

미국의 경제적 투명성에 관한 이해

전승훈 외

Kipf 한국조세연구원

머 리 말

본 보고서는 전승훈(2003)의 『지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구-미국의 금융거래 및 조세의 투명성을 중심으로』의 후속 보고서이다. 앞의 보고서 서언에서 보고서 내용의 주요 부문에 대해 이를 구체적으로 해설하는 각론의 보고서를 발간할 예정임을 밝힌 바 있는데, 본 보고서는 이를 실행하는 것이다. 미국에서의 경제적 투명성에 관한 전체적인 그림을 그리고 나서 이제 그 내용을 구체적이고 실증적으로 파악하는 것이 필요하다고 보았기 때문이다.

선진국의 앞선 제도를 벤치마킹함에 있어서 두 가지 요소를 유의하여야 할 것이다. 하나는, 제도란 그 나라의 문화적·역사적 산물이기 때문에 제도를 수용하기에 앞서서 그러한 차이를 충분히 고려해야 한다는 점이다. 아무리 좋은 제도라고 할지라도 이를 받아들이는 경제주체들의 의식과 충돌한다면 소기의 성과를 거두기 어렵고 오히려 부작용을 초래하기 쉬운 법이기 때문이다. 다른 하나는 제도란 그 자체가 피상적으로 드러내고 있는 것 이상으로 뿌리가 있는데, 겉으로 드러난 것만 가지고 이를 수용했을 경우 현실과 맞지 않아서 제대로 시행되지 못할 수 있다는 점이다. 이러한 두 가지 점이 본 투명성 연구사업을 기획하는 단계에서부터 중요한 관점이었다. 그래서 미국의 경제적 투명성을 고찰함에 있어서 먼저 총론적 조감을 한 데 이어서 각론적 시각에서 미국 제도의 문화적 배경과 아울러 그 제도의 내용을 구체적으로 보도록 하고 있는 것이다.

본 보고서는 이상의 두 가지 이슈에 대하여 6개의 장으로 나누어 다루고 있다. 먼저 전자의 문화적·의식적 바탕의 차이 문제와 관련하여, 미국 시스템의 바탕이 되는 문화적·의식적 특성을 고찰하는 것이 미국 시스템의 적용 가능

성에 대한 연구에 불가결하다고 보았다. 이를 제2장에서 미국 일리노이 주립대학교의 장석정 교수가 분석하고 있다. 다음으로 미국의 투명성 제도를 구체적으로 고찰하는 문제에 있어서, 이를 다시 네 가지 분야로 나누어 분석하고 있다. 제3장에서는 금융거래의 투명성을 구체적으로 보기 위하여 CCE(Consumer Compliance Examination)에서 발간한 *Bank Secrecy Act/ Anti-Money Laundering, Comptroller's Handbook*을 미국 Federal Home Loan Mortgage Corporation의 이상섭 박사의 번역으로 소개하고 있다. 미국의 은행비밀법(Bank Secrecy Act)과 자금세탁방지법(Money Laundering Act)이 어떻게 운영되고 있는가를 보는 데 유용한 지식을 제공할 것이다. 제4장에서는 미국 부동산 거래·평가 및 과세의 투명성에 대한 분석을 미국 위스콘신대학교의 김선웅 교수가 담당해 주었다. 제5장에서는 소득신고의 투명성 확보를 위한 조세행정의 분석을 미국 캘리포니아 주립대학교의 양영용 교수가 담당해 주었다. 제6장에서는 미국의 복지제도는 근로의욕을 해치지 않기 위해 또는 복지제도 사기행위를 방지하기 위해 어떤 노력을 해 왔는가를 미국 Asian American Family Counseling Center의 Clinical Social Worker 강경희씨 및 휴스턴대학교의 이봉수 교수가 공동으로 담당해 주었다. 다시 출발점으로 돌아가서, 제1장에서 이러한 개별적인 고찰에 앞서서 부문별 내용에 대한 이해를 돕기 위해 종합적 의미에서의 미국의 경제적 투명성에 대한 이해를 다루고 있다. 이는 본 연구원의 이번 연구사업을 총괄하는 전승훈 박사가 맡아주었다. 본 연구원은 이상의 모든 분들에게 깊은 감사의 뜻을 표하고자 한다.

본 연구사업의 기획 및 보고서의 내용 검토 등은 앞의 보고서의 서문에서 밝힌 대로 본원의 전승훈 박사가 그 책임을 맡았고, 이를 위해 최명근 교수, 김완석 교수, 이철수 전 재무부 기획관리실장, 본원의 김재진 박사 및 김석동 재정경제부 금융정책국장이 조사연구진의 일원으로 기획 단계에서부터 최종보고서 작성에 이르기까지 긴밀하게 참여하였다. 그리고 본 보고서가 나오기까지 자료 수집 및 원고 정리 등의 일을 본원의 이희승 연구원이 맡아주었고, 마치

막 교정은 연구홍보과에서 수고해 주었다. 저자는 이상의 모든 분들에게 깊은 감사를 드리고 있다. 마지막으로 본 보고서의 내용이나 견해는 전적으로 저자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝히 둔다.

2004년 9월

韓國租稅研究院

院長 崔 鏞 善

<요약 및 정책적 시사점>

본 보고서는 전승훈(2003)의 『지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구』에 이어서 미국의 경제적 투명성에 대한 의식적 바탕과 투명성 시스템에 대한 구체적 이해를 위한 것이다.

전자와 관련하여, 미국 사회의 경제적 자유와 투명성의 의식적 토양을 미국인의 개인중심주의(individualism)라는 가치관으로 보고, 이러한 가치관을 바탕으로 미국에서 다른 나라들보다 앞선 경제적 자유와 투명한 거래제도가 발전될 수 있었음을 분석하고 있다.

후자와 관련하여서는 미국에서 경제활동의 투명성을 가능하게 하는 제도에 네 가지 측면, 즉 금융거래, 부동산 시장, 조세행정 및 복지제도의 운영 등으로 나누어 분석한다. 첫째, 금융거래에 있어서의 투명성과 관련하여, 미국의 금융감사국(The Office of the Comptroller of the Currency)의 은행비밀법(The Bank Secrecy Act)과 자금세탁방지법(Anti-Money Laundering Act)의 실제 운용을 구체적으로 소개한다. 미국의 장점은 제도 자체에 있는 것이라기보다는 그 제도가 실현될 수 있도록 아주 상세하고 적용 가능한 운용규정을 마련하고 그 실효성을 확보하는 데 있다. 연방금융감사국이 이 법령의 시행을 위해 금융기관을 감독하는 중심적인 역할을 수행한다. 모든 은행은 본 법령의 시행을 위해 일정 사항에 대한 보고와 내부적인 프로그램을 실시할 의무를 진다. 금융감사국은 수상한 거래보고의 요건, 요주의 위험분야, 자금세탁의 유형, 감사의 절차에 있어서 아주 구체적인 운영요령을 가지고 요주의 은행에 대한 감사 등 철저한 감시활동을 하고 있다. 미국 정부와 은행이 금융거래의 투명성과 자금세탁의 방지를 위하여 얼마나 철저하게 민간의 금융거래를 감시하고 있는가를 보여주고 있다.

둘째, 미국 부동산 시장의 부동산의 소유·등기·평가·조세·모기지에 관한 제도 분석을 통하여 부동산 거래 및 평가가 어떻게 투명하고 공정하게 이루어지고

있는가를 분석한다. 미국의 부동산 시장은 이러한 모든 제도가 서로 연결되어 부동산 거래의 내용과 재산의 평가가 투명하고 공정하게 이루어지도록 되어 있다. 그 결과 부동산 거래와 재산의 보유에 대한 과세가 공정하게 이루어지고 있다는 사회적 신뢰가 있고, 부동산의 수급 및 가격이 안정되고 우리처럼 부동산 거품이 생기는 현상이 생기지 않는다.

셋째, 미국의 소득에 대한 조세행정의 내용을 분석하고 있다. 미국의 소득세 제도는 포괄적 소득을 대상으로 ‘자기부과과세제도’를 채택하고 있다. 이 같은 자기부과과세제도하에서 납세순응의 확보를 위한 제도적 장치의 변화에 관해 살펴보고, 현재 사용되고 있는 납세순응 확보활동(tax compliance activity)의 내용과 그 실태를 분석하고 있다. 그후 조세투명성 확보를 위해 미국에서 사용되고 있는 여섯 가지 제도적 장치, 곧 자료신고서(Information Returns), 세무조사(Examination) 등을 구체적으로 분석하고 있다. 미국은 선진화된 조세인프라를 바탕으로 조세행정에 있어서 명실상부한 신고납부제도를 운영함으로써 납세자의 자율성과 권익을 철저히 존중하는 동시에 조세의 공정성에 대한 사회적 신뢰를 확보하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 미국이 복지제도의 운영에 있어서 근로의욕을 해치지 않게 하기 위해 또는 복지제도 사기행위를 방지하기 위해 어떤 노력을 하고 있는가를 분석하고 있다. 복지지출은 이를 아주 엄격하고 투명하게 관리하지 못하면 열심히 일해서 세금을 내야 하는 국민들의 부담이 늘어나게 될 뿐만 아니라 이의 수혜자는 점점 일하지 않고 받는 공짜소득을 받는 데 익숙하게 되어 일할 의욕을 가지지 않게 된다. 이러한 관점에서 미국 주정부 빈곤가정임시지원프로그램(Temporary Assistance for Needy Family: TANF), 빈곤층의료보조(Medicaid), 식권(Food Stamp) 그리고 연방정부의 대표적인 복지프로그램인 사회보장생활보조금(Social Security Supplemental Income) 제도가 복지의 사기와 복지제도의 남용 방지를 위해 다각적으로 노력하고 있음을 분석한다. 아울러 빈곤가정임시지원프로그램(TANF)을 예로 근로의욕의 저하를 방지하기 위한 제도적 발전과정을 고찰한다. 동 프로그램은 수혜기간을 5년으로 한정하고, 대부분의 수혜자는 현금보조를 2년간 받은 후에는 근로나 직업훈련을 하여야 하며, 아동의

수에 비례하여 수혜금을 주었던 것을 수혜를 받는 동안 낳은 자녀에 대해서는 수혜액을 올려주지 않도록 하고, 근로소득세액공제(Earned Income Tax Credit)로 근로로 자립하는 저소득 가정에겐 혜택(credit)을 주어 근로에 종사하는 사람들이 복지 수혜자로 돌아가지 않고 계속 근로에 종사하고 싶도록 유인을 제공하고 있다.

이상과 같은 미국의 경제적 투명성의 의식적 바탕 그리고 주요 투명성 제도에 대한 구체적 고찰을 통하여 몇 가지의 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 미국 사회의 개인중심주의적, 수평적 가치관의 바탕에서 추구된 경제적 자유와 투명성이 공동체 또는 수직적 관계를 보다 중시하는 의식적 토양에서 어떻게 구현될 수 있을 것인가를 충분히 유의해야 할 것이다. 둘째, 미국이 금융기관을 통하여 개인의 금융거래 내용을 철저히 감시·감독하고 있음을 통하여 경제적 투명성을 확보함에 있어서 제도적 핵심은 금융거래의 투명성에 있음을 알 수 있다. 셋째, 모든 거래가 투명하게 드러나고 그에 따라 공정하게 과세할 수 있도록 하는 미국의 부동산 시장 제도가 부동산 시장의 불투명성하에서 부동산의 고평가와 지속적인 부동산 투기가 조장되고 있는 한국으로서는 하나의 모델이 될 수 있을 것이다. 넷째, 분배에 대한 신뢰성과 부(富)의 정당성을 확보하게 하는 기본조건으로서 공정한 과세를 위한 조세인프라를 구축하는 것이 중요한 과제가 아닐 수 없다. 다섯째, 미국 복지제도가 오랜 역사를 두고 근로의욕 저하와 복지 사기를 방지하기 위해 계속 수정·보완을 거쳐왔음은 복지프로그램의 본격적 시행을 앞둔 초기단계의 한국으로서는 귀감으로 삼아야 하는 대목이다. 한국이 경제적으로 어느 수준까지 발전할 수 있는냐하는 문제는 한국이 어느 수준까지 경제적 자유와 투명성을 갖추어 창의적이고 화합적인 사회를 창조할 수 있는냐의 능력에 달려 있다.

목 차

.....

- 미국의 경제적 투명성에 관한 이해 전 승 훈 · 13
- 경제의 투명성과 자본시장의 윤리 장 석 정 · 33
- 은행비밀법/자금세탁방지 운영해설 이 상 섭 · 63
- 미국 부동산 거래·평가 및 과세의 투명성 김 선 용 · 157
- 소득신고의 투명성 확보를 위한 제도와 장치에 관한 연구:
 미국의 사례 양 영 용 · 225
- 복지제도의 운영과 투명성 강경희·이봉수 · 301

미국의 경제적 투명성에 관한 이해

(Understanding of Economic
Transparency in the U.S.)

전 승 훈*

* 한국조세연구원 선임연구위원

미국의 경제적 투명성에 관한 이해

미국은 높은 소득수준을 실현하고 있는 선진국이다. 미국은 일인당 GDP가 36,100달러(2002년 기준)로서 세계 최고 수준의 국가이다. 이러한 미국 경제의 제도적 바탕은 자유시장경제이다. 그런데 오늘날 많은 국가들이 자유시장경제를 표방하고 있지만, 그 '자유'의 범위와 정도에 있어서는 차이가 많다. 미국은 그 점에 있어서 다른 어느 나라보다 앞선 나라에 속한다. 국민들의 경제행위에 있어서 보다 폭넓고 실질적인 자유가 보장되고 있다. 이러한 미국의 자유시장경제 제도는 오늘날 개방체제하에서 하나의 글로벌 기준(global standard)으로 통하고 있기도 하다.

경제활동의 '자유'는 제한 없는 '방임'을 의미하지는 않을 것이다. 자유를 누리기 위해서는 그에 대한 책임이 따라야 하고, 책임을 따지기 위해서는 행위의 내용이 투명하게 드러나서 그 책임 소재를 가릴 수 있어야 한다. 많은 나라들이 보다 많은 경제적 자유를 주장하고 있지만, 그 자유의 다른 한 측면인 책임과 투명성에 대한 관심은 그에 비해서 덜한 것 같다. 개발도상국가들은 선진국에서 누리는 경제적 자유를 부러워하지만 그에 상응하는 책임과 투명성에 대해서는 이해가 깊지 못하다.

본 보고서 주제의 총론편이라고 할 수 있는 전승훈(2003)의 『지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구-미국의 금융거래 및 조세의 투명성을 중심으로』는 미국에서 경제활동의 투명성을 위한 장치가 어떻게 운용되고 있는가에 대한 전체적인 모습을 보여주고 있다. 이를 금융거래, 재산운용 그리고 기업 및 자영업자의 회계관리의 세 측면으로 나누어 보면 다음과 같다.

첫째, 금융거래의 투명성을 확보하기 위하여 세 가지의 장치를 운용하고 있다. 우선, 금융거래는 원칙적으로 은행을 통해서 하며, 거래의 수단도 소액의 거래를 제외하고는 주고받는 자가 그대로 기록되는 개인수표를 기본으로 사용하도록 하고 있다. 그 결과 서로 주고받는 금전거래의 내용이 은행에 그대로

기록으로 남게 된다. 주로 현금이나 자기앞수표로 거래하고 사채시장이 존재하는 한국과는 아주 대조적이다. 다음으로, 일정 기준 이상의 금융거래는 금융기관 또는 거래 상대방에 의해 거래 내용을 국세청(IRS)에 통보하도록 하고 있다. 예를 들어, 1만달러 이상의 거래 또는 5천달러 이상의 의심스러운 거래가 그러한 보고의 대상이 된다. 또한, 어떠한 명목으로든지 타인에게 기본적으로 10달러(도박 상금의 경우에는 600달러) 이상의 소득을 지불한 자는 그 내용을 세무당국에 신고하게 된다. 앞에서 금융거래의 투명성의 장치로 거래의 기록이 고스란히 남게 되니 이러한 신고제도가 효력을 발휘할 수 있게 된다. 끝으로, 이와 같은 개인의 금융거래 실적이 데이터베이스로 축적되어 그것이 개인신용의 평가기준이 되고 있다. 자신이 쌓은 신용의 수준에 따라 개인은 모든 경제 활동을 함에 있어서 그에 상응한 대우를 받는 것이다. 그러니 금융거래에서 자신의 신용을 지키고 정직하지 않을 수 없다.

둘째, 부동산을 위시한 재산의 거래나 보유에 있어서도 위의 금융거래의 투명성을 바탕으로 부동산거래제도와 가격평가제도에 의해 거래내용의 투명성과 가격의 진실성이 확보될 수 있도록 하고 있다. 미국의 부동산거래 시장은 해당 부동산 관련 정보가 철저히 공개되고 원칙적으로 어느 중개인이랴도 중개할 수 있다는 의미에서, 이론적으로는 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 계정(escrow)으로 관리하여 나중에 당사자에게 정산해 주는 절차로 진행된다. 이렇게 완전경쟁적 시장에서 공정하고 투명한 절차에 의해 거래가 이루어지고 있기 때문에 세무당국에 실(實)매매가격이 그대로 신고되어 부동산 거래에 대한 과세가 공정하게 이루어지고 있다. 부동산의 거래뿐만 아니라 이의 보유에 대한 재산세의 과표를 평가함에 있어서도, 과거의 매매가격이 투명하게 드러나 있는 여건에서 지방정부 및 주정부를 거치는 평준화(equalization) 장치에 의해 공정한 시장가격(fair market value)이 산정된다. 이렇게 부동산 거래에서 사고판 가격 그리고 보유 부동산 가격이 세무당국에 그대로 드러남과 아울러 앞의 금융거래의 투명성 장치로 부동산 임대소득도 그대로 드러나기 때

문에 공정하고 투명한 과세가 이루어지는 것이다.

셋째, 기업 및 개인 사업자의 회계 관리도 이의 정직성을 담보하는 보완적인 장치에 의하여 비교적 투명하게 이루어지고 있다. 우선, 앞의 금융거래의 투명성 장치에 따라 기업의 모든 거래가 발행자와 수취인이 분명한 통화수단에 의해 이루어지기 때문에 불투명성이 생길 소지가 크게 줄어든다. 소액 현금거래의 영세 업종이 아닌 웬만한 기업이라면 회사의 모든 거래에 있어서 현금을 수수하는 일은 없다. 그리고 모든 금융 관련 일은 제도적 금융기관과의 관계에서 이루어지기 때문에 거래내용이 그대로 드러난다. 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. 근래 대규모 회계부정사건이 있었지만 미국의 장점은 이러한 위법행위에 대해서는 그 책임을 철저히 묻고 제도적 보완을 신속하게 한다는 점이다. 최근 기업재무제표의 진실성에 대해 CEO 및 CFO가 일반에 공개적으로 보증하게 하는 것 등 제도적 강화가 그 예이다. 이렇게 미국에서는 개인과 기업을 막론하고 경제적 거래가 아주 투명하게 드러나는 환경조건에서 경제활동을 영위하도록 되어 있다.

이상과 같이 미국에서는 개인의 경제활동이 투명하게 드러나기 때문에 이의 자율성을 가지는 것이며, 역으로 경제활동에 자유를 주는 대신 이를 제도적으로 투명하게 드러나도록 하는 것이다. 또한, 행위가 투명하고 자율적이기 때문에 그에 대해 책임을 따질 수 있게 되고 그 잘잘못이 분명히 드러나면 정부가 이를 효과적으로 교정할 수 있게 되어 있다. 이렇게 투명성, 자율성 및 정부의 교정장치는 서로 맞물려서 개인과 기업의 경제활동을 규율하는 기본 시스템이 되고 있는 것이다.

전자의 자율성을 보장하는 점에 있어서는, 돈을 벌고 쓰는 모든 과정, 그리고 소득을 신고하여 세금을 결정하는 과정이 전적으로 개인의 자율에 맡겨져 있다. 납세의 경우에도 개인이나 기업은 스스로 세무신고를 한 이후에는 자신이

선별적인 세무조사의 대상이 되지 않고서는 세무당국과 아무런 관계가 없다. 그러기 때문에 미국에서는 사업을 하면서 세무공무원을 알 필요도 없고, 알고 있지도 않다. 이러한 여건이기 때문에 개인이나 기업은 범법행위를 하지 않는 한 공무원의 영향력으로부터 완전히 자유로울 수 있는 것이다. 마치 모든 차들이 제각기 갈 곳을 향하여 달리고, 경찰이 다만 교통법규를 위반한 차에 대해 스티커를 발부하는 것과 마찬가지로이다.

후자의 정부의 사후 교정장치는 위의 투명성에 의한 자율정화 작용만으로는 완전하지 못하여, 정부가 사후에 잘못된 일이 있었는가를 확인하고 책임을 물어 시정하는 것이다. 이 교정장치의 생명은 공정성에 있다. 미국 교정장치의 특징 중 하나는 사회적 지위가 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 썬는다지만 머리가 썬지 않도록 이를 철저하게 관찰하고 도려내는 것이 미국인의 지혜이다.

그렇다면 미국의 이러한 투명성을 바탕으로 한 자율성과 사후 교정장치의 경제적 시스템이 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 효율(efficiency)과 신뢰(trust)로 지속적으로 발전하게 하는 장치가 되고 있다. 우선 금융거래의 투명성과 그에 따른 조세의 공정성은 부(富)의 정당성을 확보하게 해 준다. 모두들 시장에서 자신의 능력에 따라 투명하게 보수를 받고 세금을 정직하게 내기 때문에, 개인이 부를 얼마나 소유하고 있든지, 소비를 얼마나 하든지 누구도 시비를 걸 수 없다. 다음으로, 자율성은 사회적으로 창의와 효율성을 높여준다. 개인의 능력이

최대한 발휘될 수 있기 때문이다. 끝으로 윗물부터 깨끗하게 하는 정부의 교정 장치는 투명성만으로는 걸러내지 못하는 정화작용의 보루가 되고 있다. 한 공동체가 높은 소득수준을 누리기 위해서는 부(富)의 정당성이 사회적으로 인정 받아야 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 경우와는 대조적으로 한국은 지난 8년 동안 국민소득 1만달러 수준에서 계속 정체하고 있다. 이에 대응하여 정부는 ‘국민소득 2만달러 달성’이라는 목표를 내걸고, 새로운 성장동력을 찾는 논의를 지속하며 이를 위한 각종 로드맵을 제시하고 있다. 그 중 두드러진 것을 보면, 신산업 또는 신기술의 개발, 동북아 경제중심의 실현, 이공계 인력양성, 문화경쟁력의 제고, 여성인력의 활용 등이 논의의 초점이 되고 있다.

그런데 우리는 이러한 성장동력이라고 하는 것들이 국민소득 2만달러를 가져다 줄 필요충분조건인가 따져보아야 한다. 우리가 이를 달성하기 위해 매진한다고 해서, 그것이 실현되고 그에 따라 국민소득 2만달러가 달성될 수 있을 것인가. 과연 우리에게 젓과 꿀을 제공해 줄 신산업 또는 신기술이라는 것이 근로자가 일보다는 제 몫 챙기기에 바쁘고 기업인도 의욕이 없는 상황에서 개발될 수 있을 것이며, 개발된다고 하더라도 정말 젓과 꿀을 공급할 수 있도록 이를 지켜갈 수 있을 것인가. 지금과 같이 취업하기가 어려운 여건에서 이공계 인력 또는 여성인력이 얼마나 양성될 것이며, 길러진다고 해도 그들이 보람 있게 일할 터전이 충분히 제공될 수 있을 것인가. 제조업 대신에 문화의 경쟁력을 높이면 그것이 과연 5천만명의 인구가 소득 2만달러를 벌어들일 수 있는 기반이 될 수 있을 것인가. 이렇게 볼 때, 이상의 방법은 국민소득 2만달러 달성을 위한 하나의 필요조건이긴 해도 이를 보장하는 필요충분조건은 될 수 없는 것이다.

한국경제가 활력을 가지고 지속적으로 발전하기 위해서는 무엇보다 기업인

과 근로자, 즉 경제주체들이 왕성한 의욕을 가지고 산업현장에서 열심히 일할 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이다. 한국경제 정체의 바탕에는 사회적 갈등이 있다. 외국 기업들은 한국의 과격한 노동운동이 기업활동에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다고 비판한다. 기업인들로서는 근로자가 일에 열성을 다하지 않고 자기 주장만 하기 때문에 의욕이 나지 않는다고 한다. 근로자는 근로자대로 아무리 열심히 일해 보아야 공정한 보상의 보장이 없으니, 역시 일할 열성이 예전 같지 않다고 한다. 이렇게 산업현장에서 열성이 식어 있는 터에 신산업, 신기술이 생겨나고 경쟁력이 살아날 수 있을 것인가. 무엇보다 산업현장에서 노사간의 열성이 되살아나야 한다. 이 조건이 갖추어져야 다른 것들이 의미를 가질 수 있다. 그런데 이를 가로막는 장애가 분배의 공정성에 대한 불신이다. 모두들 경제적 가치를 획득하기 위해서 일을 하는데, 그 분배가 공정하지 못하거나 불투명하여 신뢰할 수 없다면 일할 의욕이 나지 않을 것이다. 한국사회의 경우 우선 부(富)의 정당성이 선진국처럼 사회적으로 충분히 인정받지 못하고 있다. 부의 형성이 너무 빨리 진행됐고, 그 과정에 투명성이 결여되어 있었기 때문이다. 그래서 파이를 늘리는 일보다 이를 나누는 데에 관심이 더 쏠려 있다. 분배의 공정성에 대한 신뢰를 확보하는 것이 산업현장에서 근로자와 기업인의 의욕을 되살리고 한국경제의 지속적 발전을 가능케 하는 관건이라고 할 것이다.

분배에 있어서 그 공정성을 가능하게 하는 기본 요소의 하나가 거래의 '투명성(transparency)'이다. 거래의 투명성은 다음과 같은 두 가지 경제적 작용을 하기 때문에 결과면에서 공정성을 확보하는 조건이 된다. 하나는, 투명성은 자기정화작용을 한다는 점이다. 모든 것이 투명하게 드러나게 될 경우 정당하지 못한 행동을 자제하게 된다. 나중에 그 결과에 대해 책임을 져야 하기 때문이다. 다른 하나는, 투명성은 사회적 신뢰성을 높여준다는 점이다. 내용을 모를 적에는 불신하기 쉽지만, 그것이 투명한 과정에서 이루어졌다고 한다면 그 결과를 신뢰하게 된다. 사실 우리가 많은 사회적 모순과 불공정성을 보지만, 그 과정에서 투명성만 확보되었다면, 그 중의 상당부분은 스스로 시정되었을 것이다. 예를 들어 부패를 방지한다고 하여 부패방지법을 제정하고 부패방지기구를

설치하지만, 거래의 투명성만 확보된다면 불법적인 금전거래는 대부분 저절로 시정되게 마련이어서 자연히 부패가 줄어들 것이다. 금융거래의 불투명성은 그대로 둔 채 그 결과적 모순만을 인위적으로 시정하기 위해 취하는 조치는 효과를 거두기가 어려울 뿐더러 오히려 새로운 모순을 야기하게 되고, 새롭게 생겨난 모순은 스스로의 생명력을 가지고 자라서 본래 모순의 시정을 오히려 더 어렵게 만들 수 있다. 본래의 모순이 나중 모순의 생존기반이 되기 때문이다. 공산주의가 실패한 이유는 모순의 시정을 위한 규제나 감시가 부족했던 것이 아니라 오히려 이처럼 모순에 기반을 둔 모순이 쌓여서 사회가 이를 감당하지 못하게 됐기 때문인 것이다.

한국경제가 선진국의 문턱에서 정체하고 있는 상황에서 벗어날 수 있는 단서는 바로 분배의 공정성에 대한 사회적 신뢰를 회복할 수 있도록 경제적 시스템을 마련하는 데 있다. 이렇게 볼 때, 앞에서 본 미국의 투명성을 바탕으로 한 자율성과 사후 교정장치의 경제적 시스템이 경제적 정체를 벗어나 지속적 발전을 추구해야 할 한국으로서는 하나의 모델이 될 수 있을 것이다.

그런데 남의 제도를 벤치마킹할 경우에는 단순히 선진국의 제도를 안다는 것만으로는 부족하고 이의 적용 가능성(applicability)을 충분히 검증해 보아야 한다. 이를 위해서는 두 가지 요소를 고려하여야 한다. 하나는 제도의 문화적·역사적 토양이요, 다른 하나는 그 제도의 걸모습이 아닌 본질이다.

전자와 관련하여, 제도는 문화적·의식적 토양에서 자라나는 것이기 때문에 다른 나라의 드러난 제도만을 형식적으로 이식하다가 실패하기가 쉽다. 제도를 수용함에 있어서 그 제도의 바탕이 되는 경제주체들의 의식과 가치관에 대한 이해가 선행되어야 한다. 흔히 선진국의 제도를 본받음에 있어서 이 같은 토양의 차이를 무시하고 제도를 이식하는 경우가 많아 이를 운영하는 경제주체들의 의식 및 가치관과 충돌하여 소기의 성과를 거두지 못하고 부작용과 혼란을 초래하게 되는 것을 많이 본다. 그래서 위의 적용 가능성을 제대로 파악하기 위해서는 그 나라의 그러한 제도가 탄생하게 된 국민적 의식과 문화적 바탕을 이해함과 아울러 그 제도가 실제 어떻게 구현되고 있는가를 구체적으로 알아야 한다.

제2장의 장석정 교수의 글은 미국 사회의 경제적 자유와 투명성의 바탕이 되는 문화적·의식적 특징을 한국의 그것과 비교하여 분석하고 있다. 먼저 미국 경제의 바탕을 이해하기 위해서는 경제주체들의 경제활동이 얼마나 자유로운가에 대한 이해가 있어야 한다. 미국 사회가 다른 나라와 비교해서 높은 경제적 자유를 보장받고 있음은 사실이다. 우선 외연적으로 민간이 할 수 있는 경제활동의 범위가 다른 어느 국가보다도 넓을 뿐더러, 내재적으로 경제활동의 과정에서 사실상 정부의 관여가 거의 없다. 미국에서는 우편 등 극소부분을 제외하고 모두가 민간의 경제활동으로 이루어지고 있으며, 많은 나라가 아직도 금융부문에 대해 엄격히 규제를 하고 있는 데 반해 1만 여개의 크고 작은 은행이 존재한다는 사실이 전자의 근거가 될 수 있다.

우리는 미국에서 이렇게 보다 폭넓고 실질적인 경제적 자유가 실현되고 있는 의식적 바탕을 이해하여야 한다. 미국인의 의식적 특징으로서 저자는 ‘개인중심주의(individualism)’라는 가치관을 지적한다. 그런데 미국식의 개인중심주의는 나와 남을 똑같은 개인으로 보고 그 개인을 사고와 행동의 중심에 놓는 가치관이다. 개인중심주의의 철학은 사고와 행동이 정(情)이나 고리(緣)에 의해서 휩쓸리는 것이 아니라 오직 나와 남을 개개인으로서 동등하게 존중하는 입장에서 합리성·실용성·보편성을 추구하는 것이며, 개인은 누구나 다 동등하게 인식되고 존중되어야 한다는 수평적 사고를 의미한다. 개인중심주의를 바탕으로 나와 남을 똑같은 개인으로 인식하고 서로를 신뢰함으로써 모르는 불특정 다수의 사람들과 원만한 거래를 할 수 있기 위해서는 서로간에 투명하고 상대방에 대해 알 수 있어야 할 것이다. 이러한 가치관을 바탕으로 미국은 다른 어느 나라보다 앞서서 경제활동의 자유를 실현하고 개인수표, 계약자유 등 개인간의 신용을 바탕으로 하는 투명한 거래제도를 발전시킬 수 있었다. 또한 이렇게 보다 자유로우며 투명한 행동규범하에서 미국사회는 창의와 효율성을 높일 수 있었으며, 분배에 있어서 사회적 불만과 갈등의 소지를 줄여나갈 수 있게 되었다.

그러나 이러한 미국사회의 개인주의적, 수평적 의식은 전통적으로 공동체와 수직적 관계를 중시하는 한국적 의식과는 분명한 차이가 있을 것이다. 한국사

회가 갖는 역사적·문화적 전통 및 유산이 한국사회의 가치관·윤리관을 형성하고 있음을 주목해야 할 것이다. 한국사회는 미국이나 서구사회에 비추어서는 덜 개인주의적이고 공동체를 중시하는 의식이 강하며, 상대적으로 수직적인 관계를 중시하는 경향을 가졌다고 볼 수 있다. 이러한 의식적 바탕에서 완전한 미국적 자유시장경제를 그대로 운용하려 한다면 문제가 생길 수 있을 것이다. 개인에 앞서 공동체 의식을 내세우는 성향, 다양성을 두려워하는 획일주의, 폐쇄적이고 협소한 윤리관, 그리고 내용보다는 겉보기와 명분을 좇는 형식주의 등은 시장경제에서 불특정 다수와의 교류에 필수적으로 요구되는 보편적 공정성과 투명성을 기하는 데 미흡할 뿐 아니라, 자유경쟁의 요체인 창의와 혁신을 도모함에도 부족할 수 있다고 보여진다. 한국이 자유시장경제를 성공적으로 다스려나가기 위해서는 한국사회처럼 구성원들의 윤리관이 좁은 공동체의 범주에 한정되어서는 안 되고 이를 뛰어넘어, 알지 못하는 사람들, 멀리 있는 사람들, 관계가 없는 사람들을 정당하고 평등하게 대하는, 광범위하고 적극적인 윤리의식이 필요하며, 이를 위해서는 한국적 의식에 맞는 거래의 투명성을 위한 제도를 발전시키고 그에 맞추어 보다 자율적이고 책임이 따르는 경제적 시스템을 정착시켜 나가야 할 것이다.

후자와 관련하여, 미국에서 경제활동의 투명성을 가능하게 하는 제도를 구체적으로 보기 위하여 경제활동을 4가지 부문으로 나누어 분석한다. 오늘날 시장경제에서 모든 경제행위에는 금융거래가 수반되고 이에 따라 축적된 부의 형태는 금융자산 및 부동산 형태로 보유하게 된다. 따라서 국가경제를 구성하는 경제주체들이 부를 얼마나 획득·보유하고 또 이를 어떻게 소비하느냐를 파악하기 위해서는 금융 및 부동산 거래를 보면 된다. 한편 국가는 세금을 거두어들이고 다시 특정 대상에 대하여 복지프로그램으로 이전지출을 한다. 이렇게 볼 때, 경제활동의 투명성을 분석함에 있어서는 (1) 금융거래 (2) 부동산의 거래 및 평가 (3) 소득에 대한 조세행정 그리고 (4) 복지제도의 운영 등의 네 가지의 측면이 그 틀이 될 수 있다. 이것이 제3장으로부터 제6장까지 다루고 있는 주제이다.

제3장 이상섭 박사의 글은 금융거래의 투명성과 관련하여, 은행비밀법 및 자

금세탁방지 운용에 관한 규정을 소개하는 것이다. 금융거래에 있어서의 투명성을 확보하기 위한 전체적인 장치에 대한 분석은 앞의 전승훈(2003)에서 제시되었기 때문에 여기서는 은행비밀법(The Bank Secrecy Act)과 자금세탁방지법(Anti-Money Laundering Act)이 실제 어떻게 운용되고 있는가를 구체적으로 살펴보기 위하여 미국 금융감사국의 핸드북을 번역·정리하였다. 이들 법령은 미국정부가 금융거래의 투명성을 확보하고, 불법적으로 취득한 이득이나 자금을 복잡한 일련의 거래를 통하여 합법적인 경제활동을 통해 취득한 자금과 같이 보일 수 있도록 여과시키는 자금세탁을 방지하기 위해 사용하는 수단이다.

우선 모든 금융기관은 위 법률에 의하여 1만달러 이상의 통화거래, 5천달러 이상의 의심스러운 거래 등을 보고해야 하는 의무(reporting requirements)를 지며, 3천달러 이상의 현금증서 판매기록 등 일정 사항은 그 기록보전의 의무(record keeping requirements)를 진다. 그리고 자금세탁에 대한 벌칙은 상당히 엄격하여 은행직원을 포함한 개인의 경우 자금세탁법 위반자는 각 위반 건당 최고 20년의 징역을 선고받을 수 있으며, 사업체의 경우 최고 5백만달러와 거래액의 두배에 달하는 금액 중 큰 액수만큼의 벌금을 부과받을 수 있다. 불법적으로 세탁된 자금을 통하여 취득한 자산은 정부로부터 몰수당하게 된다. 그런데 미국의 특이점은 제도 자체에 있는 것이라기보다는 그 제도가 실현될 수 있도록 하는 아주 상세하고 적용 가능한 운용 규정을 마련하고 그 실효성을 확보하는 데 있다. 연방은행들에 대한 이 법률의 이행 여부는 연방금융감사국(The Office of the Comptroller of the Currency)에서 감독의 중심적인 역할을 수행한다. 특히 금융감사국 내에서 비밀보호법의 준수, 자금세탁 및 사기방지 등에 경험이 많은 검사관과 전문가를 중심으로 특정한 선별기준을 바탕으로 요주의 위험 은행들을 가려내어 이들에 대한 강도 높은 자금세탁감사를 실시하고 있다. 그리고 모든 연방은행은 은행비밀법과 거래기록의 보관 및 보고에 대한 요구사항을 포함한 그에 관련된 시행규정을 준수할 수 있도록 내부적인 프로그램을 시행할 의무를 지고 있다. 따라서 금융기관들은 이러한 법규를 준수하기 위하여 직원들을 교육시키고, 고객들과 그들의 사업을 철저히 숙지하며, 또한 정상적이고 합법적인 거래와 혐의거래를 분별할 수 있는 시스템을 갖

추고 있어야 한다. 또한, 법규이행 여부에 대하여 독립적인 감사를 시행하여야 하며 이 업무를 총괄하고 책임을 지는 임원, 법규이행책임관(compliance officer)을 두어야 한다. 금융감사국으로서는 수상한 거래 보고의 요건, 요주의 위험분야, 자금세탁의 일반적인 유형 등에 대하여 상세한 업무 매뉴얼을 가지고 운영하고 있으며, 감사의 절차에 있어서 아주 구체적인 규정을 가지고 철저히 감시활동을 하고 있다. 본 자료는 미국 정부가 금융거래의 투명성과 자금세탁의 방지를 위하여 얼마나 철저히 민간의 금융거래를 감시하고 있는가를 잘 보여주고 있다.

제4장 김선웅 교수의 글은 미국 부동산 시장의 소유·등기·평가·조세·모기지(mortgage)에 관한 제도들을 분석하고 있다. 부동산은 부(富)의 소유 또는 이전에 가장 큰 요소로서 이에 관계된 재산·세금·유가증권의 금액이 모두 막대한 양에 달한다. 따라서 이의 보유와 이전을 어떻게 관리하고 과세하는가 하는 것은 소득분배와 사회적 신뢰성에 큰 영향을 미친다. 그런데 그 보유나 거래를 투명하게 하고 그에 따라 공정하게 과세를 한다는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 각 부문은 서로 연계되어 있기 때문에 각 부문의 투명성을 유지하는 것은 매우 중요하다. 예를 들면, 부동산 소유나 평가에 관한 정보가 투명하지 않으면, 정부의 공정하고 효율적인 재산세 과세는 어려울 것이다. 또한, 부동산 거래에 관한 정보가 투명하지 않으면, 부동산 평가가 효율적이고 공평하게 이루어질 수 없을 것이다. 부동산 거래가 투명하게 이루어지지 않으면, 모기지 시장이 잘 작동할 수 없을 것이다. 모기지 시장이 잘 작동하지 않으면, 2차 모기지 시장이 작동할 수 없기 때문에, 국가나 기업의 연금·채권시장이 원활하게 작동할 수 없다. 부동산 시장제도와 조세인프라가 정비되어 부동산에 대한 과세가 공정하게 이루어지고 있는지의 여부가 선진국의 척도라고 할 수 있다.

미국에서는 부동산 거래나 평가에 있어 투명성과 공정성이 비교적 철저히 지켜지고 있는 나라이다. 부동산의 소유·등기·평가·조세·모기지에 관한 제도들이 아주 자유롭고 투명한 절차로 운영되고 있다. 그 결과 미국은 부동산 거래의 투명성과 정확한 평가를 통하여 조세의 공정성을 기함과 아울러 부동

산의 수급 및 가격 안정에 큰 역할을 한다. 무엇보다 수요 측면에서 투명하고 철저하게 과세하기 때문에 되니 투기이득(windfall gains)을 기대할 수 없을 뿐더러 모기지 과정에서 부동산 가치의 평가와 상환능력을 검증하기 때문에 실 수요자가 아니고는 구매에 나서지 않게 된다. 이렇게 수요가 안정적이기 때문에 우리처럼 단기간에 가격이 폭등하거나 부동산 거품이 생기는 현상이 생기지 않는다.

한국의 경우 국토가 좁고, 인구밀도가 높아 부동산은 재산의 증식과 보존에 중요한 역할을 차지하고 있다. 그러나 현재 우리나라는 부동산 매매나 평가·과세 등의 과정에서 조세인프라가 미비하고 시장제도가 불완전하여 부동산이 주된 투기의 대상이 되고 있으며, 이의 대응 역시 부동산 경기가 좋으면 행정규제로, 이어서 경기가 위축되면 다시 그 규제를 푸는 행정규제와 해제의 현상이 되풀이되고 있다. 그 과정에서 부동산 거품은 부풀어만 가고 그에 따라 조세의 공정성에 대한 사회적 신뢰가 떨어지고 높은 부동산 가격으로 인해 경쟁력의 약화와 소득 불균형이 심화되고 있는 것이다. 이제 한국도 부동산 시장에 대한 행정규제와 해제의 반복에서 탈피할 수 있도록 투명한 시장제도를 마련하고 공정한 과세인프라를 구축해야 할 것이다. 이러한 점에서 미국의 부동산 시장 전반(부동산 거래나 소유권·모기지·등기방법)의 투명한 운용과 거미줄 같은 과세인프라는 하나의 발전 모델이 될 수 있을 것이다.

제5장 양영용 교수의 글은 이상과 같은 경제활동을 통하여 벌어들이는 소득을 파악하고 과세하는 조세행정 시스템을 분석하고 있다. 미국의 소득세제도는 과세방법에 있어서는 ‘신고납부제도’ 혹은 ‘자기부과과세제도’를 원칙으로 하고, 과세대상에 있어서는 포괄적 소득개념을 택하고 있다. 신고납부제도라 함은 모든 국민이 부담세액의 계산, 소득세신고서 작성과 제출, 그리고 신고세액지불에 있어서 세무담당 정부기관이나 관료가 전혀 개입하지 않고 모두 자발적으로 국민의 조세권리와 의무를 행사함을 의미하고, 포괄적(comprehensive) 소득세제도라 함은 과세대상소득을 포괄적 소득개념에 근거하여 포괄소득 곧 모든 종류의 소득과 전 세계에서 번 소득(worldwide income)을 소득보고의 대상으로 함을 말한다.

이러한 신고납부제도하에서는 조세제도 운영 전반에 걸쳐 공정성(fairness)과 객관성(objectivity)의 유지가 가장 중요하다. 만약에 조금이라도 조세제도 운영상 공정성과 객관성에 의심이 생기게 되면 신고납부제도에 대한 신뢰를 상실하게 되고, 이는 자연히 자발적 참여의 기피로 나타나서 그에 따라 세수확보를 어렵게 만들 것이다. 따라서 세무행정의 실효를 기하기 위해 한편으로는 모든 국민의 자발적 납세순응을 장려하고 권고하면서도, 다른 한편으로는, 자발적 납세순응(enforcement of voluntary tax compliance)을 시행하기 위한 여러 가지 조세법과 규칙의 집행과 운영을 위한 제도와 행정절차를 고안하여 사용하고 있다. 제5장에서는 미국에서 현재 사용하고 있는 이러한 제도적 장치들을 미국의 연방조세법과 규칙, 납세순응 확보책임을 지는 연방국세청(Internal Revenue Service: IRS)의 편람, 연방국세청에서 운영하고 있는 세무전문가를 위한 웹사이트에 실린 조세정보, 실무적 세무경험에서 얻은 지식 등을 종합하여 정리하고 있다.

우선, 납세순응의 확보를 위해 제도적 장치의 필요성과 그 장치의 발전과정에 관해 살펴보고, 그럼에도 불구하고 납세순응의 시행이 얼마나 어려운가를 예를 들어 설명한다. 다음으로, 소득세 보고와 관련하여, 자발적 납세순응 확보 또는 시행을 위해 현재 사용되고 있는 몇 가지 납세순응 확보활동(tax compliance activity)을 간단히 설명하고, 실제 미국에서 납세순응 현황과 실태를 주로 연방국세청(IRS) 자체 통계자료를 사용하여 분석하고 있다. 그리고 자발적 납세순응을 보다 잘 이해하기 위해 연방세무행정담당기관인 연방국세청과 그 하부기관인 서비스센터의 조직과 운영에 관해 설명한다. 그후, 조세투명성의 확보를 위해 미국에서 사용되고 있는 여섯 가지 제도적 장치, 곧 자료신고서(Information Returns), 세무조사(Examination), 가산세(Penalties), 원천징수(Withholding of taxes), 세무대리인의 윤리와 책임, 현금수취 신고의무 등을 구체적으로 분석한다. 미국은 선진화된 조세인프라를 바탕으로 조세행정에 있어서 명실상부한 신고납부제도를 운영함으로써 납세자의 자율성과 권익을 철저히 존중하는 동시에 조세의 공정성에 대한 사회적 신뢰를 확보하고 있다.

제6장 강경희·이봉수 교수의 글은 미국의 복지제도 운영의 투명성에 관한

분석이다. 미국의 복지제도가 근로의욕을 해치지 않기 위해 또는 복지제도 사기행위를 방지하기 위해 어떤 노력을 해 왔는가 하는 물음에 대한 해명을 제공한다. 복지지출은 경제가 발전해 나갈수록 늘어나기 마련이다. 그래서 이를 엄격하고 투명하게 관리하지 못하면 복지제도가 남용되어 그 지출이 눈덩이처럼 늘어나게 된다. 그럴 경우 열심히 일해서 세금을 내야 하는 국민들의 부담이 증대될 뿐만 아니라 이의 수혜자는 점점 일하지 않고 받는 공짜소득을 받는 데 익숙하게 되어 일할 의욕을 가지지 않게 된다. 그 결과 사회 전체의 생산성이 떨어지고 비용을 감당하기 어렵게 된다. 미국의 사회보장제도의 역사는 그 지출의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 노력의 역사라고 해도 과언이 아니다.

제6장에서는 주정부의 빈곤가정임시지원프로그램(Temporary Assistance for Needy Family: TANF), 빈곤층의료보조(Medicaid) 그리고 식권(Food Stamp)과 연방정부가 운영하는 대표적인 복지프로그램인 사회보장생활보조금(Social Security Supplemental Income: SSI)을 분석하고 있다. 사회보장생활보조금(SSI)은 그 자격요건, 신청절차, 자격의 확인방법, 자격심사 등이 비교적 획일적이고 투명하게 운영되고 있다. 우선 SSI의 자격요건에서, 대상자의 정의가 명확하고 자세히 기술되어 있어 대상자 선정이 용이하다. 자격심사 확인시, 객관적인 증빙서류가 요구되기 때문에 대상자 선정과 수혜액 결정이 객관성에 입각하여 결정되고 있다. 그리고 수혜 대상자로 판명이 되면, 자동적으로 컴퓨터에 입력이 되어 현금이 아닌 정부발행 수표로 매달 송금이 된다. 수혜자들은 경제적 또는 신상의 변화가 생기면 곧 사회보장청(Social Security Administration)에 보고할 의무가 있으며, 정기적인 검열에 응해야 할 책임이 있다.

미국정부는 복지 사기 및 복지제도 남용을 방지하기 위하여 다각적인 장치를 운용하고 있다. 복지 사기에는 주로 거주지를 허위보고하는 것, 수혜금을 받기 위해 허위로 불구인 것처럼 조작하는 것, 수혜자격을 잃지 않기 위해 신상의 변화나 경제적인 변화를 보고하지 않는 것 등이 포함된다. 이들을 찾아내기 위하여 법조계가 직접 사회보장청과 협력하여 주정부와 연방정부 차원에서 사

기법들을 조사하고 처벌을 받도록 하고 있다. 그리고 핫라인(Hot Line)을 전화나 인터넷에 설치하여 지역의 사회보장사무소(Social Security Office)에 신고할 수 있는 창구를 마련하고 있다. 정부는 컴퓨터 데이터베이스를 이용하여 빠른 시일 안에 사망자, 범법자의 명단을 입수하여 그들의 수표를 정지시키고 있으며, 소득 및 수혜자격 입증 시스템(Income and Eligibility Verification System: IEVS)에 대상자의 정보 데이터베이스를 만들어 그들의 소득을 객관적으로 확인하고 있다.

복지프로그램의 운영에 있어서 가장 중요한 과제는 어떻게 하면 수혜자들로 하여금 경제적 자립의지와 근로의욕이 저하되지 않도록 하는 것이다. 미국 정부가 이를 위해 어떤 장치들을 개발하여 실행해 오는지를 보기 위해 빈곤가정 임시지원프로그램(TANF)을 대상으로 조사·분석한다. 부양아동가족보조(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)에서 변모한 이 프로그램은 수혜기간을 5년으로 한정하고, 대부분의 수혜자는 현금보조를 2년간 받은 후에는 근로나 직업훈련을 하도록 되어 있다. 또한 주정부에게 운영권을 넘겨 자율적으로 프로그램을 개발하도록 하였다. 아동의 수에 비례하여 수혜금을 주었던 과거의 프로그램과는 달리 수혜를 받는 동안 낳은 자녀에 대해서는 수혜액을 올리지 않도록 하여 복지 의존성을 줄이고, 또한 근로소득세액공제(Earned Income Tax Credit)를 통하여 근로로 자립하는 저소득 가정에게는 혜택(credit)을 주어 근로에 종사하는 사람들이 복지 수혜자로 돌아가지 않고 계속 근로에 종사하고 싶도록 유인을 제공하고 있다. 복지프로그램이 근로자들의 자립의지와 근로의욕이 저하되지 않도록 하는 것은 복지제도를 오래 운영하고 있는 선진국에 있어서도 지속적인 과제인 동시에 한국과 같이 제도의 초기에 있는 국가로서도 이러한 요소를 충분히 감안하여 제도를 발전시켜 나가야 하는 아주 중요한 과제이다.

이상과 같이 미국사회의 투명성 제도에 관한 고찰에서 얻어진 시사점은 미국에서는 아주 철저한 투명성 제도를 운영하고 있다는 점이다. 그런데 개인으로서의 자신을 그대로 드러내는 것이 달가워할 일은 못된다. 자신의 금전거래를 유리알처럼 들여다 보고 있으니 행동이 불편하고 자유롭지 못하게 된다. 그

러니 살 재미도 그만큼 즐겁게 되는 것이다. 미국이 자유사회이지만 어떤 의미에서는 자유가 없는 셈이다. 그러나 그것이 사회가 온전하게 지탱하는 버팀목 역할을 하는 것 같다. 그 투명성으로 사회가 보다 자유로울 수 있고, 그만큼 창의와 효율성이 높아져서 사회적 생산성이 향상되어 그 사회가 지속적으로 활력을 가지고 발전할 수 있게 되는 것이다. 높은 수준의 투명성과 자율성이 확보될수록 높은 수준으로 사회가 발전할 수 있게 되는 것이다.

개인적으로는 이 같이 원할 동기가 없지만, 미국에서 이처럼 높은 수준의 투명성을 성취할 수 있는 요소는 무엇인가. 자신을 투명하게 드러내기 위해서는 두 가지의 조건이 갖추어져야 할 것이다. 하나는 스스로 자유를 가지고 행동하고 그에 따라 책임을 지는 것이요, 다른 하나는 자신을 드러내는 상대방 및 사회에 대한 신뢰가 있어야 할 것이다. 누구든지 믿지 못하는 사람에게 스스로 드러내기를 꺼려할 것이기 때문이다. 그래서 투명성을 확보하기 위해서는 자율성과 사회적 신뢰가 함께 따라야 한다. 그것이 없는 사회에서 투명성이란 아무 의미가 없을 뿐더러 그것이 없다면 누구도 스스로 투명해지기를 거부할 것이다. 한국이 보다 투명한 사회를 창조하려고 한다면 보다 자율적이고 신뢰할 수 있는 사회가 될 수 있다는 믿음이 함께 있어야 한다.

경제적 자율성과 투명성은 국민의 의식적 바탕에 의해 규정받을 것이다. 미국에서 앞서서와 같이 높은 수준의 경제적 자유와 투명성이 확보될 수 있음은 미국인의 개인중심주의의 가치관에 그 바탕을 두고 있다. 한국이 투명한 사회를 만드는 일에 있어서는 미국사회의 개인중심주의적 바탕이 한국사회의 그것과는 다름을 충분히 감안하여야 할 것이다. 미국사회에 비하여 개인중심적이라기보다는 공동체 그리고 수직적 관계를 보다 중시하는 의식적 차이를 인정하고 그러한 토양에서 자랄 수 있는 투명성 제도를 발전시켜 나가야 할 것이다. 미국과 같이 개인중심주의적이지 못하니 투명성 제도도 수용하기 어렵다는 견해는 옳지 못하다. 정도와 형식에 있어서는 차이가 있을지언정 사회가 투명해지고 그에 따라 창의적이고 자율적으로 운영되지 못하는 사회는 지속적으로 발전할 수 없는 것이다. 아울러 단점이 되는 우리의 폐쇄적, 수직적 가치관도 새롭게 등장하는 인터넷 및 지식시대에 맞게 서서히 변용될 수 있도록 하는

지해도 필요하다.

미국의 경제적 투명성의 장치에 대한 발전과정을 통하여 투명성 제도를 발전시켜 나감에 있어서 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 무엇보다 경제적 투명성의 기본장치는 금융거래의 투명성에 있다. 금전거래의 흐름을 알면 모든 것이 보이기 마련이다. 미국이 모든 거래를 금융기관을 통하여 하도록 하고 금융기관에 대해 금융거래의 투명성을 확보할 수 있도록 철저하게 감시·감독하는 장치를 운영하는 데 주력하고 있음은 바로 투명성의 핵심이 금융거래의 투명성에 있음을 말해주고 있다. 그 다음으로 부동산 시장 제도의 개선을 통하여 부동산의 거래와 평가에 대한 투명성을 확보하는 일이다. 부동산의 고평가와 지속적인 부동산 투기가 체질화되어 있는 한국에서 부동산 시장의 불투명성을 언젠가는 시정하지 않을 수 없을 것이다. 부동산 시장 제도를 개혁해서 모든 거래가 투명하게 드러나고 그에 따라 공정하게 과세될 수 있도록 하는 것은 한국경제의 경쟁력을 높이고 불로소득에 의한 사회적 갈등을 해소하는 기본조건이 될 것이다. 그런데 이 일도 금융거래의 투명성이 확보될 수 있음을 전제조건으로 한다. 이상과 같이 금융거래 및 부동산 거래에 대한 투명성을 확보하는 것은 공정한 과세를 위한 조세인프라의 기본장치이다. 이 같은 조세인프라가 제대로 갖추어져야 분배에 대한 신뢰성을 확보하고 부의 정당성을 확보할 수 있게 되어 사회적 화합과 일에 대한 열성을 확보할 수 있을 것이다. 여기에 하나 덧붙인다면 복지제도의 운영에 있어서도 투명성이 근로의욕 저하와 사회적 생산성의 저하를 방지하기 위하여 중요하다. 미국에서 복지 사기를 방지하기 위해 오랜 기간 동안 꾸준히 노력하여 왔음은 한국의 향후 복지제도의 운영에 있어서 큰 귀감으로 삼아야 하는 대목이다. 당장 복지제도의 확충에만 급급할 것이 아니라 제도의 방만한 운영과 장기적으로 근로의욕이 저하되지 않도록 배려하는 것은 국가 장래를 위하여 중요한 과제가 아닐 수 없다. 한국이 경제적으로 어느 수준까지 발전할 수 있느냐의 문제는 한국이 어느 수준까지 경제적 자유와 투명성을 갖추어 창의적이고 화합적인 사회를 창조할 수 있느냐 하는 능력에 달려 있다.

참 고 문 헌

- 전승훈, 『지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003
- 노영훈·장근호, 『우리나라 재산관련 과세체계의 문제점과 전문성 제고방안』, 한국조세연구원, 1999
- 리관유 지음, 류지호 옮김, 『내가 걸어온 일류국가의 길』, 문학사상사, 2001
- Bittker, Boris I. & Lawrence Lokken, *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts*, Volume 4, Warren, Gorham & Lamont, 1999
- Hauser, W. Kurt, *Taxes: beyond repair*, Hoover Institution, 2002
- Klein, William A. & Joseph Bankman, *Federal Income Taxation* 9th ed. Little, Brown and Company, 1993
- Popkin, William D. *Fundamentals of Federal Income Tax Law*. Lexis Law Pub, 2002

경제의 투명성과 자본시장의 윤리

(Economic Transparency and Financial
Market Ethics)

장 석 정*

* 일리노이 주립대학 교수

목 차

I. 머리말	37
II. 미국경제의 투명성을 이루는 기본 요소들	38
1. 자유주의의 힘, 투명성	38
2. 미국식 시장경제의 요체	40
3. 개인중심주의와 소립자경제	42
4. 시장경제의 윤리와 한국의 공동체주의	45
5. 다원주의와 시장의 다양성	48
6. 시민경제의 프로페셔널리즘	51
7. 형식과 실용의 균형	55
III. 맺는 말	58
참고문헌	61

I. 머리말(Introduction)

국가경제의 지속적인 발전을 가능케 하는 요인으로는 여러 가지가 있을 것이다. 무엇보다도 그 경제가 가지고 있는 부존자원·자본·인적자원 등의 생산성(productivity)이 중요하겠지만 이러한 생산요소들이 적기에 적소로 투입될 수 있도록 하기 위해서는 각종 제도와 정책운용의 효율성(efficiency)도 갖추어야 할 것이다. 모름지기 경제거래의 공정성과 투명성을 논의하는 이유도 경제가 추구하는 이러한 생산성과 효율성에 그것이 직접적으로 크게 영향을 주고 있기 때문이다.

그러나 어떻게 하면 주어진 요소들이 최대한의 생산성을 올릴 수 있도록 유도하는가, 그리고 어떻게 하면 이를 위한 효율적인 제도와 정책을 마련하고 운용하는가 하는 것은 구성원들이 가지고 있는 의식과 가치관에도 크게 영향을 받는다. 그것은 경제가 아무리 잠재력 있는 요소들을 가지고 있고 아무리 합리적인 제도와 정책을 갖추고 있다고 하더라도 경제발전과 사회복지를 지향하는 구성원들의 건전한 시민의식(civility)과 가치체계(value system)가 확립되어 있지 않다면 생산성과 효율성을 이룰 수 없다고 생각하기 때문이다. 따라서 경제거래의 공정성과 투명성도 구성원들의 윤리관(ethics)에 크게 좌우된다고 할 수 있다.

이렇게 경제를 이루는 구성원들, 즉 경제주체들의 시민의식과 가치관 그리고 윤리관이 중요하다는 것을 인식한다면, 한국경제의 투명성 제고를 위하여 미국의 경험을 관찰하고 검토하는 과정에서 미국경제를 구성하는 주체들의 시민의식과 가치관과 윤리관을 살펴보지 않을 수 없다. 오늘날 미국경제가 나타내고 있는 공정성과 투명성도 구성원들의 의식과 열성을 그대로 반영하는 것이라고 생각하기에 그들의 윤리관과 시민의식을 살펴볼 필요가 있다.

II. 미국경제의 투명성을 이루는 기본 요소들 (Major Determinants of Transparency in American Economy)

1. 자유주의의 힘, 투명성(Transparency as Power of Liberalism)

미국경제가 이른바 자유시장경제(free market economy)를 바탕으로 하는 철저한 자본주의경제라는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 미국을 세계 유일의 초강대국이라고 한다면 미국이 그런 큰 힘을 갖게 된 이유 중의 하나도 바로 자유시장경제를 바탕으로 하는 철저한 자본주의 경제체제 때문이라고 할 수 있다. 소비에트 중심의 공산체제가 몰락한 것도 서방의 군사력 때문이 아니라 바로 미국의 이 자본주의 시장경제 때문이라는 분석도 있다. 중국이 시장경제를 지향한 지는 오래되었고, 마치 공산주의의 마지막 보루처럼 보이던 북한까지도 사회주의적 자립경제라는 것이 헛된 꿈이었음을 뒤늦게 깨닫고 시장경제로의 전환을 모색하고 있다.

그런데 미국경제가 자유시장경제라는 말을 음미해 볼 필요가 있다. 우선 자유라는 말은 여기서 무엇을 의미하는가? 그것은 일단 자유로운 경제활동을 의미한다고 이해할 수 있다. 한국도 아직 그런 편이지만 특히 여러 개발도상국에서는 경제활동에 대한 정부의 간섭과 규제와 지도와 감독이 계속되고 있어 덜 자유롭다고 할 수 있는데 미국에서는 훨씬 더 자유로운 경제활동이 허용되고 있다.

이를 미국식 자유주의(American Liberalism)라고 표현해 본다면 이 미국식 자유주의는 다른 어떤 형태의 자유주의보다도 원천적으로 더 크고 넓은 '자유로움'을 추구한다고 이해할 수 있다. 미국식 자유주의는 사람이 태어나서 어떤 인위적인 제도나 조직이나 정책으로부터 구속되지 않고 가장 자유로워질 수 있는 상태를 추구한다. 따라서 '제도적인 간섭으로부터 자유로운 개인의 안녕'

을 최대한으로 보장하고 도모하는 것이 미국식 자유주의라고 할 수 있다¹⁾.

따라서 인간으로서의 본질적·원초적·자연적·본능적인 자유욕(desire to be free)을 최대한으로 성취할 수 있도록 도모하는 미국식 자유주의에서는 예컨대 남자들이 꼭 군대를 가지 않아도 되고 예비군, 민방위 등에 얽매이지 않아도 되고 반상회 같은 데 불려다니지 않아도 되고 호적등본 같은 것을 떼어오라고 하지도 않고 또 길거리에서의 불심검문 같은 것을 자주 당하지 않는다. 9.11테러로 그들의 안전망에 구멍이 크게 뚫려 있는 것을 보고도 주민등록제도 따위를 거부하고 있는 것이 그들의 자유주의이다.

이러한 자유주의하에서는 개인들의 경제행위에 거의 제한이 없다. 우선 국가가 개인들의 경제행위에 간섭하는 것 자체를 거부한다. 따라서 미국식의 진정한 자유경제를 얘기하기 위해서는 먼저 그 나라의 경제가 일반 개인들에 의해서 주도되는 경제여야 한다는 전제가 필요하다. 사회주의에서처럼 국가경제만 있고 민간경제가 없는 상황에서는 자유를 거론할 여지가 없다. 그래서 자유경제는 공경제(public economy)가 아니라 사경제(private economy)를 전제로 한다.

오늘날 대부분의 국가들이 대충 자본주의를 추구하고 있으니까 공경제보다는 사경제의 모습을 보이고 있지만, 자세히 보면 각국에서 아직도 공경제가 차지하는 몫이 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 전기·전화·철도(지하철)·항공·수도·가스·우편·금융·대중교통·신문·방송·철강·조선·자동차·석유·방위산업·화학·컴퓨터·우주개발·교육·관광·알코올·담배 그리고 인삼 같은 특산물에 이르기까지 각국은 오래 전부터 정부가 독점해서 경영하는 사업들을 많이 가지고 있었는데 지금도 여러 분야에서 독점 국영기업을 거느리고 있는 나라들이 많이 있다.

1) 미국식 자유주의의 특성은 자유와 권리, 개인주의, 합리성과 형평성, 민주적 정치구조와 토론, 부의 추구하고 경쟁 등으로 나타나는데 이는 근본적으로 존 로크(John Locke)의 자유주의(Lockean Liberalism)와 합치하는 개념이라고 할 수 있지만 미국만의 특수한 이념적·역사적 배경을 전제로 하고 있다. 즉, 미국은 다른 많은 나라들과 달리 고착된 사회계급의 차이로 특징지어지는 이른바 봉건주의(feudalism)를 경험하지 않았다는 사실, 그리고 광대한 토지와 풍부한 경제적 기회로 말미암아 일찍부터 수평적이고 유동적인 사회구조를 가질 수 있었다는 사실을 지적할 수 있다 (최 응·김봉중 1992, p 57).

어떤 사람이 어떤 사업을 하는 데 정부가 여러 가지로 간섭을 한다면 경제 활동이 자유롭지 않은 상태이지만, 정부의 간섭을 논하기 전에 아예 처음부터 일반인이 그 사업에 손대는 것 자체를 정부가 허용하지 않는다면 자유를 얘기할 의미가 반감된다. 각국에서 아직도 공경제의 덩치가 상당히 크게 남아 있지만 미국경제는(우편 등 극소부분을 제외하고) 모두가 사경제활동으로 이루어지고 있어 더더욱 자유경제라는 얘기를 하게 된다.

예를 들어 대부분의 나라에서 아직도 정부가 금융부분을 엄격히 규제하고 있는 데 비해, 미국에는 시골마을에 점포 한두 개를 가지고 있는 구멍가게 같은 은행들을 포함하여 1만여 개의 크고 작은 은행이 있다는 사실이 자유주의 경제를 웅변한다. 또한 미국의 자유주의가 미국경제의 공정성과 투명성의 바탕이 되고 있다는 사실은 ‘정보경제’라고 할 수 있는 오늘날의 경제에서 미국이 정보의 자유로운 유통(free flow of information)을 철저히 지향하고 있다는 점에서도 읽을 수 있다.

중요한 것은 이러한 자유주의가 경제의 공정성·투명성과 직접적으로 연결되고 있다는 것을 인식하는 일이다. 그것은 일단 자유가 금지되고 제한될 때 부정과 파행, 즉 불공정성이 나타나고 암거래와 암시장, 즉 불투명성이 빚어지게 된다는 것으로 알 수 있다²⁾.

2. 미국식 시장경제의 요체 (Essence of Market Economy)

시장경제는 재화와 용역의 거래가 정부의 규제나 간섭 없이 시장에서 경제 주체들 간에 직접 이루어지고 그 가격도 시장의 수요와 공급에 의해 결정되는 경제, 즉 경제활동의 전반을 자율적으로 기능하는 시장에 맡기는 체제를 의미한다(Hayek 1967, Mises 1988, Friedman and Friedman 2002). 따라서 미국경

2) 역사적으로 자유주의라는 지적 전통을 경험해 보지 못한 한국사회에서는 부(富)의 축적에 대한 사회적 편견과 질시의 확산이 사회적 성장기반을 침식해 왔다는 지적(공병호, 1997)은 그것이 기업경영과 같은 경제행위의 투명성과 공정성을 증진하는 데도 득이 되지 못했다는 시사를 준다.

제가 시장경제체제를 갖춘다 함은 미국경제는 ‘시장을 중심으로’ 즉 실물시장과 더불어 증권시장 및 자본시장을 중심으로 움직이는 경제라는 뜻이다.

그러나 오늘날 실물경제(real economy)와 더불어 나날이 그 크기와 무게를 더해가고 있는 금융경제(financial economy)의 중요성을 고려해볼 때 미국식 시장경제가 증권시장 같은 자본시장을 중심으로 움직이고 있다는 사실을 강조하게 된다. 즉, 자본의 주된 흐름이 정부기관이나 은행 같은 매개체(intermediaries)를 통하는 것이 아니라 자본시장의 직접금융활동 등과 같이 시장 자체의 기능으로 이루어지는 경제를 미국식 ‘자본시장경제(financial market economy)’라고 말할 수 있겠다³⁾.

이러한 관점에서 볼 때 정부의 간섭을 받지 않는 민간경제 또는 자유경제라고 해서 모두가 다 (자본)시장경제라고는 할 수 없다. 미국경제를 자본시장경제라고 함은 전통적으로 은행을 중심으로 자본의 유통을 도모해 온 일본이나 독일의 경제시스템과도 다르다는 것을 의미한다. 요즈음은 일본, 독일도 포함해서 세계 각국이 자본(증권)시장을 크게 육성하고 있지만, 굳이 전통적인 구분을 한다면 일본·독일 등은 은행 중심인 반면 미국은 자본시장 중심의 경제라고 할 수 있다.

바로 이 대목에서 미국경제의 기반을 이루는 아주 중요한 가치관을 읽어낼 수 있다. 그것은 왜 자유 시장경제라는 철저한 자본주의체제가 한국도 아니고 일본도 아니고 독일도 아니고 하필이면 미국에서 자리를 잡고 크게 융성하게 되었는가라는 의문을 품을 때 만날 수 있다. 그것은 미국경제가 정부중심은 물론 아니고 금융기관이나 재벌 중심의 경제도 아니고 오로지 수많은 기업과 투자자와 소비자를 직접 연결해 주는 시장중심의 경제라는 사실에서 찾을 수 있

3) 일반적으로 은행 등을 통한 자본중개행위도 자본시장의 기능과 영역에 포함시키는 것이 타당하다고 하겠으나 여기서는 주식, 채권 등 유동화된 증권거래를 중심으로 하는 시장기능을 미국식의 자본시장경제(financial market economy)라고 정의한다.

미국식 자본시장경제가 갖는 구체적 특성으로는

- ① 정부규제의 제거와 시장자유화
- ② 주식시장을 통한 기업가치 평가 및 경영평가
- ③ 인수합병 등 기업통합시장의 기능
- ④ 주식투자자 중심의 회계제도 등을 들 수 있다(조복현, 1997).

는 대답이다⁴⁾.

미국식의 자유시장경제는 모래알 같이 많은 경제주체들이 시장에 모여 서로 대등한 입장에서 이윤추구와 효용증대라는 목적을 위해 최대한 자유로운 경제행위를 할 수 있도록 보장하는 시스템인데 이는 곧 개인중심주의(individualism)라는 가치관 위에서 기능하는 시스템이다. 만인평등주의, 이성적 합리주의로 이어지는 이 개인중심주의 가치관은 사실 미국의 경제뿐 아니라 정치·법률·교육·언론 등 그들의 다른 모든 제도와 규범을 지배하는 미국문화의 바탕이라고 할 수 있다.

미국경제의 바탕에 깔린 가치관에 대한 인식을 하고 나면 그동안 미국식 시장경제를 많이 학습해 온 한국의 경제사회 현실이 ‘자전거를 타고 가는 갓쓴 노인’으로 비유될 수 있다는 것을 알 수 있다. 한국사회에는 아직도 공동체를 앞세우는 유교적 가치관이 짙게 깔려 있는데 그 위에 자유주의, 자본시장경제, 주주 중심의 기업지배구조 등 개인중심주의를 기반으로 하는 개념과 제도를 엮어놓은 모양이 썩 어울리지 않음을 지적하는 것이다.

3. 개인중심주의와 소립자경제(Individualism and Particle Economy)

흔히 미국은 개인주의가 지배하는 나라라고 한다. 그러나 미국식 개인주의에 깔려 있는 생각은 결코 사회를 부정하는, 공동체를 무시하는 고립된 생각이 아니라 어디까지나 개인과 개인의 관계에서 사회적 교류를 전제로 하는 개인의식을 의미한다. 즉, 미국식의 Individualism은 나와 남을 똑같은 개인으로 보고 그 개인을 사고와 행동의 중심에 놓는 가치관이다. 그러니까 Individualism은 그냥 개인주의라고 하기보다는 ‘개인중심’주의라고 해야 하고, 이는 결코 egotism이나 self-centeredness로 표현되는 ‘자기’중심주의가 아니고 이기주의

4) 세계은행의 최근 저술은 미국과 같은 자본시장 중심의 경제가 은행 중심 경제보다 높은 투명성을 보인다고 지적하고 있다(Demirguc-Kunt and Levine, 2001). 그러나 48개 국가들의 1980~1995년간 경제성장 실적을 금융시장 구조와 비교 평가한 논문에서 Levine(1997)은 은행 중심도 시장중심도 성장을 촉진하는 데 특별한 우월성을 갖지는 않는다고 밝히고 있다.

(egoism)는 더더욱 아니다.

미국의 개인중심주의는 종종 Protestantism(청교도주의) 또는 Calvinism(칼뱅주의)으로 표현되는 기독교정신에 바탕을 두고 있지만⁵⁾, 서구의 개인주의와도 다른 미국 특유의 개인중심주의가 다져지게 된 이면에는 그들의 역사적 배경이 깔려 있다. 이민의 짧은 역사를 통해 광활한 국토를 개척하는 과정에서 미국인들은 철저한 개인주의, 독립정신을 갖게 되는데 이는 나아가 정부와 같은 별도의 '보호자'없이 개인들이 스스로의 삶과 운명을 개척해 나가는 모험정신(venture spirit)으로 이어지게 된다.

따라서 그들의 개인중심주의의 바탕을 이루는 철학은 감정적(emotional)이거나 상황 의존적(contextual)이지 않고 이성적(reasonable), 논리적(logical), 과학적(scientific)이다. 그들의 사고와 행동은 정(情)이나 고리(緣)에 의해서 크게 휩쓸리는 것이 아니라, 오직 나와 남을 개개인으로서 동등하게 존중하는 입장에서 합리성·실용성·보편성을 추구한다. 그것이 결국 대의제를 기본으로 하는 미국식 민주정치를 낳았고 또 여기서 말하는 자유경쟁을 바탕으로 하는 미국식 자본시장경제를 낳았다고 할 수 있다.

여기서 바깥사람들이 주의해야 할 것은 미국식 자본시장경제가 좋다고 무턱대고 따라해서는 안 된다는 것이다. 철저한 개인중심주의와 이성적·과학적·합리적·실용적 사고를 바탕으로 하는 개인사유재산제와 계약의 자유, 자유경쟁, 시장체제 등이 갖추어져 있지 않은 상태에서 미국식 자본주의를 시도할 때 어려움이 따를 수 있다. 정부기능과 공경제의 극소화, 규제와 간섭의 원천적 배제, 공동체 개념의 축소, 개인책임의 강화, 기회균등과 경쟁주의 등이 갖추어지지 않은 상태에서 미국식 시장경제는 성공하기 어렵다.

그러나 이보다 더 중요한 것은 개인중심주의 사회에서 각 개인들이 남을 인식하고 대하는 자세이다. 개인중심주의 사회에서 각 개인들은 상대방을 자기와 똑같은 개인으로 인식하므로, 자기 자신이 모든 일에서 스스로를 중심에 놓고

5) Novak(2000)에 의하면 개인주의를 근간으로 하는 Protestantism(청교도주의)은 근대 자본주의의 토대를 이루는 Calvinism(칼뱅주의)으로 발전되었는데 이는 결국 기독교 정신과 자본주의가 배치(背馳)하지 않음을 의미한다고 한다.

생각하는 것처럼 다른 사람도 그 스스로를 중심으로 생각한다는 것을 인정하고 존중하게 된다. 어떤 사람이 자기와 어떤 특별한 관계에 있건 없건 간에 그리고 그 사람의 출생지·인종·언어·종교가 무엇이든지 간에 그 사람은 한 개인으로 인식된다. 가족·친척·친구·친지·동창·동향인이든지 아니면 전혀 모르는 사람이든지 간에 한 사람은 어디까지나 같은 한 사람으로 인식된다.

개인은 누구나 다 동등하게 인식되고 존중되는 이러한 수평적 사고가 지배하는 사회에서는 직업에 대한 귀천의식이나 차림새와 용모에 대한 차별적 인식도 두드러지지 않고 성별과 연령에 따른 구별이나 존댓말과 반말의 현격한 구분도 나타나지 않는다. 이러한 사고는 감정적이지 않고 이성적이기 때문에 보편성과 평등성을 갖게 되고 또 서로 다른 것을 포용하는 다원주의와 다양성을 품게 되고 외관보다는 내용을 헤아리는 실용주의를 지향하게 되고 나아가 수용력·흡입력·동화력을 갖게 된다.

흔히 개인주의 또는 개인중심주의의 사람들은 자기만 알고 남을 생각하지 않는다고 치부하기 쉽다. 그러나 만일 우리가 그렇게 치부하기 쉬운 미국인들에게도 남을 위하는 정이 있다면 그 정은 어떤 특정한 사람들에게만 향한 것이 아니라 일반에게 두루 퍼지는 애타주의적(altruistic), 박애주의적인(philanthropic) 정이라고 할 수 있다. 미국인들이 한국인들보다 일반적으로 기부를 잘 하고 자원봉사에 더 적극적이고 입양에 더 개방적이고 헌혈, 장기기증도 많이 하고 있는데 이는 누구에게나 선한 사마리아인(Good Samaritan)이 되어야 한다는 그들의 기독교 신앙관과도 일치한다.

오늘날의 자본시장경제는 불특정 다수의 경제주체들이 참여하는 소립자경제(particle economy)라고 할 수 있는데 이런 경제가 원활히 기능하기 위해서는 거래자 간의 신뢰 또는 신의성실이라는 전제조건이 필요하다. 즉, 오늘날의 자본시장경제는 시장에 참여하는 불특정 다수인 간의 신용을 기반으로 하는 경제(trust-based economy)라고 할 수 있다. 그래서 자본시장경제가 미국에서 융성할 수 있게 된 요인을 개인중심주의에서 찾게 된다. 왜냐하면 나와 남을 똑같은 개인으로 인식하는 가치관에서는 자신이 표출하는 언행을 상대방이 존중하고 신뢰해 주기를 기대하는 만큼 상대방의 언행을 똑같이 존중하고 신뢰하

게 되기 때문이다.

미국사회가 일찍부터 개인수표, 신용카드, 계약자유, 자율규제장치, 그리고 증권거래 등 개인간의 신용을 바탕으로 하는 제도를 마련하고 이를 통해 경제발전을 이룰 수 있었던 것도 그 바탕에 이런 가치관이 지배하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그래서 모래알 같이 많은 경제주체들이 시장에 모여서 거래하는 오늘날의 자본시장경제라는 것도 이러한 개인중심주의적 가치관이 빚어낸 경제현상일 뿐이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 개인중심주의를 바탕으로 나와 남을 똑같은 개인으로 인식하고 서로를 신뢰함으로써 모르는 불특정 다수의 사람들과 원만한 거래를 하게 된다는 것이 얼마나 중요한 것인지 알 수 있다. 특히 인터넷 시대를 맞아 과거 어느 때보다도 불특정 다수인과 더 빈번한 교류를 하면서 살고 있는 오늘날 그 중요성은 더욱 커지고 있다.

오늘날 미국사회는 다른 어떤 사회와 마찬가지로 많은 문제점을 안고 있다. 그리고 그 문제점 중에는 지나친 개인중심주의가 빚어내는 문제들도 많이 있다. 하지만 다른 편에서 아직도 미국사회가 평등성·보편성·다양성을 품고 있고 수용력·흡입력·동화력을 가지며 이성적·합리적·과학적·개방적이라는 분석을 할 수 있다면, 이러한 미국의 특성의 바탕이 되는 밑그림이 바로 개인중심주의이고 따라서 그것이 미국의 힘의 원천이라고 할 수 있다.

4. 시장경제의 윤리와 한국의 공동체주의

(Ethics of Market Economy and Korea's Communitarianism)

이렇게 철저한 개인중심주의가 깔려 있는 미국사회에 반해서 한국사회에서는 전통적으로 공동체중심주의(communitarianism) 또는 집단주의(collectivism)가 지배해 왔다고 할 수 있다. 그 결과 한국인들은 어떤 모양으로든지 고리로 연결되고 울타리로 공동체를 이루는 상황에서 친밀한 관계를 유지하려는 성향이 강하다. 이는 이른바 삼강오륜(三綱五倫)이라는 유교적 덕목이 한국의 전통적 윤리의 바탕을 이루는 가치관으로 자리잡아 왔다는 점에서 알 수 있다.

삼강오륜의 윤리는 부부·부자·친구 등 우리가 가까운 관계를 맺고 사는 사람들 사이에서 지켜야 할 덕목을 적어 놓은 것이다. 이러한 윤리관은 (지금 은 그 의미가 많이 퇴색해 버린 임금과 신하 또는 어른과 아이의 관계를 제외 하면) 어떤 개인이 갖는 가족관계, 친구관계 등 좁은 공동체의 범주에 국한되어 있다. 즉, 한국의 전통적 윤리관은 개인이 어떤 관계를 갖고 있지 않는 불 특정 다수에 대해서는 구체적인 언급이 없다.

여기서 다시 한 번 분명히 해야 할 것은 이런 논의의 목적이 어떤 사회의 전통적 가치관이나 윤리관이 다른 사회의 그것보다 우수하다거나 열등하다는 것을 지적하자는 것이 아니라는 점이다. 다만 이런 논의를 통해서 우리가 인식 할 수 있는 것은 공동체중심주의의 윤리관에 익숙해져 있는 한국과 같은 사회 에서 개인중심주의를 바탕으로 하는 미국식 자본시장경제를 그대로 받아들여 운용하는 데는 어려움이 따를 수 있다는 지적이다.

자본시장경제를 성공적으로 다스려나가기 위해서는 한국사회에서처럼 구성원들의 윤리관이 좁은 공동체의 범주에 한정되어서는 안 되고 이를 뛰어넘어 알지 못하는 사람들, 멀리 있는 사람들, 관계가 없는 사람들을 정당하고 평등 하게 대하는 광범위하고도 적극적인 윤리의식이 필요하다. 경제전반의 투명성 과 거래의 공정성 그리고 참여자들 사이의 신용은 좁은 울타리 안에 있는 가 까운 사람들 사이에서만 필요한 것이 아니라 시장에 참여하는 모래알 같이 많 은 불특정 다수인 사이에서 특히 더 크게 요구되기 때문이다.

한 마디로 한국의 전통적 가치관·생활관·윤리관·도덕관은 특히 오늘날과 같은 인터넷시대의 소립자경제를 도모하기에는 너무 좁다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 삼강오륜을 바탕으로 하는 한국의 끈끈한 동아리의식은 한국을 전 세 계에서 동창회·향우회·종친회 등이 가장 왕성한 나라로 만들고 있고 나아가 많은 일이 학연·지연·혈연 등의 고리에 따라 결정되는 연고주의(nepotism)와 지역감정(regionalism)이라는 한국병을 낳고 있다. 이런 상황에서 불특정 다수 인간의 증권거래·금융거래는 파행으로 흐르기 쉽고, 이러한 자본주의는 결국 패거리 자본주의(crony capitalism)가 되기 쉽다.

오늘날 시장경제에서의 윤리는 자본시장이나 금융산업의 바탕을 이루는 사

회적 가치관뿐 아니라 정책 수립과 집행을 담당하는 사람들의 철학 그리고 시장거래에 참여하는 개인들의 시민의식이 빚어내는 복잡한 상호작용에 의해서 결정된다. 즉 경제의 윤리도 다른 어떤 분야의 윤리와 마찬가지로 그 사회가 갖는 문화적 유산(cultural heritage)을 이루는 수많은 구성요소들의 상호작용에 의해서 결정된다는 말이다.

따라서 전통적으로 한국사회에서 한정된 공동체를 벗어난 상황에서 적용되는 윤리관이 엄격하게 인식되지 않았다는 사실은 그러한 사회에서는 보편적(universal 또는 global) 정당성과 평등성에 어긋나는 행위가 용인되기 쉽다는 것을 의미한다. 가령, 사유재산의 보호라는 것은 다른 인간으로서의 기본권과 마찬가지로 모든 개인에게 보편적으로 적용되어야 할 원칙이다. 이러한 권리와 자유를 개인단위가 아닌 집단이나 공동체의 단위로 인식함으로써 공동체 전체의 이득을 도모하고 이를 내부의 구성원들 사이에서 분배하려는 성향은 결국 사회전체의 보편적 정당성과 평등성을 해치게 된다.

이러한 집합적 이윤추구(collective rent-seeking) 성향은 사회구성원들로 하여금 사회 전체의 보편적 정의 의식에 대해 무감각하게 만든다⁶⁾. 자신이 속한 특정한 공동체의 이해관계를 일단 벗어나면 모르는 사람에게는 다소 언짢은 일을 해도 괜찮다는 매우 둔한 윤리관이 지배하기 때문이다. 이러한 관점에서 보았을 때 한국의 증시에 이른바 ‘작전’과 같은 비행이 끊이지 않고 있다는 점, 그리고 한국이 이제 인터넷을 통한 외설적인 스팸메일의 세계 최대 생산국이 되었다는 점과 맥을 같이한다. 광범위성·신속성 그리고 익명성에 관한 한 증권시장이나 인터넷은 다를 바 없고 그러한 속성을 이용해서 자신과 관계가 없는 불특정 다수에 해를 주는 행위를 숨기려는 협소한 윤리관(closed-circuit ethics)이 작용하기 때문이다.

6) 이러한 집합적 이윤추구 성향이 한국사회 전반에 걸친 강한 불신임 풍조와 맞물려 있고 나아가 사회 전체를 일반적 정의와 공평성에 무감각하게 만드는 요인이 되고 있다는 지적도 있다 (Kim, 1999).

5. 다원주의와 시장의 다양성(Pluralism and Market Diversity)

무수한 거래주체들이 참여하는 오늘날의 자본시장경제가 다원주의(pluralism)와 다양성(diversity)을 내포하는 것은 너무도 당연하다. 개체들의 이해를 중심에 놓고 모든 개인을 동등하게 인식하고 존중하는 개인중심주의는 서로 속성이 다른 것들을 수용하게 되고 결국 다원주의·다양성으로 이어진다. 오늘날 미국 사회를 특징짓는 가장 뚜렷한 요소 중의 하나인 이 다양성과 복합성은 미국의 자본시장경제에서도 그대로 드러나고 있다.

미국경제는 그 규모가 세계 최대일 뿐 아니라 산업구조와 시장활동의 측면에서도 엄청난 다양성과 복합성을 나타내고 있다. 1차 산업·제조업·서비스업의 전통산업에서부터 연예오락·의료·생명·환경공학, 그리고 인터넷산업에 이르기까지 미국의 경제는 실로 다양한 방면에서 첨단을 걷고 있다. 미국의 방대한 내수산업과 수출입산업 전반에 걸쳐 수많은 주식회사기업·조합·개인사업·비영리조직 그리고 연방정부·주정부·지방정부 등 다양한 경제주체들이 벌이는 다양한 경제활동은 결국 시장에서 다양하고 복합적인 경제수요로 나타나고 따라서 미국시장에서는 이러한 수요에 부응하는 새로운 상품과 거래기법, 그리고 기술발전과 혁신이 계속되고 있다.

주목할 것은 미국은 국가 형성과정에서부터 다원주의와 다양화를 경험해 온 나라라는 것이다. 다양하면서도 이질적인 인종과 문화가 교류하고 동화하는 과정에서 서로가 공생하는 법을 배워 온 미국의 역사는 그 자체가 세계화 과정의 축소판이라고도 할 수 있다. 따라서 하나하나의 서로 다른 개체들이 모여 다양성을 포용하는 큰 하나를 이룬다는 것은 ‘다수로부터 하나를(E Pluribus Unum)’이라고 표현되는 미국사회의 목표이다. 이러한 목표를 인식하는 사회는 배타적·폐쇄적·고립적이지 않고 개방성과 포용성을 갖게 된다. 따라서 미국식의 개방경제는 국제무역에 관해서도 보호무역주의보다는 자유무역주의를 지향하게 되고 증권시장에 있어서도 다양한 금융상품과 거래기법을 포용하게 된다.

획일주의에서는 하나에 똑같은 하나를 더해서 둘밖에 얻을 수 없지만 다원주의에서는 하나에 다른 하나를 더하게 되어 셋도 되고 넷도 되는 이른바 상승(相乘)효과, 즉 시너지(synergy)를 얻을 수 있다. 미국사회가 실리콘밸리에서

부터 할리우드에 이르기까지 정치, 경제, 교육, 스포츠, 오락, 연예 등 모든 분야에서 창의와 혁신을 추구해 온 것이 우연히 아니라는 얘기다.

다원주의는 정부나 제삼자의 간섭과 규제에 의한 획일적인 틀을 거부하고 서로 다른 개체들이 스스로의 이윤추구와 효용증대를 위해 서로 밀고 당기는 복합적인 역학관계를 창출하게 된다. 그리고 이러한 역동성은 사회전반에 창의와 혁신을 불어넣는 원동력이 된다. 미국의 자본시장이 다양한 금융상품과 정교한 거래기법을 계속적으로 창출해내고 있는 것도 다원주의에 기인한 것이다.

불특정 다수의 주주들이 참여하는 미국식의 공개된 대기업들은 기업의 소유자인 주주들 스스로를 비롯해서 경영자·종업원·자회사·제휴회사·공급자·은행·고객·해당 관청·지역사회 등등에 이르기까지 수많은 기업이해관계인들(corporate stakeholders)을 거느리게 된다. 이렇게 다양한 기업이해관계인들을 인식하는 기업지배구조(corporate governance)는 객관성·공개성·투명성을 그 요건으로 한다. 누구든지 언제 어디서나 어떤 역할과 기능으로든지 기업에 참여할 수 있도록 하기 위해서는 안에서 보나 밖에서 보나 그 기업경영이 투명해야 한다.

반면에 소수의 지배주주들에 의해 독점적으로 경영되는 가족기업, 계열기업, 재벌기업 구조에서는 거의 자연적으로 배타주의가 자리를 잡게 된다. 따라서 이러한 폐쇄적 기업지배구조에서는 기업경영과 거래에 관한 투명성의 공적 가치나 필요성이 반감될 수 있다는 논의도 있다. 어쨌거나 근세 이후 짧은 기업의 역사를 통해 줄곧 이같이 단순하고 획일적·폐쇄적인 지배구조를 유지해 온 한국의 기업들은 지금까지도 (즉, 많은 기업들이 이제 공개된 지배구조를 갖게 된 오늘날까지도) 비자금·담합·가격조작·정실거래·유착 등으로 표현되는 불투명하고 불건전한 경영 행태를 빚고 있다.

오랜 세월을 한 가지 모양으로 살아 온 한국사회는 미국 같은 사회가 보이는 다원주의와 다양성을 결코 바람직하게 보지도 않고 이를 덩석 수용하려 들지도 않는다. 피가 섞인 짐승이나 사람을 가리키는 한국의 비속어들이 이를 잘 말해 준다⁷⁾. 순수성(purity), 동질성(homogeneity)을 지나치게 추구하다보니 획일성(uniformity)까지도 덕목으로 치부하기에 이른 한국사회에서는 미국의 복잡성은

7) 예컨대 “튀기, 잡종, 잡것, 잡탕, 짬뽕”등.

갈등과 혼란으로 비추어지기 십상이다. 그러나 미국식 자본시장경제와 비슷한 틀을 시험하고 또 학습하고 있는 오늘의 한국으로서 이러한 점을 다시 생각해 봐야 할 것이다.

미국과 한국의 기업풍토 사이의 가장 근본적인 차이점 중의 하나는, 미국에서는 한국과 달리 소위 기업통할시장(corporate control market)이라는 것이 항상 기능하고 있다는 점인데 이 역시 다원주의를 근거로 하는 시장기능이다. 미국에서는 기업도 하나의 상품처럼 여겨져서 통째로 사고파는 일이 늘 일어난다는 말이다. 어떤 기업이 싸다고 보이면 누가 얼른 이를 사버릴 수 있는데, 주주들도 자기 회사를 좋은 값에 사겠다는 사람이 있으면 미련 없이 팔아넘긴다. 그래서 미국에서는 기업의 합병과 인수(M&A, mergers and acquisitions)가 늘 발생하고 있다.

잘못 경영되는 회사, 즉 가치를 극대화하지 못하고 있는 회사는 M&A의 표적이 되어 기업침략자들(corporate raiders)의 밥이 되는 것이 미국 기업시장의 현실인 반면, 최근까지도 한국식 기업경영의 철학 또는 정서는 “어떻게 일군 회사인데 죽이 되던 밥이 되던 끝까지 버텨야 한다”는 생각이 지배적이었다고 할 수 있다. ‘국민기업은 망하게 할 수 없다, 어찌됐든 회사는 살려야 한다’는 식의 배타적·감정적·기업경영이 그동안 한국의 기업통할에 관한 구조조정을 더디게 했다고 할 수 있다.

한국에서는 기업의 생존을 시장에 자율적으로 내맡기기보다 국가적 차원에서 관리하다보니 기업이 쉽게 망하는 일이 드물지만 미국에서는 기업의 도산이 다반사로 일어나고 있다. 이런 상황은 한국사회에 길들여진 관점에서 볼 때 복잡하고 위태롭고 불안정하게 보일 뿐이다. 그러나 사회의 다른 어떤 부분과 마찬가지로 시장경제와 기업경영에서도 수많은 개체들은 스스로의 생존과 번영을 위해 경쟁하는 과정에서 도태되고 진화되고 적응되기 마련이다. 세계 최고의 경쟁력·기술력·생산성을 지닌 미국경제는 방대한 소비자경제를 바탕으로 자구력·복원력과 함께 끈질긴 지구력·저항력도 가진 것으로 평가되고 있는데 이 또한 미국식 다원주의가 갖는 창의와 혁신, 상호보완 기능, 위험분산 능력, 변화적응 성향 때문이라고 분석할 수 있다.

