

정책연구 2007-09

# 한·미 FTA에 대응한 부문별 규제 및 제도 개혁과제

- 양국 간 부문별 제도비교를 중심으로 -

조성봉 · 송원근 · 이태규 · 조경엽

# 한·미 FTA에 대응한 부문별 규제 및 제도 개혁과제

1판1쇄 인쇄/2007년 12월 3일

1판1쇄 발행/2007년 12월 7일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 김종석

편집인 · 김종석

등록번호 · 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1  
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0057

---

ISBN 978-89-8031-448-5

값 10,000원

# 목 차

<요 약> .....	1
연구 1: 한·미 간 기업정책 비교 분석/조성봉 .....	35
I. 한국의 기업정책 .....	37
1. 한국의 기업정책에 대한 개관 .....	37
2. 한국의 지주회사 규제 .....	39
3. 경제력집중 억제정책 .....	43
4. 한국의 경쟁정책 .....	45
II. 미국의 기업정책 .....	50
1. 미국 기업정책의 개관 .....	50
2. 미국의 지주회사 규제 .....	51
3. 미국의 경쟁정책 .....	54
III. 한·미 FTA에 대비한 양국 기업정책의 비교와 그 시사점 .....	57
1. 한·미 기업정책 철학의 비교 .....	57
2. 한·미 FTA에 대비한 한국 기업정책 개선의 필요성 및 방향 .....	58
<참고문헌> .....	62
연구 2: 한·미 간 토지이용규제에 대한 비교 분석/송원근 .....	63
I. 서 론 .....	65
II. 한국의 토지이용규제 .....	68
1. 국가적 차원의 토지이용규제 .....	68
2. 수도권규제의 현황 .....	75
3. 농지이용규제 .....	82
4. 산지 및 임야에 대한 규제 .....	89

Ⅲ. 미국의 토지이용규제 .....	95
1. 미국의 토지이용규제 개관 .....	95
2. 용도지역제(Zoning) .....	97
3. 성장관리(Growth Control) 정책 .....	105
4. 기타 농지 및 산지 보호정책 .....	111
Ⅳ. 한·미 간 토지이용규제의 차이점 비교 및 시사점 .....	116
1. 한·미 간 토지이용규제의 차이점 .....	116
2. 토지이용규제에 대한 정책적 시사점 .....	119
〈참고문헌〉 .....	123
연구 3: 한·미 FTA에 대응한 금융부문의 제도개선/이태규 .....	127
Ⅰ. 논의의 배경 .....	129
Ⅱ. 한·미 FTA 금융부문 협정체결 내용과 시사점 .....	131
1. 개방원칙 .....	131
2. 주요 협상결과 .....	132
3. 시사점 .....	136
Ⅲ. 금융부문 제도개선 과제 .....	138
1. 금융지주회사 규제 .....	138
2. 사모펀드 관련 규제 .....	144
3. 결합채무제표 의무 .....	150
4. 내부회계 관리제도 .....	154
5. 금융기관의 기업결합 제한 .....	158
4. 시사점 .....	164
〈참고문헌〉 .....	166
연구 4: 한·미 조세제도 비교/조경엽 .....	169
Ⅰ. 서 론 .....	171
Ⅱ. 한·미 조세체계 비교 .....	174

1. 조세체계 .....	174
2. 세수입 비교 .....	179
3. 시사점 .....	182
Ⅲ. 법인세 .....	185
1. 세수입 .....	185
2. 과세체계 .....	186
3. 시사점 .....	198
Ⅳ. 개인소득세 .....	201
1. 세수입 비중 .....	201
2. 개인소득세 과세체계 .....	202
3. 양도소득세 .....	216
4. 시사점 .....	217
Ⅴ. 재산세 .....	219
1. 세수입 비중 .....	219
2. 미국의 재산세 .....	220
3. 한국의 재산세와 종합부동산세 .....	224
4. 시사점 .....	230
Ⅵ. 자동차 관련 세제비교 .....	232
1. 자동차 관련 조세체계 .....	232
2. 미국의 자동차 관련 세제 .....	234
3. 한국의 자동차 관련 세제 .....	236
4. 시사점 .....	238
Ⅶ. 정책적 시사점 .....	240
1. 세제개편의 기본방향 .....	240
2. 중·단기 세제개편 .....	241
3. 장기 세제개편 방향 .....	246
〈참고문헌〉 .....	247

연구 5: 한·미 간 노동시장 및 노사관계 관련 제도에 대한 비교 분석 /송원근 .....	249
I. 서론 .....	251
II. 한국의 노동시장 및 노사관계 관련 제도 .....	253
1. 노동시장 관련 제도 .....	253
2. 노사관계 관련 제도 .....	264
III. 미국의 노동시장 및 노사관계 관련 제도 .....	270
1. 노동시장 관련 제도 .....	270
2. 노사관계 관련 제도 .....	277
IV. 한·미 간 노동시장 및 노사관계 관련 제도의 차이점 및 시사점 ...	281
1. 노동시장 관련 제도의 차이점 .....	281
2. 노사관계 관련 제도의 차이점 .....	284
3. 정책적 시사점 .....	286
〈참고문헌〉 .....	290

## 표 목 차

---

〈표 2-1〉 국토계획법상의 용도지역 .....	69
〈표 2-2〉 용도지역과 건폐율·용적률 규제 내용 .....	70
〈표 2-3〉 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 비교 .....	72
〈표 2-4〉 개발행위허가제의 적용범위 .....	73
〈표 2-5〉 수도권정비계획법상 수도권규제 개관 .....	76
〈표 2-6〉 수도권 정비권역 현황 .....	77
〈표 2-7〉 권역별 규제의 내용 .....	78
〈표 2-8〉 조세지원 차별현황 .....	79
〈표 2-9〉 수도권 소재 기업 중과세제도의 항목 및 대상 .....	81
〈표 2-10〉 수도권 소재 기업에 대한 부담금 차별 .....	81
〈표 2-11〉 농림지역 지정의 대상지역 .....	83
〈표 2-12〉 개발행위허가 대상규모 .....	84
〈표 2-13〉 농지전용 확인 및 심사기준 .....	87
〈표 2-14〉 농지전용을 허가할 수 없는 시설 .....	88
〈표 2-15〉 산지관리법상 산지의 이용구분 .....	90
〈표 2-16〉 산지에 대한 행위제한 .....	91
〈표 2-17〉 산지전용허가기준의 적용범위 .....	92
〈표 2-18〉 국토이용계획상 용도지역별 산림면적 추정 .....	93
〈표 2-19〉 사전환경성 검토 협의 대상과 규모 .....	94
〈표 2-20〉 영향평가를 실시해야 하는 산지 개발사업의 범위 .....	94
〈표 2-21〉 개발권 구매(PDR) 프로그램에 의한 농지보존 현황 .....	112
〈표 2-22〉 FPPA에 따른 농지전용 심사요청 건수 및 면적 현황 .....	114

