(韓國-美國)[3]		4,452(手動)		5,220(手動)	6,180	5,880 (ISD 通話)	平常時 : 5,880 割引時 : 4,710		平常時 : 5,880 割引時 : 4,110	
(變更日字)		(71. 11. 15)		(80. 1. 21)	(81. 10. 1)	(83. 8. 1)	(85. 2. 1)		(87. 12. 1)	

註 : 1) 市外通話料는 3分基準 料金(市外自動通話의 單位料金은 市內度數料와 같음)
2) 公衆電話의 市外通話料는 加入電話의 市外通話料와 同額
3) 國際通話料는 3分基準 料金.

택시産業에 대한 政府規制의 改善方案

- 서울特別市를 中心으로 -

金 鍾 奭

우리나라 택시産業에 대한 政府規制는 크게 보아 料金規制, 免許制度 그리고 서비스關聯規制로 나눌 수 있다. 정부규제에 의한 문제점으로서는 料金規制에 의한 超過需要의 존재와 제한적인 免許發給制度에 의해 발생한 면허에 대한 프리미엄과 이의 배분을 둘러싼 여러가지 非效率과 衡平의 問題라고 할 수 있다.

우리나라 택시産業은 非呼出方式의 路上誘客을 주로 하는 소위 巡航式(cruising)市場이기 때문에 自由競爭의 상태에서는 市場情報傳達의 不完全性으로 인한 市場失敗의 可能性이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 이것을 補正하기 위한 價格規制의 必要性은 인정할 수 있으나, 정부에 의한 제한적인 事業免許의 發給과, 임의적인 增車決定 및 配分方式은 그 正當性이 의문시된다고 할 수 있다. 따라서 長期的으로 택시에 대한 免許制는 폐지되어야 할 것이다. 그러나 택시增車의 문제는 도시교통혼잡의 문제와 관련이 있으므로, 中·短期的으로는 현행의 直接規制方式을 개선하여 일정한 자격을 갖춘 出願者에게는 일정금액의 供託金만 납부하면 의무적으로 면허를 내어주는 間接規制方式으로의 전환을 고려해야 할 것이다. 또한, 台當 1日 乘客回轉率의 증가를 통한 乘車難緩和를 위해 現行 料金體系를 개선해야 할 것이다.

I. 序

1912년 영업용 택시가 서울에 최초로 등장한 이래 택시産業은 계속 政府의 規制를 받아왔고, 특히 우리나라의 경우 택시가 가지는 大衆交通手段的인 性格 때문에 택시산업이 정부의 규제를 받는 것은 일반적으로 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 그러나, 택시산업에 대한 政府規制의 必要性에 대하여 관계전문가들간의 견해가 반드시 일치하는 것은 아니며, 특히 規制手段의 改善에 관해서는 국내외의 전문가들간에 꾸준히 논의가 진행되어 오고 있다.

筆者 : 本院 硏究委員

* 筆者는 草稿를 읽고 유익한 助言을 해 주신 本院의 李奎億, 李元暎, 姜信逸, 劉承旻 博士와 全國택시運送事業組合聯合會에 감사를 드리며, 資料의 蒐集과 原稿의 整理에 많은 도움을 준 鄭大溶 前硏究員과 李仁燦 硏究員에게도 謝意를 표하고자 한다.

택시産業의 문제는 大都市 交通問題의 한 부문으로서 다른 부문의 문제와 종합적으로 검토되어야 하는 多次元의 문제이나, 本 硏究에서는 현행 政府規制에 초점을 맞추어, 특히 서울특별시 택시산업에 대한 政府規制의 影響과 問題點을 중심으로 분석하였다.

다음 章에서는 기존의 문헌을 중심으로 規制의 當爲性과 수단의 선택에 관한 學術的 論議를 정리하였으며, 第Ⅲ章에서는 택시産業의 現況과 政府規制의 問題點을 분석하였다. 第Ⅳ章에서는 제시된 문제점과 앞서의 이론적 분석을 토대로 改善方案을 제시하였다. 끝으로 第Ⅴ章에서는 이 연구를 요약하고 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 택시規制의 理論

1. 旣存의 硏究

政府規制의 淵源에 관해서는 학자들간에 많은 異見이 있으나, 어느 特定産業에 대한 정부규제가 正當性을 가지려면, 그 산업이 자유경쟁의 상태에서 有效競爭이 불가능하거나 市場失敗 등의 불완전한 市場成果를 나타내어야 할 것이다.

택시産業의 경우 다수의 供給者와 需要者가 존재하고, 市場에 대한 進入과 退出이 용이하며, 製品의 差別化가 곤란하고, 생산에 있어서 規模의 經濟가 존재하지 않는 등의 산업조직상의 특징 때문에 많은 수의 경제학자들이 政府規制의 必要性에 의문을 표시하여 왔으며 정부규제는 일반적으로 요금을 상승시키고 택시공급을 제한하는 副作用을 초래하고 있다고 믿어 왔다[1].

그러나 여기에 대하여 Douglas(1972)와 Shreiber(1975,1977,1987)는 巡航式(cruising) 택시市場에서 정부의 規制가 존재하지 않는다면 價格競爭이 발생하지 못하고 오히려 택시요금이 상승하는 경향을 나타내게 될 것이라고 주장하고 있다[2]. 특히 Shreiber는 自由競爭狀態 아래서 순수한 순항식 택시시장이 어떤 均衡에 도달할 것인가를 분석하였는데, 그의 분석에 따르면 순항식 택시시장에서는 供給者와 消費者가 일정한 장소에서 반복하여 거래를 하게 되는 것이 아니고, 보통의 상품거래에서 발생하는 소비자에 의한 價格·品質의 비교가 이루어지지 못하여 供給者가 消費者에 대해 일시적인 獨占力을 가지게 되기 때문에 供給者간의 價格競爭이 발생할 수 없다는 것이다. 또한 일부 택시업자들이 낮은 가격을 받고 있다는 것을 消費者가 알고 있더라도, 그러한 택시를 필요한 때 만나게 될 確率은 매우 낮을 것이고, 눈 앞의 빈 차를 지나쳐 버린 다음 빈 택시를 얼마나 더 기다려야 하며 그 택시가 어떤 가격을 요구하게 될지 불확실하기 때문에, 소비자로서는 첫번째 빈 택시를 이용하려는 誘因이 발생한다는 것이다. 또한 供給者의 입장에서도 일단 낮은 요금을 제시하더라도 그 승객을 계속적으로 다시 만나게 될 確率은 거의 없을 것이기 때문에 공급자로서 요금을 낮추어 얻을 수 있는 豫想利得이

1) Meyer, Kain, Wohl(1965)와 Frankena, Pautler (1984) 참조.
2) 巡航式 택시시장이란 택시가 呼出機能을 가지지 못하고, 오직 路上誘客行爲로써 영업이 행하여지는 시장을 이른다.

매우 작을 것이다. 그러므로, 개개의 택시업자가 느끼는 市場需要曲線은 價格彈力性이 매우 낮을 것이고, 따라서 공급자는 오히려 가격을 인상할 誘因을 갖게 된다는 것이다. 따라서 自由競爭下에서의 순항식 시장은 요금이 점진적으로 상승하는 경향을 나타내게 되며, 料金上昇과 함께 超過利潤이 消盡될 때까지 新規進入이 계속 일어나, 궁극적으로는 매우 높은 空車率(vacancy rate)과 높은 料金水準에서 均衡에 도달할 것이라고 한다. 그리고 어느 수준이든지 택시요금이 결정되면 超過利潤이 증발할 때까지 진입이 진행되어 균형상태에 도달할 것이기 때문에, 요금이 下方硬直的이고 市場의 均衡이 가격의 조절보다는 供給의 調節에 의해 이루어져 價格競爭이 발생하지 않는다는 것이다.

그러나, 이에 대해 Williams(1980a, b)는 택시市場의 구조적 조건들을 고려할 때, 규제받지 않고 있는 택시産業이 非效率的인 市場成果를 나타내어야 할 이유는 없다고 주장한다. 다만, Shreiber 모델에서 나타나는 시장의 不完全性은 완전경쟁의 필요조건 중의 하나인 情報의 完全性이 순수한 순항식 택시시장에서는 보장될 수 없기 때문에 발생한다는 것이다. 즉, 供給者는 요금을 낮추더라도 그것을 매출을 증가시키는 데 이용할 수 없고, 消費者는 수요가 발생하더라도 공급자간의 가격을 비교할 수 없기 때문에 有效價格競爭을 기대할 수 없다는 것이다. 따라서 Williams는 이러한 情報傳達의 不完全性(imperfect signaling)만 제거할 수 있다면 有效價格競爭이 가능하며, 순수한 순항식 시장이 아닌 시장이나 혹은 어떤 형태로든지 情報傳達機構를 갖추고 있는 시장에서는 반드시 政府에 의한 規制는 필요하지 않다고 주장하고 있다. 따라서, 순항식 영업이 주종을 이루고 있는 시장에서도 政府의 介入은 직접적인 규제방식보다는 情報의 흐름을 원활히 하는 차원의 정책이 되어야 한다는 것이다. 예컨대, 택시 정류장제도의 확대를 통해 공급자와 소비자를 일정한 장소에 모은다든지, 電話呼出方式에 의한 영업을 권장함으로써 소비자로 하여금 가격을 비교할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 것이다.

Coffman(1977)도 대규모 회사택시가 識別이 容易한 色相이나 文樣을 가지고 시장에 존재한다면 가격의 광고를 통해 경쟁을 유발할 수 있다고 주장하고 있다. 그는 또한 政府規制는 규제 자체의 維持와 執行에 많은 비용이 소모될 뿐 아니라 규제에 의한 資源配分의 歪曲까지 고려한다면, 정부의 개입이 반드시 社會的 效用을 증가시킨다고 볼 수 없다고 주장하고 있다.

그러나, Williams와 Coffman이 例示한 代案들은 우리의 현실에 비추어 다소의 문제가 있다고 하겠다. 우선, 택시정류장에서의 가격비교는 택시에 대한 需要와 供給이 어느 정도 均衡에 도달해서 정류장에서 항상 여러 대의 택시가 대기하고 있는 상태여야 가능할 것이다. 그리고, 호출기능을 갖춘 택시의 공급확대는 인구밀도가 높고 택시가 大衆交通手段化되어 있는 상태에서는 어려움이 따를 것으로 보인다. 그리고 대규모 회사택시간의 價格競爭은 각 회사의 市場占有率이 아주 높지 않으면 무의미할 것이며, 결국 寡占構造의 택시시장이 형성되더라도 價格競爭이 반드시 발생하리라는 보장도 없는 것이다.

택시産業에 대한 政府規制가 다른 정책수단에 의해 효과적으로 대체될 수 있기 때문에

그 必要性이 疑問視된다는 앞서의 견해에 대해 Gallick-Sisk(1987)는 택시산업에 대한 價格規制와 進入制限은 經濟的 效率性을 제고시킬 뿐 아니라 相互補完的이라고 주장하고 있다. 그들에 의하면, 行先地에 따라 運送費用과 收益性이 각기 다를 것이기 때문에, 價格規制가 없는 상태에서는 같은 거리라도 行先地에 따라 다른 가격이 제시될 것이며, 같은 行先地라도 운전자간에 제시되는 가격이 다를 것이기 때문에, 소비자는 많은 不確實性을 맞게 되며 낮은 가격을 매번 찾아다녀야 하는 非效用을 가지게 된다는 것이다. 운전자도 매번 高率의 料金을 낼 用意가 있는 승객을 찾아다녀야 하며 택시간에 경쟁이 발생할 수 있는 불리한 상황을 늘 피해다녀야 하는 經濟的 費用을 입게 될 것이다. 따라서 政府規制에 의한 획일적인 平均料金制度는 이러한 "去來費用(transaction cost)"을 제거해 주고, 승객과 택시간의 거래를 원활하게 촉진해 준다는 것이다. 그러나 그들에 따르면 이러한 획일적인 平均料金制가 실시되면 行先地에 따라 승객을 골라 태우려 할 것이고, 서비스의 質과 費用을 낮추어 收益性을 높이려는 나쁜 誘因(malincentive)이 발생하기 때문에 이러한 부작용을 방지하기 위하여 택시사업에 대한 特惠的인 免許制度가 필요하다는 것이다. 즉, 택시免許(medallion)는 私有財產權이라기보다는 정부규제를 준수하고 공익을 존중한다는 조건 아래서 발행된 條件附特惠라는 것이다. 따라서, 높은 시장가치를 지닌 특혜적인 면허제도를 통해 平均料金制度下에서 발생할 수 있는 副作用을 抑制할 수 있으며, 이러한 택시면허제는 단순한 進入制限이라기보다는 일정한 사회적 순기능을 하는 平均料金制度에 불가결한 補助手段이라는 것이다. 또한 免許의 市場價値의 騰落을 시장조건을 파악하는 指標로 활용하여 택시需給의 均衡을 유지할 수 있다는 것이다.

Teal-Berglund(1987)는 美國內 몇 개의 大都市[3]에서 실시된 택시規制緩和의 效果를 분석하고 당초 기대에 미치지 못하는 성과를 거두었다고 평가하였다. 대부분의 경우 예상대로 택시市場規模가 증가하고 乘車難이 해소되었으나, 택시料金의 하락과 택시서비스의 향상은 수반되지 못하였으며, 택시 1台當 生產性이 낮아지고 운전자들의 實質所得이 減少하였다고 분석하였다. 그 이유에 대해 여러가지를 제시하고 있으나 무엇보다도 대부분의 경우 有效한 價格競爭이 발생하지 못하였다는 데에서 그 이유를 찾고 있으며, 당초에 規制解除의 근거가 되었던 이론적 분석들이 소비에 있어서의 情報傳達의 문제와 생산에 있어서의 範圍의 經濟(economies of scope) 등의 중요한 요소를 고려하지 않았다는 데 있다고 주장하였다. 그러나, 이들도 價格의 規制와 進入의 規制를 동시에 유지하는 것에 대하여는 懷疑的인 見解를 나타내고 있다.

이상과 같은 여러 학자들의 분석을 토대로 택시시장에 대한 政府規制와 그 改善에 관해 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

택시產業에 대한 政府規制의 當爲性을 논의함에 있어서 非規制狀態의 택시시장에서 유효한 價格競爭이 발생할 수 있는지의 여부가 문제의 핵심이라고 할 수 있겠다. 가격경쟁은 소비자가 複數의 供給者를 대상으로 價格과

3) 새크라멘토, 캔자스시티, 타코마, 샌디에이고, 시애틀, 오클랜드, 프레즈노, 피닉스, 투산 등의 자료가 사용되었다. Teal-Berglund의 論文은 朴秉皓(1988)에 번역, 수록되어 있음.

品質을 비교할 수 있을 때에 가능할 것이다. 巡航式 營業이 주종을 이루고 있는 우리나라의 경우에는 이 현상이 발생하기 곤란하다고 할 수 있으며, 이것은 결국 Williams가 지적한 바와 같이 情報傳達의 不完全性에 의한 市場失敗의 가능성을 의미하는 것이다.

이러한 시장의 실패는 구체적으로 택시의 승객에 대한 價格差別, 價格의 不確實性, 그리고 그에 따른 消費者 效用의 감소로 나타나게 될 것이다[4]. 따라서, 우리나라와 같은 巡航式 택시시장에 대한 平均料金制 方式의 價格規制는 안전·서비스관련 규제와 함께 그 當爲性과 社會的 順機能을 인정해야 할 것이다.

그러나, 進入制限에 관해서는 일반적으로 어느 산업에 대해서든지 수반되는 副作用의 가능성 때문에 그 當爲性을 매우 制限的으로 인정해야 할 것이다. 進入障壁은 기업들을 경쟁의 위협으로부터 보호하여 기업의 費用節約과 技術革新 意志를 低下시키고, 결국 산업전체의 競爭力과 自生力을 弱化시키게 되는 것이다. 특히, 택시시장의 경우 앞서의 많은 학자들이 지적하였듯이, 政府에 의한 進入制限은 일반적으로 택시供給의 不足과 料金의 上昇을 초래하며 市場進入이 市場原理가 아닌 人爲的 基準에 의하여 이루어지게 되어 가장 효율적인 사업자들만이 시장에 참여해야 한다는 資源配分의 基本原則이 지켜지지 못하게 될 것이고, 또한 택시에 대한 市場需要의 變化에도 효과적으로 대응할 수 없게 될 것이다. 아울러 市場進入 自體가 特惠化되어 이것의 배분과 관련하여 公平性의 問題도 야기하게 될 것이다. 따라서, 택시시장의 경우도 산업의 여러가지 특징을 고려해 볼 때, 進入制限이 정당화되기는 어렵다고 할 수 있을 것이다.

2. 料金水準과 實車率의 關係

택시시장에서는 다른 상품시장과 달리 통상의 需要·供給曲線에 의한 均衡價格 決定模型을 적용하기 어려운 점이 있다. 이것은 앞서 고찰한 바와 같이 순수한 巡航式 市場에서는 가격이 下方硬直的이고, 進入·退出이 용이하기 때문에 수급의 불균형이 가격변화보다는 實車率(occupancy rate)의 변화로 흡수되어, 가격보다는 供給의 變化에 의해 需給의 均衡이 이루어질 것이기 때문이다. 따라서, 여기에서는 進入에 대한 規制가 없는 경우 서울과 같은 巡航式 택시시장에서 택시의 供給과 그에 상응하는 實車率이 요금수준에 의해 어떻게 결정되는가를 간단한 數式으로 분석해 보고자 한다. 우선 단순화를 위해 모든 승객이 같은 거리를 1回 乘車하며 그 요금은 P라고 하자. 그리고, 각 택시는 1回만 영업한다고 하자. 進入制限이 없다면 경제적 超過利潤이 발생할 수 없으므로 다음의 等式이 모든 P에 대하여 성립할 것이다.

$$P \cdot D(P) = P_c \cdot X(P) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \quad (1)$$

(1) 式은 다음과 같이 재구성할 수 있다.

$$\frac{D(P)}{X(P)} = \frac{P_c}{P} \leq 1 \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \quad (2)$$

$$\text{혹은,} \quad X(P) = \left(\frac{P}{P_c}\right) D(P) \quad \cdots\cdots\cdots \quad (3)$$

위에서, $D(P)$: 택시에 대한 需要(승객수)

$X(P)$: 시장내 택시의 숫자

4) Zerbe(1983)에 의하면 美國 시애틀의 소비자들은 택시요금의 수준보다는 요금이 택시마다 다른 사실에 더 큰 불만을 표시하였다고 한다.

P_c : 택시사업의 機會費用을 의미함.

式 (2)에서 $\frac{D(P)}{X(P)}$는 實車率을 의미함을 알 수 있으며, P에 반비례하고 P_c에 비례함을 알 수 있다[5]. 즉, 면허가 개방된 상태에서는 料金의 決定은 實車率의 決定도 의미함을 알 수 있다[6]. 그러나, 택시공급은 반드시 요금수준에 비례하지 않는다. 택시供給의 增減與否는 P_c가 常數이므로 式 (3)에서 볼 수 있듯이 $D(P)$의 價格彈力性에 달려 있음을 쉽게 알 수 있다. 즉 $D(P)$가 彈力的(非彈力的)이라면 P의 上昇은 $X(P)$의 減少(增加)를 가져올 것이다.

Ⅲ. 現況과 問題點

1. 市場現況

1988년 10월말 현재 서울 시내에서 운행중인 등록택시의 총 댓수는 49,027대로서 종류별 댓수는 〈表 1〉에 나타나 있는 바와 같으며, 이 중 個人택시는 3부제로 운영되고 있다. 외국과 비교하여 서울시 택시市場의 중요한 특징은 택시가 大衆交通手段으로서의 性格을 가지고 있다는 점이다. 1988년 현재 약 1,800萬명으로 추정되는 서울시 1日 交通人口의 약 15%를 택시가 분담하고 있으며 이는 〈表 2〉에서 볼 수 있듯이 지하철의 하루 運送分擔率에 버금가는 수준이다[7]. 또한 〈表 3〉에 나타나 있듯이 승객의 대부분이 出勤, 登校, 業務用의 목적으로 택시를 이용하고 있고, 月30~50萬원의 수입을 가지고 있다. 이러한 대중교통수단적 특징 때문에 택시의 하루 平均走行距離는 474Km, 實車率(승객을 태우고 운행하는 시간의 비율)은 85.2%에 달하고 있다. 이는 東京의 경우 택시의 하루 주행거리가 평균 약 300Km이고 실차율이 60%정도인 것과 대비된다. 일반적으로 60%의 實車率을 소비자가 불편을 느끼지 않는 適正水準이라고 한다.

서울의 경우 합승행위, 승차거부 등의 不法行爲가 만연하고 있고 승객에 대한 輿論調査(表 4 참조)에서 볼 수 있듯이 乘車關係에 대한 不滿이 월등히 높은 것으로 나타나 있어 서울시 택시시장에서의 수급상황은 乘車難으로 지칭되는 超過需要狀態라고 할 수 있다.

서울의 경우 승객의 平均乘車距離는 약 8Km로서 東京의 3.5Km와 대비되며 〈表 5〉에 나타난 바와 같이 승객 중 거의 절반이 10Km 이상의 비교적 장거리 승차경향을 보이고 있으며, 實車率이 비교적 일정한 수준에 있었음에도 불구하고, 台當 1日 運送乘客數는 1977년의 114人에서 점차 감소추세에 있어 현재 약 70人 수준이다(圖 1 참조). 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠으나 平均乘車距離의 增加와 都市交通滯症을 중요이유로 생각할 수 있을 것이며, 台當 하루 乘客運送量의 減少를 택시乘車難 加重의 중요한 요인 중의 하나로 보아야 할 것이다.

---

5) 第Ⅳ章에서 後述하는 供託金의 부과는 P_c를 높이는 효과를 나타낼 것이다.

6) Shreiber(1975)도 이와 유사한 결과를 다른 모델을 사용하여 유도하였다.

7) 1986년도 지하철 하루 平均輸送人員은 약 262萬명이며, 最大運送能力은 하루 약 500萬명이다. 孫奉均(1987) 참조.

〈表 1〉 서울특별시 種類別 택시現況

(1988. 10. 31 현재)

會社택시		限時택시	個人택시	計
業體數[1]	保有台數			
276	20,859 (47,715)	52 (84)	28,116 (28,116)	49,027 (75,915)

註 : 1) 콜 25社, 622대, 1,493명과 호텔 4社, 11대, 12명 포함.
( )안은 운전자수
資料 : 全國택시運送事業組合聯合會.

〈表 2〉 서울特別市 交通人口 運送負擔率

(1988. 6 현재)

버 스	지하철	택 시	자가용	기 타
54%	15.5%	15.1%	9.4%	6%

資料 : 서울特別市 交通局.

〈表 3〉 서울特別市 택시乘客의 乘車目的

(단위 : %)

出勤·登校	業務	歸家	쇼핑	旅行·出張	娛樂·親交	觀光	其他
26.3	29.3	15.5	6.7	7.4	3.0	2.4	9.4

註 : 설문대상자 297명
資料 : 全國택시運送事業組合聯合會, 『統計로 본 택시白書』, 1985.

2. 免許制度

가. 規制現況

택시事業을 하고자 하는 자는 交通部長官에게 事業免許를 신청하여야 하나 免許審査基準의 결정과 사업의 管轄權은 각 市·道知事에게 있다. 시설 등 회사택시업자가 갖추어야 할 면허의 기준은 〈附表 1〉에 나타난 바와 같다.

個人택시免許는 1982년 4월까지는 有資格者 중 抽籤에 의해 배분하였으나 그 이후 長期無事故 運轉經歷者를 우대하는 優先順位制度로 바뀌었다. 1987년 9월부터 개인택시면허 기본자격을 강화하여 연령은 30세이상으로, 무사고 운전경력은 사업용 자동차 5년이상, 자가용 자동차 10년이상으로 상향조정하였고 免許配分의 優先順位를 法施行規則에 〈附表 2〉와 같이 명문화하였다. 개인택시면허는 특별한 사정이 없는 한, 5년내에 타인에게 양도할

〈表 4〉 택시에 대한 不滿

		計		乘車關係				運轉技士關係								기타
		應答者數	%	차잡기 힘들다	승차 거부	합승	小計	운전사의 불친절	난폭 운전	청소 불량	부당 요금 요구	교통 규칙 안지킴	과속	용모가 단정치 못함	小計	
都市別	서울	295	100.0	30.2	21.7	9.8	61.7	15.6	4.4	5.4	0.7	3.7	1.7	3.4	34.9	3.4
	釜山	551	100.0	40.8	14.0	8.3	63.1	9.6	6.2	3.3	0.7	4.7	6.0	2.9	33.4	3.4
	大邱	259	100.0	31.7	3.5	5.4	40.6	15.4	9.7	10.0	1.9	7.3	5.8	6.9	57.0	2.3
	光州	350	100.0	24.6	3.4	6.9	34.9	11.1	13.7	5.7	2.3	8.3	14.3	5.7	61.1	4.0

資料： 全國택시運送事業組合聯合會, 『統計로 본 택시白書』, 1985.

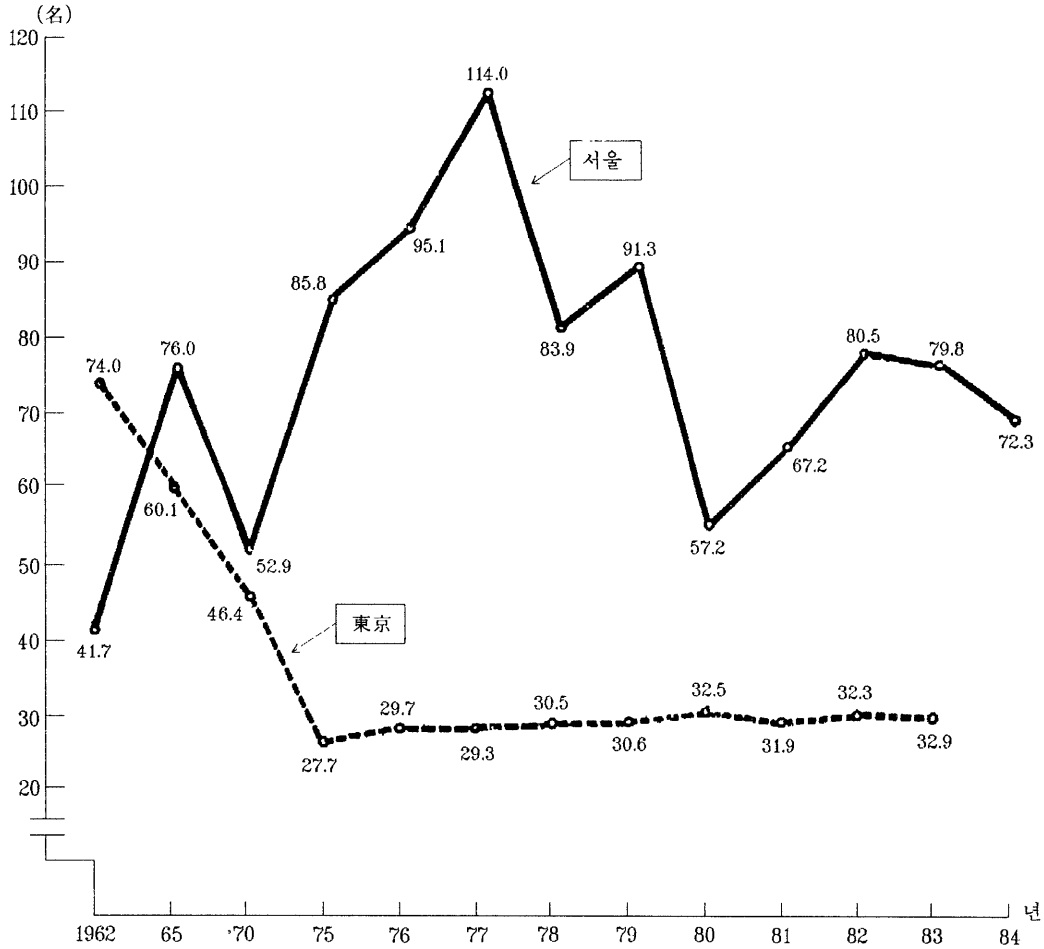
〈表 5〉 乘車距離

(단위： 名, %)

	計		4Km이내			4~10Km이내				10Km이상			
	應答者數	%	~2Km (600원)	~4Km (650~850원)	小計	~6Km (~1,100원)	~8Km (~1,350원)	~10Km (~1,600원)	小計	~12Km (~1,800원)	~14Km (~2,100원)	~14Km이상 (2,100원 ~)	小計
6大都市計 (平均)	1,645	100.0	7.0	25.8	32.8	22.5	12.7	8.9	44.1	6.6	9.4	7.1	23.1
서울	215	100.0	3.3	7.9	11.2	14.4	14.0	11.2	39.6	8.4	21.8	19.0	49.2

資料： 全國택시運送事業組合聯合會, 『統計로 본 택시白書』, 1985.

[圖 1] 서울과 東京의 택시台當 1日運送量 推移



수 없으며 양도후에는 10년내에 개인택시면허를 재신청할 수 없다.

각 市·道에 대한 택시의 增車決定은 交通部에서 결정하는「공급기준 책정요령」(교통부훈령 775호)에 의하여 각 市·道知事가 담당하며 免許發給의 推移는 〈表 6〉에 나타난 바와 같다. 공급기준은 각 市·道에서 年 1回 이상 실시하는 交通量調査結果에 따라 매년 10월 31일까지 翌年度 基準을 책정하도록 되어 있다(훈령 제6조). 前年度 免許台數의 110퍼센트 미만을 증차하고자 할 때는 長官의 사전승인을 받도록 하고 있는데, 이는 交通部의 大量增車政策을 반영한 것이다. 증차분 중 회사택시 증차분은 택시「垂範業體選定制度」에 의해 垂範業體로 지정된 회사에 중점 증차허가를 내어주고 있다. 垂範業體選定制度는 1985년 4월부터 전개된 "택시선진화운동"의 일환으로 정부시책 순응도, 사고율, 차량청결도, 운전자복지수준 등을 종합적으로 고려하여 "타업체에 모범이 된 업체"를 선정해오고

〈表 6〉 택시의 增加推移

(1988. 10. 31 현재)

	登錄台數(개인택시포함)		業 體 數	
	全 國	서 울	全 國	서 울
1963	5,387	2,926	149	56
1970	28,443	11,505	854	262
1977	34,798	16,680	761	222
1981	66,224	29,250	1,881	269
1984	92,156	34,522	2,012	286
1985	96,658	36,496	1,936	284
1988	127,336	49,027	1,845	276

資料 : 交通部, 『交通統計年報』, 各年度.

있다. 또한 事業의 無斷休止, 廢止를 할 수 없으며 회사택시업의 讓受, 讓渡, 合併은 交通部長官의 認可를 받도록 되어 있다.

나. 免許制度의 問題點

1988년 10월 현재 個人택시免許는 약 2,000萬원, 會社택시免許는 약 1,300萬원 수준에서 거래가 이루어지고 있다[8]. 이는 무엇보다도 면허의 제한적 발급에 의한 결과로서 現行 料金體系와 현재의 實車率下에서 택시사업이 초과이윤을 누리고 있는 高收益의 事業임을 나타내는 것이라고 할 수 있을 것이다[9]. 따라서 현재 상태에서 택시서비스의 供給은 고려되어야 할 다른 外部效果(externalities)가 존재하지 않는다면 국민경제적 관점에서 過少供給狀態에 있다고 할 수 있다.

