季刊 1979年 3月 13日 登錄
登錄番號 바－565

제12권 제3호 1990 가을

韓國開發研究

米穀市場構造變化와 價格支持政策 金 址 鴻

韓國의 急激한 離村向都型 人口移動과 農村經濟 李 繁 松

韓國醫療保險制度의 改革必要性과 네덜란드의 經驗이 주는 敎訓 權 純 源 鮮于 悳

貨幣·金融介入의 理論的 根據에 대한 考察：中央銀行의 存立根據에 대한 槪觀 左 承 喜

廣告의 厚生效果：廣告規制의 經濟的 論據 李 奎 億

南美의 經濟自由化：經驗과 敎訓 朴 元 巖

企業結合規制와 國際競爭力 成 素 美

ENGLISH SUMMARY(英文要約)

KDI 韓國開發研究院

季刊 韓國開發研究

제 12 권 제 3 호 1990 가을

米穀市場構造變化와 價格支持政策 ……金 址 鴻… 3

韓國의 急激한 離村向都型 人口移動과
農村經濟 ……李 繁 松… 27

韓國醫療保險制度의 改革必要性과
네덜란드의 經驗이 주는 教訓 ……權 純 源 鮮 于 悳 … 47

貨幣・金融介入의 理論的 根據에 대한 考察：
中央銀行의 存立根據에 대한 概觀 ……左 承 喜… 71

廣告의 厚生效果：廣告規制의
經濟的 論據……李 奎 億… 95

南美의 經濟自由化：經驗과 教訓 ……朴 元 巖…125

企業結合規制와 國際競爭力 ……成 素 美…153

ENGLISH SUMMARY(英文要約)……177

編 輯 陣

委員長 兪 正 鎬
幹 事 左 承 喜
委 員 權 純 源 朴 埈 卿
宋 大 熙 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.

米穀市場 構造變化와 價格支持政策

金 址 鴻

1990년대에 들어 韓國의 米穀市場은 對內外的으로 새로운 변화를 겪고 있다. 對外的으로는 「우루과이라운드」 및 쌍무협정을 통해 對外開放과 生産補助金의 감축에 대한 압력에 직면해 있고, 對內的으로도 쌀소비의 減少로 1989년부터는 政府收買價格이 都賣價格을 상회하는 構造的인 문제가 나타났다. 이러한 價格逆轉現象은 民間商人의 在庫機能, 季節的 價格安定機能, 流通機能을 위축시키며, 政府財政에 주는 부담을 기하급수적으로 증가시킬 뿐만 아니라 米穀市場의 價格構造 및 流通過程을 왜곡시키고 있다. 따라서 米價支持政策을 통한 增産보다는 農村生活基盤造成 및 農業構造調整으로의 轉換이 필요하다.

그러나 농민들의 農業政策에 대한 불신, 農業基盤의 취약성, 그리고 정치적인 역학관계를 고려할 때 政府의 일방적인 지시보다는 농민이 선택할 수 있는 代案을 제시함이 바람직하며, 점진적인 構造改善이 필요하다고 생각된다. 이 논문에서는 전환기에 처한 韓國 米穀市場 現況에 대한 經濟的 分析과 社會的 費用 및 摩擦을 最小化하며 對內外 환경변화에 적응할 수 있는 政策代案을 제시하고자 한다.

I. 序

매년 10월경이면 政府, 國會와 여러 농민관련단체들은 秋穀收買價格決定을 위해 격렬한 토의를 하여 왔다. 특히 1989년에는 쌀 需給狀況의 변화와 함께 政府收買價格決定이 정치문제화하였으며, 1990년에도 예외는 아닐 것으로 예상된다. 대내외적인 전환기에 처한 1990년 쌀시장의 여건변화에 부응하는 새로운 米穀價格支持(二重價格)政策에 대해 논의하고자 한다.

對外的으로는 「우루과이라운드」협정이 1990년 말로 완료되어 對外開放化뿐만 아니라 정

筆者 : 本院 硏究委員

부의 여러 農業補助金 政策(秋穀收買 二重價格制度 포함)의 점진적 변화가 불가피할 것으로 전망되고 있다.

對內的으로는 지난 30년간에 걸친 꾸준한 농업용수개발과 경지정리 등 生産基盤投資로 농업재해도 어느 정도 극복되었고 政府의 秋穀價格支持 品種改良 등 增産政策의 성공으로 1989년에는 생산량이 4千萬석을 상회한 반면, 消費는 소득증가에 따른 식품소비의 고급화와 다양화에 따라 1인당 쌀 消費는 1980~90년 기간중 10%정도(132kg에서 120kg으로) 감소하고 있다.

이러한 변화는 二重穀價政策의 재검토를 요구하고 있다. 그러나 한국은 지난 1970년 이후 20여년 동안 二重價格制度를 실시하여 왔으며, 二重價格制度의 변화에 대한 이익집단의 큰 반발이 예상된다. 이 논문에서는 전환기에 처한 韓國 米穀市場 現況에 대한 經濟的 分析과 社會的 費用 및 摩擦을 最小化하며 對內外 환경에 적응할 수 있는 政策代案을 제시하고자 한다.

II. 米穀市場의 現況과 展望

우선 農業 및 쌀시장의 現況과 展望에 대해 살펴보기로 한다.

1. 農業人口構造의 變化

農業就業人口는 1976년을 전환점으로 감소하여 왔으며 1970년대 중반 이후 農業部門에서 노동력 부족현상이 나타나게 되었다. 이에 대처하기 위해 農業機械化 등을 통한 生産性 向上을 추구하여 왔다. 그러나 1980년대 중반

〈表 1〉 쌀需給狀況

(千석, 精穀)

	1983	1984	1985	1987	1988	1989	1990展望
· 生 産	35,938	37,529	39,457	38,936	38,145	42,038	40,958
(통 일 계)	(14,049)	(12,794)	(12,007)	(7,830)	(8,370)	(5,781)	
· 栽培面積(千ha)	1,228	1,231	1,237	1,262	1,260	1,257	
(통 일 계)	(419)	(367)	(343)	(247)	(225)	(182)	
· 導 入	1,502	15,592	-	-	-	-	-
計	47,322	47,649	48,114	47,611	46,749	49,821	51,873
· 消 費	36,829	38,476	38,199	39,007	38,966	38,906	38,743
(식 량 용)	(35,918)	(36,661)	(36,523)	(36,438)	(35,617)	(35,729)	(35,512)
· 次 年 移 越 (전년이월포함)	10,493	8,657	9,915	8,604	7,783	10,915	12,215
· 自 給 度(%)[1]	97.6	97.5	103.3	99.8	97.9	108.1	103.3
(식 량 용, %)	(100.1)	(102.4)	(108.0)	(106.9)	(107.1)	(118.0)	(111.0)
· 1 人 當 年 間 消 費 量(kg)	129.5	130.1	128.1	126.2	122.2	121.0	119.8

註 : 1) 米穀年度期分 當年消費量에 대한 生産量 比率.
資料 : 經濟企劃院, 農林水産部 統計局.

에 들어서는 農業收益性의 감소와 製造業의 호황에 따라 農村人口의 都市移動이 계속되어 農業人口는 1989년말 기준 679萬명, 호구수는 182萬호로서, 전체인구의 16%(1980년 28.4%, 1985년 20.9%)가 농업인구로 분류되며, 農業就業人口는 342萬명으로 전체취업자수의 19%에 해당된다.

또한 農業人口의 노령화에 따라 60세이상의 비중이 17%, 50세이상이 45% 이상이 되고 있으며, 여성비율이 1983년에는 50%에서 1988년에는 52%로 증가되었다. 특히 20세미만에서는 男性의 比率이 높은 반면, 50세 이후에서는 女性의 比率이 급격히 높아지고 있다.

2. 需要의 變化

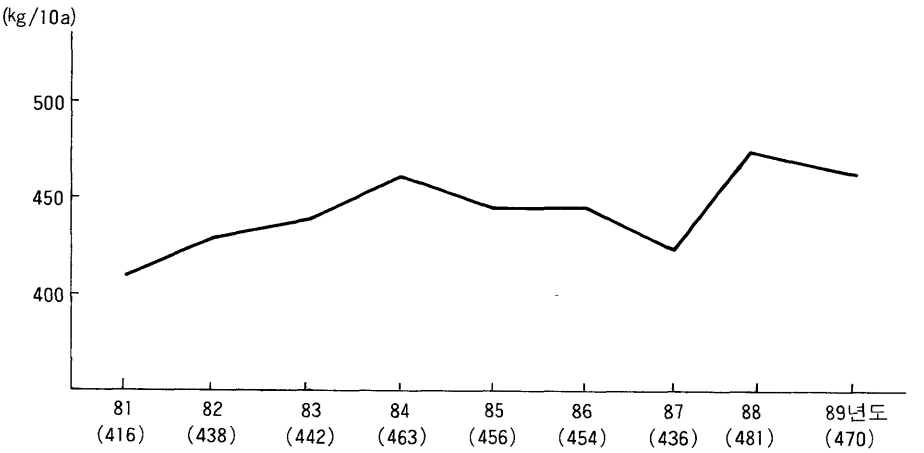
품종개량 및 10년간 연속풍작에 의해 生產量이 늘어난 반면, 消費需要는 매년 감소함으로써 쌀의 超過供給 문제가 본격적으로 제기되었다. 특히 1985년과 1989년에 당해연도 生產量이 消費量을 3% 및 8%씩 상회하였으며 1990년에는 3~5% 정도 超過生產이 나타날 것으로 예측된다(表 1 참조).

반면 쌀消費는 매년 감소하여 1인당 소비가 1983년 130kg에서 1990년 120kg(대만 77kg, 일본 71kg)으로 감소하였으며, 韓國農村經濟硏究院에서는 1인당 쌀소비가 계속 감소하여 2001년에는 97kg이 될 것으로 전망하고 있다. 이러한 추세는 현재 在庫 등을 감안할 때 超過供給問題는 향후 더욱 심화될 가능성이 높다.

3. 生產 및 耕作面積

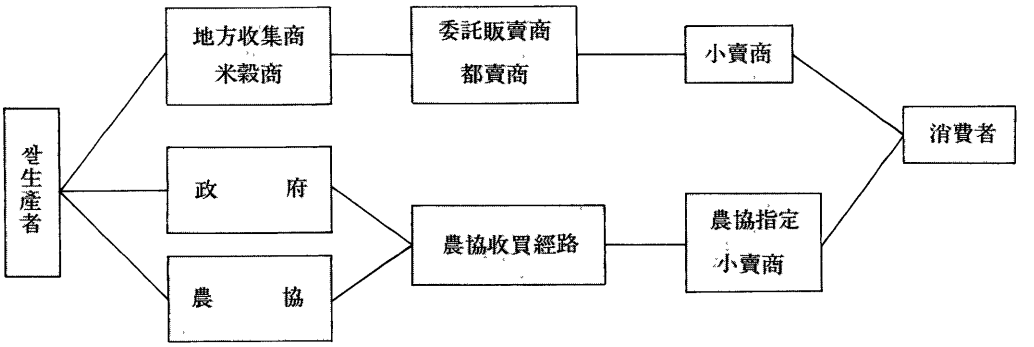
총농경지는 약 214萬ha로서 이 중 135萬ha가 논이고 79萬ha가 밭으로 이용되고 있다. 이는 農家 182萬戶로 나누어 볼 때 농가호당 평균 농경지규모는 117a이다. 1989년 현재 전체농지 212萬7千ha 중 절대농지는 63.6%인 135萬3千ha이며 상대농지는 36.4%인 77萬4千ha이다.

〔圖 1〕 10a당 쌀生產量 推移



資料 : 農水產部, 「糧政資料」, 1990. 5.

〔圖 2〕 쌀의 流通



資料 : Asian Development Bank, "Evaluating Rice Market Intervention Policies", 1988.

糧穀自給을 위한 食糧增産政策의 일환으로 농지의 타목적전용을 최대한 억제하고 농지의 유휴화를 방지하기 위해 1972년 이후 農地保全法을 시행하여 왔다. 그 결과 農地에 대한 농업목적 이외의 수요, 즉 대지·공장용지·도로 등 공공시설에 대한 수요가 많았음에도 불구하고 1980년 이래 年 8千ha 정도의 감소(1985년 214萬ha, 1989년 212萬ha)에 그쳤다. 1985~89년 기간중 農地面積의 감소에도 불구하고 답면적은 1989년을 제외하고는 증가(1985년 132萬ha, 1988년 136萬ha)하였다. 또한 1978년 이후 소비자의 一般米 선호경향 등으로 統一系벼의 식부면적이 감소됨에도 불구하고 경작기술의 발달로 10a당 수량이 1982년 438kg(정곡기준)에서 1988년 481kg, 1989년 470kg 수준에 도달하고 있다(圖 1 참조).

4. 쌀의 流通

논의 偏在로 인하여 쌀은 서남부지방에서 주로 生産이 되고, 農家自體消費를 제외한 대규모 需要는 주로 서울 등 大都市에 집중되어 있다. 生産과 消費를 연결하는 쌀流通은 주로

〈表 2〉 쌀 流通經路別 推移

(단위 : 千석)

	生産 (A)	農家自體消費 (B)	市場供給 C(A-B)	政府收買 D(D/A)	農協收買 E(E/A)	商人收買 F(F/A)
1985	39,071	10,037(25.7)	29,034	7,567(19.4)	440(1.1)	21,027(53.8)
1986	38,936	9,694(24.9)	29,242	6,186(15.9)	614(1.6)	22,442(57.6)
1987	38,145	9,219(24.2)	28,926	5,473(14.3)	373(1.0)	23,080(60.5)
1988	42,038	8,541(20.3)	33,497	6,718(16.0)	576(1.4)	26,203(62.3)
1989	40,958	7,973(19.5)	32,985	11,748(28.7)	-(0)	21,237(51.8)

註 : 1) ( )안은 A를 100%로 했을 때의 비중임.
2) B : 농가, 비농가별 1인당 연간소비량을 근거로 추정한 수치임. 種子用은 315千석/年으로 가정.
3) F=C-D-E로 추정한 수치임.
4) 1989년 정부수매 중 5,957千석이 일반계, 5,791千석이 통일계임.

세가지 경로를 통하여 이루어지고 있다. 첫째, 民間自由市場은 地方中小 收集商→都賣人→小賣人→消費者를 통해 유통되고 둘째, 政府收買는 생산자로부터 農協이 대리구매하고 정부지정소매상 등을 통해 소비자에게 유통된다. 셋째, 農協購買는 둘째방법과 같으나 農協自體 資金으로 구매하는 점이 다르다.

최근 수년간 미곡의 유통경로별 추이를 보면 商人經路의 比重이 1973~74년만 해도 70% 수준을 차지하던 것이 1985년에는 53.8%로 감소되었다가 다시 점차 증대되어 1988년에는 62.3%로 증대되었다(政府收買比重이 1985년 19.4%에서 1988년 16%로 감소). 그러나 1989년에는 政府收買量의 증대와 收買價格의 왜곡으로 상인수매가 급격히 감소하여 政府收買比重이 29%로 급증하여 민간시장의 자율기능확대에 역행하고 있다.

5. 對外開放의 加速化

工業과는 달리 農業은 그동안 GATT規定에서도 상당한 정도의 예외취급을 받아왔으나 금번의 「우루과이라운드」협상에서는 國內補助金의 減縮과 非關稅障壁의 완전철폐까지 논의되고 있다. 「우루과이라운드」협상의 기본방향은 첫째, 각국의 모든 農業補助金을 일정기간(10년) 내에 일정률을 축소하고, 둘째 關稅를 제외한 農產物 輸入規制를 철폐하며, 셋째 각종 輸出補助金을 철폐하라는 것이다. 이에 대해 EC 및 韓國 등 수입국은 강력히 반대하고 있으나, 年內 또는 91년까지는 EC의 제안이 일부 절충된 수준에서 타결이 이루어질 것으로 예측되고 있다.

「우루과이라운드」 주요협상내용은 國內補助, 國境保護, 輸出競爭 및 動植物 檢疫規制에 집중되어 있는데 주요국의 3대협상내용에 대한 입장은 〈表 3〉에 요약되어 있다. 그 내용은 네가지 주요협상내용을 모두 포함하나, 本稿와 관련이 깊은 國內補助(internal support)의 주요내용은 다음과 같다.

우선 허용되는 國內補助金의 한계를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 재원이 消費者로부터의 이전이 아닌 納稅者로부터의 조달일 것, 둘째 生產要素 또는 生產水準과 연계되지 않을 것. 단, 생산요소의 생산으로부터의 이탈은 인정, 셋째 特定品目 또는 품목군과 연계되지 않을 것. 단, 일반서비스는 인정, 넷째 價格支持政策은 不可함, 다섯째 소득안전장치의 경우 최근 3년간의 평균소득의 (x)% 이상 유지 불가.

즉 國內補助金에 관해서는 특정품목의 생산과 직접적으로 연계되지 않는 일반서비스·환경보존·재해보상·지역개발 등에 대한 보조금의 지급은 허용하되 쌀·보리 등의 政府收買와 같은 國內價格支持나 價格安定帶制度實施, 차액보상제도 등 生產을 유발시키는 國內補助는 점진적으로 합의기간내에 철폐해 나가야 한다는 것이다.

이런 원칙에 따른 허용보조금 예시로서 ① 公共性格의 一般서비스(general service of a generally beneficial public nature), ② 地域環境 保全(rural community environmental and conservation programmes), 硏究, 技術訓練, 病蟲害 防止, ③ 作目轉換 및 休耕(resource diversion and retirement programmes)補助, ④ 災害救助, 國內食糧 支援, ⑤ 食糧安保用 公共備蓄, ⑥ 地域開發 및 所得安定裝置(income safety-net program-

〈表 3〉 우루과이라운드/農產物協商에 있어 主要國의 立場

	美國 및 케언즈 그룹	EC	日本, 北歐 등 輸入國
國內補助 (Internal Support)	-국내보조 중 일부 허용되는 보조금을 제외한 국내보조의 철폐(가격지지, 생산과 연결된 소득지지 등) 및 상당 수준 감축(여타 보조금) 필요 -그러나 최근에는 국내보조금철폐 주장자제 및 의장합의문(안)에 부분적 불만 있으나 수락의사 표명	-품목별 보조수준의 rebalancing을 전제로 철폐는 반대하나 농산물 교역에 영향을 미치는 주요품목별 감축에는 찬성 -의장합의문(안)중 AMS를 사용한 감축방법에는 긍정적 평가이나, 일부 내용에 대해 불만 표시	-식량안보 등 비교역적 관심(non-trade concerns)품목의 국내보조조치에 대한 예외인정 필요 -일본 및 스위스의 경우 의장합의문(안)에 대해 강한 불만 표명한 데 반해, 북구의 경우 부분적 수용의사 표명
國境保護 (Border Protection)	-모든 비관세의 관세화 필요 ・과도기간중 국내・외 가격차를 반영한 관세상당액(tariff equivalent)과 관세할당(tariff quota) 및 특별「세이프가드」제도 유지 ・10년내 모든 관세를 무세 또는 저관세화 -의장합의문(안) 수락의사 표명	-품목간 보호수준의 rebalancing 및 환율, 인플레 등의 변동을 관세상당액 산출시 반영할 수 있는 보정인자(corrective factor) 등 인정시 부분수용 가능 -의장합의문(안) 중 Deficiency Payment(미국이 주로 운영)를 관세화 분야에서 취급하지 않고 국내보조 분야에서 취급한 데 대해 강한 불만 표시	-식량안보 등 비교역적 관심품목 및 가트 11조2항(C) 해당품목 예외 인정 필요 ※가트11조2항(C) : 생산과잉시 정부의 생산통제품목에 대한 수입제한 가능 -일본, 스위스의 경우 의장합의문(안)에 대한 강한 불만 표명한 데 반해, 북구의 경우 부분적 수용의사 표명
輸出競爭 (Export Competition)	-모든 수출보조금의 5년내 철폐 -그러나, 최근 철폐주장자제 및 의장합의문(안)에 대한 부분적 불만 있으나 수락의사 표명	-철폐는 반대하고 감축은 찬성하나 국내보조, 국경보호와의 연결, rebalancing 필요 -의장합의문(안)이 수출보조금을 국내보조 및 국경보호보다 더 감축하도록 되어 있는 데 강한 불만 표명	-현 세계 농산물교역의 근원적 문제가 수출보조금에 있으므로 단계적 철폐 필요 -의장합의문(안)이 수출보조금 철폐를 명시하지 않고(일본) 감축수단에 있어서 국내보조보다 융통성을 준 데(스위스) 대해 실망 표명

註 : 케언즈 그룹 ; 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 아르헨티나, 콜롬비아, 브라질, 우루과이, 헝가리, 칠레.
資料 : 經濟企劃院 對外調整室.

mes)를 들고 있다. 상기 許容補助金을 제외한 모든 보조금 및 가격지지, 직접지불, 생산요소가격 및 유통보조금 등은 감축대상에 포함된다.

만약 의장초안을 기초로 한 농산물협상안이 채택된다고 假定하는 경우, 韓國의 입장에서는 쌀 收買備蓄 및 二重穀價制實施와 장단기 저리의 영농자금지원, 농기계 가격보조 등이 일단 문제가 될 것으로 예측된다. 한편 農業의 非交易的 機能(non-trade concern : 예컨대 國家安保)이 고려된다고 하더라도 기존 國內補助金政策의 강화는 어려운 실정이며 國內補助政策이 철폐되었을 경우 규모의 零細性과 낮은 競爭力에도 불구하고 국내농업을 보호하기 위한 정책선택의 폭이 매우 제한적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 쌀의 民間流通機能을 活性化시켜 정부의 직접관여를 줄이고 무역분쟁을 최소화하기 위해서는 國際交易規範을 고려한 새로운 제도개선방안을 中·長期的 관점에서 검토할 필요가 있다.

III. 現行 米穀價格政策 : 二重價格制度

1. 二重價格制度 現況

政府는 1969년 이후 약 20년동안 秋穀政府收買價格과 收買量을 조정하여 쌀가격을 높게 지지하여 增產을 자극하고 농가소득향상을 도모하였으며, 반면에 物價安定과 저소득층 生活保護를 위해 원가보다 낮은 가격으로 政府米를 판매하여 오고 있다(二重價格制度).

가. 收買價格

오랜 동안 統一米爲主의 政府收買價格이 市場價格의 基準(floor price)이 되고, 이에 따라 一般米 가격이 결정되는 등 市場先導價格(price leader) 기능을 발휘하였다. 韓國에 있어서 주요양곡의 收買價水準과 수확기 收買量을 결정하는 문제는 농가소득은 물론 일반물가수준, 통화량, 消費者家計, 국제수지 등 전체 국민경제의 주요한 다른 변수들과 밀접하게 얽혀 있다. 따라서 매년도 政府管理糧穀需給計劃과 收買價格 및 放出價格은 경제장관회의의 협의를 거쳐 국무회의의 심의를 거친 다음 大統領의 承認을 얻어 결정하도록 하였다. 1988년 7월 이후 糧穀管理法이 다시 개정되면서 1988年產 秋穀收買부터는 國會의 동의를 얻지 않으면 안되게 되어 정치적 영향력이 더욱 확대되게 되었다.

政府糧穀收買價格의 산정에는 生產費補償方式, 價格패리티方式, 限界生產費方式, 所得패리티方式, 國際價格基準 등 여러가지 방법이 고안되고 있는데 1989년도 경우 10a평균생산비(58,460원/가마)와 90% 限界生產費(89,121원/가마) 개념을 기준으로 하여 精穀 2등품기준 통일계는 95,020원/가마, 일반계는 96,720원/가마로, 精穀 1등품기준 통일계는 99,500원/가마, 일반계는 101,280원/가마로 政府收買價格을 결정하였다. 그러나 1989년 政府收買量 1,174萬 8千석 중 1등품이 972萬석으로 83%를 차지하고 있어 政府의 平均收買價格은 가마당 10萬원을 넘고 있다(表 4 참조).

〈表 4〉 1989년 쌀 90% 限界畓 評價生産費

			1988 推定		1989 推定		
			平均生産費 推定	限界生産費	平均生産費	限界生産費	
10 a 當 生産費	直接生産費		원		원		
		勞力費	71,461	106,771	75,958	114,352	
		(자가노력)	(53,903)	(89,213)	(59,032)	(84,384)	
		(기획관리 노력)	(-)	(-)	(-)	(7,219)	
		(고용노력)	(17,558)	(17,558)	(16,926)	(22,749)	
		其他經費	67,159	67,159	69,491	69,491	
		租稅公課金등	-	2,904	-	2,707	
		小計	138,620	176,834	145,449	186,550	
	間接生産費	土地用役費	147,953	153,723	179,822	177,906	
		資本用役費	12,320	12,320	15,535	17,425	
		小計	160,273	166,043	195,357	195,331	
	生産費合計		298,893	342,877	340,806	381,881	
	副産物生産費(△)		13,493	7,886	11,235	5,618	
	副産物控除生産費		285,400	334,991	329,571	376,263	
80 kg 가마당	段數(kg)		445[1]	344	451[1]	360	366
	가마當生産費		51,308	77,905	58,460	83,614	82,243
	收買經費			4,744		5,507	5,507
	가마當原價生産費			82,649		89,121	87,750
結果	政府收買價格	2등급	통일계 84,840		통일계95,020 일반계 96,720		
		1등급	통일계		통일계99,500 일반계101,280		

註 : 1) 이 表의 단수는 9월 15일기준 추정치이므로 〔圖 1〕의 단수와는 차이가 있음.
資料 : 糧穀流通委員會, 「1989年産 秋穀收買資料」.

나. 放出價格

政府放出價格은 서민생활안정을 목표로 하여 1980년초 이후 거의 인상을 하지 않았으므로(圖3 참조) 政府糧穀販賣原價와 放出價格의 차이는 〈表 5〉에서 보듯이 점차 확대되어 왔다. 특히 1988년 이전 收買한 통일계 쌀은 政府放出價格이 가마당 43,280~53,520원으로 일반마 가격의 1/2 정도이나, 소비자들의 기피(쌀 消費 중 統一系 비중 1980년 61%, 1985년 30%, 1990년 10.7%)로 판매에 애로를 겪고 있다(表6 참조).

다. 糧穀管理基金

收買價格과 販賣價格의 차이에 따른 적자와 糧穀貯藏管理에 소요되는 비용을 보전하기 위해 糧穀管理基金이 운영되고 있다.

糧穀管理基金에서 결손이 발생하고 이것이 財政赤字로 누증되기 시작한 것은 1969年産 夏穀부터 二重穀價制를 실시한 이후이며, 糧

〈表 5〉 販賣價格 對 放出價格 對比表

(단위 : 원)

穀 種	糧穀年度	販賣原價			放出價格(B)	差額(B-A)
		買入原價	中間經費	計(A)		
쌀(80kg)	1980	36,834	7,126	43,960	보 26,500 상 32,000	Δ17,460 Δ11,960
	1985	55,883	18,029	73,912	보 48,000 상 54,260 신 56,970	Δ25,912 Δ19,652 Δ16,942
	1986	58,553	18,911	77,464	보 45,000 상 49,000 신 52,000	Δ32,464 Δ28,464 Δ25,464
	1987	60,965	19,995	80,960	보 47,700 상 55,120 신 -	Δ33,260 Δ25,840
	1988	65,130	21,370	86,500	보 46,700 상 49,610 신 53,080	Δ39,750 Δ36,890 Δ33,420
	1989	71,278	22,328	93,606	('86산) 42,080 ('87산) 44,650 ('88산) 47,770	Δ51,526 Δ48,956 Δ45,838
	1990				('85산) 43,280 ('86산) 47,140 ('87산) 50,020 ('88산) 53,520	

註 : 쌀 방출가격 중 '보'는 보통미, '상'은 상품미, '신' 은 신곡을 말함.
資料 : 農水産部, 「糧政資料」, 1990. 5.

〈表 6〉 쌀 消費需要의 變化

(단위 : 千석)

	1980	1985	1987	1989	1990(P)
쌀 消 費 量	37,511	38,199	30,007	38,906	38,073
· 統 一 系	22,948	11,536	9,959	6,966	4,078[1]
(構成比, %)	(61.2)	(30.2)	(25.5)	(17.9)	(10.7)
統 一 系 生 産	23,948	12,794	8,929	8,370	6,468
統 一 系 在 庫	7,402	9,915	7,644	8,772	11,600[2]

註 : 1) 軍官需要 150萬석, 大量需要處(企業體共同給食用) 130萬석을 제외하면 순수 民間需要는 매우 적은 숫자임.
2) 政府在庫는 거의 1985~89년에 생산된 統一系임.
資料 : 經濟企劃院.

〈表 7〉 年度別 運用實績

(단위 : 億원)

구 분			1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
所要	糧穀買入費	前年產秋穀	2,148	-	2,361	3,186	5,827	5,102	3,255	741	185	738
		當年產夏穀	1,693	1,776	2,151	2,751	2,084	1,215	924	774	690	760
		當年產秋穀	3,204	3,820	4,550	2,564	3,674	4,996	6,442	7,232	9,928	13,995
		前年產夏穀	-	-	-	-	-	-	-	-	1	95
		導入米	1,786	4,906	1,511	844	570	-	-	-	-	-
		導入雜穀	62	20	42	55	88	56	14	-	-	-
		豫備金·其他	45	278	95	12	-	-	-	-	-	-
		計	8,938	10,800	10,710	9,412	12,243	11,369	10,635	8,747	10,804	15,588
	借穀糧穀元利金償還		17	42	71	85	89	90	209	544	565	477
	糧穀證券元利金償還		3,172	3,337	3,735	7,328	6,827	8,724	8,479	7,439	6,443	12,821
	借入金元利金償還		-	-	-	-	-	-	400	750	7,894	6,439
	操作費및包裝品費		1,388	1,463	1,423	1,409	1,415	1,191	927	807	812	994
	糧特轉出및其他		652	278	846	515	528	1,320	925	493	429	1,230
	計		5,229	5,120	6,075	9,337	8,859	11,325	10,940	10,033	16,143	21,961
	合 計		14,167	15,920	16,785	18,749	21,102	22,694	21,575	18,780	26,947	37,549
調達	自體調達	調節用쌀	7,444	6,941	3,620	5,610	5,212	4,144	3,104	3,281	3,340	2,496
		調節用보리쌀	753	1,160	1,063	1,066	781	608	436	288	235	236
		軍官需用	1.157	1,295	2,013	1,837	2,019	2,039	1,910	2,462	2,521	2,660
		其他糧穀	227	283	1,153	569	1,072	2,533	4,573	1,173	666	275
		副產物·其他	426	378	272	475	559	960	153	125	88	180
		前期移越金	260	563	164	726	395	410	1,199	701	213	190
		計	10,267	10,620	8,285	10,283	10,038	10,694	11,375	8,030	7,063	6,037
	其他	長期借入金	1,300	2,200	2,000	2,500	-	-	-	-	-	-
		糧穀證券	2,600	3,100	6,500	5,966	7,760	7,500	6,700	8,000	14,500	22,000
		財政補塡	-	-	-	-	3,304	4,500	3,500	2,750	5,384	9,512
		計	3,900	5,300	8,500	8,466	11,064	12,000	10,200	10,750	19,884	31,512
	合 計		14,167	15,920	16,785	18,749	21,102	22,694	21,575	18,780	26,947	37,549
次期移越			(563)	(164)	(726)	(395)	(410)	(1,199)	(701)	(213)	(190)	(738)

資料 : 農水產部, 「糧政資料」, 1990. 5.

穀管理基金 缺損額은 1983년 이후 급속히 증가되고 있다. 이와 같은 적자는 그 補塡方法 여하에 따라 통화부문과 국민경제의 여타부문에 적지 않은 파급효과를 미치고 있는 실정이다. 1983년까지는 양곡적자폭을 韓銀借入 등으로 메워 왔으므로 인플레의 압력을 가중시켜 왔던 부작용이 있었다. 그러나 1984년 이후부터는 一般會計補塡으로 양곡적자폭의 대부분을 감당하고 있어 政府財政에 큰 부담이 되고 있다(表 7 참조). 糧穀證券 발행액수는

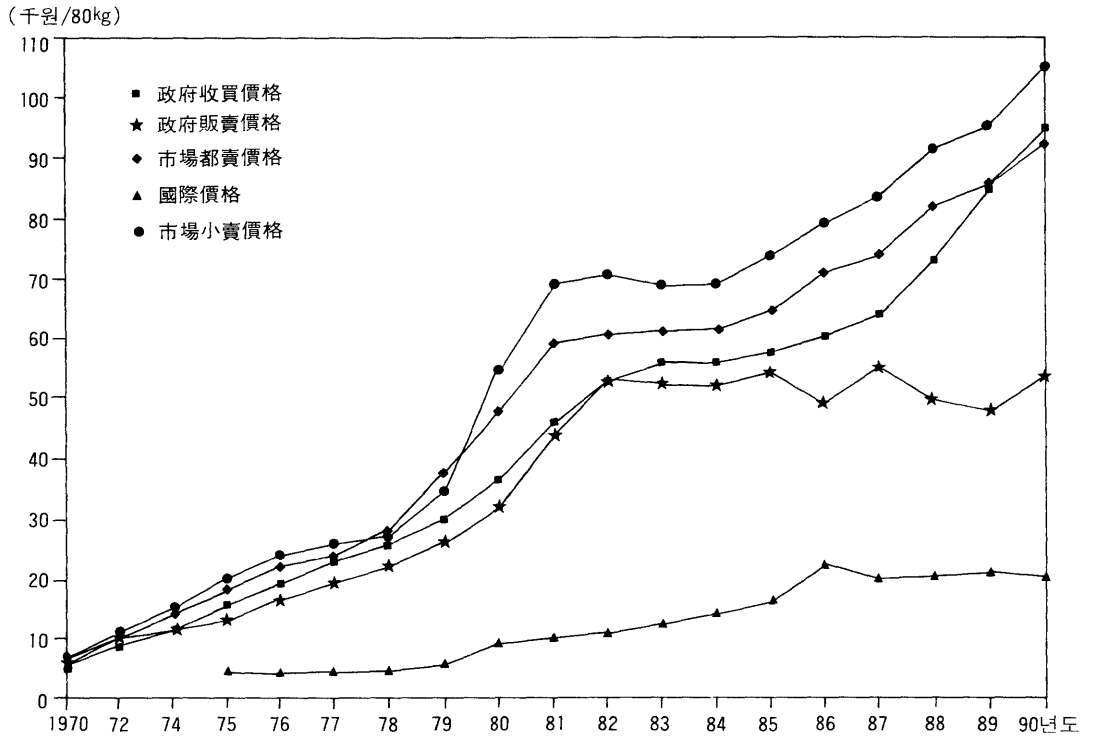
1988년 이후 급속히 증대되고 있으며 1990년에는 2兆 6,420億원에 달할 전망이다.

2. 二重價格制度의 評價

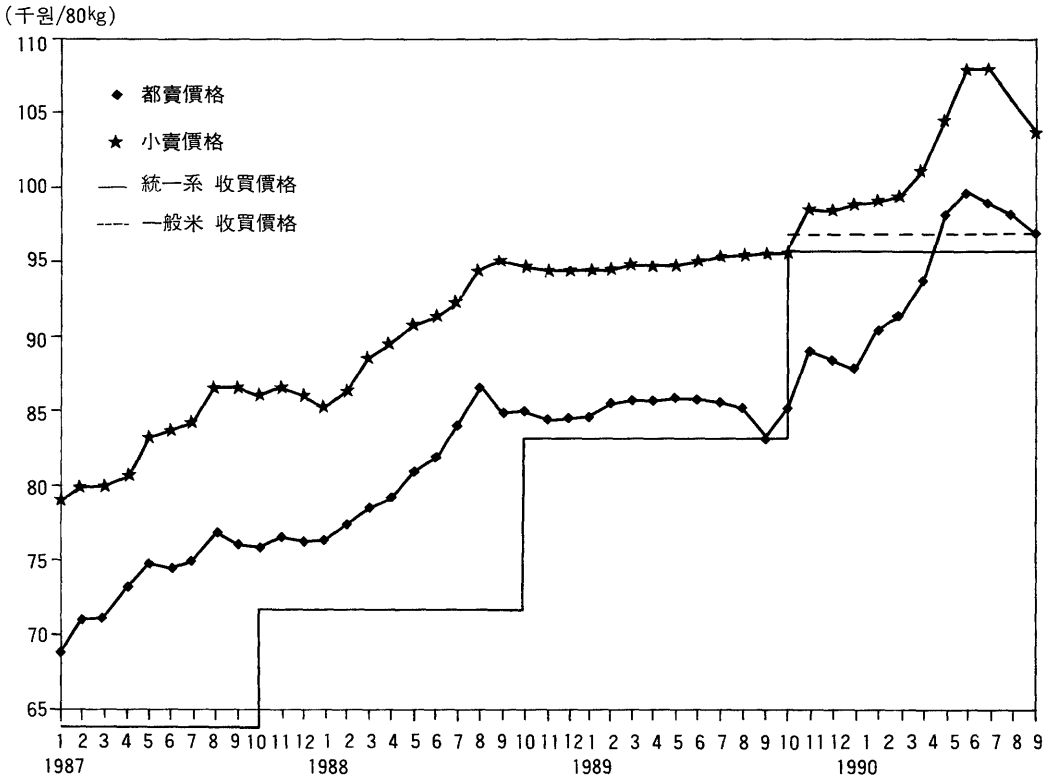
장기간에 걸친 二重穀價制度는 쌀농사에 대한 利潤 및 販路를 保障함으로써 주곡생산기반을 확대시키고 농민의 소득보장에 가장 중요한 역할을 하였다. 또한 小賣市場價格보다 낮은 가격에 政府糧穀을 供給함으로써 쌀값 안정을 통한 庶民生計安定에 많은 공헌을 하였다. 특히 쌀값이 상승하는 1~4월에 정부미를 집중 방출함으로써 季節的 價格安定과 庶民家計安定에 크게 기여하였다.

그러나 100% 쌀自給을 달성한 1988년 이후에는 政府의 高價收買는 쌀의 과잉생산을 유도하고 적정수준을 훨씬 초과하는 政府在庫를 발생시키게 될 형편이다. [圖 3]에서 보듯이 1989년에는 政府收買價格이 상인의 都賣價格을 상회하기 시작하였으며 1990년에 政府收買價格을 7~8% 이상 引上할 경우 政府收買價格이 消費者價格(일반미 2등품 104,090원/80kg)을 上廻할 것으로 예측된다. 政府收買價格과 市場價格의 逆轉에 따라 商人收買가 급격히 줄어들어 농민의 요구는 결국 政府收買量의 增大에 집중되게 되었다. 이런 價格逆轉現象은 1969년 二重價格制度 도입 이후 처음 나타난 현상으로 쌀시장의 構造的 變化를 나타내며, 二重價格制度 政策의 효율성 및 政府收買價格 결정에 다음과 같은 제약요인으로 작용

〔圖 3〕 米穀의 市場均衡價格, 政府收買價格, 都賣價格, 國際價格 比較



〔圖 4〕 國內 米穀價格 推移



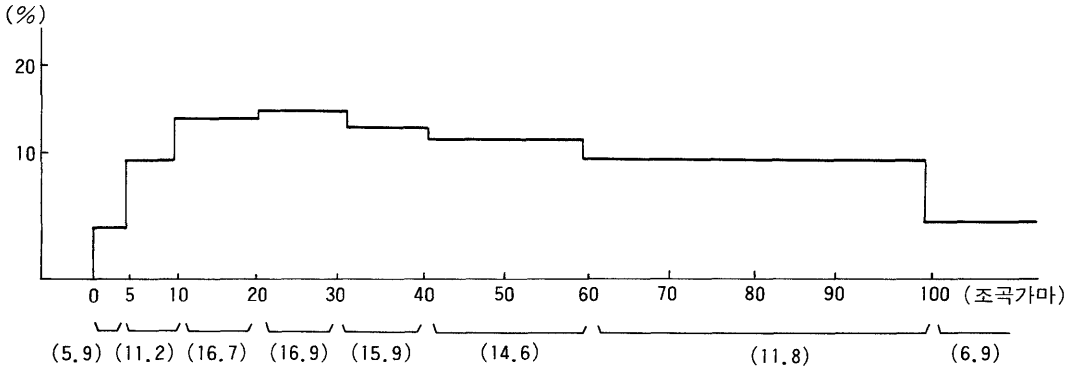
하고 있다.

첫째, 1988년 이전에는 農民은 판로가 제한된 統一系쌀은 政府에 판매하는 한편, 一般米는 商人收買價格이 政府價格보다 높으므로 정상적인 流通機能이 유지되었다. 一般米의 경우 農民들도 가을에 집중출하를 자제하고 봄에 오른 가격으로 商人收買에 응하기 위해 農家在庫를 유지하였으므로 民間의 在庫管理機能이 있었다.

그러나 所得向上에 따라 양질의 一般米爲主로 消費構造가 變化함에도 불구하고 1989년의 統一系의 수매가격 대폭인상은 品種間 價格構造를 歪曲시켰을 뿐만 아니라 政府收買價格과 商人收買價格의 逆轉을 가져와 農民들이 政府收買를 선호하게 되었다. 政府는 産地價格이 政府收買價를 하회하는 것을 방지하기 위해 1990년에 들어서는 政府米 放出을 제한하여 小賣價格을 政策的으로 상승시켰다(圖 4 참조). 그러나 이로 인해 농민들의 政府에 대한 一般米收買 요구가 더욱 커지게 된 반면, 商人流通活動을 위축시켜 〈表 2〉에서 보듯이 유통단계에서 政府收買의 비중을 크게 높이고 民間在庫 조절기능과 季節的 價格安定機能까지 政府가 부담하게 되는 결과를 초래하였다.

둘째, 생산량 1단위에 대한 무차별적 政府收買政策은 자체소비량 외에는 政府收買에 응할 수 있는 量이 제한된 小農보다는 大農에게 상대적으로 큰 혜택을 제공함으로써 農民間에 衡平의 問題를 제기하였다. 즉 小規模自作農이 대부분이었던 70년대와 80년대초에는 大

〔圖 5〕 出荷規模別 農家戶數 分布(1988)



農・小農間 政府收買惠澤의 衡平問題가 심각하지 않았으나 80년대 후반에는 특히 1.5ha 이상 耕作農家가 늘어나고 있어 大農・小農間의 衡平問題가 대두되고 있다.

셋째, 都市民의 生計安定을 위한 低價의 政府米(統一系) 放出은 쌀값안정을 통한 社會保障的인 면에서 공헌을 하여 왔으나, 환경의 변화에 따라 社會保障政策으로서의 效率性이 떨어지고 있다. 都市零細民도 統一系인 政府米를 점차 기피하는 현상(1990년 總消費 중 統一系 비중 10.7%)을 보이고 있으므로 統一系 政府米 低價放出은 쌀값안정 및 사회보장 정책으로서의 효율성이 저하되었다. 1가마당 무차별적인 政府米低價放出보다는 食糧에 대해 政府補助가 꼭 필요한 都市零細民階層에게 좀 더 집중된 政府補助政策(예 : 영세민 상대 무상공여 또는 임대)이 더 效率的이다.

3. 二重價格制度의 模型

市場構造變化에 따른 二重穀價制度의 經濟的 效果를 部分均衡模型을 이용하여 [圖 6]과 [圖 7]에서 비교하여 설명한다.

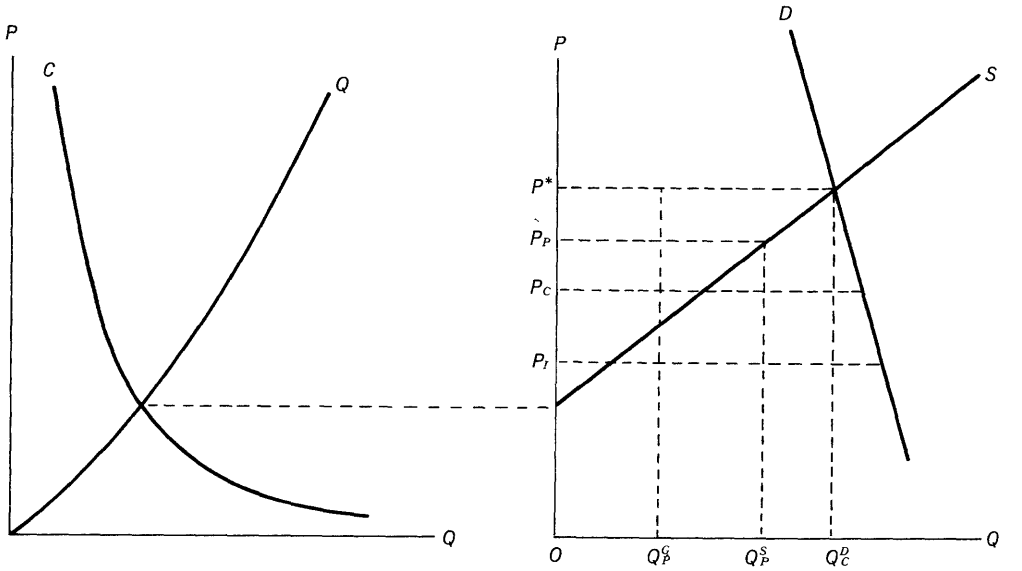
가. 超過需要狀態(80년대 前半)의 二重價格制度

[圖 6]에서 Q는 米穀供給函數, C는 農業部門의 자체소비(種子用 및 市場外的인 移轉 포함)를 나타내고, Q와 C의 차이인 市場出荷量을 $S(OQ_p^s)$로 나타내기로 한다. 政府收買價格(또는 政府支持目標都賣價格)을 P_p, 정부수매량을 $G(OQ_p^G)$로 표시한다[1]. 政府放出量을 R, 政府放出價格을 P_c, 輸入禁止下에서 실현된 國內 市場均衡小賣價格[2]을 P^*, 이때의 市場需要(非農家需要)를 D, 부대비용포함한 海外輸入價格을 P_I이고 政府輸入量을 I $(Q_P^S\ Q_C^D)$, 政府在庫의 변화는 없다고 假定한다$(R=G+I)$.

1) 80년대 前半 政府收買價格보다 都賣價格은 일정비율로 높았으나, 이는 政府收買의 대부분을 차지하는 統一系와 民間收買의 대부분인 一般米와의 품질차이에서 오는 것으로 추정하였다.

2) 政府介入下에서 실현된 市場均衡價格(P^*)과 政府介入 없는 경우의 均衡價格(P_a : →autarky Price)은 엄격한 의미에서 다르나, 설명과 이해의 편의를 위해 80년대 韓國米穀市場에서는 $P^* \rightarrow P_a$라고 假定하였다.

〔圖 6〕 超過需要狀態의 價格構造



단, $OQ_P^G < OQ_P^S$, $P_P < P^*$

우선 生產者에 대한 需要는 크게 政府(농협 포함)와 民間米穀商으로 분류한다. 첫째, 政府는 收買價格決定(P_p)과 收買量(G) 결정을 통해 都賣價格維持를 목표로 한다. 둘째, 米穀商은 실현된 市場均衡價格(P^*)과 政府支持都賣價格(P_p)의 차이에 비례하여 商人收買量(A)을 결정하고 同 期間에 消費者에게 판매하며, $P^* \leqq P_p$일 경우 A는 0이 된다고 假定한다. 이 경우 P^*- P_p가 클수록 商人需要가 크고 政府의 收買負擔은 적을 것이다. 그러나 P^*-P_p가 작아질수록(즉 P^*가 작아지거나 P_p가 커질 경우) 價格支持를 위한 政府收買量이 커지고 政府의 財政負擔이 늘어날 것이다. 즉 政府가 收買價格(floor price) 유지를 목표로 해서 收買에 있어 民間商人과 경쟁을 함으로써 價格을 지지하여 商人에 비해 열세에 있기 쉬운 農民의 소득을 올릴 수 있었다(촉매적 수요촉발정책).

市場出荷量 : $S=S[Q(P_p),\ P_p]$

民間收買量 : $A=A[P^*-\ P_p]$ (단, $P^*>P_p$ $A>0$, $P^* \leqq P_p$ $A=0$)

政府支持價格(P_p)에서 쌀都賣市場이 균형을 이루기 위해서는 式 (1)이 만족되어야 한다.

$$G(P_p)=S[Q(P_p),\ P_p]-A[P^*-P_p] \quad (1)$$

政府收買量=市場出荷量-商人收買量

$(OQ_P^G=OQ_P^S-Q_P^G\ Q_P^S)$

式(1)을 P_p에 대해 미분하고 양변에 P_p/G를 곱하면 式(2)와 같이 된다.

$$\frac{dG}{dP_p}\frac{P_p}{G}=\frac{S}{G}\left[\left(\frac{\partial S}{\partial P_p}\frac{P_p}{S}\right)+\left(\frac{\partial Q}{\partial P_p}\frac{P_p}{Q}\right)\left(\frac{\partial S}{\partial Q}\frac{Q}{S}\right)\right]+\left(\frac{\partial A}{\partial P_p}\frac{P_p}{A}\right)\frac{A}{G} \quad \cdots\cdots(2)$$

式 (2)의 우측첫째항은 P_p 상승에 따라 주어진 生產量(Q)이 市場出荷(S)에 미치는 직

접효과(市場出荷效果), 둘째항은 P_p 상승에 따라 增産되어 市場出荷量이 증대되는 간접효과(增産效果), 셋째항은 주어진 P^*下에서 P_p의 상승에 따른 商人收買 減少效果(民間收買萎縮效果)를 나타낸다[3].

1980년 前半에는 만성적인 쌀부족상태에 있었으며 서민생활안정을 위해 二重價格制度를 시행과 함께 Q_P^S Q_C^D만큼의 輸入을 하였고, 식량 100% 자급을 목표로 政府는 米穀增産政策을 쓰며 P_p를 계속 상승시켜 왔다. 결국 前述한 세가지 效果(市場出荷效果, 增産效果, 民間收買萎縮效果)에 따라 政府收買量이 점차 증대되어 政府負擔도 가중되었다.

이 경우 政府의 總負擔 (TC)는 式 (3)으로 표시되며, 이를 P_p에 대해 미분하면 式 (4)가 된다 (단 C_H는 미곡 1단위의 저장관리비용).

$$TC = P_p G(P_p) + C_H G(P_p) + P_I \cdot I - P_c \cdot (G+I) \quad \cdots\cdots (3)$$

$$\frac{dTC}{dP_p} = G + (P_p + C_H - P_c)\frac{dG}{dP_p} + (P_I - P_c)\frac{dI}{dP_p}$$
$$= S[Q(P_p), P_p] - A(P^* - P_p) + (P_p + C_H - P_c)\frac{dG}{dP_p} + (P_I - P_c)\frac{dI}{dP_p} \quad \cdots\cdots (4)$$

1980년대 중반 쌀輸入이 금지되어 있는 경우를 상정하여 dI/dP_p의 값이 매우 작다고 假定하면 式 (4)는 다음과 같이 해석할 수 있다. 政府支持價格(P_p)의 1단위가격 상승에 따른 政府의 부담은 政府收買量($G=S-A$)과 價格上昇에 따른 追加收買量의 부담(二重價格差異×추가수매량)의 合이다. 즉 政府支持價格(P_p)의 인상은 당해연도 政府收買量 외에도 市場出荷效果, 增産效果, 商人收買萎縮效果에 따른 영향을 고려하여 결정할 필요가 있다.

나. 1980년대 後半의 二重穀價政策

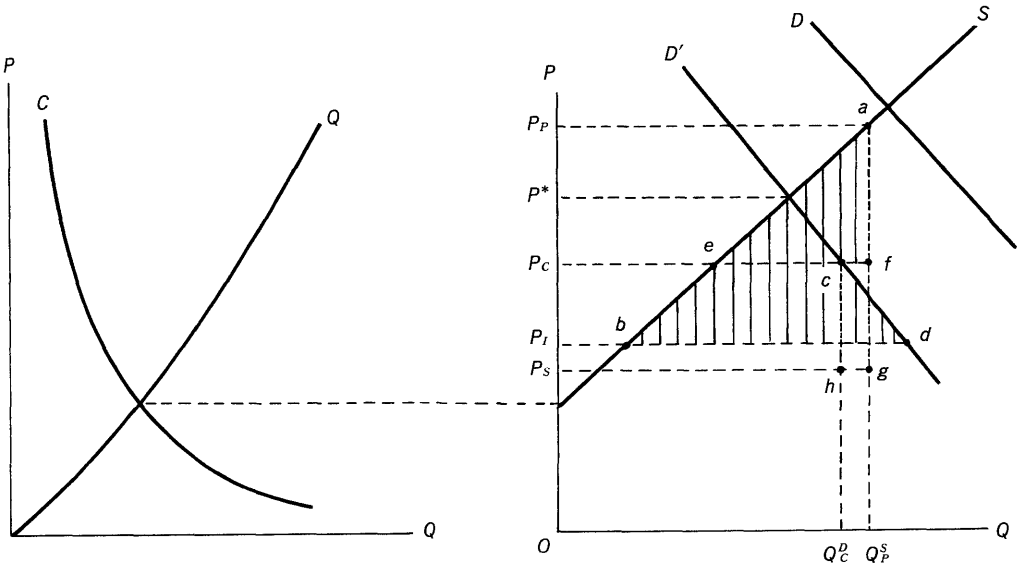
1980년대 後半 특히 1989년 이후에는 국회에서의 정치적 과정에 의한 政府支持價格(收買價)의 지속적 上昇과 消費의 감소에 따라 市場均衡價格(P^*)과 政府收買價格(P_p)의 逆轉現象이 나타나기 시작하였다($P_p > P^*$).

[圖 7]에서 보듯이 소비가 D에서 D'로 감소한 반면 政府支持價格의 상승에 따라 市場出荷量은 계속 증대되어 P_p와 P^*의 逆轉이 나타났고, 商人收買量은 급격히 감소하게 되었다. 이 경우 政府는 세가지 가능성을 검토하게 된다. 첫째, P_p價格을 유지하기 위해서는 商人의 流通機能까지 政府가 부담하여야 하므로 우선 OQ_P^S를 收買하여야 한다. 消費者價格(P_c)을 유지하기 위해서는 超過供給 Q_C^D Q_P^S 만큼을 在庫로 이월하여야 한다. 둘째, 일정량(단 OQ_P^S미만)까지만 P_p 價格으로 收買한다면, 그 이상은 P^*價格 이하로 상인들이 收買하게 되어 二重市場構造와 二重價格이 형성될 것이다. 셋째, P_p價格支持를 포기한다.

[圖 6]과 [圖 7]은 1989년을 기점으로 한국

3) 현실적으로 農家의 消費量은 단기적으로 큰 변화가 없다고 할 때 첫째항은 0에 가까운 正의 값이고, 둘째항은 각 나라마다 0.1~0.5의 값을 갖는데 1970년의 자료를 기초로 Tolley(1983)는 0.3 정도로 추정하고 있다. 반면에 셋째항은 負의 값을 가지며 P^*-P_p가 0에 가까워질수록 商人收買 萎縮效果가 크게 나타날 것이다. 이에 따라 산술급수적으로 늘어나던 政府總負擔은 P^*-P_p가 0에 가까울수록 기하급수적으로 늘어나게 된다.

〔圖 7〕 超過供給狀態下의 價格構造(1989년 이후)



의 米穀市場의 構造變化를 단순화시킨 것이다. 즉 1989년의 풍작 및 쌀소비감소와 秋穀收買價의 상승은 $P_p > P^*$상황을 전개시켜 米穀市場의 構造的 變化를 초래하였다. 이에 따라 民間 糧穀商의 세가지 기능(在庫調整機能, 季節的 價格安定機能, 流通機能)이 위축되며, 政府收買價格 維持를 위한 정부의 부담이 기하급수적으로 증대되었고, 결국 1989년에는 一般米를 포함한 收買量增大라는 정치적 압력으로 나타나게 되었다.

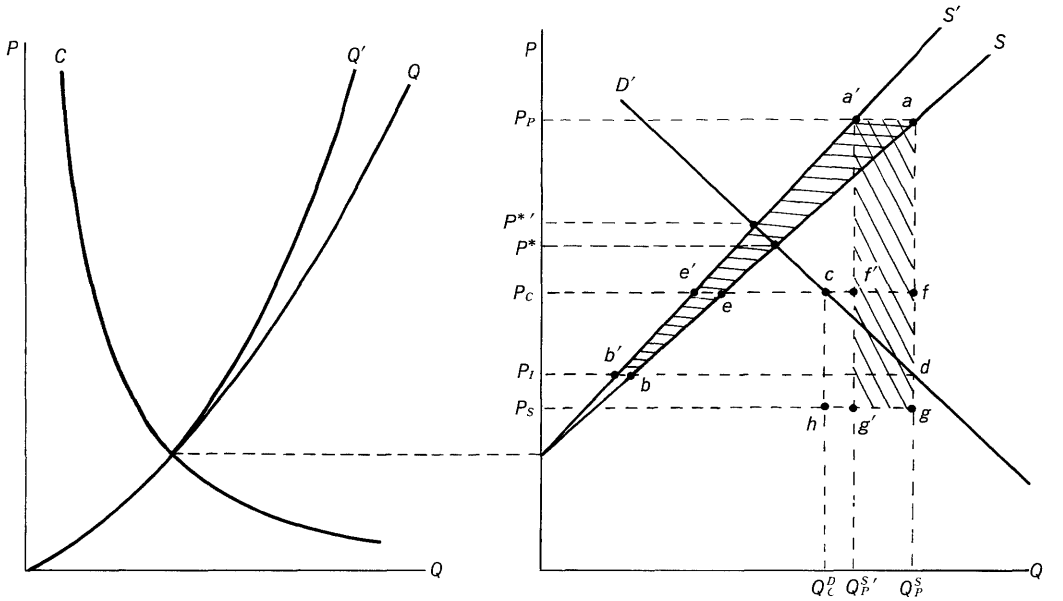
다. 轉作補助金의 경우

만약 政府가 P_p 支持價格을 유지하면서 일정량만을 收買한다면 商人市場과 政府市場의 二重構造가 형성되게 된다. 이 경우 農民들은 政府에 대해 P_p 支持價格으로 農家希望全量의 收買를 요구하는 정치적 압력으로 나타나게 된다. 정치적 압력과 米穀市場構造變化의 제약하에서 政府가 취할 수 있는 方案 중의 하나는 生産量 減少政策이다(예 : 日本의 耕地制限制度). 이는 농민이 代替作物 栽培(또는 타용도이용)를 할 경우 예상수익감소분 중 일부에 대해 補助金을 주는 정책으로 이 정책의 經濟的 效果를 [圖 8]에서 비교 설명하기로 한다.

政府가 代替作物轉換을 유도할 경우 생산은 Q에서 Q'로 이동하고, 시장공급함수가 S에서 S'로 이동한다. 이에 따라 市場供給量이 Q_P^S에서 $Q_P^{S'}$로 이동하여 超過供給이 감소하게 된다. 이때 생산면적감소(ΔL)에 따라 政府가 Z만큼의 보조금을 준다고 가정할 경우 經濟的 厚生의 변화는 〈表 8〉과 같다. 이때에 초과생산된 在庫米는 P_s로 판매한다면 經濟的 厚生은 $cf'g'h$ 만큼 추가 減少하게 된다.

$P^* < P_p$ 下에서 二重價格制度의 경우와 轉作補助金政策의 경우를 비교하여 보면 $a'ag\,g'$만큼 政府支出減少에 따른 效用이 增加하는 대신 $a'ab\,b'$만큼 生産減少에 따른 生産者 效

〔圖 8〕 轉作補助金의 效果分析



用減少가 따른다.

즉 $a'ag g' > a'ab\,b'$인 $aa'(P_p-P_s) > 1/2(aa'+bb')(P_p-P_I)$ 경우엔 생산감소에 따른 Z만큼의 生產減縮 補助金 지급을 통한 쌀生產減少 政策이 정당화될 수 있다.

라. 社會的 費用 및 利益推定

위의 모델을 근거로 하여 生產減縮補助金을 고려할 경우 社會的 損益을 단순화한 例를 통해 推定하여 본다. 이 문제는 韓國의 米穀市場이 경작면적을 감소시키는 政策을 도입할 단계가 되었는가 하는 질문과도 관련이 있을 것이다. 우선 $a'ab\,b'$와 $a'ag\,g'$를 推定할 필요가 있다. 이를 위해 다음과 같은 假定을 한다.

① 假定 1 : 政府는 100,000원/가마에 收買

〈表 8〉 政府의 生產減少誘導時의 經濟的 厚生

	$P^* < P_p$의 경우[圖 7]	轉作補助金政策[圖 8]
生產者剩餘	$P_p\,ab\,P_I$	$P_p\,a'\,b'\,P_I + Z \cdot \Delta L$
消費者剩餘	$-P_c\,cd\,P_I$	$-P_c\,cd\,P_I$
政府支出	$-P_p\,af\,P_c$	$-P_p\,a'\,f'\,P_c - Z \cdot \Delta L$
厚生效果	$-aef - becd$	$-a'e'f' - b'e'cd$
過剩在庫處分費用	$-cfgh$	$-c\,f'\,g'h$

註 : 1) 위 모델은 부분균형모델하에서 경제적 후생을 추정한 것이므로 부분균형에 따르는 해석상의 제약이 있음.
2) 政府의 在庫管理費用은 간과함.
3) 市場開放狀態의 輸入價格(P_I)을 기준으로 비교한 經濟的 厚生效果임.

를 하고 1년후 放出을 한다. 1년저장에 소요되는 관리비용은 20,000원/가마라고 假定한다.

② 假定 2 : 초과생산이 계속되는 한 價格支持를 위해 政府備蓄米를 국내시장에 팔 수가 없다. 또한 超過生産累積에 따라 政府備蓄米를 국제시세의 80% 수준에서 放出한다(현 국제시세 22,000원/80kg).

③ 假定 3 : 1990~91년에는 초과생산량은 220萬석(400萬가마) 정도로 추정된다.

④ 假定 4 : 政府는 1990년 현재 政府保有쌀 在庫水準을 당분간 유지하기로 한다.

이런 假定下에서 *a'ag g'*와 *a'ab b'*의 면적을 추정하여 보면 다음과 같다.

*a'ag g'*는 400萬 가 마×(100,000원-17,600원) = 3,296億원

*a'ab b'*는 200萬 가 마×(100,000원-22,000원) = 1,560億원

물론 假定에 따라 여러가지 추정이 가능하나 위의 假定下에서 *a'ag g'*는 3,296億원, *a'ab b'*는 1,560億원 수준으로 추정되어 차액은 약 1,700億원에 이른다. 만약 年間 20,000원/가마의 저장관리비용을 고려한다면 年間 800億원(400萬가마×2萬원)씩의 추가부담을 발생시킨다. 따라서 生産減縮補助金政策이 정당화될 수 있으며, 政府의 二重穀價制를 지속한다 하더라도 政府支持價格을 높이기보다는 生産減縮補助金制度가 「파레토」優越(pareto superior)하여 政府와 農民 모두를 만족시킬 수 있으며, 또한 「우루과이라운드」農産物協商에서도 인정을 받을 수 있는 방안이 될 수 있다.

IV. 政策代案

1. 短期政策

가. 經濟論理와 政治論理를 고려한 間接統制方式

需要의 지속적 감소가 예상되므로 현재의 쌀超過生産現象(1990년 220萬석 : 生産의 약 5%)은 점차 심각한 문제로 대두될 것이다. 따라서 지난 30년간 지속해온 쌀 增産政策에서의 과감한 전환이 필요하다. 그러나 오랜 기간 동안 增産에 집착하여 온 농업관계 이익집단의 반발과 발상전환의 어려움을 고려하여 社會的 摩擦을 最小化시키는 선에서 추진할 필요가 있다.

오랜 기간동안 農業政策에 의하여 여러가지 피해를 보았던 경험(예 : 무리한 統一系 擴大政策)으로 인하여 농민들은 農業政策에 대해 被害意識과 깊은 不信을 갖고 있는 실정이다. 또한 농민운동의 조직화가 진행되고 있어 농민이익의 감소를 수반하는 政策은 그 감소규모에 관계없이 아무리 經濟論理에 맞는다 하더라도 집행이 어려운 현실이다. 따라서 현 시점의 農業政策은 政府의 일방적인 시행보다는 농민 스스로 선택할 수 있는 代案을 제시하여 자율적이고, 점진적인 構造改善을 유도함이 바람직하다.

나. 家口當 政府收買量 上限線 導入

이미 봄의 파종시에 生産品目이 결정된 사

항이므로 1990년도 秋穀收買價는 작년과 같은, 또는 비슷한 방식으로 결정될 수밖에 없을 것으로 예측된다. 작년 收買價 96,720원(2등품 一般米) 기준 7~8% 이상 인상이 된다면 이는 현행 80kg가마당 消費者價格 104,090원(一般米, 2등품), 都賣價格이 92,000원(中品)과 96,000원(上品)인 점을 고려할 때 政府收買價格이 消費者價格을 상회하게 되고, 농민은 政府收買를 선호할 것이다. 따라서 政府支持價格이 높게 결정될 경우 다음과 같은 상황을 생각할 수 있다. 첫째, 政府가 支持價格으로 농가희망 全量을 收買할 경우, 民間商人은 들어설 틈이 없어지고 농가소비를 제외한 出荷量의 거의 대부분을 政府가 收買하여야 한다. 둘째, 政府가 높은 支持價格으로 일정량만 收買할 경우 농민은 가능한 한 많은 量을 政府에 판매하려 할 것이고, 政府收買量 초과분을 민간상인이 政府支持價格 이하로 收買하여 米穀市場의 二重化가 발생할 것이다.

결국 희망전량을 政府가 收買하지 않는 한, 1990년에는 商人收買보다 政府收買를 농민이 선호할 것으로 예측되므로 한 가구당 政府收買의 上限(예 : 가구당 조곡기준 100가마 미만)을 도입하여 政府收買惠澤의 편중가능성을 방지할 필요가 있다.

다. 統一系 政府收買減少

政府는 1988년까지는 統一系增産政策의 일환으로 統一系 쌀만을 收買하여 오다가 1989년 이후 米穀市場構造變化에 따른 農民들의 收買量增大要求에 따라 一般米도 收買되고 있다. 현재 統一系에 대한 수요는 급속히 감소되어 미질이 좋은 一般米에 대한 수요로 변화하고 있다. 그러나 政府 외에는 따로 판로가 없는 1990년 生産分 統一系 쌀을 政府가 收買拒否하는 것도 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 1990년에는 統一系쌀을 收買하되, 政府가 1991년 生産分에 대해서부터 統一系收買를 수년에 걸쳐 점차 감소하겠다는 政策을 1991년 播種以前(즉 1990년말 또는 1991년 1월 이전)에 선언함으로써 쌀수요의 高級化 추세에 따른 統一系 쌀의 감산을 유도할 뿐만 아니라 면적당 생산량이 적은 一般米로 유도하여 超過生産을 줄이는 효과도 기대할 수 있다[4].

라. 政府備蓄糧穀의 貸與 및 公賣

政府는 85年産 쌀 등의 過剩在庫에 따라 막대한 政府豫算으로 쌀生産管理를 하고 있다(쌀 100萬석당 年間 340億원의 보관료, 금리 등 부대비용을 부담). 1990년 8월에는 1,580萬석을 政府가 보유하고 있으며 1990년 10월에는 政府保有쌀이 1,300萬석을 상회할 것으로 예측되어 전체국민소비량의 4개월분이 넘는 在庫가 1991년도로 이월될 것 같다. 특히 政府가 보유하는 쌀 在庫量의 대부분이 일반소비자가 외면하는 統一系쌀이기 때문에 在庫物量의 처분에도 상당한 어려움이 있다.

政府가 在庫管理費用(약 17,000원~20,000/가마)을 지불하면서 시간이 지날수록 상품가치가 떨어지는 過剩在庫(특히 統一系)를 유지하는 것보다는 사회복지기관에 政府糧穀의 무상지급, 대여 또는 가공공장에 公賣(auction)

4) 統一系 栽培面積이 182,424ha라 假定하면 10a당 수량이 약 9% 감소(511kg 對 463kg)할 경우 전체 수확량은 58萬석 정도 감소할 것으로 예측된다. 統一系 재배면적이 감소함에 따라, 전체 수확량도 더 감소될 수 있어 超過生産에 따른 부담을 다소나마 덜 수 있을 것이다.

를 확대하는 것이 社會福祉面에서 바람직하며 政府糧穀保管倉庫의 不足이란 문제점도 해결할 수 있다. 이때 消費者價格下落을 걱정할 수 있지만 1가구당 무상지급량을 조절하고 무상지급 쌀이 市場에 유출되는 것을 制度的으로(예 : 현행과 같이 정부지정소매상을 통해 政府米를 방출하기보다는, 政府米 放出을 쿠폰化하여 동사무소, 농협지점 등을 통하여 분배) 방지할 수 있다면 消費者價格 下落은 최소화할 수 있을 것이다.

마. 作目轉換補助金制度 導入

生産量 감축을 위한 生産減縮補助金制度의 도입을 검토할 필요가 있다. 현행 二重價格制度가 지속될 경우 政府는 在庫米를 市場價格以上에서 구매하고 이를 관리저장하는 비용을 財政이 부담하게 되고, 결국 수년후에는 싼 價格으로 放出하거나 사료로 쓰는 非效率과 함께 「우루과이라운드」협상에 따른 通商摩擦이 예상된다.

日本의 경험을 보아도 韓國과 매우 유사한 二重價格制度를 長期間 실시한 결과 國內生産이 消費보다 빠르게 증대되어 1965년부터 100% 자급을 달성하고 過剩生産時代에 진입하여 政府在庫가 적정수준을 초과하게 되었다. 糧穀赤字幅이 1965년에 1,340億엔에서 1969년엔 3,480億엔으로 증대되어 中央政府全體豫算의 40%를 넘어서게 되었으나 정치적인 이유로 減産政策으로 전환하기까지에는 무려 4년이 걸렸으며, 그 사이 政府豫算의 非效率性이 증대되었었다(예를 들면 日本은 1968~80년 기간중에 950萬톤의 미곡을 폐기처분). 우리도 日本의 政策失機의 경험을 신중히 검토할 필요가 있다.

쌀의 過剩在庫累積을 방지하기 위해 米穀生産面積減少에 비례하는 作目轉換補助金制度의 도입을 검토할 필요가 있다. 일정면적 이하(예 : 1,000평)의 米穀生産을 하던 논을 米穀이외의 작목으로 轉換할 경우 政府와 事前契約(파종이전)에 따라 米穀生産으로부터 기대되던 수익(1989년 추정이익은 평균생산비기준 약 37,000원/가마, 한계생산비기준 약 11,000원임)의 일부를 政府가 보상하며 限界畓의 轉換을 유도하는 정책이 바람직하다. 또한 代替作目開發을 위한 技術 및 施設投資를 유도하는 政策開發도 필요하다.

그 效果는 生産效率이 낮은 논의 他作目으로의 轉用을 기대할 수 있으며 米穀生産面積을 줄임으로써 超過生産된 쌀을 政府가 과도한 管理費用을 들여서 在庫維持하는 부담을 덜 수 있다.

이때 作目轉換補助金의 수준이 매우 중요하다. 만약 作目轉換補助金이 너무 적을 경우 作目轉換契約希望農家가 적을 것이므로 減産의 효과가 없을 것이며, 반대로 作目轉換補助金水準이 너무 높을 경우 生産이 지나치게 減少될 위험성과 근로의욕 감퇴의 가능성이 있다. 따라서 1차연도엔 1가마의 평균예상수익의 일정(예 : X%)수준을 제시하고, 農民의 반응에 따라 그 수준을 조정함이 바람직하다고 생각된다.

2. 中期政策

가. 農地轉用規制 緩和

1972년 農地保全法 시행에 의하여 農業生産基盤은 확충되었으나 土地의 效率的인 利用이

라는 면에서는 많은 부작용이 수반되었다. 지나친 農地利用·轉用規制로 농어민의 소득원 개발, 생활편익시설 설치를 위한 農地利用 및 轉用이 제약됨에 따라 농어민의 불편이 초래되었다.

또한 耕地地域內에 공장·마을 등이 침투함으로써 廢水, 汚染 등 農業環境이 악화되어도 현행 農地保全制度인 필지별 절대농지·상대농지제도로는 지역별 農地保全方式이 아니므로 공장·마을 등에서 생기는 폐수, 오염 등 農業環境汚染을 적절하게 방지할 수 없었다.

이와 함께 農業收益性의 악화와 農地轉用의 不許는 결국 農土價格의 상승에 제약이 되었다. 반면 임야 등은 상대적으로 轉用이 용이하였으므로 농토에 비하여 價格上昇이 빨랐다. 따라서 농토소유 농민들의 자산소득의 가능성이 상대적으로 제약되는 문제점도 나타났다.

이에 따라 1990년초에 農漁村發展特別措置法에 근거하여 기존의 절대농지, 상대농지개념을 대체할 農業振興地域概念을 도입하였다. 이 법에 따르면 農業의 生產性向上을 도모하기 위하여 국토이용관리법상의 耕地地域과 도시계획법상의 綠地地域 중 농업용 이용이 필요한 農地集團化地域과 同 地域의 농업환경을 보호하기 위해 필요한 지역을 農林水產部長官의 指定要領에 의하여 市道知事가 1991~92년에 걸쳐 農業振興地域으로 지정하게 되어 있다. 따라서 農業振興地域內는 工場浸透, 산발적인 農地轉用이 엄격히 규제되는 반면, 農業振興地域 밖에서는 農地轉用節次가 簡素化될 것으로 예측된다.

그러나 그 시행과정상 몇가지 문제점이 예상된다. 첫째, 農業振興地域指定의 合理性 維持가 이 제도의 성패를 결정할 것으로 예상된다. 만약 행정적 편의를 위해 도·군별로 지정면적을 할당하거나 기존의 절대 및 상대농지지역을 답습하거나 할 경우 農業振興地域指定政策은 실패할 가능성이 크다. 둘째, 農業振興地域 指定面積水準 결정이 중요하다. 현재 214萬ha(국토의 21%)인 農地의 면적을 도시용지, 공업용지수요와 「우루과이라운드」 등에 따른 農業構造調整을 고려하여 어느 수준으로 조정할 것인가 하는 것이 문제이다. 셋째, 農地轉用이 용이해짐에 따라 지역에 따라 農地價格上昇이 예상되므로 농지투기를 제한할 수 있는 장치가 필요하다.

또한 農漁村開發特別措置法에 따른 農業振興地域外 지역에서는 2次, 3次產業(예 : 농공지구, 관광지구, 유통단지)의 유치가 용이하도록 관련 政府規制를 완화하여 產業化, 都市化에 따른 경제활동전반에 걸친 토지의 利用效率性을 증대시킬 필요가 있다.

나. 農業生產基盤造成에서 農村生活基盤造成으로의 轉換

政府의 農業生產基盤投資(1990년예산 5,295億원)와 耕地整理(1990년 1,683億원)의 경우도 산골지역에서의 무리한 시행보다는 기계화가 가능한 農業振興地域內에서 경제성과 농민의 호응도를 보아가며 선별적으로 집행하는 것이 바람직하다. 農業生產基盤造成豫算 중 일부를 社會間接資本과 農村生活基盤造成(예 : 도로, 문화시설 등)에 전용하여 農村生活의 質을 높이는 것이 米穀市場 環境變化에 따른 政府豫算의 효율성을 높이며 人口의 都市集中現象을 완화시키는 방법이 될 것이다. 이때 政府投資의 效率性 提高를 위하여 적은

인구의 자연부락위주의 투자보다는 農村地域 據點都市에 집중적인 투자가 바람직하다.

3. 長期政策

가. 都賣市場形成價格으로 收買

政府가 收買價格과 收買物量을 동시에 결정하는 방식에서 탈피하여 政府需要量(군대 및 영세민보호 등)과 季節的 價格의 安定이라는 측면에서 收買物量만을 결정하는 政策으로 전환함이 바람직하다. 이때는 糧穀都賣市場形成價格으로 政府가 收買함으로써 매년 10월마다 秋穀收買價 決定에 따르는 정치적 소용돌이와 價格構造의 왜곡을 피할 수 있을 것이다.

또한 「우루과이라운드」 종결 이후 國內補助金(二重穀價制度)에 대한 GATT의 감시체제가 강화될 것으로 예측되므로, 통상압력을 事前에 피할 수 있도록 국제적 시각과 GATT 規律에 맞는 방향으로 國內農產物價格政策을 변화할 필요가 있다.