6. 시민경제의 프로페셔널리즘(Professionalism in Citizen Economy)

불특정의 많은 사회구성원들과 시장참여자들에 의해 기능되는 오늘날의 정치와 경제를 시민민주주의(citizen democracy), 시민경제(citizen economy)라고 칭한다면 이러한 시민중심 체제의 생산성과 효율성은 구성원들의 의식수준에 크게 영향을 받게 됨을 알 수 있다. 경제발전과 사회복지를 일구어 내기 위해서는 구성원들에게 건강한 가치관과 아울러 발전된 시민의식(civility)이 갖추어져 있어야 하는데, 이 시민의식의 함양에 절대적으로 필요한 요소가 바로 프로페셔널리즘(professionalism)이다.

프로페셔널 또는 프로페셔널리즘이라는 말은 이에 해당하는 적확(的確)한 한국어 어휘를 찾기가 쉽지 않은데, 한국에서는 아마추어에 대응하여 직업성·전문성·우수성을 나타내는 개념으로 통용되고 있다. 그러나 공정하고 투명한 경제행위를 통해 개체들의 이익과 효용증진을 추구함으로써 전체의 발전을 도모하는 시민경제의 바탕으로서의 프로페셔널리즘은 단순히 전문성이나 우수성만을 의미하는 것이 아니라 이와 아울러 헌신과 자기구속, 책임과 책무, 도덕적, 총체성 등을 포함하는 개념이다.

헌신과 자기구속이라는 표현은 상황에 따라 언질·약속·공약·공언·관여·열심·성의·진지·책임·위임 등 여러 가지로 풀이될 수 있는 ‘commitment’라는 말의 의미를 가리킨다. 자본시장경제가 원활하게 기능하기 위해서는 개체들의 경제행위가 신의성실을 기본으로 해야 하는데 그 전제가 되는 것이 바로 헌신과 자기구속의 개념이다. 개체들이 단 하나의 거래를 할 때에도 일단 이행을 공약하고 언질을 주고 거래가 종결될 때까지 계속적인 헌신을 통해 열심을 가지고 성의껏 일에 관여하는 프로페셔널리즘을 실행해야만 신용을 기반으로 하는 자본시장경제가 성공할 수 있다.

이러한 관점에서 미국은 정치나 경제 등 각 분야의 중핵(中核, core)을 이루고 있는 대다수의 개체들이 각자가 하는 일에 강한 헌신을 보이고 있는 ‘프로’의 나라라고 말할 수 있다. 이들은 미국 사회의 프로들이자 엘리트들이라고 할 수 있는데 각자가 자기의 일에 몸을 던져 스스로를 채찍질하면서 발전을 추구

한다. 그 결과 각계의 프로들이 복합적으로 사회 전체를 견실하게 만들고 있다.

프로들의 이러한 지속적 헌신과 자기구속은 당장 앞가림하기에 급급하여 졸속과 방만함을 저지르게 되는 아마추어들의 자세와 근본적으로 다르다. 이른바 하루살이 또는 냄비근성(cooking pot mentality)이라고 표현되는 아마추어들의 짧고 좁은 안목과 무계획성은 찰나주의와 기회주의를 낳고 결국 뒷북치기를 거듭하게 만든다. 흔히 미국식 개인중심주의가 근시안적 이윤추구행위를 부추겨 시장을 교란하게 된다는 지적이 있는데, 개인중심주의가 헌신과 자기구속으로 보완될 때 시장의 교란은 방지될 수 있다. 오히려 단기적, 기회주의적 이윤추구행위에 프로페셔널리즘마저 결여될 때 시장의 교란이 야기됨을 알 수 있다.

프로페셔널리즘은 또 책임(responsibility)과 책무(accountability)를 내포한다. 이는 단순히 구체적으로 확정된 책임이나 의무만을 가리키는 것이 아니라 어떤 일을 하게 되는 사유와 근거, 동기와 경위를 포괄하여 낱낱이 설명할 수 있는 조건을 의미한다. 개체들의 행위가 합리적으로 기대되는 기준과 이성적으로 판단되는 요건에 합당해야 한다는 것은 역시 오늘날 정치·경제 등 모든 부분에서 적용되어야 할 규준이다. 따라서 아무리 학식 있고 유능한 의원이나 고위 관료라 할지라도 책무를 모른다면 자신이 언제 술자리에 앉을 수 있고 언제 골프장에 나가도 되는지 가늠하지 못한다.

마찬가지로 경제행위에 있어서도 책임을 기본으로 하고 그 위에 책무를 얹어 각자가 스스로 설명할 수 있는 행동을 할 것을 기대하고 요구하는 것이 프로페셔널리즘의 사회이다. 미국에서 일찍부터 개인수표가 통용되게 된 것도 사회가 각 개인으로부터 책임과 책무를 함께 요구하고 있고 각자가 이에 부응하고 있기 때문이다. 미국의 젊은이들이 일찍부터 독립해서 스스로를 꾸려나갈 때 그들은 책임성과 책무성을 배우게 된다. 따라서 미국에서는 어떤 개인이 행동을 바로 하느냐 못 하느냐의 문제는 그 사람의 상사나 부모의 책임이기 전에 본인 스스로의 책무가 된다.

반면에 개개인의 책무성을 도외시하고 특정한 직책이나 신분관계를 가진 사람에 대하여 막연한 사회적 기대감과 도덕적 책무를 지운 다음 그 기대가 무너졌을 때 가중책임을 물으며 비난을 쏟는 것이 한국식의 집단주의적 논리이

다. 행정의 일선에서 어떤 직원이 저지른 실수나 비행을 그 사람의 책임이나 책무로 매듭짓지 못하고 맨 꼭대기에 있는 우두머리에게 비난을 몰아부치는 것이 그 예이다. 사실 따지고 보면 한국에서 각종 비리와 부정이 끊이지 않고 있는 이유도 정계, 관계, 재계, 법조계, 학계 등 모든 분야에서 개인적 책무의 이행이 실종되어 있기 때문이라고 할 수 있다.

밖에서 보기에 미국 사회는 아주 허술하게 보일지 모른다. 예컨대, 앞서 언급한 대로 미국에는 주민등록제도가 없다. 그러나 원래 제도적으로 구속받거나 강제되는 것을 원치 않는 미국인들은 오히려 개인의 책무를 근거로 하는 프로페셔널리즘의 정착으로 사회를 다스리고 있다. 미국 사회는 혹시 이런 ‘허술한’ 기회를 틈타 잇속을 챙기려는 사람에게 한 번은 속아 넘어 가지만 두 번째부터는 속지 않는다. 소비자를 속이거나 비자금과 돈세탁을 감춘다거나 또는 엉터리 수표를 발행한다든가 허위로 실업수당이나 빈민수당을 타먹는 행위가 한 두 번에 그치지 않고 발각이 되고 나면 기업이나 개인이나 가차 없이 응징을 받게 되는 것이 미국 사회이다. 미국에서 한번 신용을 잃고 나면 다시 일어서기가 얼마나 어려운지 짐작할 수 있다.

프로페셔널리즘은 또 총체성, 통합성, 완전성, 성실성을 의미하는 integrity를 요구한다. 각 분야의 프로들은 전문지식, 경험과 아울러 인격의 총체성을 갖출 것이 요구된다. 전문분야를 잘 알고 있는 것만으로는 부족하고 정직성, 성실성, 정확성, 근면성, 윤리성, 인내성 등 인격적인 측면에서의 건전함이 프로들에게서 요구되고 있다. 얼마 전 미국의 엔론(Enron) 등 대기업들의 회계부정 스캔들이 큰 파장을 준 것도 이 integrity로 무장되어 있다고 여겨지던 미국 사회의 한 커다란 부분에 금이 갔다는 충격 때문이었다.

한국에서 유명정치인은 물론이고 고위관료, 대학교수, 인기인 등이 불미스러운 일로 신문지상에 오르내리게 되는 이유가 무엇인가? 왜 고위관료들의 수명이 그렇게도 짧은가? 그들이 교육수준이나 전문지식이나 경륜이 부족해서인가? 능력과 기량이 부족해서인가? 물론 아니다. integrity의 문제일 뿐이다. 미국에서도 대통령, 의원, 최고경영자 등 지도자들의 integrity가 문제되기도 하지만 상대적으로 그 숫자와 빈도가 적다는 지적이다.

도덕적, 인격적 총체성이 결여된 프로 아닌 프로들이 일을 결정하고 처리할 때 불완전한 사고방식과 행동양태가 등장한다. 시장과 기업의 현장에서도 총체성이 결여될 때 분식회계나 고객 등치기를 통한 이윤착복이 빈발하게 되고 개인 투자자들 역시 도덕과 윤리 불감증에 걸려 탈법과 비리를 저지르게 된다.

미국을 선진국이라고 하는 데 비해 한국은 아직 그에 못 미친다고 한다면 그 이유는 한국을 구성하는 각 분야에서 아직도 건전한 프로페셔널리즘이 정착되지 않고 있기 때문이다. 미국 사회는 스포츠뿐 아니라 정치, 경제, 언론, 기업경영, 법률, 교육, 군사, 의료, 연예, 오락 등 모든 분야에서 프로페셔널리즘이 지배하고 있기 때문에 ‘적당히’나 ‘대충’이 통하지 않고 오리발과 시치미 떼기와 얼버무리기가 통하지 않는다.

한국어에서 professionalism의 의미를 정확하게 나타내는 말을 찾을 수 없고, 또 그 내포개념인 헌신과 자기구속(commitment), 책무성(accountability), 총체성(integrity)에 해당하는 말을 찾을 수 없다는 사실은 한편으로 놀랍기도 한데 다른 한편으로는 당연한 것 같기도 하다. 생각해 보면 그 이유는 영어에 형이나 동생을 구분하는 단어가 따로 없이 brother라는 말만 있는 이유와 똑같다. 전통적으로 위계사회였던 한국에서는 형과 아우, 오빠와 누나를 가려야 할 필요가 있었지만, 수평사회인 미국(서양)에서는 이를 가려야 할 필요성이 없었기 때문이다.

마찬가지로 한국의 가치관과 철학, 제도와 조직, 역사와 전통이 프로페셔널리즘의 개념을 필요로 하지 않았다고 할 수 있다. 공동체주의, 일반주의가 지배해 온 한국 사회에서 개개인으로부터 요구되는 철저한 프로페셔널리즘이 생성될 여지가 없었을지 모른다. 개인의 의사표시에서 목표추구에 이르기까지 모든 것이 상황과 분위기에 의해서 간접적, 내재적, 함축적으로 전달되는 체제에서는 뚜렷한 commitment의 제시도 필요 없었을지 모른다. 자유와 권리도 공동으로 누리고 책임도 공동으로 지는 체제에서는 개인의 accountability를 두드러지게 내걸 필요도 없었을지 모른다. 외관주의와 형식주의가 지배하는 체제에서는 나타나는 말과 행동과 모양 이외에 integrity라는 내면적 총체성이 중시되지 않았을지 모른다⁸⁾.

그러나 구차하게나마 한국어로 헌신과 자기구속, 책무성, 총체성이라고 표현되는 이 프로페셔널리즘의 구성요건이 오늘날 인류 문명활동의 근저(根底)를 이루고 있다는 점을 인식할 때, 그에 해당하는 말이 있건 없건 간에 그 뜻만큼은 철저하게 인식되어야 하고 또 그대로 행동에 반영되어야 할 것이다. 개인이나 가정이나 기업이나 국가나 모두 나름대로의 프로페셔널리즘이 절실하게 기대되고 요구되는 세상이다. 다른 나라, 다른 문화 그리고 불특정 다수와 계속 접촉, 교류하는 글로벌시대를 살고 있기에 더욱 그렇다.

7. 형식과 실용의 균형(Balance between Formalism and Pragmatism)

한국문화가 외관과 체면, 명분과 형식(forms)을 중시하는 문화라면 미국문화는 내면과 실속, 실용성과 내용(contents)을 앞세우는 문화라고 할 수 있다. 냉수 마시고 이 쭈신다는 표현이 말해 주듯 외관과 명분을 중시하는 것이 한국의 외식(外飾)주의인 반면, 겉으로는 못생기고 투박하더라도 일을 제대로 해 내기만 하면 된다고 생각하는 실용주의가 미국인들의 철학이다. 그래서 미국의 자동차나 집이나 그 밖의 많은 기구·물건들이 우리 것들에 비해서 덩치만 크고 불품도 없지만 속을 들여다보면 알차고 실속 있고 내용이 튼실한 경우를 많이 본다.

경제와 경영의 모습도 마찬가지다. 오늘날과 같이 빠르고 크게 그리고 계속적으로 변화하는 경제환경에서는 형식을 채 갖추기도 전에 내용이 바뀌고 있고 기능과 역할이 달라지고 있다. 이러한 상황에서 외관과 명분을 다스리기에 분주한 형식주의는 순발력, 적응력뿐 아니라 창의력에서도 뒤지기 쉽다. 전통적으로 ‘모난 돌이 정 맞는다’고 하면서 유별난 짓을 못하도록 막아온 것이 한국사회였다면, 미국사회는 아무 특색 없이 ‘통계에 잡히는 하나의 숫자가 되지

-
- 8) 일반적으로 수직적 위계사회는 권위주의와 형식주의를 동반하는데 그런 사회에서는 사물의 총체성이 권위와 형식에 의해서 가늠되기 쉽다(가령, 관료나 선비의 언행은 일단 정당한 것으로 간주되는 경향). 반면에 수평적 사회에서는 외관이나 형식에 관계없이 내면적 총체성에 대한 철저한 점검이 따르게 된다.

말고 (Don't be another statistic)'될 수 있는 대로 남들과 다를 것을 장려하고 있다는 것이 주목된다.

한국의 형식주의는 극단적 획일주의와 맞물려 온 나라를 한 가지 색깔로 칠해 왔으며 이른바 평둔화(平鈍化)라고 폄하되는 평준화의 문제와 함께 일류병이라는 고질병을 낳았다고 할 수 있는데⁹⁾, 그 바람에 혁신과 탐구력에 의해서 성패가 갈리는 오늘의 경쟁에서 필수불가결의 요소인 창의성을 기르지 못하고 있다. 반면 미국사회에서는 근검절약을 바탕으로 하는 프로테스탄트 근로 의식과 다원주의에서 비롯하는 상승효과가 맞물려 철저한 실용주의가 지배하고 있다.

미국사회는 전통적으로 근로에 대한 높은 열성을 유지하면서 실용적·합리적 사고에 의한 내용과 결과를 추구하는 자세를 곁들임으로써 결국 전깃불에서 인터넷에 이르기까지 수많은 발명과 혁신을 이루어 왔다. 그리고 그것은 IBM에서 마이크로소프트, 인텔, 아마존닷컴, 야후로 이어지는 기업경영의 측면에서나, 뮤츄얼펀드에서부터 파생금융상품, 금융공학기법으로 이어지는 자본시장경제의 측면에서도 예외가 아니다.

내용보다 겉보기를 중시하는 사회에서는 모든 것이 형식으로 '포장되기' 때문에 일단 모양이 좋으면 내용이 좋다고 여겨지고 겉보기에 나쁘면 내용도 일단 나쁜 것으로 치부되기 쉽다. 그렇다면 여기서 지적해야 할 것은, 모든 것이 형식으로 포장되는 상황에서는 처음부터 그 내용은 밖에서 보기에 가려지게 된다는 점이다. 즉, 형식주의는 필연적으로 불투명성을 야기한다는 말이다. 반면 내용을 중시하는 자세는 어떻게 해서라도 속과 알맹이를 들여다보려는 노력이 따르게 되므로 보다 투명해질 수 있다.

미국의 기업경영과 자본시장거래가 그 투명성 제고를 위해서 각종의 엄격한 공시제도, 보고제도, 인허가 제도를 마련하고 있고 아울러 자율적 지도와 규제를 실시하고 있는 것도 이러한 실용주의에 발판을 둔 것이라고 할 수 있다. 그래서 SEC(거래소 및 증권위원회)에서부터 AICPA(미국공인회계사협회) 그리

9) 그동안 한국에서는 세칭 일류대학의 졸업장을 얻는 것이 그 사람의 능력에 관계없이 사회적·경제적 지위향상을 의미한다는 형식주의가 지배해 온 결과 입시위주의 암기식 교육, 졸업장 지향의 교육의 하향 평준화, 강박성의 조기유학과 도피성 해외유학 등 파행적 교육 행태를 빚어왔다고 할 수 있다.

고 AACSB(경영대학인증협회)에 이르기까지 여러 기관들은 형식을 정당화할 수 있는 내용의 충실 여부를 철저하게 감리하고 있다. 몇년 전 독일의 다임러 벤츠 자동차회사가 본격적으로 미국시장에 진출하려 했을 때 미국의 기업공시 요건을 충족시키기 위해서 거의 ‘발가벗다’시피 했다는 일화는 형식보다 내용을 따지는 그들의 관점을 잘 드러내고 있다.

그러나 무엇을 어떻게 해서든지 ‘돈만 벌면 된다’는 맹목적이고 불건전한 실용주의는 형식주의보다도 더 나쁠 수 있다. 그러니까 우리가 추구해야 할 것은, 껍데기에 가려져 실속이 있는지 없는지도 모르는 형식주의도 아니고 그렇다고 무슨 수를 써서라도 실속만 많이 챙기려는 맹목적 실용주의도 아니고, 건전하고 올바른 도덕적 명분이 담겨져 있는 실용주의라는 것을 깨달아야 한다. 내용과 형식의 균형이 필요하다는 말이다.

Ⅲ. 맺는 말(Conclusions)

자본시장에서의 자유경쟁과 자율기능을 중심으로 운용되고 있는 오늘날의 미국경제는 ‘시장경제’, ‘소립자경제’ 또는 ‘시민경제’라는 말로 표현할 수 있는데, 이 미국경제는 최고의 경쟁력, 기술력, 생산성과 함께 지구력·저항력·복원력·자구력을 가지고 있고 아울러 창의와 혁신, 상호보완과 위험분산 기능, 그리고 변화적응 능력을 갖고 있다고 분석된다. 한편 경제의 이러한 능력과 속성을 뒷받침해 주는 가장 중요한 바탕은 경제제도와 거래행위의 공정성과 투명성이고, 이 공정성과 투명성은 다시 사회구성원들의 의식과 열성, 즉 가치관에 의해서 크게 영향을 받고 있다.

미국사회의 기본적 가치관은 이른바 자유주의, 개인중심주의, 다원주의, 프로페셔널리즘, 실용주의, 그리고 기독교 정신 등으로 표현할 수 있고 따라서 미국경제의 공정성이나 투명성도 이러한 가치관을 바탕으로 한다고 말할 수 있다. 하지만 미국사회는 시장경제, 소립자경제, 시민경제를 일구기 위해서 굳이 이러한 가치관을 택한 것이 아니라, 원래부터 자유주의, 개인중심주의, 다양성, 기독교적 가치관 등에 입각하여 모든 일을 추구하고 처리해 오던 그들의 생각이 경제와 경영에도 그대로 적용되어 오늘날의 시장경제, 소립자경제, 시민경제의 모습을 갖게 됐을 뿐이다.

여기에 한국사회가 미국식 시장경제를 그대로 운용하려 할 때 문제가 생길 수 있음을 알 수 있다. 한국사회가 전통적으로 지녀온 폐쇄적이고 협소한 윤리관, 개인에 앞서 공동체의식을 내세우는 성향, 다양성을 두려워하는 획일주의, 그리고 내용보다 겉보기와 명분을 쫓는 형식주의 등은 자본시장경제에서 불특정 다수와의 교류에 필수적으로 요구되는 보편적 공정성과 투명성을 기하는데 미흡할 뿐 아니라 자유경쟁의 요체인 창의와 혁신을 도모함에도 부족할 수 있다.

아무도 자본시장 중심의 경제구조가 은행 중심보다 절대로 우월하다거나 반대로 은행 중심이 시장 중심보다 반드시 우월하다고 주장할 수는 없을 것이다. 사회는 학습과 경험, 그리고 시행착오를 통하여 그 전통적 가치관과 문화적·

역사적 배경에 걸맞은 제도를 택하고 마련하게 될 뿐이다. 따라서 한국으로서는 지금이라도 한국의 전통적 가치관이나 문화적·역사적 배경에 비추어 보았을 때 과연 미국식의 자본시장경제가 좋을지, 은행 중심의 경제가 더 적합할지, 아니면 새로운 체제를 도모함이 나을지에 대해서 진지한 고민과 논의가 있어야 할 것이다.

하지만 오늘날 한국경제가 이미 미국식 자본시장경제의 대체적인 골격을 갖추고 있다고 한다면¹⁰⁾, 자본시장경제가 불특정 다수인 사이의 신뢰를 기반으로 하는 경제라는 점에서 경제윤리, 시장윤리, 특히 재무 및 금융윤리에 관한 사회적 의식을 진전시키는 일이 중요하다는 것을 한국사회는 철저히 인식해야 한다(De George 1997, Boatright 1999). 조세제도의 형평성, 주식시장에서의 공정하고도 투명한 거래는 물론이고, 인터넷을 통한 온라인 전자상거래 및 금융거래가 확산됨에 따라 발생하는 각종 문제점들, 즉 거래 보안, 개인정보보호, 소비자 사생활보호, 전자 지적재산권, 사금융거래의 정부규제 문제 등을 해결하기 위해서도 사회 전반의 재무 및 금융에 대한 건전하고도 보편적인 윤리관을 진전시키는 것이 매우 중요하다.

왜 법을 이야기하기 전에 윤리에 관한 논의가 선행되어야 하는가에 대한 명확한 인식이 필요하다. 최소한의 도덕으로서 법이 불가피하게 갖는 불충분성, 수동성, 고비용성이라는 일반적 문제와 아울러 소립자경제의 보편성, 광범위성이라는 구체적 문제를 인식할 때 재무 및 금융윤리의 역할과 필요성이 심대하다는 것을 알 수 있다. 또한 한국사회는 자본시장의 형평성, 재무관련 산업의 책무성, 재무/금융에 관여하는 구성원들의 총체성이라는 재무윤리의 중요한 측면을 계속적으로 감찰하면서 변화 발전을 모색해야 한다.

시장의 투명성 문제는 본질적으로 시장의 윤리 또는 재무 및 금융윤리(financial ethics)의 문제로 귀결된다. 개인이 갖는 시장에 관한 정보 또는 거래내역에 관한 정보는 어디까지나 그 개인의 자유와 기본권의 범주 내에서 보

10) 주식시장의 유동성 등을 기준으로 조사한 금융구조지수에 의하면 한국은 1997년에 이미 조사대상 57개 국가 중 9번째로 높은 구조지수를 보이고 있어 자본시장 중심 국가로 분류되고 있다.

호되어야 할 것이다. 따라서 그 정보를 투명하게 공개하고, 교환하고, 이용하도록 법이 강제하는 데도 한계가 있다. 그러므로 중국적으로는 개인의 가치관, 사회의 윤리관이 지배하게 된다.

여기에 사회가 갖는 역사적, 문화적 전통 및 유산(historical, cultural heritage and legacy)이 그 사회의 가치관, 윤리관을 그대로 형성한다는 것을 주목하게 되고 이제 한국사회가 보다 광범위한 보편적 윤리의식을 진전시키는 것이 중요하다는 주장을 거듭하게 된다. 이는 결국 가족 단위, 마을 단위의 농경생활을 배경으로 하던 한국의 전통적 윤리관이나 가치관이 인터넷시대에 걸맞지 않음을 지적하는 것이고, 따라서 한국사회는 이제 봉건적 윤리관·가치관에서 선진 윤리관·가치관으로의 변환을 모색해야 한다는 것을 의미한다. 이는 더 깊고 넓고 길게 보는 관점에서 인간성(humanity)의 진전과 발달을 의미한다고 할 수 있다.

이런 관점에서 보았을 때 경제를 비롯한 한국사회 전반에 걸쳐서 새로운 변화에 적응하는 슬기와 인내와 노력이 함께 요구되는 시점이다. 그리고 그러한 슬기와 인내와 노력은 경제경영에 관한 정책과 제도의 입안과 집행을 맡은 사람들 뿐 아니라 시장에 참여하는 투자자, 거래자, 소비자 등 사회 구성원 모두로부터 요구되고 있다. 왜냐하면 미국경제의 투명성과 건전성의 바탕이 되는 프로페셔널리즘이나 성숙한 시민의식 등은 어떤 정책이나 제도 또는 캠페인이나 운동을 벌여서 얻은 것이 아니라 원천적으로 개개인의 철저한 자각과 인식에서부터 비롯된 것이기 때문이다.

참 고 문 헌

- 공병호, 「자유주의자가 본 한국의 기업」, 『21세기와 자유 시장경제』, 자유기업 센터: 7-26, 1997
- 조복현, 『현대자본주의경제의 불안정성: 경기순환과 금융공황에 대한 내생 이론적 접근』, 도서출판 새날, 1997
- 최 용 외, 『미국의 역사』, 소나무, 1992
- Boatright, J. R, *Ethics in finance*, Blackwell: Publishers, 1999
- De George, Richard T, “Ethics, corruption, and doing business in Asia,” *Asia Pacific Journal of Economics and Business*, Vol. 1-1: 39-52, 1997
- Demirguc-Kunt, Asli and Levine, Ross, *Financial Structure and Economic Growth*, The MIT Press, 2001
- Friedman, Milton and Frieman, Rose D, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 2002
- Hayek, F. A, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Simon and Schuster, 1967
- Kim, Inchul, “Korea’s growth potential and crisis management in a changing international Environment,” *Korea and the Asian Economic Crisis: One Year Later, Joint U.S.-Korea Academic Studies* 9. Korea Economic Institute of America: 63-82, 1999
- Mises, Ludwig von, *Liberalism in the Classical Tradition*, 3rd. ed. 1985. 이지순 역, 『자유주의』, 한국경제연구원, 1988
- Novak, Michael, *The Spirit of Democratic Capitalism*, Madison Books, 2000
- Levine, Ross, “Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda,” *Journal of Economic Literature* Vol. 35, June, 1997

은행비밀법 자금세탁방지 운영해설*

(Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering
Comptroller's Handbook September 2000)

이 상 섭**역

* 본 번역물의 원문은 『Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Comptroller's Handbook September 2000』임. 이는 미국의 재무부 산하 금융감사국(OCC) 발간물로서 행정실무자들을 위한 핸드북임(<http://www.occ.treas.gov/handbook/bsa.pdf>).

** Federal Home Loan Mortgage Corporation에서 활동중인 경제학 박사

목 차

I. 서 론	69
1. 배경	69
2. 금융감사국(OCC)의 이니셔티브	70
3. 벌칙(Penalties)	72
4. 자산의 몰수	73
5. 은행보호법의 준수를 위한 내부적 프로그램	73
가. 내부통제	74
나. 법규이행여부의 독립적인 검사	75
다. 준법 감시인	75
라. 직원훈련	75
마. 보고의무사항	76
바. 기록보존의 의무사항	77
6. 고액현금거래보고(CTR)의무로부터의 면제	78
7. 혐의거래보고 의무요건	80
가. 혐의거래 유형	81
8. 계좌의 개설, 관리 및 고객관계	87
가. 고객신분확인	88
9. 위험요소가 많은 분야	89
가. 위험금융상품 및 서비스	89
나. 요주의 위험분야	98
다. 위험국가	100
10. 자금세탁의 일반적인 유형	100
가. 소액분할	100

나. 페소 암시장을 통한 거래	102
다. 멕시코 은행수표와 매입된 제3자로부터의 수표	103
11. 재무성예의 보고	104
가. 은행비밀법 위반과 단속	104
나. 위반사항의 FinCEN 의뢰에 대한 지침	105
다. 혐의거래보고에 대한 방침	105
라. 금융감사국의 행정처벌	105
12. 외국자산 통제국	106
II. 은행비밀법 및 자금세탁방지 검사 절차	108
1. 일반절차	108
2. 위험관리의 수준	111
가. 방침	111
나. 이행과정	113
다. 직원	117
라. 통제	119
3. 위험의 수준	121
4. 결론	141
III. 부 록	145
1. 부록 A: FinCEN의 정책방침과 지침	145
가. 마그네틱 파일 링의 기한	145
나. 예금계좌 보유자를 위한 현금증서 판매방침	145
2. 부록 B: 은행비밀법 데이터베이스	146
가. 통화 및 은행업무 검색 시스템	146
나. 혐의거래보고시스템	147

다. 통화 및 은행검색시스템	147
라. 도움과 안내정보	148
3. 부록 C: 은행비밀법(Bank Secrecy Act: BSA) 위반의 FinCEN 의뢰	149
가. 의뢰내용	149
나. 의뢰과정	150
다. 잠정적인 BSA위반사항에 대한 FinCEN 의뢰를 요청하는 서신견본	150
4. 부록 D: 외국자산통제국 정보의 이용 가능성	152
5. 부록 E: 자금세탁에 관한 Basle 감독위원회의 원칙에 대한 성명	153

I. 서 론

1. 배 경

일명, 은행비밀법(The Bank Secrecy Act)¹⁾으로도 알려진 통화 및 외환거래 보고법(The Currency and Foreign Transactions Reporting Act)과 그에 대한 규정(31 CFR 103)은 미국정부가 불법마약거래의 단속, 자금세탁 및 기타 범죄의 방지를 위해 사용하는 수단이다. 이 법률은 은행 및 금융기관이 불법적인 거래로부터 발생한 자금의 은닉 및 운반수단으로 사용되는 것을 방지하기 위해 미 의회가 제정한 법률이다. 연방은행들의 이 법률의 이행 여부는 금융감사국(The Office of the Comptroller of the Currency)에서 감독하고 있다.

이 법률이 최초로 제정된 이후에도 미 의회는 이 법률의 시행효과를 증진시키기 위해서 수 차례 개정하였다. 1986년에는 자금세탁통제법(The Money Laundering Control Act)이 포함된 마약남용방지법(The Anti-Drug Abuse Act)이 제정되어 자금세탁을 범법행위로 규정함으로써 정부의 자금세탁방지 기능을 강화하였다. 또한 1994년에 제정된 자금세탁방지법(The Money Laundering Suppression Act: Title IV of the Riegle-Neal Community Development and Regulatory Improvement Act)은 금융기관의 자금세탁 행위를 보다 잘 식별해내기 위하여 규제당국들이 보다 강화된 검사절차를 개발토록 하고 또한 검사관들의 훈련을 강화하였다.

현재 불법마약거래·불법총포 및 화약거래·살인청부·사기·테러 등 170여종 이상의 범죄가 연방자금세탁 관련 법률에 규정되어 있으며 이 중에는 특정한 해외범죄도 포함되어 있다. 따라서 금융기관들은 이러한 법규를 준수하기 위하여 직원들을 교육시키고, 고객들과 그들의 사업을 철저히 숙지하며, 또한 정상적이고 합법적인 거래와 혐의거래를 분별할 수 있는 시스템을 갖추고 있어

1) 31 USC Sections 5311-5330, 12 USC Sections 1818(s), 1829(b), 1951-1959.

야 한다.

은행비밀법에 포함되어 있는 보고 및 거래기록에 대한 요구사항들은 자금세탁 및 불법행위에 대한 조사시 증거자료로 제공하게 된다. 이러한 증거자료들은 불법행위에 대한 의지를 사전에 저지시키는 역할을 할 뿐만 아니라 금융시스템에서 자금의 흐름을 파악할 수 있는 수단을 제공한다.

자금세탁이란 불법적으로 취득한 이득이나 자금을 복잡한 일련의 거래를 통하여 합법적인 경제활동을 통하여 취득한 자금과 같이 보일 수 있도록 여과시키는 범죄행위를 지칭한다. 자금세탁은 세탁 전 과정에서 반드시 현금이 간여되어야 하는 것은 아니며 일반적인 금융기관과의 어떠한 종류의 거래도 자금세탁으로 간주될 수 있다. 자금세탁은 그 수법이 다양하며 또한 종종 그 과정이 상당히 복잡하지만 근본적으로 다음 세 가지 단계를 동반한다고 할 수 있다.

- 배치(Placement): 예금이나 기타 수단을 사용하여 불법적인 자금을 제도 금융권으로 진입시키는 과정
- 반복(Layering): 현금을 여행자 수표·우편환·전신환·신용장·주식·채권 또는 보석이나 예술소장품 등으로 바꿈으로써 불법자금을 여러 단계의 복잡한 금융거래 과정을 통하여 자금의 원래 출처로부터 분리시키는 과정
- 통합 (Integration): 허위대출 또는 허위 수출입 송장(invoice)의 작성 등과 같이 외면적으로 합법적인 수단을 통한 가장을 통하여 세탁자금을 불법자금의 소유주에게로 이전하는 과정

2. 금융감사국(OCC)의 이니셔티브

연방 금융감사국(Office of the Comptroller of the Currency: OCC)은 자금세탁의 방지를 위하여 많은 정책방안을 시행하여 왔다. 1997년에는 내부 특수업무기관(task force)인 연방자금세탁방지그룹(The National Anti-Money Laundering Group)을 결성하여 여러 가지 프로젝트를 추진하여 왔다. 그 중의

한 프로젝트는 금융감사국 내에서 비밀보호법의 준수, 자금세탁 및 사기방지 등에 경험이 많은 검사관과 전문가를 중심으로 특정한 선별기준을 통해 요주의 위험은행들을 가려내어 이들에 대한 강도 높은 자금세탁 감사를 실시하는 것이다. 이러한 특별감사의 대상이 되는 요주의 은행들은 다음과 같은 기준을 중심으로 추려진다.

1. 불법마약거래가 빈번하거나(High-Intensity Drug Trafficking Areas) 또는 자금세탁과 그에 연관된 불법 금융거래가 빈번한(High-Intensity Financial Crime Areas) 요주의 위험지역에 소속된 은행들(이러한 지역들에 대한 목록은 www.whitehousedrugpolicy.gov에서 찾아볼 수 있다).
2. 지나친 통화의 흐름 (Excessive Currency Flows)
3. 지나친 프라이빗 बैं킹 활동 (Private Banking Activities)
4. 비정상적이고 혐의거래보고 동향
5. 비정상적인 대규모 자금거래보고 동향
6. 불법마약의 출처국이나 금융비밀법이 엄격한 국가들과의 자금이전 또는 계좌관계

또 한편 금융감사국은 자금세탁 요주의 금융기관을 보다 효율적으로 색출하기 위하여 금융범죄집행조직망(The Financial Crimes Enforcement Network: FinCEN)과 공조하고 있다. 예를 들어 금융감사국의 특정 직원들은 고액현금거래보고(Currency Transactions Report: CTR), 혐의거래보고(Suspicious Activity Report: SAR) 및 기타 은행비밀법에 관한 정보, 그리고 연방준비은행(Federal Reserve Banks)과 예탁금융기관 간의 통화흐름에 대한 자료를 수록하고 있는 FinCEN의 주 데이터베이스를 온라인으로 사용할 수 있으며 이를 통하여 금융감사국은 통화 및 혐의거래보고의 동향이 비정상적인 요주의 은행들을 식별할 수 있다. 또한 금융감사국은 FinCEN의 인공지능(Artificial Intelligence) 기능을 활용하여 요주의 금융기관의 식별에 이용하고 있다.

금융감사국은 또한 일반 법률 집행기관으로부터 제공된 정보를 바탕으로 특

별감사를 실시하기도 한다. 예를 들어 금융감사국은 특정 은행이 자금세탁에 연루됐을 가능성이 있다는 연방검찰국(US Attorney's Office)의 정보에 따라 검사관을 파견하여 특별감사를 실시할 수 있으며 그 감사결과에 따라 적절한 시정조치를 취할 것을 그 해당은행에게 명령할 수 있다. 또한 검사관이 감사과정에서 형사범죄에 관련될 수도 있는 거래 자료를 발견할 시에 해당 은행에게 혐의거래보고(Suspicious Activity Report: SAR)와 근거자료를 해당 법 집행기관에 작성 제출토록 하고 있다.

이 안내서에서 지칭하고 있는 연방은행(National Bank) 또는 은행(Bank)은 Gramm-Leach-Bliley 법에 의해 통제되는 자회사 및 금융자회사를 포함한 모든 금융기관의 은행업무 부서를 지칭하는 하는 것으로서 이는 프라이빗 बैं킹(Private Banking), 국제은행업무(International Banking), 신탁업무(Trust), 할인증권중개업(Discount Brokerage) 및 기타 사업부서를 포함할 수 있으며 또한 제한적 의미의 은행(신용카드은행, 신탁회사), 정부기관(Federal Agency), 미국 내의 외국은행지점, 미국은행의 국제은행업무시설(International Banking Facilities), 그리고 미국은행의 해외지점과 같이 은행감독국이 관장하고 있는 기타 기관을 포함할 수 있다.

3. 벌 칙(Penalties)

자금세탁에 따른 벌칙은 상당히 엄하다. 은행직원을 포함한 개인의 경우 자금세탁법 위반자는 각 위반 건당 최고 20년의 징역을 선고받을 수 있으며 사업체의 경우 최고로 500만달러와 거래액의 두 배에 달하는 금액 중 큰 액수만큼의 벌금을 부과받을 수 있다. 자금세탁 거래에 연관된 개인자산이나 불법행위로 취득된 모든 자금은 몰수되며 때로는 연루된 계좌잔액의 일부분은 합법적인 자금이라도 계좌 전체를 몰수당할 수도 있다. 또한 은행은 허가권을 잃고 은행직원은 해고와 은행업의 종사를 금지당하는 위험을 감수해야 한다.

4. 자산의 몰수(Asset Forfeiture)

규제약물에 대한 법률(The Controlled Substances Act of 1978), 자금세탁방지법(The Money Laundering Control Act of 1986), 그리고 마약남용방지법(The Anti-Drug Abuse Act of 1988)의 조항에 따라 불법적인 약물거래를 통해 취득하거나 세탁된 자금을 통하여 취득한 개인 또는 실질자산은 정부로부터 몰수되게 된다. 이러한 자산들이 은행대출의 담보로 사용되는 경우가 종종 있으므로 은행은 자산의 몰수시 당할 수 있는 손해를 방지하기 위하여 담보 취득시 고객에 대한 충분한 사전정보를 확보해야 한다.

정부가 민사 또는 형사상의 압류로 자산을 몰수할 경우 자산의 소유권을 주장할 수 있는 개인이나 주체(소유자, 저당권 또는 채권자)는 정부의 자산몰수의 타당 여부에 대한 심리를 판사에게 요구할 수 있다. 법정은 자산압류의 해제 여부를 결정함에 있어서 원고(소유권 주장자)의 불법거래 관련 여부, 자산의 몰수가 소유권 주장자의 생활에 경제적으로 큰 어려움을 주는가의 여부, 압류대상 자산과 범법행위 간의 실질적인 연관성 여부, 자산의 몰수가 죄의 정도에 비추어 지나친 처벌인가의 여부 등을 고려할 수 있으며 정부는 제시된 증거에 비추어 볼 때 해당 자산의 몰수가 정당함을 증명해야 한다.

자산의 압류로 인한 가장 흔한 손실은 자산이 은행에 담보로 잡혀 있는 경우이다. 따라서 은행은 담보를 취할 경우 고객 또는 담보가 비정상적이거나 의심이 가는 불법행위에 연관되어 있지 않는가를 철저히 조사하는 등 신중을 기해야 한다. 특히 100%의 현금담보로 인하여 위험이 전혀 없어 보이는 대출의 경우에도 은행은 위와 같은 위험에 특별히 조심해야 한다.

5. 은행보호법의 준수를 위한 내부적 프로그램 (Internal BSA Compliance Program)

연방 규정 12 CFR 21.21에 따라 모든 연방은행은 은행비밀법과 거래기록의 보관 및 보고에 대한 요구사항을 포함한 그에 관련된 시행규정을 준수할 수

있도록 내부적인 프로그램을 개발, 시행, 관리하도록 되어 있으며 이러한 프로그램은 은행을 형사 및 민사상의 과실에 대한 벌칙과 자산의 몰수로 인한 손실로부터 보호하는 데 도움을 준다.

이러한 내부적인 프로그램은 공식적으로 문서화되고 이사회에 승인을 받아야 하며 이사회 회의록에 또한 기록되어 있어야 한다. 프로그램은 다음과 같은 사항을 포함하고 있어야 한다.

- 법률의 지속적인 준수를 위한 내부적 통제체계
- 법률의 올바른 준수 여부에 대한 독립적인 검사
- 지정된 직원에 의해 시행되는 법률의 이행을 위한 조정 및 감독
- 적절한 인력의 배출을 위한 교육 프로그램의 개발

가. 내부통제(Internal Controls)

고위 경영진(Senior Management)은 은행비밀법의 이행을 위한 혐의거래보고(SARs)를 포함한 효과적인 내부통제체계의 수립에 대한 책임이 있으며 다음과 같은 사항을 통하여 은행비밀법의 준수에 대한 의지를 표명해야 한다.

- 계좌개설 및 감시, 통화유통보고절차 등 이사회에 승인을 받아 실행될 포괄적인 프로그램과 통제체계의 확립
- 고위경영진들이 은행비밀법의 준수현황, 감사보고자료, 지적사항 및 시정된 사항들에 대해 정기적으로 보고를 받게 함으로써 법률규정이 계속적으로 문제없이 이행될 수 있음을 확신할 수 있는 내부통제체계의 확립
- 은행비밀법의 준수를 직원고용조건에 하나의 사항으로 규정
- 은행비밀법 및 그에 따른 실행규정의 준수를 직원의 업무내용의 일부로 규정하고 이의 실시 여부를 인사고과에 반영

나. 법규이행 여부의 독립적인 검사(Independent testing of Compliance)

은행의 사내 및 사외감사들은 다음과 같은 사항들을 할 수 있어야 한다.

- 은행의 통제 및 관리체계, 그리고 은행비밀법 준수체계가 전반적으로 이상이 없고 효과적인지를 확인
- 은행이 모든 규정을 준수하는지 여부를 확인하기 위해 은행업무 전반에 걸친 모든 거래를 특히 위험성이 큰 분야를 중점적으로 하여 검사
- 직원들의 준수규정 및 업무과정에 대한 숙지 정도를 평가
- 직원교육 프로그램의 정확성, 적절성, 및 포괄성을 평가
- 의심스러운 거래동향을 가려내기 위해 은행이 취하고 있는 조치들이 적절한지를 평가

사내검사 및 감사의 결과는 이사회 및 경영진들에게 즉시 보고되어야 하고 그 결과에 따라 적절한 조치가 반드시 취해지도록 해야 한다.

다. 준법 감시인(Compliance Officer)

연방은행은 은행비밀법 및 그와 관련된 모든 규정들의 준수를 위한 일상적인 업무를 총괄하고 책임을 지는 임원을 두어야 한다. 이 임원의 업무 중 일부는 다른 직원에게 위임할 수 있으나 책임은 전가될 수 없다. 이사회와 경영진은 준법 감시인이 책임진 업무를 효율적으로 수행하는 데 필요한 충분한 권한과 재원을 가질 수 있도록 해주어야 한다.

라. 직원훈련(Training)

은행은 담당직원들이 은행보호법 및 그와 관련된 모든 정부규정 및 사내준수규정 그리고 자금세탁방지에 관한 규정 및 업무절차에 대한 교육을 받도록 해야 한다. 효과적인 훈련과정은 다음과 같은 사항을 포함하고 있어야 한다.

- 고객과 직접적인(전화통화 포함) 접촉이 있거나, 고객의 거래내역을 열람할 수 있거나 또는 현금을 다루는 직원들은 직위고하를 막론하고 적절한 교육을 받도록 한다. 예를 들어 지점관리·고객 상담·대출 및 개인계좌·은행간 대리금융(Correspondent Banking)·신탁·증권매매중개·자금이전·보관 그리고 금고업무(Vault Activities) 등에 종사하는 직원들은 적절한 교육을 받아야 한다.
- 직원교육은 은행비밀법, 자금세탁법, 금융감사국 및 FinCEN 규정의 개정 그리고 새로운 자금세탁수법의 등장 등 주변 환경의 변화에 대처하여 지속적으로 업데이트되어야 하며 자금세탁의 실패와 이의 식별 및 대처 방법이 포함되어야 한다.
- 직원교육은 직원들이 확립된 규정과 절차를 위반하였을 경우 그에 따른 결과(벌금, 해고 등)가 어떠하며 은행의 규정과 가용재원에 대한 안내를 제공해야 한다.

마. 보고의무사항(Reporting Requirements)

모든 금융기관은 은행비밀법에 따라 다음과 같은 다섯 종류의 보고 자료를 작성 제출해야 한다.

1. 고액현금거래보고양식(IRS Form 4789 Currency Transaction Report : CTR): 이 보고는 해당 금융기관을 통한 10,000달러 이상의 모든 거래에 적용되는 것으로 해당되는 예금·인출·환전 또는 기타 지출 및 이전거래 각각에 대해서 보고를 해야 한다. 만약 여러 현금거래가 동일인에 의하여 또는 동일인을 위하여 행하여졌다는 증거와 그 거래들의 결과 10,000달러 이상의 현금이 해당금융기관으로 예탁 또는 금융기관으로부터 인출되었을 경우에는 이 거래들을 한 거래로 간주하여 보고를 해야 한다 (31 CFR 103.22).
2. 지급수단 반입·반출에 관한 관세청의 보고양식(U.S. Customs Form 4790)

Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments: CMIR): 10,000달러 이상의 현금, 여행자 수표 및 기타 현금 증서(Monetary Instrument)를 외국으로 반출, 송금 또는 외국으로부터 반입, 수령하였을 경우 이 보고양식을 작성 제출해야 한다(31 CFR 103.23).

3. 외국은행 및 금융계좌에 관한 재무성의 보고양식(Department of the Treasury Form 90-22.1 Report of Foreign Bank and Financial Accounts: FBAR): 미국에 법적 근거를 두고 있는 주체가 해외에 있는 은행과 증권 및 기타 금융계좌를 소유하고 그 계좌 총합이 10,000달러를 넘을 경우 이 보고양식을 작성 제출해야 한다(31 CFR 103.24).
4. 혐의거래에 대한 재무성과 금융감사국의 보고양식(Treasury Department Form 90-22.47 and OCC Form 8010-9, 8010-1 Suspicious Activity Report:SAR): 법률 및 규정의 위반 가능성이 있어 보이는 혐의거래가 있을 경우 이 보고양식을 작성 제출해야 한다(31 CFR 103.18 - 이전의 31 CFR 103.21)(12 CFR 12.11).
5. CTR 면제의 지정을 위한 양식("Designation of Exempt Person" Form TDF 90-22.53): 은행은 은행비밀법 조항(31 CFR 103.22(d)(3)(i))에 준수하여 특정고객에 대한 CTR 보고의무의 면제를 신청하려 할 경우 이 양식을 작성 제출해야 한다. 또 은행은 매2년마다 고객의 면제자격을 갱신하기 위하여 이 양식을 작성 제출해야 한다.

바. 기록보존의 의무사항(Record Keeping Requirements)

은행비밀법 규정에 의하면 은행은 모든 거래내역을 필요시 재생할 수 있도록 고객의 거래에 대한 여러 기록 및 자료를 보관토록 하고 있는바, 여기서는 여러 의무사항 중 2가지 사항에 대해서 간단히 살펴보고자 한다(보다 자세한 내용은 31 CFR 103.29 참조). 모든 보관기록은 규정에 의하여 5년 동안 보관토록 되어 있다.

1. 현금증서(Monetary Instrument)의 판매기록: 은행은 3천달러 이상 10,000 달러 이하의 은행수표(bank checks), 환어음(draft), 보증수표(cashier's checks) 및 여행자 수표(traveler's checks)의 현금판매에 대해 구매자의 신상자료를 포함한 기록을 보관해야 한다.
2. 자금이전 및 운반에 관한 기록보관 요구사항(Funds Transfer Record Keeping and Travel Rule Requirements): 은행은 3천달러 이상이 되는 자금을 발송, 중개, 또는 수신하였을 경우 이에 대한 기록을 보존하여야 하며 이 경우 보관자료는 해당금융기관이 자금의 이전에 있어서 어떠한 역할을 했느냐에 따라 달리 결정된다. 또한 은행이 자금의 이전에 있어서 발송자(originator) 또는 중개자(intermediary)의 역할을 할 경우 일정한 정보를 다음 단계의 은행에게 제공해야 한다(31 CFR103.33 (e) and (g)).

6. 고액현금거래보고(CTR)의무로부터의 면제

은행비밀법은 은행의 보고의무에 따른 부담을 덜어주기 위하여 특정한 거래에 대한 CTR의 면제를 허락하고 있다. 면제에 관한 조항은 추가적인 부담의 경감을 위하여 1996년 4월, 1997년 9월, 1998년 9월 세 차례에 걸쳐 개정되었는바, 개정 전과 개정 후의 면제조항 간의 가장 큰 차이점은 전자에서는 계좌와 금액을 기준으로 하여 면제를 부여한 반면 후자에서는 보다 포괄적으로 개인별로 면제를 부여한다는 것이다. 새로운 면제규정은 31 CFR 103.22 (d)에 자세히 설명되어 있으며 2단계로 나누어져 있다.

1단계 규정은 대규모 고객을 위한 것으로 1996년 4월 30일부로 은행은 다음과 같은 면제조건을 가진 고객들에 의한 대규모 현금거래에 대해 CTR을 할 필요가 없게 되었다.

1. 국내예탁금융기관(Domestic Depository Institution)

2. 연방정부의 각 부처, 청, 지방정부 및 그 산하 조직
3. 미국법 및 지방법, 또는 주들(States) 간의 협약으로 설립되어 이들 공공 기관들을 대신해 직권을 행사하는 단체
4. 비은행기관으로서 New York Stock Exchange, American Stock Exchange, Nasdaq Stock Market에 주식이 상장된 사업단체(소규모 Nasdaq 상장회사(Nasdaq Small Cap Issues)는 제외)
5. 은행을 제외한, 4번에서 규정된 상장회사들의 자회사(Subsidiaries)로서 상장회사들이 그 자회사의 지분의 51% 이상을 보유하고 있을 경우, 상장회사들의 체인점(franchises)은 해당이 안 됨.

2단계 규정은 다음과 같은 고객에 해당된다.

1. 1단계 면제규정에 해당되지 않으며, 103.22(d)(6)(viii) 조항에서 규정하고 있는 사업체를 제외한 비상장 사업체
2. 직원들의 임금지급을 위해 기존의 임금지급계좌로부터 10,000달러가 넘는 금액을 정기적으로 인출하는 고객

1단계 및 2단계 면제규정에 의거하여 은행당국은 면제고객 지정 신청서 (“Designation of Exempt Person”, Form TDF 90-22.53)를 작성·접수시켜야 하며 제 2단계 면제규정에 따라 고객은 다음과 같은 면제요건을 충족해야 한다.

- 최근 12개월분(연속적이지 않아도 됨)의 계좌거래기록이 존재하고
- 8년 이상 대규모 현금거래를 통상적으로 해 왔으며
- 연방법 또는 주법에 의거하여 설립된 법인이나 사업체, 또는 미국에서 사업이 허가된 업체

매년 은행은 고객이 법에서 규정한 면제조건을 계속 만족하는가를 확인해야 하며 이를 위한 자체적인 방법과 절차를 마련하여야 한다. 은행은 매2년마다

비상장기업 및 직원의 임금지급을 위해 은행을 사용하는 면제고객을 위하여 면제갱신신청서(“Designation of Exempt Person” Form)양식을 작성 제출해야 하며 이 경우 해당은행은 비정상적이고 혐의거래동향의 발생시 혐의거래보고 의무에 의거하여 이를 발견·조사·보고할 수 있는 체제가 확립되어 있음을 또한 증명 첨부하여야 한다(31 CFR 103.18 and 12 CFR 21.11).

예전의 규정에 의한 면제는 1998년 10월 20일 이후에는 허용되지 않으나 1998년 10월 20일 이전에 받은 면제 허가는 2000년 6월 30일까지 유효하며 이후부터는 새로운 규정에 의거 전환되어야 한다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 31 CFR 103.22 (d)(2)-(11) 조항을 참조하기 바란다.

(CTR보고면제절차에 대해서는 금융감사국(OCC)의 지역 및 소비자 정책부(Community and Consumer Policy Department: (202) 874-4428)로 연락을 취하거나 FinCEN의 웹사이트(www.treas.gov/fincen)를 찾기 바람. 은행비밀법의 사본은 IRS의 배급센터(1-800-829-3676)로부터 취득할 수 있음)

7. 혐의거래보고 의무요건(Suspicious Activity Reporting Requirements)

은행비밀법에 관한 제 규정의 효과적인 실행을 위해서는 의심스러운 거래행위를 적시에 포착 보고할 수 있는 기능이 필요하다. 이를 위해서 은행은 각 거래에 대하여 이상한 징후가 있는지 또 보고를 할 것인지의 여부를 올바르게 판단하기 위하여 철저한 검사를 실시하여야 한다. SAR은 업무영역을 막론하고 모든 종류의 거래에 대하여 적용될 수 있다.

SAR에 대한 규정은 1996년 2월 미국 재무성(Treasury Department), 금융감사국(OCC), 그리고 기타 연방은행 규제 부처에 의하여 제정됐으며 그 중 31 CFR 103.18 조항은 재무성에 의해 그리고 12 CFR 21.11 조항은 금융감사국에 의하여 각각 시행되었다. 1996년 4월부터 은행들은 다음과 같은 사항의 발견

시 정해진 시일 내에 SAR를 작성 제출해야 한다.

- 내부자의 직권남용(Insider Abuse)
- 용의자의 분별이 가능한 5천달러 이상의 불법행위
- 용의자에 관계없이 2만 5천달러 이상의 불법행위
- 5천달러 이상의 자금세탁 가능성이 있거나, 은행이 다음과 같은 은행비밀법의 위반 사항에 대해 알고 있거나 충분한 심증을 가지고 있을 경우
 - 거래에 사용된 자금이 불법행위와 연관되어 있거나, 거래가 불법자금을 범망을 피하여 은닉하기 위하여 행하여졌을 경우
 - 거래가 은행비밀법의 규제를 회피하기 위하여 행하여졌을 경우
 - 고객의 성격 및 기타 거래배경을 고려하였을 때 거래의 성격이 상식적으로 설명이 안 되고 거래의 뚜렷한 합법적인 동기와 목적이 없을 때

가. 혐의거래 유형(Suspicious Conduct and Transactions)

다음에 주어진 예들은 불법거래 가능성이 높은 요주의 행위의 예로서 이러한 사례가 있을 경우 은행은 이를 주의 깊게 살펴보고 SAR를 작성 제출할 것 인지를 신중하게 검토해야 할 것이다.

1) 고객의 사업과 모순된 거래

- 고객이 사업을 목적으로 여러 개의 계좌를 개설하고 이들 간에 자금을 빈번히 이전할 경우
- 고객회사계좌의 예금 및 인출이 수표보다는 현금으로 주로 행해질 경우
- 소매상을 경영하면서 수표의 예금시 현금을 인출하지 않을 경우. 이는 또 다른(불법적인) 현금의 출처가 있음을 암시 할 수 있음.
- 고객이 적지않은 액수의 여행자 수표, 우편환(Money Order), 보증수표(Cashier's Check) 등을 현금으로 구입할 경우

- 고객의 사업상 정당화하기 힘든 거액의 보증수표·우편환 또는 전신환 등이 고객의 계좌로 예금될 경우
- 어떻게 쓰여질지가 불분명하거나 고객의 사업상 필요하지 않은 거액의 현금을 빈번히 예금 또는 인출하거나 현금증서를 매입할 경우
- 일정한 거래동향이 거의 없는 사업계좌나 해외로 반출될 자금을 일시적으로 보전하기 위해 사용되는 계좌
- 고객의 주 사업 및 거주지역이 은행의 업무지역 밖에 위치해 있을 경우
- 사업체 고객으로서 거액의 금액을 빈번히 예금하고 예금잔액이 항상 많으나 그 외의 용도로는 해당 금융기관을 사용하지 않을 경우
- 소매업을 하는 고객으로서 예금은 빈번히 하지만 사업상 일상적인 인출은 거의 하지 않는 경우
- 소매업을 하는 고객으로서 주변의 유사한 업종들과 판이한 예금 패턴을 가지고 있을 경우
- 사업고객의 현금거래가 갑자기 과거의 동향으로부터 급격히 변할 때
- 고객의 예금액과 예금횟수가 고객 사업지역의 일반적인 동향과 맞지 않을 경우
- 사업고객이 거액의 현금을 자주 예금하지만 그 계좌로부터 인출되는 자금의 용도는 고객의 사업과 맞지 않을 경우
- 현금이 아닌 신용위주의 사업을 하는 고객이 수차례의 현금거래를 할 경우
- 출처가 불분명하거나 허위로 기재된 수취인 또는 송금인이 사용된 현금증서(Monetary Instruments)가 개입된 거래
- 동일한 또는 서로 연관된 주체의 계좌 간의 비정상적인 자금이전
- 하나의 점포만을 소유한 업주가 같은 날 서로 다른 지점을 통해서 수차례 예금을 할 경우

2) 보고 또는 기록보존에 대한 의무사항을 회피하기 위한 거래

- 은행의 보고 또는 기록보존에 대한 의무사항으로부터 면제해 줄 것을

요구하는 고객

- 규제를 피하기 위하여 규제대상이 되는 거래한도 내에서만 거래를 시행하는 고객
- 보고의 작성에 필요한 정보를 제공하는 것을 주저하거나 또는 거래내역에 대한 보고가 제출되어야 함을 알았을 때 거래를 주저하는 고객
- 은행의 직원에게 거래내역의 보고 및 기록보존에 관한 의무사항을 준수하지 말 것을 강요하는 고객
- 현금인출기(ATM)를 통하여 규정 한도금액 이하의 액수를 여러 차례에 걸쳐 예금하는 경우
- 보기 드물게 많은 양의 식량배급권(Food Stamp)(식량배급권은 종종 현금 대용으로 마약거래에 사용됨).
- 고객이 기록이 요구되는 물량의 양도성 금융자산(Negotiable Instrument)의 구매시 신분의 제시를 주저하는 경우

3) 전신환(Wire Transfers)

- 특별한 사업적인 동기가 없는 금융거래의 비밀이 보장되는 안식처 국가(Financial Secrecy Haven Countries) 들로 또는 이들 국가들로부터의 송금
- 개인계좌로부터 은행비밀 안식처 국가들로의 정기적 송금
- 외국인 고객에게로 출처와 동기가 불분명한 거액의 송금
- 역외금융센터와의 빈번한 거액의 송금
- 우수리가 없는 거액의 송금
- 송금된 자금이 송금당일 또는 짧은 시일 내에 계좌로부터 이전될 경우
- 송금된 자금과 연계된 합법적인 실물거래가 분명치 않을 경우
- 몇 단계의 외국 또는 국내은행들을 통한 송금
- 거래의 동기가 불분명한 반복적인 송금 또는 정상적이지 않은 송금행위
- 여러 개의 계좌에 3천달러 이하로 분할하여 예금한 뒤 이들 계좌들을

한 계좌로 통합한 후 다시 주로 해외에 있는 계좌로 이전하는 행위

- 은행에게 해외로 일정금액의 송금을 지시한 뒤 다른 출처로 동일금액의 송금이 올 것임을 시사
- 불법마약의 생산처 내지는 자금세탁에 대한 통제가 허술한 국가로 알려진 국가로 또는 국가로부터 정기적으로 전신환(Wire Transfer)을 통하여 자금을 인출 또는 예탁하는 행위
- 다수의 소규모 전신환이나 수표 또는 우편환(Money Order)을 통해 입금된 예금의 대부분이 고객사업의 성격이나 과거의 거래패턴을 고려해볼 때 비정상적으로 입금 즉시 다른 도시나 국가로 송금 이전되는 경우
- 은행계좌를 보유하고 있지 않은 개인이나 사업체로부터의 거액의 송금

4) 고객이 제공한 정보가 미비하거나 의심스러운 경우

- 사업체가 새로 계좌를 개설할 때 사업의 목적, 과거의 은행거래 내역, 임원 및 이사들의 성명, 사업체의 위치 등에 대한 정보제공을 꺼려할 경우
- 신용대출 및 기타 은행서비스를 받는 데 필요한 일상적인 정보의 제공을 거절할 경우
- 특별한 이유 없이 고객의 거래동향이 갑자기 달라질 경우
- 고객이 신원보증인, 현 지역주소, 신분증의 제시를 통한 신원확인절차 없이 계좌를 새로 개설하고자 하거나 은행이 새로운 계좌개설시 요구하는 정보의 제공을 거부할 경우
- 은행이 쉽게 확인 할 수 없는, 흔히 사용하지 않거나 의심스러운 신분증의 제시
- 고객이 제공한 집이나 직장의 전화번호가 사용되지 않는 번호일 경우
- 대출신청서에 취업경력에 대한 기록의 부재
- 취업경력이 전무함에도 불구하고 고객이 거액의 거래를 빈번히 행함
- 고객의 배경이 그의 사업내용과 맞지가 않음
- 고객의 재무제표가 유사업종의 재무제표와 상이함

5) 은행직원의 활동

- 직원의 봉급으로는 영위하기 어려운 사치스러운 생활습관
- 인정된 체계 및 통제를 따르지 않음
- 휴가가기를 꺼림

6) 은행 간의 거래

- 거래은행 간의 현금운반량의 급격한 변화
- 현금거래에 대한 보고내용의 변화가 수반되지 않은 현금보유의 급격한 증가
- 미 연준에의 지불준비금 예치금이 과거의 수치나 비슷한 규모의 예탁금 용기관에 비교해 볼 때 상당한 차이가 있음
- 은행이 소재하고 있는 지역의 위치상 흔히 볼 수 없는 고액권 유통의 급격한 증가
- 통화거래에 대한 보고내용에는 변화가 없으나 소액권의 상당한 증가와 그에 상응하는 고액권의 감소
- 비현금 입금(noncash deposits) 의 감소가 수반되지 않은 현금입금의 빈도 및 규모의 급격한 증가

7) 기타 의심스러운 행위

- 상당한 양의 50달러와 100달러 지폐 입금
- 미국 밖에 소재해 있는 우편주소
- 빈번한 소액권의 고액권 환전
- 신용대출의 담보로서 예금증서(Certificate of Deposit) 및 기타 투자자산의 사용
- 아무런 설명 없이 거액의 대출금을 갑자기 상환함
- 다른 은행의 도장이 찍혀 있는 끈으로 묶여진 현금다발의 빈번한 입금

- 끈이나 고무줄로 정돈되지 않은 상태로 묶여진 일정치 않은 금액의 현금다발의 빈번한 입금
- 깨끗하지 못한 지폐의 빈번한 입금
- 거액의 현금으로 보증수표(Cashier's Checks), 우편환(Money Order) 등을 매입하는 고객
- 변호사·회계사·증권브로커 같은 전문직의 종사자가 신탁계좌나 위탁계좌와 같은 고객의 계좌나 회사계좌에 거액의 현금을 입금한 경우
- 고객이 은행직원과 자신의 사업장소가 아닌 제3의 장소에서 만나고자 할 경우
- 환전거래소(Money Exchange House)의 명의로 개설된 국내계좌에 규제대상한도 이하의 의심스러운 송금이나 입금
- 두 은행 간의 의심스러운 자금의 왕래. 예를 들어 1) 은행 A로부터 보증수표(Cashier's Check)를 매입하고 2) 은행 B에 당좌계정(Checking Account)을 개설한 후 3) 그 계좌에 매입한 보증수표를 입금하고 4) 입금액을 다시 은행 A의 계좌로 송금함.
- 역외 사업체(Offshore Companies) 특히 은행비밀의 안식처로 여겨지는 국가에 소재하고 있는 회사의 국내은행으로부터의 대출신청 또는 역외은행의 채권을 담보로 한 대출의 신청
- 대출금을 대출시 명시된 본래의 사용용도와는 다른 곳에 사용
- 은행계좌를 소유하고 있지 않은 개인이나 사업체가 고액권으로 현금증서를 구매
- 특별한 이유 없이 규제의 대상이 되지 않는 소규모 금액으로 나눠서 거액의 보증수표, 우편환, 또는 여행자 수표를 매입할 경우
- 고객이 직접오지 않고 심부름꾼을 시켜서 입금을 하는 경우
- 이상한 문형이나 도장이 찍히거나 번호가 연속적으로 매겨진 우편환을 우편을 통하여 입금할 경우

8. 계좌의 개설, 관리 및 고객관계

금융감사국(OCC)은 은행이 고객의 신분을 정확히 파악하고 혐의거래를 조기에 가려낼 수 있는 방침을 세우도록 권장하고 있으며 이는 연방규정 12 CFR 21.11, 21.21 조항 및 31 103.18 조항을 이행하는 데 있어서 중요한 역할을 한다. 혐의거래보고의무의 규정(SAR)에 의하면 은행들은 합법적인 거래동기가 불분명하거나 고객이 평상시 행하지 않던 뜻밖의 거래를 행할 때 이를 보고하도록 되어 있는바, 이를 효과적으로 이행하기 위해서는 고객이 계좌를 개설할 당시에 고객의 유형에 따라 고객이 어떠한 종류의 거래를 주로 할 것인가를 예측하고 고객의 실제 거래동향을 이에 대비하여 주의 깊게 관찰하는 내부통제 절차가 필요하다.

고객에 대한 정보의 수집은 개인적인 프라이버시의 침해라고 생각할 수도 있으나 그보다 이러한 방침의 취지는 은행이 고객을 보다 잘 이해함으로써 은행 비밀법에 관한 규정을 준수하고 안전하고 정상적인 영업을 영위하기 위해서다.

가. 고객신분 확인

금융감사국은 새로운 고객과 거래관계를 수립할 경우 아래에 주어진 원칙들을 따를 것을 권장하고 있다. 또한 인터넷을 통하여 계좌를 개설할 경우는 위험요소가 많으므로 각별한 주의와 적절한 신분증의 검사 등 보다 철저한 심사를 할 것을 요구하고 있다. 계좌를 어떤 방법으로 개설하느냐에 관계없이 은행은 고객의 위험정도에 따라 고객의 신분확인 절차에 대한 일정한 기준을 정해야 한다.

1) 개인계좌

- 사진이 포함된 운전면허증 · 미국여권 · 외국인거주자등록카드(Alien Registration Card) 등과 같은 만족할만한 신분증의 제시를 요구. 이외에

도 받아들여 질 수 있는 2차적인 신분확인증서로는 대학교 신분증, 주요 신용카드, 고객의 현 주거지에 대한 공공요금 증서 등이 사용될 수 있음.

- 거래지점과 고객의 거주지 또는 직장이 어느 정도 떨어져 있는가를 고려하고 멀리 떨어져 있을 경우 그 이유를 밝혀낸다.
- 고객의 집이나 직장으로 전화를 걸어 본 은행과의 거래에 대해 감사의 뜻을 표하고 만약 고객이 제공한 전화번호가 끊어졌거나 직장에서의 고용사실이 없을 경우 추가적인 조사를 실시한다.
- 계좌를 개설하는 데 사용된 자금의 출처를 파악하고 거액의 현금을 입금할 경우 주의 깊게 지켜본다.
- 계좌의 액수가 클 경우 이전의 거래은행에 대해 문의하고 필요시 그 은행으로부터 고객의 신용조회를 요구한다.
- 신용평가기관, 은행, 또는 신원보증인 등 제3의 출처로부터의 신용조회나 확인업소(Verification Services), 전화, 웹사이트, Reverse Directories(전화번호부와 반대로 전화번호나 주소를 가지고 사람을 찾는 서비스) 등의 사용을 고려한다.

2) 사업계좌

- 사업체의 대표에게 사업체의 법적 지위에 대한 증명을 요구한다.
- 프라이빗 बैं킹(private banking), 신탁, 기타 전문화된 특수업무부서에 소속된 모든 계좌들의 실질적인 소유주가 누구인지를 파악하고 특히 비밀보호 또는 자금세탁의 안식처로 알려진 국가에 소재한 사업체나 단체에 대해서는 특별한 주의를 기울여야 한다.
- 정보회사로부터 사업체의 이름을 확인하고 이전 거래은행으로부터 신용조회를 실시한다.
- 고객의 사업장으로 전화를 걸어 본 은행과의 거래에 대해 감사의 뜻을 표하고 만약 고객이 제공한 전화번호가 끊어졌을 경우 추가적인 조사를 실시한다.

- 필요할 경우 고객의 사업장을 직접 방문하여 업무를 확인한다.
- 외국은행이 소유하고 있는 지불대리계좌(Payable Through Accounts)에 속해 있는 모든 종속계좌(sub-accounts) 소유주에 대해 적절한 신분증을 요구한다.
- 계좌를 개설하는 데 사용된 자금의 출처를 고려하고 거액의 현금을 입금할 경우 주의 깊게 살펴본다.
- 재무제표(financial statement), 고객의 주 사업영역에 대한 설명서, 고객의 주 거래지역 및 국제거래가 빈번한지 여부에 대한 설명서, 사업의 운영 및 예상현금 및 총매출액에 대한 설명서, 주 거래대상목록, 신용평가 보고서, Dunn&Street 보고서, Lexus/nexus 정보와 같은 제3출처의 신용 정보자료의 취득 또는 확인서비스 · 전화 · 웹사이트 · reverse directories 등을 사용하는 것을 고려한다

9. 위험요소가 많은 분야(High-Risk Areas)

금융기관을 통한 자금세탁의 시도는 그 출처가 다양하지만 특정한 금융상품 및 서비스 · 거래대상 · 지정학적 위치는 자금세탁에 특히 취약하다.

가. 위험금융상품 및 서비스

1) 국제대리계좌를 통한 거래관계(International Correspondent Banking Relationship)

은행간 대리계좌(Correspondent Bank Accounts)는 국내은행들 간에 또는 국내은행과 외국은행 간에 은행들이 각 은행의 이름으로 서로 상대방의 은행에 개설한 계좌로서 특히 국내은행과 외국은행 간의 대리계좌는 자금세탁의 위험성이 높다.

이러한 국제대리계좌는 본래 해외무역 또는 투자의 촉진, 국제전신환(wire

transfer)의 결산, 외국화폐 단위항목의 교환 등 국제적으로 합법적인 자금과 자산을 신속히 운반하기 위해서 주로 사용한다. 그러나 이는 또한 자금세탁과 같은 불법적인 행위의 도구로 사용될 수도 있다. 특히 국제대리계좌를 이용한 국제전신환, 대리지불계좌(payable through accounts), 그리고 우편행낭 및 현금편지(Pouch/Cash Letter) 등의 활동은 위험요소가 많으므로 보다 주의를 기울여야 한다.

은행은 개설된 은행 간 대리계좌 각각에 대해서 계좌설치의 목적, 거래은행이 은행비밀 또는 자금세탁의 안식처에 적을 두고 있는지의 여부(그럴 경우에는 외형만을 갖춘 역외은행(shell/offshore bank)인가의 여부, 완전한 인가를 받은 은행인가의 여부, 주요 금융기관의 자회사인가의 여부 등 은행면허의 구체적 내용), 자금세탁을 예방하기 위한 사내방침과 노력, 그리고 은행이 소재한 국가의 감독 및 규정 등을 잘 분석하여 계좌의 위험정도를 결정하고 이에 따라 적절한 관리기준을 정해야 한다. 전술한 바와 같이 은행은 연방규정 12 CFR 21.11, 21.21, 그리고 31 CFR 103.18 조항에 따라 목적이 불분명하거나 비정상적인 거래를 발견하면 이를 보고해야 하는 의무가 있다.

2) 전신환(Wire Transfer)

현금거래에 대한 금융기관 및 금융감독기관의 감시가 강화되면서 전신환 등 가용한 모든 수단을 이용한 자금세탁방법들이 점점 더 정교해져 왔다. 미국의 금융기관은 연방준비은행전신망(Fed Wire)과 은행간지불청산시스템(Clearing House Interbank Payments System: CHIPS) 등 2개의 전신환 시스템을 사용하고 국제전신환의 경우 국제은행간금융통신협회(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications)라는 통신망을 주로 사용한다.

자금세탁은 그 방법이 다양하나 대부분의 경우 여러 계좌에 흩어져 있는 자금을 한 곳으로 모은 후 그 출처를 추적하지 못할 정도가 될 때까지 자금을 여러 은행의 계좌로 계속해서 이전시키는 방법을 쓰고 있다. 또한 자금을 자금세탁이 용이한 국가(비밀이 법률적으로 잘 보장되는 국가)로 빼돌렸다가 다시 미국으로 반입하는 경우가 흔하다. 법률집행기관에 의하여 적발된 여러 사례를

분석해 볼 때 자금세탁자는 보통 동일은행에 속한 여러 계좌에 있는 자금을 모은 후 이를 다른 은행의 계좌로 옮기고 이들을 다시 모아 파나마와 같은 나라의 역외계좌로 이전하는 형태를 띠고 있다.

감시가 심한 현금거래와는 달리 연방준비은행전신망(Fed Wire), 은행간지불청산시스템(Clearing House Interbank Payments System: CHIPS), 그리고 은행 전신환 업무실은 허가된 거래를 신속하게 처리할 수 있도록 만들어져 있기 때문에 은행 전신환 업무실에서 일하는 직원은 보통 거래의 목적을 잘 모르는 것이 일반적이다. 따라서 전신환이 별 검사 없이 쉽게 자금세탁에 이용되는 것을 방지하기 위해서는 별도의 직원이 전신환을 신청한 고객의 신분과 사업을 파악해야 하며 예사롭지 않은 전신환 거래활동을 가려낼 수 있는 심사 및 감독체계가 또한 갖추어져 있어야 한다.

검사관과 기타 은행직원은 특히 요주의 지역으로나 요주의 지역으로부터의 전신환이나 신분증의 제시 후 지불가능(Pay Upon Proper Identification: PUPID)한 거래에 특히 주의를 기울여야 한다.

3) 우편행낭거래(Pouch Activity)

우편행낭거래는 현금이나 우편환, 여행자수표 등과 같은 기타 현금증서(Monetary Instruments)를 제3의 배달인을 통하여 국외에서 요구불예금, 대출금 상환계좌 등 국내은행계좌로 옮기는 거래활동을 말한다.

검사관과 은행들은 은행비밀법에 의한 보고의무를 피하기 위해서 매입된 것으로 보이는 다량의 현금증서가 종종 외국은행, 특히 은행비밀과 자금세탁의 안식처로 알려진 국가의 은행으로부터 수신된 행낭에서 발견된다는 사실을 주지해야 할 것이다. 이 경우 주로 이용되는 여행자수표, 우편환, 은행수표 등의 현금증서는 다음 사항들 중 하나 또는 그 이상을 공통점으로 가지고 있다.

- 현금증서들이 각기 다른 장소에서 같은 날 또는 몇 일에 걸쳐 연속적으로 구입되었다.

- 현금증서들이 3천달러 또는 10,000달러 이하로 일련번호가 연속적으로 매겨져 있다.
- 현금증서에 수취인란이 비어 있거나 동일인(또는 소수)으로 되어 있다.
- 구매자에 대한 정보가 거의 존재하지 않는다.
- 스탬프 모양이나 이니셜이 같다.
- 현금증서가 같은 금액이나 우수리가 없는 액수단위로 매입됐다.

행낭의 내용은 고액현금거래보고(CTR), 지급수단 반입·반출에 대한 보고(CMIR), 그리고 혐의거래보고의무에 따라 보고하여야 한다. 다른 모든 은행상품과 서비스에 해당되는 것처럼 행낭거래활동도 위험 정도에 따라 적절한 감독을 필요로 한다.

4) 대리지불계좌(Payable Through Accounts: PTAs)

대리지불계좌(PTA)는 일명 통과계좌(Pass Through; Pass By)라고도 불리며 외국은행이 그들의 고객들이 미국은행 시스템을 사용할 수 있도록 일정한 수수료를 받고 제공하는 계좌로서 법률집행당국에 의하면 자금세탁이나 기타 불법행위 등에 사용될 위험이 높다.

통상적으로 외국은행은 미국에서 거래를 필요로 하는 고객들을 위하여 미국 은행에 PTA를 개설하고 고객들(또는 종속계정(sub-accounts)의 소유주)이 그 계좌를 통하여 당좌거래를 할 수 있도록 수표를 제공한다. 따라서 PTA 종속계좌를 가지고 있는 외국인 고객은 미국의 시민이나 거주자가 미국에서 계좌를 개설 할 경우 요구되는 여러 사항들의 제약 없이 미국은행의 계좌를 사용할 수 있다. 한편 이와 유사한 국제 은행간 대리계좌(International Correspondent Accounts)는 PTA와는 달리 외국은행의 고객들이 미국은행을 대상으로 직접적인 거래를 할 수 없다.

어떠한 경우 은행들은 PTA의 개설시 국내고객이 새로운 계좌를 개설할 때와는 달리 종속계좌 계좌주들에 대해 독립적인 신분확인 및 정보수집 없이 단

지 외국은행이 수집한 수백 명에 달하는 종속계좌 계좌주들의 사인증서를 전달받는 데 그치는 경우가 있다. 또 어떤 경우에는 외국은행의 고객들이 외국은행의 비호 하에 외국은행을 위하여 개설한 은행간 대리계좌를 통하여 은행과 직접거래를 하고 있음에도 불구하고 적절한 통제 및 관리체계의 부족으로 이를 간과하는 경우가 있다.

금융감사국은 외국은행의 PTA 사용이 자금세탁과 관련된 불법거래를 조장하는 것을 우려하고 있다. 특히 은행이 외국은행계좌의 궁극적인 사용자에 대해 적절한 신분확인을 할 수 없을 경우 자금세탁 및 기타 불법활동의 가능성은 더욱 커진다고 할 수 있다. PTA가 불법적인 거래에 사용되었음이 드러날 경우 해당은행은 형사 및 민사상의 벌칙 및 벌금, 담보의 압수, 신용의 손상 등 큰 피해를 볼 수가 있다.

금융감사국은 PTA를 제공하는 연방은행들은 PTA가 불법적인 거래에 쓰이는 것을 방지할 수 있는 적절한 방침과 절차를 마련해야 한다고 믿고 있으며 이를 위해서는 PTA의 모든 종속계좌 소유자에 대해서 국내고객이 계좌개설시 요구되는 비슷한 수준의 고객정보를 확보하거나 확보할 수 있는 체계를 갖추어야 하며 외국은행의 종속계좌 소유자에 대한 신분확인, 감시절차 및 그 은행이 소재하고 있는 국가의 자금세탁법 규정을 얼마나 잘 준수하고 있는가를 검사할 필요도 있다. 또한 연방은행은 외국은행의 PTA 계좌를 통한 거래들을 감시하는 절차를 마련하고 혐의거래가 포착되었을 경우 이를 규정(12 CFR 21.11)에 따라 보고해야 한다.

PTA의 특성상 동반하는 위험을 줄이기 위해 추가적으로 PTA를 통한 거래의 종류 및 거래한도의 제한, 종속계좌 소유주의 자격제한, 외국은행의 기록 및 감사 자료의 검사 등을 할 수가 있다. 은행이 PTA 사용자에 대한 신상과 약이 어렵거나, 외국은행의 감독 및 관리가 허술하여 믿기지 못할 경우, 또는 PTA가 자금세탁이나 기타 불법행위에 사용되지 않는다는 확신을 할 수 없는 경우 금융감사국은 외국은행과 거래관계를 끊을 것을 권고하고 있다.

5) 중개상을 통한 국제예금(International Brokered Deposits)

은행은 외국예금주를 유치하기 위하여 국제예금 중개상이나 외국에 소재한 대리인을 사용하는 경우가 있다. 이 경우 거래의 국제적인 성격과 은행은 계좌 개설에 따르는 적당한 사전검사를 제3자인 중개상이나 대리인에 의존할 수밖에 없는 상황으로 인하여 은행이나 중개상이 잘 알고 있지 못한 출처로부터 불법적인 자금이 쉽게 유입할 수 있는 위험이 있다. 따라서 은행은 고객에 대한 정보를 제공하거나 적절한 사전검사를 꺼려하는 중개상과는 거래를 회피하는 것이 좋다. 은행은 또 다음과 같은 사항들을 지키도록 해야 한다.

- 중개상 및 대리인의 합법성을 확인한다(사업기록, 신원조회, 고용기록 등)
- 자금세탁위험이나 은행의 절차에 대한 교육을 제공하거나 요구한다.
- 대상고객의 범위를 결정한다.
- 계좌개설, 신원확인 및 내부통제 절차를 수립한다.
- 직접적인 대면이나 전화통화로 중개상이 제공한 고객의 정보를 확인한다.
- 대리인에 의하여 중개된 계좌는 따로 관리하고 혐의거래가 없는가를 주의 깊게 관찰한다.

또한 다음과 같은 위험신호가 발생할 경우 추가적인 조사를 실시해야 한다.

- 빈번한 현금거래
- 정상적이지 않은 현금증서 또는 수표거래 활동
- 자금세탁의 안식처로 여겨지는 국가로의 전신환 송금

6) 특별사용계좌(Special Use Accounts)

특별사용계좌는 고객의 은행 내 여러 거래활동을 주로 같은 날 보다 편리하게 처리할 수 있게 하기 위해서 내부적으로(in-house) 개설하는 계좌로서 프라이빗 बैं킹(private banking), 전신환 및 기타 은행업무 부서에서 많이 사용된다.

특별사용계좌를 이용한 거래에서는 거래와 고객식별정보(성명·주소·계좌번호 등)가 분리될 수 있어 자칫하면 불법적인 활동에 악용될 수가 있다. 따라서 이 계좌를 제공하는 은행은 이러한 위험을 사전에 통제하고 관리하기 위하여 고객의 이 계좌를 통한 활동을 감시할 수 있는 적절한 절차와 통제체계를 확립하고 만약 혐의거래 활동의 포착시에는 보고를 해야 한다.

7) 프라이빗 बैं킹(Private Banking)

프라이빗 बैं킹에 대한 정확한 정의는 내려져 있지 않지만 보통 부유한 국내 및 국외고객을 대상으로 일반고객과는 다른 특별한 관계를 가지고 자산관리·역외금융의 제공·보관업무·대출·송금·당좌거래 서비스 그리고 때에 따라서는 세금과 유산상속계획 등 다양한 업무를 종합적으로 제공하는 것을 일컫는다.

프라이빗 बैं킹 관계에서는 사생활의 보호와 비밀보장이 중요한 요인이다. 고객은 단순히 자산의 관리만을 원할 수도 있지만 비밀보장에 대한 신뢰나 안전성도 고객이 필요로 하는 중요한 요인이다. 프라이빗 बैं킹에서 은행이 수탁자(fiduciary)의 역할을 할 경우 은행은 고객의 비밀을 보장해야 할 법률적·계약적 및 윤리적 의무가 있다.

프라이빗 बैं킹에서도 은행이 피신탁자로서 신탁자산의 관리에 대한 권한이 거의 없는 경우에는 자금세탁의 위험이 가장 크다 할 수 있다. 대부분의 프라이빗 बैं킹 업무 부서는 고객의 자산을 관리하기 위해 별개의 독립법인인 개인투자회사(Private Investment Companies: PIC)를 설립 운영한다. 개인투자회사는 소유자에 대한 비밀보장을 제공하고, 자산을 집중관리할 수 있게 해주며 고객과 신탁재산 수혜자 간에 가교역할을 한다. 개인투자회사는 그 자체가 신탁재산이 될 수 있으며 보통 법인세율이 낮고 은행비밀보장의 안식처로 여겨지는 국가에 주로 설립된다. 은행은 신탁재산과 신탁재산의 실질수혜자와의 관계를 잘 파악하여 이것이 불법행위를 가장하기 위한 수단으로 쓰이지 않도록 조심해야 하는데 특히 개인법인회사는 무기명증권을 발행하므로 익명의 관계를 허용해서는 안된다.

프라이빗 बैं킹하에서는 거액자산의 비밀운용이 가능하여 자금세탁수단의 표적이 되기가 쉬우므로 이를 방지하고 은행보호법 및 자금세탁법의 규정을 충실히 준수하기 위해서 종합적인 방침과 절차를 마련해야 한다. 특히 중요한 사항들은 프라이빗 बैं킹 서비스의 허가와 고객정보의 비밀보장에 대한 지침이다.

프라이빗 बैं킹계좌 개설에 대한 효과적인 방침을 위해서는 새로운 계좌의 개설시 누구에게 허가권이 있고, 관련 기록서류의 수집, 서류의 검사, 개설 후 거래동향의 감독 등의 책임이 누구에게 있는가를 분명히 규정하는 것이 중요하다. 또한 은행은 예상되는 고객현금흐름의 종류 및 수준, 재산의 출처, 그리고 예상되는 재산의 변화속도 등을 파악하고 있어야 한다.

은행과 프라이빗 बैं킹이나 신탁관계를 유지하고 있는 비상장회사는 불법자금을 프라이빗 बैं킹이나 신탁계좌를 통해 계좌의 수혜자에게로 이전하는 자금세탁의 도관 역할을 할 수 있으므로 이들이 새로운 계좌를 개설할 경우 사업체의 법적인 지위를 확인해야 한다. 또한 계좌 개설시 대표자 신분의 확인, 사업체가 소속된 주에 제출된 회사정관의 검사, 재무제표, 신용보고서, 신원보증인 및 기타 관련기록들을 확보하도록 한다.

은행은 독립적인 검사관들을 채용하여 새로운 계좌의 허가절차가 적절히 문서화되어 있는가를 확인하고 고객이 다른 금융기관으로부터 프라이빗 बैं킹 계좌로 금융자산을 이전할 경우 이전된 자금의 출처를 확인하도록 해야 한다. 고객의 고용이력·연봉·재무제표·신용보고서 등에 대한 검사 및 확인을 통하여 은행은 자금의 출처와 고객의 전반적 재정상태를 파악할 수 있다.

프라이빗 बैं킹 부서는 또한 투자자문회사 또는 기타 다른 금융기관에게 보관업무와 같은 서비스를 제공할 경우가 있는데 이 경우 은행은 이들 금융기관이 지정학적으로 어디에 위치하고 있는지(국내 또는 역외), 이들에게 적용되는 적절한 감독규정이 존재하는지, 또 이들 금융기관이 고객들의 신원 및 적법성을 확인하기 위한 나름대로의 충분한 기준을 가지고 있는지 등을 조사하여 이들과의 거래에 대한 위험도를 평가하고 필요에 따라 때로는 이들 기관의 자금세탁 및 불법활동 방지를 위한 방침 및 절차를 검토하는 것도 필요하다.

프라이빗 बैं킹의 직원이 다른 금융기관으로 이직하는 경우 그 직원의 고객

들이 따라갈 수도 있는데 은행은 이들 계좌에 대해서도 다른 신규계좌의 개설 시 적용되는 모든 절차를 동일하게 적용하고 충분한 사전검토를 해야 한다.

마지막으로 은행은 보수체계가 프라이빗 बैं킹 신규계좌 개설시 적용되는 절차나 혐의거래를 무시하는 동기를 주지 않도록 조심해야 한다. 예를 들어서 신규개설계좌의 수 또는 관리자산의 증가량에 따른 커미션은 직원들이 서류자격 요건 및 기타 필요절차를 무시하는 동기를 주므로 지양해야 하며 이러한 왜곡된 동기를 없애기 위해서는 신규계좌 허가권을 분리시키는 것이 바람직하며 어떤 은행에서는 신규계좌의 개설을 위하여 임원들로부터 일련의 승인사인을 받도록 하는 곳도 있다.

8) 연방은행의 해외지점

금융감사국의 은행 해외지점에 대한 현장실사 기능은 지점이 위치해 있는 국가가 어디냐에 따라 달라질 수 있다. 일부 국가의 은행비밀법 및 다른 관련 법률은 금융감사국의 그 국가에 위치한 지점에 대한 현장실사를 법률적으로 금지하고 있으며 또 다른 국가에서는 개인고객의 거래기록을 검토하는 것을 금지하고 있다. 따라서 이러한 경우 감독당국은 내부감사와 국내본점이 작성한 해외지점 자금세탁 금지 및 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control) 프로그램의 이행 현황에 대한 기술에 의존하는 수밖에 없는 실정이다. 이러한 상황은 특히 은행비밀 안식처로 여겨지는 국가에 위치해 있는 지점의 경우 큰 걱정거리가 아닐 수 없다.

이러한 상황에 대처하기 위해서 은행감독국은 다음과 같은 방침과 충고를 제시하고 있다.

1. 이 안내서에 기술된 지침을 해외지점에 실행가능 한 한도 내에서 적용한다.
2. 은행은 내부통제 체계의 완전성과 유효성을 검증할 수 있는 시스템을 개발하고 해외지점의 활동을 감독하기 위하여 현장 내부감사를 실시한다. 은행의 경영진들은 영어로 쓰여진 감사결과와 자금세탁방지 및 통제에

대한 평가를 검토한다.

3. 은행은 지점주최국 은행감독체계의 질과 유효성을 충분히 이해하여야 한다.
4. 금융감사국은 요주의 국가에 위치하고 있는 지점에 대해서는 가능한 한 현장실사를 시행하고 현장실사가 불가능한 지역이나 위험요소가 크지 않은 지역에 대해서는 내부감사, 기타 여러 보고 및 감독체제 등 내부 통제 체계에 중점을 둔다. 지점 주최국의 은행비밀법에 의하여 현장실사가 불가능할 경우 금융감사국은 외부회사를 감사를 위해 고용할 것을 요구할 수 있다.

9) 내부자 공범(Insider Complicity)

내부자가 불법행위에 연루되었을 경우 수상쩍거나 예사롭지 않은 활동을 적발하기는 힘이 든다. 따라서 내부자의 공범연루 대비책에 대한 검증도 내부통제 절차에 고려되어야 하며 이에 대한 가장 근본적인 대책은 엄격한 직원선발 과정이라고 하겠다. 많은 은행들이 이러한 목적으로 외부고용전문회사를 직원 채용에 이용하고 있다.

엄격한 고용선발기준과 더불어 고용된 직원의 범법행위 연루에 의한 피해를 지속적으로 방지하기 위한 적절한 내부통제체계를 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 위험요소가 많은 업무분야의 계좌는 이상한 징후가 없나 항상 주의 깊게 살펴보고 직원들의 씹씹이가 봉급에 비해서 과하지 않는가 등을 살펴볼 필요가 있다.

나. 요주의 위험분야(High Risk Entities)

자금세탁은 그 기법이 점점 다양해지고 교묘해져 가고 있다. 특정한 종류의 사업이나 거래, 또는 지역은 그 성격상 자금세탁 등 기타 불법거래의 표적이 되기가 상대적으로 용이하다. 다음은 자금세탁의 가능성이 상대적으로 높은 경우이다.

1) 사업(Business)

- 환전소(Currency Exchange Houses), 송금소(Money Transmitters), 현금교환소(Check Cashing facilities)와 같은 비주류 금융업소
- 카지노와 카드클럽
- 조세회피 및 은행비밀 안식처 국가에 위치하고 있는 역외회사 및 은행
- 가족제품상점
- 자동차, 보트, 비행기 거래상
- 중고차 거래상 및 기계부품 제조업자
- 여행사
- 귀금속 중개상
- 무역회사
- 경매업
- 중개거래업(Borker/Dealer) 종사자
- 예금 중개상
- 전당포
- 변호사, 회계사, 주식브로커와 같은 전문직 종사자
- 편의점, 식당 등 과 같은 현금거래 위주의 사업
- 선박, 버스, 비행기 운영업
- (전화통화를 통한)홍보업(Telemarketer)

2) 위험 은행업무 및 거래

- 프라이빗 बैं킹
- 신탁업무
- 역외금융업무
- 예금수취시설(Deposit Taking Facilities)
- 국제대리계좌를 통한 은행거래(International Correspondent Banking Activity)

- 인터넷 뱅킹
- 전신환 및 현금관리 업무(Wire Transfers/ Cash Management Functions)
- 수취인이나 거래상대를 알 수 없는 거래
- 대출보증
- 거액의 여행자수표, 우편환 등과 같은 현금증서가 관련된 거래
- 우편행낭 활동(Pouch Activity)
- 자금이 빠르게 이동하는 전자거래(Electronic Transactions)(예를 들어 환전 후 외국으로 송금하는 거래)
- 가격조건이 정상적이지 않은 무역금융거래

다. 위험국가

- 불법마약의 생산 및 운반이 활발한 국가
- 은행비밀 안식처 국가
- 현금투자를 유치하려는 개발도상국
- FinCEN에 의해 지정된 요주의 국가들(www.tras.gov/fincen)
- 미국 국무성의 연간 국제마약통제보고서(International Narcotics Control Strategy Report)에 의해 지정된 주요 자금세탁 국가 및 지역

10. 자금세탁의 일반적인 유형

아래에 주어진 사례이외에 다른 유형의 자금세탁방법들도 FinCEN 웹사이트(www.treas.gov/fincen)에서 찾아볼 수 있다.

가. 소액분할(Structuring)

연방규정 31 CFR 103.63 조항에 의하면 소액분할이란 개인적으로 또는 다른 개인과 합작, 또는 제3자를 대신해서 통화거래활동보고(CTR) 의무의 요건을

고의적으로 회피하기 위해서 거래기간에 관계없이 단일 또는 복수의 금융기관을 통해 인위적으로 단일 또는 복수의 거래를 구성하는 것을 지칭하는 것으로 예를 들어 현금 총거래액수가 10,000달러가 넘는 거래를 10,000달러 미만의 소규모 거래로 분할하여 감독망을 회피하는 경우를 들 수 있다.

은행비밀법이 규정하고 있는 10,000달러 이상의 현금거래에 대한 보고의무요건(31 CFR 103.22)을 회피하기 위한 행동은 은행비밀법 규정에 대한 형사 및 민사법상의 법률위반이다. 은행비밀법 규정은 고액현금거래보고를 회피하기 위해서 금융기관이 고액현금거래보고를 제출하지 못하도록 강요하거나, 혹은 내용을 누락하거나 사실을 왜곡하여 보고하게 하거나 또는 소액분할을 하거나 이를 도와주는 행위를 법률적으로 금하고 있다.

