

월간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum



11

● 특집

글로벌화, 통일 그리고 조세정책

● 현안분석

미국 은행합병의 동향과 전망

OECD 국가들의 민영화 동향과 공기업 지배구조에 대한 논의

국제적으로 새롭게 부각되는 자본소득에 대한 조세경쟁이슈

: OECD에서의 최근 논의

● 정책토론포트

단일세(토지세)의 경제적 효과

● 정책연구

연구개발과 조세정책 외

● 정책흐름

1998년 국세세입 예산(안) 외

○ 재정통계

토지초과이득세 관련 통계

일천구백구십칠년 십일월호

## C O N T E N T S

<b>권두 칼럼</b>		
2	자본주의 정신과 조세체계의 선택	/柳時權
<b>연안분석</b>		
6	미국 은행합병의 동향과 전망	/金珍洙
20	OECD 국가들의 민영화 동향과 공기업 지배구조에 대한 논의	/崔濬旭
39	국제적으로 새롭게 부각되는 자본소득에 대한 조세경쟁이슈 : OECD에서의 최근 논의	/韓道淑
<b>특집</b>		
53	글로벌화, 통일 그리고 조세정책	
<b>정책연구</b>		
82	연구개발과 조세정책	/孫元翼
86	한·일 국세행정의 비교·평가	/柳時權
90	우리나라 주세제도의 정책과제와 개편방향	/成明宰
<b>정책토론 리포트</b>		
97	단일세(토지세)의 경제적 효과	
<b>경제단상</b>		
106	노벨 경제학상 수상(隨想)	/洪範教
<b>정책포럼</b>		
109	1998년 국세 세입예산(안)	
111	1998년도 공공기금 운용계획	
<b>재정통계</b>		
117	토지초과이득세 관련 통계	

# 자본주의 정신과 조세체계의 선택

柳 時 權 / 한국조세연구원 선임연구위원



막스 베버(Max Weber)는 자본주의 정신을 "개인적 방종과 감성적 욕구를 금압(禁壓)하는 윤리적 생활태도"라고 주장하였다. 즉 그것은 영리적 화폐추구만을 뜻하는 것이 아니라 금욕적 윤리에 의해 자신의 개인적 욕구를 억제하고 직업을 통하여 영리추구에 헌신하는 활동정신이라는 것이다. 이러한 자본주의 정신은 프로테스탄티즘의 강한 영향하에서 형성된 것으로 프로테스탄트들은 영리추구를 하나님 앞에서의 도덕적 의무로 간주하고 근면한 노동과 검소한 생활을 통하여 이익을 창출하고 재투자하여야 한다는 믿음을 갖고 있었다. 막스 베버에 따르면 프로테스탄티즘 윤리는 루터의 종교개혁에서 태동하여 켈빈주의에 그 기초를 두고 있다. 이러한 직업관은 서구 중산계급의 생활 속에 침투하여 직업에 대한 헌신적 정열과 금욕적 근점을 낳았으며 그들 속에서 근대 자본가의 합리적·윤리적 생활태도가 싹트던 것이다. 이것은 근대 자본주의의 3대 원칙인 사유, 영리, 자유, 좀더 제한적인 관점에서는 이윤추구에

대한 새로운 인식을 의미한다. 중세에는 대금업자를 종교재판에 회부하였는데 그 이유가 돈은 원래 불임이어야 함에도 불구하고 이자를 받는 것은 죄가 된다는 것이었다. 이러한 중세적 윤리에서 탈피하여 자본주의 윤리와 프로테스탄트의 교리가 접목된 것이 막스 베버가 말하는 자본주의 정신이라 할 수 있다.

자본주의적인 시장경제의 발달과 동시에 성립한 것이 권력기구로서의 조세국가이다. 조세국가의 특징은 다음 네 가지로 요약된다. 첫째, 무산화된 국가의 유일한 수입은 조세징수권에 의한 조세수입이라는 것 둘째, 국가의 고유 임무는 공동적 욕구를 충족하는 공공재의 공급이라는 것 셋째, 국가는 헌법을 기초로 한 법률에 의하여 활동하고 그 임무를 수행하여야 한다는 것 넷째, 과세권은 자본주의 경제를 기초로 하여 그 제약하에 행사되어야 한다는 것이다. 혼합경제체제하에서 국가는 국민경제에 큰 영향을 미치는 경제주체로서 시장경제에 개입하게 되었으나 조세국가의 본질은 현재에

자본주의 정신과 현대적 조세원칙에 입각한 바람직한 조세체계는 소득세 중심 조세체계여야 한다. 현행세제상의 각종 비과세와 감면을 대폭 축소하고 모든 소득을 종합하여 누진세율에 의하여 과세하는 포괄적 소득세제의 확립을 조세정책의 기본방향으로 하여야 한다.

도 변화하지 않았다. 현대 국가 또는 지방자치단체가 부과하는 조세는 재원조달, 자원배분, 소득재분배 및 경제안정과 같은 주된 기능을 수행하고 있다.

정부가 조세를 징수함에 있어서 지켜야 할 원칙을 조세원칙이라 한다. 조세원칙의 근간이 되는 것으로는 조세의 부담배분의 원칙이 있으나 자본주의 경제가 발달함에 따라 여기에 여러 가지 다른 원칙이 추가되었다. 사회·경제제도는 역사적으로 변화하는 것으로 조세원칙도 역사적 조건에 의하여 제약된다. 그러나 자본주의적 시장경제제도에 필요한 최소한의 과세원칙으로는 '공평', '명확', '편의', '징세비 최소'라는 애덤 스미스의 조세 4원칙을 들 수 있다. 와그너의 조세원칙은 4개의 대원칙과 9개의 소원칙으로 구성되어 있다. 와그너는 국가의 국민경제에 대한 적극적 개입과 국가급부에 대한 국민의 수요증가를 반영하여 새로운 두 가지 원칙을 추가하였다. 그 하나는 세수확보를 중시하는 재정정책상의 원칙이고 다른 하나는 국민경제의 발전에 상응하는 국민경제상의 원칙이다. 현대의 조세원칙은 머스그레이브의 원칙으로 대표된다. 머스그레이브는 경제적 기준으로 과세중립성(경제효율성), 공평 침해의 최소화, 경제의 안정과 성장을, 조세의 부담배분에 관한 기준으로 공평의 원칙(수평적 공평과 수직적 공평)을, 세무행정상의 기준으로 명확성 및 비자의성, 징세비 및 납세협력비의 최소화를 들고 있다.

조세체계는 조세원칙과 그로부터 파생하는 실제적인 요구들을 실행하기 위한 세목들의 조합으로 이루어진다. 조세체계의 구체적 내용은 사회·경제의 발달 정도에 따라 다른 것이 보통이다. 세무행정의 간소화, 징세비의 절약, 납세의 편의성 등 세무행정상의 원칙에 따르면 본원적인 세원에는 한 종류의 조세를 부과하는 단

세제도가 최선의 조세제도라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로는 조세의 전가나 탈세가 행해지기 때문에 경제순환의 모든 과정에 과세하여 세수를 확보할 필요가 있다. 세수확보와 조세부담의 배분은 국민이 요구하는 현대적 조세원칙에 따라야 한다.

우리나라에서도 "개인적 방종과 감성적 욕구를 스스로 억제하는 윤리적 생활태도"로서의 자본주의 정신을 정립하고 그에 따른 바람직한 조세체계를 우리 국민 스스로 선택해야 할 때가 왔다. 그러나 간접민주주의 정치체제하에서는 행정부와 국회가 조세체계를 선택하게 되며, 조세의 세목과 세율을 법률로 정하게 되어 있는 조세법률주의에 따라 조세체계 선택의 궁극적인 책임은 정치권에 있다. 불행히도 지금까지 정치권이 장기적인 비전을 가지고 조세제도를 발전시키는 데 노력하였다고 보기는 힘들다. 모든 소득을 종합하여 누진과세함으로써 공평의 원칙을 실현하는 포괄적 소득세 제도로 일관성 있게 접근하지 못했을 뿐만 아니라 그때그때의 편의에 따라 감면 또는 과세특례제도를 지속적으로 확대해 왔다.

앞에서 언급한 자본주의 정신과 조세원칙에 충실한 장기적 조세체계의 방향은 포괄적 소득세를 기간세로 하는 조세체계를 확립하는 것이다. 포괄적 소득세는 세무행정이 허락하는 한 모든 소득을 종합하여 과세하는 것이다. 현행 세제상의 각종 이자에 대한 비과세 및 분리과세, 배당 및 자본이득에 대한 감면 등을 폐지하여 과세베이스를 넓힘으로써 세율을 인하하여 세제 자체의 효율을 높이고, 부자가 세금을 더 내는 과세의 수직적 공평에 보다 역점을 두어야 할 것이다. ~~이~~

# 현안분석

## 1. 미국 은행합병의 동향과 전망

金 珍 洙 / 한국조세연구원 연구위원

## 2. OECD 국가들의 민영화 동향과 공기업 지배구조에 대한 논의

崔 濬 旭 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 3. 국제적으로 새롭게 부각되는 자본소득에 대한 조세경쟁이슈

: OECD에서의 최근 논의

韓 道 淑 / 한국조세연구원 전문연구위원

# 미국 은행합병의 동향과 전망



金 珍 洙 / 한국조세연구원 연구위원

## 1. 서론

금융산업의 대외개방과 자율화에 따라 우리나라의 금융기관도 세계 유수의 금융기관과의 경쟁이 불가피하게 되었다. 특히 국내은행의 경우 후진성을 탈피하고 경쟁력을 제고하는 일이 시급하다. 그러나 최근 대기업들의 연쇄적인 부도로 인해 은행여신이 부실화되면서 은행의 영업실적이 크게 악화되고 경쟁력이 오히려 저하되고 있는 상황이다.

국내은행이 경쟁력을 제고하기 위해서는 은행의 소유지배구조를 개선하고 경영합리화 조치를 단행하며 대출심사기법을 고도화하고 리스크관리업무를 강화하는 등의 노력이 필요하다. 국내은행의 이와 같은 내부적인 노력만으로 경쟁력의 제고가 불가능할 경우에는 은행간 합병을 통한 대형화를 추진해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

우리나라에서는 은행간 합병이 거의 이루어지지 않았다. 1991년에 「금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률」(1997년에 이 법은 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」로 개정됨)이 제정되어 금융기관간 합병을 위한 법적 근거가 마련되었다. 그러나 이 법에 의해 비은행 금융기관인 한양투금이 보람은행으로 전업한 후 금성투금과 합병한 사례 이외에 추가적인 합병이 이루어지지 못하였다. 또한 1976년의 서울은행과 한국신탁은행과의 합병은 법 제정 이전의 유일한 합병사례이

\* 본고는 OECD, *United States Banking Consolidation: Current Trends and Issues*, DAFFE/CMF(96)40, 1996과 Daniel E. Nolle, "Banking Industry Consolidation: Past Changes and Implications for the Future," OCC Working Paper 95-1, 1995를 필자가 정리·보완한 것이다.

국내은행이 경쟁력을 제고하기 위해서는 은행의 소유지배구조를 개선하고 경영합리화 조치를 단행하며 대출심사기법을 고도화하고 리스크관리업무를 강화하는 등의 노력이 필요하며 은행간 합병을 통한 대형화를 추진해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

나 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 우리나라에서는 은행간 합병의 가능성과 실효성에 대해서 많은 의문이 제기되고 있는 실정이다.

반면 세계 유수의 은행들은 급변하는 금융환경 속에서 경영의 효율성을 증진하고 국제경쟁력을 확보하기 위해서 은행간 합병을 적극 추진하고 있다. 특히 미국에서는 1980년대 이후 은행합병이 매우 활발히 전개되고 있다. 본고에서는 우선 미국의 은행합병 동향을 살펴보고, 우리나라와 달리 은행합병이 활발히 추진될 수 있는 배경을 살펴보기로 한다.

## II. 미국의 은행합병 현황

1980년대 이후 미국 은행산업의 특징은 은행 수가 줄어드는 대신 규모가 커지는 통합화(consolidation) 현상을 보이고 있다는 것이다. 먼저 <표 1>에서 1980년대 이후 은행 수가 상당히 큰 폭으로 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 은행(bank)<sup>1)</sup>의 수는 1980년의 1만 4,407개에서 정체 상태를 보이다가 1980년대 후반부터 큰 폭으로 감소하여 1996년에는 9,603개로 33.3%나 감소하였다. 은행기관(banking organization)<sup>2)</sup>도 은행과 비슷한 감소추세를 보이고 있다. 은행기관의 수는 1980년 1만 2,335개에서 1996년에는 7,427개로 39.8%나 감소하였다. 반면 같은 기간중 은행점포(banking offices)<sup>3)</sup>의 수는 1980년 5만 2,710개에서 1995년에는 6만 8,228개로 29.4%가 증가하였다.

다음으로 <표 2>와 <표 3>을 통해서 통합화의 또 하나의 특징인 은행의 규모가 커지는 현상을 볼 수 있다. 자산규모가 1억달러 미만인 소형은행의 수는 <표 2>에서 보는 바와 같이 1980년의 1만 2,729개에서 1993년에는 7,738개로 큰 폭으로 감소하였다. 반면 자산규모가 1억달러 이상 10억달러 미만, 10억달러 이상 100억달러 미만인 중형은행의 수는 같은 기간 동안 각각 83.0%와 83.3%가 증가하였다. 또한 자산규모가 100억달러 이상인 대형은행의 수는 1980년에 18개에 불과하던 것이 1993년에는 54개에 달하고 있다.

1) 은행은 FDIC가맹 상업은행을 말한다.

2) 은행기관은 은행지주회사(bank holding company)와 은행지주회사에 속하지 않는 독립은행(independent commercial bank)을 합한 것을 말한다.

3) 은행점포는 FDIC가맹 상업은행과 그 지점을 합한 것을 말한다.

〈표 1〉 은행, 은행기관 및 은행점포 수 추이

(단위 : 개, 명)

	은행	은행기관	은행점포	은행점포당 인구
1980	14,407	12,335	52,710	4,307
1981	14,389	12,177	54,734	4,184
1982	14,406	11,924	53,826	4,310
1983	14,405	11,669	55,109	4,246
1984	14,381	11,353	56,051	4,211
1985	14,268	11,019	57,417	4,145
1986	14,052	10,510	58,182	4,125
1987	13,542	10,099	58,821	4,114
1988	12,967	9,719	59,569	4,113
1989	12,556	9,457	61,219	4,035
1990	12,195	9,224	63,393	3,928
1991	11,791	9,010	64,681	3,896
1992	11,350	8,734	65,122	3,916
1993	10,869	8,324	63,658	4,053
1994	10,362	7,902	65,183	3,999
1995	9,856	7,574	68,228	3,861
1996 <sup>1)</sup>	9,603	7,427	n.a.	n.a.

주 : 1) 1996년은 6월말 기준임.

자료 : OECD, *United States Banking Consolidation: Current Trends and Issues*, DAFFE/CMF(96)40, 1996.

〈표 3〉은 자산을 기준으로 한 상위 5개, 10개, 25개, 50개 그리고 100개 은행의 점유율이 크게 증가하고 있음을 보여준다. 상위 25개 은행의 경우 이들 은행의 자산규모가 전체 은행의 자산규모에서 차지하는 비중은 1980년의 33.1% 수준에서 1996년에는 51.2% 수준으로 크게 증가하였다. 또한 상위 100개 은행의 경우에도 이들 은행의 자산규모가 전체 은행의 자산규모에서 차지하는 비중은 1980년의 51.4% 수준에서 1996년에는 73.5% 수준까지 증가하였다.

〈표 4〉를 통해 은행의 수가 감소하는 반면 은행의 규모가 커지는 미국 은행산업의 통합화 현상은 은행합병에서 기인하는 것임을 알 수 있다. 이에 따르면 1980년에서 1995년까지의 기간 동안 1,510개의 은행이 도산하고 3,266개의 은행이 새로 설립되었으므로 전체 은행 수가 늘어나야 했다. 그러나 같은 기간 동안 무려 6,692건의 합병이 이루어짐에 따라 전체 은행 수는 크게 감소하였던 것이다. 지점의 경우에는 이 기간 동안 1만 5천여개가 폐쇄된 반면 2만 9천여개가



은행의 수가 감소하는 반면 은행의 규모가 커지는 미국 은행산업의 통합화 현상은 은행합병에서 기인하는 것임을 알 수 있다. 1980년에서 1995년까지의 기간 동안 무려 6,692건의 합병이 이루어짐에 따라 전체 은행 수는 크게 감소하였다.

〈표 2〉 자산규모별 은행 수 추이(경상가격 기준)

(단위 : 개)

	1억달러 미만	1억~10억달러	10억~100억달러	100억달러 이상	계
1980	12,729	1,508	174	18	14,429
1981	12,540	1,656	186	22	14,404
1982	12,358	1,821	208	22	14,409
1983	12,111	2,016	233	23	14,383
1984	11,954	2,148	253	24	14,379
1985	11,661	2,281	286	27	14,255
1986	11,267	2,424	303	33	14,027
1987	10,782	2,389	311	36	13,518
1988	10,156	2,437	315	39	12,947
1989	9,600	2,579	325	43	12,547
1990	9,146	2,682	316	49	12,193
1991	8,706	2,721	311	49	11,787
1992	8,221	2,760	321	50	11,352
1993	7,738	2,759	319	54	10,870

주 : 연도별 은행 수 합계는 〈표 1〉의 통계와는 조금 차이가 있음.

자료 : Daniel E. Nolle, "Banking Industry Consolidation: Past Changes and Implications for the Future," OCC Working Paper 95-1, 1995.

새로 설립되어 전체적으로는 1만 4천여개가 증가하였다.

1980년대 이후 미국의 은행합병 추이를 〈표 5〉에서 좀더 자세히 살펴보자. 은행합병은 1980년부터 1995년까지 16년 동안 총 6,692건이 이루어졌다. 1980년대 초반에 연평균 425건 내외 이던 은행간 합병은 1980년대 후반에 들어와 금융자유화와 주간 업무(interstate banking) 영역의 확대, 부실금융기관의 정리 등 구조조정 과정에 거치면서 연평균 481건으로 증가하였다. 한편 1990년대에는 합병건수가 연평균 395건으로 줄어들었으나, 합병 당사자 양쪽의 자산

〈표 3〉 상위은행의 자산점유율 추이

(단위 : %)

	상위 5	상위 10	상위 25	상위 50	상위 100
1980	13.5	21.6	33.1	41.6	51.4
1981	13.2	21.1	33.2	41.6	51.6
1982	13.4	21.8	34.2	43.0	53.6
1983	13.2	21.0	34.0	43.3	54.3
1984	13.0	20.4	33.3	43.7	55.4
1985	12.8	20.4	33.2	45.8	57.9
1986	12.7	20.2	34.1	47.3	60.4
1987	12.6	19.9	34.8	48.5	61.9
1988	12.8	20.4	35.7	51.1	64.0
1989	13.3	21.7	36.9	51.8	64.7
1990	13.1	21.8	37.8	52.7	65.4
1991	16.0	24.4	40.3	53.4	65.5
1992	17.3	25.6	41.8	55.6	67.1
1993	17.6	26.9	43.8	58.0	69.2
1994	18.2	27.9	45.7	59.9	71.3
1995	17.8	28.8	47.5	61.4	72.2
1996 <sup>1)</sup>	21.6	33.3	51.2	64.1	73.5

주 : 1) 1996년은 6월말 기준임.

자료 : OECD, *United States Banking Consolidation: Current Trends and Issues*, DAFFE/CMF(96)40, 1996.

규모가 각각 10억달러를 초과하는 대형은행간 합병이 증가하는 모습을 보여주고 있다.

1990년대에 이루어진 대형은행간 합병 중에서 자산규모 상위 10건의 은행합병은 〈표 6〉에서 보는 바와 같다. 그 대표적인 예로 1995년에 자산규모 1,714억달러인 Chemical Banking Corp.과 자산규모 1,140억달러인 Chase Manhattan Corp.이 합병하여 미국 최대 규모의 은행이 된 사례를 들 수 있다.

1990년대에 들어와서 이와 같이 대형은행이 빈번히 합병을 하게 된 것은 1980년대의 대내외적인 경영환경 악화에 대응한 방어적인 자세에서 탈피하여 보다 많은 고객들에게 보다 폭넓은 금융상품과 서비스를 제공하여 시장을 선점하기 위한 것이었다. 또한 과거 합병을 통해 수익성 제고에 성공한 은행의 재합병 사례와 재무구조나 수익성이 양호한 은행들의 합병 사례가 늘어나고 있다는 것도 특기할 만한 점이다.

1990년대에 들어와서 대형은행이 빈번히 합병을 하게 된 것은 1980년대의 대내외적인 경영환경 악화에 대응한 방어적인 자세에서 탈피하여 보다 많은 고객들에게 보다 폭넓은 금융상품과 서비스를 제공하여 시장을 선점하기 위한 것이었다.

〈표 4〉 은행의 진입과 퇴출 추이

(단위 : 개)

	FDIC에 새로 가맹한 은행	도산한 FDIC 가맹은행	합병	은행지점	
				신설	폐쇄
1980	206	10	190	2,099	267
1981	199	10	359	2,165	331
1982	316	42	420	1,574	393
1983	366	48	428	1,261	547
1984	400	79	441	1,207	868
1985	318	120	475	1,394	596
1986	248	138	573	1,246	748
1987	212	184	649	953	941
1988	228	200	468	1,502	1,042
1989	201	206	350	1,726	683
1990	175	168	366	2,719	878
1991	107	124	345	2,266	1,425
1992	73	120	401	1,642	1,656
1993	59	42	436	1,935	1,729
1994	48	13	446	2,710	1,147
1995	110	6	345	2,521	1,486
합계	3,266	1,510	6,692	28,920	14,737

자료 : OECD, *United States Banking Consolidation: Current Trends and Issues*, DAFFE/CMF(96)40, 1996.

〈표 5〉 미국의 은행합병 추이

(단위 : 건, 10억달러)

	합병	대형합병		취득자산규모
		대형합병	타주은행과의	
			대형합병	
1980	190	0	0	10.18
1981	359	1	0	34.07
1982	420	2	0	40.87
1983	428	5	0	50.05
1984	441	6	0	69.82
1985	475	9	4	67.12
1986	573	9	6	94.41
1987	649	18	11	123.29
1988	468	14	7	87.71
1989	350	3	2	43.39
1990	366	6	2	43.47
1991	345	16	12	150.29
1992	401	23	15	165.42
1993	436	15	10	103.05
1994	446	15	11	111.76
1995	345	19	10	184.44
합계	6,692	161	90	1,379.34

주 : 대형합병은 합병 당사자인 양 은행의 자산규모가 각각 10억달러를 초과하는 경우를 말함.

자료 : OECD, *United States Banking Consolidation: Current Trends and Issues*, DAFFE/CMF(96)40, 1996.

〈표 6〉 1990년대의 대형은행합병

(단위 : 10억달러)

	합병은행		피합병은행		거래 연도
	은행명	자산규모	은행명	자산규모	
1	Chemical Banking Corp.	171.4	Chase Manhattan Corp.	114.0	1995
2	BOA	97.2	Security Pacific Bank	83.1	1991
3	NCNB Corp.	68.5	C&S, Sovran Bank	62.9	1992
4	First Union Corp.	88.3	First Fidelity Bancorp	35.4	1995
5	First Chicago Corp.	74.2	NBD Bancorp	47.8	1995
6	Chemical Banking Corp.	69.1	Manufacturers Hanover	38.4	1991
7	Fleet Financial	48.8	Shawmut National	32.4	1995
8	PNC Bank Corp.	64.1	Midiantic Corp.	13.3	1995
9	Keycorp	32.0	Society Corp.	25.9	1993
10	National City Bank	32.1	Integra Financial Corp	13.7	1995

자료 : *The Banker*, 1995. 7 및 각 은행 연차보고서.

미국의 은행들은 합병을 통한 대형화로 규모의 경제를 달성하고자 하였다. 또한 은행들이 도매금융과 소매금융, 국내금융과 국제금융 등 서로 다른 업무에 대해 특화되어 있던 상황에서 합병은 범위의 경제를 가능하게 할 것으로 기대되었다.

### III. 은행합병의 배경

#### 1. 수익성 악화에 따른 효율성 추구

1980년대에 들어와서 금융자유화 조치의 일환으로 Deposit Institutions Deregulation and Money Control Act가 제정되어 예금금리 규제가 단계적으로 철폐되고 저축기관(thrift institutions)에 대한 업무규제가 완화되었다. 이에 따라 비은행 금융기관은 예금과 유사하면서 수익이 높고 입출금이 자유로운 CMA(cash management accounts)와 MMMF(money market mutual funds) 등을 개발하였다. 은행도 비은행 금융기관과의 경쟁을 위해 MMDA(money market deposit accounts)와 Super NOW계정 등 고수익상품을 개발하게 되었다. 그러나 이와 같은 고금리상품은 은행의 자금조달 비용을 상승시켜 수익성을 크게 악화시켰다. 또한 1980년대 후반 이후 부동산 경기의 침체로 인해 부동산 관련 대출 등이 부실화됨에 따라 은행의 경영상태가 크게 악화되고 부실은행과 도산은행이 잇달아 발생하였다.

이와 같은 상황에서 미국의 은행들은 합병을 통한 대형화로 규모의 경제를 달성하고자 하였다. 업무가 중복되는 부서를 통합하고 점포를 정리하여 인원을 감축함으로써 관련 비용과 전산 투자 비용을 절감하며, 예금업무와 대출업무 등 은행업무에 있어서 대형화의 이점을 누리려는 것이었다. 또한 도매금융과 소매금융, 국내금융과 국제금융 등 서로 다른 업무에 대해 특화되어 있던 미국의 은행들은 합병을 통하여 범위의 경제를 달성하고자 하였다. 이는 업무를 다양화함으로써 독립적으로 전문화하는 경우에 비해 고정비 감소의 효과와 위험분산 효과 및 정보 효과를 가져와 평균비용을 감축하려는 것이었다.

업계에서는 합병 이후의 은행들이 합병 전에 비해 대체로 비용이 절감되고 있다고 평가하고 있다. 예를 들면 업계에서는 주요 대형은행의 합병에 따른 비용절감 효과를 <표 7>과 같이 추정하고 있다. 주요 대형은행의 합병 후 비용절감률은 대체로 11%에서 20%에 달하며 평균적으로

는 14.6%의 비용이 절감되는 것으로 추정되고 있다.

〈표 7〉 주요 은행합병의 비용절감 효과

(단위 : %)

합 병 은 행	비용절감률
BOA / Security Pacific	17
Chemical / Manufacturers Hanover	14
NCNB / C&S, Sovran	11
Fleet / Bank of New England	14
Wells Fargo / Crocker	15
First Union / Southeast	15
Bank of NY / Irving	20
Society / Ameritrust	13
Comerica / Manufacturers	14
Boatmen's / Centerre	13
평      균	14.6

주 : 비용절감률은 합병 후 총이자비용 절감률임.

자료 : First Manhattan Consulting Group 내부자료, 1994.

한국금융연구원, 『외국의 금융합병 현황』, 1996에서 재인용.

## 2. 영업지역에 대한 규제완화

미국에서는 은행의 영업지역에 대한 두 종류의 규제를 두고 있었다. 그 중 하나가 주간 영업(interstate banking)에 대한 것이고 다른 하나가 주내 지점설치(intrastate branching)에 대한 것이다. 은행합병이 활발히 추진될 수 있었던 요인 중 하나는 이와 같은 규제가 완화된 데 있다.

먼저 주간 영업에 대한 규제를 살펴보자. 1927년의 McFadden Act는 주법(state law)이 허용하는 경우를 제외하고는 주간 영업을 금지하였다. 이에 따라 1970년대와 1980년대에 은행은 영업을 확대하기 위해서 지주회사(bank holding company)<sup>4)</sup>의 형태를 많이 취하게 되었다. 지주회사들은 독점금지를 위한 시장점유율 제한(지역내 10% 이내) 규정을 피하기 위해 타주에 자회사를 보유하려 했으며, 이에 따라 미국의 각 주들은 주간 상호주의를 원칙으로 주간 영업을 확대하는 방안을 채택하였다. 복수은행지주회사(multi-bank holding company)의 추이를 〈표 8〉에서 살펴보면 1980년대 이후 2개 이상의 주에 자회사를 보유하고 있는 지주회사의 수가 꾸준히

4) 은행지주회사는 2개 이상의 은행을 지배하고 있는 복수은행지주회사(multi-bank holding company)와 1개 은행만을 소유하는 단일은행지주회사(one-bank holding company)로 구분된다.

미국에서는 은행의 영업지역에 대한 두 종류의 규제를 두고 있었다.  
그 중 하나가 주간 영업에 대한 것이고 다른 하나가 주내 지점설치에 대한 것이다.  
은행합병이 활발히 추진될 수 있었던 요인 중 하나는 이와 같은 규제가 완화된 데 있다.

증가하였음을 알 수 있다.

주간 영업이 사실상 확대됨에 따라 1994년에는 Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act를 제정하여 타주 지점설치를 허용하게 되었다. 이에 따라 1995년 9월 29일 이후 은행지주회사는 모든 주의 은행을 매수할 수 있게 되었다. 단, 1997년 6월 1일까지는 이를 별도 기업으로 유지해야 하나 1997년 6월 1일 이후에는 타주 은행을 매수하여 이를 지점으로 전환할 수 있다.

이와 같은 주간 영업에 대한 규제완화에 따라 향후 단점은행(unit banking) 및 소규모 지역은행들은 중소기업의 지역은행으로, 중소기업의 지역은행들은 초대형 지역은행으로, 전국은행은 국제적 영업망을 갖춘 은행으로 성장하기 위해 합병을 더욱 적극적으로 모색할 것으로 전망된다.

다음으로 주내 지점설치에 대한 규제를 살펴보자. 이 규제는 주에 따라 다른 형태를 취했다. 가장 강력한 규제는 한 은행이 한 점포(office)만을 가질 수 있는 단점은행 형태를 유지해야 한다는 것으로 1991년 콜로라도주를 마지막으로 철폐되었다. 또 다른 형태의 규제는 지점의 수 또는 위치를 제한하는 것으로 주내 어디에나 지점설치가 가능한 statewide branching과 주내의 특정 지역에 한해 지점설치가 가능한 limited branching 등이 있었다.