나. 農村 社會保障强化

農村人口의 노령화추세와 젊은층의 都市移住에 따라 社會保障制度가 도시에 비해 미비한 農村의 노인문제가 심각하게 대두될 것이므로 농어촌지역의 社會保障制度의 조기도입이 필요하다. 그렇지 않을 경우 農村地域으로부터 都市로의 離農壓力이 계속하여 나타날 것이다. 특히 노령인구(65세이상)를 대상으로 한 복지제도나 靑少年 敎育制度의 확충(예 : 고등학교까지의 장학금)은 「우루과이라운드」 협상에 따른 農業開放의 직접 피해당사자인 농민에게 보상을 하는 길이 되며 政府豫算執行의 效率性도 높일 수 있다.

다. 農村 및 農業構造調整

「우루과이라운드」 農產物協商이 타결되더라도 당장 國內保護措置들을 철폐하는 것이 아니고 일정한 합의기간을 설정하고 이 기간내에 합의된 수준으로 감축을 이행해 나가는 것이다. 따라서 政府는 이 귀중한 시간을 이용하여 農村의 構造調整을 촉진하고 작목체계를 재조정하고 農業生產의 하부구조개선을 통한 생산성증대에 노력을 기울여 農業도 產業으로서 國際化되고 競爭力을 가질 수 있도록 構造調整을 촉진하여야 할 것이다.

V. 結　　語

1990년대에 들어 韓國의 農業은 대내외적으로 새로운 변화를 겪고 있다. 對外的으로는 「우루과이라운드」 및 쌍무협정을 통해 대외개방의 압력에 직면하였고 生產費面에서 절대적인 優位에 있는 수입농산물의 위협을 받게 되었다. 특히 米穀市場은 政府가 1960년대부터 二重價格制度로서 보호를 하여 왔으므로 生產補助金 및 價格支持政策 폐지에 대한 외부적 開放壓力에 크게 당황하고 있다.

對內的으로도 쌀소비의 減少로 1989년부터는 政府收買價格이 都賣價格을 상회하는 현상이 나타나기 시작하면서 二重價格制度가 政府에 주는 부담이 기하급수적으로 증가하고 있다. 이는 構造的인 것으로 政府의 높은 收買價格은 민간상인의 在庫機能, 季節的 價格安

定機能, 流通機能을 위축시켜 政府財政에 큰 부담을 줄 뿐만 아니라 米穀市場의 價格構造 및 流通過程을 왜곡시키고 있다.

또한 60년대 이후 二重價格制度가 農業政策, 農民政策, 農村政策의 매우 중요한 政策手段 중의 하나였다. 그러나 政府收買價格이 농민의 소득을 올리고 쌀의 增産을 촉진시키며, 결국 農村을 발전시킨다는 소박한 관계는 1990년에 들어오면서 다음과 같이 깨어지고 있다.

첫째, 100% 米穀自給 이후 높은 政府收買價格을 통해 增産을 유도할 이유가 없어졌으며, 둘째 무차별적인 높은 收買價格은 政府補助金의 편중혜택과 小農이 상대적으로 혜택에서 배제되는 문제를 낳았고, 셋째 統一系需要가 급격히 감소하므로 統一系 政府米의 무차별적인 低價放出은 社會保障手段으로서의 효율성이 매우 낮아진 것으로 판단된다. 따라서 政府財政에 막대한 부담만을 주고, 政策手段의 효율성이 떨어진 二重價格制度를 심각히 재검토할 필요성이 있다.

그러나 農民들의 피해의식과 農業政策에 대한 不信, 農業基盤의 취약성, 그리고 정치적인 관계를 고려할 때 政府의 일방적인 지시보다는 농민이 선택할 수 있는 代案을 제시함이 社會的 摩擦을 最小化할 수 있으며, 이를 통해 다음과 같은 점차적인 構造改善이 필요하다고 생각된다.

첫째, 1991년 生産부터 統一米의 收買를 줄인다. 그리고 政府過剩在庫는 社會保障을 위해 영세민이나 사회복지기관에 贈與(또는 貸與)하거나 가공공장에 公賣한다. 둘째, 作目轉換補助金制度를 도입하여, 效率性이 낮은 논의 作目轉換을 유도한다. 셋째, 연차적으로 政府의 收買價格과 收買量을 결정하는 政策에서 都賣市場形成價格으로 政府가 일정량을 收買하는 政策으로 바뀌어야 한다. 넷째, 二重穀價制에 따른 糧特赤字의 減少分과 農業生産基盤造成豫算의 일부를 農村生活基盤造成과 農村人口의 노령화를 대비한 農漁村社會保障制度 强化에 사용함이 바람직하다. 다섯째, 가구당 耕作規模를 擴大하여 耕作의 效率性을 높이며 작목체계를 재조정하는 農業構造改善 노력을 계속하여야 한다.

▷ 參考文獻 ◁

農林水産部, 「糧政資料」, 1990. 5.

————, 「農地保全 利用行政指針」, 1990. 8.

韓國農村經濟研究院, 『日本과 臺灣의 食糧政策 比較研究』, 研究報告 127, 1986. 12.

————, 『韓國農業의 選擇』, 21世紀 農政資料, 1988. 11.

————, 『農産物市場開放의 影響과 對應戰略』, 研究報告 200, 1989. 12.

————, 『21世紀를 향한 農林水産經濟의 葛藤과 挑戰』.

————, 『21世紀 農政企劃班』, 1989. 5.

————, 『韓國農政 四十年史』, 1989. 10.

————, 「우루과이라운드/農産物協商課題와 우리의 對應方案」, 1990.1.

Asian Development Bank, "Evaluating Rice Market Intervention Policies", 1988.

Bale, M.D. and B.L. Greenshields, "Japanese Agricultural Distortions and Their Welfare Value", *American Journal of Agricultural Economy*, 60, 1978, pp. 59~64.

Chisholm, Anthony and Rodney Tyers, "Food Security : Theory, Policy, and Perspectives from Asia and The Pacific Rim", Lexington Books, 1982.

Otsuka, K. and Y. Hayami, "Goals and Consequences of Rice Policy in Japan 1965~80", *American Journal of Agricultural Economy*, Aug. 1985, pp. 529~538.

Tolley, G., Vinod Thomas, and C.M. Wong, "*Agricultural Price Policies and the Developing Countries*", The Johns Hopkins University Press, 1983.

Tyers, Rodney, "International Impacts of Protection" *Journal of Policy Modelling*, 7(2), 1985, pp.219~251.

Whalley, J. and Randall Wingle, "Endogenous Participation in Agricultural Programs and ad-Valorem Equivalent Modelling", NBER Paper No. 2583, May 1988.

Winters, L. Alan, "The National Security Argument for Agricultural Protection", CEPR Discussion Paper Series No. 287, Nov. 1988.

韓國의 急激한 離村向都型 人口移動과 農村經濟

李 繁 松

離村向都型 人口移動이 農村地域經濟에 미치는 影響에 관해 두가지 相反된 見解가 있다. 新古典學派的 樂觀論에 따르면 離農現象은 農村地域의 所得이나 厚生水準을 沮害하지 않는다고 보는 반면 Lipton(1980)은 그 반대의 見解를 취하고 있다.

本稿에서는 非交易財(nontraded goods)에 대한 國際貿易理論과 和蘭病(Dutch Disease)의 理論을 원용하여 農村에서 都市로의 인구이동모형을 개발했다. 이 모형은 離農人口移動이 農村地域의 所得과 厚生水準을 沮害한다는 점에서는 Lipton의 見解와 일치하나 所得을 減少시키는 요인들은 Lipton의 模型에서 指摘된 것들과는 다르다. 本稿는 離農現象이 農村所得을 減少시키는 이유가 農業生產性의 下落 때문이 아니라 농촌노동 및 소비인구의 격감으로 인한 農業部門의 利潤減少와 農村 서비스部門의 衰退 때문이라고 주장한다. 1966, 1970, 1975, 1980 및 1985년의 韓國人口센서스 統計資料를 이용하여 主要假說들에 대해 實證分析을 한 결과 新古典學派의 主張이나 Lipton의 見解보다 本 硏究模型의 說明力이 더 높은 것으로 밝혀졌다.

I. 序 論

韓國의 離農向都型 人口移動의 經濟的 影響을 분석함에 있어서는 移住者 自身에 대한 영향은 물론, 근원지인 農村地域, 목적지인 都市地域, 그리고 전체 國民經濟에 미치는 영향까지를 모두 평가해야 한다.

韓國과 같이 經濟成長이 빠른 나라의 경우는 離農現象에 따른 都市의 失業問題는 크게 우려할 정도는 아니다. 그보다는 離農向都型 人口移動이 都市地域에 提起하는 문제, 즉 都市勞動市場의 이중구조에 따른 所得分配問題가 더 심각하다. 都市의 公式部門의 大企業들은 獨寡占的인 유리한 입장 때문에 超過利潤을 얻고 있다. 獨寡占企業들은 能率給(efficiency wage)보다 낮은 賃金은 勞動者들의 작업의욕을 低下시켜 單位勞動費用을 減少시키기보다는 오히려 增加시킨다고 믿기 때문에

筆者 : 美國 「네브라스카」大 經濟學科 敎授. 現在 本院 招請硏究員

* 이 硏究는 부분적으로 韓國開發硏究院의 지원을 받았으나, 여기에 제시된 見解나 調査結果 또는 政策建議는 전적으로 필자의 것이며, 韓國開發硏究院의 見解를 반영하는 것이 아님을 밝혀 둔다.

勞動市場에서 需要와 供給曲線이 교차하는 점에서 결정되는 賃金보다는 높은 水準의 能率給을 支拂한다. 반면 大企業에 雇傭되는 機會를 갖지 못한 高學歷 勞動者들은 자신들의 人的資本의 價値에 비해 낮은 보수를 지불하는 都市의 공식부문의 中小企業에 취직한다. 中小企業들은 大企業의 規模의 經濟 및 大企業에 대한 政府의 優待措置들 때문에 獨寡占的 大企業들과의 競爭에 있어서 불리하다. 敎育을 받지 못한데다 나이도 많은 移住者들은 위에서 언급한 두 그룹의 賃金보다도 훨씬 낮지만 農村部門의 賃金보다는 상당히 높은 都市非公式部門(informal sector)에 就業한다. 都市 非公式部門은 都市의 近代部門에 非交易財(서비스 등)를 供給한다. 都市公式部門에서의 所得增加로 인하여 都市의 非交易財에 대한 需要는 매우 크며 또 계속 增加하고 있다.

國際貿易理論의 Balassa(1964) 효과를 원용하면, 都市의 交易財(traded goods) 部門은 農村의 交易財部門보다 生產性이 높기 때문에, 都市非交易財(nontraded goods)部門의 勞動者들이 農村의 非交易財를 生產하는 勞動者보다 더 많은 報酬를 받게 된다고 한다. 이 이론은 韓國과 같이 急速한 成長을 경험하고 있는 經濟에서 農村에서 都市로 移動하는 移住民들의 所得이 왜 實質的으로 향상되고 있는가에 대한 理論的인 설명을 제공한다. 筆者에 의하여 행해진 1983년도 韓國人口移動調査의 分析에서도 農村에서 都市로의 移住者들은 약 40%까지 그들의 所得水準을 改善했음을 보여준다[1]. 그 硏究資料에서는 農村地域과 都市地域과의 生活費差異를 20% 정도 調整한 후에도 都市로의 移住者들은 都市에 정착한 후에 더 잘살게 되었음을 보여준다. 또한 最低學歷 移住者들조차도 高學歷 移住者들이 所得을 增加시킨 만큼 혹은 그 이상으로 자신들의 所得을 增加시켰음을 보여준다.

離農現象에 따른 人口移動이 都市地域에 미치는 影響은 몇가지 관점에서 파악될 수 있다. 人口移動이 都市居住者 1人當 所得에 미치는 影響은 人口移動의 所得創出效果에 依存할 것이다. 都市의 勞動市場은 이중구조로 分割되어 있기 때문에, 公式部門에서 일하고 있는 都市勤勞者들의 賃金은 農村으로부터의 移住者들이 都市 非公式部門으로 계속 進入하더라도 크게 낮아지는 것은 아니다. 또 都市化의 結果 富와 政治權力이 都市部門에 集中되는 경향이 있다. 그러므로 農村에서 都市로의 移住가 都市居住者들의 所得과 厚生水準에 否定的 影響을 끼치지 않는다고 보아 무방할 것이다. 旣存都市居住者들이 農村에서 都市로의 移住者보다 원래 훨씬 나은 生活水準을 영위하고 있으므로 만일 都市居住者에게 다소 否定的 影響을 미친다 하더라도 衡平의 견지에서 무시될 수도 있을 것이다. 게다가, 都市地域에서의 인구와 總所得의 증가는 獨占的 競爭의 市場構造下의 非交易財 供給者들이 規模의 經濟를 實現할 수 있도록 해 준다. 그러나 獨占的 競爭企業들은 長期的으로 超過利潤을 계속 향유할 수 없는 것이므로 都市의 居住者들은 都市 公共部門의 다양한 서비스를 저렴한 가격으로 消費할 수 있는데 이는 都市居住民들의 厚生水準에 상당한 정도로 기여할 것이다.

1) 韓國開發硏究院에 제출하기로 한 마지막 報告書는 그 제목이 "急速度로 成長하고 있는 經濟에 있어서의 都市化 : 韓國의 都市化 問題에 있어서 所得分配의 側面에 대한 分析"이다.

農村으로부터 都市로의 人口移動은 노동의 限界生產性이 낮은 農村으로부터 勞動의 限界生產性이 높은 都市地域으로 勞動力이 이동한다는 점에서 國家全體의 所得과 厚生水準에 긍정적인 影響을 미칠 것이다. 人口移動이 都市地域에 값싼 勞動力을 提供하고 規模의 經濟를 가능하게 하며, 工產品의 輸出을 촉진시킨다면, 農村에서 都市로의 人口移動은 國民所得 增加에 공헌하는 것임에 틀림없다.

한편 農村에서 都市로의 人口移動이 農村地域에 미치는 影響은 확실하지 않다. 農村地域에 대한 影響에 관해서는 두가지의 상반된 見解가 존재한다. 新古典學派的인 視角에서는 農村의 不完全雇傭이 현저하다고 假定하고 農村地域의 勞動生產性을 增加시킬 것이라고 주장한다. Stiglitz(1982)는, 만일 農家構成員에 각자의 분담몫이 있고 그 분담몫은 그가 農村部門에 머물러 있을 경우에 한해서만 얻을 것이라면 農村에서 都市로의 人口移動의 機會費用은 마이너스일 수도 있다는 것을 보여준다. 한 개인이 農村部門에 남을 경우에는 이를 위한 과외분배 몫은 家族構成員 개인당 所得水準을 감소시키고, 이러한 낮은 賃金은 (能率給 假說에 의하여) 生產性의 減少를 초래할 것이다. 반면 人口移動의 결과 남아 있는 家族構成員들의 1人當 所得이 增加하는 것은 그들이 일을 더 열심히 하도록 유도할 수도 있고 이러한 간접적인 효과는 일꾼수의 감소라는 直接的인 效果를 상쇄하고도 남을 수도 있을 것이다. 이것이 사실이라면 農村部門에서의 個人의 純限界生產性은 마이너스인 것이다. 農村 밖으로의 人口移動이 農村勞動力의 부족을 야기시키는 곳에서조차 家族構成員들은 勞動代替的 耕作方法이나, 機械化 營農 등의 방법으로 적응한다고 주장한다. 이런 낙관적 견해는 불우한 生活水準에 처해 있는 사람들이 그들의 발을 이용하여 (인구이동을 의미) 투표함으로써 특정지역에 집중되어 있는 貧困과 낮은 勞動生產性이라는 問題들을 모두 해결한다고 주장하는 것이다[2].

그러나 Lipton(1980)은 新古典學派的 樂觀論과는 상반된 이론을 發展시켰다. 그는 農村에서 都市로의 人口移動은 재능있는 사람들, 자원, 에너지 그리고 資本의 불균형적인 都市地域으로의 집중을 초래하여 農村과 都市間의 不平等을 악화시키고, 農村地域과 都市地域 양쪽 모두에게 社會經濟的인 문제를 야기시킨다고 주장한다. Lipton은 人口移動으로 인해 農村地域으로부터 勞動力이 빠져나감에 따라 農村勞動力의 限界生產性과 平均生產性이 增加하는 것은 認定한다. 그러나 그는 다음과 같은 관점을 追加한다. 즉 移住者들은 非移住者들과는 달리 주어진 賃金水準下에서 餘暇보다는 所得을 더 選好하는 경향이 있다. 그러므로 移住者들은 기꺼이 위험을 감수하려 하고 새로운 生產方法을 채택하기 위해서 현재의 費用을 감수할 수 있는 사람들이다. 그들은 또한 投入物을 效果的으로 產出物로 전환할 줄 아는 企業家的 組織力과 技術을 보유하고 있는 경향이 농후하다. 이러한 특성을 보유하고 있는 移住者들이 農村을 떠남으로써 農村에 남아 있는 사람들이 投入物을 產出物로 轉換할 수 있는 效率性이 減少되는데 이러한 效率性의 減少가 農村의 勞動生產性에 대한 人口移動의 肯定的인 效果보다도 훨씬 클 수도 있다는 것이 Lipton의 기본관점이다.

2) Lipton(1980) 참조.

또한 Lipton은 農村地域으로부터의 人口移動은 대체로 15세에서 30세의 젊은이와 高學歷者에게 集中되어 있다고 한다. 그는 이러한 移住의 선별성은 農村地域에 다음 세가지 면에서 否定的 效果를 끼친다고 본다. 첫째, 젊고 또 많은 교육을 받은 사람들의 이동은 農村地域 노동인구 중 高生產性, 高所得階層의 比率을 減少시켜 農村地域의 總所得과 勞動生產性을 減少시킨다는 점이다. 둘째, 만일 한 熟練된 빵제조업자가 마을을 떠나면, 그의 친척이나 이웃마을에 있는 다른 熟練된 빵제조업자로 그 자리를 대체하는 일은 그렇게 어렵지 않다. 그러나 만일 熟練된 빵제조업자들이 전부 마을을 떠난다면 그들의 효과적인 대체는 어려운 문제가 될 것이다. 마찬가지로 熟練된 勞動者들의 대거 이동은 農村地域의 서비스部門을 파괴하게 된다는 점이다. 셋째, 젊고 판단력이 빠르고 고등고육을 받은 노동자들의 선별적인 移動은 農村地域의 潛在的인 指導者를 剝奪하는 것이며 그 결과 農村地域이 좀더 높은 所得을 위하여 새롭게 組織해 나가는 일을 추진할 추진력을 잃는다는 점이다.

Lipton(1980)은 移住者가, 農村으로 純送金을 하게 된다면 그러한 송금이 農村居住者들의 資本財 購入을 위한 자금으로 사용됨으로써 農村經濟에 寄與를 할 것이고 이로 인해 農村勞動力의 生產性도 向上될 수 있다는 점을 인정한다. 하지만 그의 資料들에 의하면 純送金이 農村所得에 비해 상당히 적은 양이며, 또 송금도 資本不足을 별로 느낄 것 같지 않은 부유한 農村家庭에 집중되어 있으며, 송금이 投資金融으로서보다는 대부분 消費金融에 사용되는 경향이 있다는 것을 지적한다. 그는 人口移動에 따라 생기는 農村地域으로의 송금의 農村 要素生產性에 대한 純效果는 그다지 크지 않다고 주장한다.

II. 第3의 理論的 視角

Todaro(1969)의 模型을 포함한 전통적인 人口移動模型들은 農村에서 都市로의 移住는 주로 農村·都市間의 賃金隔差에 의하여 야기되는 것이며 農村地域의 賃金引上은 農村에서 都市로의 移住를 감소시킬 것이라고 상정한다. 그러나 최근에 필자는 韓國과 같이 급속한 成長을 경험하고 있는 經濟에 있어서는 農村에서 都市로의 人口移動은 農村·都市간의 賃金隔差 이외에도 다음의 두가지 요소에 의하여 유발된다고 보고 이같은 경제에 적합한 새로운 人口移動模型을 개발하였다[3]. 첫째, 農產物價格은 고정되어 있음에도 불구하고 農村의 賃金이 상승함으로써 농업채산성이 악화되어 離農現象이 가속화된다는 것이다. 이것은 人口移動問題에 國際貿易 理論의 和蘭病(Dutch Disease)현상을 응용한 것이다[4]. 工產品의 價格은 강력한 輸出需要로 인하여 上昇하는 반면, 農產物의 경우 國內需要의 所得彈力性이 낮고, 또 世界 農產物價格은 고정되어 있어 國內農產物價格 역시 上昇할 수 없다. 결과적으로 都市製造業部門에서의 賃金引上은 農業賃金에 상승압력을 가하는 반면 農業部門은 費用引上을 農產物價格의 引上을 통

3) 農村에서 都市로의 人口移動에 관한 새로운 模型에 관해서는 Lee(1988)을 참조.

4) Caves and Jones(1985) 참조.

해 消費者에게 轉嫁할 수 없으므로 農業部門의 利潤은 계속 감소된다는 것이다.

전통적인 人口移動模型은 오로지 都市·農村간의 賃金隔差에 관해서만 관심을 집중하고, 離農人口移動의 배후에 있는 소비동기를 간과하고 있다는 결점이 있다. 1983년도 韓國人口移動調査에 의하면 農村에서 都市로 이동한 인구의 대부분이 가장 중요한 移住理由로서 자기 자신 혹은 자녀의 더 나은 敎育을 꼽았다. 또한 그 調査資料는 農村에서 家長의 60%만이 農業에 종사하고 있음을 보여준다. 그러므로 非交易財部門, 즉 都市와 農村地域에서의 敎育機關을 포함한 서비스부문의 이용가능성과 그 발달정도는 人口移動의 중요한 결정요소라는 점이다. 대체로 서비스部門의 시장구조는 獨占的 競爭의 형태를 취한다. 서비스는 非交易財이므로 이러한 獨占的 競爭商品의 需要는 局地的인 수요이다. 農村에서 都市로의 이동은 農村의 서비스에 대한 需要를 縮小시키는 반면 都市의 서비스에 대한 需要를 增加시킨다. 獨占的 競爭商品에 대한 需要가 增加함에 따라 참여기업은 規模의 經濟를 갖게 된다. 그러나 장기적으로 獨占的 競爭企業은 超過利潤을 누릴 수 없기 때문에, 都市地域의 非交易財 價格은 농촌지역의 非交易財 價格보다 낮게 된다. 그러므로 農村에서 都市로의 人口移動은 도시에서는 교육을 포함한 서비스부문을 낮은 가격에 다양하게 이용할 수 있기 때문에 유발되는 것이다.

農村에서 都市로의 移住가 農村地域에 미치는 영향에 대한 筆者의 見解는 筆者가 개발한 農村과 都市간의 人口移動模型에 기초한 것인데 이 모형은 離農人口移動이 農業의 採算性의 減少와 農村의 서비스부문의 피폐로 인하여 增加된다고 주장하기 때문에 離農人口移動이 農村經濟에 미치는 영향도 離農人口移動이 이 두 要因에 미치는 영향을 强調한다. 즉 빠른 離農人口移動은 農村의 勞動供給을 감소시켜 農村賃金을 더욱 上昇케 하여 農業의 收益性을 減少시키며 또 빠른 離農人口移動은 農村의 서비스需要를 감소시킴으로써 農村의 서비스部門을 더욱 피폐시킨다. 따라서 筆者의 見解는 離農人口移動이 農村의 所得과 厚生水準에 沮害的인 要素로 작용한다는 점에서는 Lipton의 見解와 유사하다. 그러나 筆者의 위에 提示한 農村所得의 감소이유가 Lipton 모형에서의 감소이유와 다르다. Lipton은 위험을 감수할 줄 아는 高學歷 젊은이들이 農村을 떠나고 있는 선별적인 離農人口移動의 否定的 效果가 農村의 生產性에 미치는 人口移動의 유리한 효과보다 훨씬 커서 결과적으로 離農人口移動은 農村의 農業生產性을 낮추게 된다고 주장한다. 반면 筆者의 模型에서는 農村의 人口移動이 농민 1인당 노동생산성 혹은 농토 1ha당 農業 生產量을 감소시킨다고 생각하지는 않는다. 따라서, 離農人口移動이 남아 있는 家族構成員들의 개인당 所得水準을 增加시켜, 能率給 가정에 의하여 그들이 더 열심히 일하게 되므로 離農人口移動이 農業에서 勞動의 限界生產性을 增加시킨다는 新古典學派의 見解와 筆者의 見解는 일치한다. 나아가 筆者는 이러한 간접적인 효과가 勞動者의 숫자가 減少함으로써 발생하는 직접적인 효과를 충분히 상쇄할 것이라는 新古典學派의 見解에도 동의한다.

하지만, 筆者는 離農人口移動이 農村의 所得과 厚生水準에 沮害的인 要素가 된다고 悲觀的으로 보기 때문에 樂觀的인 新古典學派의

〈表 1〉 센서스期間의 人口成長率에 따른 郡의 分布

센서스期間 / 人口成長率	1966~70	1970~75	1975~80	1980~85
20% 이상	3	5	2	5
10~20%	0	10	4	5
0~10%	12	31	9	4
0~-10%	76	84	29	38
-10~-20%	45	5	72	72
-20% 미만	1	3	19	17
總郡의 數	137	138	135	141

見解와는 다르다.

農村의 勞動力不足은 결국 營農機械化를 촉진할 것이라는 新古典學派의 견해에 대하여 筆者는 동의하지 않는다. 오히려 離農人口移動의 결과 農村所得이 감소하고 農業의 收益性이 낮아지기 때문에 농업종사자들이 값비싼 농기계를 구입하기가 어려워진다고 믿는다. 실제로 韓國의 農村은 農業規模가 너무 작기 때문에 農業生産性向上을 위한 農機械의 有用性이 현재로서는 높지 않은 것이 사실이다.

III. 統計資料와 主要假說들

本 論文은 農村에서 都市로의 人口移動이 근원지인 農村地域에 미치는 영향을 1966, 1970, 1975, 1980 그리고 1985년도의 韓國人口센서스의 통계자료를 사용하여 평가하여 보았다. 이 인구센서스 자료에서 각 農村單位인 '郡'의 人口成長率은 1966~1970, 1970~1975, 1975~1980 그리고 1980~1985년도의 인구센서스 기간을 기준으로 계산한 것이다. 1985년도 이전의 인구센서스에서는 135個 내지 138個 郡이 조사되었고 1985년도에는 141個 郡이 조사되었다.

각 郡마다 人口成長率이 純離農人口移動率과 일치하는 것은 아니다. 그러나 農村의 出産率과 死亡率이 農村地域 전반에 걸쳐 비슷하다고 상정한다면 郡들 사이에서의 人口成長率 隔差는 純離農人口移動率의 차이를 代辯해 준다고 볼 수 있을 것이다.

각 인구센서스 기간에 대한 人口成長率의 분포는 〈表 1〉에 나타나 있다. 1966년부터 1970년 사이 46個 郡은 10% 혹은 그 이상으로 인구가 줄었고 76個 郡은 0에서 10% 사이로 인구가 줄었으며 15個의 郡에서만 人口가 늘었다. 1970년부터 1975년의 기간동안에는 離農人口移動이 실질적으로 줄었다[5]. 즉 8個 郡에서만 10% 혹은 그 이상의 人口減少를 경험했고, 84個 郡에서는 0에서 10% 사이로 인

5) 1970, 1975, 1980과 1985년 인구센서스에서 10%와 5% 표본조사를 사용하여 조사된 人口移動報告書에 의하면 農村에서 都市로의 人口移動 總數는 1965~70년기간에 1,844,500名, 1970~75년기간에 1,754,300名, 1975~80년기간에 2,523,800名, 1980~85년기간에 2,424,400名으로 각각 나타나 있다. 1970~75년기간에 가장 낮은 農村·都市間 人口移動이 일어났음은 자명하다.

구가 감소했고 46個 郡에서는 오히려 인구가 증가했다. 1975년부터 1985년의 10년 동안에는 농촌의 人口移動이 다시 활기를 되찾아 1966년부터 1970년간의 人口移動보다 더 많았다. 1975년부터 1985년의 기간동안 17個 내지 19個의 郡에서는 20% 이상, 72個의 郡에서는 10%에서 20% 사이, 또 29個 내지 38個 郡에서는 10% 이하의 人口減少가 각기 있었다. 단지 14個 내지 15個 郡에서만 人口가 증가했을 뿐이다.

각 年度의 인구센서스에서 우리는 각 郡에서의 주민들의 연령구성과 敎育水準의 分布狀況에 대한 정보도 얻었다. 1985년도 인구센서스에서는 각 郡에서의 職業別 産業別 人口構成도 나타나 있다. 1981년도와 1985년도의 9개 道의 統計年鑑에서 우리는 1980년도와 1984년도에 해당하는 다음 變數들에 관한 정보를 얻었다. 生活保護對象 家口의 數, 道別 地方稅 徵收總額(1,000원 단위), 政府가 購買한 秋穀收買量, 관개시설 농지와 비관개시설 농지의 總面積(ha) 그리고 트랙터와 경운기의 총보유대수. 1980년도 각 郡別 농업종사자수와 서비스部門 종사자수는 1981년 道別 統計年鑑과 1981년 事業體센서스 보고서를 각각 참조하였다.

위에서 논의한 農村에서 도시로의 人口移動 基本模型과 統計資料의 유용성에 기초하여, 農村에서 都市로의 인구이동이 農村地域에 미치는 영향과 관련하여 다음의 假說들이 검증되었다.

1) 離農人口率이 높은 郡에서는, 가장 활동적으로 일하는 世代인 15~39세의 人口比率이 낮다.
2) 離農人口率이 높은 郡에서는, 최소한 中學校 敎育을 받은 주민의 比率이 낮다.
3) 離農人口率이 높은 郡에서는 生活保護對象家口數의 比率이 높다.
4) 離農人口率이 높은 郡에서는 家口當 地方稅 徵收額이 적다.
5) 離農人口率이 높은 郡에서는 農業從事者의 比率이 높다.
6) 離農人口率이 높은 郡에서는 서비스部門 종사자의 比率이 낮다.
7) 離農人口率이 높은 郡에서는 농민 1인당 보유농기계의 價値가 크다.
8) 離農人口率이 높은 郡에서는 農土의 1ha당 보유농기계의 價値가 크다.
9) 離農人口率이 높은 郡에서는 농민 1인당 政府의 米穀收買量이 많다.
10) 離農人口率이 높은 郡에서는 관개시설된 농지 1ha당 政府의 秋穀收買量이 많다.

기존의 硏究들은 젊은 年齡層과 高學歷의 선별적인 離農人口移動을 강조하는 假說(1)과 (2)를 폭넓게 뒷받침해 준다. 假說(3)과 (4)는 離農人口移動이 農村地域의 所得과 厚生에 부정적 요소로 작용한다고 주장하는 Lipton의 硏究(1980)와 筆者의 見解를 代辯한다. 만약 이 두 假說이 기각된다면, 新古典學派的 均衡模型이 지지되는 것이다.

(5), (6), (7), (8)의 假說들은 필자 자신의 人口移動模型에 기초한 것이다. 많은 數의 離農人口移動은 農村地域에서의 서비스部門 生産物에 대한 需要를 減少시키고, 이에 따라 농촌서비스部門의 다양성이 감소되고, 서비스 價格은 質에 비해 높게 된다는 것이 필자의 견해이다. 그러므로 離農人口移動은 농촌에서

서비스부문 종사자의 比率을 감소시키고 農業部門 종사자의 비율을 증가시키게 된다. 筆者는 離農人口移動이 農村所得을 저해한다고 상정한다. 농촌의 人口移動으로 農業賃金이 오를지라도 所得減少로 인하여 勞動力을 기계로 대체하기는 어려울 것이다. 만일 假說(7)과 (8)이 기각된다면 筆者 자신의 模型이 지지되는 것이다. 하지만 만일 假說(7)과 (8)이 채택된다면 新古典學派的 視角이 지지되는 것인데 이는 新古典學派模型에서는 離農人口移動이 일어나는 農村地域은 營農機械化가 촉진된다고 주장하기 때문이다.

假說(9)와 (10)은 新古典學派模型과 필자의 모형을 검정하기 위한 것으로 그 내용은 가족구성원의 감소가 1인당 農業生產量을 增加시키는데, 이는 남아 있는 가족들로 하여금 더 열심히 일하게 함으로써 農業勞動者와 土地의 生產性을 增加시킨다는 것이다.

Lipton(1980)은 선별적인 離農人口移動의 부정적 효과가 農業勞動生產性의 增加效果를 훨씬 상회할 것이기 때문에 결과적으로 離農人口移動은 農村의 農業生產性을 낮추게 된다고 주장한다. 만일 假說(9)와 (10)이 기각된다면 Lipton의 주장이 설명력을 갖게 된다. 政府의 秋穀總收買量은 각 郡別 農產物生產量에 항시 비례하는 것은 아니다. 각 郡別 農產物生產量 統計는 입수가 불가능하므로 假說(9)와 (10)의 검증결과는 신중히 해석되어야 할 것이다.

IV. 實證分析 結果

<表 2>는 農村의 人口增加는 주로 서울을 둘러싸고 있는 京畿道에서 일어나고 있음을 보여준다. 경기도 이외의 지역에서는 1980~85년의 人口센서스 기간동안 오직 6個의 郡에서만 人口增加가 있었다. 그 郡은 아산, 여천, 광산, 광양, 을주 그리고 거제군인데, 이들 지역은 모두 정부주도의 산업기지들이 들어서 있는 地域들이다. 그 이외의 다른

<表 2> 1980~85年度 期間의 人口成長率에 따른 各 道內에서의 郡의 分布

	1980~85년간의 人口成長率						總計
	20%이상	10~20%	0~10%	0~-10%	-10~-20%	-20% 이하	
경 기 도	3	4	1	8	1	3	20
강 원 도	0	0	0	6	8	1	15
충청북도	0	0	0	2	7	1	10
충청남도	0	0	1	10	3	1	15
전라북도	0	0	0	0	11	2	13
전라남도	1	1	1	4	14	2	23
경상북도	0	0	0	5	14	5	24
경상남도	1	0	1	2	14	1	19
제 주 도	0	0	0	1	0	1	2
總計(郡)	5	5	4	38	72	17	141

〈表 3〉 變數들에 대한 定義

*AG*1539 :	1985년도의 15세에서 39세 사이의 人口의 比率(%). *AG*15398은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
MGRMFR :	1985년도의 시점에서 최소한 中學校 卒業의 敎育을 받은 人口의 比率. *MGRMFR*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
WLFAFR :	1984년도의 生活保護對象 家口數의 比率. *WLFAFR*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
PTAXPH :	1984년도에 徵收한 가구당 地方稅의 總額(千원 단위). *PTAXPH*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
AGRFP :	1985년도에 總人口 중에서 차지하는 農業從事者의 比率. *AGRFP*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
WRTRFR :	1985년도의 總人口 중 서비스부문에 종사하는 人口의 比率. *WRTRFR*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
MAPAGW :	1984년도의 農民 1人當 保有農機械(트랙터와 동력경운기)의 價値(百萬원 단위). *MAPAGW*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
MAPTLD :	1984년도의 관개농지와 비관개농지 1ha당 保有農機械의 價値(百萬원 단위). *MAPTLD*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
HVPAGW :	1984년도의 農民 1人當 政府 秋穀收買量(kg 단위). *HVPAGW*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.
AHVPAC :	1984년도의 관개농지 1ha당 政府 秋穀收買量(kg 단위). *AHVPAC*8은 1980년도에 해당하는 같은 내용의 變數이다.

〈表 4〉 1980~85년 人口成長率에 따라 分類된 各郡의 1985년 主要 社會經濟的 變數들의 平均値

社會經濟的 變數	1980~85년 期間의 人口成長率					
	20% 이상	10~20%	0~10%	0~-10%	-10~-20%	-20% 이하
*AG*1539 (%)	46.9	44.9	41.8	39.1	34.4	38.8
MGRMFR	.44	.42	.39	.335	.275	.333
WLFAFR	.04	.053	.096	.097	.135	.108
PTAXPH (千원)	137.3	149.3	123.8	79.0	67.6	102.2
AGRFP	.113	.172	.212	.246	.333	.279
WRTRFR	.081	.081	.066	.073	.061	.060
MAPAGW (百萬원)	.134	.290	.221	.209	.178	.223
MAPTLD (百萬원)	.435	.574	.474	.438	.414	.463
HVPAGW (kg)	160.4	223.3	430.0	319.5	412.2	368.8
AHVPAC (kg)	1,432	933	1,310	1,358	2,000	1,595

대부분의 地方·郡에서는 인구가 실질적으로 減少하였다.

1985년도 統計를 이용한 예비적인 檢證結果가 〈表 4〉에 나타나 있다. 實證分析에 사용된 주요한 變數들의 정의는 〈表 3〉에 나타나 있다. 假說(1)과 (2)는 강력히 지지되는 것으로 나타났다. 郡의 人口가 빠르게 감소하면 할수록, 15~39歲의 人口와 최소한 中學校를 졸업한 인구의 比率이 점점 작았다. 假說(3)과 (4) 또한 지지되었다. 郡의 인구가 빠르게 감소하면 할수록, 生活保護對象 家口數의 比率은 커지고, 家口當 地方稅 徵收額은 적었다. 假說(5)와 (6)도 지지되었다. 郡의 人口가 빠르게 감소하면 할수록, 農業從事者의 비율은 증가하고 서비스部門從事者의 比率은 하락했다. 假說(7)과 (8)의 경우는 결정적이지는 않지만 지지되지 않는 것 같다. 人口가 빨리 減少하는 郡에서 農民 1인당 그리고 農土 1ha당 保有農機械의 價値가 큰 것 같지 않다. 假說(9)와 (10)은 지지되었다. 郡의 인구가 빨리 감소하면 할수록, 農民 1인당 그리고 관개시설이 된 農土 1ha당 政府가 購買하는 農產物의 量은 커졌다. 〈表 5〉는 1980년도의 자료를 이용할 경우에도 비슷한 상황임을 보여준다. 앞에서 지적했듯이 *AGRFP*와 *WRTRFR* 두 變數는 1980년과 1985년의 수치를 전혀 다른 統計資料로부터 뽑았기 때문에 〈表 4〉에 나와 있는 이들 變數의 數値는 〈表 5〉의 數値와 크게 다르다.

〈表 4〉나 〈表 5〉로부터는 人口增加率이 *WLFAFR*과 같은 주요한 社會經濟的인 變數들의 변화에 영향을 주는 것인지 혹은 社會經濟的인 變數들의 변화가 각 郡에서의 人口增加率에 영향을 미치는 것인지를 구분할 수 없다는 난점이 있다. 따라서 〈表 4〉와 〈表 5〉의 檢證方式은 예비적일 수밖에 없다. 우리는 時

〈表 5〉 1975~80년 人口成長率에 따라 分類된 各郡의 1980년 主要社會經濟的 變數들의 平均値

社會經濟的 變數	1975~80년 期間의 人口成長率					
	20% 이상	10~20%	0~10%	0~-10%	-10~-20%	-20% 이하
*AG*15398 (%)	46.4	43.7	40.7	37.2	33.6	33.2
*MGRMFR*8	.363	.315	.309	.250	.203	.201
*WLFAFR*8	.032	.058	.053	.095	.121	.112
*PTAXPH*8 (千원)	115.3	74.8	71.7	56.8	41.3	32.2
*AGRFP*8	.304	.416	.534	.596	.710	.716
*WRTRFR*8	.049	.049	.044	.054	.046	.047
*MAPAGW*8 (百萬원)	.033	.032	.041	.031	.026	.032
*MAPTLD*8 (百萬원)	.205	.195	.223	.169	.154	.180
*HVPAGW*8 (kg)	40.2	34.0	51.8	42.8	46.2	33.3
*AHVPAC*8 (kg)	461.6	346.7	617.2	477.9	605.0	472.8

系列資料를 가지고 있지 않으므로 각 변수들 간의 因果性을 검증하기 위하여 Granger (1969)의 因果性 檢證方法을 사용할 수는 없다.

입수 가능한 제한된 資料를 가지고 因果關係를 검증하기 위해서 우리는 〈表 4〉에 나와 있는 각 社會經濟的 變數들에 대하여 다음의 回歸方程式을 추정하였다. *WLFAFR*을 예로 사용하여 설명한다면 우리는 아래의 4개의 回歸方程式을 추정하였다.

$$(1)\quad WLFAFR = a_1 + b_1\ WLFAFR8 + c_1\ TRT8085 + u_1$$

$$(2)\quad WLFAFR = a_2 + b_2\ WLFAFR8 + c_2\ TRT7580 + u_2$$

$$(3)\quad TRT8085 = d_1 + e_1\ TRT7580 + f_1\ WLFAFR + u_3$$

$$(4)\quad TRT8085 = d_2 + e_2\ TRT7580 + f_2\ WLFAFR8 + u_4$$

*TRT*8085와 *TRT*7580은 각기 人口調査期間인 1980~85년과 1975~80년 동안의 각 郡의 人口成長率이고, u_1, u_2, u_3와 u_4는 誤差項이다. 각 郡의 異質性을 규제하기 위하여 獨立變數로서 방정식 (1)과 (2)에서는 *WLFAFR*8의 時差從屬變數들을, 방정식 (3)과 (4)에서는 *TRT*7580의 時差從屬變數들을 포함시켰다.

方程式(2)와 (4)에 관심을 집중시켜 보자. 方程式(4)에서 *WLFAFR*8의 推定係數는 非有意的이고 동시에 回歸의 R^2이 매우 낮은 반면, 方程式(2)에서 *TRT*7580의 推定係數는 統計的으로 有意하고 적절한 부호를 가지며 동시에 R^2이 어느 정도 높다면, 人口成長率이 그 郡에 있어서 生活保護對象家口數의 比率에 影響을 미친다고 확신할 수 있다. 그러나 生活保護對象家口比率이 離農人口移動에 影響을 미치는 것은 아니다. 方程式 (1)과

〈表 6〉 *AG*1539 變數와 *MGRMFR* 變數의 回歸推定

從屬變數	*AG*1539		*TRT*8085		*MGRMFR*		*TRT*8085	
方程式 番號	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
*AG*15398	.887 (24.41)	.840 (15.02)		-.085 (-.23)				
*AG*1539			1.340 (4.06)					
*MGRMFR*8					.971 (31.89)	.935 (19.84)		-1.141 (-.04)
MGRMFR							89.78 (3.74)	
*TRT*8085	.088 (8.57)				.001 (9.46)			
*TRT*7580		.054 (2.64)	-.075 (-.58)	.254 (1.88)		.0006 (2.66)	-.082 (-.61)	.239 (1.81)
R^2	.840	.764	.1428	.0346	.9013	.8359	.1241	.0342

* 지면을 절약하기 위하여 상수항은 보고되지 않았음.
** 係數 밑 ( ) 속의 숫자는 보통의 *t*값임.

(3)은 因果關係보다는 相互 同時的인 관계를 설명하고 있으므로 필자는 方程式(1)과 (3)보다는 方程式(2)와 (4)의 결과를 더 중요시한다.

〈表 6〉의 *AG*1539 變數에 대한 回歸方程式(2)의 推定으로부터, 우리는 1975~80년의 人口成長率은 1980년도의 그 郡의 年齡別 人口分布를 *AG*15398 變數를 사용하여 규제했을 때 1985년도의 15~39세의 젊은 연령층의 人口比率에 統計的으로 有意하고 正의 影響을 미침을 알 수 있다. 그 반면에 回歸方程式(4)의 推定으로부터 1980년의 年齡構成이 1980~85년 동안의 人口增加率에 미치는 影響은 같은 郡의 1975~80년 동안의 人口增加率을 *TRT*7580 變數를 사용하여 규제했을 때 그렇게 현저하다고 볼 수 없음을 알 수 있다. 〈表 6〉의 결과는 離農人口移動이 많았던 郡에서는 15~39세의 人口比率이 상대적으로 작다는 假說(1)을 강력하게 뒷받침해 준다.

〈表 6〉에서는 *MGRMFR* 變數를 위해 回歸方程式(2)를 推定한 결과, 1975~80년 동안의 人口成長率은, 1980년의 그 郡의 교육수준을 규제했을 때 1985년에 최소한 中學校 졸업의 教育水準을 가진 人口比率에 統計的으로 有意하고 正의 影響을 미침을 알 수 있다. 回歸方程式(4)의 推定으로부터는 같은 郡의 1975~80년 기간의 人口成長率을 규제했을 때 1980년의 教育水準이 1980~85년 기간의 人口成長率에 미치는 影響이 그다지 크지 않음을 알 수 있다. 〈表 6〉의 결과는 離農人口가 많은 農村에서는 적어도 中學校 이상의 教育水準을 가지고 있는 人口의 比率이 작다는 假說(2)를 강력하게 뒷받침하고 있다.

假說(3)과 (4)는 〈表 7〉에서 검증되었다. 從屬變數 *TRT*8085를 가지고 있는 回歸方程式(4)에서 *WLFAFR*8의 推定係數가 有意하지 않은 반면에, *WLFAFR*8이 규제되었을

〈表 7〉 *WLFAFR* 變數와 *PTAXPH* 變數의 回歸推定

從屬變數	*WLFAFR*		*TRT*8085		*PTAXPH*		*TRT*8085	
方程式 番號	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
*WLFAFR*8	.670 (12.52)	.645 (9.98)		-12.67 (-.37)				
WLFAFR			-105.5 (-3.27)					
*PTAXPH*8					1.197 (23.09)	1.330 (19.52)		.060 (.96)
PTAXPH							-.016 (-.37)	
*TRT*8085	-.001 (-5.17)				-.054 (-.51)			
*TRT*7580		-.001 (-3.30)	.045 (.37)	.242 (1.88)		.315 (2.09)	.423 (2.82)	.167 (1.28)
R^2	.6269	.5862	.1034	.0417	.8354	.8517	.0870	.0411

* 지면을 절약하기 위하여 상수항은 보고되지 않았음.
** 係數 밑 ( ) 속의 숫자는 보통의 *t*값임.

〈表 8〉 *AGRFP* 變數와 *WRTRFR* 變數의 回歸推定

從屬變數	*AGRFP*		*TRT*8085		*WRTRFR*		*TRT*8085	
方程式 番號	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
*AGRFP*8	.473 (25.96)	.445 (16.15)		9.52 (1.00)				
AGRFP			-62.94 (-3.88)					
*WRTRFR*8					1.015 (10.93)	.950 (12.50)		481.5 (5.71)
WRTRFR							198.4 (2.85)	
*TRT*8085	-.002 (-10.57)				-.0001 (-.72)			
*TRT*7580		-.001 (-2.87)	.006 (.05)	.228 (1.83)		.0003 (3.57)	.156 (1.44)	.124 (1.25)
R^2	.8620	.7489	.1345	.0250	.5249	.5734	.0912	.2122

* 지면을 절약하기 위하여 상수항은 보고되지 않았음.
** 係數 밑 ( ) 속의 숫자는 보통의 *t*값임.

때 *WLFAFR*의 종속변수를 갖고 있는 回歸方程式(2)에서의 *TRT*7580의 推定係數는 현저하게 負의 관계를 나타낸다. 그러므로 離農人口移動이 큰 郡에서는 生活保護對象 家口數들의 比率이 크다는 假說(3)이 채택된다. 從屬變數가 *TRT*8085인 回歸方程式(4)의 경우 *PTAXPH*8의 推定係數가 有意하지 않은 반면, *PTAXPH*의 回歸方程式(2)에서는 *TRT*7580의 推定係數가 뚜렷이 正의 관계를 나타낸다. 離農人口移動을 심하게 겪은 郡에서는 가구당 거두어들이는 地方稅 總額이 적다는 假說(4)가 지지되고 있음을 알 수 있다.

假說(3)과 (4)의 검증결과 빠른 離農人口移動은 農村地域의 所得과 厚生에 부정적 영향을 끼침을 알 수 있다. 이러한 결과들은 Lipton과 필자의 모형을 모두 뒷받침한다. 반면 낙관적인 新古典學派的 견해는 支持되지 않는다.

〈表 8〉에 나오는 검증결과는 (5)와 (6)의 가정들을 뒷받침한다. *TRT*8085를 從屬變數로 하는 回歸方程式(4)에서 *AGRFP*8의 係數는 有意性이 없는 반면에 *AGRFP*를 종속변수로 갖고 있는 回歸方程式(2)에서 *TRT*7580의 推定係數는 통계적으로 有意하고 負의 관계를 나타낸다. 그러므로 離農人口移動이 큰 郡에서는 總人口 중에서 농민들이 차지하는 比率이 더 크다는 假說(5)가 지지된다. *WRTRFR*를 從屬變數로 하는 回歸方程式(2)에서 *TRT*7580의 推定係數는 뚜렷이 正의 관계를 나타낸다. 離農人口移動이 심했던 郡에서는 總人口 중 서비스부문에 종사하는 사람들의 比率이 더 작다는 假說(6)이 또한 지지된다. 그러나 〈表 8〉에서 보듯이 從屬變數 *TRT*8085의 回歸方程式(4)에서는 *WRTRFR*8도 有意的인 係數를 갖는다. 그러므로 因果關係가 단지 한 方向이라고 확신할 수는

〈表 9〉 *MAPAGW* 變數와 *MAPTLD* 變數의 回歸推定

從屬變數	*MAPAGW*		*TRT*8085		*MAPTLD*		*TRT*8085	
方程式 番號	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
*MAPAGW*8	5.419 (21.52)	5.048 (21.03)		-6.936 (-.07)				
MAPAGW			-4.622 (-.30)					
*MAPTLD*8					2.031 (19.00)	2.065 (18.92)		-16.5 (-.78)
MAPTLD							.658 (.08)	
*TRT*8085	.000 (.11)				.000 (1.09)			
*TRT*7580		.0001 (.40)	.256 (2.24)	.180 (1.54)		-.001 (-1.94)	.181 (1.59)	.196 (1.67)
R^2	.7875	.7887	.0377	.0188	.7415	.7441	.0194	.0236

* 지면을 절약하기 위하여 상수항은 보고되지 않았음.
** 係數 밑 ( ) 속의 숫자는 보통의 *t*값임.

없다. 農村地域에서 서비스부문의 쇠퇴는 離農人口移動을 촉진하는 것처럼 보인다. 假說(5)와 (6)의 검증결과는 離農人口移動이 빠를 경우 해당 郡의 서비스에 대한 需要가 減少되며, 이에 따라 서비스部門은 급속하게 쇠퇴할 것이라는 필자의 고유한 人口移動模型과 일치한다. 따라서 製造業部門 雇傭者의 比率이 빠르게 증가하지 않는 한, 해당 郡의 農業部門 雇傭者 比率은 증가한다.

假說(7)과 (8)은 〈表 9〉에서 검증되었다. 從屬變數 *MAPAGW*를 가지고 있는 回歸方程式(2)에서 *TRT*7580에 대한 推定係數는 有意的이지 못하다. *MAPTLD*의 從屬變數를 가지고 있는 回歸方程式(2)의 경우 *TRT*7580에 대한 推定係數는 5%의 有意水準에서는 有意的이지 못하나 10%의 有意水準에서는 有意的이었다. 그러나 方程式(2)에서 *TRT*7580의 추정계수가 5%의 有意水準에서 有意的이지 못하다는 사실과 본 논문에 보고되어 있지는 않으나 *MAPTLD*8을 獨立變數에서 제외하고 추정한 결과 매우 낮은 R^2을 얻었다는 사실을 종합해 볼 때 *TRT*7580과 *MAPTLD*의 관계가 不安定하다는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 假說(7)과 (8)에 대한 검증결과는, 勞動力의 부족으로 農村이 機械化된다는 新古典學派的 견해가 韓國의 경우에는 지지되지 않는다는 것을 의미한다. 오히려 빠른 離農人口移動 때문에 農業所得이 減少하고 利潤率이 감소함으로써 농민들이 비싼 農機械를 購買하지 못하게 된다는 우리의 견해를 뒷받침해 준다.

〈表 10〉을 보면 *TRT*8085를 從屬變數로 갖고 있는 回歸方程式(4)에서 *HVPAGW*8의 係數는 유의적이지 못한 반면에, 從屬變數가 *HVPAGW*인 回歸方程式 (2)에서는 *TRT*7580에 대한 推定係數가 명백히 負의 관

〈表 10〉 *HVPAGW* 變數와 *AHVPAC* 變數의 回歸推定

從屬變數	*HVPAGW*		*TRT*8085		*AHVPAC*		*TRT*8085	
方程式 番號	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
*HVPAGW*8	4.527 (8.15)	4.324 (7.91)		.051 (1.50)				
HVPAGW			-.003 (-.57)					
*AHVPAC*8					1.085 (7.05)	1.038 (6.96)		.002 (1.10)
AHVPAC							-.000 (-.44)	
*TRT*8085	-3.785 (-2.78)				-10.76 (-1.75)			
*TRT*7580		-7.175 (-4.01)	.215 (1.86)	.245 (2.20)		-28.79 (-3.70)	.243 (2.00)	.249 (2.22)
R^2	.3466	.3805	.0366	.0523	.2809	.3319	.0382	.0477

* 지면을 절약하기 위하여 상수항은 보고되지 않았음.
** 係數 밑 ( ) 속의 숫자는 보통의 *t*값임.

계를 나타낸다. 離農人口移動이 컸던 郡에서는 농민 1인당 政府의 秋穀收買量이 많다는 假說(9)가 채택된다. 〈表 10〉은 離農人口移動이 심한 郡에서는, 관개시설된 農地 1ha당 政府의 秋穀收買量이 더 많다는 假說(10)을 또한 뒷받침해 준다.

假說(9)와 (10)에 대한 檢證結果는 新古典學派의 견해와 필자의 模型이 주장하는 견해를 뒷받침해 준다. 그러나 앞에서 論議한 바와 같이 政府의 秋穀收買量이 郡別 生産量의 일정비율일 것인지에 대해서는 확실하지 않다. 郡別 生産量에 대한 政府의 購買比率은 小農이 많은 郡일수록 더 높을 것이라고 추측할 수도 있을 것이나 郡別 生産量의 統計는 입수가 불가능했다. 그러므로 假說(9)와 (10)의 檢證結果만으로는 離農人口移動이 勞動 혹은 農地의 生産性을 증가시킨다고 斷言할 수는 없을 것이다.

V. 要約과 政策提案

離農人口移動이 農村地域에 미치는 經濟的인 影響에 관해서는 두가지 상반된 견해가 존재한다. 新古典學派의 樂觀論에 의하면 離農人口移動이 빠를수록 남아 있는 家族構成員들은 더 열심히 일하게 됨으로써 가족구성원 1인당 平均所得은 더 높아진다고 주장한다. 勞動生産性의 增加는 노동자의 수가 감소함으로써 발생하는 負의 效果를 상쇄하고도 남을 만큼 크다는 것이다. 離農人口移動으로 勞動不足이 발생하는 경우에도, 남아 있는 가족구성원들은 營農機械化를 통해서 적응해 나간다고 한다. 이 견해는 離農人口移動이 農村地域의 所得과 厚生에 부정적 영향을 미치는 것은 아

니라는 주장이다.

반면 Lipton(1980)이 제안한 반대견해에 의하면, 高學歷의 모험적인 젊은 사람들이 농촌을 떠나는 선별적 離農人口移動으로 인하여 農村地域에는 企業家的인 才能, 技術, 그리고 人的資本이 부족하게 된다. 그러므로 빠른 離農人口移動은 노동의 農業生產性을 저하시켜 농촌지역의 所得과 厚生에 부정적 영향을 끼친다고 주장한다.

필자는 韓國과 같이 빠르게 발전하고 있는 經濟에 적합한 人口移動模型을 개발하여 農村人口移動이 農村地域에 미치는 經濟的 影響을 분석하였다. 이 模型은 非交易財에 대한 國際貿易理論과 和蘭病(Dutch Disease) 理論을 농촌에서 도시로의 人口移動分析에 원용한 것인데 農村에서 都市로의 人口移動이 주로 두 가지 要因에 의하여 발생한다고 분석했다. 한 요인은 農業의 非收益性이며 다른 한 요인은 農村非交易財需要의 減少이다. 農業의 非收益性은 첫째, 都市 製造業部門賃金의 上昇으로 유발되는 農村賃金의 上昇과, 둘째 농산물의 가격이 전세계적으로 고정되어 있고 농산물에 대한 所得需要 彈力性이 매우 낮아서, 農業의 費用引上을 소비자에게 轉嫁하기가 어렵다는 사실에 기인한다. 한편 농촌지역에서는 離農에 따라 人口密度와 所得이 빠르게 감소하는 반면 도시에서는 증가하게 되므로, 非交易財需要가 農村에서는 減少하는 반면 도시에서는 증가한다. 非交易財, 즉 서비스部門의 市場構造가 대부분 獨占的競爭의 市場構造이고 非交易財需要가 오직 그 지역 需要에만 의존한다면 都市 서비스部門에서는 規模의 經濟가 작용하여, 보다 낮은 價格과 다양한 품목으로 서비스를 제공할 수 있는 반면 農村의 서비스部門은 規模의 經濟를 누릴 수 없다. 그러므로 農村의 서비스部門은 쇠퇴하고 離農現象이 가속화된다는 입장이다.

離農人口移動이 農村地域에 미치는 經濟的인 影響에 대한 필자의 견해는 新古典學派의 낙관적인 견해나 Lipton의 비관적인 견해와 모두 다르다. 필자는 離農人口移動으로 인하여 농촌의 소득이 감소한다고 보므로 營農機械化가 촉진될 것이라는 新古典學派의 견해에 동의하지 않는다. 대신 필자는 그 반대로 빠른 離農人口移動으로 인하여 농촌이 經濟的 困難을 받고 있으므로 비싸고 또 주어진 農業規模下에서는 生產性 向上에 제한된 도움만을 주고 있는 農機械를 충분히 구입할 수 있으리라고 생각지 않는다.

또 한편으로는 離農人口移動의 선별적인 성격으로 인하여 젊은 高學歷 勞動力이 농촌지역을 떠나므로, 이러한 否定的 效果가 인구이동으로 인한 勞動生產性 向上의 效果를 훨씬 상회하게 되어 농촌의 農業生產性이 低下된다는 Lipton의 주장에도 동의할 수 없다.

필자는 이론적 측면에서는 離農人口移動이 農業의 勞動生產性을 증가시킨다는 新古典學派의 견해에 동의한다. 필자는 農村의 所得과 厚生水準이 人的資本, 즉 才能을 가진 젊은 일꾼들의 부족 때문에 저하될 것이라고 생각하지는 않는다. 대신 離農人口移動으로 인해 農村賃金은 上昇하는 반면 農產物價格은 고정되어 있어서 農業採算性이 低下되고, 또 농촌 서비스部門이 쇠퇴하기 때문에 農村所得이 감소된다는 것이다.

離農人口移動이 農村地域에 미치는 영향에 대하여 이들 세가지 견해들이 제시하는 정책은 매우 다양하다. 만일 韓國農村의 경우 新

古典學派的 견해가 타당하다면, 市場失敗란 없는 것이므로 정부개입도 필요가 없는 것이다. 오히려 離農人口移動의 기회비용이 負이므로 政府는 오히려 離農人口移動을 장려해야 할 것이다.

韓國農村에 대해 만일 Lipton의 견해가 유효하다면 資源의 非效率的 配分이라는 면에서는 분명히 市場失敗가 있는 것이므로 離農人口移動을 멈추어야 하며 인적자본의 고갈을 막고 農業生産性을 向上시키기 위해 더 많은 資源이 農村에 投入되어야 한다.

만일 필자의 견해가 옳다고 한다면, 離農人口移動으로 인하여 勞動生産性이 低下되는 것은 아니기 때문에 資源의 非效率的 配分問題는 없다. 그러나 都市地域과 農村地域間의 심각한 所得配分의 문제가 있는 것이다. 農産物價格은 世界價格體系와 國內需要의 낮은 所得彈力性 때문에 引上될 수 없는 반면 都市製造業部門이 農業賃金의 引上을 유도하므로 農業採算性이 떨어지게 된다. 非交易財에 대한 都市需要의 增加와 都市製造業部門의 好況은 농촌인구를 도시 非公式部門과 近代部門으로 誘引하게 될 것이며 그 결과 농촌의 서비스部門은 곤란을 겪게 될 것이다. 즉 빠른 속도의 離農人口移動이 농촌서비스財에 대한 그 지역의 수요를 감소시키는 역할을 한다. 이 경우에도 資源配分의 실패는 없기 때문에 農産物에 대한 정부보조의 정당성은 없다. 그러나 輸入開放時 그로 인해 고통받는 근로자나 기업에게 調整援助와 같은 支援策이 마련되는 것처럼 농업에 대해서도 農業調整補助金을 제공하는 것은 정당성이 있다. 農村經濟는 都市經濟의 호황과 외국농산물에 대한 市場開放 때문에 위축되고 있는 것이므로, 農村部門에서의 어려움과 구조조정문제를 지원하기 위해서 일종의 調整補助金을 제공하는 것이 바람직하다. 그렇더라도 이 보조금이 직접 농산물의 生産水準과 관련지어져서는 안된다.

앞서 제시한 主要假說들에 대한 필자의 實證的 分析은 불충분한 자료로 인하여 완전한 것은 아니다. 그러나 필자의 模型이 新古典學派나 Lipton의 견해보다는 훨씬 더 지지를 받는다는 것은 확실하다.

離農人口移動이 컸던 郡에서는 인구 중 젊은층의 比率이 낮았고 또 高學歷者의 比率도 낮았다. 그러나 농민 1인당 혹은 관개시설된 농지 1ha당 農業生産性은 人的資本의 손실이 컸음에도 불구하고 減少하지 않았음을 보여준다. 離農人口移動이 컸던 郡에서는 農業部門從事者의 比率이 높았고 서비스部門 從事者의 比率은 낮았다. 또한 離農人口移動이 컸던 郡에서는 生活保護對象家口들의 비율이나, 가구당 地方稅徵收額의 관점에서 보았을 때 所得이 낮았다. 낮은 所得은 상당한 정도의 離農人口移動을 겪은 郡들이 왜 營農機械化에 어려움을 겪고 있는가를 설명해 줄 수 있을 것이다.

앞에서 제시한 假說들의 檢證을 기초로 한 政策的 提案들은 다음과 같다.

1) 離農人口移動에 의하여 야기되는 農村地域에서의 人的資本의 고갈이 농촌의 農業生産性을 減少시키는 것 같지는 않다. 農業의 어려움은 人的資本의 不足 때문이라기보다는 農産物價格의 引上은 용이치 않은데 農村의 賃金은 上昇하여 採算性이 악화된다는 점이다. 그러므로 農村經濟를 도와주는 좀더 효과적인 방법은 農業의 採算性을 증가시키는 것이다. 農産物의 價格을 인상시키는 것도 하나의 방

법일 수 있으나 현재 韓國의 쌀값이 國際市場 價格에 비해 월등히 높다는 점을 감안할 때 쌀값의 인상은 효율성 측면에서 볼 때 어려움이 있다. 그러나 國際競爭力을 배양할 수 있는 농산물에 대해서는 輸出을 支援하고 市場의 需給事情에 맞는 가격으로의 價格引上을 허용하여 採算性을 높이는 것이 바람직하다.

2) 農家當 農地保有規模를 증가시켜서 營農機械化를 좀더 손쉽게 달성할 수 있도록 하는 것도 바람직할 것이다. 또한 離農人口移動이 심한 지역의 경우 부족 노동력을 대체하기 위하여 機械化가 시급함에도 불구하고 經濟的 어려움 때문에 농기계구입이 늦어지고 있으므로 이에 대한 정부의 金融支援이 資本市場의 不完全性의 견지에서 바람직하다.

3) 農業採算性이 낮아지는 중요한 이유 중의 하나는 農村勞動力의 減少와 農村賃金의 上昇으로 인한 農業生産費用의 增加이므로 농촌 노동력을 경쟁적으로 수요하는 農工團地의 조성이 바람직한지 再考되어야 할 것이다. 農工團地의 추진보다는 농촌지역도 敎育, 醫療 등의 非交易財 消費를 향유할 수 있도록 인근 도시와 농촌을 연결해 주는 交通·通信을 강화하고 이들 인근 도시의 非交易財生産을 補助하는 것이 더욱 바람직하다.

4) 離農人口移動이 큰 郡에서는 所得과 厚生水準의 低下가 발생한다. 그러므로 정부는 國際貿易에서 적용되는 調整援助와 비슷한 일종의 補助金을 支給하는 것이 좋다. 이러한 補助金支給은 農産物의 生産水準과 관련되어서는 안된다. 그렇게 된다면 수지가 맞지 않을 農産物의 生産을 장려할 가능성이 있기 때문이다. 補助金은 非農業部門에 종사하는 것이 더욱더 생산적일 수 있음에도 불구하고 농민들을 계속 농업에 종사하도록 장려함으로써 社會的 非效率을 초래할 수도 있기 때문이다. 한편 技術水準의 向上으로 인하여 직업을 잃은 사람들에게는 補助金을 지급하지 않으면서 농촌에 대한 補助金支給이 정당화되는 이유로 다음 두가지 要因이 제시될 수 있을 것이다. 첫째, 농촌지역이 공급하는 값싼 노동력으로 도시부문이 얻는 利益은 農村部門이 입는 피해보다 훨씬 크다. 그러므로 都市部門이 農村部門에 대해 그 손실을 보상해 줄지라도 都市部門은 여전히 餘分의 利得을 가질 수 있다는 점이다. 둘째, 만일 농민들에게 補助金이 支給되지 않는다면 그들은 조직화하여서 農産物輸入에 반대하는 로비활동을 할 것이고, 이는 全體經濟에 해를 끼치게 될 것이다. Lindert (1986)에 의하면 총인구 중 농민의 비율이 작으면 작을수록 농민은 더 잘 조직화되고 더 많은 조직자금을 농민으로부터 걷어들일 수 있다고 한다. 그러므로 總人口 중 농민의 比率이 시간이 경과함에 따라 줄어들수록 농민의 이익을 대변하는 조직은 점점 더 강해진다는 것이다.

Krugman and Obstfeld(1988)에 의하면 美國은 農業部門에서 일종의 産業政策을 채택하기에 이르렀다. 대부분이 여전히 家族農體制로 구성되어 있는 농업에서는 이 문제가 특별히 중요한 것이다. 즉 한 농민이 중요한 技術革新을 이룩한 경우 다른 사람은 위험부담 없이 모방하여 그 이익을 획득할 수 있기 때문에 技術革新이 일어나기 어렵게 된다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서 美國政府는 오래전부터 農業技術硏究와 農業振興서비스를 통해서 향상된 기술의 확산에 주력해 왔다. 또한 미국정부는 거대한 資本과 勞動을 요구하

는 관개시설의 건설과 같은 대규모의 프로젝트를 수행하는 데 선도적인 역할을 해왔다.

農業硏究나 農業技術 擴散에 정부가 개입한다거나, 혹은 대규모의 프로젝트를 정부가 수행하는 것은 效率과 公平性이라는 관점에서 볼 때 바람직한 것으로 판단된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

Balassa, Bela, "The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal", *Journal of Political Economy*, 72, December 1964, pp. 584~596.

Caves, Richard E. and Ronald W. Jones, *World Trade and Payments: An Introduction*, Fourth Edition, Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company, 1985.

Granger, C.W.J., "Investigating Causal Relationships by Econometric Models and Cross-Spectral Methods", *Econometrica*, 37, 1969, pp. 428~438.

Hugo, Graeme J., "Demographic and Welfare Implications of Urbanization: Direct and Indirect Effects on Sending and Receiving Areas", in Fuchs, R. J., G. W. Jones, and Pernia, E. M.(eds.), *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1987, pp.136~165.

Krugman, Paul R. and Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman and the Company, 1988.

Lee, Bun Song, "Rural-Urban Migration and Urban Unemloyment in Developing Countries: A Survey Analysis", *Business and Economic Review*, Summer 1988, pp. 1~15.

Lindert, Peter H., *International Economics*, Eighth Edition, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1986.

Lipton, Michael, "Migration from Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution", *World Development*, 8(1), 1980, pp. 1~24.

Stiglitz, Joseph E., "The Structure of Labor Markets and Shadow Prices in LDCs", in R. Sabot(ed.), *Migration and the Labor Markets in Developing Countries*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1982.

Todaro, Michael P., "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *American Economic Review*, 59, March 1969, pp. 138~148.

韓國醫療保險制度의 改革必要性과 네덜란드의 經驗이 주는 敎訓

權 純 源
鮮于 悳

韓國의 醫療保險制度는 日本制度를 거울삼아 서둘러 適用對象者를 확대하여 1989년 全國民醫療保險을 달성하였으나 制度의 效率的 運營을 위한 장치가 결여되어 있고 職場, 公敎, 地域醫保間에 衡平問題가 제기되는 등 구조적인 과제를 안고 있다. 앞으로 制度의 改革推進 노력으로 이 분야의 政策樹立과 執行에 있어서 경직성을 줄이고 費用效果的인 醫療利用을 도모해 나가지 못할 경우 浪費要因이 점점 더 크게 불어나 國民醫療費가 계속적으로 급속히 증대될 전망이다. 이와 같은 制度의 質的改善의 필요성에 비추어 최근 네덜란드가 시도하고 있는 制度改革은 우리에게 여러가지 귀중한 교훈을 던져주고 있다고 판단된다. 네덜란드의 개혁안은 市場競爭原理를 폭넓게 수용하여 制度의 能率을 높이고 醫療費를 절감하려는 취지를 담고 있다. 특히 醫保加入者가 保險者를 선택할 수 있고 또한 保險者가 醫療機關을 선택할 수 있도록 關係 集團間 相互競爭을 유도함으로써 效率을 증진시켜 나가겠다는 정책방향이 뚜렷히 제시되고 있어 우리의 주목을 끌고 있다.

I. 序 言

1977년 우리나라에 도입된 現代的인 醫療保險制度는 1989년 거의 모든 國民을 가입시킴으로써 全國民醫療保障을 달성하게 되었다. 그러나 制度導入段階부터 지금까지 충분한 준비와 制度의 未備點을 보완하려는 사려 깊은 노력 없이 日本의 경험을 주로 참조하면서 적용인구의 확대에 치중해 왔기 때문에 效率과 衡平의 兩側面에서 많은 문제점을 지니게 되었다.

한편으로는 醫療供給者들의 유도와 다른 한편으로는 우리나라 醫療保險制度 안에 內在하는 誘因의 결여로 不必要한 서비스가 제공되

筆者 : 權純源 : 本院 硏究委員
鮮于悳 : 本院 主任硏究員
* 本稿를 읽고 유익한 助言을 주신 本院의 左承喜 博士 그리고 文亨杓 博士와 柳一鎬 博士께 감사드린다.

거나 필요한 良質의 서비스가 제대로 전달되지 못하는 非效率을 보여주고 있다. 職場, 公敎 및 地域醫保로 三分된 現行制度는 프로그램간 保險料負擔과 給與側面에서 不公平을 야기하고 있으며 保險者가 醫療機關과의 效果的인 協商을 통하여 가입자의 이익을 대변해 주는 역할도 미미한 정도에 그치고 있다.

保險者가 제기능을 담당하고 있고 酬價體系가 제대로 정립되어 있다면 의료공급자는 經營合理化를 기하여 費用을 절감하고자 최대의 노력을 기울일 것이다. 그러나 아직은 專門經營人이 아닌 醫師가 병원의 경영책임을 맡도록 규정되어 있어 相對價格體系의 합리적 개선을 위해 필수적으로 요청되는 病院 등 의료기관 會計處理方式의 표준화가 되어 있지 않고 特診이나 檢査, 藥品 등을 정도 이상으로 부과하여 收入極大化를 도모할 뿐 費用節約을 위한 합리적인 접근이 결여된 실정이다.

또한 政策當局은 社會保障制度를 구성하는 주요부문제도의 하나로서 醫療保險制度를 어떠한 방향으로 발전시켜 나가겠다는 비전과 長期構想이 없는 가운데 그때그때 필요한 내용을 日本制度에서 빌려쓰고 있다는 인상을 주고 있다. 따라서 社會保險의 原理에 입각하여 制度에 신축성을 부여하고 국민건강수준을 전반적으로 향상시키기 위한 목적에 치중하여 公平性이나 費用效果性을 도모하면서 醫療保險制度의 質的改善을 추구해 나가야 할 것이다.

이러한 관점에서 최근 네덜란드가 보여주고 있는 醫療保險制度의 改革推進은 다른 유럽 각국들로 하여금 관심을 끌게 하고 있을 뿐만 아니라 制度의 質的인 측면에서 많은 문제를 안고 있는 韓國에게도 시사하는 바가 많다고 판단된다. 특히 막대한 규모의 政府補助金에도 불구하고 財政狀態가 不安定한 地域醫療保險의 財源調達問題를 비롯하여 現行酬價制度 및 醫療費支拂方式의 특징에 따른 費用助長的인 醫療資源의 비효율적 이용 등 우리나라 醫療保險制度의 개선되어야 할 주요 측면을 중심으로 네덜란드의 醫療保險制度에 대해 검토하고자 한다.

本稿에서는 序言에 이어 II章에서 現行 네덜란드醫療保險制度의 특징적인 면모와 최근의 制度改革案을 토대로 추진되고 있는 개혁작업의 주요내용을 소개하고 그 기대효과를 전망해 보기로 한다. III章에서는 이와 같은 네덜란드의 制度改革이 韓國에 주는 시사점을 부각시킬 것이며, 끝으로 IV章은 要約과 結論이 될 것이다.

II. 네덜란드醫療保險制度의 特徵과 改革推進現況

1. 現行制度의 主要內容

가. 制度生成 및 發達

다른 유럽국가와 마찬가지로 네덜란드의 醫療保險도 길드制度에서 시작되었다. 현행 制度의 근거법은 1966년 1월에 시행되었지만 醫療保險制度의 母體는 길드會員간 相互扶助의 취지 아래 醫療費를 공동부담할 목적으로 설립된 醫療費支拂金庫에서 찾아볼 수 있다. 1798년 길드制度가 폐지되었지만 產業革命 이후에도 醫療費支拂金庫는 지속되었으며 그후

노동운동의 확산과 함께 점차적으로 그 대상이 전국민으로까지 확대되게 되었다.

그러나 근대적 제도는 現金給與를 규정한 疾病給與法(Sickness Benefit Act)에 근거, 1913년부터 시작되었는데 이때는 일부 노동자만을 대상으로 하였다. 자율적인 任意加入方式으로 운영되었던 당시의 의료보험제도는 독일 점령하에서 1941년 전체 피용자를 대상으로 하는 强制加入制度로 발전하였다. 그후 1941~65년 시기에 强制醫療保險은 급여의 확대와 非被傭者까지 적용하는 제도로 발전하였는데 이 기간중 1947년 年金法에 의한 老齡年金受給者는 强制醫療保險의 적용을 받다가 1957년 老齡年金法으로 대체되었고 그후 다시 이들 노인만을 별도의 적용대상으로 하는 强制保險(老人保險)이 설립되게 되었다. 결국 1941년에 개정된 疾病給與法이 1964년에 醫療保險法(Health Insurance Act)으로 개정되고 1966년 1월부터 시행되면서 전국민을 적용대상으로 하는 현행제도의 근거가 되었다.

그러나 1986년 4월 1일부터는 제도개혁의 첫단계로 老人保險과 自發的保險(自營者保險)을 폐지하였는데 이들 중 老人保險加入者는 강제보험을 위한 一般制度(法定保險)로 흡수되면서 그 범위를 각종 社會保障給與受給者로 확대하였고 반면 自發的 保險加入者는 民間保險으로 전환되어 현재에 이르고 있다.

현행 네덜란드 醫療保險制度의 형식은 한마디로 혼합형이라 할 수 있다. 왜냐하면 給與體系面에서는 公共資源에 의존하는 NHS (National Health Service)와 社會保險形式의 NHI(National Health Insurance)방식이 섞여 있으며, 制度類型面에서 보면 독일의 社會保險方式과 미국의 民間保險方式이 혼재해 있기 때문이다.

나. 加入對象 및 管理方式

네덜란드의 醫療保險制度는 二元的으로 운영되고 있는데 加入對象側面에서 볼 때 전국민을 적용범위로 하되 일정소득(1989년의 경우 연간 50,150길더) 이상의 고소득자를 法定保險에서 제외시켜 民間保險에 가입케 하고 있다. 따라서 현행 法定保險의 加入對象은 일정소득 이하의 被傭者, 그리고 失業給與, 廢疾年金 및 給與 등 각종 社會保障給與受給者, 公務員·警察職員이며 그 이외의 高所得者나 自營者는 임의적으로 民間保險에 가입하도록 규정되어 있다.