자금세탁자들은 보고의 의무를 회피하기 위한 다양한 소액분할 수법을 개발해왔으며 현금이 직접 해외로 불법운송 반출되거나 다른 합법적인 예금과 섞여지지 않는 한 불법현금을 합법적인 금융수단으로 전환하고자 하는 대부분의 자금세탁은 소액분할을 동반한다고 할 수 있으며 소액분할은 혐의거래보고(SAR) 중 가장 많이 보고되는 활동 중의 하나이다. 따라서 은행직원들은 예를 들어서 고객이 입금 또는 인출시 또는 현금증서의 구매시 10,000달러 이하의 단위로(현금증서의 경우 기록을 남기지 않게 하기 위하여 3천달러 미만의 단위로) 거래를 원하는 경우라든지, 이러한 소액분할 활동에 주의를 기울여야 한다.

또 어떠한 경우는 고객이 다른 금융기관을 통해 이미 소액분할을 거친 후 자금을 은행으로 옮기는 경우가 있는데 이러한 경우에도 입금한 현금증서들이 10,000달러 또는 3천달러 미만의 단위로 일련번호가 연속적이라든지, 쓰여진 필적이거나 찍혀진 도장의 문형, 이니셜이 동일하다든지, 현금증서들이 다른 금융기관을 통하여 모두 같은 날 매입되었다든지와 같이 종종 소액분할의 징후를 찾아볼 수가 있다.

나. 페소 암시장을 통한 거래(The Black Market Peso Exchange: BMPE)

콜롬비아 마약 카르텔은 불법마약거래자금을 세탁하기 위하여 페소 암시장을 사용한다. 관련집행당국에 따르면 페소 암시장은 그 역사가 30년이 넘으며 연간 50조달러에 달하는 불법마약자금이 이 시장을 통하여 세탁되고 있는 것으로 추정되고 있다.

페소 암시장을 통한 불법마약자금의 세탁은 다음과 같은 방법으로 이루어진다. 콜롬비아 마약 카르텔은 미국에서 벌어들인 불법마약거래 자금을 콜롬비아 페소 브로커에게 할인해서 팔고 그 판매자금은 콜롬비아에서 페소로 다시 돌려받는 방식을 취하고 있다. 페소 중개상은 매입한 달러자금을 다음과 같은 방법을 통하여 금융기관으로 유입시킨다.

- 대리인들을 통하여 소액의 여러 계좌를 개설하고 이 계좌에 현금을 분산하여 예금시키거나
- 현금을 해외로 밀반출한 후 현금이 아닌 다른 형태로 다시 반입
- 불법자금과 합법적으로 취득한 자금을 혼합시킴

달러현금이 미국 금융시장으로 다시 유입이 되면 페소 브로커는 달러를 필요로 하는 콜롬비아 수입상을 접촉하여 미국 은행계좌에 들어 있는 자금을 상대로 지불인이 명시되어 있지 않은 수입상 당좌수표(Importer Checks)를 제공하거나 또는 수입상을 대신해서 물건을 구입하는 방법으로 달러현금을 페소와 교환한다.

은행은 페소 암시장활동을 밝혀내고 이를 방지하기 위하여 다음과 같은 시스템과 절차를 마련해야 한다.

- 이전에 소액분할 과정을 거친 것으로 보이는 현금거래나 3천달러 미만의 예금을 주시한다.

- 자금세탁 요주의 국가 출신의 비거주 외국인 계좌의 의심스러운 활동을 주의 깊게 살펴본다. 특히 소액으로 입금을 하고, 공공요금지불, 카드상환과 같은 일상적인 용도에 쓰이는 경우가 없으며 플로리다나 파나마와 같은 자유무역지역으로부터 액수가 큰 물품을 구매하는 데 쓰이는 계좌의 활동을 주의 깊게 살펴야 한다.
- 콜롬비아, 아루바(Aruba), 또는 멕시코와의 전신환 거래 특히 무역거래와 연관된 전신환거래를 이상한 점이 없나 주의 깊게 살핀다.
- 혐의거래보고의무 규정(31 CFR 103.18)(21 CFR 21.11)에 따라 이상한 활동상황이 눈에 띄면 이를 조사하고 보고한다.
- 예사롭지 않은 당좌거래활동(예를 들어서 소액분할 후 거액을 플로리다나 파나마에 위치한 무역회사에 지불하는 경우)을 감시한다.

다. 멕시코 은행수표와 매입된 제3자로부터의 수표(Mexican Bank Drafts and Factored Third-Party Checks))

FinCEN은 국외로 반출된 불법자금의 자금세탁에 멕시코의 은행수표(Bank Drafts)와 매입된 제3자의 수표(Factored Third-Party Checks)가 중요한 역할을 한다고 경고해 왔다.²⁾ 멕시코로 불법 반입된 달러현금은 세탁과정을 거쳐 다시 미국으로 들어오고 이렇게 세탁된 자금은 외국으로부터 유입된 자금처럼 보이게 된다.

FinCEN이 멕시코 은행수표(Mexican Bank Drafts)라고 칭하는 현금증서는 멕시코 은행이 미국은행에 보유하고 있는 은행간 대리계좌(Correspondent Account)를 대상으로 발행하는 달러수표로서 이는 미국과 멕시코와의 합법적인 무역거래를 수행하기 위하여 오랫동안 사용되어 왔으나 또 한편 자금세탁자의 자금세탁 수단으로도 사용되어 왔다.

멕시코 은행수표를 이용한 자금세탁은 다음과 같은 절차로 보통 이루어진다.

2) 1996년 9월에 FinCEN은 이에 대해 다음과 같은 공지사항을 발표하였다: Advisory Vol.1, Issue 6: "Mexican Bank Drafts and Third Party Checks".

먼저 미국으로부터 불법으로 반입된 거액의 달러를 가지고 멕시코 은행으로부터 그 은행의 미국은행에 개설되어 있는 은행간 대리계좌를 대상으로 발행된 달러화 수표를 매입하는데 이 매입된 은행수표는 이를 미국으로 직접 가지고 와서 현금으로 바꾸거나 또는 미국이나 또는 콜롬비아나 파나마에 거주하고 있는 제3자에게 배서양도를 하고 제3자가 현금으로 바꾸도록 하는 등 여러 경로를 통해 사용될 수 있으며 어떠한 경로로 사용되던지 수표는 결국 미국거래은행(Correspondent Bank)으로 되돌아오고 자금세탁이 이루어지게 된다.

제3자 수표의 매입을 통한 자금세탁은 외환환전소(Currency Exchange Houses)나 기타 금융중개업소, 자금세탁 전문업소들이 소규모 멕시코은행으로 예금된 미국달러화 수표를 웃돈을 주고 구입한 후 이를 다시 미국에 있는 거래 은행계좌에 입금하는 형태를 취하고 있다.

11. 재무성에의 보고(Reporting to Treasury)

재무성의 금융범죄단속망(FinCEN)은 금융감사국으로 하여금 매분기마다 연방은행의 은행비밀법 준수에 관한 보고서를 작성 제출토록 하고 있다. 이 보고서는 비밀보호법 위반으로 검사를 받은 연방은행의 수, 단속활동, 기타 은행비밀법 감독에 관한 정보들을 담고 있다. 은행보호법을 검사하는 검사관은 취득한 정보를 금융감사국의 전자정보 시스템에 입력시키고 보고서는 매분기 말에 작성된다.

가. 은행비밀법 위반과 단속

은행검사관은 검사중 발견된 은행비밀법의 모든 위반사항을 기록하고 금융감사국의 전자정보시스템에 입력시켜야 한다. 검사관은 검사중 발견된 중요한 위반사항에 대해서는 이에 대한 설명을 서면으로 작성 보고하고 연방규정 31 CFR 103.18(a)(1), 103.22(b)(1), 103.24(a) 그리고 연방규정 12 CFR 21.21에 대

한 위반사항은 은행감독국 전자정보시스템에 이에 대한 간단한 서술(Type 70 Analysis)을 입력한다.

나. 위반사항의 FinCEN 의뢰에 대한 지침

비밀보호법의 중대한 위반사항이 있을 경우 이에 대한 형사 또는 민사처벌에 대한 검토를 FinCEN에 의뢰하는 것이 금융감사국의 지침이다. 국내금융기관 및 임직원의 금융비밀법 위반에 관한 민사상의 처벌은 FinCEN의 관할이다(이에 대한 보다 자세한 내용은 부록 C를 참조).

다. 혐의거래보고에 대한 방침

혐의 범죄활동이나 은행비밀법의 위반은 SAR(Suspected Activity Report)양식을 사용하여 FinCEN에 의뢰하여야 한다. 검사관이 범죄행위가 발생했음을 의심하거나 믿을 경우 이를 경영진과 상의하고 SAR의 제출을 요구해야 한다. 그러나 위반사항에 은행의 내부직원이 연루되어 있을 경우 이를 은행의 고문이나 경영진에게 알리기 전에 금융감사국의 법률 자문관과 이를 상의하여야 한다. 은행이 SAR를 제출하지 않았거나 제출을 거절할 경우 금융감사국이 대신해서 제출하여야 하며 이 경우 위반사항이 심각하면 SAR의 제출불이행에 대해 민사벌금처벌(Civil Money Penalty: CMP) 또는 행정적 처벌을 내릴 수가 있다.

라. 금융감사국의 행정처벌(OCC Administrative Action)

금융감사국은 FinCEN으로 의뢰가 되었을 경우라도 위반사항이 심각할 경우 민사벌금 처벌, 영업중지와 같은 행정적 처벌을 내릴 수 있는 권한이 있다. 그러나 검사관은 먼저 지역 또는 워싱턴에 있는 법률 자문관과 접촉해야 한다.

12. 외국자산 통제국(The Office of Foreign Assets Control: OFAC)

재무성 산하의 외국자산 통제국(OFAC)은 미국의 국가안전과 외교방침에 위배되는 특정한 국가나, 테러단체, 마약밀매조직 등에 대해 취해진 경제 및 무역규제를 시행하는 기구로서 전이나 국가비상시 대통령의 권한과 미국 법의 관리하에 있는 외국자산 거래의 통제 또는 동결을 위해 특별히 제정된 법률에 따라 정해진 권한에 따라 운영되고 있다. 재무장관을 통하여 외국자산통제국은 8개항에 이르는 기본법령의 테두리 안에서 처벌의 공포, 수립 및 집행을 책임지고 있다.

또한 OFAC는 경제적 제재의 시행을 돕기 위하여 은행들이 따라야 하는 규정을 공포하였는데 금융감사국은 연방은행들이 이러한 규정을 충실히 이행하도록 협조하고 있다. OFAC가 공포한 규정들은 일반적으로 지정된 국가나 단체 또는 개인의 계좌나 자산을 동결하고 이들과의 허가되지 않은 무역이나 금융거래를 금지하고 있으며 이러한 규정은 모든 연방은행 및 기관, 국제금융시설, 국내은행의 해외지점에 적용된다.

미국의 법률은 미국에 위치해 있거나 미국시민 및 단체에 의해 보관, 관리 또는 통제되고 있는 모든 지정된 계좌나 자산의 동결을 요구하고 있다. 법률에 적용되는 자산이나 소유물은 직·간접, 현재, 미래 및 불확정 가치 등을 모두 포괄하는 광범위한 의미의 개념이다.

은행은 금지된 개인이나 단체에 의한 또는 이들을 위한 거래나, 이들을 통한 거래, 이들의 이해관계가 걸려있는 모든 거래를 봉쇄해야 한다. 예를 들어서 은행이 위에 열거한 사항 중에 해당되는 자금의 이전지불 지시를 받았을 경우 은행은 이 지불지시를 시행하되 지불금을 봉쇄된 계좌로 이전시켜야 한다. 은행은 봉쇄된 모든 거래를 OFAC에 발생 10일 이내로 보고하고 매년 9월 30일 까지 모든 거래를 보고해야 한다. 자산이나 자금이 일단 동결되면 이들을 이자가 지불되는 별도의 계좌로 옮기고 OFAC의 특별한 지시가 있을 경우에만 이를 풀 수가 있다.

은행은 OFAC 규정의 이행을 위해 효과적인 프로그램을 수립하고 유지해야

하는바, 이를 위해서 OFAC 규정의 위반이 발생할 경우 이를 가려낼 수 있는 방침과 절차를 마련하고 이를 문서화하며, 일상적으로 규정이 이행되고 있는지를 감독·책임지는 책임관을 선임하고, 또한 은행 각 부서 간의 대화를 긴밀히 유지하고, 규정의 이행상황에 대한 심도 있는 감사를 시행하는 것이 필요하다.

은행은 또한 OFAC에 의하여 지정된 국가, 단체 및 개인의 최근 명단을 작성하고 이를 은행 각 부서 및 지점에 배포하고 새로운 예금, 대출, 신탁 및 증권거래계좌(Discount Brokerage Accounts)의 개설 전 이들을 작성한 목록과 비교하며 기존의 계좌도 최근 목록과 정기적으로 대조를 해야 한다. 전신환(wire transfer), 신용장, 그리고 자금의 이전과 같은 비고객 거래는 거래가 실행되기 전에 OFAC 목록과 대조하는 것이 필요하다(OFAC 규정에 대한 보다 자세한 내용은 재무성 웹사이트 안에 있는 OFAC의 홈페이지에서 찾아볼 수 있다).

II. 은행비밀법 및 자금세탁방지 검사 절차 (Bank Secrecy Act/ Anti-Money Laundering Examination Procedures)

1. 일반절차

이 절차는 은행의 방침과 절차, 내부통제가 은행비밀법, 자금세탁방지 및 외국자산의 통제에 관한 법률과 규정을 이행하기에 적절한가를 판단하기 위하여 만들어졌다. 검사관은 최소한 일반절차(general procedures), 위험관리의 질을 평가하기 위한 절차(quality of risk management procedures), 그리고 결론절차(Conclusion Procedures)를 수행하여야 한다. 이러한 절차에 따라 검사관은 은행의 전반적인 통제 및 위험관리체계의 적정성과 전반적인 위험 정도를 평가하기 위해 제한적인 거래상황에 대한 검사를 실시한다. 만약 취약한 부분이 발견될 경우 검사관은 취약부문에 대한 추가적인 검사를 위하여 위험수준의 절차(Quantity of Risk Procedures)를 시행하여야 한다.

목적: 은행비밀법(Bank Secrecy Act:BSA), 자금세탁방지(Anti-Money Laundering :AML) 및 외국자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)에 대한 법령 및 규정의 이행에 대한 검사의 범위를 결정한다

1. 지속적인 감시를 필요로 하는, 예전에 발생하였거나 근래에 새로 발생한 문제를 파악하기 위하여 법률준수관리시스템(Compliance management System) 프로그램에서 일했던 검사관으로부터 다음과 같은 사항을 전달 받고 검토한다.

- 과거의 검사로부터 발견된 사항(Historical Examination Findings)
 - 마지막 검사 때 작성되었던 토의문건(Working Papers from Prior Examinations)
 - 이사회에 허가를 받은 BSA, AML, OFAC에 관련된 방침과 절차
 - 은행 법률이행상황에 관한 감사보고
2. 지속적인 감시를 필요로 하는, 예전에 발생하였거나 근래에 새로 발생한 문제를 파악하기 위하여 연방준비은행의 현금흐름내역, 혐의거래보고(Suspicious Activity Report: SAR), 고액현금거래보고(Cash Transaction Report : CTR)를 확보하고 이를 검토한다, 이러한 정보는 지역사무소(District office), 지역사기전문가(District Fraud Specialist) 또는 지정된 지역사무소 직원으로부터 취득할 수 있다. 적어도 4주간의 시간적 여유를 두는 것이 좋다.
3. 다음과 같은 사항에 대한 국세청이나 재무성으로부터의 서신을 검토하고 은행이 적절한 시정조치를 취했는지의 여부를 결정한다.
- 내용이 부정확하거나 불완전하여 되돌아온 고액현금거래보고서(CTRs), 혐의거래보고서(SARs), 또는 외국은행과 금융계좌에 대한 보고서(Reports of Foreign bank and Financial Accounts: FBARs)
 - 민사처벌 가능성에 대한 정보제공 요구
 - 지속적인 감시를 필요로 하는 예전에 발생하였거나 근래에 새로 발생한 문제를 파악하기 위하여 민사벌금처벌, 경고서신과 같은 OFAC으로부터의 서신
4. 관리자와의 조기 면담과 요청한 서류자료의 검토를 바탕으로 다음과 같은 사항을 파악한다.

- 경영진의 BSA 준수에 관한 감독
 - 은행의 내부통제 시스템
 - 은행의 독립적인 검사 프로그램
 - 직원훈련과정
 - BSA 준수 책임관(Compliance Officer)의 임명, 역할, 및 상부보고체계 (Reporting Lines)
 - BSA, AML, OFAC 준수항목의 작성 및 은행 각 분야에로의 배포
 - 수동 또는 자동적으로 운영되는 SAR, CTR 감독 및 보고시스템, 사내 방침 및 절차
 - 기타 자금세탁방지를 위한 방침, 절차, 및 시스템(예를 들어 고객신분 확인 절차, 요주의 분야에 대한 감독, 현금 및 자금이전 활동에 관한 컴퓨터 리포트)
 - OFAC 규정의 준수를 위한 절차 및 시스템
 - 중대한 사내방침, 직원 및 통제의 변화
 - 여러 양식, 계약, 컴퓨터 프로그램 등 업무과정상의 변화
 - 고객(계좌를 가지고 있지 않은 고객 포함)에게 제공하는 모든 상품 및 서비스
 - 거래물량
 - 은행의 위치 및 시장 분포
 - 은행의 BSA, AML, OFAC 규정 준수에 영향을 미칠 수 있는 내외부 요인
 - 적용되는 법률 및 규정항목에 대한 경영진의 숙지 여부
5. 취득한 서류와 CTR, SAR 관련정보, 그리고 은행 경영진들과의 대화를 통해 얻은 정보들을 검토한 후 샘플계좌를 추출하여 이들 계좌를 통한 거래들에 대한 상세한 검토를 실시한다. 이 때 추출된 샘플계좌는 가능한 한 국제 중개상을 통한 예금계좌, 요주의 국가에 위치하고 있는 외국은행의 은행간 대리계좌, 현금서비스 업무(Money Service Businesses), 그리

고 개인투자회사(Private Investment Company) 계좌들을 포함해야 하며 현금거래활동이 많거나 요주의 국가들과의 전신환 거래활동이 많은 계좌들도 포함시켜야 한다. 추출된 각 계좌마다 계좌개설 및 신용관련자료, 그리고 최근 3개월간의 계좌거래명세서(account statement)를 요구한다(추출된 계좌들은 위험관리의 적정성을 평가하기 위한 절차(quality of risk management procedures)에 사용된다).

6. 위험관리의 적정성에 대한 평가절차(quality of risk management procedures)를 마친다.
7. 위험관리의 적정성에 대한 평가에서 지적된 취약부분에 대한 위험도 측정 절차(Quantity of Risk)를 마친다.
8. 결론과정(Conclusion Procedures)을 수행한다.

2. 위험관리의 수준(Quality of Risk Management)

결론: 위험관리의 수준이 (높다(strong), 적절하다(satisfactory), 낮다(weak))

이 절차는 BSA, AML, OFAC에 관한 법률 및 규정에 대한 위반의 발견·수정 및 방지를 위한 관리시스템이 적절한가를 평가하기 위한 절차이다.

가. 방침(Policy)

결론: 이사회는 BSA, AML, OFAC에 관한 법률 및 규정의 준수를 위한 적절한 방침을 수립(했다, 하지 못했다).

목적: 은행이 BSA, AML, OFAC에 관한 법률 및 규정의 준수를 위한 적절한 방침 및 절차를 확립했는가를 결정하고 취약분야를 밝혀낸다.

1. 이사회가 BSA, AML, OFAC에 관한 법률 및 규정의 준수를 위한 적절한 방침 및 절차를 채택하고 경영진이 채택된 방침과 절차를 이행했으며 이러한 방침과 절차가 다음과 같은 사항에 대해서 충분히 대처하고 있는가를 결정한다.

- 다양한 방법을 통한 자금세탁의 분별 및 보고
- 요주의 활동, 사업 및 국가
- 적용되는 법률 및 규제조항의 요건
 - 현금 및 해외거래에 대한 거래기록의 보존 및 보고(31 CFR 103)
 - BSA 준수(12 CFR 21.21)
 - 혐의거래보고(12 CFR 21.11)
 - 자금세탁에 관한 법령(18 USC 1956 and 1957)
 - 민사 및 형사압수에 관한 법령(18 USC 981 and 982)
 - 외국자산 통제국에 관한 법령(31 CFR 500 et seq.)
 - 법령 및 규정의 개정시 이의 대처에 대한 과정 및 책임
- 직원의 법률위반에 대한 징계
- 계좌의 개설 및 관리와 다음과 같은 사항을 포함한 고객관계 수립에 관한 포괄적인 프로그램
 - 신분확인, 기록 및 검증
 - 혐의거래에 대한 감독 및 보고
- 다음과 같은 분야를 포함한 모든 상품과 업무분야에 대한 적용
 - 현금출납업무(Teller and Currency Operations)
 - 현금증서(Monetary Instrumnets)
 - 대출
 - 자금이전
 - 프라이빗 बैं킹(Private Banking)

- 은행간 대리계좌거래(Correspondent Banking)
- 지불대리계좌(Payable Through Accounts)
- 국제업무
- 특별사용계좌(Special Use Accounts)
- 증권매매 중개업무(Brokerage Operations)

2. 이사회가 BSA의 보고 및 문서기록요건을 충실히 이행하고 아래와 같은 사항을 포함하는 문서화된 프로그램을 승인했는지를 검증한다.

- 규정의 지속적인 충실한 이행을 위한 내부통제 시스템(12 CFR 21.21(c)(1))
- 은행직원이나 제3자에 의하여 독립적으로 수행되는 검사(12 CFR 21.21(c)(2))
- 일상적으로 규정이행을 감독하고 조정하는 책임관의 선임(12 CFR 21.21(c)(3))
- 담당직원의 교육(12 CFR 21.21(c)(4))
- 재무성과 기타 담당집행기관에 제출된 SAR 목록을 포함한 법률 및 규정이행 상황에 대한 이사회 및 경영진에의 보고(12 CFR 21.11(h))

3. 이사회와 또는 이를 위한 특별위원회가 정기적으로 BSA, AML, OFAC 관련 규정의 이행을 위한 방침을 검토하고 승인하는가를 파악한다.

나. 이행과정(Processes)

결론: 경영진은 BSA, AML, OFAC 관련 법규 및 규정의 충실한 이행을 위한 제 과정을 수립(했다, 하지 못했다).

목적: BSA, AML, OFAC 관련 법규 및 규정의 충실한 이행을 위해 수립된 과정이 효과적인가를 결정한다.

1. BSA, AML, OFAC 관련 법규 및 규정요건과 이의 변화를 알리는 은행의 시스템이 적절한가를 결정한다.
2. 은행의 방침과 절차를 변경하는 시스템이 현재의 법규를 준수하는 데 문제가 없으며 또한 이러한 변경이 적절한 승인절차를 거치는가를 파악한다.
3. 새로운 상품의 소개와 업무운영상의 변화(예를 들어 컴퓨터 프로그램의 변화)가 있을 때 이러한 변화가 법규이행에 문제가 없도록 거치는 절차를 평가하고 새로운 상품에 대한 검토시 법률, 감사 및 전산직원들이 이 과정에 포함되는지를 결정한다.
4. 우편, 인터넷, 전화를 포함한 모든 종류의 계좌개설 및 고객관계의 수립에 있어서 요구하고 있는 신분확인과 서류요건을 평가하고 특히 다음과 같은 항목이 포함되어 있는지 결정한다.

- 개인계좌

- 주민등록번호(Social Security Number) 또는 외국인 등록번호(Alien Identification Number)
- 적절한 신분확인(예를 들어 자동차 면허증, 주에서 발행한 사진이 들어 있는 신분증, 여권, 비거주자의 출신지 신분증 등)
- 거주지 주소의 확인
- 고객의 예상계좌활동 및 소득/직업
- 계좌개설자금의 출처
- 고객이 차월계좌(Overdrawing Accounts)가 있었는지를 결정하기 위해 신용조회업소(Service Bureau)로부터 정보를 취득
- 제 3자로부터의 신원보증(Third Party References), 신원조회 서비스, 전화통화, 웹사이트, 기타 인명록 등의 사용
- 다른 계좌관계

- 사업계좌
 - 납세자번호(Tax Identification Number)와 법적상호
 - 사업체의 법적지위(개인사업, proprietorship, 조합(Partnership), 법인)
 - 사업체의 대표와 계좌의 사인 권한이 있는 직원의 신원확인
 - 사업체의 위치확인
 - 주요 사업부문 및 모든 업무분야에 대한 설명(웹사이트나 신용조회업소를 통해서 이를 확인)
 - 예상계좌활동에 대한 추정
 - 계좌 개설자금의 출처
 - 대규모 사업체에 대해서는 재무제표 및 주요 공급거래처 및 고객
 - 외국사업체의 경우 사업체가 출신국가에 등록되어 있다는 증명서류
 - 고객이 차월계좌(Overdrawing Accounts)가 있었는지를 결정하기 위해 신용조회업소(Service Bureau)로부터 정보를 취득
 - 제 3자로부터의 신원보증(Third Party References), 신원조회 서비스, 전화통화, 웹사이트, 기타 인명록 등의 사용
 - 다른 계좌관계

5. 추출된 계좌들에 대해 계좌개설에 필요한 요건들이 충족되었는지를 검토
6. 추출된 계좌들의 거래명세서를 검토하고 거래기록이 고객의 사업 또는 직업 활동과 모순되지 않는가를 평가한다. 검사관은 계좌의 거래활동을 완전히 이해하기 위하여 기타 보조자료(예를 들어 수표사본 등)를 요구할 수 있다. 소액분할이나 기타 혐의거래가 있나 주의 깊게 살펴보라.
7. 은행이 대리인(agency), 수탁인(trustee), 지명인(nominee) 또는 다른 대체 이름을 일반장부(general ledger)나 기타 서류에 고객의 계좌를 위해 사용할 경우 고객의 진정한 성명과 신분에 대한 정보를 작성, 보관하는지를 검사하고 관리자가 이러한 고객들의 활동에 대해 주지하고 있는가의 여부

와 은행이 이러한 계좌들에 대해 수상한 거래활동을 감시하고 있는지의 여부를 결정한다.

8. 은행의 고액현금거래보고(CTR)를 위한 시스템이 보고서가 정확하고 신속하게 작성 제출되는 데 적절한지를 평가한다. 은행의 현금출납시스템이 은행의 모든 현금거래를 포착할 수 있는지의 여부를 결정한다.
9. 은행이 10,000달러 미만의 소액분할이 된 자금을 식별할 수 있는 수동적 또는 자동화된 시스템을 갖추고 있는가를 결정하고 소액분할이 분명해 보일 때 SAR를 포함한 추가적인 조치를 취하는지를 결정한다.
10. 추출된 계좌중 CTR 요건을 충족시키는 10,000달러가 넘는 거래를 찾아 이 거래가 주어진 시간 내에 정확히 작성 제출되었는지 아니면 31 CFR 103.22 조항에 따라 면제가 되었는지를 확인한다.
11. 예상롭지 않은 거래활동이 있나 미국 연준의 현금흐름에 대한 정보를 검토하고 그러한 거래를 발견할 경우 그 이유를 찾아낸다. CTR작성 및 제출의 변동이 이 현금흐름의 경향과 일치하는지를 결정한다.
12. 혐의거래에 대한 감시, 식별, 검토 및 보고에 대한 시스템이 적절한지를 검토하고 결정한다.
 - 혐의거래에 대한 감시대상 업무 및 상품을 결정한다.
 - 관리자가 혐의거래를 감시하기 위해 작성한 보고서를 검토한다.
 - 최근에 감시대상이 되었던 계좌에 대한 서류기록들을 검토한다.
13. 요청자료 및 샘플계좌거래의 검토, 그리고 관리자와의 대화를 밑바탕으로 은행의 내부통제가 BSA, AML, OFAC 법령 및 규정의 이행에 적절

하고 위험노출을 효과적으로 최소화하는지를 결정한다. 실수와 위반사례를 방지하고 혐의거래를 식별하며, 데이터가 정확한지를 확인하고 거래 기록의 보관 및 관리에 대한 요구사항을 이행하기 위한 절차는 다음과 같은 사항을 포함해야 한다.

- 포괄적이고 견고하며 완전하게 실행되고 있는 방침 및 절차
- 수상한 활동을 감시하고 찾아낼 수 있는 절차
- 계좌의 개설 및 고객관계의 수립시 적용되는 포괄적인 서류요건 및 확인절차
- 요주의 계좌, 상품, 및 서비스에 대한 포괄적인 감시
- 은행비밀과 자금세탁에 관한 요주의 국가나 지역과 연계된 계좌나 거래의 폭넓은 감시
- 새로운 계좌를 포함한 모든 계좌와 거래를 OFAC의 제재대상 명단과 비교하여 OFAC의 규정위반을 사전 방지할 수 있는 절차

다. 직원(Personnel)

결론: 은행의 경영진과 직원은 BSA, AML, OFAC의 법령과 규정을 준수하는데 필요한 충분한 지식과 재능을 보유하고(있다, 있지 못하다).

목적: 은행의 경영진과 직원이 BSA, AML, OFAC의 법령과 규정을 준수하고 위험을 효과적으로 관리하는 데 필요한 업무를 수행하는 데 충분한 지식과 재능을 보유하고 있는가를 결정한다.

1. 인터뷰와 검사를 수행하면서 도달한 결론을 중심으로 은행의 경영진과 직원(BSA 준수에 관한 업무종사자, 지점, 감사, 대여금고, 대출, 신탁, 국제은행간 계좌, 프라이빗 बैं킹, 해외금융, 및 전신환 업무에 종사하는 직원 포함)의 BSA, AML, OFAC 관계법규에 관한 지식과 재능을 평가한다. 또

다음 사항들을 고려하라.

- 직원의 역할과 책임
 - 훈련과 경험
 - 은행이 제공하는 상품과 서비스
 - 규정 위반 경력
 - 감사 중 지적사항
2. 이사회가 임명한 BSA 준수 책임관의 자격을 평가하고 지난번의 검사 후에 직원들이 참관한 BSA, AML 관련 수업의 명단을 확보한다.
3. 은행의 훈련 프로그램(수업교재, 수업내용, 참가직원명단, 빈도, 수업평가양식 등)을 검토하고 고객과의 접촉이나 고객의 거래를 검토하는 모든 직원이 훈련을 받아야 하는가의 여부를 경영진과 상의한다. 훈련 프로그램은 은행 각 업무분야에 따라 조금씩 변형될 수 있다. 일반적으로 훈련 프로그램은 다음 사항들을 포함해야 한다.
- 은행의 법규준수를 위한 내부적 방침, 절차 및 가용자원(available resources)
 - BSA의 보고 및 기록보관의무요건, 그리고 CTR요건의 면제조건
 - 자금세탁범죄
 - 자금세탁사례와 이를 식별할 수 있는 방법
 - 혐의거래의 감시와 보고절차
 - 자금세탁자와 범죄자의 표적이 되기 쉬운 사업, 상품, 및 지역
 - OFAC 관련규정요건
 - 직원들의 법규준수에 대한 책임
 - BSA, AML, OFAC 관련 법규의 위반에 따른 민사 및 형사처벌과 이를 이행하지 않은 직원에 대한 징계

- 기록보관요건(Record Retention Requirements)

4. 직원의 훈련과정을 이끄는 사람(들)이 BSA, AML, OFAC의 관계법령과 규정에 대한 충분한 지식과 훈련을 받았는가를 결정하고 이들이 지속적인 교육을 받고 있는지를 결정한다.
5. 관리자의 직원채용기준과 문제가 있거나 의심스러운 과거가 있는 자를 추려낼 수 있는 장치(신원조회, 신원보증)가 있는지를 검토한다.
6. 직원기록 샘플을 추출하여 수립된 방침과 절차가 적용되고 있는지를 검토한다.

라. 통 제

결론: 경영진이 BSA, AML, OFAC 관련 법률과 규정을 충실히 준수하기 위해 효과적인 통제체계를 수립(했다, 하지 못했다).

목적: 통제시스템이 BSA, AML, OFAC 관련 법률과 규정의 위반사항을 찾아내고 이를 시정하며 위험을 효과적으로 관리하는 데 있어서 얼마나 효과적인지를 판별한다.

1. 다음과 같은 서류를 검토하고 경영진과 논의한다. 시정조치와 추가적인 조치가 적절하며 시기적절한가를 결정한다.
 - 감사/규정준수 검토보고서와 경영진의 응답
 - 경영진 특히 고위 경영진과 이사회에 대한 보고서
 - 감사/규정준수 검토 절차 및 토의자료(Working Paper)

2. 다음과 같은 사항을 결정하기 위하여 규정준수에 대한 감사 토의자료 (Audit Working Papers)를 검토한다.

- 모든 규제항목에 대한 절차가 존재하고 사내방침 및 절차가 BSA, AML, OFAC의 법률과 규정을 준수하는가의 여부
- 위험이 높은 요주의 분야, 상품 및 서비스가 특별관리되고 있는가의 여부
- 이전에 지적되었던 취약분야에 대한 조치가 취해졌는지의 여부
- 감사에 사용된 표본의 크기가 적절하고, 감사의 범위가 모든 상품과 업무분야를 포괄하고 있으며 추출된 표본의 시간적 범위가 검토대상 기간을 포괄하고 있는지의 여부
- 심각한 취약부문과 그에 대한 근본적인 원인이 경영진과 이사회에게 보고되었는지의 여부
- 시정조치가 적당하고 시기적절하며 경영진과 이사회에 보고되었는지의 여부
- 감사와 검사가 정기적으로 적당한 간격을 두고 이루어지고 있는지의 여부
- 감사관(auditors)의 감사내용이 정확한가의 여부(감사관은 감사에 쓰였던 일부 거래를 재검사하여 감사가 정확히 실행되었는지를 조사한다)
- 은행의 BSA, AML, OFAC 법규준수에 대한 전반적인 결론이 이루어졌는가의 여부

3. 상기한 절차를 통해서 은행의 법규준수에 대한 감사기능이 미흡하거나 받아들이기 어렵다고 판단될 경우 추가적인 위험수준의 평가절차(Quantity of Risk Procedures)가 지적된 취약점에 대해서 수행되어야 한다(일반적인 절차의 7단계를 참조하라).

3. 위험의 수준(Quantity of Risk)

결론: 위험정도가 (낮다(low), 적당하다(moderate), 높다(high))

목적: BSA, AML, OFAC 법규가 규정하는 요건들의 이행 정도를 결정한다.

(1) 보고·기록 및 기록의 보관

1. 거액의 현금거래가 있는 국제계좌들의 표본을 추출하여 계좌활동을 검토하고 10,000달러가 넘는 현금 또는 현금증서의 외국으로의 송금 또는 외국으로부터의 송금에 대해 통화 및 현금증서의 국제운반에 관한 관세청의 보고(Currency or Monetary Instruments Report: CMIR)(U.S. Customs Form 4790)가 작성, 제출했는지를(31 CFR 103.23 (a) and (b)) 검토한다.
2. 은행이 외국에 있는 은행, 증권, 기타 금융계좌를 소유하거나 이들에 대해 서명권한(Signature Authority)을 가지고 있는지를 결정하고 은행이 정해진 시간 내에 외국은행 및 금융계좌에 관한보고(Report of Foreign Bank and Financial Accounts: FBAR: Treasury Form 90-22.1)를 제출했는지(31 CFR 103.24)를 확인한다.
3. 은행기록의 표본을 추출하여 은행이 BSA가 규정한 바와 같이 기록의 원본, 마이크로필름, 또는 사본을 최소한 5년 동안 보관했는지(31 CFR 103.22(d), 103.27(a)(3), 103.33(a)-(c), 103.34(a)(1)(ii), 103.34(b)(1)-(13))를 결정한다.

(2) 면 제

1. 누가 면제절차를 책임지고 있고 면제정보를 관리하고 있는지를 파악한다(면제자(Exempt Persons)의 정의에 대해서는 31 CFR 103.22(d)를 참조하라).
2. 현금보고(CTR) 요건으로부터 면제된 고객의 명단과 가장 최근에 이루어진 면제의 허가날짜를 파악한다.
3. 은행이 면제를 취소한 경우가 있는지를 알아보고 그럴 경우 그 이유와 TDF 90-22.53 양식을 작성 제출했는지를 알아본다.
4. 면제된 계좌의 샘플을 검사하고 다음과 같은 사항을 결정한다.
 - 고객의 면제에 관한 정보가 적어도 일년에 한번 검토, 확인되고 있는지의 여부(31 CFR 103.22(d)(4))
 - 면제된 각각의 계좌가 면제자의 정의에 부합되고 필요로 하는 서류들이 보관되고 있는지의 여부(31 CFR 103.22 (d)(2) and (d)(6))
 - 비상장 사업체(Nonlisted Business Persons)(31 CFR 103.22 (d)(2)(vi))의 경우 그 사업체가
 - 면제되기 전에 적어도 12개월 동안 거래계좌를 유지하고 있었는지 여부
 - 10,000달러 이상의 현금거래가 빈번했는지의 여부
 - 미국 연방법 또는 주법에 따라 조직 또는 법인화되었거나 사업체로 미국에서 사업을 할 수 있는 등록업체의 여부
 - 직원의 임금지불을 위한 인출만을 위해서 계좌를 개설 유지하는 고객(31 CFR 103.22(d)(2)(vii))의 경우
 - 면제되기 전에 적어도 12개월 동안 거래계좌를 유지하고 있었는지 여부

- 직원의 임금을 지불하기 위해서 정기적으로 10,000달러 이상의 현금을 인출해야 하는 업체를 운영하는가의 여부
- 미국 연방법 또는 주법에 따라 조직 또는 법인화되었거나 사업체로 미국에서 사업을 할 수 있는 등록업체의 여부
- 은행이 고객을 면제대상으로 지명하기 위해 TDF 90-22.53 양식 (“Designation of Exempt Person” (면제대상 지명양식)) 또는 국세청의 4789 양식(IRS Form 4789)를 올바르게 작성 제출했는지의 여부. 그리고 면제대상의 지명을 뒷받침하는 보조자료를 검토하고 자료에 나타나 있는 정보가 면제자의 요건에 부합되는지의 여부(31 CFR 103.22(d)(3))
- 은행이 비상장회사나 직원임금지불계좌 고객을 위해 면제자 지명 갱신양식(“Designation of Exempt Person Renewal Form”)을 처음 지명된 다음해부터 2년에 한번씩 3월 15일까지 제출하고 있는지의 여부(31 CFR 103.22(d)(5))
- 면제된 고객의 혐의 계좌활동에 대한 감시가 적절한지의 여부(31 CFR 103.22(d)(9)(ii))

(3) 현금증서의 판매

1. 거래액이 3천달러 이상 10,000달러 이하인 현금증서의 현금판매 샘플을 추출한다.
2. 현금증서의 매입자가 은행에 계좌를 보유하고 있을 경우에는 은행이 다음과 같은 요구자료 보관하고 있는지를 검사한다(31 CFR 103.29(a)(1)).
 - 구매자의 성명
 - 매입일시
 - 매입한 현금증서의 종류

- 매입한 증서들의 일련번호
- 각 현금매입증서들의 매입액
- 신분확인방법(매입시 또는 계좌개설시)

3. 현금증서의 매입자가 은행에 계좌를 보유하고 있지 않을 경우에는 은행이 다음과 같은 요구자료를 보관하고 있는지를 검사한다(31 CFR 103.29 (a)(2)):

- 구매자의 성명과 주소
- 사회보장(Social Security Number) 또는 외국인 등록번호(Alien Identification Number)
- 구매자의 생년월일
- 매입한 현금증서의 종류
- 매입한 증서들의 일련번호
- 각 현금매입증서들의 매입액
- 매입자에 대한 신분정보의 확인방법(예를 들어 자동차 면허증의 발급주 및 면허번호)

4. 같은 날 3천달러 이상인 다수의 현금증서판매거래가 발생할 경우 이를 발견할 수 있는 효과적인 자동화된 또는 수동적 시스템이 있는가를 파악하고 소액분할이 분명한 경우 SAR를 포함한 추가적인 조치와 법규가 요구하고 있는 서류요건을 보관하고 있는지의 여부를 결정한다(31 CFR 103.29 (b)).

5. 혐의거래활동을 식별하기 위한 현금증서 거래의 감독 시스템을 평가하고 필요할 경우 SAR를 포함한 추가적인 조치를 하고 있는지의 여부를 결정한다.

(4) 전신환(Funds Transfer)

1. 요주의 계좌의 샘플을 추출하고 3개간의 계좌거래명세서(Account Statements)를 검토한다. 전신환거래 내역을 분석하고 거래액·빈도·발송 및 수신자가 고객의 사업과 모순되지 않는가를 결정하고 수상쩍거나 비정상적인 많은 활동이 있을 경우 주의를 기울인다.
2. 전신환 거래목록으로부터 현금으로 조달된 전신환 송금 등 샘플을 추출하여 CTR이 적절하게 작성·제출되었는지를 확인한다(31 CFR 193.22).
3. 혐의 전신환 거래를 색출하기 위한 감독시스템을 평가한다.

송금은행(Originating Banks)의 책임

4. 샘플 계좌를 이용하여 3천달러 이상의 송금주문에 대해서 송금주문서의 원본, 마이크로필름, 사본, 또는 전자기록들을 보관하고 있는지를 검사한다(31 CFR 103.33(e)(1)(i)). 은행은 3천달러 이상의 송금주문에 대해 다음과 같은 사항에 대한 기록을 보관하고 있어야 한다.(31 CFR 103.33(g)(1))
 - 송금자의 성명과 주소(31 CFR 103.33(e)(1)(i)(A))
 - 송금주문액수(31 CFR 103.33(e)(1)(i)(B))
 - 송금주문의 실행일(31 CFR 103.33(e)(1)(i)(D))
 - 수신은행의 정체(31 CFR 103.33(e)(1)(i)(E))
 - 다음 사항에 대한 정보가 송금 주문시 접수되었을 경우
 - 송금자의 성명과 주소(31 CFR 103.33 (e)(1)(i)(A))
 - 수신자의 계좌번호(31 CFR 103.33(e)(1)(F)(2))
 - 명확한 수신자의 신분확인증서(31 CFR 103.33(e)(1)(F)(3))

5. 3천달러 이상의 비고객 전신환거래 샘플을 이용하여 은행이 다음과 같은 사항의 기록을 보관하고 있는지 검사한다.

- 직접 대면을 통하여 송금주문을 했을 경우 신분증을 요구했다는 증거 및 사용된 신분증의 종류와 신분에 대한 정보
- 은행이 송금주문자가 실질적인 송금자(Originator)가 아니라는 것을 알고 있고 송금주문자가 송금자의 납세자 고유번호(Taxpayer Identification Number)나 이것이 여의치 않을 경우 외국인 등록번호 또는 여권번호와 출신국에 대해서 알고 있을 경우 이에 대한 기록을 보관하고 만약 그렇지 못할 경우 실질적인 송금자에 대한 정보가 없다는 간단한 메모(31 CFR 103.33(e)(2)(i))
- 송금주문이 직접적인 대면으로 이루어지지 않았을 경우 주문을 신청한 사람의 성명·주소·납세자 고유번호(Taxpayer Identification Number)나 이것이 여의치 않을 경우 외국인 등록번호 또는 여권번호와 출신국에 대한 기록을 보관 또는 송금자에 대한 정보가 없다는 간단한 메모와 송금주문의 지불방법(31 CFR 103.33(e)(2)(ii))

6. 은행이 보관하고 있어야 할 실질 송금자에 대한 자료가 실질 송금자의 성명을 통해서 검색이 가능하고 실질적인 송금자가 은행의 고객이고 송금에 은행계좌를 사용하였을 계좌번호로도 검색이 가능한지를 확인한다 (31 CFR 103.33(e)(4)).

중개은행(Intermediary Banks)의 책임

7. 은행이 전신환 거래에 있어서 중개은행으로서 역할을 한 3천달러 이상의 송금주문 샘플을 추출하고 은행이 거래주문의 원본, 마이크로필름, 사본, 또는 전자기록들을 보관하고 있는지를 검사한다(31 CFR 103.33(e)(1)(ii)).

8. 거래샘플을 사용하여 은행이 필요한 정보를 송금자로부터 받았을 경우 이를 다음 수신은행으로 올바로 전달했는지의 여부를 결정한다(31 CFR 103.33(g)(2)).

수신은행(Beneficiary Banks)의 책임

9. 은행이 전신환 거래에 있어서 수신은행으로서 역할을 한 3천달러 이상의 송금주문 샘플을 추출하고 은행이 거래주문의 원본·마이크로필름·사본 또는 전자기록들을 보관하고 있는지를 검사한다(31 CFR 103.33(e)(1)(iii)).
10. 비고객 전신환주문거래 샘플을 이용하여 다음과 같은 사항 검사한다.
 - 직접 대면을 통하여 송금된 자금이 수취인이나 그 대리인에게 전달되었을 경우 신분증을 요구하고 이에 대한 정보를 기록 보관하고 있는가의 여부(CFR 103.33 (e)(3)(i))
 - 자금이 실질적인 수취인에게 직접 전달되지 않을 경우 은행이 실질적인 수취자(Beneficiary)의 성명, 주소, 그리고 신원자료를 기록 보관하고 있는지의 여부(31 CFR 103.33(e)(3)(i))
 - 자금이 직접적인 대면을 통하여 전해지지 않았을 경우, 수표나 기타 사용된 지급수단의 사본이나 내역과 자금 수취인의 성명 및 주소를 기록, 보관하고 있는지의 여부(31 CFR 103.33(e)(3)(ii))
11. 은행이 기록 보관하고 있어야 할 수취인에 대한 정보가 수취인의 성명을 통해서 검색이 가능하고 수취인이 은행의 고객이고 송금에 은행계좌를 사용하였을 계좌번호로도 검색이 가능한지를 확인한다(31 CFR 103.33(e)(4)).

12. 상기의 절차를 통해서 BSA 법규가 요구하는 보고, 기록 및 기록의 보관요건과 전신환 업무에 관련된 위험도를 결정한다.

(5) 신분증의 제시 후 지불가능(Pay Upon Proper Identification: PUPID)한 거래

1. PUPID 거래목록 또는 기타 기록을 참조로 특정한 기간동안에 시행된 거래를 검토하고 수상쩍거나 비정상적인 거래활동이 있는가를 살펴본다. 거래들의 액수, 빈도, 그리고 거래의 목적 등을 고려하고 이들 거래가 이상한 점이 없는지를 관리자와의 논의를 통해 결정한다.
2. PUPID 거래에 따른 위험을 관리하기 위한 내부통제를 평가한다.
3. PUPID 업무에 연관된 위험도를 결정한다.

(6) 비거주자 계좌와 폐소 암시장 거래(The Black Market Peso Exchange: BMPE)

1. 비거주자가 보유하고 있는 요주의 계좌의 샘플을 추출하고 계좌개설에 관련된 서류와 3개월 분량의 계좌거래명세서를 확보하고 관리자가 다음과 같은 사항을 이행했는지를 검사한다.
 - 고객의 비거주신분을 확인하고 여권의 검사 및 여권사본이나 그 국가의 주민등록증의 사본을 고객의 파일에 보관해두고 있는지의 여부
 - 은행 계좌개설 절차의 적용을 기록했는지의 여부
 - 계좌의 명의를 분명치 않을 경우 계좌의 실질적인 소유자에 대한 신원파악이 되어 있는가의 여부
 - 혐의거래활동에 대한 감시 여부

2. 추출된 샘플계좌에 대해서 다음과 같은 혐의거래가 있었는가를 검토한다:
 - 우수리가 없는 2,000달러에서 10,000달러 사이의 금액을 빈번히 예금하는 것 등의 소액 분할된 예금
 - 요주의 지역과의 전신환 거래
 - 계좌의 매달 잔액은 적으나 거래량은 많은 계좌
 - 우수리가 없는 거래의 수표
 - 현금인출기를 통한 거래나 물품매입거래(point-of-sale)가 없거나 소액의 이상한 액수의 수표를 자주 쓰는 경우
3. 혐의거래활동이 발견되었을 경우 의심이 가는 전신환이나 수표의 샘플을 요구하고 이러한 수표와 전신환이 플로리다나 파나마로부터 구입된 물품의 지불대금으로 사용되었고 공공요금, 모기지와 같은 통상적인 소비자 지출항목을 위해서는 사용되지 않았을 경우 이 계좌는 폐소 암시장 거래의 일부분일 가능성이 높다.
4. 비거주자 계좌나 폐소 암시장거래와 관련된 혐의거래 활동을 감시하기 위한 방도를 평가한다.
5. 비거주자 계좌나 폐소 암시장거래와 관련된 위험도를 평가한다.

(7) 국제중개상을 통한 예금(International Brokered Deposits)

1. 국제중개상을 통한 예금의 목록을 확보하고 이들 계좌의 거래범위와 액수를 평가한다.
2. 국제중개상 또는 대리인의 채용절차를 평가하고 회사에 관한 자료(corporate documentation), 신원보증인(references), 신원조회, 전직 고용처 확인, 교육 및 전문분야에 대한 배경 등을 고려하여 이들의 배경과 자격을 평가한다.

3. 은행과 중개상과의 계약 및 수립된 통제관계를 검토하고 다음과 같은 사항이 포함되었는지를 결정한다.

- 위험을 통제하기 위해 계좌소유주의 신분확인 및 관련서류에 대한 논의
- 은행이 계좌소유주의 신분 및 기타 정보를 확보하고 검토할 수 있도록 조치
- 미국 내에서 계좌주의 현금거래를 금지하거나 제한함.
- 파이낸스 회사(Finance Companies), 송금소(Funds Tranmitter), 기타 비은행 금융기관과 같은 위험요소가 많은 대상의 계좌개설을 금함.

4. 국제중개상을 통한 예금계좌의 샘플을 추출하고 계좌개설에 관련된 서류와 3개월 분량의 계좌거래명세서를 확보한다.

5. 거래내역을 분석하고 그것이 예상과 많은 차이가 있는지를 검토한다. 검사관은 거래의 내역을 충분히 이해하기 위하여 보충자료를 요구할 수 있으며 혐의거래가 있는가를 주의 깊게 살펴본다.

6. 국제중개상을 통한 예금계좌와 관련된 혐의거래 활동을 감시하기 위한 시스템을 평가한다.

7. 국제중개상을 통한 예금계좌와 관련된 위험도를 평가한다.

(8) 외국은행의 은행간 대리계좌(Foreign Correspondent Banking)

1. 위험요소가 많은 외국은행의 은행간 대리계좌의 샘플을 추출하고 계좌개설에 관련된 서류 및 계좌협정과 3개월 분량의 계좌거래명세서를 확보한다.

2. 외국은행의 자금세탁방지 프로그램, 은행업 허가정보, 제3자에 의한 계좌 사용 가능성, 예상되는 거래량, 거래종류 및 기타 계좌관련정보를 검토한 후 계좌개설의 허가절차가 적절한지 평가한다.
3. 거래내역을 분석하고 그것이 예상과 많은 차이가 있는지를 검토한다. 검사관은 거래의 내역을 충분히 이해하기 위하여 보충자료를 요구할 수 있으며 혐의거래가 있는가를 주의 깊게 살펴본다.
4. 외국은행의 은행간 대리계좌를 통한 혐의거래 활동을 감시하기 위한 시스템을 평가한다.
5. 외국은행의 은행간 대리계좌와 관련된 위험도를 평가한다.

(9) 우편행낭 활동(Pouch Activity)

1. 운송업자나 배달부를 통한 우편행낭 배달활동이 있는 외국은행의 은행간 대리계좌를 추출해낸다.
2. 관리자나 행낭의 내용을 목격한 직원이 기록한 일지나 기타 관련기록을 검토하고 현금이나 현금증서가 들어 있었는가를 검토하며
 - 해당사항이 있는 경우 CTRs, CMIRs 또는 SARs가 작성, 제출되었는가를 결정한다.
 - 의심스러운 활동을 발견한다.
3. 혐의 우편행낭 운반 활동을 감시하기 위한 시스템을 평가한다.
4. 우편행낭 운반 활동과 관련된 위험도를 평가한다.

(10) 멕시코 은행수표(Mexican Bank Drafts)

1. 멕시코 거래은행과의 계약 및 협정사항을 검토하고 은행수표의 처리 및 청산절차에 대한 조항이 있는지를 검토한다.
2. 멕시코 은행수표가 처리된 멕시코 거래은행의 은행간 대리계좌를 추출해낸다. 표본의 추출시 특히 거래활동이 많고 금액의 수표를 처리한 계좌를 포함시킨다. 이렇게 추출된 계좌를 통해 처리된 은행수표의 샘플을 확보한다.
3. 멕시코 은행의 자금세탁방지 프로그램, 은행업 허가정보, 제3자에 의한 계좌사용 가능성, 예상되는 거래량, 거래종류 및 기타 계좌관련정보를 검토한 후 계좌개설의 허가절차가 적절한지 평가한다.
4. 멕시코 위치하고 있는 멕시코 은행 감독관이 미국은행의 규정에 부합되지 고객들의 거래활동을 파악하고 감시하도록 지시할 것을 분명히 해두었는지를 확인한다.
5. 추출된 거래로부터 동일한 이름, 주소 및 많은 양의 유사한 수표거래가 있었는지를 검토하고 수상한 거래활동이 발견될 경우 이를 조사한다.
6. 혐의 멕시코 은행수표 활동을 감시하기 위한 시스템을 평가한다.
7. 멕시코 은행수표와 관련된 위험도를 평가한다.

(11) 대리지불계좌(Payable Through Accounts: PTAs)

1. 대리지불계좌 서비스를 제공하고 있는 외국은행의 은행간 대리계좌의 목록을 확보한 후 다음과 같은 사항을 파악한다.

- 각 PTA 계좌하의 종속계좌(Sub-Accounts)의 수
 - 각 종속계좌당 예상되는 월당 예상 거래수
 - 예상 거래액
2. 외국의 감독관이 미국은행의 규정에 부합되게 고객의 거래활동을 파악하고 감시하도록 지시할 것을 분명히 해두었는지를 확인한다.
3. 종속계좌의 샘플을 포함한 PTA계좌의 샘플을 추출하고 계좌개설에 관련된 서류 및 계좌협정과 종속계좌 소유자의 신원 및 3개월 분량의 계좌거래명세서를 확보한다.
4. 거래 외국은행과의 계약 및 협의를 검토한 후 다음 사항들이 포함되어 있는지에 대해 결정한다.
- 절차 및 서류요건에 대한 조항을 포함하고 계좌의 개설시 적용되는 신원확인 절차 및 서류요건들이 미국은행의 절차와 부합하는지의 여부
 - 미국은행이 종속계좌 소유주의 신분 및 기타 정보를 확보하고 검토할 수 있도록 외국은행이 조치할 것에 대한 조항이 있는지의 여부
 - 미국 내에서 종속계좌 소유자의 현금거래 금지
 - 외국은행에 대해 수상한 종속계좌 활동의 발견, 조사, 보고를 위한 감시활동과 발견사항을 미국은행에 보고할 것에 대한 요구사항의 존재 여부
 - 외국은행과 미국은행 간의 명확한 책임분담의 설정 여부
 - 미국은행의 외국은행 PTA 운영에 대한 감사권의 부여와 관련서류의 제공 여부
 - 외국은행의 미국 AML 법규준수에 대한 요구의 존재 여부
 - 종속계좌 소유주 각각에 대한 거래액 한도의 존재 여부
 - 규모가 큰 계좌의 경우 종속계좌주가 사업체의 경우 사업체의 재무제

표 요구조항의 존재 여부

- 비은행 금융기관에 의한 종속계좌의 개설금지
- 2단계 종속계좌 소유주(Second-Tier Sub-Account Holders)의 금지

5. 종속계좌의 거래활동을 검토하고 거래활동이 예상을 크게 벗어나는가를 결정한다.

6. OFAC 규정에 의해 계좌개설이 금지된 정부, 개인, 단체들의 계좌개설 시도를 방지할 수 있는 통제시스템을 파악한다.

7. PTAs를 통한 혐의거래를 감시하기 위한 시스템을 평가한다.

8. PTAs 와 관련된 위험도를 평가한다.

(12) 특별사용계좌(Special Use Accounts: SUA)

1. 특별사용계좌의 명단을 작성하고 다음사항을 파악한다:

- 계좌명칭 및 수
- 목적 및 부서
- 계좌에 접근할 수 있는 직원들
- 계좌를 검토하고 이를 관리하는 직원

2. 이 계좌들이 올바른 용도에 사용되도록 할 수 있게 하기 위해 운용되고 있는 내부통제시스템을 다음과 같은 사항을 고려하여 검토하고 평가한다.

- 은행의 어떤 직원이 이 계좌에 접근할 수 있으며 계좌에 접근하기 위해서 두 개의 서명이 필요한지의 여부

- 고객이 계좌에 접근할 수 있는지의 여부
 - 이 계좌를 통한 고객의 거래활동이 고객의 계좌거래 명세서에 반영이 되는지의 여부
 - 계좌조정(Reconcilements)의 빈도
 - 차이점이 발견되었을 때 이를 조정하는 절차
 - 수상한 활동을 밝혀내기 위해 어떻게 거래가 감시되고 있는가의 여부
3. 거래활동이 많은 샘플계좌를 추출하여 이들 계좌에 대한 거래내역보고서를 확보하고 추가적인 검토를 실시한다. 특히 여러 SUAs를 거치는 거래활동과 위험요소가 많은 거래를 중심으로 검토한다.
4. 수상한 징후가 발견 된 거래를 검토한다.
5. SUAs를 통한 혐의거래를 감시하기 위한 시스템을 평가한다.
6. SUAs와 관련된 위험도를 평가한다.

(13) 프라이빗 बैं킹과 신타크(Private Banking and Trust)

1. 다음과 같은 서류를 확보하고 검토한다.
- 프라이빗 बैं킹과 신타크에 관한 사업계획
 - 경영진에게 보고된 프라이빗 बैं킹과 신타크활동에 대한 최근 보고서
 - 은행 내부의 여러 업무분야에 걸친 고객의 자산과 거래활동을 집산하는 방법에 대한 설명
 - 계좌관리 종사자(Account Officers), 경영진, 그리고 직원채용 및 직원 보상에 관한 프로그램
 - 윤리강령(Code of Ethics)

- 다음과 같은 계좌의 명단
 - 프라이빗 बैं킹과 신탁의 고객이 외국정부관료, 무역업종사자, 송금소 (Money Transmitters), 개인투자회사(Private Investment Companies: PICs), 금융상담사, 역외단체 그리고 자산관리인(Money Managers) 일 경우
 - 계좌관리직원이 예전에 다른 금융기관을 사용했던 프라이빗 बैं킹과 신탁고객을 소개할 경우
 - 제 3자인 투자상담사가 고객을 의뢰해 왔을 경우
 - 지명인의 이름이 사용될 경우

2. 프라이빗 बैं킹과 신탁업무 관리자와의 대화와 1단계에서 서술된 자료들의 검토를 바탕으로 다음과 같은 사항을 파악한다.

- 서비스 업무분야의 조직구성
- 목표
- 현재 제공되는 또는 제공을 고려하는 상품과 서비스
- 마케팅 전략
- 이 업무분야 고유의 위험에 대처하기 위한 전략

3. 수개월 동안 사내 방침 예외건수의 분량 및 이에 대한 승인절차의 적절성을 평가한다.

4. 프라이빗 बैं킹과 신탁계좌의 개설 및 감독을 위해 수립한 사내 방침, 절차, 그리고 내부통제에 다음과 같은 사항들이 포함되는지를 확인한다.

- 계좌개설절차
- 운영절차
- 정기적인 리뷰

- 직원의 책임(Responsibility and Accountability)
- 직원훈련
- 수상한 활동의 감시
- 수상한 활동에 대한 보고

5. 프라이빗 बैं킹과 신탁업무를 위한 정보관리체계(Management Information System: MIS)가 적절한지를 평가한다. 다음과 같은 보고가 적절, 유용, 신속하게 보고되고 있고 여러 업무부서와 상품에 걸친 활동들이 필요에 따라 집산 보고되고 있으며 이사회와 경영진에게 보고되고 있는지를 파악한다.

- 고객종합보고서
- 수익성 보고서
- 예외건수(Policy Exceptions) 및 서류분실 보고서
- 고객위험분류에 대한 보고서
- 비정상적인 활동에 대한 보고
- 혐의거래보고

6. 프라이빗 बैं킹과 신탁업무에 종사하는 직원들의 보수체계를 검토하고 계좌의 개설 및 수상한 활동에 대한 규정의 준수를 장려하는 질적 평가 기준이 포함되어 있는가를 검토한다.

7. 직원들의 업무지침서가 자금세탁방지에 대한 법규와 사내방침 및 절차의 준수를 포함하고 있는지를 검토한다.

8. 프라이빗 बैं킹 및 신탁계좌의 샘플을 다음과 같은 사항을 강조하여 추출하고 계좌개설에 관련된 서류 및 3개월 분량의 계좌거래명세서를 확보한다.

- 거액의 현금거래가 있는 고객
- 요주의 국가로부터의 고객
- 요주의 국가의 정부관리 고객
- 역외계좌 또는 개인투자회사를 포함한 역외단체에 계좌를 가지고 있는 고객
- 봉급이 높거나 최근 실적이 좋거나 신규직원 관리하의 계좌
- 전신환 거래활동이 빈번한 고객의 계좌
- 프라이빗 बैं킹 및 신탁계좌의 위탁인이 그 계좌로부터 다른 관계자나 계좌수취인의 사업체로 대출을 할 경우
- 계좌의 잔액은 적고 입출금 거래액이 많은 도관계좌(Pass Through Accounts)의 성격을 가진 계좌
- 혐의거래로 감시대상에 올라있거나 SARs가 제출된 적이 있는 고객
- 보관계좌(Custodial Accounts), 투자상담계좌(Investment Advisory Accounts), 취소가능신탁계좌(revocable Trusts)와 같은 재량권이 없는 계좌(Nondiscretionary Accounts) 고객

9. 계좌의 거래내역을 살펴보고 예상되는 바와 크게 다른 점이 있는지를 검토한다.

10. 프라이빗 बैं킹 및 신탁계좌를 통한 혐의거래를 감시하기 위한 시스템을 평가한다.

11. 프라이빗 बैं킹 및 신탁계좌와 관련된 위험도를 평가한다.

(14) 역외지점(Offshore Branches and Offices)

1. 은행의 해외지점이 자금세탁 요주의 국가에 위치하고 있고 고객기록에 대한 접근이 가능할 경우 현장실사(Onsite Examinations)를 실시하고

내부통제, 방침, 절차, 보고, 감사, 교육 및 훈련, 직원채용관행 등 자금세탁방지법의 준수를 위한 종합적인 프로그램을 평가한다.

2. 위험요소가 많은 샘플계좌를 추출하고 계좌개설 및 고객의 신용에 관련된 서류 및 최근 3개월간의 계좌거래명세서를 확보한 후 계좌의 거래내역을 살펴보고 예상되는 바와 크게 다른 점이 있는지를 검토한다. 검사관은 거래의 내역을 충분히 이해하기 위하여 보충자료를 요구할 수 있으며 혐의거래가 있는가를 주의 깊게 살펴본다. 소액분할 가능성에 대해서 주의 깊게 살펴보고 혐의거래가 발견시 적절한 추가적 조치를 취한다.
3. 은행의 해외지점 고객기록에 대한 접근이 불가능하거나 자금세탁에 대한 위험 가능성이 낮을 경우 지점의 자금세탁 방지에 대한 내부 및 외부감사결과를 검토하고 내부통제, 방침, 절차, 관리자보고, SARs, 교육 및 훈련, 직원채용관행 등 자금세탁방지법의 준수를 위한 종합적인 프로그램을 평가한다.
4. 역외지점을 통한 혐의거래를 감시하기 위한 시스템을 평가한다.
5. 역외지점과 관련된 위험도를 평가한다.

(15) 외국자산의 통제(OFAC)

1. 은행이 현재 보유하고 있는 금지국가, 단체 및 개인 명단이 정확한지를 검사한다.
2. OFAC 관련 정보가 은행의 모든 해당 직원들에게 배포되고 있는가를 검사한다.

3. 새로운 예금, 대출, 신탁 및 증권거래계좌(Discount Brokerage Accounts)의 개설 전 또는 전신환(wire transfer) 거래 및 기타 새로운 거래가 실행되기 전에 이들을 OFAC 목록과 대조하기 위해 수립한 통제시스템을 평가한다.
4. 기존의 계좌와 기타 다른 고객의 거래가 정기적으로 OFAC 목록과 비교·검토되고 있는지를 검사한다.
5. OFAC 이행요건에 관련된 위험도를 결정한다.

(16) 대출업무(Lending Function)

1. 위험요소가 많은 대출의 샘플을 추출한다(예를 들어 현금을 담보로 한 개인투자회사에로의 대출)
 2. 추출된 대출의 목적과 관련서류를 검토한다.
 - 혐의 대출거래의 색출, 조사 및 보고절차를 평가한다.
3. 다음과 같은 비정상적인 대출거래에 대한 은행내부 보고서를 검토한다.
 - 현금을 담보로 한 대출
 - 고객의 사업 프로파일에 맞지 않는 대출
 - 때 아니게 이르게, 특히 현금으로 상환된 대출
4. 혐의 대출활동을 색출하기 위한 내부과정이 미흡할 경우 검사관 스스로 추출한 대출 샘플을 사용하여 제3단계 과정을 수행한다. 이 경우 위험요소가 높은 국가나 사업을 하는 고객에게로의 대출을 사용한다.

5. 위의 절차를 바탕으로 대출업무와 관련된 위험도를 결정한다.

(17) 대여금고(Safety Custody/Safety Deposit Box)

대여금고 업무는 고객 또는 비고객의 요청에 의하여 특정물품을 안전하게 보관하는 업무를 말한다. 검사관은 경영진이 특히 은행에 계좌를 가지고 있지 않은 개인이나 사업체 고객에 대한 적절한 신분확인 절차를 개발했는지를 중점적으로 검사한다.

1. 경영진이 대여금고업무에 관련한 자금세탁의 가능성과 이에 대한 방지책을 고려했는지를 결정한다.
2. 조사관이 보관된 물품의 소유주에 대한 신분과 주소를 확인할 수 있는 적절한 절차가 마련되어 있음을 확신할 수 있도록 적당한 검증이 이루어졌는지를 결정한다.
3. 위의 절차를 바탕으로 보관업무의 자금세탁에 대한 노출 정도를 결정한다.

4. 결 론

목적: 서면으로 작성된 결론을 준비하고 검사결과를 경영진에게 전달한다. 내부방침이나 통제가 미흡하거나 범규의 위반사항이 밝혀졌을 경우 시정조치를 취한다.

1. 은행비밀법과 외국자산통제법이 정하는 요구사항의 이행수준을 판단하기 위해 시행되는 검사절차로부터 발견된 사항과 모든 범규위반사항을 요약한다. 범규의 위반사항에 대해서는 적당할 경우 금융감사국의 법률자문관과 논의해야 하는 것을 기억하라.

2. 법규의 위반사항이 심각하거나 관례적일 경우 다음 부문의 취약점을 밝혀 내어 문제점의 근원을 결정한다.
 - 내부통제
 - 감사 및 독립적인 법규이행에 대한 검사
 - 직원훈련
 - 경영진의 감독
 - 기타 요인들

3. 의심스러운 거래가 발견되었을 경우 고객의 합법적인 사업상의 필요에 대한 감사관의 이해를 바탕으로 조사를 한다. 만약 거래가 고객의 합법적인 사업상의 필요 이외의 이유로 수행되었을 경우 EIC를 접촉하고 어떻게 진행해 나가는 것이 최선의 방법인가에 대해서 ADC의 조언을 구하는 것을 고려한다.

4. 경영진이 의심스러운 거래활동에 대해서 어느 정도 파악하고 있는지를 결정하고 은행이 거래의 의심스러운 점에 대해서 알고 있었어야 했는지의 여부를 판단한다.

5. 민사벌금처벌(Civil Money Penalties: CMP), 혐의거래보고(Suspicious Activity Reporting: SAR), 또는 집행조치(Enforcement Action)를 취해야 하는가를 결정한다(CMP Matrix를 참조).

6. 은행비밀법에 대한 충실한 법규이행을 위한 이행관리시스템의 신뢰성에 대해 결론을 유출하고 법규이행관리시스템 프로그램을 운영하는 감사관에게 도출된 결론을 제공한다.

7. 해당사항이 있을 경우, 위반사항을 바로잡기 위한 시정조치와 법규이행시

스텝의 취약부문을 지적한다.

8. 검사과정중 밝혀진 사항들 중 다음 현장실사 이전에 문제점으로 발전될 가능성이 있는 항목이 있는지의 여부를 판단하고 그런 항목이 있을 경우 검사관의 우려를 요약하고 은행의 이에 따른 잠재적 위험노출을 평가한다.
9. 검사과정중 발견된 우려사항이 은행의 전체적인 위험수준 및 위험수준의 방향에 대한 평가에 어떠한 영향을 미치는가를 판단한다. 검사관은 금융 감사국의 대규모 및 지역은행 위험분석에 대한 지침을 참조해야 한다.
 - 위험분야: 법규이행, 거래, 명성(Reputation)
 - 위험결론: 높음(high) 중간(moderate) 낮음(low)
 - 위험방향: 증가추세(increasing) 안정적(stable), 하락추세 (decreasing)
10. EIC에게 다음과 같은 사항을 포함한 결론을 제공한다(결론을 EIC와 논의하고 필요에 따라 감독국(Supervisory Office) 과도 논의한다).
 - 위반사항에 대한 요약 및 민사벌금처벌(CMP)/기타 집행조치
 - 거액의 현금거래가 보고되지 않았을 경우 국세청 디트로이트 전산센터의 법규이행검사그룹(Compliance Review Group)으로부터 이의 보고에 대한 지시를 받을 것을 포함한 권고 시정조치
 - 위험관리의 수준(Quality of Risk management)
 - 위험노출의 수준(Quantity of Risk)(만약 이 부분이 검사중에 작성되지 않았을 경우 검사관은 위험관리의 수준에 대한 절차 중 거래검사 절차와 위험수준의 평가를 위한 절차의 결과를 토대로 작성해야 한다).
 - 다음과 같은 항목을 포함한 주의가 요구되는 권고사항 (Recommended Matters Requiring Attention: MRA).
 - 건전한 기본원칙에 벗어나고 시정되지 않을 경우 재무상의 악화를

초래할 수 있는 관행

- 법률의 심각한 위반을 초래할 수 있는 관행

MRA는 다음과 같은 사항을 논의하여야 한다.

- 문제의 원인
- 시정되지 않을 경우 초래될 결과
- 시정조치에 대한 경영진의 공약
- 시정조치 기간 및 책임자

11. 경영진과 다음과 같은 사항을 포함한 결과를 논의하고 필요한 시정조치에 대한 공약을 얻는다.

- 위험관리의 수준
- 위험노출 정도(심각한 위반을 포함한 모든 위반사항에 대한 목록을 포함시킨다).
- 주의를 요하는 사항들(MRAs)

12. 검사보고서에 포함될 간략한 코멘트를 작성한다.

13. 향후의 검사가 용이할 수 있도록 메모(Memorandum)를 작성하거나 업무 지침(Work Rule)을 업데이트한다. 금융감사국 전자데이터베이스에 위반사항에 대한 업데이트를 한다. 검사관은 31 CFR 103.18(a)(1), 103.22(b)(1), 103.23(a), 103.23(b), 103.24(a). 23 CFR 21.21, 12 CFR 21.11 조항들과 기타 은행비밀법 조항의 위반사항에 대한 간략한 설명(Type 70 Analysis)을 데이터베이스에 첨부 입력해야 한다.

14. 금융감사국의 안내지침에 따라 검토자료(Reference Working Papers)를 정리한다.

Ⅲ. 부 록

1. 부록 A: FinCEN의 정책방침과 지침(Policy Statements and Guidelines)

가. 마그네틱 파일링의 기한

마그네틱 테이프를 통해 고액현금거래보고(CTR)를 하는 경우 은행들은 IRS 디트로이트 전산센터에 해당거래의 발생 후 25일 이내에 보고를 제출하여야 한다.

25일의 연장기간은 그러나 마그네틱 테이프를 통한 제출에 한하며 은행이 마그네틱 테이프 프로그램으로부터 탈퇴하거나, 서면으로 제출할 경우 CTR은 거래발생일로 부터 15일 이내에 제출되어야 한다.(31 CFR 103.27(a)(1))

나. 예금계좌 보유자를 위한 현금증서 판매방침

은행의 계좌보유자가 3천달러 이상 10,000달러 이하의 현금증서를 현금으로 사고자 할 때 이를 먼저 예금계좌에 입금시키고 현금증서에 대한 지불금을 예금계좌로부터 인출하는 방침을 많은 은행들이 사용해 왔으나 이러한 관행을 검사관들은 은행비밀법 규정(31 CFR 103.29)의 이행위반으로 지적하는 경우가 있었다. 그러나 재무성은 은행비밀법과 이의 실행규정 어디에도 은행의 이러한 방침에 위배되는 조항은 없으며 이러한 관행은 은행의 재량권에 속한다는 해석을 내렸다. 다만 은행이 이러한 방침을 채택할 경우 이를 공식적으로 서면으로 작성하여 실행하여야 한다. 또한 이러한 방침을 채택할 경우 이를 계좌를 보유하고 있는 모두에게 동등하게 무차별적으로 적용해야 한다. 한편 현금을 예금계좌에 입금시키고 현금증서를 계좌에 든 예금으로 구입케 할 경우 은행

은 거래를 다시 재구성시킬 수 있는 모든 기록을 보유하고 있으므로 31 CFR 103.29 조항이 요구하는 공식적인 기록을 작성 보관할 필요가 없다.

2. 부록 B: 은행비밀법 데이터베이스(Bank Secrecy Act Databases)

가. 통화 및 은행업무 검색 시스템

BSA 자료를 위한 주 데이터베이스는 통화 및 은행업무 검색 시스템(Currency and Banking Retrieval System: CBRS)이다. 은행비밀법에 관한 보고는 범죄, 조세, 그리고 규정에 관한 조사 및 소송절차에 있어서 매우 유용하다. CBRS 데이터베이스는 IRS의 디트로이트 전산센터에서 관리하고 있으며 다음과 같은 BSA 보고에 대한 자동화된 접근방법을 제공한다.

- 고액현금거래보고(Currency Transaction Reports: IRS Form 4789).
- 외국은행과 외국금융계좌에 관한 보고(Report of Foreign Bank and Financial Accounts: IRS form 90-22.1)
- 지급수단 반입·반출에 관한 보고(Report of International Transportation of Currency or Monetary Instrument Reports: U.S. Customs Form 4790)
- 혐의거래보고(Suspicious Activity Reports: SAR)(금융감사국, FinCEN, 그리고 기타 은행관련 정부부처가 서로 다른 양식과 SARs에 대한 규정을 가지고 있으나, FinCEN과 연방은행규제부처가 공동으로 SAR을 소유하고 있다.)
- 면제고객 지정(Designation of Exempt Persons: TDF 90-22.53)

CBRS는 거래 또는 사업을 통해 취득한 현금지불 보고(Report of Cash Payments Received in a Trade or Business: IRS Form 8300)와 카지노에 의

한 통화거래 보고(Currency Transaction Report by Casino: IRS Form 8362)와 같은 재무성 보고들도 제공하지만 금융감사국은 이러한 보고들을 검토할 권한이 없다.

CBRS는 규제 및 범집행부처의 직원들이 은행계좌, 현금거래, 통화 및 현금 증서(Monetary Instrument)의 국제운송, 보유자산, 해외금융계좌, 그리고 기타 다른 유용한 정보를 확인하기 위해서 이용되며. 지정된 금융감사국의 지역사무실 또는 워싱턴에 상주하는 직원들 또한 BSA 검사에 관련된 정보를 얻기 위해 사용한다.

나. 혐의거래보고시스템(Suspicious Activity Reporting System)

1991년 금융감사국과 기타 연방은행관련부처는 FinCEN과 범죄의뢰 과정의 표준화(Standardization)와 중앙집중화(Centralization)에 대한 합의를 이루었다. 그 이전에는 혐의거래를 집행기관에 알리기 위하여 금융기관이 CTRs을 제출하고 이와 더불어 범죄의뢰양식을 제출했었다. 이러한 시스템은 그 나름대로 유용했으나 자료가 종종 불완전하거나, 지역적으로 나누어져 있으며 또 어떤 기관에게는 접근이 불가능했다. 또 여러 정부 규제기관이 서로 각각의 범죄의뢰 데이터베이스를 관리하였고 그 결과 자료의 공유가 시기적절하게 이루어지지 못하고 규제집행기관에 추가적인 위험을 제기하였다. 이러한 문제점을 고려할 때 SAR 자료를 충분히 활용하기 위해서는 중앙 집중적인 자료수집과 배분이 필요하다는 것이 명확하며 이에 따라 1994년 재무성 장관이 FinCEN을 SARs의 중앙저장소로 지정하였다. 본래의 SAR 검색시스템은 양식이 확정된 1996년에 배포되었다.

다. 통화 및 은행검색시스템(Currency and Banking Query System: CBQS)

FinCEN은 현재 사용하고 있는 SAR 시스템을 1998년에 첫선을 보였다. 이 시스템은 통화 및 은행검색시스템(CBQS) 이라고 알려져 있는데 사용자에게

마우스를 사용한 윈도우 시스템에 기초한 검색시스템을 제공한다. CBQS의 중요성은 정교하고 강화된 검색기능에 있다. 기존의 CBRS와는 달리, 새로운 시스템은 SAR 양식에 있는 모든 분야를 하나의 스크린에 담아 사용자가 어떠한 분야의 조합으로도 검색이 가능하게 만들어져 있다.

SAR에서 가장 중요한 요소 중의 하나가 간략한 서술요약(Narrative Summary)이다. CBRS에서도 사용자가 서술요약을 볼 수 있게 되어 있으나 이 부분에 대한 복합적인 검색은 불가능하였다, CBQS는 사용자가 서술요약에 포함되어 있는 자료에 대해서 검색을 하는 것을 가능케 함으로써 보다 정교하고 집중된 검색을 할 수 있게 해주고 있다. 현재는 SARs만이 CBQS를 통해 사용 가능하지만 향후 다른 BSA 자료들도 CBQS를 통하여 이용할 수 있을 지 모른다.

CBQS는 연방국세청(IRS), 연방수사국(FBI), 관세청, Secret Service, Postal Inspection, 금융감사국(OCC) 그리고 기타 연방은행 규제부처 등에서 사용하고 있다. 규제당국 및 권한을 받은 법률집행부처의 직원만이 SARs에 접근할 수 있으며 또한 이들은 모두 CBRS 스크린을 통해 SARs를 이용할 수 있는 검색 기능을 갖추고 있다. 일부 부처는 자료를 다운로드받아 각자의 컴퓨터 시스템에서 사용할 수 있는 권한을 가지고 있다.

라. 도움과 안내정보(Assistance and Information)

디트로이트 전산센터(Detroit Computing Center: DCC)는 CBRS 또는 CBQS 시스템의 사용에 어려움을 겪는 사용자를 위해 비상전화(hot line:(313) 234-2000) 서비스를 제공하고 있다. 이 외에도 DCC의 범규이행검사그룹(Compliance Review Group: CRG)은 금융기관과 BSA 보고와 관련된 은행감독기관에 도움을 제공하는 전체적인 책임을 가지고 있다. 이들은 또한 면제, 부정확/불완전한 양식, 그리고 보고기간의 경과 등과 같은 BSA 보고와 관련된 사항에 대해서 은행들과 교신을 한다. 은행들은 BSA 보고의 오류를 시정하기 위해서 CRG를 접촉하고 그들로부터 지침을 얻을 것을 권고받고 있다. 좀더 심각한 BSA 문제

에 대해서 CRG는 이를 FinCEN에 의뢰를 하고 있다. CRG의 전화번호는 (313)234-1613 이며 BSA 양식, 뉴스, 그리고 SARs 에 관한 정보 및 기타 FinCEN 관련 항목들은 FinCEN의 웹사이트(www.treas.gov/fincen) 에서 찾아볼 수 있다.

3. 부록 C: 은행비밀법(Bank Secrecy Act: BSA) 위반의 FinCEN 의뢰

BSA의 사례들은 보통 복잡하며 위반사항이 FinCEN에 의뢰되기 전에 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

- 위반사례의 수
- 위반사항의 성격(기술적(Technical), Isolated(부분적), 전체적(Systemwide), 심각한(Egregious))
- 위반기간 (반복적(Repeat), 일시적(Short-Lived))
- 위반사항의 발견 (금융감사국, 은행)
- 연방규정조항 12 CFR 21.21의 이행정도
- 은행의 시정조치

가. 의뢰내용

BSA에 대한 의뢰는 다음과 같은 사항을 제공하여 FinCEN이 민사벌금처벌 (Civil Monetary Penalty: CMP)의 가능성을 판단하도록 해야 한다.

- 감사의 범위
- 감사기간
- 위반건수
- 위반의 종류

- 법규이행의 정도
- 법규이행 경력 및 이행프로그램의 적절성(21.21 요건)

위의 사항들은 검사보고서를 통해서 보통 제공된다. 만약 FinCEN이 추가적인 정보를 요구할 경우 은행이나 금융감사국을 접촉할 것이다.

나. 의뢰과정

검사관은 지역 법률자문관에게 심각한 위반사항을 보내어 위반사항들이 BSA 의뢰기준을 충족시키는지에 대해서 자문을 구해야 한다. 법규집행 및 이행부서(Enforcement & Compliance Division)는 대형은행의 사례들을 검토한다. 현재 진행중인 수상스러운 활동에 대해서 EIC는 관할 감독기관에 즉시 연락을 취해야 하며 감독기관은 이를 E&C와 지역 IRS/CID 사무소에 알려야 한다.

위반사항의 FinCEN 의뢰에 따르는 집행조치는 감독당국에 의하여 집행조치 보고시스템(Enforcement Action Reporting Systems: EARS)에 입력되어야 한다. 개인이 연루된 경우에는 지역 법률자문관이 위임된 집행조치를 EARS에 입력시켜야 하며 위임되지 않은 조치에 대해서는 E&C가 EARS에 입력을 시켜야 한다.

다. 잠정적인 BSA위반사항에 대한 FinCEN 의뢰를 요청하는 서신견본

(NAME)

Assistant Director, Financial Crimes Enforcement Network

Franklin Court Building

Suite 4500

Washington, D.C. 20220

Re: Bank Name

Dear:

A recent examination of the subject bank revealed significant violations of the Bank Secrecy Act(BSA), 31 USC 5311 et. seq., and its implementing regulations, 31 CFR 103. Specifically, our examination uncovered vilations of (list cites).

Based on the level of noncompliance and the type of violations uncovered, we are forwarding this information to you for investigation and consideration of criminal or civil penalties. The BSA violations are detailed further in the enclosed bank examination report.

Please acknowledge receipt of this matter by signing, dating, and retuning the extra copy provided in the enclosed self-addressed envelope. If your office requires further information, contact (district office contact person).

(district office contact person) should be advised of FinCEN's final disposition of the matter.

Sincerely,

(Name)

District Counsel

Signature and Title

Date Received

Enclosures

4. 부록 D: 외국자산통제국 정보의 이용가능성(Availability of Office of Foreign Asset Control Information)

재무성 산하의 외국자산통제국(OFAC)은 미국의 국가안전과 외교방침에 위배되는 특정한 국가나, 테러단체, 마약밀매조직 등에 대해 취해진 경제 및 무역규제를 시행하는 정부기관이다. 모든 금융기관은 OFAC 법규에 따라 시행되고 있는 모든 경제적 제재 및 무역금지 프로그램을 준수해야 한다.

OFAC는 금융기관들에게 알리기 위해서 미국의 사업체나 국민들과 거래를 금하고 있는 국가나 국민들의 명단을 정기적으로 업데이트하고 있다. 또 은행들이 최신정보를 보다 쉽게 얻게 하기 위해서 금융감사국은 OFAC의 명단을 금융감사국 정보라인((202)479-0141)을 통해 알리고 있다. 음성을 통해 작동되는 자동 팩스 시스템은 다음과 같은 문서의 가장 최근 판을 제공한다.

1011 “Foreign Assets Control Regulations for the Financial Community” (8/17/99)

1012 “Office of Foreign Assets Control Specially Designated nationals and Blocked Persons”(A-I-Part 1 of 3 (10/22/99)).

1013 “Office of Foreign Assets Control Specially Designated Nationals and Blocked Persons”(J-T)- Part 2 of 3 (10/22/99)).

1014 “Office of Foreign Assets Control Specially Designated Nationals and Blocked Persons”(U-Z + Appendices) Part 3 of 3 (10/22/99)).

1015 “Office of Foreign Assets Control Specially Designated Nationals and Blocked Persons Since January 1, 1999”(10/22/99).

금융감사국 정보라인의 사용에 도움이 필요한 경우는 보도부(Communications Division)((202) 874-4700)으로 전화를 하면 된다. OFAC 관련 정책이나 검사에 관련된 질문 지역 및 소비자 정책국(Community and Consumer Policy)으로 전화((202)874-4428)하면 된다. 이들 정보는 OFAC의 홈페이지(www.treas.gov/ofac)에서도 찾아볼 수 있다.

5. 부록 E: 자금세탁에 관한 Basle 감독위원회의 원칙에 대한 성명 (Basle Supervisors' Committee Statement of Principles on Money Laundering)

선진 10개국(Group of Ten)의 중앙은행 관리들은 1974년 은행규제 및 감독 위원회(Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices)를 발족시켰다. 이 위원회의 목적은 국제은행거래의 신중한 감독을 위하여 각국 관계기관의 협력을 강화하는 데 있다. 이 위원회에는 3개의 미국 정부은행 규제 기관이 포함되어 있다.

이 위원회의 회원들은 범죄조직의 은행시스템 이용을 오랫동안 걱정해 왔다. 범죄조직은 대리인을 이용하여 자금의 실제소유자를 감추고 자금의 이전과 지불을 위하여 은행시스템을 이용할 수 있다. 불법적으로 조성된 자금을 위한 이러한 거래를 흔히 자금세탁이라고 일컫는다.

이 위원회에 참가하고 있는 모든 감독당국은 자금세탁을 억제하기 위하여 각기 다른 역할과 책임을 가지고 있다. 그러나 서로 다른 역할을 막론하고 모든 참가국은 은행시스템에서 직업윤리기준(Ethical Standards of Professional Conduct)이 지켜져야 한다고 믿고 있으며 감독당국이 자금세탁을 방지하기 위한 노력을 장려하기 위해 효과적인 정책과 절차를 수립해야 한다고 믿고 있다.

위원회의 회원들은 첨부한 원칙에 대한 성명(Statement of Principles)을 수립, 승인하고 은행 경영진은 다음과 같은 사항이 지켜질 수 있도록 방침과 절차를 수립하도록 장려되고 있다.

- (i) 은행과 거래를 하는 모든 고객에 대한 신분확인
- (ii) 은행의 사업관행이 높은 윤리기준을 따름
- (iii) 법률이 정하는 범위하에서 법률집행부처에 협조함
- (iv) 이 원칙성명서에 관련된 사항에 대한 직원들의 적절한 훈련을 제공함

은행경영진은 Subpart C of 12 CFR 21 (12 CFR 21.21) 규정과 은행비밀법

이행의 감독에 대한 절차(Procedures for Monitoring Bank Secrecy Act Compliance)가 요구하는 기존의 절차에 이러한 원칙들을 취합시키도록 장려되고 있다.

원칙에 대한 성명(Statement of Principles)

목적(Purpose)

은행과 금융기관은 고의가 아니게 불법으로 조성된 자금의 예금이나 이전의 중개수단으로 사용되었을 수가 있다. 이러한 거래의 의도는 보통 자금의 실제 소유자의 실체를 감추는데 있다. 금융시스템이 이렇게 악용되는 것은 법률집행기관뿐만 아니라 범죄행위와의 연관으로 인한 은행신뢰도의 상실 가능성 때문에 은행감독당국 및 경영진의 우려대상이다.

여기서 기술된 원칙들은 자금세탁의 방지를 위하여 은행 경영진이 시행해야 할 기본적인 방침 및 절차를 개략적으로 제시하는 데 그 목적이 있다. 따라서 이 원칙들은 지불시스템이 불법적인 용도로 악용되지 않도록 관심을 기울이고, 효과적인 방지책을 수립하며, 법규 집행기관과의 협조를 장려하기 위해 기존의 훌륭한 관행들을 강화하는 데 그 목적이 있다고 하겠다.

고객의 신분확인(Customer Identification)

금융시스템이 불법적인 자금의 중개수단으로 사용되는 것을 방지하기 위하여 은행은 은행의 서비스를 요구하는 고객의 참된 신원을 파악하도록 노력하여야 한다. 특히 모든 계좌의 소유주와 대여금고시설을 사용하는 사람들의 신분을 파악하는 데 유의해야 한다. 모든 은행은 새로운 고객의 신분증서를 확보할 수 있는 효과적인 절차를 수립해야 하며 신분증을 제시하지 못하는 고객에 대한 중요한 거래는 수행하지 않는 방침을 명시화해야 한다.

법률의 이행(Compliance with Laws)

은행의 경영진은 은행업무가 높은 수준의 윤리기준 및 금융거래에 대한 법규에 따라 행해지는지 확인해야 한다. 고객을 대신해서 수행하는 거래의 경우에는 거래가 불법행위와 관련이 있다는 것을 알 방도가 없다는 것이 관행으로 받아들여지고 있다. 마찬가지로 고객을 대신해서 수행하는 국제거래도 거래가 상대국의 규제를 준수하는지를 확인하기 어려울 경우가 있다. 그러나 은행은 자금세탁과 연관이 있다고 믿기에 충분한 이유가 있는 거래의 경우 서비스를 제공하지 말거나 적극적인 도움을 제공해야 한다.

법률집행기관과의 협조(Cooperation with Law Enforcement Authorities)

은행은 고객의 비밀성(Confidentiality)에 관한 법률이 허락하는 범위하에서 법률의 집행당국에 전적으로 협조하여야 한다. 특히 고객에 대한 왜곡된 정보를 제공함으로써 법률집행당국을 속여 고객을 도와주는 경우가 없도록 조심해야 한다. 은행이 계좌에 예치되어 있는 자금이 불법적인 행위로 조성되었거나 사용될 것이라는 심증이 있을 경우 도움을 중단하거나, 고객관계를 중단시키거나, 계좌를 동결하는 등 법률이 정하는 적절한 조치를 취해야 한다.

원칙의 이행(Adherence to the Statement)

모든 은행은 이 성명에서 설명된 모든 원칙에 부합되는 방침을 수립하고 모든 직원들이 이를 숙지하고 있는지를 확인해야 한다. 특히 이들 원칙에 관련된 직원훈련을 제공하는 데 주의를 기울여야 한다. 또 이 원칙들의 이행을 돕기 위하여 고객의 신분확인, 거래기록의 보관을 위한 절차를 수립하고 이러한 원칙들의 이행 여부를 검증하기 위하여 내부 감사팀을 위한 특별한 조치를 취해야 할 수도 있다.

Basle, December 1998

참 고 문 헌

법률(Laws)

31 USC 5311-5330, Bank Secrecy Act

12 USC 1818(s), 1829(b)

12 USC 1951-1959

규정(Regulations)

12 CFR 21.11, Suspicious Activity Report

12 CFR 21.21 Bank Secrecy Act Compliance

31 CFR 103, Financial Record Keeping and Reporting of Currency
and Foreign Transactions

OCC 발간물

Advisory Letter 98-4, "Safe Harbor When Filing SARs"

Advisory Letter 2000-3, "Common BSA Compliance Deficiencies"

OCC Buletin 2000-19, "Suspicious Activity Report"

Banking Circular 266, "Large Funds Transfer for MOney Laundering
Purposes"

SMS Tech Bulletin 94-4, "Exam Narrative Report - BSA"

미국 부동산 거래·평가 및 과세의 투명성

(Transparency in Real Estate Transactions,
Appraisals and Taxations in the U.S.)