1980년대에 들어서면서부터는 주내 지점설치에 대한 규제를 완화하는 경향을 보여주었다. 그 결과 1994년말 현재 13개 주가 limited branching을 유지하고 있으나, 나머지 주는 모두 statewide branching으로 전환한 것으로 나타났다. 이와 같은 주내 지점설치에 대한 규제완화로 동일 주내에 다수의 자회사 은행을 보유하고 있는 은행지주회사는 산하은행들을 합병할 수 있게 되었다. <표 8>에 나타나 있듯이 동일 주내에 자회사를 가지고 있는 지주회사의 회사당 자회사 은행 수가 1980년의 6.5개에서 1993년에는 3개로 꾸준히 감소하고 있다는 사실은 동일 주내의 자회사가 합병을 활발히 추진하고 있음을 시사해 주는 것이라고 할 수 있다. 또한 자회사 관계에 있지 않은 은행들도 비용절감 등을 위해 상호합병을 하는 경우가 많이 있다고 판단된다.

〈표 8〉 복수은행지주회사의 회사당 자회사 은행 수 추이

(단위 : 개)

	1개 주에 자회사 보유			2개 이상의 주에 자회사 보유		
	지주 회사 수	자회사 은행 수	지주회사당 자회사 은행 수	지주 회사 수	자회사 은행 수	지주회사당 자회사 은행 수
1980	324	2,122	6.5	16	279	17.4
1981	355	2,300	6.5	18	277	15.4
1982	418	2,604	6.2	21	284	13.5
1983	518	2,932	5.7	33	317	9.6
1984	671	3,253	4.8	53	465	8.8
1985	806	3,359	4.2	65	720	11.1
1986	856	3,203	3.7	100	1,252	12.5
1987	837	2,916	3.5	132	1,438	10.9
1988	807	2,670	3.3	143	1,403	9.8
1989	783	2,491	3.2	160	1,403	8.8
1990	764	2,439	3.2	171	1,313	7.7
1991	722	2,220	3.1	174	1,295	7.4
1992	673	2,014	3.0	177	1,277	7.2
1993	630	1,891	3.0	190	1,424	7.5

자료 : Daniel E. Nolle, "Banking Industry Consolidation: Past Changes and Implications for the Future," OCC Working Paper 95-1, 1995.

#### IV. 은행합병과 관련된 쟁점

##### 1. 은행합병의 효율성

합병을 통한 대형화의 효과에 관한 연구는 미국을 중심으로 지난 30년 동안 활발히 진행되어 왔다. 합병을 통한 대형화가 금융산업의 효율성을 증대시킬 것으로 기대되는 것은 무엇보다도 금융산업에 규모의 경제가 존재할 가능성이 있기 때문이다. 또한 만일 금융산업에 범위의 경제가 존재한다면 합병을 통한 대형화의 이점은 더욱 부각될 수 있을 것이다.

합병을 통한 대형화의 효율성을 분석하는 방법으로는 두 가지가 사용되고 있다. 합병 전후의 경영효율성에 관한 재무비율을 비교하는 방법과 은행산업의 비용함수를 측정하고 이 함수를 이

5) 은행의 역할과 기능에 대해 연구자가 가지고 있는 인식의 차이에 따라 산출물의 정의도 달라진다. 은행은 투입물을 이용하여 산출물을 생산하는 일반 기업과 같은 것으로 인식되기도 한다. Benston(1965)과 Berger-Hanweck-Humphrey(1987) 등은 예금 계좌 수, 대출건수, 업무처리량 등을 산출물로 간주하였으며, Schweitzer(1972)와 Clark(1984) 등은 수익규모를 산출물로 간주하였다. 이와 같은 연구에서 은행의 총비용으로는 인건비와 자본비용을 합한 영업비용이 이용되고, 투입요소 가격으로는 1인당 인건비와 고정자산단위당 비용이 이용되고 있다.



합병을 통한 대형화의 효율성을 분석하는 방법으로는 두 가지가 사용되고 있다. 합병 전후의 경영효율성에 관한 재무비율을 비교하는 방법과 은행산업의 비용함수를 측정하고 이 함수를 이용하여 은행산업에 규모의 경제와 범위의 경제가 존재하는지를 분석하는 방법이다.

용하여 은행산업에 규모의 경제와 범위의 경제가 존재하는지를 분석하는 방법이다.

업계에서는 전자의 방법을 사용하여 은행합병이 비용절감 효과를 가져온다는 결론을 얻고 있다. 반면 학계에서는 주로 후자의 방법을 사용하여 은행산업에 규모의 경제나 범위의 경제가 존재하는지를 분석하였으나 이에 대해 합치된 연구결과를 도출하지 못하였다. 그 이유는 산출물에 대한 정의<sup>5)</sup>, 추정모형<sup>6)</sup>, 추정방법 등에 따라 연구결과가 크게 달라질 수 있기 때문이다.

향후 학계에서 산출물에 대한 올바른 정의와 보다 정교한 추정모형 및 추정방법을 모색하여 합치된 결론에 도달하기 전까지는 은행합병이 비용절감 효과를 가져온다는 업계의 결론을 수용할 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 만일 합병을 통한 은행의 대형화가 효율성을 증대시키지 않는다면 은행이 자체적으로 합병을 시도할 이유가 없기 때문이다.

## 2. 은행합병의 경쟁제한

모든 은행합병은 통화지불준비제도이사회(Board of Governors of the Federal Reserve System), 연방예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC)의 세 연방기관 중 업무상 관련이 있거나 허가권이 있는 기관과 합병은행 및 피합병은행의 지점이 위치한 모든 주의 은행감독기관의 승인을 받아야 한다. 통화지불준비제도이사회는 주로 회원은행의 합병에 관여하고 통화감독청은 국법은행의 합병에 관여하며 연방예금보험공사는 도산은행의 합병에 관여한다.

이 외에도 Bank Merger Act와 Bank Holding Company Act에 의해 법무부(Department of Justice)는 은행합병이 경쟁 제한적인지를 검토하여 소송을 제기할 수 있다. 법무부는 경쟁 제한적이라고 판단된 은행합병이 연방기관으로부터 허가를 받은 경우 그날로부터 30일 이내에 소송을 제기할 수 있으며, 이 경우 합병은 일단 중지된다. 그러나 연방기관으로부터 합병을 허가 받은 날로부터 30일 이내에 법무부가 소송을 제기하지 않으면 그 은행합병은 유효하다.

은행합병이 경쟁 제한적인지의 여부는 다음의 기준에 의해 판단된다. 즉, 은행합병 후에 허편

---

한편 은행은 자금의 중개기관으로 인식되기도 한다. Horvitz(1963) 등은 예금규모를 산출물로 간주하였으며, Sealy-Lindley(1972) 등은 총수익자산을 산출물로 간주하였고, Lawrence(1989) 등은 예금 및 수익자산의 총액을 산출물로 간주하였다. 이와 같은 연구에서 은행의 총비용으로는 인건비와 자본비용을 포함하는 비용, 예금이자, 차입금이자를 합한 금액이 이용되고, 투입요소 가격으로는 1인당 인건비, 고정자본단위당 비용, 예금과 차입금 단위금액당 이자비용을 합한 금액이 이용되고 있다.

달 지수(HHI: Hirschman-Herfindahl Index)<sup>7)</sup>가 1,800포인트 혹은 그 이상의 수준으로 200포인트 이상 상승하지 않고 은행이 지역예금시장의 35% 이상을 점유하지 않는 경우에 그 합병은 경쟁을 제한하지 않는 것으로 간주된다. 그 이외의 경우 관련 연방기관은 은행합병이 경쟁 제한적일 가능성이 많다고 보아 합병승인 여부를 신중히 검토하게 된다.

그러나 최근 비은행 금융기관의 급속한 성장과 금융기술 및 전산정보시스템의 발전으로 인하여 위에서 설명한 현행 경쟁제한 여부의 판단 기준은 비판의 대상이 되고 있다. 즉, 허핀달 지수를 계산하기 위해서는 우선 생산물을 정의해야 하며 다음으로 지역을 기준으로 시장을 정의해야 하는데 이러한 정의가 부정확하다는 것이다.

먼저 생산물을 어떻게 정의하느냐에 따라 허핀달 지수는 크게 달라지게 된다. 은행의 서비스를 생산물로 볼 때 최근에는 은행과 비은행 금융기관과의 차이점이 점차 줄어들고 있다. 1987년 통화지불준비제도이사회는 이러한 추세를 인정하여 허핀달 지수를 계산할 때 저축기관(thrift institutions)의 예금 중 50%를 고려하도록 하였으나, 이것이 충분하지 않다는 비판이 제기되고 있다.

또한 시장의 정의에 따라서도 허핀달 지수가 달라진다. 그런데 금융기술의 발전으로 인해 지방에 있는 가계와 소규모 기업도 전국 각처의 은행이나 비은행 금융기관으로부터 금융서비스를 받을 수 있게 됨에 따라 시장을 명확히 정의하기가 어려워지고 있다. 특히 ATM(automated teller machine)의 발달과 보급은 시장의 개념을 더욱 모호하게 만들고 있다.

## V. 결론

미국의 경우 은행합병을 제약하는 주된 요인은 주간 영업과 주내 지점설치 등 영업지역에 대한 규제였으므로 이와 같은 규제들이 완화됨에 따라 은행합병이 활발히 전개되고 있다. 1980년대 미국의 은행합병은 지역적 점포망의 상호보완성, 업무영역의 보완성, 경비의 절감 등을 목적으로 시도된 중소형은행간의 합병이 대부분이었으며 매우 성공적이었다고 평가되고 있다. 또한 1990년대에는 시장을 선점하려는 경영전략의 일환으로 대형은행간의 합병 사례가 늘어나는 특징을 보여주고 있다.

은행합병의 제약요인이었던 영업지역에 대한 규제를 완화한 효과는 향후에도 지속되어 계속해서 은행합병이 활발히 전개될 것으로 예상된다. 특히 소형 독립은행은 합병으로 인해 그 수가 감소할 것이며, 동일 주내에 수개의 자회사를 가지고 있는 지주회사의 회사당 자회사 은행 수의

6) 1960~70년대에는 Cobb-Douglas형 비용함수가 사용되었고, 1980년대부터는 Translog 비용함수와 Box-Cox형 비용함수가 사용되고 있다.

7) 이 지수는 산업내 모든 기업의 점유율(%로 표시)을 자승하여 합계한 것으로서  $H = \sum_{i=1}^n S_i^2$  으로 정의된다. 따라서 이 지수는 0과 1만 사이에서 변화하며 H가 커질수록 높은 불균등도를 나타낸다.

현재로서는 우리나라에서 은행합병이 쉽게 이루어지기를 기대하기는 어려운 실정이다. 따라서 향후 은행합병이 활발히 전개될 수 있도록 부실채권의 정리방안과 합병 후 인원정리 방안 등을 모색하여 제반 제도를 정비해 나가는 일이 시급하다고 판단된다.

감소추세에서 볼 수 있듯이 동일 주내의 자회사간 합병도 활발히 전개될 것으로 예상된다. 통화감독청과 통화지불준비제도이사회 등은 2010년까지 은행 수가 6천개에서 7천개 정도로 감소될 것으로 전망하고 있다.

우리나라는 은행합병과 관련된 제반 여건이 미국과는 너무 다르다. 미국의 경우 합병 후 중복 및 잉여인력의 감축을 통해 비용을 절감할 수 있었으나 우리나라에서는 합병 후 인원조정이나 합병기관간 인적 융화가 어려울 것으로 예상된다. 미국의 경우 점포가 하나밖에 없는 단점은행 등 중소형은행들의 수많은 합병 경험이 1990년대에 들어와서 마침내 대형은행의 합병으로 이어질 수 있었다. 반면 우리나라에서는 한 번의 은행합병 사례가 실패한 것으로 평가받고 있으므로 선불리 은행합병을 추진하지 못하고 있다. 또한 미국에서는 1980년대부터 수차례에 걸쳐 기업합병 붐이 일어났으며 기업합병에 대한 사회 분위기가 부정적이지 않았기 때문에 영업지역에 대한 규제가 완화됨과 동시에 은행합병이 자연스럽게 이루어질 수 있었다. 반면 우리나라에서는 기업합병도 활발하지 않고 또한 기업합병에 대한 부정적인 시각이 많기 때문에 은행의 합병은 쉽게 이루어지지 않고 있다.

이 외에도 우리나라에 있어서 은행합병을 제약하는 요인으로는 대부분 은행의 부실채권 규모가 너무 커서 부실채권을 떠안으면서까지 합병을 할 유인이 없다는 점, 은행합병을 책임지고 추진해 나갈 주체가 없다는 점, 그리고 합병과 관련된 제반 제도가 미비하다는 점을 들 수 있다. 따라서 현재로서는 우리나라에서 은행합병이 쉽게 이루어지기를 기대하기는 어려우며, 향후 은행합병이 활발히 전개될 수 있도록 부실채권의 정리방안과 합병 후 인원정리 방안 등을 모색하여 제반 제도를 정비해 나가는 일이 시급하다고 판단된다. KDI

# OECD 국가들의 민영화 동향과 공기업 지배구조에 대한 논의



崔 瀾 旭 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 1. 서론

서구국가들에서는 1980년대에 이르러 정부의 실패가 지적되고 시장기능의 중요성을 신뢰하는 분위기가 고조되는 가운데 민영화가 가속화되기 시작하였다. 이제 민영화는 경제에 조금이라도 관심을 가지고 있는 사람에게는 아주 보편적인 말이 되었으며, 일부 서구국가에서는 이미 상당한 수준으로 민영화가 이루어졌다. 이러한 추세는 최근 일부 개도국에까지 확대되고 있으며, 구공산권 국가들에서도 자본주의 경제로 전환함에 따라 대대적인 민영화가 진행되고 있다.

이와 같은 세계적인 추세에 비하면 우리나라에서는 민영화가 아직 초기단계에 있다고 할 수 있다. 그 이유를 이해하기 위해서는 우선 왜 민영화가 이루어지는지에 대해서 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 민영화를 추진하는 가장 중요한 이유는 공공부문이 효율적으로 기능하지 못하는 데 있다. 따라서 국가 주도하의 경제성장이 성공적이었던 우리나라에서 민영화의 필요성이 중요하게 부각되지 않았던 것은 자연스러운 현상이라고 볼 수도 있다. 그러나 최근에는 우리나라에서도 공공부문의 낮은 생산성이 심각한 문제로 제기되고 있으므로 민영화의 가능성에 대해서 좀 더 심각하게 검토할 필요가 있을 것이다.

본고에서는 OECD 국가들을 중심으로 한 국제적인 민영화 동향 및 공기업과 관련된 OECD

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

서구국가들에서는 1980년대에 이르러 정부의 실패가 지적되고 시장기능의 중요성을 신뢰하는 분위기가 고조되는 가운데 민영화가 가속화되기 시작하였다. 이러한 추세는 최근 일부 개도국에까지 확대되고 있으며, 구공산권국가들에서도 자본주의 경제로 전환함에 따라 대대적인 민영화가 진행되고 있다.

에서의 최근 논의를 소개하고, 이것이 우리나라의 공기업 정책에 어떤 시사점을 제공하는지에 대해 검토해 본다. 민영화의 의미는 상당히 포괄적이어서 공기업의 민영화는 물론이고 정부조직의 민영화 등이 모두 포함되지만, 본고에서는 논의의 범위를 공기업과 관련된 것으로 국한한다.

최근 수년간의 OECD 발행물이나 회의내용들을 살펴보면, 민영화에 대해서 논의된 것이 그리 많은 편은 아니며, 그나마 상당수는 체제 전환국의 경우에 대한 것들이다. 그러나 이러한 현상이 민영화 문제가 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니며, 다만 기존에는 민영화가 주로 국내적 문제로만 인식되었기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 최근에 이르러서는 OECD에서도 공기업정책 및 민영화가 중요한 논제로 부각되고 있다. 1996년부터는 OECD에서 각국의 민영화 통계를 좀더 체계적으로 정리하고자 하는 시도가 있었으며, 1997년 5월에는 '민영화와 기업 지배구조'에 대한 회의가 개최되었다. 본고에서는 최근에 발간된 OECD 통계를 통해서 OECD 국가들의 민영화 동향에 대해 간단히 소개하고, 민영화와 공기업 지배구조에 대한 OECD 회의에서의 논의를 요약한다<sup>1)</sup>.

## II. OECD 국가들의 최근의 민영화 동향<sup>2)</sup>

### 1. 민영화 수입의 규모

1996년 1월부터 7월 사이에 OECD 국가들의 민영화 수입 규모는 약 240억달러 정도였으며, 8월부터 12월 사이에 추가적으로 250억달러 규모의 민영화가 진전된 것으로 추측된다. 이 수치에는 설문에 대답하지 않은 일부 국가들의 민영화 수입이 포함되어 있지 않으므로, 1996년 OECD 국가에서의 민영화 수입의 실제 총액은 약 600억달러 정도일 것으로 보인다. <표 1>에 나타난 최근 수년간의 통계를 보면, 1995년을 제외하고는 매년 사상 최고치를 기록하고 있어 OECD 국가들에서의 민영화가 가속화되고 있음을 알 수 있다. 반면에 비OECD 국가들의 민영

1) 최근에는 국가특점공기업에 대한 논의도 이루어지고 있으나 아직 초기단계이므로 본고에서는 소개하지 않는다.

2) 본장의 내용은 주로 *Statistics on Privatization Operations*, 1996, OECD/OLIS DAFFE/MC/STAT(96)12/ADD/REV1 과 *Privatization and Financial Markets*, 1996, DAFFE/CMF(96)47에 기초하고 있다.

화 수입 규모는 전년과 큰 차이를 보이지 않는데, 1996년의 경우 약 90억달러에 머무르는 것으로 추측된다.

각국의 민영화 수입 규모는 <표 1>을 통해서 볼 수 있다<sup>3)</sup>. OECD 국가들 중에서도 민영화가 가장 크게 진전되고 있는 곳은 유럽 국가이다. 유럽의 민영화 수입은 1994년에 약 330억달러로 사상 최고치를 기록하였다. 1995년에는 이보다 약간 줄었으나, 1996년에는 다시 사상 최고치

<표 1> OECD 국가들의 민영화 수입 규모

(단위 : 100만달러)

	1993	1994	1995 <sup>1)</sup>	1996 <sup>2)</sup>
호주	2,149	1,982	9,398	4,871
오스트리아	75	31	585	470
벨기에	987	559	2,693	41
캐나다	750	537	3,805	2,076
덴마크	111	3,171	0	169
핀란드	208	1,119	325	100
프랑스	7,134	12,790	5,715	4,490
독일	10	689	518	16,878
그리스	0	0	0	644
아일랜드	255	0	159	0
이탈리아	1,604	4,741	7,191	6,266
일본	9,675	5,548	0	6,309
멕시코	2,503	766	167	300
뉴질랜드	188	28	98	100
노르웨이	2	126	518	511
포르투갈	454	1,182	2,315	2,548
스페인	3,184	1,474	2,921	2,422
스웨덴	244	2,654	940	750
네덜란드	0	3,776	3,946	1,070
터키	547	411	516	2,460
영국 <sup>3)</sup>	8,108	9,801	4,747	6,329
미국	250	250	250	700
합 계	38,440	51,635	46,806	59,522

주 : 1) 1995년의 수치는 예상치임.

2) 1996년의 수치는 추정치임.

3) 영국은 회계연도 기준

자료 : OECD, *Statistics on Privatization Operations*, 1996.

3) 민영화에 관한 이러한 통계만으로 지나치게 단정적인 언급을 하는 것은 다소 문제가 있음을 감안하여야 한다. 예를 들어, 일부 거대 공기업의 민영화는 전체 민영화 규모를 좌우할 수 있다.

일반적으로 초기단계에서는 주로 기업 구조개편의 필요성이 상대적으로 작고 경쟁적인 업종의 공기업들이 민영화되었다. 그러나 민영화가 진전됨에 따라, 점차적으로 구조개편이 상당히 필요한 기업이나 산업에 대한 규제를 도입할 필요성이 있는 업종으로 범위가 확대되었다.

인 430억달러를 기록한 것으로 보인다. 또한 JP Morgan에서 예측한 바에 따르면, 1997년의 유럽의 민영화 수입은 530억달러에 이르러 다시 한번 사상최고치를 기록하고, 1997년부터 2000년 사이에 약 1,180억달러 규모의 민영화가 진전될 것으로 보인다.<sup>4)</sup>

## 2. 민영화 대상의 산업별 분포

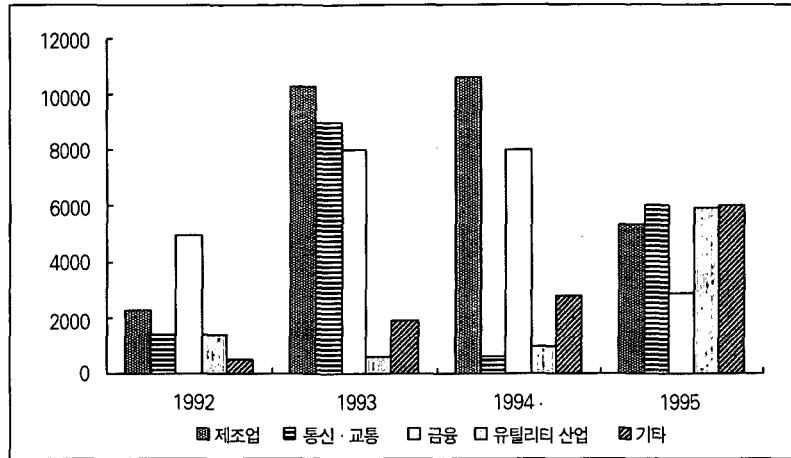
주로 어떤 산업에 속하는 기업들이 민영화되고 있는가는 매우 중요한 문제이다. OECD 국가들에서 민영화되는 기업들의 산업별 분포는 연도별로 상당한 차이를 보이고 있다. 그러나 장기적인 추이는 대략 다음과 같이 요약할 수 있다. 일반적으로 초기단계에서는 주로 기업 구조개편의 필요성이 상대적으로 작고 경쟁적인 업종의 공기업들이 민영화되었다. 그리하여 처음에는 주로 제조업에 속하는 기업들이 대상이 되었으며 나중에 금융기관으로까지 확대되었다. 그러나 민영화가 진전됨에 따라, 점차적으로 구조개편이 상당히 필요한 기업이나 산업에 대한 규제를 도입할 필요성이 있는 업종으로 범위가 확대되었다. 특히 최근에는 통신산업이나 유틸리티 산업의 기업까지 민영화의 대상에 포함되고 있다. 1996년의 민영화에 대한 최종적인 통계가 완성되면, 이러한 패턴이 더욱 분명하게 나타날 것이다. 특히 1996년에 추진된 공기업의 민영화 실적 중에서 통신산업이 상당한 규모를 차지할 것이다.

OECD 국가들의 민영화된 기업의 산업별 분포를 비OECD 국가들의 경우와 비교해 보면 다음과 같은 차이점을 볼 수 있다. 첫째, 비OECD 국가들은 금융기관의 민영화가 훨씬 덜 중요하다. <그림 2>를 통해서 알 수 있듯이, 1993년을 제외하고는 금융기관의 민영화는 매우 작은 부분에 불과하다. 이는 비OECD 국가들은 금융기관을 민영화하기 이전에 OECD 국가들에 비해서 더 많은 구조개편이 필요하고, 아직까지 금융기관에 대한 통제권을 포기하지 않으려 하기 때문이다. 둘째, 비OECD 국가들에서는 제조업의 민영화가 상대적으로 더욱 중요성을 갖는다. 이는 비OECD 국가들은 전반적으로 산업에 대한 국가 소유의 정도가 OECD 국가들에 비해서 높

4) 「을 유럽 서구 민영화 세계 최고」, 『매일경제신문』, 1997. 1. 14.

〈그림 1〉 OECD 국가들의 민영화 대상의 산업별 분포

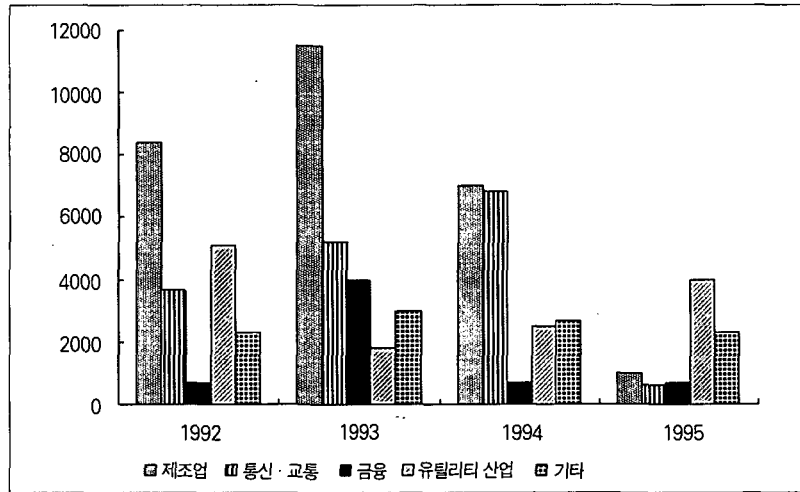
(단위 : 100만달러)



자료 : OECD, *Privatization and Financial Markets*, 1996.

〈그림 2〉 비OECD 국가들의 민영화 대상의 산업별 분포

(단위 : 100만달러)



자료 : World Bank, *Privatization and Financial Markets*에서 재인용.



민영화의 방법 중 가장 일반적인 것은 민영화하고자 하는 공기업의 주식을 자본시장에서 공개매각하는 방법과 기업경영에 참여하고자 하는 전략적인 투자자에게 교역매각하는 방법이다.

기 때문이다.

### 3. 민영화의 방법

민영화의 방법에는 여러 가지가 있지만 크게 공개매각, 교역매각, 경영자 및 고용자에 대한 매각, 자산매각, 리스 및 경영계약 등으로 나눌 수 있다. 이 중에서도 가장 일반적인 것은 민영화하고자 하는 공기업의 주식을 자본시장에서 공개매각(public offering)하는 방법과 기업경영에 참여하고자 하는 전략적인 투자자에게 교역매각(trade sales)하는 방법이다.

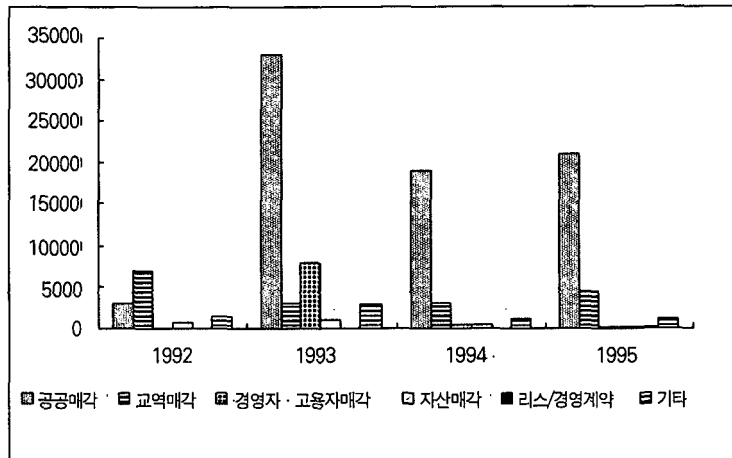
최근 OECD 국가들에서 주로 사용되고 있는 것은 주식의 공개매각이다. <그림 3>은 OECD 국가들에서의 민영화가 연도별로 어떤 방법에 의해 이루어졌는지를 보여주고 있다<sup>5)</sup>. 1992년에는 교역매각이 가장 큰 비중을 차지하고 있었지만, 1993년 이후에는 공개매각이 절대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 반면에 비OECD 국가들에서는 교역매각이 가장 일반적인 방법이다. 특히 정부는 특정기업의 경영에 대해서 노하우를 가지고 있고 충분한 자본을 투자할 수 있는 외국인 투자자에게 기업을 매각하는 경우가 상당히 많다.

이와 같이 OECD 국가들에서 공개매각이 가장 일반적인 민영화의 수단이 되는 반면에, 비OECD 국가들에서는 그렇지 않은 이유는 다음과 같다. 공개매각이 가능하기 위해서는 자본시장이 상당한 정도로 발달되어 있어야 하고, 자본시장에 대한 구조개편의 필요성이 덜해야 한다. 이러한 전제조건이 OECD 국가들에서 비OECD 국가들에 비해 잘 충족되고 있다. 뿐만 아니라 OECD 국가들에서는 일반적으로 주식 보유자의 확대를 민영화의 목표 중의 하나로 설정하고 있다.

5) 이 수치가 전부가 초기공개(initial public offering)는 아니다. 1995년의 경우에 전체 공개 판매 중에서 약 절반 정도는 이미 전년도에 초기공개가 시작된 기업의 주식을 추가적으로 매각한 것이다.

〈그림 3〉 민영화 방법별로 분류한 수입

(단위 : 100만달러)



자료 : OECD, *Privatization and Financial Markets*, 1996.

#### 4. 민영화에서의 외국인 투자가의 역할

민영화에 있어서 외국인 투자가의 중요성은 상당히 많이 논의되어 온 문제이다. 부분적으로는 민영화로 인해 전통적으로 사채가 중요한 역할을 해왔던 많은 나라에서 이제 주식문화가 상당히 발달하게 되었고, 국내 주식시장이 커짐에 따라 민영화되는 기업의 주식 중 상당부분을 국내 주식시장에서 흡수할 수 있게 되었다. 이와 더불어 때로는 국내에서의 주식 보유자의 수를 늘리고자 하는 정부의 정책도 매각되는 공기업의 주식 중에서 외국인 투자가들에 의해서 인수되는 비율을 낮추는 요인이 되고 있다.

반면에 국제자본시장에는 이와 상반되는 흐름도 있다. 각국 정부는 자국기업의 주식을 외국인 이 인수하는 데 대해서 점점 관대해지는 분위기이며, 이제 공기업 주식의 매각에 있어서 내국인과 외국인을 차별하지 않겠다는 각국의 약속도 점점 신뢰를 얻고 있다. 뿐만 아니라 투자자들 사이에는 포트폴리오 이론에 따라서 자신이 소유하는 주식의 상당부분을 외국주식으로 보유하여 투자를 다각화하고자 하는 흐름이 있다.

최근에는 이러한 두 가지 상반된 흐름 중에서 후자가 강하게 나타나고 있는 것으로 보인다.

