지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구

- 미국의 금융거래 및 조세의 투명성을 중심으로

전 승 훈

한국조세연구원

서 언

한국이 과연 높은 소득수준의 선진국이 될 수 있을 것인가? 고도성장을 구가하던 한국경제가 1997년 외환위기 이래 계속 침체하는 것을 보면서 이 같은 의문을 가지게 된다. 그런데 곰곰이 생각해 보면 한국인이 강대국의 틈바구니에서 생존을 온전하게 보전해 나갈 수 있기 위해서는 이들 어느 힘에도 흡수되지 않을 정도의 강한 경제적 힘을 갖추어야 할 것이다. 그렇다면 한국이 경제적으로 선진국이 되어야 함은 경제적인 생활 수준의 문제가 아니라 한국인의 생존의 조건이라고 할 것이다.

그런데 지구상의 200여 나라 중에서 높은 소득수준의 선진국은 아주 소수에 불과하다. 많은 나라들이 이를 지향하고 있지만 중도에서 탈락하거나 그 단계에 미치지 못하고 있다. 그 이유를 찾는다면 두 가지 중 하나일 것이다. 하나는 태생적으로 국가에 따라 국민성의 우열이 존재하기 때문이요, 다른 하나는 국민의 경제활동을 규율하는 시스템의 차이 때문일 것이다. 본 보고서는 후자의 입장에서 선진국을 선진국 되게 만드는 시스템이 어떠한가를 탐색하는 조사연구사업의 첫 과제로 미국을 그 대상으로 삼은 것이다. 미국은 높은 소득수준의 강대국으로서 오늘날 글로벌 기준(global standard)의 중심에 있는 국가이기 때문에 우선적으로 파악할 필요가 있다고 보았다.

시스템이라고는 하지만 그 의미가 아주 복합적이어서 어떤 관점에서 볼 것인가가 중요하다. 그런데 높은 소득수준에서 지속적으로 발전하는 나라와 그렇지 못한 나라 사이에 본질적인 차이는 사회적 신뢰와

화합의 정도에 있는 것 같다. 대개 후자의 국가들은 상호간 신뢰가 낮고 사회적 갈등이 심하다. 그런데 이러한 신뢰와 사회적 화합의 핵심적인 요소는 바로 투명성이라고 할 수 있다. 투명성(transparency)은 온당치 못한 행위를 막아주고 서로간에 신뢰할 수 있게 만들기 때문이다. 그래서 투명성의 관점에서 미국 사회의 경제행동을 규율하는 시스템을 파악하게 되었다.

다음은 이를 파악하기 위한 방법론이다. 한 국가에서 국민의 경제활동을 규율하는 시스템을 잡아내는 일은 한두 편의 문헌이나 개인적 지식 또는 경험으로는 어려울 것이다. 그래서 본 조사는 미국에서 20년 이상 거주하고 있는 사업자, 공인회계사, 공인중개사, 대학 교수 등으로 활동하고 있는 한국 교민을 대상으로 삼았다. 미국에서 오래 생활을 했으니 미국 시스템을 피부로 느껴왔으며, 또한 한국적 배경을 가지고 있으니 우리 사회와의 다른 점을 볼 수 있는 시각을 가질 수 있기 때문이었다. 이를 위해 디트로이트, 시카고 등지에서 그룹별로 한국과 미국 사회의 차이에 대해서 여러 차례 자유 토론을 가졌다. 그 토론으로부터 미국사회에 대한 그림을 그릴 수 있었으며, 이를 부분적으로 확인하고 보완하는 일은 문헌조사로 보충하였다. 본 보고서는 이상으로 파악된 내용을 나름대로 구성하여 정리한 것이다. 저자는 본 조사에 열성적으로 참여해주신 정재훈님(미국 미시간 주 거주)을 비롯한 <부록 1>의 在美 인사들이야말로 본 연구사업에 가장 값지게 기여를 한 분들로서 그들에게 깊은 감사를 드리는 바이다.

이러한 조사로 파악된 내용은 우리가 막연하게 아는 사실, 즉 미국인은 자유를 구가하면서 국민소득 3만 6천달러의 높은 생활수준을 영위하고 있는 원인을 해명해 주는 것이었다. 미국 사회를 들여다보면, 무엇보다 금융거래 및 조세의 투명성을 확보하는 철저한 장치를 가지고 있었다. 이러한 투명성을 바탕으로 자율성을 최대한 보장하는 한편,

정부가 사후에 이를 공정하게 교정하는 장치를 운영하는 것이다. 그들의 이러한 '투명성=자율성=사후교정'의 시스템이 그 사회가 그렇게 높은 소득수준으로 발전이 가능하도록 하게 하는 것이었다. 여기서 투명성은 개인에 대해 상당한 불편과 부자유함을 주는 것이지만, 그것이 사회적으로 모든 사람을 정직하게 행동하게 하여 서로 신뢰할 수 있게 하며, 자율성을 가능케 하여 사회적 창의와 효율성을 높이고, 富의 정당성을 확보케 함으로써 사회적 갈등의 소지를 없게 하는 기본조건이 되는 것이었다. 선진국이 그저 잘 사는 것이 아니라, 다 그만한 대가를 치르기 때문에 잘 사는 것이다. 이 같은 점은 이제 소득수준 1만달러 선에서 정체하고 있는 갈림길의 한국으로서는 선진국으로 발돋움하는 길을 찾는 데 하나의 시금석을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

본 조사연구는 1) 사업의 기획 2) 조사활동 3) 보고서 작성 등 세 단계를 거치면서 여러 사람의 참여로 이루어졌다. 본 사업은 본원의 전승훈 박사가 기획하고 그 책임을 맡았다. 그리고 이를 위해 최명근 교수, 김완석 교수, 이철수 전 재무부 기획관리실장, 본원의 김재진 박사 및 김석동 금융감독위원회 감독국장이 조사연구진의 일원으로 기획단계에서부터 최종 보고서의 작성에 이르기까지 긴밀하게 참여하였다. 미국 현지 조사활동은 위 전승훈 박사, 김완석 교수 및 김재진 박사가 수행하였고, 보고서를 작성하는 일은 전승훈 박사가 주관하면서 이들 두 분이 참여했다. 그리고 보고서가 나오기까지 자료의 수집, 원고의 정리 등의 일을 본원의 이은경 주임연구원 및 이희승 연구원이 맡아주었고, 마지막 교정은 최병규 연구홍보과장이 수고해 주었다. 저자는 이상의 모든 분들에게 깊은 감사를 드리고 있다. 본 사업은 이번 보고서의 발간에 이어, 본 보고서의 주요 부문별로 각론을 작성하는 작업을 재미 학자들에게 위탁하여 진행중에 있는 바, 가까운 장래에 이를 함께 묶어서 종합적 보고서로 발간할 예정이다.

마지막으로 본 보고서의 내용이나 견해는 전적으로 저자 개인에 속

한 것으로서 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅硏究院

院長 宋 大 熙

요약 및 정책시사점

미국에서 경제활동을 규율하는 시스템의 기본은 그 투명성을 철저히 확보하는 데 두어져 있는 것으로 관찰되고 있다. 경제활동의 과정에서 투명성이 얼마나 확보되고 있는지를 보기 위해서 우선 경제활동을 (1) 금융거래 (2) 재산운용 그리고 (3) 기업 및 자영업자의 회계관리의 세 측면으로 나누어 고찰하였다.

첫째, 미국에서는 금융거래의 투명성을 확보하기 위하여 세 가지의 장치를 운용하고 있다. 우선, 금융거래는 원칙적으로 은행을 통하여 하며, 그 수단도 소액의 거래를 제외하고는 주고받는 자가 기록된 개인수표, 신용카드 등을 사용하도록 하여 거래의 내용이 은행에 그대로 기록으로 남게 되어 있다. 한국과 같은 사채시장이 없고 금융거래는 거의 모두 금융기관을 통하고 있다. 다음으로, 일정 기준 이상의 금융거래는 금융기관 또는 거래 상대방에 의해 거래 내용을 국세청(IRS)에 통보하도록 하는 것이다. 1만달러 이상의 거래 또는 5천달러 이상의 의심스러운 거래가 그 대상이 된다. 또한 어떠한 명목으로든지 타인에게 기본적으로 10달러(도박상금의 경우에는 600달러) 이상의 소득을 지불한 자는 그 내용을 세무당국에 통보해야 한다. 끝으로, 개인의 대출상환 등 금융거래의 실적이 데이터베이스로 축적되어 그것이 개인 신용의 평가 기준이 되고 있다.

둘째, 부동산 등 재산의 거래나 보유에 있어서도 위의 금융거래의 투명성을 바탕으로 부동산의 거래제도와 가격평가제도에 의해 투명성과 가격의 진실성이 확보될 수 있도록 하고 있다. 미국의 부동산거래 시장은 부동산 매물에 관한 사항 및 해당 부동산 관련 정

보가 철저히 공개되고 원칙적으로 어느 중개인이라도 중개할 수 있다는 의미에서 완전경쟁시장에 가깝다고 볼 수 있다. 또한 부동산 거래의 절차상, 쌍방을 대표하는 변호사가 매매의 내용과 가격이 적힌 계약서에 서명을 하고, 대금의 수수도 해당 변호사가 수표의 형태로 받아 이를 별도(escrow) 계정으로 관리하여 나중에 당사자에게 정산해주고 있다. 완전경쟁적 시장에서 공정하고 투명한 절차에 의해 거래가 이루어지고 있기 때문에 세무당국에 실매매가격이 아닌 허위 가격을 신고할 수 없게 되어 부동산 거래에 대해 공평한 과세가 이루어지고 있다. 재산세의 과표를 평가함에 있어서도, 과거의 매매가격이 투명하게 드러나 있는 여건에서 지방정부 및 주정부를 거치는 평준화(equalization) 장치에 의해 공정한 시장가격(fair market value)이 산정되도록 하고 있다.

셋째, 기업 및 개인 사업자의 회계관리에 있어서도 이의 정직성을 담보하는 두 가지의 장치에 의하여 비교적 투명하게 이루어지고 있었다. 우선, 기업의 모든 거래가 발행자와 수취인이 분명한 통화수단에 의해 이루어진다는 것이다. 소액의 현금거래 업종이 아닌 웬만한 기업이라면 회사의 모든 거래에 있어서 현금을 수수하는 일은 없다. 그리고 모든 금융관련 일은 제도 금융기관과의 관계에서 이루어진다. 다음으로, 회계감사를 하는 공인회계사(CPA) 등 전문직업인의 윤리와 책임이 아주 철저하여 부실한 회계관리나 감사가 발생하기 어렵다. 공인회계사의 경우 2년마다 면허를 갱신하고, 약간의 부실에 대해 소홀히 넘어갔을 경우 투자자 또는 이해관계자로부터 민사상 손해배상, 형사상 책임 및 전문직업인으로서의 윤리적 책임을 추궁당하게 된다. 이것으로 부족하여, 최근에는 기업 재무제표의 진실성에 대해 CEO 및 CFO가 일반에 공개적으로 보증하게 하였다.

미국 시스템은 이상과 같은 투명성을 바탕으로 개인의 경제활동에 철저한 자율성을 보장하는 한편, 정부가 사후에 교정하는 장치로 구성되어 있다. 전자의 자율성을 보장하는 점에 있어서는, 돈을

벌고 쓰는 모든 과정, 그리고 소득을 신고하여 세금을 결정하는 과정이 전적으로 개인의 자율에 맡겨져 있다. 개인이나 기업은 납세신고 이후 자신이 선별적인 세무조사의 대상이 되기 이전에는 세무당국과 아무런 관계가 없다. 그래서 사업을 하면서 세무공무원을 알 필요도 없고 알고 있지도 않는 것이다. 이러한 여건 아래에서 개인이나 기업은 범법행위를 하지 않는 한 정부공무원의 영향력으로부터 완전히 자유로울 수 있는 것이다. 마치 모든 차들이 제각기 갈 곳을 향하여 달리고, 경찰이 다만 교통법규를 위반한 차에 딱지나 떼는 것과 마찬가지이다.

후자의 정부의 사후 교정장치는 위의 투명성에 의한 자율정화작용만으로는 완전하지 못하여, 정부가 사후에 잘못된 일이 있었는가를 확인하고 책임을 물어 시정하는 것이다. 이 교정장치의 생명은 공정성에 있다. 미국의 교정장치의 특징의 하나는 사회적 위치가 높을수록 더욱 엄격하게 적용된다는 것이다. 예를 들어 미국 국세청은 세무조사에 의해 기소 여부를 판단함에 있어서 정치인, 변호사, 의사, 인기 연예인, 체육인 등 사회적 지위(social status)가 높을수록 우선적으로 기소하도록 하고 있다. 생선은 머리부터 썩는다지만 머리가 썩지 않도록 이를 철저하게 관찰하고 도려내는 것이 미국인의 지혜이다.

미국의 경제활동을 규율하는 시스템으로서의 '투명성=자율성=사후 교정장치'가 개인의 경제행위를 어떻게 유도하며, 사회적으로는 어떠한 경제적 성과를 가져오고 있는가. 개인으로서는, 이 시스템하에서 경제적으로 잘 살기 위해서는 스스로 정직하게 세금을 내고 열심히 일하는 도리밖에 없다. 사업을 잘 하려면 은행으로부터 싼 이자로 자금을 쉽게 얻을 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 자신의 신용이 좋아야 한다. 그런데 신용은 은행의 거래실적과 납세실적으로 평가되기 때문에, 정직하게 세금 많이 내고 은행거래를 성실하게 하여 스스로 신용을 쌓아가는 것이 최선의 선택이 되는 것이다.

사회적으로는, 이와 같은 시스템이 높은 효율성(efficiency)과 신뢰(trust)로 지속적으로 발전하게 하는 장치가 되고 있다. 우선 금융거래의 투명성과 그에 따른 조세의 형평성은 부의 정당성을 확보하게 해 준다. 다음으로 자율성은 사회적으로 창의와 효율성을 높여준다. 끝으로 윗물부터 깨끗하게 하는 정부의 교정장치는 투명성만으로는 걸러내지 못하는 정화작용의 보루가 되고 있다. 이렇게 한 공동체가 높은 소득수준을 누릴 수 있기 위해서는 부(富)의 정당성이 사회적으로 인정받아야 하고, 자율성이 최대한 신장되어야 하며, 사회적으로 서로 신뢰하고 화합할 수 있어야 하는데, 미국의 경우 이러한 투명성, 자율성 및 사후 교정장치의 시스템이 그러한 조건을 구현함으로써 여러 인종으로 구성된 미국으로 하여금 높은 소득을 누리는 선진국가로 지속적으로 발전하게 하는 장치로 기능하고 있는 것이다.

이러한 미국의 시스템은 고소득의 선진 사회를 지향하는 한국에 하나의 본보기가 될 수 있다. 한국사회의 경우 우선 부의 정당성이 선진국처럼 사회적으로 충분히 인정받지 못하고 있다고 보아야 할 것이다. 부의 형성이 너무 빨리 진행됐고, 그 과정에 투명성이 결여되어 있었기 때문이다. 다음으로 자율성에 있어서도 마찬가지라고 볼 수 있다. 자율성은 투명성과 신뢰를 바탕으로 하는데, 투명성과 신뢰가 높지 못하여 항상 자율을 주창하지만 제대로 되지 못한다. 끝으로 사회적 신뢰와 화합의 측면에서 볼 때, 투명성과 사후 교정장치가 불완전하니 이 또한 낮을 수밖에 없다. 한국의 노사 갈등구조는 이의 단적인 예이다. 이제 한국사회가 지속적인 경제 발전을 이루어갈 수 있기 위해서는 효율성과 사회적 신뢰가 확보되어야 할 것이며, 미국의 예에서와 같이 철저한 금융거래 및 조세의 투명성을 바탕으로 한 자율성과 공정한 사후 교정이 이를 실현할 수 있는 장치가 될 수 있을 것이다.

목 차

Ⅰ. 머리말 ····· 15

Ⅱ. 미국의 금융거래 및 조세의 투명성 확보 시스템 ····· 22
1. 금융거래 ····· 22
가. 경제활동과 이의 투명성 ····· 22
나. 금융거래방식 ····· 25
다. 금융거래에 관한 정부의 감시체계 ····· 31
라. 신용정보의 축적과 그 책임 ····· 40
2. 재산의 평가 및 거래의 투명성 ····· 49
가. 재산권의 행사와 조세 ····· 49
나. 재산거래제도와 자본이득세 ····· 50
다. 재산평가시스템과 재산과세 ····· 58
3. 기업 및 개인사업자의 회계관리 ····· 69
가. 기업의 자금관리 및 회계의 원칙 ····· 69
나. 세무상 회계관리와 경비의 인정 ····· 72
다. 개인사업자의 소득관리 및 소득의 추계 ····· 80
라. 세무대리인의 윤리와 책임 ····· 83
4. 자율적 과세시스템 ····· 88
가. 과세 방법과 그 대상 ····· 88
나. 세무조사의 운영 ····· 95

Ⅲ. 미국의 투명성 시스템의 평가와 정책적 시사점 ····· 112
1. 미국의 금융거래 및 세정 시스템 구조 ····· 112

2. 한국에 대한 정책적 시사점 ····· 121

<참고문헌> ····· 129

<부록 1> 면담자 명단 ····· 133

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 금융거래에 관한 정부기관의 보고제도 ····· 3
<표 Ⅱ-2> 미국 파산법 규정의 비교 ····· 4
<표 Ⅱ-3> 미국의 부동산 거래시장(완전경쟁시장) ····· 55
<표 Ⅱ-4> 기초자치단체의 부동산 관련
웹사이트 공개정보 ····· 56
<표 Ⅱ-5> 미국 및 한국의 주택 재산세 비교 ····· 8
<표 Ⅱ-6> 2002년 회계개혁 조치의 내용 ····· 7
<표 Ⅱ-7> 국세청 직원 평가기준 개정 내용 ····· 12
<표 Ⅲ-1> 한국 및 미국의 기초자치단체장의 접대비
지출규모 비교 ····· 116

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 경제활동의 부면과 투명성 ····· 23
[그림 Ⅱ-2] 미국과 한국의 수표 ····· 26
[그림 Ⅱ-3] 개인의 현금 90억원 보관 장면 ····· 27

[그림 Ⅱ-4] 소득관리체계 ····· 93
[그림 Ⅲ-1] 미국의 금융거래 및 세정 시스템 구조 ····· 112
[그림 Ⅲ-2] 투명성 시스템과 미국사회의 발전성 ····· 120

사례목차

[사례 Ⅱ-1] 미국에서 J씨 은행융자 사례 ····· 30
[사례 Ⅱ-2] 미국에서의 정치헌금행사의 경우 ····· 80

Ⅰ. 서 론

국가경제의 장기적 성과(performance)는 무엇에 의해서 결정되는가. 과거 눈부신 고도성장을 구가하던 한국경제가 최근 침체를 지속하면서 다시금 이러한 물음을 하게 된다. 세계 여러 나라들의 경제적 성과를 보면 천차만별이다. 사람의 성장과정도 그렇듯이 경제 역시 마냥 성장을 계속해 나가는 것은 아닌 것 같다. 어떤 나라들은 지속적으로 발전하여 높은 소득과 생활 수준을 누리는 선진국이 되고 있고, 다른 나라들은 초기에는 빠르게 성장하다가 중도에서 시들고 말기도 한다. 역사적으로 보면 높은 소득수준의 선진국이 된 나라는 소수이고, 많은 나라들이 중도에서 탈락하고 말았다. 국민소득 1만달러를 기준으로 해서 그로부터 2만달러에 이르기까지의 성장 패턴이 이를 증명하고 있다. 세계 5대 선진국의 경우 그 기간이 평균 9년이 걸렸다. 미국은 1978년에 1만달러를 넘은 뒤 10년 뒤인 1988년에 2만달러를 돌파했다. 독일·프랑스·영국은 9년, 일본은 8년, 그리고 싱가포르는 10년이 각각 걸렸다. 그러나 많은 나라들이 중도에서 정체에 빠져 있다. 아르헨티나는 한때 9천달러까지 올라갔으나 여전히 만년 중진국이다. 그 외의 여러 나라들, 이집트·터키·이란·이라크·브라질·멕시코 등은 중도에서 실패하고 수십 년간 경제가 침체되어 있다.

한국의 경우 1960년대에 국민소득 100달러 미만에서 시작하여 높은 경제성장을 지속해서 1995년에 1만달러를 달성했다. 이 같은 성과는 세계경제사에서 드문 일로서 선진국으로부터는 찬사를, 개발도상국으로부터는 부러움을 받았다. 당시 분위기로는 2000년대 초, 즉 지금쯤엔 2만달러를 돌파할 것이란 전망이 많았다. 그러나 2002년 1인당 국민소득은 여전히 1만달러 미만이다. 7~8년간 제자리 걸음을 한 셈이다. 한

국경제는 지금 '1만달러의 덫'에 걸려 지속적으로 발전할 수 있는 동력을 거의 잃고 있는 것인가.

한국경제의 이러한 정체의 바탕에는 사회적 갈등의 문제가 있다. 한국에 있는 외국 기업인들은 한국의 과격한 노동운동이 기업 활동에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다고 비판한다. 2003년도만 해도 화물연대 파업, 조흥은행 노조 파업, 철도노조 파업 등이 연이어 일어나면서 생산과 수출에 막대한 지장을 주었다. 기업인들로서는 근로자가 일에 열성을 다하지 않으니 의욕이 나지 않는다. 그래서 한국에서는 기업의 외국으로의 투자는 크게 늘고 있고, 반대로 한국에 대한 외국기업의 투자는 크게 줄고 있다.

정부는 '국민소득 2만달러 달성'이라는 목표를 내걸고 이를 위해 지혜를 짜고 있다. 그래서 새로운 성장동력을 찾는 논의가 한창이다. 국민소득 2만달러의 국가가 되려면 이것저것을 해야 한다는 주장이 쏟아지고 있다. 신산업 또는 신기술의 개발, 동북아 경제중심의 실현, 이공계 인력양성, 문화 경쟁력의 제고, 여성인력의 활용 등이 새로운 대안으로 논의의 초점이 되고 있다. 그런데 우리가 이것을 목표로 매진한다고 해서, 그것이 실현되고 그에 따라 국민소득 2만달러가 달성될 수 있을 것인가. 이들이 과연 국민소득 2만달러를 가져다 줄 필요충분조건인가 하는 점에 대한 검증이 필요하다.

우선 이들 조건을 따져보자. 과연 우리에게 젖과 꿀을 제공해 줄 신산업 또는 신기술이라는 것이 근로자가 일보다는 제 몫 챙기기에 바쁘고 기업인도 의욕이 없는 상황에서 발전될 수 있을 것이며, 그렇더라도 정말 젖과 꿀을 공급할 수 있도록 이를 지켜갈 수 있을 것인가. 지금과 같이 취업하기가 어려운 여건에서 이공계 인력 또는 여성인력이 얼마나 양성될 것이며, 길러진다고 해도 그들이 보람있게 일할 터전이 충분히 제공될 수 있을 것인가. 제조업이 위축되는 여건에서 문화의 경쟁력을 높인다고 해서 그것이 과연 5천만명의 인구가 소득 2만달러를 벌어들일 수 있는 기반이 될 수 있을 것인가. 이렇게 볼 때, 이

상의 방법은 국민소득 2만달러 달성을 위한 하나의 필요조건이긴 해도 이를 보장하는 필요충분조건은 될 수 없는 것이다.

국가경제의 장기적 성과는 무엇에 의해 결정되는가. 무엇이 어떤 나라의 경우에는 지속적인 발전을 가능케 하고, 다른 어떤 나라의 경우에는 중도에서 침체하게 만드는가. 경제학의 이론은 장기적 경제성장이 생산요소의 함수임을 가르쳐 주고 있다. 즉, 장기적 경제성장은 생산요소의 투입량과 이의 생산성에 의존하는 것이다. 생산성이 같은 조건하에서 요소의 투입량이 늘어나면 생산이 늘어날 것이고, 요소의 투입이 일정하나 생산성이 높아지면 그만큼 생산은 증가할 것이다. 아시아의 여러 개발도상국가들이 일정 기간 고도성장을 실현하는 것은 전자의 유휴 노동력의 투입에 주로 기인한 것이고, 일부 국가들이 노동력 투입의 상대적 정체에도 불구하고 높은 소득수준으로 경제가 발전한 것은 주로 후자에 의한 것이라고 보는 것이 타당할 것이다. 한국이 생산요소 투입이 정체된 상태에서 선진국의 소득수준을 달성할 수 있기 위해서는 후자의 사회적 생산성이 지속적으로 높아져야 함은 당연한 이치이다.

그렇다면 후자의 사회적 생산성은 무엇에 의존하는가. 여기서 경제주체들의 능력에 있어서는 국가간에 차이를 무시할 수 있다고 가정한다면 사회적 생산성은 그 국가 경제주체들이 얼마나 열심히 경제적 가치를 창조할 수 있느냐에 달려 있을 것이다. 이를 '열성'이라고 정의하자. 그런데 이 열성이 어떻게 생기고 경제의 성장과정에서 국가간에 이 열성의 차이가 생기는 이유는 무엇인가.

이러한 열성에 영향을 미치는 요인은 의식적 요인과 환경적 요인으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 의식적 요인은 근로에 대해 역사적으로 형성된 가치의식이다. 예를 들어 서구에서 근검 절약하는 프로테스탄트의 윤리의식은 소득이 높아짐에도 불구하고 근로에 대한 열성을 높게 유지시키는 의식적 요인일 것이다. 후자의 환경적 요인은 개체의 경제적 욕구와 이를 충족시키는 메커니즘이다. 개체가 경제적으로 궁

핍할 경우에는 그 욕구를 충족시키기 위해서 무슨 일이든지 열심히 하는 동기를 가진다. 한국인이 1960년대 이후 수십 년 동안 줄곧 열심히 일한 것은 이러한 동기에 크게 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 이 동기는 경제적 욕구가 충족될수록 약화된다. 또한 근로와 그에 대한 경제적 보상의 관계가 경제주체의 열성에 영향을 주는 환경적 요소이다. 자신의 일에 대해 그 보상이 충분히 따른다고 생각할 때에 열심히 일할 동기를 잃지 않을 것이고, 그렇지 못하다면 그 반대가 될 것이다. 사회에서 많은 사람들이 경제적으로 기여를 하지 않거나 그 정도가 낮음에도 불구하고 많은 경제적 보상을 누리고 있다면 그렇지 못한 사람들은 열심히 일할 의욕을 상실하게 된다. 그래서 어느 사회에서도 정당한 분배에 대한 사회적 공감이 경제주체들의 일에 대한 열성을 결정하는 주된 요인이 되고 있다. 한국에서 노사간 갈등이 선진국에 비해서 심하다면 이는 근본적으로 분배에 대한 공정성이 사회적으로 인정을 받지 못하고 있는 탓일 것이다. 국가경제가 어느 일정 단계까지 빠른 속도로 성장하는 것은 그 시기에는 경제적 욕구의 충족도가 낮아 일에 대한 열성이 높기 때문이고, 그 이후 일정 단계의 소득수준에 도달하면서 일할 열성이 줄어들고 사회적 갈등이 심해지는 것은 전자의 요인은 감소하면서 개인의 경제적 욕구는 어느 정도 충족된 상태에서 분배의 불공정성에 대한 인식이 높아지기 때문인 것으로 볼 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때 기본적인 경제적 욕구를 충족시키게 된 이후에 어떤 국가는 높은 소득수준에 이르도록 지속적으로 성장해 나가고 어떤 국가는 그렇지 못한 이유는 앞의 의식적 요인이 국가간에 크게 다르지 않다고 가정한다면 환경적 요소, 즉 분배의 공정성에 대한 인식이 경제적 성장의 과정에서 확보될 수 있느냐의 여부에 달려 있다고 볼 수 있다. 경제활동 과정에서 분배의 공정성이 지켜질 수 있는 시스템이 한 국가경제의 장기적 성과를 결정하는 주된 요소라고 할 것이다.

경제적 거래에 있어서 그 공정성을 가능하게 하는 기본 요소의 하나

가 거래의 '투명성(transparency)'이라고 볼 수 있다. 거래의 투명성은 다음과 같은 몇 가지 경제적 작용을 하기 때문에 결과면에서 공정성을 확보하는 조건이 된다. 첫째, 보다 정확한 정보를 생산할 수 있도록 한다. 투명한 과정에서 생산된 정보는 당시 시장의 제반 여건을 반영한 보다 합리적인 정보가 될 것이기 때문이다. 둘째, 투명성은 자기정화 작용을 한다. 모든 것이 투명하게 드러나게 될 경우 잘못된 행동을 자제하게 된다. 나중에 그 결과에 대해 책임을 져야 하기 때문이다. 셋째, 그 정보에 대한 신뢰성을 높여준다. 앞의 두 가지 사항은 객관적으로 그렇게 된다는 것이고 이것은 주관적인 평가에 있어서 보다 신뢰성을 가질 수 있게 한다. 그래서 투명성은 공정성에 대한 신뢰를 가질 수 있게 하는 기본 요소가 된다.

사실 우리가 많은 사회적 모순과 불공정성을 보지만, 그 과정에서 투명성만 확보되었다면, 이들은 상당부분 스스로 시정되었을 것이다. 예를 들어 부패를 방지한다고 하여 부패방지법을 제정하고 부패방지기구를 설치하지만, 거래의 투명성만 확보된다면 불법적인 금전거래는 대부분 저절로 시정되게 마련이다. 거래의 투명성은 그대로 둔 채 그 결과만을 시정하기 위한 조치는, 오히려 새로운 모순을 창조하여, 본래의 모순의 시정을 더욱 어렵게 만들 것이다. 모순을 시정하기 위한 새로운 모순은 스스로의 생명력을 가지고 자라서 본래의 모순의 시정을 오히려 더 어렵게 한다. 본래의 모순이 나중 모순의 생존기반이 되기 때문이다. 공산주의가 망한 이유는 모순의 시정을 위한 규제나 감시가 부족했던 것이 아니라 오히려 이처럼 모순에 기반을 둔 모순이 쌓여서 사회가 이를 감당하지 못하게 됐기 때문인 것이다.

그래서 투명성이 높은 사회일수록 경제적으로 잘 사는 선진사회라 할 수 있다. 투명성의 기본은 금전거래에 있어서의 투명성인데, 서양 선진국에서는 이것이 아주 철저하다. 우선 대부분의 금전거래가 은행을 통해서 이루어진다. 은행이 아니고 개인간에 돈을 빌려주거나 빌려받는 경우는 찾아보기 힘들다. 또한 모든 거래가, 단돈 몇 달러짜리의

아주 소액의 거래를 제외하고는, 주고받는 상대방의 실명이 기재되는 개인수표나 신용카드에 의해서 이루어지기 때문에 모두 기록으로 남는다.

한국경제가 선진국의 문턱에서 상당기간 정체를 하고 있다면 그 원인은 위의 장기적 경제성과를 결정하는 요소, 즉 생산성을 결정하는 일에 대한 열성의 문제에서 단서를 찾아야 할 것이다. 그런데 근로에 대한 의식적 요소에 있어서는 다른 나라들과 차이를 무시할 수 있다고 가정한다면 환경적 요소, 즉 분배의 공정성에 대한 사회적 신뢰의 회복을 통하여 일에 대한 열성을 유지하는 데 그 단서가 있다고 볼 수 있다. 분배의 공정성에 대한 신뢰를 지켜나갈 수 있도록 경제활동을 규율하는 시스템이 갖추어져야 할 것이다.

높은 소득수준을 구가하고 있는 선진국에서는 이러한 경제행위를 규율하는 시스템이 어떠한가. 앞에서 논의한 바와 같이 거래의 공정성을 확보할 수 있는 일차적 단서는 이의 투명성에 있다고 볼 수 있다. 선진국은 대개 경제활동에 있어서 투명성이 높고 그에 따라 경제활동의 지침이 되는 정보가 상대적으로 바르고 신뢰성도 높은 것으로 알려지고 있다. 투명성의 정도와 맞물려서 경제활동의 자율성과 경제활동에 대한 정부의 역할도 다를 것이다. 이러한 경제활동의 자율성과 투명성의 측면에서는 미국이 다른 나라보다 앞선 것으로 보인다.

본 연구는 이러한 관점에서 미국에서 개별 경제주체의 입장에서 볼 때 분배가 어떻게 이루어지고 그에 따라 경제주체들이 어떻게 행동하느냐에 관심을 두고 있다. 미국사회에서 경제활동의 투명성이 구체적으로 어떻게 확보되고 있으며, 그러한 투명성의 확보로 인해 경제활동의 환경이 어떻게 달라질 수 있고 그에 따라 경제적 성과가 어떻게 나타나고 있는가를 파악하고자 한다. 미국은 물론 자유시장경제의 국가이다. 사유재산제도 아래서 개인이 스스로 일해서 그 소득으로 생활해 나가고 있다. 한국도 자유시장경제를 채택하고 있다. 자유시장 경제하에서는 개인이 재산을 사유(私有)하면서 스스로 시장에서 벌어들인

소득으로 생활하고 있다. 그 사회에서 노사 또는 빈부간에 갈등이 심각하지 않다면 그만큼 근로자(勞)나 저소득층(貧)이 분배에 대한 불만이 덜하다는 증거가 될 것이다. 무엇이 그러한 불만을 적게 만들고 있고 그것이 그 경제의 성과에 어떤 기능을 하는가 하는 것이 관심의 대상이다. 우리의 가설은 선진국의 경제활동의 투명성을 확보하는 시스템이 그 나라가 장기적으로 안정과 발전을 도모할 수 있는 기본장치가 되고 있다는 것이다. 이러한 우리의 가설이 옳다면 한국이 지속적으로 발전할 수 있기 위해서 무엇을 해야 할 것인가에 대한 해답의 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

Ⅱ. 미국의 금융거래 및 조세의 투명성 확보 시스템

1. 금융거래

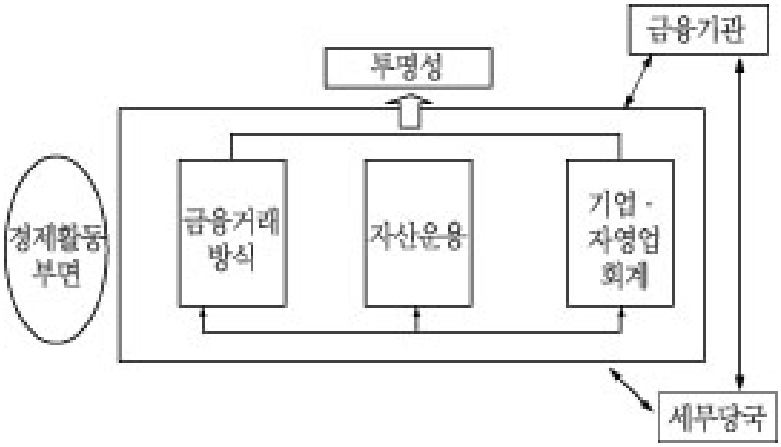
가. 경제활동과 이의 투명성

경제활동이 어떻게 이루어지고 그 과정에서 투명성이 얼마나 확보되고 있느냐를 보기 위해서는 우선 경제활동을 몇 가지 부문별로 나누어 고찰하는 것이 필요하다. 오늘날 시장경제에서는 모든 거래가 화폐를 매개로 하여 이루어진다. 개인이 가진 생산요소인 노동력을 노동시장에서 팔고 그 대가인 임금을 화폐의 형태로 제공받는다. 상품을 사고 팔 때에도 마찬가지로 화폐를 매개로 한다. 이렇게 해서 얻은 소득은 두 가지 형태로 축적한다. 하나는 화폐 또는 금융자산이요, 다른 하나는 실물로서 부동산 또는 귀금속 등 재산이다. 그런데 후자의 경우 주 대상은 부동산이라고 할 것이다. 그래서 모든 경제행위에는 금융거래가 따르고 이의 축적된 형태의 부는 금융자산 및 부동산 형태로 보유하게 된다.

그에 따라 국가경제를 구성하는 경제주체들이 부를 얼마나 획득·보유하고 또 이를 어떻게 소비하느냐를 파악하기 위해서는 금융 및 부동산 거래를 보면 된다. 그런데 현실의 경제활동은 사람으로 구성된 조직인 기업에 의하여 많이 이루어지고, 기업과 개인사업자는 소비자의 측면이 강조된 개인과는 달리 생산활동의 주체가 되고 세제상으로도 달리 취급될 경우가 많다. 그래서 개인과는 달리 경제주체로서 기

업과 개인사업자들이 경제적 활동과 회계관리를 어떻게 하느냐가 경제활동을 파악할 수 있는 또 하나의 부면이 될 것이다. 이러한 취지에서 본고에서는 경제활동의 부면을 (1) 금융거래 (2) 재산운용 (3) 기업 및 자영업자의 회계관리의 세 측면으로 나누어 고찰하고자 한다. 이것이 경제활동을 체계적으로 파악할 수 있는 틀이 될 것이다.

[그림 Ⅱ-1] 경제활동의 부면과 투명성



경제활동이 당사자끼리 은밀하게 이루어지고 그것으로 끝난다면 그 내용이 잘 드러나지 않을 것이다. 그런데 거래는 위와 같이 화폐라는 기본적인 매개수단을 통해서 하고 그 매개수단은 은행이 관리한다. 또한 국가는 국민으로부터 소득과 재산 및 이의 거래에 대하여 조세를 징수한다. 따라서 개별 경제주체의 경제활동은 금융기관 및 조세당국과 관련을 가지면서 행해진다. 그래서 위의 그림과 같이 경제활동의 세 가지 측면으로 이루어지고 있되, 그 과정에서 금융기관 및 조세당국이 관여하게 된다.