〈표 3-1〉 양국의 국경 간 금융서비스 개방범위 .....	133
〈표 3-2〉 주요국 금융지주회사의 타 회사 주식소유 비교 .....	144
〈표 3-3〉 사모주식투자펀드와 사모펀드의 비교 .....	146
〈표 3-4〉 미국 사모펀드 운용자에 적용되는 규제 .....	148
〈표 3-5〉 결합채무제표 작성 대상 기업집단 현황 .....	153
〈표 3-6〉 결합채무제표와 연결채무제표의 비교 .....	154
〈표 3-7〉 외감법상 내부회계관리제도의 주요 내용 .....	156
〈표 3-8〉 금산법 제24조 관련 조항의 변천과정 .....	159
〈표 3-9〉 대주주 또는 계열사에 대한 신용공여 및 계열 주식보유한도 .....	161
〈표 4-1〉 조세(국민)부담률 추이와 국가별 비교 .....	180
〈표 4-2〉 한국의 준조세 규모 추이 .....	181
〈표 4-3〉 중앙정부와 지방정부의 조세수입 비중 .....	182
〈표 4-4〉 법인세 비중 .....	185
〈표 4-5〉 기업 형태와 과세상의 장·단점 .....	187
〈표 4-6〉 한국의 법인세 납세의무자 .....	188
〈표 4-7〉 미국의 법인세 과세표준 결정 .....	189
〈표 4-8〉 한국의 법인세 과세체계 .....	190
〈표 4-9〉 미국의 배당수입공제 .....	192
〈표 4-10〉 한국의 수입배당금액의 익금불산입률 .....	193
〈표 4-11〉 미국 법인세 세율(2003) .....	195
〈표 4-12〉 한국의 법인세율 .....	196
〈표 4-13〉 미국의 세액공제 .....	197
〈표 4-14〉 한국의 세액공제 .....	198
〈표 4-15〉 중소기업에 대한 주요 세제지원 규정 .....	200
〈표 4-16〉 개인소득세 비중 .....	202
〈표 4-17〉 미국의 비과세 소득의 예(2003) .....	204
〈표 4-18〉 한국의 원천징수대상 소득 및 세율 .....	207

〈표 4-19〉 미국의 개인소득세 과세방식 .....	209
〈표 4-20〉 미국의 표준공제액과 노령자와 맹인을 위한 추가 표준공제액: 2001~2003 .....	209
〈표 4-21〉 한국의 종합소득세 계산 흐름도 .....	211
〈표 4-22〉 종합소득공제 · 근로소득공제 및 연금소득공제 .....	212
〈표 4-23〉 신고자 자격에 따른 세율 및 과세구간 .....	214
〈표 4-24〉 한국의 종합소득세율 .....	215
〈표 4-25〉 한국의 양도세율 .....	217
〈표 4-26〉 재산세 비중 .....	219
〈표 4-27〉 주별 부동산 재산세 최고 · 최저세율 및 부동산 평가기준 .....	222
〈표 4-28〉 종합합산과세 대상 토지의 재산세율 .....	225
〈표 4-29〉 별도합산과세 대상 토지의 재산세율 .....	226
〈표 4-30〉 분리과세 대상 토지의 재산세율 .....	226
〈표 4-31〉 건축물 재산세율 .....	226
〈표 4-32〉 주택에 대한 재산세율 .....	226
〈표 4-33〉 선박 항공기에 대한 재산세율 .....	226
〈표 4-34〉 재산세와 부동산세의 비교 .....	227
〈표 4-35〉 종합부동산세 과세대상 및 기준금액 .....	228
〈표 4-36〉 종합부동산세 연도별 적용비율 .....	229
〈표 4-37〉 종합부동산세 세율: 주택 .....	229
〈표 4-38〉 종합부동산세 세율: 종합합산토지 .....	230
〈표 4-39〉 종합부동산세 세율: 별도합산토지 .....	230
〈표 4-40〉 주요국의 자동차세제 비교 .....	232
〈표 4-41〉 국가별 자동차 세부담 비교 .....	233
〈표 4-42〉 특정유류세 .....	235
〈표 4-43〉 연료 과소비세(Gas Guzzler Tax) 세율 .....	236
〈표 4-44〉 한국의 자동차 관련 세제 .....	238
〈표 4-45〉 장기 세제개편 방향 .....	246

<표 5-1> 통상임금 등의 판단기준 예시 ..... 255  
<표 5-2> 한·미 간 고용보호 관련 법률의 엄격성(strictness)지수 비교 ..... 283

## 그림목차

---

<그림 4-1> 한국의 조세 체계 ..... 175  
<그림 4-2> 미국의 조세 체계 ..... 178

## <요 약>

### 1. 한·미 간 기업정책 비교 분석

(조성봉 선임연구위원)

□ 본고에서는 기업정책을 특정 산업/지역에 관계없이 일반적인 기업에게 공법의 형태로 적용되는 정부정책으로 정의하며 다음을 중심으로 검토

□ 미국과 다른 한국 기업정책의 특성

- 한국의 기업정책은 대기업집단에 대한 규제가 그 주된 목표이며 특히 전 세계에서 유일하게 크기를 기준으로 차별적인 규제를 시행
- 한국의 기업정책은 경쟁촉진과 특정 산업에 대한 규제를 넘어서서 특정한 방향으로 기업과 산업을 유도하려는 설계지향적인 정책

□ 미국과 한국의 기업정책 비교

- 경제력집중 억제정책: 미국에는 없고 한국에만 있음.
- 지주회사 규제
  - 미국: 금융산업과 공익산업 등 특수한 정부규제의 대상이 되는 산업 부문에 나타나는 지주회사만을 규제
  - 한국: 금융산업에서의 지주회사뿐 아니라 일반적으로 나타나는 지주회사도 공정거래법으로 규제
- 경쟁정책

- 미국: 독점, 독점화, 담합, 거래제한, 가격차별, 불공정거래 등 표준화된 경쟁제한행위를 규제
- 한국: 표준화된 경쟁제한행위에 추가하여 정책판단과 가격규제, 부당공동행위 추정 등 경쟁당국의 자의성이 큼.

#### □ 한국 기업정책 개선의 필요성

- 한국 특유의 기업정책에 따라 차별적인 규제의 대상이 되는 것은 한국의 기업일 가능성이 높으며 미국의 기업은 오히려 한국 공정거래법의 대기업 규제의 대상이 되지 않아 한국에서 경쟁활동이 상대적으로 유리해지는 역차별 현상이 나타나게 됨.
- 이에 따라 한국 기업정책에서 우리 기업에게 역차별적인 사항을 정리할 수 있는 방향으로 기업정책이 개선될 필요성이 있음.

#### □ 한국 기업정책 개선방안

- 대기업 규제의 폐지: 출자총액제한, 상호출자금지, 금융·보험사 의결권 제한, 계열사 채무보증 제한 등의 개별규제와 대기업집단 지정제도의 폐지
- 지주회사 규제 범위의 축소: 공익산업과 금융산업 이외의 부문에서 지주회사를 규제하는 공정거래법상의 지주회사 규제 폐지
- 경쟁정책의 국제수준화
  - 산업정책적 고려나 예외사항을 삭제하고 정책의 자의성 최소화
  - 시장지배적 사업자에 대한 가격 및 공급량 결정규제와 같이 경쟁과정에 개입하는 것을 지양
  - 명시적 합의가 없는 경우의 부당공동행위 추정조항 삭제

- 불공정 거래 행위 규제를 소비자에 미치는 효과를 고려하는 방식으로 개정하고 합리의 원칙 적용을 확산하며 계열사 간 지원행위 금지조항 삭제

## 2. 한·미 간 토지이용규제에 대한 비교 분석

(송원근 연구위원)

### □ 토지이용규제의 중요성

- 한·미 FTA 체결이 경제효율성 향상의 긍정적 효과를 거두기 위해서는 토지, 노동, 자본 등 생산요소의 유연한 이동이 전제되어야 함.
  - 한·미 FTA 체결에 따른 경제통합의 이득은 한국에서의 기업 활동이 미국과 동일한 조건에서 이루어진다는 전제하에서 실현될 수 있음.
- 토지이용규제는 부문별 토지공급에 제도적 제약으로 작용하여 기업의 투자활동에 영향을 미치는 주요 변수로 그 수준과 내용이 과도할 경우 경제효율성 향상이라는 개방의 효과에 부정적 영향을 미칠 수 있음.
  - 토지이용규제의 한·미 간 비교를 통해 한국의 토지이용규제의 개선점을 파악하는 것은 매우 중요한 과제임.