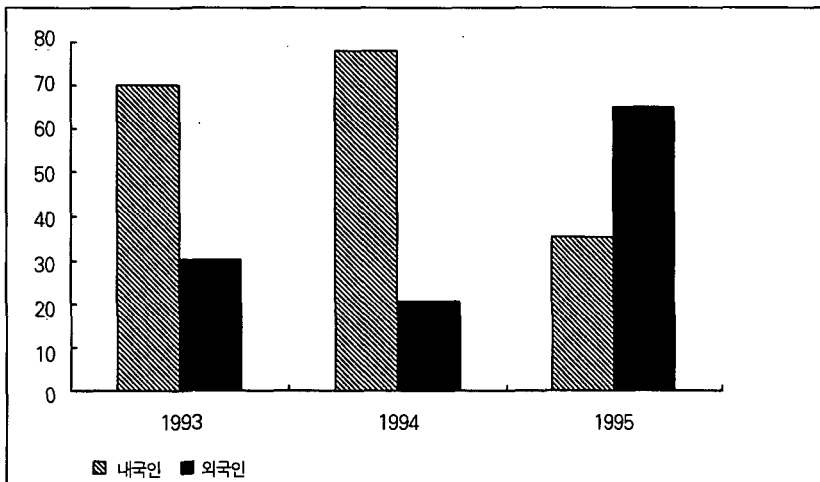
각국 정부는 자국기업의 주식을 외국인이 인수하는 데 대해서 점점 관대해지는 분위기에 있으며, 이제 공기업 주식의 매각에 있어서 내국인과 외국인을 차별하지 않겠다는 각국의 약속도 점점 신뢰를 얻고 있다.

〈그림 4〉는 OECD 국가들에서 1993년과 1995년 사이에 매각된 공기업의 주식 중 각각 내국인과 외국인이 인수한 비율을 나타낸 것이다<sup>6)</sup>. 1993년과 1994년에는 내국인에 의해서 인수된 주식의 비율이 외국인에 의해서 인수된 주식의 비율보다 높았다. 그러나 1995년에는 외국인에 의해 인수된 주식의 비율이 대폭 증가하여 내국인에 의해서 인수된 주식의 비율보다 높아졌다.

국가별로 매각되는 공기업의 주식 중에서 어느 정도가 내국인에게 매각되고 있는지에 대한 좀 더 자세한 통계는 〈표 3〉을 통해서 볼 수 있다.

〈그림 4〉 매각주식 구입주체의 내·외국인 구성비율

(단위 : %)



자료 : OECD, *Privatization and Financial Markets*, 1996.

6) 서베이 작성과정에서 응답하지 않은 부분을 제외하고 구성한 비율이기 때문에 다소의 오차는 있을 수 있다.

〈표 3〉 국가별 매각주식 구입주체의 내·외국인 구성비율

(단위 : %)

	1993		1994		1995 <sup>1)</sup>		1996 <sup>2)</sup>	
	내국인	외국인	내국인	외국인	내국인	외국인	내국인	외국인
호주	67.1	32.9	84.5	15.5	31.4	68.6	-	-
오스트리아	-	-	-	-	-	-	-	-
벨기에	0	100.0	100.0	0	5.8	94.2	-	-
캐나다	84.4	15.6	82.5	17.5	75.7	24.3	94.3	5.7
덴마크	100.0	0	20.7	79.3	-	-	-	-
핀란드	42.0	58.0	13.7	86.3	77.6	22.4	53.3	46.7
프랑스	83.1	16.9	80.0	20.0	58.6	41.4	-	-
독일	-	-	-	-	-	-	-	-
그리스	-	-	-	-	-	-	68.0	32.0
아일랜드	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아	-	-	-	-	-	-	-	-
일본	-	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	63.4	36.6	45.6	54.4	54.2	45.8	-	-
뉴질랜드	0	100.0	0	100.0	100.0	0	-	-
노르웨이	100.0	0	52.6	47.4	30.9	69.1	-	-
포르투갈	82.2	17.8	91.1	8.9	72.9	27.1	-	-
스페인	47.3	52.7	65.8	34.2	57.7	42.3	56.4	43.6
스웨덴	78.9	21.1	80.1	19.9	46.9	53.1	-	-
네덜란드	-	-	47.5	52.5	59.4	59.7	82.4	17.6
터키	90.7	9.3	13.4	86.6	100.0	0	35.4	64.6
영국 <sup>3)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
미국	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 1) 1995년의 수치는 예상치임.

2) 1996년의 수치는 추정치임.

3) 영국은 회계연도 기준

자료 : OECD, *Statistics on Privatization Operations*, 1996.

### 5. 매각주식의 인수주체

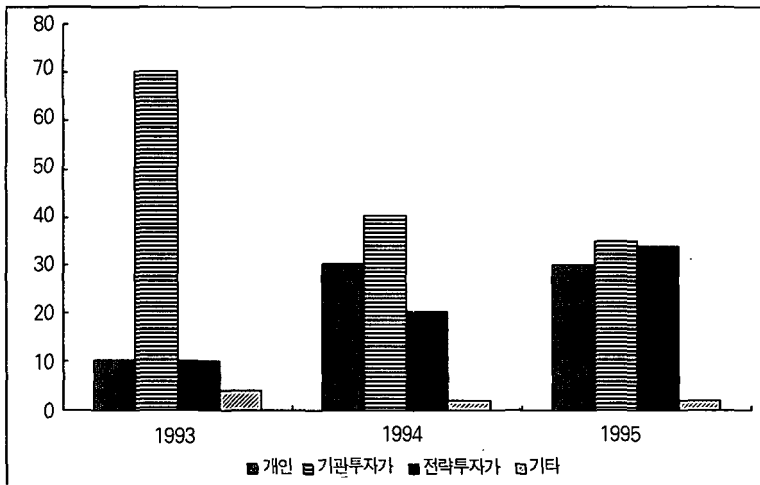
매각되는 공기업 주식을 인수하는 주체가 기관투자가인지 일반투자자인지도 중요한 문제이

매각되는 공기업 주식 전체 중에서 기관투자자들에 의해 인수되는 비율은 줄어드는 반면, 일반투자자들에 의해 인수되는 비율은 증가하고 있다. 이는 공기업 민영화 과정에서 일반투자자들의 역할이 상대적으로 더욱 중요해지고 있음을 시사한다.

다. 공기업 민영화 과정에서 어느 쪽의 역할이 더욱 중요한지에 대해서는 상당한 논란의 여지가 있으며, 아직까지 의견일치가 이루어지지 않고 있다. 일부에서는 자본시장의 일반적인 추세에 따라서 기관투자자들이 점차적으로 중요한 역할을 하게 되고 일반투자자들의 역할은 줄어들고 있다고 주장하고 있다. 반면에 민영화가 성공적으로 추진되기 위해서는 일반투자자들의 역할이 매우 중요하다고 주장하고 있는 사람들도 있다. 이들에 따르면, 주식의 가격이 어느 정도로 유지되기 위해서는 일반투자자들의 수요가 매우 중요한 역할을 하며, 기관투자자들은 일반투자자들로부터 충분한 수요가 있고 이로 인해서 주식의 유동성이 유지될 경우에만 주식을 매입하려고 한다는 것이다.

〈그림 5〉 매각주식 구입주체의 구성비율

(단위 : %)



자료 : OECD, Privatization and Financial Markets, 1996.

〈그림 5〉는 최근 수년간 매각된 공기업의 주식을 인수주체의 성격에 따라 구분한 것이다. 즉 이 그림은 일반투자자와 기관투자자에 의해서 각각 얼마나 인수되고 있는지를 보여주고 있다. 이 통계만을 기초로 평가해 보면, 매각되는 공기업 주식 전체 중에서 기관투자자들에 의해 인수되는 비율은 줄어드는 반면, 일반투자자들에 의해 인수되는 비율은 증가하고 있다. 이는 공기업 민영화 과정에서 일반투자자들의 역할이 상대적으로 더욱 중요해지고 있음을 시사한다.

### III. 민영화와 기업지배 구조<sup>7)</sup>

#### 1. 개요

기업지배 구조의 기능은 크게 ① 경영에 대한 감독기능 ② 경영에 대한 동기부여의 기능 ③ 잘못된 경영에 대한 처벌적 기능 등 세 가지로 정리할 수 있다. 일반적으로 소유권과 경영권이 분리되어 있는 경우, 소유자와 경영자가 다른 이해관계를 가지고 있는 경우, 또는 소유자와 경영자가 정보를 비대칭적으로 가지게 되는 경우에는 기업지배 구조에 문제가 발생한다. 기업지배 구조의 문제는 민간기업에서도 나타나지만, 대체로 공기업에서 더욱 심각하게 나타난다. 그것은 공기업은 민간기업과 같은 정도의 시장규율을 받지 않기 때문이다. 즉 공기업은 파산의 위험이 없으며, 인수합병의 대상이 되지도 않는다. 그리고 기업의 지분을 매각하는 것도 불가능하기 때문에 경영성과에 대한 감독 기능도 미약하다. 뿐만 아니라 공기업에서는 민간부문보다 더 낙후된 회계방법에 의존하는 경우도 많다.

이론적으로 볼 때 공기업도 경영목표를 명확히 설정하고 더욱 개발된 경영방법을 활용하면, 오히려 민간기업보다 효율적인 경영이 가능하다. 그럼에도 불구하고 실제에 있어서 공기업은 불분명하거나 심지어는 상호 모순된 경영목표를 설정하기도 한다. 또한 주인-대리인 문제가 더욱 심각하게 나타나서 실제로 공기업의 재무성과가 민간기업보다 낮은 경우가 많다. 따라서 상업적 동기를 가지고 있는 공기업은 민영화하는 것이 바람직하다.

그러나 경우에 따라서는 공기업은 비상업적인 동기로 운영되기도 한다. 예를 들어, 소득재분배 또는 어떤 공공서비스를 국민 모두가 저렴한 가격으로 이용할 수 있도록 하는 것이 공기업의 목적이 되기도 한다. 그러나 상업적인 동기와 비상업적인 동기라는 모순되는 목표를 동시에 설정하는 것은 공기업 경영 비효율의 원천이 된다. 많은 경우에 있어서 공공복지라는 정책목표는 공기업보다는 다른 형태의 정책수단을 통해서 더 잘 달성될 수 있다. 자연독점인 경우에는 적절

7) 본장은 주로 OECD/OLIS문서인 Summary Record-DAFFE/PRIV/M(97)2, Synthesis Note-DAFFE/PRIV(07)3 을 통해 보도된 1997년 5월 3일과 4일 양일에 있었던 State Owned Enterprises, Privatization and Corporate Governance에 대한 OECD 회의 내용에 기초하고 있다.

프랑스에서 성과계약제가 유지되고 있는 가장 중요한 이유는 정부와 기업경영간의 복잡한 관계를 단순화하고 공기업을 정부부문과 독립된 형태로 경영할 수 있는 여건을 조성해 준다는 데 있다.

한 규제를 통해서 문제를 해결할 수 있으며, 소득재분배가 목적이라면 직접적인 소득보조금이 더욱 효과적일 것이다.

이와 같은 많은 문제점에도 불구하고, 적어도 중기적으로는 공기업은 일부 산업에서 계속 존속할 것으로 보인다. 정치적인 이유나 역사적인 배경도 당분간 공기업을 존속하게 하는 중요한 이유가 될 것이다. 따라서 공기업 지배구조에 대한 이해와 논의는 필요하다. 뿐만 아니라 공기업 지배구조의 문제점을 이해하는 것은 적절한 민영화 방안을 모색하기 위한 기초가 될 것이다.

## 2. 프랑스 공기업의 경영성과 계약

프랑스에서 공기업의 성과계약제도가 발달한 것은 1970년대이며, 이는 공기업 경영에 있어서 어느 정도의 자율성이 필요하다는 인식이 있었기 때문이다. 공기업의 성과는 민간부문과의 비교를 통해서가 아니라, 어려움이 있으나 민간복지에 대한 기여도를 기준으로 측정된다. 시장경쟁이 제고됨에 따라서 필요성이 다소 약화되고는 있지만, 성과계약제가 유지되고 있는 가장 중요한 이유는 정부와 기업경영간의 복잡한 관계를 단순화하고 공기업을 정부부문과 독립된 형태로 경영할 수 있는 여건을 조성해 준다는 데 있다.

성과계약제도는 시장환경이 변화하고 경쟁이 심해지며 정부자원이 줄어드는 상황에 대응하여 계속 발전되어 왔다. 이제 성과계약에서는 종전과는 달리 산출량이 상대적으로 중요성을 잃고 있으며, 주식배당과 같은 재무적인 관계나 시장의 힘에 대응할 수 있는 유연성과 같은 측면이 중시되고 있다. 그러나 변함없이 성과계약의 기본이 되는 것은 정부와 기업과의 관계를 설정하는 것이다.

프랑스의 성과계약제도는 어떤 경우에는 성공하고 어떤 경우에는 실패한 것으로 평가된다. 성과계약제도와 관련된 가장 심각한 문제는 성과계약의 실행 가능성에 대한 것이다. 성과계약이 반드시 법적 구속력을 가지는 것이 아니기 때문에, 계약을 이행하지 못한 경우에도 이에 대한 처

별이 힘든 경우가 많다.

뿐만 아니라 정치인들은 공기업이 어떤 목표를 설정하고 어떤 계획을 세우고 있는지에 대해서 사전적으로 확정된 내용을 문서를 통해 계약하는 것을 상당히 꺼리고 있다. 성과계약제도는 전형적으로 급여수준, 고용수준, 에너지의 구매, 효율적 경영에 반하는 재무조달의 금지 등 회사 경영에 대해 상당히 많은 내용을 담고 있다. 따라서 이를 작성하는 과정에서 여러 장관들이 개입 되는 경우가 많으며, 이는 진정한 책임 소재를 흐리게 하는 경우가 많다.

### 3. 뉴질랜드의 공기업 지배구조 설정

뉴질랜드는 상당수의 공기업을 민영화하였으며, 현재는 전략적으로 상당히 중요하거나 독점력을 가지는 열두 개의 기업만이 공기업으로 남아 있다. 이들에 대해서는, 공기업의 약점을 극복하기 위해 민간부문에서의 동기유발을 모방하는 전략을 사용하고 있다. 즉 공기업의 효율성을 높이려는 의도에서 기업의 목표가 수익성의 추구임을 명시하고 있다.

공기업 경영에 있어서 구체적으로는 다음과 같은 점에 중점을 두고 있다. 첫째, 기업의 핵심적인 사업에 중점을 두고 둘째, 부채와 주식을 대체하여 잉여 현금흐름을 없애고 재무규율(financial discipline)을 강화하며 셋째, 주인-대리인 문제를 극복하기 위해서 경영목표를 분명히 하고, 경영책임자의 임명과정을 투명하게 하며, 보고와 감독의 기능을 제고해야 한다는 것이다.

이러한 전략하에서는 투자수익률 측면에서 적절한 재무목표를 달성하지 못하는 일부 서비스나 재화의 공급은 중단될 것이며, 공기업의 경영성과는 높아질 것이다. 그럼에도 불구하고 공기업의 경영성과에 대해서는 비판적인 시각이 많다. 공기업이 민간부문을 모방하고자 시도하더라도 궁극적으로는 민간부문에서와 같은 동기부여가 이루어지지 않는다. 특히 공기업은 인수합병의 대상이 되지 않기 때문에 민간기업에서의 동기유발을 완전히 모방할 수 없으며, 경영성과가 표준 이하가 될 위험이 있다. 뿐만 아니라 정부가 동시에 규제자와 소유자로 있는 경우에는 상반된 이해관계가 대립될 수도 있다.

실증분석 결과는 민간소유와 기업의 경영성과에 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 영국이나 오스트리아의 경험을 보면 공기업이 수익성 위주의 경영을 했던 경우에도 이들 기업의 경영성과는 민영화 이후 더욱 향상되었다.



뉴질랜드는 공기업의 약점을 극복하기 위해 민간부문에서의 동기유발을 모방하는 전략을 사용하고 있다. 즉 공기업의 효율성을 높이려는 의도에서 기업의 목표가 수익성의 추구임을 명시하고 있다.

#### 4. 캐나다의 공기업 지주회사

캐나다에서는 전통적으로 정책목표를 달성하기 위해서 공기업을 자주 활용하는 편이 아니었기 때문에 공기업의 비중도 아주 크지는 않았다. 1980년대에 Crown Corporations Project Directorate에 의해 공기업을 소유하는 지주회사를 설립하는 프로젝트가 이루어졌으며, 공기업 지주회사는 민간 지주회사를 모방하는 형태로 세워졌다. 공기업 지주회사의 설립은 기업의 경제적 자립과 재무관리를 향상시키고, 민영화를 위한 기반을 제공하며, 민관합작을 용이하게 하는 등의 효과가 있을 것으로 기대되었다.

지주회사의 설립은 직접적인 금융비용을 절감할 수는 있지만, 간접적인 비용은 매우 클 수 있다. 소유자와 경영자 사이에 또 하나의 관료화된 계층이 형성되며 기업의 책임성과 투명성이 낮아진다. 이러한 문제는 단지 공공기업의 지주회사에만 국한되는 것은 아니며, 민간부문의 대규모 기업집단(conglomerate)에 대해서도 비슷한 문제가 지적되고 있다.

캐나다의 경험은 공기업 지주회사 설립으로 인한 비용이 이득보다 크다는 것을 보여주고 있다. 단지 재무관리나 기업구조의 개편 또는 민영화와 같이 분명한 목표가 설정되어 있는 경우에는, 지주회사의 활용이 공기업의 경영성과를 높이는 데 도움이 될 수 있다. 이때에는 마치 공기업이 민영화를 추진하는 부서와 같은 기능을 담당할 수 있다.

#### 5. 전략투자자들에게 판매된 기업의 지배구조

프랑스는 공기업 정책에 있어서 매우 다양한 시도를 한 나라 중의 하나이다. 1980년대와 1990년대의 두 번의 대규모 민영화 흐름 속에서 정부의 목표는 특정기업에 대해 공동의 전략적 이해관계를 갖는 안정된 소유자 집단을 형성하는 것이었다. 그러한 정부의 목표는 ① 자회사를 통한 자체적인 지분소유 ② 두 회사에 의한 상호교차 지분소유와 같은 방법을 통해 이루어졌다.

그리고 새로 매입한 지분에 대해 최소보유기간을 정하거나, 추가적인 지분을 매입하는 것을 사전적으로 제약하기도 하였다.

이러한 방법을 통해서 기존의 경영진과 조직을 보호하고, 적대적인 인수합병을 방지하며, 외국인이 지분을 소유하는 것을 어느 정도 억제할 수 있었다. 무엇보다도 중요한 것은 국가가 다시 기업을 국유화하는 것을 어렵게 만들었다는 사실이다. 그러나 전반적으로 볼 때 지분의 상호교차 소유(share cross-holding)는 프랑스의 주식시장에 부정적인 영향을 미친 것으로 평가되며, 특히 외국인 투자자들이 이에 대해 매우 비판적이었다. 뿐만 아니라 이러한 소유구조 및 그 과정의 불투명성에 대한 대중들의 비판도 높아져서, 프랑스 정부는 민영화의 추진 과정에서 점차적으로 이러한 방법을 사용하지 않기로 하였다. 최근에 이르러 이러한 결정을 내린 데에는 다른 요인들도 많이 작용하였다. 자본시장이 국제화되고 경제개방이 진전됨에 따라 경제의 투명성이 강조되었고, 회사들도 지분소유자의 네트워크로부터 자유로워지고자 하였던 것이다.

## 6. 공매를 통해 민영화된 기업의 지배구조

정부는 공매를 통해 공기업을 민영화함에 있어서 수입을 극대화하고, 주식소유를 확산하며, 자본시장을 강화하고, 효과적인 기업지배 구조를 확립하는 등 여러 가지 목표를 설정할 수 있다. 그러나 이러한 목표 중 일부는 서로 상충되는 면이 있다. 특히 주식소유의 확대는 회사 내부에서의 효과적인 기업지배 구조의 확립과 상충되는 경우가 많다. 또한 민영화 방법은 민영화 이후의 기업의 지배구조에 중요한 영향을 미친다. 따라서 정부가 각각의 목적에 어느 정도의 비중을 두는가에 따라서 민영화의 방법도 달라질 것이다.

민영화가 기업의 지배구조에 미치는 효과는 기업통제에 관한 시장여건이 어떠한가에 따라 상당히 달라질 수 있다. 인수합병에 대한 장애요인이 별로 크지 않은 나라에서는, 광범위한 지분소유가 투자가들에 의한 효과적인 기업통제와 모순되지 않을 수 있다. 그러나 인수합병에 대한 장애요인이 상대적으로 큰 나라에서는 양자가 심하게 모순되는 경우가 많다.

자연독점기업 또는 상당한 시장지배력을 가지고 있는 기업에 대해서는 정부가 민영화 이후에도 어느 정도의 영향력을 가지기를 원할 것이며, 이러한 정부의 의도는 주로 규제 형태로 나타난다. 그러나 규제는 기업통제의 시장과 상충되는 경우가 있다. 경쟁정책이 규제자들로 하여금 기업의 인수합병을 제한하게 하기도 한다. 뿐만 아니라 규제자는 커다란 다국적기업의 자회사보다는 오히려 투명하고 감독이 용이하기 때문에 공기업을 선호하기도 한다.

종업원들은 보통 고용의 안정성을 위협한다는 이유로 기업의 인수합병에 반대하므로 민영화 과정에서 종업원들에게 지분을 확대하는 것이 필요하다는 주장이 있으나 기업의 지분은 결국 특정한 내부인 집단이나 외부인 집단에 집중된다는 것이 경험적으로 입증되고 있다.

## 7. 종업원 주식 인수와 기업지배 구조

종업원들은 보통 고용의 안정성을 위협한다는 이유로 기업의 인수합병에 반대한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 민영화 과정에서 종업원들에게 지분을 확대하는 것이 필요하다는 주장이 있다. 또한 동기부여를 위해 일부 주요 의사결정과정에 종업원들을 포함시키는 방안도 있다. 그러나 OECD 국가들의 실제 경험을 보면, 광범위한 종업원들의 지분소유는 보통 잠정적인 현상이며, 기업의 지분은 결국 특정한 내부인 집단이나 외부인 집단에 집중된다는 것이 입증되고 있다.

종업원에 의한 지분소유가 임금요구 및 임금협상에 어떤 영향을 미치는가는 노동조합의 힘, 소유의 정도 등 여러 가지 요인에 의해서 영향을 받는다. 종업원이 소유하는 지분의 비율이 작은 경우, 종업원들에게는 여전히 임금을 통한 소득이 지분을 통한 소득보다 중요하다. 따라서 종업원의 지분소유가 그들의 행동에 크게 영향을 미치지 않는다. 대부분의 경우 임금 등 전통적인 이해관계가 역시 중요하고 종업원들의 지분소유는 실제 소유권과의 연계가 약하기 때문에, 적어도 단기적으로는 기업의 지배구조에 큰 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 장기적으로는 아주 큰 수준은 아닐지라도 기업연금을 후하게 지급하게 하는 등의 영향을 미칠 수 있는 여지가 더욱 커질 것이다.

## 8. 종합적 논의

공기업의 경영효율을 제고하기 위한 가장 바람직한 방법은 민간기업의 경영방식을 모방하도록 하는 것이다. 이를 위한 구체적인 방법에는 공기업을 상법에 따른 일반기업의 형태로 전환하고, 공기업의 이사회와 국가와의 관계를 투명하게 설정하며, 기업의 역할을 분명히 하고, 공기업 경영진의 임명을 투명하게 하는 등이 모두 포함된다. 또한 기업경영에 대한 감독과 보고의 과정

도 개선되어야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 공기업이 적절한 재무규율(financial discipline)을 받을 수 있도록 하는 것이다. 국가가 공기업의 채무에 대한 무제한적인 보증인으로 인식되어서는 안되며, 국가의 공기업에 대한 자본지출 과정도 투명해야 할 것이다.

국가와 공기업간에 경영성과 계약을 하는 것도 좋은 방법이다. 특히 공기업이 독점력을 가지고 있는 경우 경영성과계약은 상당히 효과적이다. 회사의 경영을 민간에게 위탁(contracting out)하는 것도 한 가지 방법이 될 수 있다. 이 경우에도 민간과 국가간의 계약에 ① 분명한 경영 목표와 목적 ② 상호 사전약속 ③ 계약의 이행 및 불이행에 대한 상벌의 내용이 포함되어야 할 것이다.

성공적인 민영화 및 민영화 이후의 적절한 기업지배 구조의 확립을 위해서는 투명성(transparency)이 무엇보다도 중요하다. 투명성이 결여되는 경우에는 그로 인한 경제적인 비용은 물론이고, 대중에 의한 신뢰의 결여로 인해 커다란 사회적·정치적 비용이 발생할 수도 있다. 기업의 공매는 가장 투명한 민영화 방법이다. 그러나 공매가 성공하기 위해서는 자본시장이 어느 정도 잘 발달되어 있어야 하고, 기업통제에 대한 시장이 형성되어 인수합병이 가능해야 한다.

민영화를 준비하는 과정으로서 기업의 경영구조를 변화시키고 경영진을 교체하는 경우도 있었다. 그러나 과거의 경험으로 볼 때 교역매각을 통해서 대주주에게 기업을 매각하는 형태로 민영화를 추진하는 경우에는, 기존에 정부에 의해서 이루어진 경영혁신이 별로 의미가 없었다. 이러한 경영혁신은 새롭게 기업을 경영하는 민간소유자가 하도록 하는 것이 더욱 효율적이다.

#### IV. 정책시사점

1980년대 초반에 일부 OECD 국가들에서 시작된 민영화의 흐름은 이제 가속화되어 전세계적으로 확산되고 있다. 우리나라에서도 수년 전부터 공기업 경영의 비효율성에 대한 지적과 함께 민영화에 대한 논의가 진행되고 있으며, 1993년에 정부는 상당한 규모의 공기업 민영화 추진계획을 담은 제4차 민영화계획을 발표하였다. 그러나 여러 가지 여건으로 인해 민영화를 추진하기가 힘들어, 1996년에 공기업 경영혁신에 대한 초안을 발표하고, 1997년에는 한국통신, 한국중공업, 담배인삼공사, 가스공사 등 4개의 대규모 공기업들을 대상으로 한 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법의 시행으로 한국통신, 담배인삼공사, 가스공사의 개별 공기업법은 폐지되고 각 기업은 상법적 성격의 기업이 될 것이다. 또한 이들 기업에서는 전문 경영인에 의한 공기업 경영이 시작될 것이다. 이러한 변화는 OECD에서 공기업 경영효율성

투명성의 결여는 그로 인한 경제적인 비용은 물론이고, 대중의 신뢰를 얻을 수 없어 커다란 사회적 비용을 발생시킬 수 있다. 따라서 적어도 거대 공기업의 민영화에 있어서는 대부분의 경우 공매를 하는 것이 바람직하다.

제고를 위해 일반적으로 바람직하다고 받아들여지고 있는 원칙들에 부합된다.

전문 경영인에 의한 경영이 성과를 거두기 위해서는 성과계약제도의 적절한 활용이 필요하다. 이에 대해서 프랑스와 뉴질랜드의 성과계약에 대한 경험은 우리에게 몇 가지 시사점을 주고 있다. 첫째, 성과계약은 아주 분명하고 투명하게 이루어져야 하며, 이에 있어서 기업의 수익성 측면이 강조되어야 할 것이다. 둘째, 프랑스의 경우처럼 법적인 구속력이 없는 성과계약은 실효성이 별로 없다. 따라서 향후 전문 경영인과의 성과계약에 있어서 상벌에 관한 내용을 명확히 하고 법적인 구속력을 강화하는 것이 매우 중요하다. 특히 공기업의 경영혁신은 그 과정에서 상당히 강한 반대에 부딪힐 수 있으므로, 성과에 대한 기준이 설정되어 있지 않을 경우에는 충분한 경영혁신을 달성하기 힘들 것이다.

물론 장기적으로, OECD 회의 참석자들이 기존의 실증분석을 토대로 제안한 바와 같이, 공기업의 민영화하는 것이 경영성과를 높이는 경우가 많을 것이다. 그러나 민영화의 궁극적인 목적이 국민경제의 효율성을 높이는 것이라는 점을 감안할 때, 효율성 제고만을 위해 민영화에 따른 많은 문제들을 간과할 수는 없다. 우리나라에서 거대 공기업의 교역매각하는 경우, 일부 재벌들만이 인수할 능력이 있을 것이다. 그러나 재벌에 의한 공기업 인수는 경제력 집중 문제를 초래할 수 있으며, 취약한 재벌의 재무구조를 더욱 악화시켜 국민경제에 큰 부담이 될 수도 있다. 또한 공기업의 비효율성을 개선하고자 하는 민영화 시도가 또 다른 문제를 유발해서도 안된다. 예를 들어, 프랑스에서 시도한 바와 같이 주식의 상호교차를 통해서 민영화를 추진하는 방안은 투명성이 결여되는 등 많은 문제를 유발할 것이다. 투명성의 결여는 그로 인한 경제적인 비용은 물론이고, 대중의 신뢰를 얻을 수 없어 커다란 사회적 비용을 발생시킬 수 있다. 따라서 적어도 거대 공기업의 민영화에 있어서는 대부분의 경우 공매를 하는 것이 바람직하다.

공매를 통한 민영화를 이루기 위해서는 자본시장의 여건이 매우 중요하다. 우리나라의 주식시장은 공매를 통한 공기업 민영화가 성공적으로 이루어진 나라들에 비하면 아직 취약한 편이며, 최근의 주가하락은 공기업 주식의 공매를 더욱 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 그러나 장기적

으로는 이러한 문제가 상당 부분 해결될 것으로 보인다. 국내 자본시장에 성숙함에 따라 공기업 주식의 매각이 주가에 미치는 영향은 작아질 것이다. 또한 자본시장 개방이 이 문제의 해결에 도움이 된다는 사실과 국제적인 추세를 감안할 때, 향후 공기업 주식 매각에 있어서 외국인 투자자에 의한 주식인수를 좀더 개방적인 시각에서 보아야 할 것이다.

종업원에 의한 지분인수도 만능의 방법은 아니라는 사실을 분명히 하여야 한다. 선진국에서도 민영화에 대한 종업원의 반대를 완화하기 위해 이 방법을 사용한 경우가 있지만, 모두 성공한 것은 아니다. 특히 종업원이 인수한 지분이 단기간 내에 시장에서 매각되는 경우 원래의 의도는 흐려질 것이다. 따라서 종업원에 의해 인수된 주식의 매각에 대해서는 최소보유기간의 설정 등을 통해 적절한 제한을 둘 필요가 있을 것이다. 어떤 경우에는 종업원에 의한 지분인수가 주인 없는 기업으로 만들어 또 다른 심각한 문제를 유발할 수도 있다. 따라서 종업원에 의한 주식인수는 정치적 측면만이 아니라, 그것이 장기적으로 기업의 효율성 제고에 얼마나 기여할 수 있는지를 충분히 검토하여 결정되어야 할 것이다. KIP

# 국제적으로 새롭게 부각되는 자본소득에 대한 조세경쟁이슈: OECD에서의 최근 논의



韓道淑 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 1. 서론

최근 G7을 비롯한 OECD 국가에서는 자본이동이 자유화됨에 따라 투자유치를 위한 국가간의 조세경쟁(tax competition)이 투자와 자금조달 및 국내의 세원확보 등에 가져올 수 있는 왜곡의 심각성을 더 이상 간과할 수 없다는 데 합의하였다. 이에 따라 OECD에서는 유해한 조세경쟁에 대한 대응방안을 모색하기 위해 재정위원회(CFA) 내에 조세경쟁 특별위원회를 결성하는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 조세경쟁 특별위원회에서는 조세피난처(tax haven)와 조세우대제도(preferential tax regime)를 통한 조세경쟁이 각국 및 전세계적 차원에서 세원과 자원배분에 미치는 악영향을 분석하고 있다.

