季刊 1979年 3月 13日 登錄
登錄番號 바-565

제13권 제2호 1991 여름

韓國開發研究

인플레와 M2 流通速度 朴 佑 奎

우리나라 實質換率의 決定要因 朴 元 巖

地方自治와 國民經濟 및 地方財政 李 啓 植

自動車産業의 下都給制 實態分析 金 周 勳 趙 觀 行

1980년대 主要産業政策 決定과 競爭政策 : 役割과 限界 崔 鍾 元

公共料金管理의 改善方案 金 鍾 奭

圖書流通 效率化를 위한 公正去來政策 申 光 湜

ENGLISH SUMMARY(英文要約)

KDI

韓國開發研究院

季刊 韓國開發研究

제 13 권 제 2 호 1991 여름

인플레와 M2 流通速度 ……朴 佑 奎… 3

우리나라 實質換率의 決定要因……朴 元 巖… 21

地方自治와 國民經濟 및 地方財政 ……李 啓 植… 41

自動車産業의 下都給制 實態分析……金 周 勳, 趙 觀 行… 69

1980년대 主要産業政策 決定과 競爭政策：
役割과 限界……崔 鍾 元… 97

公共料金管理의 改善方案 ……金 鍾 爽…129

圖書流通 效率化를 위한 公正去來政策 …申 光 湜…141

ENGLISH SUMMARY(英文要約) ……167

編 輯 陣

委員長 宋 大 熙

幹 事 朴 佑 奎

委 員 金 寬 永 金 址 鴻

劉 承 旻 崔 範 樹

編 輯 申 東 祚

編輯問議：編輯委員會(965-0395)

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.

인플레와 M2 流通速度

朴 佑 奎

인플레期待心理의 지속으로 通貨量規制의 중요성이 부각되는 가운데 투자금융회사의 業種轉換, 金利自由化推進 등으로 각종 通貨指標의 움직임이 불안정해질 우려 때문에 通貨政策運用에 어려움을 주고 있다.

그러나 本稿의 硏究結果에 의하면 70년대 중반 이후 金融環境이 급변하여 왔음에도 불구하고 實質M2는 實質GNP 및 機會費用(豫想인플레率에서 M2加重平均受信金利를 뺀 것)과 장기적으로 안정적인 관계를 가지며, 이는 流通速度와 機會費用間의 正의 장기적 균형관계로 간략화시킬 수 있는 것으로 나타났다. 따라서 事案의 성격에 따라서 다르겠으나 앞으로의 金融構造變化가 반드시 M2流通速度의 움직임을 불안정하게 할 것으로 미리 단정할 필요는 없겠다.

또한 豫想인플레率이 M2加重平均受信金利를 지속적으로 상회한다면 流通速度도 그간의 하락추세에서 벗어나 궁극적으로 상승하게 되며,* 이는 기존의 金融政策基調의 변화를 요구하는 것이다. 즉 金利自由化가 이루어져 있지 않은 現與件에서나 혹은 向後에 一部 金利만을 자유화할 경우에는 정책당국이 市場機能을 대신하여 豫想인플레率의 변화를 감안하여 受信金利를 수시로 조정하여야 한다. 또한 實物的 要因이 아닌 金融産業改編과 같은 金融的 要因에 의한 通貨增加可能性이 존재한다면 受信金利를 彈力的으로 상향조정함으로써 實物經濟에 대한 충격을 최소화하는 등 金利政策의 중요성을 제고하여야 한다.

I. 序

總通貨(M2)는 80년대초부터 우리나라 巨視經濟政策遂行에 있어 主要政策手段으로 사용되어 왔다. 즉 80년대초에 總需要管理를 목적으로 M2를 中心指標로 선정하여 이의 증가율을 직접규제해 온 것은 당시의 높은 인플레율을 크게 하락시키는 主要政策手段으로서 큰 공헌을 한 것이 사실이라 하겠다. 그런데 M2增加率의 直接規制에 정책의 역점이 너무 장기간 두어지게 됨에 따라 M2가 全體金融機關의 수신에서 차지하는 비중이 크게 저하되어 과연 M2規制로써 總需要를 억제할 수 있는가에 대한 의문도 제기되고, 또한 直接規制自體의 實

筆者 : 本院 硏究委員

* 좋은 논평 및 의견제시를 해준 本院의 全聖寅 박사, 延世大學校의 兪炳三 교수, "Global Interdependence" 세미나(5월에 本院에서 OECD, Brookings Institute, CEPR 등과 공동주최) 참석자들에게 감사한다. 兪炳三 교수는 本稿에서 사용한 프로그램을 제공하였다.

物經濟에 대한 부작용이 지적되기도 하였다(朴佑奎(1987) 참조). 이에 따라 通貨規制의 신축성과 함께 金利政策의 역할제고가 시급히 이루어져야 한다는 인식이 대두되게 되었다.

그러나 아직까지 金融圈域의 분할현상이 지속되고, 金利自由化가 크게 진전되지 않은 상황에서 인플레가 가속화되기 시작함에 따라 다시 物價抑制를 위한 M2總量規制(nominal anchor)의 필요성이 제기되고 있다. 그런데 앞으로 대부분의 投資金融會社들이 은행 혹은 증권사로 전환되거나 기존의 업무를 축소시킬 예정이므로 M2를 포함한 각종 通貨指標의 혼란이 예상되어 M2目標供給量의 설정에 어려움을 주고 있다.

이와 관련하여 미국에서도 80년대 초반 이후 金融革新의 급속한 진전으로 각종 通貨指標의 움직임, 즉 각종 通貨指標로 계산한 流通速度의 움직임이 크게 불안정하게 되어 通貨指標가 主要政策指標로서의 중요성을 상실하였다는 인식이 광범위하게 지적된 바 있다(Roley(1985) 참조). 그러나 최근 이러한 通貨指標의 불안정성은 이자율탄력성을 과소추정해 냈기 때문에 나타난 것이고, 실제로 이자율탄력성을 정확히 추정해 낸다면 각종 通貨指標는 50년대부터 80년대말까지 안정적이라고 해석할 수 있다는 주장이 Poole(1988), Lucas(1988), Hoffman-Rasche(1989a, b) 등에 의하여 제기되었다. 결국 새로운 金融商品의 출현이라든가 金融構造의 변화 등이 있더라도 特定通貨指標의 加重平均受信金利槪念을 사용하여 機會費用을 적절히 산출해 낼 수 있다면 特定指標의 움직임은 반드시 불안정할 것이라고 볼 필요가 없다는 것이다.

이러한 관점은 최근 우리나라의 인플레上昇壓力의 지속현상과 이에 대처하기 위한 通貨金融政策의 樹立과 관련하여 중요한 정책적 시사점을 갖는다. 즉 그간의 우리나라의 M2의 움직임을 살펴본다면 최근까지의 M2比重의 상대적 축소 등의 현상도 M2直接規制에 의한 부작용이라고만 볼 게 아니라 金利政策의 중요성이 도외시되어 온 결과 은행권의 각종 金融商品의 利子率과 제2금융권의 각종 利子率間의 차이에서 오는 불가피한 현상이라고 해석할 수 있다. 또한 投資金融會社의 은행으로의 전환 등도 加重平均受信金利의 변동을 고려한다면 반드시 M2指標의 불안정 요인이 될 것이라고 해석할 필요가 없게 된다. 또한 최근과 같이 인플레壓力이 가중되는 상황에서는 M2規制의 실효성이 의문시된다고 지레 단정할 수 없을 뿐 아니라 M2의 總量規制는 오히려 그 중요성이 강조되어야 한다는 것이다.

그런데 이러한 인식이 사실로 확인되기 위해서는 과연 M2의 움직임 혹은 M2流通速度의 변화 등을 加重平均受信金利 등으로 설명할 수 있는가가 핵심이 된다. 즉 M2供給의 적절한 억제가 인플레억제를 위해서 긴요한 것이라면 M2需要 혹은 M2流通速度의 결정요인을 파악하는 것이 先決課題라 하겠다. 이와 관련하여 우리나라에서는 화폐수량식을 사용하되 최근 몇년간의 流通速度의 하락추세치를 감안하여 目標M2供給量을 결정하는 소위 EC方式에 의존하고 있는데, 만약 流通速度의 이러한 趨勢値가 유통속도의 결정요인을 고려할 경우 예상되는 실제의 장기추세치와 괴리가 있을 경우에는 문제가 발생할 수 있다 하겠다. 특히 通貨供給目標値 설정이 當該年度의 物價 및 成長에만 영향을 주는 게 아니라 향후 2~3년후의 경제모습에도 영향을 미치는

것이라고 한다면 유통속도의 결정요인을 적절히 파악하는 것은 主要政策課題라고 하겠다.

本稿의 목적은 M2需要函數 및 M2流通速度의 움직임을 기회비용, 즉 예상인플레율에서 M2의 加重平均受信金利를 뺀 것으로 설명할 수 있음을 보이고, 인플레上昇壓力을 해소하기 위한 通貨供給量의 설정방안과 金利政策의 운용방안에 관한 정책시사점을 도출해 내는데 있다. 다음의 II章에서는 M2流通速度의 결정요인으로서 예상인플레율이 M2加重平均受信金利와 함께 주요 변수임을 논의한다. III章에서는 3개 이상의 변수들간의 共積分關係式을 추정해 내는 Johansen方法을 사용하여 M2需要函數는 流通速度와 機會費用간의 관계식으로 간략화할 수 있음을 보이고 流通速度를 추정한다. IV章에서는 금리자유화가 이루어지지 않은 현여건에서 예상인플레율의 변동에 따른 通貨 및 金利政策의 方向을 논의한다.

II. 우리나라 M2 流通速度의 決定要因 : 豫想인플레

通貨流通速度 V는 貨幣數量式, 즉 $M \cdot V = P \cdot y$에서 정의되므로 通貨需要函數의 決定要因이 곧 流通速度의 결정요인이 된다. 만약 유통속도의 움직임을 잘 예측해 낼 수 있다면 貨幣數量式에 의거하여 豫想成長率 및 目標인플레率에 적합한 通貨供給目標를 설정할 수 있게 된다. 이러한 方法을 소위 EC方式이라고 한다. 따라서 과연 M1이든 M2이든 간에 流通速度가 안정적으로 잘 예측될 수 있는가가 政策立案者의 主要關心對象이 된다.

美國의 경우 M1의 需要函數가 안정적이 아니라는 지적이 70년대에 이미 제기되었고 (Goldfeld(1976)), 80년대 초반에 와서는 金融革新 및 金融自律化에 의해 M1의 수요는 매우 불안정하며(Roley(1985)) 主要政策變數가 되기 곤란하다는 의견이 제시되었다[1].

그러나 M1需要函數의 이러한 不安定性은 기존의 硏究가 利子率彈力性을 과소추정해 냈기 때문이며 利子率彈力性을 정확히 추정해 내거나 혹은 所得彈力性을 정확히 추정해 낸다면 M1의 수요함수는 안정적이라는 의견이 Lucas(1988)에 의하여 제시되었다. 즉 實質 M1의 說明變數인 所得과 利子率이 모두 趨勢値를 가진다면 係數推定値는 많은 解를 가질 수 있고 OLS推定方式은 이러한 많은 解의 하나만을 추정해 내기 때문에 推定期間, 使用資料 등에 크게 영향받게 되어 기존의 通貨需要函數가 불안정할 수밖에 없다고 주장하고 이를 감안할 경우 Meltzer(1963)의 彈力性推定値가 80년대까지 추정기간을 연장하여도 안정적일 수 있다는 점을 보였다[2]. 특히 Lucas는 所得變數와 利子率變數만을 說明變數로 사용하는 이론적 근거를 제시하고 實證分析을 통하여 50년대 이후 80년대 중반까지 美國의 M1需要函數를 설명하였다.

이러한 주장을 뒷받침하는 實證分析結果는

1) 이러한 이유로 美國의 聯邦準備銀行에서는 1982년말부터 M1을 政策手段으로서 중요시하지 않게 되었다. Heller(1988) 참조.

2) 實質通貨의 需要函數를 $\frac{M}{P} = \alpha y + \beta r$이라고 하고, α 및 β를 각각 所得과 利子率에 대한 係數라고 한다면, 推定期間中에 y와 r의 平均增加率이 零이 아니라면 위의 通貨需要函數는 사실상 1개의 式에 2개의 계수가 존재하므로 많은 解가 존재할 수 있음. Poole(1988) 역시 비슷한 주장을 하였음.

최근 Hoffman-Rasche(1989a, b)에 의해 제시되었는데 이들은 本 硏究에서 사용할 Johansen 方法을 사용하여 美國의 M1需要函數는 1929~87년 기간동안 안정적이었음을 주장하였는데, 利子率彈力性은 앞서 언급한 Lucas, Meltzer, Poole 등의 推定値와 거의 일치하며 또한 所得彈力性은 單位値를 가지는 것으로 나타났다.

한편 Hamilton(1989)은 Lucas의 模型을 사용하여 通貨需要의 설명변수로서 예상인플레율을 제시하고 流通速度는 豫想인플레率의 函數임을 도출하였다[3]. 이와 같이 通貨需要 혹은 流通速度의 주요설명변수로서 豫想인플레率의 중요성은 Gould, et al.(1978), Gavin-Dewald(1989) 등을 비롯한 많은 사람들에 의해 제시되었는데 美國과 같이 각종 市場利子率이 市場原理에 의해 결정되는 경우 市場利子率은 豫想인플레에 관한 정보를 포함한다고 본다면 앞서 언급한 利子率을 사용한 實證分析은 예상인플레율을 사용하는 實證分析結果와 큰 차이는 없을 것으로 판단된다. 즉 Judd-Motley(1984)는 金融自律化 및 金融革新 등이 美國의 M1流通速度를 변동시킨 것이 아니고 M1需要函數는 안정적이었으나 예상인플레율의 變動 때문에 80년대의 流通速度下落이 초래되었다고 주장하였고 역시 Hoffman-Rasche(1989b)도 예상인플레율의 서베이資料를 그러한 근거로 제시하였다.

그런데 Hamilton의 模型을 自體利子率을 가지는 M2가 존재하는 經濟에 적용한다면 M2의 需要函數에 사용되는 機會費用은 예상인플레율에서 M2의 自體利子率을 뺀 것임을 도출해 낼 수 있게 된다[4].

$$\text{즉}\quad \frac{M2}{P}=f(y,\ \pi_e-R_d),\quad f_2<0 \cdots\cdots\cdots\text{(A)}$$

여기서 $M2$, y, P, R_d, V, π_e는 각각 總通貨平殘, 實質GNP, GNP디플레이터, M2의 加重平均受信金利[5], M2의 流通速度, GNP디플레이터를 기준으로 한 예상인플레율로 정의할 수 있다.

위 式에서 만약 $M2/P$에 대하여 y가 單位彈力値를 가진다면 式 (A)는 유통속도와 기회비용간의 式으로 아래와 같이 간략화될 수 있다.

$$V=\frac{y}{M2/P}=g(\pi_e-R_d,\ \cdots),\quad g_1>0 \cdots\text{(B)}$$

시장이자율이 π_e의 변동을 반영하는 경제에서는 윗式에서 π_e 대신 시장이자율을 사용할 수 있겠다. 美國의 경우 Moore-Porter-Small(1988), Small-Porter(1989), Hetzel(1989) 등은 M2의 流通速度와 機會費用(3個月物 財政證券利子率에서 M2이자율을 뺀 것)간에 밀접한 관계가 존재한다는 實證分析結果를 제시하였으며, Dewald(1988)는 예상인플레율의 중요성을 강조하였다.

우리나라의 경우에도 M2의 流通速度와 M2의 기회비용간에는 만약 y가 單位彈力値를 가진다면 正의 관계가 존재한다고 想定할 수

---

3) 그는 Bordo-Jonung(1987)의 技術進步가 流通速度의 변화를 설명한다는 實證分析은 實證分析方法에 문제가 있어 믿기 어렵다고 주장하고 流通速度의 長期趨勢는 예상인플레율의 長期趨勢變化를 반영한다고 주장하였다.

4) 南相祐(1981)는 π_e-R_d의 형태로 제약을 주지 않고 π_e와 R_d를 따로 사용하는 通貨需要函數를 추정하였는데, π_e로는 과거 2分期間의 인플레율의 평균치를, 그리고 R_d로는 1년만기 정기예금금리를 사용하였다.

5) M2를 구성하는 예금을 D_i라고 하고 그 利子率을 R_i라고 한다면
$R_d=\Sigma D_iR_i/\Sigma D_i$로 정의.

있겠는데[6] 여기에서 관심의 초점은 우선 $M2/P$함수에서 y가 單位彈力値를 가져 $M2/P$함수가 式 (B)의 형태로 간략화될 수 있는가 하는 점과, 과연 M2機會費用의 主要變數인 豫想인플레率을 대신할 수 있는 市場利子率이 우리나라에도 존재하는가 하는 점이다.

本 硏究에서는 豫想인플레率의 대용변수로 會社債收益率을 사용하거나 혹은 실제인플레율을 사용하는 등의 接近方法을 택하였다. 豫想인플레率은 朴佑奎(1989b)의 論文에서 사용한 인플레 推定式 등을 이용하여 推定할 수 있겠으나 長期에는 豫想인플레율과 實際인플레율은 共積分關係를 가지므로 長期的 關係의 추정에 있어서는 구태여 예상인플레율을 계산하여 사용하기보다는 實際인플레率을 직접 사용하는 것이 바람직하다 하겠다.

한편 위 式 (A), (B)의 변형된 형태로 III章에서 推定될 式에 사용할 變數들에 대한 *ADF* 單位根檢證 結果는 〈表 1〉과 같은데, 유통속도를 포함한 모든 變數들이 單位根을 가졌다는 가정을 기각하지 못하는 것으로 나타나고 있다.

[圖 1]에는 實質GNP 및 GNP디플레이터로 계산한 M2流通速度의 로그値와 M2의 機會費用, 즉 π_e-R_d(여기서 π_e는 P_{t+2}-P_{t-2}로 계산, P는 GNP디플레이터의 로그値임)를 대비하여 보았는데 長期的 趨勢는 비슷하게 움직이는 것처럼 나타나고 있다. 또한 R_d, R_b 및 π_e는 [圖 2]에 나타나고 있는데 R_b와 R_d는 비슷한 추세를 가지고 움직이는 것처럼 나타나고 있으나, π_e는 R_b 혹은 R_d와는 다른 양태로 변동하고 있으며 變動幅도 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 π_e는 1972년부터 81년초까지는 R_d를 상회하고 있으며 81년초부터 89년까지는 그 반대현상을 나타내고 있다.

〈表 1〉 單位根檢證[1)]

$M2/P$	R_d-π_e	R_d	V	y	P_t-P_{t-4}	R_d-R_b[2)]	R_b[2)]
-2.69	-2.90	-3.06	-2.01	-2.11	-2.30	-1.86	-2.16

註 : 1) 여기서 사용된 변수들은 本文의 式 (A)에서 定義된 것과 같으나, III章에서와 같이 R_d, R_b, π_e를 제외하고는 전부 로그値임. R_b는 회사채 유통수익률이며, R_b 및 R_d는 年率利子率의 $\frac{1}{100}$을 나타냄. 즉 예를 들어 年率 10%이면 0.1로 취급되었음. 모든 변수들은 X-11 ARIMA방법으로 季節調整하였음.

각 變數 X에 대하여 아래의 式

$X_t=\beta_0+\beta_1 trend+\beta_2 X_{t-1}+\beta_3 \Delta X_{t-1}+\beta_4 \Delta X_{t-2}+\beta_5 \Delta X_{t-3}+\beta_6 \Delta X_{t-4}$을 추정한 후,

$k=\frac{\beta_2-1.0}{\beta_2\text{의 표준편차}}$에서 k를 계산하였음. 表의 숫자는 k이며 $|k|$가 3.45보다 작으면 단위근이 존재한다고 가정(Fuller(1976) 참조).

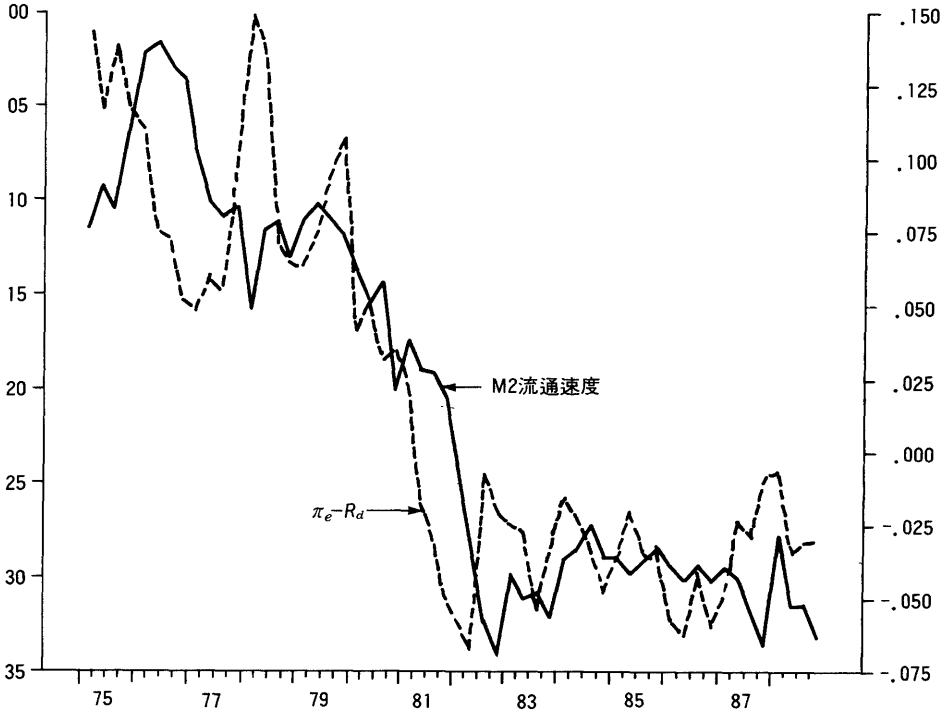
2) 74 : 1~89 : 4의 기간이 추정기간임. 그 외의 변수는 70 : 3~89 : 2까지임.

III. Johansen方法에 의한 M2需要函數의 推定

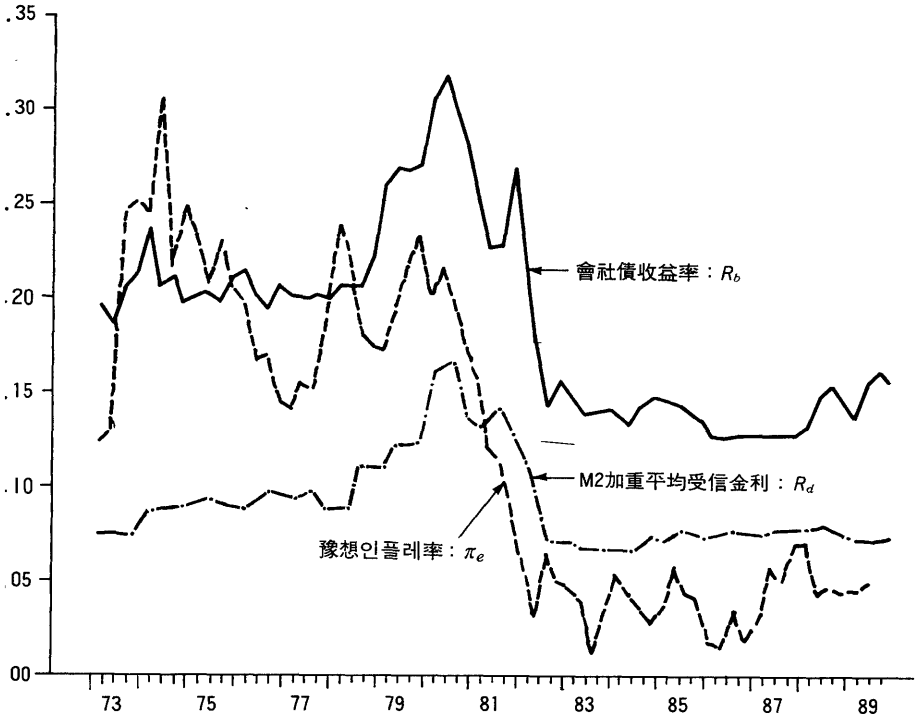
여러 변수들간의 長期的 均衡關係 혹은 共積分(cointegration) 關係의 存在與否를 검증하고 그 關係式을 推定하는 方法으로는 OLS를 사용하는 Engle-Granger(1987) 및

6) 朴佑奎(1989a)는 Hallman-Porter-Small(1988)의 P^*關係式을 적용하기 위해서는 M2유통속도가 추세를 가지지 않는 미국의 경우와는 달리, 우리나라의 M2流通速度의 趨勢値는 인플레趨勢値의 變動에 따라 변화함을 감안하여야 한다고 주장하였다.

〔圖 1〕 V와 $(\pi_e - R_d)$



〔圖 2〕 R_d, R_b와 π_e



Engle-Yoo(1987)의 方法이 있다. 그러나 이 방법은 對象變數가 p개일 때에는 共積分關係가 (p-1)개 존재할 가능성에도 불구하고 하나의 共積分關係式만 推定해 내기 때문에 p가 3 이상일 경우에는 사용에 주의를 要한다 하겠다. 즉 Hall-Henry-Wilcox(1989) 등이 지적한 바와 같이 예를 들어 共積分關係式이 사실상 2개라고 한다면 Engle-Granger의 方法이 추정해 내는 共積分式은 2개의 相異한 共積分關係式의 推定係數의 복잡한 평균치(a complex linear combination of all the distinct cointegrating vectors)에 불과한 것이라는 점이다. 이 경우에는 Engle-Granger方法에 의한 推定値는 실제 時系列資料가 생성되는 과정을 잘못 해석하는 셈이 된다[7].

Johansen(1989) 및 Johansen-Juselius (1990)는 Engle-Granger方法의 단점을 극복할 수 있는 最尤推定(MLE)方法을 제시하였는데, 그 특징은 對象變數의 數가 3개 이상일 경우 몇 개의 共積分關係가 존재하는가를 검증해 내고, 각각의 關係式들을 추정할 뿐 아니라 각 共積分關係式의 계수들의 값에 대한 가정을 검증할 수 있는 것 등이다.

Johansen方法은 아래와 같은 벡터誤差修正(error correction)模型을 想定하여 共積分關係式들을 最尤推定方法으로 추정한다.

$$\Delta X_t = \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \cdots \Gamma_{k-1} \Delta X_{t-k+1} + \Pi X_{t-k} + \mu + \Phi D_t + \varepsilon_t, \quad \varepsilon_t \sim N_p(0, \Lambda), \quad \Pi = \alpha\beta' \quad \cdots\cdots (1)$$

여기서 $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$을 나타내며 X_t는 p개의 변수로 구성된 벡터이다.

D_t는 계절조정(centered)더미벡터, $\Gamma_1 \ldots \Gamma_{k-1}$, Π, μ, Φ 등은 추정되어야 할 行列式 내지는 벡터를 나타낸다. Π의 階數(rank)는 共積分關係式의 數가 되며, $\Pi \equiv \alpha\beta'$으로 정의하여 α와 β는 (1)式의 尤度(likelihood)函數의 추정에서 얻어진다. 여기서 α와 β는 각각 $p \times r$ 行列式이며 $r(0 \leq r \leq p)$은 Π의 rank數인데 β는 共積分關係式벡터를, α는 ΔX_t의 변화에서의 β의 비중을 나타낸다[8].

또한 尤度函數의 推定에서 얻어지는 固有벡터(eigenvector)는 β로 정의되며, 固有値(eigenvalue)와 아래의 〈表 2〉를 사용하여 r에 대한 검증을 하게 된다. 固有和(trace)檢證에서 H_0가정은 $r \leq r_0$ 즉 共積分式의 數 r이 r_0이거나 r_0보다 작다는 가정이며 H_1가정은 $r > r_0$, λmax 검증에서는 H_0가정은 $r \leq r_0$, H_1가정은 $r \leq r_0 + 1$을 각각 想定한다[9].

---

7) II章에서 지적된 通貨需要에 대한 利子率彈力性 推定이 여러 解가 나올 수 있다는 Lucas(1988)의 주장도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다.

8) 만약 $r=0$이면 共積分關係가 존재하지 않으며 (1)式은 ΔX_t의 단순한 VAR이 된다. $r=p$일 경우에는 X_t는 안정적(stationary) 시계열벡터이며 (1)式은 X_t의 VAR로 고쳐 쓸 수 있게 된다.

9) Engle-Granger 등의 方法은 한 개의 관계식만을 추정대상으로 하기 때문에 그 관계식에 포함된 獨立變數가 生成되면서 파생되는 오차항이 제공하는 정보를 이용할 수 없다. 그런데 그 관계식에 포함된 獨立變數가 완전히 外生的(strongly exogenous)이지 않는 한 그 정보의 사용은 추정을 개선할 수 있다. Phillips-Loretan(1991)은 이를 이용하는 방법으로 독립변수의 1次差分의 過去項(lags)뿐 아니라 未來項(leads)까지 포함시키는 方案을 제시하였는바, 이는 추정표본수가 많으면 Johansen方法과 같은 여러 개의 관계식을 동시에 추정하는 方法과 같게 된다. Johansen方法은 여러 개의 관계식을 동시에 추정함으로써 각 변수들간의 正準相關關係(canonical correlation)를 最大化하는 과정으로도 이해할 수 있다.

〈表 2〉 Johansen 檢證方法의 限界値

有意度 / $p-r$	λmax 檢證			固有和檢證		
	10%	5%	2.5%	10%	5%	2.5%
1	6.691	8.083	9.658	6.691	8.083	9.658
2	12.783	14.595	16.403	15.583	17.844	19.611
3	18.959	21.279	23.362	28.436	31.256	34.062

註 : Johansen-Juselius의 Table A2에 의함.
λmax 檢證統計値는 $-T\ ln(1-\lambda_{r+1})$
固有和檢證統計値는 $-T\sum_{i=r+1}^{p} l_n(1-\lambda_i)$로 각각 정의됨.
λ_i는 추정된 固有値이며 $\lambda_1>\cdots>\lambda_p$임.

本 硏究에서는 우선 위 II章의 式 (A)가 線型函數라고 가정하고 式 (1)에서 X를 $(\frac{M2}{P},\ y,\ R_d-\pi_e)'$로 가정하였는데 Johansen 방법에 의한 β의 추정결과는 〈表 3〉에 제시되어 있다. π_e는 t期에 예상하는 $(t-2)$期부터 $(t+2)$期까지의 豫想인플레率을 나타내나 이를 추정하지 않고 事後的으로 실현된 實際인플레率을 사용하였다[10].

〈表 3〉에서는 소득변수로는 y(實質GNP)를 사용하고 機會費用變數로는 $R_d-\pi_e$(π_e는 實績値로서 $(t-2)$期부터 $(t+2)$期까지의 實際인플레率임), R_d-R_b(R_b는 會社債流通收益率), R_b, R_d, π_e 등을 사용하여 보았다. 또한 $R_d-\pi_e$에서 π_e 대신에 π_1, π_3, π_4 등을 사용하여 보았는데 여기서 π_1은 $(t-3)$期부터 $(t+1)$期까지의 實際인플레率을, π_3는 $(t-1)$期부터 $(t+3)$期까지의 實際인플레率을, π_4는 t期부터 $(t+4)$期까지의 實際인플레率을 각각 나타낸다.

式 (a)부터 式 (d)까지 推定을 해본 결과 共積分關係式이 2개 이상이라는 증거는 나타나지 않고 있으나 式 (e)부터 式 (g)까지는 두번째 共積分關係式의 존재 가능성이 미약하나마 나타나고 있다.

우선 式 (a)를 보면 固有和統計値는 10%에 가까운 유의도를 나타내고 있으며 λmax 統計値는 2.5%의 유의도로 共積分關係式이 1개가 존재한다는 증거를 나타내고 있다. 또한 y에 대한 係數推定値는 1.0에 매우 가까울 뿐더러 Johansen方法에 따라 χ^2검증을 해보면 $\chi^2(1)=0.001$로 나타나 1.0이라는 가설을 기각하지 않는 것으로 드러났다. 더구나 共積分關係式이 2개는 분명히 아니나, 2개라고 가정할 경우에도 $\chi^2(2)=2.286$으로 나타나 $(\frac{M2}{P},\ y)$간의 관계가 어떻게 보아도 單位彈力値를 가진다고 할 수 있어 式 (a)는 유통속도와 기회비용간의 關係式으로 요약될 수 있음이 드러났다.

그런데 $R_d-\pi_e$에 2分期後의 인플레率인 π_e을 사용하는 대신에 1分期後(式 (b)), 3分期後(式 (c)) 혹은 4分期後 (式 (d)) 등의 인

10) 〈表 3〉 및 〈表 4〉의 추정에 있어서 각 변수는 추세치를 가진다는 가정하에 추정하였음. 즉 Johansen이 핀란드資料에 대해 추정한 方法을 사용하였는데 이에 따라 상수항은 式 (1)의 X벡터에 포함되지 않았으며 따라서 아래 式 (3)에서도 따로 계산하지 않았다.

〈表 3〉 實質總通貨($M2/P$)需要函數의 共積分關係式[1)]

說明變數[2)]	式 (a)	(b)	(c)	(d)	(e)[4)]	(f)[4)]	(g)[4)]	(h)[4)]	(i)
y	0.999	0.975	1.089	1.077	-0.609 (1.218)	1.254 (1.363)	1.192 (1.435)	1.046 (1.537)	1.278
$R_d-\pi_e$	1.686								
$R_d-\pi_1$		1.781							
$R_d-\pi_3$			1.232						
$R_d-\pi_4$				1.317					
R_d-R_b					29.738 (1.140)				
R_d						-2.067 (2.894)			
R_b							-1.196 (1.713)		
π_e								-1.285 (1.308)	
λmax(3)[3)]	23.87***	18.03	16.08	21.66**	18.68	27.37***	17.38	20.10*	
(2)	3.40	3.07	2.09	3.36	8.96	8.22	11.13	5.29	5.41
固有和(3)	27.56	21.41	18.17	25.02	27.84	35.84***	28.97*	25.38	
(2)	3.69	3.38	2.09	3.36	9.16	8.47	11.59	5.29	5.85

註 : 1) 각 변수의 定義에 관해서는 〈表 1〉의 註 1을 참조.

II章의 式 (A)의 형태, 즉 $\frac{M2}{P}=\beta_1 y+\beta_2(R_d-\pi_e)$를 추정하기 위하여 式 (1)에서 X를 $(\frac{M2}{P}, y, R_d-\pi_e)'$ 등으로, k는 4로 하였음.

2) 각 설명변수는 t期의 값을 나타냄. 예를 들어 y는 y_t를, π_e는 $P_{t+2}-P_{t-2}$, $M2/P$는 $M2_t/P_t$를 나타냄.

3) ( )안의 숫자는 〈表 2〉의 p-r의 값을 나타냄.

4) ( )안의 숫자는 두번째 共積分關聯式을 나타냄.

* 유의도 10% 이내, ** 유의도 5% 이내, *** 유의도 2.5% 이내.

플레率을 각각 사용하였을 경우에는 y에 대한 係數推定値는 크게 변화하지 않으나 검증통계치의 유의도는 저하되는 것으로 나타났다. 따라서 機會費用을 계산하기 위한 豫想인플레率로서 2分期後의 인플레率을 사용하는 것에 무리가 없다 하겠다[11)].

그러나 $R_d-\pi_e$의 代用變數로서 R_d-R_b(R_b는 會社債流通收益率)를 사용하거나(式 (e)), R_d만을 사용할 경우(式 (f)), 혹은 R_b만을 사용할 경우(式 (g))에는 모두 共積分關係式이 존재치 않거나 존재하더라도 係數推定値의 부호가 기대되는 것과 달라 추정된 關係式이 M2 需要函數라고 해석하기 곤란한 것으로 나타나고 있는데 이는 $R_d-\pi_e$가 總通貨需要函數에서의 主要說明變數라는 反證이 된다 하겠다.

R_d-R_b를 사용했을 경우에는 共積分關係式이 존재한다는 증거가 유의하지 않을 뿐 아니라 係數推定値를 보면 첫번째 共積分關係式은 通貨需要函數라고 해석하기 곤란하며 두번째 관계식은 通貨需要函數라고 해석은 가능하나

11) 미국의 경우에는 M2의 機會費用으로 R_d-R_b를 사용하고, R_b는 3個月物 財政證券利子率을 사용하였음. Moore-Porter-Small(1988), Hetzel (1989) 등을 참조.

유의하지 않은 것으로 나타나 R_d-R_b는 $M2/P$需要函數의 機會費用變數로 사용되기에는 적절한 變數가 아닌 것으로 판단된다.

R_d만을 通貨需要函數에 사용했을 경우에는 共積分關係가 1개 존재한다는 뚜렷한 증거는 있으나 R_d에 대한 係數推定値의 부호가 통상 期待되는 것과 반대로 나와 通貨需要函數로 해석하기는 곤란하다고 하겠다.

그런데 두번째 共積分關係式은 通貨需要函數로 해석은 가능하나 유의하지 않음으로써 R_d 역시 R_d만으로는 $M2/P$의 機會費用變數로 사용하는 데는 무리가 있음을 나타낸다.

한편 R_b만을 사용한 式 (g)의 경우에는 固有和統計値를 보면 10%의 유의도로 공적분관계식이 한 개 이상이라는 증거는 나타나고 있으며 첫번째 共積分關係式의 推定値는 通貨需要函數로 해석이 가능한 것으로 나타나고 있다. 또한 共積分關係式의 수효가 한 개라는 가정하에 첫번째 공적분관계식에서 y에 대한 係數推定値가 1.0이라는 가설에 대한 $\chi^2(1)=2.45$여서 역시 流通速度關係式으로 간략화시킬 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 λmax 統計値는 11.13으로 나타나 共積分關係式이 두 개라는 증거가 10% 유의도(12.78)에 가까운 유의도로 나타나고 있으며, 共積分式이 두 개라는 가정하에서는 y에 대한 계수추정치가 1.0이라는 가설에 대해서는 $\chi^2(2)=11.73$으로 나타나 R_b가 포함될 경우에는 $(\frac{M2}{P},\ y)$간의 관계가 單位彈力値를 가진다고 할 수는 없는 것으로 나타나 전체적으로 보아 流通速度와 R_b간의 관계로 간략화될 수 없을 것으로 판단된다.

π_e만을 사용한 式 (h)의 경우에는 λmax 統計値가 10%의 유의도로 共積分關係式이 한 개라는 증거를 나타내고 있다. 이 경우에는 式 (g)의 경우에서처럼 通貨需要函數로 해석할 수 있음은 물론 y에 대한 계수추정치가 單位彈力値를 가진다는 가설에 대해 $\chi^2(1)=0.55$로 나타나 流通速度와 π_e간의 관계식으로 간략화될 수 있는 가능성을 나타내었다. 그러나 비록 증거가 약하기는 하나 共積分關係式이 2개라고 가정했을 경우에는 $\chi^2(2)=4.6$으로 나타나 10% 유의도인 $\chi^2(2)=4.61$에 가까운 것으로 나타나, π_e가 포함될 경우 $(\frac{M2}{P},\ y)$는 1 : 1의 관계로 간략화될 수 없을 것이라는 다소의 증거를 나타내고 있다 하겠다.

한편 기회비용변수를 사용하지 않고 $M2/P$와 y간(式 (i))만을 살펴보면 共積分關係가 존재하지 않는 것으로 나타나 $\frac{M2}{P}$, y, $(R_d-\pi_e)$간 (式 (a))에 존재하였던 共積分關係가 實質總通貨와 所得 혹은 去來變數의 代用變數인 y간의 관계에 의해 주도되지 않고 式 (a)에서와 같이 機會費用인 $R_d-\pi_e$가 포함되어야 하는 것으로 나타났다[12].

이상의 추정결과 및 해석을 확인해 보기 위해서 <表 4>에서는 X를 $(V,\ R_d-\pi_e)'$, $(V,\ R_d-R_b)'$, $(V,\ \pi_e)'$, $(V, R_d)'$, $(V,\ R_b)'$ 등으로 각각 정의하여 共積分關係式을 추정해 보았다.

<表 4>는 전반적으로 <表 3>에서 얻은 결과를 확인해 주고 있는데 式 (j)에서만 共積分關係가 발견되고 있다. 이는 <表 3>의 式 (a)에서 $M2/P$에 대한 y의 係數推定値가 1.0이라는 가설을 χ^2검증이 기각하지 않았던 점과

12) $M2/P$와 y간에 共積分關係가 존재하지 않는다는 점은 朴佑奎(1988)가 Engle-Granger의 방법을 사용하여 얻은 결과와 일치한다.

〈表 4〉 流通速度의 共積分關係式[1)]

說明變數[2)]	式 (j)	(k)	(l)	(m)	(n)
R_d-π_e	-1.634				
R_d-R_b		-3.461			
R_d			6.859		
R_b				1.944	
π_e					1.355
λmax[3)]	16.90***	3.52	4.63	3.24	13.05*
固有和	18.32**	4.30	6.12	4.52	13.84

註 : 1) 式 (1)에서 k는 4로 사용하였음.
2) 〈表 3〉의 註 2를 참조.
3) λmax 및 固有和統計値는 〈表 2〉의 p-r=2 일 경우를 나타냄.

일치한다 하겠다.

한편 式 (k)~(m)에서는 모두 共積分關係가 나타나지 않고 있는데 이는 이미 式(e)~(g)의 推定에서 예상한 바와 같다. 특히 R_b를 機會費用變數로 사용한 式 (g)에서 $\frac{M2}{P}$ 需要函數로 해석 가능한 첫번째 共積分關係式이 존재하며, $\frac{M2}{P}$에 대한 y의 係數推定値가 1.0이라는 가설을 기각할 수 없는 것으로 나타났는데도 불구하고 流通速度와 R_b간에 共積分關係가 존재하지 않는 것으로 나타난 것은 흥미있다 하겠다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 두번째 共積分關係式이 존재한다는 상당한 증거가 존재하며, 이 경우에는 y에 대한 係數推定値가 1.0이라는 가설이 기각되기 때문으로 판단된다.

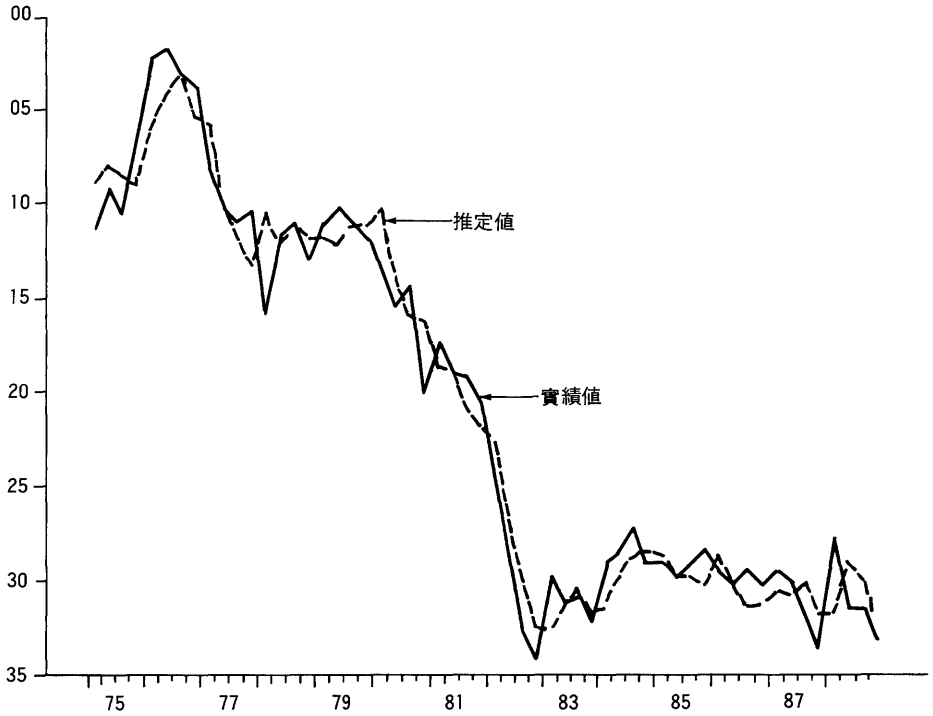
반면에 π_e만을 사용한 式 (n)의 경우에는 위에서와는 달리 流通速度와 π_e간에 共積分關係式이 존재한다는 증거가 λmax 統計値의 경우 10%의 유의도로 나타나고 있다.

〈表 3〉과 〈表 4〉를 종합하여 판단해 보면 機會費用變數로 (R_d-π_e)를 사용했을 경우에는 장기적으로 안정적인 $M2/P$需要函數가 존재하고, 流通速度와 (R_d-π_e)간에도 장기적으로 안정적인 균형관계가 나타났다. 그러나 機會費用變數로 R_d-R_b 혹은 R_d를 사용했을 경우에는 장기적으로 안정적인 總通貨需要函數나 流通速度關係式이 존재하지 않았다. 한편 R_b를 機會費用變數로 사용했을 경우에는 y에 대한 單位彈力値를 가지는 通貨需要函數가 존재한다는 증거가 나타남에도 불구하고 流通速度와 機會費用間에 共積分關係가 존재하지 않았다. 또한 π_e를 機會費用變數로 사용했을 경우에는 장기적으로 안정적인 通貨需要函數와 流通速度關係式이 존재한다는 證據가 다소 약하게 나타나는 것으로 드러났다. 결론적으로 M2通貨需要函數 및 流通速度를 설명하는 機會費用變數로는 (R_d-π_e)를 사용하는 것이 가장 적절하다고 판단된다. 한편 會社債流通收益率을 M2通貨需要函數 내지 流通速度를 설명하기 위한 機會費用變數로 사용하기에는 주의를 요한다 하겠다[13)].

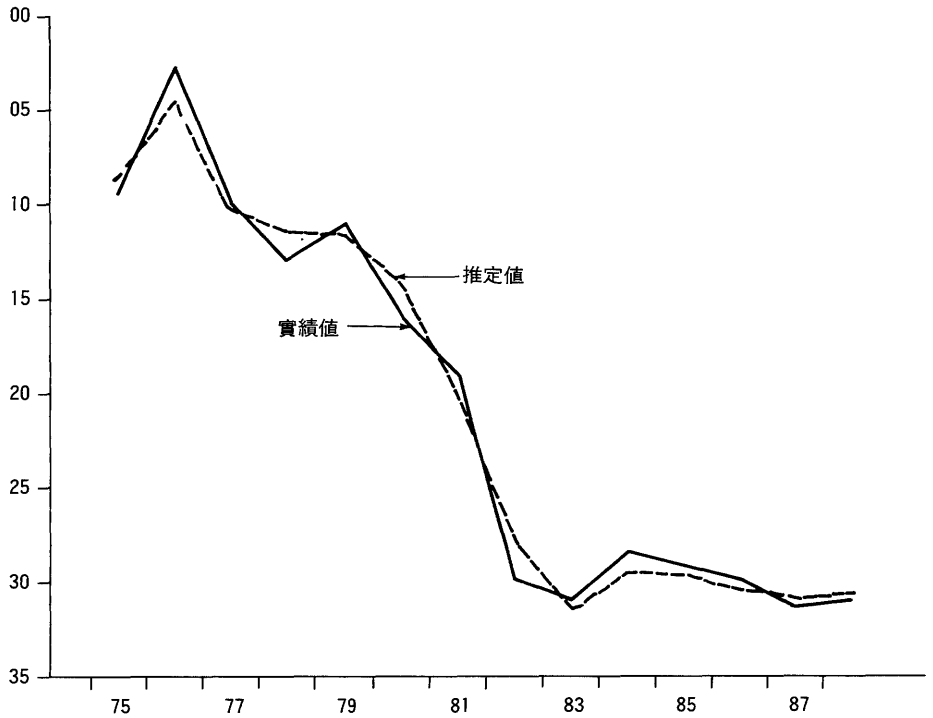
한편 式 (j)에서 共積分關係式이 하나라는 제약조건을 추정과정에 사용할 경우의 誤差修正模型은 아래 式 (2)의 첫번째 관계식과 같

13) 黃三鎭·羅相旭(1990)은 M2需要函數가 82년을 기점으로 구조적으로 변화하였는데 그 이전에는 市場利子率과 M2의 자체이자율간의 격차로 설명되고 그 이후에는 不動產價格 및 不動產去來, 非銀行金融機關의 受信金利 등이 추가적인 主要變數라고 하였다. 이러한 주장 역시 본고의 결과와 배치되지 않는데 不動產價格 등의 추가변수들이 인플레기대를 나타내는 변수들이라 할 수 있기 때문이다. 그런데 金在天외(1989)에서는 M2流通速度를 추정함에 있어 예상물가상승률이 有意하지 않게 나타났는데 이는 함께 포함된 국공채수익률 등이 豫想物價上昇率의 움직임을 상당부분 반영하기 때문인 것으로 판단된다. 한편 河成根(1984)은 市場利子率의 중요성을 지적하였다.

〔圖 3〕 M2流通速度의 推定(分期)



〔圖 4〕 M2流通速度의 推定(年間)



으며 이를 사용하여 유통속도를 추정한 것은 [圖 3]에, 그리고 이를 年間時系列로 환산한 것은 [圖 4]와 같은데 流通速度의 설명변수로 機會費用만을 사용했는데도 불구하고 流通速度를 매우 잘 설명하고 있는 것으로 나타났다.

$$\begin{pmatrix} \Delta V \\ \Delta(R_d-\pi_e) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -0.406 & -0.243 \\ 0.06 & -0.099 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \Delta V_{-1} \\ \Delta(R_d-\pi_e)_{-1} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} -0.151 & -0.379 \\ -0.038 & -0.188 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \Delta V_{-2} \\ \Delta(R_d-\pi_e)_{-2} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} -0.142 & -0.339 \\ -0.054 & -0.158 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \Delta V_{-3} \\ \Delta(R_d-\pi_e)_{-3} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} -0.2455 \\ -0.1175 \end{pmatrix} (1.0 \quad 1.6373) \begin{pmatrix} V_{-4} \\ (R_d-\pi_e)_{-4} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} -0.0628 \\ -0.0239 \end{pmatrix} \quad \cdots\cdots (2)$$

$\Pi = \begin{pmatrix} -0.2455 & -0.4011 \\ -0.1175 & -0.1919 \end{pmatrix}$, Π는 II章의 式 (1)에서 정의된 바와 같음[14].

(2)의 첫번째 式은 V와 $(R_d-\pi_e)$간에 아래와 같은 長期均衡關係가 존재함을 의미한다.

$$V = 常數 + 1.6337(\pi_e - R_d) \quad \cdots\cdots (3)$$

14) 계절조정더미는 추정과정에는 포함되었으나 여기서는 보고하지 않았음. 또한 이 경우 $\Pi = \alpha\beta'$에서 2×1벡터인 α의 두번째항이 零이라는 제약조건을 검증해 보면 $\chi^2(1) = 3.11$으로서 5% 유의도인 3.84에는 미치지 못하나, 10% 유의도인 2.71보다는 크게 나타나, 미약하나마 α는 零이 아니라는 증거를 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 즉 $(R_d-\pi_e)$時系列의 생성에 V와 $(R_d-\pi_e)$간의 共積分關係가 다소간의 역할을 하는 것으로 해석할 수도 있겠다.

15) 年率 10%의 π_e는 0.1로 계산되었음. V는 流通速度의 로그値로 생각할 수 있음.

16) 式 (2) 및 式 (3)이 의미하는 것은 貨幣數量式에 의해 流通速度가 定義되기 때문에 예를 들어 成長이 갑자기 鈍化된다거나 通貨供給이 갑자기 增加하는 등의 이유로 流通速度가 단기적으로는 급락할 수 있으나, 長期的으로는 π_e와 R_d의 격차에 의한 式 (3)의 관계로 수렴되어 가며, 그 과정에서 式 (2)와 같은 오차수정모형을 따라서 변화한다는 것임.

윗式은 예를 들어 π_e가 年率 10.0%에서 1%포인트 상향조정된다면 流通速度는 長期的으로 1.6337% 증가한다는 것이다[15]. 또한 π_e가 R_d보다 큰 상태에서 갑자기 通貨가 급증하여 流通速度가 하락하였다 하더라도 궁극적으로는 流通速度가 式 (3)에 의해 증가하려면 일시적으로는 流通速度의 增加率은 급등(overshooting)할 수밖에 없음을 의미한다[16]. 이 경우에 通貨當局이 과거의 유통속도의 하락추세를 감안하여 通貨供給目標値를 잡게 되면 과도한 통화공급의 우려가 있게 된다. 결국 화폐수량식을 사용하여 通貨供給目標値를 결정하려 할 경우 유통속도의 변동요인인 豫想인플레率과 受信金利水準間의 차이를 고려하여야 한다.

IV. 結　論

1990년부터 지속되어 온 物價不安이 쉽게 완화될 기미를 보이지 않음에 따라 通貨量(nominal anchor)規制의 중요성이 다시 제기되고 있다. 그러나 80년대 초반 이후 M2를 중심지표로 선정하여 M2의 供給을 直接規制하면서 동시에 각종 受信金利의 조정이 경제여건의 변화를 신속히 반영하지 못하는 등의 이유로 M2가 전체 수신에서 차지하는 비중이 크게 저하되었다. 또한 금년 하반기부터 일부 投資金融會社의 銀行으로의 전환, 金利自由化의 추진 등 金融與件이 상당히 변화될 전망이어서 M2指標의 불안정마저 우려되고 있는 실정이다. 따라서 인플레억제를 위한 通貨量抑制政策의 중요성과 함께 金融與件의 변화에 따른 M2指標의 불안정요인을 조화시켜 적절

한 通貨金融政策方案을 定立해 나가는 것이 主要政策課題라 하겠다.

그런데 1970년대 중반부터 최근까지 우리의 金融構造는 質的으로나 量的으로나 커다란 변화를 겪었으며, 이러한 변화는 앞으로 예상되는 변화 못지 않게 커다란 것이라 할 수도 있다. 따라서 장기적으로 안정적인 M2通貨需要函數가 최근까지 존재하여 왔다면, 앞으로 금융변혁으로 M2需要函數가 반드시 불안정해질 것이라고 미리 단정할 필요는 없게 된다. 本稿에서는 M2의 장기적인 趨勢變化를 설명할 수 있는 요인이 존재하는가의 여부를 밝혀내고 이에 따른 정책시사점을 도출하였다.

本稿의 硏究結果에 의하면 첫째로 實質M2와 實質GNP 및 기회비용변수(豫想인플레率에서 M2의 가중평균수신금리를 뺀 것)간에는 실질 M2수요함수로 해석 가능한 장기적 균형(共積分)관계가 존재하며, 實質M2를 설명하기 위해서는 실질GNP 외에도 機會費用變數가 반드시 필요한 것으로 드러났다. 또한 이 경우 實質M2需要函數는 M2流通速度와 機會費用間의 正의 장기적 균형관계로 간략화될 수 있는 것으로 나타났다. 둘째로 機會費用變數로서 會社債流通收益率에서 M2加重平均受信金利를 뺀 것을 사용해 보면 實質M2의 장기추세 혹은 流通速度의 長期趨勢를 설명할 수 없는 것으로 나타났다. 또한 機會費用變數로 회사채유통수익률만을 사용했을 경우에는 通貨需要函數로 해석 가능하며 實質所得에 대한 계수추정치가 단위탄력치를 가지는 長期均衡關係가 나타나지만 두번째 공적분관계식이 존재한다는 가능성이 미약하게 나타나고 있으며 이로 인해 M2流通速度와 會社債流通收益率間의 共積分關係는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 결국 회사채유통수익률은 實質M2의 변동을 설명하기 위해 사용하는 데는 부적절하거나 혹은 많은 주의를 요한다 하겠다.

이상의 硏究結果는 우리 경제에 대한 아래와 같은 상황판단 내지는 정책시사점을 제공해 준다 하겠다. 우선 美國 등에서 市場金利가 機會費用을 산출하기 위한 변수로 사용되는 것과는 달리, 우리나라의 대표적인 市場金利指標인 會社債流通收益率이 機會費用을 산출하기 위한 變數로 사용될 수 없다는 점은 그간의 폭넓은 金利規制에 기인하는 것으로 판단된다. 또한 第2金融圈의 金利變動을 반영한다고 볼 수 있는 會社債流通收益率이 M2의 機會費用變數로 사용될 수 없었다는 점은 第1金融圈과 第2金融圈間의 금리연계가 이루어지지 않았다는 것을 의미하며 이는 金利規制의 당연한 결과이기도 하겠으나 한편으로는 第1金融圈과 第2金融圈間의 인위적인 분할, 정책당국자의 개입 혹은 金融市場의 미성숙 등으로 인하여 자금의 흐름이 각 金融圈間에 원활히 이루어지지 않고 있다는 점을 시사하기도 하는 것이다. 정책입안자의 측면에서 해석해 보자면, 인플레의 變動은 M2를 主要手段으로 하는 通貨政策의 관심 및 반응의 대상이 되나, 市場金利 혹은 會社債收益率의 變動은 그 대상이 되지 않거나, 혹은 通貨政策의 수행에서의 主要情報로 인식되고 있지 않다는 것을 의미한다[17].

17) 결국 金利自由化 및 金融市場의 自律化 및 金融革新 등이 폭넓게 진전되어야 각 금융권간의 資金循環이 원활해지고, 각종 금리가 市場情報를 적절히 제공하게 되어 유효한 通貨金融政策의 정책수단 내지는 정보제공기능을 하게 된다고도 할 수 있겠다.

M2유통속도의 움직임이 예상인플레율에서 M2가중평균수신금리를 뺀 것과 正의 장기적 균형관계를 가져왔다는 것은 加重平均受信金利의 개념을 사용한다면 M2의 움직임이 향후의 金融革新에 의해 불안정해지고 이에 따라 유효한 政策變數 내지는 정보제공기능을 상실할 것이라고 미리 판단할 필요가 없다는 것이다.

또한 貨幣數量式을 사용하여 M2通貨供給目標値를 설정할 경우 豫想成長率 및 인플레率뿐 아니라 기회비용, 즉 예상인플레율과 M2受信金利間의 격차도 고려해야 한다는 것을 시사한다. 예를 들어 機會費用의 움직임을 고려할 때 유통속도의 長期趨勢가 과거 수년간의 하향추세치에서 벗어나 상향될 것으로 판단된다면 이는 기존의 通貨·金利政策의 기조변환이 요구되는 것으로 해석할 수 있겠다. 특히 최근과 같이 受信金利가 고정되어 있는 상황에서 豫想인플레率이 受信金利를 상회할 경우 유통속도는 결국에는 상승하게 되며, 이는 같은 量의 통화라도 과거보다는 經常GNP 내지는 物價를 부추기게 되어 通貨供給의 효율성은 크게 저하된다[18].

이러한 결과는 우리나라와 같이 金利가 自由化되어 있지 않은 경우에는 政策當局者가 豫想인플레率의 變動을 감안하여 受信金利를 수시로 조정해 주어야 함을 의미한다. 즉 美國과 같은 先進國에서는 市場金利가 豫想인플레의 變動을 반영할 뿐 아니라, 市場金利가 변할 경우 시차를 두고 銀行圈의 受信金利도 조정되기 때문에 금융긴축으로 인해 市場金利가 上昇할 경우 全金融圈의 여수신금리가 모두 상향조정되고[19], 豫想인플레率과 受信金利間의 차이가 시간을 두고 해소된다. 그러나 受信金利가 自由化되어 있지 않은 우리나라의 경우에는 정책당국자가 受信金利를 豫想인플레率의 變動에 따라 탄력적으로 조정하지 않는다면 受信金利와 豫想인플레率과의 차이가 해소되기가 어려우며 그 경우 流通速度의 급변을 초래하게 된다. 流通速度의 급변은 通貨政策樹立의 어려움과 함께 實物經濟에의 불확실성을 증대시키게 된다. 그러므로 金利自由化가 되어 있지 않거나 혹은 一部 金利에 대해서만 自由化를 실시할 경우에도, 자유화되지 않은 受信金利 등에 대해서는 수시로 現實化를 병행해 나가야 한다.

또한 實物經濟의 변화가 아닌 단자사 업종전환과 같은 金融的 要因에 의해서 M2공급확대요인이 발생한다면, 受信金利의 상향조정을 병행하여 M2需要의 增加要因을 발생시킴으로써 자연스럽게 M2供給擴大를 유도하여야 할 것이다. 결국 金利自由化가 되기 이전이거나 一部 金利만 자유화될 경우에도 通貨政策運用에 있어서 金利의 수준 내지 조정가능성이 함께 고려되는 등 金利政策의 중요성이 제고되어야 한다.

18) 朴佑奎(1991)에 의하면 예상인플레率이 높을수록 通貨供給이 성장에 미치는 寄與度(탄성치)는 낮아지고 物價에 미치는 寄與度는 높아진다. 또한 이와 관련하여 Dewald(1988) 및 Gavin-Dewald(1989)는 經常GNP의 변화를 通貨의 변화만으로 설명하려는 St. Louis流의 通貨論者의 關係式은 流通速度의 변화를 무시하게 되므로 豫想인플레率이 높을 때는 經常GNP를 過小推定하게 된다고 지적한 바 있다. 이는 豫想인플레率이 높을 때는 通貨供給의 增加는 과거에 비해서 높은 經常GNP 내지는 物價上昇을 유발할 수 있음을 나타내는 것이다. St. Louis流의 式에 관해서는 Jordan(1986)과 Jordan의 논문이 실린 *Review*誌의 다른 논문들을 참조. 盧成泰·司空恩德(1988)은 이를 우리나라에 적용하였음.

19) Moore-Porter-Small(1988) 참조.

▷ 參 考 文 獻 ◁

金在天・許在晟・金基夆,「通貨流通速度의 構造的 變動」,『調査統計月報』, 韓國銀行, 1989. 12.

南相祐,「費用 및 通貨側面의 인플레進行過程」,『韓國開發硏究』, 第3卷 第4號, 韓國開發硏究院, 1981.

盧成泰・司空恩德,「St. Louis模型과 通貨政策의 波及效果」,『韓國開發硏究』, 第10卷 第1號, 韓國開發硏究院, 1988.

朴佑奎,「總通貨(M2)規制의 影響과 中心通貨指標의 再定立」,『韓國開發硏究』, 第9卷 第4號, 韓國開發硏究院, 1987.

_____,「現行中心通貨指標(M2) 및 그 運用方法의 變更必要性」,『KDI 分期別 經濟展望』, 第7卷 第3號, 韓國開發硏究院, 1988.

_____,「潛在GNP 및 通貨에 의한 物價上昇壓力의 推定」,『韓國開發硏究』, 第11卷 第2號, 韓國開發硏究院, 1989a.

_____,「單位勞動費用과 物價」,『韓國開發硏究』, 第11卷 第4號, 韓國開發硏究院, 1989b.

_____,「物價不安 및 資金難의 解消를 위한 金利政策」,『KDI 分期別經濟展望』 第10卷 第2號, 韓國開發硏究院, 1991.

河成根,「우리나라 通貨流通速度의 變動要因分析」,『調査月報』, 韓國銀行, 1984. 3.

黃三鎭・羅相旭,「金融環境變化와 通貨需要의 構造變動」,『調査統計月報』, 韓國銀行, 1990. 8.

Bordo, Michael and Lars Jonung, "The Long-run Behavior of the Velocity of Circulation: The International Evidence," Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

Dewald, William, "Monetarism is Dead: Long Live the Quantity Theory," *Review,* FRB of St.Louis, July/August 1988.

Engle, Robert and Byung Sam Yoo, "Forecasting and Testing in Cointegrated Systems," *Journal of Econometrics*, 1987, pp. 143~159.

Engle, Robert and C.W.J. Granger, "Cointegration and Error Correction : Representation, Estimation and Testing," *Econometrica*, March 1987, pp. 251~236.

Fuller, Wayne, *Introduction to Statistical Time Series*, John Wiley & Sons, Inc., 1976.

Gavin, William and William Dewald, "The Effect of Disinflationary Policies on Monetary Velocity," *Cato Journal,* Spring/Summer 1989.

Goldfeld, Stephen, "The Case of the Missing Money," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1976.

Gould, J.P., M. H. Miller, C. R. Nelson, and C.W. Upton, "The Stochastic Properties of Velocity and the Quantity Theory of Money," *Journal of Monetary Economics*, 1978.

Hall, S.G., S.G.B. Henry, and J.B. Wilcox, "The Long-run Determination of the UK Monetary Aggregates," Discussion Paper, Bank of England, August 1989.

Hallman, Jeffery, Richard Porter, and David Small, "M2 Per Unit of Potential GNP as an Indicator of Inflation : A Reduced Form Approach," Board of Governors of the Federal Reserve System, October 1988.

Hamilton, James, "The Long-run Behavior of the Velocity of Circulation : A Review Essay," *Journal of Monetary Economics,* 1989.

Heller, Robert, "Implementing Monetary Policy," *Federal Reserve Bulletin,* Board of Governors of the Federal Reserve System, July 1988.

Hetzel, Robert, "M2 and Monetary Policy," *Economic Review*, FRB of Richmond, September/October 1989.

Hoffman, Dennis and Robert Rasche, "Long Run Income and Interest Elasticities of Money Demand in the United States," National Bureau of Economic Research WP#2349, April 1989a.

_____, "The Demand for Money in the U.S. During the Great Depression : Estimates and Comparison with the Post War Experience," National Bureau of Economic Research WP#3217, December 1989b.

Johansen, Soren, "Likelihood Based Inference on Cointegration, Theory and Applications," Lecture notes for a course on cointegration held at the Seminario Estivo di Econometrica, CIDE, Italy, 1989.

_____ and Katarina Juselius, "Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration-with Application to the Demand for Money," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1990, pp.169 ~210.

Jordan, Jerry, "The Andersen-Jordan Approach after Nearly 20 Years," *Review*, FRB of St. Louis, October 1986.

Judd, John and Brian Motley, "The Great Velocity Decline of 1982-83: A Comparative Analysis of M1 and M2, *Economic Review*, FRB of San Francisco, Summer 1984.

Lucas, Robert E. Jr., "Money Demand in the United States : A Quantitative Review," Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, 1988.

Meltzer, Allan, "The Demand for Money : The Evidence from the Time Series," *Journal of Political Economy*, 1963.

Moore, George, Richard Porter, and David Small, "Modelling the Disaggregated Demands for M2 and M1 in the 1980's : The U.S. Experience," mimeo, Federal Reserve Board, 1988.

Phillips, Peter C.B. and Mico Loretan, "Estimating Long-run Economic Equilibria," *Review of Economic Studies*, Forthcoming 1991.

Poole, William, "Monetary Policy Lessons of Recent Inflation and Disinflation," *Journal of Economic Perspectives*, Summer 1988.

Roley, Vance, "Money Demand Predict Ability," *Journal of Money, Credit, and Banking,* November 1985, Part 2.

Small, David and Richard Porter, "Understanding the Behavior of M2 and V2," *Federal Reserve Bulletin*, Board of Governors of the Federal Reserve System, April 1989.

우리나라 實質換率의 決定要因

朴 元 巖

本稿에서는, 우리나라 對美名目換率의 변화를 複數通貨바스켓制度의 운용과 관련지어 설명하거나 특정한 理論的 接近法으로 설명하려는 기존의 연구와는 달리, 우리나라 實質換率의 실물적 및 화폐적 결정요인을 二部門模型에 따라 설명하고 實質換率의 動態的 變化를 추정하였다. 推定結果에 따르면 1980년대에는 通貨增發이나 財政支出의 增加가 모두 實質換率을 切上시키는 것으로 나타나서 實質換率의 切下를 위해서는 金融·財政의 安定이 필수적임을 보여 주고 있다. 또 交易條件의 改善은 實質換率을 切下시킨 것으로 나타나 交易條件의 改善이 實質換率을 切上시킨다는 다른 나라에 대한 연구결과와 배치되고 있다. 한편 生産性向上으로 實質換率이 切上되는 Ricardo-Balassa效果가 나타나고 있으나 그 有意性은 크지 않았다. 마지막으로 名目換率의 切下는 상당한 정도로 實質換率의 切下를 유발하고 있어서 實質目標接近法에 의한 換率運用의 타당성을 입증하고 있다.

I. 序

1973년에 國際通貨制度가 固定換率制를 근간으로 한 「브레튼 우즈」體制에서 自由變動換率體制로 바뀌게 된 이후 지난 15여년간 주요선진국 통화간 환율은 매우 불규칙적인 변동을 보여 왔다. 특히 1980년대에 들어서는 美國의 거대한 재정적자와 달러貨 强勢로 主要先進國의 換率이 균형수준에서 점차 이탈하게 되었다.

이와 같이 불규칙한 환율변동을 설명하기 위하여 通貨論的 接近法, Mundell-Fleming式의 巨視的 接近法, 新古典學派的 接近法 및 市場均衡接近法에 의한 여러가지 構造模型이 제시되었으나 어느 것이나 變動換率制下에서의 主要先進國의 換率變動을 만족스럽게 설명

筆者 : 本院 硏究委員

* 자세한 論評을 해 주신 本院의 左承喜, 全聖寅 博士와 서울대학교의 세미나 참석자들에게 감사를 드린다. 아울러 硏究를 도와준 成明基, 姜希淑씨에게도 감사를 드린다. 특히 全聖寅 博士의 論評은 草稿의 개선에 큰 도움을 주었다. 자세한 論評에도 불구하고 本稿에 남아 있는 誤謬는 전적으로 筆者의 責任임을 밝혀 둔다.