### □ 한·미 간 토지이용규제의 차이점

- 한·미 간 토지이용규제의 근본적인 차이점은 규제 권한의 주체에 있음.
- 규제권이 중앙정부에 집중되어 있다는 점에서 한국의 경우가 정부개입 수준이 훨씬 높고 결과적으로 토지시장의 경직성을 높이는 데 기여하고 있다고 평가할 수 있음.

- 토지이용에 따른 외부효과는 지역적, 국지적 현상이므로 규제의 중앙 집중이 높을수록 비효율성이 커짐. 따라서 토지이용규제가 중앙정부 차원에서 행해지는 한국의 경우 토지시장의 경직성이 상대적으로 높아지게 됨.

구 분	한국	미국
규제의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거해 전 국토의 용도지역을 중앙정부 차원의 계획에 의해 결정</li> <li>• 국토의 대부분을 차지하는 농지(20%), 산지(65%)에 대한 이용 규제권한이 원칙적으로 중앙정부에 있음.</li> <li>• 「수도권정비계획법」에 근거해 수도권권의 토지이용을 중앙정부 차원에서 규제하고 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용규제 권한은 개별 주정부에 있고 주정부는 이를 지방정부에 위임하는 것이 일반적임.</li> <li>• 연방정부의 토지이용규제는 연방정부 소유의 공유지에 제한되어 있음.</li> <li>• 주정부 차원에서 주 전체를 포괄하는 토지이용계획을 수립하는 경우도 매우 드물어 하와이주 등에 국한된 현상임.</li> </ul>

- 한국에 비해 미국이 토지이용규제에 있어 시장친화적인 규제수단 및 경제적 유인제도에 대한 의존도가 높음.

토지이용규제의 유형	한국	미국
용도지역제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지용도의 사전 확정 및 계획, 고도·면적 등 개별사항을 직접 규제하는 용도지역제의 전국 단위 적용</li> <li>• 수도권권의 권역을 나눠 권역별로 불가행위를 규정하는 수도권규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 많은 지역에서 전통적 용도지역제인 유클리드 Zoning의 경직성을 인센티브 Zoning, 개발권 양도와 같이 유연하고 개발을 유도할 수 있는 비유클리드 Zoning의 도입으로 완화하는 추세</li> </ul>
농지·임야에 대한 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지 및 임야에 대해 농업진흥지역, 보전산지 등의 지역구분과 지역 내에서의 행위제한을 통해 직접적으로 규제</li> <li>• 농지 및 산지의 전용은 엄격한 기준에 의해 제한</li> <li>• 개발권 구매와 같은 시장친화적인 수단은 사용하고 있지 않음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지·산림보전 프로그램은 토지소유자에게 미래의 토지이용권을 제한하는 대신 개발권 구매와 보전지역권 구매 등을 통해 보상해 주는 제도 위주</li> <li>• 보상 없는 농지·산지의 전용 규제는 토지소유자의 재산권을 침해하므로 도시성장관리를 실시하는 곳에서만 예외적 적용</li> </ul>

- 수도권규제와 같이 특정지역의 개발을 국가 차원에서 억제하는 규제가 미국에는 존재하지 않음.

	한국의 수도권규제	미국의 도시성장관리정책
유사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권역별 규제를 통한 개발억제</li> <li>• 개발억제로 인한 토지공급의 위축으로 주택가격 상승, 서민 주택 마련에 악영향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시성장구역 설정으로 구역 이외 지역의 개발 제한</li> <li>• 도시성장의 과도한 제한으로 토지공급 위축, 주택가격 상승</li> </ul>
차이점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 과밀로 인한 삶의 질 저하를 막기 위한 규제이면서 지역균형발전을 위한 수도권억제가 목적</li> <li>• 수도권의 확산 억제와 더불어 수도권 내부의 개발도 억제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대도시의 지속적인 공간적 확산(sprawl)에 따른 환경오염, 교통혼잡 및 도심 문제의 해결이 목적</li> <li>• 도시의 공간적 확산을 억제하면서 도시의 고밀도 개발을 촉진하려는 정책</li> </ul>

□ 토지이용규제에 대한 정책적 시사점

- 한·미 간의 토지이용규제의 차이점은 한국의 기업환경이 과도한 토지이용규제로 인해 미국의 기업환경과 동일한 조건이 아님을 보여주고 있음.
- 한·미 간의 토지이용규제에 대한 비교분석을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있음.

(1) 토지이용규제 권한의 분권화 추진

- 국토이용관리에 도시계획기법을 도입해 전 국토를 일원화된 관리체계로 규제하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 폐지하여 전국 단위의 용도지역제 등 중앙정부의 토지이용규제 권한을 지방정부에 이양하는 방안 추진
- 「국토계획법」, 「농지법」 폐지에 의해 중앙정부가 농지이용 및 전용을

규제하는 정책을 폐지하고, 농지이용에 대한 규제를 대폭 완화함과 더불어 그 권한을 지방정부에 이양하는 정책 전환 추진

(2) 농지 및 산지 보전을 위해 개발권(development rights) 및 보전지역권(conservation easement) 구매제도 등 시장친화적 제도 도입 추진

- 농지이용규제는 농업부문의 구조조정의 장애가 되고 있어 식량안보를 위한 농지보전에 목적을 둔 현재의 농지의 이용 및 소유에 대한 규제는 대폭 완화되어야 함.
- 반면 환경 및 경관 보호를 위해 농지보전의 필요성이 있다면 현재와 같은 직접규제보다는 농지소유자의 재산권을 침해하지 않으면서 농지보전을 유인할 수 있는 개발권 및 보전지역권 구매제도 등이 도입되어야 함.
- 산림은 홍수조절 능력에 영향을 미치고 대기오염과 같은 환경보호에도 영향을 미치므로 중앙정부 차원의 계획이 필요함.
- 산림보전의 수단으로 현재와 같이 산지전용제한지역 지정 등을 통해 산지전용을 강력하게 규제하기보다는 미국에서와 같이 사유림 유지에 대한 보조금 지급 및 이와 유사한 보전지역권 구매제도 등이 도입되어야 함.

