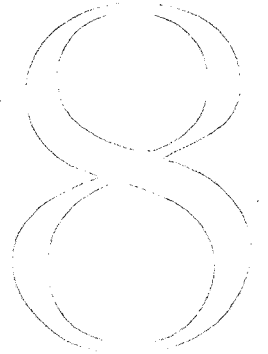


월간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum



---

## 현안분석

---

금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제

---

미국 예산회계제도의 현황과 문제점

---

업종전문화시책의 평가와 향후 금융지원  
정책의 방향

---

---

## 정책연구

---

WTO체제 출범에 따른 조세지원제도의  
개편방향

---

---

## 재정정보

---

정책흐름, 재정통계

---

**권두칼럼 2**

- 공공부문 생산성 제고와 정부역할의 변화  
/ 유일호 · 한국조세연구원 부원장

**현안분석 4**

- 금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제 / 이인표 · 정영현
- 미국 예산회계제도의 현황과 문제점 / 임주영
- 업종전문화시책의 평가와 향후  
금융지원정책의 방향 / 이기영

**정책연구 53**

- WTO체제 출범에 따른 조세지원제도의  
개편방향 / 임주영

**재정정보 57**

**정책흐름**

- 관세환급제도 전면 개편
- 명의신탁 부동산 실명전환 현황
- 간이과세제도 안내
- 1996 상속세법 개정(안)

**재정통계**

1. 우리나라의 통합재정
2. 재정규모의 국제비교
3. 재정지출내역의 국제비교
4. 연차별 특별회계 신설 · 폐지상황

# 공공부문 생산성 제고와 정부역할의 변화

유일호 / 한국조세연구원 부원장

경제학자, 그 중에서도 재정학자에게는 정부의 경제적 역할 또는 시장 개입이 어디까지 가능하며, 어느 정도까지 바람직한 것인가에 대한 해답을 구하는 것만큼 중요한 일도 드물 것이다. 전통적인 재정학 교과서의 해답은 이를 공공재의 존재, 외부효과, 정보의 비대칭성 등 이른바 「시장의 실패」에서 구하고 있다. 한편, 시장구조에 대한 정부개입의 최소화를 추구하는 시카고학파의 재정학자들은 클럽 이론, 재산권 설정 등을 통해 앞서 살펴본 문제들이 시장기구 내에서 해결될 수 있으므로 정부의 역할은 이러한 제도적 뒷받침을 하는 데 그치고, 시장에 대한 직접적 개입을 가급적으로 자제해야 한다는 입장을 견지해 왔다.

이러한 두 입장의 연장선상에 있는 것이 최근의 공공부문의 생산성 제고에 관한 논의가 될 것이다. 소득 분배를 포함한 광의의 「시장의 실패」를 교정하기 위한 정부역할의 강조는 필연적으로 공공부문의 비대를 가져왔으며, 이는 「정부의 실패」라는 또다른 비효율을 초래하게 되었기 때문에 생산성의 제고를 통한 효율증대를 촉진해야 한다는 것이다.

그런데 이와 같은 「정부의 실패」의 근본원인은 바로 시장구조에는 존재하지만 정부에는 없는 것, 즉 경



쟁의 부재 때문이다. 정부서비스의 특성상 불가피한 독점성은 만약 그 서비스가 경쟁시장에 의해서도 공급될 수 있는 것이라면 비효율적인 결과를 초래할 것이라는 점은 자명한 일이며, 따라서 공공부문 생산성 제고의 핵심은 경쟁적 요소의 도입에 있다고 할 수 있다.

이와 같은 인식하에 선진 각국은 대대적인 공공부문의 개혁을 추진하고 있다.

이러한 개혁을 일찍 단행한 뉴질랜드의 경우 이미 20년에 걸친 정부 생산성 제고 노력이 지속되고 있는 것이다. 그런데 공공부문의 개혁은 그 형태도 다양하며, 나라에 따라 진전의 속도 및 추진방향도 상이하다고 할 수 있다. 대체로 호주와 뉴질랜드 같은 대양주 국가들은 개혁의 폭이 크며, 고위직 공무원의 계약제도 입같은 인사제도의 개혁, 조직의 축소, 산출예산제도의 도입, 발생주의회계제도로의 전환 등 공공부문 전반에 걸친 제도 개혁을 추진하고 있다.

이에 반해, 미국의 경우 연방정부 차원에서의 개혁은 이른바 「Gore Report」의 출판을 전후한 최근 3.4년 동안에 본격적으로 추진되었고 그 범위도 예산에 있어 성과의 반영, 중앙정부업무의 지방 및 민간이양, 사업부서의 대국민서비스 기준 제정, 정책부서로부터 사업부서로의 인원 재배치같은 비교적 소폭인 실정이

경쟁(또는 경쟁적 요소)의 도입에 의해 정부생산성을 제고하고

비대해진 공공부문을 축소해야 한다는 기본방향 자체에는 변화가 있을 수 없다.

다만, 공공부문 생산성 제고를 일거에 이룰 수 있다는 환상에서는 벗어나야 하며,

이를 제대로 추진하기 위해서라도 실행가능한 제도부터 차근차근히

도입·정착시키는 지혜가 요구되는 것이다.

다. 이 양자의 중간에 있는 사례는 영국·캐나다 등을 들 수 있으며, 독일·프랑스 등은 공기업 민영화라든가 사회보장제도의 개혁과 같은 분야에만 개혁이 국한되어 있다.

그런데 이러한 개혁의 의미를 다시 한번 고려해 볼 때, 이들이 정치적 슬로건 또는 현란한 수사에 그치지 않도록 하는 것이 중요하다는 것을 인식하게 된다. 사실 조직·인사·예산제도의 개혁 등은 최근들어 이들 국가들에서만 강조된 것이 아니다. 예를 들어 성과를 반영하는 대표적 예산제도라고 할 수 있는 성과주의 예산은 이미 30여년전에 각국에서 도입되었다가 실패로 끝났으며, 공공부문의 인원 및 기능 감축은 우리나라에서도 정권이 바뀔 때마다 강조되어 온 구호들이다.

따라서 우리는 이 시점에서 제도개혁에 앞선 나라들이 그 전의 사례에서처럼 다시 실패할 것인지(혹은 그 중 일부분이라도 실패할 것인지)를 냉정히 분석하여 실패의 전철을 밟는 데서 오는 비효율·비능률은 피하도록 해야 할 것이다.

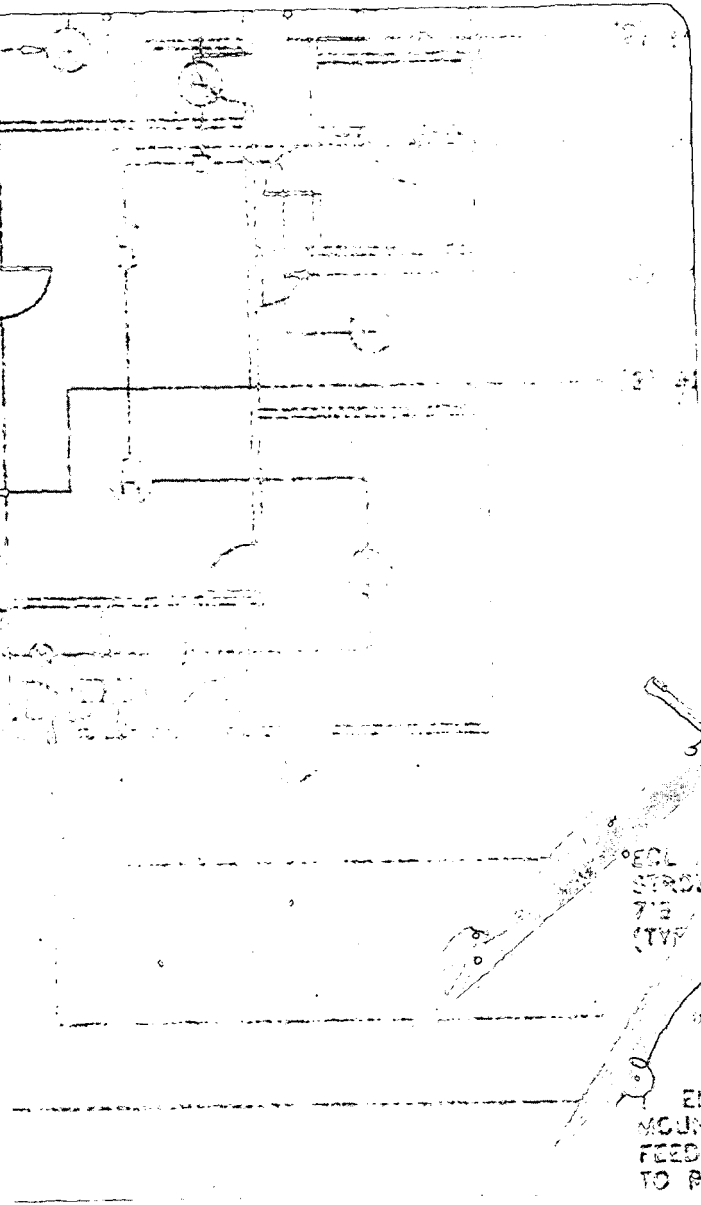
정부개혁에 비교적 성공했다고 평가되는 뉴질랜드의 경우도 산출예산제도의 도입은 본래의 취지 즉, 투입예산에서 성과(산출)반영제도로의 변환보다는 예산운용의 자율성·신축성을 증가시켰다는 의미가 크고, 발생주의회계제도의 도입이 반드시 필요한 것이냐에 대한 회의도 많으며 연방정부의 대규모 인원감축에도 불구하고 지방정부 및 공기업을 포함한 전체 공공부문의 인원변화는 크지 않았다는 지적이 있다. 결국 시장의 실패에 집착한 나머지 정부의 성공을 믿어 의심치 않았던 것과 마찬가지로, 정부의 실패를 너

무 강조하다 보면, 시장의 성공도 항상 보장되지 않는다는 평범한 진리를 잊기 쉽다는 뜻이다.

물론 이러한 문제점에도 불구하고 경쟁(또는 경쟁적 요소)의 도입에 의해 정부생산성을 제고하고 비대해진 공공부문을 축소해야 한다는 기본방향 자체에는 변화가 있을 수 없다. 다만, 공공부문 생산성 제고를 일거에 이룰 수 있다는 환상에서는 벗어나야 하며, 이를 제대로 추진하기 위해서라도 실행가능한 제도부터 차근차근히 도입·정착시키는 지혜가 요구된다.

공공부문의 개혁은 과거로부터 현재까지 진행되는 과제일 뿐 아니라 미래의 새로운 환경하에서 정부의 역할이 어떠해야 될 것인가를 결정한다는 점에서도 중대한 의미를 가진다. 우리는 지금 정보화가 크게 진전되는 시점에 와 있으며, 앞으로 정부의 역할은 지금까지와는 크게 달라질 것이 분명하다. 즉, 정보화에 따른 개인의 권리 신장과 아울러 정보의 통제를 통한 정부통제 강화의 가능성도 있는 것이다. 또한 지금까지는 한 작업장 내의 대규모 고용을 통한 집체형 고용구조가 주류를 형성하여 왔으나 앞으로는 개인의 전문성을 위주로 하는 고용구조로 바뀔에 따라 정부의 전통적 기능인 소득분배에서도 새로운 과제가 발생할 것이다.

이러한 변화를 포괄하는 미래의 사회가 어떤 형태로 진전되며 이에 따라 새로운 정부의 역할은 어떻게 정립되고 이를 뒷받침하는 개혁의 방향은 어떤 것인가 하는 것은 향후의 중요한 이론적·정책적 과제가 될 것이며, 그 기본방향은 시장 및 정부의 실패를 반복하는 것이 아니라 양자의 성공을 조화시키는 데에서 찾아 보아야 할 것이다. KIP



# 현안분석

금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제 / 이인표·정영현·6

미국 예산회계제도의 현황과 문제점 / 임주영·17

업종전문화시책의 평가와 향후 금융지원정책의 방향  
/ 이기영·24

# 금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제

이인표/한국조세연구원 전문연구위원

정영현/한국조세연구원 전문연구위원

금융실명제는 금융거래의 정상화를 통하여 경제질서를 확립하고 경제정의 실현하여 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 실시되었다.

## I. 서론

### 금융실명제 도입의 배경

금융거래의 정상화를 통하여 경제질서를 확립하고 경제정의를 실현하여 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 실시된 금융실명제가 3년이 경과하고 있다. 오랜 세월 동안 실명제 실시에 대한 논란이 거듭되어 왔고 몇 차례에 걸쳐 실시가 유보되는 등 많은 우여곡절 끝에 1993년 8월 12일에 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급명령」에 의하여 전격 실시되었다.

우리나라는 1960년대 이후 경제개발 정책을 추진하는 과정에서 절대적으로 부족한 투자재원의 원활한 조달을 위해 실명과 비실명예금을 구분하지 않았을 뿐만 아니라, 1961년에 제정된 「예금·적금 등의 비밀보장에 관한 법률」을 통해 비실명 금융거래의 내용에 대해서도 비밀을 보장해 주었다. 이는 국내 저축 기반이 취약한 상태에서 자금을 제도금융권으로 유도하기 위한 불가피한 조치

였다. 그러나 비실명에 의한 금융거래는 음성적인 자금거래의 확대와 세부담의 형평성을 저해하는 등 많은 부작용을 가져왔다.

이러한 부작용이 누적되면서 경제의 구조적 취약성은 점점 더 심화되었고, 이것이 표면화된 사건이 1982년 5월에 발생한 '李·張 어음사기사건'이다. 이를 계기로 하여 실명제를 도입해야 한다는 논의가 제기되기 시작하였고, 1982년 7월 정부는 금융실명거래와 금융자산소득에 대한 종합과세제의 실시를 발표하였다. 이것이 소위 '7·3조치'로서 이에 따라 국회는 1982년 12월 「금융실명거래에 관한 법률」을 제정하기에 이르렀다.

그러나 당시에는 금융기관의 실명거래화율이 약 60%에 불과할 정도로 비실명 금융관행의 뿌리가 깊었고, 국세청과 금융기관의 전산설비가 미흡하여 금융소득을 인별로 합산하는 것이 어려웠으며, 세무행정 처리 능력도 실명제 실시에 대처하기에는 미비한 점이 많았다. 더구나 제2차 석유파동과 불안정한 국내 정치상황으로 인해 1980년에는 3.7%의 마이너스 성장을 기록하였고 그 여파로 인하여 이후에도 경제성장률은 1981년 5.9%, 1982년 7.2%를 기록하는 수준에 머물렀다. 국제수지도 대규모 적자가 지속되어 1980년에는 53억 2천만달러, 1981년 46억 5천만달러, 1982년 26억 5천만달러의 경상수지 적자를 나타냈다.

이에 정부는 실명제 실시여건의 미비를 이유로 「금융실명거래에 관한 법률」 중 실명거래 의무를 부여하는 제3조 관련조항의 실시를 1986년 1월 1일 이후 대통령이 정하는 시기로 연기하였다. 이는 그 당시 경제상황하에서 실명제를 전면적으로 실시할 경우 나타날 자금의 해외유출, 제도금융권으로부터의 자금이탈, 각종 실물투기 성행, 증시침체에 따른 기업의 자금조달 곤란 등 부작용에 대한 대응능력이 취약하였다는 점을 고려할 때 불가피한 선택이었다고 볼 수 있다.

그후 정부는 1988년 10월에 발표한 「경제의 안정성장과 선진화 경제추진대책」을 통해 1991년 1월부터 전면적으로 금융실명제를 실시할 것임을 예고하였다. 이후 국민적 논란을 일으켰던 실명제 실시 논의는 정부 차원에서 구체적으로 추진되어 1989년 4월에는 재무부 내에 '금융실명거래 실시준비단'이 발족되었고, 정부관련부처 및 금융기관 대표로 구성된 '금융실명제추진 실무대책위원회'가 구성되어 제도개선 방안, 예상되는 부작용 및 문제점에 대한 보완 대책을 검토하는 등 추진방안을 만들어 나갔다.

그러나 1989년 하반기 이후 경제성장률 둔화, 국제수지 악화, 증시침체, 부

비실명에 의한 금융거래는 음성적인 자금거래의 확대와 세부담의 형평성을 저해하는 등 많은 부작용을 가져왔다.

금융실명제는 부작용을 동산투기 조짐 등 경제위기론이 제기되면서 금융실명제 실시는 국가적으로 최소화하고 실효성을 극대화하기 위해 실명제 유보조치는 국민일반의 충분한 이해와 동의 없이 경제상황 악화와 1993년 8월 12일 비상황 미비를 명분으로 행해짐으로써 국민들의 반발과 정부에 대한 불신을 '20시를 기해 야기하였다.

긴급명령의 형태로 실명제 실시의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되고 제반 여건이 갖추어진 상황에서 경제적 부작용을 우려한 실시유보 주장은 더이상 명분을 갖지 못하게 되었다.

그러나 대통령령에 의해 실시가 가능했던 「금융실명거래에 관한 법률」은 실명제 실시 후에도 기존 비실명자산의 인출을 무기한 허용하여 대규모 자금이 탈출을 방지하고 있는 데다 보증을 비롯한 일부 금융자산을 실명화 대상에서 제외함으로써 심각한 자금이체 및 형평성상의 문제를 야기시킬 수 있었다. 이로 인해 기존 실명법에 대한 개정이 불가피하였으나 국회에서 개정하여 실시할 경우 논의 과정에서 대규모 자금이탈이 발생하여 경제적 위기를 초래하고 실시 자체가 어려워질 가능성이 있었다. 이에 실명제는 부작용을 최소화하고 실효성을 극대화하기 위해 1993년 8월 12일 20시를 기해 긴급명령의 형태로 전격적으로 실시되었다.

### 금융실명제의 목적과 내용

금융실명제는 모든 금융기관과의 거래에 있어 거래자의 실지명의 사용을 의무화한 제도이다. 지난 30여년간 성장 일변도의 경제정책을 추진하는 과정에서 우리 사회 전반에 깊숙이 뿌리내린 가·차명 형태의 비실명 금융거래관행은 계층간 소득 및 세 부담의 불균형 심화, 음성적 자금거래의 확대 등 많은 부작용을 초래한 것이 사실이다. 실명제는 바로 이러한 과거의 잘못된 제도와 관행을 시정함으로써 금융거래시 실지명의를 사용하도록 의무화하고, 기존 비실명 금융자산의 실명전환을 유도하며 금융거래 내용에 대한 철저한 비밀보장을 위해 필요한 법률적 장치의 마련을 주요 내용으로 하고 있다.

금융거래시 실지명의의 사용을 의무화하여 비실명에 의한 변칙적 금융거래를 금지함으로써 금융기관을 통한 자금흐름의 투명성을 제고하고 음성블로소득 및 불건전 자금거래의 소지를 제거할 수 있다. 이는 금융실명제가 돈세탁, 사채 등 주로 음성자금을 이용한 금융거래를 억제함으로써 대형금융사고의 사전

예방에도 일조한다는 것을 의미한다. 또한 시장원리에 입각한 금융시장의 가격기능 회복을 통해 금리자유화의 기반을 조성하며, 변칙적 예금유치의 차단을 통해 금융기관의 경쟁방식을 변화시킴으로써 금융산업의 효율성을 제고하는 효과를 가진다.

금융실명제 실시의 궁극적 목표는 조세의 형평성 제고와 부정부패 및 사회부조리의 척결을 통한 경제정의의 실현이라 할 수 있다. 이러한 실명제의 궁극적 목표는 금융거래 질서를 정상화 하는 것이 출발점이라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 금융실명제가 실시된 지 3년이 경과한 현 시점에서 실명제가 지향하는 목표가 어느 정도 달성되었는지를 평가하고 이를 토대로 실명제의 확고한 정착을 위한 정책과제를 제시하고자 한다. 아울러 실명제의 실시로 가능한 금융소득종합과세의 원활한 정착을 위한 정책 과제를 모색하고자 한다.

금융실명제 실시의 궁극적 목표는 조세의 형평성 제고와 부정부패 및 사회부조리의 척결을 통한 경제정의의 실현이라 할 수 있다.

## II. 금융실명제 실시 3년의 평가

### 금융거래의 정상화

#### 실명확인 및 전환실적

금융실명제 실시 이후 기존의 실명예금에 대해서는 금융기관과의 첫거래시 실명확인을 받도록 하였다. 기존 실명계좌에 대한 실명확인 은 특정시한에 구애받지 않고 실명제 실시 이후 언제든지 금융기관에 갈 때 실명확인 절차를 한번만 거치면 그 후에는 일반 금융거래관행에 따라 거래하도록 되어 있기 때문에 실명전환 의무기간 종료일이 지난 후에도 실명확인이 꾸준히 이루어져 1995년 12월 말 현재 금액기준으로 97.8%, 계좌기준으로 85.0%의 실명확인율을 보이고 있다.

계좌기준 실명확인율이 금액기준보다 낮은 이유는 계좌에 남아있는 금액이 소액이어서 예금주가 잊어버리고 있거나 거래를 중단하고 있는 휴면성계좌가 상당수 있고, 또한 정기예·적금 등과 같이 당장 실명확인을 서두를 필요가 없고 만기인출시 실명확인을 하면 되는 소액가계자금의 비중이 높기 때문인 것으로 추정된다. 저축성예금의 경우 만기가 도래되면 실명확인을 받아야 하므

1995년 12월 말 현재  
금액기준으로 97.8%,  
계좌기준으로  
85.0%의  
실명확인율을 보이고  
있다.

〈표 1〉 실명확인 및 전환실적(1995년 12월 31일 현재)

구 분	실 적					증감(B-A)	
	단위	1993.10.12(A)	1994.8.12	1995.6.30	1995.12.31(B)		
실 명 예 금	• 대상금액	조원	405.4	405.4	405.4	405.5	
		백만원	(175)	(175)	(175)	(175)	
	• 실명확인	조원	329.5	382.9	392.8	396.6	+67.1
		백만원	(105)	(136)	(146)	(149)	(+44)
	• 확인율	%	91.3	94.5	96.9	97.8	+16.5
		(계좌 59.7)	(계좌 77.6)	(계좌 83.1)	(계좌 85.0)	(+25.3)	
가 명 예 금	• 차명예금의 실명전환액(C)	억원	34,755	34,932	35,049	35,136	+381
		천좌	(415)	(852)	(2,969)	(3,220)	(+2,805)
	• 실명예금의 미확인액	조원	72.4	19.0	9.1	5.4	-67.0
		백만원	(70)	(38)	(26)	(23)	(-47)
가 명 예 금	• 대상금액	억원	28,342	28,342	28,342	28,417	
		천좌	(631)	(631)	(631)	(630)	
	• 실명전환(D)	억원	27,604	27,808	27,912	28,046	+442
		천좌	(480)	(598)	(600)	(600)	(+120)
	• 전환율	%	97.4	98.1	98.5	98.7	+1.3
		(계좌 76.1)	(계좌 94.8)	(계좌 95.1)	(계좌 95.2)	(+19.1)	
가 명 예 금	• 미전환액	억원	738	534	430	371	-367
		천좌	(151)	(33)	(31)	(30)	(-121)
가 명 예 금의 실명전환총액(C+D)		억원	62,379	62,740	62,961	63,182	+803
		천좌	(895)	(1,450)	(3,569)	(3,820)	(+2,925)

자료: 재정경제원.

〈표 2〉 금융기관별 실명예금 확인 실적(1995년 12월 31일 현재)

(단위 : 억원)

금융기관	대상금액(A)	실명확인 및 전환 실적						미확인액	
		소계(B=C+D)		실명확인(C)		차명→실명전환(D)		(A-B)	%
		(B=C+D)	(%)	(C)	(%)	(D)	(%)		
은 행	1,532,149	1,504,166	98.2	1,490,377	97.3	13,789	0.9	27,983	1.8
증 권	581,002	573,481	98.7	570,139	98.1	3,342	0.6	7,521	1.3
보 험	474,404	468,986	98.9	465,595	98.1	3,391	0.8	5,418	1.1
투자신탁	450,108	443,599	98.6	440,881	97.9	2,718	0.7	6,509	1.4
투자금융	196,386	196,098	99.9	194,003	98.8	2,095	1.1	288	0.1
신용금고	166,833	165,755	99.4	158,975	95.3	6,780	4.1	1,078	0.6
기 타 <sup>1)</sup>	653,946	648,611	99.2	645,590	98.7	3,021	0.5	5,335	0.8
합 계	4,054,828	4,000,696	98.7	3,965,560	97.8	35,136	0.9	54,132	1.3

주 : 1) 농·수·축협 상호금융, 종합금융, 증권금융, 인삼조합, 새마을금고, 신용협동조합, 체신예금·보험, 농·수협 공제보험

1. (%)란은 대상금액(A)에 대한 비율임.

자료: 재정경제원.

로 이들 계좌에 대한 실명확인율은 지속적으로 증가할 것으로 보이나, 휴면성 계좌의 경우에는 예금주가 계좌의 존재자체를 모르고 있는 경우가 대부분이므로 이들 계좌의 실명확인율을 높이는 데는 한계가 있을 것으로 보인다.

금융실명제가 실시된 이후 수개월 동안의 주요 지표들의 움직임을 간략히 살펴보면, 초기에는 변화가 많았지만 곧 안정세로 돌아섰다.

### 금융실명제의 영향

금융실명제가 실시되기 이전에 동 제도의 실시를 반대하는 주된 논거들은 다음의 다섯가지로 요약될 수 있다. 첫째, 증권시장이 침체한 상태에서 금융실명제를 실시하면 거액의 큰손들이 증권시장을 이탈함으로써 증시침체가 가속화될 것이다. 둘째, 금융권에서 이탈한 자금이 부동산시장으로 몰려들어 부동산 투기가 재연되거나 투기성 실물자산으로 몰릴 가능성이 있다. 셋째, 금융실명제 실시로 노출을 꺼리는 자금이 해외로 유출될 수도 있다. 넷째, 금융실명제의 후속조치로 금융자산소득에 대한 종합과세가 이루어질 경우 저축에 대한 세금부담 증가로 저축률이 하락하여 안정적 경제성장을 위한 국내저축의 동원에 부담을 줄 것이다. 다섯째, 금융실명제 실시로 사채거래가 위축될 경우 사채의존도가 높은 중소기업들의 자금난이 심화되어 대량의 도산이 발생할 수도 있을 것이다.

이러한 논거들의 근거에 공통적으로 깔려 있는 것은 금융자금이란 근본적으로 외부에 노출되는 것을 기피하는 속성을 가지고 있기 때문에 금융실명제의 실시로 금융자산 은닉을 위한 보호막이 제거될 경우 이들 자금이 다른 곳으로 숨기 위해 옮겨갈 것이라는 예상이다. 이러한 예상이 맞다면 금융실명제 실시 이후 개인이나 기업들의 자금운용 행태에 상당한 변화가 일어날 것이며, 금융기관들도 이러한 변화에 대응하기 위해 자금조달 및 운용전략을 수정하는 것이 불가피해질 것이다.

#### 민간 경제주체들의 금융행태에 미친 영향

금융실명제가 실시된 이후 수개월 동안의 주요 지표들의 움직임을 간략히 살펴보면, 현금통화/총통화 비율은 이전의 8.6~8.9% 수준에서 1993년 8,9월중 9.7%와 12.9%로 상승하였으나, 10월부터는 현금통화 보유성향이 점차 둔화되는 경향을 보였다. 장·단기 저축성예금은 실명제 실시 후 회전율이 둔화되고 성장세도 주춤하였으나 1994년 2/4분기 이후 증가세를 회복하였으며, 감소세를 보였던 투신과 CD 등도 1994년 하반기중에는 다시 증가하는 경향

금융실명제를 실시한 목적에는 금융거래의 실명화뿐만 아니라 이를 통해 국민경제의 건전한 발전에 장애가 되는 음성적 거래를 축소하는 것도 포함되어 있다.

을 나타내었다. 그리고 주가지수는 실명제 실시 처음 이틀간 약 8%나 하락하는 등 1993년 8, 9월중 하락하였으나, 10월들어 회복되기 시작하였으며, 거래량과 거래금액도 10월부터 서서히 반증하였다. 회사채금리 등 주요금리는 1993년 8, 9월중 금융부문간, 금융과 비금융부문간의 자금흐름이 동결되는 금융경색으로 인해 상승하는 움직임을 보였지만, 10월 이후에는 점차 하락하여 안정화되는 추세를 시현하였다. 부동산 시장과 귀금속 등의 현물시장으로의 유동자금의 유입은 나타나지 않았다.