그런데 이러한 加入對象者의 구분은 1986년 이후 개선된 방식으로서 그 이전까지만 해도 法定保險制度는 加入者의 특성에 따라 별도의 프로그램을 설정하여 복잡한 양상을 띠고 있었다. 즉 일정소득 이하의 被傭者는 强制保險, 65세이상 老人階層은 老人保險(임의제도), 自營者는 强制適用方式의 별도 保險加入者로 각각 구분되었었다. 최근 들어서 保健醫療部門에 대한 政府役割의 일부를 민간부문으로 이양시키려는 대책의 일환으로 所得上限線의 인하조치와 더불어 老人保險 및 自營者保險이 폐지되면서 法定保險加入者가 크게 축소되었다. 현재 法定保險加入率은 전국민의 약 60%로 나타나고 있는데 나머지 40%의 인구는 民間保險에 가입하도록 조치되고 있다. 이와 같은 比率은 서독의 民間保險加入率이 전국민의 10% 내외 정도인 점을 감안하면 상당히 높은 수준이며 또한 서독이 自營者라 하더라도 일정소득 이하의 경우에는 法定保險에 강제가입시키고 있는 반면에 네덜란드에서는 소

득수준에 관계없이 모두 民間保險에 임의가입케 하고 있다. 따라서 네덜란드 醫保制度에서는 勤勞者階層과 自營者階層이 분명히 구분되어 前者를 위해서는 法定醫保가, 後者를 위해서는 民間醫保가 保險者가 되고 있는 것이다.

그런데 長期入院診療에 따른 치료비보상을 목적으로 제정된 特別醫療費報償制度는 法定保險加入者이든 民間保險加入者이든 네덜란드 국내에 거주하는 주민이면 모두 적용받게 하고 있다. 이를테면 短期入院診療나 外來診療서비스의 비용에 대해서는 고소득층의 경우 法定醫保를 통하여 국가에서 보호해 줄 필요가 없다는 점을 분명히 한 반면에 가난하거나 부유하거나간에 누구나 經濟的으로 상당한 부담을 결과적으로 안게 되어 民間保險의 대상이 되기 어려운 高額診療費는 전국민이 공동으로 대처하여 危險負擔을 더욱 크게 分散시켜 나가야 한다는 기본입장을 명시적으로 보여주고 있다.

한편 管理運營方式은 일종의 組合主義로 法定保險加入者는 거주지역별로 조직된 40개 醫保金庫 중 하나에 가입해야 하고, 民間保險加入者는 70여개의 民間醫療保險會社 중 하나를 선택하여 가입하여야 한다. 다만 船員이나 公務員 등은 별도로 조직된 하나의 醫保金庫에 의해 관리운영되고 있다. 또한 이들 개별적인 醫保金庫는 中央醫保金庫(Central Fund)에 소속되어 있으며 醫療保險制度에 대한 정부의 자문기관으로 醫保金庫協議會가 있다. 同 協議會는 民間保險 및 公務員金庫를 포함한 醫保金庫代表, 使用者代表, 被傭者代表, 醫療供給者代表, 政府任命者 등 각 부문별로 7명씩 모두 35명으로 구성되어 있으며 각 醫保金庫를 지도·감독하고 각종 정책을 정부에 건의하는 역할을 담당하고 있다.

대체적으로 네덜란드의 醫療保險制度는 組合自律主義方式으로 운영되고 있어 規制 혹은 指導·監督을 위한 政府의 역할이 우리나라나 일본의 경우보다 상대적으로 약한 편이다. 한편 法定醫保金庫當 加入者數는 대략 10萬~60萬명에 이르고 있어 서독이나 일본은 물론 우리나라의 地域保險組合(組合當 4萬~5萬명 수준)의 경우에 비해 상당히 큰 광역화된 조합규모를 보여주고 있다.

다. 給與水準 및 節次

네덜란드의 醫保給與 역시 診療費의 규모에 따라 二元的으로 운영되고 있다. 그 하나가 外來診療費와 단기간의 入院診療費에 대한 급여로서 醫保金庫 및 民間保險에서 지불된다. 給與水準은 法定醫保냐 民間醫保냐에 따라 달리 적용된다. 法定保險加入者에게는 진료비의 100%를 급여해 주고 있으며 치과의 보철비용 등 일부 診療서비스를 제외하고는 本人一部負擔金이 없다. 반면 民間醫保加入者에 대한 급여는 給與範圍, 水準 등이 保險契約內容에 따라 차등이 있는데 일반적으로 대부분의 入院費, 專門醫 診療費 등을 給與對象으로 하고 있으며 일부 本人負擔金을 제외한 外來診療費가 상환되고 있다. 그러나 給與期間은 法定醫保와 民間醫保에서 모두 365일로 동일하게 책정되어 있다.

또 하나의 給與는 365일 이상을 초과하는 장기간의 入院診療費에 대한 급여로서 特別醫療費報償制度에서 실시하고 있는데 장기적인 일반병원의 입원을 비롯하여 「너싱홈」, 精薄者施設 및 기타 신체장애자 치료시설, 각종 낮病棟센터(day care center)의 수용치료에

따른 비용에 대하여 급여해 주고 있다. 다만 최근에 와서 「너싱홈」 서비스 및 정신질환 등 장기성 진료라 하더라도 外來診療에 한해서는 一般醫保金庫에서 급여가 제공되도록 변경되었다.

한편 네덜란드의 醫療傳達體系는 잘 정착되고 있는데 모든 피보험자는 일차적으로 一般開業醫에게 진료를 받으며 이후 一般開業醫의 診療依賴書를 지참해야만 專門醫診療 및 入院診療를 받을 수 있다. 依賴書를 지닌 환자는 專門醫나 병원을 선택할 수 있고 진료종료 후에는 최초의 一般醫에게 송치되도록 조치되고 있다. 또한 약국의 약제에 대한 급여는 醫師의 처방전이 있어야 받을 수 있다. 네덜란드의 진료체계는 一般醫診療, 專門醫의 外來診療, 入院診療의 3층구조로 형성되어 있는데 최근에 들어와서 一般醫로부터의 診療依賴件數나 入院件數가 급증하는 추세에 있어 國民醫療費 증가요인의 하나로 지적되고 있다[1].

라. 診療報酬 算定方式 및 支拂體系

네덜란드의 診療報酬 算定方式을 보면 診療行爲別酬價制와 人頭制로 이루어져 있음을 알 수 있다. 이들 診療酬價는 일본이나 우리나라와 같이 政府가 결정하는 것이 아니라 이해당사자인 醫保金庫(또는 民間保險者)와 醫療供給者(또는 病院)간의 협의에 의해 결정되며 정부는 단지 이를 조정·수용하는 입장에 있다. 그러나 診療報酬의 인상은 양자간 협의에 의해 결정하되 중앙정부 고위공무원의 給與上昇率과 일반 物價上昇率을 고려하도록 규정되고 있다.

일반적으로 一般開業醫의 진료보수는 保險加入者의 유형에 따라 두가지 방식으로 산정된다. 法定保險加入者에 대해서는 할당된 환자수의 범위내에서 보수가 산정되는 人頭制方式을 적용하고 있는데 평균적으로 一般開業醫 1인당 할당된 환자수는 2,600명선이다. 반면 民間保險加入者에 대해서는 진료보수가 專門醫의 보수산정과 동일하게 診療行爲別酬價制에 의해서 결정되고 있다. 그러나 같은 診療行爲別酬價制가 적용된다 하더라도 法定 및 民間保險加入者에게 적용되는 診療酬價表는 각각 다르게 책정되어 있다. 法定保險加入者에게 적용되는 醫保金庫酬價表는 診療行爲別酬價와 專門醫가 제공하는 入院診療에 대하여 일종의 단기간의 人頭制形式으로 月單位로 책정된 일정금액을 포함하고 있다. 民間保險加入者에게 적용되는 民間保險酬價表는 순수한 診療行爲別酬價制度로 각 진료행위별로 책정된 수가를 합산하는 형식을 취하고 있다. 또한 病院入院에 대한 진료보수는 환자의 入院日當 一定額으로 산정되고 있으나 1983년 당시의 제도개선으로 前年度 진료비를 토대로 하여 당해연도 病院支出을 산정하는 病院豫算制(Hospital Budgeting System)를 도입하고 있어 병원진료비의 증가를 억제하는 데 기여하고 있다고 평가된다.

그런데 네덜란드醫保制度의 특징의 하나로 꼽을 수 있는 점으로는 의사소득에 대한 정부의 강력한 통제를 들 수 있겠다. 診療行爲別酬價制는 의사가 제공하는 진료서비스의 양에 따라 의사소득을 증가시키게 되는데 소득증가를 위해 의사들이 불필요한 서비스를 제공하

1) Jacques van der Gaag et al., "The Netherlands", *Advances in Health Economics and Health Services Research,* 1990 참조.

여 과잉진료행위가 조장되는 경향이 있기 때문에 이를 제어할 필요가 있는 것이다. 과잉진료를 억제하는 간접적인 대책으로 네덜란드는 醫師의 진료수입에 대한 逆進制度(regressive system)를 실시하고 있다. 이는 醫保金庫가 專門醫에게 진료한 환자에 대한 연간진료비를 지불한 뒤 年末 精算時에 專門醫의 標準所得(norm income)과 비교하여 필요한 조정을 시행하는 제도이다. 만일 어떤 專門醫의 소득이 標準所得을 초과할 경우 다음과 같은 기준에 의해 조정된다. 標準所得을 초과한 첫 30,000길더까지의 소득에 대해서는 초과소득의 1/3을 징수하고, 30,000길더 이상의 초과소득에 대해서는 2/3를 징수함으로써 궁극적으로 專門醫의 소득이 진료서비스의 양에 따라 비례적으로 증가하지 못하도록 통제하고 있다.

이와 같은 診療報酬體系로 인하여 1980년 이후 一般開業醫 및 專門醫 診療酬價의 증가율은 [附圖 1]에서 보는 바와 같이 일반 消費者物價指數의 증가율을 훨씬 밑돌고 있음을 알 수 있다. 특히 專門醫의 진료수가는 1986년의 경우 1980년에 비해 11.7%나 하락하고 있어 주목을 끌고 있다. 의사소득이나 의사 1인당 平均診療費도 70년대 後半期에 비하여 1980~86년 기간중 그 증가율이 크게 감소한 것으로 나타났는데 결국 네덜란드는 醫療費算定 및 支拂方式의 개선으로 1인당 의료비의 價格上昇要因을 억제하는 데 상당한 효과를 보여주었다고 분석된다(附表 1 참조).

마. 財源調達 및 醫療水準

네덜란드 法定醫療保險의 財源은 勞使가 갹출하는 保險料로 조성되는데 국고로부터의 補助金은 없다. 일반적으로 保險料算定基準은 勤勞所得이나 社會保障給與所得이 기준이 되는데 소득수준이 낮은 被傭者의 경우 별도의 標準所得額을 기준으로 하되 아래에서 설명하는 바와 같이 피보험자의 定額負擔金을 면제하여 주고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 1989년부터 종전의 完全所得比例의 保險料負擔方式에서 保險料의 일부를 定額制에 의해 부담하는 방식으로 변경하였으며 勞使負擔率에 있어서도 사용자가 被傭者보다 약간 더 많이 부담하는 방식으로 변경하였다. 定額負擔金은 1989년의 경우 被保險者 1인당 연간 156길더에 달하고 있는데 子女가 있는 경우 子女 1인당 연간 78길더의 保險料가 추가된다. 그러나 特別醫療費報償制度를 위한 被保險者 保險料는 使用者가 전액 부담하고 있다. 그런데 65세이상 老齡人口와 早期退職者의 경우 使用者가 없기 때문에 특별방식으로 보험료가 부과되는데 일반가입자에 비하여 減額保險料率(1.9%)이 적용되며 또한 所得上限線도 피용자와의 그것에 비하여 연간 42,160길더로 낮게 책정되어 있다. 한편 民間醫保의 財源은 被保險者의 保險料만으로 충당(서독의 경우 勞使가 공동부담)되고 있다.

한편 재미있는 규정의 하나로서 이와 같은 醫療保險制度의 保險料賦課方式에 반대하는 사람에 대해서는 보험료가 면제된다. 그러나 사용자의 경우에는 保險料에 상응하는 特別所得稅를 납부해야 하는데, 保險料의 사용자부담분은 국가가 부담하게 된다. 또한 피용자의 경우에는 特別所得稅를 부과하지 않는 대신 保險給與權을 박탈하고 있다.

國庫補助는 旣存老人保險加入者에 대한 보

〈表 1〉 西歐 主要國의 醫療費支出率[1)]

(단위 : %)

	1975	1980	1985	1987
네덜란드	7.7	8.2	8.3	8.5
벨 기 에	5.8	6.6	7.2	7.2
덴 마 크	6.5	6.8	6.2	6.0
프 랑 스	6.8	7.6	8.6	8.6
서 독	7.8	7.9	8.2	8.2
이탈리아	5.8	6.8	6.7	6.9
스 웨 덴	8.0	9.5	9.4	9.0
영 국	5.5	5.8	6.0	6.1

註 : 1) 對 GDP比率임.

資料 : OECD, *Health Care Systems in Transition*, 1990.

조금지급과 장기입원진료비에 대한 보상제도인 特別醫療費報償制度에 일부 보조하는 데 그치고 있다. 종전에는 老人保險의 경우 老人加入者의 保險料(전체비용의 25%)와 中央金庫의 負擔金(25%)을 제외한 나머지 부분(50%)을 정부에서 보조한 바 있었다.

네덜란드의 醫療費支出 동향을 〈表 1〉에서 보면 다른 유럽국가들과 비교하여 상대적으로 높은 수준에 있음을 알 수 있다. GDP對比醫療費支出의 비중이 1975년의 7.7%에서 1980년 8.2%, 그리고 1987년 8.5%로 증가하였는데 주로 70년대 후반기에 크게 증대된 것으로 나타났다. 주요 증가요인으로 外來서비스 및 入院서비스費用의 증가가 지적되고 있다. 法定醫保加入者 1인당 지출액을 기준으로 살펴보면 특히 入院診療費用의 증가율이 높게 나타나 1985년의 경우 전체 法定保險支出額의 44.4%를 차지하고 있다(附表 2 참조).

특히 이러한 醫療費增加趨勢는 1970년대 초반부터 두드러지게 부각되었기 때문에 네덜란드정부는 1976년 이후 각종 醫療費增加抑制對策을 강구하게 되었다. 주요대책으로는 病院病床增設의 억제, 本人負擔額의 인상, 病院에 비하여 상대적으로 비용이 저렴한 長期療養施設(「너싱홈」 등)의 확충, 豫防保健醫療의 중시, 醫師數增加의 억제 등이 추진되고 있어 醫療資源의 절약과 저렴한 費用서비스提供의 확대에 중점을 두고 있다.

2. 制度改革案의 主要骨子

가. 制度改善의 背景과 沿革

1980년대에 접어들면서 西歐諸國의 醫療保障體系에 變革이 서서히 나타나고 있다. 유럽의 선진각국들은 1960년대와 1970년대초까지 지속된 經濟成長에 힘입어 醫療保險制度를 포함한 각종 社會保障給與를 경쟁적으로 크게 확대해 왔는데 그 결과 給與規模가 지나칠 정도로 불어나게 되었다. 그러나 1970년대 중반 및 말기에 전세계적으로 불어닥친 두 차례의 석유파동으로 인한 經濟不況으로 선진각국들은 경기침체를 겪었고 그 이후 상대적으로 낮은 經濟成長率을 기록하게 되어, 확대된 社會保障給與에 비하여 정부 및 가계의 負擔能力이 약화되기에 이르렀다.

특히 대부분의 국가에서 國民醫療費가 GNP 성장률보다 훨씬 빠른 속도로 증가하여 선진각국들은 이를 적정수준으로 유지하고자 각종 醫療費節減對策을 강구하고 있음을 본다. 그 중에서도 급여수준의 점진적 축소 및 本人負擔金의 인상, 診療費支拂制度의 변경, 醫療資源의 공급억제 등 醫療保險制度의 개선으로 醫療供給者 및 消費者로 하여금 費用意識的이 될 수 있는 방안을 모색중에 있다. 특기할 만한 動向으로는 醫療保障制度에 대한

정부의 역할을 축소시키는 대신 민간부문의 비중을 높여 效率을 증대시키기 위한 民營化 作業이 추진중에 있다는 점을 들 수 있다.

유럽각국들은 1970년대 후반 이후 심각한 醫療費 膨脹現象을 경험하게 되었고 國民醫療費의 安定的 制御가 주요정책이슈로 대두되고 있다. 따라서 정책방향은 병원진료비의 증가를 억제하는 한편 醫療供給者의 所得, 診療酬價, 醫療施設 등의 통제에 초점이 맞추어지고 있다. 이와 관련하여 醫療保險을 비롯한 保健醫療體系의 근본적인 개혁을 추진함으로써 효율을 증진시키고자 保健醫療分野에서도 市場메커니즘에의 의존도를 강화하려는 움직임을 보여주고 있다.

특히 네덜란드의 경우 市場메커니즘의 도입을 강력하게 추진하고 있는데 이는 保健醫療의 財源調達이나 醫療保險制度의 運營方式에 대한 근본적인 개혁을 의미한다고 볼 수 있다. 한정된 保健醫療資源의 효과적 활용을 위해 최근 수년간 네덜란드에서는 地方政府와 個別 醫療保險金庫(우리나라의 醫保組合에 해당하며 이하에서는 醫保金庫로 略할 것임)가 참여하여 각종 시범사업을 실시한 바 있고 醫療保險制度의 改革案을 수립코자 Dekker교수를 위원장으로 하는 醫療保險改革委員會를 설립하기에 이르렀다. 同 委員會는 1987년 3월 「改革勸告案」(Willingness to Change)을 발표하게 되었고, 네덜란드정부는 이 시안을 토대로 여러 차례의 세미나, 공청회 등을 거친 후 최종적으로 1989~92년의 4개년에 걸쳐서 改革案의 수립을 推進할 것인바 衡平은 상당한 정도로 달성되었다고 판단하고 效率을 높이고자 公共部門의 역할을 줄이는 대신 民間醫療保險의 참여를 활성화하여 기존 醫療保險制度를 전면적으로 수정하는 데 改革의 기본방향을 두고 있다.

나. 改革의 必要性

네덜란드의 保健醫療費支出은 1950년대 이후 그 증가율이 지속적으로 GNP成長率을 상회하고 있다. 특히 1人當 實質 GNP와 1人當 實質保健醫療費의 增加率을 서로 비교해 볼 때 전자는 1981년 이후 수년간 계속 감소하고 있는 반면 후자는 비교적 높은 수준으로 증가하고 있어 결국 家計와 企業뿐만 아니라 政府의 財政負擔을 무겁게 하고 있는 실정이다(附表 3 참조). 따라서 네덜란드 정부에서는 保健醫療費增加의 억제를 통해서 民間 및 政府財政의 부담을 줄이는 데 초점을 두고 保健醫療費의 대부분을 차지하는 醫療保險支出額을 안정시키고자 制度自體를 근본적으로 개혁하려고 시도하고 있는 것이다. 구체적으로 改革을 추진하게 된 현행 保健醫療體系의 구조적인 문제점을 열거해 보면 다음과 같다.

첫째, 現行 保健醫療의 財源調達과 관련하여 相互連繫性이 缺如된 점을 들 수 있다. 즉 一般開業醫 및 단기 病院入院의 진료비는 法定保險金庫 및 民間保險에서, 在宅醫療(home care),「너싱홈케어」 및 장기입원의 진료비는 별도의 特別醫療費報償制度에서 지출되고 있으며, 또한 질병과 관련한 각종 社會福祉서비스 프로그램 중 家庭支援프로그램은 中央政府財政 및 개인부담금으로, 社會事業프로그램은 市財政 및 개인부담금으로, 老人居宅保護는 中央政府財政에서 대부분 충당되는 등 保健醫療서비스와 社會福祉서비스의 재원조달에 있어서 상호연계성이 결여되어 治療의 費用效果性에 대한 통제와 서비스간 상호대체성을 저

해하고 있다.

두번째는, 현행 保健醫療體系內에 효율성을 증진시키려는 유인이 결여되어 있다는 점이 지적된다. 다시 말하면 醫療供給者, 消費者, 保險者간 費用支出에 있어서 경제적이고 효율적이지 못한 행태를 보임으로써 결국 醫保財政이 불안정해지고 있는바 그 주요 요인을 열거해 보면 다음과 같다.

- 入院助長的인 병원진료비의 보상체계
- 값비싼 진료를 과잉진료케 하는 현행 診療行爲別 酬價策定方式
- 환자관리보다는 專門醫에게 의뢰를 조장하는 人頭制에 근거를 두고 있는 一般開業醫에 대한 진료보수지불
- 진료비전액에 대해 급여를 제공해 줌으로써 나타나는 消費者의 費用意識的이지 못한 의료행태
- 개별 醫保金庫의 경영합리화 노력에 의한 支出減少努力보다는 단순히 支出額만큼 中央醫保金庫로부터 지급받는 현행 醫保金庫에 대한 진료비의 보상방식
- 法定醫保 및 民間醫保의 적용을 받는 보험가입자간 保險料負擔의 불공평성

세번째는, 醫療價格 및 醫療資源管理에 대해 비효율적이면서도 지나치게 세분화된 政府의 각종 規制策을 들 수 있다.

마지막으로, 현행 醫療保險制度가 지니고 있는 구조적 문제점을 들 수 있는데 주로 加入者間 不公平性에 기인하는 문제로 요약된다. 구체적으로 民間保險에 가입할 수 있는 高所得者는 급여수준 및 내용이 다른 여러가지 형태의 民間保險을 놓고 완전히 자유로이 선택할 수 있는 반면 法定保險加入者에게는 이와 같은 選擇權이 배제되어 있어 醫保加入者들이 계층화됨으로써 형평의 문제가 제기되는 것이다.

이와 같이 현행 保健醫療體系가 지니고 있는 구조적인 문제점 이외에도 급속한 醫療技術의 발달, 人口의 노령화, 건강문제에 대한 국민의식변화 등이 복합적으로 작용하면서 醫療需要를 급증시키고 있어 이와 같은 추세가 제도개혁의 근본적인 계기를 제공하게 되었다.

다. 基本原理 및 制度模型

네덜란드정부의 개혁안이 추구하고 있는 새로운 保健醫療體系는 이미 살펴본 현행 保健醫療體系의 문제점을 해결하는 데 그 기본방향이 놓여지고 있다. 첫째, 保健醫療 및 社會福祉서비스의 相互連繫性을 유지하고, 둘째 醫療供給者, 消費者 및 保險者는 상호간 협조를 통해 치료의 效率性과 代替性을 제고시키고, 셋째 강력한 政府規制方式에서 탈피하여 점진적으로 市場競爭을 유도하고 자율적인 규제방식으로 전환시키는 노력이 주요내용으로 열거된다. 그리고 정부의 역할은 주로 良質의 진료서비스를 제공하고 진료서비스에 대한 접근을 쉽게 하며 국민요구의 변화에 따른 충분한 진료의 제공, 保健醫療費節減對策의 강구 등 주로 行政管理的 측면에서의 규제와 조정을 담당하게 된다.

따라서 네덜란드정부는 이와 같은 개혁을 추진하기 위해 두가지의 制度模型을 제시하고 있는바 基礎保險(basic insurance)과 規制가 상당폭으로 줄어든 市場競爭體制의 도입이 그것이다. 基礎保險模型은 [圖 1]에서 현행 醫保體系와 비교하여 볼 때 훨씬 간편한 것임을 알 수 있다. 현행 法定 및 民間醫保의 二元體

[圖 1] 네덜란드 醫療保險制度의 改革模型

〈現行制度〉

1. 特別醫療費報償制度
   - 强制加入
   - 너싱홈서비스, 장기입원진료비 등 관장
   - 所得比例保險料方式

2. 醫療保險

A. 法定醫療保險	B. 民間醫療保險	C. 公務員保險
· 强制加入 (소득상한선 이하者) · 所得比例保險料 · 短期入院, 一般醫 및 專門醫診療, 醫藥品 등에 대하여 給與	· 任意加入 (자영자, 소득상한선 이상者) · 定額保險料 · 短期入院, 一般醫 및 專門醫診療, 醫藥品 등에 대하여 給與	· 强制加入 (공무원, 경찰 등) · 所得比例保險料 · 短期入院, 一般醫 및 專門醫診療, 醫藥品 등에 대하여 給與

3. 社會福祉서비스
   - 노인, 빈곤가정 등 대상
   - 政府財政 및 本人直接負擔

〈改革案〉

1. 基礎保險(basic insurance)
   - 强制加入
   - 保健醫療 및 社會福祉서비스비용의 85% 관장
   - 所得比例保險料와 定額保險料의 混合方式

2. 補充保險(complementary insurance)
   - 任意加入
   - 保健醫療 및 社會福祉서비스비용의 15% 관장
   - 定額保險料方式

系를 폐지하고 전국민이 하나의 보험제도에 가입케 하며 特別醫療費報償制度에 의한 의료비를 포함한 포괄적인 급여체계로 재편성하고 社會福祉서비스의 비용도 基礎保險에서 담당하도록 하는 내용을 담고 있다. 또한 가입자간 보험료부담의 공평성을 도모하기 위하여 保險料의 갹출방식을 醫保加入者가 동일하게 부담하는 定額保險料(총보험료의 10~15% 정도 충당)와 소득수준에 비례하는 割增保險料를 혼합하는 방법으로 변경하도록 요청하고 있으며, 보험료징수는 中央醫保金庫에서 담당하도록 조치되고 있다[2].

2) 보험료의 一括徵收方式과 個別醫保金庫(保險者)에 대한 費用의 割當體系가 네덜란드制度의 財政運營에 있어 특징적인 점으로 손꼽힌다. 所得比例保險料는 일단 中央醫保金庫에서 일괄 징수

그런데 基礎保險制度에 있어서 가장 중요하면서도 혁신적이라 할 수 있는 내용은 市場競爭原理의 도입에 따른 保險者, 加入者 및 醫療供給者 등 三者間에 있어서 상호 선택권을 부여하고 있다는 점이다. 改革案에 의하면 예컨대 加入者는 保險者를, 保險者는 醫療供給者를 자유로이 선택할 수 있게 된다. 따라서 加入者는 보험료부담이나 급여혜택면에서 자신에게 상대적으로 유리한 保險者를 선택할 것이고 保險者는 가능한 한 최소의 비용으로 최대한의 진료효과를 발휘하는 醫療供給者를 선택하게 될 것이므로 保險者集團間 그리고 醫療供給者集團間에 있어서 상호경쟁을 유도함으로써 제도의 효율성을 극대화시키려고 改革案은 의도하고 있다.

加入者, 保險者 및 醫療供給者間 관계정립을 살펴보면 [圖 2]와 같이 요약될 수 있다. 이와 같이 選擇의 폭을 넓힘으로써 그 자체 效用水準의 증가를 기대할 수 있음은 물론이거니와 경쟁의 분위기 속에서 이해당사자들의 相互牽制를 통하여 浪費를 줄이고 따라서 醫療市場의 效率을 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

라. 期待效果

保健醫療體系의 개혁으로 네덜란드정부가 기대하고 있는 효과는 매우 크다고 생각된다. 새로운 保險者에 대해서는 기존의 保險者가 단순히 法定保險의 運營者(醫保金庫)나 賠償保險會社(民間保險)의 입장을 벗어나지 못하고 있는데 비하여 醫保加入者와 醫療供給者의 매개자역할을 하면서 被保險者를 대신하여 費用意識的인 의료서비스 구매자의 역할을 담당하도록 요구하고 있다. 각 保險者의 財政收入이 豫算制方式에 기초하여 中央金庫에서 할당

[圖 2] 保險者, 加入者 및 醫療供給者間 關係定立

가. 保險者와 加入者

- 加入者는 保險者를 자유로이 선택
- 保險者는 加入者의 건강상태, 연령, 성별 등의 이유로 가입거절 불가능
- 保險者는 中央醫保金庫로부터 「危險度關聯 保險料 割增額」을 받게 되어 保險者의 逆選擇(adverse selection) 부분적 방지

나. 保險者와 醫療供給者

- 상호간 診療서비스의 제공범위, 診療酬價, 診療의 質을 협의
- 保險者는 良質이면서도 효과적인 진료서비스를 제공하는 의료공급자와 계약함으로써 保險財政 안정화 도모
- 醫療供給者는 保險者의 재정안정화에 도움이 되는 診療서비스를 제공함으로써 더 많은 환자수 확보가능

다. 醫療供給者와 加入者

- 양자간 직접적인 관계보다는 매개자인 保險者를 통한 간접적인 관계 성립
- 양자간의 공동관심사는 醫療의 質
- 加入者는 保險者와 계약한 의료공급자의 진료서비스에 불만족할 경우 다른 保險者 선택 가능
- 정부의 포괄적인 의료정보제공에 힘입어 加入者는 간접적으로 의료공급자 선택 가능

한 다음 일정비율에 따라 個別醫保金庫(保險者)로 할당해 주는 방식을 채택하고 있다. 이 경우 각 保險者마다 피보험자집단의 특성(성별, 연령, 건강 등)이 다르게 나타나므로 피보험자 1인당 危險度에 비례하여 일정액을 기준으로 中央醫保金庫가 조정해 주게 된다. 定額保險料는 個別醫保金庫가 직접 갹출받도록 변경될 것이므로 피보험자는 定額保險料賦課가 상대적으로 적은 保險者를 선택하게 될 것임.

되는 금액으로 충당될 것이므로 診療費支出水準을 일정하게 유지하도록 유도하게 될 것이다. 이것은 곧 가입자의 보험료부담과도 직결되는데 保險者는 기존의 거주지역별 독점조합이 아니라 醫保金庫 상호간 경쟁을 통하여 가입자를 확보하게 될 것이어서 상대적으로 적은 保險料를 부과하거나 더 많은 給與를 제공하는 保險者에게로 가입자가 집중될 것이다. 이러한 보험자간의 경쟁의식은 적정 保險料의 산출, 診療費의 억제, 경영개선의 모색 등 費用節減方案을 각 保險者가 독자적으로 개발하도록 유도케 하며, 궁극적으로는 國民醫療費增加를 적정선에서 유지할 수 있도록 자극을 주게 될 것이다.

한편 醫療供給者는 기존방식대로 保險者와 診療範圍, 診療價格, 診療의 質 등 진료서비스의 주요측면에 대해 협상해야 하지만 환자확보를 위해서는 가능한 한 많은 保險者와 진료계약을 맺어야 할 것이다. 이를 위해 醫療供給者는 환자에게 저렴하고도 良質의 진료서비스를 제공하려고 경쟁적인 노력을 기울이게 될 것이다. 이와 같이 競爭原理가 자리를 잡아가게 되면 保險者는 保險財政狀態를 안정적으로 유지하고자 할 것이며 醫療供給者는 불필요한 진료행위를 가능한 한 줄이면서 환자의 부담을 감소시키려고 상당한 노력을 기울일 것이므로 醫療費增加의 억제에 기여하게 될 것이다.

네덜란드정부로서는 醫療市場을 완전히 경쟁상태로 방치해 두는 것이 아니라 전체 保健醫療體系가 바람직한 방향으로 개선될 수 있도록 保險料賦課에서부터 診療報酬의 산정 및 인상에 이르기까지 「가이드라인」만을 설정하는 소위 「規制된 市場競爭」상태로 유도하는 입장에 서게 된다.

일반적으로 價格과 品質간에는 일종의 相衝效果(trade-off)가 있기 때문에 네덜란드에서는 이러한 측면을 고려하여 醫療서비스의 質하락을 방지하고자 다음과 같은 대책을 강구중에 있다. 즉, 加入者의 保險者選擇權을 허용하고 保險者가 醫療供給者와 자유롭게 진료계약을 체결하도록 위임하는 이외에도 의료서비스의 質을 관리하는 民間保證機關(Private Institute of Certification)의 설립, 公共機關에 의한 對國民 醫療情報의 제공, HMO (Health Maintenance Organization)와 PPO (Preferred Provider Organization)방식의 도입허용[3] 등이 주요수단이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 醫療保險制度에 대한 示唆點

1. 우리나라制度와 네덜란드制度의 比較[4]

네덜란드의 醫療保險制度는 다른 유럽국가들과 마찬가지로 勞使間 합의에 의해 生成되

3) HMO와 PPO는 民間保險會社가 아니라 醫療供給者(病院등)가 중심이 되어 조직된 民間醫療保險으로 가입한 주민들로부터 일정액을 선불받는 대가로 이들에게 질병예방을 포함한 종합적인 보건의료서비스를 제공해 주게 되는데, 保險者는 의료기관을 직접 소유하거나 의료기관과 계약을 체결하여 가입자에게 의료서비스를 제공함. 특히 PPO는 해당근로자를 가입시킨 使用者에게 保險料割引을 허용하는 특징을 지니고 있음.

4) <附表 4>에서 兩國의 主要經濟社會指標가 비교되고 있는데 國土面積이나 人口規模面에서 네덜란드는 우리나라의 1/3 水準을 각각 조금씩 상회하는 상대적으로 小國이나 1988년 現在 1人當

었으며 하나의 疾病金庫로부터 시작하여 그후 점차적으로 가입범위를 확대, 전국민에게 적용시키게 되었다. 그러나 70여년이 넘는 오랜 기간에 걸쳐 그때그때의 社會的 力學關係에 의해 給與가 늘어나고 프로그램이나 기구가 확장되어 왔기 때문에 네덜란드의 醫療保險은 制度의 복잡성, 制度內의 연계성 결여가 문제점으로 부각되었다. 經濟事情이 좋았던 70년대 前半期까지 방만하게 증가되었던 醫療費推移는 그후 經濟成長率이 둔화되면서 國民經濟에 심각한 부담을 안겨주게 되었고 이에 네덜란드정부는 制度改革을 통한 效率增進으로 國民醫療費水準을 안정화시키고자 시도하게 되었다.

그런데 이와 같은 개혁추진노력은 다른 선진각국에서도 찾아보기 힘든 사례이며 네덜란드의 독특한 여건을 반영하여 과감한 改革意志를 실천에 옮기고 있다는 점에서 우리나라의 醫療保險制度改善에 시사하는 바가 많다고 판단된다. 우선 <表 2>에서 양국간의 현행 醫療保險制度의 주요특징을 비교·검토한 후 우리나라가 네덜란드의 경험에서 배울 수 있는 교훈을 추출해 보고자 한다.

양국간 醫療保險의 適用對象 및 管理運營方式을 보면 먼저 전국민을 適用對象으로 하고 있다는 점에서 공통점이 있으나 네덜란드의 경우 일정소득수준 이상인 고소득층은 法定保險이 아닌 民間保險에 가입케 하여 社會保障으로서 醫療保險制度의 支援對象을 제한하고 있는 반면에 우리나라는 소득수준에 관계없이 모든 국민을 法定保險에 가입시키고 있다는 차이점이 드러나고 있다. 또한 양국이 組合主義方式으로 醫療保險을 관리운영하고 있으나 우리나라의 保險者(醫保組合)는 加入者의 특성에 따라 職場, 公敎 및 地域組合으로 구분되고 있다. 특히 職場組合의 경우는 기업 및 지구단위별로 결성되어 있는 데 비해 네덜란드는 企業體單位 혹은 加入者의 특성이 아닌 거주지역을 단위로 地域組合만 결성되어 있어서 특정지역내 근로자를 모두 포함시키고 있으며 또한 규모면에서 우리나라의 組合보다도 훨씬 광역화되고 있어 規模의 經濟側面에서 利點이 있다.

給與水準 및 財源調達側面을 보면 우리나라는 진료비에서 점하는 본인부담률이 매우 높은 반면에 네덜란드는 일부 서비스를 제외하고는 진료비의 100%를 保險者가 급여해 주고 있다. 또한 現金給與의 지급수준도 네덜란드가 훨씬 높은 것으로 나타나고 있는데 이러한 높은 給與水準은 결국 그만큼 保險料率이 높다는 것을 의미한다. 保險料負擔水準을 보면 우리나라는 평균소득의 5% 미만에 머물고 있으나 네덜란드는 勞使 합하여 소득의 약 20%(이중 現物給與 부담률은 8.8%)에 달하고 있어 월등히 높은 편임을 알 수 있다.

그런데 兩國 醫療保險制度의 가장 근본적인 차이점은 診療費算定 및 診療節次에서 찾아볼 수 있을 것이다. 우리나라에서는 의사와 병원이 제공하는 모든 서비스에 대하여 行爲別酬價制가 적용되어 診療費가 산정된다. 診療酬價도 정부의 政策變數의 하나로 간주되어 조정되는 경향이 있고 단계별 診療節次가 制度化되어 있다고는 하나 醫療機關간 기능분화가 없다. 더욱이 醫療供給者나 利用者나 費用에 대한 의식이 결여되어 주로 專門醫 중심으로

GNP는 우리나라의 4배, 貿易規模는 2배 가까이 되고 있으며 社會保障寄與金이 中央政府歲入에서 점하는 比率은 40%를 넘어 우리나라의 3.8%와 좋은 대조를 이루고 있음.

〈表 2〉 韓國 및 네덜란드 醫療保險의 主要內容 比較

	韓　　國	네 덜 란 드
適用對象	・事業場勤勞者, 公務員, 私立敎職員, 自營者 등 醫療保護者를 제외한 전국민	・일정소득 이하의 被傭勤勞者, 公務員, 船員 등. 단, 特別醫療費報償制度는 전국민을 대상
(適用率)	(1989 : 90.4%)	(1987 : 61.0%)
財源調達		
保險料	・被保險者(1989) 事業場勤勞者 : 1.645%(평균) 公務員 : 2.3% 私立敎職員 : 2.3%, 軍人 : 1.7% 年金受給者 : 2.05% 自營者 : 일정액 ・使用者(1989) 企業主 : 1.645%(평균) 學校經營者 : 1.38% 年金公團 : 2.05%	・被保險者(1987) 被傭勤勞者 : 5.9% (現物給與分 : 4.9% 現金給與分 : 1.0%) ・使用者(1987) 企業主 : 14.80% (現物給與分 : 4.9% 現金給與分 : 5.35% 特別醫療費分 : 4.55%)
國庫補助	・公務員 등의 保險料負擔, 自營者 保險料 일부 및 管理運營費負擔	・特別醫療費報償支出 일부, 年金受給者 保險料 일부 負擔
保險給與		
現物給與	・給與項目에 대하여 入院診療費의 80% 및 外來診療費의 45~70% 급여	・診療費의 全額 給與(단, 齒科보철 등 일부진료에 한해 本人一部負擔)
給與期間	・6개월	・제한 없음.
現金給與	・診療費, 療養費 : 비지정의료기관의 진료비로 산정 ・分娩手當, 本人負擔報償金 및 葬祭費 : 일정액	・傷病手當 : 소득의 70%(52주간 지급) ・分娩手當 : 소득의 100%(12주간 지급) ・分娩費報償 : 일정액(10일간 지급) ・葬祭費 : 소득의 100%(3개월)
管理運營	・職場醫療保險組合(154개) ・公敎醫療保險公團 ・地域醫療保險組合(254개)	・地區醫療保險金庫(40개)
備　　考	・소득수준에 관계없이 전국민 强制加入 ・診療報酬方式 : 診療行爲別酬價制(단, 소액진료행위는 定額制) ・非給與項目이 많음.	・일정소득이상자 및 自營者는 民間保險에 任意加入 ・診療報酬方式 : 診療行爲別酬價制, 人頭制 겸용 ・保險料收入 중 일부를 短期障碍給與 財源으로 충당

資料 : 네덜란드는 美國 保健省(HHS)의 *Social Security Programs throughout the World-1987*에서 발췌.

진료가 이루어져 醫療機關의 과다한 檢査指示, 特診이라는 임시변통적인 제도의 존재, 高價裝備의 남용 등 醫療資源이 非效率的으로 이용되면서 醫療費가 急增하고 있다. 반면 네덜란드의 診療費는 保險者와 醫療供給者간의 협의에 의해 산정되며 의료인력간 기능이 잘

분화되어 專門醫는 一般開業醫에게서 의뢰된 환자만을 진료하고 있다. 또한 네덜란드는 최근의 酬價 및 醫療費支拂方式의 개선으로 醫療價格의 上昇率을 안정화시키고 있는데 이는 앞서 설명한 바와 같다.

2. 우리나라 制度에 대한 示唆點

네덜란드 改革案의 초점은 基礎保險 및 市場競爭原理의 도입에 있다. 基礎保險의 채택은 二元化되어 있던 診療費報償體系를 하나로 一元化시키기 위한 방안이고, 市場競爭原理의 활성화는 保險者와 醫療供給者 집단간에 상호 경쟁의식을 고취시켜 가입자에게 저렴하면서도 良質의 醫療서비스를 제공할 수 있도록 유도함으로써 효율성을 극대화시키려는 의도라고 요약할 수 있다.

이와 같은 네덜란드의 制度改革方向은 社會保障으로서 醫療保險의 主體인 加入者를 돕기 위한 것이라고 평가된다. 加入者에게 유리한 조건을 제시하는 醫保金庫를 가입자가 자유로이 선택할 수 있고 保險者는 가입자집단의 이익을 대변하여 醫療서비스供給者를 자유롭게 선택할 수 있을 때 결국 가입자로 하여금 적은 비용으로 가능한 한 많은 급여를 제공받을 수 있도록 보장할 것이기 때문이다. 選擇의 폭이 넓어지는 그 자체만으로도 醫保加入者와 保險者는 醫療供給者가 主導하는 醫療市場에서 상대적으로 유리한 입장에 서게 될 것이며 醫療部門의 效率이 결과적으로 증진될 때 國民全體에게 혜택을 주게 될 것이므로 바람직한 방향이라고 판단된다.

이러한 관점에서 볼 때 그 歷史가 짧은 탓도 있겠지만 우리나라의 醫療保險制度는 매우 경직적이다. 加入者에게는 醫療傳達體系를 따라 의료공급자를 선택할 수 있는 자유가 제공될 뿐 保險者를 임의로 선택할 수 있는 가능성은 없으며 保險者로서 醫保組合이 항상 가입자의 이익을 증진시키고자 노력한다는 보장도 없기 때문이다. 오히려 우리나라의 保險者는 政策當局으로서의 保健社會部나 정부일반에 의해서 지도·감독을 받으며 수동적인 役割만을 행하고 있는데 이는 組合은 물론 聯合會나 公團責任者에 대한 人事가 정부에 의해 결정되기 때문이다.

우리나라의 경우 法的으로는 民間保險이 허용되고 있으나 극히 제한된 加入者를 대상으로 일부 美國保險會社와 國內生保會社가 癌保險商品 등을 개발하여 民間醫療保險市場에 참여하고 있을 뿐 거의 움직임이 없는 실정이다. 또한 현행 地域醫保에 대한 政府의 補助方式이 地域의 특성이나 加入者集團의 所得水準, 年齡構成, 醫療利用行態, 醫療機關의 分布 등을 고려하지 않은 채 획일적인 公式에 의해서 행하여지고 있는 점을 감안할 때 여기에 가입하고 있는 自營者 중에서 원하는 사람들을 대상으로 民間醫保에 가입할 수 있는 길을 터줌으로써 오히려 나머지 가입자에 대하여 더 많은 支援을 할 수 있을 것이므로 社會保障의 원리에 충실할 수 있을 것이며, 아울러 法定醫保에 대하여 신선한 충격을 제공하게 될 것이다[5].

---

5) 일부 學者들은 우리나라 醫保의 本人負擔率이 상대적으로 높고 非給與項目이 많다는 점에 착안하여 이 점에서 法定醫保를 보완할 수 있도록 民間保險會社들이 補充保險을 개발하도록 제의하고 있으나 다음 두가지 이유로 타당치 않다고 평가됨. 먼저 네덜란드制度에서도 볼 수 있지만 法定醫保의 主給與對象은 危險이 크고 費用이

〈表 3〉 國民醫療費[1]의 推移(1980～88)

(단위 : 10億원)

	1980	1985	1986	1987	1988	增加率 (%) 1985～88
國民醫療費總額	1,454.8	4,407.1	4,921.4	5,810.9	7,055.0	60.1
保健醫療서비스	1,375.1	4,133.9	4,619.2	5,463.5	6,674.7	61.5
個人醫療	1,016.5	3,145.8	3,561.0	4,173.8	4,883.1	55.2
保險醫療	184.2	808.2	821.6	1,000.2	1,308.3	61.9
公衆保健	174.4	179.9	236.6	289.5	483.3	168.6
研究 및 醫療施設投資	79.7	273.2	302.2	348.0	380.3	39.2
研究開發	16.2	44.4	56.3	85.5	102.6	131.1
醫療施設 新・增・改築投資	63.5	228.8	245.9	262.5	277.7	21.4
國民醫療費總額/國民總生產(%)	4.0	5.6	5.4	5.5	5.6	-
保健醫療서비스/國民總生產(%)	3.7	5.3	5.1	5.2	5.3	-

註 : 1) 1980년과 85년이후 연도간에는 기초가 된 國民所得資料가 1985년 이후 改編되어 직접적인 비교가 어려운 점이 있음.

資料 : 科學技術處, 『科學技術年鑑』, 各年度.
勞動部, 『產災保險事業年報』, 各年度.
醫療保險聯合會, 『醫療保險統計年報』, 各年度.
韓國銀行 『國民計定』, 1990 및 韓國自動車保險(株) 內部資料.

이와 관련하여 네덜란드의 경우 法定醫保는 40개의 地區醫保金庫로 구성되고 있으나 우리나라는 職場이나 公務員 혹은 私立學校敎職員 등 근로자를 제외한 自營者를 중심으로 地域醫保組合이 결성되어 있다. 우리나라의 地域醫保는 막대한 금액의 政府補助金에도 불구하고 赤字을 면치 못하고 있는데 네덜란드가 도입하고 있는 中央醫保金庫에 의한 보험료의 일괄징수방식과 가입자 특성을 감안하여 각 醫保金庫에 비용을 할당해 주는 방식은 음미할 만하다고 판단된다.

〈表 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라의 國民醫療費는 이미 80년대 중반에 GNP의 5.5% 내외에 달하고 있다[6]. 醫療保障 적용인구의 빠른 확대에 따라 醫療利用이 급속하게 늘어나면서 초래된 醫療費의 急增現象은 당분간 계속될 것으로 전망되기 때문에 이에 대한 효과적인 대처방안이 요구되고 있다. 왜냐하면 國民들이 필요로 하는 良質의 醫療서비스를 費用效果的으로 이용하면서 醫療費가 증가하는 경우가 아니기 때문이다. 醫療서비스 전반에 걸쳐 적용되고 있는 行爲別酬價制는 醫療利用者나 供給者 모두에게 費用意識을 심어 주지 못하고 있다. 더욱이 서비스항목간 相對價格의 왜곡정도가 심한데 특히 技術料에 대한 報償水準이 낮고 各種檢査 등 非給與項

많이 드는 질환을 중심으로 하는 것이 社會保險原理에 부합되며 또한 이를 民間保險에 맡겨 놓을 경우 民間保險의 특성상 逆選擇現象이 일어나 상대적으로 건강상태가 좋고 保險料支拂能力이 있는 계층을 선호할 것이기 때문임.

6) 〈表 1〉에서 소개한 醫療費의 개념으로 對GNP比重을 계산해 보면 이 수치보다 조금 낮은 5.2%로 나타남. 그런데 1990년을 前後한 시기에 있어서 對GNP 國民醫療費의 比重은 6%를 上廻할 것으로 예측됨.

目에 대한 酬價가 상대적으로 높아 의료공급자들은 친절한 설명이나 태도를 보여주는 대신에 검사를 종용하고 特診을 권하며 高價醫療裝備의 사용을 유도하는 현상이 빚어지고 있다. 이미 널리 알려지고 있다시피 有名病院의 病室豫約은 매우 어렵고 外來接見室 앞은 긴 行列이 대기하는 등 暗市場의 증후가 분명히 들어나고 있음에도 불구하고 政策當局은 醫療酬價制度나 醫療費支拂方式의 改善을 통한 근본적인 처방강구를 외면한 채 高價裝備의 도입을 허용하고 特診制度를 존속시키고 있는 실정이다.

네덜란드의 改革案이 등장하게 된 근본원인이 行爲別酬價制 등을 포함한 현행 診療報酬策定方式의 문제점, 財源調達과 給與의 상호연계성 결여에 있었다는 사실을 참조하여 우리나라는 民間保險市場의 개발과 함께 현행 진료보수책정 및 지불방식을 개선해 나감으로써 浪費要因의 제거 또는 완화에 기여할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 단기적으로는 포괄수가제의 도입을, 장기적으로는 人頭制 또는 總額契約制 등 先拂制(prospective payment)로의 전환을 적극적으로 검토해 나가야 할 것이다.

Ⅳ. 結　　言

韓國의 醫療保險制度는 長期的인 비전이나 關聯制度의 改善努力 없이 日本流의 제도를 참고하여 加入人口를 빨리 늘려오는 과정에서 醫療서비스의 이용이 급격하게 불어나게 되어 資源이 非效率的으로 醫療部門으로 몰리는 바람직하지 못한 현상을 보여주고 있다. 더욱이 職場, 公敎 그리고 地域醫保 등으로 三分되어 있는 運營方式은 형평의 문제를 제기하고 있다. 後發한 地域醫保의 財政은 政府의 大規模 豫算支援에도 불구하고 不安한 모습을 보여주고 있는 한편 특히 농촌가입자들은 醫療機關의 都市偏在로 의료이용에 어려움을 겪고 있기 때문이다. 또한 保險者로서 組合은 自律的 運營의 장점을 살려나가지 못하고 있으며 가입자의 이익을 대변해 주는 대신 政策當局의 利害關係에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 따라서 制度의 근본적 改革 없이는 앞으로 浪費와 不公平要因이 점점 더 누적될 것임은 明若觀火한 일이라고 판단되는바 이와 관련하여 우리는 네덜란드의 制度改革推進過程에서 중요한 몇가지 敎訓을 도출할 수 있을 것이다.

네덜란드의 改革案은 市場競爭原理를 폭넓게 수용하는 기반 위에 근 80년에 걸쳐 쌓아온 복잡한 제도를 단순화시키는 한편 制度의 能率을 높여 醫療費를 절감하겠다는 의지를 담고 있다. 구체적으로 韓國이 참조해야 할 主要改革內容으로서는 먼저 직업적 특성이 다른 勤勞者와 自營者그룹을 확연히 구분하되 前者를 法定醫保에 묶어두는 대신 後者를 高所得者들과 같이 民間醫保에 가입시키고 있다는 점이 열거된다. 다음으로 地域에만 근거를 두고 있는 醫保基金 즉 保險者는 최소한의 政府監督下에 자율적으로 醫療保險을 운영하면서 가입자를 위해 醫療機關과 酬價協商을 벌이고 效率的인 醫療供給者를 선택할 수 있다는 점이 손꼽힌다. 더욱이 醫保加入者 역시 保險者를 선택할 수 있는 권리가 주어지게 되어 가입자, 다시 말하여 國民의 利益이 최대한

으로 보장되도록 制度改革이 추진되고 있다.

醫保財政運營과 관련하여 네덜란드 改革案은 우리나라의 聯合會格인 中央醫保金庫에서 所得比例保險料를 일괄징수한 다음 被保險者集團의 특성을 감안, 個別醫保金庫에 자금을 할당하도록 규정하고 있다. 이로써 필요에 따라 社會保險財政이 운영될 것이므로 再分配機能이 강화될 전망이다. 또한 醫療資源의 절약과 低費用서비스供給體系를 확립해 나가는 한편 病院豫算制 등 先拂制의 비중을 높여 醫療價格의 上昇을 억제함으로써 國民醫療費의 증가율을 둔화시킬 것으로 보인다.

네덜란드의 이와 같은 醫療保險制度改革推進經驗은 우리나라의 政策樹立者에게도 여러가지 시사점을 제공하고 있다고 판단된다. 우선 國民들의 行態變化와 요구를 감안하여 장기적인 안목에서 4년에 걸친 단계적인 改革案을 마련하고 이를 토대로 國民的 合意를 도출하는 과정을 政策當局은 주의깊게 음미해 볼 필요가 있을 것이다. 결국 네덜란드의 制度改革方向은 이미 상당한 정도로 비대해진 의료비규모가 國民들의 負擔을 무겁게 하고 있을 뿐만 아니라 國民經濟에도 불필요한 주름살을 지게 하고 있으므로 이를 경감 또는 제거시키기 위하여 과감하게 市場機構에 대한 의존도를 높여 나가면서 醫療市場의 效率을 증진시키는 데 두어지고 있는 것이다.

우리나라의 경우에도 醫療保險制度의 改革을 위하여 먼저 장기적 계획을 수립한 다음 制度改革推進委員會를 구성, 改革案을 成案케 하고 국민들의 의견을 수렴하여 最終 改革案으로 확정지을 수 있을 것이다. 醫療市場에서 선택의 자유가 없고 獨占[7]이 지배할 때 效率的인 기능을 기대할 수 없음은 물론이다. 의료시장은 매우 不完全하나 그와 같은 制約이 있다 하더라도 市場機能이 주는 장점을 충분히 살려나가는 것이 중요하다. 왜냐하면 醫保制度內에서 誘因·反誘因이 제대로 장치되어 있을 경우 市場이 주는 신호는 效率的인 資源移轉을 보장해 줄 수 있기 때문이다. 그러므로 정부는 效率增進에 유인을 주는 장치를 부여함과 아울러 民間保險市場의 活力을 이용하여 獨占의 弊害를 줄여나가도록 제도개혁을 추진할 필요가 있을 것이다.

7) 우리나라에는 法定醫保制度만이 존재하므로 獨占이라고 볼 수 있고 또한 醫療機關들은 지역적으로 獨占에 준하는 위치를 점하고 있는 경우가 많으며 의사들은 醫療利用者들에게 醫療利用關聯 주요 의사결정을 獨占的으로 내리는 경향이 있기 때문임.

▷ 參 考 文 獻 ◁

權純源, 「公共保健醫療部門의 充實과 制度改善을 위한 政策方案」, 『國家豫算과 政策目標(1990)』, 韓國開發硏究院, 1990.

————, 「醫療酬價制度의 改善과 醫療保險財政의 安定」, 未發表論文.

權純源・梁奉玟, 『醫療保險制度의 改善을 위한 政策方案』, 韓國開發硏究院, 1990.

石本忠義, 『世界の醫療保障制度－變革と展望』, 徑草書房, 1982.

Jacques van der Gaag, Frans F.H. Rutten, and Wynand P.M.M. van de Ven, "Supplement 1 : Comparative Health Systems, Netherlands", *Advances in Health Economics and Health Services Research*, 1990.

Kirkman-Liff, Bradford L., "Cost Containment and Physician Payment Methods in the Netherlands", *Inquiry, 26*, 1989.

———— and Wynand P.M.M. van de Ven, "Improving Efficiency in the Dutch System: Current Innovations and Future Options", *Health Policy, 13*, 1989.

Elsings, E., "Political Decision-Making in Health Care: the Dutch Case", *Health Policy, 11*, 1989.

Netherlands Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs, *Health Insurance in the Netherlands*, 1989.

OECD, *Health Care Systems in Transition: The Search for Efficiency*, 1990.

Wynand P.M.M. van de Ven, "From Regulated Cartel to Regulated Competition in the Dutch Health Care System", *European Economic Review, 34,* 1990.

〈附表 1〉 네덜란드의 醫療保險關聯 主要指標 推移

	1976	1980	1986	增減率(%)	
				1976~80	1980~86
1. 價格指數關聯					
一般醫 酬價指數(法定保險)	107	128	143	19.4	11.7
一般醫 酬價指數(民間保險)	109	128	144	18.1	12.4
專門醫 酬價指數	106	120	106	13.2	-11.7
消費者物價指數	109	135	162	23.7	20.4
2. 人口關聯					
總人口(百萬名)	13.8	14.2	14.6	2.8	2.9
民間保險加入者數(百萬名)	4.3	4.6	5.7	7.1	23.9
一般醫數(名)	4,296	5,556	6,243	12.8	12.4
專門醫數(名)	5,176	5,939	7,116	14.7	19.8
3. 民間保險關聯					
民間保險患者支拂					
一般醫總診療費(百萬길더)	291	370	562	27.1	51.9
民間保險加入者當					
平均一般醫診療費(길더)	68	81	99	18.7	22.5
民間保險加入者當					
平均診療件數指數	100	108	114	7.6	6.4
4. 診療實績關聯					
一般醫 年間所得(길더)	197,117	223,542	245,075	13.4	9.6
專門醫診療費(百萬길더)	1,264	1,687	1,879	33.5	11.4
人口當 專門醫診療費(길더)	91	119	129	29.8	8.3
人口當 專門醫診療件數指數	100	115	140	14.6	22.6
專門醫 年間所得(길더)	244,204	284,054	264,052	16.3	-7.0
專門醫 1人當診療件數指數	100	103	108	2.7	5.2

資料 : Bradford L. Kirkman-Liff, "Cost Containment and Physician Payment Methods in the Netherlands", *Inquiry*, *26*, 1989, p.475.

〈附表 2〉 네덜란드 法定保險의 支出項目別 構成

(단위 : %)

	構成比率		增加率 (1953~85)
	1953	1985	
一般醫診療	17.4	6.7	8.6
醫藥品	14.5	13.1	11.5
專門醫診療	15.2	15.1	11.9
齒科診療	6.8	5.5	11.2
病院入院診療	27.5	44.4	13.4
其他醫療人力서비스	1.1	4.5	17.0
行政管理費	7.5	4.7	10.3
其他支出	10.0	6.0	10.1
計	100.0	100.0	11.9

資料 : Jacques van der Gaag et al., "Netherlands", *Advances in Health Economics and Health Services Research*, 1990.

〈附表 3〉 네덜란드의 GNP 및 保健醫療費 增加率 推移

(단위 : %)

	1958~63	1963~68	1968~73	1973~78	1978~83	1953~83
1人當GNP(經常)	6.5	10.2	12.2	9.9	3.9	8.2
(實質)	3.5	4.3	4.2	1.6	-0.005	2.6
1人當保健醫療費	9.0	15.1	19.0	13.1	6.6	12.2
1人當醫療消費量	1.3	2.1	4.6	1.3	1.2	2.2
醫療價格指數	7.5	12.6	13.7	11.5	5.2	9.6
	1977	1979	1980	1981	1982	1983
1人當GNP(經常)	8.2	5.7	5.3	3.6	4.1	1.1
(實質)	1.8	1.6	0.1	-1.8	-1.9	-0.4
1人當保健醫療費	10.1	7.8	8.2	6.6	7.1	3.4
1人當醫療消費量	1	1	1	1	1	2
醫療價格指數	8	7	6	5	6	2

資料 : Jacques van der Gaag et al., "Netherlands", *Advances in Health Economics and Health Services Research*, 1990.

〈附表 4〉 韓國과 네덜란드의 主要基本指標의 比較(1988)

	韓 國	네덜란드
1. 年央人口(百萬名)	42.0	14.8
2. 國土面積(千㎢)	99	37
3. 人口密度(㎢當)	424	400
4. GDP(百萬弗)	171,310	228,280
·1人當 GNP(美弗)	3,600	14,520
·1人當 GNP 年平均增加率[1](%)	6.8	1.9
5. 中央政府歲入(%)		
· 社會保障寄與金率	3.8	40.4
· GNP 對比 中央政府歲入의 比率	18.3	51.0
6. 貿易規模(百萬弗)		
· 輸出	60,696	103,206
· 輸入	51,811	99,743

註 : 1) 1965~88년간

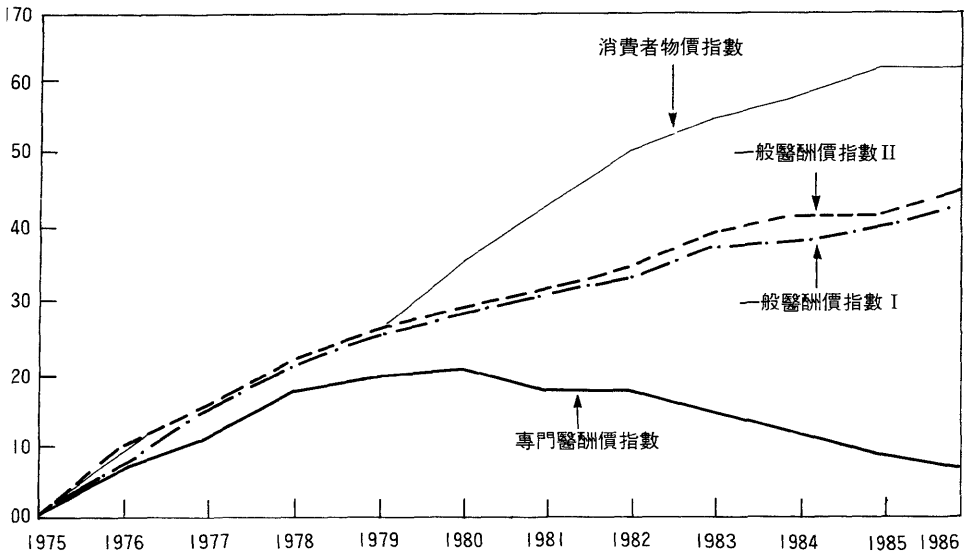
資料 : World Bank, *World Development Report*, 1990.

〈附表 5〉 韓國 및 네덜란드의 主要保健指標 比較

	韓 國		네덜란드	
醫療資源				
醫 師(人口 10萬名當)	(1988)	88	(1987)	236
齒科醫師(人口 10萬名當)	(1988)	18	(1987)	52
藥 師(人口 10萬名當)	(1988)	82	(1987)	14
看 護 士(人口 10萬名當)	(1988)	474	(1984)	588
病床當人口數(名)	(1988)	635	(1982)	82
其 他				
平均壽命(歲) 男	(1988)	66	(1988)	74
女	(1988)	73	(1988)	80
嬰兒死亡率(出生兒 千名當)	(1988)	24	(1988)	8
國民醫療費支出(GDP對比率)	(1988)	5.6(추정)	(1987)	8.5
65歲이상人口比率(%)	(1988)	4.5	(1985)	12.1

資料 : 經濟企劃院, 『韓國의 社會指標』, 1989.
韓國開發硏究院, 『國家豫算과 政策目標』, 1990.
OECD, *Health Care Systems in Transition*, 1990.
World Bank, *World Development Report*, 1990.

〔附圖 1〕 네덜란드의 醫療價格指數 推移



註 : 一般醫 酬價指數 I ; 法定保險者에게 적용.
一般醫 酬價指數 II ; 民間保險者에게 적용.

資料 : Bradford L. Kirkman-Liff, "Cost Containment and Physician Payment Methods in the Netherlands", *Inquiry, 26,* 1989, p. 475.

貨幣·金融介入의 理論的 根據에 대한 考察: 中央銀行의 存立根據에 대한 槪觀

左 承 喜

本稿에서는, 최근 自由金融學派와 新貨幣經濟學派들의 등장으로 貨幣·金融問題에서의 自由競爭 및 自由放任主義的 사고가 새롭게 확산되고 있는 時點에서, 政府 및 中央銀行의 貨幣·金融介入의 理論的 根據와 그에 관련된 論爭을 다음의 6가지 論據들을 중심으로 개관해 보았다: ① 自由金融下의 銀行券 超過發行 可能性, ② 화폐사용에 있어서의 外部經濟效果와 화폐제도의 公共財的 性格, ③ 화폐발행업무의 規模의 經濟와 自然獨占的 性格, ④ 實物部門의 不安定性과 巨視安定化政策의 필요성, ⑤ 銀行金融市場의 不安定性과 銀行破產의 外部效果, ⑥ 少額去來者 및 預金者의 保護

이러한 논거들에 의하면 外部貨幣(outside money)의 공급은 전형적인 公共財理論이나 技術的 獨占主張이 적용되는 경우이기 때문에 外部貨幣制度의 유지에 있어서 政府나 中央銀行의 獨占 및 介入이 불가피하고 또한 바람직하지만, 內部貨幣(inside money)制度의 경우는 적절한 최소한의 안전장치만 강구된다면 최근의 自由金融學派 및 新貨幣經濟學派들의 주장과 같이 私的 自由競爭이 보다 활성화되도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 한편 外部貨幣制度에의 介入에 따른 (政府 및) 中央銀行의 관련 巨視通貨政策機能은 물론, 보다 自由化된 內部貨幣制度下에서도 中央銀行의 最終貸與者機能과 微視的 監督機能은 同 制度의 安全性을 유지하기 위해 여전히 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

I. 序

政府에 의한 金融 및 貨幣問題에의 介入의 必要性은 어디에서 연유하는가? 오늘날 자본주의 경제의 필수불가결한 經濟組織으로서 너무도 당연하게 받아들여지고 있는 中央銀行制度의 存立根據는 무엇인가?[1)]

역사적으로 볼 때 19세기초에서 1844년 英蘭銀行法이 성립되기까지에 걸쳐 英國에서 진행된 通貨論者와 金融論者 그리고 自由金融論者들간의 통화논쟁은 바로 中央銀行 혹은 政

筆者: 本院 硏究委員

* 草稿를 읽고 유익한 논평을 해준 金俊經, 崔範樹 박사께 감사드리며, 원고정리를 도와준 劉載均 연구원, 林明姬 연구조원에게도 감사드린다.

1) 本稿에서는 中央銀行을, 정부에 의한 貨幣 및

府에 의한 金融問題에의 개입필요성에 대한 찬반논쟁이나 다름이 없었다. 이러한 논쟁은 결국 中央銀行에 의한 개입을 정당화하는 방향으로 결론지어지고 이에 따라 英蘭銀行이 中央銀行으로 자리를 잡게 되었음은 주지하는 바와 같다. 그러나 中央銀行制度에 대한 찬반 논쟁은 그후 대륙을 거쳐 20세기초 美國의 연방준비제도의 설립에 이르는 과정에 있어서까지도 꾸준히 전개되었으며, 20세기에 들어와서야 대체로 中央銀行이 一國經濟의 필수불가결한 조직으로 받아들여지게 되었다.

그러나 최근에는 정부의 貨幣 및 金融問題에의 개입은 물론 나아가 一國의 中央銀行制度 자체를 부정하고, 貨幣金融問題에 있어서의 완전한 自由競爭 및 自由放任을 추구하는 새로운 주장들이 일부학자들에 의해 제기되고 있다. Hayek(1978), Salin(1984a) 및 White (1983, 1984) 등은 오늘날의 인플레문제가 원천적으로 政府 혹은 中央銀行에 의한 法貨發行의 獨占에서 연유한다고 보고, 정부에 의한 不換紙幣發行獨占을 폐지하고 화폐발행에 있어서의 自由競爭을 허용할 것을 주장하고 있다. 이들은 과거 은행권발행에 있어서의 自由競爭이 허용되었던 자유금융시대에 경험했던 安定的 物價 및 건전한 銀行制度를 자신들의 주장을 뒷받침하는 실례로서 제시하고 있을 뿐만 아니라 그들의 주장이 과거 통화논쟁시의 自由金融學派들의 입장과도 유사하다는 점에서 이들을 현대판 自由金融學派라고 부를 수 있을 것이다.

한편 오늘날 新貨幣經濟學派라고 불리는 일단의 학자들은, 現代自由金融學派의 주장에서 한걸음 더 나아가, 오늘날의 화폐의 개념 및 제도자체가 인플레·디플레의 원천이 된다고 보고 새로운 支拂制度를 주창한다[2]. 이들은 화폐의 支拂手段機能과 計算單位機能을 분리하여 前者의 기능을 수행하는 支拂手段은 은행간의 自由競爭을 통해 공급함으로써 금융에 있어서의 自由競爭(放任)의 이점을 극대화하고, 한편 後者의 계산단위는 일정실물재화의 바구니로 정의함으로써 物價安定을 도모할 수 있다고 본다. 그러나 이들의 경우는 계산단위를 정하고 이를 法貨로 선언하는 일은 政府(혹은 中央銀行)에 의해 수행되어야 한다고 보지만 그 이외의 모든 貨幣·金融問題에 대한 개입은 現代自由金融學派와 같이 폐지되어야 한다고 본다.

나아가 최근에는 이러한 학문적 조류에 더하여, 金融自律化 추세가 세계적으로 확산되고 있어 政府 및 中央銀行의 金融規制機能에 대한 도전이 되고 있음은 물론 金融產業 자체도 새로운 構造變化에 직면하고 있다. 그러나 이러한 自律化 추세가 어느 정도까지 허용되어야 할 것인지에 대한 원칙이 뚜렷이 정립되지 못하고 있어 오히려 金融構造의 장래에 대한 불확실성을 가중시키고 있다.

本稿의 목적은 이와 같이 政府 및 中央銀行의 전통적 역할에 대한 새로운 도전이 제기되고 있는 시점에서, 貨幣 및 金融理論을 통해서 제시되어 온 政府 및 中央銀行의 貨幣 및 金融問題에의 개입근거에 대한 이론적 논의들

金融問題에의 개입을 대행하는 기관으로서 넓은 의미의 政府의 일부로 파악하고 사실상 政府와 中央銀行을 동일시한다. 따라서 "中央銀行의 存立根據"라는 말은 사실상 "政府에 의한 貨幣 및 金融問題에의 介入根據"라는 말과 같은 의미를 갖는다 할 수 있음.

2) 新貨幣經濟學派 理論의 槪觀에 대해서는 左承喜 (1989) 참조.

을 개관해 봄으로써 貨幣 및 金融介入에 대한 균형된 시각을 정립하고 나아가 金融自律化의 큰 원칙을 모색해 보고자 하는 데 있다. 더구나 우리나라에서는 中央銀行의 역할을 재정립해야 한다는 논의가, 韓國銀行의 政治的 獨立性保障에 관한 논쟁을 중심으로 꾸준히 전개되어 왔으며, 최근 그 열기가 다소 소강상태를 보이고 있기는 하지만 여전히 중요한 관심사항이 되고 있으며, 나아가 金融産業의 自律化와 構造改編에 대한 논의도 그 어느 때보다도 열기가 고조되고 있으나, 그 논의들이 대체로 政治經濟學的 렌트추구양상을 크게 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 이런 점에서 또한 本稿는 이러한 논쟁이 앞으로 좀더 객관적으로 國民經濟的 차원에서 전개될 수 있도록 金融介入에 대한 시각을 넓히고 이에 대한 논의의 방향 및 수준을 재정립하는 데 기여할 수도 있을 것으로 기대된다.

문헌상에서 논의되고 있는 政府 혹은 中央銀行에 의한 貨幣金融問題에의 개입근거들로서는 학자들에 따라 상이하고 그 강조점이 다르기는 하지만, 대체로 다음과 같은 점들이 지적되고 있다.

① 中央銀行制度에 대한 대안으로서의 自由金融制度下에서의 銀行券超過發行 가능성

② 화폐사용에 있어서의 外部經濟效果와 貨幣制度의 公共財的 性格

③ 貨幣發行業務에 있어서의 規模의 經濟와 自然獨占的 性格

④ 非金融 實物部門 고유의 不安定性과 巨視經濟 安定化政策의 필요성

⑤ 銀行金融市場 고유의 不安定性과 銀行破産의 제3자에 대한 外部效果

⑥ 少額去來者 및 少額預金者 保護

이하에서는 이상과 같은 論據들을 차례로 살펴보도록 하겠으며 마지막 章에서는 이러한 논의들을 바탕으로 하여 政府 및 中央銀行의 介入問題에 대한 筆者의 개인적인 평가를 개진해 보도록 하겠다. 그러나 本稿에서 다루고자 하는 이러한 論據들은, 단순히 銀行規制의 필요성에 대해 통상적으로 제시되는 論據들(Benston, 1983; Kareken, 1986; Spong, 1983)과는 달리 一國의 貨幣 및 金融制度上의 정부 및 중앙은행의 개입필요성과 관련된 보다 근본적인 문제들을 논의하고 있다는 점에서 銀行規制論에 비해 그 포괄범위가 훨씬 더 넓다는 점에 주의하여야 할 것이다.

II. 19세기 中央銀行論者와 自由金融論者의 論爭 : 銀行券의 超過發行 可能性

우선 초기 中央銀行制度가 성립되던 시기에 있어서 中央銀行의 기능은 주로 은행권의 독점적 발행에 있었는데, 이에 대한 논거로서는 은행권발행의 獨占體制가 競爭體制에 비해 銀行券의 超過發行可能性을 낮출 것이기 때문에 競爭體制下에서 예상되는 은행권초과발행과 이에 대한 調整過程에서 발생하게 되는 經濟의 不安定을 사전에 예방할 수 있다는 점이 제시되어 왔다.

주지하는 바와 같이 通貨論爭 당시에서 20세기초에 이르는 시기에 있어서 가장 논란이 되었던 貨幣理論上의 문제는 무엇보다도 自由金融下에서의 은행권초과발행가능성 여부였

다. 通貨論者와 金融論者들을 중심으로 中央銀行의 必要性을 주장하는 中央銀行論者들은 一般商業銀行에 은행권발행의 자유를 허용할 경우, 私的 利潤追求를 목적으로 하는 은행들은 은행권시장에서의 市場占有率競爭 때문에 항상 은행권을 초과발행할 유인하에 놓이게 된다고 주장하고 있다. 따라서 은행권발행의 자유가 허용되는 自由銀行制度는 본질적으로 초과발행위험하에 있으며, 이러한 銀行制度 고유의 不安定性을 극복하기 위해서는 一般商業銀行의 은행권발행을 금지하고 中央銀行에 의해 은행권발행이 독점되어야 한다고 주장한다. 이들은 中央銀行의 獨占下에서는 利潤追求를 위한 경쟁의 필요성이 사라지기 때문에 은행권의 초과발행가능성은 오히려 낮아진다고 주장한다[3]. 이러한 中央銀行論者들의 주장의 진위여부는 여러가지 면에서 논란의 여지가 없지 않지만, 어쨌든 오늘날 中央銀行에 의한 法貨發行의 독점체제는 일반상식이 되게 되었다.

中央銀行의 은행권발행 독점허용여부에 대한 中央銀行論者와 自由金融論者間의 論爭의 핵심은 당시가 中央銀行制度의 도입시기였다는 점에서 自由金融에 가까운 기존제도하에서의 초과발행 가능성여부에 관한 문제였다. 한편, 여기에서 은행권의 초과발행문제가 가장 중요한 문제로 부각된 이유는 무엇보다도 通貨의 超過發行은 인플레를 초래하게 되고, 이를 교정하기 위한 通貨의 긴축은 經濟沈滯와 나아가 恐慌을 초래하게 되기 때문에 경제의 불안을 최소화하기 위해서는 은행권의 초과발행을 억제하는 것이 무엇보다도 중요하다고 보았기 때문이라고 하겠다.

우선 自由金融論者들은 은행권발행의 自由競爭은 오히려 자기 은행권에 대한 수요를 확대하기 위한 경쟁을 촉발할 것이기 때문에 각 은행은 자기은행권의 구매력보호를 위해 노력하게 될 것이며, 이에 따라 초과발행이 억제되게 된다고 본다. 그러나, 만일 個別銀行이 은행권을 초과발행하게 될 경우 同 銀行은 일반대중으로부터는 물론 전체 銀行制度를 연결하는 은행권교환제도(clearing system)에 의해 他銀行으로부터의 定貨兌換要求의 증대에 직면하게 될 것이기 때문에 은행권초과발행은 자동적으로 억제되게 된다고 본다. 물론 이 과정에 있어서 각 초과발행은행은 내부적으로 支拂準備金의 감소를 경험하게 되는데 이러한 사실에 대한 인식은 또한 銀行의 超過發行誘引을 사전에 억제하는 데 기여할 수 있을 것으로 본다.

이에 대해 通貨論者들을 중심으로 하는 中央銀行論者들은 우선 個別銀行의 경우는 오히려 이윤추구동기 때문에 초과발행에 대한 끊임없는 유인하에 있게 되며, 심지어는 전체 은행제도에 대한 일반대중의 신임에 無賃乘車(free-riding)하여 초과발행을 통해 일시적인 超過利得을 얻고자 하는 유인하에 있기 때문에 은행권초과발행 가능성이 높다고 본다. 한편 이들은 은행권교환제도에 의한 억제장치도 그렇게 효과적이지 못하다고 본다. 個別銀行

3) 이러한 中央銀行論者들의 입장을 반영한 것이 英國에 있어서 1844년 銀行法에 의한 英蘭銀行의 은행권발행 독점조치이며 이에 대해서는 左承喜(1990)를 참조하기 바라며 自由金融論者들과 中央銀行論者들간의 초과발행 가능성여부와 관련된 논쟁에 대한 요약은 Goodhart(1988) 第2章, Smith(1936) 第XI章 그리고 White(1984) 第4章과 左承喜(1990)의 第II章 第2節의 논의를 참조하기 바람.