(3) 수도권규제의 폐지 및 수도권의 광역화

- 수도권으로의 인구집중과 도시화의 확산은 경제성장에 따른 소득의 상승과 규모의 경제로 인한 수도권 집중의 편익 증가 및 수도권 경쟁력 향상, 자동차 보급의 확대 등에 기인한 현상으로 선진국의 대도시권 확산과 유사한 보편적 현상
- 수도권 집중 및 확산에서 시장실패에 의해 나타나는 환경오염, 교통혼잡, 기반시설의 부족 등의 문제점은 수도권규제와 같이 수도권의 공간적 확산 및 개발 억제 등을 통한 인구분산으로 해결되는 것이 아니라 개발세(development taxes), 혼잡세(congestion tolls)와 같은 가격 메

커니즘을 이용해 외부효과를 내부화하는 환경정책 및 교통정책의 도입으로 해결해야 함.

- 수도권규제는 다른 지역에 비해 산업입지 측면에서 경쟁력이 높은 수도권에 대한 투자를 제약하여 투자의 효율성을 떨어뜨리고 결과적으로 국가경쟁력을 훼손함.
- 수도권규제는 지역균형발전을 가져오는 것이 아니라 오히려 지방의 재정적 자립성을 훼손하고 지방정부의 지대추구행위를 만연하게 하여 지역의 발전보다는 국가 전체의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져옴.
- 이와 같은 요인들을 고려할 때, 수도권정비계획법에 근거한 수도권규제는 폐지되어야 하며, 지역의 발전은 권한과 재원의 실질적인 분권화를 통한 지역 간 경쟁에 의해 이뤄져야 함.
- 상대적으로 높은 수도권의 경쟁력은 광역화를 통해 충청권과 강원권 등 인근 지역의 입지 경쟁력 향상에 촉매제 역할을 하도록 하는 것이 바람직하며 이를 위해 수도권규제의 폐지 혹은 완화와 더불어 물류·유통 관련 인프라와 시스템의 획기적인 개선이 이뤄져야 함.

### 3. 한·미 FTA에 대응한 금융부문의 제도개선

(이태규 연구위원)

#### □ 제도개선의 필요성

- 한·미 FTA 협상 체결로 인해 금융부문의 경쟁이 더욱 치열해질 것을 감안하면 미국과 비교하여 비대칭적인 규제환경을 개선하여 공정한 경쟁환경(level playing field)을 조성할 필요
- 특히 보험, 증권 등의 제2금융권으로 외국자본의 진출이 더욱 확대될 것으로 보이므로 이 부문에 대한 비대칭적 규제환경의 개선이 필요하며 이

를 통해 금융산업의 경쟁력 및 역동성을 제고해 나가야 할 것임.

#### □ 금융지주회사제도

- 금융부문에 있어 중요한 세계적인 흐름 중의 하나는 대형화 및 겸업화이며 이를 실현하기 위해서 금융지주회사 방식을 채택하는 경향이 확대되고 있음.
- 하지만 우리나라의 경우 미국을 포함한 금융선진국이 금융지주회사를 업종별, 즉 은행, 보험, 증권(투자은행)으로 구분하여 운영하는 것과는 달리 금융지주회사를 단일 체제로 운영하고 있는 상황
- 한편 현행 금융지주회사법은 사실상 은행지주회사법 수준의 규율체계로 구성되어 있기 때문에 보험, 증권 등의 제2금융권에서 금융지주회사의 설립 및 전환이 용이하지 않은 상황
  - 특히 금산분리원칙을 금융지주회사법에 도입함에 따라 자회사의 범위가 매우 제한적이며 이로 인해 기존의 제2금융권의 회사들이 지주회사로의 전환에 어려움을 겪음.
- 따라서 현행 금융지주회사제도는 미국을 비롯한 다른 나라와 같이 업종별 금융지주회사가 설립될 수 있도록 개선되어야 하며 보험, 증권(투자은행) 등의 지주회사에 대해서는 조직, 운영 등에 있어 상당한 수준의 자율성을 부여하도록 제도개선이 이루어져야 함.

#### □ 사모펀드 관련 규제

- 우리나라의 사모펀드에 대한 기본적 규제체계는 공모펀드에 부과되는 대부분의 규제에서 자유로운 미국의 사모펀드와는 달리 원칙적으로 공

모펀드와 동일하게 규제를 받고, 일부 규제에 대해 예외적으로 면제 또는 완화되는 형식을 취하고 있음.

- 이해관계자 간의 사적 계약에 해당되는 사항을 등록요건으로 요구하는 등의 과도한 규제가 부과
- 미국의 PEF에 해당하는 우리나라의 사모주식투자펀드의 경우 미국과는 달리 운용대상을 기업인수투자(buy-out fund)로만 한정하여 자산운용에 제약
- 그 외 우리나라 PEF의 경우 다양한 형태로 투자자의 자격, 자산운용에 대한 제약이 존재
  - 대형·장기투자자로 적합한 보험회사에 대해서도 보험업법으로 PEF를 제한
  - PEF의 경우 특별한 사유가 없는 한, 재산의 10%를 초과하여 차입하지 못함.
  - 대기업에 대한 PEF 투자 규제 등
- 사모펀드에 대한 과도한 규제는 사모펀드의 본질적 특성을 침해하여 창의적이고 자율적인 운영을 막아 금융산업의 혁신성을 저해하게 될 것이므로 미국 수준에 가까운 규제완화가 필요

#### □ 결합재무제표 의무

- 결합재무제표는 도입 초기부터 그 정당성 및 유용성에 대한 논란이 있어 왔으며 2002년부터 작성대상 기업이 확대되었음에도 불구하고 실제 작성을 면제받는 기업집단의 수가 많고 지속적으로 결합재무제표 작성대상이 되는 기업집단의 수도 적어 그 실효성을 상실

- 국제적으로도(미국을 포함) 개별재무제표 및 연결재무제표가 주회계자료로 사용되고 있으며 결합재무제표를 법으로 강제하는 나라는 없음.
- 한편 우리나라는 회계제도의 국제적 정합성에 부합하기 위하여 2011년부터 상장법인에 대해 연결재무제표를 주재무제표로 삼는 국제회계기준을 도입할 예정
- 따라서 회계의 기본원리인 기업실체개념에 근거하지 않으며 다른 나라에도 존재하지 않아 국제적 정합성도 없는 결합재무제표를 강제하는 것은 과도한 규제이므로 결합재무제표 작성의무 규제의 폐지가 필요

#### □ 내부회계관리제도

- 2000년대 초 미국에서 대규모 회계분식사건이 발생하였고 이에 따라 기업공시정보의 정확성과 신뢰성을 높여 투자자를 보호하기 위해 획기적인 회계개혁법안인 「사베인즈 옥슬리(Sarbanes-Oxley)법」(SOX)을 도입
- 우리나라에서도 대우, SK 등 대규모 회계분식사건이 발생함에 따라 기업회계정보의 신뢰성을 회복하기 위하여 미국의 SOX법을 모델로 하여 2002년 회계제도 개혁방안을 마련함.
- 또한 회계제도 개혁방안의 일환으로 SOX의 내부통제제도를 모델로 하여 내부회계관리제도를 ‘주식회사에 대한 외부감사에 관한 법률(외감법)’에 도입
- 내부회계관리제도 도입 시 비상장 중소기업에 대해서는 그 적용을 2년간 유예하였지만 2007년 6월 30일 이후 개시 사업연도부터는 이 제도가 적용

- 문제는 회계인프라가 구축되어 있지 않은 비상장 중소기업의 경우 현실적으로 내부회계관리제도를 준수하기 어려우며 상장회사만을 대상으로 하는 SOX법의 내부통제제도의 경우에도 상대적으로 소규모 회사의 경우 제도순응에 막대한 비용을 초래한다는 비판이 존재
- 따라서 내부통제제도의 구축을 의무화하고 운영·감독·감시에 대한 구체적 규정을 두는 대상을 상장회사(또는 상장회사 중 일정규모 이상의 기업)로 축소하고 이를 증권거래법에서 규율하는 방안을 고려할 필요가 있음.