김 선 응 *

* 미국 위스콘신 대학교 경제학 교수

목 차

I. 머리말	161
II. 미국의 부동산에 관한 세금제도	164
1. 미국 정부의 구조	164
2. 미국의 공공재정 구조	166
3. 연방정부의 부동산에 대한 세금제도	170
가. 투자용 부동산에 관한 세금제도	171
나. 개인 주택에 관한 세금제도	173
다. 증여세와 상속세	175
III. 미국지방정부에 있어서 부동산 재산세의 중요성	177
1. 어떠한 세금이 좋은 세금일까?	177
2. 재산세의 장단점	179
3. 재산세의 중요성	181
4. 재산세 저항(Property tax revolt) 및 조세 경감(Taxrelief)	188
IV. 부동산 평가에 관한 제도	190
1. 부동산 평가국	190
2. Board of Review와 평준화 작업	198
가. 부동산 평가에 대한 이의절차	198
나. 부동산의 평가절차	198
다. 부동산 평가에 대한 이의절차	200
라. 부동산평가제도의 특징	201
3. 부동산 평가사	204

V. 부동산의 거래와 소유이전 등기	207
1. 부동산 등기와 소유권	207
2. 부동산 거래에 대한 제도	210
VI. 부동산 재정에 관한 제도	217
1. 모기지 시장	217
2. 2차 모기지 시장	220
VII. 결론-미국 부동산 시장의 투명성	222
참고문헌	223

표 목차

<표 1> 미국의 종류별 지방정부의 수	165
<표 2> 미국 주정부와 지방정부의 수입내역	183
<표 3> 밀워키 시에 있는 부동산에 부과되는 재산세	186
<표 4> 밀워키지 부동산 평가소 웹 페이지에 나있는 부동산 정보에	194
<표 5> 밀워키시 재산세 납부 공개의 웹 페이지	196
<표 6> 캘리포니아의 부동산 평가사 단계	205

I. 머리말

개인이나 기업이 재산을 소유하는 방법으로는 여러 가지가 있다. 은행에 예금을 한다든지, 주식이나 채권 등 유가증권을 사서 재산을 소유하는 방법도 있을 것이다. 또, 자동차나 귀금속 등 물건을 사는 방법도 있을 것이다. 기업이라면 생산시설이나 공장 등을 소유하는 수도 있다. 그 중에서도 부동산은 개인·기업·정부를 막론하고 좋은 재산의 소유방법으로 꼽히고 있다. 부동산은 움직일 수가 없고, 오랜 시간이 가더라도 별로 변화가 없기 때문에, 장기 재산의 소유나 증식의 중요한 방법으로 이용되고 있기 때문이다.

국토가 좁고, 그 중 많은 부분이 개발할 수 없는 산악지역임에 반해, 많은 인구를 가진 한국의 입장으로서, 부동산이 어느 나라보다도 중요한 재산으로서의 가치를 가지고 있는 것은 누구나 쉽게 알 수 있는 점이다¹⁾. 그러나 현재 우리나라의 부동산 매매나 평가·과세 등 중요한 경제활동들이 법과 행정 제도의 불충분과 집행의 부족함으로 인해 많은 탈세와 비리 등이 있어 국민경제의 효율성과 형평성을 크게 손상시키고 있는 것도 많은 사람들이 인정하고 있는 사실이다. 무엇보다도, 부동산 거래나 조세에 있어 투명성이 확립되지 않은 상태에 있어서는, 어떤 제도나 정책이라도, 그 한계가 쉽게 드러낼 수밖에 없는 것이다. 부동산 부문이 국민경제에 미치는 막대한 영향을 생각할 때에 이러한 제도들이 하루 빨리 정리되고, 공정하게 집행되어야 함은 당연한 일이다.

이런 점을 생각해 볼 때, 미국의 부동산 부문의 거래와 과세의 투명성을 살펴보는 것은 중요한 의미가 있다. 미국의 부동산시장은 그 규모에 있어, 유가증권(주식과 채권) 시장의 규모에 못지않게 클 뿐만 아니라, 시장의 참여자가 훨

1) 1997년에 행한 국부조사에 의하면, 2,870조원의 총자산의 약 3분의 1에 해당되는 950조원이 토지 및 건물의 부동산으로 추정하고 있다. 이는 1997년 GDP 450조원의 2배가 넘는 양이다. 1997년부터 2004년까지의 부동산 성장률이 GDP성장률을 훨씬 앞선 것을 고려한다면, GDP대비 부동산의 가치는 더욱 증가되었을 것으로 추정된다.

씬 더 많다는 점에서 볼 때 국민 한 사람 한 사람에게 직접적으로 미치는 영향은 훨씬 더 크다고 말할 수 있다. 미국 세대의 3분의 2 이상이 주택을 소유하고 있으며, 모든 주택의 소유자들이 매년 주택 시가의 1.5%에서 4%에 이르는 재산세를 지방정부나 주정부에 납부하고 있기 때문에 재산세의 운용과 그 과세의 기준이 되는 주택의 평가는 매우 중요하다고 할 수 있다. 무엇보다도, 시장의 참여자가 부동산의 판매·소유·평가·과세 등의 각종 과정에 있어서, 전반적으로 투명하게 집행되고 있다고 할 수 있기 때문에 미국 부동산 부문의 이러한 과정을 자세하게 살펴보는 것은 한국 부동산제도의 확립과 운용에 커다란 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

미국은 자본주의의 기본원칙 중의 하나인, 개인 재산소유권을 철저히 보호하고 있다. 부동산도 개인 소유의 중요한 재산으로 인정하고, 부동산의 소유와 사용권을 철저히 보호하고 있다. 공공의 목적을 위하여 부동산에 관한 용도지역제(zoning), 토지수용령(eminent domain) 등으로, 재산권을 어느 정도 규제하는 것은 허락하지만, 재산의 보유와 사용은 개인의 능력이 허락하는 한 자유이다. 특히 주택에 관해서는 연방정부의 세제상 많은 특혜를 줌으로써, 주택 소유를 증진시키고자 하고 있다. 또한, 아무리 비싼 주택을 보유하더라도 이는 전적으로 개인의 자유에 속한 문제로서 이에 대한 사회적 저항감도 비교적 없다. 다만, 정부는 그 자금 원천이 정당한가, 또 그 재산에 대한 세금을 제대로 납부하고 있는가에 대해서는 철저히 투명하게 조사·운영하고 있다.

재산권은 세 가지의 방법으로 행사되고 그 경우마다 그에 상응하는 조세가 각각 부과된다. 첫째는 재산의 보유이다. 이에 대한 과세는 재산세(property tax)이다. 재산세 부과대상의 재산은 한국에서는 부동산에 한하지만 미국에서는 부동산(real property)과 동산(personal property)도 포함한다²⁾. 여기서 동산이라

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

함은 사업체가 소유하는 기계설비·장치·개인이 소유하고 있는 자동차·보트 등을 말한다. 둘째는, 재산의 매매행위이다. 이에 대해서는 매매에 따른 소득이 발생하므로 양도소득세(capital gains tax)가 부과된다. 또 매매에 따른 재산의 등기를 위하여 등록세(recording fee)나 부동산 거래세(transfer tax)가 있다. 셋째는, 재산을 무상으로 소유권을 남에게 넘기는 것인데 이에 대해서는 상속세나 증여세(estate and gift tax)가 과세된다. 그러나 세금을 징수하는 데는 철저하여 세금을 일정기간 내지 않으면(1년 내지 3년), 정부에서 압류하여 공매처분을 해 버린다.

재산은 크게 유형고정재산(fixed tangible asset)과 금융재산(financial asset) 두 가지로 구별할 수 있다. 유형고정재산은 만지고, 눈으로 볼 수 있는 것으로, 부동산·차량·보석 등을 포함하고, 금융재산은 주식·채권·화폐 등을 지칭한다. 미국의 전체 유형고정재산은 금융재산과 엇비슷하다고 추계하고 있다. 유형고정재산 중에서 가장 많은 부분을 차지하는 것은 부동산이다. 미국의 경우 부동산은 유형고정재산의 약 70%를 차지하고, 이 중에서 주거용 부동산은 전체 부동산의 약 55%를 차지하고 있다. 따라서 부동산의 세제와 그 운용상의 투명성은 매우 중요하다고 하지 않을 수 없다.

Ⅱ. 미국의 부동산에 관한 세금제도

1. 미국 정부의 구조

<표 1>에서 보는 바와 같이, 미국은 연방정부(federal government)와 50개의 주정부(state government) 외에, 8만 여개의 지방정부(local government)가 있다. 지방정부는 카운티(county)를 포함하여, 시(city)·읍(town), 면(village) 등의 일반지방정부(general local government)가 있고, 학교지구(school district), 공원지구(park district), 상수도지구(water district), 하수도지구(sewer district), 특별지구(special district), 항만공사(port authority), 대중교통공사(public transit authority), 고속도로공사(highway authority) 등의 다양한 특별지방정부(special local government)가 있다. 지구(district) 중에서 가장 많은 수를 차지하고 있는 것은 학교지구(school district)인데, 대개의 경우 하나의 일반 지방정부(city, town, village)에 하나의 학교지구(school district)가 병존하고 있다. 그러나 읍(town)과 면(village)의 규모가 너무 작아 독립적으로 고등학교(대개 9학년에서 12학년) 하나를 운영할 수가 없을 정도가 되면, 몇 개의 지방정부에 해당하는 지역을 모아서 하나의 학교지구(school district)를 이루는 경우도 있다. 이와 같이 학교지구(school district)가 일반정부로부터 독립되어 운영되는 이유는, 교육의 특수성에도 근거하지만, 초등교육과 중등교육이 무상교육으로 되어 있는 미국에 있어서는 지방정부에서 교육에 들어가는 비용이 지방정부의 다른 모든 기능을 합한 것만큼 많기 때문이다.

〈표 1〉 미국의 종류별 지방정부의 수

(단위 : 개)

지방자치정부	
군 정부	3,034
도시 정부	19,429
타운십 정부	16,504
학교지구 정부	35,052
특별지구 정부	13,506
주 의존 학교 시스템	
주 의존 학교 시스템	178
지방정부 의존 학교 시스템	1,330
교육서비스 사무소	1,196

자료: U.S. Bureau of the Census, 2002 Census of Governments.

군(county)정부의 역할은 주마다 차이가 약간 있기는 있지만, 대개, 법의 집행과 기록을 주로 담당하고 있다. 군(county)은 각 주 내의 행정구역을 빈 땅이 없이, 완전하게 커버하는 유일한 지방정부이다. 따라서 출생·사망·부동산의 기록과 법의 집행을 주로 담당하고 있다. 경우에 따라서 어떤 군(county)정부는 도시권에 해당되는 지역의 총괄하는 정부(metropolitan government)의 역할도 담당하고 있다³⁾. 예를 들면, 플로리다 주의 데이트 군(Dade County)은 교육·대중교통 등의 역할도 담당하고 있다. 둘째의 지방정부에는 시(city)·읍(town)·면(village) 등의 일반 지방정부(general local government)가 있다. 일반 지방정부는 주정부의 일임을 받아, 지역주민의 안전과 행정을 주로 담당한다. 경찰·소방·건축·도시계획·위생 등의 지역주민들의 생활에 관계되는 것을 포괄적으로 담당한다. 일반 지방정부는 크기와 역할에 따라, 도시정부(municipality)와 타운십(township)으로 나누는데, 시(city)는 전반적으로 도시정부(municipality)에 속하고, 읍(town)이나 면(village)은 일반적으로 타운십(township)에 해당된다. 도시정부(Municipality)와 타운십(township)의 구별은

3) 도시권에 해당되는 지역의 총괄하는 정부(Metropolitan government)라 함은 실제 도시권이 도시 팽창에 따라서 여러 지방정부를 포괄하게 될 때, 지방정부 간의 조정과 계획을 목적으로 설립된 대규모의 지방정부이다.

주법에 따라 다르지만, 지방정부의 크기나 역할·조직에 따라 정하여진다. 일반 지방정부와는 달리, 특별 지방 정부(special local government)는 법률상에 주어진 특정한 업무만을 담당하게 되어있다. 이는 크게 지구(district)와 공사(authority)로 나눌 수 있는데, 지구(district)는 그 관할권(jurisdiction)이 공간적으로 정의되어 있을 때가 많고, 공사(authority)는 그 관할권(jurisdiction)이 임무로 정의되었을 경우가 많다. 가령, 학교지구(school district)는 정해진 지역 내에 거주하는 주민의 초등교육과 중등교육(유치원에서 12학년까지)을 담당한다. 공원지구(Park district)는 그 지역의 공원을 설계·건설·유지·보수한다. 항만공사(Port authority)는 공항이나 해항·버스 터미널 등의 교통시설을 담당한다. 교통공사(Transit authority)는 대중교통(버스나 지하철·전차 등)을 담당한다. 일반적으로 초·중등교육은 특별 지방정부인 학교지구가 담당하지만, 이들이 교육의 기능을 잘 감당하지 못한다고 판단될 때에는 주법에 따라 주의 직접 통제를 받거나, 일반정부의 통제를 받는 경우도 있다.

2. 미국의 공공재정 구조

미국의 정부 재정지출은 중앙정부·주정부·지방정부 모두 합하여, 미국 GDP의 약 30%를 차지한다. 이는 다른 선진 OECD국가에 비하면 가장 낮은 편에 속한다. 참고적으로, 영국의 정부지출은 GDP의 약 42%, 독일은 46%, 이탈리아는 약 50%에 달한다. 이렇게 선진국가의 정부지출이 많은 가장 큰 이유는 사회보장을 위한 사회안전망·국민건강보험 등의 연금 프로그램(entitlement program) 때문이다. 미국은 이러한 사회보장에 대해 GDP의 약 13~14%를 쓰는 반면에 독일이나 영국·이탈리아는 GDP의 25% 이상을 정부가 사회보장부문에 지출하고 있다. 참고적으로, 한국은 1990년 말 이후부터 GDP 비율로 보아 미국보다 더 많은 정부지출을 계속하고 있다.

미국의 정부는 세 단계로 구성되어 있고, 각 단계마다 세금을 거두어들일 수 있는 권리와 비용을 지출할 수 있는 권리가 있다. 이를 재정연방주의(fiscal

federalism)라고 하는데 이는 정부들 간의 역할 분담과 비용 분담을 지칭하는 것이다. 총정부의 지출 중 연방정부가 차지하는 비율은 GDP의 약 15%, 그 나머지는 주정부와 지방정부가 반반씩 차지하고 있다. 기능상 방위나 외교에 관한 사항은 100% 중앙 연방정부가 담당하고 있지만, 다른 정부의 기능은 각 레벨의 정부가 나누어서 맡고 있다. 특히, 지방정부는 초중등 교육·경찰·소방·주택과 환경에 많은 지출을 하고 있고, 주정부는 고등교육과 교정(corrections) 활동을 전담하고 있다. 복지와 의료·공공 건강·교통은 주정부와 지방정부가 함께 담당하고 있다.

연방정부의 세출을 기능상으로 분류해 보면, 13%는 정부부채에 대한 이자, 사회보장비용에 21%, 그 외의 지방정부에 대한 교부금이나 보조금이 38%, 국방비에 18%를 지출하고 있고, 그 나머지에 해당되는 8~9%만이 연방정부의 기능을 수행하는 데 쓰이고 있다. 주정부의 경우, 21%는 지방정부에 대한 교육 보조금, 12%는 고등교육에, 18%는 복지사업, 7%는 교통, 7%는 의료 및 공공 건강, 3%는 교정, 이자로 약 4%, 일반행정비로 약 3~4%를 지출하고 있다. 지방정부를 통틀어 볼 경우, 교육에 약 40%, 교통에 8%, 의료 및 공공 건강에 8%, 복지에 5%, 경찰과 소방에 8%, 환경과 주택에 11%, 일반행정비에 5~6%, 이자로 약 5~6%를 지출하고 있다.

세입의 측면에서 보았을 때, 연방정부는 개인소득세(individual income tax), 근로소득세(payroll tax), 법인소득세(corporate income tax), 소비세(excise tax)와 관세(customs tax)의 다섯 개의 세원에 거의 의존하고 있다. 사회보장법에 따라서 근로소득세는 사회보장제도의 근간이 되는 사회보장연금(social security)과 노인의료보험(Medicare)의 세원으로 쓰이고 있다. 따라서 1950년 이후 급격한 증가를 가져오고 있으며 2000년 현재, 연방정부 수입의 40% 이상을 차지하고 있다. 지난 50년간 개인소득세의 비율은 꾸준히 증가해온 반면, 법인소득세의 비율은 꾸준한 감소 추세를 보이고 있다. 현재, 개인소득세는 연방정부의 세입의 40% 이상을 차지하는 반면, 법인소득세는 10% 미만을 차지하고 있다.

주정부 수입의 약 25%는 중앙정부의 보조금으로 충당되고 있다. 중앙정부의

보조금은 경우에 따라, 중앙정부의 정책목적을 달성하기 위해, 보조금이라는 방법을 통하여 주정부의 활동을 조정하는 점도 있지만, 대개의 경우 사회보장연금(social security)이나 다른 사회보장에 관한 활동을 연방정부가 주정부에 위탁하고 있기 때문이다. 연방정부가 소득세와 근로소득세에 거의 의존하는 데 비해서, 주정부는 판매세와 소비세(sales and excise tax)에 크게 의존하고 있다(약 28%). 그 다음으로 중요한 세원은 개인 및 법인소득세로 이는 주정부 세입의 약 22%를 차지하고 있다. 기타 주정부는 사용자 수수료(user fee) 등의 봉사료(service charge)를 상당히 이용하고 있다(8~9%). 따라서 세금 수입으로만 본다면, 소비세(excise tax)와 판매세(sales tax)가 약 50%, 개인소득세는 32%, 법인소득세는 7%를 각각 차지하고 있다.

지방정부는 주정부로부터 약 34%의 예산을 보조받고 있다. 이는 대부분 지방재정이 충분하지 않은 지역의 초·중등 교육에 드는 비용을 주정부가 담당하는 데 기인한다. 또, 연방정부로부터 3~4%의 예산을 보조받고 있는데, 이는 연방정부의 도시정책에 따라 주택·환경·도시 개발·교통 등의 사업에 직접 영향을 주고자 하는 것이다. 지방정부의 세원으로 가장 중요한 것은 재산세(property tax)로서, 지방정부 예산의 약 30%, 지방 세입의 약 3/4을 차지하고 있다.

전반적으로 말해서, 미국은 중앙정부에 비해 지방정부의 역할이 한국보다 훨씬 중요하다고 말할 수 있다. 역사적으로 보면 보스턴·뉴욕·필라델피아 등 동부에 있는 많은 지방정부들은 미국 중앙 연방정부나 주정부가 설립되기 전에 생겼다. 따라서 미국은 1776년 영국의 식민지에서부터 독립할 때 벌써 강한 지방자치의 전통을 가지고 있었다. 그렇기 때문에, 18세기 19세기에 급속한 도시화가 진행되면서 작은 지방정부들이 큰 도시정부로 통합(annexation)되는 경우도 없지 않지만, 많은 지방정부들은 그들의 경계(boundary)나 정체성(identity)을 지켜오면서 현재에 이르고 있다. 현대에 들어서서 도시의 크기가 200년 전보다 훨씬 성장하였기 때문에 현재 미국의 어느 대도시도 많은 지방정부가 한 도시권에 존재하고 있다. 예를 들면, 시카고 도심을 중심으로 일일 통근권(daily commuting distance)에 준한 시카고 대도시권(Chicago metropolitan area)에는

약 300여개의 일반 지방정부가 존재하고 그와 비슷한 수의 교육지구, 또 몇 십개의 특별 지방정부가 같이 존재하고 있다.

이와 같은 특별 지방정부를 만드는 가장 큰 이유는 중요한 공공사업들이 여러 개의 일반정부에 중복적으로 존재하여서 정부들 사이의 조정이 어렵기 때문이다. 이때, 여러 가지 업무를 담당하는 일반정부에서 그 기능만을 따로 독립시켜 그 업무만을 전문으로 하는 정부를 세움으로써, 공공서비스를 공급하는 것의 효율을 높이기 위함이다. 일반정부의 관할권(jurisdiction)은 관할 구역이 서로 중복되지 않지만, 군(county)과 일반정부 사이, 일반정부와 특별정부 사이 또는 특별정부 사이에는 관할구역이 서로 중복될 가능성이 많이 있다. 따라서 하나의 부동산은 일반적으로 몇 개의 지방정부에 연계되어 있다.

부동산은 연방정부의 세법뿐만 아니라 주정부의 세법, 지방정부의 세법을 따르게 된다. 일반적으로, 그 세금의 가장 중요한 원천을 연방정부는 소득세(income tax)에 두고, 주정부는 주요 세원을 판매세(sales tax)와 소득세, 지방정부는 재산세(property tax)에 두고 있다⁴⁾. 물론, 주정부 중에서 소득세·재산세를 부과하는 경우도 있고, 지방정부에서도 판매세나 소득세를 부과하는 경우도 있다. 미국 어떤 주에서도 부동산의 판매에 판매세를 부과시키는 경우는 없기 때문에 부동산은 판매세원으로서는 이용되고 있지 않다. 다만 대개의 지방정부가 약간의 등록비(registration fee)나 부동산 거래세(transfer tax)를 부과하고 있다.

부동산은 사용함으로써 발생하는 소득과 가격이 오름으로써 생기는 양도소득 때문에, 연방정부와 주정부의 소득세제도에 의해 큰 영향을 받는다. 또한 재산으로서의 많은 가치를 가지고 있기 때문에, 지방정부의 재산세에 크게 영향을 받는다. 한편, 많은 주정부에서는 소득세를 부과하고 있고 주정부들의 소득세는 연방정부의 소득세에 부가하여 징수(piggyback)하고 있기 때문에, 미국 부동산 세금에서는 연방정부의 소득세와 지방정부의 재산세를 검토하는 것이 중요하다.

4) 연방정부의 전체 소득에 비해 개인소득세는 약 절반을 차지한다. 또한, 1940년 이후 social security로 인한 근로소득세가 최근에 와서 급증하고 있는 추세이다.

3. 연방정부의 부동산에 대한 세금제도

연방정부의 소득세제상 부동산은 네 가지로 분류된다. 각 주마다 다른 세법을 가지고 있기는 하지만, 대개 모든 주에서 많은 부분 연방정부의 세법에 준하기 때문에 연방세법이 부동산을 어떻게 다루는가를 살펴보는 것은 매우 중요하다. 첫째, 매각을 목적으로 소유하고 있는 매각용 부동산(property held for resale to others)이 있다. 예를 들면, 건설회사나 개발회사가 부동산을 개발하고, 실수요자에게 매도하기 이전에 소유하는 부동산이다. 매도용 부동산은 자동차나 가구 등 다른 물건을 파는 상인의 물건과 같은 취급을 한다. 이런 경우에는, 부동산이 가지고 있는 특별한 상황을 고려하지 않고, 여타 판매를 위한 상품으로 취급한다. 따라서 감가상각을 할 수 없고, 사는 가격과 파는 가격에서 생기는 양도소득은 통상소득(ordinary income)으로 취급된다. 반면, 소유하고 있던 부동산을 팔아서 생기는 손실은 비용으로 정산되기 때문에 세금에서 감면된다. (26 USC, Section 1237)

둘째, 다른 사업을 위하여 소유하는 사업용 부동산(property held for trade or business)이다. 이때 부동산은 기계나 설비 등과 같이 생산요소로서 취급받게 된다. 앞에서 말한 매각용 부동산의 경우와는 정반대의 입장이다. 이런 경우에 적용되는 가장 중요한 세금의 효과는 다음과 같다. 소모되는 부동산 부분의 경비는 비용으로 처리되고, 마모되는 부분의 부동산 경비는 감가상각을 할 수 있다. 사업상 부동산을 교환하거나 이사하는 경우 양도소득세를 연기할 수 있다. 또, 판매에서 생기는 손실이나 이익은 직접 비용이나 이윤으로 취급하게 된다⁵⁾.

셋째, 순수한 투자를 목적으로 하는 투자용 부동산(property held for investment)이 있다. 주의할 것은 거의 모든 부동산은 이 부문에 속하지 않고, 네 번째의 범주에 속한다. 이 범주에 속하는 부동산은 소유자가 부동산의 운영과 소득 생산에 전혀 관계하지 않을 경우에 한한다. 예를 들면, 개발되지 않은

5) 26 USC, Section 162 (비용), Section 167 (감가상각), Section 179 (비용과 감가상각의 선택).

땅이나 총액임대(net lease)⁶⁾는 이 범주에 속한다. 이런 경우, 소유자는 이자를 비용으로 처리하는 데 제한이 있고, 손실을 보고 부동산을 매각하는 경우에도 그 손실처리에 제한이 있다.

넷째, 임대를 하여 임대료를 받거나 받을 것을 목적으로 하는 임대용 부동산이 있다(26 USC, Section 1231). 이 경우에는 부동산을 운영하는 데 드는 비용과 수입은 사업용 부동산과 같이 경비와 이윤으로 취급한다. 또, 법에 정한 대로 감가상각도 할 수 있다. 그러나 감가상각이나, 부동산 거래세(transfer tax)의 취급상 사업용 부동산과는 다르게 취급된다.

마지막으로, 개인적으로 사용하는 주택이 있다. 개인 주택은 주택소유를 촉진하기 위해 많은 정부의 보조가 있다. 이 투자용 부동산과 주택은 부동산이 가지고 있는 특성과 주택소유 촉진을 위한 정책 때문에 세제상 많은 특수한 점이 있다. 이는 아래에서 따로 설명하고자 한다.

가. 투자용 부동산에 관한 세금제도

미국에서 양도소득세는 양도소득이 발생할 수 있는 모든 재산에 부여된다. 그러나 부동산은 그 특수한 사정 때문에 조금 다른 세제를 가지고 있으며, 특히 주거용 부동산은 상업용·투자용 부동산에 비해 양도소득세 제도에 많은 차이가 있다. 투자용 부동산의 세제 중에 가장 중요한 분야는 감가상각이다. 감가상각의 방법으로는 여러 가지가 있는데, 세법이 어떻게 감가상각을 허용하느냐에 따라, 투자용 부동산의 이익률이 크게 달라질 수 있다. 따라서 연방정부는 부동산 경기를 부양하기 위하여, 때로 느슨한 감가상각을 허용하기도 하고, 부동산 경기를 축소하기 위해서 반대로 좀더 엄격한 감가상각을 요구하기도 한다. 부동산은 구입가격이 높기 때문에 감가상각비는 실제로 현금흐름표(cashflow)의 실제금액에 비하여 때로는 많은 부분을 차지하기도 한다. 또, 부동산은 사용할 수 있는 수명이 길기 때문에, 감가상각으로 인해 장부상 가치는 얼마 되지

6) 임차인이 부동산의 운용에 필요한 모든 비용, 즉 관리비·세금·보험 등을 전부 부담하는 경우를 의미한다.

않을지라도, 실제 시장가격은 상당한 수준이 될 수 있다. 따라서 부동산을 처분할 때, 부동산 소유시에 이용하였던 감가상각을 어떻게 처리하느냐에 따라서 양도소득세의 부담이 크게 달라질 수 있다.

투자용 부동산의 소득은 여러 가지가 있을 수 있는데, 연방정부는 그 소득을 크게 통상소득(ordinary income)과 양도소득(capital gains)이라는 두 가지로 나눈다. 통상소득은 또 사업소득(active income)·수동적 활동에 의한 소득(passive income)·투자소득(portfolio income)의 세 가지로 나눈다. 소득의 종류에 따라 소득의 처리방법이나, 세율이 달라지기 때문에 이 구별은 반드시 해야 한다. 일반적으로 부동산업에 종사하는 사람(부동산 개발업자, 부동산 중개업자(broker))을 제외하고는, 부동산을 임대하여 생긴 소득은 수동적 활동에 의한 소득(passive income)으로 취급된다. 투자소득(portfolio income)은 주식이나 채권 또는 부동산 관계회사로 인한 소득이다. 무엇보다 중요한 것은 수동적 활동에 의한 소득(passive income)의 손실은 수동적 활동에 의한 소득(passive income)으로만 상쇄할 수 있다. 다시 말하면, 사업소득(active income)이 많아 하더라도, 수동적 활동에 의한 소득(passive income)이 손실이 난다(negative)고 할지라도, 그 손실을 사업소득(active income)에서 상쇄할 수 없다. 다만 수동적 활동에 의한 소득(passive income)은 당년도에 수동적 활동에 의한 소득(passive income)을 상쇄하거나 내년으로 이월하여, 내년에 생기는 수동적 활동에 의한 소득(passive income)에서만 상쇄할 수 있을 뿐이다. 이 규정에서 하나의 예외규정은, 부동산의 주인이 부동산 임대업에 적극적으로 관여하는 경우(직접 임대인을 찾는다는지, 유지 보수를 하는 경우)에 있어서는, 조정된 총소득액(adjusted gross income: AGI)이 15만달러인 경우, 2만 5천달러까지 사업소득(active income)에서 제외할 수 있다. 이는 전문적인 부동산 임대업자가 아닌, 사람이 부업으로 부동산을 소유하고 임대하는 경우에 해당된다⁷⁾.

부동산을 매각처분한 경우에는 양도소득이나 손실이 생긴다. 그러나 부동산 매각시에는 부동산 소유시 적용했던 감가상각을 소급해서 물어내야 한다. 소급된 감가상각비는 25%의 세금을 물지만, 양도소득은 좀더 낮은 세율을 적용하

7) 26 USC, Section Section 64 (ordinary income), Section 65 (ordinary loss),

게 된다. 양도소득을 결정할 때는 단순히 매수가격과 매도가격만 가지고 결정하는 것이 아니라, 감가상각비도 고려하여야 하기 때문에, 매도가격이 매수가격보다 낮다 할지라도, 양도소득이 생길 수 있다⁸⁾.

양도소득세율은 그 부동산(주식이나 기타 다른 종류의 재산이라 할지라도)을 12개월 이상 소지하였는가, 아닌가에 따라 장기(long-term) 또는 단기(short-term)로 구분된다. 단기양도소득에 대하여는 일반 소득세율이 적용되지만, 장기양도소득에 대하여는 그보다 훨씬 낮은 세율이 적용된다. 예를 들면, 가장 높은 개인 소득에 관해 가장 높은 한계세율(marginal tax rate)은 39.6%인데 비하여, 양도소득세의 세율은 20%에 불과하다. 5년 이상 소유하던 재산의 최고 의 세율은 18%이다. 단기이익과 장기이익을 구별하는 또 하나의 이유는, 단기손실은 단기이익에서 제할 수 있고, 장기손실은 장기이익에서만 제할 수 있기 때문이다⁹⁾.

나. 개인주택에 관한 세금제도

주택은 국민의 재산을 가지고 있는 큰 요소이다. 미국의 가계(household)재산의 55%는 주택에 있는 재산 물건의 순가(equity)에 잠겨 있는 것으로 조사되고 있다. 또 자기 집을 가지고 있는 가계의 순재산은 평균 13만 2천달러이지만 집을 소유하지 않고 있는 가계는 4만 5천달러로 나타나 있다. 미국 가계의 90% 이상은 주택이 가장 큰 재산에 해당한다. 주택이 가계재산의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 자본주의를 택하고 있는 나라에 있어서는 거의 공통적인 것이다. 따라서 주택에 대한 세금은 정치적으로 상당히 민감한 부분이기 때문에, 미국 연방정부 세제에서도 주택에 대하여는 세금제도에서 많은 혜택을 주고 있다.

주택에 대해 세금혜택을 주는 것은, 주택소유가 사회에 여러 가지 긍정적 외부효과(positive externality)를 야기하고 있기 때문이기도 하다. 주택소유자는

8) 26 USC, Section 1222.

9) 26 USC, Section 1223.

임대를 하고 있는 사람에 비해, 그 지역에 장기적으로 거주하기 때문에 그 지역에 애착과 관심을 갖는다. 따라서 지역사회에 자발적으로 봉사하게 된다. 예를 들면, 집 앞을 깨끗이 청소한다든지, 집 단장을 한다든지, 범죄의 가능성이 있는 사건에 대해 빨리 조치한다든지 하여 주택 소유자는 지역사회에 긍정적인 외부효과를 제공한다.

이러한 긍정적인 외부효과를 가진 주택소유를 위해, 미국은 많은 세금상의 특혜를 주고 있다. 첫째, 주택을 사기 위해 모기지(mortgage)융자를 받은 경우, 그 이자에 해당되는 부분은 연방정부의 소득에서 공제(deduction)된다. 또, 거의 모든 州에서도 모기지 이자는 주 소득세에서도 공제된다. 실제로 많이 사용되고 있는 30년 상환 고정이자(30 year fixed rate) 모기지에 있어서는 처음 10여 년에는 모기지 상환금의 90% 이상이 이자에 상당되기 때문에 소득세에 모기지 이자를 공제할 수 있다는 것은 많은 주택 소유자에 있어서 모기지 대출비용의 약 30% 정도를 보조받는다고 할 수 있다¹⁰⁾.

두 번째의 세금 혜택은, 주택에 부과된 재산세는 연방정부의 소득세에서 공제된다는 것이다. 미국은 전반적으로 재산세의 부담이 상당히 크기 때문(매년 부동산 시가의 2~4%)에 재산세가 연방정부의 소득세에 공제된다는 것 역시 상당한 연방정부의 세금 혜택이라고 할 수 있다¹¹⁾. 이상의 두 가지 세금 혜택은 1997년 전까지만 하더라도 금액이나 주택의 수에 관계없이 적용되었다. 그러나 1997년 양도소득세에 대한 규제를 완화함과 동시에 모기지 이자와 재산세의 공제를 소유주택 2개에 한해서, 금액은 100만달러 이하에 한해서 적용할 수 있도록 하였다. 반면에, 개인주택은 감가상각을 허용하지 않는다.

셋째, 자가 주택에서 생기는 양도소득은 많은 부분 연방정부의 소득세에서 제외(exemption)된다. 전술한 바와 같이, 양도소득은 소득이 실현(realize)된 때, 다시 말하면, 부동산을 매도하는 해에 과세된다. 1997년 전까지는 한 가족당 55세 이상이 되면 일생에 딱 한번 주택의 가격의 상승으로 야기된 양도소득은 25만달러(부부가 공동으로 소유한 경우는 50만달러)한도로 소득에서 제외되었다.

10) 26 USC, Section 163.

11) 26 USC, Section 164.

호주가 55세가 되지 않는 경우에 있어서는 주택을 매각하고, 그 주택보다 더 비싼 주택을 24개월 이내에 구입하는 한 양도소득에 해당되는 금액에 대한 세금을 55세 이후로 연기할 수 있었다. 그러나 1997년 이후에 와서는 양도소득세에 관한 규정이 많이 완화되었다. 주택을 매각하기 전에 5년 동안, 2년 이상 실제로 거주한 주택에 관하여는 25만달러(부부가 공동으로 소유한 경우는 50만달러)까지 소득에서 제외한다. 그러나 이런 혜택은 2년이 지나야 다시 적용할 수 있다. 결과적으로 일생에 한번만 허용하던 주택에 관한 양도소득을 소득에서 제외하는 것과 55세가 넘어야 한다는 조항을 삭제한 것이다. 이와 같은 공공정책의 덕분으로 미국의 주택 보유율은 상당히 높다. 2003년 현재 가계의 3분의 2에 해당되는 67%는 자가 주택을 소유하고 있다¹²⁾.

다. 증여세와 상속세¹³⁾

증여세(gift tax)는 유산이나 선물 등으로 무상으로 현금·물건·부동산 등을 받는 경우 부과하는 세금이다. 상속세(estate tax)는 죽은 사람이 남긴 재산에 대한 세금이다. 미국에서 유산이나 증여에 관한 재산에 대해서는 두 가지로 나누어 세금을 매기고 있다. 한 가지는 매년 한 부모가 한 자녀에게 1인당 11,000달러까지는 세금을 내지 않고 증여할 수 있지만, 그 이상이 되면 누진세를 적용해서 최고 한계세율이 55%까지 부과하게 되어 있다. 한편, 유산으로 주는 경우는 100만달러까지는 소득에서 제외하고 100만달러가 넘는 경우에는 누진세를 적용하여 역시 최고 55%까지 부과하도록 되어 있다. 최근에 개정된 세법에 의하면, 제외한계를 점차 늘이게 되어 2009년에 이르러서는 350만달러를 제외하게 되어있다.

증여세나 상속세는 제외되는 금액 외에는 일반소득으로 계산되기 때문에 매년 납부하는 연방소득세와 같이 취급된다. 따라서 세금의 액수는 납세자가 납세기간 동안 자진해서 신고한 금액에 의해 계산된다. 탈세를 방지하기 위해서

12) 26 USC, Section 1034.

13) 26 USC, Section 2001(상속세), 2501(증여세)

연방국세청(Internal Revenue Service: IRS)은 무작위 감사(random audit)를 시행(enforcement)한다. 무작위 감사는 연방국세청(IRS)이 개발한 컴퓨터 프로그램에 의해 의심이 가는 세금보고서를 찾아낸 후에 사례별로(case by case) 얼마만큼의 심도가 있는 감사를 할 것인가를 정한 후, 이에 따라 서신으로 감사를 하거나, 면접으로 감사를 하게 된다.

Ⅲ. 미국 지방정부에 있어서 부동산 재산세의 중요성

정부는 군사·정치·사회·경제 등의 여러 가지 목적을 위하여 세금을 징수한다. 그러나 각종의 세금이 똑같은 결과를 가져오는 것이 아니다. 세금이 경제에 미치는 영향에 따라, 통상 공공경제 학자들은 좋은 세금이 가져야 하는 세 가지 점을 지적하고 있다.

1. 어떠한 세금이 좋은 세금일까?

첫째, 효과성(effectiveness)이다. 효과성이라 함은 필요한 세금을, 빠른 시간 안에, 적은 자원(세금을 거두기 위한 노동력 등)을 동원해서, 최소한의 누세와 탈세를 야기하여야 한다는 기준이다. 세금을 거두기 위해, 정부가 많은 자원을 써야 한다면, 실제적인 세수입은 줄어들기 마련이다. 따라서 세금을 거두는 데 많은 시간·인원·자금이 든다면 이는 좋은 세금이라 할 수 없다. 또 세금을 운영하는 데 있어 그 제도나 방법이 복잡하여 세금을 받는 정부의 직원이나, 세금을 내는 국민이 잘 이해하지 못하고 많은 실수를 범할 수 있는 가능성이 있다면, 이는 또한 좋은 세금이라 할 수 없는 것이다. 효과성이 좋은 세금이란, 가장 적은 정보와 가장 적은 인원을 가지고 가장 확실하게 거두어들일 수 있는 세금이다.

둘째, 좋은 세금은 효율성(efficiency)이 높은 세금이다. 모든 세금은 크든 작든 납세자의 경제적인 유인(incentive)을 변화시킴으로 말미암아, 납세자 개인뿐만 아니라 전체 경제에 영향을 준다. 이 영향을 세금이 발생시킨 경제적 왜곡(economic distortion)이라고 한다. 효율성이 좋은 세금 또는 효율적인 세금이란 부정적인 왜곡이 적은 세금이다. 예를 들면, 고소득자에 흔히 부과되는 높은 누진 소득세율은 고소득자의 경제활동을 크게 위축시키는 결과를 가져온다. 고소득자의 소득이 많은 부분 기업 활동에서 창출되었다면, 높은 세율은 기업의 투

자를 위축하여, 고용의 창출을 감소시켜 부정적인 경제적 왜곡을 창출한다면, 높은 소득세는 효율적인 세금이라고 할 수 없다. 반대로, 휘발유에 매긴 판매세가 휘발유의 수요를 줄여 대기오염을 낮추게 되어 국민의 복지를 향상시켰다면, 휘발유에 매긴 판매세는 긍정적인 경제효과를 창조한 셈이 되기 때문에 효율적인 세금이라고 할 수 있다. 부정적인 외부효과(negative externality)를 줄이기 위한 ‘교정적 세금(Piguvian tax)’을 제외하고는 일반적으로 세금은 경제 복지를 낮추기 때문에 효율적인 세금은 경제적인 왜곡을 최소화하는 수요의 가격탄력성(price elasticity of demand)이 낮은 것에 높은 세금을 매기고 가격 탄력성이 높은 물건에는 낮은 세율을 매기는 것이 효율적이다.

셋째, 좋은 세금은 형평성(equity)이 높은 세금이어야 한다. 세금의 형평성이란 세금이 얼마나 공정한가를 나타내는 것으로 일반적으로 두 가지 개념으로 나누어 생각한다. 하나는 수평적 형평성(horizontal equity)라고 하여, 같은 입장에 있는 납세자는 같은 세금을 내야 한다는 것이다. 만일 남자의 주민세는 100만원인데 여자의 주민세는 50만원이라 한다면, 남자와 여자에게 공평하게 세금이 부과된 것이 아니기 때문에 수평적 형평성을 위반한 것이라고 할 수 있을 것이다. 두 번째의 형평성은 수직적 형평성(vertical equity)으로서 세금을 더 많이 낼 수 있는 능력이 있는 사람은 세금을 더 많이 내고, 세금을 낼 수 있는 능력이 작은 사람은 더 작게 내는 것이 공정하다는 점이다. 소득세에 누진세를 적용하여, 소득이 낮은 사람은 낮은 세율을 적용하고, 소득이 높은 사람은 높은 소득세율을 적용하는 것은 수직적 형평성을 이루기 위한 것이다.

만일 동일한 세수입을 내는 두 가지 세금제도가 있는데, 첫 번째 제도가 위의 세 가지 기준에 비추어 보아서, 모든 면에서 두 번째 제도보다 우월하다면, 이는 말할 것 없이 첫 번째 제도가 두 번째 제도에 비하여 우월하다고 할 것이다. 따라서 정부는 확실하게 첫 번째 제도를 채택해야 할 것이다. 그러나 첫 번째 제도가 효과성과 효율성에는 우월하지만, 형평성에서는 두 번째 제도에 비하여 열등하다면, 이 두 가지 세금제도 중에서 어느 것을 택할 것인가는 확실하지 않고, 두 가지 세금의 상충(trade-off)을 고려하여 선택하여야 할 것이다.

2. 재산세의 장단점

세금의 장단점을 구별할 수 있는 세 가지 조건에 비추어 보아서, 부동산에 부과되는 재산세는 다음과 같은 장점과 단점이 있다고 할 수 있다.

첫째, 장점부터 나열한다면, 부동산 재산세는 굉장히 효과적인 세금이라고 할 수 있다. 부동산의 가치는 GNP의 몇 배가 된다고 알려져 있다. 이렇게 과세표준(tax base)이 크기 때문에, 부동산 재산세를 이용한다면 많은 세금을 쉽게 거둘 수 있다. 또한, 세금의 대상이 되는 부동산은 움직일 수 없고, 쉽게 누구에게나 표출되기 때문에 세금기반을 쉽고 확실하게 확보할 수 있다. 또한, 부동산의 소유자를 쉽게 확인할 수 있기 때문에 납세의무자가 세금을 내지 않고 피하기가 어렵다. 부동산의 가치는 많은 경우에 시장가격이나, 유사한 부동산의 가격에 비추어 보아, 비교적 쉽게 파악되는 것이기 때문에 세금의 과세대상에 대한 논쟁의 여지가 많지 않다는 점에서도, 부동산 재산세는 효과적인 세금이라고 할 수 있다. 부동산 재산세는 이렇게 효과성이 높기 때문에 많은 행정력이나 기술·인력·자금을 동원하지 않고도 비교적 확실하게 세금을 거두어들일 수 있다.

한편 부동산의 가격은 인플레이션보다 많이 인상하는 것이 보통이기 때문에 정부가 인플레이션에 따라 증가하는 세입을 늘리기 위해, 다른 세원을 개발해야 하는 압력이 별로 없다. 정부가 일정한 세율만 유지하고, 부동산 평가액이 시장가격을 잘 반영하는 조세체제를 가진다면, 재산세는 부동산 가격이 상승함에 따라 자연스럽게 증가하게 된다. 실제로 미국의 많은 지방자치단체에서는 부동산 가격의 상승이 정부예산의 상승보다 낮은 경우가 많이 있기 때문에 재산세율을 낮추어 조정하는 일도 흔히 볼 수 있다.

또한, 재산세는 경기의 변동에 크게 영향을 받지 않는다. 소득세나 부가가치세·취득세 등은 경기가 좋을 때는 그 세율이 증가하여 세입이 늘지만, 반대로 불경기가 되면 세율이 자연스럽게 감소하게 되어 세입이 줄게 된다. 그러나 부동산의 가치는 경기의 변동을 그다지 많이 타지 않기 때문에 세율의 안정성이라는 점에서 보아 대단히 우수한 세율이 될 수 있다. 따라서 거시경제의 의무가 없고, 항상 공공서비스를 제공해야 하는 지방정부의 입장으로 보면, 부동산에 과세하는 재산세는 상당한 우수한 행정적인 특성을 가지고 있다. 따라서 미

국에서는 부동산 재산세를 지방정부에서 많이 이용하고 있고, 또 이렇게 지방 정부에서 많은 재정을 의존하고 있기 때문에, 연방정부(federal government)나 주정부(state governments)에서는 거의 재산세로 세금을 거두어들이지 않고 있다.

재산세의 경제적인 영향을 살펴보면, 토지에 부과되는 재산세는 개발하는 것이 유리한 토지를 빨리 개발하도록 촉진한다. 빈 땅을 개발하지 않고, 그대로 두면서 세금을 내는 것보다 빨리 땅을 개발하여 경제적인 효능을 발휘할 수 있도록 하는 것이 유리하기 때문이다. 반면, 개발되지 않은 토지에 부과된 세율이 너무 높은 경우에는, 개발하지 않는 것이 경제적으로 나은 토지(또는 몇 년 이후에 더 고밀도로 개발되는 것이 더 경제적인 경우)를 조급하게 개발하는 유인을 유발시킴으로 인해, 더 많은 땅을 낮은 밀도로 개발하게 잘못 유인할 수도 있다. 이런 면에서 비추어 보았을 때, 공지에 부과하는 재산세는 개발속도와 개발밀도를 고려하여 적정세율을 책정할 필요가 있다.

한편, 재산세의 단점으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 재산세는 부동산을 이용한 세금을 제외한 실제 경제적인 가치를 줄임으로 인해서 부동산의 가격을 낮추게 된다. 재산세의 비율이 높으면 높을수록 실제 경제 가치가 더욱 낮아지므로 일반적으로 말해서 부동산 재산세율과 부동산의 가격은 반비례하게 된다. 이렇게 실제 경제가치를 낮추는 세금은 부동산 개발에도 브레이크로 작용된다.

또한 부동산 재산세는 부동산의 개수·보수·리모델링(remodeling)등에 장애요인이 된다. 개보수를 함으로써 부동산 가격이 올라가면, 재산세도 증가하기 때문이다. 건물주의 입장으로 보면, 건물을 보수하면 세금이 올라가기 때문에 가급적 보수를 꺼려할 것이고, 특히 눈에 보이는 외부적인 곳에 있어서는 부동산 재평가사의 눈을 피하기 위해 더욱 그러할 것이다. 이렇게 한 건물이 보수를 하지 않으면, 그 인근에 있는 건물들도 영향을 받아(neighborhood externality), 그들의 가격도 내려갈 가능성이 많다. 따라서 높은 재산세는 건물이나 동네를 빨리 낙후하게 하는 원인이 될 수 있다.

부동산의 평가가 지속적으로 정확하게 이루어지지 않으면, 재산세는 수평적 형평성을 벗어나기 쉽다. 가령 갑이라는 건물과 을이라는 건물이 몇 년 전에는 같은 가격이었는데, 몇 년이 지나면서 갑은 그 가격이 크게 상승한 반면, 을은

그 가격이 변하지 않았다고 하자. 그간에 부동산에 대한 재평가가 없었다든지 재평가가 있었다더라도 정확하게 시가를 적용하지 않았다면, 갑에 대한 재산세는 을에 대한 재산세보다 실제로 훨씬 낮을 가능성이 많다. 따라서 가격이 오른 건물 갑을 소유하고 있는 사람은 혜택을 받고, 가격이 오르지 않은 건물 을의 소유자는 상대적으로 손해를 보게 되는 것이다.

많은 부동산은 몇 년이 지났다 할지라도 거래가 되지 않는다. 그러나 재산세의 근간을 이루고 있는 부동산의 평가는 거래되지 않은 부동산을 거래한다는 가정하에서 하게 된다. 따라서 평가하는 사람에 따라 부동산 가격은 달라질 수 있고, 또 부동산 재산세가 세금을 위해 많은 인원이나 자금을 투입하기 어려운 지방정부의 세금으로 많이 이용되기 때문에, 행정의 미숙함이나 실수가 많이 생길 수 있다. 또한, 부동산 평가는 그곳 지방 정치적인 압력이나 인맥 등으로 쉽게 영향을 받을 가능성이 많다.

3. 재산세의 중요성

앞에서 말한 바와 같이, 재산세는 미국 지방세에 있어서 가장 중요한 세원이다. 연방정부는 재산세를 전혀 부과하지 않는다. 일부 주정부는 약간의 재산세를 부과하는 경우가 있지만, 주정부 세수입에서 재산세는 약 2% 정도밖에 차지하고 있지 않다. 1997년 현재 1년에 1인당 100달러 이상의 재산세를 부여하는 주는 워싱턴(347달러), 몬타나(268달러), 와이오밍(178달러), 미시간(173달러), 캘리포니아(113달러), 켄터키(107달러)의 6개 주뿐이다.

그러나 지방정부는 재산세에 많이 의존하고 있다. 그러나 최근 들어서 재산세가 지방정부의 수입에서 차지하는 비율은 점점 적어지고 있다. 1940년 이전만 하더라도, 재산세는 지방정부 수입의 80% 이상을 차지하고 있었다. 그러나 도시화가 진전되고 지방정부 사이의 재정능력의 괴리가 점점 더 커짐에 따라서 주정부의 교부금과 보조금이 더 많은 비중을 차지하게 되었다. 1997년 정부조사(Government Census)에 의하면, 연방정부나 주정부의 교부금과 보조금이 지방정부 수입의 38.4%를 차지하고 있다(<표 2> 참조). 그 나머지는 지방정부 자체의 수입인데 그 중에서 세금이 차지하는 부분은 61.7%이다. 이 세금 중에서 재산세가 차지하는 비율은 73.2%에 달하고 있다. 각종 특별 지방정부는 많

은 수입의 원천을 상품의 판매나 수수료 등에 의존하고 있기 때문에 이를 제외하고 연방정부나 주정부에서 교부금(revenue sharing)이나 보조금(grant)이 없이 주로 세금으로 운용하는, 많은 일반 지방정부와 학교지구만을 생각한다면, 재산세는 그 수입의 거의 전부를 차지하고 있다고 하여도 과언이 아니다. 국민이 일년간 부담하는 재산세를 살펴보면, 1997년 현재 미국 국민 일인당 일년 재산세는 평균 786달러로, 개인소득(personal income)의 3.2%에 해당된다. 국민 일인당 일년 재산세가 평균 2만원도 안되는 한국과 비교하면 현격한 차이가 있다.

지방 재산세의 부담은 각 주에 따라, 주 내에서도 각 도시마다 많은 차이를 나타내고 있다. 1997년 현재, 지방정부의 평균 재산세 부담이 제일 높은 곳은 뉴저지 주로서 1인당 1,591달러에 달한다. 가장 낮은 주로는 켄터키 주로서, 1인당 286달러에 지나지 않는다. 각 도시별로는 브리지포트(Bridgeport), 코네티컷은 부동산 시가의 4.55%를 부여하는 반면, 필라델피아·펜실베이니아는 2.64%, 볼티모어·메릴랜드는 2.33%, 뉴욕은 0.83%, 호놀룰루·하와이는 0.37%, 휴스턴·텍사스는 2.84%, 덴버·콜로라도는 0.67% 등 많은 차이를 보이고 있다. 또한 같은 도시권(metropolitan area)에 있는 지방정부 사이에서도 많은 차이를 나타내고 있다.

인플레이션을 고려한 고정가격으로 보면, 재산세는 1950년 이후 꾸준히 증가하여 왔다. 1970년대에 있던 재산세 반발운동 때문에 1970년에서 1980년 초까지는 그 증가가 주춤하였고 또 어느 정도 감소하는 때도 있었지만, 1980년대 초를 지나 2000년까지는 꾸준한 증가를 보이고 있다. 1950년에서 1972년까지는 주정부와 지방정부의 재산세 총수입이 연간 5.7%의 증가율을 보이고 있다. 1972년부터 시작된 조세저항운동(anti-tax movement)은 재산세의 증가를 주춤하게 하고 1981년에 와서야 1972년 수준을 유지하게 되었다. 그러나 1982년 이후 재산세는 꾸준한 증가를 계속하고 있다. 1980년과 2001년 사이에는 재산세의 연평균 증가율이 3.2%였다. 동기간 동안, 연평균 국민소득(national income)의 증가율이 3.0%라는 점을 고려한다면, 재산세의 증가율은 국민소득의 증가율을 약간 상회하고 있음을 알 수 있다. 그러나 재산세의 증가율은 각 주에 따라서 각 지방정부에 따라서 현저한 차이를 나타내고 있다. 가장 빠른 증가율을 보이고 있는 3개 주는 메인(5.2%), 인디애나(4.7%), 켄터키(4.7%)인 반면, 가장 빠른 감소율을 나타내는 3개 주는 와이오밍(-6.3%), 미시간(-3.2%), 오레곤(-1.9%)이다.

〈표 2〉 미국 주정부와 지방정부의 수입내역

(단위: 천 달러)

Geographic area and item	All state	All local
	governments	governments ¹
Population (July 1, 1996, in thousands)	265,190	265,190
Personal Income (Calendar year 1996, in millions)	6,538,103	6,538,103
Revenue¹	1,040,256,674	847,769,879
General revenue¹	815,442,104	747,030,290
Intergovernmental revenue ¹	230,859,380	287,002,819
From Federal Government	215,839,363	28,767,625
From State government	-	258,235,194
From local governments ¹	15,020,017	-
General revenue from own sources	584,582,724	460,027,471
Taxes	444,196,660	284,397,653
Property	10,302,904	208,524,416
Sales and gross receipts	216,426,698	45,307,452
General	147,413,533	31,332,742
Selective	69,013,165	13,974,710
Motor fuel	27,213,684	880,679
Alcoholic beverage	3,702,852	318,888
Tobacco products	7,485,459	181,087
Public utilities	8,597,879	7,598,359
Other	22,013,291	4,995,697
Individual income	144,950,037	14,119,854
Corporate income	30,717,861	3,102,561
Motor vehicle license	12,840,491	1,188,379
Other taxes	28,958,669	12,154,991
Charges and miscellaneous general revenue	140,386,064	175,629,818
Current charges	72,161,846	118,380,881
Education	40,339,584	12,409,896
Institutions of higher education	39,804,144	4,426,946

〈표 2〉의 계속

Geographic area and item	All state	All local
	governments	governments ¹
School lunch sales (gross)	15,520	4,490,992
Hospitals	16,464,858	33,099,990
Highways	3,793,888	2,198,622
Airports	764,522	8,291,133
Parking facilities	-	1,195,042
Water transport and terminals	590,409	1,508,848
Natural resources	1,695,486	967,209
Parks and recreation	1,076,483	4,272,517
Housing and community development	384,597	3,468,788
Sewerage	28,980	21,994,668
Solid waste management	421,661	9,005,570
Other charges	6,601,378	19,968,598
Miscellaneous general revenue	68,224,218	57,248,937
Interest earnings	30,672,956	30,932,396
Special assessments	68,818	3,435,888
Sale of property	431,301	1,202,178
Other general revenue	37,051,143	21,678,475
Other than general revenue	224,814,570	100,739,589
Utility revenue	4,045,724	70,278,577
Water supply	104,938	26,792,031
Electric power	2,593,883	33,318,168
Gas supply	7,610	4,086,174
Transit	1,339,293	6,082,204
Liquor store revenue	3,291,509	603,035
Insurance trust revenue	217,477,337	29,857,977
Unemployment compensation	34,632,568	147,110
Employee retirement	168,207,960	29,710,867
Other insurance trust revenue	14,636,809	-

자료: U.S. Bureau of the Census, 1997 Census of Governments.

많은 경우에 있어서 하나의 부동산은 재산세를 부여할 권리가 있는 여러 개의 지방정부에 소속되어 있다. 이는 주정부를 포함하기도 하지만 대개의 경우 일반 지방정부인 시(또는 읍·면)와 군·학교 지구·기타 특별지구가 하나의 부동산에 동시에 재산세를 부여하고 있다. 따라서 납세자의 입장으로 보면, 하나의 부동산을 소유한 이유로 여러 개의 해당 지방정부(overlapping jurisdiction)에 재산세를 납부하게 된다. 이 경우 여러 다른 정부에 낼 세금을 하나의 고지서로 요약해서, 납세자의 편의를 돕는 것이 보통이다. 따라서 재산세는 한 고지서에 동시에 여러 개의 지방정부가 각각 상정한 세율을 부동산 평가액에 곱하여 산출된 세금액을 포함하고 있다.

예를 들어서 본다면, 다음의 <표 3>은 밀워키 시에 부동산을 가지고 있는 사람이 내는 재산세의 내역이다. 첫째로 주목할 것은, 평가율(assessment ratio)¹⁴⁾이 거의 100%에 가깝다는 것이다. 전술한 바와 같이, 이는 주정부의 법으로 정해져 있어서, 시의 입장에서는 지키지 않으면 안 된다. 이런 면에서는 위스콘신은 예외적이라고 할 수 있을 것이다. 미국의 많은 주는 대개 평가율(assessment ratio)을 30%에서 50% 정도로 규정하고 있다. 둘째로는, 재산세를 거둘 수 있는 지방정부가 여럿이라는 것이다. 밀워키 시(City) 뿐만 아니라, 밀워키 지방 교육지구(City School District), 밀워키 지역 초급대학(Milwaukee Area Technical College, MATC), 밀워키 지역 하수지구(Metropolitan Milwaukee Sewer District), 군(County) 등 5군데의 지방정부가 재산세를 나누어 부과하고 있다. 셋째는, 재산세율은 통상 천 달러당 몇 달러를 내느냐 하는 비율로 표현되는데 이를 millage rate(per thousand)이라 한다. 1995년의 millage rate 35.23에 비해 2002년에는 27.25로 최근 밀워키 시의 재산세율은 상당히 감소하였다. 이는 부동산 가격의 증가에 의한 결과이기도 하지만, 1996년 이후 주민들이 재산세가 지나치게 상승하는 것에 대해 반발하자 재산세를 줄이고 세입의 원천을 주정부에서 교부금이나 보조금을 늘림으로써 충당하게 된 것이다.

14) 평가율(assessment ratio)은 평가액을 시가로 나눈 비율을 의미한다.

〈표 3〉 밀워키 시에 있는 부동산에 부과되는 재산세

(단위:millage)

Year	Budget year	ASSMT Ratio (%)	City (includes school bonds)	City School	MATC	MMSD	County (includes \$.21 State Forestry)	Gross Tax Rate	State Credit	NET (Less State Credit)
1995	1996	94.87	10.53	15.70	2.10	2.81	5.95	37.09	1.86	35.23
1996	1997	98.87	10.24	12.00	2.01	1.72	5.92	31.89	2.46	29.43
1997	1998	96.40	9.99	10.85	2.11	1.77	6.17	30.89	2.35	28.54
1998	1999	99.14	9.71	10.97	2.01	1.72	5.92	30.33	2.04	28.29
1999	2000	93.28	9.69	10.38	2.16	1.80	6.03	30.06	2.00	28.06
2000	2001	101.10	10.49	9.87	2.00	1.68	5.66	29.70	1.69	28.01
2001	2002	93.37	10.87	10.12	2.23	1.87	6.13	31.22	1.66	29.56
2002	2003	98.10	10.15	9.34	2.05	1.74	5.40	28.68	1.43	27.25

참고적으로 말하면, 미국의 대도시권(metropolitan area)은 대개 중앙에 큰 대표적인 도시가 있고, 그 대표적인 도시를 둘러싸고 많은 중·소 town과 village가 위치하고 있다. 밀워키의 경우에는, 전체 밀워키 도시권의 인구가 150만명 정도인데, 밀워키시의 인구는 약 70만명 정도이고, 50%가 넘는 약 80만명 정도의 사람들은 주위의 교외(suburb)에 위치하고 있는 약 40개의 town이나 village에 주거하고 있다. 따라서 town, village이라는 지칭이 한국말로 읍, 면 등으로 번역되어 쓰이기 때문에, 이러한 지방 도시들이 시골이라는 인상을 주지만, 미국의 town과 village는 시골이 아닌 경우도 많다. 다만, 주정부의 지방정부 설립요강(charter)에 따라 구별되는 것이고, 많은 경우 교외(suburb)에 위치한 작은 행정단위라고 생각하는 것이 무난할 것이다.

하나의 대도시권 내에 많은 지방정부가 있는 형태(fragmented local governments)에 대해 티부(Charles Tiebout)는 개인적으로 가장 적합한 레벨을 선택하지 못하고, 주민들 공동으로 같은 수준을 선택해야 하는 공공재(public goods)의 경우, 하나의 대도시권 내에 많은 지방정부가 있는 형태(fragmented local governments)는 선택을 가능하게 하는 시장구조를 흡사하게 모방한다고 보았다. 따라서 개인적으로 가장 적합한 공공재의 필요한 레벨을 도시권 내에

있는 특정 지방정부를 선택하여 주거지를 이동함으로써(voting by feet) 정할 수 있기 때문에, 공공재의 효율적인 배분을 가능하게 한다고 보았다. 예를 들면, 어떤 사람은 높은 세금을 내더라도 경찰 등의 공공 안전 서비스가 높은 지역을 원할 수 있고, 또 다른 사람은 낮은 세금으로 낮은 서비스를 선택할 수 있기 때문이다.

그러나 1960년대 이후 도심에 잇는 고속도로가 대량 건설됨으로써, 미국의 도시인구가 급속하게 교외로 이주하게 되었다. 이러한 교외화 현상(suburbanization)은 특별히 소득이 높은 층을 중심으로 이루어졌기 때문에, 미국의 대도시는 대부분 다양한 레벨의 서비스를 제공하는 다양한 세율을 가진 지방정부들의 복합으로 이루어졌다고 하기보다는, 소득이 낮은 중심도시(central city)와 소득이 높은 교외로 구성되어 있다. 중심도시는 소득이 낮을 뿐 아니라, 그 곳에 위치한 주택이나 다른 부동산의 가격도 낮기 때문에, 재산 세율을 높게 책정할 수밖에 없다. 한편, 교외에 있는 부유한 지방정부는, 재산세를 책정할 수 있는 부동산의 가격이 높기 때문에, 상대적으로 세율이 낮은 편이다.

따라서 많은 재정을 재산세에 의존하고 있는 미국의 지방도시들(학교지구(school district)를 포함해서)은 징수능력과 지방재정 지출의 수요 사이에 많은 차이를 가지고 있기 때문에 지방도시 사이의 불균형이 큰 문제로 대두되고 있다. 특히, 교육에 있어서는 많은 주에서 교육은 평등하게(equal protection) 공급되어야 한다는 점을 헌법에 규정하고 있기 때문에, 지방 교육지구 사이의 불공평은 정치적인 문제뿐 아니라, 법적인 문제로도 번지게 되었다. 이를 수정하기 위하여, 많은 주정부에서는 재정능력이 취약한 중심도시에 교부금이나 보조금을 지불하고 있다. 위스콘신의 경우에도 밀워키는 주정부에서 상당한 보조를 주고 있는 것이 위 표에 나타나 있다. 캘리포니아나 미시간의 경우에는 이러한 불공평을 없애기 위하여 초등·중등교육에 들어가는 비용을 거의 주정부의 세금에서 충당하고 있다.

4. 재산세 저항(Property tax revolt) 및 조세 경감(Tax relief)

전술한 바와 같이, 재산세가 지방세입 중에서 차지하는 비율이 3/4 정도로 크고, 재산세액이 소득과는 직접 관계없이 부동산의 가격에 비례하여 부여되기 때문에, 경우에 따라서는 재산세 운용이 납세자의 저항을 강하게 일으킬 수 있다. 또 재산세는 지방세이기 때문에, 납세자의 저항이 쉽게 지방자치나 지방선거를 통하여 정치적인 활동으로 연결되게 된다. 이러한 정치적인 납세자 저항이 생기는 이유들은 대강 다음과 같다.

첫째, 부동산의 가격이 급증하는 지역에서는 재산세율은 일정하게 정해져 있을 경우이라 할지라도, 부동산의 가격이 올라감에 따라 재산세가 급격하게 증가할 수 있다. 둘째로, 재산세가 많은 부분 초중등 교육비를 충당하고 있기 때문에 학교 시스템을 운영하는 비용의 증가가 인플레이션보다 훨씬 상회하는바, 재산세가 인플레이션보다 더 빨리 증가하여 왔다. 세 번째로는, 미국 도심지의 지역이 급격하게 재개발됨으로써 다른 지역보다 부동산 가격이 증가하는 경우가 있다. 이를 고급주택화(gentrification)라고 하는데 대체적으로 오래된 대도시의 중심지에서 낡았지만 역사적 건물이 많이 존재하는 지역에 집중적으로 도시 재개발이 진행됨으로써, 그 지역뿐만 아니라 주변 지역도 부동산 가격이 급증하는 경우가 있다. 이 경우에 이 지역에 전일부터 거주하고 있던 주민들은 대개 소득이 낮은 반면, 새로 이주하는 주민들은 소득이 높다. 새로 이주하는 주민에게는 높은 재산세가 별로 문제가 되지 않겠지만, 전일부터 거주하던 주민들은 같은 주택에 거주함에도 불구하고 재산세가 증가함으로써 갑자기 재산세에 대한 부담이 늘어날 수 있다. 특히, 전 주민이 정해진 연금으로 생활하는 노인층이 많은 경우, 주택비가 싼 다른 지역으로 이사하기가 물리적으로 또한 심리적으로 어렵기 때문에 재산세의 갑작스러운 증가는 사회적인 문제를 야기시킬 수 있다.

예를 들어 1970년대 재산세가 급증함에 따라, 캘리포니아 주에 있어서는 1978년 주민투표(statewide referendum)를 통해 통과된 'Proposition 13'은 재산세를 30% 줄이고, 재산세의 증가율을 제한하는 납세자가 추진한 풀뿌리 운동

(grassroot movement)이었다. 다른 지역에서도 1970년대에 있어 재산세를 줄이고자 하는 정치적인 운동들이 많이 있었다. 메사츄세츠 주에서도 1980년 ‘proposition 2 ½’가 통과되어 재산세율을 2.5%로 제한하고자 하였다. 캘리포니아 주나 메사츄세츠 주 등에서 1970년대 이후에 나타난 재산세에 대한 주 전체 납세자의 저항운동과 더불어, 특정 지방정부에서도 재산세에 대한 저항은 끊임 없이 계속되어 왔다. 이와 같은 재산세 제한 운동은 급격히 증가하는 지방정부(특히 교육지구)의 세원을 차단함으로써, 주정부의 지방정부에 대한 보조금을 늘이게 되고 지방정부들이 물품세나 소득세·봉사로 등의 다른 수입원을 더욱 늘이지 않으면 안 되는 여건을 조성하게 되었다.

저소득층이나 노인들을 위해서, 경우에 따라서 주정부나 지방정부는 재산세 감면이나 연기를 허용하는 경우도 많이 찾아볼 수 있다. 가령 코네티컷 주는 1970년대 후반부터, 재산세액 공제(property tax credit program)와 재산세 감면법(property tax circuit breaker)을 운영하고 있다. 재산세액 공제(property tax credit)는 재산세 납부액을 매년 1,500달러까지, 주 개인소득세에서 공제하여 주는 프로그램이다¹⁵⁾. 재산세 감면법(property tax circuit breaker)은 일정한 기준에 해당되는 저소득층과 노인·장애인들에게 재산세를 소득 수준의 일정한 비율을 넘지 않도록 규정하는 프로그램이다. 이 밖에도, 주택은 있지만 소득이 많지 않은 노인들에게 주택을 매도할 때까지 재산세를 연기하여 주는 경우도 있다. 또한 경우에 따라서 주정부의 선거전략으로 재산세 동결(property tax freeze)도 많이 주장된다. 이는 재산세를 전년 수준에서 고정시켜서 일시 인상을 금지하는 것이다.

1970년대에서 1980년 초까지 많은 투표자들의 광범위한 후원을 받았던 재산세 납세저항운동은 납세저항이라는 전반적인 관성을 창조하게 되었다. 이러한 세금상승에 대한 강한 저항감은 1980년 공화당 후보였던 로널드 레이건을 대통령으로 선출하게 되었고, 그의 행정부는 감세정책을 강하게 실천할 수 있는 정치적인 근거를 마련하게 되었다.

15) 세액공제(Tax Credit)는 일정금액을 납세자의 세금 액수에서 제하여 주는 것이다. 가령 어떤 납세자가 주정부 소득세로 3천달러가 설정되었다고 할 경우, 1천달러의 세액공제(tax credit)는 그 납세자의 세금부담금을 2천달러로 줄이게 된다.

IV. 부동산 평가에 관한 제도

부동산의 평가는 여러 가지 이유에서 행해진다. 첫째로, 막대한 재산세를 부과하고 여러 지방정부에서 그 세수입을 분할하기 위해서는 재산세 부과에 기준이 되는 부동산 평가제도가 완비되어야 한다. 둘째로, 은행이 부동산을 담보로 모기지를 대출할 경우에도, 부동산의 가치가 적절하게 평가되는 것이 중요하다. 셋째로, 토지나 건물의 공공수용을 할 때에도 부동산 소유자에게 적절한 보상을 하기 위해 평가가 필요하다. 넷째로, 개인이나 기관투자자가 부동산에 투자를 하기 위하여 부동산에 대한 정확한 평가가 필요하다.

이하에서는 미국의 부동산 평가제도와 재산세 부과에 관한 제도를 주로 살펴보고자 한다. 재산세는 보편적으로 지방정부의 세금이기 때문에 부동산 평가와 세율을 정하는 것도 지방정부의 권한이다. 주정부에서도 재산세를 부여하는 경우에는 지방정부의 평가금액을 일반적으로 받아들이고 있다. 하지만, 지방정부와 지방정부 사이에서 부동산 기준치와 시가의 비율이 상대적으로 달라질 수 있기 때문에 이를 조정하기 위한 통상 공정세무위원회(equalization board)를 두기도 한다.

1. 부동산 평가국(Local Tax Assessors Office)

재산세는 보통 거래에 대한 과세가 아닌 축적된 자산가치에 대한 과세이다. 그러나 어느 시점에 존재하는 부동산의 수에 비해, 매년 거래되는 부동산은 극히 적은 비율에 지나지 않는다. 뿐만 아니라, 어떤 부동산은 수십 년 동안 매매되지 않는 경우도 많이 있기 때문에, 부동산세의 합리적인 운용을 위해서는 부동산 가치에 대한 적합한 평가가 따라야 한다. 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 있다¹⁶⁾. 미국제도는 복잡하지만 계층화된 평가시스템으로서 견제와 균형 그리고 대표성 없는 조세를 피하기

위하여 경험적으로 운영되는 측면이 있다.

주정부 차원에서 평가기준과 절차를 마련하고 이를 감독하고 있으며, 주정부의 교부금이나 보조금 지급이 각 자치단체 내의 부동산 재산총액에 따라 변화하므로 균등한 평가의 정착을 위해 주정부가 노력하고 있다. 평가결과에 따라 각 단위정부와 특별구역의 재산세수입이 변화하므로 이들 단체가 평가의 정확성과 균일성에 주의를 기울이는 유인체계가 구조적으로 마련되어 있다. 평가대상이나 매매가격이 기록된 양도증서가 군 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. 대부분의 주정부 내에 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 있다¹⁷⁾. 주정부는 평가기준과 절차를 법적으로 규정하고 평가의 정확성과 균일성을 감독하지만 실제 재산세의 운영에서는 대부분의 주에서 제한된 권한과 기능만 유지하고 있다¹⁸⁾. 이들이

16) 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 vs Dakota County*(1923).

17) 캘리포니아, 뉴욕, 펜실베이니아와 테네시의 균등화위원회(State Boards of Equalization), 메릴랜드의 평가과(Department of Assessments), 텍사스의 재산세 위원회(Property Tax Board) 등이 있다.ard) 등이 있다.

18) 영토가 크지 않은 델라웨어와 하와이는 예외이다.

공통적으로 수행하는 기능은 지방정부의 평가관이 준수해야 할 평가기준과 절차, 상이한 지방정부 내 재산평가액에 대한 균등성 확립, 기술지원과 교육 그리고 평가자에 대한 면허 등이다¹⁹⁾.

지방정부, 특히 일반 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. 지방정부에서 실제 평가를 담당하는 평가관은 주법이 정하는 바에 따라 선출 또는 임명된다²⁰⁾. 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 상업관련 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.

과세목적에 위한 평가의 기본원칙은 최고 그리고 최적의 경제적 이용(best use)에 따른 공정한 시장가격(on the basis of fair market value)으로 당해 재산을 평가하는 것이다²¹⁾. 재산세를 공평히 부과하기 위해서는 재산에 대한 가격의 정확한 평가가 생명이다. 재산(Property)에 대한 평가는 3단계를 거치면서 이루어진다²²⁾. 1단계는 지방정부(local government)²³⁾에 의한 최초의 평가이다.

19) 메릴랜드와 같이 주정부가 평가를 전적으로 수행하거나 감독과 지시권을 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 적집 2년마다 군정부의 평가관행에 대한 검토를 하기도 하며 이 밖에 민간업체에게 발주되는 전산지원 평가서비스를 승인 또는 검사하기도 한다.

20) 22개주에서 선출되며 14개주에서는 선출이나 임명을, 이 밖의 14개주는 지방정부 관리 평가관을 임명하는데, 평균 임기는 4년이다.

21) 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.

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

이 때에 재산의 평가 및 균등화(assessment and equalization)가 이루어진다. 평가서가 완료되면 지방평가위원회(Local Board of Review)에 제출하고, 지방평가위원회(Local Board of Review)는 평가가 정확하고 균등하게 산정이 되었는지를 확인하고 문제가 있으면 수정한다.

지방정부의 세금은 많은 부문을 재산세에 의존하기 때문에, 모든 일반 지방정부(city, town, village)는 그 속에 부동산 평가국(tax assessors office)을 가지고 있다. 이 기관의 기본 업무는 그 지역에 있는 모든 부동산의 주소·소유주·평가금액·용도·취득일·세금의 납부 여부·채납금액 등에 대한 정보를 보관·관리하고 있다. 대개 일년에 한번씩 이 자료에 의해서 결정된 세율을 적용하여, 세금고지서를 발급한다. 그 중 많은 정보는 공개되고 있으며, 실제로 인터넷에 올라와 있기 때문에 언제, 누구든지, 어디서든지 쉽게 알아볼 수 있다. 전산화가 되지 않은 곳이라도, 공무시간 중에 방문하면 누구든지 해당 관청에 위치해 있는 부동산에 대한 평가액을 알 수 있다.

<표 4>는 이러한 부동산 관계 정보가 잘 되어있다고 할 수 있는 위스콘신주 밀워키시의 웹페이지에서 발췌한 부동산 자료이다. 밀워키시의 경우, 주소만 알면, 소유자가 누구인지, 평가액이 얼마인지 인터넷을 통하여 즉시 알 수 있다. 밀워키가 위치해 있는 위스콘신 주는 건물과 토지가 따로 평가되게 되어 있다. 뿐만 아니라, 그 부동산에 대한 각종의 다른 정보도 쉽게 접할 수 있다. 가장 최근 매매 날짜는 물론·건물의 크기·방의 수·층수·대지의 사이즈·차고는 있는지, 관할 경찰서, 시의원 투표구역, 도시구역 지구 지정(zoning), 지적도가 소장되어 있는 지도 번호(plat page)등의 소상한 정보를 쉽게 접할 수 있다. 예를 들면, 이 집은 1971년에 지어진, 조그만 일층 단독 주택으로 2002년 현재, 대지가 1만 500달러, 건물이 7만 4,500달러, 도합 8만 5천달러로 평가되어 있다. 위스콘신 주는 부동산 평가액이 실제 시장가격을 반영하도록 법으로 정하여 있다. 이를 위하여 매년 평가를 다시 하게 되고, 5년에 한번씩은 행정구역 내에 있는 모든 부동산에 대해 총괄적으로 평가하도록 법으로 정하여 있다. 많은 주에서는 부동산 평가액이 시가의 일정 %로 정해져 있어 지방정부 간의 상대적인 평가가 균일하도록 되어 있다.

〈표 4〉 밀워키시 부동산 평가소 웹 페이지에 나있는 부동산 정보예

GENERAL INFORMATION		
ADDRESS	6448 N 66TH ST	
TAXKEY	140-0112-000-0	
OWNER	KIZEWSKI, JEROME E & DIANE K	
OWNER ADDRESS	6448 N 66TH ST MILWAUKEE WI 532230000	
ASSESSMENT		
	2003	2002
LAND	\$10,500	\$10,500
IMPROVEMENTS	\$78,500	\$74,500
TOTAL	\$89,000	\$85,000
CURRENT CLASS	RESIDENTIAL	

Assessments reflect the estimated value on January 1st .of the indicated year.

OTHER PROPERTY INFORMATION

- LAST CONVEYANCE:
 - DATE: 00/■00
 - TRANSFER FEE: \$0.00 ([CLICK HERE FOR FEEEXPLANATION](#))
- STORIES: 1.0
- RESIDENTIAL BUILDING STYLE: RANCH
- EXTERIOR WALL TYPE: ALUMINUM/VINYL
- YEAR BUILT: 1971
- DWELLING UNITS: 1 ([CLICK HERE FOR DWELLING UNITS EXPLANATION](#))
- TOTAL SQUARE FEET FLOOR AREA: 1,120
 - FIRST FLOOR AREA: 1,120
 - SECOND FLOOR AREA:
 - THIRD FLOOR AREA:
 - FINISHED ATTIC AREA:
 - FINISHED HALF STORY AREA:
 - BASEMENT LIVING AREA:
- ROOM~COUNTS
 - TOTAL ROOMS: 6
 - BEDROOMS: 4

- BATHS: 1
- HALF BATHS: 1
- CENTRAL AIR CONDITIONING: NO
- BASEMENT: FULL
- FIRE PLACE: 0
- GARAGE TYPE: DETACHED
- LOT SIZE: 7228
- PLAT PAGE: 14020
- ZONING: RS4 ([CLICK HERE FOR ZONING EXPLANATION](#))
(For zoning information contact Milwaukee Development Center at 286-8211.)
- ASSESSMENT NEIGHBORHOOD 0660
- ALDERMANIC DISTRICT: 9
- CENSUS TRACT: 6
- LEGAL DESCRIPTION:
LEGALS BRENTWOOD HILLS ETC IN SE 1/4 SEC 22-8-21
DESCRIPTION BLOCK 2 LOT 3

For more information contact the Assessor's office at 414-286-3651

부동산에 대한 정보는 부동산 평가액만을 공개하는 것이 아니다. 밀워키시의 경우에는 부동산의 전반에 대한 자세한 정보가 인터넷에 공개되어 있다. 이는 부동산의 소유주의 이름과 주소뿐 아니라, 부동산의 전반적인 사양에 대해서도 나타나 있다. 위의 예는, 주택인데 대지·건평·방의 수·지하실의 유무·층 수·골격·목욕탕 수 등의 자세한 정보가 나와 있다. 또한 가장 최근에 건물이 거래된 날짜도 나와 있고, 등록을 하면서 납부한 등록세도 나와 있다. 등록세를 세율로 나누면, 거래가격도 간접적으로 즉시 계산할 수 있다. 거래가격은 각 신문에 발표하기 때문에 다른 방법으로도 누구나 알 수 있다. 밀워키는 부동산정보 공개를 하는 지방정부로서 예외적으로 공공 소비자에게 공포하고 있는 경우 이기는 하지만, 지리정보시스템(GIS: Geographic Information System)의 보급으로 인하여, 점점 많은 지방정부들이 인터넷에 공공 소비자에게 편리하게 주택 및 부동산에 대한 정보를 공개하고 있다.

만일 재산세를 잘 납부하였는가를 알려면, 같은 페이지에 있는 링크를 클릭하면 곧바로 재산세 납부 상태를 알 수 있다<표 5>. 이 집은 2002년 밀워키시(City of Milwaukee)에 1,682달러 45센트, 밀워키 군(County of Milwaukee)

에 557달러 77센트, 도합 2,240달러 22센트의 재산세를 납부하였다. “Lottery Credit”항은 위스콘신 주정부에서 재산세의 부담을 줄이기 위해 복권을 팔아 그 배당금만큼 부담이 줄어든 셈이다. “Lottery Credit”을 포함하여 계산한다면, 시에 납부한 재산세율은 1.98%, 군에 납부한 재산세율은 0.66%에 해당된다. 밀워키 공립학교 세금은 따로 관리되기 때문에 이곳에 나타나 있지 않지만 1.0% 정도에 해당한다. 그러나 밀워키 시는 주변의 교외에 있는 지방도시보다 훨씬 가난하기 때문에, 공립학교는 수입의 70% 이상을 주정부의 보조에 의존하고 있다. 한편, 부유한 도시들은 100% 교육비를 재산세에 의존하고 있다.

〈표 5〉 밀워키시 재산세 납부 공개의 웹 페이지

TAXKEY140-0112-0	CLASS PAID IN FULL			
LOCATION 6448 N 66TH ST				
OWNER NAME	KIZEWSKI, JEROME E & DIANE K			
OWNER ADDRESS	6448N 66TH ST			
OWNER CITY STATE	MILWAUKEE WI53223			
2002 INITIAL LEVY	DATE OF LAST ACTIVITY12/24/2002			
	CITY	SPECIALS	COUNTY	TOTAL
ORIGINAL LEVY	1,739.33	0.00	576.53	2,315.86
LOTTERY CREDIT	-56.88		-18.76	-75.64
NET LEVY	1,682.45		557.77	2,240.22
AMOUNT PAID	1,682.45		557.77	2,240.22
PRINCIPAL BALANCE	0.00		0.00	0.00
INTEREST	.00		0.0	0.00
PENALTY				0.00
COST~FEE				0.00
AMOUNT DUE				0.00
If paid by October 31, 2003				

For more information about property taxes, please contact the City of Milwaukee, Office of the City Treasurer, at (414) 286-2240 from 8:00 A.M.-4:45P.M. Central Time, Monday thru Friday.

자연히 미국에서는 지방정부의 부동산 평가에 대한 행정적인 부담이 많이 된다. 특히, 주정부에서 정한 부동산 평가율을 준수해야 되고, 몇 년마다 반드시 모든 부동산을 재평가해야 하는 위스콘신의 경우는 더욱 부동산 평가국의 행정적인 부담이 크다. 이런 경우에는 부동산에 대한 자료를 지방정부가 잘 수집하고, 또 적시에 갱신하지 않으면 안된다. 전반적으로 모든 부동산 매매는 등기소에 등기가 되고 또 신문에 공시가 되기 때문에, 부동산 평가소는 일단 매매등기에 관한 모든 자료를 수집한다. 이 중에서도, 특히 거래의 가격이 정상가격(arms' length transaction)²⁴⁾으로서 진정한 시가인가를 구별하는 것은 매우 중요한 일이다. 왜냐하면, 가족이나 친구 사이에서 생긴 거래는 시가와 다르게 책정될 수 있기 때문에, 이러한 거래의 자료는 컴퓨터를 이용한 계량적인 모델을 이용한 대량평가기법(mass appraisal)에 편차를 만들기 때문이다.

이렇게 모은 서로 모르는 사람과의 거래에서 갱신된 자료에 의해 평가국은 컴퓨터 모델과 통계자료를 이용한 대량평가기법(mass appraisal)을 하게 된다. 대량평가기법(mass appraisal)은 정확한 데이터를 가진 경우 상당한 효과를 낼 수 있다. 이는 일일이 평가사가 모든 부동산을 방문하여 하는 개별평가(individual appraisal)를 하는 경우 시간과 인력이 많이 들기 때문이다²⁵⁾. 실제적으로 거의 모든 부동산은 대량평가기법으로 그 평가액이 상정되는 것이 보통이다. 특별히, 컴퓨터 모델에 의한 평가액이 이상하다고 생각되는 경우에는 평가사가 문제의 부동산을 방문하여서 조정하게 된다. 컴퓨터를 이용한 대량평가기법의 평가액이 얼마만큼 시장가격을 대변할 수 있는가의 여부는 컴퓨터 모델링에 사용한 데이터도 문제이지만, 그 모델을 설정하고, 추정하는 평가국 직원의 직업적인 자질과 훈련정도가 매우 중요하다고 할 것이다. 대개 미국의 웬만한 도시의 평가국 직원들은 도시계획이나 경제학·통계학 등의 석사급들이 이러한 작업을 책임지고 있다.

24) 정상가격이란(arms' length transaction) 독립기업간 가격을 의미한다.

25) 평가사가 특정 부동산을 방문하고 개별적인 평가를 하는 경우에, 단독주택의 경우는 약 200달러에서 400달러 정도이고, 임대 주택인 경우에는 이보다 약 2배 정도 든다고 볼 수 있다.

2. Board of Review(Board of Appeals)와 평준화 작업 (Equalization of Property Tax Base)

가. 부동산 평가에 대한 이의절차

만일 납세자가 세금 평가관의 평가에 불복하는 경우에는, 정한 평가금액에 대해서 이의를 제기할 수 있다. 가장 간단한 이의 제기의 방법으로는, 납세자가 부동산 평가국(tax assessors office)을 찾아가서 왜 그곳에서 정한 평가금액에 자신이 달리 생각하는 것을 말하고, 그 차이를 조정할 수 있으면 조정하게 된다. 부동산 평가국에서, 납세자의 설명과 이유가 합당하지 않다고 생각되거나, 합당하더라도 평가액을 조정할 수 없다고 결정한 경우에는, 납세자는 일정 기간 안에 서류로 이의신청을 하여야 한다. 납세자의 이의 신청은 지방평가위원회(Local Board of Review)에서 접수하고 처리하게 된다. 평가위원회(Board of Review)는 대개 시장이 임명하거나, 시장이 제청해서 시의회에서 인준하거나, 또는 직접 선거에서 선출된 시민 3~7명으로 구성되어 있다. 이 평가위원회는 납세자의 증거서류와 증언·부동산 평가국의 기록과 증거·증언에 의해서 부동산 평가액을 조정할 수 있는 권한이 있다. 간단한 부동산의 경우라면, 납세자가 직접 증빙서류를 준비하여 평가위원회 앞에서 발표하고, 자기의 생각을 변론하면 된다. 만일, 부동산이 크고 복잡하다면, 전문적으로 부동산 평가 이의 신청을 담당하는 부동산 평가사에게 의뢰할 수도 있다. 이 경우에는 수수료가 들겠지만, 더 효과적인 이의신청을 할 수 있다. 그 결과, 납세자가 이 평가위원회의 판단에 불복한다면, 다시 법원에 재판을 신청할 수 있다. 법원은 판결을 낼 때까지, 시간과 비용이 많이 들 수 있기 때문에, 평가금액의 차이가 그렇게 크지 않다면, 납세자로서는 소송을 제기하지 않는 경우가 많다.

나.부동산의 평가절차

부동산 평가의 첫 번째 주체가 지방정부이고, 각 지방정부마다 다른 방법으로 평가하는 것이 가능하기 때문에, 지방정부 사이에서 평가의 기준이 달라지

기 쉽다. 예를 들면, A라는 도시에서는 부동산 평가를 자주하여 시가에 가까운 평가액을 유지하고 있는 반면, B라는 도시에서는 평가를 자주하지 못해, 평가액이 시가에 크게 미치지 못할 수가 있다. 재산세가 각 도시 안에서만 적용된다면, 평가액이 시가와 일정한 비율을 그 도시 안에서 이루고 있다면, 수평적인 형평성에 아무 문제를 야기하지 않을 것이다. 그러나 A와 B, 두 도시가 같은 군에 위치하고 있다면, 군 재산세를 부과함에 있어서, 두 도시가 다른 비율을 가지고 있다면, 수평적 형평성을 위반하게 될 것이다. 따라서 군내에서 균등화 작업을 하지 않을 수 없다. 군내의 균등화 작업(County Equalization)은 군행정위원회(County Board of Commissioner)가 균등화 위원회(Equalization Department)로 하여금 시나 군이 행한 재산평가에 대한 제안의견을 내도록 지시한다. 균등화 위원회(Equalization Department)는 재산에 대한 균등화 가격을 산정하여 군(County) 정부의 최종 균등화된 재산가격을 주정부의 주정부 조세위원회(State Tax Commission: STC)에 제출된다. 군행정위원회(County Board of Commissioner)는 “군행정위원회에 대한 권고서(Recommendation to County Board of Commissioner)”를 기준으로 하여 재산 가치를 산정하여 지역 내 각 시나 군 사이에 재산세부담이 균등하게 배분되도록 한다.

다음으로는, 주정부 차원에서 균등화 작업(State Equalization)이다. 주정부 조세위원회(STC)는 주의 균등화위원회(State of Board of Equalization)의 일원으로 해당 주에 속한 각 군(county)이 제출한 재산가격이 타당하게 평가되었는지를 검사한다. 주헌법에서 명시한 바와 같이 재산가격의 산정이 시장가격의 50%를 초과하지 않으며, 미시간 주에 속한 86개 군(county) 사이에 재산가치의 균등화가 이루어지도록 한다. 주에 속한 각 군(county)은 주정부의 균등화 위원회(Board of Equalization)의 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 각 군(county)의 행정위원회(Board of Commissioner)는 대표를 주정부의 균등화 위원회에 참석하여 설명할 기회를 가지며, 균등화 위원회의 결정에 이의가 있을 경우에는 주의 행정쟁송부서(Court of Appeals)에 항소할 수 있다.

이렇게 같은 주 내에서 균등화 작업을 하는 이유는 크게 두 가지가 있다. 첫째, 주정부는 주내의 균형발전과 형평성을 고려하여, 교부금이나 양여금 제도를

통하여 세금원이 많은 지방정부에서 세금원이 적은 지방정부로 지방재정을 재분배하고자 하기 때문이다. 특히, 소수민족과 가난한 사람들이 많이 살고 있는 대도시에서는 지방재정의 수요는 많은 반면 세원은 충분하지 않다. 따라서 만일 이러한 도시들이 단지 재산세만 가지고 재정을 집행하는 경우, 재산세율이 많이 높아지는 반면, 지방정부가 공급할 수 있는 공공서비스의 질은 낮아질 수밖에 없다. 이 같이 지방세율이 가난한 도시에서는 높아지고, 부자들이 사는 지방도시에는 낮게 되면, 가난한 도시에서 사는 사람들은 부자 도시로 이사하기를 원하기 때문에 불균형이 더욱 심화될 수밖에 없다. 둘째로, 전통적으로 미국의 초·중등학교 교육(K-12)은 분산된 지방학교지구(local school district)에서 담당해 왔다. 또한 지방 학교지구의 수입원은 지방 재산세에 전적으로 의존해 왔다. 그러나 지방정부 사이의 소득과 재산세원의 차이 때문에 부촌과 빈촌의 학교 재정은 상당한 차이가 있을 수밖에 없게 되었다. 이에 대해서, 많은 빈촌의 학부모들이 주정부의 헌법에 보장되어 있는 동등보호조항(equal protection clause) 위반한다고 하여서 지방 학교지구를 소송하여 이김으로써, 주정부는 다양한 지방학교 지구의 재정을 평준화하지 않으면 안 되게 되었다. 따라서 지방세원의 기초가 되는 각 지방정부의 부동산 평가액은 주정부 내에 균등화되게 되었다.

다. 부동산 평가에 대한 이의절차

이렇게 수행되는 평가절차는 그 과정에서 주민에게 충분한 이의신청의 기회가 주어지고, 주민의 이의신청이 있을 경우에 해당 기관은 이를 거부하지 못한다²⁶⁾. 예를 들어, 미시간 주에서 있어서의 평가액에 대한 이의신청은 다음과 같다. 1단계에서는 지방평가위원회(Local Board of Review)에서 한다. 주민이 자신의 재산에 대한 평가가격·재산세기준가격·부동산의 분류 등에 이의가 있을 시에 최초로 해당 시나 타운쉽에 속한 지방평가위원회(Local Board of Review)

26) 이와 같은 사항은 주법으로 규정되기 때문에 주마다 사정이 다를 수 있다. 이하 미시간 주를 예로 본다.

에 이의를 신청하는 것이다. 지방평가위원회는 문제 발견시 정정권한을 가진다. 지방평가위원회는 소유권, 법적문제, 학군번호 등이 정확하게 기록되었는지 확인한다. 2단계의 이의신청은 미시간 주 조세법정(Michigan Tax Tribunal)에서 한다. 재산가격 산정에 대한 지방평가위원회의 결정에 이의가 있으면 미시간 주 주세법정에 가져가고, 재산분류에 대한 이의가 있으면 주정부 조세위원회(STC)에 이의 신청을 한다. 3단계는 미시간 주의 항소법원(Michigan Court of Appeals)이다. 4단계는 미시간 주 최고법원(Michigan Supreme Court)에 가져가는 것이다. 개인·시·타운쉽 또는 각 군(county) 정부는 미시간 주 조세법정의 결정에 이의가 있거나, 결정권한이 없는 사항에 대해서는 미시간 주 최고법원에 항소할 수 있다.

재산소유자가 군이나 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 부분을 제외하고는 공중의 열람이 가능하며 주에 따라서 소유자 명세서·상업소득·비용·재산세 감면 등에 대한 기록은 열람에서 제외된다. 재산세 이외에 부동산 거래세, 증여세, 개발 이익세, 순부유세 등을 위한 평가가 있을 수 있는데 9개주에서 재산세과세를 위한 평가결과를 기반으로 이들 세금을 부과한다.

라. 부동산평가제도의 특징

미국에서 재산세를 부과하기 위한 재산의 가격평가는 시정부 또는 타운쉽에서 군(county)·주(state)를 거치면서 견제와 균형(check and balance)을 통하

여 재산평가가 공정하게 이루어지도록 하는 데 그 특징이 있다. 첫째, 가격을 진실된 시장가격을 기초로 산정한다는 점이다. 평가의 가격은 공개시장가격이어야 하는바, 예를 들어 친척 간의 거래가격은 공정한 가격이 아닌 것이다. 아울러 오랫동안 광고를 하여 다수의 사람이 알아야 한다.

둘째, 평가자의 자질·숙련도 및 평가 관련 기초자료의 축적이다. 시 또는 타운십(assessing officer)이나 균등화 위원회(Equalization Department)의 감정관(appraiser)은 숙련된 전문가들이다. 그리고 지방자치단체의 담당 부서는 그 관할 구역에 있는 모든 부동산에 대해, 광범위하고 상세한 자료를 축적하고 있다.