국가가 개인과 기업 거래 내용을 파악할 필요성은 크게 두 가지로

볼 수 있다. 국가는 국민으로부터 세금을 거두어 공공재를 국민에게 제공하는 것을 기본 역할로 하고 있는데, 우선 세금을 제대로 거둘 수 있기 위해서는 개별 경제주체의 돈거래를 일정 부분 파악하지 않을 수 없다. 아울러 공공재를 공급하기 위해서 범죄를 예방하고 처벌을 하기 위해서도 돈거래를 다시 파악할 필요가 생긴다. 그런데 나라마다 국가가 국민의 경제활동을 파악하는 정도는 다르다. 세금을 제대로 매기고 사회의 안녕질서를 잘 유지하기 위해서는 위의 돈거래가 수반되는 경제활동을 가능한 한 철저히 파악할 수 있어야 한다. 오늘날 각국 정부는 과세의 목적과 범죄 수사의 필요성에 의해 돈거래의 내용을 파악할 수 있는 장치를 마련하고 있지만, 그 장치의 정밀성과 기능성은 개별 국가의 경제적 수준과 문화적 배경에 따라 차이가 있다. 대개 경제적 발전 수준이 높은 선진국일수록 그 수준은 높지만 나라마다의 문화적 배경에 따라 서로 차이가 있다.

먼저 미국의 경우 금융거래에 있어서 투명성이 얼마나 확보되고 있는가를 보자. 투명성을 위한 장치는 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 금융거래의 방식이다. 미국에서 금융거래는 원칙적으로 은행을 통하여 하도록 되어 있으며, 거래의 수단도 발행인과 수취인이 그대로 기록되는 개인수표를 기본으로 한다. 이럴 경우 대부분의 금전거래의 주고 받은 내용이 은행에 기록으로 그대로 남게 되므로 그것만으로 투명성은 상당히 확보되는 셈이 된다. 둘째, 세무당국의 감시 장치이다. 금융기관 및 일정한 경우의 개인은 금융거래의 내용을 세무당국에 보고하거나 그 기록을 일정기간 보존하도록 의무화하고 있다. 셋째, 개인의 신용정보에 대한 데이터 서비스다. 개인의 대출상환 등 신용과 납세실적을 그대로 데이터베이스로 축적하고 이러한 축적된 개인 신용정보가 경제활동을 함에 있어서 평가기준이 되고 있다는 것이다. 금융거래의 투명성과 관련한 여러 가지 장치들을 구체적으로 살펴보자.

나. 금융거래 방식

경제행위를 하기 위해서는 거래의 수단을 필요로 한다. 미국에서 개인의 경제주체로서의 활동의 출발은 개인이 은행에 계정을 개설하여 스스로 수표를 발행할 수 있는 자격을 취득하면서부터이다. 대개 18세가 되어 독자적인 수입이 생기고 이를 지출할 필요가 생기게 되면서 은행계좌를 가지고 은행으로부터 자신의 이름이 새겨진 개인수표책을 건네 받는다. 모든 금전을 주고받는 거래행위는 기본적으로 이 수표에 의한다.

개인은 금전을 지불할 때에 그 수표에 상대방과 금액을 쓰고 자신의 서명을 하여 상대방에게 건네준다. 이때 거래상대방은 수표를 받으면서 수표발행자 당사자의 신분을 확인하는 증명서를 제시받는 것이 보통이다[1]. 거래당사자는 이렇게 받은 수표를 자신의 은행 계정에 집어넣는다. 그러면 그 은행은 수표발행 은행에 청구하여 수표발행자의 계정에서 수표를 받은 자의 계정으로 현금을 이체함으로써 거래가 종결된다. 이렇게 기본적인 거래방식이 현금을 주고 받는 것이 아니라 개인의 수표를 주고 받고 그 수표를 은행에서 정산(clear)하게 됨으로써 금전거래가 이루어지는 것이다. [그림 Ⅱ-2]는 미국의 개인수표와 한국에서 가장 많이 활용되고 있는 자기앞수표를 보여주고 있다. 사진으로 보는 바와 같이 미국의 자기앞수표는 발행자 개인의 성명과 주소가 기재된 수표로서 금액과 수취인이 반드시 게재되고 발행자가 서명하도록 되어 있다.

금전거래를 반드시 은행을 통해서 하고 있기는 하지만 개인끼리 현금을 직접 주고받는 것을 법적으로 금지하고 있지는 않다. 그러나 미국인들은 오랜 관행에 의해서 금전은 은행에 넣고 필요할 때 은행으로부터 조달받는다. 심지어 어린이들이 갑자기 용돈이 필요한 경우에도

1) 신분을 확인할 수 있는 증명서로 대개 운전면허증, 사회보장번호, 학생증 등이 활용된다.

친구 사이에 돈을 좀처럼 빌리지 않는다고 한다. 사적으로 금전을 빌리거나 빌려주는 것은 위법은 아니지만, 이에 따른 위험과 비용이 커서 그러한 일은 거의 일어나지 않는다. 나중에 살펴 보겠지만 돈을 빌린 자는 지급이자를 국세청(IRS: Internal Revenue Service, 이하 IRS라고 표기한다)에 통보하고 돈을 빌려준 자는 받은 이자를 반드시 자신의 소득으로 역시 국세청에 세무신고를 하여야 한다. 만약 돈을 빌려주고 이에 대해 상대방이 이자와 원금을 갚지 않을 경우 민사소송으로 해결해야 하는데 이에는 상당한 시간과 비용이 들 뿐더러, 개인이 대금업(貸金業)을 허가를 받지 않은 이상 법적으로 보호받기 어렵다. 이 경우 대금이라기보다는 투자로 간주되어 이자를 한 푼도 못 받게 될 수도 있다. 또한 현금을 개인이 장롱에 넣어두고 관리할 경우 도난의 우려뿐만 아니라 신체적 위험을 감수해야 한다[2]. 그래서 미국인들은 돈은 모두 은행에 넣고 은행에 돈을 넣고 뺄 적에는 기본적으로 주고받는 자가 분명한 개인수표로 하는 것이 관행이다.

[그림 Ⅱ-2] 미국과 한국의 수표

2) 이에 익숙하지 않은 소수민족의 경우 세금을 제대로 물지 않고 뭉쳐놓은 돈을 집에 보관하고 있다가 강도를 만나서 돈도 잃고 생명을 위협받는 경우가 종종 일어난다.

물론 거래의 매개수단은 수표뿐만 아니라 다양하다. 현금도 있고 근래에는 신용카드나 은행의 직불카드 등이 많이 사용되고 있으며, 개인수표가 아닌 은행의 현금수표(cashier's check), 보증수표(certified check)[3], 현금지급서(money order) 등 여러 형태의 수표가 있을 수 있다. 그러나 기본적인 거래수단은 은행의 수표계정을 이용한 개인수표이다. 그리고 개인수표가 아닌 다른 거래수단을 사용할 경우에는 은행에 별도의 절차를 거쳐서 수수료를 물고 발급받는 것이 보통이다. 최근 카드 이용이 늘어나고 있으나 기본 결제수단으로서 수표의 비중은 줄어들지 않고 있다는 것이 미국 금융관계자의 증언이다. 대부분의 상거래가 개인수표·신용카드·직불카드로 이루어지고, 현금거래의 비중은 낮으며, 점차 감소하는 추세에 있다. 특히 그 중에서도 고액의 현금거래는 아주 이례적이다. 현금거래가 허용되는 경우는 음식점·문방구·서점·세탁소·소매상점 등 주로 소액거래를 위주로 하는 업종에서 편의상 그렇게 이루어진다. 최근 카드 사용이 증가함에 따라 개인수표의 사용이 다소 줄고는 있지만 기본적 결제수단으로서의 기능은 변하지 않고 있다. 이렇게 발행된 수표는 나중에 청산된 이후 은행으로부터 되돌아온다. 이것이 바로 가계부가 된다.

[그림 Ⅱ-3] 개인의 현금 90억원 보관 장면

3) 은행이 지급을 보증하는 수표를 말한다.

한국에서는 금전거래에 있어서 은행을 통하지 않는 경우가 많고 은행을 통하는 경우에도 투명한 거래수단에 의하지 않은 경우가 많다. 한국인은 주로 현금이나 자기앞수표를 거래수단으로 삼는데, 전자는 물론이고 후자의 경우에도 최초 발행자는 확인이 가능하지만 수취인이 지정되지 않기 때문에 사실상 여러 번 회전하는 과정에서 주고받는 자가 숨어버리고 만다. [그림 Ⅱ-3]은 2003년 11월에 모 기업 간부가 개인집에 현금 90억원을 은닉하고 있던 것이 검찰 수사중 발견되어 언론에 보도되었던 사진이다. 한국의 불투명한 금융거래의 여건에서 본 그림에서 보는 바와 같이 현금 또는 세탁된 자기앞수표 등에 의한 불법적인 거래가 조장되는 것이다. 이러한 폐단을 시정하기 위하여 1980년대 초에 미국의 개인수표처럼 발행자와 수취인이 분명히 기재되는 가계수표제를 도입한 바 있다. 그러나 개인 신용에 대한 정보가 축적되어 있지 않고 신용도가 낮은 고객이 많은 여건에서 부도가 나는 일이 많이 생기게 되어 수취인이 이를 기피하는 현상이 나타나게 되었다. 가계수표를 보급하기 위해 50만원을 한도로 정부가 지급을 보증하게 되자 가계수표가 할인(와리깡)에 의해 현금화 수단으로 이용되게 되었다. 결국 유명무실하게 되어 거래수단으로 자리잡지 못하고 도태되고 말았다. 개인 신용질서가 정착되지 않은 상태에서 가계수표가 거래될 수 없는 여건을 도외시한 채 선진 제도만 도입한 것이 결국 실패로 이어지게 되었다.

이처럼 미국에서 기본 결제수단이 자신의 개인수표인 데 비하여 한국에서는 현금 또는 은행이 보증하는 자기앞수표가 결제의 기본수단이 되고 있음은 사회의 선진화와 거래관행의 측면에서 중요한 의미가 있다. 전자의 경우 개인이 거래를 함에 있어서 자기 수표를 쓴다는 것은 개인이 자기 신용에 의하여 경제행위를 하는 것이 되며 그것이 사회적으로 통용되는 것이다. 그래서 개인의 신용이 경제적 행위를 계속함에 따라 그대로 쌓이게 된다. 개인은 이렇게 스스로 쌓은 신용에 의해 거래상 대우를 받게 된다. 신용이 있으면 자신의 개인수표가 은행

의 보증 없이도 그대로 통하게 되고, 은행에서 싼 이자로 쉽게 대출도 받을 수 있게 될 것이다. 한국에서는 개인의 신용이 인정받지 못하고 거래의 수단이 개인의 수표가 아니라 현금 또는 은행이 보증한 자기앞수표가 되는 것이다. 현금이나 임자가 없는 은행의 수표로 거래를 하는 것은 개인의 신용이 드러나지 않는다. 현금은 국가가 발행한 거래수단이요 자기앞수표는 은행이 발행한 수표이다. 경제활동의 과정에서 기본적으로 당사자의 신용에 의해 거래가 이루어지는 것이 아니라 국가나 은행의 신용에 의한 거래수단으로 거래를 하는 것이다. 한국에서 개인이 스스로 신용을 가지는 사회의 도래는 그만큼 요원하다고 볼 수 있다.

이러한 금전거래를 중개하는 은행은 어떻게 운영되고 있는가. 은행은 순수하게 영리 목적의 사적 기업이다. 미국에서 은행의 설립은 일정 요건만 해당되면 신고에 의해서 설립된다. 주(state)마다 사정이 다른데, 예를 들어 일리노이 주의 경우 800만달러의 자본금만 있으면 신고로서 은행을 설립할 수 있다. 그래서 일리노이 주의 경우 약 500개의 은행이 영업활동을 하고 있으며, 매년 약 10개 은행이 퇴출되고 10개 은행이 새로 진입하고 있다고 한다. 죽고 사는 것이 완전히 은행 자신의 능력에 의해 시장에서 결정된다.

이렇게 설립된 은행은 스스로 살아남기 위해서 철저하게 수익성 위주로 경영을 하게 마련이다. 여신을 잘 해서 수익을 올리면서 부실채권이 발생하지 않도록 하는 것이 아주 중요하다. 그래서 미국은행들은 여신할 때 고객의 신용을 철저히 따진다. 여기에서 개인이 가진 현금이나 부동산은 신용의 중요한 요소가 되지 못한다. 이들은 언제든지 없어질 수 있다고 보기 때문이다. 그리고 한국과 같이 타인의 신용보증을 요구하지도 않고 필요할 경우 보증회사의 보증보험을 요구한다. 고객의 신용과 대출금의 상환 가능성을 평가함에 있어서 개인의 그 동안의 은행거래 실적, 최근 3년간 국세청(IRS)에 대한 소득보고 및 세금 납부실적이 중요한 기준이 된다. [사례 Ⅱ-1]은 은행에

서 실제로 대출이 어떻게 이루어지는가를 사례로 보여주고 있다. 상대방의 신용도에 따라 기업에 대해서는 이자율도 차등해서 적용하고 여신한도(line of credit)도 그에 따라서 결정된다[4]. 은행은 여신을 철저하게 따진다. 그리고 은행은 여신에 따른 위험을 감안해서 다시 보험을 든다.

[사례 II-1] 미국에서의 J씨 은행 융자사례

J씨는 디트로이트 시내에 부지를 소유하고 있는바, 자신의 소규모 기업(S-Corporation)으로 상가 건물을 건축하기로 하고 은행에 융자를 신청하였다. 건축비는 땅값보다 상당히 낮아서 땅을 담보로 할 경우 은행으로서는 대출을 거부할 이유가 없는 것으로 생각했다. 그러나 은행의 생각은 달랐다. 그 건물에 의한 해당 기업의 수익성을 면밀히 검토하고 해당 부동산의 시가에도 불구하고 융자를 하기에 적합하지 않다는 판단이었다. 그 검토에는 물론 3년간 위의 소규모기업(S-Corporation) 및 개인의 IRS 소득세 신고가 중요한 기초자료가 되었다.

한국의 경우 은행은 주로 담보에 의존하여 대출을 하여왔다. 주로 부동산을 담보로 삼는 것이었고 이를 보완하는 것으로 타인의 보증을 받기도 한다. 자금이 사업의 수익성에 따라서 제공되는 것이 아니라 부동산과 신용보증에 의해서 제공되는 것이었다. 자금의 수요자는 자금을 많이 쓸 수 있기 위해서는 부동산 확보가 가장 필요했고, 다음으로 자신의 덩치를 키워서 보증 능력을 키우는 것이었다. 금융기관의 이러한 여신에 따라 1997년 외환위기 이후 150조원의 부실채권에 대해 정부가 공적자금을 투입하지 않을 수 없었다.

4) 금리의 기준이 prime rate+α가 되는데 이 α가 고객(기업)의 신용도에 따라 달라진다.

다. 금융거래에 관한 정부의 감시체계

국가가 세금을 제대로 부과하기 위해서는 개인 및 기업의 거래 내용을 파악할 수 있어야 한다. 그래서 각국 정부는, 나라마다 그 정도에 차이가 있지만, 나름대로 이를 파악할 수 있는 제도적 장치를 운영하고 있다. 그것이 선진사회일수록 아주 정밀하게 작동되는 법이다. 그 장치는 두 가지이다. 하나는 정부당국이 금융거래를 직접 파악할 수 있도록 금융기관이나 개인으로 하여금 그 내용을 통보하도록 하는 것이고, 다른 하나는 금융기관이 금융거래에 대한 기록을 보전하도록 하는 것이다. 이 같은 소득에 대한 감시장치는 나중에는 범죄를 제대로 조사하기 위한 수단으로서도 활용되어 그 장치가 더욱 강화된다. 미국에서 금융거래의 투명성을 확보하는 장치는 1970년 '은행비밀법(BSA: The Bank Secrecy Act of 1970, 이하 BSA라고 표기한다)'[5] 을 비롯하여 1986년 '자금세탁규제법(MLCA: The Money Laundering Control Act of 1986, 이하 MLCA라고 표기한다)'[6] 등의 법률로 발전되어 왔다.

BSA는 현금의 이동상태를 추적하고 규제할 수 있는 권한을 연방사법기관에게 부여하였다. 이 법률은 다음에 구체적으로 설명되겠지만 은행 및 기타 금융기관에 계좌 보유자에 대한 신분확인 및 기록보존을 의무화하고, 특히 1만달러 이상의 현금이나 금융수단에 관련된 거래에 대해서는 국세청에 보고(CTR: Currency Transaction Reporting)할 의무를 부과하고 있다. 그러나 이 법률은 은행에만 보고의무를 부과하여서 은행을 이용하는 고객은 현금거래를 보고할 의무가 없었고, 또한 1만달러 이상의 현금 등만을 보고의 대상으로 함으로써 분산거래(smurfing)가 발생할 소지를 남겨두었다. 이 법은 위반자에 대한 민사 및 형사상의 제재를 두고 있지만 은행들이 보고의무를 제대로 이행치

5) 31 USC §5311~5330
6) 31 USC §5340~5355

않았고 그 시행도 철저하지는 못했다.

그러나 마약문제에 강력히 대처했던 레이건 대통령은 1984년 '조직범죄에 대한 대통령위원회'를 설치하고 마약범죄 및 조직범죄에 대한 근본적 대처방안을 검토하였다. 위원회의 보고서는 자금세탁을 조직범죄의 '생명선'으로 규정하면서 그에 대한 대응책으로서 자금세탁행위를 범죄화하고, 연방기구의 수사권한을 확대하며, 은행비밀법상의 현금거래 보고의무를 강화하는 새로운 법률을 제정할 것을 제안하였다. 자금세탁규제법(MLCA)이 제정되어서 자금세탁죄를 신설하고, 은행비밀법상의 현금거래보고법령을 강화하였다. 이 법률은 향후 자금세탁에 관한 각국의 법률제정시 모델 법규로서 중요한 지침을 제공하였고, 그후에 제정된 각종 국제협약(1988년 빈 협약이나 1990년 유럽이사회 협약 등)에 중요한 영향을 미쳤다. 이 법은 1988년 및 1990년에 개정되어 강화되었다.

그 이후 애눈지오-윌리 자금세탁법안(Annunzio-Wylie Act: The Annunzio-Wylie Money Laundering Act(1992), 이하 Annunzio-Wylie Act라고 표기한다)은 BSA를 개정하여 재무부에 은행을 비롯한 기타 금융기관이 의무적으로 혐의거래를 보고하도록 요구할 수 있는 권한을 부여하는 조항을 추가하였다. 동시에 혐의거래보고로 제기될 수 있는 민사소송으로부터 금융기관에 대한 면책특권(safe harbor) 조항이 포함되었다. 또한 금융기관으로 하여금 자금세탁방지 프로그램의 채택을 요구할 수 있는 권한을 재무부에 부여하고 있다. 자금세탁금지법(MLSA: The Money Laundering Suppression Act (1994), 이하 MLSA라 표기한다)은 Annunzio-Wylie의 정책을 확장하는 선상에서 송금업체(money transmitters)나 수표교환소(check-cashiers) 등의 비은행 금융기관들로 하여금 재무부에 등록허가를 의무화하고 있으며, BSA하에서 재무부가 카지노를 금융기관으로 취급할 수 있는 권한을 성문화하고 있다.

이상과 같은 경위를 거치며 발전되어온 금융거래에 관하여 정부당국에 보고하는 제도의 일람표가 <표 Ⅱ-1>이다. 이에 관한 근거는

BSA, MLCA 및 내국세법(IRC: Internal Revenue Code, 이하 IRC라고 표기한다)으로 규정하고 있다.

〈표 Ⅱ-1〉 금융거래에 관한 정부기관의 보고제도

보고사항	내용	보고		보고서식
		의무자	수령자	
고액현금거래 (CTR)	1일 기준으로 동일인에 의해 1만달러 이상의 예금·출금·환전·지불·송금 등의 거래가 있는 경우	금융기관	IRS	IRS Form 4789
카지노현금거래 (CTRC)	600달러 이상의 도박상금	연소득 1만달러 이상 카지노	IRS	IRS Form 8362
혐의거래 (SAR)	5천달러 이상의 의심스러운 거래가 행해지거나 시도된 경우	금융기관(당사자에게는 비밀)	Fin-Cen	TD Form 90-22.49
고액초과수취 거래 (IRS 8300)	사업으로 건당 지급받은 현금이 1만달러 이상인 경우	국내기업 /사업자	IRS	IRS Form 8300
화폐수단 반출입(CMIR)	1만달러 이상의 화폐수단의 국경반출입 행위	반출입자 (대리인, 수취인 포함)	USCS	Customs Form 4790
외국은행계좌 (FBAR)	외국은행증권·브로커·딜러에게 개설되었던 계좌	미국 시민권자/ 영주권자/ 국내사업자	IRS	TD Form 90-22.1

자료: FinCEN 참고.

① 금융기관의 현금거래 보고(CTR: Currency Transaction Report, 31 USC §5313, 이하 CTR라고 표기한다)

금융기관은 동일인이 1일 1만달러를 초과하는 현금을 은행에 입·출금하는 경우, 또는 은행을 통하여 송금 또는 환전하는 경우에 은행은 그 사실을 국세청에 보고하도록 규정하고 있다. 보고대상 현금이 1만달러를 초과하는 미화 또는 외국통화를 입금 또는 출금·송금·환

전하는 경우로서 동일한 고객이 하루에 수 차례에 걸쳐 입금 또는 출금・송금・환전한 금액이 1만달러를 초과하는 경우도 포함한다. 보고는 보고대상 거래가 발생한 후 15일 이내에 하여야 하며, 이 때에 미국 국세청 보고양식(Form 4789: Currency Transaction Report)에 거래자의 주소・성명 및 납세자번호・현금거래액・거래일 및 거래의 성격・기타 필요한 사항을 기재하여야 한다. 이러한 의무사항은 카지노에도 적용되어, 연소득 100만달러 이상의 카지노는 1만달러 이상의 현금거래에 대해 카지노현금거래보고(CTRC: Currency Transaction Report by Casinos)의 의무가 있다. 이를 지키지 않았을 경우에는 가산세 또는 형사벌로 처벌한다. 보고의무를 위반한 자에 대하여는 거래액(10만달러 한도)과 2만 5천달러 중 큰 금액 이하의 가산세를 과징한다(31 USC §5321(a)(1)). 고의로 보고의무를 위반한 경우에는 25만달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 위의 벌금과 징역을 병과(31 USC §5322(a))한다.

② 혐의거래보고(SAR: Suspicious Activity Reports, 31 USC § 5318(g): 31 CFR §103.21(a), 이하 SAR이라고 표기한다)

현금거래액이 1만달러에 미달하는 경우에도 그 현금이 불법적인 행위와 관련이 있는 재산이거나 불법행위를 할 목적으로 재산을 은닉가장하거나 그와 같은 의도를 가지고 있다는 사실을 알고 있거나, 혐의가 있거나, 혐의를 둘 만한 이유가 있는 3천달러 이상의 거래가 행해지거나 이를 시도하고 있는 경우에는 모두 보고해야 한다. 9・11 테러 이후에 제정된 애국법(USA Patriot Act of 2001)에서는 금융기관의 범위에 증권브로커 딜러, 신용카드사, 자금서비스업자(환전영업・수표할인업자・여행자수표・전자화폐 발행인 및 매입자・자금송금업자 등), 보험회사, 카지노업자 등을 추가하였다. 또한 모든 금융기관은 자체적으로 자금세탁방지프로그램(Anti-Money Laundering Programs)을 마련하여 운영하도록 하고 있다(31 USC §5318(h)). 자금세탁방지

프로그램에는 내부지침・ 절차 및 통제의 개발, 보고책임자의 임명, 지속적인 직원훈련프로그램의 마련, 프로그램 검사를 위한 독립적인 감사기능의 확보가 포함되어야 한다. 특히 31 CFR §103.21(e)에서 금융기관은 혐의거래로 보고된 거래와 관련된 어떤 개인에게도 SAR 보고서가 제출되었다는 사실을 알리지 못하도록 금지되어 있다. 또한 금융기관은 SAR의 통보와 관련해서, 31 USC §5318(g)(3)에 따라 면책특권(safe harbor)을 보장받고 있다.

혐의활동보고(SAR)는 국세청(IRS)에 송부되어 혐의활동보고시스템(SARS: Suspicious Activity Reporting Systems 이하 SARS라고 표기한다)에 입력된다. SARS에 정보가 입력되고, 이는 5개 연방법집행기관(FBI, USS, USCS, IRS-CI, Justice Department), 주 52개 법집행기관과 5개 연방금융감독기관(FRB, OCC, FDIC, OTS, NUCA) 및 25개 주 금융감독기관들에게 접근이 허용된다. SARS의 운영실적을 보면 새로운 SAR제도 도입 이후 첫 18개월(1996년 4월 1일부터 1997년 9월 30일)간 운영되는 동안 매달 평균 6천건, 총 10만 9,887건의 SAR 보고서가 제출되었고, 이후 SARS의 보고건수가 급증하여, 1998년 4월부터 2000년 3월까지 운영되는 동안 총 23만 334건의 SARS 보고서가 제출되었다[7].

③ 사업자의 현금거래보고(IRC §6050 I)

개인이나 법인(금융기관은 제외)이 영업거래에 있어서 어느 한 거

7) 10만 9,887건의 SAR 보고서 중에 1만 7,532건의 위법 혐의가 보고되었고, 그 중 BSA 및 자금세탁법 관련 위반이 39.8%(4만 6,738건), 각종 사기 29%, 절도 6%, 각종 위조 5.5%, 불법어음 발행 5%로 나타났다. 23만 344건의 보고서 중에 23만 8,140건의 위법 혐의가 보고되었다. 그 중 BSA 및 자금세탁법 관련 위반이 49.4%(11만 7,617건), 수표사기 13%, 수표위조 5.9%, 횡령 4.4% 등으로 나타났다. 잠재위반건수가 보고건수를 초과하는 이유는, 한 개의 SAR 보고에서 두 개 이상의 위법 혐의가 있을 수 있기 때문이다. SARS 1차 보고서에 따르면, 보고서 중 약 9%에서 1개 이상의 위반 혐의가 발견되었다.

래와 관련하여 1만달러를 초과하는 현금을 받은 경우에 그 거래를 국세청에 보고하도록 하고 있다. 이 때 영업거래는 상당히 포괄적인 개념으로서 상품이나 용역판매뿐만 아니라 부동산 매매, 부동산 또는 동산의 임대차, 환전, 부채의 변제 등을 포함한다. 보고대상 현금은 1만달러를 초과하는 미화 및 외국통화 현금수표(cashier's check), 은행환어음(bank draft), 여행자수표, 현금지급서(money order) 등을 포함하며, 현금수령인은 이 때에 미국 국세청 양식을 사용하여 현금 지불인의 성명·주소 및 납세자번호·금액·거래내용 및 날짜 등을 기재하여 현금을 수령한 후 15일 이내에 보고하여야 한다. 동 보고의무위반에 대하여는 가산세 또는 형사벌로 처벌한다. 보고의무를 위반한 자에 대하여는 거래액(10만달러 한도)과 2만 5천달러 중 큰 금액 이하의 가산세를 과징(31 USC §5321(a)(1))하고, 고의로 보고의무를 위반한 경우에는 25만달러(법인은 50만달러) 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 위의 벌금과 징역을 병과(31 USC §5322(a))한다.

④ 국제적 현금이동보고(CMIR: Report of Cross-border Transportation of Currency or Monetary Instruments, 31 USC §5316(a))

1만달러를 초과하는 현금을 미국 내로 반입하거나 미국 외로 반출하는 경우에 그 현금의 소지인이나 수령인은 그 사실을 미국연방세관에 보고하여야 한다. 보고대상현금이 1만달러를 초과하는 미화, 외국통화, 여행자수표, 주식, 유가증권 또는 기타 지급제시 가능한 소지인어음 등을 말한다. 일반적으로 1만달러의 기준은 하루에 반출 또는 반입되는 총액인데, 보고의무를 회피하기 위하여 수일에 걸쳐 현금을 반출 또는 반입하는 경우에는 총액을 합하여 계산한다. 동 보고는 보고대상 현금을 소지하고 출·입국을 하는 경우에는 출국 또는 입국시 미국연방세관에 즉시 보고해야 하며, 보고대상 현금을 우편 또는 다른 수단으로 반입하는 경우에는 그 수령일로부터 15일 이내에 보고해야

한다. 이때 보고양식은 국제적 현금이동 보고양식(Form 4790: Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments)에 의하며, 이는 보고자의 법적지위, 현금 등의 원천목적지 및 경로, 현금 등의 취득일, 반출 또는 반입하는 현금 등의 금액과 종류, 기타 정보사항을 기재토록 하고 있다. 동 보고의무 위반에 대하여는 가산세 또는 형사벌로 처벌한다. 보고의무를 위반한 자에 대하여는 거래액(10만달러 한도)과 2만 5천달러 중 큰 금액 이하의 가산세를 과징하고(31 USC §5321(a)(1)), 고의로 보고의무를 위반한 경우에는 25만달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 위의 벌금과 징역을 병과(31 USC §5322(a))한다.

⑤ 외국금융계좌의 기록 및 보고(FBAR: Foreign Bank Account Report, 31 USC §5314)

미국시민, 영주권자, 세법상 거주자 또는 미국 법인이 1만달러를 초과하는 현금을 미국외 소재 금융기관에 예치 또는 투자하는 경우, 미국연방재무부에 그 사실을 보고해야 한다. 보고대상 현금은 당해연도의 외국 금융계좌에 연중 1회라도 1만달러를 초과하는 경우를 말한다. 보고시기는 당해연도 다음해 6월 30일까지이며, 이 때 보고양식은 해외은행 및 금융계좌에 관한 보고양식(Form TDF 90-22.1: Report of Foreign Bank and Financial Accounts)을 사용하며, 해당 은행, 계좌번호 및 예금주 등을 기재하여야 한다. 동 보고의무위반에 대하여는 가산세 또는 형사벌로 처벌한다. 고의로 보고를 하지 않은 경우에는 최고 총 외국금융계좌의 잔고(최고 10만달러)와 2만 5천달러 중 큰 금액을 벌금으로 부과할 수 있고, 고의가 아닌 부주의로 보고를 하지 않은 경우에는 500달러 이하의 벌금을 부과할 수 있다. 고의로 보고의무를 위반한 경우, 25만달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 위의 벌금과 징역을 병과(31 USC §5322(a))한다.

⑥ 외국인으로부터 받은 증여보고(IRC §6039 F)

미국시민, 영주권자, 세법상 거주자 및 미국 법인이 당해연도 중 외국인 개인이나 유산(estate)으로부터 1만달러를 초과하는 현금을 증여 또는 유증으로 받은 경우에 그 수령인은 이 사실을 국세청에 보고해야 한다. 보고대상 현금은 1만달러를 초과하는 증여 또는 유증으로 받은 현금이다. 보고는 당해 연도의 소득세 신고시에 하며, 이때 보고양식은 해외신탁거래 및 해외수취금품영수 보고에 대한 연례답신양식(Form 3520: Annual Return to Report Transactions with Foreign Trusts and Receipts of Certain Foreign Gifts)에 의해 소정의 사항을 기재한다. 보고의무 위반시 매월 수증액의 5%에 상당하는 가산세를 과징하되, 수증액의 25%를 한도로 한다.

이상의 금융거래에 대한 보고제도와 아울러 기록 보존제도가 금융거래의 투명성과 자금세탁 방지에 보완적 역할을 수행한다. 금융기관은 고객의 계정에 대한 많은 기록들의 원본 및 사본을 보관하여야 한다. 은행은 신규로 계좌를 개설할 때에 고객의 실명을 확인하고 인적정보에 관한 기록을 유지한다. 금융기관 등은 은행비밀법에 의하여 고객에 대한 100달러 이상의 개인수표, 기타의 지불증서 및 계좌거래의 기록 등을 보존할 의무를 진다. 고객기록의 보존의무는 현금거래보고의무의 유무와는 관계없다. 금융기관은 양도성예금증서를 팔거나 예금계정을 개설한 후 45일 이내에 각 예금계정 고객의 납세번호를 기록보관하여야 한다. 금융기관은 수표·어음금융기관에서 인출되거나 금융기관에 의하여 발행되고 지급해야 할 100달러 이상의 환어음의 사본을 보관하여야 한다. 특히 금융기관 등이 3천달러 이상의 은행수표·현금수표·현금지급서 및 여행자수표 등을 발행하거나 판매하는 때에는 거래내용 등의 구체적 정보를 확인하고 구매자의 성명·구매일자·수표 등의 일련번호·금액 등에 관한 기록을 작성·보존해야 한다(31 CFR §103.29(a)). 이 때 거래내용 등에 관해 충분한 정보를 확보할 수 없을 때에는 수표를 발행하지 않도록 하고 있다. 1만달러 이상의 현금

을 수령하거나 송금하는 국제적 현금이동에 관한 기록도 작성·보존해야 한다. 현금거래보고·혐의보고 등에 관한 기록 및 서류는 그 보고일로부터 5년간 보존해야 한다(31 CFR §103.18(d)).

이러한 금융거래 내역 파악장치와 아울러 정부가 자금흐름의 파악을 제대로 못하게 하는 자금의 세탁행위에 대하여 형사벌로 엄격하게 처벌하도록 하고 있다. 자금세탁규제법(31 USC §5340~§5355)은 전제 범죄를 마약범죄에 한정하지 않고, 살인·유치·도박·방화·강도·공갈·중수뢰·우편(전신·증권)사기·중산층 범죄(white collar crime) 등도 포함하고 있다. 자금세탁행위는 크게 두 가지로 규정하여, '금전수단세탁죄(monetary transactions offense: 18 USC §1956)'와 '금전거래죄(monetary transactions offense: 18 USC §1957)'를 연방범죄로 신설하였다. '금전수단세탁죄'는 세 가지 유형의 행위를 포함하고 있다. 첫째는 '거래에 의한 자금세탁(transaction money laundering)행위'인데, 자금의 성질을 숨기거나 보고의무를 회피할 목적으로 거래가 행해진다는 것을 인식(knowledge)하면서, 특정불법활동(specific unlawful activity)의 수익(proceeds)과 관련된 거래에 의도(intent)적으로 관여하는 행위이다. 둘째는 '이송에 의한 자금세탁(transportation money laundering)'인데 이는 상기의 목적으로 금전수단을 국제적으로 이송(transportation)하는 것을 금하고 있다. 이 조항은 1988년 개정시에 강화되어서 이송 외에 송달(transmittal), 이전(transfer) 등도 금지하고 있다. 셋째는 1988년 개정시 추가된 함정수사(sting operation)에 관한 조항으로서, 이를 통해 자금세탁조사시 함정수사를 할 수 있도록 하였다.

한국의 경우 우선 금융거래가 은행 등 제도적 금융기관 이외에 사채시장을 통하거나 현금거래 등에 의한 비제도적 금융시장의 역할이 상대적으로 클 뿐더러 은행을 통한 거래 자체도 차명(借名)으로 인해 믿을 수 없는 부분이 많다. 현행 법이 금융거래는 실명으로 하도록 규정하고 있지만, 남의 이름을 빌려서 은행계정을 가지는 차명거래에 대해

벌칙이 없기 때문에 그러한 거래의 소지가 그만큼 큰 실정이다. 그런데 만약 금융소득에 대해 종합과세가 철저히 이루어진다면 차명행위가 그만큼 하기 어려워질 것인데 지금은 개인별로 금융소득 4천만원 이상의 경우에 한해서 종합과세를 하기 때문에 그만큼 구멍이 느슨하다[8]. 또한 자금세탁방지법에서는 외화 1만달러 또는 원화 5천만원 이상의 거래에 대해 금융기관이 금융정보분석원(FIU: Financial Intelligence Unit, 이하 FIU라고 표기한다)에 보고하도록 하고 있으나 보고대상 기준금액이 금전거래의 흐름을 제대로 파악하기에는 지나치게 높은 편이다.

라. 신용정보의 축적과 그 책임

미국의 금융거래 투명성 확보를 위해 사용되는 장치로서 먼저 금융거래의 방식을 보았고, 그 다음으로 세무당국의 감시장치를 살펴보았다. 미국의 금융거래 투명성 확보를 위한 세 번째 장치는 개인의 신용정보에 대한 데이터베이스다. 개인의 신용에 대한 정보를 축적하고 이를 기초로 신용이 이루어지는 것이다. 이는 민간에 의한 상업적 개인신용망과 국가기관 차원에서의 데이터베이스로 나눌 수 있다. 개인신용정보망은 공정신용보고법(FCRA: Fair Credit Reporting Act 1970, 이하 FCRA라고 표기한다)에 의해 허가로 설립되는 회사에 의해 운영되고 있다[9]. 이 회사들에 의해 축적되는 개인의 신용정보는 아래와 같

8) 금융소득 4천만원 기준시 은행예금 10억원, 부부합산 8천만원의 경우 20억원의 예금자산을 가져야 종합소득과세의 대상이 된다. 위헌판결 이전에 부부합산 4천만원을 기준으로 할 때에도 대상 인원이 종합과세 대상자의 약 3%인 3만~4만명에 불과했다.

9) 공정거래위원회(FTC: Fair Trade Commission)는 공공서비스로서 공정신용보고법을 제정하였다. 공정신용보고법은 연방법으로 신용정보회사에 관한 규제를 규정하고 있다. 1971년에 시행되어 1997년 10월 1일 개정되었고, 주요 내용은 개인정보의 재검토와 정정요구에 관한 권리, 개인신용정보를 취급할 수 있는 대상의 한정, 이러한 활동에 대한 통지를

은 것을 포함하고 있다. 우선 개인에 대한 신용정보(credit record)이다. 개인의 은행대출, 금융회사 대출, 소매신용카드(retail credit card), 부동산담보 대출(mortgage) 등의 과거 3년간의 기록이 그 대상이 된다. 이들 신용기록은 은행・백화점・카드회사 등에서 온라인(on-line)으로 입력된다. 이러한 금융거래상의 신용정보와 아울러 개인의 법정기록・파산・소송・범죄 등의 공적 기록(public record)도 포함되고 이웃으로부터 수집하는 개인의 품성, 생활방식 등이 포함되기도 한다. 개인별로 축적된 이러한 내용은 종합평가되어 개인별 신용등급을 점수로 평가한다.