이 초과발행하게 될 경우 이는 대출의 증대를 통해 이루어질 것이기 때문에 만기가 되어 同貸出이 회수되게 되면, 일반적으로 貸出回收金 중 他銀行券의 비중이 일정하다고 한다면, 자기발행은행권은 물론 他銀行券에 의한 대출회수금도 그만큼 늘어나게 된다. 따라서 초과발행은행의 여타은행에 대한 支給要求額은 그만큼 증가하게 되고, 이는 自由金融論者들이 주장하는 超過發行에 따른 여타은행으로부터의 支給要求의 증가를 상쇄하게 되어 궁극적으로는 초과발행은행의 支拂·受取計定上에는 아무런 변화도 일어나지 않게 된다[4]. 따라서 自由金融論者들이 주장하는 은행권교환제도에 의한 個別銀行의 초과발행억제효과는 사라지게 된다.

나아가 中央銀行論者들은 설령 自由金融論者들의 주장처럼 은행권교환제도의 個別銀行에 대한 超過發行抑制效果가 없지 않다 하더라도 만일 모든 은행들이 나란히 초과발행에 참여하게 될 경우에는 銀行券交換制度를 통한 초과발행 억제장치는 작동할 수가 없다고 주장한다. 즉, 모든 은행이 같은 비율로 초과발행하게 될 경우에는 은행 서로간의 支拂·受取計定上의 차변과 대변이 같은 비율로 증가하게 될 것이기 때문에 은행간 채권·채무상의 순증감은 일어나지 않게 되고, 따라서 각 은행에 대한 超過發行抑制機能도 사라지게 된다.

전체 銀行制度의 超過發行可能性에 대해서는 自由金融論者도 수긍을 하지만 이들은 이 경우에 있어서도 一國의 超過發行에 의한 國際收支赤字의 발생과 이로 인한 금유출이 궁극적인 억제장치가 될 수 있다고 본다. 그리고 이들은 中央銀行이 은행권발행을 독점하는 경우에 있어서도 마찬가지로 超過發行危險이 상존한다고 주장한다. 즉 中央銀行은 그 독점적 지위로 인하여 은행권의 購買力保護를 통한 은행권에 대한 수요확보경쟁의 압력을 받지 않기 때문에 오히려 초과발행유혹에 빠질 가능성이 높다고 본다. 이 경우에 있어서도 자동적인 超過發行抑制裝置는 결국 은행권발행 경쟁하에서 전체은행이 초과발행을 도모하는 경우에 있어서와 마찬가지로 對外去來에 있어서의 國際收支赤字 발생과 이에 따른 대외금유출 밖에는 없다 하겠다.

결국 中央銀行論者 중에서도 通貨論者들과 그리고 自由金融論者들은 모두 自由競爭下의 전체은행제도나 혹은 독점하의 中央銀行의 경우 은행권 초과발행가능성이 있음을 인지하고 있었으며, 자동조절장치로서의 대외금유출도 상당한 시차를 가지고 나타나기 때문에 超過發行의 抑制機能을 수행하기에는 효과적이지 못하다고 본다. 이러한 이유로 해서 通貨論者들에 의해 주도된 1844년 英國의 英蘭銀行法도 中央銀行의 銀行券發行獨占을 허용하면서도 동시에 은행권발행액이 금지급준비의 증감에 1:1 로 직접 연결되도록 함으로써 규칙에 의해 銀行券發行이 조절될 수 있도록 하였던 것이다.

어쨌든 19세기중에 진전된 中央銀行에 대한 찬반논쟁은 自由金融이 초래할지도 모르는 은행권의 무절제한 발행과 이로 인한 經濟의 불안가능성을 우려한 中央銀行論者, 특히 通貨論者들의 승리로 돌아가게 되었으며, 이러한 흐름에 힘입어 20세기 들어 세계의 거의 모든 나라들은 더 이상의 주저함이 없이 中央銀行

4) Smith(1936), p. 158.

制度를 수용하게 되었다.

한편, 당시 논쟁에서 패배한 自由金融學派와 中央銀行의 도입에는 찬성하면서도 餘他金融活動에 있어서의 自由放任的 競爭을 주장하던 金融論者들은 최근 들어 새로운 추종자들을 얻고 있으며, 이를 계기로 金融에 있어서의 自由放任과 規制에 대한 논쟁이 또다시 재연되고 있다[5].

III. 貨幣使用의 外部經濟效果와 貨幣制度의 公共財的 性格

Tobin은 貨幣使用에 있어서 外部經濟效果가 존재함을 다음과 같이 설명하고 있다. "또 하나 貨幣經濟學者들에 의해 오랫동안 관찰되어 온 현상은 貨幣와 言語의 유사성이다. 화폐와 언어는 둘 다 通信手段이라 할 수 있다. 어느 일 개인에 의한 특정언어나 혹은 특정화폐의 사용은 다른 이용자나 혹은 잠재적 이용자들에게 그 言語나 貨幣의 가치를 높이게 된다. 이런 의미에 있어서의 규모에 대한 수확체증은 어느 한 사회에서 사용되는 言語나 혹은 貨幣의 수를 제한하게 될 것이며, 사실상 하나의 기본언어나 화폐가 각각 해당 분야를 독점하게 되는 경향을 설명해 준다"[6]. 이와 같이 동일한 貨幣의 사용자수가 증가할수록 그 貨幣使用에서 창출되는 가치는 그만큼 높아지게 되는 경우 우리는 貨幣使用에 있어서 外部經濟效果가 존재한다고 한다.

이러한 外部經濟效果는 사실상 同一貨幣使用者의 수가 증가함에 따른 去來費用의 節減效果라고 볼 수 있는데, 우선 한 화폐를 많은 사람들이 사용한다는 것은 그 화폐에 대해 잘 아는 사람들이 그만큼 많다는 것을 의미하기 때문에 거래시 그 화폐에 대한 信賴度를 판별하기 위한 노력이 절약될 수 있고, 나아가 일반적 인수성(general acceptability)을 제고할 것이기 때문에 去來費用이 절감되게 된다. 이러한 효과를 Vaubel(1984)은 去來費用外部效果(transaction cost externalities)라고 부르고 있으며, Niehans는 "去來費用은 종종 수확체증현상에 의해 특징지어지는데, 이러한 수확체증은 個別去來規模와 市場去來規模 모두에 대해 나타난다"고 본다[7].

이러한 外部經濟效果가 존재할 경우에 생길 수 있는 무엇보다도 중요한 문제는 화폐의 이용도가 사회적 최적수준에 미치지 못하게 된다는 점이다. 어떤 화폐를 이용하고자 하는 사람은 자신이 同 貨幣를 이용함으로써 다른 사람들에게 돌아가게 되는 去來費用의 절감분에 해당되는 이익만큼의 보상을 받고자 할 것이지만 이를 市場機構를 통해 실현할 수가 없다는 것이 바로 外部經濟效果의 본질적 특성이라 하겠다. 다시 말해, 현실적으로 기존의 화폐이용자들에게 그들이 추가로 얻게 되는 費用節減分을 신규이용자에게 지불하도록 할 수 있는 經濟的 方法이 존재하지 않는다는 데 문제의 복잡성이 있다 하겠다. 기존의 화폐이

5) 同 論爭은 序論에서 언급한 바와 같이, 현대판 自由金融學派와 新貨幣經濟學派 등에 의해 주도되고 있는데 이들 학파들의 주장에 대해서는 Hayek(1978, 1986)와 Salin(1984a), White(1983, 1984, 1986), Currie et al.(1986), 李之舜(1990) 그리고 左承喜(1989)를 참조하기 바람.

6) Tobin(1980), pp. 86~87.

7) Niehans(1978), p. 269 참조.

용자들은 신규이용자가 화폐이용에 참여하지 않더라도, 따라서 새로운 外部經濟效果가 창출되지 않는다 하더라도 화폐를 이용할 사람들이며, 따라서 이들에게 새로운 비용을 부과하는 것은 결과적으로 화폐이용에 대한 유인을 줄이는 결과를 초래하게 된다. 한편 잠재적 신규이용자의 경우에 있어서도 자신의 화폐이용이 여타 기존 이용자들에게 가져다 줄 수 있는 이득에 대한 반대급부를 충분히 받지 못하게 될 경우 마찬가지로 화폐이용에 대한 유인은 그만큼 낮아지게 될 것이다. 이와 같이 外部經濟效果가 존재함으로 해서 特定經濟活動의 私的 價値가 社會的 價値보다 낮아지게 될 경우 이러한 활동의 競爭的 均衡供給量은 社會的 最適水準에 미치지 못하게 되고, 競爭市場의 실패현상이 나타나게 되는데 일반적으로 이와 같은 시장의 실패현상이 政府에 의한 市場介入의 당위성을 지지하는 근거로 받아들여지고 있음은 주지하는 바와 같다.

이러한 경우에 있어서 貨幣問題에 대한 政府의 개입은, 역사적으로 볼 때 일국경제의 基本的 貨幣(basic money)인 外部貨幣(outside money)에 대한 定義 및 發行 등에 있어서의 獨占力 혹은 强制力(fiat)의 행사로 나타나게 되었다. Tobin은 일국화폐제도에 있어서 計算單位의 설정 및 支拂手段의 지정은 궁극적으로 정부에 의한 강제력의 소산이라고 보고 있으며, 이러한 측면은 불환지폐제도는 물론 금본위 등 상품본위제도하에서도 다 마찬가지라 본다[8]. 한편 Friedman and Schwartz도 역사적으로 볼 때, 단일의 지배적인 外部貨幣와 직결된 단일의 계산단위는 맨처음에는 거래자들간의 市場메커니즘에 의해 어떤 특정상품에 근거하게 되었으나 나중에는 거의 모든 경우에 있어서 中央銀行(政府)이 개입하여 外部貨幣의 발행과 관련된 여러가지 측면에 대한 통제력을 행사하게 되었다고 보고 있는데, 이 또한 같은 맥락에서 이해할 수도 있을 것이다[9]. 한편 Niehans도 이와 관련하여 中央銀行의 가장 기본적인 목적중의 하나는 전통적으로 효율적인 銀行券交換制度의 擴充, 銀行券의 標準化, 그리고 서로 다른 액면가의 통화간의 交換性維持 등을 통하여 일국경제의 支給決濟制度(payments mechanism)를 개선하는 데 있는 것으로 이해되고 있다고 본다[10].

물론 화폐이용에 있어서의 外部經濟效果를 교정하기 위한 방법이 반드시 政府나 中央銀行에 의한 貨幣發行의 독점이나 貨幣制度와 관련된 사항에 있어서의 강제력의 행사만 있는 것은 아니다. 예를 들어 새로운 잠재적 화폐이용자들에게 보조금을 지급함으로써 화폐이용자수를 최적화하는 방법도 이론적으로는 가능하다 하겠다. 이런 입장에서 화폐이용에 있어서의 外部經濟效果의 존재가 반드시 中央銀行에 의한 화폐의 獨占的 生産을 정당화시켜주지는 못한다는 비판적 시각도 제시되고 있다[11].

---

8) Tobin(1980) 참조.

9) Friedman and Schwartz(1986)는 대체로 政府에 의한 통제나 개입이유가 표면상으로는 貨幣製造의 標準化와 貨幣의 質을 인증하기 위한 것이었지만, 실제로는 많은 경우에 있어서 강제력을 통한 政府收入의 확대에 있었다고 보고 있다. 그러나, 마찬가지로 이러한 政府의 개입을 貨幣制度와 관련된 外部經濟效果를 극복하기 위한 것으로 볼 수도 있을 것이다.

10) Niehans(1978), p. 269 참조.

11) 去來費用의 節減效果가 外部經濟效果를 가져올 수 있다는 가능성을 시인하면서도 실제로 中央銀行에 의한 개입은 불필요하다고 보는 입장에

外部經濟效果의 극단적인 한 형태로서, 供給의 結合性(jointness of supply) 혹은 非競合性(non-rivalness)이 존재하거나 소비에 있어서 排除不可性(non-excludability)이 존재할 경우, 일반적으로 해당 財貨를 公共財라고 정의하게 되며, 이 경우에도 外部經濟效果의 경우와 같이 競爭市場에서 결정되는 均衡生產이 社會的 最適水準보다 작게 되는 市場의 실패현상이 일어나게 된다. 이와 관련하여, 貨幣制度란 일종의 公共財이기 때문에 政府에 의한 개입이 불가피하다는 주장이 제기되기도 한다[12].

Tobin은 화폐이용의 外部經濟效果를 강조할 뿐 아니라 한걸음 더 나아가 "화폐와 같은 社會的 制度(social institutions)는 公共財이다"[13]라고 보고 이러한 公共財的 性格은 특히 貨幣의 계산단위와 지불수단기능에 적용된다고 본다. 예를 들면 주어진 계산단위를 이용하여 모든 財貨의 가격을 계산하고 고시하는 것은 市場參與者들에게 막대한 情報費用의 절감을 초래할 것이지만, 同 計算單位는 일단 정해지고 널리 이용되게 될 경우 이의 사용을 차별적으로 배제시키기가 용이하지 않을 뿐 아니라 그 사용에 있어서도 타인의 사용에 불편을 주지 않고 얼마든지 새로운 사용자가 참여할 수 있다는 점에서 公共財的 성격을 갖기 때문에 계산단위를 정하고 이의 사용을 권장하는 활동은 만일 競爭市場에서 수행될 경우에는 社會的 最適水準에 미치지 못하게 된다.

마찬가지로 支拂手段으로서의 화폐도 그 引受性(acceptability)으로 인해 公共財的 성격을 갖는다 할 수 있다. 화폐는 다른 사람들도 다 받기 때문에 나도 받는다는 인수성에 있어서의 循環論法이 적용되는 경우라 할 수 있다. 따라서 어떤 화폐가 많은 사람들에 의해 사용되고 이에 따라 그 인수성이 높아질 경우, 새로 참여하는 이용자들에게는 막대한 去來費用의 절감혜택이 돌아가게 되지만, 이들의 참여를 배제시킬 수 있는 經濟的 手段이 없을 뿐 아니라 신규참여여부에 관계없이 비경합적으로 모든 이용자들에게 변함없이 동일한 혜택이 돌아간다는 측면에서 인수성을 갖는 支拂手段으로서의 화폐도 일종의 公共財的 성격을 갖는다 할 수 있을 것이다. 이에 따라 어느 特定貨幣의 引受性을 제고시키고자 하는 競爭的 市場에서의 유인도 社會的 最適水準에 미치지 못하게 된다.

이러한 貨幣制度의 公共財的 性格으로부터 일국경제의 가장 기본적인 계산단위와 궁극적 支拂手段을 정의하거나 지정하며, 이의 이용을 장려하는 일은 政府에 의해 수행되는 것이 效率的이라는 논거가 나오게 된다[14].

대해서는 Vaubel(1984)이나 King(1983) 참조.

12) 外部經濟效果는 물론 公共財的 특성에서 中央銀行의 獨占的 外部貨幣發行의 정당성을 찾으려는 주장들에 대한 개관과 이들 주장들이 갖는 약점들에 대한 논의는 Vaubel(1984)을 참조하기 바람.

13) Tobin(1980), p.86 참조.

14) 화폐가 公共財라는 주장에 대해 實物財貨로서의 화폐는 개인적으로 소유하기 때문에 排除不可性과 非競合性이 적용되지 않는다고 비판하는 사람들도 없지 않지만 대체로 이들은 貨幣問題를 너무 좁은 시각에서 파악함으로써 貨幣制度라는 社會的 制度가 갖는 특성을 충분히 평가하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이러한 예로서는 Salin(1984b) 등을 들 수 있음.

IV. 貨幣發行業務의 規模의 經濟와 自然獨占的 性格

어느 산업이 가능한 전생산범위에 걸쳐서 規模의 經濟를 시현하게 될 경우에는 그 産業의 限界生産費는 전생산범위에 걸쳐 감소하게 되며, 따라서 競爭市場의 均衡狀態와 같은 限界生産費에 의한 價格決定(marginal cost pricing)은 平均生産費를 충분히 보상해 줄 수 없기 때문에 私企業形態의 생산은 지탱될 수가 없게 된다. 이러한 경우 또한 시장실패의 한 예라고 할 수 있는데, 이에 대한 해결책으로서는 競爭의 壓力을 받지 않고 平均生産費를 보상받을 수 있는 價格政策을 채택할 수 있도록 政府의 개입을 통해 同 産業의 獨占化를 허용하는 방안이 불가피하다고 주장하고 있다. 이러한 경우 同 産業의 獨占化는 同産業이 갖는 規模의 經濟라는 기술적 특성 때문에 불가피하다는 점에서 自然的 獨占(natural monopoly) 혹은 技術的 獨占(technical monopoly)이라고 불린다.

不換紙幣의 생산이나 관련금융서비스산업이 이상과 같은 자연독점적 성격을 갖기 때문에 政府에 의한 不換紙幣發行의 독점이나 金融産業에의 개입이 불가피하다는 주장들이 제기되고 있다[15]. Friedman은 純粹不換紙幣制度下에서 지폐의 생산비는 購買力으로 측정되는 지폐의 가치에 비해 비교가 되지 않을 정도로 낮을 뿐만 아니라 그 限界生産費 자체가 감소하기 때문에 貨幣의 發行業務는 기술적 독점성격을 가지게 되고, 따라서 通貨供給量이 무한대로 늘어나고 物價水準도 무한대까지 증가될 수 있기 때문에 이를 방지하기 위해서는 通貨供給量에 대해 外部的 制限(external limit)을 가하지 않으면 안된다고 주장한다.

"信用貨幣(fiduciary currency)[不換紙幣]가 어떤 유리한 조건하에서는 지폐가 찍히는 종이값에 불과한 정도까지 낮아질 수도 있는, 紙幣生産費보다도 더 높은 市場價値를 가지는 한, 지폐발행자라면 누구나 다 더 많은 양의 지폐를 발행하고자 하는 유인하에 놓이게 된다. 이렇게 해서 信用貨幣는 아마도 발행액이 증가됨으로 해서 하나의 商品貨幣, 다시 말해 문자 그대로의 종이(紙)本位制度化하게 되는 경향을 가지게 될 것이며, 나아가 安定的 均衡物價水準(stable equilibrium price level)은 존재하지 않게 되고, 이에 따라 지폐의 貨幣價値는 그 지폐를 구성하는 종이의 가치나 마찬가지가 되게 될 것이다. 그리고 零을 더하는 데에는 거의 비용이 들지 않는다는 점에서 [限界生産費가 거의 零이라는 점에서] 이와 같은 경우에 物價水準이 有限할 수 있는지 명백하지 않다 하겠다.

따라서 여기서의 분석을 통해 信用貨幣의 가치를 유지시키기 위해서는 그 공급량에 대한 어떤 형태의 外部的 限界를 가하지 않으면 안될 것이라는 결론에 이르게 된다. 경쟁은 효과적인 한계를 제공할 수가 없는데, 왜냐하

15) 이러한 紙幣生産의 자연독점적 성격은 Tobin (1980)의 外部經濟效果나 公共財概念과는 대비되는 개념임에 주의할 필요가 있다. 즉, 貨幣發行業務에 있어서의 外部經濟(external economies)는 주어진 생산규모하에서 화폐이용자에게 시현되게 되는 반면, 自然獨占의 원인이 되는 內部經濟(internal economies)는 자체생산규모의 증가에 의해서만 시현된다는 점에서 서로 다른 개념적 성격을 갖고 있다 하겠음.

면 信用에 기초한 화폐가 화폐로서의 기능을 원활히 수행하기 위해서는 지불약속의 값어치가 추가적인 화폐 한단위의 생산비보다는 높게 유지되어야만 하기 때문이다. 사실상 信用貨幣의 생산은 하나의 기술적 독점이며, 따라서 競爭的 生産이 타당할 경우와 같이 지폐의 발행을 私的市場에 맡길 수는 없다 하겠다"[16].

한편 Klein(1974)은, 이러한 Friedman의 貨幣發行競爭下에서의 無限大의 物價假說은, 경쟁하의 모든 貨幣發行者들이 서로 구별되지 않는 동질적 화폐를 생산할 경우를 상정한 결과로서 만일 貨幣發行者들이 서로 차별화된 화폐를 공급하게 될 경우에는 반드시 경쟁이 무한대의 物價水準을 초래한다고 할 수는 없다고 본다. 그는 競爭的 貨幣發行下에서 각 발행자가 서로 차별화된 화폐들을 공급할 경우, 利潤極大化條件이 반드시 각 발행자들로 하여금 화폐의 생산을 무제한으로 확대하도록 유도하지는 않을 것이라고 주장하고, 각 발행자들은 자기의 화폐에 대한 평판을 높임으로써 상표(brand name)를 통한 화폐의 차별화를 시도할 것이며, 이러한 차별화가 競爭的 貨幣生産과 販賣에 있어서의 安定的 均衡을 보장하기 위한 필수조건이라고 본다. 그러나 그는 이러한 이론적 결과에도 불구하고, 역사적으로는 여러가지 서로 다른 화폐가 變動換率下에서 서로 경쟁적으로 사용되었던 예가 거의 없고, 심지어 역사적으로 실존했던 自由金融下에서도 금속화폐라는 유력화폐(dominant money)가 外部貨幣로서 기능하고 각 발권은행의 화폐는 이 화폐에 대해 固定換率을 유지했다는 점에서 貨幣生産에 있어서의 기술적 독점이 가능한 것으로 본다. 이는 다시 말해, 단일의 유력외부화폐에 대해 각 발행자들의 화폐가 固定換率을 유지하는 경우는 競爭的 貨幣發行者數는 많다 하더라도 사실상은 단일유력화폐에 기초한 單一通貨制度나 다를 바가 없기 때문에 역사적으로 이러한 제도가 일반적이었다는 사실은 外部貨幣生産에 있어서의 기술적 독점이 가능할 수 있다는 시사로 받아들일 수도 있기 때문이다[17].

여기서, Klein은 역사적으로 變動換率보다는 固定換率制度가 일반적이었던 이유로는 變動換率下에서는 換率에 대한 정보수집과 거래시마다 필요하게 되는 가격의 환산 등과 관련된 去來費用이 너무 높기 때문이라고 보고 있으며, 나아가 단일유력화폐의 출현이 기술적 독점에 기인한다는 점을 다음과 같이 지적하고 있다. 그는 貨幣生産에 있어서의 자연독점적 성격은, 소비자들의 화폐에 대한 믿음을 높이기 위해 상표에 대한 평판을 쌓는 등 貨幣의 信賴性에 대한 정보를 生産供給하는 일이 바로 規模의 經濟를 가지기 때문에 가능할

16) Friedman(1960), p.7 참조. 인용문 중의 [ ] 안의 설명은 필자가 첨가하였음. 특히 同 引用文 중에서 Friedman은 信用貨幣를 無準備發行不換紙幣와 같은 의미로 사용하고 있음에 주의하기 바람.

17) 變動換率下의 競爭的 貨幣들이 이론적으로는 물론 상당한 기간에 걸쳐 공존할 수 있느냐 하는 문제에 대한 논쟁에 대해서는 Klein(1974, 1976)과 Tullock(1975, 1976)을 참조하기 바람. Tullock은 競爭的 貨幣들이 서로 공존가능하다고 주장하며, 예로서 한국전쟁 당시 한국은행권, US달러, 그리고 군봉급표가 모두 거래수단으로 기능했음을 지적하고 있다(Tullock, 1975). 그러나 Klein은 이에 대해서 본문에서 지적한 바와 같이 이론적으로는 가능하다고 보지만(Klein, 1974), 역사적으로는 근세 중국에서 은전과 동전이 變動換率下에서 공존했던 예를 제외하면 거의 예가 없으며, 韓國의 예는 전쟁중의 일시적인 현상일 뿐이라고 본다(Klein, 1974와 1976).

수 있을 것이며, 또한 自己貨幣에 대한 수용성을 높이기 위해 쌓아온 상표권자본(brand name capital)도 일종의 固定費用(매몰비용)으로서 規模의 經濟를 야기할 수 있다고 본다. 특히 여기서 정부가 꼭 화폐발행을 독점해야 하는 이유로서는 政府가 일반 私的貨幣發行者보다 위조지폐(counterfeiting)의 방지에 더 효과적이기 때문에 화폐에 대한 信賴性을 창출하는 데 더 유리할 수도 있다는 점을 지적하고 있다.

한편 貨幣發行에 있어서 規模의 經濟는 화폐발행고의 증가에 따른 支給準備金의 절약 등 準備金運用費用의 절감효과를 통해 시현될 수도 있다. King(1983)은 貨幣發行業務에 있어서 規模의 經濟의 존재는 일종의 일반통념으로 받아들여져 왔으며, 특히 貨幣發行者에 대한 준비자산의 태환요구가 확률적(stochastic) 형태를 취할 경우 貨幣發行에 있어서의 規模의 經濟가 발생할 수 있다고 본다. 다시 말해 貨幣發行規模가 증대할 경우, 準備資産에 대한 兌換需要가 화폐보유자 상호간에 횡단적으로 충분히 독립분산되고 있어 일시에 몰릴 가능성이 낮다면, 그만큼 準備資産의 절약이 이루어질 수 있다고 할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 볼 때 Bagehot(1904)에 의해 단지 차선책으로 밖에 간주되지 않았던 一國의 단일지급준비체제, 즉 中央銀行에의 支給準備金의 집중체제도 금태환요구가 일시에 몰리지 않고 횡단적으로 相互獨立的일 경우에는 銀行制度의 不安定性을 심화시킴이 없이, 오히려 競爭的 貨幣發行制度下에서의 각 발행은행의 個別的 支給準備金 保有體制에 비해 支給準備金을 절약하는 데 도움이 될 수도 있다 하겠다.

한편 이러한 貨幣發行에 있어서의 規模의 經濟는 오늘날 預金通貨의 창출에 있어서 預金口座의 數나 殘額이 증가함에 따라서 예금자들이 다변화되고, 預金支給要求가 예금자 상호간에 독립적으로 이루어질 경우, 일반적으로 預金支給要求의 分散(variance)이 낮아지게 되어 預金通貨創出에 있어서의 費用節減이 이루어질 수 있다는 측면과도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다[18].

貨幣發行業務에 있어서의 자연독점적 성격이 반드시 中央銀行(혹은 政府)에 의한 貨幣發行의 독점과 貨幣發行業務에의 진입제한을 불가피하게 하지는 않는다는 주장도 제기되고 있다. 自然獨占의 경우도 경우에 따라서는 政府에 의한 獨占化 대신 私的 獨占이 가능할 수도 있을 것이며, 貨幣發行權의 公賣(auction) 조치도 가능하기 때문에 반드시 中央銀行의 貨幣發行獨占이 불가피하다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 사실상 화폐발행업무의 자연독점적 성격자체에 대해서도 신뢰할 만한 실증적 증거를 가지지 못하고 있는 상황하에서 볼 때, 최선의 방법은 화폐발행업무에 대한 進入制限을 철폐하고, 정부를 포함한 화폐발행자

18) 이와 같이 預金銀行의 업무와 관련한 規模의 經濟 可能性을 보여줌으로써 간접적으로는 內部貨幣(inside money) 發行에 있어서의 規模의 經濟와 자연독점이 가능할 수도 있음을 시사해 줄 수 있는 연구, 특히 金融業務에 대한 規模의 經濟의 존재여부를 검증하는 실증분석분야의 연구들이 최근 많이 시도되고 있다. 그러나 최근의 실증분석연구들에 의하면 銀行業務, 특히 預金業務에 있어서의 規模의 經濟는 그렇게 크지 않은 것으로 나타나고 있음. 이에 대한 문헌고찰에 관해서는 Gilbert(1984)를 참조하기 바람. 한편 預金銀行業務의 規模의 經濟가 발생할 수 있는 논리적 이유들에 대한 개관은 Vaubel(1984)을 참조하기 바람.

들간의 自由競爭을 허용하여 궁극적으로 어떤 형태의 산업조직형태가 생성될 것인지 시장검증을 거치는 것이 바람직하다는 주장도 제기되고 있다(Vaubel, 1984). 한편 King(1983)은, 19세기 뉴욕의 자유금융제도 기간중의 資料分析을 통해 貨幣發行이나 銀行의 일반업무에 있어서 産業集中傾向은 거의 관찰되지 않는다고 기술하고 있다. 그는 뉴욕市라는 조그만 지리적 범위내에서마저 많은 數의 은행권 발행기관들이 뚜렷한 獨占化傾向이 없이 공존했다고 주장함으로써 자연독점가설을 반박하고 있다. Salin(1984b)은 競爭貨幣間의 완전한 交換性이 유지될 경우 다수의 競爭的 화폐발행자들은 서로간에 潛在的 競爭者들(potential competitors)로서 공존할 수 있다고 주장하고, 화폐생산이 기술적으로 費用遞減下에 있다고 해서 이것이 반드시 잠재적 경쟁마저도 배제되는 정부에 의한 화폐발행의 國有化를 불가피하게 하지는 않는다고 본다.

일반적으로 화폐발행업무에 있어서의 自然獨占假說을 부인하는 주장들은 주로 現代版 自由金融學派(Hayek, 1978과 1986 ; White, 1984 ; Salin, 1984a)들에 의해 제기되고 있는데, 이러한 주장들의 공통된 問題點 중의 하나는 外部貨幣와 內部貨幣 혹은 有力貨幣와 私的 競爭貨幣間의 槪念上의 區分이 명확히 이루어지지 않고 있다는 점이라 할 수 있다. 이들이 주장하는 貨幣發行의 自由競爭이 外部貨幣나 有力貨幣發行의 자유경쟁이라면, 이는 그들이 自由金融의 모형으로 제시하는 스코틀랜드의 自由金融時代를 포함하여 歷史에 그 유래가 없었다 하겠으며, 만일 內部貨幣에 대한 發行의 自由라면, 이는 단순히 주어진 政府貨幣, 즉 外部貨幣下에서 要求拂預金業務에 대한 規制의 緩和나 撤廢 이상의 아무 것도 아닌 셈이 될 것이다[19].

V. 非金融部門의 不安定性과 巨視安定化 政策

兩次大戰 사이에 있어서 中央銀行의 기능과 관련한 가장 중요한 변화는 中央銀行의 自由裁量的 通貨政策 機能의 필요성을 인식하게 되었다는 점이다[20]. 이 기간에 있어서 특기할 만한 사태의 진전은 우선 금본위제도가 붕괴됨으로 해서 貨幣制度上의 변화가 일어나게 되었으며, 나아가 1930년대의 大恐慌을 경험하면서 民間經濟部門의 외부충격으로부터의 자생적 회복능력에 대한 회의가 일어나게 되었다는 점이다. 금본위제도의 붕괴는 中央銀行으로 하여금 과거의 단순한 금교환성 유지 기능과는 다른 좀더 새로운 通貨管理方式을 개발할 수밖에 없도록 하였으며, 民間經濟部門이 자생적 회복능력을 결여하고 있다는 인식은 이를 보완할 수 있는 中央銀行의 經濟安定化政策에 대한 필요성을 증대시키는 결과를 초래하게 되었다.

이렇게 하여, 非金融民間經濟는 본질적으로 불안정하기 때문에 이를 보완할 수 있는 通貨政策을 포함하는 巨視經濟安定化政策이 필요하게 되며, 이러한 정책의 주체로서 中央銀行

19) 화폐발행에 있어서의 獨占과 競爭體制에 대한 논쟁에 있어서, 外部貨幣와 內部貨幣의 槪念的 區分의 중요성을 시사하는 論議에 대해서는 Friedman and Schwartz(1986)를 참조하기 바람.

20) Smith(1936), 第XI章 참조.

이 필요하게 된다는 주장이 설득력을 가지게 되었다. 이와 같은 시각은 특히 Keynes와 그를 추종하는 케인즈학파에 의해 강조되었으며 2차대전 이후 최근까지의 中央銀行의 巨視政策機能의 수행양태에 지대한 영향을 미치게 되었다. 주지하는 바와 같이 Keynes의 『一般理論』은 불황의 경제학이라는 별칭이 시사하는 바와 같이 1930년대초의 大恐慌의 경험을 바탕으로 民間經濟部門의 본질적 불안정성을 그 기본적 시각으로 하여, 자생적 회복력을 상실한 民間經濟의 불황으로부터의 회생을 도모하기 위한 景氣對應的 巨視安定化政策의 기본모형을 제시하고 있다.

그러나 Keynes는 景氣對應的 安定化政策의 필요성을 강조하면서도 구체적 정책으로서는 通貨政策보다도 財政政策을 상대적으로 부각시킴으로 해서 通貨政策에 대한 경시풍조를 촉발시키기도 하였다. Keynes는 景氣循環의 요인이 자본의 限界效率의 순환적 변동과 이에 따른 저축·투자의 불일치라는 民間部門의 본질적 불안정성에서 기인한다고 보고 있으며, 따라서 經濟安定化政策도 특히 자본의 限界效率의 급락과 그에 따른 투자의 하락을 상쇄할 수 있는 적극적인 財政投融資政策을 통해 수행되어야 한다고 본다. 그러나 이렇게 Keynes에 의해 촉발된 通貨政策에 대한 상대적 경시풍조는 신고전파종합(neoclassical synthesis)과, 通貨政策의 중요성을 강조하는 通貨論者들의 도전으로 점차 사라지게 되고, 通貨政策은 財政政策과 함께 케인즈적인 巨視經濟 安定化政策의 양대지주의 하나로 자리잡게 되었다[21]. 이러한 景氣對應的 巨視安定化政策으로서의 裁量的(discretionary) 通貨政策은 1960년대와 70년대를 풍미하였으며 80년대에 들어와서는 規則論者들의 강력한 도전에도 불구하고 여전히 中央銀行의 가장 핵심적인 기능으로 자리잡게 되었다[22].

한편, 이러한 中央銀行의 通貨政策機能은 20세기에 들어와 금본위제도가 붕괴되고 世界通貨制度가 불환지폐제도로 변화된 이후 발생하게 되는 국가간 通貨政策의 調整 및 協調必要性과 관련해서 일찍부터 그 국제적 차원에서의 중요성이 인식되게 되었으며, 이에 따라 中央銀行은 國際的 通貨政策協調의 주체로서

---

21) Milton Friedman을 중심으로 하는 通貨論者들은 케인즈학파와는 달리 民間經濟部門은 安定的이며, 中央銀行의 通貨政策은 財政政策에 비해 오히려 그 효과가 더 강력하다고 본다. 따라서 이들은 경제에의 교란요인은 케인즈학파와 같이 投資의 변동에 있는 것이 아니고, 오히려 中央銀行에 의한 자의적인 通貨量操作에 있는 것으로 본다. 그럼에도 불구하고 이들의 통화량중시사상은 오히려 中央銀行 通貨政策의 중요성을 부각시키는 데 기여하게 되었다고 할 수 있을 것이다. 民間部門의 安定性 여부에 대한 兩學派間의 논쟁에 대해서는 Mayer et al.(1978)의 pp. 14~15를 참조하기 바람.

22) 通貨政策에 대한 自由裁量論者와 規則論者間의 논쟁은 멀리, Ricardo를 중심으로 銀行券 發行에 있어서의 規則論을 주장하는 古典的 通貨論者들과 J.S. Mill 등 自由裁量論을 주장하는 金融論者들간의 通貨論爭으로까지 거슬러 올라가는데 同 論爭은 1844년 英蘭銀行法에 의해 공식적으로는 通貨論者들의 승리로 돌아갔으나 英蘭銀行 內部的으로는 金融論者들의 自由裁量的 주장이 실천되어 왔으며 이러한 전통이 Keynes를 거쳐 현대판 자유재량적 통화정책관으로 자리잡게 되었다. 規則에 기초한 通貨政策을 주장하는 現代的 規則論은 "x% 通貨量 增加目標"를 주장하는 Milton Friedman을 중심으로 한 現代的 通貨論者들과, 최근에는 合理的 期待論者들은 물론 경제정책의 脫政治化를 위해 정부 및 중앙은행의 재량권에 憲法的 制約을 가하는 것이 필요하다고 보는 公共選擇論者들에 의해 主導되고 있다. 通貨政策에 있어서의 自由裁量論과 規則論에 대한 좀더 상세한 논의에 대해서는 左承喜(1990)를 참조하기 바람.

인식되게 되고 그 존립근거도 강화되게 되었다[23].

이렇게 하여, 中央銀行은 自由裁量的 巨視通貨政策의 수행을 위해서 필요한 조직이라는 인식이 확산되게 되었으며, 심지어는 中央銀行의 기능과 巨視通貨政策을 동일시하는 극단적인 시각까지 등장하게 되었다[24].

VI. 銀行金融市場 固有의 不安定性과 銀行破產의 外部效果

銀行金融史에 있어서 빈발하였던 銀行恐慌(banking crisis)은 部分支給準備 銀行制度(fractional reserve banking system)가 갖는 고유한 不安定性에서 연유하였으며, 오늘날에 있어서도 이 점은 크게 달라지지 않았다고 보는 입장에서는, 銀行制度 固有의 불안정성을 교정하기 위한 中央銀行의 介入이 불가피하다고 주장한다.

貨幣制度와 관련된 資源의 절약을 위해 商品貨幣에서, 商品貨幣의 지급을 약속하는 일종의 지급약정서가 貨幣의 역할을 수행하는 信用貨幣(fiduciary currency)制度로 화폐제도가 변화되면서, 銀行은 은행권발행의 자유가 허용되던 시기에는 自行發行 銀行券의 상품화폐로의 교환성 보장을 약속하였으며, 通貨性預金인 요구불예금을 창출하게 되면서는 마찬가지로 예금과 상품화폐간의 교환성 보장을 약속하게 되었다. 信用貨幣制度의 극단적인 형태인 오늘날의 不換紙幣制度下에서는 銀行은 預金과 法貨인 政府發行紙幣와의 교환성 보장을 약속하게 된다. 그런데 이러한 貨幣 및 銀行制度가 원활히 기능하기 위해서는 銀行의 지급약속이 성실히 지켜져야 하며, 이를 위해서는 商品貨幣의 경우든 不換紙幣의 경우든 지급준비금으로서 이들 화폐를 충분히 보유하지 않으면 안된다. 그러나 民間銀行의 이윤극대화 측면에서 볼 때, 지급요구가 없는 평상시에 있어서의 支給準備金의 보유는 일종의 資本의 유휴화를 의미하기 때문에 銀行은 가능한 한 支給準備金의 보유를 최소화하고자 하는 유인에 빠지게 되었으며, 결과적으로는 部分支給準備慣行을 일반화하게 되었다 하겠다. 이렇게 하여, 信用을 바탕으로 하는 貨幣制度와 部分支給準備制度가 자리잡게 되었으며, 오늘날에도 과거의 商品貨幣 대신에 不換紙幣가 외부화폐의 역할을 하게 되었다는 점 외에는, 크게 달라진 것이 없다 하겠다.

이러한 部分支給準備下의 貨幣 및 銀行制度가 갖는 고유한 불안정성은 다음과 같은 두가지 측면에서 지적될 수 있을 것이다. 우선 銀行의 支給準備金이 銀行의 지급약속을 지키기 위해서 충분한가 하는 평가가 주로 銀行의 지불약속에 대한 銀行顧客들의 신뢰도에 의존하게 된다는 점이다. 즉, 평상시 고객들의 신뢰가 높고, 支給要求가 많지 않을 경우에 충분할 것으로 예상되는 支給準備金도 은행의 지급약속에 대한 고객들의 신뢰가 낮아지고 고객들이 빈번하게 支給要求를 하게 될 경우에는 불충분하게 될 수도 있다 하겠다. 100% 支給準備制度가 아닌 한, 평상시에는 지급약속을 지키는 데 어려움이 없었던 銀行이라 하더라도 어떤 이유로든 고객들의 신뢰가 저하

23) Smith(1936), pp.168~169 참조.

24) 이러한 시각의 대표적인 예로서는 Goodfriend and King(1988)과 Cargill(1988) 등을 들 수 있을 것임.

되어 銀行券이나 혹은 요구불예금에 대한 지급요구가 모두 일시에 제기될 경우에는, 銀行의 지불약속은 지켜질 수가 없게 될 것이며, 따라서 외부로부터의 도움이 없을 경우 銀行의 파산은 불가피하게 된다. 다음으로는, 이러한 一個銀行의 파산은 거기에서 그치지 않고 불신의 파급효과를 통해 다른 銀行의 파산으로까지 파급될 가능성이 높다는 점이다. 즉 一個銀行의 파산이 만일 다른 은행의 고객들로 하여금 자신들의 去來銀行도 支給準備가 충분하지 못하여 支給要求를 충족시킬 수 없을 것이며, 따라서 다른 고객보다도 먼저 銀行券을 교환하거나 預金을 인출하는 것이 최선의 방법이라고 생각하도록 하게 한다면, 이 은행에 대해서도 支給要求의 폭주가 발생하게 될 것이며, 이러한 현상은 全體銀行制度로 확산되게 되고 결과적으로는 金融恐慌을 초래할 수도 있다 하겠다. 이러한 銀行破産의 확산현상은 不信의 外部效果 혹은 銀行破産의 外部效果라고 부를 수 있는데, 이를 방지하기 위해 政府는 1次的으로는 銀行券 發行의 獨占化를 통해 民間銀行의 지급준비능력을 초과하는 銀行券의 발행가능성을 배제하도록 노력하였으며[25], 나아가 中央銀行의 最終貸與者機能을 개발함으로써 유동성 공황하의 銀行에 대한 비상대출을 통해 銀行의 파산을 방지하고자 하였다.

Friedman은 이러한 銀行業務의 고유한 불안정성과 銀行破産의 제3자 효과에 대응한 中央銀行의 개입필요성을 다음과 같이 기술하고 있다. "[貨幣制度에] 신용적 요인(fiduciary elements)을 도입한다 하더라도 그러한 [商品貨幣의] 지불약속이 항상 지켜지거나 혹은 대안으로서 그 사회가, 매입자 자신의 危險負擔(caveat emptor)원칙을 극단적인 수준까지 적용하고자 한다면 政府의 개입이 필요하지는 않을 것이다. 그러나 첫번째의 경우는 가능할 것 같지 않으며, 두번째의 경우도 역시 가능할 것 같지도 않을 뿐만 아니라 나아가 그렇게 되는 것이 과연 바람직한 것인지도 명확하지가 않다. 여기서의 문제는 만일 발행자에 의한 약속이행의 실패가 거짓행위가 아니라면 본질적으로 契約의 執行問題이며, 만일 약속이행의 실패가 거짓행위라면 사기행위의 방지, 즉 본질적으로 僞造行爲의 防止問題라고 할 수 있다. 이 두가지 모두가 대부분의 進步主義者들(liberals)마저도 국가가 수행해 주기를 바라는 기능인 것이다. 그런데 여기서는 특이하게도 문제의 계약을 집행하거나, 관련된 詐欺行爲를 방지한다는 것이 어렵다 하겠다. 화폐가 그 가장 중요한 기능을 잘 수행하기 위해서는 바로 화폐자체가 일반적 수용성을 지녀야 하며, 손에서 손으로 이전될 수 있어야 한다. 이에 따라 개인들은 공간적으로 멀리 떨어지고 서로 잘 알지도 못하는 사람들과 계약을 맺을 수 있게 되고, 支拂約定書의 發行時點과 約束履行要求時點과의 사이에는 많은 시간적인 여유가 생기게 된다. 다른 행동에 있어서와 마찬가지로 사기행위에 있어서도 利潤機會가 있다면 그 기회는 반드시 포착, 이용되게 마련이다. 따라서 외형상으로 商品貨幣와의 교환성이 보장되는 信用貨幣는 때때로 초과발행되게 되고 교환성의 유지는

25) 1844년 英蘭銀行法이 바로 이러한 시각을 반영하고 있으며, 앞의 II章에서 논의한 民間銀行의 은행권 초과발행가능성에 대한 논쟁도 결국은 여기서의 논의와 같은 맥락에서 이해할 수도 있을 것임.

불가능하게 된다. 역사적으로 볼 때, 바로 이 점이 美國의 소위 "自由金融" 시대나 다른 나라의 경우 유사한 상황하에서 발생했던 현상이라 하겠다. 더구나 구석구석까지 미치게 되는 貨幣的 連繫(monetary nexus)의 특성으로 말미암아 貨幣發行者의 지급약속의 불이행은 그 발행자 자신이나 혹은 제1차적으로 그 발행자와 계약을 체결한 사람들이거나 아니면 그 지급약정서를 보유하고 있는 사람들 이외의 다른 사람들에게까지 중대한 영향을 미치게 된다. 한 건의 지급약속불이행은 또 다른 불이행사태를 촉발시키며, 나아가 광범위한 영향을 줄 수도 있다. 이러한 第3者效果(third party effects) 때문에 商品貨幣의 지급약속과 관련된 사기행위의 방지와 그러한 계약의 집행문제가 특별한 중요성을 지니게 된다".[26]

이러한 Friedman의 논의는 주로 兌換性을 갖는 銀行券發行과 관련하여 발생하게 되는 문제를 강조하고 있지만 같은 논리가 은행의 要求拂預金契約에 대해서도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 그리고 Friedman and Schwartz(1986)는 최근 Friedman(1960)이 제시했던 中央銀行의 金融市場에의 개입필요성에 대한 재검토과정에서 銀行業務의 고유한 不安定性의 문제와 銀行破產의 제3자효과는 預金保險制度 등의 도입과 많은 여건의 변화에도 불구하고 여전히 中央銀行에 의한 개입을 불가피하게 하고 있다고 주장하고, 그 예로서 최근에 美國의 「컨티넨탈 일리노이 뱅크」(Continental Illinois Bank)가 겪은 流動性 危機와 同 危機의 해소를 위해서 연방준비은행의 개입이 불가피했었던 점을 강조하고 있다. 특히 이들은 이러한 경우에 있어서 中央銀行이 간여를 하지 않고 궁극적으로 최종대여자기능을 포기한다는 것은 현실적으로 불가능한 것으로 보고 있다.

그러면, 은행은 어떤 이유로 이상과 같이 銀行破產에 쉽게 노출될 수 있는 불안정한 상태를 유지할 수밖에 없는 것인가? 전통적인 설명은 은행 고유의 不安定性은 은행의 資產과 負債의 특성에서 연유한다고 본다. 部分支給準備下에서 預金業務를 중심으로 하는 銀行業務의 특징은 短期性 負債로 長期性 貸出을 조달하고 유동성이 높은 부채로 유동성이 낮은 대출을 조달하는 데 있다고 할 수 있다[27]. 은행의 要求拂預金은 한시라도 예금주의 요구가 있을 경우에는 예금의 名目價額에 해당되는 外部貨幣를 지급할 것을 약정하는 것이기 때문에 유동성이 극히 높은 반면, 銀行의 貸出債權은 일반적으로 장기계약이며, 실제회수가능액은 만기시 投資計劃의 성패에 따라 결정되기 때문에 市場性이 없으며, 따라서 만기전에 회수하고자 할 경우 그 유동성은 극히 낮을 수밖에 없게 된다. 따라서 어떤 이유에서든 去來銀行의 계약준수여부에 대한 예금자들의 신뢰성이 흔들리게 되어 預金支給要求가 폭주할 경우, 銀行의 流動性危機는 필연의 결과로 나타나게 될 것이다.

그러면, 이러한 불안정성의 원인이 되는 은행의 預金과 貸出契約은 불가피한 것인가? 최근 金融仲介機關의 經濟的 機能을 정보의 불완전성에 의해 설명하고자 하는 이론들은 監視費用(monitoring costs)을 최소화하고자

26) Friedman(1960), pp.6~7. 인용문 중의 [ ]안의 설명은 필자가 첨가하였음.

27) 유사한 설명에 대해서는 Tobin(1985)의 p.23을 참조하기 바람.

하는 유인 때문에 固定名目價格에 의한 預金·貸出契約이 형성되게 되었다고 본다[28]. 銀行의 경우 貸出回收額을 投資結果에 연동시킬 경우에는, 이로 인해 야기될 수 있는 借入者의 道德的 危險(moral hazard)을 방지하고, 投資의 성공가능성을 극대화하기 위해 투자의 전기간에 걸쳐 借入者의 활동을 감시하지 않으면 안되며, 投資結果를 확인하기 위한 노력도 소홀히 해서는 안된다. 그러나 借入者의 私的 情報가 존재하는 불완전정보하에서, 銀行은 이를 위해 監視費用과 投資結果의 檢證費用 등 높은 情報費用을 부담하지 않으면 안되게 된다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 貸出契約을 投資成果와 관계없이 固定價格으로 체결함으로써 借入者들에게 投資成果를 極大化하도록 경제적 유인을 제공할 수 있게 되고, 나아가 위와 같은 情報費用을 절약할 수 있다고 본다. 물론 이 경우, 貸出의 損失可能性을 최소화하기 위하여 근저당을 설정하고, 투자기간보다는 짧은 貸出期間의 설정으로 주기적인 투자진행상황을 점검하는 등의 보완조치를 강구하게 된다. 한편, 이러한 논리를 銀行에 자금을 공급하는 채권자로서의 예금자에게 적용할 경우, 예금자 역시 預金回收額을 은행의 貸出 및 投資收益과 연계시키기보다는 오히려 銀行에 대한 監視費用을 절약하기 위해 固定名目價額에 의한 預金契約을 선호할 것이라는 결론에 이르게 된다[29].

그렇다면, 銀行券保有者나 預金者들에 의한 支給要求의 暴走(bank run)를 초래하는 원인은 무엇인가? 銀行券發行이 은행의 主要資金調達手段이었던 과거 19세기에 있어서는 過剩銀行券發行으로 支給準備金이 適正水準 이하로 떨어질 경우 이는 은행권보유자들의 은행의 支拂能力에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 나아가 銀行破產을 초래하게 되는 것으로 인식되었으며, 이러한 은행권의 초과발행이 억제되지 못하는 이유 중의 하나로서는 은행권초과발행을 감시함에 있어서 外部效果가 있기 때문이라고 인식되었다. 어느 한 은행권의 보유자가 發行銀行의 초과발행여부를 잘 감시한다면 같은 은행권을 사용하는 다른 모든 사람들에게도 혜택이 돌아가지만 이러한 監視活動을 한데 대한 보상을 받을 길이 없기 때문에 은행권초과발행여부에 대한 監視活動이 社會的 最適水準에 미치지 못하게 된다고 본다[30]. 바로 여기에서 中央銀行의 은행권발행독점을 통한 金融市場에의 개입의 정당성을 찾을 수도 있을 것이다. 한편 Friedman이 앞의 인용문에서 강조한 바와 같이 發行銀行의 사기 및 위조행위도 중요한 원인 중의 하나라고 여겨지기도 한다[31]. 그러나, 支給要求의 폭주에 대한 가장 보편화된 설명으로서는, 은행의 資產價値가 폭락하여 實際資產價値가 은행의 부채지불약속을 이행하기에 충분하지 못하다고 인식됨으로써 은행의 支拂能力에 대한 회의가 일어나게 되면, 은행에 대한 支給要求의 폭주가 일어날 수 있다는 이론이 많은 학자들에

28) 과거의 金融理論과 새로운 情報費用重視理論들에 대한 간략한 概觀 및 은행의 貸出者 監視機能을 강조하는 情報費用重視模型의 예에 대해서는 Williamson(1987)을 참조하기 바람.

29) 이러한 가설에 대한 설명에 대해서는 Goodhart(1988)의 第7章을 참조하기 바람.

30) King(1983) 참조.

31) Klein(1974)도 自由金融下에서 사기 및 위조행위가 발생할 수 있음을 강조하고 있으며, Rockoff(1974)는 美國의 自由金融時代에 있어서 銀行破產의 주원인이 詐欺銀行들(wildcat banking) 때문이었다고 보고 있다.

의해 강조되고 있다[32].

이상과 같이 金融市場 고유의 不安定性과 이로 인한 銀行破產의 外部效果를 방지하기 위해서 中央銀行에 의한 金融市場에의 개입이 불가피하다는 주장은 아마도 가장 전통적이고 보편화된 中央銀行의 존립근거에 대한 설명이 아닌가 사료된다. 우선 Bagehot(1904)에 의해 정립된 中央銀行의 최종대여자기능도 바로 部分支給準備와 支給準備金의 中央銀行集中制度下에서 銀行破產의 外部效果와 이로 인한 金融恐慌을 예방하고자 하는 데 그 진정한 의의가 있었음은 주지하는 바와 같다[33]. Smith(1936)도 이러한 銀行制度 고유의 본질적 불안정성에서 中央銀行의 최종대여자기능의 존재이유를 찾고 있다(pp. 163~165). 현대에 들어와서도 많은 학자들이 銀行制度 고유의 不安定性과 銀行破產의 外部效果가 金融恐慌의 주원인임을 강조하고 있으며, 여기에서 中央銀行의 은행권발행독점과 최종대여자기능 등 개입의 근거를 찾을 수 있다고 보고 있다[34].

VII. 少額去來者 및 預金者保護

(政府나) 中央銀行에 의한 貨幣 및 金融問題에의 광범위한 개입을 정당화시켜 줄 수 있다고 주장하는 이상과 같은 주요논거들 이외에도 부분적으로 中央銀行의 一部機能의 필요성을 지지하는 주장들도 제시되고 있는데 특히 中央銀行의 銀行規制·監督機能과 관련하여 少額去來者 및 預金者保護를 위한 中央銀行의 개입이 강조되고 있다.

전통적으로 일반서민대중을 중심으로 하는 소액은행권보유 및 이용자나 소액예금자들을 보호하는 것이 국가의 중요한 의무 중의 하나라고 여겨져 왔으며, 나아가 이러한 사람들은 상대적으로 銀行의 信用狀態를 판별할 수 있는 수단도 많지 않을 뿐만 아니라 특히 潛在的 損失이 상대적으로 작기 때문에 은행의 安全性·健全性을 감시하는 데 소홀해질 수밖에

32) Friedman and Schwartz(1963)는 1930년대 大恐慌時 銀行恐慌의 시발은 證券 및 債券市場의 폭락으로 은행의 資產價値가 폭락하여, 은행의 支拂能力에 대한 예금자들의 회의가 일어나고 이러한 회의가 확산되게 되었기 때문이라고 보고 있다. Rolnick and Weber(1982)도 이와 같은 시각에서 美國의 自由金融時代에 있어서 銀行破產은 은행권의 지지증권인 정부증권 가치의 저하 때문에 일어나게 되었다고 봄으로써 Rockoff(1974)의 사기은행가설을 반박하고 있다. 한편 Chari(1989)는 이러한 설명에서 한 걸음 더 나아가 州間 支店銀行制度(interstate branch banking system)에 대한 規制政策이 은행의 預金引出危險(withdrawal risk) 分散能力을 제한했기 때문에 이러한 金融恐慌의 발생을 보다 더 용이하게 하였음을 보임으로써 銀行規制政策이 갖는 문제점을 지적하기도 한다.

33) Bagehot(1904)의 中央銀行論, 특히 中央銀行의 최종대여자기능에 대한 논의에 대해서는 左承喜(1990)를 참조.

34) Friedman(1960)의 pp. 6~7, Friedman and Schwartz(1963)의 第7章, Friedman and Schwartz(1986)의 pp. 49~56, Niehans(1978)의 p. 269와 p. 282, Tobin(1985)의 p. 23, Tobin(1987)의 pp. 345~347, Goodhart(1988)의 第7章 등을 참조하기 바라며, 左承喜(1990)의 中央銀行의 최종대여자기능과 銀行規制·監督機能의 필요성에 대한 논의도 바로 이러한 시각을 기본으로 하고 있음. 한편 이러한 시각에 대한 비판적 입장도 없지는 않은데, 예를 들면 Vaubel(1984, p. 32)은 信賴의 外部效果(confidence externalities)가 존재한다면 中央銀行의 介入根據가 될 수는 있지만 이 문제에 대한 介入形態는 貨幣發行의 독점이 아니라 최종대여자기능 하나로서 족하다고 주장하고 있으며, 이에 대한 비판에 대해서는 Friedman and Schwartz(1986, p. 49)를 참조하기 바람.

없어 銀行破産의 피해를 상대적으로 많이 받을 가능성이 있고, 나아가 銀行信用狀態에 대한 상대적 情報不足으로 조그만 불신에도 쉽게 동요되어 支給要求의 폭주를 초래할 가능성도 높기 때문에[35] 이들을 보호하고 나아가 銀行의 安全性을 보호하기 위해서 정부의 개입이 필요하다고 주장하기도 한다.

銀行券의 경우에는 이상과 같은 고려하에서 少額銀行券의 발행을 금지시킴으로써 원천적으로 銀行破産에 따른 少額銀行券保有者들의 손실가능성을 배제시키는 것이 바람직하다고 주장하였으며, 실제로 스코틀랜드의 自由金融時代에는 少額券發行이 금지되었었다[36]. 더 나아가, 銀行의 信用狀態에 따라 은행권을 선택적으로 수용할 수도 없을 뿐만 아니라 그러한 행위가 그렇게 큰 期待利得을 가져다 주지도 않을 少額去來者들인 일반대중이, 銀行이 파산하게 될 경우 일반적으로 가장 큰 피해를 입게 될 것이기 때문에 정부가 개입하여 은행권을 표준화함으로써 이들을 보호해야 한다고 주장하기도 하였다[37].

預金銀行制度가 일반화되면서 要求拂預金이 去來手段의 기능을 수행하게 됨에 따라서 이제 銀行破産에 따른 예금자들의 損失可能性을 최소화함으로써 支給要求의 폭주를 예방할 필요성 때문에 中央銀行에 의한 要求拂預金業務를 포함하는 銀行業務의 규제가 시작되었다[38]. 특히 오늘날 美國의 預金保險制度는 바로 이러한 小規模預金者들을 보호함으로써, 조그만 불신에 의해서도 촉발될 수 있는 이들에 의한 支給要求의 폭주와 나아가 金融恐慌을 사전에 예방하기 위한 제도적 장치로서 도입되었다 하겠다[39].

Ⅷ. 結論 : 金融自由化의 限界와 展望

전통적으로 貨幣制度를 정의하고 관리유지하는 일은 法과 秩序를 유지하는 일과 같이 국가가 해야 할 중요한 일 중의 하나로 인식되고 있는데 이러한 시각은 바로 貨幣制度도 法과 秩序와 마찬가지로 일종의 公共財와 같

---

35) 서민층(lower class)의 銀行信用狀態 判別能力不足과 조그만 불신에도 이들에 의해 支給要求의 폭주가 야기될 수 있다는 설명에 대해서는 Thornton(1802)의 pp. 172~174를 참조하기 바람.

36) Smith(1936), pp. 165~166을 참조하기 바람. 한편 Adam Smith는 일정액 이하의 소액권의 발행금지와 은행권의 교환성보장만 이루어진다면, 은행권 발행의 完全競爭이 허용되더라도 은행의 安全性이 보장될 수 있다고 보고 소액권발행금지를 주장했다. 이에 대해서는 左承喜(1988) 참조. 한편 英國의 18세기 후반에서 19세기 초반까지의 기간에 있어서의 소액권 발행금지 사례에 대해서는 White(1984)의 pp. 29~30과 p. 39를 참조하기 바람.

37) Smith(1936), p. 155.

38) 이 점에 대해서는 Spong(1983), Kareken(1986)과 Benston(1983)을 참조하기 바람. 특히 이들은 預金者保護를 中央銀行에 의한 銀行規制·監督의 가장 중요한 목적 중의 하나로 본다.

39) 그러나 美國은 預金保險制度의 도입으로 과거 빈번하던 金融恐慌을 예방하는 데는 성공하였지만 固定保險料率을 적용함에 따른 個別銀行들의 道德的 危險(moral hazard)문제가 同 制度의 심각한 결점으로 지적되고 있을 뿐만 아니라, 심지어 同 制度는 개별은행의 위험을 단순히 예금보험공사에 이월하는 효과이상의 기능을 수행하지 못한다는 비판도 받고 있다. 이론적으로도 預金保險制度의 필요성을 지지하는 연구(Diamond and Dybvig, 1983)도 있지만, 최근에는 預金保險制度의 타당성자체를 부인하는 연구(Wallace, 1988)나 同 制度보다 中央銀行 再割引窓口機能이 더 효율적이라는 연구(Chari, 1989)도 발표되고 있다.

다고 하는 인식에서 비롯되고 있다 할 것이다. 그러나 오늘날에 있어서 一國經濟의 貨幣制度란 과거 商品貨幣制度와는 달리 信用制度가 그 근간을 이루고 있고 金融産業의 발전에 따라 그 내용도 보다 복잡다기화되어 가고 있어, 이와 같은 단순논리만 가지고 貨幣制度의 모든 분야에 있어서 政府나 中央銀行의 개입의 정당성을 주장하기는 어렵다 하겠다.

一國經濟의 화폐제도라고 할 경우 이는 대체로 一國經濟의 가장 기본적인 計算單位와 궁극적 支拂手段인 外部貨幣를 정의하고 유지하는 外部貨幣制度와 이를 바탕으로 하여 생성되는 外部貨幣로의 兌換性이 보장되고 이를 통해 일반적 支拂手段機能을 수행하게 되는 內部貨幣를 중심으로 하는 內部貨幣制度를 포괄하는 개념으로 이해할 수 있을 것이다(圖 1 참조).

여기서 제시하는 外部貨幣와 內部貨幣의 定義 및 區分은 일반적인 분류법에 비해 그 강조점이 다르다는 점에 유의해야 할 것이다. 일반적으로 外部貨幣는 民間經濟의 외부에서, 예를 들면 정부에 의해서 공급되는 화폐로 民間經濟의 資産(혹은 富)으로 간주할 수 있으나, 內部貨幣는 民間部門內에서, 예를 들면 은행조직에 의해 공급되는 貨幣(예 : 요구불예금)로서 보유자에게는 자산이 되지만 발행자에게는 부채가 되기 때문에 民間部門 전체로 볼 때에는 資産, 負債가 상쇄되어 純資産 혹은 富로 간주할 수 없다고 본다. 즉 前者의 경우는 총수요함수에 있어서 소위 실질잔고효과를 초래하지만 後者의 경우는 同 效果를 초래하지 않는다고 본다[40]. 그러나 여기서의 분류는 이러한 발행주체에 따른 구별보다는 그 經濟的 機能을 강조하고 있다. 즉 外部貨幣는 지불결제과정에 있어서의 최종적인 支拂手段機能을 수행하는 貨幣로서 政府가 法貨로서 발행하는 지폐는 물론 實質價値를 갖는 商品貨幣도 발행주체에 관계없이 外部貨幣라고 본다. 다시 말해 民間主體가 발행하는 화폐라 하더라도 최종결제수단으로 기능한다면 外部貨幣라 본다. 한편 內部貨幣는 外部貨幣로의 궁극적 교환성을 약속하는, 外部貨幣를 기초화폐(basic money)로 하여 파생되는 支拂手段으로서, 최종결제수단기능을 제외한 다른 모든 기능에 있어서는 外部貨幣와 동일한 기능을 수행한다[41].

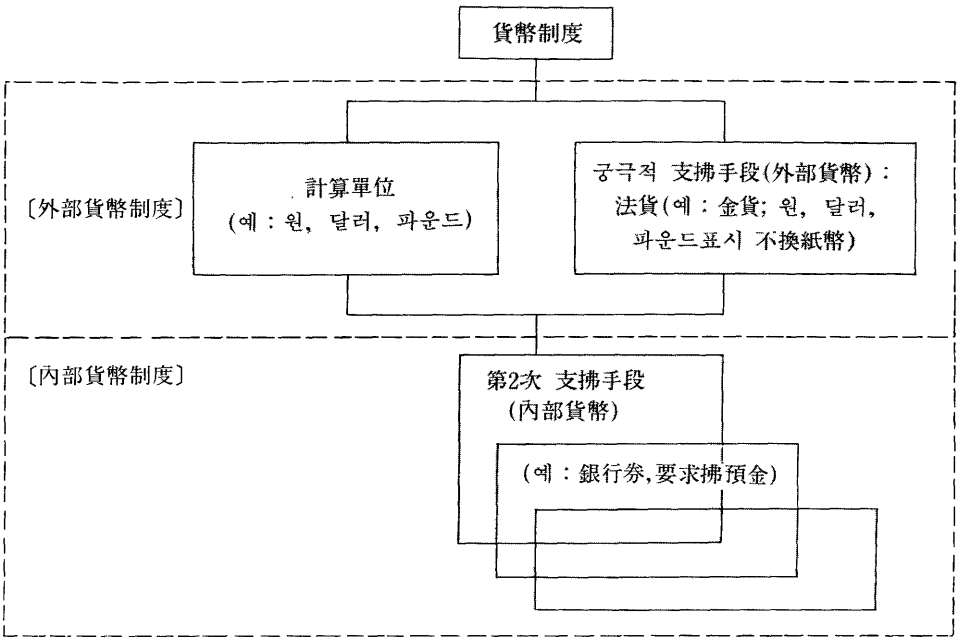
外部貨幣制度는 法的인 측면에서 볼 때에는 일국의 法貨制度(legal tender system)라고도 할 수 있는데, 특히 여기서 궁극적 支拂手段의 결정문제는 同 支拂手段의 實物財貨로의 兌換性與否에 대한 결정까지를 포함한다 하겠다. 예로서 우리나라의 計算單位는 "원"이며, "원"으로 표시되는 지폐인 한국은행권이 兌換性이 없이 法貨로서 궁극적 支拂手段役割을 한다[42]. 금본위제하에서는, 예를 들면 "파운드"는 計算單位이며, 파운드로 표시되는 金貨

40) 이러한 전통적 분류에 대해서는 Patinkin(1965), p. 15와 Chapter XII : 5를 참조.

41) 여기서의 분류는 White(1983)의 분류와 유사하다 하겠음. 이러한 분류에서 한가지 미묘한 점은 政府發行 兌換貨幣(예 : 金交換制度下의 달러)를 어떻게 분류할 것인가 하는 점인데 同 紙幣는 또 하나의 貨幣(實物財貨나 商品貨幣)로의 최종적인 교환성이 약속되고 있기는 하지만 일반적으로 法貨로서 최종결제수단기능을 수행한다는 점에서 外部貨幣로 분류할 수 있을 것으로 보인다.

42) 우리나라의 法貨制度는 1962년 6월 15일부터 시행된 「緊急通貨措置法」에 의해 규정되고 있는데, 第2條에서는 貨幣單位를 '원'이라고 정하고, 第3條에서는 한국은행이 발행하는 원표시 銀行券 및 鑄貨만을 法貨로 정하고 있다.

〔圖 1〕 貨幣制度의 構成



는 그 자체로서 內在的 價値를 갖는 實物財貨일 뿐만 아니라 外部貨幣로서 궁극적 支拂手段役割을 했다 할 것이다. 한편 兌換紙幣制度下에서는 중앙은행이 法貨로서 "파운드"나 "달러"라는 兌換紙幣를 발행하고 同 紙幣의 궁극적 外部貨幣인 금으로의 兌換을 약속하는데, 同 制度下에서의 지폐와 금은 모두 外部貨幣라고 할 수 있다. 한편 최근에는 新貨幣經濟學派들이 주장하는 바와 같이 計算單位와 支拂手段機能이 서로 다른 실체에 의해 수행되어야 하는지 혹은 수행될 수 있는지가 논란의 대상이 되고 있기는 하지만, 역사적 경험에 의하면 同 機能들이 단일 실체에 의해 수행되어 온 것이 일반적이었다.

한편 內部貨幣制度의 예로서는, 과거 금본위제도하에서는 금으로의 兌換性이 약속된 은행권의 발행과 이를 매개로 하여 일어나는 모든 거래를 통합하는 은행간의 決濟制度 등이 內部貨幣制度의 중추를 이루었으며, 오늘날에는 政府不換紙幣로의 兌換性이 보장된 요구불예금과 같은 통화성 부채가 창출되고 이들을 이용한 거래를 통합결제하는 決濟機構가 金融機關間에 형성되고 있는데 이런 종합적 체계를 內部貨幣制度라 정의할 수 있을 것이다. 그런데 內部貨幣制度는 본질적으로 外部貨幣로의 지불약속에 기초하고 있다는 점에서 기본적으로 信用制度와 같은 의미를 갖는다 할 수 있을 것이다.

그런데, 여기서 우리의 主關心은 이러한 貨幣制度의 구성내용 중 어디까지가 앞에서 논의한 6가지의 이론적 주장에 비추어 政府나 中央銀行에 의한 개입이나 독점이 私的 競爭體制보다 더 적합할 수 있을 것인가 하는 점이라 하겠다.

우선 第III章과 第IV章에서의 논의에 비추어 볼 때 貨幣制度上에 있어서, 전형적인 公共財主張이나 自然獨占主張이 보다 더 잘 적용되는 경우는 계산단위와 궁극적 支拂手段을 정의하고 공급함으로써 外部貨幣(法貨)制度를 정립하는 경우라 할 수 있을 것이다. 그러나 內部貨幣制度의 경우는 일종의 外部貨幣制度의 파생물로서, 公共財로서의 外部貨幣의 잠재적 이점을 최대한 실현하기 위한 경제적 노력의 결과로서, 본질적으로 私有財的 性格을 갖는다 할 수 있을 것이다. 이런 점에서 볼 때 內部貨幣의 공급은 가능한 한 넓게 私的 이윤동기에 맡겨 供給者들간의 競爭에 의해 同 制度의 效率性이 극대화되도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 第II章, 第VI章, 第VII章에서의 논의에 비추어 볼 때 內部貨幣供給에 있어서의 自由競爭은, 주어진 外部貨幣制度下에서 적절한 안전장치가 마련된다면, 초과발행이나 貨幣制度의 不安全性을 초래함이 없이 효율적인 內部貨幣制度를 유지하는 데 기여할 수 있을 것이라는 시사를 얻게 된다[43]. 이런 측면에서 볼 때 최근 전개되고 있는 金融自律化의 궁극적인 범위는 기본적으로 內部貨幣制度에 한정될 수밖에 없을 것으로 보인다.

이러한 기본시각을 바탕으로 하여 政府 혹은 中央銀行의 貨幣 및 金融問題에 있어서의 역할을 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 外部貨幣制度의 공여와 관련해서는 만일 앞으로도 不換紙幣制度가 유지된다면 政府나 中央銀行의 외부화폐로서의 紙幣의 發行獨占을 유지하는 것이 바람직할 것이며, 이러한 역할에서 파생되는 不換紙幣供給의 관리를 포함하여 第V章에서 논의한 中央銀行의 通貨管理機能이나 第VI章에서 논의한 궁극적 유동성 공급자로서의 最終貸與者機能 등은 새로운 여건변화에 따른 기능상의 微調整은 불가피하겠지만 여전히 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

한편, 內部貨幣制度와 관련해서는 政府나 中央銀行은 市場競爭에 대한 선의의 獨立的 調整者(independent arbiter)로서 보다 자율화되고 市場競爭이 강화된 內部貨幣制度의 安全性을 유지하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 이와 관련해서, 특히 최근 세계적으로 전개되고 있는 金融自律化措置는 內部貨幣制度의 效率性을 提高시키는 데 기여할 것으로 기대되며 이런 과정에서 內部貨幣制度의 중추기관인 銀行金融機關의 安全性을 유지하기 위한 中央銀行의 最終貸與者機能이나 微視的 監督機能은 오히려 더 중요한 의의를 가지게 될 것으로 보인다.

---

43) 여기서 적절한 안전장치란 銀行制度의 安全性을 보장할 수 있는 장치를 의미하는 것으로, 第VI章에서 논의한 中央銀行의 最終貸與者機能의 강화는 물론, 第VII章에서 논의한 預金保險制度도 同 制度가 갖는 여러가지 문제점이 개선될 수 있다면 한가지 대안으로 생각할 수 있을 것이며, 左承喜(1989)에서 논의한 相互基金銀行(Mutual Fund Banking)制度나 현금 혹은 유동성자산에 의한 100% 支給準備制度 등도 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 여기서의 논의는 그 구체적 대안의 제시보다는 銀行制度의 특수성에 따른 부작용을 방지하기 위해 필요한 규제 이외의 金融規制는 과감히 自律化할 수 있을 것이라는 기본원칙을 제시하고 있다는 데서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

▷ 參考文獻 ◁

李之舜, 「自由銀行制度 : 槪觀 및 硏究課題」, 韓國金融學會, 1990년도 정기학술대회 발표논문, 1990.

左承喜, 「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」, 『韓國開發硏究』, 韓國開發硏究院, 1988 겨울.

————, 「金融構造變化와 通貨制度의 安全性 : 新貨幣經濟學 및 그 示唆點에 대한 考察」, 『韓國開發硏究』, 韓國開發硏究院, 1989 봄.

————, 「中央銀行機能의 歷史的 定着過程과 現代的 意義」, 政策硏究資料 90-08, 韓國開發硏究院, 1990.

Bagehot, Walter, *Lombard Street*, London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. Ltd., 1904.

Benston, George J., "Federal Regulation of Banking: Analysis and Policy Recommendations", *Journal of Bank Research*, Winter 1983.

Cargill, Thomas F., *Central Bank Independence and Regulatory Responsibilities: The Bank of Japan and the Federal Reserve*, Seoul: Monetary Economics Institute, 1988.

Chari, V.V., "Banking without Deposit Insurance or Bank Panics: Lessons from a Model of the U.S. National Banking System", *Quarterly Review*, Vol.13, No.3, Summer 1989, pp. 3~19.

Currie, David, et al., "Symposium on Hayek's 'Standard': What Market for Private Money ? ", *Economic Affairs*, Vol.6, No. 5, June/July 1986.

Diamond, Douglas W. and Philip H. Dybvig, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", *Journal of Political Economy*, Vol.91, No.3, 1983.

Friedman, Milton, *A Program for Monetary Stability*, New York: Fordham University Press, 1960.

Friedman, M. and Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867~1960*, New York: National Bureau of Economic Research, 1963.

————, "Has Government Any Role in Money ? ", *Journal of Monetary Economics*, Vol.17, 1986.

Gilbert, R. Alton, "Bank Market Structure and Competition: A Survey", in *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. XVI, No.4, Part 2, November 1984.

Goodfriend, Marvin and Robert G. King, "Financial Deregulation, Monetary Policy, and Central Banking", *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review*, May/June 1988.

Goodhart, Charles, *The Evolution of Central Banks*, The MIT Press, 1988.

Hayek, F.A., *Denationalisation of Money -The Argument Refined*, The Institute of Economic Affairs, 1978.

————, "Market Standards for Money", *Economic Affairs (IEA)*, Vol.6, No.4, April/May 1986.

Kareken, John H., "Federal Bank Regulatory Policy: A Description and Some Observations", *The Journal of Business*, Vol. 59, No.1, January 1986, pp. 3~48.

King, Robert G., "On the Economics of Private Money", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, 1983.

Klein, Benjamin, "The Competitive Supply of

Money", *Journal of Money, Credit and Banking*, 1974.

———, "A Comment on Tullock's Competing Monies", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 8, No. 4, 1976.

Mayer, Thomas, et al., *The Structure of Monetarism*, W. W. Norton & Company, Inc., 1978.

Niehans, Jurg, *The Theory of Money*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1978.

Patinkin, Don, *Money, Interest, and Prices*, 2nd ed., A Harper International Edition, 1965.

Rockoff, Hugh, "The Free Banking Era", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 6, May 1974.

Rolnick, Arthur J. and Warren E. Weber, "Free Banking, Wildcat Banking, and Shinplasters", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Fall 1982.

Salin, Pascal(ed.), *Currency Competition and Monetary Union*, Martinus Nijhoff Publishers, 1984a.

———, "General Introduction", Pascal Salin(ed.), *Currency Competition and Monetary Union*, Martinus Nighoff Publishers, 1984b.

Smith, Vera C., *The Rationale of Central Banking*, London: P. S. King & Son Ltd., 1936.

Spong, Kenneth, *Banking Regulation*, Federal Reserve Bank of Kansas City, January 1983.

Thornton, Henry, *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*, London: Hatchard, 1802.

Tobin, James, "Discussion by Tobin" J. Kareken and N. Wallace(eds.), *Models of Monetary Economics*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1980, pp.83～90.

———, "Financial Innovation and Deregulation in Perspective", *Bank of Japan Monetary and Economic Studies*, Vol. 3, No. 2, Sept. 1985.

———, "Financial Intermediaries", J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman (eds.), *The New Palgrave a Dictionary of Economics*, London: The Macmillan Press Ltd., 1987.

Tullock, Gordon, "Competing Monies", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 7, No. 4, November 1975.

———, "A Reply to Klein's Comment on Competing Monies", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 8, No.4, 1976.

Vaubel, Roland, "The Government's Money Monopoly: Externalities or Natural Monopoly ? ", *Kyklos*, Vol. 37, No. 1, 1984.