#### 개인부문의 자금운용에 미친 영향

개인의 금융자산 운용은 이들 자산의 수익성이나 위험성 등 여러 요인의 변화에 의해 영향을 받기 때문에 금융실명제 실시가 개인부문의 자금운용에 어떤 영향을 미쳤는가를 독립적으로 파악하는 것은 현실적으로 어려우나, 다른 요인들이 크게 변화하지 않은 상황에서 새로운 제도 실시를 전후하여 운용자산의 규모가 현저하게 달라질 경우 실명제의 영향을 받은 것으로 추정할 수 있다. 현금수요가 실명제 실시 직후 대폭 증가한 것이나, 정부가 제도금융권으로부터의 자금이탈 방지를 위해 실시한 규제완화 및 금리자유화에 힘입어 예금은행의 저축성예금과 저축기관, 투자기관, 보험기관 등 비예금은행의 예치금의 증가세가 확대된 것은 금융실명제 실시의 영향을 받은 것으로 생각된다.

그러나 금융자산에 따라 다소의 차이는 있지만 금융실명제가 실시된 이후 늦어도 2~3분기가 지날 때까지는 금융실명제 실시가 각 금융자산의 움직임에 직접적으로 미치는 영향은 거의 소진된 것으로 추정된다. 그 이후에 나타난 개인부문 금융자산 구성상의 변화는 부동산시장의 지속적인 침체와 주식시장의 불황으로 개인들의 금융상품들에 대한 관심이 높아지고 그 결과로 이들의 금리민감도가 높아짐에 따라 개인들이 금리자유화의 추가적 확대와 금융소득 종합과세의 실시에 따르는 금융자산 세후 수익성의 변화에 대응하여 자신의 잉여자금을 세후수익성이 높은 상품으로 조정하는 과정에서 발생한 것으로 볼 수 있다.

#### 지급결제 관행에 미친 영향

금융실명제를 실시한 목적에는 금융거래의 실명화뿐만 아니라 이를 통해 국민경제의 건전한 발전에 장애가 되는 음성적 거래를 축소하는 것도 포함되어 있다고 할 수 있으며, 이를 달성하기 위해서는 일반 상거래에 있어 무기명 지

급수단인 현금이나 자기앞수표가 차지하는 비중을 줄일 필요가 있다. 현금은 음성적 거래의 대표적인 지급결제수단이나 고액거래를 하기 어려운 단점이 있으며, 자기앞수표는 현금과 동일한 기능을 수행하여 유통성이 보장되고 소지하기가 간편하여 지급결제 수단으로 널리 활용되고 있으며, 무기명 발행 및 배서양도 없이 유통이 가능함에 따라 유통과정의 노출을 꺼리는 자금의 매개수단으로 널리 이용되므로 자금흐름의 양성화를 저해하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 대체지급수단이 다양하게 존재하지 않고 고액권의 발행도 인플레이션을 가속시킬 우려 때문에 고려하지 않고 있는 상황에서 음성거래에 자주 이용된다고 해서 발행규모가 큰 자기앞수표에 의한 거래를 일시에 실명화할 경우 일반 거래자들의 불편이 크게 가중될 것이 분명하다. 금융실명제가 실시되기 전인 1992년에 요구불예금 중 자기앞수표 발행에 의한 별단예금이 차지하는 비중이 40%에 달하였으며, 비현금 지급결제수단 중에서 자기앞수표가 사용된 경우가 전수로는 69.4%, 금액으로는 26.4%에 이르렀다.

금융실명제가 실시된 이후 현금통화에 대한 수요가 크게 늘어났다. 1994년 이후 실명제 실시 이전의 수준으로 회복되었다.

지급결제수단으로 현금과 자기앞수표를 포함한 어음의 사용비중이 대단히 높은 상황에서 금융실명제가 실시될 경우, 거래내역이 양성화되어 자금추적을 받을 가능성이 높아질 것을 우려하는 사업자들이 현금거래를 늘리거나 금융기관 이용을 기피하는 현상이 발생할 수 있다. 금융실명제가 실시된 이후 현금통화에 대한 수요가 크게 늘어났다. 1994년 이후 실명제 실시 이전의 수준으로 회복되었다. 비현금 지급결제수단에 나타난 변화를 살펴보면, 자기앞수표의 비중은 금액기준으로 1992년의 26.4%에서 1995년에는 20.6%로 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 자기앞수표의 교환량은 경제활동규모의 확대에 따라 1994년과 1995년에 각각 8.6%와 14.7% 증가하였지만, 금액기준으로는 1993년 말의 수준에 머물러 있는 것으로 나타났다.

이처럼 자기앞수표의 사용이 축소된 것은 은행들이 자기앞수표 발행에 대해 수수료를 부과한 데 따른 면도 없는 것은 아니나, 그보다는 금융실명제 실시 이후 자기앞수표의 발행·지급·교환에 있어 거래자의 실명확인이 이전보다 강화됨에 따라 자금흐름을 추적당할 가능성이 그만큼 높아졌다는 인식이 확산된 데 주로 기인하는 것으로 판단된다. 반면 타행환과 CD 공동이용망을 통한 결제가 차지하는 비중은 동 기간중 0.7%에서 5.6%로 (전수 기준으로는 3.7%에서 12.3%로) 크게 높아졌으며, 신용카드를 이용한 결제도 꾸준한 증가세를 보였다. 신용카드 발급장수와 이용금액은 1993년 이후 연간 30% 정도씩 늘어나고 있으며, 가맹점수도 이와 비슷한 수준으로 증가하고 있다.

근로소득세의 경우 이와는 달리 가계수표와 1993년 11월부터 발행된 보증가계수표는 1994년 실명제 관련 예는 이용규모가 크게 늘었으나 이후 장수와 금액 모두 현저히 감소하는 추세를 보이고 있다. 세제보완조치는 이를 보이고 있다.

조세형평을 제고시키는 이러한 현상은 당국이 가계수표의 이용도를 높이기 위해 장당 발행가능금액 방향으로 상한을 상향조정하는 등의 조치를 취한 데 힘입어 가계수표 이용이 한동안 늘어났으나, 신용사회가 아직 제대로 정착되어 있지 않은 상황에서는 가계수표의 지급결제수단으로서의 통용 가능성에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 더욱이 사업소득세제는 이 최근에 들어 자금난에 처한 중소기업들이 발행한 가계수표의 부도율이 급증함에 따라 가계수표의 사용이 더욱 어렵게 된 데 따른 결과로 해석된다.

조세형평에 중립적인 방향으로 개편된 것으로 평가된다.

### 조세형평의 제고

본 연구에서는 금융실명제가 조세형평의 제고라는 목표를 어느 정도 달성하였는가를 평가하여 보았다. 조세형평의 측면에서 실명제 실시 관련 세제보완 조치 자체를 순수하게 분석해 보기 위해서는 일단 납세자 행태의 변화가 없다고 가정하고 개편된 세제를 평가해 볼 필요가 있다.

실명제 실시 이후 소득세는 세율이 전반적으로 인하되는 동시에 각종 공제 수준이 대폭 인상된 바 있다. 근로소득세의 경우 실명제 관련 세제보완조치는 조세형평을 제고시키는 방향으로 이루어졌으나, 사업소득세제는 조세형평에 중립적인 방향으로 개편된 것으로 평가된다. 법인세의 경우 세율이 전반적으로 인하되었으며, 대체적으로 조세형평을 제고하는 방향으로 개편된 것으로 보인다. 양도소득세제는 세율구조나 각종 공제제도 등이 크게 단순화되었으며, 양도소득의 규모가 중간 정도의 수준에 이르기까지는 조세형평이 제고되나 양도소득이 규모가 커질수록 조세형평이 저하되는 방향으로 개편되었다.

상속·증여세의 경우도 세율이 전반적으로 인하되고 과세구간도 넓어졌으며, 각종 공제수준도 크게 인상되었다. 상속·증여세의 세수비중이 매우 낮아서(1995년 국세의 1.8%), 이들 세제의 개편이 조세형평에 미치는 영향도 매우 작다고 생각된다. 부가가치세의 경우 영세사업자에 대하여 면세점이 인상되고 중간 규모의 사업자에 대하여 한계세액 공제제도 및 간이과세제도가 도입되어 조세형평이 제고되는 방향으로 세제개편이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 특별소비세의 경우 세제가 크게 단순화되고 세율이 너무 높아 각종 비효율을 야기하던 품목들(보석 등)의 세율이 인하되어 경제효율이 크게 제고될 것으

로 기대되나 이러한 세제 개편이 조세형평을 다소 저해하는 측면도 없지 않다 고 생각된다.

실명제 관련 세제보완 조치는 납세자 행태의 변화를 초래할 것이고 따라서 이러한 납세행태의 변화까지를 포함하여 조세형평이 어떻게 변화하였는지를 분석해 볼 필요가 있다. 이러한 분석을 하기 위해서는 제도 자체만 보아서는 아니되고 구체적인 현실의 자료를 사용하여야 한다. 먼저 총량지표면에서 볼 때, 실명제 실시 이후 노동소득분배율은 1992년에 비하여 약간 악화되어 소득 분배의 형평이 다소 저하되었다. 그러나 이러한 소득분배구조의 악화는 조세 부담의 배분에 있어서 형평이 저하된 데에 그 원인이 있는 것이 아니고, 생산 요소간에 요소량과 요소가격 증가율의 차이에 기인한 것으로 분석된다. 간접 세보다 직접세의 비중이 높아지면 일반적으로 조세의 형평이 제고되는 것으로 알려져 있고, 실명제 실시 이후 직접세 비중이 높아진 것을 볼 때 조세부담의 형평성은 이전보다 더욱 제고된 것으로 평가된다.

다음으로 계층별 지표의 측면에서 볼 때, 실명제 실시 이후 근로자 가구에 있어서 근로소득 분배의 형평은 미세하게나마 악화되었으나, 이자 및 배당 등 여타 소득 분배의 형평이 개선되어 전체 소득에 있어서는 분배의 형평이 제고 된 것으로 나타난다. 근로자와 자영업자를 포함한 전체 가구에 있어서 소득분 배의 형평이 개선되었는지 여부는 자영업자 가구의 소득자료를 구할 수 없어서 직접적으로 알 수는 없다. 다만 전체 가구의 소비수준의 분포는 실명제 실시 이후 더 균등하게 변화된 것으로 나타나며, 소비를 항상소득의 대리변수로 보면 실명제 실시 이후 전체가구의 항상소득 분배에 있어서도 형평이 이전보다 개선된 것으로 추정된다. 소득분배에 2차적으로 영향을 미치는 조세부담배 분의 형평문제도 소득계층별로 살펴볼 수 있다. 소득자료를 구할 수 있는 근로자 가구에 대하여 살펴볼 때, 실명제 실시 이후 근로자 가구의 소득계층별 직접세 부담의 형평이 대체적으로 개선된 것으로 나타난다. 이러한 소득계층별 직접세 부담에 있어서 형평의 개선은 실명제 실시 관련 세제보완조치에 크게 기인하는 것으로 분석된다.

소득계층별 직접세 부담에 있어서 형평의 개선은 실명제 실시 관련 세제보완조치에 크게 기인하는 것으로 분석된다.

### 부정부패 및 사회부조리 척결

본 연구에서는 또한 금융실명제 실시 목표의 하나인 부정부패 및 사회부조리 척결에 미친 영향을 평가하여 보았다. 이를 위해서는 먼저 정치환경의 변화

금융실명제의 효과를 정치적인 측면에서 평가해 볼 때 금융실명제가 건전한 정치풍토 조성에 상당한 공헌을 한 것으로 평가할 수 있다. 이를 살펴볼 필요가 있다. 정치자금의 투명성 확보 및 선거의 공정성을 확보하기 위해 지난 1994년 3월에 공포·시행된 「공직선거 및 선거부정방지법」에 따라 선거자금에 대한 내역이 공식적인 통제를 받음으로써 투명한 정치를 확립하는 기반이 조성되었다. 과거 금융실명제 실시 이전에는 비실명거래를 통해 음성적으로 조성된 자금이 정치자금으로 전용되어 선거의 결과가 선거자금의 과소에 의해 결정되는 금권선거의 풍토가 만연된 것이 사실이다. 그러나 금융실명제의 실시로 출처가 불분명한 비자금의 조성이 어려워지고 이에 따라 1995년 6월에 치루어진 4대 지방선거 당시 시중의 자금사정은 이상하리만큼 안정세를 유지한 것으로 나타났다.

선거 전이면 항상 나타나던 자금수요의 과열현상이 나타나지 않은 것은 금융실명제 실시 전과는 전혀 다른 양상을 보여주었다. 금융실명제 실시 이후 변화된 선거양상을 단적으로 보여주는 것이 바로 총통화(M2)의 증가율이다. 총통화 증가율은 평잔기준으로 1995년 2월 이후 16%대를 유지하다가 1995년 5월 중반 17% 수준으로 상승하였으나 지속적인 재정자금 방출과 한국은행의 신축적인 환매채권(RP)의 운용으로 16.9%로 떨어졌다. 이러한 총통화증가율의 둔화세는 1995년 6월에도 이어져 16%선에 머문 것으로 나타났다. 또한 지방선거를 앞두고 특히 우려했던 현금통화 증가의 가능성도 기우에 불과했던 것으로 나타났다. 당시 총통화에서 현금통화가 차지하는 비중은 1995년 1~2월의 9.5%에서 5월에는 8.9%로 낮아진 것으로 나타났다.

이러한 변화된 선거분위기는 이번 1996년 4월 11일 총선에서도 같은 양상을 나타내었다. 총통화증가율은 총선거일이 다가올수록 낮아져 1996년 1/4분기에 14%에서 1996년 4월 5일 현재에는 13% 후반으로 떨어졌으며 지난 3월에는 2,351억원의 총통화가 감소하였다. '선거의 실탄'이라고까지 지칭되던 현금통화도 감소세를 지속하여 1996년 3월 5,228억원 감소했던 현금통화는 1996년 4월 5일 현재 2,449억원이 또 줄어든 것으로 나타났다.

금융실명제의 효과를 정치적인 측면에서 평가해 볼 때 금융실명제가 건전한 정치풍토 조성에 상당한 공헌을 한 것으로 평가할 수 있다. 금융실명제는 깨끗한 정치와 돈 안드는 선거풍토 조성의 사전적 역할을 앞으로도 지속할 것이며 두 전직대통령의 비자금사건을 세간에 밝혀지게 하는 등 사후적 감시장치의 역할을 지속적으로 수행할 것으로 기대된다.

금융실명제의 실시가 음성자금 조성을 방지하는 데 어느 정도 효과를 발휘하였는지에 대한 평가는 현재로서는 어렵다. 실제 별다른 효과를 거두지 못하

고 있는 것으로 평가된 경우도 있으나 금융실명제만으로 음성적 자금의 은닉 수단을 봉쇄할 수 있다고 기대하는 것 자체가 조급한 바램일 것이다. 기업이 음성적 자금을 조성하는 방법을 보면 방법 그 자체가 금융실명제라는 그물에 걸려들 만한 것이 거의 없다는 점이다.

그러나 금융실명제의 음성자금 차단에 대한 효과에 회의적인 시각만을 가질 필요는 없다고 판단된다. 전직 두 대통령의 비자금 사건이 세상에 공개되고 법의 심판을 받게 한 일등공신이 바로 실명제라는 데는 이의를 제기할 수는 없을 것이다.

금융소득 종합과세가 실시되고 투명하게 드러나는 금융정보를 세무정보로 활용한다면 실명제의 지하경제 양성화 효과는 배가될 것으로 기대된다.

### 지하경제의 양성화

금융실명제 실시 2주년에 즈음하여 시도한 지하경제규모 분석방법을 그대로 적용하고 1995년 데이터를 이용하였을 경우 1995년 우리나라 지하경제의 규모는 경상국민소득 대비 8.9%에 이르는 것으로 추정되었다. 1993년에 8.7% 이던 지하경제규모가 1994년에는 8.8%, 1995년에는 8.9%로 조금씩 증가하고 있다는 점은 주의깊게 살펴볼 점이지만 앞으로 금융소득 종합과세가 실시되고 투명하게 드러나는 금융정보를 세무정보로 활용한다면 실명제의 지하경제 양성화 효과는 배가될 것으로 기대된다.

본 연구에서는 또한 실명제의 소득세 과표양성화 효과를 분석하였다. 소득세의 탈루규모를 추정하기 위하여 먼저 개인소득(PI)에서 비과세소득(농업소득+이자소득+배당소득+근로자의 비과세소득)과 과세미달소득(과세미달 사업소득+과세미달 근로소득) 및 각종 소득공제금액(사업소득+근로소득)을 제한 후 과세표준을 구하고 여기에 평균소득세율(사업소득과 근로소득의 가중 평균세율)을 곱하여 세액을 구한 다음 여기에 사업소득 및 근로소득의 총세액 공제금액을 제하면 납부하여야 할 세액이 계산된다.

이러한 과정을 거쳐서 구해진 납세자가 납부하여야 할 소득세액과 실제 납부된 소득세수를 비교함으로써 소득세의 탈루규모를 추정할 수 있다. 이러한 방법을 이용하여 추정된 소득세 탈루규모는 1993년(귀속분)의 경우 25.7%에 이르고 있으나 금융실명제가 실시된 이후인 1994년(귀속분)에는 16.3%로 나타나 소득세 탈루규모가 약 9.4% 포인트 축소된 것으로 분석되었다.

지하경제에 대한 대부분의 연구가 가지고 있는 자의적인 개념과 가정의 설정이라는 공통적인 한계를 인정한다는 전제하에서 본 연구가 도출한 결과에

금융실명제와 금융소득 종합과세가 국민경제의 투명성을 확보하고 과세의 형평성을 제고할 수 있는 토대가 된다.

의하면 금융실명제가 실시되기 전후인 1993년에 소득세의 탈루규모가 25.7%에 이르던 것이 실명제가 실시된 후인 1994년 귀속분의 경우 소득세 탈루규모가 16.3%로 무려 9.4% 포인트의 탈루가 줄어든 것으로 나타났다. 이는 1993년 귀속분에 대한 탈루규모를 기준으로 할 때 1994년 귀속분에 대한 소득세 탈루규모는 절반을 약간 상회하는 수준으로 감소했다는 것을 의미한다.

금융실명제 실시 1주년에 즈음하여 안중범 외(1994)가 실시한 설문조사결과와 비교해 볼 때 일반사업자들은 실명제 실시 이후 6.1%의 소득세 부담증가를 예상한 것으로 나타났으나 실제로는 이를 훨씬 상회하는 세부담 증가가 있는 것으로 분석되었다.

### Ⅲ. 금융소득 종합과세의 실시

1993년 8월 12일 전격적으로 실시된 금융실명제를 실명제의 시작이라고 한다면, 1996년부터 시행되는 금융소득 종합과세는 실명제의 완결이라고 할 수 있다. 물론 현재로서의 금융실명제와 금융소득 종합과세제도가 완벽하다고는 할 수 없으며 여러 가지 보완과 개선을 필요로 한다고 할 수 있겠으나, 금융실명제와 금융소득 종합과세가 국민경제의 투명성을 확보하고 과세의 형평성을 제고할 수 있는 토대가 된다는 사실을 부인할 수는 없다.

금융소득 종합과세는 금융실명제의 성공적인 정착을 위한 최종목적이자 수단이라 할 수 있다. 금융실명제의 1차 목적인 올바른 금융관행의 유도가 성공적으로 정착되고 있다고 판단되는 현 시점에서 이제 남은 것은 실명제 실시의 궁극적 목표인 공평과세의 구현을 위한 금융소득 종합과세의 성공적 시행을 위해 총력을 기울이는 것이다. 금융소득 종합과세가 금융실명제를 완결한다는 중요한 의미를 가지고 있음에도 불구하고 여러 측면에서 회의적인 시각과 우려가 제기되어 온 것 역시 사실이다. 일반적으로 금융소득 종합과세의 실시에 대하여 전문가들이 가장 우려하던 요인 중 하나는 종합과세의 실시에 따른 대규모 자금이동으로 금융시장이 심각한 혼란에 빠질 수도 있다는 것이다.

1995년 12월 중순 이후에야 비로소 본격적인 자금이동이 일어났다. 1996년 들어 2월 중에도 추가적인 자금이동이 있었으나 2월 말까지는 종합과세 관련 자금이동이 대부분 완료된 것으로 보인다. 향후 주식시장, 부동산시장이 활

황을 보이거나 하는 경우 추가적인 자금이동이 있을 가능성을 전혀 배제할 수는 없으나 1996년 6월 말 현재 금융시장이 완전히 정상을 회복한 것으로 판단된다. 실제로 나타난 바에 의하면 전체적인 자금이동의 규모는 그리 크지 않았다. 만기 5년 이상 장기저축, 장기채권과 장기저축성 보험 및 주식을 제외한 거의 모든 금융자산으로부터의 금융소득이 예외 없이 종합과세 대상이 되므로 이들 외에는 마땅한 대체금융자산이 없는 형편으로서 제도금융권 내에서의 자금이동을 제외하고는 대규모의 자금이동이 나타나지 않았으며 경제적·사회적 제반 여건으로 인해 실물시장 등 금융권 밖으로의 자금이탈도 많지 않았던 것으로 평가된다.

향후에도 각 금융기관이 새로운 질세형 금융상품을 개발하거나 개별 금융시장 상황이 달라지는 경우 자금이 이동할 가능성을 전적으로 배제할 수 없으나 이런 경우에도 소규모의 이동에 그칠 것으로 예상된다. 결국 금융소득 종합과세와 관련해 지난 2월 말까지 이동한 개인자금은 모두 6조 5천억원으로 추정되며 이러한 이동자금의 규모는 자금순환표 기준 1995년 9월 말 현재 개인보유 금융자산 잔액 442조원의 1.5%, 금융시장규모(비금융부문보유 금융자산 약 900조원)의 0.7% 수준에 불과하여 금융시장에 미치는 영향은 거의 없다고 판단된다. 따라서 금융소득 종합과세 제도의 시행에 따른 자금이동은 금융시장에 별다른 충격 없이 일단락된 것으로 분석된다.

결론적으로 금융소득 종합과세와 관련한 자금이동은 이와 같이 제도금융권 내 금융상품간의 이동을 중심으로 하여 작년 12월을 고비로 하여 올해 1월부터는 규모가 감소하면서 대체로 2월 말경까지는 자금이동이 일단락되고 3월 이후에는 금융시장이 금융소득 종합과세의 영향을 벗어나 정상을 회복한 것으로 보인다.

앞에서 논의된 바와 같이 이미 이동했거나 앞으로 이동할 것으로 예상되는 자금의 규모가 그리 크지 않고 또한 이러한 자금이동이 급격히 이루어지지 않았던 것으로 결론지을 수 있을 것이다. 따라서 당초의 심각한 우려와는 달리 금융소득 종합과세의 실시가 금융시장 및 국민경제에 큰 영향을 미치지 않았던 것으로 평가된다.

당초의 심각한 우려와는 달리 금융소득 종합과세의 실시가 금융시장 및 국민경제에 큰 영향을 미치지 않았던 것으로 평가된다.

금융실명제를 보다  
확고히 정착시키고  
나아가 금융소득  
종합과세를 통한  
조세형평성 제고를  
위해서는 차명거래의  
실명 유도가 상당히  
중요한 과제이다.

#### Ⅳ. 금융실명제 정착과 금융소득 종합과세의 원활한 시행을 위한 정책과제

##### 금융거래 정상화

1993년 8월12일 금융실명제가 실시된 이후 3년이 경과한 현 시점에서 돌아  
켜 볼 때 경제주체들의 의식과 관행에 뚜렷한 변화가 있었다는 점은 찾아볼 수  
없지만 향후 지속적인 개혁이 추진되는 가운데 실명제 실시의 효과가 가시화  
될 것으로 판단된다.

금융실명제 실시 그 자체는 문제를 해결하는 방법이 아니라 다른 제도의 실  
효성을 제고하기 위한 수단인 것이다. 금융실명제에 대해 일반 국민들이 생각  
하는 문제점들은 음성적인 자금거래가 투명화 되지 않고 있고 불법적인 자금  
이 돈세탁을 통하여 쉽게 실명제를 피해나가는 등 실명제의 역할이 미흡하다  
는 것이다. 금융실명제는 성격상 금융거래의 원활화, 사적거래에 대한 제약의  
최소화라는 측면을 감안할 때 몇가지 내재적 한계를 갖고 있는 것은 사실이다.  
금융거래자에 대해 실명 의무를 부여하지 않고 있고 비실명거래자에 대한 처벌  
규정이 없는 것이 그 하나이다. 둘째로 금융기관 종사자에게 실명거래확인  
의무와 이에 따른 행정벌로 과태료가 있으나 예금의 실소유자 여부를 확인하  
는 것이 아니고 외형상 나타나는 거래자의 성명·주민등록번호 또는 사업자명  
사업자등록번호로서 실명을 확인하기 때문에 차명거래 방지의 차원에서는 한  
계가 있다.

현행 긴급명령상 실명거래의무는 일반 거래자가 아닌 금융기관종사자에게  
부여하고 있으나 금융거래자에게는 실명거래의무를 부여하지 않은 이유는 금  
융거래는 본질적으로 사적거래로서, 계약자유의 원칙과 국민의 자유로운 경제  
활동이 보장되어야 한다는 점에서 그 제약은 필요 최소한의 범위에 그치는  
것이 바람직하며 모든 예금거래자에게 실명거래 의무를 부과하고 의무위반시  
처벌할 경우 다수의 예금주에게 심리적 불안감을 주어 금융기관 이용기피 및  
자금의 제도권 이탈 등 부작용이 우려되었기 때문이다.

금융기관 종사자의 실명확인 의무는 외형상 나타난 금융거래자의 주민등록증(개  
인의 경우), 사업자등록증(법인의 경우)등에 의하여 실명여부를 확인하는 것  
으로서 금융기관에게 '거래자가 자금의 실질 소유자'임을 확인하여야 한다는  
의무까지 부여한 것이 아니다. 또한 금융기관 종사자에게 거래자의 자금출처  
에 대한 실질적인 조사·확인권한이 주어지지 않은 상태에서 차명·도명 등의

여부를 확인하는 데는 한계가 있으며 서비스산업인 금융기관에게 금융거래시마다 고객의 금융자산에 대한 실질소유 여부 등을 확인토록 요구하는 것은 금융거래의 위축을 초래하게 되는 등 새로운 문제를 야기할 우려가 있다. 따라서 현행 긴급명령상 금융기관 종사자가 차명·도명예금을 적극적으로 알선·추진한 경우를 제외하고는 금융기관 종사자가 주의를 기울였다면 차명예금임을 알 수 있었다는 개연성 또는 사후에 차명예금임이 밝혀졌다는 이유만으로 처벌하기는 어려운 상황이다.

실명제는 범죄방지 등을 위한 Net-Work역할을 수행하는 것이 바람직하다. 따라서 금융거래의 실명화로 자금흐름이 명확하게 드러나게 되므로 금융거래자의 불법적인 자금거래가 노출되도록 하여 위반행위에 대하여는 세법과 형법 등 관련 법규에 의하여 처벌을 받도록 하는 것이 바람직한 방향일 것이다. 비실명거래의 실명유도를 강제하는 것으로 거래자에 대한 실명거래 의무를 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

그러나 모든 금융거래자에게 실명거래 의무를 부여하고, 위반시에는 처벌하도록 하는 것은 사적자치행위에 대한 지나친 간섭행위로서 많은 국민들에게 위압감을 주어 금융기관 이용을 기피하게 하고, 범법자를 양산하는 결과를 초래할 우려가 크다. 미국·영국 등 대부분의 선진국의 경우 금융실명제는 오랜 관행에 의해 확립되었으며, 법률로 실명거래를 의무화하고 독일의 경우도 금융기관에게만 실명거래 의무를 부여하고 있다.

우리의 금융거래 관행이 부인 등 가족명의로 종사원명의 등을 이용한 금융거래가 많은 점을 고려할 때 국민에게 많은 불편을 줄 것이다. 또한 이 제도의 실효성을 제고시키기 위해서 금융기관에 실질적인 조사권을 부여하는 방안이 있으나 금융기관이 민간기관이라는 점에서 법리상 문제가 있고 또한 입증책임의 어려움으로 많은 분쟁을 야기하게 될 우려가 있다. 따라서 거래자에 대한 실명거래 의무를 부여하는 방안은 문제가 많은 것으로 판단된다.