셋째, 공정한 평가를 위한 단계적 조정 메커니즘이다. 개인, 시(city)와 타운십(township), 군(county), 주(state) 정부 상호간에 견제와 균형(check and balance)기능이 있어 정확하고 객관적인 재산평가가 이루어지게 하는 것이다. 주정부 보조금(state aid)이 재산총액에 따라 결정되므로 균등한 재산평가를 위한 유인체계가 각 주정부뿐만 아니라 개인과 지방정부에게 모두 구조적으로 마련되어 있다. 균등화된 재산평가액은 다른 평가구역 간의 평가 균일화와 공정한 보조금 지급을 위해서 필요하게 된다. 1인당 재산평가가가치가 더 낮은 지역에 주정부로부터 더 많은 보조금이 지원된다.

이상과 같이 평가한 재산(property)에 대하여 재산세(property tax)는 아래와 같이 산정된다. “주 균등화가액(State Equalization Value: SEV) × 달러당 1/1000의 과세율(Millage Rate)= 세액(Tax)”. 이 때 주 균등화가액(SEV)은 시가(market value)의 약 50%이다²⁷⁾. 최근에는 주 균등화가액 대신에 과세과액(Taxable Value: TV)을 사용하기도 한다. 재산세는 군·시 등 기초자치단체의 가장 중요한 세원이다. 재산세 세율은 약 8만 3천개에 달하는 군(county)·시(city)·읍·면(township and village) 그리고 학교지구(school district) 등 공공 서비스를 제공하는 특별구역(Special District)의 예산결정 과정에 의하여 매년 결정되며, 35개 주가 모든 과세대상에 대하여 동일한 세율을 적용하고 있고 15개주와 워싱턴은 과세대상에 따라 세율을 달리한다. 토지·구조물·빌딩이 일반적인 과세대상이며 기계와 설비는 46개주에서 과세하고 자동차·보트·광산물·상업용 재고에 과세하기도 한다²⁸⁾.

27) 이것이 주마다 다른은 앞에서 언급한 바와 같다.

이렇게 부과되는 재산세는 전술한 바와 같이 그 부담이 아주 높다. 주마다 지방정부마다 차이가 있지만, 재산세율은 실제 시장가의 대부분 1.5% 내지 3.5%에 해당된다. 미국에서 이렇게 재산세 부담을 높게 할 수 있었던 것은 세금의 납부와 그것이 납세자에게 돌아오는 보상과의 연결성 때문이다. 미국에서는 재산세수가 주로 교육재정과 지방정부를 운용하는 데 쓰이는데 이는 바로 납세자들이 부담해야 하는 것을 정부가 효과적으로 해주고 있는 것이다. 그러한 믿음이 있기에 납세자들은 높은 재산세에 동의하고 있는 것이다. 후술하는 바와 같이 재산에 대한 세금의 중과는 부동산 수급의 안정에도 크게 기여하는 요인이 되고 있다.

부동산 평가에 있어서 한 가지 재미있는 점은, 평가 비율(tax assessment ratio)이 지역에 따라 많은 차이가 있다는 것이다²⁸⁾. 전술한 바와 같이 위스콘신 주는 평가 비율을 100%에 가깝게 유지하도록 법으로 규정되어 있다. 반면, 미시간 주와 워싱턴 주는 그 상한선을 50%, 오클라마 주는 35%, 루지애나 주는 10%로 규정하고 있다. 실제로 많은 지방정부들은 주에서 정하여 준 상한선에 미치지 못하게 운영하고 있다. 이는 세율은 정치적으로 매우 민감한 반면에, 평가 비율은 그렇지 않은 점에서 기인한다고 볼 수 있다. 가령, 어떤 지방정부가 세금을 인상하고자 하면, 세율을 높이거나 평가 비율을 높임으로써 똑 같은 효과를 이룰 수 있다. 그러나 세율을 높이는 것은 공개적으로 정치적인 무대에서 결정됨에 반하여, 평가비율은 지방정부의 내부 행정을 통하여 비교적 드러나지 않고 조정할 수 있다.

평가비율이 일반적으로 낮아지는 또 다른 중요한 이유는, 지방정부의 총재산세 과세표준(property tax base)이 주정부에서 지방정부로 주는 교부금(revenue sharing)이나 보조금(subsidy)을 결정하는 데 쓰이기 때문이다. 일반적으로 주정부의 보조금은 지방정부의 세원이 작을수록 커지기 때문에 지방정부로서는 평가비율을 낮게 함으로써, 해당 지방정부의 재산세원을 실제보다 더 낮게하고자 하는 인센티브가 존재하게 된다.

28) 노영훈·장근호, 『우리나라 재산관련 과세평가체계의 문제점과 전문성 제고방안』, 한국조세연구원, 1999

29) 평가비율은 평가액을 시가로 나눈 값이다. 부동산평가의 기준을 시가로 하면, 평가 비율은 100%가 될 것이다.

3. 부동산 평가사

1989년 연방정부는 금융기관개혁구제집행법(Federal Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act, Title XI)에서, 모든 주정부가 부동산 평가사에 대한 자격을 규정하도록 하였다. 그전에도 많은 주에서는 이미 부동산 평가사의 자격, 면허 등을 규제하고 있었지만, 1989년 법은 모든 주에서 부동산 평가사의 면허제를 강제하고 면허에 필요한 교육, 시험, 인턴십의 최소를 규정함으로써, 전반적으로 평가사의 기준이 평준화 되고 엄격해진 것으로 볼 수 있다. 이는 1980년 초기에 있었던 미국의 저축대부조합 위기(Savings and Loan Industry Crisis: S&L Crisis)에 있었던 대규모 부실대출(bad loan)의 가능성을 줄이기 위해 보다 객관적이고 전문적인 부동산 평가사가 필요하다는 인식에서 연방정부가 개입해야 하겠다는 정책적인 목표가 있었다. 왜냐하면, 부동산 용자에 있어서 부동산 가격의 예측은 대출 여부를 결정하는 데 결정적인 역할을 하고 이러한 평가가 이해 상대자의 압력에 따라 영향을 받을 가능성이 많기 때문이다.

잇따라서 1986년 미국과 캐나다에 있던 9개의 부동산 평가기관들이 모여서, 부동산 평가에 관한 업무와 교육·훈련 등을 평준화하여, 감정평가실무 및 기준(Uniform Standards of Professional Appraisal Practice: USPAP)라는 부동산 평가지침을 만들고, 이의 교육내용을 담당하기 위해 부동산 평가 전문가로 구성된 감정평가자격위원회(Appraisal Qualification Board: AQB)를 ‘Appraisal Foundation(AP)’이라는 비영리기관(non-profit organization)을 설립하여, 그 속에 둬으로써 각 주에서 주관하는 부동산 평가사의 자격과 면허의 최소한의 규정을 정하였다.

감정평가사 자격위원회(AQB)는 부동산 감정평가사 자격기준(Real Property Appraiser Qualification Criteria)라는 규정을 최고급(Certified General), 고급(Certified Residential), 중급(Licensed), 초급(Trainee)의 네 가지 평가사 레벨에 따라 최소한의 교육, 직업훈련, 자격시험, 평생교육(education, training, examination and continuing education)규정을 정하여 발표하였다. 그 전문은

다음의 웹페이지에서 볼 수 있다³⁰⁾.

이에 따라 각 주에서는 감정평가실무 및 기준(USPAP)에 근거하여, 평가사의 자격을 규제하는 법률을 만들고 시행하기 시작하였다. 예를 들면 캘리포니아에서는 건설교통국(Transportation and Housing Agency)속에 부동산감정평가소(Office of Real Estate Appraisers: OREA)를 설치하고³¹⁾ 주정부 선에서 부동산 평가사의 자격과 면허를 규제하기 시작하였다. 캘리포니아에서는 부동산 평가사를 네 단계로 구분하고 있다.

〈표 6〉 캘리포니아의 부동산 평가사 단계

부동산 감정평가소 자격 레벨	교육관련 자격요건	실무경험 관련 자격요건	감정평가대상 범위
초급(Trainee)	감정평가실무 및 기준 관련 강의 15시간을 포함한 90시간	없음	감독 감정평가사의 감정이 인정되는 모든 재산
중급(Residential)	감정평가실무 및 기준 관련 강의 15시간을 포함한 90시간	공인 감정평가 경험 2,000시간	거래가액이 100만달러 이 르는 모든 4인 이하 가족의 재산 과 거래가액이 25만달 러에 이르는 비거주지역 재 산
고급 (Certified Residential)	감정평가실무 및 기준 관련강의 15 시간을 포함한 120시간	공인 감정평가 경험 2,500시간과 2년 반의 경험	거래가액 액수와 상관없이 모든 4인 이하 가족의 재산 과 거래가액이 25만달러에 이르는 비거주지역 재산
최고급 (Certified General)	감정평가실무 및 기준 관련강의 15시간을 포함한 180시간	공인 감정평가 경험 3,000시간(이 중 1,500시간은 거주지역이 아닌 곳에서 이루어져야 함)과 2년 반의 경험	모든 부동산

30) <http://www.appraisalfoundation.org/html/PDF-Images/AQBRPAQC.PDF>

31) 1990 AB 527 Chapter 491

전반적으로 부동산 평가사의 교육은 이를 전문적으로 하는 사설학원에서 담당하고 있는데, 이 학원들은 부동산감정평가소(OREA)의 인준을 받아야 한다. 한 주에서 평가사 자격을 받으면, 주와 주 사이의 협정에 따라서 다른 주에서도 비슷한 자격을 인정받을 수 있다.

부동산 평가사는 부동산의 가격을 평가함으로써 부동산 관계 세금에 크게 영향을 미친다. 첫째, 지방 부동산 평가국은 대개 면허가 있는 부동산 평가사를 고용함으로써, 지방정부의 부동산 평가의 수준을 높인다. 또, 건물주가 공식 평가액에 대해 이견이 있을 경우 면허 있는 독립 부동산 평가사를 고용함으로써, 지방 부동산 평가국의 평가에 객관적이고 전문적인 항소를 할 수 있다. 이렇게 부동산 평가에 대한 이견이 있는 경우라 할지라도, 두 전문가들은 훈련과정이나 통상 받아들일 수 있는 평가 방법론에 기준하고 있기 때문에 이견의 조정이 보다 합리적이고 전문적으로 이루어질 수 있다. 또한 부동산에 관한 세금이 본인 이 보고한 금액에 기준할 경우라 할지라도, 만일 그 보고한 금액이 면허가 있는 평가사의 평가 금액이라는 것이 문서적으로 증명될 경우에는 세무당국이 그 평가금액에 대하여 더욱 신빙성을 가질 수 있을 것이다.

V. 부동산의 거래와 소유이전 등기

1. 부동산 등기와 소유권

역사적으로 거슬러 살펴보면 대륙제국의 부동산물권법이나 영미제국의 부동산법은 다같이 대륙에서 고대를 지나 중세봉건시대에 게르만법을 바탕으로 하여 형성되었던 법체계였다. 그러나 대륙법계에서는 근세에 들어오면서 로마법을 이어받아 자유로운 소유권 개념의 형성과 물권법정주의를 인정하게 되었으나, 영미제국에서는 로마법을 계수하지 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 등기제도가 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 등기제도

로서는 기능하지 못하고 있다. 그래서 비록 등기가 이루어졌다 하더라도 부실 등기가 적지않게 발생하고 있는 실정이다.

이를 최소화하기 위하여 고안된 제도 중에 토렌스 제도(Torrens system)라는 것이 있다. 이는 호주에서 토렌스(Torrens)라는 사람이 고안한 것으로, 미국에서도 19개 주에서 이와 같은 방식을 쓸 수 있도록 허용하고 있지만, 미국에서는 많이 쓰여지지 않고 있다. 토렌스 제도(Torrens system)는 부동산을 구매하고자 하는 사람이 부동산 등기부에 있는 각종 저당권자들을 찾아내서 그 명부를 그 지역의 토렌스(Torrens)등기소에 제출한다. 그러면, 등기소는 그 명부에 있는 사람들에게 다 연락하여 그들 중에 누가 그 부동산에 대한 어떤 권리가 있는가를 주장할 기회를 제공한다. 이 과정이 끝나면, 새로운 소유자는 그 부동산에 대한 토렌스 권리증(Torrens certificate)을 받게 되는데, 이는 미래에 생길 부동산에 대한 권리 충돌에 대해 정부가 보장하는 것으로, 사실상 그 부동산의 소유권과 다름없게 되는 것이다.

토렌스 제도(Torrens system)를 시행하지 않는 한 한국과 마찬가지로 미국 역시 등기의 공신력이 인정되지 않아 부동산거래 안전에 한계가 있다. 이를 보완하기 위하여 권원보험제도(title insurance)가 시행되고 있다. 즉 권원보험은 보험자인 권원보험회사(title insurance company)가 부동산을 취득하고자 하는 매수인 혹은 저당권자와 보험계약을 체결하여 권원보험증서를 발행해 줌으로써 매수인이나 저당권자가 권원(title)의 하자로 인해 권원을 취득할 수 있을 때 이들에게 보험금을 지급해 주는 손해보험의 형태이다. 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.

영미(英美)부동산법에서는 양도행위의 독립성과 무인성(無因性)을 인정하고 있다. 동 부동산법에서는 부동산매매계약은 사기방지법에 의하여 반드시 서면에 의하여야 하며 이 매매계약이 있는 후 권원조사를 하고 권원보험에 부보(付保)한 연후에 날인증서를 교부함으로써 비로소 부동산권리가 양도인에게서 양수인에게로 이전된다. 날인증서의 공증이 날인증서의 유효요건은 아니나, 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 매매계약 체결시는 물론 날인증서의 교부시에도 양도인과 양수인이 행위능력자일 것이 요구된다. 또한 영미부동산법에서는 양도행위의 무인성이 엄격히 지켜지고 있다. 매매계약은 매매계약 체결시부터 날인증서의 교부시까지만 매매당사자의 관계를 규율할 뿐이며, 날인증서의 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 날인증서에서 표시하여야 한다. 이와 같이 매매계약의 내용을 날인증서에서 다시 표시하여야만 부동산권리 이전 후에도 당사자를 구속하고 그렇지 않을 경우에는 매매계약은 날인증서의 교부에 의해 그 효력이 상실하는 재산법상의 원칙을 흡수합병의 법리(doctrine of merger)라 한다³²⁾. 이 흡수병합의 법리는 부동산거래 당사자의 의사를 관철하기 위해서 인정된 원칙이다.

토렌스 제도(Torrens system)를 시행하지 않는 곳에서는 사실상 부동산의 소유권을 주장할 수 있는 절대적인 증거는 없다. 다만, 과거 부동산의 매매·저당 등을 등기한 것에 기인하여 확인할 수 있다. 따라서 부동산을 구매하고자 하는 사람은 해당 부동산이 과연 현재 팔려고 하는 사람이 소유하고 있으며, 또 어떤 저당권이나 개발 사용제한(development and usage restriction) 등의 하자가 있는지 확인하여야 한다. 근대사회 이전에서는 주위 사람들이나 현재 부동산을 이용하는 사람들이 소유를 확인하여 주었지만, 근대사회에 이르러 소유자와 사용자가 달라지고 부동산을 담보로 저당권이 많이 생겨나게 되었다. 또한 부동산 자체에 정부나 이웃 또는 사용자의 제한들이 법적인 지위를 가지게 되었기 때문에, 부동산의 이력을 찾아 가능한 하자를 확인하는 것이 상당히 시간이 걸리고 복잡한 작업이 되었다. 그래서 이를 전문적으로 찾아주는 회사가 생겼는

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

데, 이를 title search company 또는 줄여서 title company(소유권 조사회사)라고 하였다. 이 소유권 조사회사들은 사는 사람에게 그 결과를 요약하여 주었는데 그것을 소유권 요약(Abstracts of Title)이라고 한다. 이에 따라 그러한 회사를 Abstract company라고도 한다. Title and abstract company와 그 회사의 서비스를 이용하는 부동산 매수인 간의 비대칭적인 정보(asymmetric information)를 해소하기 위해 생긴 제도가 바로 권원보험(title insurance)이다³³⁾. 권원회사가 등기조사를 잘 했다면, 그에 대한 자신이 있을 것이고, 따라서 매수인이나 저당권자가 권원(title)의 하자로 인해 나중에 권원을 취득할 수 없을 때 이들에게 보험을 지급해 주는 손해보험의 한 형태로 발전하였다.

2. 부동산 거래에 대한 제도

미국의 부동산 거래는 아주 엄격하고 공정한 절차에 의해서 관리되고 있다. 부동산 거래의 절차는 다음과 같이 단계적으로 성립된다. 우선 매도인은 적절한 매수인을 찾기 위해 부동산 중개인을 선정하고, 그와 의뢰계약(listing agreement)을 체결한다. 그 계약에 의해 중개인은 팔려는 부동산에 대한 마케팅을 하게 된다. 한편, 매수인은 직접 또는 매수인을 돕는 부동산 중개인을 통하여 적합한 부동산을 찾는다. 적합한 부동산을 찾은 경우에는 매도인과 매수인 사이에 매수인이 약간의 계약금을 예치한 후 매매계약(sales agreement)을 체결한다. 매매계약과 실제의 거래가 완결(closing)되는 사이에는 약 30일 내지 60일이 경과한다. 따라서 매매계약에는 이 기간 동안 일어날 수 있는 여러 가지 가능성에 대한 약속을 한 것이다. 이 기간 동안 매수인은 부동산을 조사(inspection)하고, 모기지 용자를 하는 경우에는 용자 신청을 하게 된다. 모기지 용자 신청을 한 후에는 실제로 모기지 용자 대출이 결정될 때 까지는 약 2주

33) 여기서 비대칭적인 정보라 함은, 회사는 부동산의 소유권(title)을 조사(search)하였기 때문에 그 소유권(title)이 얼마만큼 확실한 것에 대한 정보인지 그것을 의뢰한 매수 예정인보다 많이 안다고 할 수 있다. 그러므로 이러한 불확실성을 제거하기 위해, 소유권 조사회사(title company)가 보증을 선다고 볼 수 있다.

내지 4주 정도의 시간이 필요하다. 이 기간 동안에 은행은 용자 신청자가 작성한 서류의 정확성을 확인하고, 용자자의 신용도를 조사하며, 부동산의 가치를 감정한다. 한편 매도자는 부동산의 소유권이 확실하다는 증거를 서류화하는 준비를 한다. 이러한 계약이 이루어지는 과정 중 상당한 부분을 매도자와 매수자가 직접 하지 않고 이들이 에스크로우(escrow)를 정해서, 에스크로우 담당관이 매매계약을 완결할 때까지의 제반 금전적인 지불건과 법률적인 서류 등의 교환을 중간에서 맡아서 진행한다.

매도인의 첫째 작업은 중개인의 선정과 중개의뢰계약이다. 중개의뢰계약이란 부동산 소유자가 보유하는 부동산을 매각하고자 할 때 부동산회사 또는 부동산 중개인과 부동산 매각대행을 위해 맺는 계약을 말한다. 물론 중개인 없이도 부동산을 매매할 수 있다. 그러나 부동산은 그 매물이 다양하고, 숫자가 제한되어 있기 때문에 구매자의 입장으로 보아서 많은 시장조사가 필요하다. 시장에 나와 있는 매물을 검색하고, 이를 일일이 평가할 필요가 있다. 뿐만 아니라 경우에 따라서는 이러한 시장정보를 빨리 접해야 할 경우도 있다. 한편, 매각자의 입장에서 본다면 살 가능성이 있는 사람을 많이 빨리, 효과적으로 찾아내는 것이 중요하다. 이러한 조사비용(search cost)을 줄이기 위해서 생겨난 제도가 부동산 매매 중개시장이다. 중개인들은 매도인과 매수인에게 정보를 제공하고, 매매가 이루어지도록 도움으로써, 서비스를 제공하고 그에 대한 대가로 중개수수료를 받는다. 미국에서는 대개의 경우 매도인이 중개수수료의 전부를 지불하고, 매수인은 전혀 내지 않는 것이 통례이다. 또한 그 중개수수료가 상당히 높아서 주택의 경우 매매가격의 4~7%에 이른다. 매매가격이 낮을수록 당연히 중개수수료의 비율이 높아지는 경향이 있다.

미국 부동산 중개인의 중개수수료가 이렇게 높은 것에 대해 두 가지 설명이 있다. 첫째로는, 부동산 중개인의 정보 독점에 따른 시장독점 능력이 부동산 중개인의 중개수수료를 이렇게 높게 한다는 것이다. 부동산 중개인을 통하지 않고서는 매물에 대한 정보가 빠르고 확실하게 매수 가능한 사람들에게 전달되기 어렵다. 특히 공동중개 의뢰(multiple listing service)가 공인된 부동산 중개인을 통하지 않은 매물의 게재를 거부하는 경우 인가를 받은 부동산 중개업소의

독점적인 위치가 형성된다고 볼 수 있다. 또 다른 이유로 부동산을 검색해 준다든지, 방문한다든지 하는 부동산 매매에 대한 서비스가 미국에서는 상대적으로 비싸다는 것이다. 이 설명에서는 부동산 중개업을 규제하는 정부의 역할이 크다고 할 수 있다. 다시 말하면, 미국의 중개업은 고단가·고서비스 산업이라는 것이다.

매도인의 입장에서 보면 중개인을 통해서 가능한 많은 매수인을 접하는 것이 중요하다. 그러나 중개의뢰인의 입장에서 서로 상반되는 이해가 생길 수 있다. 중개인이 매물에 관한 정보를 통제함으로써 중개인 자신의 중개수수료를 높일 가능성이 있기 때문이다. 다시 말하자면, 자신의 중개수수료를 위하여 다른 중개인을 통한 매수인의 접근을 통제하는 것이 중개인에게 유리할 수도 있기 때문이다. 다른 한편으로는, 매물에 대한 정보를 다른 중개인에게 공개함으로써 더 많은 매수인을 접할 수 있고, 따라서 계약을 성사시킬 가능성을 높이게 된다. 이와 같은 상반된 이해를 조정하기 위해서 생긴 미국의 제도는 매각에 대한 중개수수료를 매도인의 중개인과 매수인의 중개인이 반씩 나누어 가지도록 하게 된 것이다.

미국에서는 부동산중개업 종사자를 부동산판매원(real estate salesperson or real estate agent)과 부동산중개사(real estate broker)의 2가지 레벨로 나누고 있다. 부동산중개인(real estate broker)은 부동산판매원(real estate agent)을 고용하여 중개업을 한다. 두 사이의 역할 분담을 보자면, 전자는 중개업에 필요한 사무실·컴퓨터 시스템 등을 제공하고, 후자는 직접 고객의 중개 업무를 담당하고 있다. 양자는 모두 법률이 정하는 바에 따라 면허를 받아야 한다. 미국은 초기에는 부동산중개업을 자유업으로 방임하였으나 사회와 경제의 발달로 부동산 거래가 복잡·전문화되고 비양심적인 중개업자의 행포로 부동산의 거래질서가 문란해지자 1917년 캘리포니아 주(州)를 필두로 부동산중개업자의 면허제가 실시되어 현재는 로드아일랜드를 제외한 모든 주가 부동산중개업면허제도를 실시하고 있다. 부동산판매원이나 부동산중개사 자격증을 획득하기 위해서는 보통 3단계의 과정이 필요한데 시험 전 교육, 시험합격, 시험 후 교육이 그것이다. 시험 전 사전교육(pre-licensing education)으로는 주(州)의 부동산위원회

(real estate commission)에서 관장하는 연수프로그램을 이수하거나 학력이 인정되는 대학에서 부동산과목을 수강해야 한다. 시험은 각 부마다 별도로 실시하였으나, 이에 따른 불편과 번거로움이 있어 도입된 것이 공통자격시험(uniform license examination)이다³⁴). 이렇게 해서 자격시험에 합격하더라도 일정기간 이내에 사후교육(post-licensing education)을 받아야 하며 이를 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 피해 보상을 하는 것이 아니라, 그들로부터 각출된 특별보상기금(special recovery fund)에서 손해를 보상한다는 것이다. 보상기금은 부동산판매원이나 중개사들이 받는 수수료의 일정비율을 징수함으로써 충당되는데 주법(州法)에 의해서 최소한도 일정수준 이상은 항상 유지하도록 되어 있다. 한 거래의 성사로 생긴 중개수수료는 통상 부동산 중개사(broker)와 부동산 판매원(agent)사이에 반반씩 나누어 가진다.

이 매물정보를 공유하는 것은 지역공동매물등록서비스(local Multiple Listing Service: MLS)에서 하게 된다. 주목할 점은 중개의뢰계약을 체결한 부동산회사 또는 브로커가 각자 보유하고 있는 물건목록을 공유화하고, 부동산매각 물건정보의 유통 도모를 목적으로 하는 공동매물등록서비스(MLS)를 조직적으로 운용하고 있는 점이다. 공동매물등록서비스(MLS)에 참여하는 부동산회사나 부동산 브로커는 각자 고객의 물건에 대한 정보를 목록(listing data sheet)에 기재하고 이것을 공유화한다. 공동매물등록서비스(MLS)에 참가하지 않는 부동산회사나 브로커는 독자적으로 중개의뢰계약을 체결한 물건에 한해서만 판매할 수 있다. 그러나 공동매물등록서비스(MLS)에 참가하면 타 중개업자의 리스팅 계약물건도 희망 부동산 소유자에게는 물건이 복수의 중개업자에게 조기에 매각될 기회가 증대하는 이점이 있다. 부동산 구입자에게도 하나의 부동산회사 또는 중개

34) 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.

업자에게 의뢰하여 여러 회사나 중개업자가 취급하는 물건의 광범위한 정보를 얻을 수 있는 장점이 있다. 공동매물등록서비스(MLS)의 대상물건은 주택·상업시설·오피스·농지 등 모든 부동산을 포함하고 있으며 부동산 유통시스템의 근간을 형성하고 있다.

최근 10여년 사이에 공동매물등록서비스(MLS)는 인터넷의 확장에 의해 괄목할 만한 발전을 하였다. 이제, 모든 매물에 관한 정보가 실시간(real time)으로 게재되고 출력될 수 있다. 이러한 변화는 부동산 판매원(agent)의 역할을 약화시키는 점이 없지 않지만 결국 부동산의 구매가 실제 방문을 하지 않고 인터넷으로만 이루어질 수 없기 때문에 물리적으로 매물을 안내하고 이 방문 여행을 조정하기 위해 아직도 부동산 판매원(agent)이 활약하고 있다. 그러나 미국에서는 판매 중개수수료가 상대적으로 높기 때문에, 앞으로는 개인이 공동매물등록서비스(MLS)에 직접 등록하고 중개업소의 서비스를 회피하는 경우가 점점 많이 생길 것으로 보인다.

부동산 판매원(agent)들은 매매가능한 양 당사자들의 요구를 조정하는 역할도 많이 담당한다. 매수인이 부동산을 사려고 하면서 가격이나 기타 여러 가지 조건들을 제시하는 데 있어, 매수인의 부동산 판매원(agent)과 매도인의 부동산 판매원(agent)이 각각 매수인과 매도인의 이해를 대변하여 조정과 협상을 할 수 있다. 그러나 궁극적으로 매수인의 부동산 판매원이든지, 매도인의 부동산 판매원이든지, 매매가 이루어져야 돈을 벌 수 있기 때문에 매매를 성사시키는 쪽으로 편향이 생기기 마련이다. 또, 중개수수료는 매도인이 전적으로 부담하기 때문에, 매수인의 이해를 보호하는 사람은 본인뿐이다. 따라서 매수인은 매수를 하기 전에 자신의 변호사와 상담하는 경우가 많이 있다.

중개인을 통해서든지, 아니면 중개인 없이 하든지, 매도인과 매수인이 부동산을 매매하기로 결정하면 매매계약서(sales contract)를 작성한다. 매매계약서를 작성하는 이유는 매수인과 매도인이 주어진 조건과 가격으로 사고팔겠다고 서로 동의한 시점과, 사실상 모든 대금이 치러지고 가구가 다 이사되고 모기지가 승락되어서 거래가 완결되는 시점(closing date)과는 상당한 기간이 걸리기 때문이다. 보통 주거용 부동산의 경우에 두 달 정도를 보는데, 이 기간에 매수인

은 부동산을 전문인에 의뢰하여 조사(inspection)하게 하고, 건물에 어떤 잘 보이지 않는 하자가 없는가를 확인하고, 소유권에 아무 법적인 하자가 없는 것을 확인하며, 모기지를 신청하여 승인받아서, 부동산 대금을 현금(또는 은행수표)으로 준비한다. 매매계약이 이루어지면, 이를 보증하는 의미로 매수인은 약간의 보증금(honest money)³⁵⁾을 낸다. 이 보증금과 다른 매수인과 매도인 간에 있는 현금거래는 통상 제 3자에 의해 진행된다.

에스크로우란 에스크로우 회사·변호사·상업은행·권원보증회사 등의 제3자가 중립의 입장에서 부동산거래에 관한 모든 법적인 서류의 보관과 잠정적인 대금 결제를 제공하는 제도를 말한다. 에스크로우 설정(escrow open)에서 완료까지 약 45일에서 60일까지 소요되며, 수수료는 매매금액 약 3%를 받고 있다. 에스크로우 회사는 주정부의 허가를 받지 아니하고는 영업을 할 수 없으며, 각 주에 따라 에스크로우 회사의 설립조건이 다소 다르다³⁶⁾. 에스크로우의 가장 큰 목적은 계약을 체결하고자 하는 상대방의 중립적인 위치에서 매도자와 매수자의 상호 이해에서 오는 사기행위를 방지하고 합의한 계약사항을 이수하기 위해 계약의 내용이 완전히 성립될 때까지 양자의 중립적인 위치에서 양자의 계약사항을 대신 보증적으로 실행하는 서비스이다.

예를 들면 부동산을 매매계약을 하고서도 실제 부동산을 클로우징하기까지는 상당한 시간이 걸린다. 매수인이 부동산을 검사하는 기간, 모기지를 신청하고 모기지 융자가 이루어질 때까지 걸리는 시간, 모기지 회사가 부동산을 평가하

35) 보통 매매가격의 1%~5%이다.

36) 하와이주의 경우 에스크로우 업무에 종사하는 인가를 받기 위해서는 다음의 조건을 충족하여야 한다.

- ① 최저 50,000달러의 자본금을 상시 유지하거나 또는 액면 50,000달러의 보증채권을 가질 것.
- ② 금전 또는 유동증권을 취급하는 모든 사원에게 액면 5,000달러 이상 25,000달러 이하의 성실보증보험에 들어 있을 것.
- ③ 액면 50,000달러 이상 100,000달러 이하의 誤謬와 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.

고 모기지 신청서의 내용을 확인하는 데 걸리는 시간 등 상당한 시간이 필요하기 때문이다. 이러한 동안, 에스크로 담당관은 계약자는 쌍방 계약자가 약속했던 사항을 준수하고, 그에 대한 기록을 두 계약자에게 수시로 보고하게 된다. 따라서 계약자들은 상대방이 계약사항을 준수하지 않아서, 본인이 불이익을 받을 수 있는 가능성을 배제하는 것이다.

예를 들면, 한 건설회사가 건설중인 주택을 수요자에게 일정의 계약금을 받고 매매계약을 체결하였다 하자. 이때 에스크로우가 없으면, 입주자가 준 계약금을 건설회사가 임의로 가용할 수 있고, 만일 그렇게 하였다면 건설회사가 기간중에 건물을 양도할 수 없게 될 수 있어, 입주자의 계약금을 회수하는 데 문제가 생길 수 있다. 이러한 경우 입주자가 그 계약금을 돌려받기 위하여 건설회사를 상대로 소송을 제기하여야 하므로 많은 시간과 비용이 들어 갈 수 있다. 이러한 경우에 에스크로우가 있으면, 입주자가 준 계약금을 에스크로우 담당관이 별도로 에스크로우 계정에 넣어 보관하고 있다가, 계약이 이루어지지 않을 경우 되돌려 준다면, 입주자의 경우 건설회사의 잘못된 행위에 의해 야기되는 상당한 위험을 제거할 수 있다.

일반적으로 매도인은 에스크로우에게 부동산을 클로즈(close)하기 위하여 필요한 현금과 모기지를 얻는 경우에는 모기지 증서, 매매 거래를 마치기 위해 필요한 각종의 서류들을 준다. 반면, 매수인이 에스크로우에게 확실히 매수인의 소유권을 증빙하는 서류(title, title 보험 또는 Torrens certificate), 부동산 등록 서류(deed), 부동산 사고 보험, 현재 모기지의 잔금, 매매 거래를 마치기 위한 각종의 서류들을 주어야 한다. 에스크로우는 이러한 부동산 거래의 모든 법적·금전적인 사항들이 만족되었을 때, 매도자와 매수자를 대신하여, 부동산 거래를 등기하게 된다. 등기가 끝난 후에는 계약 쌍방에 남은 잔금을 지불한다.

또한, 부동산 거래에 있어서는, 그 가격이 50만달러를 넘거나, 지난 5년간 2년 이상 거주하지 않은 부동산을 팔 경우에는, 에스크로우 담당관이 매물정보(IRS)에 보고하도록 법적으로 규제되어 있다. 이와 같이, 에스크로우 담당관은 이러한 서비스를 계약 당사자에게 단기에 일시적으로 제공함으로써 거래 당사자의 위험부담을 낮출 뿐 아니라 부동산 거래의 투명성도 높이게 되는 것이다.

VI. 부동산 재정에 관한 제도

1. 모기지 시장

매수인은 현금으로 부동산을 살 수 있는 경우도 있겠지만, 부동산 구매는 그 금액이 매우 크기 때문에, 대부분의 경우 상당한 부분을 모기지 대출에 의존하게 된다. 2000년 센서스에 의하면, 미국 내에 있는 약 1억 2천개의 주택이 있는데, 이 중 약 60%에 해당되는 7,200만동은 자가주택(owner-occupied)이고 나머지는 임대주택(rental unit)이다. 이 중 특히 6,000만동은 한 가구로 구성된 단독주택(single-family-detached unit)으로서, 이것이 차지하고 있는 비중이 가장 크다고 하겠다. 7,200만동 중 모기지가 남아 있지 않은 주택은 2,500만동 정도이고, 3분의 2에 해당되는 주택소유자는 모기지를 얻고 주택을 소유하고 있는 셈이다. 특히 처음 주택을 구입하는 가구의 경우에 있어서는 거의 전부 모기지에 의존하고 있기 때문에 주택구입은 모기지와 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 수 있다.

전반적으로 이자율이 낮으면, 모기지의 수요가 올라간다. 이는 두 가지 채널을 통하여 이루어지는데, 첫째는 같은 소득을 가지고도 더 비싼 주택을 살 수 있게 된 수요자들이 새로 주택을 사는 경우가 많아진 점에 의거한다. 둘째로는, 주택을 다시 사지는 않지만, 현재 시장이자율이 현재 가지고 있는 모기지의 이자율보다 상당히 낮아, 다시 모기지를 구하면서 드는 수수료를 제외한다 할지라도 이익이 되는 사람들이 지금 가지고 있는 주택의 모기지를 다시 구입하는(refinance) 사례가 많이 생기기 때문이다. 따라서 미국의 일년 모기지 매출액은 이자율에 따라 크게 변화한다. 어찌되었건, 주택 모기지로 방출되는 자금은 일년에 1,500억달러에서 7천억달러 또는 GDP의 2~9%에 해당되고, 현재 깔려 있는 모기지는 7조달러로서 일년 미국 GDP의 70~80%에 해당한다.

보통 매수인이 구매가격의 10% 이상을 현금으로 준비하여야 하지만(이를

‘downpayment’라 한다) 경우에 따라서 그 비율이 더 낮아서 5%, 심지어는 그보다 낮게 실지급대금(downpayment)³⁷⁾이 전혀 없는 경우도 있다. 모기지를 대출해 주는 은행의 입장으로 봐서는 실지급대금의 비율이 높으면 높을수록, 안전한 대출이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 실지급대금이 많을수록 집 주인이 모기지 빚을 갚지 않음으로 인해, 집이 은행으로 넘어가지는 경우 집주인의 손해가 커지게 되기 때문에 집주인이 채무불이행(default)을 할 가능성이 낮기 때문이다. 은행의 채무불이행으로 인한 위험(default risk)이 높다고 생각된 경우 (통상 실지급대금이 20% 미만인 경우)에는 은행은 모기지 보험(mortgage insurance)을 모기지 대출자에게 요구하게 된다. 모기지 보험은 만일의 경우, 모기지 대출자가 모기지를 제때 내지 못하고 채무를 이행하지 못하게 되는 경우, 그 모기지 원금을 모기지도보험회사(mortgage insurance company)가 은행에 지급하는 보험이다. 모기지도보험회사는 이러한 모기지 위험(mortgage risk)을 대출자의 경제사정·신용정도·부동산의 미래가치 등을 검증하여 정하게 된다. 만일, 부동산이 위치하고 있는 지역이 앞으로 가격이 많이 오르리라고 생각되는 지역은 모기지 보험을 살 수 있는 가능성도 높을 뿐 아니라 보험료(insurance premium)가 높을 것이고, 반대로 나쁜 지역이라면 모기지 보험을 살 가능성도 낮고, 살 수 있더라도 보험료(premium)이 높을 것이다. 모기지 보험은 주정부나 지방정부가 출자하여 만든 회사들도 있지만, 대부분의 경우에는 정부와는 관계없이 설립된 이익을 위한 보험회사이다. 일반 생명보험회사나 상해보험회사와는 달리, 모기지 보험은 많은 정보를 요하기 때문에 크게 집중된 산업형태를 가지고 있으며, 모기지만 전문적으로 하는 Mortgage Gurantee Insurance Company(MGIC)와 GE Mortgage Insurance 가 주축을 이루고 있다.

모기지대출을 하는 기관(이를 ‘mortgage originator’라고 한다)으로서는, 상업은행(commercial bank), 저축은행(savings and loan association), 신용조합(credit union), 모기지 중개인(mortgage broker)등의 민간 금융기관이 있고, 연

37) 이는 우리나라의 계약금에 해당하는 Earnest money를 지칭하는 것은 아니고 모기지 대출을 받는 금액으로 지급하는 대금 외에 현금 등으로 지급한 대금액을 지칭하는 것으로 판단되어 이를 실지급대금으로 번역하였다.

방주택관리국(Federal Housing Administration: FHA), 보훈청(Veterans Administration: VA) 등의 정부기관들이 있다. 연방주택관리국(FHA)은 저소득층을 위한 모기지 대출기관이고, 보훈청(VA)는 제대한 군인들을 위한 모기지를 제공하고 있다. 이러한 정부기구들은 실지급대금이 작고, 채무불이행으로 인한 리스크(default risk)가 높은 사람들을 상대로 하기 때문에, 모기지 이자율이 시중 이자율보다 높다. 따라서 신용이 좋은 사람의 경우에는 이러한 정부기관에서 모기지를 얻지 않고, 민간기관에서 얻는 것이 보통이다.

2차 모기지 시장에서의 유동성을 위하여, 모기지 신청은 거의 모든 경우 4페이지에 걸친 ‘일원화된 모기지 신청 양식(Uniform Mortgage Application Form: UMAF)’에 의해 하도록 되어 있다. 기록할 수 있는 PDF 형식으로 되어 있는 UMAF서식을 보려면 다음의 웹사이트를 클릭하면 된다.

http://www.efanniemae.com/singlefamily/forms_guidelines/selling_servicing/1003_revised.jhtml

전반적으로 미국에서 모기지를 구입할 수 있는 조건은 다음과 같다. 첫째, 구입자의 재정능력이다. 이는 모기지를 위해 매달 지급하는 금액이 소득에 비해서 너무 부담이 가지지 않는 것이 가장 중요한 기준이다. 이에 대한 규정은 대개 집에 들어가는 모기지 지급비용, 세금, 보험금 등이 총소득(gross income)의 35% 이하이고, 모기지 지급비용이 총소득의 28% 이하가 되어야 무리가 없다고 생각하고 있다. 두 번째의 기준은 구입자의 신용도이다. 구입자의 신용도는 미국에 있는 주요 신용회사에 의뢰하면 즉시 구입자의 신용도를 알 수 있다³⁸⁾. 신용회사는 영리를 목적으로 소비자의 금융활동에 대한 정보(신용카드 납부실적·자동차 대출 납부실적·모기지 대금 납부 기록·소비자 금융·세금 납부 여부·과산기록 등)을 종합하여 점수화하여 신용도를 조사하고 싶은 금융기관에 판매하는 회사이다. 셋째로는 실지급대금의 정도이다. 실지급대금이 많을수록 모기지를 받을 수 있는 확률이 높아지지만, 전체 집값의 20%가 넘으면, 실지급대금의 양은 결코 문제되지 않는다. 처음 주택을 구입하는 사람이나, 소득

38) 수십 개의 우수한 신용정보회사(credit reporting company)가 있지만 그 중 가장 알려진 곳으로는 Equifax, TransUnion과 Experian이 있다.

이 낮은 사람은 실지급대금을 구하기가 힘들기 때문에, 이러한 소비자에 대해서는 개인모기지보험(private mortgage insurance)에 가입하거나 연방주택관리국(FHA), 보훈청(VA)등의 정부기관에서 주는 모기지를 받는 경우가 많이 있다. 이때는 모기지의 위험률이 높아지기 때문에, 통상 고정금리 모기지(conventional mortgage)보다 높은 이자율을 지급하게 된다.

2. 2차 모기지 시장(Secondary Mortgage Market)

많은 모기지 대출기관, 특히 모기지 중개인(mortgage broker)은 10년에서 30년의 모기지 상환기간 동안 대출한 자금을 묶어놓기를 원치 않는다. 이러한 모기지 대출기관은 모기지를 대출하여서 나오는 이자의 수입보다는, 모기지를 대출하는 서비스를 통하여 이익을 남기기를 원하기 때문이다. 왜냐하면, 일정한 자금을 가지고 모기지를 대출한다면, 아무리 큰 자금을 가지고 시작하더라도 금방 그 자금이 동이 나기 때문이다. 예를 들면, 1조원을 가지고 모기지 은행을 시작하였다고 하자. 이 은행에서 2억짜리 모기지를 20년 상환으로 주기 시작하였다고 하였을 때, 500개의 모기지를 주고 나면, 가지고 있던 자본금이 동이 나서 20년동안 기다리면서 원금 상환을 받지 않으면, 더 이상 대출을 할 수가 없게 되는 것이다. 따라서 모기지 대출 사업은 끊임없이 대출할 수 있는 자본을 자본시장에서 끌어오지 않으면 가능하지 않다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 발전된 제도가 2차 모기지 시장(secondary mortgage market)이다. 이는 모기지 신청자의 모기지 대출심사를 심사하고, 그 담보로 한 부동산을 검사하여 모기지 대출을 하는 기능(primary mortgage market)과 그에 대한 자금을 대고 그 모기지 문서를 담보로, 장기간 신용을 제공하는 기능(seconardy mortgage market)을 나누는 것이다. 2차 모기지 시장이 형성되고 잘 활성화 되려면, 1차 모기지 시장에서 발급한 모기지를 표준화 하고 상품화하지 않으면 안된다(이를 유동화라고 하기도 한다). 따라서 2차 모기지 시장에서 모기지 채권을 매매할 수 있는 기능을 강화하기 위하여 각종 위험

요소를 되도록 제거하는 제도적 장치가 많이 생겨나게 되었다. 권원보험(title insurance)라든지, 모기지 보험(mortgage insurance)이라든지, mortgage application, mortgage(부동산을 담보로 일정금액을 차입했다는 증서)나 mortgage note(모기지를 매달 일정한 금액으로 언제까지 상환하겠다는 약속증서) 등의 표준화가 바로 그것이다. 따라서 1차 시장에서 발급된 모기지는 표준화된 서류로서, 2차 모기지 시장에서 자유로이 매매될 수 있는 것이다.

현재, 미국의 2차 모기지 시장은 1차 모기지 시장의 규모에 버금가는, 어마어마한 양이 거래되고 있다³⁹⁾. 이를 정립하기 위하여, 처음에는 연방정부의 역할이 굉장히 중요하였다. 예를 들면, 2차 시장에서 모기지를 구입하고 모기지론관리자(mortgage loan originator)들에게, 대부 가능한 기금(loanable fund)을 제공하는 Federal National Mortgage Association(FNMA, Fannie Mae), Government National Mortgage Association(GNMA, Ginnie Mae), Federal Home Loan Mortgage Corporation(FHLMC, Freddie Mae)은 처음에는 정부의 기관으로 시작되었지만 이제는 완전히 사유화되었다. 또, 정부나 큰 기업들의 연금을 관리하는 기관들도 2차 모기지 시장의 참여자가 되었다. 왜냐하면 연금이나 정부는 장기채권의 주요 수요자이거나 공급자가 되기 때문이다. 주식시장과 채권시장이 각종 금융시장의 약 절반 정도 차지하고 있다고 하면, 모기지 시장은 채권시장의 절반 이상을 차지하고 있으며, 특히 장기 채권시장에서는 막대한 영향력을 발휘하고 있다.

39) 2차 모기지의 총액을 1차 모기지의 총액으로 나눈 비율을 보통 증권화 비율(securitization ratio)이라고 하는데, 미국은 그 비율이 60%를 상회한다.

VII. 결론-미국 부동산 시장의 투명성

지금까지 미국의 부동산 시장의 소유·등기·평가·조세·모기지에 관한 제도들을 살펴보았다. 부동산에 관계된 재산·세금·유가증권의 금액이 모두 막대한 양에 달하기 때문에, 각 부문의 투명성을 유지하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면, 이러한 각 부문은 서로 연계되어 있기 때문이다. 예를 들면, 부동산 소유나 평가에 관한 정보가 투명하지 않으면, 정부의 공정하고 효율적인 재산세 과세는 어려울 것이다. 또한, 부동산 거래에 관한 정보가 투명하지 않으면, 부동산 평가가 효율적이고 형평하게 이루어질 수 없을 것이다. 부동산 거래가 투명하게 이루어지지 않으면, 모기지시장이 잘 작동할 수 없을 것이다. 모기지시장이 잘 작동하지 않으면, 2차 모기지 시장이 작동할 수 없기 때문에, 국가나 기업의 연금·채권시장이 원활하게 작동할 수 없다. 이러한 관점에서 볼 때, 부동산 거래세와 재산세를 부과하기 위한 조세 인프라는 부동산 시장 전반(부동산 거래나 소유권·모기지·등기방법)의 투명한 운용과 동시에 생각하지 않으면 안된다. 따라서 부동산 관계 세금을 투명하게 운용하려면, 정부가 주도하는 세금관계 인프라를 구축해야 하며 민간이 주도하는 모기지 시장이나 거래 시장의 인프라도 함께 구축되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- Case, Karl E, *Real Estate and Macroeconomy*, Brookings Papers on Economic Activity 2: 119-162, 2000
- Clauretje, Terrence M. and G. Stacy Sirmans, *Real Estate Finance: Theory and Practice*, 3rd ed. New Jersey: Prentice-Hall, Upper Saddle Valley, 1999
- Corgel, John B. David C. Ling, and Lalbert C. Smith, *Real Estate Perspectives, Fourth edition*, McGraw-Hill Irwin, New York, 2001
- Evans, Alan W, "The Land Market and Government Intervention," Paul Chesire and Edwin S. Mills (eds). *Handbook of Regional and Urban Economics*. vol. 3. Elsevier, 1999
- Geschwender, Arlyne, *Real Estate: Principles and Practices*, 7th Thompson - Southwestern, 2004
- Howard, R, "Selected Tax Issues of Real Estate Ownership and Use," *Real Estate Accounting and Taxation*, vol. 4. summer, 1989
- Lorelli, Michael F, *State and Local Property Taxes*, Special Report, Tax Foundation, August, 2001
- Malpezzi, Stephen and Susan M. Wachter, *The Role of Speculation in Real Estate Cycles*, Unpublished manuscript. University of Wisconsin, 2002
- Miller, Norman G. and David M. Geltner, *Real Estate Principles for the New Economy*, Thompson-Southwestern, 2004
- Nemeth, Charles P., *The Reality of Real Estate*, Pearson Publishing Company, Dallas, Texas, 2000
- Shear, William B., Susan M. Wachter and John C. Weicher, "Housing as an Asset in 1980s and 1990s," *Housing Finance Review*, 3(4), 1984

- Shilling, James D, *Real Estate*, 13th ed. South-Western, 2002
- Stiglitz, Joseph E, *Economics of the Public Sector*, 3rd ed. Norton, 2000
- OECD, *Economic Outlook 1999*, Paris, 2000
- OECD, *Tax and the Economy: A Comparative Assessment of OECD Countries*. Paris, 2001
- U.S. Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President*. various years. (<http://w3.access.gpo.gov/eop/>)
- American Association of Certified Appraisers
(<http://www.appraisalpro.org/aaca.htm>)
- The American Escrow Association (<http://www.a-e-a.org>)
- American Industrial Real Estate Association (<http://www.airea.com>)
- American Society of Appraisers (<http://www.appraisers.org/>)
- American Society of Home Inspectors (<http://www.ashi.com/>)
- The American Land Title Association (<http://www.alta.org/>)
- The Appraisal Foundation (<http://www.appraisalfoundation.org>)
- Appraisal Institute (<http://www.appraisalinstitute.org>)
- Appraisal Institute of Canada (<http://www.aicanada.ca>)
- The Association of Real Estate License Law Officials
(<http://www.arello.org>)
- Housing Inspection Foundation (<http://www.iami.org/hif.cfm>)
- International Association of Assessment Officers
(<http://www.iaao.org/>)
- Mortgage Bankers Association of America (<http://www.mbaa.org>)
- The National Association of Realtors (<http://www.realtor.org>)
- National Association of Real Estate Appraisers
(<http://www.iami.org/narea.cfm>)

소득신고의 투명성 확보를 위한 제도와 장치에 관한 연구: 미국의 사례

(Transparency in The Income Tax System
in the U.S.)

양 영 용*

* 캘리포니아 주립대학 경제학 교수

목 차

I. 머리말	231
1. 납세순응 및 소득신고 투명성 확보를 위한 제도의 필요성과 변화 ..	231
2. 연구목적과 방법	233
II. 미국의 납세순응 현황과 운영실태	234
1. 서론	234
2. 연방국세청 납세순응 활동 내역	237
가. 서류대조 프로그램 : 과소신고자 자동적발 프로그램	237
나. 세무조사	238
다. 납세자 고유번호 대조 프로그램	238
라. 미신고자 프로그램	239
3. 납세순응통계	239
III. 연방국세청 조직과 국민의 소득세신고서 제출의무	244
1. 연방국세청 조직과 제도	244
2. 소득세 신고서 제출을 포함한 납세자의 의무	254
IV. 미국에서의 조세투명성 확보를 위한 제도적 장치	257
1. 자료신고서	258
가. 자료신고서 신고의무와 요령	258
나. 내역 신고자에 관한 규정	259
다. 신고대상이 되는 소득과 납부유형	259
라. 자료신고서 제출위반에 대한 가산세	263
마. IRP Policy Council 과 IRP Advisory Committee (IRPAC)	264
2. 세무조사	265

가. 세무조사 사전 조사계획	265
나. 세무조사의 과정과 기법	273
다. 세무조사 후 절차	285
3. 이자와 가산세의 부과	286
가. 이자 부과	286
나. 가산세 부과	287
4. 원천징수	291
가. 고용소득 원천징수와 신고서 제출의무	291
나. 비고용인 소득에 대한 원천징수	292
5. 세무대리인의 윤리와 책임	292
6. 현금수취 신고의무	294
 V. 요약과 결론	 295

표 목차

<표 1> IRS 납세순응 확보활동에 의한 납세자 연락 빈도	240
<표 2> 세무조사 건수 요약(EITC 포함)	242
<표 3> 소득지급 종류와 해당 신고양식	260
<표 4> DIF 점수와 해당 소득세 신고서 수량 가정	268
<표 5> 통지 전 현금 수입·지출 분석 계산방법	275
<표 6> (사업) 총수령액 추정 공식	278
<표 7> 현금거래와 자금출처와 사용에 의한 소득 추계	279
<표 8> 자금의 유입과 흐름 분석에 의한 소득추계	280
<표 9> 재산 또는 부(Net Worth)변화에 의한 방법 계산공식	281
<표 10> 구입원가와 마진을 사용 대상액 추정	282
<표 11> 단위와 총량에 의한 소득추정의 예(기계류)	282
<표 12> 조세포탈범 처리 통계	290

그림 목차

[그림 1] 연방국세청의 납세순응확보활동과 역할의 개관	246
[그림 2] 연방국세청 본부 조직도	248
[그림 3] 연방국세청 지역청조직도	249
[그림 4] 연방국세청 지청 조직도	250
[그림 5] 연방국세청 서비스센터	251
[그림 6] SB/SE Division 조직도	253
[그림 7] 양식 W-2	261
[그림 8] 양식 1099-MISC	261

I. 머리말

1. 납세순응 및 소득신고 투명성 확보를 위한 제도의 필요성과 변화

미국의 소득세제도는 과세방법에서는 자발적 ‘신고납부제도’ 혹은 ‘자기부과 과세제도’를 원칙으로 하고 과세대상에 있어서는 포괄주의를 택하고 있다. 먼저 자발적(voluntary)조세제도라 함은 모든 국민이 내국세법(Internal Revenue Code: IRC)과 시행령이 정하는 바에 따라 먼저 올바른 그리고 정당한 부담세액을 스스로 결정(self assessment)한 뒤, 자발적으로 소득세 신고서(income tax returns)를 작성 제출(filing returns)하며, 끝으로 신고한 소득세의 전액을 기한 내에 자발적으로 납부하도록 규정하는 조세제도이다. 다음으로 포괄적(comprehensive) 소득세 제도라 함은 모든 국민에게 납세의무가 있으며, 과세대상소득은 포괄적 소득개념에 근거하여 포괄소득 곧 모든 종류의 소득과 전 세계에서 번 소득(worldwide income)을 대상으로 한다. 단, 비과세소득을 예외 소득으로 내국세법에서 정하고 있다.

자발적 신고납부제도가 제대로 운영되기 위해서는 소득세신고를 포함한 조세제도의 운영 전 과정에서 공정성(fairness)의 유지가 선결요건이다. 만일 조금이라도 친구와 이웃들, 또한 사업경쟁자가 공정한 세금을 내지 않고 지나간다고 믿게 되면 조세제도의 공정성에 대한 신뢰가 상실되게 되고 이는 곧 자발적 신고납부제도 자체에 대한 신뢰의 상실을 낳게 된다. 따라서 소득신고에 있어서 공정성의 유지와 자발적 신고납부제도의 유지를 위한 여러 가지 제도적·행정적 절차가 법으로 정해져 있다. 이러한 제도들은 미국 국민들이 소득세의 신고와 납부·조사대상자 선정·조사과정과 조사 후 전 과정에 이르는 모든 절차에서 자발적으로 참여하도록 유도하며, 다른 한편으로는 납세순응을 확인하고 강제하는 여러 제도 및 행정적 장치로 구분할 수 있다. 또한 자발적 신고납부제도를 채택한 미국에서는 매년 납세순응도를 측정하고 납세순응(tax

compliance) 향상을 위한 새로운 제도를 계속 고안하고 실천하고 있다.

특히 지난 1966년부터 2002년까지 미국 내에서는 납세순응도가 상당히 저하되어온 것이 누차 지적되어 왔고 이와 같은 추세를 극복하기 위한 새로운 노력이 경주되고 있다. 그러나 실제로 납세자의 권리 향상과 연방국세청의 예산 삭감을 수용하면서 납세순응 향상을 이룩하기란 매우 어려운 일이다.

자발적 납세순응 시행(enforcement of voluntary tax compliance)을 위한 미국 조세법상 제도와 행정적 절차를 이해함에 있어서는 이 논제가 몇 가지 다른 각도에서 접근될 수 있음을 먼저 지적할 수 있다.

첫째, 재정학적 견지에서 조세순응의 문제는 조세형평성(equity), 조세효율(eficiency), 그리고 조세전가(incidence)의 문제이다. 탈세 노력은 사중손실(dead weight loss)로 이해할 수 있다. 탈세를 방지하기 위해 고안된 여러 가지 조세순응방안들을 따르기(comply) 위해서 조세납부자들은 많은 시간과 노력, 그리고 다른 조세순응 비용(tax compliance costs)을 지불한다. 지불되어진 조세순응비용은 조세납부자에게 하등의 이익(benefits)을 주지 않으므로 사회적으로 아무에게도 도움이 안 되는 완전손실인 것이다. 따라서 문제는 어떻게 하면 한편으로 조세순응 비용을 최소화하면서 탈세 노력을 최소화할 수 있는 제도와 절차를 고안할 것인가 하는 것이 주요 관심사이다.

둘째, 납세순응은 또한 조세법 시행상의 문제이기도 하다. 이 관점에서 보면 자발적인 납세순응을 유도할 수 있는 효과적인 법 시행과 제도적 및 행정적 절차의 고안 등이 주요 관심사이다. 사실상 납세순응 문제는 어떻게 납세자만 아는 진짜 소득액과 공제액을 세금신고서에 바르게 신고하고 납부하도록 유도하며, 자발적으로 납세순응을 하지 않는 경우 그런 해당 납세자를 먼저 어떻게 적발하고, 세무조사를 실시하여 추가 세금액과 가산세를 추징하여 자발적인 납세순응을 유도하고 시행할 것인가에 대한 문제이다. 조세당국은 사전에 납세자만 알고 있는 소득액과 공제액에 대한 정확한 정보가 없으면서 자발적 순응을 확보하고 강제해야 하므로 이 문제는 경제학에서 잘 알려진 ‘정보 비대칭(Information asymmetry)’의 문제이기도 하다.

본 논문에서는 연구 목적상 당연히 현재 미국에서 실제로 사용되고 있는 조

세법과 이를 시행하기 위한 제도적 또는 행정적 장치의 개요를 설명하고 그 제도의 운영실태를 검토하는 순서로 진행될 것이다. 가능한 한 현행제도의 개요를 설명함에 있어서는 근거법령을 명시하도록 노력하였다. 본 논문에서는 소득신고의 투명성 확보를 위해 미국에서 현재 사용되고 있는 현행제도와 절차를 살펴봄으로써, 미국에서는 소득세신고상 가시성(visibility)과 투명성(transparency)이 어떻게 확보되고 있는가를 주로 살펴보기로 한다.

2. 연구목적과 방법

미국의 소득세 제도에 관해 포괄적이며 실무자를 위해 쓰여진 참고서 중 ‘Commerce Clearing House(CCH)’에서 발행한 『Federal Taxation Practice and Procedure, 6th Edition』과 같은 책은 잘 알려진 책 중 하나이다¹⁾. 이상의 과제를 수행함에 있어서 본 보고서에서는 실무자적 입장에서 특별히 현재 사용되고 있는 현행 제도와 절차에 관해 살펴보기 위해 내국세법(Internal Revenue Code: IRC)과 규정(Regulations), 연방국세청편람(IRS Manual), 그리고 납세순응과 투명성 확보를 담당하는 연방국세청(Internal Revenue Service: IRS)에서 운영하는 웹사이트에 실린 여러 가지 조세정보와 안내, 연방회계감사원(US General Accounting Office: GAO)에서 작성한 조사보고서 중 특히 연방세무행정(federal tax administration)에 관한 여러 가지 연구보고서와 기타 학문적 연구보고서, 끝으로 실무적 경험에서 얻은 경험과 지식을 종합정리하여 간결하면서도 내용은 충실하게 다루기로 한다²⁾.

1) Robert E. Meldman and Richard A. Petrie, *Federal Taxation: Practice and Procedure*, 6th Edition, 2004, Commerce Clearing House.

2) 연방국세청편람(IRS Manual)의 웹사이트는 <http://www.irs.gov/irm>이며 대표적인 연방회계감사원 보고서는 ‘GAO-02-674’와 ‘GAO-03-732T’ 그리고 ‘GAO-03-796T’등이며 지난 몇 년 동안 발표된 연방회계감사원 보고서는 구글(Google) 등 인터넷 검색엔진에서 쉽게 찾을 수 있다.

II. 미국의 납세순응 현황과 운영실태

1. 서 론

흔히 미국 연방국세청의 주요 업무를 납세순응 확보를 위한 감독기관으로만 이해하고 있으나 사실은 그렇지 않다는 것을 먼저 지적하겠다. 연방국세청의 사명을 명시한 연방국세청의 사명서(Mission Statement)는 아래와 같이 명기하고 있다.

“연방국세청의 사명은 미국 납세자들이 그들의 조세의무를 이해하고 수행하도록 도우며, 모든 사람에게 성실과 공정으로 조세법을 적용함에 있다.”

이에 의하면 미연방국세청의 첫째 사명은 미국 국민이 조세의무를 잘 이해하고 수행하도록 알리고 돕는 데 있으며, 둘째, 조세법을 적용함에 있어서 모든 사람을 성실하고 공정하게 대할 것을 천명하고 있다. 따라서 조세법을 시행하는 모든 연방국세청 직원이 혹시라도 편파적이거나 공정하지 못한 행위를 한 것이 발견되면 일체 용납되지 않음은 말할 필요가 없다. 또한 첫 번째 사명인 곧 조세의무를 수행함에 필요한 교육과 편의를 도모하기 위해 연방국세청은 소득세신고에 관한 많은 간행물을 출판·보급하고, 사용하기 쉽고 자세하게 정리된 웹사이트를 운영하고 있으며 납세자나 세무전문가(tax practitioner)들에게도 조세법 시행과 절차에 관한 자세한 안내와 정보를 알려주고 있다.

그러나 미국과 같이 여러 가지 제도와 장치가 잘 되어 있는 나라에서도 사실상 어느 시대, 어느 나라, 어느 사회를 막론하고 국민들이 세금을 자발적으로 법이 정하는 바대로 정확하게 계산해서 자진 납부하기를 기대하는 것은 어렵다. 그러므로 소득세를 자진 신고하고 납부하는 나라일수록 국민들이 조세법에 정하는 바대로 납세순응(tax compliance)을 바르게 하도록 유도·확인·강

제(enforce)할 여러 가지 제도적·행정적 장치와 절차가 당연히 필요한 것이다.

미국 국민이 세금을 바르게 내도록 확인하고 강제하는 책임은 연방국세청의 소관이다. 연방국세청은 내국세법이 정하는 소득세를 징수할 권한을 가지고 있으며 세금징수의 기한과 방법을 정한다³⁾. 연방국세청은 또한 이 권한을 수행함에 있어 납세자가 조세법이 정하는 바대로 제대로 납세신고를 하며, 또한 법이 정한 부담세액을 제대로 납부기한 내에 반드시 납부하고 있는가를 확인하기 위하여 여러 가지 제도적 장치를 이용하고 있다. 또한 경제활동과 상거래의 변화에 부응하여 계속적으로 이러한 제도와 장치를 개선하기 위해 부단한 노력을 경주하고 있다. 사실상 소득신고의 진실성과 납세순응도 향상을 기하기 위하여 연방국세청이 사용하는 여러 가지 방안은 고정된 것이 아니고 시대와 상거래 내역의 변화에 부응하여 계속 새롭게 변화해 갈 수밖에 없는 것이다.

이와 같은 환경의 변화가 소득신고상 투명성 확보를 위한 제도와 장치에 미치는 영향의 한 예를 들면 지난 1964년부터 1998년까지 연방국세청의 납세순응 향상을 위한 기본전략은 세무조사의 위협(threat of audits) 아래 미국납세자들이 자발적으로 진실된 납세신고를 하도록 유도하고 강제하는 것이었다. 세무조사 대상 선정의 객관성 및 과학성을 위하여 사용되어 왔던 무작위 추출 방법(Taxpayer Compliance Measurement Program: TCMP)은 모든 납세자들을 상대로 무작위로 선정된 납세자의 세무조사를 통해 얻은 소득과 공제내역의 비교확인 과정에서 얻어진 조세정보를 근거로 개발된 총합수 선택법(Discriminant Function Analysis: DIF)을 이용한다. 모든 납세자들이 제출한 납세신고서를 평가하여 DIF점수를 산정하며, 높은 DIF점수를 받은 납세신고서를 일단 선정하여, 연방국세청 직원들이 직접 확인·비교한 후에 세무조사대상을 선택하고 통보하는 방식으로 거의 30년 이상 사용되어 왔다.

그러나 1990년 중반에 들어오면서 TCMP 프로그램의 개인 사생활 침해가 정치문제화되고 더구나 연방국세청의 예산삭감이 시작되었다. 이에 따라 1994년에 연방국세청장은 종전의 국세청 본부 중심의 납세순응 향상을 위한 행정 권한을 연방국세청 지부(IRS District)로 옮기고 세무조사의 우선 사업종목으로

3) 이는 IRS Code §6301과 §6302에 명시되어 있다.

28개(24개의 자영사업업종과 4개의 비영업부문)를 선정하여, 업종특화기법(Market Segment Specialization Program: MSSP)을 TCMP의 대치 또는 보완하는 프로그램으로 개발했다. 선정된 28개 업종에 관하여는 영업활동내역과 수입과 지출내역에 관하여 자세히 정리한 뒤 현장조사 공무원들의 세무조사지침서로 이용하고 있다. 선정된 업종, 특히 자영사업자들은 연방국세청이 자기들 업종을 요주의 업종으로 정해서 주목하고 있으며 연방국세청이 자기들 사업내용을 속속들이 잘 알고 있음을 미리 알게 함으로써, 이들로 하여금 자발적으로 정직하게 소득을 신고하도록 유도하고 또한 강제하는 것이다. MSSP 프로그램은 특히 현금거래가 많은 중소기업과 자영사업자들의 납세순응 향상을 위해 사용되는 현행 프로그램의 하나로 세무조사 선정기준을 살펴볼 때 좀더 자세히 기술하기로 한다.

MSSP 프로그램을 계속 개발하는 중에 있으면서도 연방국세청은 2002년 9월에 다시 세무조사의 주요 대상을 조세회피의 가능성이 높은 것으로 알려진 해외의 신용카드 사용자, 고위험·고소득자, 조세포탈을 위한 방안조장자(Abusive Scheme and Promoter), 고소득 미신고자, 미신고소득(Unreported Income), 국가연구프로그램(The National Research Program)등 6개 부문을 선정하여 납세순응 향상을 위한 새로운 노력을 경주하고 있다. 이 새로운 세무조사 프로그램은 연방국세청 내 중소기업 및 자영사업과(Small Business/Self Employed Division)에서 관장하고 있다.

다음으로 지적하고 싶은 것은 납세순응을 위한 제도적·행정적 장치와 절차가 잘 되어 있다고 알려진 미국에서도 모든 국민들이 조세법이 정하는 정확한 세금액을 자발적으로 정해서 납부하는 일이 그다지 잘되어가는 것만은 아니라는 것이다. 이 사실을 단적으로 잘 보여주는 사건이 2000년 1월 3일자 『워싱턴 포스트』지에 보도되었다. 보도 내용은 연방국세청의 직원 800명에 대해 세무감사를 실시한 결과 상당수의 연방국세청 직원들이 ‘Schedule C’를 사용하여 소득과 공제 내역을 부당하게 신고하고 있었음이 발견되었고, 사후 조치로 세무조사를 받은 직원 중 상당수가 해고되었음이 보고되었다. 이 신문은 또 1998년 백악관 직원 중 7.24%에 해당하는 사람들이 아예 소득신고를 하지 않았거나,

세법이 정한 세금을 납부하지 않았다고 발표했다. 미국 국민 중 납세순응을 확인하고 강제할 입장에 있는 연방국세청 직원과 행정부의 수뇌인 백악관 직원 들마저 상당수가 바르게 세금신고를 하지 않은 것이 발견되었다고 한다면, 전 미국 국민의 평균 납세순응도는 훨씬 낮을 것으로 예상하는 것이 이치에 맞는 것 같다. 이와 같은 사실은 아무리 납세순응을 위한 제도적·행정적 장치와 절차가 잘 고안되어 있다고 해도 소기의 목표를 달성한다는 것이 얼마나 힘들고 어려운 일인가를 잘 보여주는 것이다.

따라서, 미국에서 소득신고의 투명성 확보와 제고를 위해 사용되고 있는 제도적 장치와 행정적 절차에 관해 기술하기 전에, 먼저 미국 국민이 전체적으로 얼마나 소득신고를 잘하고 있는가를 먼저 살펴보는 것이 흥미롭고 유익할 것으로 판단된다. 이제 연방국세청이 연례적으로 감독기관인 미국 국회에 보고하는 『납세순응활동 보고서(Report to Congress: IRS Tax Compliance Activities)』를 근거로 다음에서 간단히 살펴보기로 하자.

2. 연방국세청 납세순응 활동 내역

먼저, 연방국세청이 납세순응 향상을 위해 사용하는 4가지 프로그램에 대하여 간단히 설명한 후, 주요 내용을 아래에 정리해 보기로 한다⁴⁾. 연방국세청은 아래의 4가지 프로그램으로 국민들의 납세순응을 측정하고, 새로운 정책과 제도를 고안하기 위해 계속 노력하고 있다.

가. 서류대조 프로그램(Document Matching Program): 과소신고자 자동적발 프로그램(Automatic Under Reporter: AUR)

서류대조 프로그램은 과소신고자 자동적발 프로그램(Automatic Under Reporter: AUR)으로 불리는 프로그램이다 고용주나 은행 또는 증권회사 등 소

4) 이 네 가지 연방국세청의 납세순응 활동보고서는 미 재무성이 미 의회에 연례적으로 제출하는 'Report to Congress: IRS Tax Compliance Activities'에 자세히 설명되어 있으며 이 보고서도 잘 알려진 검색엔진 구글(Google)을 이용해 쉽게 얻을 수 있다.

득 지급자가 신고하는 ‘자료신고서(Information Returns)’를 통해 신고되는 소득에 대한 정보와 납세자가 제출한 납세신고서(returns)에 신고되는 소득액과 공제액을 컴퓨터를 이용하여 비교한 결과, 소득세신고서(Income Tax Returns 또는 짧게 returns라고 칭한다)에 신고된 소득액이 서로 다른 납세자를 적발해 내는 프로그램이다. 이런 경우 국세청 직원들이 서로 다른 소득액을 직접 비교·확인해 본 후에 주로 우편을 통해서 납세자에게 통지한다. 이 프로그램은 주로 자영업자 중 비농업자영업자 세무신고양식(Schedule C), 농업자 세무신고양식(Schedule F)을 제외한 월급·은퇴연금·이자·주식배당 등 개인소득 납세자를 중심으로 행해진다.

나. 세무조사(Examination)

납세자가 소득세신고서를 제출한 후, 사후적으로 연방국세청은 납세자가 세법에 따라 정확하게 세금신고를 하고 부담세액을 납부하고 있는가를 확인한다. 연방국세청은 소유하고 있는 여러 가지 세무정보를 이용해서 연방국세청편람이 정하는 바에 따라 미리 정한 선별기준에 따라 선정된 세무조사 대상자를 선별하여 이들에게 연락함으로써 세무조사활동을 시작한다. 간단한 경우에는 몇 시간 또는 수일 내에 주로 서면조사로 세무조사를 끝낸다. 그러나 자영업자 등의 경우와 같이 소득과 공제 내역의 자세한 확인이 필요하거나 세액이 큰 경우에는 주로 연방국세청 조사공무원(examiner)의 사무실이나 사업 현장에서 직접 조사공무원과 납세자가 신고된 소득과 공제비용 등을 납세자가 제출한 소득과 공제내역의 증빙서류를 비교·확인함으로써 세무조사를 시행한다. 세무신고내역이 복잡하거나 어려운 회계원리와 조세법 등의 적용이 필요한 경우에는 수개월 또는 그 이상이 걸릴 수도 있다.

다. 납세자 고유번호 대조 프로그램(Math Error Program)

소득세신고서에 기재된 모든 납세자와 부양가족의 사회보장번호(Social Security Number)와 사회보장청(Social Security Administration) 컴퓨터의 기

록대장(master file)에 보관된 사회보장번호를 서로 맞추어 보고, 서로 맞지 않는 경우와 세액 계산상의 숫자 착오를 적발하면 주로 우편과 전화를 사용해서 납세자와 조정하는 활동이다.

라. 미신고자 프로그램(Non Filer Program)

제출된 자료신고서(Information Returns)에서 얻은 세무정보와 과거에 제출된 소득신고서에서 얻은 정보 등을 주로 사용하여 소득신고를 해야 할 것으로 간주되지만 소득신고를 하지 않은 납세자를 검색하여 이를 통지하는 프로그램이다. 이것은 자동적으로 국세청이 가지고 있는 납세자에 관한 소득정보에 근거하여 부담세액을 미리 결정하여 서류상으로 통보하는 방식을 취한다. 납세자가 산출세액에 동의하면 그대로 세금을 납부하면 되고, 이의가 있을 경우에는 연방국세청에 조정신청을 하도록 한다.

3. 납세순응통계

지금까지 연방국세청이 국민의 납세순응도를 측정하기 위하여 사용하는 위의 네 가지 프로그램 내용을 간단히 설명했다. 이제부터는 연방국세청이 이상의 네 가지 프로그램에 의한 납세순응 확인 활동을 연방국세청이 매년 의회의 감독기관에 제출하는 최근 『납세순응활동 보고서(Report to Congress: IRS Tax Compliance Activities)』에 근거하여 국민이 얼마나 충실하게 소득신고를 하고 있는가를 살펴보기로 한다.

첫째, 국민의 납세순응 정도를 측정하는 방법의 하나로 1996년부터 2002년까지 총납세신고서 수와 네 가지 납세순응 프로그램에 따른 납세자 연락 수를 아래 <표 1>을 참조로 분석해 보자. 여기에서 사용된 통계자료는 연방국세청의 인터넷 사이트인 <http://www.IRS.gov>에 연방국세청 자료집(IRS Data Book) 안에 수록되어 있다.

〈표 1〉 IRS 납세순응 확보활동에 의한 납세자 연락 빈도

(단위 : 천건, %)

연 도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
총납세신고건수	159,605	162,871	165,366	167,542	169,917	172,780	174,585
개인소득세 납세신고건수	118,363	120,342	122,547	124,887	127,097	129,445	130,341
납세순응 확보를 위한 연락건수							
납세자고유번호 대조	4,751	5,984	5,669	6,552	5,752	6,083	13,316
과소신고자 자동적발	1,930	931	1,726	1,771	1,354	1,162	1,491
자동납세신고고지	720	393	426	584	332	334	243
세무조사	1,942	1,536	1,192	1,100	621	732	728
총개인소득세 납세신고 건수 대비 납세자순응 확보를 위한 연락건수 비율(%)							
납세자고유번호 대조	4.01	4.97	4.63	5.25	4.53	4.70	10.22
과소신고자 자동적발 ¹⁾	1.66	0.79	1.43	1.44	1.08	0.91	1.15
자동납세신고고지 ²⁾	0.63	0.34	0.36	0.49	0.27	0.27	0.19
세무조사 ¹⁾	1.67	1.30	0.99	0.90	0.50	0.58	0.56

주: 1) 해당연도 납세자 연락건수의 비율은 해당연도 1년 전 신고건수 대비 비율임(예: 1998년 비율의 경우, 1997년 신고건수 대비 1998년 납세자 연락건수를 나타냄).

2) 해당연도 납세자 연락건수의 비율은 해당연도 2년 전 신고건수 대비 비율임(예: 1999년 비율의 경우, 1997년 신고건수 대비 1999년 납세자 연락건수를 나타냄).

자료: "Report to Congress: IRS Tax Compliance Activities", Department of the Treasury, Internal Revenue Service, July 15, 2003.

먼저, 총납세신고서 신고건수는 1996년의 대략 1억 6천만건부터 시작해서 2002년에는 1억 7,500만건의 납세신고서가 제출된 것으로 보아 계속적으로 완만한 상승을 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 납세순응 활동 내역을 살펴보면, 1996년부터 2002년을 통해 납세자 고유번호 대조 프로그램을 제외하고는 다른 세 가지 납세순응 활동 프로그램, 즉 소득을 낮게 신고한 것을 시정하기 위한 과소신고자 자동적발 프로그램(AUR)과 연방국세청이 가지고 있는 조세정보에 근거하여 납세액을 자동으로 계산해서 연락하는 자동대치납세신고고지 프로그램 (Automated Substitute For Return: ASFR)과 세무조사(Examination)에 의

한 납세자 연락 빈도가 점진적으로 감소하고 있음이 발견된다. 자동대치납세신고고지(ASFR) 프로그램은 위에서 간단히 기술한 미신고자 프로그램 (Non Filer Program)을 통하여 자료신고서(information returns)의 제출을 통해서 얻은 보고된 소득이 있으나 소득세 신고를 하지 않은 납세자를 검색하여 납세자에게 컴퓨터 프로그램이 해당 부담세액을 자동적으로 계산하여 납세자에게 연락 통보하는 프로그램으로서 납세자가 동의하고 부담세액을 지불하면 보고된 소득에 대한 납세신고서를 대치하는 프로그램이다.

이와 같은 사실을 보고된 총납세신고 건수 대비 납세자 연락 빈도를 비율로 살펴보면 과소 신고자 자동적발 프로그램(AUR)을 통한 납세자 연락 비율은 1996년의 1.66%에서 2001년의 0.91%까지 하락했다가 2002년에 약간 상승한 1.15%에 이르고 있다. 과소신고자 자동적발 프로그램(AUR)에 근거한 납세자의 소득에 근거하여 국세청이 납부액을 미리 정해 납세자에게 연락하는 비율은 1996년의 0.63%에서 매년 계속 하락하여 2002년에는 0.19%에 이르고 있다. 끝으로 납세자에게 가장 큰 관심사인 세무조사의 빈도율이 1996년의 1.67%에서 매년 계속 하락하여 2002년에는 0.56%에 이르고 있다. 이와 같이 낮은 세무조사 빈도율은 2002년의 경우 지난 7년 동안에 1996년 세무조사 빈도율의 1/3에 겨우 해당하는 수준까지 떨어지고 있음을 볼 수 있다. 이는 전체적으로 연방국세청의 납세순응 확인 강제를 위한 활동 수준이 매년 줄어온 것이 사실이며, 이와 같은 현상은 주로 연방국세청의 예산 삭감으로 인한 국세청 직원 수의 감소에 주로 기인한다. 이는 또한 미국 납세자들과 미 의회의 연방국세청 감독 관할 위원회들 간에 팽배한 납세자 권리보호에 대한 관심이 이런 결과를 가지고 온 것이라고 말할 수 있다.

〈표 2〉 세무조사건수 요약(EITC¹⁾ 포함

(단위: 천건)

세무조사 분류	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
총세무조사건수	2,149	1,767	1,378	1,240	731	826	824
개인소득세	1,942	1,536	1,192	1,100	621	732	728
법인세	60	71	54	39	28	23	29
기타	148	159	132	101	81	70	67

주: 1) 근로소득 세액공제(EITC: Earned Income Tax Credit)란 낮은 근로소득자들에게 대한 연방소득세 환불(Refund)제도로 환불금액은 근로소득액, 부양가족수 그리고 결혼상태 등이 결정함. 2003년의 경우 부양가족이 없는 개인의 경우 11,230달러(부부공동 소득신고의 경우는 12,230달러) 이하의 근로소득자에게 지급되는데 부담세액을 줄이거나 부담세액이 없는 경우에도 환불을 받도록 되어 있음. 부양가족이 있는 경우에는 더 많은 환불이 가능하고 해당소득은 개인의 경우 최고 33,692달러(부부공동 보고시에는 34,692달러)임.

자료: Report on Congress: IRS Tax Compliance Activities, Department of the Treasury, Internal Revenue Service, July 15, 2003

〈표 1〉에서 이미 세무조사를 위한 납세자 연락 빈도에서 본 바와 같이, 〈표 2〉에서도 모든 납세자 세무조사 건수가 1996년의 215만건에서 계속 하락하여 2002년에는 겨우 82만 4천건에 이르고 있다. 이를 종류별로 개인소득 신고서와 법인소득 신고서의 조사빈도를 살펴봐도 전체적으로 2002년에는 1996년의 거의 1/3을 겨우 상회하는 수준까지 세무조사 빈도가 떨어지고 있음을 보여준다.

최근 미국에서 납세순응(Tax Compliance)을 연구하는 연구자들 간에는 위에서 살펴본 바와 같이 연방국세청의 납세순응 활동 중 특히 세무조사율이 이렇게 떨어짐으로 인해 자발적인 납세순응에 악영향을 미치지 않을까 하는 것이 중요한 관심사가 되고 있다. 이와 관련하여 최근 발표된 미 연방국세청 세무전문위원인 알란 플럼리(Alan H. Plumley)⁵⁾의 『자발적 납세순응에 대한 연방국세청의 영향: 예비 실증적 결과』라는 조사보고서에 의하면, 조세차액(Tax

5) Alan H. Plumley, "The Impact of the IRS on Voluntary Tax Compliance: Preliminary Empirical Result," National Tax Association's 95th Annual Conference on Taxation, Orlando, Florida, November 14~16, 2002.

Gap)은 먼저 법에 의한 조세징수액 중 자발적으로 납부기한 내에 납부한 금액을 뺀 차액으로서, 1998년 총소득세와 고용세 중 2,750억달러이며, 이는 총과세액의 15% 정도이다. 이 보고서는 미 연방국세청의 자발적인 납세순응 프로그램이 납세순응에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석한 드문 연구 결과이다. 그의 경험적 결과에 의하면 세무조사율이 1%P 증가함에 따라 조세 수입의 직접 증가효과와 자발적 납세순응 향상을 통한 간접 증가효과를 포함하여 전체 세수는 560억달러 증가했다고 한다. 그는 세무조사율 증가에 따른 간접 효과가 세무조사를 통해서 추가로 거두어들인 세수 증가액의 평균 11.7배의 효과를 낳은 것으로 보고했다.

또 한 가지 우리의 관심을 끄는 것은, 만일 세무조사율이 1982년부터 1991년까지 1.62%를 계속 유지했다면(1996년부터 2002년까지 세무조사율은 <표 1>에서 참조) 미국 국민들이 2,570억달러의 세금을 자발적으로 더 납부했을 것으로 추정되고 있다는 것이다. 지금 미국에서 납세순응에 관한 연구를 하는 연구자들은 앞에서 지적한 바와 같이 세무조사율이 계속 하락해서 2002년에는 1996년의 1/3 정도의 수준까지 낮아졌고, 세무조사 후 세금을 적게 신고했거나 공제비용을 실제보다 늘려 신고한 것이 드러난 경우 조세채무 과소측정액(Under Statement of Tax)의 20%라는 낮은 가산세율을 고려해 볼 때, 오히려 왜 미국 국민들의 15%라는 비교적 낮은 조세차액(tax gap)이 보여주는 자발적 납세순응의 배경이 더 중요한 관심사가 되고 있다.

끝으로, 연방 조세통계에 대한 자세한 정보(총세액, 납세신고서량, 세무조사에 관한 각종 분석자료)에 대해서는 연방국세청이 매년 발표하는 연방국세청 자료집(IRS Data Book)에 자세히 수록되어 있다.

Ⅲ. 연방국세청 조직과 국민의 소득세신고서 제출의무

법이 정하는 바에 따라 소득세를 부과하고 징수할 행정적 책임을 맡은 연방국세청이 소득세 신고에 있어서 투명성 확보와 제고를 위해 주로 사용하는 여러 가지 제도와 행정적 절차에 관하여 알아보기 위해서는 먼저 세법 시행을 관장하고 있는 연방국세청의 조직과 행정장치에 관한 올바른 이해가 필요하다.

1. 연방국세청 조직과 제도

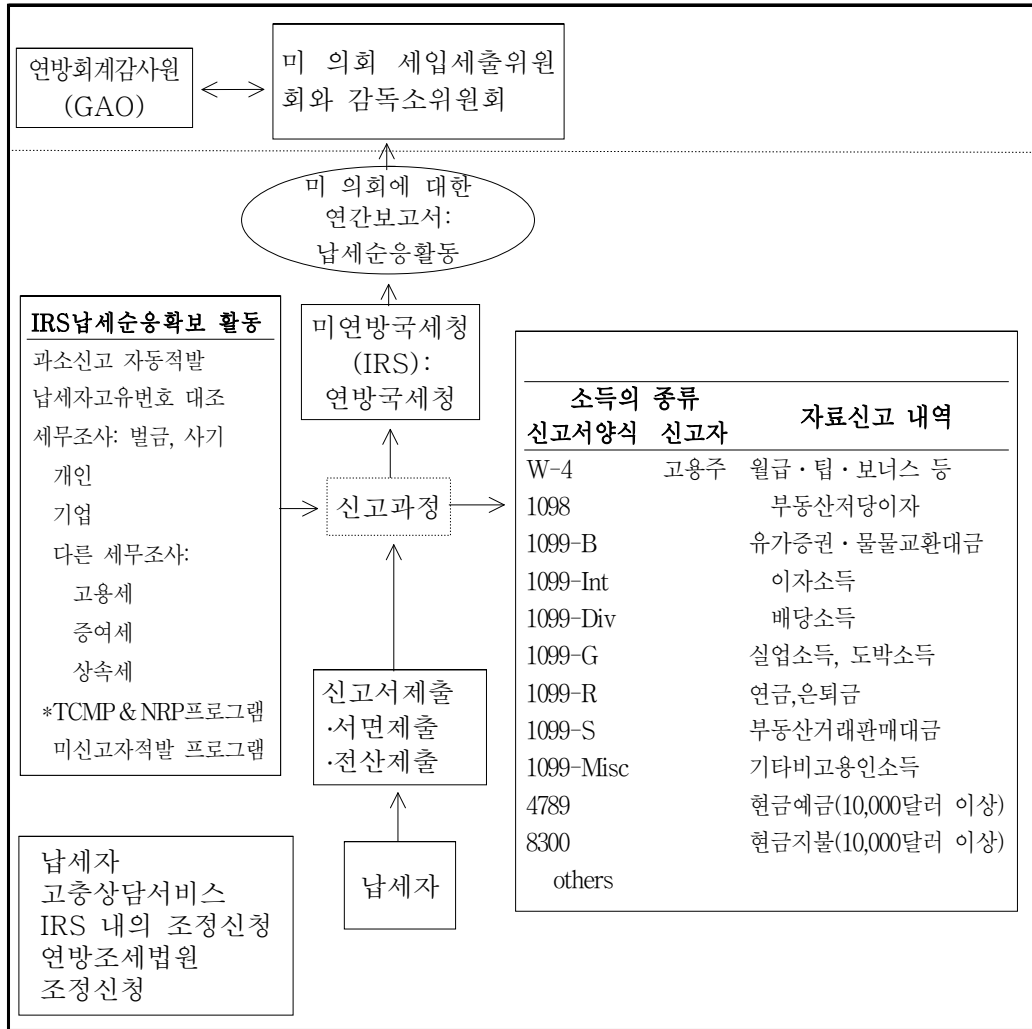
먼저 총괄적으로 연방국세청에서 주관하는 납세순응 확인과 이를 강제(Enforce)하는 제도와 행정적 절차를 이해하기 위해서는 먼저 소득세신고서>Returns)의 제출, 납세순응 활동(Compliance Activities) 확인, 그리고 자료신고서(Information Returns)의 제출이 어떻게 서로 관련되어 있는가를 이해하는 것이 필요하며, 이를 위해 아래 [그림 1]을 참조하여 전체적으로 연방국세청의 납세순응 확보활동과 역할에 관해 간단히 기술하기로 한다.

먼저 [그림 1] 가운데 연방국세청과 납세자의 소득세신고서 제출이 표시되어 있으며, 조세부과와 납세의무의 법적 근거는 주로 내국세법이며, 연방 재무성 시행규칙(Treasury Regulations)은 연방 조세법 시행을 위해 필요한 용어의 정의와 설명 그리고 과세소득 결정에 필요한 자세한 내역을 정하는 시행 규칙이다. 다음으로, 납세자가 납세신고서를 납부기한 내에 연방국세청에 제출하도록 내국세법이 정하고 있다. 납세순응 확보를 기하기 위한 제도적 장치는 크게 두 가지로 나누어지는데, [그림 1]의 왼쪽에는 위에서 이미 간단히 설명한 네 가지 연방국세청 납세순응 활동, 곧 서류 대조 프로그램(Document Matching Program), 납세자고유번호 대조 프로그램(Math Error Program), 세무조사 프로그램(Audit Program) 및 미신고자 프로그램(Non filer Program)이 표시되어 있다.

납세순응 확보를 위한 제도적·행정적 장치는 연방국세청편람에 연방국세청 직원의 행동강령을 매우 자세하게 정하고 있다. 한 예를 들면, 세무조사의 선정과 조사기법과 기한 등에 관해 정확하고 자세하게 정하고 있다. 연방국세청 직원은 반드시 이 연방국세청 규범에 따라 행동해야 하며, 독단적 혹은 자의적으로 일체 행동할 수 없도록 규정되어 있다.

[그림 1]의 오른쪽에는 위의 네 가지 연방국세청 납세순응 활동을 수행하는데 필요한 납세정보신고의 의무를 정한 각종 소득과 해당 소득 지급자가 제출할 의무가 있는 자료신고서(Information Returns)에 대한 법적 근거와 자세한 시행 규칙이 내국세법과 연방국세청편람에 자세히 명시되어 있다.

[그림 1] 연방국세청의 납세순응 확보 활동과 역할의 개관



[그림 1]의 맨 위를 보면 연방국세청의 예산을 정하는 미 의회 세입세출위원회(Ways and Means Committee)와 연방국세청의 감독기관인 감독소위원회(Oversight Subcommittee)가 있다. 의회의 두 위원회에 연방국세청은 매년 「납세순응 활동보고서」를 제출하도록 규정되어 있다. 또한 의회의 독립 감사기관인 회계감사원(GAO)에서도 연방국세청 활동에 대한 각종 보고와 분석을 계속하며 모든 간행물은 “GAO Reports on the IRS”에 모두 수록되어 있다.

끝으로, 납세자 교육에 관해서는 연방국세청편람 제22장에, 납세자 불복신청(appeals)에 관해서는 제8장에, 납세자 고충상담 서비스(Taxpayer Advocate Service)에 관해서는 제13장에 자세히 정하고 있다. 세무조사 과정에서 추가 징세액에 대한 이견이 있을 때 납세자는 언제나 내국세법원에 불복신청서를 제출함으로써 조세법의 올바른 적용에 의한 부담세액의 재결정을 요구할 법적 권리를 가지고 있다.

위에서 간단히 연방국세청과 납세자, 그리고 연방국세청의 감독기관이면서 예산권을 가지고 있는 미 의회와의 관계를 살펴보았다. 이제 연방국세청의 내부조직에 관하여, 특히 소득신고의 진실성, 가시성(visibility) 그리고 투명성 제고를 실제로 담당하는 부서를 중심으로 간략하게 살펴보기로 한다. 이는 제도적 장치를 살펴보려고 하면 당연히 연방국세청 조직에 관하여 먼저 아는 것이 필요하기 때문이다.

연방국세청 기본조직(IRS Basic Organization)에 관한 조직도 [그림 2], [그림 3], [그림 4]를 사용하여 설명할 것이며 특히 운영 부서(Operations Divisions)에 관하여 아래서 자세히 설명한다.

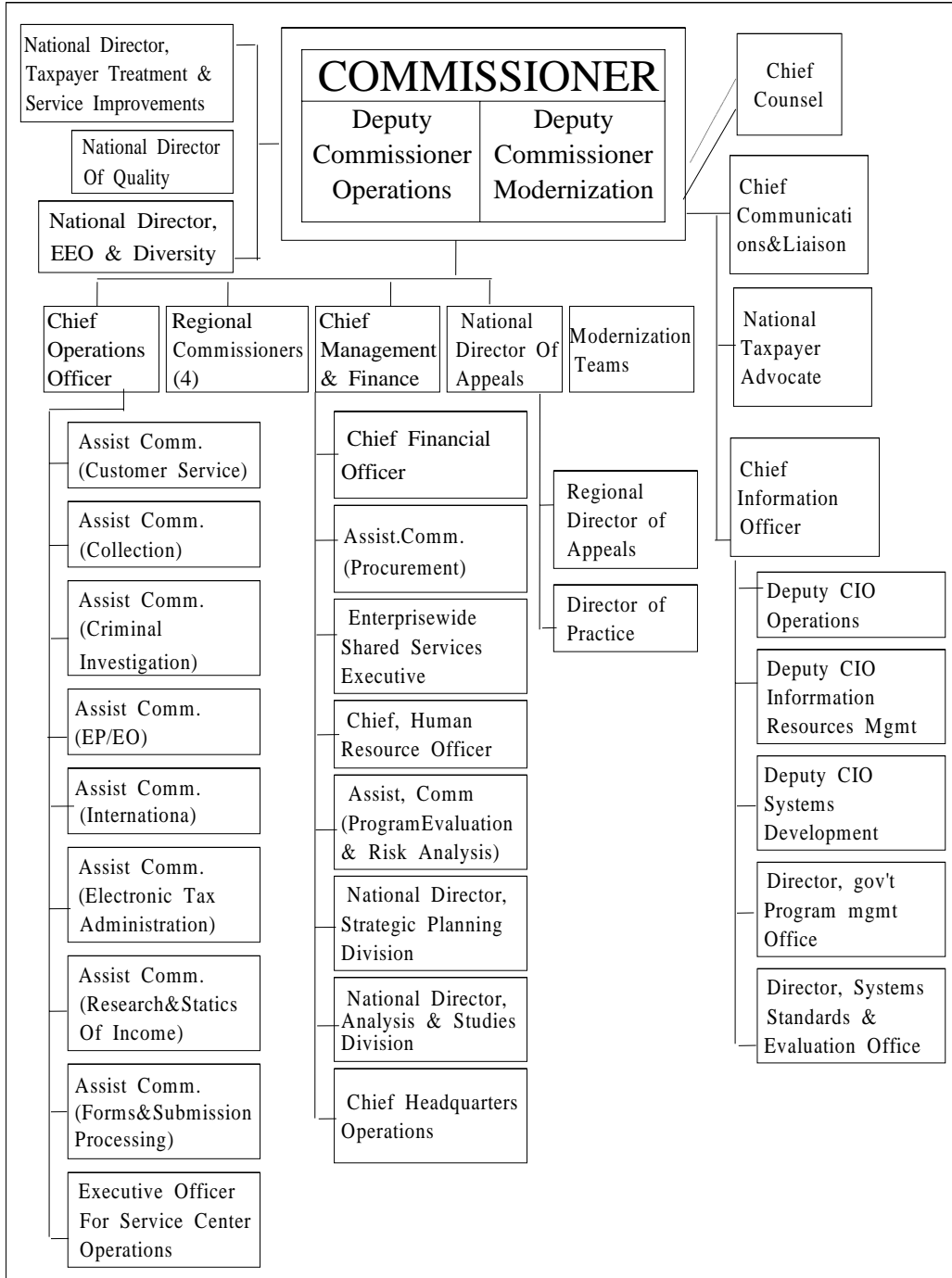
연방국세청의 기본조직은 크게 연방국세청 본부(National Office)와 연방국세청 지역청(Regional Office), 연방국세청 지청(District Office)과 같이 세 계층(3 Tier)으로 나누어진다.