Wallace, Neil, "Another Attempt to Explain an Illiquid Banking System: The Diamond and Dybvig Model with Sequential Service Taken Seriously", *Quarterly Review*, Vol. 12, No.4, Fall 1988, pp.3～16.

White, Lawrence H., "Competitive Money, Inside and Out, *Cato Journal*, Vol.3, No.1, Spring 1983.

———, *Free Banking in Britain: Theory, Experience and Debate, 1800-1845*, New York, Cambridge University Press, 1984.

———, "Privatise Central Banks to Stimulate Growth", *Economic Affairs*, Vol. 6, No. 6, August/September 1986.

Williamson, Stephen D., "Recent Developments in Modeling Financial Intermediation", *Quarterly Review*, Vol. 11, No.3, Summer 1987, pp.19～29.

廣告의 厚生效果 : 廣告規制의 經濟的 論據

李 奎 億

廣告는 販賣와 消費를 연결하는 기능을 수행하면서 같은 시간에 점점 더 많은 消費決定을 해야 하는 消費者들의 情報世界를 넓혀 合理的 消費를 조장하고 이를 통하여 供給者 내지 販賣者들간의 경쟁을 유발하여 市場의 透明性을 높여준다. 그런 반면 廣告는 消費者들의 순간적인 판단에 영향을 미치는 속성이 있으므로 廣告의 公正性을 확보하는 것이 중요한 정책적 과제가 된다. 동시에 企業의 利潤動機에 입각하여 결정하는 廣告의 量이 사회적으로 적정한 수준에 있는 것인지 아니면 資源浪費를 유발하는 것인지 판별하는 것도 廣告媒體의 범람에 대한 公共政策의 시각을 형성하는 데 필수적인 과제이다.

이러한 제반 政策課題에 대응하여 公正去來法을 위시하여 허다한 법률이 시행되고 있으나 복잡다기한 廣告規制 전반을 관철하는 통일된 논리가 확립되어 있다고 할 수는 없을 것이다. 本稿는 금후 점증하는 廣告의 중요성에 비추어 廣告의 說得的 側面과 情報的 側面의 양면성을 인식하면서 廣告規制의 經濟學的 論據가 되는 廣告의 厚生效果에 관한 諸學說을 종합적으로 개관함으로써 廣告의 본질에 대한 인식과 합리적 廣告規制를 위한 기본시각을 제공하고자 한다.

I. 序 言

廣告(advertising)는 現代經濟의 주요한 특징으로 우리나라에서도 廣告가 企業活動과 消費生活에 있어서 필요불가결한 요소로 정착된지 오래이다. 물론 廣告는 意思傳達의 한 형태이므로 企業 이외의 주체, 예컨대 政黨에서도 할 수 있는 것이나 본고에서는 市場內 販賣者의 경제활동으로서의 廣告만을 분석의 대상으로 한다. 역사적으로는 이미 古代바빌로니아와 이집트에서도 支配階級이 廣告를 제도적으로 시행하였다고 한다. 문자를 통한 廣告는 古代로마에서 발전되었으나 中世유럽에서

筆者 : 本院 先任硏究委員

* 筆者는 本稿의 작성시에 귀중한 論評과 助言을 아끼지 않은 本院의 劉承昊 博士와 金周勳 博士에게 깊이 감사드린다. 筆者는 이들의 유익한 提案과 指摘을 충분히 반영할 수 없었음을 유감으로 생각하며 따라서 모든 誤謬는 筆者에게만 귀속된다는 것을 밝히고자 한다. 本稿는 廣告規

는 文盲率이 증가함에 따라 文字廣告보다 形象과 口頭宣傳者(crier)가 유행하였다. 文字廣告는 그후 15세기에 活字印刷가 보급되고 文盲率이 감퇴되면서 다시 확산되어 왔다. 廣告에 대한 政府規制는 千餘年前에 프랑스에서 본격적으로 실시되었는데 政府는 각 마을의 口頭宣傳者를 제한적으로 인가하는 대신 그들의 보수를 규제하였다. 13세기 파리의 선술집에서는 자신의 포도주를 선전함에 있어 반드시 정부가 인가한 口頭宣傳者만을 이용하여야 했다. 근대 이후 文字廣告에 대한 규제는 18세기에 英國政府가 新聞에 대하여 과세함에 있어 게재된 廣告에 대하여 매건당 세금을 부가한 것이 효시였다. 이 제도는 19세기 중엽에 폐지되었으나 그 이후는 미국을 중심으로 大衆消費文化가 발달하면서 廣告의 역할이 지속적으로 증대하여 왔으며 이에 따라 특히 廣告의 질적 측면에 대한 規制가 消費者保護의 목적하에서 확대되어 왔다[1].

우리나라에서도 廣告에 대한 規制는 「獨占規制및公正去來에관한法律(1980)」을 위시하여 여러가지 法을 통하여 시행하고 있다. 公正去來法上의 廣告規制를 위해서는 「表示·廣告에관한公正去來指針(1982)」과 「住宅廣告에관한審査基準(1989)」이 작성되었으나 복잡다양한 廣告活動에 대한 세분된 指針은 아직 구체적으로 마련되어 있지 않다. 금후 우리나라에서도 情報化, 開放化, 消費의 多樣化·個性化가 급속도로 진전되면서 廣告의 기능이 더욱 커질 것이며 특히 廣告市場의 對外開放으로 廣告産業에 큰 영향이 초래될 것이므로 廣告에 대한 産業組織 및 公正去來政策을 정비하는 것이 매우 긴요한 과제로 대두되고 있다.

廣告規制를 논함에 있어서는 우선 廣告에 대한 경제이론적 접근 특히 廣告의 社會厚生效果에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그러나 經濟學界에서는 이 문제에 대하여 상반된 입장이 존재하며 이에 따라 廣告의 규제 여부에서부터 規制의 범위와 방법에 이르기까지 다양한 의견이 제시되어 있다. 廣告는 社會學·心理學·經營學 등에서도 분석의 대상이 되어 있으며 經濟學에서도 適正廣告量, 廣告의 進入障壁效果, 廣告와 市場構造, 廣告와 景氣變動, 廣告費에 대한 資本費用接近方法 등 허다한 연구과제가 있지만 본고에서는 廣告規制의 논의에 필요한 범위내에서만 기존의 논의를 개관하고 그 함의를 음미하고자 한다. 이것은 廣告規制의 논리를 어떤 방향으로든 정립하여 일관성 있는 規制行政을 전개하기 위한 前提條件이 될 것이다.

II. 廣告의 本質

1. 廣告의 兩面的 屬性

新古典派經濟學의 長期競爭均衡模型에서는 일반적으로 한 시장내의 製品의 同質性과 情報의 完全性을 가정하므로 廣告의 필요성이 존재하지 않는데 이러한 견해는 결국 廣告가

制 자체를 다루지 않고 있으므로 이하에서 概觀하는 경제이론과 실제로 운용되고 있는 廣告規制 制度와의 관련성을 명시적으로 논의하지는 않으나 필자는 이 문제를 근간예정인 李奎億·劉承旻, 『廣告의 産業組織과 規制』에서 다루고자 한다.

1) 廣告의 역사적 전개를 개관한 대표적 문헌은 Presbrey(1968).

낭비적이라는 견해로 연결된다. 반면 廣告의 情報傳達機能을 강조하는 입장에서는 廣告의 효과를 긍정적으로 평가한다. 廣告에 이러한 두가지 측면이 있다는 것을 처음으로 지적한 경제학자는 다름 아닌 新古典派經濟學을 정립한 Alfred Marshall(1923)이다. 그는 廣告의 兩面的 屬性에 착안하여 建設的(constructive) 廣告와 戰鬪的(combative) 廣告로 양분하고 각각의 특징을 다음과 같이 설명하고 있다. "建設的 廣告는 消費大衆의 관심을 購買機會로 유인하기 위한 것으로서 企業間 競爭이 강하지 않는 경우에도 消費者들로 하여금 과도한 피로나 時間消費 없이 욕구를 충족시킬 수 있도록 도와주는 것이다. 특히 방대한 潛在的 需要를 충족시킬 수 있는 새로운 商品의 성격을 消費者들에게 설명해 주는 廣告는 建設的이다. 반면 戰鬪的 廣告는 순수하고 정확한 商品情報의 전달보다는 競爭者에 대한 優位를 확보하기 위하여 하는 것으로서 資本의 戰鬪的 힘이 自己商品의 質이 우수하다는 주장과 함께 商品名의 끊임없는 反復으로 나타난다. 물론 品質이 價格에 비하여 상당히 좋지 않는 한 廣告費를 아무리 많이 지출하더라도 消費大衆을 영원히 지배할 수는 없다. 그러나 廣告의 주요한 영향은 理性(reason)이 아니라 習慣의 盲目的 힘(blind force of habit)을 통하여 발휘되는 것이므로 消費者들은 일반적으로 品質에 관계없이 親熟度가 높은 商品을 선호하는 경향이 있으며 바로 이 점이 戰鬪的 廣告가 추구하는 것이다."

이와 같이 Marshall은 戰鬪的 廣告는 그 자체에 社會的 浪費가 내포되어 있으며 建設的 廣告는 대체로 社會厚生의 증대에 기여하나 이것도 競爭이 치열해지면 廣告量이 과다하게 되어 社會的 浪費를 초래하게 된다고 한다. Marshall은 廣告를 그의 均衡模型에 편입하지는 않았으나 그에서 비롯한 廣告의 분류와 屬性別 效果分析은 그후 建設的 廣告는 "情報的"(informative) 廣告, 戰鬪的 廣告는 "說得的"(persuasive) 廣告라는 用語로 대체되어 계속되어 오고 있다[2]. 예로서 Bain(1968)은 이러한 분류를 채택하여 廣告의 대부분은 사실상 說得的 廣告라고 한다. 즉 대부분의 說得的 廣告는 "各種 商品의 屬性을 一般的 文句로서 찬미하거나 끊임없이 반복하여 潛在的 購買者의 마음에 商品에 관한 認識을 성가실 만큼 주입함으로써 商品選好를 創出" 하는 것을 목적으로 하며 이에 따른 商品差別化(product differentiation)는 "非合理的 내지 感情的 根據" 위에서 형성되는 것이라고 주장한다[3].

그러나 이러한 分類의 타당성에 대해서는 많은 異論이 제기되고 있다. Kaldor(1950)는 "모든 廣告는 意圖에 있어서는 說得的이며 性格에 있어서는 情報的"이므로 廣告의 屬性을

2) Boyer(1974)는 이러한 분류가 消費者를 설득하는 수단의 합리성 여부, 즉 單純描寫(simple description) 對 連想(association)의 구분을 근거로 전개되어 있다고 비판하고 그 대신 "消費者 行態에 대한 效果", 다시 말하여 習慣的 購賣行爲가 조장되는지 여부를 기준으로 情報的 廣告와 信用的 廣告(goodwill advertising)로 분류하고 있다. 그는 이어 信用的 廣告는 購賣者惰性이나 愛着心을 고취시키는 효과를 가짐에 비하여 情報的 廣告는 消費者들의 習慣的 내지 無情報的 市場行態를 억제시키는 것으로서 전자는 消費財産業, 후자는 小賣業 및 서비스業에서 지배적인 형태라고 주장한다.

3) Lambin(1982)은 이로 인하여 名聲獨占(reputation monopoly)이 형성된다고 한다.

분류하는 것은 정도의 문제에 불과하다고 하며 Backman(1967)도 "廣告는 提案의 서비스로서 情報보다는 강하지만 說得보다는 약하다"고 한다. Chamberlin(1957)은 情報와 感情的 呼訴는 구별하기가 곤란하며 또한 사람들은 그들의 제한되어 있는 合理的인 힘에 대한 호소뿐만 아니라 感情에 대한 호소도 즐기므로 廣告를 평가함에 있어 情報的 측면을 강조하는 것은 별로 만족스럽지 못한 것으로 간주한다. Hicks(1962)도 情報와 說得의 확연한 구분을 부정하면서 "廣告가 社會的 機能을 수행하기 위하여는 魅力的이며 說得的"이어야 하므로 消費者가 情報를 요구할 때에는 양자간의 구분이 안되는 형태를 요구한다고 주장한다. 즉 Chamberlin은 廣告의 說得的 側面도 價値를 갖는다고 하나 Hicks는 廣告의 說得的 側面이 廣告의 순수한 情報的 機能을 위하여 필요하다고 한다.

Mishan(1969)도 이들과 유사한 견해를 갖고 있다. 그에 의하면 "說得과 情報의 구분은 말하자면 生과 死의 구분과 같이 때때로 선을 긋기가 곤란하다. 그러나 '說得'이나 '情報'와 같은 단어는 '生'과 '死'와는 달리 중간 단계가 없는 兩 極端에 속하는 것이 아니며, 이 단어들은 가장 '순수한' 형태에 있어서도 그 의미가 반드시 대치되는 것이 아니다. 예컨대 廣告의 說得的 潛在力은 제공된 情報의 量에 따라 증가할 수 있다." 그는 이어 대중에게 情報를 제공하는 것이 바람직한 사회적 목적이라면 說得과 情報의 구분보다는 偏頗的(partial) 情報와 公平한(impartial) 情報의 구별이 중요하다고 주장한다. 또한 그에 의하면 公平한 情報의 제공은 競爭商品들에 대한 客觀的 檢査에 입각하여 "완전하고 유관한"(complete and relevant) 情報를 제공한다는 것을 의미한다.

이처럼 說得的 廣告와 情報的 廣告의 명확한 구분을 반대하는 입장에서도 廣告의 情報提供機能을 중시하여 情報를 "廣告商品"(advertised commodity)과 분리하여 평가할 것을 주장한다. Kaldor(1950)는 "情報의 필요성은 의심의 여지가 없으며 廣告가 무료로 제공되지 않는다면 消費者가 市場情報의 제공에 代價를 지불할 의사가 충분히 있다는 것도 의심할 수 없으므로 廣告는 社會的 機能을 갖는다"고 한다. Chamberlin(1957)도 "消費者들은 廣告가 情報的이라는 이유만으로 반드시 廣告를 사려고 하지는 않는다. 따라서 廣告 그 자체를 廣告商品과 분리될 수 있는 商品으로 간주하는 것은 消費者들이 廣告提供에 이용된 社會的 資源을 지출할 만큼 충분히 廣告를 원하는지 여부의 문제를 정면으로 제기하는 이점이 있다"고 지적하고 있다.

Chamberlin은 이 관점에서 제품의 실질적인 "生産費"(production cost)와 "販賣費"(selling cost)를 분리할 수 있다고 한다. 그는 廣告의 효과에 착안하여 販賣費를 "商品에 대한 需要曲線의 位置나 形象을 변경시키기 위하여 지출된 費用"이라고 정의한다. 첫째, 情報的 廣告는 販賣者의 市場을 확대하며 購買者들은 이에 따라 그들의 "旣存" 欲求를 만족시키는 수단을 변경시키게 된다. 廣告는 價格에 대한 불완전한 지식 때문에 非彈力的이 된 需要曲線을 彈力的으로 만듦으로써 價格競爭의 기회를 넓혀 주며 商品의 존재에 관한 知識, 商品의 效用 및 性格 등을 전파함으로써 需要曲線을 右便으로 이동시킨다. 둘째, 廣告는 욕구 자체를 변화시킴으로써 商品需要

에 영향을 미치게 된다. 즉 廣告는 購買者의 지식에 관계없이 廣告商品에 대한 親熟度와 受容度를 높여 준다. 이러한 操作的 廣告(manipulative advertising)는 결국 消費者慾求를 再配列(rearrange)함으로써 욕구를 새로이 구성하며 그 결과로 廣告商品에 대한 需要가 증대하게 된다[4]. 이처럼 特定商品의 製造와 販賣에 소요된 모든 비용 중에서 需要曲線을 변형 내지 변경시키는 것이 販賣費이며 그 나머지가 生産費에 해당한다.

그러나 Kaldor는 Chamberlin에 의한 生産費와 販賣費의 구분은 무엇이 "商品"을 구성하는가에 관한 主觀的 判斷의 문제로 되므로 타당성이 없다고 한다. 순전히 物理的(physical) 의미에서 상품을 고려한다면 모든 費用은 需要曲線을 右便으로 이동시키는 효과를 가지므로 "販賣費"로 간주될 수 있다. 예컨대 鑛山에서 都市의 住宅까지 石炭이 운송됨에 따라 계속적으로 그 需要는 증대되는 것이다. 반면 商品이 購買者의 태도와 같은 市場評價基準에 의하여 정의된다면 모든 費用은 消費者選好의 관점에서 정의되는 "商品"의 변화를 내포하므로 "生産費"가 될 것이다. 이 양 극단간의 어디에서 生産適應이 끝나고 需要適應이 시작되는지에 관한 分界線은 恣意的 判斷을 요구하는 것이다[5].

이상의 논의에서는 대체로 新古典派的인 靜態的 競爭均衡理論에 입각하여 경쟁을 狀況(situation)으로서 인식하고 있음에 비하여 新오스트리아學派의 Kirzner(1973)는 過程(process)으로서의 競爭을 중시하는 Schumpeter적인 "企業家精神"(entrepreneurship)의 관점에서 競爭의 手段(tool)으로서의 廣告의 기능을 설정하여 說得的 廣告와 情報的 廣告의 구분은 물론 情報와 廣告商品의 분리 자체를 부정하고 있다. 그의 논지는 대체로 다음과 같이 요약될 수 있다. 生産者 役割의 企業家的 側面은 消費者가 무엇을 사려고 하는지 또는 消費者가 어떤 商品을 사게끔 설득될 수 있는지를 판별하는 것에 있다. 生産者가 廣告

---

4) 그러나 여기서 강조할 것은 Chamberlin이 消費者需要에 대한 廣告의 효과를 강조하지만 廣告가 競爭的 市場에 獨占的 要因을 창출한다고 주장하지는 않는다는 점이다. Chamberlin은 또한 廣告가 원초적으로는 收獲遞增의 효과를 갖지만 일정수준 이후에는 收獲遞減의 효과가 압도하므로 平均販賣費用曲線은 U型이라고 주장한다. 收獲遞增의 원인은 廣告의 效果가 反復을 통하여 누적된다는 것과 廣告費가 증가함에 따라 支出의 組織改善이 이루어진다는 것이다. 收獲遞減이 발생하는 원인도 크게 두가지로 요약된다. 먼저 購買者들은 각각의 潛在的 慾求·廣告感受性·習慣의 차이 때문에 동등하게 접근할 수 없으므로 최선의 潛在的 購買者들이 우선적으로 접근하고 그 이후의 追加的 廣告支出은 점차 限界的 購買者들을 대상으로 함으로써 廣告의 효과가 감퇴하며 또한 어느 한 市場에 販賣努力을 부가적으로 경주한다는 것은 좀더 중요한 다른 慾求를 계속하여 희생하도록 유인해야만 성과를 거둘 수 있기 때문이다.

5) Chamberlin(1962)은 이러한 비판을 감안하여 "販賣費"의 정의를 수정하고 있다. 商品의 變化可能性(variability)이 있을 때 상품을 "變化"시키면 그 需要가 변하므로 廣告費와 費用支出이 "需要變化"를 초래한다고 하여 그러한 費用이 반드시 "販賣費"라고 할 수 없다. 반대로 廣告費支出이 需要曲線을 右便移動시킨다면 이것이 좀더 需要가 강한 새로운 상품에 대한 需要를 야기시킨 것인지 아니면 단지 기존상품의 需要를 증가시킨 것인지 분명하지가 않으며 이에 따라 그 支出은 전자의 경우에는 새로운 商品의 生産費, 후자의 경우에는 旣存商品의 販賣費로 간주될 수 있다. 그러므로 이러한 혼동을 피하기 위하여는 판매시 商品에 부수되어 제공되는 모든 서비스와 販賣者로부터 購買者로 이전되는 모든 構成商品을 "商品"에 포함하여 그에 소요되는 費用을 "生産費"로 하고 이러한 "一括商品"(package)에서 분리되어 별도로 제공되는 項目(예: 廣告가 삽입되는 TV 프로그램)에 대한 支出은 "販賣費"라고 할 것을 주장하였다.

의 도움을 받아 商品을 판매하는 경우에 그는 商品을 생산할 뿐만 아니라 消費者들에게 商品購買에 필요한 "知識"도 제공하는 것으로 인식되어야 한다. 즉 企業家는 消費者에게 자기의 商品이 존재한다는 사실을 인식시켜야 할 책임도 갖는 것으로서 生産者인 企業家의 廣告는 消費者嗜好를 변화시키려고 하는 說得과 知識(購買機會에 관한 情報)의 단순한 제공을 초월하여 潛在的 消費者가 이러한 購買機會에 관하여 알아야 하는 필요를 충족시켜 준다.

Kirzner의 論理의 要諦는 生産者인 企業家의 기능은 단지 消費者들에게 특정한 購買機會를 제시하는 것이 아니라 消費者들로 하여금 그러한 기회의 利用可能性을 "注目"하지 않을 수 없게끔 제시하는 것에 있다. 企業家가 市場活動過程에서 潛在的 消費者들에게 제공하는 情報는 본래 商品과 분리되어 있지만 우연히 商品과 결합되어 공급되는 補完的인 것으로 이해되어서는 안되며 오히려 그러한 情報의 일부는 商品 자체로부터 분리될 수 없는 것으로 간주되어야 한다. 즉 商品의 存在와 有用性이 消費者들의 주목을 끌기 전에는 商品 자체가 존재하지 않는 것이다. 따라서 企業家의 임무는 消費者들에게 情報를 제공하는 데에서 끝나는 것이 아니라 消費者들이 그 情報를 인식하고 흡수하도록 해야 한다. 그리고 生産者인 企業家가 제공하는 機會의 數와 多樣性이 증가함에 따라 特定機會를 消費者들에게 인식시키는 것이 점점 어려워지므로 그에 의하면 "經濟가 풍요해질수록 廣告의 性格이 더욱 挑戰的·强要的이며 銳利하고 說得的이며 擴散的으로 된다는 것은 놀라운 일이 아니다."

이상의 여러가지 주장을 종합하면 廣告에 說得的 側面과 情報的 側面이 공존한다는 점에는 의견이 일치하나 이 두가지 측면이 분리될 수 있는지 여부와 이에 따른 廣告의 社會的·經濟的 評價에 있어서는 다양한 견해의 차이를 보이고 있다. 그러나 公共政策의 관점에서는 廣告의 兩面的 屬性을 분리할 수 있는지 여부에 관계없이 說得的 側面에 수반되는 문제를 제거시키는 일면 情報的 側面의 이점을 조장하는 것이 긴요할 것이다.

2. 廣告와 消費者慾求

廣告의 說得的 側面을 강조하는 견해에 의하면 廣告는 消費者嗜好를 企業의 이익에 부합하도록 변화시키는 효과를 갖는다고 한다. 이에 따른 귀결은 해당기업의 市場力(market power)이 증대함에 따라 經濟的 效率性이 저하한다는 것으로부터 資本主義體制가 퇴화한다는 것에까지 이르고 있다. 우선 전자의 입장은 이론적·실증적으로 허다한 문헌을 통하여 전개되고 있으나 그 논지는 Robinson (1933)과 Kaldor(1950)의 견해에 나타난 바와 같다[6]. 이들에 의하면 競爭을 통하여 자신의 제품에 대한 강한 消費者選好(brand loyalty)를 확립하여 판매를 늘릴 수 있는 기업은 廣告費支出을 증대하기에 유리한 위치에 있으며 이에 따라 판매는 더욱 증대되어 결국 소수의 기업이 시장을 지배하게 된다. 즉 廣告는 市場力의 일부분으로서 進入障壁을 구축

6) 廣告와 市場構造의 관계에 대한 연구결과의 개관은 Comanor and Wilson(1967), Nelson (1975), Schmalensee(1986), Ekelund, Jr. and Saurman(1988) 등을 참조.

하여 경쟁적인 시장을 獨占 내지 準獨占的 市場으로 변화시키고 消費者價格을 인상하여 經濟的 利潤을 증대시키게 된다고 한다. 이와 같이 廣告를 부정적으로 보는 관점에서는 消費者는 受動的 存在로서 廣告가 消費者들에게 특정한 행동을 하도록 조작·유인할 수 있다고 본다.

消費者를 조작의 대상으로 인식하는 접근방법은 Baran(1959)과 같은 新마르크스主義論者도 채택하고 있다. 그는 廣告가 갖는 궁극적 효과를 다음과 같이 논하고 있다. 資本主義體制에 있어서 勞動生產性 增加의 성과는 賃金과 利潤으로 배분되는데 이와 관련하여 두가지 傾向이 있다. 첫째, "經濟的 剩餘"(economic surplus)가 總生產에서 차지하는 비중이 점증하는 傾向이 있으며 둘째, 經濟的 剩餘는 수적으로 점감하고 있는 巨大資本企業에 유리하게 계속적으로 再配分되는 傾向을 갖는다. 이와 같이 과다한 經濟的 剩餘와 獨寡占的 大企業의 출현은 現代企業의 본질과 전략을 크게 변화시킨다. 資本主義 初期의 競爭的 段階에서는 價格引下가 個別企業의 販賣維持 및 擴張을 위한 1次的 方法이었으나 現代의 獨寡占的 段階에서는 거대한 販賣組織·廣告宣傳·製品差別化·模型變更 등에 대한 계속적인 노력이 중요하게 되었으며 이러한 발전의 결과로 非生產的 經濟部門이 급성장하고 浪費가 괄목할 만큼 증대되어 왔다.

그러나 經濟的 剩餘가 증대하고 그 非生產的인 吸收過程의 중요성이 점증함에 따라 그러한 剩餘를 제공하는 활동이 고유의 生產活動에서 분리되어 별도로 組織化되는데 이것의 가장 대표적인 형태는 獨占資本主義 자체의 산물인 廣告產業이다. 廣告의 經濟的 重要性은 廣告가 직접 흡수하는 자원의 규모에 있는 것이 아니라 오히려 廣告가 經濟의 非生產的 部門을 계속 확장시키며 消費財의 人爲的 陳腐化와 非合理的 分化를 확산하는 강력한 수단이 되면서 獨寡占 企業의 필요에 적합하도록 消費者 慾求를 體系的으로 형성하기 위한 必須的 機能이 된다는 데에 있다. 따라서 販賣·廣告·模型變更 등을 위한 費用의 대부분은 獨占資本主義下의 企業活動에 필요한 것으로 되며 이것이 消費者들에게 전가됨으로써 다시 塡補되기 때문에 經濟的 剩餘의 성장이 전부 소진되지는 않는다. 동시에 經營者·販賣者·廣告者 등에 증식되는 막대한 所得의 대부분은 저축되므로 소위 "資本의 二次的 蓄積"(secondary accumulation of capital)이 이루어지게 된다.

이러한 經濟的 剩餘의 "過密效果"(congesting effect)가 적당한 한계내에서 유지되어 經濟沈滯와 失業增大로 經濟社會秩序의 安定性이 위협받지 않으려면 經濟的 剩餘를 이용하기 위한 의도적 노력이 불가결한데 그러한 노력은 政府만이 수행할 수 있다. 그러나 資本主義社會의 政府는 그 구성상 福祉向上을 위하여 經濟的 剩餘를 意圖的·持續的으로 사용하는 것을 조장하게끔 되어 있지 않다. 그러므로 獨占資本의 생존 자체가 점점 더 資源의 浪費에 의존하게 되지만 개개의 資本主義的 企業은 가능한 한 浪費를 억제하려고 하기 때문에 浪費가 순조롭고 신속하게 확대될 수도 없다. 결국 이러한 모든 힘의 相互作用은 經濟的 剩餘의 潛在的 過剩狀態를 초래하여 低生產·低消費·低投資를 수반하게 되며 이에 대하여 資本主義體制에서 적용할 수 있는 治癒策은 經濟의 모든 부문에 걸쳐 浪費를 확대

시키는 것뿐이다. 이와 같이 Baran은 獨占資本에 의한 經濟的 剩餘의 蓄積에서 說得的 廣告의 존재이유를 찾고 있으며 資本의 二次的 蓄積으로 인한 經濟沈滯로부터 資本主義體制의 생존을 보장하기 위하여는 浪費가 불가피하다고 주장한다.

Galbraith(1969, 1967)는 Baran과는 다른 사상적 배경을 갖고 있지만 廣告의 浪費的 屬性에 대하여는 그와 유사한 입장을 갖고 있다. Galbraith는 經濟的 剩餘를 中心槪念으로 채택하지는 않았으나 現代的 大企業의 說得的 廣告를 통한 慾求創造와 이에 따른 經濟沈滯와 厚生損失을 주장한 점에 있어서는 Baran과 論理的 脈絡을 같이하고 있다. 그는 獨立的인 個人의 慾求에 대한 廣告의 영향에 초점을 두어 논의를 전개하고 있다. 즉 個人의 慾求가 切迫(urgent)한 것이 되려면 그 慾求는 個人에 고유한 것이어야만 하며 慾求가 조작된 것이라면 절박한 것일 수가 없다. 특히 生產過程은 個人의 慾求를 만족시키기 위한 것인데 生產이 慾求를 창출한다면 慾求를 만족시킨다고 할 수 없는 것이다. 다시 말하여 生產이 慾求를 창출하거나 또는 慾求가 生產과 더불어 형성된다면 生產의 切迫性은 慾求의 切迫性으로 正當化될 수 없으며 오직 그 자신이 만든 眞空을 메울 따름인 것이다. 生產과 慾求를 가장 직접적으로 연결시키는 것은 廣告와 販賣術로서 이것은 "慾求創出"(wants creation)을 中心機能으로 하기 때문에 "독립적으로 결정된 慾望"의 槪念과 조화될 수 없다. 生產과 廣告의 통합은 慾求가 生產에 의존한다는 것을 뜻하므로 生產者는 商品製造와 商品에 대한 慾求創出이라는 두가지 기능을 갖는다. 이는 生產이 消費者間의 競爭(emulation)을 통한 消極的 方法만 아니라 廣告를 통한 積極的 方法으로 慾求를 창출한다는 것을 의미한다. "慾求가 廣告에 의하여 合成되고(synthesized) 販賣術에 의하여 活性化되며(catalyzed) 說得者의 신중한 조작에 의하여 形成(shaped)된다"는 사실은 慾求가 그다지 절박하지 않다는 것을 나타낸다.

社會가 점차 풍요해질수록 慾求를 충족시키는 과정인 生產은 더욱더 慾求를 창출하게 된다. Galbraith는 이와 같이 生產에 대한 慾求의 의존이 커지게 되는 것을 "依存效果"(dependence effect)라고 한다.

아울러 廣告는 大衆의 物質的 慾求만을 자극하여 非物質的 慾求가 경시됨으로써 편향된 價値觀을 조성함과 아울러 公共消費 대신 私的 消費를 증대함으로써 經濟成長이 불균형적으로 진행된다. 더욱이 生產이 慾求를 창출하려면 說得技巧가 生產의 精巧性과 보조를 같이해야 함에도 불구하고 "生產은 분명히 자체내에 붕괴의 씨앗을 갖고 있지 않지만 說得은 그렇지 않으므로" 결국 說得技巧가 生產技巧를 쫓아가지 못하고 廣告의 收獲遞減法則이 작용하게 될 것이다. 그러므로 그는 "그리 멀지 않은 장래에 個別販賣者의 목소리는 전체의 集團的 喊聲 속에 파묻히게 될 것이다.… 모든 사람들이 말하지만 아무도 들을 수 없으므로 말하는 것은 쓸모없게 된다. 販賣術의 짧은 신들린 고함이 때때로 있을 뿐 沈默이 뒤따르게 될 것이다"라고 한다. 이러한 사태가 발생한다면 廣告에 의하여 설득당하지 않은 消費者들은 貯蓄을 증대시킬 것이며 이것이 다른 支出增加로 상쇄되지 않는 한 總支出과 總生產은 감소할 뿐만 아니라 失業增大와 所得減退 등 社會厚生의 심각한 후퇴를 초래

하게 될 것이다.

Galbraith는 위에서 언급한 慾求의 生産에 대한 依存效果를 現代的 大企業(modern corporation)의 본질로부터 도출하고 있다. 經濟力은 供給의 彈力性이 낮은 生産要素에 귀속하기 마련으로 經濟史에서 볼 때 이것은 土地에서 資本으로, 그리고 現代에 와서는 技術構造(technostructure)로 이행되어 왔다. 이들이 現代的 技術을 이용하여 生産活動을 함에는 막대한 時間과 資本이 소요되고 그만큼 危險性이 크므로 需要를 능동적으로 조작할 필요가 있게 된다. 즉 現代的 大企業은 消費者 需要를 관리하는 기회와 아울러 이를 위한 메커니즘도 필요로 한다. 이에는 計劃經濟에서와 같은 權威나 命令보다도 說得이 훨씬 효과적일 것이며 廣告는 그러한 需要管理의 中心的 特徵이 된다. 需要管理의 목적은 생산된 商品을 소비시키는 것이며 廣告는 이를 위하여 商品購買에 관련된 意思決定의 장소를 企業의 統制圈 밖에 있는 消費者들로부터 企業內部로 이동시키는 효과를 갖는다. 따라서 現代資本主義體制에서는 生産이 需要를 지배하는 "修正된 順序"(revised sequence)가 형성되며 이에는 所有와 經營의 分離에 입각한 技術構造의 특성이 핵심적인 역할을 하는 것이다.

이제까지 고찰한 Galbraith의 廣告批判論은 한마디로 廣告가 說得的 機能을 통하여 消費者 嗜好를 변화시키고 그럼으로써 消費者 主權의 개념을 사실상 파괴한다는 것으로 요약될 수 있다. 이 주장은 消費者들의 합리적이며 독립적인 選擇能力이 미약하다는 것과 廣告로 인한 嗜好變化가 消費者厚生을 저해한다는 명제에 입각하는 것으로 볼 수 있으며 그에 대한 반론도 이를 대상으로 하고 있다. Winter, Jr. (1978)에 의하면 "생활의 모든 측면은 說得의 대상이 되며 廣告技法은 모든 형태의 說得에 공통적인 것이다.… 만일 消費者들이 사실상 廣告에 의하여 끊임없이 조작된다면 이들의 政治的 判斷에 있어서도 조작을 피할 수 없는 것이다." 그는 이와 같이 商業的 廣告와 政治的 宣傳의 동기와 효과를 동일시하여 우리가 民主政治制度의 타당성을 믿을 수 있다면 說得的 廣告에 대한 消費者들의 判斷能力도 믿어야 한다는 논리에서 Galbraith의 견해를 매우 反民主的(antidemocratic)인 것으로 평가하였다. 言論과 表現의 自由를 신봉한다면 그 대상에 있어 상업적인 것과 정치적·종교적·철학적인 것을 구별하여서는 안될 것이다. Coase(1974)는 財貨市場(market for goods)과 아이디어市場(market for ideas)을 구별하고 일반적으로 아이디어市場에서는 합리적이며 분별력 있는 消費者가 財貨市場에서는 그렇지 않다고 상정하는 것은 모순이라고 지적하고 있다.

Kirzner는 앞서 본 바와 같이 廣告가 消費者의 獨立的 意思決定과 企業家의 消費者慾求充足活動을 효과적으로 연결시키는 기능을 갖는 것으로 인식하고 있으며 이러한 입장은 Galbraith에 대한 비판에도 나타나 있다. 그에 의하면 廣告가 消費者 慾求를 변화 내지 창출하며 이것이 광고 이전의 상태에 비하여 바람직하지 못하다는 Galbraith의 주장에는 妥當性이 없다. 즉 廣告가 없을 때의 需要만이 정당하다는 주장은 廣告가 "商品"을 변화시키지 않는다는 가정과 함께 消費者의 "진정한" 慾求는 廣告와 관계없이 나타나게 된다는 가정을 내포하고 있는데 먼저 "商品"과 廣告

는 분리될 수 없는 企業家의 의사결정대상이며, 둘째로 嗜好變化가 廣告로 인하여 유도된다는 사실 자체는 그러한 변화가 惡化라는 것을 의미하지는 않는다. 다시 말하여 개인이 자유의사대로 방치될 때 그의 욕구를 즉시 충족시키지 않는다고 하여 그 욕구는 중요하지 않다고 하는 것은 비논리적이라는 것이다[7]. 다음으로 廣告를 통하여 消費者嗜好를 조작할 수 있다는 것은 廣告가 없더라도 모든 消費者의 嗜好는 이미 意思決定者들에게 완전하게 알려져 있다는 가정을 필요로 하는바 이것도 역시 타당성이 없다. 企業家的이며 競爭的인 과정은 企業家가 消費者들에게 선택의 機會를 부여하는 데에 내포된 試行錯誤의 과정으로서 生産者는 일정한 시점에 消費者들에 제공하는 品質과 "販賣努力"의 정확한 결합을 消費者需要樣態에 관한 그의 企業家的 計算에 의거하여 결정하는 것이다.

Hayek(1961)도 Kirzner와 유사한 新오스트리아學派의 관점에서 절박하지 않은 私的 慾求가 廣告로 증대되는 반면 중요하지 않은 公的 慾求는 경시된다고 주장한 Galbraith에 반대를 제기하고 있다. 그에 의하면 衣食住 등 인간의 基本的 내지 生理的 欲求를 가능한 예외로 한다면 인간의 욕구·개성·의견 등은 文化的 環境(cultural environment)에 의하여 형성되는데 廣告는 그 한가지 요소이다. 그리고 消費者들은 情報 없이는 반응할 수 없기 때문에 慾求가 내재하지 않는다고 하여 그것이 중요하지 않다고 하는 것은 인간의 전반적인 文化的 成就가 중요하지 않다고 하는 것과 같다고 논박하고 있다.

Kirzner나 Hayek의 논지는 좀더 근본적으로 Knight(1921)에서도 볼 수 있다. 즉 經濟活動의 목적은 주어진 慾求를 좀더 충분히 만족시키는 것이 아니라 慾求 자체가 만족을 증대시키려는 열망을 통하여 진화하는 것이다. 다시 말하면 經濟活動의 목적은 生産函數의 개선뿐만 아니라 生産으로부터 도출되는 만족을 증대·향상시키기 위하여 消費函數를 개선하는 데에도 있는 것이다.

이상에서 검토한 바와 같이 廣告와 消費者嗜好의 관계를 여하히 인식하는가에 관한 시각의 차이는 현실적으로 廣告를 규제하여야 하는지 여부와 規制를 함에 있어서는 어떠한 범위내에서 어떻게 하여야 하는가라는 문제로 연결되는 근본적인 중요성을 갖는다.

3. 廣告의 情報機能

競爭的 過程에서의 企業活動으로서 廣告가 갖는 의의에 대하여는 이미 다양한 견해를 검토하였으나 아래에서는 消費者에 대한 廣告의 情報傳達機能에 중점을 두어 논의하기로 한다. 說得的 廣告의 厚生損失效果를 주장하는

7) Kirzner는 기존의 알려진 需要에 대응하여 미리 선정된 商品을 생산하는 新古典派的 生産決定과 생산되어야 할 商品의 선정 및 그 需要의 강도를 산정하는 것 자체가 意思決定對象에 포함되는 "企業家的" 生産決定을 구분하고 있다. 消費者主權을 消費者의 需要樣態에 의하여 生産樣態가 결정되는 것으로 해석할 때 이는 企業家가 消費者에게 제시할 여러가지 대안적 기회에 의하여 유인될 需要의 양태에 대한 企業家的 豫想에 따라 생산을 결정한다는 것을 의미하며 生産決定의 效率性에 관련되는 消費者慾求는 生産決定에 따라 消費者들에게 기회가 제시된 "후"에 나타나는 욕구인 것이다. 결국 商品需要曲線에 나타난 需要는 消費者들이 "購買機會를 제공받았을 때" 주어진 여러 가격에 대하여 사려고 하는 수량을 나타내는 것으로서 아직 생산되지 않은 假想的 商品에 대한 消費者의 現在需要를 나타내는 것이 아니다.

논의의 배경에는 廣告主인 企業의 市場支配力이 전제로 되어 있으나 廣告의 情報的 側面을 중시하는 입장은 비록 競爭的인 市場에서라도 廣告는 消費者의 情報探索費用을 줄이는 한편 供給者의 販賣와 새로운 기업의 競爭的 進入을 촉진하므로 社會厚生을 증대시킨다고 한다.

Stigler(1966)는 이러한 입장을 다음과 같이 대변하고 있다. "競爭下에서 販賣者의 주된 임무는 자기의 존재와 商品 및 價格을 潛在的 購買者들에게 알려주는 것이다. 販賣者와 購買者는 出生·死亡·移動으로 시간의 흐름에 따라 변함과 동시에 消費者들은 일단 얻은 情報를 망각할 뿐만 아니라 새로운 商品이 출현하므로 販賣者들의 존재는 계속적으로 알려져야 한다. 이러한 廣告의 情報的 機能은 廣告가 非合理的(感情的이며 反復的) 呼訴로 구성되어 있다는 일반적이며 그릇된 관념에 비추어 강조되어야 한다."

Telser(1964)도 같은 맥락에서 廣告를 이해하고 있다. "販賣者가 市場에 잔존하기 위하여 자신의 정체를 밝혀야 한다면 최소한의 廣告費를 지출하지 않는 한 그의 販賣量은 없게 될 것이다. 그러므로 販賣者의 正體와 信用·價格 및 販賣條件에 관한 情報·商品使用要領 등의 情報的 廣告는 競爭과 양립할 수 있을 뿐만 아니라 실로 競爭에 필수적인 것이다. 情報的 廣告의 중요성은 市場이 확대되고 새로운 商品의 출현이 중요할수록 더욱 중요하며 獨占力을 배경으로 하거나 獨占力을 창조하는 형태의 廣告와는 구별되어야 한다."

Ozga(1960)와 Stigler(1961)는 廣告의 情報的 屬性이 消費者들의 探索費用(search cost)을 저하시키는 효과를 분석하고 있다[8]. 이들은 情報의 擴散過程(diffusion process)을 중시하여 市場內의 모든 消費者들은 특정한 市場情報가 발생할 때 이를 즉시 알게 되는 것이 아니라 廣告 등 情報傳達媒體와 접촉함으로써 情報를 얻게 되는데 이에는 時差가 개재한다는 점에 착안하고 있다. Ozga는 社會構成員間에 접촉을 통하여 특정한 情報가 전달되는 것을 有效接觸(effective contact)이라 하고 일정기간내에 사회의 평균구성원이 갖는 有效接觸의 數는 社會的 慣習·組織에 의하여 결정되는 常數로 가정하여 廣告의 효과가 클수록 情報保有人數의 均衡値가 증대한다는 것을 보이고 있다.

Stigler도 Ozga와 유사한 情報論的 接近方法을 적용하였지만 특히 廣告가 價格의 分散을 저하시키는 효과에 초점을 두었다[9]. 그는 同質財의 경우에도 가격은 일반적으로 분산되는데 이는 市場에 존재하는 "無知의 徵表이며 尺度"로서 그 이유를 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 販賣者가 競爭者의 價格을 확인하는 데는 費用이 들기도 하나 좀더 중요한 것으로 購買者는 探索의 限界收益(低價格으로 인한 節約)과 探索의 限界費用(時間 등)을 비교하여 適正探索量을 결정하므로 價格分散이 완전히 제거될 만큼 탐색하지는 않는다. 둘째, 상당한 정도의 價格分散이 유지되는 것은 知識의 老朽化에 기인하는 바가 크다. 需給의 조건 즉 要求價格의 分布는 時間에 따라 변하며 그 平均値는 탐색에 의해서만 알 수 있는

8) 이들은 不連續的(discrete) 模型을 이용하였으나 Gould(1970)는 이를 連續的(continuous) 模型으로 변형시켜 논의하고 있다.

9) Stigler는 Ozga와 달리 消費者間 接觸을 통한 情報擴散은 분석대상에서 제외하고 있다.

데 이에는 探索費用이 많이 소요되므로 價格分散이 있게 된다. 또한 市場에 새로이 등장하는 購買者나 販賣者는 價格에 대한 原初的 情報가 없으므로 이들의 存在 자체가 기존의 購買者나 販賣者의 情報를 老朽化시킨다. 이와 같은 이유로 價格의 分散이 커지고 이에 따라 消費者의 適正探索量이 커지게 되면 결국 消費는 적어지게 되는데 價格廣告는 대다수의 潛在的 購買者에 의한 探索의 증대와 같은 효과를 가지므로 價格分散의 축소에 결정적인 역할을 하며 이는 價格에 관한 消費者의 不確實性을 줄이므로 販賣者에게 유리하게 된다.

Ozga와 Stigler는 廣告의 情報機能을 모형화했으나 消費者에게는 소극적 역할만을 부여하고 있다. 이와 대조적으로 Nelson(1970, 1974, 1975, 1978)은 情報探索에 있어서의 消費者의 결정을 廣告行態의 중심적인 決定要因으로 다루고 있다. 즉 그는 廣告의 情報提供機能과 消費者의 廣告에 대한 반응 및 이에 따른 廣告의 행태를 廣告商品의 속성에 따라 세밀하게 분석하고 있다. 消費者는 商品의 價格에 관하여 충분한 情報를 갖고 있지 않을 뿐만 아니라 品質에 관하여는 더욱 빈약한 情報를 갖고 있다. 廣告者가 品質에 관한 情報를 消費者들에게 제공하는 것은 시장내의 消費者들이 갖는 힘에 기인하며 이 힘의 性質은 商品市場의 성격에 따라 다르다. Nelson은 이러한 관점에서 商品의 品質을 探索品質과 經驗品質의 두가지로 분류하고 이에 대응하는 상품을 探索財(search good)와 經驗財(experience good)로 분리하여 논의를 전개하고 있다.

그는 먼저 探索의 문제에 있어서 消費者가 洋服스타일의 예처럼 각각의 選擇品(option)을 어디에서 살 수 있는지를 이미 알고 있다는 가정 아래 각 選擇品의 效用을 평가하는 문제를 대상으로 하였으므로 Stigler보다는 협의의 探索槪念을 채택하였다. 즉 探索이란 消費者가 選擇品을 검사해야 하며 이 檢査는 商品購買 이전에 이루어져야 한다는 제약 아래 選擇品을 평가하는 일체의 방법을 포함하는 것으로 정의하였다. 광고된 商品屬性이 실제와 다르다면 探索品質의 경우에 消費者는 그 乖離를 구매 전에 알게 되며 이것은 誤導廣告(misleading advertising)의 유인을 현저히 저하시키게 된다. 廣告者가 誤導廣告를 한다면 그는 자신의 장래광고에 대한 信賴性이 감퇴하는 부담을 안게 될 것이기는 하나 消費者가 실제의 探索品質과 광고된 探索品質間의 괴리를 확인하려면 交通費를 지출해야 하며 또한 아파트의 魅力과 같은 探索品質은 廣告를 통하여 충분히 전달될 수 없기 때문에 誤導的 廣告가 완전히 제거되지는 않을 것이다. 여하간 消費者는 探索品質의 廣告를 완전히 신뢰하지는 않지만 그러한 廣告는 그 자체에 情報를 포함하고 있으므로 消費者들에게 直接的 情報(direct information)를 제공해 준다.

다음 經驗品質은 참치 통조림의 예와 같이 구매·사용 이전에는 확인될 수 없는 것으로서 消費者는 이 경우에 探索보다는 실제의 購買에 의하여 각 選擇品의 效用을 평가하는 것이 바람직할 것이며 특히 商品價格이 저렴할수록 탐색은 배제될 것이다. 消費者는 特定商品의 모든 브랜드 또는 자신이 적절하다고 간주하는 價格範圍內의 브랜드 중에서 임의로 추출하여 同一品種의 브랜드를 다수 경험한 다음 가장 선호하는 것을 확정하고 이 브랜드

를 장기간 구매할 것이다. 따라서 經驗財의 경우에는 廣告에 대한 消費者의 힘이 探索財에 비하여 훨씬 약하며 같은 브랜드를 反復購買(repeat purchase)할 것인지 여부만이 消費者가 갖는 중요한 힘이 된다.

經驗財의 廣告는 광고된다는 사실 자체가 그것이 존재한다는 間接的 情報를 제공할 뿐으로 非情報的 廣告(noninformative advertising)라고 할 수 있다. 따라서 經驗財에 관한 廣告는 探索財에 관한 廣告에 비하여 해당 브랜드에 대한 消費者들의 選好度를 훨씬 더 높이게 된다. 만일 같은 品種의 여러 브랜드 간에 廣告가 확률적으로 분포되어 있다면 廣告된 브랜드는 廣告費로 인한 費用上昇으로 열악한 購買對象이 될 것이다. 그러나 廣告는 確率分布를 갖지 않으며 廣告가 많이 된 브랜드일수록 平均消費者에게 브랜드의 效用單位當價格를 낮추게 될 것이라는 것이 Nelson의 주장이다. 다시 말하여 廣告가 많이 된 브랜드일수록 消費者가 많이 산다는 것으로서 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 消費者가 모색하는 效用을 창출하는 效率性은 企業마다 다르므로 일반적으로 브랜드의 效用에 비하여 다른 企業보다 生產費가 낮은 企業은 廣告費의 증대와 이에 따른 效用單位當價格의 저하에 의하여 販賣量을 증가시키려고 한다. 둘째, 한 消費者에게 效用이 높은 브랜드가 다른 消費者에게는 낮은 效用을 줄 수 있는데 消費者는 자기의 嗜好를 가장 잘 만족시키는 브랜드의 廣告를 볼 가능성이 가장 많다. 셋째, 廣告는 消費者가 브랜드를 기억할 가능성을 높여 준다. 反復購買의 確率이 가장 많은 브랜드는 消費者의 기억을 높여줌에 따라 가장 많은 이득을 얻으므로 가장 큰 效用을 제공하는 브랜드의 廣告誘因이 가장 크다.

Leffler(1981)는 非情報的·反復的 廣告도 消費者에게 혜택을 준다고 주장하고 있다[10]. 그의 논지를 일반화하면 다음과 같다. 消費者에 있어서 商品 자체는 목적이 아니므로 消費者는 단지 소비하기 위하여 상품을 구매하는 것이 아니라 자신을 위하여 쾌락·만족 내지 효용을 창출하는 과정에 대한 投入物로서 구매하는 것이다. 그런데 反復的·非情報的 廣告는 어떤 商品이 존재하며 또한 어떤 상품이 效用創出에 가장 적합한지에 관한 記憶費用(recall cost)을 저하시켜 준다. 즉 그러한 廣告는 情報費用을 포함한 최종소비단위의 "總價格"(full price)을 저하시켜 消費者에 대한 效用을 낮은 費用으로 창출하게 된다.

Ehrlich and Fisher(1982)도 消費者가 자신의 市場機會에 관하여 完全情報를 갖지 않으므로 商品購買는 總價格에 입각하여 결정할 것이라고 하며 反復的·非情報的 廣告의 경우에도 消費者들에게 情報를 제공한다는 것을 인정하고 있다. 이러한 관점에서 이들은 廣告가 競爭者 및 消費者들에 대하여 企業이 獨占的 優位를 달성하려는 시도에 연유하는 것이 아니라 消費者들의 購買費用節約을 위한 情報

10) Leffler는 處方藥에 관한 廣告를 대상으로 다음과 같은 논의를 전개하고 있다. 醫師들은 處方藥을 포함한 여러가지 投入物을 결합하여 消費者들에게 醫療서비스를 제공한다. 投入物結合에 대한 醫師의 선택범위는 매우 넓으며 특정한 疾病에 대하여 여러 종류의 藥品名을 기억하고 그 중에서 적절한 것을 선택하는 것은 상당히 어려울 것이다. 藥品名과 기본적인 용도만을 알려주는 非情報的 廣告는 의사들로 하여금 해당약품을 좀더 빨리 상기하도록 도와줄 것이다. 그러므로 醫師들은 藥品處方에 소요되는 시간을 절약함으로써 患者들에게 좀더 빨리 그리고 정확하게 醫療서비스를 제공할 수 있게 된다.

에 대한 需要로부터 유발된다고 주장한다. 이들에 의하면 消費者들은 製品과 아울러 제품에 대한 情報를 수요하며 이에 따라 제품공급자는 소비자들의 探索費用보다 낮게 정보를 공급할 수 있으면 그렇게 하려는 유인을 갖게 된다. 消費者探索과 企業廣告의 適正 "結合"은 제품 자체 및 製品情報의 공급에 부수되는 혜택에 의하여 결정될 것이다. 즉 廣告의 수준은 시장내의 정보의 흐름과 그 비용에 좌우될 것이다. 廣告의 적정수준은 探索財와 經驗財의 엄격한 구분에 의하여 결정되는 것이 아니라 情報의 수급에 따라 변할 것이다. 이들은 이 관점에서 정보에 대한 誘發消費者需要와 供給函數를 상정하여 분석을 전개하고 있다.

Ehrlich-Fisher模型은 Nelson模型에 비하여 몇가지 중요한 점에서 차이를 갖는다. 이들은 구매자에 대한 名目價格에 더하여 時間과 情報費用의 중요성을 강조한다. 그러므로 廣告로 需要彈力性이 저하하여 가격이 상승하는 것이 아니라 廣告商品에 대하여는 소비자의 時間費用이 저하하므로 더 높은 名目價格을 지불하려는 消費者들이 있기 마련인 것이다. 또한 이들은 서로 다른 經驗財 혹은 探索財間의 광고수준의 차이를 설명하고 있다. 즉 廣告는 消費者에 대한 시간의 가치에 따라 변하므로 高所得階層에 판매되는 상품에 대하여는 低所得階層에 판매되는 상품의 경우보다 더 많이 광고하여야 한다는 것이다.

이상의 제요인으로 볼 때 經驗財에 대한 廣告가 誤導廣告가 될 가능성이 적다는 것을 지적할 수 있다. 消費者를 오도할 誘因이 가장 큰 경우에 消費者도 속지 않을 유인이 가장 큰 것이다. Nelson은 또한 廣告에 대한 廣告者와 消費者의 需給決定의 결과를 위와 같은 商品屬性의 분류에 입각하여 유도하였는데 결론은 한마디로 經驗財의 廣告가 探索財의 廣告보다 많게 된다는 것이다. 그 이유는 앞서 지적하였듯이 探索財의 廣告는 直接的 情報를 제공함에 비하여 經驗財의 廣告가 전달하는 情報는 해당 브랜드가 광고되고 있다는 것에 불과한 간접적인 것으로서 經驗財의 판매는 販賣者의 名聲을 높임으로써 증대시킬 수 있다는 점에 기인한다.

Porter(1974, 1976)는 Nelson과는 다소 다른 시각에서 商品의 유형을 便宜財(convenience good)와 쇼핑財(shopping good)로 구분하여 廣告의 효과를 논하고 있다. 便宜財는 치약처럼 가격이 낮고 購買頻度가 높으며 小賣店에서 쉽게 살 수 있는 것이며 반면 쇼핑財는 가구·자동차 등과 같이 가격이 높고 購買頻度가 낮으며 다소간의 탐색후에 구매하는 경향이 있는 것이다. 그러므로 소비자들은 便宜財의 구매에 시간과 노력을 덜 쓰게 되어 이러한 상품에 대한 제조업자의 廣告에 상대적으로 많은 영향을 받는다. 그러나 쇼핑財의 경우에는 제조업자의 廣告보다도 小賣店의 권유와 제품의 실제적 특징이 消費者의 구매결정에 더 큰 중요성을 가질 것이다. 따라서 제조업자의 廣告는 便宜財의 경우에 훨씬 많게 될 것이라고 주장하고 있다.

한편 Darby and Karni(1973)는 Nelson의 經驗財를 "진정한" 經驗財와 信賴財(credence good)로 세분한다. 진정한 經驗財는 적절한 購賣量이 구매전에 알려져 있으며 품질이 구매후에 낮은 비용으로 정확하게 확인될 수 있는 것이고 반대로 信賴財는 소비자가 적절한 구매량을 결정하고 구매한 상품의 품

질을 확인하기 위하여 많은 비용을 들여야 하는 것이다. 信賴財의 예는 健康診斷이나 自動車修理와 같이 특히 消費者知識의 不完全度가 높은 서비스 부문에서 많이 볼 수 있을 것이다. 이들에 의하면 信賴財市場에서는 판매자간에 경쟁이 있는 경우에도 詐欺 내지 誤導를 자행할 유인이 존재한다. 이것은 일반적으로 재화나 용역을 "과다하게" 판매함으로써 이루어지나 동시에 品質確認이 불가능하거나 매우 곤란한 경우에 消費者가 믿는 수준 이하의 低質品을 판매함으로써도 가능하다. 信賴財의 문제는 廣告에 직접적으로 결부되는 것이 아니라 消費者知識이 부족하거나 品質의 監視·確認費用이 높다는 점에 기인하는 것이나 虛僞廣告의 대상이 되기 쉽다는 것만은 사실이다. 이처럼 廣告는 情報傳達機能을 갖는 일면 廣告商品의 속성에 따라 廣告의 誤導可能性이 다르게 된다.

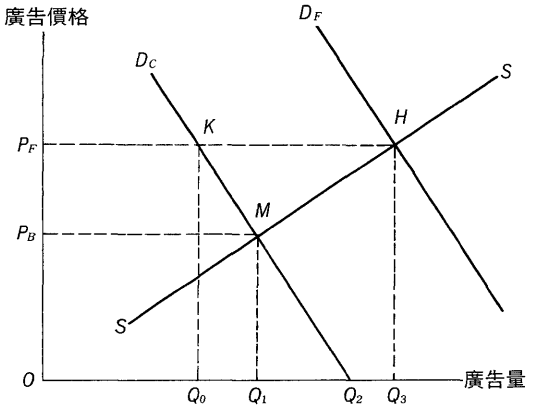
4. 廣告의 浪費性

廣告의 說得的 側面과 情報的 側面을 둘러싼 論爭과는 별도로 비록 情報的 廣告의 경우라도 현실의 廣告量이 社會的 觀點에서 적정한지 여부는 또 다른 논의의 대상이 된다. 廣告量이 사회적으로 浪費를 내포한다는 주장은 Kaldor에 의하여 본격적으로 제기되었는데 그는 우선 廣告의 세가지 특성을 지적하고 있다. 첫째, 廣告主(advertiser)와 廣告商品(advertised commodity)의 供給者는 같으므로 廣告와 廣告商品은 結合供給(joint supply)된다. 둘째, 情報提供費用은 廣告商品의 價格에 포함되므로 商品購買者에 대한 "廣告서비스"의 價格은 항상 0이며 따라서 廣告는 費用보다 낮게 판매된다는 의미에서 "補助받는 商品"(subsidized commodity)이다. 셋째. "廣告서비스"에 대한 支出은 情報供給量 또는 情報를 전달받는 消費者數의 변화뿐만 아니라 같은 情報를 "좀더 强力하게" 전달하는 消費者當 廣告費의 증가 등 廣告技術의 변경에 의하여도 변화될 수 있으므로 廣告費의 증가는 단지 反復의 증가만을 뜻할 수도 있다.

廣告는 이처럼 보조받는 商品으로서 消費者需要에 "反應하여" 공급되는 것이 아니므로 다른 商品에 대한 支出의 경우와 같이 "消費者主權"(consumer sovereignty)의 원칙을 적용하여 정당화될 수는 없다. 이에 따라 Kaldor는 특정한 廣告를 평가함에 있어 ①廣告에 대한 진정한 필요성이 있는가, ②廣告의 質은 이러한 필요성을 충족시키는가, ③廣告에 대한 支出의 規模는 정당화될 수 있는가의 세가지 관점에서 분석해야 된다고 하였다.

첫번째 의문에 대하여 Kaldor는 앞에서 본 바와 같이 廣告의 社會的 機能을 인정하고 있다. 그러나 두번째 의문에 대하여는 情報供給手段으로서의 廣告가 대체로 偏倚되어 있고 불충분하다고 평가하였는데 이러한 결함은 廣告가 無料로 공급되기 때문이 아니라 利害當事者인 商品供給者에 의하여 공급되기 때문이며 廣告가 발달할수록 다른 商品情報經路를 억제시킴으로써 消費大衆은 사실상 情報供給을 적게 받으며 그 결과 社會的 費用은 훨씬 더 높아진다고 하였다. 세번째 의문은 廣告의 厚生效果에 관한 일련의 논쟁을 야기시킨 것으로서 Kaldor에 의하면 廣告는 廣告商品과 結合供給되므로 消費者는 결국 원하는 양보다 많은 廣告에 대하여 지불하게 되어 浪費가 발생한다고 한다. Steiner(1966)는 이 주장을

〔圖 1〕 廣告의 需要와 供給 : Steiner



다음과 같이 圖解하여 설명하고 있다.

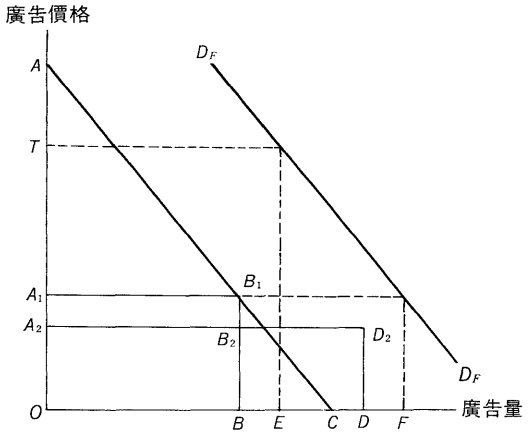
[圖 1]에서 SS, D_F, D_C는 각각 廣告供給曲線, 販賣者의 廣告需要曲線, 消費者의 廣告需要曲線을 나타낸다[11]. 그러면 Q_1은 消費者가 구매하려는 廣告量이며 Q_3는 廣告者가 利潤極大化水準으로 간주하여 실제로 공급하는 量이 될 것이므로 Q_1Q_3만큼의 過剩廣告(excess advertising)가 발생하게 된다. Q_2는 廣告가 무료로 제공되더라도 消費者들은 그 이상의 廣告를 원하지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 廣告의 過剩供給은 자원의 낭비를 초래한다. 즉 消費者들은 總廣告費用의 일부인 OP_FKQ_0만을 부담하고 나머지 Q_0KHQ_3는 企業이 이를 消費者에게 전가하면 消費者의 需要는 가격상승으로 인하여 利潤極大化水準에 미달하게 되므로 企業은 이를 스스로 부담하여야 한다. 따라서 廣告商品의 가격은 광고되지 않는 경우보다 높기는 하지만 여전히 資源의 最適配分에 필요한 수준에 미달하게 되고 사회적으로 바람직한 수준 이상의 자원이 廣告産業에서 이용되어 浪費가 발생하며 廣告서비스의 價格이 限界費用과 괴리하게 된다.

Telser(1966)는 이상의 주장에 대하여 두가지 관점에서 反論을 제기하고 있다. 첫째, 消費者들은 위의 논의에 암시되어 있는 만큼 廣告商品과 광고되지 않은 상품간의 선택에 있어서 제약받지 않는다. 일반적으로 광고되지 않은 商品은 이와 유사한 廣告商品보다 價格이 낮은데 이러한 두가지 형태의 商品이 존재하고 있다는 사실은 그 價格差異의 일부가 消費者들이 광고되지 않은 저렴한 商品을 발견·구매하는 대신 廣告에 代價를 지불하려는 의사를 갖고 있기 때문이며 따라서 廣告서비스의 價格은 限界費用에 근접한다는 것을 나타낸다. 둘째, 廣告와 廣告商品이 結合供給되므로 浪費가 초래된다고 하는 주장은 타당하지 않다. 오히려 結合供給의 經濟性으로 去來費用(transaction cost)이 절감될 수 있다. 즉 廣告가 廣告商品과 분리되어 별도로 판매된다면 廣告서비스를 받는 사람들로부터 代價를 징수하기 위하여 자원을 배분할 필요가 있게 되며 이 경우에는 結合供給에 비하여 자원을 더 많이 소요하게 될 수 있다.

Telser의 주장을 [圖 2]를 통하여 보기로 한다. 여기서 AC, A_1B_1, A_2B_2는 각각 消費者의 廣告需要曲線, 廣告와 廣告商品의 市場이 분리된 경우의 廣告供給曲線, 廣告와 廣告商品이 結合供給되는 경우의 廣告供給曲線을 나타낸다. 廣告에 대한 별도의 市場이 있다면 供給價格 OA_1은 廣告單位當 去來費用 A_1A_2와 여타의 廣告單位當 費用 OA_2의 합이 될 것이며 이때 商品販賣者가 消費者에게 공급하

11) D_F가 D_C보다 우측에 위치하는 것은 논의의 전개를 쉽게 하기 위한 가정이나 Steiner는 이것이 논리적으로 타당하다는 것을 주장하고 있다. 상세한 것은 그의 論文을 참조.

〔圖 2〕 廣告의 需要와 供給 : Telser



는 廣告量은 OB, 廣告에 소요된 總資源은 OBB_1A_1가 될 것이다. 廣告와 廣告商品이 結合供給된다면 分離供給에 따른 去來費用을 절약할 수 있으므로 廣告供給量은 A_2D_2까지 될 수 있다. 여기서 D는 ODD_2A_2와 OBB_1A_1이 같게 되는 점이다. D_2D는 광고된 상품의 價格이 광고되지 않은 유사한 商品의 價格을 초과하는 금액이므로 이것은 廣告商品의 消費者들이 廣告에 대하여 지불하는 潛在價格(implicit price)이 된다. 따라서 廣告提供者가 廣告의 分離供給과 結合供給 중에서 선택할 수 있고 또한 販賣者間에 競爭이 있다면 廣告提供者는 비용을 최소화하는 廣告의 結合供給方法을 채택할 것이므로 廣告供給量은 CD 區間에 있게 될 것이다. 이 구간에서는 廣告에 투입되는 總資源이 廣告에 대한 별개의 市場이 있을 때 소요되는 總資源보다 적게 되므로 결국 廣告가 무료로 공급되더라도 廣告供給에 이용된 總資源은 廣告가 分離供給될 때보다 적게 된다.

그러나 Hay and Morris(1979)는 Telser의 주장이 Kaldor에 대한 충분한 反論이 되지 않는다고 한다. 즉 Kaldor는 結合供給下에서 廣告에 대한 有效需要曲線 D_FD_F는 商品販賣者에 의하여 결정되며 消費者의 廣告需要曲線 AC의 우편에 있게 되므로 OF를 공급할 것이며 이것은 社會的 最適供給量 OE를 초과함으로써 資源配分上의 歪曲을 발생시킨다고 하였음에 반하여 Telser는 廣告의 結合供給과 分離供給下에서의 費用을 비교한 것에 불과하다[12)13)].

廣告의 結合供給에 기인하는 浪費性 여부와는 별도로 競爭者間의 廣告는 흔히 상호파괴적이며 기업간에 需要를 재분배할 뿐 사회적으로는 이득이 없다는 주장이 있다. 예컨대 Netters(1982)에 의하면 競爭企業들이 相互相殺的인 廣告를 할 가능성은 市場 및 商品의 성격에 좌우되며 이러한 가능성은 消費者가 商品 및 브랜드에 관한 情報를 廣告에 의존하고 경쟁적 브랜드간의 차이가 미세하며 消費者들이 기간당 비교적 일정한 量의 商品을 구매하는 경우에 가장 크다. 이러한 產業에서는 전체 企業의 廣告가 商品總需要에 큰 영향을 주지는 않지만 企業들은 廣告로서 경쟁하기 마련으로 低價의 非耐久性 消費財가 이러한

12) 社會的 最適廣告量 OE를 보장하기 위하여 A_1T의 廣告稅를 부과할 수 있겠지만 AC와 D_FD_F 간의 괴리는 산업간, 나아가서 기업간에 다르므로 현실적으로 곤란하다.

13) Doyle(1966)은 Kaldor-Steiner의 논지가 입각하고 있는 消費者理論이 주어진 기호, 완전한 지식, 단순한 기술적 情報를 가정하고 있으므로 비현실적 모형에 불과하다고 하지만 이는 전통적 경제이론 전반에 관한 비판이므로 상세한 논의를 피하고자 한다. 여하간 Doyle은 廣告의 浪費性을 주장한 이들의 이론이 현실적인 타당성을 갖는다는 것은 인정하고 있다.

성격을 갖는 대표적인 商品이다[14]. 그는 이러한 産業에서는 一次的 需要(primary demand)를 증대시킬 수 있는 廣告의 능력이 제한되어 있고 기업간에 廣告效果가 상쇄될 뿐만 아니라 각 기업의 廣告政策이 상호의존적이므로 廣告費支出이 가속적으로 증대하여 廣告競爭의 가능성이 내재하고 있는바 重複廣告는 價格競爭이나 技術競爭과 달리 장기적으로 消費者에게 혜택을 주지 않으므로 바람직하지 못하다고 한다.

이와 같은 비판에 대하여 Backman(1967)은 競爭은 어차피 상당한 重複과 浪費를 포함하므로 重複廣告로 인한 浪費를 비난하는 것은 競爭過程 자체를 부정하는 것이라고 답하고 있다. 그는 또한 浪費의 개념은 經濟成長水準과 관련하여 이해되어야 한다고 주장한다. 즉 生存經濟(subsistence economy)에서는 資源의 稀少性이 매우 심각하여 廣告는 資源을 生活의 基礎需要로부터 이동시키므로 낭비적으로 될 수 있지만, 稀少보다는 剩餘가 보편적인 高度經濟(high economy)에서는 廣告에 대한 자원의 사용은 대부분 遊休資源의 이용을 의미하므로 오히려 浪費를 줄이는 것이라고 한다.

Kirzner도 역시 비슷한 입장을 취하여 全知(omniscience)가 존재하지 않을 때 競爭的 重複을 浪費라고 비판하는 것은 浪費의 발생을 인식하기 위하여 필요한 企業家知識을 취합하는 市場過程 자체를 비판하는 것이라고 한다. 다시 말하여 결과로서의 浪費는 경쟁적인 治癒過程의 탓이 아니라 그 과정이 치유하는 知識의 不完全性 때문이라는 것이다. Rothschild(1954)의 말대로 "競爭은 가장 理想的인 '실제' 형태에 있어서조차 治癒的(therapeutic)이지 豫防的(prophylactic)이 아닌 것이다."

그러나 Backman이나 Kirzner의 주장은 競爭的 探索過程에서의 重複의 不可避性을 옹호한 것에 불과하며 앞서 지적하였듯이 특히 相互依存性이 높은 寡占的 市場에서 자기의 廣告가 다른 競爭者들의 廣告로 상쇄될 수 있다는 것을 알면서도 廣告競爭을 하는 경우의 浪費性을 부정하는 것으로는 해석되지 않는다.

III. 廣告와 社會厚生

廣告의 情報的 屬性을 강조하더라도 廣告量이 사회적으로 낭비를 초래할 것인지 여부에 관하여는 위에서 논의한 바 있으나 이미 그 논의 자체가 廣告의 社會厚生效果에 대한 상이한 입장을 함축하고 있다. 아래에서는 廣告가 社會厚生(=利潤+消費者剩餘)에 미치는 효과를 전통적인 部分均衡的 厚生分析을 통하여 제시하고자 한 두가지의 대표적인 모형을 검토한다.

Dixit and Norman(1978)은 기업이 廣告를 하는 목적이 자신의 제품에 대한 需要曲線을 이동시켜 消費者嗜好를 자신에게 유리한 방향으로 변화시키려는 것이라고 한다. 이들은 앞서 본 바 있듯이 廣告前 혹은 廣告後의 消費者 嗜好 중 어느 것이 消費者의 진정한 이익에 부합하는지를 문제로 삼지 않고 두가지 관점에서 각각 논의를 전개하고 있다. 이들의

14) Lambin(1976)은 커피·揮發油·요구르트·殺蟲劑·防臭劑·洗滌劑 등에서 그러한 競爭의 형태를 검출하고 있다.

기본적인 가정은 廣告가 廣告되는 상품에 대한 需要의 彈力性을 낮추고 따라서 市場力을 가진 기업이 달성할 수 있는 價格－費用隔差 (price-cost margin)가 높아진다는 것이다.

이들이 상정하는 모형은 獨占企業을 대상으로 한다. 이 기업의 限界生產費는 일정한 수준 C에 있으며 廣告를 소량 증대시키기 전후의 需要曲線을 각각 D_1과 D_2로 한다. 그러므로 [圖 3]에서 廣告前과 廣告後의 均衡點은 각각 A_1과 A_2가 된다. 그리고 A_1에 비하여 A_2에서의 價格과 販賣量이 크다고 가정한다. [圖 3]에서 獨占企業은 廣告를 증대함으로써 總利潤은 사선 부분만큼 증가하게 된다. 소득분배문제를 제외할 경우 이로 인한 社會厚生效果를 검토하기 위하여 Dixit-Norman은 價格軸과 각각의 生產量間의 구간에 해당하는 需要曲線下의 면적을 비교하기보다는 消費者嗜好에 대한 일관성 있는 기준을 사용하여야 한다고 주장한다. 따라서 광고전 기준에 있어 D_2를 무시하면 厚生은 면적 A_1FGH만큼 증대한 것을 알 수 있다. D_1과 D_2간의 거리가 작다고 가정하면 A_1JA_2F와 같은 $\triangle p\ \triangle q$형의 면적은 무시할 수 있을 것이다. 그러면 社會厚生의 변화는

$$\triangle W \leq \triangle \Pi - q\triangle p$$

로 나타낼 수 있다. 마찬가지로 광고후 기준에서는 D_1을 무시하면 厚生增大分은 $GHKA_2$이며 앞의 경우에 대응하여

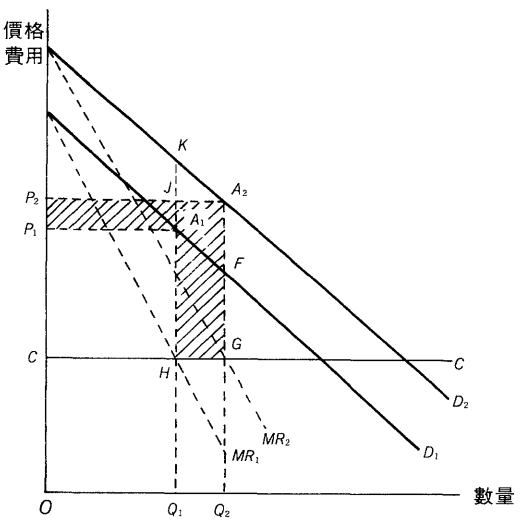
$$\triangle W \geq \triangle \Pi - q\triangle p$$

로 된다. 그러므로 일반적으로 廣告의 증가분이 매우 작을 때 廣告의 社會厚生效果는 광고전 또는 광고후의 기준을 채택하건간에

$$\triangle W = \triangle \Pi - q\triangle p$$

로 나타낼 수 있다.

〔圖 3〕 廣告의 厚生效果 : Dixit-Norman



Dixit-Norman은 廣告로 價格이 올라간다는 가정을 하고 있으므로 廣告의 증대는 두가지 상반된 효과를 갖는다. 즉 기업의 利潤은 $\triangle\Pi$만큼 증가하는 반면 消費者厚生은 $q\triangle p$만큼 감소한다. 그러므로 廣告가 없는 상황에서 출발할 때 廣告가 이윤을 증대시키는 경우에만 社會厚生은 증대할 수 있지만 이것은 충분조건에 불과하다. 또한 기업이 이윤극대화 수준의 廣告를 하고 있다면 $\triangle\Pi=0$이므로 廣告를 더 이상 증대한다면 社會厚生은 감소하게 된다. 다시 말하면 社會厚生은 利潤極大化獨占者의 廣告量을 줄임으로써 증대하게 될 것이다. 이들은 寡占 및 獨占的 競爭에 대하여도 廣告의 厚生效果를 논하고 있는데 廣告의 社會的 厚生效果가 부정적이라는 결론에는 차이가 없다.

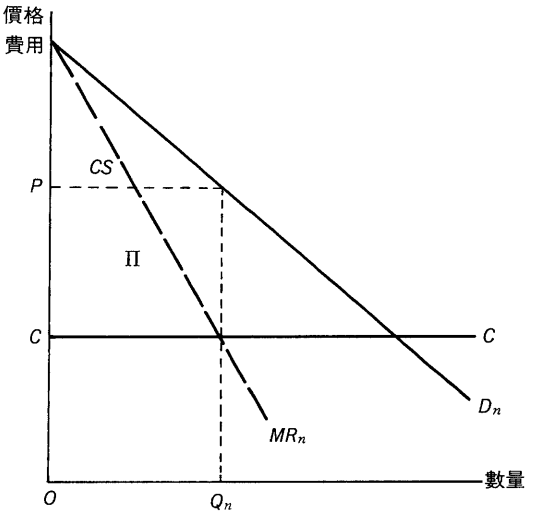
Dixit-Norman模型은 廣告가 需要를 廣告主가 바라는 방향으로 이동시킬 것이며 廣告量의 多寡에 따라 需要가 영향을 받는 정도가 결정된다고 가정한다는 점에서 제한적이다.