또한, 현행과 같은 택시의 增車決定過程과 增車分의 配分方式은 경제적 효율성에 대한 아무런 고려가 없고 市場與件의 變化에 신축적으로 대처할 수 없어 많은 浪費와 非效率을 초래하고 있다. 특히 회사택시의 증차허가가 垂範業體들에게만 집중 배정되어, 수범업체로 선정되는 것 자체가 특혜화되어 이의 선정을 둘러싸고 職權濫用, 收賂 등의 잡음이 늘 따랐으며 수범업체의 선정기준 자체가 前述한 바와 같이 효율적인 사업자의 선정과는 거리가 먼 것들이다[10].

個人택시免許의 發給에 있어서도 그간 優先順位의 잦은 變更과 빈번한 特例의 인정 등으

8) 1988년 전반기에는 개인택시(회사택시)의 경우 약 1,500萬(1,000萬)원 수준이었으나, 올림픽 후 年末頃 料金引上 가능성이 보도된 후부터 약 2,000萬(1,300萬)원線으로 상승되었다. 이는 면허에 대한 프리미엄이 택시産業의 豫想收益性에 민감하게 반응한다는 것을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

9) Frankena와 Pautler(1984)는 택시면허에 高價의 市場價値가 발생하는 것은 택시사업이 獨占的 利潤을 누리는 外見上의(prima facie) 證據라고 보고 있다. Zerbe(1983)는 美國 시애틀에 존재하는 택시免許의 市場價値의 總合計를 구하여 택시요금이 완전경쟁수준보다 單位距離當 5% 정도 높게 책정되어 있는 것으로 추정하였다. 서울의 경우 개인택시와 회사택시의 비율이 57대 43이고, 하루 평균 주행거리가 474Km인 것과, 한달 運行日數가 각각 20일과 28일이며 年利 10%의 資本費用을 가정하여 현행요금이 완전경쟁수준보다 얼마나 높은가를 Zerbe방식으로 추정하면, 1Km당 약 12.17원을 추가로 부담하고 있는 것으로 나타난다. 이는 平均乘車料金 1,350원(8Km)을 기준으로 할 때 약 7.2%의 追加負擔인 셈이다.

10) 수범업체선정제도는 1989년 1월부터 폐지될 예정이다. 그러나, 회사택시에 대한 增車許可分의 配定은 이와 유사한 방식으로 계속될 것으로 보인다.

로 많은 副作用을 초래하여 왔으며, 이러한 말썽의 소지를 줄이기 위하여 1987년 9월부터는 個人택시免許의 發給要件을 法施行規則에 명문화하여 잦은 변경을 방지하고자 하였다. 그러나, 개인택시면허의 발급에 있어서도 〈附表 2〉에서 볼 수 있듯이 선행자, 표창자, 국가유공자, 군경력자 등의 특례가 인정되어, 서울시장의 표창장이 암거래되는 등의 副作用을 빚곤 하였다[11].

3. 料金規制

가. 規制現況

全國 市·道에 동일하게 적용되는 택시料金體系는 1988년 10월 현재 〈表 7〉에 나타난 바와 같다. 택시요금의 변경은 交通部長官의 認可事項이며 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」에 의거 사전에 經濟企劃院長官과 협의하도록 되어 있으며, 1962년 이후 택시요금의 推移는 〈表 8〉에 나타난 바와 같다.

〈表 9〉에서 볼 수 있는 바와 같이 1970년 이후 料金의 上昇率과 消費者物價 上昇率이 거의 같아 實質料金은 사실상 지난 18년간 거의 不變이었음을 알 수 있다. 그러나, 그 기간 동안 서울市 實質家計所得은 2배 이상 증가하여 택시서비스가 소득수준에 비하여 상대적으로 저렴해지는 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

나. 料金規制의 問題點

현재의 料金體系가 需給의 均衡을 이루고 있지 못하여 乘車難으로 통칭되는 승차거부, 골라태우기, 합승행위 등의 不法行爲가 빈발하고 있다. 이러한 超過需要狀態下에서 資源配分의 非效率은 前述한 소비자 불편에 의한 效用의 減少에서 뿐만 아니라, 택시需要의 緩急 또는 서비스에 대한 支拂用意(willingness to pay)의 정도와 무관하게 무차별적으로 택시서비스의 配分이 이루어지는 데에서도 非效率이 招來되고 있다고 할 수 있다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이, 料金水準이 完全競爭的 水準보다 높게 결정되어 있어 免許에 대한 프리미엄 발생의 한 要因이 되고 있다고 할 수 있으나, 다른 한편으로는 택시料金水準이 소득수준에 비해 상대적으로 低廉하여 "1回 自家用"으로서 高級交通手段의 機能을 하지 못하고 있는 점도 지적할 수 있다.

4. 서비스관련 規制

前述한 料金과 免許의 規制뿐 아니라, 택시産業은 승객의 보호와 교통안전의 유지를 위해 法規上 많은 規制를 받고 있다. 주지하는 바와 같이 부당한 요금의 징수나 승차거부행위, 합승행위를 할 수 없으며, 기타 차량의 청결유지, 종업원 후생복지시설 마련, 종업원 제복착용 등의 의무가 부과되어 있다. 일반적으로 가격이 규제받는 시장에서 供給者는 서비스의 質을 낮추어 利益을 增加시키고자 하는 誘因이 발생하기 때문에, 서비스관련 規制는 價格規制의 補助手段으로서의 機能을 담당한다고 할 수 있다.

---

11) 서울市가 제출한 1988년도 國政監査資料에 따르면 1982년 이후 발급된 10,921件의 개인택시면허 중 27.4%인 2,990명이 표창(2,302명), 훈장(414명), 군경력(274명) 등의 特例對象인 것으로 나타나 있다.

〈表 7〉 택시料金體系

	料金種類	距 離	金額(원)
一般택시	基本料金	2Km	600
	超過料金	400m마다	50
	待機料	10분마다	300
中型택시	基本料金	2Km	800
	超過料金	600m마다	100
호텔택시	基本料金	2Km	1,000
	超過料金	400m마다	100
	待機料	30분당	1,500
	專貰運賃	1시간당	5,000

註 : 1) 일반택시의 경우 시속 15Km이하 96초마다 50원, 중형택시의 경우 시속 15Km이하 144초마다 100원씩 가산됨.
2) 일반택시와 중형택시의 경우 深夜割增料金이 0시부터 4시 사이에 20% 가산됨.

〈表 8〉 一般택시運賃의 推移

	基本運賃額		加算運賃額		割增料
1962.	2Km	30원	500m마다	5원	
1966. 1. 16	"	60	"	10	
1970. 2. 14	"	80	"	10	
1972. 1. 16	"	90	"	20	
1974. 2. 4	"	160	"	30	
1975. 7. 1	"	200	"	30	
1978. 6. 13	"	250	400m마다	30	
1979. 12. 23	"	400	"	40	
1980. 6. 10	"	500	"	50	
1980. 12. 21	"	550	"	50	
1981. 6. 10	"	600	"	50	
1983. 2. 12	"	600	"	40	深夜割增 20%
1983. 12. 22	"	600	"	50	
1985. 11. 1	"	600	"	50	時間距離併算制 15Km/h이하 1분 36초마다 50원 加算

資料 : 全國택시運送事業組合聯合會, 「統計로 본 택시白書」, 1985.

〈表 9〉 物價, 택시料金, 所得 推移

	CPI	FI	YI
1970	100.0	100.0	100.0
1971	112.5	100.0	116.3
1972	125.4	170.8	136.0
1973	129.5	170.8	143.8
1974	159.8	266.7	154.0
1975	202.8	283.3	209.5
1976	233.0	283.3	284.2
1977	257.1	283.3	347.5
1978	294.2	354.2	478.3
1979	347.3	416.7	633.5
1980	446.4	645.8	754.4
1981	541.5	666.7	875.4
1982	581.2	666.7	1,005.5
1983	601.8	666.7	1,167.9
1984	615.2	666.7	1,305.6
1985[1]	630.4	666.7	1,376.4
1986	645.5	666.7	1,487.2

註 : CPI; 서울市 消費者物價指數(1970=100)
FI; 택시料金指數(1970=100) : 10Km당 요금을 1970년도 基準指數로 換算
YI; 서울市 勤勞者 家口當 月平均 名目勤勞所得指數(1970=100)
1) 1985년부터 실시된 時間距離併算制에 의해 약 10%의 收入增加가 있었음.

5. 政府의 택시政策

1988년도 政府의 都市交通政策의 基本方向은 다음과 같이 요약할 수 있다[12].

- 路面交通中心에서 地下鐵, 電鐵을 근간으로 하는 體系로 전환
- 大衆交通의 便宜增進으로 소형차, 승용차에 대한 選好度 鈍化
- 교통애로지점의 우선해결로 都心地 交通滯症 緩和
- 既存 交通施設의 效率提高와 不足施設의 擴充
- 科學的인 交通管理體制의 導入

또한, 90년대말까지는 택시의 運送負擔率을 현재의 15%에서 10% 수준으로 낮추는 것을 목표로 하고 있다(表 10 참조). 그리고 1988년도 정부의 택시運營制度 改善方案에 따르면 業體의 大型化, 技士處遇改善을 통해 택시의 서비스를 개선하고, 1989년부터는 택시增車를 가급적 抑制하고 각 市·道知事가 지역실정을 감안 처리하도록 하며, 서울 등 6大都市에서 中型택시를 도입하여 장기적으로는 중형택시와 개인택시가 주종을 이루도록 한다는 것이다.

12) 交通新聞社, 「1988 交通年鑑」, 1988.

〈表 10〉 90년대말까지의 運送負擔率 計劃

(단위 : %)

	1988년 현재	90년대말
지 하 철	15.5	30
시 내 버 스	54	40
택 시	15.1	10
자 가 용	9	15
기 타	6	5

資料 : 交通新聞社, 「首都圈 交通改善 5個年計劃」, 『1988 交通年鑑』, 1988.

Ⅳ. 改善方案

1. 免許發給制度의 改善 : 間接規制方式으로의 轉換

앞에서 살펴본 바와 같이 도시 도로사정 등의 外部效果的인 制約이 없는 한 免許制에 의한 進入制限은 그 正當性이 희박하다고 할 수 있으며, 장기적으로는 廢止되어야 할 것이다. 그러나, 중·단기적으로는 都市交通滯症의 문제와 택시에 대한 超過需要의 문제를 較量하여 어느 수준의 數量制限은 필요하다고 할 수 있을 것이다. 다만, 서울에서 택시의 하루 평균주행거리와 자가용승용차의 평균주행거리의 비율이 약 9대 1인 것을 고려하더라도, 〈表 11〉에서 볼 수 있듯이 최근 현저해지고 있는 都市交通滯症의 原因이 택시의 增車에 의한 것으로만 보기에는 문제가 있다고 하겠다. 따라서 도시교통체증 해결의 부담을 택시에게만 지울 수는 없으며 현재 나타나고 있는 택시에 대한 超過需要問題를 해결하기 위해서는 오히려 택시의 增車를 적극 검토해야 할 것이다.

그러나, 현행과 같은 任意的 基準에 의한 택시의 增車 및 配分은 많은 問題點을 나타내고 있으므로 현행의 직접적인 數量規制를 脫皮하여, 일정한 자격을 갖춘 出願者에게는 일정한 금액의 供託金만 납부하면 면허를 의무적으로 내어주고 면허를 반납할 때 供託金을 되찾아가는 間接規制方式으로의 전환을 고려해야 할 것이다.

이 供託金制度는 다음과 같은 長點을 가지고 있다. 첫째, 현행제도에서는 市場需要의 變化에 따라 기존 택시사업자들의 收益率과 그에 따른 免許의 프리미엄만이 변화하였으나, 이 방식 아래서는 앞서의 第Ⅱ章의 이론적 분석이 示唆하고 있는 바와 같이 프리미엄은 일정한 수준에 유지되면서 택시의 供給이 需要의 變化에 맞추어 자동적으로 市場機能에 의해 變化하게 될 것이다. 즉, 市場需要의 증가는 實車率의 上昇과 아울러 택시 台當 收益率의 증가를 가져올 것이다. 이것은 결국 新規事業者의 市場參與 또는 旣存事業者의 增車등을 통하여 택시供給의 增加를 誘發하게 될 것

〈表 11〉 서울市 車種別 增加推移

(단위 : 千台)

	全體車輛 台 數	非營業用 乘用車	營業用 乘用車	버 스	트 럭	其 他
1972	67.2(100)	28.7(100)	11.9(100)	5.5(100)	20.5(100)	0.6
1974	78.7(117)	32.8(114)	12.0(101)	6.3(115)	26.9(131)	0.7
1976	94.5(141)	42.6(148)	12.4(104)	7.1(129)	31.8(155)	0.6
1978	167.1(249)	80.8(282)	27.0(227)	8.7(158)	50.7(247)	0.7
1980	206.8(308)	102.6(358)	27.9(235)	12.1(220)	63.2(308)	0.9
1981	221.6(330)	111.1(387)	29.3(246)	64.8(269)	65.5(320)	1.0
1984	377.2(561)	213.1(743)	34.5(290)	36.9(671)	91.3(445)	1.5
1985	445.8(663)	259.8(905)	37.0(311)	44.3(805)	103.1(503)	1.6
1986	521.5(776)	308.5(1,075)	42.3(355)	52.3(950)	116.7(569)	1.8
1987	631.8(940)	387.7(1,351)	44.9(377)	64.5(1,173)	133.0(649)	1.6
1988	693.4(1,032)	432.7(1,507)	46.3(389)	72.1(1,310)	140.6(686)	1.7

註 : ( ) 안은 1972=100으로 했을 때 수치임.
1988년은 6월 30일 현재의 수치임.
資料 : 交通部, 「交通統計年報」, 各年度.

이며, 택시需要의 減少 때에도 같은 이유로 택시공급의 감소를 가져올 것이다.

또한 택시면허라는 특혜에 의해서 발생한 高價의 프리미엄을 公益을 위해 政府가 흡수함으로써 면허발급을 둘러싼 잡음의 소지를 근본적으로 제거하여 衡平性을 제고할 수 있으며, 모아진 供託金과 그 收益은 택시運送業의 發展을 위해 사용할 수도 있을 것이다.

둘째, 이러한 간접규제 아래서 新規進入은 供託金 納入後에도 수익성을 확보할 수 있는 高效率의 택시사업자들에 의해서만 이루어질 것이고, 수익성이 낮은 限界事業者들은 자진 퇴거하게 되어 資源使用의 效率性도 提高하게 될 것이다.

前述한 바와 같이, 도로사정의 개선에 비례하여 장기적으로는 供託金 자체를 축소 폐지하여야 할 것이나, 중·단기적으로는 정책적 고려에 따라 供託金 水準을 조절하여 택시공급을 조절할 수 있을 것이다. 또한 第Ⅱ章의 分析에서 살펴본 바와 같이 이 제도 아래서는 實車率이 供託金과 料金水準의 函數이므로 政府가 정책적 고려에 따라 가장 적절한 實車率의 수준을 선택할 수 있게 될 것이다.

기존의 免許에 대해서는 현행과 같이 轉賣를 허가함으로써 기존택시 사업자들의 피해를 극소화할 수 있을 것이며, 이미 상당기간 개인택시의 면허발급을 기다리고 있는 자들에 대하여서도 經過措置로서 善意의 被害者가 발생하지 않도록 해야 할 것이다[13].

13) 現行의 프리미엄 수준에서 供託金이 결정된다면 급격한 택시의 增車는 발생하지 않을 것이다. 事業供託金制를 現行制度와 병행하여 일정한 資格을 갖춘 자들에게는 供託金을 輕減 또는 免除하여 주는 方案도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론 이 경우에도 資格條件은 經濟的 効率性과 衡平의 原則에 맞는 것이어야 하며, 免許의 轉賣는 許可하지 말아야 할 것이다.

2. 乘車難緩和를 위한 料金體系의 改善

우리나라의 택시는 특히 서울의 경우 도시 중산층의 주요교통수단으로서 택시요금의 인상은 國民生活과 物價에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 또한 앞에서 지적한 바와 같이 택시 사업은 현행의 요금수준에서 이미 高收益性의 사업이기 때문에 요금의 인상은 면허에 대한 프리미엄만 더 상승시키고 資源의 흐름을 더욱 歪曲시키게 될 것이다. 따라서, 현재의 料金體系 아래서 택시에 대한 超過需要가 존재하는 것은 사실이나 이를 요금의 인상을 통해 해결하려는 것은 최선의 방안이 아니며 신중을 기해야 할 것이다. 기본적으로 우리나라의 택시요금이 다른 나라에 비해 낮은 이유는[14] 우리나라의 택시産業이 高效率의 산업으로서 택시서비스의 生産原價가 낮기 때문이며, 택시요금인상이 正當性을 가지려면 택시의 高級化, 賃金의 上昇, 實車率下落 등의 현저한 原價上昇要因이 수반되어야 할 것이다.

앞에서 지적한 바와 같이 1977년에 서울의 택시 台當 運送量이 하루 114人에 달하였으나 현재 약 70人 수준이다. 따라서, 台當 乘客의 回轉率을 높일 수 있다면 이는 乘車難의 緩和에 기여할 수 있을 것이다. 이를 위하여서는 다음과 같은 料金體系의 改善을 고려해야 할 것이다.

(1) 승객평균승차거리의 감소를 위하여 장거리 승차에 대한 割增料 賦課 : 이는 현재 약 10대 4인 "以後料金比率"의 不合理性 때문에 택시운전자들이 장거리 乘車를 기피하는 현상을 완화하는 데도 기여할 것이다. "以後料金比率"이란 기본요금이 1Km당 300원인 것에 비해 기본요금 이후에는 1Km당 125원인 것을 의미한다. 東京의 경우 이 비율이 10대 8이다.

(2) 택시의 混雜地域進入을 억제하기 위하여 時間併算料率의 强化 : 현재는 택시收入의 약 10% 정도가 時間併算制에 의한 수입이라고 한다. 時間併算料率을 강화할 경우 混雜時間帶의 택시사용과 混雜地域進入에 대하여 자동적으로 價格差別의 효과를 기대할 수 있어 택시 서비스의 時間別, 地域間 合理的 配分을 기할 수 있을 것이다.

(3) 基本料金의 上向調整으로 최단거리의 不要不急한 乘車의 抑制 : 〈表 5〉에서 볼 수 있듯이, 승차거리 4Km(850원)이내의 승객이 약 11.2%를 점하고 있다. 특히 냉난방 좌석버스는 400원씩 받고 있어 2人 同行의 경우 택시기본요금보다 비싸게 되어 있다.

이러한 料金體系의 변화는 引上要因이 발생할 때마다 점차적으로 시행하여야 하며, 택시産業의 현재 收益率을 더 이상 높이지 않는 범위내에서 이루어져야 할 것이다[15].

---

14) 도시마다 料金의 體系가 상이하나 1987년말 현재 10Km를 기준으로 할 때 런던의 경우 서울의 약 3배, 파리는 약 2.7배, 東京은 약 6배, 프랑크푸르트는 약 6.2배의 수준이다. (資料 : 全國택시運送事業組合聯合會)

15) 또한 料金體系의 改善과 관련하여 택시의 過速亂暴運轉을 抑制하기 위하여 택시의 走行速度가 일정속도 이상 되는 경우 미터기가 作動을 안하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

3. 應急·高級需要 充足을 위한 豫約택시制度의 導入

앞에서 지적한 바와 같이 초과수요상태에서 발생하는 중요한 非效率은 需要의 緩急이나 서비스에 대한 支拂用意(willingness to pay)와 무관하게 서비스의 配分이 無作爲的으로 이루어진다는 데에 있다. 이를 해결하기 위해서는 현행의 콜택시제도를 개선하여 專貰豫約택시制度의 도입을 고려해야 할 것이다.

이는 현재 英國, 日本 등지에서 시행되고 있는 소위 "하이어(Hire)택시"제도와 같은 것으로서 路上乘客誘致行爲를 절대로 할 수 없고, 반드시 전화호출에 의한 예약으로만 운행되는 택시제도이다. 따라서, 앞서 第Ⅱ章에서 고찰한 바와 같이 巡航式 택시市場에서 예상되는 市場情報傳達의 문제가 발생하지 않을 것이며 사업자간의 유효한 價格·서비스競爭의 發生을 기대할 수 있을 것이다[16]. 따라서 豫約택시市場은 政府에 의한 進入制限이나 價格統制가 전혀 필요없는 自由競爭이 가능한 業態이며, 예로서 英國의 경우 "하이어"택시에 대하여는 路上乘客誘致行爲 禁止規程을 제외하고는 사실상 政府規制가 존재하지 않는다고 한다[17].

이 제도의 도입은 보통택시에 대한 超過需要의 일부를 吸收하는 효과뿐 아니라, 택시에 대한 應急需要에 대해 超過需要狀態에서 無作爲的으로 서비스가 배분되는 非效率을 緩和할 수 있을 것이다.

V. 結　語

本稿에서는 서울特別市를 중심으로 택시産業에 대한 政府規制의 問題點과 改善方案을 분석하였다. 특히, 價格規制와 進入規制에 의한 超過需要와 免許發給過程의 非效率性을 중심으로 고찰해 보았다. 따라서 정부규제와 직접 관련이 없는 택시산업의 문제(예 : 勞使問題, 運轉者 士氣問題, 亂暴運轉問題 등)는 이 연구에서는 論外로 하였다. 그러나, 이는 결코 그러한 문제들이 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다.

長期的으로 도시도로사정의 개선에 따라 進入制限은 撤廢되어야 할 것이나 中·短期的으로는 免許發給制度를 改善하여, 현재의 수량규제적인 직접규제에서 간접규제방식의 供託金制로 轉換하는 것을 적극 고려해야 할 것이다. 이는 교통혼잡이라는 外部效果를 矯正하기 위한 混雜稅(congestion tax)와 같은 개념으로 볼 수 있으며, 供託金의 수준은 교통혼잡의 다른 原因들과 社會的 限界費用을 較量하여 결정되어야 할 것이다.

택시에 대한 超過需要의 문제를 料金의 引上으로 해결하려는 것은 신중을 기해야 할 것이며, 가급적 택시供給의 增加를 적극적으로 고려해야 할 것이다. 그러나 택시증차문제는 都市交通滯症의 문제와 연결되어 고려되어야 하기 때문에 中·短期的으로는 料金體系의 改善을 통하여 乘車難의 緩和를 기해야 할 것이

16) 이와 類似한 營業이 이미 대도시의 乘用車 貸與業者들에 의해 일부 행하여지고 있다고 하며, 이들이 이 業種에 대하여 가장 용이하게 進入할 수 있는 사업자들로 예상된다.

17) 全國택시運送事業組合聯合會, 「歐洲地域 택시運送業 運營實態 및 規程」, 1988 참조.

다. 그 방안으로 乘客回轉率의 增加를 위한 長距離乘車에 대한 割增料의 賦課와 基本料金의 引上, 택시의 混雜地域 進入抑制와 混雜時間帶 使用抑制를 위한 時間併算料率의 强化를 제안하였다. 다만 이러한 料金體系의 變化는 소비자의 택시이용행태의 변화를 기대하는 것이기 때문에 변화에 적응할 때까지는 소비자로부터 다소의 저항과 불만을 예상해야 할 것이다.

끝으로 應急·高級需要의 充足을 위한 豫約택시制의 導入을 제안하였다. 이는 유효한 가격경쟁이 가능한 업종으로서, 市場進入과 價格決定에 정부의 규제가 필요하지 않을 것이며, 택시乘車難의 緩和에 기여할 수 있을 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

交通部, 『交通統計年報』, 各年度.

交通新聞社, 『交通年鑑』, 1988.

朴秉皓, 『交通事業의 規制緩和』, 交通開發硏究院, 1988. 11.

孫奉均, 「都市交通의 政策方向」, 交通部 陸運局 都市交通課, 1987. 10.

愼富鏞, 「國民 生活向上을 위한 交通分野의 改善點」, 經濟構造調整諮問會議 討議資料, 1988. 7. 22.

元濟戊, 「大都市 交通問題 및 改善戰略」, 經濟構造調整諮問會議 討議資料, 1988. 9. 9.

全國택시運送事業組合聯合會, 『歐洲地域 택시運送業 運營實態 및 規程-런던, 파리, 프랑크푸르트를 中心으로』, 1988. 1.

_____, 『統計로 본 택시白書-運輸部門 成長의 발자취』, 1982, 1985.

_____, 『우리나라 택시의 問題點과 對策資料』, 1988. 10.

Coffman, Richard B., "The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs : A Comment," *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 11, Sep. 1977, pp. 288~297.

Douglas, G. W., "Price Regulations and Optimal Service Standards : The Taxicab Industry," *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 6, May 1972, pp. 116~127.

Frankena, M. and P. Pautler, *An Economic Analysis of Taxicab Regulation*, Bureau of Economics, Federal Trade Commission, 1984.

Gallick, E. C. and D. E. Sisk, "A Reconsideration of Taxi Regulation," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 3(1), Spring 1987, pp. 117~128.

Kitch E. W., M. Isaacson, and D. Kasper, "The Regulation of Taxicabs in Chicago," *Journal of Law and Economics*, Vol. 14, 1971, pp. 285~350.

Meyer, J. R., J. F. Kain, and M. Wohl, *The Urban Transportation Problem*, Harvard University Press, Cambridge, U. S., 1965.

Shreiber, Chanoch, "The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs," *Journal of Transport*

Economics and Policy, Vol. 9, Sep. 1975, pp. 268~279.

_____, "The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs : A Rejoinder, "*Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 11, Sep. 1977, pp. 298~304.

_____, "The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs : A Rejoinder, "*Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 21, Jan. 1987, pp. 81~83.

Teal, R. F. and M. Berglund, "The Impacts of Taxicab Deregulation in the U. S. A., "*Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 21, Jan. 1987. pp. 37~56.

Williams, David J., "The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs : A Comment, "*Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 14, Jan. 1980a, pp. 105~112.

_____, "Information and Price Determination in Taxi Markets, " *Quarterly Review of Economics and Business*, Vol. 20, Winter 1980b, pp. 36~43.

Zerbe, Richard O., "Seattle Taxis : Deregulation Hits a Pothole, *Regulation*, Nov./Dec. 1983, pp. 43~48.

〈附表 1〉 택시運送事業者가 갖추어야 할 施設 등의 基準

1. 면허 최저기준대수

서울특별시 및 부산직할시	50대
기타의 직할시 및 시	30대
군지역	10대

2. 최저 자본금

서울특별시 및 부산직할시	3억
기타의 직할시 및 시	2억
군지역	1억

3. 최저 보유차고 면적기준

대당 $13m^2$

4. 부대시설 기준

(사무실, 차고 및 차고부대시설, 휴게실 및 대기실, 숙소, 교육훈련 시설 등)

資料 : 自動車運輸事業法 施行規則.

〈附表 2〉 個人택시 免許發給 優先順位

1. 제 1순위

가. 택시를 10년이상 무사고로 운전한 자로서 교통부장관이 지정하는 사업체(이하 "수범업체"라 한다)에 근무중인 자
나. 택시를 15년이상 무사고로 운전한 자
다. 사업용자동차를 20년이상 무사고로 운전한 자
라. 면허신청일 현재 동일 택시회사에서 10년이상 근속중인 자
마. 군복무기간중 군용차량을 16년이상 운전한 자

2. 제 2순위

가. 택시를 7년이상 무사고로 운전한 자로서 수범업체에 근무중인 자
나. 택시를 10년이상 무사고로 운전한 자
다. 사업용자동차를 15년이상 무사고로 운전한 자
라. 내무부장관의 10년이상 무사고운전영년표시장을 받은 자
다만, 동 표시장을 받은 후 교통사고를 야기한 자를 제외한다.
마. 면허신청일 현재 동일 택시회사에서 7년이상 근속중인 자
바. 국가유공자 및 선행자
(1) 상훈법에 의하여 훈·포장을 받은 자
(2) 국가유공자 예우등에 관한 법률에 의한 국가유공자 및 그 유족
(3) 대통령·국무총리·내무부장관 또는 교통부장관의 표창을 받은 자
사. 군복무기간중 군용차량을 13년이상 운전한 자

3. 제 3순위

가. 택시를 5년이상 무사고로 운전한 자로서 수범업체에 근무중인 자
나. 택시를 7년이상 무사고로 운전한 자
다. 사업용자동차를 10년이상 무사고로 운전한 자
라. 면허신청일 현재 동일 택시회사에서 5년이상 근속중인 자
마. 7년이상 모범운전자로 근속한 사업용자동차 운전자로서 관할 경찰서장의 추천을 받은 자
바. 군복무기간중 군용차량을 10년이상 운전한 자
사. 기타 개인택시운송사업면허의 요건을 갖춘 자

資料： 自動車運輸事業法 施行規則.

西獨 및 日本의 醫療保險制度가 주는 敎訓

權 純 源
鮮 于 悳

本稿의 목적은 西獨·日本 兩國의 醫療保險制度를 비교·검토하여 그들의 경험에서 배울 수 있는 교훈을 토대로 우리나라의 실정에 적합한 정책방안을 제시하려는 데 있다. 일반적으로 西獨은 제도내용이 效率性보다는 衡平性에, 日本은 費用效果 측면에 치중함으로써 西獨에서는 의료비 증가로 費用抑制가, 日本에서는 급여의 衡平問題가 중심과제로 되어 있다. 이들 兩國의 경험을 토대로 韓國制度의 改善에 유용한 일련의 政策代案을 제시하면, 프로그램간 부담과 급여의 균등화를 추진하고, 政府의 補助金支援은 目標人口를 대상으로 규모를 최소화하여 비용효과적으로 실시해 나가야 할 것이다. 小單位組合의 지속적인 廣域化 추진과 조합운영에 자율적인 기능을 부여해 나가는 한편 地域保險 保險料賦課基準의 단순화 및 형평제고를 위해 資力調査를 조기에 실시할 것을 제안한다. 後送體系를 전국적으로 확대적용시켜 나가면서 고소득계층에 대하여는 강제적용보다 임의적용으로 전환하여 民間保險市場의 개발을 꾀하고, 소득 있는 피부양자를 선별하여 保險料를 賦課함으로써 保險財政의 안정을 도모하여야 할 것이다.

I. 序 論

우리나라가 公的醫療保險制度[1]를 시작한 지 올해로 만 10년이 되었다. 그간 세계적으로 類例없는 빠른 속도로 適用人口를 늘려오면서 우리의 醫療保險制度는 국민들의 醫療利用이 크게 증가될 수 있도록 고취시켰으나 반면 效率과 衡平面에서 많은 문제를 제기하고 있다.

이를테면 醫療保險制度의 구체적 目標가 무엇인가? 이를 통하여 무엇을 追求하려고 하였으며 실제로 달성한 것은 어느 정도인가? 국민들이 원하는 방향으로 醫療保險制度가 설계 시행되고 있는가? 醫療保險制度에 투입되는 資源은 效果的으로 活用되고 있는가? 등에 대

筆者：權純源-本院 硏究委員
鮮于悳-本院 主任硏究員

1) 社會保險의 형태를 지니는 醫療保險은 대부분의 국민을 强制加入시키는 특성이 있으므로 公的制度라고 불리는데 OECD의 定義를 보더라도 社會保險을 公共部門으로 간주하고 있음.

한 검토를 행함으로써 내년도에 달성될 계획으로 있는 國民皆保險을 앞두고 制度의 質的 改善을 추진해 나가야 할 것이라고 판단된다.

準備期間의 制約으로 日本의 醫療保險制度를 참고한 것은 이해할 수 있다고 하겠으나 계속 日本의 經驗이 우리 제도 속으로 뿌리를 내리고 있다는 인상을 강하게 주고 있기 때문에 日本制度의 特性을 알아 보고 또한 日本制度의 根源인 西獨의 醫療保險制度를 살펴보는 것은 매우 의의있는 일이라고 하겠다.