연방국세청 본부(National Office)은 국세청장과 최고관리책임자들이 정책과 계획 수립을 주도하며 전국적으로 연방국세청의 모든 프로그램을 지도하며 Washington D. C에 위치한다.

연방국세청 지역청(Regional Office)은 지역청장(Regional Commissioner)과 최고관리책임자들이 주로 지역 내 프로그램과 기능을 관리하며 지역청에 속한 지청(District Office)의 장을 관할한다.

연방국세청 지청(District Office)은 지청장과 관리자들이 최전선에서(front line) 실제로 조세행정을 운영하며 주로 대고객 봉사와 납세순응 활동을 한다.

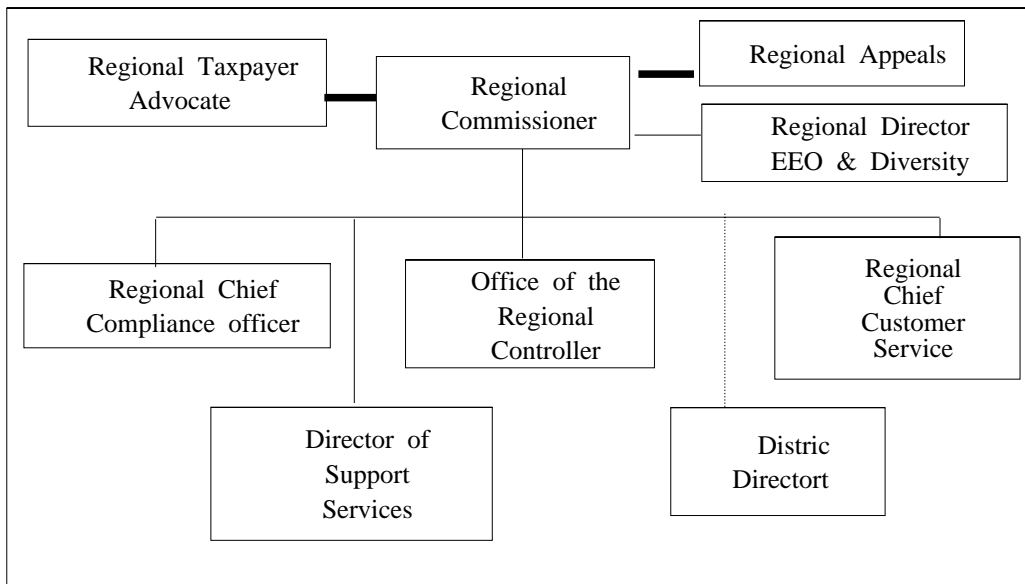
[그림 2] 연방국세청 본부 조직도



[그림 2]는 국세청 본부의 조직도를 보여주는데 국세청장(Commissioner) 아래 조세행정 운영을 담당하는 부청장(Deputy Commissioner)과 현대화(Modernization)를 담당하는 부청장이 있다. 납세순응 확보를 위한 제도와 장치에 주로 우리의 관심사가 있음을 고려하면 [그림 2] 제일 왼쪽 난에 Chief Operations Officer가 자리잡고 있고 그 아래 조세감사와 조세범죄 수사를 포함한 소득신고의 투명성 확보를 위한 여러 가지 업무를 담당하는 책임을 맡은 Assistant Commissioner가 있다.

또한 세무대리인의 자격과 법적 책임 그리고 규칙위반에 대한 제재와 징계 등을 담당하는 부서가 [그림 2]의 세 번째 난 맨 아래에 나와 있는 Director of Practice에서 The Office of Professional Responsibility로 개명되었고 인원도 충원되고 기능이 보강되었다.

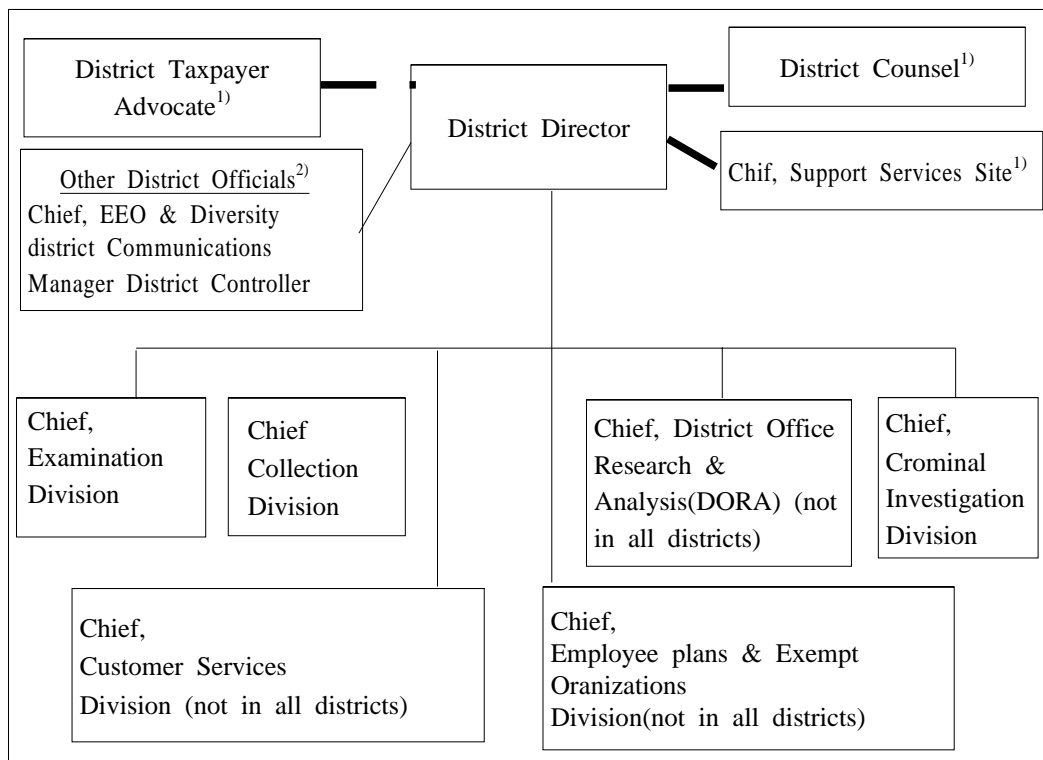
[그림 3] 연방국세청 지역청 조직도



- 주: 1. 점선표시는 지역청장(Regional Commissioner)에 대한 서비스 제공을 의미함. 직접적 보고는 각각의 본부담당관(national officer)에게 함.
 2. 장(director)이나 장에게 보고할 다른 행정관(officer)에게 직접적으로 보고할 수 있음

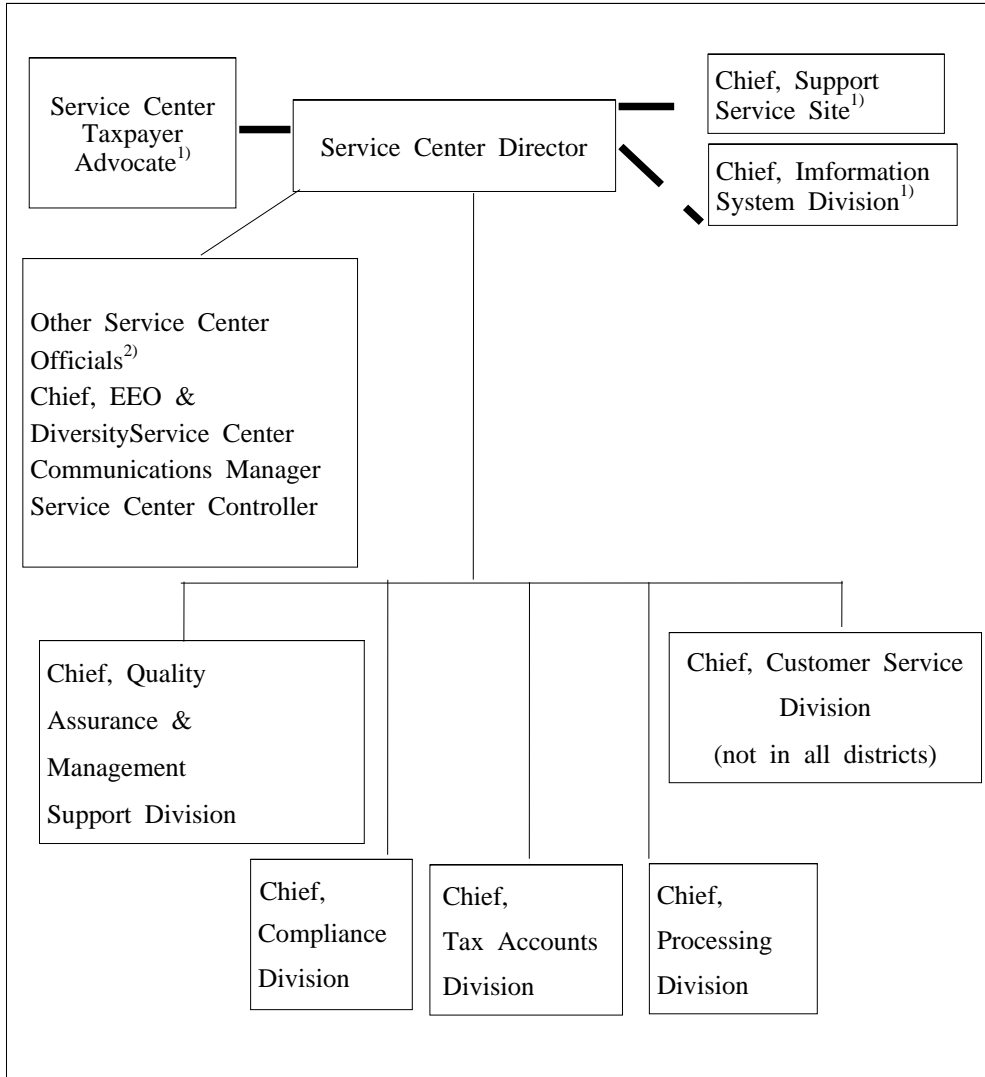
[그림 3]은 국세청 지역청(IRS Regional Office)조직도인데 우리의 관심은 가운데 줄 왼쪽 가장자리에 나와 있는 Regional Chief Compliance Officer에 있다. Regional Chief Compliance Officer는 지역청에 속한 District Office에서 진행되는 모든 조세순응 활동을 총괄 감독하며 전국적인 조세순응정책을 지역청 내에서 실제로 수행하고 평가하는 책임을 진다. 전국을 크게 네 지역-Northeast, Southeast, Midstates 그리고 Western Region-으로 나누어 지역청을 두고 있으며 그 아래에 국세청 지청(District Office)이 있다

[그림 4] 연방국세청 지청 조직도



- 주: 1) 점선표시는 지청장(District Director)에 대한 서비스제공을 의미함. 직접적 보고는 각각의 지역청 담당관,본부의 담당관(regional, national officer)에게 함.
 2) 장(director)이나 장에게 보고할 다른 행정관(officer)에게 직접적으로 보고할 수 있음.

[그림 5] 연방국세청 서비스센터



주: 1) 점선표시는 서비스 센터장(Service Center Director)에 대한 서비스제공을 의미함. 직접적 보고는 본부 담당관(national officer)에게 함.
 2) 장(director)이나 장에게 보고할 다른 행정관(officer)에게 직접적으로 보고할 수 있음.

[그림 4]는 국세청 지청(IRS District Office)의 조직도를 보여주는데 제일 아래쪽에 나타나 있는 Operating Division 중 제일 왼쪽에 조세감사부(Examination

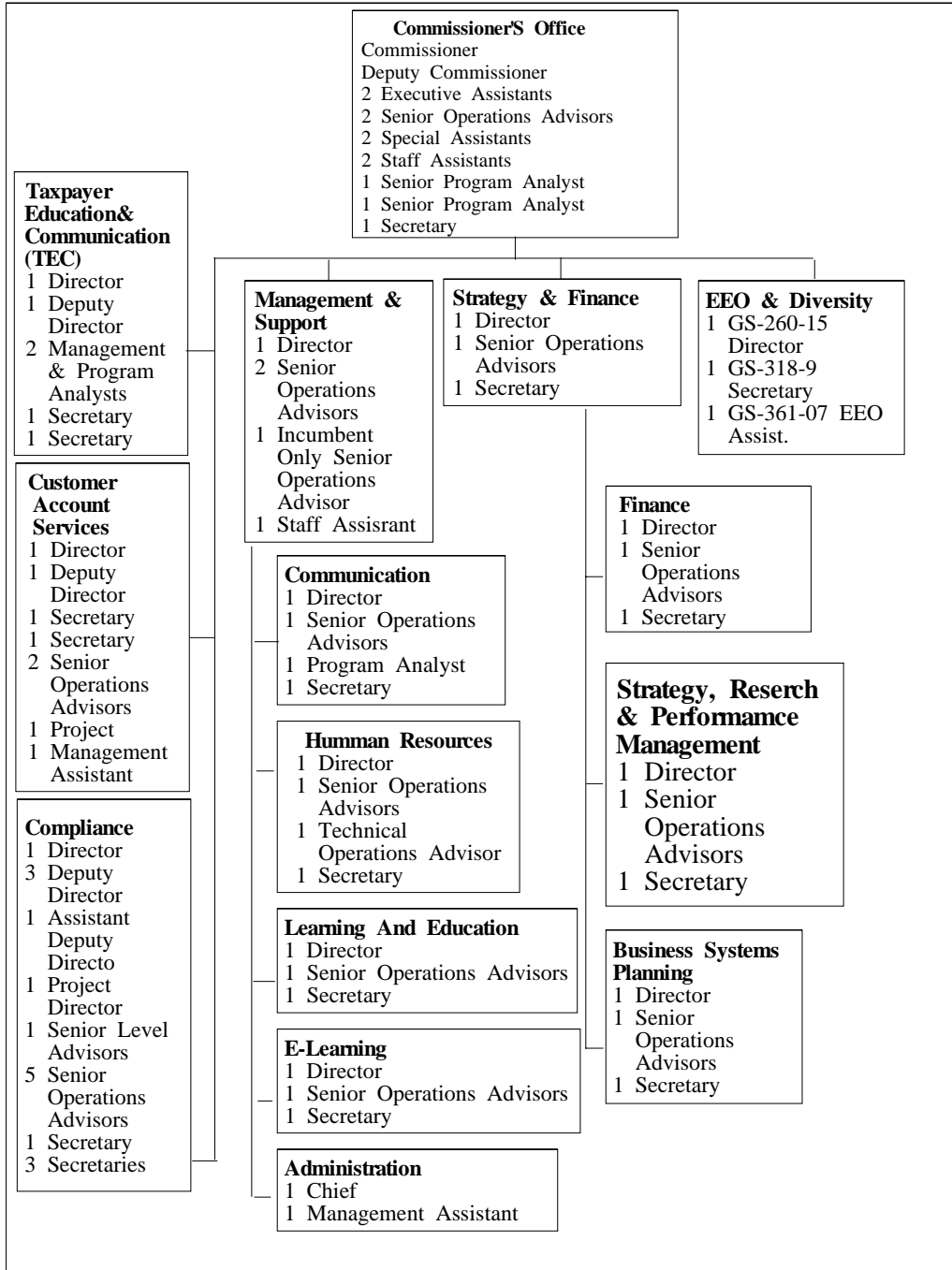
Division)가 있고 제일 오른쪽에 조세범죄 수사부(Criminal Investigation Division)가 나와 있다.

또한 전국에 10개의 서비스센터(Service Center)가 있으며 여기서는 주로 대고객업무를 다루는데 주로 소득세신고 접수, 조세채무액 수납 그리고 세무관련 모든 서류의 제출과 접수 등을 주로 다룬다. 끝으로 3개의 대형 전산센터에서 제출된 소득세, 고용세를 포함한 모든 조세정보가 전산처리된다.

지금까지 연방국세청의 기본조직을 주로 소득신고시 투명성 확보와 관련하여 간단히 살펴보았다. 그러나 연방국세청 조직도에는 따로 나와 있지 않으나 소득신고의 투명성 확보를 위해 매우 중요한 역할을 담당하는 부서로서 중소기업/자영업부(Small Business/Self Employed: SB/SE Division)가 있다. SB/SE Division의 책임자는 Commissioner급이고 국세청장에게 직접 보고하며 전국적으로 중소기업과 자영업자들이 납세의무를 잘 이해하고 이행하도록 교육하며 납세자들에게 필요한 여러가지 자료를 공급한다. 다른 한편으로는 비교적 현금거래가 높은 것으로 알려진 중소기업과 자영업자들이 납세순응을 제대로 하고 있는가를 확인하고 확보하기에 필요한 여러 가지 업무를 수행한다. SB/SE Division의 보다 자세한 조직도는 [그림 6]을 참고하고 보다 자세한 조직과 운영에 관해서는 웹사이트⁶⁾와 IRS편람 Part 1, Section 16 Small Business/Self Employed Division을 참고하기 바란다.

6) <http://www.irs.gov/irm/part1/35584001.html>

[그림 6] SB/SE Division 조직도



2. 소득세 신고서 제출을 포함한 납세자의 의무

다음으로 납세자의 소득세신고서 제출의무와 납세의무 규정에 대해 알아보자.

조세부과와 납세의무에 관해서는 내국세법 제1단원 제1장에 분명하게 모든 소득이 과세의 대상이 된다고 규정하고 있다. 제1장에서는 주로 부담세액 결정을 위해 필요한 각종 소득의 규정과 적용세율 및 조세 공제 내역, 개인소득세의 경우 항목별 공제 내역과 다른 소득에 대한 과세소득 결정에 필요한 내역을 정하고 있다.

첫 번째 부분인 조세부과와 납부의무는 좀더 구체적으로 아래 여섯 가지 항목으로 나뉘어 명시되어 있다.

- ① 납세의무자: 신고서 제출자(Who Must File Returns)
- ② (세무 조사를 위한)소득세신고서 제출 요구 권한(Authority to Demand Returns)
- ③ 소득세신고서 제출시한(When Must File Returns)
- ④ 신고서 기재 사항(What Information Must be Reported)
- ⑤ 부담세액(Tax Liability) 결정
- ⑥ 납부시한 내 자발적 조세납부(To Pay the Required Tax Voluntarily and Timely)

다음으로, 납세순응 확보를 위한 제도와 행정적 절차를 수행하기 위해 먼저 납세자의 의무를 아래의 여섯 가지 항목으로 나누어 살펴보기로 한다.

(가) 소득세신고서상 공식 선언(Declaration)

모든 소득세신고서의 마지막 난, 바로 서명하기 전에 모든 납세자는, 소득세 신고서와 첨부된 모든 서류를 검증하였고 서류의 정확무오(正確無誤)함과 또

허위가 있을 때에는 위증죄에 따른 가산세를 약속하며, 납세자 본인(결혼한 경우 부부 포함) 또는 대리인이 반드시 서명하도록 정하고 있다. 납세자의 서명은 사후적으로 연방국세청이 납세신고내역이 진실되지 않음이 밝혀졌을 때, 조세포탈에 대한 법적 책임 곧 추가세액징수와 가산세, 더 심한 경우에는 형사구속까지 할 수 있는 근거가 되는 것이다. 납세자 본인 또는 대리인이 소득세 신고서를 세무공무원의 확인이나 검증이 없이 자발적으로 본인이 스스로 소득세 신고서를 작성 제출하게 하므로 세무공무원에게 뇌물을 제공할 필요나 이유가 전혀 없다. 세무공무원은 다만 조세법 시행에 따르는 납세자에게 필요한 도움을 제공하는 일과 신고된 소득세신고서의 부담세액의 정확성을 확인하는 데 주로 시간을 사용하게 된다.

(나) 신고서 제출 요구 권한

연방국세청은 주로 세무조사를 위해 필요한 납세신고서를 납세자로부터 요청할 권한을 가지고 있다.

(다) 소득세신고서 제출 시한

납세신고서 제출마감 시일은 개인소득세 신고의 경우 그 다음 해 4월 15일로, 보통 법인의 경우 정한 회계연도 마감일로부터 3개월 15일 내에 신고해야 한다. 납세신고를 신고마감 기일까지 하지 못할 경우는 반드시 신고기일 연장 신청을 하도록 되어 있으며, 개인소득세의 경우 자동으로 4개월 연장이 가능하다.

(라) 신고서 기재사항

각종 납세자에 따라 여러 가지 소득신고양식(tax form)을 사용하며, 신고 양식에 납세자와 부양가족에 관한 정보(성명·주소·사회보장번호 등)와 각종 소득내역·공제내역·과세소득재산·과세채무액·기납부세액과 원천징수액 등이

신고되게 되었고, 끝으로 추가 납부해야 하는 세금 액이나 또는 환불액이 계산·신고되어야 한다.

(마) 부담세액(Tax Liability)의 산정

납세자 스스로 본인이 계산하거나 세무전문가를 고용하여 소득과 공제금액을 기록, 법이 정하는 부담세액을 산정한다.

(바) 세액의 납부

납부기한 내에 부담세액 전액을 납부할 책임이 있다. 전액을 납부할 수 없을 때 납세자는 분할상환을 신청할 수 있으며 잔액에 대한 이자가 가산된다.

IV. 미국에서의 조세투명성 확보를 위한 제도적 장치

미국에서 소득세신고상 투명성 확보를 위해 사용되고 있는 가장 중요한 제도적 장치는 크게 아래의 여섯 가지로 구분할 수 있다.

① 자료신고서 프로그램(Information Returns Program)

자료신고서 프로그램(Information Returns Program)이 제공하는 소득세 신고서에 보고된 납세자의 소득과 공제내역을 전산 대조함으로써 다음의 세 가지 납세순응 활동을 시행하고 강제하는 프로그램이 실시된다.

- i) 납세자고유번호 대조와 납세채무액 계산착오를 확인하는 납세자고유번호 대조 프로그램(Math Error Program)
- ii) 미신고자 프로그램(Non filer program)에 근거하여 소득세를 계산하여 통보하는 자동납세신고 고지프로그램(ASFR)
- iii) 소득 중 일부 신고하지 않은 소득에 대한 부담세액 계산 통보

② 세무조사(Tax Examination)

③ 이자와 가산세 부과(Assessment of Civil Penalties)

④ 원천징수(Withholding of Tax at the Sources)

⑤ 세무대리인의 윤리와 책임(Regulation of Tax Advisors/ Return preparers)

⑥ 현금수취신고의무 내용(Cash Reporting Rules)

위에 나열한 여섯 가지 소득신고의 투명성 확보를 위해 사용되고 있는 제도적 장치 중 머릿돌(cornerstone)과 같은 가장 중요한 두 가지 제도적 장치는 첫 번째와 두 번째 항목 곧 자료신고 프로그램(Information Returns Program)과 세무조사(Tax Examination or Audit)이다. 이제 소득세신고상 투명성 확보를 위해 사용되고 위의 여섯 가지 제도적 절차에 대해서 자세하게 살펴보기로 한다.

1. 자료신고서(Information Returns)

가. 자료신고서 신고의무와 요령

먼저 자료신고서(Information Returns)란 내국세법이 정하는 바에 따라, 실제적으로는 모든 경제활동과 상거래에 관하여, 연방국세청에 신고하는 세금 서류(tax document)이다. 이는 세무신고에 있어서의 투명성과 가시성 확보 제고를 위해 사용되고 있는 여러 가지 제도적 장치 중 가장 중요하고 확실한 제도적 장치이다. 앞에서 이미 지적한 바와 같이 납세자가 취득한 소득액과 공제액에 관한 정확한 정보는 납세자만 가지고 연방국세청은 가지고 있지 않다. 이러한 정보 비대칭 문제(Information asymmetry)를 해결하는 데 있어 이는 가장 확실하고 효과적인 것이다. 따라서 효과적인 조세법 시행을 위해서는 필수불가결한 제도적 장치이다.

자료신고서 프로그램(Information Returns Program)이 처음 시행되었을 때는 연방국세청 각 부서에서 자료신고서를 관장함으로써 사실상 효과적인 운영이 불가능하였다. 그러나 시행착오를 거쳐 계속적으로 이 프로그램의 운영을 개선한 결과 지금은 10억건 이상의 자료신고서(Information Returns)가 접수되고 있으며, 자료신고서 프로그램(Information Returns Program)이 지금은 Operating and Functional Division 내의 여러 부서에 나누어져 운영되고 있다. 예를 들면 과소신고자 자동적발 프로그램(AUR)과 자동납세신고 고지프로그램(ASFR)은 Wage and Investment Division에 속한 행정관들을 관장하고, Backup Withholding과 Information Return Penalty (다음에 자세히 설명)와 그리고 Combined Annual Wage Reporting(CAWR) 프로그램은 중소기업 및 자영업사업과(Small Business/Self Employed Operating Division)에서 관장하고 있다. 또한 비영주권자 및 비시민권자들의 소득원천 과세에 관한 자료신고서 프로그램은 대·중기업과(Large & Midsize Business Operating Division)에서 관장하고 있다. 따라서 연방국세청의 운영부서(Operating Division) 내의 여러 부서에서 모든 상거래와 경제행위에 관해 신고된 자료신고서(Information

Returns)를 전산시스템을 이용하여 처리한다. 이 과정에서 납세순응 시행을 위해 주로 사용되는 네 가지 프로그램, 즉 서류대조 프로그램(Document Matching Program), 세무조사(Examination), 납세자고유번호 대조 프로그램(Math Error Program), 그리고 마지막으로 미신고자 프로그램(Non Filer program)이 수행된다. 이때 사용되는 네 가지 프로그램이 소득신고상의 투명성 확보와 제고를 위해 사용되는 여러 가지 제도적 장치 중 가장 근간이 되는 제도적 장치이다.

자료신고서(information returns) 신고의 법적근거는 Internal Revenue Code Subtitle F(절차와 행정), 61장 제3부 (Information Returns)에 규정되어 있고, 시행에 관한 자세한 절차와 요령은 연방국세청 편람 제3부문, 11장 8항에 그 목적과 시행내역 등이 자세히 명시되어 있다.

나. 내역 신고자에 관한 규정

개인·법인·파트너십·Estate과 신탁(trust)을 포함한 모든 인격체(persons)가 일년 동안 신고대상이 되는 모든 상거래에 관해 연방국세청에 신고해야 하며, 신고자는 동시에 이 신고서를 소득수령자에게도 송부해야 한다. 신고의 효율성 증가를 위하여 250건 이상의 신고서를 제출해야 할 경우에는 컴퓨터를 이용한 전자신고나 신고서가 저장된 자기테이프(magnetic tape)를 연방국세청에 제출하도록 규정하고 있다.

다. 신고대상이 되는 소득과 납부유형

신고대상이 되는 소득과 납부유형에 관해 예를 들어 수록하고 있지만 사실상 거의 모든 소득이 자료신고서(information returns)의 대상이 되도록 규정되어 있으며 예를 든 목록에 포함되어 있지 않은 거의 모든 소득이 신고대상이 되고 있다. 여기서는 독자의 이해를 돕기 위해 몇 가지 대표적 지급 종류와 해당 신고 양식을 아래의 <표 3>으로 정리해 보았다.

〈표 3〉 소득지급 종류와 해당 신고양식

지급내역	해당보고양식	보고기간 (IRS)	제출기한
임금·팁·보너스 등	W-2	SSA에도 ¹⁾ 02/28	01/31
휴가 수당	W-2(종업원)	02/28	01/31
부동산저당이자납부내역	1098	02/28	01/31
유가증권, 물물교환대금	1099-B	02/28	01/31
이자 소득	1099-Int	02/28	01/31
배당 소득	1099-Div	02/28	01/31
- 실업수당 등 정부지원금	1099-G	02/28	01/31
- 도박(Gambling winnings)	1099-G	02/28	01/31
- 연금, 은퇴금	1099-R	02/28	01/31
- 부동산거래판매금	1099-S	02/28	01/31
기타비고용인 지불소득	1099-Misc	02/28	01/31
현금예금 10,000달러 이상	4789	15일이내	01/31
현금지불 10,000달러 이상	8300	15일이내	01/31

주: 1) 양식 W-2는 SSA와 IRS 두 군데 모두 보고하도록 되어 있음.

납세자는 반드시 요약 양식인 Form 1096과 위의 해당신고 양식을 함께 연방국세청 또는 사회보장청(Social Security Administration)에 납부기한 내에 서류로 신고하거나, 컴퓨터에 의해 전자신고하도록 규정되어 있다.

참고로, 임금소득을 신고하는 W-2 양식과 비고용인 소득납부를 신고하는 1099-Misc 양식을 예로 들어([그림 7]과 [그림 8]을 참조) 살펴보기로 하자.

[그림 7] 양식 W-2

a Control number 22222		Void <input type="checkbox"/>		For Official Use Only OMB No. 1545-0046	
b Employer identification number			1 Wages, tips, other compensation	2 Federal income tax withheld	
c Employer's name, address, and ZIP code			3 Social security wages	4 Social security tax withheld	
			5 Medicare wages and tips	6 Medicare tax withheld	
			7 Social security tips	8 Allocated tips	
d Employee's social security number			9 Advance EIC payment	10 Dependent care benefits	
e Employee's first name and initial		Last name		11 Nonqualified plans	
f Employee's address and ZIP code			12a See instructions for box 12	12b	
			12c	12d	
15 State	Employer's state ID number	16 State wages, tips, etc.	17 State income tax	18 Local wages, tips, etc.	19 Local income tax
				20 Locality name	

Form **W-2 Wage and Tax Statement** **2004** Department of the Treasury—Internal Revenue Service
 Copy A For Social Security Administration — Send this entire page with Form W-3 to the Social Security Administration; photocopies are not acceptable.
 For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see back of Copy D.
 Cat. No. 10134D
Do Not Cut, Fold, or Staple Forms on This Page — Do Not Cut, Fold, or Staple Forms on This Page

[그림 8] 양식 1099-MISC

9595		VOID <input type="checkbox"/> CORRECTED <input type="checkbox"/>		OMB No. 1545-0115	
PAYER'S name, street address, city, state, ZIP code, and telephone no.			1 Rents	2003	
			2 Royalties	Miscellaneous Income	
			3 Other income	Form 1099-MISC	
PAYER'S Federal identification number		RECIPIENT'S identification number	5 Fishing boat proceeds	4 Federal income tax withheld	
RECIPIENT'S name			6 Medical and health care payments	Copy A For Internal Revenue Service Center	
Street address (including apt. no.)			7 Nonemployee compensation	File with Form 1096.	
City, state, and ZIP code			8 Substitute payments in lieu of dividends or interest	For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see the 2003 General Instructions for Forms 1099, 1098, 5498, and W-2G.	
Account number (optional)		2nd TIN not <input type="checkbox"/>	9 Payer made direct sales of \$5,000 or more of consumer products to a buyer (recipient) for resale <input type="checkbox"/>	10 Crop insurance proceeds	
			11	12	
			13 Excess golden parachute payments	14 Gross proceeds paid to an attorney	
15			16 State tax withheld	17 State/Payer's state no.	
			18 State income		

Form **1099-MISC** Cat. No. 14425J Department of the Treasury - Internal Revenue Service
Do Not Cut or Separate Forms on This Page — Do Not Cut or Separate Forms on This Page

먼저, 두 가지 신고양식 공통으로, 소득지급자의 이름·주소·고유 번호와 소득자의 이름·주소·고유번호가 반드시 기록하게 되어 있다. 다음으로, 지급 내역과 금액이 신고된다. 일단 이 신고양식이 연방국세청에 제출되면 모든 정보가 국세청 컴퓨터에 저장되며, 저장된 조세정보는 납세신고의 진실성을 확인하고 확보하기 위한, 위에서 간단히 기술한 연방국세청의 네 가지 납세순응 확보를 위한 4가지 활동, 곧 세무조사, 서류 대조(Document Matching), 납부자 고유번호 대조(Math Error) 및 미신고자 프로그램(Non Filer Program)을 수행하기 위한 기본자료를 제공한다. 이렇게 신고·정리된 납세자의 소득과 공제내역에 관한 세무정보는 사실상 연방국세청의 납세순응 확보를 위해 사용되는 모든 프로그램에 필요한 정보를 제공한다.

미국에 거주하며 소득을 얻은 시민권자, 영주권자는 물론 비시민·비영주권자 모두 먼저 그들의 임금소득에서 원천징수(Withholding at the sources)를 한다. 상당부분의 부담세액이 이미 소득지급자에 의하여 연방국세청에 소득지급 후 일정기한 내에 정기적으로 고용자 납세신고서 (Employer's Quarterly Tax Return)인 양식 941을 신고·제출케 함으로써 상당부분의 과세액이 납부되도록 규정되어 있다. 소득세신고는 다음과 같은 과정을 거치게 된다. 먼저 제출마감기간인 4월 15일 또는 연장기간(자동 4개월 또는 6개월) 내에 신고된 소득신고서와 이미 제출된 자료신고서(information returns)를 통해 신고된 조세정보와 비교된다. 그후 납세순응 향상을 위해 사용하는 4가지 프로그램을 이용하여 과소신고자 자동적발 프로그램(AUR)과 자동납세신고고지 프로그램(ASFR)을 통해 연방국세청이 이미 가지고 있는 소득정보에 근거하여 부담세액을 계산·결정한다. 이후 납세자에게 통보하는 형식을 취한다. 세금통지서를 받은 납세자는 이미 계산된 세액을 납부하든지 아니면 연방국세청과 연락해서 올바른 세액을 다시 계산한 후에 납부하도록 규정되어 있다.

임금 등 고용인 소득과 대부분의 비임금 소득(이자배당, 은퇴연금, 도박소득 등) 또한 원천징수의 대상이 되며, 또한 원천징수에 근거한 세금징수액이 총세금액에서 차지하는 비율이 점차 증가함에 따라 대부분 소득에 대한 원천징수 소득세가 점차 증가하고 있다. 따라서 소득세신고상 가시성과 투명성 확보의

주요 관심사는 원천징수의 대상이 되지 않는 소득-특히 자영업자들 중 Schedule C 와 F (Farming & Fishing etc.)-을 납세자들이 법이 정하는 대로 정직하게 소득을 보고하고 이에 따른 세금을 납부하도록 유도하고 또한 강제하도록 하는 것이다.

라. 자료신고서 제출위반에 대한 가산세(Information Reporting Program Penalties)

자료신고서(Information Returns)를 납부기한 내에 법이 정한 대로 신고하지 않으면 아래의 가산세가 부과되도록 정하고 있다.

- ① 신고 마감기일인 매년 2월 28일부터 30일 내에 신고하면 미신고 건당 15달러, 1년에 최고 75달러(중소기업의 경우 25달러)까지 부과할 수 있으며
- ② 신고 마감일인 2월 28일로부터 30일 이후부터 8월 1일 전에 신고하면 미신고 건당 30달러, 최고 15만달러(중소기업의 경우 5만달러)까지 부과할 수 있으며
- ③ 신고 마감일로부터 8월 이후에 신고하거나 아예 신고하지 않을 경우에는 미신고 건당 50달러, 최고 25만달러(중소기업의 경우 10만달러)의 가산세를 부과할 수 있다.

만일 자료신고서(Information Returns) 제출의무를 고의적으로 무시한 경우에는 미신고 건당 100달러를 부과하도록 규정되어 있으며, 피지급자에게 고의적으로 법이 정하는 자료신고서(Information Returns)를 송부하지 않은 경우에도 피지급자(payee) 한 사람당 100달러의 가산세를 부과하도록 규정하고 있다. 또한 고의적으로 속여서 신고하여 피지급자에게 손해를 끼쳤을 경우에는 5천달러 또는 그 이상 금액의 가산세를 부과하도록 규정하고 있다.

결론적으로 IRP가산세의 의도는 법이 정하는 대로 자료신고서를 신고하지 않을 경우에는 매우 가혹한 가산세가 부과되도록 규정하며, 또한 자료신고서

프로그램(Information Returns Program)의 본래 취지를 손상하지 않도록 하기 위해서 거짓으로 신고하거나 피지급자에게 손해를 끼치는 등의 경우에는 더욱 가혹한 가산세가 부과되도록 규정되어 있다.

따라서 소득지급자(payer)들은 법이 정하는 대로 비교적 신고를 잘하고 있으며 실제로 IRP가산세가 부과되는 경우는 드문 것이 사실이다.

만일 연방국세청이 소득지급자가 법이 요구하는 자료신고서를 제출하지 않았다고 판단하면 곧 가산세 내역과 가산세액을 소득지급자에게 통보하는 Notice of Proposed Civil Penalties(Notice 972CG)를 송부한다. 이 통지서를 받은 소득지급자는 45일 내에 해당 사유서를 연방국세청에 제출해야 하며, 정당한 사유가 없을 경우에는 제한된 가산세를 납부하고 요구하는 자료신고서를 제출해야 한다. Publication 1586은 자료신고서 제출에 관련된 가산세 내역과 기한을 넘어서 신고한 경우 늦게 제출된 신고에 대한 정당한 사유 등에 관해서 자세히 기술하고 있다.

마. IRP Policy Council과 IRP Advisory Committee (IRPAC)

자료신고 프로그램(Information Returns Program)의 지속적인 개선을 위해 제도적으로 두 자문기관, 곧 Information Returns Program Policy Council (IRPPC)과 IRP Advisory Committee(IRPAC)가 활용되고 있다. IRP Policy Council은 연방국세청 전체를 총괄하여 자료신고 프로그램의 운영에 필요한 전략적인 지휘와 통솔을 하며 연방국세청 각 부서간의 IRP 프로그램 운영에 있어서 일관성을 제고하기 위하여 노력한다. IRP Advisory Committee는 The Office of National Public Liaison에서 관장하며 다음의 네 가지 업무를 관장한다.

- ① 연방국세청 활동에 대한 일반국민들의 의견과 이해도(perception)를 파악·전달
- ② 자료신고서(Information Returns) 프로그램 운영상의 문제점 전달
- ③ 현행 또는 새로 제안된 연방국세청의 정책에 관한 건설적인 의견제시
- ④ 자료신고서 프로그램의 보다 효과적인 운영을 위한 제도적 개선안을 제출

이와 같은 사명을 수행하기 위해 IRPAC는 지속적으로 The Office of Chief Council과 Forms & Publication 담당자들과 함께 빠르게 변화해가는 상거래와 경제활동에 대처하여 한편으로는 자료신고서(Information Returns) 제출에 관한 전문지침서를 발간하고 다른 한편으로는 신고양식을 개선하고 고안함으로써 자료신고 프로그램(Information Returns Program)의 보다 효과적인 운영을 위해 노력을 경주한다.⁷⁾

2. 세무조사(Examination)

먼저 미국에서는 세무조사의 대상 선정이 과학적이고 객관적으로 이루어져 왔다. 따라서 세무조사 대상자 선정에 대한 납세자들의 신뢰는 거의 문제가 되지 않는다. 여기서는 세무조사가 어떻게 시작되고 진행되는가를 살펴보고자 한다.

가. 세무조사 사전 조사계획(Pre-contact Examination on Plan)

납세자가 개인소득세 신고서가 세무조사를 받기 위해 선정되었다는 통지를 연방국세청 서비스센터(IRS Service Center)로부터 받기 전에, 연방국세청은 여러 가지 사전 세무조사 계획의 수립 및 추후 행정적 절차를 따르도록 되어 있다. 그러므로 순서상 세무조사의 선정과 절차에 관해 살펴보기 전에 세무조사 계획에 관해 먼저 살펴보기로 한다.

내부조사의 주요 과정은 Area Office에서 수립하는 세무조사 계획(Examination Plan)이 먼저 수립되고, 조사 선정기준 등을 정하며 세무조사 대상 소득세신고서를 분류(classification)하고 할당(assignment)하는 작업이 먼저 이루어진다. 한편 세무조사 내역과 항목결정에 크게 도움이 되는 컴퓨터 시스템인 Midwest Automated Compliance System(MACS)에 관해서 아래에 정리해보자.

7) 자료신고프로그램(Information Reporting Program)에 관한 보다 자세한 사항에 관해서는 연방국세청의 세무전문가를 위한 웹사이트 <http://www.irs.gov/taxpros/index.html> 을 참고하기 바란다.

가) 세무조사계획(Examination Plan)

먼저 세무조사 대상 소득세신고서의 선정 기준설정의 목표는 모든 납세자들의 자발적인 납세순응을 최대한 조장하기 위함이며 이 목적을 수행하기 위해서 연방국세청은 세무조사계획 수립과 세무조사대상 신고 재고량(Inventory)을 계속 살피게 된다. 이를 위해 사용되는 일률적인 절차에 관해 설명하기로 한다.

전국적인 세무조사계획은 연방국세청 내 중소기업/자영업사업부 세무조사계획(National SB/SE Examination plan)에서 시작되며 이는 장기적 세무조사계획의 목적과 미 의회가 제출한 예산안에 포함된 재원에 근거하여 준비된 계획안으로 계획 및 특수 프로그램 지원(Planning and Special Program Support Manager: PSP Manager) 담당책임자가 관장한다. PSP Manager는 연방국세청이 국세청 전국 본부(Headquarter)에서 중요하다고 이미 정한 우선 세무조사 프로그램(Front Load Programs)과 연방국세청 지청(District Office)과 서비스 센터(Service Center)에서 올라온 의견서를 참조하여 전국 세무조사계획서를 수립한다. 현행 우선 세무조사 프로그램의 예를 들면 상속세와 증여세·간접세 그리고 TCMP 프로그램과 Title31 납세순응계획 등이다.

나) 세무조사대상 소득신고서 분류 계획(Classification Plan)

일단 전국적인 세무조사 계획이 수립·확인되면 다음으로 세무조사대상 소득신고서를 분류하는 ‘분류계획’이 수립된다. 이러한 분류는 개인소득세신고서의 경우 주로 DIF 점수에 근거하여 총조사 대상 건수를 정하며, DIF에 근거하지 않은 법인·파트너십 및 신탁소득세 신고서(Fiduciary Returns) 등은 세무대상조사건수를 정해 지시한다. 그 다음 세무조사 분류담당자들이 사용할 세무신고서 분류과정에서 따라야할 세부적 지침 내역을 정한다. ‘분류계획’이 잘 이행되며 소기의 목적을 달성하고 있는가를 계속 살피고(monitor) 확인할 책임도 PSP manager가 진다. 이를 위하여 PSP manager는 연간 계속적으로 거의 같은 양의 세무조사대상소득 신고서가 접수되고, 세무조사 분류를 위해 전달되며

실제 세무조사를 납부기한 내에 이행되는지, 세무조사를 위해 선정된 소득세 신고서의 재고량이 적정 수준에 의해서 유지되는지를 계속 살피고 감독해야 한다⁸⁾.

다) 최저 DIF Cutoff 점수 결정

DIF(discriminant function)는 접수된 소득신고서 중 조사대상자를 선정하기 위해 고안된 수학적 기법(mathematical technique)이며, 공식내용은 일반에게 기밀사항으로 연방국세청 내 세무조사 관리자를 위한 것이다. 모든 개인소득세는 자동으로 DIF 점수를 매기도록 정해져 있으며 천만달러 이하 자산을 가진 주식회사와 S-Corporation은 다른 활동별 번호(Activity Code)에 따라 각자 다른 공식(formula)에 근거하여 DIF 점수를 매긴다. 세무조사대상 소득신고서의 수량을 정하기 위해 연방국세청 본부는 매년 SB/SE 세무조사계획(Examination Plan)안에 최저 DIF 점수를 정하며 이 최저 DIF 점수를 초과하는 모든 소득세 신고서(Return)가 조사대상 신고서 재고(DIF Inventory)에 추가되며 실제 세무조사를 실시할 것인가를 결정하기 위한 분류(classification)가 진행된다. 따라서 최저 DIF 점수가 정해지면 PSP Manager는 ‘조사계획’을 ‘조사대상소득신고서 계획(Return Plan)’으로 전환하며 활동별 번호(Activity Code)에 따라 연방국세청 지역 서비스센터(Area Service Center)가 사용할 최저 DIF 점수를 계산한다. 이렇게 계산된 DIF 점수는 세무조사에 필요한 세무신고서 수량을 확보하기 위한 것이다. 예를 들면 DIF 점수와 해당 소득세 신고수 수량이 아래와 같다고 가정하자.

8) 세무조사대상 소득신고서 분류 계획의 업무흐름을 보다 구체적으로 알고 싶으면 연방국세청 편람에 실려 있는 업무흐름도(flow chart)를 다음의 웹사이트에서 참고하기 바란다. <http://www.irs.gov/irm/part4/27608001.html>부터 /27608002~4.html.

〈표 4〉 DIF 점수와 해당 소득세 신고서 수량 가정

DIF 점수	소득세신고서 수량	누적신고서 수량 (Cumulative Return)
650 이상	20	20
600 이상 ~ 650 미만	50	70
575 이상 ~ 600 미만	100	170
550 이상 ~ 575 미만	110	280
500 이상 ~ 550 미만	300	580
450 이상 ~ 500 미만	350	930

이 경우 분류과정에서 실제 세무조사 선정률(Selection Rate)을 70%로 가정하면 필요한 세무조사 대상 소득신고 수량은 300 정도가 된다. 따라서 최저 DIF 점수는 500에서 550 내에서 정해지게 된다.

PSP Manager는 위에서 언급한 세무조사계획과 분류계획의 수립 및 이행책임이 있을 뿐 아니라 필요한 조사공무원 충당을 위해 계속적으로 업무량분석(Work load Study)을 수행해야 하며 구체적으로 PSP Manager는 다음과 같은 업무를 감독(monitor)할 책임을 진다.

첫째, 세무조사계획 수립과정을 살피고 다른 부서 책임자들에게 정한 시일 내에 보고하며, 둘째, AIMS(Audit Information Management System)을 사용하여 컴퓨터 추적시스템(Computer Tracking System)을 개발한다. 셋째, 조사대상 가능자로 선정된 소득세 신고서가 해당 조사부서에 제대로 전달되는가 확인하고, 세무조사 선정률과 세무조사완료에 소요된 시간과 미결로 남아 있는 소득세 신고서, 활동별 번호(Activity Code)로 세무조사당 비용·소요된 시간 등에 관해 계속 살피고 감독한다.

라) 세무조사 대상자 수의 결정(Determining Volume of Returns)

PSP Manager는 세무조사 수행을 위해 필요한 조사대상 소득신고서 수량과 종류(class), 그리고 활동별 번호(Activity Code)와 해당 시장구역(Marketing

Segment)을 정한다. 이를 수행하기 위해 세무조사 소요 분석(Return Needs Analysis)과 세무조사 시작 분석(Return Starts Analysis)을 수행한다.

1) 세무조사 소요 분석(Return Needs Analysis)

각 항목별로 세무조사에 필요한 소득세 신고서 선정을 위해 현 세무조사 대상 재고량과 더 필요한 세무조사량을 분석함으로써 항상 충분한 세무조사 대상량을 확보하도록 한다. 일단 세무조사 대상 가능자로 선정되면서부터 실제 조사 대상자로 선별되기까지 대략 4~6개월이 소요됨을 고려하여 PSP Manager는 항상 충분한 조사대상 선정량 확보를 위해 세무조사 소요 분석(Return Needs Analysis)을 매월 수행해야 한다.

2) 세무조사 시작 분석(Return Starts Analysis)

세무조사 소요 분석에 근거하여 조사대상 부문(category)별 시장구역(Market Segment)과 활동별 번호(Activity Code)를 정해야 하며 매월 이렇게 결정된 세무조사가 시작된 건수를 살피고 감독해야 한다. 또한 조사가 시작된 세무조사건수가 한 해 동안 적절한 수준에 계속 되도록 이미 선정된 조사 대상 재고량과 새로 추가된 조사대상자량 등을 계속 감시·감독한다.

마) 세무조사대상자 선별(Classification)

세무조사 대상 가능자로 선정된 일정 수량의 소득세신고서가 연방국세청 서비스센터(IRS Service Center)에 전달되면 소득세신고서 하나 하나를 조세법과 세무조사 경험이 풍부한 선임 조사공무원이 분류(classification)한다. 분류과정에서 세 가지 중요한 결정 사항은 첫째, 세무조사 대상 가능자로 선정된 소득세신고서에 대해 실제로 세무조사를 시행할 것인가를 결정하고, 둘째로 세무조사를 시행하기로 결정한 소득세신고서 세무조사 항목(issue)을 정하고, 마지막으로 조사 방법과 양식을 결정하는 것이다. 세무조사를 실제로 시행할 것인가

를 결정함에 있어서 우선 컴퓨터를 사용하여 얻은 DIF 점수와 세무조사를 실시한 경우 부담세액 결정에 상당한 변화를 가져올 것으로 예상되거나 자율적 납세순응 시행을 위해 요주의 항목으로 특별히 선정된 조사 대상자 그룹의 납세자들을 주로 선정한다. 이 과정에서 조사 대상 항목과 범위가 자연적으로 확인되며, 세무조사 대상자로 분류된 소득세신고서는 다음으로 tax examiner, office auditor, 또는 revenue agent 중 한 사람에게 할당되는데 할당기준은 세무조사 대상 항목의 복잡성, 조사 수행상 필요한 회계 또는 조세법에 대한 지식 등이 주로 고려된다. 주로 세무조사 대상 내역이 복잡하거나 조사수행상 회계원리와 조세법 등에 대한 지식이 필요할 것으로 판단되는 세무조사는 주로 Revenue Agent에 할당되며 법인·파트너십 및 수탁자 신고서(Fiduciary Returns)조사 또한 Revenue Agent에게 할당된다. 대신 비교적 간단한 세무조사는 주로 office auditor에게 할당된다.

한 가지 주목할 것은 세무조사 대상자 선정과정에서 높은 DIF 점수가 선정기준임을 고려하여 최종 조사결정을 위한 분류과정에서 높은 DIF 점수를 낳게 한 조사항목이 반드시 밝혀져야 하며 조사항목과 조사범위(scope)를 결정하는 것이 필요하다. 또한 선별 담당자는 선별과정에서 예상하지 못한 항목과 사항, 문제점 등을 수시 선별과정 담당관리자에게 즉각 보고하도록 규정되어 있다.

예를 들면 조세포탈 및 부정 납세신고의 항목 등이 이에 해당된다. 또한 세무조사 선별자는 소득세신고서 종류에 상관없이 할당된 소득세신고서 전체를 반드시 검열(review)해야 하며 이렇게 함으로써 소득세신고서에 포함된 소득, 공제비용, 세금환불 등 전체 항목을 살펴볼 수 있다. 또한 문제가 될 수 있는 항목을 선별하여 실제로 세무조사 대상으로 해당 소득세신고서가 선별된 경우에 부담세액 결정에 중요한 영향을 줄 것으로 판단되는 항목을 찾아낼 수 있다. 끝으로 세무조사를 결정하는 선별과정에서 담당자는 조사대상 항목이 소득과 비교한 상대적 크기, 조사대상 항목의 성격, 그리고 소득세신고서 작성시 실수로 또는 고의로 애매모호하게 항목이 처리되었는가 등을 살펴보도록 규정되어 있다.

이 모든 과정을 거쳐서 행해지는 세무조사를 위한 소득세신고서 선별의 결

과는 크게 세 가지로 나누어진다.

첫째, 실제로 세무조사를 하는 것이 적당하지 않다고 판단되는 소득세신고서는 제대로 신고된 것으로 인정된다.

둘째, 세무조사를 실행하기로 선별된 소득세신고서에 대해서는 조사방법 즉, 현장 세무조사 그리고 조사공무원에 의한 세무조사로 나누어진다.

셋째, 세무조사 성격상 특수조사 항목(예를 들면 조세기피를 위한 조세회피처(tax shelter)의 사용이나 국제적 부문)이 포함된 소득세신고서는 특별항목에 해당된 부서로 이관한다.

이상의 모든 세무조사 선별을 총괄하는 책임은 PSP Manager가 지며 세무조사 선별을 담당하는 조사공무원들의 업무성과를 평가하도록 규정되어 있다. 또한 총 선별된 조사건수 중 10% 정도의 표본을 선정하여 선별 프로그램이 제대로 수행되고 있는지 계속해서 평가하고 확인한다.

다음으로 세무조사 선별과정에서 조사대상 항목(issue)을 찾아내는 도구의 하나로 MACS(Midwest Automated Compliance System, 이하 MACS로 표기한다)를 살펴본다. MACS는 기록대장(Mater File)에 저장된 지난 3년 동안의 전 납세자들의 납세신고서를 담은 데이터베이스를 근거로 한 컴퓨터 프로그램이다. 이를 이용하여, 일정 그룹의 납세자 특성별로 납세자별 평균소득과 공제 내역 등을 추출하여, 조사대상자로 선정된 해당 납세자소득신고서의 내역들과 비교함으로써 납세순응상 문제가 있을 것으로 판단되는 항목들을 비교적 쉽고 정확하게 찾아내고 분석할 수 있다. MACS에 대한 절차와 방법에 대해서는 다음에서 자세하게 살펴보고자 한다.

바) MACS 납세순응평가제도

MACS는 메뉴에 근거한(menu driven) 자동 자료추출(data retrieval) 컴퓨터 응용 프로그램이다. MACS는 소득세신고서를 제출한 전 납세자를 상대로 소득세신고서에 포함된 내역과 항목에 대한 통계자료를 매우 쉽게 내역별로 추출하고 조작할 수 있도록 만들어진 간편하고 유용한 프로그램이다. 현재 3년

또는 그 이상 기간 동안 신고된 소득세신고서 중 아래의 소득세 신고양식에
관해 대상그룹의 납세 특성, 납세자 생년월일, 세무조사기록, DIF 점수 등을
추출하여 세무조사 대상 선정자의 소득세신고서와 쉽게 비교·평가할 수 있다.

- ① 개인소득세(1040 series)
- ② 법인 소득세(1120 series)
- ③ 신탁소득세(Fiduciary Returns)(1041)

MACS로 추출할 수 있는 조세자료는 접수된 소득세신고서 내용이 연방국세
청 기록대장(IRS master file)에 옮겨진 조세정보에 근거하며, 소득세신고서 접
수 후에 보관된 수정신고 등은 반영되지 않는다. MACS의 사용은 조세 불순응
(non compliance) 가능성을 쉽게 밝히는 데 매우 유용하며, 여러 가지 여과장
치(Filter)를 사용하여 조세자료 특성별로 평균치 또는 더 복잡한 계산을 쉽게
수행할 수 있게 한다. 또한 소득세신고서 내역의 3년치에 대한 비교가 쉽게 이
루어진다. 무엇보다 MACS의 중요한 특성 중의 하나는 사용자에 대한 철저한
보안장치이다. 연방국세청 직원 중 사용자는 반드시 인증과 공인(certification
& accreditation)을 받은 자만이 사용할 수 있으며, MACS의 사용이 가능한 컴
퓨터 터미널도 출입이 제한된 곳과 열쇠로 반드시 잠글 수 있는 가구 안에 들
어있거나 연방국세청 컴퓨터실 내에서만 사용이 가능하다.

MACS의 사용 목적은 주로 두 가지인데 주로 세무조사 대상자 분류
(classification)와 조사대상 내역(issue)의 선정 확인이다. 첫째로 세무조사 대
상자 분류시 지난 3년 또는 그 이상 기간 동안 소득세신고서 항목별 비교와
납세자의 경제 현황을 전체적으로 판단할 수 있으며, 이는 세무조사 대상자 분
류에 큰 도움이 된다. 둘째로 MACS은 조사 대상 내역과 문제점을 찾아내고
분석하는 데 도움이 된다. 예를 들면 선정된 납세자의 조세특성을 기준으로 순
이익이 5% 또는 그 이하인 모든 납세자를 쉽게 추출하거나, 고소득자 중 최저
한세(Alternative Minimum Tax)를 납부하지 않은 모든 납세자를 쉽게 추출할
수 있다.

나. 세무조사의 과정과 기법

(가) 세무조사 시작의 계기

연방국세청 내에서 위에 설명한 사전조사계획이 진행되는 한편, 납세자의 입장에서 본 세무조사는 다음의 여섯 가지 프로그램에 의해 시작된다.

1) 서류대조(Document Matching)

자료신고서 프로그램(Information Returns Program)에 의해 수집된, 예를 들면 W-2 양식 또는 1099 양식 등에서 수집된 조세정보와 제출된 소득세신고서 내역에서 수집된 정보를 대조한 결과 금액이 서로 맞지 않는 경우, 연방국세청은 납세자에게 통지서(notice)를 보내며, 지적된 차액에 대한 설명 책임은 납세자에게 있다.

2) DIF 시스템(Discriminant Function System)

앞에서 이미 설명한 DIF라고 불리는 컴퓨터 프로그램을 사용하여 얻은 DIF 점수에 근거하여 높은 점수를 받은 소득세신고서를 제출한 납세자를 우선 세무조사의 일차대상으로 선정함으로써 세무조사가 시작된다.

3) 관련자(거래처) 감사(Related-party Audits)

관련 사업동업자나 투자자의 세무조사 과정에서 얻어진 거래내역으로부터 얻은 조세정보를 통해 조사가 시작되기도 한다.

4) 무작위 선택(Random Selection)

과거에는 무작위로 납세자 중 일부를 선택하여 소위 '지옥조사'라고 알려질 정도의 정밀세무조사를 행하는 TCMP 프로그램에 의해 조사가 시작되기도 했

으나, 이제는 그 시행이 무제한 연기되었다.

5) 업종특화기법(Market Segment Specialization Program: MSSP)

위의 TCMP의 대체 세무조사방법으로 고안된 프로그램으로 주로 현금거래가 많거나 과거 경험에 비추어 납세순응상 문제가 예상되는 여러 업종들(예를 들면 변호사, 자동차정비업, 현금교환업소, 주류 판매업, 피자가게 등)을 선정해서, 각 업종의 특성과 세무조사시 유의해야 할 점들을 자세히 설명해 놓았기 때문에 한편으로는 조사공무원 훈련과 다른 한편으로는 세무조사 안내서로 사용한다.

6) 재정상태 감사(Financial Status Audits)

납세자의 재정위치 또는 경제 현실을 이용해서 세무조사를 수행하는 소위 ‘생활양식 세무조사(Life-style audits)’로서 신고되지 않은 소득이 있는가를 결정하는 세무조사 기법이다. 미신고소득 가능성을 지적하는 증거가 있는 경우를 제외하고는 1998년 7월 22일 이후 시행이 금지되었다.

(나) 소득세 세무조사방법과 절차

1) 조사공무원의 의무

조사공무원은 부여된 임무를 수행함에 있어서 앞에서 설명한 연방국세청 사명, 곧 납세자들이 그들의 납세의무를 이해하고 수행하도록 도우며, 모든 사람에게 성실·공정하게 조세법을 적용해야 한다. 또한 납세자에게 최상의 봉사를 제공해야 함이 명시되어 있다. 따라서 조사공무원의 기본태도는 납세자의 권리를 최대한 존중하면서 이미 확인된 세무조사의 문제점(issues)을 해결하는 데 주력해야 한다. 조사공무원의 책임과 따라야 할 절차에 대해서는 연방국세청 편람 Part 4, Chapter 10, Section 1에 자세히 수록되어 있으므로 여기서는 생략하기로 한다.

다음으로 이 보고서의 주요 관심사의 하나인 소득조사(Examination of Income)에 대해 설명하기로 한다.

2) 소득의 조사(Examination of Income)

납세자의 소득이 정확하게 제대로 소득세신고서>Returns)에 신고되었는가를 결정하는 것으로 세무조사 중 가장 중요한 부분이다. 소득의 조사는 주로 개인 소득세의 경우 사업소득을 Schedule C와 F를 첨부해서 신고한 사업소득신고서(Business Returns)를 중심으로 이루어지며, 주요 관심사는 신고된 사업소득이 납세자의 경제적 활동에 부합하는가를 조사함에 있다. 소득의 조사는 크게 세무조사 연락전(Pre contact) 현금 수입지출 분석, 인터뷰 실시, 소득의 정밀조사(In Depth Examination of Income)의 세 단계로 행해진다.

가) 통지 전 현금 수입지출 분석

조사공무원이 납세자를 직접 만나기 전에 현금거래계정⁹⁾을 통하여 제출된 소득세신고서에 나타난 정보를 이용하여 아래에 보인 바와 같이 한쪽 난에 모든 현금수입 출처와 금액을 나열하고, 다른 쪽의 난에 현금사용 내역과 금액을 나열한 후 합계를 비교함으로써 신고하지 않은 소득을 잠정적으로 계산해보는 간단한 방법이다.

〈표 5〉 통지 전 현금 수입·지출 분석 계산방법

현금수입	현금지출
월급	조세 납부
이자 및 배당소득	사업 총구입(Purchase)과 운영비
사업 총 수령액(Receipts)	임대비용
사업 또는 부동산 기타 자산 판매대금	고용인 월급 지급
임대소득	투자비
기타소득	생활비
	기타 납부 내역

9) 흔히 'T 계정'으로 알려짐

먼저 한 해 동안의 총현금수입과 납부액을 비교한 후, 차액이 상대적으로 큰가를 살펴보고, 동일한 현금수입 지출 분석을 3년 정도에 실시하여 결과를 비교해 본다. 또한 동종 또는 유사한 업종의 평균치와 비교해 봄으로써 차이가 상당한가를 판단한다.

(2) 납세자 인터뷰(Interview)

잠정적으로 얻은 차액의 원인을 이해하기 위해, 납세자 또는 납세자 대리인과의 인터뷰를 통해서 차용금이 있는가, 신고되지 않은 비과세소득이 있는가 등을 질문을 통해 밝혀낸다. 이때 연방국세청 양식 4700 A, 양식 4700 (Supplement), 그리고 양식 4700 B (Business Supplement)의 공란에 기재함으로써 소득의 조사 과정에서 요구되는 최저 기본요건을 충족시킬 수 있다.

(3) 소득의 정밀조사(In Depth Examination of Income)

위에서 통지 전 현금수입 지출 분석과 납세자 또는 대리인과의 인터뷰를 통해서 얻은 정보를 분석한 결과 현금 총수입과 지출 간에 아직도 상대적으로 큰 차이가 있을 때, 조사공무원은 소득 미신고 또는 축소신고의 가능성을 판단·결정해야 하며, 그런 경우에 소득의 정밀조사를 시행하도록 연방국세청편람 4.10.4.5에 정하고 있다.

소득의 정밀조사에 의한 소득추계방법에는 기본적으로 두 가지, 직접적 또는 구체적(direct or specific)방법과 간접적 방법이 있다.

① 직접 또는 구체적 방법 (Specific Item Method)

생략되거나 누락된 소득과 과장된 공제비용 또는 두 가지 모두에 대해 구체적인 증거가 있는 경우, 특히 납세자의 소득원천이 몇 개 안되는 간단한 경우에는 생략되거나 누락된 소득을 더해서 소득을 추계하면 된다.

② 간접추계방법 (Indirect Methods)

소득의 미신고 또는 축소신고(understatement)에 대한 직접 증거자료 또는

구체적인 자료나 증빙이 결여되고 다만 정황적 증거자료(circumstantial evidence)만 있을 경우 이 방법을 사용하며, 특히 납세자의 장부기록과 증빙서류가 없거나 부족할 때, 불규칙할 때, 특별히 납세자의 생활수준이 신고된 소득액과 일치하지 않을 때 이 방법이 사용된다. 납세자의 생활비 추정을 위해 양식 4822(Statement of Annual Estimated Personal and Family Expenses)를 사용할 수 있다. 그러나 간접적 방법으로 소득을 추계하도록 하는 법적근거는 내국세법과 규정(Internal Revenue Code and Regulation)에서 정하고 있지 않다¹⁰⁾. 그러나 조사공무원이 소득세신고에 상당히 중요한 문제가 있다고 판단할 만한 정당한 증빙이 있을 경우, 연방국세청은 주로 판례(case law)를 통해서 이 방법을 사용할 권한을 부여받아 왔다. 간접적인 방법에 의하여 소득을 재구성(reconstruct)하는 것은 실제로 형편과 처지에 따라 다르며, 모든 경우에 일률적으로 사용할 수 있는 한 가지 방법이 있는 것은 아니다. 그러나 다음의 다섯 가지 경우 일반적으로 간접적 소득 재구성 방법의 사용을 고려할 수 있다.

- ① 지난해와 금년 사이에 납세자의 순재산에 상당히 큰 증가가 있을 경우
- ② 총 수익률(Gross profit percentage)이 매년 크게 변화했거나 어느 한 해에 매우 높거나 낮을 경우
- ③ 납세자의 사업과 개인 지출이 신고된 소득보다 월등히 초과하지만 차액을 설명할 비과세 수입이 없을 경우
- ④ 납세자의 은행계정에 설명할 수 없는 예금이 있을 경우
- ⑤ 납세자가 사업수입금을 은행에 정기적으로 예금하지 않고 현금을 사용한 경우

위의 다섯 가지 경우에, 간접적 방법으로 소득을 재구성·추계하는 방법으로 다음과 같은 방법이 있다

- ① 은행예금 입금 (Bank deposit)

10) IRC Section 446(b)

- ② 자금의 유입과 사용(sources and application of funds, 일명 Cash Transaction "T" Account): 현금거래와 자금사용에 의한 소득추계와 자산증감분석에 의한 소득추계로 나누어짐
- ③ 재산 또는 순재산(net worth)
- ④ 마크업 또는 마진을(percentage of markup)
- ⑤ 단위와 총량(unit and volume)

① 은행예금 입금방법

납세자의 은행예금, 취소된 수표, 현금거래 등을 분석하여 총사업수익과 미소득액을 추계하는 방법으로, 주로 사업 운영자인 납세자가 돈을 받으면 은행에 예금하든지 사용할 것을 전제하고 사업소득을 재구성 내지 추계하는 방법이다. 이 방법에 대한 판례는 *Gleckman V. United States*, 80F.2d 394(8개 Cir, 1935), cert. Denied, 297 us. 709(1936)이며, 동 판례 이후 은행예금방법은 사법적 승인(judicial approval)을 받고 있다. 이 방법의 원리는 사실상 간단하지만 이를 적용함에는 많은 시간이 소요된다. 이 방법에서 사용하는 용어의 정의나 고려해야 할 점들에 관해서는 연방국세청편람 4.10.4.6.3에 자세히 수록되어 있으니 여기서는 주로 사용되는 공식(formula)만 간단히 소개하기로 한다.

<표 6> (사업) 총수령액 추정 공식

(사업) 총수령액 추정 공식	
1. 총은행 예금액	\$ xxx
2. - 비과세 은행의 예금액	-(xxx)
3. - 과세 은행 순예금액	-(xxx)
4. + 현금납부 사업비 지출액	+ xxx
5. + 현금납부 자본항목(Capital Items)	+ xxx
6. + 현금납부 개인 생활비	+ xxx
7. + 현금 축적액(한해 동사업 수령액중)	+ xxx
8. - 비과세 현금지출의합(4부터 7안에 포함된)	-(xxx)
(사업) 총수령액(Gross Receipts)	

숫자를 사용한 은행예금방법에 의한 소득 추계의 좋은 예가 연방국세청 편람 4.10.4.6.3.10에 나와 있으니 참고하기 바란다.

② 자금의 유입과 사용

i) 자금유입 또는 현금거래 및 자금출처 사용에 의한 소득 추계

두 가지 방법 모두 납세자의 현금과 자금의 흐름을 분석하여 간접적으로 소득을 추계하는 방법으로 은행예금 방법보다 간편하고 쉬운 방법으로 주로 (실제보다) 낮게 신고한 소득 추정에 사용된다. 이 방법의 판례(case law)는 United States V. Johnson, 319 U.S. 503(1943)으로 대법원의 법적 구속력(Sanction)을 받는 경우이다. 이 방법의 원리는 매우 간단하며, 한 해 동안의 현금 수입과 지출 내역을 수록하고 그 합계를 비교하여 얻은 차액이 곧 소득 미신고금액이 된다.

〈표 7〉 현금거래와 자금출처와 사용에 의한 소득 추계

현금 수령(Case In)		현금 지출(Case Out)	
은행잔고(연초)	\$ 2,500	은행잔고(연말)	\$ 2,700
사업 순수익(Schedule C)	\$ 18,000	개인 생활비	\$ 40,000
차변합계	\$ 20,500	대변 합계	\$ 42,700
대차변차액	\$ 22,200		

위의 현금거래 T-계정의 대차변 차액 곧 \$22,200이 곧 소득 축소신고액(Understatement of Income)이 된다.

ii) 자산증감분석 의한 소득추계

다음으로 자금 유입과 사용 자금 흐름을 분석함으로써 낮게 신고된 소득액을 추정하는 방법이 있다. 왼쪽 난에 자금의 유입내역(증가)를 수록하고 오른쪽 난에 자금의 사용내역을 수록한 후 그 합계를 비교하는 방식이다.

〈표 8〉 자금의 유입과 흐름 분석에 의한 소득추계

자금 유입(증가)	자금 사용(감소)
자산 감소(수중현금, 은행잔고, 재고, Account Receivable)	자산 증가(수중현금, 은행잔고, 재고, 장비, 부동산, 개인자산)
부채증가(Account Receivable, Loan)	부채감소
과세, 비과세 소득	개인생활비
자금 사용이 불필요한 공제 (감가상각 등)	
총자금 유입(Sources of Funds)	총자금 사용 (Total Funds Used)

끝으로 총자금 사용액과 총자금 유입액을 비교함으로써 얻은 차액이 곧 소득의 축소신고액이다.

③ 재산 또는 순재산(net-worth)변화에 의한 방법

재산증감에 의한 방법(Net Worth Method)은 한 과세연도 동안의 납세자의 재산 증가는 비공제 경비와 비과세소득을 조정한 후의 과세소득에 기인한다는 이론에 근거하며, 납세자의 재산 변화의 역사를 완전히 재구성해야 한다. 납세자의 순재산(Net Worth)은 총자산에서 총부채를 감한 금액이며 재산의 변화는 한 과세연도의 연말 재산액에서 연초 재산액을 감하여 얻어지며, 이는 과세소득을 납세자의 재산차액에 더하고 비과세소득을 공제함으로써 추계된다. 재산 변화에 의해 소득을 추계하는 방법이 인정된 잘 알려진 판례는 Holland V. United States, 348. U.S. 121(1954)이며 이 판례는 대법원의 인준을 받았다. 계산 공식은 아래와 같다.

〈표 9〉 재산 또는 부(Net Worth)변화에 의한 방법 계산공식

연말 재산액(Net Worth)	\$ XXX
(-)연초 재산액	-(XXX)
재산 증가 또는 감소액	\$ XXX
(+) 비공제 경비	XXX
(-) 비과세 소득	-(XXX)
조정 후 총소득(Adjusted Gross Income)	\$ XXX

④ 마크업 또는 마진율 방법(Percentage of Markup Method)

주로 판매가격·구입원가 그리고 마진율을 사용하여 소득을 추계하는 방법으로, 마진율은 미노동 통계국(Bureau of Labor Statistics), 동종업계 상업용 간행물, 또는 납세자의 다른 과세연도에 해당한 마진율로부터 추출한다. 이 방법은 특히 재고가 사업 운용상 중요하고, 물건 구입이 크게 몇 가지로 나누어지며 부분별 마진율이 비교적 안정적인 사업의 소득추계를 하기 위해 알맞은 방법이며, 장부기록이 전혀 없거나 불충분할 때에도 사용될 수 있다. 마진율에 의한 소득추계방법을 허용하는 판례로는 Yorkville Live Poultry Co., 18 BTA 47이다.

다음의 두 가지 예를 살펴보자

i) 매상의 총마진율을 적용하는 경우

장부 매상액	\$ 100,000
총마진율	25%
총수익 추계액	\$ 25,000

이 경우 소득추계액은 \$25,000이다.

ii) 구입원가와 마진율을 사용하여 매상 추정하는 경우

<표 10> 구입원가와 마진율 사용 매상액 추정

	원가	마진율
제품A	\$ 10,000	25%
제품B	\$ 20,000	50%
추정 A제품 매상액 ¹⁾	\$ 12,500	
추정 B제품 매상액 ²⁾	\$ 30,000	
추정 총매상액 ³⁾	\$ 42,500	

- 주: 1) 추정 A제품 매상액=A제품의 원가 (1+A제품의 마진율)
 2) 추정 B제품 매상액=B제품의 원가 (1+B제품의 마진율)
 3) 추정총매상액=추정 A제품의 매상액+추정 B제품의 매상액이 경우 추계총매상액은 \$42,500이다.

⑤ 단위와 총량(Units and Volume)방법

납세자의 사업체의 총생산량(Unit), 단가 그리고 마진율을 사용함으로써 총매상액을 추계하는 방법으로 제품의 생산과 판매 품목이 제한되거나 제공하는 서비스의 종류가 몇 품목 이하이며 별 변화가 없을 때 주로 사용된다.

<표 11> 단위와 총량에 의한 소득추정의 예(기계류)

소득추정의 예 (기계류)	
기계 한대당 제품 평균가격	\$ 1,000
기계 생산량	192
총매상 추정액 ¹⁾	\$ 192,000
신고 매상액	\$ 180,000
미신고 매상액 ²⁾	\$ 12,000

- 주: 1) 총매상 추정액=기계 한대당 제품 평균 가격×기계 생산량
 2) 미신고 매상액=총매상 추정액-신고 매상액

이상의 다섯 가지 간접적 방법에 의하여 과세소득을 추정할 경우, 조사공무원은 항상 납세자로부터 계산방법이 부정확하거나 오류가 있다는 항변을 받게

될 것을 예상해야 한다. 특히 설명되지 않은 소득차액 또는 미신고소득이 사실상 지난 몇 년 동안 모아둔 현금 사용에 의한 지출에 기인한다는 소위 “The Cash Hoarding and Defense”에 대비할 것을 연방국세청편람은 지적하고 있다.

3) MSSP와 간접적 소득 추계 사례(세차산업)

내국세법이 정하는 바에 따라 모든 소득지급자는 반드시 소득지급내역서를 연방국세청에 제출하도록 신고의무가 정해져 있다. 그럼에도 불구하고 상당수의 소득지급자 중 특히 현금거래비율이 높은 업종에 종사하는 중소기업자들은 업종의 성격상 상거래내역의 가시성(visibility)이 제한됨을 이용하여, 아예 소득신고를 하지 않거나 하더라도 소득의 일부만을 신고할 경향이 높은 것은 사실이다. 이를 고려하여 이들의 납세순응을 제고하기 위해 고안되어 비교적 성공적으로 운영되고 있는 방안의 하나가 MSSP이다. MSSP는 현금거래가 높아 회계추적이 어려운 대표적인 업종들을 선별하여 동업종의 사업내역과 성격, 소득과 비용의 지출양식 등에 관해 자세히 분석·정리해 놓고, 여러 가지 소득신고의 비리방법 등을 자세히 기술하여 동종의 업종의 세무조사시 지침서로 사용되고 있다. MSSP 프로그램은 지난 30여년 동안 사용되어 온 TCMP프로그램이 납세자의 사생활 침범이 너무 심하다는 지적하에 도입되었다. 이러한 비판 하에 연방국세청 운영의 새로운 방향전환의 하나로 더욱 친절하고 부드러운 납세자들에게 보다 더 공개적인 MSSP 프로그램이 사용되기 시작하였다. MSSP 프로그램은 대표적 업종선택과 자세한 세무조사 지침서를 준비, 인터넷 등을 통해 공개하고 자세히 알림으로써 사실상 특히 중소기업에 종사하는 납세자들이 보다 자발적으로 납세순응을 하도록 유도하고 있다. MSSP 프로그램에 관한 보다 자세한 내역은 연방국세청편람 Part 4에 수록되어 있는 MSSP Handbook을 참고하기 바란다.

여기서는 지금까지 정황 증거에 의해 간접적으로 소득을 추계하는 여러 가지 방법에 관해 주로 연방국세청편람에 근거하여 일반적인 설명을 해왔다. 그러나 간접적 방법에 의한 소득을 추계하는 구체적인 방법은 사업 성격에 따라

업종별로 다를 수밖에 없으며, 이에 대비하여 연방국세청은 비교적 현금거래가 높은 것으로 알려진 업종을 MSSP 프로그램안에 선택해서 업종별로 자세한 세무조사 지침서를 준비하여 조사공무원으로 하여금 업종별 사업특성을 잘 파악하도록 하고, 이를 조사공무원 훈련과 조사지침으로 사용하도록 하고 있다.

MSSP는 연방국세청내 소기업/자영 사업국에서 관장하며 현재 약 64개 업종이 포함되어 있다. 예를 들면 자동차 수리·세차산업·가솔린 소매업·동전 세탁업·제조업 등 여러 가지 업종을 망라하고 있다¹¹⁾.

여기서는 한 업종, 즉 세차업(Car Wash Industry)을 선정하여 이미 앞에서 다룬 전통적으로 사용되는 간접적 소득추계방법, 곧 은행예금, 자금 유입과 사용, 재산 또는 부의 증감, 그리고 끝으로 마진을 등에 의한 방법 외에 사업의 특성상 더 유용하게 사용되는 물 사용량과 비누/세척제 사용량 두 가지 방법에 관해 간단히 기술하고자 한다.

가) 물 사용량에 의한 소득추계

한 해 동안 업소에서 사용된 물 사용량을 연말 물 사용 측정치에서 연초 물 사용 측정치의 숫자를 빼면 한 해 동안의 물 사용량이 나오고, 다음에 세차 외에 다른 목적을 위해 사용된 물 사용량을 빼면, 세차를 위해 사용된 물의 양을 얻는다. 이를 차 한대당 세차에 필요한 물 소요량에 의해 나누면 세차한 차의 수량을 얻을 것이고, 이를 다시 해당 평균 세차가격을 곱하면 한 해 동안 세차 수입소득이 추계된다. 거기다 다른 사업 소득, 예를 들면 자동판매기 수입들을 합하면 한 해의 세차 사업 총수입을 추계할 수 있다.

나) 비누/세척제 사용량에 의한 소득추계

한 해 동안 구입 사용된 비누와 세척제량을 계산하여 차 한 대당 세차에 소요되는 비누/세척제량으로 나누면 한 해 동안의 세차량을 얻게 되며, 한 대당

11) 각 업종별 사업특성과 조사기법, 그리고 구체적인 사례는 <http://www.irs.gov/business/small/srticle/o.id=108149,00.html>에 수록되어 있으니 참고하기 바란다.

세차가격을 이에 곱하면 한 해의 세차 수입소득이 추계된다.

이 두 가지 사용량에 의한 방법 외에 다른 소득추계법과 이 방법 사용시 고려해야 할 점과 자세한 내역에 대해서는 연방국세청 웹사이트에 수록된 MSSP Car Wash Industry를 참고하기 바란다.

다. 세무조사후 절차

일단 세무조사가 끝나면 조사공무원은 변경된 소득과 공제액, 그리고 세액을 제안하며, 납세자가 이에 동의하면 동의서에 서명한 후 변경된 세액에 근거한 조세차액과 이자 및 가산세를 납부하면 된다. 제안된 변경액에 납세자가 동의하지 않는 경우 납세자는 선임조사공무원(Supervisor)과의 만남을 요청할 수 있으며, 선임조사공무원과의 회의 후에 납세자가 제안된 변경내역에 동의하면 일단조사는 끝이 난다. 그렇지 못할 경우에는 조사공무원은 조사공무원이 제안하는 변경내역과 납세자의 입장을 함께 연방국세청 지청(IRS District Office)에서 결정하도록 송부한다.

세무서 조사가 완료된 후 보통 몇 주 후에 납세자는 연방국세청으로부터 서신 한 묶음을 받는데 그 안에는 다음의 서신과 통보가 포함되어 있다.

- ① ‘30일 서한’: 이는 납세자권리와 항소할 권리에 대한 통보
- ② 세무조사보고서: 변경 제안된 세액 계산의 근거와 설명
- ③ 동의서와 Waiver 양식(양식 870): 이는 연방국세청에서 ‘90일 서신’을 발행하지 않고 조세차액을 징수하도록 한다.

지금까지 세무조사의 시작에서부터 완료까지 전 과정을 통해서 제도적으로 납세자의 권한을 최대한 존중하고 보장하면서 세무조사가 어떻게 보다 공정하고 개관적인 절차를 따라 진행되도록 정하고 있는가를 살펴보았다. 조사를 담당하는 조사공무원이나 조사를 받는 납세자나 모두 게임의 법칙(Rule of game)

을 인정하고 수용하므로 실제로 세무조사의 대상선정과 조사의 전 과정을 통해서 납득할만한 불신이나 불만을 찾기가 사실상 힘들다.

3. 이자와 가산세의 부과(Assessment of Interest and Penalties)

세무조사 결과 이미 납부한 세액이 결정된 부담세액보다 부족(deficiency)한 경우 세금 납부기일로부터 부담세액이 새로 결정된 기간까지에 해당되는 이자를 계산하고 세금부족액에 가산하여 납세자가 납부하도록 정하고 있다.

다음으로 부족한 부담세액에 근거하여 크게 두 가지 유형의 가산세가 부과된다. 첫째는 민사법상의 가산세(civil penalty)인데, 이는 대부분 간단한 조세법 위반시 부과된다.¹²⁾ 두 번째 유형은 조세사기 가산세이다. 이는 조세법 위반의 성격이 고의적이거나 중대한 조세 범법행위일 경우 먼저 형사법상 범죄조사(criminal investigation)를 실시하며 범위반이 발견된 경우 조세사기 가산세(fraud penalty)가 부과된다¹³⁾.

가. 이자 부과

부족세액(deficiency)에 대해 적용되는 이자율은 지난분기 단기 연방이자율에 다 3%를 가산한 연 이자율이며, 부족세액을 근거하여, 매일 복리로 계산된다(compounded daily).

만일 부족세액에 대해 조세 납부통지를 받은 날로부터 납세자가 21일 내에 (만일 부족세액이 10,000달러를 초과한 경우 10 Business day 내에 납부하면) 부족세액을 납부하면 이자 가산이 세액 통지일로 정지된다.

12) IRC Section 6601(a)

13) IRS section 6663

나. 가산세 부과

민사법상의 가산세부과는 크게 두 가지로 나누어지는데, 첫 번째는 소득세신고서 제출과 조세 납부기한 등과 관련된 일련의 가산세이고 둘째로는 조세체무액 계산과정에서 정확성과 관련된 소위 accuracy-related penalty 가산세이다.

가) 조세법 위반과 민사상 가산세(Civil Penalties)

1) 소득세신고서 제출 불이행 가산세

소득세신고서를 법이 정한 납부기한 내에 제출하지 않으면 부담세액의 5%에 해당하는 가산세가 부과된다. 또한 소득세신고서 미제출 개월 수를 계산하여 매월 5%씩 총 23%를 초과하지 않는 범위에서 가산세가 부과된다. 만일 소득세신고서 미제출이 조세사기에 기인하면 부담세액에 매월 15%씩 부과되거나 75% 한도 내에서 가산세가 부과된다.

2) 조세납부 불이행 가산세

정한 부담세액을 납부기한 내에 납부하지 않으면 부담세액에 매월 0.5%씩 (25%를 넘지 않는 범위 내에서), 일단 연방국세청이 ‘조세부과 통지서’를 발행한 이후부터는 10일 이후부터 매월 1%(25%를 넘지 않는 범위에서)의 가산세를 부과한다.

3) 조세사기 가산세

부족세액이 고의적인 조세 사기와 기만에 기인한 경우 부담세액의 75%에 해당하는 조세사기 가산세가 부과된다¹⁴⁾. 그러나 조세사기 가산세는 소득세신고서가 제출된 경우에만 적용되며¹⁵⁾, 납세자가 부족세액에 대한 정당한 사유가

14) IRS section 6663(a)

인정되거나 납세자의 결정과 행동이 성실한(acted in good faith) 경우에는 적용되지 않는다. 이 경우 입증책임(burden of proof)은 납세자가 아니고 연방국세청이 진다.

4) 책임자 가산세(responsible person penalty)

조세징수 및 납부의 책임을 맡은 사람이 고의적으로 조세납부를 회피한 경우 조세납부 회피액의 100%에 해당하는 가산세가 관련 책임자에게 부과된다. 이 경우 책임자(responsible person)는 법인의 파트너십 합자회사의 책임사원(partner) 등 회사를 대표하며 조세징수 및 자본 책임을 맡은 자들이다.

5) 부담세액 축소신고 교사 및 협조

부담세액을 법이 정하는 부족세액 결정보다 적게 정하도록 협조하고 교사한 모든 사람들에게 한 건당 1,000달러(법인의 경우 10,000달러)의 가산세가 부과된다¹⁵⁾.

6) 엉터리 소득세신고서 제출(frivolous returns) 가산세

엉터리 소득세신고서를 제출한 납세자에게 한 건당 500달러의 가산세를 부과한다. 엉터리 소득세신고서란 신고서 내용이 엉터리이거나 아니면 불충분한 정보가 소득세신고서에 기입되어 정확한 부담세액을 결정할 수 없도록된 경우와 신고된 부담세액이 충분히 정확하지 않은 경우다. 이 500달러의 가산세는 이상의 모든 가산세에 가산된 가산세며 연방국세청으로부터 납부요구 통지를 받은 후 곧 전액을 납부해야 한다.

15) IRC section 6664(b)

16) IRC section 6701(b)

7) 납세자 고유번호 미제출 가산세

납세자의 사회보장번호나 납세자 확인번호를 납세자와 배우자, 부양가족 매 한 사람에 대해 제공하지 않은 경우, 위반 건당 50달러의 가산세가 부과된다.

나) 부담세액 정확성 관련 가산세

제출한 납세신고서가 부정확한 경우 연방국세청은 채무결손액의 20%에 해당하는 다음의 몇 가지 가산세를 부과한다.

1) 태만·부주의(negligence)가산세

부족세액이 납세자의 의도적 범법행위에 기인하지 않고, 조세법규의 무시나 태만 또는 부주의에 기인한 경우 부족세액의 20%에 해당하는 가산세를 부과한다¹⁷⁾. 여기서 ‘태만 또는 부주의’라 함은 소득세신고서 작성시 정상적으로 기대되는 법 이행을 하지 않았거나 소득과 공제비용을 위한 증빙서류를 비치하지 않는 것을 포함한다¹⁸⁾.

2) 조세포탈범 처벌제도와 운용

조세포탈에 관련된 범죄 수사(Criminal Investigation, CI)는 연방국세청의 조세법 집행을 위한 강력 담당부서로서 2,900명 정도의 특별요원들이 조세, 현금 세탁 그리고 은행 비밀법(Bank Secrecy Act)에 관한 수사를 담당한다.

조세포탈범을 기소하여 유죄판결을 받으면 범법자는 상당 기간의 감옥생활을 할 뿐만 아니라 벌금(Fines)과 밀린 세금, 가산세(Penalties)를 부담하게 된다.

현재 2004년 조세 관련 범죄수사의 주요 관심사는 Legal Source Tax Crimes, Illegal Source Tax & Financial Crimes, Terrorist Financing Crimes, Narcotics 관련된 Financial Crimes 네 가지이다.

17) IRC section 6662

18) IRC section 6662(c)

조세관련 범죄수사를 수행함에 있어서, 조세, 현금 세탁 또는 은행비밀법 범법행위를 기소하여 유죄 판결을 얻기 위해 연방국세청은 납세자가 고의적으로 소득을 감추었음을 증명해야 한다.

조세관련 범죄수사 운용 및 실적에 관해서는 2002년도 IRS Commissioner's Data Book을 이용하여 살펴볼 수 있다. <표 12>는 위의 자료에서 추출하여 정리했다.

<표 12> 조세포탈범 처리 통계

처 리 현 황	총 건수	Legal Sources Tax Crimes ¹⁾	Illegal Sources Financial Crimes ²⁾	Narcotics related Financial Crimes
조사시작	3,906	1,554	1,435	867
조사중단	1,068	493	357	218
기소위임(Referrals for prosecution)	2,133	610	846	659
고발(Information & Indictment)	1,924	526	813	583
유죄결정(Conviction)	1,926	522	788	618
판결(Sentenced)	2,201	592	888	721
구속(Incarcerated)	1,809	442	720	647
판결 받은 자 중 구속된 자 비율	82.2%	74.7%	81.1%	89.7%

자료: 1) FY2002 Criminal Investigation(CI),

2) <http://www.IRS.gov/IRS/article/o,,id=107483,00.html>

처리 현황에 대한 보다 자세한 설명은 Criminal Investigation 웹사이트¹⁹⁾에 수록되어 있다. 연방국세청은 납세자 교육과 경고를 위해 조세사기 경고를 운영하고 있는데 여기에는 조세범법 사례와 처리현황²⁰⁾과 조세사기에 관한 법령과 자세한 처벌 내역²¹⁾들도 수록되어 있다.

19) <http://www.IRS.gov/IRS/article/o,,id=107483,00.html>

20) <http://www.IRS.gov/IRS/content/o,,id=106057,00.html>

21) <http://www.IRS.gov/IRS/article/o,,id=106790,00.html>

4. 원천징수(Withholding of Taxes at Sources)

1986년도 내국세법(Internal Revenue Code of 1986)은 한 개인으로부터 다른 개인에게 지급(Payment flow)이 있을 때 납부액의 일정금액을 원천징수(Withholding at sources)하도록 규정하고 있다. 두 개인간의 관계는 크게 세 가지로 나누어지는데 고용주와 고용인, 지불자(payer)와 독립계약자(independent contractor), 끝으로 지불자(payer)와 피지불자(payee)로 나누어진다.

이상의 세 가지 관계 설정에 필요한 용어의 정확한 정의에 관해서는 관련책자를 참고하기 바라고 여기서는 주로 원천징수의 대상소득과 납부내역과 원천징수액의 은행예금, 신고의 의무 등에 관해 주로 다루기로 한다. 참고할 읽기 쉬운 관련책자로는 Tax Analysts에서 발간한 2003 『Federal Tax Baedeker』의 제25장 “Withholding and Reporting”의 첫단원을 참고하기 바란다.

가. 고용소득 원천징수와 신고서 제출의무

임금, 팁, 부가급여(Fringe benefits) 그리고 보충임금(Supplemental Wages) 등 노동의 결과로 얻은 고용과 관련된 고용자가 고용인에게 지급하는 거의 모든 소득은 원천징수의 대상이 된다. 내국세법은 다만 원천징수의 예외가 되는 19가지 소득만을 수록하고 있다. 예를 들면 전쟁수행시 전투요원임금(combat pay) 또는 성직자가 임무수행중 제공한 서비스에 대한 납부 등을 들 수 있다.

고용주는 고용인으로부터 양식 W-4 에 기재된 고용인의 결혼상태와 부양가족을 포함한 공제수를 근거로 주로 ‘고용주조세안내서(Employer’s Tax Guide, Circular E 로 알려짐)’을 사용하여 조세법이 정하는 소득세와 사회보장세, 그리고 의료보험세를 월급 지급시마다 공제하고 남은 순임금(net pay)을 지불하며, 원천징수한 금액에다 고용자부담 고용세를 증보하여 은행에 정한 기일(대부분의 경우 다음달 15일까지)까지 은행에 납부하도록 규정되어 있다. 고용에(Employment tax)에 대한 서류신고는 분기별로 양식 941 “고용주 분기별 연방세신고서”를 작성하여 제출하도록 규정되어 있다.

나. 비고용인 소득에 대한 원천징수

비고용인에게 대한 소득 중 원천징수의 대상이 되는 소득내역은 다음의 몇 가지로 나누어진다.

- ① 도박소득(Gambling Winnings)
- ② 미군으로부터 은퇴소득
- ③ 은급(Pension), 연금(Annuity), 이월소득(Deferred Income)
- ④ 원천징수에 해당하는 다른 소득

고용소득의 경우와 같이 지불자는 주로 원천징수액의 크기에 따라 법이 정하는 기일 내에 원천징수액을 은행에 납부하도록 정하고 있으나 서류작성제출 신고는 보통 한 해를 기준으로 신고하도록 규정하고 있다. 위에 수록한 네 번째의 다른 소득의 예로는 만약 피납부자(payee)가 납부자에게 납세자번호를 제공하지 않았거나 또는 틀린 납세자번호를 제공한 경우 등 주로 피납부자의 신분이 분명하지 않을 때 적용된다.