#### □ 금융기관의 기업결합 제한

- 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(금산법) 제24조에 따르면 금융기관이 다른 회사의 주식을 일정한도 이상 취득하게 되는 경우 금융감독위원회의 승인을 받아야 함.
- 금산법 제24조 도입의 필요성으로 금산결합에 따른 금융기관의 건전성·안정성 저해, 공정경쟁 저해, 금융기관을 이용한 경제력집중 등의 부작용 등을 들고 있으나 관련 부작용은 이미 개별 금융법과 공정거래법을 통해서 규율하고 있어 동 규제는 중복·과잉규제라고 할 수 있음.
- 대부분의 국가에서도 금융회사의 기업주식 보유에 대해서 일정 정도의 제한을 가하고 있으나 이는 자산운용의 건전성 차원에서 행해지는 규제가 대부분이며 또한 자산운용의 건전성 차원이 아닌 금융회사의 자회사 또는 지배회사에 대한 규제에 있어서도 개별 금융업법이나 경쟁법 차원에서 규율을 하고 있음.
- 또한 이 규제는 거의 모든 금융관련 회사들을 그 대상으로 하고 있어 금융업종의 성격 및 시스템 리스크의 유발 가능성에 따라 규제의 성격을

달리하는 금융 관련법의 기본원리를 무시한 일률적 규제임.

- 가령, 고객의 자금을 이용한 지배력 확장을 막는 것을 중요한 정당성으로 내세우고 있지만 수신기능이 없는 여신전문금융회사들이 이 규제의 대상이 되어야 할 이유가 없음.
- 따라서 금산법상의 금융회사에 대한 기업 소유규제는 폐지하고 개별 금융업법을 통한 자산운용 규제로 소유규제를 일원화하여야 함.

#### 4. 한·미 간 조세제도 비교

(조경엽 선임연구위원)

##### □ 연구 배경 및 목적

- 자유무역을 확대해 나가는 과정에서 중요한 점은 자유무역의 장점을 극대화하는 동시에 단점을 최소화하는 방안을 모색하는 것임.
- 자유무역협정은 당사국 모두의 국익을 증진하는 윈윈전략으로 평가되지만, 승자와 패자를 만들기 때문에 항상 거센 저항에 부딪히고 있음.
- 이에 본 연구는 한·미 양국의 조세제도 비교를 통해 한국의 조세제도의 합리화 방안을 모색함으로써 한·미 FTA의 성공적 정착에 일조하고자 함.

##### □ 조세체계의 비교

- 양국 모두 세목수가 많고 조세체계가 복잡하여 행정 및 납세비용이 높음.
- 미국의 조세는 세목수가 많고 주마다 부과대상과 부과방식이 다양하여 납세 및 행정비용이 높아 조세의 효율성이 낮은 것으로 평가

- 한국도 교육세, 농어촌특별세, 지방교육세, 주행세 등 세금에 세금이 부과되는 다중부과 방식이 많아 납세 및 순응 비용이 높은 것으로 평가됨.
- 한국은 목적세 형태로 부과되는 세금이 많아 재정운영의 비효율성을 야기하고 있으며, 지방정부의 세율을 스스로 결정할 유인이 부족하여 지방분권화의 제약 요인으로 작용하고 있음.
- 미국은 “응능원칙”과 “응의원칙”에 입각하여 재산세를 운영
  - 한국의 재산세는 자치단체의 세원확보 수단보다는 부동산 안정화 수단으로 주로 활용됨.
- 한국은 일찍이 부가가치세를 도입하여 소비세의 현대화를 이루었으며 전체적인 세수구조도 더욱 바람직한 모습으로 바뀌었다는 평가를 받고 있음.
  - 부가가치세는 과세 베이스가 넓고 단순하여 세정의 투명화와 국민의 납세의식의 현대화에 크게 기여하고 있는 것으로 평가를 받고 있음.

#### □ 조세부담률과 국민부담률

- 한국의 조세부담률은 현재도 미국보다 높은 수준에 있을 뿐만 아니라 조세부담률에 포함되지 않은 의무 복무제, 막대한 사교육비 부담과 소득수준의 격차를 고려할 때 한국은 조세부담률을 상향조정할 여지가 크지 않음.

#### □ 법인세

- 한국의 법인세 비중은 미국뿐만 아니라 주요경쟁국에 비해서도 매우 높은 수준을 보이고 있음.

- 미국 내의 기업형태는 개인회사, 파트너십, 일반주식회사, S주식회사로 분류되는데, 이 중 일반주식회사만이 법인세를 납부하고 나머지는 개인 소득세를 납부하고 있음.
- 한국의 법인세 납세의무자는 국내에 본점 또는 주사무소를 둔 내국법인과 외국에 본점 또는 주사무소를 둔 외국법인이며, 이들 법인은 사업소득, 양도소득 또는 청산소득에 대해 법인세를 납부함.
- 한국의 법인세는 2단계 누진구조를 가지고 있는 반면 미국의 법인세는 8단계 누진구조로 되어 있음.
- 한국은 배당수입공제, 소급·이월공제가 미국에 비해 매우 제한적으로 운영되고 있어 기업의 법인세의 실부담이 높은 것으로 평가
  - 이중과세를 해결하기 위해 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않거나, 배당수입공제 비율을 최소한 미국 수준으로 강화함으로써 이중과세문제를 완화해야 함.
  - 미국은 법인세 대상기업 모두에게 운영업손실을 2년간 소급공제하거나 20년간 이월공제를 허용하고 있음.
  - 한국은 급속한 세수입 결손을 막기 위해 중소기업에 한하여 1년간 소급공제를 허용하고 있으며, 이월공제도 5년으로 제한하고 있음.

#### □ 개인소득세

- 한국의 개인소득세 비중은 OECD 평균보다 매우 낮은 12.8%를 기록한 반면, 미국은 OECD 평균보다 높은 37.7%로 나타나고 있음.
- 미국에서 소득세는 완전포괄주의에 기초하여 과세하는 반면 한국은 유형별 포괄주의와 열거주의에 기초하여 과세하고 있음.