### 금융소득 통보제도의 실시

금융소득 종합과세를 실시하게 되면 이자·배당소득세 부과내역이 통보되기 때문에 도용사실이 쉽게 발각되어 도명이 원천적으로 근절될 것을 기대할 수 있다. 금융소득 종합과세의 충격을 완화시키고 금융실명제를 점진적으로 정착시키기 위해서는 금융소득 종합과세에 앞서서 도명거래를 방지할 수 있는 제도를 도입할 필요성이 제기되었다. 일정시점에서 고객별로 일정기간 동안의

우리의 금융거래 관행이 부인 등 가족명의로 종사원명의 등을 이용한 금융거래가 많은 점을 고려할 때 모든 금융거래시 실명 의무는 국민에게 많은 불편을 줄 것이다.

금융관행의 정상화를 촉진하기 위해서는 인장 대신 서명에 의한 금융거래를 확대하여 인장이 없이도 서명에 의하여 금융거래가 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

거래내역 및 잔고를 작성하여 정기적으로 고객에게 통보해주는 제도를 도입하면 도명거래 방지의 효과를 거둘 수 있고 아울러 대고객 금융서비스를 향상시킬 수 있다는 지적에 따라 금융기관이 예금주에게 금융소득과 원천징수 내역을 매년 다음해 3월까지 통보하는 제도를 실시할 필요가 있다.

금융소득 통보시 타인명의를 차명하여 종합소득세나 증여세를 포탈한 경우, 조세의 추징 및 양당사자 모두 조세범(명의대여자는 방조범)으로 형사처벌토록 하는 것이 필요하며 이러한 내용을 금융소득 통보시에 병기토록 하고 연차적으로 금융소득종합과세 한도를 현행 4천만원에서 인하하는 것이 바람직하다.

이러한 제도의 도입은 금융소득 종합과세 실시에 따른 이자·배당소득세 부과내역 통보에 앞서서 계좌별 대고객 통보체제를 가동시킬 수 있고 그 문제점을 미리 점검할 수 있다는 이점이 있다. 대고객 금융거래통보는 일반인이 자신의 명의 도용 여부를 인지할 수 있게 하므로 반송될 경우 반드시 성명과 주소를 재확인하도록 규정하여야 한다.

우리나라의 경우 증권회사와 일부 은행에서만 대고객 서비스차원에서 금융거래를 통보하고 있으나 이를 확대 실시할 필요가 있다. 그러나 전면적 도입에 따르는 비용과 인력부족을 감안할 때 우선 일정금액 이상의 고액계좌와 차명거래의 유인이 많은 세금우대저축에 대해서 정기적인 통보제도의 도입을 검토할 수 있다.

#### 서명에 의한 금융거래 확대

금융관행의 정상화를 촉진하기 위해서는 인장 대신 서명에 의한 금융거래를 확대하여 인장이 없이도 서명에 의하여 금융거래가 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 정부가 1994년 2월에 발표한 「서명에 의한 금융거래 확대방안」의 내용은 법률상 날인이 필요한 경우인 당좌예금 및 담보대출 등을 제외한 모든 금융거래시 서명 사용이 가능하도록 기본제도를 정비하고 서명에 의한 금융거래를 유도한다는 것이다.

금융거래시 인장을 사용하는 현행 제도는 사실상 차명거래를 유도하고 있다고 볼 수 있으며, 실제로 인장도용사건이 증가하고 있음을 고려할 때 실명제를 정착시키기 위해서는 서명에 의한 금융거래를 확대하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 예금인출이나 대출거래시 도장 대신 서명을 사용할 수 있도록 은행감독원 지침의 개정 및 행정지도를 통하여 금융기관 내부규정을 우선 개정

하도록 유도하고, 어음수표법을 개정하여 수표나 어음발행의 기명날인 요건을 개정함으로써 서명도 함께 사용할 수 있도록 하여야 한다.

서명에 의한 금융거래의 확대는 실제거래의 실효성을 제고하기 위하여 유효한 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 다만 현 시점에서 인장제도에 익숙한 금융관행과 국민들의 이해부족 등으로 실제 서명거래되는 비율은 저조한 실정이다. 따라서 제도정비와 함께 홍보와 교육을 지속적으로 강화해 나가고, 거래의 성격상 불가피한 경우에는 대리서명제도 등 보완이 필요하다. 우리나라의 경우 이미 서명에 의한 신용카드 사용이 점차 확대 정착되고 있어서 노력 여하에 따라서는 서명에 의한 금융거래관행도 점진적으로 정착될 수 있을 것으로 전망된다.

현재의 금융소득 종합과세는 종합소득세 납세인원의 1% 미만(개인금융자산의 6.4%)에 해당하는 납세자에게만 영향을 미친다.

### 조세형평성 제고

조세형평의 제고를 위한 향후 과제는 다음과 같다. 우선 현재 금융소득 종합과세의 기준금액은 4천만원으로 너무 높게 설정되어 있어서 다음과 같은 문제점이 있다고 생각된다.

첫째로 금융소득과 그밖의 소득간에 조세형평이 이루어지지 않는다. 금융소득은 8천만원이 넘어야 소득세 한계세율이 15%를 초과하게 되고, 그밖의 소득은 4천만원만 넘으면 소득세 한계세율이 15%를 초과한다. 둘째로 금융소득 종합과세를 위하여 국세청이나 금융기관이 부담할 막대한 행정비용에 비하여 현재의 금융소득 종합과세는 종합소득세 납세인원의 1% 미만(개인금융자산의 6.4%)에 해당하는 납세자에게만 영향을 미친다. 금융소득 종합과세 대상자의 수를 종합소득세 납세인원의 5~10% 정도로 하여야 종합과세로 인한 행정비용의 증가가 정당화된다고 보이며, 이 경우 종합과세의 기준금액은 1천만원 내지 1천 5백만원 정도로 하는 것이 바람직하다고 생각되며 이런 경우 금융소득과 그밖의 소득간에 조세형평 문제도 크게 개선될 것이다.

다음으로 기준금액 이하 금융소득자에 대한 과세제도가 개선되어야 할 것이다. 금융소득 종합과세 실시 이후에는 기준금액 이하 금융소득자의 세부담이 이전보다 오히려 크게 증가한다. 종합과세 실시 이전에는 각종 세금우대저축이 존재하여 정상적인 4인 가족인 1세대가 매년 최고 1,120만원의 이자소득을 비과세받을 수 있었으나, 종합과세 실시 이후에는 세금우대저축에 대해서 조차 10%의 이자소득세를 부담하여야 한다. 물론 완전한 의미의 조세형평을

지하경제의 양성화를 위해서는 실물부분에 있어서는 무자료거래를 축소하는 데 노력하고 금융부분에 있어서는 사채시장을 양성화하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

구현하려면 기준금액 이하의 금융소득에 대하여도 종합과세를 허용하여야 할 것이다. 그러나 그렇게 할 경우 소득세 평균세율 15%(=금융소득에 현행 원천징수세율) 미만의 절대 다수 납세자들이 소득세 환급신고를 하게 되어 국세청 및 금융기관의 행정부담이 가중된다. 이와 같이 행정상의 부담을 이유로 금융소득 종합과세를 통한 조세형평을 구현할 수 없다면 다른 대안을 마련하여 행정상의 부담은 별로 초래하지 않으면서 완전한 의미의 금융소득 종합과세를 실시하였을 경우에 나타날 수 있는 조세형평과 유사한 수준의 조세형평이 나타날 수 있도록 하여야 할 것이다. 일반저축 성격의 세금우대저축인 장학적금·근로자장기저축·재형저축·소액가계저축·가계생활자금저축 등을 폐지하고 이들에 주어진 세금우대 혜택을 비과세로 전환하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현행 가계생활자금저축을 비과세로 전환하고 저축한도도 2,500만원 정도로 확대하는 것이 바람직하다고 생각된다.

다음으로 기준금액을 초과하는 장기금융소득자가 25%나 30% 세율의 분리과세를 택하지 않고 종합과세를 적용받는 경우, 현재는 연분연승의 방법에 의하여 해당 각 연도의 금융소득과 종합소득세액을 계산하도록 하고 있으나 여기에는 문제가 많은 것으로 생각된다. 장기금융소득 과세방안으로서 장기보유부동산에 대한 양도소득세 과세에 있어서와 같이 장기보유공제를 허용하는 것이 행정상으로 간편할 것이다.

마지막으로 채권의 실물보유를 통한 종합과세 회피를 방지하기 위하여 실물보유채권에 대하여 실물보유기간을 파악하여 35%의 원천징수세율을 적용하는 의견이 있으나 원천징수세율을 35%로 하기보다 현재의 최고 소득세율인 40%로 하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

### 지하경제의 양성화

지하경제의 양성화를 위해서는 실물부분에 있어서는 무자료거래를 축소하는 데 노력을 기울여야 할 것이며 금융부분에 있어서는 사채시장을 양성화하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 무자료거래의 근절 뿐만 아니라 세무행정 효율성제고 및 세무부조리의 예방차원에서 세무행정 조직의 기능별 개편이 필요하다. 기능별 조직으로의 개편 필요성과 장점은 세목간 납세자의 중복(소득세와 부가가치세)에 따른 납세순응비용의 감소를 가져오고 세목간 자료와 정보의 중복에 따른 세무행정의 비효율성을 제거할 수 있으며 세목별로 신고, 부

과, 징수의 시기가 상이하여 발생하는 인력활용의 낭비도 제거할 수 있다. 그리고 납세자서비스의 증진을 위한 전문부서의 독립을 추진하고 직원의 기능별 전문성 제고(조사, 징수)를 기할 수 있으며 세정의 투명성을 제고할 수 있을 것이다. 또한 금융실명제의 실시, 전산화·정보화시대, 높은 교육수준 등을 감안할 때 근거자료에 의한 자진신고납부제도의 전환이 필요하다. 이를 위해서는 기장에 의한 세무신고를 의무화하는 것을 확대하고 각종 신고기준을 폐지하는 것이 타당하다. 그러나 불성실신고자들을 적발해 낼 수 있는 세무조사 강화방안이 보완책으로 마련되어야 할 것이다.

무자료거래를 축소하는 세제상의 방안으로는 부가가치세제의 경우 과세특례자를 대폭 축소하여 장기적으로 폐지함으로써 소액부징수 및 일반과세로 이원화하여야 할 것이다. 그리고 나아가 모든 사업자에게 자료제출의무를 부여함으로써 자료에 근거한 과세가 이루어지도록 유도해야 할 것이다. 소득세제의 경우 기장에 의한 세무신고의 확대를 유도하고 표준소득률에 근거한 추계과세를 대폭 축소하고 합리적이고 객관적인 다양한 소득추계방법의 개발이 절실하다. 장기적으로 신고율 기준율에 의한 세무신고를 전면 폐지하고 증빙자료에 근거한 자율신고납부제도의 실질적인 전환이 요구된다. 그리고 세금계산서 질서의 정화를 유도하는 다각적인 유인을 마련할 필요가 있다.

세정 측면에서 무자료거래를 축소할 수 있는 정책대안을 살펴보면 우선 무자료거래 상설 단속반을 지방청 차원에서 설치·운영하는 것이 시급하다. 그리고 현금 수입업종의 관리 감독을 보다 강화할 필요가 있다. 무자료거래의 근절이야말로 실물경제에서 자행되고 있는 각종 탈세현상을 축소하는 근본방안으로 인식하고 보다 적극적인 정책을 통하여 무자료거래 근절에 힘써야 할 것이다.

사채시장을 양성화하기 위해서는 대금업제도의 도입을 고려할 필요가 있다. 사채업을 양성화함으로써 지하금융을 제도금융권으로 끌어 들이고 제도금융권을 이용하지 못하는 서민들을 사채업자의 가혹한 횡포로부터 보호할 필요가 있다.

대금업제도의 도입은 현재 공급자 위주로 운영되고 있는 음성적인 사금융시장을 제도적으로 투명하고 경쟁적인 시장으로 재편성함으로써 이용자 위주의 금융서비스 공급시장으로 전환시키는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 특히 자금조달의 편의성 제고 및 경쟁을 통한 지속적인 금리인하, 불공정 거래에 대한 감독 등이 실효를 거두게 되면 현재의 방치된 상태에 비해 이용자 후생이

무자료거래의 근절이야말로 실물경제에서 자행되고 있는 각종 탈세현상을 축소하는 근본방안으로 인식하고 보다 적극적인 정책을 펴야 한다.

금융소득 현저하게 증대될 것으로 예상된다.

종합과세제도는

1997년 금융소득 종합과세의 원활한 시행을 위한 과제

원천징수세율의 인하에

부합하도록 종합과세

대상 기준금액

4천만원을

인하하여야 한다.

금융시장의 혼란, 저축감소 등 금융소득 종합과세의 부정적 과급효과를 최소화하면서 소득세제의 형평성 제고, 금융실명제의 완결 등 소기의 목적을 달성하기 위해 금융소득 종합과세제도와 금융실명제는 다음과 같이 보완되어야 한다.

금융소득 종합과세 보완 방안

먼저 금융소득 종합과세제도는 다음과 같은 5가지를 보완할 필요가 있다.

첫째, 1997년 원천징수세율의 인하에 부합하도록 종합과세 대상 기준금액 4천만원을 인하하여야 한다.

둘째, 저소득층의 세부담을 완화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 전국민을 대상으로 일정한도의 저축으로부터 발생하는 이자소득에 대해 원천징수를 면제하여 궁극적으로는 비과세하는 비과세특별계좌제도를 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 금융소득 종합과세의 실효성을 확보하기 위해 실물보유 채권에 대한 차등과세를 강화할 필요가 있다. 실물보유채권을 금융기관에 매각할 경우 국세청에 개인의 인적사항이 통보되더라도 중간 유통단계의 거래자는 여전히 실물보유를 통해 종합과세를 회피할 수 있기 때문이다. 실물보유채권에 대하여는 실물보유 기간을 파악하여 35% 정도의 원천징수 세율로 분리과세하는 방안을 검토할 수 있다.

넷째, 1996년부터 이자·배당소득이 종합과세될 경우 상대적으로 주식 등의 금융자산에 대한 선호도가 커지므로 금융시장과 자본시장에서 불균형이 발생할 우려가 있다. 또한 이자부분과 양도차익부분을 함께 포함하는 금융소득을 발생시키는 금융상품의 경우 양도차익부분이 비과세됨으로써 상품구성상 왜곡을 야기할 수도 있다. 따라서 짧은 기간 내에 금융자산 양도차익에 대한 과세가 실시되어야 할 것이다.

다섯째, 장기 금융상품에 대해서는 별도로 구체적인 과세방안을 마련해야 하며 법적인 근거조항이 마련된 연분연승법(income averaging)의 합리적인 적용을 위해 대상 금융상품의 선정과 함께 연분연승방법을 재검토해야 할 것

이다.

금융실명제 보완 방안

한편 금융실명제는 다음 3가지 점을 보완할 필요가 있다.

첫째, 차명거래의 방지는 금융실명제의 성공을 위한 관건이다. 차명거래의 본명거래를 촉진하기 위해 인장 대신 서명에 의한 금융거래를 확대하여야 한다. 장기적으로는 서명에 의한 금융거래를 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 금융기관에 대한 감독을 강화해야 한다. 현행 금융실명제하에서 실명제 이행여부의 점검은 제도적으로 금융기관의 자체감사기능을 확대하거나 3개 금융감독기관의 감독을 강화함으로써 이루어질 수밖에 없으므로 법적으로 보장된 감독·검사기능을 충분히 활용하여 제대로 실명제가 운용되도록 하여야 한다.

셋째, 금융소득 종합과세의 실시에 앞서 도명거래의 방지를 위해 금융기관이 고객에게 금융소득을 통보하도록 해야 한다.

금융시장 안정과 저축 증대를 위해서는 다음과 같은 정책운용이 필요하다.

첫째, 자금이동 및 유출을 최소화함으로써 금융시장의 안정을 유지하기 위해 가급적 금융상품간 동일한 경제적 수익률을 제공할 수 있도록 유도하여야 한다. 또한 제도금융권 내 금융자산에 대하여 적정한 수익률을 보장해 줌으로써 자금의 유출을 최소화하며, 불건전한 부문으로의 자금 이동을 차단함으로써 자금을 제도금융권에 잔류하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 거시경제적으로 정책당국은 급격한 긴축을 초래할 가능성이 있는 정책의 실시를 삼가고 금융시장의 교란요인을 최소화하도록 노력하여 경제의 정착을 유도하는 데 주력하여야 할 것이다.

셋째, 금융저축의 위축을 방지하고 사금융 자금을 제도금융권으로 유인하기 위해서는 신금융상품의 개발에 전력을 다하고 금융기관의 서비스를 대폭 개선해야 한다. KIF

자금이동 및 유출을 최소화함으로써 금융시장의 안정을 유지하기 위해 가급적 금융상품간 동일한 경제적 수익률을 제공할 수 있도록 유도하여야 한다.

\*이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해가 아닙니다.

# 미국 예산회계제도의 현황과 문제점

임주영/한국조세연구원 전문연구위원

미국의 예산분쟁과 연방업무 중단사태는 예산편성 절차와 방식, 그리고 관행이 근본적으로 그 씨앗을 잉태하고 있다.

## I. 미국의 예산분쟁

작년 11월과 12월에 발생하여 전 세계의 이목을 집중시켰던 미국 연방정부의 업무중단 사태는 미국의회와 행정부의 예산분쟁을 극명하게 드러내보였다. 클린턴 행정부와 공화당 의회간의 예산분쟁의 원인은 2005년까지 향후 10년간 균형재정을 이룩하기 위한 방안을 둘러싸고 벌어진 갈등이었다. 보다 구체적으로는 의료지원 지출과 빈민 및 장애인복지 지출의 규모를 대폭 삭감하고 중산층에 대한 조세감면의 폭을 늘리려는 공화당과 복지지출의 규모를 소폭 삭감하고 중산층에 대한 조세감면을 억제하려는 민주당의 이견이 연방업무의 중단이라는 파국적인 결과를 초래한 것이다.

이전의 예산분쟁이 대개 하루만에 수습되었던 반면 이번 예산분쟁은 두 차례에 걸쳐 보름이 넘는 기간동안 연방업무의 중단을 초래하였다는 점에서 유례없는 것이었고 그만큼 미국 내외에 상당한 파장과 관심을 몰고 왔다.

그러나 이러한 예산분쟁과 연방업무 중단사태는 미국의 예산편성 절차와 방

식, 그리고 관행이 근본적으로 그 씨앗을 잉태하고 있는 것이다. 이 글에서는 미국 예산회계제도의 변천과정과 그 현황을 살펴봄으로써 예산분쟁을 가져온 제도적 틀을 설명하고자 한다. 또한 이로부터 미국 예산회계제도의 여러 가지 문제점에 대해 지적하고자 한다.

미국의 예산회계제도는 세출예산의 경우, 제안·집행은 행정부가 담당하고, 편성·입법은 의회가 담당하는 역할분담을 이루고 있다.

## II. 미국 예산회계제도의 현황

### 예산편성의 기본형식

미국의 예산회계제도는 세출예산의 경우, 제안·집행은 행정부가 담당하고 편성·입법은 의회가 담당하는 역할분담을 이루고 있다.

미국에서 행정부의 수장인 대통령은 의회에 예산안을 제안하며 의회의 결정에 따라 집행하는 권한을 가지고 있으며 헌법에 의하여 “모든 국고로부터의 지출은 법률로 정해지는 세출예산(Appropriation)에 의해서만 행하여진다” 라고 규정된 만큼 그 편성 및 입법의 권한은 의회가 가지고 있어 의회의 역할이 전통적으로 강하다. 반면 의회의 지나치게 방대한 권한을 견제하고 행정부의 정책집행 의지를 보완하는 차원에서 대통령은 의회의 결정에 대한 거부권을 가지고 있다.

세입예산의 경우, 세법(Revenue Act)에 의하여 제정되므로 우리나라와 유사하다. 세입추제도 국회의 심의자료로서 제출되는 행정부의 예산제안서에 기재되는 것에 그쳤다.

### 예산제도의 변천과정

#### 행정부 우위시기 (1921~1974년)

초기에는 예산회계법(The Budget and Accounting Act, 1921년)에 의하여 대통령이 각 부처 예산을 종합하여 의회에 제출함으로써 예산편성상 행정부의 우위가 제도화되어 있었다.

1929년 대공황 이후 재정의 기능과 규모가 급속히 확대되었으나 미국경제가 1966년까지 비약적이고 지속적으로 성장함에 따라 1,2차 세계대전 전후의

1987년에는 GRH법을 개정하여 균형재정 달성 목표연도를 1993년으로 연장하고 적자목표치에 수정을 가하였으나 여전히 실효를 보지 못하고 있다.

지출팽창에도 불구하고 균형예산의 유지가 가능하였다. 그러나 경제성장 속도가 낮아지고 복지 등 의무적인 지출요인 및 베트남 전쟁경비 등 지출요인이 지속적으로 확대됨에 따라 대규모 재정적자가 발생하고 이에 따른 경제의 불안 및 국민들의 불만으로 재정결정과정에서 변화의 필요성이 강력히 대두되었다.

#### 의회 예산관장 시기(1974년 이후)

1974년 새로운 의회예산법(1974년)에 근거하여 의회가 예산규모 및 기능별 배분에 대해 절대적인 권한을 행사하는 시기가 도래했다.

예산법률주의에 따라 행정부의 자의적인 예산편성 및 집행에 중지부를 찍고 예산편성의 모든 기본적인 권한을 의회에 귀속시킴으로써 대통령이 의회에 제출하는 예산서는 형식적으로 의회가 참조하는 단순한 예산자료에 불과하게 만들었다. 그러나 실제로는 양당 체제하에서 대통령의 제안서는 정책의지를 표현하는 중요한 구실을 수행하고 있다.

#### 재정적자의 심화시기(1985년 이후)

예산편성권의 의회귀속 이후에도 재정적자가 계속 늘어남에 따라 적자의 축소 및 균형달성이 미국재정운영의 최우선 과제로 대두되었다.

1985년에 심화된 재정적자 축소를 위하여 균형재정 및 비상적자대책법(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (Gramm-Rudman-Hollings Act, GRH Act))이 제정되어 1991년의 균형재정 달성을 목적으로 매년 적자규모의 목표액을 추정하고 이에 따라 예산조정을 강제하였음에도 불구하고 지나치게 많은 예외규정과 경제전망의 오류 및 기존의 적자 해소 방안의 부재로 인하여 큰 실효를 거두지 못하고 있다.

1987년에는 GRH법을 개정하여 균형재정 달성 목표연도를 1993년으로 연장하고 적자목표치에 수정을 가하였으나 여전히 실효를 보지 못하고 있다.

또한 적자 축소를 위한 예산실행법(Budget Enforcement Act, 1990년)을 제정하여 재정지출의 확대를 강력히 규제하고 있다. 동법은 재정부출을 재량적 지출(Discretionary Expenditure)과 의무적 지출(Mandatory Expenditure)로 구분하여 재량적 지출에 대해서는 물가상승률 등을 감안하여 장기적인(1998년까지의) 지출한도를 설정하고 의무적 지출의 경우 신규사업을 반영할 경우 동일규모의 기존사업을 축소하든지 증세를 통해 세입을 보전

하도록 의무화(Pay As You Go원칙)하고 있다.

## 예산체계 및 구조

미국 연방정부는 1968년부터 통합예산(Unified Budget)을 채택하여 모든 재정운영을 이에 맞추고 있다.

연방정부 통합예산의 포괄범위는 연방자금(Federal Fund), 신탁자금(Trust Fund)으로 구성되며 경상사업비 및 투자사업비, 대다수의 정부 소유기업간 거래도 포함되며 통합재정수지를 작성하여 행정부 및 의회예산 심의시 주요 기준으로 활용하고 있다.

### 예산체계

미국의 예산은 일반자금과 특별자금 등을 포괄한 연방자금과 신탁자금으로 나누어진다.

연방자금 중 일반자금(General Fund, 우리나라의 일반회계)은 조세·차입금 등 일반재원을 세입으로 하여 방위비·경상경비·국채상환 등 일반적 세출에 충당하는 기능을 담당하고 연방자금 중 특별자금(Special Fund, 우리나라의 특별회계)은 수익자부담금 특별기부금 등을 세입으로 하여 일정 수의 특정 프로그램을 운영하는 기능을 담당하며(예: 토지 및 수질보전 기금(Land and Water Conservation Fund), 야생동식물 보호기금(National Wildlife Refuge Fund) 등) 이외에도 공기업회전자금(Public Enterprise Revolving Fund), 정부간 자금(Intergovernmental Fund) 등이 있다. 신탁자금(Trust Fund)은 사회보장세 등 목적세·의료보험료 등을 세입으로 하여 의료보험, 사회보장제도 등을 운영하고 흑자 발생시에는 일반기금대여 등의 목적으로 운영하고 있다.

### 예산과목

미국의 예산과목은 19개의 Function(우리나라 예산의 기능별 분류체계상 장에 해당)으로 분류하고 각 기능마다 세기능(우리나라의 관)을 두고 세기능 밑에 Program(우리나라의 항), Activity(우리나라의 세항)를 두고 있다.

Function은 050(방위비), 150(외무), 250(과학기술), 270(에너지), 300(천연자원 및 환경), 350(농업), 370(상업 및 주택금융), 400(교통),

미국의 예산은 연방자금과 신탁자금으로 구분되며 신탁자금으로 의료보험, 사회보장제도 등을 운영하고 있다.

미국의 예산은 450(지역사회개발), 500(교육훈련 고용 및 공공서비스), 550(보건), 570(의  
10월부터 9월까지를 료보험), 600(소득보장), 700(연금), 750(법무행정), 800(일반행정),  
1회계연도로 하고 900(순이자비용), 920(예비비), 950(미배분 비용)으로 분류된다.

있어서 예산편성 경비의 성질별 분류(objective classification)로는 인건비(코드 10계열), 서  
작업은 실제 비스(20계열), 자산형성(30계열), 이전비(40계열) 등의 코드로 분류되고 있  
회계연도의 다.

전전년도부터

개시된다.

### 예산편성방식

미국의 예산은 경비의 성질별, 즉 재량적 지출과 의무적 지출의 구분에 따라  
편성방식이 나뉘어져 있다.

재량적 지출이란 연방정부 예산의 3분의 1을 차지하고 있는데 통상적인 경  
상경비, 자산취득, 공과금, 수수료 등이 포괄되며 의무적 지출이란 전체예산의  
3분의 2를 차지하는 사회보장적 지출, 의료보호, 노인복지금, 보조금, 채무원  
리금 등 법적으로 지출이 이미 결정된 지출을 의미한다.

재량적 지출은 대통령이 종합하여 의회에 제출하고 각 부처담당 13개 의회  
의 상임위원회에서 예산을 심사하여 13개 개별예산지출 법안을 의결하는데 대  
부분 1년 단위 예산으로 편성된다. 그러나 이 중 일부 시설사업 등은 계속비  
제도를 도입 시행하고 있는데, 의회에서 법률로 사업을 먼저 승인하여 주고 예  
산법안이 추후 제안되며 의회에서 인정한 범위를 초과한 지출은 불법이므로  
불가한다 (예: 항공모함 총소요 20억달러, 공사기간 6년인 경우는 사업전체에  
대하여 법률로 의회가 승인하고 그 후 5년간 그 범위내에서 세출예산을 편성  
하여 지출이 가능하다).

의무적 지출은 경제상황(실업률 등), 이자율, 인구구조 전망 등에 의하여 예  
측가능하기 때문에 매년 의회심사를 받지 않고 영구지출(Permanent  
Appropriation)권한을 인정한다. 동 지출은 한번 입법화되고 난 후에는 매년  
자동적인 지출이 허용되며 예산법 등 각종 법률 규정 등 재정적자를 줄이기 위  
한 거시적인 사항만이 수정되어 적용된다.

### 예산편성 절차

미국의 예산은 1977년 이후 10월부터 후년 9월까지를 1회계연도로 하고 있  
다(1996회계연도는 1995년 10월부터 1996년 9월까지).

따라서 미국의 예산편성작업은 실제 회계연도의 前前年度부터 다음과 같이 개시된다.

행정부내 예산안 편성절차는 전전년도 3월 각 부처내 예산을 작성하는 것으로부터 시작된다.