전국의 거의 모든 은행과 금융기관이 이러한 신용정보 서비스에 가입되어 있다. 이렇게 구축된 신용정보는 은행의 대출심사・카드 개설 등의 경우 활용된다. 개인이 대출을 받고자 한다면 먼저 주요한 3곳의 신용정보회사에 자신의 신용정보를 문의한 후 신용평가서를 대출회사에 제출하여 심사를 받는 것이 유리하다. 이러한 신용정보는 엄격히 관리하여 본인의 동의가 있어야 접근이 가능한데, 대개 위의 경우 본인의 동의를 요구하고 고객은 이에 동의하는 것이 관행이다. 전국망을 가진 신용정보회사로는 Equifax, Experian, Trans Union 등이 있다. Equifax는 1899년에 설립되어 종업원 1만 5천명을 두고 16개 해외법

규정하고 있다. 신용정보란 대출금 상환 기록, 은행계좌의 수와 종류, 연체횟수, 추심행위 여부, 특이 채무 등에 대한 정보가 종합된 것이며, 조사식 소비자보고서의 경우 소비자의 이웃, 친구, 협력관계에 있는 사람으로부터 얻은 소비자의 성격, 인격, 생활방식 등의 정보도 활용된다. 단, 고용 및 신용거래 목적의 의료기록 제공은 개인의 동의를 얻은 경우에 한해서 정보의 수집이 가능하며, 고용 목적으로 수집된 정보를 기초로 한 보고서를 제공할 경우에도 소비자의 동의를 받아야 한다. 수집된 신용정보는 통계프로그램과 비슷한 양상으로 다른 고객과의 비교를 통해 신용점수에 따라 등급이 결정되며, 신용점수란 대출기관에서 대출심사를 할 때 사용된다. 신용등급 시스템은 대출금 상환 가능성에 대한 각 항목을 점수로 나타내 심사한 것이다. 신용점수의 총점은 대출금의 상환과 지급기일에 맞추어 대금을 상환할 가능성에 대해 개인의 신용이 어느 정도인지를 예측하는 데 도움이 된다.

인, 50여개 국가에 진출하고 있으며 애틀랜타에 본사를 두고 있다. Trans Union은 시카고에 본사를 두고 1970년에 설립되었으며, 종업원 수는 3천명이며 매출액 10억달러(1999년 기준)의 실적을 올리고 있으며, 해외 50여개 국가에 진출해 있다. Experian은 오렌지 카운티에 본사를 두고 1969년에 설립되어 1만 2천명의 종업원을 거느린 신용정보회사로서 40여개 국가에 진출하여 있고, 유럽지역에서 강세를 보이고 있다.

이상의 상업적 개인신용정보망과 아울러 재무데이터베이스(financial database)와 법집행데이터베이스(law enforcement database)가 활용되고 있다. 전자는 BSA에 따라 금융기관에 요구되는 보고서로 구성되는 것이다. 앞의 금융거래 보고관련 보고서(CTR, CMIR, CTRC, FBAR 등)를 포함하고, 무역 또는 일반 기업이 통보하는 1만달러 이상의 현금지불에 대한 양식(IRS Form 8033)을 포함한다. 앞에서 살펴본 상업 데이터베이스(Commercial Database)는 금융범죄정보분석처(FinCEN: Financial Crime Enforcement Network, 이하 FinCEN이라고 표기한다)의 데이터베이스이다. 법집행 데이터베이스는 12개 연방기관 및 50개 주의 법집행 정보 데이터베이스이다. 이에는 진행중이거나 종결된 수사의 현황, 수집된 정보 등이 포함된다. FinCEN은 위의 모든 정보 데이터베이스에 접근이 가능하다[10].

이상의 개인정보에 대해서는 관리가 아주 철저한 것이 특징이다. 이에 관한 법률로서 금융정보보호에 관한 법률(RFPA: Right to Financial Privacy Act 1978, 이하 RFPA이라 표기한다)이 있다. RFPA는 정부당국의 금융기록 접근을 금지(12 USC §3402)하되,

10) 현재 FinCEN과 양해각서를 체결하고 있는 기관은 US Customs, Drug Enforcement Agency(DEA), International Revenue Service(IRS), US Secret Service, US Marshals, US Postal Inspections, INTERPOL, National Association of Stock Dealers(NASD), Immigration and Naturalization Service(INS), Federal Reserve Board(FRB), Environment Protection Agency(EPA), 50 States 등이다.

예외적으로 법적 요건에 해당하는 경우에만 금융기관으로부터 고객의 금융기록 정보의 사본의 입수 및 수집이 가능하다고 규정하고 있다[11]. 위의 법률 이외에 전자거래상의 프라이버시를 법적으로 보호하기 위하여 전자적인 대화에 의한 사생활 보호법(ECPA: Electronic Communications Privacy Act 1986, 이하 ECPA라고 표기한다)이 있다. 미국은 가장 일찍부터 개인정보 보호에 앞장선 나라로, 1970년 '공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act)'과 1974년 '개인정보보호법(Privacy Act)', 1978년 전자자금이체법, 1980년 문서감축법, 1984년 케이블 개인정보보호(Cable Privacy)법, 1986년 전자통신 개인정보보호법, 1988년 컴퓨터 연결 및 개인정보보호법, 1991년 전화소비자 보호법, 1997년 인터넷상의 소비자 개인정보 침해법 등 많은 보호 입법을 채택하고 있다. 1974년 연방 차원의 '개인정보보호법(Privacy Act)'은 개인의 정보통제권을 인정, 개인의 서면 청구나 동의를 받는 경우를 제외하고는 행정기관에 의한 개인기록 수집・이용 또는 배포를 원칙적으로 금하고 있다. 미국 사회에서는 개인정보(privacy)가 기본적으로 본인의 동의 또는 법원의 영장이 없이는 접근이 되지 않는다는 믿음이 있다.

한국에서는 금융기관이 함께 활용할 수 있는 개인에 대한 신용정보를 종합적으로 다루는 데이터베이스가 아직 초보단계이다. 대개 은행별로 고객에 대한 거래실적을 가지고 있기는 하지만 별도 전문기관에 의해서 금융기관이 가지고 있는 개인의 신용에 대한 정보가 하나의 데이터베이스로 관리되거나 정보의 공유도가 상대적으로 미약한 실정이

11) 예외적으로 금융기관으로부터 고객의 금융기록정보의 사본입수 및 수집이 가능한 경우는 다음과 같다.
- 고객의 허용(customer authorization): 12 USC §3404
- 행정적 소환영장(administrative subpoena) 및 출두명령(summon): 12 USC §3405
- 수색영장(search warrant): 12 USC §3406
- 법정 소환장(judicial subpoena): 12 USC §3407
- 정부기관의 공식서면요청(formal written request): 12 USC §3408

다. 현재 은행별로 1천만원 이상의 대출에 관한 정보가 은행간에 공유되고 있는 정도이다. 금융의 흐름이 신용을 바탕으로 효율적으로 이루어질 수 있기 위해서는 개인별 신용정보의 구축이 필수적이다. 기업의 신용평가를 전문으로 하는 회사가 있지만 기업은 개인을 단위로 구성되어 있고 개인에 의해서 경제적 행위가 이루어지기 때문에 궁극적으로 개인의 신용정보 시스템이 있어야 할 것이다.

개인의 신용이 자신의 경제활동에 어떠한 영향을 주고 있는지 알아보자. 미국에서는 철저하게 개인의 신용에 따라 대우를 받는다. 여기서 개인의 신용은 주로 금융기관의 거래기록과 국세청에 대한 소득세 신고 및 납부 실적이 된다. 개인이 현금이나 부동산을 많이 가지고 있는 것 자체는 신용이 될 수 없다. 신용을 줄 경우에는 이를 상환받을 수 있는 현금의 흐름을 보기 때문이다. 이러한 신용도에 따라 금융기관의 여신규모, 지불방법 등이 달라진다. 특히 기업은 신용도에 따라 이자율과 여신한도(line of credit)가 달리 적용된다. 싼 이자로 많은 자금을 쓸 수 있으려면 꾸준히 은행에 신용을 쌓고 세금을 많이 내는 길밖에 없다. 미국이 신용사회의 표준(standard)으로 불리는 것은 이 때문이다.

개인이 신용을 지킬 수 없을 때 법원의 판결을 받아 파산을 선택할 수 있다. 개인의 파산은 법원으로부터 쉽게 얻을 수 있으나 그 결과에 대한 책임은 철저하다. 미국은 영국의 파산법을 모델로 1800년에 파산법을 제정한 이후 계속적인 파산법(Bankruptcy Act) 개정이 진행되었는데 1978년 전면적인 개정(5차 연방파산: Bankruptcy Code)을 하였다[12]. 파산에 관한 주요 규정은 제7장, 제11장 및 제13장에 제시되어 있는데, 제11장은 주로 기업의 파산에 관한 내용이며, 소비자파산과

12) 제정 당시에는 채무자에 대한 면책규정이 있었는데 그 요건이 엄격하여 파산신청은 채권자의 신청에 의해 제기되며, 채권자수와 채권액수에서 3분의 2 이상의 동의가 있어야 면책을 인정하였다. 그후, 1841년 2차 연방파산법이 제정되어 채무자의 자기파산도 인정되었으나, 채권자의 강한 반대에 부딪혀 1843년 폐지되었다.

관련한 규정은 주로 제7장과 제13장에 제시되어 있다[13].

채무자인 개인 또는 소비자들이 파산신청을 하기 위해서는 소비자 파산규정을 담고 있는 제7장과 제13장을 비교하여 유리한 것을 사용하는 것이 보통이다[14]. 다액의 무담보채무와 소액의 담보채무를 부담하고 파산재산이 거의 없는 채무자는 압도적으로 제7장을 선택하고 파산 시 잔존 재산이 많거나 담보채무가 많은 채무자는 제13장을 선호하는 경향이 있다. 제7장은 청산(liquidation)의 절차인 반면, 제13장은 계속적인 변제의 절차(payment plan)이므로 채무자는 자신의 상황에 유리한 것을 선택하게 된다. 한편 제7장의 파산신청을 통해 무담보채무에 대해 면책을 받아낸 후 제13장의 파산신청을 하여 담보채무와 비면책채무에 대처하는 방법도 흔히 사용된다. 이와 같이 미국 법원은 파산사건의 전환 및 자유로운 선택을 인정하고 있다[15].

제7장은 파산 또는 청산(liquidation)을 주요 목적으로 하는 파산절차에 관한 규정이다. 미국에서 개인파산 또는 소비자파산의 약 70%가 제7장에 의한 사건이다. 제7장의 사건은 거의 자산이 없는 소비자파산으로 채무자의 '새로운 출발(fresh starting)'을 주요 목적으로 하고 있다. 채무자뿐만 아니라 채권자도 파산신청을 할 수 있는데 일단 파산신청이 제기되면 자동중지(automatic stay)의 효력이 발생한다. 제7장에 의거하여 면책허가를 받은 소비자는 후일의 미래소득으로 파산 전의 채무를 변제할 필요가 없다[16].

---

13) 연방파산법(BSA)는 제1장 총칙, 제3장 사건관리, 제5장 채권자, 채무자 및 파산재산, 제7장 청산, 9장 지방자치단체의 채무를 위한 화의, 제11장 재건, 제13장 개인을 위한 화의 등으로 구성되어 있다.

14) 채무자는 어느 때든지 제13장 사건을 제7장으로 변경 신청할 수 있으며, 역으로 제7장 채무자가 제13장 규정에 적격한 경우 전환 신청할 수 있다. 전환 여부는 통지와 심문을 거친다.

15) 그러나 일부 주에서는 채무자가 충분한 재산이 있어 제13장으로 파산절차를 밟을 수 있으나 제7장의 파산신청을 하는 경우 이를 기각하여 강제적으로 제13장의 파산신청을 유도하는 경우도 있다.

16) 그러나, 법원의 허락을 받아 채무자인 소비자가 자발적으로 면책의 효과를 포기할 수도 있다(채무자가 자발적으로 파산선고 전의 채무를 장

〈표 Ⅱ-2〉 미국 파산법 규정의 비교

기준	제7장	제11장	제13장
신청 가능자	개인, 채권자 물건/주식 중개인	회사법인, 조합 등 기업 철도회사, 채권자	개인 및 자영업자 조합원, 채무자 (채권자 및 회사 제외)
주요목적	청산 절차	회사의 재기/갱생	재건의 목적 개인의 재기/갱생
주요특징	자산없는 소비자 파산 채무자의 새로운 출발	채무사업자의 경영유지	장래소득으로 채권 면제(채권자 유리)
면책규정	채무자의 완전면책 장래수입이 지켜짐		모든 재산 법원 관할

제13장은 임금, 봉급자 등 개인은 물론 자영업자를 대상으로 하는 파산규정이다. 제7장은 자산이 거의 없는 경우 청산을 통해 파산자의 새출발을 목적으로 하는 규정이나, 제13장은 재건을 목적으로 하는 파산법이므로 채무자는 파산 신청 후에도 재산을 증가시킬 수 있다. 안정된 수입이 있는 채무자가 채무의 감면유예를 목적으로 제13장을 선택하게 되는데 변제계획안을 수립하고 자산을 보유한 상태에서 장래의 수입으로 채무를 변제하고자 할 경우 제13장의 파산절차를 사용하는 경향이 있다. 보통 임금소득을 가진 채무자가 많이 사용하는데 미래소득 중 기초생계비를 제외한 소득은 채무변제에 사용하여야 한다. 파산자가 채무변제를 이행하지 않을 경우 채권자는 임금압류나 법이 허용하는 범위내에서 압류가 가능하다. 제13장에 의거하여 파산신청이 제기되면 미래소득을 포함하는 채무자의 모든 재산은 법원의 관할에 속하게 된다. 보통 채무의 정리계획은 변제기간을 연기하는 것과 채권

래 소득으로 변제하고자 하는 경우). 자발적으로 면책을 포기하는 경우는 보통 담보물인 가옥·자동차 등 중요한 물건을 계속 사용·소유하기 위한 경우, 보증인의 부담을 경감하기 위한 경우, 비면책채무의 여부를 둘러싼 다툼을 해결하기 위한 경우 등으로서 채무재확인 합의서를 법원에 제출하여 자발적으로 채무면책의 혜택을 포기할 수 있다.

액을 일부 삭감하는 것이 주요 내용이다. 제7장에 의거한 면책은 파산 전의 채무를 모두 면책하고 미래소득을 보장하는 데 비해, 제13장의 면책은 장래소득으로 채권을 변제한다는 측면에서 채권자에게 유리하다고 하겠다.

파산을 받게 되면 7년 동안 은행에 계정을 가질 수 없다[17]. 미국에서 은행계정을 가지지 못한다는 것은 개인적인 경제 활동이 불가능하다는 것을 의미한다. 지불수단과 수취수단인 수표를 발행하는 계좌를 가지지 못하는 것이다. 수표를 발행하기 위해서는 환전업소(currency exchange)에 가서 별도의 수수료를 물어야 한다. 파산자는 취직, 집 임차(rent), 자동차 구입, 신용카드 등 모든 경제행위를 할 수 없다. 다만 최저 생계만 꾸려갈 수 있도록 할 뿐이다.

개인 파산의 엄격함 때문에 개인의 신용을 제대로 관리할 수 있도록 사회적 도움이 활발하다. 소비자 신용상담기구(CCCS: Consumer Credit Counseling Service)들이 신용에 관한 교육, 채무의 상환, 채무의 중재, 자금계획의 수립 및 교육 등의 활동을 전국적으로 하고 있다. 이들 기구는 전국적으로 지역회원 중심으로 기구를 설치하고 있고 전국연합체(NFCC: National Foundation for Credit Counseling, 이하 NFCC로 표기한다)가 운영되고 있다. 미국은 개인 신용 사회의 표준으로 불리는 명성에 맞게 민간 자율제도와 유사한 기능을 수행하는 기구 등 다양한 제도가 시행되고 있다. 가장 대표적인 제도로는 비영리기구인 '전국신용상담재단(NFCC)'을 들 수 있다. NFCC는 1951년에 설립된 매릴랜드(Maryland)주 실버스프링(Silver Spring)에 위치하고 있는 비영리기구로서 1,425개의 지역회원 사무소를 운영하고 있으며, 주로 소비자의 재무계획, 신용 및 채무해결과 관련된 카운슬링 및 교육을 담당하고 있다. NFCC가 하고 있는 업무는 크게 신용상담, 채무관리계획, 자금관리 관련 교육, 주택구입 관련 상담 및 교육으로 나뉜다. 우선 신용상담의 경우

17) 사실상 10년 동안 가지지 못한다고 한다.

소비자들은 무료 또는 매우 저렴한 비용으로 자신의 상황에 알맞은 조건들을 결정하는 데 필요한 조언을 전문적인 카운슬러로부터 받을 수 있다. NFCC의 카운슬러들은 소비자들의 자금관리에 대한 조언과 아울러 현재의 재정적 문제에 대한 해결방안을 제시해주며, 미래에 발생할 수도 있는 재정적 어려움을 방지하기 위한 일련의 개별적인 계획들을 수립하여 주기도 한다. 부채관리계획업무와 관련하여 NFCC는 소비자들의 채무관련 상담과 교육뿐만 아니라 채무상환과 관련된 계획을 수립하여 주고 채무조정과 상환을 대행하는 프로그램을 운영하고 있다. 즉 소비자가 심각한 채무상태에 있는 경우 DMP(Debt Management Plan) 프로그램에 등록할 수 있도록 하는데 DMP 프로그램은 소비자로 하여금 매월 NFCC에 적립금을 내도록 하고, NFCC가 이렇게 조성된 기금을 채권자에게 분배해줌으로써 소비자의 채무를 축소시켜 나가고 궁극적으로는 신청자의 신용회복을 도와주는 체계적인 프로그램이라고 할 수 있다. DMP 프로그램은 통상 36~60개월의 기간 내에 소비자의 채무를 청산하고 신용을 회복할 수 있도록 설계되고 있다. NFCC와 유사한 제도로 '독립소비자상담협회(AICCCA: Association of Independent Consumer Credit Counseling Agencies)'도 있다. 이곳에서는 36개 회원단체와 390명의 공인 상담사가 개인의 신용회복 프로그램을 제공한다.

한국에서는 개인의 신용에 따른 책임이 철저하지 못하다. 우선 개인의 신용에 대한 정보가 제대로 축적되어 있지 못하고, 있는 정보도 공유의 정도가 미약하다. 그리고 신용에 따른 대우가 이루어지지 못하고 있다. 금융기관은 고객의 신용에 대한 정보가 충분하지 못하니 주로 부동산의 담보를 잡고 이를 보완하기 위하여 타인의 보증을 요구하기도 한다. 또한 책임을 묻는 일도 철저하지 못하다. 농가부채 탕감의 경우처럼 개인이 부채를 지더라도 나중에 정부가 그 부담을 덜어주기도 한다. 외환위기 이후 150조원의 천문학적 숫자의 부실채권에 대해 그 책임을 철저하게 따지지 못했다. 이러한 분위기하에서 최근 신용불량자가 계속 늘어나서 334만명에 이르고 있다. 이렇게 신용이

제대로 축적되지도 않고 있을 뿐더러 그나마 가진 신용도 제대로 평가하지 않고 나중에는 쉽게 정치적으로 치유해 주기까지 하니 개인은 스스로 신용을 쌓고 이를 지키기 위해 철저히 노력할 유인이 선진국에 비해서는 아주 미약한 실정이다.

2. 재산의 평가 및 거래의 투명성

가. 재산권 행사와 조세

재산권은 세 가지 방법으로 행사되고 그 경우마다 그에 상응하는 조세가 각각 부과된다. 하나는 재산의 보유이다. 이에 대한 과세는 재산세(property tax)이다. 두 번째는 재산의 매매행위이다. 이에 대해서는 매매에 따른 소득이 발생하므로 양도소득세(capital gain tax)가 부과된다. 세 번째는 재산에 대해 무상으로 소유권을 남에게 넘기는 것인데 이에 대해서는 상속·증여세가 과세된다.

미국에서 재산의 보유는 개인의 능력이 허락하는 한 자유이다. 아무리 비싼 주택을 보유하더라도 이는 전적으로 개인의 자유에 속한 문제로서 이에 대한 사회적 저항감도 없다. 다만 정부로서는 그 자금의 원천이 정당하고 세금만 제대로 낸다면 그만이다. 그러나 세금을 징구하는 데는 철저하여 재산세를 1년만 내지 않으면 재산을 압류하여 버린다. 이때 군(county)은 주정부(state government)에 압류를 위촉만 하고 주정부로부터 예산을 받는다. 재산세 부과대상의 재산은 한국에서는 부동산에 국한되지만 미국에서는 부동산과 동산을 포함한다[18]. 여

18) 재산(property)은 부동산(real property)과 동산(personal property)으로 나뉘는데 전자는 다시 농업부동산(agricultural real property), 상업부동산(commercial real property), 산업부동산(industrial real property), 주거부동산(residential real property), 임업부동산(timber-cutover real property), 개발부동산(developmental real property) 등으로 나뉘고, 후자는 농업동산(agricultural personal property), 상업동산(commercial

기서 동산 재산이란 기계설비·장치 등을 말한다.

재산권 행사와 관련된 조세에 있어서는 과세표준이 되는 재산권의 가격을 어떻게 결정하는가가 핵심이다. 따라서 본절에서는 재산세 및 양도소득세에 있어서 과세표준이 되는 재산의 가격 결정에 관한 사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

나. 재산거래제도와 자본이득세

역사적으로 거슬러 살펴보면 대륙제국의 부동산물권법이나 영미제국의 부동산법은 다같이 대륙에서 고대를 지나 중세봉건시대의 게르만법을 바탕으로 형성되었던 법체계였다. 그러나 대륙법계에서는 근세에 들어오면서 로마법을 이어받아 자유로운 소유권 개념의 형성과 물권법정주의를 인정하게 되었으나, 영미제국에서는 로마법을 이어받지 못하고, 봉건적 부동산법체계를 그대로 유지하게 되었다. 이러한 역사적 배경으로 인하여 대륙의 부동산물권법과 영미의 부동산법이 서로 다른 체계로 발전하게 되었고, 따라서 부동산물권의 공시방법도 다르게 운용되게 되었다. 대륙제국, 특히 독일에서는 일찍부터 등기제도를 창안하여 부동산물권 그 자체를 등기부에 등기(registration)하여 공시하고, 점차 등기제도를 보완, 강화하여 등기의 공신력까지 인정함으로써 등기가 부동산거래의 안전을 위한 중요한 제도로서 기능을 갖고 있다. 그에 반해 영미제국에서는 부동산물권 그 자체의 등기가 불가능하므로 부동산거래서면의 등록제도(recording system)를 창안, 활용하게 되었다. 그런데 이러한 등록제도는 부동산물권의 공시제도로서는 불완전하여 부동산거래의 안전을 위해서는 이 등록제도를 보완할 수 있는 제도들이 마련되게 되었다. 이를 통하여 부동산물권의 공시방법이 대륙의 등기제도와 다르다 하더라도, 대륙의 근대적 등기

---

personal property), 산업동산(industrial personal property) 등으로 구분된다.

제도가 갖는 부동산거래의 안전기능을 영미제국에서도 이룩할 수 있게 되었다. 그것이 바로 미국에서 특히 발달하고 광범위하게 이용되고 있는 권원조사제도(examination of title)와 권원보험제도(title insurance)이다. 대륙법계에 속하는 우리나라는 독일의 부동산물권법 체계를 수용하여 물권법정주의를 취하고 있고, 부동산 물권 그 자체를 등기하여 공시하고 있다. 그러나 근대적 등기제도가 갖는 부동산거래의 안전 및 저당권의 유통을 위한 등기제도로서는 기능하지 못하고 있다. 그래서 비록 등기가 이루어졌다 하더라도 부실등기가 적지 않게 발생하고 있는 실정이다.

영미(英美)부동산법에서는 양도행위의 독립성과 무인성(無因性)을 인정하고 있다[19]. 동 부동산법에서는 부동산매매계약은 사기방지법에 의하여 반드시 서면에 의하여야 하며, 이 매매계약이 있은 후 권원조사를 하고 권원보험에 부보(付保)한 연후에 날인증서를 교부함으로써, 비로소 부동산권리가 양도인에게서 양수인에게로 이전된다. 날인증서의 공증이 날인증서의 유효요건은 아니지만, 공증하지 않은 날인증서는 등록할 수 없기 때문에 일반적으로 공증을 요한다. 위와 같이 매매계약과 양도행위가 별개의 시기에 서로 다른 서면에 의해 행해지고 또 그 각각의 행위의 유효성도 별도로 논해진다. 그러므로 매매계약체결시는 물론 날인증서의 교부시에도 양도인과 양수인이 행위능력자일 것이 요구된다. 또한 영미부동산법에서는 양도행위의 무인성이 엄격히 지켜지고 있다. 매매계약은 매매계약체결시부터 날인증서의 교부시까지만 매매당사자의 관계를 규율할 뿐이며, 날인증서 교부 후의 양도인과 양수인의 관계는 날인증서의 내용에 의해 규율된다. 다시 말하면 날인증서의 교부는 채권관계를 소멸케 한다. 그러므로 매매계약상의 내용을 날인증서의 교부 후에도 계속 효력을 존속시키고자 할 때에는 매매계약의 내용을 다시 날인증서에 표시하여야 한다. 이와 같이 매매

19) 영미법에서는 대륙법에서와 같이 명시적으로 양도행위의 독자성과 무인성을 논하지는 않으나 대륙법에서와 같은 이론구성이 가능하다.

계약의 내용을 날인증서에 다시 표시하여야만 부동산권리 이전 후에도 당사자를 구속하고 그렇지 않을 경우에 매매계약은 날인증서의 교부에 의해 그 효력을 상실하는 재산법상의 원칙을 흡수합병의 법리(doctrine of merger)라 한다[20]. 이 흡수합병의 법리는 부동산거래당사자의 의사를 관철하기 위해서 인정된 원칙이다.

이상과 같은 법체계에 따라 부동산의 거래에 있어서 구체적으로 어떠한 절차에 의해 이루어지고 있고, 그에 따라 무엇이 자본이득세가 공평하게 부과될 수 있는 조건이 되고 있는가를 보자. 미국의 부동산거래는 아주 엄격하고 공정한 절차에 의해서 관리되고 있다. 부동산거래의 절차는 다음과 같이 단계적으로 성립된다.

첫째, 중개의뢰계약(listing agreement)이다. 중개의뢰계약이란 부동산 소유자가 보유하는 부동산을 매각하고자 할 때, 부동산회사 또는 부동산브로커와 부동산매각 대행을 위해 맺는 계약을 말한다. 주목할 점은 중개의뢰계약을 체결한 부동산회사 또는 브로커가 각자 보유하고 있는 물건목록을 공유화하고, 부동산매각 물건정보의 유통 도모를 목적으로 하는 공동중개의뢰(MLS: Multiple Listing Service, 이하 MLS라 표기한다)를 조직적으로 운용하고 있는 점이다. MLS에 참여하는 부동산회사나 부동산브로커는 각자 고객의 물건에 대한 정보를 목록(listing datasheet)에 기재하고 이것을 공유화한다. MLS에 참가하지 않는 부동산회사나 브로커는 독자적으로 중개의뢰계약을 체결한 물건에 한해서만 판매할 수 있다. 그러나 MLS에 참가하면 타 중개업자의 리스팅 계약물건도 희망 부동산 소유자에게는 물건이 복수의 중개업자에게 조기에 매각될 기회가 많아진다는 이점이 있다. 부동산구입자에게도 하나의 부동산회사 또는 중개업자에게 의뢰하여 여러 회사나 중개업자가 취급하는 물건의 광범위한 정보를 얻을 수 있는 장점

20) 예컨대 토지매매계약에 의해 매수인이 지정한 계획과 양식에 따라서만 건축할 것을 약정한 경우, 이러한 약정은 토지 권원의 문제에 대해서는 부수적이기 때문에 날인증서에 흡수되지 않는다.

이 있다. MLS의 대상물건은 주택·상업시설·오피스·농지 등 모든 부동산을 포함하며 부동산 유통시스템의 근간을 형성하고 있다.

미국에서는 부동산중개업 종사자를 부동산판매원(real estate salesperson)과 부동산중개사(real estate broker)로 나누고 있다. 부동산중개사는 부동산판매원을 별도로 고용하여 중개업을 한다. 양자는 모두 법률이 정하는 바에 따라 면허를 받아야 한다. 미국은 초기에는 부동산중개업을 자유업으로 방임하였으나 사회와 경제의 발달로 부동산 거래가 복잡, 전문화되고, 비양심적인 중개업자의 횡포로 부동산의 거래질서가 문란해지자 1917년 캘리포니아(California)주를 필두로 부동산중개업자의 면허제가 실시되어 현재는 로드아일랜드(Rhode Island)를 제외한 모든 주가 부동산중개업면허제도를 실시하고 있다. 부동산판매원이나 부동산중개사 자격증을 획득하기 위해서는 보통 3단계의 과정이 필요한데 시험전 교육, 시험합격, 시험후 교육이 그것이다. 시험전 사전교육(pre-licensing education)으로는 주의 부동산위원회(Real Estate Commission)에서 관장하는 연수프로그램을 이수하거나 학력이 인정되는 대학에서 부동산과목을 수강해야 한다. 시험은 각 주마다 별도로 실시하였으나, 이에 따른 불편과 번거로움이 있어 도입된 것이 공통자격시험(uniform license examination)이다[21]. 이렇게 해서 자격시험에 합격하더라도 일정기간 이내에 사후교육(post-licensing education)을 받을 것을 필수적으로 요구하는 주들이 대부분이다. 부동산판매원이나 부동산중개사의 불법행위로 고객에게 피해를 준 경우에는 법원의 명령에 의해 그 손해를 보상하도록 되어 있다. 그런데 특이한 것은 손해를 입힌 판매원이나 중개사가 직접 피해보상을 하는 것이 아니라, 그들로부터 갹출된 특별보상기금(special recovery fund)에서 손해를 보상한다는 것

21) 공통자격시험은 1972년에 각 주의 부동산자격법 관리들이 전국모임(National Association of Real Estate Law Official)에서 채택된 것인데 약 40개 주가 이것을 활용하고 있다. 공통자격시험의 대행기관은 ETS(Educational Testing Service)와 ACT(American College of Testing)이다.

이다. 보상기금은 부동산판매원이나 중개사들이 받는 수수료의 일정비율을 징수함으로써 충당되는데 주법(州法)에 의해서 최소한도 일정수준 이상은 항상 유지하도록 되어 있다.

둘째, 권원보험(title insurance)이다. 이것은 매수인이나 저당권자가 권원(權原)의 하자로 인해 나중에 권원을 취득할 수 없을 때 이들에게 보험을 지급해 주는 손해보험의 한 형태이다. 한국과 마찬가지로 미국 역시 등기의 공신력이 인정되지 않아, 부동산거래 안전에 한계가 있다. 이를 보완하기 위하여 권원보험제도가 시행되고 있다. 즉 권원보험은 보험자인 권원보험회사(title insurance company)가 부동산을 취득하고자 하는 매수인 혹은 저당권자와 보험계약을 체결하여 권원보험증서를 발행해 줌으로써, 매수인이나 저당권자가 하자로 인해 권원(title)을 취득할 수 없을 때 이들에게 보험금을 지급해 주는 손해보험의 형태이다. 일반적으로 권원보험회사가 에스크로(escrow) 업무도 병행하는 경우가 많다. 미국 역시 부동산 권원에 대한 등기서류를 열람해 볼 수 있는 등록소가 군(county)에 있으나 등기의 공신력을 인정하지 않고 있기 때문에 등기부상의 숨은 하자에 대해 책임이 없다.

셋째, 에스크로(escrow)이다. 에스크로란 에스크로회사, 변호사·상업은행·권원보증회사 등의 제3자가 중립의 입장에서 부동산거래에 관한 모든 사무수속 서비스를 제공하는 제도를 말한다. 대부분의 부동산거래는 이 에스크로를 통해 이루어지고 있다. 에스크로 오픈(escrow open)에서 클로징까지 약 45일에서 60일까지 소요되며, 수수료는 매매금액의 약 3%를 받고 있다. 매수인의 부동산 거래계약을 위임받은 변호사가 권원보험증서를 받고 이를 국세청에 신고한다. 대금의 결제는 거래상대방이 직접 주고 받는 것이 아니라 앞에서 설명한 바와 같이 사는 자가 개인수표를 발행하면 이를 에스크로계정에 넣어서 관리되다가 나중에 파는 자에게 전달된다. 여기에 은행이 관여되는 것이 보통이다. 은행은 융자(mortgage)를 제공하면서 가격의 적정성, 장래 수익에 의한 대출금 상환 가능성 등을 면밀히 검토하게 된다. 에스크로

회사는 주정부의 허가를 받지 아니하고는 영업을 할 수 없으며, 각 주에 따라 에스크로회사의 설립조건도 다소 다르다[22].

〈표 Ⅱ-3〉 미국의 부동산거래시장(완전경쟁시장)

구분	내용
공급자와 수요자 조건	- 모든 매물정보의 일반공시: 공동중개의뢰 시스템(MLS: Multiple Listing Service)에 등록 - 매도자가 독점중개계약을 하지 않는 한 어느 브로커라도 중개가능
정보의 정확성과 접근성	- MLS의 공시내용에 하자가 있을 경우 브로커가 사후적으로 책임 - 모든 부동산 정보는 공적정보(public information)로 일반에게 공개. 부동산의 내용・평가가격・재산세 부과액 등
계약절차의 투명성과 공정성	- 에스크로때 쌍방 변호사 입회하에 가격을 명시한 계약서가 작성되고 변호사 서명
거래가격	- 완전경쟁가격으로 가격이 쌍방에 의해 IRS에 통보되고 시(city)에 기록이 보관됨.

이상과 같은 절차에 의해 이루어지는 부동산 거래는 이를 따져보면 완전경쟁시장의 조건을 충족시키고 있다. 첫째, 공급자와 수요자의 조건

22) 하와이 주의 경우 에스크로 업무에 종사하는 인가를 받기 위해서는 다음의 조건을 충족하여야 한다.
① 최저 5만달러의 자본금을 상시 유지하거나 또는 액면 5만달러의 보증채권을 가질 것.
② 금전 또는 유동증권을 취급하는 전 사원에게 액면 5천달러 이상 2만 5천달러 이하의 성실보증보험에 들어 있을 것.
③ 액면 5만달러 이상 10만달러 이하의 오류(誤謬)와 탈락(脫落)보험에 들어 있을 것.
④ 주식회사일 것.
⑤ 모든 예탁금을 신탁계좌에 예금하고 있을 것.
⑥ 업무확장의 목적으로 소개료의 지불이나 선물을 하지 아니할 것.
⑦ 주정부의 은행감독관의 감사에 매년 응할 것.

에서 어느 일방이 독점적인 위치에 있지 않고 다수에 의한 경쟁적인 조건을 갖추고 있다. 모든 매물정보는 MLS에 등록되어 일반에 널리 알려져 있다. 그리고 매도자가 특정 브로커와 독점 중개계약을 하지 않는 한 어느 브로커라도 중개가 가능하다. 둘째, 정보의 정확성과 접근성이다. MLS의 공시내용에 하자가 있을 경우에는 중개인이 사후적으로 책임을 지게 된다. 아울러 부동산에 대한 사항, 과거의 거래가격, 평가가격 및 재산세 등 관련 모든 정보가 공적정보(public information)로 일반에 널리 공개되어 있다. <표 Ⅱ-4> 는 일반 공개의 인터넷 사이트에서 검증한 미국의 특정 재산에 대한 정보이다. 셋째, 계약절차의 투명성과 공정성이다. 에스크로 개설시 쌍방 변호사 입회하에 가격을 명시한 계약서가 작성되고 쌍방 변호사가 서명하는 등 공정한 절차를 거쳐서 계약이 성립된다. 그 가격이 다시 쌍방에 의해 국세청에 통보되고 공적정보(public information)로서 일반에 공개되는 것이다. 이렇게 가격이 형성되므로 그 가격은 완전경쟁시장에서의 가격이라고 볼 수 있을 것이다.

<표 Ⅱ-4> 기초자치단체의 부동산 관련 웹사이트 공개정보

(2002년 기준)

Property Information	· Parcel Number: 07-12-224-038 · Address: 450 KENSINGTON CT · City: NaperVille · First Floor: 544 · Second Floor: 544 · Third Floor: · Misc. Floor: · Total Living Area: 1,088
Assessment Information	· Assessement Year: 2001 · Assessed Land: 9,680 · Assessed Building: 27,440 · Tax rate: 37,120 · Tax Amount: $1,951.00 · Tax Code: 7,025
Sale Information	· Sale Price: $95,000 · Sale Date: 10/1995 · Deed Type: GW

부동산 거래에 대하여 자본이득세가 공평하게 부과될 수 있기 위해서는 사고 파는 가격이 정확해야 할 것이다. 그런데 이상과 같은 부동산 거래 절차에 의해서 매도자나 매수자 어느 쪽에서도 실제 사고판 가격을 정직하게 신고하지 않을 수 없는 조건이 부여되어 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 거래대금의 수수가 발행자와 수취인이 분명히 기재되는 개인수표에 의한다. 그리고 그것이 당사자끼리 주고 받는 것이 아니라 에스크로(escrow) 계정에 들어가 나중에 변호사에 의해서 당사자에게 건네진다. 매도자의 입장에서 보자. 실제 받은 가격보다 낮은 가격으로 신고하고 싶겠지만 그것은 어렵다. 받은 판매대금은 모두 수표로서 은행계정에서 정산되니 은행에 기록이 분명히 남는다. 그리고 실제와는 다른 가격으로 신고했을 때 나중에 권원(title)에 분쟁이 생겼을 경우 법적 분쟁 및 처벌의 위험이 따른다. 또한 거래 상대방이 실제 가격을 국세청에 신고할 수밖에 없는 사정을 잘 알고 있으니 어쩔 수 없다. 매수자의 입장에서도 마찬가지이다. 재산에 대해 계속 감가상각을 해 나가야 하는 부담이 있다. 그리고 부동산 매입은 대개 은행융자(mortgage)로 하게 되는데, 은행이 대출을 할 때에 부동산 가격을 평가하게 된다. 매매를 공인하는 쌍방 변호사의 입장에서도 가격을 다르게 신고하여 나중에 법적인 문제가 발생했을 경우 책임이 따르게 된다. 이상과 같이 매매에 당사자와 관련자 누구도 실제와 다른 가격을 신고할 유인이 없으며 국세청 당국도 가격이 정직할 수밖에 없다는 것을 당연히 받아들이고 있다.