企業이 과다하게 광고한다는 이들의 결론은 여러가지 반론을 야기하였다. 특히 Kotowitz and Mathewson(1979)은 廣告가 최소한 일부 소비자들에게 정보를 제공한다면 獨占者의 廣告供給은 너무 미흡하게 된다고 주장한다. 이들의 모형에서는 廣告는 정보적인 것으로서 (적어도 일부) 消費者들에게 특정제품의 존재와 특성을 알려주는 효과를 갖지만 消費者 嗜好를 변화시키지는 않는다. 제품의 존재를 알지 못하는 消費者들은 그것에 대한 潛在的 需要를 가지며 廣告는 이것을 실현시키는 한가지 수단으로서 판매자와 구매자는 상호간에 이득을 얻게 된다. 廣告가 계속됨에 따라 추가적 消費者들이 제품을 인식하고 구매여부를 결정하게 된다. 이것은 본질적으로 動態的 過程이나 Waterson(1984)은 이를 정태적 모형으로 단순화하여 다음과 같이 정리하고 있다.

새롭게 情報를 얻은 消費者들은 기존의 消費者들과 같은 嗜好分布를 갖는다고 가정하면 추가적으로 x%의 消費者들이 제품에 관한 情報를 알게 될 때 需要는 가격수준에 관계없이 $(100+x)$% 증가할 것이다. 따라서 產業需要彈力性은 각 가격수준에 있어서 변하지 않을 것이며 獨占者는 限界費用(=平均費用)과 價格의 차이를 일정하게 유지하면서 제품을 판매할 것이다. 그러므로 기존소비자들의 厚生은 廣告에 의하여 영향을 받지 않으며 새로운 消費者들의 위치만 문제가 된다.

[圖 4]에서 D_n은 새롭게 情報를 얻은 消費者들의 集團需要曲線, MR_n은 이에 상응하는 限界收入曲線이며 C는 限界(=平均)費用曲線을 나타낸다. 이 消費者들에 대한 廣告에 있어서 獨占者는 獨占利潤 Π를 얻을 것이나 일반적으로 그 상부에 있는 삼각형으로 나타나

〔圖 4〕 廣告의 厚生效果 : Kotowitz-Mathewson-Waterson



있는 限界內(inframarginal) 消費者剩餘 CS는 추출하여 전유할 수 없게 될 것이다. 獨占者는 매기에 獨占利潤의 증대가 이 消費者들에 대한 廣告의 비용과 같게 될 때까지 廣告할 것이므로 最適廣告水準에서 利潤이라는 사회적 이득은 소멸될 것이다. 그러나 消費者들에게 증대되는 추가적인 사회적 이득, 즉 위에서 언급한 삼각형의 부분은 獨占者가 전유할 수 없으므로 그는 利潤을 극대화할 때 사회적으로 적정한 수준에 미달하여 廣告를 하게 될 것이다. 한편 寡占에서는 일부 廣告가 경쟁자의 廣告를 상쇄할 뿐이므로 이 결과가 반드시 성립하는 것은 아니다.

Kotowitz-Mathewson의 비판에 대하여 Dixit-Norman도 廣告가 새로운 消費者들에게 情報를 제공한다면 廣告가 과다하게 된다는 그들의 결론이 성립하지 않는다는 것을 인정한다. 그러나 廣告가 消費者嗜好를 변화시킨다면 그들의 결론은 여전히 성립하므로 일반적으로 廣告가 社會厚生에 미치는 영향은

분명하지 않다. 廣告의 厚生效果는 廣告가 消費者嗜好를 변화시키는지 아니면 情報를 제공하는지 여부에 달려 있는 것으로 보인다. 더욱이 廣告는 情報를 제공하지만 이 情報는 통상 편향되어 있다. 情報가 消費者에게 유용한 정도는 제품이나 消費者에 따라 크게 달라질 것이다. 이 정보를 처음 접하는 消費者들에게는 廣告가 厚生을 증대시킬 것이나 이미 상당한 情報를 갖고 있는 消費者들에게는 厚生을 증대시키지 않을 것이다.

嗜好와 情報의 문제를 둘러싼 논쟁은 다분히 반복적으로 새로운 진전이 없어 보이나 Nichols(1985)는 廣告가 厚生을 증대시키는 경우를 확인하고자 시도하고 있다. 그는 Leffler와 같이 消費者가 財貨를 수요하는 것은 재화 자체 때문이 아니라 財貨가 消費者의 시간, 능력, 기업이 공급하는 廣告 등과 결합될 때 창출되는 效用("商品") 때문이라고 하여 Stigler and Becker(1977)의 消費者需要模型을 원용하고 있다. 즉 消費者는 市場財를 만족의 궁극적 객체인 "商品"을 생산하기 위한 投入物로 이용하는 것이다. 그리고 어떤 제품은 다른 제품에 비하여 消費者에게 바람직한 商品을 창출하는 데 좀더 효율적일 것이다. 市場財로 상품을 창출하는 "費用"은 소비자의 기술과 지식에 의하여 결정될 것이다. 이들에 의하면 이러한 비용은 상품의 "潛在" 價格(shadow price)으로서 廣告는 투입물로 사용된 市場財의 生產性을 증가시킬 수 있다고 한다.

Nichols는 廣告가 市場財로부터 창출되는 商品을 향상시킨다면 廣告는 상품의 生產費用을 저하시키는 것이므로 廣告는 市場財에 대한 需要曲線을 이동시키지 않고 그 위에서의 이동을 초래한다고 주장한다. 즉 廣告下의 消費者剩餘는 안정적인 商品需要曲線下의 면적으로 측정할 수 있게 되어 廣告가 嗜好를 변화시키는지 또는 情報를 제공하는지 여부를 확인할 필요가 없으므로 Dixit-Norman모형에서와 같은 문제에는 봉착하지 않는다. 두 경우에 모두 廣告는 소비자들이 수요하는 商品의 潛在價格(費用)을 저하시킨다. 이 결과는 Ehrlich-Fisher와 유사하나 이들은 廣告로 消費者가 적절한 브랜드를 발견하는 비용이 저하한다고 주장함에 비하여, Nichols는 廣告의 消費者嗜好變化效果와 情報提供效果를 모두 허용하므로 좀더 일반적이다.

Nichols는 이러한 시각에서 廣告의 社會厚生效果를 결정하는 것은 구매된 市場財의 市場構造가 아니라 消費者가 바라는 "商品"의 市場構造라는 것을 제시한다. 예컨대 소비자가 바라는 商品이 社會的 地位이고 消費者들이 많은 다양한 市場財로 이것을 생산할 수 있다는 것을 안다면 사회적 지위에 대한 商品市場은 完全競爭的이며 廣告의 수준은 적정한 것이 된다. 그는 또한 企業의 廣告供給量이 과소하게 되는 상황을 규명하고 있다. 즉 廣告가 제품의 市場價格을 높이고 동시에 商品의 潛在價格을 높인다면 과다한 廣告가 시장에 공급된 것이다. 이 경우에 消費者들은 廣告가 증가함에 따라 제품의 구입을 줄일 것이며 따라서 기업이 廣告를 적게 한다면 社會厚生이 증대될 것이다. 그러나 廣告로 인하여 販賣量이 증가한다면 이것은 廣告가 過少供給되어 있고 기업이 廣告를 증대시켜야 한다는 증거이다. 즉 Nichols모형에서 廣告가 社會厚生을 증대시키기 위한 필요조건은 廣告로 판매가 증가하여야 한다는 것으로서 이 조건

은 아래에서 논의할 廣告制限의 효과에 관하여 새로운 시각을 제시하고 있다.

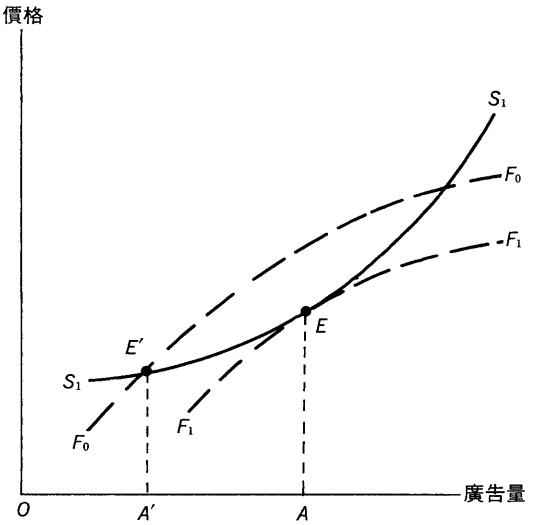
IV. 廣告量規制의 效果

특정한 財貨가 人體에 해롭다고 판단될 경우에 이것에 대한 廣告를 금지하는 경우가 있는데 廣告禁止가 목적에 부합하는 효과를 갖는지 여부는 별도의 문제로서 검토되어야 한다. Clarke and Else(1983)는 廣告制限에 대한 市場의 반응을 분석하는 모형을 제시하고 있다. 이들은 獨占者가 생산하는 제품에 대한 需要가 生産量 및 소비자에 전달되는 廣告量에 의하여 결정된다는 가정하에서 廣告로 수요가 증대될 수 있을 때 廣告量을 저하시키는 공공정책은 消費量을 줄일 것이라는 결과를 유도하고 있다. 이것은 廣告禁止가 대상제품의 소비를 저하시킬 것이라는 결론을 지지하는 것 같지만 廣告禁止가 왜곡되고 기대하지 않는 결과를 초래할 수도 있다.

Clarke-Else와 유사한 결론을 Ehrlich and Fisher의 모형에서도 도출할 수 있다. 이들의 모형에서는 價格·廣告·利潤性이 모두 시장내의 수요와 공급의 힘에 의하여 동시적으로 결정된다. 廣告情報에 대한 消費者들의 수요는 情報量과 情報價格間의 無差別曲線으로 나타낼 수 있는데 [圖 5]에서 F_0F_0 및 F_1F_1이 이에 해당한다. 마찬가지로 供給者들에 대하여는 情報量과 情報價格間의 等利潤曲線 S_1S_1을 상정할 수 있다. 그러면 두 곡선의 접점 E에서 市場均衡이 성립할 것이다.

이제 이 산업내의 기업들이 廣告量을 줄여야 한다면 E점에서의 균형은 유지될 수 없다. 예컨대 廣告量이 $A'<A$로 제한된다면 새로운 均衡은 E'에서 성립하게 될 것이다. E와 대비하여 E'에서는 기업들이 얻는 이윤은 변하지 않으나 消費者厚生은 저하한 것을 알 수 있다. 이 결론은 消費者들이 대가를 지불하면서 얻으려고 하는 情報를 廣告가 제공한다는 가정에 연유하는 것이다. 廣告가 제한되면 消費者들은 원하는 情報를 얻을 수 없게 되어 제품소비의 總價格이 상승하게 된다. 광고감소에 따라 消費者들은 욕구충족을 위하여 좀더 많은 브랜드를 시험해야 하며 이로 인하여 자신에게 적합한 제품을 발견하는 데 드는 비용이 상승하게 된다. 廣告가 단지 消費者들의 기호를 변화시킬 뿐이라는 관점에서는 이러한 결론에 동의하지 않을 것이나 廣告가 消費者嗜好를 변화시키는 경우에도 廣告가 반드시 낭비적인 것이 아니라면 Ehrlich-Fisher모형은 여전히 유용성을 가질 것이다.

〔圖 5〕 廣告制限下의 均衡廣告量과 價格



廣告禁止論爭은 1971년 미국에서 放送媒體

를 통한 담배廣告를 금지한 이래 이론적·실증적 면에서 계속되고 있다. 그러나 吸煙은 습관적 성격을 가지므로 담배廣告禁止에도 불구하고 담배수요는 계속 발생할 것이다. 그렇다면 廣告禁止가 담배산업의 硏究開發과 一般消費者들의 담배구입에 어떤 영향을 줄 것인지가 중요한 문제로 될 것이다. 담배제조업자들이 廣告를 할 수 없다면 이들이 건강에 덜 위해한 담배를 개발하더라도 이를 消費者들에게 쉽게 알릴 수 없으므로 硏究開發의 利潤性이 저하하여 新製品開發의 유인이 감퇴할 것이며 消費者들도 좀더 좋은 담배를 소비할 기회를 갖지 못하게 된다. 이 결과는 廣告禁止로 기업이 좀더 나은 담배를 시장에 제공하는 비용이 증가한다면 분명하게 될 것이다.

담배廣告禁止의 社會的 費用은 흡연을 계속할 消費者들의 數, 硏究開發로 양질의 담배가 출현할 確率 및 新製品으로 吸煙者의 건강이 향상되는 정도에 의하여 결정될 것이다. 廣告는 또한 消費者들의 구매에도 영향을 줄 것이다. 좀더 양질의 담배로 구매를 전환하려는 흡연자들은 광고금지로 필요한 情報를 얻기 위하여 더 많은 시간과 노력을 기울여야 할 것이다. 만일 그러한 探索費用이 매우 크다면 구매전환 자체를 포기할 것이다. 그러므로 廣告禁止는 흡연자들에게 건강을 증진할 기회를 배제하게 된다. 결국 담배의 건강위해성을 제거할 만한 혁신은 원래부터 쉽게 기대할 수 없고 消費者들의 건강증진기회가 배제됨에 따른 비용이 크지 않다고 하더라도 담배廣告禁止가 사회에 機會費用을 부과하는 것은 분명하므로 정책결정에는 이를 충분히 고려하여야 한다는 것이 담배廣告의 전면금지에 대한 반대론자들의 주장이다. 이 관점에서 Ehrlich-Fisher의 결론을 재음미할 수 있다. 廣告가 여러 브랜드의 담배에 내재하는 상대적 위해성에 대하여 消費者들에게 情報를 제공하고 기업들에게 신제품을 개발하고 이를 消費者들에게 알려주는 수단을 제공한다면 담배廣告가 外部效果를 유발하지 않는 한 廣告禁止는 社會厚生을 저하시킬 것이다.

Ehrlich-Fisher모형은 모든 廣告가 정보적이라고 가정한다. 그러나 앞서 본 바와 같이 廣告의 속성에 대하여 제한적 가정을 하지 않는 Nichols모형에서는 廣告禁止가 항상 社會厚生을 감퇴시키지는 않는다. 예컨대 담배제조업자가 과다하게 廣告를 함으로써 흡연의 潛在費用이 증가하고 담배消費量이 저하하였다면 廣告費의 감소는 담배소비량을 증가시킬 것이다. 그러므로 담배廣告의 축소가 社會厚生을 증대시킨다면 이것은 동시에 담배소비를 증가시키는 왜곡된 효과도 갖게 될 것이다. 반면 담배제조업자들이 과다하게 廣告를 하지 않았다면 Nichols모형에서 廣告制限이 社會厚生을 저하시킨다는 것은 쉽게 알 수 있다. 담배산업의 廣告가 과다공급되건 과소공급되건간에 廣告禁止論者들의 목적이 완전히 달성되지는 못하였다. 廣告가 過多供給되었다면 廣告禁止로 消費者厚生은 증대하나 담배消費도 증가할 것이다. 廣告가 過少供給되었다면 廣告禁止는 담배消費는 감소시키나 消費者厚生은 증대시키지 않을 것이다.

전반적으로 이상의 논의는 廣告禁止가 社會厚生을 증대시킬 가능성이 작다는 것을 시사하고 있다. 廣告의 부분적 축소를 통하여 社會厚生의 適正水準이 달성될 수 있다면 廣告禁止는 廣告를 과다축소하게 되는 것이다. 즉 광고제한을 통하여 특정한 제품의 消費를 줄

이면서 동시에 社會厚生의 증진을 도모하려는 정책목표하에서 廣告禁止는 적정한 선택이 되기 어렵다[15].

V. 虛僞廣告規制의 適正水準

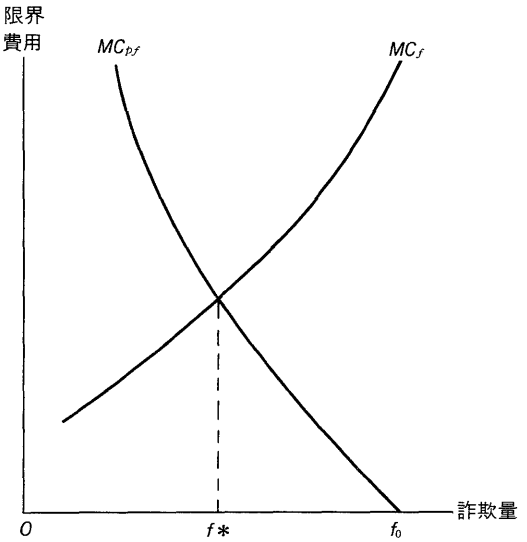
廣告에 대한 公的規制의 또 다른 중요한 형태는 廣告內容의 虛僞性에 관한 것이다. 虛僞的 내지 詐欺的 廣告에 대한 規制는 消費者情報의 不完全性 및 不充分性으로 인하여 消費者가 기만당하는 것을 방지하려는 목적을 갖는다. 그러나 이 문제에 접근함에 있어서는 기본적으로 消費者의 情報費用을 명시적으로 고려하여야 한다. 일반적으로 정보획득에 드는 限界費用은 체감하지 않으나 情報의 추가에 따른 限界的 惠澤은 체감하므로 消費者는 情報의 限界費用과 限界惠澤이 같게 되는 情報量을 선택할 것이다. 그러므로 消費者가 시장에 존재하는 모든 情報를 갖지 못한다는 의미에서 情報가 부족하다고 할 수 있을지 모르나 情報가 自由財(free good)가 아니며 일정 수준 이상에서는 情報의 가치가 체감한다는 관점에서 보면 消費者들에 의한 情報의 "결여"는 있을 수 없다. 情報費用을 감안한다면 消費者들은 대부분의 재화와 서비스에 대하여 합리적인 선택을 하기에 충분한 情報量을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 논리에 입각하여 虛僞廣告는 適正情報(optimal information)의 모형으로 논의할 수 있다. 經驗財의 품질은 제품구입 후에만 확인할 수 있으므로 이러한 제품에 대한 廣告는 흔히 誇張(puffery)의 형태를 가지며 과장은 虛僞廣告로 비난받는 것이 상례이다. 그러나 특정제품에 대한 같은 廣告메시지라도 품질에 대한 消費者들의 主觀的 價値判斷에 따라 "주관적으로" 허위일 수도 그렇지 않을 수도 있는 것이다. 제품의 품질을 인증하는 문제는 이러한 유형의 廣告를 금지 내지 규제함으로써 완화될 수 없다. 誇張의 規制나 禁止는 消費者들에게 情報를 추가적으로 제공하지 않는다. 虛僞廣告의 정의는 성격과 내용에 있어서 객관적이어야 한다. 그러한 定義를 제시하기는 매우 어려우나 Ekelund, Jr. and Saurman (1988)은 "객관적으로 측정할 수 있는 제품의 성격을 의식적이며 의도적으로 오도하는 廣告"를 虛僞廣告라고 한다.

이러한 虛僞廣告는 앞서 논의하였듯이 특히 Darbi-Karni가 분류한 信賴財의 경우에 좀더 빈번하게 발생하는 경향이 있다. 信賴財市場의 경쟁으로 서비스契約이나 品質保證 등의 해결책이 강구되고 있으나 시장이 항상 완전한 것은 아니다. 信賴財의 虛僞廣告에 따른 이득이 크므로 그러한 欺瞞은 존재하기 마련이다. 그렇다면 虛僞廣告가 사회에 비용을 초래하고 虛僞廣告의 양을 효과적으로 줄이기 위하여는 社會的 費用이 발생한다는 것을 인식하여야 할 것이다. 그러므로 문제는 虛僞의 적발과 제거를 위하여 稀少資源을 얼마나 사용하여야 하는가이다. 이는 詐欺防止에 費用

15) McAuliffe(1987)는 담배廣告禁止의 효과에 대한 최근의 實證分析의 결과를 개관하고 금지가 消費에 미친 영향이 거의 없다는 것을 일반적인 결론으로서 제시하고 있다. 일찍이 Benham (1972)은 廣告禁止가 價格을 오히려 상승시킨다는 결과를 제시하고 있으며 최근에 Kwoka, Jr. (1984)도 廣告로 品質低下 없이 價格이 하락한다는 것을 실증적으로 보이고 있다.

〔圖 6〕 社會的 適正詐欺量



이 드는 한 사회는 다소간의 사기를 용인하여야 한다는 것, 즉 詐欺의 社會的 "適正量" (socially "optimal" amount of fraud)이 존재한다는 것을 의미한다[16].

[圖 6]에서 MC_f는 詐欺行爲의 社會的 限界費用으로 사기행위의 증가에 따라 우상향한다. 이 비용은 제품선택시에 廣告보다 효율성이 낮은 다른 정보형태로의 대체 및 虛僞廣告를 적발·배제하기 위한 消費者의 자원전용 등 제반비용을 수반한다. MC_f는 사기방지의 限界費用으로서 매 단위의 성공적인 사기행위를 방지하기 위하여 사용되는 자원(예컨대 경찰·법원 등)의 비용을 나타낸다. 여기서 f_0는 사회적으로 詐欺防止를 위하여 일체의 자원을 사용하지 않을 때 발생할 사기의 양이다. 사회가 이미 제거한 詐欺量이 많을수록 詐欺除去費用은 상승하므로 MC_{pf}는 f_0에서 좌편으로 상향한다. 그러므로 社會的 適正詐欺量 $f*$는 두 곡선이 교차하는 점에서 결정된다.

이상의 논의는 虛僞廣告를 정당화할 수는 없지만 이를 배제하는 비용을 감안하여 적정수준에서 규제하도록 하는 것이 바람직하다는 것으로서 廣告規制의 실제적인 범위와 형태에 대한 시사점을 제공하고 있다. 예컨대 제품의 내용 등에 관한 表示를 강제하는 경우에 消費者들의 情報費用을 낮추는 이점이 있는 반면 일부 제조업자들이 虛僞表示를 하고 規制當局이 이를 효과적으로 색출하지 못한다면 消費者들은 강제적 표시에 대하여 신뢰하는 한 오히려 그렇지 않은 때보다도 손해를 볼 것이다. 어느 수준에서 規制를 부과하고 消費者의 자발적 선택에 의존하여야 하는지는 表示·廣告規制의 기본적 문제이다.

VI. 結　　言

이상에서는 廣告의 經濟的 效果를 社會厚生의 관점에서 논의한 주요문헌의 흐름을 개관하였다. 廣告는 消費者들에게 情報를 전달하는 한편 消費者를 설득하는 기능을 함께 갖고 있다. 廣告의 효과를 분석하기 위하여는 이러한 廣告의 양면적 속성이 갖는 함의를 이해하여야 한다. 본고에서 논의한 바와 같이 廣告의 情報的 屬性과 說得的 屬性의 어느 쪽에 중점을 두는지에 따라 廣告에 대한 평가가 다르게 된다. 그러나 廣告에 대한 量的·質的 規制의 필요성 여부와 規制의 범위·강도 등을 검토할 때에는 어느 한가지 속성만을 강조

16) Darby and Karni(1973).

하여서는 안되고 사회후생적 관점에서 볼 때 廣告에 내재하는 불리한 효과를 제거하면서 유리한 효과를 진작시킨다는 원칙에 입각하여야 한다.

우리나라에서는 憲法 21條에서 言論·出版의 自由를 보장하되 타인의 명예나 권리 또는 公衆道德이나 社會倫理를 침해하여서는 안된다고 규정하고 있다. 이 관점에서 보면 廣告는 분명히 意思表現의 일종이므로 헌법적 차원에서 보장되는 權利라고 할 수 있으나 그것이 營利를 추구하는 활동인 한 公共의 利益에 부합하여야 한다는 것으로 해석하여야 할 것이다. 表現의 自由를 보장하는 목적은 단순한 개인의 權利를 보장한다는 것뿐만 아니라 이를 통하여 다양한 의견이 경쟁적으로 표현되는 과정을 통하여 최대다수의 이익에 부합하는 수단·과정·결과 등을 도출하려는 것이다. 그러므로 廣告를 財産權의 경제적 표현이라고 본다면 公益의 관점에서 규제를 가할 수 있게 될 것이다. 公正去來法을 위시하여 여러 법률에서 廣告에 대한 제약을 부과하는 것은 이러한 논리에 입각하는 것으로 보아야 할 것이다.

그러나 廣告에 대하여 양적 측면이건 질적 측면이건간에 규제한다면 그것이 表現의 自由에 대한 제약이라는 점과 公共의 利益에 기여한다는 점을 비교하여야 하며 동시에 현실적으로 規制에 따른 期待效果와 費用도 비교하여야 한다. 消費者의 權益保護는 消費者의 自由裁量을 최대한 존중하는 것에 그치지 않고 의사결정에 필요한 情報를 신속·정확·충분하게 제공하는 것을 전제로 한다. 현대의 消費者는 과거의 消費者와 같은 양의 시간밖에 갖지 못하나 훨씬 많은 消費決定을 하여야 한다. 그러므로 廣告의 중요성은 점증할 수밖에 없으며 이것이 廣告에 대한 公的規制를 요구하게 되는 것이다. 또한 사실에 입각한 廣告는 市場의 透明性을 높여주므로 적정한 企業活動을 유인하여 市場機構의 自己淨化作用을 촉진시키는 효과도 갖는다. 본고에서는 廣告의 經濟的 效果에 대하여 단선적인 결론을 내릴 수는 없었으나 제반논의를 통하여 廣告를 보는 시각을 형성하는 데에는 다소간의 도움이 될 것으로 기대한다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

Alexander, George J., *Honesty and Competition*, Syracuse University Press, 1967.

Backman, J., *Advertising and Competition*, New York University Press, 1967.

Bain, J. S., *Industrial Organization*, 2nd ed., John Wiley, N.Y., 1968.

Baran, P.A., "Reflections on Underconsumption", M. Abramovitz et al. (eds.), *The Allocation of Economic Resources*, Stanford University Press, 1959.

Baye, M. R., "Optimal Adjustments to Changes in the Price of Advertising", *Journal of Industrial Economics*, September 1981.

————, "Optimal Adjustments to Restrictions on Advertising: Some Further

Comments," *Journal of Industrial Economics*, December 1983.

Benham, L., "The Effect of Advertising on the Price of Eyeglasses," *Journal of Law and Economics*, October 1972.

Boyer, K. D., "Informative and Goodwill Advertising", *Review of Economics and Statistics*, November 1978.

Brozen, Y., "Entry Barriers: Advertising and Product Differentiation", H. J. Goldschmid et al. (eds.), *Industrial Concentration: The New Learning*, Boston: Little Brown, 1974.

Chamberlin, E. H., *Towards a More General Theory of Value*, Harvard University Press, 1957.

————, *The Theory of Monopolistic Competition*, 8th ed., Harvard University Press, 1962.

Clarke, R. and P. K. Else, "Optimal Adjustments to Restrictions on Advertising: A Comment," *Journal of Industrial Economics*, December 1983.

Coase, R., "The Market for Goods and the Market for Ideas", *American Economic Review*, May 1974.

Comanor, W. S. and Wilson, T. A., "Advertising and Competition: A Survey", *Journal of Economic Literature*, June 1979.

Darby, M. R. and E. Karni, "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud," *Journal of Law and Economics*, 1973.

Dixit, A. and V. Norman, "Advertising and Welfare", *Bell Journal of Economics*, Spring 1978.

————, "Advertising and Welfare: Reply", *Bell Journal of Economics*, Autumn 1979.

————, "Advertising and Welfare: Reply", *Bell Journal of Economics*, Autumn 1980.

Doyle, P., "Economic Aspects of Advertising: A Survey", *Economic Journal*, September 1966.

Ehrlich, I. and L. Fisher, "The Derived Demand for Advertising: A Theoretical and Empirical Investigation," *American Economic Review*, June 1982.

Ekelund, Jr. R. B. and D. S. Saurman, *Advertising and the Market Process: A Modern Economic View*, San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy, 1988.

Fisher, F. M. and J. J. McGowan, "Advertising and Welfare: Comment", *Bell Journal of Economics*, Autumn 1979.

Galbraith, John K., *The Affluent Society*, 2nd ed., Boston: Houghton Mifflin, 1969.

————, *The New Industrial State*, 2nd ed., Boston: Houghton Mifflin, 1971.

Gould, J. P., "Diffusion Processes and Optimal Advertising Policy", E. S. Phelps (ed.), *Microeconomic Foundation of Employment and Inflation Policy*, New York: W. W. Norton, 1970.

Hay, D. A. and D. J. Morris, *Industrial Economics*, Oxford University Press, 1970.

Hayek, F. V., "The Non Sequitar of the Dependence Effect," *Southern Economic Journal*, April 1961.

Hicks, J.R., "Economic Theory and the Evaluation of Consummers' Wants", *Journal of Business*, July 1962.

Kaldor, N., "The Economic Aspects of Advertising", *Review of Economic Studies*, 1950.

Kirzner, I. M., *Competition and Entrepreneurship*, University of Chicago Press, 1973.

————, *Perception, Opportunity, and*

Profit : Studies in the Theory of Entrepreneurship, University of Chicago Press, 1979.

Knight, F. H., *Risk, Uncertainty and Profit*, New York: Houghton Mifflin, 1921.

Kotowitz, Y. and F. Mathewson, "Informative Advertising and Welfare", *American Economic Review*, June 1979.

———, "Advertising, Consumer Information, and Product Quality", *Bell Journal of Economics*, August 1979.

Kwoka, Jr. J. E., "Advertising and the Price and Quality of Optometric Services", *American Economic Review*, March 1984.

Lambin, J. J., *Advertising, Competition and Market Conduct in Oligopoly Over Time*, Amsterdam: North-Holland, 1976.

Leffler, K. B., "Persuasion or Information? The Economics of Prescription Drug Advertising," *Journal of Law and Economics*, 1981.

McAuliffe, R. E., *Advertising, Competition, and Public Policy: Theories and New Evidence*, Lexington, Massachusetts: D. C. Heath, 1987.

Marshall, A., *Industry and Trade*, London: Macmillan, 1923.

Mishan, E. J., *21 Popular Economic Fallacies*, New York: Praeger, 1969.

Nelson, P., "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy*, March/April 1970.

———, "Advertising as Information", *Journal of Political Economy*, July 1974.

———, "The Economic Consequences of Advertising", *Journal of Business*, April 1975.

———, "Advertising as Information Once More", Tuerck, D. G. (ed.), op. cit., 1978.

Netters, J. M., "Excessive Advertising: An Empirical Analysis," *Journal of Industrial Economics*, June 1982.

Nichols, L. M., "Advertising and Economic Welfare," *American Economic Review*, March 1985.

Ozga, S. A., "Imperfect Markets Through Lack of Knowledge", *Quarterly Journal of Economics*, February 1960.

Porter, M. E., "Consumer Behavior, Retailer Power and Market Performance in Consumer Goods Industries", *Review of Economics and Statistics*, November 1974.

———, "Interbrand Choice, Media Mix and Market Performance", *American Economic Review*, May 1976.

Presbrey, F., *The History and Development of Advertising*, New York: Greenwood Press Publishers, 1968.

Robinson, J. V., *The Economics of Imperfect Competition*, London: Macmillan, 1933.

Rothschild, K., "The Wastes of Competition", E. H. Chamberlin (ed.), *Monopoly and Competition and Their Regulation*, London: Macmillan, 1954.

Schmalensee, R., "Advertising and Market Structure", J. E. Stiglitz and G. F. Mathewson (eds.), *New Developments in the Analysis of Market Structure*, MIT Press, 1986.

Steiner, P.O., "Economics of Broadcasting and Advertising", *American Economic Review*, May 1966.

Stigler, G. J., "The Economics of Information", *Journal of Political Economy*, June 1961.

———, *The Theory of Price*, 3rd. ed., New York: Macmillan, 1966.

——— and G. S. Becker, "De Gustibus Non Est Disputandum," *American Eco-*

nomic Review, March 1977.

Telser, L. G., "Advertising and Competition", *Journal of Political Economy*, December 1964.

————, "Supply and Demand for Advertising Messages", *American Economic Review*, May 1966.

Tuerck, D. G. (ed.), *Issues in Advertising*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1978.

Waterson, M., *Economic Theory of the Industry*, Cambridge University Press, 1984.

Winter, Jr. R. K., "Advertising and Legal Theory", Tuerck, D. G. (ed.), op. cit., 1978.

南美의 經濟自由化 : 經驗과 敎訓

朴 元 巖

本稿는 經濟自由化의 대표적 事例로 일컬어지는 南美의 自由化過程을 살펴보고 몇가지 敎訓을 도출해 보고자 함에 목적이 있다. 칠레, 아르헨티나, 우루과이의 南美 3國은 각기 서로 다른 過程을 밟아 經濟自由化를 이룩하려고 하였는데 실제로 貿易 및 資本市場의 開放을 추진하여 資源配分의 效率性을 높이려면 국내거시경제상황의 安定이 필수적임을 各國의 經驗이 보여주고 있다.

우선 財政·通貨政策의 安定 없이는 貿易·資本市場의 開放이 오히려 國內經濟를 불안하게 한다. 財政赤字는 實質利子率을 올리거나 實質平價切上을 유발하여 이 경우 資本市場이 개방되면 오히려 국내경제불안이 가중된다.

둘째, 購買力平價說과 利子率平價說에 기초한 通貨論的 安定化政策은 各國에 내재한 여러가지 構造的 要因으로 이론에 걸맞는 成果를 거두기 어려우며 오히려 自由化過程에서 實質換率과 實質利子率의 不安定을 초래한다.

마지막으로 經濟自由化의 順序와 速度는 政治·經濟的 狀況에 따라 달라지며 理論的·實證的으로 最適의 自由化計劃을 결정할 수 없다. 그러나 貿易自由化 및 資本自由化를 순차적으로 추진하면서 實質換率과 實質利子率의 安定에 유의하는 것이 바람직하다.

I. 序

1980년대 후반 들어서 世界經濟는 構造的 不均衡을 해소하기 위한 巨視政策의 協調를 도모하는 가운데 GATT 및 「우루과이라운드」協商을 통하여 對開途國 市場開放壓力을 강화하고 있다. 또한 戰後의 冷戰體制가 깨지고 이념을 초월한 東西間 화합분위기가 확산됨에 따라 經濟改革과 經濟自由化가 共產圈의 焦眉의 관심사가 되고 있다. 한편 亞·太地域에서는 域內交易 및 資本交流의 增進으로 域內發展을 도모하려는 방향으로 經濟自由化가 꾸준히 진행되고 있다.

그렇다면 經濟自由化는 어느 정도의 緩急을 두고 어떠한 順序로 추진하여야 할까? 이 문

筆者 : 本院 硏究委員

* 筆者는 草稿의 작성을 같이 한 安周燁硏究員에게 감사하며 아울러 귀중한 論評을 해주신 兪正鎬, 左承喜 博士에게도 감사한다.

제에 대답하기에 앞서 本稿는 經濟自由化의 대표적 事例로 일컬어지는 南美의 自由化過程을 살펴보고 몇가지 敎訓을 도출해 보고자 한다.

1970년대 南美의 국가들은 經濟構造의 왜곡을 시정하고 인플레壓力을 완화하고자 經濟自由化計劃을 실시하였다. 아르헨티나, 칠레, 그리고 우루과이(Southern Cone Countries)는 군부집권후 1970년대 중반에 걸쳐 각각 經濟自由化를 도모하였는데 그 내용으로는 무역장벽제거에 의한 국내시장개방, 정부 개입축소, 공공기업의 민영화 및 금융규제제거 등을 들 수 있다. 그러나 이들 南美諸國의 경우 수십년 동안 매우 높은 인플레이션으로 사회적 불안과 경제적 비효율이 야기되었으므로 이에 추가하여 인플레이션鎭靜策(anti-inflation policies)이 추구되었다. 따라서 南美의 自由化過程은 經濟의 自由化와 安定化政策이 혼합된 經濟의 自由化·安定化過程이라고 하여야 할 것이다.

南美의 經濟自由化는 당시 대부분의 다른 국가가 保護主義性向을 띠고 있던 때에 상당히 광범위하게, 또한 다른 나라로부터의 정치적 압력에 의해서가 아니라 자발적으로 이루어졌다는 점에서 놀라운 것이었다. 칠레의 閉鎖經濟에서 開放體制로의 전환은 특히 주목할 만한 것으로 1973년부터 1979년까지 6년 이내에 平均關稅水準을 90%에서 10%로 인하하였으며 이는 유례없이 급속한 貿易自由化라고 아니할 수 없다. Khan and Zahler(1983)는 南美諸國이 이와 같이 급속한 自由化施策을 채택하게 된 세가지 이유를 들고 있다. 첫째, 東南亞細亞 國家의 輸出主導型成長政策이 성공을 거두게 되자 經濟開放에 관심을 가지게 되었다는 것이다. 둘째, 市場機能의 중요성이 부각됨에 따라 貿易 및 資本市場開放에 관심을 가지게 되었다는 것이다. 셋째, 세계의 財貨 및 資本市場의 통합에 따라 보다 긴밀한 國際關係가 필요하게 되었다는 것이다.

그들이 취한 自由化政策의 效果에 대해서는 아직 어떠한 최종적인 판단도 이루어지지 않고 있다. 그러나 이들 經濟는 상당한 문제에 봉착해 있으며 아르헨티나의 경우 經濟自由化를 포기할 단계에까지 이르렀다. <表 1>에서 보는 바와 같이 칠레의 경우 인플레는 크게 안정되었으나 經濟成長은 80년대 前半에 거의 정체되었으며 경상수지적자는 크게 확대되었다. 아르헨티나의 경우에는 80년대 들어 所得이 감소했을 뿐만 아니라 인플레는 오히려 심화되고 경상수지적자도 크게 확대되었다. 많은 사람들은 南美의 經濟自由化가 일단 失敗하였다고 보고 있으며 일부 通貨論者(Sjaastad, 1983b)들까지도 통화론적 정책이 일관성을 가지고 추진되지 못하였기 때문에 南美의 經濟自由化가 실패하게 되었다고 보고 있으나 McKinnon(1982)은 南美 3國 중 1975년 이후의 칠레의 自由化政策은 일단 성공하였다고 보았다.

Khan and Zahler(1985)는 개발도상국 특히 南美3國에서의 자유화의 실패를 설명하는 견해를 네가지로 분류하여 제시한 바 있다. 첫째는 자유화정책 자체가 잘못 인식되었고 이론적 수준에서조차도 개발도상국에서는 적절치 못하다는 견해이다. 개발도상국의 制度的·構造的 特性을 고려할 때 여러가지 이유로 개방화가 실패로 돌아갈 수밖에 없고 따라서 開放政策을 추구한 국가들이 80년대에 큰 문제에 봉착하게 된것은 놀랄 일이 아니라는 것이다.

〈表 1〉 南美 主要國의 經濟指標, 1970~88

	1970~75	1975~80	1980~85	1985~88
	〈實質 GDP成長率, %, 年率〉			
칠 레	-2.2	7.5	-0.4	6.2
아르헨티나	3.9	1.3	-2.1	1.6
우 루 과 이	0.9	4.5	-3.1	4.6
브 라 질	10.1	7.1	1.7	3.7
	〈CPI 上昇率, %, 年率〉			
칠 레	208.1	72.2	21.3	18.0
아르헨티나	64.5	192.6	322.6	169.1
우 루 과 이	69.2	56.7	44.8	67.3
브 라 질	21.1	50.4	148.9	298.4
	〈經 常 收 支, 億달러〉[1]			
칠 레	-3.5	-9.3	-23.1	-7.0
아르헨티나	-2.2	-3.3	-25.9	-29.0
우 루 과 이	-0.6	-2.9	-3.4	-0.1
브 라 질	-40.1	-84.0	-70.3	-33.8[2]

註 : 1) 각각 1971~75년, 1976~80년, 1981~85년, 1986~88년의 平均.
2) 1986~87년의 平均.
資料 : IMF, *IFS*, 各號.

두번째 견해는 自由化政策 自體에 문제가 있다기보다는 自由化政策의 실행이 잘못되었다고 보고 있다. 즉 開放化가 장기적으로 유리하다는 新古典派的인 전제를 수용하면서도 정책수행의 順序나 速度가 잘못되었다는 것이다.

셋째, 자유화시도와 함께 출현한 國際經濟的 狀況의 악화라는 외생적 충격으로 이들 국가들의 당면문제가 야기되었다는 견해이다. 아무리 이상적인 환경에서도 自由化에는 어려움이 존재하며 자유화과정에서 외적인 충격을 받을 경우 바라지 않는 결과를 낳게 된다는 것이다.

넷째, Edwards(1982), Sjaastad(1983a), 그리고 Dornbusch(1985)에 의해 제기된 논증으로 '國內政策不一致(domestic policy inconsistencies)'에 주원인이 있다는 견해이다. 이들의 견해는 財政, 賃金, 金融 및 換率政策들이 전반적인 開放化戰略과 근본적인 상충현상을 빚었다는 것이다.

이상과 같은 理由로 經濟의 自由化·安定化政策이 실패하면 政策에 대한 신뢰성이 상실되어 어떤 정책을 수행하더라도 所期의 성과를 거두기 어렵게 된다. 따라서 政府政策의 信賴性 自體가 정책의 성패를 결정하는 要因이라고 주장하기도 한다[1].

자유화시도의 실패는 이들 요소들이 복합되어 나타난 결과일 것이나 어느 것이 보다 중요한 원인인가를 사전적으로 결정하기는 어려울 것이다. 本稿에서는 南美의 自由化經驗을 개관함으로써 현재의 비관적인 經濟狀況의 原因을 알아보기로 한다. 本稿의 第II章에서는 規制經濟(restrained economy)의 전형을 살펴본 후, 第III章과 第IV章에서는 經濟自由化의 政策이 어떻게 시작되고 종결되었는가를 살펴보기로 한다. 第V章에서는 南美의 經濟自由化의 速度 및 順序와 관련되어 제기되고 있는 몇가지 論爭點들을 정리하고자 하였다. 마지막으로 第VI章에서는 南美의 自由化經驗으로부터 얻을 수 있는 몇가지 教訓을 정리하였다.

1) Fellner(1979)는 巨視經濟政策決定者의 신뢰성이 중요함을 강조하였으며 Kreps and Wilson(1982)은 신뢰성의 評價方法을 제시하였다. 또한 Backus and Driffill(1985a, 1985b)는 최적계획의 동태적 불일치로 발생하는 問題를 政府發表의 신뢰성에 초점을 맞추어 動態的게임模型으로 分析하였다. Krueger(1986)는 신뢰성이 經濟改革의 성공여부를 決定하지만 이는 外生變數가 아닌 內生變數로 취급해야 한다고 하였다.

II. 自由化 以前의 規制經濟

自由化 以前의 規制經濟下에서 政府는 公共企業의 관리자로서, 또는 民間活動의 간섭자로서 모든 경제생활에 관여하고 있다. 규제경제의 전형화된 양상은 수입 및 외환통제, 금융발전의 지체와 金融機關의 정부소유로 나타난다. 왜 이와 같이 광범위한 政府의 規制가 발생하게 되었는가를 Krueger(1986)는 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 經濟的 危機가 발생하였을 때 政府는 規制를 강화하여 위기를 넘기려 하지만 民間部門은 規制를 우회하려 하므로 보다 강한 規制를 유발하게 되었다. 둘째, 都市勤勞者를 위한 農產物價格規制, 特定產業을 위한 金利規制, 特定階層을 위한 福祉計劃 등 政治的 目的達成을 위하여 規制가 필요하게 되었다. 마지막으로, 巨視經濟政策의 失敗로 物價不安이 가중될 때 個個品目에 대한 價格統制를 강화하게 된다는 것이다. 실제로 1960년대말 南美에서의 公共支出-國民所得比率은 北美나 西歐의 기준으로 볼 때 매우 낮았음에도 불구하고 1960년대말 이후 政府規制가 크게 강화된 점을 설명하려면 이상과 같은 要因들을 감안하여야만 할 것이다.

이하에서는 自由化 以前 南美經濟의 전형적인 규제형태를 아주 간략하게 기술하고자 한다.

1. 輸入規制

規制經濟는 수입을 규제하고 외환을 통제하여 自國通貨의 海外通貨로의 전환을 금지하는 것으로 특징지어진다. 1960년대말과 1970년대초 南美3國에서는 輸入規制 및 外換統制가 강력하게 실시되었다. 輸入競爭을 배제시키기 위한 관세와 쿼타의 구조는 세계 여타국가에서보다 더욱 포괄적이고 강력하였다. 1973년말 칠레의 경우 최고관세율은 750%에 달했으며 평균관세율은 105%에 이르렀다. 아르헨티나의 경우 1950년대와 1960년대초에 관세수준이 가장 높았는데 제조업에 대한 평균명목관세율은 1958년에 141%에 이르렀고 섬유의 경우 388%나 되었다.

規制經濟下에서는 관세수준이 높을 뿐만 아니라 국내산업을 진흥시키기 위하여 최종 공산품에 高關稅를 부과하며 원자재, 반제품 및 자본재에 대해서는 低關稅를 부과하게 된다. 그러나 관세로 인해 輸入財의 價格이 인위적으로 上昇하고 資源은 輸入代替部分으로 이동하게 된다. 즉 關稅가 輸入代替部分에 특혜를 주는 반면, 잠재적인 輸出部門에는 해를 입히게 되어 자원을 비효율적이고 비생산적인 부문으로 이동시키게 되며 결국 수입뿐 아니라 수출 역시 감소하여 무역량이 줄어들게 된다.

또한 특정 재화가 투입재인가 최종재인가의 결정에 따라서 관세구조에는 어느 정도의 任意性이 따르기 마련이며 關稅率策定을 놓고 상이한 생산자 집단들간에 이해가 엇갈리게 되어 關稅構造를 정치적 논쟁의 대상으로 만드는 원인이 된다. 실제로 거의 모든 기업들은 그들 상품에 대한 關稅率이 다른 국가에서보다 훨씬 더 높음에도 불구하고 더 높은 관세율을 요구하였다.

특히 1950년대의 아르헨티나의 경우 比較優位가 農業에 있음에도 불구하고 1947년에서 1951년에 걸친 상대가격의 왜곡으로 농가소득

에 대하여 30~40%의 租稅를 부과한 셈이 되었으며, 相對價格의 왜곡에 따른 자원의 과도한 제조업 투입으로 사회적 후생이 감소하였다. 더욱이 보호주의에 연유된 손실은 비교정태적으로 분석될 뿐, 동태적인 무역으로부터의 이익을 무시하고 있음을 감안할 때 低評價되는 경향이 있다. 동태적 이익은 규모의 경제 및 특화로부터 발생한다. 이와 같이 사회적 후생이 감소함에도 불구하고 보호주의 정책을 채택한 것은 都市에 집중된 製造業勞動者의 交涉力 때문이라고 분석되고 있다.

2. 外換統制

規制經濟下에서 정부는 포괄적인 輸入規制에 추가하여 外換統制를 실시하여 自國通貨를 外國通貨와 교환하지 못하도록 한다. 外換統制의 필요성은 주로 財政赤字로부터 발생하는 自國通貨의 超過供給과 이에 따른 平價切下 경향으로부터 파생되었다. 外換統制는 自由外換市場에서 설정되는 가격 이하로 外國通貨를 공급하도록 하는 일종의 조세로 간주될 수 있으므로 대부분의 조세와 마찬가지로 이 경우에도 暗市場을 통한 조세회피유인이 존재한다. 暗市場의 확대로 公的換率이 무시될 때 정부는 상이한 부류의 거래에 대해 각각 상이한 환율을 적용시켜 상황을 합법화시키려 하지만 여전히 불리한 환율에서 통화를 교환하여야만 하는 기업은 그들의 거래규모를 속이게 되며 결국 더욱 비정상적인 상태를 조장하게 된다. 수입은 over-invoice되고 수출은 under-invoice되어 관세당국은 무역 적송품의 적절한 가치를 계산하기 어렵다. 또 복잡다기한 外換統制와 관세율은 외국인투자를 방해한다. 政府가 資本流入을 강력하게 제지하고 기간산업의 철저한 국유화를 도모하기 때문에 外國企業의 진출가능성을 배제시킨다.

그렇지만 南美의 경우 外換統制로 국내 거주자의 달러소유가 금지된 것은 아니었으며, 달러를 海外銀行에 예치하거나 현금의 형태로 보유할 수 있었다. 달러가 自國通貨보다 가치저장의 수단으로서 안정적이기 때문에 外換統制가 극심한 기간동안에도 달러가 광범위하게 사용되었다. 게다가 金融資産의 상당한 부분을 달러로 보유하고자 하는 욕구가 심화됨에 따라서 外換統制는 완전히 실패로 끝나게 되었다. 실제로 南美諸國은 복수통화경제(dual-currency economy)로 수십년간 많은 거래가 自國通貨와 달러의 兩手段에 의해 행해져 왔다. 이는 自國通貨에 대한 불신을 반영하는 것으로 1981년과 1982년 이들 국가에 불어닥친 金融不況을 이해하는 데 극히 중요한 요소가 된다.

3. 金融制度의 落後

規制經濟下에서는 生産資源에 대한 政府所有나 統制가 폭넓게 실행되며 金融의 심각한 停滯가 수반된다. 資本市場과 銀行의 發展으로 자원이 효율적으로 배분될 수 있으나 政府가 金融市場을 통제하므로 대체로 금융발전이 저해되는 경향이 있다.

南美의 경우 고질적인 인플레 속에서 金利規制 및 信用配分規制를 강화하여 資本을 收益性이 높은 사업에 투자할 수 없었으며 통상적으로 금융기관은 국유화되어 있었기 때문에 금융기관은 수익성을 높이려고 노력하지도 않았다. 이와 같은 政府規制는 負의 實質金利와

金融構造의 二元化를 낳았으며 南美의 金融構造는 대체로 정부의 규제를 직접 받는 銀行과 비교적 자유롭게 거래를 하는 仲介業者(financiera)로 兩分되어 있었다.

政府의 財政은 輸出部門인 農業部門으로부터 都市勤勞者로 所得을 再分配하고 福祉를 擴充하기 위한 補助金의 急增 및 租稅回避로 그 赤字規模가 칠레의 경우 1973년에 GDP의 22%에 이르고, 아르헨티나의 경우 1975년에 GDP의 16%까지 이르게 되었다.

III. 初期의 經濟自由化

南美3國의 자유화시도 초기에 있어서 정책입안자들에게 주요한 두개의 과제는 인플레이션의 억제와 政府規制의 제거를 통한 經濟的 效率性의 提高였다. 高率의 인플레이션이 社會的·經濟的 混亂을 유발하였으므로 인플레이션의 진정이 무엇보다도 중요하였고 이는 대체로 通貨主義의 처방에 따라 貿易 및 資本의 自由化를 광범위하게 추진함으로써 이루어질 것으로 기대하였다.

이하에서는 各國의 初期自由化過程이 物價安定對策과 어떻게 結合되었으며 각국간에 어떻게 다른 過程을 밟아 이루어졌는가를 살펴보기로 한다.

1. 各國의 初期 自由化過程

南美3國은 서로 다른 過程을 밟아 經濟自由化를 이룩하려고 하였다. 칠레는 우선 財政改革을 통하여 財政의 健全化를 도모하고 國內金融市場과 貿易의 自由化를 실현시키려 하였으며 資本規制는 1979년 이후에야 완화되기 시작하였다. 아르헨티나의 경우 財政赤字를 줄이지 못한 채 貿易自由化에 앞서 國內金融市場과 資本市場의 同時的 自由化를 추진하였다. 한편 우루과이의 경우에는 資本市場의 自由化를 우선적으로 추진하고 순차적으로 國內金融市場과 貿易의 自由化를 추진하려 하였다.

가. 初期自由化의 過程

貿易自由化의 過程을 중심으로 各國의 경험을 보다 구체적으로 살펴보면, 칠레의 경우 1973년 9월 「아옌데」政府가 무너지고 「피노체트」軍部政權이 들어선 후 가장 전면적인 개혁을 실행하여 1973년에 90%에 달하던 平均名目關稅率이 1979년에는 10%로 引下되었으며 10%의 단일관세부과로 행정이 극도로 단순화되었다. 또한 1976년 9월까지 輸入制度를 輸入許容制(positive system)에서 輸入禁止制(negative system)로 대체하였다[2]. 그러나 칠레의 경우 10%의 단일관세부과가 처음부터 계획되어 있었던 것은 아니었다. 애당초에는 25~35% 수준으로 상당히 단일한 관세구조를 구성하려는 것이 목적이었으나 단일한 관세부과로 전통적으로 免稅對象이었던 輸入食料品에까지 關稅를 賦課하게 되므로 최고 10%가 제시되었다. 즉 무역장벽이 무차별적이어야 한다는 政府와 企業들의 인식으로 關稅率이 낮아지게 되었다. 그러나 대부분의 기업인들이 貿易自由化를 광범위하게 수용하게 된 것은 1978년 2월까지의 페소貨의 지속적인 平價

2) 칠레의 自由化過程에서의 主要措置內容은 Corbo (1987) 참조.

切下政策으로 競爭力維持가 가능하였기 때문이다. 기업인들은 低率關稅에 의한 손실이 平價切下로 보상되었다고 인식하였으므로 경제의 개방에 대한 반대를 줄일 수 있었다.

아르헨티나와 우루과이의 경우 개혁은 제한적이고 점진적이었으며 貿易自由化보다는 金融自由化에 초점을 맞추었다. 아르헨티나에서는 1976년 3월 「페론」主義政府가 무너지고 軍部가 집권한 후 1976년과 1977년에 쿼타규제가 상당수 해제되었으며 관세율은 대부분 인하되었다. 1978년 12월에 발표된 Plan de Apertura는 1984년 1월까지 관세율을 단계적으로 引下하여 최고 35%로 할 것을 제시하였다. 그러나 이 계획은 最高關稅率이 55%에 머물고 있는 상태에서 1981년에 일단 정지되었다. 반면에 가장 중요한 중간재인 강철의 수입은 SOMISA의 허가에 의해서만 가능하였다(SOMISA는 군부통제를 받는 거대기업이 소유한 강철독점기업임). 한편 1977년에는 金利自由化를 중심으로 한 金融改革을 단행하고 政府所有企業에 대한 金融支援을 중단함으로써 金融自由化에 박차를 가하였다[3].

아르헨티나에서는 Plan de Apertura가 공표되었을 때 칠레와는 달리 關稅引下에 대한 生産者集團의 광범위한 반감이 발생하였으며 장래의 平價切下計劃表가 동시에 공표되었다는 것이 또 다른 문제를 유발하였다. tablita라고 부르는 平價切下表는 平價切下率의 점진적 축소로 物價安定을 이루겠다는 의도에서 발표된 것으로 실제로는 인플레이션기대치와 부합하지 않았으며 따라서 通貨의 實質的인 平價切上을 암시하는 것이었다. 즉 칠레와는 달리 아르헨티나는 보다 현실적인 換率變動을 통하여 企業이 低率關稅를 受容하도록 하지 못하였다.

우루과이의 1973~82년간의 自由化過程에서 가장 괄목할 만한 특색은 金融改革에 있다. 1965년에는 대다수 銀行이 파산직전의 위기에 직면하였으며 이후에는 엄격하게 규제된 金融體系가 발전하였다. 金融市場은 두드러지게 축소되었으며 銀行에 대한 規制는 1973년의 군부쿠테타까지 지속되었다.

우루과이의 自由化는 세 국면으로 분석가능하다. 먼저 改革前 期間인 1971~74년은 「마이너스」성장, 輸出物量 減少 및 財政赤字 增加로 특징지어지며, 제1차 油價波動과 우루과이 소고기에 대한 EEC시장의 폐쇄로 인한 교역조건의 악화로 이러한 상황은 더욱 악화되었다.

改革 初期인 1975~78년은 金融改革에 치중하여 우루과이의 페소貨가 교환성을 가지며 利子率統制가 점진적으로 해지되는 기간이다. 이 기간에는 평가절하가 국내인플레이션과 해외인플레이션의 격차에 따라 결정되는 수동적인 crawling peg이 시행되었다. 전통적 輸出에 대한 조세를 없애고 비전통적 수출에 대해서도 財政·金融誘因을 제공할 뿐 아니라 實質換率을 일정하게 유지시키고자 하였다. 우루과이에서는 군사정부의 초기에 수입쿼타제가 폐지되었으나 관세율은 국제적 기준에서 볼 때 높게 유지되었으며, 1981년 11월 이후에도 평균관세율은 90%에 달했다.

改革 2期인 1979~81년에는 tablita를 도입하여, 환율의 미래가치를 先告知하는 능동적

3) 아르헨티나의 自由化過程은 Dornbusch(1984), Fernandez(1985), Calvo(1986), Dornbusch and de Pablo(1989) 참조.

crawling peg을 시행하였다. 이 기간의 경험은 대체로 아르헨티나 및 칠레와 마찬가지이다[4].

칠레의 급진적인 貿易自由化와 아르헨티나·우루과이의 부분적인 貿易自由化는 분명히 구별되기는 하지만 아르헨티나·우루과이의 경우 의미있는 개혁이 없었다고 생각하는 것은 잘못이다. 이들 나라에서는 1970년대 중반 통화가 상당히 切下되었으며 換率이 단일화되었다. 換率變化는 農業部門에 직접적인 혜택을 주었으며 政府의 農業輸出에 대한 보조금을 축소하도록 하였다. 우루과이에서는 이러한 보조금(reintegros)이 資源配分의 심각한 왜곡을 초래하였었다. 아울러 보조금중단과 特別輸出稅의 종식에 따라 수출절차간소화가 이루어졌다.

나. 初期自由化의 效果

국가간의 貿易自由化의 성격과 정도의 차이에도 불구하고 초기의 개혁으로 각국에서 수출이 급속히 증가하였다. 이에 따라 輸入自由化가 國內生産을 저해하여 輸出增加로 연결되지 않으리라는 우려가 사라지고 輸入自由化로 輸出을 促進시킬 수 있음이 입증되었다. <表 2>를 보면 칠레의 輸出은 1973~80년에 걸쳐 3배 정도로 확대되었으며 아르헨티나의 輸出은 物量基準으로 1975~79년에 2배 이상 확대되었다. 그렇지만 양국 모두 두 차례의 油價波動과 銅價格下落 등으로 交易條件이 惡化되었다. <表 3>에서와 같이 칠레의 교역조건은 1973~80년간 40% 이상 악화됨으로써 주목할 만한 수출물량 증가를 크게 상쇄하였다. 아르헨티나의 交易條件惡化는 칠레만큼 심각하지는 않았으나 1975~79년간 交易條件이 30% 정도 악화되었다.

칠레의 경우 貿易自由化로 <表 4>에서 보듯 非傳統的 輸出(non-traditional exports)의 量的 增加가 全體輸出增加를 초과함으로써 保護貿易狀況에서 아무 것도 수출하지 않았거나 한계에 놓여 있던 輸出業者들이 큰 이익을 얻게 되었다. 이에 따라 무역자유화 기간동안 비록 적은 규모로나마 非傳統的 輸出部門(목재, 과일, 어류 등)의 고용은 증가하였으나 貿易自由化와 더불어 제조업의 고용은 急減함으로써 새로운 문제점이 발생하였다. 그러나 제조업 고용감소가 관세개혁보다는 다음에서 논의되는 바와 같이 1975년의 심각한 財政支出縮小 등 디플레이션政策과 交易條件惡化의 결과라고 주장되고 있다(Edwards, 1982). 따라서 전반적으로 貿易自由化에 따라 資源이 再配分되고 輸出과 輸入 兩者가 급속히 성장함으로써 經濟發展이 촉진되었다고 보는 것이 옳을 것이다[5].

칠레의 金融自由化는 銀行의 私有化, 金利自律化, 銀行規制緩和, 金融機關新設 등을 내용으로 1974년부터 완만하게 진행되었다. 그러나 國際的 資本移動은 1979년 중반까지 엄격히 규제되었으며 동년 6월부터 中長期資本

---

4) 우루과이의 자유화전개과정 및 그에 따른 경제의 구조변화 등에 대한 자세한 내용은 Blejer and Gil-Diaz(1986), de Melo and Tybout (1986), Hanson and de Melo(1985), de Melo (1987)를 참조.

5) 우루과이의 경우 1973년부터 非傳統的 輸出部門이 계속 성장(1973년의 총수출 중 26.7%에서 1979년에는 71.8%로 증가)하였으나 1975년에서 1978년까지의 급속한 성장국면은 대규모의 수출보조금 지급시기와 일치하고 있으며 1979년 이후 보조금 감소에 따라 非傳統的 輸出部門의 성장이 약화되고 있어서 貿易自由化 이외의 效果가 개재되어 있다고 하겠다.

〈表 2〉 1970년대 칠레와 아르헨티나의 貿易量變化[1)]

	칠 레			아르헨티나		
	財貨와 用役의 輸出量 (1973=100)	財貨와 用役의 輸入量 (1973=100)	貿易量/GDP (%)	財貨와 用役의 輸出量 (1975=100)	財貨와 用役의 輸入量 (1975=100)	貿易量/GDP (%)
1970	113.7	94.4	35.5	138.1	91.9	21.3
1971	114.6	102.5	34.5	121.9	96.6	19.3
1972	97.3	105.7	34.1	114.5	89.9	17.4
1973	100.0	100.0	34.9	121.4	82.9	16.5
1974	146.0	103.4	40.0	121.1	95.2	16.5
1975	149.4	63.4	34.9	100.0	100.0	15.7
1976	185.8	66.1	38.0	140.6	75.3	16.6
1977	207.9	89.6	42.9	211.9	95.5	22.3
1978	231.1	105.3	45.5	223.5	83.4	23.0
1979	263.8	129.2	49.9	236.3	119.0	24.9
1980	297.3	153.4	53.9	219.7	156.3	26.8
1981	294.1	183.9	56.7			

註 : 1) 數量指數는 페소貨表示 名目輸出을 1960년 基準價格으로 나누어 산출함.
資料 : Congdon(1985), p.40.

〈表 3〉 칠레와 아르헨티나의 交易條件, 1970~83

	칠 레 (1970=100)	아르헨티나 (1980=100)
1970	100.0	106.6
1971	78.2	116.4
1972	72.0	125.7
1973	83.3	134.6
1974	88.1	117.8
1975	53.2	111.5
1976	57.1	95.8
1977	51.3	92.7
1978	49.8	83.5
1979	53.4	88.4
1980	49.0	100.0
1981	38.6	113.8
1982	34.4	98.5
1983	37.5	94.1

資料 : 아르헨티나는 Dornbusch and de Pablo(1989), 칠레는 Congdon(1985) 참조.

〈表 4〉 1970년대 칠레의 非傳統的 輸出의 增加

	傳統的輸出 (百萬달러) (A)	非傳統的輸出 (百萬달러) (B)	$\frac{B}{A+B}$ (%)
1973	1,204.9	104.2	8.0
1974	1,908.8	241.7	11.2
1975	1,160.5	429.0	27.0
1976	1,582.9	532.7	25.2
1977	1,510.5	675.0	30.9
1978	1,641.3	818.7	33.3
1979	2,445.5	1,389.9	36.2
1980	2,884.6	1,820.8	38.7
1981	2,441.1	1,515.7	38.3

註 : 傳統的 輸出은 구리, 철광, 질산염, 몰리브덴, 魚粉, 종이, 셀룰로즈, 판지이며 나머지 품목은 非傳統的 輸出로 분류함.
資料 : Congdon(1985), p.43.

去來를 중심으로 규제를 완화하기 시작하였다. 1980년 4월부터는 海外資本流入의 量的規制를 철폐하였으나 短期資本去來에 대한 규제는 여전히 남아 있었다.

불행하게도 換率管理制度인 tablita가 도입된 1979년 이후에 있어서는 南美3國 중 어느 나라에서도 經濟自由化로 經濟發展이 촉진되었다는 증거를 찾기 어렵다. tablita는 심각한 통화의 過大評價를 초래하였으므로 非傳統的 輸出部門의 위축이 불가피하게 되었고, 아르헨티나의 경우 이러한 측면이 가장 심하게 나타났다. 그러면 왜 南美3國의 政策決定者들이 貿易自由化計劃을 추진하면서 그토록 換率管理에 집착하였는가를 다음 項에서 고찰해 보기로 한다.

2. 經濟自由化와 인플레抑制

南美諸國은 수십년간 급격한 인플레이션을 경험하고 있었으므로 經濟自由化計劃도 인플레抑制를 목표로 하지 않을 수 없었다. 따라서 經濟自由化計劃이 經濟安定化計劃과 결합되어 通貨論(monetarism)과 自由論(liberalism)이 결합된 정책운용방향을 채택하게 되었다. 南美의 경우 방만한 財政運用이 인플레의 根源이 되었으므로 政府가 財政을 균형시켜서 물가안정을 이루어야 한다는 점에서는 논란의 여지가 없었다. 빈번한 정치적 파국과 고도의 인플레이션으로 自國通貨表示資產이 超인플레이션기간동안 價値를 상실하는 한편, 상대적으로 안정된 시기에서조차도 政府가 정확하게 利子를 支拂하리라고 믿지 않기 때문에 公共部門負債에 대한 大規模市場이 존재하지 않았다. 따라서 財政赤字는 海外借入이나 準備金減少, 市中銀行借入 및 中央銀行借入의 세가지 수단에 의해 보전된다. 그러나 어떤 方法을 통하여 보전되든 인플레이션이나 國際收支問題를 유발하게 된다.

均衡財政의 유지가 인플레抑制의 필수적인 선결조건이었다면 과연 南美諸國에 있어 이를 위한 對策과 實績은 어떠하였는가? 아르헨티나의 경우와 칠레와 우루과이의 경우는 상당한 차이가 있는데 前者는 어느 단계에서도 均衡財政으로의 회복이 불가능하였던 반면 後者에 있어서는 상당기간동안 均衡財政이 유지되었었다.

<表 5>에서와 같이 아르헨티나는 「페론」정부의 마지막 시기인 1975년에 財政赤字가 GDP의 16%에 달하였고 1976년에 11%로 감소한 이후 1977년과 1978년에는 平均 6% 수준을 유지했다. 1978년 12월의 Plan de Apertura에서는 재정적자의 완전해소를 목표로 하였지만 실제로 재정적자는 더욱 확대되었다.

칠레와 우루과이의 경우에는 均衡財政이 상당기간동안 유지되었다. <表 6>에서 보는 바와 같이 칠레의 경우 1973년 GDP의 22%에 달하던 赤字가 1974년에는 10.5%, 1975년에는 3% 이하로 감소하였으며 1979~81년간에는 黑字를 유지하였다. 우루과이의 재정상황은 1975년에서 77년 사이의 일련의 조치로 크게 개선되었으며 1978년 이후 1981년까지 均衡財政을 유지했으나 그 이후 발생한 경기침체로 인해 租稅收入이 減少됨에 따라 1982년말 GDP의 10%에 가까운 赤字를 기록했다.

칠레와 우루과이의 財政政策은 1970년대 후반의 長期間에 걸쳐 올바르게 집행되었다고 하겠는데 그렇다면 이들 정부가 財政均衡을 成就했음에도 불구하고 왜 인플레이션을 제거

〈表 5〉 아르헨티나의 主要經濟指標

(단위 : 年, %)

	(1) 實質 GDP成長	(2) CPI 上昇率	(3) 財政赤字 /GDP	(4) 經常收支 /GDP	(5) M2 /GDP	(6) 實質賃金 上昇率	(7) 名目換率 切下率 (平均)	(8) 實質換率 切上率
1970	2.6	12.2	2.0	-0.8	25	—	8.6	—
1971	3.4	34.9	4.6	-1.8	22	—	21.1	—
1972	1.9	58.9	6.1	-1.0	19	-17.9	78.3	—
1973	3.2	61.2	8.6	2.7	20	23.9	14.6	—
1974	6.2	23.3	8.5	0.4	25	-1.3	-5.3	—
1975	-0.7	182.5	15.6	-3.5	14	-17.7	311.2	—
1976	-0.2	443.2	10.6	1.7	11	-43.0	282.5	22.7
1977	6.4	176.1	5.0	3.0	14	-33.1	191.1	-20.1
1978	-3.2	171.4	6.7	4.0	18	-4.1	95.2	15.6
1979	7.0	163.2	6.7	-1.0	19	-11.1	65.5	36.5
1980	1.5	100.0	8.6	-7.6	21	41.4	38.5	14.1
1981	-6.6	104.0	18.0	-7.4	20	6.5	144.4	-6.5
1982	-4.9	165.2	18.9	-3.8	17	31.4	488.6	-28.5
1983	3.0	344.2	17.8	-3.8	13	9.0	306.6	-7.0
1984	2.6	626.7	13.8	-3.5	11	-6.3	542.5	12.0
1985	-4.3	672.2	5.1	-1.5	11	-22.8	789.6	-11.5
1986	5.6	90.1	4.7	-4.0	14	-0.3	56.7	-14.2

註 : (1), (2), (7)列은 IMF, *IFS*, (3)~(6)列은 Dornbusch and de Pablo(1989), (8)列은 Morgan Guaranty Trust, *World Financial Market* 참조.

하지 못했는가? 이 점에 관하여 南美諸國이 安定化政策으로 채택하였던 通貨主義政策이 短期的으로 實質利子率을 높이고 實質平價切上을 초래하여 경제적 불안정을 오히려 심화시킨 것으로 지적되고 있다.

通貨論的 接近法은 우선 購買力平價說에 입각하여 通貨의 切下率이 國內物價上昇을 결정한다고 보며 다음으로는 資本의 完全移動性을 가정하여 國內의 實質貨幣需要에 맞추어 國內信用을 供給하면 國際收支不均衡이 調整될 것으로 본다. 이에 따라 物價上昇의 期待를 완화하기 위해서는 換率의 切下幅을 낮추어 가는 換率變動의 '法則'을 확립하는 것이 중요시되었으며, 資本의 完全移動으로 國內實質利子率이 海外實質利子率과 같아지도록 國內金利를 자유화하여 金融市場의 效率性을 높일 것과 通貨의 긴축은 이자율이 아니라 물가에만 영향을 미치게 되므로 적절한 通貨供給이 강조되었다.

Dornbusch(1982)는 이러한 通貨論的 處方이 실패하게 된 네가지 要因을 들고 있다. 첫째, 1980~81년의 브라질과 같이 財政赤字를 줄이지 않고 단순히 赤字의 通貨發行을 통한 調達比重을 줄이고 債券發行을 통한 조달방식에 크게 의존하게 되어 國內金利가 上昇하고 景氣가 침체하게 된다. 둘째, 平價切下率의 減少는 가격변화의 경직성으로 단기간내에 동일한 크기로 物價上昇率을 鈍化시키지 못하므

〈表 6〉 칠레의 主要經濟指標

(단위 : 年, %)

	(1) 實質 GDP成長	(2) CPI 上昇率	(3) 財政赤字 /GDP	(4) 經常收支 /GDP	(5) M2 /GDP	(6) 實質賃金 上昇率	(7) 名目換率 切下率 (平均)	(8) 實質換率 切上率	(9) 失業率
1970	1.4	33.3	2.7	-1.1	17.1	—	33.3	—	7.1
1971	9.0	19.4	10.7	-2.4	25.8	—	0.0	—	5.5
1972	-1.2	79.1	13.0	-4.5	35.0	—	58.3	—	3.7
1973	-5.6	351.9	21.7	-2.6	38.5	—	484.2	—	4.7
1974	1.0	506.0	10.5	-2.6	21.3	—	649.5	—	9.7
1975	-12.9	374.2	2.6	-6.8	21.1	-3.2	490.3	—	16.7
1976	3.5	211.8	2.3	1.5	15.5	2.9	165.8	12.1	16.8
1977	9.8	91.9	1.8	-4.1	15.9	10.4	64.9	6.8	13.2
1978	8.2	40.1	0.8	-7.1	18.0	6.4	47.0	-8.9	14.0
1979	8.3	33.4	-1.7	-5.7	19.0	8.3	17.7	9.7	13.6
1980	7.8	35.1	-3.1	-7.1	21.5	8.4	4.7	19.5	11.8
1981	5.5	19.7	-1.6	-14.5	24.4	9.0	0.0	14.7	11.1
1982	-14.1	10.1	2.4	-9.5	31.7	0.5	30.5	-10.2	22.1
1983	-0.7	27.1	—	-5.7	26.4	-10.9	54.9	-8.2	22.2
1984	6.3	19.9	—	-10.7	29.4	—	25.1	0.9	—
1985	2.4	30.7	—	-8.3	—	—	63.3	-11.8	—
1986	5.7	19.5	—	-6.8	—	—	19.8	-13.8	—

註 : (3), (6)列은 Velasco(1988), (8)列은 Morgan Guaranty Trust, *World Financial Market*, (9)列은 Corbo(1987)과 Velasco(1988), 나머지는 IMF, *IFS* 참조.

로 實質平價切上이 불가피하게 된다. 셋째, 物價를 安定시키려면 所望實質殘高가 所得보다 높아야 하는데 이 과정에서 物價上昇率이 과도하게 하락하게 된다. 이상의 세가지 要因으로 國內外物價와 國內外利子率이 일치하지 않게 되며 오히려 實質換率이 切上되고 國內利子率이 상승하여 投資不振 및 失業을 초래하게 된다. 마지막으로 賃金變化가 과거의 인플레이션에 連動되는 賃金連動(wage indexation)으로 反인플레政策이 效果를 거두지 못하게 된다.

1970년대 후반 南美3國의 政策決定者들을 사로잡았던 通貨論的 經濟自由主義의 思想과 購買力平價說 및 利子率平價說에 기초를 둔 通貨論的 安定化政策을 항목별로 나누어 논의하기는 어렵지만 이하에서는 反인플레政策을 디플레이션政策, 通貨供給規制 및 換率管理로 나누어 고찰해 보기로 한다.

가. 디플레이션政策

디플레이션政策이란 인플레이션압력을 억제하고 經濟의 供給超過를 조성하기 위한 자의적인 總需要減少政策으로 정의할 수 있다. 인플레이션이 낮고 勞動市場이 안정적인 경제에서는 需要減少가 경제활동의 둔화를 유발하여 이에 따른 失業이 임금결정에 새로운 영향을 미칠 것이다. 예를 들면 1950년대와 60년대의 유럽경제의 경우 失業率과 賃金이 「필립스」曲

線關係를 보임에 따라 디플레이션政策을 인플레抑制의 수단으로 사용하였다.

칠레의 경우 1973년에서 1975년 사이에 失業率이 5%에서 16% 이상으로 급상승하였으므로 賃金上昇을 완화시킬 수 있을 것으로 기대되지만 실제로 南美經濟에 있어서는 디플레이션政策이 인플레鈍化에 성공적인 역할을 수행하지 못하였다. 통상적으로 인플레이션期待가 높고 경제주체간에 서로 상이한 인플레期待가 형성되어 있는 경우 수요감소의 효과가 인플레鈍化로 나타나지 않는다. 勞動市場의 반응 역시 불확실하다. 南美3國에 있어서 임금과 물가간의 연계가 1960년대말과 70년대초에 이미 制度化되었고 특히 칠레의 경우 賃金變化率이 失業水準보다 과거와 미래의 기대되는 物價變化率에 의해 결정되었으며 이와 같은 慣行은 1979년의 勞動法制定으로 法制化되었다. 따라서 賃金과 失業率間의 「필립스」곡선관계가 분명하게 나타나지 않게 된다.

經濟自由化에 비판적인 시각을 가진 사람들은 經濟自由化가 資源의 再分配, 資本流入 등으로 物價上昇을 초래하므로 디플레이션政策이 自由化計劃에 필연적이며 이러한 디플레이션政策은 失業이라는 과중한 社會的 費用을 요구한다고 주장한다. 실제로 失業增加는 칠레의 경우 經濟自由化의 부산물이었으며 인플레抑制와 관련된 失業을 최소화하기 위해 勞動市場의 역할을 개선하고자 하였으나 심각한 외생적 충격을 흡수할 만큼 實質賃金이 탄력적으로 변화하지 않았기 때문에 失業이 초래되었다고 보고 있다.

나. 通貨供給規制

다음은 通貨供給의 規制에 대해 논의해보자. 通貨論者들은 通貨供給을 줄여 物價安定을 이루고 외환규제를 철폐하여 對外的 均衡을 이룰 것을 주장하였다. 南美諸國에서는 通貨의 過大供給으로 인플레가 조장되고 1970년대 중반까지 外換去來가 규제되었으므로 이러한 通貨論的 처방은 특히 南美諸國의 政策決定者들에게는 매우 설득력있게 받아들여졌다. 이러한 맥락에서 南美의 政策決定者들이 規制經濟로부터 벗어나고자 通貨供給規制를 外換統制撤廢와 결합한 것은 당연한 논리적 귀결인지도 모른다.