5. 세무대리인의 윤리와 책임(Regulation of Tax Advisors/Return Preparers)

신고납부제도하에 있는 미국에서는 모든 납세자들이 모든 소득을 자발적으로 계산하고, 부담세액을 산정하고 소득세신고서를 작성하여 부담세액을 법이 정하는 납부기한 내에 납부하도록 규정되어 있다. 간단한 월급수령자를 제외한 대부분 기업이나 자영사업자는 세무전문가의 서비스를 사용하여 소득을 신고하고 있다. 이와 같은 세무업무를 담당하도록 연방국세청이 허락하여 등록(enrolled)한 자로는 변호사·공인회계사·등록대리인(Enrolled Agent) 그리고 등록보험회계사(Enrolled Actuaries) 등이다. 이들은 연방조세와 관련하여 국세청에서 다루는 모든 업무를 고객을 대리하여 조세업무를 수행할 수 있도록 등

록되어 있으며, 그들이 담당하는 임무는 납세자의 소득세신고서 작성을 포함한 의뢰하는 납세자의 모든 조세권리와 의무의 수행 전반에 걸쳐, 납세자를 대행한다. 납세자 고객을 대리하기 위해서는 반드시 권한을 위임 및 이양(Power of Attorney and Declaration of Representative)하는 양식 2848을 반드시 연방국세청 담당부서에 사전에 제출하도록 규정하고 있다²²⁾.

납세순응 확보를 위해서 연방국세청은 등록세무전문인들로부터 고도의 직업 윤리의 준수를 규정하고 있다. 먼저 등록세무전문인들의 자격시험과정에 윤리(Ethics)와 전문적 및 법적 책임(Professional and Legal Responsibility)에 관한 과목과 질문들이 포함되어 있다. 다음으로 미재무성 규칙 230(Circular No. 230)에 등록세무대리인의 전문적 및 법적책임에 관해 자세히 규정하고 있다. 재무성규칙 230은 84페이지에 달하는 자세한 규칙으로 Subpart A와 B에서는 주로 국세청과 관련 업무수행에 관한 등록세무대리인의 등록자격과 의무 등에 관해 자세히 정하고 있으며, Subpart C와 D에서는 주로 규칙위반에 대한 제재(sanctions)와 징계처리과정에서 적용될 여러 가지 규정(rules)에 관해 자세히 다루고 있다. 재무성규칙 230²³⁾이 정하는 전통적인 징계사유는 연방국세청으로부터 기록과 자료에 대한 정당한 또는 법적요구에 응하지 않는 경우로부터 시작해서 고객의 소득세 환불수표를 현금으로 바꾸는 9번째까지 위반행위가 있다. 10번째 불명예스러운 행동으로는 부정직과 배임(breach of trust)으로 인한 유죄판결로부터 마지막 12번째 조세회피처(tax shelter)에 관해 고의 또는 무지로 인해 그릇된 의견을 제공한 경우까지 규칙위반의 경우에는 보통 자격정지 내지는 가산세를 납부하도록 규정하고 있다²⁴⁾. 그러나 규칙위반이 중대한 경우나 고의적인 경우에는 형사범으로 다루고 있다²⁵⁾. 끝으로 등록세무대리인이 무능하거나 불명예스러운 행위를 행한 경우에도 징계사유가 된다. 등록세무대리인의 등록과 징계 등을 과거에는 국세청본부의 The Director of Practice가 관

22) 이에 대해서는 Publication 947 Practice Before the IRS and Power of Attorney를 참고하기 바란다.

23) 31 CFR Part 10, Subpart B

24) IRC section 6694, 6695

25) IRC section 7206(2)

장했으나, 현재는 지난해 1월 8일에 새로 창설된 The Office of Professional Responsibility에서 관장한다. 새로 창설된 이 등록세무대리인 규제기관은 전신 기관인 Office of Practice보다 두 배 이상의 직원들을 보유하고 있으며 규칙을 위반한 등록세무대리인의 징계를 철저히 수행하고 있다. 지난 일년 사이에 자격정지를 받은 등록세무대리인들의 명부가 Internal Revenue Bulletin에 거의 매달 지속적으로 실리는 것을 보아서도 세무대리인의 윤리와 책임을 또한 조세법과 규칙 위반을 얼마나 엄하게 다루고 있는가를 알 수 있다.

6. 현금수취 신고의무(Cash Reporting Rules(Pub 1544 & Form 8300))

상거래 중 한 해 동안 한 구매자(buyer)로부터 10,000달러 이상의 현금을 받으면 반드시 연방국세청 앞으로 양식 8300을 이용하여 신고해야 한다. 미국의 현금은 현금수표(cashier's check), 은행 환어음(bank draft)과 현금지급서(money order)를 다 포함한다. 그러나 은행대부를 받거나 약속어음이나 분할상환 납부대금으로 수표나 현금수표, 은행 환어음 또는 현금지급서로 납부하는 경우는 제외된다. 양식 8300 '상거래 중 10,000달러 이상 수령 현금 신고서'를 사용하여 현금 수취신고를 할 경우 반드시 올바르게 정확한 납세자번호를 제공해야 하며 현금 수취일로부터 15일 이내에 신고해야 한다.

만일 이 신고서를 납부기한 내에 고의로 제출하지 않는 경우 2만 5천달러의 가산세나 수취한 현금 전액(10만달러까지) 중 큰 액수를 납부하도록 정하고 있다. 만약에 고의로 이 신고서를 제출하지 않거나, 허위 신고를 하거나 상거래 방식을 조작하여 이 양식을 신고할 필요가 없도록 한 경우 형사적 가산세(criminal penalties)가 부과되며 이는 개인의 경우 25만달러(법인은 50만 달러)의 가산세나 5년 징역에 처하게 된다.

V. 요약과 결론

지금까지 미국의 사례를 들어 소득세신고상 가시성(visibility)과 투명성(transparency)의 확보가 어떻게 이루어지고 있는가를 주로 살펴보았다. 미국의 소득세의 과세방법은 자발적인 자기부과 과세제도(self assessment of tax)를 따르고 과세대상은 포괄주의 개념에 근거하여 모든 종류의 소득과 전 세계에서 번 모든 소득이 소득세의 대상이 되고, 비과세소득을 예외소득으로 내국세법(Internal Revenue Codes)에 정하고 있다. 다음으로 세무절차와 행정에 관한 법적근거와 자세한 절차는 내국세법과 규칙, 그리고 연방국세청편람(IRS Manual)에 자세하게 규정하고 있으며, 그 외에도 연방국청에서 운영하는 웹사이트에 필요한 조세정보와 안내가 쉽게 그리고 편리하게 실려 있다. 그렇게 함으로써 모든 미국 국민들이 한편으로는 자발적으로 소득세신고서 정직하게 올바르게 정확하게 소득을 보고하고 법이 정하는 공제를 하도록 권고하고 유도하면서, 다른 한편으로는 모든 납세자가 납세의무를 충실하게 수행하도록 강요(enforce)하고 또한 확인하는 제도와 장치를 구비하고 사용하고 있다.

본 논문에서는 미국에서 소득세신고의 투명성 확보를 위해 현재 사용되고 있는 여섯 가지 제도적 장치를 살펴보았다. 그 중 머릿돌과 같은 가장 중요한 두 가지 장치는 (조세)자료신고서제출(Information returns)프로그램과 세무조사(Examination)이다. 나머지 네가지 장치는 이자와 가산세의 부과, 세금의 원천징수(Withholding of Taxes at sources), 세무대리인의 윤리와 책임, 그리고 거액 현금수취 신고의 의무다.

그러나 이미 지적한 바와 같이 이상과 같은 투명성 제고를 위한 여러 가지 훌륭한 제도적 장치를 갖춘 미국에서도 조세순응을 이룩하기란 쉬운 일이 아니다. 더구나 지난 몇 년 동안 계속되어온 연방국세청의 예산삭감과 납세자권리보호의 신장이라는 사회적 제약 아래서 미국 국민의 조세순응 확보란 실제로 다른 어느 나라에서와 같이 매우 어려운 과제이다. 따라서 조세순응을 해결

할 빠르고 마술적인 해결(quick and magical solution)이란 존재하지 않음을 곧 깨달을 수 있다. 오히려 최근에는 세무조사율이 계속 하락하고 있고 조세과소 신고액(Understatement of tax)에 근거하여 부과하는 가산세율(penalty rate)이 매우 낮은 20%임에도 불구하고 다른 나라에 비해 비교적 낮은 15%의 조세차액(Tax gap)율이 보여주는 상당히 훌륭한 조세순응도의 원인은 무엇인가가 오히려 중요한 관심사이다. 이 질문에 대한 정확한 답을 얻기 위해 보다 많은 연구가 계속되어야 할 것으로 본다.

그러나 이에 대한 답을 얻는 과정에서 잠정적으로 두 가지 중요한 요소를 생각할 수 있다. 첫째는 미국 국민들의 어려서부터 배워온 준법정신이 소득세 신고에서도 그대로 적용된 것을 지적할 수 있다. 두 번째로, 그리고 더 중요하다고 생각되는 요소는 소득세신고상 투명성 확보를 위한 첫 번째 장치인 포괄적이고 잘 고안된 (조세)자료보고서 제출프로그램 (Information returns program)의 성공적인 운영을 들 수 있다. 한 해 동안 자영업 및 소액현금거래를 제외한 거의 모든 소득에 대해 일년에 10억건 이상이 보고되는 (조세)자료신고서 제출프로그램은 모든 미국 국민들이 각자가 일년 동안 번 모든 소득과 지출(payment)에 대한 모든 조세자료가 실제로 연방국세청 컴퓨터에 다 수록이 되고 있다는 사실을 잘 알고 있으니 소득의 가시성과 투명성에 대해 별로 문제가 될 수가 없는 것이다. 따라서 미국 국민들은 자기들이 원하든 원하지 않든 모든 소득을 충실하게 보고할 수밖에 없다. 이를 강요하는 가장 중요한 제도적 장치는 여전히 (조세)자료신고의 의무화이다.

이상에서 얻은 미국의 경험을 한국에 적용하여 소득세(Income Tax)와 재산매매에 따르는 양도소득세(Capital Gains Tax) 보고상 가시성과 투명성을 제고하고 확보하려면 먼저 선결되어야 할 세 가지 요건은 다음과 같다.

첫째, (조세)정보보고서를 제출 의무화하는 법령 통과이다.

둘째, 모든 납세자가 고유번호를 가지고, 모든 상거래와 경제 행위에 반드시 사용하도록 의무화하는 법령의 통과이다.

셋째, 정보기술 발전을 최대한 활용하여 조세행정의 완전 전산화를 추진한다.

이상의 세 가지 선결요건들은 거의 동시에 충족되어야 할 조건들이며, 한

편으로는 조세법 정비에 따르는 입법적 절차가 따라 주어야 하고, 다른 한편으로는 기술혁신을 최대한 활용하여 조세행정의 효율을 최대화하는 것이다. 조세개혁을 추진해온 다른 나라의 경험에 비추어²⁶⁾, 세 번째 조건인 조세행정의 전산화를 통한 효율증가에 대해서는 한국에서도 별로 반대가 예상되지 않는다. 그러나, 첫 번째 조건인 조세정보보고서 제출을 의무화할 법령의 통과에 대해서는 상당한 반대가 있을 것으로 예상된다. 예상되는 반대의 이유로는 첫째 여러 가지 근거를 제시하며 이는 한국적 상황에 맞지 않다는 주장과 둘째, 단순화된 논리에 근거한 발상이라는 주장이 거론될 것이다. 그러나, 이런 또는 다른 반대를 제기할 분들에게 물어야 중요한 질문은 조세당국이 사전에 납세자만 알고 있는 소득액과 공제액에 대한 정확한 정보가 없이 어떻게 자발적 조세순응을 확보할 수 있는가 하는 것이다. 과세자료신고의 제출 의무화 외에 무슨 다른 합당하고 공정한 방안이 있다고 생각되지 않는다. 소득과 공제의 신고에 있어서 가시성과 투명성의 문제는 결국 조세당국과 납세자 간의 ‘정보 비대칭 (information asymmetry)’의 문제를 어떤 방법을 통해서든지 조세정보의 대칭 또는 균일화하는 문제이다. 물론 어떤 종류의 소득과 어느 정도까지(scope)의 과세자료신고의 의무화가 합당한가에 대해서는 다른 의견과 방안이 있을 수 있으나 근본적으로 납세자의 소득과 지출에 대한 과세자료신고를 의무화할 법령의 통과 없이 조세의 투명성 확보방안을 진지하게 논의할 수 없는 것으로 판단된다. 다음으로 물론 한국에도 모든 납세자에게 사업자번호와 주민번호가 있는 것으로 판단되나, 납세자의 고유번호를 모든 경제행위와 상거래에 반드시 사용하도록 의무화하며 납세자의 소득세신고서에 납세자 고유번호를 반드시 사용하도록 하면 소득의 가시성과 투명성이 크게 향상되고, 따라서 탈세와 조세비리의 가능성을 제거하는 데 크게 기여할 것으로 본다.

26) 조세개혁의 문제점과 구체적 방안, 그리고 법적구조에 대해서는, Neil Brooks, “Key Issues in Income Tax: Challenges of Tax Administration and Compliance”, Asian Development Bank 2001 Tax Conference을 참고하기 바란다.

참 고 문 헌

- Andreoni, James, Brian Erard, and Jonathan Feinstein, "Tax Compliance," *Journal of Economic Literature*, Vol. 36: 818-860, 1998
- Brooks, Neil, "Key Issues in Income Tax: Challenge of Tax Administration and Compliance," a paper presented at Asian Development Bank 2001 Tax Conference, 2001
- Brown, E. Robert and mark J. Mazur, "The National Research Program: IRS's New Approach to Measuring Taxpayer Compliance," June 12, available at http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/4_SpecialInfo/Conference/2002/d_Jun102_Tax-compliance/Mazur.pdf, 2002
- Erard, Brian, and Chih-Chin Ho, "Developing an Econometric Model for Measuring Tax Compliance Using Operational Audit Data," a paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Statistical Association, 2002
- General Accounting Office, U.S. Congress. GAO Reports on the IRS published in various years. available at <http://www.unclefed.com/GAOReports/index.html>
- Gill, Jit B.S. "The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform," a paper presented at the world Bank Conference, January 2003. available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/NutsBolts.pdf>
- U.S. Department of Treasury, Internal Revenue Service, IRS Data Books for various years. available at <http://www.irs.gov/taxstats>
- , Information Reporting Program. available at <http://www.irs.gov/taxpros/content>
- , IRS Manual. available at <http://www.irs.gov/irm>

- , Market Segmentation Program(MSSP).
<http://www.irs.gov/business/small>
- , Report to Congress: IRS Tax Compliance Activities. available at
<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/03congressrpt.pdf>
- Meldman, Robert E. and Richard J. Sideman, *Federal Taxation Practice and Procedure*, 6th ed. Commerce Clearing House, 2004
- Park, Chang-Gyun and Jin Kwon Hyun, “Examining the determinants of tax compliance by experimental data: a case of Korea,” *Journal of Policy Modeling* 25: 673-684, 2003
- Plumley, Alan H, “The Impact of the IRS on Voluntary Tax Compliance: Preliminary Empirical Results,” a paper presented at National Tax Association, 95th Annual Conference on Taxation. Orlando, Florida. November 14-16, 2002.
- Slemrod, Joel and Shlomo, “Tax Avoidance, Evasion, and Administration,” NBER Working Paper No. 7473, January 2000. available at
<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/03congressrpt.pdf>

복지제도의 운영과 투명성

(Transparency in Welfare
programs in the U.S.)

부제:

미국의 복지제도는 근로 의욕을 해치지 않기 위해 또는
복지제도 사기행위를 방지하기 위해 어떤 노력을 해 왔는가?

강경희* · 이봉수**

* L.CSW(Licensed Clinical Social Worker), Asian American Family
Counseling Center

** 미국 휴스턴대학 재무관리학 교수

목 차

I. 머리말	307
II. 사회보장생활보조금을 통하여 본 제도의 투명한 운영	313
1. 사회보장생활보조금	313
2. 자격요건	315
3. 사회보장금연금	319
4. 사회보장생활보조금 수혜자들의 특징	320
5. 사회보장생활보조금 운영상의 문제점들	321
6. 사기(fraud)를 방지하기 위한 사회보장생활보조금 자격 요건의 확인	323
가. 나이	324
나. 장애상태나 시력 장애	324
다. 장애 심사 절차	328
라. 지속적인 신체장애의 점검	330
마. 수입과 자산	332
바. 시민권자 확인	336
사. 거주 증명	336
아. 생활구조	337
7. 사회보장생활보조금(SSI) 예산 추이	337
III. 복지 프로그램의 정확성을 높이기 위한 주정부와 연방정부 차원의 노력	343
1. 재심사(redetermination)	343
2. 자진신고책임	344
3. 대리수령인 프로그램	345
4. 전자사망등록	345

5. 전산기록 매칭	347
가. 임금 및 실업수당 매칭	347
나. 금융계좌 매칭	348
다. 양로원 매칭	348
라. 재소자 매칭	348
6. 소득 및 수혜자격 입증 시스템	349
7. 과다지급금 환급	350
8. 은행을 통한 수혜금 직접전달	352
IV. 복지 수혜 사기(fraud)를 방지하고 찾아내기 위한 주정부와 연방정부의 노력	353
1. 사회보장청(SSA) 지역사무소의 사기방지를 위한 노력	354
2. 거주규정 위반행위	354
3. 중개인에 의한 사기	355
4. 도피범 관련 조치	356
5. 사기 관련 핫라인	356
6. 지문확인	357
7. 사회보장금 전자이체	358
V. 사회복지 의존성을 줄이고 취업을 장려하기 위한 주 정부와 연방정부의 프로그램들	360
1. 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 5대 원칙	361
2. 적은 소득을 받는 가정의 근로 의욕 저하를 방지하지 위한 정부의 노력	364
가. 근로소득 세액공제	364
나. Protecting Medicaid Eligibility	367
다. 육아 보조 프로그램	368
VI. 결 어	369

표 목차

<표 1> 2003년 연방 최저 생계비 기준	318
<표 2> SSI 수혜자(2003.11)	319
<표 3> 사회보장/ SSI 수혜자	320
<표 4> CDR 진행 경과	331
<표 5> 사회보장생활보조금(SSI)지급액 : GDP대비	339
<표 6> 사회보장생활보조금(SSI)지급액 : 현행가격	341
<표 7> 사회보장생활보조금(SSI)지급액 : 불변가격(2003년 기준)	342
<표 8> 2003년 가계소득 수준에 따른 근로소득세액 공제금액	366

그림 목차

[그림 1] 신체장애 판정 사례 진행 경과	329
[그림 2] 연령별 SSI지급액(GDP대비)	338
[그림 3] 2003년 연방 근로소득세액 공제	366

사례 목차

[사례 1] 독신인 경우	317
[사례 2] 부부인 경우	318

I. 머리말

복지제도 운영의 끊임없는 변화는 결국 정확성(accuracy)과 사기(fraud)를 최소화하려는 노력이라고 볼 수 있다. 건강한 시민들은 자신들이 내는 세금으로 나이 들고, 가난하고, 병에 걸려, 독립적인 생활을 도움 없이는 할 수 없는 사람들에게 자신들이 아무리 어려운 상황이어도 최소의 생계를 유지할 수 있도록 도와주는 것에 반대하지 않을 것이다. 그러나 어느 국민도 열심히 낸 세금이 사기(fraud)나 사무착오로 도움을 받을 필요가 없는 사람들에게 지급되거나 혹은 수혜액으로 나가야 하는 액수보다 훨씬 많은 돈이 지급되는 것을 원하지 않는다. 또한 어느 납세자도 복지 수혜자들이 영구히 그 상황을 벗어나지 못하고 복지 프로그램에 안주하기를 바라지 않는다.

이에 대처하기 위한 노력으로 새 정부가 들어설 때마다 복지 관련 법들은 논쟁거리가 되고 도마 위에 오르기가 일쑤였다. 예를 들어, 돈을 벌어들일 아버지가 없이, 경제능력이 없는 어머니 밑에서 자라는 아동들의 생계비를 보조하기 위해 1935년에 생긴 요보호아동보조(Aid to Dependent Children: ADC)는 처음에는 아예 아버지가 없는 가정에만 해당되다가, 1961년에는 아버지가 있더라도 직업이 없는 경우로 바뀌고(AFDC-UP), 다시 그 이름을 부양아동가족보조(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)로 바꾸어 아버지가 있더라도 일할 능력이 없어 형편이 어려운 가정이면 해당되도록 법을 바꾸었다. 그런데 이 법이 사람들로 하여금 일을 하여 복지(welfare)에서 벗어나고 싶은 의욕을 저하시키는 것 같아, 1971년에는 부양아동가족보조(AFDC)를 받는 가정에 근로인센티브 프로그램(Work Incentive Program: WIN)에 참여할 것을 법으로 제정하였고, 이혼과 재혼이 사회에 일반적인 현실이 되면서, 1981년에는 아버지뿐만 아니라 양아버지의 수입도 부양아동가족보조(AFDC)를 신청할 때 수입으로 간주하도록 법을 바꾸었다. 1996년에는 아예 이름을 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(Temporary Assistance for Needy Family: TANF)이라고 바꾸어 이제까지 가난하면 당연하게 받는 자격(entitlement)처럼 여겨지는 것에

서, 가난의 책임을 각 가정에 지우고, 근로를 하여 스스로 먹고 살 수 있는 능력을 키우도록 5년간만 정부가 도와주겠다는 획기적인 복지제도의 변화를 가져왔다. 1935년부터 1996년까지 국회는 적어도 18번 이상 부양아동가족보조에 관한 법(AFDC)을 개정하였다.

그렇지만 사회가 계속 이민 가족들을 받아들이고, 도덕적 가치가 다른 사람들이 모여 살게 되고, 미국 경제의 굴곡이 생기고, 늘 예기치 않은 사회문제가 생겨나는 것을 감안할 때 어느 시대에도 절대적으로 맞는 완전한 복지제도란 존재하기 어려울지 모른다. 이 논문은 미국 복지제도에 관한 평가나 앞으로의 방향 등에 초점을 둔 것이 아니다. 복지프로그램을 운영하는 과정에서 불행한 여건을 가지고 경제적인 어려움에 처해 복지 혜택을 받고 있는 사람들에게 최소한의 생활보장은 하되, 도덕적 해이나 근로에 대한 의욕이 저하되는 것을 방지하기 위해서 미국은 어떤 장치들을 시도해 왔는지, 꼭 도움을 받아야 하는 사람들만 혜택을 받게 하는 정확하고 투명한 프로그램 운영을 위해 어떤 노력을 해 오고 있는지에 그 초점을 맞추었다.

사실 복지제도의 사기(fraud)나 남용(abuse)은 처음에는 주목받지 못했다가 20년 전부터 문제시되어 왔다. 현재 미국에서 시행하는 복지제도 사기(fraud)와 남용(abuse) 방지 프로그램이 생기게 된 동기와 과거에 어떤 문제점이 복지제도 운영상에 있었는지 살펴보기 위하여 1983년에 법무부(Department of Justice)에서 발간한 『부양아동가족보조와 의료보조 프로그램에 있어서 사기와 남용에 대한 대응(Responses to Fraud and Abuse in AFDC and Medicaid Program)』의 내용을 여기서 소개하고자 한다.

1970년 초부터 복지제도의 남용과 복지 프로그램의 사기 문제가 종종 국회와 회계감사원(General Accounting Office)에서 거론되어 오기는 했지만, 그때까지만 해도 연방정부 차원에서 식권, 부양아동가족보조(AFDC), 사회생활보조금(SSI) 그리고 빈곤층 의료보조(medicaid)와 같은 복지 프로그램에 품질관리 시스템(Quality Control System)을 도입하여 매6개월마다 인구가 작은 주에서는 150명 정도, 큰 주에서는 1,200명 정도의 표본을 뽑아 각 주의 품질관리 담당자들은 그 표본들의 수혜자격과 수혜액이 연방정부와 주정부에서 정한 시행규칙(regulation)에 부합하는지 확인하였다. 수혜액을 결정하는 가족수입과 다른

수혜자 요건들은 수혜자, 아파트 주인, 또는 직장에 연락하여 확인한 후 그것으로 오차율(error rate)을 추정하는 정도였다.

복지 프로그램은 도움이 꼭 필요한 ‘적격자(right person)’만 받아야 한다는 생각은 프로그램 초창기부터 있었다. 예를 들어, 초기에는 ‘Man-in-the-House rule’ 즉 건장한 남자가 있는 가정은 무조건 부양아동가족보조(AFDC)를 받을 자격이 없었는데 수혜자가 남자 없이 혼자 아이들을 키우는지 아닌지를 확인하기 위해 1967년까지만 해도 밤중에 복지 관계자들이 몰래 수혜자의 집 근처에 숨어서 살펴보는 경우가 비일비재하였다. 이 ‘한밤중의 습격(midnight raid)’은 1968년에 대법원에서 개인의 사생활 침해라는 판결이 내려 결국 막을 내리고 말았다.

1970년 중반까지 겨우 부양아동가족보조(AFDC)나 빈곤층 의료보조¹⁾ 혜택을 받기 위해 거짓으로 서류를 만든 사례(case)들에 대한 자료가 미디어나 국회 청문회에서 공개된 적은 있었다. 그러나 이러한 범죄에 대한 연구가 적극적으로 이루어지지 않는 탓에 복지 사기에 대한 통계 자료는 이 때까지 존재하지 않았다.

1981년에 법무부의 법무연구원(The National Institute of Justice)은 보조금(grant)을 주어 정부 복지 프로그램의 사기와 남용의 실체를 조사하기 위한 연구를 착수하였다. 부양아동가족보조(AFDC)와 의료보조를 중점적으로 콜로라도, 일리노이와 워싱턴 주에서 복지사기 수사관(fraud investigators), 검사, 법무사(legal assistant), 각 주의 부양아동가족보조(AFDC) 담당자와 의료보조 담당자들과 가진 인터뷰, 여러 각 주에서 마련한 사례연구(case study)를 통해 얻은 결론은 연방정부의 정기품질관리는 수혜자에 의한 엄청난 복지사기와 그로 인

1) 빈곤층 의료보조(medicaid): 1965년 7월 30일에 빈곤한 시민들에게 의료혜택을 주기 위해 존슨(Johnson) 대통령에 의해 승인된 사회보장법 아래에서 만들어진 프로그램이다. 현재 빈곤층 의료보조는 연방정부에서 보조하는 복지(복지) 프로그램 가운데 가장 비용이 많이 드는데, 연방정부에서 주정부에 보조금(grant)을 주어 함께 운영하고 있다. 현재 거의 모든 사회보장생활보조금(SSI)이나 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF), 수혜자는 자동적으로 빈곤층 의료보조 혜택을 받을 자격이 주어진다. 빈곤층 의료보조는 병원 입원·약·치과치료·검사·정기검진 등을 포괄한다.

한 정부의 막대한 손실을 발견해 내지 못했다는 사실이었다. 그 당시 추정된 부양아동가족보조(AFDC) 초과지출액(overpayment)은 3억 7,600만달러 내지 3조 2천억달러였다. 또한 의료보조 환자를 취급하는 의료기관들이 복지 사기로 정부에 얼마나 막중한 손실을 내게 하였는지에 대한 정확한 액수는 파악되지 않았지만, 당시 하원에서 결성된 고령화특별위원회(Committee on Aging)는 10~25%의 의료보조제도가 사기(fraud)라고 추정하기에 이르렀다.

당시에 연방정부에서는 각 州에 소재하는 부양아동가족보조(AFDC)와 의료보조기관의 실책으로 인한 지출을 줄이기 위한 강구책을 州나 지방부처(local agencies)에서 마련하도록 하였다. 그래서 의료보조비 지불청구(medicaid claim)를 액면 그대로 다 지급할지 또는 부양아동가족보조(AFDC) 신청자가 기재한 내용들이 사실인지 확인을 하는 것 등은 모두 각 州의 결정에 따랐다.

연방정부 복지 관계자들과 가진 일련의 인터뷰와 일리노이, 콜로라도와 워싱턴 주에서 행해진 연구들을 종합해 보고 다음과 같은 점들이 각 州의 사기(fraud) 방지책에서 발견되었다.

첫째, 복지사기 단속에 관한 입법상 또는 행정적인 결정은 보건 및 복지법, 예산, 주정부 간의 관계, 복지 담당기관의 경영 그리고 범죄 단속과 밀접한 관계가 있다.

둘째, 주정부의 복지 관계자들은 경비와 실책(error)을 줄여야 한다는 압박감 때문에, 수혜자들에게 받은 돈을 물어내라고 요구하는 것 이상 수혜자들을 처벌할 유인이 없었다. 공급자 사기(provider fraud)인 경우에도 그 액수만 컸기 때문에 법적 처벌보다는 과다지출액의 회수(recovery of overpayment)에 더욱 관심이 있었다.

셋째, 형사국(Criminal Justice Agencies)들도 복지사기에는 별로 관심이 없었다. 왜냐하면 보통 수혜자측 사기(fraud)는 적은 금액이 걸려 있었고, 공급자(provider)측 사기는 큰 금액이 걸려 있는 경우가 많았지만 조사가 어렵고, 많은 경우 중형을 받지 않았다. 그래서 수혜자나 공급자(provider)에 의한 복지사기죄로 형사기소가 되는 경우는 많지 않았다.

또한 회계감사원(General Accounting offices: GAO)에서는 부양아동가족보조(AFDC)와 빈곤층 의료보조담당기관들이 비용(cost), 성과데이터(performance

data), 업무측정(work measurement), 그리고 운영분석(operation analyses)을 할 수 있는 기본적인 도구(tool)가 어느 주에서도 개발되어 있지 않은 점을 지적하였다.

당시에 제기된 사기와 남용 예방 전략들(Fraud and Abuse Prevention Strategies)은 다음과 같다.

예방(prevention)을 위한 전략으로서 첫째로 어떤 그룹이 복지 사기(fraud)를 많이 할 기회(chance)가 있는지 알아보기 위한 위험분석취약성 평가(Risk analysis vulnerability assessment)를 들 수 있고, 둘째로 사기를 범할 가능성이 많은 수혜자들의 집중적인 감시(Concentrated monitoring on priority targets), 셋째, 직원 교육, 넷째, 인센티브 보상(incentive awards), 다섯째, 정보공유(information sharing), 마지막으로 컴퓨터를 이용한 대조(computer match)를 들 수 있다.

단속을 위한 전략으로서는 첫째, 검사, 감사역(auditor), 수사관(investigator) 등이 포함된 전문화된 사기방지 부서(fraud control units)를 들 수 있고, 두 번째로 사기(fraud) 조사를 의뢰하는 케이스의 명확한 원칙들(Clarified case referral policies)을 들 수 있고, 셋째로 상환금의 이자와 가산세 추징, 넷째, 복지사기 과태료(Civil Fraud Penalties), 마지막으로 사법절차가 아닌 행정절차들과 행정적 처벌(Administrative Procedures and Sanctions(bypass judicial system))을 들 수 있다.

컴퓨터의 발달과 새로운 기술들의 발명이 복지 프로그램의 정확하고 효율적인 운영에 상당한 기여를 하는 것은 사실이지만, 오랜 연구 끝에 제시한 위의 전략들은 복지 사기(welfare fraud)와 남용(abuse)을 줄이는 기본적인 방침으로서 지금까지 여러 주에서 실행되고 있다.

이 논문에서는 가난한 노인과 장애인을 위한 연방정부 복지 프로그램인 사회보장생활보조금(Social Security Supplemental Income: SSI)을 중점적으로 살펴보고자 한다. 복지에 관한 법령과 지침에 따른 투명하고 정확한 프로그램의 운영을 위해 또한 복지 사기와 남용을 방지하여 사회의 성실성(integrity)을 유지하기 위해 어떤 장치들이 개발되어 집행되어 오고 있는지 조사·연구하고자 한다.

또한 1996년에 제정된 「개인책임 및 근로기회 조정법」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRAWORA)²⁾ 이 후 각 주에서 자율적으로 운영되어 오고 있는 주정부 「빈곤가정 임시지원 프로그램」(Temporary Assistant for Needy Families: TANF)의 운영을 중심으로 각 주들이 복지 혜택 수혜자들의 복지 의존성(welfare dependency)을 줄이기 위해 어떤 장치들을 개발하여 실행해오고 있는지 그리고 그러한 장치들이 복지 프로그램 수혜자들과 또한 이 사회에 어떤 변화를 가져 왔는지 조사·연구하고자 한다.

2) 「개인책임 및 근로기회 조정법」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA): 1996년 8월 22일 클린턴(Clinton)대통령에 의해 승인된 복지개혁법으로 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)은 이 개혁법의 중심이라고 볼 수 있다. 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 골자는 수혜자가 받는 정부의 재정적인 보조는 기본적으로 기간을 5년으로 제한하고, 각 주정부에 자율권을 주어 이제까지 연방정부가 주관하던 부양아동가족보조(AFDC)프로그램과는 달리 주정부는 연방정부에서 정액 보조금(block grant)을 받아 운영한다. 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)은 이제까지의 부양아동가족보조(AFDC), 응급구호(Emergency Assistance: EA), 그리고 직업기회와 기본기술 훈련 프로그램(Job opportunities and Basic Skills Training: JOBS)을 하나로 통합한 프로그램이라 볼 수 있다. 또한 각 주의 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF) 수혜자는 예외가 있기는 하지만, 계속 혜택을 받으려면 일자리를 찾기 위한 준비나 일을 하여야 한다. 즉, ‘근로연계복지(welfare-to-work)’의 개념으로 방향을 전환하였다.

II. 사회보장생활보조금(Social Security Supplemental Income: SSI)을 통하여 본 제도의 투명한 운영

1. 사회보장생활보조금(SSI)

사회보장생활보조금(SSI)은 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF), 빈곤층 의료보조(medicaid), 그리고 식권 프로그램(Food Stamp Program)과 더불어 연방정부가 운영하는 복지 프로그램으로 그 역사가 깊다. 이 프로그램은 여러 우여곡절을 거치면서 자격요건, 신청절차, 자격의 확인 방법, 자격 심사과정 등이 비교적 확실적이고 투명성에 입각하여 운영되고 있다. 사회보장생활보조금(SSI) 프로그램의 이해를 돕기 위하여 그 역사적인 배경을 간단히 설명하고자 한다.

가난한 장님(또는 시력장애자), 노인들, 그리고 신체 장애인들은 미국사회에서 신체와 정신이 건강한 사람들이 당연히 도와주어야 되는 그룹이라고 불린다. 왜냐하면, 이 사회는 그들을 도와주어야 한다는 도덕적 또는 윤리적인 어떤 책임 의식을 갖고 있기 때문이다.

1935년에 사회보장법(SSA)이 통과되기 이전에도 거의 모든 주는 적어도 가난한 노인들을 경제적으로 지원하는 프로그램들이 있었다. 그러나 그 혜택을 받기 위한 조건이 매우 까다로웠다. 예를 들어 노인을 도와줄 형편이 되는 친지가 있는 경우에는 신청을 해도 거부당하는 경우가 많았다.

사실 1935년 사회보장법(Social Security Act of 1935)은 사회보험프로그램(Social Insurance Program)이 주요 골자이고 근로자들에게 강제적인 저금을 하게하여 은퇴한 후 노인이 되어서도 기본적인 생활은 보장할 수 있도록 하는 것이 사회보장(Social Security)의 목적이었다. 1935년 사회보장법은 사회보험프로그램 외에도 경제적인 도움이 필요한 여러 그룹을 위한 공공 복지프로그램(Public Welfare Program)도 포함되어 있었다. 그것은 요보호아동부조(Aid to

Dependent Children: ADC), 실업수당(Unemployment Compensation), 노령부조(Old Age Assistance: OAA) 그리고 맹인부조(Aid to Needy Blind: AB)였다.

1950년에 영구폐질자부조(Aid to the Permanently and Totally Disabled: APTD)가 더해졌다. 노령부조(OAA), 맹인부조(AB), 그리고 영구폐질자부조(APTD)는 성인범주 보조프로그램(adult categorical assistance program)이라고 불리었다. 이러한 프로그램들은 연방정부 차원에서 만들어졌지만, 각 주정부는 선택의 여지가 있었다. 결국은 모든 주가 이 프로그램을 받아들였고 연방정부는 주정부의 비용 중에 얼마를 부담하고, 프로그램의 아주 기본적인 자격요건을 정하였다. 예를 들면, 노인은 적어도 65세 이상을 의미한다든지, 시력장애인과 신체장애인은 18세 이상이어야 한다든지 같은 것 들이다.

각 주들은 프로그램들을 운영하는 책임을 맡았고, 수혜자격 요건을 결정하는 재량을 부여받았다. 또한 각 주들은 장애인과 시력장애인의 정의도 재량껏 결정하였다. 이렇게 시작된 프로그램에 운영상 많은 문제가 발생하였다. 어떤 주에서 복지혜택을 받던 사람들이 다른 주로 이사를 가면 혜택을 거부당하는 경우가 비일비재하였고, 수혜혜택 수준도 주마다 달랐으며, 여러 주에서 다른 이름으로 혜택을 받는 것을 저지할 강구책도 마련되어 있지 않았다.

1960년대 초기부터 미국은 빈부격차가 현저히 사회문제로 대두되었으며, 인권문제와 소수민족의 열악한 생활환경이 차츰 문제화되기 시작하였다. 대부분의 미국인들이 경제적인 부를 누리는 가운데 2천 5백만명의 빈곤층은 그대로 남아 있었기 때문이었다. 부유 속의 빈곤을 외치는 경제학자 갈 브레이스(John Kenneth Galbrath)의 영향으로 그 당시 케네디(John F. Kennedy)대통령은 빈곤의 문제를 문제화하기 시작하였다. 그가 1963년 암살된 이후에는 존슨(Lyndon Jonson)대통령이 그 뒤를 이어 1964년에 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’를 선언하고, 미국 빈곤층의 문제를 해결하기 위한 노력을 기울였다. 그 전쟁의 목적은 게토(ghetto)나 빈곤지역의 사람들이 자체의 프로그램을 개발하여 가난에게 극복하도록 하는 것으로 시(市) 차원에서 또는 지역 차원에서 여러 프로그램들이 시도되었지만, 결국은 만족스럽지 못하다는 결론을 내릴 수밖에 없었다.

1972년에 닉슨(Nixon)이 대통령이 되었을 때 이 복지제도의 혼란(welfare mess)을 정리하는 노력으로 노령부조(OAA), 맹인부조(AB) 그리고 영구폐질자부조(APTD)를 하나로 통합하여 연방정부 산하의 프로그램으로 만들고 이름을 사회보장생활보조금(SSI)으로 정하였다. 이때부터 사회보장생활보조금(SSI)이 연방정부화(federalizing) 하였다는 의미는 각 주의 손에서 결정권을 빼앗아 더 이상 주정부가 혜택 수준과 수혜자격 요건을 결정할 수 없도록 한 것이다.

사회보장생활보조금(SSI)을 사회보장청(SSA)에서 관장하기 때문에 그리고 그 이름이 사회보장은퇴프로그램(Social Security Retirement Program: SSRP)과 흡사하기 때문에 두 프로그램이 비슷한 것으로 오해하기 쉬우나, 사회보장생활보조금(SSI)은 자산조사에 의한 공공부조(means-tested public assistance) 프로그램이고 사회보장은퇴프로그램은 사회보험프로그램(Social Insurance Program)이다.

사회보장생활보조금(SSI)은 일반세수입(general revenue)을 통해 지원금을 조달하지만, 사회보장은퇴프로그램(SSRP)은 특별 소득세원천공제(payroll tax)를 통해 재정이 마련된다. 그러므로 은퇴자가 매달 받는 사회보장연금의 액수가 작을 때는, 사회보장연금과 사회보장생활보조금(SSI)을 둘 다 받게 되는 경우도 많다. 성인뿐 아니라 18세 미만 어린이도 신체 장애인이나 시력 장애인이면 사회보장생활보조금(SSI)을 수혜할 수 있다.

2. 자격요건

2003년 사회보장생활보조금(SSI)을 가난한 노인이기 때문에 받는 경우 나이는 적어도 65세가 되어야 하며, 시력장애인이기 때문에 받는 경우는 시력이 20/200 이하이거나, 교정을 하고도 좋은 쪽 눈의 가시영역(visual field)이 20 미만이여야 한다.

장애상태라 함은 신체적 혹은 정신적인 상태 때문에 일을 할 수 없는 상태가 적어도 12개월 이상으로 예상되거나 그 건강 상태가 사망을 예상할 정도로 심

각한 경우이다.

1974년 프로그램을 가동하기 시작한 초기에는 사회보장생활보조금(SSI)이 다른 프로그램에 비해 규모가 작은 프로그램이었는데, 2001년에는 670만명이 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받았고 지출된 액수는 32조달러였다. 그리고 초기에는 주로 노인들이 수혜자였지만, 지금은 어린아이들과 장애 상태가 된 성인으로 이루어진 65세 미만이 주요 수혜자이다.

사회보장생활보조금(SSI) 수혜자격 기준 중 노인과 시력장애인은 쉽게 판명이 되나, 장애상태는 판명하기가 쉽지 않다. 첫째로, 장애라는 정의가 분명치 않다. 가장 많이 쓰이는 장애상태 판정은 세 가지 요건을 갖추었을 때를 말한다. 그것은 첫째, 신체적 또는 정신적인 병을 가지고 있어야 하며, 둘째, 그 병으로 인하여 신체적·정신적인 손상이 있고, 셋째, 그로 인하여 일할 능력이 없어진 상태를 말한다.

사회보장생활보조금(SSI) 신청자들을 위의 세 가지를 차례로 심사를 받는다. 이 장애상태의 기준은 연방정부에서 정한 것이므로 어느 州에서건 공통으로 쓰여지지만, 각 州의 장애국(disability agencies)들이 의사들과 직업 카운슬러들의 자문을 얻어 지원자의 장애상태 여부를 결정하게 된다. 만약 이 결정이 의학적인 소견으로 결정되어지지 않으면, 기능적 잔기(residual functional capacity)로 넘어가게 되는데 이것은 해석이 주마다 또 시대에 따라 다르게 된다. 예를 들면, 지난 20년 평균을 냈을 때 지원자가 사회보장생활보조금(SSI)을 받을 수 있는 장애의 판정을 받는 확률은 루지아나와 뉴멕시코가 28%로 가장 낮고, 뉴저지와 로드아일랜드가 48%로 제일 높았다.

어린 아이의 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자격을 심사하는 것은 어른의 경우보다 더 복잡하고 계속적인 과제이다. 처음 시작 당시보다 1990년 설리번(Sullivan)과 지블리(Zebley)의 대법원 판결 결과³⁾로 수혜자격 심사가 많이 완화되었다. 지금 현재는 기능적인 한계가 증명되어야 하는데, 예를 들면, 학업의 어려움이 수혜자격의 기본적인 요건이다. 1989년에 18만 5천명의 어린이들이 받고 있던 사회보장생활보조금(SSI)이 1996년에는 95만 5천명으로 늘어났다.

3) Sullivan v. Zebley, 493 US 521(1990)

2002년에 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받기 위해서는 한 사람의 연간 가산소득(countable income)이 현금수혜가능 최대금액(federal benefit rate)인 9천 360달러 이하가 되어야 하며, 가산자산(countable asset)이 2,000달러 이하가 되어야 한다. 부부일 경우에는 위의 숫자의 150%가 된다. 모든 수입이 셀 수 있어야(countable) 하는 것은 아니고, 수입 중에서 한 달에 65달러는 제외한 후, 1달러의 수입이 있으면 50센트의 혜택이 줄어든다. 다른 보조들, 예를 들면 식권이나 정부보조 아파트 외 다른 데서 들어온 20달러는 가산소득에서 제외한다.

만약 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 부인이나 은퇴하지 않은 부모와 함께 거주하는 경우에는 그들의 수입도 사회보장생활보조금(SSI)액수를 결정하는데 고려가 된다.

예를 들어 샘씨(Mr. Sam)가 65세인데 자택에서 혼자 살고 있다고 하자. 그의 수입은 의료보험료(medicare premium)로 매달 지출되는 428달러 60센트를 공제했을 때, 한달에 182달러인 사회보장연금밖에는 없다고 할 때, 다음의 계산은 그의 사회보장생활보조금(SSI) 액수를 정하는 방식이다.

[사례 1] 독신인 경우

Sam씨의 수입	\$182.00
차감(\$20)	\$20.00
소계	\$162.00
기타 수입	-
총가산소득	\$162.00
기초 SSI 수혜금액	\$545.00
차감(총가산소득)	\$162.00
SSI 수혜금액	\$383.00

다른 경우는, 샘씨가 65세가 된 부인과 함께 살고 있다고 가정해 보자. 그리고 부인의 사회보장연금 수혜액이 의료보험료(medicare premium)를 공제한 후 매달 91달러라고 하자. 그러면 부부의 매달 사회보장수입은 합해서 273달러가 된다.

[사례 2] 부부인 경우

Sam씨 부부의 수입	\$273.00
차감(\$20)	\$20.00
소계	\$253.00
기타 수입	-
총가산소득	\$253.00
기초 SSI 수혜금액	\$817.00
차감(총가산소득)	\$253.00
SSI 수혜금액	\$464.00

<표 1> 2003년 연방 최저 생계비 기준

(단위: 달러)

가족 구성원 수	48개 주와 D. C.	알래스카	하와이
1	8,980	11,210	10,330
2	12,120	15,140	13,940
3	15,260	19,070	17,550
4	18,400	23,000	21,160
5	21,540	26,930	24,770
6	24,680	30,860	28,380
7	27,820	34,790	31,990
8	30,960	38,720	35,600
추가되는 한명당	3,140	3,930	3,610

자료 : Federal Register, Vol. 68, No. 26, February 7, 2003, pp. 6456-6458

〈표 2〉 SSI 수혜자 (2003.11)

(단위: %)

나 이	수혜자		총액 ¹⁾ (백만달러)	월평균액 (달러)
	수 (천명)	비율 (%)		
전체	6,924	100.0	3,055	417.00
18세 미만	956	13.8	500	497.80
18세 이상 64세 이하	3,967	57.3	1,866	435.40
65세 이상	2,000	28.9	688	342.40

주 : 특정 월말 자료

1) 소급지급액 포함

자료 : Social Security Administration, Supplemental Security Record, 100percent data.

3. 사회보장금연금(Social Security Benefits)

일반적으로 아무 수입 없이 사회보장생활보조금(SSI)을 받는 사람에게 주는 수혜액은, 2003년의 경우 최고 552달러(독신), 829달러(부부)이다. 그러나 수혜액은 거주하는 주에 따라 그리고 수입·재산·거주 형태에 따라 조금씩 차이가 있다. 원래 사회보장생활보조금(SSI) 목표는 정부가 규정하는 빈곤수준(poverty level)을 보장해 주는 것이었지만, 이제까지 연방최저연금액(federal minimum benefit)이 <표 1>의 연방최저생계비 기준(federal poverty guide lines)의 75%를 넘어간 적이 없다.

<표 2>에서 보듯이, 아동의 매달 사회보장생활보조금(SSI) 수혜금이 평균 497달러 80센트인 반면, 은퇴연금도 함께 수령하는 수혜자가 많은 65세 이상 노인층의 수혜금은 매달평균 342달러 40센트이다. 일단 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자로 결정되면, 자동적으로 건강보험, 빈곤층 의료보조와 식품을 구입할 수 있는 식권의 자격까지 함께 부여된다.

꽤 여유 있는 아시아 이민 가정의 노인들이 가지고 있는 자산을 자식들에게 양도하면서까지 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 되고자 하는 가장 큰 이유는 대부분 빈곤층 의료보조혜택을 임종까지 받을 수 있는 부수적인 장점 때문

이다. 미국의 병원 치료비는 상상할 수 없을 만큼 비싸다. 개인 부담으로 간단한 뼈수술을 하고 며칠간 입원을 할 경우 2~3만달러 정도의 의료비 청구를 받는 것은 흔한 일이다. 그러니 아무리 자식들이 여유가 있게 살고, 노인들이 이민을 때 몇 만달러를 들고 왔더라도, 의료보험이 없는 노인들이 수술을 받아야 되는 경우나 만성질환으로 계속 비싼 치료를 받아야 되는 경우가 생길 때는 경제적인 난관에 빠지는 것은 시간문제이다. 사회보장생활보조금(SSI)으로 생활을 하고, 정부보조아파트에서 살면서, 의료보조의 혜택으로 병원 치료를 받는 아시아 노인 이민자들이, 미국정부가 효자 자식들보다 훨씬 낫다고 말하는 이유도 거기에 있다.

〈표 3〉 사회보장/SSI 수혜자

(단위: 천명)

수혜자 유형	전체	사회보장	SSI	둘 다 혜택
총 수혜자	51,534	44,628	4,468	2,438
65세 이상	34,252	32,258	846	1,148
장애자, 65세 미만 ¹⁾	10,407	5,494	3,621	1,291
기타	6,857	6,857	-	-

주 : 1. 2004년 1월말 자료. 사회보장 수혜자에는 현재 지급상태에 있는 사람만 포함.

2. '-' 표시는 적용대상이 없음을 표시

1) 장애아 본인이 수령하는 SSI 포함

자료 : Social Security Administration, Master Beneficiary Record

Social Security Administration supplement Security Record, 100 percent data

4. 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자들의 특징

1996년에 비시민은 더 이상 사회보장생활보조금(SSI)을 받을 수 없도록 법이 개정된 후 사회보장생활보조금(SSI)을 받는 비시민자의 수는 줄어서, 전체 수혜자의 11%가 되었다. 신체적인 장애로 혜택을 받는 경우가 줄어든 반면, 아직도 정신질환의 이유로 혜택을 받는 경우는 35%나 된다. 그러나 정신박약으로

사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받는 비율은 큰 변화가 없다.

사회보장생활보조금(SSI) 수혜자들은 다른 복지 프로그램들도 신청하도록 되어있다. 1999년에 거의 89.4%의 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 의료보조를 받았으며, 40%의 수혜자가 식권⁴⁾을 받는 가정에서 살았다.

<표 3>에서 보듯이, 2003년에 65세 이상의 수혜자 가운데 은퇴연금이 없이 사회보장생활보조금(SSI) 보조만 받는 경우는 2%에 불과했고, 사회보장연금이 작아 사회보장생활보조금(SSI) 보조까지 받는 경우는 3%였다. 65세 이상 인구 중에 나머지 95%는 은퇴연금인 사회보장연금만 받았다. 그리고 장애로 혜택을 받는 65세 이하는 20%가 되었다.

5. 사회보장생활보조금(SSI) 운영상의 문제점들

다른 공공부조정책(public assistance policy)과 마찬가지로, 장애인들을 위한 프로그램일지라도 프로그램의 방침이 도덕적 해이를 조장하고 근로의욕을 억제하지 않도록 해야 하는데, 미국에는 사회보장생활보조금(SSI)과 사회보장장애보험(SSDI)⁵⁾ 이외에 장애상태가 된 노동연령인(working-age persons)에게 장기적인 경제적 지원을 해주는 프로그램이 따로 없으며, 수혜액도 많은 편이고 또 선별작업(screening)도 까다롭지 않기 때문에, 장애상태의 사람들의 근로의

4) 식권: 1964년에 제정된 Food Stamp Act of 1964 이후, 빈곤한 가정에 식품을 구입할 수 있도록 농무성(USDA: United States Department of Agriculture)이 주관하는 복지 프로그램으로 각 주나 지방사무소(local agencies)에서 수혜자에게 자격을 부여한다. 1996년 이전 만해도 수혜자는 지폐처럼 생긴 식권을 받아 “우리는 식권을 취급합니다(we accept food stamp)”라고 표지가 붙은 식품점에서 식품(food)만을 살 수 있었는데, 현재는 현금카드(debit card)에 직접 해당 금액을 넣어주어 매달 식품점에서 쓸 수 있다.

5) 사회보장 장애보험(Social Security Disability Insurance: SSDI): 1935년 사회보장법의 일부로 사회보장세(Social Security Tax)를 충분히 낸 근로자가 의학적으로 증명된 장애 상태가 되었을 때 본인과 해당 가족에게 지불되는 장애(disability) 보험금이다. 이것은 장애상태와 경제적 빈곤을 이유로 보조를 받는 사회보장생활보조금(SSI)와는 다르게 본인의 경제상태와는 상관없이 지급된다.

육을 억제할 가능성이 많다고 볼 수 있다.

사회보장생활보조금(SSI) 수혜자나 지원자들의 행동심리(behavior)에 대한 연구는 많이 나와 있지 않다. 그렇지만, 근래에 나온 연구에 의하면 대개의 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자들은 사회보장생활보조금(SSI)을 신청하기 전에 일한 경력이 적고 신체적 또는 정신적인 결함이 있어, 수혜자에게 직업을 찾아 주어서 이를 통해 그들이 사회보장생활보조금(SSI)에서 벗어나 직업전선으로 돌아가는 것을 도와주는 것이 사실상 힘들다고 한다. 어쩌다 직업전선으로 전환을 한 경우에도 그들은 사회보장생활보조금(SSI) 현금과 다른 보조금이 줄어드는 불이익과 연방정부 세금, 주 세금을 소득에서 내야 되며, 나중에는 의료보조까지 잃을 입장에 처해지기 때문이다.

1972년에 사회보장생활보조금(SSI)이 가동되기 시작한 이후, 술과 마약중독자들도 ‘약물 및 알코올 중독자들(people with Drug Addiction and/or Alcoholism: DA&A category)’의 범주로 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받기 시작했다. 1994년에 국회는 이 분류에 대한 회계감사원(GAO)보고서를 바탕으로 마약과 술 중독만으로 노동의 능력을 잃고 장애인이 된 ‘약물 및 알코올 중독자들(DA&A category: Drug addiction and/or Alcoholism Category)’을 자세히 살펴보기 시작했다. 한 예로 많은 약물 및 알코올 중독자 (DA&A category)는 대부분 대리수령인(representative payee)이 있어서 이들이 사회보장생활보조금(SSI) 돈으로 술이나 마약을 구입하는 데 쓰지 못하도록 했는데, 대리수령인(representative payee)들 중에는 술집 바텐더·술집 주인 또는 다른 중독자들도 있는 것이 발견되었다.

결국 1996년에 법으로 개정된 사회보장법(SSA)은 술과 마약중독만으로는 신체장애(disability)로 사회보장생활보조금(SSI)을 신청할 수 없도록 하였다. 그렇다고 해서 술과 마약의 문제가 있는 사람들이 모두 사회보장생활보조금(SSI)을 받을 수 없는 것은 아니다. 현재는 그러한 문제 이외에 또 다른 장애를 함께 가지고 있다고 판명이 되면, 사회보장생활보조금(SSI)을 계속 받을 수 있다. 그러나 그런 경우에는, 마약과 술 중독 치료를 의무적으로 받아야 하며, 수혜금은 대리수령인(representative payee)을 통하여 지불된다.

이밖에도, 1996년 이전에는 죄를 짓고 복역중인 죄수들이 사회보장생활보조금(SSI)을 포함한 복지 현금혜택을 받고 있더라도 추적이 어려웠다. 감옥에서 의식주와 의료혜택까지 받으면서도 주거지로 매달마다 수혜금을 받아 챙기는 경우가 비일비재하였다. 결국 1996년 개정된 사회보장법(Social Security Act)은 감옥에 있는 죄수들 뿐 아니라 보호관찰(probation)과 가석방(parole)을 어기고 도피중인 범법자(violator)들까지도 사회보장생활보조금(SSI)혜택을 중단시켰다. 이 개정법으로 1996년에 2만 8천명의 수혜자가 그 혜택을 잃게 되었다.

또 한 가지 중요한 지적은 사회보장생활보조금(SSI)을 수혜자가 사망을 했어도 얼마간은 수혜자 앞으로 계속 수혜금이 지불되는 현상이다. 현재 미국 사회보장청(Social Security Administration: SSA)은 매년 2백만의 사망신고를 접수하고 있다. 사회보장청(SSA)은 사망관리파일(Death Management File: DMF)을 50개 주에서 가족·장 의사·우체국·보훈성(Department of Veteran's Affairs) 또는 금융기관 등에서 정보를 받아 계속 갱신한다. 어떠한 장치들이 그 이후 가동되어 거짓과 사기로 수혜금을 타는 것을 방지하고 있는지는 다음에서 더 자세히 설명하기로 한다.

6. 사기(fraud)를 방지하기 위한 사회보장생활보조금(SSI) 자격 요건의 확인

2003년에 사회보장생활보조금(SSI)을 신청하려면 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

- ① 65세 이상이거나 시력장애인이거나 혹은 장애인이거나 그리고 동시에
- ② 한정된 수입
- ③ 한정된 자산
- ④ 미국 시민
- ⑤ 워싱턴 D. C.와 마리아나 아일랜드 북부(Northern Mariana Island)를 포함한 미국 50개 주의 거주자이며
- ⑥ 미국 영토를 매년 30일 이상 벗어나지 않았고

- ⑦ 사회보장생활보조금(SSI) 말고도 가능한 현금보조들을 신청하겠다고 약속한 사람

그렇다면 위와 같은 자격요건들의 구비 여부를 어떻게 확인하는지 알아보도록 하자.

가. 나 이

사회보장카드(social security card)와 출생증명서, 5세 전에 받은 세례증명서를 토대로 확인한다.

나. 장애상태나 시력 장애

시력장애인이라고 함은 정확한 의사의 진단이 필요한데 더 좋은 쪽 눈을 교정하고도 중심시력(central visual acuity)이 20/200 미만이어야 한다.

장애자라 함은 아동의 경우 18세 미만으로 사회보장생활보조금(SSI) 보조를 받기 위해서는 아동이 아래 두 가지 분야에 다 해당되어야 한다. 첫 번째로 아동과 그 가족의 수입과 자산으로 판명되는 경제적인 어려움이 있어야 한다.

두 번째로 의학적으로 증명된 신체적 혹은 정신적 장애가 있어야 하며, 그 상태가 12개월 이상 지속될 것이라는 혹은 사망이 예측된다는 의사의 진단이 있어야 하며, 이 장애로 인해, 심각한 기능적 한계가 존재해야 한다. 위의 사실들은 의사·면허가 있는 심리학자·학교의 심리학 상담자 또는 언어치료임상가(speech-language pathologist)의 판정으로 장애가 증명되어야 한다. 이때에 첨부되는 의학적인 증명서는 아동이 보여주는 질병의 증상·병리학적 발견(laboratory finding) 그 밖의 다음과 같은 사실들이 자세히 설명되어야 한다.

첫째, 아동이 새로운 정보를 얼마나 배울 능력이 있는지, 그리고 그 배운 것을 사용할 수 있는지에 관한 전문가의 소견을 알아야 하며, 둘째, 이 아동이 주의 집중을 할 능력이 있는지 그리고 그 집중력으로 어떤 작업을 끝마칠 수 있

는지 알아야 한다. 셋째, 이 아동이 다른 사람들과 언어나, 얼굴 표정이나, 또는 손짓 발짓으로 좋고 싫은 감정을 표현하고 어울릴 능력이 있는지의 여부를 알고자 한다. 넷째는 이 아동이 몸을 이곳에서 저곳으로 움직일 능력이 있는지 알고자 한다. 다섯째는 아동이 환경의 변화와 스트레스를 얼마나 잘 감당할 수 있는지, 여섯째는 이 아동이 지금 받고 있는 치료가 그 아동에게 신체적·정신적으로 미치는 영향을 알고자 한다.

아동의 병적인 상태가 만성일 때에는 아동의 상태가 나빠졌을 때 어떤 증상이 있는지, 얼마나 자주 그런 상태가 오는지 등이 기술되어야 한다.⁶⁾

지역 사회보장 사무소(Local Social Security Office)에 신청자가 신청을 하면, 일단 아동과 가족, 수입과 자산이 사회보장생활보조금(SSI)을 받기에 합당한지 확인을 한 다음 신청자의 가족 수입과 자신이 사회보장청(Social Security Administration)이 정한 경제적 범위(criteria)에 들어가면, 그 주의 사회보장청(Social Security Administration)의 한 기관으로서 장애(disability) 여부를 판가를 해주는 역할을 담당하는 신체장애여부적부사무소(DDS: Disability Determination Services)에 신청서류를 넘겨 그 다음 단계인 의학적 장애의 진단을 받게 한다.

수입은 본인과 부모의 급여·정부·연금·개인연금 또는 현금이 아닌 다른 보조, 예를 들면, 식권·의류혜택 또는 주택보조까지 다 포함된다. 사회보장생활보조금(SSI) 현금보조액은 그 수혜자와 가족의 수입에 따라 액수가 정해진다.

아동이 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자로 결정되면, 대부분의 경우에는 아동이 함께 사는 가족이나 아동을 돌보는 기관이 수혜금을 직접 받는 대리수령인(representative payee)이 된다. 누가 대리수령인(representative payee)이더라도 그 수혜금은 장애아동을 위해 쓰여져야만 한다. 대리수령인(representative payee)은 그 돈이 아동의 현재 요구를 충족시키는 데 제대로 쓰여지는지를 확인할 의무가 있다. 그 요구란 음식·옷·집·의료비 등을 말하며, 쓰고 남은 돈이 있다면, 생명보험·장지 또는 장애 아동의 편리를 위한 집 개조 등에 쓸 수 있다. 또한 아동을 위한 의료기기, 치과 치료비 또는 학교 교육비등도 쓸 수 있

6) medical /professional Relations on Social Security Online:
www.socialsecurity.gov/disability/professionals

다. 매해마다 대리수령인(payee)은 돈이 어떻게 쓰여졌는지 보고해야 할 의무가 있다. 만약 아동의 대리수령인이 돈을 잘못 사용하고 있다는 의심이 들면, 누구라도 지역사회보장사무소(Social Security Office)에 전화를 걸어 보고할 것을 권장한다.

장애자라 함은 성인의 경우 법은 장애의 정의를, 의학적으로 증명된 신체적 혹은 정신적 손상으로 인하여 일을 할 수 없는 상태가 되었고, 이러한 상태가 12개월 이상 지속될 가능성이 있거나, 혹은 사망을 예상하는 경우라고 한다. 신청자는 직접 그 지역에 있는 지역사회보장사무소(Social Security Office)에 직접 방문하여 신청할 수도 있고, 전화·편지 또는 온라인(on-line)으로 신청할 수 있다. 신청서에는 신청자의 장애에 대한 자세한 설명을 요구한다. 즉 병명, 어떻게 치료를 받고 있는지, 그 장애로 인해 생활에 어떤 고충이 있는지 등이 포함된다.

신청자의 신청서류가 접수되면 지역사회보장사무소는 의학적인 사실을 제외한 다른 정보들-나이, 경력, 결혼여부, 사회보장연금을 받고 있는지의 여부-등을 확인한 후, 신체장애여부적부사무소(Disability Determination Service: DDS)에 넘겨 신청자의 장애에 관한 평가를 하게 된다. 연방정부와 주 정부가 함께 운영하는 신체장애여부적부사무소(DDS)는 의학적인 증명을 토대로 신청자가 장애를 가지고 있는지 혹은 시력장애인지에 대한 일차적인 심사를 한다. 대부분, 신체장애여부적부사무소(DDS)는 신청자가 제시한 의학적 증명 자료를 검토하는데, 그 서류가 불충분 하면 신체장애여부적부사무소(DDS)는 상담심리(Consultation Examination: CE)를 사회보장청(SSA)이 정한 의료인들에게 의뢰하여, 그 신청자를 판정하게 한다. 그 상담심리(CE)보고서에는 신청자의 건강상의 문제, 병력, 병리학적 테스트 결과, 경우에 따라 엑스레이 사진, 현재의 병명과 진행상태, 의사나 심리학자의 자세한 소견서-가 건강상의 문제를 가지고 어떤 동작이나 일을 할 수 없는지, 정신적인 문제로 신청하는 경우는 신청자의 이해능력 정도·지시사항을 실행하는 능력이 있는 지 등-를 요구한다.

병적 증상 때문에 생기는 어려움에 관한 사실은 사회보장청(SSA)이 다음을 토대로 조사를 한다.

- ① 신청자의 일상생활
- ② 증상이 어디에서, 얼마나 오래, 얼마나 자주 나타나는지
- ③ 그 증상들의 발생을 일으키게 하는 개인문제나 환경적 요인은 없는지
- ④ 지금 복용하고 있는 약들의 부작용
- ⑤ 신청자가 그 증상들이 나타났을 때 무엇으로 고통을 이기는지
- ⑥ 이러한 병적 증상이 가져오는 기능적 한계(functional limitations)

장애(disability)로 인하여 정부의 혜택을 받는 사람들 중 마약 중독자와 술 중독자들은 늘 논쟁거리가 되어 왔다. 정신과의 병명을 열거해 놓은 진단 및 통계편람(DSM IV)⁷⁾에 엄연히 약물 의존(Drug Dependence)과 알코올 중독(Alcohol Dependence)으로 열거되어 있기도 하지만, 이것은 동시에 본인이 자처한 장애라고도 볼 수 있기 때문이다.

1986년부터 사회보장생활보조금(SSI) 프로그램에 약물 및 알코올 중독자들을 따로 분류해 ‘약물 및 알코올 중독자(People with Drug Addiction and/or Alcoholism: DA&A category)’로 칭하고, 약물 남용이나 알코올 남용 때문에 장애를 얻어 일을 할 수 없게 된 사람들도 사회보장생활보조금(SSI) 혜택과 그에 따른 의료보조와 식권의 혜택까지 받을 수 있게 되었다. 그러나 다른 장애와 달리 본인들이 자처한 알코올 중독과 마약 중독으로 일을 할 수 없게 망가진 사람들을 납세자가 내는 세금으로 생활 보조를 해야 한다는 점이 계속 논쟁의 여지가 되어 왔었다.

The Contract with America Advancement ACT(P.L. 104-121)가 1996년 국회에서 통과되어 약물 및 알코올 중독자(DA&A Category = Drug addiction and/or Alcoholism Category)로 사회보장생활보조금(SSI)이나 혹은 사회보장장

7) 진단 및 통계편람(Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM IV): 이 책은 미국정신의학회(American psychiatric Association)에서 정신 질환을 치료하거나 연구하는 전문가들을 위해 통계적인 자료와 과학적인 연구 결과를 토대로 여러 가지 정신 질환을 분류하여 나열해 놓은 지침(manual)이다. 1952년에 DSM I가 출판된 이후, DSM II, DSM III, DSM III-R 에 이어 1994년에 DSM IV로 발전되었다.

해보험(SSDI)으로 현금보조와 그에 따른 의료보험 혜택을 받던 21만명의 장애인들에게 1997년 1월자로 수혜혜택을 중단하였다. 곧이어, 이 법으로 혜택이 중단된 사람들에게 다른 이유로(대부분은 다른 정신질환) 재신청을 하도록 기회를 주었을 때, 21만 명 중 65%만이 재심사(appeal)를 하였고 그 중 1/2만 다시 혜택을 받게 되었다. 이것은 전 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자의 32%였다⁸⁾.

중독과 다른 질병을 함께 가진 이들은 이중진단(dual diagnosis)으로 사회보장생활보조금(SSI)나 사회보장장애보험(SSDI)⁹⁾을 받는 수혜자들은 대부분 대리수령인을 정하게 하여, 그 보조금으로 마약이나 술을 사지 않도록 하고, 집세나 음식 등 꼭 필요한 곳에 돈을 쓸 수 있도록 한다. 그리고 수혜자들을 사례관리(case management)에 속하게 하여 약물 및 알코올 치료를 받게 하고, 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 혜택을 받는 대신 정해진 규칙들을 지키는지 살피게 한다.

다. 장애 심사 절차

필요한 모든 정보가 다 수집되면, 신체장애여부적부사무소(DDS)는 우선 이 신청자가 직업 갱생 교육(Vocational Rehabilitation)을 받기에 적합한지의 여부를 결정한다. 그런 다음, 신체장애여부적부사무소(DDS)는 다시 그 사례를 지역 사무소(field office)에 보내, 만약 장애인으로 판명되면, 수혜금액을 신청자와 배우자의 수입과 자산을 토대로 결정한다. 이 때에 사회보장청(SSA)은 사례를 정확하게 심사했는지, 임의로 골라 조사를 한다. 장애자로 판명이 되고 사회보장청(SSA)이 정한 기준에 의해 사회보장생활보조금(SSI)을 받을 자격이 있다고 판명된 사례(case)들은 처리센터(processing center)로 넘겨져 자동적으로 매달 수혜금 수표를 내보내게 한다.

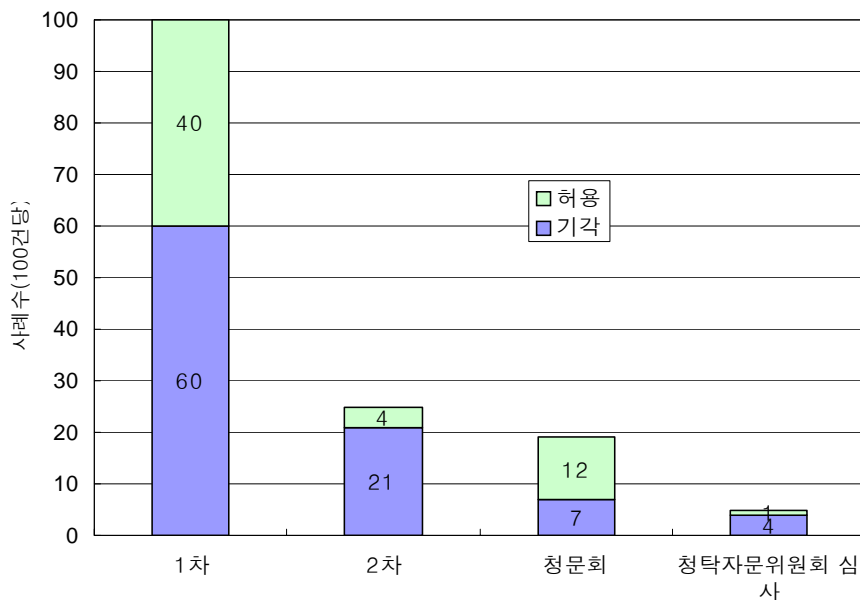
8) "Termination of SSI benefits for drug addiction and Alcoholism'1998, Dept. of Human Service in Arkansas", <http://www.state.ar.us/dhs>.

9) 일을 하며 사회보장세를 내오던 사람이 질병으로 더 이상 일을 할 수 없는 장애자가 되었을 때 받는 사회보험(social insurance)인데 이 혜택은 수혜자의 재산 정도나 나이와 관계없이 장애자이면 받을 수 있는 자격(entitlement)이 있다.

만약 신청자가 사회보장청(SSA)이 정한 기준에 의한 장애인이 아닌 것으로 판명이 되면, 추후 신청자의 재심사요구(appeal)를 대비하여, 지역사무소의 신청 서류와 관련 자료들을 보관해 둔다.

재심을 요구하는 사례들은 공청사무소(Hearing Office)로 넘겨져 사회보장청(SSA)판사의 판결을 받게 되는데 이때에 수혜신청자는 처음에 접수한 서류이 외에 다른 의학적 증거들을 더 제시할 수 있다. 이 재심에서 기각된 사례(case)들이 또 세 번째 상소(third appeal)를 요구하면, 상소권 자문위원회(Appeal Council: AC)에서 상소권 자격심사(Appeals Council Review)를 하는데 이 때에는 행정판사(Administrative Appeals Judge: AAJ)가 이 자격심사(review)를 주재한다. 이것이 마지막 상소(appeal)가 된다. 이 결정에 불복하는 경우, 수혜 지원자는 지방법원에 항소(complaint)를 할 수 있다.

[그림 1] 신체장애 판정 사례 진행 경과



주 : 2001년 사례만 포함, 개인사례를 장기 추적하지 못했음.

이 표는 2001년 전체 상소 사례(appeal case)를 기초로, 장애로 사회보장생활보조금(SSI)나 사회보장장애보험(SSDI)을 신청하는 경우에 거치는 수혜자격 심사 과정이다. 신청자 중 40%가 '수혜자격 있음' 판정을 받았고, 신청자 중 5%는 행정청문회(Administrative hearing)의 결정까지도 불복하고 상소권 자격 심사(Appeals Council Review)까지 갔음을 보여준다.

라. 지속적인 신체장애의 점검(Continuing Disability Review: CDR)

사회보장청(SSA)은 장애상태를 이유로 혜택을 받는 사람들의 상태가 호전되어 더 이상 장애상태가 아니어서 더 이상 사회보장생활보조금(SSI)을 받을 자격이 없어졌는지를 정기적으로 심사한다. 이 지속적인 신체장애 점검(CDR)은 사회보장청(SSA)이 수혜자의 장애상태를 정기적으로 감시함으로써 사회보장생활보조금(SSI) 프로그램이 정직하게 활용되고 있는지를 보증하기 위한 장치라고 볼 수 있다. 그러나 사실 1994년까지 지속적인 신체장애 점검(CDR)은 법적으로 요구되지 않았었고 사회보장생활보조금(SSI)만 받는 수혜자보다는 공적연금제도 사례(OASDI case)들의 지속적 신체장애 점검(CDR)을 중점적으로 실시하여 왔었다.

그러다가 1996년에 제정된 「개인책임 및 근로기회 조정법 (PRWORA)」은 사회보장청(SSA)으로 하여금 다음과 같이 정기적인 지속적 신체장애 점검(CDR)을 요구하고 있다.

- ① 몸무게 미달로 사회보장생활보조금(SSI)의 혜택을 받는 아동은 생후 1년 후에 지속적 신체장애 점검(CDR)을 받는다.
- ② 사회보장생활보조금(SSI)을 받는 아동들은 모두 적어도 3년에 한번씩 지속적 신체장애 점검(CDR)을 받는다.
- ③ 아동이 18세가 되면, 1년 이내에 어른의 경우와 마찬가지로 재결정과정(redetermination process)을 거친다.

1993년 전에는 지속적 신체장애 점검은 완전한 검진을 요구하였었다. 이 검진은 지역사무소에서 수혜자를 인터뷰하고, 주 정부의 신체장애여부적부사무소(DDS)에 의한 의학적 검진을 요구하는 시간이 많이 걸리는 철저한 과정이었다. 1993년부터는 사회보장청(SSA)에서 개인의 신상정보를 바탕으로 의학적인 회복(medical improvement)의 가능성(likelihood)을 추정하는 간단한 지속적 신체장애 점검 운송자(CDR mailer)로 수혜자의 상태가 호전될 가망성이 아주 낮은지, 보통인지 또는 높은지를 추정한 다음, 비교적 가능성이 있는 사례들만 전체적인 지속적 신체장애 점검을 실행한다. 통계는 회계연도 1997년에 실시한 지속적 신체장애 점검으로 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자 2만 8천명을 탈락시켰다. 그리고 사회보장생활보조금(SSI)과 사회보장장애보험(SSDI)을 동시에 받는 사람들 중 약 6천명을 탈락시켰다.

아래의 표는 1998년부터 2002년 동안 이 정기적인 지속적 신체장애 점검으로 절약되는 금액이 약 30억달러에 달할 것이라고 예상했음을 보여준다. 실제로 이 장치로 얼마가 절약되었는지는 아직 통계가 나와 있지 않다.

〈표 4〉 CDR 진행 경과

(단위: 건, 백만달러, %)

회계연도	SSI 수혜자 CDR 진행 경과 (1998-2002)		7년간 CDR 계획 진행 경과	
	연간 CDR 진행자	누적 SSI 저축 ¹⁾ (백만달러)	1996년 이후 CDR 진행자	7년간 총 진행 비율(%)
1998	362,000	75	781,000	21.9
1999	685,000	395	1,466,000	41.1
2000	592,000	1,020	2,058,000	57.7
2001	728,000	1,895	2,786,000	78.2
2002	779,000	2,995	3,565,000	100

주 : OASDI와 SSI 동시 수혜자에 대한 CDR 결과로 주어지는 연방 SSI 저축 추정치 포함

마. 수입과 자산

1) 수 입

사회보장청(SSA)에서 사회보장생활보조금(SSI) 자격심사를 할 때 쓰는 소득(income)의 정의는 근로소득(earned income), 불로소득(unearned income), 현물소득(in-kind income)과 추정소득(deemed income)을 모두 포함한다.

- ① 근로소득(Earned Income): 고용의 대가나 자영업으로 벌어들인 수입
- ② 불로소득(Unearned Income): 고용이나 자영업으로 벌어들인 수입 이외에, 사회보장연금(Social Security Benefits: 본래는 정부연금이라고 되어 있었음), 개인연금(pension), 실직수당(unemployment compensation)¹⁰⁾, 은행 이자수입 (interest income), 그리고 친구나 친척으로부터 받는 현금 등을 포함한다.
- ③ 현물소득(In-kind Income): 원래 가치보다 훨씬 적거나 무료로 받은 의식주 보조
- ④ 추정소득(Deemed Income): 수혜 신청자의 배우자의 수입(성인인 경우), 신청자의 부모의 수입(아동인 경우), 비시민권자인 경우는 보증인(sponsor)의 수입까지 모두 혜택을 결정하는 데 계산된다. 그러나 시력 장애인이거나 장애인 아동이 18세가 되면 부모의 수입은 계산에 들어가지 않는다. 또한 비시민자의 경우, 보증인(sponsor)이 사망하면 그의 수입 또한 계산에 들어가지 않는다.

다음은 수혜자격 심사에 수입공제가 되는 항목들이다¹¹⁾.

10) 실직수당(Unemployment Compensation): 1935년 사회보장법(SSA)에 고용인들이 본인의 잘못이 없이 직장을 잃게 되었을 경우를 대비하기 위해 만들어진 보험 프로그램(insurance program)이다. 각 주정부는 실직수당펀드(unemployment compensation fund)를 따로 유지하고 있으며, 고용주들이 내는 세금으로 기금을 충당하고 있다. 혜택을 받기 위한 조건, 기간, 그리고 혜택 금액 등은 각 주정부가 정하고 있다.

11) payments or services which does not counted as income for SSI

- ① 매달 소득 중 20달러
- ② 근로소득(Earned Income)중 우선 65달러와 그것을 제외한 나머지의 1/2
- ③ 식권
- ④ 소득세 환급액(Income Tax Refunds)
- ⑤ 가정 연료비 보조(Home Energy Assistance)¹²⁾
- ⑥ 주정부나 지역에서 받는 보조금
- ⑦ 어찌다 받는(irregularly or infrequently received) 작은 금액의 용돈
- ⑧ 비영리 단체에서 얻은 옷·음식·주거비
- ⑨ 빌린 돈 (loans to you that you have to repay)
- ⑩ 다른 사람이 대신 내주는 전화비·식비·병원비 등
- ⑪ 자활계획 프로그램(Plan for Achieving Self Support program)으로 따로 떼어둔 수입
- ⑫ 학생근로소득세액공제(Student Earned Income Exclusion)¹³⁾로 22세 미만의 장애인 학생이나 시력장애인은 1,340달러까지 공제할 수 있다.
- ⑬ 장애자가 일하기 위해 필요한 것을 장만하는 데 필요한 비용

2) 자산

사회보장생활보조금(SSI) 수혜자격 심사에 쓰이는 신청자의 자산은 다음을 포함한다.

- ① 현금
- ② 은행 계좌, 주식 그리고 저축채권(savings bonds)

12) 가정연료비 보조(Home energy Assitance): 연방정부에서 각 주에 fund를 주어 빈곤한 가정에 빈곤층이 혹독한 추위나 더위 때문에 병에 걸리지 않도록 난방이나 냉방비를 다소 보조해 주는 프로그램이다. 주로 겨울에 각 주정부 산하 Home energy Assistance에 신청하도록 되어 있다.

13) 학생 근로소득 공제(Student Earned income Exclusion): 사회보장생활보조금(SSI)에 의존하여 살고 있는 젊은 층들의 근로의욕을 불어넣어 주기 위해 22세 미만의 학생은 매달 1,340달러까지의 수입을 사회보장생활보조금(SSI) 신청이나 검토당시 학자금 명목으로 제하여, 사회보장생활보조금(SSI)을 계속 받을 수 있도록 허용한다.

- ③ 토지
- ④ 생명보험
- ⑤ 동산
- ⑥ 자동차
- ⑦ 현금으로 전환시킬 수 있는 물품들
- ⑧ 추정자산(deemed resources)¹⁴⁾

사회보장생활보조금(SSI)자격 심사시 공제되는 자산은 다음과 같다.

- ① 개인일 경우 현금 2천달러, 부부일 경우 현금 3천달러까지
- ② 현재 살고 있는 집
- ③ 결혼반지와 약혼반지 하나씩
- ④ 신청자나 그의 가족을 위해 마련한 장지(葬地)
- ⑤ 본인과 가족들의 장례를 위해 미리 예치한 예치금 각 1,500달러까지
- ⑥ 1,500달러 이하의 생명보험
- ⑦ 값에 관계없이 차 한 대는 공제된다.
- ⑧ 일괄적(lump-sum)으로 받은 소급되는 사회보장생활보조금(retroactive SSI) 수혜금은 6개월치까지 공제된다.
- ⑨ 장애인이나 시력장애인이 자활(self-support)하기 위해 필요한 자산은 공제된다.
- ⑩ 범죄피해자 보조(Crime Victim Assistance)¹⁵⁾
- ⑪ 근로소득 세액공제(Earned Income Tax Credit) (5장에서 설명)
- ⑫ 장애아동 전용 계좌(Dedicated Accounts for Disabled or Blind Children)¹⁶⁾

14) 그러나 18세 미만의 아동이 한쪽 부모와 살 때 부모의 자산 중 2천달러가 공제되고, 양쪽 부모와 살 때는 3천달러가 공제된다.

15) 범죄피해자 보조(Crime Victim Assistance): 1984년 범죄피해자법률(Victims of Crime Act: VOCA) 이후 출범한 연방 법무부 범죄피해자 보호국(the Office of Victims of Crime)의 재정적인 지원으로 각 주의 주범죄피해자보상프로그램(state victim assistance and compensation program)이 운영된다. 이것은 범죄행위의 피해자가 정신적·신체적 고통으로부터 이겨낼 때까지 잠정적인 카운슬링치료·현금보조를 해주는 프로그램이다.

- ⑬ 재해구조보조(Disaster Relief Assistance)¹⁷⁾
- ⑭ 집수리를 위해 받은 현금
- ⑮ 자녀에 대한 세액공제(Child Tax Credit)¹⁸⁾는 받은 다음 달의 자산목록에서 공제된다.

재산을 팔아 현금이 되어 더 이상 사회보장생활보조금(SSI)을 받은 자격을 잃는 경우, 재산을 매물로 내놓을 때부터 받은 수혜금은 모두 정부에 돌려주어야 한다. 재산을 팔려고 내어 놓고도 혜택을 받는 것을 ‘조건부 수혜(conditional benefits)’라고 부르며 이런 상황이 예측되면 수혜자는 ‘조건부 수혜계약서(conditional benefits agreement)’에 사인을 해야 한다.

수혜자나 배우자가 재산을 포기하거나 그 가치보다 훨씬 작은 금액을 받고 팔 경우 수혜자는 36개월 동안 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자격을 잃게 된다.

3) 자산과 수입의 확인 방법

자산과 수입은 각각의 증빙서류를 통해 확인한다. 근로소득(earned income)

-
- 16) 장애아동 전용 계좌(Dedicated Accounts for Disabled or Blind Children): 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받는 장애나 시력장애인인 아동에게 몇 개월치의 사회보장생활보조금(SSI)이 소급해서 나오면 아동의 대리수령인(representative payee)은 아동의 이름으로 은행에 계좌를 열어 그 금액을 예치하여야 하는데 그 계좌를 장애아동 전용계좌(Dedicated Account for Disabled Children)이라고 부른다. 그리고 그 돈은 오직 아동의 의료비나 교육비, 아동의 장애와 관련되어 집을 고치는 경우 등에만 사용할 수 있다.
 - 17) 재해구조보조(Disaster Relief Assistance): 개인에게 지진, 홍수, 산불 등의 천연재해로 손실이 있었을 때 많은 경우 주정부나 지역 사무소(local agency)들의 능력만으로는 역부족인 경우가 많았다. 이러한 문제를 해결하기 위해 The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act가 1993년에 통과되었고 그리고 2000년 개정되었다. 연방정부는 주정부와 지방정부(local government)에 경제적인 보조를 하여 재해를 당한 주민들이 다시 재기할 수 있도록 하고 있는데 집 건축, 자동차, 의료보조, 응급지원(emergency support)등을 제공하고 있다.
 - 18) 자녀에 대한 세액공제(Child Tax Credit): 2003년부터 납세신고서(tax return)를 제출하는 납세자가 부양하고 있는 17세 미만의 아동에 대해 1명당 1000달러씩 세액공제(tax credit)를 해준다. 이것을 받기 위해서 납세자의 과세소득(taxable income)은 적어도 15,000달러(미혼이나 기혼)가 넘어야 한다.

의 경우 수혜 신청자가 제시한 급여명세서, 자영업인 경우는 납세신고서(tax return)를 통해 확인한다. 불로소득(earned income)의 경우는 보조금을 받게 되었다는 기관의 편지(award letter)나 은행잔고증명을 통해 이를 확인한다. 자산의 경우 은행의 저축(saving)과 당좌예금계좌(checking account), 살고 있는 집을 제외한 부동산의 세금 감정평가(tax appraisal), 생명보험 증서, 장례비 예금 증서, 양도성정기예금증서·주식·채권(Certificate of deposit, stocks, and bonds) 그리고 현재 사용하는 자동차를 제외한 차의 권리증서(title)나 등록서류를 통해 이를 확인한다.

그러나 사회보장청(SSA)은 신청자의 자산과 수입을 액면 그대로 받아들이지는 않는다. 데이터베이스에 51개주의 여러 기관에서 입력한 개인의 수입내역들과 비교하여 그 정보들을 확인한다.¹⁹⁾

바. 시민권자 확인

출생증명서, 출생지가 미국임을 입증해 줄 수 있는 교회 영세증명서, 시민권 서류 혹은 여권 등으로 확인한다.

1996년부터는 비시민일 경우에는 당시 사회보장생활보조금(SSI)을 받고 있거나, 본인이나 배우자가 사회보장연금을 받을 자격이 있을 만큼 미국에서 일을 했거나 혹은 본인이나 배우자 혹은 부모가 미국 군인이거나 영예롭게 제대를 한 경우 또는 1996년 이전에 영주권을 취득한 시력 장애인일 경우에만 사회보장생활보조금(SSI)을 신청할 수 있다.

사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받던 영주권자가 국외추방(deportation)명령을 받은 경우에는 사회보장생활보조금(SSI) 자격을 잃게 된다.

사. 거주 증명

미국에 거주하지 않으면서도 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받는 경우 때문에 1997년부터 2001년 사이에 잘못 지불된 액수는 1억 1,800만달러로 추정된

19) Social Security Online: updated on 10-31-2003

다. 회계감사원(GAO)에 의하면 이러한 과다지급(overpayment)은 87%가 외국 태생의 수혜자로 인한 것이라고 한다.

지금 현재, 사회보장청(SSA)은 수혜자의 진술, 재심사(redetermination), 그리고 의심이 가는 사례(case)의 가정방문으로 거주(residency)를 확인한다. 법은 미국영토를 계속해서 30일간 벗어나 있는 경우는 사회보장생활보조금(SSI) 자격을 박탈하도록 되어 있다. 이 거주지 확인은 좀더 조직적인 방법으로 확인하는 방법이 개발되지 않으면, 거주사기(residency fraud)를 방지하기가 어려울 것이라고 회계감사원(GAO)은 주장하고 있다.

아. 생활구조(Living Arrangements)

사회보장생활보조금(SSI) 수혜액은 생활구조(living arrangement)에 따라 조금씩 차이를 둔다. 예를 들어, 다른 사람의 집에 살거나, 다른 사람이 수혜자의 주거비용을 내어주는 경우는 사회보장생활보조금(SSI)이 줄어든다. 또한 수혜자가 병원이나 양로원에 한 달 내내 기거하고 있어서 의료보험이 그 비용의 반 이상을 내 줄 때는 사회보장생활보조금(SSI) 수혜액이 줄어든다.

7. 사회보장생활보조금(SSI) 예산 추이

사회보장생활보조금(SSI) 예산 추이를 살펴보는 한 방법은, 사회보장생활보조금(SSI)의 총지출이 미국 전체의 국민 총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 살펴보는 것이다. 특히 이 방법은 사회보장생활보조금(SSI)의 총지출의 물가 조정된(inflation-adjusted) 척도를 제공할 뿐 아니라, 미국 국민 소득이 얼마나 사회보장생활보조금(SSI)에 쓰이는가를 보여주기도 한다. 다음의 표는 『사회생활보조금 프로그램에 대한 2003년도 연차 보고서(2003 Annual Report of the SSI Program)』에서 발췌된 것이다. 이 표는 1974년부터 시작해서 2002년까지 뿐만이 아니라, 2003년 이후 2027년까지의 추정치까지 보여주고 있다.

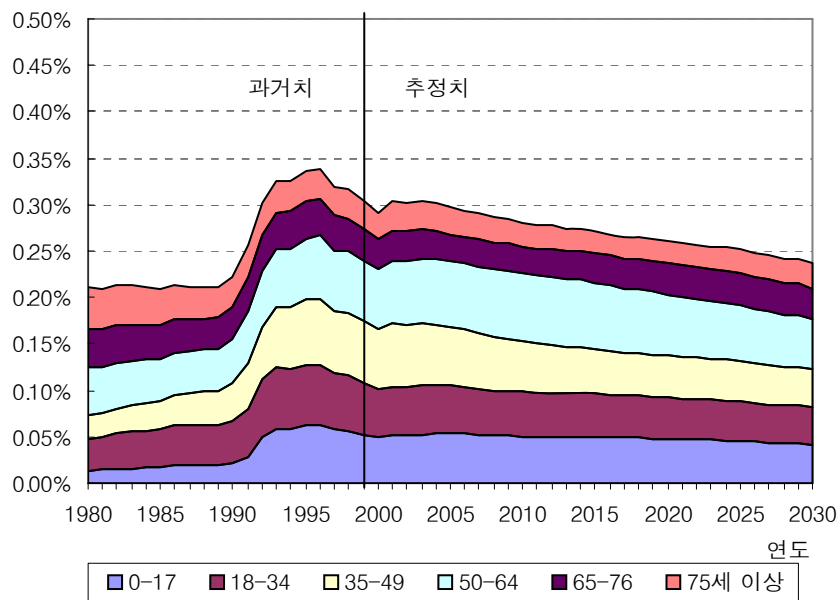
우선 초창기의 꽤 높은 비율로 시작해서 연방정부의 사회보장생활보조금(SSI)의 지출은 일반적으로 안정적인 GDP 대비 0.21% 수준을 유지하였다. 그

러다가 1990년 초기부터 상당한 증가추세를 보여 1996년에는 GDP 대비 0.34% 수준까지 증가하였다. 하지만 클린턴 행정부의 여러 가지 복지정책 개혁법에 기인해 1997년 사회보장생활보조금(SSI) 지출의 GDP비율은 감소하기 시작하였다.

이 표는 2003년 이후의 사회보장생활보조금(SSI) 지출의 GDP비율의 추정까지 보여주고 있는데, 그 추세는 점차 줄어들어 2027년에는 GDP의 0.25% 수준에 이를 것으로 추정하고 있다. 이것은 물론 여러 가지 가정하에서 계산된 것임을 상기할 필요가 있는데, 특히 여기에는 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 전체 국민의 일정한 비율이라는 가정과 사회보장생활보조금(SSI)의 평균 수혜가 아주 적은 비율로만 증가한다는 가정이 포함되어 있다.

<표 6>과 <표 7>은 연방정부의 사회보장생활보조금(SSI) 지출을 1974년부터 2003년까지 현 시가와 2003년 시가로 산정한 것이다. 현 시가로는 1974년의 38억달러에서 2003년의 331억달러로 거의 9배로 늘어났지만, 2003년 시가로는 139억달러에서 331억달러로 2.4배 정도 증가하였음을 알 수 있다.