한국의 경우 실제로 사고 판 가격으로 세무당국에 신고하는 것은 현실과 아주 먼 이야기이다. 한 사례에 의하면 아파트를 6억원에 구입했을 때 취득세·등록세용으로 구청에 신고함에 있어서는 8천 500만원, 양도소득세용으로 세무서에 신고할 때에는 3억 7천만원으로 신고하고 있었다[23]. 엄밀하게 볼 경우 부동산을 거래하는 거의 모든 당사자들이

23) 조선일보 2003. 1. 22일자

법을 제대로 지키지 않고 있는 셈이 된다. 세무당국은 개인의 신고가격에 전적으로 맡길 수 없으니 지나치게 터무니 없는 가격으로 과세되는 일이 없도록 하기 위하여 다음 절에서 나오는 것처럼 기준이 되는 가격을 조사하여 이를 과세의 기준으로 삼고 있다. 그런데 정부가 모든 개별 부동산에 대하여 항상 실가격을 파악한다는 것은 불가능한 일이 아닐 수 없다. 또한 부동산이란 같은 면적의 같은 위치의 것이라고 해도 방향이나 주변의 상황에 따라 값이 크게 다를 수 있다. 그래서 정부로서는 대개 실거래가격보다는 다소 낮은 임의의 가격을 정해서 이를 기준으로 과세를 하고 있다.

다. 재산평가시스템과 재산과세

재산세는 여타 세목과는 달리 세원의 규모를 정부가 추정해야 하는 특성이 있으며 따라서 재산세행정의 성패는 평가의 정확성과 균일성에 달려 있다. 이는 거래에 대한 과세가 아닌 축적된 자산가치에 대한 과세이기 때문이다. 특히 평가의 균일성(한 과세구역 내 동등한 가치의 재산은 동등한 세금을 부과)은 법원에서도 인정하고 있고 대법원도 정확성과 균일성을 동시에 추구하지 못할 경우 균일성을 법이 추구해야 할 정당하면서도 최종의 목적이라고 판결하고 있다[24]. 균일성에 대한 기준은 분포계수(coefficient of dispersion) 등이 있으며 균일적인 평가에 영향을 미치는 변수는 부동산시장· 거주자의 성격· 실효세율 또는 정치사회적인 외적 변수와 평가관행의 내적 변수가 있다[25]. 미국의 제도는 복잡하지만 계층화된 평가시스템으로서 견제와 균형

24) Where it is impossible to secure both the standard of the value, and the uniformity and equality required by law, the latter requirement is to be preferred as the just and ultimate purpose of the law. The United States Supreme Court, Sioux City Bridge Company v.s. Dakota County(1923).

25) 19개 주가 분포계수를 외부에 발표하고 있는 중위치(median)는 18.2이다.

그리고 대표성 없는 조세를 피하기 위하여 경험적으로 운영되는 측면이 있다. 주정부 차원에서 평가기준과 절차를 마련하고 이를 감독하고 있으며 보조금 지급이 각 자치단체 내의 재산총액에 따라 변화하므로 균등한 평가의 정착을 위해 주정부가 노력하고 있다. 평가결과에 따라 각 단위정부와 특별구역의 재산세 수입이 변화하므로 이들 단체가 평가의 정확성과 균일성에 주의를 기울이는 유인체계가 구조적으로 마련되어 있는 것이다. 평가대장이나 매매가격이 기록된 양도증서가 카운티 재판소나 시청 등에 보관되어 일반인의 열람이 가능하므로 평가자의 주관에 의한 왜곡된 평가가 발생할 소지가 적다. 납세자들은 재산세에 매우 민감하며 이의신청을 하는 경우가 많다.

먼저, 재산의 평가 및 재산세의 부과 과정에서 연방정부 및 주정부의 역할을 보자. 연방정부는 철도부흥 및 규제개혁안(4-R Act : The Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act of 1976, 49 USC §1150)을 통하여 주 사이의 운송 관련재산에 대한 과중한 평가를 규제하는 것을 제외하고는 재산세 운영에 대하여 직접 간여하지 않는다. 그러나 미합중국 헌법의 상업조항(Commerce Clause)과 제14차 수정안(The Fourteenth Amendment)에 따른 동일한 보호와 적절한 절차조항(The Equal Protection and Due Process Clause)이 재산세의 부과에도 적용된다. 이에 따라서 현재 시장가격에 따른 균일한 평가가 기본적인 원칙으로 작용하고 있다. 각 주는 재산의 평가와 과세에 대한 법적 근거와 행정조직을 주헌법과 주법에 규정하고 있다. 대부분 주정부 내 재정 내지 조세과(Department of Revenue or Taxation: 29개주) 또는 조세위원회(State Tax Commission: 8개주)가 재산세 행정에 관한 책임을 지고 있다. 독립적인 또는 별도 기관이 평가기능을 수행하는 주도 있다[26]. 주정부는 평가기준과 절차를 법적으로 규정하고

26) 캘리포니아, 뉴욕, 펜실베이니아와 테네시의 균등화위원회(State Boards of Equalization), 매릴랜드의 평가과(Department of Assessments), 텍사스의 재산세위원회(Property Tax Board) 등이 있다.

평가의 정확성과 균일성을 감독하지만 실제 재산세의 운영에서는 대부분의 주에서 제한된 권한과 기능만 유지하고 있다[27]. 이들이 공통적으로 수행하는 기능은 지방정부의 평가관이 준수해야 할 평가기준과 절차, 상이한 지방정부 내 재산평가액에 대한 균등성 확립, 기술지원과 교육 그리고 평가자에 대한 면허 등이다[28].

지방정부는 재산의 평가와 재산세의 징수에 직접적인 책임이 있다. 선출직이나 임명직인 평가책임자는 과세재산의 결정, 자료수집, 평가 등에 대한 전적인 책임을 지고 평가를 하여 평가결과를 징세공무원에게 교부한다. 카운티 등 지방정부에서 실제 평가를 담당하는 평가관은 주법이 정하는 바에 따라 선출 또는 임명된다[29]. 평가관은 토지대장상의 평가나 조세지도를 작성하여 모든 필지에 대한 완전하고도 정확한 도표를 마련한다. 토지이용에 대한 규제는 지방정부 내 토지계획과로부터 습득하고 구조물에 대한 조사는 직접조사로 이루어지는데, 이러한 조사는 특히 상업 관련 구조물에 대하여 보다 자주 행하여진다. 이 밖에 건축비용・임대내용・소득 등에 대한 조사가 이루어지는데 이러한 조사에 대한 답변이 법적으로 요구되는 주에서는 익명성이 보장되며 그렇지 않은 주에서는 설문 등으로 이루어지고 있다.

과세목적을 위한 평가의 기본원칙은 최고 그리고 최적의 경제적 이용에 따른 공정한 시장가격(on the basis of fair market value)으로 당

27) 델라웨어와 하와이는 예외이다.

28) 매릴랜드와 같이 주정부가 평가를 전적으로 수행하거나 감독과 지시권한을 갖는 주도 있다. 그러나 많은 주에서 평가교범이나 기타 공적절차에 따라 평가를 진행할 것을 요구하고 있고 평가관행을 감시하기도 한다. 구체적으로 평가대장과 세금을 처리하는 중앙 컴퓨터시스템의 유지나 플로리다와 같이 직접 2년마다 카운티정부의 평가관행에 대한 검토를 하기도 하며 이 밖에 민간업체에 발주되는 전산지원 평가서비스를 승인 또는 검사하기도 한다.

29) 평가책임자의 경우 22개주에서 선출되며, 14개주에서는 선출되거나 임명된다. 이 밖의 14개주는 지방정부 관리가 평가관을 임명하는데, 평균 임기는 4년이다.

해 재산을 평가하는 것이다[30]. 재산세를 공평히 부과하기 위해서는 재산에 대한 가격의 정확한 평가가 생명이다. 재산의 평가는 3단계를 거치면서 이루어진다[31]. 1단계는 지방정부(시와 군구)에 의한 최초의 평가이다. 이 때에 재산의 평가 및 균등화(assessment and equalization)가 이루어진다. 시나 군은 평가관(assessor)을 임명하여 관할 구역내의 모든 부동산과 개인재산에 대하여 평가하여 실거래가격(TCV : True Cash Value)의 50%에 준하도록 조정한다. 평가서가 완료되면 지방평가위원회(Local Board of Review)에 제출하고, 지방평가위원회는 평가가 정확하고 균등하게 산정이 되었는지를 확인하고 문제가 있으면 수정한다.

2단계는 군(county) 정부단계에서의 균등화 작업(County Equalization)이다. 군행정위원회(County Board of Commissioner)가 균등화위원회로 하여금 시나 군이 행한 재산평가에 대한 제안의견을 내도록 지시한다. 균등화위원회는 재산에 대한 균등화 가격을 산정하여 군행정위원회에 대한 권고서(Form L-4411: Recommendation to County Board of Commissioner)를 제출하고 군(county) 정부의 최종 균등화된 재산가격은 토지와 가치에 대한 보고서(Form L-4024: Statement of Acreage and Valuation)에 반영되어 주정부의 조세위원회(STC: State Tax Commission, 이하 STC라고 표기한다)에 제출된다. 군행정위원회(County Board of Commissioner)는 군행정위원회에 대한 권고서(Recommendation to County Board of Commissioner)를 기준으로 하여 재산가치를 산정하여 지역내 각 시나 군 사이에 재산세 부담이

30) 철도, 파이프라인, 공익설비나 제조업설비 등 다수의 평가구역에 걸쳐 있는 특정 재산에 대한 평가는 17개주에서는 주정부의 책임이며 평가는 주정부가 할지라도 재산세 징수는 지방정부가 수행한다. 텍사스는 예외적으로 주헌법이 주 전체에 대한 재산평가를 금지하고 있으며 상기의 특수재산은 민간업체가 용역으로서 평가를 수행한다.

31) 이하 미시간 주의 경우를 중심으로 설명한다. 다른 주도 대개 유사한 절차로 운영하고 있다.

균등하게 배분되도록 한다.

3단계가 주정부 차원에서의 균등화 작업(state equalization)이다. STC는 주의 균등화위원회(State of Board of Equalization)의 일원으로 해당 주에 속한 각 군이 제출한 재산가격이 타당하게 평가되었는지를 검사한다. 주헌법에서 명시한 바와 같이 재산가격의 산정이 시장가격의 50%를 초과하지 않으며, 미시간 주에 속한 86개 군 사이에 재산가치의 균등화가 이루어지도록 한다. 주에 속한 각 군은 주정부의 균등화위원회(Board of Equalization)의 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 각 군(county)의 행정위원회(Board of Commissioner)는 대표를 주정부의 균등화위원회(Board of Equalization)에 참석시켜 설명할 기회를 가지며, 균등화위원회(Board of Equalization)의 결정에 이의가 있을 경우 주의 행정쟁송부서(Court of Appeals)에 항소할 수 있다.

재산세 과표를 평가하는 균등화 작업(equalization)은 세 가지 원칙에 의해 수행된다. 첫째, 동일성(uniformity)이다. 재산가치 평가액에 따라 추후 주정부에서 교부하는 보조금이 달라지므로 각 기초자치단체간의 평가기준이 획일적이어야 한다는 것이다. 둘째, 형평성(equity)이다. 획일적 기준에 의하여 재산을 평가해야 일정 구역 내에 동일한 시장가치를 지닌 재산소유자의 세부담이 같아져서 형평성이 제고된다. 셋째, 재산평가가액이 시장가액의 50%를 초과하지 않도록 한다는 것이다. 이는 주법으로 규정하는데 주마다 그 비율이 다르다[32].

이렇게 수행되는 평가절차는 그 과정에서 주민에게 충분한 이의신청의 기회가 주어지고, 주민의 이의신청이 있을 경우에 해당 기관은 이를 거부하지 못한다[33]. 1단계에서는 지방평가위원회(Local Board of Review)에서 한다. 주민이 자신의 재산에 대한 평가가격, 재산세 기준가격, 부동산의 분류 등에 이의가 있을 시에 최초로 해당 시나 군구

32) 일리노이 주의 경우 33.3%로 규정하고 있다.
33) 이와 같은 사항은 주법으로 규정되기 때문에 주마다 사정이 다를 수 있다.

에 속한 지방평가위원회에 이의를 신청하는 것이다. 지방평가위원회는 문제 발견시 정정권한을 가진다. 지방평가위원회는 소유권, 법적문제, 학군번호 등이 정확하게 기록되었는지 확인한다. 2단계의 이의신청은 미시간 주 주세 법정(Michigan Tax Tribunal)에서 한다. 재산가격 산정에 대한 지방평가위원회(Local Board of Review)의 결정에 이의가 있으면 주세 법정(Michigan Tax Tribunal)에 가져가고, 재산분류에 대한 이의가 있으면 STC에 이의 신청을 한다. 3단계는 미시간 주의 항소법원(Michigan Court of Appeals)에, 4단계는 미시간 주 최고법원(Michigan Supreme Court)에 가져가는 것이다. 개인, 시, 구(township), 또는 각 군(county) 정부는 주세법정(Michigan Tax Tribunal)의 결정에 이의가 있거나, 결정권한이 없는 사항에 대해서는 미시간 주 최고법원(Michigan Supreme Court)에 항소할 수 있다.

재산소유자가 카운티나 평가관에게 이의를 제기하면 평가관은 평가결과를 수정하거나 혹은 당해 구역의 심사위원회에 수정사실을 승인받아야 한다. 심사위원회의 임무는 주마다 차이가 있는데 전체 평가대장을 재가하거나 또는 이의 사실만 심의한다. 대부분의 주에서 이의신청은 평가관, 심사위원회, 주 행정위원회, 법원의 4개 기관에 차례로 제소할 수 있는데 법원은 일반적으로 법적인 문제만을 다룬다. 이의신청이 납세의무를 면제하지는 않는다. 납세자는 이의를 제기할 수 있는 권리를 잘 인식하고 있는데 10% 이하의 납세자, 특히 상업용 부동산의 소유자가 실제로 이의신청한다. 평가에 대한 기록은 법으로 명시되지 않는 부문을 제외하고는 공중의 열람이 가능하며 주에 따라서 소유자 명세서・상업소득・비용・재산세감면 등에 대한 기록은 열람에서 제외된다. 재산세 이외에 양도세・증여세・개발이익세・순부유세 등을 위한 평가가 있을 수 있는데 9개주에서 재산세과세를 위한 평가결과를 기반으로 이들 세금을 부과한다.

미국의 재산세를 부과하기 위한 재산의 가격평가는 시정부 또는 구(township)에서 군(county), 주(state)를 거치면서 견제와 균형(check

and balance)을 통하여 재산평가가 공정하게 이루어지도록 하는 데 그 특징이 있다. 이러한 특성을 구체적으로 살펴보자면 다음과 같다. 첫째, 가격을 진실된 시장가격을 기초로 산정한다는 점이다. 평가의 가격은 공개시장가격이어야 하는 바, 예를 들어 친척간의 거래가격은 공정한 가격이 아닐 것이다. 아울러 오랫동안 광고를 하여 다수의 사람이 알아야 한다.

둘째, 평가자의 자질, 숙련도 및 평가관련 기초자료의 축적이다. 시 또는 구(assessing officer)나 균등화 부서(equalization department)의 평가자는 아주 숙련된 전문가들이다. 그리고 지방자치단체의 담당 부서에 항공사진(aerial photos) 등에 의하여 광범위하고 상세한 자료를 축적하고 있다.

셋째, 공정한 평가를 위한 단계적 조정 메커니즘이다. 개인, 시와 구, 군, 주정부 상호간에 견제 및 균형(check and balance) 기능이 있어 정확하고 객관적인 재산평가가 이루어지게 하는 것이다. 주정부가 각 자치단체에 교부하는 보조금(state aid)이 재산총액에 따라 결정되므로 균등한 재산평가를 위한 유인체계가 각 주정부뿐만 아니라 개인, 지방(local), 군(county)에게 모두 구조적으로 마련되어 있다. 균등화된 재산평가액은 다른 평가구역간의 평가 균일화와 공정한 보조금 지급을 위해서 필요하게 된다. 1인당 재산평가가치가 더 낮은 지역에 주정부로부터 더 많은 보조금이 지원된다.

이상과 같이 평가한 재산에 대한 재산세(property tax)는 아래와 같이 산정된다. '주균등화가액(SEV: State Equalization Value) × $당 1/1000의 과세율(millage rate) = 세금(tax)'. 이 때 주균등화가액(SEV)은 시장가치(market value)의 약 50%이다[34]. 최근에는 주균등화가액(SEV) 대신에 과세가액(TV: Taxable Value)을 사용하기도 한다. 재산세는 군, 시 등 기초자치단체의 가장 중요한 세원이다. 재산

34) 이것이 주마다 다름은 앞에서 언급한 바와 같다.

세 세율은 약 8만 3천개에 달하는 군, 시(municipality and city), 구(township) 그리고 교육구(school district) 등 공공서비스를 제공하는 특별구역(special district)의 예산결정 과정에 의하여 매년 결정되며, 35개주가 모든 과세대상에 대하여 동일한 세율을 적용하고 있고 16개주와 워싱턴 시는 과세대상에 따라 세율을 달리한다. 토지・구조물・빌딩이 일반적인 과세대상이며 기계와 설비는 46개주에서 과세하고 자동차・보트・광산물・상업용 재고에 과세하기도 한다[35]. 군을 포함한 지방정부(local government)의 주세원은 재산세(property tax)이다. 재산세가 지방정부 세원의 약 65%를 차지한다. 주정부의 세원은 주로 주소득세와 판매세(sales tax)에 의존한다.

이렇게 부과되는 재산세는 그 부담이 아주 높다. 과표가격이 시장가격의 3분의 1 내지는 2분의 1이 되는데 여기에 세율이 곱해지고 주가 정하는 최고 세율은 대개 10~13%이다. 이를 한도로 자치단체에서 실제 적용할 세율을 정해서 재산세를 부과하는 것이다. 이렇게 부과된 재산세액이 <표 Ⅱ-5>에 나타나 있다. 한국에 비해 재산세 부담이 엄청나게 높은 것을 알 수 있다. 미국에서 이렇게 재산세 부담을 높게 할 수 있었던 것은 세금의 납부와 그것이 납세자에게 돌아오는 보상과의 연결성 때문이다. 미국에서는 재산세수가 주로 교육재정에 쓰이는데 이는 바로 납세자들의 교육비 부담을 정부가 덜어주고 있다는 믿음이 있기에 납세자들은 높은 재산세에 동의하고 있는 것이다. 재산에 대한 세금의 중과는 후술하는 바와 같이 부동산 수급의 안정에도 크게 기여하는 요인이 되고 있다.

미국에서는 부동산의 거래로 인해 발생하는 소득은 소득세로 종합과세하는데 양도차익을 평가하는 가격은 전적으로 당사자의 신고가격에 의하고, 재산의 보유에 대한 재산세는 이상과 같이 지방정부가 이를 평가해서 부과한다. 지방정부가 재산에 별도로 과표가격을 평가하

35) 노영훈・장근호,『우리나라 財産關聯 課稅評價體系의 問題點과 專門性 提高方案』, 한국조세연구원(1999).

지만 앞에서와 같이 재산의 매매가격이 투명하게 드러나 있고, 또한 공정한 시장가격이 평가될 수밖에 없는 시스템을 운영하기 때문에 부동산의 보유 및 거래에 대한 과세는 공정한 시장가격을 기준으로 부과되고 있다고 볼 수 있다.

한국에서는 우선 부동산에 대한 과표가격이 공정한 시장가격과 유리되어 있다. 부동산의 보유 및 거래에 대한 과세에 있어서 거래 당사자는 실제 거래가격을 신고하는 것은 드물고 대개 정부가 정한 가격을 기준으로 적당히 신고하고 그에 따라 세금이 부과된다.

한국에서는 과세를 위한 부동산의 가격평가가 <표 Ⅱ-5>에서 볼 수 있는 것처럼 세 갈래로 이루어지고 있다. 첫 번째는 토지에 대해서 토지의 수용, 조세의 부과, 개발부담금의 부과 등을 위하여 건설교통부가 공시하는 공시지가와 이를 기준으로 하여 시·군수·구청장이 결정하는 개별공시지가이다. 건설교통부는 한국감정원에 의뢰하여 전국 2,700만 필지의 토지 중에서 지가 대표성이 있다고 인정되는 50만 필지의 표준지에 대해 공시지가를 산정하고, 이를 기준으로 시·군·구청장이 개별 공시지가를 산정한다. 개별공시지가에 의하여 지방세인 취득세·등록세 및 종합토지세의 과세표준과 국세인 양도소득세·상속세 및 증여세 등의 과세표준을 산정한다. 그리고 개별공시지가는 개발이익환수에관한법률에 의한 개발부담금의 산정기준이 되고 있다. 취득세·등록세 및 종합토지세의 과세표준은 당해 토지의 개별공시지가에 과세표준 적용비율을 곱하여 산정한다. 그리고 양도소득세·상속세 및 증여세 등의 과세표준은 당해 토지의 개별공시지가에 의하여 산정하되, 특히 국세청장이 지정하는 투기지역 안의 토지에 대하여는 그 토지의 개별공시지가에 국세청장이 고시한 배율을 곱한 금액에 의하도록 하고 있다. 개별공시지가는 시가의 70% 정도를 반영하고 있다고 한다.

두 번째는 시장·군수·구청장이 결정하는 건물의 시가표준액인데, 이는 철근·콘크리트·슬라브 구조의 아파트의 신축가격을 참작하여

정한 기준가액에 건물의 구조별・용도별・위치별 지수, 건물의 경과연수별 잔존가치율, 건물의 규모, 형태, 특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건에 따른 가감산율을 적용하여 산정한다. 건물에 대한 취득세・등록세 및 재산세의 과세표준은 당해 건물의 시가표준액에 의한다. 대체로 시가의 30% 정도에 머무르고 있다고 한다.

세 번째는 국세청장이 결정하는 건물 및 공동주택(공동주택에 부수되는 토지를 포함한다)에 대한 기준시가인데, 건물의 신축가격・구조・용도・위치・신축연도 또는 건물의 종류・규모・거래상황 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정・고시한다. 대개 시장가격의 70~80% 정도를 반영하고 있는 것으로 알려져 있다. 부동산 시장에서 거래되는 시장가격이 정확히 드러나지 않는 여건에서 정부가 임의로 가격을 조사해서 정하고 있기 때문에 현실성이 떨어질 수밖에 없는 것이다. 한국에서는 부동산을 사고 파는 거의 모든 당사자가 실제 거래 가격이 아닌 가공의 가격으로 신고하고 있으며 재산세도 실제 시장가격과는 차이가 있을 수밖에 없는 과세당국의 가격으로 과세가 되고 있다.

이렇게 해서 징수되는 부동산 관련세가 지방세에서 차지하는 비중이 40~50% 수준이고, 그 중 거래 관련세가 30~35%, 보유 관련세는 10~12% 수준이다. 부동산의 거래에 대한 세부담이 높고 보유에 대한 부담은 선진국에 비해서 아주 낮은 것은 부동산의 이용 및 수급에 바람직하지 못한 영향을 주고 있다. 거래에 대한 세부담이 높은 것은 부동산의 효율적 활용을 저해하는 요소가 되며 보유에 대한 세부담이 낮음은 부동산을 과다하게 보유하는 동기로 작용하여 부동산의 공급을 제약하여 부동산 가격의 만성적 상승 요인이 되고 있다. 또한 부동산 거래 관련세가 높은 비중을 차지함으로써 지방자치단체의 안정적인 재정확보가 어렵고, 장기적인 세원수입 예측도 어려운 실정이다. 이와 같이 재산의 가격이 제대로 평가되지 못하니 상속세 및 증여세에 대한 과세도 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

<표 Ⅱ-5> 미국 및 한국의 주택 재산세 비교

(2002년 기준)

구분		미시간	일리노이	강남구 아파트(31평)
과표 평가	· Market Value · EV · millage rate	$500,000 $250,000(1/2) $44.8	$500,000 $166,500(1/3) $75.23	· 시가: 5억 5천~6억원 · 시가표준액: 1,320만원 · 0.3~0.7% 누진세율 적용 ⇒ 재산세: 4만 2천원 · 그 외 종합토지세: 27만원
재산세		$11,200	$12,525	31만 2천원

이러한 미국의 부동산 거래제도와 재산세 부담이 거래의 투명성을 통하여 조세의 공정성을 기함과 아울러 부동산의 수급 및 가격 안정에 큰 역할을 한다. 우선, 공급측면에서 보면 부동산의 보유비용이 아주 높아서 경제적 능력이 없으면 곧 시장에 공급으로 현재화한다. 미국인들은 소득수준에 맞추어 주택을 보유한다. 왕성하게 돈을 벌 때에는 큰 집에서 살다가 은퇴후 수입이 적어지면 주택의 유지비용을 부담하기 어렵게 되어 대부분 싼 집으로 옮긴다. 또한 가격의 규제가 없기 때문에 수요에 대응해서 탄력적으로 공급이 이루어진다. 다음으로 수요측면에서 보면, 초과이윤(windfall profit)을 기대할 수 없어서 가수요가 없다. 완전경쟁에 의한 시장가격의 형성과 이에 따른 과세가 이루어지니 그러한 이득이 생길 여지가 없는 것이다. 또한 은행이 융자(mortgage)를 줄 때 3년간 국세청에 낸 소득세 신고 등을 기초로 한 상환 능력을 평가하게 되니 실수요자가 아니고는 수요하지 않게 된다. 또한 재산의 유지비용이 높아서 경제적 능력이 없이는 수요가 곤란하다. 아울러 시장제도면에서도 매매의 과정에서 부동산중개사 및 변호사에 의해서 공정하게 관리되고 있어서 함부로 시장을 교란하는 행위를 할 수 없게 되어 있다. 이러한 거래제도와 이의 투명성이 부동산 수급과 가격의 안정에 기여하고 한국의 경우처럼 주기적으로 부동산 투기의 열풍이 부는 일은 좀처럼 없다.

3. 기업 및 개인사업자의 회계관리

가. 기업의 자금관리 및 회계의 원칙

미국은 연방상거래법 등에서 한국의 상법(商法)에서와 같은 상인의 장부비치의무에 관한 규정을 두고 있지 않다[36]. 다만, 연방증권거래법에서 공개기업에 대하여 증권거래위원회에 재무제표를 제출하도록 정하고 있고, 이 밖에 각 주의 회사법에서 주주의 회계기록 및 장부의 열람청구에 대하여 장부를 열람할 의무 규정을 두고 있기 때문에 장부 및 회계기록의 작성이 요구되는 것이다[37]. 그러다가 최근 엔론・월드컴 등과 같은 세계적인 기업의 회계부정사건을 계기로 하여 기업회계개혁법(Sarbanes Oxley Act of 2002)을 제정함으로써 공개기업에 대한 회계의 투명성을 강화하였다[38]. 이에 대하여 폐쇄적 중소법인은 연방증권거래법의 적용대상이 아니기 때문에 각 주의 회사법상 주주의 회계기록 열람청구권에 관한 규정만이 중요성을 갖는다. 그러나 개인기업에 관하여는 일반적으로 사법상 장부의 비치 및 기록의무는 존재하지 않는다.

그러나 앞의 금융거래의 투명성을 바탕으로 기업의 자금관리 및 회계도 아주 투명하게 이루어지고 있다. 기업의 자금거래 관행이 한국의 그것과는 자못 다르다. 첫째, 기업은 자금의 융통을 전적으로 제도적 금융기

---

36) 우리나라의 상법에서는 제1편(총칙)의 제5장(상업장부)에서 장부의 작성의무・작성원칙・작성방법・자산평가의 원칙・장부의 제출 및 장부의 보전 등에 관한 규정(제29~제33조)을 두고 있다. 그리고 제3편(회사)의 제4장(주식회사)의 제7절(회사의 계산)에서 재무제표의 작성 및 제출, 재무제표 등의 비치・공시, 주주의 회계장부열람권 등에 관한 규정(제447~제468조)을 두고 있다.

37) 그 예로서 델라웨어 일반회사법(General Corporation Law of the State of Delaware, 220: Calif. Corp. Code 1601)을 들 수 있다.

38) 엔론, 월드컴 등과 같은 회사와 회계법인(accounting firm)이 결탁하여 저지른 회계부정사건에 대하여 회사감사를 담당하였던 세계적인 회계법인 아서앤더슨(Arthor Anderson)은 공인회계사 3만명을 해산하고, 회사의 CEO를 비롯한 관련자들을 형사처벌하였다.

관(Bank & Non-Bank Financial Institution)에 의존한다. 미국에서는 한국과 같은 사채시장이 존재하지 않으며, 또한 사채시장에서 자금을 융통하여야 할 필요도 없다. 금융기관은 기업의 신용상태에 따라서 이자율과 여신한도를 설정한다. 기업은 자신의 여신한도 안에서 자금을 융통한다. 기업이 지불할 때에는 바로 회사수표를 끊어주고 이것이 수취인에 의해 은행에 청구되어 자신의 계정에서 자금이 그 쪽으로 이동됨으로써 정산된다. 한국에서와 같은 외상거래나 어음제도는 없다고 보아야 한다.

둘째, 기업의 모든 거래는 발행인(지급인)과 수취인이 분명한 개인수표(personal check)를 기본으로 하여 결제한다. 물론 신용카드(credit card), 직불카드(debit card) 등 보완적인 거래수단도 활용된다. 미국의 웬만한 회사에 물어보면 그들은 현금거래는 한 푼도 없다고 단정적으로 말한다. 거래상대방과의 결제조건은 상대방의 신용에 따라 차등을 둔다. 신용도가 낮은 경우에는 자기앞수표(cashier's check) 또는 현금지급서(money order) 등을 요구하게 되고, 보통 정도의 신용상태라면 개인수표가 주거래수단이 된다. 또한 현금을 수수하지 않는다. 자기앞수표, 현금지급서 등은 현금(cash)으로 취급하여 현금거래보고대상이 된다.

셋째, 회계감사를 담당한 공인회계사의 법적 책임이다. 약간의 부실에 대하여도 소홀히 다루었을 때에 투자자 또는 이해관계자로부터 소송을 당하여 치명적인 타격을 입을 수 있다. 민사상 손해배상책임, 형사상 책임 및 전문직업인으로서의 징계책임을 져야 한다. 미국에서는 특히 전문인의 사회적 책임이 강하다. 주 법마다 다소 다르지만 미시간 주의 경우 공인회계사의 경우 2년마다 면허를 갱신하고 그 때마다 80시간의 교육을 이수해야 한다. 이때에 윤리교육이 아주 강조된다.

넷째, IRS의 세무조사의 객관성과 엄격성을 들 수 있다. 이에 관해서는 다음에 구체적으로 논의될 것이다.

이러한 투명성 장치에도 불구하고 회계부정사건이 간혹 발생한다. 최근 엔론, 월드컴 등의 사례가 그것이다. 이는 회사와 회계감사법인

(CPA)의 결탁에 의하여 발생한 것이다. 이와 같은 위법행위는 어느 나라에서나 전혀 발생하지 않을 수는 없다. 하지만 미국의 장점은 그 책임에 대한 엄정한 법집행과 신속한 제도적 개선이 따른다는 점이다. 이 사건으로 세계적인 회계법인인 아서 앤더슨(Arthor Anderson)을 해산하고 CEO를 비롯한 파트너(partner) 등 관련자의 형사처벌이 이루어졌다. 이들은 모두 회계업계에서 영업을 하지 못하게 되었다. 한국에서도 유사한 일이 있었지만 거의가 간판만 바꾸어 영업을 그대로 하고 있다. 미국의 경우 이와는 본질적으로 다르다. 제도를 고치는 일도 신속하게 이루어졌다. 2002년 7월 30일 기업회계개혁법(Sarbanes Oxley Act of 2002)을 제정하였는데, 이에는 재무제표의 투명성과 신뢰성에 대한 기업측의 보증제를 도입하여 여기에 CEO 및 CFO가 재무제표의 정직성을 일반에 공개적으로 보증하도록 했다.

〈표 Ⅱ-6〉 2002년 회계개혁 조치의 내용

① 증권감독위원회(SEC: Security and Exchange Commission)에 제출하는 사업보고서 및 분기보고서에 대하여 기업의 CEO 및 CFO가 자사의 보고서 및 재무제표에 오류가 포함되어 있지 않았음을 확인하고 자신들이 내부통제에 대한 책임을 지고 있음을 인증하여야 한다.
② 회계법인에 대한 공인회계사회의 자율규제(peer review)에서 공적 감독으로 전환하여 증권감독위원회 산하에 공개법인회계감독위원회(Public Company Accounting Oversight Board)를 설치하여 회계법인을 감사함으로써 공개회사의 감사를 감시·감독하도록 하고 있다.
③ 감사업무를 수임한 회계법인에 대한 비감사업무(컨설팅업무·기장·회계기록 및 재무제표에 관련된 기타의 업무 등)의 수임을 금지하도록 한다.
④ 5년 이상 담당한 감사책임자 및 감사인을 교체하고, 1년 이내에 법인의 감사에 관여하였던 공인회계사의 당해 법인의 CEO·CFO 등으로의 이적을 제한한다.
⑤ CEO 및 임원의 법인으로부터의 사적인 금전차입은 금지한다.
⑥ 법인의 회계부정에 대하여 10년 이하의 징역, 그리고 증권법상의 사기에 대하여는 25년 이하의 징역에 처한다.

나. 세무상 회계관리와 경비의 인정

기업의 개별 자금의 수입과 지출이 이렇게 투명하게 되어 있는데, 다음으로는 그 회계가 세법의 기준에 맞게 처리되어 적법・공평하게 과세되는 일 또한 중요하다.

1) 세무회계규칙

미국의 세법상 기업회계는 몇 가지의 기본 원칙에 의해서 운영되고 있는 것으로 분석된다. 즉 합리성・자율성 및 투명성이 세무회계규칙을 지배하고 있는 원칙으로 보인다. 첫째, 합리성의 원칙은 사업을 위하여 경비를 지출하는 것인 만큼 경비지출이 사업과 상당한 관계가 있어야 합리적이라고 할 수 있을 것이다. 기업의 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 과세소득(taxable income)은 총소득(gross income)에서 공제액(deductions)을 차감하여 산정한다. 공제액에는 사업비용・자산처분손실・임대료 및 로열티수입과 관련된 비용 등이 포함된다(IRC §62(a)). 그런데 내국세법은 제162조 (a)항에서 사업비용(business expenses)에 관하여 '사업연도 중에 사업을 수행함에 있어서 지급하였거나 발생한 통상적이고 필요한 비용(the ordinary and necessary expenses paid or incurred during the taxable year in carrying on any trade or business)'이라고 정의하고 있다. 이 합리성은 위에서 살펴본 바와 같이 다시 필요성과 통상성(necessary & ordinary)으로 구체화된다. '통상적이고 필요한 비용(the ordinary and necessary expenses)'의 적용기준은 판례에 의해서 형성되고 있다(Bittker, B. I., 1999, p. 20~42).

'통상성(ordinary)'의 정의로서 또한 자주 인용되는 판결이 연방대법원에 의하여 행하여진 Deputy v. Du Pont 사건에 관한 판결이다. 이 판결에서는 통상적이란 용어를 정상성・일상적 또는 관례적(normal,

usual, or customary)이라는 의미를 함축하고 있는 것으로 해석하였다[39]. 납세의무자의 일생에 있어서 한 번만 발생한다고 하더라도 그 비용이 통상적일 수 있지만, 비용을 발생시키는 거래는 관련업계에서 일반적이거나 자주 있는 것이어야 한다고 판시하였다. '필요성(necessary)'과 관련하여, 연방대법원은 사건[40]에서 필요한 비용에 관하여 납세의무자의 사업발전에 적합하며 유익한 비용이라고 판시한 바 있다. 이러한 원칙의 특정 비목에 있어서의 구체적 적용기준은 IRS의 규정과 판례에 의해서 발전되고 있다.

둘째, 자율성의 원칙은 가급적 경비지출의 한도를 직접적으로 설정하지 않고 기업의 자율에 맡긴다는 것이다. 예를 들어 한국과 같이 접대비의 한도를 기업 규모에 따라 미리 정해주는 것이 아니라, 자율에 맡기되 이를 간접적으로 통제하는 것이다. 접대비 등 비목에 따라서는 비용을 전액 인정하지 않고 일정 비율만을 인정하는 것이다.

셋째, 투명성의 원칙은 모든 지출은 그 대상과 사유 등을 정확하게 기입한 증빙서류가 있어야 한다는 것이다. 모든 회계가 투명하게 이루어져야 함은 어느 국가의 회계제도에 있어서도 당연한 원칙이라고 하겠으나 특히 미국에서는 그것이 철저하게 지켜지고 있는 것이 다른 나라의 경우와 다른 점이라고 하겠다.

2) 일반경비의 지출에 관한 규칙

이 원칙하에서 주요 비목인 지급이자 및 광고선전비에 대해 알아보자. 차입금에 대해 지급이자를 손비로 인정한다. 과소자본의 법인이 특수관계 회사로부터 거액을 차입하였을 경우 그 초과차입에 상당하는 금액에 대한 지급이자는 배당으로 간주한다. 실제로 그 법인의 자금조달을 자본으로 볼 것인가 또는 부채로 볼 것인가의 판정은 시행규칙에

39) Deputy v. Du Pont, 308 U.S. 488(1940)
40) Welch v. Helvering, 290 U.S. 111(1993)

위임되어 있다. 광고선전비의 경우도 금액면에서 합리적인, 즉 사업과 상당한 관계를 가지는 경우 손금으로서 공제한다. 합리성의 기준은 광고의 내용, 성격, 업계의 관행, 다른 동종 판매회사의 지출 실적 등이 된다. 광고효과는 수년에 걸칠 수 있지만 발생연도에 전액 공제한다.