이러한 通貨主義的 處方은 經濟自由化 초기에 진행되었으며 칠레의 自由化 初期段階에서 보듯 物價上昇과 通貨供給間의 긴밀한 관계의 존재를 인식하고 적극적으로 通貨供給規制를 시도하였다. 이에 따라 M2의 GDP에 대한 비율은 1973년의 38%에서 1976년에는 15%로 크게 줄어들었다(表 6 참조). 또한 自由化의 初期段階에서는 換率을 인플레抑制手段으로 보지 않았다. 外換規制는 암시장과 불필요한 관리체제, 그리고 換率의 과대평가를 유발하였으므로 換率을 시장실세에 따라 움직이게 하면 輸出의 가격경쟁력이 향상될 것이라고 기대하였으며 실제로 名目換率은 1974년과 1975년에 각각 平均 650% 및 490%나 切下되었다.

그러나 1975년 이후 칠레의 政策立案者들은 通貨와 物價와의 관계에 대해 조금씩 다른 견해를 가지기 시작했다. 즉 公共支出增大에 따른 財政赤字가 궁극적인 인플레이션의 원인이며 민간신용확대로부터 발생하는 通貨供給은 인플레이션을 직접적으로 유발하지 않는다고 생각하였다. 즉 안정적인 인플레이션期待가 형성되면 실질화폐수요가 증가하며 따라서 어

느 기간동안에는 通貨가 物價보다 더 크게 증가하여야만 안정적 균형에 도달하게 되므로 이 기간동안에는 民間信用이 확대되더라도 流動性이 과잉공급되었다고 볼 수 없다는 것이다. 따라서 財政部門의 均衡이 장기간에 걸친 칠레의 인플레이션의 종식을 보장하게 될 것으로 보았으며 실제로 칠레의 경우 1976년 이후 財政이 거의 균형을 이루었으나 M2의 GDP에 대한 비율은 다시 상승하였다.

1977년초 de Castro가 재무장관이 되었을 때에도 이러한 견해가 견지되어서 인플레이션은 통화론적 입장보다는 재정론적 입장에서 다뤄졌다. 1978년초 인플레이션통제수단으로 통화량규제정책이 무시되는 대신 tablita를 도입함으로써 환율관리정책이 인플레이션진정책의 핵심이 되었다. 왜 칠레의 政策決定者들이 1974년까지는 通貨供給의 급속한 증가의 위험에 대해 경각심을 가졌으나 1977년에는 monetisation에 열광하게 되었는가? 이러한 문제에 답하기 위해서는 이전에 논의한 規制經濟의 특징인 金融沈滯를 상기하여야 한다. 資本主義의 經濟發展은 金融資産의 국민생산에 대한 비율의 증가로 특징지어지며 특히 McKinnon(1973)은 '通貨供給의 국민소득에 대한 비율의 증가가 資本蓄積을 완결짓는다'라고 하였다. 높은 인플레이션下에서 金融機關에 대한 신뢰가 떨어지고 通貨의 國民所得에 대한 비율이 크게 떨어진 상태에서 通貨供給을 극도로 억제하면 심각한 demonetisation 現象이 나타나 資本蓄積을 저해하므로 通貨供給을 규제하는 대신 銀行金利를 높여 貯蓄을 촉진하고 民間信用擴大를 도모하여야 한다는 McKinnon流의 主張이 1970년대 중반 칠레의 政策立案者들에게 설득력을 가지게 되었다[6]. 따라서 인플레이션抑制手段으로 通貨手段 아닌 換率管理手段을 모색하기에 이르렀고 金利上昇이 貯蓄을 增加시켜 결국 投資를 增加시키게 될 것으로 기대하였다[7]. 이것이 결국 經濟安定化를 이루지 못하게 하는 根因이 되었다고 하겠다.

다. 換率管理

끝으로 換率管理制度인 tablita에 대해 논의해 보기로 하자. 장기간에 걸친 南美諸國의 인플레이션은 自國通貨에 대한 불신을 심화시켰으며 계산의 단위와 가치저장수단으로서의 달러에 대한 選好를 유발하였다. 一般國民들은 自國通貨의 급속한 平價切下를 급속한 인플레이션으로, 통화가치의 安定을 완만한 인플레이션으로 인식하였으므로 인플레이션期待를 억제하는 효과적인 수단은 政府가 自國通貨의 平價切下를 억제하고 달러에 대한 가치를 유지하는 것이라고 생각하게 되었다. 이러한 思考方式에서 인플레이션 통제수단으로서의 tablita체제가 도입되었다. 즉 換率이 시장에서 자율변동하도록 하는 대신 점진적으로 切下幅이 줄어드는 平價切下計劃表를 미리 發表하여 인플레이션기대를 억제함으로써 인플

6) McKinnon(1973)은 金融 및 資本自由化의 초기에는 名目利子率이 급상승할지라도 실제인플레이션이 둔화됨에 따라 차차 낮아진다고 하였다. 그리고 對外均衡을 유지하고자 초기의 대규모의 平價切下 이후 예측가능한 속도로 平價切下하여야 하며, 自由貿易下의 均衡換率水準까지 완전히 平價切下하지 않고 단계적 平價切下를 행하면 外國과 國內의 名目利子率間의 차이를 반영하는 수준에서 換率이 완만하게 切下하기 시작한다고 하였다.

7) McKinnon을 중심으로 한 Stanford school의 金融自由化命題에 관한 최근의 論議는 Dornbusch and Reynoso(1989) 참조.

레이션을 줄이게 될 것이라 믿었다[8].

同 計劃이 성공하기 위해서는 平價切下가 物價上昇보다 더 낮은 수준에서 이루어져야 하며 만약 價格變化의 경직성으로 平價切下幅縮小에 맞추어 物價上昇率이 낮아지지 않는다면 相對價格의 교란이 불가피하게 된다. 그러나 相對價格의 歪曲이 불가피하다 할지라도 칠레의 政策立案者들은 相對價格歪曲의 效果가 심각해질 것으로 기대하지 않았다. 經濟自由化와 더불어 平價切下를 단행하면 輸出과 輸入이 늘어나게 되어 交易財部門이 성장하게 될 것이다. 이 경우 開放化에 따른 海外競爭深化와 實質換率切上으로 交易財部門이 위축되더라도 이에 따라 交易財部門의 賃金이 낮아지며 이는 非交易財部門으로 擴大되어 勞動市場의 彈力的 反應에 의한 物價安定이 이루어진다고 보았다.

또한 그들은 tablita 導入으로 인플레이션이 둔화되면 實質通貨需要가 증대하고 이에 맞추어 民間信用供給을 확대함으로써 金融의 資源分配機能이 제고될 것이라고 보았다. 金融制度의 발전을 통한 資源配分機能의 政府로부터 民間部門으로의 이전촉진은 칠레의 시카고出身(Chicago boys)들이 전반적인 經濟自由化計劃에 있어 가장 중요하게 간주하였던 점이다.

tablita의 마지막 단계는 달러에 대한 固定換率設定이다. tablita를 提案한 者들은 궁극적으로 自國通貨의 달러에 대한 價値가 일정하게 유지됨으로써 美國의 인플레이션과 동일하게 自國內 인플레이션이 진행될 것을 想定하였었다. 또 國內資本市場이 外國의 資本市場과 統合됨으로써 자국통화표시 금융중개가 급속히 진전될 수 있을 것으로 기대하였다. 따라서 海外로부터의 投資 및 이윤의 본국송금에 대한 규제를 모두 제거하면 海外資本이 大量流入되어 풍부한 金融資金에 의한 經濟의 高度成長이 가능할 것으로 보았다.

그러나 이러한 꿈은 南美의 어느 국가에서도 실현되지 않았다. 아르헨티나와 우루과이에서는 固定換率設定段階에 도달하기도 전에 tablita計劃이 중단되었으며 칠레의 경우 1978년 2월에 tablita가 발표된 이후 1979년 6월에는 중앙은행이 1달러당 39페소로 換率을 固定시켰으며 1980년말과 1981년초의 短期間동안 海外로부터 막대한 資金이 流入되어 국내경기를 자극함으로써 金融機能의 활성화를 통한 경제적 기적이 이루어지는 듯하였다. 그러나 불행하게도 이것은 다음 章에서 보듯 하나의 환상이었으며 막대한 資金流入으로 物價가 불안해지는 등 새로운 문제점이 노출되었다.

tablita의 마지막 단계에서 一定水準의 固定換率이 安定的으로 유지될 것으로 기대하였던 것은 과거의 金本位制에서와 같은 本源通貨의 自動調節機能을 想定하였기 때문이다. 즉 中央銀行의 달러保有가 증가할 때에만 本源通貨를 발행하게 함으로써 通貨의 自動調節機能을 되찾고 金融發展 및 經濟安定을 이루려 함에 換率政策의 目標가 있었다. 그러나 通貨政策 대신 換率政策으로 物價安定과 金融自由化를 이루려 하였음에 근본적인 문제점이 있는 것이며, 이와 같은 문제점으로 인해 칠

8) Corbo(1987)는 tablita 도입의 목적으로 期待인플레이션의 減少, 交易財價格의 하락에 따른 인플레이션의 저지, 그리고 資本市場統合의 促進 및 期待平價切下率의 감소에 따른 國內利子率의 引下 등을 들고 있다.

레의 경제자유화는 1982년 이후 期待한 成果를 거두지 못하고 對外與件의 악화까지 겹쳐 심각한 不況을 맞이하고 말았다.

IV. 經濟自由化計劃의 相衝과 失敗

1970년대 後半과 80년대초 南美3國의 貿易自由化와 金融自由化는 비교적 초기단계에서 政策의 不完全性 또는 不一致性으로 인하여 문제점이 노출되었다는 점은 이미 언급한 바 있으며 1980년대초 전세계적으로 不況에 직면하게 되자 1982년 이후 이들 국가의 自由化試圖는 좌절되거나 중지되었다. 특히 자유시장과 건전한 금융시장의 육성에 정책적 관심을 집중하여 貿易 및 資本自由化를 순차적으로 추진하였던 칠레의 경우는 더욱 흥미를 끌고 있다. 칠레의 경우를 중심으로 貿易自由化의 성공적인 전개를 가로막았던 金融自由化의 실책에 대하여 살펴보기 전에 먼저 아르헨티나와 우루과이의 경우를 간략히 살펴보기로 한다.

1. 아르헨티나와 우루과이의 自由化의 崩壞

아르헨티나의 경우 상당히 명백한 원인에 의해 自由化가 일찍이 실패로 돌아갔다. 1979년 1월에 아르헨티나는 經濟自由化計劃의 일환으로 安定化計劃을 실시하였으나 安定化計劃을 실시하자마자 아르헨티나의 經濟는 난관에 봉착하였다. 價格安定을 위한 tablita도입으로 通貨가 實質的으로 절상되고 海外借入을 줄이기 위한 短期페소與信利子率의 하락으로 實質利子率도 陰의 값을 갖게 되었으며 이는 비교역재에 대한 投機的 需要 및 인플레이션 압력을 증대시켰다. 그 과정에서 通貨가 다시 切下될 것을 염려하여 <表 7>에서 보는 바와 같이 國內利子率이 上昇하고 實質利子率이 다시 陽으로 되었으며 實質平價切上도 더욱 심화되었다. 이러한 상대가격의 왜곡은 安定化計劃이 폐기될 때까지 점차 가중되었다.

安定化計劃은 매우 방만한 財政政策으로 더욱 악화되었다. 비록 財政赤字 減少에는 괄목할 만한 성공을 거두었으나 財政赤字는 1979년에 GDP의 6% 이상을 유지하여 安定化計劃의 신뢰성을 낮추었다. 즉 재정적자의 규모를 감안할 때 短期에서는 財政赤字의 海外借入이 가능하지만 長期에서는 인플레이션稅가 불가피하다는 점이 널리 인식되고 있었으므로 tablita를 통한 物價安定計劃이 설득력을 가질 수 없었다.

이러한 換率政策과 財政政策間의 상충으로 tablita가 궁극적으로는 폐지되어야 한다는 견해가 강화되었다. Sjaastad(1983b)는 실제로 1979년 중반 이후의 實質利子率이 다시 상승하기 시작한 것은 tablita下에서의 平價切下危險에 의해서만 설명가능하다고 하였다. 아르헨티나의 경우 中央銀行이 예금을 완전히 보증하였기 때문에 '제도적' 위험은 없었으며 칠레와는 달리 金融自由化를 일찍 추진하여 금융기관이 자유로이 국제적 거래를 할 수 있었기 때문에 平價切下危險만이 페소표시예금에 대한 月 6~7%의 높은 이자를 설명할 수 있다. 1979년 이후 實質利子率이 다시 상승하자 運轉資本을 주로 은행여신에 의존하던 대부분의 아르헨티나 기업들은 사실상 파산상태에 놓여 있었으며 銀行도 거의 파산상태에 놓

〈表 7〉 칠레와 아르헨티나의 金利變化

(단위 : 年, %)

	칠 레			아르헨티나		
	名目利子率	實質利子率	國內外金利差	名目利子率	實質利子率	國內外金利差
1977	93.8	1.9	22.9	242.4	66.3	45.3
1978	62.8	22.7	7.0	125.2	-46.2	21.2
1979	45.1	11.7	15.3	99.0	-64.2	21.4
1980	37.5	2.4	18.6	88.0	-12.0	35.3
1981	40.8	21.1	23.9	122.7	18.7	-38.6
1982	47.9	37.8	4.1	166.2	1.0	-335.7
1983	27.9	0.8	-36.7	407.8	63.6	91.5
1984	—	—	—	558.0	-68.7	4.6
1985	32.2	1.5	-39.5	520.3	-151.9	-277.7
1986	20.1	0.6	-6.6	61.2	-28.9	-2.4

註 : 名目利子率은 短期預金金利이며, 實質利子率은 名目利子率에서 CPI上昇率을 차감한 것이며, 國內外金利差는 名目利子率에서 名目換率切下率과 LIBOR金利를 차감한 것임.
資料 : IMF, *IFS*.

여 있었다[9].

아르헨티나의 換率政策의 지속성에 대한 불확실성은 1980년 下半期에 극에 달하였다. 1981년초 tablita가 폐지될 것이라는 사실은 의심의 여지가 없게 되었으며 얼마나 큰 平價切下가 언제 행해질 것인가가 문제였다. 결국 1981년 3월과 5월 대규모 平價切下가 단행되고 6월에는 固定換率을 포기하였다. 2월부터 6월까지 貿易去來에 대하여 아르헨티나페소貨는 125% 정도 切下되었으며, 1981년 6월에 새로 창출된 變動換率制 金融페소(financial peso)는 즉각 추가적으로 70% 平價切下되었다. 1981년 중반에는 인플레이션率이 1978년 수준으로 다시 높아지고 안정화계획은 死文化되었으며 전반적인 自由化計劃도 비슷한 길을 걷게 되었다.

즉 아르헨티나의 경우 과대한 財政赤字의 지속으로 物價가 앙등하고 輸出回復을 위하여 페소의 平價切下가 불가피하게 되자 인플레이션抑制策은 1981년초에 종식되었으며 生産者集團과 마찰을 빚어오던 貿易自由化政策 역시 동일한 시점에 중지되었다.

그러나 1981~82년의 상당한 平價切下로 수출이 부양되고 貿易收支는 1980년의 赤字에서 1981년 이후에는 다시 黑字로 급변하였으나 輸入規制를 완화시키는 추가적 조치를 취하지 않아 國民所得에 대한 교역의 비율은 감소되었으며 物價上昇率이 다시 높아지기 시작하였

9) 그러나 Calvo(1986)는 通貨의 實質的인 切上이 tablita가 시행되기 이전에 이미 시작되었음을 지적하고 債券發行에 의한 財政赤字의 調達과 1977년 6월의 金融改革이 이와 같은 實質切上의 원인이었으며 직접적으로 tablita에 의한 것은 아니라고 주장하고 있다. 즉 그는 tablita실시로 정책의 신뢰성이 높아져서 오히려 名目利子率이 낮아지는 등 긍정적인 효과가 있었으나 1980년의 財政赤字의 累積, 3個 主要銀行의 파산, 은행예금의 完全保證, de Hoz 經濟팀의 임기만료로 政策變化의 기대가 높아져서 실질절상이 가속되고 결국 tablita 自體도 포기하게 되었다고 보고 있다.

다. 특히 높은 賃金上昇을 보전하기 위하여 낮은 금리의 銀行再割引 가능성을 부여함으로써 通貨增發의 새로운 계기를 마련하였다.

우루과이는 아르헨티나와는 달리 건전한 財政을 유지하였으나 1970년에 도입한 tablita의 失敗와 아르헨티나의 수요붕괴에 따라 경기가 침체하고 재정적자가 급증하게 되었다. 우루과이는 인근국가인 아르헨티나와 브라질에 비하면 작은 나라이므로 1981년 이들의 經濟가 난관에 부닥치게 되자 우루과이 역시 어려움을 겪게 되었다. 1982~83년에 國民生産이 下落하고 生活水準과 輸入能力이 急落하게 되자 經濟自由化와 인플레이션抑制政策을 중지하게 되었다. 1982년 5월 모든 상품에 대해 特別輸入關稅가 부과되었으며 동년 12월에는 1985년까지 35%의 단일관세를 부과하려던 종전의 계획을 취소하고 最終財에 대해서는 55%, 原資材에 대해서는 10%의 差等關稅를 부과하였다. 또한 동년 11월에는 페소價値를 변동시킴으로써 南美에서는 마지막으로 tablita 計劃을 포기하게 되었다. 景氣沈滯로 財政이 악화되자 總通貨의 急增과 높은 인플레이션을 허용할 수밖에 없게 되었다.

2. 칠레의 經濟自由化의 失敗

가. 初期의 성공적 自由化

칠레의 經濟自由化는 아르헨티나와 우루과이와는 달리 貿易自由化로부터 시작하였으나 점차 金融沈滯가 規制經濟의 가장 심각한 문제임을 인식하고 金融의 自由化를 經濟自由化의 핵심으로 간주하게 되었으므로 貿易自由化와 金融自由化의 相互作用을 중심으로 칠레의 경험을 살펴보기로 한다.

金融改革은 1975년초에 시작되었다. 모든 은행에 대한 지급준비율을 단일화시켰으며 銀行間 支準金의 자유로운 거래를 허용함으로써 金利自由化를 도모하였다. 負의 實質利子率과 信用割當으로 점철된 칠레에서 金利自由化가 시행되자 實質利子率이 주목할 만큼 상승하였다(表 7 참조).

그러나 實質利子率의 급등으로 民間信用의 供給이 위축되거나 景氣가 鈍化된 것은 아니었다. 銅價格의 하락과 油價上昇으로 1975년에 民間所得이 10% 이상 하락한 후 1976년부터는 점진적인 경기회복이 이루어졌다. 높은 實質利子率이 景氣를 위축시키지 않은 것은 金利自由化로 칠레경제가 심각한 demonetisation現象과 運轉資金의 고갈에서 벗어났기 때문이다. 또 다른 이유는 1975년에 경기가 침체되자 不動産, 株式 등 자산의 가치가 매우 침체되었다가 1976년 이후로는 인플레이션율보다 빠른 속도로 상승하였기 때문이다. 한편 「아옌데」政府下에 國有化되었던 대다수 기업들이 1975~76년 사이에 低價로 民營化됨에 따라 매입자들은 40% 이상의 資本利得을 보았으며 소수 개인의 통제하에 놓이게 되었다. 이들은 金融部門을 중심으로 grupos로 알려진 企業集團을 확립하였다[10].

한편 財政緊縮과 高金利로 消費者物價上昇率은 1974년의 약 500%에서 1977년에는 약 90%로 減少하였다. 또한 중요한 점은 貿易自

10) Latorre(1984)는 1960년대 3개의 대규모, 17개의 중간규모의 企業集團이 존재하였으나 이들의 중요성이 감소하고 金融部門을 중심으로 한 새로운 집단이 형성되었다고 지적하였으며, 이러한 변화의 요인으로 다음 6가지를 들고 있다.
① 低價로 행해진 公企業과 銀行의 民營化

由化와 名目換率의 切下로 非傳統部門輸出의 활황을 위한 토대가 형성되었다는 것이다. 결론적으로 1975년의 金融改編 이후 1978년까지는 貿易自由化와 金融自由化가 상충하지 않았다고 보는 것이 공정할 것이다.

이에 더하여 1977년 12월에는 1979년 6월까지 10%의 단일관세를 부과하겠다는 計劃을 발표하였으며 이와 같은 조치는 民間信用擴大 및 金利自由化措置와 더불어 經濟를 부추기기에 충분하였다. 실제로 1978년 이후 1981년 3/4분기까지의 4년동안 칠레는 엄청난 活況을 향유하였다. 1978년 2월에는 tablita의 도입계획을 발표하였고 1979년 6월에는 1달러당 39페소로 換率을 固定시켰는데 tablita의 문제점이 전반적 景氣活況局面에 가려서 크게 부각되지 않았음에 유의할 필요가 있다.

이 기간중 金融의 發展相을 살펴보면 다음과 같다. 재정을 건전화하여 1979~81년에 소폭의 財政黑字를 기록하는 가운데 公企業의 경영개선으로 은행으로부터의 借入이 불필요하게 되었던 반면 民間信用供給이 크게 확대되고 銀行과 金融仲介機關(financieras)간의 競爭이 증진되었으며, 中央銀行은 外貨準備金保有限度內에서 본원통화를 발행할 수 있도록 하였다. 그리하여 1980년말 통상 「시카고 보이스」(Chicago boys)로 지칭되는 칠레의 경제팀은 그들이 信用과 通貨를 調節하기 위한 自動調節機能을 확립하였다고 믿게 되었으며 정치적 간섭이나 인위적 정책으로 통화를 조절할 수 없다고 생각하게 되었다.

民間信用은 페소貨와 달러貨로 공급되었는데 페소貨貸出의 팽창으로 實質利子率은 1980년 3/4분기까지 1978년 이전에 비하여 오히려 떨어지게 되었다. 實質利子率의 下落으로 노동집약적인 建設業이 호황을 누리게 되고 建設業의 好況은 失業問題緩和에 지대한 공헌을 하였다.

달러貨貸出 역시 급속히 팽창하였다. 달러자금조달의 용이함은 칠레에서는 확실히 새로운 현상이었고 이는 外換統制의 부분적인 완화에 따른 資本流入의 急增으로 가능하게 되었다. 경제정책입안자들은 資本의 流入이 國內貯蓄의 부족을 메워 投資增加를 가능케 한다고 생각하였으므로 칠레은행들은 유로달러시장에서 借入하여 民間部門에 대출할 수 있었으며 銀行의 달러외채잔액은 크게 늘어나게 되었다.

이와 같은 信用擴大로 불가피하게 通貨供給이 크게 증가하였으며 이로써 金融制度를 발전시키고 資源을 效率的으로 배분하겠다는 것이 「시카고 보이스」의 基本構想이었다. 더욱이 그들은 換率을 성공적으로 관리할 경우 信用 및 通貨增加가 低率의 인플레이션과 符合되리라는 신념을 갖고 있었다. 이 점에서 칠레의 經濟政策立案者들을 단순히 通貨論者라고 규정지을 수 없다. 실제로 消費者物價上昇率은 1978년 40%에서 1981년에는 20%로 점차 낮아졌으며 동일기간동안 GDP增加率은 年平均 약 7.5%에 이르렀다(表 6 참조). 1973년과 비교할 때 이는 진정 經濟의 奇蹟이

---

② 金融市場業務의 자율성증대와 金融仲介마진을 높인 高金利

③ 關稅引下와 高金利에 따른 企業들의 경영악화 및 도산

④ 經濟開放에 따른 대규모은행 및 企業의 海外信用獲得의 유리

⑤ 勞動費用縮小와 勞動生產性 增加에 따른 企業所得의 증대

⑥ 社會保障制 改革에 따른 經濟內 우세단체로의 주요자원의 이동

라 할 만한 것이었다.

나. 經濟自由化計劃의 相衝과 經濟奇蹟의 崩壞

그러나 經濟가 好況을 누리는 가운데 신용팽창의 문제점이 서서히 노출되기 시작하였으며 1981년에 들어서는 金融自由化計劃이 貿易自由化計劃과 상충하게 되었다. <表 6>은 M2의 GDP에 대한 비율이 1977년에는 16%에 불과하였으나 1982년에는 32%로 크게 상승하였음을 보여주고 있다[11]. 이러한 M2/GDP 比率增加의 대부분이 1979년 7월에서 1982년 6월까지 실행된 페소의 對달러 固定換率下에서 일어났다는 사실에 주목해야 한다.

經濟不均衡의 중요한 증상은 <表 6>에서 보듯 通貨의 實質的인 平價切上이었다. 인플레이션율은 비록 감소하기는 하였으나 원래의 희망과는 달리 美國水準으로까지 신속히 下落하지는 않았으며 이는 페소의 實質平價切上을 야기시켰다. 이러한 實質平價切上은 적어도 資本流入과 관련된 신용의 폭발과 그에 수반된 非交易財 需要의 증가에 기인하는 바가 크다. 이론상으로는 수입규제의 제거와 輸出增加로 交易財價格이 전반적인 物價水準을 결정하게 되지만 실제로는 金融自由化로 가능하게 된 대부분의 추가신용이 非交易財 生産으로 流入되었으며 非交易財部門이 여전히 交易財部門보다 크기 때문에 인플레이션이 전반적으로 높게 유지되었다. 1979년 7월에 制定된 勞動計劃(Labor Plan)에 근거한 賃金連動制도 平價切上에 공헌하였다. <表 6>에서 보는 바와 같이 實質賃金의 上昇率은 1978년 이후 오히려 조금씩 높아졌다.

이러한 상대가격의 교란은 資源의 配分에 영향을 미쳤다. 資本과 勞動이 交易財部門內에서는 수입대체산업으로부터 輸出産業으로 계속 이동하였으나 交易財部門으로부터 非交易財部門으로의 자원이동은 더욱 심화되었다. 그러나 1981년초까지 政策擔當者들은 與信이 경제내에서 잘못된 부문으로 흐르고 있다는 사실을 깨닫지 못하였으며 오히려 國內外金利差에 따른 資本의 자유로운 流出入으로 國際收支의 均衡 및 外換市場의 均衡이 이루어질 것으로 기대하였다.

이러한 견해는 지나치게 樂觀的이었다. 달러貨 貸出은 輸出産業의 자본재 구입에 사용되는 대신 通貨의 過大評價에 따라 자동차 등 내구소비재와 부동산의 획득에 엄청난 정도로 사용되었다. 신용대부에 근거한 消費好況은 결국 賃金과 物價를 상승시켰으며 輸入이 급증하게 되고 궁극적으로는 貿易自由化의 성공여부가 달린 輸出産業으로의 資源移動을 저지하였다. 非交易財部門으로의 資源移動으로 建設뿐 아니라 銀行, 商業 그리고 運輸業이 급성장하게 되자 점점 政府의 金融自由化計劃에 회의를 가지게 되었다.

이렇게 經濟自由化의 내부적 모순이 표출되는 가운데 칠레의 經濟的 奇蹟은 1981년말과 1982년에 걸쳐 實質金利의 上昇을 동반했던 세계적 경기불황으로 인한 銅價格의 下落과 債權國의 外資供給中斷이라는 외부적 충격으로 붕괴되었다. 쇼크의 대부분은 外部的인 것

11) Harberger(1987)는 實質 M2殘高의 GDP에 대한 比率이 1960년대에는 平均 10%에 불과하였으며, 「아옌데」시절의 인플레이션통제기간에도 平均 12.5%에 불과하였고, 1974~76년기간에는 약 5.5%로 下落되었으나 그 이후 극적인 반전을 보여 1982년에는 25% 정도로 上昇하였다고 지적하였다.

이었으나 金融自由化로부터 파생된 경제구조의 취약점과 相互作用함으로써 경제는 더욱 악화되었다.

1981년초 de Castro 財務長官을 비롯한 칠레의 自由化推進者들은 金融이 심각한 문제에 逢着했음을 깨닫기 시작하였다. 실제로 同年에는 여신남용으로 대기업이 도산하였으며 이는 금융기관에 대한 감독기능을 다시 강화시키는 계기가 되었다. 그러나 國內金融機關에 대한 제재에도 불구하고 칠레의 資本流入은 1981년에 절정을 이루어 48億달러(GDP의 약 15%)에 달하는 막대한 經常收支赤字를 기록하였다. 政府는 資本流入을 긍정적으로 평가하는 데 비해 일반국민들은 固定換率이 지속될 것임에 회의적이었으며 페소의 平價切下에 대비하여 페소를 달러로 교환하기 시작했다. 그러나 페소의 價値를 안정시키기 위하여 名目利子率이 높게 유지되었으며 實質利子率도 상승하기 시작하였고 은행대출의 성장도 급격히 떨어졌다. 이에 따라 지금까지 經濟成長을 주도해 왔던 건설활동의 붕괴가 불가피하였다. 과거에도 이와 같은 경제불안을 충분히 경험한 칠레국민들은 그들의 富를 보호하고자 銀行預金을 달러로 교환하였고 이에 따라 換率維持 등을 위하여 필요한 銀行의 外貨準備金이 격감하게 되었다. 資金의 결핍과 實質利子率上昇으로 經濟活動이 침체되고 失業이 급증하자 드디어 1982년 4월에는 칠레의 經濟自由化를 주도하였던 de Castro 長官이 사임하게 되었다.

그러나 de Castro의 사임으로 經濟가 회복된 것은 아니었다. 오히려 이미 극심한 내부혼란을 겪고 있던 칠레경제는 1982년 제2/4분기에 두차례의 외부적 쇼크에 직면하게 되었다. 첫째는 세계적으로 不景氣가 심화되자 1982년 6월에는 銅의 실질가격이 지난 50년 이래 최하로 떨어졌다는 것이다. 둘째는 國際金融機關이 南美諸國에 대한 새로운 여신을 중지하겠다고 결정한 것이다. 이와 관련하여 1981년에 44億달러를 초과하였던 純資本流入이 1982년에는 13億달러 규모로 줄어들었다.

經濟危機와 資源配分의 歪曲을 시정하기 위하여 페소의 平價切下는 필연적인 것이었다. 드디어 페소는 1982년 6월 18% 平價切下되었으며 이후에도 추가적 平價切下가 단행되었다. 그러나 교역재로의 자원이동을 도모하기 위한 平價切下로 페소貨貸出의 價値가 하락하게 되자 金融의 취약성이 오히려 더 심화되었으며 전반적인 금융기관의 도산과 大企業을 비롯한 민간기업의 몰락이 불가피하게 되고 失業率도 상승하였다. 1983년에 들어서는 主要銀行을 정부가 다시 맡게 됨으로써 십년여에 걸쳐 추진된 금융기관의 민영화는 단기간에 수포로 돌아가게 되었다.

金融自由化의 실패는 自由市場模型에 대한 광범위한 정치적 공세를 초래하였으며 貿易自由化에 대한 비판까지 촉발하였다. 즉 10%의 단일관세율에 대한 비판이 고조되었으며 農産物에 대한 덤핑방지가 논의되기 시작하였다. 마침내 1983년 7월에 10%의 단일관세는 20%로 引上되었다. 그러나 貿易自由化의 후퇴는 金融自由化에 비해 매우 완만하였다고 하겠다.

칠레가 1981년 이후 위기에 봉착한 이유를 實質換率과 實質利子率에 초점을 맞추어 살펴보면 대체로 固定換率制下에서의 實質平價切上, 높은 利子率과 資本自由化에 따른 資本流入의 急增에 그 원인이 있는 것으로 보고 있

다. 이 중 資本流入에도 불구하고 〈表 7〉에서와 같이 國內外金利差가 좁혀지지 않고 오히려 國內實質利子率이 上昇한 점에 관심이 집중되고 있는데 名目利子率의 上昇이 固定換率制下에서 높아진 平價切下의 危險에 기인한 것인가의 與否를 놓고 학자들간에 조금씩 다른 의견을 보이고 있다. Sjaastad(1983b)는 칠레의 경우 1980년까지 平價切下의 危險은 크지 않았으므로 國內外金利差는 銀行이 國內資產과 海外資產을 자유로이 거래할 수가 없었기 때문에 생긴 것이라고 보고 있다. Harberger(1985)는 實質利子率水準이 급상승한 배경으로 극히 낮은 貯蓄率 및 投資率로 칠레 經濟가 decapitalization 상태에 이르렀다는 점과 銀行에 대한 부적절한 감독으로 貸出이 잘못 쓰여진 점 및 도산을 피하기 위하여 企業의 銀行貸出에 대한 假需要가 크게 증가한 점을 들고 있다. Edwards(1986)는 칠레의 高金利가 이 밖에도 tablita下에서의 平價切下의 危險, 외채상환에 따르는 위험, 通貨量의 自動調節過程에서 本源通貨實質殘高의 急減 및 海外高金利에 모두 의존한다고 보았다.

이러한 높은 國內實質利子率로 資本流入이 초래되었는가? 경험적 연구(Edwards, 1986 참조)는 칠레의 資本流入이 國內外金利差보다는 國內의 높은 資本需要 및 海外投資家의 칠레經濟에 대한 낙관으로 急增하게 되었다고 보고 있다.

칠레의 경우 資本의 流入은 분명히 通貨의 實質的인 切上을 초래하였다. 資本의 流入이 實質的인 절상을 초래하였다는 점을 강조하여 通貨의 실질적인 절상이 tablita에 의한 것이 아니라는 주장이 제기되기도 하였다. 예를 들면 앞서 설명한 바와 같이 資本의 流入이 國內外金利差에 크게 반응하지 않는다든지 國內의 높은 實質利子率이 固定換率制下의 平價切下危險에 의해서만 설명되지 않는다는 점을 들어 Harberger(1985)는 칠레의 實質平價切上이 固定換率制보다는 資本流入規制의 급속한 완화에 있다고 주장하고 있다. 그러나 實質換率이 切上되는 과정에서도 固定換率制를 고수하며 通貨論的 安定化政策을 過信하였던 점에 經濟危機의 根本的 원인이 있음을 부인하기는 어려울 것이다.

칠레의 經濟的 붕괴를 비관적으로만 볼 필요는 없다. 1982년의 平價切下와 잇달은 현실적인 환율정책으로 무역수지가 개선되었으며 輸出增加가 재개되었다. 금융자유화의 실패에도 불구하고 무역자유화와 그에 수반된 輸出多樣化로 농수산품의 輸出이 강화되었으며 銅輸出의 비중을 줄여 銅價格의 變動에 따른 景氣不安의 위험이 줄어들었다는 점을 높이 평가하여야만 한다. 또한 金本位制的 通貨模型과 고정환율제의 포기로 消費者物價上昇率이 1983년에는 다시 27%로 상승하였으나 1984년에는 다시 하락하였으며 金融機關은 상당수 再國有化되었음에도 불구하고 여타 南美諸國이나 1973년 以前의 상황과 비교해 볼 때 상대적으로 양호한 상태로 남아 있었다.

무엇보다 중요한 것은 칠레의 政策決定者들이 정부개입의 위험을 여전히 강조하고 있다는 점이다. 1984년에 關稅率이 35%로 인상되기는 하였으나 강력한 반대에 부딪히게 되었다. 칠레는 金融自由化의 失敗를 거울삼아 金融을 건전화하고 貿易自由化 및 市場競爭을 지속적으로 추진함으로써 경제발전을 계속할 것으로 展望된다.

V. 經濟自由化의 順序와 速度

일반적으로 經濟自由化가 資源配分의 效率性을 높이고 國民福祉水準을 향상시킨다는 점은 理論的으로 널리 인정되고 있으나 실제로 經濟自由化計劃을 전폭적으로 수용한 南美3國의 경우나 호주, 뉴질랜드 등 여타 국가의 경우에는 所期의 成果를 거두지 못하거나 失敗로 끝나고 말았다. 그 원인에 대해서는 앞서 논의한 바와 같이 財政赤字, 通貨論的 安定化政策 등 여러가지 문제점을 지적할 수 있다. 그러나 市場開放의 順序와 速度가 잘못 되었기 때문에 經濟自由化計劃이 실패로 끝나고 말았다는 주장도 제기되고 있으므로 本章에서는 市場開放의 順序와 速度에 관한 기존의 이론적 논의를 정리하여 보기로 한다.

먼저 市場開放의 速度와 관련해서는 急進論(cold turkey)과 漸進論(gradualism)이 대립하고 있다. 急進論者들은 貿易과 資本市場을 한꺼번에 개방하여 不完全한 市場開放으로부터 발생하는 非效率을 없애고 政策의 신뢰성(credibility)을 높일 것을 주장하고 있다(Stockman, 1982 ; Lal, 1987). 반면 漸進論者들은 金融市場에 비하여 實物市場의 조정속도가 느리므로 國內金融市場의 自律化와 資本市場開放에 따른 實質利子率의 上昇과 通貨의 실질적인 切上에 적응하려면 經濟自由化를 순차적으로 할 것을 주장한다(McKinnon, 1982 ; Frenkel, 1982).

Frenkel(1982)이 주장한 바와 같이 經濟自由化의 順序에 관한 논의는 經濟自由化로 最善(first best)의 均衡으로 가는 여러가지 次善(second best)의 經路를 비교하는 것이므로 理論的·實證的으로 확실한 결론을 도출할 수는 없다. 그러나 현재 대부분의 經濟學者들은 經濟自由化를 順次的으로 진행하고 資本計定을 개방하기에 앞서 經常計定을 개방할 것을 권고하고 있는 듯하다(Edwards, 1984, 1989 ; Choksi and Papageorgiou, 1986). 또한 이렇게 순차적으로 市場을 개방하여 경제구조조정의 비용을 최소화할 때 오히려 自由化計劃의 신뢰성를 높일 수 있다고 주장한다.

經濟自由化의 순서에 있어서 國內實質利子率이 海外實質利子率보다 높거나 낮을 때 資本市場의 開放으로 심각한 資本의 流入 또는 流出現象이 발생하므로 資本市場開放에 앞서 國內金融市場의 自由化가 일어나야 한다는 점에 대해서는 거의 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나 貿易自由化가 資本自由化에 先行하여야 하는가에 대해서는 상반된 의견이 제시되고 있다.

McKinnon(1973)은 國內金融市場의 自由化가 진전되어 國內實質利子率이 크게 상승되고 貿易自由化로 競爭力이 강화될 때 資本市場을 開放하면 資本이 流入되어 통화의 실질평가절상이 일어날 것이므로 資本市場開放을 나중에 할 것을 제안하였다. 그러나 Krueger(1986)는 外國資本의 流入으로 貿易自由化가 원활히 진행될 수 있으므로 貿易自由化와 아울러 海外資本流入의 規制를 완화하기 시작하여야 한다고 주장하였다[12].

12) 貿易自由化와 資本自由化의 순서의 차이에서 발생하는 效果에 대한 분석은 Khan and Zahler (1983, 1985), Kapur(1983), Froot(1988) 참조.

마지막으로 南美諸國의 경우와 같이 經濟自由化와 經濟安定化計劃을 같이 추진하여야 할 경우 微視的 改革과 巨視的 改革의 順序에 대해서도 經濟自由化政策을 우선 추진할 것을 주장하는 견해와 經濟安定化政策을 먼저 추진할 것을 주장하는 견해가 대립되고 있다[13].

이상의 논의에서 알 수 있듯이 經濟自由化의 順序와 速度는 개개의 국가가 처한 政治·經濟的 狀況에 따라 크게 달라지며 또 동일한 與件下에서도 理論的·實證的으로 最適의 經濟自由化計劃을 결정할 수 없는 실정이다. 그러나 日本·臺灣의 경험에서 보는 바와 같이 일반적으로 적절한 政策組合으로 經濟安定을 이루는 가운데 貿易自由化 및 資本自由化를 순차적으로 추진하면서 實質換率과 實質利子率의 安定에 유의하는 것이 經濟自由化의 올바른 추진방향이라고 생각된다[14].

VI. 맺음말

南美의 經濟自由化過程은 고질적인 인플레를 치유하기 위한 國際收支에 대한 通貨論的接近法(monetary approach to the balance of payments)과 결합하면서 대체로 실패로 끝나고 말았다. 南美의 대부분의 국가는 1980년대 들어 經濟成長이 정체되거나 物價上昇率이 오히려 높아진 가운데 경상수지적자의 누적으로 巨大外債國으로 등장하였으며 先進國의 外資供給中斷으로 새로운 위기를 맞고 있다. 결국 購買力平價說과 利子率平價說에 기초한 通貨論的 安定化政策은 각국에 내재한 여러가지 構造的 要因으로 이론에 걸맞는 成果를 거두지 못하였으며 오히려 自由化過程에서 實質換率과 實質利子率의 不安定을 초래하였다.

經濟의 自由化로 市場機能을 제고하여 效率性을 높일 수 있지만 실제로 貿易 및 資本市場의 開放을 추진하여 資源配分의 效率性을 높이려면 매우 어려운 과정을 거쳐야 함을 南美의 自由化經驗이 분명히 보여주고 있다.

우선 財政·通貨政策의 安定 없이는 貿易·資本市場의 開放이 오히려 國內經濟를 불안하게 한다는 점이다. 財政赤字는 實質利子率을 올리거나 物價不安으로 통화를 實質切上시키며 이 경우 資本市場이 개방되면 국내경제 불안이 가중될 뿐이다. 또한 通貨의 自動需給調節機能에 의존하여 경제안정을 이루려 할 때 本源通貨의 減縮에 따른 利子率上昇이나 통화팽창에 따른 物價上昇의 부작용이 경제전체의 불안정을 초래할 수도 있음을 유의하여야 한다

둘째, 換率安定에 의한 物價安定은 財政과 通貨需給의 安定이 전제되어야 하므로 後者의 安定을 기할 수 없을 때에는 換率의 신축적 변동으로 實質換率이 安定되도록 하여야 한다는 점이다. 또한 換率安定으로 物價安定을 도모하려 할 때 賃金이 物價에 連動된다면 經濟內에 두 개의 數値基準(numeraire)이 있게 되는 셈이므로 賃金의 물가에 대한 連動制를 없애거나 換率을 變化시켜 經濟安定을 도모하여야 한다.

마지막으로 急進的인 經濟自由化가 政策의 信賴性面에서 市場開放의 效果를 극대화할 수 있음이 理論的으로 증명된다고 하더라도 실제

13) 보다 자세한 논의는 Edwards(1989) 참조.
14) 日本과 臺灣의 自由化過程은 朴元巖·金慶洙(1990) 참조.

로는 經濟構造의 調整費用을 감안할 때 貿易과 資本市場開放의 순서로 漸進的으로 經濟自由化를 수행함이 바람직하다고 생각된다. 이는 우리의 기준으로 볼 때 急進的인 南美의 經濟自由化가 政策手段間에 서로 조화를 이루지 못하거나 내부적인 정치·사회적 문제를 극복하지 못하여 결국 실패로 끝나고 말았기 때문이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

朴元巖·金慶洙, 『經濟開放과 巨視經濟運用』, 韓國開發硏究院, 1990, 發刊豫定.

Backus, D. and J. Driffill, "Inflation and Reputation," *American Economic Review*, 75, 1985a, pp. 530~538.

———, "Rational Expectations and Policy Credibility Following a Change in Regime," *Review of Economic Studies*, 52, 1985b, pp. 211~222.

Blejer, M. and J. Gil-Diaz, "Interest Rate Determination in an Open Economy : the Case of Uruguay," *Economic Development and Cultural Change*, 34(3), 1986, pp. 589~606.

Calvo, G. A., "Fractured Liberalism : Argentina under Martinez de Hoz," *Economic Development and Cultural Change*, 34, 1986, pp. 511~534.

Choksi, A. M. and D. Papageorgiou(eds.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Basil Blackwell, 1986.

Congdon, T. G., *Economic Liberalism in the Cone of Latin America*, Thames Essays, Trade Policy Research Center, 1985.

Corbo, V., "The Use of the Exchange Rate for Stabilization Purposes : the Case of Chile," in M. Connolly and C. Gonzalez-Vega(eds.), *Economic Reform and Stabilization in Latin America*, 1987, pp. 111~138.

Dornbusch, R., "Stabilization Policies in Developing Countries : What Have We Learned?", *World Development*, Vol. 10, No. 9, 1982, pp. 701~708.

———, "Argentina since Martinez de Hoz," NBER Working Paper No. 1466, Sep. 1984.

———, "External Debt, Budget Deficits, and Disequilibrium Exchange Rates," in G. W. Smith and J. T. Cuddington (eds.), *International Debt and the Developing Countries*, Washington, D. C., World Bank, 1985.

——— and J. C. de Pablo, "Debt and Macroeconomic Instability," in J. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 2, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, 1989.

———, and A. Reynoso, "Financial Factors in Economic Development," NBER Working Paper No. 2889, March 1989.

Edwards, S., "Minimum Wages and Trade Liberalization : Some Reflections Based on the Chilean Experience," ULCA Working Papers No. 230, Los Angeles, 1982.

———, "The Order of Liberalization of

the External Sector in Developing Countries," Essays in International Finance, No. 156, Princeton, 1984.

———, "Monetarism in Chile , 1973 ~1983 : Some Economic Puzzles," *Economic Development and Cultural Change*, June 1986, pp. 535~559.

———, "On the Sequencing of Structural Reforms," NBER Working Paper No. 3138, Oct., 1989.

——— and S. van Wijnbergen, "The Welfare Effects of Trade and Capital Market Liberalization : Consequences of Different Sequencing Scenarios," NBER Working Paper No. 1245, 1983.

———, "On the Appropriate Timing and Speed of Economic Liberalization in Developing Countries," in M. Connolly and C. Gonzalez-Vega (eds.), *Economic Reform and Stabilization in Latin America*, 1987, pp. 71~92.

Fellner, W., "The Credibility Effect and Rational Expectations : Implications of the Gramlich Study," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1979, pp. 167~178.

Fernandez, R. B., "The Expectations Management Approach to Stabilization in Argentina During 1976~82," *World Development*, 13, 1985, pp. 871~892.

Frenkel, J., "The Order of Economic Liberalization : A Comment," in K. Brunner and A. H. Meltzer (eds.), *Economic Policy in a World of Change*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1982, pp. 199~202.

Froot, K. A., "Credibility, Real Interest Rates, and the Optimal Speed of Trade Liberalization," *Journal of International Economics*, 1988, pp. 71~93.

Hanson, J. and J. de Melo, "External Shocks, Financial Reforms, and Stabilization Attempts in Uruguay During 1974~83," *World Development*, 13, 1985, pp. 917~939.

Harberger, A. C., "Observations on the Chilean Economy, 1973~1983", *Economic Development and Cultural Change*, 33, 1985, pp. 451~462.

———, "A Primer on the Chileán Economy, 1973~1983", in A. M. Choksi and D. Papageorgiou (eds.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, 1987, pp. 233~240.

Kapur, B. K., "Optimal Financial-and Foreign-Exchange Liberalization of Less Developed Economies," *Quarterly Journal of Economics*, 98, 1983, pp. 41~62.

Khan, M. S and R. Zahler, "The Macroeconomic Effects of Changes in Barriers to Trade and Capital Flows : A Simulation Analysis," IMF Staff Papers, 1983.

———, "Trade and Financial Liberalization Given External Shocks and Inconsistent Domestic Policies," IMF Staff Paper 32, 1985, pp. 22~55.

Kreps, D. and R. Wilson, "Reputation and Imperfect Information," *Journal of Economic Theory*, 27, 1982, pp. 253~276.

Krueger, A. O., "Problems of Liberalization," in A. M. Choksi and D. Papageorgiou (eds.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, New York, 1986.

Lal, D., "The Political Economy of Economic Liberalization," *The World Bank Economic Review*, 1, 1987, pp. 273~299.

Latorre, C. L., "The Chilean Crisis : A Note on the Consequences of Liberal Policies Towards the Private Sector," *Develop-*

ing Economies, 22, 1984, pp. 289~308.

McKinnon, R., *Money and Capital in Economic Development*, Washington, The Brookings Institute, 1973.

————, "The Order of Economic Liberalization : Lessons from Chile and Argentina," in K. Brunner and A. Meltzer (eds.), *Economic Policy in a World of Change*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1982, pp. 159~186.

de Melo, J., "Financial Reforms, Stabilization, and Growth under High Capital Mobility," in M. Connolly and C. Gonzalez-Vega (eds.), *Economic Reform and Stabilization in Latin America*, 1987, pp. 229~252.

———— and J. Tybout, "The Effects of Financial Liberalization on Savings and Investment in Uruguay," *Economic Development and Cultural Change*, 34(3), 1986, pp. 561~588.

Sjaastad, L. A., "Liberalization and Stabilization Experiences in the Southern Cone," in N. A. Barletta, M. I. Blejer, and L. Landau (eds.), *Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile, and Uruguay*, World Bank, 1983a.

————, "Failure of Economic Liberalism in the Cone of Latin America," *World Economy*, 1983b, pp. 5~26.

Stockman, A., "The Order of Economic Liberalization : Lessons from Chile and Argentina, A Comment", in K. Brunner and A. Meltzer (eds.), *Economic Policy in a World of Change*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1982, pp. 187~192.

Velasco, A., "Liberalization, Crisis, Intervention : The Chilean Financial System, 1975~1985", IMF Working Paper 88/66, July 1988.

企業結合規制와 國際競爭力

成 素 美

本 論文에서는 企業結合에 의한 競爭力向上이 어떤 특정 조건하에서 自國의 總厚生을 향상시킬 수 있음을 보여주고 있는데 이러한 分析結果는 두가지 측면에서 有用하다 하겠다. 첫째로는 政策을 수립하는 立場에서는 國際競爭力 向上을 위한 독과점규제의 완화가 어떤 條件下에서 有利한 정책이 될 것인지를 檢討하는 것이 중요하며, 둘째로는 國內總厚生水準의 증가에 필요한 臨界費用節減水準의 明示的인 導出은 獨寡占法의 免除가 사회적으로 유익하기 위한 必須條件들을 充足시키지 못하는 產業들을 사전적으로 가려내는 經驗的인 규칙을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

市場開放 및 國際化의 진전에 따라 최근 우리나라에서도 각 產業에 대한 規制가 완화되는 추세에 있고 競爭力을 향상시키는 한 방편으로서 국내기업의 大型化가 장려되는 경향도 보인다. 경제력 집중현상에 대한 우려보다는 競爭力提高에 우위를 두고 企業結合規制政策을 보다 신축적으로 운용하려는 입장은 1986년 제정된 '工業發展法'과 최근의 '金融機關의 合併 및 轉換에 관한 法律(案)'에 잘 반영되어 있다. 本稿에서의 分析에 따르면 국제화시대에 부응한 이러한 政策變化의 필요성은 인정되지만, 競爭力培養이라는 애초의 목표가 좌절되지 않기 위해서는 合併에서 기인하는 效率性向上의 잠재력에 대한 실증적인 뒷받침과 더불어 대형화가 초래할 수 있는 非效率性을 최대한 줄이기 위한 노력도 병행해야 할 것이다.

I. 序 言

최근 많은 經濟學者들과 政策立案者들은 外國企業으로부터의 競爭이 점차 증가되고 있는 현시대에 있어서 國內企業의 獨寡占을 規制하는 것이 과연 얼마나 有用한 것인지에 대해 의문을 提起하게 되었다. 뿐만 아니라 국내기업의 國際競爭力 向上을 위해서 國內企業間의 企業合併이 制止되기보다는 奬勵될 수도 있을 것이라는 주장이 대두되고 있다. 韓國의

筆者 : 本院 專門硏究員

* 筆者는 原稿를 읽고 유익한 助言을 해준 本院의 李奎億, 金鍾奭, 劉承旻 박사께 감사드린다.

경우에도 위와 같은 맥락의 시각이 반영된 政策을 쉽게 찾아 볼 수 있다. 최근 관심사가 되고 있는 "金融機關의 合併 및 轉換에 관한 法律"은 자본시장의 개방을 앞두고 金融機關의 대형화를 통해 우리나라 金融産業의 경쟁력을 제고하기 위해 제정된 것이다. 이 법을 통해 정부는 國際化時代에 탄력적으로 대응하기 위해 합병은 오히려 장려될 수도 있다는 견해를 표명하고 있는 것으로 보인다. 경제력 집중현상에 대한 우려보다는 競爭力提高에 우위를 두고 企業結合規制政策을 보다 신축적으로 운용하려는 태도는 1986년 制定된 工業發展法에도 잘 나타나 있다. 이 법률은 한국의 産業政策의 주요한 指針으로서 이 法律의 第5條 및 第26條를 보면 國際競爭力의 확보 및 産業構造調整이 緊要하다고 인정되는 業種은 合理化業種으로 指定될 수 있으며 該當業種에 대해서는 合併 및 기타의 共同行爲에 대해 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律 適用이 免除된다는 特例를 허용하고 있다. 현재 改正이 진행되고 있는 "企業結合에 관한 審査要領" 역시 시장자유화에 따른 해외경쟁의 중요성을 명시적으로 고려하고 있고, 시장지배력 형성 여부를 규정하는 데 있어서도 그 기준의 경직성을 다소 완화하는 방향으로 진전되고 있다. 美國法務省의 企業合併指針(Merger Guidelines)도 이러한 獨寡占規制에 대한 변화된 시각을 반영하고 있으며, 미국행정부에서도 國內産業이 外國으로부터의 競爭에 의해 심각하게 피해를 입었다고 判定될 경우 그 산업에 있어서 국내기업의 水平結合에 대해 기업결합 규제를 免除해 줄 것을 檢討한 바 있다.

이와 같은 獨寡占規制緩和의 주장은 두가지 흐름의 理論的 背景에 근거하고 있다. 첫째는 傳統的 産業組織理論에서의 기업의 水平結合 理論이고, 둘째는 세계시장이 寡占인 경우에 있어서의 産業政策과 관련된 이론이다. 國際的 寡占模型에서 정부의 정책이 외국기업으로부터 국내기업으로 利潤을 移轉시킬 수 있다는 논의는 Brander and Spencer(1981, 1983, 1985)에 의해 도입되었다. 이들은 해당산업의 모든 商品이 輸出用이라 假定함으로써 國內企業의 利潤만을 국가후생의 유일한 基準으로 단순화시키고 輸出補助金(export subsidy)이 국내기업의 이윤을 증가시킨다는 것을 보여주었다. 그러나 Eaton and Grossman(1986)은 Brander and Spencer의 結論이 模型의 特殊性에서 온 것이라고 한다. 즉, Cournot均衡의 가정을 Bertrand均衡으로 대체시키면 적절한 정책은 輸出補助金이 아니라 오히려 輸出에 대한 稅金賦課(export tax)가 된다는 것이다. 한편, Dixit and Grossman(1986)은 또 다른 경우에 국내기업으로의 이윤이전주장에 대한 문제점을 제기한다. 즉, 다수의 산업이 寡占인 경우 要素市場을 통한 一般均衡效果가 이윤이전 목적으로 補助金을 지급하는 政策의 有效性을 弱化시킬 것이라는 것이다. Brander-Spencer 모형을 獨寡占規制 政策의 分析에 適用한 것은 Dixit(1984), Ordover and Willig(1986)에 의해서였다.

企業合併에 의한 효율성향상이 世界市場에서 國內企業의 競爭力을 向上시킬 수 있다는 주장은 두가지의 論難이 많은 假說에 의존해 있다[1]. 첫째 企業合併을 통해 企業活動의 效

1) "國際競爭力"이라는 용어는 잘 정의되지 않은 채 많은 정책논의에서 자주 사용되어 왔다. 대개의 경우 國際競爭力 優位에 있다는 것은 비용면에서의 우위, 낮은 가격, 높은 市場占有率,

率性이 向上된다는 것이고, 둘째는 그렇게 하여 증가된 국내기업의 利潤이 국내소비자에 대한 企業合併의 잠재적 逆效果를 충분히 상쇄할 수 있다는 것이다. 첫번째의 가설에 따르면 합병후 企業의 價値가 합병전 기업들의 個別價値의 합보다 크게 만드는 기업들간의 補完性으로부터 오는 이득(synergies)을 效率性增加의 근거로 들고 있다. 이와 같은 效率性假說은 조업 및 경영의 효율성이 기업합병을 통하여 실현될 수 있다고 假定하고 規模의 經濟, 技術 및 販賣에서의 補完性, 遊休施設의 제거 및 우수한 經營資源의 사용증가 등이 잠재적 효율성에 포함된다고 본다. 현재 美法務省의 기업합병지침은 합병기업들이 費用節減을 위해 그러한 합병이 필요할 뿐 아니라 그러한 費用節減이 기업합병 이외의 다른 수단에 의해서는 달성될 수 없다는 신빙성있는 證據를 제시한 경우에 기업합병으로부터의 잠재적 효율성증대가 市場支配力(market power) 증가를 正當化할 수 있다고 許容해 주고 있다. 사실 法務省은 오랫동안 기업합병에 의한 효율성증가가 크지 않을 것으로 믿고 효율성증가 주장을 수용하는 것을 꺼려 왔었다. 뿐만 아니라 관련된 주장과 증거의 신빙성을 평가한다는 것이 법정으로서는 매우 어려운 작업이기도 하다.

다음으로 합병에 의한 효율성증가가 어느 정도로 有效하냐에 관한 產業組織論的 論議를 살펴보자. Williamson(1968)은 간단한 厚生交換(welfare trade-off)模型에서 비교적 작은 費用節減만으로도 상당히 큰 價格上昇의 逆效果를 相殺하기에 충분하다는 것을 보였다. Williamson의 주장을 지지하는 몇몇 실증연구들은 기업합병이 흔히 보다 나은 生產計劃, 변화하는 技術環境에의 適應 및 經營資源의 보다 效率的인 使用 등을 통해 효율성증가가 일어남을 보여 주고 있다[2]. 최근의 기업의 經營權市場(market for corporate control)理論의 주창자들은 기업합병은 실패기업으로부터 성공적인 기업으로 企業資產을 移轉시키는 효율적인 수단이라고 간주한다[3]. 企業資產의 再構成은 열등한 경영자 때문에 혹은 變化하는 市場條件과 같은 외부요인 때문에 필요할 수 있다. 예를 들어, 80년대 미국에서 기업합병이 크게 성행하게 만들었던 市場與件의 변화는 외국으로부터의 증가된 경쟁압력과 미국내산업의 成長率鈍化, 여러 산업에서의 規制緩和 등을 포함한다. Jensen and Ruback (1983)은 합병이라는 사건의 발생이 합병기업들의 주식가격에 미치는 영향에 대한 統計的檢證으로부터 被合併企業의 株主는 그 합병으로부터 확실히 利得을 보게 되고 합병주도기업의 주주 역시 손해를 보지 않음을 보였다. 기업경영권시장이론의 一般的인 見解는 기업

또는 좋은 품질 및 우수한 마케팅전략 등과 같은 製品差別化에 의한 優位를 의미한다. 이후에 사용될 Cournot模型에서는 비용이 낮은 기업이 보다 큰 市場占有率을 갖는다. 본 논문에서는 國際競爭力이라는 용어를 비용면에서의 相對的 優位를 의미하는 것으로 사용하며 이러한 費用優位는 규모 및 범위의 경제, 우수한 경영능력이나 생산기술로부터 얻을 수 있다고 본다.

2) 이러한 실증연구들은 Scherer(1980), pp. 133~138에 자세한 문헌조사 및 내용의 요약이 소개되어 있다.

3) Market for Corporate Control 理論의 대표적인 논문으로서는 Jensen and Ruback(1983)과 Jensen(1988)을 들 수 있다. 이 이론의 최근 논의 및 참고문헌은 *Journal of Economic Perspectives*(1988, Vol. 2, No. 1, pp. 3~82)의 企業의 引受合併에 관한 심포지엄 특집에 잘 나타나 있다.

합병이 기업의 자원을 가장 生産的인 用途로 再分配하는 역할을 함으로써 주주들뿐만 아니라 경제전체에 혜택을 준다는 것이다.

그러나 합병기업의 株式價値의 상승이 반드시 효율성 증대에 기인한다고 말할 수는 없다. 많은 연구들이 企業合併의 非效率性에 초점을 맞추고 있는데, 예를 들면 White(1989)는 경영적인 한계로 인한 規模의 非經濟나 해당산업들간의 담합(collusion) 가능성이 增加되는 등 합병에 따라 발생하는 비효율성이 효율성보다 오히려 클 가능성이 높다고 주장한다. 또한 사전적으로 볼 때 效率性向上이 기대되던 합병이 事後的으로는 豫想치 못했던 企業文化의 相衝(corporate culture clashes)과 서로 다른 두 개의 경영 및 생산시스템을 합하는 데 관련된 어려움들로 말미암아 실패로 끝나는 경우도 흔히 있다. 뿐만 아니라 Ravenscraft and Scherer(1987)은 統計的 分析과 事例硏究를 통해서 기업합병이 기업의 收益性을 증가시키는 體系的인 傾向(systematic tendency)은 존재하지 않음을 보였다.

본 논문에서는 企業合併에 의한 競爭力 向上이 과연 自國의 總厚生을 증가시키는지 그리고 어떤 條件下에서 그것이 可能한지를 밝히고자 한다[4]. 국내기업간의 합병에 대한 規制政策의 緩和가 寡占的 國際市場의 경우 국내기업에 유리한 방향으로 이윤을 이전시킬 수 있으나 이 정책이 國內 總厚生의 增加를 가져오기 위해서는 市場支配力 增加가 국내소비자에 미치는 逆效果를 상쇄할 만큼 이전된 이윤이 충분히 커야 할 것이다. 즉, 기업결합규제정책에 관한 분석을 위해서는 국내기업과 국내소비자의 이익간의 갈등(trade off)을 고려해야 한다.

本 論文에서 사용되는 模型은 어떤 同質的인 商品에 대한 세계시장이 寡占인 경우로서 세계시장내 기업들간의 費用의 非對稱性과 合併의 費用節減效果가 명시적으로 도입된 模型이다. 市場內에는 고정된 수의 企業이 존재하고 均衡은 비협조적(non-cooperative) Cournot-Nash 均衡을 상정한다. 본 논문의 모형은 두가지 면에서 有用하다. 첫째, 政策을 수립하는 立場에서는 國際競爭力 向上을 위한 독과점규제의 완화가 어떤 條件下에서 有利한 정책이 될 것인지를 檢討하는 것이 중요하다. 둘째, 國內總厚生水準의 증가에 필요한 臨界費用節減水準의 明示的인 導出은 기업결합규제의 적용제외가 사회적으로 有益하기 위한 필요조건을 제공해 준다. 臨界費用節減水準이 特定産業의 경우, 주어진 기술 및 조직 변화의 잠재력하에서 전혀 實現可能하지 않을 수도 있는 것이다.

論文의 構成은 다음과 같다. 다음의 第II章에 模型이 주어져 있고, 第III章에서는 水平合併의 費用節減效果와 市場集中間의 관계가 分析되고 있다. 第IV章에서 국내 및 외국소비자, 합병기업, 국내 및 외국의 비합병기업 등 다른 利益集團들간의 이익의 相衝關係가 보여지고 있고 또한 國內企業間의 合併이 각 이익집단에 유리할 경우의 條件이 導出된다. 第V章은 要約 및 結論으로 구성되어 있다.

4) 국내기업의 水平合併이 외국의 純厚生 및 세계전체의 厚生水準에 미치는 영향에 관한 분석은 Seong(1989) 참조. 水平合併의 외국에 대한 厚生效果는 어느 한 방향으로만 일어나는 것이 아니고 費用節減效果와 市場集中效果의 상대적 크기 및 외국소비자 집단의 크기에 의존하므로 외국정부가 보복적인 정책변화를 추구할 명백한 유인이 존재하는 경우는 상당히 제한적이다.

II. 模　型

費用節減 合併의 厚生效果를 측정하는 간단한 Cournot-Nash 均衡模型을 사용하자. 모든 기업은 일정한 한계비용에서 同質的 상품을 생산하고 있다. 세계시장내의 기업총수는 N이며 국내기업이 k개이고 $(N-k)$개의 외국기업이 있다. ($k \geqq 2$ 이고 $N>k$이다). 기업의 進入과 退出은 없다고 가정한다[5]. $t=0$, 1의 두 기간만을 고려해 보자. (0은 합병전, 1은 합병후).

합병전의 비용함수는 다음과 같다.

$$C_i^f(t=0)=c_0\,Q_i+F_i,\quad i=1,2,\cdots,N-k \qquad \text{(외국기업)}$$

$$C_i^d(t=0)=c_1\,Q_i+F_i,\quad i=N-k+1,\ N-k+2,\cdots,N \qquad \text{(국내기업)}$$

c_0와 c_1은 한계비용, Q_i는 기업 i의 산출, F_i는 기업 i의 固定費用을 나타낸다. 합병전에 국내기업들은 해외기업들보다 높은 限界費用을 가지고 있다. $c_1 \geqq c_0$. 즉, 같은 나라의 기업들은 합병전에는 동일한 가격구조를 가지지만 국내기업과 외국기업간에는 비용의 非對稱性이 존재한다[6].

국내와 해외소비자들의 선호는 동일하다고 가정하고 세계수요의 逆函數를 다음과 같이 나타낸다.

$$P=g(Q)$$

Q는 산업산출이며 $Q=\sum_{i=1}^{N} Q_i$이고 국내소비자들은 총시장수요에 있어서 m의 비중을 차지하며, $0 \leqq m \leqq 1$ 이다.

國內企業들이 합병을 통해 비용을 c_2수준으로 감소시킨다는 의미에서 국내기업의 합병이 그들 합병기업의 競爭力을 향상시킨다고 가정하자[7]. c_2는 합병전의 비용 c_1보다 낮다. 그러나 c_2는 외국기업들의 한계비용인 c_0보다 높을 수도 낮을 수도 있다. 합병전과 합병후의 이러한 費用 非對稱性이 合併의 문제를 企業退出의 문제와 구분되게 한다. 합병으로 인해 고정비용이 절감될 수도 있으나 논의의 간결을 위해 이후의 분석에서는 고정비용이 없다고 가정하자. 이 가정은 限界條件에 영향을 미치지 않으므로 이후의 분석을 크게 변화시키지는 않는다. 이하에서의 문제는, 국내과점기업들에게 합병을 허용함으로써 일어나는 국내적 국제적 厚生效果가 무엇인가 하는 것이다. 합병전과 합병후의 균형조건들을 도출하고 소비자잉여와 생산자잉여의 변화, $\triangle CS^d$, $\triangle PS^d$, $\triangle CS^f$, $\triangle PS^f$ 등을 측정해 보자.

각 기업들은 $g(Q)Q_i$의 수입(revenue)을 가지며, 한계수입은 $g(Q)+g'(Q)Q_i$이다. 따라서 합병전의 Cournot-Nash 均衡條件은 다음과 같다.

$$g(Q^*)+g'(Q^*)\,Q_i^*=c_0,\quad i=1,2,\cdots,N-k \qquad \text{(외국기업)}$$

5) 進入의 自由를 허용하는 경우 利潤移轉 論議 자체를 무의미하게 만드는 모형이 된다.

6) 본 논문의 주요 定理들은 각각의 기업이 서로 다른 한계비용수준을 가지고 있는 보다 일반적인 경우에 관해서 도출된다. 그러나 本稿의 목적이 企業結合規制에 관한 구체적이고 유용한 政策含意를 얻는 데 있으므로 모형의 일반성을 추구하기보다는 될 수 있는 한 간단한 모형을 가지고 분석해 나가려 한다.

7) 실제로 水平結合에 의한 비용절감이 이루어지는지의 여부에 대한 통계적 분석은 Seong(1988) 참조.

$$g(Q^*)+g'(Q^*)\ Q_i^*=c_1,\ \ i=N-k+1,$$
$$N-k+2,\cdots\cdots,N\text{(국내기업)}$$

Q^*는 $t=0$에서의 균형 산업산출, Q_i^*는 $t=0$에서의 i번째 기업의 산출이다. 이러한 조건들을 모든 기업에 대해 합하면

$$NP^*+g'(Q^*)\ Q^*=kc_1+(N-k)\ c_0$$

이고, P^*는 $t=0$에서의 均衡市場價格이다. 만약 $t=0$에서 국내기업들이 생산을 하고 있었다면 $c_1 \leqq P^*$이다. 가격이 限界費用보다 낮았다면 국내기업들은 생산을 하지 않고 있었을 것이다.

그러나 국내기업들이 생산을 하고 있는 상태이므로 국내기업과 외국기업의 비용차는 다음과 같은 영역에 놓이게 됨을 알 수 있다.

$$0 \leqq (c_1-c_0) \leqq (p^*-c_0)$$

k개의 국내기업들 중 r개가 한 개의 기업으로 합병되면서 c_2의 새로운 한계비용을 가진다고 하자(단, $c_2<c_1$임). 합병에 참여하지 않은 국내기업들과 해외기업들은 이전과 동일한 한계비용을 갖는다. 非合併國內企業들은 합병후에도 여전히 비용측면에서 競爭的 劣位에 놓여 있으므로 합병기업의 비용절감이 충분히 큰 경우 생산을 계속할 유인이 없어질 것이다. 非陰(non-negativity)制約下에서 합병후의 Cournot-Nash 均衡條件은 다음과 같다.

(1) $g(Q^{**})+g'(Q^{**})\ Q_i^{**} \leqq c_0,$
$$i=1,\ 2,\cdots\cdots,N-k$$

(2) $g(Q^{**})+g'(Q^{**})\ Q_i^{**} \leqq c_1,$
$$i=N-k+1,\ N-k+2,\cdots\cdots,N-r$$

(3) $g(Q^{**})+g'(Q^{**})Q_i^{**}=c_2,\ \ i=N-r+1.$

등식은 모든 i에 대해 $Q_i^{**}>0$인 경우 성립한다. Q^{**}는 균형산업 산출이며 Q_i^{**}는 $t=1$에서 기업 i의 산출이다. c_2가 합병전 한계비용수준보다 높지 않으므로 合併國內企業은 합병후 陽(+)의 산출을 생산할 것이다. 그러나 해외기업들은 合併企業의 비용절감이 충분히 큰 경우 생산을 하지 않을 수도 있다. 위 균형조건들을 기업들에 대해 합해 보면

(4) $(N-r+1)P^{**}+g'(Q^{**})Q^{**} \leqq (N-k)c_0$
$$+(k-r)\ c_1+c_2$$

이고, P^{**}는 합병후 균형가격이다. $P^{**}<c_1$인 경우가 아니라면 각각의 비합병, 국내기업들은 합병이 일어난 후에 陽의 產出水準을 유지할 것이다. 이하의 분석에서는 $P^{**}>c_1$ 즉 비합병국내기업이 합병 이후의 기간에도 생산을 계속한다고 假定한다. 따라서 (1)－(4)의 조건은 等式으로 성립하게 된다.

III. 水平結合의 效果에 관한 分析

만약 비용절감효과가 없다면 합병후 가격은 합병전보다 반드시 높을 것이다. 그러나 費用節減 合併의 경우에는 시장가격에 대해 두가지의 상충효과가 있다. 즉, 市場集中化는 가격을 상승시키는 방향으로 작용하는 반면에 비용절감은 가격을 하락시키는 방향으로 작용한다.

가격이 상승할 것인지 하락할 것인지는 결국 합병으로 인한 비용절감의 크기에 따라 달라진다. 만약 費用節減效果가 市場集中效果를 능가한다면 합병후 가격은 하락할 것이고, 반

대의 경우는 그 역이 성립할 것이다. 價格變化의 방향은 이후에 시도할 몇몇 분석들의 기준이 될 것이므로, 비용절감 합병이 시장가격에 어떤 방향으로 영향을 미칠지에 관한 條件을 찾아 보는 것이 유용하다.

定理 1.

합병 전 각 개별기업들은 서로 상이한 상수인 한계비용 c^i를 가지며($i=1, 2, \cdots, N$), N개의 기업중 r개가 하나의 기업으로 합병되면서 새로운 한계비용수준은 c_2가 된다고 하자. 또한 가상적인 독점의 수입함수(revenue function)는 Q에 대해 오목하다고 가정하자. 그러면, 합병으로 인한 평균적인 비용절감이 합병기업들의 초기의 가격-비용마진(price-cost margin)의 평균의 $(r-1)$배보다 작을 때(클 때) 가격은 증가(감소)한다.

證明: 합병전과 합병후의 균형조건들로부터 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$(5)\quad (N-r)(P^{**}-P^{*})+\{P^{**}+g'(Q^{**})Q^{**}\} -\{P^{*}+g'(Q^{*})Q^{*}\} =(r-1)(P^{*}-\dot{c})-(\dot{c}-c_2),$$

$\dot{c}$는 합병기업들의 한계비용의 평균과 같다.

산업의 수입함수 $R(Q)=g(Q)Q$가 Q에 대해 오목성을 갖기 때문에, 즉 산업에 대한 한계수입함수는 Q에 대한 감소함수이므로 $Q^{*} \leqq$(또는 $>$)Q^{**}일 때 $P^{*}+g'(Q^{*})Q^{*} \geqq$(또는 $<$)$P^{**}+g'(Q^{**})$이다. $P=g(Q)$ 그리고 $g'(Q)<0$이므로, $P^{*} \geqq$(또는 $<$)P^{**}이면 $Q^{*} \leqq$(또는 $>$)Q^{**}이다. 그러므로 (5)의 좌항과 우항은 $(P^{**}-P^{*})$와 같은 부호를 가지게 된다.

따라서 단지 $(\dot{c}-c_2) \geqq (<)(r-1)(P^{*}-\dot{c})$인 경우에만 $P^{**} \leqq (>) P^{*}$가 된다. (증명끝)

定理 1은 비용절감효과와 가격변화간의 정확한 관계를 보여준다. 합병의 비용절감효과와 시장집중효과간의 相衝關係(trade-off)는 잘 알려져 있지만, 어떠한 硏究도 이 두가지 상충효과를 평가할 수 있는 정확한 기준을 만들어 내지는 못했다. 예를 들어 미국의 合併指針書가 효율성향상을 위한 합병을 허용하기는 했지만 위에서 언급한 두가지의 상충되는 효과가 어떤 식으로 균형을 이루어야 하는지에 대해 敍述하지 않고 있다.

위의 定理로부터 독점규제정책당국이 사회적으로 유익한 합병을 가려내기 위한 필수비용절감 수준을 결정하는 데 필요한 유일한 정보는 합병기업의 초기 가격-비용차(price-cost margin)뿐임을 알 수 있다[8]. 이 定理는 수입함수가 오목이 되는 어떠한 需要函數에도 적용됨에 유의할 필요가 있다. $k \geqq 2$ 이므로 이 결과는 당연히 국내 및 외국기업의 갯수에 대해서도 독립적이다. 만약 두 개의 국내기업만이 하나로 합병된다면 비용절감의 정도가 초기 가격-비용차(initial price-cost margin)와 같다면 합병후에도 시장가격은 증가하지 않음을 위의 定理로부터 導出할 수 있다.

補助定理 1.

만약 두 개의 국내기업만이 합병된다면, 비용절감이 초기 가격-비용차보다 작을(클) 때 가격은 합병의 결과로 인해 증가(감소)한다.

8) 비용절감의 크기에 관한 신빙성 있는 근거의 제시는 합병기업당사자들의 부담이다. (초기가격-비용)의 크기를 알려주는 통계량의 예는 Seong(1988) 참조.

만약 가격이 합병전과 같은 수준에 머문다면, $Q=-(P-c^i)/g'(Q)$와 c^i는 합병전과 합병후 양기간에 걸쳐 동일하기 때문에 각각의 비합병기업들의 산출수준은 변하지 않는다. $P^{**}=P^*$, $Q^{**}=Q^*$, 이고 非合併企業들의 합병후 산출이 합병전의 수준과 같을 때 합병기업의 합병후 산출량은 합병참여기업의 초기 산출합과 같을 것이다. 만약 합병기업의 비용절감이 초기의 가격-비용차보다 작다면(크다면) 합병후 市場價格은 합병전의 수준보다 항상 높다(낮다).

定理 2 (市場占有率에 대한 效果)

定理 1에서와 동일한 假定下에서 합병후의 市場價格이 합병전에 비해 하락(상승)함에 따라 합병기업의 市場占有率은 증가(감소)하고 비합병기업의 시장점유율은 초기의 한계비용 수준과는 무관하게 감소(증가)하게 된다. 즉, 가격상승을 유발하는 합병의 경우 합병기업의 시장점유율은 오히려 감소하고 비합병기업의 시장점유율이 증가한다.