일 정	예 산 편 성 내 용
• 회계연도 개시 前前年度 3~6월 7~9월  10~12월	예산편성지침 작성 및 정책과제 개발 각 부처 예산 세부내역 작성, OMB(Office of Management and Budget, 예산처) 제출 OMB에서 각부처 요구안 검토 및 조정안 회신, 각 부처는 OMB에 의견제시, OMB 및 대통령 최종 조정
• 회계연도 개시 前年度 1월 2월 3월  4월 5~7월 7~9월 10월 1일	실행예산 집계 및 인쇄 첫째 월요일까지 정부예산안 의회 제출 의회 각 위원회의 이견 및 세출추계치를 의회예산위원회에 제출 의회 예산잠정안 채택(규모, 재정수지, 기능별 배분 등) 하원 예산법안 검토 및 확정 상원 예산법안 검토 및 확정 회계연도 개시

**행정부 예산안 편성 절차**

행정부내 예산안 편성절차는 전전년도 3월 각 부처내 예산을 작성하는 것으로부터 시작된다.

3월~6월 사이에 각 부처는 대통령의 별도 예산 가이드라인 없이 예산안을 작성하였는데 클린턴행정부의 경우에는 예산편성 지침을 3월에 사전 제시하고 OMB는 이에 따라 4월~6월 사이에 부처별 한도를 부여하고 있으며, 실제 각 부처의 개별 예산안은 7월~8월까지 작성되고 있다.

각 부처의 예산요구서를 8월경에 OMB에 제출하고 OMB는 각 부처의 예산요구를 검토하여 검토 초안을 9월에 각 부처에 다시 시달(Passback)한다.

각 부처는 OMB초안에 대하여 의견을 제시하고 재심을 요구하며 양 기관의 의견 차이가 있는 경우 최종적으로 대통령이 조정(10월~12월)한다.

**의회 예산안 편성절차**

정부예산안의 잠정규모와 내용은 회계개시 전년도 2월 첫째주에 의회에 제출한다.

행정부의 예산안이 의회에 제출되면 의회 예산위원회(Appropriation Committee)에서 총예산규모, 사업간 우선순위, 정책적 고려사항 등을 결정한다.

세출예산 입법은 지출원인행위 및 재무성의 자금지급 기능을 가능케 하며 법에 의하여 승인된 금액을 초과하여 집행하는 것을 불가능하게 한다.

후 1974년 이전까지는 각 위원회의 예산심의 결과를 집계해서 예산의 전반적인 구조를 알 수 있었으나 1975년부터 Budget Resolution(예산규모의 잠정 결정)을 통해 13개 위원회별로 예산규모를 배분하는 제도를 도입하여 운용하고 있다.

예산잠정 규모는 CBO 및 각 위원회의 검토 및 평가보고서를 분석하여 상원 당지도부에서 협의한 후, 상하원 협상에 의하여 수정하고, 예산위원회에서 다시 각 위원회간 재원배분안을 확정하여 4월중 결정하는데 동안의 총칙(Budget Aggregates)에는 총수입·신규사업·차입규모·적자규모·국가채무 등을 수록하고 20개 기능구분에 따른 사업내용을 담고 있다.

4월에 확정된 예산규모의 잠정결정 내용은 5월~9월 사이에 다시 상하원의 심의를 거쳐 확정된다. 예산잠정결정 내용 및 규모는 분과위원회(Sub Committee)에 재배분하는데 이 경우 각 위원회에 배정된 재원을 초과하여 소요가 발생하는 입법은 불가능하다.

여기서 특이한 점은 의회입법과정이 사업승인 입법(Authorization Process)과 예산승인 입법(Appropriations Process)로 나누어 진다는 것인데 전자가 연방정부 부서의 운영이나 사업의 추진을 인정하는 근거라면 후자는 이에 따른 지출원인 행위 및 자금배정을 인정하는 절차라는 점에서 차이가 있다. 이에 따라 사업승인 입법에 의해 사업에 명시적으로 배정된 예산을 예산입법시 미반영하거나 사업입법 미반영 사업을 예산입법시 반영하는 경우, 사업승인입법위원회와 예산입법위원회간 마찰이 가끔 발생한다.

세출예산 입법은 지출원인행위 및 재무성의 자금지급 기능을 가능케 하며 법에 의하여 승인된 금액을 초과하여 집행하는 것을 불가능하게 한다.

의회가 입법하는 세출예산의 종류는 다음과 같다.

- Regular Appropriations(본세출예산) : 통상적인 세출예산 승인 입법
- Supplemental Appropriations(추가세출예산) : 당 회계연도의 법률제정이나 경제여건 변화에 따라 세출예산의 증액이 필요한 경우, 일반세출예산에서 누락된 부분, 불충분한 부분에 대한 추가승인 입법
- Continuing Appropriations(잠정세출예산) : 회계연도 개시 전까지 일반세출예산 승인을 받지 못할 경우 잠정적인 세출예산 승인법으로 지난 회계연도의 세출예산을 기준으로 작성하여 의결한다.

## 예산편성의 주요 부서

미국 예산편성에서 가장 중요한 부서로는 대통령직속의 OMB(Office of Management and Budget, 예산처)와 의회직속의 CBO(Congressional Budget Office)를 들 수 있다.

### OMB

OMB는 1939년 이전에는 재무성(Departmeny of Treasury)내의 한 부서로 존재하였고 1939년 이후 대통령 직속기구인 Bureau of the Budget으로 개편되었으며 1970년 OMB로 개편되어 오늘에 이르고 있다.

1973년까지는 단순한 예산과 회계업무를 관장하는 데 불과했으며 정책결정에는 거의 개입하지 못하였는데 닉슨대통령 재임시부터 권한이 대폭 강화되었다.

OMB의 조직운영상 권한 및 책임은 대통령에 따라 달라지나 각 부처에 지나친 규제권을 발동하는 것은 가급적 회피하며 주로 대통령 정책의 예산상 반영을 담당하는 기능을 하고 있다.

레이건대통령의 경우 일반적인 지침만 주고 구체적인 사항은 OMB에서 결정토록 하여 권한이 상대적으로 강화되었다.

현재 OMB의 조직은 인원은 약 550명이고 처장, 부처장, 10차관보, 22개과, 7개실로 구성되며 특히 처장은 우리나라의 장관급이며 차관보급까지는 대통령이 임명하고 정치적 생명을 같이하는 직위이다.

### CBO

CBO는 1974년 재정의 의회 이관 이후 설치된 기구로서 의회통제법(Congression Control and Impoundment Act)에 의해 설치되었다.

의회의 예산심의를 효율적으로 수행하기 위하여 전문가 그룹에 의해 경제 및 예산사항 분석과 자문을 받을 목적으로 설치되었으며 의회지원기관이며, 예산편성이나 정책결정 기관으로서의 성격은 없다.

CBO의 주요 기능은 행정부에서 사업예산을 제출하면 그 수요를 판단하고 예산투입규모, 투자시기, 요청한 법적근거 등을 분석하고 예산의 전제가 되는 거시경제지표를 분석·전망하고 경기예측을 통한 세입변동, 실업수당 수요 및 이자율 예측을 통한 이자지급 소요판단 등을 전망한다. 또한 사업입법

OMB의 조직운영상

권한 및 책임은

대통령에 따라

달라지나 주로 대통령

정책의 예산상 반영을

담당하는 기능을 하고

있다.

미국 예산제도는 (authorization bill)시 예산측면에서 이를 분석하며 연간 600~1,000개의 행정부와 입법부로 예산입법을 검토하여 예산수요에 대한 검토한다.

나뉜 편성권과 예로 클린턴 행정부의 의료개정입법(Health Reform Bill)에 대하여 행정부 집행권의 괴리로 인해 는 장기적으로 재정적자 축소, 인플레이 억제효과가 있다고 전망하였으나, CBO 관리도구로서 예산의 는 장기적으로 재정적자 확대 및 인플레이 초래효과가 있는 것으로 분석하여 입법을 못하도록 역할을 하였다.

유효성이 크게 절하되고 있다. 현재 CBO의 조직은 양원 예산위원회의 추천으로 하원의장 및 대통령이 공동 임명(임기 4년)하는 CBO 의장과 예산분석팀(Budget Analysis Division(75~80명)), 거시경제팀(Macro Economy Analysis Division(15명)), 조세분석팀(Tax Analysis Division(15명)), 정책분석팀(Public Policy Analysis Division(70명))의 4개부서가 주무부서로 구성된다(정책분석 팀은 석사수준, 거시경제팀 15명 가운데 6명이 박사로 구성된다).

### Ⅲ. 미국 예산회계제도의 문제점

현행 미국 예산제도의 문제점은 다음과 같이 지적되고 있다.

첫째, 행정부와 입법부로 나뉜 편성권과 집행권의 괴리로 인해 관리도구로서 예산의 유효성이 크게 절하되고 있다는 점이다.

그 대표적인 예가 GRH법의 실패로서, 특정연도의 예산상 예상된 적자규모가 100억달러라고 가정하고 그 연도에 이보다 적은 재정적자가 발생하였다면 의회는 예산의 추가삭감을 위한 노력을 할 필요가 없어지고 만일 그 범위를 초과하는 적자가 발생하였다 할지라도 의회는 지난 회계연도의 것인 만큼 예산 규모를 재조정하려고 하지 않는 문제가 발생한다.

둘째, 예산편성권이 의회에 있기 때문에 발생하는 편익과 손실 중 손실의 부분이 극대화되는 운영을 하고 있다는 점이다.

의회는 기본적으로 이익의 대변기관인 만큼 재정지출의 축소에는 근본적으로 비우호적이며 조세감면 등에는 매우 우호적인 근본적인 한계를 가질 수밖에 없으며 의사진행과 형성과정이 매우 자의적이고 완만하여 의결의 법정시한을 넘기기 일쑤이며 문제(예: 재정적자)해결을 위한 통일된 방안 마련조차 매우 어려운 실정이다.

또한 예산의 내용에도 다수 이해집단의 이익이 반영되어 정책적 함의가 박 약하며 탄력적인 예산의 운영이 어려운 점을 들 수 있다.

셋째, 공공활동의 비대에 따른 예산범위의 거대화가 단일예산안에 의한 예산운용에 결정적인 제약을 가하고 있다는 점이다.

CBO가 매년 최소 600~1,000개의 예산관련법안을 검토하는 데에서 알 수 있듯이, 수많은 세출예산법안이 단일 예산결의서에 포괄되어 작성됨으로써 충분한 검토 및 분석이 불가능하고 특수이익의 옹호가 가능하다.

이를 극복하기 위해 미국 행정부의 예산제도 개정시안에는 개별세출예산법안을 제출하고 대통령의 항목별 개별거부권도 인정할 수 있도록 제안되어 있다.

넷째, 예산편성의 단기성으로 인하여 예산편성의 효율성이 저해되고 있다는 점이다.

실제 미국의 행정부와 의회는 일년내내 예산작업에 종사하고 있는데 (행정부는 천천년도 업무, 의회는 전년도 업무) 예산규모가 지속적으로 거대해지는 점에 비하여 매년 반복되는 예산주기를 따라가다보면 장기개혁이나 비전보다는 단기목표에 집착할 수밖에 없는 문제가 생긴다.

미국 행정부의 예산제도개혁 시안에는 2개년 예산제도를 도입하여 단순반복적인 예산활동을 축소시키고자 하고 있다.

다섯째, 예산제도와 회계제도의 괴리가 심화되고 통합적인 재정운영을 위한 정보의 통일성이 부재한다는 점이다.

사회보장신탁기금 등 몇몇을 제외한 기금 등이 독립적인 운영을 보장받고 있어 예산운영을 위해 필요한 신뢰할 만한 회계자료가 없고 각종 재정보고서는 정보의 홍수를 이를 정도로 제출되고 있으나 형식화되고 일관성이 없어 재정운영에 기여하지 못하고 있다. KIP

미국 행정부의 예산제도개혁 시안에는 2개년 예산제도를 도입하여 단순반복적인 예산활동을 축소시키고자 하고 있다.

\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해가 아닙니다.

# 업종전문화시책의 평가와 향후 금융지원정책의 방향

이기영 / 한국조세연구원 전문연구위원

제조업경쟁력 약화는  
대기업집단의 집중된  
소유와 비효율적인  
경영자원의 운용에  
있다고 보고 1991년  
6월 '주력업체제도'가  
도입되었다.

## I. 업종전문화시책의 도입배경 및 경위

정부의 다양한 대재벌정책(〈표 1〉 참조) 가운데 업종전문화시책만큼 도입 여부를 놓고 논란이 많았던 경우는 없었던 것으로 평가된다.

1989년 이후 경기침체를 겪으면서 국제경쟁력 위기론이 대두되었고, 경쟁력 저하의 주요 원인으로서 재벌의 지나친 업종다변화와 이에 따른 투자심화의 실패가 지적되어 왔다. 즉 경상수지 악화, 물가불안의 근본적인 원인은 제조업 공동화와 제조업경쟁력 약화에서 찾을 수 있으며, 제조업경쟁력 약화는 대기업집단의 집중된 소유와 비효율적인 경영자원의 운용에 있다고 보는 것이다. 이에 따라 상공부를 중심으로 정부가 업종전문화를 강력히 유도하여야 한다는 주장이 제기되었으며, 1991년 6월 최초의 전문화유도시책이라고 할 수 있는 '주력업체제도'가 시행되었다. 주력업체제도는 대기업들까지 불황으로 고전을 하고 여타의 재벌규제가 강화되던 1991년에 도입되었기 때문에 이 제도의 타당성에 대한 논의가 공론화되지는 못했지만 정부 안팎에서 이에 대한

비판이 진지하게 제기된 바 있다.

〈표 1〉 정부의 대재벌정책 개요

	정책목적	정책주체	정책수단	구체적인 내용
업종전문화	전문화 유도	통상산업부	여신완화, 규제완화	각 기업이 작성한 업종전문화 계획에 의해 주력 및 관련업종 중심으로 전문화 유도
여신관리제도	편중여신 완화 재무구조 개선	재정경제원	여신관리	총자산기준 30대계열기업 여신한도 관리
출자 규제	경제력 집중억제	공정거래위원회	공정거래법 제정	대규모 기업집단의 타회사 출자 총액을 순자산액의 25%로 제한
상호지급보증 제한	상호지급보증 축소	공정거래위원회	공정거래법 제정	30대그룹 계열사에 대한 상호지급 보증을 동결하고 단계적으로 그 규모를 축소
기업공개 촉진	경제력 집중 억제	재정경제원, 증권감독원	공개기업에 대한 우대	자본시장육성법, 법인세법 등 각종 법규를 통해 공개 유도
상속증여세 강화	기업소유의 가족 승계 방지	국세청	세제	공익법인 이용 변칙상속·증여 규제 고액자산가 자산변동상황 관리체계 마련
무의결권주 발행 제한	소유분산 전문 경영 체제확립	공정거래위원회	공정거래법 제정	무의결권 주식의 발행한도를 현행 1/2에서 1/4까지 축소
연결재무제표 작성 의무화	재무구조개선 정보제공	재정경제원	외감법(外監法) 제정	연결재무제표작성 의무화, 외부감사 의무화

주력업체제도는 30대 재벌의 76개 계열사를 주력업체로 지정하고 이들에게 여신관리제도상의 규제를 면제하는 것을 핵심내용으로 하였다.

주력업체제도는 기본적으로 여신관리제도상의 규제완화의 성격을 가지고 있다. 즉, 30대 재벌의 76개 계열사를 주력업체로 지정하고 이들에게 여신관리제도상의 여신한도관리(바스켓관리), 자구노력 의무 등의 규제를 면제하는 것을 핵심내용으로 하였다.

업종전문화시책의 필요성

현 정부 출범 이후 신경제5개년계획이 수립되는 과정에서 '주력업체제도'는 '업종전문화시책'으로 바뀌고 정책의 내용과 수단도 점차 확대해 왔다. 신경제5개년계획에서는 업종전문화의 필요성을 다음과 같이 기술하고 있다. ①개방화 및 국제화에 따라 국내외시장에서의 경쟁이 더욱 치열해질 것이므로 대규모기업집단이 비관련다각화를 지양하고 '주력업종'에 한정된 재원을 집중 투자하여 업종의 전문화를 촉진한다. ②선진국의 일류기업과 효과적으로 경쟁할 수 있도록 '주력기업'의 대형화와 일류기업화를 유도한다. ③산업의 전후방 연관효과와 기술융합 등 기술의 상승효과가 극대화되도록 관련다각화를 통해 산

현 정부 출범 이후  
신경제5개년계획이  
수립되는 과정에서  
'주력업체제도'는  
'업종전문화시책'으로  
바뀌고 정책의 내용과  
수단도 점차 확대해  
왔다.

〈표 2〉 32대 기업집단의 주력업종 및 118개 주력기업

	그룹명	주력업종	주력기업
1	현대	전기전자, 자동차, 에너지	현대전자*, 현대자동차*, 현대차서비스, 현대정유*, 세일석유
2	삼성	전기전자, 기계, 화학	삼성전자*, 삼성중공업*, 삼성항공, 삼성종합화학*, 삼성석유화학
3	대우	기계, 자동차, 유통운수	대우중공업*, 대우자동차*, 대우
4	LG	전기전자, 화학, 에너지	LG전자*, LG반도체*, LG화학*, LG석유화학, 호남정유, 세방석유
5	선경	에너지, 화학, 유통운수	유공*, 홍국상사, SKI*, SKC*, 선경, 유공해운,
6	한진	기계, 유통운수, 건설	한진중공업*, 대한항공*, 한진해운, 한진건설*, 한진종합건설
7	쌍용	에너지, 비금속, 자동차	쌍용정유*, 범아석유, 쌍용양회*, 쌍용자동차*
8	기아	자동차, 철강	기아자동차, 아세아자동차*, 기아기공*, 기아특수강
9	한화	에너지, 화학, 유통운수	한화에너지*, 한화종합화학*, 한화*, 한양유통
10	롯데	식품, 화학, 유통운수	롯데제과*, 롯데칠성음료, 롯데햄유유, 호남석유화학*, 롯데쇼핑*, 롯데역사
11	금호	화학, 유통운수	금호*, 금호석유화학*, 아시아나항공
12	대림	건설, 비금속	대림산업, 대림요업, 대림콘크리트*
13	두산	식품, 건설	동양맥주*, 두산음료*, 두산종합식품, 두산건설*, 두산개발
14	동아	건설, 유통운수	동아건설*, 대한통운*
15	한일	섬유의복, 건설	한일합섬*, 경남모직*, 한효건설*
16	효성	화학, 전기전자	동양나일론*, 동양폴리에스테르*, 효성바스프, 효성중공업*
17	동국제강	철강, 유통운수	동국제강*, 한국철강*, 연합철강*, 국제통운, 천양항운
18	삼미	유통운수, 철강	삼미*, 삼미종합특수강
19	한라	자동차, 기계	만도기계*, 한라공조*, 한라중공업
20	동양	전기전자, 유통운수	동양SHL, 동양매직, 동양마트
21	코오롱	화학, 유통운수	코오롱*, 코오롱유화*, 코오롱상사*
22	진로	식품, 유통운수	진로*, 진로종합식품*, 진로쿠어스맥주*, 진로종합유통, 청주진로백화점
23	동부	철강, 유통운수	동부제강*, 동부산업*, 동부고속*
24	고합	화학, 유통운수	고려합섬*, 고려종합화학, 고려석유화학*, 고합물산*
25	극동	건설, 비금속	극동건설*, 국제종합건설*, 극동요업*
26	우성	건설, 유통운수	우성건설*, 우성유통*
27	해태	식품, 유통운수	해태음료, 해태산업, 해태상사*, 해태유통*
28	벽산	비금속, 건설	벽산, 벽산건설*, 벽산개발*
29	미원	식품, 화학	미원, 미원유화
30	삼양	식품, 화학	선일포도양*, 삼양사*, 삼남석유화학*
31	한보	철강, 건설	한보철강*, 한보
32	동국무역	섬유의복	동국무역, 동국방직, 동국합섬

주 : \* 표시는 여신한도관리에서 제외되는 주력업체(78개)임.

자료: 통상산업부, 『통상산업백서』, 1995.

업경쟁력을 제고한다. ④정부의 지원 및 유도시책을 통해서 기업의 자율적 노력을 뒷받침함으로써 업종전문화를 촉진한다.

이상과 같은 신경제5개년계획상의 업종전문화시책방향을 골자로 하여, 1993년 11월 상공자원부는 「대규모기업집단의 업종전문화시책 추진방안」을 고시하였으며, 정부의 이같은 시책에 따라 총 32개 기업집단은 총 118개의 주력기업을 선정하였다(〈표 2〉 참조). 이후에도 공정거래법 및 은행법 시행령의 개정 등을 통해 업종전문화시책의 수단을 다양화하여 왔다.

업종전문화시책의 적용대상은 자산총액기준 30대 기업집단과 30대 기업집단에는 속하지 않지만 여신관리규제를 받고 있는 기업집단이다.

## II. 현행 업종전문화시책의 주요 내용

### 적용대상

자산총액기준 30대 기업집단과 30대 기업집단에는 속하지 않지만 여신관리 규제를 받고 있는 기업집단을 적용대상으로 하며, 참여여부는 기업집단이 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 한편 1995년도부터 자산총액 및 금융기관 대출금의 변동으로 인하여 30대 기업집단에 변경이 있을 경우 매년 적용대상이 변경된다.

### 주력업종 및 주력기업의 선정

#### 주력업종

주력업종은 업종전문화시책상 15개 분류업종 중 농수산업, 금융보험업 및 기타서비스업을 제외한 12개 업종<sup>1)</sup>을 대상으로 하여 선정된다. 자산총액기준 상위 10대 기업집단은 3개 업종 이내, 11대 이하 기업집단은 2개 업종 이내에서 주력업종을 선정하도록 되어 있다.

#### 주력기업

기업집단에 속한 기업 중에서 전업률이 70% 이상이고 매출액 비중이 10% 이상인 기업을 주력기업으로 선정하도록 되어 있다.

1) 식품품 제조업, 섬유·의복제조업, 목재·종이·가구제조업, 에너지자원산업, 화학제품, 비금속광물제조업, 철강 및 비철금속제품 제조업, 기계장치제조업, 전기·전자 및 정보산업, 자동차 및 기타 수송기계 제조업, 건설업, 유통업 및 운수창고업.

주력업종은 주력업종 및 주력기업의 변경·추가  
 업종전문화시책상 15개 주력업종 및 주력기업은 3년 이내에는 변경될 수 없으며, 기업집단의 자산총액 및 금융기관 대출금의 변동으로 상위 10대 기업집단에 진입한 경우는 주력업종의 추가선정이 가능하다. 또한, 비주력업종에 속한 상당수의 계열기업을 완전 매각한 경우에는 3년이 경과하지 않아도 1개 주력업종 또는 주력업종에 속한 2개 주력기업을 추가로 선정하는 것이 가능하다.  
 금융보험업 및 기타서비스업을 제외한 12개 업종을 대상으로 하여 선정된다.

### 업종전문화 유도시책의 내용

#### 여신관리규제의 완화(여신관리 시행세칙 개정 1994. 1)

기존의 여신관리제도에 의하면 총 대출기준 5대 및 30대 계열에 대한 은행 대출금이 은행별 총 대출금의 일정비율 이내로 되도록 여신한도를 관리하도록 되어 있다. 그러나 업종전문화 유도시책에 따라 기업집단별로 3개 이내의 주력기업(주력업체)을 여신한도관리 대상에서 제외시켜 주고 있다.

이에 따라 현재 118개의 주력업체 중 78개의 기업은 여신한도관리 대상에서 제외되고 있으며, 40개사는 여전히 바스켓관리의 대상이 되고 있다. 한편 주력기업의 영위업종과 관련된 신기술 개발 등을 위한 투자와 주력기업의 제품생산에 제공되는 공장용 부동산 취득 등의 경우에는 자구노력 의무를 면제시켜 주고 있다.

#### 해외금융의 원활화

해외증권 발행물량 조정시 주력기업인 경우 비주력기업에 우선하도록 되어 있다(1994. 3. '해외증권 발행물량 조정기준' 개정).

#### 공정거래법상의 출자총액제한 완화(1995.4 '공정거래법시행령' 개정)

기존의 출자총액제한제도에 의하면 30대 대규모 기업집단소속 기업의 타기업에 대한 출자는 자기순자산의 25% 이내로 제한(공정거래법 제10조)하고 있다. 그러나 업종전문화 유도시책에 따라 비주력기업이 주력기업에 투자하거나 주력기업이 주력업종 영위기업에 투자하는 경우 7년간 출자총액제한의 예외를 인정받고 있다.

#### 은행법상 동일인에 대한 여신한도 제한완화(1995. 4 '은행법시행령' 개정)

은행법(제27조)상 동일인 여신한도 규정에 의하면 대출한도의 경우는 자기 자본의 15%, 지급보증한도의 경우는 자기자본의 30% 한도를 유지하도록 되어 있다. 그러나 업종전문화 유도시책에 따라 금융기관의 동일인 대출한도 및 채무보증한도에서 주력기업인 경우 예외를 인정할 수 있도록 되어 있다.

금융시장 전체에서 30대 계열기업군에 이루어지는 여신의 비중은 1995년 말 현재 22% 수준을 유지하고 있다.

기타

이외에 정부주도 기술개발사업에 주력기업을 우대하고(1994. 2 '공업기반 기술개발사업 운용요령' 개정), 공장입지면에서 우대조치방안을 강구하고 있다('공업배치 및 공장설립에 관한 법률 시행령' 개정중).

### Ⅲ. 업종전문화 시책에 대한 평가

#### 개별시책에 대한 평가

##### 여신관리 해제

1987년 여신한도관리의 강화로 30대 계열기업군에 대한 은행대출금이 전체 은행대출금에서 차지하는 비중이 1988년 말의 23.7%에서 1995년 말에는 13.9%로 하락하여 제1금융권에서의 대규모기업집단에 대한 편중 여신은 완화되었다. 이와 같은 현상은 여신관리제도뿐만 아니라 중소기업에 대한 의무대출비율 조정 등 중소기업금융정책의 강화 및 대기업의 탈은행화현상의 복합적인 결과라고 볼 수 있다. 그러나 단자·종금·보험·리스 등 여신한도관리의 적용을 받지 않는 제2금융권의 경우 30대 계열기업군에 대한 여신비중은 지속적으로 상승하여 1995년 말 현재 38%를 상회하고 있으며, 그 결과 금융시장 전체에서 30대 계열기업군에 이루어지는 여신의 비중은 22% 수준을 유지하고 있다.

그러나 여신한도관리가 관리대상대출금에만 적용되고 근년에 들어 관리대상 범위가 대폭 축소됨에 따라 한도관리의 실효성이 크게 감소했다. 한도관리제 외대출의 범위가 계속 확대되어 30대 계열기업군의 관리대상대출금이 총대출금에서 차지하는 비중이 1988년의 72.5%에서 1995년에는 40.9%로 크게 하락하여 여신한도관리의 편중여신 완화효과가 그만큼 낮아졌다. 특히 한도관

주력업체에 대한 여신관리 해제는 은행대출을 통해 이들 기업에게 자금공급을 확대한 효과가 있었던 반면에 여신한도관리의 실효성을 크게 감소시키고 있는 것으로 평가된다.

리제의 대출금의 90% 정도의 비중을 차지하고 있는 주력업체에 대한 대출금은 연평균 7.3%의 속도로 증가하고 있는 반면에 관리대상대출금은 연평균 1.4%의 증가속도를 보이고 있어서 여신한도관리의 실효성 저하의 주요인으로 작용하고 있다. 한도관리제의 대출은 주력업종제도가 도입되기 전인 1990년과 비교해 볼 때 5년 동안 2배의 증가가 이루어졌으며, 1995년의 경우 30대 계열기업군에 대한 은행대출금 35조 2,930억원 가운데 51.5%인 18조 1,710억원이 주력업체에게 대출되었다.

결국 주력업체에 대한 여신관리 해제는 은행대출을 통해 이들 기업에게 자금공급을 확대한 효과가 있었던 반면에 여신한도관리의 실효성을 크게 감소시키고 있는 것으로 평가된다.

#### 여신관리 해제는 자원배분을 왜곡시켜

한편 주력기업에 대한 여신관리 해제는 대기업집단 및 경제 내의 자원배분을 왜곡할 수 있다. 각 대기업집단은 업종의 장래성 및 계열사의 경쟁력에 근거하여 주력업종 및 기업을 선정하기보다는 재무구조가 취약하거나 대규모 투자가 소요되는 업종 및 기업을 선택하여 대출 증대를 도모할 가능성이 있다. 실제로 30대 계열의 주력업체로 선정된 76개 기업들의 1994년 평균 부채비율은 324.9%로 상장기업의 평균부채비율 298.3%를 크게 상회하고 있으며, 30대 계열의 주력업체 중 부채비율이 400% 이상인 업체가 35개사나 된다.