경제가 글로벌화함에 따라 조세정책 부문도 새로운 문제에 당면하게 된다. 자본을 포함해 지리적으로 이동이 용이한 생산요소를 자국으로 유인하기 위한 유해한 조세경쟁이 나타나고, 이는 무역 및 투자의 왜곡을 초래하고 더 나아가 개별 국가의 세원의 존립기반을 위협함으로써 조세주권에까지 영향을 미치게 된다. 기존의 조세경쟁에 대한 연구에 의하면 유해한 조세경쟁은 이동이 자유로운 세원으로부터 이동이 용이하지 못한 세원과 소비세 부문으로 세부담을 전가시킴으로써 조세구조의 왜곡을 가져오는 것으로 나타나고 있다.

\* 본 논문은 OECD 재정위원회 내의 유해한 조세경쟁에 대한 특별위원회에서 최근 논의되고 있는 조세경쟁 관련 이슈를 OLIS자료를 중심으로 정리·요약한 것이다.

본고에서는 OECD가 제시하는 유해한 조세경쟁 요소들을 정의하고 이 같은 조세경쟁 문제의 대응방안을 논의하고자 한다.

## II. 조세경쟁의 세계적 현상

국제조세 이론에서 자본에 대한 과세제도는 거주지국과세와 원천지국과세를 기본원칙으로 한다. 거주지국과세제도하에서는 자본소득의 발생지와는 상관없이 자본소유자의 거주지국에서 과세가 이루어지며, 원천지국과세제도하에서는 자본 소유자의 거주지와는 별개로 소득의 발생지에서 우선적으로 과세가 이루어진다. 이같이 국가에 따라 두 제도가 혼용되고 있는 개방경제하에서 자본소득 과세로부터 나타나는 비효율성과 왜곡은 자본의 소유자와 그 자본에 따른 소득의 발생지가 동일하지 않은 데서 기인한다.

기본적으로 폐쇄경제하에서 국내 조세제도의 대외적인 측면은 자국의 국외소득 및 외국인의 국내수입 과세에 대한 영향력에 국한되며 이에 따라 국내 조세제도가 여타 국가의 경제에 미칠 수 있는 국제적인 파급효과도 제한되어 있다. 그러나 무역 및 투자의 국제화 진전(〈표 1〉 참조), 다국적기업의 글로벌화, 기술혁신 및 국제금융시장(〈표 2〉 참조)의 발달과 경제의 블록화 등은 개별 국가의 조세정책이 여타 국가에 영향력을 행사할 수 있는 환경을 제공하였고 이로 인해 세제변화에 따른 국제적인 투자의 이동 가능성 또한 높아지고 있다.

폐쇄경제하에서는 원칙적으로 정부가 직접세에 대한 유효세 부담을 낮추면 그것이 주요 사회간접자본 투자를 감소시키지 않는 한 투자에 대한 추가적인 부담이 발생하지 않으므로 투자를 증대시키게 된다. 또한 정부지출을 일정하게 유지하는 가운데 지출비용을 여타 과세원을 통하여 조달할 경우에도 투자가 증가한다<sup>1)</sup>. 그러나 개방경제하에서는 정부가 자본과세의 수준을 낮추는 대신 소비과세를 확대하는 경우와 같은 국내 경제정책 또한 다른 나라의 자본소득과세에 영향을 미치게 된다. 즉 자본 및 유동적 서비스로부터의 소득에 대한 개별 국가의 과세권 확보를 위한 세율인하 정책이 타국의 자본에 대한 유인효과를 수반하게 되는 것이다.

이에 따라 각국이 경쟁적으로 국제적 유동자본에 대한 조세경쟁에 가담하게 되며 그 결과로 외국인에게 지불되는 은행이자소득에 대한 과세수준이 점차 낮아지고 유러본드(Eurobonds)와 같은 익명적 채무(anonymous debt)의 수요가 폭발적으로 증가하게 된다. 이 같은 현상은 궁극적으로 모든 국가에 대해 비유동적 요소 및 소비에 대해서만 과세하는 조세구조로의 전환을 유도하게 된다.

1) 예외적으로 대국에 인접한 소국의 경우 대국에서 제공되는 사회간접자본의 외부효과로 인하여 공공서비스를 감소시키지 않더라도 세액을 낮출 수 있다.



무역 및 투자의 국제화 진전, 다국적기업의 글로벌화, 기술혁신 및 국제금융시장의 발달과 경제의 블록화 등은 개별 국가의 조세정책이 여타 국가에 영향력을 행사할 수 있는 환경을 제공하였고 이로 인해 세계변화에 따른 국제적인 투자의 이동 가능성 또한 높아지고 있다.

〈표 1〉 총자본이동 구성변화(1975~1993)

(단위 : 10억달러)

	1975~79	1980~84	1985~89	1990	1991	1992
<b>총자본유출</b>						
직접투자	35.3	42.4	134.9	226.0	182.2	158.5
선진국	34.7	41.0	128.4	213.0	171.1	147.1
개발도상국	0.6	1.4	6.5	13.0	11.1	11.4
포트폴리오투자						
선진국	12.4	41.8	176.8	152.8	274.0	238.0
개발도상국						
<b>총자본유입</b>						
직접투자	26.9	52.6	117.6	186.0	143.3	133.6
선진국	19.9	36.2	98.1	156.2	101.8	83.9
개발도상국	7.0	16.4	19.5	29.8	41.5	49.7
포트폴리오 투자						
선진국	25.0	57.8	186.0	154.9	374.6	308.5
개발도상국						

자료 : IMF

이러한 조세경쟁은 특정 부문이나 특정한 경제활동에 대해 편향적으로 이루어지므로 세율의 전반적인 변화보다 더 강력한 파급효과를 가져온다. 특정 부문을 목표로 한 조세구조의 변화는 특정한 경제활동에 이득을 주면서 조세인하를 가속화시키는 특별조치의 형태를 취하게 됨으로써 한계투자자의 세후수익을 증가시킨다. 이 같은 조세조치는 경제적 왜곡뿐만 아니라 조세조정, 조세혜택의 한도설정 등의 문제를 유발함에도 불구하고 여러 국가에서 널리 채택되고 있어 투자의 국제적인 이동에 많은 영향을 미치고 있다.

유해한 조세경쟁의 파급효과에 대한 전체적인 평가는 낮은 세율 또는 조세혜택을 제공하는 투자유치국의 경제적 이익과 자본유출국의 세수감소, 투자왜곡, 세부담의 국제적 배분 등으로 인한 비용에 대한 분석을 통해서만 가능할 것으로 보인다. 전반적인 세율인하 혹은 특정 부문을 겨냥한 조세지원제도의 도입은 국내 경제정책상의 문제이기는 하지만 많은 경우 의도적으로 자본 및 금융 흐름의 전환을 통해 다른 국가의 세수기반(tax base)을 침해하려는 시도로 나타나고 있다. 이러한 관행은 외국으로부터 투자와 저축을 유도하고 타국의 조세회피를 조장하기 때문에 '유해한 조세경쟁'으로 규정되고 있는데 국제간의 무역거래에서 덤핑과 같은 불공정한 무역거래가 상대국에 악영향을 미치는 경우와 유사하다 하여 재정덤핑(fiscal dumping)이라고도 불린다.

매년 세계 통화공급의 3분의 1 정도가 조세피난처를 경유한다는 추정결과가 OECD에 의해 보고되고 있으며, 금융자산의 보유형태 및 투자흐름의 패턴은 이러한 조세경쟁의 영향을 반영하고 있다. 이 같은 조세경쟁 문제의 궁극적 해결을 위해서는 광범위한 다자간의 국제협력이 요구된다.

〈표 2〉 국가간 포트폴리오 이동의 구조(기말 누적액)

(단위 : 10억달러)

	1983	1993	1995
국제시장	350	2,045	2,800
단기	0	110	130
중기어음	0	150	460
장기채	350	1,785	2,210
국내시장	690	3,500	3,800
채권	340	2,200	2,100
주식	350	1,300	1,700
국가간 예치금	2,496	6,270	7,810 <sup>1)</sup>
비금융권	554	1,370	1,720
중앙은행	143	259	310
금융권	1,799	4,641	5,780
합 계	3,536	11,810	14,410

주 : 은행권에서 발행된 3,250억달러의 공채 포함  
 자료 : BIS, Barings-ING

전반적인 세율인하 혹은 특정 부문을 겨냥한 조세지원의 도입은 국내 경제정책상의 문제이기는 하지만 많은 경우 의도적으로 자본 및 금융 흐름의 전환을 통해 다른 국가의 세수기반을 침해하려는 시도로 나타나고 있다.

### III. 조세피난처와 유해한 조세제도의 판정 기준

조세조치를 판정함에 있어 세율인하 및 과세기반의 확대를 위한 긍정적인 재정구조의 개혁과 유해한 조세경쟁은 구별돼야 한다. 즉 긍정적인 세율인하는 보다 효율적인 자본배분을 도모하는 반면, 부정적인 세율인하를 통한 유해한 조세경쟁은 무역과 투자패턴을 왜곡하고, 상대국의 세수기반을 침해하여 징세능력을 약화시키며 나아가 세부담을 비유동적인 요소에 전가시킨다.

어느 한 국가를 조세피난처 혹은 유해한 조세제도 시행국으로 분류하는 가장 중요한 요소로는 관련된 소득에 대해 낮은 실질세율 또는 비과세의 적용, 조세제도의 비투명성과 금융거래에 비해 매우 적은 규모의 실질투자 및 고용, 특정 조세조치의 국내시장과의 유리 등을 꼽을 수 있으며, 이러한 요소들이 전체적으로 작용하여 유해한 조세제도를 구성하게 된다.

그러나 OECD가 제시하는 정보교환 및 이전가격 등의 국제기준이 모든 국가에서 준수될 경우 유해한 조세경쟁이 미치는 효과는 급감하게 될 것으로 예상된다. 국가간 조세제도의 조화(tax harmonization)는 자유로운 자본이동을 방해하는 장벽을 낮춤으로써 자본을 가장 생산적인 부문으로 유도하는 긍정적인 효과를 가져오는 반면, 유해한 조세경쟁은 조세회피의 기회를 창출하고 국내 세수기반을 침해하며, 비합법적인 활동을 활성화시키는 등 바람직하지 못한 결과를 초래한다. 그러나 세율인하를 포함한 개별 국가의 조세 및 재정구조의 개편이 모두 유해한 것은 아니며 이러한 구조개편이 공정성과 개방성 및 비차별성이라는 국제기준을 충족하고 다른 국가에 해가 되지 않는다면 합법적인 것으로 판정된다.

유동적 과세대상에 대한 실질세율을 여타 국가에 비하여 낮게 적용하는 조세우대제도는 ① 투자결정을 왜곡시키고 ② 조세구조의 일관성과 공정성을 침해하고 납세자의 납세의욕을 저하시키며 ③ 조세부담을 보다 비유동적인 생산요소, 즉 노동 및 비유동성 자산 등에 전가시키고 ④ 과세당국 및 납세자에게 부담되는 행정 및 징세비용을 증대시키는 등 부정적 측면을 내포하고 있으나, 어떠한 재정정책도 다른 국가에 유해한 영향을 미칠 수 있기 때문에 특정 조세정책을 유

해한 조세경쟁의 수단으로 명확히 규정하기는 어렵다.

## 1. 조세피난처

많은 국가들이 금융 및 기타 서비스 부문의 경제활동을 촉진하기 위하여 조세 및 비조세적 유인책을 사용하고 있으며, 외국인 투자자들에게 매우 유리한 조세환경과 파다한 행정상의 편의를 제공하고 있다. 또한 투자기업의 정보에 대한 비밀을 보장하는 경우도 종종 있는데 일반적으로 이러한 국가가 조세피난처에 해당된다. 조세피난처가 제공하는 조세혜택은 다른 국가로부터의 실물 및 금융자본을 유인하기 위한 것이며 다른 국가의 세수기반에 심각한 영향을 미칠 수 있다.

조세피난처는 ① 무세국(tax paradise) ② 저세율국 ③ 국외소득 면세국(tax shelters)과 ④ 특정 사업 또는 기업에 한해 조세혜택을 부여하는 국가 등 조세혜택과 관련하여 크게 4가지 유형으로 분류된다. 이러한 조세피난처를 이용하는 법인이나 개인은 다음의 주요 3가지 혜택을 통해 소득세를 탈루하고 거주국(home country)의 세수기반을 침해함으로써 거주국의 재정에 유해한 결과를 초래한다.

- ① 수동적 투자(passive investment: money boxes)를 위한 장소를 제공받는다.
- ② 명목적 이윤(paper profits)이 기록되는 장소를 제공받는다.
- ③ 거주국의 과세당국의 조사로부터 납세자의 정보를 보호받는다.

이러한 조세피난처의 행위에 대응하여 다른 국가들은 자본이 자국에서 조세피난처로 이동하는 것을 방지하기 위해 다양한 조세 유인책을 실시하고 있지만, 효과적인 방안이 되지 못하고 오히려 유해한 조세경쟁에 동참하는 결과를 낳고 있다. 또한 조세피난처로부터의 피해를 제거하기 위해 마련된 조세유인제도와 관련하여 발생하는 비용(세수의 감소)의 부담은 보다 비유동적인 부문이나 다음 세대에 전가된다.

## 2. OECD 회원국과 비회원국의 유해한 조세제도

많은 OECD 회원국 및 비회원국들은 고도의 유동성을 지닌 금융 및 기타 서비스활동을 유치하기 위하여 조세유인제도를 도입하고 있으며, 대부분의 경우 이러한 조세제도는 자본의 흐름을 국경 밖으로 유도하기 위해 이용되고 있다. 이러한 조세혜택은 일반적인 조세법에 규정되어 있기도 하고, 특별한 법규정에 의해 마련되기도 한다. 유해한 조세제도를 규정하기 위한 몇 가지

유해한 조세제도의 가장 근본적인 특징은 비과세 혹은 낮은 유효세율이며, 유치국 조세제도의 비투명성 또한 상대국이 조세경쟁에 대처하여 취할 수 있는 조치의 범위를 축소시키기 때문에 조세제도의 유해성 여부를 판단하는 중요한 기준이 되고 있다.

기준들을 논함에 있어서는 유해한 조세제도를 채택하고 있는 국가의 정책이 다른 국가의 조세정책에 미칠 수 있는 바람직하지 못한 점들을 염두에 두어야 하는데 다음과 같은 점들을 예로 들 수 있다.

- ① 유동적인 소득에 대해 효과적으로 과세하지 못하게 하고, 이에 따라 비유동적인 요소에 대한 세부담을 증가시킨다.
- ② 복잡한 조세회피 방지 법안을 마련해야 할 필요성을 제기한다.
- ③ 고용 및 경제활동을 위축시킨다.

이 외에도 고려해야 할 사항은 국내 및 국제적 상황에 대응하는 적절한 조세정책에 대한 견해가 국가별로 다를 수 있다는 점이다. 일반적으로 각국의 조세정책이 투명하고 납세자에 대한 정보를 국가간에 자유롭게 공유할 경우 상대국은 여러 가지 방어체제를 통하여 이를 제지할 수 있다. 그러나 이러한 조세의 투명성과 납세자에 대한 정보제공이 여러 국가에서 광범위하게 이루어진다 하더라도 소수국에서 이를 실행하지 않을 경우 이들 소수의 조세피난처에 위치한 다국적 기업에 비해 다수국에 위치한 기업이 경쟁적 불이익을 감수하게 된다.

유해한 조세제도의 가장 근본적인 특징은 비과세 혹은 낮은 유효세율이며, 유치국 조세제도의 비투명성 또한 상대국이 조세경쟁에 대처하여 취할 수 있는 조치의 범위를 축소시키기 때문에 조세제도의 유해성 여부를 판단하는 중요한 기준이 되고 있다. OECD에서는 조세피난처와 관련하여 다음과 같이 10가지로 유해한 조세제도의 특징을 규정짓고 있다.

- ① 특정 경제활동(유치국 국내시장의 수요 및 공급과 무관한 사업, 조세피난처를 단순한 통로로 이용하는 경제활동)을 장려한다.
- ② 경제활동이 수행되는 곳에서의 고정사업 시설의 설치를 의무화하지 않는다.
- ③ 기지회사의 소득(base company income) 또는 수동적 투자소득과 같은 유동성이 높은 소득의 유치를 적극 장려한다.
- ④ 납세자가 납부한 세금액수에 대한 직접적인 대가를 납세자에게 지불하거나 거주지에 따라

임의적으로 차등과세하며 세율에 대한 협상이 가능하다.

- ⑤ 이전가격이 가격협상에 의해 결정됨에 따라 가격결정 과정이 은폐되고 있다.
- ⑥ 내국인에 비해 외국인에게만 과도한 세제상의 혜택이 제공된다.
- ⑦ 외국기업에 대해서는 유치국의 지역통화 사용을 의무화하지 않는다.
- ⑧ 조세협약을 체결하지 않고 있거나 그 범위가 협소한 국가의 경우는 유해한 조세제도를 채택하고 있을 가능성이 높다.
- ⑨ 투명성이 결여된 조세제도를 운영한다.
- ⑩ 비밀보호법을 유지하거나 다른 국가와의 정보교환에 대해 협조하지 않는다.

#### IV. 유해한 조세경쟁에 대한 대응방안

많은 국가들은 유해한 조세제도에 의해 자국의 세수기반이 침식당하는 것을 좌시하지 않고 다양한 대응조치들을 취하고 있다(〈표 3〉 참조). 이러한 조치들은 일반적으로 관련국가의 일방적 혹은 쌍무적인 성격을 지니고 있는데, 이러한 방식에는 다음과 같이 몇 가지 한계점이 내재되어 있다.

- ① 유해한 조세제도로부터의 이득을 상쇄하는 방식으로 자국민에게 조세를 추가로 부과하는 국가는 다른 국가들이 이와 유사한 정책을 시행하지 않는 한, 자국의 납세자에게 경쟁적 불이익을 줄 위험이 있다.
- ② 통신혁명 및 무역과 투자장벽의 제거에 따라 납세자들이 취할 수 있는 행동의 범위는 확대되고 있는 반면, 과세당국의 행정력은 한계에 부딪히고 있다.
- ③ 유해한 조세제도를 감시하고 대응하는 조치를 취하는 데는 상당한 비용이 소요되므로 상황별로 적절한 방안들을 고려할 필요성이 제기되며, 개별 국가만의 노력으로는 역부족인 경우도 생기게 된다.

OECD는 회원국들에 대해 일련의 권고안들을 통하여 소기의 목적을 달성하는 방법을 제시하고 있으며 이러한 권고안은 국내입법을 통한 국내법의 정비, 조세협약, 다자간 공동협력 방안 및 비조세적 조치 등 크게 세 가지로 구분된다. 유해한 조세경쟁은 다양한 형태로 나타나며, 따라서 유형별로 적절한 대응조치가 취해져야 할 것이다.

유해한 조세경쟁에 대처하기 위한 OECD의 권고안은 국내입법을 통한 국내법의 정비, 조세협약, 다자간 공동협력 방안 및 비조세적 조치 등 크게 세 가지로 구분된다. 유해한 조세경쟁은 다양한 형태로 나타나므로 유형별로 적절한 대응조치가 취해져야 한다.

## 1. 국내법의 정비

국내입법을 통해 조세경쟁으로부터 국내의 세원을 보전하기 위해 몇몇 국가에서는 ① 피지배 외국법인(Controlled Foreign Corporation : CFC)에 대한 과세 ② 해외투자기금(Foreign Investment Fund : FIF)에 대한 과세 ③ 거주자의 해외활동 및 국제거래에 관한 정보제공의 의무화 ④ 배당소득 및 기타 해외소득 면세제도의 제한규정 강화 ⑤ 외국인의 국내기업에 대한 과소자본투자의 규제 ⑥ 이전가격 원칙의 도입 ⑦ 세제상의 혜택을 위한 조세이민 규제 등의 다양한 방법이 몇몇 국가에 의해 이미 시행되고 있다.

피지배 외국법인 과세제도는 내국인 납세자가 각각의 의결권 있는 주식을 일정 지분 이상<sup>2)</sup> 직접 또는 간접적으로 소유하는 외국법인에 대해 과세하는 제도이다. 이 같은 제도는 국내기업이 조세 피난처 또는 저세율국에 위치하여 국외소득에 대한 국내과세를 이연함으로써 얻게 되는 이득을 제거하기 위해 도입되고 있으며, 이는 현재 15개의 OECD 회원국에 의해서만 시행되고 있어 전세계적으로는 그 효과가 제한되어 있는 실정이다. 해외투자기금 과세제도는 피지배 외국법인 과세제도를 보완하기 위한 제도로서 내국인 주식투자가가 외국법인의 주식을 보유하지 않고 국내조세를 이연하기 위해 외국의 개방형 투자신탁에 투자할 경우 이를 효과적으로 저지하는 수단이 될 수 있다.

대부분의 국가들은 국외소득에 대한 면세제도에 일정한 제한규정을 두고 있으나 유해한 조세 경쟁에 따라 얻게 되는 해외소득을 완전히 제거하지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 각국은 국내입법을 통해 국외 배당소득의 면세를 실효세율에 따라 규제하는 최소규정을 마련해야 하며, 해외소득의 유형 및 발생국에 따른 면세제도의 제한을 강화해야 한다.

또한 대부분의 OECD 회원국들은 외국인의 국내기업에 대한 과소자본투자로 인한 세수기반의 침식을 우려하여 이에 대처하기 위한 특별규정을 마련하고 있으며, 이러한 조치를 통해 조세 피난처나 국외소득에 저율과세하는 국가에 위치한 법인이 국내이윤을 비과세로 유출시키는 행위를 방지할 수 있다. 이전가격 원칙을 도입하지 않는 국가는 조세회피를 위한 중개국이 될 가능

2) 피지배 외국법인의 정의와 과세 범위는 국가별로 차이가 있다(〈표 3〉 참조).

성이 높으므로 이전가격 원칙의 도입의 중요성이 그 어느 때보다도 부각되고 있다. 끝으로 세제상의 혜택을 위해 국적을 포기하고 조세피난처 또는 저세율국으로 이민가는 경우<sup>3)</sup>에 대해서는 이주 시점 또는 이주 이후 일정기간 동안 증식된 국내 자본이득에 대해 과세하는 규정을 마련함으로써 국내 세수기반의 침식을 보전할 수 있다.

## 2. 조세협약 방안

조세협약을 통해 각국은 국내 납세자에 대해 이중과세로부터 발생하는 불이익을 제거해 줌으로써 국내기업의 경쟁력을 제고하는 노력을 기울이고 있으나, 이 같은 조세협약을 악용하는 기업과 조세피난처에 의해 자국의 세수기반이 침식될 가능성도 존재하고 있다. 이로부터 국내세원을 보전하기 위해서는 조세협약 체결시 다음과 같은 조항을 검토해야 할 것이다.

- ① 정보교환의 의무화
- ② 조세협약의 폐기 가능성과 이에 따른 불이익
- ③ 유해한 조세경쟁을 견제하기 위한 규정
- ④ 특정기업에 대한 조세협약의 적용 배제
- ⑤ 상호 협력적인 제도의 마련
- ⑥ 상대국의 과세권 집행 허용

1970년대말부터 선진국을 중심으로 각국 과세당국의 협력하에 계열기업들의 신고소득을 감시하고 상대국의 과세권 집행을 인정하는 제도가 발전되어 왔으며 최근에는 쌍무적인 조세협약 혹은 다자간 협력을 통해 이전가격 조작과 관련된 보다 진보적인 가격협정이 등장하고 있다<sup>4)</sup>. OECD는 회계감사, 이전가격 조작 및 조세협약 등에 대한 공동 교육프로그램을 개발하여 국제적인 납세의식을 제고함으로써 조세회피를 최소화하려는 노력을 기울이고 있다.

조세피난처에 대응하는 방법으로 조세피난처와의 조세협약을 폐기하는 경우가 종종 있으나 이는 중대한 정치적·외교적 문제로 발전될 수 있으므로 보다 광범위한 국제적 협력을 통해 공동보조를 취하는 것이 바람직하다. 그리고 국내 조세법에는 유해한 조세경쟁에 대처하기 위한 다양한 규제안이 마련되어 있음에도 불구하고 통상 조세협약에 이러한 규제안이 포함되어 있지 않아 국내규정과 조세협약의 부합 여부에 관한 문제도 제기되고 있다. 그러므로 조세협약 규정에 유해한 조세경쟁을 견제하기 위한 규정을 포함시키는 방안이 검토되어야 한다. 이러한 조세협약을 통한 유해한 조세정책을 제지하기 위해서는 무엇보다도 국가간의 효율적인 정보교환이

3) OECD 표준협약(model treaty)에 따르면 국외인이 취득하고 있는 자본이득은 납세자의 국적에 따라 과세하도록 되어 있어 자본유치국은 이에 대해 과세할 수 없게 된다.

4) 미국, 영국, 일본, 캐나다 및 호주 등은 국제적인 조세회피에 대처하기 위한 상호 협력에 동의하였다.



OECD는 유해한 조세경쟁으로 분류된 정책을 명시함으로써 회원국 및 비회원국들에 대해 이러한 정책채택을 저지하며, 공식적인 성명의 채택을 통해 적절한 대응조치를 마련하는 방안을 검토하고 있다.

선행되어야 한다.

### 3. 다자간 협정방안

OECD는 유해한 조세경쟁으로부터 야기되는 경제적 왜곡이 다자간의 공동협력 방안을 통해 최소화될 수 있다고 보며 다음과 같은 다자간 협력방안을 제시하고 있다.

- ① 유해한 조세경쟁에 속하는 정책의 OECD 목록 작성
- ② 공식적인 OECD 정책성명의 채택
- ③ 모범사례 규약의 작성
- ④ 유해한 조세경쟁에 참여하고 있는 국가의 조세제도에 대한 주변국의 감시
- ⑤ 모범적 조세행정 원리의 개발

OECD에서 작성되는 조세경쟁과 관련한 유해한 정책목록은 본장에서 논의한 유해한 조세경쟁의 판정기준에 따른 선별과정을 거치며, 이 목록을 통하여 해당 과세당국은 적절한 대응조치를 취할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 또한 이와 관련하여 목록이 유해한 조세경쟁의 유형에 대해 포괄적인 방식으로 작성되어야 하는가 혹은 특정 국가의 조세제도를 명시하는 등 상세하게 작성되어야 하는가 하는 점이 고려되어야 하며 이 외에도 다음과 같은 문제가 제기되고 있다.

- ① 비조세피난처의 조세제도 및 정책의 포함 여부
- ② 목록에 기입된 유해한 정책의 등급 표시
- ③ 목록의 갱신 방식
- ④ 특정한 정책을 목록에 포함시키는 기준(혹은 방법)
- ⑤ 목록의 공개 여부

OECD는 유해한 조세경쟁으로 분류된 정책을 명시함으로써 회원국 및 비회원국들에 대해 이러한 정책채택을 저지하며, 공식적인 성명의 채택을 통해 적절한 대응조치를 마련하는 방안을

검토하고 있다. 또한 OECD 자유화 규약과 유사한 강제성이 없는 모범사례 규약의 작성방안은 비강제적인 다자간 협력과 각국의 조세주권간의 조화를 이룸으로써 성공적으로 이루어질 수 있을 것이다.

그리고 선발된 몇몇 국가에 대해 지정된 국가의 조세입법과 규제 및 행정관행 등을 감시하는 역할을 부여하고, 이들로 하여금 유해한 조세제도에 관한 보고서도 작성하게 한다. 또한 유해한 조세경쟁에 연루된 회원국에 대해서는 의무적으로 매년 그들의 조세입법과 규제 및 행정적 관행의 변경사항에 대한 정보를 보고하도록 함으로써 이들로 하여금 OECD 정책성명이나 모범사례 규약에 따르도록 유도할 수 있을 것이다. 이 외에도 OECD 재정위원회의 전략적인 포럼을 통하여 이상적인 조세행정에 관한 일련의 원칙을 개발하는 공동조치를 취할 수 있으며 이는 비강제적인 수단에 의한 집단적 행동과 각국 조세주권간의 조화를 유지시켜 줄 수 있을 것으로 예측된다.

#### IV. 결론

각국의 경제가 개방화되고 자유화됨에 따라 자본을 비롯한 생산요소의 국가간 이동이 그 어느 때보다도 용이해지고 있다. 국제적인 생산요소 이동의 자유화 추세는 각국으로 하여금 세수확보를 위한 투자유인 제공을 부추기게 하며, 이는 국가간의 유해한 조세경쟁을 야기시킨다.

이러한 조세경쟁으로부터 세수의 감소 외에도 투자결정과 조세구조의 왜곡 및 세부담의 불공평과 같은 폐해가 나타나게 된다. 즉 조세경쟁은 지리적으로 이동이 자유로운 자본과 서비스부문에서 이동이 자유롭지 못한 생산요소로 세부담을 전가시킴으로써 소비세 부분과 후세대의 세부담을 증가시키는 결과를 낳게 된다.

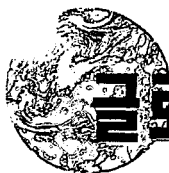
많은 국가들은 유해한 조세경쟁으로부터의 불이익을 막기 위한 조치로서, 상대국의 조세제도가 유해하다고 판단될 경우 국내입법을 통한 피지배 외국법인과 해외투자자금에 대한 과세, 원천징수 및 유효세율의 삭감, 비조세부담의 제거 등의 일방적 방어조치를 채택하고 있으며 동시에 조세협약을 통한 쌍무적 조치도 취하고 있다. 그러나 보다 영향력 있는 대응조치로서 조세문제에 관한 유럽 다자간 협정과 같은 다자간 방어체제의 구축을 강구해야 할 것이다.