할 수 없었다(Dornbusch, 1988). 이에 더하여 주요선진국의 換率變動은 완전히 任意的이어서 豫測不可能하다는 연구결과까지 나타났다[1](Meese and Rogoff, 1983, 1988).

한편 開途國의 경우에는 管理變動換率制 내지 通貨페그制를 채택하고 있으므로 自由變動換率制下에서의 先進國 換率決定理論을 그대로 응용할 수 없게 된다. 購買力平價說, 利子率平價說 및 期間間 最適化模型에 의한 환율설명은 선진국의 경우에도 맞지 않으므로 환율을 정책적으로 통제하고 있는 개도국의 경우에는 여러가지 제약으로 더욱 맞지 않을 것이다.

그렇다면 開途國의 換率은 어떻게 決定되는가? 開途國의 換率政策에 대해서는 크게 두가지 接近法이 대립되고 있다(Corden, 1990). 첫째는 換率을 安定시켜서 國內物價를 안정시켜야 한다는 通貨論的인 名目固定接近法(nominal anchor approach)이다. 名目換率을 固定시키게 되면 이에 따라 金融·財政政策을 안정적으로 운용하지 않을 수 없게 되며 정책의 신뢰성도 제고되어 경제안정을 이룰 수 있다는 견해이다. 名目換率의 변화는 곧 물가변화로 상쇄된다는 購買力平價說에 기초를 두고 있다. 둘째는 國內 賃金, 物價, 生産性, 金融·財政政策의 변화에 상응하여 換率을 변화시킴으로써 對內外均衡을 이루어야 한다는 케인즈的인 實質目標接近法(real target approach)이다. 名目換率의 變化가 곧 물가변화로 상쇄되지 않고 實質換率을 변화시킬 수 있다는 價格變化의 硬直性에 기초를 두고 있다.

兩接近法은 나름대로의 설득력을 가지고 있으나 南美의 經濟自由化過程을 통하여 통화론적 접근법이 설득력을 상실하게 되자 현재 世界銀行, IMF 및 많은 경제학자들은 名目固定接近法보다는 實質目標接近法을 선호하고 있다. 다만 實質目標接近法을 채택할 때 金融·財政政策의 安定 없이 換率의 변동에만 의존하여 對內的 혹은 對外的 均衡을 이루고자 할 위험이 커지게 되므로 實質目標接近法을 채택할 때에도 金融·財政政策의 安定이 선행되어야 한다는 점이 강조되고 있다.

本稿에서는 開途國換率에 관한 實質目標接近法을 따라 名目換率이 아닌 實質換率의 決定要因을 살펴보고자 한다. 本稿에서 名目換率보다는 實質換率의 변화에 관심을 두는 이유는 다음과 같다. 첫째, 開途國에서는 선진국의 경우처럼 變動換率制下에서의 환율의 過剩反應(overshooting)을 통한 實質換率의 동태적 변화보다는 管理變動換率制下에서 명목환율이 정책적으로 결정되는 가운데 실물 또는 화폐적 요인의 변화에 따른 실질환율의 변화가 보다 중요해진다. 둘째, 先進國에서도 市場均衡接近論者를 중심으로 경기변동을 야기하는 實物的 攪亂이 實質換率에 미치는 영향이 관심의 대상이 되고 있다(Stockman, 1988).

實質換率의 변화는 市場均衡接近法을 이용하여 模型化할 수도 있으나 交易財와 非交易財로 구성되는 實物部門 및 國內通貨와 外國

1) 主要先進國의 換率이 완전히 예측불가능한 random-walk過程을 따르는가에 대하여 최근의 연구결과는 다소 다른 견해를 보이고 있다. Cumby and Huizinga(1990)는 換率變化가 어느 정도 예측가능한 것이라는 연구결과를 제시하였고 Frankel and Froot(1990)은 외환시장 참가자들의 相異한 期待에 입각하여 불규칙적인 환율변동을 설명하려고 하였다.

通貨로 구성되는 金融部門間의 상호작용으로 간단하게 模型化할 수 있다(Calvo and Rodriguez, 1977). 本稿의 第II章에서는 우리나라 환율에 관한 기존의 연구를 개괄한 후 Calvo and Rodriguez(1977)의 二部門模型을 개도국 현실에 맞게 변형한 實質換率模型을 소개한다. 第III章에서는 우리나라의 지난 20년간 換率政策과 實質換率의 추이를 보인다. 第IV章에서는 二部門模型을 이용하여 우리나라 實質換率의 決定要因을 추정한다. 마지막으로 第V章에서는 本稿의 結論을 요약하였다.

II. 既存의 硏究와 二部門模型

우리나라 換率의 決定要因과 適正水準에 관한 연구는 매우 활발하였다. 특히 1980년에 複數通貨바스켓制度를 채택한 이후에는 정책당국이 바스켓制度를 제대로 運用하고 있는지 혹은 바스켓을 구성하는 각국 통화의 加重値는 적절하게 책정되었는지를 보이기 위하여 많은 연구가 진행되었다[2].

이러한 연구는 複數通貨바스켓制度의 運用메커니즘에 초점을 맞춘 것으로 郭承濚·金勝鎭(1990)은 經常收支, 外債 등 構造的 要因까지 고려하고 있으나 기본적으로는 名目換率의 決定에 관한 것이라고 하겠다. 市場基本要因(market fundamentals)인 賃金, 生産性, 交易條件 등 實物的 要因과 金融·財政狀況 등 貨幣的 要因을 반영하여 實質換率이 어떻게 변화하며 또한 實質換率의 변화를 감안할 때 名目換率이 어떻게 운용되어야 하는지에 관해서는 분석하지 않고 있다.

特定換率制度下에서의 換率運用보다는 換率決定理論에 따라 우리나라 환율의 움직임을 검토한 논문으로는 李煥浩(1989)가 있다. 이에 의하면 購買力平價說模型, 通貨論的 模型, 換危險模型은 모두 우리나라의 환율변동을 만족스럽게 설명하지 못하는 것으로 나타났다. 또한 Kuark(1988)은 通貨論的 接近法과 巨視的 接近法에 따라 각각 우리나라 환율의 변동을 추정하였으나 역시 만족스러운 결과를 얻지 못하였다. 이러한 점을 고려하여 우리나라 환율결정의 요인을 특정한 이론에서 찾기보다는 巨視的 安定과 賃金, 生産性, 利潤率의 변화 및 政治經濟學的 측면에서 일반적으로 논의한 논문으로는 Park(1989)이 있다.

實質換率의 움직임을 분석하기 위하여 實物的 및 貨幣的 要因의 교란에 따른 實質利子率의 국가간 격차를 고려하거나(Meese and Rogoff, 1988), 市場均衡接近法을 채택하여 期間間 最適選擇과 去來的 動機에 의한 貨幣需要行態를 모형화할 수 있다(Stockman, 1988). 그러나 이와 같은 방법은 모두 開途國의 현실과 부합되지 않으므로 본고에서는 實物 및 資産市場에 관한 매우 단순한 모형을 설정하여 실질환율의 변화를 構造的으로 설명하고자 한다.

우리나라 實質換率의 決定要因을 분석하기 위하여 본고에서 다루려는 二部門 模型은 Calvo and Rodriguez(1977)의 模型을 개도국현실에 맞게 변형한 것이다. 우선 外換市場은 公的市場과 暗市場으로 나누어 實物去來는

2) 金仁哲(1984), 車東世(1985), 嚴峰成(1990), 郭承濚·金勝鎭(1990) 참조.

公的換率에 의해 영향을 받으며 金融去來는 暗市場에서 決定된 實勢換率에 의해 영향을 받는다고 본다[3]. 다음으로 민간의 外貨保有는 경상수지에 따라 변화하지 않는다고 본다. 즉 經常收支의 변화는 중앙은행의 外貨準備金을 변화시켜 국내통화의 변화로 나타난다고 본다.

한 국가가 交易財와 非交易財의 兩財貨를 생산한다고 할 때 주어진 要素賦存과 生產技術下에서 兩財貨의 생산은 相對價格(q)에 의해 결정된다[4]. 相對價格은 다음과 같이 정의된다.

$$q=\frac{EP_T^*}{P_H} \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \quad (1)$$

단 q : 相對價格, E : 公式名目換率, P_T : 外貨表示 交易財價格, P_H : 非交易財價格.

(1)式에서 兩部門의 자원배분에 영향을 미치는 상대가격은 公的換率의 함수라고 보았다. 소규모경제를 가정할 때 P_T^*는 外生的으로 주어진다.

각 財貨의 生產은 다음과 같이 결정된다.

$$Y_T=Y_T(q)\ ;\ dY_T/dq>0 \quad \cdots\cdots\cdots \quad (2a)$$

$$Y_H=Y_H(q)\ ;\ dY_H/dq<0 \quad \cdots\cdots\cdots \quad (2b)$$

단 Y_T : 交易財의 實質生產量, Y_H : 非交易財의 實質生產量.

또한 각 재화에 대한 需要는 相對價格과 富의 함수라고 가정한다.

$$C_T=C_T(q,\ a)\ ;\ \frac{\partial C_T}{\partial q}<0,\ \frac{\partial C_T}{\partial a}>0 \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (3a)$$

$$C_H=C_H(q,\ a)\ ;\ \frac{\partial C_H}{\partial q}>0,\ \frac{\partial C_H}{\partial a}>0 \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (3b)$$

단 C_T : 交易財에 대한 需要, C_H : 非交易財에 대한 需要, a : 實質富.

(2)式과 (3)式을 종합하면 相對價格 q의 上昇은 交易財生產을 늘리고 需要를 줄이므로 實質換率의 切下와 같은 효과를 갖는다. 따라서 이하에서는 交易財의 非交易財에 대한 상대가격을 實質換率로 간주하기로 한다.

交易財市場은 貿易收支不均衡으로 需要와 供給이 일치하지 않지만 非交易財市場은 需要와 供給이 均衡을 이루게 된다고 가정한다. 만약 非交易財의 價格變化가 硬直的이라면 비교역재시장의 균형을 회복하는 데 상당한 시간이 소요될 것이나 이 경우에도 교역재시장과 비교하여 보면 균형회복의 속도가 빠르다고 보아 非交易財市場의 相對的 均衡을 가정한다.

$$Y_H(q)=C_H(q,\ a) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \quad (4)$$

---

3) 本 模型에서 想定하는 外換의 暗市場은 우리나라의 경우 經常收支가 적자를 보이던 1985년 이전까지 매우 광범위하게 존재하였으나 그 이후에는 경상수지의 대규모 흑자와 외환거래자유화의 진전으로 사라져 가고 있다. 그러나 外換去來暗市場의 존재유무가 모형의 유용성을 낮추는 것은 아니다. 예를 들면, 通貨增發은 外貨에 대한 국내통화의 가치를 낮추어 비록 公的 換率이 고정되어 있다 하더라도 국내통화의 實勢換率이 切下되는 방향으로 움직인다. 이때 公的 換率을 切下시키면 외환의 暗市場프리미엄도 떨어지게 된다. 이렇게 名目換率이 정책적으로 결정되는 상황에서 實勢換率의 변동을 통한 資產市場의 調整過程과 國內相對價格變動을 분석하기 위해 換率의 二重構造를 가정하고 있다.

4) 交易財部門을 輸出財와 輸入財로 나누어 보다 자세히 분석할 수 있으나 논의의 편의상 본고에서는 交易財와 非交易財로 나누어지는 二部門模型만을 소개하기로 한다. 三部門模型에서의 보다 자세한 논의는 Edwards(1988) 참조.

(4)式을 實質換率에 대하여 정리하면 다음과 같이 實質換率과 實質富는 負의 關係를 갖는다.

$$q=V(a)\ ;\ V'=\frac{\dfrac{\partial C_H}{\partial a}}{\dfrac{dY_H}{dq}-\dfrac{\partial C_H}{\partial q}}<0 \cdots \quad (5)$$

즉 通貨增發이나 自國貨幣의 平價切上으로 實質富가 증가하게 되면 非交易財의 消費가 늘어나므로 비교역재의 생산을 늘리기 위하여 비교역재의 가격이 상승하고 實質換率이 切上되어야 한다.

한편 資產市場에는 國內貨幣(M)와 外國貨幣(F)만이 존재한다. 그러나 Calvo and Rodriguez(1977)와는 달리 경상수지흑자는 중앙은행의 外貨準備金을 늘려서 國內通貨의 증가로 나타난다고 보았다. 外國貨幣「스톡」(또는 민간보유외화자산)은 경상수지에 의해 변화하지 않고 외부로부터 주어진다고 가정한다[5]. 또한 外貨準備金의 고갈에 따른 外貨資產에 대한 投機와 國際收支의 危機現象은 우리나라에는 없는 것으로 보아 분석에서 제외하였다.

$$\dot{M}=EP_T^*[\,Y_T(q)-C_T(q,\ a)] \quad \cdots\cdots \quad (6)$$

(5)式에 의하여 實質換率(q)은 實質富(a)와 逆의 관계에 있으므로

$$\dot{M}=EP_T^*f(a)\ ; \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (7)$$

$$f'=\frac{dY_T}{dq}\frac{dq}{da}-\frac{\partial C_T}{\partial q}\frac{dq}{da}-\frac{\partial C_T}{\partial a}<0$$

임을 알 수 있다.

또 交易財로 표시한 實質富는 다음과 같이 정의된다.

$$a=\frac{1}{P_T^*}\left[\frac{M}{E}+\frac{\delta}{E}F\right] \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (8)$$

단 δ : 暗市場換率.

$M/E=m$, $\delta/E=\rho$라고 할 때 合理的 期待(또는 完全豫見)하에서 國內貨幣와 外國貨幣間의 相對的 需要는 收益率의 差異에 의해 결정되므로 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\dot{\rho}=\rho L\left(\frac{m}{\rho F}\right)\ ;\ L'<0 \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (9)$$

(1)~(9)式으로 표현되는 二部門模型을 暗市場프리미엄(ρ)과 實質殘高(m)의 두 狀態變數로 표현하면 다음과 같다.

먼저 (9)式에서 $\frac{\partial\dot{\rho}}{\partial\rho}=L\text{-}L'\cdot\frac{m}{\rho F}>0$, $\frac{\partial\dot{\rho}}{\partial m}=\frac{L'}{F}<0$이므로 $\dot{\rho}=0$線은 [圖 1]에서 陽의 기울기를 갖는다.

(7)式에서 $\dot{m}=0$일 때 이를 만족시키는 a의 값은 E가 고정일 때 P_T^*의 값에 관계없이 均齊値 $\bar{a}$로 유일하게 결정됨을 알 수 있다[6].

$$P_T^*\bar{a}=m+\rho F \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (10)$$

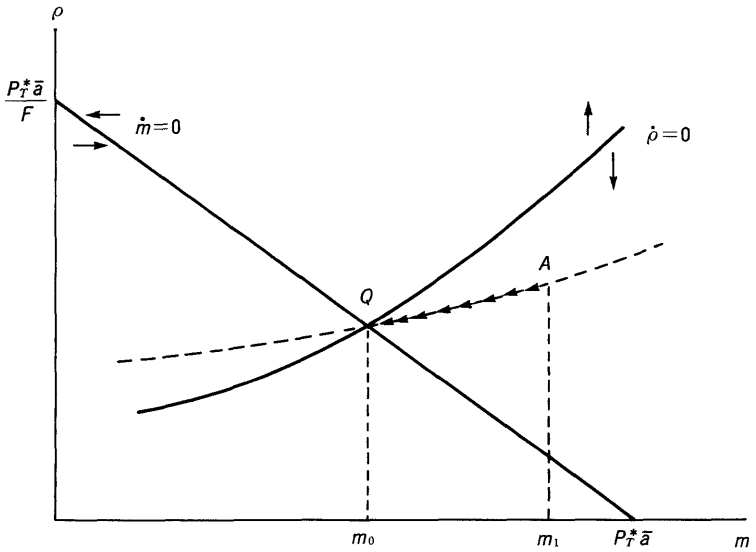
따라서 $\dot{m}=0$線은 [圖 1]에서 陰의 기울기를 갖는다.

[圖 1]에서 (1)~(9)式으로 표현되는 二部門模型은 鞍線的 安定性(saddle-path stabil-

5) Calvo and Rodriguez(1977)는 經常收支의 변화로 外貨資產이 변하고 名目換率이 자산시장의 균형을 이루기 위하여 신축적으로 변화할 때 國內通貨增加率의 上昇으로 名目換率이 切下되고 非交易財價格이 상승하나 換率의 과잉반응으로 實質換率이 切下됨을 보였다. 그러나 通貨增發로 實質換率이 切下된다는 결과는 개도국의 현실과 다른 것이 될 수 있으므로 經常收支變化로 國內通貨가 증가한다는 가정하에 通貨增發과 實質切上의 관계를 보이려고 하였다.

6) E가 고정이 아니고 名目換率의 切下率($\dot{E}/E$)이 外生的으로 주어진다고 할 때에도 [圖 1]과 같은 右下向하는 $\dot{m}=0$線을 그릴 수 있다.

〔圖 1〕 二部門模型의 鞍線的 均衡(通貨增發과 名目換率切上의 效果)



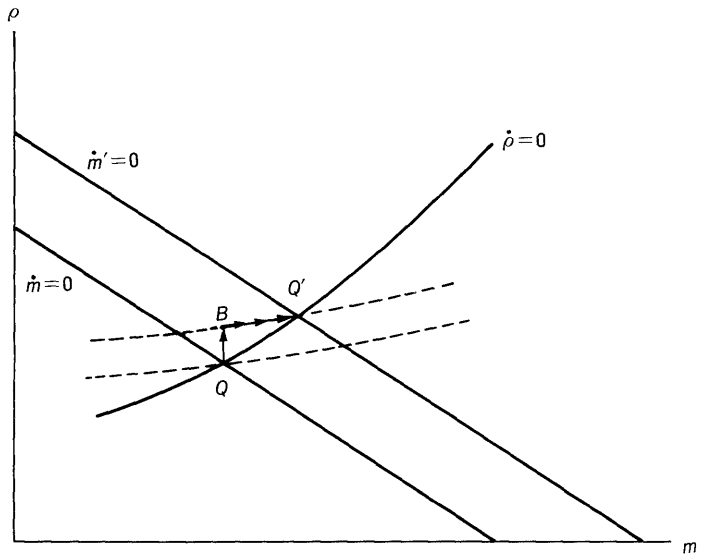
ity)을 갖는다. 鞍線上에서 暗市場프리미엄과 實質殘高는 正의 關係를 갖는다. 즉 實質殘高(m)가 증가하게 되면 暗市場프리미엄(ρ)도 상승하게 된다.

[圖 1]을 이용하여 通貨增發이나 公的換率의 切上效果를 살펴보기로 하자. 通貨增發이나 公的換率 切上으로 實質殘高가 m_0에서 m_1으로 증가하면 資産市場의 均衡을 이루기 위해 곧 暗市場프리미엄 또는 實勢換率이 상승하게 되고 經濟는 初期均衡點(Q)에서 A點으로 이동하게 된다. A點에서 民間의 富가 증가되므로 (5)式에 의하여 實質換率이 切上됨을 알 수 있다. 즉 實勢名目換率의 切下는 民間의 외화자산의 국내통화표시 가치를 증가시켜 公的 換率을 사용한 實質換率을 切上시키는데 이를 實勢名目換率의 切下로 국내 비교역재가격이 상승하여 實質換率이 切上되는 것으로 이해할 수도 있다. 이후 經濟는 다시 均衡點으로 향하게 되며 이 과정에서 實質換率이 切下된다.

다음으로 交易條件變化의 효과와 관련하여 外貨表示 交易財價格(P_T^*)이 상승할 때의 效果를 살펴보기로 하자. P_T^*의 상승으로 [圖 2]에서 $\dot{m}=0$線이 우측으로 이동하게 된다. P_T^*의 상승은 (8)式에 의하여 實質富를 감소시키므로 (5)式에 의하여 實質換率이 切下된다. 이에 따라 (6)式에 의하여 통화가 증가하며 자산시장균형을 위하여 실세명목환율이 절하된다. 이상의 과정을 통하여 P_T^*의 상승은 곧바로 經濟를 Q點에서 B點으로 이동시키며 이후에는 實質富가 지속적으로 증가하고 實質換率이 切上되는 가운데 經濟는 새로운 均衡點 Q'로 향하게 된다. P_T^*의 상승으로 새로운 均衡點에서는 實質殘高와 實勢名目換率이 初期에 비하여 모두 상승하게 되나 非交易財價格의 상승으로 均衡實質換率은 初期의 수준과 같아지게 된다.

그러나 交易財價格의 上昇으로 당장 國內實

〔圖 2〕 外貨表示 交易財價格上昇과 政府支出擴大의 效果



質換率이 切下되고 交易財生產이 증가한다는 [圖 2]의 결과는 (1)式의 交易財에 대한 '一物一價의 法則'을 가정하여 交易條件이 변하지 않는다는 사실에 연유하고 있음에 유의하여야 한다. 만약 油價上昇으로 國際交易財價格의 변화 없이 輸入價格만이 상승할 때에는 輸入價格의 상승으로 交易條件이 악화된다. 이 경우에는 輸入價格의 변화가 어떻게 交易財의 生產과 消費를 변화시키는가에 따라 $\dot{m}=0$線의 이동방향이 결정된다. 輸入財價格의 상승으로 國內非交易財價格(P_H)이 상승하나 輸出財價格은 변화하지 않을 때에는 交易財의 生產과 消費가 모두 감소하여 實質換率變化의 方向을 정하기 어렵게 된다. 만약 輸入財價格의 上昇으로 輸入財의 需要가 크게 줄어든다면 새로운 균형을 위하여 富가 증가하여야 하므로 $\dot{m}=0$線은 우측으로 이동하고 實質換率이 切上된다. 그 반대의 경우에는 $\dot{m}=0$線은 좌측으로 이동하고 實質換率이 切下될 것이다[7].

또한 關稅率의 引上이 實質換率에 미치는 효과도 위의 결과와 같아서 그 效果를 확실하게 알 수 없게 된다.

마지막으로 政府支出의 擴大가 實質換率에 미치는 효과를 살펴보기로 하자. 政府支出의 효과를 살펴보기 위해서는 앞의 式보다 정교한 모형을 만들어야 하나 편의상 政府支出의 擴大가 어떻게 실질절상을 유발하는가를 보이기 위한 단순한 변형에 그치고자 한다. 이를 위해 (4)式과 (6)式을 변형하면 다음과 같다.

$$Y_H(q)=C_H(q,\ a)+g_H \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (11)$$

단 g_H: 政府의 非交易財에 대한 實質支出.

$$\dot{M}=\dot{D}+EP_T^*[Y_T-C_T] \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots (12)$$

단 $\dot{D}$: 政府支出擴大에 따른 國內信用增加.

7) 三部門模型을 이용한 이상의 논의의 보다 복잡한 전개는 Edwards(1988) 참조.

(11)式에서 비교역재시장의 새로운 균형을 위해서 實質換率이 切上되어야 한다. 이때 交易財收支가 악화되어 중앙은행의 외화준비금이 줄어들게 되나 정부지출확대에 따라 국내신용이 확대되어 實質換率이 切上되는 가운데 $\dot{m}=0$을 달성할 수 있다[8]. 이상을 요약하면 새로운 균형점에서는 實質富 $(\bar{a})$가 증가하고 이에 따라 [圖 2]에서와 같이 $\dot{m}=0$線이 우측으로 이동한다. 政府支出의 증가로 經濟는 Q點에서 B點으로 이동하나 이 경우에는 實質富의 증가로 實質切上이 일어난다. 이후 經濟는 鞍線上에서 새로운 균형점 Q'로 이동하며 實質換率은 지속적으로 切上된다.

本章에서는 매우 단순한 二部門模型을 구축하여 通貨增發, 公的 名目換率切上, 交易條件 및 關稅率의 變化, 政府支出이 暗市場프리미엄에 미치는 효과를 분석하였다. 暗市場프리미엄의 上昇은 민간의 實質富를 증가시키고 非交易財價格을 상승시켜 實質換率의 切上을 유발하는 것으로 보았다. 通貨增發이나 公的 名目換率의 切上은 實質換率의 切上을 유발하나 交易條件, 關稅率 및 政府支出의 효과에 대해서는 분명한 결론을 내리고 있지 않다. 따라서 실제효과는 第IV章에서 경험적으로 추정하기로 하겠다.

8) 물론 名目換率이 固定되었다면 지속적인 국내신용의 확대는 불가능하고 종국에는 財政이 균형을 이루어야 한다. 그러나 財政赤字에 따른 國內信用增加가 가능하도록 公的 名目換率이 Crawling peg式으로 운용된다면 $\dot{m}=0$일 때 $\dot{D}>0$일 수 있다. 이는 財政均衡을 이루는 가운데 支出이 확대된다면 實質換率이 切上되지 않을 수도 있음을 시사하고 있다. 재정지출과 실질환율의 관계에 대한 보다 완전한 논의는 Sachs and Wyplosz(1984) 참조.

III. 우리나라 實質換率의 變化

第II章에서는 實質換率을 한 국가 내에서 交易財의 非交易財에 대한 相對價格으로 정의하였다. (1)式과 같은 정의방법은 理論模型의 구성에는 편리할 수 있으나 실제로는 換率을 감안한 海外物價와 國內物價의 相對比率로 보다 광범위하게 정의하고 있다. 外國과 우리나라의 총생산에 대한 교역재의 比重을 각각 α, β라고 하면 후자의 實質換率은 다음과 같다.

$$S=\frac{EP_T^{*\alpha}P_H^{*1-\alpha}}{P_T^{\beta}P_H^{1-\beta}} \cdots\cdots (13)$$

(13)式을 우리나라의 주요교역대상국으로 확대하면 통상 사용되는 實質實效換率을 얻는다.

(1)式과 (13)式은 어떤 관계에 있는가? (13)式에서 $\alpha=1$이고 $\beta=0$일 때 (1)式을 얻는다. 즉 (1)式은 外國의 비교역재가격과 自國의 교역재가격수준을 고려하지 않고 一物一價의 法則으로 결정된 자국의 교역재가격과 비교역재가격만을 고려한다. 이에 비하면 (13)式은 實質換率이 비교역재를 포함한 각국의 물가수준의 차이에 의하여 결정된다는 포괄적인 견해를 보이고 있다. 만약 (13)式에서 交易財에 대한 一物一價의 法則이 성립하고 각국의 교역재비중이 같다면 다음과 같이 변형된다.

$$S=\left(\frac{EP_H^*}{P_H}\right)^{1-\alpha} \cdots\cdots (13a)$$

따라서 實質換率은 각국의 非交易財價格의 差異에 의해 변화하게 된다.

本章에서는 우선 (13)式의 정의에 의한 實質實效換率의 변화추이를 살펴보고 다음으로 (1)式의 정의에 따라 교역재의 비교역재에 대한 상대가격의 변화추이를 살펴본다. 그러나 교역재가격의 산정시 一物一價의 法則을 적용하지는 않는다.

[圖 3]은 主要先進國이 變動換率制로 이행한 1973년부터 대부분의 자료구득이 가능한 1989년까지 우리나라의 주요 7대교역국의 매분기별 무역가중치와 도매물가를 이용한 實質實效換率과 製造業 附加價値生産 디플레이터와 非製造業 附加價値生産 디플레이터의 비율로 정의된 國內相對價格의 추이를 보여주고 있다. 實質實效換率은 1970년대에는 주요통화간 환율변동에 따라 기복을 보이기는 하나 대체로 절상되는 추세를 보였다. 그러나 1980년대에는 1987년까지 實質實效換率이 빠르게 切下되었다. 주지하다시피 1988년 이후 실질실효환율의 切上은 그 이전의 빠른 切下에 대한 조정이었다. 한편 交易財의 非交易財에 대한 國內相對價格으로 표시한 실질환율은 實質實效換率과는 달리 전기간에 걸쳐 대체로 切上되는 추세를 보였다[9].

[圖 3]은 다음과 같은 두가지 논점을 남기고 있다. 첫째 實質換率의 변화는 정책당국이 어떠한 換率政策을 채택하였는가에 따라 달라지기 때문에 지난 20여년의 환율운용방식과 실질환율의 변동간에 어떤 관계가 있는가 하는 점이다. 둘째, 1980년대에 나타난 實質實效換率과 國內相對價格間의 상이한 추세를 어떻게 해석할 것인가 하는 점이다.

우선 첫번째 논점과 관련하여 지난 20여년의 환율운용방식을 살펴보면 다음과 같다. 1965년 3월에 政府가 實質換率의 安定을 위하여 單一變動換率制를 채택하기 이전까지 우리나라의 換率은 高評價를 시정하기 위한 간헐적 平價切下로 일관되었으며 이에 따라 달러貨의 暗市場도 광범위하게 형성되어 있었다. 그러나 政府가 單一變動換率制를 채택한 이후에도 換率의 변동형태와 外換市場은 이전에 비하여 크게 개선되지 않았다. 1969년부터 1971년 6월까지 환율은 購買力平價를 유지하기 위하여 우리나라와 外國의 물가상승률의 차이를 조정하는 방향으로 운용되었다. 이후에는 다시 간헐적인 평가절하의 모습을 보이다가 1974년 12월부터 1980년 1월까지 원貨의 對美名目換率을 달러當 484원에 고정시켰다. 1980년 2월에는 複數通貨바스켓制度를 채택하여 작년 2월까지 시행하였으며 작년 3월부터는 市場平均換率制로 이행하였다.

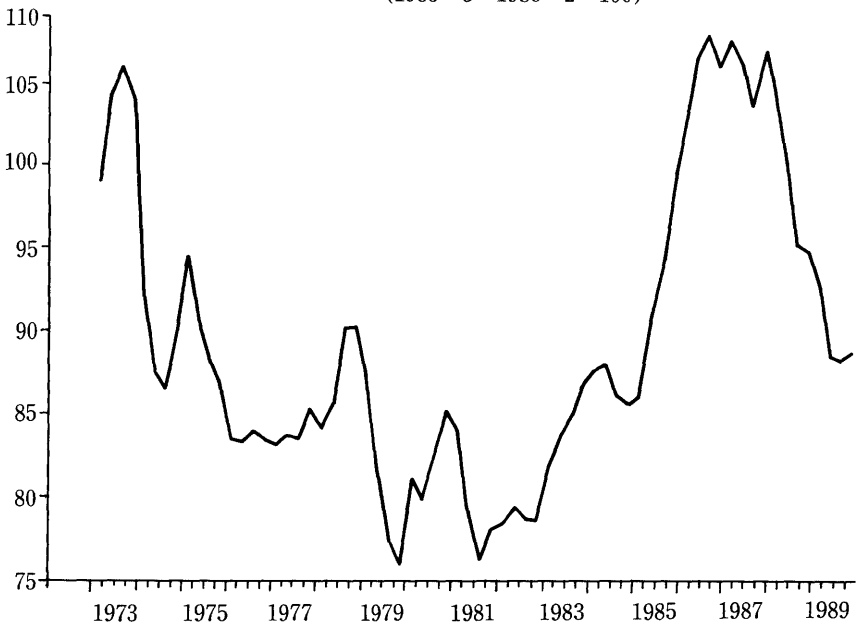
지난 20여년의 환율운용방식을 돌이켜 보면 1970년대에는 환율을 고정시키려 했다는 점에서 名目固定接近法에 의존하였다고 하겠다. 한편 1980년대에는 複數通貨바스켓制度의 운용과정에서 관리변동환율제적 재량변수를 도입함으로써 實質目標接近法을 채택하였다고 하겠다. 固定換率制下에서는 暗市場이 형성되어 實勢換率이 公的換率보다 상당히 높은 수준으로 유지되었으며 1986년에 경상수지가 흑자를 보이기 이전까지 複數通貨바스켓制度下에서도 暗달러市場이 형성되어 있었다. 그러나 1986년 이후 公的換率과 實勢換率과의 격

9) 우리나라가 상당한 양의 농산물을 수입하고 있음을 감안하여 農水産品을 交易財에 포함시켜도 交易財 相對價格은 하락추세를 보였다.

〔圖 3〕 우리나라 實質換率의 推移

(a) 實質實效換率[1)]

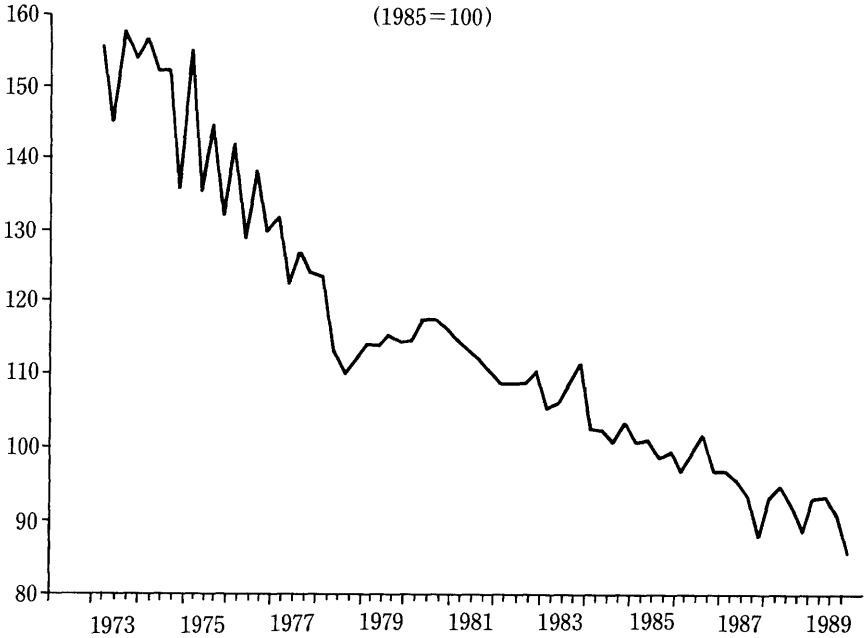
(1985 : 3～1986 : 2＝100)



註 : 1) 主要 7大交易國(美國, 日本, 西獨, 英國, 프랑스, 캐나다, 네덜란드)의 貿易加重値 및 都賣物價 사용. 指數의 上昇은 切下를 의미.

(b) 國內相對價格(交易財/非交易財)

(1985＝100)



〈表 1〉 實質換率의 變化

	1973 : 1~1979 : 4			1980 : 1~1989 : 4		
	平 均	標準偏差	變動係數[1]	平 均	標準偏差	變動係數
實質實效換率 (1985 : 3~1986 : 2=100)	88.2	7.5	0.09	90.4	10.1	0.11
國內相對價格 (1985=100)	133.5	15.8	0.12	102.4	9.0	0.09
바스켓通貨/달러貨換率[2] (1985 : 3~1986 : 2=100)	108.8	8.3	0.08	96.5	10.2	0.11

註 : 1) 變動係數=標準偏差/平均
2) 主要 7大交易國 通貨바스켓(貿易加重値使用)의 對달러貨 換率.

차해소로 暗달러市場이 사라졌다.

우리나라는 1970년대와 80년대에 걸쳐서 서로 다른 환율운용방식을 채택하였으므로 양기간에 걸쳐 實質換率의 움직임이 어떻게 변화하였는지를 살펴보기로 하자. 〈表 1〉은 1973 : 1~1979 : 4期間과 1980 : 1~1989 : 4期間에 걸쳐 실질환율의 平均, 標準偏差 및 變動係數를 보이고 있다. 〈表 1〉에 의하면 양기간에 걸쳐 실질환율의 변동계수는 크게 차이가 나지 않았다. 實質實效換率基準으로는 80년대에 변동폭이 다소 커진 것으로 추정되었으며 국내상대가격기준으로는 80년대에 변동폭이 다소 줄어든 것으로 추정되었다.

일반적으로 名目固定接近法을 채택하게 되면 名目換率의 변동폭이 줄어들 것이므로 實質目標接近法을 채택했을 때보다 實質換率의 변동폭이 줄어들게 된다[10](Stockman, 1988 ; Corden, 1990). 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 우리나라의 경우 實質實效換率基準으로는 1970년대의 변동계수가 낮으므로 名目固定接近法下에서 실질환율이 안정되었다고 볼 수도 있다. 그러나 이 경우에도 실질실효환율 산정시 暗市場에서 형성된 원貨의 對美實勢換率을 사용하지 않고 對美公式換率을 사용한 점을 감안하면 70년대 실질실효환율의 변동폭은 〈表 1〉보다 훨씬 커졌을 가능성을 배제할 수 없으므로 名目固定接近法下에서 實質換率의 변동폭이 줄어들었다고 명확하게 말할 수 없게 된다. 만약 70년대에는 두번에 걸친 油價波動 등으로 主要先進國 通貨間의 환율이 80년대에 비해 더욱 크게 변동하였다면 名目固定接近法下에서도 실질환율의 변동폭이 커질 수 있으나 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 7대 주요선진국통화로 구성되는 바스켓通貨의 對달러貨換率은 70년대에 더욱 安定的으로 움직였으므로 이와 같은 단순한 추측을 할 수 없다. 이와 같은 점을 고려하면 70년대 名目固定接近法下에서의 換率運用은 金融·財政政策을 안정시켜 實質換率을 안정시키려는 所期의 목적을 명확하게 달성하지는 못한 것으로 보아야 할 것이다.

10) Stockman(1988)은 固定換率制下에서는 外貨準備金의 변화를 줄이기 위한 關稅, 金融規制 등의 政策變化에 대한 期待 때문에 期間間 代替效果를 통하여 현재의 價格이 변화함으로써 實質換率의 변화를 줄일 수 있다고 보았다.

다음으로는 1980년대에 나타난 실질실효환율과 국내상대가격간의 상이한 추세에 관하여 논의하기로 한다. 80년대에 實質實效換率이 切下되었음에도 불구하고 國內相對價格基準으로는 實質切上趨勢가 나타난 것은 交易財産業의 生産性向上이 非交易財産業에 비하여 높아서 交易財價格을 낮추었기 때문이다. 이와 같은 效果는 우리나라뿐만 아니라 日本 및 선진국에서도 나타나는 것으로 추정되고 있다[11].

交易財産業의 높은 生産性이 交易財價格을 낮추어 實質切上을 유발할 뿐만 아니라 교역재산업의 높은 생산성으로 國內賃金이 上昇하고 이에 따라 非交易財價格이 상승하여 實質切上이 유발되는데 이와 같은 효과를 Ricardo-Balassa效果로 부르고 있다. 따라서 80년대에 국내상대가격이 하락하는 가운데 실질실효환율이 절하된 것은 80년대에 Ricardo-Balassa效果가 크게 유의하지 않았거나 우리나라가 換率을 競爭的으로 유지한 결과라고 하겠다.

Marston(1987)은 1973~83년간 美國과 日本의 생산성과 실질환율에 관한 연구에서 日本은 교역재산업의 생산성증가만큼 교역재가격이 하락하지 않았으며 엔貨의 換率을 競爭的으로 유지한 결과 엔貨의 實質實效換率이 切下되었다고 하였다. 따라서 日本에서도 우리나라의 1980년대와 마찬가지로 국내상대가격과 실질실효환율이 서로 상이한 추세를 보인 바 있다.

第IV章에서는 實質換率變數로 국내상대가격보다는 보다 광범위하게 이용되는 實質實效換率을 채택하여 그 決定要因을 살펴보고자 한다. 우리나라의 경우 교역재가격의 상대적 하락으로 교역재산업의 성장률이 추세적으로 낮아졌던 것은 아니므로 실질환율변수로 실질실효환율을 사용하는 것이 보다 적합하리라 판단된다. 비록 第II章에서는 분석의 편의를 위하여 實質換率을 (1)式으로 정의하였으나 (13)式의 방법으로 바꾸어 정의하더라도 대체로 第II章에서와 동일한 결론을 얻게 된다.

IV. 實質換率의 決定要因 推定

第II章에서 소개한 모형에 따르면 實質換率의 움직임은 매우 불안정한 鞍線的 均衡을 보이게 된다. 즉 短期에서는 실질환율이 實物的 및 貨幣的 要因의 변화에 따라 영향을 받게 되지만 長期에서는 貨幣的 要因의 영향이 없어지고 實物的 要因에 의해서만 영향을 받게 된다. 이와 같은 실질환율의 동태적 변화를 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$log\ q_t - log\ q_{t-1} = \theta(log\ q_t^* - log\ q_{t-1}) + \lambda \cdot IMPACT_t \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \quad (14)$$

윗식에서 θ는 실질환율이 鞍線上에서 균형점으로 수렴하는 조정속도를 나타내며 θ가 커질수록 균형으로의 복귀가 빨라진다. q_t^*는 균형실질환율수준을 나타내며 $IMPACT$는 초기교란을 나타낸다.

第II章에서 논의한 바와 같이 均衡實質換率에 영향을 미치는 실물적 요인으로 수출단가지수를 수입단가지수로 나눈 交易條件(TOT), 實質政府消費의 實質GDP에 대한

11) 우리나라의 경우 Park(1987), 先進國의 경우 Hsieh(1982), Marston(1987) 참조.

比重(*GEDP*, %), 關稅收入의 商品輸入에 대한 비율로 정의된 關稅率(*TARIFF*)을 선택하고 生産性의 대용변수인 GDP成長率(*RGDP*) 및 長·短期資本收支(*SLTC*)를 추가하여 Ricardo-Balassa 效果 및 資本流出入의 效果를 고려한다. 초기교란을 일으키는 화폐적 요인으로는 總通貨增加率(*RM2*), 對美名目換率 切下率(*REX*) 및 主要 7大交易國通貨바스켓의 美달러貨에 대한 名目實效換率의 切下率(*REFX*)을 선택하기로 한다.

(14)式에서 貨幣的 要因의 단기적 변화가 단기적 효과만을 갖기 위해서는 실제 실질환율이 균형실질환율수준에 근접하여야 하며 1個 화폐적 요인의 변화가 다른 화폐적 및 실물적 교란을 유발하지 말아야 한다. 그러나 현실적으로는 화폐적 요인의 효과가 단기에 그치지 않을 수도 있는데 名目換率切下의 경우를 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 名目換率의 切下는 실질환율이 균형수준에서 크게 벗어난 상태에서 발생하며 金融·財政의 安定運用 등 다른 화폐적 및 실물적 요인의 변화를 동반하게 되어 名目換率의 변화가 實質換率에 中長期的 效果를 갖게 된다. 또한 名目換率의 변화가 一時的이 아니라 상당기간 지속될 경우도 있다.

12) Stockman(1988)은 환율제도변경에 따른 實質換率變動幅의 차이가 名目換率制度의 변화와 관계없이 市場均衡으로부터 설명될 수 있음을 보였다. 그의 이러한 주장은 本章의 構造的 安定性檢證과는 논의의 차원을 달리하고 있다. 구조적 안정성에 관한 검증은 外生的 變化가 있었던 두 기간중의 실질환율변화를 동일한 추정식으로 설명할 수 있는가를 계량적으로 검증하는 것이다. 그러나 市場均衡論者들이 밝히려 한 것은 서로 다른 환율제도하에서도 실질환율의 변화를 동일한 均衡接近法으로 설명할 수 있다는 점이다.

따라서 각 要因의 단기적 및 장기적 영향에 의한 화폐적 및 실물적 요인으로의 구분은 실제추정과정에서 문제점을 야기할 수 있다. 이와 같은 어려움을 고려하여 실제추정과정에서는 각 요인별 長短期效果가 모형이 시사하는 바와 일치하는지에 중점을 두기보다는 각 요인이 실질환율에 미치는 短期效果의 방향이 모형이 시사하는 바와 일치하는지에 보다 큰 관심을 두었다.

마찬가지 이유로 通貨變化의 경우 總通貨增加率 自體를 사용하였으며 通貨變化의 효과가 단기에 그치게 하기 위하여 總通貨增加率에서 經濟成長率을 빼는 등의 변형을 하지 않았다. 또한 통화량변화가 물가에 미치는 시차효과를 감안하여 실제추정에서는 前期의 총통화증가율을 사용하였다.

第III章에서 설명한 바와 같이 종속변수로서 實質實效換率(*REER*)을 사용할 때 실제추정식은 다음과 같다.

$$log(REER_t) = C + \beta_1 log(TOT_t) + \beta_2 log(GEDP_t) + \beta_3 log(TARIFF_t) + \beta_4 RGDP_t + \beta_5 SLTC_t + (1-\theta) log(REER_{t-1}) + \beta_6 RM2_{t-1} + \beta_7 REX_t + \beta_8 REFX_t \cdots\cdots (15)$$

(15)式에서 β_1에서 β_5까지는 균형실질환율의 각각의 실물적 요인에 대한 추정계수와 조정속도 θ의 결합이며 β_6, β_7, β_8은 (14)式에서 λ에 해당한다.

먼저 第III章에서 지적한 바와 같이 우리나라는 1970년대와 80년대에 각각 다른 환율운용방식을 채택하였으므로 (15)式의 兩期間에 걸친 構造的 安定性을 檢證하였다[12]. <表 2>는 (15)式에 대하여 1973 : 1~1979 : 4期間과 1980 : 1~1989 : 4期間에 걸쳐 通常最小自乘

〈表 2〉 構造的 安定性 檢證

從屬變數	實質實效換率 (*REER*)	國內相對價格 (*IRP*)
Chow檢證[1]	4.76*	3.98*
尤度比率檢證[2]	49.78*	44.13*

* 1% 水準에서 有意함.

註 : 1) $F=[(RRSS-URSS)/k]/[URSS/(68-2k)]$

RRSS : 全期間에 걸쳐 推定된 誤差項의 自乘合

URSS : 兩期間에 걸쳐 推定된 誤差項의 自乘合

k : 說明變數의 數

2) $\chi_k^2=-2(log\ L_R-log\ L_U)$

L_R : 全期間에 걸쳐 推定된 誤差項의 尤度

L_U : 兩期間에 걸쳐 推定된 誤差項의 尤度

法 推定에 의한 Chow檢證과 尤度比率檢證(likelihood ratio test)을 시행한 결과를 보이고 있다. 어느 검증방법을 택하든 構造的 安定性의 假說이 기각되고 있어서 본고에서는 1980 : 1~1989 : 4期間을 대상으로 실질환율의 변화를 추정하고자 한다.

1980 : 1~1989 : 4期間을 대상으로 실질환율의 변화를 추정하려 할 때 外國의 財貨와 國內財貨間에 購買力平價가 성립하지 않으면 實質實效換率이 非定常的(nonstationary) 時系列이 될 가능성이 높아지고, 따라서 (15)式을 추정할 때 假性的 回歸(spurious regression)의 문제가 발생한다. 〈表 3〉은 이와 같은 문제의식에 따라 (15)式에 사용되는 변수의 單位根 존재여부를 Phillips-Perron方式으로 檢證한 결과를 보여주고 있다. 이에 따르면 우리나라의 實質實效換率은 單位根을 가진 不安定的 時系列인 것으로 나타났다. 이는 國內外物價差異에 따라 換率이 調整되는 購買力平價가 우리나라에도 성립하기 어려움을 보이는 간단한 증거로 볼 수 있다[13]. 한편 國內相對價格(*IRP*)도 강한 추세효과로 역시 不安定的이나 추세치를 제거하면 상당히 안정적인 시계열로 만들 수 있다. 설명변수 중에서도 政府支出變數(*GEDP*), 長短期資本收支(*SLTC*)를 제외하고는 모두 不安定的이다.

〈表 3〉 單位根 檢證(Phillips-Perron方式)[1]

	1973 : 1~1989 : 4		1980 : 1~1989 : 4	
	(A)[2]	(B)[2]	(A)	(B)
log(*REER*)	-6.13	-6.79	-3.02	-3.57
log(*IRP*)	-1.41	-46.46	0.29	-27.88
log(*TOT*)	-8.16	-9.63	1.39	-12.92
log(*GEDP*)	-54.76	-83.31	-18.52	-47.79
log(*TARIFF*)	-14.84	-17.39	-10.95	-12.91
SLTC	-33.29	-43.74	-20.88	-31.00
RGDP	-24.84	-24.81	-11.60	-14.80
RM2	-5.96	-10.98	-3.88	-4.96
REX	-11.50	-13.19	-3.06	-12.81
REFX	-15.33	-15.34	-9.17	-8.83

註 : 1) Z_α 統計値임. 標本數가 50個일 때 5% 및 1% 有意水準下에서의 Dickey-Fuller臨界値는 (A)의 경우 각각 -13.3, -18.9이며 (B)의 경우 -19.8, -25.7임(Fuller, 1976 참조).

2) (A)는 常數만 포함. (B)는 常數와 趨勢 포함.

따라서 (15)式은 사용되는 變數의 不安定性을 고려하여 共積分關係를 감안한 다소 변형된 형태로 추정되어야 하나 이하에서는 標本이 소규모이며 時差從屬變數를 설명변수로 포함할 때 시계열의 불안정성에 따른 문제가 심각하지 않을 것으로 보아 二部門模型으로부터 도출된 (15)式을 그대로 추정하기로 하였다.

13) 그러나 우리나라의 경우 長期的으로 實質換率이 平均으로 복귀하여 장기적으로는 購買力平價가 성립할 수 있는가를 보이려면 추가적 분석을 하여야 한다. 이에 관해서는 Huizinga(1987) 참조.

〈表 4〉 實質實效換率의 決定要因 推定
(1980 : 1~1989 : 4期間)

推定方法[1]	OLS	IV[2]
常　數	1.40 (2.44)[3]	0.64 (0.83)
log(*TOT*)[4]	0.14 (1.73)	0.15 (1.77)
log(*GEDP*)	-0.19 (-3.24)	-0.16 (-2.45)
log(*TARIFF*)	0.11 (3.08)	0.09 (2.26)
RGDP	-0.17 (-1.06)	-0.02 (-0.10)
SLTC	-0.015(-3.09)	-0.012(-1.75)
log($REER_{-1}$)	0.36 (2.98)	0.55 (3.22)
$RM2_{-1}$	-0.10 (-1.29)	-0.08 (-1.00)
REX	0.16 (1.69)	0.25 (2.19)
REFX	-0.60 (-4.35)	-0.37 (-1.84)
R^2	0.98	0.98
D.W.	1.70	1.75

註 : 1) 季節더미를 설명변수로 추가하였음. 또한 *RGDP*(實質 GDP成長率), *RM2*(總通貨增加率), *REX*(원貨의 對美換率切下率), *REFX*(7개국 바스켓通貨의 美달러貨에 대한 切下率)는 %가 아닌 增加比率을 單位로 사용하였으며 *SLTC*(長短期資本收支)는 10億달러 單位임.

2) 手段變數로는 常數, 季節더미 및 *log*(*TARIFF*), *log*(*REFX*)를 제외한 각 설명변수의 4分期前까지의 時差變數와 *log*(*TARIFF*)을 사용하였음.

3) ( ) 안은 *t*값임.

4) *TOT* : 交易條件
GEDP : 實質政府消費의 實質GDP에 대한 비중
TARIFF : 關稅率
REER : 實質實效換率

〈表 4〉는 主要 7大交易國에 대한 實質實效換率을 종속변수로 선택하여 1980년대에 걸쳐 通常最小自乘法과 手段變數를 사용하여 추정한 결과를 보이고 있다. 〈表 4〉에 의하면 실물적 및 화폐적 요인이 실질환율에 미치는 영향은 대체로 二部門模型에서 시사하는 바와 일치하였다. 또 설명변수의 內生性을 고려하여 手段變數를 사용해도 추정계수나 유의성이 크게 변하지 않았다.

먼저 1980년대에는 交易條件이나 關稅率이 實質實效換率과 正의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이 중 관세율의 효과는 70년대까지 포함하여 추정하였을 때 반대로 나타나 관세율이 실질환율에 미치는 효과는 다소 불확실하다고 하겠다. 이와 같은 결과는 第II章에서 교역조건이나 관세율이 실질환율에 미치는 효과가 확실하지 않음을 지적하였으므로 놀랄 만한 일이 아니다. 그러나 다른 나라의 경우 交易條件의 改善이나 關稅率引上이 實質切上을 유발하고 있다는 결과를 얻었으므로 우리나라의 경우에는 通念과 배치되고 있음에 유의하여야 한다[14].

둘째, 우리나라의 경우 生產性向上이나 成長率上昇이 國內賃金上昇 및 非交易財部門의 成長을 촉진하여 實質切上을 유발하는 Ricardo-Balassa 效果가 강하게 나타날 것으로 기대되기도 하지만 실제추정결과 同 效果의 有意性은 크지 않은 것으로 나타났다. 물론 실질GDP성장률은 技術進步의 적절한 代用變數가 아닐 수도 있으나 經濟成長率 외에도 非製造業과 비교한 제조업의 생산성 향상을 代用變數로 사용하여도 同 效果가 크게 유의하지 않은 것으로 나타났다.

셋째, 政府消費支出의 增加나 總通貨供給增加는 실질실효환율을 절상시키는 效果가 있는 것으로 나타났다. 즉 金融·財政의 擴大가 수

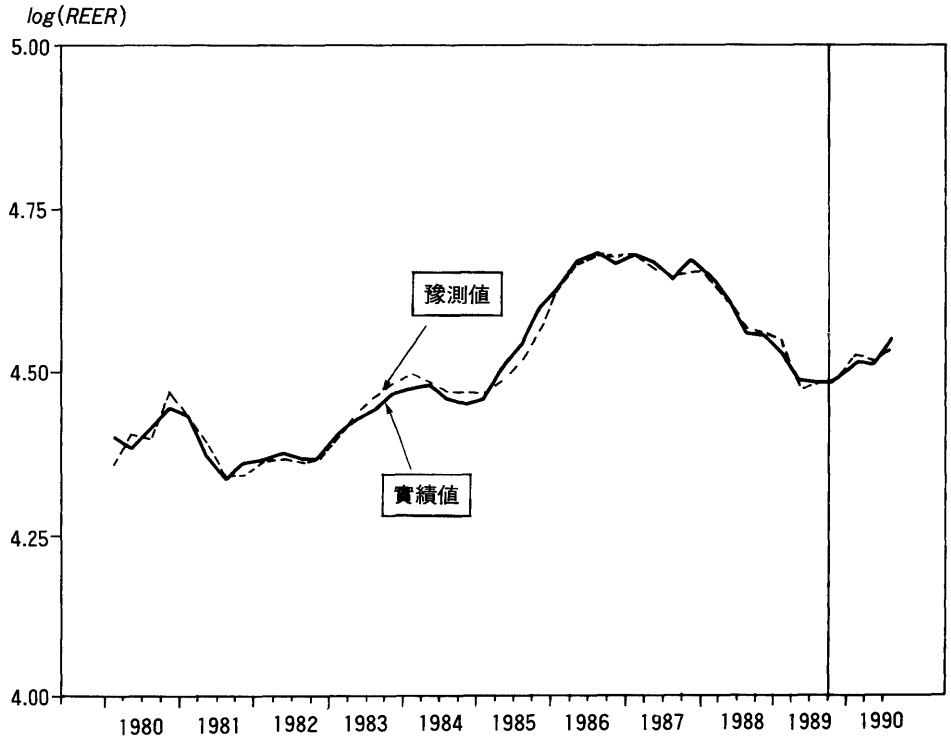
14) 다른 나라에 대한 연구는 Edwards(1988) 참조. 또한 Edwards and van Wijnbergen(1987)은 交易條件改善이나 關稅率引上이 實質切上을 유발한다는 전통적 지식이 옳지 않음을 보였다. 한편 80년대 우리나라의 교역조건과 關稅率이 실질실효환율에 미치는 正의 效果는 시계열의 불안정성을 고려하여도 변하지 않았다.

출경쟁력을 저하시키는 효과가 있는 것으로 나타났는데 이 중 80년대 총통화증가의 실질실효환율에 대한 효과는 크게 유의하지는 않았다. 한편 資本의 流入은 예상대로 실질환율을 절상시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

넷째, 主要 7個國 通貨의 對달러貨切上은 예상대로 실질실효환율을 절하시키는 효과가 강한 것으로 나타났다. 주요 7개국통화바스켓의 달러貨에 대한 10% 추가절상은 단기적으로 4~6%의 實質切下를 유발하는 것으로 추정되었다.

마지막으로, 1980년대 實質目標接近法을 채택하는 가운데 과연 원貨의 對美名目換率切下가 실질실효환율을 어느 정도 切下시킬 수 있는가가 관심의 대상이 된다. <表 4>에 따르면 對美名目換率의 10% 追加切下는 今分期內에 實質實效換率을 약 2% 切下시키고 4분기 후까지 時差效果가 나타난다고 보면 1년 내에 實質實效換率을 약 4% 切下시킬 수 있는 것으로 추정되었다. 우리나라 對美名目換率의 切下가 國內物價의 신축적인 上昇으로 완전히 상쇄되지 않고 상당한 정도로 실질환율을 절하시키고 있음은 실질환율을 균형상태에 유지하기 위하여 換率을 적절히 변동시켜야 한다는 實質目標接近法의 타당성을 입증하는 것이다. 즉 金融, 財政狀況의 변화로 實質換率이 균형상태에서 벗어났을 때에는 환율정책을 적절히 구사함으로써 균형으로의 복귀를 가속시킬 수 있다. 또한 實物的 要因의 변화로 실질환율이 새로운 균형을 찾아 이동하는 과정에

〔圖 4〕 實質實效換率式을 이용한 豫測[1)]



註 : 1) *log* 값임.

서도 환율을 적절히 변동시켜서 調整費用을 줄일 수 있다. 이와 같은 換率의 역할은 바로 實質目標接近論者들이 강조하는 점이다.

지금까지는 우리나라 實質換率의 貨幣的 및 實物的 決定要因을 (15)式의 推定式을 중심으로 논의하였다. 이에 더하여 推定式이 추정기간에 걸쳐서 실적치를 얼마나 잘 추적하는지를 보기로 하자. [圖 4]는 〈表 4〉에서 通常最小自乘法으로 추정한 식을 이용하여 추정기간에 걸쳐서 靜態的 시뮬레이션을 한 결과를 보이고 있다. 〈表 4〉에서 추정식의 決定係數가 매우 높은 만큼 靜態的 시뮬레이션의 값이 실적치를 매우 잘 추적하는 것으로 나타났다. 動態的 시뮬레이션을 하여도 실적치와의 오차가 매우 낮은 것으로 나타났다. 또한 〈表 4〉의 推定式이 市場平均換率制下에서의 실질실효환율의 변동을 어느 정도 예측할 수 있는지를 알아보기 위하여 1989년 4/4분기의 실적치를 初期値로 하여 자료구득이 가능한 1990년 3/4분기까지 動態的 豫測을 해 보았다. [圖 4]에서 보는 것처럼 推定式의 예측력도 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 이는 實質實效換率의 변동을 예측하기 위하여 (15)式과 같은 構造模型을 사용하여야 함을 의미하지는 않는다. (15)式은 우리나라 實質換率의 決定要因을 밝히려 함에 目的이 있으며, 推定期間外 豫測을 위해서는 時系列模型이 더 좋을 수도 있다. 우리나라의 경우 構造模型과 時系列模型의 豫測力에 관한 논의는 역시 본고의 범위를 벗어나므로 생략하기로 한다[15].

15) 이에 관한 基本的 論議는 Meese and Rogoff (1983) 참조.

V. 맺음말

본고에서는 우리나라 對美名目換率의 변화를 複數通貨바스켓制度의 운용과 관련지어 설명하거나 특정한 理論的 接近法으로 설명하려는 기존의 연구와는 달리 우리나라 實質換率의 실물적 및 화폐적 결정요인을 二部門模型에 따라 설명하고 實質換率의 動態的 變化를 추정하였다. 推定結果에 따르면 1980년대에는 通貨增發이나 財政支出의 增加가 모두 實質換率을 切上시키는 것으로 나타나서 實質換率의 切下를 위해서는 金融·財政의 安定이 필수적임을 보여주고 있다. 또 交易條件의 改善은 實質換率을 切下시킨 것으로 나타나 交易條件의 改善이 實質換率을 切上시킨다는 다른 나라에 대한 연구결과와 배치되고 있다. 한편 生產性向上으로 實質換率이 切上되는 Ricardo-Balassa效果가 나타나고 있으나 그 有意性은 크지 않았다. 마지막으로 名目換率의 切下는 상당한 정도로 實質換率의 切下를 유발하고 있어서 實質目標接近法에 의한 換率運用의 타당성을 입증하고 있다.

우리나라는 작년 3월부터 市場平均換率制度를 도입하여 원貨의 對美名目換率을 신축적으로 운용하고 있다. 이와 같은 제도의 도입은 變動換率制로의 進一步라고 하겠으나 새로운 제도하에서의 환율변동을 변동환율제하에서의 선진국 환율결정모형을 이용하여 설명하기에는 시기상조라고 하겠다. 價格의 신축적 변동을 가정하는 通貨論的 接近法은 말할 것도 없고 가격변화의 경직성을 가정하는 Mundell

-Fleming式의 巨視的 接近法을 채택하더라도 작년 3월 이후 원貨換率의 신축적 변동을 만족스럽게 설명할 수 없을 것으로 보인다. 이는 무엇보다도 우리나라의 경우 아직까지 購買力平價나 對美名目換率의 過剩反應(overshooting)現象이 나타나고 있지 않기 때문이다.

洪甲秀(1990)는 市場平均換率制度下에서 우리나라의 원貨콜市場과 外換市場間의 연계성이 높아지고 있음을 발견하였으나 콜金利의 원貨換率에 대한 영향을 뚜렷하게 발견하지 못하고 있다. 이는 아직도 우리나라의 名目換率變動을 變動換率制下 換率模型으로 설명할 수 없음을 시사하고 있다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

郭承濚・金勝鎭, 「複數바스켓制度下에서 對美換率 決定要因 分析」, 『韓國經濟硏究』, 韓國經濟硏究院, 1990. 12, pp. 185～193.

金仁哲, 「우리나라 實效換率指數와 바스켓通貨의 最適加重値 試算」, 『韓國開發硏究』, 韓國開發硏究院, 1984 겨울, pp. 47～61.

朴元巖, 「우리나라 經常收支黑字의 實證的 分析」, 『韓國開發硏究』, 韓國開發硏究院, 1989 여름, pp. 65～88.

李煥浩, 「우리나라 원貨의 適正換率水準에 대한 檢討」, 『國際經濟硏究』, 世宗大學校, 1989. 12, pp. 30～51.

嚴峰成, 「우리나라의 適正바스켓換率 : 市場平均換率制度의 運用基準摸索」, 『韓國開發硏究』, 韓國開發硏究院, 1990 봄, pp. 111～126.

車東世, 「우리나라 換率制度의 改善方案」, 『金融硏究』, 全國銀行聯合會 金融問題硏究所, 1985. 8, pp. 179～201.

洪甲秀, 「市場平均換率制下의 換率과 원貨 콜金利 關係分析」, 『金融經濟硏究』, 第15號, 韓國銀行, 1990. 8.

Calvo, Guillermo A. and Carlos A. Rodriguez, "A Model of Exchange Rate Determination under Currency Substitution and Rational Expectations", *Journal of Political Economy*, 85, 1977, pp.617～626.

Corden, W., "Exchange Rate Policy in Developing Countries", Working Paper Series 412, Country Economics Department, World Bank, April 1990.

Dornbusch, Rudiger, "Real Exchange Rates and Macroeconomics: A Selective Survey", NBER Working Paper No.2775, November 1988.

Edwards, Sebastian, "Real and Monetary Determinants of Real Exchange Rate Behavior: Theory and Evidence from Developing Countries", NBER Working Paper No.2721, Sep. 1988.

_____ and Sweder van Wijnbergen, "Tariffs, the Real Exchange Rate and the Terms of Trade: On Two Popular Propositions in International Economics," NBER Working Paper No. 2365, August 1987.

Fuller, Wayne A., *Introduction to Statistical Time Series*, John Wiley, New York, 1976.

Hsieh, David A., "The Determination of the Real Exchange Rate: The Productivity Approach," *Journal of International*

Economics, 12, 1982, pp. 355~362.

Huizinga, John, "An Empirical Investigation of the Long-Run Behavior of Real Exchange Rates", in K. Brunner and A. H. Meltzer(eds.), *Empirical Studies of Velocity, Real Exchange Rates, Unemployment, and Employment*, Carnegie -Rochester Conference Series on Public Policy 27, pp. 149~214.

Kuark, John Y.T., "Korean Won: Sticky Price Asset Model for Foreign Exchange Rate Determination", KDI Seminar Paper, 1988.

Marston, Richard A., "Real Exchange Rates and Productivity Growth in the United States and Japan," in S.W. Arndt and J.D. Richardson(eds.), *Real-Financial Linkages among Open Economies*, MIT Press, 1987, pp. 71~98.

Meese, Richard A. and Kenneth Rogoff, "Empirical Exchange Rate Models of the Seventies : Do They Fit Out of Sample?", *Journal of International Economics*, Feb. 1983, pp. 3~24.

_____, "Was It Real? The Exchange Rate Interest Differential Relation over the Modern Floating Rate Period", *Journal of Finance*, Sep. 1988, pp. 933~948.

Park, Won-am, "Exchange Rates, Wages, and Productivity in Korea", *Korean Economic Review*, Sep. 1987, pp.17~34.

_____, "Korea's Exchange Rate Policy : Determinants of the Won/Dollar Exchange Rate", KDI Working Paper No.8914, April 1989.

Sachs, Jeffrey and Charles Wyplosz, "Real Exchange Rates Effects of Fiscal Policy", NBER Working Paper No.1256, Jan. 1984.

Stockman, Alan C., "Real Exchange Rate Variability Under Pegged and Floating Nominal Exchange Rate Systems: An Equilibrium Theory", NBER Working Paper No.2565, April 1988.

地方自治와 國民經濟 및 地方財政

李 啓 植

本稿의 목적은 地方自治制가 실시됨에 따라 國民經濟에 어떠한 파급효과를 미칠 것인가의 문제와 地方自治의 건실한 발전과 정착을 위해서 地方財政을 어떻게 운용할 것인가의 문제를 고찰하고자 함에 있다. 地方自治는 우리 경제의 지속적인 成長과 均衡發展, 資源配分의 效率性 提高에 크게 기여할 것이나 經濟的인 弊害로서 단기적인 物價不安, 租稅競爭 및 租稅輸出로 인한 資源配分의 非效率, 地方政府의 財政破綻 등이 우려되는데 이에 대해서는 적절한 대응책이 강구되어야 한다. 일반적으로 地方自治의 경우 中央集權의 경우보다 資源配分이 效率的으로 이루어지나 本稿 第III章의 模型分析에서는 地方自治와 中央集權의 상대적인 效率性이 國家·地方公共財의 代替彈力性의 크기에 의해서 결정되며 代替彈力性이 1보다 크면 오히려 中央集權의 경우보다 效率的인 資源配分이 이루어지는 결과가 나타난다.

地方自治의 건실한 발전은 다음과 같은 세가지 내용을 포함하는 地方財政 民主主義의 확립에 의해서 달성될 수 있다. ① 中央政府에 대한 地方政府의 自主的인 財政權이 확립되어야 하며 특히 中央政府와 地方政府가 어느 정도 대등한 입장에서 합리적으로 運用할 수 있는 民主的인 地方財政調整制度가 마련되어야 한다. ② 地方財政運用에 있어서 住民들이 직접 豫算編成과 地域의 綜合發展計劃에 참여하는 直接民主主義가 活性化되어야 하며 이를 위한 제1의 전제조건으로서 地方財政의 운용내용이 모든 住民들에게 공개되어야 한다. ③ 地方自治의 經濟的 弊害로서 가장 우려되는 地方政府의 財政破綻 가능성에 대비하여 地方政府의 방만한 財政運用을 방지할 수 있는 制度的 裝置로서 美國 등에서 시행되고 있는 住民이나 地方議會에 의한 여러가지 형태의 財政統制制度가 마련되어야 한다.

I. 序 言

地方自治가 1961년 軍事革命으로 중단된 지 30년만에 지난 3월 基礎議會議員選擧를 시작으로 복원되었다. 6·25전쟁이 한창이던 1952년 4월 17,544명의 市邑面 議會議員이 선출되었고, 이어서 동년 5월에 306명의 道議會議員이 선출된 第1次 地方選擧를 시발로 해서 1956년에는 17,968명의 基礎團體議員 및 長, 廣域團體議員을 선출한 第2次 地方選擧가 실

筆者 : 本院 硏究委員

* 本稿의 여러 미진한 부분에 대해서 많은 有益한 助言을 해준 盧基星·孫在英 博士와 本稿의 資料準備, 模型分析, 校正 등 여러 과정에 걸쳐 지대

시되었고, 마지막으로 1960년에는 18,815명의 基礎 및 廣域團體長 및 議員을 선출한 第3次 地方選擧가 실시되었다. 금년 3월과 6월에는 基礎 및 廣域團體議員選擧가 실시되었고 내년 상반기중에는 基礎 및 廣域團體長의 선거가 실시될 예정으로 있어 1991~92년중에 선출될 團體長 및 議員數는 5,428명에 이르고 있다[1].