5대 재벌의 경우 주력기업이 석유화학, 자동차, 전기·전자, 중공업 등 대규모 투자가 필요한 업종에 집중되어 동 업종에서의 독과점적 시장구조 심화 및 시장진입 제한 등으로 경쟁을 약화시키고 중복·과잉투자를 초래할 우려가 있다. 또한 상위 재벌의 경우 수십개의 업체들로 구성되어 있기 때문에, 현실적으로 2~3개의 업체에만 주력하기 곤란하며, 대출금의 사후관리가 어려운 점을 감안할 때 주력업체에 대한 대출금이 비주력업체로 전용될 가능성이 높다.

한편 기업집단 내의 주력기업의 높은 내부지분율을 감안할 때 이들에 대한 여신관리의 해제는 증자 등 직접금융의 필요성을 감소시키는 만큼 소유분산을 저해할 수 있다. 30대 재벌의 주력업체 중 비상장된 주력업체가 22개사에 이르며, 이들 가운데 내부지분율이 50% 이상인 업체는 19개사에 달하고 있다.

〈표 3〉 30대 계열기업군의 대출금점유<sup>1)</sup> 및 주력업체 대출금 현황

(단위: 10억원, %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
(1)은행금융기관								
은행 총대출금 <sup>2)</sup> (A)	78,321	97,610	120,437	137,407	159,787	180,019	218,699	253,573
30대 총대출금(B)	18,572	20,235	23,818	26,788	30,372	29,938	32,483	35,293
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
30대 관리대상 대출금(C)	13,473	12,096	13,329	12,032	12,890	12,862	14,427	14,444
	(72.5)	(59.8)	(56.0)	(44.9)	(42.4)	(43.0)	(44.4)	(40.9)
30대 관리대상 제외대출금(D) <sup>3)</sup>	5,099	8,139	10,489	14,757	17,482	17,077	18,056	20,849
	(27.5)	(40.2)	(44.0)	(55.1)	(57.6)	(57.0)	(55.6)	(59.1)
주력업체 대출금(E)	—	—	—	13,906	15,790	15,190	15,409	18,171
30대 대출금 점유율(B/A)	23.7	20.7	19.8	19.5	19.0	16.6	14.8	13.9
30대 관리대상 대출금 점유율(C/A)	17.2	12.4	11.1	8.7	8.0	7.1	11.2	5.7
E/B	—	—	—	51.9	52.0	50.7	47.4	51.5
E/D	—	—	—	94.2	90.3	88.9	85.3	87.1
(2) 제2금융권								
제2금융권 총대출금 <sup>4)</sup> (F)	21,760	31,791	39,469	55,469	73,803	85,934	102,354	137,210
30대 총대출금(G)	7,047	11,640	14,902	20,316	26,547	31,926	38,128	52,689
30대 대출금 점유율(G/F)	32.4	36.6	37.8	36.6	35.9	37.1	37.2	38.4
(3)금융기관 전체								
금융기관 전체 대출금(A+F)	100,081	129,401	159,906	192,903	233,589	265,953	321,053	390,782
30대 총대출금(B+G)	25,169	31,875	38,720	47,103	56,919	61,864	70,610	87,981
30대 대출금 점유율((B+G)/(A+F))	25.6	24.6	24.2	24.4	24.3	23.2	21.9	21.5
B/(B+G)	72.5	63.5	61.5	56.8	53.3	48.4	46.0	40.1

주: 1) 대출금의 범위는 국내 전 금융기관(은행 및 제2금융권)의 원화 및 외화대출금, 신탁대출금 및 국내 금융기관 해외지점대출금을 포함.

2) 은행 총대출금은 예금은행, 개발기관, 은행신탁계정의 대출금의 합계임.

3) 관리대상 제외대출금 종류:

1988년 말: 특별외화대출, 제2금융권 업체에 대한 대출, 산업합리화 관련대출

1989~90년 말: 특별외화대출, 산업합리화 관련대출, 국내은행 해외지점대출, 연불금융.

1991~95년 12월 말: 주력업체대출, 주식분산 우량업체대출, 국내은행 해외지점대출, 연불금융.

4) 제2금융권 총대출금은 투금사, 종금사, 보험사, 리스사의 대출금의 합계임.

자료: 은행감독원: 재정경제원: 정병휴·양영식(1992), p.105.

5대 재벌의 경우  
주력기업이 석유화학,  
자동차, 전기·전자,  
중공업 등 대규모 투자가  
필요한 업종에 집중되어  
중복·과잉투자를  
초래할 우려가 있다.

〈표 4〉 30대 계열기업군의 대출금 증가율 추이 (1989~1995년)

(단위: %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	89~95 평균
(1)은행금융기관								
은행 총대출금	24.6	23.4	14.1	16.3	12.7	21.5	15.9	18.4
30대 총대출금	9.4	17.2	12.5	13.4	-1.4	8.5	8.7	9.8
30대 관리대상 대출금	-10.2	10.2	-9.7	7.1	-0.2	12.2	0.1	1.4
30대 관리대상 제외대출금	59.6	28.9	40.7	18.7	-2.3	5.7	15.5	23.8
주력업체대출금 <sup>*)</sup>	—	—	—	13.5	-3.8	1.4	17.9	7.25
(2) 제2금융권								
제2금융권 총대출금	46.1	24.2	40.6	33.0	16.4	19.1	34.1	30.5
30대 총대출금	65.2	28.0	36.3	30.7	20.3	19.4	38.2	34.0
(3) 금융기관 전체								
금융기관 전체 대출금	29.3	23.6	20.6	21.1	13.9	20.7	21.7	21.6
30대 총대출금	26.6	21.5	21.7	20.8	8.7	14.1	24.6	19.7

주: 1) 주력업체 대출금은 1991~1995 기간중 평균임.  
자료: 〈표 3〉과 동일.

〈표 5〉 30대 계열기업군 주력업체의 부채비율 현황(1994년 말 현재)

(단위: 개, %)

	1~200%	201~300%	301~400%	401% 이상	자본잠식	계	평균
1991	11	20	12	29	3	75	368.9
1992	8	21	11	30	3	73	375.7
1993	15	20	9	32	0	76	328.1
1994	10	23	10	35	0	78	324.9

자료: 은행감독원.

〈표 6〉 30대 계열기업군 주력업체의 내부지분율 현황(1994년 말 현재)

(단위: 개, %)

	1~10%	11~20%	21~30%	31~50%	51~99%	100%	계
1~5대	1	2	4	1	4	2	14
상장업체	1	2	4	1	1	0	9
비상장업체	0	0	0	0	3	2	5
6~30대	3	13	18	14	14	2	64
상장업체	3	13	18	11	2	0	47
비상장업체	0	0	0	3	12	2	17
30대 계	4	15	22	15	18	4	78
상장업체	4	15	22	12	3	0	56
비상장업체	0	0	0	3	15	4	22

자료: 은행감독원.

**출자총액제한 완화**

출자총액제한제도는 지주적출자, 계열적출자 및 간접상호출자<sup>2)</sup>에 의한 불합리한 기업확장을 억제하고 기업집단의 비관련다각화에 의한 확장을 억제하기 위한 제도로서 30대 대규모 기업집단 소속 기업의 타기업에 대한 출자는 자기순자산(자기자본 - 계열회사로부터 출자받은 금액 - 국고보조금)의 25% 이내로 제한되고 있다. 이 제도에는 이미 ①공업발전법 또는 조감법에 의한 합리화 조치에 따른 출자, ②기소유주식의 유상증자 및 주식배당으로 인한 출자, ③담보권의 실행 또는 대물변제 수령에 따른 출자, ④보유주식의 평가가 증가되어 출자총액이 출자한도액을 초과하는 경우, ⑤부품생산 중소기업과의 기술협력 관계의 유지를 위한 출자 등 많은 예외가 적용되고 있다.

30대 대규모 기업집단 소속 기업의 타기업에 대한 출자는 자기순자산의 25% 이내로 제한되고 있으나, 많은 예외가 적용되고 있다.

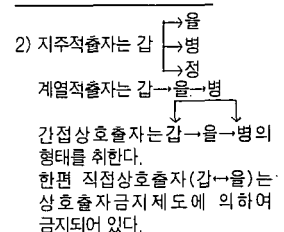
주력기업에 대한 출자총액제한의 추가적인 예외 인정(1995. 4 공정거래법 시행령 개정)은 타회사출자비용의 상승, 주력업체의 내부지분율(계열사지분율) 상승을 초래할 것이 확실하므로 그동안 기업집단의 무분별한 외형확대를 총량적으로 규제하고 지배권 집중을 억제하려는 출자규제제도의 도입 취지와 정면으로 배치된다. 1987~1995년 기간 동안 30대 기업집단의 타회사출자비용, 자기자본비용, 내부지분율 등은 뚜렷한 개선효과를 나타내었는데, 이러한 효과가 출자규제제도에만 기인한 것은 아니지만 계열사지분율 및 타회사 출자비용의 감소는 출자규제와 밀접하게 관련된다. 왜냐하면 출자총액 제한에 직면한 대기업집단들은 출자한도 초과금액을 해소하기 위하여 순자산을 증가시키든지 기존의 출자분을 처분할 수 있는데 이는 모두 계열사지분율을 하락시키는 방향으로 작용하기 때문이다. 현재의 시점에서 기업집단의 타회사 출자, 재무구조, 내부지분율 등 기업의 건전성 정도를 볼 때 30대 기업집단의 타회사 출자, 재무구조, 소유집중은 개선할 여지가 여전히 많고 주력기업의 경우 정도는 더욱 심각하다고 보여진다.

〈표 7〉 출자총액한도제도의 시행성과 : 30대 기업집단

(단위: %)

	1987	1989	1991	1993	1994	1995
타회사출자비용(순자산액 대비)	43.9	28.9	32.5	28.0	26.8	26.3
자기자본비용	16.1	19.2	19.8	19.0	20.1	19.9
내부지분율	56.2	44.8	47.0	43.4	42.7	43.3
(계열사지분율)	(40.4)	(30.0)	(32.9)	(33.1)	(33.1)	(32.8)

자료: 공정거래위원회.



기업집단의 건전성 정도를 볼 때 30대 기업집단의 타회사 출자, 재무구조, 소유집중은 개선할 여지가 여전히 많고 주력기업의 경우 정도는 더욱 심각하다고 보여진다.

**동일인에 대한 여신한도 예외인정**

은행법상 동일인에 대한 여신한도 규제는 금융기관 자산운용의 건전성 확보와 금융자금의 균점배분을 주된 목적으로 하며, 금융기관의 동일인에 대한 대출한도는 은행 자기자본의 15%, 동일인에 대한 지급보증한도는 자기자본의 30%로 규정되어 있다.

이 제도에는 ①외화를 획득하거나 절약하는 데 기여하는 경우, ②산업발전의 기초가 되는 물자나 에너지를 생산하는 경우, ③국민생활안정에 필요한 생활필수품을 생산하거나 고용증대에 크게 기여하는 경우, ④업종전문화 유도시책 등 산업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 등의 예외조항이 있다. 예외조항의 경우는 최대 5%의 초과한도를 인정받을 수 있으나, 이를 위해서는 은행감독원의 사전승인이 필요하므로 은행들은 예외규정의 적용에 매우 보수적인 입장을 취하고 있다. 그 결과 1995년의 경우 10건 정도가 예외 인정을 받는 데 그침으로써 주력기업을 지원하는 수단으로서의 유효성은 거의 없는 것으로 판단된다.

**해외증권 발행시 우대**

해외증권 발행물량 조정시 주력기업인 경우 비주력기업에 우선한다는 기준에 의거하여 해외증권 발행물량을 허용받은 경우는 1995년도 2건에 1억 2천만달러에 불과하다. 1995년도에 이루어진 총 조정물량이 51건에 22억 9,530만달러임을 감안하면 주력업체에 대한 지원효과는 별로 크지 않은 편이다.

**종합적 평가**

현행의 업종전문화시책은 기본적으로 기존의 규제에 대한 완화를 통해 주력기업 및 주력업종에 대해 자금공급을 확대하여 기업의 경쟁력을 강화하고자 하는 정책으로 이해할 수 있다.

현행의 업종전문화시책은 (i)자금공급 확대효과가 있는 경우에는 다른 왜곡효과(편중여신, 재무구조의 악화, 경제력집중)가 있거나 (ii)다른 왜곡효과가 없는 경우에는 자금공급 확대효과가 미미한 것으로 평가된다. 주력기업에 대해서 여신한도관리 대상에서 제외하는 조치와 출자총액제한 완화조치로 주력기업에 대한 자금공급을 원활하게 하는 면에 있어서 어느 정도 긍정적 기여를 하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이들 조치는 편중여신완화와 재무구조

개선을 목적으로 하는 여신관리제도 및 경제력집중 완화를 목적으로 하는 출자규제제도의 도입취지와 정면으로 배치되고 있다. 한편 주력기업에 대한 행법상 동일한 여신한도 예외인정 및 해외증권 발행시 우선권을 부여하는 조치는 주력기업에 대한 자금공급을 확대하는 데 있어서 큰 실효성이 없는 것으로 판단된다.

보다 중요한 것은 업종전문화시책의 궁극적인 목적인 전문화를 통한 경쟁력 강화가 단순히 자금공급의 확대를 통해서 이루어지는 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 기업성과를 보더라도 주력업체는 투자의 지속적인 확대를 통해 높은 성장률을 나타내고 있지만 불건전한 재무구조와 높은 금융비용으로 대변되는 기업의 안전성과 건전성의 희생을 통해 이루어지고 있다. 그 결과 주력업체의 수익성도 다른 기업에 비해 높지 않게 실현되고 있다. 주력업체의 이와 같은 성장유형은 30대 기업그룹의 평균적인 패턴보다 분명하게 나타나고 있어서 대기업 위주의 성장정책을 추구해 오던 과거 고도성장기의 기업의 성장 패턴을 그대로 보여주고 있다고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

현 시점에서 1991년 '주력업체제도'의 도입으로 시작된 업종전문화시책의 종합적인 공과를 객관적으로 평가하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 업종전문화시책의 공과를 객관적으로 평가하기 위해서는 업종전문화시책이 업종전문화를 통한 경쟁력 강화에 도움이 되었는지를 보아야 하나 전문화 및 경쟁력의 개념이 간단한 지표로 수량화하여 평가할 수 있는 대상은 아니며, 생산성·수익성·성장성·시장점유율 등 경쟁력의 지표로 삼을 수 있는 척도가 있다고 하더라도 이는 업종전문화시책 이외의 다른 여러 정책·제도의 복합적인 결과로 이해하여야 하는 경우가 많기 때문이다. 그러나 적어도 계열회사의 수와 영위업종의 수 등의 지표상으로 통해 볼 때 업종전문화시책의 시행 이후에도 대기업집단의 문어발식 다각화 행태에는 변화가 없었다고 할 수 있다(〈표 8〉 참조).

현행의 업종전문화시책은 기본적으로 기존의 규제에 대한 완화를 통해 주력기업 및 주력업종에 대해 자금공급을 확대하여 기업의 경쟁력을 강화시키려는 정책이다.

〈표 8〉 30대 기업집단의 계열회사 및 영위업종 수

(단위: 개)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
계열회사 수	557	570	590	604	616	623
영위업종 수	11.8	12.1	16.0	18.3	19.1	18.5

자료: 공정거래위원회.

3) 이 점에 대해 보다 자세한 분석은 李基榮, 『업종전문화시책의 현황, 평가 및 향후 금융지원정책의 방향』(근간)을 참조.

주력업체는 투자의  
지속적인 확대를 통해  
높은 성장률을 나타내고  
있지만 불건전한  
재무구조와 높은  
금융비용으로 대변되는  
기업의 안전성과  
건전성의 회생을 통해  
이루어지고 있다.

#### IV. 결론: 향후 금융지원정책의 방향

##### 편중여신억제제도의 필요성

여신관리규제의 완화를 위해서는 (i)금리자유화·자본자유화를 통한 자금의 초과수요현상 해소 (ii)편중여신 억제제를 위한 제도정비 (iii)중소기업 금융지원제도의 확충 등 선결되어야 할 과제가 있다.

##### 금리자유화·자본자유화를 통한 자금의 초과수요현상 해소

금리자유화가 완성되면 여신의 수급균형이 이루어질 수 있고, 자본자유화는 어느 기업이나 신용도에 따라 필요한 만큼의 자금을 조달가능하게 되어 여신관리를 통한 자금배분기능이 불필요해지게 된다. 현재 3단계 금리자유화가 완료되었지만 은행의 금리결정이 완전히 자율적으로 객관적인 기준에 의하여 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 이는 통화당국이 여전히 암묵적으로 금리결정에 영향을 미치고 있으며 은행들 역시 대출심사기능을 제대로 행사하기보다는 여전히 기업의 외형적 규모에 의존하여 대출여부 및 대출조건을 결정하고 있기 때문이다. 따라서 실질적인 금리자유화는 은행이 자율적으로 기업의 재무구조, 성장성 및 수익성 등에 기초하여 여신심사가 이루어질 때 완성될 수 있다. 최근에는 여유자금이 있어도 중소기업에 대한 대출기피 현상이 지속되고 있는 것은 은행의 대출심사기능이 제대로 작동하고 있지 못함을 의미한다. 자본자유화 역시 지속적으로 이루어져 왔지만 국·내외에서의 직접금융은 여전히 제약을 받고 있는데, 이는 결국 금융시장에서 자금의 초과수요 및 신용할당현상은 여전히 지속되고 있는 것으로 이해해야 함을 의미한다.

##### 편중여신 완화를 위한 제도정비

대기업에 대한 편중여신은 금융기관의 대출결정이 기업의 외형적 규모 및 상호지급보증에 의존하는 관행이 지속되는 한 계속될 수밖에 없다. 따라서 대기업에 대한 편중여신이 완화되기 위해서는 (i)편중여신의 구조적 원인이 되고 있는 상호지급보증이 더욱 축소되어야 하고 (ii)금융기관의 대출심사능력이 확충되어 기업의 신용도, 사업성 및 수익성 등에 의하여 여신운용이 이루어져야 한다.

**중소기업금융지원제도의 확충**

중소기업에 대한 금융지원제도를 보완·확충하여 금융운용의 형평성을 제고할 필요가 있다. 자율화시대의 중소기업금융의 핵심적인 과제는 (i)신용대출의 활성화 (ii)외상매출채권의 현금화율 제고 (iii)중소형 지역밀착 금융기관의 업무활성화 등 중소기업금융의 근본적인 문제들(취약한 담보력 및 교섭력, 정보의 비대칭성, 높은 거래비용)을 극복하는 것이다.

신용대출을 활성화하기 위해서는 단기적으로 신용보증제도를 확충·정비하고 신용대출을 저해하는 각종 제도적·법률적 관행상의 요인을 제거할 필요가 있다. 외상매출채권의 현금화율을 제고하기 위해서는 단기적으로 상업어음할인이 보다 활성화될 수 있는 방안을 모색하고 중·장기적으로는 신용정보기능의 확충을 통해 중소기업에 대한 신용평가기능을 보완해야 한다. 상호신용금고, 신용협동조합, 새마을금고 등 상호금융형·지역밀착형 금융기관을 적극 육성하여 규모 계층별로 거래 중소기업의 전문화를 유도하는 것이 필요하다.

이상과 같은 선결과제를 해결함으로써 편중여신 완화를 위한 여신관리제도의 완화여건이 조성될 수 있으며, 이러한 과제를 수행하기 위해서는 어느 정도의 시간이 필요하다고 판단된다. 따라서 여신한도관리를 통한 편중여신 완화정책의 필요성은 당분간 지속될 것으로 보인다.

결국 주력업체에 대한 여신한도관리의 예외인정은 여신한도관리의 실효성을 저해하고, 주력업체의 재무구조를 악화시켜 오히려 기업의 장기적인 경쟁력을 악화시키는 측면이 강하므로 재고하는 것이 바람직할 것이다.

**출자총액제한제도의 실효성 제고**

현 시점에서 볼 때도 아직 30대 기업집단의 타회사 출자, 재무구조, 소유집중이 크게 개선되지 않고 있으며 더구나 주력기업의 경우에는 이러한 지표로 볼 때 더욱 열악한 상태에 있다. 출자총액제한은 평균 43.3%에 이르는 30대 기업집단의 내부지분율 중 소유 지배권 집중의 근원인 계열사지분율(32.8%)을 하락시키도록 작용하는 유일한 수단이다. 또한 출자총액제한은 대기업집단에 대한 업종별 진입·소유·투자규제, 업종전문화제도 등 미시적인 다변화규제와는 달리 업종무차별적 총량규제라는 점에서 시장왜곡효과가 비교적 작고, 고성장에 따라 자본이 확대되는 대기업집단에게는 부담이 되지 않는다는 장점이 있으므로 과도기적으로는 유지·강화되어야 한다. 따라서 주력기업에 대한

실질적인 금리자유화는 은행이 자율적으로 기업의 재무구조, 성장성 및 수익성 등에 기초하여 여신심사가 이루어질 때 완성될 수 있다.

주력업체에 대한 출자총액제한제도상의 예외인정도 재고되어야 한다고 판단된다.

여신한도관리의  
예외인정은 실효성을 저해하고, 주력업체의 재무구조를 악화시켜 오히려 기업의 장기적인 경쟁력을 약화시키는 측면이 강하다.

**동일인 여신한도의 예외인정 조치의 최소화**

주력업체에 대하여 은행법상 동일인 여신한도의 예외를 인정하는 조치는 지원의 실효성이 크지 않은 것으로 판단되며, 동일인 여신한도규제는 금융자율화가 진전되면서 가장 핵심적인 금융감독사항이 될 것이므로 예외의 인정은 최소화하는 것이 바람직할 것이다.

**해외증권 발행시 우대조치의 실효성**

주력업체에 대하여 해외증권 발행시 우대하는 조치는 왜곡효과는 없지만 지원의 실효성이 크지 않은 것으로 보인다.

**종합**

중·장기적으로 볼 때 여신관리제도 및 출자총액제한제도는 모두 폐지되어야 할 제도이지만, 과도기 상태인 현재의 단계에서 볼 때 여신한도관리와 출자총액제한의 필요성은 아직 상존하고 있다고 판단된다. 따라서 이들 제도의 실효성을 높이기 위해서는 이들 제도의 예외인정을 통해 업종전문화를 추진하는 정책은 재고되어야 한다. ~~KIF~~

\*이 원고는 필자 개인의 의견이며 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.



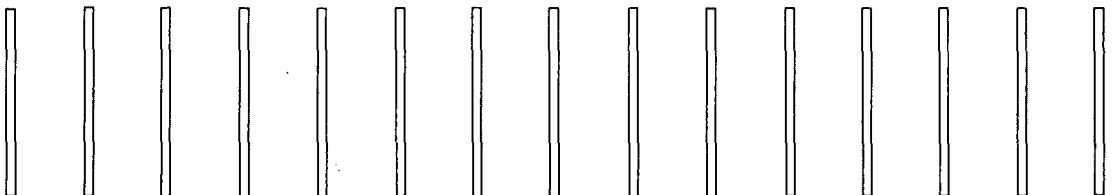
# 재정정보

## 정책흐름

관세환급제도 전면 개편  
명의신탁 부동산 실명전환 현황  
간이과세제도 안내  
1996 상속세법 개정(안)

## 재정통계

우리나라의 통합재정  
재정규모의 국제비교  
재정지출내역의 국제비교  
연차별 특별회계 신설·폐지상황





다음은 재정관련 주요 보도자료의 내용입니다.

## I. 관세환급제도 전면 개편

—재정경제원, 관세제도과(1996.7.2)

### 주요내용

- 정부는 수출산업의 국제경쟁력을 적극 지원하고 수출기업의 자율성을 최대한 보장하도록 하는 것을 골자로 하는 관세환급제도의 전면 개편안을 마련하여 1996년 7월 1일 공청회를 가짐.
- 관세환급제도의 주요 개편방안은
  - 사후정산제도의 도입으로 수출용 원재료 수입시에 부과되는 각종 세금의 부담을 사실상 완전면제
  - 환급금 계산에 사용하는 소요량 증명서와 기초원재료납세증명서는 지금까지 정부기관에서 담당하던 것을 수출업체가 스스로 작성하여 사용
  - 기업이 신청하면 즉시 환급금을 지급하고 환급금의 정확성 여부는 사후에 심사토록 하는 선환급 후심사제의 실시
  - 중소기업 지원을 강화하기 위한 간이징액환급제도의 개선 등임.
- 이번 제도의 개편으로 수출기업은 연간 약 2,800억원의 비용을 절감(수출기업의 순이익이 약 9.9%정도 상승하는 효과)하여 수출품의 경쟁력강화에 크게 기여할 것으로 예상됨.
- 정부는 공청회에서 나온 의견을 종합 수렴하여 금년 정기국회에서 환급특별법을 개정, 1997년 7월 1일부터 개편되는 제도를 시행할 계획임.

### 1. 추진배경

- 관세 등의 환급제도는 1975년 사전면세제도가 폐지되고 도입된 제도로서 그동안 수출지원에 중심적 역할을 해왔으나
  - 원재료 수입시 다액의 관세를 징수하고 수출후에 환급함에 따라 수출업체에 과다한 금융비용 부담이 발생하고,
  - 소요량증명제도, 기초원재료납세증명제도, 환급신청시 선심사·후환급금 지급 등 정부주도의 환급제도 운용으로 과다·과소환급 발생, 환급금 지급지연 등의 비효율이 지적되어 왔음.
- \* '관세 등'에는 관세, 특별소비세, 주세, 교통세, 농어촌특별세, 교육세의 7종류 조세가 포함(부가가치세는 부가가치세법에 의해 징수는 원재료 수입시 관세장이 하나 수출시의 환급은 세무서장이 함)

- 그러나 최근 관세법 개정에서 수출입 면허제가 신고제로 전환되는 등 통관과정에서의 규제가 크게 완화되고, 통관절차의 전산화(EDI)가 진전되는 등 주변 여건이 성숙됨에 따라 환급제도를 개편하여 효율적인 수출지원을 기하고자 하는 것임.
- 이번 환급제도의 개선은 환급제도 전반에 대한 근본적인 체제의 개편으로 '수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법' (약칭 '환급특례법')의 전면 개정을 추진중임.
  - \* 관세환급제도는 1975년 도입 이래 1985년에 상계제도, 평균세액증명제도 등을 도입, 제도를 보완하여 운용중에 있음.

## 2. 법개정(안)의 주요 내용

### 〈개정 기본방향〉

- 환급비용의 최대한 절감으로 수출경쟁력 강화
- 기업의 자율성을 최대한 존중하고 정부는 사후관리로 전환

### 1) 수출용 원재료에 대한 관세 등의 사후정산제도 도입

#### 〈제도도입의 취지〉

- 현행 과세환급제도는 원재료 수입시 관세 등을 납부하고 그 원재료로 만든 물품의 수출시 당해 관세 등을 환급함.
- 이에 따라 수출업체는 연간 1조 2천억원 이상의 자금부담과 연간 약 695억원의 과도한 금융비용을 부담하게 되어 수출경쟁력 저하의 한 요인으로 작용하고 있음.
- 수출용 원재료에 대한 완전한 관세부담면제는 수출용 원재료에 대한 관세율의 무세화나 사전면세제도로 가능하나,
  - 모든 원재료의 무세화는 현실성이 부족하고
  - 사전면세제도는 사후관리의 복잡이라는 비효율이 수반되는 폐단이 있음.
- 따라서 수출용 원재료에 대한 관세부담을 사실상 완전 제거하면서도 관리가 비교적 용이한 분기별 사후정산제도 도입으로 수출지원을 제고하려는 것임.

#### 〈개정방향〉

- 원재료 수입업체가 신청하는 경우 업체별 수입신고일이 속하는 분기의 익월말에 관세 등을 일괄 납부토록 함.
  - \* 현재는 원재료 수입일로부터 15일 이내에 매 신고건별로 납부
- 원칙적으로 수입신고시 관세 등에 해당하는 금액의 담보를 제공.
  - 단, 신용담보제공업체로 지정된 경우에는 담보제공을 생략토록 함.
- 관세 등이 납부되거나 일괄 납부대상의 경우에는 관세 등이 미납된 원재료를 사용하여 물품생산

후 수출시 환급을 신청

- 세관은 환급유효기간 등 형식적 요건의 심사후 환급금을 결정하되 환급금이 결정된 날이 속하는 분기 익월 정산 신고시까지 환급금 지급을 보류
- 매분기 익월 15일까지 업체는 일괄납부 대상인 관세 등과 지급보류중인 환급금을 상계하는 정산을 하고 그 결과를 관할지세관장에게 신고
- 기간내에 정산신고를 아니하거나 관세채권 확보를 위하여 필요한 경우에는 세관장이 직권으로 정산
- 관세 등의 사후정산제도는 수출용 원재료의 수입시만 적용하도록 하되, 관세청장이 정산에 문제가 없다고 인정할 때에는 국내거래 단계분에 대해서도 적용할 수 있도록 함.