최근 OECD에서는 유해한 조세경쟁의 심각성을 인식하고 이에 대응하기 위한 연구를 활발히 진행하고 있다. OECD에서 제시하고 있는 유해한 조세제도의 판정기준에 따른 일방적·쌍무적 그리고 다자간 대응방안이 회원국과 비회원국 모두에 의해 채택될 경우 세계적으로 대두되고 있는 조세경쟁 문제는 해결의 실마리가 비로소 풀릴 것으로 기대된다. KIP

〈표 3〉 각국의 조세피난처 관련 과세제도의 비교

	제도의 형태			조세피난처의 정의	피지배 외국법인 정의	손실이월공제	귀속소득 계산방법	적용제한규정	비 고
	거대성격에 의한 구분	세율 비교법	조세피난처 지정제도						
캐나다	○ <sup>1)</sup>			규정 없음	납세자가 1% 이상의 지분을 소유하고 납세자와 특수관계인 자가 10% 이상의 지분을 소유하는 외국법인	외국계월기업 전체의 이익과 손실은 이월공제 불인정		CFC 거주자국에서 창조된 자산의 국내 매각시 소득	외국에서 부과된 세액은 공제역으로 인정
미국	○ <sup>1)</sup>			규정 없음	의결권 있는 주식의 10% 이상을 소유하거나 발행주식이익의 50%를 초과하는 주식을 직·간접으로 소유하는 외국법인	무제한 이월공제	Subpart F 소득 × 주주비율 × CFC 해당 기간 비율	외국기회소득이 총소득의 10% 미만인 경우	합선과세소득에 대응하는 금액은 외국 납부세액공제함
일본	○	○	○ <sup>2)</sup>	법인세가 존재하지 않거나 법인 세율이 25% 이하인 지역	발행주식 또는 의결권 있는 주식의 50%를 초과하는 주식을 내국법인이 직·간접으로 보유하고 있는 외국법인	연결회계 불인정 5년동안 이월	과세대상유보금액은 외국법인의 수익금액으로 간주함	그 사업의 관리, 지배 및 운영을 스스로 행하는 경우	
영국	○	○	○	거주자국에서 지급한 법인세액이 영국 세액의 3/4보다 적은 경우	국의 거주하는 회사로서 국내 거주자에 의해 직·간접으로 지배되며 국내 거주자가 50% 이상의 자본 및 자산을 소유하는 법인	무제한으로 이월 연결회계는 불인정	지분비율에 따른 배분	경과세국으로 법인이 소득을 이득시켰으나 국내조세 감시기 미미한 경우	
프랑스	○	○	○	외국세액이 국내세액의 2/3보다 적은 경우	회계연도말에 국내기업이 10% 이상의 지분을 소유하거나 1억 5천프랑에 상당하는 지분을 직·간접으로 소유하고 있는 외국법인	연결회계 불인정 5년간 이월		CFC 활동이 이윤증대를 발생시키지 않는다고 볼 경우	
독일	○	○ <sup>3)</sup>	○	CFC 소재국가의 세율이 총소득의 30% 이내인 경우	회계연도말에 국내 거주자가 50% 이상의 지분을 소유하는 외국법인	연결회계 불인정 5년간 이월		25% 지분을 직접적으로 소유하는 기업은 특별규정이 적용됨	특별한 소득이 CFC소득의 10% 보다 적은 경우는 귀속소득이 없는 것으로 간주
뉴질랜드			○ <sup>4)</sup>	규정 없음	5명 이하의 국내 거주자가 50% 이상의 지분을 직·간접으로 소유하는 외국법인	연결회계 인정 손실초과액은 이월			
우리나라	○	○	○	법인의 실질합생소득의 전부 또는 상당부분에 과세하지 않거나 법인의 부담세액이 당해 실제합생소득의 15% 이하인 지역	피지배 외국법인에 대한 정의 규정은 없는 반면 「국제조세조정에 관한 법률」 제2조 제1항 8호 에 특수관계 에 대한 규정이 있음	5년간 이월	배당간주금액은 특정 외국법인의 배당가능 유보소득 에 내국인의 특정외국법인에 대한 지분비율을 곱하여 계산	특정 외국법인이 조세피난처에 고정된 시설을 가지고 사업을 실질적으로 영위하는 경우 배당간주과세제도가 적용되지 않음	

- 주 : 1) 경과세국 국가목록 없음.  
 2) 1978년 도입 조세특별조치법 기준임.  
 3) 비공식적으로 경과세국국가 지정제도를 택하고 있음.  
 4) 경과세국 국가목록으로 경제국가목록과 혐의국가목록이 존재하기는 하나 1993년 이후 경제국가목록만 적용됨.  
 5) '특수관계' 라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 관계를 말하며 그 세부기준은 대통령령으로 정한다.  
     가. 거래당사자의 일방이 타방의 의결권 있는 주식의 100분의 50 이상을 직접 또는 간접으로 소유하고 있는 관계  
     나. 제3자가 거래당사자 쌍방의 의결권 있는 주식의 100분의 50 이상을 직접 또는 간접으로 각각 소유하고 있는 경우 그 쌍방간의 관계  
     다. 거래당사자의 일방이 타방의 사업방침을 실질적으로 결정할 수 있는 관계  
 6) 배당가능 유보소득은 당해 특정외국법인의 소재지국에 통용되는 기업회계기준 또는 이에 상당하는 원칙에 의하여 산출한 연결재무제표상의 이익잉여금에서 다음 항목을 차감하여 계산하는데 동 기준이나 원칙이 국제적으로 인정되는 회계원칙과 현저히 다른 경우에는 우리나라의 기업회계기준을 적용하여 산출한 연결재무제표상의 이익잉여금을 사용하여야 한다고 정하고 있음.  
     ① 연결재무제표상 누적결손금  
     ② 당해 사업연도중에 납부하는 법인소득세액  
     ③ 당해 사업연도중에 행한 잉여금 처분에 의한 이익의 배당금 또는 잉여의 분배금  
     ④ 당해 사업연도중에 행한 잉여금 처분에 의한 상여 퇴직급여 및 기타 사외유출  
     ⑤ 상대국 법령에서 정하는 의무적립금. 다만, 의무적립금이 이익잉여금의 100분의 30을 초과하는 경우에는 이익잉여금의 100분의 30에 해당하는 금액
- 자료 : 김유찬, 『경과세국 관련 과세제도의 개편방향』, 한국조세연구원, 1996. 12.



# 글로벌화, 통일 그리고 조세정책

## Globalization, Unification and Tax Policy



한 국조세연구원과 독일 프리드리히 에버트재단이 공동 주최한 국제심포지엄이 11월 4일과 5일 양일간 대한상공회의소 제2·3회의실에서 개최되었다.

「글로벌화, 통일 그리고 조세정책(Globalization, Unification and Tax Policy)」을 주제로 열린 이번 심포지엄에는 Claus Vollers 주한 독일대사, 김중수 한국조세연구원 원장, 남궁 훈 재정경제원 세제실장, 프리드리히 에버트재단 한국사무소 Peter Mayer 소장, 관계전문가 등 80여명이 참석하여 독일의 통일비용 조달을 위한 재정정책, 한국의 통일비용 조달방안, 그리고 통일 이후의 조세정책 방향에 대하여 논의하였다.

『재정포럼』에서는 「글로벌화, 통일 그리고 조세정책」을 특집으로 마련, 각 주제별 발표와 토론요지를 요약·게재한다.

(편집자 주)

제1주제

통일비용 조달방안으로서 독일의 재정정책

사회자 : 趙潤濟 서강대학교 교수  
 발표자 : Klaus Funken 독일 국회 자문위원  
 토론자 : 高日東 한국개발연구원 연구위원  
 柳一鎬 한국조세연구원 부원장

<주제발표>



Klaus Funken 독일 국회 자문위원

본고의 목적은 독일의 통일비용과 통일 독일의 재정정책에 관해 설명하는 데 있다.  
 잘 알려진 바와 같이 독일은 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너지고 나서 채 1년도 안되어 통일이 되었다. 통일 전에 서독 정부, 학계의 전문가들은 동독의 경제상황이 좋지 않다는 것을 알고 있었으나 다른 공산주의 국가보다는 훨씬 형편이 나으며 어느 정도의 효율성을 유지하고

있는 것으로 평가하고 있었다. 또한 이와 같은 평가에 따라 통일에 대비한 준비도 어느 정도까지는 되어 있는 실정이었다.

그러나 이러한 사전준비 및 사전정보 축적도 갑작스런 동독의 외해 후 급변하는 상황변화에 대처하기에는 상당히 부족하였으며, 그 결과 통일 후의 경제정책, 특히 재정정책은 갈팡질팡하는 양상을 벗어나지 못하게 되었다.

사실상 독일의 통일에 대한 대비는 경제적으로 더 이상 기대하기 어려울 정도로 잘되어 있었다고 해도 과언이 아니다. 통일 당시 독일은 미국, 일본과 함께 세계무역의 주도권을 쥐고 있었으며 무역수지 흑자는 1천억DM를 넘었고, 경상수지 흑자는 GDP의 4%를 넘었다. 이에 따라 통일 후의 수요증대에 의한 인플레이 압력은 쉽게 흡수될 수 있었다. 한편 국제 자본시장의 여건상 통일비용의 조달도 큰 문제가 아니었다. 예를 들어 독일의 재정적자는 GNP의 5%에 불과해서 전세계 자본수요의 0.33%를 차지하는 수준이었다.

또한 경제 외적으로도 유럽뿐 아니라 전세계 대부분의 국가들이 독일의 통일을 위해 왔다는 유리한 정치적 환경까지 확보하고 있었던 것이다. 이렇게 충실한 대비, 유리한 정치·외교적 환경 등이 갖춰져 있었음에도 전술한 바와 같이 실제로는 엄청난 경제적 충격 및 혼란이 나타났다.

빅뱅식 접근방법

독일의 통일정책은 OECD 국가들 사이에서 흔히 '빅뱅(big bang)식'이라고 불린다. 고연

금, 실업수당, 사회부조, 주택보조 등 서독주민들이 누리던 기존의 사회복지 혜택이 그대로 동독주민에게도 적용되었고 특히 임금, 연금 등에 있어 서독과 동독 화폐의 일대일 교환이 가능했던 것이다. 그런데 문제는 임금에 있어서의 일대일 교환이 동독지역 기업 및 경제회복에 결정적 타격을 입혔다는 데 있다. 즉 이러한 교환은 생산성 증가를 훨씬 능가하는 임금상승을 보장하여 이에 따른 노동수요 감소와 불황, 아울러 실업수당 증가에 의한 정부부담의 증가를 초래했다.

한편 동독지역 기업(즉 국유기업)의 민영화에 의한 신속한 경제회복을 추구하기 위해 신탁청(Trust Agency)이 설립되었다. 그러나 일부 국영기업을 매각하는 것과는 달리 동독지역의 거의 모든 기업을 일시에 매각하는 것은 성공적이지 못했다. 당초 매각에 의해 6천억DM의 수입이 예상되었으나 1994년 신탁청이 폐쇄될 당시 순손실은 2,040억DM에 달했으며 민영화된 통일기업들의 고용수준은 80% 정도 감소하였던 것이다. 이러한 정책실패는 동독지역의 경제회복이 지연되게 된 또 하나의 원인이 되었다고 할 수 있다.

통일과 함께 구동독 지역의 공공부채도 큰 문제로 대두되었다. 이 부채들은 구동독 정부의 채무, 국영기업의 채무, 지방정부 채무 및 화폐교환충당기금(Currency Conversation Equalization Fund) 등인데 이들을 포함하여 1996년말까지 통일과 관련된 부채는 4,540억DM에 달하였다. 이러한 국가채무상환은 일반회계가 아닌 통일

독일의 통일정책은 OECD 국가들 사이에서 흔히 '빅뱅(big bang)'식' 이라고 불린다.

서독주민들이 누리던 기존의 사회복지 혜택이 그대로 동독주민에게도 적용되었고 특히 임금, 연금 등에 있어 서독과 동독화폐의 일대일 교환이 가능했던 것이다.

관련 특별정부기금에 의해 충당되었다.

#### 경제체제 전환 문제

이미 지적한 바와 같이 독일통일이 가져온 경제적 충격은 예상보다 훨씬 컸다. 우선 콜 수상이 1990년 총선 때 약속했던 것과는 달리 통일비용 마련을 위한 증세조치가 17차례나 있었다.

특히 심각한 것은 실업문제였다. 예를 들어 1989년 구동독 지역에서는 970만명의 고용이 가능했으나 3년 후 고용인구가 630만명으로 축소되었으며 특히 농업, 운수, 통신, 무역 등의 분야에서 그러한 현상이 두드러지게 나타났다.

다음으로 중요한 문제는 생산과 소비의 격차이다. 이러한 격차는 계속 증가하고 있는바, 1991년 1,520억DM에서 1994년에는 2,100억DM로 증가하였으며 현재에도 2천억DM를 넘을 것으로 추산되고 있다. 이와 같이 소비가 생산을 능가하는 현상은 두말할 필요 없이 무엇보다 고용감소에 기인하는 것이나 통일 후의 증세, 정부지출 감소, 자본시장에서의 구축효과(crowding-out effect) 등에도 원인이 있다고 하겠다.

동독지역의 경제회생을 위해서는 구서독으로 부터의 막대한 금액 이전 및 보조가 필요하였다. 이러한 보조의 상당부분은 연금, 실업보험 등 사회보장 지출에 집중되었고 또한 이미 지적된 바와 같은 생산과 소비의 격차를 보전하기 위해 투자보다 소비지출에 더 중점이 두어졌다. 물론 이와 아울러 철도, 통신, 도로, 수로, 에너지 등의 사회간접자본과 환경보호, 기술개발 등의 투자에도 많은 지출이 이루어졌으나, 통일 후 지금까지는 당장의 필요에 의한 소비지출 위주의 구조가 형성되어 왔다.

### 재정제도

독일의 재정제도는 연방정부, 주정부, 지방정부의 3단계로 구성되어 있는 연방제도와 밀접하게 연관되어 있는바, 특히 독특한 세입분할제도인 공동세제도가 중심이 되고 있다. 잘 알려진 바와 같이 공동세는 소득세·법인세·부가가치세로 구성되어 있으며, 이 3개 세목 외에 독점기업수입·담배·커피·주류 등에 대한 개별소비세는 연방세, 자동차세·재산세 등은 주세, 지방소비세 등은 지방세로 징수되고 있다.

이러한 세입분할 및 재정지출제도의 목적이 지역균등화에 있다는 것은 주지의 사실인바, 통일 후 이러한 원칙을 구현하기 위해 연방정부와 구서독주들의 재정에 의해 충당되는 독일통일기금이 설립되었다. 따라서 독일통일기금은 통일이라는 돌발사태에 대비하여 도입된, 구서독 지역 균등화제도의 일종의 대체물이었다. 쾰른, 경

통일 후 급증하는 재정수요 때문에 독일의 공공채무가 급증하였다. 그 결과로 나타난 구축효과, 물가인상 등 바람직하지 못한 경제적 효과도 문제지만, 이자비용 증가에 의한 재원의 가용성 하락도 향후 심각한 정책과제로 대두될 것이다.

제가 안정됨에 따라 1995년에 폐지되어 다시 독일 전주간(全州間)의 지역균등화제도가 정착되고 있다.

### 조세, 세외수입 및 공공채무

독일의 조세수입은 1990년대 초반까지의 호황에 힘입어 계속 호조를 보여 왔다. 이러한 추세는 통일 후 경제가 어려워졌을 때에도 계속되어 1991년 6,619억DM이던 총세수가 1995년에는 7,862억DM에 달하였다. 반면 경제회복이 시작된 1996년 이후 세수는 오히려 감소하였다. 이는 세수에 있어 일종의 시차효과가 존재함을 반영하는 것이며 따라서 향후 당분간 이러한 추세가 지속될 것으로 예상된다. 특히 연방정부에서 세수감소가 두드러진 반면 구서독의 주들은 상대적으로 그 규모가 작았다.

한편 세목별 세수구성을 보면 1990년 이후 소득세보다 소비세의 비중이 높아지고 있으며, 소득세 내에서도 자본소득세보다 근로소득세의 비중이 높아지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 순수한 조세부담은



통일 후 그다지 증대하지 않았다. 예를 들어 1991년 23.2%이던 조세부담률은 1996년 23.8%로 소폭 증가하는 데 그쳤다. 그러나 전체 국민부담은 1991년 5,130억DM에서 1996년 7,070억DM로 38%나 증가하였다. 이에 따라 통일 전 17.9%에 달하던 사회보장 부담률은 통일 후 19.9%로 증가하였으며, 국민부담률은 41.2%에서 43.8%로 증가하게 되었다.

어느 나라에서나 재정지출의 확대와 더불어 공공채무의 증대가 불가피하게 되었으며, 이에 따라 국가채무의 문제가 재정정책의 중요 관심사가 되어 왔다. 독일은 다른 나라와 비해 비교적 공공채무의 비율이 작은 편이었으나 이러한 중요성 때문에 공공채무를 감소시키고자 하는 노력이 지속되었으며 연방채무의 증가율을 1970

년대 후반의 16%에서 1980년대 후반에는 5% 대로 감소시키는 데 성공하였다. 그러나 예상된 바와 같이 통일 후 급증하는 재정수요 때문에 공공채무는 다시 급증하여 1996년에는 무려 2조 1,360억DM에 달하게 되었다. 이에 따라 이자비용만도 1990년의 340억DM에서 1996년 840억DM로 증가하였다. 이러한 공공채무의 증가가 가져온 구축효과, 물가인상 등 바람직하지 못한 경제적 효과도 문제지만, 이자비용 증가에 의한 재원의 가용성 하락도 향후 심각한 정책과제로 대두될 것이다.



## <토론포약>

### 통일 이후 남북한간의 임금정책이 중요



高日東 연구위원

Funken 박사는 통일 이후의 경제정책과 그 교훈에 대해 논하였는데, 몇 가지 보완해야 할 사항을 지적하고자 한다.

먼저 독일의 통일정책이 빅뱅식이라고 하였는데, 통일은 선택의 문제가 있기 때문에 빅뱅식이나 점진적이거나보다 갑자기 장벽이 무너졌을 때 어떻게 할 것인가를 논의해야 할 것이다.

Funken 박사는 환율, 동독경제의 개방, 임금의 지속적인 상승 등 독일통일 후의 3가지 충격을 지적하였다. 이러한 충격을 어떻게 통제할 것인가가 문제인데, 이는 경제의 기본적인 건강도와 관련이 있다. 특히 임금이 중요한 문제이다. 남북한의 임금과 생산성 격차가 계속 확대되면 실업률 상승, 사회보장지출 확대 등의 문제가 심각해질 것이므로, 임금정책은 재정 및 예산정책에도 큰 영향을 미친다. 재정정책의 관점에서는 임금보조와 사회보장 중 전자가 비용이 덜 소요될 것이다.

다음은 통일비용의 조달 문제인데 남북한 통일

남북한의 임금과 생산성 격차가 계속 확대되면 실업률 상승, 사회보장지출 확대 등의 문제가 심각해질 것이므로, 임금정책은 재정 및 예산정책에도 큰 영향을 미친다. 재정정책의 관점에서는 임금보조와 사회보장 중 전자가 비용이 덜 소요될 것이다.

시 남한 납세자의 부담은 서독의 경우보다 훨씬 클 것이므로 정부정책에 대한 신뢰도를 제고하여 독일통일에서와 같은 충격을 줄이는 방안을 모색해야 할 것이다.

수요측면에서 통일비용을 줄이는 것은 임금통제의 문제이고, 공급측면에서 통일비용을 조달하는 것은 국제시장에서의 신뢰도 제고 문제라고 할 수 있다.

### 한국 현실 고려한 정책이 제시되어야



柳一鎬 부원장

Funken 박사의 논문에는 통일 전후의 경제정책과 그것이 초래한 문제들이 짧은 지면임에도 불구하고 소상하게 나열되어 있다. 그러나 이러

한 것 중 무엇이 가장 중요하며, 이 정책들에 대해 구체적으로 어떻게 평가할 수 있는지, 더 나아가 우리나라의 정책수립에 대한 시사점은 무엇인지에 관한 설명은 다소 미흡한 감이 있다.

이 논문에서는 독일의 경제적 통일방식인 빅뱅 식 접근법을 설명하고 그것이 초래한 문제점도 잘 설명하고 있다.

이 논문에도 잘 나타나 있고 이미 일부 알려진 바와도 같이, 조세부담률에 변화가 없고 사회보장부담금의 증가도 별로 크지 않은 점을 고려할 때 빅뱅 방식은 결국 국가채무에 의존하는 정책이었다고 볼 수 있다.

Funken 박사는 빅뱅 방식이 초래한 문제점 때문에 이에 대해 비교적 비판적인 시각을 가지고 있는 것으로 이해된다. 그러나 과연 결점이 있음에도 불구하고 이 방식을 불가피하게 선택할 수밖에 없는지 그렇지 않은지에 대한 평가가 내려져야 할 것이며, 만약 합당하지 않다면 대안은 무엇이며 그 결과는 어떻게 나타날지에 대해서도 성찰해야 할 것이다.

독일의 통일과 이에 따라 초래된 문제해결 방식에 대한 평가가 어떻게 내려지든간에 우리가 독일의 경험을 그대로 모방할 수는 없을 것이다. 예를 들어 논문에도 지적된 바와 같이 독일은 막대한 외환 보유고, 자본시장에서의 높은 국제적 신인도, 국내 자본시장의 발달 등 우리나라와는 비교가 안될 정도로 유리한 환경에 처해 있었기 때문이다. Funken 박사는 이러한 차이점에 입각하여 우리나라에 어떤 정책권고를 할 수 있을지 궁금하다.

*Funken 박사의 논문에도 잘 나타나 있고 이미 일부 알려진 바와도 같이, 조세부담률에 변화가 없고, 사회보장부담금의 증가도 별로 크지 않은 점을 고려할 때 빅뱅 방식은 결국 국가채무에 의존하는 정책이었다고 볼 수 있다.*

또한 자본시장에서의 불리성이라는 점을 감안할 때 우리나라의 경우 독일에 비해 상대적으로 국채보다는 조세부담에 더 의존해야 할 것이다. 그런데 이 경우 어떤 세목에 중점을 두어 증세할 것인가의 문제가 대두된다. Funken 박사의 논문에 의하면 독일은 소득과세보다는 소비과세의 비중을 높인 것으로 나타나 있는데 우리의 경우도 이러한 방향을 채택해야 하는지에 관하여 더 많은 연구가 필요하다고 생각한다.

## 제2주제

## 한국의 통일비용 조달방안

사회자 : 朴泰圭 연세대학교 교수

발표자 : 崔濬旭 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 孫光洛 영남대학교 교수

Diana Brand 독일 Ifo연구소  
연구위원

## &lt;주제발표&gt;



崔濬旭 연구위원

통일비용에 대해서는 기존의 많은 연구가 있지만, 추정치가 연구자에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 또한 재원조달에 대한 논의는 상대적으로 빈약하며, 통일비용의 규모나 재원조달 방안이 남한경제에 미치는 영향에 대해서는 거의 논의되지 않았다. 본 연구에서는 그러한 부분들에 중점을 두고자 한다.

## 독일과 한국의 통일비용

독일의 경우 통일비용이 예상보다 크게 나타났고, 이것이 독일경제에 상당한 부담이 되고 있다. 독일과 비교할 때 여러 면에서 여건이 열악한 우리나라가 통일 이후 독일과 유사한 정책을 취한다면 통일비용을 과중하게 만들어 심각한 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 통일 이후의 정책은 통일비용이 과다하게 소요되지 않도록, 북한 지역의 경제가 빨리 성장할 수 있는 방향으로 시행되어야 한다.

통일비용은 정책에 따라 달라질 수 있기 때문에 국민적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 통일비용의 절대액을 추정하는 것은 별로 의미가 없다. 그러나 통일비용에 대한 적절한 연구는 통일 이후의 정책에 대한 국민적인 의견 수렴이라는 측면에서 의의를 가질 것이다. 다만 기존의 연구에서보다 좀더 신축성 있는 모형을 구성하여 거시경제 효과를 분석하는 일이 필요하며, 재원조달 측면에 대해서도 좀더 많은 논의가 있어야 할 것이다.

## 통일비용과 거시경제

통일비용 추정을 위해 통일 이후의 기본적인 경제정책에 대해 전면적 가격자유화, 실질환율을 기준으로 한 화폐통합, 바우처제도를 이용한 점진적 민영화와 소득보전, 북한주민에 대한 기본적인 사회보장 제공 및 남북한 사회보장제도의 별도 운영 등을 가정하였다. 또한 인구가동에 대한 법적 자

유가 보장될 것이라고 전제하고, 통일 이후 북한 지역의 생산을 전통 부문과 비전통 부문으로 나누고 인구의 이동에 대해 일정한 가정을 하였다.

통일에 따른 추가적 연간 재정지출은 통일 후 1~2년이 지나면 감소하지만, 4~5년이 지나면 다시 증가한다. 이는 북한지역에서의 임금이 빠른 속도로 인상되기 때문이다. 통일비용은 통일에 따른 추가적 재정지출에서 북한지역으로부터의 재정수입을 차감하여 계산할 수 있다. 통일비용이 과다해지지 않도록 통일 후 수년 뒤부터는 북한지역으로부터도 상당한 조세수입을 확보해야 할 필요성이 있다.

통일비용의 규모가 상당히 클 것으로 예상됨에도 불구하고, 거시경제 모형을 통하여 고찰한 결과 우리 경제가 이를 비교적 잘 극복하고 안정적인 성장을 지속할 수 있는 것으로 나타났다.

통일비용은 정책에 따라 달라질 수 있기 때문에 국민적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 통일비용의 절대액을 추정하는 것은 별로 의미가 없다. 그러나 통일비용에 대한 적절한 연구는 통일 이후의 정책에 대한 국민적인 의견 수렴이라는 측면에서 의의를 가질 것이다.

#### 재원조달 방안과 조세정책

재원조달 방안으로 주로 논의되는 것 중 민영화 수입금은 그 액수가 제한적일 수밖에 없고, 대규모 통일기금을 조성하는 것은 당위성을 찾기 힘들다. 또한 다른 분야에서의 지출 절감을 통해서 엄청난 규모의 통일비용을 충당하는 것도 한계가 있다. 따라서 통일비용 중 많은 부분은 증세



나 국채의 발행을 통해서 조달될 수밖에 없다.

증세를 통한 재원조달과 국채발행을 통한 재원 조달은 거시경제적인 측면에서도 차이를 보이지 만, 더 중요한 것은 양자간의 세대간 부담의 격 차이다. 실제에 있어서는 현세대의 부담 의사에 따라 증세를 통한 재원조달액이 결정되고, 나머 지 부분에 대해서는 국채를 발행하는 식이 될 것 이다. 따라서 재원조달에 대해 고찰할 때에는 현 세대의 부담의사에 영향을 미칠 수 있는 조세부 담물이나 개별 조세구조의 특성이 중요한 고려 사항이 된다.

기존의 연구에서는 우리나라의 조세부담률이 다른 나라들에 비해서 낮다는 점을 근거로 증세 를 통한 재원조달에 대해서 비교적 긍정적으로 평가하였다. 그러나 최근 수년간 우리나라의 조 세부담률이 빠른 속도로 증가하였고 우리나라의 공공지출 범위가 매우 제한되어 있다는 점을 고 려할 때, 이에 대해서는 재고의 여지가 있다.

통일 이후의 조세정책에 있어서는 일반적인 측 면과 더불어 통일로 인한 변화가 고려되는 것이 바람직하다. 통일로 인해서 이득을 보게 되는 분 야에 대해 증세하는 것이 바람직하므로 사업소 득이나 법인소득에 대한 부담을 늘리는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 현행의 소득세 부담의 문제점을 감안할 때, 소득세율 인상은 현실적으 로 어려울 것이다. 공제의 축소를 통해 소득세 부담을 가중시키는 것은 통일로 인해 손실을 보 게 되는 계층의 세부담을 증가시킬 수 있기 때문 이다. 경제의 개방화로 인해 법인세율의 인상을 어렵다. 따라서 통일비용 조달을 위한 증세의 광

통일비용 조달은 실제에 있어서 현세대의 부담 의사에 따라 증세를 통한 재원조달액이 결정되고, 나머지 부분에 대해서는 국채를 발행하는 식이 될 것이다. 따라서 현세대의 부담의사에 영향을 미치는 조세부담물이나 조세구조의 특성이 중요한 고려사항이 된다.

은 부분이 간접세를 통해서 이루어질 가능성이 크다. 증세를 통한 재원조달의 규모가 작은 경 우에는 일부 특소세, 에너지원에 대한 과세 등이 강화될 것으로 예측되지만, 재원조달의 규모가 큰 경우에는 이와 더불어 부가가치세율이 인상 될 것으로 보인다.

거시경제적 측면에서는 통일비용의 규모가 상 당함에도 불구하고 우리 경제가 이를 극복하고 안정적인 성장을 지속할 수 있을 것이라는 낙관 적인 예측이 많다. 그러나 재원조달 측면에서는 반드시 낙관적이지만은 않은 것으로 보인다. 통 일비용의 규모가 큰 경우에는 조세부담률이 상 당히 높아지거나 재정적자의 규모가 커질 것이 다. 따라서 통일 이후에는 과도한 비용을 초래하 지 않는 현실적인 정책이 필요하며, 통일 이전부 터 공공지출의 효율성을 높이려는 노력을 기울 여야 할 것이다. 또한 증세를 통하여 조달할 재 원의 규모가 클 경우 추가적인 세부담이 역진적 이 되지 않도록 소득세를 증세하는 것이 필요하 다. 이를 위해서는 통일 이전부터 사업소득에 대 한 과표양성화를 제고 등을 통해 소득세 부담을 정상화해야 할 것이다.

<토론요약>

부채증가 억제 방안 마련돼야



Diana Brand  
연구위원

통일비용 추정은 가정에 따라서 다양한 결과가 나올 수 있다. 전반적으로 볼 때, 최준욱 박사의 통일비용모형은 종합적으로 구성되었고, 통일 이후 정책에 대한 제안도 설득력이 있다. 그러나 몇 가지 아쉬운 점에 대해서 언급하고자 한다.

급진적인 통일은 이에 수반되는 비용이 클 수 있기 때문에 점진적인 통일방안도 고려해 볼 필요가 있다. 한국은 독일의 경험을 고찰하고, 독일이 범한 실수를 되풀이하지 않음으로써 현명한 정책 선택을 할 수 있을 것이다.

최 박사가 제시한 모형에서는 북한지역의 예상 경제성장률 등이 자세히 표현되어 있지 않다. 통일 이후의 거시경제적 측면이 긍정적이라고 하였는데, 이에 대해서도 자세한 설명이 없다.