- 한국은 부부별산제로 결혼한 부부도 개개인을 과세단위로 삼고 있으나, 미국법은 납세의무자를 미혼자, 부부, 자녀 등 여러 가지 범주로 나누어 별개의 세율을 적용하는 복잡한 구조를 띠고 있음.
- 한국은 소득원천별 세금부담 격차가 커서 미국에 비해 조세의 자원배분에 왜곡효과가 큰 것으로 평가됨.
  - 종합소득세 과세대상이 되는 이자소득, 배당소득, 부동산 임대소득, 사업소득, 근로소득, 일시재산소득, 연금소득 및 기타소득마다 필요경비에 차이가 발생하고 있음.
  - 퇴직소득, 양도소득, 산림소득은 종합소득과 구분하여 각각 당해 소득별로 과세표준을 산정하고 별도의 세율을 적용하고 있음.
  - 특히 양도소득세는 부동산 가격 안정을 목적으로 너무 과도한 세율이 부과되어 부동산 동결효과 등 부작용을 초래하고 있음.
- 미국은 소득구간을 6개 구간으로 나누어 과세하나 독신자, 부부별도, 부부합산, 가장 등 과세신고 자격에 따라 세율이 다름.
- 한국의 최고세율은 35%로 미국과 같지만 4개의 과세구간으로 이루어져 있어 6개 구간으로 이루어진 미국에 비해 2개 구간이 적음.
  - 미국과 달리 한국의 세율과 공제금액은 물가와 연동되지 않고 고정되어 있기 때문에 인플레이션이 높을 경우 실질소득이 증가하지 않았음에도 불구하고 세부담이 증가하는 문제점을 안고 있음.
- 한국은 비과세감면제도가 많고 소득원천에 따라 감면제도가 다르게 적용되고 있어 조세체계가 매우 복잡하여 높은 납세 및 행정비용을 초래
  - 불필요한 비과세감면제도를 줄이고 소득원천별 과세 차별을 해소하여 소득세제를 단순화할 필요성이 높음.
  - 비과세감면제도를 줄이고 소득과악률을 높이는 등 과표양성화율을

높여 세금이 늘어나는 만큼 세율을 낮추는 개편이 요구됨.

## □ 재산세

- 전체 조세수입에서 재산세가 차지하는 비중이 한국은 12.7%로 미국 11.9%와 OECD 평균 5.5%에 비해 매우 높은 수준에 있음.
  - 부동산세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 부동산세의 강화 이전에 이미 OECD 국가들과 비교할 때 최상위 그룹에 속함.
- 미국에서 재산세는 연방정부의 세원이 아니라 지방정부 특히 기초단체가 주로 부과하여 공교육 등에 지출하고 있음.
  - 재산세는 지방자치단체의 주된 세원이므로 재산세 세율은 전체 과세 가액과 필요한 재정지출규모에 따라 결정됨.
- 한국은 재산세가 자치단체의 공공서비스 제공에 필요한 재원으로서의 역할을 담당하기보다는 부동산 안정화 수단으로서의 역할을 수행
  - 참여정부 들어 부동산 가격 안정화를 위해 종합부동산세가 도입·운영됨으로써 재산보유과세가 대폭 강화되었음.
- 한국의 재산세와 종부세는 너무 과도하여 부동산의 수익권을 몰수하는 지경에 이르고 있고 심지어 원본을 침해하는 수준에 달하고 있어 세부담을 완화할 필요성이 높음.
- 종합부동산세는 동일 과세물건에 대해 보유와 양도단계에서 이중으로 과세한다는 논란의 소지가 있고 있음.
  - 한국은 주택, 토지를 보유한 경우에 먼저 시·군·구에서 낮은 세율로 재산세를 부과한 다음, 고액의 부동산 보유자에 대하여 국가가 높은 세율로 종합부동산세를 부과하고 있음.

## □ 자동차 관련 세제

- 미국은 취득단계에서 판매세, 보유단계의 등록세와 이용 단계에서 자동차 유류에 부과되는 연료세와 소비세 등 4종류의 세금이 부과되고 있음.
- 이에 반해 한국은 자동차에 14개의 세금이 부과되며 세금을 다시 세금을 부과하는 다중구조 방식으로 부과되어 미국에 비해 조세체계가 매우 복잡함.
- 미국의 자동차세는 주정부 차원에서 부과되는 일반판매세와 연방정부 차원에서 부과되는 연료 과소비세(Gas Guzzlers Tax), 대형자동차세, 대형 자동차의 도로사용세로 구분
  - 주정부 차원에서 부과되는 일반 판매세는 주마다 세율이 상이함.
- 한국은 배기량별로 차등과세하고 있는데, 한·미 FTA 협상이 타결됨으로써 한국의 자동차세는 현행 3단계로 되어 있는 특수세를 2단계로, 5단계의 자동차세를 3단계로 간소화하고 세율도 인하될 것으로 전망됨.
- 한국의 자동차 관련 세제는 종류가 많고 복잡하며 외부비용의 내재화 기능이 미약하다는 문제점 이외에도 세부담이 너무 과중한 문제점을 안고 있음.
  - 1,500cc 소형승용차를 구입하여 1년간 사용할 경우 한국의 세부담은 미국의 5배, 일본과 독일의 1.6배에 달하는 것으로 추정됨.
- 미국의 유류관련세는 주정부 차원에서 부과되는 유류세와 연방정부 차원에서 부과되는 특정유류에 대한 소비세와 제조업자세가 있음.
- 한국은 수송용 유류에는 교통세를 포함한 특별소비세, 주행세, 교육세, 부가가치세가 부과됨.

□ 정책적 시사점

- 조세부담률 및 국민부담률 상승의 억제
  - 우리나라 국민들의 무거운 준조세 부담, 의무 복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 조세부담률은 결코 낮은 수준이라 할 수 없음.
  - 부담률의 인상은 자본과 고급인력의 해외유출이나 효율저하를 가져오기 때문에 성장잠재력의 하락을 가속화하는 결과 초래
  
- 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 공급 확보
  - 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 가능한 한 완화하는 방향으로 개편
  - 개방화의 가속화로 인해 자본의 이동이 완전히 자유로워지고 있기 때문에 자본소득에 대한 중과세는 결국 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가
  
- 조세의 효율 극대화
  - 베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고, 베이스가 좁고 비효율적 세목의 비중을 낮추는 방향으로 개편
  - 누진세율구조를 완화하여 한계세율을 낮춤으로써 효율성을 향상
  - 조세지출의 규모를 줄여 베이스를 넓히고 한계세율을 낮추는 방향으로 개편

## 5. 한·미 간 노동시장 및 노사관계 관련 제도에 대한 비교 분석 (송원근 연구위원)

### □ 노동시장 및 노사관계 관련 제도의 중요성

- 한·미 자유무역협정은 투자환경 개선에 따른 외국인 직접투자의 확대를 촉진하고 교역의 확대로 국내기업의 투자도 증대할 것으로 전망할 수 있으나 이를 위해서는 노동시장의 경직성을 유지하는 노동 관련 제도의 개선이 필수적
  - 한국의 전투적 노조는 외국기업들이 투자를 기피하는 주요 요인으로 지목되고 있음.
  - 해고에 대한 법적 제한, 특히 정리해고에 대한 과도한 법적 제한도 투자의 증대를 저해하고 있음.
  - 노사대등성의 원칙이라는 측면에서 노동조합에 편향된 노사관계 관련 법·제도는 기업이 상대적으로 높은 노동비용을 부담하게 만들고 있음.
  
- 한·미 자유무역협정의 체결에 따른 경제통합의 이득은 한국에서의 기업 활동이 미국과 동일한 혹은 유사한 조건에서 이루어진다는 전제하에서 실현될 수 있음.
  - 노동 관련 제도의 양국 간 비교를 통해 한국의 노동시장 및 노사관계 관련 제도의 개선점을 파악하는 것은 매우 중요한 과제임.
  - 현재의 제도가 미국에 비해 과도하게 노동시장의 유연성을 제한하고 있다면 미국과 동등한 조건에서 기업 활동을 할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필수적임.