2) 자율관리 소요량증명제도의 도입

〈제도도입의 취지〉

- 소요량제도의 환급특별법령상 근거 마련
  - 대외무역법령을 근거로 발급되는 소요량증명서의 95% 이상이 관세 등의 환급용도에 사용되고 있고,
  - 대외무역법령도 수출입승인제의 폐지 등으로 전면적인 개편을 추진중에 있으므로 환급에 사용되는 소요량에 관한 규정은 환급특별법령에 근거를 명확히 둘 필요가 있음.
- 국가관리 소요량제도의 비효율 제거
  - 현행 국가에 의한 소요량증명제도는 소요량관리기관과 소요량증명기관 및 환급기관이 각각 달라 제도 운용이 비효율적이고, 수출업체로서는 소요량증명서를 발급받기 위해 많은 인력과 비용이 소요되고 있음.
  - 기준소요량을 고시해 왔던 공업진흥청이 중소기업청으로 바뀜에 따라 국립기술품질원이 이 업무를 담당하게 되었으나 조직과 인원면에서 충분히 업무를 수행하기가 어려운 실정임.
  - 기업이 자율적으로 소요량계산서를 작성하여 사용토록 할 경우 인력 및 비용의 대폭 절감이 가능
- 과다·과소환급의 방지
  - 현재 국립기술품질원 등이 고시하고 있는 기준소요량은 품목별 평균개념으로 소요량을 정하고 있으므로 개별기업의 입장에서는 필연적으로 과다·과소환급 문제가 발생
  - 기업이 실제 사용하여 산출한 소요량계산서로 환급금을 계산할 경우 고의가 아닌 한 과다·과소환급의 문제는 발생하지 아니하게 됨.

〈개정방향〉

- 환급금 산출에 사용할 소요량 계산은 환급신청자 또는 수출물품 생산자가 스스로 책정하는 소요량계산서에 의하도록 하고
- 소요량업무의 간소화를 위하여 필요한 경우 관세청장은 표준소요량을 작성하여 고시하고 이를

적용할 수 있도록 함.

### 3) 기초원재료납세증명제도의 개선

#### 〈제도개선의 취지〉

- 연간 약 40만건에 이르는 기초원재료납세증명서 발급업무를 성실업체에 한해 업체 스스로 또는 환급업무를 대행하는 관세사가 발급할 수 있도록 하여 기초원재료납세증명서 발급업무를 간소화

#### 〈개정방향〉

- 내국신용장 등에 의해 거래되는 수출용 원재료에 대한 관세 등의 세액을 증명하는 서류는 세관장이 발급토록 하되, 관세청장이 인정하는 성실업체 등에 대하여는 물품을 공급한 자 또는 관세사도 당해 증명서류를 발급할 수 있도록 함.

### 4) 선환금 후심사제도의 도입

#### 〈제도도입의 취지〉

- 현재 환급신청에서 환급금 지급까지 평균 10여일의 장기간이 소요되고 있는바, 환급절차의 전산화 등을 통해 수출입 사실유무, 환급 유효기간 경과여부 등 형식적인 요건만 전산으로 확인한 후 환급금을 지급토록 하는 체제로 전환하고,
- 환급금 산출의 정확여부는 사후에 기업별로 일괄심사(기업조사)하는 체제를 구축하여 환급업무의 효율성을 높이려는 것임.

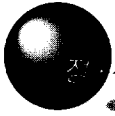
#### 〈개정방향〉

- 환급신청을 받은 관세장은 형식적 요건만 심사하고, 환급금의 정확 여부에 대하여는 환급후에 심사함을 규정. 다만, 사후심사가 부적당하다고 총리령으로 정하는 경우에는 사전에 심사토록 함.

### 5) 간이정액환급제도의 개선

#### 〈제도개선의 취지〉

- 중소기업은 환급전문인력의 부족 등으로 대기업에 비해 환급에 많은 시간이 소요되고 환급을 포기하는 경우도 상당수인바, 중소기업이 이용대상인 간이정액환급대상의 확대를 통해 중소기업을 지원하고자 함.
- 현행 간이정액환급률표는 관세청장이 자체 기준에 따라 품목을 선정하여 전년도 환급실적의 평균액을 기초로 환급액을 책정하고 있어 품목 확대에 한계가 있으므로
- 수출자 또는 수출물품의 생산자도 정액환급률표의 고시를 요청할 수 있도록 하고, 평균환급액외에 평균납부세액을 기초로도 환급액을 책정할 수 있도록 하여 간이정액환급률표 계기품목을 확대하고자 하는 것임.



- 또한 업체별 · 품목별 정액환급률표는 폐지하되 원유 등의 가공과 같은 생산공정이 특수한 수출 물품에 대하여는 따로 정액환급률표를 정하여 운용할 수 있도록 하여 환급업무를 간소화함.

**<개정방향>**

- 관세청장은 생산공정이 특수한 수출물품과 중소기업의 환급절차 간소화를 위하여 수출물품별로 수출용 원재료에 대한 관세 등의 평균환급액 또는 평균납부세액을 기초로 정액환급률표를 정하여 고시할 수 있음.
- 수출자 또는 수출물품의 생산자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관세청장에게 정액환급률표의 고시를 요청할 수 있도록 함.

**6) 환급절차의 전산화**

**<제도개선의 취지>**

- 통관절차의 전산화(EDI) 및 사회전반의 전산화 진전에 따라 관세 등의 환급절차도 전산화하여 환급절차의 간소화를 도모할 필요가 있고,
- 이번 개정에서 도입하고자 하는 사후정산제도와 기업자율에 의한 소요량관리제도 등은 환급절차의 전산화를 전제로 하고 있으므로 관련 규정의 신설이 필요

**<개정방향>**

- 환급의 신청 · 승인 · 교부 · 통지 등을 할 때 관세청장이 정하는 바에 따라 전산처리설비를 이용하거나 그 시설을 이용하게 할 수 있도록 함.
- 전산에 의하여 환급신청 등을 하는 경우에는 관세서류의 제출을 생략하게 하거나 간이한 방법으로 할 수 있도록 함.

**7) 환급관련서류의 보관 및 제출의무 부여**

**<제도도입의 취지>**

- 선환급 · 후심사제의 도입, 기업자율에 의한 소요량관리 및 기초원재료납부증명서의 발급 등에 따라 환급심사에 필요한 관계자료를 관세징수의 시효(최장 5년)까지 보관토록 의무를 부여하고, 관세청장 또는 세관장이 심사에 필요한 서류 등의 제출을 요구할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임.

**<개정방향>**

- 관세 등의 환급과 관련된 서류는 환급 등의 신청일로부터 5년의 범위내에서 대통령령이 정하는 기간동안 이를 보관하도록 함.
- 관세청장 또는 세관장은 환급받은 자, 수출용 원재료 수입자 등에게 환급금의 적정여부 심사에 필요한 서류 등의 제출을 요구할 수 있도록 함.

## 8) 과다환급금 징수시 가산금 부과 및 벌칙규정 신설

### 〈제도도입의 취지〉

- 기업자율에 의한 환급금의 산출과 선환급후심사제도 등의 도입에 따라 제도를 악용하는 업체에 대하여는 가산금 부과 등으로 불이익을 주거나 처벌토록 함으로써 자율에 따른 부작용을 방지하고자 하는 것임.

\* 가산금은 현행 관세법상의 과다환급금 징수시와 같이 1일 100원당 3전(연리 10.95%)으로 하여 관세법과 형평을 유지

### 〈개정방향〉

- 과다환급금 징수의 대상을 규정
- 과다환급금 징수시 관세법 제24조의 2 제2항도 적용하여 환급일로부터 추정시까지 1일 100원당 3전의 가산금을 징수토록 함. 다만, 과다환급사실을 자진 신고하고 납부시는 해당 관세 등의 가산금을 징수하지 아니함.
- 사위 기타 부정한 방법으로 환급을 받거나, 소요량을 책정한 자, 서류의 보관의무를 위반한 자, 자료제출 요구 등을 거부한 자 등에 대해 처벌을 규정

## 9) 환급제도의 통·폐합을 통한 제도의 간소화

### 〈제도개선의 취지〉

- 관세 등의 사후정산제도, 선환급·후심사제도의 시행에 따라 운용의 의미가 없어지는 제도를 통·폐합하여 간소화함으로써 누구나 쉽게 이해하여 이용할 수 있는 환급제도로 운용키 위함.

### 〈현행제도의 개요〉

- 현행 환급제도는 개별환급제도를 근간으로 하고 있으나, 수출업체에 대한 관세부담의 완화 또는 환급금의 신속한 지급을 위해 각종 보조적인 제도를 복잡하게 운용

- 환급제도 : 개별환급제도, 업체별·품목별 정액환급제도, 간이정액환급제도, 징수유상제도, 개산환급제도

- 상계제도

### 〈개정방향〉

- 다음 제도를 폐지하거나 신설되는 관세 등의 사후정산제도에 흡수하여 환급제도를 간소화하도록 함.

- 관세 등의 징수유상제도(환특법 제4조)

- 상계제도(환특법 제10조)

- 개산환급제도(환특법 제8조)

- 업체별·품목별 정액환급제도(환특법 제6조, 영 제12조)

### 3. 법개정에 따른 기대효과(추정)

- 관세 등의 환급제도로 인해 발생하는 수출기업의 비용부담은 연간 약 4,800억원을 추산  
 - 연간 인건비(1,598억원)+연간 금융비용(695억원)+환급포기금액(2,555억원)=4,848억원
  - 이번 제도개편으로 수출기업은 환급관련비용을 연간 약 2,773억원 이상을 절감하여 수출품의 매출액대비 순이익률을 0.36%(순이익 기준 약 9.9% 상승효과) 이상 상승시켜 국제경쟁력 강화에 기여하게 될 것으로 예상됨.
    - 인건비 절감 : 800억원(관세 등의 징수와 환급절차의 단순화, 소요량 증명서 발급의 생략 등으로 현재 인건비의 약 1/2 절감 추산.(1))
    - 금융비용 절감 : 695억원.(2)
    - 환급받지 못하던 금액의 환급 : 1,278억원(수출이행기간의 연장 등에 따라 환급 포기금액의 약 50% 이상이 환급 가능).(3)
- ∴ (1)+(2)+(3)=2,773억원

### 환급제도의 운용현황

#### 1. 관세환급의 규모

- 관세징수액 대비
  - 수입의 규모가 해마다 큰 폭으로 증가하고 있으나 관세율의 인하, 시설재수입의 상대적 증가, 산업구조의 고도화 등으로 징수액대비 환급규모는 감소 추세

〈수출·관세징수대비 환급현황〉

(단위 : 억원, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
총수입액(A)	493,346	600,024	641,116	674,590	825,760	1,045,567
평균세율	11.4	11.4	10.1	8.9	7.9	7.9
관세징수(B)	27,654	34,355	31,532	28,895	34,489	46,332
C/A	1.96	1.55	1.50	1.42	1.22	1.17
C/B+C	26.0	21.3	23.3	24.9	22.3	20.8

- 수출액 대비
  - 수출금액 대비 환급의 비중은 지속적으로 축소되고 있는바, 그 이유는 수출물품 생산구조의 고도화, 수출상품의 고부가가치화 등에 기인함.

〈수출대비 환급비중〉

(단위 : 백만달러, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
총수출액(A)	65,016	71,870	76,632	82,236	96,013	125,058
환급금액(B)	1,370	1,262	1,225	1,191	1,229	1,576
B/A	2.11	1.76	1.60	1.45	1.28	1.26

2. 환급제도별 이용현황

- 환급은 주로 개별환급제도가 이용되고 있으며, 정액환급과 상계제도의 이용실적은 전체의 8% 이하로 미미한 수준
  - 간이정액환급금액의 비율은 낮으나 이용업체가 다수인 것은 중소기업들이 동 제도의 이용대상이기 때문임.
- 정액환급과 상계제도의 이용실적이 부진한 이유는 정액환급 대상품목지정의 한계와 정액환급 및 상계제도 이용대상기업이 엄격한 제한 등에 기인함.

〈환급제도별 이용실적(1995년)〉

(단위 : 개사, 억원, %)

세부제도별	이용업체	환급액	비중
총계	9,613	12,379	100
환급제도	9,589	12,197	100
(개별환급)	4,549	11,380	93.3
· 개산환급	97	3,285	26.9
· 선환급 후심사	1,487	3,339	27.4
· 선심사 후지급	2,965	4,756	39.0
(정액환급)	5,040	817	6.7
· 간이정액	5,007	701	5.8
· 업체별 · 품목별 정액	33	116	1.0
상계제도	24	182	-

## Ⅱ. 명의신탁 부동산 실명전환 현황

—재정경제원, 금융·부동산실명제실시단(1996.6.19, 1996.6.27)

### 1. 지난 1년간 명의신탁 부동산 실명전환실적

- 1995년 7월 ~1996년 5월 기간중 실명전환실적은 12,965건  
 - 연초 월 500여건 수준에서 3, 4월은 월 1,500건, 5월은 3,000여건 수준으로 급증

(단위 : 건수)

1995.7	8	9	10	11	12	1996.1	2	3	4	5	합계
422	795	1,217	1,115	601	1,594	583	518	1,550	1,479	3,091	12,965

- 매각이 곤란하여 성업공사에 매각의뢰된 부동산은 일평균 2~3건 수준이었으나 금주 들어 크게 증가(6월 25일 39건, 누계 59건)  
 → 최근 전화문의 폭주(일 1,000여건) 및 성업공사에 대한 상담문의 증가추세 등을 감안할 때 실명전환 실적은 크게 늘어날 것으로 전망

### 〈명의신탁 부동산 실명전환실적(1996년 5월)〉

(단위 : 건)

구분	총계	부동산 종류별		명의신탁자별	
		주택	기타	개인	법인
합계	3,091 (12,965)	283 (1,641)	2,808 (11,324)	3,020 (12,386)	71 (579)
서울	369 (2,634)	113 (751)	256 (1,883)	347 (2,547)	22 (87)
부산	297 (1,131)	37 (152)	260 (980)	286 (945)	11 (187)
인천	11 (294)	2 (46)	9 (248)	10 (285)	1 (9)
대구	122 (421)	20 (86)	102 (335)	122 (407)	- (14)
광주	81 (638)	9 (92)	72 (546)	80 (624)	1 (14)
대전	52 (229)	12 (46)	40 (183)	50 (219)	2 (10)
경기	469 (2,220)	9 (168)	460 (2,052)	463 (2,191)	6 (29)
강원	101 (372)	5 (13)	96 (359)	101 (368)	- (4)
충북	141 (473)	1 (34)	140 (439)	141 (362)	- (111)
충남	593 (1,234)	8 (31)	585 (1,203)	593 (1,218)	- (16)
전북	87 (357)	6 (34)	81 (323)	84 (350)	3 (7)
전남	192 (582)	11 (46)	181 (536)	191 (574)	1 (8)
경북	127 (746)	3 (23)	124 (723)	125 (725)	2 (21)
경남	374 (1,443)	46 (114)	328 (1,329)	360 (1,420)	14 (23)
제주	75 (190)	1 (5)	74 (185)	67 (151)	8 (39)

주 : ( ) 내는 누계임.

- 실명제 실시 이후 1996년 4월까지 10개월간의 토지거래건수는 월평균 96,251건으로 전 1년간 (1994.7~1995.6) 월평균 거래건수 86,215건보다 11.6% 증가하였음.
- 특히 비수기인 금년 1~2월을 제외한 3~4월 월평균 거래건수는 118,456건으로 뚜렷한 증가세를 나타내고 있어, 매각을 통한 실명전환도 증가하고 있는 것으로 판단

기 간	건수 (월평균)
1993.7~1994.6	897,182(74,765)
1994.7~1995.6	1,034,575(86,215)
1995.7~1996.4	962,510(96,251)
(1996.3월)	116,909
(1996.4월)	120,003

## 2. 명의신탁 부동산의 매각의뢰

- 명의신탁 부동산이 매각되지 않거나 본인 이름으로의 실명전환이 불가능하여 성업공사에 매각 의뢰한 건수는 1996년 6월 12일 첫 접수 이래 6월 15일 현재 8건(법인 6건, 개인 2건)임.

## 3. 막바지 원활한 실명전환을 위한 지원

- 일선기관에서의 신속한 「명의신탁해지 약정서」 검인을 위하여 재차 지방자치단체의 협조를 당부 (1996.6.4)하였고, 서류민원은 처리기한과 관계없이 즉시 처리토록 지원.

# Ⅲ. 간이과세제도 안내

—국세청, 부가가치세과(1996.6.12)

## 1. 간이과세제도란?

- 매출액에 업종별 부가가치율과 10%의 세율을 적용하여 납부세액을 계산하고 교부받은 세금 계산서 등에 의해 일정액의 매입세액을 공제하는 제도임.
- 도입배경
  - 사업규모가 상대적으로 작은 중소기업에 대한 세부담을 덜어주는 한편 신고·납부절차를 간소화하여 신고에 따른 사업자의 납세변경을 도모하고

- 연간 매출액이 1억 5천만원 미만인 사업자를 대상으로 한 한계세액공제제도가 복잡하여 운영 상 어려움이 있으므로 그 취지를 살려 본 제도로 대체한 것임.

○ 적용대상 사업자

- 1역년의 부가가치세를 포함한 공급대가가 4,800만원(대리, 중개, 주선업 등 1,200만원) 이상 1억 5천만원 미만인 사업자(공급대가가 4,800만원 미만인 과세특례자의 경우에도 선택에 의해 간이과세자가 될 수 있음)

- 그러나 모든 업종의 사업자가 다 간이과세자가 되는 것은 아님.

• 세금계산서 흐름에 근간을 이루는 광업·제조업·도매업(소매업겸영자 포함) 및 부동산 매매업을 영위하는 사업자는 간이과세자가 될 수 없음.

• 다만 제조업 중 주로 최종소비자와 거래하는 양복·양장·양화점 등은 간이과세 적용 가능

○ 과세표준 및 납부세액의 계산

- 세액계산 방법

납부할 세액 = (매출액(공급대가) × 부가가치율 × 10%(세율)) - 공제 세액

- 과세기간의 매출액을 과세표준으로 함.

• 부가가치세 과세기간은 1~6월, 7~12월이므로 이 기간에 물건을 팔거나 용역을 제공하고 받은 대가가 과세표준임.

- 업종별 부가가치율은 최저 소매업 13%, 최고 음식·숙박업, 운수·창고·통신업 50%로 11개 업종으로 다음과 같이 구분되어 있음.

\* 농·수협, 임·어업 43%, 소매업 13%, 부동산임대업 43%, 제조업 22%, 건설업 37%, 대리·중개주선업 등 41%, 전기·가스·수도업 21%, 음식·숙박업·운수·창고 50%, 기타서비스업 40%

• 그러나 부가가치율 적용에 있어 매출액이 5천만원 미만인 사업자에 대하여 적용 한도를 1996년에는 35%, 1997년에는 40%로 한정

- 공제세액은 다음과 같이 계산함.

• 교부받은 세금계산서·신용카드매출전표 및 금전등록기 계산서상의 매입세액에 10/100 또는 20/100를 곱함.

○ 신고·납부

- 1년에 2번 확정신고·납부

• 간이과세자는 예정신고를 하지 않으며, 과세기간별 거래실적을 7월과 다음해 1월(1~25일) 두번에 걸쳐 관할세무서에 확정신고·납부하는 한편

• 4월, 10월 예정신고기간에는 관할세무서에서 고지한 예정고지서에 의해 세금만을 가까운 은행에 납부하면 됨.

• 그러나 1~3월, 7~9월 예정신고 기간에 새로이 사업을 시작한 사업자는 반드시 예정신고를 하여

야 하는 것임.

- 신고서는 사업자 스스로 작성하여 신고
  - 부가가치세는 자진신고 납부하는 세금이므로 과세기간의 사업실적을 토대로 사업자가 스스로 신고서를 작성하여 관할세무서에 신고하여야 하며
  - 신고서를 스스로 작성하기가 어려운 사업자는 세무대리인의 도움을 받아 작성하여 신고하여도 됨.
- 신고시 우편을 이용하면 편리함.
  - 신고시에는 세무서에 직접 신고할 필요없이 사업자별로 우송된 신고서와 납부서를 작성하여 내야 할 세금은 가까운 은행에 납부하고 작성한 신고서는 매입세금계산서합계표 등 첨부서류와 함께 관할세무서에 우편으로 보내면 신고에 따른 번거로움을 겪지 않게 됨.

## 2. 간이과세자와 세금계산서 발행

- 거래시에는 반드시 영수증을 발행하여야 함.
  - 간이과세자는 일반과세자와는 달리 세금계산서를 발행할 수 없으며 영수증, 신용카드매출전표 및 금전등록기 계산서를 발행하여야 하며
  - 거래시 교부받은 세금계산서와 주고받은 영수증 등은 5년간 보관하여야 함.
- 세금계산서를 교부받으면 일정세액을 공제받게 됨.
  - 간이과세자는 매입세액을 전액 공제받을 수 없으며 교부받은 세금계산서, 신용카드 매출전표 등에 기재된 세액의 10% 또는 20%만을 공제받게 됨.
    - 부가가치율이 20% 이하인 경우 10%, 20%를 초과하는 경우 20%를 공제
  - 한편 신용카드 가맹사업자가 물품을 판매하거나 용역을 제공하고 신용카드 매출전표를 발행한 경우 매출액의 1/100에 해당하는 금액을 납부세액에서 별도로 공제받게 됨.
- 간이과세자는 환급을 받을 수 없음.
  - 간이과세자는 공제세액이 납부세액을 초과하는 경우에도 환급을 받을 수 없는 것이므로
  - 수출 등으로 환급세액이 발생하는 사업자는 간이과세를 포기하고 일반과세를 적용받아야 환급을 받을 수 있게 됨.

## 3. 사업상 변경에 의해 과세유형을 선택

- \* 7.1 간이과세제 시행에 대비하여 사업자가 유의해야 할 사항
- 6.10 관할세무서에서 일반·간이·과세특례자로 바뀌게 되는 사업자에게 개별 유형전환 통지(7.1부터 연간 매출액이 4,800만원 미만자는 과세특례자가 됨).
- 6.20 과세유형을 바꾸고자 하는 사업자는 관할세무서에 다음과 같이 신고하여야 함.

- 1995년간 매출액이 4,800만원 미만인 사업자
  - 과세특례자로 그대로 남기를 원하는 사업자의 경우 신고하지 아니함.
  - 간이과세자를 원하는 사업자, 간이과세 적용신고
  - 일반과세자를 원하는 사업자, 과세특례포기신고
- 1995년간 매출액이 4,800만원 이상 1억 5천만원 미만인 사업자
  - 간이과세자로 그대로 남기를 원하는 사업자의 경우 신고하지 아니함.
  - 일반과세자를 원하는 사업자 간이과세포기신고
- 6.29 과세유형이 바뀌게 되는 사업자는 현재의 사업자등록증을 세무서에 반납하고 새로운 사업자등록증을 교부받아야 함.
- 7.25 과세유형이 바뀐 다음의 사업자는 확정신고와 함께 감가상각자산을 관할세무서에 신고하여야 함.
  - 과세특례자 → 일반과세자로 바뀐 경우
  - 일반과세자 → 간이과세자, 과세특례자로 바뀐 경우
  - \* 다만 7.1자로 일반과세자에서 과세특례자로 바뀐 사업자 중 1995년간 공급대가가 3,600만원 이상 4,800만원 미만인 사업자는 이번에 한하여 신고하지 아니함.
- 사업자의 신고에 의해 일반과세자가 될 수 있음.
  - 간이과세자 또는 과세특례자가 세금계산서를 교부해야 하는 등 사업상 편의에 의해 일반과세자가 되고자 하는 경우 6.20까지 관할세무서에 간이과세·과세특례 포기신고를 하면 일반과세자가 됨.
  - 그러나 과세특례자가 간이과세자가 되고자 하는 경우에는 간이과세 적용신고를 하여야 하는 것임.
- 과세유형이 바뀌게 된 사업자는 사업자등록증을 새로이 교부받아야 함.
  - 과세유형이 바뀌게 된 사업자는 6.29(토요일)까지 사용중인 사업자등록증을 관할 세무서에 반납하고 새로이 사업자등록증을 교부받아야 함.
- 과세유형이 바뀌게 된 사업자는 감가상각자산을 신고하여야 함.
  - 과세특례자가 일반과세자로 바뀌거나 일반과세자가 간이과세 또는 과세특례자로 바뀌게 된 때에는 확정신고기한(7.25)까지 감가상각자산을 관할세무서에 신고하여야 하는 것이나
  - 과세특례자가 간이과세자로 바뀌게 될 때에는 감가상각자산 신고를 하지 아니하는 것임.
  - \* 신고해야 할 감가상각자산
    - 5년 이내에 취득·건설 또는 신축한 건물, 구축물이나 2년 이내에 취득, 제작한 기타 자산 등 감가상각자산

#### 4. 간이과세자에 대하여는 신고상황을 개별 검증

- 신고후 사업자별로 신고상황 적정여부를 정밀검토하게 됨.

- 간이과세자로 과세유형이 바뀌게 된 전사업자와 1995년간 공급대가가 3,600만원 이상 4,800만원 미만으로 새로이 과세특례자로 바뀌게 된 사업자에 대하여는 사업장별 기본사항, 업황 등 세원관련정보, 전산분석자료 및 행정기관자료 등 과세자료를 연계분석하되
- 특히 다음의 한계사업자에 대한 신고상황을 중점 분석하게 됨.
  - 1995년간 공급대가가 1억 2천만원 이상 1억 5천만원 미만인 간이과세자
  - 1995년간 공급대가가 4,000만원 이상 4,800만원 미만인 과세특례자(대리, 중개, 주선업 등 1,000만원 이상 1,200만원 미만인 사업자)
  - \* 총 간이과세 대상자 50만명 중 한계사업자 5만명 예상
- 검증결과에 따라 업종별로 불성실신고 혐의자를 일정수준 선정
  - 기본사항 등 사업규모, 매입상황, 신용카드 발행상황, 업황 등을 감안, 불성실신고 혐의자를 선별
- 자기시정 기회부여 후 업정규제
  - 위장사업 혐의자에 대하여는 일정기간 수정신고 등 자기시정할 기회를 부여하되 시정하지 아니한 사업자에 대하여는 엄정한 세무조사에 의해 탈루세액을 추징하고 적정 과세유형으로 전환조치함.
  - 세무조사를 받은 사업자에 대하여는 앞으로 일정기간 신고상황 등을 별도로 관리하게 됨.