재원조달 측면에서 볼 때 사전적으로 통일기금을 조성하여 막대한 통일비용으로 인한 부채의 증가를 억제할 수 있는 방안도 좀더 신중히 고려되어야 할 것이다. 통일의 편익은 장기적으로 나타나기 때문에, 반드시 통일을 맞이한 직후의 세

대만이 비용을 부담해야 한다고는 볼 수 없다.

정부의 투자 중 절반 정도가 전통부문에 투자된다고 하였는데, 당위성을 이해하기 힘들다. 남북한 기술격차가 존재하기 때문에, 두 부문간의 자본투자량이 적절하지 않을 경우 그로 인한 비효율이 발생할 수 있다.

조세와 국공채로 통일비용 조달이 바람직



孫光洛 교수

재정지출 삭감과 민영화에 따른 수입금으로 통일비용을 조달하는 방안은 무리가 있다는 최준욱 박사의 주장에 동감한다. 조세와 국공채에 의한 조달방법이 바람직하다고 생각한다.

당장에 통일이 되었을 경우 조세로만 통일비용을 조달한다면 조세부담률이 높아지기 때문에 국공채로 어느 정도 조달을 하고 그 나머지를 조세로 징수하는 방안이 바람직할 것이다. 이러한 방법을 사용하기 전에 먼저 우리나라가 부담할 수 있는 국공채의 한계가 얼마인지를 측정하는 작업이 이루어져야 한다.

통일 이전에 재원을 마련하는 것은 현세대와 미래세대의 부담의 형평성을 고려할 때 바람직

하지 않다고 하지만, 통일은 당면과제이고 두 세대의 구분이 불분명하다고 생각되므로 세대간의 부담을 굳이 나눌 필요가 없다.

통일재원의 조달방안으로서 사전적 기금 적립이 바람직한 이유는, 재정학에서 말하는 'tax smoothing effect' 때문이다. 통일 이전에는 증세하지 않고 통일 이후에 증세를 통해 조달하려 한다면 갑자기 세율이 높아져 초과부담이 커진다. 적립방법은 초과부담을 최소화하고 통일 이후의 갑작스러운 적자재정에 대비할 수 있는 좋은 수단이라고 생각한다.

최 박사는 조세부담률이 과거 2~3년 동안 2~3% 정도 증가하였으므로 조세부담률을 더 증가시키는 것은 바람직하지 않다고 하였다. 하지만 적정 조세부담률은 소득에 대해 탄력적으로 나타나기 때문에 2~3% 정도는 더 증가시켜도 무관하다고 생각한다.

특별소비세, 에너지세, 부가가치세와 같은 간접세를 통해 통일비용을 마련하는 방안은 형평성에 문제가 있다. 최근 우리나라에서는 전체 세수 중 간접세에 대한 비중이 증가하는 경향이 나타나고 있다. 간접세 비중을 더욱 증가시키는 조세개편은 바람직하지 않다.

우리나라의 조세구조는 직접세 부문에 많은 문제점이 있다. 통일은 직접세의 비과세, 면세 등을 획기적으로 줄이는 기회로 활용될 수도 있다.

### 제3주제

## 통일된 환경에서 독일의 투자촉진을 위한 조세정책

사회자 : 朴泰圭 연세대학교 교수

발표자 : Georg Ziemes 독일뮌헨산업대 교수

토론자 : 安鍾錫 한국조세연구원 연구위원

李晟鳳 대외경제정책연구원 연구위원

### <주제발표>



Georg Ziemes 교수

독일이 통일된 지 7년이 지난 이즈음 동독지역과 서독지역은 경제적으로 큰 격차를 보이고 있다. 수렴이론 - 만약 거기에 어떤 수렴이 있을 수 있다면 - 이 제시하는 것보다 동독지역 주정부들의 경제성장은 훨씬 늦게 진행되고 있다.

본 논문에서는 독일에서의 민간투자의 진행상황에서 나타나는 특징적인 요인들에 대해서, 그



리고 연방정부의, 특히 조세와 관련한 재정정책의 변화에 대해서 연도별로 정리한다.

### 통일 독일의 재정정책의 변화

통일 이후 독일의 재정·조세정책상의 변화는 1992년의 부가가치세 인상, 1992년의 소득세 공제대상 자본소득의 인상, 1993년의 지방재정조정제도의 조정, 1993년의 투자촉진을 위한 세계 지원 강화, 1993년의 석유세 인상, 1995년의 구 동독지역에 대한 투자세액공제제도의 연장(1998년까지), 1996년의 재산세 폐지, 1996년의 구 동독지역에 대한 투자세액공제제도의 연장(2004년까지), 1997년의 영업세 자본환의 폐지(1998년부터 시행) 등으로 나열할 수 있다. 통일 이후 독일의 세수변화를 살펴보면 통일 후 2년간은 통일 후의 특수경기와 세율인상에 의하여 세수규모가 크게 증가하였다. 그 뒤 1993년부터 1996년까지는 세수가 2.25% 증가하여 명목국내생산이 3.5% 증가한 것에 비하여 다소 낮은 수치를 나타냈다. 이는 직접세 분야의 세수부진에 기인하는 것이다. 사회보장기여금도 같은 기간동안 크게 증가하여 1996년 기준으로 사회보장기여금을 포함한 조세부담률은 역사상 어느 시기보다도 높았다. 그러나 이 수치는 스웨덴, 덴마크, 벨기에, 오스트리아와 네덜란드보다는 낮은 것이었다.

### 세계지원 효과의 추정

1990년대 들어서서 독일내 투자는 줄어드는

독일의 해외직접투자가 경제의 글로벌화와 더불어 늘어나는 반면에 외국의 독일내 투자는 줄어드는 추세를 보였다. 고임금과 최근의 독일 마르크의 고평가, 각종 규제, 조세부담 및 사회보장부담이 이러한 자본의 해외유출의 원인으로 지적되고 있다.

추세를 보였으며 특히 최근(1993~1994년)에 이러한 현상이 심하게 나타났다. 동·서독지역을 구분하여 볼 때 서독지역이 상대적으로 이러한 현상이 매우 심하여 1994년에는 1990년에 비하여 30% 이상의 투자감소가 발생하였다. 독일의 해외직접투자가 1980년대 중반의 경제의 글로벌화와 더불어 늘어나는 반면에 외국의 독일내 투자는 1980년대 후반부터 줄어드는 추세를 보였다. 고임금과 최근의 독일 마르크의 고평가, 각종 규제, 조세부담 및 사회보장부담이 이러한 자본의 해외유출 원인으로 지적되고 있다.

본 논문에서는 동독지역의 자본형성을 기준으로 측정된 세계개혁에 대한 평가의 기초로서 Q 이론 모델을 제시하고 있다. 간단한 시뮬레이션을 통하여 조세정책이 현재와 미래의 투자행위에 대해서 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여주고자 한 것이다. 투자에 미치는 조세의 영향을 알아보기 위한 모델로서는 투자수요함수를 도출하기 위하여 동적 신고전 기업모형을 사용하였고 이를 통하여 독일 동독지역에서의 조세유인이 어떻게 작용하였는가를 살펴보았다. 투자세액공제제도와 특별감가상각제도 중에서 비용공제 효과

의 현재가치(X)가 특별감가상각제도에서 다소 높게 나타났다.

결론적으로 비용공제 효과 추정을 통한 세제지원 효과의 고찰을 통하여 모든 종류의 투자에 관한 규제가 제거되어야 한다는 점이 도출되었다. 이러한 투자장애 요인들은 실질자본 형성에 대한 세제지원 효과를 감소시키고 나아가서 성장을 저해하고 실업을 증가시킨다. 간접적으로 이러한 낮은 경제발전은 새로운 조세지원에 대한 기대를 야기시키고, 독일정부의 정책의 신뢰성을 잃게 하는 새로운 지원제도는 사태를 더욱 악화시킨다. 투자에 대한 정부의 보조는 결국 경쟁력 없는 자본형성을 도울 뿐이다. 정부보조는 항상 또다른 국가의 개입을 초래할 가능성이 높다.

#### 통일독일의 장기적 세계개혁 방안

본 논문은 위에서 제시된 요인들과 함께 독일에서의 장기적인 세계개혁 방향을 제시하고 있다. 독일의 높은 실업률, 마스트리히트조약의 수렴기준 그리고 단지 통일과정에서만 아니라 구조적 위기 등에서 기인한 독일의 특별한 경제상황과의 연계 속에서 이러한 세계개혁 방안이 논의되고 있다. 주된 논의점은 독일이 1990년대 초기의 경제호황으로 인하여 세계개혁의 기회를 놓친 것인가 하는 것이다.

#### <토론요약>

#### 세제를 통한 지원의 효율성 검토해야



李晟鳳 연구위원

Ziemes 박사의 논문에 대해 크게 두 가지 사항을 지적하고 싶다. 먼저 투자재원 조달과 관련한 문제이다. Ziemes 박사의 모델은 기본적으로 유보이익을 신규투자재원으로 활용하는 것을 가정하고 있다. 이는 암묵적으로 투자자가 구서독의 자본가임을 가정하는 것으로서 외국 자본을 유치하는 경우를 배제하는 것이다. 투자자를 외국인 투자자, 구동독의 투자자, 구서독의 투자자로 구분한다면 각 투자자들의 투자수익률, 유동성, 위험에 대한 태도가 다를 수 있으므로 투자자가 누구인가에 따라 조세유인에 대해 상이한 반응을 나타낼 것으로 예상된다. 이러한 측면을 고려한 상태에서 투자자의 유형을 구분하여 모형에 적용한다면 유용한 결과를 얻을 수 있을 것이라고 생각한다.

세제를 통한 지원의 효율성에 관련해서도 몇 가지 지적하고자 한다. Ziemes 박사의 논문에서는 세제를 통한 지원을 투자액에 대한 조세감면, 특별감가상각, 투자지원금으로 구분하고 있다.

물론 매우 어려운 일이겠지만 이 세 가지 투자지원제도가 새로운 독일의 투자촉진에 어느 정도 기여하였는지 검토하고 이를 상호 비교하면 보다 유용한 정책시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 이 세 가지 제도는 각각의 목표가 다르며, 무엇이 새로운 독일의 투자촉진에 가장 기여를 하는지를 찾아내는 것은 어려운 일이다.

마지막으로 일반적인 독일의 조세개혁에 대해 질문하고 싶다. 독일은 투자에 적절한 국가가 아닌 것으로 언급되고 있다. 1997년 Jacobs and Spengel의 연구에 의하면 미국, 프랑스, 영국과 비교할 때 독일의 조세부담률이 가장 높은 것으로 나타났다. 이와 관련해 금년 초 독일 정부는 독일기업의 조세부담률을 줄이기 위해서 전체적인 조세체계를 개혁하려고 하였다. 이러한 조세개혁의 일환으로 법인소득세를 45%에서 35%로 낮추려고 하였으나 실패하였다. 그 이유에 대한 Ziemes 박사의 의견을 듣고 싶다.

**조세지원제도보다 조정비용 절약 방안이 긴요**



安鍾錫 연구위원

투자에 대한 조세효과 중에서 Ziemes 박사의

**비용공제 효과 추정을 통한 세제지원 효과의 고찰을 통하여 모든 종류의 투자에 관한 규제가 제거되어야 한다는 점이 도출되었다.**

**이러한 투자장애 요인들은 실질자본 형성에 대한 세제지원 효과를 감소시키고 나아가서 성장을 저해하고 실업을 증가시킨다.**

모델은 유보이익을 신규투자 자원으로 활용하는 것을 가정하고 있다. 서독에서 서독 내에 투자하는 경우 이러한 가정이 적절할지 모르지만, 서독 기업이 동독에 투자할 때 그 재원을 전부 유보이익으로 조달할 수 있었는지 의문스럽다. 우리나라의 경우 통일이 되어 남한의 기업이 북한에 투자할 때 유보이익으로 투자할 수 있는 규모는 그다지 크지 않을 것으로 추측된다. 따라서 투자를 위한 부채증가나 신주발행이 필요하며, 어떤 방식으로 재원을 조달하는가에 따라 효과가 다르게 나타날 수 있으므로 다양한 재원조달방식의 효과를 검토할 수 있는 모형의 개발이 필요하다.

다음은 투자가의 문제이다. Ziemes 박사의 논문에서는 투자가에 대한 특별한 정의가 없는데 이에 대한 개념규정이 필요하다. 만약 독일인 투자가가 구서독지역에 투자할 것인가 아니면 구동독지역에 투자할 것인가에 대한 의사결정에 초점이 맞추어진다면 모형 내에서 구서독지역에 투자하는 경우와 구동독지역에 투자하는 경우의 조세부담을 비교할 수 있어야 할 것이다.

이 논문에서는 조세유인을 조세감면(tax credit)과 감가상각으로 제시하였다. 이러한 투

자유인 정책이 존재하는 상태에서 외국인 투자를 촉진하기 위하여 독일 전지역의 투자에 대한 명목세율을 인하한다면 이는 구동독지역과 서독지역 사이의 조세부담의 격차를 감소시키는 결과를 초래할 수 있다. 예를 들어 1993년에 명목법인세율을 인하하는 조치가 있었는데 이로 인해 구동독지역과 구서독지역간의 세부담 격차가 줄어들어 오히려 자본을 구동독지역에서 서독지역으로 이동시키는 효과가 나타나지 않을까 하는 생각이 든다.

우리나라의 경우 통일이 되면 외국자본의 유입을 촉진하기 위한 조세정책을 마련해야 한다는 주장이 대두될 것으로 생각되는데 이때 북한지역에 대한 투자세액 공제가 조세지원제도와 상충되는 효과를 가져올 수도 있으므로 명목세율의 인하와 같은 조세정책을 시행하는 데는 신중을 기할 필요가 있다.

결론적으로 조세지원제도의 효과가 조정비용(adjustment cost)에 의해서 크게 영향을 받는다는 Ziemes 박사의 결론에 동의하는데, 이 결론이 우리나라에 주는 시사점은 북한지역에 대한 투자촉진을 위해서는 조세지원제도보다 조정비용을 절약하는 방안을 마련하는 것이 우선되어야 한다는 것이다.

## 제4주제

### 글로벌화된 한국에서의 통일과 조세정책

사회자 : 金完淳 고려대학교 교수

발표자 : 金裕燦 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 朴 進 한국개발연구원 연구위원

Peter Mayer FES 한국사무소 소장

#### <주제발표>



金裕燦 연구위원

본고는 글로벌화된 경제환경 속에서의 급진적 통합과 점진적 통합의 경우 조세정책상의 과제를 다루고 있다. 즉 통일은 국제적으로 유리된 상황하에서가 아니라 급변하는 국제경제환경 속에서 이루어지게 된다는 것이 기본적인 전제이다. 따라서 본 논문의 목적은 글로벌화된 경제환경 속에서의 남북통합과 관련하여 북한경제의 활성화와 통일재원 마련을 위한 정책방향을 모

색하는 데 있다.

### 급진적 통합시의 조세정책

급진적 통합의 경우 북한지역 투자를 지원하기 위한 조세정책은 투자초기 단계의 유효성, 글로벌화된 경제환경, 재정부담 등을 고려할 때 여러 투자지원제도 중 감가상각제도를 통한 지원이 가장 효과적일 것으로 보인다. 다만 외국자본의 경우에는 북한지역에서의 투자에 대한 감가상각을 본국에서 과세액을 줄이는 데 사용하기는 힘들 것이므로 투자 초기에는 효과가 제한적일 것이다. 투자지원금제도는 가장 효과적인 지원제도이나 재정부담을 유발한다는 점에서 제한적으로 사용될 수밖에 없을 것이며 투자세액공제제도는 남한자본에 대해서는 투자지원 효과를 가져올 수 있을 것이다.

북한의 경제발전을 위해서는 외국자본의 참여가 절대적인 역할을 할 것이므로 외국자본 유입을 위하여 보다 관대한 과세, 인허가 및 기타 제도들을 도입하는 것이 필요하다. 북한지역의 취약한 사업기반을 보호하기 위해서는 관세나 기타 제도를 보다 보호주의적으로 개편하여야 할 것이나 WTO 규정 등에 대해 세심하게 고려해야 할 것이다.

급진적 통합으로 인한 경제적 왜곡효과를 줄이기 위하여 중요하게 고려하여야 할 문제는 국경에서 더 이상 상품 반출입을 통제할 수 없는 이상 남북한 두 지역에서 상이한 부가가치세제도를 시행하는 것은 엄청난 왜곡을 가져올 수 있다

**급진적 통합으로 인한 경제적 왜곡효과를 줄이기 위하여 중요하게 고려하여야 할 문제는 국경에서 더 이상 상품 반출입을 통제할 수 없는 이상 남북한 두 지역에서 상이한 부가가치세제도를 시행하는 것은 엄청난 왜곡을 가져올 수 있다는 점이다.**

는 점이다. 따라서 급격한 사태 진전으로 말미암아 남북한 통합이 이루어지고 국경통제가 철폐된다면 어떤 세제보다도 먼저 부가가치세제도를 북한지역에 실시해야 한다.

북한지역 주민의 경우 재산형성이 극히 미약하고 지역별로 재산과세를 차등하더라도 경제적 왜곡효과가 크지 않으므로 경제통합시 재산세 분야의 과세는 상당기간 유예시키는 것이 바람직할 것이다.

### 점진적 통합시의 조세정책

남북한이 점진적인 통합의 길을 걷는다면 북한의 현 체제를 천천히 변화시켜 자본주의 체제로 근접시켜야 하며, 시장경제의 성공을 위해서는 기업의 경영성과 중 법정세율만큼만 국가에 납부하고 그 외의 부분은 기업이 임의적으로 처분할 수 있는 기업소득세의 도입이 반드시 필요하다고 생각된다.

부가가치세제도의 시행은 잘 발달된 세무행정 조직을 전제로 하는 것이기 때문에 장기적인 관점에서 고려해야 하며 북한의 경우 단기적으로

# 1997 KIPF·FES



는 현재의 거래수입금제도를 판매세제도로 개편 하되 품목별 세율의 차이는 그다지 크지 않게 하고 가능한 한 소수의 세율단계를 허용하는 방향으로 개편하는 것이 바람직하다.

북한은 현재 개인소득세제도가 없으나 경제체 제 전환과정에서 갑작스러운 소득의 증가를 누리는 사람들이 있게 될 것이므로, 이들의 소득이 적절하게 과세되도록 동 제도를 도입하여야 한다.

또 현재 북한은 나진·선봉지역 등 극히 일부 지역에 한해 외국인투자를 허용하고 있으나 사회주의적 시장경제체제를 도입할 경우 이러한 투자허가 지역을 점차적으로 확대하여 전국적으로 외국인투자를 허용하고 외국인투자 유치를 위하여 보다 관대한 세제를 실시하여야 할

것이다.

또 이러한 과도기적 시기의 남북한 경제교류의 활성화를 위해서는 기업과세 분야에서 북한투자 에 대한 특별감가상각이나 세액공제 이외에 투자에 대한 위험을 감안하여 현재의 해외투자손 실준비금 이외에 별도의 북한투자손실준비금을 설정할 수 있도록 하는 방안과 북한으로부터의 수입에 대한 부가가치세의 감면제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 다만 이 경우 WTO 등에서 최혜국대우조항 등을 이유로 여타 국가들과의 거래에 비하여 남북한간 거래가 특별대우를 받는다고 이의를 제기할 수 있으므로 국제사회에서 남북한이 완전히 개별적인 국가가 아니라 특수관계가 있는 국가임을 인정받도록 하여야 할 것이다.

### 통일비용 조달을 위한 방안

통일비용 조달을 위하여 증세가 필요한 경우 우선적으로 부가가치세를 생각해 볼 수 있다. 그 이유로는 첫째, 부가가치세 분야의 변화는 국제적 자본이나 상품의 이동에 영향을 미치지 않고 둘째, 부가가치세 분야에는 넓은 범위의 면세적용 사업분야와 과세특례자·간이과세대상자가 존재하여 세원포착에 누락되는 거래의 비중이 크므로 면세범위와 특례대상자를 줄임으로써 경제적 왜곡효과도 줄이고 세수증대도 달성할 수 있다는 점을 들 수 있다. 다음으로 고려할 수 있는 것으로 남한지역의 자산에 대하여 재산세를 부과하는 방안이 있는데 이는 재산세의 과세대상이 이동성이 없는 자산이므로 소득세나 법인세 분야에 비하여 상대적으로 경제적 왜곡효과가 작을 것으로 보이기 때문이다.

통일 후 법인세 분야에서 재원을 조달하게 될 가능성은 거의 없다. 이는 우선 남한의 많은 기업이 북한에 투자하게 되는 경우 감가상각이나 세액공제 등으로 과세소득이 많이 줄어들 것이고 둘째, 경제의 글로벌화로 인하여 법인세율 인상은 외국인투자의 위축을 의미하므로 외국인투자가 더 많이 요청되는 통일 초기에는 시행이 불가능하기 때문이다.

결론적으로 남북한의 통일은 조세정책 분야에 국한하여 보더라도 엄청난 어려움을 수반하는 과제이므로, 조세제도의 실행 가능성, 통일비용, 남북한 양 지역의 경제발전 그리고 무역과 투자에 관한 국제규범 등을 고려하여 종합적이고 균

남북한의 통일은 조세정책 분야에 국한하여 보더라도 엄청난 어려움을 수반하는 과제이므로, 조세제도의 실행 가능성, 통일비용, 남북한 양 지역의 경제발전 그리고 무역과 투자에 관한 국제규범 등을 고려하여 종합적이고 균형 잡힌 시각에서 정책판단이 이루어져야 할 것이다.

형 잡힌 시각에서 정책판단이 이루어져야 할 것이다.

### <토론요약>

#### 각종 제도 도입시 효율성 감안해야



朴進 연구위원

김유찬 박사의 논문은 통일 후의 조세정책을 글로벌화되는 국제환경 속에서 파악하려는 최초의 시도라는 점에서 의의가 크다.

남북한 통일방식을 급진적 통합과 점진적 통합으로 구분한 것은 매우 적절하며 급진적 통합시의 투자관련 세제혜택의 효과에 대한 분석은 특

히 주목할 만하다. 그러나 점진적 통합의 경우 통일 이전 북한의 체제개혁 방안을 제시하고 있다는 느낌이다. 다시 말해 통합 후의 남북한 조세제도에 대한 논의가 필요하다.

급진적 통합의 경우 준비기간이 없으므로 남한의 체제가 승계될 것이라고 하였는데 준비기간이 있을 경우에 대해서는 따로 논의가 이루어져야 할 것이다.

1980년대와 1990년대 각국에서 추진되고 있는 조세제도 개혁의 요인을 글로벌화, 징세기법의 발달, 중립적 세제로의 전환으로 정리하고 이에 따른 구체적인 개혁내용을 요약하고 있는데 논문에서 각 개혁내용마다 주요 추진력이 무엇이었는지를 명시적으로 밝혀야 하며 글로벌화가 조세정책에 미치는 영향의 중요성에 대한 언급이 있어야 한다.

김 박사의 논문에서 제시한 표에 따르면 글로벌화가 법인세에 미친 영향은 없으며 개인소득세율의 하향조정은 글로벌화보다 오히려 근로의욕 고취 및 징세기법 발달에 기인한 바가 큰 것으로 보인다.

고속감가상각제도나 투자세액공제제도가 남한 모기업의 세부담을 경감시키는 효과가 있다는 지적은 매우 적절하다. 그러나 투자보조금이나 고속감가상각제도, 투자세액공제제도가 재정에 주는 부담은 결국 그 혜택의 크기에 달려 있는 것이지 제도 자체에서 기인하는 부담의 차이는 없는 것으로 보인다.

부가가치세제의 시행은 세무행정 체계가 정비되고 가격자유화가 이루어진 후에나 가능할 것

이다. 북한에 부가가치세를 즉시 도입하는 것은 무리가 아닌가 한다. 한국의 상황은 독일의 경우와 다르므로 동 세제 도입시의 부작용은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

한국의 경우 외국으로의 노동이동이 자유롭다고 보기는 어려우므로 소득세가 통합의 영향을 크게 받을지 의문이다.

급진통일된 남북한에 있어 별도의 관세정책을 채택하는 것은 불가능하다. 관세동맹하의 다른 국가도 동일 관세를 채택해야 하는데 남북한은 관세동맹보다 훨씬 진전된 경제동맹 내지는 경제통합 단계일 것이다. 통일 후 징수자에 대한 교육 이외에 납세자에 대한 교육도 중요하다.

#### 통일비용 부담주체에 대한 검토 필요



Peter Mayer 소장

국제화의 개념은 GNP 대비 직접투자비율이 커지고 세계교역량이 높아진다는 측면에서도 설명할 수 있는데 국제화가 통일 후 한국 조세제도에 미치는 영향은 다음과 같을 것으로 예측된다.

첫째, 고용 즉 실업이 증가한다. 둘째, 사회보장제도가 축소된다. 셋째, 파괴적인 경쟁이 유



발된다. 즉 정부의 역할이 약화되고 세제지원을 할 수 없게 되므로 교육, 보건 등 서비스의 제공이 어려워진다. 넷째, 다국적기업에서의 자회사 간 교역이 중요해진다. 본 논문에서 다국적기업 간의 교역이 세계교역의 약 60%를 차지한다고 하였다. 그러면 다국적기업 내에서의 가격결정은 어떻게 이루어지는가 하는 문제(transfer pricing)가 생긴다.

본 논문에서는 세계화, WTO, OECD 등의 역할이 과장되게 서술되어 있다는 느낌이 든다. 독일의 경우는 WTO가 무역정책에 그다지 심각한 영향을 미친다고 보이지 않는다. 그러나 중요한 것은 세계화가 경제발전애 어떤 영향을 미치는가 하는 점이다.

본 논문의 세제에 대한 국제비교 자료를 보면 한국의 자료가 누락되어 있고 지나치게 OECD 자료에 치중되어 있다. 한국의 세제는 특히 부유층의 소득세가 너무 낮게 되어 있다. 한국의 세제가 어떠한 방향으로 개선되어야 하는가를 생각해 볼 필요가 있으며 한국의 발전과 관련하여 세제를 살펴보고 세목별로 비교·분석하여야 한다.

통일비용을 계산하고 난 후에는 누가 통일비용을 부담하느냐가 중요해진다. 즉 통일비용을 북한주민, 남한주민 또는 농촌인구, 도시인구 아니면 현세대, 향후세대 중 어느 쪽이 부담하느냐 하는 문제이다. 독일의 경우는 후세대까지도 통일비용을 부담해야 하였다. 현세대들은 통일비용 부담에 대해 불만이 많으며 기성세대들도 통일을 원했으면서도 세금인상에 대해서는 불만스러워한다. 세제의 개편은 통일비용 부담주체를

통일비용을 계산하고 난 후에는 누가 통일비용을 부담하느냐가 중요해진다. 즉 통일비용을 북한주민, 남한주민 또는 농촌인구, 도시인구 아니면 현세대, 향후세대 중 어느 쪽이 부담하느냐 하는 문제이다.

결정한 후에 모색해야 한다.

통일 후 세금인상에 대해서는 언급하였는데 북한의 경우 개인소득세의 인상은 별로 도움이 되지 않으리라 본다. 독일의 경우도 효과가 크지 않았다.

마지막으로 통일 후 적정정책을 수립하고 이를 수행할 인적자원을 구축하는 것이 더욱 중요하다. 독일의 경우 서독의 인적자원이 동독의 업무를 대행하였다.

이와 더불어 정서적인 문제도 존재한다. 남북한 주민간의 심리적인 문제도 해결하여야 할 중요한 과제가 될 것이다.

**종합토론**

- 사회자 : 金仲秀 한국조세연구원 원장  
 토론자 : 金廷洙 중앙일보 전문위원  
 吳然天 서울대학교 교수  
 尹建永 연세대학교 교수  
 李鎭淳 숭실대학교 교수  
 Klaus Funken 독일 국회 자문위원  
 Georg Ziemes 독일 뮌헨산업대 교수

**통일 후의 세제정책 방향**



金廷洙 위원

간략하게 5가지로 문제를 제기하고자 한다.  
 첫째, 왜 통일 후의 세제정책이 세금인상 방향으로만 나가느냐 하는 것이다. 증세를 최소화하고 정부의 개입도 최소화해야 한다. 통일된 독일의 사회복지비용은 점점 증가하였다. 따라서 북한의 근거 없는 기대감을 최소화해야 하며 민간에 대한 정부개입도 최소화해야 한다.  
 둘째, 남한의 현 세제하에서 면세범위가 확대되고 있는 것은 바람직하지 않다. 점차 납세자의 범위가 축소되고 있다. 모든 국민이 조금이라도

납세를 함으로써 통일을 위해 노력해야 한다. 자본주의 사회에서는 비용을 지불함으로써 복지를 얻을 수 있다는 사실이 인식되어야 한다.

셋째, 북한주민에게 세제에 대한 교육을 하여야 한다. 북한주민이 부가가치세, 기타 세제에 대해 반발할 수도 있다. 세금의 개념과 세금이 정부활동을 통하여 어떻게 환원되는지를 교육해야 한다.

넷째, 통일 직후에는 북한주민들에게 주요 수입원이 없을 것이다. 그러므로 소득세를 도입하더라도 과세할 세금이 없다는 점을 고려해야 한다.

다섯째, 정치적 통일 이전에 남북한간에 교역이 이루어져야 한다.

**통일한국의 재정변수와 통일비용 조달방안**



吳然天 교수

Klaus Funken 자문위원의 논문은 동서독의 빅뱅식 통일접근 방법의 문제점을 솔직히 언급하였다는 점에 의의가 있다. 단기적으로는 동질성 회복이라는 심리적 효과가 있으나 중장기적으로 실업문제, 불황문제, 재정상황의 악화라는 문제가 초래되었다는 점은 우리에게 유효한 시

사점을 준다. 그리고 신탁청을 통한 민영화의 실패를 정책실패로 진단한 것은 큰 의미가 있다. 공기업의 민영화에 구조적 문제가 존재한다는 사실은 숙고할 필요가 있을 것이다.

또한 최준욱 박사가 북한지역의 경제성장을 본 궤도로 올리는 것이 중요한 정책과제이며, 그러나 변수가 많기 때문에 이에 대한 구체적인 정책 대안을 제시하기가 어렵다고 한 점에 동감한다.

통일비용 조달과 관련한 조세정책 문제는 장기적인 관점에서 보아야 한다. 북한에서는 북한경제를 시장경제체제로 전환하는 것이 중요한 사안이다. 반면 남한의 조세정책에는 두 가지 목표가 설정될 것이다. 그 중 하나가 구체적인 통일재원을 조달할 수 있는 조세부담의 수준과 구조를 확립하는 것이고 또 하나는 북한경제의 성장을 촉진하고 투자를 활성화하는 조세유인제도를 설계하는 것이다.