3) 접대비(entertainment expense) 지출

미국사회에서 접대비가 구체적으로 어떻게 지출되고 있는가를 이해하기 위해서는 미국 기업회계의 관행을 알아야 한다. 미국의 경우 기업의 회계상 CEO 및 임원의 개인적 업무추진비・판공비 등의 개념이 없다. CEO 및 임원이 기업으로부터 받는 것은 정해진 연봉뿐이다. 정치헌금・경조사비 등도 모두 이 연봉에서 처리하여야 한다. 접대비는 소정의 절차에 따라 공식적으로 지출한다. 개인적인 지출과 회사 비용으로서의 공식적인 지출을 철저하게 구분한다. 대기업의 회장도 회사의 공식적인 업무목적이 아닌 경우에는 회사 운전기사를 쓰지 않고 스스로 운전한다.

접대비는 고객・소비자 및 사용인을 접대하기 위하여 지출한 필요하고 통상적인(necessary & ordinary) 접대비(entertainment expenses)로서 사업자의 사업에 직접 관계가 있거나 사업자의 사업에 관련되는 금액에 한하여 그 중 50%에 상당하는 금액을 손금에 산입한다(IRC § 274). 접대비(entertainment expense)의 손금인정 범위는 1987년 이전까지는 이를 전액 손금으로 인정하였으나 1987년부터는 영업활동에 직접 관련된 접대비, 영업활동에 부수하여 통상 필요한 접대비일지라도 지출액의 80%만 손금으로 인정하는 등 접대비의 비용처리 요건을 강화하였고, 다시 1995년부터 음식과 접대비에 한해서는 증빙서류를 갖출 경우 실제 비용의 50%까지만 인정하는 것으로 낮추어졌다. 이때의 지출은 위의 필요성과 통상성(necessary & ordinary)에 부합되어야 한다.

첫째, 접대비는 사업에 직접 관계되거나 사업에 관련되는 접대비여

야 한다. 국세청은 일정한 접대활동은 사업자의 사업과 관계가 없는 것으로 규정하고 있다(Reg §1.274-2(c)(7))[41]. 그러므로 이와 관련된 비용은 손금으로 공제되지 않는다.

둘째, 필요성과 통상성(necessary & ordinary)의 원칙에 따라 사치성 접대시설과 과도한 접대는 이를 인정하지 않는다. 휴양지의 요트·사냥용 오두막집·낚시용 캠프·수영장·테니스 코트·볼링장·자동차·비행기·아파트·호텔 스위트 및 숙박장소와 같은 접대시설(entertainment facilities)의 소유·임차 또는 사용에 따라 발생하는 비용(감가상각비·임차료·유지비 및 보호비와 같은 운영비)은 손비로 인정되지 않는다. 그리고 1994년 1월 1일 이후에 지불하거나 발생한 사업목적·오락목적·휴양목적·기타 사교목적의 클럽회원권의 회비 및 입회금은 손금으로서 공제하지 아니한다(IRC §274(a)(3)). 국내출장과 관련하여 식사 및 여행의 부수비용(Meal and Incidental Expenses: M&IE)의 표준액으로서 1인당 30달러(지역에 따라서 34달러, 38달러, 42달러 및 46달러인 경우도 있다)가 제시되고 있다[42]. 식사비가 위의 기준을 초과한다고 하여 바로 낭비적이고 사치스러운 접대비에 해당한다고 단정할 수 없고, 시설기준에 따라 획일적으로 정해질 수도 없을 것이다. 접대비가 낭비적이고 사치스러운 것에 해당하는지의 여부는 구체적인 사실관계 및 상황을 고려하여 개별적으로 판단되어야 할 것이다.

접대비를 손비로 인정받기 위해서는 75달러 이상의 경우에 있어서

41) 납세의무자가 참석하지 않은 경우 및 다음의 경우와 같이 사업상의 교섭이 불가능한 경우가 이에 해당된다. 후자의 경우는 (1) 나이트 클럽·극장·스포츠 행사장소에서의 회의 또는 회담과 칵테일 파티 등과 같은 사회적 모임에서의 회의 또는 회담 (2) 사업상 관련자 외의 자도 포함된 그룹의 모임으로서 칵테일 라운지·컨트리클럽·골프클럽 및 체육클럽에서의 회의 또는 회담을 말한다.

42) 여기서 부수비용은 세탁비용 및 포터 등에 대한 팁을 말한다. Internal Revenue Service, Publication 463 (Travel, Entertainment, Gift, and Car Expenses) 참조.

는 영수증 및 관련사항에 대한 기록을 작성·보관해야 한다. 이에는 접대일, 접대장소의 주소와 내용, 접대이유 및 그 접대에 의하여 기대할 수 있는 편익의 내용, 법인과 접대를 받은 자와의 관계, 접대받은 자의 성명·지위·직업명 등을 명시하여야 한다(IRC §274(d)(2), Reg §1.274-5 T). 이 외에도 음식점 등의 영수증(음식점의 명칭 및 소재지·식사인원·일자 및 금액 등을 표시한 것), 사용한 수표와 청구서 등에 의하여 지출사실을 증명하여야 한다.

증정품(gift)에 있어서 개인에 대한 증여는 1인당 과세연도단위로 25달러까지만 손금으로 인정한다. 예를 들어 법인이 개인 A에게 300달러의 골프용품을 선물한 경우에 25달러만 손금으로 인정하고 나머지 275달러는 비용으로 인정받지 못하는 것이다. 증정할 때에는 증정품의 비용, 증정이유 및 그 증정에 의하여 기대할 수 있는 손익의 내용, 기업과 수증자와의 관계와 수증자의 인적사항 등에 관해 증빙서류를 갖추어야 한다.

4) 자선기부금

기업의 기부금(charitable contribution)은 자선기부금에 한해 인정된다. 손비로 인정되는 금액은 과세소득(taxable income)의 10% 이하에 해당하는 금액이다[43]. 자선단체 이외의 정당, 정치인 및 일반 공익기관 등에 대한 기업의 기부는 세법상 손비로 인정되지 않는다.

자선기부금은 기부의 대상이 되는 적격조직(qualified organization)에 대하여 일정한 요건을 충족한 경우에 항목별 공제(itemized deduction)로서 공제(IRC §170)받는다. 적격조직으로는 교회·유대교

43) 기부금의 한도액은 법인은 과세소득의 10%에 상당하는 금액임은 앞에서 언급한 바와 같다. 개인의 경우 과세소득의 50%에 상당하는 금액이 되며, 민간재단에 기부하는 경우와 자본이득재산(capital gain property)으로 기부하는 경우에는 과세소득의 30%에 상당하는 금액이 된다.

회・사원(temple)・모스크(mosques) 등의 종교조직과 연방정부・주정부 및 지방정부 등, 공공의 목적을 지닌 교육기관(학교)・의료제공기관・구세군・미국적십자 등의 공익조직(public charity)으로서 국세청의 일람표에 등재되어 있는 조직을 말한다[44]. 그리고 적격조직에 대한 지출이라고 할지라도 일정한 경우에는 기부로 볼 수 없다[45].

5) 정치자금에 대한 손금산입의 규제

세법상 정치자금에 대하여 손금산입을 허용하지 않고 있다. 다시 말하면 입법에 영향을 미치는 경우, 특정 공직 후보자를 지지 또는 반대하는 정치적 운동(campaign)에 참여 또는 개입하는 경우, 선거・입법

44) 그러나 아래와 같은 조직에 대한 지출은 세법상 기부금공제의 대상이 되지 않는다.
① 사교클럽 및 스포츠클럽
② 노동조합(labor union). 다만, 연회비 등은 잡공제(雜控除)의 대상으로 된다.
③ 상공회의소(chamber of commerce)
④ 외국인협회(foreign organization)
⑤ 주택소유자협회(homeowners' association)
⑥ 정치조직(political organization)
⑦ 법개정을 목적으로 하는 로비조직
⑧ 개인(예를 들면 종교조직이 아니라 교주 개인에게 행하는 기부)

45) 아래와 같은 경우 적격조직에 지출되었다고 하더라도 기부로 볼 수 없다.
① 보물의 구입
② 빙고 또는 당첨금품의 추첨에 참가한 경우(그러나 도박손실로서 잡손공제는 가능하다.)
③ 학교 수업료의 지급
④ 미국적십자 및 혈액은행이 행한 헌혈
⑤ 적격조직에 제공한 용역의 가치 : 변호사가 자선조직의 법률상담을 무료로 인수한 경우 등과 같이 적격조직에 제공한 용역의 가액은 기부금으로 보지 않는다. 그러나 용역을 제공하기 위하여 소요된 비용(실비)에 관하여는 적격조직으로부터 지급정산(지급)을 받지 않고, 용역의 제공과 밀접하게 관련된 비용일 뿐만 아니라 모두 적격조직에 대한 용역제공을 위하여 필요한 비용이며, 개인적인 비용에 포함되고 있지 않은 경우에 한하여 기부금으로서 공제를 허용한다.

문제 또는 국민투표(referendum)와 관련하여 일반국민 등에게 영향을 미치는 경우, 공적행위 또는 공적인 입장에 영향을 미칠 목적으로 대통령·부통령·장관 등과 같은 특정 고위공직자와 직접 교제함으로써 지출하거나 발생한 비용은 공제를 허용하지 않는다(IRC §162(e)).

그러나 예외적으로 1과세기간에 2천달러를 초과하지 않는 소액(de minimis)의 정치헌금에 대하여는 예외로 한다. 다만, 그 정치헌금은 연방 또는 주의 정치자금규제에 관한 법률의 규정 안에서 지출된 금액이어야 한다. 만일 정치헌금이 연방 또는 주의 정치자금규제에 관한 법령에 위반하여 지출된 것이라면 그 정치헌금은 통상적이고 필요한 비용(IRC §162(a))에 해당하지 않기 때문에 비용공제를 허용하지 않는다. 정치헌금은 소수의 다액헌금자보다는 다수의 소액헌금자로부터 모금하는 것이 민주정치의 건전한 발전에 기여한다는 취지이다. 그러나 영리회사 및 노동조합은 정치단체 및 정치인 개인에 대하여 직접 정치자금을 제공할 수 없도록 제한하고 있다. 연방부패방지법(Federal Corrupt Practices Act)은 엽관제도를 일소하기 위한 시책의 일환으로 정치자금의 주역이던 영리회사의 정치헌금을 규제하는 것이다. 다만, 영리회사 및 노동조합이 일정한 정치적 지출을 행할 목적으로 법률상 독립된 기금(SSF: Separate Segregated Fund)을 창설하고, 특정한 후보자에게 정치자금을 기부하는 것은 허용하고 있다[46].

이와는 별도로 1971년 대통령선거운동자금법(Presidential Election Campaign Fund Act of 1971)은 일정 한도의 선거공영화를 목표로 대통령 선거에 관한 국고보조제도를 창설하여, 납세의무자는 소득세신고를 할 때에 정치헌금으로서 자기의 소득세신고서에서 3달러를 대통령

46) 이 기금은 법률상 별도의 단체인 정치활동위원회(Political Action Committee: PAC)에 의하여 관리·운영된다. 1천달러 이상의 기금을 모집하는 경우에는 연방선거관리위원회에 등록할 의무가 있으며, 이 밖에도 기록의 보존 및 수지의 보고의무 등을 진다. 이 정치기금설립 방법에 의한 정치자금에 관하여는 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)에 의한 규제를 받는다.

선거운동기금으로 갹출할 수 있도록 지정할 수 있다[47]. 이 경우에 특정후보자를 지정한 때에는 당해 후보자, 지정하지 않은 때에는 전체 후보자에게 할당된다.

총액 200달러 이상의 정치헌금은 반드시 수표로 지출하도록 규제하고 있다. 이와 같이 정당·정치단체 및 정치인 개인이 각종 정치자금을 받을 수 있는지의 여부 및 그 용도의 제한 등은 직접적으로는 연방 및 각주의 정치자금규제법령에 의하여 규율받고 있다[48].

[사례 Ⅱ-2]는 미국에서의 정치헌금 사례를 보여주고 있다. 이는 미국에서의 정치헌금이 얼마나 투명하게 그리고 검소하게 이루어지고 있는가를 보여주고 있다.

한국의 경우, 개인이 선거관리위원회를 통하여 정당에 정치자금을 기탁할 수 있는 한도액은 연간 1억원 또는 전년도 소득의 5% 중 많은 금액이다. 개인이 후원회에 기부할 수 있는 금품의 한도액은 연간 1억 2천만원이며, 개인이 하나의 후원회에 기부할 수 있는 금품의 한도액은 1억원(지구당 등 후원회에 있어서는 2천만원)이다. 법인이 후원회에 기부할 수 있는 금품의 한도액은 연간 2억 5천만원이다. 법인이 하

47) IRC Chapter 95(Presidential Election Campaign Fund)를 대통령선거운동자금법(Presidential Election Campaign Fund Act)이라고 부른다(IRC §9001).

48) 다만, 세법상으로는 정당 등이 수령한 정치자금에 대하여 세금이 부과되는지의 여부 및 세금이 부과된다면 어떤 세금이 부과되는지가 문제가 된다. 정치단체와 관련하여, 연방헌법수정 제1조에서 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회의 자유 및 청원권을 보장하도록 정하고 있다. 이와 같은 헌법의 규정 아래에서 연방의회는 종교단체·언론기관 및 정치단체에 대한 과세에 있어서 세심한 배려와 주의를 기울이고 있다. 특히 종교단체·언론기관 및 정치단체에 대한 과세에 의하여 이와 같은 단체에 대하여 보장된 헌법상의 자유가 부당하게 제한 또는 침해되지 않도록 정책적인 배려를 하고 있는 것이다. 내국세법상 적격성이 인정되는 정치단체(정당, 정당의 전국위원회, 주 및 지방의 위원회, 정치활동위원회 등)가 수령하는 정치자금에 대하여는 법인세를 과세하지 아니한다(IRC §527). 그리고 개인이 정치단체에 기부한 금전, 기타 자산에 대하여는 그 개인에게 증여세를 과세하지 아니한다(IRC §2501).

나의 후원회에 기부할 수 있는 금품의 한도액은 2억원(지구당 등 후원회에 있어서는 5천만원)이며, 선거관리위원회를 통하여 정당에 정치자금을 기탁하는 때의 한도액은 연간 5억원 또는 직전 사업연도의 자본총액의 2%에 상당하는 금액 중 큰 금액이다. 한국의 경우 정치자금 헌금의 한도가 상대적으로 느슨할 뿐더러 투명하지 못하여 부정적인 헌금이 많이 이루어지고 있다.

[사례 II-2] 미국에서의 정치헌금행사의 경우

I 주 모 하원의원을 후원하는 경우였다. 그는 소수민족의 권익보호를 적극 지원하고 있었다. 그래서 그 의원을 위한 모금행사가 있었다. 모금(fund raising) 행사에 정치헌금을 낸 내용을 보면 고액으로는 두 명이 500달러씩을 냈고, 대부분은 100달러를 냈다고 한다. 모금행사도 케이크와 과일로 간단하게 치러졌다. 그 후 후원모임 대표들이 동 의원에게 모금된 헌금을 전달하기 위한 회식이 있었는데 그 때 식사비로 지출한 금액은 합계 80달러였다고 한다. 그 의원은 정중하게 감사를 표시하고 개별적으로 후원금을 낸 인사들에게 감사의 편지를 보냈다.

다. 개인사업자의 소득관리 및 소득의 추계

개인사업자에 대한 소득의 파악이 어느 나라에서나 어려운 것이 현실이다. 미국에서도 다른 분야에 비해서 소득파악이 제대로 되지 못하는 부문이기는 하지만, 다른 나라에 비해서 아주 양호한 것으로 평가되고 있다.

개인사업자라고 하지만 소득의 투명성은 업종별로 다르다. 변호사·의사·공인회계사 등 전문직종은 소득이 비교적 투명하게 노출되고 있다. 모든 거래가 발행인(지급인)과 수취인이 분명한 개인수표(personal check), 신용카드(credit card) 및 직불카드(debit card) 등에 의하기 때문에 수입금액의 탈루가 어렵다. 그리고 다음의 세무조사편에서 나오겠지만, 미국에서의 조세범 처벌은 변호사·의사 등 사회

적 지위(social status)가 높은 인사에 대해서는 보다 엄격하게 적용하고 있기 때문에 당사자로서 소득금액의 인위적 탈루에 따른 위험성이 아주 높다.

다만, 개인사업자 중 최종소비자를 대상으로 소액거래를 취급하는 업종으로서 관행상 현금으로 거래하는 일부의 소매업소의 경우 소득파악이 제대로 되지 않고 있다. 주로 소수민족이 경영하는 세탁소·뷰티숍(beauty shop) 등의 업종이 이에 속한다. 그러나 현금거래 업종이라고 하더라도 서점이나 문방구의 예에서와 같이 상당부분은 금전등록기에 의해 철저하게 기장이 되고 있다. 따라서 이와 같은 불성실 신고 업종 또는 사업자는 아주 일부에 지나지 않는다.

개인사업자는 회계관리를 함에 있어서 우선 개인과 사업자로서의 주체를 분명히 구분해서 해야 한다. 개인사업자는 자연인으로서의 개인 명의와 사업자 명의(assumed name)로 된 두 계정을 가진다. 그리고 사업과 관련된 모든 수입과 지출은 후자의 사업자로서의 명의로 관리해야 한다. 이 이름으로 은행계좌를 개설하고 영업과 관련된 수지는 모두 이 은행계정을 통하여 이루어진다. 개인사업자의 은행거래에 있어서 자연인 개인과 사업자로서의 회계관리가 엄격히 분리되는 것이다.

소득이 제대로 드러나지 않는 영세한 현금거래업종의 세무상 소득금액을 확정하는 것이 문제이다. 납세의무자가 비치·기장하고 있는 장부 또는 특정 영수증과 같은 증빙에 의하여 소득금액을 입증하지 못하거나 이와 같은 유형의 증빙이 총소득(total income)의 구성 여부에 관하여 증거능력이 부족하다고 판단되는 경우에는 직접적인 증거부족을 극복하기 위하여 추계과세방법(indirect method)을 적용하지 않을 수 없다. 미국에서 추계에 의한 과세가 인정된 것은 1918년이었다. 즉 내국세법에서 '납세의무자가 기장에 있어서 규칙적으로 채용한 회계방법을 이용하지 않은 경우 또는 채용한 회계방법이 소득을 명확히 반영하고 있지 않은 경우의 과세소득의 계산은 국세청장이 소득을 명확하

게 반영한다고 생각하는 방법에 의하여 행하여야 한다'고 정하고 있었다. 국세청장은 이 규정에 따라 납세의무자의 회계장부가 사실을 충분하게 표시하지 못하고 있음을 이유로 내세워 장부에 의하지 않고 동업자 권형에 의하여 추계과세를 행하는 것이다. 납세의무자가 증빙에 의하여 과세소득을 직접적으로 입증하는 경우에는 추계방법은 적용할 수 없다고 한다[49].

회계과세방법에 의한 소득금액의 추계는 다음과 같은 방법으로 한다. 첫째, 순자산증가법(Net Worth Method)은 '과세소득금액 = 기말 순자산가액 − 기초 순자산가액 + 개인적 지출− 비과세수입 − 신고소득금액'의 공식으로 산정한다. 둘째, 은행예금법(Bank Deposits Method)은 은행계좌 및 은행예금에 의한 총수입금액을 추정하는 것이다. 셋째, 지출액법(Cash Expenditures Method)은 '과소신고금액 = 자금의 사용(자산의 취득액, 부채의 상환액, 생활비, 소득세 등) - 자금의 원천(은행예금 및 현금의 감소액, 수증액, 신고한 과세소득금액 등)'의 공식으로 추정하는 것이다. 기타 방법으로서 비율법 등을 들 수 있다.

통상 개인사업자는 관련 증빙서류(수입 및 지출에 관한 영수증, 회수된 개인수표, 은행계정)를 근거로 공인회계사(CPA) 등 세무대리인에게 세무보고를 의뢰한다. 세무대리인은 엄격한 윤리적 의무를 지기 때문에 성실하게 세무보고서를 작성한다. 현금거래업종을 영위하는 영세한 사업자의 경우에도 현금거래보고 등 금융거래에 대한 투명성 장치를 바탕으로 자산의 증가액 및 지출액의 규모 등에 의하여 소득금액이 드러나기 때문에 고액의 세금탈루는 불가능하고 최소한 80% 수준에서 신고가 이루어지는 것으로 추정하고 있다. 따라서 IRS는 이와 같은 현금거래업종의 탈루소득의 규모가 크지 않기 때문에 주요한 이슈로 다루지 않고 있다. 산업구획특화프로그램(Industry Segment

49) Taglianetti v. US. 398 F2d 558, 562(1st Cir. 1968)

Specialization Program)을 통하여 영업내용을 파악하고 교육의 충실화, 방증자료의 수집, 세무조사 등을 통하여 성실신고를 유도하면서 세금탈루가 심한 분야에 대한 세무조사를 중점적으로 실시한다.

한국의 경우 2001년 기준으로 부가가치세 대상이 되는 사업자는 370만 9천명인데, 그 중 거래 증빙서류의 작성이 면제되는 간이과세자와 소액부징수자가 181만 5천명(48.9%)이나 되며, 그들의 세수비중은 1.76%에 불과한 실정이다. 이처럼 다수의 사업자가 근거과세로부터 제외되고 있는 것이다.

라. 세무대리인의 윤리와 책임

미국에서 기업이나 자영업자는 거의 세무전문가를 직접 고용하거나 세무대리인을 둔다. 이것은 미국의 조세납부제도가 납세자가 자신의 소득을 모두 신고하도록 되어 있어서 납세의무자는 전문가의 서비스를 필요로 하기 때문이다.

미국에서는 무자격자라 할지라도 유료로 타인의 납세신고서 작성(preparation of tax return)에 관한 업무를 수행할 수 있다[50]. 그러나 연방세와 관련하여 '국세청에 대하여 행하는 업무(practice before the IRS)'에 관하여는 일정한 자격을 필요로 한다. 여기서 국세청에 대하여 행하는 업무란 국세청이 운용하는 법률 또는 규칙(regulation)에 기초하여 국세청 또는 그 직원에게 행하는 의뢰인(납세자)의 권리·특권 또는 의무에 관련한 표시행위(presentation)에 관한 일체의 사항을 말한다(Reg §10.2(d))[51]. 그러나 납세신고서의 작성, 납세자를 위

50) 자격이 없는 신고서 작성자를 비등록신고서작성자(unenrolled return preparer)라고 부른다.

51) 이 경우에 표시행위(presentation)에는 서류의 작성 및 제출, 국세청과의 통신 및 연락, 협의·청문 및 회의에서의 의뢰인(납세자)의 대리를 포함한다. 즉 표시행위란 국세청에 대하여 납세자를 대신하여 주장 등을 하는 행위인 것이다.

한 증인으로서의 출두 및 국세청의 요청에 의한 정보의 제공은 국세청에 대하여 행하는 업무에 포함되지 않는다.

세무대리인으로서의 자격을 가진 자는 변호사(attorneys) , 공인회계사(certified public accountants), 등록대리인(enrolled agents) 및 등록보험회계사(enrolled actuaries)이다. 변호사 및 공인회계사가 국세청에 대하여 실무를 행하기 위하여는 국세청에 일정한 서면신고서(a written declaration)를 제출하면 되고, 등록(enrollment)은 필요하지 않다. 그러나 변호사 및 공인회계사 외의 자가 국세청에 대하여 실무를 행하기 위해서는 국세청에 등록을 하지 않으면 안된다. 변호사 및 공인회계사 외의 자로서 국세청에 대하여 실무를 행하기 위하여 국세청에 등록을 한 자를 등록대리인(enrolled agent)이라 한다. 그 외에 등록보험회계사(enrolled actuaries)도 국세청에 대한 업무를 행할 수 있다(31 CFR Part10 §10.3). 이와 같은 변호사·공인회계사·등록대리인 및 등록보험회계사를 무제한업무집행자(practitioner)라고 부른다. 현재 미국에는 약 76만명의 변호사, 32만명의 공인회계사 및 약 3만명의 등록대리인이 활동하고 있다.

세무대리인은 고도의 직업윤리를 요구받는 직업이다. 세무대리인은 엄격한 감독 및 규제를 받는다. 변호사·공인회계사·등록대리인 및 등록보험회계사의 시험과목에는 윤리(ethics), 전문적 및 법적 책임(professional and legal responsibility) 등이 포함돼 있다. 31 CFR part 10의 Subpart B에서는 세무대리인의 직무수행에 있어서의 윤리규정을 두고 있고, 이 밖에 각 직업법(예를 들면, 변호사법, 공인회계사법 등)의 영역에서도 윤리규정을 두고 있다.

이 밖에 세무대리인을 포함한 개인이나 법인(금융기관은 제외한다)이 영업거래에 있어서 어느 한 거래와 관련하여 1만달러를 초과하는 현금을 받은 경우에 그 거래를 국세청에 보고하도록 하고 있다(IRC §6050 I). 영업거래 안에는 세무대리인에 의하여 제공하는 용역거래가 포함되는 것이다. 보고대상거래는 1만달러를 초과하는 미화 및 외국통

화(자기앞수표(cashier's check), 은행환어음(bank draft), 여행자수표, 현금지급서(money order) 등을 포함한다)를 수령하는 경우이다. 보고의무위반에 대하여는 가산세 또는 형사벌로 처벌한다. 보고의무를 위반한 자에 대하여는 거래액(10만달러를 한도로 한다)과 2만 5천달러 중 큰 금액 이하의 가산세를 과징한다(31 USC §5321(a)(1)). 그리고 고의로 보고의무를 위반한 경우에는 25만달러(법인은 50만달러) 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 위의 벌금과 징역을 병과하도록 하고 있다(31 USC §5322(a)).

세무대리인이 실무(practice)와 관련하여 책임을 지는 경우는 다음과 같은 세 가지 형태이다. 첫째는 가산세를 부과하는 것이고, 둘째는 징계, 그리고 셋째는 형사벌이다. 첫째, 가산세 제도는 1976년의 세법개정으로 이를 도입하기에 이르렀다(IRC §6694, §6695). 미국은 1970년대에 들어오면서 신고서 작성자의 수가 늘어나는 동시에 부정한 신고서 작성자의 수도 현저하게 증가하였다. 특히 1976년 이전에는 신고서 작성자가 신고서에 서명을 하지 않아도 되었기 때문에 국세청이 부정한 신고서 작성자를 찾아내는 것이 곤란하였다. 더욱이 국세청이 부정한 신고서 작성자를 밝혀내었다고 하더라도 그 제재수단이 형사벌(IRC §7206(2))뿐이었기 때문에 그 적용에 어려움이 있었다. 그런 까닭으로 의회는 국세청이 신고서 작성자가 작성한 부정한 신고서를 적발하여 신고서 작성자의 부정행위에 대하여 제재를 가할 수 있도록 하기 위하여 이를 도입한 것이다. 예를 들어 소득세신고서 작성자(income tax return preparer)가 세액을 고의로 과소 신고하거나, 고의 또는 과실로 법령을 무시하고 행한 납세신고에 대하여는 1건당 1천달러씩의 가산세(penalty)를 부과하도록 하고 있다(IRC §6694(b)).

둘째, 세무대리인이 일정한 징계사유에 해당하는 경우(무능하거나 불명예스러운 행위를 한 경우, 시행령의 규정에 위반한 경우, 고객을 속이거나 고의로 고객을 현혹 또는 협박한 경우)에는 징계책임을 진다. 미국의 세무대리인에 대한 징계에 관하여는 국세청의 불복심판소

(appeals)의 세무대리업무관리관(The Director of Practice)이 관장하고 있다. 세무대리업무관리관은 변호사·공인회계사·등록대리인 및 등록보험회계사가 위의 요건에 해당할 경우에 이들을 견책하거나 그 자격을 정지 또는 박탈하는 징계절차를 밟을 수 있다. 징계사유로서 무능하거나 불명예스러운 행위에는 12개 항목의 행위가 포함된다(§10.51)[52]. 징계사유로서의 시행령에 위반하는 경우란 고의적으로 본편

52) 징계사유로 무능하고 불명예스러운 행위에는 다음과 같은 12개 항목이 있다.
① 내국세법상의 형사벌을 범한 경우
② 사기 또는 배임(breach of trust)을 포함하는 형사벌을 범한 경우
③ 국세청에 대한 업무를 행함에 있어서 연방법 또는 주법에 위반하는 중죄(felony)를 범한 경우
④ 국세청 및 그 소속공무원, 행정심판소에 허위의 증언·연방세신고서·재무제표·등록신청서·선서진술서·신고서 및 기타 서류를 제공하거나 이에 관한 정보를 오도한 경우, 허위의 정보를 제공하거나 오도하기 위하여 참여한 경우
⑤ 재무부시행령 §10.30에서 금지하고 있는 방법에 의하여 고용을 권유하는 경우
⑥ 내국세법을 위반하여 고의로 연방세신고서를 제출하지 않은 경우, 고의로 연방세를 회피하거나 회피하려고 한 경우, 고의로 연방세를 회피하거나 회피하려고 한 행위에 가세한 경우 또는 의뢰인으로 하여금 불법적인 방법으로 연방세의 납부를 회피하도록 조언하거나 제안한 경우
⑦ 세금 또는 기타 연방정부에 대한 채무를 지급하기 위하여 의뢰인으로부터 받은 금전을 횡령하거나 그 납부기한까지 납부하지 않은 경우
⑧ 위협·허위의 비난·협박 또는 위압적인 수단의 이용, 유인물의 제공 또는 이익제공의 약속, 증여·편의 또는 가치 있는 물건을 제공하는 것에 의하여 국세청 공무원의 공무에 직접 또는 간접으로 영향을 미치는 경우
⑨ 각 주 및 미국연방의 행정청, 각급 연방법원 또는 각 연방기관에 의하여 변호사·공인회계사 또는 등록보험회계사의 자격이 박탈(제명)되거나 자격정지중인 경우
⑩ 사정을 알면서 자격박탈·자격정지 또는 무자격의 기간중에 국세청에 대한 업무를 행하는 다른 자를 방조 또는 교사하는 경우
⑪ 국세청에 대한 업무를 수행함에 있어서 욕설을 하거나 허위임을 알면서 근거 없는 허위비난 또는 진술을 하는 경우 또는 악의가 있거나 중상적인 사실을 유포하거나 공표하는 경우

(31 CFR Part 10)에서 정하고 있는 규정에 위반하거나 무모하고 총체적으로 무자격자의 행위와 다를 바 없는 경우(§10.33 또는 §10.34에 위반하는 경우)를 말한다(§10.52). 이 밖에도 변호사·공인회계사 및 등록보험회계사는 그 직업법에 의한 징계절차가 마련되어 있지만, 이에 관하여는 논외로 한다.

셋째, 세무대리인에 대한 형사벌은 신고와 관련하여 지득한 정보를 공표한 경우 1년 이하의 징역이나 1천달러 이하의 벌금에 처하거나, 또는 양자를 병과한다(IRC §7216). 이는 친고죄로서 납세의무자에 의한 소송의 제기가 있어야 한다. 허위신고를 방조한 경우에는 사안에 따라 3년 이하의 징역이나 10만달러(법인의 경우에는 50만달러) 이하의 벌금에 처하거나(IRC §7206(2)), 1만달러(법인의 경우에는 5만달러) 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역에 처하되, 또는 양자를 병과한다(IRC §7207). 또한 고의적인 미신고 또는 미납부의 경우에는 10만달러 이하의 벌금에 처한다(IRC §7203).

한국에서는 세무사·공인회계사 및 변호사가 세무대리업무를 수행하고 있다. 현재 세무사·공인회계사 및 변호사의 시험과목에는 윤리과목이 포함되어 있지 않다. 이들의 시험과목에 윤리과목을 추가하거나 직무교육을 실시함에 있어서 윤리교육을 강화하는 방안을 고려하여 볼 필요가 있다. 그리고 세무사·공인회계사 및 변호사로서 세무대리업무를 수행하는 세무대리인의 통일적이고 효율적인 규제 및 감독을 위하여 세무대리업무의 관리·규제 및 감독에 관한 단일법률을 제정하여 운용하는 것이 바람직하다.

그리고 징계의 종류에 기존의 등록취소·직무정지·주의환기 및 경고 외에 과태료(금전벌)를 추가함으로써 그 실효성을 제고하여야

---

⑫ 내국세법에서 제기되는 질문에 대하여 의도적 또는 무모하게 오도하거나 부적절한 의견을 제시하는 우를 포함하여 사정을 알면서 무모하고 총체적으로 무자격자의 의견과 다를 바 없는 허위의 의견을 제시하는 경우

한다.

4. 자율적 과세 시스템

가. 과세 방법과 그 대상

미국에서는 이상과 같은 금융거래, 재산거래 및 기업회계의 투명성을 확보하는 제도를 바탕으로 과세의 대상과 그 방법에 있어서 두드러진 특징을 가지고 있다. 먼저, 과세의 대상에 있어서 모든 소득을 종합적으로 신고토록 하여 이에 대해 과세를 한다. 미국은 포괄주의방식에 의하여 과세소득을 규정(IRC §61(a))하고 있는 것이다. 다음으로, 과세의 방법에 있어서 모든 납세의무자에게 스스로 자신의 모든 소득을 국세청에 신고하고 그에 따라 세금을 내도록 하는 자기신고납부제도를 실시하고 있다[53].

첫째, 과세대상에 있어서 납세의무자의 모든 소득을 종합과세하도록 하고 있다. 내국세법 제61조(a)에서 '… 총소득은 그 원천에 관계없이 다음에 게기하는 항목을 포함한 모든 소득을 의미한다[…, gross income means all income from whatever source derived, including(but not limited to) the following items:]'고 정의하여 모든 형태의 경제적 이익이 과세소득에 포함됨을 명확히 하고 있다. 사업소득·근로소득·수수료 및 커미션·자본이득·수입이자·수입집세·로열티·배당금·이혼 또는 별거로 인하여 받는 부양비(alimony)·보험금·연금·퇴직연금·도박이득·자산수증 및 채무면제이익 등 모든 경제적 이득에 대하여 소득세를 과세하는 것이다. 즉 미국의 내국

53) 1977년 통계에 의하면, 미국의 인구는 2억 7천만명인데, 세무신고서의 수는 1억 5,800만건이고, 그 중 개인의 신고서가 1억 1,800만건이다. 이를 다시 금액별로 나누어 보면, 2만 5천달러 이하가 4,500만건, 10만달러 이상이 150만~200만건으로서 신고서의 약 1%를 차지하고 있다. 납세의무자의 83%가 소득세를 내고 있다.

세법은 과세소득을 포괄적 소득개념(comprehensive income concept)에 의하여 정의하면서 이 같이 모든 소득을 과세소득의 범위에 포함하고 있는 것이다. 그러므로 내국세법에서 달리 비과세소득으로 정하고 있지 않는 한 어떤 원천에서 발생한 소득이든, 또는 어떤 종류의 소득이든 모두 소득세의 과세대상에 포함되는 것이다[54].

둘째, 과세방법에 있어서 모든 세금을 납세의무자가 자율신고에 의해 결정하는 것은 큰 의미를 가진다. 신고납부제도는 정당한 조세액의 자기결정(self-determination)이다. 통상적으로 납세자는 납세신고서의 내용을 기입하고, 과세소득을 확정하며, 납부세액을 산정하고, 그 납세자에게 해당되는 각종 소득공제 및 세액공제를 하여 정당한 세액을 납부하는 것이다. 즉, 납세신고는 조세채무의 자기확정권을 행사하는 것이라고 표현할 수 있다. 따라서 그러한 자기 확정에 객관적인 오류나 탈루가 확인되지 아니하는 한 납세자에게 부여한 조세채무 자기확정권의 행사에 의해 확정된 조세법상의 효과는 존중되어야 하는 것

54) 내국세법 제61조(a)에서 예시하고 있는 총소득의 유형은 다음과 같다. 즉 다음에서 게기하고 있는 15개 유형의 소득은 총소득에 포함되는 전형적인 소득의 예시에 지나지 않으며, 설령 다음에 열거되지 않은 소득이라 할지라도 과세소득에 포함됨은 이론의 여지가 없는 것이다.
① 수수료·커미션 및 이와 유사한 항목의 용역에 대한 보수 (compensation)
② 사업소득
③ 재산의 거래에서 얻은 소득
④ 수입이자
⑤ 수입집세
⑥ 로열티
⑦ 배당금
⑧ 이혼 또는 별거로 인하여 받는 부양비(alimony)
⑨ 연금(annuities)
⑩ 생명보험 또는 양로보험계약으로부터 얻는 소득
⑪ 퇴직연금(pensions)
⑫ 채무면죄이득
⑬ 공동사업의 배분이익
⑭ 사망자에 대한 소득
⑮ 유산재단 또는 신탁재단의 이익으로부터 얻는 소득

이 기본원칙이다. 이러한 소득신고체제 아래서 일상의 경제활동 및 세무보고의 과정에서 세무당국의 관여는 일체 없다. 다만 세무신고시 납세자가 요청할 경우 작성요령에 대한 서비스는 제공한다. 세무당국은 사후에 세무조사를 통하여 그 진실성을 선별적으로 확인하고, 그 결과에 따라 책임을 묻는 것이다. 이것은 아주 선진화된 납세제도이다. 정부가 세금의 자기결정 과정에서 직접적으로 관여하지 않음은 국민과 정부와의 관계에서 아주 중요한 의미를 가진다. 후술하겠지만 국민은 일상의 경제활동에 있어서 정부의 관여를 받지 않게 되며 국민과 정부 사이에 부패의 고리가 생길 소지가 없게 되는 것이다.