**<참고> 간이과세자와 일반과세자의 차이점**

**<일반과세자>**

- 적용대상
  - 1역년의 공급대가가 1억 5천만원 이상인 사업자
  - 간이과세·과세특례를 포기한 사업자
  - \* 1996.7.1 간이과세제 최초 시행시에는 1995년간 공급대가를 기준으로 과세유형을 선별
- 신고납부
  - 예정·확정신고
    - 직전기 공급가액이 7,500만원 미만인 사업자에 한하여 예정고지
- 과세표준 : 공급가액(거래금액)
- 납부세액(매출세액): 공급가액 × 10%(세율)
- 공제세액(매입세액): 매입세액 전액 공제
- 환급: 매입세액의 매출세액 초과분 조기·일반환급
- 거래증빙: 세금계산서발행
- 과세유형 전환: 포기신고에 의해 다른 유형으로 전환할 수 없음.
- 감가상각자산신고
  - 일반과세자 → 간이과세자 과세특례자로 전환
    - 감가상각자산 신고

- 1996.7.1 일반과세자 → 과세특례자로 전환
  - 1995년간 공급대가가 3,600만원 이상 4,800만원에 미달하는 사업자는 감가상각자산을 신고하지 않음.
- 예정신고기간중 신규자 : 예정신고
- (간이과세자)
- 적용대상
  - 1역년의 공급대가가 4,800만원 이상 1억 5천만원 미만인 사업자
    - 대리·중개·주선·위탁매매·도급업 1,200만원 이상 1억 5천만원 미만인 사업자
  - 제외자
    - 광업, 제조업, 도매업, 부동산매매업
    - 제조업 중 과자점, 도정·제분업, 양복·양장·양화점은 가능
  - 과세특례를 포기한 사업자
- 신고납부
  - 예정·확정신고
    - 전 사업자 예정고지
- 과세표준 : 공급대가(부가세포함 대가)
- 납부세액(매출세액) :  $\text{공급대가} \times \text{업종별 부가가치율} \times 10\%$ (세율)
  - 업종별 부가가치율 13%~50% 11단계로 구분
- 공제세액(매입세액)
  - 교부받은 세금계산서 등에 기재된 매입세액의 10%, 20% 공제
    - 부가가치율 20% 이하 → 10%
    - 부가가치율 20% 초과 → 20%
- 환급 : 공제세액의 납부세액 초과분은 환급하지 않음.
- 거래증빙 : 세금계산서를 발행할 수 없으며 영수증을 발행
- 과세유형 전환
  - 포기신고에 의해 일반과세자로 전환할 수 있음.
    - 적용받고자 하는 달의 전달 20일까지 간이과세 포기신고
- 감가상각자산신고
  - 일반과세자 → 일반과세자로 전환
    - 감가상각자산 신고
  - 간이과세자 → 과세특례자로 전환
    - 감가상각자산 신고하지 않음.
- 예정신고기간중 신규자 : 예정신고

## Ⅳ. 1996 상속세법개정(안)

—재정경제원, 재산세제과(1996.8.2)

### 1. 기본방향

#### ◇ 개정배경

지난 1950년에 상속세법이 제정된 이후, 그동안 소득수준의 향상, 인구의 노령화, 여성의 경제사회적 지위향상 및 금융·부동산실명제 실시 등에 따라 변화된 경제사회 여건을 수용

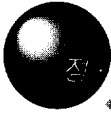
#### ◇ 개정 기본방향

- 세제의 단순·명료화
  - 세율과 과세구간을 통합하고 일괄공제제도를 도입하는 등 납세자가 알기 쉽도록 법령의 체계를 전면 정비
- 중산층에 대한 상속·증여세 부담을 대폭 완화하여 중산층에 대한 생활기반의 계속 유지를 지원
- 고액재산가에 대한 상속·증여세 과세강화
  - 고액재산가의 부의 이전에 대하여는 과세를 강화하여 경제력 집중을 완화
- 금융·부동산실명제 실시에 따라 상속·증여세 운영의 실효성 제고
  - 상속·증여 과세자료의 효율적 수집과 고액재산가를 중심으로 한 인별재산관리 전산체계의 확립

#### ◇ 주요 개정내용(요약)

##### 1) 중산층에 대한 상속·증여세 부담을 대폭 완화

- ① 상속·증여세의 세율과 과세구간을 통합하여 4단계 10~40%(1억-5억-10억)으로 하고
- ② 배우자 상속은 법정상속분인 일정비율(예 : 자녀 1명과 공동상속시 60%, 자녀 2명과 공동상속시 43%)내에서는 실제 상속받은 금액을 전액공제하되, 30억원의 한도 설정
  - 또한, 배우자의 상속재산이 5억원 이하인 경우는 최소 5억원을 공제
- ③ 세제간소화를 위해 5억원까지는 일괄하여 공제하는 제도를 도입
  - \* 따라서 중산층에 대해서는 배우자 최소공제(5억)와 일괄공제(5억)을 합한 상속재산가액 10억원까지 상속세 부담이 없게 됨.
- ④ 금융저축을 장려하기 위해 금융자산의 20%를 상속공제하되, 2억원의 한도 설정



## 2) 고액재산가의 부의 이전에 대한 과세를 강화

- ① 공익법인이 동일종목 기준 5%를 초과하여 보유하는 주식에 대해 3년 또는 5년 이내 다른 종목 주식 등으로 대체하여 분산 보유하도록 유도하고, 불이행시 20% 가산세를 부과하는 한편, 공익법인에 대한 외부전문가의 세무확인검사제도를 도입하여 2년에 1회 실시하고, 장부 비치·보존 의무(10년간)를 부여
- ② 공익법인 출연재산을 출연자 및 그 친족이 사용·수익하는 경우에 면세한 증여세를 추징하나, 앞으로는 공익법인의 임원, 당해 공익 법인과 특수관계 있는 법인 및 그 임원이 사용한 경우에도 증여세를 추징하여 자기내부거래에 대해 과세를 강화
- ③ 비상장주식의 최대주주 주식에 대한 할증평가를 앞으로 상장·장의 등록법인주식까지 확대하되, 현재와 같이 10% 할증 평가함.
- ④ 세대를 건너뛰어 할아버지가 손자에게 한 상속·증여에 대해서 현재 20%에서 → 앞으로 30% 할증과세하고
- ⑤ 증여취소·재증여 사례를 막기 위해 증여세의 신고기한을 현행 6개월 → 3개월로 단축하고, 상장주식의 평가도 현재 증여전 1개월 평균액과 증여일 증가 중 낮은 가액으로 평가하는 것을 앞으로는 증여전 3개월간 평균액으로 함.
- ⑥ 인별 재산관리체계를 구축하여 고액재산가의 상속·증여세 과세를 철저히 할 수 있는 기반을 조성함.

## 3) 납세자의 권익제고

- ① 상속개시후 화재·천재지변으로 인한 특별손실비용을 공제 허용하고
- ② 부동산의 수용·공매가액의 상속세 과세시 평가액보다 낮은 경우 감액경정청구할 수 있도록 하고, 그 경정청구기간도 현행 2개월에서 6개월로 연장함.
- ③ 가산세의 부담을 완화하기 위해 과소납부가산세(10%) 이외에 추가로 납부하는 일변 4전(연 14.6%)의 이자세액을 폐지

## 4) 세무행정을 개선

- ① 사망자에 한하여 금융자산을 본점 전산실에 일괄조회할 수 있도록하고
- ② 서울특별시(연접시 포함) 및 5대 광역시 지역내의 상가, 고급빌라, 오피스텔에 대해서는 국세청에서 기준시가를 조사·결정하여 1998.1.1 이후 과세분부터 적용함.

## 2. 주요 개정내용

### 1) 세율 및 과세구간의 통합

현행	개정안
<p>〈상속세〉</p> <p>5천만원 이하 10%                  2억 5천만원 이하 20%                  5억 5천만원 이하 30%                  5억 5천만원 초과 40%</p> <p style="text-align: right;">(4단계)</p>	<p>○ 상속·증여세의 세율 및 과세구간을 통합</p> <p>1억 이하 10%                  5억 이하 20%                  10억 이하 30%                  10억 초과 40%</p> <p style="text-align: right;">(4단계)</p> <p>* 중산층에 대한 상속·증여세 부담을 경감</p>
<p>〈증여세〉</p> <p>2천만원 이하 10%                  1억 5천만원 이하 20%                  3억원 이하 30%                  3억원 초과 40%</p> <p style="text-align: right;">(4단계)</p>	

#### 〈적용 예〉

1997.1.1 이후 상속·증여분부터 적용

#### 〈개정이유〉

- 세율 및 과세구간을 통합하여 세제를 단순화
- 부의 무상이전에 대해 과세하는 상속·증여세에 있어서 상속·증여간 의사결정에 세부담이 중립적이도록 함.
- 상속·증여세율을 통합하는 국제적 추세에 부응
  - \* 상속·증여세 통합세율 운영국가 : 미국·독일·프랑스

### 2) 배우자 상속·증여공제

#### ① 배우자 상속공제

현행	개정안
<p>〈상속공제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 『1억원 + 결혼연수 × 1,200만원』과</li> <li>○ 법정상속지분내에서 실제로 상속받은 가액 (10억원 한도)중 선택</li> </ul> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈이혼시 재산분할〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이혼시 재산분할청구에 의해 취득한 재산은 배우자상속공제액(1억원 + 결혼연수 × 1,200만원) 초과분에 대해 증여세 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법정상속분인 일정비율(예 : 자녀 1인과 공동상속시 60%, 자녀 2인과 공동상속시 43%)내에서는 배우자가 실제로 상속받은 가액을 전액 공제하되,             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30억원의 한도 설정</li> <li>- 결혼연수에 의한 공제제도 폐지</li> </ul> </li> <li>○ 신고기한내 상속재산이 미분할된 경우             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정상속분인 일정비율의 1/2(예 : 자녀 1인과 공동상속시 30%)을 공제</li> <li>- 한도 : 15억원</li> </ul> </li> <li>○ 배우자 법정상속분이 5억원 이하인 경우는 5억원을 공제</li> <li>○ 『배우자상속공제분』을 초과하는 부분에 대해서 증여세 과세</li> </ul>

〈개정이유〉

- 배우자의 상속재산은 배우자의 재산형성 공헌도 등을 감안하여 민법이 보장하는 법정상속분인 일정비율(예 : 자녀 1명과 공동상속시 60%, 자녀 2인과 공동상속시 43%)내에서는 실제 상속받은 금액까지는 공제를 인정하되
  - 한도없이 공제할 경우 고액재산가의 세부담이 크게 줄게 되므로 금액한도(30억원)를 설정
- 상속재산이 미분할된 경우에는 실제 상속받은 재산을 알 수 없으므로 민법이 보장하는 법정상속분인 일정비율의 1/2(예 : 자녀 1인과 공동상속시 30%, 자녀 2인과 공동상속시 21.5%) 공제
- 배우자 상속분이 5억원 이하인 때에는 배우자증여공제액 수준인 5억원을 공제함으로써 배우자 상속분이 적은 경우 현재보다 상속세가 증가되지 않도록 함.
- 이혼시 재산분할청구에 의해 재산을 취득한 경우, 사별한 경우에 상속세가 과세되는 것과의 과세형평을 고려하여 배우자상속공제분을 초과하는 부분에 대해서 증여세 과세

② 배우자 증여공제

현행	개정안
○ 5년간 『결혼연수 × 500만원 + 5,000만원』	○ 5년간 『5억원 공제』

〈개정이유〉

- 배우자상속분을 법정상속분인 일정비율내에서 일정금액을 한도(30억원)로 하여 공제하는 것과의 형평을 고려
  - \* 일평생 30억원까지는 배우자 법정상속분인 일정비율내에서 5년간 5억원을 증여공제해 줄 경우 30년(1세대)간 30억원(5억원 × 6배)을 증여공제받게 됨.

③ 증여 부동산에 대한 이월과세(소득세법 개정사항)

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배우자·자녀·특수관계인 등에게 자산을 증여한 후, 수증자가 수증일부터 『2년내』에 양도한 경우 증여자가 직접 양도한 것으로 보아 양도세 과세                     <ul style="list-style-type: none"> <li>* 양도차익 = 양도가액 - 증여자의 당초 취득가액</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자녀·특수관계인의 경우 : 2년내 → 3년내</li> <li>○ 배우자가 증여받은 부동산을 『5년내』 타인에게 매각할 경우 양도세를 이월과세                     <ul style="list-style-type: none"> <li>* 양도차익의 계산</li> <li>- 양도세 과세시 증여세 부담액은 필요경비로 공제</li> </ul> </li> </ul>

〈적용 예〉

1997.1 이후 증여하는 부동산을 양도하는 분부터 적용

〈개정이유〉

- 비영리법인이 출연재산을 『3년내』 양도한 경우 출연자의 당초취득가액으로 특별부가세를 과세하고 있는 것과 균형유지
- 배우자에게 부동산을 증여한 후 증여세 합산과세기간(5년)내에 타인에게 매각할 경우 배우자의 당초 취득가액으로 양도세를 과세

3) 상속·증여공제제도의 개선

① 상속공제제도의 단순화

㉞ 물적공제제도를 폐지하고, 기초공제액을 인상

현행	개정안
<p>〈물적공제 : 7종〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택공제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반공제 : 상속재산 중 주택 1채</li> <li>- 추가공제 : 3대 이상 대물림 주택 및 5년 이상 동거봉양 주택가액의 90%</li> </ul> </li> <li>○ 농 지 : 9천평 이내</li> <li>○ 초 지 : 4만 5천평 이내</li> <li>○ 산림지 : 9만평 이내</li> <li>○ 어 선 : 20t 미만</li> <li>○ 어 장 : 3만평 이내</li> <li>○ 가업상속공제 : 5년 이상 계속 사업용 자산가액의 20%</li> <li>* 물적공제 종합한도 : 1억원</li> </ul> <p>〈기초공제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1억원</li> </ul> <p style="text-align: center;">〈신설〉</p> <p>〈상속인공제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영농·영어상속인 : 1억원 추가 공제</li> <li>○ 임업상속인 : 2억원 추가공제</li> </ul>	<p style="text-align: center;">〈폐지〉</p> <p>〈기초공제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반인 : 2억원</li> <li>○ 가업상속인 : 3억원</li> </ul> <p>○ 영농·영어·임업상속인 : 4억원</p>

〈개정이유〉

- 물적공제를 폐지하는 대신 한도액(1억원)만큼 기초공제액을 인상하여 제도를 단순화
  - 주택·농지 등 적용대상재산이 광범위하여 사실상 기초공제화됨.
- 현행 물적공제제도는 상속인의 물적기초재산을 계속 유지시켜 준다는 의미가 있으나, 금액제한(1억)으로 그 취지를 충분히 살리지 못하고 있고,
  - 물적공제 대상자산의 유무에 따른 과세상 불형평문제가 있음.

- 영농·영어상속인에 대하여는 임업상속인수준(4억)으로 공제를 확대하여 농·어민을 지원
  - 농·어업·임업을 제외한 제조업·건설업·도소매업·음식숙박업 등의 기업상속인에 대하여도 기업상속을 장려·지원한다는 취지에서 일반인보다 1억원 추가공제토록 함.

㉔ 영농·영어 상속인 등의 공제요건 정비

현행	개정안
<p>〈피상속인의 영농·영어 요건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자경 : 사망 2년전부터 계속 농·어업, 임업에 종사</li> <li>○ 재촌 : 농지·초지·산림지, 선적지·어장의 소재지와 동일 시·구·읍·면에 거주(연접 시·구·읍·면 및 20km 이내의 통작거리지역 포함)</li> </ul> <p>〈상속인 공제요건〉</p> <p>다음에 해당하는 자</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피상속인의 재촌자경 요건에 추가하여           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 18세 이상인 자</li> <li>- 상속후 5년 이상 농·어업에 종사하려는 자</li> </ul> </li> <li>○ 임을 시·구·읍·면의 장이 확인하는 자           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 상속후 5년 이내 농지 등 처분시 면세액 추징</li> </ul> </li> <li>○ 농어민후계자, 농업·수산계학교의 재학생 또는 졸업생</li> </ul> <p>〈기업상속인〉</p> <p>〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 유지하되,           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통작거리(20km)는 폐지</li> </ul> </li> <li>○ 현행 유지</li> <li>○ 다음에 해당하는 자가 피상속인이 5년 이상 영위하던 사업용자산을 상속받는 경우           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 18세 이상일 것</li> <li>- 상속인이 2년전부터 기업에 종사할 것</li> <li>* 기업상속후 5년 이내 기업에 종사하지 않거나 상속재산처분시 면세액 추징</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 재혼요건 중 통작거리 기준은 폐지(농지법상 통작거리가 폐지되었음.)
  - 영농·영어상속인에 대해 공제확대시 위장 영농·영어상속인 발생이 예상되므로 영농·영어요건
    - \*중 재혼자경요건은 현행 유지
  - 실제 농·임업·어업·가업에 종사하거나 종사하려는 자에 대해 상속인 공제 인정
- 5년 이내 가업에 종사하지 않거나 상속재산처분시 면세액을 추징하여 가업상속인에 대한 사후 관리

㉔ 인적공제의 단순화

현행	개정안
〈자녀공제〉 ○ 1인당 2,000만원 ○ 대상 : 2인으로 제한	○ 1인당 3,000만원 〈폐지〉
〈미성년자공제〉 ○ 300만원 × 20세까지의 잔여년수	○ 500만원 × 20세까지의 잔여년수
〈연로자공제〉 ○ 3천만원	○ 현행 유지
〈장애자공제〉 ○ 300만원 × 75세까지의 잔여년수	○ 500만원 × 75세까지의 잔여년수

〈개정이유〉

〈자녀공제〉

- 연로자공제와 동일하게 정액공제(3,000만원)를 인정하여 제도 단순화
- 인구정책상 자녀수를 제한하는 제도의 실효성이 적으므로 공제 대상 자녀수 제한을 폐지

〈미성년자공제·장애자공제〉

- 연수기준으로 공제하는 금액을 현실화하여 현행 연간 300만원에서 연간 500만원을 공제

㉞ 일괄공제제도의 도입

현행	개정안
<p>〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상속인의 인적구성에 따라 항목별 공제(기초공제 + 자녀·연로자공제 등 인적공제) 대신 일괄공제 선택 허용</li> <li>○ 일괄공제액             <ul style="list-style-type: none"> <li>┌ 일반인 : 5억원</li> <li>├ 가업상속인 : 6억원</li> <li>└ 영농·영어·임업상속인 : 7억원</li> </ul> </li> <li>○ 배우자 단독상속(배우자가 100% 상속)의 경우에는             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일괄공제를 선택할 수 없음(기초공제는 인정)</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 일정금액까지는 일괄적으로 공제해 주는 간편한 일괄공제제도를 도입하여 중산층의 상속세에 대한 불안감을 덜어줌.
- 일괄공제액의 산정
  - 일반인(5억) = 기초공제(2억) + 자녀공제(3,000만원 × 2인) + 미성년자공제(9살, 13살인 경우 9,000만원) + 장애인공제(30년간 생존시 1억 5,000만원)
  - 가업상속인 = 일반인에 1억 추가공제
  - 영농·영어상속인, 임업상속인 = 일반인에 2억 추가공제

② 금융자산 상속공제제도의 신설

〈개정이유〉

- 금융실명제 실시에 따라 금융자산이 양성화되어 과세포착률이 높아지므로 금융자산의 보유를 적극 장려할 필요성 증대
- 한도없이 공제를 인정할 경우 고액의 금융자산 소유자에게 과도한 혜택이 주어지므로 일정한도 설정
  - \* 일괄공제액(5억)과 배우자 최소공제액(5억)을 합한 10억원까지는 상속세가 면제되므로 2억원(10억원의 20%)의 한도 설정

- 최대주주 주식에 대하여는 회사경영권 등이 포함되어 있어 일반 주식보다 할증평가되므로 금융 자산 공제대상에서 제외
- 금융자산 보유규모가 적은 저소득층에 대해 실질적인 혜택을 부여할 필요가 있음.
  - \* 금융자산을 증여하는 경우에는 증여시마다 일정액(현행 5년간 3,000만원)이 공제되기 때문에 20% 공제를 허용하지 않음.

현행	개정안
〈신설〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 금융자산에 대해 20%의 공제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 공제 증여재산은 적용배제</li> <li>* 금융자산의 범위(시행령 위임사항)                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융기관이 취급하는 예금·적금·부금·계금·예탁금·출자금·신탁재산·보험금 등(최대 주주주식은 제외)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 공제한도 : 2억원</li> <li>○ 2,000만원까지 보유하는 금융자산에 대해서는 전액공제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공제한도 2,000만원 미달시에도 2,000만원 공제 허용</li> </ul> </li> </ul>

③ 보험금·신탁에 대한 상속·증여공제제도의 폐지

〈개정이유〉

- 금융상품간 과세불형평문제 해소
- 특정 금융상품별 공제제도는 금융자산(20%) 공제제도로 흡수 통합

현행	개정안
<p>〈상속공제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보험금 1,500만원, 실물신탁(금전신탁은 제외)은 700만원을 상속세 과세 제외</li> </ul> <p>〈증여공제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보험금 증여의제 과세시 500만원 공제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 보험금 증여의제 : 보험금 불입자와 수취인이 다를 경우 수취인에게 증여세 과세</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 폐지하되,                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험금 1,500만원, 실물신탁 700만원 공제는 금융자산상속공제시 최소 2,000만원까지 전액공제하는 것으로 대체</li> </ul> </li> </ul>

④ 증여공제제도

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직계존비속간 - 5년간 3,000만원(미성년자 1,500만원)</li> <li>○ 기타 친족간 - 5년간 500만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행유지</li> </ul>

〈개정이유〉

- 증여세 과세구간의 상향조정에 따라 세부담이 경감되므로 증여공제액은 현행 수준 유지
- 권리능력이 없는 미성년자에 대하여는 공제액을 성년자와 달리 취급  
- 미성년자는 사전증여를 통한 상속·증여세 회피 소지가 있음을 감안
- 친족간 증여공제액은 당사자간 친밀관계(촌수)에 따라 공제액을 달리함.

4) 고액재산가에 대한 과세실효성 제고

① 공익법인 사후관리 방안

㉞ 자기내부거래에 대한 과세 강화

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 출연재산을 출연자나 그 친족이 사용·수익한 때 → 공익법인에게 면세한 증여세를 추징 - 과세표준 : 사용·수익한 출연재산가액 또는 귀속되는 이익에 상당하는 가액  〈신설〉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 유지</li> <li>○ 출연받은 공익법인의 임원, 당해 공익법인 및 그 출연자와 특별관계에 있는 법인과 그 임원을 규제대상에 추가 * 특별관계있는 법인 : 출연자 및 당해 공익법인의 이사가 출자에 의해 사실상 지배하고 있는 법인(예 : 30% 이상 출자한 법인 등) - 다만, 공익사업과 관련한 용역을 제공하고 그 대가를 정상적으로 지급받는 경우는 제외</li> </ul>

〈개정이유〉

- 현재는 출연재산을 출연자나 그 친족이 사용·수익하는 것(예 : 건물의 임대, 금전소비대차 등)이 금지되고 있으나
- 이번 개정안에서는 재산을 출연받은 공익법인의 임원, 당해 공익법인 및 그 출연자와 특별관계에 있는 법인과 그 임원이 사용·수익하는 것도 제외하도록 함.
- 다만, 타인과 동등한 조건으로 출연재산을 사용·수익하는 경우(예 : 학술연구 발표후 정상적인 대가를 지급받는 경우 등)에 한하여 출연재산을 공익사업에 사용한 것으로 인정

㉞ 동일종목 보유주식의 5% 이내 보유의무화

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공익법인이 보유한 주식(출자지분 포함)은 동일종목 기준으로 특정내국법인의 총 발행주식의 5%까지 증여세가 면제되나,               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990.12 말 이전 취득·보유한 주식은 20% 초과분까지</li> <li>- 1993.12 말 이전 취득·보유한 주식은 30%까지 증여세 면제</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동일종목의 주식을 5% 초과 보유하는 경우 5% 이내로 축소를 의무화하고, 축소하는 부분은 다른 종목의 우량주식으로 보유토록 하여 분산투자를 유도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유예기간</li> <li>- 5% 초과~20% 이하 보유 : 3년</li> <li>- 20% 초과 보유 : 5년</li> <li>- 의무위반시                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 불이행 가산세(20%) 부과</li> <li>· 회수 : 1회에 한함.</li> <li>· 과세대상 : 5% 초과주식 평가총액</li> <li>· 평가방법 : 주식의 액면가액으로 함.</li> </ul> </li> <li>- 과세시기 : 유예기간 만료일</li> </ul> </li> <li>○ 성실한 공익법인에 대하여는 예외인정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성실도 판정기준                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익법인이 소유한 『전체출연재산가액의 5%』와 『전체출연재산 운용소득의 80%』 중 큰 금액 이상을 매년 공익목적에 사용</li> </ul> </li> <li>- 유예기간(3년, 5년)을 통산하여 성실도 판정기준 위반시                   <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 유예기간 만료시 20% 가산세 부과</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

〈신설〉

**<개정이유>**

- 공익법인의 보유주식의 분산을 유도하여, 결과적으로 공익법인이 지주회사로 이용되는 것을 방지함.
- 다만, 출연재산의 대부분을 공익목적에 사용하는 성실한 공익법인의 경우에는 예외인정

**㉔ 외부전문가의 확인·검사 의무화**

현행	개정안
<신설>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공익법인 출연재산의 사후관리 요건 준수 여부에 대한 외부전문가 확인·검사 실시 (2년에 1회)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외부전문가 : 회계사·세무사·변호사</li> <li>- 주요 확인·검사사항                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 출연목적사업에 사용여부</li> <li>· 자기내부거래 위반여부</li> <li>· 5% 초과 보유주식 등</li> </ul> </li> <li>- 외부전문가의 확인·검사를 받지 않은 경우                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 세무조사대상으로 우선 선정(국세청)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 확인·검사결과의 처리               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출연재산 운용현황보고시 외부 전문가가 작성한 『출연재산운용에 대한 외부전문가의 확인 검사서』를 관할세무서장에게 제출</li> <li>- 외부확인·검사결과는 일반인의 신청에 의해 열람허용</li> </ul> </li> <li>○ 회계장부 작성·비치 의무 부여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의무보존기간 : 10년</li> <li>- 작성·비치하지 않은 경우                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 가산세(7/10,000) 부과</li> <li>· 부과대상 : 연간 수입금액과 연간 출연재산가액의 합계</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 적용대상 공익법인의 선정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익대상 출연재산운영의 투명성 정도와</li> </ul> </li> </ul>



	령이 정하는 기준(예 : 공익사업의 종류, 총자산규모기준 등)에 의하여 해당 법인을 선정
--	---

〈개정이유〉

- 외부전문가에 의한 세무관련사항의 확인·검사제도의 도입을 통해 공익법인 출연재산의 운용상황에 대한 투명성을 확보
- 공익법인의 출연재산, 운용수입에 대한 장부를 상속·증여세 시효기간(10년) 동안 보존토록 의무화

㉞ 출연자와 특별관계있는 자의 이사취임 제한 폐지

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 출연자와 특별관계에 있는 자가 이사로 있는 법인은 상속세법상 공익사업으로 인정하지 않음.</li> <li>- 다만, 다음의 경우는 예외인정               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익법인의 설립운영에 관한 법률의 적용을 받는 법인과 사회복지법인 : 총 이사수의 1/5 이하인 경우</li> <li>· 의료법인 : 총 이사수의 1/5 이하인 경우(의료인은 제외하고 계산)</li> </ul> </li> <li>○ 학교법인은 특별관계가 있는 이사의 취임 유무와 관계없이 공익사업으로 인정</li> </ul>	<p>〈폐지〉</p>

〈개정이유〉

- 명의로 빌리거나 총 이사수를 늘림으로써 이사 취임 제한규정을 회피할 수 있어 동 제도의 실효성이 저하
- 학교법인의 경우만을 적용 배제하고 있어 다른 공익사업과 형평문제 발생

㉞ 공익법인에 대한 면제세액 추정방법

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 출연재산운용소득의 50% 이상 1년 내 사용하여야 함. → 미사용시 그에 상당한 세액을 추정</li> <li>○ 출연받은 재산을 3년 내 전부 사용하여야 함. → 미사용시 미사용분에 대한 세액 추정</li> <li>○ 수익사업용 재산(예 : 주식·임대부동산 등)의 매각 대금 - 3년 이내 50% 이상 직접 공익목적사업에 사용하여야 함.  → 미사용시 미달사용분 상당 세액을 추정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 유지</li> <li>- 3년 이내 경상적 경비(20%까지 인정) 이외에는 전부 공익목적사업에 사용하거나 또는 매각대금으로 다른 수익사업용 재산을 대체취득하여야 함.</li> <li>→ 현행유지</li> </ul>

〈개정이유〉

- 동일종목주식을 5% 초과 보유하는 경우 3년 내지 5년 이내에 다른 종목의 주식으로 대체하는 의무를 새로이 부여함에 따라 사후관리도 이에 부합되도록 개선할 필요

㉟ 차명주식에 대한 증여의제과세의 실효성 제고

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조세회피목적으로 주식을 차명으로 명의 개서할 경우 차명시점에 증여의제 과세 - 조세회피목적을 확인하기 어려워 증여세를 과세하기 어려움.</li> <li>○ 특히, 비상장주식의 경우가 그러함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유예기간 2년 이내에 실명전환하는 경우 증여세를 완전 면세하되, - 배우자·직계존비속·미성년자 명의로 전환시 증여세 과세</li> <li>○ 유예기간까지 실명화하지 않거나, 법시행일(1997년1월1일) 이후 새로이 차명한 주식에 대해서는 - 조세회피목적이 있는 것으로 확정하여 증여세 과세</li> </ul>

③ 최대주주가 보유하는 주식에 대한 할증평가제도 개선

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 비상장법인</li> <li>○ 할증평가율 : 10%</li> <li>○ 최대주주의 범위               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발행주식 총수의 1% 이상을 소유한 주주로서</li> <li>- 그와 특수관계있는 주주와의 주식합계가 당해 법인주식 중 가장 많은 주주(법인세법 시행령 제46조의 2 준용)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상장법인, 장외등록법인을 추가</li> <li>○ 현행유지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 법인의 주식을 가장 많이 소유한 최대주주로서</li> <li>- 지분을 『10% 이상』 소유한 경우로 대상을 축소</li> <li>* 상속후 최대주주 주식 전체의 처분가액(특수관계인에 대한 처분은 제외)이 과세가액보다 적은 경우에는 상속세 정부결정 기한까지 감액경정청구가 가능하도록 함.</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 비상장법인과 상장법인간 과세불형평 시정
- 주식분산이 양호하여 최대주주의 지분이 10% 미만인 경우에는 할증평가하지 아니함.