證明 : $t=0$에서 개별 비합병기업의 최적 결정은

$$P^*+g'(Q^*)\,Q_i^*=P^*+g'(Q^*)\,Q^*\,s_i^*=c^i$$

이고, s_i^*가 $t=0$에서의 기업 i의 시장점유도이다. $Q_i^{**}>0$이고, 합병후에는

$$P^{**}+g'(Q^{**})Q_i^{**}=P^{**}+g'(Q^{**})Q^{**}s_i^{**}=c^i$$

가 성립하며 s_i^{**}는 $t=1$일 때 기업 i의 시장점유율로서 모든 i에 대해 1보다 작은 陽數이다.

첫번째 식으로부터 두번째 식을 빼면

$$(P^*-P^{**})+g'(Q^*)Q^*s_i^*-g'(Q^{**})Q^{**}s_i^{**}=0,$$

이것을 다시 쓰면,

$$(P^*-P^{**})(1-s_i^{**})+\{P^*+g'(Q^*)\,Q^*-P^{**}-g'(Q^{**})\,Q^{**}\}\,s_i^{**}+g'(Q^*)Q^*\{s_i^*-s_i^{**}\}=0.$$

$P^*\geqq(<)P^{**}$일 때 $P^*+g'(Q^*)\,Q^*\geqq(<)P^{**}+g'(Q^{**})\,Q^{**}$이므로 $(P^*-P^{**})\geqq(<)\ 0$. 일 때 $g'(Q^*)\,Q^*(s_i^*-s_i^{**})\leqq(>)\ 0$이다. $g'(Q^*)<0$이므로 $\triangle s_i$(비합병)$\geqq(<)\ 0$ iff $\triangle P\geqq(<0)$, $i=1,\ 2,\ \cdots\cdots,\ N-r$이 성립하고, $\triangle s_i=(s_i^{**}-s_i^*)$, $\triangle P=(P^{**}-P^*)$이다.

기업들의 시장점유율의 합은 1이므로

(6) $\triangle s$(합병)$\leqq(>)0$ iff $\triangle P\geqq(<)=0$

이고, $\triangle s$(합병)는 r개 합병기업들의 시장점유율 합의 변화량을 나타낸다. (증명끝)

定理 2는 같은 나라의 기업들간의 費用對稱性與否에 의존하지 않는다. 합병의 비용절감효과가 시장가격을 감소시킬 정도로 충분히 크지 않다면 합병기업의 시장점유율은 합병이 있기 이전과 비교할 때 합병에 참가한 각 기업의 시장점유율의 합보다 작다. 즉, 시장집중효과가 합병의 비용절감효과를 능가할 때 非合併企業들은 시장점유율에 있어서 無賃乘車利得(free-rider gain)을 누릴 것이다.

비합병기업이 利潤側面에서도 또한 무임승차이득을 얻을 것인가? 각각의 비합병기업의 시장점유도가 가격이 증가함에 따라 증가한다 하더라도 비합병기업들의 절대적 생산수준의 감소가 가격상승과 시장점유율의 증가를 상쇄시킬 수 있으므로 개별비합병기업의 利潤이

반드시 증가하지는 않는다. 따라서 오목 수입함수보다 더 제약적인 가정하에서 다음과 같이 말할 수 있다.

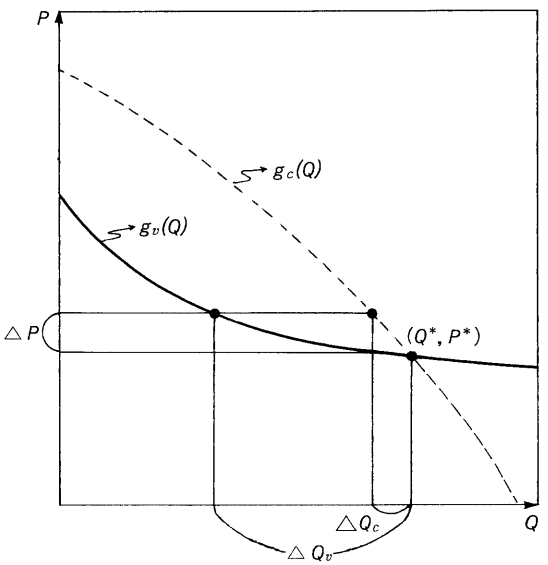
定理 3 (非合併企業 利潤에 대한 效果)

定理 1과 2의 가정에 덧붙여서 需要函數가 산출에 대해 오목 또는 선형이라고 가정하면 국내 및 외국의 비합병기업의 이윤은 價格變化와 같은 방향으로 변한다.

證明: 각각의 비합병기업의 생산자 잉여변화는 다음과 같다.

$$\triangle PS_i = \{-(P^{**}-c^i)^2/g'(Q^{**})\} - \{-(P^*-c^i)^2/g'(Q^*)\}$$
$$= A/\{g'(Q^*)\,g'(Q^{**})\}$$
$$A = -g'(Q^{**})(P^*+P^{**}-2c^i)(P^{**}-P^*) + (P^{**}-c^i)^2\{g'(Q^{**})-g'(Q^*)\}$$

〔圖 1〕 需要曲線의 오목볼록성과 產業產出의 變化



註: $g_c(Q)$와 $g_v(Q)$는 예시적인 오목 및 볼록수요함수임.

$g(Q)$가 Q에 대해 오목이라면 $g'(Q)$는 Q가 변하는 반대방향으로 변할 것이며 가격변화의 방향과는 같은 방향으로 변할 것이다. 즉 A에서 $\{g'(Q^{**})-g'(Q^*)\}$는 $(P^{**}-P^*)$와 같은 부호를 갖는다. $g'(Q^{**})$가 陰(−)이고 $\{g'(Q^*)g'(Q^{**})\}$, $(P^*+P^{**}-2c^i)$, 및 $(P^{**}-c^i)$가 모두 陽(+)이기 때문에 $\triangle PS_i$(비합병)는 $(P^{**}-P^*)$와 같은 부호를 갖는다. 따라서 $g(Q)$가 Q에 대해 선형이거나 오목일 때, 국내 및 외국의 비합병기업의 생산자잉여는 가격변화와 같은 방향으로 변한다. (증명끝)

만약 需要의 逆函數가 오목이거나 선형이고, 비용절감효과가 그리 크지 않은 경우 산업내의 수평결합은 비합병기업에 대해 陽의 外部效果를 제공한다. 이 경우 시장가격이 상승한 것 이외에 비합병기업의 산출수준 자체도 증가하므로 비합병기업에 대한 外部效果는 상당히 클 수 있다. 비볼록성 가정에 대한 直觀은 간단한 그림을 통해 쉽게 관찰할 수 있다(圖 1 참조).

주어진 가격상승에 대해 수요함수가 오목일

〈表 1〉 市場價格, 市場占有率 및 非合併企業의 利得에 관한 效果

	$0 \leq (c_1-c_2) < (r-1)(P^*-\hat{c})$	$(c_1-c_2) = (r-1)(P^*-\hat{c})$	$(c_1-c_2) = (r-1)(P^*-\hat{c})$
$\triangle P$	+	0	−
$\triangle s$(合併)	−	0	+
$\triangle s_i$(非合併)	+	0	−
$\triangle PS_i$(非合併)	+	0	−

註: (c_1-c_2)는 합병으로 인한 費用節減; $(r-1)(P^*-\hat{c})$는 合併이 시장가격에 영향을 미치지 않을 때의 費用節減水準, 오목수입함수는 $\triangle P$, $\triangle s$(合併), $\triangle s_i$(非合併)에 관한 결론이 성립하는 충분조건이고, $\triangle PS_i$(非合併)에 대한 효과는 수요함수가 오목이거나 선형이라는 추가적인 가정이 필요하다.

때보다 볼록일 때 産業産出의 감소가 더 크다. 수요가 오목이거나 선형인 경우에 상승한 시장가격에서 기인하는 利潤增加는 산출감소 효과에 의해 상쇄되지 않는다. <表 1>은 위에서 보인 세가지 定理를 요약한 것이다.

IV. 費用節減基準에 관한 分析

이제 합병으로 인한 비용절감과 각각의 상이한 利益集團들의 이해관계가 어떻게 연결되어 있는지를 검토해 보자. 각 집단들의 이익은 합병의 결과로 얻게 되는 剩餘(surplus)로 나타낼 수 있다.

合併國內企業들의 生産者剩餘의 변화는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\triangle PS^d(\text{合併}) = B/\{-g'(Q^{**})\}$$

$$B = \{D + (P^{**} - c_1)\}^2 - r(P^* - c_1)^2\{g'(Q^{**})/g'(Q^*)\},\ D = (c_1 - c_2).$$

가격- 비용차(price-cost margin)가 陽(+)이고 합병의 비용절감$(c_1 - c_2)$이 陰(−)이 아닌 한 B는 D의 증가함수임에 유의한다.

단지 $B \geqq (<) 0$인 경우에만 $\triangle PS(\text{合併}) \geqq (<) 0$

국내생산자 잉여의 총변화는 :

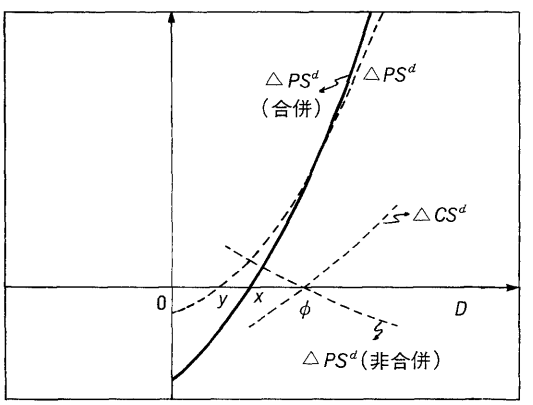
$$\triangle PS^d = PS^d(t=1) - PS^d(t=0)$$
$$= T/\{-g'(Q^{**})\}$$

$$(7)\quad T = B + (k-r)\{(P^{**} - c_1)^2 - (P^* - c_1)^2\, g'(Q^{**})/g'(Q^*)\}$$

이다. 그러므로 $T \geqq (<) 0$일 때에만 $\triangle PS^d \geqq (<) = 0$이다. D가 陰(−)이 아닐 때 T 또한 D의 증가함수이다. 선형수요함수인 경우에 $\{g'(Q^{**})/g'(Q^*)\} = 1$이므로 (7)은 국내의 총생산자잉여와 합병기업의 이윤변화간의 관계를 보여준다. 線型需要函數인 경우, 국내총생산자잉여의 증가는 시장가격이 합병으로 인해 증가(감소)할 때 합병기업들의 이윤증가보다 크다(작다). 이것은 直觀的으로 알 수 있듯이 가격이 증가(감소)할 때 국내비합병기업들이 무임승차자로서 이윤을 획득(상실)하기 때문이다.

〔圖 2〕는 수요함수가 선형일 때 합병기업들의 이득과 비합병국내기업들 그리고 소비자들의 이익간의 관계를 보여준다. 定理 1과 3이 나타내듯이 합병의 비용절감이 초기 가격-비용차의 $(r-1)$배일 때, 즉 $\{(c_1 - c_2)/(P^* - c_1)\} = (r-1)$일 때 $\triangle PS^d(\text{非合併}) = 0$이다. $\triangle PS^d(\text{合併}) = 0$일 때의 비용절감수준을 x라고 하고 또한 $\triangle PS^d(\text{모든 기업}) = 0$일 때의 비용절감수준을 y라고 하면, $\triangle PS^d(\text{非合併})$

〔圖 2〕 合併으로 인한 費用節減이 각 利益集團에 미치는 影響



註 : x는 合併이 합병참여기업에 순이윤증가를 가져다 주기 위한 最低 費用節減水準, y는 국내기업의 총이윤을 향상시키기 위해 요구되는 最低 費用節減水準, 그리고 ϕ는 合併이 시장가격에 영향을 미치지 않는 費用節減水準임.

는 x에서 陽(+)이고 $\triangle PS^d$(모든 기업)과 $\triangle PS^d$(합병)는 $D=0$에서 陰(−)이므로 y는 항상 x보다 작다. $x>y$이므로 합병의 비용절감기회가 합병의 유인(incentive)을 제공할 만큼 충분히 크기만 하면 국내산업 전체의 이윤은 항상 증가한다. 이것은 기업결합규제의 緩和가 이윤이전의 間接手段이 될 수 있음을 시사한다. 더욱이 潛在的 비용절감이 x와 y의 사이에 있게 되면 합병에 의해서 산업이윤이 증가할 수 있기는 해도 기업들이 합병을 할 誘因을 가지고 있지 않다. 그러므로 소비자에 미치는 합병의 영향이 무시할 수 있을 정도로 작다면 정부는 합병을 촉진시키려 할 수도 있는 것이다.

소비자잉여는 산업산출에 대한 소비자의 지출을 제외한 需要逆函數 曲線의 아래 부분으로 나타내어진다. 국내 소비자잉여의 변화는 전세계 소비자잉여의 변화 중 m만큼의 비중으로 나타내어진다. 마찬가지로 해외의 소비자잉여 변화도 전세계 소비자잉여의 $(1-m)$만큼의 비중으로 나타낼 수 있다. 국내 소비자잉여의 변화는 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$\triangle CS^d = m\{\int_{Q^*}^{Q^{**}} g(Q)\, dQ + g(Q^*)\, Q^* - g(Q^{**})\, Q^{**}\}$$

합병의 후생효과를 명시적으로 계산하기 위해 수요역함수가 선형이라고 가정하자.

$$P = g(Q) = a - bQ.$$

이제 두 개의 국내기업이 하나로 통합된 경우, 즉 $r=2$일 때를 생각해 보자. 각각의 국내기업의 합병전 산출은

$$Q_i^d(t=0) = \{(a-c_0) - (N-k+1)(c_1-c_0)\}/b(N+1)$$

$Q^d(t=0)$가 陽(+)인 경우 국내기업들과 외국기업들간의 비용격차는 $(a-c_0)/(N+1-k)$보다 클 수가 없음을 주지하자. 그러므로 비용격차의 크기는 다음의 범위로 제약된다.

$$(8)\quad 0 \leq (c_1-c_0) \leq (a-c_0)/(N-k+1).$$

(8)은 c_1이 P^*보다 작아야 함을 의미한다.

합병후 개별 비합병국내기업들의 균형산출은

$$Q_i^d(t=1) = \{(a-c_0) - (N-k+1)(c_1-c_0) - (c_1-c_2)\}/bN$$
$$i = N-k+1,\ N-k+2,\ \cdots,\ N-2$$

$t=1$일 때 Q_i^d(非合併)>0이 성립하려면 :

$$(c_1-c_2) < (a-c_0) - (N-k+1)(c_1-c_0) = (N+1)(P^*-c_1).$$

합병기업의 비용절감이 초기 가격-비용차의 $(N+1)$배를 초과한다면 비합병기업들은 시장에서 退出(exit)할 것이다. $D=(c_1-c_2)$의 범위를 다음과 같이 제한해 보자.

$$(9)\quad 0 \leq D \leq \{(a-c_0) - (N-k+1)(c_1-c_0)\} = (N+1)(P-c_1)$$

비용절감이 (9)에서의 上限보다 큰 경우에 대해서는 IV章의 끝부분에서 논의하겠지만, (9)를 없애더라도 결과는 변하지 않는다.

개별기업 산출수준의 변화는 다음과 같다.

$$\triangle Q_i^f = \{(a-c_0) - (N-k+1)(c_1-c_0) - (N+1)D\}/bN(N+1) = \{(P^*-c_1) - D\}/bN,\ i=1,2,\cdots N-k$$

$$\triangle Q_i^d(\text{非合併}) = \{(P^*-c_1) - D\}/bN,$$

$$i=N-k+1,\ N-k+2,\cdots,N-2$$

$$\triangle Q^d(\text{合併})=\{D-(P^*-c_1)\}(N-1)/bN$$

$\triangle Q_i^f=\triangle Q_i^d$(非合併)임을 주지하자. 합병에 의한 개별비합병기업의 산출변화는 각각의 初期費用水準과 상관없이 동일하다. 상대적으로 높은 비용을 가진 비합병기업의 初期產出水準이 낮은 비용의 비합병기업보다 작으므로 상대적으로 높은 비용을 가진 비합병기업일수록 比率로 볼 때, 산출 및 시장점유율의 변화가 더 급격히 일어난다. 앞서 소개한 定理들과 이 사실을 結合해서 생각해 본다면, 산업내에 국내 비합병기업의 수가 많고 합병으로 인한 가격상승이 있는 경우에는 국내비합병기업이 얻는 무임승차적 이득은 상당히 클 것이다.

합병 국내기업들의 생산자잉여변화는 다음과 같다.

$$\triangle PS^d(\text{合併})=\{(N-1)^2D^2+2(N^2-1)(P^*-c_1)D+(1+2N-N^2)(P^*-c_1)^2\}/bN^2$$

$D=0$일 때 합병기업의 생산자잉여변화는 陰(−)이며, $0<D<(N+1)(P^*-c_1)$일 때는 D에 대해 단조증가(monotonically increasing)한다. 합병이 합병기업에 유리한가 그렇지 않은가를 결정하게 해주는 비용절감수준은

$$(10)\quad x=(P^*-c_1)\{(2^{1/2}-1)N-1\}/(N-1)$$

x는 N의 증가함수이다. 즉 산업이윤을 나누어 가져야 하는 산업내 기업의 수가 클수록 합병의 유인이 존재하기 위한 費用節減水準은 높아질 것이다. x가 초기 가격-비용차(P^*-c_1)보다 작다는 것은 놀라운 사실이 아니다. $D=(P^*-c_1)$일 때 합병기업들의 產出水準과 市場價格은 변하지 않으며 합병기업들의 이윤은 정확하게 비용절감의 크기만큼 증가한다. 또한 합병기업의 이윤변화는 D에 대해 단조증가한다. x는 0보다 큰 것에 유의하라. Cournot-Nash 균형모형에서 비용절감이 없는 합병은 합병기업들에게 유리하지 않다. 그러므로 市場集中效果만으로는 합병에 대한 유인이 될 수 없다. 따라서 관찰된 합병은 그것의 효율성향상 정도가 초기 가격-비용차의 $\{(2^{1/2}-1)N-1\}/(N-1)$배(이것은 초기 가격-비용차보다 작다)보다 더 큰 것으로 간주할 수 있다:

즉 $D\geqq(<)x$인 경우 $\triangle PS^d(\text{合併})\geqq(<)0$

국내합병기업들의 비용절감효과가 x보다는 크지만 초기 가격-비용차보다 작다면 모든 국내기업들은 합병에 의해 이득을 볼 것이다. 다른 국내기업들의 이윤에 대한 효과는

$$\triangle PS_i^d(\text{非合併})=\{D^2-2(N+1)(P^*-c_1)D+(2N+1)(P^*-c_1)^2\}/bN^2$$

$D=0$에서 $\triangle PS_i^d$(非合併)는 陽(+)이며 $D=(P^*-c_1)$일 때 0이 된다.
$0<D<(N+1)(P^*-c_1)$에서 $\triangle PS^d$(非合併)는 D_i의 감소함수이다.

국내생산자 총잉여의 변화는 다음과 같다.

$$\triangle PS^d=\triangle PS^d(\text{非合併})+(k-2)\ \triangle PS^d(\text{非合併})=\{\alpha_1D^2+\alpha_2(P^*-c_1)D+\alpha_3(P^*-c_1)^2\}/bN^2.$$

$\alpha_1=\{(N+1)^2+(k-2)\}$, $\alpha_2=2(N+1)(N-k+1)$, $\alpha_3=\{k(2N+1)-(N+1)^2\}$.

$D=x$일 때 $\triangle PS^d$는 陽(+)이며 D에 관해 단조증가한다. 그러므로 합병기업들에 의한 비용절감이 증가할 때 합병기업들의 이윤증가

는 비합병국내기업들의 이윤감소보다 더 빠르게 일어난다. $D \geqq x$일 때 국내생산자잉여의 총증가분은 적어도 陽(+)이다. 그러나 $D=0$이면 陽(+)이나 陰(−) 모두 가능하다. 만약 해외기업의 수는 얼마되지 않으나 국내기업수가 많다면 국내기업간의 합병은 비용절감의 정도와는 상관없이 국내총생산자잉여를 제고시킬 것이다. 비합병국내기업들은 무임승차이득을 얻으며, 이 이득은 합병의 비용절감효과가 합병기업들의 이윤을 증가시킬 만큼 충분하지 못할 때, 즉 $D \leqq x$일 때 합병기업에 의해 초래되는 손실을 상쇄시킬 수도 있다.

$x<D<(P^*-c_1)$에서 모든 국내기업들은 이득을 얻으며, $\triangle PS^d$가 $D=(P^*-c_1)$에서 陽(+)이므로, $D>(P^*-c_1)$인 경우 합병기업들의 이익은 비합병기업들의 손실보다 크다.

$[(2N+1)-\{2N^2-1\}]^{1/2} < k \leqq N$이면 모든 $D \geqq 0$에 대해 $\triangle PS^d>0$.

합병전에 오직 두 개의 국내기업만 있다면 ($k=2$) 위의 경우는 일어나지 않으며 합병기업들의 손실을 상쇄시키는 무임승차이득도 없을 것이다.

만약 외국기업으로부터의 경쟁이 심해서 무임승차이득을 나누어 가질 많은 외국기업이 존재한다면, 즉 $k[(2N+1)-\{2N^2-1\}^{1/2}]$일 경우, $\triangle PS^d$는 $D=0$에서 陰(−)이다.

y를 $\triangle PS^d=0$일 때의 비용절감수준이라 하면 y는

$$(11)\quad y=(P^*-c_1)\{GN-(N+1)(N-k+1)\}/\{(N-1)^2+(k-2)\}$$

$G=[(k-2)^2+2(1-2N)(k-2)+2(N-1)^2]^{1/2}$이며 말할 것도 없이 $k=2$일 때 $y=x$이다. 또한, $3 \leqq k<[(2N+1)-\{2N^2-1\}^{1/2}]$일 때 $y<x$이므로

$k<[(2N+1)-(2N^2-1)^{1/2}]$이 라 면 $D \geqq (<) y$일 때 $\triangle PS^d \geqq (<) 0$,

$\triangle PS^d>0$ 또는 $y<x$가 성립하면 이윤이전주장(profit-shifting argument)은 정당화된다. 합병유인이 존재하는 한 국내기업의 總利潤은 항상 개선될 것이다. 더욱이 생산물이 모두 수출되는 경우 정부는 국내기업의 합병을 촉진시킬 유인도 존재한다.

결국 비용절감합병에 의한 국내의 純厚生變化, $\triangle W^d$ 는 무엇인가? 후생의 순이득을 소비자 및 생산자 잉여변화의 합으로 정의하면

$$\triangle W^d=\{F_1 D^2+F_2 D+F_3\}/2bN^2 \text{이며}$$
$$F_1=\{2(N-1)^2+2(k-2)+m\},$$
$$F_2=2(P^*-c_1)[2(N+1)(N-k+1)+m\{(Nk/s)-1\}],$$
$$F_3=(P^*-c_1)^2[2(2N+1)k-2(N+1)^2-m\{(2Nk/s)-1\}].$$
$$s=s^d(t=0)=k(P^*-c_1)/\{N(P^*-c_1)+(N-k)(c_1-c_0)\},$$

$\triangle W^d$는 D의 단조증가함수인데 이것은 $\triangle PS^d$와 $\triangle CS^d$가 둘다 D가 증가함에 따라 증가하기 때문이다. 그러나 $D=0$에서 $\triangle W^d$는 陽(+)일 수도 陰(−)일 수도 있다. 만약 국내기업들이 산업에 참여하는 기업들 중 소수를 차지할 뿐이라면 비용절감이 없는 국내합병은 국내순후생을 감소시킨다. 또한 순수입산업(net importing industry)의 경우 비용절감이 없는 합병은 항상 自國에 불리하게 작용함을 보일 수 있다.

국내기업들이 산업내 기업들의 다수(majority)를 차지하고 국내소비자들이 세계

시장에서 차지하는 수요의 몫이 충분히 작다면, 비합병국내기업들의 무임승차이득은 합병기업의 손실 및 소비자잉여손실을 상쇄시켜 줄 것이다.

국내기업간의 합병이 항상 國家的으로 利得이 되는 경우는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

(12) 단지 $k>(N+1)^2/(2N+1)$이고 $m<M$인 경우에만 모든 $D\geqq 0$에 대해서 $\triangle W^d>0$ 이다.
여기에서 $M=2s\{(2N+1)k-(N+1)^2\}/(2Nk-s)$이다.

(12)가 성립하는 예를 들어보면 국내합병이 수출산업($m=0$)에서 일어나거나 혹은 국내기업들이 輸出市場에서 지배적인 시장점유도를 갖는 경우이다. 국내기업이 두 개만 있을 경우 ($k=2$), (12)는 결코 성립되지 않음을 기억하자.

〈表 2〉는 비용절감이 없는 합병의 다양한 경우를 요약한 것이다. 만약 외국으로부터의

〈表 2〉 費用節減이 없는 國內企業의 水平結合이 國內純厚生에 미치는 效果

自國의 세계시장 내에서의 位置	외국으로부터의 競爭: 강할 때 $k<(N+1)^2/(2N+1)$	외국으로부터의 競爭: 약할 때 $k<(N+1)^2/(2N+1)$
純輸入國 ($m>s$)	−	−
純輸出國 ($m<s$)	−	$m<M$일 때 +

註 : k=합병전 국내기업의 수
N=합병전 세계시장내에 있는 기업의 총수
s=세계산출에 대한 국내의 시장점유율
m=세계수요에 대한 국내수요의 비중
$M=2s\{(2N+1)k-(N+1)^2\}/(2Nk-s)$.

경쟁이 심하거나 또는 自國이 純輸入國이라면 $\triangle W^d$는 $D=0$일 때 陰(−)이 된다. 그러므로 純輸入産業에서는, 비용절감의 잠재력이 없는 합병을 촉진하는 것은 바람직한 전략이 될 수 없다.

z를 $\triangle W^d=0$일 때의 비용절감수준이라 하면 z는 다음과 같이 쓸 수 있다.

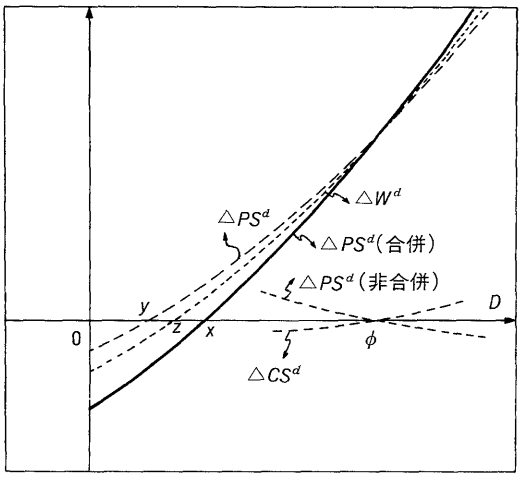
(13) $z=(P^*-c_1)\{A+J^{1/2}\}/(N+1)\{2(N-1)^2+2(k-2)+m\}$

$A=-2(N+1)(N-k+1)-m(Nk/s-1)$이고 J는 변수 N, k, m, 그리고 s의 함수이다. z는 0보다 크고 m에 대해서는 증가, s에 대해서는 감소하는 함수이다. 자국이 純輸入國이거나 $k<(N+1)^2/(2N+1)$인 경우 결과를 다시 정리해 보면, $D\geqq(<)z$ 일 때 $\triangle W^d\geqq(<)0$이 성립한다.

해외기업들의 수가 많고 세계시장에서 국내소비자들이 차지하는 수요의 비중이 클수록 국가의 순후생을 증가시키기 위한 비용절감수준은 높아질 것이다.

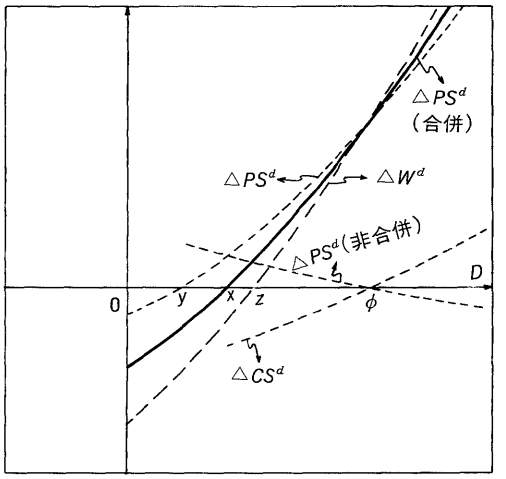
비용절감의 上限, $(N+1)(P^*-c_1)$을 제거하면 어떻게 될 것인가? 그에 대한 대답은 자명하다. 비용절감의 모든 임계수준은 초기 가격-비용차보다 작기 때문에 앞의 분석에 의한 결과는 변함이 없다. 만약 $D>(N+1)(P^*-c_1)$에서와 같이 비합병국내기업들의 퇴출(exit)을 유도할 만큼 합병기업들의 비용절감이 충분히 크다면 비합병국내기업의 이윤변화는 $D=(N+1)(P^*-c_1)$에서와 같은 수준에 머물 것이다. 다른 모든 효과들은 앞의 결과의 연장(extrapolation)이다. 그러므로 합병이 비합병국내기업들의 退出을 유발할 때도 국내산업의 총이윤은 제고되고 합병의 방대한

〔圖 3〕 $z < x$일 때 國內利益集團들간의 利害關係



註 : 〔圖 2〕에서와 동일함. z는 국내총후생수준을 향상시키기 위한 최저비용절감 수준.

〔圖 4〕 $z > x$일 때 國內利益集團간의 利害關係



註 : 〔圖 3〕에서와 同一.

비용절감으로 인해 국가적 차원의 이득도 생기게 된다.

[圖 3]과 [圖 4]는 x, y와 z간의 관계를 나타내 주고 있다.

앞의 [圖 2]로부터 y는 x보다 작다는 것을 알았다. 또한 ϕ를 합병기업들의 초기 가격-비용차라고 정의할 때 z는 y와 ϕ 사이에 놓일 것이다. 그러나 z는 x보다 작을 수도 클 수도 있다. z가 x보다 작을 때는 합병기업자체에 유리한 합병이 國家全體로서도 항상 유익하다. 합병기업들이 합병후의 사후적 이윤을 정확하게 예측할 수만 있다면 $z<x$일 때 합병유인이 있을 비용절감수준이 국가의 순후생개선에 요구되는 수준보다 크기 때문에 獨寡占規制當局은 합병에 대해 干與할 필요가 없게 된다. 그러나 만약 z가 x보다 크다면 합병의 비용절감정도에 따라서 국내기업의 수평합병은 국가후생을 감소시킬 수도 있다. x와 z 중 어느 것이 큰가를 판단하는 데는 비용에 관한 정보가 필요없다. X를 (P^*-c_1)에 대한 x의 비율이라고 하고, Z도 (P^*-c_1)에 대한 z의 비율이라고 하자. X는 변수 N만의 함수이며 Z는 m에 대해서는 증가함수이며 s에 대해서는 減少函數이다. X와 Z을 대조하는 데에는 국내에서와 전세계에서의 기업의 총수, 그리고 전세계 생산과 소비에서 차지하는 자국의 비중에 관한 데이터만 있으면 된다.

전세계 수요에서 국내소비자들이 차지하는 몫이 크거나 전세계 생산에서 국내기업들이 미약한 위치에 있다면 z가 x보다 클 가능성이 높으며 따라서 합병이 해로운 영향을 끼칠 우려가 크다. 또한 현실적으로 합병기업들에 의한 비용절감의 중요성이 작다는 것을 감안하면, 강력한 해외경쟁에 직면한 純輸入 産業에서 국내합병을 허용하는 것은 바람직하지 못한 정책이라 하겠다. 〈表 2〉에서 보았듯이 자국이 純輸入國이거나 또는 외국으로부터의 강한 경쟁이 존재한다면 미미한 비용절감을 수반하는 국내합병은 국가전체로 볼 때 유해

하다.

수평적 국내합병의 후생효과는 〈表 3a〉와 〈表 3b〉에 요약되어 있다. 합병기업들에 유리한 합병의 비용절감수준은 x로 표기된다. 국내기업들의 총이윤을 증진시키기 위해 요구되는 비용절감은 y로 표기된다. z는 國家의 純厚生을 제고하기 위한 비용절감수준이다. ϕ는 합병기업들의 초기 가격－비용차와 같은 비용절감수준이다. 비용절감이 합병기업들의 초기 가격－비용차보다 작을 때(클 때) 합병은 시장가격을 증가(감소)시킨다. 가격하락을 유발하는 합병은 비합병기업을 제외한 모두에게 유리하다. 반면, 가격상승을 유발하는 합병은 비합병기업들에게 이득을 주지만 합병기업들에게는 반드시 그렇지 않다.

x가 0보다 크므로 市場集中效果만으로는 충분한 합병의 유인이 될 수 없다. 비용절감이 없는 합병은 합병기업에게 유리하지 않다. 국내기업간의 합병이 시장가격을 상승시키고 국내기업들의 시장점유도를 낮추더라도 합병을 통해 얻는 비용절감이 z의 수준보다 크다면 國內純厚生은 改善된다. 〈表 3a〉는 합병

〈表 3a〉 $z<x$일때의 각 利益集團에 대한 影響

費用節減	國家	產業	消費者	合併企業	非合併企業
$D>\phi$	+	+	+	+	−
$D=\phi$	+	+	0	+	0
$x<D<\phi$	+	+	−	+	+
$D=x$	+	+	−	0	+
$z<D<x$	+	+	−	−	+
$D=z$	0	+	−	−	+
$y<D<z$	−	+	−	−	+
$D=y$	−	0	−	−	+
$0\leq D<y$	−	−	−	−	+

註：國家＝$\triangle W^d$；產業＝$\triangle PS^d$；消費者＝$\triangle CS^d$
合併企業＝$\triangle PS^d$(合併)；非合併＝$\triangle PS^d$(非合併)

〈表 3b〉 $z>x$일때의 각 利益集團에 대한 影響

費用節減	國家	產業	消費者	合併企業	非合併企業
$D>\phi$	+	+	+	+	−
$D=\phi$	+	+	0	+	0
$z<D<\phi$	+	+	−	+	+
$D=x$	0	+	−	+	+
$x<D<z$	−	+	−	+	+
$D=x$	−	+	−	0	+
$y<D<z$	−	+	−	−	+
$D=y$	−	0	−	−	+
$0\leq D<y$	−	−	−	−	+

註：國家＝$\triangle W^d$；產業＝$\triangle PS^d$；消費者＝$\triangle CS^d$
合併企業＝$\triangle PS^d$(合併)；非合併＝$\triangle PS^d$(非合併)

의 유인이 존재하는 한 국내기업의 수평합병이 국내의 순후생을 증가시키는 경우를 보여주고 있다. 그러나 세계시장에서 국내기업들이 차지하는 산출의 비중은 크지 않고 국내소비의 비중이 큰 산업인 경우, 國家的으로 有利한 合併이기 위한 비용절감수준은 그 산업의 技術 및 產業組織的인 진보의 잠재력으로부터 얻을 수 있는 수준을 넘어설 수도 있는 것이다. 합병의 촉진은 純輸入產業보다 純輸出產業에서 더욱 유리하다. 또한 효율성개선의 잠재력이 거의 없는 산업보다는 기술개발기회가 풍부한 산업에서의 합병이 더욱 바람직할 것이다.

V. 要約 및 結論

本稿의 分析으로부터 합병의 費用節減效果와 市場集中의 效果가 서로 어떻게 상쇄되는지를 알 수 있는 基準을 도출하는 데 이 기준은 상당히 一般的인 형태의 需要函數를 假定

하고 導出되었을 뿐 아니라 실제 合併에 관한 지침서의 일부로 活用될 수 있을 만큼 간단한 形態를 가지고 있다. 또 다른 재미있는 分析結果는 정책입안자들의 常識과는 달리 獨寡占規制의 緩和가 강한 해외경쟁에 직면한 純輸入産業(net importing industry)에서보다는 輸出産業에서 오히려 유리한 政策이 된다는 것이다. 獨寡占規制緩和 對象이 될 만한 産業의 條件으로는 국내소비에 대한 純輸入의 비중이 낮고 國際市場이 상당히 集中되어 있으나 國內市場만을 볼 때 비교적 集中度가 낮은 경우가 된다. 국내소비에 대한 순수입의 비중이 주어졌을 때 합병기업 외의 국내기업의 수가 많을수록 합병으로 말미암아 증가된 국내기업들의 利潤의 합이 국내소비자잉여의 減少分을 능가할 가능성이 더 크다. 합병기업의 비용절감효과가 그리 크지 않은 한 비합병기업들의 市場占有率은 증가하고 상승한 市場價格과 더불어 비합병기업으로서는 산업내 다른 기업들의 合併으로 말미암아 無賃乘車의 利得(free-rider gain)을 얻게 된다. 많은 경우에 합병의 費用節減으로 인한 합병 참여기업 자체의 利潤增加는 그리 크지 않음을 고려할 때 獨寡占規制緩和 戰略의 效果는 합병기업이 얻는 이득의 직접적인 결과로부터라기보다는 오히려 합병의 外部效果로부터 얻어진다고 할 수 있다. 바로 이것이 戰略的 獨寡占 規制政策이 수출보조금과 같은 戰略的 貿易政策과 구분되는 재미있는 특징인 것이다[9]. 두가지 정책의 差異點은 國際競爭力 改善을 위한 獨寡占法 適用의 배제가 市場構造의 변화라는 잠재적으로 중요한 附隨效果를 지닌다는 점에 있다.

Brander and Spencer(1981, 1983, 1985)의 模型과 같이 생산자가 산출물을 제3의 市場으로만 공급한다면 국가후생은 國內企業들의 利潤과 같아진다. 그러나 國內消費와 연관되어 있지 않은 기업들은 獨寡占規制의 주요대상이 아니다. 獨寡占規制政策의 分析에는 국내기업들의 이윤과 국내소비자들의 이익간의 相衝效果(trade-off)를 고려해야 할 필요가 있다. 앞에서 보았듯이, 세계시장에 해외기업들이 거의 존재하지 않는다면 국내기업에 대해 獨寡占規制를 완화해 주는 것이 적어도 利潤移轉의 道具가 될 수는 있다. 그러나 自國에 유리한 정책이 되기 위해서는 이전된 이윤이 市場支配力의 증가로 인해 國內消費者에 미치는 逆效果를 충분히 보상할 만큼 커야 한다. 앞에서 본 바와 같이 국내기업간의 합병을 허용함으로써 시장가격이 상승하고 세계시장에서의 국내기업의 市場占有率이 하락하더라도 그러한 합병의 許容이 국가적으로 유리한 정책일 수 있다. 獨寡占法의 존재는 국내기업 경영전략의 범위를 제약하고 국내기업이 그 규제를 피하기 위한 비용을 지출하게 하는 등 기업입장에서는 일종의 부담이 될 수도 있다. 그러나 獨寡占政策의 영향이 국내기업의 國際競爭力을 損傷시킬 만큼 심각하다고 믿을 만한 根據도 역시 존재하지 않는다. 또한 관세와 수입쿼터가 존재하는 경우 외국기업으로부터의 競爭은 국내기업들의 市場成果에 그리 영향을 미치지 않을 수도 있다.

세계시장이 非協調的 寡占構造(noncooperative oligopoly)일 때 이론적으로는 獨寡占規制政策을 전략적으로 사용할 유인이 존재한

9) 이 특징은 戰略的 獨寡占規制政策이 전략적 무역정책보다 외국으로부터의 報復措置를 유발할 가능성이 적다는 주장의 근거가 되고 있다.

다. 獨寡占規制의 緩和는 해당산업이 국내차원이 아닌 국제적 차원에서 고도로 集中化되어 있으며 그 産業自體가 효율성 제고의 潛在力이 클 뿐 아니라 국내소비에 대한 純輸入의 비율이 낮을 경우에 국가적으로 유리한 정책이 될 수 있다. 그러나 실제적으로 費用節減效果에 대한 실증적인 뒷받침이 미약한 현실을 감안해 볼 때 獨寡占規制의 緩和를 政策手段으로 사용하는 데는 세심한 주의를 기울일 필요가 있을 것이다.

韓國의 경우 本 論文의 분석결과가 어떻게 적용될 수 있는지를 생각해 보자. 合併을 통한 大型化가 효율성향상을 통해 경쟁력을 제고시킨다는 생각은, 이 글의 서두에서 밝힌 것처럼, 최근 韓國의 獨寡占規制政策 및 産業政策에 구체적으로 그 모습을 드러내고 있다. 그러나 효율성향상을 겨냥한 合併支援이 韓國의 경우 과연 얼마나 유효한 정책이 될 수 있을지는 의문이다. 合併의 촉진이 自國에 유리한 政策이 되기 위한 필요조건을 만족시키는 産業의 예가 韓國의 경우에 그리 많지는 않을 것이다. 첫째, 다수의 國內企業이 국제적으로 상당한 比重을 가진 寡占的 生産者라는 조건을 만족시키는 産業으로서 美國의 경우에는 鐵鋼이나 알루미늄産業의 경우 등을 들 수 있으나 韓國의 경우 대규모의 國際寡占企業이 흔치 않다[10]. 韓國의 대부분 産業들은 국내적으로 이미 상당히 집중된 상태에 있고 水平結合이 일어나는 경우도 극히 제한적이다. 다음으로 효율성향상의 潛在力이 충분히 커야 한다는 필요조건을 만족시킬 만한 산업과 工業發展法이나 金融機關의 合併 및 轉換支援에 관한 法律이 겨냥하는 産業이 일치하는지를 생각해 볼 수 있다.

産業構造調整이 필요한 斜陽産業의 경우 기업입장에서 볼 때 산업으로부터의 退出이나 倒産보다는 水平結合을 통한 非效率的 생산시설의 제거가 더 값싼 수단일 수 있다. 이 경우 기업은 固定費用은 물론 기업의 가동률을 높임으로써 限界費用도 절감할 여지가 있다. 그러나 기업의 水平結合이 변화하는 産業環境에 대응하는 유효한 조정수단인지의 여부는 각 산업별 特殊性에 달려 있다. 따라서 전략적으로 어떤 산업을 겨냥해야 할지는 앞에서 제시한 바와 같은 이론적 토대 위에서 이루어진 각 産業別 實證硏究의 뒷받침이 있은 다음에야 말할 수 있다.

최근 정부가 마련한 "金融機關의 合併 및 轉換에 관한 法律(案)"은 銀行·短資·證券·綜合金融會社 및 대통령령이 정하는 金融機關이 합병하거나 업종을 전환할 경우 절차를 대폭 간소화하고, 관련세금은 면세하며, 合併이나 업종전환 결과 대주주 지분이 銀行法上 同一人 上限規定(8%)을 넘더라도 일정기간 동안 현행 은행법상 규정을 적용받지 않도록 했다. 이 법안의 초점은 金融機關의 대형화를 통한 경쟁력강화에 있으며 이를 위한 수단으로서의 合併을 적극 지원하고 있다. 현재 진행되고 있는 「우루과이라운드」(UR)협상에서 先進國들은 金融을 비롯한 서비스분야에서의 市場開放을 적극 요구하고 있고 이와 더불어 1992년으로 예정된 資本市場開放 일정으로 인해 國內金融産業은 외국으로부터 밀려올 경쟁압력하에 있다. 外國金融機關과 경쟁하기 위해서는 대형화가 필요한 것이 사실이나 단순

10) 美國의 철강 및 알루미늄산업에 있어서 水平結合의 효과에 관한 사례연구는 Seong(1989) 참조.

한 대형화가 規模의 經濟 및 업무다변화를 통한 範圍의 經濟를 달성하고 경쟁력을 향상시킬지는 불확실하다[11].

市場開放 및 國際化의 진전에 따라 최근 韓國의 각 產業에 대한 규제가 완화되는 추세에 있고, 경쟁력을 향상시키는 한 방편으로서 國內企業의 대형화가 장려되는 경향도 보인다. 국제화시대에 부응한 이러한 정책변화의 필요성은 인정되나, 경쟁력 배양이라는 애초의 목표가 좌절되지 않기 위해서는 合併에서 기인하는 효율성향상의 잠재력에 대한 실증적인 뒷받침과 더불어 大型化가 초래할 수도 있는 非效率性을 최대한 줄이기 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

11) 우리나라 증권산업에 있어서 規模 및 範圍의 경제성이 존재하는지에 대한 실증분석은 李永琪·崔範樹(1989) 참조.

▷ 參 考 文 獻 ◁

李永琪·崔範樹, 「證券業의 規模와 範圍의 經濟性에 대한 實證分析」, 『韓國開發硏究』, 第11卷 第4號, 1989, pp. 39~67.

Brander, J.A. and B.J. Spencer, "Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry," *Canadian Journal of Economics,* 14, 1981, pp. 371~390.

————, "International R&D Rivalry and Industrial Strategy," *Review of Economic Studies*, 1983, pp.707~722.

————, "Export Subsidies and International Market Sharing Rivalry," *Journal of International Economics*, 18, 1985, pp.83~100.

Dixit, A., "International Trade Policy for Oligopolistic Industries," *Economic Journal*, supplement, 1984, pp.1~16.

Dixit, A. and G.M. Grossman, "Targeted Export Promotion with Several Oligopolistic Industries," *Journal of International Economics*, 21, 1986, pp. 233~249.

Eaton, J. and G.M. Grossman, "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly, " *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CI, 1986, pp.383~406.

Jensen, M.C., "Takeovers: Their Causes and Consequences, " *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 2, 1988, pp.21~48.

Jensen, M.C. and R.S. Ruback, "The Market for Corporate Control: The Scientific Evidence, " *Journal of Financial Economics*, 11, 1983, pp.5~50.

Ordover, J.A. and R.D. Willig, "Perspectives on Mergers and World Competition," in E. Grieson(ed.), *Antitrust and Regulation*, 1986.

Ravenscraft, D.J. and F.M. Scherer, *Mergers, Selloffs, and Economic Efficiency,* Washington:Brookings Institution, 1987.

Scherer, F.M., *Industrial Market Structure and Economic Performance,* 2nd ed., Chicago: Randy-McNally, 1980.

Seong, S., "Strategic Antitrust Policy Promoting Mergers to Enhance Domestic Competitiveness, " Ph. D Dissertation, Yale University, 1989.

————, "Merger Specific Efficiences: Evidence from Domestic Horizontal Mergers Prior to 1980," Mimeo, Yale University, 1988.

White, L.J., "Antitrust and Merger Policy: A Review and Critique," *Journal of Economic Perspectives*, 1989, pp.13～22.

Williamson, O.E., "Economies as an Antitrust Defense: the Welfare Trade-offs," *American Economic Review*, Vol. 58, 1968, pp.18～36.

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/ 122쪽 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/ 158쪽 高級洋裝/3,000원

3 韓國農業의 成長(1918～1971)
潘性紈 著 18 切 判/ 250쪽 高級洋裝/4,000원

4 韓國家計의 貯蓄行態
金光錫 著 18 切 判/ 146쪽 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/ 318쪽 高級洋裝/5,000원

6 *TRADE AND DEVELOPMENT IN KOREA*
洪元卓 A.O. Krueger 編 18 切 判/ 254쪽 高級洋裝/4,400원

7 *SOCIAL SECURITY IN KOREA*
朴宗淇 著 18 切 判/ 198쪽 高級洋裝/4,000원

8 *PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KOREAN CASE*
L.P. Jones 著 18 切 判/ 294쪽 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/ 336쪽 高級洋裝/5,000원

10 *FACTOR SUPPLY AND FACTOR INTENSITY OF TRADE IN KOREA*
洪元卓 著 18 切 判/ 236쪽 高級洋裝/4,000원

11 勞動供給과 失業構造
金秀坤 著 18 切 判/ 202쪽 高級洋裝/4,000원

12 韓國의 鐵鋼需要分析
宋熙秊 著 18 切 判/ 250쪽 高級洋裝/3,500원

13 韓國鐵鋼工業의 成長
金胤亨 著 18 切 判/ 508쪽 高級洋裝/6,800원

14 *PLANNING MODEL AND MACROECONOMIC POLICY ISSUES*
金迪敎 編 18 切 判/ 492쪽 高級洋裝/6,400원

15 *INDUSTRIAL AND SOCIAL DEVELOPMENT ISSUES*
金迪敎 編 18 切 判/ 342쪽 高級洋裝/5,000원

16 韓國의 人口問題와 對策
金善雄 編 18 切 判/ 532쪽 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/ 252쪽 高級洋裝/4,400원

18 市場構造와 獨寡占規制
李奎億 著 18 切 判/ 370쪽 高級洋裝/5,600원

19 賃金과 勞使關係
金秀坤 著 18 切 判/ 244쪽 高級洋裝/4,000원

20 韓國의 人口와 人口政策
洪思媛 著 18 切 判/ 214쪽 高級洋裝/4,000원

21 *TRADE, DISTORTIONS AND EMPLOYMENT GROWTH IN KOREA*
洪元卓 著 18 切 判/ 410쪽 高級洋裝/6,000원

22 成長과 構造轉換
金光錫 M. Roemer 共著 18 切 判/ 194쪽 高級洋裝/5,000원

23 韓國의 綜合輸送體系
林浩奎 著 18 切 判/ 306쪽 高級洋裝/5,000원

24 韓國企業의 財務行態
南相祐 著 18 切 判/ 204쪽 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/ 166쪽 高級洋裝/3,500원

26 *COMMUNITY DEVELOPMENT AND HUMAN REPRODUCTIVE BEHAVIOR*
洪思媛 著 18 切 判/ 198쪽 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/ 250쪽 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/ 180쪽 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/ 192쪽 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/ 470쪽 高級洋裝/6,400원

31 韓國의 國土・都市・環境
宋丙洛 編 18 切 判/ 410쪽 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/ 272쪽 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/ 236쪽 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/ 270쪽 高級洋裝/4,500원

35 韓國의 流通經濟構造
林浩奎 著 18 切 判/ 306쪽 高級洋裝/5,000원

36 韓國工業化패턴과 그 要因
金光錫 著 18 切 判/ 272쪽 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/ 336쪽 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/ 272쪽 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/ 256쪽 高級洋裝/4,000원

40 *MACROECONOMIC AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT IN KOREA*
朴宗淇 編 18 切 判/ 414쪽 高級洋裝/6,000원

41 *HUMAN RESOURCES AND SOCIAL DEVELOPMENT IN KOREA*
朴宗淇 編 18 切 判/ 384쪽 高級洋裝/5,000원

42 *KOREAN REGIONAL FARM PRODUCT AND INCOME: 1910~75*
A. Keidel 著 18 切 判/ 268쪽 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/ 396쪽 高級洋裝/6,000원

44 需給構造와 物價政策
李 烘 著 18 切 判/ 288쪽 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/ 410쪽 高級洋裝/6,000원

46 *PRIMARY HEALTH CARE IN KOREA*
延河清 著 18 切 判/ 214쪽 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/ 530쪽 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/ 228쪽 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/ 432쪽 高級洋裝/7,000원

50 國民經濟와 福祉年金制度
延河清 閔載成 共著 18 切 判/ 428쪽 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/ 402쪽 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/ 328쪽 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/ 334쪽 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/ 440쪽 高級洋裝/5,200원

55 *SOURCES OF ECONOMIC GROWTH IN KOREA*
金光錫 朴埈卿 共著 18 切 判/ 238쪽 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/ 354쪽 高級洋裝/5,600원

57 北韓의 經濟政策과 運用
延河清 著 18 切 判/ 348쪽 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/ 280쪽 高級洋裝/5,200원

59 벤처캐피탈의 役割과 課題
姜文秀 著 18 切 判/ 236쪽 高級洋裝/4,400원

60 家計貯蓄과 租稅政策
李啓植 著 18 切 判/ 366쪽 高級洋裝/8,000원

61 韓國의 公企業管理政策
宋大熙 著 18 切 判/ 310쪽 高級洋裝/8,400원

韓國開發研究院 新刊案內

證券產業發展을 위한 研究 李 永 琪 外
半洋裝／18切判／342쪽／定價 9,600원

地域發展과 地方財政 李 啓 植 外
半洋裝／18切判／296쪽／定價 7,600원

韓國의 退職金制度와 企業年金制度 導入方案 閔 載 成 金 元 植 著
半洋裝／18切判／208쪽／定價 4,800원

經濟規制와 競爭政策(II) 李 奎 億 金 鍾 奭 編
半洋裝／18切判／424쪽／定價 10,000원

國家豫算과 政策目標(1990) 宋 大 熙 權 純 源 編
半洋裝／18切判／514쪽／定價 11,000원

韓國財政 40年史〔第一卷 豫算資料(1948～1967)〕 編纂委員會 編
洋裝／18切判／716쪽／定價 13,000원

韓國財政 40年史〔第二卷 豫算資料(1968～1987)〕 編纂委員會 編
洋裝／18切判／756쪽／定價 14,000원

KDI圖書會員制 案內

會員에 대한 特典
- 會員加入期間(1년)중 本 研究院이 發刊하는 一切의 刊行物을 郵送함.
  (단, 自體資料 및 配布制限資料는 제외)
- 本 研究院 情報資料室 所藏圖書・資料의 利用惠澤을 드림.

會　　費 : 50,000원

加入方法
- 직접 本院 發刊資料相談室에 拂入하거나,
- 가까운 郵遞局에서 本院 郵便對替計座(計座番號 : 010983-31-0514919)에 拂入하면 됨.

問 議 處
서울특별시 동대문구 청량리동 207의 41 우편번호 : 130-012
KDI발간자료상담실(Tel. 960/3283, 960/4811(交) 305)

English Summary of

THE KOREA DEVELOPMENT REVIEW

A Quarterly Journal Published in Korean

by the Korea Development Institute, Seoul, Korea

Vol. 12, No. 3 **Fall 1990**

The Rice Price Support Program in the midst of Structural Change / *179* — ***Kim Ji-hong***

Rapid Rural-Urban Migration and the Rural Economy in Korea / *180* — ***Lee Bun-song***

What Can Koreans Learn from the Dutch Experiences in Reforming the Health Insurance System? / *182* — ***Kwon Soon-won***, ***Sunwoo Duk***

An Overview of the Rationale of Monetary and Banking Intervention: The Role of the Central Bank in Money and Banking Revisited / *183* — ***Jwa Sung-hee***

The Welfare Effects of Advertising: The Economic Rationale for Regulation of Advertising / *184* — ***Lee Kyu-uck***

Southern Cone Liberalization: Experiences and Lessons / *185* — ***Park Won-am***

Strategic Antitrust Policy Promoting Mergers to Enhance Domestic Competitiveness / *186* — ***Seong So-mi***

The Korea Development Institute was founded in 1971 to conduct independent research on the Korean economy and related matters and to assist government policy making. The research results are published in books, monographs, working papers, seminar papers, etc., and in journals.

Since 1979 the *Korea Development Review,* one of two quarterly journals in Korean, publishes in a concise form the Institute's research results—mainly studies of policy-related economic issues. Views expressed herein are the authors' and do not necessarily reflect those of the Editorial Board or the Institute.

President: Koo Bon-ho
Vice President: Nam Sang-woo
Research Staff:

Choo Hak-chung
Chun Hong-tack
Chung Chin-seung
Jwa Sung-hee
Kang Moon-soo
Kim Ji-hong
Kim Jong-gie
Kim Jong-seok
Kim Joon-kyung
Kim Kwan-young
Kim Myong-sook
Kwon Soon-won
Lee Duk-hoon
Lee Kye-sik
Lee Kyu-uck
Lee Won-young
Lee Young-ki
Min Jae-sung
Nam Il-chong
Oum Bong-sung
Park Eul-yong
Park Joon-kyung
Park Woo-kyu
Park Won-am
Roh Kee-sung
Shim Sang-dal
Son Jae-young
Song Dae-hee
Yeo Woon-bang
Yeon Ha-cheong
Yoo Il-ho
Yoo Jung-ho
Yoo Seong-min
Yoo Yoon-ha
Young Soo-gil

(Family names are given first.)

EDITORIAL BOARD

Editor in Chief: Yoo Jung-ho
Managing Editor: Jwa Sung-hee
Board of Editors: Kwon Soon-won
Park Joon-kyung
Shim Sang-dal
Song Dae-hee
Technical Editor: Shin Dong-cho

The Rice Price Support Program in the midst of Structural Change

Kim Ji-hong

Encouraged by the investment in the rice paddy, the introduction of new varieties (Tong-Il), and the price support program, there has been great success in increasing rice production. Meanwhile, the demand for rice has decreased rapidly as per capita income continues to rise. Rice self-sufficiency has been attained, and a new over-supply problem is emerging. Moreover, the Uruguay Round Agricultural Negotiation would prohibit government price support for agricultural products.

In October the Korean government decides the government purchase amount and support price, which works as the price guideline. All interested parties exert political efforts to influence the decision. The continued increase of the government purchase price of rice due to political pressure pushed the government purchase price above the market wholesale price in 1988. Also, the farmers preferred to sell to the government than to the wholesaler. This has discouraged the market mechanism, and the government is to take over the three functions of the market mechanism: stockpiling, seasonal price fluctuation adjustment, and circulation. Another big increase may cause the government purchase price to rise above the consumer price, which might lead to arbitrage opportunities for the farmers and suffocate the market mechanism.

However, the current political situations limits the options for the Korean government. This paper argues that a supply control policy will reduce the social cost resulting from the high level of producer price support, and it proposes several second best policies: First, the production of new varieties should be reduced rapidly. Second, the old rice in the government warehouse should be auctioned or disposed of in order to reduce the government handling and management costs. Third, the acreage diversion program should be launched in order to control rice paddy acreage. Fourth, a social welfare program in rural areas should be introduced, since the share of population over 60 is increasing rapidly. Fifth, instead of the price support which is forbidden by the Uruguay Round, Korea should restructure the agricultural industry by developing new crops, by enhancing productivity and by improving the agricultural infrastructure.

Summary

Rapid Rural-Urban Migration and the Rural Economy in Korea

Lee Bun-song

Two opposing views prevail regarding the economic impact of rural out-migration on the rural areas of origin. The optimistic neoclassical view argues that rapid rural out-migration is not detrimental to the income and welfare of the rural areas of origin, whereas Lipton (1980) argues the opposite.

We developed our own alternative model for rural to urban migration, appropriate for rapidly developing economies such as Korea's. This model, which adopts international trade theories of nontraded goods and Dutch Disease to rural to urban migration issues, argues that rural to urban migration is caused mainly by two factors: first, the unprofitability of farming, and second, the decrease in demand for rural nontraded goods and the increase in demand for urban nontraded goods. The unprofitability of farming is caused by the increase in rural wages, which is induced by increasing urban wages in booming urban manufacturing sectors, and by the fact that the cost increases in farming cannot be shifted to consumers, because farm prices are fixed worldwide and because the income demand elasticity for farm products is very low. The demand for nontraded goods decreases in rural and increases in urban areas because population density and income in urban areas increase sharply, while those in rural areas decrease sharply, due to rapid rural to urban migration. Given that the market structure for nontraded goods—namely, service sectors including educational and health facilities—is mostly in monopolistically competitive, and that the demand for nontraded goods comes only from local sources, the urban service sector enjoys economies of scale, and can thus offer services at cheaper prices and in greater variety, whereas the rural service sector cannot enjoy the advantages offered by scale economies.

Our view concerning the economic impact of rural to urban migration on rural areas of origin agrees with Lipton's pessimistic view that rural out-migration is detrimental to the income and welfare of rural areas. However, our reasons for the reduction of rural income are different from those in Lipton's model. Lipton argued that rural income and welfare deteriorate mainly because of a shortage of human capital, younger workers and talent resulting from selective rural out-migration. Instead, we believe that rural income declines, first, because a rapid rural-urban migration creates a further shortage of farm labor supplies and increases rural wages, and thus reduces further the profitability of farming and, second, because a rapid rural-urban migration causes a further decline of the rural service sectors.

Empirical tests of our major hypotheses using Korean census data from 1966, 1970, 1975, 1980 and 1985 support our own model much more than the neoclassical or Lipton's models.

A *kun* (county) with a large out-migration had a smaller proportion of younger working aged people in the population, and a smaller proportion of highly educated workers.

But the productivity of farm workers, measured in terms of fall crops (rice) purchased by the government per farmer or per hectare of irrigated land, did not decline despite the loss of these youths and of human capital. The *kun* having had a large out-migration had a larger proportion of the population in the farm sector and a smaller proportion in the service sector. The *kun* having had a large out-migration also had a lower income measured in terms of the proportion of households receiving welfare payments or the amount of provincial taxes paid per household. The lower incomes of these *kuns* might explain why the *kuns* that experienced a large out-migration had difficulty in mechanizing farming.

Our policy suggestions based on the tests of the currently prevailing hypotheses are as follows:

1) The main cause of farming difficulties is not a lack of human capital, but the increase in production costs due to rural wage increases combined with depressed farm output prices. Therefore, a more effective way of helping farm economies is by increasing farm output prices. However, we are not sure whether an increase in farm output prices is desirable in terms of efficiency.

2) It might be worthwhile to attempt to increase the size of farmland holdings per farm household so that the mechanization of farming can be achieved more easily.

3) A *kun* with large out-migration suffers a deterioration in income and welfare. Therefore, the government should provide a form of subsidization similar to the adjustment assistance provided for international trade. This assistance should not be related to the level of farm output. Otherwise, there is a possibility that we might encourage farm production which would not be profitable in the absence of subsidies.

4) Government intervention in agricultural research and its dissemination, and large-scale social overhead projects in rural areas, carried out by the Korean government, might be desirable from both efficiency and equity points of view. Government interventions in research are justified because of the problems associated with the appropriation of knowledge, and government actions on large-scale projects are justified because they required collective action.

Summary

What Can Koreans Learn from the Dutch Experiences in Reforming the Health Insurance System?

Kwon Soon-won

Sunwoo Duk

The measures taken to reform the Dutch health insurance system hold valuable lessons for countries such as Korea, where there has been increased concern regarding the efficiency and effectiveness of the health services provided. The growing literature on comparative health insurance policies suggests that nations can learn from each other. In addition, Korean policymakers have shown great interest in the health insurance systems of foreign countries, particularly in Japan.

The development of Korea's health insurance scheme during the past 12 years has made a significant contribution to the increased accessibility of health care services. Although the insurance coverage is universal, the health insurance system today in Korea is by no means a product of systematic and planned efforts. Moreover, it lacks due considerations of insured's needs as well as the long-term objectives of the social security health care system.

There are growing gaps in premium burdens and benefits between the rural health insurance program and the employee's health insurance programs. Furthermore, the regional health insurance program is experiencing financial difficulties in spite of the fact that the amount of the government subsidy has been sharply increased in recent years. Under the present payment method solely based on the fee-for-service schedule, both consumers and providers are encouraged to utilize and prescribe more services. The combination of the utilization-inducing reimbursement system and continuous pushes for expanding health insurance has played a crucial role in raising the country's medical bills.

Current trends in Korea's health care sector and those anticipated in the near future necessitate changes in the structure and funding of health care. As indicated in the above, there are various shortcomings in this context, the health policy authority in Korea can draw valuable lessons from the Dutch experiences in reforming their health insurance system.

The main elements of the Dutch reform measures are a restructuring of the insurance system and a greater role for market forces in the health care system. On this basis a new system will be created which reflects the social nature of health care while at the same time containing sufficient mechanisms to allow the health care sector to operate in a cost-effective and efficient manner.

An Overview of the Rationale of Monetary and Banking Intervention: The Role of the Central Bank in Money and Banking Revisited

Jwa Sung-hee

This paper reviews the rationale of monetary and banking intervention by an outside authority, either the government or the central bank, and seeks to delineate clearly the optimal limits to the monetary and banking deregulation currently underway in Korea as well as on a global scale. Furthermore, this paper seeks to establish an objective and balanced view on the role of the central bank, especially in light of the current discussion on the restructuring of Korea's central bank, which has been severely contaminated by interest-group politics. The discussion begins with the recognition that the modern free banking school and the new monetary economics are becoming formidable challenges to the traditional role of the government or the central bank in the monetary and banking sector.

The paper reviews six arguments that have traditionally been presented to support intervention: (1) the possibility of an over-issue of bank notes under free banking instead of central banking; (2) externalities in and the public good nature of the use of money; (3) economies of scale and natural monopoly in producing money; (4) the need for macro stabilization policy due to the instability of the real sector; (5) the external effects of bank failure due to the inherent instability of the existing banking system; and (6) protection for small banknote users and depositors.

Based on an analysis of the above arguments, the paper speculates on the optimal role of the government or central bank in the monetary and banking system and the optimal degree of monetary and banking deregulation.

By contrast to the arguments for free banking or *laissez-faire* monetary systems, which become fashionable in recent years, monopoly and intervention by the government or central bank in the outside money system can be both necessary and optimal. In this case, of course, an over-issue of fiat money may be possible due to political considerations, but this issue is beyond the scope of this paper. On the other hand, the issue of inside monies based on outside money could indeed be provided for optimally under market competition by private institutions. A competitive system in issuing inside monies would help realize, to the maximum extent possible, external economies generated by using a single outside money. According to this reasoning, free banking activities will prevail in the inside money system, while a government monopoly will prevail in the outside money system.

This speculation, then, also implies that the monetary and banking deregulation currently underway should and most likely will be limited to the inside money system, which could be liberalized to the fullest degree. It is also implied that it will be imprac-

tical to deregulate the outside money system and to allow market competition to provide outside money, in accordance with the arguments of the free banking school and the new monetary economics.

Furthermore, the role of the government or central bank in this new environment will not be significantly different from their current roles. As far as the supply of fiat money continues to be monopolized by the government, the control of the supply of base money and such related responsibilities as monetary policy (argument(4)) and the lender of the last resort (argument (5)) will naturally be assigned to the outside money supplier. However, a mechanism for controlling an over-issue of fiat money by a monopolistic supplier will definitely be called for (argument(1)). A monetary policy based on a certain policy rule could be one possibility.

More importantly, the deregulation of the inside money system would further increase the systemic risk inherent in the current fractional banking system, while enhancing the efficiency of the system (argument (5)). In this context, the role of the lender of the last resort would again become an instrument of paramount importance in alleviating liquidity crises in the early stages, thereby disallowing the possibility of a widespread bank run. Similarly, prudential banking supervision would also help maintain the safety and soundness of the fully deregulated banking system. These functions would also help protect depositors from losses due to bank failures (argument (6)).

Finally, these speculations suggest that government or central bank authorities have probably been too conservative on the issue of the deregulation of the financial system, beyond the caution necessary to preserve system safety. Rather, only the fullest deregulation of the inside money system seems to guarantee the maximum enjoyment of external economies in the single outside money system.

The Welfare Effects of Advertising: The Economic Rationale for Regulation of Advertising

Lee Kyu-uck

Advertising, while providing a linkage between sales and consumption, helps promote rational consumption patterns by expanding the scope of information for consumers facing an ever-increasing array of consumption decisions. In so doing, advertising promotes competition among suppliers and sellers, thereby improving market transparency. Intrinsically, advertising can influence the instantaneous decisions made by consumers, and because of this peculiar feature of advertising, ensuring fair advertising practices is a policy issue of great importance. Concurrently, discerning whether the amount of advertising, which is determined by the profit motive of advertisers, is socially appropriate or whether this amount constitutes a waste of scarce resources is a necessary and in-

dispensable consideration in establishing a public policy to respond to the mounting deluge of advertising.

Although the Fair Trade Act and numerous other related laws are being enforced with regard to advertising, it may be difficult to say that a unified, practicable and logical basis for regulating the variegated and complex forms of advertising has been established. This paper examines the various theoretical arguments on the welfare effects of advertising as a rationale to justify regulation from the viewpoint of economics. In this manner, this paper helps define the essential nature of advertising and seeks to present a rational approach toward the regulation of advertising.

Southern Cone Liberalization: Experiences and Lessons

Park Won-am

This paper reviews the economic liberalization experiences of the Southern Cone countries and draws some lessons from their experiences.

The Southern Cone countries-Chile, Argentina and Uruguay-followed the different sequences in liberalization. Chile implemented the fiscal reform and the following comprehensive trade reform in the beginning of liberalization, but capital controls were maintained until 1979. Argentina and Uruguay placed more emphasis on the financial reform with the goods market reformed afterwards, but the fiscal sector was never reformed in Argentina. Since the serious inflation plagued the Southern Cone countries, they combined the economic liberalization scheme with the economic stabilization programmes which are based on the monetarist model.

Although economic situations in the Southern Cone countries are quite different from those of Korea, we can learn many lessons from their experiences. First, the monetary and fiscal policies should consist of strict financial discipline to bring in the stable domestic inflation. Without the domestic stabilization, the financial liberalization could disturb the domestic economy as the capital inflows in particular generate a real exchange rate appreciation.

Second, the monetary approach which is based on the full purchasing power parity and perfect capital mobility make stabilization as simple as a matter of the appropriate exchange rate policy and the proper rate of domestic credit creation. The unsuccessful experiences with monetarist stabilization in the Southern Cone countries suggest that the monetarist model cannot make real exchange rate and real interest rate stable with the trade and financial reform.

Third, both the theory and practice have not yet provided a precise solution on the optimal sequencing and speed of the goods and financial market. Nonetheless, it seems desirable to keep the real exchange rate and the real interest rate stable by gradually opening up the current account and then the capital account.

Summary

Strategic Antitrust Policy Promoting Mergers to Enhance Domestic Competitiveness

Seong So-mi

The present paper investigates the potential value of strategic antitrust policy in an oligopolistic international market. The market is characterized by a non-cooperative Cournot-Nash equilibrium and by asymmetry in costs among firms in the world market. The model is useful for two reasons. First, it is important in the context of policy-making to examine the conditions under which it may be beneficial to relax antitrust law to enhance competitiveness. Second, the explicit derivation of the level of cost-saving required for a gain in total domestic surplus provides an empirical rule for excluding industries that do not satisfy the requirements for a socially beneficial antitrust exemption.

Results of the analysis include a criterion that tells how the cost-saving and concentration effects of a merger offset each other. The criterion is derived from fairly general assumptions on demand functions and is simple enough to be applied as a part of the merger guidelines. Another interesting policy implication of our analysis is that promoting mergers would not be a beneficial strategy in a net importing industry where cost-saving opportunities are thin. Cost-saving domestic mergers are more likely to increase national welfare in exporting industries. The best candidate industries for application of strategic antitrust policy are those with the following characteristics: (i) a large potential for efficiency enhancement; (ii) high market concentration at the world but not the domestic level; (iii) a high ratio of exports to imports.

Recently, many policymakers and economists in Korea have also come to believe that the appropriate antitrust policy in an era of increased foreign competition may actually be to encourage rather than to prohibit domestic mergers. The Industry Development Act of 1986 and the proposed bill for Mergers and Conversions in the Financial Industry of 1990 reflect this changing perspective on antitrust policy. Antitrust laws may burden domestic firms in the sense that they have a more constrained strategy set. Expenditures to avoid antitrust attacks could also increase costs for domestic firms. But there is no clear evidence that the impact of antitrust policy is significant enough to harm the competitiveness of domestic firms. As a matter of fact, it is necessary for domestic financial institutions to become large in scale in this era of globalization. However, the absence of empirical evidence for efficiency enhancement from mergers suggests caution in the relaxation of antitrust standards.

Working Papers from KDI

8901	Yankee Bonds as a New Financing Source for Korea	**Kang Man-soo**
8902	The Theoretical Development of an Option Pricing Model and the Composition of a Call Option Model	**Keum Jeong-yeon**
8903	The Role of Small- and Medium-Sized Enterprises of Industrialized Countries in the Transfer of Technology to the Republic of Korea	**Lee Won-young**
8904	The Government's Role in Korean Economic Growth	**Yoo Jung-ho**
8905	The Exchange Rate and the Trade Balance: Insular Versus Open Economies	**Ronald I. McKinnon**
8906	Social Development in the Republic of Korea: A Consideration of the Equity Versus Efficiency Issue in Policymaking	**Yeon Ha-cheong**
8907	Financial Liberalization in Korea: A Commentary	**Basil J. Moore**
8908	Exercise Price Bias Test and Firm Size Effect in the Black and Scholes Model	**Keum Jeong-yeon**
8909	Labor Market Developments of Korea in Macroeconomic Perspectives	**Kim Choong-soo**
8910	Korean Industrial Policies for Declining Industries	**Kim Ji-hong**
8911	Keynesian Economics: Past Confusions, Future Prospects	**Axel Leijohnuvud**
8912	The Effect of Monetary Regime Changes on Stability	**Choi Buhm-soo**
8913	Trade Policy Problems of the Republic of Korea and the Uruguay Round	**Young Soo-gil**
8914	Korea's Exchange Rate Policy: Determinants of the Won/Dollar Exchange Rate	**Park Won-am**
8915	The Relevance of the Bank of Amsterdam Today: Its Implications for a New Monetary System	**Jwa Sung-hee**
8916	The Political Economy of Development Policy Changes: A Comparative Study of Taiwan and Korea	**Gustav Ranis**
8917	The History, Institutional Framework and Economic Consequences of VERs in Korea	**Bark Tae-ho**
8918	The Proliferation of Free-Trade Areas: What it Means to Korea	**Park Yung-chul & Yoo Jung-ho**
8919	The United States and the World Economy in the Twentieth Century	**Charles P. Kindleberger**

Working Papers from KDI

8920	Korea's Pension System and Major Policy Issues	**Min Jae-sung & Tchoe Byong-ho**
8921	An Institutional Analysis of the Size Distribution of Manufacturing Establishments	**Jeffrey B. Nugent & Mustapa K. Nabi**
8922	Three Essays on Korean Privatization Policy	**Song Dae-hee**
8923	Controlling Stock Externalities	**Ko Il-dong**
8924	Recent Macroeconomic Performance and Industrial Structural Adjustment in Korea	**Koo Bon-ho & Bark Tae-ho**
8925	Debt Buybacks and Forgiveness in a Model with Voluntary Repudiation	**Peter B. Kennen**
8926	The Economic Theory of Bureaucracy Applied to Public Pricing and Supply of Congestible Public Goods	**Roh Kee-sung & Gene E. Mumy**
8927	International Investment During the Flexible Exchange Rate Period: Firm Behavior and Policy Choices in Korea	**Jongmoo Jay Choi**
8928	Macroeconomic Shocks and Exchange Rate Dynamics	**Cheol S. Eun & Shim Sang-dal**
8929	Major Trends Likely to Influence Future Social Development Patterns	**Yeon Ha-cheong & Kim Kwan-young**
8930	A Review of Current Social Development Policy and Planning	**Kwon Soon-won**
8931	International Capital Market Integration and the Asset Pricing Mechanism	**Cheol S. Eun**
8932	Variations in the Size Distribution of Korean Manufacturing Establishments Across Sectors and Over Time	**Jeffrey B. Nugent**
9001	Economic Development and External Policy in Korea	**Kim Jae-won**
9002	A New Role of Fiscal Policy and Financing Social Development in Korea	**Lee Kye-sik**
9003	Changing Japanese Trade Patterns and the East Asian NICs	**Park Yung-chul & Park Won-am**
9004	New Challenges to the Korean Economy and Their International Implications	**Young Soogil**
9005	The Trilateral Trade Relation Among the Asian NIEs, the U.S., and Japan	**Yoo Jung-ho**
9006	Problems of Integrating the USSR Economy into the World Economy	**Abel G. Aganbegyan**
9007	Structure and Evolution of Federal Funds Market in the U.S.	**Choi Buhm-soo**

Working Papers from KDI

9008	Korea: Income and Wealth Distribution and Government Initiatives to Reduce Disparities	**Kwon Soon-won**
9009	The Prospects for the Asia-Pacific Economies in the 1990s and Their Policy Implications: A Northeast Asian Perspective	**Young Soo-gil**
9010	Exchange Rate Policy for the East Asian NICs	**Park Yung-chul & Park Won-am**
9011	Problems Associated with the Transition from a Planned to a Market Economy in the Eastern European Countries	**Karl Heinrich Oppenländer**
9012	Bridging the Chasm: Cooperative Economic Relation Between South and North Korea	**Yeon Ha-cheong**
9013	Analysis of and Reform Proposals for "The Land Problem" in Korea	**Son Jae-young**
9014	Alternative Social Development Policy and Planning Scenarios Towards the Year 2000 and Beyond: The Case of Korea	**Kim Kwan-young & Kim Won-shik**
9015	Korean Industrial Policy in the 1970's: The Heavy and Chemical Industry Drive	**Kim Ji-hong**
9016	Ownership-Management Relations in Business: with Special Reference to Business Groups in Korea	**Lee Kyu-uck**
9017	The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea	**Yoo Jung-ho**
9018	US Trade Policy and Its Effects on Korean Exports	**Nam Chong-hyun**