本稿의 주된 目的은 우리와 外形的으로 비슷한 接近方式을 보이고 있는 西獨·日本 兩國의 醫療保險制度를 검토함으로써 先進經驗에서 배울 수 있는 교훈을 추출하여 우리나라에 어울리는 정책방안을 제시하려는 데 있다. 이를 위하여 1인당 소득수준을 감안하는 比較分析을 행할 것인바 주로 우리나라의 醫療保險制度가 지니고 있는 政策課題를 中心으로 논의를 전개할 것이다[2].

우리나라의 醫療保險法을 보면 第1條 目的에서 "國民의 질병·부상·분만 또는 사망 등에 대하여 保險給與를 실시함으로써 國民保健을 향상시키고 社會保障의 증진을 도모"한다고 제시하고 있다. 따라서 우리는 社會保障制度의 테두리 안에서 의료보험을 再照明할 필요가 있다고 판단되며 이와 관련하여 社會保險方式으로 醫療保險의 體系化를 구축하고 있는 西獨과 日本制度의 長·短點을 올바로 알게 될 경우 이는 韓國醫療保險制度의 體系的 발전에 크게 도움을 줄 것이다.

本稿에서는 먼저 Ⅱ章에서 韓國, 西獨 및 日本 醫療保險制度를 검토하기에 앞서 醫療保險의 理論的 基礎를 概說하고자 한다. Ⅲ章에서는 이들 3개국의 제도를 역사적 전개과정과 발전, 加入者의 범위와 保險料, 給與體系, 財源調達方式 그리고 管理運營方式 및 組織의 각 측면에서 우리나라 제도의 문제점을 설명하고 先進兩國과의 比較分析을 통하여 우리가 배울 수 있는 教訓을 抽出할 것이다. Ⅳ章에서는 Ⅲ章에서의 分析을 토대로 주요정책과제에 대한 改善方案을 제안하게 될 것이며 Ⅴ章에서는 지금까지의 논의를 요약하고 結論을 맺을 것이다.

Ⅱ. 醫療保險의 理論的 基礎

현재 건강한 사람이 질병이나 事故라는 危險(risk)에 언제 어떻게 당면하게 될지 모르는 不確實性(uncertainty) 속에서, 당면할 경우 필요하게 되는 醫療費支出을 준비하는 선택의 과정을 概說해 보기로 한다[3].

소비자가 건강의 損失에 따른 위험에 대처하려고 할 경우 여러가지 방법을 생각할 수 있다. 우선 평소의 貯蓄을 통해서 적립한 돈으로 危險發生에 대비할 수 있을 것이다. 그러나 이 방법은 豫期치 못하는 큰 危險에 대한 준비방안으로는 충분치 못하기 때문에 통상 여러 사람이 共濟組合을 결성하여 대비하게 된다. 이 방안이 바로 近代的 醫療保險制度의 母體인데 西獨과 日本의 경우 相互扶助團體가 결성되어 醫療保險의 기능을 부분적으로 대신했었다.

2) 우리나라 醫療保險制度의 歷史가 짧을 뿐만 아니라 地域醫療保險은 금년부터 전국적으로 시작되었으므로 기초자료의 不足으로 計量分析이 어려운 실정에 있다는 점도 감안될 필요가 있을 것임.

3) 여기서는 健康과 관련되는 '危險과 不確實性 理論'에 대한 구체적인 설명이 아니고 다만 앞으로의 논의에 필요한 理論的 根據를 略述하고자 함.

醫療保險에 가입하는 것은 따라서 健康損失에 대비하는 한 方便이 된다. 이 경우 평소에 일정액의 保險料를 갹출하는 대신 健康毁損이 주는 금전적 부담을 醫療保險으로부터 제공받는 給與로써 완화 또는 해소시키게 된다. 따라서 醫療保險은 危險을 싫어하는 사람에게 있어서 '알려진 現在로부터 不確實한 未來의 상태로 소득을 移轉' 시키는 수단이 되는 것이다. 消費者效用理論을 빌자면 危險을 좋아하지 않는 一般人들은 未來의 不確實한 상황에 그냥 직면하기보다는 매우 낮은 確率의 큰 금전적 부담과 아주 높은 確率의 無損失을 결합하여 대처하는 편을 선호한다. 그러므로 兩 경우가 주는 效用水準의 差異보다 少額의 金錢的 費用(즉, 保險料)을 가볍게 생각한다면 일반인들은 醫療保險에 가입하려고 할 것이다.

다른 保險과 비교하여 醫療保險이 지니는 특징은 '건강상태를 保險 또는 保障'하는 것이 아니라는 점이다. 통상 保險者는 被保險者의 주어진 건강상태와 관련, 保險數理에 입각하여 一定額을 支給하기로 義務化하는 계약을 제공하게 된다. 이 方法이 現金으로 保險給與를 지급하는 賠償保險(indemnity insurance)인데 被保險者의 주어진 건강상태를 전제로 健康損失이 있을 경우 一定額을 지급한다. 또 다른 醫療保險形態로서 새로운 건강상태에서 발생하는 금전적 손실, 즉 건강의 회복 또는 치유에 따른 비용의 一定率이나 一定額을 保險給與로 지급하고 나머지 一部를 本人이 부담하는 本人一部負擔保險(coinsurance or copayment insurance)이 있다. 이 경우 保險料는 期待醫療費에 근거하여 保險數理的으로 부과되나 급여는 실제의 의료비를 토대로 一定率이나 一定額으로 지급된다.

이와 같은 理論的 根據가 뒷받침되어 현재 80개국 이상에서 醫療保險制度가 실시되고 있는데 주로 社會保險方式에 의한 本人一部負擔保險制를 채택하고 있는 나라가 많으나 醫療保險의 구체적 형태는 국가별로 다르게 나타나고 있다[4]. 그러므로 오늘날의 세계적 추세는 美國등을 예외로 할 경우 여러가지 醫療保險制度를 놓고 어느 한 制度를 선택하느냐 여부를 개인의 자유의사에 맡기지 않고 하나의 醫療保險制度에 强制加入을 규정하는 公營制가 일반적이라고 판단된다. 따라서 각국의 醫療保險制度는 社會保障의 觀點에서 평가되고 있으며 이 제도에서 제공되는 保健醫療서비스는 公共財 또는 勸奬財(merit goods)로 간주되고 있다. 그러나 西獨의 경우에서 보는 바와 같이 한 制度 안에 몇가지 다른 특색을 지닌 프로그램을 놓고 가입자가 선택할 수 있는 길을 일부 열어 놓고 있으며 또한 누구나 公的制度의 강제적용을 받도록 의무화되고 있지 않아 私的醫療保險市場의 문도 열려 있음을 알 수 있다[5].

그런데 保健醫療서비스는 다른 종류의 財貨와 달리 주요한 몇가지 經濟的 特色을 지니고 있다. 個人에게 있어서 질병이나 사고가 언제 어떻게 발생할는지 모르기 때문에 의료서비스 이용과 관련하여 예측을 할 수 없다는 점과 그

4) 美國의 경우 民間醫療保險이 중심을 이루고 있는 반면 歐洲諸國은 社會保險的인 公的醫療保險을 채택하고 있는바 그 중에서도 英國등은 國家管掌制를 실시하고 있음.

5) 西獨에서는 부유층에게 이와 같은 선택권을 부여하고 있는데(州 또는 地方) 政府의 補助金이 지급되는 公的醫療保險制度인만큼 국가가 低·中所得層을 보호하는 것은 바람직하나 高所得層에 대해서는 사회적으로 이들을 보호할 필요가 없기 때문이라는 분명한 원칙을 제시하고 있음.

와 같은 危險이 不規則하게 발생한다는 점이 먼저 손꼽힌다. 또한 개인의 타고난 건강상태가 다를 뿐만 아니라 시간에 따라 다르게 변화하며 질병에 걸리더라도 그 정도가 다르다는 個別性이 손꼽힌다. 그러나 가장 두드러진 특징은 바로 個人이 醫療서비스이용의 필요를 느꼈다 하더라도 언제, 어느 醫療供給者로부터 얼마만큼의 서비스를 구매해야 할지 전혀 無知한 상태에 있다는 점이다. 따라서 醫療市場은 醫療人力 특히 醫師가 의료서비스의 需要·供給 양면에서 주요한 의사결정을 거의 獨占하는 供給者主導市場인 것이다.

이와 같은 이유로 醫療部門은 市場의 기능이 제대로 作動하지 못하는 典型으로 간주되고 있으며 醫療部門의 확충에 따른 外部的 不經濟가 작용하고 있다고 알려져 있다. 이와 같은 의료시장의 특수성으로 말미암아 政府의 효과적인 介入이 요청되고 있으며 또한 公的 醫療保險制度의 출현을 재촉시킨 근거가 되기도 한다.

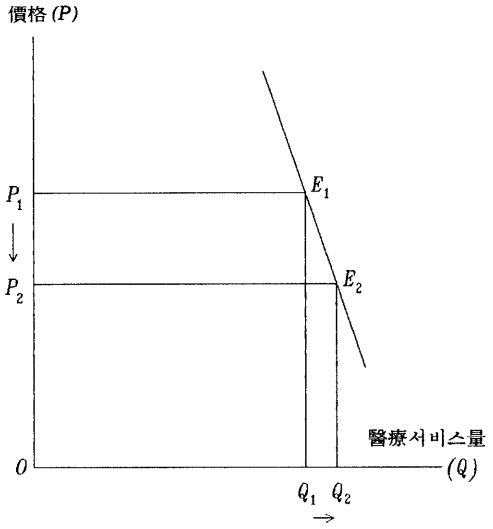
왜냐하면 여러 사람들을 묶어 多數의 人口集團을 대상으로 고려할 경우 질병의 發生 가능성이나 그 類型에서 어느 정도 규칙성을 보여주므로 不確實性을 상당히 줄이게 되어 전체적으로 醫療서비스에 대한 利用率을 짐작할 수 있게 한다. 따라서 여러 個人이 뭉쳐서 社會的 組織을 결성하여 共同으로 健康害損이 주는 諸危險에 대처하게 되었는데 이러한 共同努力의 現代的 機構가 바로 醫療保險制度인 것이다.

이와 같이 큰 人口集團을 대상으로 할 때 의료보험은 갑작스런 질병이나 사고발생시 상당한 비용을 부담해야 하는 위험을 분산시켜 불확실성을 감소시켜 준다. 더우기 醫療保險은 많은 수의 가입자가 一定額을 불입하여 共同基金을 모으고 위험을 당한 가입자에게 필요한 비용을 지급하도록 제도화함으로써 의료서비스에 대한 接近性을 올려 주는 데 기여하게 된다.

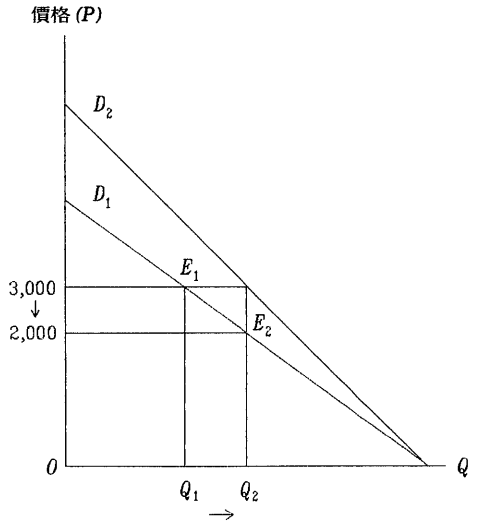
그런데 대부분의 醫療保險制度에서는 필요한 경우 의료서비스를 이용하는 당사자에게 醫療費를 어느 정도 分擔하도록 의무화하여 의료이용에 있어서 過用이나 濫用을 방지하고자 本人一部負擔制를 채택하고 있다. 그런데 本人一部負擔率이 낮으면 낮을수록 의료서비스 價格은 그만큼 낮아지게 된다. 〔圖 1〕에서 이를 살펴보면, 우선 왼쪽그림에서 개별 醫療保險加入者의 경우 OP_1의 의료서비스價格 중 P_1P_2가 第3者支拂分이라면 의료보험가입후 酬價가 P_1에서 P_2로 감소하게 된다. 따라서 새로운 균형점은 종전의 E_1에서 個別需要曲線 D를 따라 右下向하여 E_2로 옮아가게 되는데 종전보다 Q_1Q_2만큼 많은 의료서비스를 구매하게 된다. 오른쪽 그림에서 이를 醫療保險制度 전체적으로 보면 本人一部負擔率이 2/3이라고 할 경우 가입자들이 醫療保險이 없을 당시 3,000원을 내고 OQ_1의 의료서비스를 이용하였으나 醫療保險이 실시되고 나서는 醫療를 이용할 때 醫療保險組合에서 비용의 1/3을 급여로 지급해 주게 되어 본인은 2,000원만 지불하면 된다. 따라서 균형점은 E_1에서 D_1곡선을 따라 역시 右下向하여 E_2로 이동할 것이다. 이때 總醫療費用은 종전과 마찬가지로 3,000원이므로 전가입자를 놓고 보면 수요곡선이 D_1에서 D_2로 이동한 셈이 된다. 만일 本人一部負擔率이 50%로 낮추어졌다면 수요곡선은 右上方으로 다시 이동하게 될 것이다.

醫療保險은 保險料 납부액에 관계없이 醫療

[圖 1] 本人一部負擔制度의 醫療需要에 미치는 効果



(個別需要曲線)
P_1 - P_2 : 第 3者支拂
0 - P_2 : 本人一部負擔



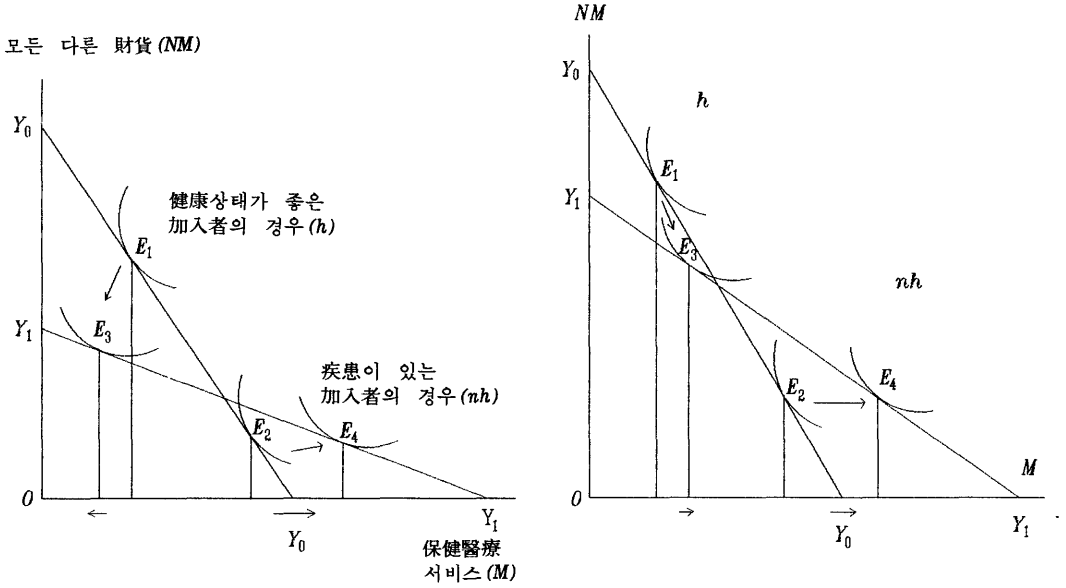
(保險擴大에 따른 全體効果)
1,000원 : 第 3者支拂
2,000원 : 本人一部負擔

서비스를 적게 이용하는 가입자로부터 많이 이용하는 가입자에게로 소득을 移轉시키는 所得再分配의 기능을 가진다. 私的保險에서는 어느 정도 현재의 건강상태를 감안하여 보험료를 책정하기도 하나 公的醫療保險에서는 주로 所得을 기준으로 보험료가 결정된다. 만일 公的醫療保險에 가입된 低所得階層의 건강상태가 나쁘고 따라서 이들이 의료서비스를 상대적으로 많이 이용하게 되면 결과적으로 所得階層間 再分配가 이루어질 수 있다. 또한 보험료산정이 소득에 대하여 累進的으로 이루어지는 한편 급여면에서 차등이 없다면 역시 垂直的 所得再分配에 도움을 주게 될 것이다.

그러나 기본적으로 醫療保險制度는 〔圖 2〕에서 보는 바와 같이 건강한 가입자로부터 그렇지 않은 가입자로 소득이 재분배되기 때문에 계층간 소득재분배를 지나치게 강조할 필요는 없는 것이다[6]. Y_0Y_0가 醫療保險이 없는 상태의 豫算線이라면 醫療保險이 적용된 후의 그것은 本人一部負擔制를 반영하여Y_1Y_1로 이동하게 된다. 일정한 소득에서 所定의 보험료를 갹출하고 酬價가 引下되기 때문이다. 왼쪽 그림에서 건강한 醫療保險加入者는 종전의 E_1에서 균형하여 상대적으로 적은 量의 의료서

6) 所得水準과 醫療利用과의 관계를 보면 U커브를 그린다고 美國의 保健經濟學者들은 보고하고 있는데 우리나라의 都市家計資料를 보더라도 그와 같은 양상을 보여주고 있음을 알 수 있다(權純源, p.87의 附表 1 참조). 통상 低所得階層의 경우 건강상태가 나쁜 경향이 있고 그리고 高所得階層은 상대적으로 教育程度가 높고 건강에 대한 관심이 높아 醫療利用을 많이 하기 때문이다. 그러므로 결과적으로 보여주게 되는 階層間 所得再分配效果는 반드시 크게 나타나는 것은 아니며 특히 分配中立的인 保險料算定方式을 채택할 경우 所得再分配效果를 기대하자면 소득에 反比例하여 醫療利用이 크게 늘어나야 할 것임.

[圖 2] 醫療保險이 個別消費패턴에 미치는 影響



비스와 많은 量의 다른 재화를 소비하였으나 醫療保險適用 이후에는 E_3으로 균형점이 이동하여 총체적인 만족수준이 하락하게 된다. 반면 건강이 좋지 않은 가입자들의 균형점은 E_2에서 E_4로 이동하여 만족수준이 올라가게 된다. 그러나 오른쪽 그림에서 보는 것처럼 건강한 가입자도 그렇지 않은 가입자도 다 같이 전보다 더 많은 보건의료서비스를 이용하게 될 가능성이 있다. 이는 醫療保險의 도입으로 의료기관에 대한 접근성이 높아지고 酬價가 下落하는 效果로 말미암아 가입자들이 幻覺에 빠지게 되어 의료이용이 크게 제고되는 道德的危險(moral hazard)을 보여주게 될 경우이다[7].

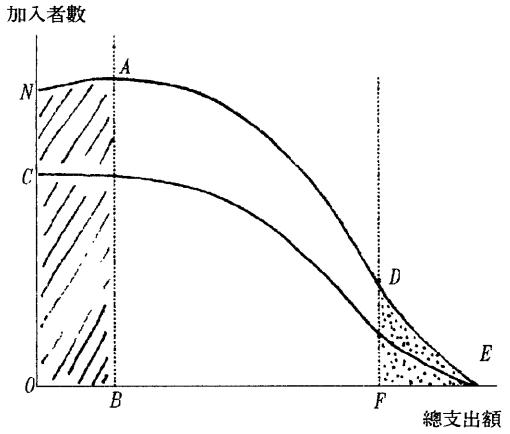
그러므로 醫療保險의 도입으로 발생하게 되는 醫療서비스의 과다한 이용을 수요측면에서 덜어주기 위한 장치가 本人一部負擔制에 추가되는 것이 일반적인데 一定額控除制(deductibles)와 給與上限制가 그것들이다(圖 3참조).

먼저 一定額控除制는 의료기관이용에 따른 일종의 基礎費用負擔制로서 그만큼 利用件數를 줄이게 되어 의료비를 절감할 수 있을 뿐만 아니라 行政管理費를 절약할 수 있다. 그런데 이 장치의 효과는 주로 控除金額의 크기, 醫療保險 加入家口의 期待醫療費, 그리고 家口所得의 정도에 달려 있다고 생각된다.

給與支給額의 최고한도를 규정하는 給與上限制는 주로 長期治療나 高額治療가 주는 保險財政의 壓迫을 완화하기 위한 조치인데 이로써 장기에 걸쳐 요양이 필요한 환자의 부담이 늘어나겠지만 소수의 重患者가 초래하는 큰 금액의 의료비를 다수의 輕患者 또는 건강한 者가 부담해야 하는 交叉補助(cross-sub-

7) 우리나라에서 최근 볼 수 있는 醫療利用急增現象을 설명하는 주요 요인의 하나가 되겠으나 이를 뒷받침할 자료가 구체적으로 집계되어 있지 않은 실정임.

[圖 3] 醫療保險의 要素



1. 一定額控除制(deductibles) : 保險給與가 시작되기 전 일정한도의 醫療利用費用을 自擔하도록 하는 제도로 ▨ *OBAN*과 같음.
2. 本人一部負擔制(coinsurance) : 일정률을 정하여 보험자와 본인이 醫療利用費用을 분담하는 제도로 ◺ *OEC*와 같음.
3. 給與上限制(limit) : 保險給與의 上限을 규정하여 이 한도내에서 급여를 지급하는 제도로 ◺ *FED*와 같음.

sidization)현상의 폭을 좁혀 가입자간 不公平의 정도를 어느 정도 완화시킬 수 있을 것이다.

醫療保險制度는 제대로 설정될 경우 의료공급에 바람직한 영향을 미치게 된다. 좋은 예로서 우리나라의 경우 外來에 적용되는 本人一部負擔率을 病·醫院간 상당한 차이가 나도록 조정한 다음 병원에서 의원으로 얼마만큼 이용자를 이동시키는 효과가 있었다는 사실을 들 수 있겠다(附表 3 참조). 따라서 이와 같은 방향으로 後送體系나 의료기관간의 分業 또는 協業體系를 강구해 나갈 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 西獨 및 日本의 醫療保險制度
- 韓國 醫療保險의 改善과 關聯하여

醫療制度의 한 부분으로서 醫療保險制度는 그 나라 經濟社會의 특징을 반영하여 社會制度의 하나로 발전되고 있음을 보게 된다. 따라서 각국의 醫療保險制度는 전반적으로 그 특색이 다르게 나타나고 있을 뿐만 아니라 歷史的 生成이나 展開過程, 保險料의 부과방법, 給與體系 및 酬價, 財源調達, 管理運營 등에 있어서도 차이를 나타내고 있다.

여기서는 하나의 家族나무 안에서 특히 비슷한 外形的 特質을 지니고 있다고 평가되는 韓國, 西獨 및 日本의 醫療保險制度를 위에서 열거한 몇가지 主要內容別로 比較分析해 보기로 한다. 우리나라와 日本의 醫療保險制度는 비록 發展段階가 다르다고는 하나 매우 類似한 면모를 보여주고 있기 때문에 兩國制度의 모델이 되는 西獨制度의 평가에서 많은 유익한 教訓을 얻을 수 있다고 생각되어 주로 西獨의 法定醫療保險制度(Gesetzliche Krankenversicherung)를 논의하고 日本의 醫療保險制度가 우리에게 示唆하는 바도 함께 설명하기로 한다.

1. 醫療保險制度의 概觀

西獨의 醫療保險制度는 福祉國家로 요약되는 現代的 社會保障政策 또는 社會政策의 관점에서 이해되어야 할 것이다. 따라서 西獨에서는 所得, 社會的 地位, 그리고 居住地에 관

계없이 모든 국민들에게 필요할 경우 醫療서비스에 接近할 수 있도록 보장한다는 취지 아래 全國民을 대상으로 필요한 모든 서비스를 제공하려고 노력하고 있음을 알 수 있다. 그 결과 서독의 醫療保險制度는 效率보다는 衡平에 치중하고 있다고 평가되고 있다. 지난 100여년에 걸쳐서 제도를 발전시켜 왔기 때문에 給與의 擴充은 일관성있게 추구되었으나 제도의 硬直性이 강하여 변화하는 國民의 진정한 要求(need)의 반영과 늘어나고 있는 醫療費의 抑制라는 측면에서 문제가 제기되고 있는 것이다.

日本과 우리나라의 醫療保險制度 역시 社會保險의 次元에서 실시되고 확충되어 왔다고 볼 수 있다. 〈表 1〉에서 이들 3個國의 醫療保險制度를 살펴보면 外觀上 많은 類似點이 있음을 알 수 있다. 물론 西獨의 醫療保險歷史가 오래고 日本의 그것도 60년 이상에 걸치고 있기 때문에 10여년의 짧은 展開過程을 지니고 있는 우리나라를 그들과 같은 次元에서 비교할 수는 없겠지만 주로 職場과 住居地別로 구성되는 많은 組合을 가지고 있다는 점에서 共通的이다. 이들 醫療保險組合들은 원칙적으로 地域이나 職場의 특색에 따라 自治的으로 운영되나 地方分權이 전통적으로 강한 西獨에서는 그만큼 組合의 役割이 강한 반면 中央執權的인 우리나라에서는 그만큼 政府의 役割이 크며 日本은 어느 경우나 兩國의 중간에 위치한다고 볼 수 있다.

8) 통상 保險料率(premium rate)이라고 불리나 이는 民間保險에서 個人의 危險程度를 감안하여 책정하는 保險料率과는 분명히 다르기 때문에 보다 정확한 표현이며 西獨의 경우에는 이렇게 표현하고 있음(Henke, 1988 참조). 그러나 앞으로 특별히 구분해야 할 경우를 제외하고는 人頭稅와 保險料를 併用할 것임.

西獨은 1人當所得水準이 매우 높은 편이고 給與擴大를 助長하는 制度的 特色 때문에 所得에서 갹출하는 人頭稅率[8]이 11%가 넘으며 부담이 높은 만큼 給與도 다양하고 體系的인 편이다. 그리고 產災保險, 年金保險, 公的扶助 및 社會福祉서비스 등 다른 社會保障制度와 醫療保險制度가 서로 잘 連繫되어 있다.

한편 日本은 〔附圖 1〕에서 볼 수 있듯이 醫療保險制度가 職業別로 多岐化되어 있는 것은 西獨이나 우리나라와 비슷하나 프로그램간 給與의 衡平問題가 심각하게 제기되고 있다. 그러나 1인당 국민소득이 西獨과 비슷한 수준에 있는데 비해 人頭稅率이 상대적으로 낮기 때문에 費用效果的으로 국민의 보건의료서비스를 담당케 하고 있으며 政府가 직접 소규모 영세사업장근로자를 관리운영하는 것이 특징이다.

우리나라의 醫療保障은 〈表 2〉와 〈表 3〉에서 다시 요약한 것처럼 醫療保險制度와 醫療保護(扶助 포함)制度로 區分되고 있는 특색이 있고 아직은 제도발전의 초기단계에 있기 때문에 人頭稅率이 낮은 편이다. 국민의 요구를 반영하여 장기적인 안목에서 도입·발전되어야 할 社會的 制度가 지니는 特性에 비추어 醫療保險制度導入을 위한 준비가 事前에 충분히 이루어지지 않았고 앞서 소개한 醫療保險의 포괄적인 目的을 보완해 줄 구체적인 실천목표가 명시되어 있지 않고 있다. 또한 매우 짧은 시간에 制度의 適用人口를 급속히 늘려왔기 때문에 保險料의 策定, 財政의 安全性 등에 있어서 많은 문제가 제기되고 있다. 그리고 醫療保護는 대상자의 生活程度를 고려하여 公的扶助의 하나로 제공되고 있으나 대상자의 선정에 문제가 있고 財政支援의 不充分

〈表 1〉 韓國·日本·西獨의 醫療保險制度 比較

	韓 國 (1988.1 기준)	日 本 (1987.4 기준)	西 獨 (1987.1 기준)
根據法	醫療保險法(1976.12.22) 公務員 및 私立學校教職員醫療保險法 (1977.12.13)	健康保險法(1922.4.22) 船員保險法(1939.4.6) 國家公務員等共濟組合法(1983.12.3) 地方公務員共濟組合法(1962.9.3) 私立學校教職員共濟組合法(1953.8.21) 國民健康保險法(1958.12.27)	라이히保險法(1911)
適用對象	5人이상 事業場勤勞者(强制) 5人이하 事業場勤勞者(任意) 公務員, 私立教職員, 軍人家族 및 年金受給者 農漁村地域住民, 都市自營者	一般被傭勤勞者, 船員, 公務員 및 私立學校教職員, 農漁村住民, 自營者, 被傭者保險의 退職者	一般勞動者, 年間所得 51,300DM이하의 職員, 失業者, 年金受給者, 學生, 自營者, 自營農業者 및 農業者老齡扶助金受惠者 (단, 年間所得이 51,300DM 이상인 직원은 任意適用)
財源調達 保險料率	· 事業場勤勞者; 報酬月額의 3~8% (勞使半半, 1987 : 평균 3.51%) · 公務員; 報酬月額의 4.6% (公務員, 政府 半半) · 私立教職員; 教職員 2.3%, 學校經營者 1.38%, 政府 0.92% · 年金受給者; 年金額의 4.1% (受給者, 年金公團 半半) · 軍人家族; 報酬月額의 3.4% (軍人, 政府 半半) · 農漁村住民, 自營者; 所得, 財產, 家族數에 따라 일정액 부담	· 300人이하 事業場勤勞者; 8.3% (勞使半半), 特別保險料; 0.3(勞), 0.5(使), 0.2(政) · 300人이상 事業場勤勞者; 피보험자 3.480%, 사용자 4.613% · 船員; 8.2%(勞使半半) · 國家公務員等; 6.5~10.6% (公務員, 政府 半半) · 地方公務員; 7.62~11.914% (公務員, 政府 半半) · 私立教職員; 7.3%(勞使半半) · 農漁村, 自營者; 所得, 財產, 家族數에 따라 일정액 부담	· 被保險者; 支拂報酬의 3.5~7.5% (단, 월액 570DM 이하는 사용자가 부담) · 年金受給者; 年金額의 4.5% · 使用者; 支拂報酬의 3.5~9.8% (참고 : 地域疾病金庫; '86.1 평균 12.62% 企業 〃 ; 〃 10.72% 同業 〃 ; 〃 11.99% 船員 〃 ; 〃 11.70% 鑛夫 〃 ; 〃 11.60% 生產職補充金庫; 〃 11.51% 事務職 〃 ; 〃 12.11%
國庫負擔	· 地域組合 : 總費用의 50%(事務費 전액 포함) · 職種組合 : 事務費 일부	· 300人이하 事業場勤勞者; 給與費의 16.4%, 事務費 전액 · 300人이상 事業場勤勞者; 給與費의 일부, 事務費 전액	· 出產手當 1건당 400DM(1986)보조 · 學生, 鑛夫, 障害者; 保險料 일부 · 老齡隱退者; 소요 경비 전액