④ 세대생략 상속·증여에 대한 할증과세

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1세대를 뛰어넘는 할아버지가 손자에게 상속·증여하는 경우에 대해서는 세액의 20%를 가산하여 할증과세               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다만, 아버지가 사망하여 아버지 대신 할아버지로부터 손자가 상속받는 대습상속의 경우는 제외</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 할증과세율 인상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 20% → 30%</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 1세대를 뛰어넘는 변칙적인 상속·증여에 대한 과세강화
  - 상속·증여세의 현행 평균실효세율 수준으로 할증과세

⑤ 단기재상속 공제제도의 개선

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 7년 이내 재상속시는 100% 공제,</li> <li>10년 이내 재상속시는 50% 공제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1년 간격으로 100%에서 10% 포인트씩 체감                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1년 이내 : 100% 공제</li> <li>- 2년 이내 : 90% 공제</li> <li>- 3년 이내 : 80% 공제</li> <li>- 4년 이내 : 70% 공제</li> <li>- 5년 이내 : 60% 공제</li> <li>- 6년 이내 : 50% 공제</li> <li>- 7년 이내 : 40% 공제</li> <li>- 8년 이내 : 30% 공제</li> <li>- 9년 이내 : 20% 공제</li> <li>- 10년 이내 : 10% 공제</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 공제율의 폭이 크기 때문에 재상속기간과 공제율간의 상호연관성이 미흡
  - \* 외국의 예(일본)
  - 1년 간격으로 100%에서 10% 포인트씩 체감하여 적용

⑥ 토지 무상사용수익에 대한 증여의제 과세

현행	개정안
<p>〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지소유자가 특수관계인에게 토지를 무상사용하게 하여 건물을 신축할 경우에 적용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과세시기                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 신축건물의 경우는 준공시점</li> </ul> </li> <li>- 특수관계인의 범위                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 배우자 · 직계존비속(그 배우자 포함) · 형제자매</li> <li>· 이들이 출연한 비영리법인</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

	<p>- 과세가액</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특수관계자가 받은 무상사용 수익을 지상권의 평가방법(연 2% 상당액)을 준용하여 평가</li> <li>예) 견고한 건물인 경우 잔존 기간이 30년인 것으로 추정(민법)</li> <li>* 다만, 토지소유자에게 종합 소득세가 과세되는 경우는 증여의제과세가 적용되지 않음.</li> </ul>
--	--

〈개정이유〉

- 특수관계인간에 사실상 토지사용권(지상권)을 설정하여 이익을 주었음에도 증여세가 과세되지 않고 있는 문제 해소
- 예) 자(子)가 부(父)의 토지 위에 건물을 신축한 경우 토지의 무상사용 이익에 대해 증여세를 과세할 필요가 있음.

5) 납세자 권익제고

① 상속개시후 발생하는 특별손실비용 공제

현행	개정안
〈신설〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신고기한(사망후 6월) 내에 화재·천재지변으로 상속재산에 발생한 손실을 상속재산가액에서 공제</li> <li>- 다만, 보험금에 의하여 보상되거나 구상권 행사가 가능한 경우는 제외</li> </ul>

〈개정이유〉

- 상속재산이 신고기한 내에 멸실·훼손되어 현저히 가치가 하락된 경우는 이를 반영
- 현실적으로 납세능력이 부족하게 된 납세자의 권익제고

② 상속세 경정청구권의 특례 신설

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 당초 신고시 예측하기 어려운 특별한 사유가 발생한 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사유가 발생한 날로부터 『2개월내』 당초 신고된 세액을 감액 경정청구 가능(국세기본법 § 45의 2)</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상속세의 감액 경정청구기한을 연장                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 2개월 → 6개월</li> </ul> </li> <li>○ 부동산의 수용·공매된 가액이 당초 상속세 과세시 평가액보다 적은 경우에는                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 정부의 법정결정기한까지는 감액 경정청구 허용</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 납세자의 권익 제고
  - 상속재산에 대한 소유권 분쟁결과 패소하여 상속재산의 소유권을 상실함으로써 상속재산이 줄어든 경우 상속세의 감액 청구기한을 2개월에서 6개월로 연장
  - 상속후 부동산이 수용·경매된 가액의 과세가액보다 적은 경우에는 실제가액을 기준으로 상속세 감액 경정청구 허용

③ 가산세 제도의 개선

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신고(과소신고) 불성실가산세 : 20%                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다만, 평가차액에 의한 과소신고분은 가산세 부과대상에서 제외</li> </ul> </li> <li>○ 납부(과소납부) 불성실가산세                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본 : 10%</li> <li>· 평가차액에 의한 과소납부분을 가산세 부과</li> <li>· 미납부기간에 대해 과소납부 세금에 연 14.6%를 부과(20%를 한도로 함)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행유지</li> <li>· 현행유지</li> </ul> <p style="text-align: center;">〈폐지〉</p>

〈개정이유〉

- 정부의 귀책사유로 상속세 부과결정이 지체될 경우에는 일반적인 과소납부가산세 10%에 추가하여 과소납부세액에 대해 일변4전(1년 14.6%)의 이자상당세액을 추징함으로써
  - 상속세 결정이 늦어질 경우 50%의 가산세(무신고 + 무납부)를 부담
  - \* 신고기한을 750일 경과하면 50% 가산세 부담
- 법인세·소득세 등 다른 세목의 경우에도 과소납부가산세는 10% 부과
- 상속재산평가의 어려움을 감안하여 평가차액에 의한 과소납부분에 대한 가산세(10%)도 폐지

④ 상속개시 2년 내 처분재산에 대한 상속간주제도

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 피상속인이 사망전 2년 내에 1억원 이상의 재산을 처분하거나 채무를 부담하는 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그 용도를 상속인이 밝히지 못하면 당해 재산을 상속재산으로 간주</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상속재산에 포함하는 재산의 범위 축소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2년 내 1억원 이상 → 1년 내 2억원 이상</li> </ul> </li> <li>○ 통장을 통한 거래는                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 피상속인 소유의 통장을 모두 통산하여</li> <li>- 사망 1년전과 비교하여 잔고감소분에 상당하는 금액이 2억원 미만일 경우(잔액 기준) 동 제도 적용 배제</li> </ul> </li> </ul>

〈개정이유〉

- 피상속인이 사망하기 전에 처분하거나 채무를 부담한 행위에 대해서 상속인이 입증하기가 어려운 현실을 감안하여 그 대상을 축소
- 통장을 통한 금융거래는 입금과 출금이 빈번한 것이 일반적이므로 출금액에 대해서만 그 사용처를 입증하도록 함에 따라 발생하는 조세 마찰을 해소
  - 다만, 여러 개의 통장을 이용하여 상속세를 경감하는 사례를 방지하기 위해 피상속인이 거래한 통장을 통산하도록 함.

⑤ 근로자 유족에게 지급되는 연금과 유족보상금에 대해 상속세 비과세

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민연금법, 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교원연금법, 산업재해보상보험법에 의하여 유족에게 퇴직금 대신 지급되는 유족연금, 유족연금일시금, 재해보상금 등</li> <li>→ 상속세 비과세</li> <li style="text-align: center;">〈추가〉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종업원의 업무상 사망으로 인하여 근로기준법 등에 의해 유족에게 퇴직금 대신 지급되는 유족연금, 유족연금일시금, 유족보상금 등</li> <li>→ 상속세 비과세</li> </ul>

〈개정이유〉

- 업무상 사망으로 근로자의 유족이 근로기준법 등에 따라 사업자로부터 퇴직금 대신 지급받는 연금이나 각종 유족보상금을 공무원·군인·교원·국민연금·산재보험대상자의 유족과의 과세형평을 고려하여 상속세 비과세
- 국민연금법에 의하여 지급되는 연금, 보상금외에 사업자가 근로자 유족에게 별도로 퇴직금에 갈음하여 지급하는 연금이나 각종 유족 보상금 등에 대해서도 근로자 유족의 생활보호를 위해 상속세 비과세

⑥ 가업상속에 대한 분납기간 연장

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상속세 분할납부기간</li> <li>- 일반 : 3년</li> <li>- 가업상속재산 : 5년</li> <li style="text-align: center;">〈추가〉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행유지</li> <li>○ 가업상속재산이 상속재산의 50% 이상인 경우에는 『5년』 → 『7년』으로 연장</li> </ul>

<p>* 기업상속재산</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망자가 3년 이상 농업·수렵업·임업·어업·광업·제조업·건설업·도소매업·음식숙박업에 종사한 경우</li> <li>· 주식의 경우는 사망자가 10% 이상을 출자한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 유지</li> <li>· 사망자 및 상속인이 50% 이상 출자한 법인의 주식에 대해 적용(대부분 비상장주식에 해당)</li> </ul>
--	---

〈개정이유〉

- 상속인이 가업을 승계받아 원활하게 영위할 수 있도록 분납기간을 연장(5년 → 7년)
- 주식 상속의 경우에는 지분이 50% 이상으로 사실상 경영하는 것으로 대상을 축소

6) 세무행정의 개선

현행	개정안
<p>〈증여세〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 증여일부터 6개월</li> <li>  * 상속세</li> <li>○ 상속개시일부터 6개월</li> <li>  - 부득이한 사유로 배우자상속 재산 미분할 시 1년까지 연장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6개월 → 3개월</li> <li>○ 현행 유지</li> </ul>

〈개정이유〉

- 증여는 증여자가 증여의사를 가지고 재산을 무상 이전시키는 것이므로 부득이한 사유로 신고가 지체될 여지가 적음을 감안하여 신고기한 단축
- 우발적으로 발생하는 상속과 증여의사에 의하여 계획적 행위로 발생하는 증여를 달리 취급
- 증여의 취소·재증여를 통해 세금을 줄이는 사례 방지

② 사망자에 한하여 금융자산 일괄조회

〈개정이유〉

- 특정 점포별로 조회함에 따라 확인절차가 번거로워 금융기관과 과세 관청의 불필요한 행정력 소모
- 사망자의 유산에 대해 일생에 한번 최종적으로 과세하는 상속세의 특성상 피상속인이 보유한 금융자산에 대해 일괄조회가 필요함.

현행	개정안
<p style="text-align: center;">〈신설〉</p> <p>* 금융자산 일괄조회제도가 1990년12월에 도입되었으나, 금융실명제 실시(1993.8) 이후 1993년12월에 폐지</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사망자에 한하여 금융자산 일괄조회를 허용하되,</li> <li>- 이자·배당소득 지급명세서가 국세청에 제출된 자 중 상속세 과세대상이 되는 경우에 한정</li> </ul>

③ 상속·증여재산의 평가

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원칙 : 시가에 의해 평가</li> <li>○ 시가를 산정하기 어려운 경우 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아파트 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정지역 : 기준시가</li> <li>· 일반지역 : 지방세 과세시가 표준액(건물분)</li> </ul> </li> <li>- 연립주택(빌라 포함) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정지역 : 기준시가(건물분)</li> <li>· 일반지역 : 지방세 과세시가 표준액</li> </ul> </li> <li>- 기타건물(상가·오피스텔 등) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세 과세시가 표준액</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 유지 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정지역 : 기준시가(건물분)</li> <li>· 일반지역 : 현행유지</li> </ul> </li> <li>○ 대도시[서울특별시(연접 시 포함), 광역시, 일정 인구 이상의 시지역]에 소재하는 상업용 건물, 연립주택 및 오피스텔의 기준시가를 기준시가의 산정·고시계획에 의해 산정·고시(국세청) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매년 12월 말까지 기준시가를 산정하여 다음해 1월 1일부터 적용</li> </ul> </li> <li>○ 적용 예 : 1998년 1월1일부터 기준시가 적용</li> </ul>

〈개정이유〉

- 부동산은 대부분 기준시가로 평가되는 점을 고려하여 기준시가 적용을 확대하면서 시가와와의 차이를 최소화
  - \* 양도세의 경우는 시행성과를 보아 적용여부를 추후 결정할 예정

㉓ 상장법인주식의 평가방법

현행	개정안
○ 1개월간 평균주식가격과 사망일·증여일의 주식가격 중 낮은 가격	○ 3개월 평균액

〈개정이유〉

- 주가등락폭이 큰 경우 현행 방법으로는 시가를 제대로 반영하지 못하는 경우가 발생되므로 평균액 산정시가를 연장하도록 평가방법을 개선
- 주가등락을 이용하여 증여세를 줄이는 사례 방지

㉔ 임대부동산의 평가방법 개선

현행	개정안
○ 평가액 = (1) + (2) (1) : 1년간 임대료 ÷ 10% (2) : 임대보증금	- 10% → 18%(월 1.5%)

〈개정이유〉

- 부동산을 임대하고 보증금대신 임대료를 받을 경우 일반적으로 월 1.5~2%(연리 18~20%)의 이율이 적용되고 있으나,
  - 현행 평가방법은 연 10%(월 0.83%)을 적용함으로써 임대부동산이 과대평가될 소지가 큼.
  - (예시) 임대부동산 평가액

사례	현행	개정안
· 임대보증금 2억원 · 연간임차료 3천 6백만원	· 5억 6천만[(1) + (2)] (1) 2억원 (2) 3억 6천만원(3천 6백만원 ÷ 10%)	· 4억원[(1) + (2)] (1) 2억원 (2) 2억원(3천 6백만원 ÷ 18%)

④ 물납기준금액의 조정

현행	개정안
○ 상속·증여세 납부세액이 240만원 이상 일 경우 물납신청 가능	○ 240만원 → 1,000만원

〈개정이유〉

- 상속·증여세의 물납기준금액을 양도세, 토초세, 법인세와 일치시켜 세법간 형평유지

⑤ 재산관리 전산체계의 구축

현행	개정안
<p>(1) 인별재산관리</p> <p>〈신설〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인별재산관리체계의 구축을 명문화 - 대상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융소득 종합과세 대상자와</li> <li>· 고액재산가액의 배우자상속인 중에서 필요한 경우</li> <li>· 기타 국세청장이 상속재산 관리상 필요한 경우(예 : 상속·증여세 경정결정자 등)</li> </ul> </li> <li>○ 현행유지</li> <li>○ 전산조직이 설치된 경우에는 전산테이프 제출의무화</li> <li>○ 골프장회원권 등 시설물 이용권 발행사업자에 대하여 회원권 발행상황 및 매년 회원변동상황의 보고 의무화(1개월 내)</li> </ul>
<p>(2) 과세자료의 수집</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지·건물 : 등기신청서부본을 통해 자료수집</li> <li>○ 이자·배당소득 : 지급명세서를 통해 금융기관으로부터 자료수집</li> <li>○ 보험금을 지급하는 자는 수동으로 지급조서를 작성하거나 전산테이프를 제출(다음달 15까지)</li> </ul> <p>〈신설〉</p>	



〈신설〉	○ 매장·화장신고를 받은 행정기관의 장은 그 사실을 세무서장에게 통지하도록 함 (1개월 내)
〈신설〉	○ 주식이동상황명세서 제출대상에 출자지분을 포함(법인세법 관련사항)

7) 금융·부동산실명제 실시관련 보완사항 등

① 부동산 명의신탁에 대한 증여의제과세제도의 폐지

현행	개정안
○ 부동산을 명의신탁한 경우 - 신탁지점에 명의신탁자가 명의자에게 증여한 것으로 보아 증여세 과세	〈폐지〉

〈개정이유〉

- 부동산실명법의 실시로 부동산명의신탁이 금지되고, 명의신탁 약정이 무효화됨(1995.7.1 이후)  
- 부동산 명의신탁약정 자체가 무효화되고, 명의신탁자와 명의수탁자가 형사별로 처벌 받게 되기에  
문에 부동산명의신탁에 대한 증여의제 과세제도의 실효성이 감소

② 상속재산 공시제도의 폐지

현행	개정안
○ 상속재산가액이 30억원 이상인 경우로서 조세회피 소지가 있는 경우에는 상속세 신고내용을 세무서 게시판에 공고	〈폐지〉

〈개정이유〉

- 금융·부동산실명제의 실시, 토지·주택전산망의 구축으로 상속세 신고내용의 사실검증이 가능해짐에 따라 실명제 실시 이전에 도입된 상속재산 공시제도를 폐지

③ 상속등기후 협의분할에 대한 증여세과세

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상속재산은 언제든지 협의분할이 가능하고 소급효가 인정(민법)</li> <li>- 상속등기를 한 경우도 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상속등기 후 새로이 협의분할에 의한 경정등기를 통해 늘어난 상속지분에 대하여 증여세 과세</li> </ul>

〈개정이유〉

- 상속등기후 장기간이 지나서 공동상속인이 다른 공동상속인에게 상속지분을 이전하는 경우 증여의사(상속지분의 포기)에 의해 특정상속인이 이익을 얻게 되므로 사실상 증여로 볼 수 있음.
- 배우자상속분에 대해 공제를 확대할 경우 상속세 경감을 위해 자녀 상속분 등을 배우자상속지분으로 위장하여 등기하는 사례를 방지

3. 향후 추진계획

- 『1996 상속세법 개정(안)』은 입법예고(1996년 8월 5일~8월 24일)를 한 후 경제장관회의 및 국무회의를 거쳐 정부(안)을 최종 확정하여 금년 정기국회에 제출할 예정임.



# 1. 우리나라의 통합재정

(단위 : 10억원, %)

	세입	세출 및 순융자	수지차	보전재원	보전재원		차입 의존도
					국내보전	해외보전	
1970	488	515	-27	27	1	26	5.2
1971	566	642	-76	76	5	71	11.8
1972	654	847	-193	193	143	50	22.8
1973	758	845	-87	87	27	60	10.3
1974	1,118	1,419	-301	301	222	79	21.2
1975	1,693	2,159	-466	466	323	143	21.6
1976	2,511	2,910	-398	398	173	226	13.7
1977	3,185	3,661	-476	476	196	280	13.0
1978	4,385	5,001	-616	616	257	359	12.3
1979	5,770	6,210	-440	440	174	266	7.1
1980	7,281	8,455	-1,174	1,174	856	318	13.9
1981	9,247	11,358	-2,111	2,111	1,578	533	18.6
1982	10,074	12,296	-2,222	2,222	1,546	676	18.1
1983	11,595	12,546	-951	951	552	399	7.6
1984	13,040	13,963	-923	923	613	310	6.6
1985	14,505	15,218	-713	713	273	440	4.7
1986	15,856	15,921	-65	65	211	-146	0.4
1987	18,882	18,622	260	-260	270	10	-1.4
1988	23,101	21,458	1,643	-1,643	928	-715	-7.6
1989	26,187	26,206	-19	19	623	-604	-
1990	32,457	34,035	-1,578	1,578	1,906	-328	4.6
1991	37,486	41,508	-4,022	4,022	4,305	-283	9.9
1992	43,767	45,470	-1,703	1,703	2,014	-311	3.7
1993	51,548	50,735	813	-813	-366	-447	-1.6
1994	60,357	61,741	1,384	-1,384	-989	-395	2.2

주 : 1. 재정수지는 IMF manual 기준으로 중앙정부와 공기업간의 내부거래는 차감한 금액임.

2. 차입의존도(%) =  $100 \times \text{보전재원} / \text{세출 및 순융자}$

자료 : 재무부, 『한국의 재정지표』, 재정경제원, 『한국통합재정수지』.

## 2. 재정규모의 국제비교

(단위 : 자국화폐, %)

	연도	세입	세출	수지차	수지차	수지차	세출	민간순저축
					세출	국내총생산	국내총생산	국내총생산
한국 (억원)	1985	130,089	124,064	6,025	4.9	0.7	15.1	23.2
	1990	313,046	274,367	38,679	14.1	2.2	15.3	27.3
	1994	449,358	427,947	21,411	5.0	0.7	14.0	25.9
일본 (억엔)	1985	416,846	530,045	-113,199	-21.4	-3.5	16.4	13.7
	1990	643,914	692,686	-48,772	-7.0	-1.1	16.0	11.0
	1994	598,490	736,136	-137,646	-18.7	2.9	15.4	9.6
미국 (억달러)	1985	7,341	9,464	-2,123	-22.4	-5.3	23.8	7.8
	1990	10,313	12,527	-2,214	-17.7	-4.0	22.8	5.0
	1994	12,577	14,609	-2,032	-13.9	-3.1	22.0	5.0
영국 (억파운드)	1985	1,042	1,105	-63	-5.7	-1.8	30.9	7.8
	1990	1,513	1,577	-64	-4.1	-1.2	28.6	3.7
	1994	1,844	2,236	-392	-17.5	-5.9	33.5	-
독일 (억마르크)	1985	2,343	2,571	-228	-8.9	-1.2	14.1	7.2
	1990	3,321	3,802	-481	-12.6	-2.0	15.7	11.5
	1994	4,206	4,712	-506	-10.7	-1.5	14.2	6.9
프랑스 (억프랑)	1985	10,018	11,485	-1,467	-12.8	-3.1	24.4	7.6
	1990	14,080	15,094	-1,014	-6.7	-1.6	23.2	7.9
	1994	14,232	17,339	-3,107	-17.9	-4.4	24.5	9.4

주 : 1. 한국은 일반회계 결산액임. 기타 각국은 중앙정부 세출입 실적액임.  
 2. 일본은 4월부터 시작되는 회계연도의 계수이며, 미국은 10월부터 시작되는 회계연도의 계수임.  
 3. 독일의 경우 1985년은 서독의 계수이고, 1990년부터는 통일독일의 계수임.

자료 : 재정경제원, 『결산개요』, 한국은행, 『경제통계연보』, 일본은행 국제국, 『국제비교통계』.



### 3. 재정지출내역의 국제비교

(단위 : 자국화폐, %)

		세출	사회보장비	교육비	경제사업비	방위비	일반행정비 및 기타
한국 (10억원)	1985	14,867	5.2	16.6	21.9	26.6	29.7
	1990	33,296	8.1	17.0	20.4	20.0	34.5
	1994	60,125	9.9	18.2	22.5	16.7	32.7
싱가포르 (10억싱가포르달러)	1985	11	1.6	21.6	7.2	22.5	47.1
	1990	14	2.1	19.9	11.0	24.0	43.0
	1991	16	2.2	22.9	5.8	22.1	47.0
미국 (10억달러)	1985	977	29.1	1.8	1.8	24.9	42.4
	1990	1,301	25.6	1.7	6.1	22.6	44.0
	1992	1,445	28.5	1.8	1.7	20.6	47.4
영국 (10억파운드)	1985	141	31.3	2.7	2.6	13.4	50.0
	1990	208	30.3	3.2	3.2	11.0	52.3
	1991	229	33.1	3.3	1.7	11.3	50.6
프랑스 (10억프랑)	1985	2,099	37.5	7.8	2.0	6.3	46.4
	1990	2,770	44.0	7.0	2.2	6.4	40.4
	1992	3,152	45.0	7.0	2.1	5.7	40.2
스웨덴 (10억크로노)	1985	388	41.8	8.7	5.0	6.5	38.0
	1990	555	51.5	8.7	3.4	6.4	30.0
	1992	663	50.7	9.3	-	5.5	34.5
네덜란드 (10억길드)	1985	236	36.4	10.8	4.7	5.3	42.8
	1990	267	37.8	10.9	2.2	5.1	44.0
	1992	298	36.9	10.8	1.5	4.6	46.2
호주 (10억호주달러)	1985	65	27.4	7.2	2.4	9.1	53.9
	1990	93	28.2	6.8	1.7	8.5	54.8
	1991	102	29.9	7.0	1.8	8.6	52.7

주 : 한국의 경우 세출은 순용자 포함.  
 자료 : 재무부, 『한국의 재정지표』, 재정경제원, 『한국통합재정수지』,  
 IMF, 『Government Finance Statistics Yearbook』.



1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
12	12	13	15	17	16	17	17	22	23
(귀속재산처리)						(일반회계로 통합)			
(외자)			조달 <sup>3)</sup>						
(일반회계로 통합)									
(전매사업)									
(농지개혁사업)									
(교통사업)						철도사업 <sup>4)</sup>			
(통신사업)									
(국민생명 및 우편연금)									
(양곡관리)									
(대중자금)									
(재정조정)									
(구형실재산관리)								문화재관리	
(경제부흥)					경제개발				
		공무원연금					군인연금		
			국토건설사업		(경제개발특별회계로 통합)				
			부정축재처리자금						
			정부보유외환관리	(일반회계로 통합)					
			재정자금운용						
			군사원호	원호					
			교도작업						
			국토건설단						
					국영TV방송사업				
						산재보험			
								재정차관자금관리	
								국립대학병원	
								국유임야관리	
								청구권자금관리	
								군용시설교외이전	
								정부청사조정	
									중기사업

주 : 3) 외자특별회계를 외자계정으로 하여 흡수하고, 내자계정을 신설함.

4) 교통사업특별회계에서 호텔사업은 관광공사로 이관됨.

1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
27	28	29	28	28	26	25	25	24	18
(조달)									
(전매사업)									
(철도사업)									
(통신사업)									
(국민생명 및 우편연금)									(농협으로 이관)
(양곡관리)									
(대중자금)					(재정자금운용 특별회계로 통합)				
(문화재관리)									
(경제개발)									가
(공무원연금)									
(군인연금)									
(재정자금운용)						(경제개발 특별회계로 통합)			
(원호)									
(교도작업)									
(국영TV방송사업)					국영방송사업 <sup>나</sup>				
(산재보험)									
(재정차관자금관리)									가
(국립대학병원)									
(국유임야관리)									
(청구권자금관리)									다
(군용시설 교의이전)									
(정부청사 조정)									(일반회계로 통합)
(중기사업)					(지방정부로 이관)				
사범시설조정								사범시설	
국립의료원									
도로정비사업									(일반회계로 통합)
서울대학교시설확충									(일반회계로 통합)
	항공기정비		(일반회계로 통합)						
		국립종축장관리							(일반회계로 통합)
						국민복지연금			
									자금관리

- 주 : 5) 국영TV방송사업특별회계와 일반회계의 라디오방송사업을 통합, 1973년 3월 1일 방송공사 기관으로 폐지됨.  
6) 투자계정은 일반회계로, 용자계정과 대중자금계정은 자금관리특별회계의 자금운용계정 및 대중자금계정으로 승계됨.  
7) 자금관리특별회계의 차관자금계정으로 승계됨.  
8) 징수금계정은 일반회계로 통합, 차관계정은 자금관리특별회계의 청구권자금계정으로 승계됨.



1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
15	16	18	21	22	23	21	23	22
(조달)								
(전매공사로 이관)					정부청사시설 지동차교통관리개선	(국유재산관리 특별회계로 통합)		
(철도사업)								
(통신사업)								
(양곡관리)								
특허관리								
(문화재관리)				농어촌구조개선			에너지 및 지원사업 환경개선	
(군인연금)						농어촌특별세 <sup>10)</sup>		
			지방양여금관리 지방교육양여금관리					
(교도작업)								
	도로사업					(교통시설 특별회계로 통합)		
(산재보험)			도시철도사업			(교통시설 특별회계로 통합)		
(국립대학병원)								
(국유임야관리)						(국유재산관리 특별회계로 통합)		
(군용시설교외이전)						(국유재산관리 특별회계로 통합)		
(사법시설)						(국유재산관리 특별회계로 통합)		
(국립의료원)								
		토지관리 및 지역균형개발						
						등기 국유재산관리 <sup>11)</sup> 교통시설 <sup>12)</sup>		
(국민복지연금공단으로 이관)								
재정투융자 <sup>9)</sup> (채신보험)								
		교육환경개선						

주 : 9) 자금관리특별회계는 재정투융자특별회계로 승계됨.

10) 농어촌특별세관리특별회계는 1994년 제1회 추경에서 신설.

11) 국유재산관리특별회계는 국유임야관리, 사법시설, 정부청사시설, 군용시설교외이전특별회계를 통합.

12) 도로등 교통시설특별회계는 도로사업, 도시철도사업특별회계를 각 계정으로 통합.

자료 : 재정경제원, 『예산개요 참고자료』.