地方自治制가 전면적으로 실시되면 政治 및 行政分野뿐만 아니라 經濟分野에 있어서도 많은 변화가 예상된다. 우선 中央政府와 地方政府의 관계가 변화하고 政府와 民間의 관계도 再定立되어야 할 것이다. 이에 따라 전체적인 經濟運用方式의 修正도 불가피할 것으로 예상되는데 地方自治制 實施에 따른 올바른 經濟運用方向을 정립하기 위해서는 무엇보다도 地方自治制가 실시됨에 따라 國民經濟에 어떠한 영향을 미칠 것인가의 문제를 면밀히 검토할 필요가 있다. 한편 地方自治의 실질적인 내용은 自治立法權, 自治行政權, 自治組織權 및 自治財政權을 포함하는데 가장 핵심적인 부분은 自治財政權이라고 할 수 있다. 地方政府가 財政的인 자립기반이 취약하여 財政의 상당부분을 中央政府의 支援에 의존하게 되면 地方自治團體로서의 自主性 및 獨立性이 유지되기 어렵고 이것은 결국 건실한 地方自治制의 정착을 어렵게 할 것이다[2].

本稿의 목적은 地方自治制가 실시됨에 따라 國民經濟에 어떠한 파급효과를 미칠 것인가의 문제와 地方自治의 건실한 발전과 정착을 위해서 地方財政運用이 어떻게 이루어져야 할 것인가의 문제를 고찰하고자 함에 있다. 本稿는 모두 5章으로 구성되어 있는데 먼저 第II章에서는 中央集權과 대비되는 地方自治의 經濟的 意義와 經濟的 弊害를 논의하며, 이어서 第III章에서는 第II章에서의 논의를 보다 體系化하고 客觀化하기 위한 시도로서 단순한 微視模型과 우리나라 15個 廣域地方團體의 자료를 이용하여 財政政策側面에서의 地方自治와 中央集權의 效率性을 比較·分析하고자 한다. 第IV章에서는 地方自治의 발전을 위해서 自主的인 財政權을 포함하는 넓은 의미에서의 地方財政民主主義를 확립하는 문제를 고찰하고자 한다.

II. 地方自治와 國民經濟

地方自治가 왜 필요한가 하는 물음에 대한 대답은 대부분 政治的 및 行政的 側面과 연관되는 것이지만 地方自治가 실시됨에 따라 國民經濟에 대해서도 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는바 이하에서는 이 문제를 中央集權의 경우와 대비되는 地方自治의 經濟的 意義와 經濟的 弊害로 나누어 고찰해 보고자 한다.

1. 地方自治의 經濟的 意義

本節에서는 우리 경제의 지속적인 成長과

한 노력을 기울여 준 李興宰 主任硏究員, 呂幸洙 硏究員, 李容一 主任硏究助員에게 깊은 감사의 뜻을 표한다.

1) <附表 1>에는 地方自治法이 1949년 制定된 이래 현재까지 8次에 걸쳐 改正된 주요내용과 3次에 걸친 地方選擧의 내역이 정리되어 있고, <附表 2>에는 1991~92년중에 선출될 地方自治團體長 및 議員의 定數가 지역별로 정리되어 있다.

2) 地方自治制의 定着을 위한 地方財政의 擴充 및 機能强化에 대한 최근의 논의에 관해서는 李啓植(1990A, 1990B) 및 李啓植(1991) 참조.

均衡發展 및 資源配分의 效率性의 관점에서 地方自治의 經濟的 意義를 논의하고자 하는데 後者는 다시 消費者部門에서의 效率性과 公共財 生產部門에서의 效率性으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 持續的 成長과 均衡發展

첫째, 地方自治를 뿌리로 한 民主主義의 發展 없이 앞으로 우리 經濟의 持續的인 成長이 어렵다는 관점에서 地方自治의 確立은 持續的인 經濟成長을 위해서 중요한 의미를 갖는다. 우리 經濟는 해방후 40여년동안 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른, 先進國의 1세기 이상의 產業發展을 단시일 내에 再現하는 놀라운 성과를 거두었다. 그러나 이와 같은 급속한 經濟成長은 中央集權的이고 權威主義的인 政治·社會體制에 의해서 뒷받침되었다. 당시 產業을 담당하는 企業이나 經濟運用을 책임맡은 經濟部處는 社會 각 利害集團間의 利害關係에 대한 고려를 하지 않고서도 開發政策을 강력하게 추진할 수 있었다. 어떤 면에서는 中央集權的이고 權威主義的인 질서는 갖가지 폐단에도 불구하고 國力을 經濟成長을 위하여 총동원함으로써 高度成長을 달성하는 데에는 유효한 측면이 있었다.

그러나 시대는 바뀌고 있다. 과거의 中央集權的이고 權威主義的인 질서체제하에서는 지속적인 經濟成長이 불가능한 상황을 우리는 맞이하고 있다. 앞으로 우리 경제의 持續的인 成長은 中央集權的이고 權威主義的인 指示와 干涉에 의해서가 아니라 個別經濟主體의 자발성과 창의에 기초한 민주적 절차와 합의에 의해서만 가능하다. 현재의 누적된 階層間, 地域間, 都農間 發展의 不均衡 및 所得隔差 심화문제의 해결 없이 持續的 經濟成長은 불가능하며 이 문제해결을 위해서는 민주적 절차를 통한 階層間 利害의 절충이 必須不可缺하다. 經濟成長의 基盤이 없는 民主國家의 건설은 어려운 과제이다. 그러나 先進經濟로의 도약을 위해서 민주주의의 확립은 必須不可缺한 조건이다. 이러한 관점에서 民主主義의 根幹인 地方自治制度의 확립은 우리 경제의 지속적인 성장을 위해서도 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다[3].

둘째, 地方自治의 경우 中央集權의 경우에 비해 地域開發이 촉진된다. 中央政府에 의해 任命되는 公務員보다 그 地域住民에 의해서 선출되는 公務員이 그 地域開發의 시급함과 필요성에 대한 인식이 높을 것은 당연하며 이들이 企業을 유치하고 타향에 가 있는 유능한 專門人力을 유치하며 특히 地方財政自立을 위해 地域實情에 맞는 公營 혹은 民·官營合同의 開發事業을 확장하는 등 地域開發을 위해 보다 헌신적인 노력을 경주하게 될 것이다. 地方自治가 보다 성숙되어 開發過程과 開發手段의 地方化, 즉 地域住民이 開發計劃樹立에 참여하고 財政手段, 法規 또는 制度上의 각종 事業施行權限 등 開發手段이 地方化되면 中央集權의 경우에 비해 地域開發이 보다 빠른 속도로 활성화될 수 있을 것이다[4].

3) 이와 같은 견해는 이른바 "아래로부터의 經濟發展(development from below)" 개념과 일맥상통한다. 이에 관한 상세한 논의에 대해서는 Hicks (1961) 참조.

4) 美國의 경우 州知事를 비롯한 高位地方公務員들이 우리나라를 비롯한 각 나라를 방문하고 주요 도시에 州事務所를 설치하여 企業誘致活動을 벌이며, 日本의 경우 타향에 가 있는 中間管理層인 專門人力뿐만 아니라 外國에 가 있는 高位職 人士를 유치하기도 한다. 비슷한 예로 日本의 現職

셋째, 地方自治의 경우 특정지역으로의 과도한 人口集中問題가 中央集權의 경우에 비해 비교적 원활하게 해결될 수 있다. 財政政策을 포함한 經濟政策의 수립이 中央政府에 集中되어 있는 경우에는 제한된 資源의 配分이 대부분 經濟的인 原理보다 政治 등 非經濟的인 要因에 의해서 결정되며 中央政府의 政策立案者들이 政治的인 혹은 官僚的인 支配力을 집중시키고 공고히 하기 위해 특정지역의 육성을 위한 편파적인 政策運用을 할 가능성이 높다[5]. 뿐만 아니라 中央政府의 政策立案者들이 자기들의 거주지인 수도권에 集中的인 政策上의 惠澤을 부여함으로써 首都圈의 人口集中이 심화된다. 결국 權力의 集中은 人口의 集中을 야기할 수밖에 없는데 地方自治의 경우 이른바 人口의 U턴현상에 의해서 현재 심각한 문제로 대두되고 있는 우리나라의 人口集中現象이 크게 완화될 수 있을 것이다[6].

나. 消費部門의 效率性

첫째, 中央集權의 경우에는 中央政府의 政策立案者들이 각 地域住民들이 실제로 무엇이 필요한가에 대해 충분히 고려할 수 없으므로 각 지역에 따라 상이한 주민들의 需要와는 동떨어진 全國的으로 劃一化된 公共서비스가 供給되는 반면 地方自治의 경우에는 住民들의 選擧에 의해 選出되는 公務員들이 각 지역주민의 選好樣態 및 意見과 희망사항에 대해서 보다 정확한 판단을 하고 보다 더 이해하려고 노력함에 따라 각 地域住民의 嗜好와 需要에 상응하는 보다 良質의 公共서비스가 보다 저렴하게 공급됨으로써 지역주민들의 效用 및 福祉가 증진된다[7].

이와 같이 地方自治에 의해서 中央集權의 경우보다 資源의 效率的인 配分이 이루어진다는 見解는 다음과 같은 Oates(1972)의 地方分權化 定理(decentralization theorem)에 의해서 보다 정밀하게 제시되고 있다[8].

이즈모(出雲)市長 「이와쿠니」(岩國哲人)는 美國最大의 證券會社 「메릴 린치」의 首席副社長 출신인데 美國까지 달려온 시장후보유치단에 의해 市長으로 선출되었다. 우리나라에서도 地自制의 출범을 앞두고 忠北, 慶北, 大邱, 全北, 全南 등에서 地域經濟硏究所 設立붐이 일어나고 地域開發計劃樹立權이 일부나마 地方團體에 移讓되고 있는 것은 효율적인 地域開發推進을 위해 고무적인 현상이라고 할 수 있다. 물론 다음 節에서 논의되는 바와 같이 각 地方團體가 각 地域의 이익에만 집착하여 過當競爭을 벌이게 되면 地域間 不均衡이 深化되는 등 經濟的 弊害가 우려될 수 있으나 이제까지 각 지역의 高位任命職 公務員들이 주말이 되면 대부분 가족과 합류하기 위해 上京하게 되고 任命權者인 中央政府를 크게 의식하고 있는 우리나라의 現狀況에서보다는 地方自治의 경우 보다 地域經濟가 活性化될 수 있을 것이다.

5) 우리나라의 경우 地域間 發展의 격차가 심화된 것은 이제까지의 權威主義的이고 中央集權的인 經濟成長戰略과 특히 特定地域出身의 長期執權에 따른 地域主義의 결과로서 首都圈을 포함한 특정지역에의 偏重投資가 그 원인이라는 인식이 지배적이다. 이에 대해서는 특히 經濟構造調整諮問會議(1988) 참조.

6) 日本의 경우 특히 地方自治의 成熟과 함께 人口의 U턴현상이 크게 일어나고 있다. 中央集權型 國家의 경우 地方分權型 國家에 비해 人口集中이 심화된다는 사실은 國際資料를 이용한 實證分析結果에 의해서도 뒷받침되고 있다. 대표적인 연구로서는 Henderson(1982) 참조.

7) Tocqueville(1848)은 中央集權의 경우 行政서비스의 供給과 需要가 파생적으로 이루어지게 되는 폐단을 다음과 같이 지적하고 있다. "거대한 中央集權型 國家의 경우 立法者는 필연적으로 法令이 慣習 및 地域의 多樣性과 調和되지 않는 劃一的인 性格을 띠게 한다. 立法者는 여러가지 특수한 경우를 고려하지 않고 一般的인 法則에만 의존하게 된다. 立法者가 一般國民들의 必要와 慣習에 順應하기 어려우므로 一般國民들이 立法者의 필요에 順應하지 않으면 안된다. 이로부터 많은 어려움과 不幸이 초래된다"(p.161).

8) 일반적으로 정부의 經濟的 機能은 資源配分(allocation), 所得分配(distribution), 經濟安定

그 消費가 全體人口의 地域的인 分布에 따라 정의되고 그 生產의 單位費用이 中央政府나 여러 地方政府 사이에 동일한 公共財의 경우 각 地方政府가 각각의 管轄區域에 따라 Pareto效率的인 生產量을 결정하는 것이 中央政府가 전국적으로 균일하게 特定水準의 生產量을 결정하는 것보다 항상 效率的이거나 아니면 적어도 동일하게 效率的이다.

이 定理는 단순한 Edgeworth 상자에 의해서 설명될 수 있다[9]. 먼저 A, B 두 정부를 가정하고 이 두 地域住民의 效用函數가 다음과 같다고 가정한다.

$$U_a = U_a(X_a,\ Z_a)$$
$$U_b = U_b(X_b,\ Z_b)$$

여기서 X_i는 $i(i=a,\ b)$ 地域住民의 民間財, Z_i는 地方公共財를 나타낸다. 한편 國家全體의 民間財 및 公共財의 生產可能曲線은 다음과 같이 표시된다.

$$F(X,\ Z)=0$$
$$X=X_a+X_b,\ Z=Z_a+Z_b$$

이와 같은 경제구조하에서 資源配分의 Pareto 最適條件은 다음과 같은 Lagrangean 함수로부터 유도된다.

$$\underset{X_i, Z_i, \lambda_i}{Max} \quad L = U_a(X_a,\ Z_a) + \lambda_1[U_b(X_b,\ Z_b) - \overline{U}_b] + \lambda_2[F(X_a+X_b,\ Z_a+Z_b)]$$

이로부터 유도되는 Pareto最適條件은 다음과 같다[10].

$$MRT = MRS_a = MRS_b$$

이 條件을 충족하는 점들이 [圖 1]에서 契約曲線(contract curve) O_aO_b로 표시된다.

이 模型에서 地方自治의 경우는 각 地方政府가 지역에 따라 상이한 量의 공공재를 생산하게 되나 中央集權의 경우는 각 지역에 동일한 量의 公共財가 공급되는 경우, 즉 $Z_a=Z_b$를 의미하며[11] 이 경우 위의 Lagrangean함수에 $\lambda_3(Z_a-Z_b)$의 제약식이 추가된다. [圖 1]에서 地方自治의 경우는 均衡點이 契約曲線 O_aO_b상의 점들로 표시되나 中央集權의 경우 均衡이 $Z_a=Z_b$를 나타내는 Z_aZ_b線上에서 이루어진다. 그림에서 B지역 住民의 效用이 $\overline{U}_b$ 수준에서 주어질 경우, 地方自治 均衡點 D에서 中央集權 均衡點 C에서보다 효율적인 資源配分이 이루어짐을 알 수 있다. 그림에서 다만 E점에서는 地方自治와 中央集權의 경우 동일하게 效率的인 資源配分이 이루어진다.

둘째, 地方自治의 경우 각 地域이 상이한 財政支出과 負擔形態를 취하게 됨에 따라 개개인이 각 지역의 敎育支出 등을 포함한 公共서비스와 租稅負擔水準을 비교하여 收益·費用比率, 혹은 租稅·公共서비스(tax-service) 比率, 혹은 財政剩餘(fiscal residuum)가 자

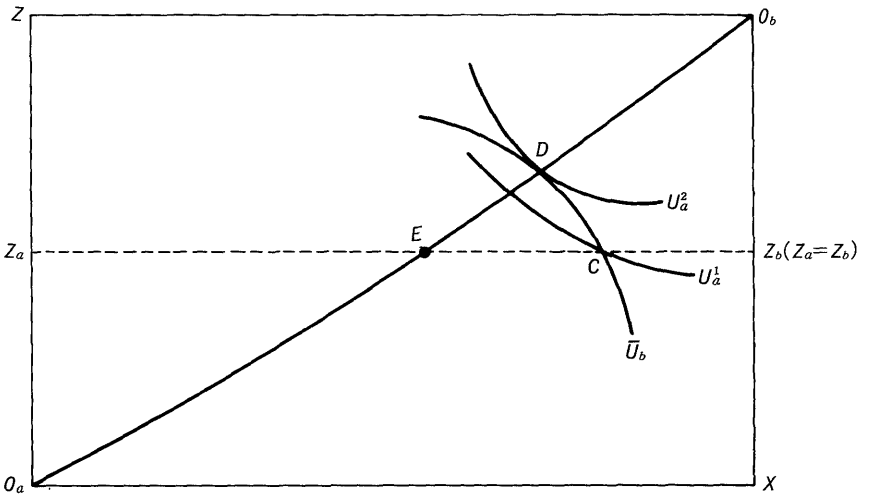
(stabilization)으로 구분되는데 所得分配와 經濟安定의 機能은 中央集權의 경우 보다 效率的으로 이루어진다. 이에 관한 상세한 논의에 대해서는 Oates(1972)의 第1章 참조.

9) Oates(1972) 2章의 부록에는 이하에 요약된 증명외에 消費者剩餘를 計量化한 수식에 의한 證明이 수록되어 있다.

10) 여기서 MRT는 民間財와 公共財間의 限界轉換率(marginal rate of transformation)을, MRS_i는 i地方政府에 있어서 두 財貨間의 限界代替率(marginal rate of substitution)을 나타낸다.

11) 여기서는 다소 극단적인 地方自治와 中央集權의 형태를 상정하였는데 실제적인 地方自治와 中央集權의 형태와 내용은 나라에 따라서 현격한 차이가 있다.

〔圖 1〕 地方自治와 中央集權



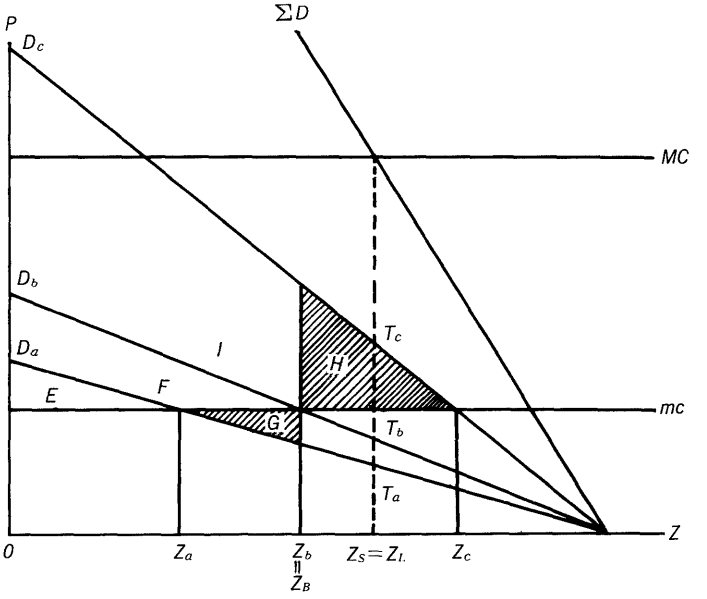
기에게 가장 유리한 地域을 선택하여 이동하게 되는데 中央集權의 경우와 같이 거의 모든 지역에 劃一的인 財政組合(fiscal package)이 이루어지는 경우에 비해 資源配分의 效率性이 증대된다. 이와 같이 地方自治의 경우 주민 개개인의 발에 의한 投票行爲(voting-with-the-feet)에 의해서 效率的인 資源配分이 이루어진다는 견해는 Tiebout(1956)에 의해서 體系化되었는데 우리나라의 경우에도 地域間 人口移動의 결정요인으로서 地方稅賦課額, 大學生比率, 道路延長, 福祉施設數, 上水道普及率 등 財政變數가 중요한 변수로 나타나 이와 같은 Tiebout의 견해가 상당한 타당성을 갖는 것으로 나타나고 있다[12].

住民의 자유로운 移動과 상이한 財政組合이 이루어지는 地方自治에 의해서 中央集權의 경우에 비해 效率的인 資源配分이 이루어지는 사실은 [圖 2]에 의해서 설명될 수 있다. [圖 2]에는 A, B, C의 세 지방정부를 가정하여 각 地域住民의 需要曲線 $D_i(i=a,\ b,\ c)$와 限界費用曲線 mc가 만나는 점에서 Tiebout 均衡이 이루어지는 사실이 나타나 있다. Tiebout 均衡에서는 각 지역에 따라 상이한 규모의 公共財 Z_i가 결정되나 각 地域의 租稅競爭과 住民들의 자유로운 이동에 따라 限界費用, 즉 租稅負擔水準은 동일하게 결정된다.

이 그림에는 公共部門에서의 다른 均衡의 경우도 나타나 있는데 각 地域의 需要曲線 D_i와 費用曲線 mc를 縱으로 합한 總需要曲線 ΣD와 總費用曲線 MC가 만나는 곳에서 Samuelson 均衡이 이루어진다. 이 경우 $\Sigma MRS=MRT$의 Samuelson 條件이 성립한다. 그림에서 각 지역에 동일한 Z_S는 Samuelson 均衡生産量을 표시한다. 또 다른 경우는 Lindahl 均衡인데 이 경우는 Samuelson 均衡의 특수한 형태로서 각 지역에 동일한 균형생산량 $Z_L(=Z_S)$이 공급되나 Samuelson 均衡과의 차이점은 각 지역에 따

12) Tiebout의 견해를 포함한 人口移動要因에 대한 假說과 우리나라 人口移動要因에 대한 논의에 대해서는 李啓植(1987A) 참조.

〔圖 2〕 Tiebout 均衡



라 상이한 이른바 Lindahl 價格이 형성된다는 사실이다. 그림에서 Lindahl 價格은 T_i $(i=a,\ b,\ c)$로 표시된다[13]. 또 다른 경우로서 그림에서 Z_B는 Bowen均衡을 나타내는데 이는 다수결 투표에 의할 경우 中位層(median voter)의 선호에 의해서 균형이 이루어지는 경우이다[14].

公共部門에 있어서 이 네가지 均衡과 地方自治와의 관계를 살펴보면 地方公共財와 租稅負擔이 각 지역의 여건에 따라 상이하게 결정되는 Tiebout 均衡과 Lindahl 均衡의 경우 어느 정도 자주적인 財政權이 행사되는 것으로 볼 수 있으며 Bowen 均衡의 경우, 다수결투표(majority voting)의 결정과정에 따르며 Samuelson 均衡의 경우에도 각 지역의 需要 및 供給與件이 그대로 반영되는 점을 고려할 때 中央集權보다는 地方自治에 보다 가까운 성격을 갖는 것으로 판단된다.

다시 원래의 Tiebout의 세계로 돌아가서 地方自治가 中央集權의 경우보다 효율적인 사실을 살펴보고자 한다. 여기서는 A, B, C 地方政府가 Z_i의 상이한 公共財를 공급하는 地方自治의 경우와 中央政府가 Z_a와 Z_c의 중간 정도인 Z_b의 公共財를 A, B, C 세 地方政府에 균일하게 공급하는 中央集權의 경우를 비교하고자 한다. 먼저 A地方政府에 있어서 地方自治의 경우 社會厚生[15]은 그림에서 삼각형 E이나 中央集權의 경우 社會厚生은 삼각형 $E-$삼각형 G가 되므로 地方自治의 경우 삼각형 G만큼의 厚生增加(welfare gain)가 발생한다. 地方政府 B에 있어서 地方自治와 中央集權의 경우 社會厚生은 동일하며 地方政

13) Lindahl 價格은 각 地域의 租稅負擔을 의미하며 이 경우에도 $\Sigma MRS=\Sigma T_i=MRT$의 Samuelson 條件이 성립된다.

14) 公共部門에 있어서 이 네가지 均衡에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 Holcombe(1983) 참조.

15) 이 그림에서 社會厚生은 消費者剩餘로만 구성된다.

府 C에 있어서는 地方自治의 경우 社會厚生은 $E+F+H+I$인 반면 中央集權의 경우 社會厚生은 $E+F+I$임에 따라 地方自治의 경우 삼각형 H만큼의 厚生增加가 발생한다. 따라서 전체적으로는 地方自治의 경우 中央集權에 비해 삼각형 G와 H만큼의 厚生增加가 발생하게 된다[16].

다. 生產部門의 效率性

첫째, 中央集權의 경우에서처럼 財政運用이 地方交付金이나 國庫補助金과 같은 依存財源 등에 의해 中央政府에 의해서 주도될 경우 地域住民이나 任命職 地方公務員들은 公共財生產의 費用에 대해서는 크게 염려하지 않고 中央政府로부터 가능한 한 많은 財源을 支援받는 일에 집착하게 되는 반면 地方自治의 경우에는 地域住民들이 公共財生產의 費用과 收益에 대해서 보다 정확한 판단을 하게 됨으로써 이른바 財政幻想(fiscal illusion)이 줄게 되어 財政運用의 낭비적인 요소가 현저히 줄게 된다. 예를 들어 美國에서는 지역의 학교시설의 개선이 필요할 경우 全體的인 費用에 대한 내용과 地域 自體가 부담하는 財源의 구체적인 調達方案이 동시에 주민들의 투표에 의해서 결정되는 사례가 많은데 이 경우 施設費用이 中央政府로부터의 依存財源에 의해서 調達될 경우에 비해서 非效率的인 要素가 크게 줄어들게 될 것이다.

둘째, 地方自治의 경우 中央集權의 경우에 비해 地域住民들의 地方政府에 대한 보다 效率的인 統制 또는 監視機能이 가능해져 資源配分의 낭비가 크게 줄어들 수 있다[17]. 地方自治의 경우 地方政府와 住民 사이의 관계가 보다 가까워지고 긴밀해짐에 따라 地方政府가 어떻게 財政을 支出하고 있는가, 또는 각 擔當公務員들이 무슨 일을 하고 있는가를 地域住民들이 정확히 파악할 수 있기 때문에 과도한 財政支出이나 租稅徵收의 抑制, 불필요한 人員의 減縮 또는 人員增加의 抑制가 가능해져 財政運用의 效率性이 提高될 수 있다. 실제로 美國의 경우 거의 모든 州에 있어서 全體住民投票(referendum) 등에 의해 特定稅率의 最高限度를 設定하거나 地方債基金의 規模를 제한하거나 均衡豫算을 강제규정으로 立法化하거나 함으로써 地方政府의 방만한 財政運用을 억제하는 財政統制(fiscal restraints)制度를 施行하고 있다[18].

셋째, 地方自治의 경우 公共部門에 競爭의 原理가 도입되어 公共部門의 動態的인 效率性이 提高된다. 中央集權의 경우 대부분 權威主義的이고 獨斷的이고 閉鎖的인 組織 및 人事體系가 형성됨에 따라 여러가지 經濟的인 非效率이 야기되는 반면[19] 地方自治의 경우에는

---

16) 이상의 [圖 1]과 [圖 2]의 논의에서는 地方自治가 中央集權에 비해 보다 효율적인 사실이 나타나나 國家公共財와 地方公共財의 경우를 고려한 다음 章의 分析에서는 두 公共財의 代替彈力性에 따라 오히려 中央集權이 보다 效率的인 경우가 제시되고 있다.

17) 이에 반해 전술한 첫째 항목은 地域住民 자신들의 非合理的인 行動樣態에 대한 制御裝置에 의해서 資源配分의 浪費가 줄게 되는 것을 의미한다.

18) 가장 대표적인 財政統制制度는 財產稅率의 最高限度를 규정한 캘리포니아州의 Proposition 13(1978년)과 매사추세츠州의 Proposition 2 1/2 (1980년)이다. 이 財政統制制度에 대한 보다 상세한 내용은 第IV章에서 논의하고자 한다.

19) Shoup(1969)은 中央集權의 閉鎖性을 다음과 같이 지적하고 있다. "地方分權型 國家에서는 公共서비스를 포함하는 旣存의 所得分配狀態에서 각자 나름의 最適의 길을 선택하고자 하는 사람들과 현재의 分配狀態가 더욱 均等하게 되기를 바라는 사람들과의 대립이 公開的으로 이루어진다.

公職者가 住民들의 選擧에 의해서 선출되는 競爭體制와 각 自治團體 相互間의 競爭體制가 형성됨으로써 地域住民들에게 보다 良質의 서비스를 보다 저렴하게 공급하기 위한 각종 實驗과 技術革新을 시도하게 되어 전체적으로 公共部門의 動態的인 效率性이 크게 진작될 수 있다.

넷째, 地方自治의 경우 中央集權의 경우에 비해 번거로운 行政節次(red tape)가 생략되어 주민에게 필요한 公共財 및 서비스가 신속하게 공급된다. 地方自治는 곧 地方分權을 의미하며 認·許可 등의 權限이 中央政府로부터 地方政府로 移管되고 非能率의 대명사로 지칭되는 組織의 官僚化가 완화됨에 따라 이른바 規模의 經濟(economies of scale)의 利點, 즉 公共財生產의 신속성 및 저렴한 단위비용 등의 이익을 누릴 수 있게 된다. 이와 같은 利點은 企業創業이나 工場新設, 建物新築 등에 있어 작게는 수십가지, 많게는 수백가지의 認·許可 過程을 거쳐야 하는 우리나라의 현실을 감안할 때 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다[20].

이에 반하여 中央集權型 國家에서는 이와 같은 대립이 각종 租稅가 모든 地域에 걸쳐 균일하게 賦課되고 公共서비스도 모든 地域에 걸쳐 동일한 水準으로 維持되어야 한다는 論理에 의해 거의 밖으로 드러나지 않는다"(p. 633).

20) 이 밖에도 地方自治의 經濟的 利點으로서 道路, 港灣, 灌漑施設 등 社會間接資本의 補修 및 維持가 보다 신속하고 철저하게 이루어지는 점과, 보다 많은 課稅權이 地方政府에 移管되는 경우 地方公務員들이 특히 財產課稅의 경우 보다 정확한 판단을 하게 됨으로써 中央集權의 경우보다 稅收가 增大되는 점이 지적되기도 하나 後者의 경우에는 反論이 제기될 수도 있을 것이다. 後者의 利點에 대해서는 Cochrane(1983), Wasylenko (1987) 참조.

2. 地方自治의 經濟的 弊害

本節에서는 우리나라의 경우 地方自治가 30년만에 실시됨으로써 야기되는 短期的인 弊害와 地方自治가 성숙되는 과정에서 야기되는 中長期的인 弊害로 나누어 살펴보고자 한다.

가. 短期的 弊害

첫째, 빈번한 選擧實施로 인해서 物價不安이 우려된다. 지난 3월의 基礎地方議會選擧를 시작으로 금년 상반기내에 廣域地方議會選擧, 내년중 自治團體長選擧로 全體 5,428명의 團體長 및 議員을 선출하게 됨에 따라 단기간에 막대한 선거자금이 방출되어 通貨量이 팽창하고 선거운동원과 청중의 동원으로 勞動人力의 부족현상이 심화됨과 아울러 勞賃이 上昇하고 立候補者들이 각종 地域開發公約을 남발할 경우 전국적으로 不動產投機가 재연되며 飮食料品, 비누·세제 등 선물용품, 종이, 인쇄 등 選擧特需用品의 가격이 상승함으로 인해 인플레가 야기되어 經濟安定基調가 흔들릴 우려가 제기되고 있다.

둘째, 短期的인 現象으로서 선출된 地方公務員들이 경험과 자질이 부족할 경우 公共部門의 效率性이 크게 저해된다. 아무래도 地方自治 初期에는 경험이 부족하거나 能力과 資質이 부족한 사람들이 선거에 나서게 되고 또 선출될 가능성을 배제할 수 없는데 이들이 國家全體의 發展이나 長期的인 地域發展을 도외시하고 오직 자신의 利益과 次期選擧의 再選에만 집착함으로써 각종 利權介入, 情實人事 등 부당한 행동과 업무처리를 하게 될 경우 地方經濟는 물론 國家經濟에도 커다란 악영향

을 미치게 될 것이다[21].

셋째, 地方團體間 利害相衝이 빈번해져 中央政府의 調整費用이 증가된다. 地方自治의 초기에는 水質汚染問題, 廢棄物處理場, 火葬場設置 등을 둘러싸고 地方團體間 利害關係가 相衝되는 사례가 늘게 되는데 이 경우 中央政府가 이를 조정함에 있어서 수반되는 추가적인 비용이 증가한다. 이것은 地方政府間에 발생하는 外部效果(external effects)問題인데 外部效果를 內部化(internalization)하기 위한 理論的 處方으로서 中央政府는 ① 外部效果를 유발하는 地方政府에 대해 補助金을 지급하거나 혹은 租稅를 부과하며 ② 地方政府의 管轄區域을 再調整하는 등의 조치를 취할 수 있다[22].

나. 中長期的 弊害

첫째, 地方團體間에 租稅競爭(tax competition)이 심화되어 公共財의 過少供給現象이 유발된다. 각 地方團體가 地域開發과 經濟活性化를 추진하는 과정에서 새로운 企業을 誘致하거나 旣存의 企業들을 붙잡아 두기 위해서 稅率引下를 포함한 租稅減免 등 稅制上 惠澤을 경쟁적으로 부여할 경우 財政收入이 감소함에 따라 결국 財政支出規模를 縮小할 수 밖에 없으므로 필요한 公共서비스의 供給이 제대로 이루어지지 못하는 사례가 발생할 것이다[23].

둘째, 地方團體에게 자주적인 財政支出權, 起債權 등이 주어질 경우 財政破綻이 우려된다. 각 地方政府가 地域開發促進 등의 名分과 豫算極大化를 추구하는 官僚的인 속성에 따라 경쟁적으로 財政支出을 늘리고 이것을 비교적 손쉬운 地方債發行으로 조달할 경우 1930년대 美國에서처럼 수많은 地方政府가 財政破綻에 이르게 될 가능성을 배제할 수 없다. 美國의 경우 景氣不況과 방만한 財政運用으로 1930년대 중반에 地方債의 약 10%가 債務不履行으로 분류되었고 債務不履行의 地方團體數는 1932년에 678개, 1934년에는 2,674개, 1935년에는 3,251개로 급증하였다[24].

셋째, 前項에서 언급한 바와 같이 地方政府間에 外部效果가 발생할 경우 이것을 실제로 內部化하여 해결하는 것이 용이하지 않으므로

---

21) 이 문제는 시간이 지나게 되면 해결될 수 있는 것으로 판단된다. 前節에서도 언급한 바와 같이 地方自治가 성숙되면 日本의 경우에서처럼 경험이 풍부하고 자질이 우수한 中間管理 혹은 高位專門人力들의 U턴현상이 자연스럽게 이루어질 것이다. 地方自治의 경우 오히려 숙련된 專門人力의 양성이 용이하다는 견해도 제시되고 있다. 이에 관해서는 Rondinelli, et al.(1984) 참조.

22) 이외에 市場메커니즘으로서 Coase(1960)의 제안처럼 이해당사자간에 직접적인 협상(direct negotiation)에 의한 해결방법이 있다. 外部效果를 內部化하기 위한 補助金支給에 관한 간결한 논의에 대해서는 李啓植(1987B)의 〈附錄 3〉 참조.

23) 이것은 前節에서 논의한 다섯째 항목, 즉 地方自治實施에 따라 公共部門에 競爭原理가 도입되어 效率性이 제고되는 利點과 대조되는 문제인데 이 租稅競爭問題는 생각보다 그리 심각하지 않다는 견해도 제시되고 있다. Browning & Browning (1979)은 租稅負擔에 상응하는 收益을 발생시키도록 財政支出을 調整하는 것이 가능하다는 견해를 밝히고 있고 美國의 「政府間關係 諮問委員會」(ACIR : Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 보고서(1981)에 의하면 企業의 地域間 移轉에 있어서 地方政府 사이의 稅制上 惠澤의 차이가 有意한 영향을 미치지 않는다는 분석결과가 나타나고 있다.

24) 이에 관해서는 Aronson & Hilley(1986) 참조. 前述한 바와 같이 美國의 경우 地方政府의 방만한 財政運用을 規制하기 위한 여러가지 財政統制制度를 시행하고 있는데 1987년 현재 30個州가 州憲法에 의해 地方債 起債의 絶對額 또는 比率의 最高限度를 설정하고 있다. 이에 관해서는 von Hagen(1991) 참조.

資源이 非效率的으로 배분되는 문제가 발생한다. 예를 들어 서울市가 漢江淨化事業을 시행할 경우 外部經濟가 발생하고 京畿道와 接境地域에 廢棄物處理場이나 火葬場을 설치할 경우 外部不經濟가 발생하는데 이 문제를 해결하기 위해 中央政府가 정확한 補助金이나 租稅額을 算定하는 것이 사실상 불가능하고 管轄區域의 再調整도 용이하지 않으므로 外部經濟의 경우에는 公共財의 過少供給, 外部不經濟의 경우에는 過多供給이 초래되는 등 非效率的인 資源配分이 이루어진다.

넷째, 地方團體間에 租稅輸出(tax exporting)現象이 발생하여 資源配分의 非效率性이 증대한다. 租稅輸出現象은 한 지역에서 부과되는 地方稅의 負擔이 다른 지역의 住民에게 轉嫁되는 현상을 말하는데 觀光客이 방문지역에서 생산되는 물품을 구입했을 때의 消費課稅, 非居住者 所有의 財產에 부과되는 財產課稅의 경우 이와 같은 租稅輸出現象이 발생한다. 만약 地方稅의 30%가 수출된다고 하면 그 地方稅收로부터의 財政支出의 實際費用은 70%에 불과하게 되며 實際費用이 낮아짐에 따라 地域住民이나 地方政府는 財政支出을 적정수준 이상으로 확대하게 되어 公共財生產의 過多供給이 발생하게 된다[25].

III. 地方自治와 中央集權의 效率性 比較

本章에서는 前章 第1節 나項, 즉 消費部門의 效率性에 대한 논의를 보다 具體化하고 客觀化하기 위해 단순한 微視模型을 이용하여 財政政策의 側面에서 地方自治와 中央集權의 效率性을 比較하고자 한다. 本 模型에서는 우리나라의 15個 廣域地方政府, 즉 서울특별시, 釜山 등 5個 直轄市 및 9個 道의 資料를 이용하여 國家公共財와 地方公共財의 경우를 분석하고자 한다. 먼저 모형분석을 위해 다음을 가정하고자 한다.

[假定 1] 각 地方政府의 地域無差別曲線(community indifference curve)은 다음과 같다.

$U^i = F(Z_i,\ G),\ i=1, 2,\ \cdots,\ 15.$

여기서 Z_i는 地方政府 i 자체의 公共需要를 충족시키는 地方公共財(local public good), G는 國家公共財(national public good)[26]를

25) 다소 오래되었긴 하나 이 현상을 체계적으로 실증분석한 연구로서 McLure(1967)가 있는데 미국의 경우 州政府間에 平均 20~25%의 租稅輸出이 발생하고 몇 州의 경우에는 40% 水準의 높은 負擔轉嫁가 발생하는 것으로 나타난다. 이 租稅輸出問題는 전술한 外部經濟가 발생하는 경우 크게 완화될 수 있는데 예를 들어 觀光客의 경우 그 지역의 경찰이나 고속도로 서비스의 利益을 享有하는 外部經濟가 발생하는데 이 경우에는 租稅輸出로 인한 公共財의 過多供給과 外部經濟로 인한 過少供給이 서로 상쇄될 수도 있을 것이다. 租稅輸出에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 King(1984) 참조.

26) 國家公共財의 전형적인 예로서는 國防, 外交 등을 들 수 있으며 국가전체의 所得分配나 財政力分布도 國家公共財라고 할 수 있다. 이에 관해서는 李啓植(1987B) 참조. 地方公共財로서는 警察, 消防, 敎育, 公的扶助, 社會福祉서비스 등을 들 수 있으며 실제 우리나라 中央·地方政府 歲出額에서 中央·地方政府間 機能配分比率이 90% 이상인 項目을 기준으로 해서 國家·地方公共財를 구분해 보면 國家公共財로서는 國防, 大學敎育, 經濟行政規制調査, 內陸 및 沿岸水路 建設 및 維持, 地方公共財로서는 初·中·高校敎育, 地域社會開發, 電氣·가스·水道事業을 들 수 있다. 이에 관하여는 李啓植(1990B)의 [圖 5-1]과 〈表 5-11〉 참조.

나타낸다.

[假定 2] 國家公共財를 창출하기 위한 所要費用은 15個 지방정부가 분담하게 되는데 地方自治의 경우에는 각 지방정부의 平均寄與率(分擔金/財政力)이 각 地方政府의 選好度와 財政力이 감안되는 自發的인 交換(voluntary exchange)메커니즘에 의해서 결정된다.

[假定 3] 中央集權의 경우에는 [假定 2]에 의해서 결정되는 수준의 國家公共財를 창출하기 위한 각 地方政府의 平均寄與率이 地方政府의 選好度나 財政力에 관계없이 中央政府의 일방적인 지시에 의해서 均一하게 결정된다.

[假定 4] 地方自治의 경우 각 지방정부의 平均寄與率이 결정되는 과정은 Lindahl메커니즘에[27] 따른다.

각 地方政府의 豫算制約은 다음과 같다.

$$Z_i + h_i G = R_i$$

여기서 h_i는 國家公共財 生産費用 중 地方政府 i가 부담하는 비율이며 이 경우 다음이 성립한다.

$$\sum_{i=1}^{15} h_i = 1$$

R_i는 각 地方政府의 財政力을 나타내며 각 지방정부의 平均寄與率(average contribution rate : ACR_i)은 다음과 같이 표시된다.

$$ACR_i = h_i G / R_i$$

이어서 地域無差別曲線으로 다음과 같은 代替彈力性 不變(constant elasticity of substitution : CES)函數를 假定한다.

$$U^i = F(Z_i, G) = [\delta Z_i^{-\rho} + (1-\delta) G^{-\rho}]^{\frac{1}{\rho}}, \quad \rho \geqq -1$$

이 形態의 地域無差別曲線이 가지는 가장 큰 利點은 이 函數의 母數 ρ에 의해서 本 模型에서의 두 財貨, 즉 國家公共財와 地方公共財間의 代替性의 정도를 나타낼 수 있다는 사실이다. 이것은 이 地域無差別曲線으로부터 다음과 같은 關係가 成立하는 까닭이다.

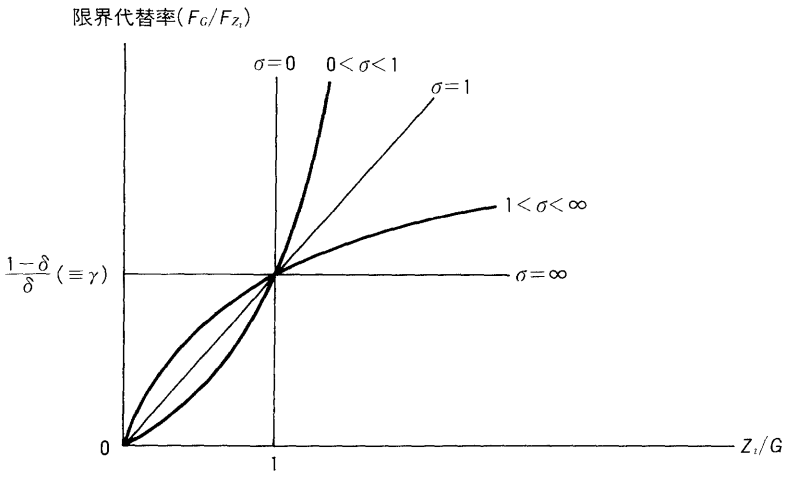
$$\sigma = \frac{\partial ln(Z_i/G)}{\partial ln(F_G/F_{Z_i})} \equiv \frac{1}{1+\rho}$$

여기서 $F_G/F_{Z_i}(=-dZ_i/dG)$는 두 公共財間의 限界代替率(marginal rate of substitution : MRS)을 나타낸다. 이 限界代替率은 國家公共財 1單位를 增加시키기 위해서 각 地方政府 및 住民들이 기꺼이 감수하고자 하는 地方公共支出의 減少額을 나타내며 이는 곧 地方公共財로서 표시한 國家公共財의 機會費用(opportunity cost)을 의미한다.

이와 같은 國家公共財의 機會費用이 變化함에 따라 두 公共財의 比率이 變化하는 關係, 즉 두 公共財의 代替彈力性을 그림으로 표시하면 [圖 3]과 같다. 여기서 母數 σ는 두 公共財의 代替彈力性係數이다. 그림에서 먼저 $\sigma=0$일 경우에는, 國家公共財의 機會費用이 변화함에도 불구하고 두 公共財의 比率은 전혀 변화하지 않는다. 이 경우 우리는 두 財貨

27) Lindahl 均衡과 地方自治의 관계에 대해서는 第II章에서 잠깐 언급한 바 있다. Lindahl메커니즘에 관한 간결한 논의에 대해서는 李啓植(1987B)의 第6章 참조.

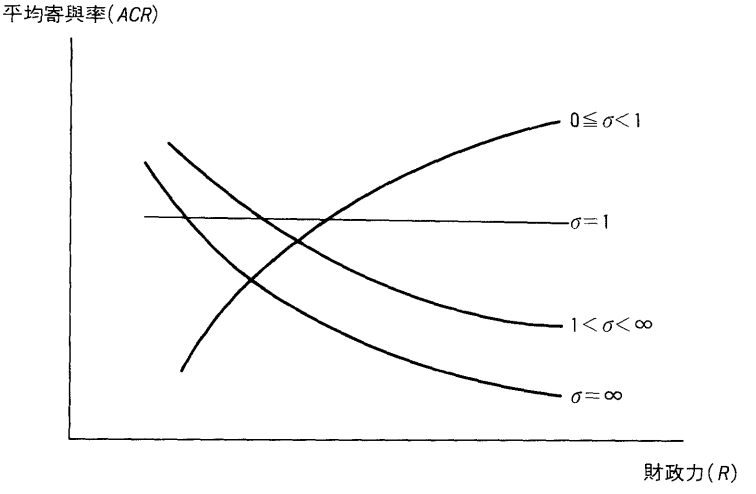
〔圖 3〕 地方·國家公共財의 代替彈力性



를 完全補完財(perfect complements)라고 부른다. 한편 $\sigma=1$일 경우에는 機會費用의 變化率과 이에 따른 두 公共財比率의 變化率이 동일하다. $\sigma=\infty$일 경우에는 機會費用이 極微하게 변화할 경우에도 두 公共財의 比率은 무한히 增加하게 된다. 이 경우 우리는 두 財貨를 完全代替財(perfect substitutes)라고 부른다.

이 地域無差別曲線이 Lindahl메커니즘下에서 큰 의미를 갖는 것은 代替彈力性係數 σ의 값에 따라 地方分擔金의 適正構造에 대한 기본적인 윤곽이 밝혀질 수 있다는 사실이다.

〔圖 4〕 地方·國家公共財의 代替彈力性과 地方負擔金의 適正構造



代替彈力性係數 σ의 값에 따른 地方分擔金의 適正構造는 [圖 4]에 나타나 있는데 이를 정리하면 다음과 같다[28].

命題 : 地方負擔金의 適正構造는 地方·國家公共財의 代替彈力性에 따라 다음과 같은 형태를 취한다.

① 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 작으면 地方負擔金의 適正構造는 累進的이며,

② 두 公共財의 代替彈力性이 1이면 適正負擔金構造는 比例的이며,

③ 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 크면 適正負擔金構造는 逆進的이며,

④ 특히 두 公共財의 代替彈力性이 無限하면(즉 두 公共財가 完全代替財이면) 適正負擔金構造는 定額的(lump-sum)이다.

이 命題의 槪略的인 의미는 地方公共財와 國家公共財의 代替彈力性이 작을수록 地方負擔金 構造는 더욱 累進的이 된다는 것이다. 이를 다시 부연하면, 地方公共財와 國家公共財의 구별이 명확하여[29] 代替可能性이 줄어들게 될수록 富裕地方團體가 더욱더 많은 費用을 負擔하게 된다는 것이다.

이제 地域無差別曲線의 또 다른 母數 δ가 함축하는 의미에 대해서 고찰해 보기로 하자. 먼저 地域無差別曲線에서 $\delta=1$이면 地方政府 및 住民들이 國家公共財에 전혀 關心을 두지 않음을 의미하고, $\delta=0$이면 地方政府 및 住民들이 오로지 國家公共財만을 留念하게 됨을 의미한다. 한편 두 公共財의 代替彈力性이 無限할 경우 다음이 成立한다.

$$\text{限界代替率}=\frac{F_G}{F_{Z_i}}=\frac{1-\delta}{\delta}\equiv\gamma$$

이 경우 두 公共財의 限界代替率은 전적으로 δ의 값에 의해서 결정된다. 前述한 바와 같이 이 限界代替率은 國家公共財, 나아가 國家的 利益의 增大를 위해서 地方政府 및 住民들이 기꺼이 犧牲하고자 하는 地方公共財 혹은 地方的 利益의 정도를 나타낸다. 위의 두 경우를 살펴볼 때 위의 式에서의 母數 γ는 地方政府가 地方的 利益보다 國家的 利益을 어느 정도 優先的으로 고려하게 되는가 하는 國家的 利益의 優先度를 나타낸다고 하겠다.

本章에서는 地方自治 및 中央集權의 두가지 財政政策의 評價基準으로서 다음과 같은 不均等憂慮(inequality-aversion) 厚生函數를 가정한다.

$$SW=\frac{1}{1-\varepsilon}\sum_{i=1}^{15}U_i^{1-\varepsilon}$$

이 厚生函數의 가장 중요한 特性은 母數 ε이 각 지방 住民效用水準의 不均等分布狀態에 대한 사회전체의 우려도를 나타내는 점인데 $\varepsilon=0$, 1, ∞인 경우의 후생함수를 각각

28) [圖 4]에 관한 구체적인 설명과 아래 命題에 대한 證明에 대해서는 李啓植(1987B)의 第6章 참조.

29) 이는 地方政府의 機能과 中央政府의 機能區分이 명확해지는 의미로도 解釋할 수 있다. [圖 3]과 [圖 4]를 실제적인 예를 들어 설명해 보면 다음과 같다. 國家公共財가 國防일 경우 地域開發과 같은 地方公共財와는 代替可能性이 낮고($0<\sigma<1$) 治安과 같은 地方公共財와는 代替可能性이 높다($\sigma>1$)고 판단된다. 먼저 [圖 3]이 의미하는 바는 國防에 대한 機會費用이 上昇할수록 地方公共財가 地域開發일 경우보다 治安일 경우 國防에 대한 地域住民들의 需要가 減少한다는 사실이다. 이어서 [圖 4]가 의미하는 바는 地方公共財가 地域開發일 경우 國防 1단위의 增加를 위해서 부유한 地方團體일수록 더 많은 (地方公共財의) 희생을 감수하고자 하나 地方公共財가 治安일 경우에는 부유한 地方團體일수록 감수하고자 하는 (地方公共財의) 희생이 적어진다는 것이다.

〈表 1〉 地方自治・中央集權 財政政策의 比較($\gamma=1.5$)

(단위 : 10億원)

		$\sigma=1/2$		$\sigma=1$		$\sigma=2$	
		地方自治	中央集權	地方自治	中央集權	地方自治	中央集權
G		2,672	2,672	5,681	5,681	8,969	8,969
Z_i	서 울	1,445	1,879	1,047	1,047	273	138
	京 畿	1,002	1,124	626	626	106	83
	慶 南	576	547	305	305	27	40
	釜 山	553	520	290	290	24	38
	慶 北	430	383	214	214	13	28
	大 邱	411	363	202	202	12	27
	仁 川	360	311	173	173	9	23
	全 南	330	280	156	156	7	21
	光 州	296	248	138	138	6	18
	忠 南	292	244	136	136	6	18
	江 原	290	242	135	135	5	18
	全 北	280	233	130	130	5	17
	忠 北	214	172	96	96	3	13
	大 田	210	169	94	94	3	12
	濟 州	106	81	45	45	1	6
ACR_i	서 울	0.448	0.282	0.600	0.600	0.896	0.947
	京 畿	0.360	0.282	0.600	0.600	0.933	0.947
	慶 南	0.244	0.282	0.600	0.600	0.965	0.947
	釜 山	0.237	0.282	0.600	0.600	0.966	0.947
	慶 北	0.195	0.282	0.600	0.600	0.975	0.947
	大 邱	0.188	0.282	0.600	0.600	0.976	0.947
	仁 川	0.168	0.282	0.600	0.600	0.979	0.947
	全 南	0.156	0.282	0.600	0.600	0.981	0.947
	光 州	0.142	0.282	0.600	0.600	0.983	0.947
	忠 南	0.141	0.282	0.600	0.600	0.984	0.947
	江 原	0.140	0.282	0.600	0.600	0.984	0.947
	全 北	0.136	0.282	0.600	0.600	0.984	0.947
	忠 北	0.107	0.282	0.600	0.600	0.988	0.947
	大 田	0.106	0.282	0.600	0.600	0.989	0.947
	濟 州	0.056	0.282	0.600	0.600	0.994	0.947
h_i	서 울	0.439	0.277	0.277	0.277	0.262	0.277
	濟 州	0.002	0.012	0.012	0.012	0.013	0.012
SW							
$\varepsilon=0$		12,574	11,969	22,628	22,628	51,380	52,123
2		44	38	92	92	228	231
4		209	167	521	521	1,382	1,406
6		244	189	701	701	1,979	2,016
8		249	192	772	772	2,306	2,352

註 : G=國家公共財, Z_i=地方公共財, ACR_i=平均寄與率, h_i=地方政府分擔率, SW=社會厚生, γ=國益優先度係數, σ=代替彈力性係數, ε=不均等憂慮度係數

Benthamite, Nash, Rawlsian 厚生函數라고 부른다[30]. 模型의 母數들에 대해서는 다음을 가정한다.

$$\sigma=1/2,\ 1,\ 2,\ \varepsilon=0,\ 2,\ 4,\ 6,\ 8$$

〈表 1〉에는 $\gamma=1.5$인 경우에 대하여 두가지 財政政策의 分析結果가 정리되어 있다. 本章에서는 1990년도 자료를 사용하였는데 여기서 각 地方政府의 財政力은 地方稅와 稅外收入 등 自體收入을 의미한다. 이 表에는 財政力의 順序에 따라 15個 地方政府가 나타나 있는데 먼저 두 公共財의 代替彈力性이 커질수록 國家公共財의 규모는 증가하는 반면 地方公共財는 줄어들고 있다. 각 地方政府의 平均寄與率은 中央集權의 경우 동일하나 地方自治의 경우에는 $\sigma=1/2$일 때 財政力에 따라 증가하며, $\sigma=1$일 때는 財政力과 관계없이 일정하고, $\sigma=2$일 때는 財政力에 反比例하여 앞의 [圖 4]와 명제가 확인된다[31]. 이 表에서 각 지방정부의 平均寄與率은 두 公共財의 代替彈力性이 커질수록 증가한다. 한편 地方自治의 경우 分擔率 h_i는 두 公共財의 代替彈力性이 커질수록 財政力이 가장 부강한 서울의 경우에는 감소하는 반면 가장 빈약한 濟州의 경우는 미미하게나마 증가하는 것으로 나타난다.

이 表에서 어느 財政政策이 보다 效率的인가 하는 것은 代替彈力性係數 σ의 값에 의해서 좌우된다. 즉 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 작으면 地方自治 財政政策이 보다 效率的이며 代替彈力性이 1이면 두 財政政策의 효과가 동일하며 代替彈力性이 1보다 크면 中央集權 財政政策이 보다 效率的이다. 즉 地方公共財와 國家公共財의 구별이 명확하여 代替可能性이 줄어들게 될수록 地方自治 財政政策이 中央集權 財政政策보다 효율적인 것으로 나타난다[32].

民間財와 公共財의 경우를 분석한 第II章의 [圖 1]과 [圖 2]에서는 地方自治가 中央集權보다 항상 效率的인 결과가 나타난 반면 國家公共財와 地方公共財의 경우를 분석한 本章의 결과에서는 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 큰 경우에는 中央集權이 오히려 보다 효율적인 다소 판이한 결과가 나타나고 있다[33].

---

30) 이 厚生函數의 特性 등에 관한 개략적인 논의에 대해서는 李啓植(1987B)의 第5章 참조.

31) 이 表에서 $\sigma=2$일 경우 平均寄與率이 忠南, 江原, 全北의 경우 동일하나 소숫점 네자리 이하를 비교하면 차이가 나타난다. 〈附表 3〉에서 $\sigma=1/2$일 경우, 〈附表 4〉에서 $\sigma=2$일 경우에도 이와 유사한 현상이 나타난다.

32) 〈附表 3〉, 〈附表 4〉에는 $\gamma=1.5$가 아닌 경우에도 위에서의 분석결과가 一貫性 있게 유지되는가에 대한 普遍性分析(sensitivity analysis)으로서 $\gamma=0.25$ 및 $\gamma=4.0$의 경우가 정리되어 있다. 이 두 表를 살펴보면 가장 중요한 부분인 두 財政政策의 效率性에 대한 결과를 포함한 대부분의 결과가 그대로 유지되나 몇가지 차이점도 나타난다. 이 두 表에서 두 公共財의 代替彈力性이 커짐에 따라 地方公共財와 平均寄與率은 지역에 따라 다소 불규칙한 변화를 보이고 있다. 한편 〈表 1〉과 〈附表 3〉, 〈附表 4〉에서 두 財政政策의 경우 공히 國益優先度(γ)가 높아질수록 國家公共財가 증가하고 이에 따라 平均寄與率이 높아진다.

33) 앞에서의 실례를 들어서 얘기하면 國家·地方公共財가 國防과 地域開發일 경우($0<\sigma<1$) 地方自治 財政政策이 中央集權 財政政策보다 효율적이나 國防과 治安일 경우($\sigma>1$)에는 中央集權이 보다 효율적인 財政政策이 되는데 이와 같은 결과는 地方自治의 경우 代替彈力性의 크기에 따라 地方負擔金의 구조가 累進的 혹은 逆進的이 되는 사실과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다.

IV. 地方自治와 地方財政

地方自治의 實質的인 내용은 自治團體의 自主的인 組織權, 人事權, 行政權, 條例制定權 등을 포함하나 가장 핵심적인 부분은 自主的인 財政權이라 할 수 있다. 地方自治가 확산되고 뿌리내리기 위해서는 현재 여러가지 측면에서 취약한 地方財政制度의 擴充 및 健實化가 이루어져야 한다. 地方團體가 財政的인 기반이 취약하여 豫算의 상당부분을 中央政府의 財政支援에 依存할 경우 行政的 自主性은 유지되기 어렵고 결국 地方自治는 허울 좋은 껍데기에 불과하게 될 것이다. 舊憲法에서도 附則 第10條에서 "이 憲法에 의한 地方議會는 地方自治團體의 財政自立度를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성시기는 法律로 정한다"고 規定하고 있는데 이 規定은 財政自立度라는 개념이 지니고 있는 취약성 등의 문제점에도 불구하고 地方自治를 실시함에 있어서 地方財政의 重要性을 부각시키고 있다고 할 수 있다.

地方自治의 健實한 發展은 自治團體의 自主的인 財政權의 보장을 포함하는 보다 넓은 의미에서의 地方財政民主主義의[34] 확립에 의해서 이루어질 수 있다. 여기서 地方財政民主主義는 다음과 같은 내용을 포함한다.

① 中央政府에 대한 地方政府의 自主的인 財政權 確立

② 地方財政運用에의 住民參加

③ 住民 및 地方議會에 의한 財政統制權 確立

이하에서는 이 세가지 地方財政民主主義의 내용에 대해서 간략히 살펴보고자 한다.

1. 自主財政權의 確立

自主財政權은 中央政府에 대해 地方團體가 비교적 독자적인 課稅權과 支出權을 갖는 것 외에도 自主的인 地方債의 起債權, 財産管理權 및 公企業管理權을 포함한다. 地方政府가 어떤 형태의, 그리고 어느 정도의 自主的인 財政權을 가지는가는 나라에 따라서 다른데, 예를 들어서 스웨덴과 美國의 경우에는 地方政府에게 독자적인 課稅權과 支出權을 상당한 부분 보장하고 있으나 이탈리아의 경우에는 課稅權보다는 支出權 쪽에 보다 많은 自律性을 보장하고 있다.

地方政府가 어느 정도의 自主的인 財政權을 가지고 있는가를 의미하는 財政自治度(degree of fiscal decentralization)로서는 여러가지 指數가 사용되고 있는데 가장 흔히 사용되는 것이 地方財政/總財政, 地方稅/總租稅, 自體收入/地方歲入 比率이다[35]. <表 2>에는 이 세가지 財政自治度의 國際比較가 정리되어 있는데 이 表에서는 中央·地方政府의 憲法上 構造(constitutional structure)가 單一型國家(unitary state)인가 聯邦型國家(fed-

34) 일반적인 意味의 財政民主主義는 地方財政民主主義와 "議會 없이 豫算 없다"는 議會豫算主義, "法 없이 租稅 없다"는 租稅法律主義를 주된 내용으로 한다.

35) 地方歲入은 自體收入인 地方稅와 稅外收入, 그리고 中央政府로부터의 依存收入인 地方交付金과 國庫補助金으로 구성된다. 이와 다른 형태의 指數에 대해서는 Wasylenko(1987), Oates(1972) 참조.

〈表 2〉 財政自治度의 國際比較(1987)

	單一型				聯邦型			
	韓 國	日 本	英國	프랑스	美 國	西 獨	캐나다	濠 洲
地方財政/總財政	42.2	61.5	28.0	15.4	41.1	39.3	58.8	47.3
地方稅/總租稅	11.6	25.9	10.8	8.7	30.8	30.6	43.8	19.2
自體收入/地方歲入	45.0	71.8	47.5	60.3	72.1	77.9	72.4	48.5

資料 : 李啓植(1990A).

eral state)인가의 구별과 財政自治度의 高低 사이에 아주 확연한 구분이 드러나지 않는다[36].

財政自治度를 國際的으로 비교함에 있어서 특히 自體收入比率, 즉 自體收入/地方歲入 比率은 오해의 소지가 적지 않다. 이 自體收入比率이 높다는 것이 곧바로 財政自治度가 높은 것을 의미하지는 않는다[37]. 財政自治度의 實質的인 내용은 中央政府로부터의 依存財源이 어떠한 형태로 이루어지는가, 즉 각 나라의 상이한 제도에 따라 地方政府에게 어느 정도의 自律性이 부여되고 있는가에 달려 있다. 依存財源은 대부분의 경우 地方交付金(general grants)과 國庫補助金(specific grants) 등 地方財政調整制度의 형태로 이루어지는데 일반적으로 地方交付金의 경우 國庫補助金에 비해 自主的인 運用權이 보장되나 地方交付金의 경우에도 地方政府가 전체적으로 어느 정도의 公共支出水準을 유지하여야 한다는 제약조건이 첨부되는 條件附交付金의 경우에는 財政運用의 자율성이 크게 제한된다[38].

이와 같은 依存財源이 대부분 나라의 경우 地方歲入에서 상당한 비중을 차지하고 있는 현실을 감안할 때 自主財政權의 確立을 위해서 民主的인 地方財政調整制度의 定立은 매우 중요한 과제이다. 地方財政調整制度는 中央·地方政府間 垂直的 財政不均衡 調整이나 地方團體間 水平的 財政不均衡 調整 등 여러가지 중요한 목적을 위해서 사용되고 있는데[39] 이와 같은 地方財政調整制度를 中央政府가 地方政府를 통제하는 수단으로 사용하게 되면 진정한 財政自治는 크게 위협받을 수밖에 없다. 이러한 관점에서 中央政府와 地方政府가 어느 정도 대등한 입장에서 합리적으로 운용할 수 있는 民主的인 地方財政調整制度를 마

36) Bahl(1986)은 이 세 指數에 관하여 1983년 이전의 資料를 제시하고 있는데 이 資料에서도 憲法上構造와 財政自治度 사이에는 有意한 相關關係가 드러나지 않는 것으로 나타난다. 다만 이 表에서 地方稅/總租稅, 自體收入/地方歲入 比率의 경우 日本과 濠洲의 경우를 제외하면 聯邦型國家의 경우 單一型國家에 비해 이 비율이 높게 나타나고 있다. 財政自治度의 決定要因에 대해서는 몇가지 實證分析들이 제시되고 있는데 1人當 國民所得, 經濟의 對外開放程度, 人口, 所得分配狀態 등이 중요한 決定變數로 나타난다. 이에 관해서는 Wasylenko(1987) 참조.

37) 우리나라에서는 이 비율을 財政自立度라고 命名하여 舊憲法을 비롯하여 널리 쓰이고 있는데 이 름이 의미하는 바에 관한 客觀的인 指數로 사용될 수 없는 많은 취약점을 지니고 있다. 이에 관한 비교적 상세한 논의에 대해서는 吳然天(1987) 참조.

38) 여러가지 地方財政調整制度의 形態와 財政自治度에 관한 보다 상세한 論議에 대해서는 Bahl(1986) 참조.

39) 地方財政調整制度의 目的에 관한 상세한 논의에 대해서는 李啓植(1987B) 참조.

련하는 것은 自主財政權의 確立을 위해 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다[40].

2. 住民參加

財政側面에서의 地方自治의 發展은 住民들이 대표들을 선출하고 이들에 의해서 財政運用이 이루어지는 間接民主主義뿐만 아니라 주민들이 직접 豫算編成과 地域의 綜合發展計劃에 참여하는 直接民主主義의 擴大에 의해서 달성될 수 있다. 이와 같은 住民의 직접참가는 지역단위가 작아질수록 活性化될 수 있는데 財政主權者로서의 地域住民의 자각을 고양시키고 地域住民의 財政的 自治能力을 培養하는 데 있어서 필수불가결한 요소라고 할 수 있다.

住民의 直接參加는 豫算이나 計劃擔當公務員의 일을 대체하는 것이 아니라 제도화된 간담회나 시민집회, 또는 설문조사 등의 형태에 의해서 이루어지는데 이웃 日本의 경우 상당수의 自治團體가 다양한 형태의 住民參加를 시행하고 있다. 대표적인 예로서 千葉縣 習志野市에서는 '地域豫算會議'를 상설화하여 豫算에 대한 주민들의 요망사항과 현안문제에 대해서 집중적으로 토의하고 大阪府 吸田市에서는 綜合發展計劃에 대한 주민간담회를 정례화함으로써 民意를 수렴하고 長短期財政運用에 대한 공감대를 형성하는 民主的 合議節次를 마련하고 있다[41]. 이 밖에도 이탈리아의 地區住民評議會(CdQ), 뉴욕市의 地域委員會(Community Board) 등이 財政運用에 있어서 주민의 직접 참가를 목적으로 운영되고 있다.

地方財政運用에 있어서의 間接民主主義의 경우는 물론이고 直接民主主義가 活性化되기 위한 第1의 前提條件은 각 地方財政의 運用內容이 공개되어야 한다는 것이다. 財政運用에 대한 중요한 내용이 일반에게 공개되어야만 주민들의 이해와 관심과 지혜가 집결됨으로써 財政制度가 바람직한 方向으로 발전하는 기틀이 마련될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 行政執行過程에서 作成된 資料의 非公開性은 行政一般에 공통되는 問題點이라 할 수 있거니와 특히 地方財政制度 運用에 있어서 非公開의 정도가 매우 심하다고 할 수 있다. 이와 같은 우리나라 地方財政運用의 非公開性에 대한 事例로서 가장 基礎的이고 중요한 統計値의 하나인 地域總生産(GRP)을 收錄하는 『주민소득연보』가 지난 1980년부터 出刊이 중단되고 있고, 특히 地方交付金의 경우 그 配分內譯이 관계공무원 몇 사람 이외에는 거의 알려지지 않고 있으며 地方豫算의 개략적인 內容을 담고 있는 『地方自治團體 豫算概要』마저 극히 制限的으로 供給되고 있는 사실을 지적할 수 있다. 이웃 日本의 경우에는 『住民所得年報』나 『地方自治團體 豫算概要』에 담겨 있는 內容은 물론 地方財政運用 全般에 관한 상세한 內容이 『地方財政白書』로 매년 出刊되고 地方交付金의 配分內譯에 대해서도 매년 『地

40) 民主的 地方財政調整制度의 대표적인 예는 西獨의 共同稅라고 할 수 있다. 이 共同稅制度는 所得稅, 法人稅 및 附加價値稅(賣上稅), 營業稅 등 네가지 租稅를 聯邦과 地方政府가 통일된 課稅方法으로 징수하여 그 일정비율을 聯邦·地方政府間의 민주적 합의절차에 의해서 聯邦, 州, 市邑面間에 配分하는 제도이다. 이 共同稅制度에 관한 보다 상세한 내용에 대해서는 李啓植(1987B) 및 李啓植(1991) 참조.

41) 이에 관한 상세한 내용에 대해서는 重森 曉(1990) 참조.

方交付稅制度解說』을 發刊하여 地方財政運用의 상당부분이 一般國民에게 公開되고 있다.

地方財政運用內譯에 관한 보다 많은 情報가 一般에게 公開되고 批判을 받고 論議됨으로 해서 地方財政制度의 보다 바람직한 發展方向이 모색될 수 있는 경우에 비해서 情報의 供給이 制限되고 地方財政에 대한 중요한 政策決定이 몇 사람의 소수 公務員에 의해서만 決定되는 非民主的 運營體制의 機會費用은 매우 높을 것으로 판단된다.

3. 財政統制權의 確立

地方自治의 經濟的 弊害로서 가장 우려되는 것은 地方政府가 財政的 自主權을 지나치게 남용하여 財政을 방만하게 운용함으로써 財政破綻을 야기할 가능성이 크다는 점이다. 美國의 경우 1820년대와 1930년대에 수많은 自治團體들이 財政破綻을 경험하였고 英國의 경우에도 1970년대에 地方團體들의 방만한 財政運用이 문제로 제기되었는데 英國의 경우에는 地方財政調整制度에 의한 中央政府의 統制機能을 강화하기 시작했고[42] 美國의 경우에는 住民이나 地方議會가 地方政府의 財政運用에 대해 여러가지 형태의 財政統制權을 행사하기에 이르렀다.