정부가 세금을 거두는 방법에 있어서는 나라마다 그 발전 수준에 따라 다르다. 이렇게 개인의 모든 소득에 대해 완전히 사전에 신고토록 하여 종합적으로 과세하는 것은 선진국들로서도 완전히 시행하기 어려운 것이다. 그것이 가능하려면 소득의 흐름에 대해 이를 충분히 파악할 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다. 후진국이라면 과세의 근거자료가 거의 노출되지 않으니 세무당국이 적당히 추정해서 세금을 매기는 수밖에 없을 것이고, 선진국이라면 완전히 납세자가 자진해서 신고하고 그에 따라 세액이 결정, 납부되고 나중에 선별적인 세무조사로 이의 진실성을 확인할 것이다. 그리고 과세대상 소득에 있어서도 전자의 경우에는 모든 소득에 대해 종합적으로 할 수는 없을 것이고 후자의 경우에는 그것이 가능할 것이다. 한국의 경우 형식은 신고납부제도이기는 하지만 과세표준에 있어 과세당국이 기준을 정하고 있어 사실상 인정과세의 성격을 가지는 부분이 많지만 미국의 경우는 명실상부하게 납세자의 자진 신고에 맡겨져 있다. 한국의 경우 2001년을 기준으로 종합소득세 납세의무자(사업자) 중 62%에 해당하는 211만 9,926명이 과세미달에 속하며, 과세인원 129만 9,442명 중 60.4%에 상당하는 76만 9,726명이 추계과세를 받고 있다. 그리고 개인사업자로서 부가가치세 대상 사업자 338만 7,831명 중 53.5%인 181만 4,614명이 간이과세자에 해당한다.

개인이 내는 세금은 크게 근로소득과 그 이외로 구분하여 볼 수 있다. 근로소득은 상시근로자에 대한 연봉・주급 등의 형태로 지급되는 보수와 임시근로자에게 지급되는 주급・일급 등을 포함한다. 고용주는 모든 피용자에 대한 보수의 지급명세를 국세청에 통보하도록 하고 있다. 다만 25달러 이하의 선물은 포함되지 않는다. 미국에서는 상시근로자에게 연봉 이외에 한국에서와 같은 업무추진비, 판공비 등의 개인별 경비는 인정되지 않는다. 미국 회사의 임원들은 연봉 이외에 회사로부터 개인적으로 쓸 수 있는 자금은 한 푼도 없다고 말한다.

그 외의 소득은 여러 가지 형태를 띤다. 첫째, 배당・이자소득에 있어서는 연 10달러 이상의 이자 또는 배당을 지급한 자는 국세청에 이를 통보하여 소득에 합산하도록 하고 있다. 만약 수취인이 납세자번호를 제공하지 않는 경우 31%의 세율로 일괄 원천징수하기도 한다. 이자・배당소득 등의 금융소득에 대한 종합과세를 원활하게 집행하기 위해 1982년부터 납세자번호제도를 실시하고 있다. 1982년 이자배당소득의 신고수준이 상당히 낮은 것으로 판명되어 과세의 공평과 세수증대를 위해 1982년도에 10% 이자배당 원천징수과세제도를 도입하기로 하였으나 10% 원천징수제도는 금융업계의 격렬한 저항으로 연기되었다가 폐지되었다. 하지만 수취인이 이자배당의 지불자에게 납세자번호를 통지하지 않는 경우 일괄 원천징수제도(Backup Withholding System)를 부분적으로 적용하고 있다.

둘째, 임대료・로열티・출연 등 잡소득에 있어서는 사안에 따라 10달러 또는 600달러 이상 지급한 자는 이를 국세청에 통보한다. 도박상금의 경우도 600달러 이상(빙고・슬롯머신은 1,200달러) 발생한 경우 카지노 회사는 이를 국세청에 신고한다.

셋째, 유가증권 양도소득에 있어서는 증권거래사는 고객의 거래내역을 국세청에 통보하도록 하고 있다. 유가증권의 양도이익에 대해서는 1913년 소득세법이 도입된 이후 꾸준히 과세되어 왔다. 개인의 경우 유가증권 등의 양도로 인한 자본소득도 다른 소득과 합산하여 과세

소득별 세율로 종합과세한다. 다만 보유기간 1년 초과의 장기자본이득의 경우에는 우대세율(세율 20%, 통상세율 15%의 개인인 경우는 10%)이 적용된다. 양도손실의 경우 양도이익과 통산하는 것은 물론, 통산하고 남는 손실에 대해서는 일정 한도 내에서 다른 소득으로부터 공제할 수 있으며, 남는 부분은 이월할 수 있다. 이와 같은 자본이득과세의 우대조치는 주식투자의 활성화에 기여하고 있다. 파생금융상품도 마찬가지로 시가주의를 원칙으로 하고 있다. 파생금융상품 중 표준선물거래인 장내선물거래・외환거래・주식옵션거래・달러주식옵션거래 등의 내국세법 제1256조 계약(IRC §1256 Constracts)은 과세연도 중에 납세자가 이를 상계, 양수도, 행사기간의 만료 등으로 거래를 정산한 경우에는 시가로 평가하여 손익을 계상한다(IRC §1256 (a)(b)(c)1). 다만 둘 이상의 이들 거래가 차익거래(straddle)의 일부인 경우이거나, 결제시에 현물상품의 인도를 수반하는 거래나 위험회피 목적으로 구성된 거래는 예외적으로 결제시에 손익계상을 하여야 하므로, 이 경우에는 실현주의에 의하도록 하고 있다. 또한 각 사업연도 말에 보유중인 파생금융상품은 기말에 시가로 매각한 것으로 의제하여 평가손익을 계산하며 이에 따라 취득가액도 각 사업연도 말의 시가로 교체한다. 미국에서는 증권거래세는 과세되지 않는다.

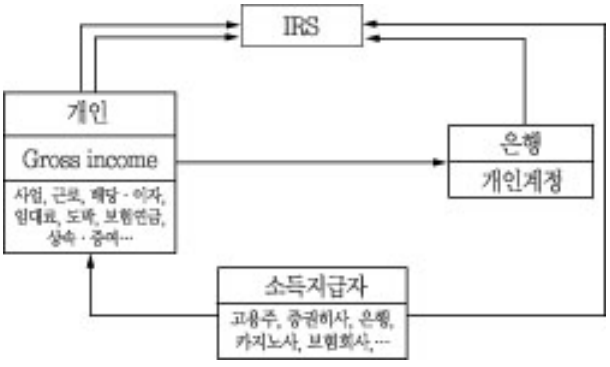
넷째, 보험연금 등 사회보장제도에 의한 소득의 지급 또는 이에 대한 조세의 부과도 아주 투명하게 관리된다. 먼저 공공부조의 자격자 기준이 아주 엄격하고 이를 한시적으로 지급한다. 노령・장애자에 대한 현금급여제도인 생활안전보조금(SSI: Supplemental Security Income)도 철저하게 자기재산소득이 없는 경우에만 지급한다. 부양아동이 있는 편부모 가정에 대한 현금급여제도인 임시빈곤가정보조(TANF: Temporary Assistance for Needy Families)도 수급기간을 '평생 5년'으로 제한하고 급여기간 2년 경과 후에는 반드시 근로에 참여해야 하는 조건을 부과하고 있다. 노령자도 자산과 소득이 있는 경우 자신의 것을 쓰도록 하고 지원을 하지 않는다. 다음으로 사회보장

지출의 자격자 선정은 객관적이고 엄격하게 관리되고 있다. 각 제도별로 5천달러 이상 자동차 보유 불가 등 아주 구체적인 요건 기준을 운용하고 있다. 투명한 소득 및 재산, 구축된 개인 신용정보 등에 의하여 대상자 선정이 아주 객관적이고 엄격하다. 그리고 사후에 숨겼던 재산이 드러날 경우에는 그 동안 받은 지급금을 모두 환수한다.

다섯째, 부동산 양도소득도 사고 판 가격의 차액에 따라 발생한 소득을 보고하고 그에 따라 종합과세한다. 투명한 거래에 의해서 소득이 정확하게 드러나게 되어 있다. 앞에서 구체적으로 논의하였듯이, 부동산 거래는 권원보험(title insurance) 및 변호사에 의한 에스크로(escrow) 절차에 의해 실매매가격이 문서화되고 이것이 쌍방에 의해 국세청에 통보된다.

여섯째, 상속·증여의 경우 개인은 100만달러까지는 세금 없이 증여 또는 상속을 할 수 있다. 그리고 세대를 넘어가지 않는 부부 사이의 경우에는 전액을 공제한다. 상속·증여 과세의 실제 운영을 보면 금융자산 거래 등 모든 거래가 양성화되어 있어서 변칙적 상속이 있을 수 없다. 정부가 상속세 폐지를 주장할 정도로 부와 그의 이전에 대해 사회적 거부감이 적으며 오히려 부자들 중에서 동 세의 폐지를 반대하고 있기도 하다.

[그림 Ⅱ-4] 소득관리체계



[그림 Ⅱ-4]는 미국사회에서 소득을 주고받는 행위가 과세당국과 어떻게 관련을 맺고 있는가를 보여주고 있다. 먼저, 개인이 위에서 포괄적으로 규정한 자신의 모든 소득을 세무당국에 신고한다. 그런데 개인이 소득을 획득할 경우에는 반드시 이를 지급하는 상대방이 있게 마련이다. 여기에는 고용주, 은행 등 금융 및 증권회사, 카지노 회사, 개인 등이 포함될 것이다. 이들이 소득을 지급하는 방법은 위의 금융거래방식에 나타난 대로이다. 그들은 기본적으로 특정 개인을 수취인으로 한 개인수표를 당사자 앞으로 발행한다. 이 수표는 수취인으로 지정된 개인이 자신의 은행계좌에 넣어서 은행을 통해 정산된다. 한편 소득지급자는 마찬가지로 자신의 소득과 여러 거래대상에게 지급한 소득의 내역을 국세청에 같은 방식으로 보고한다. 국세청은 또한 금융거래 정보를 별도로 은행으로부터 보고받거나 은행의 정보를 확인하기도 한다. 아울러 국세청은 사후에 소득신고의 진실성을 세무조사에 의해서 선별, 확인한다.

이렇게 볼 때, 국세청은 개인이 제출하는 소득신고의 진실성을 확보하기 위하여 [그림 Ⅱ-4]에서 보는 것처럼 사중의 장치를 가지고 있다고 볼 수 있다. 1차 장치는 앞에서 설명한 금융거래방식에 의한 것이다. 수입과 지출이 기본적으로 은행계정에서 수취인이 분명한 통화수단으로 결제된다. 따라서 개인의 대부분의 수입과 지출이 은행의 거래기록으로 고스란히 남게 된다. 2차 장치는 소득지급자의 국세청에의 통보다. 고용주, 증권 및 금융기관 등이 개인에게 지급한 내용을 국세청에 통보하는 것이다. 3차 장치가 금융거래 정보에 대한 국세청에의 접근이다. 앞에서 설명한 바와 같이 금융기관은 일정 기준 이상의 금융거래에 대해 국세청에 이를 통보하고 또한 자료를 보존할 의무를 가지고 있으며, 일반 사업자의 경우도 고액의 현금성 통화를 받았을 경우 이를 국세청에 통보하게 된다. 4차 장치가 개인의 소득신고 내용에 대해 국세청이 선별적으로 세무조사를 실시하여 그 진실성을 확인하고 진실하지 못할 경우 그에 따라 처벌하는 것이다. 그런데 이와 같은

아주 철저한 투명성 장치에도 불구하고 미국에서 소득신고의 탈루율에 대한 과거의 추정기록이 15~20%로 평가되고 있다.

나. 세무조사의 운영

세무조사는 납세의무자가 소득신고를 진실되게 하는 사후 확인장치이다. 국세청은 납세자들이 연방조세법에 따른 납세에 자발적으로 순응했는지의 여부, 그리고 적정하게 세금을 납부했는지의 여부를 확인하기 위해 개인 또는 법인 등이 제출한 납세신고서를 검증하기 위하여 매년 세무감사를 한다. 납세의무자에게 가장 두려운 존재라고 할 수 있는 국세청의 세무조사(audit)는 미국연방의 조세제도에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 납세의무자들이 세무신고를 함에 있어서 당해 신고서가 세무조사의 대상이 될 것인지 또는 그렇지 않을 것인지에 관하여는 알 수 없기 때문에 세무조사는 납세의무자가 신고를 하지 않거나 부정직하게 신고하는 경우 또는 세금탈루를 억제하는 수단으로서의 기능을 수행하는 것이다. 세무조사에 의하여 납세의무자의 신고서 내용을 조사하여 탈루한 세액을 징수함은 물론이고 가산세 및 조세벌을 과할 수 있다. 납세의무자가 신고한 내용이 세무조사의 대상이 될 수 있다는 사실은 많은 납세의무자들로 하여금 완전하고 진실된 신고를 강제할 수 있는 위협수단으로 작용하고 있는 것이다.

그런데 세무조사의 목적이 단순히 탈루세액을 추징하는 것에만 두고 있는 것은 아니다. 내국세입법 제7602조는 정확하게 납세액을 결정하기 위하여 납세자의 장부와 기록을 검사하는 것이 세무감사라고 정의하고 있다. 미국의 국세청 편람(IRM: Internal Revenue Manual, 이하 IRM으로 표기한다)에서는 세무조사의 기본자세에 대한 세무조사 요원에 대한 지침이 세무조사의 목적을 잘 말하여 주고 있다. '세무신고서에 대한 조사의 목적은 더도 아니고 덜도 아닌 납세자의 바른 납세액을 결정하는 데 있다… 세무조사를 하는 자는 납세자와 정부 양자

모두를 위해 바른 납세액을 결정할 책임이 있으며, 그 조사에 관련된 모든 문제에 대해 공평한 태도를 취해야 한다. 고도의 자발적인 납세순응을 목표로 하는 과세관서의 업무성취는 전적으로 세금을 납부하는 국민들의 협력과 신뢰에 달려 있다. 세무조사자 한 사람의 공정하고 공평한 태도는 자발적 납세순응의 제고에 도움을 준다. 세무조사자 각자는 객관성을 견지하면서 모든 세무조사에 임해야 한다[55]'. 30년간 근무하고 있는 한 현직 세무조사원은 미국의 세무조사는 납세자의 협력을 증진하는 데 그 목적이 있다고 설명하고 있었다.

1) 공정성 확보를 위한 세무조사의 운영

만약 이 장치가 다른 어떤 이유로 공정성이 훼손된다면 이상의 자율신고의 진실성이 확보되기 어려울 것이다. 그래서 미국의 세무조사는 공정성을 생명으로 하고 있다. 세무조사의 공정성을 확보할 수 있기 위해서는 세무조사 대상의 선정, 세무조사의 진행 그리고 그 결과의 처리라는 일련의 모든 과정이 공정하게 운영되어야 한다. 첫째, 미국 세무조사에 있어서 조사대상의 선정은 제도적으로 객관성과 중립성이 지켜지도록 되어 있다. 매년 세무조사의 기본방침은 국세청 내부에서 비밀리에 정해진다. 이때 특정사업분야 또는 고가 사치품 취득자 등 조사에 중점을 둘 대상에 관한 원칙이 정해진다. 그 다음이 실제 조사대상자를 선별하는 일인데, 이 작업은 아주 과학적이고 객관적으로 진행된다.

세무조사대상 선정의 객관성 및 과학성을 기하기 위해서는 DIF제도, TCMP제도 및 NRP제도 등 몇 가지 프로그램이 준비되어 있다. DIF(Discriminant Function Method)는 총함수선택법이라고도 하는데, 세무감사의 잠재적 필요성이 있는 소득세 납세신고서에 점수를 부여

55) 최명근, 『우리나라 세무행정의 발전적 개선방안』, 한국조세연구원, 2002, p. 157.

하기 위해 사용하는 수학적 기술이다. 컴퓨터에 의하여 신고서의 항목별 중요성에 따라서 일정한 계수를 부여하고 신고서의 오류 가능성을 총함수로서 표시하는 방법이다. 총함수가 크면 신고서의 오류 가능성도 크다. 중앙컴퓨터는 각 세무서의 처리능력을 고려하여 총함수의 크기에 따라서 조사를 필요로 하는 신고를 선정하여 세무서에 송부하고 세무서는 그 중에서 조사대상을 선정하여 세무조사를 행하게 된다.

DIF는 후술하는 TCMP에 의해 작성한 표본자료에 기초를 두고 수학적 공식으로 개발된 것이며, 이는 납세신고서상의 각 항목별 특성에 따라 가중치를 부여하는 방법으로 설계되어 있다. 처리된 각 납세신고서에 대한 복합적인 점수(a composite score)는 이들 각 가중치를 부여한 점수의 합계이다. 이 점수는 높은 점수로부터 낮은 점수로 납세신고서의 등급을 매기는 데 사용된다. 높은 점수의 등급을 받은 납세신고서는 앞으로 심사를 거칠 때 세무감사의 대상으로 선정되는 신호로 작용하게 된다[56]. DIF의 수학적 공식들은 비밀이며, 국세청의 공무원에게만 공개된다[57]. DIF의 수학적 공식들은 공무상으로만 사용되며, 권한이 부여되지 아니한 사람들은 그 적부를 논할 수 없다. 그리고 납세신고서에 대해 부여된 DIF점수도 공개되지 아니한다.

납세신고서가 서비스센터에 제출되면 이곳에서 각 납세신고서의 모든 정보를 수록한 마그네틱 테이프를 작성하여 이를 웨스트버지니아 마틴버그(West Virginia, Martinsburg)에 있는 국립전산소(the National Computer Center)로 송부한다. 그러면 여기에서 DIF(Discriminate Function or Discrimination Index Function)로 알려진 프로그램에 의해

56) IRM §21.8.1.3.1(How DIF Works), Part 21(Customer Service) Chapter 8(Liability Determination) §1(Service Center Examination Operation) Internal Revenue Manual, IRS, 2001

57) 납세신고서에 잠재된 오류를 산정하는 여러 가지 상이한 공식이 있으나 그의 정확한 구조는 공표되지 아니한다. 그 변수에는 아마도 소득금액, 소득의 원천, 부양자의 유형과 수, 특정한 항목별 공제의 크기와 성질, 그리고 납세자의 혼인상태 등을 포함할 것이다.

세무감사 필요성의 잠재성을 표시하는 DIF점수(DIF score)를 부여한다. DIF 프로그램은 조사대상 납세신고서를 선별하는데, 선별자의 주관적 판단이나 또는 무작위 추출보다 객관적으로 여러 가지 요소를 검토할 수 있다. 그리하여 국세청의 다른 조사대상자 선별방법보다는 상대적으로 납세자와의 물의를 작게 일으켜 왔다. DIF방법에 의해 국세청은 세무감사를 받는 납세자의 불평을 피할 수 있었던 것이다. 미국이 세무감사를 한 납세신고서 가운데 약 4분의 3이 이 방법에 의해 선정된다. 또한 국세청은 조사대상을 선정함에 있어서 금융기관 또는 기록을 보전하는 제3자가 제출하는 정보(과세자료)보고서와 납세자가 제출하는 납세신고서를 종합적으로 대사(對査)하는 객관적인 전산기술을 활용해 오고 있다.

TCMP(Taxpayer Compliance Measurement Program) 제도는 신고서 중 일정한 기준(예를 들면, 사회보장번호의 끝 번호가 111인 신고서)에 따라 무작위로 조사대상을 선정하는 방법이다. TCMP세무감사는 DIF에 의해 세무감사 대상을 선정함에 있어서 기준으로 삼는 표본을 마련하기 위한 조사이다. 이는 무작위 추출방법으로 불법 또는 부당한 행위의 혐의가 없는 납세자를 조사대상자로 선정하는 것인데 지옥조사(audits from hell)로 불릴 정도로 지나친 기본권 침해적 요소로 지적되기도 한다. 근래에는 납세자들의 분노를 야기시켜, 1995년도부터 의회에 의하여 실시가 중지되었다.

NRP(National Research Program)는 TCMP에 대신하여 2002년에 도입된 것으로서, 상이한 조세 및 다양한 납세의무자군의 납세신고서의 제출 및 신고의 순응도를 측정하기 위한 포괄적인 장치다. NRP에 의한 납세순응도 측정방법으로는 세 가지가 있다. 신고서제출순응도(filing compliance)는 통계국(The Census Bureau)의 표본자료를 활용하여 측정하는 방법이며, 세액의 납부순응도(payment compliance)는 국세청이 보유하고 있는 기존의 정보를 활용하여 측정하는 방법이고, 신고순응도(reporting compliance)는 표본신고서의 내용을 분석함

으로써 측정하는 방법이다[58].

NRP제도 중 신고순응도조사는 무접촉조사·서면조사·완화된 현장조사 및 정밀조사로 구분되어 실시된다. 첫째, 무접촉조사(no IRS contacts)는 약 8천건의 신고서에 대하여 이미 국세청에 제출된 자료만에 의하여 조사가 이루어지며, 납세의무자와의 접촉이 허용되지 않는다. 둘째, 서면조사(correspondence with taxpayer)는 약 9천건의 신고서에 대하여 서면질의서(written request)에 의한 서면조사의 형식으로 이루어진다. 셋째, 완화된 현장조사(less intrusive audits)는 약 3만건의 신고서에 대하여 선정된 항목의 부분조사만을 행한다. 넷째, 정밀조사(calibration audits)는 약 2천건의 신고서에 대하여 신고서의 각 항목마다 정교하게 조사를 행한다. 다만, 종전의 TCMP조사와 다른 점은 항목마다 구체적인 증거를 요구하지 않는다는 점이다[59].

이상과 같은 방법으로 세무조사 대상 선정의 객관성과 과학성을 기함과 아울러 1998년 RRA에 의해 세무감사의 대상 선정기준(disclosure of audit selection criteria)을 공개하도록 했다. 그런데 현재 국세청이 세무조사를 시작하기 전에 그 대상이 된 납세자에 대하여 그의 납세의무가 불성실하게 이행되었다고 인정하게 된 개연적 이유를 입증해야 하는 것은 아니다. 즉, 세무감사의 개시에 아무런 제약이 없

58) 위의 납세순응도 중에서 가장 중요한 핵심은 신고서에 의하여 신고한 정보의 정확성에 관한 신고순응도(reporting compliance)이다. 2002년 9월에 시작된 국가연구계획(NRP: National Research Program)제도에 의한 순응도조사는 1억 3,200만건의 납세신고서 중에서 5만건의 신고서가 선정되었다.

59) 이상의 기본적인 방법 이외에 기타의 제도로서 정보신고서조회법(IRP: Income Reporting Project Method)과 프로젝트별선택법(Project Method)이 있다. 전자는 중앙컴퓨터에 있어서 급여보고서, 이자 및 배당지급보고서 등과 같은 정보신고서를 소득세신고서와 대조하여 납세자가 이들 소득을 정확하게 신고하고 있는지를 확인하는 방법이고, 후자는 부정확한 신고서를 빈번하게 작성한다고 보이는 특정의 신고서작성대행업자(return preparer)를 대상으로 하여 그 작성과 관련한 신고서를 조사하는 것이다.

는 것이다. 그러나 재무부 장관 또는 그의 위임을 받은 자는 총괄적 납세자권리헌장법(Omnibus Taxpayer Bill of Rights) 제6227조에 규정된 선언문(국세청의 간행물(Publication) 1)에 간략하고 비전문적 용어에 의해 세무감사 대상 납세자를 선정하는 기준과 절차를 구체적으로 기술해야 한다. 그러한 설명에는 그 공개가 법의 집행에 유해한 정보를 포함하지 아니하나, 활용할 수 있는 매스컴의 정보에 기초를 두거나 또는 국세청에 제보되는 탈세정보에 기초를 두고 세무감사 대상 납세자를 선정하는지의 여부를 포함하여 국세청이 사용하고 있는 일반적 절차를 상세히 설명해야 한다(RRA §3503(a))[60].

세무조사의 공정성을 위한 둘째 장치로는 세무조사의 진행에 있어서의 철저한 공정성 확보장치를 운용하는 것이다. 세무조사가 실제로 어떤 원칙에 의해서 진행되고 있느냐는 것은 위의 세무조사의 목적에서 유추된다. 세무조사는 통지에서부터 모든 것이 문서행위에 의한 절차로 진행된다. 세무조사는 세금 징구와 처벌에 목적이 있는 것이 아니라 납세자의 계도에 목적이 있기 때문에 모든 절차가 그에 부응할 수 있도록 진행된다. 세무조사는 이에 따라 효율성(efficiency)과 합리성(rationality)의 원칙으로 수행된다. 조사자는 납세자에게 무조건 친절해야 한다.

세무조사는 사안의 중요도에 따라 세 가지의 유형으로 진행되어 효율성과 합리성이 확보되도록 한다. 먼저, 서면조사(correspondence examination)인데, 이는 IRS가 특정항목에 대하여 우편에 의하여 행하는 조사를 말한다. IRS가 요구하는 항목(예를 들면, 자선기부금・접대비・출장비 등)에 대하여 입증서류(영수증, 회수된 수표(check), 기타 증빙서류)를 갖추어 회신용 반송봉투에 넣어 보내는 것이다. 입증하기가 난해하거나 상세한 설명이 필요한 사항이 있으면 IRS에 인터뷰(interview)를 신청할 수 있다.

---

60) RRA는 국세청 재건 및 개혁법안(Internal Revenue Service Reconstructing and Reform Act)을 의미한다.

다음이 내부조사(office examination)이다. 이는 비교적 조사할 사항이 간단한 경우로서, 세무감사역(tax auditor)에 의하여 IRS의 사무실에 출두하여 조사를 받는 것이다. IRS에서 정해진 양식(Form 904)에 의한 통지를 보내어 감사(audit)하고자 하는 일시 및 조사하고자 하는 목록(list)을 보낸다. 입증할 서류를 기한 내에 준비할 수 없을 경우에는 2회까지 연기가 가능하다. 조사범위가 서류검토과정에서 인지된 중요항목으로 한정된다. 세무감사역(tax auditor)이 미처 발견하지 못하였던 중요항목을 발견한 경우, 세무조사의 범위를 확대할 수 있다.

마지막이 현장조사(field examination)이다. 사안에 따라 비교적 조사할 사항이 복잡한 경우에 수입조사관(revenue agents)이 사업장 또는 납세의무자의 주소지에 출장하여 행하는 조사이다. 정해진 양식(Form 1040이나 Schedule C)을 이용하여 신고를 한 경우에는 현장조사의 잠재적 대상이 된다. 이 조사는 현장에 임하여 납세의무자의 회계장부(book)·기록(records)을 조사하는 것으로서 조사의 범위에 대한 제한이 없다. IRM의 세무조사준칙(audit standard)에 의하여 수행된다. 조사기간이 장기인 경우에는 2년을 넘어가는 경우도 있다. 세무조사가 끝난 후에 IRS가 납세의무자에게 세무조사를 받는 과정중에 불편한 점이 없었는지에 관하여 설문조사를 한다.

세무조사의 강도는 업종 및 세수의 중요성에 따라서 다르다. 자산 2,250만달러 이상의 법인은 전부 세무조사의 대상이 된다. 이때에 세무조사의 시효는 3년이다. 특히 이들을 조사하는 LMSB에는 조사인력 중에서 우수한 인력이 배치된다. 국세청 지정 회계법인의 감사시 세무조사를 면제해 주기도 한다. 소규모 자영업자 등에 대해서는 상대적으로 관대한 편이다. 이와 같은 세무행정을 운영하기 위하여 국세청은 총 14만명의 직원을 두고 있는데, 그 중 3만명이 조사관이다. 세무조사의 조직은 납세의무자 대상을 크게 셋으로 나누어 이를 각각 관장하는 세 부서로 나뉘어 있다. 첫째가 대기업 및 중기업(LMSB: Large & Medium Size Business)분야로서 자산 500만달러 이상의 기업체를 말하며, 둘째

가 소기업 및 자영업(SBSD: Small Business & Self Division)이고, 셋째가 W+1으로서 배당·이자 등의 소득이 있는 개인을 말한다.

세무조사의 투입인력과 시간은 의회의 승인에 의한 예산에 따라 결정된다. 세무조사의 예산을 늘리고자 할 경우 추가적인 세무조사로 세수가 얼마나 증대될 것인가를 의회에 설득하여야 한다. 세무조사의 범위와 강도는 시대적으로 변화가 있었다. 1980년대 초에는 세무조사가 광범위하고 강도 높게 진행되었다. 이때에는 지나친 세무조사로 10명 중 3~4명이 그 대상이 될 정도였다. 그래서 세무조사에 대한 저항이 아주 높았다. 그 이후 서서히 줄어들어 1990년대에 들어서부터는 세무조사에 대한 불만 여론이 거의 없게 되었다. 공화당 정부는 국세청 직원을 3천여 명 감원하기도 했다. 최근에는 세무조사의 범위가 다소 줄고 있는 추세이다. 예산상 제약으로 인하여, 단지 극히 일부분의 신고사항에 대하여만 세무조사가 시행된다. 1990년대에는 모든 개인소득 신고자료 중 단지 1%만이 세무조사 대상이 되었다. 세무조사에 보다 많은 소득자료가 포함될수록, 세무조사의 정확성(likelihood)이 증대할 것이 명백하다. 개인에게 있어 소득이 10만달러 이상인 경우가 세무조사 대상이 될 가능성이 2배 이상이다. 하지만, 그러한 경우라 하더라도 겨우 전체 신고자료의 2%만이 세무조사의 대상이 된다.

〈표 Ⅱ-7〉 국세청 직원 평가기준의 개정내용

① 국세청은 그 소속 세무공무원을 평가하는 데 있어서 조세집행 결과의 기록(records of tax enforcement results)을 사용해서는 아니 되고, 평가를 받는 세무공무원에 대해 할당량(책임량) 또는 목표량을 부여하거나 제시(impose or suggest production quotas or goals)해서는 아니 된다.
② 국세청은 그 소속 세무공무원의 근무사항을 평가하는 기준의 하나로 세무공무원이 납세자를 공정하고 정당하게 대우를 했는지의 여부를 사용할 것이다.
③ 관리자에 해당하는 각자는 분기별로 조세집행결과의 기록을 위의 ①에 의해 금지된 방법으로 사용하지 아니 하였음을 국세청장에게 증명하여야 한다.

이상과 같은 세무조사의 진행과정에서 납세자의 권익이 침해받지 않도록 세심한 절차를 마련하고 있다. IRS는 조세의 부과와 징수를 위하여 납세자와 접촉하는 경우에 모든 납세자에게 납세자권리에 대한 포괄적이고 광범위한 통지를 하여야 한다. 통지는 간단명료하여야 하며, 이해하기 쉬워야 하고, 납세자 권리, 불복제기 방법(행정청 또는 법원), 부과하려고 하는 조세의 정당한 부과근거와 징수절차에 관한 사항이 포함되어야 한다. 세무대리인에 의한 조력 및 대리(Right to Representation and Consultation)를 받을 수 있도록 한다. 또한, IRS 직원과의 면담 또는 IRS로부터 세무조사를 받는 때에는 변호사(attorney), 공인회계사(CPA), 등록대리인(enrolled agent), 기타 국세청을 상대로 대리할 수 있는 정당한 권리를 가진 자의 조력을 받을 수 있다. IRS 직원과의 면담시 음성기록 녹음(audio recordings)을 허가를 받아서 할 수 있다. 녹음을 위한 장비와 비용은 스스로 조달 또는 부담하여야 한다. IRS가 면담기록을 남기고자 할 때에는 사전에 납세의무자에게 통지하여야 하고 납세의무자의 요청이 있는 때에는 납세의무자의 비용으로 기록의 원고 또는 테이프를 제공하여야 한다.

세무조사를 비롯한 세무행정이 납세자의 권익을 보호하기 위하여 1998년에 국세청의 구조를 전면 개편했을 뿐만 아니라 국세청 공무원의 근무성과를 평가하는 기준(basis for evaluation of IRS employees)을 개정하였다(RRA §1204). 세무공무원이 내수 징수실적이 평가받는 환경하에서는 징수의 책임량 완수에 집착하는 나머지 납세자의 권리보호와 공무원에 대한 공정한 근무평정에 대한 질적 평가는 위태롭게 되는 상황이 초래될 수 있다. 그에 따라 <표 Ⅱ-7>과 같이 국세청은 그 소속 세무공무원을 평가하는 데 있어서 조세집행 결과의 기록(records of tax enforcement results)의 사용을 금지하고 관리자는 이러한 금지된 방법을 사용하지 않았음을 국세청장에게 증명하도록 하였다. 위의 규정에 의하여 국세청은 납세자에 대한 봉사를 촉진하고, 할당량·목표량 또는 통계수치에 기초한 공로금 또는 보너스의 지급을 금지하도

록 한 것이다. 따라서 세무조사에 대한 평가도 위의 효율성과 합리성이라는 두 원칙에 의해서 철저하게 이루어진다. 감독자(supervisor)는 세무감사역(auditor)으로부터 세무조사의 진행과정을 일일이 확인하면서 세무조사가 위의 두 원칙에 얼마나 부합되게 이루어지고 있느냐를 평가한다. 이때에 세수를 얼마나 거두어들이느냐의 여부는 평가의 관심 대상이 되지 않는다. 잘된 세무조사의 경우 때로는 세금의 추징이 아니라 세금을 환불해 주기도 한다. 세무조사가 끝나면 세무조사에 따른 불만이 없는가에 대해 별도의 감사기구에 의한 조사가 이루어진다.

끝으로 세무조사 결과의 처리에 있어서의 공정성이다. 세무조사의 결과에 대해 불복(protest)이 있을 경우 이에 대해 충분한 이의신청의 기회가 주어지고 이에 대한 처리는 현장에서 담당자에 의해서 바로 이루어진다. 불복은 아주 간단한 절차로 그 심리를 받을 수 있다. 납세자가 세무조사 결과에 동의하지 않을 경우 심사국(appeal office)에서 청문(hearing) 절차를 밟게 된다. 이 단계에서 협상(negotiation)이 이루어진다. 이 자리에서 추징되어야 할 세금액수의 조정이 논의되어 담당자가 바로 결정한다. 담당자가 그 자리에서 세무조사결과 추징세액의 10%에서 타협하는 사례가 있기도 한다. IRS 입장에서도 가능한 한 소송으로 가지 않고 해결되기를 원하기 때문이다.

조세범 처벌은 가산세를 부과하는 경우와 형사적 처벌의 두 가지가 있다. 조세포탈범에 대한 형사제재 가능성의 위협은 조세를 포탈하거나 부정직하게 신고하려는 납세의무자에게 가장 효과적인 억제력을 갖는다. 세무조사 결과 범죄내용이 중한 경우 형사부서(criminal division)로 넘겨져 형사사건으로 처리된다. 납세자에게 형사벌을 주는 경우는 예외적으로 드물게 발생하는 일이다. 기소 여부를 결정함에 있어서 영향을 미치는 요소는 다음의 다섯 가지가 된다. 첫째, 자발적 공개이다. 국세청의 범칙조사가 시작되기 전에 탈루사실을 수정신고 또는 공개하는 경우를 말한다. '국세청은 기소권고 여부를 결정함에 있어

서 모든 사실 및 정황과 함께 자발적인 공개를 주의 깊게 고려하고 검토하여야 한다'고 내국세편람은 규정하고 있다(IRM §9781).

둘째, 관련세액의 크기다. 납세의무자가 연예인 또는 정치인과 같이 저명한 개인이 아니거나 납세의무자의 행위가 터무니없이 고의성이 있는 경우가 아니라면 포탈세액이 상당한 금액에 미치지 않으면 기소를 권고하지 않는다. 대부분의 경우에 포탈세액이 2,500달러 이상인 경우에 한하여 기소를 권고하게 된다. 셋째, 사회적 지위이다. 범칙혐의자인 납세의무자가 연예인 또는 정치인과 같은 유명인사이거나 변호사·의사 등과 같은 사회지도층 인사인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 기소를 권고한다. 넷째와 다섯째는 납세의무자의 건강과 고의성의 정도이다. 여기서 특기할 사항은 사회적 지위가 높을수록 엄격하게 법률을 집행한다는 점이다.

모든 세무조사(tax audit)는 조세범칙조사(criminal investigation)로 전환될 가능성이 있으며, 모든 조세범칙조사는 형사범으로서의 기소 가능성(criminal prosecution)이 있다. 조세범칙조사의 상당한 부분은 국세청 공무원이 납세의무자에 대한 통상적인 세무조사과정에서 부정한 방법에 의한 조세포탈의 정보를 발견함으로써 비롯된다. 내국세편람(IRM)에서 부정한 방법에 의한 조세포탈의 혐의가 있을 때 국세청 공무원이 취하여야 할 조치들의 개요에 관하여 정하고 있다. 국세청 공무원은 세무조사를 중지하고 당해 사건을 범칙조사과(CID: Criminal Investigation Division)에 회부하여야 하나, 국세청이 부정한 방법에 의한 조세포탈의 혐의를 포착하였다는 사실을 알게 된다면 납세의무자가 파기하거나 변조할 증거를 신속하게 수집하여 부정한 방법에 의한 조세포탈의 증거를 보존하여야 한다(IRM §4231, audit guideline 981, MT 4231-46; 9384.2, MT 9-136). 국세청 공무원은 사건을 범칙조사과(CID)에 회부한 후 범칙조사과에서 조세범칙조사를 담당할 수 있다.

2) 세무조사의 중립성 확보

이상과 같이 세무조사가 대상의 선정에서부터 결과의 처리에 이르기까지 공정성이 확보될 수 있는 엄격한 절차를 두고 있지만, 이러한 절차적 장치와 아울러 세무조사가 외부의 영향력을 받지 않도록 제도적 장치도 역시 마련하고 있다[61]. 첫째, 국세청장의 법정임기제를 도입한 것이다. 본래에도 국세청장은 상원의 조언과 동의에 의해 대통령이 임명했다. 그런데 국세청장의 평균임기가 3년에 미달하는 것은 세무행정의 지속성과 국세청을 관리하는 인재육성에 반하는 작용을 해왔다고 보았다. 그래서 국세청장은 검증된 경영능력이 있는 자들 중에서 임명하도록(Appointment shall be made from individuals who have a demonstrated ability in management) 하고, 그 임기는 5년으로 상원의 조언과 동의(by and with the advice and consent of the Senate)를 얻어 대통령이 임명하도록 했다. 국세청장의 임기가 종료되기 전에 궐위(vacancy)가 생겨서 그에 임명된 사람은 잔여기간만 재임한다. 국세청장은 5년의 임기로 재임명할 수 있다. 국세청장은 대통령의 의사에 의해 해임할 수 있다(IRC §7803(a)(1)).