	韓 國 (1988.1 기준)	日 本 (1987.4 기준)	西 獨 (1987.1 기준)
保險給與		· 船員; 給與費 일부, 事務費 전액 · 公務員等; 事務費 전액 · 私立教職員; 事務費 일부 · 農漁村住民; 給與費의 50%, 事務費 전액 · 自營者; 給與費의 32~52%, 事務費 전액 · 被傭者保險의 退職者; 事務費 전액	
現物給與 (療養 · 分娩)	· 入院; 80% 급여 外來; 診療機關에 따라 45~70% 급여 (단, 의원급이하 경우 진료비가 1만원이하는 일정액만 본인부담) · 給與制限期間; 6개월(단, 일정액 한도까지 연장가능)	· 入院; 피보험자 90%, 피부양자 80% 급여 外來; 피보험자 90%, 피부양자 70% 급여 (단, 진료비가 3,500엔이하인 경우는 일정액만 본인부담) · 農漁村住民 및 自營者는 70% 급여를 원칙으로 함. · 給與制限期間; 없음	· 診療費의 100% 급여 (단, 약제 1제당 2DM, 義齒費用의 40%, 補裝具費用의 20%, 안경처방 건당 4DM, 補養治療給與는 1일당 10DM의 본인부담) · 給與制限期間; 없음
現金給與	· 療養費, 分娩費; 비지정의료기관 진료비로 산정 · 分娩手當; 일정액 · 本人負擔補償金; 일반피용자만 수급 · 葬祭費; 일정액 · 其他; 健康診斷費-공무원등만 수급	· 傷病手當金; 피용자, 보수월액의 60% 선원, 〃 60% 국가공무원, 〃 65% 지방공무원 · 사립교직원, 〃 80% · 出產手當金; 상병수당금과 동일 · 休業手當金; 국가공무원, 보수월액의 50% 지방공무원 · 사립교직원, 〃 60% · 分娩費; 피용자 · 선원, 보수월액의 50% 공무원 · 사립교직원, 〃 1개월 · 其他; 配偶者分娩費, 育兒手當金, 葬祭費	· 傷病手當金; 기본임금의 80%(단, 6주까지는 사용자가 100% 지급) · 出產手當金; 소득의 100% · 出產一時金; 피보험자, 출산아당 50~100DM 피부양자, 〃 35~150DM · 死亡一時金; 피보험자, 기본임금의 20~40일분 피부양자, 〃 10~20일분 · 其他; 豫防給與, 在宅看護給與, 家庭援助, 再活給與 등
管理運營機構	· 職場醫療保險組合(153개) · 醫療保險管理公團(1개) · 地域醫療保險組合(144개) · 職種醫療保險組合(15개)	健康保險組合(1,743개) 社會保險廳(소규모사업장근로자, 선원) 國家公務員等共濟組合(27개) 地方公務員共濟組合(54개) 私立教職員共濟組合(1개) 市町村(농어촌지역주민, 3,270개) 國民健康保險組合(자영자, 167개)	地域疾病保險金庫(269개) 企業疾病保險金庫(722개) 同業疾病保險金庫(155개) 農業者疾病保險金庫(19개) 船員疾病保險金庫(1개) 鑛夫疾病保險金庫(1개) 生產職勤勞者補充金庫(8개) 事務職勤勞者補充金庫(7개)

〈表 2〉 우리나라 醫療保險制度의 槪觀(1988년)

	職場醫療保險	地域·職種醫療保險[1]	公務員 및 私立教職員醫療保險
根據法	· 醫療保險法(1963. 12. 16 제정, 1976. 12. 22 전면개정)	· 醫療保險法(1963. 12. 16 제정, 1981. 4. 4 일부개정)	· 公務員 및 私立教職員醫療保險法 (1977. 12. 31)
施行日字	· 1977. 7. 1	· 1981. 7. 1(일부 地域), 1982. 1. 1(일부 自營者), 1988. 1. 1 農漁村(全地域)	· 1979. 1. 1
適用對象者	· 5人이상 事業場勤勞者(단, 5人이하는 任意適用)	· 農漁村地域의 居住住民및 自營者, 都市地域의 일부 自營者(의사, 약사, 양곡상인 등)	· 公務員, 私立學校教職員, 軍人家族, 公務員·私立教員·軍人年金의 年金(一時金) 受給者
管掌部署	· 保健社會部(醫療保險聯合會)	· 保健社會部(醫療保險聯合會)	· 保健社會部(醫療保險管理公團)
運營主體	· 醫療保險組合(153개)	· 醫療保險組合(地域 144개, 職種 15개)	· 公團支部
保險料率	· 標準報酬月額의 3~8%(勞使半半) (1987년: 평균 3. 51%)	· 農漁村住民; 15개 부과등급에 따라 일정액(所得, 財産, 家口員數 기준) · 都市自營者; 3~15개 등급에 따라 일정액(所得, 家口員數 기준)	· 公務員; 4. 6%(공무원, 정부 半半) · 年金受給者; 4. 1%(수급자, 연금공단 半半) · 私立教職員; 4. 6%(본인 2. 3%, 학교 1. 38%, 정부 0. 92%) · 軍人家族; 3. 4%(군인, 정부 半半)
國庫補助	· 없음 (1977-84년간 行政管理費 일부 補助)	· 農漁村住民; 총비용의 50%(行政管理費 포함) · 都市自營者(職種); 行政管理費 일부	· 없음(1979-82년간 行政管理費 일부 補助)
保險給與			
現物給與	· 入院診療費의 80%급여, 外來診療費는 종합병원의 경우 45%(진찰료 본인부담), 병원은 60%(진찰료 본인부담), 의원급 이하는 진료비가 1만원 이상일 때 70% 급여(단, 1만원이하는 所定의 本人負擔定額을 제외한 잔여금액 급여함)		
現金給與	· 療養費·分娩費; 비지정의료기관 진료비로 산정 · 分娩手當; 일정액(1987년: 지급조합 없음) · 本人負擔補償金; 한달 진료비가 50만원 초과시(1987년: 件當 302,472원) · 葬祭費; 일정액(1987년: 件當 107,292원)	· 療養費·分娩費; 左同 · 分娩手當; 일정액(1987년: 지급조합 없음) · 本人負擔補償金; 左同 (1987년: 지급조합 없음) · 葬祭費; 일정액(1987년: 地域組合, 件當 1만원 職種組合, 件當 79,142원)	· 療養費·分娩費; 左同 · 葬祭費; 일정액(1987년: 件當 111,016원) · 健康診斷費; 격년제로 실시
懸案問題	· 都市地域住民의 미적용(1989. 7 확대 실시계획), 醫療需要의 증가로 保險財政의 압박, 診療酬價決定의 不合理, 診療費審査의 비효율성, 診療體系의 미확립, 일부 組合에서 規模의 經濟 미흡, 保險料賦課 및 給與의 不公正性, 醫藥分業의 미실시		

註: 1) 1989년 7월에 地域醫療保險이 都市地域까지 확대되면 職種醫療保險은 폐지되고 가입자는 地域保險으로 편입될 계획으로 있음.

〈表 3〉 우리나라 醫療保護制度의 主要內容(1988년)

	主 要 內 容
根據法 施行日字	醫療保護에 관한 規則(1977.1.4) 〔이후에 醫療保護法(1977.12.31)으로 개편됨〕 1977.1.1
適用對象者	a. 1種; 居宅保護對象者, 社會福祉施設收容者, 國家有功者, 罹災民, 性病感染者, 越南歸順者, 人間文化財 b. 2種; 自活保護對象者 c. 醫療扶助; 自活保護對象者와 유사한 低所得階層
管掌部署	a.b.c. 保健社會部
財源調達	a.b.c. 政府; 國庫補助金(서울 50%, 기타 80%), 地方自治團體(서울 50%, 기타 20%) 其他; 決算剩餘金, 醫療保護基金運營收益, 雜收益
保險給與	
療養·分娩給與	a. 入院; 100% 급여 外來; 100% 급여 b. 入院[1]; 大都市 60%급여 기타地域 80% 外來; 100% 급여 c. 入院; 大都市 50% 급여 기타地域 60% 外來; 1/3 급여
診療酬價	a.b.c. 入院; 一般疾患 --- 診療酬價는 保險酬價의 88%, 藥價·材料費는 保險酬價의 100% (給食費 2,300원, 영안실 安置料 2,500원 별도 인정) 精神疾患 --- 國公立病院 4,700원, 市道立病院 6,200원, 民間病院 7,900원 (給食費 포함) 外來; 一般醫院 --- 1~3일 2,200원, 4일이후 1,100원 保健(支)所 --- 1~3일 1,260원, 4일이후 630원 保健診療所 --- 1일 800원, 2일이후 500원

註: 1) 대도시의 경우 本人負擔金이 6만원 초과시, 기타지역은 4만원 초과시 정부에서 代拂해 준 후 無利子로 1~3년에 걸쳐 분할상환함.

과 더불어 診療酬價가 낮아 의료기관으로부터 차별대우를 받는 등 근본적인 대책이 요망되고 있는 실정이다.

2. 醫療保險制度導入의 背景과 發展

1883년 「비스마르크」首相에 의하여 세계에서 최초로 설립된 당시 獨逸의 醫療保險制度는 政治的으로 野黨의 攻勢를 무마하고 勤勞者들의 支持를 넓혀 나가려는 目的도 있었지만 産業革命 이후 劣惡한 작업환경 속에서 事故나 疾病의 위협을 느끼고 있었던 勤勞者들에게 정부가 使用者들의 양보를 얻어내면서 제공한 膳物이었다. 이와 같은 傳統이 뒷받침되어 이후에도 勤勞者를 중심으로 하는 國民的 要求, 使用者의 讓步, 그리고 政府의 仲裁 등 3要素가 결합하여 國民들을 위한 醫療保障이란 뚜렷한 동기를 가지고 醫療保險制度는 擴充·發展되었던 것이다. 그런데 오늘날 西獨醫療保險의 法的根據는 대부분 1911년에 제정된 帝國醫療保險法(Reichsversicherungsordnung)에 기초를 두고 있으며 부단히 국민들의 기대수준 향상에 부응하여 급여체계를 키워 왔으나 최근에는 國民醫療費의 急上昇으로 費用抑制를 위하여 給與의 축소조정 등 改革을 시도하고 있음을 본다.

日本에서도 일찌기 1922년 健康保險法이 제정되었고 1927년부터 10人이상 사업장근로자를 대상으로 제한적인 給與를 제공하면서 의료보험이 시작되었는데 1930년대에 大恐慌으로 生活苦에다 醫療費負擔이 무거웠던 農漁村自營者들의 負債를 덜어줄 목적으로 이들에게도 1938년 醫療保險이 도입되었다. 그러나 地域保險制度는 처음에 임의방식으로 실시되어 의료혜택을 받지 못하는 인구가 상존하게 되었다. 이러한 국민계층간 의료이용의 불균형을 시정하고자 國民皆保險計劃을 수립하였고, 특히 地域醫療保險의 발전을 위해 정부가 國庫補助額의 규모를 점차 늘리면서 未適用人口를 점차적으로 줄여나갈 수 있었고, 1961년에 國民皆保險을 달성하기에 이르렀다.

반면 우리나라의 醫療保險制度는 1963년 立法措置되었으나 사실상 폐기된 상태에 있었으며 經濟事情의 好轉을 기다려 1970년대 중반에 와서 갑작스런 指導者의 결단에 의해 조급하게 시작되었다. 비록 일부기업이나 지역을 대상으로 示範事業이 전개되었고 協議會形式을 빌어 정책논의가 있었다고는 하나 輿論造成의 여유도 없이 日本制度를 거의 모방하여 의료보험제도를 도입하였다. 또한 試行錯誤가 불가피한 상황에서 全國民을 대상으로 醫療保險制度를 早期에 확대하는 데 政策的 力點이 두어졌기 때문에 醫療部門은 전반적으로 주름살이 늘어나게 되었다. 따라서 醫療保險制度가 社會制度의 하나로서 長期的으로 키워져야 하는 것이라면 國民的 要求와 國民經濟의 負擔能力을 감안하여 뚜렷한 動機를 가지고 분명한 目標를 제시하면서 발전시켜 나갈 필요가 있을 것이다.

한편 〈表 4〉에서 이들 세 나라의 醫療保險展開過程을 보면, 출발이 늦은 日本이 西獨에 앞서 전국민을 대상으로 적용인구를 확충해 왔음을 알 수 있다. 그러나 兩國에서 제도의 형성이 거의 종료된 것은 1970년경이었으며 1人當 GNP수준으로 보아 그 당시 西獨은 우리의 1987년 수준과 비슷한 3,000달러 정도였고 日本은 우리의 1983~84년 수준이었던 1,900달러 정도였다.

〈表 4〉 醫療保險制度의 發達推移(1951~86)

	1951	1960	1970	1976	1982	1986
西 獨						
適用人口(千名)	24,212	47,417	53,681	55,298	55,268	55,040
組合數(個)	1,992	2,028	1,827	1,425	1,286	1,184
適用人口比率(%)	48.1	85.0	87.9	90.3	89.8	90.2
組合當人口(名)	12,155	23,381	29,382	38,806	42,977	46,486
1人當GNP(달러)	-	1,297	3,041	7,251	10,690	12,080
日 本	(1953)	(1961)				
適用人口(千名)	56,250	93,079	103,634	112,784	118,099	121,241
組合數(個)	-	-	5,013	5,199	5,228	5,297
適用人口比率(%)	64.9	98.7	99.0	99.3	99.2	99.6
組合當人口(名)	-	-	20,673	21,693	22,590	22,889
1人當GNP(달러)	-	472	1,965	4,963	8,947	12,840
韓 國				(1977)		
適用人口(千名)	-	-	-	3,200	13,804	19,361
組合數(個)	-	-	-	520	164	171
適用人口比率(%)	-	-	-	8.8	35.1	46.6
組合當人口(名)	-	-	-	6,154	84,171	113,222
1人當GNP(달러)	-	-	252	1,008	1,773	2,296

資料 : 醫療保險聯合會, 『醫療保險統計年報』, 各年度; 韓國銀行, 『國民所得計定』, 1987.
日本總理府, 『社會保障統計年報』, 各年度.
Henke, Klaus-Dirk, *The Health Care System of the Federal Republic of Germany*, Discussion Paper No. 119, University of Hannover, 1988; World Bank, *World Development Report*, 1988.

西獨은 歷史的으로 適用人口를 착실하게 늘리면서 適用範圍의 廣域化로 組合數를 점차 줄이게 되어 組合當 適用人口는 1986년에 4萬 6千명을 넘어서게 되었다. 한편 日本은 이미 1960년대초에 適用人口의 확대를 거의 완료하였으나 그 이후에도 組合數는 꾸준히 증대되어 최근 組合當 人口는 2萬 3千명 정도로 적은 편에 속한다. 우리나라는 같은 해에 組合當 適用人口가 11萬명을 넘어섰으나 今年 들어 農漁村에 地域組合이 설립되면서 다시 9萬명 수준으로 낮아졌다. 우리나라 醫療保險프로그램 중에서도 특히 地域醫療保險의 조합평균적용인구가 낮은 편으로 1987년 현재 4萬 6千명 정도이나 西獨의 地域金庫나 日本의 國民健康保險組合에 비해 높게 나타나고 있다.

9) 換率을 적용, 원화로 환산하면 약 189萬 1千원인데 이는 우리의 月所得 上限인 200萬원보다 낮은 수준이며 매년 소득변동에 따라서 上向調整됨.

3. 加入者의 範圍와 保險料

西獨에서는 대부분의 勤勞者(失業者 포함)들을 公的醫療保險의 强制適用對象으로 규정하고 있으나 一定所得(1986년; 月所得 4,275 DM[9])이상인 高所得層에 대해서는 사회적 보

〈表 5〉 醫療保險形態別 適用人口比率 推移(1966~85)

(단위 : %)

	1966	1970	1974	1976	1982	1985
西 獨						
公的醫療保險	86.4	87.9	89.8	90.3	89.8	89.2
私的醫療保險	10.3	9.3	7.3	7.3	7.9	8.4
其 他	1.6	1.7	2.6	2.0	2.1	2.0
未 適 用	1.7	1.1	0.3	0.4	0.3	0.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
日 本	(1965)					
公的醫療保險	97.7	99.0	99.5	99.3	99.2	99.7
其 他[1]	2.3	1.0	0.5	0.7	0.8	0.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
韓 國				(1977)		
公的醫療保險	-	-	-	8.8	35.1	44.5
其 他[1]	-	-	-	5.6	9.5	8.1
未 適 用	-	-	-	85.6	55.4	46.4
計	-	-	-	100.0	100.0	100.0

註 : 1) 醫療保護對象者임.
資料 : 醫療保險聯合會, 『醫療保險統計年報』, 各年度.
日本總理府, 『社會保障統計年報』, 各年度.
Henke(1988).

호의 대상이 될 필요가 없다고 보고 任意適用의 대상으로 구분하고 있다. 따라서 이들에게는 전혀 醫療保險에 가입하지 않거나 公的保險 또는 私的保險에 가입할 수 있도록 선택권을 부여하고 있다. 즉, 〈表 5〉에서 볼 수 있는 바와 같이 私保險이 약 8%에 달하고 있으며, 其他保險이 나머지 2%를 점하고 있는데 여기에는 軍警, 在鄕軍人 및 福祉對象者 등을 위한 의료보험이 포함된다.

日本의 경우 전국민이 公的醫療保險의 적용대상이 되고 있는데 우리나라처럼 職場人 혹은 自營者의 구분에 따라 職場醫療保險과 地域醫療保險에 가입하게 된다. 다만 소수의 국민이 우리나라와 같이 생활보호대상자로 규정되어 의료보호혜택을 받고 있기는 하지만 그 대상인구가 적어 사실상 전국민이 公的醫療保險에 속해 있으며, 또한 우리나라 경우와 같이 高所得者도 전부 公的制度의 강제적용대상으로 규정되어 있다. 이들 兩國과 비교하여 우리나라는 醫療保護라는 美國의 제도를 公的醫療保險과 결합시켜 國民醫療保障體系를 구축하고 있다는 점이 특징적이라고 하겠다.

그런데 西獨은 極貧階層이나 소외계층에 대하여 별도의 프로그램을 만들지 않고 이들을 醫療保險에 포함시키되 地方政府 또는 使用者의 補助를 통하여 지원하고 있다. 이를테면 소득이 年金保險의 保險料算定報酬限度額의 1/10 이하인 저소득근로자에 대하여는 사용자가 보험료를 전액 부담하고 있다. 우리나라에서는 이들 극빈계층에 대해서 별도의 醫療保

〈表 6〉 醫療保險形態別 保險料率 現況

	組合數(個)	被保險者數(千名)	組合當被保險者數(名)	平均保險料率(%)
西 獨(1986.1 기준)				
地域疾病保險金庫	269	9,394	34,922	12.62
企業疾病保險金庫	743	2,371	3,191	10.72
同業疾病保險金庫	155	1,398	9,019	11.99
船員疾病保險金庫	1	28	28,000	11.70
鑛夫疾病保險金庫	1	262	262,000	11.60
生產職勤勞者補充金庫	8	372	46,500	11.51
事務職勤勞者補充金庫	7	6,283	897,571	12.11
農業者疾病保險金庫	19	790	41,579	-
計	1,203	20,898	17,372	-
日 本(1986.3 기준)				
政府管掌健康保險	1	15,519	15,519,000	8.3
組合管掌健康保險	1,743	12,723	7,299	8.093
船員保險	(1)	180	(180,000)	8.2
國家公務員等共濟組合	27	1,870	69,259	6.5-10.6
地方公務員共濟組合	54	2,984	55,259	7.62-11.914
私立教職員共濟組合	1	353	353,000	7.3
國民健康保險	3,437	47,253	13,748	-
計	5,263	80,882	15,368	-
韓 國(1987.12 기준)				
職場醫療保險	153	4,866	31,804	3.51
公教醫療保險	1	1,108	1,108,000	4.60[1]
地域醫療保險	13	603	46,385	-
職種醫療保險	15	336	22,400	-
計	182	6,913	37,984	-

註 : 1) 단, 年金受給者는 4.1%, 軍人家族은 3.4%임.
資料 : 〈表 5〉 참조.

護制度를 마련하고 있기 때문에 기타 저소득 근로자에 대한 보험료면제나 감면조치는 없으며 다만 농어촌주민에 대해 정부에서 世帶當 및 加入者當 定額을 보조해 주고 있다. 참고로 日本에서는 생활보호대상자를 제외할 경우 저소득계층에 속하는 농어촌주민에 대해서만 보험료를 감면해 주고 있다.

〈表 6〉에서 3個國의 醫療保險프로그램별 平均人頭稅率을 보면 西獨은 특히 地域醫療保險의 그것이 평균 12.6%로 높은데 所得의 7~15% 범위내에서 組合에 따라 수준차가 상당히 있는 편이다. 이에 비해 日本은 일반적으로 月所得의 7~8% 수준에 머물고 있어 상대적으로 적은 보험료를 갹출하고 있으며 우리나라는 아직 제도의 초기단계에 있고 소득수준이 낮아 5% 미만의 수준을 보여주고 있다.

여기서 한가지 특징적인 현상은 日本과 마찬가지로 우리나라에서도 勤勞者는 月標準所得에 一定한 人頭稅率을 곱하여 갹출금을 계산하나 自營者의 경우 所得뿐만 아니라 財産, 그리고 家口員數를 保險料賦課基準으로 삼고 있는 점이다[10]. 그런데 이 점에 대한 홍보가 부족하여 農漁村住民들로부터 다른 프로그램과 비교하여 보험료산정이 不公平하다는 불평을 사고 있다. 사실상 財産에 대한 加重値가 높아 재산소득은 상대적으로 많으나 現金所得이 별로 없는 계층의 保險料는 무거운 편이다. 따라서 이러한 불만요소를 제거하기 위해서는 保險料算定에 참고가 되고 있는 旣存의 課稅資料를 매년 適時에 修正하여 補完해 나가야 할 것이고 課稅資料가 없는 가구는 簡易調査를 통해서라도 객관적인 소득자료를 수집하여야 할 것이다.

4. 給與體系, 報酬 및 診療費支拂

西獨의 醫療保險 給與體系를 보면 통상적인 질병, 이를테면 감기, 몸살 등에 대한 의약품 처방은 給與對象에서 제외되나, 질병의 豫防[11], 癌 등 不治病의 早期發見, 治療 및 出産 등 의료서비스에 대하여 충분하고 적절한 정도로 제공하도록 조치되어 있음을 알 수 있다. 齒科補綴과 안경 등 일부항목에 대한 本人一部負擔이 있고 醫藥品 및 入院에 대하여 一定額控除制가 적용되고 있으나 전문가의 推定으로 實效本人一部負擔率(effective copayment rates)은 5%정도에 불과하다고 알려지고 있다[12].

그리고 診療費의 산정방식은 기본적으로 診療行爲別酬價制이다. 醫師서비스(외래진료)의 경우 각 지역의 醫師協會와 醫療保險聯合會간에 協定을 맺고 後者가 前者에게 진료보수를 지불하게 되는데 被保險者의 所得增加에 連動된다(圖 4 참조). 病院은 先拂日當制에 기준을 두고 醫療酬價를 산정하고 있는데 역시 지역별로 病院協會와 醫療保險聯合會간에 協約을 맺게 된다. 그런데 日本과 우리나라는 醫療酬價의 산정방식이 역시 診療行爲別酬價制이나 醫療酬價는 西獨의 경우처럼 당사자간의 자율적인 협정에 의하지 않고 정부(보건사회부 또는 후생성)가 일률적으로 책정하고 있다. 그러나 최근 西獨에서는 醫療費의 急上昇과 함께 聯邦政府의 관심이 높아지면서 적극적인 개입이 시도되었는데 이것이 바로 協議制(concerted action)에 의한 酬價上昇의 抑制對策인 것이다. 이는 利害當事者들과 經濟學者 등이 매년 만나서 次年度의 酬價引上幅에 대한 提案을 위하여 事前的인 調整을 행하는 기구인데 일종의 「가이드」政策이다. 이로써 西獨의 自治的인 醫療保險運營은 상당한 정도에 이르기까지 후퇴를 하게 된 셈이다.

現行 日本 醫療保險制度의 특색은 각 프로그램별로 급여면에서 격차가 발생하고 있다는 점에 있다. 즉 被傭者保險내의 각 프로그램별로 급여범위뿐만 아니라 급여액수준에도 차이가 발생하고 있으며 被傭者保險과 地域保險간에는 그 격차가 더욱 크게 나타나고 있다[13].

---

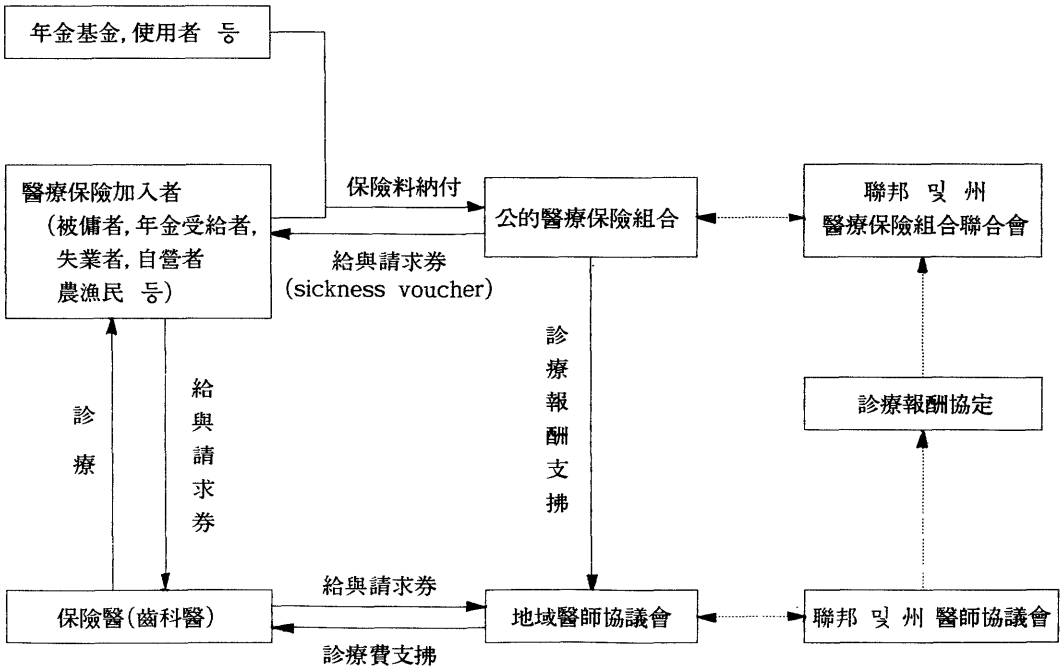
10) 資力調査(means test)가 실시되지 않아 自營者의 所得把握이 어렵기 때문에 家口當 課標算定을 위하여 이들 요인을 묶어 加重値를 준 算式을 만들어 이용하고 있음.

11) 일반적으로 費用效果的으로 알려지고 있는 豫防醫療를 위해 西獨公的醫療保險은 총비용의 약 0.9%를 투입하고 있음.

12) Henke(1988) 참조.

13) 現物給與인 療養·分娩給與에 있어서 피용자보험은 진료비의 90%를, 지역보험에서는 70%를 급여해 주고 있으며 現金給與는 피용자보험에서는 法

[圖 4] 西獨 公的醫療保險의 外來診療 및 診療費支拂節次



또한 西獨이나 우리나라에서는 被保險者와 被扶養者간에 給與水準에 차이가 없으나 日本에서는 양자간에 차등을 두고 있는 조합이 제법 많다[14]. 따라서 組合間 給與의 不平等을 해소하기 위하여 1995년까지 될 수 있는 한 빠른 시기에 醫療保險制度를 一元化할 방침으로 있으며 우선적으로 給與水準의 平準化에 政策의 촛점을 맞추고 있다.

우리나라 地域醫療保險에서는 다른 醫療保險프로그램과는 달리 後送體系의 開發과 財政의 安定化를 위하여 1次診療를 반드시 그 지역에서 받도록 義務化하고 있는데 의료서비스 이용의 급격한 상승을 막고 後送體系의 적용을 시도한 점에서 일단 이해할 수 있겠으나 다른 프로그램에서도 그와 같은 후송체계의 도입방안을 강구하여야 '所得이나 갹출에 관계없이 均等給與'의 보장이라는 社會保險의 原則을 살려나갈 수 있다고 본다.

5. 財源調達 및 醫療費上昇

西獨의 公的醫療保險에서는 통상 勤勞者와

定給與로 실시하고 있으나 지역보험에서는 任意給與로 되어 있어서 실시하는 보험자가 상당히 적은 실정이며, 비록 실시하는 組合이라도 급여액수준이 피용자보험에 비하여 약 1/2 정도로 낮은 수준임.

14) 피용자보험의 경우 入院 및 外來診療費에 대해 피보험자에게 일률적으로 90%를 급여하고 있으나 피부양자에게는 入院診療費 80%, 外來診療費 70%의 급여로 차등을 두고 있으며, 지역보험에서는 대체적으로 양자 모두에게 차등없이 최저수준인 진료비의 70%를 급여해 주고 있는 한편 自營者組合의 경우 전체의 74.3%(1986)에 해당하는 조합에서 양자간 차등을 두고 있음.

使用者가 1/2씩 갹출하나 低所得勤勞者의 경우 使用者가 保險料全額을 부담하며 年金受給者의 경우 年金保險의 保險者가 保險料를 代納한다. 營農從事者를 포함하여 自營者들은 本人이 전액 保險料를 부담하고 종업원이 있으면 이들의 보험료도 부담하게 된다. 그리고 西獨 의료보험에 있어서 재원조달의 특징은 日本이나 우리나라와는 달리 정부의 補助金이 거의 없다는 점인데 1986년의 경우 전체수입의 약 3% 정도에 불과하다. 따라서 西獨의 人頭稅率이 日本보다 상대적으로 높게 나타나고 있는데 經常收支에서 정부의 역할이 이와 같이 제한적이지만 資本支出 측면에서는 地方公共病院에 대한 투자를 비롯하여 정부의 기여가 매우 높은 편이다.

西獨에 있어서 法定醫療保險의 費用은 1970년 이후 1984년까지 지난 15년간 4배 이상 증가하였는데 1977년에 제정된 疾病保險費用抑制法을 필두로 같은 해에 保健醫療部門의 效率을 증진시키고자 協議制에 의한 政策勸誘案이 제안되기에 이르렀다. 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 西獨에 있어서 保險診療費의 증가율은 GNP 증가율을 크게 앞질러 왔으나 최근에는 일련의 費用抑制對策이 나오면서 약간 진정되고 있는 느낌이다. 아뭏든 西獨의 醫療保險은 費用助長的이라고 평가되고 있다. 관계전문가들은 국민들의 건강수준을 해치지 않으면서도 보다 效率的으로 資源을 活用한다면 國民醫療費의 30~40% 정도는 절약할 수 있다고까지 지적하고 있어[15] 앞으로도 費用節減方案이 제도개혁의 중심을 이루게 될 것으로 보인다.

日本의 醫療保險 財源調達方式 중 特記할 만한 것은 政府補助金의 규모가 매우 크다는 점이다. 즉 피용자보험에 대하여 사무비뿐만 아니라 보험급여비의 일부까지 정부가 보조하고 있으며 특히 地域醫療保險의 경우 保險料의 갹출에 의한 收入보다 國庫補助金의 비중이 더 크게 나타나고 있다. 이는 地域醫療保險의 加入者 중 低所得階層이 많고 使用者가 없는 自營者라는 점 이외에도 地方政府나 自治團體가 地域醫療保險을 직접 책임지고 있기 때문이다.

또한 日本에서는 1963년부터 地域醫療保險의 경우 低所得階層에 대하여 保險料를 輕減시켜 주고 있는데 ①所得割 ②資產割 ③世帶當平等割 및 ④被保險者均等割의 네가지 부과기준 중 定額으로 책정되는 ③과 ④에 대하여 적용된다. 한편 보험료부과방식도 시간이 경과함에 따라서 변화하고 있는데 1951년 당시에는 반드시 네가지 요소를 부과기준으로 포함시켰으나 1959년부터 資產割과 世帶當平等割이 임의기준으로 바뀌면서 두가지 또는 세가지 요소만으로 부과하는 組合이 늘어나고 있다[16]. 한편 日本의 國民醫療費는 그동안 GNP증가율을 훨씬 상회하는 수준으로 증가해 왔으나 최근에 診療報酬의 실질적인 인하조치, 피보험자 診療費에 대한 一部本人負擔制 도입 등 의료비적정화대책에 힘입어 의료비의 증가율이 1970년대 후반보다 상당히 둔화되었으며 1985년에 와서는 GNP의 성장률과 동일한 수준에 머무르고 있다.