[그림 2] 연령별 SSI지급액(GDP대비)



<표 5> 사회보장생활보조금(SSI)지급액 : GDP대비

(단위: 10억달러, %)

연도	GDP	연령별 장애인						연령별 고령자		전 체		
		0-17	18-34	35-49	50-64	65-74	75+	65-74	75+	장애인	고령자	합계
과거치												
1974	1,501	-	-	-	-	-	-	-	-	0.137	0.119	0.255
1975	1,635	-	-	-	-	-	-	-	-	.151	.113	.264
1976	1,824	-	-	-	-	-	-	-	-	.150	.098	.247
1977	2,031	-	-	-	-	-	-	-	-	.146	.085	.232
1978	2,296	-	-	-	-	-	-	-	-	.150	.080	.231
1979	2,566	-	-	-	-	-	-	-	-	.138	.069	.207
1980	2,796	0.014	0.033	0.026	0.051	0.019	0.001	0.023	0.044	.145	.067	.212
1981	3,131	.015	.034	.026	.049	.021	.001	.021	.042	.146	.063	.209
1982	3,259	.016	.037	.027	.049	.022	.001	.019	.042	.151	.061	.213
1983	3,535	.016	.039	.028	.048	.022	.002	.018	.041	.155	.058	.213
1984	3,933	.017	.040	.029	.047	.021	.003	.017	.038	.156	.055	.212
1985	4,213	.017	.041	.030	.046	.020	.004	.017	.036	.157	.052	.209
1986	4,453	.019	.043	.033	.046	.019	.005	.016	.033	.164	.050	.214
1987	4,742	.019	.044	.034	.045	.018	.005	.016	.030	.166	.047	.212
1988	5,108	.019	.044	.036	.045	.017	.006	.016	.028	.166	.044	.210
1989	5,489	.019	.044	.037	.045	.017	.007	.016	.027	.169	.043	.212
1990	5,803	.021	.046	.041	.048	.017	.007	.017	.026	.180	.043	.223
1991	5,986	.028	.052	.050	.055	.018	.008	.020	.027	.211	.047	.257
1992	6,319	.050	.062	.057	.060	.018	.008	.021	.027	.254	.047	.301
1993	6,642	.059	.067	.063	.063	.018	.008	.022	.026	.278	.049	.326
1994	7,054	.059	.064	.066	.064	.018	.008	.022	.026	.279	.048	.327
1995	7,401	.063	.065	.070	.066	.018	.008	.022	.026	.289	.047	.337
1996	7,813	.063	.064	.072	.068	.018	.008	.021	.025	.293	.046	.339
1997	8,318	.059	.060	.067	.065	.018	.007	.019	.025	.277	.044	.321
1998	8,782	.057	.059	.067	.066	.018	.007	.018	.024	.273	.042	.315
1999	9,274	.052	.055	.067	.065	.018	.007	.016	.024	.264	.040	.304
2000	9,825	.049	.052	.065	.064	.017	.007	.015	.024	.254	.038	.293
2001	10,082	.051	.053	.068	.067	.018	.007	.015	.024	.264	.039	.303
2002	10,445	.051	.053	.067	.068	.018	.007	.014	.024	.265	.038	.303

주 : 1974~1979년에는 연령별 자료가 없음

〈표 5〉의 계속

(단위: 10억달러, %)

연도	GDP	연령별 장애인						연령별 고령자		진 체		
		0-17	18-34	35-49	50-64	65-74	75+	65-74	75+	장애인	고령자	합계
추정치												
2003	10,915	.052	.053	.067	.070	.018	.007	.013	.024	.267	.037	.303
2004	11,518	.053	.052	.066	.070	.018	.007	.012	.023	.267	.036	.302
2005	12,182	.054	.051	.064	.070	.018	.007	.012	.023	.263	.034	.298
2006	12,888	.053	.050	.062	.071	.017	.007	.012	.022	.260	.033	.294
2007	13,625	.052	.050	.060	.071	.018	.007	.011	.021	.258	.032	.290
2008	14,372	.051	.049	.058	.072	.018	.007	.011	.020	.255	.032	.287
2009	15,137	.051	.049	.056	.073	.018	.007	.011	.020	.253	.031	.284
2010	15,925	.050	.049	.054	.073	.018	.007	.011	.019	.251	.030	.282
2011	16,740	.050	.048	.053	.073	.018	.007	.011	.019	.249	.030	.279
2012	17,575	.050	.048	.051	.073	.019	.007	.011	.018	.247	.029	.277
2013	18,437	.050	.047	.050	.073	.019	.007	.011	.018	.245	.029	.274
2014	19,326	.050	.047	.049	.073	.019	.007	.011	.017	.243	.029	.272
2015	20,245	.050	.046	.048	.072	.020	.007	.012	.017	.241	.028	.270
2016	21,196	.049	.046	.047	.071	.020	.007	.012	.017	.240	.028	.268
2017	22,194	.049	.045	.046	.070	.020	.007	.012	.016	.238	.028	.266
2018	23,231	.049	.045	.046	.069	.020	.007	.012	.016	.236	.028	.264
2019	24,320	.048	.044	.046	.068	.021	.007	.012	.016	.234	.029	.263
2020	25,453	.048	.044	.045	.066	.021	.007	.013	.016	.232	.029	.261
2021	26,638	.047	.044	.045	.065	.021	.007	.013	.016	.230	.029	.259
2022	27,873	.047	.043	.045	.064	.022	.007	.013	.016	.228	.029	.257
2023	29,162	.047	.043	.044	.062	.022	.008	.013	.017	.226	.030	.255
2024	30,506	.046	.043	.044	.061	.022	.008	.013	.017	.224	.030	.254
2025	31,911	.046	.042	.044	.060	.022	.008	.013	.017	.221	.030	.252
2026	33,383	.045	.041	.044	.058	.022	.008	.013	.017	.219	.031	.249
2027	34,927	.044	.041	.043	.057	.022	.008	.013	.018	.215	.031	.246

〈표 6〉 사회보장생활보조금(SSI)지급액 : 현행가격

(단위: 백만달러)

연도	연령별 장애인						연령별 고령자		전 체		
	0-17	18-34	35-49	50-64	65-74	75+	65-74	75+	장애인	고령자	합계
1974	-	-	-	-	-	-	-	-	2,050	1,783	3,833
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	2,471	1,843	4,314
1976	-	-	-	-	-	-	-	-	2,727	1,785	4,512
1977	-	-	-	-	-	-	-	-	2,966	1,737	4,703
1978	-	-	-	-	-	-	-	-	3,449	1,847	5,296
1979	-	-	-	-	-	-	-	-	3,546	1,760	5,306
1980	397	931	731	1,420	544	28	642	1,230	4,051	1,872	5,923
1981	458	1,079	821	1,542	654	32	643	1,320	4,586	1,963	6,549
1982	512	1,211	883	1,590	704	38	630	1,364	4,937	1,994	6,931
1983	574	1,372	985	1,704	774	58	624	1,440	5,466	2,064	7,530
1984	659	1,576	1,128	1,835	836	102	670	1,512	6,136	2,182	8,318
1985	736	1,709	1,250	1,924	833	160	699	1,499	6,611	2,198	8,809
1986	831	1,929	1,452	2,043	848	209	731	1,479	7,312	2,210	9,522
1987	900	2,081	1,618	2,157	846	259	765	1,444	7,860	2,210	10,069
1988	955	2,228	1,818	2,303	874	304	814	1,449	8,481	2,263	10,744
1989	1,025	2,431	2,048	2,481	936	366	881	1,479	9,286	2,361	11,647
1990	1,201	2,660	2,395	2,792	969	407	987	1,532	10,423	2,519	12,943
1991	1,678	3,129	2,966	3,305	1,060	463	1,169	1,637	12,601	2,806	15,407
1992	3,154	3,900	3,577	3,790	1,124	487	1,303	1,690	16,033	2,993	19,026
1993	3,909	4,465	4,164	4,188	1,208	513	1,471	1,759	18,447	3,230	21,677
1994	4,167	4,504	4,666	4,533	1,274	538	1,566	1,814	19,682	3,380	23,063
1995	4,657	4,777	5,155	4,896	1,357	565	1,599	1,900	21,407	3,499	24,906
1996	4,947	5,004	5,614	5,298	1,427	590	1,643	1,977	22,880	3,621	26,501
1997	4,920	5,031	5,564	5,410	1,505	614	1,586	2,046	23,044	3,632	26,675
1998	4,965	5,150	5,901	5,777	1,588	635	1,542	2,136	24,017	3,678	27,695
1999	4,835	5,132	6,185	6,037	1,660	654	1,503	2,206	24,503	3,709	28,212
2000	4,789	5,121	6,404	6,293	1,717	675	1,470	2,309	24,999	3,779	28,778
2001	5,104	5,354	6,817	6,783	1,838	713	1,470	2,454	26,608	3,924	30,532
2002	5,353	5,484	7,048	7,131	1,909	738	1,433	2,520	27,663	3,953	31,616
2003	5,712	5,745	7,284	7,598	1,988	771	1,408	2,598	29,097	4,006	33,103

〈표 7〉 사회보장생활보조금(SSI)지급액 : 불변가격(2003년 기준)

(단위: 백만달러)

연도	연령별 장애인						연령별 고령자		전 체		
	0-17	18-34	35-49	50-64	65-74	75+	65-74	75+	장애인	고령자	합계
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	8,225	6,135	14,360
1976	-	-	-	-	-	-	-	-	8,586	5,620	14,207
1977	-	-	-	-	-	-	-	-	8,773	5,136	13,909
1978	-	-	-	-	-	-	-	-	9,469	5,070	14,540
1979	-	-	-	-	-	-	-	-	8,737	4,336	13,073
1980	-	-	-	-	-	-	-	-	8,801	4,067	12,867
1981	903	2,126	1,617	3,039	1,289	62	1,266	2,602	9,037	3,868	12,905
1982	952	2,250	1,641	2,954	1,308	71	1,170	2,535	9,177	3,706	12,882
1983	1,035	2,476	1,778	3,075	1,396	104	1,126	2,598	9,864	3,724	13,588
1984	1,149	2,748	1,967	3,199	1,457	177	1,169	2,636	10,698	3,805	14,503
1985	1,240	2,879	2,106	3,242	1,404	269	1,178	2,525	11,139	3,703	14,841
1986	1,378	3,199	2,408	3,388	1,406	347	1,212	2,452	12,127	3,664	15,791
1987	1,440	3,331	2,590	3,453	1,354	415	1,225	2,312	12,583	3,537	16,120
1988	1,471	3,433	2,800	3,547	1,347	468	1,255	2,232	13,067	3,486	16,553
1989	1,506	3,570	3,008	3,644	1,376	537	1,294	2,173	13,641	3,468	17,109
1990	1,676	3,714	3,344	3,898	1,352	568	1,379	2,139	14,552	3,517	18,070
1991	2,250	4,196	3,978	4,432	1,422	620	1,567	2,196	16,898	3,763	20,662
1992	4,110	5,083	4,662	4,940	1,465	635	1,698	2,203	20,894	3,901	24,794
1993	4,955	5,659	5,278	5,308	1,531	650	1,865	2,229	23,380	4,093	27,474
1994	5,154	5,571	5,771	5,608	1,576	666	1,937	2,244	24,346	4,181	28,527
1995	5,599	5,743	6,198	5,886	1,631	680	1,923	2,285	25,737	4,207	29,944
1996	5,782	5,849	6,561	6,191	1,668	689	1,921	2,311	26,740	4,232	30,972
1997	5,622	5,749	6,359	6,183	1,720	701	1,812	2,338	26,334	4,150	30,484
1998	5,599	5,808	6,655	6,515	1,791	717	1,739	2,408	27,085	4,148	31,233
1999	5,336	5,663	6,825	6,663	1,832	721	1,659	2,435	27,040	4,093	31,133
2000	5,107	5,460	6,829	6,710	1,831	720	1,567	2,462	26,657	4,030	30,686
2001	5,298	5,557	7,076	7,041	1,908	740	1,526	2,547	27,620	4,074	31,693
2002	5,481	5,615	7,216	7,301	1,954	755	1,467	2,580	28,323	4,047	32,371

Ⅲ. 복지 프로그램의 정확성을 높이기 위한 주 정부와 연방정부 차원의 노력

복지 수혜금의 정확성과 복지사기를 방지하는 장치가 마련되어 있는 것은 국민들의 정부에 대한 신뢰를 높이고 납세자들의 세금을 보호하는 데 아주 중요한 부분이다. 사회보장생활보조금(SSI) 과다지급(overpayment)은 많은 경우 수혜자가 신상의 변화, 수입과 자산의 변화가 생겼을 때 즉각 보고하지 않기 때문이다²⁰⁾. 이러한 문제를 개선하기 위해 다음과 같은 제도를 마련하여 운영하고 있다.

1. 재심사(redetermination)

수혜자격 심사를 거쳐 사회보장생활보조금(SSI)을 받기 시작하면, 3개월 이내에 사회보장청(SSA)은 수혜자의 일부를 뽑아 재심사(redetermination)를 실시하여 수입·자산·거주형태를 다시 조사하여 사회보장생활보조금(SSI) 수혜금액이 정확하게 책정되었는지 다시 심사한다.

그 이후는 모든 수혜자를 1~6년 사이에 다시 재심사를 하게 되는데 이 재심사(redetermination)는 과다지급(overpayment)을 줄이는 데 큰 역할을 한다. 재심사는 전화 인터뷰, 면접 혹은 편지로 수행되는데, 전화나 면접을 하는 경우는 먼저 편지로 날짜와 시간을 수혜자에게 알려준다. 만약 대리수령인(payee)이 있는 경우에는 대리수령인이 응답하게 된다. 재심사를 할 때는 수입과 자산을 증명할 수 있는 서류들을 모두 준비해야 하며, 응답하지 않으면, 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자격을 잃을 위험이 있다. 이 지속적인 재심사(redetermination)는 연방정부의 법으로 요구되는 사항이지만, 그 방법과 빈도는 위원(commissioner)이 결정한다.

20) 'SSI payment accuracy', 1998, <http://www.ssa.gov/reports/ssi/accuracy/htm>

회계연도 1997년에 1,800만건을 재심사하였고, 그 중에 23만 7천건은 과다지급(overpayment)의 위험이 큰 사례들이었다. 이러한 재심사(redetermination) 과정을 통해 7년 동안 8억 5천만달러가 넘는 과다지급액(overpayment)을 추징하였다. 매년 재심사 결정으로 수억 달러의 수혜금 조정이 발생하고 있다.

2. 자진신고책임(Self Report Responsibility)

수혜자는 다음과 같은 신상의 변동사항을 그 변화가 발생한 다음달 10일 이내에 사회보장청 사무소(Social Security Administration office)에 알려야 할 의무가 있다. 그 의무를 시행하지 않았을 경우, 받은 돈을 다시 물어야 하고 또는 가산세를 내게 된다. 만약 고의로 신상의 변화를 알리지 않았다면, 6개월 내지 24개월간 수혜자격을 잃게 된다.

변동사항이란 주소지 · 주거변동(living arrangement) · 수입 · 자산 · 배우자나 가족의 사망 · 이혼 또는 재혼여부, 가족 또는 친지의 경제적인 도움, 다른 보조금, 병원이나 양로원의 퇴원 또는 입원, 22세 미만일 경우는 학교 재학의 변동사항, 영주권의 변동사항, 30일 이상의 해외여행 등을 말한다.

만약 장애상태로 사회보장생활보조금(SSI)을 수혜하는 경우에는 병의 상태가 호전되었거나 다시 일터로 돌아갔다가거나 혹은 취업알선프로그램(Ticket to Work)²¹⁾의 동의서의 변동사항 또는 자활계획(Plans for Achieving Support)²²⁾ 경비의 변동사항 등을 자세히 보고해야 할 의무가 있다.

21) 취업알선프로그램(Ticket to Work): 1999년 12월 17일에 서명된 The Ticket to Work and Work Incentive Improvement Act는 장애로 사회보장생활보조금(SSI)을 받고 있기는 하지만 일을 하고 싶어 하는 수혜자들에게 근로의 기회를 주기 위해 그들을 고용할 용의가 있는 개인이나 공기업들과 협력하여 직업훈련이나 고용 기회를 가질 수 있는 ‘기회(ticket)’를 주는 프로그램이다.

22) 자활계획(Plans for Achieving Self Support: PASS): 시력장애인이나 장애인 사회보장생활보조금(SSI)이 얼마의 자산이나 수입을 취업을 하기 위한 목적으로 교육이나 직업훈련 등을 받는 데 사용할 수 있도록 따로 남겨둘 수 있도록 허용하는 연방정부 프로그램이다. 각 주의 직업상담원(Vocational Counselor)의 도움을 받아 성취 가능한 계획(plan)을 자활계획지원서에 기재하여 사회보장청(SSA)의 허가를 받으면, 2003년에 개인은 2천달러까지, 부부는 3천달러까지의 현금이나 자산을 남겨 놓을 수 있다.

3. 대리수령인 프로그램(Representative Payee Program)

수혜자가 18세 미만이거나, 스스로 돈을 관리할 능력이 부족하다고 판단될 경우, 혹은 법적으로 무능하다고 판결이 난 경우에는 수혜자의 수혜금을 대신 관리해줄 대리 관리인이나 단체를 대리수령인(representative payee)에 임명하게 된다. 이는 수혜자를 보호하고 수혜금의 확실한 용도를 도모하기 위함이다. 수혜자가 대리수령인의 도움이 필요한지 결정하는 것은 매우 까다롭고 문제의 여지가 많은 부분인데, 이를 결정할 때는 수혜자가 사회보장생활보조금(SSI)을 혼자 힘으로는 제대로 관리할 수 없다는 의학적 또는 다른 전문적인 견해가 뒷받침되어야 한다.

대부분 대리수령인은 부모·가까운 친척·후견인(guardian) 또는 친구를 임명하게 되고, 아무도 가능한 사람이 없을 때는 사회보장청(SSA)이 단체에 의뢰하여 대리수령인을 선정하게 된다. 대리수령인을 정할 때 사회보장청(SSA)은 조사를 통해 그 사람이 대리수령인이 될 자격이 있는지 결정한다.

대리수령인은 수혜자의 신상이나 경제적인 상황에 변화가 생겼을 경우 사회보장청(SSA)에 보고해야 할 의무를 지니고, 그 수혜금이 수혜자의 기본적인 의식주를 해결하는 데 쓰이도록 관리할 의무를 가진다. 그리고 수혜금이 어떻게 쓰였는지 기록해 놓아야 할 의무를 지니고, 또한 1년에 한 번씩 사회보장청(SSA)에 보고할 의무를 지닌다. 만약 수혜자가 대리수령인(representative payee)에 불만이 있거나, 본인이 직접 수혜금을 관리할 능력이 있다고 주장하면, 사회보장청(SSA)은 그 상황을 조사한 후 이의제기(appeal)에 대한 결정을 내리게 된다.

4. 전자사망등록(Electronic Death Registration)

해마다 2천 5백만명이 미국에서 사망하고 사회보장청(SSA)은 이 정보를 빠른 시간 안에 수집하여 사망기록대장(Death Master File)에 올려놓아 여러 기관들이 사망자 앞으로 보내지던 수혜금들을 중단할 수 있도록 하고 있다. 사

회보장청(SSA)은 지금까지 장의사(funeral homes)·가족·친지·주정부의 기록관리소²³⁾(Vital Record Office), 연방정부의 다른 기관, 우체국 등에서 사망자의 정보를 받아 미국의 모든 사람들의 사회보장번호를 담고 있는 번호확인파일(Numerical Identification File: NUMIDENT)에 입력하여 그 파일에서 사망기록대장(Death Master File: DMF)을 만든다. 이 사망기록대장(DMF)은 누구나 열람할 수 있는 파일로서 미국기술정보서비스²⁴⁾에 의해 공개된다.

미국기술정보서비스(NTIS)는 이 파일을 자기 테이프(magnetic tape)나 CD-ROM으로 만들어 매달 교회·컴퓨터·회사·주정부와 연방정부의 기관들·보험회사·대학·신용정보기관(credit reporting agency)을 비롯한 여러 기관이나 단체에 공급한다. 이러한 과정에 소요되는 기간은 대략 1~2 개월이 걸리고, 이러한 시간이 지나서야 수혜금 중단통보를 시작할 수 있게 된다. 당연히 이러한 정보의 지연은 수혜금 과다지급(overpayment)을 초래하게 되어 수혜자가 사망한 후에도 계속 수혜금이 지불되는 상황이 발생하게 된다.

현재 사회보장청(SSA)은 주정부와 연방정부의 사망정보를 좀 더 빠른 시일 내에 전달하고, 이 정보를 취급하는 동안 사망자의 사회보장번호가 명의도용(identity fraud)을 목적으로 하는 사기범죄에 이용되지 않도록 많은 노력을 기울이고 있다. 많은 금융서비스산업(financial services industry)들은 사회보장번호를 현금 거래나, 연방국세청(IRS)에 정보를 보고할 때 신분을 확인하는 방법으로 가장 많이 쓰고 있기 때문에 사망정보의 빠르고 정확한 정보의 입력은 명의도용(identity theft)이나 사기(fraud)를 방지하는 데 큰 역할을 한다.

현재 여러 주에서 이러한 목적으로 착수하고 있는 장치는 전자사망등록시스템(Electronic Death Registration System)이다. 미네소타 보건부(Minnesota

23) 주정부의 기록관리소는 출생·혼인·사망 등에 관한 기록을 관리한다.

24) 미국 기술정보 서비스(National Technical Information Service: NTIS). 미국 정부에서 주관하는 연구, 개발, 분석에 관한 보고서. 미국 주택 및 도시 개발부·교통부·상무부 그리고 240여개에 달하는 정부관련 기관에서 나온 보고서들의 요약본을 저장해 놓은 대규모의 데이터베이스이다. 미국기술정보서비스에서 미국 내의 연구 보고서 이외에도 일본·독일·프랑스 등의 외국정부에서 주도한 연구의 결과도 포함하고 있다

Department of Health)의 보고서에 따르면, 2003년까지 미국의 7개 주가 전자 사망등록(Electronic Death Registration)을 가동하여 온라인으로 사회보장번호(SSN)를 접수된 사망자의 정보와 대조하여, 사망한 지 24시간 내에 사회보장청(SSA)으로 전산망을 통해(electronically) 정보를 보낸다. 이 정보가 접수되면, 사회보장청(SSA)은 곧 장의사에게 사망 확인서(notification)를 보내어 사망자의 사회보장번호(SSN)·생년월일·성·이름 등을 확인한다. 확실한 사망정보의 빠른 입력은 사회보장청(SSA)이 일년에 5,200만달러와 20만시간의 작업을 절감할 수 있다고 예상한다.

5. 전산기록 매칭(Computer Matching Information)

가. 임금 및 실업수당 매칭(Wage and Unemployment Compensation Matches)

사회보장청(SSA)은 사회보장생활보조금(SSI)프로그램의 엄청난 과다지급(overpayment)을 알아내고 이를 줄이기 위해 컴퓨터를 이용하여 수혜금 책정과 수혜자격 심사를 위한 정보를 신속히 확인한다. 1996년 한 해 동안 3억 6,500만 달러의 사회보장생활보조금(SSI) 과다지급은 수혜자가 보고하지 않은 본인이나 가족의 수입 때문이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1998년 10월부터 사회보장청(SSA)은 아동지원사무소(Office of Child Support Enforcement: OCSE)에서 개발한 분기별 임금, 실업수당 그리고 신규고용기록데이터베이스(New Hire Database)에 정보를 확인하기 시작했고, 1999년 3월부터는 사회보장청(SSA) 지역사무소가 직접 온라인으로 아동지원사무소(OCSE)의 데이터베이스에 정보를 검색할 수 있게 되었다. 이러한 장치로 사회보장청(SSA)은 수혜 신청이나 재심사시에 바로 수혜자가 제공하는 정보를 확인할 수 있게 되었다.

나. 금융계좌 매칭(Financial Accounts Matches)

과다지급의 두 번째 이유는 보고되지 않은 수혜자나 가족의 금융계좌인데, 1996년 한 해 동안 이로 인한 과다지급은 2억 4,500만달러였다. 이 문제를 해결하기 위해 사회보장청(SSA)은 수혜자의 허락을 받은 후, 은행에 금융계좌를 전산을 통해 확인한다.

다. 양로원 매칭(Nursing Home Computer Matches)

또한 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 양로원에 3개월 이상 입원하게 되면 양로원에 있는 동안 수혜금은 30달러 정도로 줄게 된다. 그러한 양로원의 비협조로 수혜자가 양로원에 입원을 했는지의 여부가 신속히 파악되지 않아, 사회보장생활보조금(SSI) 과다지급이 생기는 경우가 많았다. 이를 시정하기 위한 노력으로 1998년 11월부터, 사회보장청(SSA)은 위생관리재정국(Health Care Financing Administration: HCFA)의 데이터베이스를 이용하여 미국 50개 주의 양로원에 입원해 있는 수혜자들의 예상 입원 일수를 파악할 수 있게 되었다. 이 장치로 말미암아 사회보장청(SSA)의 일년에 2천만달러 정도의 과다지출을 줄이게 되었다.

라. 재소자 매칭(Prisoner Matches)

복역중에 있는 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자의 수혜금은 감옥이 있는 동안 중지된다. 사회보장청(SSA)은 미국 전역에 있는 3,500개의 감옥과 데이터를 교환할 수 있는 장치가 되어 있어, 매달 그들로부터 정보를 보고받는다. 현재, 주정부 산하나 연방정부 산하의 감옥들은 이러한 협조로 대가를 받고 있다.

6. 소득 및 수혜자격 입증 시스템(Income and Eligibility Verification System: IEVS)

이것은 주정부와 연방정부의 사무소(agency)들이 연방정부나 주정부의 복지 프로그램 자격 심사시 수혜자의 수입을 확인하기 위해 서로 정보를 수집하여 데이터베이스로 만들어 놓은 장치이다. 이 데이터베이스는 고용부(Department of Employment)에서 수집된 급여과일, 실업자 수혜금(Unemployment Insurance Benefits), 수혜자소득 교환기록(Beneficiary Earnings Exchange Record)에서 수집한 자영소득(self-employment earnings), 사회보장청(SSA)의 RSDI 수혜금, 사회보장생활보조금(SSA) 수혜금, 국세청(IRS)에서 수집된 이자수입, 사회보장청(SSA)에서 수집된 사회보장번호(SSN), 주정부에서 운영하는 의료보조나 주에서의 사회보장생활보조금(SSA), 이민자들의 연방이민국(INS)기록 등으로 구성된다.

1985년부터 모든 주는 연방정부 산하 복지 프로그램인 부양아동가족보조(AFDC, 현재 TANF), 의료보조, 식권, 실업수당(Unemployment Compensation) 등을 운영할 때, 소득 및 수혜자격 입증 시스템(IEVS)을 설치하여 주정부 간에 서로 정보를 교환하고 필요한 정보들을 소득 및 수혜자격 입증 시스템(IEVS)을 통해 수집하여 복지사기를 방지하고, 정확한 수혜액을 산출할 수 있도록 하였다. 각 주의 소득 및 수혜자격 입증 시스템(IEVS)은 자체에서 개발되어 운영되고 있다.

캘리포니아 주의 경우는 1987년부터 수혜자의 수혜자격이나 수혜액을 결정하는 데 필요한 데이터들을 소득 및 수혜자격 입증 시스템(IEVS)을 통해 확인하고 있는데 이 장치에는 다음과 같은 정보들이 입력되어 있다.

실업급여(Unemployment Benefit), 신체장애 급여(Disability Benefit), 고용개발부기록을 이용한 임금 매칭(Wage Matching from Employment Development Department), 사회보장번호(SSN), 시민이 아닌 자에 대해서는 40분기 동안 일한 내역(Forty quarters work history for non-citizen), RSDI, 사회보장청을 통해 받는 사회보장생활보조금 혜택(SSA benefit from SSA), 이민국의 외국인등

록번호(Systematic Alien Verification for Entitlement, alien registration number from INS), 집 없는 사람들에 대해서 카운티에서 지급하는 수혜금(Homeless Assistance Payment Indicator System), 은행, 투자기관의 계좌 내역 (Franchise Tax Board Asset Match), 수혜자의 과다지급정보, 30일 이상 구치소나 교도소에 있었던 사람들의 명단 (Nationwide Prisoner Match)

아이다호 주의 경우는 다음과 같은 정보들이 소득 및 수혜자격 입증 시스템 (IEVS)에 입력되어 있다.

- ① 노동부 임금 데이터(Wage Data by Department of Labor)
- ② 노동실업보험급여(Unemployment Insurance Benefits by Department of Labor)
- ③ 수혜자 소득 교환기록에 의한 자영업자 순소득(Net Earnings and Wages from Self Employment by Beneficiary Earnings Exchange Record : BEER)
- ④ 수혜기록 데이터 교환을 통한 퇴직 연금(Retirement Income by Benefit Data Exchange: BENDEX)
- ⑤ 주 데이터 교환을 통한 사회생활보조금 및 RSDI (RSDI/SSI benefit by State Data Exchange)
- ⑥ 국세청 관리대상 불로소득(Unearned Income from IRS)

7. 과다지급금 환급(Repaying Overpayment)

수혜자의 수입이나 재산 등이 그 달의 사회보장생활보조금(SSA) 수혜액을 결정할 때 쓰였던 것과 차이가 있으면, 사회보장청(SSA)은 수혜자에게 더 지불한 액수를 30일 안에 갚으라고 통지를 보낸다. 만약 갚을 능력이 없으면, 매달 수혜자의 소득에서 10%에 해당하는 금액을 공제하고 나머지 수혜금만 보낸다.

과다지급(overpayment)이 생기는 이유는 대부분 데이터베이스를 통해 혹은

재심사 과정(redetermination process)에서 보고한 것보다 더 많은 수입과 재산이 있는 것이 알려졌거나, 신상이나 재산상의 변화가 있었음에도 기간 안에 담당자에게 보고하지 않은 것이 드러났거나, 더 이상 장애상태가 아님에도 불구하고 계속 수혜금을 받았기 때문에, 혹은 부정확한 정보로 인한 사무착오가 생겼기 때문이다. 만약 과다지급 통고를 받은 수혜자가 이 결정에 의의가 있는 경우에는 재심(reconsideration)을 해 달라고 이의제기(appeal)할 수가 있으며, 이런 경우는 결정이 날 때까지 수혜금을 계속 받게 된다.

만약, 과다지급이 있었던 것을 인정하나, 그것이 본인의 실수가 아니었고, 지금 그것을 갚을 능력이 전혀 없다고 판단이 되면, 수혜자는 권리포기(Waiver)를 신청할 수 있다. 이것이 기각이 되면, 수혜자는 재심(reconsideration)을 요구할 수 있다.

만약 수혜자가 연방조세환급(Federal Tax Refund)을 받게 되어 있으면, 사회보장생활보조금(SSI) 과다지급으로 갚아야 하는 액수를 그 수혜자가 받아야 할 조세환급금액에서 미리 제하고 나머지만 수혜자에게 보낸다. 1998년 8월까지 이 장치로 사회보장청(SSA)은 3천만달러에 달하는 과다지급금을 회수하였다. 사회보장청(SSA)은 더 이상 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받지 않는 사람들이 갚아야 할 과다지급금이 있는 경우에도 이 방법으로 직접 재무부(Department of Treasury)에서 개인에게 환급금(refund)을 보내기 전에 과다지급금을 돌려받는다.

직접 목격한 사례를 이야기 해보도록 하겠다. 외국에서 이민 온 어떤 연장자가 사회보장생활보조금(SSI)을 받고 있었다. 그 할머니는, 미국에서는 아들이 이혼을 하면 며느리가 재산의 반을 갖게 된다는 사실을 알고, 본국에 묻어 놓았던 재산을 가져와 장가가는 아들의 집을 장만할 때, 자신을 포함한 세 사람의 공동명의로 아들의 집을 구입하였다. 후에 아들이 돈을 벌어서 더 큰집으로 이사를 하기 위해 그 집을 팔았는데, 그 집은 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자인 어머니의 공동재산이기도 하여, 집 판돈의 1/3 은 어머니의 현금 재산으로 간주되어 개인은퇴계좌(Individual Retirement Account: IRA)를 통해 사회보장청(SSA)에 보고되었다. 그 재산을 보고하였다면, 처음부터 사회보장생활보조금

(SSI) 수혜자격이 없었을 것이므로 그 분은 처음부터 받은 모든 사회보장생활보조금(SSI) 수혜금과 재산을 숨긴 죄로 가산세까지 엄청난 금액의 과다지급통지서를 받았다. 물론 그 어머니는 집을 팔아 생긴 현금을 다 쓸 때까지 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자격을 잃게 되었다. 간혹 한국에서 온 이민자들이 미국은 자식과 함께 살더라도 부모와 자식의 재산이 구별된다는 것을 역이용하는 경우를 많이 보았다.

몇 십만달러의 연봉을 받는 자식과 한 집에서 호화로운 생활을 하면서도, 정작 본인의 재산은 모두 남의 이름으로 바꾸어 본인의 이름으로 되어 있는 통장이나 재산이 없으면, 아무런 죄책감이 없이 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 되어, 남들은 그것으로 집값을 내고 근근이 세끼를 해결하는 그 수혜금을 정부가 평생 보태주는 용돈이라고 생각하며, 공짜로 병원치료를 받는 연장자들이 무수히 많다. 이는 사회보장생활보조금(SSI)이 어떤 목적으로, 이 사회의 어떤 사람들을 위해 생겨난 복지제도인지를 제대로 알지 못하기 때문이라고 생각된다.

이민자들의 사회보장생활보조금(SSI) 의존율이 높은 이유 중의 하나는 처음부터 사회보장생활보조금(SSI)이 무엇인지, 또 어떤 경우를 위해 이 사회가 만들어 놓은 안전망(safety net)인지 분명한 교육이 되어지지 않아, 너도나도 65세가 넘고 시민권만 받으면 당연한 권리인 것처럼 생각하여, 수단과 방법을 가리지 않고 수혜자격을 갖추려고 하는 것도 큰 이유 중의 하나라고 생각된다.

8. 은행을 통한 수혜금 직접전달(Direct Deposit)

현재 사회보장청(SSA)은 수혜자들에게 편지로 매달 수혜금 수표를 보내는 것보다 은행계좌로 직접 입금하는 방법을 택할 것을 수혜자들에게 권고하고 있다. 이것은 운영상의 지출을 줄이는 장점 이외에도 수표 분실의 염려가 없으며 수혜금 행방의 정확한 파악이 가능해지기 때문이다.

IV. 복지 수혜 사기(fraud)를 방지하고 찾아내기 위한 주정부와 연방정부의 노력

사회보장생활보조금(SSA) 프로그램의 복지 사기와 남용은 미국에 거주하지 않으면서도 허위로 사는 것처럼 속이는 경우, 수혜금을 받게 해주기 위해 신청자가 장애상태인 것처럼 허위로 사실을 조작하는 경우, 그리고 수혜금이 줄어들거나 수혜자격을 잃지 않기 위해 신상의 변화나 경제적인 변화를 제때에 보고하지 않는 경우들로 나뉘어진다.

사회보장청(SSA)은 복지사기와 남용의 아무리 적은 금액일지라도 민감하게 대처하고 있다. 그 이유는 국민들의 정부 복지 프로그램에 대한 신뢰도나 국민의 지지도와 직접 관련이 있기 때문이다. 무엇보다도 복지 사기는 이 사회와 납세자들을 속이는 행위이며 사회의 신뢰도(integrity)를 흐리게 하는 행위라고 볼 수 있다.

사회보장청(SSA)에서 복지 사기와 남용을 통제하기 위해 효과적인 장치라고 여기는 것은 강한 감찰국(Office of the Inspector General: OIG)이 직접 사회보장청(SSA) 지역사무소와 협력하여 사기범들을 알아내고, 조사하고, 그리고 처벌을 받게 하는 포괄적인 ‘사기방지계획(Anti-Fraud Plan)’이다. 사회보장청(SSA)과 감찰국(OIG)의 간부들로 구성된 사기방지위원회(National Anti-Fraud Committee)는 이 계획을 감독하고 지휘한다.

복지 사기범으로 기소되어 유죄 판결을 받게 되면 과다지급금과 벌금을 부담하는 것 말고도 다른 죄인들과 마찬가지로 처벌을 받는다. 예를 들어 캘리포니아에 거주하는 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF) 수혜자가 수입을 사실대로 보고하지 않고 수혜금을 계속 타다가 이로 인해 3만 4,356달러의 과다지급금과 7만 755달러의 식권 과다발급(Food Stamp Over-Issuance)이 있는 것이 발각되었다. 이 수혜자는 44일간의 실형, 500시간의 사회봉사(community work), 4만 2,111달러를 물어내고 200달러의 벌금을 언도받았다. 게다가 이 수

혜자는 인터넷을 통해 사진과 사기(fraud)의 내용이 모두 공개되었다²⁵⁾.

1. 사회보장청(SSA) 지역사무소의 사기방지(Anti-fraud)를 위한 노력

일선에서 직접 수혜자를 만나는 직원들이 사회보장생활보조금(SSI) 사기를 제일 먼저 발견하는 경우가 많다. 이들은 정기적으로 수혜자가 증거로 제시한 서류들을 검토하고 다른 서류들과 비교하여 이 서류들 간에 상충되는 점은 없는지 살피고 컴퓨터의 데이터베이스를 통해 검색한 사실들과 수혜자나 수혜자의 대리인의 보고와 차이점은 없는지 살핀다. 그리고 사회보장청 핫라인(SSA hotline)을 통해 접수된 복지 사기의 가능성이 있는 사례들은 감찰국(OIG)으로 보낸다.

사회보장청 관리자(SSA manager)들은 일선 직원들이 복지 사기의 가능성이 있는 사례(case)들을 감찰국 사무소(OIG office)로 의뢰할 때 조서를 만들고 필요한 증거를 찾는 일들을 여러 측면에서 도와준다.

2. 거주규정 위반행위(Residency Fraud)

사회보장생활보조금(SSI) 수혜자는 30일 이상 해외에 머무르는 경우는 사회보장청(SSA)에 보고를 해야 한다. 보고 없이 해외에서 30일 이상을 거주하면서도 사회보장생활보조금(SSI)을 타는 것은 거주규정위반(Residency Violation)이다. 1997년부터 2001년 사이에 거주규정위반에 의한 과다지급은 1억 1,800만달러에 달했다. 그리고 이러한 과다지급은 87%가 외국 태생의 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자에 의한 것이었다.

감찰국(OIG)에서 거주사기(residency fraud)를 추적하기 위해 시도한 사회보장혜택 경계지역 감시 프로젝트(Operation Border Vigil Project)는 미국과 멕시코 접경 지역인 엘 파소(El Paso)지역 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자들의 거

25) <http://www.ladpss.org>

주확인을 하는 것이었는데, 이 프로젝트에서 그 지역에 거주하는 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자의 7%가 미국에 거주하지 않고 있는 것이 발견되었다. 또 다른 시도는 캘리포니아 접경지역에서 청부조사관(contract investigator)들을 활용하여 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자들의 거주확인을 하였는데 이 프로젝트로 50만달러의 과다지급이 확인되었고, 오차로 인한 40만달러의 손실을 방지하게 되었다.

이러한 시도를 바탕으로 1997년 11월부터 사회보장청(SSA)은 캘리포니아·뉴멕시코·텍사스 접경지역의 12개의 도시를 더 추가하여 사립 청부조사관(contract)을 활용하여 거주확인을 하고 있다. 사회보장청(SSA)은 캐나다접경지역까지 이 프로젝트를 확산할 예정이다.

3. 중개인에 의한 사기(Collaborator Fraud)

감찰국(OIG)과 사회보장청(SSA)은 비영어권 이민자들이 사회보장생활보조금(SSI)을 신청할 때 이들의 통역을 담당하는 중개인들에 의한 복지 사기가 있는 것을 발견하였다. 이들은 통역 이외에도 사실을 더 부풀려 보고하여 신청자의 수혜자격에 도움이 되게 하는 수법을 사용한다. 이 문제를 해결하기 위해서 사회보장청(SSA)은 여러 이민관련단체(community)에 사회보장생활보조금(SSI)을 신청할 때 중개인이 필요하지 않고, 통역관은 사회보장청(SSA) 자체 내에서 마련한다는 것을 알려주고 있다. 이 문제를 보강하기 위해 사회보장청(SSA)은 이중 언어를 쓰는 직원들을 채용하여 통역을 담당시키고 있다.

사회보장청(SSA)의 캘리포니아 조사관(California Fraud Pilot)은 캘리포니아 사회서비스부(California Department of Social Service)의 신체장애여부적부사무소(DDS) 내에 사기조사과(Fraud Investigative Unit)를 두어 이런 종류의 사기를 집중 조사하고 있다. 이 조직(unit)은 복지사기 용의자들을 빠른 시간 내에 조사하여 수혜신청을 할 당시부터 사기행위를 방지하고, 재심사를 할 때 사기행위가 발견되면 재빨리 수혜금을 정지시키고 법적인 조치를 취할 수 있도록

록 도와주는 역할을 한다. 사회보장청(SSA)의 지역사무소, 신체장애여부적부사무소(DDS) 그리고 Office of Hearing and Appeal 들도 의심이 가는 사례들을 사기조사과(Fraud Investigative Unit)에 의뢰하여 복지 사기를 미연에 방지하고 있다.

4. 도피범 관련 조치(Fugitive Fellow Initiative)

1996년에 제정된 「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWOA)은, 중죄를 짓고 도망중인 탈주자나 집행유예중인 자거나 가석방 기간을 어긴 자들이 사회보장생활보조금(SSI)을 받는 것을 법으로 금지시켰다. 사회보장청(SSA)과 감찰국(OIG)은 연방조사국(FBI)과 주정부의 데이터베이스를 이용하여 이들의 명단을 입수하여 사회보장생활보조금(SSI)을 중지시키고 있다.

5. 사기 관련 핫라인(Fraud Hotline)

사회보장청(SSA)의 사기(fraud) 관련 핫라인(Hotline)은 사회보장청(SSA)에서 주관하는 모든 프로그램의 사기행위를 알고 있는 대중이 전화, 팩스, 이메일 또는 편지로 사회보장청(SSA)에 알릴 수 있는 장치이다. 이 곳을 통해 복지 사기(fraud)나 남용의 혐의가 입수되면 감찰국(OIG)은 조사를 시작한다. 사회보장금 사취(私取) 핫라인(Hotline)은 연락을 주는 사람들을 보호하기 위해 그 사람들의 이름은 공개하지 않으며, 다음과 같은 범죄 행위를 핫라인을 통해 알려 줄 것을 권고하고 있다.

- ① 수혜금을 받기 위해 사실을 조작하는 행위
- ② 어떤 사실이나 재산들을 숨겨 복지 수혜자격을 얻는 행위
- ③ 대표수령인(representative)이나 대리수령인(representative payee)이 수혜금을 잘못 사용하는 행위

- ④ 사회보장카드 (Social Security card)를 사고파는 행위
- ⑤ 사회보장번호(SSN)를 범죄 그룹에 관련된 사람들에게 빌려주는 행위
- ⑥ 사회보장청(SSA) 직원과 관련된 범죄행위

사회 보장 핫라인(Social Security Hot line) 뿐만 아니라 각 주의 사회보장청 (Social Service)나 군 사무소(County Office)들도 복지 사기(fraud)를 고발할 수 있는 신고 전화를 사회보장금 사취(詐取) 핫라인(Hotline) 설치하여 운영하고 있다.

6. 지문 확인(Fingerprint)

텍사스와 캘리포니아 주를 포함한 미국의 많은 주들이 지문을 복지 사기를 방지하고 적발하는 데 쓰고 있다. 1996년부터 연방정부의 프로그램인 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)과 식권 프로그램은 각 주가 자체적으로 운영하도록 자율권이 주어져, 자체적으로 사회보장금 사취(詐取) 방지와 적발을 위한 장치들을 개발하고 있다. 그리고 주정부와 연방정부가 그 비용을 반씩 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 주단위뿐 아니라 시들도 자체에서 장치들을 개발할 수 있는데, 그것이 식권과 같은 연방정부의 프로그램을 위한 것이면 연방정부가 비용의 반을 부담한다.

이 지문확인(fingerprinting)방법은 캘리포니아(California)에서 자동지문일치인 식시스템(Automated Fingerprint Image Reporting and Match System: AFIRM)이라는 이름으로 시작되었고, 텍사스에서는 론스타 이미지 시스템(The Lone Star Image System)이라는 이름으로 1999년부터 가동되고 있다. 이것은 수혜 신청자가 신청을 할 때 지문을 채취하여 데이터베이스에 기록해 놓으면, 신청자가 다른 이름으로 또 혜택을 신청했을 때 아무리 이름은 바뀌었어도 지문은 바뀌지 않으므로 동일 인물인 것을 확인할 수 있어 사회보장금 사취(詐取)에 많이 쓰이는 이중취득(Duplicate Participation)을 방지할 수 있다.

7. 사회보장금 전자이체(Electronic Benefit Transfer: EBT)

1996년 이전에는 미국 농무성(USDA)에서 경제적으로 빈곤한 국민에게 식생활 안전망(Food Safety Net)의 의미로 1964년부터 연방정부 차원에서 시작된 식권을 수혜자에게 전달할 때 지폐처럼 생긴 쿠폰을 매달 집으로 우편을 통해 전달하는 방법을 사용하였다. 이 쿠폰은 단지 음식만을 농무성(USDA)이 지정한 가게에서 살 수 있는 것이지만, 식권수혜자가 가게 주인과 타협하여 쿠폰을 싸게 현찰로 바꾸어 그것으로 마약이나 술을 사도 통제가 곤란하였고, 또 우편으로 배달하는 과정에 주소가 바뀌면, 분실의 위험도 많았다. 그리고 쿠폰을 발급하고 소거하는 과정도 비용 면에서 만만치가 않았다. 이러한 문제점들을 없애는 방법으로 1996년 연방 복지 개혁 제안(Federal Welfare Reform Legislation)의 일부로 모든 주는 2002년부터 사회보장금 전자이체(EBT)를 사용하여 식권을 수혜자에게 전달하도록 하였다.

사회보장금 전자이체(EBT)는 직불카드(debit card)로서 매달 수혜자의 계좌에 식권(Food Stamp) 수혜금을 넣어주면, 수혜자는 가게에 마련되어 있는 판매 등록기(Point of Sale Terminal: POS)에 비밀번호를 입력하고 사회보장금 전자이체 카드(EBT card)를 다른 신용카드 사용자와 마찬가지로 긁으면 자동으로 지불된다. 이 방법을 대부분의 수혜자가 선호하는 이유는 사회보장쿠폰을 가게에서 내밀 때 받던 주위 사람들의 시선을 염려할 필요가 없기 때문이다. 그리고 주정부 측에서는 비용 절감이 되고, 사취(詐取)를 미연에 방지할 수 있다는 점이다.

예를 들어, 텍사스 주는 사회보장금 전자이체 악덕행위²⁶⁾(EBT trafficking)를 찾아내기 위하여 1998년부터 2001년 동안 부단한 노력을 기울여 왔는데, Darrel Hartman²⁷⁾에 의하면, 1998년에 텍사스 주에서 2,953건의 악덕행위(trafficking)가

26) 사회보장금 전자이체 악덕행위(EBT trafficking)는 식권(Food Stamp)수혜자들이 전자수혜카드(electronic Benefit card)를 음식을 구입할 수 있도록 허용하는 식품점들이 수혜자와 짜고 식품을 산 것처럼 계산해 주는 대신 그 식품 값보다 적은 현금을 수혜자에게 지불하여 수혜자가 그 돈으로 식품 대신 다른 것들을 살 수 있게 도와주는 행위를 의미한다.

적발되었는데, 사회보장금 전자이체(EBT)를 완전 가동한 2001년에는 745건이 적발되어 전체 거래의 1%도 되지 않았다고 한다.

사회보장금 전자이체 사취(詐取)를 찾아내기 위해 가장 많이 쓰이는 소프트웨어는 Anti-Theft Locator using Electronic Benefit Transfer Retailer Transactions (ALERT) 라고 불리는 장치다. 이 장치의 주 목적은 악덕행위가 많이 발생하는 가게를 찾는 것이다.

농무성(USDA) 내의 식영양 서비스(Food and Nutrition Service: FNS)의 경고 장치는 의심이 가는 거래활동들을 찾아내기 위해 가게들의 사회보장금 전자이체(EBT) 거래 파일을 이용하여 분석을 하는데 그 숫자는 대략 한달에 6,700만 정도의 거래량이다. 이 자료 분석의 결과로 의심이 가는 가게들은 집중 조사를 받게 되고 이에 따른 법적 조치를 취하게 된다.

텍사스 주는 수혜자의 사회보장금 전자이체 계좌(EBT account)와 식권 이외에도 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF) 수혜금까지, 캘리포니아 주는 식권 이외 캘리포니아 빈곤가정 임시지원 프로그램(CalWORKS)²⁸⁾와 일반보조 수혜금(General Assistance benefit)²⁹⁾까지 넣어준다.

이 것은 각 주의 재량에 따르는 것이고 1996년 연방복지개혁법안(Federal Welfare Reform Legislation)에서는 단지 식권의 전자이체만 법으로 정하였다.

27) Darrel Hartman은 텍사스 인권관리청(Texas Department of Human Services) 감찰국(OIG)의 특별감사관으로 재직중이다.

28) Cal Works(California Work Opportunity and Responsibility to Kids)는 복지와 근로 연계를 강조하는 캘리포니아 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)을 의미한다.

29) 일반보조 수혜금(General Assistance Benefit)은 순전히 주정부나 군(county)자체의 돈으로 운영되는 프로그램으로, 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)나 사회보장생활보조금(SSI)과 같은 연방정부 수혜자격이 없으나 의료나 현금보조가 필요한 주민들에게 단기적으로 보조를 해주는 프로그램이다. 현재 35개 주가 GA프로그램을 운영하고 있다.

V. 사회복지 의존성(welfare dependency)을 줄이고 취업을 장려하기 위한 주정부와 연방정부의 프로그램들

사회보장생활보조금(SSI) 수혜자들은 65세 이상이거나, 65세 미만이지만 신체적 혹은 정신적 장애를 가진 경우이기 때문에 다른 복지 프로그램에 비해 취업 의욕과 고용 기회를 증진하기가 어려운 프로그램이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 1996년 연방복지개혁법안(Federal Welfare Reform Legislation) 이후 사회보장청(SSA)은 근로소득 제외(Earned Income Exclusion), 자립 성취 계획(Plan for Achieving Self Support: PASS), 의료보조 매입(Buy-In Medicaid) 등의 노동 인센티브를 주기 위한 프로그램을 개발하여 수혜자의 취업의욕을 도모하고자 노력하고 있다.

반면에 부양아동가족보조(AFDC)에서 변모한 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)은 1935년에 연방정부 차원에서 편모슬하에서 가난하게 자라는 아동들의 생활보조를 목적으로 시작된 이래 복지제도 운영에 지속적인 변화를 모색해 오고 있다. 그 이유는 병들고 직업이 없어 가난한 사람들에게 납세자들이 낸 세금의 일부로 안정망(safety net)을 제공하는 것은 당연하지만, 그러한 제도가 오히려 의존성(dependency)을 조장하여 열심히 일을 하여, 사회의 부담을 주지 않고 살아야겠다는 근로 의욕을 해칠 수도 있는 양면성이 있기 때문이다.

극심한 경우는 부모가 자녀에게 학교에서 이상한 행동을 하도록 가르쳐 자녀가 신체장애(disability) 수혜자격을 받을 수 있도록 서류를 꾸민 경우도 발각된 경우도 있으니, 복지제도는 그 사회의 도덕적 해이를 조장하는 위험이 있는 것도 사실이다.

1935년에 남편이 없이 자녀를 양육하는 빈곤한 가정을 보조하기 위해 시작된 부양아동가족보조(Aid to Family with Dependent Children: AFDC)는 새 정부가 들어설 때마다 문제가 되고, 그래서 가장 변화가 많았던 복지제도라고 볼 수 있다. 급기야는 1996년에 「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWORA)이 제

정됨으로써 그로인해, 부양아동가족보조(AFDC)는 자녀가 있는 빈곤한 가정이 경제적인 도움을 받을 수 있도록 법적인 권리를 부여하던 자격(entitlement)에서 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)이라는 새로운 복지제도로 큰 전환을 맞게 되었다. 근본적인 전환은 이제까지는 부양아동가족보조(AFDC) 수혜자격이 되기만 하면, 여러 명의 자녀를 결혼을 하지 않고 낳아 기르든, 혹은 자녀의 생부로부터 양육비를 받지 못하여 부양아동가족보조(AFDC) 자격요건이 되던지에 관계없이 정부가 부여하는 생계비를 자녀가 18세가 될 때까지 계속 지급받던 수혜자들에게 이제는 자녀 양육의 책임을 부여하고, 그들이 일을 하여 독자적으로 자녀를 양육하고 생계를 꾸릴 수 있도록 일시적인 도움을 제공하는 근로와 책임을 지향하는 새로운 개념의 복지로 바뀐 것이 근본적인 변화이다.

가장 논란이 많이 되어 오던 부양아동가족보조(AFDC)의 문제점은 수혜자가 근로로 복지 수혜자에 해당되지 않을 만큼 일정 소득을 벌면 오히려 부양아동가족보조(AFDC) 자격요건을 잃게 되고, 부수적으로 의료보조와 식권수혜자격도 잃게 되어 그대로 부양아동가족보조(AFDC)에 눌러 앉는 경우가 많아 결국은 복지 프로그램 의존성(dependency)을 조장하는 경우가 많았다.

40년에 걸쳐 부양아동가족보조(AFDC)는 여러 번에 걸쳐 근로의욕을 불어넣기 위한 시도를 해왔지만, 1996년 클린턴정부가 시도한 복지 개혁처럼, 복지에 대한 근본적인 의식을 바꾸어 놓지 못하였다. 이 부양아동가족보조(AFDC)의 변천과 복지 개혁(Welfare Reform)을 자세히 검토함으로써, 미국의 여러 주 정부들이 주정부 빈곤가정임시지원 프로그램(TANF) 수혜자들의 복지 의존성을 줄이기 위해 또는 근로 의욕 증진을 위해 어떠한 프로그램을 추진하고 있는지 분석하고자 한다.

1. 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 5대 원칙

첫째, 빈곤의 이유가 무엇이든지 수혜자는 연방정부로부터 5년간만 재정적인 보조를 받을 수 있다. 주정부가 이를 지키지 못할 경우 5%까지 재정 삭감을

감수하여야 한다.

둘째, 각 주는 연방정부로부터 1년에 160억 3,800만달러의 지원금(block grant)을 받아 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 목적을 달성하기 위한 자체적인 프로그램을 운영한다. 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 제일 중요한 목표는 복지에서 벗어나 근로로 자립하도록 도와주는 것이며 각 주는 이를 위한 여러 가지 프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 거의 모든 주들이 일을 하며 자립의 길을 향하고 있는 부모들에게 일을 할 동안 육아(child care)를 보조해 주고 있으며, 아직 직업을 갖기에 준비가 필요한 수혜자들에게는 직업교육을 집중적으로 시켜주고 있다. 또한, 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)에 의존하는 청소년 미혼모를 줄이기 위한 노력으로 임신을 감소시키기 위한 교육 프로그램을 주관하는 주들도 많다. 각 주에서 어떤 프로그램들을 개발하여 운영하고 또 그 결과는 어떠한지는 여러 논문을 통해 발표되고 있지만, 이 논문에서는 일일이 열거하기에는 너무 범위가 넓기 때문에 생략하기로 한다.

셋째, 주정부는 수혜자가 5년의 기간을 다 채워 더 이상 보조를 받을 수 없을 때, 각 주의 수혜자 중 20%에 한해서 2년까지 주정부의 자체 보조를 해 줄 수 있다.

넷째, 수혜자가 현금보조를 2년간 받은 다음에는 노동이나, 직업 훈련 등을 하여야 한다. 각 주는 연방정부가 제안하는 목표-노동이나 직업 훈련에 있는 수혜자의 비율-를 달성하도록 노력해야 하며, 이를 달성하지 못하면, 벌금이 부과되며, 반대로 달성했을 때는 성과금을 받는다. 법은 목표액을 달성하지 못한 주에게 첫해에는 지원금(block grant)의 5%를 삭감하고, 그 다음 해부터는 2%씩 삭감한다고 되어 있다. 또한 연방정부가 요구하는 보고서를 주정부가 제출하지 못할 경우에는 4%의 지원금을 삭감하고, 소득 및 수혜자격 입증 시스템(IEVS)을 사용하지 않는 주는 2%까지의 삭감이 있고, 지원금을 고의적으로 잘못 사용한 경우는 그 액수와 가산세 5%의 삭감이 있다. 반면에 회계연도 1999년부터 2003년까지 연방정부는 10억달러의 재정 지원을 복지에 의존하여 살던 수혜자들을 근로로 전환시킨 주들에게 그 성과에 대한 포상금으로 준비하였다.

다섯째, 각 주는 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)을 받는 가정이 혜택을 받는 동안 아이를 낳았을 경우, 수혜액을 올려주지 않아도 된다. 복지개혁의 부수적인 목표는 양부모가 자녀를 키우도록 권장하고, 혼전에 아이를 낳아 아버지 없이 자녀를 키우는 것을 억제하고자 하는 것이라고 볼 수 있다. 그래서 자녀의 아버지가 함께 거주하지 않더라도 양육의 책임을 법으로 부과하여 그 책임을 회피하면 법적인 처벌까지 받을 수 있도록 하였다. 현재 많은 주들이 자녀지원 시행(The Child Support Enforcement: CSE)을 강화하고 있지만, 직업이 없어 자녀 양육비를 보낼 수 없는 아버지들의 경우가 많아서 그들이 직업을 구할 수 있도록 지원하는 프로그램을 구상하는 주들도 있다.

또한 「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWORA)은 주정부가 연방정부의 주정부 빈곤가정임시지원 프로그램(TANF) 지원금을 10대 임신예방교육과 같은 프로그램에 사용할 수 있도록 권장하고 있다. 아이를 낳는 청소년들은 결혼하지 않은 경우가 대부분이기는 하지만, 그래도 1992년에는 1,000명의 산모 중 18~19세 미혼모가 94.5명이던 것이 2000년에는 79.5명으로 감소되었다. 그리고 15~17세의 미혼모의 수는 1991년에 1,000명의 산모 중 38.7명이었던 것이 2000년에는 27.5명으로 감소하였다. 그러나 18세부터 29세의 미혼모는 1996년에 제정된 「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWORA) 이전에는 전체 산모의 4.0%이던 것이 1999년에는 오히려 4.3%로 증가하였다. 그러나 양쪽 부모가 있는 가정에서 자라는 자녀의 비율은 흑인가정의 경우 1994년에 36%이던 것이 2000년에는 38%로 증가하였다.

전반적으로 「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWORA)은 남편 없이 혼자 자녀를 키우는 어머니가 안정적인 일자리를 갖지 않고 계속 복지에 머물 인센티브(incentive)를 줄였고, 혼전 출산과 이혼을 하고 자녀와 살고 있지 않은 부모에게 경제적인 압박을 더 주었고, 양쪽 부모가 자녀와 사는 것 때문에 경제적인 보조를 덜 받게 하던 프로그램의 방침을 바꾸었다.

또한 부모가 다 일을 하지만 적은 소득을 받는 가정에 경제적인 지원을 하기 위한 정부의 노력의 하나는 세금의 혜택을 부여하는 근로소득 세액공제(Earned income Tax Credit: EITC)이다. 이 것은 다음 장에서 따로 설명하고자 한다.

2. 적은 소득을 받는 가정의 근로 의욕 저하를 방지하지 위한 정부의 노력

가. 근로소득 세액공제(Earned Income Tax Credit: EITC)

근로소득 세액공제(Earned Income Tax Credit: EITC)는 1975년에 저소득층의 근로 의욕을 증진시키는 것을 목적으로 개발되었으며, 연방정부 조세 시스템에서 권장하고 있다. 이 프로그램은 세액 환급제(refundable tax credit)이며 저소득의 근로수입이 있는 가족만 받을 수 있는 연방정부 보조 프로그램이다. 2003년에 자녀가 없는 경우는 소득이 1만 1,230달러를 넘지 않아야 하며, 한 자녀가 있는 경우는 2만 9,666달러 미만, 두 자녀가 있는 경우는 3만 3,692달러 미만의 소득이어야 근로소득 세액공제(EITC)를 신청할 수 있다. 이것은 복지와는 달리 양쪽 부모가 다 있는 가정이건 아니건 보조금액에는 상관이 없다. 그러나 돌보는 자녀가 많을수록 보조금액이 높아진다. 이것은 세액 환급제(refundable tax credit)이므로 단지 가족 수입 보상세액(tax return credit)이 소득세(income tax)로 내야 되는 액수보다 많을 때 연방국세청(Internal Revenue Service: IRS)에서 발행하는 수표를 받게 된다.

미국 51개 주 가운데 14개 주는 주에서 근로소득 세액공제(EITC)를 주 소득세 보상(State Income Tax Return)시 신청할 수 있다. 이 프로그램을 운영하는 주는 콜롬비아, 일리노이, 인디애나, 아이오아, 캔사스, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미네소타, 뉴저지, 뉴욕, 오클라호마, 오레곤, 로드아일랜드, 버몬트, 위스콘신이다.

각 주마다 신청할 수 있는 자격이 다른데 뉴욕 주의 경우는 뉴욕 주에 거주하며, 연방 근로소득 공제(Federal EITC)를 신청할 수 있는 사람이면 신청자격이 있다고 규정되어 있다. 위스콘신 주의 경우는 그 주에 거주하며, 연방 근로소득 공제(Federal EITC) 신청할 만큼 소득이 되고 부양자녀가 적어도 한명이 있어야 한다고 명시되어 있다.

이 근로소득 세액공제(EITC)는 단지 경기부양책으로 2003년에 국회에서 통과된 연방 자녀세액공제(Federal Child Tax Credit)와는 그 성격과 목적이 다르

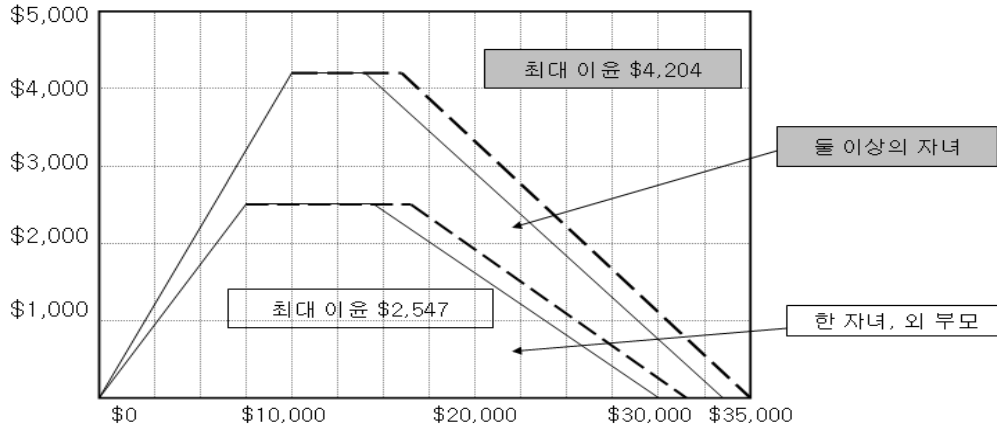
다. 자녀세액공제(CTC)는 2003년에 부부합산(joint filing)으로 할 경우 소득이 11만달러 미만이어야 하며, 개인(separate filing)일 경우 5만 5천달러 미만이어야 한다. 그리고 부양하는 17세 미만의 자녀, 손자 각자 1,000달러의 혜택(credit)을 주는 것인 반면, 근로소득 세액공제(EITC)는 저소득인 가정에만 혜택(credit)을 주어 복지에 의존하는 것보다는 적은 소득이라도 근로소득이 있으면 해당되도록 하여 근로의욕을 높이는 것이 주 목적이다. 이 프로그램으로 받게 된 수입은 사회보장생활보조금(SSI), 주정부 빈곤가정임시지원 프로그램(TANF), 저소득 주택용자(Low Income Housing)등을 신청할 때 아무런 영향을 주지 않으므로, 정부가 부여하는 혜택을 받고 있더라도 여전히 근로로 소득을 벌어드릴 기회(incentive)를 주게 된다.

근로소득 세액공제(EITC)는 근로를 권장하고 빈곤을 줄이는 데 적극적인 기여를 하고 있다는 칭송을 듣고 있는데 이 근로소득 세액공제(EITC)는 정부보조 프로그램 중 가장 많이 아동들을 빈곤에서 구제하고 있다고 여겨진다. 2,600만명의 아동을 포함한 4,800만명의 국민이 근로소득 세액공제(EITC)의 결과로 빈곤수준에서 구제되었으며 여러 연구결과는 이것이 아버지 없이 혼자 자녀를 부양하는 여자들을 근로로 이끄는 데 중요한 역할을 한다고 보고 있다.

<표 8>는 예산정책센터(Center on Budget and Policy Priorities)에서 발표된 프로그램에서 발취한 것인데, <표 8>에 의하면 2003년에 두 자녀를 둔 가족이 받을 수 있는 금액은 4,204달러이며, 한 자녀를 둔 가족일 경우는 근로소득 경제(EITC)가 2,547달러를 넘지 않는다. 자녀가 없는 경우에도 근로소득 세액공제(EITC)를 받을 수 있는데 그 액수는 최고가 382달러밖에 안되는 금액이다. 근로소득 세액공제(EITC)는 결국 자녀를 부양하며 적은 소득을 벌어들이며 근로에 종사하는 사람들이 복지로 돌아가지 않고 계속 근로에 종사하고 싶도록 유인을 주기 위한 것이 주 목적이다.

州에서 보조하는 근로소득 세액공제(EITC)도 연방정부 근로소득 세액공제(EITC)와 비슷한 구조를 가지고 있다. <표 8>는 가족수입에 따른 연방정부와 주 정부의 근로소득 세액공제(EITC) 금액을 보여준다.

[그림 3] 2003년 연방 근로소득 세액공제



주: 점선은 편부모가 아닌 양부모가 자식을 양육하는 경우를 나타낸다.

<표 8> 2003년 가계소득 수준에 따른 근로소득세액공제 금액

(단위: 달러)

	Gross Earnings	Federal EITC	25% State EITC	15% State EITC
Family of four with two children				
Half-time minimum wage	5,350	2,140	535	321
Full-time minimum wage	10,700	4,204	1,051	631
Wages equal federal poverty line	18,800	3,347	837	502
Wages equal 150% of poverty line	28,200	1,367	342	205
Family of three with one child				
Half-time minimum wage	5,350	1,819	455	273
Full-time minimum wage	10,700	2,547	637	382
Wages equal federal poverty line	14,600	2,547	637	382
Wages equal 150% of poverty line	21,900	1,401	350	210

자료 : Center on Budget and Policy Priorities

나.Protecting Medicaid Eligibility

의료혜택을 잃어버릴지도 모른다는 생각은 복지에 의존하다가 자립의 길에 들어선 사람들에게 가장 큰 걱정거리임에 틀림없다.

「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWORA)은 복지에 의존하여 살다가 직업을 얻어 자립의 길로 들어서기는 했지만, 직장의료보험이 없는 사람들을 위하여, 수입을 벌어들이기 시작하여 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 현금보조를 더 이상 받을 수 없기 시작한 후 12개월까지는 과도기적 의료보조(Transitional Medicaid Assistance: TMA)라는 명목으로, 직업을 얻어 수입이 많아져 복지혜택을 떠났더라도 그 때문에 의료보험을 당장 잃게 되어 근로의욕을 떨어뜨리지 않도록 법을 마련하였다. 그리고 1996년부터 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)과 의료보조의 자격을 서로 분리시켜, 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF) 수혜자이면 무조건 의료보조를 받게 하던 관계를 없애버리고, 복지를 받지 않더라도 연방빈곤 수준(Federal Poverty level)의 185%보다 적은 수입으로 살아가는 가족의 19세 미만 아동들과 임산부는 의료보조를 받을 수 있게 하였다.

또한 신체나 정신 장애인으로 판명이 되어 사회보장생활보조금(SSI)나 사회보장장애보험(SSDI)을 받고 있으나 직업을 얻어 수입이 생겼기 때문에 의료보조 수혜자격을 잃게 되는 사람들을 보호하기 위하여 1987년에 1619 medicaid provision이라는 이름으로 통과된 법은 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 근로로 생긴 수입 때문에 의료보조를 잃을 수밖에 없는 사람들이 적은 보험료를 내면서 의료보조혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 이 것은 각 주로 하여금 장애 상태이지만 근로소득으로 자립하고자 하는 사람들의 근로의욕을 장려하기 위한 프로그램들을 마련하도록 하기 위한 조치이다.

예를 들어, 척추를 다쳐 일을 할 수 없게 되어 사회보장장애보험(SSDI)으로 매달 520달러를 받고 사회보장생활보조금(SSI)으로 75달러를 더 받으며 사는 두 아이의 어머니인 Cathy의 경우를 보자. Cathy가 파트타임(part time) 직장을 얻어 매달 365달러의 소득이 있으면, 그녀는 당장 사회보장생활보조금(SSI) 현금보조를 잃게 될 것이다. 그러나 단지 소득 때문에 사회보장생활보조금(SSI)을 잃게 된 경우이기 때문에 Cathy는 의료보조를 잃지 않게 된다. 그러나 이

Section 1619는 전에 사회보장생활보조금(SSI) 혜택을 받던 사람들에게만 해당 되면 계속 의료보조를 받기 위해서는 사회보장생활보조금(SSI)의 자산 자격 수준을 넘지 말아야 하기 때문에 집을 장만하기 위해 또는 자녀 교육을 위해 따로 비축을 하려는 사람들에게는 해당이 되지 않는다.

그러나 새로 1997년에 국회에서 만든 의료보조 매입(Medicaid Buy-In)은 장애상태를 가지고 근로를 하는 사람들이 근로소득 때문에 더 이상 의료보조 자격도 없고, 직장보험도 없는 경우, 그들이 계속 근로의욕을 가질 수 있도록 하여 복지의존을 줄이는 데 그 목적이 있다. 이것은 주마다 조금씩 운영방법이 다르긴 하지만 기본적인 혜택과 취지는 동일하다. 이 프로그램은 16세 이상 65세 미만의 사회보장생활보조금(SSI) 수혜자가 주에서 정한 수입과 자산 한도에 들어가면, 수입에 따른 보험료를 내면서 의료보조를 그대로 이용할 수 있도록 하고 있다.

예를 들어, 뉴욕 주는 2002년 1월부터 의료보조 매입 프로그램(Medicaid Buy-In Program)을 실시하기 시작하여 장애상태에 있으면서 일을 하여 버는 순소득(net income)이 연방 빈곤수준(Federal Poverty Level)의 250% 미만이고 자산이 1만달러 미만이면 이 프로그램을 이용할 수 있도록 하였다. 이것은 2003년에 3만 4,136달러까지의 소득이면 의료보조 매입(Medicaid Buy-In)을 이용할 수 있고, 만약에 의료지출이 많은 경우는 그보다 더 많은 소득을 벌더라도 자격을 준다.

다. 육아 보조 프로그램(Child Care)

1996년 「개인책임 및 근로기회 조정법」(PRWORA)은 복지를 받다가 근로소득으로 자립하기 시작한 사람들에게 주에서 육아보조 프로그램의 혜택을 주어야 한다는 조항을 삭제하였지만, 그래도 복지혜택이 다른 주에 비해 적은 텍사스 주조차도 계속 육아 보조를 해 주고 있다. 텍사스 주에서는 가족 수입에 따라 육아혜택을 준다. 텍사스 주의 근로 프로그램(Work Program)을 통해 일하고 있는 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF) 수혜자들은 육아보조의 우선권이 주어지며 무료로 육아보조를 받고, 복지를 받지 않으나 소득이 적은 가정은 그 수입에 따라 책정된다.

VI. 결 어

미국의 복지 시스템은 그 뿌리가 도움을 꼭 받아야 되는 사람들을 구별하고, 지역의 작은 정부에게 책임을 지게 하는 것을 강조하던 1601년 엘리자베스의 빈민법(Elizabethan Poor Law)이라고 볼 수 있다. 미국의 초기에는 가족·친척·친구·교회 또는 개인 자선단체에서, 불행하고 근로능력이 없어 가난한 사람들을 돌보았으나, 19세기와 20세기 초의 산업혁명 이후 많은 사람들이 도시로 몰려들고, 그로 인한 사회문제가 다양해지고 빈부의 격차가 심해지기 시작하자 주단위로 복지제도를 운영하기 시작했다. 그러나 대공황이 닥치자 더 이상 지역이나 주정부로서는 감당이 어려웠고 결국은 1935년 연방정부는 사회보장법을 선포하여 노령보험(Old Age Insurance)과 실업자 수당, 노령부조(Old Age Assistance), 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF), 사회보장생활보조금(SSI) 등의 공공부조(Public Assistance)제도를 마련하게 되었다. 이 공공부조 제도를 위해 연방정부는 주정부에 재정지원을 하기 시작하였다. 그 이후 70년 동안 미국 경제와 사회문제에 부응하여 이 프로그램들은 여러 가지 변화를 모색해 왔다.

복지정책은 정확하고 투명하여야 하며, 꼭 도움을 받아야하는 사람들만 필요한 때에 이용되어야 한다. 그리고 복지정책은 어떤 이유로 해서든지 사람들의 경제적인 자립을 위축시켜서는 안 된다. 미국의 복지제도도 이러한 이유로 계속적인 변화를 추진하고 있다고 볼 수 있다.

연방정부가 주관하고 있는 공공부조(Public Assistance)인 사회보장생활보조금(SSI)의 운영을 살펴보면, 복지정책의 투명한 운영은 어떤 실무자가 신청자의 자격심사나 수혜액수를 결정하더라도 별 차이가 없을 만큼, 그 척도가 객관성이 있고, 해석의 차이가 생길 수 없을 정도로 자세하여야 한다고 생각했다. 미국은 누구나 웹사이트를 통해 정부프로그램을 직접 집에서 신청할 수 있다. 그리고 어떤 정부프로그램이나, 인터넷이나 관장기관에 자격기준과 혜택 수준

에 관한 작은 소책자가 언제나 비치되어 정부기관에 특별히 아는 사람이 없건 없건, 어느 국민이나 프로그램에 대해 알 수 있고, 그 자격기준에 맞으면 혜택을 받을 수 있다.

그러나 어느 사회나 마찬가지로 정확한 운영, 복지 사기, 복지 남용은 늘 문제거리가 되고 있는데, 그에 대처하기 위한 방법이 연방정부 차원에서 또 주정부 차원에서 끊임 없이 개발되고 있다. 컴퓨터를 이용한 소득신고(income verification), 사망자자동등록(Electronic Death Registration), 핫라인(Hot line) 운영, 마약중독자와 같이 수혜금을 스스로 관리하기 어려운 사람들을 위한 대리 수령인(representative payee) 프로그램, 수혜금의 온라인 입금(Direct Deposit), 매년 재심사, 신청시 지문확인(Finger Printing), 그리고 식권(Food Stamp) 대신 전자이체(Electronic Benefit Transfer) 등의 방법들이 여러 주에서 쓰이고 있다. 어떤 군(county)에서는 복지 사기를 하여 적발된 사람들의 사진과 이름을 인터넷에 올려 다른 사람들에게 경각심을 주고자 하는 원색적인 방법까지 쓰고 있다.

복지 프로그램은 자칫 수혜자의 복지 의존성(dependency)을 조장하기도 하는데 그 한 예가 1996년까지 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)의 전신인 부양아동가족보조(AFDC)는 아동의 어머니가 일을 하여 소득을 벌게 되면, 부양아동가족보조(AFDC)를 잃게 되고, 더불어 의료혜택인 의료보조까지 잃게 된다. 많은 경우, 회사 보험이 없는 경우거나, 파트타임(part time)으로 일을 하기 때문에 이 어머니들은 부양아동가족보조(AFDC)에서 벗어나고 싶은 생각이 있으나 가족 모두에게 의료 혜택을 주는 의료보조를 잃는 것이 두려워 그대로 수혜자로 남아 있는 경우가 많았다. 또 부양아동가족보조(AFDC)는 자녀수에 비례하여 현금 혜택을 주기 때문에 편모가정이면서도 계속 아이를 낳는 것을 조장하는 꼴이 되었다.

결국 부양아동가족보조(AFDC)는 클린턴 대통령 당시에 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)으로 바꾸어 더 이상 복지가 근로의욕을 저지하고, 자립의 기회를 빼앗지 않고, 이 복지 혜택을 받는 동안 근로의 능력을 쌓아 복지에서 근로(work)로 전환하는 동안만 정부보조를 받을 수 있도록 근로를 강조하

는 새로운 형태의 복지프로그램으로 전환되어 운영되고 있다. 근로소득 세액공제(Earned Income Tax Credit)나 의료보조 매입 프로그램(Medicaid Buy-In Program)과 같이, 혜택을 받고 있는 사람들뿐만 아니라 혜택을 받다가 임금으로 조금씩 자립의 길을 가는 사람들을 보호하기 위한 프로그램들도 주정부 차원과 연방정부 차원에서 개발되어 운영되고 있다.

이 논문은 학술적 연구를 목적으로 한 것이 아니라 미국 복지정책이 정확하고 투명한 운영을 위해 어떤 시스템을 개발하여 사용하고 있는지 또 수혜자들의 자립을 위해 어떤 정책들을 도모하고 있는지를 정부자료·학술지·서적들을 참고하여 객관적으로 정리한 논문이기 때문에 각 프로그램의 분석은 하지 않은 점을 이해하기 바란다.

참 고 문 헌

- Diana M. DiNitto, *Social Welfare Politics and Public Policy*, 1991
- John A. Gardiner and Theodore Lyman, *Responses to Fraud and Abuse in AFDC and Medicaid Programs*, Executive Summary, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 1983
- John E. Hansen and Robert Morris, *Welfare Reform 1996-2000*, 1999
- Liz Schott, Ed Lazere, Heidi Goldberg and Eileen Sweeney, *Highlights of the final TANF regulations*, Center on Budget and Policy Priorities, 1999
<http://www.cbpp.org/4-29-99wel.htm>
- Maeve Quaid, *Workfare: Why Good Social Policy ideas go Bad*, 2002
- Maria Cancian, "Rhetoric and Reality of Work-Based Welfare Reform," *Social Work*, October, 2001 pp. 309~314
- Maria Cancian, "Income and Program Participation Among Early TANF Recipients: The Evidence from New Jersey, Washington, and Wisconsin," *Focus* 22(3), Summer, 2003 pp. 2~10.
- Mary C. Caly and Richard V. Burkchause, "Left behind: SSI in the era of welfare reform," *Focus* 22(3), Summer, 2003
- Randolph Capps, Nancy Pindus, Kathleen Snyder, Jacob Leos-Urbel, *Recent Changes in Texas Welfare and Work, Child Care, and Child Welfare Systems*, Urban Institute, 2001
- Robert Greenstein and Isaac Shapiro, "New Research Findings on the Effects of the Earned Income Tax Credit," Center on Budget and Policy Priorities, 1998
- Vicky N. Albert, *Welfare Dependence and Welfare Policy*, A Statistical Study, 1988
- Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America*, 1999

- Sharon Teleen, *The Transition from Welfare to Work: Processes, Challenges, and Outcomes*, 2002
- The Urban Institute Press, *Welfare Reform: The Next Act*, 2002
- U.S. House. Committee on Ways and Means, *Ensuring the Integrity of Social Security Programs*, Subcommittee on Social Security meeting note, 2001
- U.S. House, *Observations on Improving Distribution on Death Information*. U. S. General Accounting Office Testimony before the subcommittee on oversight and investigations. Committee on Financial Services and Subcommittee on Social Security, Committee on Ways and Means, 2001
- U. S. House, *Observations on Improving Distribution of Death Information*. 11/8/2001. GAO Testimony before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Financial services, and Subcommittee on Social Security, Committee on Ways and Means, 2001
- General Accounting Office, U. S. Congress, *SSA could enhance Its Ability to Detect Residency Violations*. GAO Highlights, 2003
- Minnesota Department of Health, *Electronic Death Registration*, 2003
- New York State Office of Temporary and Disability Assistance, *Food Stamp Source Book, revised 10-15-02*, 2002
- Federal Register, *Report on Electronic Benefits Transfer System*. December 13. Vol 67. Number 2471, 2002
- Social Security Legislative Bulletin 2-18-1999. Social Security Online: www.socialsecurity.gov
- Reduce Public Assistance Fraud in Texas
<http://www.window.state.tx.us/tpr/tprgg/hhs19pa9.txt>
- U. S. SSA, SSI Payment Accuracy, 1998
<http://www.ssa.gov/reports/SSI/accuracy.html>
- Understanding Supplemental Security Income (SSI). modified on 10-30-2003.
Social Security Online: <http://www.socialsecurity.gov/>

미국의 경제적 투명성에 대한 이해

전 승 훈 외

본 보고서는 전승훈(2003)의 『지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구-미국의 금융거래 및 조세의 투명성을 중심으로』에 이어서 미국의 경제적 투명성에 대한 의식적 바탕과 투명성 시스템에 대한 구체적 이해를 위한 것이다.

전자와 관련하여, 미국사회의 경제적 자유와 투명성의 의식적 토양을 미국인의 개인중심주의(individualism)라는 가치관으로 보고, 이러한 가치관을 바탕으로 미국에서 다른 나라들보다 앞선 경제적 자유와 투명한 거래체도가 발전될 수 있었음을 분석하고 있다.

후자와 관련하여 미국에서의 경제활동의 투명성을 가능하게 하는 제도를 네 가지 측면, 즉 금융거래, 부동산 시장, 조세행정 및 복지제도의 운영 등으로 나누어 분석한다. 첫째, 금융거래에 있어서의 투명성과 관련하여, 미국의 금융감사국(The Office of the Comptroller of the Currency)의 은행비밀법(The Bank Secrecy Act)과 자금세탁방지법(Anti-Money Laundering Act)의 실제 운용을 구체적으로 소개한다. 미국의 장점은 제도 자체에 있는 것이라기보다는 그 제도가 실현될 수 있도록 아주 상세하고 적용가능한 운용 규정을 마련하고 그 실효성을 확보하는 데 있다. 연방 금융감사국이 이 법령의 시행을 위해 금융기관을 감독하는 중심적인 역할을 수행한다. 모든 은행은 본 법령의 시행을 위해 일정 사항에 대한 보고와 내부적인 프로그램을 실시할 의무를 진다. 금융감사국은 수상한 거래보고의 요건, 요주의 위험분야, 자금세탁의 유형, 감사의 절차에 있어서 아주 구체적인 운영요령을 가지고 요주의 은행에 대한 감사 등 철저한 감시활동을 하고 있다. 미국 정부와 은행이 금융거래의 투명성과 자금세

탁의 방지를 위하여 얼마나 철저하게 민간의 금융거래를 감시하고 있는가를 보여주고 있다.

둘째, 미국의 부동산 시장의 부동산의 소유·등기·평가·조세·모기지에 관한 제도 분석을 통하여 부동산 거래 및 평가가 어떻게 투명하고 공정하게 이루어지고 있는가를 분석한다. 미국의 부동산 시장은 이러한 모든 제도가 서로 연결되어 부동산 거래의 내용과 재산의 평가가 투명하고 공정하게 이루어지도록 되어 있다. 그 결과 부동산 거래와 재산의 보유에 대한 과세가 공정하게 이루어지고 있다는 사회적 신뢰가 있고, 부동산의 수급 및 가격이 안정되고 부동산 거품이 생기는 현상이 우리처럼 생기지 않는다.

셋째, 미국의 소득에 대한 과세행정의 내용을 분석하고 있다. 미국의 소득세 제도는 포괄적 소득을 대상으로 ‘자기부과과세제도’를 채택하고 있다. 이 같은 자기부과과세제도하에서 납세순응의 확보를 위한 제도적 장치의 변화에 관해 살펴보고, 현재 사용되고 있는 납세순응 확보활동(tax compliance activity)의 내용과 그 실태를 분석하고 있다. 그후 조세 투명성 확보를 위해 미국에서 사용되고 있는 여섯 가지 제도적 장치를 살펴보고 그 중에서도 가장 중요한 자료신고서(Information Returns), 세무조사(Examination)를 구체적으로 분석하고 있다. 미국은 선진화된 조세인프라를 바탕으로 조세행정에 있어서 명실상부한 신고납부제도를 운영함으로써 납세자의 자율성과 권익을 철저히 존중하는 동시에 조세의 공정성에 대한 사회적 신뢰를 확보하고 있는 것을 알 수 있다.

넷째, 미국이 복지제도의 운영에 있어서 근로의욕을 해치지 않기 위해 또는 복지제도 사기행위를 방지하기 위해 어떤 노력을 하고 있는가를 분석하고 있다. 복지지출은 이를 아주 엄격하고 투명하게 관리하지 못하면 열심히 일해서 세금을 내야 하는 국민들의 부담이 늘어나게 될 뿐만 아니라 이의 수혜자는 점점 일하지 않고 받는 공짜소득을 받는 데 익숙하게 되어 일할 의욕을 가지지 않게 된다. 이러한 관점에서 미국 주정부 빈곤가정 임시지원 프로그램(Temporary Assistance for Needy Family: TANF), 빈곤층 의료보조(Medicaid), 식권(Food Stamp) 그리고 연방정부의 대표적인 복지 프로그램인 사회보장생활보조금(Social Security Supplemental Income)에 있어서 복지의 사기와 복지제도의

남용 방지를 위해 다각적으로 노력하고 있음을 분석한다. 아울러 빈곤가정 임시지원 프로그램(TANF)을 예로 근로의욕의 약화를 방지하기 위한 제도적 발전과정을 고찰한다. 프로그램은 수혜기간을 5년으로 한정하고, 대부분의 수혜자는 현금보조를 2년간 받은 후에는 근로나 직업훈련을 하여야 하며, 아동의 수에 비례하여 수혜금을 주었던 것을 수혜를 받는 동안 낳은 자녀에 대해서는 수혜액을 올려주지 않도록 하며, 근로소득세액공제(Earned Income Tax Credit)로 근로로 자립하는 저소득 가정에 혜택(credit)을 주어 근로에 종사하는 사람들이 복지 수혜자로 돌아가지 않고 계속 근로에 종사하고 싶도록 유인을 제공하고 있다.

이상과 같은 미국의 경제적 투명성의 의식적 바탕 그리고 주요 투명성 제도에 대한 구체적 고찰을 통하여 몇 가지의 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 미국 사회의 개인중심주의적, 수평적 바탕에서 추구된 경제적 자유와 투명성이 공동체 또는 수직적 관계를 보다 중시하는 의식적 토양에서 이를 어떻게 구현될 수 있을 것인가를 충분히 유의해야 할 것이다. 둘째, 미국이 금융기관을 통하여 개인의 금융거래의 내용을 철저히 감시·감독하고 있음을 통하여 경제적 투명성을 확보함에 있어서 제도적 핵심이 금융거래의 투명성에 있음을 알 수 있다. 셋째, 모든 거래가 투명하게 드러나고 그에 따라 공정하게 과세할 수 있도록 하는 미국의 부동산 시장제도가 부동산 시장의 불투명성 하에서 부동산의 고평가와 지속적인 부동산 투기가 조장되는 한국에게는 하나의 모델이 될 수 있을 것이다. 넷째, 분배에 대한 신뢰성과 부(富)의 정당성을 확보하게 하는 기본 조건으로서 공정한 과세를 위한 조세인프라를 구축하는 것이 중요한 과제가 아닐 수 없다. 다섯째, 미국이 복지제도가 오랜 역사를 두고 근로의욕 저하와 복지 사기를 방지하기 위해 계속 수정·보완을 거쳐왔음은 복지프로그램의 본격적 시행의 초기단계의 한국으로서는 귀감으로 삼아야 하는 대목이다. 한국이 경제적으로 어느 수준까지 발전할 수 있는냐의 문제는 한국이 어느 수준까지 경제적 자유와 투명성을 갖추어 창의적이고 화합적인 사회를 창조할 수 있는가에 달려있다.

<Abstract>

An Analysis of Economic Transparency Systems in the US

Seung-Hun Chun et al.

Following the book of *A Study on Economic Systems for Sustainable Development- Focusing on the Transparency of Financial Transaction & Taxation in the US* by Seung-Hun Chun(2003), this paper aims to analyze the cultural basis of economic transparency and more concretely, the individual transparency systems of the US.

Regarding the former, it states that the cultural basis of economic transparency is American 'individualism,' and analyzes that, on the basis of this sense of value, the US has developed a higher standard of economic freedom and transparency than any other country.

In regards to the latter, this paper analyzes economic transparency in four aspects: 1) financial transaction, 2) property management, 3) tax administration, and 4) management of social welfare programs. Firstly, with regard to financial transaction, this paper introduces a detailed operation of rules of the Bank Secrecy Act and Anti-Money Laundering Act used by the Office of the Comptroller of the Currency(OCC). The merit of the US system lies not in its strong regulation but on the effectiveness of its practical operation. The OCC plays a key role in auditing federal banks for the enforcement of the laws. All banks assume the obligation to report to the IRS(Internal Revenue Service) financial transactions exceeding a certain amount, and implement its own program for transparency and anti-money laundering in financial

transactions of customers. The OCC supervises banks' activities with detailed rules.

Secondly, this paper analyzes the real estate market in five aspects of ownership, registration, revaluation, taxation, and mortgage. Upon the basis of financial transparency, the real estate market system and price revaluation mechanism both secure transparency and credibility of the real estate revaluation for fair taxation. The real estate market in the US is close to a perfectly competitive market for the reason that the property profile is completely open to the public and the market is very competitive. According to the procedure of real estate transactions, lawyers from both the seller and the buyer sign the written contract which contains the price and conditions of the trade, and the transfer of payment is managed as an escrow account and settled by the lawyers at the closure of the deal. Under such a circumstance, a false statement of the deal cannot be made and fair taxation is achieved.

Thirdly, this work analyzes tax administration under the US income tax system of self-assessment taxation for all the gross income. For this purpose, it traces the development of tax compliance devices and analyzes various current tax compliance activities. Furthermore, it conducts an in-depth study on six institutional arrangements, such as information returns and tax audit, with respect to transparency in taxation. Being true to its name by conducting self-assessment taxation, the US succeeds in protecting the rights and freedom of taxpayers and securing social belief in transparency and fairness of taxation, which is possible because of advanced infrastructure for economic transparency in the US.

Fourthly, this paper analyzes the government's efforts toward guaranteeing that welfare programs do not deteriorate the people's will

to work resulting in excessive burden on tax payers. For this purpose, it studies major social welfare programs including the Temporary Assistance for Needy Families(TANF), Medicaid, the Food Stamp program, and Social Security Supplemental Income(SSI) which is the major welfare program of the Federal Government. In particular, this paper traces the development of the TANF in an effort to prevent lacking motivation to find work. From this analysis, we learn that one of the major tasks for the welfare authority of the government has been to take measures to prevent cheating, welfare program abuse and poor work motivation.

We may find several implications from the understanding of cultural basis of economic transparency and in-depth knowledge of transparency systems in the US. Firstly, in benchmarking the American transparency system, it is necessary to take into account the cultural or spiritual differences within the US. Secondly, the development of infrastructure for fair taxation is vital for sustained economic development, and the core part of it is a system that ensures transparency in financial and real estate transactions. Thirdly, in managing the welfare system, it is very important to take into account the possibility of the abuse and cheating and effects on work motivation. It is believed that the question that to what level the Korean economy may reach depends upon how Korea may succeed in transforming its economy to a creative and harmonious one under the system of economic freedom and transparency.

<저자약력>

전 승 훈

미국 University of Michigan 경제학 석사 및 박사
 서울대학교 농경제학과 졸업
 제13회 행정고등고시 합격
 경제기획원 정책조정국 조정총괄과장
 日本 一橋大學 경제연구소 및 中央大學 경제연구소 객원연구원
 재정경제부 본부국장/한국국제협력단 이사
 재정경제부 관리관
 한국조세연구원 부원장, 재정분석센터 소장
 Asia Development Bank 이사회 조사위원회 로스터
 부담금운용심의위원회 위원(기획예산처)
 국민건강보험발전위원회 위원(보건복지부)
 세정혁신추진위원회 위원(국세청)
 현, 한국조세연구원 선임연구위원

장 석 정

서울대학교 법과대학 졸업
 미국 코넬 대학교 경영학 석사
 미국 메릴랜드대학교 경영학(재무관리)박사
 서울대학교 경영대, KAIST경영대학원, 한국금융연수원 초빙교수 역임
 민주평화통일협의회 해외자문위원 역임
 한국금융선물협회 자문위원 역임
 현, 미국 일리노이주립대학 교수
 현, 한미재무학회 회장, 한미과학기술뉴스 상임편집위원, Korea Times 칼럼니스트 역임

이 상 섭

서울대학교 농업경제학 학사
 미국 University of North Carolina 경제학 박사
 University of South Florida at Tampa 경제학과 조교수
 한국조세연구원 연구위원
 Washington시 CFO Office Economist
 현, Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)
 Senior Economist

김 선 응

서울대학교 공과대학 졸업(건축 학사)
 서울대학교 환경대학원 졸업(환경계획학 석사)
 미국 Harvard 대학교 졸업(도시계획 석사)
 미국 MIT 대학교 졸업(경제학 및 도시계획 박사)
 미국 Bryn Mawr 대학교 경제학 및 도시학 교수
 World Bank 동남아시아 지역개발 자문관 역임
 독일 Giessen 대학교, 아주 대학교 교환교수 역임
 KDI 국제대학원 초빙교수 역임
 UNDP 타일 랜드 지역개발 자문관 역임
 현, 미국 University of Wisconsin-Milwaukee 대학교 경제학 교수

양 영 용

서울대학교 경제학과 졸업
 과학기술연구소 경제분석실 근무
 미국 오레곤 주립대학교 졸업(경제학박사)
 미국 캘리포니아 주립대학교 조교수, 부교수, 정교수 역임
 미국 캘리포니아 주정부 Consultant 역임
 한미경제학회 회장 역임
 현, 미국 캘리포니아 주립대학교 경제학 교수

강 경 희

이화여대 문리대 졸업

미국 미네소타 대학교 사회복지학 석사

미국 텍사스 주 LMSW (Licensed Master Social Worker)

미국 텍사스 주 LCSW (Licensed Clinical Social Worker)

현, Independent Clinical Social Worker 로 Methodist Hospital, DAPA Drug Treatment, Asian American Family Counselling Center 등에서 활동

이 봉 수

서울대학교 경제학과 졸업

미국 미네소타 대학교 경제학 박사

한미경제학회 회장 역임

현, 미국 휴스턴 대학교 재무관리학과 교수

Bauer Faculty Fellow

Director, Asia-Pacific Finance Program

미국의 경제적 투명성에 관한 이해

2004年 9月 1日 印刷
2004年 9月 10日 發行

著 者 전승훈 외
發行人 최용선
發行處 韓國租稅研究院

138-774 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 一 志 社
印 刷

© 韓國租稅研究院 2004

ISBN 89-8191-272-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 13,000원