□ 한·미 간 노동시장 관련 제도의 차이점

- 임금제도의 차이점

구 분	한국	미국
임금 관련법 규정	근로기준법에 평균임금과 통상임금의 이원화된 임금의 개념을 규정	연방법인 '공정근로기준법.(FLSA)에서 최저임금과 초과근로수당에 대해서만 규정
임금제도	직무급을 기준으로 한 임금체계가 정립되어 있지 않고 평균임금과 통상임금의 기준이 명확하지 않아 해석 및 적용대상의 난맥상을 보여주고 있음.	일반적으로 직무급에 기초한 기본급과 초과근로수당, 그리고 복리후생 비용으로 구성되어 있음.

- 해고제한제도의 차이점: '임의고용(employment at will)'의 원칙에 따른 해고의 자유는 미국과 한국의 노동 관련 제도의 가장 근본적인 차이점

구 분	한국	미국
해고의 일반적 원칙	근로기준법에서 '정당한 이유' 없이 근로자를 해고하지 못한다고 규정	보통법의 원칙인 '임의고용'의 원칙에 따라 사용자에게 해고의 자유가 보장
사용자의 부당노동행위로서의 해고 규제	노동조합 및 노동관계조정법에서 노조 조직·가입·활동 및 단체행동을 이유로 해고하는 것을 부당노동행위로 금지	전국노사관계법.(NLRA)에서 근로자의 노조 가입·활동을 이유로 해고하는 것을 금지
차별적 해고 규제	근로기준법에서 사용자에게 성·국적·신앙·사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별 금지	Title VII에서 근로자의 인종·종교·성별·국적을 이유로 한 해고금지 연령차별금지법에서 연령을 이유로 한 해고금지
해고의 절차적 제한	사용자가 근로자를 해고하기 30일 전에 예고를 해야 함.	법 규정 혹은 일반적인 해고의 절차적 제한이 없음.
비정규직 해고제한	비정규직보호법에서 비정규직 사용기간을 2년으로 제한하고 있어 이를 초과할 경우 정규직 근로자에 대한 해고제한 규정 적용	파견근로자에 대한 법 규정이 없고 대상 업무, 기간, 사유에 대한 제한이 없이 시장기능에 맡김.

- 법률에 의한 해고제한은 미국의 경우 해고의 자유에 대한 예외 규정인 반면 한국의 경우는 '정당한 사유' 없는 해고금지라는 일반적 해고제한 원칙 위에 부가적인 해고제한을 구체화한 규정

- 정리해고제한제도의 차이점

	한국	미국
정리해고 요건	「근로기준법」에서 '긴박한 경영상의 필요, 해고회피노력, 근로자 대표와의 사전 성실한 협의 등의 해고요건을 규정하고 있음.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반해고의 요건을 충족하는 한 다수 근로자의 해고에도 제약이 없음.</li> <li>• 대량해고에 대한 절차적 규제(고용조정 및 재훈련 사전통지법): 100인 이상 고용 기업에서 대량해고를 단행하는 경우 60일 전에 노조 및 주·지방정부 관계기관에서 면통지의무</li> </ul>
고용보호 지수 (OECD)	2.0	0.7

- 미국과 비교해서 한국은 기업이 경영상의 필요에 의해 정리해고를 단행하기가 매우 어려운 제도적 환경에 놓여 있고, 따라서 정리해고의 비용이 상대적으로 높다고 평가할 수 있음.

- 장애인고용에 대한 법률 및 제도의 차이점

	한국	미국
장애인 차별 금지	「장애인 고용촉진 및 직업재활법」에서 장애인에 대한 사업주의 차별대우 금지	「장애인법」에서 장애인에 대한 고용영역에서의 차별을 금지하고 있고 차별의 유형을 상세히 규정
장애인 고용 의무	50인 이상 근로자 고용한 사업주는 2% 이상의 장애인 고용을 의무화하고 미달하는 경우 상응하는 장애인고용부담금 납부	사용자에게 수량적인 장애인 고용의무를 부과하고 있지 않음.

□ 한·미 간 노사관계 관련 제도의 차이점

- 부당노동행위 관련 제도의 차이점

	한국	미국
부당노동행위의 주체	노동조합 및 노동관계조정법의 규정에 따라 사용자만이 부당노동행위의 주체이고 노동조합은 주체가 아님.	NLRA에서 사용자와 노동조합의 부당노동행위를 규정하고 있어 양자 모두 법적인 부당노동행위의 주체임.
성실교섭의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>사용자와 노동조합 모두 성실교섭의무를 법적으로 규정</li> <li>노조의 성실교섭의무 위반은 노조의 부당노동행위를 법적으로 인정하지 않으므로 처벌의 근거가 없음.</li> </ul>	사용자와 노동조합 모두에게 성실교섭의무를 법적으로 규정하고 있음.

- 파업 시 대체근로 허용 여부의 차이

	한국	미국
대체근로 허용 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>불허: 파업근로자의 대체금지</li> <li>쟁의행위로 중단된 업무를 도급 주는 행위도 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허용: 사용자에게 파업참가자들을 일시적, 영구적으로 대체하는 근로자를 고용할 권리가 있음.(판례법리)</li> <li>맥케이 룰: 경제적 파업의 경우 영구적인 근로자 대체가 가능함.</li> </ul>

- 우리나라의 법 규정은 근로자들의 쟁의행위가 실효를 거둘 수 있도록 하기 위한 것이나 기업·사용자에게는 파업으로 인한 생산손실을 막을 수 있는 유효한 방도를 차단하고 있다고 평가할 수 있음.

- 근로자의 경영참여 관련 법규 및 제도의 차이점

- 노사협의회를 통한 근로자의 경영참여에 대해 우리나라는 법률로 규정하고 있으나 미국의 경우 법적 의무나 규제사항이 아님.

- 우리나라는 법률을 통해 근로자의 경영참여를 위한 제도적 통로를 마련하려고 의도하고 있는 반면 미국의 경우는 특별한 법적·제도적 장치를 마련하고 있지 않다고 평가할 수 있음.

□ 정책적 시사점

- (1) 미국과 같이 직무급을 바탕으로 한 임금체계로 전환하기 위해서는 ‘근로기준법’에 평균임금과 통상임금으로 이원화되어 있는 임금체계를 하나의 기준임금으로 단일화하는 법 개정이 필요함.
- (2) 미국과 같이 ‘임의고용’ 원칙을 적용하는 것이 어렵더라도 법적인 해고제한의 완화를 통해 기업의 해고비용 감소와 고용의 유연성을 도모할 필요가 있음.
- (3) 정리해고의 요건을 완화하여 노동시장의 유연성을 높일 필요가 있음.
- (4) 장애인 고용촉진을 위해 현행 수량적 고용의무제도 대신 장애인 고용기업에 보조금을 주는 인센티브 시스템으로 전환할 필요가 있음.
- (5) 미국과 같이 사용자와 더불어 노동조합도 부당노동행위의 법적 주체로 규정하여 노동조합의 노동3권 남용행위를 규율할 수 있는 법적 근거를 마련해야 함.
- (6) 파업기간 중 금지되고 있는 대체근로가 허용되어야 함.
- (7) ‘근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률’은 기업경영권 침해 소지가 있는 규정의 폐지 및 완화를 통해 본래의 법 취지에 맞게 작업현장 혹은 생산 활동에서의 노사관계에 국한되어야 함.