15) Henke(1988) 참조.

16) 네가지 요소를 모두 부과기준으로 하는 것을 4要素方式이라 한다면 3要素方式은 資產割을 제외한 세가지 요소를, 2要素方式은 資產割과 世帶當 平等割을 제외한 두가지 요소를 부과기준으로 하고 있으며, 1986년말 현재 3,034개 市町村 중 237개가 2 또는 3要素方式을 채택하고 있음(日本 厚生統計協會,『保險と年金の動向』, 1987 참조).

〈表 7〉 GNP와 醫療費支出의 年平均增加率 推移

(단위 : %)

	1971~75	1976~80	1981	1982	1986
西 獨					
外來診療	15.7	6.4	7.3	2.6	3.2
齒科診療	19.4	6.0	7.5	2.3	7.6
齒科補綴	41.3	12.3	10.3	-13.8	-10.0
醫藥品	16.1	7.2	8.4	1.1	6.2
入院診療	23.4	7.8	7.2	8.3	7.0
總診療費	19.4	8.1	7.3	0.9	5.0
G N P	8.5	7.6	3.8	3.6	5.5
日 本		(1975~80)			(1985)
國民醫療費	-	13.1	7.4	7.7	6.1
G N P	-	10.0	4.4	4.2	6.1
韓 國		(1975~80)			(1985)
國民醫療費	-	37.3	25.0	25.9	13.0
G N P	-	29.5	23.1	12.4	9.7

資料 : 權純源, 『國民醫療費推移와 醫療費安定化 對策』, 韓國開發硏究院, 1988.
日本厚生統計協會, 『保險と年金の動向』, 1987.
Henke(1988).

우리나라의 醫療保險은 프로그램별로 保險財政의 財源構成이 조금씩 다른데 문제는 保險財政이 당분간 不安定할 것으로 전망되는 地域醫療保險에 대한 정부의 支援規模이다. 앞으로 職種組合이 地域組合으로 흡수되고 都市地域自營者들이 새로이 地域組合을 결성하게 되면 現行처럼 總費用의 50%를 정부가 支援하는 방안이 國庫에 상당한 부담을 주게 될 것이므로 이에 대한 연구분석 및 이를 토대로 한 再檢討가 필요하다고 판단된다[17].

또한 새로운 프로그램의 시작과 함께 道德的 危險現象이 두드러지게 나타날 뿐 아니라 費用意識的이지 못한 의료서비스의 利用 및 供給慣行과 더불어 國民醫療費가 앞으로도 지속적으로 증가될 전망임에 비추어 이에 대한 대처방안이 요청되고 있다.

6. 管理運營 및 全般的 制度運用

西獨의 醫療保險制度는 國民들에게 포괄적인 醫療서비스를 제공하고 있지만 變化하는 여건에 對應하는 신축성이 결여된 느낌이다. 따라서 여러가지 制度改革案들이 제시되고 있으나 당분간 市場原理에 기초를 둔 自治運營과 政府의 役割이 강조되는 公的性格을 아울러 지니게 될 것으로 보인다.

西獨制度에 있어서 組合當 適用人口는 적은

17) 실제로 각 地域醫療保險組合에 대한 정부지원은 매월 世帶當 750원 그리고 加入者 1人當 550원으로 이루어지고 있어 적용인구가 많은 큰 單位組合의 경우 50%선을 밑돌고 있으며 더우기 소득수준에 관계없이 定額制에 의한 보조방식은 總支援規模를 키워줄 뿐 衡平增進에도 負의 영향을 미칠 것임.

편이지만 平均行政管理費는 全體醫療保險費用의 4.8% 수준으로 안정되어 있다. 그러나 入院費用등 診療費가 계속 늘어나고 있어 美國의 患者群分類(Diagnostic-Related-Group : DRG)와 같은 保險診療費에 대한 先拂補償制의 도입, 나아가서 現行의 現物給與에서 現金給與로의 전환 등 의료이용자를 費用意識的으로 유도하는 방책이 제시되고 있는 한편 消費者教育의 강화 그리고 醫療保險聯合會와 醫師協會간의 合同努力등이 부수적으로 제의되고 있다.

西獨에서 논의의 대상이 되고 있는 쟁점과 관련하여 한가지 재미있는 제안은 現行 人頭稅에 의한 財源調達方式을 개혁하여 英國式의 一般財政方式으로 전환하자는 것인데 이와 같은 組合主義에서 統合主義로의 개혁은 단지 소수의 勞動組合에서 찬성하고 있을 뿐이다. 반대로 이와 대립적인 제의는 現行의 公的醫療保險에서 危險程度에 따라 보험료를 부과하는 私的保險方式으로 전환하자는 것이다. 또 하나의 案은 일부 경제학자와 정치가들이 支持하는 中立的인 것으로 現行醫療保險에다 私的醫療保險을 일층 강화하여 兩者의 調和를 도모하자는 내용이다.

그런데 醫療保險制度의 成果를 長期的으로 평가하려는 노력과 관련하여 중요한 것은 國民의 건강상태가 어떻게 개선되고 있으며 이를 어떻게 파악할 수 있는가 하는 점이다. 이와 같은 목적으로 사용될 수 있는 指標로는 資源의 配分, 資源의 活用 그리고 保健人口的統計 등이 제시될 수 있겠는데 말하자면 어느 정도의 비용을 투입하여 얼마만큼 의료서비스 利用이 증가되었고 결과적으로 平均壽命이나 死亡率 指標上의 改善이 이루어졌나 하는 검토인 것이다. 그러나 이 接近方法은 長期的으로 관찰해야 하며 投入과 產出이 不分明하기 때문에 우선은 구체적인 利用度增加 등 短期的인 目標를 제시하여 평가하는 편이 쉬울 것이다.

이를테면 〈表 8〉에서 主要保健指標를 보면 日本의 경우 비교적 적은 醫療人力과 施設로서 국민들의 평균수명이 길고 死亡率이 낮게 나타나는 등 높은 保健增進效果를 내고 있어 資源活用上의 經濟가 있음을 알 수 있다.

우리나라는 아직 醫療保險의 始發段階에 있는만큼 이와 같은 接近方法으로는 醫療保險制度의 成果를 충분하게 파악하기는 곤란하다고 생각된다. 단편적이긴 하나 〈附表 1〉에서 보는 바와 같이 先進國에 비하여 醫療酬價가 대체로 낮은 편이나 의료서비스 제공에 있어서 가장 主要한 醫師人力은 앞으로 계속 늘어나겠지만 그 絶對數에 있어서 아직은 不足한 편이며 그나마 대부분의 의료인력이 都市地域에 偏重되어 있다. 따라서 〈附表 2〉에서 알 수 있듯이 의사들은 어느 정도 經濟的 地代를 향유하고 있다는 감이 든다. 물론 기초자료에 문제가 있겠으나 韓國의 醫師所得은 그 절대수준으로 보나 被傭者平均賃金과 對比시켜 보나 아직은 상대적으로 높은 수준에 있다고 판단된다.

醫療保險을 통한 그간의 受診率과 件當診療費推移를 각각 入院과 外來로 나누어 살펴보면 〔圖 5〕 및 〔圖 6〕과 같다. 각 프로그램별로 시작초기에는 어느 경우나 漸增하는 추세에 있으나 長期的으로 安定化하는 공통점이 있음을 알 수 있다. 또 하나 특징은 늦게 시작한 職種과 地域醫療保險의 受診率이나 件當診療費가 旣存制度의 그것들을 바로 쫓아가는 경

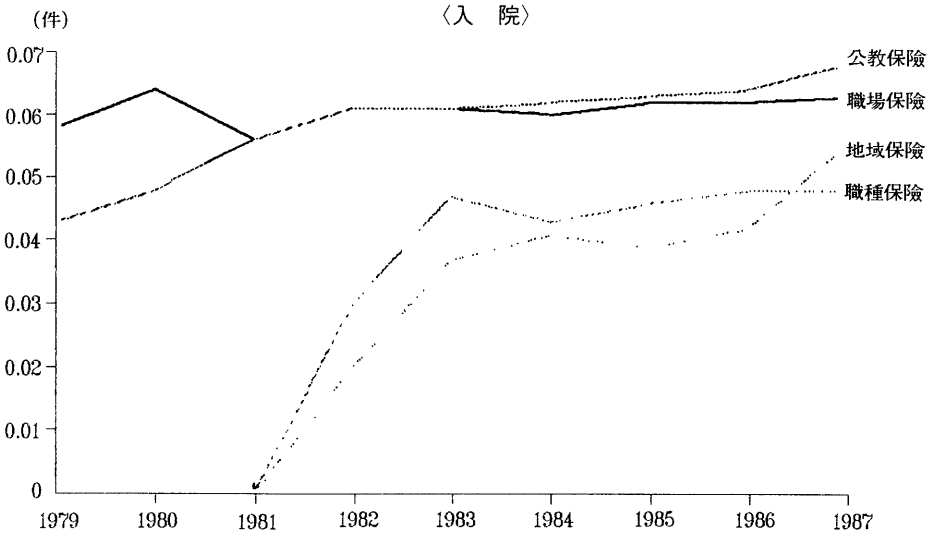
〈表 8〉 主要 保健指標의 國際比較(1984년 기준)

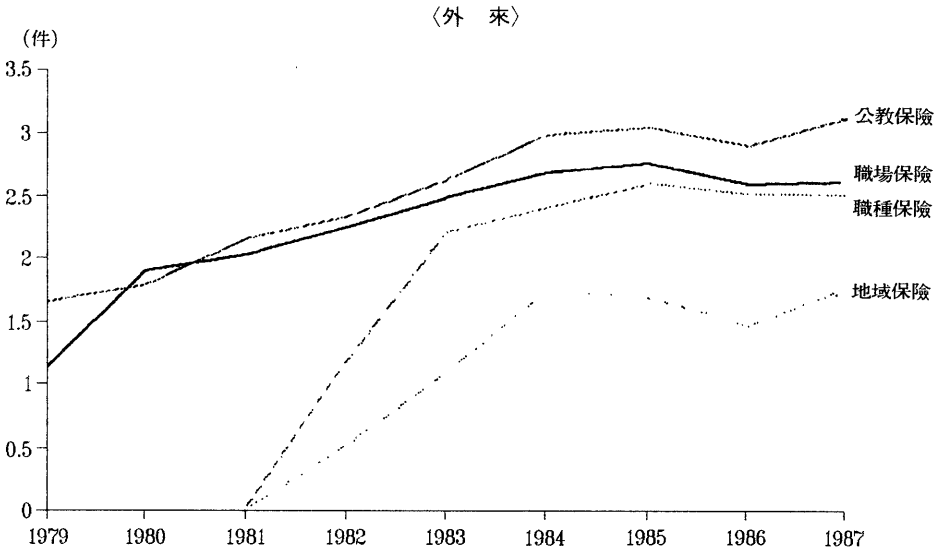
保 健 指 標	西 獨	日 本	韓 國
1. 醫療資源			
1.1 病院病床數(人口千名當)	11.12	12.33	1.70
1.2 急性病院病床數(人口千名當)	7.59	8.84	1.47
1.3 所有形態別 病床構成比率(%)			
國公立病院	51.2	26.9	24.2
非營利民間病院	35.4	8.8	-
營利民間病院	13.4	64.3	75.8
1.4 醫師數(人口10萬名當)	256	152	78[1]
1.5 醫師1人當 人口(名)	390	660	1,282
1.6 齒科醫師數(人口10萬名當)	57	53	13
1.7 就業醫師比率(%)	52.6	-	72.1(1981)
1.8 醫療機關 就業醫師比率(%)	91.5	95.8	82.7(1981)
1.9 病院勤務 就業醫師比率(%)	47.4	56.1	41.5(1981)
1.10 國民醫療費比率(GNP對比,%)	9.5	5.1	4.7
2. 醫療利用			
2.1 平均在院日數(一般病院)	13.9	55.1(1983)	11.0
2.2 病院入院率(人口千名當)	187	67(1983)	31
2.3 急性病院入院率(人口千名當)	165	-	30
2.4 病院出生比率(%)	98.9	-	68.8(1983)
3. 其 他			
3.1 平均壽命(出生時,年)男	71.2	74.5	64.9
女	77.8	80.2	71.3
3.2 65歲以上 老人人口比率(%)	14.7	10.3	4.1
3.3 出生率(人口千名當)	9.6	12.5	19.7
3.4 死亡率(人口千名當)	11.4	6.2	6.2
3.5 嬰兒死亡率(出生兒千名當)	10.0	6.0	33.3

註: 1) 韓醫師를 포함한 免許登錄醫師를 기준함.
* 急性病院(病床)은 傳染, 結核, 精神, 癩病院(病床)을 제외한 一般病院(病床)임.
資料: 〈表 4〉 및 權純源(1988); 保健社會部, 「保健社會統計年報」, 1982, 1985,
OECD, *Measuring Health Care*, 1985.

향이 있으며 특히 직종조합의 件當診療費는 입원·외래 어느 경우에나 가장 높게 나타나고 있는데 이는 주로 적용인구의 평균연령이 상대적으로 높은 데 기인하는 것으로 분석된다.

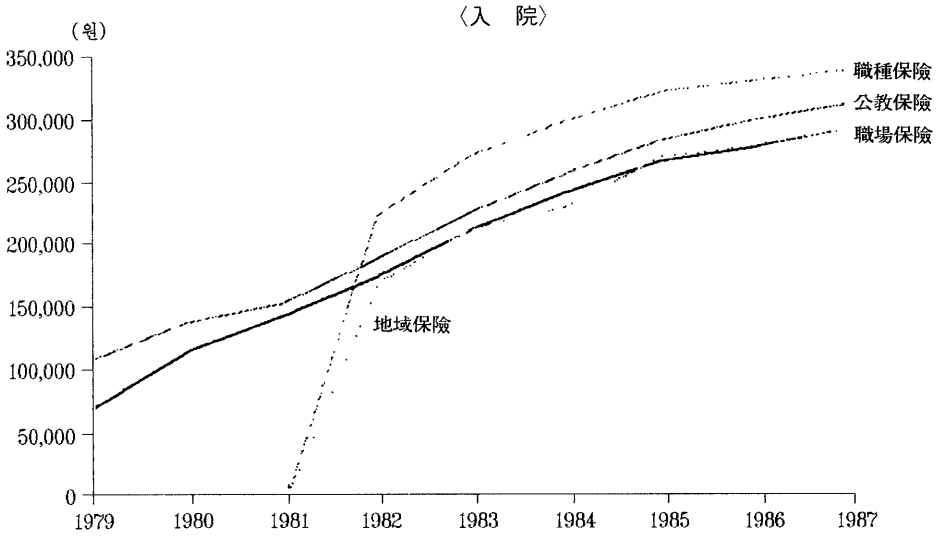
[圖 5] 醫療保險形態別 受診率 推移

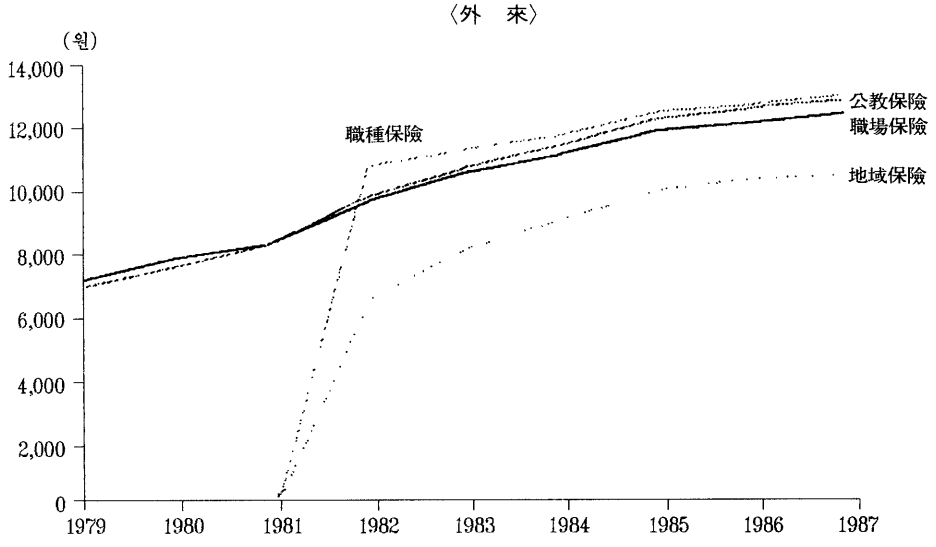




資料： 醫療保險聯合會・醫療保險管理公團, 「醫療保險統計年報」, 各年度.

[圖 6] 醫療保險形態別 件當診療費 推移





資料： 醫療保險聯合會·醫療保險管理公團, 「醫療保險統計年報」, 各年度.

Ⅳ. 政策提案

社會制度의 하나로서 醫療保險制度는 오랜 기간에 걸쳐서 國民的 要求와 國民經濟의 負擔能力을 감안하여 그 나라에 적합한 형태로 발전되어 간다고 볼 수 있다. 따라서 社會保障의 觀點에서 醫療保障의 長期目標가 설정된 다음 그 테두리 안에서 제도와 여건의 성숙과 함께 제1단계로 "필수적 1次保健醫療의 강조", 제2단계로 "豫防醫療의 추가", 그리고 제3단계로 "필요한 모든 의료서비스를 적절한 수준에서 經濟的으로 傳達"한다는 등 단계적인 短期目標가 제시될 수 있을 것이다.

(1) 醫療保險의 管理運營에 있어서는 加入者가 참여하고 그들의 要求를 반영하여 組合主義가 가지는 長點인 自治運營과 조합간 善意의 競爭을 조장해 나갈 필요가 있을 것이다. 아울러 단계적으로 單位組合의 管掌範圍를 확대하여 관리운영비가 최소가 되는 規模의 經濟를 기초로 道單位까지 擴大할 수 있는 方案을 검토하되 서로 특색이 다른 被傭者와 自營者를 구분하여 醫療保險聯合會 아래 職場醫療保險과 地域醫療保險 등 2개의 프로그램으로 묶는 것이 바람직하다고 생각된다. 따라서 公教保險은 별도로 독립시키지 말고 醫療保險聯合會와 점진적으로 統合하는 방안이 강구되었으면 한다.

(2) 政府의 役割은 公的保險임을 감안하여 醫療保險의 質的改善에 주력하는 방향으로 보다 강화될 것이 요청된다. 우선 所得에 따른 均等醵出, 必要에 따른 均等給與의 원칙을 분명히 하여 프로그램간 差等을 줄여 나가야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 國庫支援을 능률적으로 행하되 그 폭을 최소화시켜 나가야 할 것이며 醫療保險制度의 自律機能을 살려 나가도록 誘因體系를 구축할 수 있을 것이다. 여기서 西獨의 예에서 보는 協議制가 정책조정기구로 운영될 수 있도록 검토될 필요가 있을 것이며 이와 관련하여 醫療保險聯合會는 醫師協會, 病院協會 등과의 協議를 통하여 의료기관의 협조를 유도해 나갈 수 있을 것이다. 또한 政府는 醫療保險과 産災保險 및 年金保險 등 關聯社會保險制度가 연계를 이룰 수 있도록 制度補完을 기해 나가는 한편 公衆保健을 강화하여 慢性成人病의 早期發見制度를 마련함으로써 成人病 診療費의 증가로 인한 보험재정의 압박을 완화시키고, 이와 아울러 각종 接種事業도 늘려 나가야 할 것이다.

(3) 地域醫療保險은 우선 日本의 경우에서 보는 것처럼 保險料策定基準을 단순화시켜 나가되 소득산정의 기준이 되는 租稅資料가 未洽한만큼 早期에 資力調査(means test)를 실시하여 기초를 다져 나갈 것이 요청된다. 이를 토대로 低所得加入者에 대해서는 保險料의 減免을 행하는 대신 減免額만큼 國庫에서 支援할 수 있을 것이며 그만큼 정부의 財政資金이 目標人口階層을 대상으로 효과적으로 활용될 것이다. 더불어 醫療保護 및 扶助를 단계적으로 地域醫療保險에 흡수·통합하는 방안이 강구될 필요가 있을 것인바 이 方案 또한 社會保障體系下에서의 연계 및 조정노력의 한 部分이 될 것이다.

(4) 醫療機關의 이용에 있어 地域醫療保險加入者에게만 실시되고 있는 後送體系에 입각한 制限措置를 全國的으로 擴大實施하는 것이

바람직하다고 판단된다. 이 점에서 이용자의 居住地에 가장 가깝고 적절한 의료기관을 이용하지 않을 경우 給與額을 삭감하는 조치를 취하고 있는 西獨의 규제조치가 좋은 참고가 될 것이다. 일반적으로 의료이용자의 거주지나 직장 근처에 있는 1次醫療機關을 거쳐 추가진료가 필요한 경우 綜合病院에 갈 수 있도록 制度化하되 타당한 이유없이 바로 병원으로 가는 이용자에게는 本人一部負擔率을 높여 差等을 둘 수 있을 것이다.

(5) 國民醫療費推移의 安定化를 위해서는 기본적으로 醫療保險에 대한 教育과 弘報의 質을 높이고 지속적으로 실시하여 費用意識을 가지도록 소비자들의 호응을 유도하는 한편 醫師와 病院協會의 도움을 얻어 의료기관 스스로 自律的인 費用節約캠페인을 전개하는 方案이 바람직하다고 생각된다. 制度的인 補完策으로는 의료기관으로 하여금 이용자에게 반드시 費用內譯을 보내도록 의무화하는 방안과 醫療費支拂報償制를 現行의 行爲別酬價制에서 이를테면 우선 병원을 대상으로 總額豫算制를 시도하는 등 적절한 形態의 先拂制로 전환하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

(6) 西獨의 實例에서 보는 것처럼 앞으로 高所得層에 대해서는 醫療保險에 任意加入할 수 있도록 强制加入義務條項을 완화시키는 방안이 고려되었으면 한다. 現行制度에서는 月所得 200萬원의 限度가 있기는 하나 高所得者가 保險料를 많이 내는 반면 低所得者가 상대적으로 더 많은 의료서비스를 利用하게 될 경우 所得再分配에 도움을 주게 된다는 사고가 작용하고 있다고 생각된다. 그러나 醫療保險制度는 事前的으로 所得再分配를 主目的으로 고안된 社會制度는 결코 아니며 事後的으로 어느 정도 再分配效果를 기대할 수 있기는 하나 반드시 그렇게 되리라고 보장할 수는 없을 것이다. 불충분한 증거이긴 하지만 오히려 所得이 높을수록 保險給與를 많이 타 가는 경향이 있음도 지적되고 있는 터에 高所得者를 醫療保險에 묶어 둘 필요는 없을 것이다. 이들은 그 대신 私的保險에 가입할 수도 있을 것이고 一般醫療를 이용할 수도 있어 의료기관에 收入을 늘려주는 誘因을 주게 될 것이므로 醫學硏究나 技術普及을 자극하게 될 것이다. 따라서 醫療保險患者가 차별대우를 받지 않도록 제도적인 보완이 이루어진다면 私保險의 成長으로 公的醫療保險에 신선한 충격을 줄 수도 있고 醫療保險酬價를 의료기관에 주는 誘因만큼 낮은 수준으로 유지할 수 있다면 全體醫療保險加入者에게 혜택을 줄 수 있을 것이다.

(7) 그동안 被扶養者의 範圍가 계속 확대되어 왔으나 대부분의 被扶養者가 갹출금 없이 의료서비스를 이용하고 있어 保險財政에 압박을 주고 있다고 판단된다. 따라서 소득있는 被扶養者를 선별하여 適正保險料를 부과함으로써 보험재정의 안정에 보탬이 될 수 있도록 保險行政의 改善이 요청된다.

V. 結 論

우리나라 醫療制度는 과거 日本의 영향으로 獨逸式의 醫學教育등 大陸的인 특징을 가지고 있었으나 6.25를 계기로 美軍의 役割이 커지면서 自由競爭方式의 美國制度의 영향을 받게 되었다. 따라서 醫療部門에 있어서 公共의 役割이 작은 반면 民間의 比重이 매우 커지게

되었다. 최근의 醫療保險은 다시 歐洲式 社會保險을 모델로 한 것이며 醫療保護는 美國의 「메디케이드」(medicaid)에서 따온 것이다. 이와 같이 우리나라 醫療部門은 美國式과 大陸式이 섞여 있는 混在現象을 보이고 있는데 兩者의 적절한 조화가 있을 경우 반드시 혼란을 초래한다고 볼 수는 없을 것이다.

醫療保險制度에 국한할 경우 우리는 韓國制度의 直接的인 모델이 된 日本制度와 西獨의 醫療保險制度를 생각하지 않을 수 없다. 西獨의 醫療保險은 政治的 產物인 동시에 그 나라 國民性向과 所得水準을 반영하여 '高給與-高負擔'의 특징을 보여주고 있으며 社會保障의 테두리 안에서 다른 社會保險과 좋은 연계체계를 구축하고 있다. 그러나 效率面에서 문제가 있고 뚜렷한 目的意識 없이 國民醫療費의 상승을 자극하는 방향으로 발전되어 왔다.

반면 日本의 醫療保險制度는 兩次의 世界大戰과 世界大恐慌의 渦中에서 필요에 의해서 쌓아올린 複雜多端한 모습을 보여 주고 있으나 醫療制度 전체로서는 상대적으로 적은 규모의 資源으로 國民保健의 向上을 충실하게 뒷받침하는 效率的인 면모를 갖추고 있다고 평가된다.

이들을 뒤쫓아 가는 우리나라로서는 兩國의 經驗에서 배울 수 있어 잘못된 것은 피하고 잘된 것은 취하여 장기적으로 우리나라 經濟水準과 국민들의 요구에 상응하는 방향으로 醫療制度를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 기본적으로 醫療保險制度는 운용하기에 적절한 조직으로 보다 單純化시킬 필요가 있을 것이고 中央執權的인 우리의 전통으로 보아 政府는 앞으로 醫療保險制度가 나아갈 方向定立과 質的改善에 치중하여 그 役割을 분명히 해둘 것이 요망된다. 關係專門家와 醫療關聯專門機構를 활용하여 政策方向을 조화있게 조정하면서 필요한 公衆保健을 강화해 나갈 수 있었으면 한다. 醫療保險制度는 직접적인 지도보다는 誘因體制를 통한 適時의 信號提示와 利害當事者간의 協議를 통하여 自律機能을 살려 나가는 방향이 바람직하다고 생각된다.

새로이 시작된 地域醫療保險은 출발부터 많은 문제가 제기되고 있으나 資力調査를 통한 기반의 정비와 도움이 필요한 零細民에 대한 保險料支援을 軸으로 旣存의 醫療保護를 흡수하는 방안의 검토가 요청된다. 의료이용에 있어서 後送體系의 개발은 全國的으로 확대실시되어야 할 것인바 給與上의 差等이란 反誘因을 주어 유도해 나갈 수 있을 것이다.

醫療費의 절감을 위해서는 의료서비스의 供給者와 利用者 모두가 費用意識的이 될 수 있도록 教育弘報活動의 강화와 아울러 근본적으로 醫療費報償方式의 改善에 의한 제도적 장치의 도입이 중요하다고 판단된다. 또한 변화하는 경제사회발전에 발맞추어 醫療保險加入者간 선택의 폭을 넓힐 수 있게끔 醫療保險組合간 선의의 경쟁이 요청되며 더불어 高所得者에 대해서는 强制適用을 풀어 私的醫療保險에 가입하거나 一般醫療를 이용할 수 있도록 허용할 필요가 있을 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

權純源,「國民醫療費推移와 醫療費安定化 對策」, 韓國開發硏究院, 1988. 4.

權純源・鮮于悳・金榮昌,「成人病의 年度別診療費趨勢 分析」,『醫療保險』, 1988. 6.

勞動部,『職種別賃金實態調査報告書』, 1986.

保健社會部,『保健社會統計年報』, 1987.

成益濟,「病院賃金體系의 實態와 改善方向」,『大韓病院協會誌』, 1987. 6.

醫療保險聯合會・醫療保險管理公團,『醫療保險統計年報』, 1987.

醫療保險聯合會,『1988 醫療保險法令集』, 1988.

李宗吉,「醫療保險酬價의 現實化方案에 대한 一考察」,『大韓病院協會誌』, 1987. 3.

韓國銀行,『國民所得計定』, 1984.

菅谷 章(編),『現代の醫療問題』, 有斐閣, 1983.

彬本嘉三郎,「國保40年の回顧」,『國民健康保險』, 1979. 2.

日本健康保險組合聯合會(編),『社會保障年鑑』, 東洋經濟新報社, 1987.

日本社會保障硏究所(編),『戰後社會保障-資料, 本論-』, 1984.

日本總理府社會保障制度審議會,『社會保障統計年報』, 1987.

日本厚生統計協會,『保險と年金の動向』, 1987.

川上武・中川米造,『醫療保障』, 日本評論社, 1983.

厚生省,『國民健康保險40年史』, 1979.

Abe, M. A., "Hospital Reimbursement Scheme: Japan's Point System and the United States' DRGs", *Medical Care*, 1985. 9, pp. 1055~1066.

Akin, J., "Health Insurance in the Developing Countries: Prospects for Risk-Sharing"(mimeo.), World Bank, 1987.

Allgemeine Ortskrankenkasse(AOK) Bundesverband, "All about Us", (mimeo.), 1988.

Emi, K., "Present Condition of the Japan Medical Association, Ⅲ. Health Insurance System", *Asian Medical Journal*, 1975. 9, pp. 638~655.

Geissler, U., "Alternative Methods of Physician Compensation and Their Effects on Physician Activity-An International Comparison: Country Report for the Federal Republic of Germany", *CREDOC*, 1981.

Henke, Klaus-Dirk, "A 'Concerted' Approach to Health Care Financing in the Federal Republic of Germany", *Health Policy*, 1986. 6, pp. 341~351.

_____, "The Health Care System of the Federal Republic of Germany", Discussion Paper No. 119, University of Hannover, 1988.

_____, "What Can Americans Learn from the German Health Insurance System?", *Social Science & Medicine*,

1980. 3, pp. 133~137.

Higuchi, T., "Medical Care Through Social Insurance in the Japanese Rural Sector", *International Labour Review*, 1974. 3, pp. 251~274.

Kassenarztliche Bundesvereinigung(KBV), *Statistik der KBV*, (mimeo.), 1987.

Kastner, F., "Trends and Structural Changes in the Statutory Sickness Insurance Scheme in the Federal Republic of Germany", *International Social Security Review*, 1971. 1, pp. 69~86.

Neuhaus, R., *Social Security : How It Works in the Federal Republic of Germany*, Friedrich Ebert Foundation, Bonn, Federal Republic of Germany, 1979.

Noell, K., and G. Reiff, "Sickness Insurance for Farmers in the Federal Republic of Germany", *International Social Security Review*, 1975. 2, pp. 107~121.

OECD, *Financing and Delivering Health Care*, Paris, 1987.

_____, *Measuring Health Care*, Paris, 1985.

Schriftenreihe des Bundesministers fuer Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, *Daten des Gesundheitswesens*, 1987, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Federal Republic of Germany, 1987.

World Bank, *Financing Health Services in Developing Countries : An Agenda for Reform*, Washington D. C., 1987.