둘째, 국세청감독위원회(IRS Oversight Board)를 설치하여(IRC § 7802(a)) 징세권이 부당하게 남용되지 않도록 했다. 동 감독위원회의 구성은 9명의 위원으로 한다[62]. 감독위원회의 기능은 광범위하고 강력하다. 국세청이 수립한 업무전략과 그 계획에 관련되는 그 밖의 목적과 임무를 심사하고 인준한다. 국세청의 운용에 대하여는 감독위원회의 정밀검사를 받는다. 인사와 관련해서 국세청의 고위직 임명 후보자를 추천할 수 있을 뿐만 아니라 이러한 고위직 공무원에 대해 해임되어야 한다고 평가할 수 있고, 대통령에게 국세청장의 후보를 추천할

61) 구체적인 내용은 최명근, 『우리나라 세무행정의 발전적 개선방안-세무절차의 민주화를 중심으로』, 한국조세연구원, pp. 119~125를 참조.

62) 6명의 위원은 연방정부의 공무원이 아닌 민간인으로 하되, 이는 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 이에는 재무부 장관 또는 재무부 차관과 국세청장이 위원으로 참여한다.

수 있으며, 국세청장의 해임을 권고할 수도 있다. 또한 예산과 관련하여 국세청장에 의해 편성된 예산안은 감독위원회의 심사와 인준을 받아야 한다[63].

셋째, 각료급 고위직의 세무조사에 대한 영향력 행사금지(prohibition on executive branch influence over taxpayer audits and other investigations) 규정을 두었다. 동 규정(IRC §7217)에 의하면, 내국세입법 제7217조의 적용을 받는 자가 국세청의 공무원으로 하여금 세무조사 또는 특정 납세자에 대한 기타 조사를 하도록 하거나 또는 종결하도록 요구하는 것은 위법이다. 이 조문의 적용을 받는 자란 대통령, 부통령 그리고 대통령 또는 부통령의 비서실에 고용된 모든 피용자와 미연방법률집 표제 제5(Title 5, United States Code) 제312조에 규정된 직위에 있는 개인들(이는 국무위원 수준의 직위임)을 말하며, 다만 미국의 법무부 장관을 제외한다. 고위직 등의 세무조사에 대한 영향력 행사금지 규정은 직접적인 요구와 매개체를 통해 간접적으로 요구하는 것에 대해 모두 적용된다[64].

---

63) 예산을 인준한 경우 감독위원회는 재무부 장관에게 그 요구서를 제출한다. 재무부 장관은 이 예산요구를 대통령에게 제출하고 대통령은 국세청에 대한 연간예산요구와 함께 재무부 장관을 거쳐서 제출한 예산요구서를 수정하지 아니하고 이를 의회에 제출하는 것이다.

64) 1998년 RRA의 제정 전에는 고위행정직에 있는 자가 국세청의 납세자에 대한 세무조사 또는 조세징수 활동에 대해 영향력을 행사하는 것이 내국세입법상으로 금지되는지 여부가 명백하지 못했다. 고위행정직에 있는 자가 국세청으로 하여금 정치적 동기에 의해 세무조사를 하도록 촉구했다는 비난은 1975년 Richard M. Nixon 대통령이 정치적 목적으로 국세청을 활용했다는 혐의에 대해 의회가 이를 조사했던 때에까지 거슬러 올라간다. 근래에는 의회가 보수적인 면세조직체에 대한 세무조사에 고위행정기관이 영향을 미쳤을 가능성에 대해 관심을 표명했다. 비록 이들 면세조직체에 대한 세무조사는 기부받은 재산이 당파적·정치적 목적으로 사용되었다는 관심이 동기가 되었는데 그렇지 않다고 판명은 되었지만, 일부 인사들은 세무조사가 정치적 목적에 동기가 있었다고 의심했던 것이다. 근래의 이러한 혐의가 사실이든 아니든 간에 그러한 의심들이 의회로 하여금 고위행정직에 있는 자의 영향에 의한 국세청의 세무조사권 남용 가능성 문제를 다루게 한 것이다. 국세청은

넷째, 위법행위 직원에 대한 면직권이다. RRA 제1203조는 국세청장에게 법정된 유형의 비행을 범한 국세청 공무원을 면직(termination of employment for misconduct)시키는 권한을 부여하고 있다. 즉, 국세청장은 국세청 공무원이 그의 공무수행에서 행한 <표 Ⅱ-7>과 같은 유형의 비행에 대하여 최종적인 행정적 또는 사법적 결정이 확정된 경우에는 그러한 공무원을 면직시켜야 한다. 그 면직사유가 되는 위법행위(misconduct)는 열거된 행위에 해당하는 작위 또는 부작위(omission)를 말한다[65]. RRA 제1203조는 국세청의 공무원이 납세자·납세자의

비록 내국세입법 제6103조 (f)항의 규정에 따라 어떤 납세자가 조사를 받았거나 또는 받지 않았다는 것을 공표할 수는 없지만, 의회는 비밀회의에서 국세청의 현행 세무조사계획의 목록을 검사하게 되었던 것이다. 비록 그 정보들은 공개될 수 없는 것이지만 그러한 조사에서 얻어진 정보는 어떤 세무조사가 정치적 목적으로 이용되었다는 의회의 관심을 사실상 만족시킨 것이다. 상원의 재정위원회 보고서에 의하면 고위 행정기관의 간부나 공무원이 납세자에 대한 세무조사 및 기타의 조사에 대해 영향력을 행사할 가능성이 있다는 것을 납세자가 의식하게 되면, 이는 납세자의 연방조세제도에 대한 신뢰성에 부정적인 영향을 미친다고 보았다. 그리하여 동 위원회는 그러한 영향력 행사를 법에 의해 금지하는 것이 적절하다고 인식하게 된 것이다. Senate Committee Reports, Explanation and Analysis, 10.170, p. 584.

65) 공무원의 면직사유가 되는 위법행위는 다음과 같다.
① 납세자의 가택, 개인동산 또는 사업자산을 압류하는 문서에 요구되는 납세자의 승인서명(the required approval signature)을 고의로 받지 아니하는 것
② 납세자와 납세자의 대리인이 관계되는 중요한 쟁점사실(a material matter)에 관하여 세무공무원이 선서하에(under oath) 허위진술을 하는 것
③ 납세자, 납세자의 대리인 또는 국세청 직원이 보장받고 있는 연방헌법상의 권리 또는 시민권에 관한 법률(the Civil Rights Act)·고용상의 연령차별금지법·복권법(復權法) 등의 시민권을 침해하는 것
④ 납세자 또는 납세자의 대리인이 관련된 쟁점사실에 대하여 국세청 공무원의 과오를 은폐하려고 문서를 위조하거나 손괴(損壞)하는 것
⑤ 납세자, 납세자의 대리인 또는 국세청의 다른 공무원을 폭행하거나 또는 구타하는 것. 단 이는 그 폭행 또는 구타에 관하여 형사상 유죄판결이 확정되거나 민사상 최종판결이 있는 경우에 한한다.
⑥ 납세자, 납세자의 대리인 또는 국세청의 다른 공무원에 대하여 보

대리인 또는 다른 국세청 공무원의 헌법상의 권리 또는 시민의 권리에 관한 법률(the Civil Rights Act) 등에 규정된 권리를 침해한 경우, 납세자·납세자의 대리인 또는 다른 국세청 공무원에 대해 보복하거나 괴롭힐 목적으로 내국세입법·재무부의 규칙(Regulation), 국세청의 정책(이에는 내국세입편람(IRM)을 포함)을 위반한 경우 등 고의적인 공무상의 비행이 있을 때 국세청장은 당해 공무원을 해직할 수 있고, 이 해직에 대하여는 행정심판청구나 법원에 소송도 제기할 수 없도록 규정하고 있다.

그런데 미국의 세무행정이 이렇게 투명하고 합리적으로 이루어지고는 있지만 상당한 납세순응비용이 발생하고 있기 때문에 조세의 개혁이 필요하다는 주장이 제기되고 있기도 하다[66]. 소득세 신고의 경우 신고대상이 1억 3천만명으로 광범위한 납세비용이 발생하고 있다고 지적되고 있다. 기업은 소득세 신고를 위하여 총 약 35억시간, 개인은 총 20억시간(개인별 20시간 이상)이 소요되고 있다고 추정되기도 한다. 이에 따라 소득세 신고에 소요된 비용이 2,240억달러라고 조세재단(Tax Foundation)이 발표한 바 있다.

한국의 소득과세는 제도적으로는 금융소득을 포함한 근로소득, 사

복 또는 곤경에 빠뜨릴 목적으로 내국세입법, 재무부 규칙(Regulation) 또는 국세청의 정책 및 내국세입편람을 위반하는 것

⑦ 의회조사에서 정보를 은닉(隱匿)할 목적으로 내국세입법 제6103조(confidentiality and disclosure of return and return information)의 규정을 고의로 오용하는 것

⑧ 국세청 공무원이 법정된 일자에 내국세입법이 요구하는 신고서를 고의로 제출하지 아니하는 것. 단, 신고서의 미제출이 합리적인 이유로 인한 것이거나 고의적인 태만이 아닌 경우를 제외한다.

⑨ 국세청 공무원이 연방납세의무에 대해 고의로 적게 신고하는 것. 단, 과소 신고가 합리적인 이유로 인한 것이거나 고의적인 태만이 아닌 경우를 제외한다.

⑩ 개인적 이득이나 편익을 얻을 목적으로 납세자에게 세무감사를 하겠다고 위협하는 것

66) Hauser, W. Kurt, Taxes: beyond repair, Hoover Institution, 2002. Summer 참조.

업소득 등을 종합과세할 수 있도록 되어 있고, 납세자의 소득신고를 지향하고 있다. 그러나 아직 소득에 대한 투명성이 낮으니 이러한 제도는 현실적으로 제대로 작동하지 못하고 있다. 무엇보다 투명한 소득흐름을 바탕으로 명실상부한 자기신고제가 이루어지지 못하고 있다. 2000년 소득세 징수액 17조 5,089억원 중에서 13조 2,297억원이 원천징수에 의하여 거두어들인 것이다. 그만큼 원천징수가 가능한 소득을 제외하고는 제대로 소득이 파악되지 않고 그에 따른 과세가 이루어지지 못하고 있는 것이다. 또한 2001년도 종합소득세 총납세의무자 약 340만명 중에서 확정신고시 신고대상 과세인원은 약 38%인 130만명에 지나지 않고, 나머지 62%인 210만명은 과세미달자이다. 소득세 확정신고인원 130만명 중에서 장부·증빙 등 기장에 의한 소득세 신고인원은 50만명에 그쳐 근거과세인원의 비율이 40%에 지나지 않고 있다. 부동산 거래에 대한 양도소득세는 원칙적으로 추계과세(기준시가 과세)에 의존하고 있다. 진실된 시장가격이 아니라 과세당국이 정한 기준가격에 따라 대부분 신고가 이루어지고 그에 근거해서 과세가 되기 때문이다. 그에 따라 소득에 대한 종합과세도 선진국 수준에 비추어서는 크게 미흡한 실정이다. 종합과세의 기준이 높아서 실제 종합과세는 아주 제한된 범위를 대상으로 하고 있으며, 유가증권 양도차익에 대해서 거래소나 코스닥시장에 상장된 주식을 양도하는 경우에는 대주주의 경우를 제외하고는 양도소득세를 비과세하고 있다.

이러한 현실에서 볼 때 세무조사가 선진국에서와 같이 최종적으로 성실신고를 담보하는 장치로서 제대로 기능을 하지 못하고 있다. 납세자의 소득신고제가 정착되지 않는 여건에서의 세무조사가 소득의 진실성을 확인하는 효과는 아무래도 제한적일 수밖에 없다. 한국의 경우 400여만명(세목별 700만명)에 이르는 전체 납세자의 신고내용을 정밀분석하여 일일이 그 진실성을 확인하는 것은 물리적으로 불가능한 일이다. 납세자의 자기확정에 의해서 과세를 하지 못하고 세무당국의 추계과세가 폭 넓게 이루어지는 여건에서 세무조사가 그러한 역할을 감

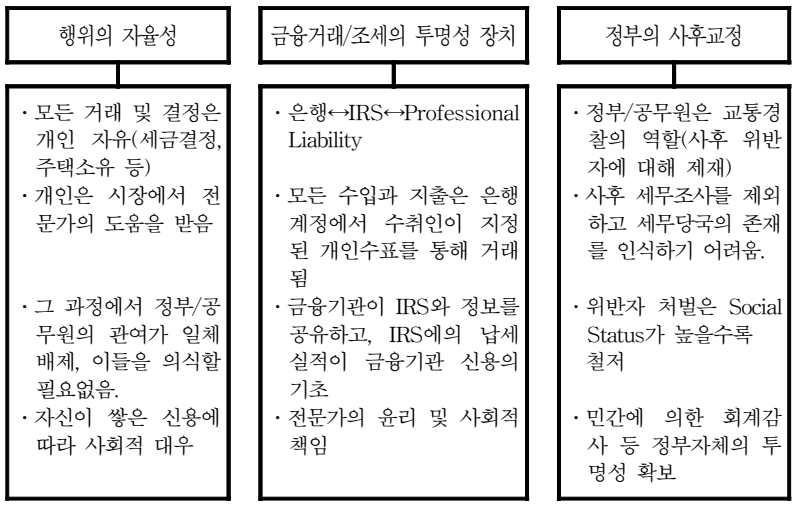
당하기는 어려운 것이다. 또한 납세자에 대한 정보가 충분히 축적되어 있지 못해서 세무조사의 대상을 과학적이고 객관적으로 평가할 수 있는 시스템도 미흡하다. 국세청은 전산 또는 수동분석 등에 의하여 신고 성실도를 평가한 결과와 탈세제보 등 평소 세원관리 결과에 의한 불성실 신고 혐의자를 선정해서 조사대상으로 삼고 있다. 종합소득세 전체 납세자 중에서 세무조사를 받는 비율은 0.2~0.3%에 불과하다. 불성실 신고자 및 납세자에 대한 세무조사비율이 너무 낮아 세무조사가 진실된 소득신고를 확보하기 위한 수단으로 기능하기에는 너무 미약한 실정이다.

Ⅲ. 미국의 투명성 시스템의 평가와 정책적 시사점

1. 미국의 금융거래 및 세정 시스템 구조

지금까지 경제적 투명성의 관점에서 미국사회에서 경제활동을 함에 있어서 어떠한 사회적 시스템하에서 행동을 하게 되는가를 알아보았다. 그런데 가만히 살펴보면 미국의 이 시스템은 투명성을 근간으로 하여 서로 밀접한 관련을 가지는 세 가지의 하부시스템(subsystem)으로 짜여져 있는 것으로 분석된다. [그림 Ⅲ-1]에서 보는 바와 같이 자율성, 투명성 및 사후 교정장치가 그것이다.

[그림 Ⅲ-1] 미국의 금융거래 및 세정시스템 구조



먼저, 그림의 가운데에 나타나 있는 금융거래 및 조세의 투명성을 확보하는 장치이다. 금전거래가 수반되는 모든 행위에 있어서는 거래 쌍방의 당사자, 은행 및 국세청 사이에 정보 공유 시스템에 의해서 철저하게 투명성이 확보되도록 하는 것이다. 여기에 전문가의 윤리 및 사회적 책임도 투명성 확보에 기여하고 있다. 이러한 투명성 장치에 의해 개인이나 기업의 모든 수입과 지출은 은행계정에서 수취인이 지정된 개인수표에 의해서 거래된다. 금융기관은 국세청과 금융거래 정보를 공유할 뿐만 아니라 고객의 신용을 평가함에 있어서는 고객이 국세청에 낸 세무보고서와 납세실적이 주요한 기준이 된다. 또한 개인이 금융거래 및 납세의 과정에서 서비스를 제공받는 전문가에 대해서는 철저히 직업윤리를 확보하도록 하여 개인이나 기업이 경제활동을 함에 있어서 투명성을 제고하는 데 기여한다. 이러한 투명성은 자기교정 작용을 하므로 무슨 일이든지 함부로 하지 않도록 자제하게 만든다. 이 투명성이 확보되기 때문에 다음에서 이야기하는 자율성이 가능해진다. 이렇게 사회가 너무 맑으면 불편하고 살 재미가 없다고 생각할 수도 있지만, 그것은 잘 살기 위해 치러야 하는 대가이다.

다음으로, 행위의 자율성이다. 개인이 돈을 벌어서 세금을 내고 쓰는 모든 일에 있어서 철저하게 개인의 자율에 맡겨져 있다는 사실이다. 개인은 다만 필요할 경우 변호사·공인회계사 등 전문가를 통해 자신의 행위를 결정하는 데 도움을 받는다.

여기서 정부가 국민의 경제생활에 실질적으로 어느 정도 관여하고 있느냐가 문제이다. 대부분의 자유시장경제를 표방하고 있는 나라들도 정부 내지는 공무원이 직간접적으로 국민의 사적 경제활동에 어느 정도 관여하고 있는 것이 사실이다. 그러나 미국에서는 이것이 철저하게 배제되어 있다. 미국의 경우 정부에서 일하는 공무원들은 자신이 집행하는 법률에 정한 행위 이외의 행위는 절대 하지 않는다. 예를 들어 검사나 세무공무원이 관할 지역의 사립 골프장에 예약을 부탁하는 것은 검사나 세무공무원의 그 직무상의 행위가 아니다. 그러니 이와 같은

부탁은 하지도 않을 뿐더러 상대방이 이를 받아들이지도 않는다. 세무공무원이라고 해서 관내의 영업 장소에 함부로 출입할 수 없다. 자신의 직무상 관련된 법률에 의한 행위가 아니라면 당연히 그 사업장주는 세무공무원의 출입을 거부한다. 미국에서 개인 사업자를 면담한 바, 그들은 평소 사업을 하면서 세무공무원과는 세무조사가 개시된 경우가 아니고서는 어떠한 관계나 접촉을 가지는 법이 없다고 한다. 수십년 동안 근무한 세무공무원도 세무조사를 통해서 기업인들과 알고 지내는 이는 없다고 말하고 있었다. 이렇게 미국에서는 민간의 경제활동에 있어서 자율성이 철저히 보장되어 있다. 정부 공무원은 사후에 법률이 정하는 바에 따라 당해 행위의 적법성을 선별적으로 확인하고 책임을 가린다. 이러한 명실상부한 자율성이 책임의식을 가지게 한다. 스스로 행위를 하게 되니 그 결과를 자신의 책임으로 받아들일 수밖에 없는 것이다.

끝으로, 정부 자신의 투명성과 사후 교정시스템이다. 먼저, 정부가 민간에게 투명성을 강요할 수 있으려면 스스로 투명성과 정직성을 가져야 할 것이다. 이를 국민의 생활과 직접적 관계를 가진 지방자치를 중심으로 살펴보고자 한다. 미국 지방정부에서는 행정의 투명성을 철저하게 확보하고 있다. 지방자치단체의 경우 내부감사는 물론이지만 매년 민간 회계법인에 위탁하여 회계감사를 실시하고 있다. 내부감사(internal audit)는 매월 실시되며, 자체 감사로 공금을 유용한 직원이 발견되면 대부분 파면된다. 매년 회계연도 말에는 외부 민간 회계법인을 고용하여 회계의 적정성을 확인하여 예산의 효율적 집행을 기할 수 있도록 한다. 공공기관도 민간기업과 같은 수준의 경제성과 효율성을 요구하는 것이다. 또한 예산지출에 대해서는 그 내용을 투명하게 공표하고 있다. 정보자유법(Freedom of Information Act)에 의하여 주민은 언제든지 군(county)의 재정통계(financial record)의 열람을 신청할 수 있어서 세금이 올바르게 사용되고 있는지 감시할 수 있도록 하고 있다. 주민이 어떤 비용이 어떻게 사용되고 있는지 명세를 요구하

면 수일 후 해당 기록을 제시받는다[67]. 이 밖에도 시민단체나 금융감독기관(watchdog group)이 공공기관의 예산이 낭비되지 않고 사용되는지 상시 감시하고 있다. 예산의 집행에 대한 절차가 엄격하여 공무원 개인이 공금을 낭비하거나 유용할 수 없는 장치를 마련하고 있다. 물건을 구입할 경우에도 '특정 장소'에서 '특정 물건'만을 구매할 수 있는 조달카드(procurement card)를 이용하도록 하고 매달 구입할 수 있는 한도가 정해져 있어서 이중으로 안전장치를 두고 있다.

세금을 알뜰하게 쓰기 위한 두드러진 특징 중의 하나는 행정의 전문성을 확보하는 시스템이다. 모든 자치단체가 그러한 것은 아니지만 시장의 경우 선거직이나 비상임으로 하고 행정은 전문가를 고용해서 전문적 경영이 이루어지도록 하기도 한다[68]. 이때 비상임 시장에게는 공식행사시 실비에 따른 보상을 해주고 모든 행정을 실질적으로 책임지고 총괄하는 것은 계약에 의해 고용된 군 행정관(county administrator)이 담당한다. 그리고 예산을 사용함에 있어서 공과 사를 엄격히 구분하는 것이다. <표 Ⅲ-1>은 미국 자치단체와 한국 자치단체의 경우 판공비를 비교한 것이다. 워시트너 군(Washtenaw county)[69]의 군행정관(county administrator)은 1년간 접대비(entertainment expenses)로 사용할 수 있는 예산이 3천달러에 불과했다[70]. 한국의 경우 비교가 되지 않을 정도로 많은 것이 사실이다. 이는 한국에서 판공비 자체가 낭비적으로 쓰여지고 있다는 것이라기보다는 일하는 환경

67) 이때 군(county) 공무원이 해당 기록을 작성하기 위하여 따로 시간이 소요되기 때문에 약간의 비용을 부과한다.

68) 미시간 주의 워시트너 군(Washtenaw county)에서는 이러한 방식에 의해서 군행정관(county administrator)을 고용해서 시행정을 책임지도록 하고 있었다.

69) Washtenaw County, Ann Arbor City

70) 이 비용도 음주비용(alcohol)에는 사용할 수가 없고 그 경우에는 자비로 부담하고 있었다. 대개 군(county) 운영에 가장 중요한 행정위원회(Board of Commissioner)회의를 마치고 식사를 하는 경우에도 식사비는 군 행정관(county administrator)이 접대비에서 지출할 수 있지만, 식사중 마신 와인(wine)에 대해서는 개인이 부담하는 것이 관례였다.

이 그만큼 다르다는 점도 인식하여야 할 것이다. 또한 미국 정부는 그 자체가 하나의 기업으로서 조세 이외에 가능한 한 최대한 수입을 확보하여 세금을 절약할 수 있도록 노력한다. 예를 들어 많은 행정절차에 수수료를 부과하여 최대한의 수입을 확보하려고 한다. 공인회계사・공인중개사・의사 등 전문직업인의 경우 1~2년마다 면허를 갱신하고 그 때마다 수수료를 징구한다[71].

〈표 Ⅲ-1〉 한국 및 미국의 기초자치단체장의 접대비 지출규모 비교

(환율: 1,170원/1달러, 2002년 기준)

	미국(Washtenaw County)	한국(A시)	비고
・기초자치단체장 연봉[1](A)	1억 5,210만원(13만달러)	7,900만원	1.93배
・판공비[2] (B)	351만원(3천달러)	2억원	0.02배
・1인당 국민소득(C)	4,238만원(3만 6,222달러)	1,149만원	3.69배
A/C	3.59	6.88	
B/C	0.08	17.41	

주: 1) 순수연봉+급식비+직급보조비
2) 기관운영 업무추진비+시책업무추진비+정원가산 업무추진비

그런데 위의 투명성에 의한 자율정화작용만으로는 완전하지 못하니, 자율에 맡긴다면 나중에 정부가 나서서 잘못된 일이 있었는가를 확인하고 처벌하는 역할을 한다. 마치 시내에서 많은 자동차들이 모두들 제각기 갈 길을 가는데 교통경찰이 교통법규를 위반한 차는 적발하는 것과 같다. 그런데 이 교정시스템이 제대로 작동할 수 있기 위해서는 이 시스템이 운영되는 몇 가지의 원칙이 지켜져야 한다. 우선 교정 시스템의 생명은 누구에게나 공평하게 적용되어야 한다는 점이다. 이는

71) 의사의 경우 300달러, 부동산 브로커의 경우 45달러를 면허 수수료로 받는다.

사람이라고 또는 사회적 위치가 높다고 해서 봐주는 것이 아니라 엄정하고 객관적으로 이루어져야 할 것이다. 미국 교정시스템의 장점은 바로 이 점에 있다. 앞의 세무조사의 예에서와 같이 오히려 정치인・변호사・의사・인기 연예인・체육인 등 사회적 지위나 지명도가 높을수록 처벌을 엄격히 적용하는 것이 미국이다. 생선은 머리부터 썩는다지만 머리가 썩지 않도록 이를 철저하게 관찰하고 도려내는 것이 미국인의 지혜이다. 다음으로 교정 시스템을 운영하는 자가 그와 관련되지 않는 일에 있어서 영향력을 행사해서는 안 된다는 점이다. 미국에서는 공무원이 사적 경제활동에 있어서 앞에서 언급한 바와 같이 법률에 근거한 직무상의 행위가 아니고서는 민간의 활동에 어떠한 간섭이나 영향력을 행사하지 않는 것이 관례이다.

이렇게 투명성을 바탕으로 개인이 경제활동을 함에 있어서 진정한 자율이 주어져 있는 조건하에서 개인은 어떤 의식을 가지게 되고 어떻게 행동하게 되는가. 먼저 개인의 의식 측면에서 볼 때에 자신의 책임의식이 철저해져 스스로 잘 살거나 못 사는 것에 대해 불만을 가지지 않게 된다. 남과 똑같은 여건에서 스스로 행동의 결과에 따라 살게 되니 자신이 잘 살거나 못 사는 것이 순전히 자신의 책임이요 남을 탓할 수 있는 것이 못 된다. 그래서 실제로 미국에서는 저소득층이 많지만 사회적으로 불만이 있거나 잘 사는 사람에 대해 비판적 의식을 가지지 않는다. 미국인 근로자의 임금을 보자. 미숙련 노동력의 경우 시간당 6달러이고, 숙련도에 따라 10달러 또는 13달러를 받는 세 가지로 구분된다. 시간당 6달러의 경우 주 40시간을 일하니 주 240달러가 된다. 미국에서는 1인 연소득 7,800달러, 2인 가족의 경우 2만 1천달러면 빈곤층에 속한다. 의사 등 높은 연봉의 경우 7만 5천달러를 받는데 이 경우면 아주 상층부라고 할 수 있다. 그런데 위의 빈곤층은 주 240달러 수준으로 생활하지만 스스로 불만이 없다. 자신은 자신이 일한 만큼 받으니 그 생활에서 만족하는 것이다.

다음으로 남들보다 잘 살려면 어떻게 행동할 것인가. 개인이나 기업

등 개별 경제주체의 입장에서는 이러한 시스템하에서 어떻게 행동하는 것이 자신에게 최대한의 소득과 높은 생활수준을 보장해 줄 것인가. 결론적으로 말해 이러한 시스템하에서 경제적으로 잘 사는 길은 부지런히 일해서 돈 벌고 정직하게 세금을 많이 내는 것이다. 말하자면 정직이 최선의 정책인 셈이다. 그 이유는 아주 분명하다.

경제적으로 잘 살려면 자신의 생산성이 높아서 소득을 많이 얻을 수 있어야 함과 아울러 자금을 싼 비용으로 쉽게 빌릴 수 있어야 할 것이다. 그런데 이 후자를 위해서는 은행에 대한 자신의 신용이 높아야 한다. 그 신용은 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 자신이 금융거래를 하면서 쌓은 신용기록이다. 미국에서는 개인의 은행·백화점·카드회사 등과의 신용의 실적이 고스란히 데이터베이스로 축적되고 있으니 이 기록에서 정직하고 신용이 있음이 나타나 있어야 한다. 미국 은행은 단순한 현금의 보유는 신용의 요소로 삼지 아니한다. 현금은 언제든지 소진할 수 있기 때문이다. 부동산도 마찬가지다. 부동산 담보의 제공만으로 대출(loan)을 받을 수 없다. 대출에 있어서 사업의 수익성(변제능력)과 신용(성실하게 변제하여온 실적)이 요체이다. 다른 하나는 소득신고와 납세 실적이다. 소득이 많아서 세금을 많이 내고 있다면 이것 또한 당사자의 평가에 중요한 기준이 된다. 사업에 대한 가치를 평가받음에 있어서는 그 사업이 잘 된다는 사실이 객관적인 실적 등에 의하여 증명되어야 할 것인데, 그 증명은 IRS에 대한 세무보고 및 은행의 신용도를 기준으로 한다. 소득이 많아야 하지만 아울러 그렇게 해서 번 재산을 쉽게 날릴 수 있는 위험을 줄일 수 있어야 한다. 미국에서는 세금을 제대로 내지 않는데 따르는 위험(risk)이 아주 크다. 미국에서는 강도도 세금을 내고 도망가야 안 잡힌다는 말이 있다. 암흑가 갱단의 두목 알 카포네(Al Capone)는 세금포탈범으로서 기소되었다. 세금은 철저하게 추적하여 부과·징수하기 때문에 이를 내지 않는 것에 대한 위험부담이 아주 크다. 설사 당장 소득을 숨겨서 세금을 내지 않고 그 재산을 숨겨 가지고 있더라도 결국 재산은 그 사회에서 쓰

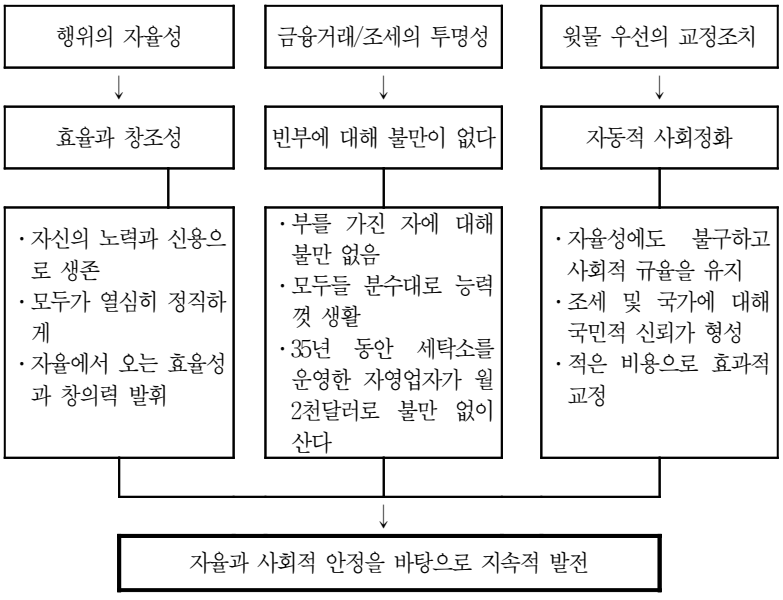
거나 남아 있게 마련인데, 세금을 제대로 내지 않고 모은 재산은 위와 같이 투명한 환경하에서 언제든지 과거의 탈세가 드러나게 마련이다. 또한 재산을 은행이 아니라 장롱 속에 둔다는 것은 더욱 어리석은 일이다. 강도에 의한 신체적 위험을 자초하는 일이기 때문이다. 실제로 소수 이민족 중에서는 열심히 일해서 평생 모은 돈을 은행에 둘 수 없어서 집안에 두었다가 강도를 만나 돈은 고사하고 목숨까지 잃는 어처구니없는 일이 종종 일어난다고 한다.

국가적으로 이러한 자율성·투명성 및 사후 교정장치가 미국 사회의 안정과 발전의 기본 시스템이 되고, 바로 이 시스템이 다민족으로 이루어진 미국 사회가 경제적으로 계속 발전을 할 수 있도록 하는 장치로 기능하고 있다. [그림 Ⅲ-2]에서 보는 바와 같이 먼저 자율성은 창조성과 효율성을 높게 한다. 다음으로 금전거래의 투명성과 그에 따른 조세의 형평성은 부의 정당성을 확보해 준다. 자율성과 투명성에 의해서 모두들 현재의 자신의 경제적 수준이 자신의 능력이요 책임이라고 인식한다. 모두들 잘 살기 위해서는 정직하게 열심히 일하는 수밖에 없다고 생각하고 자신에게 주어진 소득에 불만을 가지지 않고 분수대로 살고 있다. 그래서 국민소득 3만 6천달러의 나라에서 30여 년 동안 일한 경력자가 월 2천달러를 받고 있지만 불만 없이 살고 있다. 웬만큼 살더라도 모두들 만족할 줄 모르는 우리의 경우와는 상당한 거리가 있는 것이다. 끝으로 윗물부터 깨끗하게 하는 정부의 교정장치는 투명성만으로는 걸러내지 못하는 정화작용의 보루가 되고 있다. 이것이 잘 작동하고 있기 때문에 자율성에도 불구하고 사회적 규율이 유지되고 있는 것이다. 이와 아울러 조세와 국가에 대해 국민적 신뢰가 형성되어 있다. 그래서 미국사회가 안정을 바탕으로 지속적으로 발전하고 있는 것이다. 남미 등 미국처럼 자원을 많이 가진 나라들이 있음을 감안하면, 미국인이 잘 사는 것은 자원의 덕분이라기보다는 정직하고 부지런하게 일하게 하는 사회적 시스템 때문이라고 보아야 할 것이다. 미국인이 본래 다른 민족보다 잘 살 수 있도록 인종적 특성을 가지고

태어난 것이 아니라 이러한 사회적 시스템에 의해서 미국 사회가 자율과 사회적 안정을 바탕으로 지속적으로 발전하고 있는 것이다.

이러한 시스템의 기본은 무엇보다도 투명성에 있는 것 같다. 금전거래의 투명성이 아주 철저하니 저절로 온당치 못한 행위는 할 수 없게 된다. 말하자면 돈의 흐름이 철저하게 파악되어 사회적 규범에 어긋나는 행위가 저절로 걸러지고 있는 셈이다. 이렇게 투명하니 자율이 가능하고 그러니 창의와 효율성이 높아진다. 또한 투명성이 옳지 못한 행동을 걸러주니 정부의 교정조치도 효율적으로 수행될 수 있다. 미국이 자유사회이지만 어떤 의미에서는 자유가 없는 셈이다. 금전거래를 유리알처럼 들여다보고 있으니 행동이 불편하고 자유롭지는 못하다. 그래서 어떤 의미에서는 살 재미가 줄고 불편하기도 한 것이다. 그러나 그것이 사회가 온전하게 지탱하는 버팀목이 되고 있는 것 같다. 사회가 지속적으로 발전할 수 있기 위해 치러야만 하는 대가인 것이다.

[그림 Ⅲ-2] 투명성 시스템과 미국사회의 발전성



2. 한국에 대한 정책적 시사점

한 공동체가 높은 소득수준을 누릴 수 있기 위해서는 세 가지 조건을 갖추어야 할 것이다. 첫째, 부(富)에 대한 가치이다. 돈을 많이 벌자는 일이니 그 부가 사회적으로 인정받는 가치가 되어야 할 것이다. 그러자면 부의 소유에 대해 사회적 정당성이 부여될 수 있어야 한다. 정당성이 없는 것이 가치로 추구될 수는 없을 것이다. 싱가포르의 리콴유 전 총리는 한 국가가 선진국이 되기 위해서는 그 공동체의 가장 우수한 인재가 기업을 선호하는 환경이 되어야 한다고 했다. 부를 추구하는 것이 그들의 가치가 될 수 있어야 하는 것이다. 두 번째는 개인의 자율성과 창의성이다. 사람은 자율성을 가질 때에 창의를 최대한 발휘할 수 있다. 개인의 자율성과 창의를 무시한 사회가 몰락할 수밖에 없음은 70년 공산주의 실험이 증명하고 있다. 자율과 창의가 살아야 사회가 발전하는 것은 인류역사의 경험 법칙이다. 세 번째는 사회적 화합이다. 일은 사람과 사람의 관계에서 하는 것이다. 그 사람과 사람과의 관계에서 불신과 갈등이 있으면 일을 제대로 할 수 있을 리 없다. “신뢰는 국가의 흥망을 좌우하는 ‘자산’이다(Francis Fukuyama)”라고 하는 이유는 신뢰가 사람과 사람의 관계를 규정하는 가장 근본적인 요소이기 때문일 것이다. 앞에서 미국의 사례로 살펴본 것처럼, 오늘날 선진국이라고 하는 나라들을 보면 모두 이러한 조건에 부합하고 있다. 만약 한 사회가 높은 소득수준을 달성하지 못하고 있다면 이 세 요소의 조건을 제대로 충족시키지 못하고 있기 때문일 것이다.

한국사회는 어떠한가. 우리 사회에서 부의 정당성이 얼마나 인정받고 있을까. 아마도 이것은 선진국의 그것에 비추어서는 상당히 낮다고 보아야 할 것이다. 부의 형성이 너무 빨리 진행됐고, 그 과정에 투명성이 결여되어 있었기 때문이다. 거기에 역사적으로 부를 추구하는 행위가 사회적 가치로서 충분히 인정받지 못한 점도 있다.

자율성에 있어서, 한국이 자유시장경제를 표방한다고는 하지만, 과연 이것이 얼마나 확보되고 있을까. 자율성은 신뢰를 바탕으로 한다. 그런데 한국사회에서는 서로간에 사회적 신뢰수준이 높지 못하다. 이는 계급사회, 식민지 지배 등을 겪은 역사적 과정에 뿌리가 있는 것이다. 우리가 꾸준히 규제완화를 해 왔지만 토양이 되는 투명성과 신뢰성이 낮기 때문에 자율성은 낮다고 볼 수밖에 없다. 예를 들어 소득에 대해 투명성이 낮으니 세금 결정 과정에 세무당국의 관여가 불가피하게 생기고 이것은 결과적으로 자율성을 해치는 요인이 되었다. 물론 많이 바뀌고 있기는 하지만, 개인 회원제인 골프장에 주말이면 회원보다는 여러 곳의 청탁 예약자로 붐비고 있는 것은 선진국에서는 상상할 수 없는 한국사회의 비자율성을 보여주는 단면이 아닐까.