김유찬 박사가 통일재원 조달방안으로, 재산과세를 중심으로 부가가치세 등과 같은 일반소비과세를 부과하고 그 과정에서 부가가치세 과세기초를 확대하는 방안을 제시한 것도 중요하다. 북한지역에서의 조세정책 수립시 고려할 사항들로 제시한 재산과세의 유예, 기업소득세제 도입, 특별감가상각제도, 세액공제, 해외투자손실준비금, 북한손실준비금, 북한수입분에 대한 감면 등에 대해서도 숙고할 만하다.

그러나 북한의 시장경제로의 전환속도와, 한국경제의 성장 잠재력과 북한경제의 가상적인 성장 잠재력, 남북한간의 사회경제적 동질화의 달성시기도 중요한 변수이다. 그러므로 서구적인

합리성에 따른 접근방법이 아니라 우리에게 맞는 방법 설정이 필요하다고 본다. 또한 남북한 산업구조 재편성과 재정요소(잠재적인 부담수준)도 고려해야 하지만 증세의 가능성에 대한 주도면밀한 대안 제시도 필요하다.

통일비용 조달방안을 연구함에 있어서 현재의 한국 재정지출구조의 전환 가능성, 궁극적으로 남북한간의 인프라 네트워크를 어느 정도 그리고 어떤 속도로 접근시키느냐도 재정변수 중의 하나이다. 그러나 조세부담은 정치적으로 결정되기 때문에 국민적 공감대를 형성하는 일이 중요하다. 그러나 통일비용에 관한 연구의 축적은 필요하며 점진적이고 종합적이면서 실증적인 연구가 이루어져야 한다.

### 통일의 장단기적 과제



尹建永 교수

네 개의 논문에서 다루어진 이슈를 제외하고 추가적인 주제에 대해서 언급하겠다. 남북한의 1인당 GNP 격차를 1 : 10으로 본다면 1 : 5로 되는 데는 매년 북한경제가 남한경제보다 5% 더 높은 비율로 성장한다 하여도 35년이 걸리고

그 격차가 75%로 줄어드는 데는 70년이 소요된다. 경제격차가 크기 때문에 남북한이 통일된 후 단기적으로 경제가 빠른 속도로 회복될 가능성은 있다.

가장 장기적으로 고려되어야 하는 것이 사유화 문제이다. 동독은 민간부문에 북한에 비해 큰 비중을 차지하고 있었기 때문에 그리 심각하지는 않았지만 한국의 경우에는 훨씬 중요한 문제가 될 것이다. 재정과 관련하여 사유화로 세수를 증대시킬 수 있는가 하는 문제를 살펴보면, 독일의 경우 사유화를 통해 대규모의 적자를 충당하고자 하였으나 어려움이 있었다. 또 다른 사유화 방법으로는 동유럽이나 구소련의 형태가 있는데 이들 국가에서는 소규모의 경우에만 사유화를 시행하고 중요부문에서는 무상으로 소유권을 인민에게 분배했기 때문에 세수를 조달하는 데는 큰 효과가 없었다. 따라서 사유화를 통해서 세수를 조달하기는 현실적으로 어렵고 중요한 것은 북한의 인력과 자본, 기술을 효율적으로 사용하는 시스템을 갖추는 것이다.

통일비용이 발생하는 곳을 살펴보면 사회보장 구축, 교통·통신부문에 대한 인프라 구축, 새로운 직업에 적응하도록 하기 위한 재훈련교육프로그램 마련, 보건·의료서비스 부문, 공공행정 부문 그리고 특히 고용인센티브나 투자인센티브와 같은 인센티브 제공 등이다. 이에 대해서는 북한주민의 남한으로의 이주문제도 함께 고려하면서 정책목표를 설정해야 할 것이다.

통일비용 조달방안 중 동의하는 부분은 자본소득과세보다는 근로소득에 대한 과세가 좀더

중요한 역할을 할 것이고 부동산에 대한 과세의 비중이 상당히 클 것이라는 점이다.

인센티브 중에서는 투자인센티브가 더 중요하다고 생각하는데, 자본이 부족한 북한에 대한 투자는 새로운 기술도입 등을 수반하고 양질의 고용을 창출할 수 있기 때문이다. 고용인센티브로는 임금인상보다는 재교육이 중요하다. 이런 정책이 효과적으로 수행될 수 있는 남한의 인프라를 갖추는 것도 중요하다.

통일비용 조달방안 중에는 세수 이외에 정부부채를 통하여 재원을 조달하는 것이 중요하다. 남한경제에서 장기채권시장을 육성하는 것이 중요한 정책과제라 할 수 있다.

### 통일 후 인구이동의 억제와 통일비용 조달방안



李鎭淳 교수

그동안 통일문제에 대한 많은 논의들이 감상적이거나 막연하였던 데 비해, 이번 심포지엄에서 발표된 논문들은 커다란 진전을 보인 것으로 평가된다. 특히 한국조세연구원의 최준욱 박사와 김유찬 박사의 논문은 사례 깊고 치밀한 분석이 돋보인다.



통일이 언제 그리고 어떤 식으로 이루어질지 알 수 없는 상황에서, 더욱이 통일정책에 대해 명확히 확정된 것이 없는 상황에서 통일비용을 추정하는 것은 대단히 어려운 과제이다. 그럼에도 불구하고 최 박사는 주의 깊고 체계적인 분석을 시도하였다. 여기에 다음과 같은 몇 가지 사항을 추가적으로 고려하여야 한다고 본다.

통일이 이루어질 경우 야기될 것으로 예상되는 일차적 문제는 남북한간 커다란 소득격차로 인해 북한으로부터 남한으로 대규모의 인구가동이 일어날 것이라는 점이다. 남한한 북한주민들은 일자리를 찾아 주로 대도시로 집중할 것이고, 그로 인해 이미 포화상태에 있는 남한의 도시문제는 극도로 심화될 위험이 있다.

통일 후 독일정부는 동서독간의 임금격차로 인한 대규모적인 인구가동을 방지하기 위해 동독에

의 사회간접자본 투자, 민간투자에 대한 조세지원 및 보조, 직업훈련, 임금보조, 사회보장 등에 막대한 통일비용을 지불하였다. 최 박사가 지적했듯이 북한자산의 사유화 과정에서 북한주민에게 주택, 농지, 공장 등의 소유권을 분배함으로써 인구가동을 억제하는 것은 역부족일 것으로 보인다.

기업입지로서 북한의 비교우위를 개선하기 위해서는 낙후되고 황폐화된 도로, 교량, 철도, 항만, 용수 등 사회간접자본을 전면적으로 재구축하여야 할 것이고, 여기에는 막대한 재정자금이 소요될 것이다. 최 박사는 연간 100~200억달러(10~20조원)로 통일비용을 추정하고 있으나, 그 근거를 구체적으로 밝히지 않고 있어 타당성 여부를 판단하기 어렵다.

한국조세연구원의 최 박사나 김 박사 모두 통일비용 조달을 위해 소비과세, 특히 부가가치세

의 강화 방안을 권고하고 있다. 명시적으로 밝히고 있지는 않지만, 부분적으로 독일의 경험을 고려하고 있는 것 같다. 그러나 서구의 경우 증대되는 복지비용을 종래의 소득과세에 의해 조달하는 데 한계가 있어 부가가치세를 도입한 것으로 볼 수 있다. 그리고 글로벌화된 세계경제에서 자본과 고급노동력의 이동성이 높아진 것은 사실이나, 문제는 국가간의 상대세율이다. 우리나라의 경우 개인소득세 세수는 총세수 및 대GDP 비율면에서 선진국들에 비해 훨씬 낮은 수준이므로 이론적·포괄적 소득세에 접근시킬 경우 상당한 세수를 추가적으로 확보할 수 있을 것이다. 그리고 각종 조세특혜 조치들의 집합체인 조세감면규제법을 폐지하여 과세기반을 확대함으로써 한계세율의 인상 없이도 상당한 규모의 추가적인 세수확보가 가능할 것이다.

### 인적자본의 이동에 대한 대비



Georg Ziemes 교수

인적자본에 대한 언급이 있어야 한다. 독일도 동독지역의 인력이 부족하여 판사, 교사 등이 서독에서 이동하여야 했다. 이와 관련된 비용은 통

일비용 예측에 포함되지 않았다.

많은 연구가 한국에서도 독일식 통일이 반복되리라는 점을 가정하고 있다. 독일의 경우 동독이 완전히 협상력(bargaining power)을 잃고 서독에 통합되었다. 그러나 남북한 통일 과정이 반드시 유사한 형태로 전개되리라고 보장할 수는 없다. 만약에 북한의 체제가 불완전하게 붕괴된 상태에서 북한이 협상력을 가지고 남한과의 통일을 위한 협상과정에 들어간다면 남한이 북한에 무엇을 제공할 수 있는지에 대해서도 좀더 심각하게 생각해 볼 필요가 있다.

### 통일에 대한 심리학적 접근



Klaus Funken 위원

본인은 독일의 기본문제에 대해 언급하였지만, 가장 중요한 것은 심리학적 측면의 문제이다. 통일 과정에서는 경제적 지표로 나타나지 않는 기타 비용도 매우 클 수 있다. 특히 심리적인 측면에서 발생하는 비용이 매우 클 수 있으므로 정책결정에서 이러한 측면을 고려하여야 한다.


역사를 이끄는 것은 경제가 아니라 사람인 것이다. Peter Mayer 소장이 말했듯이 서독은 동독

에서 많은 변화가 이루어져야 함을 인식해야 한다. 동독 근로자 75%가 직업을 바꾸어야 했으며 40%가 실업상태이다. 그러나 정말로 통일로 인해 피해를 본 계층은 여성이다. 여성 실업률의 심각성은 주목할 만하다.

한국의 경우 북한주민의 기대치를 감안해야 한다. 동독주민들은 통일에 대해 실망하고 사실상 서독에 의해 점령당했다고 생각하며 서독주민들은 자신들을 승자로 여긴다. 통일된 지 7년이 지났지만 이런 심리적인 문제는 아직도 존재한다. 콜 총리가 동독주민들에게 4~5년이 지나면 모든 문제가 해결될 것이라고 한 것은 실수였다. 역사의 전환기에 있는 동독주민과 서독주민은 상호간에 신뢰를 형성해야 할 것이다.

수에게 진심으로 감사드립니다.

우리 민족의 염원인 남북한 통일을 이루기 위해서는 우리가 극복해야 할 많은 과제가 있습니다. 특히 조세정책 분야에서는 통일비용의 조달과 통합 후의 경제 활성화라는 정책목표의 달성을 위한 준비가 필요하며 통일과 관련된 조세정책은 글로벌화된 새로운 경제환경 속에서 검토되어야 할 것입니다.

이번 심포지엄에서 논의된 내용은 한국이 통일될 때 조세정책 수립의 밑거름이 될 것이라 생각합니다. 앞으로도 한국조세연구원은 이 분야에 관한 연구를 계속할 것을 약속드리며 이만 토론을 마감하겠습니다. 감사합니다. 

### 심포지엄을 마치며



金仲秀 원장

심포지엄을 마치며 간단하게 감사의 마음을 전하고자 합니다. 특히 멀리 독일에서 심포지엄을 위하여 이곳에 오셔서 독일의 경험과 한국 통일에 대한 시사점에 관하여 많은 유익한 말씀을 해주신 Klaus Funken 위원과 Georg Ziemes 교



# 정책토론포트

## 단일세(토지세)의 경제적 효과

\*이 원고는 1997년 11월 3일 한국조세연구원에서 「단일세(토지세)의 경제적 효과」를 주제로 열린 에드윈 밀즈(Edwin S. Mills)교수 초청세미나의 주제발표 및 토론의 요약입니다. 이번 세미나에는 노영훈 박사(한국조세연구원)와 김경환 교수(서강대학교)가 지정토론자로 참가하였습니다.

- 편집자 주 -



# 단일세(토지세)의 경제적 효과

- The Economic Consequences of a Single Tax

## 주제발표

에드윈 밀즈(Edwin S. Mills)

/ 노스웨스턴대 켈로그 경영대학원 교수

### 1. 서론

헨리 조지(Henri George)는 토지세의 기본개념을 다음과 같이 정리하고 있다. 토지는 생산요소에 의하여 생산되는 것이 아니며 이동될 수도 없으므로 토지에 과세하더라도 토지의 공급이 줄어들지 않는다. 반면 토지 위에 지어지는 건물 등의 개량(improvements)은 생산요소로 생산될 수 있으며 장기적으로 이동될 수도 있으므로 이들 자산에 대한 과세는 그 공급을 줄이게 하는 효과가 있다.

조지가 자신의 토지세를 '단일세(single tax)'라고 이름을 붙인 것은, 이러한 조세의 수입으로 모든 정부 재정지출을 충족시킬 수 있으므로 그 외의 세금은 폐지해야 한다고 생각했기

때문이다.

정확한 데이터를 갖고 있지는 않지만 19세기 후반의 미국이라면 그의 주장이 타당할 수 있다. 총정부지출이 GDP의 2~4%이고 토지임대료(land rents)는 GDP의 약 5~6%에 달했으며 따라서 토지임대료에 대해 50% 세율로 과세할 경우 세수입은 총정부지출과 거의 같은 수준이 되었을 것이기 때문이다.

현재의 상황을 살펴보자. 토지임대료의 GDP 대비 비중은 아마도 비슷한 수준을 유지하겠지만, 20세기말 현재 GDP의 3분의 1을 차지하는 정부의 (방만한) 재정지출 문제를 해결하기에는 역부족이다. 그러나 단일세는 자원배분 왜곡효과 없으므로 비중립적 조세를 대체하는 데 사용할 수는 있을 것이다.

본 논문은 세 가지 문제를 다룬다. 첫째, 대도시지역(MSA)의 비교정확모델하에서 브루크너(Brueckner)와 유사한 방식으로 단일세의 경제적 효과를 분석한다. 다만 보다 명확하게 일반화하고, 실증분석이 가능하도록 하였다. 둘째, 본 논문에서는 최종 시뮬레이션 결과를 제

시하지는 않지만 실증분석 부분에 대해 논의하며, 마지막으로 단일세를 도입하는 경우 현실적으로 해결해야 하는 실제적 문제들에 대하여 언급한다.

## II. 비교정확모델

'단일중심 원형도시모형(monocentric open city model)'을 기본적인 모형으로 한다. 도시지역에서 자본(노동도 포함할 수 있음)과 토지를 이용한 단일 생산물을 생산한다고 가정한다.

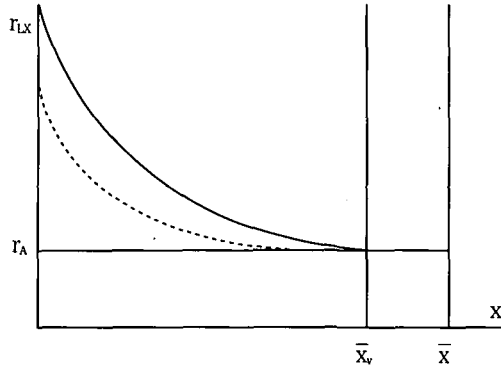
도시의 경계를 나타내는, 즉 반경이  $\bar{x}$ 인 도시를 가정하여 전도시의 토지를  $x < \bar{x}$ 로 표시하였다. 수확불변의 Cobb-Douglas 생산함수를 가정하고, 중심에서의 가격은  $p$ 이고 중심으로부터의 거리  $x$ 에서의 가격은 단위당 운송비가  $c$ 라면  $p - cx$ 가 된다. 그러면  $x$  지점의 토지는  $L_x = \theta x$ ,  $0 \leq \theta \leq 2\pi$  으로, 도시내 토지면적은  $L = \int_0^{\bar{x}} L_x dx = \int_0^{\bar{x}} \theta x dx$ 로 표시할 수 있다.

자본은 정해진 토지임대료하에서 탄력적으로 공급되고 기업은 도시의 특정지역( $x$ )에서 토지임대료를 지불하고 이윤극대화 생산을 한다. 따라서 세금이 없는 모형하에서 기업의 이윤극대화 행위로부터 요소수요함수가 도출되고 요소대체성에 따라 '임대료거리함수(rents distance function)'로 표시된다(〈그림〉 참조).

### 1. 단일세(a single tax)

토지면적에 임대료를 곱한 총임대료에 토지

〈그림〉 임대료거리함수



세율을 적용하면 총세수가 된다. 도시의 규모와 구성은 조세구조에 의해 결정되므로 총세수는 결국 조세구조에 의해 결정된다. 예를 들면 총세수는 도시의 구조물(structural capital)의 대리변수인 총인구와 비례하게 된다. 따라서 이 모델은 총세수의 결정요소에 의해 영향을 받지 않게 된다. 즉 총세수는 외생적으로 결정되는 셈이다. 토지세율을 내생적 요인으로 하면 총세수는 소요 총세수가 된다.

단일세(토지세)는 자원배분에 영향을 미치지 않는다. 조세는 모두 지주가 부담하나 지주는 토지공급을 바꿀 수 없기 때문이다. 즉 과세 여부는 특정지역  $x$ 에서의 생산  $Q_x$ , 도시전체의 생산  $Q$ ,  $x$ 에서의 구조물(structures)  $K_x$ , 도시의 크기  $\bar{x}$  등에 영향을 미치지 않는다.

### 2. 재산세(a traditional tax)

재산세의 경우에 개발밀도(structures/land) 비율( $\frac{K_x}{L_x}$ )이 도시지역 내의 모든 지역에서 세금



### 에드윈 밀스 교수

브라운대에서 경제학 전공

영국 버밍햄대에서 경제학박사 취득

MIT, 존스홉킨스대 등에서 경제학 강의

프린스턴대 경제대학원에서 교수 및 학과장 역임

노스웨스턴대 켈로그 경영대학원 산하 토지연구센터

소장 역임

현재 동 대학원 교수

이 없을 때나 단일세가 부과되는 때보다 낮다. 재산세하에서는 자본을 토지로 대체하는 경향이 있다. 왜냐하면 단일세가 부과되거나 세금이 없는 경우보다 재산세가 부과되는 경우 토지임대료와 토지세를 합한 것이 건물 등의 임대료와 토지세를 합한 것보다 상대적으로 작기 때문이다. 그 밖에도 재산세의 경우 도시전체의 생산  $Q$ , 도시의 크기  $\bar{x}$ 는 축소되고, 반면 가격  $p$ 는 상승하게 된다.

재산세는 임대료거리함수를 아래로 이동시킨다. 재산세하에서는 건물의 높이가 낮아지고 도시는 많은 생산을 하지 않게 되고 도시토지를 감소시키는 효과가 나타난다. 이와 같이 재산세가 도시토지를 감소시킨다는 결론은 도시 밖의 농촌지역에서의 임대료인  $r_A$ 가 조세에 영향을 받지 않는다는 것을 가정하고 있는 것이다. 도시 주변의 농촌지역에 과세한다면 도시세율은 농촌세율을 초과하는 부분으로 이해되어야 한다. 초과분이 양수인 경향이 있다.

이상의 분석이 'net-of-tax land tax'가 단

일세보다 재산세의 경우 더 낮다는 사실을 의미하지는 않는다. 토지세 세율  $t_L$ 이  $t_V$ 보다 커야 한다.  $t_L$ 과  $t_V$ 는 동일한 조세수입을 가진다. 그러나  $t_V$ 는 토지와 구조물의 임대료에 모두 적용되는 반면  $t_L$ 은 토지임대료에만 적용된다. 구조물임대료는 도시에서 토지임대료보다 훨씬 크므로 세후토지임대료(after-tax land rents)가 재산세보다 단일세일 때 더 낮을 가능성이 매우 크다.

여기서의 확실한 결론은 재산세가 토지임대료세보다 도시지역과 총도시생산을 더 감소시킨다는 점이다.

### III. 실증분석

단일세 시행의 효과가 나타나는 기간은 매우 장기간이다. 주택의 경우 40~50년, 상업용 건물의 경우 50~100년이 걸린다. 어쨌든 단일세는 구조물의 수명을 단축하는 효과가 있다. 또한 대량의 투자가 있어야 한다. 이러한 단일세의 시

행을 위해서는 정치적·경제적인, 또한 기술적인 가능성을 고려하여야 한다.

비교정확모형이 미국의 여러 도시들에 대한 계산결과를 제시하고 있다(실증분석 결과는 본 논문에 제시하지 않음).

#### IV. 단일세 도입시 고려해야 할 현실적 문제들

##### 1. 토지가치(land value)

보통 토지가치는 이미 개발된 대도시지역 자산 가치의 15~20%인 것으로 추정되고 있다. 아마 현단계에서 가장 신뢰할 만한 자료는, 미국연방주택청(FHA) 주택저당대출보험을 신청한 신규 주택 등의 토지 및 건물가치일 것이다. 그러나 이러한 미국연방주택청 자료는 대부분 대도시 기개발지역 외곽에 지어진 신축주택만을 포함한다는 문제가 있다. 이러한 자료의 대표성 문제는 차치하고라도, 위의 자료는 단일세에 적합한 토지가치 개념을 가진 것이 아니다. 즉 비왜곡적 토지세로서의 단일세를 시행하기 위해서는, 토지에 대해 어떠한 투자도 이루어지기 이전 상태의 토지가치가 과표로 이용되어야 하기 때문이다. 개발업자가 토지를 이용할 단계가 되면, 대부분 정지·배수·측량(clearing, leveling, drainage, surveying) 등 대지 조성을 위한 대규모 투자지출이 이미 이루어져 있고 개발허가권 취득을 위한 비용이 소요되었으며 시가지구획 및 상하수도·전기 등의 기초투자가 이미 이

토지세로서의 단일세를 시행하기 위해서는 토지에 대해 어떠한 투자도 이루어지기 이전상태의 토지가치가 과표로 이용되어야 한다. 순수한 토지의 임대료 또는 가치는 도시토지보다 농지가 두배 정도 된다고 볼 수 있다.

루어진 상태이다. 추정컨대 FHA 등 자료상에 기록된 토지가치 중 50%는 이러한 대지 조성을 위한 비구조물 투자가치일 것이므로, 결국 도시지역의 개발된 부동산가치 중 7~10% 정도가 단일세 개념에 부합하는 토지가치가 되는 셈이다. 또한 농지의 경우에는 농산물 부가가치의 최소한 25%를 토지임대료로 보고 있다. 마찬가지로 토지에 대한 기초투자 등의 요인을 감안하면, 이의 50%인 12.5%가 토지가치가 되는 셈이다.

따라서 순수한 토지의 임대료 또는 가치는 도시토지보다 농지가 두배 정도 된다고 볼 수 있으므로, 구조물이 총부동산가치나 총임대료에서 차지하는 몫은 농지의 경우 훨씬 작게 된다. 그럼에도 불구하고 농지에 대한 단일세가 도시토지와 비교하여 상대적으로 농지 소유주에게 어떤 영향을 미치는지는 명확히 알 수 없다.

##### 2. 세수입 문제

토지에 대한 단일세만으로 기존의 재산세 세수만큼을 징수할 수 있을 것인가? 대부분의 도시에서 재산세는 과세자산 시장가치의 1.5~



### 3. 소유권 보호의 문제

임대료의 100% 과세는 토지몰수와 같다. 법원은 소유자로부터 토지이용의 이익을 모두 빼앗는 조세나 규제에 대해서는 보상해야 한다는 입장을 취하고 있다. 보상 규모는 공정한 시장가격으로 사회화(내부화)하는 수

준이어야 하므로 이렇게 되면 정부의 수입은 없게 된다. 그러나 성장의 요인에 의한 가치의 증가에 대한 법원의 입장은 이와 다르다. 즉 개발과 같은 토지의 가치를 상승시키는 요인에 의한 부분은 과세되지 않는 셈이다.

2%이다(과세되지 않는 자산이 약 3분의 1 정도임). 토지가치는 기껏해야 자산가치의 10%를 초과하는 수준이다. 토지임대료는 최대 자산가치의 1%에 불과하여 토지임대료 조세로 100%를 부과해도 기존의 재산세 세수보다 작게 된다.

### 4. 토지이용 배분 문제

임대료거리함수에서 본 바와 같이 단위면적당 임대료는 재산세 부과시보다 크다. 따라서 토지임대료 조세는 재산세의 세수보다 단위면적당 더 많은 세수를 가져온다. 추정치는 실증분석 결과와 같은데 지방정부에 충분한 세수가 되지는 못하지만 현재보다 낮은 세율의 구조물 조세로 보충할 수 있을 것이다. 그러나 이 또한 왜곡 현상을 완전히 없애지는 못할 것이다. 만약 판매세가 이용된다면 이 역시 왜곡을 수반할 것이다.

토지임대료가 토지공급을 유도하지는 못하지만 소유자가 토지를 가장 이윤이 높은 용도로 이용하도록 유인하는 효과가 있다. 토지 소유자에 대한 그러한 유인을 왜곡시키지 않는 수준의 토지임대료 과세수준을 알기는 매우 어렵다. 현재 토지에 대한 재산세가 토지시장가치의 2%이고 임대료는 약 10% 수준에서 지가화된다면, 현재의 재산세는 토지임대료(그리고 구조물임대료)의 약 20%가 된다. 그렇다면 임대료의 대부분인 단일세는 유인을 제거하는 효과가 있을 것이다.

정부는 토지이용 배분을 왜곡하지 않도록 유의해야 한다.

### 5. 도시지역 토지의 고밀도 이용

구조물에 대한 과세에서 토지에 대한 과세로 전환할 때 중요한 이점은 토지임대료에 대한 높은 과세의 구조물 공급 억제 효과를 제거함으로써 도시지역에서 고밀도 이용을 촉진한다는 점이다.

따라서 주택의 경우 다가구주택 등의 고밀도 주택보다 대형주택 건설을 촉진하는 효과를 가져온다. 상업용 건물의 경우에도 높이와 용적률(floor-area ratio) 등을 제한받게 된다.

그 밖에도 이미 지적인 바와 같이 단일세는 개발밀도, 이용밀도(employment/land ratio) 등을 상승시킨다. 이는 추가적인 하부구조 자본(infrastructure capital)을 필요로 한다. 그러나 이는 정치적 과정에 의하여 결정될 사항이기도 하다.

### 6. 토지세의 과세기준

토지세는 토지임대료에 대한 과세인가 혹은 토지가치에 대한 과세인가 하는 문제가 제기될 수 있다.

토지의 시장가치는 현재 가장 높은 수준의 임대료를 자본화한 개념이다. 현재 도시 내의 미개발로 인해 지대가 발생하지 않아 가치가 없는 토지이지만 장래 개발에 따른 임대료가 기대되는

구조물에 대한 과세에서 토지에 대한 과세로 전환할 때 중요한 이점은 토지임대료에 대한 높은 과세의 구조물 공급 억제 효과를 제거함으로써 도시지역에서 고밀도 이용을 촉진한다는 점이다.

경우에 개발시점의 결정은 토지세가 가격에 대해 부과되는지 또는 임대료에 대해 부과되는지에 따라 영향을 받을 수 있다. 가격에 대한 과세는 임대료에 대한 과세보다 개발시점을 앞당길 수 있다. 비크리(Vickrey) 등은 토지세는 최고의 임대료 수준에 상응하는 지가에 대해 부과되어야 한다고 주장한다. 그러면 개발시점에 왜곡을 발생시키지 않는다는 것이다.

현재의 미개발 토지는 개발시점에 따라 가치가 크게 달라지게 된다. 그러나 토지개발은 정부의 결정에 의해 좌우되는데 만약 정부가 최고임대료를 받을 수 있는 용도를 알게 되면 토지가격을 알 수 있고 그러면 민간토지시장이 필요없게 된다는 점에서 비크리 등의 주장은 수용할 수 없다.

### 7. 토지가치의 평가 문제

토지세의 시행을 위해서는 개발자산(developed properties)에 대한 토지가치의 평가문제가 중요하다.

과세목적의 부동산 평가문제는 자의적인 부분이 많다. 어떤 경우에는 토지를 전체자산의 20%

로 평가하기도 하고 구조물보다 토지에 높은 세율을 적용하기도 한다. 구조물보다 토지에 높은 세율을 부과하는 것은 개발밀도를 높이는 효과가 있다.

상업용 자산의 토지와 건물은 소유주가 다른 경우가 많은데 때로는 시장가치보다 조세회피를 위하여 복잡한 계약 등에 의해 소유권을 행사하고 있다. 전형적인 것은 구조물(건물)은 고세율 사업자가 소유하고 토지는 연금기관 및 종교기관과 같이 비과세기관이 소유하는 경우이다.

이론적으로는 특성감안 회귀분석(hedonic approach)이 재산의 토지와 건축물의 가치를 분리하는 효과적인 방법이다. 가격을 종속변수로, 구조물 특성을 나타내는 변수들을 독립변수로 하여 회귀분석을 한다.

그러나 특성감안 회귀분석이 토지평가를 위해 이용될 수 있는가와 관련하여 첫째, 독립변수 선택시 매우 다양한 가능성이 있다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 함수형태 및 변수의 선택에 의해 결과가 좌우된다. 둘째로 추정치가 정확하지 않다는 점이다. 일반적으로 설명력이 70% 수준이므로 자산가치의 설명되지 않은 부분이 30%가 된다. 따라서 지가가 자산가치의 10% 수준이라면 자산가치는 평균토지가치의 300%가 된다. 이는 대단히 중요한 문제이다. 상업용 자산의 평가에 있어서는 더욱 심각한 문제가 될 수 있다.

이 논문의 결론은 기존의 재산세 대신에 토지세를 도입하는 방안은 이론적으로는 매우 매력적이지만 실제적인 유용성이 낮다는 것이다.

## 토론포지

지정 토론자 :

김경환 / 서강대학교 경제학과 교수

魯英勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

**김경환 교수:** 미국에서 세수확보의 수단으로 사용되고 있는 토지세와는 달리 한국에서 토지세의 개념은 부유세 또는 부에 대한 벌금 등으로 사용될 정도로 조세제도가 평등주의를 바탕으로 하고 있습니다. 밀즈 박사께서 소개하셨던 단일세도 이러한 평등주의를 위해 사용될 수 있을까요?

한국에서는 토지가치가 GNP의 5.4배를 상회할 정도로 다른 나라보다 훨씬 높고 아울러 공공부문지출은 GDP의 3분의 1 정도입니다. 이러한 사정을 고려한다면 한국의 경제환경은 단일세를 도입하여 공공부문의 수요를 충당하기에 적합하다고 생각됩니다.