_____, *World Development Report*, 1988.

〈附表 1〉 主要 傷病診療費의 國際比較(1984)

(단위 : 달러)

	西獨	프랑스	스위스	日本	韓國
初診料(First Consultation)	10	15	34	7	3
正常分娩(Normal Delivery)	45	154	207	-	28
膽囊蝎出術(Cholecystectomy)	136	149	429	394	-
子宮切除術(Hysterectomy)	151	187	433	300	149
盲腸切除術(Appendectomy)	81	93	258	185	90
心電圖檢査(Electrocardiogram)	14	15	39	7	-
氣管支鏡檢査(Bronchoscopy)	33	56	97	16	-
小便檢査(Urine Test)	-	19	6	12	-

資料 : 李宗吉, 「醫療保險酬價의 現實化方案에 대한 一考察」, 『大韓病院協會誌』, 1987. 3.
OECD, *Financing and Delivering Health Care*, 1987.

〈附表 2〉 醫師所得의 國際比較

	醫師所得(달러)		被傭者平均賃金對比(倍)	
	1970	1981	1970	1981
美 國	41,800	93,000	5.4	5.1
스위스	34,500	84,200	-	-
西 獨(1980)	40,800	76,300	6.4	4.9
日 本	-	68,200	-	4.7
프랑스(1979)	26,600	46,800	4.8	3.3
英 國	-	32,300	-	2.4
韓 國(1986)	-	39,000[1]	-	8.2

註 : 1) 6개 公共病院의 專門醫所得을 算術平均한 것임.
資料 : 成益濟, 「病院賃金體系의 實態와 改善方向」, 『大韓病院協會誌』, 1987. 6.
勞動部, 『職種別賃金實態調査報告書』, 1986.
OECD(1987).

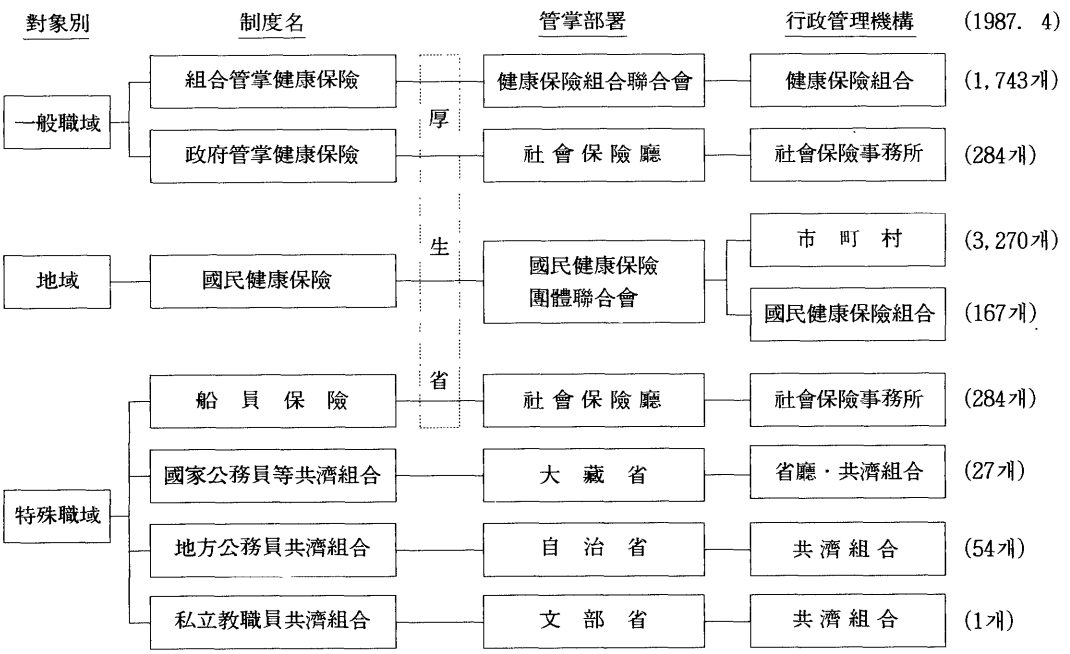
〈附表 3〉 本人負擔率變化에 따른 療養取扱機關別 診療件數 構成比率(外來)

(단위 : 件)

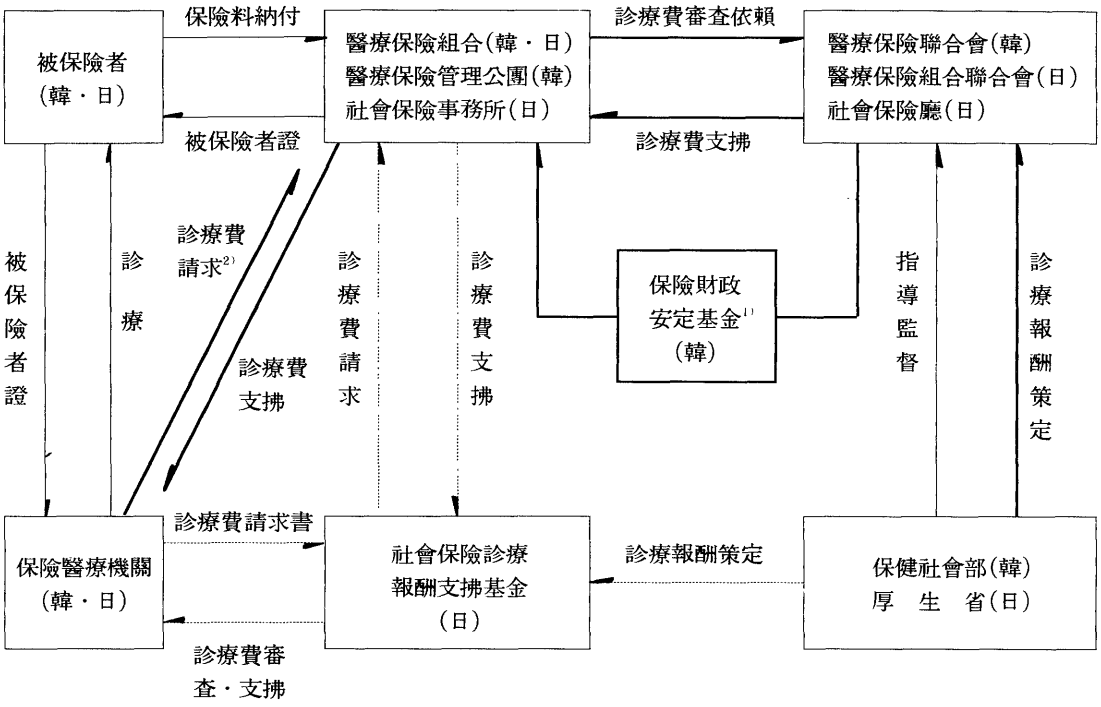
	1985	1986	B/A(%)
	診療件數(百分率, A)	診療件數(百分率, B)	
職場醫療保險			
綜合病院	5,123,979 (15.3)	4,716,097 (14.0)	-8.5
病 院	2,252,318 (6.7)	1,964,592 (5.9)	-11.9
齒科病院	22,084 (0.1)	21,017 (0.1)	-
醫 院	23,539,104 (70.3)	23,989,266 (71.5)	1.7
齒科醫院	2,458,700 (7.3)	2,822,491 (8.4)	15.1
保健機關	14,469 (0.0)	28,887 (0.1)	0.0
計	33,479,934 (100.0)	33,569,485 (100.0)	
公教醫療保險			
綜合病院	2,059,004 (16.5)	1,897,542 (15.5)	-6.1
病 院	787,431 (6.3)	697,144 (5.6)	-11.1
齒科病院	21,848 (0.2)	19,234 (0.2)	-
醫 院	8,580,842 (68.9)	8,517,852 (69.8)	1.3
齒科醫院	913,087 (7.3)	1,021,642 (8.4)	15.1
保健機關	22,609 (0.2)	47,467 (0.4)	100.0
計	12,447,976 (100.0)	12,203,321 (100.0)	

資料 : 醫療保險聯合會·醫療保險管理公團, 「醫療保險統計年報」, 1986, 1987.

[附圖 1] 日本醫療保險制度의 管理運營體系



[附圖 2] 韓國·日本의 診療 및 診療費支拂 節次



凡例: ——► 는 韓·日 공통, ——► 는 韓國, ····► 는 日本

註: 1) 保險財政安定基金의 역할은 高額保險給與費의 共同負擔, 其他保險給與費의 支給을 위한 貸與事業, 保險財政安定事業을 하는 데 있음.

2) 구체적으로 설명하면 綜合病院, 病院, 齒科病院 및 漢方病(醫)院은 각 해당 組合에 診療費를 청구하고 각 해당 組合은 醫療保險聯合會에 審査를 의뢰하며 醫院, 齒科醫院, 助産所 및 保健機關은 피용근로자와 자영자에 대한 진료비는 醫療保險聯合會支部에, 농어촌주민에 대한 진료비는 地域組合에 청구하고 支部에서 일괄적으로 심사함.

中產層 住居生活安定을 위한 政策方案硏究

金 寬 永

최근 經濟發展 및 民主化의 꾸준한 진전에 따라 中產層의 社會·經濟的 位置나 役割이 점차 증대되고 있어 本 硏究에서는 中產化 可能階層의 住居安定을 위한 稅制 및 金融面에서의 支援方案에 대해 살펴보았다. 本稿에서는 현재 住宅을 보유하고 있지 않으나 일정한 所得이 있고 어느 정도의 支援만 있으면 住宅을 구입할 수 있는 中產化 可能階層의 自家所有를 촉진하기 위한 讓渡所得稅制와 財產稅制의 改編方向을 제시하고 住宅金融擴大를 위한 새로운 金融制度를 도입함으로써 住宅金融의 效率性 提高와 金融서비스의 향상을 도모하고자 하였다.

I. 序

中產層이라는 槪念은 현재 대다수의 사람들이 막연히 사용하고 있으나 中間程度의 재산을 가진 階層이라는 다분히 經濟的인 意味를 많이 내포하고 있다. 최근에는 經濟發展 및 民主化에 따른 사회변혁과 더불어 中產層이 꾸준히 증가하고 있고 中產層의 社會·經濟的 位置나 役割이 점차 增大되고 있다. 政府는 中產層이 產業構造의 高度化와 함께 형성되는 독자적인 社會集團으로서 社會發展의 主軸을 이루게 됨에 따라 이 中產階層을 확대코자 여러가지 支援을 하고 있다.

本 硏究에서는 中產化 可能階層의 中產層 進入이 自家所有 즉 住居生活의 安定을 통하여 촉진된다는 가정하에 이에 대한 政策支援 代案을 살펴보고자 한다. 住宅問題는 어느 시대를 막론하고 계속 존재하여 왔다. 단지 時代別로 혹은 地域別로 그 類型을 달리할 뿐이다. 따라서 本 硏究에서는 과거의 住宅問題와 住宅政策이 어떻게 변천되어 왔는가를 살펴본 다음 현재의 時代的 狀況에 맞는 自家所有를

筆者: 本院 硏究委員
* 本 硏究의 많은 미진한 부분에 대해서 유익한 助言과 批判을 해준 李元暎 博士에게 깊은 感謝의 뜻을 표한다.

촉진하는 住宅支援政策에 대해 租稅制度 및 金融制度의 兩面에서 살펴보겠다.

다시 말해서 本稿에서는 賃貸住宅擴大供給 등 스스로 住居生活의 安定을 가져오기 어려운 低所得層에 대한 支援보다는 현재 住宅을 보유하고 있지 않으나 일정한 所得이 있고 어느 정도의 支援만 있으면 住宅을 購入할 수 있는 中產化 可能階層의 自家所有를 촉진하기 위한 政策支援方向에 대해서 살펴보고자 한다. 第Ⅱ章에서는 우선 현재의 住居環境에 대해서 살펴보고, 第Ⅲ章에서는 1962년 第1次 經濟開發 5個年計劃이 시행된 이래 이제까지의 住居安定을 위한 住宅政策에 대해 살펴보며, 第Ⅳ章에서는 經濟·社會構造變化에 따라 住居生活 安定을 통한 中產層擴大支援對策을 稅制 및 金融面에서 외국의 경우를 참고하면서 강구해 보고자 한다.

Ⅱ. 住宅部門의 現況

1. 住宅普及率 推移

住宅經濟學에서 일반적으로 住宅市場의 여건을 나타내는 기본지표로 空家率(vacancy rate)이 쓰이고 있다. 그러나 주택의 절대수가 부족한 우리나라의 경우 空家率보다는 住宅普及率(housing supply ratio) 또는 住宅不足率(housing shortage ratio)이 주택문제를 파악하는 데 더 합당한 통계라 하겠다.

住宅不足率이 매년 심각해지고 있음은 너무나 잘 알려진 사실이다. 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 1987년 현재 우리나라의 總住宅數는 644萬 9千戶로서 總住宅供給對象 家口數 932萬家口의 69.2%에 불과하다. 즉 최소한 287萬 1千家口가 독립가옥에서 살고 있지 못하고 있다. 住宅普及率은 1960년도에 82.5%를 기록한 이후 1970년에는 78.2%, 1980년에는 71.2% 그리고 1985년에는 69.7% 등 줄곧 하락하는 추세를 보여왔다.

이는 인구의 자연증가와 핵가족화현상으로 家口數는 급격히 증가하고 있으나 住宅의 建設量이 이에 미치지 못하였기 때문이다. 또한 인구의 도시집중으로 都市住宅難이 농촌보다 훨씬 심각한 지경에 이르렀다. 1960년에는 28.0%에 불과하던 都市人口集中率이 1985년에는 65.4%에 이르렀고 가구당 인원수의 추이를 보면 1960년에 6.0명이던 것이 1985년에는 4.6명으로 줄어들었다. 한가지 특기할 사항은 1980년대 이후의 住宅普及率 推移를 볼 때 전국적으로는 감소하는 추세에 있지만 全國을 都市와 農村으로 나누어 각각의 住宅普及率을 살펴보면 都市地域의 경우 1980년에 56.6%, 1985년에 57.8%, 1987년에 58.1%로 늘어났고 農村地域의 경우도 1980년에 91.8%, 1985년에 92.7%, 1987년에 93.5%로 늘어났다. 즉, 도시지역과 농촌지역 각각의 住宅普及率은 늘어났으나 人口의 都市集中과 이에 따른 가구의 세분화현상으로 住宅不足이 심각한 都市地域의 家口數比重이 상대적으로 크게 늘어남으로써 전국적으로는 住宅普及率이 하락하는 현상이[1] 나타났다.

결론적으로 住宅不足의 深化現象은 인구의 자연증가로 인한 家口數의 增加 또는 사회관

1) 總家口 중 도시지역거주 가구의 비중을 보면 1970년에 43.1%, 1980년에 58.4%, 그리고 1985년에는 66.1%로 늘어났다.

〈表 1〉 年度別 住宅普及率

	人 口 (1,000名)	家口數 (1,000家口)	家口當人員數 (名)	住宅數 (1,000戶)	普及率 (%)
1960 全國	24,989	4,198	6.0	3,464	82.5
市	6,997	1,209	5.8	783	64.8
農村	17,992	2,989	6.0	2,681	87.7
市/全國(%)	28.0	28.8	-	22.6	-
1970 全國	30,852	5,576	5.5	4,360	78.2
市	12,685	2,404	5.3	1,398	59.2
農村	18,167	3,172	5.7	2,962	93.4
市/全國(%)	41.1	43.1	-	32.1	-
1975 全國	34,679	6,367	5.4	4,734	74.4
市	16,770	3,216	5.2	1,809	56.3
農村	17,909	3,151	5.7	2,925	92.8
市/全國(%)	48.4	50.5	-	38.2	-
1980 全國	37,407	7,469	5.0	5,319	71.2
市	21,409	4,362	4.9	2,468	56.6
農村	15,998	3,107	5.1	2,851	91.8
市/全國(%)	57.2	58.4	-	46.4	-
1985 全國	40,420	8,763	4.6	6,104	69.7
市	26,418	5,791	4.6	3,349	57.8
農村	14,002	2,972	4.7	2,755	92.7
市/全國(%)	65.4	66.0	-	54.9	-
1987 全國	n.a.	9,320	n.a.	6,449	69.2
市	n.a.	6,328	n.a.	n.a.	58.1
農村	n.a.	2,992	n.a.	n.a.	93.5
市/全國(%)	68.6	67.9	-	56.8	-

資料： 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調査報告』, 各年度.

습의 변화에 따른 核家族化에도 기인하지만 보다 중요한 원인으로는 都市化에 따른 人口의 都市集中이 보다 큰 원인으로 작용하였다[2].

2. 住居水準關聯 指標推移

가. 住宅類型 및 所有形態

宅地로의 사용이 가능한 국토면적이 절대적으로 협소한 우리나라에서 택지면적이 상대적으로 많이 필요한 單獨住宅의 비율은 점점 낮아지고 聯立住宅, 아파트와 같은 공동형태의

2) 1980년의 가구당 인원수와 人口의 都市集中率로 1985년의 住宅普及率을 계산하면 약 75.3%로 5.6%가 높아진다.

〈表 2〉 類型別 住宅現況

(단위 : 千戶)

		計		單獨住宅		아파트		聯立住宅	
		住宅數	構成比	住宅數	構成比	住宅數	構成比	住宅數	構成比
1970	全 國	4,360.0	100.0	4,154.9	95.2	33.4	0.8	146.2	3.4
	市	1,397.9	100.0	1,254.1	89.7	31.4	2.2	93.2	6.7
	邑	394.9	100.0	372.1	94.2	0.3	0.1	20.5	5.2
	面	2,567.2	100.0	2,528.6	98.4	1.7	0.1	32.6	1.3
1975	全 國	4,734.2	100.0	4,381.8	92.6	89.2	1.9	164.7	3.5
	市	1,809.4	100.0	1,546.5	85.5	84.2	4.7	108.2	6.0
	邑	528.2	100.0	491.7	93.1	1.2	0.2	24.4	4.6
	面	2,396.6	100.0	2,343.6	97.8	3.9	0.2	32.1	1.3
1980	全 國	5,318.9	100.0	4,652.1	87.5	373.7	7.0	161.8	3.0
	市	2,468.2	100.0	1,882.0	76.2	355.6	14.4	134.7	5.5
	邑	676.7	100.0	663.4	93.6	7.5	1.1	17.3	2.6
	面	2,173.9	100.0	2,136.7	98.3	10.6	0.5	9.8	0.5
1985	全 國	6,104.2	100.0	4,719.5	77.3	821.6	13.5	350.0	5.7
	市	3,349.3	100.0	2,137.2	63.8	765.3	22.8	293.2	8.8
	邑	796.9	100.0	694.9	87.2	25.7	3.2	41.1	5.2
	面	1,958.0	100.0	1,887.4	96.4	30.6	1.6	15.7	0.8

資料 : 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調査報告』, 各年度.

住宅比率이 높아지는 것은 당연한 추세라 하겠다. 〈表 2〉에서 보듯이 總住宅在庫 중 단독주택이 점하는 비중은 1970년에 95.2%였으나, 1985년에는 77.3%를 기록하였다. 반면에 아파트가 차지하는 비중은 1970년의 0.8%에서 1985년의 13.5%로 크게 늘어났다. 이러한 현상은 특히 都市地域에서 두드러졌는데 1985년 도시지역 단독주택 점유율은 63.8%에 불과한 실정이다. 다시 말해서 人口의 都市集中으로 인하여 늘어나는 住宅需要에 부응하기 위하여 택지면적이 극히 적은 도시지역에서 建設戶數當 宅地面積이 적은 아파트의 占有比率이 1980년대 이후 매년 약 2%씩 늘어나고 있다.

한편, 주택의 自家所有率趨勢는 〈表 3〉에 나타나 있는데 전국적으로 1975년에 63.6%, 1980년에 58.6% 그리고 1985년에 53.6%를 기록함으로써 매년 1%씩 떨어졌다. 이와 같은 自家所有率 下落을 수치로 표현하면, 1975년에서 1985년 사이에 家口數는 286萬 9千가구가 늘어났으나 住宅所有 家口數는 약 30%에 해당되는 86萬 7千가구의 증가에 그쳤다. 賃貸家口는 1975년에서 1980년 사이는 傳貰家口가 상대적으로 크게 증가하였으나(17.5%→23.9%) 1980년대에 들어서는 賃貸住宅의 보급확대로 月貰家口의 增加가 두드러졌다(15.5%→19.8%).

이와 같은 현상은 都市와 農村地域에서 고루 나타났는데 이는 주택에 대한 개념이 "所有"에서부터 "居住"로 바뀌어 가고 있음을 보여준다. 주택이 住居서비스를 창출하는 財貨

〈表 3〉 所有類型別 家口現況

(단위 : 千戶)

		計		自 家		傳 貰		月 貰	
		家口數	構成比	家口數	構成比	家口數	構成比	家口數	構成比
1975	全 國	6,702	100.0	4,260	63.6	1,171	17.5	1,049	15.7
	市	3,369	100.0	1,510	44.8	1,049	31.1	739	21.9
	邑	720	100.0	468	65.0	70	9.7	148	20.6
	面	2,614	100.0	2,282	87.3	53	2.0	162	6.2
1980	全 國	7,969	100.0	4,672	58.6	1,905	23.9	1,231	15.5
	市	4,670	100.0	2,007	43.0	1,657	35.5	932	20.0
	邑	936	100.0	601	64.2	15	16.2	159	17.0
	面	2,364	100.0	2,064	87.3	96	4.1	140	5.9
1985	全 國	9,571	100.0	5,127	53.6	2,202	23.0	1,893	19.8
	市	6,331	100.0	2,617	41.3	1,970	31.1	1,514	24.5
	邑	1,106	100.0	677	61.2	165	14.9	207	18.7
	面	2,134	100.0	1,833	85.9	67	3.1	131	6.1

資料 : 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調査報告』, 各年度.

라는 측면에서 볼 때 家計의 選好가 소유에서 거주, 즉 自家에서 賃貸로 바뀌었다는 것은 家計豫算의 配分에서 他財貨의 消費에 더욱 치중하게 되었음을 의미한다. 이는 所得水準의 向上과 더불어 소비대상 재화가 크게 늘어났고 産業社會組織의 高度化에 따라 家計의 移動性(mobility)이 높아졌고 80년대 들어 住宅價格이 安定되어 주택의 투자와 소비 二重目的性 중 소비 쪽으로 기울어짐을 반영했다고 볼 수 있다[3]. 이처럼 投資目的으로 住宅을 소유하기보다는 消費, 즉 居住의 목적으로 住宅을 所有 또는 賃貸하게 되는 경향은 效率的 資源配分이라는 관점에서 보아도 바람직한 현상이다.

3) 그러나 최근 들어 사회의 민주화 열기와 國際收支의 黑字持續으로 도시지역의 住宅價格이 큰 폭으로 오름으로써 다시금 投資目的의 住宅所有가 늘어나지 않을까 우려된다. 投資目的의 住宅所有가 늘어남은 곧 不動産에 대한 過熱投資가 일어나고 인플레심리를 유발하게 되어 國民經濟에 큰 해를 끼칠 수 있음을 의미한다.

나. 住宅附帶施設

住宅問題를 다룸에 있어서 주택의 物量擴大 못지않게 중요한 것이 住宅의 質的인 측면이다. 〈表 4〉에는 부엌, 화장실, 목욕실 등 기본적인 住宅便益施設에 대한 住宅類型別 現況이 나타나 있다. 부엌의 경우 현대식인 입식부엌의 경우 1980년은 전체 가옥 중 18.2%에 불과했으나 1985년에는 34.6%로 크게 늘어났다. 그러나 전체주택의 80%이상을 차지하고 있는 단독주택의 경우 재래식 부엌이 아직도 79.6%를 점하고 있다. 화장실의 경우도 수세식으로 상당히 바뀌어가고 있는 추세이다. 1980년에 18.4%이던 수세식화장실이 1985년에는 33.1%로 늘었으며 특히 아파트와 聯立住宅 등 共同住宅은 주로 최근에 건설된 주택이어서 수세식이 95%이상을 점하고 있다. 목욕실을 갖추

〈表 4〉 附帶施設別 住宅

(단위 : 千戶, %)

		計	부 엌		화장실		목욕실		
			재래식	입식	재래식	수세식	온 수	非 온수	없 음
1980	計	5,319	4,353	966	4,255	977	531	642	4,146
		(100.0)	(81.8)	(18.2)	(81.6)	(18.4)	(10.0)	(12.1)	(78.0)
	單獨	4,652	4,129	523	4,126	462	282	507	3,862
		(100.0)	(90.7)	(11.2)	(88.7)	(9.9)	(6.1)	(10.9)	(83.0)
	聯立	170	65	97	44	107	53	46	63
		(100.0)	(38.2)	(57.1)	(25.9)	(62.9)	(31.2)	(27.1)	(37.1)
	아파트	374	55	319	6	368	182	72	120
		(100.0)	(14.7)	(85.3)	(1.6)	(98.4)	(48.7)	(19.6)	(32.1)
1985	計	6,104	3,955	2,109	4,086	2,019	1,221	886	4,028
		(100.0)	(65.5)	(34.6)	(66.9)	(33.1)	(20.0)	(14.5)	(66.0)
	單獨	4,719	3,758	962	3,928	791	489	599	3,631
		(100.0)	(79.6)	(20.4)	(83.2)	(16.8)	(10.4)	(12.7)	(76.9)
	聯立	350	58	292	44	306	198	84	68
		(100.0)	(16.6)	(83.4)	(12.6)	(87.4)	(56.6)	(24)	(19.4)
	아파트	822	53	769	5	816	498	144	180
		(100.0)	(6.5)	(93.6)	(0.6)	(99.3)	(60.6)	(17.6)	(21.8)

資料 : 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調査報告』, 各年度.

지 못한 주택은 1980년의 78.0%에서 1985년에는 66.0%로 줄었으며 목욕실을 갖추었다 하더라도 온수가 나오지 않는 주택은 1980년의 12.1%에서 1985년에는 14.5%로 줄었다. 따라서 온수목욕실의 경우 부엌이나 화장실보다 그 개선속도가 상당히 더딘 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로 볼 때 住宅便益施設은 상당한 改善이 이루어지고 있어 住居水準의 質的 水準이 많이 높아졌다고 하겠다.

다. 住居水準

우리나라의 住居水準을 다루는 데에 있어서 또 다른 중요한 문제가 不良住宅比率과 同居家口比率이다. 〈表 5〉에 의하면 1가구가 1주택을 사용하는 비율이 1970년에는 59.3%였으나 1975년에 53.8%, 1980년에 48.0% 그리고 1985년에 44.5%로 점차 하락하는 추세를 보였다. 따라서 2가구 또는 그 이상의 가구가 1주택에 동거하는 비율이 지속적으로 증가하였는데 그 중에서도 4가구 이상이 동거하는 家口數의 비율은 1970년의 11.2%에서 1985년에는 19.9%로 가장 큰 增加勢를 보여 住宅問題의 深刻性을 드러내었다. 일반적으로 住宅難이 농촌에서보다는 都市地域에서 심화되었듯이, 1주택당 家口同居現象 역시 도시에서 두드러졌다. 1985년을 보면 1주택을 사용하는 가구가 都市地域의 경우 28.4%에 불과한데 비해 邑·面地域은 75.8%로 都市地域에서의 同居家口比率이 상대적으로 높아졌다. 이처럼 1주택 1가구의 비율이 낮아지게 된 것은 所得

〈表 5〉 住宅當 同居家口數

(단위 : 千家口, %)

		計	1家口	2家口	3家口	4家口 이상
1970	全 國	5,857.0	3,470.7	1,149.5	579.5	657.3
		(100.0)	(59.3)	(19.6)	(9.9)	(11.2)
	市	2,525.0	771.2	744.3	457.3	552.2
		(100.0)	(30.5)	(29.5)	(18.1)	(21.9)
1975	全 國	6,647.8	3,578.3	1,434.1	777.4	858.0
		(100.0)	(53.8)	(21.6)	(11.7)	(12.9)
	市	3,331.2	932.8	1,033.6	627.6	737.2
		(100.0)	(28.0)	(31.0)	(18.8)	(22.1)
1980	全 國	7,969.0	3,821.3	1,796.5	1,036.9	1,314.5
		(100.0)	(48.0)	(22.5)	(13.0)	(16.5)
	市	4,670.1	1,260.9	1,396.9	869.1	1,143.2
		(100.0)	(27.0)	(29.9)	(18.6)	(24.5)
1985	全 國	9,571.4	4,256.2	2,046.3	1,366.3	1,902.6
		(100.0)	(44.5)	(21.4)	(14.3)	(19.9)
	市	6,330.8	1,800.8	1,651.6	1,185.3	1,693.1
		(100.0)	(28.4)	(26.1)	(8.7)	(26.7)

資料 : 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調査報告』, 各年度.

水準의 向上을 능가하는 주택가격의 상승으로 自家所有가 상대적으로 어려워졌으며 독채사용에 대한 기회비용이 크게 높아졌고 核家族化와 都市化로 家口數의 增加가 두드러졌기 때문이다.

한편 〈表 6〉에서 나타난 바와 같이 不良住宅의 비율은 계속 낮아져 不良住宅에 관한 한 상당한 改善이 이루어지고 있는 것으로 나타났다[4]. 도시지역 평균을 보면 1970년에는 21.3%에 달하였던 不良住宅比率이 1976년에 11.0%, 1980년에 10.1%로 계속 하락하는 추세를 보여 1985년에는 7.3%로 크게 낮아졌다. 도시별로는 서울特別市와 仁川直轄市가 1985년에 각각 10.7%와 11.4%로 비교적 높은 수치를 보였다. 이처럼 不良住宅比率이 개선된 것은 1970년대 중반 이후 줄곧 시행되어 온 都市再開發政策에 의한 것이다. 1985년 현재 都市地域의 不良住宅數는 약 25萬戶 정도이며 이들 不良住宅의 거주자들이 都市低所得層임은 말할 나위도 없겠다.

Ⅲ. 住宅政策의 變遷

1962년 시작된 經濟開發 5個年計劃은 우리나라 經濟政策의 기본적인 골격을 이루고 있다. 1970년대 중반까지만 해도 우리나라는 한정된 財源으로 급속한 經濟成長을 도모하는

4) 여기서 不良住宅이라 함은 內務部에서 定義한 판자집, 천막집, 토막집 등 非正常住居住宅을 말한다.

〈表 6〉 不良住宅 趨勢

(단위: 戶, %)

	1970			1976		
	住宅數	不良住宅數	比 率	住宅數	不良住宅數	比 率
서 울	597,000	168,307	28.19	802,571	115,638	14.3
釜 山	213,000	43,743	20.5	284,548	26,500	9.4
大 邱	104,000	13,643	13.1	137,388	8,360	6.1
仁 川	73,000	8,667	11.9	91,084	6,813	7.5
光 州	49,000	1,855	3.8	71,051	2,392	3.4
市 計	1,168,000	248,702	21.3	1,571,324	172,557	11.0
	1980			1985		
서 울	936,439	153,508	16.4	1,173,789	125,439	10.7
釜 山	356,374	26,342	7.4	425,271	18,198	4.3
大 邱	164,664	4,269	2.6	246,785	1,930	0.8
仁 川	129,469	30,845	23.8	194,908	22,252	11.4
光 州	88,933	319	0.4	102,999	3,576	3.5
市 計	2,392,343	242,165	10.1	3,374,155	247,541	7.3

註: 1970, 1975년 市計는 上記 都市 이외에 大田, 全州, 馬山, 木浦, 水原을 합계한 수치임. 1980, 1985년 市計는 全國都市合計.
資料: 內務部, 『韓國都市年鑑』, 各年度.
建設部, 『建設統計便覽』, 各年度.