현재 美國에서 시행되고 있는 財政統制는 ① 特定稅率(대부분 財産稅率)의 최고한도를 설정하거나 ② 豫算增加率을 住民所得增加率, 인플레率, 人口增加率 등에 연동시키거나 前年豫算對比 몇 %로 한정하거나[43] ③ 地方政府가 地方議會에 均衡豫算만을 제출케 하거나 地方議會가 均衡豫算만을 통과시키도록 강제규정을 두거나 ④ 地方債 起債의 경우 절대액의 최고한도를 설정하거나 特定財源의 몇 %로 한정하는 등의[44] 형태를 취하고 있다. 이와 같은 財政統制는 州憲法 또는 州法에 규정되거나 필요한 경우 住民投票에 의해서 시행된다.

財政統制의 가장 대표적인 實例는 1978년 캘리포니아州의 提案(Proposition) 13과 1980년 매사추세츠州의 提案 2 1/2인데 前者의 경우 財産稅의 最高稅率을 財産時價額의 1%로 한정한 결과 州全體의 財産稅收가 57%나 감소하였고 後者의 경우에는 財産稅의 최고세율을 2 1/2%로 제한하였다. 이러한 財政統制는 例外規定이 자꾸 생겨나고 地方政府가 이러한 제한을 회피하는 다른 방법 등을 강구함으로써[45] 그 효력이 弱化되어 감에 따라 점차적으로 그 내용이 다시 强化되는 추세를 보이고 있다.

---

42) 대표적인 統制制度가 交付金遞減(tapering)制度인데 이것은 財政支出이 과다한 地方政府에 대해서 과다지출에 비례적으로 交付金을 삭감하는 제도이다. 이 제도에 대한 상세한 논의에 대해서는 Bennet(1982) 참조.

43) 캘리포니아州의 경우 豫算增加率이 인플레率과 人口增加率의 合을 초과할 수 없게 규정하여 실질적으로 豫算이 증가할 수 없도록 제한하고 있다. 콜로라도州의 경우 一般會計豫算의 前年 對比 增加率을 7%로 한정하고 있다.

44) 캘리포니아州의 경우 30萬달러 이상의 起債額에 대해서는 필히 住民投票를 거치도록 규정하고 있다.

45) 豫算의 特定項目에 대해서는 增加率限度 適用에 예외를 인정하고 있고 最高稅率限度의 경우에도 課稅標準의 調整에 의해서 全體稅收는 오히려 증가하는 경우 혹은 最高稅率이 적용되지 않는 租稅負擔을 늘리는 경우가 발생하고 있다. 美國의 財政統制에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 Aronson & Hilley(1986), von Hagen(1991) 참조.

V. 結　　語

地方自治가 전면적으로 실시되면 家計 혹은 消費者, 企業, 政府 등 經濟主體의 대응자세에도 커다란 변화가 예상된다. 먼저 政府部門에 있어서는 地自制의 실시에 따라 우선 經濟成長政策이 輸出主導型에서 內需中心型으로 빠른 속도로 전환될 것이며 전체적인 財政運用도 地域經濟의 活性化와 均衡發展에 대한 필요성이 점증함에 따라 社會間接資本과 社會開發關聯分野의 중요성이 강조되는 방향으로 전환될 것이 예상된다. 地方自治가 성숙됨에 따라 中央政府機能이 점차 地方政府로 이양될 것이며 과거 中央集權의 시대에서처럼 中央政府의 결정사항이 그대로 地方政府에서 시행되는 일도 현저히 줄어들게 될 것이다.

企業部門에 있어서는 前述한 바와 같이 政府의 政策運用 및 決定過程이 변화하고 각 地域의 開發事業이 활성화되며 특히 民·官合同開發事業, 이른바 第3섹터 事業이 활발하게 전개되는 등 여건변화에 부응하여 內部組織改編, 投資計劃 및 戰略의 修正 등 신속한 대응책이 필요하게 될 것이다. 특히 財閥을 비롯한 企業 自體의 組織은 政府의 組織體系를 답습한 中央集權的인 權威主義的인 성격을 탈피하여 地方自治體制 및 地方分權型으로 개편되어야 할 것이다. 消費者 등 家計部門에 있어서는 地方自治의 成熟과 함께 企業製品의 質과 公害問題에 대한 消費者保護運動 등 집단적인 감시와 규제가 강화될 것이 예견되며 企業部門은 이에 대해 地域住民들과의 불필요한 마찰을 사전에 예방하는 노력으로서 지역주민과의 유대강화는 물론 地域社會의 發展과 문화창달을 위해 능동적으로 대응하는 자세가 필요하게 될 것이다.

地方自治의 成熟에 의한 經濟發展을 Hicks (1961)는 "아래로부터의 經濟發展(development from below)"이라고 표현했지만 우리는 30년만에 실시되는 地方自治를 우리 경제의 새로운 도약의 계기로 발전시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 이제까지 시행해 왔던 위로부터의 經濟發展戰略을 수정하고 점차적으로 아래로부터의 經濟發展戰略을 새로이 수립해 나가지 않으면 안된다. 本稿에서는 필자의 能力 및 時間上의 제약으로 인해 이에 대한 구체적인 전략을 제시하지는 못하였으나 구체적인 전략수립을 위한 기초자료로서 地方自治가 國民經濟에 미치는 영향을 필자 나름대로 정리해 보았다. 앞으로 地方自治時代 및 地方時代의 전개와 발맞추어 새로운 經濟發展戰略 및 經濟運用方向을 어떻게 수립해야 할 것인가에 대해서는 시간을 두고 면밀하고 체계적인 검토 및 분석이 이루어져야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟構造調整諮問會議, 『經濟先進化를 위한 基本構想』, 1988.

吳然天, 『韓國地方財政論』, 博英社, 1987.

李啓植, 「人口集中緩和를 위한 財政政策方向」, 延河淸・李啓植(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1987A.

_____, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發硏究院, 1987B.

_____, 「地方自治制實施와 地方財政의 役割增大」, 李啓植외, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發硏究院, 1990A.

_____, 「中央・地方政府間 機能 및 財源의 再調整」, 宋大熙・權純源(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1990B.

_____, 「地方自治와 地方財政制度의 改編」, 李啓植・盧基星(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1991(近刊).

趙昌鉉, 『地方自治事典』, 청계연구소, 1991.

重森 曉, 『現代地方自治の財政理論』, 有斐閣, 1990.

ACIR, *Regional Growth: Interstate Tax Competition,* Washington, D.C., 1981.

Aronson, J.R. & J.L. Hilley, *Financing State and Local Governments,* Brookings Institution, 1986.

Bahl, R., "The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries," *Public Budgeting & Finance,* Winter 1986.

Bennet, R.J., *Central Grants to Local Governments,* Cambridge University Press, 1982.

Browning, E.K. & J.M. Browning, *Public Finance and the Price System,* Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.

Coase, R.H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics,* 3, 1960, pp. 1~44.

Cochrane, G., "Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries," *World Bank Staff Working Papers,* No. 582, The World Bank, Washington, D.C., 1983.

Henderson, J.V., "The Impact of Government Policies on Urban Concentration," *Journal of Urban Enconomics,* 12, 1982, pp. 280~303.

Hicks, U.K., *Development from Below: Local Government Finance in Developing Countries of the Common Wealth,* Oxford University Press, 1961.

Holcombe, R.G., *Public Finance and the Political Process,* Illinois, Southern Illinois University Press, 1983.

King, D.N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government,* George Allen and Unwin, 1984.

McLure, C.E., "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962′, *National Tax Journal,* 20, No.1, 1967, pp. 49~77.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

Rondinelli, D.A., J.R. Nellis, & G.S. Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of the Recent Experience," *World Bank Staff Working Papers,* No. 581, The World Bank, Washington, D.C., 1984.

Shoup, C.S., *Public Finance,* Chicago: Aldine, 1969.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy,* 64, 1956.

Tocqueville, A.D., *Democracy in America (1848),* in J.P. Mayer(ed.), Doubleday & Company Inc., 1969.

von Hagen, J., "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints," *Journal of Public Economics,* 44, 1991, pp. 199~210.

Wasylenko, M., "Fiscal Decentralization and Economic Development," *Public Budgeting & Finance,* Winter 1987.

〈附表 1〉 우리나라의 地方自治法 改正過程

共和國		自治團體 種類		地方議會議員	自治團體長		選 擧
		基 礎	廣 域		基 礎	廣 域	
第1	地方自治法制定 (1949. 7. 4)	市・邑・面	道・서울特別市	住民直選	地方議會 間選	大統領任命	
	第1次改正 (1949. 12. 15)	〃	〃	〃	議會構成時 까지 任命	〃	1952. 4. 25 基礎議員 17,544名 1952. 5. 10 廣域議員 306名 選出
	第2次改正 (1956. 2. 3)	〃	〃	〃	住民直選	〃	
	第3次改正 (1956. 7. 8)	〃	〃	〃	〃	〃	1956. 8. 8 基礎議員 16,951名 基礎團體長 580名 1956. 8. 13 廣域議員 437名 選出
	第4次改正 (1956. 12. 26)	〃	〃	〃	道知事任命 (市長제외)	〃 (市長包含)	
第2	第5次改正 (1960. 11. 1)	〃	〃	〃	住民直選		1960. 12. 12 廣域議員 487名 選出 12. 19 基礎議員 16,851名 12. 26 基礎團體長 1,467名 12. 29 廣域團體長 10名
第3	地方自治에 관한 臨時措置法 (1961. 9. 1)	市・郡	道 서울特別市 直轄市	議會未構成 (上級機關이 權限代行)	大統領任命		
第6	第6次改正 (1988. 4. 6)	市・郡・區	〃	住民直選 (經過措置로 上級機關 權限代行)	住民直選 (經過措置로 大統領任命)		
	第7次改正 (1989. 12. 30)	〃	〃	〃	〃		
	第8次改正 (1990. 12. 30)	〃	〃	〃	〃		

註：第3次는 任期, 第7次 및 8次 改正은 議員의 兼職에 관한 사항임.
資料：經濟企劃院, 內務部, 趙昌鉉(1991).

〈附表 2〉 地方自治團體長 및 議員 定數

(단위 : 名)

		基礎自治團體		廣域自治團體		計
		議員	長	議員	長	
特別市	서울	775	22	132	1	930
直轄市	釜山	303	12	51	1	367
	大邱	181	7	28	1	217
	仁川	152	6	27	1	186
	光州	110	4	23	1	138
	大田	90	5	23	1	119
小 計		836	34	152	5	1,027
道	京畿	524	36	117	1	678
	江原	240	22	54	1	297
	忠北	173	13	38	1	225
	忠南	223	20	55	1	295
	全北	280	19	52	1	352
	全南	337	27	73	1	438
	慶北	402	34	87	1	524
	慶南	447	29	89	1	566
	濟州	50	4	17	1	72
小 計		2,676	204	582	9	3,471
合 計		4,287	260	866	15	5,428

〈附表 3〉 地方自治・中央集權 財政政策의 比較($\gamma=0.25$)

(단위 : 10億원)

		$\sigma=1/2$		$\sigma=1$		$\sigma=2$	
		地方自治	中央集權	地方自治	中央集權	地方自治	中央集權
G		1,371	1,371	1,894	1,894	3,925	3,925
Z_i	서 울	1,935	2,239	2,094	2,094	1,930	1,533
	京 畿	1,271	1,339	1,253	1,253	1,057	917
	慶 南	679	652	610	610	436	446
	釜 山	648	620	580	580	409	425
	慶 北	490	457	427	427	275	313
	大 邱	466	433	405	405	256	296
	仁 川	403	370	346	346	207	253
	全 南	366	334	312	312	180	229
	光 州	326	295	276	276	152	202
	忠 南	321	290	272	272	149	199
	江 原	319	288	270	270	147	197
	全 北	307	277	259	259	139	190
	忠 北	230	205	191	191	90	140
	大 田	226	201	188	188	88	138
	濟 州	110	96	90	90	29	66
ACR_i	서 울	0.261	0.145	0.200	0.200	0.263	0.415
	京 畿	0.188	0.145	0.200	0.200	0.325	0.415
	慶 南	0.110	0.145	0.200	0.200	0.429	0.415
	釜 山	0.106	0.145	0.200	0.200	0.437	0.415
	慶 北	0.082	0.145	0.200	0.200	0.486	0.415
	大 邱	0.078	0.145	0.200	0.200	0.495	0.415
	仁 川	0.068	0.145	0.200	0.200	0.521	0.415
	全 南	0.063	0.145	0.200	0.200	0.538	0.415
	光 州	0.056	0.145	0.200	0.200	0.560	0.415
	忠 南	0.055	0.145	0.200	0.200	0.562	0.415
	江 原	0.055	0.145	0.200	0.200	0.564	0.415
	全 北	0.053	0.145	0.200	0.200	0.570	0.415
	忠 北	0.040	0.145	0.200	0.200	0.622	0.415
	大 田	0.040	0.145	0.200	0.200	0.625	0.415
	濟 州	0.020	0.145	0.200	0.200	0.746	0.415
h_i	서 울	0.498	0.277	0.277	0.277	0.175	0.277
	濟 州	0.002	0.012	0.012	0.012	0.021	0.012
SW							
$\varepsilon=0$		8,740	8,587	9,331	9,331	10,926	11,213
2		27	24	29	29	37	42
4		117	104	136	136	197	233
5		133	116	160	160	254	310
8		135	118	164	164	273	341

註 : G=國家公共財, Z_i=地方公共財, ACR_i=平均寄與率, h_i=地方政府分擔率, SW=社會厚生, γ=國益優先度係數, σ=代替彈力性係數, ε=不均等憂慮度係數

〈附表 4〉 地方自治・中央集權 財政政策의 比較($\gamma=4.0$)

(단위 : 10億원)

		$\sigma=1/2$		$\sigma=1$		$\sigma=2$	
		地方自治	中央集權	地方自治	中央集權	地方自治	中央集權
G		3,632	3,632	7,574	7,574	9,391	9,391
Z_i	서울	1,153	1,614	524	524	44	21
	京畿	822	965	313	313	16	13
	慶南	494	470	152	152	4	6
	釜山	476	447	145	145	3	6
	慶北	377	329	107	107	2	4
	大邱	362	312	101	101	2	4
	仁川	320	267	87	87	1	4
	全南	295	241	78	78	1	3
	光州	267	213	69	69	1	3
	忠南	263	209	68	68	1	3
	江原	262	208	67	67	1	3
	全北	253	200	65	65	1	3
	忠北	197	147	48	48	0	2
	大田	194	145	47	47	0	2
	濟州	101	69	22	22	0	1
ACR_i	서울	0.599	0.384	0.800	0.800	0.983	0.992
	京畿	0.475	0.384	0.800	0.800	0.990	0.992
	慶南	0.352	0.384	0.800	0.800	0.995	0.992
	釜山	0.344	0.384	0.800	0.800	0.995	0.992
	慶北	0.294	0.384	0.800	0.800	0.996	0.992
	大邱	0.285	0.384	0.800	0.800	0.997	0.992
	仁川	0.261	0.384	0.800	0.800	0.997	0.992
	全南	0.245	0.384	0.800	0.800	0.997	0.992
	光州	0.227	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	忠南	0.225	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	江原	0.224	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	全北	0.218	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	忠北	0.178	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	大田	0.176	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	濟州	0.100	0.384	0.800	0.800	0.999	0.992
h_i	서울	0.403	0.277	0.277	0.277	0.274	0.277
	濟州	0.003	0.012	0.012	0.012	0.013	0.012
SW							
$\varepsilon=0$		18,899	17,598	47,537	47,537	90,904	91,121
2		71	59	207	207	404	405
4		361	274	1,232	1,232	2,457	2,463
6		437	315	1,737	1,737	3,525	3,534
8		451	320	1,993	1,993	4,115	4,126

註 : G=國家公共財, Z_i=地方公共財, ACR_i=平均寄與率, h_i=地方政府分擔率, SW=社會厚生, γ=國益優先度係數, σ=代替彈力性係數, ε=不均等憂慮度係數

自動車産業의 下都給制 實態分析

金 周 勳
趙 觀 行

1987년의 民主化措置 이후 발생한 賃金의 급격한, 그리고 지속적인 상승은 費用優位의 약화를 야기하였고 이에 더하여 3低期間의 貿易收支黑字는 원貨의 切上을 유발하여 우리 商品의 輸出單價上昇을 증폭시켰다. 새로운 競爭優位를 발굴하는 것이 우리 經濟의 當面課題인바 당분간은 費用優位維持가 우리 産業의 基本競爭戰略이 되어야 할 것이다. 이때의 費用優位는 技術의 뒷받침을 통하여 製品單價를 낮추는 것을 의미하며 이는 과거 低賃金에 의존하던 費用優位維持와는 다른 것이다. 具體的 方案의 하나로 企業間 生産分業의 效率的 組織化를 생각해 볼 수 있다.

本 硏究의 目的은 企業間 生産分業으로서의 下都給이 어떠한 形態로 운영되고 있는지 그리고 최근의 經濟與件變化에 대응하여 어떠한 方向으로 진전되고 있는지를 파악해 보는 데 있다. 구체적으로 母企業과 受給企業間의 交涉力의 차이, 受給企業의 母企業에 대한 技術力의 寄與 정도, 對外競爭力의 弱化에 대응한 兩者間의 協力關係 形成, 새로운 競爭優位를 회복하기 위한 認識形成과 구체적 方案에 대한 見解 등을 下都給制 生産方式에 참여하고 있는 個別企業들에 대한 設問調査를 통하여 파악해 보고자 하였다. 設問調査의 結果에 따르면 自動車産業의 下都給이 競爭力回復에 肯定的으로 作用하고 있는 것으로 나타났다.

I. 序

現代的 産業構造에서 製品의 競爭力은 單一製品生産業體에 의해서만 결정되지는 않는다. 製品의 競爭力은 部品을 製作하여 供給하는 部品業體와 供給받은 部品을 組立하여 최종적으로 製品生産을 마무리짓는 完成品業體로 구성되는 일련의 企業群에 의해 결정된다. 그러므로 製品의 競爭力을 향상시키고자 할 때 完成品業體는 물론 部品業體를 포함한 관련 企業群 共同의 노력이 필요하다.

筆者 : 金周勳－本院 專門硏究員
趙觀行－中小企業經營者協會 諮問委員

1987년의 民主化措置 이후 企業의 經濟的 環境이 근본적으로 변화하기 시작하였고 그에 대응하여 競爭優位에서도 변화가 생기기 시작하였다. 지금까지 우리 企業이 外國企業과 海外市場競爭에서 힘을 발휘할 수 있었던 根本的 理由는 우리 企業 나름대로의 競爭優位가 있었기 때문이었고 그 競爭優位는 低賃金에 기반을 둔 費用優位였다.

需要者가 市場에서 특정기업의 商品을 購買하기 위한 조건은 그 商品에서 얻을 수 있는 價値가 지불된 價格보다 크거나 적어도 같을 때이다. 다시 말하여 商品의 販賣는 '품질에 비해 값싸거나, 값에 비해 품질이 좋을 때' 가능해지고 商品의 價値가 價格보다 우월할수록 그 商品은 競爭力을 갖는 것이다. 그간 우리 商品의 海外輸出이 급속하게 신장될 수 있었던 까닭은 同一한 品質의 商品에 대하여(低級品이거나 高級品이거나) 우리 商品의 海外市場 販賣價格이 다른 나라 企業들의 販賣價格에 비해 낮았기 때문이다. 이러한 競爭力이 景氣變動 등에 의해 일시적으로만 존재하지 않고 長期에 걸쳐 持續的으로 존재할 때 競爭優位가 있다고 표현되며 우리 產業의 경우에는 가격면에서 경쟁우위가 있는 費用優位가 존재하였던 것이다.

우리나라의 경우 費用優位를 유지시키려는 노력은 賃金上昇의 억제를 의미하였으며 이 때문에 과거 政府에서 勤勞者 賃金의 上昇을 억제시키려 노력해 온 것이다. 그러나 民主化로 賃金上昇의 물리적 억제가 불가능해지자 賃金의 급격한, 그리고 지속적 상승이 불가피해졌고 賃金의 上昇은 자연히 費用優位의 약화로 이어졌다. 때 맞추어 발생된 3低期間의 貿易收支黑字는 원貨의 切上을 유발하여 우리 商品의 輸出單價上昇을 증폭시켰다. 費用優位의 약화로 우리 商品의 競爭力이 급속히 저하되어 1989년 이후 輸出의 침체에서 좀처럼 회복하지 못하고 있는 것이다.

그러므로 새로운 競爭優位를 발굴하는 것이 우리 經濟의 當面課題인데 우리 產業의 發展段階와 우리보다 앞서 競爭優位의 변화를 경험하였던 先進國의 예를 참고할 때 費用優位維持가 우리 產業의 基本競爭戰略이 되어야 할 것이며 이때의 費用優位는 技術의 뒷받침을 통하여 얻어야 할 것으로 생각된다. 여기서 技術의 뒷받침이라 함은 先進工業國이 구사하는 정도의 硏究開發能力에 의존함을 의미하는 것이 아니라 生產技術의 발전으로 生產性을 증대시켜 궁극적으로 製品單價를 낮추는 것을 의미하며 이는 과거 勤勞者의 낮은 賃金水準에 의존하던 費用優位維持와는 구별되는 것이다.

현재 우리나라의 科學技術水準으로는 外國企業을 따돌릴 수 있을 정도로 고도의 技術力에 의존한 商品을 개발할 능력이 없으므로 우선 生產技術을 발전시키고 製品單價를 기술적으로 낮출 수 있는 效率的 生產方式을 강구하는 것이 요청된다. 구체적으로 生產自動化比率을 높이고 製品開發을 우리 企業 스스로 하며 企業間 生產分業을 확대·강화시키는 것 등을 생각해 볼 수 있다. 本 硏究는 이 가운데 企業間 生產分業의 확대·강화에 초점을 두었다. 市場이 확대되면 分業의 정도가 심화되는데 그 까닭은 工程이 세분화될수록 生產性이 증대되어 확대되는 市場需要를 충족시킬 수 있기 때문이다. 逆으로 工程이 세분화될수록, 즉 分業化가 심화될수록 生產性이 증대되어 製品의 單價下落이 가능해질 수 있다.

근래에 우리 企業들의 企業間 生産分業이 심화되고 있는 추세를 보이고 있는데 이는 企業間 生産分業의 확대를 통해 費用優位를 회복시키려는 企業들의 노력에 기인하는 것으로 해석된다. 우리나라 企業들은 企業間 分業으로서 下都給制 生産方式을 채택하고 있으며 우리나라의 下都給制는 日本의 下請制와 거의 동일하다[1]. 日本의 下請制는 과거 日本經濟의 二重構造에서 생겨나 지배·종속의 측면이 부각되어 日本 經濟學者들 사이에서 부정적인 견해가 지배적이었으나 日本經濟가 競爭力을 상실할 위기에 처할 때마다 下請制의 非合理的인 측면을 부단히 개선하려는 일본기업들의 노력으로 오늘날 效率的 生産分業體制로 평가받기에 이르렀다. 우리나라의 下都給制도 母企業과 受給企業間의 交涉力 차이로 인한 지배·종속의 문제가 있으나 日本의 예에서 보듯이 合理的 改善이 이루어진다면 效率的 生産分業으로 발전되어 우리 産業의 競爭力回復에 기여할 수 있을 것이다.

그러므로 本 硏究에서는 우리나라에서 채택하고 있는 企業間 生産分業으로서의 下都給이 어떠한 형태로 운영되고 있는지 그리고 최근의 經濟與件變化에 대응하여 어떠한 방향으로 진전되고 있는지를 파악해 보고자 하였다. 보다 구체적으로 母企業과 受給企業間의 交涉力의 차이는 어느 정도이고 受給企業의 技術力은 母企業에 어느 정도로 기여하고 있으며 對外競爭力의 약화에 대응하여 양자간의 동반자적 협조관계는 어느 정도로 형성되어 있고 새로운 競爭優位를 회복하기 위하여 어떠한 방안들을 모색하고 있는지 등을 파악해 보고자 하였다. 下都給制 生産方式에 참여하고 있는 個別企業들에 대한 設問調査를 통하여 얻어진 實態調査結果가 긍정적으로 나타난다면 우리 産業의 競爭優位回復에 대한 낙관적 견해를 형성할 수 있는 한가지 요소로 작용할 수 있으나 부정적으로 나타난다면 競爭力回復이 비관적으로 생각될 수 있을 것이다.

II. 下都給의 一般的 屬性

1. 下都給의 本質

資源의 配分方式은 市場去來와 組織內 去來로 양분된다. 市場의 특성은 去來者가 自由意思에 의해 去來에 참여하므로 市場에의 참여와 탈퇴가 자유롭다는 점이다. 市場參與와 脫退의 自由는 市場에서의 去來가 반드시 長期的·持續的이어야 할 필요가 없다는 것을 내포한다. 이와 반대로 組織의 특성은 命令에 의하여 資源配分이 이루어지므로 去來者의 의사에 反하여 强制的 去來가 발생할 수 있고 참여와 탈퇴에 구속을 가한다는 점이다. 따라서 組織內 去來는 長期的·持續的 關係를 유지한다.

市場은 본질적으로 效率的 資源配分의 기능이 실패할 수 있는 위험을 내포하고 있는데 그 이유는 두가지로 요약될 수 있다. 첫째는 資産의 專屬性(asset specificity)으로 인한 機會主義的 行爲의 발생[2] 때문이다. 資産이 專屬

1) 下都給은 우리나라에서 통용되는 用語이고 下請은 日本에서 사용되는 用語임. 李奎億(1986) 참조.

2) 特定한 生産活動에 活用되는 資産이 그 用途에만 사용할 수 있고 그 밖의 다른 用途에는 사용할 수 없게 될 때 그 資産은 專屬性(specificity)

性을 갖고 있어 다른 곳으로의 轉用可能性이 없게 되면 去來者間에 機會主義的 行爲의 발생 가능성이 높아져 投資를 회피하려 하므로 適正投資水準을 유지할 수 없게 되어 市場去來를 통한 資源配分은 效率性을 갖기 어렵게 될 것이다. 둘째는 去來者의 情報費用負擔 때문이다. 去來關係가 일회적이어서 매번 새로운 去來者와 去來하게 되면, 매번 去來相對方에 대한 파악을 해야 하고, 또 상대방에게 자신의 情報를 제공해야 하는 부담이 생긴다. 예를 들어, 自動車 完成車業體와 部品企業間의 去來가 市場을 통한 일회적 거래라면 完成車業體는 매번 部品企業에게 원하는 部品에 관한 情報를 제공하고 이해시켜야 한다. 또 需要의 변화에 대응하여 기존 모델에 변형을 가하려 할 경우에 지속적 관계를 유지해 온 部品業體에게는 변형된 부분만을 통지하면 되지만 새로이 去來를 시작하는 部品業體에게는 처음부터 部品에 관한 모든 情報를 제공해야 한다. 그러므로 情報費用의 추가부담을 회피하기 위하여 거래당사자들은 長期的·持續的 去來關係를 선호하게 된다.

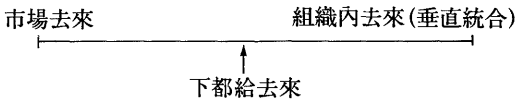
이상의 논의를 본다면 長期的·持續的 去來關係를 속성으로 하는 組織內 去來가 일회적 거래관계를 속성으로 하는 市場에서의 去來關係보다 效率的이므로 모든 去來가 組織內로 통합되어야 할 것으로 보이지만 실제로 그렇게 되지는 않는다. 그 까닭은 組織 또한 市場에 비해 非效率的인 면이 있기 때문이다. 組織의 非效率性은 組織의 비대화로 인한 조직운영의 경직화에서 생겨난다. 組織이 커짐에 따라 官僚主義化하여 情報傳達이 늦어지고 創意力이 상실되며 管理費用이 증가되는 등 각종 형태로 組織去來上의 費用을 지불하게 된다. 그러므로 모든 去來가 組織을 통하여 이루어지지는 않는다. 이론적으로 볼 때 市場과 組織이라는 양극단이 개념적으로 존재하지만 실제적으로 모든 去來는 市場的 要素와 組織的 要素를 공유하고 있다. 즉 현실의 去來는 兩要素의 혼합의 정도 차이로 나타난다. 市場은 市場去來가 행해지는 곳이지만 각 점포를 관리하는 기구가 있게 마련이며 組織의 대표적 예인 會社에서도 日傭職 雇傭과 같은 市場的 要素가 존재하는 것이다.

下都給은 市場과 組織의 중간에 위치한 去來形態이다. 다시 말하여 下都給은 市場的 要素와 組織的 要素가 혼재되어 있는 것이다. 下都給은 그 특성상 準統合(quasi-integration)이라고도 불린다. 즉 下都給은 市場과 垂直統合의 중간에 위치하고 있다는 점을 강조하는 표현이다.

下都給은 일반적으로 企業과 企業間에 中間財를 거래할 때 활용되는 거래관계의 형태 또는 去來 그 자체를 말한다. 去來企業의 自由意思에 의하여 去來가 성립되고 私的 利潤이 추구되고 있는 점은 분명 市場的 要素임에 반해 去來關係가 長期的·持續的이어서 去來者의 변경이 없는 점은 組織的 要素이다. 下都給이 市場과 組織의 단점을 보완하는 效率的 去來形態로 발전할 수 있는 까닭은, 市場의 失敗를 가져오는 機會主義的 行爲의 가능성과 去來 相對方과의 情報交換을 위한 費用負擔이 長期的·持續的 關係의 유지로 완화되는 한

을 갖는다고 표현되며 이 專屬性 때문에 去來一方 또는 雙方間에 交涉力을 증대시키려는 機會主義的 行動(예를 들면 資產賃貸料 引下要求 등)이 발생할 수 있다. Williamson(1975) 참조.

[圖 1] 下都給去來의 中間的 位置



편, 垂直統合과 같은 組織化로부터 발생되는 硬直性과 管理費用의 증가는 企業規模의 축소로 해결될 수 있기 때문이다.

한편 下都給을 去來性格의 기준이 아니라 企業間 分業構造를 기준으로 분류할 경우 下都給은 垂直的 生產分業組織에 속한다. 垂直的 分業組織에서 활용되고 있는 去來形態는 下都給去來이지만 통상 下都給은 去來關係와 去來 모두를 지칭하는 것으로 混用되고 있어 下都給이 垂直的 分業組織을 의미하는 것으로도 사용되는 것이 일반적 현상이다. 水平的 分業組織과 垂直的 分業組織 모두 거래성격 측면에서 볼 때 市場的 要素와 組織的 要素가 혼재되어 있음에 틀림없으나 水平的 分業組織이 垂直的 分業組織에 비하여 市場的 要素가 강하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 水平的 分業組織에서는 구성원인 部品企業의 대체가 이루어져도 全體的 分業活動에 큰 영향을 주지 않지만 垂直的 分業組織에서는 한 部品業體의 대체는 上下 生產흐름에 영향을 주므로 組織的 구속력이 강하기 때문이다.

2. 下都給의 效率性

下都給이 效率的 去來形態가 될 수 있는 까닭은, 본질적으로 市場과 組織의 중간적 존재로서 양자의 단점이 보완되는 거래관계로 발전되어 市場의 失敗를 가져오는 機會主義的 行爲의 가능성과 去來 相對方과의 情報交換을 위한 비용부담이 長期的·持續的 關係의 유지로 제거되는 한편, 垂直統合과 같은 組織化로부터 발생되는 硬直性과 管理費用의 증가가 기업규모의 축소로 해결될 수 있기 때문이다.

日本의 自動車產業은 市場需要情報를 生產現場에 傳達하는 기구로 下請制를 활용하였다. 원래 日本의 下請制는 市場需要情報의 傳達을 목적으로 생겨난 것이 아니었다. 下請制는 日本의 경제적·문화적 풍토를 배경으로 발생한 것으로서 母企業과 受給企業間의 지배·종속관계 때문에 日本 資本主義의 후진성을 나타내 주는 것으로 평가받아 왔었다. 초기 下請制에서 경제력이 우월한 母企業은 다수의 受給企業과 下請關係를 유지하면서 不景氣時에는 下請物量을 축소시키고 대신 母企業이 內製함으로써 不景氣로 인해 하락된 母企業 자신의 가동률을 높이고 受給企業의 낮은 賃金을 이용하여 部品單價를 낮추어 결과적으로 母企業의 完製品價格을 引下시키며 母企業의 勞動組合活動을 약화시키는 수단으로 受給企業으로의 生產移轉을 활용하는 등 下請制는 受給企業의 이익을 희생하여 母企業의 이익을 보전하는 企業間 生產分業體制였다. 따라서 下請制의 지배·종속관계는 日本 經濟學者들 사이에서 日本 資本主義의 모순으로 인식되었으며 대표적 공격대상이 되어 왔었다. 그리하여 한때 日本에서는 下請制의 폐지가 논의되기도 하였다.

문화적으로 보아 日本에서는 機會主義的 行態가 용납되지 않으므로 이것이 下請制의 기반을 조성하여 주고 있다. 西歐에서는 機會主義的 行態를 인간의 기본속성의 하나로 용인한다. 西歐에서 企業間 去來는 명시적 契約에 의존하는바 契約은 모든 발생가능한 사태에

대한 완벽한 대비가 어렵다. 만일 西歐에서 母企業과 受給企業 사이에 下都給去來가 있게 되면 契約에 포함되지 않은 양자간의 機會主義的 行態로 인하여 분규가 끊이지 않아 下都給制의 維持費用은 대단히 크게 된다. 따라서 母企業은 가능한 한 自體的 生產에 의존하게 되고 불가피하게 外部企業의 生產에 의존하게 되어도 長期的·持續的 關係를 유지하는 下都給去來보다는 일회적 거래로 구성되는 市場的 去來를 선호한다. 市場的 去來는 完製品企業과 部品企業間의 일대일 거래를 성립시키므로 部品企業間 分業組織形態가 水平的이다. 이에 반해 日本에서의 去來關係는 양자간의 去來慣行에 의존하며 明示的 契約은 피하는 경향을 보인다. 그리고 일시적 이익을 좇아 去來先을 변경하는 행위는 사회적으로 용납할 수 없는 행위로 간주되므로 長期的·持續的 去來를 유지하는 下請制가 성립될 수 있다. 그리하여 日本의 母企業은 自體的 生產을 줄이고 대신 受給企業에의 生產注文을 안심하고 맡길 수 있는 것이다. 또 下請去來의 의존은 企業間 生產分業組織形態가 水平的이 아니라 垂直的이 되도록 한다.

企業間 支配·從屬의 문제를 안고 있던 日本 自動車產業의 下請制가 그 문제를 불식하고 效率的 生產分業體制로 각광받기 시작한 것은 自動車의 활발한 海外輸出이 이루어지면서부터일 것으로 추정된다. 閉鎖經濟에서 對內的 競爭만이 있으면 企業間 競爭은 암묵적 談合을 보이게 되어 價格 및 品質上의 競爭이 활발하게 이루어지지 않는다. 정부의 國內市場保護로 시장이 안정적이고 企業間 談合으로 각 기업이 점유하는 市場需要는 安定的이므로 기업이윤은 자연히 部品單價에 의존하게 된다. 왜냐하면 企業의 安定的 需要는 고정적 수입을 의미하므로 費用最小化가 곧 利潤極大化를 의미하기 때문이다. 母企業의 受給企業에 대한 經濟的 利益吸收가 極大化될 것이고 이는 部品單價의 압박을 의미하여 母企業의 受給企業에 대한 지배가 심화될 것이다. 따라서 閉鎖經濟下에서의 下都給制는 母企業과 受給企業間의 관계를 제로섬 게임(zero-sum game)의 성격을 갖게 만들 것이다. 그러나 輸出로 인한 市場의 확대는 해외기업과의 競爭을 의미하므로 開放經濟下에서의 下都給制는 양자간의 관계를 協助的 게임(cooperative game)의 성격으로 변환시킨다. 왜냐하면 해외기업과의 競爭에서 살아 남기 위한 價格 및 品質競爭은 部品業體의 협조 없이는 불가능하기 때문이다. 양자간의 관계는 共生關係여서 輸出增進은 양자 모두의 경제적 이익증대를 가져오고 輸出의 침체는 양자 모두에게 손실을 가져오게 된다. 受給企業의 발전은 母企業의 발전에 필수조건이 되므로 母企業은 受給企業의 발전에 관심을 갖고 受給企業의 技術向上과 經營安定을 도모하려 할 것이다. 日本 自動車產業의 비약적 발전은 1970년대 후반부터 시작된 自動車部品業界의 발전을 토대로 하고 있으며 이 시기는 日本製 自動車의 輸出이 급증하는 것과 일치한다.

下都給制에 의한 生產分業은 產業組織으로 볼 때 垂直分割(vertical disintegration)에 해당하며 生產的 條件이 동일하다고 할 때 垂直統合(vertical integration)보다 管理費用을 節減할 수 있으므로 效率的 生產體制가 된다. 또 生產分業組織의 垂直的 構成은 市場需要情報가 생산현장에 신속하게 전달될 수 있게 하여 준다. 원래 情報傳達體系 중에서 垂直的

體系가 가장 效率的이며, 오랜 옛날부터 人類는 軍隊, 會社 등의 組織體에서 이 방식을 활용하여 왔다. 日本企業들은 유용한 정보전달 체계를 개발하기 위하여 下請制를 활용하였다. 즉 個別企業을 情報傳達의 單位體로 파악하고 效率的 情報傳達을 위하여 企業間 組織을 垂直的으로 구성한 것이다. 그리하여 多樣性을 추구하며 商品의 週期가 短期化한 多品種少量時代의 消費者가 원하는 需要情報를 정확하고 신속하게 전달할 수 있게 한 것이다. 이에 비하여 西歐의 企業間 生產分業組織은 水平的이어서 판매부서에서 수집된 市場需要情報가 생산현장 깊숙히 전달되는 데 어려움을 갖는다. 최근 西歐의 自動車生產業體들은 그들의 生產分業組織의 非效率性을 인식하고 日本式의 垂直的 分業組織을 도입하는 중이다.

그러나 下都給去來가 效率性을 발휘하기 위한 先行條件은 거래 쌍방간의 信賴關係 構築과 企業運營의 合理化이다. 信賴關係가 구축되지 못한 상태에서는 실질적 의미에서의 下都給去來가 형성되고 있다고 보기 어려우며, 經濟外的 이유에 의하여 외형상 下都給去來方式을 강요받게 되었을 때 일방적 또는 쌍방간에 機會主義的 行爲의 추구로 피해를 보게 된다. 또 下都給去來 參與企業의 運營이 非合理的이라면 企業規模 縮小에 따른 效率性을 살릴 수 없게 된다. 과거 日本에서 下請制를 부정적으로 보던 시각은 바로 이러한 信賴關係構築의 失敗에 기인한다고 하겠다. 더욱이 經濟가 二重構造를 보이면 優位資本인 母企業과 劣位資本인 受給企業間의 관계가 支配·從屬의 關係로 흐를 가능성이 크므로 양자간의 信賴關係는 중요한 문제라고 할 수 있다.

下都給去來에 있어 支配·從屬의 문제가 없다고 할 수는 없겠으나 그것이 세간에 거론 또는 인식되는 바와 같이 一方的 收奪 또는 搾取關係로만 존재하는 것은 아니라는 점이다. 다시 말해 下都給去來는 어느 한편의 일방적 희생만을 바탕으로 유지되는 것이 아니라는 것이다. 下都給去來는 강제적 거래가 아니며 양자간의 자유로운 합의에 의해 형성되기 때문이다. 어느 한편만의 일방적 희생이 강요된다면 被害當事者는 去來關係를 중단할 것이다. 피상적으로 관측되는 下都給去來上의 紛糾는 거래쌍방간의 利益分配로부터 기인되는 것이므로 下都給去來를 보는 시각이 利益分配를 둘러싼 양자간의 대립·갈등관계에만 국한될 경우 下都給去來의 本質인 協調的 關係가 가려지게 되어 문제의 본질을 호도하게 될 우려가 있다. 그리고 母企業의 合理的 外注管理는 受給企業에 대한 도덕적 자혜심에서 베풀어지는 것이 아니고 母企業 자신의 經濟的 利益을 위한 것이라는 인식 또한 필요하다.

III. 自動車產業의 下都給 實態

1. 標本抽出

本 實態調査의 調査對象企業은 136개사로서 이는 1989년 현재 自動車部品生產 總業體數 1,193개사의 11.4%에 달한다. 標本의 규모별 分布는 <表 1>과 같으며 49人이하 小規模 企業의 점유비중이 16.9%이고 50人이상 500人이하 中規模 企業의 비중은 83.1%이다. 500

〈表 1〉 自動車部品 調査對象業體의 規模別 分布

(단위 : 社, %)

	49人이하	50~99人	100~199人	200~299人	300~499人	合 計
業 體 數	23	28	33	23	29	136
比 率	16.9	20.6	24.3	16.9	21.3	100.0
累 積 比 率	16.9	37.5	61.8	78.7	100.0	

人이상 大企業 部品業體는 본 조사대상에서 제외시켰는데 그 이유는, 첫째 大企業의 數가 한정되어 있어 설문조사에서 이들 기업의 견해피력이 제대로 반영되지 못하고, 둘째 本 硏究의 목적이 自動車部品産業의 下都給 實態調査에 있는바 大企業 部品業體의 수준에서는 企業經營이 고도화되어 있고 母企業과의 거래관계에서 交涉力의 차이가 크지 않을 것으로 생각되기 때문이다.

標本企業의 지역적 분포는 서울 및 경인지역과 울산, 부산 및 창원지역으로 균등분할하였는바 이는 우리나라 自動車部品業體들이 이들 지역에 집중되어 있기 때문이다. 그리고 標本企業의 주요 생산품목이 중복되지 않도록 가급적 분산시켜 일부 업종의 특수상황에 의한 代表性 왜곡을 배제하도록 하였다.

事前的으로 去來 母企業을 확인할 수 없어 母企業別 分布가 고려되지 못하였으나 이로 인한 代表性 왜곡이 심각할 것으로 생각되지는 않는다. 그 까닭은 첫째 우리나라 自動車部品産業에서 1社 專屬型 受給企業의 비율이 낮고 複數去來業體의 비율이 다수를 점하고 있으며, 둘째 下都給 外注購買管理가 타기업과 두드러지게 다른 업체가 없기 때문이다.

標本調査는 設問調査紙를 각 기업에 보내 調査員이 수거하는 設問調査方法을 이용하였고 調査는 1990년 7월에 실시하였다.

2. 自動車産業 下都給分業體制의 特性

現代 産業의 중요한 특징의 하나는 內外需에 걸치는 市場擴大와 産業工程의 전문화 등에 따라 企業間分業生産에 의존하는 부분이 증대하고 있다는 것이다. 특히, 최근에는 需要의 단명화와 國際去來에 따르는 리스크의 증대 등으로 인하여 不確實性이 크게 높아져 환경변화에 유연하게 대응하기 위하여 企業間分業에의 의존이 증대되고 있으며, 또한 多品種·小로트生産이 확대되고 新製品의 개발이 촉진됨으로써 企業間分業은 한층 더 확대되고 있다. 그리하여, 現代 企業에게는 부품메이커 또는 가공기업과의 去來關係를 포함하는 전체로서의 生産의 效率性, 즉 企業間組織의 生産性(inter-firm productivity)을 높이는 것이 중요한 과제가 되어 있다[3].

우리나라의 主要産業에 있어서도 앞에서 지적한 經濟的 要因에 의하여 企業間分業, 즉 母企業과 下都給企業間의 분업이 확대·심화되어 온 결과, 오늘날에는 下都給分業體制가 상당한 정도까지 확립되기에 이르렀다. 예컨

3) 日本 中小企業事業團·中小企業硏究所(1986), p. 49.

〈表 2〉 主要製品의 製造原價上 下都給依存度(1986)

(단위 : %)

	材料費				勞務費	經費	合計
	下都給	市場購入	輸入	自體生産			
金屬工作機械	11.4	22.7	39.0	-	7.9	19.0	100.0
複寫機	43.1	-	32.5	2.6	9.2	12.5	100.0
包裝用機械	18.2	51.2	5.6	1.4	13.4	10.2	100.0
오토바이	18.8	39.3	22.1	4.9	8.0	6.9	100.0
乘用車	67.6	-	3.0	7.6	8.8	13.0	100.0
船舶	21.3	18.5	17.5	2.6	18.3	21.8	100.0
컬러TV	46.5	8.9	25.8	-	6.6	12.2	100.0
VTR	45.7	6.4	24.9	-	6.7	16.3	100.0
미니컴	39.3	4.2	30.5	-	14.2	11.8	100.0
카메라	1.7	0.2	79.7	9.2	4.8	4.4	100.0
피아노	8.3	12.4	37.0	6.6	20.7	15.0	100.0
運動靴	38.8	15.8	11.2	-	18.2	16.0	100.0

資料 : 中小企業銀行, 『都給實態調査』, 1986.

대, 〈表 2〉에 의하면 主要製品의 생산에 있어서 下都給依存度 또는 社會的 分業에의 依存度가 매우 높게 되어 있다는 것을 알 수 있다.

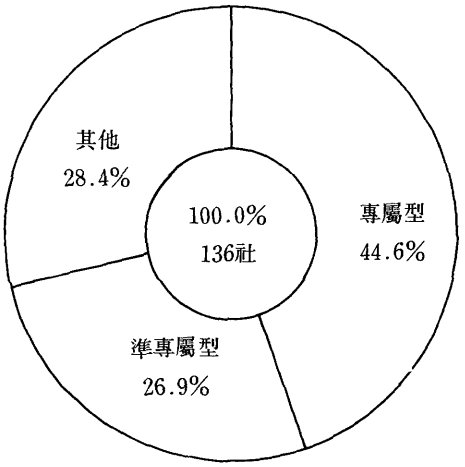
그러나 이와 같은 主要製品의 下都給依存度가 높아지고 있는 가운데서도 母企業과 下都給企業間의 거래관계는 업종에 따라 다소 다르게 되어 있다[4].

앞에서 母企業과 下都給企業間의 거래관계가 업종에 따라 다르게 형성된다고 한 지적은 電子産業과 自動車産業의 경우에서 뚜렷하게 찾아볼 수 있다. 즉, 電子産業의 경우에는 製品의 多品種·小로트生産이 증가되고 있을 뿐만 아니라 製品의 수명(life cycle)도 짧아지는 경향이 있기 때문에 母企業과 下都給企業間의 系列意識이 다소 희박하다. 이에 비하여, 自動車産業의 경우에는 自動車의 모델교체가 電子製品만큼은 빈번하지 않은 동시에, 부품의 신뢰성이 중요시되어 있기 때문에 여전히 系列意識이 강하게 남아 있는 것이다. 自動車産業의 下都給分業體制가 지니는 이러한 특성을 고려하면서 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫번째 특징은 特定母企業에 전속되어 있는 下都給企業의 비중이 크다는 것이다. 예컨대, 조사대상 하도급기업(136社) 가운데 專屬型 下都給企業은 44.6%나 되는데 여기에 主去來母企業에 대한 의존도가 비교적 높은 準專屬型 下都給企業을 더하면 70% 이상의 下都給企業이 主去來母企業과 밀착된 하도급거래를

4) 自動車産業의 3개 母企業과 거래하고 있는 下都給企業을 母集團으로 하고, 從業員數, 規模別 및 地域別 分布를 감안하여 선정된 標本業體(136社)를 대상으로 실시한 것임.

[圖 2] 類型別 下都給企業의 分布



註 : 1) 반올림하였음.
2) 專屬型은 下都給比率(全母企業에 대한 賣出額比率)이 80% 이상으로서 主去來母企業에 대한 의존도가 75% 이상인 企業이며, 準專屬型은 下都給比率이 60% 이상으로서 主去來母企業에 대한 의존도가 50% 이상 75% 미만인 企業임.

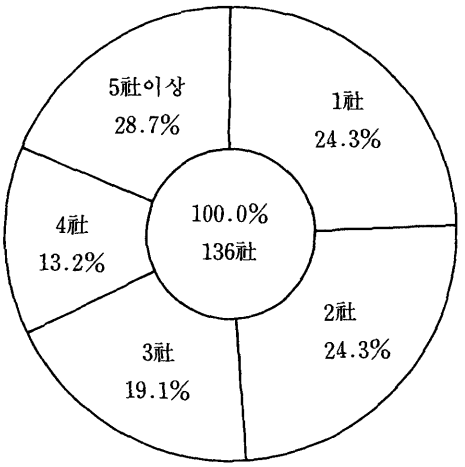
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

하고 있는 것이다(圖 2 참조). 이에 비하여, 電子産業의 경우에는 專屬型 下都給企業의 비중이 27.5%에 지나지 않는 것으로 파악되었다[5].

두번째 특징은 下都給去來가 장기적·안정적으로 이루어지고 있다는 것이다. 조사대상 下都給企業(136社)의 65%는 1980년 이전부터 下都給去來를 해오고 있으나, 그 과정에서 主去來母企業을 바꾼 경험이 있는 企業은 전체의 6%(8社)에 불과하다. 8社 가운데 7社는 1회(나머지 1社는 3회)의 경험을 지니고 있었다. 이것은 自動車産業에 있어서 母企業과 下都給企業間에 長期·繼續的 하도급분업관계가 형성되어 있다는 것을 나타내는데, 電子産業의 경우에는 主去來母企業을 바꾼 경험이 있는 하도급기업이 전체(119社)의 14.4%에 이르고 있다[6].

세번째 특징은 下都給去來가 개방적으로 이루어지고 있다는 것이다. 즉, 하도급기업이 主去來母企業 외에 몇 개의 모기업과 거래하고 있는가를 알아보면, [圖 3]에서 볼 수 있는 것처럼 1社와 거래하고 있는 下都給企業은 전체(136社)의 24.3%에 지나지 않으며, 3社 이상의 母企業과 거래하고 있는 下都給企業은 60%를 넘고 있다. 이것은 自動車産業에 있어서 밀착된 下都給去來가 이루어지고 있는 가운데서도 系列을 초월한 하도급거래가 많이 이루어지고 있다는 것을 나타낸다. 이러한 多系列化는 주로 母企業이 우수한 下都給企業을 확보하려고 하고, 하도급기업이 受注量의 안

[圖 3] 去來母企業數別 下都給企業의 構成



資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

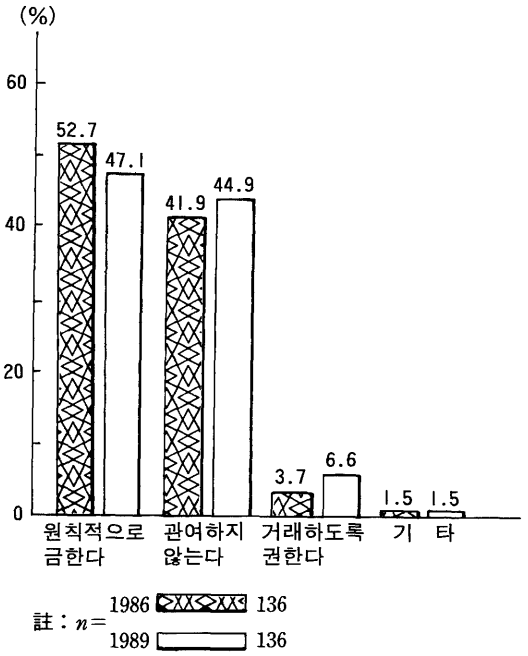
5) 尹敏繁·洪珍基(1989), p.57. 여기에서 專屬型 下都給企業은 市場販賣를 하지 않고 特定母企業과 거래하는 企業, 또는 市場販賣도 하면서 特定母企業과 거래하되 그에 대한 賣出額比率이 50% 이상인 企業으로 되어 있음.

6) 上揭書, p.59.

정적 확보를 도모하는 데서 비롯되는 것이다. 그런데 開放的 系列化가 이루어지고 있는 가운데서도 母企業의 지원으로 개발된 부품의 경우에는 다른 모기업에 대한 공급이 대부분 금지되고 있음이 주목된다. 즉, [圖 4]에 의하면, 다른 母企業에 대한 공급이 금지되고 있다고 응답한 下都給企業은 47%에 이르고 있다.

네번째 특징은 下都給去來가 單層的으로 이루어지고 있다는 것이다. 이상의 고찰에서는 自動車產業에 있어서 長期·繼續型 下都給分業體制가 형성되어 있다는 것이 확인되었으나, 일본의 組立工業에서 볼 수 있는 피라미드型의 重層的 下都給分業體制는 아직 형성되어 있지 않다. 즉, 조사대상 하도급기업(136社) 가운데 再下都給을 이용하고 있는 企業은 43.4%(59社)에 불과한 데 비하여, 일본 自動車產業의 경우에는 그 비율이 97.7%[7]에 이르고 있는 것이다. 그러나 우리나라에 있어서도 多品種·小로트生產의 증대, 賃金上昇 및 技能人力의 부족 등은 재하도급을 크게 확대시키는 동시에, 母企業→1次下都給企業→2次下都給企業→3次下都給企業 등을 연결시키는 企業의 連鎖를 점차 형성시킬 것으로 전망된다.

[圖 4] 母企業의 支援으로 개발된 部品의 경우 다른 母企業과의 去來에 대한 母企業의 對應



資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

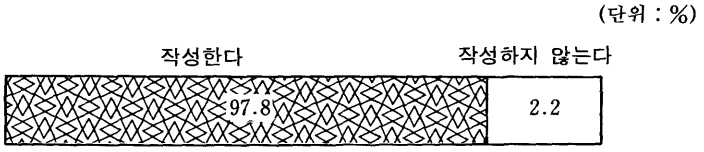
다섯번째 특징은 下都給去來가 사실상 契約書 없이 이루어지고 있다는 것이다. 母企業과 下都給企業이 거래를 개시하고자 할 때는 去來基本契約書가 작성되고 있기는 하지만, 개별 下都給去來는 대부분 注文書에 의하여 이루어지고 있다. 이것은 下都給去來가 사실상 계약서에 의하여 뒷받침되어 있지 않은 약속에 의하여 이루어지고 있다는 것을 나타낸다. [圖 5]에서 보는 바와 같이, 조사대상 하도급기업(136社)의 97.8%는 下都給去來時에 대부분 '基本契約書를 작성해 놓고 個別契約은 注文書로 갈음'하는 式으로 되어 있다. 基本契約書는 下都給去來에 관한 기본사항, 즉 注文方法, 單價의 決定方法, 代金의 支給方法 등을 약정한 것으로서, 원칙적으로 單年單位의 契約이며, 去來中斷의 의사표시 등이 없는 한 1년 단위로 자동연장되는 성격을 지니고 있다. 그러므로 基本契約書는 長期·繼續的 下都給去來에서 去來制御機能을 거의 하지 못한다.

이것은 下都給去來가 경직적인 契約書의 구속을 받지 않는다는 것을 나타내며, 따라서

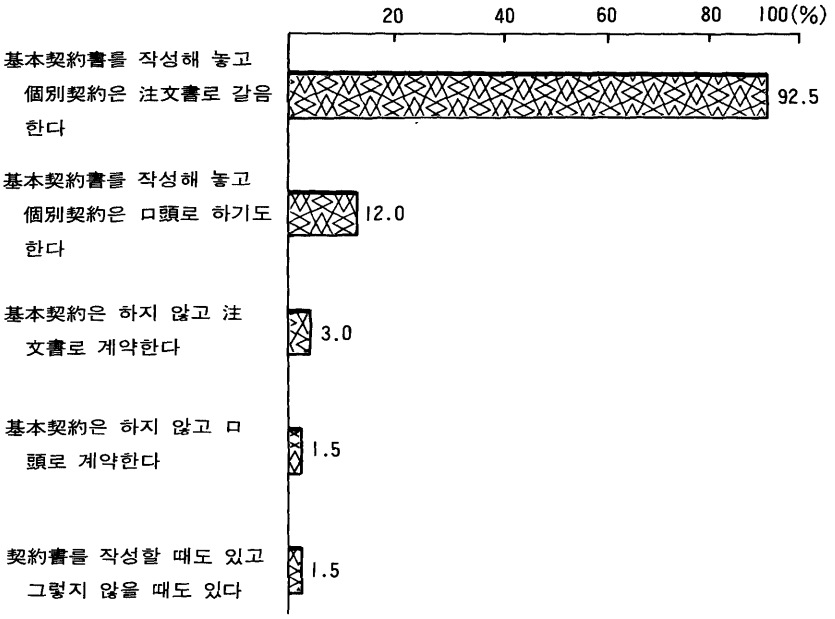
7) 日本 商工組合中央金庫調査部(1989), p. 65.

[圖 5] 下都給 契約狀況

(1) 下都給契約書의 作成與否



(2) 下都給契約書의 作成內譯



註 : 複數應答.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

母企業은 환경변화에 따라 去來條件을 유연하게 조절할 수 있게 된다. 이와 같이, 長期·繼續的 下都給去來가 사실상 계약서 없이 이루어질 수밖에 없는 것은, 인간의 한정된 豫知能力이나 合理性(bounded rationality)을 전제로 하면 長期去來에 있어서는 契約에 입각한 市場去來에 한계가 있기 때문이다[8].

이 경우에 下都給企業이 큰 불확실성을 강요받게 된다는 것은 말할 것도 없다. 그럼에도 불구하고 하도급거래가 큰 마찰을 일으키지 않고 비교적 원활하게 이루어지고 있는 것은 장기·계속적 下都給去來의 과정에서 下都給企業이 去來條件의 변경 등으로 인하여 입게 되는 손해가 그후의 거래에 의하여 많이 보전되리라는 것을 신뢰하고 있기 때문이다.

여섯번째 특징은 下都給去來가 契約書를 수반하지 않는 약속, 즉 母企業에 대하여 하도급기업이 지니는 信賴(trust value)를 기반으

8) 港 徹雄(1988), p.8.

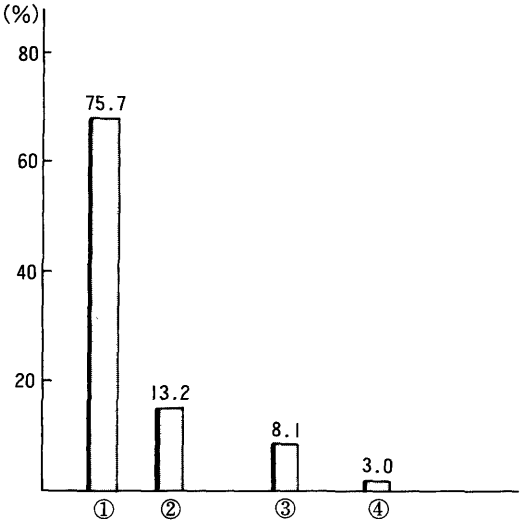
로 해서 이루어지고 있다는 것이다. 이것은 企業間去來를 구속하는 社會的 規範(social norms)이 어느 정도 확립되어 있으며, 또한 長期的으로 보아 거래에 따르는 利益(또는 손해)이 企業間에 共有된다는 호혜적 관계가 형성되어 있기 때문이다.

그러므로 母企業이 그에 대한 下都給企業의 信賴를 저해할 행위를 한다는 것은 일종의 自殺行爲라고 할 수 있다. 실제로, 불황기에 下都給組織을 유지한 모기업은 그 하도급기업으로부터 높은 신뢰를 받은 데 비하여, 불황기에 그 하도급기업과의 관계를 정리한 母企業은 景氣가 회복되어 새로 우수한 下都給企業을 확보하는 데 어려움을 겪었다고 한다. 이러한 경험으로부터 우리는 社會的 規範이 존재하며, 그를 어긴 행위에 대하여는 일종의 제재가 가해지고 있음을 알 수 있다[9].

이 점과 관련하여, 自動車産業의 下都給企業은 母企業에 대하여 비교적 높은 信賴를 지니고 있음을 알 수 있다. 즉, [圖 6]에 의하면, 조사대상 하도급기업(136社)의 75.7%는 母企業의 發注가 장기적으로 비교적 안정되어 있다는 것, 그리고 13.2%는 母企業이 發注量을 감소하는 경우에도 그 生産減少率 이상으로는 감소하지 않는다고 응답하고 있는 것이다.

母企業에 대한 下都給企業의 信賴는 장기적으로 보아 下都給企業이 존속·발전할 수 있을 만한 單價를 설정하는 경우에 두터워지며, 또한 下都給企業의 技術的 成長을 지원하는 경우에도 높아진다. [圖 7]에 의하면, 조사대상 下都給企業의 64.7%는 母企業의 장기적인

[圖 6] 母企業 發注의 安定與否



註 : 1) 母企業의 發注量은 장기적으로
① 비교적 안정되어 있다.
② 母企業이 發注量을 감소하는 경우에도 그 生産減少率 이상으로는 감소하지 않는다.
③ 안정되어 있지 않다.
④ 기타
2) 응답업체수는 136개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

[圖 7] 下都給單價의 長期的 妥當性

"母企業은 장기적으로 보아 下都給企業이 존속, 발전할 수 있을 정도로 單價를 설정하고 있는가?"에 대하여

그렇다	아니다
64.7%	35.3%

註 : 응답업체수는 136개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

單價設定에 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 또한 [圖 8]에 의하면, 조사대상 下都給企業의 약 70%는 그 技術的 成長을 위하여 母企業이 지원하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 사례도 우리나라 組立産業에 있어서 주요 母企業을 중심으로 社會的 規範이 어느 정도 확

9) 上揭書, p.17.

[圖 8] 下都給企業의 技術的 成長을 위한 母企業의 支援

"母企業은 下都給企業이 기술면에서 성장할 수 있도록 지원하고 있는가?"에 대하여

그렇다	아니다
69.1%	30.9%

註 : 응답업체수는 136개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

립되어 있다는 것을 말해 주고 있다.

3. 自動車産業 下都給分業시스템의 經濟的 成果

下都給分業이 몇가지 면에서 否定的인 評價를 받아 왔음에도 불구하고 크게 발전해 온 것은 그것이 經濟 전체에는 물론이고 去來의 當事者들에게 많은 利益을 주고 있기 때문이다. 이러한 이익은 社會的 分業에 따르는 이익인데, 分業의 利益은 業務를 企業間에 단순히 분담한다고 해서 저절로 발생하는 것이 아니다. 企業間分業의 利益이 충분히 발휘되려면 下都給去來가 당사자간에 장기·안정적으로 이루어지지 않으면 안된다.

그리하여, 우리나라 組立産業에서 주요 母企業을 중심으로 형성되어 있는 長期·繼續型 下都給分業시스템은 여러가지 이익을 발휘하고 있는 것으로 평가된다. 여기에서는 그러한 이익 가운데 經濟的 利益, 즉 經濟的 成果를 구체적으로 살펴보고자 한다.

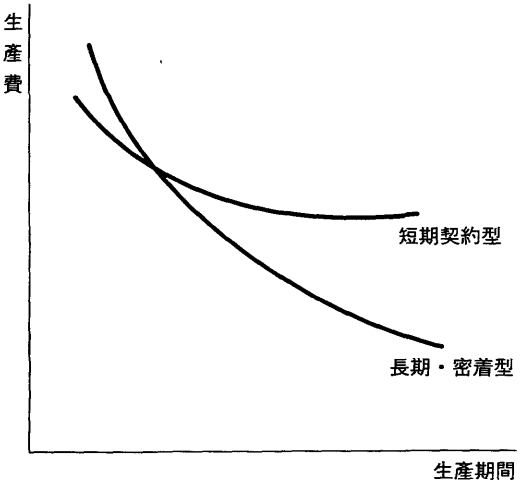
가. 費用節減效果

母企業과 下都給企業間의 長期·繼續的 下都給去來는 장기거래에 의한 學習效果, 生産工程의 전문화에 의한 規模의 利益, 새로운 生産管理技法의 채택에 의한 原價節減 등을 통하여 큰 費用節減效果(cost performance)를 가져온다.

먼저, 장기거래에 따르는 學習效果에 의하여 原價가 引下되는 경우를 보면[10], 母企業이 새로운 부품의 생산을 下都給企業에 위탁하는 경우에는 發注單價가 다소 높게 책정될지도 모른다(圖 9 참조). 그러나 생산기간이 지나고 생산경험이 축적될수록 생산능률이 향상되어 下都給企業의 生産費가 저하됨에 따라 發注單價는 점차 인하된다. 이와 같이, 生産量이 증대하고 生産期間이 장기화할수록 費用減少效果가 커짐으로써 短期契約에 의한 下都給去來보다 平均生産費는 크게 낮아지는 것이다.

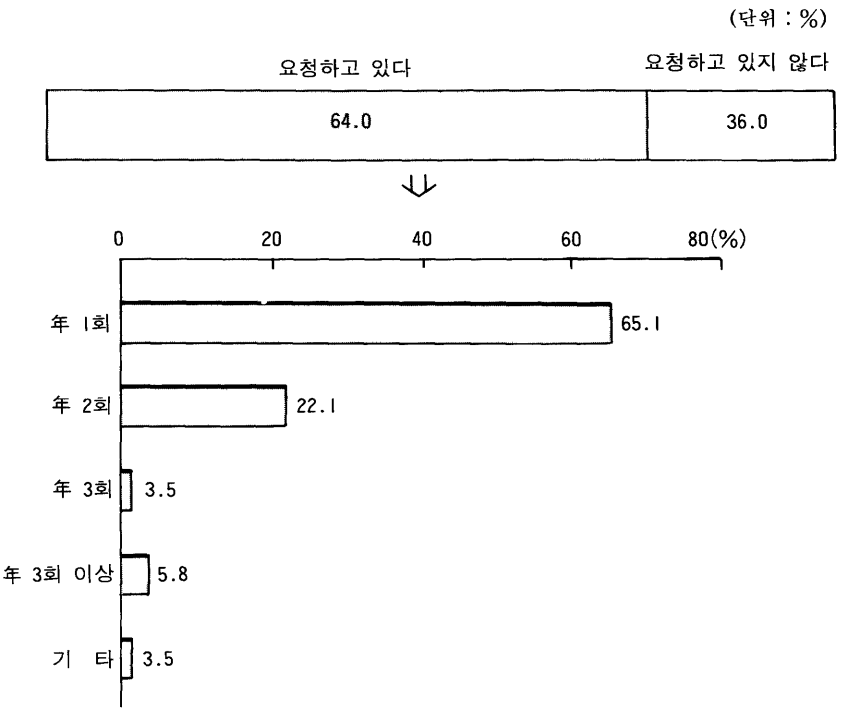
다음, 生産工程의 전문화에 따른 規模의 이

[圖 9] 下都給形態와 生産費(槪念圖)



10) 港 徹雄(1984), p.125.

[圖 10] 主去來母企業의 單價引下要請



註 : 응답업체수는 86개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

익에 의하여 얻을 수 있는 費用節減效果에 대하여 살펴보자[11]. 어떤 産業에서 社會的 分業이 충분히 이루어지지 않는다면 大企業은 거의 모든 생산공정을 수직적으로 통합한 생산방식을 채택하지 않을 수 없다. 이러한 경우에는 각 生産工程에 있어서의 繁閑의 차이로 인하여 生産設備의 平均稼動率이 현저하게 낮아짐은 물론이고 특수한 生産設備는 한 달에 며칠밖에 가동하지 못하는 사태도 일어난다.

이에 비하여, 生産工程이 企業間에 分業化되고, 각각 전문화된 中小企業이 복수의 기업에서 수주하는 生産方式에 있어서는 資本의 稼動率을 높게 유지할 수 있다. 이와 같이, 資本의 生産性을 높이고 勞動力의 이용가능성을 높이면 生産費를 인하시킬 수 있는 것이다. 또한, 生産工程이 企業間에 세분화되어 있어서 小規模企業도 고도의 전용기계를 이용할 수 있기 때문에 費用節減을 할 수 있는 것이다.

이 밖에 母企業은 長期的 下都給去來의 과정에서 下都給企業에 대하여 學習效果의 발휘 또는 生産性의 向上에 따른 것 외에 사업에 따르는 리스크의 分散을 위하여, 發注單價의 引下를 요청하고 있다. 예컨대, [圖 10]에 의하면, 조사대상 下都給企業(136社)의 64.0% (86社)는 主去來母企業이 연간 1~2회에 걸쳐 單價引下를 요청하고 있다는 것을 지적하고 있다. 이 경우에, 下都給企業이 이룩하는 학

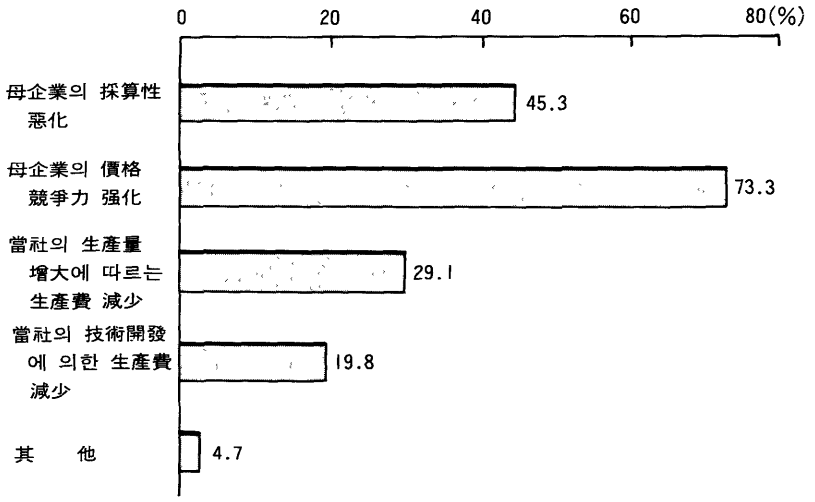
11) アジア經濟硏究所(1985), p.27.