단일세의 개념을 미국 피츠버그시에서 도입하려고 했다는 것을 알고 있습니다. 도입단계에서 많은 시행착오가 있었으리라고 예상됩니다. 피츠버그시가 겪었던 경험에 대해 간략히 알고 싶고 또 지방정부가 기존의 토지세에서 단일세로 전환했을 때 얻는 이득이 무엇인지 궁금하기도 합니다. 그리고 이러한 시도들이 우리에게 주는 교훈에 대해서도 말씀해 주시기 바랍니다.

**노영훈 박사:** 토지세에 관한 연구는 미국과 한국에서 모두 많이 이루어지고 있습니다. 제가 개

인적으로 연구하다 보면 미국에서는 토지와 건물 모두에 대한 보유단계 과세라 하더라도 부동산세(real estate tax)라고 하지 않고 재산세(property tax)라는 명칭을 사용하고 있는데 그 이유는 무엇입니까?

밀즈 박사님의 모델은 토지세의 과세기준을 토지가격으로 하든 토지임대가격으로 하든 별 차이가 없다고 가정하고 있는데 저는 이에 대해 다른 의견을 가지고 있습니다. 특히 한국과 같이 토지시장이 효율적이지 못한 국가들에서는 토지임대료의 자본환원화된 가치와 실제의 토지가격 간에 괴리가 크기 때문에 토지세의 과세기준을 무엇으로 하느냐에 따라 세수는 큰 차이를 보일 것입니다.

박사님께서 제시한 모델에서는 지역간의 발전 시차를 고려하지 않았습니니다. 어느 특정지역은 다른 지역과는 달리 발전속도가 빠를 수도 느릴 수도 있기 때문에 이를 고려한다면 조금 더 사실과 가까운 결과를 얻을 수 있으리라고 봅니다. 아울러 모든 생산이 도시중심부에서 이루어져서 그곳으로부터 이동한다고 가정하셨는데 이 또한 사실과 거리가 먼 것이라고 생각됩니다.

**밀즈 교수:** 대부분의 자산, 특히 토지관련 자산이 고소득층에 집중되어 있다는 점에 저도 동의합니다. 이로 인하여 한국에서의 토지세의 개념이 평등주의 또는 자원배분의 원칙을 바탕으로 하고 있는 것은 당연하다고 봅니다. 하지만 미국은 한국만큼 심각하지는 않습니다. 고소득층은 주택지보다는 상업지역을 소유하고 있는 실정입

단일세를 시행하기 위해서는 정치적·경제적인, 또한 기술적인 가능성을 고려하여야 한다. 분석 결과 기존의 재산세 대신에 토지세를 도입하는 방안은 이론적으로는 매력적이지만 실제적인 유용성이 낮은 것으로 나타났다.

니다. 소득이 특정한 사람들에게 집중될수록 자산도 같이 집중될 것입니다.

한국과 일본의 토지가치가 다른 어느 나라보다 높기 때문에 토지세로 모든 지역정부의 재원을 조달하는 것은 이론적으로는 가능하지만 현실적으로 실현될 수 있을지 의문입니다. 이 부분에 대해서는 여기 계신 박사님들께서 연구하여 논문을 발표하시면 좋을 듯 싶습니다.

피츠버그시뿐만이 아니라 밴쿠버시에서도 단일세를 도입했습니다. 피츠버그시 정부의 관료들은 이 분야에 대해서 많은 연구논문을 발표하였고 특히 토지가치를 측정하는 기준에 대해 좋은 이론을 제시한 바 있습니다.

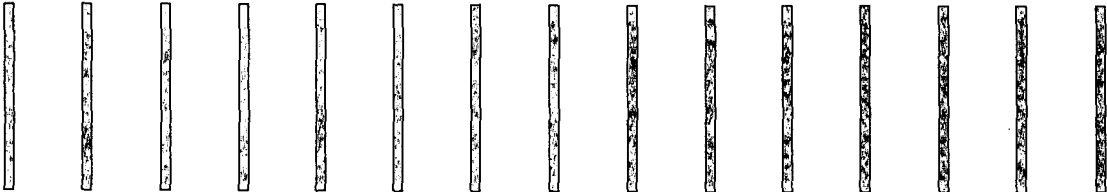
미국에서의 토지가격은 미래의 임대수입을 현재가치로 산정한 것으로 이해되고 있습니다. 한국에서 토지가격과 임대가격이 다른 것은 미래의 임대가격 상승을 고려하였기 때문이라고 생각합니다. ~~이~~





# 정책흐름

1. 1998년 국세 세입예산(안)
2. 1998년도 공공기금 운용계획



# 1998년 국세 세입예산(안)

※이 자료는 재정경제원 세제실 조세정책과에서 9월 26일에 발표한 「1998년 국세 세입예산(안)」의 내용입니다.

## I. 국세 세입예산(안) 개요

- 1998년 총국세 세입예산(안)은 78조 8,247억원으로, 이는 1997년 예산대비 6.5%, 전망대비 11.7% 증가한 수준임.
- 국세 세입예산(안) 편성에 참고한 거시경제지표
  - 경상GNP 성장률 : 10.8%(1997년 : 10.1% 전망)
  - 환율 : 900원/달러(1997년 : 880원/달러 전망)
  - 수입규모 : 1,680억달러(1997년 : 1,523억달러)
- 교육 및 SOC 투자 재원의 확보를 위하여 교육세와 경유·등유에 대한 탄력세율 적용을 전제하였음.

- 54조 7,999억원(1997년 전망대비 11.4% 증가)으로 계상하였음.
- 교통세는 1998년 유류 수급계획을 기초로 경유에 대한 30% 탄력세율 인상분을 감안하여
- 6조 5,432억원(1997년 전망대비 12.7% 증가)으로 계상하였음.
- 관세는 경제규모의 확대에 따른 수입규모 증가와 환율 등을 감안하여
- 6조 3,202억원(1997년 전망대비 7.0% 증가)으로 계상하였음.

### 일반회계 국세세입(안)

(단위 : 억원, %)

	1997		1998	증감률	
	예산	전망	전망	예산대비	전망대비
일반회계	640,335	608,811	676,632	5.9	11.1
내국세계	519,074	491,885	547,999	5.6	11.4
교통세	61,494	58,042	65,432	6.4	12.7
관세	59,723	59,087	63,202	5.8	7.0

## II. 일반회계 국세세입(안)과 특별회계 국세세입(안)

- 일반회계 국세세입
  - 1998년 일반회계 국세세입(안)은 67조 6,632억원으로, 1997년 예산대비 5.7%, 전망대비 11.1% 증가한 수준임.
  - 내국세는 경제규모의 확대에 따른 자연증가와 그동안의 세법 개정으로 인해 1998년도에 발생하는 세수효과를 감안하여



○ 특별회계 국세세입

- 지방양여금 관련세는 주세와 전화세의 자연 증가를 반영하여
- 3조 773억원(1997년 전망대비 12.1% 증가)으로 계상하였음.
- 교육세는 교육세 및 경유·등유의 탄력세율 적용을 예상하여
- 6조 8,050억원(1997년 전망대비 17.1% 증가)으로 계상하였음.
- \* 경유·등유 탄력세율 : 약 30% 예상
- \* 교육세 탄력세율의 구체적 내역과 발동시기 등은 아직 확정되지 아니하였으며, 다만 탄력세율 발동 등을 통하여 달성할 세입목표를 약 5천억 정도로 예상하고 있음.
- 농어촌특별세는 농특세가 부가되는 본세의 증가에 의하여
- 1조 2,792억원(1997년 전망대비 15.2%)으로 계상되었음.

특별회계 국세세입(안)

(단위 : 억원, %)

	1997		1998	증감률	
	예산	전망	전망	예산대비	전망대비
특별회계	99,668	96,649	111,615	12.0	15.5
지방양여금 관련세	28,042	27,442	30,773	9.7	12.1
교육세	58,396	58,106	68,050	16.5	17.1
농어촌특별세	13,230	11,102	12,792	-3.3	15.2

○ 주요 통계

- 조세부담률(GNP 대비)

(단위 : %)

	1995	1996	1997		1998
			예산	전망	예산(안)
조세부담률	20.7	21.3	21.5	21.2	21.4
(국세)	16.3	16.8	17.4	16.6	16.7

- 1인당 조세부담 규모

(단위 : 만원, %)

	1995	1996	1997		1998
			예산	전망	예산(안)
조세(국세)	125.9	142.6	160.9	153.4	169.8

1998년 세목별 세입(안)

(단위 : 억원, %)

	1997		1998	증감률	
	예산	전망	전망	예산대비	전망대비
총국세	740,003	705,460	788,247	6.5	11.7
일반회계	640,335	608,811	676,632	5.7	11.1
내국세계	519,074	491,885	547,999	5.6	11.4
소득세	172,217	149,888	168,523	-2.1	12.4
법인세	99,707	89,230	94,372	-5.4	5.8
상속세	11,752	11,570	12,609	7.3	9.0
재평가세	2,089	2,292	2,689	28.7	17.3
부가가치세	186,192	192,063	214,156	15.0	11.5
특별소비세	33,543	32,668	38,087	13.5	16.6
증권거래세	3,292	2,502	2,891	-12.2	15.5
인지세	4,034	3,937	4,420	9.6	12.3
교통세	61,494	58,042	65,432	6.4	12.7
관세	59,723	59,087	63,202	5.8	7.0
방위세	44	-203	-1	-	-
특별회계	99,668	96,649	111,615	12.0	15.5
지방양여금 관련세	28,042	27,442	30,773	9.7	12.1
토초세	-	-	-	-	-
주세	20,544	19,565	21,340	3.9	9.1
전화세	7,498	7,877	9,434	25.8	19.8
교육세	58,396	58,106	68,050	16.5	17.1
농어촌특별세	13,230	11,102	12,792	-3.3	15.2

# 1998년도 공공기금 운용계획

※이 자료는 재정경제원 예산실 예산제도과에서 10월 13일에 발표한 「1998년도 공공기금 운용계획」의 내용입니다.

○ 정부는 1997년 10월 13일 35개 공공기금에 대한 1998년도 기금운용계획을 국회에 제출하였음.

## I. 1998 공공기금 운용계획 개요 및 특징

### 1. 기금운용계획 개요

○ 74개 전체기금 중에서 중앙정부가 관리하는 공공기금은 36개이며 그 중에서 1998년도 기금운용계획 수립기금은 35개임.

- 미조성기금인 도서관 및 독서진흥기금은 기금운용계획(안) 수립대상에서 제외됨.

#### 공공기금 현황

(단위 : 개)

	1997	1998
전 체	36	36
조 성	35	35
미조성	1	1

○ 1998년중 공공기금의 신규 조성규모는 31조원 수준

- 신규 조성내역을 보면 공공자금관리기금, 국민연금기금 등 4

개 기금의 합계가 28조 8천억원으로 93.1%를 차지

- 공공자금관리기금 12조 2천억원, 국민연금기금 10조 6천억원, 국민주택기금 3조 4천억원, 국채관리기금 2조 6천억원
  - 기금간 전출입을 제외한 순계기준 조성규모는 19조 4천억원
- 이에 따라 1998년말까지의 순계기준 조성 누계규모는 104조 5천억원

○ 1998년도 공공기금의 전체 운용규모는 1997년보다 27.9% 증가한 61조 4천억원 수준

(단위 : 억원)

	1997(A)	1998(B)	B-A
운용규모	480,393	614,402	134,009

### 2. 기금운용계획의 주요 특징

- 전체 기금운용 규모는 1997년보다 13조 4천억원이 증가했으나 국민연금 기금 등 5개 기금에서만 14조 3천억원이 증가
- 주요 증가내용 : 국민연금기금 6조 2천억원, 공공자금관리기금 6조 2천억원, 양곡증권정리기금 1조원, 국민주택기금 5천억원, 고용보험기금 4천억원



- 기금을 재원으로 운영하는 직원의 증원을 최대한 억제하고  
 처우개선도 3% 수준으로 조정

○ 35개 공공기금에 대한 정부출연금은 1997년보다 52.0% 증  
 가한 1조원 수준을 지원

- 농어촌구조개선사업과 관련한 농지관리기금과 양곡증권정리  
 기금 출연을 제외하고는 대부분의 기금에 대해 정부출연 감축

• 주요 증가내용 : 양곡증권정리기금 4,368억원, 농지관리기금  
 1천억원

- 대외경제협력기금, 국민투자기금 등 4개 기금에 대해서는 출  
 연 중단

• 기타 기금을 포함한 전체 기금에 대한 정부출연금은 2조 3천  
 억원으로서 1997년의 1조 8천억원보다 30.0% 증가

• 기타 기금에 대한 정부출연 증가는 중소기업 육성을 위한 신  
 용보증기금 1,500억원, 중소기업창업 및 진흥기금 533억원,  
 기술신용 보증기금 400억원 증가에 주로 기인함.

○ 각 기금이 보유하고 있는 여유자금의 공공자금관리기금에  
 대한 예탁을 확대하여 SOC 투자 및 중소기업 육성 재원 등  
 으로 활용

(단위 : 억원, %)

	1997(A)	1998(B)	B-A
예탁규모	62,400	103,800	41,400(66.3)

• 기타 기금을 포함한 전체 기금보유 여유자금의 공공자금관리  
 기금 예탁규모는 11조 9,450억원으로 1997년 대비 74.4%  
 증가

## II. 재정효율화를 위한 기금정비

○ 1993년 이후 재정운영의 투명성 및 효율성 제고를 위한 재  
 정개혁 작업의 일환으로 기금정비를 지속적으로 추진한 결  
 과 전체 기금수가 1993년 114개에서 1997년 10월 현재 74  
 개로 대폭 감소

- 예산사업으로 전환 가능한 기금은 특별회계로 전환 : 농어촌  
 발전기금, 환경오염방지기금 등 12개

- 유사기능을 수행하는 기금 및 영세기금 등 통폐합 : 중소기업  
 창업지원기금, 농업산학협동기금 등 44개

### 기금정비실적

(단위 : 개)

	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>1)</sup>	계 <sup>(1994~97)</sup>
기존기금		114	106	99	76	
신설		6	4	4	2	16
정비		14	11	27	4	56
정비후 기금수	114	106	99	76	74	

주 : 1) 1997년중 기신설기금 : 재외동포기금, 원자력연구개발기금

1997년중 기폐지기금 : 가스안전관리기금, 방사성폐기물관리기금, 잠업진흥  
 기금, 보험감독원운영기금

○ 기존 기금을 폐지·통합하는 정비작업 이외에도 신규 기금  
 설치를 최대한 억제

## <참고> 1998년도 공공기금 운용계획 종합

### 1. 1998년도 공공기금 운용계획 종합

#### 가. 공공기금 현황

(단위 : 개)

	1997	1998	증감	비고
합 계	36	36	-	
조성기금	35	35	-	<1997년 폐지기금 1개 <sup>2)</sup> 방사성폐기물관리기금 (과학기술처) <1997년 조성기금 2개> 국민건강증진기금 (보건복지부) 여성발전기금 (정무제2장관실) <1997년 신설기금 1개> 원자력연구개발기금 (과학기술처)
미조성기금	1 <sup>1)</sup>	1	-	

주 : 1) 도서관 및 독서진흥기금

2) 이와는 별도로 직업훈련촉진기금을 폐지하고 동 기금의 직업훈련 사업을 고  
 용보험기금의 직업능력개발사업에 통합하는 것을 주요내용으로 하는 직업훈  
 련촉진법 개정(안)이 금년 정기국회에 상정될 예정이나 동 법률안의 시행일  
 은 1999.1.1로 되어 있어 1998 공공기금 운용계획 수립대상에 포함됨.

#### 나. 기금조성 현황

(단위 : 억원, %)

	1996말 누계	1997 계획		1998 계획	
		당년	누계	당년	누계
○ 순조성액 순계 <sup>1)</sup>	730,065	121,794	851,859	193,595	1,045,454
○ 총계(A-B)	853,065	197,192	1,050,257	309,888	1,360,145
○ 총조성액(A)	1,667,430	357,896	2,025,326	488,318	2,513,644
			(100.0)		(100.0)
- 정부출연	88,044	9,458	97,502	12,582	110,084

	1996말 누계	1997 계획		1998 계획	
		당년	누계	당년	누계
- 민간부담금	267,152	92,439	359,591 (17.8)	133,048 (19.6)	492,639 (4.4)
· 법정부담금	261,158	91,619	352,777 (17.4)	132,123 (19.3)	484,900 (19.3)
· 임의부담금	5,994	820	6,814 (0.3)	925 (0.3)	7,739 (0.3)
- 장기차입금	1,001,255	176,232	1,177,487 (58.1)	236,675 (56.3)	1,414,162 (56.3)
· 정부차입	193,380	97,257	290,637 (14.4)	139,515 (17.1)	430,152 (17.1)
· 국공채발행 <sup>2)</sup>	602,565	68,355	670,920 (33.1)	77,210 (29.8)	748,130 (29.8)
· 금융기관차입	92,397	220	92,617 (4.6)	- (3.7)	92,617 (3.7)
· 기타 민간차입	112,913	10,400	123,313 (6.1)	19,950 (5.7)	143,263 (5.7)
- 운용수입	280,268	78,266	358,534 (17.7)	105,516 (18.5)	464,050 (18.5)
- 기타 <sup>3)</sup>	30,711	1,501	32,212 (1.6)	497 (1.2)	32,709 (1.2)
○ 사용액(B)	814,365	160,704	975,069 (100.0)	178,430 (100.0)	1,153,499 (100.0)
- 경상사업비	202,630	95,254	297,884 (30.6)	113,976 (35.7)	411,860 (35.7)
- 차입금 상환	582,864	61,139	644,003 (66.0)	59,391 (61.0)	703,394 (61.0)
- 기금관리비	13,401	2,296	15,697 (1.6)	2,787 (1.6)	18,484 (1.6)
- 기타 비용	15,470	2,015	17,485 (1.8)	2,276 (1.7)	19,761 (1.7)

주 : ( ) 내는 구성비임.

1) 이중 계상된 국제관리기금 및 공공자금관리기금과 타기금간의 전출입액  
 (1997 : 7조 5,398억원, 1998 : 11조 6,293억원)을 제외한 규모

- 국제관리기금 : 1조 2,998억원(1997), 1조 2,493억원(1998)

- 공공자금관리기금 : 6조 2,400억원(1997), 10조 3,800억원(1998)

2) 국제관리기금의 국제 발행액 2조 5,515억원, 외평채권 3천억원, 양곡증권 2  
 조 85억원, 주택채권 2조 8,610억원(1998)

3) 국민주택기금의 복권판매 수입 450억원 등(1998)



다. 기금운용 현황

(단위 : 억원, %)

	1997 계획	1998 계획	증감	
			금액	증가율
순 계 <sup>1)</sup>	404,995	498,109	93,114	23.0
총 계	480,393(100.0)	614,402(100.0)	134,009	27.9
사업비	308,083 (64.1)	378,857 (61.7)	70,774	23.0
경상지출	97,841 (20.4)	114,343 (18.6)	16,502	16.9
자본지출	7,334 (1.5)	8,758 (1.4)	1,424	19.4
융자지출	202,908 (42.2)	255,756 (41.7)	52,848	26.0
차입금상환	59,773 (12.5)	58,966 (9.6)	-807	-1.4
기금관리비	2,296 (0.5)	2,787 (0.4)	491	21.4
여유자금	110,221 (22.9)	173,692 (28.3)	63,471	57.6
기타 지출	20 (0.0)	100 (0.0)	80	400.0

주 : ( ) 내는 구성비임.

- 1) 이 중 계상된 국채관리기금 및 공공자금관리기금과 타기금간의 전출입액 (1997 : 7조 5,398억원, 1998 : 11조 6,293억원)을 제외한 규모
- 국채관리기금 : 1조 2,998억원(1997), 1조 2,493억원(1998)
- 공공자금관리기금 : 6조 2,400억원(1997), 10조 3,800억원(1998)

라. 기금별 순조성규모

(단위 : 억원)

	1996말 누계	1997 계획		1998 계획	
		당년	누계	당년	누계
순 계	730,065	121,794	851,859	193,595	1,045,454
총 계	853,065	197,192	1,050,257	309,888	1,360,145
공공자금관리기금	126,317	69,644	195,961	122,176	318,137
국민투자기금	2,485	-845	1,640	-692	948
국채관리기금	48,413	15,562	63,975	25,567	89,542
대외경제협력기금	10,559	2,578	13,137	2,285	15,422
외국환평형기금	39,011	489	39,500	2,393	41,893
남북협력기금	3,429	181	3,610	189	3,799
국민연금기금	3,841	300	4,141	385	4,526

	1996말 누계	1997 계획		1998 계획	
		당년	누계	당년	누계
방위산업육성기금	888	155	1,043	114	1,157
군인복지기금	1,511	144	1,655	201	1,856
과학교육기금	109	14	123	29	152
청소년육성기금	981	178	1,159	111	1,270
관광진흥개발기금	1,989	389	2,378	475	2,853
농수산물가격안정기금	18,236	1,660	19,896	1,440	21,336
농지관리기금	35,470	4,631	40,101	4,489	44,590
종자기금	217	35	252	31	283
양곡증권정리기금	58,177	-507	57,670	-579	57,091
산업기반기금	9,798	2,051	11,849	1,856	13,705
정보화촉진기금	14,887	1,217	16,104	1,229	17,333
국민연금기금	216,709	59,458	276,167	106,182	382,349
사회복지사업기금	286	-91	195	-54	141
국민건강증진기금	-	125	125	146	271
고용보험기금	12,219	4,094	16,313	6,452	22,765
진폐기금	11	-1	10	-8	2
산업재해예방기금	845	-108	737	1,107	1,844
장애인고용촉진기금	1,785	132	1,917	238	2,155
직업훈련촉진기금	2,323	-292	2,031	-288	1,743
산업재해보상보험기금	4,866	-1,255	3,611	-1,397	2,214
국민주택기금	225,942	35,251	261,193	34,430	295,623
해외건설진흥기금	8	1	9	2	11
과학기술진흥기금	3,840	1,143	4,983	1,143	6,126
여성발전기금	-	105	105	113	218
보험기금	6,471	449	6,920	-174	6,746
순국선열애국지사 사업기금	92	-	92	-2	90
산림개발기금	1,350	289	1,639	315	1,954
원자력연구개발기금	-	16	16	-16	-

마. 기금별 운용규모

(단위 : 억원)

	1997 계획	1998 계획						증감 (B-A)
	(A)	(B)	사업비	차입금상환	기금관리비	여유자금	기타지출	
순 계	404,995	498,109						93,114
총 계	480,393	614,402	378,857	58,966	2,787	173,692	100	134,009
공공자금관리기금	98,323	160,573	150,973	9,600	-	-	-	62,250
국민투자기금	2,639	914	135	729	-	50	-	-1,725
국채관리기금	34,787	32,600	32,513	-	-	87	-	-2,187
대외경제협력기금	11,148	12,049	2,603	67	15	9,364	-	901
외국환평형기금	37,460	28,352	25,351	3,000	1	-	-	-9,108
남북협력기금	3,485	1,704	1,020	-	2	682	-	-1,781
군인연금기금	1,457	1,726	-	-	1	1,725	-	269
방위산업육성기금	499	319	319	-	-	-	-	-180
군인복지기금	2,329	2,179	1,909	-	-	270	-	-150
과학교육기금	38	104	11	-	-	93	-	66
청소년육성기금	739	769	305	-	-	464	-	30
관광진흥개발기금	799	1,002	938	-	4	-	60	203
농수산물가격안정기금	18,800	19,200	18,860	340	-	-	-	400
농지관리기금	12,912	10,438	9,783	190	440	25	-	-2,474
종자기금	568	589	304	10	13	262	-	21
양곡증권청리기금	15,554	25,977	5,812	20,165	-	-	-	10,423
산업기반기금	4,446	5,162	4,320	802	-	-	40	716
정보확충진기금	13,651	16,231	9,737	-	9	6,485	-	2,580
국민연금기금	102,920	164,894	19,273	-	1,082	144,539	-	61,974
사회복지사업기금	285	287	104	-	4	179	-	2
국민건강증진기금	128	279	132	-	1	146	-	151
고용보험기금	9,661	13,986	7,421	-	2	6,563	-	4,325
진폐기금	185	198	194	-	3	1	-	13
산업재해예방기금	2,192	2,253	2,041	-	1	211	-	61
장애인고용촉진기금	2,611	2,837	1,389	-	1	1,447	-	226
직업훈련촉진기금	2,497	1,634	1,082	-	1	551	-	-863
산업재해보상보험기금	18,935	21,534	21,531	-	3	-	-	2,599
국민주택기금	76,234	81,272	56,155	23,938	1,179	-	-	5,038
해외건설진흥기금	24	12	10	-	-	2	-	-12
과학기술진흥기금	1,513	1,857	1,718	125	14	-	-	344
여성발전기금	100	101	1	-	-	100	-	1
보훈기금	2,063	1,844	1,464	-	10	370	-	-219
순국선열애국지사사업기금	42	35	10	-	1	24	-	-7
산림개발기금	479	576	524	-	-	52	-	97
원자력연구개발기금	890	915	915	-	-	-	-	25





바. 정부출연 현황

(단위 : 억원, %)

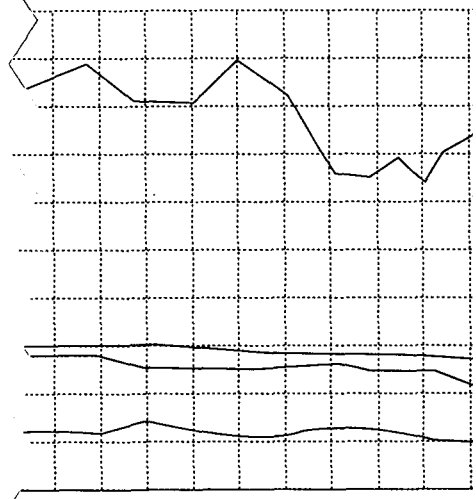
	1996말 누계	1997 예산 (A)	1998 예산(안) (B)	1998말 누계	증감 (B-A)	증가율
합 계	76,806	6,582	10,002	93,390	3,420	52.0
국민투자기금	2,144	49	-	2,193	-49	-100.0
대외경제협력기금	4,749	1,100	-	5,849	-1,100	-100.0
외국환평형기금	11,299	-	-	11,299	-	-
남북협력기금	4,850	1,000	500	6,350	-500	-50.0
군인연금기금	23	-	-	23	-	-
방위산업육성기금	720	140	100	960	-40	-28.6
군인복지기금	893	289	215	1,397	-74	-25.7
과학교육기금	70	-	-	70	-	-
청소년육성기금	300	100	-	400	-100	-100.0
관광진흥개발기금	401	-	-	401	-	-
농수산물가격안정기금	1,475	-	-	1,475	-	-
농지관리기금	10,444	-	1,000	11,444	1,000	순증
종자기금	151	-	-	151	-	-
양곡증권정리기금	27,572	945	5,313	33,830	4,368	462.3
산업기반기금	736	72	-	808	-72	-100.0
정보화촉진기금	4,407	2,342	2,290	9,039	-52	-2.2
진폐기금	831	174	188	1,193	14	8.2
산업재해예방기금	-	80	100	180	20	24.9
장애인고용촉진기금	85	10	10	105	-	-
산업재해보상보험기금	1,422	109	116	1,647	7	6.8
국민주택기금	3,430	-	-	3,430	-	-
해외건설진흥기금	28	6	8	42	2	33.3
과학기술진흥기금	200	-	-	200	-	-
여성발전기금	-	100	100	200	-	-
보훈기금	427	66	62	555	-4	-5.5
순국선열애국지사사업기금	65	-	-	65	-	-
산림개발기금	84	-	-	84	-	-



# 재정 통계

토지초과이익세 관련 통계

1. 토지초과이익세 예산 및 징수액
2. 토지초과이익세 결정현황
3. 토지초과이익세 국세심사 사무처리 : 이의신청
4. 토지초과이익세 국세심사 사무처리 : 심사청구
5. 토지초과이익세 세무소송사건



1. 토지초과이득세 예산 및 징수액

(단위: 명, 백만원, %)

	납세자수	예산액 (A)	징수결정액 (B)	수납액 (C)	불납결손액	미수납액	비율	
							(B/A)	(C/A)
1991	23,381	115,500	232,793	190,171	0	42,622	201.6	164.7
1992	4,103	200,000	133,133	121,776	0	11,357	66.6	60.9
1993	94,147	209,800	565,897	322,626	47	243,224	269.7	153.8
1994	-	199,500	70,191	56,085	320	13,786	35.2	28.1
1995	-	19,500	32,919	27,869	10	4,940	168.8	143.4

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 토지초과이득세 결정현황

(단위: 명, 건수, 백만원)

		인 원	건 수	세 액
1991	합계	23,381	31,722	462,972
	서울	12,587	16,117	344,741
	중부	7,064	10,842	83,799
	대전	339	469	4,533
	광주	229	342	1,089
	대구	1,450	1,789	14,456
	부산	1,712	2,163	14,345
1992	합계	4,103	5,475	34,160
	서울	670	797	13,147
	중부	1,942	2,793	14,985
	대전	922	1,249	3,281
	광주	312	347	1,118
	대구	18	18	263
	부산	239	271	1,366
1993	합계	94,147	121,806	947,768
	서울	7,433	10,037	175,416
	중부	17,727	25,687	225,592
	경인	32,993	42,200	346,329
	대전	10,885	13,460	57,234
	광주	9,011	11,273	35,977
	대구	3,341	4,096	29,801
	부산	12,757	15,113	77,419

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 3. 토지초과이득세 국세심사 사무처리 : 이의신청

(단위: 건, 백만원)

	요처리건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	기하	기각	경정		
1991	648	-	648	379	78	278	23	152	269
1992	506	269	237	483	53	415	15	413	23
1993	1,205	23	1,182	754	376	355	23	414	451
1994	852	451	401	850	119	693	38	583	2
1995	13	2	11	13	5	7	1	13	-

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 4. 토지초과이득세 국세심사 사무처리 : 심사청구

(단위: 건, 백만원)

	요처리건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	기하	기각	경정		
1991	1,008	-	1,008	30	2	27	1	6	978
1992	1,803	978	825	1,712	102	1,561	49	646	91
1993	1,871	91	1,780	398	48	340	10	124	1,473
1994	2,919	1,473	1,446	2,840	166	2,447	227	6,107	79
1995	109	79	30	22	18	-	4	204	87

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

## 5. 토지초과이득세 세무소송사건

(단위: 건)

	처리대상건수			당년도종결건수			계류건수		
	계	전년이월	당년제기	계	국승	국패	계	고등법원	대법원
1992	494	2	492	5	4	1	489	455	34
1993	566	498	68	167	148	19	399	131	268
1994	746	399	347	218	92	126	528	389	139
1995	568	528	40	99	44	55	469	364	105

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.