사회적 화합의 측면에서 볼 때, 노사 갈등구조는 너무나도 잘 알려져 있는 현실이다. 강성노조가 한국에서 기업하는 데 가장 큰 걸림돌이라고 한국에 주재하는 외국기업의 경영자들이 이구동성으로 말하고 있다. 그래서 싱가포르 리콴유 전 총리는 그의 저서『내가 걸어온 일류국가의 길』에서 이렇게 말한다. "(한국은) 성공한 사람과 덜 성공한 사람, 더 많이 배운 사람과 못 배운 사람, 그리고 사용자와 노동자 사이에 공정한 관계가 보장될 것이라는 국민적 신뢰를 회복시킬 필요가 있다…이러한 사회적 제도가 회복되기만 한다면 한국인들은 다시 한 번 활기차게 전진할 수 있을 것이다"[72]. 불만과 갈등이 심한 사회는 계속 발전하기 어렵다.

한국 사회에서 위의 세 조건이 살아날 수 있기 위해서는 사람의 경제적 행동을 규율하는 시스템이 어떻게 바뀌어야 할까. 첫째, 부의 소유에 대한 정당성이 부여되고 부가 사회적 가치로서 인정받을 수 있기 위해서는 부의 형성과정에 있어서의 투명성, 그리고 그 결과에서의 자율성이 확보되어야 할 것이다. 투명한 과정에서 부가 형성되어 그것의

72) 리콴유 지음, 류지호 옮김,『내가 걸어온 일류국가의 길』, 2001, pp. 685~686.

정당성이 의심받지 않아야 할 것이며, 부를 정당하게 획득했다면 그에 대한 완전한 권리가 인정되어야 추구할 가치의 대상이 될 수 있을 것이다. 노조의 경영참여는 소유에 대한 권리를 제약하는 것이고, 이는 권리가 없는 자에게 책임 없이 권리만 주는 격이다. 둘째, 자율성을 가질 수 있기 위해서는 신뢰할 수 있어야 할 것이다. 신뢰할 수 없는데 자율에 맡길 수는 없을 것이며, 맡긴다고 제대로 될 수도 없다. 그런데 투명하다는 것은 신뢰할 수 있는 데 큰 도움이 될 것이다. 또한 자율성에는 반드시 책임 또는 규율(governance)이 따라야 할 것이다. 권리만 있고 책임이 없다면 방종이 될 것이다. 셋째, 사회적 화합이 있도록 하기 위해서는 무엇보다 부의 분배과정에서 투명성과 정당성이 확보되어야 할 것이다. 불화의 근원은 따지고 보면 대부분 돈과 관련되어 그 소유의 투명성과 정당성이 인정받지 못한 데 따른 것이다. 이렇게 볼 때에 한국이 높은 소득수준을 달성할 수 있기 위해서는, 앞의 선진국 사례와 같이, 사회적으로 투명성 또는 신뢰성, 자율성 그리고 책임 또는 규율(governance)의 세 요소가 경제적 행동의 기준이 되는 사회로 바뀌어야 할 것이다.

한국사회에서의 신뢰성 및 투명성은 어느 수준인가. 이러한 사회구조와 의식은 역사적인 과정에서 형성 발전되어 왔을 것이다. 한국인의 살아온 역사를 보면 한국인이 얼마나 정직하고 신뢰할 수 있는 국민이며 그에 따라 사회적 투명성이 어느 정도인가를 가늠할 수 있다.

한국인이 본래 정직하지 못하게 타고난 것은 아닐 것이다. 예로부터 한국은 도(道)와 덕(德)을 숭상하는 군자의 나라라고 일컬어져 왔다. 만약 한국인이 태생적으로 부정직하고 이기적이었다면, 그토록 오랜 기간 동안 공동체로 생존해 올 수 없었을 것이다. 한국인이 부정직하다면 그것은 선천적인 것이 아니라 역사적 과정에서 후천적으로 생긴 것으로 보아야 한다.

한국인의 역사적 생존과정을 보면, 인류가 그랬듯이 오랫 동안 왕조체제의 계급사회에서 살아왔다. 이러한 지배와 피지배의 불평등 관계

에 있어서는 서로와의 관계가 투명하기 어렵고 따라서 신뢰가 깊을 수 없었다[73]. 더욱이 식민지 통치는 가능한 한 착취하는 것이 본성이니, 사람들을 부정직하고 이기적이게 만든다. 현대사에 있어서도 정부 주도의 개발정책 과정에서 투명성과 신뢰성이 길러지기 어려웠다. 또한, 의식(衣食)이 족해야 예절을 알듯이 빈곤이 사람을 정직할 수 없게 만드는데, 한국인은 최근까지 빈곤한 상태에서 살아왔다. 이제 의식은 족하게 되었지만, 의식(意識)은 천천히 변하기 때문에 아직 과거 빈곤했을 때의 상태에 머물러 있는 것이다. 이상과 같은 역사적 과정과 경제적 상태가 한국인을 상대적으로 덜 정직하고 더 이기적이게 만들었다고 볼 수 있다.

이러한 역사적 배경 아래에서 거래관행에 있어서도 서로 잘 드러내지 않는 문화가 투명성을 낮게 만드는 요인이 되고 있다. 금전거래의 수단도 대부분 현금 또는 무기명 유가증권을 쓰고 있어 그 내용이 잘 드러나지 않는다. 그러나 최근에는 정보기술의 발전으로 신용카드, 인터넷 거래 등 전자거래 방식이 크게 보급되고 있어서, 금전거래의 투명성이 상당히 높아지고 있는 것도 사실이다. 그렇지만 국제적 기준으로 볼 때 아직 한국사회는 투명성이 상대적으로 낮다는 평가를 받고 있다. "한국경제가 무역규모로는 세계 10위권 안팎이지만 그 투명성은 싱가포르나 홍콩은 물론 말레이시아보다도 뒤떨어진 하위권"이라는 국제투명성기구(TI: Transparency International, 이하 TI라고 표기한다)의 조사결과도 있다. TI의 국가별 투명성 인지도 순위 조사결과에 의하면 2003년 기준으로 133개국 중에서 50위를 기록하고 있다[74]. 또

73) 한편 일본의 경우 봉건제 국가로 계급적 관계는 한국보다 유연했다. 이러한 사회체제의 상이점이 한국인의 경우 상대적으로 더 이기적이게 만들었다고 볼 수 있다. 여러 봉건영주들이 서로 경쟁관계에 있기 때문에 피지배계층에 대해 상대적으로 착취의 정도가 덜했고 그에 따라 피지배계층은 지배층에 대하여 상대적으로 보다 정직할 수 있었을 것이다.

74) 국제투명성기구(Transparency International)가 발표한 2003년도 국가별 부패인식지수를 보면 한국은 홍콩·말레이시아 등보다 뒤져 133개국 중

한 홍콩의 여론조사기관 정치경제위기관리사(PERC: Political and Economic Risk Consultancy)가 평가한 부패순위를 보면 한국은 필리핀이나 태국 등과 비슷한 점수를 받고 있다[75]. 한국이 1997년 외환위기를 맞았을 때에 IMF의 한국경제에 대한 평가보고서를 보면 가장 많이 지적되는 것이 투명성의 결여(lack of transparency)였다.

그러면 이러한 시스템으로 어떻게 바꾸느냐 하는 문제가 중요하다. 그런데 이 세 요소는 선후의 관계가 아니라 서로 고리로 얽혀 있다. 자율성을 가질 수 있기 위해서는 투명성과 신뢰성이 있어야 하고 아울러 책임과 규율이 따라야 할 것이다. 또한 투명성이 제대로 확보될 수 있기 위해서는 자율성이 전제가 되어야 한다. 책임 또는 규율은 자율성의 바탕에서 의미가 있다. 그렇지만 그 고리를 푸는 단서는 우선 투명성에서 찾아야 할 것으로 생각된다. 투명성은 자기정화작용을 하고 서로간에 신뢰할 수 있게 하여 자율성을 가능하게 하는 조건이 되기 때문이다. 이렇게 볼 때, 미국의 금전거래의 투명성을 바탕으로 한 자율성과 정부의 교정장치는 한국이 지속적 경제발전을 지향하기 위한 경제적 시스템의 원리가 되어야 할 것으로 생각된다.

무엇보다 금전거래의 투명성이 철저히 확보되어야 한다. 이 점에 있어서는 미국과 같은 고소득 사회에서 1만달러 이상의 거래는 국세청이 철저하게 파악하도록 하는 것이 시사점을 준다고 생각된다. 우리도 궁극적으로 그러한 수준으로 가야 할 것으로 본다. 금전거래의 투명성을 위한 기본장치는 결제의 기본적 수단이 발행자와 수취인이 분명한 통화수단에 의하도록 하는 것이다. 우리의 현금 또는 자기앞수표 위주의

50위로 나타났다. 또한 프라이스 워터하우스 쿠퍼스(Pricewaterhouse Coopers)의 경제불투명지수(The Opacity Index)에 의하면 2001년 한국의 불투명지수는 35개국 중 31위를 차지하고 있다. 동 지수는 기업에 대한 부패, 법적 제도, 거시경제정책, 규제제도 및 회계기준과 실무 등으로 구분하여 그 불투명성을 지수화한 것이다.

75) 정치경제위기관리사(PERC) 2000년 평가에 의하면 부패가 가장 낮음을 0, 그리고 부패가 가장 높음을 10으로 평가할 때 필리핀 8.67, 태국 8.20, 한국 8.33, 그리고 대만 6.89로 각각 평가되었다.

거래관행도 기명성 수표 또는 카드 위주로 바뀌어야 한다. 부동산 시장제도도 바뀌어서 납세자로 하여금 거짓말하면서 살지 않도록 되어야 한다. 미국처럼 모든 부동산의 거래가격과 재산세 부과 내용을 일반에게 공개한다면 그것만으로도 투기 목적의 전매와 부정직한 거래가격의 신고는 상당부분 시정될 수 있을 것이다.

거래의 투명성을 위한 제도와 관행을 개선해 나감과 아울러 서로 투명할 수 있도록 사회적 신뢰기반을 쌓는 일이 중요하다[76]. 투명한 사회가 될 수 있기 위해서는 우선 국가 공권력에 대한 국민의 신뢰가 있어야 한다. 공권력에 대한 국민의 신뢰가 없는 사회에서 투명한 사회를 만든다고 모든 금전거래를 적나라하게 드러내라고 하면 마치 고삐 풀린 황소가 날뛰어서 밭을 망가뜨리는 것처럼 자금이 금융시장을 떠나게 되어 경제적 불안을 가중시키게 된다. 공권력을 신뢰할 수 있기 위해서는 우선 국가가 개인의 금융거래정보 및 세무정보를 법률이 정한 바에 따라 철저하게 보호하도록 해야 하고, 세금을 정말 알뜰하게 써서 국민 모두가 세금을 기꺼이 내는 사회적 분위기가 형성될 수 있어야 한다. 신뢰는 하루 아침에 생기는 것이 아니다. 국가가 국민으로 하여금 믿음이 생길 수 있도록 꾸준하게 행동으로 보여주어야 한다.

그 다음이 자율성이다. 자율성이 어느 수준이면 만족할 수 있을까. 우리는 그동안 줄곧 규제완화를 실천해 왔는데 이제 만족할 만한 자율성이 확보되었다고 볼 수 있을까. 이 점에 있어서 우리가 목표로 삼을 만한 기준이 있다고 본다. 그것은 바로 사업하는 사람들이 세무공무원

76) 이 점에서 아르헨티나는 한때, 모든 거래에서 반드시 영수증을 주고받도록 하고 이를 지키지 않을 경우에는 형사적 처벌을 하도록 하는 강력한 시책을 강구한 바 있다. 이는 메넴 대통령 밑에서 경제개혁을 주도한 카발로 장군의 이야기이다. 모든 금전거래에 있어서 국가가 발행한 영수증을 의무적으로 쓰게 하고 그 부본은 세무당국에 제출토록 했다. 그 결과 엄청난 인플레를 불과 2~3년에 잡고 상습적인 탈세가 크게 줄어든 성과를 거둔 바 있었지만, 워낙 사회적 토양상 이를 정착시키지 못하고 2001년 다시 위기를 맞고 말았다. 당시 이를 위반한 경우 당사자를 구속하고 국세청은 마음대로 인정 과세를 하도록 했다.

이나 검찰을 모르고 사는 세상이다. 정부의 영향력은 바로 국가공권력의 양대 지주인 징세권이나 검찰권을 담보로 행사된다. 일상 경제활동에서 이들로부터 자유로울 수 있다면 진정한 자율성의 확보에 크게 기여하게 될 것이다. 종래 한국의 경우 정권이 바뀔 때마다 기업인이 권력에 줄서기에 바쁜 것을 보면 아직 한국사회의 자율성이 완전하지 못한 것 같다. 자율성을 위해서는 미국처럼 조세의 자기신고제하에서 세무당국은 사후에 이를 선별적으로 확인하는 제도를 정착시키는 것이 크게 도움이 될 것이다. 그러나 이는 납세자의 신고의 신뢰성이 충분히 확보될 수 있어야 가능하다. 모든 것이 이렇게 얽혀 있다.

끝으로 책임 또는 규율이다. 개인의 경제활동의 결과가 그대로 기록으로 쌓여서 그것이 그와 함께 따라다니도록 해야 한다. 개인의 신용에 관한 기록과 세금을 낸 기록이 그것이다. 이를 위해서는 앞의 미국에서와 같이 개인에 대한 신용정보 시스템을 구축해서 모든 금융기관이 활용할 수 있도록 해야 하며, 납세 실적이 그 사람의 능력과 신용을 평가하는 기준이 되어야 한다. 스스로 쌓은 신용에 따라 사회적으로 대우받을 수밖에 없다면 모두들 성실하게 신용을 쌓고 책임 있게 행동하게 될 것이다. 또한 정부가 잘못된 행위에 대해 책임을 묻는 활동은 철저하게 사후적으로 그리고 절대적으로 공평해야 한다.

그런데 이 시스템의 고리가 되는 투명성 장치를 구체적으로 어떠한 프로그램으로 정착시켜 나가야 할 것인가. [그림 Ⅲ-2]에서 보는 것처럼 투명성을 확보하는 기반으로서 세 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 개인 신용정보 시스템을 구축하는 것이다. 기업의 신용정보보다 경제행위의 궁극적인 주체는 개인이므로 개인의 신용정보가 잘 축적되고 이에 금융기관 및 세무당국이 정보를 공유할 수 있어야 한다. 스스로 쌓은 신용에 따라 사회적으로 대우받을 수밖에 없다면 모두들 성실하게 신용을 쌓고 책임 있게 행동하게 될 것이다. 다음으로 무엇보다 중요한 것은 금전거래에서 실명거래의 관행이 정착되도록 해야 한다. 금전거래의 기본적 수단이 발행자와 수취인이 분명한 통화수단에 의

하도록 하는 것이 투명성의 기본장치라고 하겠다. 우리처럼 현금 또는 주고 받는 자가 분명하지 못한 자기앞수표 위주의 거래관행을 주고 받는 자가 분명한 통화수단에 의한 거래방식으로 바뀌도록 적극 유도해야 할 것이다. 끝으로 시장제도도 바꾸어야 한다. 미국 부동산 시장처럼 완전경쟁시장으로서 모든 정보가 원활하게 유통될 수 있는 조건을 만들어야 한다. 그 하나의 예로 미국처럼 모든 재산의 거래가격과 재산세 부과 내용을 일반에게 완전히 공개한다면 그것만으로도 투기 목적의 전매와 부정직한 거래가격의 신고는 상당 부분 시정될 수 있을 것이다.

그런데 이상과 같은 시스템적 접근방법이 그 효과를 거둘 수 있기까지는 상당한 시간이 걸린다. 위에서 이야기한 개인 신용정보 시스템을 미국의 그것처럼 갖출 수 있으려면 아마 지금 시작하더라도 10년 이상 걸릴 것으로 보는 것이 전문가의 견해이다. 지금까지 이러한 시스템적 해결책이 비교적 소홀히 여겨진 원인은 바로 이러한 방법의 효과의 지체성에 크게 기인한다고 볼 수 있다. 자신이 일할 때는 그 효과를 볼 수 없으니 관심을 두지 않게 된다. 그러나 우리가 부지런히 정직하게 일하는 것 이외에 달리 잘 사는 길이 없음이 분명한 이상, 유리한 사회적 조건을 제대로 갖추는 것은 아주 긴요한 것이다. 시간이 걸리더라도 우리 사회에 정직하고 부지런히 일하는 것이 유리한 사회적 행동환경을 만들어서 사람들이 점점 그렇게 행동하는 데 익숙해지도록 꾸준히 노력해야 할 것이다.

참고문헌

김상용,「부동산거래 안전을 위한 권원보험제도의 필요성」,『대한부동산학회지』, 대한부동산학회, 1986.

노영훈・장근호,『우리나라 財産關聯 課稅評價體系의 問題點과 專門性 提高方案』, 한국조세연구원, 1999.

도성환,「부동산중개업자의 역할에 관한 소고」,『대한부동산학회지』, 대한부동산학회, 1983.

리콴유 지음, 류지호 옮김,『내가 걸어온 일류국가의 길』, 2001.

박영철,『우리나라 사금융시장에 관한 연구』, 한국금융연구원, 1996.

박정우・손상욱,「기업회계와 세무회계의 관계정립에 관한 연구: 결산확정주의의 문제점과 해결방안을 중심으로」,『세무와 회계저널』, 한국세무학회, 2001.

박희서,『미국 부동산투자와 입국 안내』, 1997.

서근우,『신용정보 관리제도의 현황과 과제』, 한국금융연구원, 1996.

손원익,「주요국의 경비처리 원칙」,『재정포럼』, 한국조세연구원, 1999.

안형도,『主要國의 金融情報機構(FIU) 運營現況』, 대외경제정책연구원, 2000.

이광수,「지하경제와 경제발전」,『사회정의와 사회발전』, 전남대학교 지역개발연구소, 2000.

이광재,『주식이동과 세무』, 세경사, 2001.

이영희・라휘문,『재산세 과표산정체계의 개선방안: a study on improvement of assessment system for building property』, 한국지방행정연구원, 2000.

_____, ・김대영・라휘문,『재산과세대상의 확대방안: A Study on

Broadening of Property Tax Base』, 2001.

이우택,「조세법률주의와 기업회계와의 관계에 관한 연구」,『세무학연구』, 한국세무학회, 2001.

이창석,「각국별 부동산중개업 제도에 관한 비교연구 - 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 및 한국을 중심으로 -」,『대한부동산학회지』, 1995.

정지만,「우리나라 사금융시장의 연구: A Study on Informal Financial Markets in Korea」,『경제정책연구』, 상명대학교 경제정책연구소, 1996.

주희종,「자금세탁 범죄의 실태와 대처방안: A Study on Money Laundering Crime & It's Countermeasures」,『한국공안행정학회보』, 한국공안행정학회, 1997.

최명근,『우리나라 세무행정의 발전적 개선방안』, 한국조세연구원, 2001.

허경옥,「우리나라 소비자파산제도의 효과적 운영방안에 대한 고찰」,『소비자학연구』, 소비자학회, 1999. 9.

_____,「소비자파산제도에 대한 소비자 태도분석」,『소비자학연구』, 소비자학회, 2000. 9.

현진권 · 박창균,『세무조사의 정책방향』, 한국조세연구원, 2001.

Avakin, S., "Net Worth Computation as Proof of Tax Evasion," *Tax Law Review*, 10, 1955.

Bankman, J., Thomas D. Griffith & Katherine Pratt , *Federal Income Tax: Examples and Explanations,* Aspen Publishers, Inc., 2002.

Bittker, Boris I. & Lawrence Lokken, *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts,* Volume 4, Warren, Gorham & Lamont, 1999.

Colliton., James W., "The tax treatment of Criminal and Disapproved

Payments," Virginia Tax Law Review, 1989.

Cooper, "The Tax Treatment of Business grassroots Lobbying: Defining and Attaining the Policy Objectives," 68 Columbia Law Review, 1968.

Guerin, Sanford M. & Philip F. Postlewatte, *Problems and Materials in Federal Income Taxation,* 4th Edition, Little, Brown and Company, 1994.

Gunn, Alan & Larry D. Ward, *Cases, Text and Problems on Federal Income Taxation,* 3rd Edition, West Publishing Co., 1992.

Hauser, W. Kurt, *Taxes: beyond repair,* Hoover Institution, 2002. Summer.

Home View West Real Estate Guide, Nov. 27~Dec. 11, 2002.

Internal Revenue Service, Publication 463(Travel, Entertainment, Gift, and Car Expenses).

_____, Publication 526(Charitable Contributions).

_____, Publication 552(Recordkeeping for Individual).

_____, Publication 553(Highlights of 2001 Tax Changes)

_____, Publication 947(Practice Before the IRS and Power of Attorney).

Klein, William A. & Joseph Bankman, *Federal Income Taxation,* 9th Edition, Little, Brown and Company, 1993.

Popkin, William D., *Fundamentals of Federal Income Tax Law,* Lexis Law Pub., 2002.

Malman, Laurie L. et al., *Problems, Cases and Materials in Federal Income Taxation,* West Publishing Co., 1994.

McNulty, John K., *Federal Income Taxation of Individuals,* West Publishing Co., 1995.

Morgan, Patricia T., *Tax Procedure and Tax Fraud,* St. Paul, Minn. 1999.

Saltzman, Micheal I., *IRS practice and procedure,* Warren, Gorham & Lamont, 1999.

Trans Union, *Trans union Credit Report Training Guide,* 2001.

Tylczak, Lynn, *Property Tax Consultant's Guide,* Prentice Hall, 1992.

Washtenaw County Michigan, 2002 Apportionment Report, 2002.

_____, 2002 Budget Summary

_____, 2003 Budget Summary

_____, Comprehensive Annual Financial Report, Year Ended December 31, 2001.

<부 록 1>

<부록 1> 면담자 명단

구분	이름	직위
기업계	Koh, Kwang K. Nam, Sang Y. Song, S. K.	Chrysan Industries Inc., 사장 AA Building Management, 사장 Mando America, 대표
자영업자	Cha, Duk H. Lee, Min N. Oh, Dennis Park, Kang J.	L.A. Beauty, 사장 한인회장 Delite Cleaner, 사장 Michigan 49 Mile Cleaner, 사장
공인회계사 및 전문직업인	Chung, Jae H. Hong, Soon B. Kim, Don Y. Lee, June Yoo, Kathy	Licensed Broker, Davison & 12th Ass Inc. AICPA AICPA AICPA Realtor-Associate, RE/MAX of Naperville
금융계	Chang, Kee Nam Kim, Paul Byungtag Park, Hee S. Yoon, Jae	Foster Bank, Director Foster Bank, President Continental Financing Company, CEO Foster Bank, Arlington 지점장
학계	Kim, Suk Hi	Detroit 대학 경제학과 교수
정부공무원	Gordon Burger Kim, Eugene S. Raman Patel Robert E.Guenzel	Budget Manager, Washtenaw County Senior Tax Auditor, State of California, Board of Equalization Director, Washtenaw County, Equalization and Property Description Department County Administrator, Washtenaw County

<국문요약>

지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 조사연구

- 미국의 금융거래 및 조세의 투명성을 중심으로

전 승 훈

본 보고서는 투명성의 관점에서 미국에서 경제활동에 대한 규율이 어떠한가를 파악하기 위한 것이다. 이를 위해서 우선 미국에서 20년 이상 장기로 사업을 하거나 공인회계사, 공인중개사, 변호사 등으로 활동하고 있는 여러 인사들을 면담하였고, 다음으로 구체적 사안에 대하여는 문헌으로 보충하였다.

미국에서 경제활동을 규율하는 시스템의 기본은 그 투명성을 철저히 확보하는 데 두어져 있는 것으로 관찰되고 있다. 경제활동의 과정에서 투명성이 얼마나 확보되고 있느냐를 보기 위해서 우선 경제활동을 (1) 금융거래 (2) 재산운용 그리고 (3) 기업 및 자영업자의 회계관리의 세 측면으로 나누어 고찰하였다.

첫째, 금융거래에 있어서 투명성을 확보하기 위하여 세 가지의 장치를 운용하고 있다. 우선, 금융거래는 원칙적으로 은행을 통하여 하며, 그 수단도 소액의 거래를 제외하고는 주고받는 자가 기록된 개인수표, 신용카드 등을 사용하도록 하여 거래의 내용이 은행에 그대로 기록으로 남게 되어 있다. 한국과 같은 사채시장이 없고 금융거래는 거의 모두 금융기관을 통하고 있다. 다음으로, 일정 기준 이상의 금융거래는 금융기관 또는 거래 상대방에 의해 거래 내용을 국세청(IRS)에 통보하도록 하는 것이다. 1만달러 이상의 거래 또는 5천달러 이상의 의심스러운 거래가 그 대상이 된다. 또

한 어떠한 명목으로든지 타인에게 기본적으로 10달러(도박상금의 경우에는 600달러) 이상의 소득을 지불한 자는 그 내용을 세무당국에 통보해야 한다. 끝으로, 개인의 대출상환 등 금융거래의 실적이 데이터베이스로 축적되어 그것이 개인 신용의 평가 기준이 되고 있다.

둘째, 부동산 등 재산의 거래나 보유에 있어서도 위의 금융거래의 투명성을 바탕으로 부동산의 거래제도와 가격평가제도에 의해 투명성과 가격의 진실성이 확보될 수 있도록 하고 있다. 미국의 부동산거래 시장은 부동산 매물에 관한 사항 및 해당 부동산 관련 정보가 철저히 공개되고 원칙적으로 어느 중개인이라도 중개할 수 있다는 의미에서 완전경쟁시장에 가깝다고 볼 수 있다. 또한 부동산 거래의 절차상, 쌍방을 대표하는 변호사가 매매의 내용과 가격이 적힌 계약서에 서명을 하고, 대금의 수수도 해당 변호사가 수표의 형태로 받아 이를 별도(escrow) 계정으로 관리하여 나중에 당사자에게 정산해주고 있다. 완전경쟁적 시장에서 공정하고 투명한 절차에 의해 거래가 이루어지고 있기 때문에 세무당국에 실매매가격이 아닌 허위가격을 신고할 수 없게 되어 부동산 거래에 대해 공평한 과세가 이루어지고 있다. 재산세의 과표를 평가함에 있어서도, 과거의 매매가격이 투명하게 드러나 있는 여건에서 지방정부 및 주정부를 거치는 평준화(equalization) 장치에 의해 공정한 시장가격(fair market value)이 산정되도록 하고 있다.

셋째, 기업 및 개인 사업자의 회계관리에 있어서도 이의 정직성을 담보하는 두 가지의 장치에 의하여 비교적 투명하게 이루어지고 있다. 우선, 기업의 모든 거래가 발행자와 수취인이 분명한 통화수단에 의해 이루어진다는 것이다. 소액의 현금거래 업종이 아닌 웬만한 기업이라면 회사의 모든 거래에 있어서 현금을 수수하는 일은 없다. 그리고 모든 금융관련 일은 제도 금융기관과의 관계에서 이루어진다. 다음으로, 회계감사를 하는 공인회계사(CPA) 등 전

문직업인의 윤리와 책임이 아주 철저하여 부실한 회계관리나 감사가 발생하기 어렵다. 공인회계사의 경우 2년마다 면허를 갱신하고, 약간의 부실에 대해 소홀히 넘어갔을 경우 투자자 또는 이해관계자로부터 민사상 손해배상, 형사상 책임 및 전문직업인으로서의 윤리적 책임을 추궁당하게 된다. 이것으로 부족하여, 최근에는 기업재무제표의 진실성에 대해 CEO 및 CFO가 일반에 공개적으로 보증하게 하였다.

미국 시스템은 이상과 같은 투명성을 바탕으로 개인의 경제활동에 철저한 자율성을 보장하는 한편, 정부가 사후에 교정하는 장치로 구성되어 있다. 전자의 자율성을 보장하는 점에 있어서는, 돈을 벌고 쓰는 모든 과정, 그리고 소득을 신고하여 세금을 결정하는 과정이 전적으로 개인의 자율에 맡겨져 있다. 개인이나 기업은 납세신고 이후 자신이 선별적인 세무조사의 대상이 되기 이전에는 세무당국과 아무런 관계가 없다. 그래서 사업을 하면서 세무공무원을 알 필요도 없고 알고 있지도 않는 것이다. 이러한 여건 아래에서 개인이나 기업은 범법행위를 하지 않는 한 정부공무원의 영향력으로부터 완전히 자유로울 수 있는 것이다. 마치 모든 차들이 제각기 목적지를 향하여 달리고, 경찰이 다만 교통법규를 위반한 차에 딱지를 떼는 것과 마찬가지이다.

후자의 정부의 사후 교정장치는 위의 투명성에 의한 자율정화작용만으로는 완전하지 못하여, 정부가 사후에 잘못된 일이 있었는가를 확인하고 책임을 물어 시정하는 것이다. 이 교정장치의 생명은 공정성에 있다. 미국의 교정장치의 특징 중 하나는 사회적 위치가 높을수록 더욱 엄격하게 적용된다는 것이다. 예를 들어 미국 국세청은 세무조사에 의해 기소 여부를 판단함에 있어서 정치인, 변호사, 의사, 인기 연예인, 체육인 등 사회적 지위(social status)가 높을수록 우선적으로 기소하도록 하고 있다. 생선은 머리부터 썩는다지만 머리가 썩지 않도록 이를 철저하게 관찰하고 도려내는 것이 미

국인의 지혜이다.

미국의 경제활동을 규율하는 시스템으로서의 “투명성=자율성=사후 교정장치”가 개인의 경제행위를 어떻게 유도하며, 사회적으로는 어떠한 경제적 성과를 가져오고 있는가. 개인으로서는, 이 시스템하에서 경제적으로 잘 살기 위해서는 스스로 정직하게 세금 내고 열심히 일하는 도리밖에 없다. 사업을 잘 하려면 은행으로부터 싼 이자로 자금을 쉽게 얻을 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 자신의 신용이 좋아야 한다. 그런데 신용은 은행의 거래실적과 납세실적으로 평가되기 때문에, 정직하게 세금 많이 내고 은행거래를 성실하게 하여 스스로 신용을 쌓아가는 것이 최선의 선택이 되는 것이다.

사회적으로는, 이와 같은 시스템이 높은 효율성(efficiency)과 신뢰(trust)로 지속적으로 발전하게 하는 장치가 되고 있다. 우선 금융거래의 투명성과 그에 따른 조세의 형평성은 부(富)의 정당성을 확보하게 해 준다. 다음으로 자율성은 사회적으로 창의와 효율성을 높여준다. 끝으로 윗물부터 깨끗하게 하는 정부의 교정장치는 투명성만으로는 걸러내지 못하는 정화작용의 보루가 되고 있다. 이렇게 한 공동체가 높은 소득수준을 누릴 수 있기 위해서는 부의 정당성이 사회적으로 인정받아야 하고, 자율성이 최대한 신장되어야 하며, 사회적으로 서로 신뢰하고 화합할 수 있어야 하는데, 미국의 경우 이러한 투명성, 자율성 및 사후 교정장치의 시스템이 그러한 조건을 구현함으로써 여러 인종으로 구성된 미국으로 하여금 높은 소득을 누리는 선진국가로 지속적으로 발전하게 하는 장치로 기능하고 있는 것이다.

이러한 미국의 시스템은 고소득의 선진 사회를 지향하는 한국에 하나의 본보기가 될 수 있다. 한국사회의 경우 우선 부의 정당성이 선진국처럼 사회적으로 충분히 인정받지 못하고 있다고 보아야 할 것이다. 부의 형성이 너무 빨리 진행됐고, 그 과정에 투명성이 결여

되어 있었기 때문이다. 다음으로 자율성에 있어서도 마찬가지라고 볼 수 있다. 자율성은 투명성과 신뢰를 바탕으로 하는데, 투명성과 신뢰가 높지 못하여 항상 자율을 주창하지만 제대로 되지 못하였던 것이다. 끝으로 사회적 신뢰와 화합의 측면에서 볼 때, 투명성과 사후 교정장치가 불완전하니 이 또한 낮을 수밖에 없다. 한국의 노사 갈등구조는 이의 단적인 예이다. 이제 한국사회가 지속적인 경제 발전을 이루어갈 수 있기 위해서는 효율성과 사회적 신뢰가 확보될 수 있어야 할 것이며, 미국의 예에서와 같이 철저한 금융거래 및 조세의 투명성을 바탕으로 한 자율성과 공정한 사후 교정이 이를 실현할 수 있는 장치가 될 수 있을 것이다.

<Abstract>

A Study on Economic Systems for Sustainable Development
- Focusing on the Transparency of Financial Transaction & Taxation in the US

Seung-Hun Chun

The aim of this paper is to analyze the rules of economic activities in the US with respect to transparency. To this purpose, interviews were held with people who come from different professions, such as businessman, CPA, licensed real estate agent, and lawyer, who have been working in the US for over 20 years. Then the specific details were supplemented with documents.

It is observed that the basis of systems that discipline the economic activities in US lies on securing transparency. To study the levels of transparency in their process, the economic activities have been analyzed in three aspects: 1) financial transaction, 2) property management, and 3) accounting management of corporation and sole proprietorship.

The transparency of financial transactions is secured by application of the following three mechanisms. First, in principle, the bank obtains the financial records through the personal checks and credit cards transactions that provide both recipient and account holder's information and keeps them as reference. There is no underground

private money market in US and almost all the financial transactions are done through financial institutions. Secondly, it is required to report to IRS(Internal Revenue Service) for the financial transactions over a certain amount – the transactions over $10,000 or $5,000 with suspicion. Also, it is required to report to the tax authorities if a wage over $10($600 for a payment of winning from gambling) has been paid to another party. At last, the personal credit history built from financial transactions, such as loans and payments is stored in the database and used for credit rating.

In the property management, on the basis of financial transparency, the real estate trade and price revaluation system secure the transparency and credibility of the real estate value for taxation. The real estate market in US is a perfectly competitive market for the reason that the property profile including value is completely open to the public and that anyone could intermediate the deal. According to the procedure of real estate transactions, lawyers from both seller and buyer sign the written contract that contains the price and conditions of the sale, and the transfer of payment is managed as an escrow account and settled by the lawyers at the closure of the deal. Under this circumstance, a false statement of the deal cannot be achieved in the perfectly competitive market and therefore, the fair taxation is realized. When it comes to assessment of property tax, the fair market value is computed through equalization system of state and local governments that has developed on the basis of the history of real estate sale prices.

On the basis of the transparency in business activities, the US system is analyzed to be consist of additional two subsets which are the autonomy of individual economic activities and ex post corrective

mechanisms by government. In the view of guaranteeing the autonomy of individual economic activities, the whole process is under the individual's freedom to earn and spend money, and to file the income and pay the taxes. Individuals and enterprises do not have any relations with tax authorities until they become a selective target of tax audit. This is the reason that business men have no acquaintance with tax officials in daily business. Under these circumstances, individuals and enterprises will be able to be free from the influence of government officials if they do not violate the law. This is very likely that cars are going as they want and the police issues a traffic citation to only those who violate the regulations.

The ex post corrective mechanisms of the government remedy misbehavior of individuals and enterprises adding to the self-purge function on the transparency. The core of this mechanism is in fairness. One of the characteristics of the ex post corrective mechanisms is that it is applied more strictly to the people of high social status. The higher people in social status are, the more likely they are prosecuted. This is the wisdom of the US cutting off the head of fish before the entire goes rotted.

How does the system of "transparency, autonomy, and ex post corrective mechanism" lead the economic activities of individuals and result in long-term economic performance of the society? As an individual, the only way to enjoy high standards of living in US system is to work hard and pay taxes honestly. In the operation of business, an easy access to a loan with low interest is available only to those with a good credit history.

Socially, this kind of system propels a sustainable economic prosperity with high efficiency and social trust. The transparency of

financial transactions and the fair taxation ensure the justness of wealth and the autonomy increases individual creativity and social efficiency. The government's ex post corrective mechanism has a function of filtering the impurities after the transparency has operated. In order for any society to attain economic prosperity, the three conditions must be fulfilled: social justness of wealth should be approved by the society, the autonomy must be enhanced greatly, and mutual trust and harmonization are secured. In the case of the US, the system of "transparency, autonomy, and ex post corrective mechanism" realizes these conditions and leads the country with various races to keep on enjoying high living standards.

This transparency system of the US can be a model to Korea aiming sustainable economic prosperity. In Korea, social justness of wealth is not sufficiently approved. This is because the wealth was built up too rapidly and the transparency was lacked in that process. The same story goes to the autonomy. The autonomy stands on the basis of the transparency and social trust which are lack in Korea. Finally, it is natural that social trust and harmonization are not realized due to the imperfection of the transparency and fair corrective mechanism. The conflict structure of labor and management is a good example of this. In order for Korea to be on the track of sustainable economic development, the efficiency and social trust must be secured, which will be realized through the autonomy and the fair ex post corrective mechanism based on the transparency of financial transactions and taxation.

<著 者 略 歷>

全 承 勳

서울大學校 農經濟學科 卒業
美國 University of Michigan 經濟學 碩士 및 博士
제13회 行政高等高試 合格
經濟企劃院 政策調整局 調整總括課長
日本 一橋大學 經濟硏究所 및 中央大學 經濟硏究所 客員硏究員
調達廳 備蓄計劃官, 釜山支廳長
財政經濟部 本部局長/韓國國際協力團 理事
財政經濟部 管理官
韓國租稅硏究院 副院長
Asia Development Bank 理事會 調査委員會 로스터
에너지政策協議會 委員(産業資源部)
負擔金運用審議委員會 委員(企劃豫算處)
國民健康保險發展委員會 委員(保健福祉部)
稅政革新推進委員會 委員(國稅廳)
現, 韓國租稅硏究院 財政分析센터 所長

지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구
－미국의 금융거래 및 조세의 투명성을 중심으로

2003年 12月 26日 印刷
2003年 12月 31日 發行

著 者 全承勳
發行人 宋大熙
發行處 韓國租稅硏究院
[1][3][8]-[7][7][4] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6
電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179
登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版및印刷 상 일 인 쇄

ⓒ 韓國租稅硏究院 2003

ISBN 89-8191-243-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000 원