습효과에 의한 生產費減少 및 技術開發에 의한 生產費節減에 따르는 母企業의 單價引下要請은 각각 29.1%와 20%에 그치고, 賃金上昇과 원貨價値의 상승 등의 환경변화에 대처하기 위하여 하도급기업에 單價引下를 요청하고 있는 경우가 훨씬 많은 것이 주목된다(圖 11 참조). 이것은 우리나라의 경우에 長期·繼續型 하도급분업시스템의 經濟的 效果가 原價節減보다는 母企業과 下都給企業間의 리스크分擔의 형태로 더 많이 나타나고 있다는 것을 나타내는 것이다.

下都給企業은 이상과 같은 母企業의 單價引下要請에 대하여 여러가지 對應策을 강구하고 있는데, [圖 12]에서 보는 것처럼 많은 下都給企業은 生產工程·生產方法의 개선 또는 自動化·高性能機械의 도입 및 經費의 절약 등으로 대처하고 있다. 이러한 對應策 가운데 生產工程·生產方法의 개선이 가장 많이 거론되고 있는데, 下都給企業은 이를 위하여 철저한 생산공정의 재검토와 재료사용의 효율화를 도모하지 않을 수 없다. 이와 같은 合理化는 현장종업원의 지혜에 의해서도 이루어지고 있으나, 많은 경우에는 母企業의 도움으로 VA(가치분석)나 VE(가치공학) 등 새로운 生產管理技法을 적용함으로써 이루어지고 있다. 실제로, 일부의 母企業은 그 下都給企業을 조직화하여 VA, VE의 硏究會를 정기적으로 열고 있으며, 그 성과가 좋은 下都給企業에는 우선적인 發注가 이루어진다.

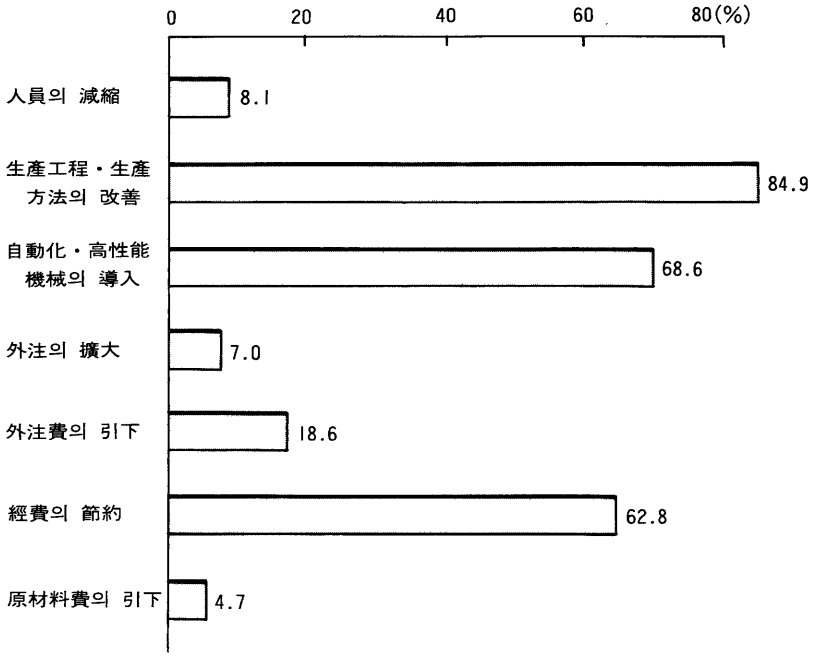
이상에서 살펴본 바와 같은 學習效果나 새로운 生產管理技法에 의한 費用節減은 母企業의 협력에 의하여 이룩된 것이므로 그 이익이 母企業과 共有되는 것은 타당하다고 생각된다. 또한, 環境變化에 따르는 리스크의 分擔은 환경변화에 따르는 충격이나 費用上昇分을 下都給시스템 전체로써 흡수하기 위한 것으로, 下都給企業은 그러한 희생의 代價로서 장기적인 존속·발전을 보장받게 되는 것이다.

[圖 11] 母企業의 單價引下要請의 理由



註 : 複數應答이고 응답업체수는 86개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

[圖 12] 母企業의 單價引下要請에 대한 下都給企業의 對應策



註：複數應答이고 응답업체수는 86개사임.
資料：韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

나. 品質向上效果

長期・繼續的 下都給去來가 가져오는 經濟的 成果 가운데 費用節減效果 이상으로 중요한 것은 品質向上效果인데, 이는 非價格競爭力을 강화함에 있어서 매우 중요한 요인이 되는 것이다. 그리하여, 組立產業의 발전을 위하여는 생산의 큰 부분을 담당하는 部品메이커 또는 加工企業의 品質水準向上이 중요한 과제로 제기되어 왔던 것이며, 初期發展段階에서는 部品메이커의 낮은 品質水準으로 인하여 많은 部品을 輸入에 의존하지 않을 수 없었던 것이다. 우리나라 中小企業政策이 처음부터 機械工業에 중점을 둔 示範工場育成 또는 部品工場重點育成 등을 추진한 것도 部品메이커 또는 加工企業의 설비근대화와 經營管理의 합리화 등을 통하여 그 品質水準을 높이는 데 일차적 목표가 있었다.

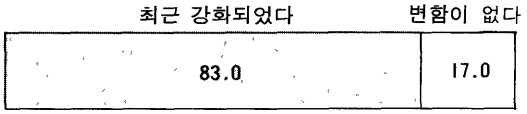
이러한 과정에서 주요 母企業은 새로운 品質管理技法을 도입하여 완성품의 品質水準向上을 추진하는 한편, 전술한 것처럼 생산의 큰 부분을 담당하고 있는 部品메이커 또는 加工企業의 品質水準向上을 위하여 下都給企業에 새로운 品質管理技法 등 生產管理技法을 적극적으로 移轉하게 되었다. 그리하여, 母企業은 장기적인 下都給去來의 과정에서 下都給企業이 달성해야 할 품질관리의 목표를 단계적으로 높임으로써 品質水準을 점차 높여갔다.

이러한 상황을 실태조사의 결과를 통하여

[圖 13] 品質·精密度向上에 대한 母企業의 要請 및 下都給企業의 對應可能性

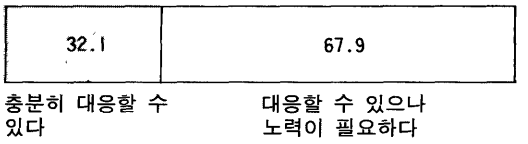
(단위 : %)

母企業의 要請



註 : 응답업체수는 136개사임.

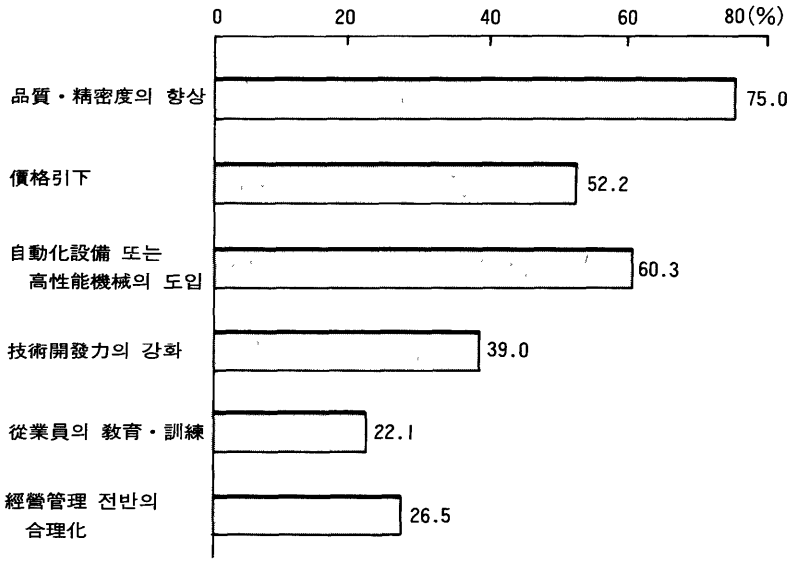
下都給企業의 對應 ⇓



註 : 응답업체수는 112개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

고찰하면, [圖 13]에서 보는 것처럼 조사대상 下都給企業(136社)의 83.0%는 최근 品質·精密度向上에 대한 母企業의 요청이 강화되었다고 응답하고 있다. 그리고 강화되었다고 응답한 下都給企業(112社) 가운데 32.1%는 '충분히 대응할 수 있다'고 응답하고 있으며, 나머지 67.9%도 '대응할 수 있으나 상당한 노력이 필요하다'고 지적하고 있다. 이것은 自動車産業에 있어서 國際競爭力의 강화를 위하여 母企業의 品質管理目標가 상당히 높게 책정되어 있음을 나타내는 것이다. 그리하여, 母企業은 下都給企業을 선정함에 있어서 品質·精密度와 技術開發能力 등을 중요한 기준으로 삼고 있으며, 또한 많은 下都給企業은 品質·精密度의 향상을 통하여 체질개선을 도모하고 있다(圖 14 참조). 그리고 앞에서 지적한 것처럼, 下都給企業이 品質·精密度向上에 대한 母企業의 요청에 대응하려면 상당한 노력을 기울여야 할 것이므로, 母企業은 품질·정밀도의 향상을 위한 하도급기업의 노력을 적극

[圖 14] 下都給企業의 體質改善策



註 : 複數應答이고 응답업체수는 136개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

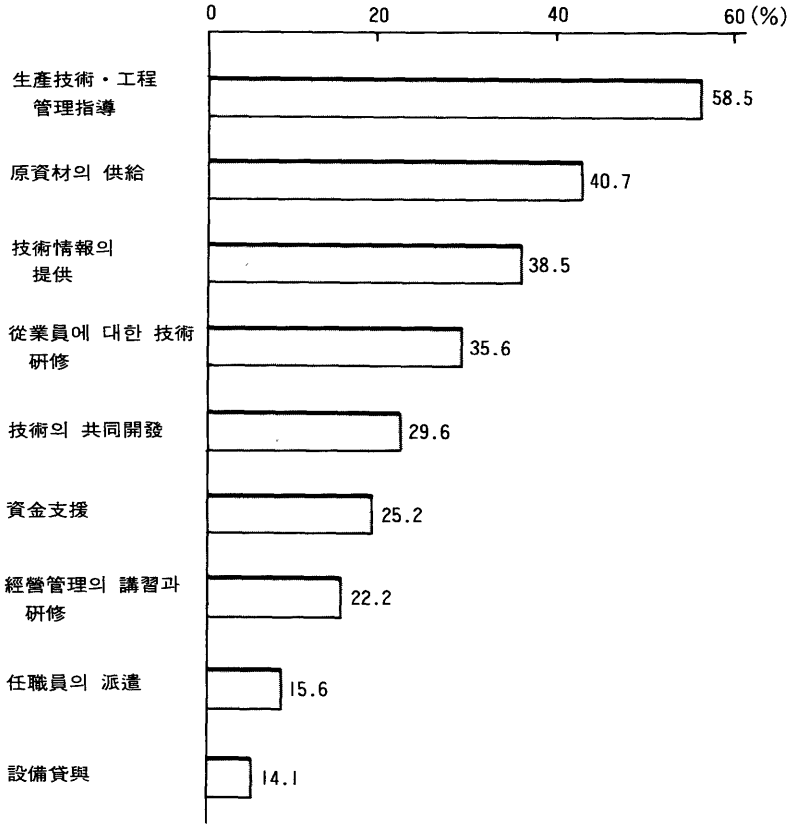
적으로 지원하고 있는 것이다.

母企業의 계속적인 지원에도 불구하고 品質管理의 목표수준을 달성하지 못하는 下都給企業은 점차 정리되어 갔으며, 다른 한편 母企業은 높은 品質의 部品을 싸게 조달하기 위하여 경우에 따라서는 系列 외의 部品메이커 또는 加工企業에 발주하기도 한다. 오늘날, 自動車와 家電製品 등 組立産業의 주요 업종에서 일정한 품질수준에 이르고, 또한 품질수준이 계속 향상되고 있는 것은 母企業과 下都給企業의 장기간에 걸친 協力의 누적적인 성과라고 할 수 있을 것이다.

다. 技術開發成果

長期·繼續型 下都給分業은 生産技術 및 製品開發 등의 측면에서도 큰 효과를 발휘한다. 組立産業에서는 生産工程이 下都給分業시스템에 의하여 세분화되어 있어 부품의 생산 및 다양한 가공·처리가 下都給企業에 의하여 분담되어 있다. 이것은 동시에 技術領域도 세분화시킴으로써 下都給企業이 각각의 經營資源水準에 적합한 技術領域을 확보할 수 있게 하

[圖 15] 下都給企業에 대한 母企業의 支援



註 : 複數應答이고 응답업체수는 135개사임.
資料 : 韓國開發研究院, 「實態調査」, 1990.

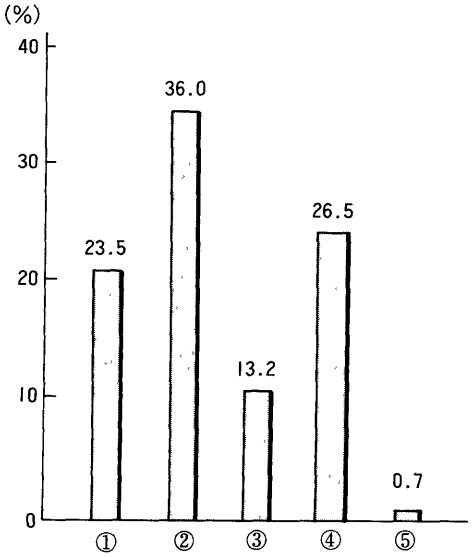
고 있다. 그러므로 生産의 分業化는 동시에 技術의 分業化를 의미하며, 下都給企業은 세분화된 技術領域에서 改良 및 開發을 일상적으로 추진하고 있는 것이다[12].

이와 같이 해서 각 下都給企業이 달성한 技術開發의 成果는 下都給分業시스템을 통해서 집적되어 母企業의 完成品에 일체화되어 간다. 그리하여, 母企業은 장기적인 下都給去來의 과정에서 [圖 15]에서 볼 수 있는 것처럼 많은 下都給企業이 品質向上과 原價引下 등을 위하여 生産技術을 향상시킬 수 있도록 지원하고 있으며, 아울러 종업원에 대한 技術硏修와 技術情報의 提供 등의 지원을 일부 기업에 실시하고 있는 것이다.

또한 母企業과 下都給企業은 각각 담당하고 있는 技術分野와 技術開發段階가 다르므로 新製品의 개발에 있어서 상호보완의 관계에 놓여 있다. 예컨대, 母企業이 새로운 부품을 下都給企業에 발주하는 경우에, 下都給企業이 그 부품의 설계에 어느 정도나 관여하는가를 살펴보면, [圖 16]에서 보는 것처럼, 母企業은 신제품을 개발함에 있어서 부품의 개발에 관하여는 下都給企業의 기술이나 노하우에 크게 의존하고 있다는 것을 알 수 있는 것이다. 즉 조사대상 下都給企業(136社) 가운데 새로운 부품을 '母企業이 설계한다'고 응답한 기업은 23.5%에 지나지 않는 데 비하여, '母企業이 제시한 槪要에 따라 部品메이커가 중심이 되어 설계한다'고 지적한 기업은 26.5%나 된다.

또한 '母企業과 部品메이커가 공동으로 설계한다'고 한 기업은 13.2%, '기본적으로는 母企業이 설계하지만, 部品메이커도 개선안을 제시할 수 있다'고 응답한 기업도 36.0%에 이르고 있는 것이다.

[圖 16] 새로운 部品의 設計에 대한 下都給企業의 關與程度



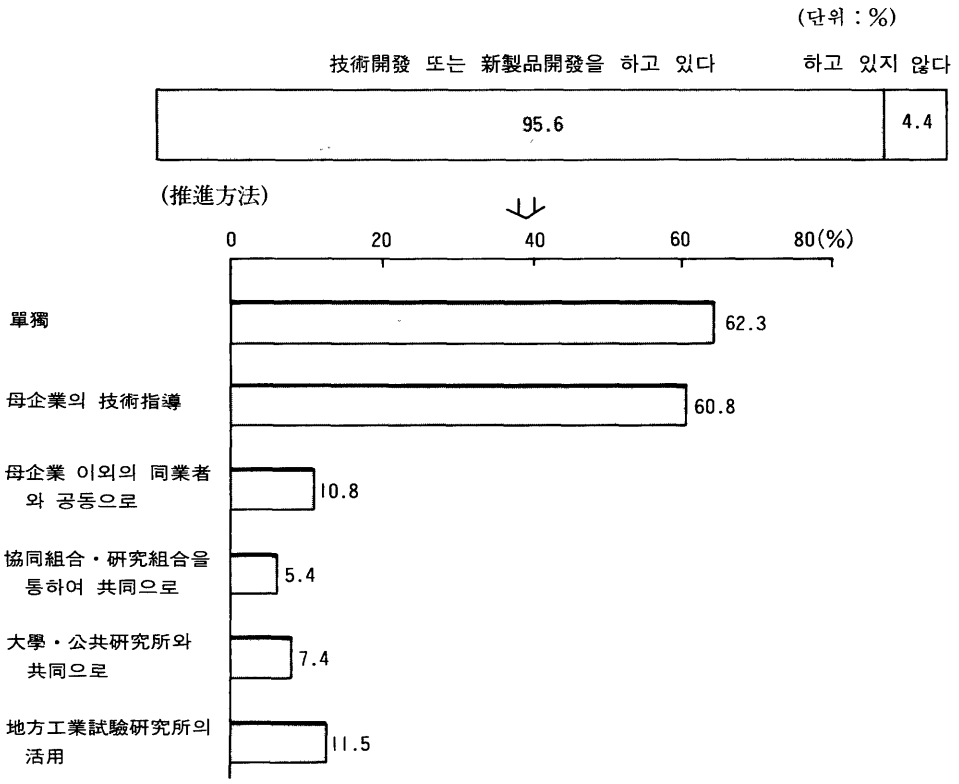
註 : 1) ① 母企業이 設計한다.
② 기본적으로는 母企業이 設計하지만, 部品메이커도 改善案을 제시할 수 있다.
③ 母企業과 部品메이커가 공동으로 設計한다.
④ 母企業이 제시한 槪要에 따라 部品메이커가 중심이 되어 設計한다.
⑤ 기타
2) 반올림하였음.
3) 응답업체수는 136개사임.

資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

이러한 사실은 下都給企業이 새로운 부품의 설계가 완료된 다음에 母企業으로부터 設計圖를 넘겨받아 생산에 착수하는 경우는 별로 많지 않으며, 많은 경우에 設計 또는 開發段階에서부터 새로운 부품의 개발에 참여하고 있다는 것을 나타낸다. 오늘날, 업계에서는 VA와 VE 등의 새로운 生産管理技法을 활용하여 대폭적인 費用節減을 도모하고자 노력하

12) 港 徹雄(1984), p. 126.

[圖 17] 技術開發 또는 新製品開發의 推進方法



註 : 複數應答.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

고 있는데, 費用節減效果는 設計圖가 완성된 단계보다는 開發段階에서 훨씬 크며, 또한 品質은 生産過程에서도 향상되지만, 설계단계에서 품질을 제품에 심음으로써 훨씬 높일 수 있는 것이므로 部品의 開發段階에서 下都給企業이 참여한다는 것은 매우 중요한 것이다. 따라서, 母企業은 下都給企業의 技術開發 또는 新製品開發을 지원하고 있는데, [圖 17]에 의하면, 조사대상 下都給企業(136社)의 95.6%는 技術開發 또는 新製品開發을 하고 있는 것으로 응답하고 있으며, 이러한 기업은 많은 경우(60.8%)에 母企業으로부터 技術指導를 받아 개발을 추진하고 있는 것이다.

4. 下都給企業의 受注戰略

가. 下都給去來關係의 發展段階

下都給의 속성으로서는 흔히 發注企業과 受注企業間의 대등하지 않은 거래, 즉 거래에 있어서의 대등하지 않은 交涉力이 지적되고 있는데, 이에 못지 않게 중요한 속성은 受注企業에 대한 發注企業의 統制 또는 支配에서 찾아볼 수 있다. 오늘날에는 下都給企業에 대한 母企業의 통제가 지배・종속이라고 할 만큼 심하지는 않지만, 下都給企業에 대한 母企業의 통제는 下都給의 속성을 보다 강하게 지

니고 있다고 할 수 있다[13].

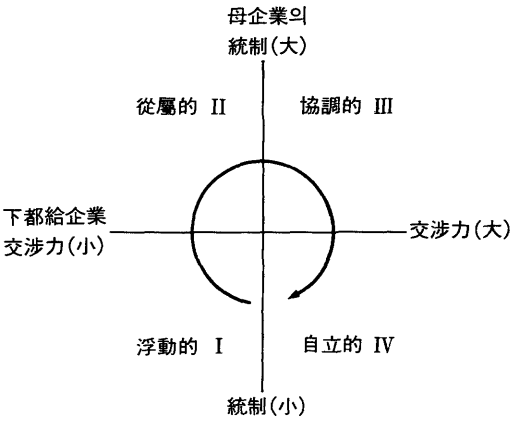
따라서, 下都給去來關係는 下都給企業에 대한 母企業의 통제의 정도 및 母企業에 대한 下都給企業의 交涉力의 정도에 따라 결정된다고 할 수 있다. 이렇게 해서 결정되는 下都給去來關係에 따라 下都給發展段階를 구분해 보면 [圖 18]과 같다[14].

첫째 단계는 浮動的 下都給段階로서, 우리나라의 初期工業化段階에서도 볼 수 있었다. 이 경우에는 母企業과 下都給企業間의 연계가 미약하며, 또한 下都給企業은 母企業에 대하여 去來交涉力을 발휘할 만한 技術 등의 經營資源을 축적하고 있지 않은 것이 보통이다.

둘째 단계는 從屬的 下都給段階이다. 工業化의 진전에 따라 生產技術이나 經營管理技術을 해외에서 도입한 大企業과 그렇지 못한 中小企業間에는 技術隔差가 확대되었으므로, 母企業이 下都給企業을 生產工程의 연장으로서 활용하기 위하여는 下都給企業과의 장기적 거래를 통하여 技術을 이전함으로써 下都給企業을 적극적으로 육성하지 않으면 안되었다. 또한, 下都給企業은 資金, 技術 및 市場 등 戰略的 經營資源의 많은 부분을 母企業에 의존하지 않을 수 없었다. 그리하여, 下都給企業은 母企業에 대하여 실질적인 交涉力을 보유하지 못하고 母企業의 통제에 종속되었던 것이다. 그러나 下都給企業에 대한 母企業의 적극적인 지원은 品質向上과 原價引下 등에서 큰 성과를 거두기 시작하였다.

셋째 단계는 協調的 下都給段階이다. 產業構造가 고도화되고 組立產業이 크게 발전함에

[圖 18] 下都給去來關係의 發展段階



따라 母企業과 장기·계속적으로 下都給去來를 해온 下都給企業은 技術, 市場 및 資金 등 經營資源을 상당수준으로까지 축적하게 되었으며, 따라서 下都給企業은 下都給分業시스템의 리더로서의 母企業의 통제를 받아들이면서도 그에 대한 去來交涉力을 강화해 왔다. 또한, 賃金上昇이나 급속한 技術進步 그리고 需要의 다양화 등 環境變化는 下都給企業이 보유하는 經營資源에 대한 母企業의 의존도를 높임으로써 양자간에는 分業을 통한 협력이 많이 이루어지게 되었으며, 長期·繼續型 下都給分業은 여러가지 經濟的 成果를 이룩하게 되었던 것이다.

넷째 단계는 自立的 下都給段階이다. 이 경우에는 保有經營資源上의 격차로 인하여 母企業과 下都給企業間에 형성된 불균형적인 依存關係가 해소됨에 따라 去來交涉力이 점차 대등해지고, 따라서 下都給企業은 母企業으로부터 아무런 통제를 받지 않게 된다. 그리하여, 下都給去來는 대등한 去來條件에 의한 企業間 賣買去來가 된다고 할 수 있다.

下都給分業시스템은 槪念上으로는 이상에서

13) 港 徹雄(1985), pp. 43~44.
14) 港 徹雄(1990), pp. 15~17.

고찰한 바와 같이 右回轉的으로 발전한다고 할 수 있으며, 실제적으로도 일본이나 우리나라의 경우에서 그러한 발전방향을 찾아볼 수 있다. 그러나 현실적으로는 각 下都給去來關係가 혼재해 있으며, 우리나라의 경우에서 보면 從屬的 下都給段階와 協調的 下都給段階가 공존해 있으면서 추세적으로는 많은 下都給去來關係가 協調的 下都給段階로 이행하고 있다고 할 수 있다.

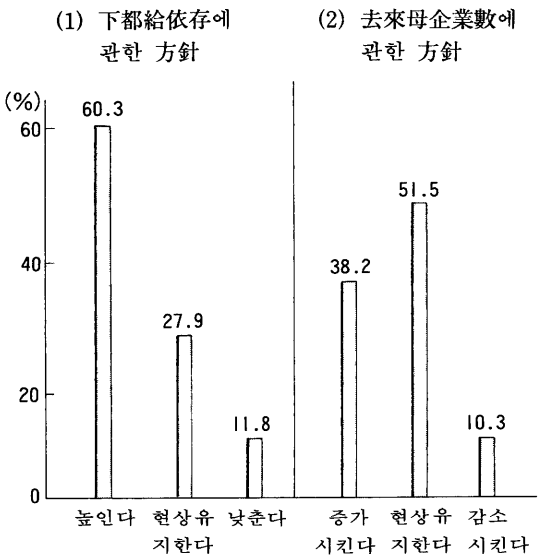
나. 下都給企業의 受注方針

그러나 구체적인 下都給去來關係는 산업에 따라 크게 다르게 되어 있다. 예컨대, 多品種少量生産이 많이 이루어지고 있는 동시에 모델교체가 빈번한 電子産業의 경우에는, 母企業이 높은 품질의 부품을 낮은 價格으로 공급할 수 있는 下都給企業을 선별하는 데 비하여, 下都給企業은 特定 母企業 또는 소수의 母企業에 과도하게 의존하면 受注의 안정적 확보가 어렵기 때문에, 母企業과 下都給企業은 많은 경우에 기존의 系列을 초월하여 下都給去來를 하는 경향이 있다. 그러나 自動車産業에서는 모델교체가 電子産業의 경우만큼은 빈번하지 않을 뿐만 아니라 부품에 대한 信賴性이 특히 중요시되어 있으므로 母企業과 下都給企業間에 系列意識이 여전히 강한 경향이 있다[15]. 이러한 특성을 지니는 自動車産業에 있어서 下都給企業은 주된 販路인 下都給去來를 어떻게 관리해 가고자 하는가를 살펴보고자 한다.

먼저, 自動車産業의 下都給企業은 下都給의 확대를 통하여 賣出增大를 도모하려는 것으로 나타났다. [圖 19]에 의하면, 조사대상 下都給企業(136社)의 60%는 賣出의 下都給依存을 '높인다'고 응답하고 있으며, '현상을 유지한다'고 한 企業도 28%나 되는 것이다. 組立産業에 있어서 部品메이커와 加工企業이 販路의 확대를 下都給에서 구하는 것은 당연하지만, 下都給企業 가운데 專屬型 및 準專屬型 下都給企業의 비율이 높은 自動車産業의 下都給企業은 市場이 많은 산업에 분산되어 있는 산업, 예컨대 電子産業[16]의 경우보다 下都給依存의 경향이 높다는 것을 알 수 있다.

다음, 自動車産業의 下都給企業은 賣出增大를 下都給에 많이 의존하고자 하면서도 많은 경우에 去來母企業數는 현상을 유지하려는 의

[圖 19] 下都給依存 및 去來母企業에 관한 方針



註 : 응답업체수는 136개사임.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

15) 日本國民金融公庫調査部(編)(1989), pp. 114~116.
16) 電子産業의 조사대상 下都給企業(120社) 가운데 專屬型 下都給企業의 비율은 27.5%에 불과하며, 또한 賣出의 下都給依存을 '높인다'고 응답한 下都給企業은 37.5%에 지나지 않는다. 尹敏繁·洪珍基(1989), p. 57 및 p. 118.

향을 보이고 있다. 즉, [圖 19]에 의하면, 조사대상 下都給企業(136社)의 51.5%는 去來母企業數에 관하여 현상을 유지하려는 데 비하여 38.2%는 증가, 그리고 10.3%는 감소시키려는 의향을 나타내고 있다. 이러한 경향은 母企業과 下都給企業間의 系列意識이 강한 自動車産業의 특성을 잘 나타내고 있는데, 去來母企業을 늘리고 싶다는 下都給企業의 비율[17]이 매우 높은 電子産業의 경우와 대조적이다.

自動車産業의 下都給企業 가운데 많은 企業은 이와 같이 下都給依存을 높이고 현재의 去來母企業數를 유지하려는 태도를 나타내고 있는 데 비하여, 主去來母企業에 대한 의존도에 관하여는 특이[18]한 경향을 나타내고 있다. 즉, 조사대상 下都給企業(136社) 가운데 主去來母企業에 대한 의존도를 '높인다' 27.2%, '현상을 유지한다' 39.7%, 그리고 '낮춘다' 33.1%로 되어 있어 현상을 유지하려는 企業이 상대적으로 많기는 하지만, 낮추고자 하는 기업도 전체의 3분의 1이나 되는 것이다. 系列意識이 강하고 專屬型 및 準專屬型 下都給企業의 비율이 높은 自動車産業에 있어서 主去來母企業依存度를 낮추려는 下都給企業의 비율이 다소 높게 되어 있는 것은 特定母企業에 과도하게 의존하고 있으면 受注의 양적 확보와 계속성의 확보가 우려되기도 하고, 또한 1社從屬은 母企業에 대한 去來交涉力을 약화시키는 경향이 있기 때문에 될수록 복수의 母企業으로 去來를 분산하려는 下都給企業이 비교적 많기 때문이다.

끝으로, 自動車産業의 下都給企業 가운데 많은 企業은 下都給依存度를 높이고자 하며, 또한 主去來母企業과의 系列關係는 강화하려는 모습을 보이고 있다. 조사대상 下都給企業(136社) 가운데 主去來母企業과의 系列關係를 '강화한다'는 企業은 過半數(59.6%)를 차지하고 있는 데 비하여, '약화시킨다'는 企業은 2.2%에 불과한 것이다. 系列意識이 강한 自動車産業에서 많은 下都給企業이 下都給의 확대를 통해서 賣出增大를 도모하고자 하면서도 主去來母企業에 대한 종속에서는 될수록 벗어나고자 하는 태도에서는 下都給企業의 숙명 같은 것을 엿볼 수 있을 것 같다.

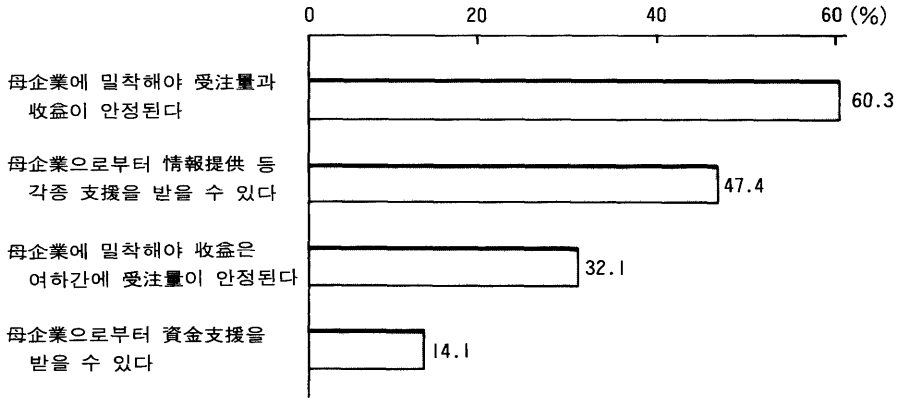
이와 같이, 많은 下都給企業이 主去來母企業에 대한 의존도를 낮추거나 현상을 유지하고자 하면서도 主去來母企業과의 관계를 중요시하는 것은 변화하는 經營環境 가운데서 '최후의 보루'로서의 主去來母企業을 명확히 해두는 것이 매우 유리하기 때문이며, 또한 市場 및 技術變化의 동향 등 中小企業의 시야로는 얻기 어려운 事業情報를 주로 母企業에 의존하고 있기 때문이다[19]. 이러한 사실은 實態調査의 결과에서도 찾아볼 수 있다. 즉, [圖 20]에 의하면, 主去來母企業과의 系列關係를 강화하거나 그에 대한 의존도를 높이려는 조

17) 電子産業의 조사대상 下都給企業(120社) 가운데 去來母企業數를 '증가시킨다'고 응답한 企業은 65.8%이며, '현상을 유지한다'는 企業은 32.5%, '감소시킨다'는 企業은 1.7%로 되어 있다. 上揭書, p.120.

18) 여기에서 특이하다는 것은 自動車産業에 있어서는 系列意識이 강하므로 主去來母企業에 대한 의존율을 높이려는 下都給企業의 비율이 높을 것이라고 생각되기 때문이다. 더욱이 系列意識이 희박한 電子産業의 경우에는 조사대상 下都給企業(120社) 가운데 主去來母企業에 대한 의존도를 '높인다'고 응답한 企業은 30.0%, '현상을 유지한다' 40.8%, 그리고 '낮춘다' 29.2%로 되어 있는 것이다. 上揭書, p.123.

19) 港 徹雄(1989. 11), p.6.

[圖 20] 主去來母企業과의 系列關係를 强化하거나 그에 대한 依存度를 높이려는 理由



註 : 複數應答.
資料 : 韓國開發硏究院, 「實態調査」, 1990.

사대상 下都給企業(78社) 가운데 대부분의 企業은 主去來母企業에 밀착된 거래를 통하여 經營의 안정을 도모하고자 하고 있으며, 또한 약 절반의 下都給企業은 主去來母企業에 事業情報의 제공을 기대하고 있는 것이다.

IV. 結　　論

우리나라 産業을 둘러싼 經濟環境의 변화, 즉 賃金上昇과 技能人力의 확보난, 그리고 需要의 다양화와 短사이클化, 技術開發의 加速化 등에 의한 不確實性의 증대 등은 市場의 확대와 함께 企業間分業을 보다 촉진할 것으로 전망된다. 더욱이 換率의 변동, 海外市場에 있어서의 競爭의 심화 및 國內市場의 개방 등 國際環境의 변화는 많은 産業에서 전술한 바와 같은 經濟的 成果를 발휘할 수 있고 事業리스크를 유연한 企業間去來에 의하여 경감시킬 수 있게 하는 長期·繼續型 下都給分業시스템에의 의존을 강화할 것으로 전망된다.

확실히, 長期·繼續型 下都給分業시스템에서 構成員인 수많은 下都給企業은 母企業의 開發對象이 되지 않은 技術을 개발 또는 개량함으로써 새로운 부품을 개발하는 한편 品質이나 耐久性 등을 향상시킴은 물론이고, 철저한 原價節減努力에 의하여 原價上昇要因을 흡수함으로써 産業發展과 國際競爭力의 강화에 큰 역할을 담당해 왔다. 그리고 技術集約型 産業構造로의 이행이 전망되는 앞으로의 産業構造의 고도화과정에서 이러한 역할이 매우 중요시되리라는 것은 말할 것도 없다. 長期·繼續型 下都給分業시스템이 전술한 바와 같은 機能을 원활하게 발휘할 수 있게 하려면 다음과 같은 방향의 개선이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

첫째, 長期·繼續型 下都給分業시스템을 보다 情報密度가 높은 組織으로 만들어 가야 한다. 즉, 長期·繼續型 下都給分業시스템에서 다수의 下都給企業이 세분화된 분야에서 技術의 개발과 개량, 그리고 原價引下努力 등 각

종 合理化活動을 적극적으로 전개하도록 하는 한편, 그에 의하여 달성된 각종 成果를 母企業의 最終製品에 효율적으로 통합시키려면 母企業과 下都給企業間에 커뮤니케이션이 충분히 이루어져 두 當事者가 서로에 관한 情報를 충분히 파악할 수 있게 해야 한다. 이를 위하여는 서로가 빈번하게 접촉해야 하며, 이를 통해서 去來相對方에 관한 情報를 충분히 확보하게 되면 상호간에 협력할 의욕이 생기고 下都給去來에 따르는 여러가지 문제점을 대화를 통해서 해소할 수 있게 되는 것이다.

둘째, 母企業과 下都給企業間에 밀접한 커뮤니케이션이 이루어지려면, 下都給分業의 組織이 階層的으로 이루어져야 한다. 우리나라나 歐美의 產業에서 볼 수 있는 것처럼, 母企業이 수많은 下都給企業과 직접 거래하는 경우에는 下都給管理에 많은 비용과 노력이 요구되는 동시에, 양자간에 밀착된 커뮤니케이션을 유지하기가 사실상 어려운 것이다. 따라서, 母企業을 정점으로 하는 수차에 걸치는 계층적인 下都給分業시스템을 형성하도록 下都給分業組織을 개편해 가야 할 것이다. 이를 自動車產業의 경우에서 살펴보면, 完成車메이커는 1차적으로 주요 完成部品의 생산을 일정한 수의 下都給企業에 직접 발주하고, 1次下都給企業은 完成車메이커로부터 수주한 完成部品을 생산하는 데 필요한 單體部品 등의 생산을 2차로 다른 下都給企業에 발주하며, 2次下都給企業은 1次下都給企業으로부터 수주한 업무의 일부를 3차로 다른 下都給企業에 발주하도록 함으로써 下都給分業시스템의 각 階層別로 집약된 情報터미널을 갖는 계층적인 情報傳達시스템을 편성해야 한다. 이러한 階層的 下都給分業시스템에서는 각 階層別로 發注企業이 母企業, 즉 情報터미널의 기능을 함으로써 각각 소수의 下都給企業과 밀착된 커뮤니케이션을 유지할 수 있게 되는 것이다. 그리하여, 母企業의 購買擔當者는 下都給企業과 밀접한 對面接觸[20]을 하게 되고, 이러한 일상적인 접촉을 통해서 密度 높은 情報把握이 가능해지며 동시에, 母企業과 下都給企業間에는 친근감이나 협력에의 의욕이 조성되는 것이다.

셋째, 階層的 下都給分業시스템은 母企業과 下都給企業間의 信賴性을 기반으로 해서 편성되어야 한다. 급격한 環境變化에 대한 신속하고 확실한 적응이 요청되는 한편, 증대되는 不確實性에의 대응이 요구되는 오늘날의 產業社會에서는 이상과 같은 階層的인 下都給分業시스템의 편성에 의하여 높은 經濟的 成果를 얻을 수 있는 동시에, 環境變化에 시스템 전체로서 유연하게 대처할 수 있을 뿐만 아니라, 事業리스크를 企業間에 分擔할 수 있게 되는 것이다. 따라서, 일본의 경우에 階層的 下都給分業시스템의 존재야말로 自動車產業이 急成長할 수 있게 한 原動力이 되었던 것이며, 반대로 그러한 生產시스템의 脆弱性이야말로 歐美의 自動車產業이 일본의 自動車產業에 추월당하게 된 원인이라고 지적한 것은 매우 타당하다고 볼 수 있다[21].

그러나 여기에서 주의할 것은, 階層的 下都

20) 여기에서 밀접한 접촉이란 예컨대 통상 週 1~2회의 빈도로서 길면 數時間에 걸치는 접촉이라고 할 수 있다. 港 徹雄,「海外から注目される日本の下請け制度」,『日本經濟新聞』, 1984年 8月 14日字.

21) 池田正孝, 「自動車部品工業の下請システムの國際比較」, 日本商工組合中央金庫(編),『商工金庫』, 1987. 10, p.3.

給分業시스템이 효율적으로 기능할 수 있으려면 母企業과 下都給企業間에 고도의 信賴性이 조성되어야 한다는 것이다. 長期·繼續型 下都給分業에서는 사실상 契約書 없는 下都給去來가 이루어지는 것이므로, 각 階層의 母企業은 예컨대, 下都給企業이 존속·발전할 수 있을 만한 單價의 설정, 技術開發 및 改良의 적극적인 지원, 각종 事業情報의 제공, 그리고 下都給企業과의 빈번한 접촉을 통한 不確實性의 경감 등을 통해서 下都給企業으로부터 두터운 信賴를 획득해야 한다. 또한, 각 階層의 母企業은 外注하였던 것을 景氣變動이나 需要의 동향에 따라 社內製作으로 전환시키거나, 技術開發과 經營合理化 등에 의한 原價節減分을 獨占하는 등 社會的 規範을 어기는 行爲를 함으로써 애써 조성된 下都給企業의 信賴性을 무너뜨려서는 안된다.

넷째, 각 階層의 母企業은 下都給企業에 대한 적극적인 지원을 위하여 먼저 종합적인 經營資源을 축적하고 技術體制를 정비해야 한다. 전술한 바와 같이, 長期·繼續型 下都給分業시스템이 발휘하는 높은 經濟的 成果는 母企業과 下都給企業의 장기간에 걸친 協力의 產物이라고 할 수 있다. 그러므로, 下都給分業이 원활하게 기능할 수 있게 하려면, 각 階層의 母企業은 經營노하우, 技術, 情報, 人材 등 綜合的 經營資源을 축적하는 한편, 公共硏究機關, 中小企業支援機關, 그리고 외국의 提携企業 등 外部資源의 협력을 얻어 下都給企業을 지속적으로 지원함으로써 技術의 共同開發者, 각종 合理化의 相談者, 그리고 資金調達의 後見人 등의 역할을 수행해야 한다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

起亞自動車株式會社, 『起亞自動車 45年史』, 1989. 12.

金栽元, 『都給組織의 現況 및 都給去來의 增進方案』, 硏究報告 83-06, 韓國開發硏究院, 1983.

金泰文, 『저스트 인 타임의 實際』, 韓國工業標準協會, 1987.

朴埈卿, 「產業構造의 高度化와 中小企業의 技術開發」, 『韓國開發硏究』, 1987 가을.

_____, 「日本經濟의 國際化와 中小企業의 產業調整」, 『韓國開發硏究』, 1988 봄.

_____, 「經濟構造變化와 下請生產體制」, 『韓國開發硏究』, 1989 봄.

安豐模·朴源莊, 『日本 自動車部品市場의 構造分析』, 硏究報告書 第153號, 產業硏究院, 1988.

尹敏繁·洪珍基, 『韓國과 日本의 電子產業 下都給構造 比較分析—家電產業을 中心으로—』, 產業硏究院, 1989.

李奎億, 「中小企業과 大企業의 產業組織的 關係」, 『韓國開發硏究』, 1986 가을.

_____, 「日本經濟社會의 動因과 進化」, 『韓國開發硏究』, 1987 가을.

韓國自動車工業協同組合, 『自動車組合 20年史』, 1983.

現代自動車株式會社, 『現代自動車 20年史』, 1987.

洪性元·金正洪·司空穆, 『韓國·美國·日本·브라질 自動車部品工業 分業體系의 比較分析』, 硏究報告書 第129號(F), 產業硏究院, 1987.

日本國民金融公庫調査部(編), 『現代下請企業

論—産業構造の變化に伴う下請企業の態様—』, 1989.
日本商工組合中央金庫調査部, 「下請中小企業の新方面—その自立志向と下請再編成—』, 1983.
_____, 『新しい分業構造の構築を目指して—円高下の下請機械工業の新展開—』, 1989.
日本 アジア經濟研究所, 『發展途上國中小企業研究報告書』, 1985.
日本 中小企業事業團・中小企業研究所, 『技術革新と中小企業の對應に關する研究』, 1986.
池田正孝, 「自動車部品工業の下請システムの國際比較」, 『商工金融』, 日本商工組合中央金庫, 1987. 10.
港 徹雄, 「日本型下請システムとコミュニケ-ション」, 武部善人・谷山新良(編著), 『産業經濟分析』, 東京, 1984.
_____, 「下請中小企業の新局面とその理論展開」, 『商工金融』, 1985. 1.
_____, 「下請取引における信頼財の形成過程」, 『商工金融』, 1988. 1.
_____, 「日本型下請システムと取引慣行」, 『公正取引』, 日本公正取引協會, 1989. 11.
_____, 「依存關係と下請生産システムの變貌-'90年代への展望-」, 『商工金融』, 1990. 2.
Aoki, Masahiko, *The Cooperative Game Theory of the Firm*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
_____, *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
_____(ed.), *The Economic Analysis of the Japanese Firm*, New York: North-Holland, 1984.
Arrow, Kenneth J., *The Limits of Organization*, New York: Norton Inc., 1974.
Coase, Ronald H., "The Nature of the Firm", *Economica*, 1937, reprinted in G.J. Stigler and K.E. Boulding(eds.), *Readings in Price Theory,* Homewood, Ill.: Richard Irwin, Inc., 1952.
Dertouzos, Michael L., Richard K. Lester, and Robert M. Solow, *Made in America* Cambridge: MIT Press, 1989.
Ikeda, Masayoshi, "New Development of Japanese Pattern of Subcontracting System", *The Studies of Business and Industry*, No.5, Nihon University, September 1988.
Imai, K. and H. Itai, "Interpretation of Organization and Market", *International Journal of Industrial Organization*, December 1984.
Klein, Benjamin, Robert A. Crawford, and Armen A. Alchian, "Vertical Integration, Appropriable Quasi-rents and the Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, October 1978.
Kono, Toyoshiro, *Strategy and Structure of Japanese Enterprises,* London: The Macmillan Press, 1984.
Porter, Michael E., *Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990.
Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press, 1975.

1980년대 主要産業政策 決定과 競爭政策 : 役割과 限界

崔 鍾 元

本稿의 目的은 지난 1980년대의 主要産業政策 決定過程에서 나타난 競爭政策의 役割과 役割限界의 原因을 고찰함에 있다.

1980년대의 주요산업정책 결정인 1986년의 工業發展法制定, 1986~87년 기간중 同法에 근거한 合理化業種指定, 그리고 1986~88년 기간중 租稅減免規制法에 근거한 不實企業整理의 세 과정에서 競爭政策은 극히 제한된 역할밖에 하지 못하였다.

競爭政策의 役割限界의 原因에 대하여 本 硏究는 政策執行論의 다섯가지 假說—法令上의 問題, 資源不足, 職務態度 및 動機上의 問題, 專門性 不足, 그리고 不利한 政策執行環境—을 중심으로 살펴보았다. 分析結果, 競爭政策 擔當機關의 制限된 專門性과 競爭政策의 효율적인 집행을 저해하는 政策環境上의 要因이 가장 의미있는 변수로 나타났다.

이러한 競爭政策의 役割限界의 原因에 대한 分析을 토대로, 本稿는 현재 논의가 진행중인 우리나라 公正去來制度의 制度改善方案을 評價한 후, 不利한 政策執行環境의 改善을 위한 制度的 裝置와 專門性提高를 위한 經濟企劃院의 循環補職制度의 合理的 調整方案 및 公正去來委員會의 內部組織 改編方案을 提示하였다.

I. 序

1. 硏究의 目的 및 範圍

競爭政策은 資本主義體制下에서 市場機構의 競爭性과 個別 經濟主體間의 去來行態의 公正性을 확보함으로써 資源配分의 效率性增進과 견제되지 않는 經濟力의 출현을 억제시키고자 하는 經濟政策이다. 이러한 競爭政策의 具體的 發現形態는 각국의 政治·經濟的 상황에 따라 각기 상이한 형태의 公正去來制度로서 나타난다. 결국 競爭政策의 제도적 장치인 公

筆者 : 本院 專門硏究員

* 本 硏究는 筆者의 博士學位論文인 "Policy-Making and Policy Implementation: The Origin and the Behavior of the Antitrust System in Korea"의 一部를 本稿의 硏究主題에 맞추어 全面的으로 修正·補完한 것이다. 本 硏究의 草稿에 대하여 귀중한 論評을 주신 本院의 李奎億, 劉承旻 博士께 깊이 감사드린다. 그리고 資料整理에 도움을 준 孫혜레나 硏究員과 原稿整理에 수고한 任贊順 主任硏究助員께도 감사드린다. 끝으로, 本 硏究에 나타난 어떠한 見解나 誤謬도 筆者 個人의 것임을 밝힌다.

正去來制度는 競爭政策의 수단인 동시에 兩者는 서로 表裏의 관계에 있다고 하겠다[1].

1991년 4월 1일로서 우리나라 公正去來制度의 基本法인 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」(制定 1980. 12. 31, 施行 1981. 4.1, 이하 公正去來法으로 略稱)이 시행된 지 만 10년이 되었다. 공정거래법의 제정 및 시행은 開發年代의 官主導에 의한 경제정책으로부터 市場機能을 중시하는 경제정책으로의 전환을 의미하는 중요한 계기가 되었다[2]. 그동안 公正去來制度의 運用實績에 대한 논의는 公正去來法上의 諸制度—市場構造의 改善(시장지배적 사업자의 관리, 기업결합의 제한, 경제력 집중의 억제)과 去來行態의 公正化(부당한 공동행위의 시정, 불공정거래행위의 규제, 하도급거래의 공정화, 경쟁제한적 국제계약의 감시 등)—에 대한 개별적인 是正實績만을 다루었을 뿐이다[3]. 그러나 본 연구에서는 시행 10년을 경과한 공정거래제도의 운용실적을 논함에 있어 그간의 평가시각과는 달리 競爭政策이 1980년대의 主要產業政策 決定過程에서 어떠한 역할을 하였는가를 政策學的인 관점에서 다루고자 한다.

公正去來制度의 運用實績에 대한 자체평가에서 公正去來委員會는 "…그러나 아직도 競爭制限 法令이나 行政慣行이 적지 않아 公正去來制度 發展이 제약받고 있으며 制度運用에 있어서도 紛爭事件 등에 치중되어 구조적인 競爭與件造成에는 미흡하였다"[4]라고 하였다. 產業政策이라는 구실하에 각종의 경쟁제한적인 法令과 行政處分이 政府에 의하여 남용된다면 公正去來法上의 制度的 裝置들은 무력화될 수밖에 없을 것이다. 그런데 그러한 公正去來委員會의 자체평가에도 불구하고 그동안 주요산업정책 결정과정에서 競爭政策의 役割과 限界가 무엇이었는가에 대한 연구는 거의 이루어지지 못하였다.

競爭政策이 競爭制限的인 產業政策 決定過程에 관여할 수 있는 법적 근거는 現行 公正去來法 第63條(舊法 第51條)의 「競爭制限的인 法令制定·處分등의 協議」에서 찾을 수 있다. 즉, 公正去來法 第63條는 관계행정기관의 長이 競爭制限事項을 내용으로 하는 法令의 制定·改正이나 行政處分, 命令 또는 承認을 하고자 할 때에는 미리 公正去來委員會와 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 同條는 미국, 일본, 독일 등 어느 나라의 獨占禁止法體系에서도 찾아볼 수 없는 우리나라 고유의 규정으로서 政府에 의한 경쟁제한적 행위를 제한하고자 한 조항이다. 우리나라와 같이 官主導下의 開發年代를 경험한 나라에서는 그 잠재적 영향력 및 파급효과는 매우 크다고 할 것이다.

그러나 <表 1>에서도 잘 나타나고 있듯이 지난 1980년대 동안 법령에 대한 협의는 그런대로 잘 지켜지고 있으나 법령보다 훨씬 많을 것으로 예상되는 行政處分의 경우, 협의건수는 法令의 경우보다 훨씬 못 미치고 있는 기이한 현상을 볼 수 있다. 또한 공정거래위원회와의 사전협의의 대상이 되었던 행정처분들을 자세히 살펴보면 대부분의 경우 그 처분들

1) 競爭政策과 公正去來制度의 기본이념 및 상호관계에 대해서는 李奎億(1988), 吳斗鉉(1989) 참고.
2) 公正去來法制定에 관한 政策決定過程에 대하여는 Choi(1989) Chapter 2~4 참고.
3) 個別 公正去來制度의 運用實績評價 및 향후 政策課題에 대하여는 公正去來委員會·韓國開發硏究院(1991) 참고.
4) 經濟企劃院(1988) p.8.

〈表 1〉 競爭制限 法令 및 處分의 協議·是正實績

(단위 : 件數)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	計
法令	協議	16	18	35	55	35	37	58	65	51	370
	是正	2	1	12	25	14	18	16	5	6	99
行政處分	協議	2	2	4	7	22	20	22	—	1	80
	是正	2	2	4	7	19	10	1	—	1	46
計	協議	18	20	39	62	57	57	80	65	52	450
	是正	4	3	16	32	33	28	17	5	7	145

資料 : 經濟企劃院 公正去來室, 『公正去來統計資料』, 1990. 2.

은 과학기술처의 국내신기술보호를 위한 행정처분이었으며 他 經濟部處와의 競爭制限的 行政處分 등에 대한 協議는 매우 적었음을 알 수 있다.

本稿의 목적은 〈表 1〉에서 나타나는 公正去來法 第63條의 운용성과에 대한 피상적, 수량적 분석이 아니라 실제적인 정책결정과정에 초점을 맞추어 보다 심층적, 질적 분석을 시도하고자 한다. 즉 1980년대의 主要産業政策決定 중 특히 중요하다고 생각되는 1986년의 工業發展法 制定, 同法에 근거한 1986년 및 1987년의 8개 産業에 대한 合理化業種指定 및 施行, 그리고 1985년 개정된 租稅減免規制法(이하 租減法)에 근거하여 1986년부터 1988년 기간중에 실시된 44개의 不實企業整理過程에서의 경쟁정책 담당기관의 역할을 그 限界와 原因을 중심으로 고찰하고자 한다.

本稿의 本論에 들어가기 전에 불필요한 오해의 소지를 없애기 위하여 '競爭政策 擔當機關'이라는 용어에 대하여 간략히 설명하고자 한다. 시행 초기 공정거래제도의 담당기구는 공정거래법 위반사항에 대한 經濟企劃院長官의 決定·處分에 앞서 審議·議決하는 필수적 諮問機關인 公正去來委員會와 경제기획원장관의 補助機關인 公正去來室로 二元化되어 있었다. 따라서 공정거래실은 공정거래위원회의 하부기관이 아닌 경제기획원장관의 직접적인 지휘·감독을 받는 行政補助機關이었다. 그런데 1990년 1월 13일 第2次 公正去來法 改正으로 공정거래위원회는 경제기획원장관 산하의 合議制 獨立行政機關으로, 그리고 公正去來室은 委員會 事務處로 흡수·통합되었다. 本稿의 연구대상은 1980년대의 경쟁정책의 역할이므로 그 당시 공정거래제도의 일차적인 담당기관은 公正去來室이라고 할 것이다. 따라서 이하에서는 달리 지칭하지 않는 한 競爭政策 또는 公正去來制度의 담당기관은 公正去來室을 의미하며 만약 특별한 설명이 필요한 부분에서는 그 기관을 명시하도록 하겠다.

本稿의 構成은 다음과 같다. 우선 다음 節에서는 본 연구에서 채택한 硏究方法 및 資料에 대하여 논의한 후, 第II章에서는 앞서 언급한 세가지의 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 공정거래제도의 역할과 한계를 살펴본 후, 第III章에서는 공정거래담당기관의 역할한계의 원인에 대하여 政策執行論(policy implementation)의 諸假說을 통하여 고찰하고자 한다. 그리고 맺음말에서는 본 논문의

결론을 요약한 후, 현재 논의되고 있는 公正去來制度 改善方案들에 대한 評價 및 政策提言을 하고자 한다.

2. 研究方法 및 資料

本稿는 경제학적인 模型定立 및 檢證을 위한 연구는 아니다. 또한 本稿는 制度論에 중점을 두고 있는 法學的 研究 또한 아니다. 본 연구는 政策決定 및 執行過程에 대한 정책현상을 政策學的인 관점에서 파악하고자 하며, 실제적인 연구방법은 參與的 觀察(participatory observation)과 정책담당자들과의 面談을 통한 政策過程에 대한 事例研究에 기초하고 있다. 本稿의 第III章에서 주요산업정책 결정과정에서 나타난 競爭政策의 역할한계에 대한 원인을 살펴보기 위하여 政策執行論의 諸假說을 韓國의 事例에 비추어 검토하고자 한다. 그러나 그러한 시도의 일차적인 목적은 政策執行論의 假說들의 檢證이기보다는 우리나라의 政策過程을 일관된 틀에 의하여 說明하고 理解하고자 하는 목적이 더 크다고 하겠다.

事例研究와 理論發展의 밀접한 관련[5]에도 불구하고 그동안 우리나라의 정책과정에 대한 의미있는 事例研究는 行政過程의 폐쇄성으로 인한 자료획득의 어려움 때문에 이루어지지 못하였다. 그리고 模型定立 및 理論의 內的一貫性(internal consistency)만을 중시하는 입장에서는 의도적으로 事例研究의 중요성을 과소평가한 감이 없지 않다.

本 研究의 資料는 필자의 학위논문 집필시 이루어졌던 일련의 資料蒐集過程의 副產物이다. 筆者는 1988년 6월부터 1988년 8월 기간중 경제기획원 공정거래실에서 근무시 參與的 觀察을 통하여 公正去來業務의 一般現況 및 他 部處와의 관련을 파악하였으며, 同 期間 및 1989년 2월과 3월 期間中 약 25명의 前·現職 공정거래실 근무자 및 관련전문가들과의 면담을 통하여 公正去來制度의 運用成果와 問題點들에 대한 심층적인 조사를 할 수 있었다. 본 연구는 그 밖에도 타 연구자의 논문 및 각종의 정부보고서를 이용하고 있으나 앞서 언급한 참여적 관찰과 면담자료가 가장 중요한 資料源이었음을 부인하기 어렵다. 그러나 아직도 그 당시 면담대상자들의 대부분이 經濟企劃院 內·外의 현직에 재직중이므로 그들과의 면담내용의 引用時 人的事項은 밝히지 않고자 한다. 또한 자료수집과정에서 公正去來室 內·外의 수많은 內部資料에 접할 기회가 많았으나 공정거래실에 근무하였던 필자에게는 公正去來法 第62條에 의한 '秘密嚴守의 義務'가 부과되므로 그 자료의 이용시 개별사업자 또는 사업자단체에 관한 사항은 이미 신문지상 등을 통하여 공표된 경우를 제외하고는 직접적인 인용을 하지 않도록 하겠다.

II. 1980년대 主要產業政策 決定과 競爭政策

1. 工業發展法 制定

工業發展法 制定의 배경은 1970년대의 무리

5) Eckstein(1975)은 理論成立過程(theory building process: questions→problems or puzzles→hypothesis→test)의 각 단계에서 事例研究의 중요성을 언급하고 있다.

한 重化學工業投資의 후유증에 대한 정부의 産業支援體制의 全面的인 再檢討 노력에서 찾을 수 있다. 1973년 이후 朴正熙 大統領은 중화학공업육성을 통한 성장위주정책을 본격적으로 시행하였다. 정부는 이를 위해 鐵鋼, 化學, 非鐵金屬, 機械, 電子, 그리고 造船의 6개 戰略産業을 선정한 후, 이 산업들에 資金支援, 租稅減免, 輸入規制, 進入障壁(entry barrier), 工場敷地提供 등 각종의 특혜를 주어 정부주도하의 집중적인 개발을 시도하였다. 裝置産業인 重化學工業은 막대한 시설투자재원 및 운용자금을 필요로 하였다. 1973년 5월과 6월 경제기획원과 재무부는 각각 「重化學工業開發을 위한 外資誘致原則」과 「重化學工業推進을 위한 長短期內資動員方案」을 마련하였다. 실제로 1973년부터 1979년 기간중 정부는 약 38억달러의 外資를 重化學部門에 투자하였으며 각종의 政策金融을 통하여 부족재원을 충당하였다. 총 은행대출 중 政策金融이 차지하는 비중을 살펴보면 1971년 40% 미만에서 1976년~77년 기간중에는 55% 수준을 유지하였으며, 1978년에는 68.7%로 급격히 상승하였다[6]. 또한 1973년 10월에는 租稅減免規制法을 개정하여 중화학공업부문에 각종의 稅制上의 特惠를 부여하였는데, 造船工業의 경우 향후 5년간 法人稅 및 營業稅의 부과를 면제하도록 하였다.

이러한 정부주도하의 급격한 대기업 중심의 重化學工業育成策은 우리 경제의 量的 成長을 주도하게 되었으나 심각한 부작용을 수반하게 되었다. 즉 극심한 인플레이션과 부동산 등에 대한 실물투기, 소수재벌에 의한 과도한 경제력집중, 그리고 산업부문간의 불균형심화 등이 그것이었다. 그러한 經濟構造的인 문제는 1979~80년 기간중의 「第2次 石油波動」과 「10·26 사태」 등 일련의 政治·經濟的 시련을 통하여 더욱더 심각하게 대두되었다.

産業支援體制의 整備問題는 1980년의 「國家保衛非常對策委員會(國保委)」 經濟分科委員會에서 제기되어[7] 경제기획원에 의하여 「産業支援法」制定을 위한 노력이 추진되었으나 경제기획원의 政策調整機能强化에 대한 재무부·상공부의 강력한 반발에 부딪혀 결실을 보지 못하였다. 경제기획원의 주도하에 제기되었던 産業支援體制 再整備方案은 그후 1985년 상공부가 자신의 소관하에 있었던 7개의 個別工業育成法(기계공업진흥법 1967.3.30 制定, 조선공업진흥법 1967.3.30, 전자공업진흥법 1969.11.28, 섬유공업근대화촉진법 1969.12.28, 철강공업육성법 1970.1.1, 석유화학공업육성법 1970.1.1, 비철금속제련사업법 1971.1.22)을 하나의 법체계로 통합하려는 시도에서 다시금 대두되었다. 상공부는 7개 개별육성법들의 문제점으로서 育成對象이 지나치게 포괄적이며, 공업합리화를 위한 체계적인 기준 및 절차가 미흡하여 部處間 또는 施策間의 유기적인 연관성이 부족하였으며, 형식적인 수립 이후 실제활용이 적어 실제로는 주로 문제가 발생할 때마다 수시 '特別對策'형식으로 운용되었다고 지적하였다. 따라서 상공부는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 7개의 개별육성법을 폐지하는 대신 「工業發展法」

6) Nam(1984) p.10.

7) 당시 國保委 經濟分科委員會가 주력한 문제는 産業支援體制 整備問題 이외에 公正去來法의 制定과 銀行民營化 문제가 있다. 그 중에서 단기적으로 가시적인 결실을 본 문제는 1980년말에 이루어진 공정거래법 제정이었다. 자세한 내용은 경제기획원(1982) 참고.

을 새로이 제정하여 산업지원체제를 재정립하고자 하였다. 상공부가 주장하였던 工業發展法 제정의 기본목표는 ① 民間部門의 自律性 提高 ② 工業에 대한 支援計劃의 合理化 ③ 工業別 硏究·分析體系의 制度的 强化 및 各界의 總意收斂節次의 制度化였다[8].

그러나 상공부의 工業發展法案은 "市場經濟原理에 대한 예외가 아니라 市場機能의 보다 완전한 발휘를 촉진"[9]한다는 논리하에 일부 필요한 공업분야에 대한 合理化業種 選定 및 合理化計劃 樹立을 포함하고 있었다. 合理化業種은 크게 두가지의 선정기준이 있는데 競爭力 補完分野(有望幼稚産業)와 競爭力 喪失分野(構造的 不況産業)가 그것이다. 前者는 현재 경쟁력은 없으나 여러가지 여건으로 보아 조만간 경쟁력을 갖출 수 있으며, 공업발전과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 國際競爭力 提高의 필요성이 인정되는 산업이며, 後者는 국내·외 경제여건의 변화로 사업자의 경영규모, 생산규모 또는 생산방법의 부적당한 상태가 장기간 지속될 우려가 있는 산업이다. 工業發展法案에 의하면 상기 두 경우에 상공부장관은 그 산업에 참여하고 있는 대다수의 사업자의 신청이 있거나, 상공부장관의 직권으로, 일정기간을 정하여 合理化業種으로 지정할 수 있도록 하였다. 合理化計劃內容으로는 競爭力 補完分野의 경우에는 필요한 기술의 내용 및 개발촉진에 관한 사항, 생산규모의 적정화, 사업의 공동화, 생산품목의 전문화에 관한 사항, 그리고 공동행위 및 기타 공업의 합리화를 추진하기 위한 사항이 포함되며, 競爭力 喪失分野의 경우에는 시설·설비의 처리에 관한 사항, 신·증설제한사항, 생산규모의 적정화를 위한 합병, 공동행위, 영업의 양도·양수에 관한 사항 등이 포함되었다. 또한 事業者間 共同行爲에 대하여는 公正去來法 適用을 배제할 수 있도록 하였다.

이러한 상공부의 法案에 대하여 공정거래실은 크게 세가지의 측면에서 反論을 제시하였다. 첫째, 構造的 不況産業의 경우에는 施設 및 人員의 감축이 필요하고, 이러한 조치는 사업자들간의 自發的 參與에 의하여 이루어질 가능성이 매우 낮다. 또한 불황산업의 방치로 인한 현실경제에의 악영향 발생이 비교적 객관적 근거에서 예측 가능하다. 그러나 有望幼稚産業의 경우에는 애로부문 타개로 이익이 공동창출되므로 사업자의 자발적 참여동기가 존재하며, 또한 산업의 미래에 대한 예측에 주관성이 높아 획일적 예측이 극히 곤란하다. 따라서 合理化業種指定의 對象은 構造的 不況産業에만 국한하여야 하며 有望幼稚産業에 대하여는 민간부문이 자신의 판단 아래 독자적으로 애로부문을 타개하도록 하여야 한다. 그리고 만약 정부가 개입하더라도 그 범위는 사업자의 자율적 의사가 최대한 존중되도록 최소한에 그쳐야 한다고 주장하였다.

둘째, 有望幼稚産業의 選定基準에 대하여 商工部案은 '國際競爭力의 提高가 필요한 부문'이라는 모호한 표현을 하고 있으나 국제경쟁력의 제고는 모든 업종에 필요한 것으로서 그러한 기준을 보다 명료화하지 않으면 정부개입의 과도화를 초래할 우려가 있다고 하였다.

셋째, 有望幼稚産業의 경우와 構造的 不況産業의 경우 합리화업종지정 및 운용을 二元

8) 商工部(1985) 참고.
9) 上揭書, p.9.

化시켜 有望幼稚産業의 경우 업종선정은 사업자의 신청이 있는 경우로 국한하여 상공부장관의 직권에 의한 지정을 삭제하고자 하였다. 또한 事業者間 共同行爲에 대하여 유망유치산업의 경우는 공정거래법상 産業合理化를 위한 경우의 예외규정으로서 共同行爲가 인정될 수 있으므로 法案에서 미리 공정거래법 적용을 배제시키는 것은 불필요한 조치라고 하였다[10].

상공부의 法案에 대한 공정거래실의 반론에도 불구하고 工業發展法은 상공부가 의도한 대로 1986년 1월 8일 法律 第3806號로 제정되었다. 공정거래실은 同法에 의한 상공부장관의 合理化業種指定計劃의 內容에 合併, 營業의 讓渡·讓受 및 共同行爲에 관한 사항이 포함되는 경우 공정거래법의 적용을 배제시키는 대신 그러한 계획을 수립하고자 할 때 經濟企劃院長官과 事前協議를 하여야 한다는 조항을 얻어내는 것으로 만족하여야 했다[11]. 이러한 法制定過程에서의 공정거래실의 制限的 役割의 원인에 대하여는 다음 章에서 자세히 고찰하고자 한다.

2. 合理化 業種指定

工業發展法에 의한 合理化業種의 指定節次와 指定後의 合理化計劃 樹立過程은 〔圖 1〕과 같다.

상공부는 1986년 7월 工業發展法에 의한 第1次 合理化業種計劃을 '業種別 國際競爭力', '輸入自由化 程度', '總需要 중 輸出比重'의 세 가지 선정기준하에 競爭力 補完部門에는 자동차, 건설중장비, 선박용디젤엔진, 重電機器의 네 산업을, 그리고 競爭力 喪失部門으로는 직물과 합금철을 각각 지정·계획하였다[12]. 각 부문별 商工部案의 計劃 및 措置理由는 〈表 2〉와 같이 요약될 수 있다.