것이 최우선 과제였으므로 政策目標와 投資가 주로 製造業을 중심으로 한 輸出產業部門에 중점을 두고 이루어졌다. 따라서 住宅등 國民生活環境改善事業은 상대적으로 저조할 수 밖에 없었으며 특히 住宅政策에 관한 한 소극적인 政策으로 일관하여 왔다. 그러나 1970년대 후반 이후 所得向上과 더불어 經濟發展過程에서 뒤진 住居生活改善을 중심으로 國民福祉向上에 대한 욕구가 커지고 經濟規模도 이를 해결할 수 있는 역량이 축적될 정도로 성장하게 되어 좀더 적극적인 住宅政策이 나타나게 되었다. 本章에서는 그동안의 住宅政策 變遷過程을 60년대, 70년대 및 80년대로 구분하여 經濟·社會的 與件을 중심으로 당시의 時代的 背景에 결부시켜 살펴보고자 한다.

1. 1960년대까지의 住宅政策

우리나라의 近代的 住宅政策은 1962년부터 시작된 第1次 經濟開發5個年計劃의 실시와 根源을 같이한다고 할 수 있다. 물론 50년대에도 6.25후 파괴된 住宅의 復舊와 피난민 주택문제해결을 위한 簡易住宅建設政策이 UNKRA 등의 원조를 통해 이루어지기도 하였다. 그러나 이 당시의 住宅建設은 주로 임시 긴급용이었고 1962년 이후 본격적으로 計劃的인 住宅建設이 시작되었다. 물론 60년대의 經濟開發計劃은 經濟成長을 위한 基幹產業建設과 社會間接資本擴充에 최우선을 두었기 때문에 住宅投資는 상대적으로 저조할 수밖에 없었다.

〈表 7〉 住宅部門建設 및 投資實績

(단위: 千戶, 10億원, %)

	1962~66	1967~71	1972~76	1977~81	1982~86
住宅建設量	326	540	761	1,116	1,155
公 共	40	70	229	498	549
民 間	286	471	532	616	606
住宅建設資金[1]	52	277	1,495	9,314	n. a.
公 共	5	38	369	2,973	n. a.
民 間	48	239	1,126	6,341	n. a.
住宅投資率[2]					
對 GNP	1.7	3.1	3.6	3.8	5.6
對固定資本形成	12.0	13.7	19.5	18.9	17.1

註: 1) 經常價格
2) 不變價格基準
資料: 大韓住宅公社, 『住宅핸드북』, 1988.
住宅銀行, 『業務統計年報』, 1988.

그러나 당시 당면하고 있던 住宅問題, 住宅의 量的不足과 住居水準不良問題를 전혀 도외시할 수 없는 政府로서는 住宅政策目標를 住宅의 量的不足解消에 우선순위를 두어 公共住宅의 建設擴大를 도모하였다. 이를 위해 1963년 公營住宅法과 住宅資金運用法의 制定 및 大韓住宅公社의 設立 등을 통하여 公共住宅供給과 합리적 住宅資金管理를 도모하였다. 그러나 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 第1次 經濟開發5個年計劃期間中 住宅建設量은 32萬 6千戶에 그쳤으며 이 중 公共部門은 약 12%에 해당하는 4萬戶를 건설하였다. 한편 住宅投資의 對GNP比重은 1.7%에 불과하였다. 60년대 후반, 즉 第2次計劃期間中에는 아파트 등 共同住宅의 建設推進과 不良無許可住宅의 整備에 중점을 두었고 주택금융의 효율성을 높이기 위해 이를 전담할 韓國住宅銀行을 설립하였다. 이처럼 좀더 적극적인 住宅政策에 힘입어 住宅部門의 對 GNP 比重이 3.1%로 높아졌다. 한편 經濟成長 초기에 投資率이 높게 유지된다는 점을 감안하여 對固定資本形成比重을 보면 13.7%에 이르렀다.

2. 1970년대의 住宅政策

2차에 걸친 開發計劃의 성공적인 수행으로 높은 經濟成長을 이룩한 우리나라는 1972년 住宅資金, 建設, 供給, 管理 등에 대해 종합적으로 규정한 住宅建設促進法의 제정으로 住宅政策面에서 적극적인 推進力을 갖게 된다. 이를 계기로 經濟開發計劃과는 별도로 住宅部門投資를 확대해 가는 방안이 강구되었고 民間住宅建設業者의 조직화 및 大企業의 참여를 유도하기 위해 1977년 同法을 개정하여 住宅事業登錄制를 만들었다. 또한 저소득층을 위한 소형주택건설자금 지원을 위한 國民住宅資金을 住宅銀行으로 하여금 담당케 하였다.

그러나 70년대말에 이르러 資產增殖을 목적으로 住宅에 대한 投機가 과열되어 住宅價格이 폭등함으로써 經濟安定基調가 저해됨에 따

라 1978년 8·8 不動產投機抑制施策이 발표되었다. 이 시책을 계기로 住宅市場의 政府介入이 더욱 강조되었고 이후 인구의 도시집중으로 인한 都市住宅難解決을 위해 都市地域의 大單位 住宅團地開發事業을 정부 주도하에 벌이게 되었다. 이상과 같은 적극적인 住宅政策의 추진으로 第3次計劃期間中 76萬 1千戶, 第4次計劃期間中 111萬 6千戶의 住宅이 建設되었으며 住宅部門의 對GNP比重도 3.6%와 3.8%를 유지하였다. 한편 第4次計劃期間中에는 公共部門이 저소득층을 위한 소형주택 건설에 치중한 결과 建設資金面에서 32%만을 점유한 公共部門이 建設戶數로 볼 때는 전체의 44%를 건설하였다.

3. 1980년대의 住宅政策

1980년대에 들어와 成長보다는 經濟的 安定을 추구하게 되었고 地域間의 均衡發展을 經濟政策의 최우선과제로 삼게 되었다. 1980년 8월 公共住宅建設 및 宅地開發 基本計劃을 수립하여 不動產景氣의 安定과 주거생활 수준향상을 통한 國民福祉增大에 꾸준히 노력하였다. 당시 계획의 주요내용을 보면 1981년부터 1991년까지 總 500萬戶의 住宅을 건설하고 이를 위해 總 3億 6,100萬坪의 택지를 정부차원에서 개발하여 공급키로 하였다. 한편 이에 들어가는 막대한 住宅資金의 조달을 위해 住宅銀行에 예치되어 있던 國民住宅資金을 國民住宅基金으로 발전시켰다.

이러한 소형공공주택의 建設과 不良住宅改善의 推進과 더불어 1982년에는 賃貸住宅育成法을 제정, 주택에 대한 개념을 所有에서 居住로 轉換코자 하는 政策을 펴나갔다. 이러한 公共部門의 적극적인 投資에 힘입어 1982~1986기간중에는 住宅景氣가 다소 부진했음에도 불구하고 住宅投資의 對GNP比率이 5.6%까지 높아져 매년 약 4兆원에 해당되는 자금으로 總 115萬 5千戶의 주택이 건설되었다. 이 중 民間部門은 60萬 6千戶를 건설하여 4次 計劃期間보다 줄어들었으나 公共部門은 10% 이상 늘어난 54萬 9千戶를 건설, 總住宅建設物量의 47.5%를 담당하였다.

이상과 같은 우리나라 住宅政策의 變遷過程을 요약해보면, 첫째 住宅政策의 基本目標를 1가구 1주택에 두어 끊임없는 주택의 대량건설에 의한 住宅普及率 向上에 두었고, 둘째 大韓住宅公社나 住宅銀行 같은 住宅關聯 專門機關의 육성을 통해 公共部門의 參與를 점차 넓혀 왔다. 또한 1980년대에 들어서는 공영주택법, 임대주택법, 재개발사업 등을 통해 低所得層의 住居安定을 통한 社會安定에 중점을 두었고 아파트 채권입찰제와 같은 投機抑制施策을 강력히 추진하여 投機需要抑制를 통한 건전한 住宅市場育成을 도모하였다.

Ⅳ. 政策方向

住宅政策은 政策의 대상이 되는 受惠階層에 따라 다양해지는 것이 하나의 특징으로 볼 수 있다. 즉, 自力으로 안정된 住居生活을 영위할 수 없는 低所得層에게는 住宅補助金(housing allowance)의 지급, 不良住宅改善資金을 통한 住居環境 改善, 公共의 보조를 받는 住宅의 普及(subsidized housing) 등의 지원책이 필요하고 어느 정도 所得이 보장된 階層에

게는 住宅金融의 供給擴大, 稅制支援, 그리고 택지의 원활한 供給을 통한 民間住宅業者의 住宅建設支援 등이 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 本稿에는 中產化可能階層의 住居生活安定을 위한 諸般政策을 稅制 및 金融面으로 구분하여 살펴보겠다.

1. 住宅稅制의 改編方向

住宅에 대한 租稅政策은 다른 부문에 대한 租稅政策과 마찬가지로 단순한 것은 아니다. 住宅에 대한 租稅政策은 住宅의 建設, 賣買, 所有, 消費의 각행위별로 目的과 方法이 상이해야 하고 이상의 段階에 있어서 稅金은 큰 영향을 미친다. 따라서 中產層 擴充을 위한 稅制面에서의 住宅支援을 論함에 있어서도 政策의 重點을 供給側面에 둘 것인가 아니면 需要側面에 둘 것인가에 따라 별개의 政策代案이 나올 것이다. 다시 말해서 住宅供給을 직접적으로 늘리기 위해서는 住宅建設業者들에 대한 支援이 필요하고 간접적인 방법으로는 住宅賣買가 원활하게 이루어지도록 함으로써 住宅景氣의 活性化를 이룩하여 住宅供給을 늘릴 수 있으며, 한편 需要側面에서는 住宅의 消費所有를 촉진하기 위한 支援策이 강구될 수 있을 것이다. 이러한 稅制面에서의 支援은 手段으로 보아 다음의 두가지 類型으로 구분되는데, 첫째는 租稅減免을 통한 住宅供給擴大이고, 둘째는 벌과금 성격의 重課稅로 投機的 假需要를 억제함으로써 住宅價格의 安定 및 건전한 住宅賣買市場을 추구하는 것이다. 本稿에서는 住宅建設業者의 입장보다는 住宅의 消費者 측면에서 住宅租稅政策의 基本이 住宅所有의 목적을 投資보다는 消費에 치중케 함으로써 한편으로는 投機的 假需要를 억제하여 住宅價格의 暴騰을 막고 다른 한편으로는 賣買를 活性化시키며 實需要者에 대한 支援을 강화하는 데에 있다고 보고 이에 대한 支援策을 강구하고자 한다.

이러한 관점에서 本稿에서는 住宅關聯租稅의 근간이라고 할 수 있는 財產稅와 讓渡所得稅의 現行規定 및 問題點에 대해서 우선 살펴보고 이에 대한 개선책 내지는 代案을 제시한 다음 여타 租稅支援政策에 대해 살펴보고자 한다.

가. 讓渡所得稅

1988년 8월 10일 不動產投機抑制對策으로 强化된 현행 讓渡所得稅의 주택관계 規定을 살펴보면 1家口 1住宅의 경우 讓渡所得稅 免除要件이 과거 1년이상 居住 혹은 2년이상 保有였으나 이제는 3년이상 居住 또는 5년이상 保有로 강화되었다. 그러나 이와 같은 개정된 規定도 1家口 1住宅에 관한 한 주택사정이 우리보다 훨씬 좋은 외국에 비해 상당한 유연성을 갖고 있으며 1家口 多住宅의 경우는 너무 지나치게 重課稅를 하는 경향이 있다. 1家口 1住宅의 경우 日本은 保有期間 10년을 기준으로 讓渡所得을 長期讓渡所得과 短期讓渡所得으로 구분하여 短期讓渡所得의 경우 長期讓渡所得보다 높은 稅率을 적용하며 長期讓渡所得稅의 경우는 1家口 1住宅에 해당되더라도 무조건 세금을 면제받는 것이 아니라 발생한 讓渡所得의 전부를 사용하여 次期住宅을 매입한 경우에만 讓渡所得稅가 면제된다. 讓渡所得의 일부만 사용하여 次期住宅을 매입하거나 讓渡후 翌年度末까지 次期住宅을 매입치 않을 경우는 長期讓渡所得 稅率에 따른 課稅의 對象이

된다[5]. 한편 臺灣의 경우를 살펴보면 한번 讓渡所得稅 免除惠澤을 받으면 이후는 다시금 면제혜택을 받을 수 없도록 되어 있고 美國은 日本의 制度와 비슷한 실정이다.

이처럼 住宅事情이 우리나라보다 더 좋은 국가에서도 住宅의 讓渡所得에 대한 規定은 까다롭다. 우리나라의 경우 1家口 1住宅所有라는 大前提를 항상 염두에 두고 住宅政策을 펴온 결과 1家口 1住宅에는 광범위한 免除惠澤을 주고 1家口 多住宅의 경우는 상당한 重課稅를 賦課하여 왔다. 우리나라의 경우 1家口 1住宅에 대한 讓渡所得稅制를 지나치게 강화하면 住宅景氣가 위축되어 住宅供給의 차질이 예상되므로 讓渡所得稅를 면제받을 수 있는 一定期間을 정해 놓고 이 기간을 신축적으로 운용함으로써 政府가 住宅景氣의 浮沈을 조정하였는데 이처럼 讓渡所得稅率은 高率로 그대로 놓아두고 稅率 이외의 免除要件만 조정한 결과 여러가지 문제점을 표출하여 왔다. 즉, 국민들은 1家口 1住宅의 경우는 아무리 많은 讓渡所得이 발생하더라도 당연히 稅金을 내지 않는다는 의식을 갖게 되었고 따라서 免除惠澤을 받기 위해 登記移轉時期를 늦추거나 세대를 분리하여 가족구성원별로 登記를 한다든가 타인명의로 所有하는 등 稅金回避傾向이 조성되어 왔다. 또한 1家口 多住宅의 경우는 세금이 워낙 무거워 凍結效果(lock-in effect)만 불러오는 등 정상적인 거래를 위축시킴으로써 투기를 억제코자 하는 讓渡所得稅 본래의 취지와는 달리 住宅賣買市場의 매물을 줄여 價格上昇效果만 가져오는 등 원활한 中古住宅의 유통이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이처럼 現行 讓渡所得稅制가 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 것은 非課稅免除範圍가 넓은 가운데 實際去來의 捕捉率이 매우 낮은 수준에 머무르고 있는 데에 主因이 있다. 따라서 1家口 1住宅의 경우 讓渡所得稅 免除期間을 충족시켰다 하더라도 舊住宅의 처분후 새로 산 住宅이 舊住宅賣買價格을 초과한 경우만 讓渡所得稅를 면제하여야 합리적인 投機的 假需要抑制施策이 된다고 본다. 물론 이 경우 老後生活資金이 필요한 老齡者(예컨대 65세이상)계층에는 例外規定을 두어야겠지만 이와 아울러 1家口 多住宅에 대한 최고세율을 다소 낮추고 多段階化하는 등의 改善策이 시행될 경우 投機的 假需要도 억제되어 濾過過程(filtering process)[6]이 제대로 이행되어 住宅에 대한 需要가 住宅規模別로 所得構造에 맞게 형성됨으로써 住宅市場의 건전한 活性化에 크게 기여할 수 있다고 생각된다.

다시 말해서 免除條項을 대폭 縮小하는 대신 最高稅率[7]을 좀더 낮추고 保有期間別 그리고 讓渡所得別로 差等을 두어 讓渡所得稅에 대한 租稅抵抗을 낮추어 住宅去來에 있어 便法住宅賣買를 억제시키며 實需要基盤을 확충해 나가야 하겠다.

나. 財産稅

한편 住宅에 대한 財産稅의 현행규정을 보면 土地分과 家屋分을 분리하여 土地分은 垈地規模別로 課標評價額에 대해 최저 0.3%에서 최고 5.0%까지 累進課稅하고 家屋分은 課

5) 日本의 경우 住宅의 讓渡所得에 대한 課稅特例는 課稅時點의 연기일 뿐이지 우리나라의 경우와 같이 면제는 아니다.
6) 濾過過程이란 高所得層이 주로 大型新規住宅을 需要하고 所得階層이 낮아질수록 上位 所得階層이 사용하던 小型既存住宅을 需要하여 住宅賣買市場이 所得階層別로 연쇄적으로 이루어지는 현상이다.
7) 防衛稅등을 포함하면 最高稅率은 70% 가까이 된다.

標評價額別로 역시 최저 0.3%에서 최고 5.0%까지 課標評價額에 대해 累進課稅하고 있다. 그러나 課標評價額이 실제가치의 30%미만에 그치는 경우가 대부분이어서 財產稅 負擔은 극히 미미한 실정이다. 따라서 財產稅만으로만 보면 1가구가 여러 채의 住宅을 보유하더라도 전혀 부담이 되지 않고 있고 여타 자산에 비해 租稅負擔 정도가 상대적으로 크게 낮아 住宅에 대한 投機抑制效果를 전혀 갖지 못하여 왔다. 따라서 1家口多住宅 保有를 억제하고 1家口 1住宅을 촉진시키며 無住宅者의 住宅保有를 誘發하기 위해서는, 첫째 財產稅賦課 기준이 되는 課標評價額을 現時價에 근접하게 조정하고, 둘째 土地分에 대하여도 규모별이 아닌 실제가치에 따른 累進課稅를 실시하고, 그리고 끝으로 1家口 1住宅에 한해 課標 現實化에 따른 租稅負擔을 덜고 無住宅者의 住宅需要를 촉진시킨다는 견지에서 財產稅 부담액 전부 또는 그중 일부를 所得稅에서 공제해주는 혜택을 주는 것이 바람직하다고 생각된다. 이렇게 되면 向後 政府는 課標의 市價에 대한 比率과 財產稅納付額의 所得稅控除比率을 조절함으로써 변화하는 住宅景氣에 대해 신축적인 住宅政策을 펼 수 있을 것으로 보인다.

2. 住宅金融 發展方向

가. 住宅金融의 現況 및 問題點

住宅金融은 주택건설업자에게 대출되는 建設資金과 주택구입자에게 대출되는 購入資金으로 크게 나누어진다. 건설자금으로 공급되는 住宅金融은 주택건설을 촉진시키고 주택구입자에 대한 금융은 자금부담을 경감시켜 實需要者로 하여금 住宅購入을 촉진시켜 住宅市場을 활성화시키기 때문에 주택금융의 중요성은 실로 크다 하겠다.

우리나라의 住宅金融은 1967년 韓國住宅銀行의 전신인 韓國住宅金庫의 설립과 더불어 시작되었으나 아직 그 규모면에서나 대출자의 수요충족면에서 매우 미흡한 실정이다. 本節에서는 이러한 낮은 수준의 住宅金融에 대한 現況과 問題點에 대해 住宅銀行의 民營住宅資金을 중심으로 살펴보겠다.

韓國住宅銀行은 1969년 1월 韓國住宅金庫를 개편, 발족한 이래 住宅購入과 우리나라 住宅金融을 거의 전담해 왔고 그외 國民銀行 및 保險會社에서 일부를 담당하고 있다. 〈表 8〉은 이러한 民營住宅資金 貸出實績을 住宅金融이 활성화되었다고 볼 수 있는 1980년대 이후를 연도별로 보여주고 있는데 制度金融機關을 통한 住宅金融의 規模 중에서 경기활성화 조치의 일환으로 特別資金支援(國民, 住宅 각 2千億원씩)이 이루어진 1982년을 제외하면 住宅銀行의 비율은 비록 낮아지고는 있지만 70%가 넘는 높은 수준에 머물고 있다.

이러한 住宅購入을 위한 制度金融圈의 住宅金融支援 規模가 總住宅去來額에서 차지하는 비중을 알 수는 없지만 國土開發硏究院의 李揆邦(1987A)에 의하면 1986년을 볼 때 住宅去來資金規模 推定額 10兆 1,200億원의 5% 수준 정도여서 극히 미미한 수준이라 하겠다. 이처럼 낮은 수준의 지원규모는 〈表 9〉에서도 나타나는데 預金銀行貸出金(殘額) 對比 民營住宅資金貸出金(殘額) 規模의 推移를 보면 7% 내외의 수준에 머물고 있다. 이는 아직도 慢性的 資金需要超過狀態에 있는 우리나라 경제

〈表 8〉 民營住宅金融 支援現況

(단위 : 億원, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
民營住宅金融支援 (A)	3,389.7	7,354.6	5,522.9	3,992.3	4,111.4	4,986.7	6,943.3
住宅銀行 (B)	2,975.7	3,981.6	4,704.9	3,462.3	3,182.4	3,680.7	4,990.3
國民銀行	299	3,098	442	313	629	891	1,531
保險會社	115	275	340	217	300	415	422
B/A	87.8	54.1	85.2	86.7	77.4	73.8	71.9

資料 : 財務部, 『財政金融統計』, 各年度.
韓國銀行, 『調査統計月報』, 各年度.

〈表 9〉 預金銀行貸出金 對比 住宅資金貸出 比重

	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987
銀行預金貸出金(A)	2,9061	2,204	20,226	24,150	27,979	33,811	39,099	43,096
住宅資金貸出金(B)	119	944	1,401	1,827	2,136	2,418	2,729	3,167
B/A	4.1	7.7	6.9	7.6	7.6	7.2	7.0	7.4

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

여건에 비추어 볼 때 制度金融圈의 金融機關들이 주로 政策金融 및 短期貸出에 치중해 온 것에 기인한다. 한편 住宅銀行의 융자를 받는 가구의 買入資金構成을 보아도 그 대상이 전용면적 85㎡이하인 國民住宅規模의 소형주택임에도 融資金 比率이 25%내외에 머물러 주택금융에 대한 수요를 거의 충족시켜주지 못하고 있는 실정이다.

이상과 같은 우리나라 民營住宅資金의 問題點을 요약해 보면, 첫째로 住宅金融의 支援規模가 거래규모에 비해 너무 미약하고 取扱機關도 한정되어 있으며, 둘째로 주택관련 預金 및 貸出制度의 다양성이 부족하고 資金의 조달 및 운용면에서 住宅景氣에 지나치게 의존적이어서 주택경기를 이끌어 나가지 못하고 있으며, 끝으로 長期固定化가 특징인 住宅金融資金의 원활한 유통을 위한 制度的 裝置가 마련되어 있지 못하다는 것이다. 결과적으로 民營住宅金融의 支援規模가 낮은 수준에 머물러 주택에 대한 需要基盤이 실수요중심이 아닌 高所得階層의 財産增殖을 위한 假需要에 의존함으로써 投機를 誘發시켜 왔다.

〈表 10〉 民營住宅 買入資金 중 住宅銀行融資金 比重

(단위: 萬원, %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
總 買 入 金	1,222.5	1,774.5	2,144.4	2,477.7	2,774.5	2,830.6
自 己 資 金	1,065.0	1,180.9	1,557.9	1,859.2	2,129.2	2,133.8
融 資 金	490.5	593.6	586.5	618.5	645.3	696.8
融 資 比 率	31.5	33.5	27.4	25.0	23.3	24.6

資料: 住宅銀行, 「融資住宅實態調査」.

나. 새로운 金融制度의 摸索

이미 앞에서 설명한 바와 같이 우리나라의 住宅金融은 아직 초보단계에 있다고 할 수 있다. 따라서 지난 8.10 不動產綜合對策이 강력하게 시행되고 후속조치가 이어질 경우 住宅에 대한 投機的 假需要는 거의 없어질 것으로 展望되고 이렇게 되면 住宅景氣의 下落, 賣買市場의 沈滯로 인해 住宅供給計劃에 蹉跌이 올 수도 있다. 이를 방지하기 위해서는 住宅購入이 가능한 所得階層에 적절한 金融支援이 이루어져 탄탄한 實需要基盤이 확충되어야 한다. 本 硏究에서는 이러한 관점에서 住宅購入이 가능한 所得階層, 즉 中產層 進入可能階層에 대한 앞서의 稅制面에서의 지원에 이어 金融支援을 살펴보겠다.

住宅金融의 중요성에 대해서는 이미 잘 알려져 있지만 최근에 발표된 Kim Kyung-hwan (1988)의 연구, Renaud(1988)의 연구들은 비합리적인 우리나라의 住宅金融制度의 非效率性 때문에 住宅에 대한 長期賃貸價格(long-run implicit rental price of housing services)이 지나치게 높게 형성되었고 따라서 住宅部門에 대한 投資가 均衡狀態보다 적게 이루어져 우리나라의 住宅問題가 더욱 심각해졌음을 피력하고 있다. 이처럼 住宅金融의 效率的 運營 및 擴大는 주택문제해결의 중요한 관건 중의 하나이므로 많은 전문가들이 이의 발전 및 개선방향에 대해 연구를 하여 왔다[8]. 따라서 本稿에서는 기존의 硏究에서 아직 깊이있게 다루어지지 않았으면서도 우리나라의 실정에 맞다고 생각되는 몇몇 새로운 住宅金融制度의 導入을 검토하고자 한다.

(1) 抵當債權會社(mortgage company)[9]

抵當債權會社란 기관투자가들을 대신하여 住宅資金貸出을 일으키고 이를 주택구입자에게 제공하는 것을 주업무로 하는 회사이다. 同 會社는 賣出 또는 營業實績에 비해 상당히 적은 資本金으로 운영되고 運營資金 또는 抵當債權保有 등을 위한 資金需要를 주로 一般商業銀行貸出로 충당한다. 同 會社가 보유하는 抵當債券은 극히 단기간에 국한되는데 주택자금의 대출후 抵當債券을 다시 金融機關등의 기관투자가들에게 넘기는 동안의 기간만을 보유하게 된다.

抵當債權會社는 단지 중개자의 역할만 하고

8) 金仲秀(1984), 姜文秀·金重雄(1987), 李揆邦(1987A), 辛鎬柱(1987), 朴春培(1988) 참조.

9) 「모게지」란 美國의 不動產擔保附貸出을 의미하나 우리나라에서는 이를 抵當債權이란 말로 해석하여 사용하고 있다.

投資者 혹은 借入者와의 계속적인 관계를 유지하지 않는 모게지 브로커와는 구분되며 住宅金融을 일으킬 때 借入者로부터 대출총액의 1~3%에 해당하는 貸出手數料(origination fee)를 받고 抵當債權投資家들에는 대출금리에서 0.5~1%의 프리미엄을 除하고 넘긴다. 일반적으로 抵當債權會社는 수입의 절반이상을 매달 分割償還되는 원금과 이자를 수납하고 이를 다시 投資者들에게 돌려주는 데에 따른 서비스手數料와 抵當債權滿期期間까지 투자자들, 즉 抵當債權保有者들을 대표하는 데에 따른 手數料에 의존한다. 住宅資金이 필요한 部門에서 住宅金融을 일으키고 이 抵當債權을 자금여유가 있는 투자자들에 販賣함으로써 抵當債權會社는 住宅金融의 發展에 유효한 수단이 된다. 美國의 경우 抵當債權會社의 住宅金融擴大에 대한 기여는 聯邦住宅公社(FHA) 또는 기타 金融機關 保證附 抵當債權의 普及擴大와 더불어 크게 높아졌다.

長期金融商品이 부족한 우리나라에서 이러한 抵當債權會社制度의 導入은 각종 投機性資金을 制度金融圈으로 모아 자금순환을 원활히 할 수 있고 실수요자를 위한 住宅金融供給을 擴大시킬 수 있다고 생각된다. 특히 현재의 住宅銀行이 통화당국의 각종 규제로 말미암아 제 구실을 다하지 못하는 상황에서 이러한 抵當債權會社制度의 도입은 抵當債權의 需給市場을 형성케 함으로써 2次抵當市場의 발판을 만들게 되어 住宅銀行의 營業伸張에도 도움을 주게 되며 현재 住宅金融을 취급하지 않고 있는 市中銀行들을 住宅金融市場에 끌어들여 住宅金融의 擴大에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 純價抵當債權(equity mortgage)

純價抵當債權이란 다른 말로 再評價配分抵當債權(shared appreciation mortgage)이라고도 불리는데 住宅金融借入者가 주택구입 후 발생하는 價格上昇分의 일부를 抵當債權保有者에게 양도해야 하는 제도이다. 우리나라의 住宅金融이 미약한 상태에 있는 것은 여러 원인이 있겠으나 그 중에서도 短期性預金에 의존하여 低金利로 長期固定貸出하는 데에 따르는 金融機關의 危險負擔에 대한 報償策이 제도적으로 마련되어 있지 않은 것이 큰 문제점이었다. 만약 이 제도를 도입하면 抵當債權에 대한 投資者들은 讓渡差益에 대한 一定持分을 소유하게 되어 長期固定貸出에 따른 危險負擔을 어느 정도 줄일 수 있고 또 借入者면에서는 讓渡差益의 일부를 포기하는 대신 좀더 낮은 金利로 좀더 많은 住宅金融을 借入할 수 있게 된다. 특히 住宅價格上昇率이 平均的으로 消費者物價上昇率을 상회하는 우리나라에서 同制度의 도입은 시중은행을 비롯하여 第2金融圈의 金融機關들도 住宅金融取扱機關으로 끌어들일 수 있으리라고 생각된다.

그러나 純價抵當債權의 導入에는 몇몇 기술적인 문제들이 있는데 특히 抵當物의 價値上昇分에 대한 공평하고도 상호 이익을 가져올 수 있는 配分方式의 考案이 가장 문제가 된다고 하겠다.

本稿에서는 다음 두가지 방식을 살펴보겠는데 첫번째는 저당물인 住宅의 最初購買價格과 販賣價格을 이용하는 방법이다. 이 경우 물론 住宅所有者(住宅金融借入者)가 주택구입 후 수리, 보수하여 발생한 價格上昇分에 대한 調整이 이루어져야 한다. 두번째 방법은 消費者物價指數 또는 GNP디플레이터 등의 일반적인

物價上昇率을 이용하는 것이다. 이러한 방법은 개별주택의 가격이 반드시 일반물가의 흐름과는 일치하지 않는 경우가 존재하므로 새로운 위험부담문제가 있으나 앞서의 방법보다는 좀더 객관적이므로 분쟁의 소지는 적다고 하겠다.

(3) 指數連動抵當債權(index linked mortgage)

指數連動抵當債權이란 貸出金에 부과되는 이자율은 實質利子率로 하고 대신 원금은 物價上昇을 감안하여 이와 보조를 맞추어 조정하는 抵當債權이다. 다시 말해서 住宅金融借入後 物價上昇이 지속되면 物價上昇率만큼 원금이 계속 늘어나게 되고 늘어난 원금에 대한 상환은 남은 貸出期間에 最初借入金과 더불어 매달 분할상환되고 이자는 實質利子率에 의한 이자만 지급된다. 借入者의 입장에서 보면 물가상승이 지속될 경우 원금이 늘어나 매달 불입하는 상환금이 늘어나지만 원금의 實質價値는 항상 일정하고 또한 이자는 實質利子率만 지급하므로 實質拂入金(real repayment)은 일정하게 유지된다. 住宅金融을 貸出해주는 기관의 입장에서 보면 最初貸出額의 實質價値(real value of initial loan amount)가 물가상승에 관계없이 일정하므로 물가상승에 의한 長期固定貸出의 위험부담이 줄게 된다. 借入者의 월부금이 명목상으로 늘어나게 되지만 이 또한 物價上昇과 더불어 그리고 해를 거듭할수록 借入者의 所得도 증가된다고 가정하면 상환능력은 무리없이 늘어난다고 할 수 있다.

(4) 延拂抵當債權(deferred payment mortgage)

延拂抵當債權은 借入者의 償還能力, 즉 所得이 점차로 증가한다는 가정하에 償還金을 초기에는 적게 하고 貸出滿期에 가까와질수록 늘리는 제도이다. 貸出初期에는 償還金이 이자도 부담하지 못해 원금이 늘어나는 경우도 있을 수 있으나 해를 거듭할수록 償還金이 늘어나 곧 원금상환도 가능하게끔 된다. 반면에 貸出을 해주는 金融機關은 이러한 借入者의 편리를 보아주는 대신에 좀더 높은 이자를 부과할 수 있게 되고 借入者는 所得의 증가가 예상되는 경우 전통적인 住宅賦金의 경우보다 더 많은 借入金을 얻을 수 있게 된다.