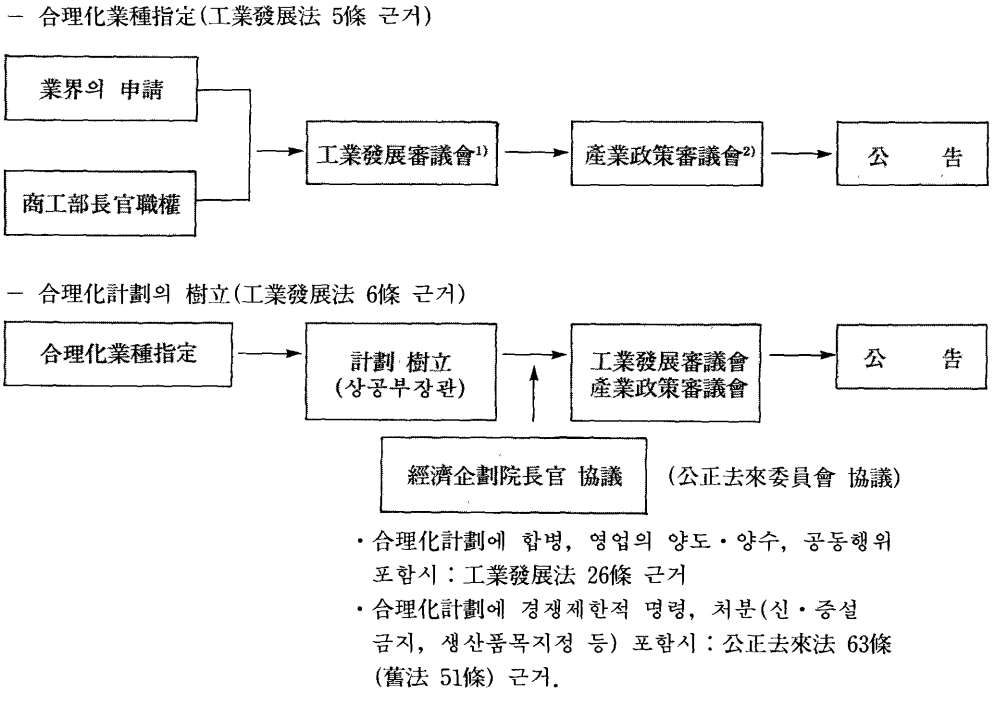
상공부의 이러한 案에 대하여 공정거래실은 앞서 살펴본 工業發展法制定時와 비슷한 논거로써 반대의 의견을 개진하였다. 즉 競爭力 喪失部門에서의 新規進入規制 및 시설감축 등의 경쟁제한적 조치는 그 나름대로의 의미가 있으나, 競爭力 補完部門에서의 정부의 과도한 市場介入은 정당화될 수 없다는 논리였다. 즉 競爭力 補完部門에서의 정부개입의 전제는 미래의 불확실한 産業與件에 대한 정부의 예측이 있어야 하는데, 그러한 정부의 예측이 반드시 정확하다는 보장이 없으며, 만약 정부의 미래여건에 대한 예측이 틀렸을 경우에는 또 다른 인위적인 보호와 지원을 해줘야 하는 惡循環을 초래할 우려가 크다고 주장하였다. 따라서 이 部門에서 경쟁력을 향상시키기 위해서는 新規進入制限 또는 施設의 新·增設禁

10) 현행 공정거래법 제19조(舊法 第11條)에서는 산업합리화, 불황극복, 산업구조의 조정, 중소기업의 경쟁력 향상 또는 거래조건의 합리화를 위한 共同行爲의 경우, 공정거래위원회의 認可를 條件으로 당해 행위에 대한 公正去來法上의 規制를 배제시키고 있다. 그러나 同條의 例外規定 중 특히 문제가 되는 '産業合理化'의 해석여하에 따라 公正去來法上 不當共同行爲規制의 運用은 크게 제한을 받을 소지가 크다. 따라서, 이때의 産業合理化는 廣義로 해석되어서는 안되며 日本 公正去來法 第24條의4와 같은 '企業合理化'의 의미로 좁게 해석되어야 할 것이다.

11) 1990년 1월 13일 第2次 公正去來法 改正으로 經濟企劃院長官과의 事前協議는 公正去來委員會와의 事前協議로 代替되었다.

12) 商工部(1986), p.7. 競爭力 補完部門 4개 업종은 1980년초 國保委에 의한 7개 投資調整 對象業種이기도 하였다. 7개 업종 중 전자교환기, 동제련, 발전설비 부문은 제외되었다.

〔圖 1〕 合理化業種 指定과 合理化計劃樹立 節次



註 : 1) 工業發展審議會는 工業發展法 第21條에 근거하여 설치된 商工部長官 諮問機關으로서 委員長 1人을 포함한 30人 이내의 委員으로 구성되어 있다. 공업발전심의회는 민간인으로 구성되어 있으며 주로 대학교수, 언론인, 업계대표, 경제단체의 임원 등이 참여하고 있다.

2) 產業政策審議會는 大統領令인 產業政策審議會規程에 의하여 經濟企劃院內에 설치된 審議·調整機關으로서 委員長은 부총리이며 委員은 10개 경제부처의 장관들과 대통령비서실 경제수석비서관, 총리실 행정조정실장으로 구성되어 있다.

止 등의 競爭制限的 政府介入 대신 경쟁력미확보의 원인을 개별적으로 규명하여 그 원인에 대한 대책을 강구하여야 한다고 주장하였다. 예를 들어, 경쟁력 미확보의 원인이 기술 등 品質競爭力의 低下에 있다면 技術 및 資金의 支援을 하여야 하며, 需要不足으로 稼動率이 저하되었을 때에는 國內外 需要振作策을 강구하여야 한다고 하였다.

個別的인 產業別 計劃에 대하여 공정거래실은 합금철, 직물 등 競爭力 喪失部門에 대하여는 큰 異見을 제시하지 않았으나, 나머지 競爭力 補完部門의 네 산업에 대하여는 수출비중이 낮고 가동률이 극히 저조한(46.5%) 重電機器를 제외하고는 모두 상공부의 신규진입제한조치 및 품목별 생산업체 제한을 반대하였다. 이러한 公正去來室의 반대에도 불구하고 合理化業種指定計劃은 상공부의 原案대로 工業發展審議會와 產業政策審議會를 통과하여 확정되었다.

그 이후 상공부에 의한 合理化業種運用은 1986년 12월과 1987년 12월의 染色加工業 및 肥料產業의 지정, 1989년 織物產業에 대한 기간연장을 들 수 있다. 그런데 염색가공업과 직물산업은 構造的 不況產業인 관계로, 그리

〈表 2〉 第1次 合理化業種計劃-商工部案

	業 種	計劃內容 및 措置
競爭力補完部門	建設重裝備	-計劃 ・期間：86.7~88.6(2년) ・重裝備部門 新規進入制限 ○굴삭기：삼성, 대우 二元化 ○로다, 불도자, 크레인 등：삼성중공업으로 一元化 -理由 ・가동률이 낮아(61.3%) 新規進入許容時 投資過剩問題 발생
	自動車	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・新規進入制限 및 既存 4個社 生產體制 유지 -理由 ・輸出產業으로 육성 ・適正生產規模 실현(차종별 연간 30만대)
	船舶用디젤엔진	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・新規進入制限 ○대형(6,000HP이상)：韓重, 現代엔진 ○중형(150~6,000HP)：쌍용중공업 -理由 ・造船不況으로 중형엔진 가동률 저조：50% ・쌍용중공업 경영정상화 필요
	重電機器	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・超高在・重電機器部門의 新・增設 및 新規進入 억제 -理由 ・生產專門化 및 經營正常化 미흡 (효성중공업 누적적자：493億원)
競爭力喪失部門	合金鐵	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・業體別 生產品目은 조정하고 新增設 및 新規進入制限 ○인천제철：硅素鐵만 생산 ○기타 3社：硅素鐵 생산 중단하고 망간鐵, 硅素망간鐵로 생산전환 ・設備合理化 -理由 ・高價의 電力費로 競爭力 취약
	織物工業	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・施設의 登錄 및 新規業體登錄 不許 ・老朽織機의 정비 감축 ・限界企業 轉廢業 유도 -理由 ・生產業體의 亂立 및 老朽施設 過多 ・先進國 輸入規制 강화

資料：商工部.

고 비료산업에 대한 합리화조치는 생산업체 민영화, 판매의 자유화, 그리고 비료 원료의 관세인하를 내용으로 하였으므로 공정거래실의 큰 반대는 없었다.

상공부의 第1次 合理化業種 指定·計劃過程時 두가지의 특징적 국면을 볼 수 있다. 첫째, 〈表 3〉에서 잘 나타나듯이 政策過程이 초

〈表 3〉 第1次 合理化業種指定計劃 日程

- 1986.6.20~6.30 : 産業別 民間協議會 討論
- 1986.7. 1~7. 2 : 業界申請
- 1986.7. 3~7. 8 : 工業發展審議會
- 1986.7. 9~7.11 : 産業政策審議會

단기간에 걸쳐 이루어졌으며, 비록 형식적으로는 업계의 신청이라는 방식을 취했으나 실질적으로는 상공부의 정책의지가 그대로 반영된 장관의 직권지정이었다는 점이다. 工業發展法制定의 가장 큰 이유 중의 하나로서 상공부는 과거의 個別工業育成法에는 관계부처 및 이해관련인들의 總意收斂을 위한 계획수립절차가 미비되었으므로 새로운 法에는 그러한 절차적 합리성을 최대한 보장하겠다는 점을 강조하였다. 그러나 그 법에 의한 최초의 合理化業種指定은 비록 形式的인 法節次는 거쳤으나 관계부처나 관련인의 충분한 의견수렴이 불가능한 초단기간동안에 이루어졌다. 또한 본래의 立法目的인 民間自律基調의 確立은 상공부의 정책의지에 밀려 퇴색될 수밖에 없었다.

두번째로는 경제기획원 政策調整局과 公正去來室과의 관계이다. 産業政策審議會의 主務局으로서 정책조정국은 상공부의 第1次 合理化業種指定時 重電機器産業을 제외하고는 큰 異見을 제시하지 않았다. 더구나 政策調整局의 重電機器産業에 대한 異見은, 重電機器産業은 이미 가동률이 매우 낮고 설비특성상 合理化指定을 하지 않더라도 신규진입이 억제되므로, 지정의 必要性과 實益이 없다는 것이었다. 결국 第1次 合理化業種指定은 상공부의 주도로 경제기획원 정책조정국의 협조하에 확정되었으며 공정거래실의 의견은 그러한 과정에서 묻혀 버리게 되었다. 이러한 공정거래실의 合理化業種指定過程에서의 消極的인 役割의 原因은 다음 章에서 자세히 논의하도록 하겠다.

3. 不實企業整理

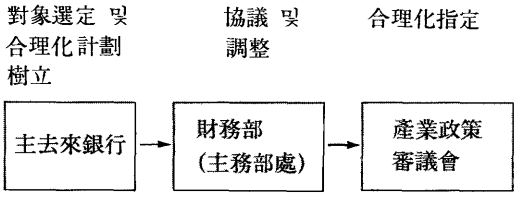
정부에 의한 市場介入은 흔히 '産業合理化'라는 명분하에 이루어진다. 産業合理化란 우리 산업 또는 기업이 대내외 여건변화로 인하여 시장기능에 의해서는 바람직한 방향으로 발전할 수 없는 애로에 봉착해 있고, 이를 방치할 경우 國民經濟에 상당한 충격과 혼란을 줄 것으로 예상될 때, 정부가 당해 산업 및 기업의 활동에 직접적으로 개입함을 의미한다. 政府의 産業合理化措置는 크게 두가지로 분류된다. 그 하나는 정부가 業種別로 産業構造調整 次元에서 하는 業種別 産業合理化이며, 다른 하나는 個別企業 또는 企業群을 대상으로 金融機關 不實債權의 원활한 整理를 위한 不實企業整理가 그것이다. 業種別 産業合理化措置의 대표적인 경우는 앞 節에서 살펴본 工業發展法에 의한 구조적 불황산업과 유망유치산업에 대한 합리화업종 지정이다. 구체적인 정책수단으로는 新規進入制限, 老朽施設改替資金支援, 主力業種專門化 등을 들 수 있으며 租稅減免支援은 매우 예외적인 경

우에만 채택되었다[13]. 그러나 不實企業整理 次元의 産業合理化措置는 租減法에 근거하여 1986년부터 1988년 기간중 정부가 실시한 44개 不實企業整理가 있으며(表 4 참조), 구체적인 정책수단은 前者와 달리 租稅減免支援과 金融支援이다[14].

資本主義體制下에서 수많은 기업이 시장에서 새로 생겨나고 기존의 수많은 기업이 도산하여 시장에서 사라지는 것은 극히 자연스러운 일로서 정부가 기업의 도산에 관여한다는 것은 예외적인 일이 아닐 수 없다. 그러나 정부는 1980년대 不實企業整理에 대해 다음과 같은 점에서 예외상황을 찾고자 하였다. 첫째, 不實의 원인이 個別企業主의 경영상 잘못 이외에도 過去 政府主導의 무리한 特定戰略産業育成과 國內外 經濟與件의 變化에 있으며, 둘째, 은행의 부실기업에 대한 不實債權이 워낙 커서 不渡處理를 하면 은행의 정상적인 경영이 어려울 정도이며, 그리고 셋째, 巨大不實企業의 倒産에 따르는 대량실업 등 국민경제적 악영향이 매우 클 것이라는 점이었다.

政府의 不實企業整理를 위한 事前整地作業은 1985년 12월 31일에 단행된 租稅減免規制法 改正이다. 특히 同法 第46條, 第46條의2, 第46條의3, 第46條의4, 그리고 第47條의 改正 또는 新設을 통하여 不實企業整理의 원활화를 이루도록 하였다. 그 주요 내용으로는 合理化企業의 資産讓受·渡 및 合併과 관련, 양도세·취득세·등록세의 면제, 合理化企業의 資産處分으로 인한 缺損金의 移越控除期間延長(3년→5년), 債務引受金額의 損費處理 및 負債減少額의 益金不算入, 그리고 整理企業 資産不足額에 대한 所得稅 源泉徵收義務 免除 등을 들 수 있다.

〔圖 2〕 不實企業整理節次



不實企業整理節次는 産業政策審議會에서 정한 「産業合理化支援基準」에 의거 〔圖 2〕와 같이 요약될 수 있다. 主去來銀行은 당해 부실기업을 정리하기 위하여 引受企業을 선정하여 인수조건을 협의한 후 整理計劃을 재무부에 제출하며, 재무부는 해당업종의 주관부처와 협의후 산업정책심의회에 상정하여 확정토록 되어 있다.

1986~88년 기간중 이루어진 정부의 不實企業整理는 두가지의 특징을 갖고 있다. 첫째, 〈表 4〉에서 잘 나타나듯이 대부분의 인수기업은 당해 업종 또는 관련업종의 대기업들이었다. 이는 주거래은행이 인수기업선정시 企業引繼·引受에 따른 經營空白 등의 부작용을 최소화시키기 위하여 業種上 類似性과 引受能力을 가장 중요한 기준으로 삼았기 때문이다. 즉, 막대한 부실채무를 안고 있는 기업을 인

13) 海外建設과 海運産業 合理化는 租減法에 의한 業種別 産業合理化措置였다(1987. 4).

14) 1986~88년 기간중의 租減法에 근거한 不實企業整理 對象企業은 44개였다. 그러나 국제그룹과 관련된 아래의 5個社도 같은 기간중 不實企業整理 次元에서 제3자에게 인수되었다. 그러나 그 5개 기업의 경우, 政府의 産業合理化指定에 의거하지 않고 정리되었으므로 〈表 4〉에서 제외시켰다. 대상기업 및 인수자는 다음과 같다. 경남은행→마산상공인, 동해투금→부산상공회의소, 신한투금→제일은행, 동서증권→극동건설, 국제상선→서주해운.

〈表 4〉 44個不實企業整理 對象企業 및 引受企業

	指定日時	整理對象企業	引受企業
・1次整理	86.5.9	대한중기	기아산업
(2)		풍만제지	계성제지
・2次整理	86.5.31	국제제지(국제그룹)	아세아시멘트공업
(9)		국제방직(〃)	(주)동방
		조광무역(〃)	서우산업
		동우산업(〃)	대양물산
		성창섬유(〃)	동양고무
		(주)삼호(삼호그룹)	대림산업
		삼호유통(〃)	〃
		삼호개발(〃)	〃
		동광기업(〃)	〃
・3次整理	86.6.27	국제상사(국제그룹, 건설부문)	극동건설
(4)		연합철강(국제그룹)	동국제강
		원풍산업(〃)	우성건설
		국제기술개발(〃)	〃
・4次整理	86.9.22	국제상사(국제그룹, 무역・생산부문)	한일합섬
(28)		남주개발(국제그룹, 제주도하야트호텔)	〃
		신남개발(〃 , 해운대호텔)	〃
		원효개발(〃 , 양산통도사골프장)	〃
		연합물산(국제그룹)	〃
		국제종합기계 (〃)	동국제강
		국제통운(〃)	〃
		경남기업(경남그룹)	대우그룹
		경남금속(〃)	〃
		남광토건	쌍용건설
		한양유통(한양그룹)	한국화약
		대한준설공사(〃)	상업은행
		삼익가구	거성산업
		동양고속(우창건설)	우성건설
		대성목재	유원건설
		미진금속	해태상사
		영흥철강(남선물산그룹)	동양철관
		남선방직(〃)	삼일염직
		보성섬유(〃)	〃
		남선직물공장(〃)	〃
		정아레저타운(명성그룹)	한국화약
		정아건설(〃)	〃
		정아관광(〃)	〃
		정아컨트리클럽(〃)	〃
		(주)명성(〃)	〃
		서울교통공사(〃)	〃
		반도목재	성창기업
		성창임원개발	〃
・5次整理	88.2.16	덕수종합개발	동산토건
(1)			

資料：「每日經濟」, 1986.5.9, 5.31, 6.27, 9.22, 1988.2.16에서 정리.
( )안은 整理對象企業數를 나타냄.

수할 수 있는 능력을 가진 기업은 不實企業의 經營正常化를 위하여 반드시 필요한 당해업종에 대한 노하우와 資金力을 갖고 있는 동일시장 또는 관련시장에서의 대기업뿐이었기 때문이다. 따라서 政府의 不實企業整理는 當該產業의 市場集中 및 大企業의 經濟力集中을 가속화시켰다. 둘째, 앞서 언급한 공식적인 부실기업 정리절차와는 달리 실제적인 부실기업 정리는 당시의 大統領, 副總理, 財務部長官, 大統領經濟首席秘書官 등 극소수의 最高政策決定者들만이 참여하였던 지극히 폐쇄적인 정책과정을 통하여 이루어졌다. 공정거래실의 高位政策決定者들조차 不實企業整理에 대하여 그 주요 내용을 알 수 없었다고 한다. 競爭制限的인 企業合併, 營業의 讓渡·讓受를 주내용으로 하는 不實企業整理에 대하여 재무부는 공정거래실과 한번도 사전협의를 하지 않았으며, 공정거래실 역시 사전협의를 요구하지 못하였다.

III. 公正競爭政策의 役割限界의 原因

1. 理論的 背景

前章에서 우리는 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 競爭政策의 役割과 限界에 대하여 살펴보았다. 工業發展法制定과 合理化業種指定의 경우에 공정거래실은 상공부와의 사전협의과정에서 경쟁의 원리에 기초한 반대의견을 개진하였으나 최종 결정과정에서 번번이 소외당하는 한계를 보였다. 또한 不實企業整理의 경우, 주무부처인 재무부는 공정거래실과의 사전협의과정 없이 44개의 부실기업을 정리하였다. 本章에서는 이러한 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서의 競爭政策의 역할한계의 원인이 무엇인가에 대하여 政策執行論의 諸理論을 도입하여 살펴보기로 한다.

美國에서 1970년대초부터 政策執行(policy implementation)에 관한 연구가 급격히 증가하기 시작하였다. 「존슨」 대통령의 야심적인 국가사회 재개발계획인 'Great Society Programs'가 정책결정자의 의도와는 달리 지지부진한 집행을 보이자 학자들은 정책집행에 대한 사례연구를 본격적으로 추진하게 되었다(Derthick, 1972 ; Pressman and Wildavsky, 1973 ; Bardach, 1974). 'Great Society Programs'의 執行失敗(implementation failure)에 대한 사례연구를 토대로 Hargrove (1975)는 政策決定과 政策執行 사이에는 乖離(missing link)가 존재한다는 결론을 도출하였으며, 그후 학자들은 그러한 괴리의 실체를 규명하기 위하여 다양한 執行失敗의 原因變數를 제시하였다.

학자들에 의하여 제시된 요인들 중 가장 빈도가 높은 변수들은 불확실하고 상호모순적인 法令上의 問題(Browne and Wildavsky, 1984 ; McLanahan, 1980), 效率的인 執行에 필요한 資源과 正當性의 결여(Chase, 1979 ; Majone and Wildavsky, 1978), 執行擔當 組織構成員들의 能力 및 專門性不足(Kelman, 1984), 構成員들의 態度나 動機上의 問題(Davis, 1972 ; Edwards, 1980), 政治的 또는 經濟的 政策環境의 問題로서 여기에는 불합리한 外部介入(McLanahan, 1980 ; Mueller, 1984), 비능률적인 의사소통체계(communication channel)의 問題(Edwards, 1980 ;

Nakamura and Smallwood, 1980) 등이 포함된다.

本稿에서는 이러한 政策執行論上의 諸要因을 고려하여 ① 法令上의 問題 ② 資源不足의 問題 ③ 組織構成員의 態度 및 動機上의 問題 ④ 專門性 不足의 問題, 그리고 ⑤ 政策執行環境上의 問題 등 다섯가지 요인을 중심으로 어떠한 변수들이, 우리나라의 競爭政策 擔當機關이 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 제한적 역할밖에 하지 못하였던 정책현상을 보다 잘 설명하여 주는지를 검토하고자 한다.

2. 法令上의 問題

本 假說은 競爭政策의 역할한계의 원인을 불충분하고, 불명확하며, 상호모순적인 관련 法體系에서 찾고자 한다. 이러한 주장은 前章에서 살펴본 일련의 政策過程의 原因을 규명함에 있어 한편으로는 의미있는 측면을 제시하고 있으나 다른 한편으로는 일정한 한계가 있다. 本 假說이 갖는 긍정적인 부분은 다음과 같다. 美國, 日本, 또는 獨逸의 獨占禁止法과는 달리 우리나라 公正去來法 第63條(舊法 51條)에는 事前協議規定이 있어 공정거래담당기관이 경쟁제한적 산업정책결정에 관여할 법적근거가 있다. 그러나 個別法에 競爭制限的 法令의 制定·改正 또는 處分時 公正去來委員會와의 사전협의가 명시되어 있지 않아 公正去來法 第63條의 實效性 있는 운용이 어렵다. 환언하면, 公正去來法에 의한 사전협의 조항 위반에 대한 制裁措置가 존재하지 않은 상황에서(예컨대, 公正去來委員會와의 事前協議를 거치지 않은 競爭制限的 法令 또는 處分의 無效化 등), 관련 행정기관의 착오, 고의, 또는 '競爭制限的'이라는 용어의 해석에 대한 견해차이로 사전협의를 거치지 않고 競爭制限的 法令의 制定·改正 또는 處分을 할 경우, 이를 막을 제도적 장치가 없다. 또한 이러한 가능성을 보다 크게 만드는 것은, 사전협의에 대한 公正去來法 第63條는 公正去來委員會의 消極的 權限만을 규정하였을 뿐, 경쟁제한적 법령이나 처분에 대하여 관련 행정기관에 事前協議를 요구할 수 있는 積極的 權限을 부여하지 않고 있다는 점이다. 따라서 이러한 견해에 따르면 ① 관련 행정기관이 競爭制限的 行政行爲를 할 가능성이 있는 부분에 대하여 公正去來委員會와의 事前協議를 거치도록 하는 조항을 각각의 개별법에 明文化시켜야 하며 ② 事前協議를 거치지 않은 法令이나 處分의 효력을 다룰 수 있는 근거와 公正去來委員會가 관련 행정기관에 협의를 요구할 수 있는 事前協議要求權의 근거를 公正去來法에 명시하여야 한다는 제도개선방안을 도출할 수 있다.

이러한 주장은 그 나름대로의 설득력을 가지고 있으나 政府內의 실제적인 政策形成過程을 고려할 때 지나치게 형식논리에 치우친 감이 있다는 상반된 주장도 있을 수 있다. 이러한 견해의 논리적 근거는 다음과 같다. 第1章 第1節의 〈表 1〉에서 우리는 1981~89년 기간중 競爭制限 法令 및 處分의 協議·是正實績을 살펴보았다. 법령의 경우는 事前協議가 잘 이루어지나 法令의 制定·改正보다 훨씬 건수가 많을 行政處分의 경우 그 실적은 극히 저조하였다. 그 이유는 무엇인가? 法令의 경우 法律, 施行令 그리고 施行細則까지도 그 내용이 여러 부처의 업무와 관련된 사항일 경우

經濟企劃院 長·次官이 각각 議長이 되는 經濟長官協議會 그리고 經濟次官協議會의 심의대상이 된다. 그리고 經濟關聯 法令을 제정·개정하고자 하는 행정기관은 그 협의회의 심의 이전에 관련 경제부처의 法務官室을 통하여 事前協議를 거치도록 되어 있다. 결국, 법령의 경우 公正去來室과 事前協議가 잘 지켜진 이유는 관련부처가 公正去來法 第63條를 잘 준수하였다기보다는 행정부처내에 존재하는 업무처리에 관한 慣行(routine 또는 standard operating procedures)에서 찾을 수 있다. 마찬가지로 관련법령에 産業政策審議會의 심의를 거치도록 되어 있는 主要産業政策次元의 行政處分(예를 들어, 合理化業種指定 및 計劃)의 경우, 심의회의 심의이전에 관련부처와의 충분한 사전협의를 거치도록 되어 있으므로 그러한 협의과정에서 공정거래 담당기관과의 협의도 거치게 된다. 따라서 이러한 주장에 따르면, 주요산업정책 결정과정에서 공정거래실은 第63條 규정의 유무에 불구하고 사전협의를 할 수 있으므로 주요산업정책 결정과정에서 競爭政策의 역할한계에 대한 원인으로서 法令上의 문제는 그리 중요한 변수가 될 수 없다는 결론이 도출된다.

이러한 두가지 상반된 입장은 그 나름대로의 합리성을 갖고 있기는 하나 다음과 같은 점에서 相互補完되어야 할 것이다. 우선 後者의 경우, 法令의 制定 및 改正, 또는 산업정책심의회의 심의대상이 되는 行政處分의 경우 公正去來 擔當機關과의 사전협의가 公正去來法 第63條에 관계없이 이루어질 수 있다는 점은 인정된다. 그러나 산업정책심의회의 심의대상이 되지 않은 수많은 競爭制限的 行政處分들은 실제로 公正去來室과의 사전협의 없이 시행되었음을 고려할 때, 특히 행정처분에 대하여는 前者의 입장과 같은 사전협의 관련조항의 보강이 필요하다고 판단된다. 또한 個別法에 競爭制限的 行政處分의 사전협의 의무조항을 첨가할 때 公正去來 擔當機關이 충분한 심의를 할 수 있도록 일정한 심의기간을 보장하여 주는 것이 바람직할 것이다. 前章의 商工部의 합리화업종 지정사례에서도 잘 나타나듯이 관계부처가 公正去來室과 사전협의를 하였더라도 지극히 짧은 기간을 정하여 줄 경우 형식적인 협의에 그칠 우려가 크기 때문이다. 다음으로 前者의 경우에 대하여 살펴보면, 公正去來法에 의한 사전협의를 거치지 않은 競爭制限的 行政處分의 효과를 다룰 수 있는 조항의 公正去來法에의 첨가는 公正去來法 第58條의 「法令에 따른 정당한 行爲」에 대한 公正去來法 적용제외규정의 기본정신이나 「法的安定性」의 측면에서 문제가 있다고 판단된다.

本節에서 우리는 '法令上의 問題'에 초점을 맞추어 競爭政策의 역할한계의 원인을 살펴보고자 하였다. 그런데, '法令上의 問題'는 관련 행정기관으로 하여금 競爭政策 擔當機關과의 事前協議를 제도화시키는 데 주안점을 두고 있을 뿐이며 협의의 결과 競爭政策的인 사고방식이 산업정책의 결정내용에 얼마나 반영될 수 있는지에 대하여는 그리 큰 비중을 두고 있지 않다는 決定的 限界를 갖고 있다. 즉, '法令上의 問題'는 정책현상을 설명함에 있어 지나치게 제도론적인 측면에 초점을 맞추어 정책과정에 대한 행태론적 분석에는 일정한 한계가 있다. 이러한 점에 대하여는 앞으로 살펴볼 네가지의 가설들을 검토하는 단계에서 좀더 자세히 다루어질 것이다.

3. 資源制約의 問題

본 가설은 公正去來室의 역할한계의 원인을 豫算과 人力上의 제약에서 찾고자 한다. <表 5>와 <表 6>은 각각 公正去來 擔當機關의 1985~91년 기간중의 예산추이와 1988년의 經濟企劃院의 각 室·局의 예산 및 인력배분이다. 미국의 경우 1985년에 法務部 獨占禁止局은 4,450만달러의 예산과 740명의 인원을 갖고 있었으며, 聯邦去來委員會(FTC : Federal Trade Commission)는 6,700만달러의 예산과 1,300명의 인원을 갖고 있었다[15]. 미국의 경우와 비교하여도, 또한 經濟企劃院內의 他室·局과 비교하여 보아도 公正去來室의 인원과 예산은 결코 많은 숫자라고 할 수 없다. 그러면 이러한 資源上의 제약이 公正去來室이 主要産業政策 決定過程에서 소극적인 역할밖에 할 수 없도록 하였는가? 이러한 질문에 대하여 필자는 다음과 같은 두가지 이유를 근거로 反論을 제기하고자 한다.

첫째, 필자의 두차례에 걸친 前·現職 공정거래실 근무자들과의 면담결과, 공정거래실의 역할한계의 원인에 대하여 資源制約要因을 제시한 경우는 극히 드물었다. 생각컨대, 미국의 경우는 獨占禁止法 위반여부에 대한 최종적이며 실질적인 判斷過程으로 시간과 자원이 많이 소요되는 司法府의 재판과정을 채택하고 있으나, 우리나라의 경우 競爭沮害性에 대한 실질적인 판단을 行政府內의 公正去來 擔當機關에 두고 있으므로 경쟁정책의 집행비용이 상대적으로 작을 것으로 판단된다[16].

둘째, 공정거래 담당기관의 기구변천과 예산추이를 살펴보면 公正去來室은 필요에 따라 계속적으로 運用機構와 豫算을 증가시켜 왔음을 알 수 있다. 우선 公正去來 機構變遷을 살펴보면, 1981년 4월 출범당시 공정거래실은 실장 아래 1심의관, 2심사관, 5課(총괄과, 기업 1,2과, 단체과, 거래과)로 구성되었으나, 1981년 11월 2일 기획원 직제개정시 제도운영과가 추가되었고, 1987년 4월 10일 거래과가 거래 1,2과로 분리되었으며 하도급과가 신설되었다. 그리고 1990년 4월 7일 공정거래위원회 직제가 전면적으로 개정되어 公正去來室이 公正去來委員會의 사무처로 바뀌면서 사무처에 1처장, 국장 3인, 심판행정관 1인 및 13個課와 부산, 광주, 대전에 地方公正去來事務所를 두도록 하였다. 1990년 4월 7일 이후 공정거래위원회의 정원은 221명으로 늘어나 이전의 105명에 비해 倍 이상의 증원이 있었다.

또한 <表 5>에서도 잘 나타나듯이 공정거래실의 예산은 계속적인 증가를 하였다. 1989년의 예산은 1985년에 비하여 倍 이상 증가하였으며 1990년 1월 13일 公正去來委員會 獨立以後, 공정거래위원회 및 사무처의 예산은 과거에 비하여 엄청난 증가를 보이고 있다. 생각컨대, 政府豫算編成權이 경제기획원의 豫算室에 주어져 있으며, 공정거래위원회와 공정거래실(사무처) 모두 경제기획원장관 산하에 위치하고 있으므로 공정거래 담당기관의 업무수행을 위한 예산증액의 어려움은 다른 부처에 비하여 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 따라서 이상의 논의에 기초하여 볼 때, 競爭政策의 1980년대 주요산업정책 결정과정에서의 소극적 역할의 원인으로서 資源制約의 問

15) Meier(1985) p.233.
16) 公正去來法 第54條 및 第57條 참고.

〈表 5〉 公正去來擔當機關 豫算推移(1985~91)

(단위 : 千원)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990[2]	1991
豫算額[1]	182,427	209,049	241,528	306,535	401,650	3,404,172	1,932,464

註 : 1) 공정거래위원회 예산이 포함된 액수이며, 인건비는 제외되었음.
2) 1990년도 예산은 3개 지방사무소 임대차비용 등 공정거래위원회 독립에 따른 일시적인 비용이 포함된 수치임.

資料 : 經濟企劃院.

〈表 6〉 1988년도 經濟企劃院 각 室·局 人員 및 豫算

(단위 : 千원)

	人 員	豫 算[1]
經濟敎育企劃局	11	351,886
政策調整局	46	332,901
審査評價局	48	305,412
物價政策局	49	577,755
經濟企劃局	65	341,958
對外經濟調整室	66	819,383
公正去來室	105	306,535
豫算室	126	654,730
統計局	981	6,082,603
其 他	122	490,220

註 : 1) 공정거래실은 공정거래위원회 예산이 포함된 액수이며, 모든 실·국 예산은 인건비가 제외된 액수임.

資料 : 經濟企劃院.

題는 다른 변수들에 비하여 상대적으로 중요성이 크지 않다고 판단된다.

4. 職務態度 및 動機上의 問題 : 捕獲理論(capture theory)

本 假說은 公正去來制度를 운용하는 공무원 자신들의 직무에 대한 태도(attitude), 동기(motivation), 또는 행동규범(norms) 등의 요인들에 초점을 맞추어 경쟁정책의 역할한계를 설명하고자 한다. 여기서는 미국의 規制機關의 規制行態에 대한 假說 중 크게 주목을 받고 있는 捕獲理論(capture theory)을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

規制機關이 規制對象産業을 효율적으로 규제하지 못하고 오히려 그 産業에 의하여 捕獲(capture)되어 많은 특혜를 주었던 政策現象에 대하여 그 원인을 규명하기 위하여 捕獲理論이 등장하였다. 포획이론의 흐름을 개관하면, 1900년대초 政治學에서의 利益集團理論(interest group theory)[17]에서 시작되어 Kolko(1965) 등의 경제사학자들에 의하여 주목을 받다가 진정한 의미에서의 理論化는 Stigler(1971), Peltzman(1979) 등 시카고學派 경제학자들에 의하여 이루어지게 되었다.

捕獲理論은 다음과 같은 論據를 가지고 있다. 政府의 公權力은 特定한 經濟的 利益을 特定 利益集團에게 부여할 수 있는 힘을 가지고 있다. 따라서 政府規制 역시 그러한 특수한 힘을 갖고 있으며, 政府規制의 均衡은 '政府規制市場'에서 '수요·공급의 법칙'에 의하여 그 가격과 수혜자가 결정된다. 즉 수요측면에서 보면 受惠的인 政府規制에 대하여 가장 높은 가격을 지불하고자 하는 利益集團이 그 규제를 획득할 것이며, 마찬가지로 공급측면에서 보면 정부의 공무원들은 자신들에게 가장 높은 利益을(그가 정치인이면 선거에서

17) Bentley(1908), Truman(1951) 참고.

가장 많은 표를, 그리고 만약 임명직 공무원이면 공직재임시 높은 경제적 이득 및 퇴임후 관련산업에서 좋은 조건으로 재취업할 수 있는 기회를)[18] 제공하는 利益集團에게 그 規制를 제공하고자 할 것이다.

이러한 捕獲理論을 우리가 현재 관심을 갖는 정책현상에 맞춰 재구성하면 다음과 같다. 우리나라의 競爭政策이 1980년대 주요산업정책 결정과정에서 제한적인 역할밖에 하지 못한 이유는, 그 산업정책의 결과 경제적 이익을 받을 관련업계가 자신의 이익을 극대화시키기 위하여 경쟁정책 담당자들에게 행한 로비활동의 결과이다. 동시에, 이는 정책담당자들이 공직을 이용해 재임중 경제적 이득 획득 또는 퇴임후 관련산업에의 재취업을 위한 노력의 결과이기도 하다. 이러한 捕獲理論에 근거한 설명에 대하여 筆者는 다음과 같은 두가지 측면에서 反論을 제기하고자 한다.

첫째, 관련산업에서 규제기관에 대하여 강도 높은 로비활동을 할 수 있는 능력과 필요성을 가질 경우는 대체로 그 규제기관이 하나의 산업을 規制할 경우이다. 예를 들어, 미국의 경우 ICC(Interstate Commerce Commission), FMC(Federal Maritime Commission), CAB(Civil Aeronautics Board), 그리고 미국의 各州에 있는 公益事業規制委員會(public utility commissions) 등의 규제기관과 관련산업과의 관계가 그러하였다. 規制에 의한 利益이나 損失이 하나의 산업에만 국한되어 집중되어야만 그 산업을 구성하는 기업들 사이에서 관련규제기관에 대한 로비를 위한 집단행동시 무임승차문제(free rider problem)를 보다 쉽게 극복할 수 있기 때문이다[19]. 이러한 관점에서 볼 때, 公正去來法의 規制對象은 하나의 산업에만 국한되어 있는 것이 아니라 거의 全產業에 걸쳐 있으므로 관련산업계에서 공정거래실에 대해 적극적인 로비활동을 할 動機나 能力이 작다고 할 것이다. 실제로 主要產業政策 決定過程에서 관련업계에서 공정거래실을 상대로 영향력을 행사하려던 시도도 찾기 힘들었으며, 공정거래실은 관련산업에 대해 受惠的인 產業政策的 措置에 대하여 지속적인 反對立場을 견지하였다.

둘째, 捕獲理論의 供給側面에 대한 假說인 回轉門假說(revolving door hypothesis)에 대하여 살펴보겠다. 回轉門假說은 規制擔當者들이 일정기간동안 규제기관에서 재직중 관련산업에 대하여 特惠를 베푼 후 퇴임한 다음 마치 회전문을 통하여 빠져나가듯 관련산업계에 좋은 조건으로 다시 취업하는 경우를 의미한다. 이러한 가설이 확인되기 위해서는 공정거래실에서 근무하였던 공무원들의 現職을 조사하여 관련 私企業에 근무하고 있는 사람들의 비율을 알아야 할 것이다.

1991년 3월 10일 현재, 공정거래위원회와 공정거래실(공정거래사무처, 1990. 4. 7 이

18) Peltzman(1979), Niskanen(1971) 참고.

19) Wilson(1980)은 規制機關의 成立過程을 規制에 의하여 利益과 損失을 받는 두 집단에서 그 이익과 손실이 어떻게 분포되는가를 기준으로 다음과 같이 네가지로 분류하였다. 즉, majoritarian politics(규제에 의한 이익과 손실이 두 집단에서 모두 넓게 분포할 때), interest group politics(규제에 의한 이익과 손실이 두 집단에서 모두 좁게 분포할 때), client politics(규제에 의해 이익을 받는 집단에서는 그 이익이 좁게 분포하나, 손해를 받는 집단에서는 그 손실이 넓게 분포할 때), 그리고 entrepreneur politics(규제에 의해 이익을 받는 집단에서는 그 이익이 넓게 분포하나, 손해를 받는 집단에서는 좁게 분포할 때) 등이 그것이다.

후)에서 서기관급 이상의 직위에 있었던 前職 공정거래 담당자들 중 현재 취업중인 사람은 45명에 이르고 있다[20]. 그들의 분포는 4명의 공정거래위원장, 3명의 공정거래실장, 4명의 공정거래위원회 상임위원, 11명의 국장급 공정거래심의관 또는 심사관, 그리고 23명의 서기관급 과장들로 구성되어 있다. 이들 45명 중 19명은 현재 경제기획원 내의 他 室·局에서 재직중(12)이거나, 경제기획원에 籍을 두고 他 行政機關이나 海外機關에 派遣中(7)이다. 또한 14명은 他 部處로 자리를 옮겼으며, 6명은 銀行 등 정부투자기관에서, 그리고 1명은 국회전문위원으로 근무중이다. 그리고 1명은 대학교수가 되었다. 45명 중 4명만이 사기업(3) 또는 민간단체(1)의 임원이 되어 근무중이다. 그런데 4명의 현직 사기업 또는 민간단체 임원 중 2명은 공정거래위원회 재직후 타 부처의 장관 또는 정부투자기관의 長으로 근무한 후 민간부문으로 轉職하였으므로, 공정거래위원회 재직후 산업계로 직접 轉職한 경우는 결국 45명 중 2명에 불과하다.

이상의 논의를 종합할 때, 우리나라에서 競爭政策 擔當者들과 關聯産業界間에 構造的인 顧客關係(clientele relationship)가 있다는 주장은 현실성이 크지 않다고 판단된다. 이러한 현상의 이유는 여러가지가 있을 수 있으나 가장 큰 이유는 경쟁정책 담당자들의 직무동기에서 찾을 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 공정거래위원회 또는 공정거래실은 경제기획원내의 직업관료들로 충원되어 왔다. 부처마다 직업관료들의 勤務目的(career goal)에 차이가 있겠으나 경제기획원내의 직업관료들의 가장 큰 職務動機는 승진을 통한 고위공직으로의 진출에 있다고 생각된다. 따라서 자신의 경력관리 내지는 공무원으로서의 평판에 위험을 줄 소지가 큰 관련산업계와의 밀착을 자제할 경우가 많을 것이다.

5. 專門性의 不足

同 假說에 의하면 競爭政策이 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 제한적 역할밖에 하지 못한 이유는 경쟁정책 담당자들이 경쟁제한적 산업구조합리화 조치에 대하여 경쟁이념에 입각한 합리적이며 설득력 있는 대응을 하지 못한 결과이며, 이는 정책담당자들의 공정거래제도와 대상산업구조에 대한 制限的 知識과 專門性에 기인하다는 입장이다.

競爭制限的 産業合理化措置에 대하여 競爭原理에 근거한 논리적인 대응을 하기 위하여 필요한 知識 및 專門性은 크게 두가지로 분류될 수 있다. 첫째로는 合理化對象 産業의 構造 및 그 産業內에서 통용되는 企業慣行 등 당해 산업전반에 대한 지식 및 전문성을 들 수 있다. 이에는 個別企業의 市場占有率은 물론 産業全體의 平均利潤率, 新規進入難易度, 國內外市場需要의 추이, 稼動率, 損益規模, 輸入依存度, 輸出比重 그리고 앞으로 예상되는 國內外環境變化 등이 포함된다. 그 밖에도 당해 산업과 前·後方聯關을 갖는 部品 및 原料市場과 加工市場의 現況과 미래에 대한 예측이 필요하다.

둘째로는 당해 산업에 대한 정부의 시장개

20) 公正去來委員會·韓國開發硏究院(1991) 附錄 4(pp.522~540)를 이용하여 정리하였음. 공정거래비상임위원의 경우는 제외되었다. 4명의 前任委員은 퇴임후 모두 본래의 직위(교수 혹은 변호사)로 복귀하였다.

입의 경제적 효과를 추정할 수 있는 産業組織論的인 知識과 專門性이 요구된다. 즉 政府의 進入制限, 新·增設制限, 또는 生産品制限 등의 조치가 당해 산업에서 생산되는 製品에 대한 수요자 및 關聯産業의 생산자들에게 어떠한 經濟的 效果를 갖는가에 대한 分析이 필요하다. 결국 경쟁제한적 조치에 대한 競爭政策擔當機關의 合理的 對應可能性은 관련산업 전반에 대한 지식을 산업조직론적인 이론에 결합시킬 수 있는 전문성의 정도와 밀접한 관계를 갖는다고 하겠다.

앞서 언급하였듯이 우리나라의 공정거래 담당기관은 1981년 4월 1일 공정거래법 시행 이래 지속적으로 경제기획원의 직업관료들로 충원되어 왔다. 그리고 흔히 경제기획원의 직업관료들은 政府部處內에서 가장 수준 높은 資質을 가진 官僚集團으로 평가되고 있다. 실제로 필자의 조사에 따르면 1988년 8월 현재, 公正去來室內의 全體 事務官 35명 모두 學士學位 이상의 학력을 갖고 있으며 그들의 학부배경은 대체로 경제학, 경영학, 법학, 행정학 등이었다. 특히 전체 35명의 60%인 21명은 行政高等考試出身이었으며 17명은 碩士學位를 소지하였다. 이러한 공정거래 담당기관의 수준 높은 人的 資源은 우리나라 公正去來制度가 짧은 기간동안에 많은 제도운용성과를 얻는 데 결정적인 공헌을 하였다. 그러나 다음과 같은 세가지 점에서 우리나라의 競爭政策擔當者들이 競爭制限的 産業合理化 措置에 적극적으로 대응하는 데 필요한 專門性의 開發과 蓄積에 일정한 한계가 있었다.

첫째, 경제기획원내의 많은 고위정책담당자들은 開發年代인 지난 1960,70년대에 직업관료로서의 訓練과 實務經驗을 쌓았다. 따라서 '公正競爭'이나 '有效競爭' 등은 아직도 그들에게는 생소한 槪念이 아닐 수 없다. 또한 많은 職業官僚들의 학부배경이 경제·경영학이지만 産業組織論이라는 과목은 그들의 학부시절에는 학사과정에 포함되어 있지 않았고 오히려 經濟成長論과 發展論的인 사고의 배양이 더욱 중시되었었다.

둘째, 그러한 학문적, 실무적 경험을 갖고 있는 직업관료들이 효과적인 競爭政策의 執行을 위한 專門性의 축적에는 상당기간동안의 훈련과 실무경험이 필요할 것이다. 그런데 경제기획원의 각 실·국간 循環補職制의 영향으로 공정거래실에서의 근무연수는 극히 짧은 실정이었다. 실제로 筆者의 조사결과를 보면, 1988년 8월 현재, 공정거래실에 근무하고 있는 전체 사무관 35명의 평균근무연수는 2년 1개월이었다. 35명 중 16명만이 2년 이상의 공정거래실 근무경력을 갖고 있었다. 職業公務員들의 人事停滯에 따라 승진에 소요되는 기간이 급격히 늘어난 현실을 고려할 때, 그리고 여러가지 다양한 성격의 업무수행을 통하여 직업관료들에게 능력개발을 할 기회를 준다는 점을 고려할 때, 순환보직제의 長點은 크다고 하겠다. 그러나 지나치게 잦은 직업관료의 자리바꿈은 行政의 專門性 向上에 장애를 초래할 소지가 크다. 더구나 公正去來業務는 經濟企劃院內의 他 室·局의 業務(예를 들어, 물가정책국)와 때로는 상반된 論理를 필요로 할 경우가 있으므로 순환보직제의 기계적인 운용은 공정거래업무의 효율적 수행에 지장을 줄 가능성이 높다. 또한 公正去來業務는 경제기획원의 본래의 업무인 企劃·豫算·調整 등의 업무와는 달리 事業者들의 利害關係에 직접적인 개입을 통하여 이루어지는 執

行業務이므로 다른 업무보다 높은 專門性과 公正性이 요구된다.

셋째, 美國의 경우 聯邦去來委員會(FTC)의 活動은 辯護士들로 구성된 競爭局(Bureau of Competition)과 經濟學者들로 구성된 經濟局(Bureau of Economics)의 分業과 協力에 의하여 이루어진다. 經濟局은 事件과 관련된 산업의 구조와 관행 등 산업전반적인 조사와 經濟的 分析을 하며, 실제적인 審決은 競爭局의 변호사들이 맡고 있다. 즉 競爭局의 事件에 대한 法律的 判斷은 經濟局의 관련산업에 대한 조사와 분석에 근거하여 이루어진다[21]. 이러한 미국의 경우와는 달리 우리나라 공정거래 담당기관의 조직은 公正去來法上의 여러 制度的 裝置別로 局·課의 구성이 이루어진다. 즉, 현재 공정거래위원회의 13個課 중에서 공정거래정책 및 제도의 개선과 공정거래위원회의 서무업무를 맡고 있는 政策企劃課, 制度改善課, 그리고 庶務課를 제외한 나머지 課들은 個別 公正去來制度를 중심으로 업무분장이 이루어지고 있다. 예를 들어, 시장지배적 사업자관리는 獨占管理課에서, 經濟力集中抑制 및 企業結合制限은 企業管理課에서, 그리고 부당한 공동행위제한과 사업자단체 관련업무는 共同行爲課와 團體指導課에서 각각 담당하도록 되어 있다. 이러한 우리나라의 공정거래 담당기관의 조직체계하에서는 하나의 事件과 관련된 산업조사 및 경제적 분석과 그 事件에 대한 法律的 判斷이 한 사람의 정책담당자에게 귀속되어 과중한 業務負擔을 줄 가능성이 높다. 또한 個別 課內에서는 비록 産業別로 업무분장이 되어 있으나 3~4명의 사무관들이 全産業을 담당하여야 하므로 사무관 1인이 맡아야 할 異質的인 産業數가 지나치게 많다. 예를 들어, 사업자들간의 부당한 공동행위를 규제하기 위한 공정거래위원회의 共同行爲課의 3명의 사무관 중 1명이 맡고 있는 산업은 纖維, 衣服, 製造業, 小賣業, 運輸·倉庫業, 그리고 通信業 등이다. 이러한 상황에서 競爭政策 擔當者들에게 관련산업에 대한 높은 수준의 知識 및 專門性을 요구하기가 매우 어려운 상황이다.

이상에서 우리는 우리나라 경쟁정책 담당자들이 경쟁제한적 산업합리화 조치에 적극적으로 대응하는 데 필요한 專門性의 內容과 그러한 專門性의 開發 및 蓄積을 제한하는 요인들에 대하여 살펴보았다. 그런데 職業官僚의 專門性의 蓄積과 發揮는 政策環境에 의하여 크게 영향을 받는다. 정책환경이 정책담당자들에게 큰 기대와 관심을 가지고 고도의 전문성을 요구할 때, 정책담당자들의 전문성은 보다 빠른 속도로 축적되며, 축적된 전문성은 政策執行過程에서 최대한 발휘될 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 點에서 볼 때 우리나라의 공정거래 담당기관은 그동안 매우 불리한 입장에 있었다고 판단된다. 자세한 논의는 다음 節에서 하도록 하겠다.

6. 政策執行環境上의 問題

앞에서 살펴본 네가지의 변수—法令, 資源, 職務態度 및 動機, 그리고 專門性—는 組織內的인 要因들이나 本節에서 다룰 政策執行環境은 組織外的인 要因이다. 同 假說에 의하면 競爭政策이 主要産業政策 決定過程에서 적극

21) 미국 聯邦去來委員會의 競爭局과 經濟局間의 相互關係에 대하여는 Katzman(1980) 참고.

적인 역할을 하지 못한 이유는 불리한 政策環境上의 要因에 기인한다고 본다. 公正去來室의 政策執行은 진공 속에서 이루어지는 것이 아니라 政府內·外의 다양한 組織體 또는 經濟主體들과 상호관련 속에서 이루어진다. 公正去來室의 政策執行에 영향을 미치는 외부환경으로는 經濟企劃院內의 他 室·局 및 副總理, 關聯經濟部處, 大統領의 政策意志 등 다양한 要因들이 있다. 또한 政策執行環境으로는 이와 같은 可視的인 外部 行爲主體들뿐만 아니라 行政府內나 그 外部에 존재하는 公正去來室에 대한 일반적인 役割認知(role perception)나 役割期待(role expectation) 등의 非可視的인 환경 역시 중요한 변수이다. 本節에서는 이러한 政策環境의 영향이 競爭政策의 役割限界를 어떻게 설명하여 주는지를 살펴보도록 하겠다.

組織의 行態에 영향을 미치는 변수는 무수히 많다. 그 중에서도 外部人들이 그 組織의 存在意義 또는 役割에 대하여 갖는 認知 및 期待의 영향은 극히 광범위하며 지속적이다. 즉 組織은 外部環境의 기대에 부응하는 방향으로 행동하게 된다. 보다 더 중요한 것은 그 組織이 비록 다른 방향으로 행동하더라도 환경은 이미 확립된 그 조직의 역할에 대한 期待나 認知에 근거하여 그 행동을 과거와 같은 방향의 행동으로서, 또는 그 아류로서 解釋한다는 사실이다. 社會라는 맥락(context)하에서 조직의 행동은 그 자체로서 존재하는 것이 아니라 外部環境의 解釋에 의한 意味로서 존재하기 때문이다. 마찬가지로 組織의 役割이란 외부인의 그 조직에 대한 이미지(image)에 따라 정의되고 解釋된다. 組織革新을 위한 노력이란, 많은 경우 외부환경의 그 조직의 역할에 대한 기대나 이미지의 변화를 유도하기 위한 노력이며, 조직혁신의 成敗 역시 외부환경이 갖는 기존의 기대 및 이미지의 변화가 그 조직이 바라는 방향으로 바뀌었는가에 따라 판단된다. 이러한 시각에서 본다면 우리나라 競爭政策의 政策環境은 공정거래실에게 매우 불리하게 작용하였다. 공정거래실에서 근무한 경력이 있는 經濟企劃院 書記官이 筆者와의 面談過程에서 지적한 아래의 사실은 이 점에서 매우 示唆的이었다.

"내가 公正去來室에서 근무할 때 나는 「公正去來法」이라고 하는 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 축약호칭에 문제가 있다는 생각을 항상 하였다. 우리는 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」이라는 용어를 公式文書에서나 보지 일상적으로는 그냥 「公正去來法」이라는 용어를 사용한다. 이것은 겉으로 보기에는 사소한 문제 같으나 실제는 그렇지 않다. 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」을 지속적으로 「公正去來法」이라고 부름으로써 외부인들은 이 法의 構造規制인 獨占規制部門은 마치 이 法의 일부분이 아니고 行態規制인 公正去來部門만이 이 法의 전부라는 인식을 하게 된다. 따라서 그들은 공정거래실의 역할을 표시광고규제와 같은 거래부문에만 국한시켜 생각하게 된다. 아마 많은 사람들은 공정거래실에 企業結合規制나 競爭制限的 法令, 處分에 대한 사전협의권이 있다면 놀랄 것이다. 우리는 이 法을 「公正去來法」이라고 부르지 말고 「獨占規制法」 또는 「競爭促進法」이라고 불렀어야 했을 것이다."

또한 筆者와의 면담 당시 공정거래실의 심

사관으로 재직하였던 經濟企劃院 副理事官은 다음과 같이 公正去來法 執行上의 어려움을 나타내었다.

"公正去來室이 主要產業政策 決定過程에서 큰 역할을 하지 못한 것은 공정거래실 외부의 주요정책결정자들로부터 강력한 支援을 받지 못하였기 때문이다. 정책결정자들은 아무런 정책현안이 없는 평화시에는 모두 獨占規制나 公正競爭의 基本理念에 수긍하는 듯하나 정작 급박한 產業政策上의 정책현안이 발생하면 아무도 競爭을 최우선의 정책목표로 삼지 않았다."

이와 같은 競爭政策의 政策環境은 크게 보아 세가지의 요인에 기인한다고 판단된다. 첫째, 앞 節에서도 언급하였듯이 公正競爭이나 有效競爭 등의 槪念은 우리나라의 주요정책결정자들에게는 매우 생소한 것들이어서 그들은 그러한 개념들에 대한 올바른 이해 없이 각자 나름대로 피상적인 추측을 하였기 때문이다. 市場構造改善이나 消費者厚生增加의 槪念보다는 불공정한 企業慣行是正 및 去來行態規制가 훨씬 더 가시적이며 현실감 있는 개념정의였을 것이다. 둘째, 정책집행담당자의 입장에서도 새로운 제도를 빠른 시간 내에 국민들에게 알리고 자신들의 制度運用實績을 홍보하기 위해서는 상대적으로 많은 시간, 지식, 그리고 전문성을 요하는 構造的인 競爭促進施策보다는 個別企業의 行態規制에 큰 비중을 두기 마련이다. 그리고 세번째 요인으로는 정부내의 고위정책결정자들의 사고방식이 아직도 開發年代였던 지난 1960, 70년대의 정부주도에 의한 경제운용방식에서 벗어나지 못하였다는 점이다. 고위정책결정자들은 비록 경쟁촉진이나 유효경쟁논리에 수긍은 하나 아직도 그 論理에 맞추어 행동을 하거나 정책을 결정할 정도는 아니었다고 여겨진다.

이상에서 우리는 政策執行의 일반적 환경에 대하여 언급하였다. 다음으로 살펴볼 문제는 執行環境으로서의 個別 高位政策決定者의 行態 및 影響을 고찰하고자 한다. 지난 1980년대에 公正去來室 外部人士로서 공정거래실의 결정에 가장 큰 영향을 미칠 수 있었던 사람은 공정거래실에 대해 직접적인 指揮·監督權을 가졌던 副總理와 最高政策決定權者인 大統領일 것이다. 우선 副總理와 公正去來室과의 관계를 살펴보도록 하자. 政府의 經濟政策을 綜合調整하는 副總理는 政府內의 各種 經濟關聯委員會의 議長으로서 그리고 經濟部處의 팀장으로서 강력한 실질적인 권한을 행사할 수 있는 위치에 있다. 豫算, 公正去來를 제외하고는 뚜렷한 소관업무가 없는 經濟企劃院의 각 실·국은 자신들의 정책아이디어를 실현시키기 위해서는 부총리의 영향력과 지지에 크게 의존할 수밖에 없다. 우리나라의 經濟政策決定過程에서 경제기획원의 위상은 부총리 개인의 성향 및 타 부처에 대한 영향력과 일치하는 것도 이 때문일 것이다. 그런데 국민경제 전반의 정책조정을 주임무로 하는 副總理의 입장에서는 成長, 物價, 國際收支, 賃金, 產業構造調整, 金利, 通貨供給 등 巨視經濟政策에 보다 많은 관심과 시간을 할애하여야 했다. 獨占規制 및 公正去來問題가 부총리의 관심을 끌었을 경우도 그 자체로서가 아니라 그 문제가 物價, 賃金, 國際收支 등 他 巨視經濟政策問題와 맞물려 있을 경우가 많았다.

副總理의 본래의 役割과 그의 역할에 대한 外部期待는 지난 1980년대에 부총리로 하여금

경쟁촉진, 유효경쟁, 또는 독점규제 등의 문제에 대하여 간헐적인 관심과 지원밖에 주지 못하도록 하였을 것이다. 이러한 부총리의 공정거래실에 대한 인식 및 지원 부족은 공정거래실로 하여금 여러 부문에서 제한적인 역할밖에 하지 못하도록 하였다. 예를 들어, 公正去來法上 중요한 構造規制 중의 하나인 市場支配的 地位의 濫用禁止의 핵심적 부문인 市場支配的 事業者의 價格濫用行爲에 대한 규제는 공정거래법상의 여러 관련 條項[22]에도 불구하고 法施行 이후 한 件의 規制實績도 없었다. 그 이유는 市場支配的 事業者의 價格規制는 공정거래실이 아닌 물가정책국의 소관으로 경제기획원의 業務分掌이 이루어졌기 때문이다. 獨寡占事業者가 대부분인 市場支配的 事業者에 대하여는 물가정책국에서 독과점품목 가격관리차원에서 규제가 이루어졌다. 이에 대하여 어떠한 기관에 의하든 정부의 감시를 받으므로 별 문제가 없을 것이라는 견해도 있을 수 있다. 그러나 物價政策과 競爭政策의 政策目標가 前者는 독과점품목의 가격안정화 그 자체에 있고, 後者는 시장지배적 사업자의 가격동향의 감시를 통하여 경쟁을 촉진시킴에 있다고 볼 때, 同一規制對象이라고 할지라도 각기 다른 規制論理가 적용될 수 있기에 문제가 있다고 생각된다. 또한 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서도 부총리는 경쟁제한적 산업구조합리화조치에 대하여 공정거래실의 의견보다는 정책조정국의 시각에 보다 큰 비중을 두었다.

다음으로 살펴볼 지난 1980년대 大統領과 公正去來室의 關係는 매우 흥미롭다. 논의에 앞서 두가지의 전제를 제시하고자 한다. 그 하나는, 흔히 정부내의 의사결정과정을 갈등해소과정으로 보고 그러한 과정은 권력관계(power relationship)에 의하여 결정된다는 것이다[23]. 따라서 만약 하나의 정부기관의 목소리가 정책과정에서 지속적으로 소외되었다면 그 기관의 정부내 권력관계에서의 무력함(powerlessness)에 그 원인이 있다고 할 것이다. 또 하나의 前提는 大統領中心制下에서, 특히 우리나라의 第5共和國과 같은 권력집중적 大統領中心制下에서는 권력의 근거(power base)는 대통령의 지지가 가장 큰 변수일 것이라는 점이다. 이러한 두가지의 前提를 우리의 분석에 도입하면, 경쟁정책을 담당하는 公正去來室의 役割限界는 공정거래실의 정책기관으로서의 무력함과 대통령의 낮은 지지에 그 원인이 있다고 할 것이다. 그런데 이러한 논리적 추론은 실제와 상당한 괴리가 있었다.

全斗煥 大統領은 그의 재임기간중에 제정된 公正去來法의 執行에 상당한 관심을 갖고 있었다고 한다. 政府의 慣行上 異例的으로 全大統領은 때때로 공정거래실의 정책집행실적에 대한 특별보고를 받고, 그 자리에서 공정거래위원회와 공정거래실 근무자들의 효율적인 정책집행에 대한 노고를 치하하였다고 한다. 이러한 사실은 다음과 같은 의문을 제기시킨다. 대통령의 강력한 지원에도 불구하고 왜 공정거래실은 산업정책 결정과정에서 미미한 역할밖에 하지 못하였는가? 대통령은 그의 공정거래제도에 대한 관심에도 불구하고 왜 競爭制限的인 主要 産業政策決定을 승인하였는가?

22) 公正去來法 第3條~6條, 第66條와 同法 施行令 第5條~第10條.

23) Allison(1971)의 Governmental Politics Model (Model III)이 그러하다.

이에 대한 대답은 공정거래실에서 근무하였던 기획원 서기관과의 면담과정에서 밝혀질 수 있었다.

"大統領의 公正去來業務에 대한 관심은 전반적인 시장경쟁촉진과 독과점적 시장구조개선이 아니라 대기업에 의한 不公正去來의 是正이었다. 그가 가장 중요시 여긴 공정거래업무는 下都給去來 公正化問題였다."

이러한 全大統領의 公正去來業務에 대한 偏向的인 관심은 그의 재임기간중 있었던 「下都給去來 公正化에 관한 法律」의 제정과 공정거래실 직제개정에서 확실히 나타났다. 본래, 下都給去來 公正化는 공정거래법상 불공정거래행위의 하나의 유형으로서 규제되었으나 보다 규제를 강화시키기 위하여 별개의 法律로서 1984년 12월 31일 제정되었다. 또한 앞서 언급하였듯이, 1987년 4월 10일의 직제개정시 不公正去來 規制業務를 맡았던 去來課가 去來 1, 2課로 분리되고 下都給課가 신설되었다. 즉, 全大統領의 공정거래업무에 대한 관심은 제5공화국의 국정지표인 '正義社會具顯'을 위한 하나의 도구로서 경제적 약자인 중소기업의 보호와 대기업의 횡포를 저지한다는 去來行態規制에 국한되었으며 構造的인 問題에 대하여는 큰 관심을 보이지 않은 듯하다.

IV. 맺음말 : 要約과 政策提言

시행 10년을 경과한 公正去來法의 制度運用成果를 評價함에 있어 本 硏究는 個別制度에 대한 運用實績分析을 위주로 하였던 旣存硏究와 달리 競爭政策이 1980년대 主要産業政策決定過程에서 어떠한 역할을 하였는가, 그리고 역할한계의 원인이 무엇인가에 대하여 살펴보았다. 지금까지의 논의를 요약하면, 1980년대의 主要 産業政策決定인 1986년의 工業發展法制定, 1986~87년 기간중 同法에 근거한 合理化業種指定, 그리고 1986~88년 기간중 租減法에 근거한 不實企業整理의 세 과정에서 競爭政策은 제한된 역할밖에는 하지 못하였다. 이러한 역할한계의 원인에 대하여 本 硏究는 政策執行論上의 다섯가지 假說—法令, 資源, 職務態度 및 動機, 專門性, 그리고 政策執行環境—을 중심으로 살펴보았다.

本稿 第III章의 分析結果, 競爭政策의 役割限界의 原因으로서 資源不足의 問題와 職務態度 및 動機上의 問題는 그 중요성이 크지 않음을 밝힐 수 있었다. 그리고 法令上의 問題는 競爭政策의 役割限界를 설명함에 있어 일면 수긍이 가는 측면을 제시하고 있기는 하나 지나치게 제도론적인 문제에 초점을 맞추어 정책과정중심의 행태론적인 설명을 하지 못하고 있다. 즉, 法令上의 問題는 관련행정기관이 경쟁정책 담당기관과의 사전협의를 하지 않은 경우 역할한계의 원인을 제시하고 있으나, 사전협의를 거친 경우에 왜 경쟁정책적인 사고방식이 경쟁제한적 산업정책의 내용에 큰 영향을 주지 못했는가에 대하여 설득력 있는 설명을 하지 못한다.

결국 本 硏究는 競爭政策의 役割限界의 原因에 대하여 競爭政策 擔當機關의 제한된 專門性과 불리한 政策執行環境上의 要因을 가장 중요한 변수로서 제시하고 있다. 양자 중 어떠한 요인이 보다 중요한 것인지에 대한 판단은 양변수의 상호관련성 때문에, 그리고 本

研究의 方法論으로는 변수들간의 상대적 중요성을 精緻하게 분석함이 어렵기 때문에 명쾌한 答을 찾기 힘들다. 다만, 筆者 個人의 판단으로는 政策執行環境上의 要因이 경쟁정책의 역할한계에 보다 큰 원인을 제공하였으며, 專門性의 不足은 불리한 정책집행환경의 결과적 현상이라고 생각된다. 第III章에서도 언급하였듯이, 정부부처내에서 가장 수준 높은 資質을 갖는 經濟企劃院의 職業官僚들로 充員된 우리나라 공정거래 담당기관에서 업무수행에 필요한 전문성이 문제된다면 이는 정책담당자들 개개인의 능력부족의 문제라기보다는 專門性의 蓄積 및 發揮를 저해하는 組織 및 制度上의 問題일 가능성이 크기 때문이다.

本稿의 맺음말로서 필자는 본 연구의 분석에 기초하여 현재 논의되고 있는 公正去來制度의 制度改善方案에 대한 評價 및 政策提言을 시도하고자 한다. 制度改善 또는 組織改革을 위한 처방이 의미를 갖기 위해서는 두가지의 논의가 先行되어야 한다. 첫째, "무엇을 바꿔야 한다"는 주장은 "무엇이 왜 문제인가"의 인식에 기초하여야 하며, 둘째, "무엇을 하여야 한다"의 주장은 "무엇을 할 수 있을 것인가"에 대한 分析에 기초하여야 한다. 前者는 制度改善은 올바른 問題認識下에 이루어질 수 있음을 의미하며, 後者는 구체적인 制度改善方案은 組織의 刷新能力(ability to reform) 또는 刷新可能性(reform possibility)을 고려하여 모색되어야 함을 의미한다. 이러한 두가지 前提에서 볼 때, 현재 논의되고 있는 우리나라 공정거래제도에 대한 제도개선방안은 問題認識의 側面에서나 組織의 刷新能力考慮의 側面에서나 일정한 한계가 있다고 여겨진다.

公正去來制度의 制度改善에 대하여는 관련 전문가들 사이에 그동안 꾸준히 논의가 진행되어 왔다. 그러나 그러한 논의가 현실적인 제도개선의 場인 國會에서 포괄적으로 논의되었던 것은 第2次 公正去來法 改正과 관련된 지난 1989년 2월의 臨時國會에서였다. 당시 各 政黨의 公正去來法 改正에 관한 주장은 크게 보아 세가지로 요약될 수 있는데, 獨寡占的 市場構造의 改善과 經濟力集中을 억제하기 위한 混合結合規制 및 企業分割命令權의 新設, 公正去來委員會의 獨立性 提高, 그리고 公正去來法 運用의 實效性을 보장하기 위해 法違反行爲에 대한 罰則强化 등이 그것이다. 당시의 짧은 국회 일정으로 말미암아 法律改正이 이루어지지 못하고 1990년초에 공정거래법 개정이 이루어졌다. 改正 法律의 주요내용은 크게 두가지로서 法違反行爲에 대한 罰則强化와 앞서 언급한 바 있는 공정거래 기구개편을 통한 公正去來委員會의 위상 강화에 중점이 두어졌다.

公正去來制度의 制度改善에 관한 현재의 논의는 지난번 공정거래법 개정시 포함되지 못하였던 방안을 중심으로 이루어지고 있다. 즉 構造規制强化를 위한 混合結合規制의 實施 및 企業分割命令權의 新設 등이 그것이다. 이와 아울러 앞서 「法令上의 問題」에서 살펴본 競爭制限的 法令, 處分에 대한 事前協議制度의 强化 등의 문제도 새롭게 언급되고 있다. 또한 현재 본격적인 논의가 이루어지고 있지는 않으나 계속적인 관심사인 公正去來委員會의 獨立性問題(즉 단순한 法令上의 獨立이 아니라 公正去來委員會가 장기적으로 政府內의 어디에 위치하여야 하는가의 문제) 역시 공정거래부문이 당면한 主要政策課題라고 할 수 있다.

이러한 制度改善方案들에 대하여 우리는 本稿의 硏究結果에 기초하여 다음과 같은 評價를 할 수 있다. 첫째, 지금까지 公正去來法上의 規制對象이 되지 않았던 混合結合規制와 企業分割命令權의 新設, 그리고 競爭制限的 法令 및 處分 등에 대한 事前協議要求權의 부여는 우리나라 公正去來制度의 完備를 위하여 바람직한 일일 것이다. 그러나 그러한 權限의 부여만으로 현재 문제되고 있는 獨寡占的 市場構造 및 經濟力集中, 그리고 우리가 살펴보았던 競爭政策의 경쟁제한적 산업합리화 조치에 대한 제한적 역할이 단기간내에 크게 개선될 것이라는 기대는 지나치게 낙관적이며 단편적이다. 공정거래제도의 운용성과에 대한 일반적인 평가인 構造規制의 相對的 不在[24]나 競爭政策의 主要 產業政策決定에서의 制限的 役割의 原因은 관련제도의 미비에 있는 것이 아니라 경쟁정책의 역할에 대한 주요정책결정자들의 偏向된 認識과 消極的인 支援, 그리고 效率的인 競爭政策執行에 필요한 專門性의 開發과 蓄積을 저해하는 組織 및 制度上의 問題에 있다.

둘째, 公正去來委員會의 獨立性 問題에 대하여 언급하고자 한다. 1989년 2월 野黨의 公正去來法 改正案 중 가장 중요한 내용은 공정거래위원회의 독립성보장 문제였다. 이러한 주장은 앞서 살펴보았듯이 1990년 1월 13일의 法改正時 반영되어 공정거래위원회는 경제기획원장관 소속의 合議制 獨立行政機關으로, 그리고 공정거래실은 위원회의 사무처로 흡수·통합되었다. 여기서 두가지의 의문이 제기된다. 현재 형태의 공정거래위원회의 合目的性에 대한 評價와 앞으로 제기될 공정거래위원회의 정부조직내에서의 위치문제가 그것이다. 현재의 공정거래위원회의 조직형태에 대한 심도 있는 평가는 조직개편 이후 현재까지의 짧은 제도운용기간에 비추어 매우 어려운 일이다. 다만, 단순한 法令上의 독립 자체가 경쟁정책의 효율적이고 공정한 집행을 보장하는 것은 아니라는 점을 강조하고자 한다.

公正去來業務는 기획·예산·조정 등 경제기획원의 고유업무와 그 성격상 상당한 괴리가 있는 執行業務로서 장기적으로 經濟企劃院外部로 독립되어야 할 것이라는 지적이 많다. 아직은 구체적인 논의가 이루어지고 있지는 않으나 앞으로 중요한 정책문제가 될 가능성이 있기에 간단히 언급하고자 한다. 公正去來委員會를 경제기획원내에 둘 것인지, 아니면 외부로 독립시킬 것인지의 논의는 공정거래위원회가 경제기획원 내부에 있음으로써 얻게 되는 정책집행상의 利益과 損失에 대한 파악에서부터 출발하여야 한다. 먼저 利益의 측면은 公正去來委員會와 事務處가 비록 경제기획원으로부터 法令上 獨立되었으나 계속적으로 경제기획원 소속 직업공무원들로 충원되고 있으므로 良質의 人的 資源을 이용할 수 있다는 점이다. 또한 경제기획원장관의 타 부처 및 민간부문에 대한 공식·비공식적인 영향력에 의하여 公正去來委員會의 政府部處內에서의

24) 本稿의 硏究範圍는 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서의 경쟁정책의 역할한계 및 그 원인에 한정되어 있다. 따라서 본 연구의 결과를 우리나라 공정거래제도의 構造規制問題에까지 확대적용시키는 것은 일정한 한계가 있다. 그러나 필자는 다른 연구를 통하여 構造規制의 相對的 不在現象과 公正去來 擔當機關의 專門性不足問題 및 不利한 政策執行環境과의 相關關係를 논의하였다. 자세한 논의는 Choi(1989) Chapter 6, 7 참조.

位相이 提高될 수 있으며, 外部의 不合理한 압력으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다는 점을 들 수 있다. 反面, 損失의 측면은 公正去來委員會나 事務處의 職員들이 경제기획원의 직업관료들로 충원되므로 經濟企劃院의 循環補職制度에 의하여 짧은 재직기간밖에 갖지 못하여 專門性 提高에 어려움이 있을 수 있다는 점이다. 또한 法令上의 獨立에도 불구하고 주요산업정책에 대한 公正去來委員會의 결정이 경제기획원장관의 政策性向에 간접적인 영향을 받을 우려가 있다는 점을 들 수 있다.

아직도 制度施行의 歷史가 선진국에 비하여 극히 짧은 우리의 입장에서 위에 열거한 이익과 손실 중 어느 측면이 더 비중이 큰 것인지의 결정은 쉬운 일이 아니다. 그러나 만약 公正去來委員會의 獨立이 현실적인 문제로 대두된다면 새로운 공정거래위원회 위치의 기준으로서 단순한 法令上 또는 組織上의 獨立性만이 강조되어서는 아니될 것이다. 오히려 公正去來委員會의 位置選定時에는 새로운 위치가 관련외부환경에게 얼마나 균형있는 경쟁정책의 역할인식을 심어줄 수 있으며, 또한 그 환경으로부터 얼마나 적극적인 지지를 획득할 수 있을 것인가를 고려하여야 한다. 또한 정부조직내의 새로운 공정거래위원회의 위치가 경쟁정책의 집행담당자들의 전문성 제고에 어떠한 기여를 할 수 있는지를 살펴야 한다.

끝으로, 競爭政策의 效率的인 執行을 저해하는 요인으로 지적된 불리한 政策執行環境上의 問題와 專門性 不足의 問題를 개선하기 위한 몇가지의 政策提言을 하고자 한다. 첫째, 제7차 경제사회발전5개년계획의 公正去來部門의 計劃試案은 競爭政策이 政策環境으로부터 보다 큰 지지를 획득할 수 있는 수단으로서, 또한 공정거래 담당기관의 정부부처내에서의 位相을 제고시킬 수 있는 방안으로서, 다음과 같은 정책제언을 하고 있다. 즉 공정거래위원장의 지위를 장관급으로 격상시키고, 產業政策審議會 등 政府의 主要經濟政策 決定過程에 公正去來委員長이 공식적으로 참여·협의함으로써 경쟁정책의 시각에서 경제정책을 조정할 수 있도록 한다. 그리고 公正去來委員會의 과중한 업무부담을 고려할 때, 審判官制度를 도입하여 일상적인 사건은 심판관이 처리하며, 委員會는 보다 중요한 사건, 제도와 정책의 도입과 개선, 그리고 他 經濟政策과의 조화에 관한 업무 등에 역점을 두도록 한다. 이러한 公正去來委員會의 機能强化를 위한 조치들은 경쟁정책의 역할 활성화의 측면에서 볼 때, 매우 중요한 의미를 갖는다.

다만, 本稿에서 강조하고자 하는 점은 公正去來 擔當機關의 位相强化 또는 競爭政策의 役割에 대한 外部環境의 認識提高는 公正去來委員會 內部의 組織改革만으로는 일정한 限界가 있다는 점이다. 美國의 경우에도, 지난 1970년대와 80년대의 政府規制緩和(deregulation)過程에서 가장 중요한 政策變數는 大統領의 강력한 政策意志와 議會指導者들의 강력한 支援이었다[25]. 특히, 「포드」, 「카터」, 그리고 「레이건」 大統領은 정부부처에서 競爭制限的인 새로운 規制를 도입하고자 할 경우에는 그 규제가 消費者, 企業, 政府部門에 새로이 부과하는 費用 및 市場競爭에 미치는 影響(economic impact statements)을 대통령 직속의 委員會에게 보고하도록 하였다[26]. 우리

25) Derthick & Quirk(1985) 참고.

26) 大統領直屬의 委員會의 명칭은 「포드」 대통령 때에는 「賃金 및 物價安定委員會」(Council on

나라의 경우에도 관련부처가 경쟁제한적인 政府規制를 도입하고자 할 경우, 公正去來委員會와의 事前協議 以前에 그러한 정부규제의 費用 및 시장경쟁에 미치는 效果를 스스로 推定하여 공정거래위원회에게 제출토록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그러한 제도적 장치는 불필요한 政府規制增加를 自制토록 하는 효과 이외에도 공정거래위원회와의 事前協議制度의 實效性을 증진시킬 것이다.

둘째, 競爭政策 擔當機關의 專門性提高 問題에 대하여 제7차 5개년계획의 공정거래부문의 計劃試案은 外部의 關聯硏究機關과의 유기적 補完關係形成과 公正去來關聯 行政 및 政策資料의 電算化, 그리고 外國의 公正去來當局 및 硏究機關과의 交流擴大를 제시하고 있다. 이러한 조치들과 아울러 특히 강조되어야 할 점은 현행 경제기획원의 순환보직제도의 合理的 調整과 公正去來委員會 內部의 組織改編問題이다. 循環補職制度의 合理的 調整이란 앞서 언급한 순환보직제도의 長點을 충분히 살리면서 公正去來委員會의 職業官僚들의 公正去來業務에 대한 專門性提高를 위하는 방안을 의미한다. 이러한 방안 중의 하나는 현재 同一 室·局에서 2~3년 계속 근무한 직원들에 대하여 每年 실시하고 있는 경제기획원의 순환보직제도를 一部 修正하여 公正去來委員會 勤務者에 대하여는 근무기간을 일정기간 연장시키는 방안이 있다. 다만, 이러한 경우에 우수한 人力이 공정거래위원회 근무를 기피할 가능성이 크므로 공정거래위원회 근무자에 대하여는 海外訓練機會를 보다 많이 주며, 또한 昇進 등 人事措置時 우대하는 방안도 고려할 수 있다.

다음으로 專門性 開發을 위한 公正去來委員會의 內部組織 改編方案을 살펴보도록 하겠다. 第III章 第5節에서도 언급하였듯이, 현재의 公正去來委員會 事務處에서는 대체로 個別公正去來制度別로 局·課의 업무가 분장되어 있다. 또한 個別 課內에서는 全產業을 3~4명의 사무관들이 나누어 산업별로 공정거래업무를 집행하도록 되어 있다. 이에는 크게 두가지의 문제가 있는데, 첫째, 個別事件에 대한 法律的 判斷과 產業調査 및 經濟的 分析이 한 사람의 실무담당자에게 귀속되므로 과중한 업무부담이 문제시된다. 둘째, 課別로 全產業을 대상으로 業務分掌이 이루어지므로 개별산업에 대한 담당이 중복될 수 있으며, 또한 한 사람의 실무자가 담당하여야 할 異質的인 產業의 數가 지나치게 많아 產業調査 및 經濟的 分析에 대한 專門性 蓄積에 어려움이 있다.

이러한 현실적인 문제들을 개선하기 위한 하나의 방법은 우리나라의 공정거래 담당조직에서도 미국의 聯邦去來委員會(FTC)와 마찬가지로 法律的 判斷 및 審決에 관련된 업무와 產業調査 및 經濟的 分析業務를 二元化시키는 것이다. 즉 聯邦去來委員會의 經濟局과 같이 전반적인 산업조사와 경제적 분석을 전담하는 조직을 新設하여 개별 공정거래제도의 시행을 보완시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.

Wage and Price Stability), 「카터」 대통령 때에는 「規制分析委員會」(Regulatory Analysis Review Group), 그리고 「레이건」 대통령 때에는 「規制緩和委員會」(Presidential Task Force on Regulatory Relief)로 각각 변하였다. 그러나 각 委員會의 구성은 대체로 「대통령 경제자문위원회」(Council of Economic Advisers)의 구성요원 및 관계부처의 장관으로 구성되었으며, 管理豫算室(Office of Management and Budget)이 실무적인 업무를 맡았다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 『開發年代의 經濟政策 : 經濟企劃院 20年史』, 1982. 12.

_____, 「公正去來法 運用成果와 앞으로의 方向」, 1988. 4. 19.

公正去來委員會・韓國開發硏究院, 『公正去來 10年 : 競爭政策의 運用成果와 課題』, 1991. 4.

商工部, 「工業政策體制의 再整備 方案」, 1985. 8.

_____, 「工業發展法에 의한 合理化計劃運用方針」, 1986. 6.

李奎億, 「市場機構의 論理와 倫理—政府規制의 合理化를 위한 理念의 摸索」, 『韓國開發硏究』, 第10卷 第3號, 1988. 12.

吳斗鉉, 「競爭政策과 他經濟政策과의 調和」, 『公正去來』, 第2號, 1989. 12.

Allison, Graham T., *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, M.A.: MIT Press, 1974.

Berman, Paul and Milbrey McLaughlin, "Implementation of Educational Innovation," *Educational Forum*, Vol. 40, 1976, pp.347~370.

Bentley, Arthur B., *The Process of Government,* Chicago: University of Chicago Press, 1908.

Bowman, Ann O. M., "Intergovernmental and Intersectional Tensions in Environmental Policy Implementation: The Case of Hazardous Waste," *Policy Studies Review*, Vol. 4, 1984, pp.230~244.

Browne, Angela and Aaron Wildavsky, "Implementation as Mutual Adaptation," in Jeffery L. Pressman and Aaron Wildavsky (eds.), *Implementation*, 3rd., Berkeley: University of California Press, 1984, pp. 206~231.

Bunker, Douglas R., "Policy Science Perspectives on Implementation Processes," *Policy Science*, Vol. 3, pp. 385~435.

Choi, Jongwon, "Policy-Making and Policy Implementation: The Origin and the Behavior of the Antitrust System in Korea," Ph. D. Thesis, University of Michigan, 1989.

Davis, David H., *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy*, Lexington, M.A.: Lexington Books, 1972.

Derthick, Martha, *New Towns—In Town*, Washington D.C.: Urban Institute, 1972.

Derthick, Martha and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1985.

Dougherty, Jr. Alfred, "Concentration, Conglomertion, and Economic Democracy: A Concurrent Divestiture Proposal," *Antitrust Law and Economics*, Vol. 1, 1979, pp. 29~54.

Eckstein, Harry, "Case Study and Theory in Political Science," in F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol.7, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, pp.79~137.

Edwards, George C.III, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: CQ Press, 1980.

Hargrove, Erwin C., *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy*, Washington, D.C.: Urban Institute, 1975.

Katzman, Robert A., *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy*, Cambridge: MIT Press, 1980.

Kelman, Steven, "Using Implementation Literature in Solving Implementation Problems: The Case of Energy Emergency Assistant," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, 1984, pp. 75~91.

Kolko, G., *Railroads and Regulation,* 1877–1916, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1965.

Majone, G. and A. Wildavsky, "Implementation as Evolution," in Howard Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1978, pp. 103~117.

McLanahan, Sara, "Organizational Issues in U.S. Health Policy Implementation: Participation, Discretion, and Accountability," *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 16, 1980, pp. 354~369.

Mechling, Jerry, "Analysis and Implementation: Sanction Policies in New York City," *Public Policy,* Vol. 26, 1978, pp. 263~284.

Meier, Kenneth J., *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Mrtin's Press, 1985.

Mueller, Keith J., "Local Implementation of National Policy," *Policy Studies Review*, Vol. 4, 1984, pp. 86~98.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press, 1980.

Nam, Sang-woo, "Korea's Stabilization Efforts Since the Late 1970's," Korea Development Institute, Working Paper 8405, March 1984.

Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Press, 1971.

Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1965.

Peltzman, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol.19, 1979, pp. 211~248.

Posner, Richard A., "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.5, 1974, pp. 335~358.

Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation,* Berkeley: University of California Press, 1973.

Stigler, George J., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, 1971, pp. 3~21.

Truman, David B., *The Government Process: Political Interest and Public Opinion,* New York: Knopf, 1951.

Wilson, James Q.(ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, 1980.

公共料金管理의 改善方案

金 鍾 奭

政府에 의한 公共料金管理의 基本的 趣旨는 料金上昇을 抑制하거나 物價水準의 管理를 위한 것이 아니라, 市場의 기능을 대신하여 資源配分의 效率化를 도모하고 社會的 價値를 반영하고자 하는 것이다.

微視經濟的 效果를 기대하는 政策手段을 巨視經濟的인 政策目標를 위해 사용하는 것은 生産과 消費의 과정에서 資源의 흐름을 왜곡시켜 경제 전반적인 效率性의 저하를 초래하고, 國民經濟福祉의 向上을 저해하게 되는 것이다.

특히 上昇抑制 위주의 管理方式이 公共서비스의 質을 저하시키고, 公共料金이 公共서비스의 經濟社會的 機會費用을 정확히 반영하지 못하게 되는 등의 문제를 초래하고 있는 것이다. 따라서, 公共料金도 市場價格機構의 일부로서 본래의 기능인 資源配分의 役割을 담당하도록 하여야 할 것이다.

長期的으로는 消費者物價上昇率과 公共料金上昇率이 크게 다르지 않은 점에 비추어, 비효율적인 直接統制方式을 止揚하고, 受惠者負擔의 원칙과 사업단위별 독립채산제의 원칙 아래 公共料金 管理構造의 分權化를 추진하여야 할 것이다.

이를 위해서 각 事業單位別로 獨立規制委員會를 설치하여 전문적으로 公益을 대표하도록 하고, 해당 委員會에서 常時로 料金水準 및 構造變更에 대해 檢討·認可하는 방식으로 개선되어야 할 것이다.

交通運輸料金은 노선별·구역별로 競爭度와 免許開放度를 고려하여 점진적으로 自由化하되, 면허권자가 地方自治團體長인 경우 사업의 요금은 地方自治團體에 일임하여야 할 것이다.

I. 序 言

自由市場經濟內에서의 資源配分은 가격의 需要·供給調節機能에 의해 이루어지는 것으로서, 價格上昇의 인위적 통제가 物價指數의 상승은 억제할 수 있을 것이나, 이는 결국 자원의 흐름을 왜곡시켜 경제 전반적인 효율성을 저하시키고, 國民經濟福祉의 상승을 저해하게 되는 것이다. 특히 물가의 문제는 巨視經濟的 현상으로서, 일부 주요품목의 수급상

筆者 : 本院 硏究委員

* 筆者는 本 硏究의 진행과정에서 많은 助言을 주신 本院의 朴佑奎, 全聖寅, 柳一鎬, 崔鍾元 博士께 感謝를 드리는 바이다.

황의 行政的 調節과 價格上限制와 같은 통제 수단으로는 物價上昇抑制에 한계가 있는 것이다.

政府에서 가격을 규제하는 것은 市場經濟運營의 例外的인 조치로서, 시장의 자율기능에 의한 가격형성과 그에 따른 자원배분이 경제적 효율성이나 사회적 가치를 보장하지 못하는 경우에만 정당화되는 것이다. 따라서 시장경제에서 政府에 의한 價格規制는 가격기구의 불완전성을 보완하기 위한 보조적 기능이며, 기본적으로 정부가 資源配分을 직접 결정하는 微視經濟的인 정책효과를 기대하는 것이다. 따라서, 微視經濟的인 정책수단을 物價安定이라는 巨視經濟的인 정책목표를 위하여 사용하는 것은 정책수단과 목표 사이의 괴리에서 빚어지는 부작용을 초래하게 되는 것이다.

특히, 우리나라 경제의 量的 팽창과 構造的 복잡화로 인하여 정부가 관리할 수 있는 가격의 比重이 점차 감소하고 있으며, 특히 公共料金의 경우 규제권자의 情報와 人力의 한계로 인하여 수백 종류의 公共料金을 中央部署에서 효과적으로 집중관리하는 데는 한계가 있는 것이다. 또한, 현행 관리제도는 主務部署의 규제와 經濟企劃院의 규제가 중복되어 있어 실질적인 料金規制의 최종책임이 經濟企劃院에 전가되어 主務部署는 오히려 料金規制가 아니라 요금인상을 방조하는 현상마저 발생하고 있는 것이다. 이런 관점에서 가격체계의 合理性을 유지하여 자원흐름의 效率性을 유지하는 것 못지 않게 규제절차의 합리적 조정도 公共料金政策의 주요 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 本稿에서는 현행 公共料金 管理制度의 문제점을 검토하고, 제도개선을 위한 기본원칙과 그에 따른 制度改善方案을 제시하고자 한다. 이 연구는 管理制度와 절차의 改善方案을 검토하는 것이므로, 개별적 料金의 구조나 經濟的 效率性에 대한 고찰은 論外로 하였다.

II. 公共料金 決定의 基本原理

여기서는 公共料金管理의 기본적 취지라고 할 수 있는 미시경제적 資源配分 및 사회적 價値의 반영과정에서 고려되어야 할 몇가지 理論的인 基準을 고찰하기로 한다. 여기서 제시되는 각 기준간에 相衝되는 요소가 있을 수 있으며, 정부에 의한 公共料金의 管理가 料金上昇의 抑制나 物價水準의 관리를 위한 것이 아님을 유의하여야 할 것이다.

1. 生產原價主義

서비스의 이용자가 부담할 料金을 그 서비스의 生產供給에 소요된 原價를 기준으로 결정하는 방법이다. 여기서의 생산원가란 經濟學的 原價槪念으로서 사업운영에 필요한 모든 회계상의 費用과 정상이윤을 포함한 개념으로 보아야 한다. 이 원리에 의하여 가격이 限界生產費用을 반영하게 된다면, 외부효과가 존재하지 않을 때 社會的 限界收益과 社會的 限界費用이 일치하게 되어 사회적으로 최적의 生產·消費 수준을 유지할 수 있게 된다는 것은 잘 알려진 바와 같다. 물론 이 경우 생산에 있어서 規模의 經濟가 존재한다면 생산의 총비용을 限界費用價格으로는 보상할 수 없게 될 것이다. 이런 경우 非線型 價格構造를 적

용함으로써 일반적으로 이 문제를 해결할 수 있다[1].

그러나 行政的으로 生産原價主義를 公共料金의 결정에 적용할 때에는 생산의 총비용을 판매수입으로 보상한다는 것이 되어 요금의 수준이 平均生産費用에 의하여 결정되는 것이 일반적이다. 그러나, 오늘날 대부분의 공공서비스 생산이 그러하듯이 多品目生産의 경우 平均生産費의 산출은 기술적으로 곤란하다. 즉, 多品目生産의 경우에 品目別로 생산에 직접 투입되는 요소비용을 정확히 계산할 수 있더라도, 대부분의 경우 2개 이상의 품목에 공통적으로 투입되는 公共要素(public input)가 존재하기 때문에 이러한 公共要素費用을 각 品目別로 직접 생산비용에 어떻게 추가해야 할 것인가 하는 것이 문제로 남게 된다. 따라서 生産原價主義에 의하여 品目別 料金을 平均費用과 같도록 결정하고자 하여도 다품목생산의 경우 公共要素의 비용을 品目別로 배정하는 과정에서 결정권자의 任意的인 배분에 의한 料金의 決定이 불가피하게 된다[2].

2. 産出物 價値主義

産出物 價値主義는 공급되는 공공서비스의 市場價値를 기준으로 요금을 결정하는 방법이다. 여기서 말하는 서비스의 價値는 이용자가 그 서비스로부터 얼마만큼의 效用을 누리며 그 效用의 代價로서 얼마만큼의 금액을 지불하려 하는가 하는 지불용의에 의하여 결정된다. 이는 각 이용자마다 다르며 정확하게 측정하기 곤란하나, 이 원리가 價格政策에 적용될 경우 현실적으로는 價格差別로서 나타난다고 할 수 있다.

따라서 衡平性의 관점에서는 논란의 여지가 있으나, 公益事業의 이윤율이 규제받고 있는 조건하에서는 消費者 剩餘를 효율적으로 추출할 수 있어 經濟效率性을 제고하는 데는 유용한 價格決定原理라고 할 수 있다. 산출물 가치주의에 의한 가격결정방식으로서 잘 알려진 것이 「램지」價格決定原理(Ramsey pricing rule) 또는 彈力性 反比例의 原理(inverse elasticity rule)로서 다품목 생산자가 규모의 경제로 인하여 한계비용가격이 총생산비용을 완전히 보상할 수 없는 경우 非彈力的 需要에 대해 가격마진을 높게 책정하고 彈力的 需要에 대해 가격마진을 낮게 책정함으로써 價格과 原價의 괴리에 의한 經濟的 效用의 감소를 최소화하려는 원리라고 할 수 있다.

3. 社會的 價値의 反映

공공요금의 결정에 있어서 經濟外的인 고려가 일반적으로 가해지고 있다. 경제의 效率性 및 資源配分의 合理性 이외의 고려사항을 料金決定에 반영하는 것으로서, 주로 衡平性에 대한 고려가 대부분이나 負擔能力과 社會的 價値도 주요 고려사항이라고 할 수 있다.

부담능력에 대한 고려는 公益事業의 서비스가 電氣나 通信 등과 같이 인간다운 생활의 필수품일 경우, 소득상의 차이를 반영하여 생산비와는 무관하게 料金에 차등을 둘 수 있도록 하는 것이 한 例라고 할 수 있다. 社會的

1) 이에 관해서는 Zajac(1978) 및 거기에 수록되어 있는 참고문헌 참조.

2) 이러한 公共費用의 배분과 자원배분상의 의의에 관해서는 Breyer(1982)의 Chs. 2, 3, Howe and Rasmussen(1982)의 Ch.7. 참조.

價値의 반영은 금전상의 생산원가 이외의 社會的費用 또는 혜택이 존재할 경우 사회전체로서의 消費와 生産의 수준을 適正化시키고자 하는 것이다. 예로서, 도시교통의 혼잡을 억제하기 위하여 有料道路 이용에 대한 요금을 높게 책정한다든지, 軍人·警察의 공무수행에 割引料金을 적용하는 경우 등이 여기에 해당된다고 볼 수 있다.

4. 料金構造의 安定性

대부분의 公益事業이 다품목의 서비스를 생산하고 있으므로 料金構造의 안정적 유지가 중요한 고려사항이 된다. 自然獨占的 비용구조를 가진 생산체계하에서, 생산품목 중의 일부에 대하여 需要者가 별개의 독립적인 공급원을 확보하여 현재의 공급체계로부터 분리하는 현상이 발생할 경우 나머지의 수요자에게는 추가적인 경비부담이 발생하고 國民經濟的으로 중복투자의 낭비를 초래할 수 있는 것이다[3].

앞에서 설명한 바와 같이 다품목의 서비스의 생산과정에서 하나의 요소가 다수의 最終生産品目에 중복되어 투입되게 되는 公共要素(public input)가 존재하는데, 이것의 비용을 어느 최종생산품목의 생산비용으로 전가할 것인가는 매우 임의적인 판단에 의존할 수밖에 없는 것이다. 만약, 공통요소에 대한 부담을 하나 또는 일부의 最終生産品目에게만 전가할 경우 가격구조상 소위 '交叉補助(cross-subsidization)' 현상이 발생할 수 있다.

요금구조상 교차보조가 발생할 경우 보조를 주고 있는 서비스에 대하여 公益事業의 독점적 지위를 무너뜨리고 경우에 따라서는 社會的費用을 증가시킬 수 있는 소위 '단물 빨아먹기(cream skimming)'식의 競爭的 進入이 발생할 수 있는 것이다.

이는 公益事業이 자연독점적인 비용구조를 가지고 있다면 社會的 浪費일 뿐 아니라, 교차보조를 받고 있던 서비스의 수요자들에게도 궁극적인 부담이 돌아가게 된다. 따라서, 公共料金의 算定에 있어서 개별 서비스 각각의 요금수준뿐 아니라, 함께 생산·공급되고 있는 다른 서비스의 요금수준까지 고려하여 생산·공급이 安定的으로 하나의 體系를 이룰 수 있도록 요금구조의 安定性도 중요한 고려사항이 되어야 하는 것이다.

III. 一般現況

1. 公共料金의 種類

公共料金의 개념은 학자에 따라 여러가지로 정의되고 있으나 여기서는 이 연구의 목적에 맞추어 현재 經濟企劃院이 결정과정에 간여하고 있는 요금을 통칭하는 것으로 하며 이하 이를 公共料金으로 칭하기로 한다. 現行 規定上의 料金決定權者와 決定過程을 기준으로 公共料金을 다음과 같이 세가지로 구분할 수 있다.

1) 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」上의 公共料金(法上 公共料金)

3) 電氣의 대규모 수요자가 자체 發電設備를 가동한다든지, 전국 조직을 가진 기업이 獨自的인 通信網을 형성한다든지 하는 것이 여기에 해당한다.

法律에 의하거나 事實上 國家가 獨占하는 事業 중 大統領令이 정하는 事業의 專賣價格 및 事業料金(同法 第4條第1項 및 施行令 第6條第1項)을 法上 공공요금이라고 한다. 여기에는 鐵道料金, 電氣料金, 담배價格, 郵便·電信·電話料金이 포함된다.

2) 官認料金 및 手數料

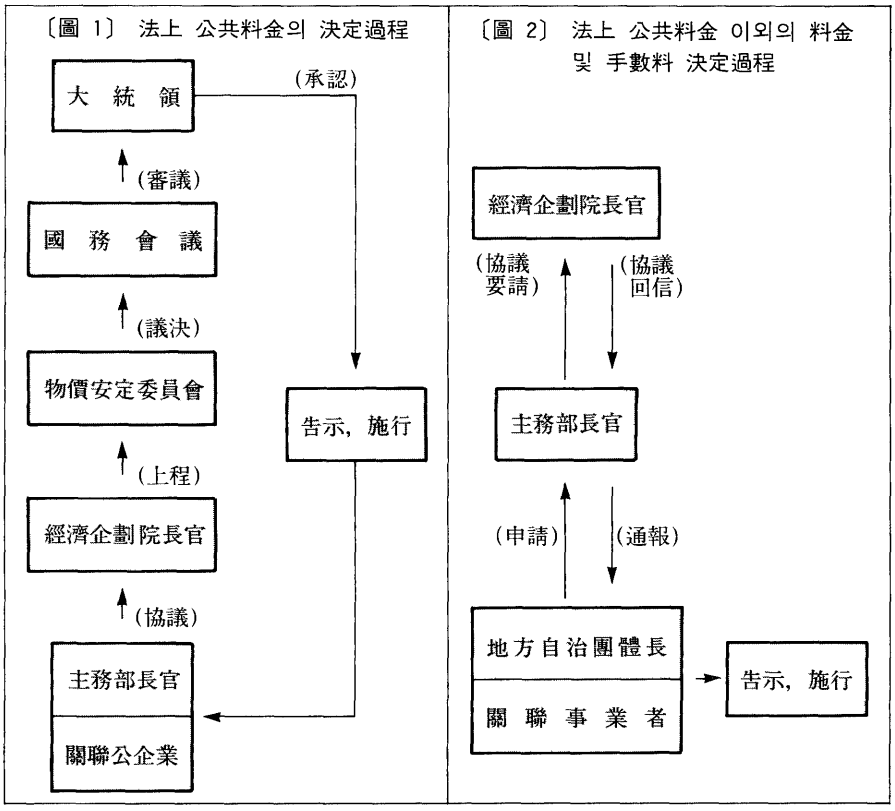
主務部長官이 다른 法律이 정하는 바에 따라 決定·承認·認可 또는 許可하는 物品의 價格, 料金 또는 手數料(同法 第4條第2項)도 공공요금으로 볼 수 있다. 여기에는 各級學校納入金, 各種버스料金, 택시料金, 航空料金, 高速道路通行料, TV視聽料, 中·高敎科書價格, 古宮入場料, 工業用水料金 및 各種 手數料 등이 포함된다.

3) 地方公共料金

地方自治團體가 영위하는 事業으로서 大統領令이 정하는 事業의 料金 및 經濟企劃院長官이 國民生活의 安定을 위하여 指定하는 事業料金 또는 手數料(同法 第4條第3項 및 施行令 第6條第2項)도 공공요금에 포함된다. 여기에는 上·下水道料金, 都市가스料金, 地下鐵料金, 市·道立病院 醫療酬價, 汚物收去手數料, 糞尿收去手數料 등이 포함된다.

2. 公共料金의 決定過程

현행 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 따르면 法上 公共料金은 物價安定委員會의 의결 및 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 승



〈表 1〉 公共料金의 消費者物價指數 加重値

區 分	加重値	區 分	加重値
電 氣	20.3	敎育費[1]	51.8
가 스	1.6	行政手數料	1.0
水道料	7.2	文 化[2]	5.3
交 通	45.9	담 배	8.9
通 信	18.7	淸掃料	3.7
醫療서비스	43.5	計	207.9

註 : 1) 敎育費에는 納入金, 敎科書價格, 自動車學院費 포함.
2) 文化費에는 TV視聽料, 古宮入場料 포함.

인을 얻도록 규정하고 있다. 기타 官認料金 및 手數料 등 中央部處의 長이나 地方自治團體의 長이 결정하는 요금은 사전에 경제기획원장관과 협의를 거치도록 되어 있다.

3. 公共料金의 物價에 대한 比重

公共料金이 소비자물가지수에서 점유하는 비중은 207.9(1,000 기준)로 전체적인 공공요금의 10%의 인상은 消費者物價指數 약 2%의 상승효과를 나타낸다.

IV. 公共料金管理의 問題點

1980년 이후 1989년까지 10년간의 公共料金의 年平均上昇率은 〈表 2〉에서 볼 수 있듯이 7.5%로서 消費者物價上昇率과 같은 수준임을 알 수 있다. 다시 말해서 長期的으로는 정부의 관리 아래에 있는 가격이라도 전체물가 수준의 상승률과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 그러나, 단기적으로 물가가 안정되었던 1982~86년 기간에는 公共料金上昇率이 消費

〈表 2〉 公共料金과 消費者物價上昇率 比較

(단위 : 年平均, %)

	1980~89	1982~86	1987~89
公共料金	7.5	4.1	3.7
消費者物價	7.5	2.8	6.1

者物價上昇率을 상회하고, 1987년 이후 물가가 불안할 때에는 정부의 인상억제정책에 의해 공공요금이 소비자물가보다 상대적으로 낮게 상승하였음을 알 수 있다. 이는 公共料金이 단기적으로는 정부의 정책의지에 의해 상승률이 영향을 받고 있음을 나타내는 것이다.

지난 10여년간의 公共料金管理의 경험을 볼 때 다음의 몇가지를 지적할 수 있다. 첫째, 그간의 公共料金管理方式은 물가가 불안할 때뿐 아니라 안정되어 있을 때에도 안정기조를 유지하기 위해 인상을 가급적 억제하다가 인상요인이 누적되어 인상이 불가피하게 될 경우에 집중적으로 인상을 허가하는 방식이었다. 특히, 공공요금의 인상이 불가피하게 되는 경우는 대부분 규제받지 않고 있는 가격들이 이미 충분히 상승하여 價格構造의 왜곡과 公共서비스의 質 低下가 한계에 달한 상황과 일치하곤 하였던 것이다. 말하자면, 價格上昇의 연쇄과정에서 공공요금이 가장 마지막 단계의 한계점에서 집중적으로 상승하게 되고, 이는 다시 다른 財貨와 서비스價格의 상승요인으로 작용하게 되었던 것이다. 즉, 公共料金이 物價上昇을 선도한다는 일부의 인식은 좀더 엄밀한 분석을 필요로 한다고 할 수 있다.

앞서 〈表 2〉에서 살펴본 바와 같이 장기적으로 消費者物價上昇率과 公共料金上昇率이 크게 다르지 않은 것을 고려할 때, 그간의 公

共料金管理方式은 投入된 行政的 노력에 비해 政策의 效果는 매우 미약한 비효율적인 管理方式이었다고 볼 수 있는 것이다.

둘째, 公共料金도 시장에서 자유롭게 형성되는 市場價格과 함께 價格構造의 일부를 형성하는 것이다. 공공요금도 비록 정부가 결정하지만 경제주체들에게는 가격기구 속의 가격으로서 가격이 주는 정보와 신호에 의해 경제활동이 영향을 받게 되는 것이다. 따라서, 公共料金이든 市場價格이든 그 가격이 재화의 經濟社會的 機會費用을 반영하지 못할 경우 자원의 흐름이 왜곡되고 非效率性이 초래되는 것이다. 말하자면, 전반적인 가격상승의 추세에서 특정가격을 동결시키는 것은 상대적으로 그 재화와 서비스의 상대가격을 낮추는 효과를 가지게 되고, 따라서 그 재화나 서비스에 대한 소비를 촉진시키는 효과를 나타내게 되는 것이다. 物價安定을 위해 電力料金을 동결시키거나 油價를 낮추려 하는 것이 좋은 예이다. 물가가 오른다고 해서 전기와 기름의 소비를 장려하는 것이 정책이 의도하는 결과는 아닐 것이다.

셋째, 특정부문에 대한 가격의 동결은 그 부문에서 생산되는 財貨의 量과 質을 떨어뜨리고, 技術의 革新과 新製品의 출현을 억제하여 소비자의 선택의 폭과 효용을 감소시키게 되는 것이다. 최근에 문제가 되고 있는 교통난이나 수도물의 문제가 상당부분 이런 차원의 문제로 볼 수 있는 것이다.

넷째, 현행의 공공요금관리제도는 主務部署의 규제와 經濟企劃院의 규제가 중복되어 있어, 요금규제의 실질적인 최종책임이 기획원에 전가되어 주무부서는 오히려 料金規制가 아니라 料金引上을 방조하는 현상마저 발생하고 있는 것이다. 또한 공공요금의 조정에 있어서 物價安定委員會와 國務會議의 심의절차는 그동안 사실상 유명무실했을 뿐 아니라, 고도의 전문성을 요하는 公共料金의 審議調整過程에서 이들 기구가 담당할 수 있는 역할이 의문시된다고 할 수 있다.

V. 改善方案

1. 基本方向

공공요금관리에 있어서 앞으로는 對症療法的인 직접통제방식을 止揚하고, 市場機能을 이용한 合理的인 가격안정을 유도해야 할 것이다. 料金引上의 構造的 要因이 발생하였음에도 불구하고 요금의 상승을 인위적으로 억제하는 것은 자원흐름을 왜곡시켜 오히려 더 큰 國民經濟的 損失을 초래할 수 있는 것이다.

앞에서 제시한 公共料金管理의 問題點을 考察해 볼 때, 公共料金 管理制度의 개선은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것이다. 物價에 파급효과가 적은 요금의 決定權을 최대한 下向移讓하고, 公共料金 管理構造의 分權化를 도모하여, 현재 진행되고 있는 自律化, 地方化의 추세에 부응하여야 할 것이다. 그러나, 經濟的으로 위급한 상황의 발생에 대비하여 國民生活安定에 중요한 料金에 대하여는 經濟企劃院이 統制能力을 유지할 수 있는 法的 根據를 維持하여야 할 것이다.

아울러 物價安定에 대한 노력과 政治的 責任을 汎政府的 次元으로 확대시키는 제도적

개선이 있어야 할 것이다. 요금결정의 최종권한을 현행제도상의 認·免許權者에게 실질적으로 이양하여, 현행제도상 事前協議 요건에 의해 각종 料金引上抑制의 最終責任을 經濟企劃院이 지게 되어, 物價上昇抑制의 政策的 負擔을 經濟企劃院에 轉嫁하는 현상의 발생을 억제하여야 할 것이다.

競爭的 市場構造를 이미 갖추고 있고, 요금규제가 品質을 저하시키거나 소비자 선택의 범위를 縮小시킬 우려가 있는 분야는 요금결정을 자유화하며, 시장의 構造, 競爭度 등을 감안하여 進入이 자유롭고 유효경쟁이 가능한 분야부터 價格自由化를 실시하여야 할 것이다. 그러나 免許制 등의 競爭制限的 요소가 존재하는 분야는 價格을 계속 規制하되 規制節次를 합리화하여 규제권자의 재량권 행사의 폭을 최소화하여야 할 것이다.

2. 法上 公共料金

현재 鐵道, 郵便, 電氣, 담배, 電話事業의 5개사업이 국가가 독점권을 행사하는 사업으로서 이 중 鐵道와 郵便을 정부기관이, 電氣·담배·電話는 각각 정부투자의 公企業이 운영하고 있다.

이들 사업 중 담배를 제외하고는 모두 公益事業的인 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으며 國民生活에 밀접한 영향을 미치고 있으므로, 요금의 결정이 市場機能이나 事業單位의 自律決定에 위임되기 곤란하다고 할 수 있다. 그러나, 상기 다섯가지의 政府事業이 각각 事業主體와 사업의 性格이 다름에도 불구하고 현재 物價安定委員會의 의결을 거쳐 大統領의 승인까지 받도록 하는 동일한 決定過程을 거치고 있는 것은 문제가 있다고 할 수 있다. 따라서, 각 料金別로 사업의 특성을 고려하여 다음과 같이 料金決定 및 規制過程을 개선하여야 할 것이다.

가. 鐵道, 郵便料金

鐵道와 郵便料金은 사업의 주체가 政府機關으로서 料金의 決定은 政府 각 기관의 주요정책 결정과정과 같은 과정으로 이루어져야 할 것이다. 料金의 결정은 사업에 관련된 다른 정책결정과 밀접한 關聯을 가지고 있으므로, 料金의 決定만을 다른 정책결정과정과 구분하여 별개의 결정과정을 밟게 하는 것은 責任所在를 불분명하게 하고 의사결정의 效率性과 一貫性을 저하시킬 우려가 있다.

따라서, 현행의 物價安定委員會와 國務會議 審議·議決節次를 생략하고 主務長官이 經濟企劃院長官과 협의하여 大統領의 승인을 받도록 절차를 간소화하여야 할 것이다. 그동안 鐵道料金과 郵便料金의 결정과정에서 物價安定委員會와 國務會議의 審議·議決節次는 實效性이 없는 要式節次에 불과하였으며, 料金變更에 대한 審議의 專門化와 客觀化를 위하여 主務部署內에 諮問機關인 料金審議委員會의 운영을 활성화하는 것을 고려해야 할 것이다.

나. 公企業料金

電氣, 電話, 담배요금이 여기에 해당된다. 이들 사업을 公企業化하여 獨立시킨 것은 企業으로서 自律性을 확보하여 경영의 責任性과 效率性을 提高하는 데 목적이 있었으므로, 料金의 규제에 있어서도 이러한 취지를 살리는 방식의 개선이 필요하다. 따라서, 長期的으로

는 이들 사업에 대한 事業自體의 收益率을 規制하고, 料金構造는 규제수익률 범위내에서 自律決定하는 間接規制方式으로 전환하며, 이를 위하여 독립적인 公益事業規制委員會를 事業別로 설치하여야 할 것이다[4].

이들 委員會는 독립된 行政委員會로서 각각의 公企業에 대한 經濟的 規制를 전담하며 委員會의 운영에 필요한 行政 및 調査·硏究機能은 主務部署로부터 지원받아 운영할 수 있을 것이다. 이들 委員會는 人事, 會計, 組織 등의 기업경영에 간여하는 것이 아니라 收益率, 生産, 投資 등 企業成果에 영향을 미치는 결정에 대한 審査와 規制를 담당하는 것이나, 規制委員會가 설치될 때까지는 각각의 公企業이 결정하는 料金을 主務部署가 經濟企劃院과 협의하여 認可하도록 하고, 主務部署內에 장차 독립시킬 것을 전제로 諮問機構인 規制委員會 構成을 고려할 수 있을 것이다.

3. 官認料金

가. 交通運輸料金

교통운수부문의 사업은 鐵道와 地下鐵을 제외한 모든 運送事業이 민간기업에 의하여 운영되고 있다. 事業의 公共性으로 인하여 대부분의 事業이 免許制에 의한 進入規制를 받고 있으며, 이에 相應하여 料金에 대한 規制도 존재하고 있다. 따라서, 요금제도의 개선은 다른 규제제도의 개선과 밀접한 관련이 있으며, 免許制度의 개선과 이에 따른 有效競爭의 發生程度에 비례하여 價格上限制의 도입 등을 통해 漸進的 價格自由化를 실시하여야 할 것이다.

市內·市外버스, 택시, 區域貨物運送事業 등 市·道知事가 免許權者인 운수사업의 요금은 後述하는 地方公共料金과 같은 방식으로 개선하여 면허권자가 결정하여야 할 것이며, 航空料金·高速버스料金 등 교통부장관이 면허권자인 사업의 요금은 노선별로 차이를 두어 有效競爭이 존재하는 路線區間에서는 自由化하고, 독점적이거나 진입제한이 존재하는 路線은 현행과 같이 企劃院長官과 협의하여 주무장관이 결정하는 방식을 유지하여야 할 것이다.

高速道路通行料는 道路公社의 主要收入源이고, 道路公社가 公企業인 점을 감안하여 다른 公企業과 마찬가지로 장기적으로 前述한 公益事業規制委員會方式을 통한 요금규제로 전환하여야 할 것이다.

나. 敎育關聯 料金

各級 公立學校의 納入金은 敎育自治制가 실시될 경우 地方公共料金과 같은 차원에서 각 지역 敎育委員會에서 自律的으로 결정되어야 할 것이다[5]. 中·高等學校 敎科書의 供給은 이미 다수의 供給者가 존재하고, 敎科書의 질과 내용에 관한 情報가 원활하게 供給되고 있으며, 각급 학교에서 自律的으로 敎科書를 선정하고 있는 현실을 고려할 때 더 이상의 가격규제는 불필요하다고 판단되며 價格을 자유화하여도 공급자간의 有效競爭으로 인하여 부당한 가격인상은 발생하지 않을 것으로 보인다. 오히려, 政府의 價格規制는 長期的으로

4) 이는 1988년도 「經濟構造調整諮問會議」의 건의이기도 함.

5) 그러나, 地域間 敎育隔差와 같은 副作用을 초래할 수 있으므로 신중한 制度的 補完이 並行되어야 할 것이다.

教科書의 질을 낮추고 선택의 폭을 좁히는 副作用을 초래할 것이다.

다. 各種 手數料, 使用料 등

TV視聽料, 古宮入場料, 戶籍謄本 手數料 등을 포함하여 약 389개의 手數料가 현재 企劃院과의 事前協議를 통하여 변경하도록 되어 있다. TV視聽料는 國營公企業이 징수주체이므로 前述한 바와 같이 독립적인 公企業規制委員會를 설치하여 여기서 決定하도록 해야 할 것이다. 각종 官認手數料가 消費者物價指數에서 차지하는 비중은 加重値 기준으로 체육관 입장료 1.6, 주민등록초본 수수료 0.4, 호적등본 수수료 0.1, 인감증명 수수료 0.5로서 총합계 2.6에 불과하여 물가에 미치는 영향에는 한계가 있으며, 現行規定上의 手數料 徵收主體가 自律的으로 결정하여 징수하도록 개선해야 할 것이다.

經濟企劃院 협의대상인 手數料 389개 중 징수주체별 분포는 〈表 3〉과 같다.

대부분의 手數料가 적용대상이 한정되어 있고 徵收額이 소액이어서 物價에 영향이 적을 뿐만 아니라, 현행의 事前協議制度는 企劃院의 업무량만 가중시키는 결과를 초래하고 있다. 따라서, 현행의 事前協議 요건을 개선하여 料金變更을 經濟企劃院에 신고하고 신고후 企劃院의 異議提起 없이 일정기간이 경과되면 自動承認되는 절차를 補完的으로 도입하는 것을 고려해야 할 것이다.

4. 地方公共料金

都市가스, 上·下水道, 시내버스, 시외버스, 택시, 地下鐵, 公營駐車場, 市立·道立病院 酬價, 汚物 및 糞尿收去料 등의 지방공공요금은 地方自治制實施의 근본취지에 맞추어 地方自治團體에서 自律的으로 결정하도록 하여야 할 것이다. 敎育自治制의 실시와 함께 각급 公立學校의 納入金도 각 市·道敎育委員會에서 自律的으로 결정하도록 하여야 할 것이다. 그러나, 이는 地方自治制의 완전한 실시가 선행되어야 하며, 地方議會와 地域輿論에 의한 효과적인 견제가 가능하도록 制度的 節次가 보장되어야 할 것이다. 地方公共料金의 引上은 그 지역물가수준에 영향을 미치게 되고, 地方政府는 地域物價水準에 대하여 地域住民에게 政治的 責任을 지게 될 것이므로 무분별한 地方公共料金의 引上은 억제될 것으

〈表 3〉 協議對象 手數料의 徵收主體別 分布

協議對象 手數料 種類數[1]	徵 收 主 體			
	國家(行政府)	地方自治團體	公共法人體[2]	其 他[3]
389	257	109	55	14

註 : 징수주체별 합계와 종류수가 다른 것은 46개의 수수료가 국가 또는 지방자치단체에서 중복되게 취급되고 있기 때문임.
1) 手數料 種類數는 細分하여 계산.
예) 국가기술자격검정수수료는 기술자자격검정, 사무관리검정이 있는데 이를 2개의 수수료로 파악.
2) 公共法人體에는 協會, 公團, 政府投資機關, 政府財政支援機關 등을 포함시켰음.
3) 기타의 경우는 徵收主體가 個人 및 事業者인 경우.
資料 : 經濟企劃院 物價政策局 調整課, 「各種 公共料金 및 手數料實態分析」, 1989. 6.

로 보인다.

VI. 要約 및 結論

공공요금의 관리결정방식은 장기적으로 受惠者負擔의 원칙과 事業單位別 獨立採算制의 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 公共料金 管理權의 분산이 필요하며, 각 사업단위별로 獨立規制委員會를 두어 전문적으로 公益을 대표하도록 하고, 해당 委員會에서 料金水準 및 構造變更에 대해 인가하는 방식으로 개선하여야 할 것이다. 그러나, 정부가 직접 영위하는 사업의 요금은 현행제도를 유지하며, 각 공기업별로 規制委員會가 설치될 때까지는 현행제도를 유지하여야 할 것이다.

交通運輸料金은 路線別·區域別로 競爭度와 免許開放度를 고려하여 점진적으로 自由化하되, 免許權者가 市·道知事인 事業의 料金은 地方自治團體에 일임하고 免許權者가 中央部署長인 사업의 요금은 현행제도를 유지하여야 할 것이다.

350여개에 달하는 각종 手數料 및 使用料決定에 있어서 經濟企劃院과의 事前協議 요건을 緩和 또는 廢止하고, 地方公共料金 및 各級學校 納入金의 결정도 地方自治團體에 일임하여야 할 것이다.

앞으로는 공공요금이 物價管理의 從屬變數가 되어 서로 다른 성격과 배경을 가진 여러 종류의 요금들이 함께 동결되고 동시에 집중적으로 인상되는 일은 止揚되어야 할 것이다. 料金의 인상요인이 생기면 전문적인 獨立規制機構를 통해 엄정한 심사분석을 거쳐 그때그때 요금에 반영되어야 할 것이다.

物價의 문제는 기본적으로 巨視經濟現象인 것이다. 따라서 물가를 안정시키는 방법 역시 巨視政策的 수단이어야 한다. 公共서비스의 가격도 다른 가격과 마찬가지로 경제정책의 결과로 형성된 市場價格體系의 일부로 보아야지, 物價를 安定시키는 정책수단이 될 수 없는 것이다.

공공요금의 속성상 요금의 결정을 시장기능에 맡길 수 없다고 하더라도, 공공요금도 市場經濟의 價格機構의 일부로서 본래의 기능인 資源配分의 役割을 담당하도록 해주어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

李奎億·李在亨, 「公共料金과 財政」, 『國家豫算과 政策目標』, 硏究報告 82-05, 韓國開發硏究院.

李雄根, 『新韓國公共料金의 硏究』, 韓國產業能率本部, 1970.

經濟構造調整諮問會議, 『經濟先進化를 위한 基本構想』, 1988. 10.

經濟企劃院 物價政策局, 「各種 公共料金 및 手數料實態分析」, 1989. 6.

_____, 「公共料金 管理制度 改善方案」, 1988. 5.

_____, 『公共料金의 現況 및 課題』, 1986. 12.

大韓貿易振興公社, 「世界主要國의 公共料金管理制度」, 1989. 6.

Breyer, S., *Regulation and Its Reform*, Harvard, Cambridge, MA, 1982.

Crew, M.A. and P.R. Kleindorfer, *Public Utility Economics*, St. Martin's, New York, NY, 1979.

Howe, K.M. and E.F. Rasmussen, *Public Utility Economics and Finance*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1982.

Zajac, E.E., *Fairness or Efficiency*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, MA, 1978.

圖書流通 效率化를 위한 公正去來政策

申 光 湜

再販賣價格維持는 어떤 다른 제품보다도 圖書流通에서 가장 오랫동안 쓰여 왔으며, 원칙적으로 재판매가격유지를 금지하고 있는 우리의 「獨占規制 및 公正去來에 關한 法律」에서도 出版物 등 著作物에 대해서만은 이를 예외적으로 허용하고 있다. 本稿는 도서유통에서의 再販賣價格維持와 返品制의 經濟的 機能과 效果를 분석하고 있다.

재판매가격유지는 書店이 수집·전달하는 市場情報에 대한 財産權을 확립하여 판매전망이 불확실한 도서가 취급·전시되도록 하는 것으로 返品制가 이와 동일한 경제적 기능을 제공하는 代替的 手段이 된다. 미국에서 再販賣價格維持가 違法化되자 返品制가 도입되었고 판매마진이 감소하면서 返品率이 증가한 것이나, 재판매가격유지를 허용해 온 영국 등 유럽제국에서 반품제 없이 圖書流通이 이루어지고 있는 것이 이를 뒷받침해 준다.

圖書의 再販賣價格維持 허용으로 출판사들은 返品에 따른 費用을 감소시킬 수 있고 서점들이 大型化 誘引을 갖게 될 것이다. 그러나 再販賣價格維持契約을 체결한 출판사가 많지 않다는 것은 이미 返品制가 광범위하게 쓰이고 있는 현실을 반영하는 것으로 재판매가격유지는 출판사가 원하는 도서에 대해서만 허용되어야 하며 割引販賣與否와 時期도 출판사가 제한없이 결정할 수 있도록 하여야 할 것이다.

I. 序 論

책은 한 나라의 문화발전과 지식전달의 매개체로서 文化商品이라는 특수성이 강조되고 있다. 그래서 우리의 「獨占規制 및 公正去來에 關한 法律」(이하 公正去來法)에서는 원칙적으로 再販賣價格維持를 금지하고 있지만 出版物 등 著作物에 대해서만은 예외적으로 이를 허용하고 있다. 그러나 大型書店의 출현에 따른 갈등, 판매마진에 대한 출판사와 서점간의 마찰, 再販賣價格維持를 둘러싼 서적상조

筆者 : 本院 硏究委員

* 本稿를 읽고 많은 助言과 유익한 論評을 하여 주신 本院의 李奎億 박사, 南逸聰 박사 그리고 劉承旻 박사께 감사드리며, 일본문헌을 번역해 준 金滿鎰 연구원에게도 감사드린다.

합의 不公正去來行爲 등 도서유통상에 여러 문제점들이 빈번히 일어나고 있는 실정이다.

本稿는 圖書流通에서의 再販賣價格維持와 返品制의 경제적 기능 및 효과를 분석하여 소비자를 보호하고 流通效率을 제고할 수 있는 경쟁정책방향을 모색하려는 것이다. 먼저 우리나라 출판 서점업계의 실태와 도서유통구조를 이해하기 위하여 다음의 두 章에 걸쳐 출판 서점업계의 현황, 유통경로, 거래관행 등에 관한 기초적 자료를 槪觀하였다. 第IV章에서는 출판사와 서점간의 도서 재판매가격유지계약 내용을 살펴본 후에 도서관련 不公正去來行爲의 내용과 패턴을 정리하였다. 本稿의 핵심부분이 되는 第V章에서는 도서유통에 있어서 再販賣價格維持와 返品制가 갖는 經濟的 機能과 效果를 분석하였다. 도서유통의 경우에는 재판매가격유지에 관한 기존의 경제이론들이 적용되기 어려우며 재판매가격유지와 반품제가 서점의 도서전시를 유도하여 市場情報를 획득하기 위한 대체적 수단이 된다는 것을 보였다. 第VI章에서는 이상의 분석결과를 토대로 재판매가격유지를 둘러싼 不公正去來行爲의 競爭制限的 성격을 규명하고 도서유통 효율의 제고를 위한 競爭政策方向을 제시하였다.

II. 出版 書店業의 現況

1. 出版社

1989년말 현재 우리나라에는 5,097개의 출판사가 등록되어 있으나 이 가운데 약 45%에 해당하는 2,290개사가 출판실적이 있어 모두 38,839종, 약 1억 9,700만부의 도서를 발행하였다. 우리의 도서시장규모는 1970~80년대에 걸쳐 꾸준히 확대되어 왔다(表 1) : 1972~82년 사이에 發行種數 6.5배, 發行部數는 8.1배로 급격히 늘어났으며, 1982~89년중에도 각각 33%와 123% 증가하여 신장세가 크게 둔화되기는 하였지만 出版量이 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 평균발행부수는 발행부수 증가율이 발행종수 증가율을 상회한 결과 1982년의 3,026부에서 1989년에는 5,078부로 약 68% 늘어났다. 또한 발행종수와 부수면에서 전반적으로 初版의 비중이 낮아지고 있다.

도서시장의 양적 성장과 더불어 출판사의 규모별 분포도 변화하여 왔다. 出版社數가 증가하면서 無實績出版社의 비중이 급격히 늘어났으나 동시에 大型出版社數가 증가하고 도서발행도 이들에게 집중되어 규모별 분포가 兩極化하는 현상을 보이고 있다(表 2). 먼저 무실적출판사의 비율은 1982년에 전체의 15.5%, 1986년까지만 해도 27.6%밖에 되지 않았으나, 1987년 10월 出版登錄自由化 措置로 출판사수가 급증하면서 40.9%로 크게 늘었고 1988년부터는 전체의 50%를 넘어섰다. 반면에 201종 이상을 펴낸 대형출판사는 1982년 16개사에서 1989년에는 43개사로 증가하였으며 이 중 연간 1,000종 이상을 발행하는 출판사도 3개나 되게 되었다. 또한 51종 이상의 책을 펴낸 출판사가 1982년에는 113개사로 이들이 全出版量의 50%(발행종수기준)를 점유했으나 1989년에는 159개사로 늘면서 全出版量의 65.4%를 발행하였다.

〈表 1〉 出版 書店業界의 現況

	出版社數	發行種數	發行部數(千部)	平均部數	書店數
1972	1,778	4,469(87.5)	10,858(86.5)	2,429	
1977	1,631	14,375(63.2)	37,812(71.5)	2,634	2,955
1980	2,088	20,985(62.2)	64,610(78.0)	3,079	3,690
1981	2,176	23,983(56.8)	73,128(69.4)	3,049	3,662
1982	2,170	29,190(60.3)	88,326(70.9)	3,026	3,565
1983	2,323	33,321(55.8)	104,411(61.9)	3,134	3,678
1984	2,519	33,156(57.6)	110,498(63.3)	3,333	3,679
1985	2,665	33,743(58.5)	114,970(68.2)	3,407	3,738
1986	2,635	37,411(59.1)	145,100(69.3)	3,878	4,298
1987	3,004	38,301(58.5)	155,801(66.9)	4,067	4,681
1988	4,397	38,454(58.0)	167,258(65.6)	4,349	4,880
1989	5,097	38,839(53.4)	197,225(61.2)	5,078	4,910

註：出版種數, 部數는 文化公報部 납본에 의한 집계로서 만화는 제외된 것임.
( )안은 初版構成比.
資料：大韓出版文化協會, 『韓國出版年鑑』, 各年號.

〈表 2〉 實績別 出版社數 分布

연도 / 실적종수	1977	1982	1985	1988	1989
0	824(50.5)	338(15.5)	761(18.6)	2,226(50.6)	2,807(55.1)
1～5種	436(26.7)	945(43.4)	996(37.4)	1,244(28.3)	1,386(27.2)
6～10種	127(7.8)	313(14.4)	303(11.4)	299(6.8)	316(6.2)
11～15種	78(4.8)	164(7.5)	176(6.6)	168(3.8)	152(3.0)
16～20種	31(1.9)	114(5.2)	93(3.5)	99(2.3)	85(1.7)
21～30種	47(2.9)	91(4.2)	95(3.5)	99(2.3)	98(2.0)
31～50種	36(2.2)	92(4.2)	89(3.3)	83(1.9)	94(1.9)
51～100種	32(1.9)	67(3.1)	80(3.0)	95(2.2)	72(1.5)
101～150種	6(0.4)	22(1.0)	28(1.1)	37(0.8)	30(0.6)
151～200種	4(0.2)	8(0.4)	14(0.5)	14(0.3)	14(0.3)
201種이상	10(0.6)	16(0.7)	30(1.1)	33(0.7)	43(0.9)
計	1,631(100)	2,170(100)	2,665(100)	4,397(100)	5,097(100)

資料：大韓出版文化協會, 『韓國出版年鑑』, 各年號.

2. 書 店

全國書籍商組合聯合會(書聯)의 자료에 따르면 1989년말 현재 전국 서점수는 4,910개이다. 이 가운데 都賣機能書店이 약 700여개로서 15% 정도를 차지하고 있으나 대부분이 도소매를 함께 하고 있어 순수도매서점은 70여개뿐이라고 한다. 한편 書聯이 집계한 1982년의 서점수는 3,565개인 데 반하여 經濟企劃院의 『都小賣業센서스報告書』에는 서적소매업체 6,428개, 도매업체 202개(1982년 7월 기준)로 조사되어 있다. 1986년의 경우에도 書聯은 4,298개의 서점이 있는 것으로 집계하고 있으나 『總事業體統計調査報告書』에는 서적도매업체(신문도매 포함)가 1,148개, 소매업체가 10,731개에 이르는 것으로 나와 있어 경제기획원의 숫자가 서련보다 훨씬 크다는 것을 알 수 있다. 이는 서련의 組合員書店 이외에도 문방구나 잡화점 등 많은 판매업소들이 서적소매를 겸하고 있음을 보여주는 것이다.

서점들도 출판사와 마찬가지로 대부분 개인경영형태의 소규모사업체이지만 도서시장규모가 확대되면서 기존서점의 확장 및 新規進入에 의해 大型書店이 점차 늘고 있어 서점간 규모에 커다란 차이가 생기게 되었다. 1982년에는 종업원 1~2명인 소매서점이 전체의 75.2%에 달하였지만 1986년에는 57.8%로 그 비중이 많이 감소하였고, 종업원 20인 이상의 대형서점은 1982년에 전체의 3.3%에 불과하던 것이 86년에는 6.9%로 크게 증가하였다(表 3). 사업장 규모면에서도 書聯의 1987년말 조사결과 총 4,652개 서점 가운데 99.4%가 100평미만의 소규모서점으로 나타났지만 출판량의 증가와 더불어 書店數와 賣場面積이 증가하는 추세이다. 특히 1986년부터 서점의 大型化趨勢가 뚜렷하여 100평 이상의 대형서점이 1986년말에는 전국적으로 13개에 불과하였으나 1988년 2월에는 32개로 늘어났고, 최근에는 서울과 지방주요도시에 각각 20개와 22개가 있는 것으로 조사되었다. 대형서점의 출현은 敎保文庫의 지방지점설치를 둘러싼 事態에서 보듯이 도서의 전시판매공간 확충을 원하는 출판업계의 지지를 받고 있으나 서적

〈表 3〉 從業員規模別 小賣書店의 分布

從業員數	1982		1986	
	書店數	構成比(%)	書店數	構成比(%)
1~2人	4,831	75.2	6,201	57.8
3~4人	675	10.5	1,357	12.6
5~9人	402	6.3	1,296	12.1
10~19人	305	4.7	1,142	10.6
20人이상	215	3.3	735	6.9
計	6,428	100.0	10,731	100.0

資料 : 經濟企劃院, 『都小賣業센서스報告書』, 1982, p.34.
_____, 『總事業體統計調査報告書(都小賣業篇)』, 1987, p.305.

상조합과 지역 도매서적상들의 거센 반발에 부딪혀 심한 진통과 갈등을 유발하여 왔다.

3. 圖書의 種類

도서발행종수와 부수의 증가가 보여주듯이 출판물시장규모는 지속적으로 확대되어 왔지만 圖書類型別 構成比는 극심한 偏重現象을 보이고 있다. 1989년의 분야별 도서발행비율을 살펴보면 우리나라의 출판사와 서점들이 얼마나 학습참고서에 의존하고 있는지를 쉽게 알 수 있다(表 4) : 發行種數面에서는 아동도서가 전체의 20.5%, 학습참고서가 12.2%를 점하고 있지만 發行部數에 있어서는 학습참고서가 총발행부수의 48.4%, 그 다음으로 아동도서가 20.5%를 차지하고 있어 이 두 분야의 도서가 전출판량의 거의 70%나 점하고 있다. 학습참고서의 경우 발행종수와 부수의 初版構成比가 각각 88.3%와 90%로서 이는 全初版發行部數의 71.1%가 학습참고서라는 것을 의미한다. 전발행종수의 12.2%를 차지하는 학습참고서가 발행부수의 절반 가량을 차지하여 種當 平均發行部數가 2만부를 넘어서고 있지만 이를 제외한 나머지 분야의 평균발행부수는 2,985부(初版 2,112부, 重版 3,810부)로서 모두 전체평균 수준에 미치지 못하고 있다.

III. 去來方法과 流通體系

대부분의 출판사들은 도·소매서점과 신용위주의 委託販賣去來를 하고 있고 도매서점도

〈表 4〉 一般圖書 發行種數, 發行部數 및 平均發行部數(1989)

	發行種數	初版 構成比	發行部數(千部)	初版 構成比	平均 發行部數
總 類	759(2.0)	50.5	2,892(1.5)	33.1	3,810
哲 學	1,053(2.7)	44.7	1,717(0.9)	37.0	1,630
宗 教	3,331(8.6)	47.1	14,369(7.3)	25.3	4,313
社會科學	4,594(11.8)	67.0	9,060(4.6)	77.2	1,972
純粹科學	538(1.4)	41.3	1,223(0.6)	55.4	2,272
技術科學	3,383(8.7)	53.4	4,628(2.3)	37.8	1,368
藝 術	2,107(5.4)	44.6	5,431(2.8)	49.3	2,577
語 學	1,976(5.1)	57.0	5,742(2.9)	57.3	2,905
文 學	6,817(17.6)	50.4	13,873(7.0)	42.9	2,035
歷 史	1,570(4.0)	55.4	2,503(1.3)	43.5	1,594
學習參考	4,733(12.2)	88.3	95,400(48.4)	90.0	20,156
兒 童	7,976(20.5)	33.4	40,387(20.5)	18.1	5,063
計	38,839(100)	53.4	197,225(100)	61.2	5,078

註 : ( )안은 構成比.
資料 : 大韓出版文化協會, 『韓國出版年鑑』, 1990.

수탁물을 소매서점에 위탁판매하고 있으며 返品이 허용되지 않는 買切販賣는 학습참고서 등 인기도서에만 예외적으로 쓰이고 있다.

1. 流通經路

우리나라 전발행도서의 약 90%는 일반독자들에게 판매되며 나머지 10% 정도가 출판사나 도매서점에 의해 단체와 도서관에 판매되고 있다. 도서유통체계는 전체적으로 서점판매 중심으로 이루어져 있으나 출판사→소매서점과 도매단계→독자의 經路가 차지하는 비중이 높다. 전발행도서의 65.8%가 도매서점을 거쳐 유통되고 있지만 출판사→소매서점간의 直去來로 22.7%가 유통되고 있으며, 전발행도서의 57.7%가 소매서점을 통하여 일반독자들에게 판매되지만 도매서점이 일반독자들에게 판매하는 비중도 19.3%에 이르고 있다[1].

도서별 주요 유통경로를 살펴보면(表 5) 서점의 一般讀者販賣比率이 학습참고서(78.3%), 단행본(70.3%), 전문도서(60.3%)의 순으로 높게 나타나고 있어 서점들이 참고서판매에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. 소매서점에 의한 일반독자 판매비중이 가장 높은 것은 단행본(70.3%)이며, 다음으로 참고서(50.7%), 아동도서(38.4%), 잡지(36.9%), 전문도서(31.8%), 전집(24.5%)의 순이다. 도매서점의 일반독자판매는 참고서와 전문도서의 주요 유통경로로서 참고서의 27.6%, 전문도서의 28.5%가 이 경로로 판매된다. 학습참고서의 경우 78.3%가 도매서점을 거쳐 유통되고 있어 도매서점(總販)의 기능이 참고서에서 가장 중요하다는 것은 보여주고 있는데, 이는 학습참고서가 시장규모가 가장 큰 분야로서 독립적인 도매기능의 분리가 가능하다는 것을 말해 준다. 반면에 전체도서의 22.7%를 차지하고 있는 출판사와 소매서점간의 直去來는 특히 아동도서와 단행본의 주요 유통경로가 되어 각각 38.4%와 32.2%가 이 경로로 유통되고 있다.

독자들이 책을 구매하는 장소는 도서별로 상당한 차이를 보이고 있다(表 6). 專門圖書는 주로 다양한 서적을 구비한 대형서점에서 구입하고, 참고서와 잡지는 집, 학교, 직장 부근에 있어 이용하기가 편리한 일반소형서점에서 많이 구입하며, 전집은 기타(월부상, 노상, 행상 등)에서 구입하는 비율이 가장 높은 것으로 조사되었다. 이러한 독자의 도서별 구매장소실태는 학습참고서의 주고객인 학생은 매장면적 50평 미만의 소형서점을 주로 이용하며 전문도서의 주고객인 일반인은 100평 이상의 대형서점을 많이 이용한다는 조사결과(表 7)와 일치하는 것으로 소형서점이 시장규모가 크고 판매속도가 빠른 학습참고서와 잡지에 더 많이 의존하고 있음을 보여주고 있다.