다. 앞으로의 住宅金融 發展方向

이상 本稿에서는 住宅金融의 원활한 供給을 위한 몇가지 새로운 代案을 제시하였다. 기본적으로 앞으로의 住宅金融의 發展方向은 住宅政策에 부응하고 金融環境變化와 金融自律化 추세에 맞추어 制度金融圈을 통한 住宅金融 규모의 확대와 資源配分의 效率化에 두어야 할 것이다.

이를 위하여는 本稿에서 提案하는 몇가지 方案들과 현재 많이 거론되고 있는 住宅金融抵當債券의 流動化 등 여러 代案들을 종합하여 住宅關聯 預金 및 貸出制度를 다양화시키고 金利를 自由化함으로써 住宅金融의 財源調達을 원활히 하고 住宅金融部門으로 資金이 많이 供給되도록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 하여 住宅銀行外에 많은 金融機關들로 하여금 住宅金融商品을 취급하게 하면 住宅金融의 量的擴大는 물론 경쟁을 통한 住宅金融의 效率性提高와 金融서비스의 向上에 기여하게 될 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜文秀・金重雄, 『住宅金融의 現況과 發展方向』, 韓國開發硏究院, 1987.

金仲秀, 『住宅普及現況과 當面課題』, 韓國開發硏究院, 1984.

朴春培, 「住宅金融의 現況과 發展方向」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1988년 8월호, pp. 41~56.

徐柄基, 『우리나라 住宅政策의 槪觀과 向後運用方向』, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1987년 10월호, pp. 56~68.

辛鎬柱, 「앞으로의 住宅金融政策方向」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1987년 12월호, pp. 1~4.

李揆邦, 「住宅稅制에 대한 考察」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1987년 10월호(B), pp. 1~15.

_____, 『住宅金融强化方案에 대한 硏究』, 國土開發硏究院, 1987(A).

최찬환, 「우리나라의 住宅問題와 政策方向」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1988년 8월호, pp. 18~29.

Boleat, Mark, "Innovations in Housing Finance Instruments and Institutions", *Tax Policies and Urban Housing Markets*, pp. 83~98, OECD Urban Affairs Programme, Paris, 1986.

Dasso, Jerome and Gerald Kuhn, *Real Estate Finance*, Englewood Cliffs, N. J., U. S. A. : Prentice-Hall Inc., 1983.

Dougall, Herbert E. and Jack E. Gaumnitz, *Capital Markets and Institutions*, 5th Edition, Englewood Cliffs, N. J., U. S. A. : Prentice-Hall Inc., 1986.

Kim, Kyung-hwan, "An Analysis of Inefficiency Due to Inadequate Mortgage Financing : The Case of Seoul, Korea", A paper presented at The 3rd International Convention of Korean Economists, Seoul, Korea, August 1988.

OECD Group on Urban Affairs, "Urban Housing Finance", OECD, Paris, 1987.

O'Sullivan, Anthony, "The Theory and Measurement of Tax Subsidies and Their Impact", *Tax Policies and Urban Housing Markets*, pp. 32~42, OECD Urban Affairs Programme, Paris, 1986.

Renaud, Bertrand, "Compounding Financial Repression with Rigid Urban Regulations : Lessons of the Korea Housing Market", A paper presented at The Review of Urban and Regional Development Studies, Tokyo, Japan, 1988.

『韓國石炭産業의 現況과 構造改善方案』: 論評

全 永 瑞

*

최근 『韓國開發硏究』에 게재된 金址鴻 박사의 論文인 「韓國石炭産業의 現況과 構造改善方案」은 石炭産業이 처한 經濟現況을 構造的으로 分析하였고, 經濟理論을 石炭産業에 적절히 活用하여 구체적인 石炭價格模型을 제시한 점과 이를 중심으로 石炭産業의 構造改善方案을 도출하여 石炭産業 合理化의 方法論을 제시한 점에서 그 寄與度가 크다고 평가된다[1]. 論文의 主要政策提言은, 첫째 石炭適正價格算定에 있어 國內炭鑛保護를 위해 石公의 平均原價를 기준으로 炭價를 결정하던 방식에서 앞으로는 輸入炭價를 기준으로 하는 決定方式으로 전환하자는 것이고, 둘째 國內炭 最高價格告示制度도 점차적으로 철폐하여 炭鑛企業이 자유롭게 販賣價格을 결정하자는 것이다 (金址鴻, 前揭論文, p. 110).

本 論評에서는 金址鴻 박사가 提言한 國內石炭價格의 輸入炭價에 대응한 連動化方案이 정부의 規制對象(control variable)을 石炭需要에서 石炭生産과 輸入炭量으로 轉換하였을 경우 그 政策方案이 달라질 수 있음을 보여주고자 하며[2], 이와 더불어 輸入炭價에 따른 連動制에 대하여 몇가지 문제점이 제기될 수 있을 것으로 보아 언급하고자 한다.

간단히 金박사 模型을 소개하면 金박사 模型은 Tolley-William(1977) 模型을 韓國實情에 맞도록 變形한 것으로서 먼저 두 나라 U와 V를 石炭의 貿易對象國으로 규정하고, 各國의 需要函數를 U'와 V'로, X와 Y를 各國의 可採石炭埋藏量으로 $X<Y$로 가정하였다. 時間 t에서 各國의 採炭量은 X'_t와 Y'_t이며, 可採石炭埋藏量과 採炭量과의 관계는

筆者: 에너지經濟硏究院 價格政策硏究室長(經濟學博士)

1) 金址鴻, 「韓國石炭産業의 現況과 構造改善方案」, 「韓國開發硏究」, 1988 여름, pp. 91~115.

2) 金址鴻박사와 本人의 意見差異를 명료하게 구분하여 준 Referee에게 감사하며, 本人의 意見은 開放經濟下의 規制産業에서 規制對象이 需要보다는 生産〔Crew & Kleindorfer(1986) 참조〕과 輸入量이 더욱 바람직하다는 견지에서 비롯된다.

$0 \leq X'_t \leq X$,

$0 \leq Y'_t \leq Y$,

$X_t - X'_t = X_{t+1}$,

$Y_t - Y'_t = Y_{t+1}$이 된다.

$f'(X'_t, X_t)$는 U國의 總生產費用으로 $f'_1 > 0$, $f''_2 < 0$로 규정하였다. 또한 두 나라 石炭貿易量은 $m(X'_t, Y'_t)$로 표시하며 U國의 國內石炭需要量은 $X'_t + m(X'_t, Y'_t)$로 표시하였다.

金박사의 石炭價格 政策決定模型에서는 Tolley-William과 같이 石油危機時 政府의 輸入抑制政策이 존재하였을 경우 社會的 効用을 다음과 같이 표현하였다.

$$\int_0^{Q^*-X_t-I} W'(q, Q^*)\,dq - rP_w(Q^* - X'_x - I) \quad \cdots\cdots (1)$$

여기서 W'는 에너지波動時 需要函數, r은 換率, P_w은 世界石炭價格, Q^*는 輸入抑制時 國內石炭需要, I는 安全的 石炭輸入量이다. 반면에 正常的인 狀況下에서의 社會的 効用은,

$$\int_0^{Q^*} U'(q)\,dq - \int_0^{X_t} f'\{q, X_t(X'_t)\}\,dq - [Q^* - X'_t]rP_w \quad \cdots\cdots (2)$$

式(2)의 첫項은 消費者便益, 둘째項은 總生產費用, 마지막으로 세번째項은 輸入費用이다.

式(1)과 式(2)를 합한 期待社會的 効用을 最大化하는 國內炭 生產量은 다음 式에서 유도하였다.

$$\underset{X'_t}{Max} \int_0^T \Big[\int_0^{Q^*} U'(q)\,dq - \int_0^{X_t} f'(q, X_t(X'_t))\,dq - (Q^* - X'_t)rP_w - \Pi\Big\{\int_0^{Q^*-X_t-I} W'(q)\,dq + (Q^* - X'_t - I)rP_w\Big\}\Big]dt \quad \cdots\cdots (3)$$

社會的 期待効用을 最大化하는 國內炭 生產量을 구하는 1次微分條件式(first order condition)은

$$f'(X'_t : X_t) = rP_w + \Pi(W' - rP_w) - \int_0^{X_t} \frac{df}{dX_t}\,dq \quad \cdots\cdots (4)$$

國內 適正石炭生產量을 구하는 最適條件式(4)를 해석해 보면

適正限界生產費用 = 輸入炭價 + 輸入依存度 增加에 따른 保險料 - 炭鑛深部化에 따르는 生產原價 增大에 대한 罰金 ···(5)

式(5)는 政府가 輸入抑制政策을 시행할 경우 石炭의 國內需要가 Q로부터 Q^*로 변하기 때문에 나타난 결과이다. 여기에서 만약 國內需要를 生產 및 輸入量으로 표시하기 위하여 첫째, 石炭產業에 政府의 輸入制限政策이 없을 경우 社會的 期待効用을 最大化하는 國內石炭生產量을 구하면

$$\underset{X'_t}{Max} \int_0^T \Big\{\Big[\int_0^{X_t+m(X_t, Y_t)} U'(q)\,dq - \int_0^{X_t} f'(q, X_t)\,dq - m(X'_t, Y'_t)rP_w\Big] - \Pi\Big[\int_0^{m(X_t, Y_t)-I} W'(q, Q)\,dq - (m(X'_t, Y'_t) - I)rP_w\Big]e^{-rt}\Big\}dt \quad \cdots\cdots (6)$$

式(4)와 式(6)의 차이점은 $Q = X'_t + m(X'_t, Y'_t)$라는 사실을 이용한 점이다.

正常的 條件下에서 社會的 期待効用을 最大化하는 國內石炭生產量을 구하는 最適條件式은

$$U'\Big(1 + \frac{dm}{dx'_t}\Big) - f' - rP_w\frac{dm}{dx'_t} - \int_0^{X_t} f_2\frac{dx_t}{dx'_t}\,dq = \Pi\Big(W' - rP_w\Big)\frac{dm}{dx'_t}$$

이를 정리하여 보면

$$U' - f' = -\Big[(U' - rP_w) - \Pi(W' - rP_w)\Big]\frac{dm}{dx'_t} + \int_0^{X_t} f_2\frac{dx_t}{dx'_t}\,dq \quad \cdots\cdots (7)$$

$\frac{dm}{dx'_t}$는 石炭輸入係數로 國內炭生産量 增加로 인한 輸入炭의 減少로 정의되며 $\frac{dm}{dx'_t}<0$이다.

式(7)을 설명하면 石炭價와 限界費用과의 差異(price-cost margin)는 (1)正常條件下에서 國內炭價와 輸入炭價의 差에, 비상시 國內炭價와 輸入炭價의 差에 輸入係數 $\frac{dm}{dx'_t}$를 합한 값, 즉 石炭産業의 輸入依存度 增加에 따른 國內炭의 輸入炭에 대한 期待價格差에, 炭鑛深部化에 따르는 生産費 上昇分의 合으로 표현된다.

式(7)을 다시 정리하여 보면

$$U'(1+\frac{dm}{dx'_t})=f'+\alpha \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (8)$$

여기에서

$$\alpha=\left[rP_w+\Pi(W'-rP_w)\right]\frac{dm}{dx'_t}+\int_0^{x_t} f_2\frac{dx_t}{dx'_t}dq \text{이다.}$$

式(8)을 해석해보면 國內炭價 U'은 限界費用 f', 輸入係數 $\frac{dm}{dx'_t}$과 제반요인 α에 의하여 결정됨을 볼 수 있다. 따라서 政府의 輸入規制가 없을 경우 國內炭價決定方式은 限界費用을 기준으로 하되 輸入炭과 深部化 費用條件 α를 고려하여 算定됨을 제시하고 있다.

金박사가 유도한 最適條件式(4)와 本人이 도출한 式(7)의 차이점은 政府의 規制對象이 需要 Q^*인가 혹은 $Q^*=X'_t+m(X'_t,\ Y'_t)$를 이용한 生産量과 輸入量인가의 접근방식에서 유래된다. 결과적으로 金박사의 경우는 限界費用이 輸入炭價에 連動되어 변하므로 國內炭價가 限界費用과 같다는 가정하에서 國內炭價가 輸入炭價에 連動化됨을 보여 國內炭價가 國際石炭市場의 需給狀態와 國內換率에 따라 변하는 것을 제시한 반면, 本人은 國內炭價를 國內炭鑛의 限界費用을 기준으로 하되 輸入炭依存度와 深部化를 고려하여 결정되어야 한다는 면에서 差異가 있겠다.

둘째로, 만약 金박사의 경우와 같이 政府가 石炭輸入規制를 강화하여 輸入割當制를 실시하였을 경우 國內石炭需要 Q^*는 $X'_t+\overline{m}$가 되며 $\overline{m}$는 輸入炭割當量이다. Q^* 대신 $X'_t+\overline{m}$를 대입한 輸入制約條件下에서의 社會的 期待効用을 最大化하는 國內石炭生産量은 다음 條件式에 의하여 결정된다.

$$U'-f'=\int_0^{x_t} f_2\frac{dx_t}{dx'_t}dq \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (9)$$

$\frac{d\overline{m}}{dx'_t}=0$이므로 式(7)의 오른편項 중에서 $-\left[(U'-rP_w)-\Pi(W'-rP_w)\right]\frac{d\overline{m}}{dx'_t}$이 零이 된다.

政府의 輸入割當制가 허용된 상황하에서의 炭價決定方式(9)는 金박사가 유도한 式(4)와 비교해 볼 때 輸入割當制가 없었을 경우와 같이 차이점을 나타내고 있다. 즉 式(9)는 政府가 石炭市場에 규제조치를 강화하였다 할지라도 國內炭價는 國內炭鑛의 限界費用에 기준하여 深部化 要因을 고려하여 결정되어야 하는 것으로 나타났다. 이같이 같은 模型과 같은 시나리오에서 상이한 결과, 즉 金박사의 경우 輸入炭價基準과 本人의 限界費用基準을 유도할 수 있었던 것은 政府規制對象이 石炭需要인가 生産量인가의 차이에서 기인됨을 보여주고 있다.

마지막으로 金박사가 提言한 石炭價格基準轉換, 즉 石公原價基準에서 輸入炭價格으로의 轉換에 따른 문제점들을 살펴보면 첫째, 國際石炭價格을 국내화폐로 평가하였을 경우 고려할 사항으로는 換率이다. 현재 원貨가 平價切上되면서 換率의 變動幅이 비교적 크므로 國內炭價를 輸入炭價에 連動化할 경우 石炭價格

의 換率變動에 따른 不安定 要素와 不確實性이 그대로 國內炭價에 반영된다는 점이다.

둘째, 輸入炭價가 國際石油價의 下落으로 인하여 계속적으로 하락하고 있는 現時點에서 石炭價의 輸入炭 連動制方案은 기존의 民營炭鑛의 經濟的 利益을 저하시켜, 민영탄광을 폐광시키는 상황으로 유도할 가능성이 짙으며, 원貨의 平價切上 速度를 동시에 감안할 경우, 國內炭鑛이 폐광하는 속도를 가일층 가속화시킬 것으로 사료된다.

세째, 輸入炭價格基準으로 變換될 경우, 값싼 輸入炭을 구입하는 消費者剩餘는 극대화되겠으나 상대적으로 生産者剩餘 감소로 인하여 國內賦存資源을 최대한 활용한다는 政府의 政策目標와 상충되는 것으로 사료된다.

끝으로, 에너지危機를 고려한 石炭價格政策이 國內石炭資源 活用을 지양하고 海外石炭資源에 의존하는 政策方案을 유도한 점에서 金박사가 유도한 輸入炭價 連動化方案은 再檢討되어야 할 것 같다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

金址鴻,「韓國石炭產業의 現況과 構造改善方案」, 『韓國開發硏究』, 1988 여름, pp. 91～115.

Crew, M. A. and P. R. Kleindorfer, *The Economics of Public Utility Regulation*, MIT Press, Cambridge, 1986.

「韓國石炭産業의 現況과 構造改善方案」: 應答

金 址 鴻

*

全永瑞박사의 論評은 크게 두가지 부분으로 요약될 수 있을 것 같다. 전반부에서는 海外不安要因(에너지波動)을 고려하여 國內 石炭需要를 政策變數로 할 경우와 石炭生産을 정책변수로 한다고 假定을 바꾸었을 경우를 비교하였고(式 4와 式 7의 비교), 후반부에서는 國內石炭産業에 海外로부터의 競爭을 도입시킴에 따라 발생할 수 있는 세가지 문제점을 제시하였다. 全박사의 두가지 부분에 대한 論評에 대하여 應答하려고 한다.

첫째 부문에서 全永瑞박사의 분석은 國內石炭消費抑制가 없으며 價格決定은 정부개입 없이 완전히 市場機能에 따라 결정되고 供給量(X'_t와 m)이 政策變數라는 Cournot-Nash 가정하에서, (1)石炭輸入을 완전 자유화할 경우와 (2)石炭輸入쿼타($\bar{m}$)가 있을 경우에 대해 모델을 전개하였다. 반면 本人의 목적은 開放經濟下에서 海外不安要因(예 : 에너지波動)을 고려할 때 國內石炭消費水準을 미리 Q^*수준으로 억제하였을 경우 最適 國內生産量(X'_t) 또는 國內炭鑛의 適正限界生産費用을 決定하는 기준을 제시하고자 하는 것이었다. 기술적으로 표현하면 全박사의 경우는 Q를 X'_t+m(輸入制限 없는 경우)와 $X'_t+\bar{m}$(輸入量 制限 경우)으로 置換하여 最適條件을 구한 것이고, 本人의 경우는 Q^*가 外生的(예를 들면 에너지 相對價格에 의해)으로 決定되고 거기에 대해 最適 X'_t와 m을 決定하는 모델인 것이다.

全박사와 本人은 서로 다른 假定을 기초로 하고 있으며, 全박사의 假定도 그 자체로서 有意性이 있는 분석이라고 할 수 있다. 그런데 政策硏究所 立場에서는 모델의 기준을 그 假定이 얼마큼 現實的이냐, 그리고 얼마큼 政策的 意味가 있느냐에 두어야 할 것이라고 생각된다. 韓國의 현실에서 煉炭과 무연탄을 포함한 대부분의 에너지價格을 政府가 오랜기간

筆者 : 本院 硏究委員

통제하고 있으며, 또한 무연탄 供給量에 대해서도 政府의 介入이 있는 것이 사실이다. 例를 들면 政府가 告示하는 煉炭, 石油, LPG價格을 포함한 에너지 相對價格에 의해 무연탄의 需要水準(Q^*)이 決定되게 된다. 全박사의 모델과 그에 따른 政策代案이 現實的인 意味가 있기 위해서는, 우선 國內 煉炭과 무연탄 價格이 政府介入 없이 市場機能에 따라 決定된다는 조건이 만족되어야 할 것이다.

만약 현실적으로 全박사의 提言에 따라 國內石炭의 限界費用(f')을 기준으로 국내무연탄 價格을 決定할 경우, 國內炭보다 原價가 저렴한 輸入炭은 더 많은 마진을 얻게 될 것이다. 더구나 炭度深部化와 賃金上昇 등에 의하여 限界費用(f')은 앞으로도 계속 올라갈 것으로 예측되므로, α요소가 일정하다고 할 경우, 全박사의 의견에 따르면 무연탄의 國內價格은 계속 올라 갈 수밖에 없다. 이럴 경우 무연탄 輸入業者는 더욱 많은 이익을 얻게 되며, 대부분 서민층인 무연탄 消費者는 점점 비싼 價格을 지불하게 되어, 社會的 公平性에 있어 문제점이 발생하며, 또한 國內에는 國際競爭力이 없는 탄광이 많이 생기게 되어 資源의 効率的 配分을 歪曲하게 될 우려가 있다.

둘째 부문에서 全박사는 (1)換率變動에 따른 不確實性 (2)民營炭鑛의 廢鑛 (3)國內賦存資源의 最大活用 不可能이라는 세가지 문제를 제기하고 있다.

(1)무연탄 國內輸入價格은 크게 보면 무연탄 國際價格과 換率에 의해 결정된다. 全박사는 換率의 不確實性에 대해 걱정하였으나 1980년대의 경험에 의하면 換率要素보다는 무연탄 國際價格이 더 不確實性이 크다(예 : 톤당 $66對 $42). 또한 全박사의 論理와는 반대로, 國內輸入價格으로 換算할 경우 換率이 무연탄 國際價格의 變動의 폭을 오히려 줄일 수도 있다. 실제로 1980년초에서 1985년까지 무연탄 國際價格은 하락하였으나 원貨의 平價切下에 의해 國內輸入價格의 변동폭이 줄어들었다. 不確實性 자체가 문제이기보다는 換率變動趨勢를 政府가 인위적으로 반영하지 않았을 경우 經濟歪曲現象이 더 큰 非効率性과 不公平性을 가져올 수 있을 것이다. 例를 들면 石油價格은 換率切上을 반영하여 國內石油價格을 낮추면서 石炭價格은 換率切上을 반영하지 않는다면, 本人의 論文에서 지적하였듯이 換率切上의 受惠者는 결국 중산층 이상에 집중되고, 煉炭을 주로 쓰는 서민층은 換率切上의 혜택을 받지 못하는 결과가 될 것이다.

(2)輸入炭이 도입될 경우 民營炭鑛의 廢鑛可能性이 높아지는 것은 사실이고 이에 따르는 政治的,社會的 問題가 수반되리라 예측된다. 本人의 모델의 목적이 開放經濟下에서의 石炭政策의 방향을 제시한 것이지 國內石炭産業을 완전히 포기하자는 것이 아니며, 調整過程에서 발생할 수 있는 政治的, 社會的 問題點에 대한 구체적인 代案에 대해서 本人의 論文의 여러 부문에서 說明하고 있다. 例를 들면 國內石炭價格의 급격한 變化에 따른 충격을 피하고 社會的 摩擦을 最少化하기 위해 國內價格을 수년에 걸쳐 조정하여 國際價格에 접근시키는 방안과 그 과정에서 炭鑛産業이 適應을 할 수 있도록 政府가 도움을 주는 방안을 제시하고 있다. 또한 全박사의 提言대로 限界生産費用을 기준으로 삼아 國內石炭價格을 계속하여 올린다면, 현재의 에너지 相對價格構造(예 : 動資部 자료에 의하면 1988년 11월

기준 연탄의 輕油對比 연탄사용 不便費用 考慮時 經濟性은 1 : 0.84)와 所得水準 上昇趨勢를 감안할 경우 石炭의 需要減退를 더욱 촉진하여, 오히려 國內炭鑛이 廢鑛하게 되는 것을 加速化할 가능성이 있다.

(3)全박사가 주장한 國內賦存資源(무연탄)의 最大限 活用이라는 政策目標가 70년대와 80년대초까지는 옳은 이야기일는지는 모르나, 100億달러 이상의 經常收支黑字로 흑자관리에 고민하는 현 시점에 와서도 政府의 중요한 政策目標인지는 의심이 간다. 만약 무연탄이 消耗性資源이 아니고, 아직 慢性的 外換不足狀態이고, 정책입안자의 考慮期間(time horizon)이 現世代까지만이라면 全박사의 주장이 옳을 수도 있다. 그러나 무연탄은 他製造業이나 農業과는 달리 消耗性資源이며 韓國에는 一定埋藏量만 있다. 本人의 論文에서도 지적한 바와 같이 現世代가 埋藏量을 모두 消費한다면 다음 世代는 제3의 에너지波動을 당할 경우 지금 世代에 비해 훨씬 불리한 위치에서 에너지 문제를 해결해야만 할 것이다. 現 經濟與件과 주어진 一定量의 資源의 世代間 適正消費를 생각할 때 消耗性 國內賦存資源의 最大限 活用이 중요한 政策目標라는 全박사의 주장은 國內外 經濟與件變化에 따라 재검토할 여지가 있다고 생각된다.

빈 면

韓國開發硏究院 硏究叢書 案內

1 韓國「인플레이션」의 原因과 그 影響
金光錫 著 18切判/ 122面 高級洋裝/3,000원

2 穀價政策의 計劃化~次善의 糧穀政策
文八龍 著 18切判/ 158面 高級洋裝/3,000원

3 韓國農業의 成長(1918~1971)
潘性紈 著 18切判/ 250面 高級洋裝/4,000원

4 韓國家計의 貯蓄行態
金光錫 著 18切判/ 146面 高級洋裝/3,000원

5 農產物價格分析論~理論과 政策
文八龍 柳炳瑞 共著 18切判/ 318面 高級洋裝/5,000원

6 *TRADE AND DEVELOPMENT IN KOREA*
洪元卓 A.O. Krueger 編 18切判/ 254面 高級洋裝/4,400원

7 *SOCIAL SECURITY IN KOREA*
朴宗淇 著 18切判/ 198面 高級洋裝/4,000원

8 *PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KOREAN CASE*
L.P. Jones 著 18切判/ 294面 高級洋裝/4,400원

9 韓國의 外換·貿易政策
金光錫 L.E. Westphal 共著 18切判/ 336面 高級洋裝/5,000원

10 *FACTOR SUPPLY AND FACTOR INTENSITY OF TRADE IN KOREA*
洪元卓 著 18切判/ 236面 高級洋裝/4,000원

11 勞動供給과 失業構造
金秀坤 著 18切判/ 202面 高級洋裝/4,000원

12 韓國의 鐵鋼需要分析
宋熙秊 著 18切判/ 250面 高級洋裝/3,500원

13 韓國鐵鋼工業의 成長
金胤亨 著 18切判/ 508面 高級洋裝/6,800원

14 *PLANNING MODEL AND MACROECONOMIC POLICY ISSUES*
金迪敎 編 18切判/ 492面 高級洋裝/6,400원

15 *INDUSTRIAL AND SOCIAL DEVELOPMENT ISSUES*
金迪敎 編 18切判/ 342面 高級洋裝/5,000원

16 韓國의 人口問題와 對策
金善雄 編 18切判/ 532面 高級洋裝/6,800원

17 韓國電力需要 및 價格의 分析
張榮植 著 18切判/ 252面 高級洋裝/4,400원

18 市場構造와 獨寡占規制
李奎億 著 18切判/ 370面 高級洋裝/5,600원

19 賃金과 勞使關係
金秀坤 著 18切判/ 244面 高級洋裝/4,000원

20 韓國의 人口와 人口政策
洪思媛 著 18切判/ 214面 高級洋裝/4,000원

21 *TRADE, DISTORTIONS AND EMPLOYMENT GROWTH IN KOREA*
洪元卓 著 18切判/ 410面 高級洋裝/6,000원

22 成長과 構造轉換
金光錫 M. Roemer 共著 18切判/ 194面 高級洋裝/5,000원

23 韓國의 綜合輸送體系
林浩奎 著 18 切 判/ 306面 高級洋裝/5,000원

24 韓國企業의 財務行態
南相祐 著 18 切 判/ 204面 高級洋裝/3,500원

25 韓國經濟의 高度成長要因
金光錫 朴埈卿 共著 18 切 判/ 166面 高級洋裝/3,500원

26 *COMMUNITY DEVELOPMENT AND HUMAN REPRODUCTIVE BEHAVIOR*
洪思媛 著 18 切 判/ 198面 高級洋裝/4,000원

27 農業投資分析論
文八龍 林栽煥 共著 18 切 判/ 250面 高級洋裝/4,000원

28 纖維・電子工業의 特性과 需給構造
金榮奉 著 18 切 判/ 180面 高級洋裝/3,500원

29 鐵鋼工業의 特性과 需給構造
南宗鉉 著 18 切 判/ 192面 高級洋裝/4,000원

30 韓國의 所得分配와 決定要因(上)
朱鶴中 編 18 切 判/ 470面 高級洋裝/6,400원

31 韓國의 國土・都市・環境
宋丙洛 編 18 切 判/ 410面 高級洋裝/6,000원

32 韓國의 保健財政과 醫療保險
朴宗淇 著 18 切 判/ 272面 高級洋裝/4,500원

33 石油化學工業의 現況과 展望
具本英 著 18 切 判/ 236面 高級洋裝/4,000원

34 成長과 都市化問題
宋丙洛 E.S. Mills 共著 18 切 判/ 270面 高級洋裝/4,500원

35 韓國의 流通經濟構造
林浩奎 著 18 切 判/ 306面 高級洋裝/5,000원

36 韓國工業化패턴과 그 要因
金光錫 著 18 切 判/ 272面 高級洋裝/4,000원

37 保健醫療資源과 診療生活圈
延河淸 金學泳 共著 18 切 判/ 336面 高級洋裝/5,500원

38 韓國의 敎育과 經濟發展
金榮奉 N.F. McGinn 外 18 切 判/ 272面 高級洋裝/4,500원

39 貿易・外援과 經濟開發
A.O. Krueger 著 田英鶴 譯 18 切 判/ 256面 高級洋裝/4,000원

40 *MACROECONOMIC AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT IN KOREA*
朴宗淇 編 18 切 判/ 414面 高級洋裝/6,000원

41 *HUMAN RESOURCES AND SOCIAL DEVELOPMENT IN KOREA*
朴宗淇 編 18 切 判/ 384面 高級洋裝/5,000원

42 *KOREAN REGIONAL FARM PRODUCT AND INCOME: 1910～75*
A. Keidel 著 18 切 判/ 268面 高級洋裝/4,500원

43 韓國의 農村開發
文八龍 潘性紈 D.H. Perkins 共著 18 切 判/ 396面 高級洋裝/6,000원

44 需給構造와 物價政策
李 烧 著 18 切 判/ 288面 高級洋裝/5,000원

45 經濟開發과 政府 및 企業家의 役割
司空 壹 L.P. Jones 共著 18 切 判/ 410面 高級洋裝/6,000원

46 *PRIMARY HEALTH CARE IN KOREA*
延河淸 著 18 切 判/ 214面 高級洋裝/4,000원

47 韓國 經濟·社會의 近代化
金滿堤 E.S. 메이슨 外 18 切 判/ 530面 高級洋裝/6,800원

48 輸出主導型 成長經濟의 外換政策
李天杓 著 18 切 判/ 228面 高級洋裝/4,000원

49 韓國의 所得分配와 決定要因(下)
朱鶴中 著 18 切 判/ 432面 高級洋裝/7,000원

50 國民經濟와 福祉年金制度
延河淸 閔載成 共著 18 切 判/ 428面 高級洋裝/7,000원

51 技術革新의 過程과 政策
金仁秀 李軫周 共著 18 切 判/ 402面 高級洋裝/7,000원

52 韓國의 經濟開發과 人口政策
R. 레페토 金善雄 外 18 切 判/ 328面 高級洋裝/5,000원

53 韓國의 金融發展 : 1945~80
D.C.콜 朴英哲 共著 18 切 判/ 334面 高級洋裝/5,600원

54 韓國의 賃金構造
朴烜求 朴世逸 共著 18 切 判/ 440面 高級洋裝/5,200원

55 *SOURCES OF ECONOMIC GROWTH IN KOREA*
金光錫 朴埈卿 共著 18 切 判/ 238面 高級洋裝/5,400원

56 轉換期의 韓國經濟와 金融政策
金重雄 南相祐 共著 18 切 判/ 354面 高級洋裝/5,600원

57 北韓의 經濟政策과 運用
延河淸 著 18 切 判/ 348面 高級洋裝/4,200원

58 地方財政調整制度와 財源配分
李啓植 著 18 切 判/ 280面 高級洋裝/5,200원

59 벤처캐피탈의 役割과 課題
姜文秀 著 18 切 判/ 236面 高級洋裝/4,400원