2. 流通마진

서점의 圖書購入價格率(구입가격/표시정가)을 살펴보면(表 8) 출판사에 따라 약간 다르긴 해도 도매서점은 소매서점보다 평균 약 5~6% 더 많은 割引을 받고 있으며, 전문도

1) 韓國出版硏究所(1988), p.17. 韓國出版硏究所의 『圖書流通實態調査硏究』는 1987년에 출판사 150개, 서점 183개, 독자 232명을 대상으로 설문 및 면담 조사한 결과로서 최근의 도서유통실태에 관한 유일한 조사분석자료인 것으로 보인다.

〈表 5〉 圖書別 主要 流通經路

・全體圖書	출판사→총도매기능서점→소매서점→독자	35.0%
	출판사————→소매서점→독자	22.7%
・兒童圖書	출판사————→소매서점→독자	38.4%
	출판사→총도매기능서점→직판/월부/행상→독자	21.7%
・全 集	출판사→총도매기능서점→직판/월부/행상→독자	27.2%
	출판사→총도매기능서점→소매서점→독자	24.5%
・單行本	출판사→총도매기능서점→소매서점→독자	38.1%
	출판사————→소매서점→독자	32.2%
・參考書	출판사→총도매기능서점→소매서점→독자	50.7%
	출판사→총도매기능서점————→독자	27.6%
・專門圖書	출판사→총도매기능서점→소매서점→독자	31.8%
	출판사→총도매기능서점————→독자	28.5%
・雜 誌	출판사→총도매기능서점→소매서점→독자	36.9%
	출판사————→단체／도서관	28.5%

資料：大韓出版文化協會，『圖書流通實態調査硏究』，1988，pp. 17～18.

〈表 6〉 讀者의 圖書別 購買場所 比率

	兒童圖書	全 集	單 行 本	參 考 書	專門圖書	雜 誌	平 均
대형서점	25.2	26.3	35.0	31.5	63.9	10.2	35.7
소형서점	36.7	22.3	55.9	60.5	28.2	74.1	40.0
청계할인서점	10.7	9.7	3.6	6.5	5.2	1.6	5.9
기 타	27.4	41.7	5.5	1.5	2.7	14.1	11.4
계	100	100	100	100	100	100	100
	(98)	(138)	(186)	(188)	(170)	(184)	

註：( )안은 응답자수.
資料：韓國出版硏究所，『圖書流通實態調査硏究』，1988，pp.183～185.

〈表 7〉 賣場面積 規模別 書店顧客分布

	學 生	主 婦	一 般 人	其 他	計
10평미만	60.9	11.9	23.6	3.6	100(18)
10～49평	52.4	10.9	30.3	6.4	100(117)
50～99평	47.8	10.4	36.1	5.7	100(28)
100평이상	39.7	10.7	40.9	8.7	100(17)

註：( )안은 응답자수.
資料：韓國出版硏究所，『圖書流通實態調査硏究』，1988，p.175.

〈表 8〉 圖書別, 業態別 圖書購入價格率

	單 行 本	參 考 書	專門圖書	兒童圖書	雜 誌
都・小賣兼業	68.1	71.8	80.5	64.9	72.2
小賣書店	71.3	75.3	80.2	66.3	76.3
全體平均	70.1	73.9	80.4	65.4	74.7

資料：韓國出版硏究所, 『圖書流通實態調査硏究』, 1988, p.84.

서와 아동도서의 경우에는 業態別 購入價格率의 차이가 거의 없으나 잡지, 단행본, 참고서의 경우에 비교적 큰 것으로 나타났다. 이는 잡지, 단행본, 참고서의 판매에 있어서 도매역할이 전문도서나 아동도서의 경우보다 크다는 것을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 도서종류별로 보았을 때 서점의 購入價格率은 아동도서가 평균 65% 정도로 가장 낮으며 단행본, 참고서, 잡지, 전문도서의 순으로 높아지는 것으로 나타나고 있다. 또한 서점규모 및 지역에 따라서도 서점의 구입가격률이 달라지고 있어 도서의 구입경로에 따라 구입가격에 차이가 있음을 알 수 있다[2].

圖書別 購入價格率 차이는 도서판매에 있어서 서점역할의 중요성을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 전문도서는 대개 가격이 높게 매겨져 있고 20%의 할인율로 再販賣業者에게 공급되는 것이 보통이다. 전문도서는 主市場이 대학이므로 출판사가 잠재수요자들을 파악하여 직접 마케팅을 하는 것이 효과적일 것이며 서점에서 많은 在庫를 유지하고 적극적으로 판매할 것을 요구하지 않는다. 一般讀者販賣에 있어서도 구매자들이 해당분야의 전문가일 것이므로 서점이 고객에게 제공할 서비스란 별로 없을 것으로 생각할 수 있다. 또한 전문도서는 비교적 商品壽命이 길고 판매속도가 빠르지는 않지만 비교적 팔릴 것이 분명한 출판물이라고 할 수 있다. 반면에 판매전망이 불투명하고 독자들이 책을 찾는 實際需要期間이 짧은 아동도서와 단행본의 경우에는 서점의 도서전시와 정보제공 등 판매촉진노력이 판매량에 크게 영향을 미친다. 이러한 책을 효율적으로 판매하기 위해서는 서점이 다양한 도서를 갖추어 진열하고 적극적으로 판매해야 하므로 상대적으로 서점의 역할과 비용이 크다고 하겠다.

3. 代金決濟

출판사들은 주로 외상・어음・할부방식으로 도서대금을 회수하고 있는데 도서별로는 代金回收方法 利用率에 차이가 있다(表 9). 잡지의 경우 선수금 및 현금・수표의 이용률이 57%에 이르고 있지만 그외의 도서에 대해서

2) 『圖書流通實態調査硏究』에는 월판매액 1억원 이상의 대형서점 구입가격률이 아동도서를 제외한 전분야에서 가장 낮고, 특히 참고서와 전문도서에서 평균보다 크게 낮은 것으로 조사되었다. 이는 출판사나 도매상이 서점에 따라 도서판매가격을 달리 책정하여 공급하고 있음을 보여주는 것으로 대량주문하는 도매상과 대형소매서점이 구매가격에서 상대적으로 유리한 위치에 있다는 것을 말해 준다.

〈表 9〉 出版社의 圖書別 代金回收方法(%)

	兒童圖書	全 集	單 行 本	參 考 書	專門圖書	雜 誌
先收金	0.8	6.3	0.3	4.6	2.5	15.0
現金・手票	18.9	10.0	27.8	23.4	36.9	42.0
외상・어음・割賦	79.4	82.4	66.7	70.2	60.0	40.8
其 他	0.6	0.7	4.8	1.8	0.6	2.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
어음決濟期間(月)	5.2	7.0	3.6	3.5	3.2	2.8

資料：韓國出版硏究所, 『圖書流通實態調査硏究』, 1988, p.64.

는 외상・어음・할부가 가장 중요한 대금회수 수단으로 이용되고 있다. 선수금이용률은 잡지가 15%로 단연 높고 단행본과 아동도서가 가장 낮으며, 현금・수표이용률도 잡지가 42%로 가장 높으며 아동도서와 전집이 낮은 것으로 나타났다. 아동도서와 전집류는 외상・어음・할부의존도가 80% 수준에 이르고 있으며 어음결제기간도 각각 5.2개월과 7개월로 타도서보다 월등히 긴 것으로 조사되었다[3].

출판사의 대금회수방법이 도서별로 다른 것은 도서의 상품수명 및 판매확실성과 관련되어 있는 것으로 보인다. 시사성을 갖는 잡지류는 一定期間內에 판매되어야 하며 판매속도도 빠르기 때문에 선수금과 현금・수표이용률이 높을 것이나, 아동도서나 단행본과 같이 독자층이 不特定多數이고 판매가 불확실한 도서일수록 선수금사용이 극히 드물고 외상・어음・할부에 많이 의존하는 것으로 추정된다.

4. 返 品

출판사들은 서점들이 판매하지 못한 책들을 返品하도록 허용하고 있는데 이는 도서유통산업의 오랜 去來慣行으로 정착되어 있다. 返品은 運送費用을 서점부담으로 하는 것을 원칙으로 하고 있지만 着拂로 출판사에 부치는 경우도 있다고 한다.

韓國出版硏究所가 99개 출판사들을 대상으로 조사한 返品率(部數基準)은 평균 21.2%로 이는 출판사가 配本한 매 5권의 책 가운데 약 1권 정도가 되돌아온다는 것을 뜻한다[4]. 그러나 이 返品率은 모든 도서에 대하여 측정된 것으로 출판사가 一般讀者販賣用으로 보낸 新刊書籍의 返品率은 이보다 훨씬 높다고 추정할 수 있다. 旣刊圖書보다는 新刊圖書가 반품될 가망성이 훨씬 높고 신간도서가 전출판량의 60% 이상을 차지하고 있으므로 반품도서는 거의 新刊일 것이며 전발행도서의 10% 정도를 구매하는 도서관이 반품하는 경우는 거

3) 業態別로도 도서구입대금지불에 차이가 있어 도・소매겸업서점의 외상・어음이용률이 소매서점보다 도서별로 3.2%에서 23.9%까지 높으며 어음결제기간도 길다. 韓國出版硏究所(1988), pp. 178~179.

4) 165개 서점을 대상으로 조사한 부수기준 月平均 返品率은 16.4%로 출판사의 반품률과 차이를 보이고 있으나 150개 서점을 대상으로 조사한 금액기준 월평균 반품률은 21.4%로 나타났다. 韓國出版硏究所(1988), p.77, 79.

〈表 10〉 圖書別 返品期間의 書店分布(서점수 : %)

	兒童圖書	全 集	單 行 本	參 考 書	專門圖書	雜 誌
6개월이내	8(33.3)	6(66.6)	20(66.7)	6(22.2)	11(40.7)	31(96.9)
6개월~1년	13(54.1)	2(22.2)	7(23.3)	21(77.8)	12(44.5)	—
1년이상	3(12.6)	1(11.1)	3(10.0)	—	4(14.8)	1(3.1)
계	24(100)	9(100)	30(100)	27(100)	27(100)	32(100)
평균월수	9.8	8.0	7.7	10.4	10.4	1.1

資料 : 韓國出版硏究所, 『圖書流通體系 및 管理改善硏究』, 1989, p.42.

의 없다.

圖書返品率은 출판사와 서점의 규모에 따라 차이가 있다. 從業員數가 많고 月販賣額이 큰 대규모출판사일수록 返品率이 적어지고 있어 대규모출판사들의 출판 및 판매활동 효율성이 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 서점의 경우에도 매장면적과 월판매액이 큰 大型書店일수록 返品率이 낮은 것으로 조사되어 고객의 大型書店 選好傾向과 대형서점의 효율적인 구매 및 판촉활동을 보여주고 있다[5].

서점의 반품은 도서가 상품가치를 잃었다는 것을 의미하므로 반품기간은 도서의 商品壽命期間으로 볼 수 있다. 韓國出版硏究所가 1989년도에 39개 서점을 대상으로 실시한 설문조사결과(表 10)를 보면 서점에서 출판사나 도매상으로 在庫圖書를 반품하는 기간은 도서에 따라 차이를 보이고 있는데, 잡지의 평균반품기간이 1.1개월로 가장 짧고 단행본도 평균 7.7개월로 짧은 편임을 알 수 있다. 참고서와 전문도서가 10.4개월로 조사되었지만 참고서의 경우 1년 이후에 반품하는 서점은 전혀 없었다.

일단 책이 서점에서 반품되고 나면 서점판매는 끝난 것이며 출판사는 返品圖書들을 처분해야만 한다. 28개 출판사에 대한 설문조사결과 출판사들은 평균 반품도서의 36.5%를 폐기처리하고 있으며, 나머지는 표지갈이나 가장자리절단 후 재출하하거나(39%) 할인시장 출하(6.4%) 또는 각종 사회단체기증 등 기타의 방법(18.1%)으로 처리하고 있는 것으로 나타났다[6].

IV. 圖書關聯 不公正去來行爲

1. 出版物 再販賣價格維持契約

도서의 定價販賣制는 書聯이 주축이 되어 1977년 12월 1일부터 전국적으로 시행되기 시작하였으며 이의 적극적 노력으로 어느 정도 확립되어 갔다. 그러다가 1981년 4월 公正去來法이 시행되면서 書聯을 중심으로 실시해 오던 정가판매제는 서점간의 수평적 談合行爲로 이 법에서 금지하는 不當한 共同行爲에 해당되어 그대로 실시할 수 없게 되었다. 그러나 公正去來法은 第20條 第2項에서 예외적으

5) 韓國出版硏究所(1988), p.58 및 pp.171~172.
6) 韓國出版硏究所(1989), p.43.

로 "大統領令이 정하는 著作物"에 대해서는 재판매가격유지를 할 수 있도록 규정하여 도서의 정가판매에 대한 법적 뒷받침을 마련하였다. 이에 따라 출판사와 서점간의 재판매가격유지계약이 있어야만 정가판매제 실시가 가능하게 되었는데, 書聯은 계약체결 이전의 조치로서 경제기획원장관에게 정가판매실시 결의내용을 공동행위로 인가해 줄 것을 신청하였으며 공정거래실은 6개월 이내에 大韓出版文化協會(出協)와 書聯간의 단체계약을 통해 재판매가격을 유지하도록 한다는 조건으로 이를 받아들였다. 1982년 7월 出協과 書聯은 각각 회원사의 위임을 받아 출판물 재판매가격유지계약을 체결하였으며 그후 이 계약은 두 차례에 걸쳐 수정되었다.

1986년 8월 5일 出協과 書聯간에 체결된 '出版物 再販賣價格維持契約書'의 내용은 다음과 같다: ① 再販賣價格維持(이하 再販)契約은 원칙적으로 출판사와 서점 등 거래당사자간에 체결해야 하며, 出協과 書聯이 각각 재판매가격유지계약을 하고자 하는 출판사와 서적상의 위임을 받아 포괄적 계약을 체결할 수 있다. ② 再販出版物은 출판사의 뜻에 따라 最終小賣價格(定價)을 표시한 출판물이다. ③ 서적상은 재판출판물의 할인판매 및 유사행위를 하여서는 아니되며, 再販出版社와 書籍商은 非再販書籍商에 재판출판물을 공급하지 않으며, 출판사 및 도·소매겸업서적상은 재판출판물을 실수요자에게 할인판매할 수 없다. ④ 서적상 또는 서련은 재판위반행위를 감시, 발견된 위반사실을 出協에 告知하고 출협은 위반서적상과 해당계약출판사에 위반사실을 통보하며 출판사는 위반서적상에 대해 警告, 期限附去來制限 또는 去來停止 등의 조치를 할 수 있다. 출판사가 비재판서점에 재판도서를 공급하거나 실수요자에게 할인판매를 하는 경우에는 이 制裁條項을 준용할 수 있다. ⑤ 汚損品의 처분, 대량납품, 저자판매, 기증도서 등은 예외로 인정하며, 특히 출판후 3년이 경과한 출판물은 再販出版社가 재판대상에서 제외시킬 수 있다.

2. 公正去來法 違反事件

公正去來法이 시행된 1981년부터 90년까지 출판물과 관련된 법 위반사건은 32건에 이르고 있는데, 대부분 학습참고서, 만화와 무협지, 여성잡지 등 서점의 의존도가 높은 도서들에 집중되어 있다. 이 가운데 출판사의 違法行爲는 16건으로 부당표시와 허위과장광고가 대다수를 차지하고 있으며, 서련 및 산하조합의 事業者團體 禁止行爲는 13건으로 재판매가격유지의 강요, 비조합 할인서점 배척, 비가격경쟁 억제 등 서점의 판매마진보호를 위한 것이었다.

書聯 및 傘下組合에 의한 競爭制限行爲의 구체적 내용은 다음과 같다:

1) 組合加入 制限行爲－조합가입요건으로 점포면적·서점매장면적·기존서점과의 거리 등 규정, 인근서점의 동의요구, 공동구매기금 납부요구

2) 構成事業者의 事業內容·活動制限－정기휴일위반서점에 대한 벌금부과 및 서적출고정지; 장소변경제한; 할인판매 및 끼워주기금지; 비조합서점, 할인서점, 타지역서점에 대한 서적판매금지; 타지역에서 횡류된 서적구입금지; 고급포장지 사용규제

3) 事業者에 不公正去來行爲 强要－총판 등

〈表 11〉 公正去來法 違反事件 : 1981~90

違 反 行 爲		件數	圖 書 種 類
出版社 不公正去來行爲	부당표시	5건	학습참고서
	허위과장광고	5건	시험준비도서, 여성지, 전집
	판매지역제한	1건	학습참고서
	배타적 거래	1건	만화
	집단배척	1건	만화/무협지
不當한 共同行爲		3건	학습참고서, 여성잡지
書聯 및 傘下組合 事業者團體 禁止行爲		13건	
韓國日書協議會 事業者團體 禁止行爲		1건	수입일서
書店 不公正去來行爲	공급거절	1건	학습참고서
	집단배척	1건	만화/무협지
計		32건	

도매상에게 할인서점, 비조합서점에 대한 공급중단요구 ; 할인서점에 공급하는 총판이나 도매상에게 집단배척, 외상대금결제거부, 공동구매기금으로 타총판 구입 또는 출판사직거래 위협 ; 교재할인판매출판사에 대한 집단적 반품조치

4) 再販賣價格維持 强要－할인판매서점 적발활동, 시정경고, 제명, 벌칙금부과 및 도서출고정지 등 제재조치

다른 경우와 마찬가지로 도서의 재판매가격유지에 있어서도 할인판매가 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 新規進入書店이나 부수적으로 도서를 판매하는 소매점들이 代理注文 등의 방법으로 학습참고서 등 인기도서를 확보하여 끼워주기나 할인판매로 고객을 유인하고 있으며, 공무원 연금매점과 일부 소비조합은 학습참고서 성수기인 新學期初에 再販圖書를 대량 구입하여 할인판매를 하고 있는 것이다. 이에 대하여 서련 및 산하 서적상조합은 할인판매를 막고 마진을 보호하기 위하여 여러가지 수평적 경쟁제한행위를 취하고 있으나 공정거래당국은 재판매가격의 水平的 維持努力을 사업자단체의 금지행위로 규정하여 시정명령을 내리고 있어 현실적인 문제가 되고 있다. 공정거래당국은 "서적상이 재판서적을 할인판매하는 것은 재판계약 위반행위이므로 금지된다고 할 것이나, 이 경우에도 계약당사자인 출판사가 계약내용에 따라 제재조치를 취해야 할 것으로서 [서적상조합이] 직접 제재조치를 취할 수는 없다"[7]고 밝히고 있으며, 도매상의 비재판서적상에 대한 서적공급여부도 "재판매가격유지계약이 정하는 바에 따라 도매상이 결정하고 이를 위반한 경우에는 출

7) 『獨占規制 및 公正去來法 審決集』(제8권), 인천직할시 서적상조합의 경쟁제한행위에 대한 건.

판사가 경고, 기한부거래제한 또는 거래정지 등 제재조치를 취할 수 있는 것으로"[8] 보고 있다.

V. 圖書流通의 經濟學

1. 再販賣價格維持

재판매가격유지란 제조업자가 자기 제품이 재판매되는 가격을 去來契約條件으로 규정하여 모든 小賣店에서 동일한 가격에 제품이 판매되도록 하는 것이다. 再販賣價格維持는 인기도서의 판매마진을 보호하여 서적상의 비인기도서 재고를 증진하려는 수단으로 어떤 다른 제품보다도 圖書流通에서 가장 오랫동안 적용되어 왔던 것으로 보인다. 도서의 재판매가격유지는 1829년에 영국에서 처음 적용되었는데 주로 출판업자들이 할인판매서점과의 去來拒絶을 통하여 재판매가격을 유지하였으며[9], 그들은 販賣展望이 불확실한 책의 展示를 報償해 주기 위하여 서적상의 마진보장이 필요하다고 그 정당성을 주장하였다[10]. 저자들, 특히 無名의 젊은 著者들에게는 그들의 著書販賣가 주로 서점의 展示·陳列에 달려 있지만 대부분의 서점들은 未販賣에 따른 손실 위험을 보전할 만큼 높은 평균이윤이 보장되지 않는 한 無名作家들의 책을 전시할 여력이 없다는 것이다. 그러나 재판매가격유지를 반대하는 사람들은 서적상의 재고가 대단히 빈약하므로 경쟁을 통해서도 잃을 것이 없을 것이라고 응수하였다.

영국의 圖書 再販賣價格維持協定은 1852년에 폐지되었으나 F. Macmillan은 1890년 서적상들의 회의적인 태도에도 불구하고 Net price system을 이용하여 재판매가격유지제도를 다시 도입하였다[11]. Alfred Marshall의 *Principles of Economics*는 이 제도에 따라 판매된 최초의 책 가운데 하나였다[12]. 1899년에는 출판사와 서점간에 正價本協定(Net book agreement)이 체결되었으며[13] 이 제도는 그 이후 계속 유지되어 오다가 1962년에 Restrictive Practices Court가 公益要件에 부합한다는 점을 인정하여 이를 승인하기에 이

8) 『獨占規制 및 公正去來法 審決集』(제7권), 대전시 서적상조합의 경쟁제한행위에 대한 건.

9) 영국의 도서 재판매가격유지경험에 대한 논의는 B.S. Yamey(1966), pp.754~776 참조.

10) 이러한 논의의 한가지 예는 James J. Barnes (1964), 5章에서 찾아볼 수 있다. 우리의 『公正去來白書』에서도 출판업자와 같이 需要强度가 다른 많은 품목을 판매하는 제조업자가 판매속도가 빠른 인기상품에 대하여 충분한 이익률을 보장하는 선에서 재판매가격을 유지하면 소매업자에게 비인기품목의 在庫維持費用을 보상할 수 있게 되어 다양한 품목이 시장에서 판매될 수 있으므로 출판물 등의 저작물에 再販賣價格維持를 허용하는 것은 사회적 관점에서 公益에 부합한다고 밝히고 있다.

11) Net price system의 導入過程에 대한 설명은 Yamey(1966), p.761 以下와 C.W. Guillebaud (1965) 참조.

12) 圖書의 再販賣價格維持에 대한 Marshall의 견해는 C.W. Guillebaud(1965) 참조.

13) Net book agreement는 책의 표준적인 去來條件을 정하고 協定에 참가한 출판사들이 이를 지킬 것을 약정한 것으로 그 이후 몇차례 수정되었다. 이 협정에 의거하여 책은 正價本(net books)과 非正價本(non-net books)의 두 부류로 구분된다. 正價本의 가격은 固定되어 있으며 할인판매서점에 대해서는 출판사들이 거래를 거절하여 再販價格을 유지하도록 되어 있다. 교육기관에서 사용하는 책은 대부분 非正價本으로 정가의 2/3 가격으로 서점에 공급되는 정가본보다 割引率이 적다.

르렀다[14].

미국의 출판업자들은 영국의 Net price system 導入時期와 비슷한 때에 재판매가격유지를 채택하였지만 표시가격이 유지되도록 하려는 출판사들의 노력은 사실상 없었다. 그러다가 1900년에 미국전역의 대다수 출판업자들은 자기들의 著作權書籍 小賣價格을 유지하기로 약정을 체결하고 이 약정에 따라 참여출판사들이 American Publishers Association을 설립하였으며 서로 협력하여 할인판매서점에 대한 도서공급을 거절하기로 하였다. 1년 후에는 출판업자들의 재판매가격유지노력에 협조할 목적으로 미국내의 90%에 달하는 서점들이 American Booksellers' Association을 조직하였으며 ABA는 APA에 할인서점명단을 제공하고 할인서점에 대한 도서공급을 거절하였다. 구체적인 재판매가격유지방법은 출판사가 책에 小賣價 및 그 가격 이하로 판매하는 것은 著作權侵害라는 것을 밝히고 할인판매가 일어나는 경우에 출판사들이나 타서점들이 공급을 거절하여 할인서점을 처벌하는 것이었다. 그러나 미국에서의 도서 재판매가격유지노력은 별로 효과적이지 못하였다. 1906년에 연방대법원은 著作權法令들이 저작권소유자에게 재판매가격유지를 강제할 권리를 부여하지는 않는다고 주장하고 이 행위가 위법하다고 판결하였다[15]. 또한 뉴욕의 대형소매점인 R.H. Macy & Co.는 가격인하를 이유로 서적공급을 중단한 APA에 대하여 소송을 제기하였는데 1913년 聯邦大法院은 APA의 재판매가격유지행위가 Sherman法에 저촉된다고 판결하고 Macy의 승소를 결정하였다[16]. 이 판결로 재판매가격유지는 불법화되었으며 그 이후 재판매가격유지를 시행하려는 노력은 간헐적으로 계속되어 왔지만 그렇게 성공적이지는 못하였던 것으로 보인다[17].

이처럼 圖書流通에서 再販賣價格維持가 인기가 있는 이유는 무엇이며, 왜 출판사와 서점들은 割引販賣競爭으로부터 서점들을 보호하려고 하는가? 재판매가격유지에 대한 기존의 경제이론으로부터 몇가지 가능한 설명을 제시할 수 있다.

1) 書籍商들의 談合 : 도서의 재판매가격유지에 대한 가장 명백한 설명은 이 제도가 유통마진을 獨占水準으로 올려 서적상들의 이윤을 늘리려는 反競爭的 行爲라는 것이다. 그러나 이는 왜 출판업자들이 서점의 판매마진을 높이고 자기들의 판매량과 이윤을 감소시키는 활동에 참여하는지를 설명하지 못하고 있다는 점에서 만족스러운 설명이 되지 못한다. 더욱이 서적상들은 보통 소규모의 독립적 사업자들로서 그들이 출판사들에게 스스로의 이익에 반하는 행동을 하도록 성공적으로 강제할 수 있는 가능성은 희박한 것으로 생각된다. 영국의 경우에 재판매가격유지는 처음에 서적상조합이 촉구하여 채택되었지만 보다 근래에는

14) 이 결정을 내린 Buckley대법관은 정가본협정이 폐기되면 ① 구색을 갖춘 서점수가 감소하고 ② 책값이 비싸지며 ③ 발행종수가 감소하게 될 것이라며 이를 승인하였다. M. Lightfoot(1976), pp.75~79 참조. 그러나 잡지는 재판매가격유지 대상에서 제외되고 있다.

15) Bobbs-Merrill Co. v. Strauss, 210 U.S. 339(1906).

16) Straus and Straus, Composing the Firm of R.H. Macy & Co. v. American Publishers' Association, 231 U.S. 222(1913). 재판매가격유지를 위하여 조직되었던 APA는 1913년의 Macy判決 후에 해체되었다.

17) D.J. Vanier(1973), p.135 및 C.B. Grannis (1975), pp.87~89 참조.

출판사들이 先導하여 왔던 것이다. 우리의 경우에도 書聯이 도서의 定價販賣制를 주도하여 왔지만 출판사들의 공감과 협조가 없이는 불가능하였을 것이며, 또한 출판사들도 사업자단체를 구성하고 있으므로 이들이 서점의 집단적 압력에 굴복했다고 볼 수는 없을 것이다.

2) 販賣前 特別서비스 : Telser(1960)는 재판매가격유지가 판매점의 製品特化된 販賣前서비스(product-specific presale services)제공에 대한 보상을 하여 수요증대를 가져오는 수단이라고 설명하고 있다. 이 설명은 컴퓨터, 음향기기 등 여러 제품에 타당한 것으로 보이나 도서유통에 있어서는 출판사들이 마진보호를 통하여 촉진해야 하는 판매전서비스가 존재하지 않는 듯하다. 서점들은 신용판매, 낱권주문처리 등 여러가지로 서비스제공에 차이가 있을 수 있다. 그러나 이런 書店서비스들은 無賃乘車될 수 있는 성질의 것이 아니므로 재판매가격유지로 보호할 필요가 없다고 생각된다. 또한 서점들이 갖추고 있는 도서의 種數에도 상당한 차이가 존재하고 있고 흔히 서점의 마진보호에 대한 이유로서 광범위한 재고유지를 내세우고 있지만 서점의 在庫도 무임승차의 대상이 될 수 없을 것이다.

3) 市場情報서비스(market testing service) : 유통업자는 소비자들에게 商品情報를 전달할 뿐 아니라 제조업자에게 시장정보를 수집·전달해 주는 기능을 수행하며 재판매가격유지가 이 유통업자들의 市場調査서비스를 보상해 주는 수단으로 쓰일 수 있다[18]. 소비자들의 기호와 수요상황에 대한 정보를 수집·전달하는 유통업자의 기능은 출판사와 같이 성공여부가 불확실한 여러 品目을 동시에 시장에 내어놓는 제조업자에게 더욱 중요하다. 각 품목의 需要强度를 알아내기 위해서 출판업자는 우선 서점에 자신의 全品目이 취급·전시되도록 해야 하며 이를 위해서는 먼저 서적상에게 전품목에 대한 경쟁적 이윤을 보장해 주는 것이 필요하게 된다. 사후적으로 비인기도서들의 수익률은 負가 될 것이므로 이는 서점이 인기도서의 판매에서 超競爭的 收益率을 얻을 것으로 예상해야만 전품목을 취급하려고 한다는 것을 의미한다. 그러나 어떤 서점들이 도서주문을 미루다가 성공적 도서만을 주문하여 판매한다면 인기도서들의 유통마진이 경쟁수준으로 떨어지게 되어 전품목 취급유인은 사라지게 된다. 즉, 全品目을 취급하는 판매점이 비인기품목을 취급하는 데 소요된 비용을 인기품목의 초경쟁적 판매마진을 통하여 회수하도록 해야 하는데 이러한 報償方法은 시장정보가 밝혀진 후에 인기품목만을 주문하여 판매하는 機會主義的 販賣業者들로 인하여 무산되는 것이다. 이러한 상황에서 제조업자는 판매점이 전품목을 취급하도록 유도할 수가 없게 되어 소비자수요에 관한 정보를 효율적으로 얻을 수 없게 된다. 이때 제조업자는 再販賣價格維持 또는 全品目取扱强制(full-line forcing)를 통하여 이 무임승차문제를 해소할 수 있다. 도서의 재판매가격유지는 판매전망이 불확실한 여러 책들을 내놓는 출판사가 자기의 출판물들을 서점에 전시·진열되도록 해야 하는 필요성을 반영하는 것으로 성공여부가 불확실한 도서들을 취급하여 출판사가 고객수요에 관한 정보를 얻을 수 있는 經路를 제공한 서비스에 대하여 서점을 보상해 주기

18) H.P. Marvel & P.B. Reagan(1987) 참조.

위한 수단이 된다.

2. 返品과 再販賣價格維持

출판사들은 보통 서점에게 賣殘品을 반품할 수 있는 권리를 부여하고 있는데 이는 상당한 비용이 따르지만 출판사와 서점간의 거래에서 오랫동안 쓰이고 있는 제도이다.

도서는 판매전에 그 성공가능성을 예측하기가 극히 어려운 상품이므로 제한된 자본으로 운영되는 서점들은 매우 조심스럽게 주문하게 되며 도서에 대한 독자호응도의 증거나 표시를 얻을 때까지 주문을 미루려고 한다. 그러나 독자의 반응을 알아내기 위해서는 우선 서점에 책이 진열되도록 해야 하므로 출판사는 도서의 인기도가 드러나기 전에 서점들이 자기 도서를 취급·전시하도록 유도해야 한다. 이를 위하여 출판사는 서점에 未販賣圖書의 返品을 받겠다는 약속을 하고 재고과잉으로부터 서점을 보호하는 것이다. 즉, 반품제는 소매가격의 最低線을 설정하고 시장도입비용의 상당부분을 출판사로 재이전하는 것으로 판매부진에 따르는 서점의 손실위험을 감소시켜 줌으로써 서점의 도서취급·진열을 유도하고 對讀者 露出機會를 확보하는 수단이 된다. 물론 과잉재고는 다른 소매업에서도 발생하며 소매점들은 염가판매를 통하여 이를 처분하는 것이 보통이다. 그러나 도서의 경우 비인기도서를 판매하기 위해서는 정상가격보다 대단히 가격을 낮추어야 하기 때문에 서점으로서는 우편 및 기타 부대비용을 부담하더라도 반품하는 편이 유리하다. 또한 서점은 반품을 통하여 운전자금을 확보하고 재고품을 정리하여 새로 新刊과 旣刊書들을 구매할 수 있게 된다.

도서의 返品制度는 출판사가 발행한 책들이 서점에 전시되도록 해야 하는 필요성 때문에 쓰이는 것으로 재판매가격유지와 동일한 경제적 기능을 가지고 있다. 그러나 재판매가격유지와 반품제는 각기 다른 비용과 문제점을 수반하게 된다. 未販賣圖書가 출판사로 반품되어야 할 뿐만 아니라 반품도서들의 상당부분이 파기되고 있는 실정을 고려해 보면 현재의 委託販賣－返品制度에 수반되는 도서의 운송·취급비용은 상당히 큰 것으로 보인다. 물론 재판매가격유지의 문제점은 비인기도서로 판명된 책들을 처분할 수 있는 서점의 능력이 제한된다는 것이지만 도서반품과 이에 따르는 대금결제관리의 감시비용(monitoring costs)을 감소시키는 효과를 가지므로 반품의 취급관리비용이 상대적으로 큰 경우에는 반품정책보다 재판매가격유지가 선호될 것이다.

반품제와 재판매가격유지는 도서의 展示·陳列에 대한 대체적 보상방법이 되므로 만일 도서의 재판매가격이 유지되지 못하여 인기도서의 판매마진이 감소하게 되면 위탁판매와 이에 따른 반품이 늘어날 것으로 전망할 수 있다. 예를 들어, 미국에서 재판매가격유지가 違法化되자 출판사들은 그 代案으로 많은 비용이 수반되는 반품을 허용하였다[19]. 사실 도서유통에서의 반품은 미국 특유의 제도로서

19) 미국의 경우 Curtis G. Benjamin (*Publishers' Weekly*, April 24, 1981)은 출판사들이 부담하는 반품의 직접적 비용이 약 8천만달러, 서점의 운송비까지 포함한다면 약 1억 2천만달러에 달할 것으로 추정하고 있다. Shatzkin(1982, p.102)은 이 취급비용에 파손 및 판매손실 기회비용을 포함시킨다면 출판업자들의 비용이 약 1억 5천만달러에 이를 것으로 추정하고 있다.

W.H. Arnold가 1913년 재판매가격유지를 위법화한 Macy判決이 있던 무렵에 American Booksellers' Association에서 행한 연설에서 처음 제안하였던 것이다. 반품은 서적이 얼마나 잘 팔릴지를 알지 못하면서 주문하는 서점의 위험을 감소시키기 위하여 처음에는 선별적으로 쓰였으나 1930년대와 40년대에 보다 광범위하게 쓰이게 되었고 1970년대에 들어와서는 보편화되었다[20]. 미국에서 할인판매서점들이 확장되기 전인 1976년의 반품률은 보급판 판매의 17.4%였으나 그 이후 할인판매체인의 출현·확장으로 판매속도가 빠른 도서의 판매마진이 줄어들면서 1983년에는 20.1%, 1984년에는 24.3%로 반품률이 크게 증가하여 왔던 것을 볼 수 있다[21]. 하지만 도서에 대한 재판매가격유지가 시행되고 있는 나라에서는 반품이 허용되는 경우가 거의 없다. 返品이 서점에게 판매가 불확실한 책들을 취급하도록 유인하는 데 필요하다고 하지만 재판매가격유지를 허용해 온 독일과 영국 등 유럽의 출판업자들은 返品制度를 반대하여 왔으며 서점들도 반품제 없이 서점업을 영위하고 있는 것이다.

20) 원래는 반품가능기간에 제한이 없었다. 출판사들은 책이 가능한 한 오래 서점에 진열되도록 하여 판매가능성을 높이고자 하였다. 그러나 문고본발행이 빈번해져 원판이 거의 가치가 없어지게 되자 재판출판전에 초판반품을 받도록 반품기한을 두게 되었다. 반품이 광범위하게 쓰이기 시작한 시기는 문고본혁명이 시작된 시점과 일치하며 또한 보급판 출판이 획기적으로 성장하기 시작한 시기와 일치한다.

21) 할인판매가 성행하기 시작한 시기는 Consumer Goods Pricing Act의 통과로 각 州의 재판매가격유지 허용권한이 취소되었고 美法務部의 反트러스트法 시행이 강화되어 재판매가격유지가 더욱 어려워졌던 1970년대 후반기와 시기적으로 대략 일치하고 있다.

VI. 政策提案

도서의 재판매가격유지는 서점의 市場調査서비스를 보상해 주는 수단으로서 판매전망이 불확실한 圖書의 市場導入을 촉진하여 출판활동을 활성화시키는 효과를 갖게 되므로 公正去來法에서 예외적으로 이를 허용해 주는 것은 타당한 일이라고 하겠다. 재판매가격유지 허용은 도서유통산업의 구조와 유통관행에 다음의 변화를 가져올 것으로 예상할 수 있다: ① 再販賣價格維持가 返品制와 동일한 經濟的機能을 수행하는 대체적 수단이 되는 한 返品費用이 큰 출판사들은 반품제에 덜 의존할 수 있게 될 것이다. ② 재판매가격유지는 서점들에게 大型化 誘引을 제공할 것이다. 재판매가격이 효과적으로 유지된다면 서점간의 판매가격이 동일해지므로 독자들은 다양한 도서를 구비하고 있는 대형서점을 선호하게 된다. 독자들은 購買에 앞서 책들을 뒤져 보려는 경향이 강하여 이용이 다소 편리할지는 모르나 재고가 빈약한 서점보다는 원하는 책을 판매할 가망성이 높은 대형서점을 이용하려고 한다. 사실 80년대의 서점 대형화추세는 도서의 재판매가격유지에도 그 원인이 있었던 것으로 보인다. ③ 재판매가격이 효과적으로 유지된다면 이미 이름이 알려진 既成作家들보다는 新進作家들이 그 주된 수혜자일 것이다. 독자들에게 알려지지 않은 新參著者들의 책도 독자들에게 소개될 수 있는 기회를 얻기가 더 용이해질 것이지만 독자들은 인기도서들을 보다 비싼 값에 구입하게 될 것이다.

앞서 살펴보았듯이 서적상조합들은 주로 재판매가격유지를 위하여 公正去來法 違反行爲를 하였다. 먼저 할인판매성향이 높은 비정규서점의 參入을 저지하려는 의도로 여러 조합가입요건을 규정하여 조합가입을 제한하였으며, 재판매가격유지를 위하여 할인판매서점 및 그 공급처에 대하여 直·間接的으로 去來拒絶을 하였고, 끼워주기 등 간접적인 할인판매와 非價格競爭을 통제하기 위하여 구성사업자의 사업내용을 제한하였던 것으로 보인다. 출판사가 再販契約 위반서점을 적발하여 거래중단 등 강력한 제재조치를 취한다는 것은 현재의 유통구조와 거래관행에 비추어 현실적으로 어렵다고 판단된다. 전국적으로 수천에 달하는 서점들이 있고 대부분의 서점들은 소규모로서 多種少量注文이 대단히 많기 때문에 출판사가 각 도서의 수량과 위치를 추적해 나가는 일이 불가능하여 割引販賣書店으로의 도서유입을 방지할 수단이 없다. 또한 출판사들의 자본규모가 영세하고 신용위주의 위탁판매가 이루어지는 상황에서는 거래정산상의 문제 등으로 할인판매서점에 대하여 거래거절 등 제재조치를 취하기가 어렵다. 따라서 출판사가 재판매가격을 유지할 수 있는 범위와 능력이 극히 제한되어 있는 상황에서 書聯과 같은 단체가 없다면 실제적으로 재판매가격이 유지되기는 어려울 것이다. 그러나 현재 서적상조합들은 再販出版物뿐만 아니라 거의 모든 도서에 대하여 정가대로 판매할 것을 서점들에게 촉구하고 있으며 再販圖書가 아닌 출판물도 정가대로 판매되는 경우가 많은 실정이나, 재판매가격유지는 출판사가 원하는 도서에 대해서만 허용되어야 할 것이다. 도서의 효율적인 판매를 위하여 재판매가격유지가 필요한지의 여부는 책의 종류와 성격에 따라 결정되는 것으로 이는 해당출판사가 가장 잘 결정할 수 있는 문제이다. 재판매가격유지와 반품제도는 동일한 경제적 기능을 제공하는 대체적 수단이라는 점을 생각하면 出協에 재판가격유지계약을 위임한 출판사가 145개사에 불과하다는 것은 이미 반품제도가 광범위하게 쓰이고 있다는 현실을 반영하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

현재의 出版物 再販賣價格維持 契約書에는 출판후 3년이 경과한 출판물에 한해서만 재판출판사가 정가표시를 말소하고 이를 서점에 통보하여 재판매가격이 더 이상 유지되지 않도록 할 수 있게 되어 있다. 그러나 이는 대부분의 도서들이 평균 1년 이내에 반품되고 있는 상황에서 재고도서의 정상적 書店割引販賣를 저해하고 返品率을 높이는 非效率을 초래하게 된다. 더구나 출판사는 반품된 재고도서를 파기처분하거나 헐값에 비정상적 유통경로로 投賣하게 되어 덤핑서적이 범람하는 결과를 가져오고 있다. 반품도서는 도매서점의 창고나 소매서점의 진열대에 상당기간 판매되지 않은 채로 있다가 출판사에 되돌려보낸 책들로서 이미 商品價値를 잃은 도서이며 반품은 커다란 자원낭비를 수반하는 제도라는 점을 고려할 때 출판사가 할인판매여부와 시기를 제한없이 결정하도록 하는 것이 바람직할 것이다[22].

도서판매는 서점의 陳列·展示에 크게 의존하기 때문에 출판사는 서점의 진열공간을 가

22) 영국의 正價本協定에서도 申告本의 경우 발행일로부터 6개월이 경과하면 정가보다 싼 가격으로 판매 또는 판매하도록 할 수 있게 되어 있다.

능한 한 많이 확보하고자 한다. 그러나 도서는 서점에 진열·전시되어 독자들에게 소개되기 전까지는 그 성공여부를 예상하기가 극히 어려운 상품으로서 中小書店들은 대부분 賣殘品의 결손을 우려하여 판매가 불확실한 단행본이나 전문도서의 취급을 기피하고 학습참고서와 잡지에 의존하고 있는 실정이다. 이처럼 늘어나는 출판량에 비하여 매장면적이 엄청나게 부족한 결과 독자들은 일반 중소서점에서 원하는 도서를 구하기가 어렵게 되며, 많은 책들이 충분한 판매기회를 확보하지 못한 채 출판사로 되돌아와 도서의 返品率이 높아지는 결과를 낳고 있다. 이러한 상황에서 독자들의 다양한 수요욕구를 충족시켜주고 시장정보를 출판사에 효율적으로 전달하여 출판문화를 활성화하기 위해서는 서점의 대형화를 통한 도서전시공간의 확보가 필수불가결한 것으로 생각된다. 中小書籍商들이 書聯을 중심으로 생존권보호의 차원에서 대형서점의 출현을 반대 저지하고 있지만 이는 공정거래정책의 타당한 고려대상이라고 할 수 없다. 공정거래법은 競爭을 보호하려는 것이지 競爭者를 보호하려는 것은 아니므로 중소서점의 보호·육성 및 대형서점과 중소서점의 공존은 중소서점의 전문화나 연쇄화사업 등 다른 정책수단을 통하여 해결해야 할 문제이다.

VII. 結　論

우리의 公正去來法은 원칙적으로 再販賣價格維持를 금지하고 있지만 도서의 경우에는 공익에 부합한다는 점을 인정하여 이를 예외적으로 허용하고 있다. 사실 圖書의 再販賣價格維持는 판매전망이 불투명한 책을 서점이 취급·전시하도록 유도하여 시장정보를 획득할 수 있는 經路를 제공하고 출판활동을 촉진시키는 효과를 갖는다. 返品制는 도서유통상의 오랜 慣行으로서 책의 市場導入費用을 출판사로 再移轉하여 賣殘品의 손실위험을 감소시켜 줌으로써 서점의 취급·전시를 유도하고 對讀者 露出機會를 확보하는 수단이 된다. 즉, 도서유통에 있어서 재판매가격유지와 반품제는 출판사가 발행한 책들이 서점에 전시되도록 해야 하는 필요성을 반영하는 것으로 본질적으로 동일한 경제적 기능을 제공하는 代替的 手段이라고 볼 수 있다.

이미 반품제가 광범위하게 쓰이고 있는 상황에서 再販賣價格維持契約을 체결한 출판사는 145개사에 불과하나 실제적으로는 再販圖書뿐 아니라 거의 모든 도서에 대하여 재판매가격이 유지되고 있으며 재판매가격유지를 위한 서적상조합의 수평적 노력과정에서 경쟁제한행위가 빈번히 일어나고 있다. 그러나 산업전반에 걸친 재판매가격유지는 반품제와 서로 어울려 소매가격의 硬直性을 초래하며 이는 비인기도서의 서점할인판매를 저해하고 返品率을 높이는 비효율을 가져오게 된다. 따라서 재판매가격유지는 출판사가 원하는 도서에 대해서만 허용되어야 하며, 도서의 할인판매여부와 시기도 출판사가 수요여건에 따라 자유로이 결정할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 사회적 자원낭비를 유발하는 반품을 줄이고 늘어나는 출판량의 판매전시공간을 확보하기 위해서는 書店의 大型化가 불가피한 것으로 보인다. 물론 유통시장의 대외개방을 목전에 둔 상황에서 중소서점의 보호육성과 경쟁

력 제고 및 대형서점과 중소서점의 공존을 위한 정책수단을 개발하는 것이 요구되고 있다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

金承均, 「서점 거래제도의 개선방안」, 『출판문화』, 1984. 8, pp. 2~3.

李斗暎, 「도서정가판매제도 시행의 현상」, 『출판문화』, 1985. 4, pp. 2~8.

李重漢, 「大型書店에 대한 管見」, 『출판문화』, 1984. 12, pp. 9~11.

尹炯斗, 『出版物 流通論』, 汎友社, 1989.

陳昌甲, 「定價制度와 對讀者 奉仕」, 『출판문화』, 1984. 8, pp. 4~5.

韓國出版研究所, 『圖書流通實態調査研究』, 1988.

_____, 『圖書流通體系 및 管理改善研究』, 1989.

許昌成, 「韓國 出版物 販賣의 進路」, 『출판문화』, 1987. 10, pp. 4~11.

辻吉彦, 『再販賣價格維持制度』, 小學館, 1990.

倉澤資成, 「流通の多段階性と返品制: 繊維アベレル産業」, 三輪芳朗・西村清彦(編), 『日本の流通』, 東京大學出版部, 1990, pp. 189~224.

丸山雅祥, 「日本の商慣行と返品制度」, 『ジエリスト』, 1990. 2. 15, pp.63~67.

Arnold, W.H., "More Steps Forward," *Publishers' Weekly*, May 17, 1913, pp.1750~1753.

Barnes, James J., *Free Trade in Books: A Study of the London Book Trade since 1800*, Oxford: Clarendon Press, 1964.

Compaine, Benjamin M., *The Book Industry in Transition: An Economic Study of Book Distribution and Marketing*, White Plains, N.Y.: Knowledge Industry Publications, 1978.

Dessauer, John P., *Book Publishing: What It Is, What It Does*, New York: R.R. Bowker, 1981.

Grannis, Chandler B., "More Than Merchants: Seventy-Five Years of the ABA," in C.B. Robinson(ed.), *Bookselling in America and the World: Some Obvervations and Recollections*, New York: Quadrangle/New York Times Book Co., 1975, pp.3~25.

Guillebaud, C.W., "The Marshall-Macmillan Correspondence over the Net Book System," *Economic Journal*, September 1965, pp.518~538.

Lazear, E., "Retail Pricing and Clearance Sales," *American Economic Review*, March 1986, pp.14~32.

Lightfoot, M., "The Distribution of Books: Weak Link in the Publishing Chain," in Philip G. Altbach and Sheila McVey(eds.), *Perspectives on Publishing*, Lexington, MA: D.C. Heath/Lexington, 1976, pp.75~79.

Marvel, H.P. and P.B. Reagan, "Vertical Restraints and Product Introduction," Mimeo, Ohio State University, December 1987.

Shatzkin, Leonard, *In Cold Type: Overcoming the Book Crisis*, Boston: Houghton Mifflin, 1982.

Shin, Kwang-shik, "The Economics and Public Policy of Resale Price Maintenance,"

Korean Economic Review, Summer 1990, pp.203~215.

Tebbel, J., "A Brief History of American Bookselling," in C.B.Robinson (ed.), *Bookselling in America and the World: Some Obvervations and Recollections*, New York: Quadrangle/New York Times Book Co., 1975, pp.3~25.

Telser, Lester G., "Why Should Manufacturers Want Fair Trade?," *Journal of Law and Economics*, October 1960, pp.86~105.

Vanier, Dinoo J., *Market Structure and the Business of Book Publishing*, New York: Pittman, 1973.

Yamey, B.S., "Price Maintenance of Books in Britain: The Historical Background," in Tullio Bagiotti(ed.), *Studi in Onore di Marco Fanno*, Padova: Edizioni Cedam, 1966, pp.754~776.

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/3,600원

3 韓國農業의 成長(1918～1971)
潘性紈 著 18 切 判/ 250쪽 高級洋裝/5,600원

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/7,000원

6 *TRADE AND DEVELOPMENT IN KOREA*
洪元卓 A.O. Krueger 編 18 切 判/ 254쪽 高級洋裝/6,000원

7 *SOCIAL SECURITY IN KOREA*
朴宗淇 著 18 切 判/ 198쪽 高級洋裝/4,600원

8 *PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KOREAN CASE*
L.P. Jones 著 18 切 判/ 294쪽 高級洋裝/6,600원

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/7,600원

10 *FACTOR SUPPLY AND FACTOR INTENSITY OF TRADE IN KOREA*
洪元卓 著 18 切 判/ 236쪽 高級洋裝/5,000원

11 勞動供給과 失業構造
金秀坤 著 18 切 判/ 202쪽 高級洋裝/4,600원

12 韓國의 鐵鋼需要分析
宋熙秊 著 18 切 判/ 250쪽 高級洋裝/5,600원

13 韓國鐵鋼工業의 成長
金胤亨 著 18 切 判/ 508쪽 高級洋裝/11,000원

14 *PLANNING MODEL AND MACROECONOMIC POLICY ISSUES*
金迪敎 編 18 切 判/ 492쪽 高級洋裝/11,000원

15 *INDUSTRIAL AND SOCIAL DEVELOPMENT ISSUES*
金迪敎 編 18 切 判/ 342쪽 高級洋裝/7,600원

16 韓國의 人口問題와 對策
金善雄 編 18 切 判/ 532쪽 高級洋裝/11,600원

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/5,600원

18 市場構造와 獨寡占規制
李奎億 著 18 切 判/ 370쪽 高級洋裝/8,000원

19 賃金과 勞使關係
金秀坤 著 18 切 判/ 244쪽 高級洋裝/5,600원

20 韓國의 人口와 人口政策
洪思媛 著 18 切 判/ 214쪽 高級洋裝/4,600원

21 *TRADE, DISTORTIONS AND EMPLOYMENT GROWTH IN KOREA*
洪元卓 著 18 切 判/ 410쪽 高級洋裝/9,000원

22 成長과 構造轉換
金光錫 M. Roemer 共著 18 切 判/ 194쪽 高級洋裝/4,000원

23 韓國의 綜合輸送體系
林浩奎 著 18 切 判/ 306쪽 高級洋裝/7,000원

24 韓國企業의 財務行態
南相祐 著 18 切 判/ 204쪽 高級洋裝/4,600원

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/3,600원

26 *COMMUNITY DEVELOPMENT AND HUMAN REPRODUCTIVE BEHAVIOR*
洪思媛 著 18 切 判/ 198쪽 高級洋裝/4,600원

27 農業投資分析論
文八龍 林栽煥 共著 18 切 判/ 250쪽 高級洋裝/5,600원

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/4,000원

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/4,600원

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/10,600원

31 韓國의 國土・都市・環境
宋丙洛 編 18 切 判/ 410쪽 高級洋裝/9,000원

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/6,000원

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/5,000원

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/6,000원

35 韓國의 流通經濟構造
林浩奎 著 18 切 判/ 306쪽 高級洋裝/7,000원

36 韓國工業化패턴과 그 要因
金光錫 著 18 切 判/ 272쪽 高級洋裝/6,000원

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/7,600원

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/6,000원

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/5,600원

40 *MACROECONOMIC AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT IN KOREA*
朴宗淇 編 18 切 判/ 414쪽 高級洋裝/9,000원

41 *HUMAN RESOURCES AND SOCIAL DEVELOPMENT IN KOREA*
朴宗淇 編 18 切 判/ 384쪽 高級洋裝/8,600원

42 *KOREAN REGIONAL FARM PRODUCT AND INCOME: 1910~75*
A. Keidel 著 18 切 判/ 268쪽 高級洋裝/6,000원

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/9,000원

44 需給構造와 物價政策
李 烘 著 18 切 判/ 288쪽 高級洋裝/6,600원

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/9,000원

46 *PRIMARY HEALTH CARE IN KOREA*
延河清 著 18 切 判/ 214쪽 高級洋裝/4,600원

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/11,600원

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/5,000원

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/9,600원

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/9,600원

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/9,000원

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/7,000원

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/7,600원

54 韓國의 賃金構造
朴烜求 朴世逸 共著 18 切 判/ 440쪽 高級洋裝/10,000원

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/8,000원

57 北韓의 經濟政策과 運用
延河清 著 18 切 判/ 348쪽 高級洋裝/8,000원

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/6,000원

59 벤처캐피탈의 役割과 課題
姜文秀 著 18 切 判/ 236쪽 高級洋裝/5,000원

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

62 韓國經濟의 歷史的 照明
具本湖 李奎億 編 18 切 判/ 368쪽 半 洋 裝/11,000원

韓國開發研究院 新刊案內

中小企業의 產業調整과 中小企業支援施策의 改善方案 朴 埈 卿 外
半洋裝／18切判／256쪽／定價 6,600원

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

經濟開放과 巨視經濟運用 朴 元 巖 外
半洋裝／18切判／208쪽／定價 6,200원

國民年金財政의 安定化를 위한 政策課題 및 方向 南 相 祐 外
半洋裝／18切判／194쪽／定價 5,600원

開放化와 下都給體制의 改編 金 周 勳 / 趙 觀 行 著
半洋裝／18切判／268쪽／定價 7,600원

韓國經濟의 歷史的 照明 具 本 湖 / 李 奎 億 編
半洋裝／18切判／368쪽／定價 11,000원

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 : 60,000원

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

KDI 발간자료상담실(Tel. 960/3283, 960/4811(交) 305)

빈 면

English Summary of

THE KOREA DEVELOPMENT REVIEW

A Quarterly Journal Published in Korean

by the Korea Development Institute, Seoul, Korea

Vol. 13, No. 2 **Summer 1991**

M2 Velocity and Expected Inflation in Korea: Implications for Interest Rate Policy /*169* — ***Park Woo-kyu***

Real and Monetary Determinants of Korea's Real Exchange Rate /*170* — ***Park Won-am***

Local Autonomy, National Economy and Local Public Finance /*170* — ***Lee Kye-sik***

Analysis of Actual Condition on Subcontracting System in Korean Automotive Industry /*172* — ***Kim Joo-hoon*** ***Cho Kwan-haeng***

The Competition Policy and Major Industrial Policy-Making in the 1980's /*173* — ***Choi Jong-won***

A Reform Proposal for Management of Regulated Prices /*174* — ***Kim Jong-seok***

Returns and Resale Price Maintenance in Book Distribution /*175* — ***Shin Kwang-shik***

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:

Baek Ehung-gi
Choi Buhm-soo
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
Ko Il-dong
Kwon Soon-won
Lee Duk-hoon
Lee Hong-gue
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 Fun-koo
Park Joon-kyung
Park Woo-kyu
Park Won-am
Roh Kee-sung
Shim Sang-dal
Shin Kwang-shik
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: Song Dae-hee
Managing Editor: Park Woo-kyu
Board of Editors: Choi Buhm-soo
Kim Ji-hong
Kim Kwan-young
Yoo Seong-min
Technical Editor: Shin Dong-cho

M2 Velocity and Expected Inflation in Korea: Implications for Interest Rate Policy*

Park Woo-kyu

This paper attempts to identify key determinants of long run movements of real M2 by using the Johansen procedure for estimating and testing cointegration relations. It turns out that the real M2 equation has been stable over the long run despite rapid changes in financial structure since 1975. Moreover, the real M2 equation can be reduced to a velocity equation with the opportunity cost variable, expected inflation less the weighted average rate paid on M2 deposits, being the key determinant. However, it does not work to use a market interest rate such as the yield on corporate bonds in place of expected inflation for calculation of the opportunity cost. In the U.S., a market interest rate can be used, but not in Korea.

Presumably, two somewhat different reasonings can be used to explain this result. One is that the yield on corporate bonds may not adequately reflect the inflationary expectations due to regulations on movements in interest rates. The other is that M2 deposits are not readily substitutable with such assets as corporate bonds because of market segmentations, regulations, and so on. From the policymaker's point of view, this implies that the inflation rate is an important indicator of a policy response. On the other hand, policymakers do not regard movements of the yield on corporate bonds as an important policy indicator. Altogether, the role of interest rates has been quite limited in Korea because of incomplete interest rate liberalization, an underdeveloped financial system, implementation procedures of policy measures, and so on.

The result that M2 velocity has a positive cointegration relation with expected inflation minus the average rate on M2 implies that frequent adjustments of the regulated rates on M2 will be necessary as market conditions change. As the expected inflation gets higher, M2 velocity will eventually increase, given that the rates on M2 do not change. This will cause higher inflation. If interest rates are liberalized, then increases in market interest rates will result in lagged increases in deposits rates on M2. However, in Korea a substantial portion of deposit rates are regulated and will not change without the authority's initiatives.

A tight monetary policy will cause increases in a few market interest rates. But

*A previous version of this paper was presented at the conference on *Modelling Global Interdependence* sponsored by the OECD Secretariat, the Brookings Institute, the Center for Economic Policy Research, and KDI, and held at the KDI, May 27th and 28th, 1991

the market mechanism, upward pressure for interest rate adjustments, never reaches regulated deposit rates. Hence the overall effects of tight monetary policy diminish considerably, only causing distortions in the flow of funds. Therefore, frequent adjustments of deposit rates are necessary as market conditions such as inflationary expectations change. Then it becomes important for the policymaker to actively engage in adjusting regulated deposit rates, because the financial sector in Korea is not fully developed.

Real and Monetary Determinants of Korea's Real Exchange Rate

Park Won-am

This paper introduces a two-sector model to analyze the real and monetary determinants of Korea's real exchange rate. So far, most studies on Korea's exchange rate have concentrated on the behavior of nominal exchange rate, but this study proposes a dynamic model of real exchange rate behavior in developing countries and estimates the real and financial determinants of Korea's real exchange rate behavior.

The estimation was performed over the period of 1980-89. The results show many interesting things. First, the monetary and fiscal expansion led to a real appreciation, which suggests that the monetary and fiscal stances be kept sound for a real depreciation. Second, the improvement in the terms of trade led to a real depreciation. This experience is in the contrast to the popular view that the improvement in the terms of trade will result in a real appreciation. Third, the productivity growth led to a real appreciation, but this effect of the Ricardo-Balassa type was not significant. Finally, the nominal devaluation was quite effective to produce a real depreciation. This result also supports Korea's exchange rate policy in the 1980s which was based upon the real target approach instead of nominal anchor approach.

Local Autonomy, National Economy and Local Public Finance

Lee Kye-sik

Local autonomy of Korea's lower-level local council has been reinstated following elections last March for the first time in thirty years. Last June, we had elections for the upper-level local council. Mayors, governors, and administrative chiefs of cities, pro-

vinces and other local government bodies are slated for elections in the first half of next year. The impacts of local autonomy are taking effect in not only the political sphere, but also the administrative and economic spheres. In fact, it seems that some modification of all economic policy making and administration is inevitable. Since the initiation of local autonomy, in order to make the economy work more efficiently, it has become quite important to examine the impact of local autonomy on the national economy. The areas of local autonomy include independent legislative power, administrative power, organizational power, and most important of all, the independent public financial power of the local governments.

The purpose of this paper is to examine the effects of local autonomy on the national economy and ways of enhancing the role of local public finance to facilitate settlement and development of the local autonomy system. Local autonomy will contribute to the continuous growth of our economy, allow balanced development, and generate greater efficiency. However, local autonomy can also incur economic costs causing at times short-term price instability, inefficient resource allocation, through tax competition and tax exporting, and insolvency of local government due to abusive fiscal operation. To reduce these side effects, different alternatives must be considered. Local autonomy systems generally provide more efficient resource allocation than centralization. But in the model used in Chapter 3 of this paper, the relative efficiencies of both local autonomy and centralization are determined by comparing the elasticity of substitution between national public goods and local public goods. If the elasticity of substitution is bigger than one, centralization provides a more efficient resource allocation.

The development of local autonomy could be attained through democratization of the local public finance system including the following three propositions. 1) The independence of public financial power of local governments should be established over central government. Furthermore, a democratically operated scheme of intergovernmental fiscal coordination is especially necessary. 2) In the operation of local finance, direct democracy is needed to induce the voluntary participation of local residents. The residents can take part in planning both the local budget and the development of the community. To attain this goal, all the results of local finance operations should be made public. 3) Among economic ill-effects of the local autonomy system, the most serious one is the possibility of insolvency of local governments. Therefore, measures to limit abusive spending by the local governments should be introduced, such as the fiscal restraints system adopted in the United States.

Analysis of Actual Condition on Subcontracting System in Korean Automotive Industry

Kim Joo-hoon
Cho Kwan-haeng

Economic circumstances of enterprise began to change after a series of democratization measures in 1987. Accompanied with it, competitive advantage of enterprise began to change as well. By that time Korean enterprises had a competitive advantage based on low wages of labor. Abrupt and steady upsurge in wage, however, weakened competitive advantage based on low wages, upward revaluation of won currency caused by surplus in BOP strengthened upward trend in price increase of export products.

An urgent problem in Korea economy is, therefore, to find 'new' competitive advantage. For the time being preserving competitiveness based on cost advantage must inevitably remain our basic strategy in industrial policy. While cost advantage in the past referred to low wage level, this cost advantage must have foundation on the improvment in producing technology, which will increase labor productivity and decrease unit cost of products. Besides, other measure to improve competitiveness can be considered such as increasing the extent of production automation, self-development of new products, and spread and strengthening subcontracting system among various enterprises.

In this paper we tried to perceive how subcontracting system as a form of intercompany division of labor operates and to which direction this system proceeds responding to the recent changes in economic circumstances. Speaking more concretly, we tried to perceive how large the gap of bargaining power between mother-company and subcontracting company is and how effectively subcontracting company's technical power contributes to mother-company. Facing up to weakeening of competitiveness, how stably is the partnership between mother-company and subcontracting company established and what measures are being prepared to retore the weakened competitiveness. In conclusion the result of investigation through the questionaire on subcontracting system is positive, from which we can infer the optimistic view of restoring Korean economy's competitiveness.

The Competition Policy and Major Industrial Policy-Making in the 1980's

Choi Jong-won

This paper investigates the roles and the limitations of the Korean antitrust agencies- the Office of Fair Trade (OFT) and the Fair Trade Commission (FTC) during the making of the major industrial policies of the 1980's. The Korean antitrust agencies played only a minimal role in three major industrial policy-making issues in the 1980's- the enactment of the Industrial Development Act (IDA), the Industrial Rationalization Measures according to the IDA, and the Industrial Readjustment Measures on Consolidation of Large Insolvent Enterprises based on the revised Tax Exemption and Reduction Control Act.

As causes for this performance bias in the Korean antitrust system, this paper considers five factors according to the current literature on implementation failure: ambiguous and insufficient statutory provisions of the Monopoly Regulation and Fair Trade Act (MRFTA); lack of resources; biased attitudes and motivations of the staff of the OFT and the FTC; bureaucratic incapability; and widespread misunderstanding about the roles and functions of the antitrust system in Korea. Among these five factors, bureaucratic incompetence and lack of understanding in various policy implementation environments about the roles and functions of the antitrust system have been regarded as the most important ones.

Most staff members did not have enough educational training during their school years to engage in antitrust and fair trade policy-making. Furthermore, the high rate of staff turnover due to a mandatory personnel transfer system has prohibited the accumulation of knowledge and skills required for pursuing complicated structural antitrust enforcement. The limited capability of the OFT has put the agency in a disadvantaged position in negotiating with other economic ministries. The OFT has not provided plausible counter-arguments based on sound economic theories against other economic ministries' intensive market interventions in the name of rationalization and readjustment of industries.

If the staff members of antitrust agencies have lacked substantive understanding of the antitrust and fair trade policy, the rest of government agencies must have had serious problems in understanding the correst roles and functions of the antitrust system. The policy environment of the Korean antitrust system, including other economic ministries, the Deputy Prime Minister, and President Chun, have tended to conceptualize the OFT more as an agency aiming only at fair trade policy and less as an agency that

should enforce structural monopoly regulation as well.

Based on this assessment of the performance of the Korean antitrust system, this paper evaluate current reform proposals for the MRFTA. The inclusion of the regulation of conglomerate mergers and of business divestiture orders may be a desirable revision, giving the MRFTA more complete provisions. However, given deficient staff experties and the unfavorable policy environments, it would be too optimistic and naive to expect that the inclusion of these provisions alone could improve the performance of the Korean antitrust system.

In its conclusion, this paper suggests several policy recommendations for the Korean antitrust system, which would secure the stable development and accumulation of antitrust expertise for its staff members and enough understanding and conformity from its environments about its antitrust goals and functions.

A Reform Proposal for Management of Regulated Prices

Kim Jong-seok

The primary purpose of price regulation on public utilities and other public services is not to prevent them from rising and control inflation but to allocate resources efficiently and reflect social values, when market does not function perfectly. That is, price regulation by government is a policy tool which is aimed at microeconomic effects.

Therefore, when a microeconomic policy tool is used for macroeconomic policy objectives, such as price stabilization, we can have problems stemming from the mismatch.

One of the examples is distortions in the relative price structure of resources. As government suppresses increases in regulated prices in an effort to reduce inflationary pressures, some of the public services become relatively cheaper, resulting in excess use of those services under regulation. Also, inflexibility of adjusting regulated prices to the overall price changes results in deterioration of qualities of public services.

This paper proposes a set of reform proposals which are itnended to minimize such government failures. It is argued that the authority of price regulation should be decentralized, and ultimately done by independent regulatory commissions for each service.

The pricing should be based on the principle of separate and independent accounting by each service unit and the principle of beneficiaries bearing the costs of services.

Returns and Resale Price Maintenance in Book Distribution

Shin Kwang-shik

Resale price maintenance has long been employed in book distribution, perhaps longer than for any other product. Another unusual practice in the book trade that has proven to be quite durable in spite of its substantial cost in real resources is the returns policy. Publishers typically grant the right to return unsold books within a stipulated time for full credit against future orders.

This paper investigates the functions and effects of resale price maintenance in the book trade, and argues that resale price maintenance and returns are substitute methods of providing the same economic function. Resale price maintenance can be used to compensate booksellers for initially stocking books with uncertain prospects and for providing a conduit through which manufacturers acquire information about consumer demand (market testing services). Permitting the return of unsold books for full credit places a floor under retail prices and transfers a considerable portion of the cost of introducing a new product line back to the publisher. Both reflect publishers' needs to have their books displayed. In the U.S. returns privileges were first proposed in 1913, roughly coincident with the Macy decision outlawing RPM. Publishers slowly granted return privileges, which become nearly universal by 1970. The decline in margins in recent years has been accompanied by an increase in returns as the return policy served to substitute for lost margins on successful titles as a methods of compensating full-line booksellers. In contrast, returns privileges are unusual in countries where price maintenance in books has been practiced. These observations are consistent with our analysis.

In Korea, resale price maintenance of books is practiced under an exception to Korean antitrust law. The availability of effective price maintenance is likely to reduce the use of returns programs. Since consumers prefer to obtain books at outlets where they know the books are likely to be stocked rather than taking a chance on stores that carry a more limited line, it also provides a strong incentive for booksellers to expand. But the privilege of resale price maintenance should be confined to books which publishers want to be price maintained. Resale price maintenance and returns system differ in the transactions costs associated with inventory holding, and publishers' judgement on the comparative advantage of the two schemes should be honored. Publishers should also remain free to authorize sales at discount at any time not to impair the ability of booksellers to dispose of product variants that prove unpopular.

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**
9019	A Proposal for Tax Reform in Korea	**Roh Kee-sung**
9020	Money Markets and Monetary Policy in Korea	**Kang Moon-soo**
9021	The Dilema of Democratic Politics and Economic Development in Korea	**Oh John Kie-Chiang**
9101	The Philippines and South Korea: Divergent Growth and A Test of Hypothesis	**Robert Z. Aliber**
9102	Problems of Urbanization and the Growth of Seoul, Korea	**Kim Jong-gie, Kim Kwan-young & Son Jae-young**
9103	Tax Reform in Korea	**Kwack Tae-won & Lee Kye-sik**

9104	The KDI Quarterly Model of the Korean Economy	**Yoo Yoon-ha**
9105	The External Adjustment of the Korean Economy	**Yoo Yoon-ha & Park Won-am**
9106	Technical Efficiency in Korea	**Yoo Seong-min**
9107	Environmental Consideration in Energy Development	**Chung Chin-seung**