연구 1

## 한·미 간 기업정책 비교 분석

조성봉 선임연구위원 / 한국경제연구원



# I. 한국의 기업정책

## 1. 한국의 기업정책에 대한 개관

### 기업정책 논의의 범주

#### - 넓은 의미의 기업정책

- 기업정책이란 말을 넓게 해석하자면 한 국가에서 기업의 활동에 영향을 미치는 모든 정책을 포함한다고 할 수 있음.
- 이와 같은 넓은 의미의 기업정책에는 개별적인 산업정책, 특정산업에 대한 국유화 또는 민영화 정책, 노동정책, 금융정책과 경쟁정책 등을 포함하여 기업의 활동에 영향을 미치는 각종 규제정책도 포함할 수 있음.

#### - 좁은 의미의 기업정책

- 기업정책이란 말을 좁게 해석하면 특정산업이나 지역에 관계없이 일반적인 기업에게 공법의 형태로 적용되는 정부의 정책을 의미함.
- 이와 같은 좁은 의미의 기업정책에는 공정거래법에 의하여 포괄적으로 적용되는 지주회사 규제, 경제력집중 억제정책, 경쟁정책 등을 들 수 있음.

### 본 연구에서는 논의의 구체성을 위하여 좁은 의미의 기업정책을 검토

### 한국의 기업정책의 유형

#### - 지주회사 규제 및 경제력집중 억제정책

- 한국 기업정책의 가장 큰 특징은 경제력에 대한 집중을 억제한다는 이유로 지주회사와 대기업을 규제하는 것임.

- 공정거래법은 제1조(목적)를 “이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정 거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.”와 같이 기술하고 있듯이 경제력의 집중을 방지하는 것을 그 중요한 수단으로 인식하고 있음.
- 이는 헌법 제119조 제2항에서 명시된 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”와 같은 내용에서 ‘경제력의 남용’을 방지한다는 것과 일맥상통하는 것임.

- 경쟁정책

- 한국의 경쟁정책의 그 기본 골격은 미국의 경쟁정책의 구조와 유사하나 시장지배적 사업자에 대한 가격남용 및 출고조절행위를 금지하는 등의 직접적 규제를 시행하며,
- 기업결합과 부당공동행위 금지의 예외 적용에 있어서 과거 산업정책의 유산이 짙게 남아 있으며,
- 대기업의 계열사 간 부당내부거래를 금지함으로써 사실상 대기업 규제의 방편으로 활용된다는 특성이 있음.

□ 한국 기업정책의 특징

- 대중적이고 현상적인 관심에 집착

- 한국 기업정책은 과학적인 분석과 집행의 적절성보다는 여론과 대중의 관심을 충족하기 위한 현상적 관심에 기초하고 있음.
- 한국 기업정책은 경쟁으로부터 약자를 보호하기 위하여 대기업을 규제하는 것이 그 기본적 방향임.

- 정책수단의 혼용
  - 기업정책은 궁극적으로 기업을 통제하는 시장규율 메커니즘이 제대로 발휘되도록 유도하는 장치라고 할 수 있음.
  - 즉, 자본시장에서는 주주의 선택권이, 금융시장에서는 채권자의 선택권이, 상품시장에서는 소비자의 선택권이 제대로 발휘됨으로써 기업의 경쟁력을 높일 수 있는 힘이 작동할 수 있게끔 하는 것임.
  - 그러나 한국의 기업정책에서는 기업의 일반집중도를 완화하기 위한 경제력 집중 억제 정책과 개별 상품시장에서의 경쟁을 강화하기 위한 경쟁정책이 혼재되어 있음.
  - 특히 의결권, 채무보증 제한 등 자본시장과 금융시장에서 적용되어야 할 규제수단이 소비자의 선택권을 보호하는 경쟁정책 법률인 공정거래법의 규제수단으로 활용되고 있어 규제의 전문성과 철학에서 정합성이 떨어지고 있음.

## 2. 한국의 지주회사 규제

### □ 한국 지주회사 규제의 개요

- 한국의 지주회사 규제는 대기업집단의 무분별한 확장을 억제하며 계열사 간 투명한 지분관계를 유도하기 위한 공정거래법상의 규제와 금융지주회사의 지배구조와 타 금융기관과의 관계 등을 규제함으로써 금융기관의 건전성과 책임성을 확보하려는 금융지주회사법상의 규제로 구분됨.
- 일반적으로 다른 국가와 마찬가지로 미국에서는 지주회사(holding company)는 법률용어가 아니고 피라미드 구조의 형태로 자회사를 지배하는 회사를 지칭하는 용어임.
  - 다만, 후술하는 바와 같이 미국에서는 공익산업과 금융산업에서 산업의 특성에 따른 특별한 규제의 목적으로 공익산업지주회사(public

utility holding company)와 금융지주회사(banking holding company)를 법  
으로 규정하고 있음.

- 그러나 한국에서는 금융지주회사와 같이 특정 산업에서의 규제를 위하  
여 법으로 정한 특수유형의 지주회사와 함께 공정거래법에서 일반적인  
유형의 지주회사를 법으로 정의하여 규제함으로써 지주회사가 일반 용  
어가 아닌 법률용어로 활용된다는 것이 큰 특징임.

#### □ 공정거래법상의 지주회사 규제

- 공정거래법에서는 제2조(정의)의 1호의2에서 지주회사를 정의하고 있고,  
제8조(지주회사 설립·전환의 신고), 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등), 제8  
조의3(채무보증제한기업집단의 지주회사 설립제한)에서 지주회사 규제를 규정  
하고 있음.
- 지주회사와 그 자회사에 대한 정의: 공정거래법 제2조 1호의2, 시행령 제  
2조(지주회사의 기준)
  - 공정거래법은 지주회사를 주식이나 지분의 소유를 통하여 국내회사  
의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로 정의
  - 동법 시행령 제2조 제1항에서는 자산총액이 1천억 원 이상이며,
  - 자회사 주식가액의 합계가 자산총액의 50% 이상이어야 함(제2항).
- 지주회사의 설립·전환의 신고: 공정거래법 제8조
  - 지주회사를 설립하거나 지주회사로 전환하고자 하는 자는 대통령령  
이 정하는 바에 의하여 공정거래위원회에 신고하여야 함.
- 지주회사의 행위제한: 공정거래법 제8조의2
  - 자본총액의 2배를 초과하는 부채액 보유의 금지

- 자회사 주식의 40% 이상 보유
  - 계열사 아닌 국내회사의 주식을 5% 이상 보유하거나 자회사 외의 국내회사 주식을 소유하는 것을 금지
  - 금융지주회사가 금융업 및 보험업을 영위하는 국내회사 주식소유 금지
  - 일반지주회사의 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사 주식소유 금지
  - 일반지주회사의 자회사의 손자회사 주식 40% 이상 보유
  - 일반지주회사의 자회사의 손자회사가 아닌 국내계열회사 주식소유 금지
  - 일반지주회사의 자회사가 금융업/보험업 영위 회사를 손자회사로 지배하는 것을 금지
  - 일반지주회사의 손자회사의 국내계열회사 주식소유 금지
  - 예외적으로 일반지주회사의 손자회사가 국내계열회사 주식을 소유하는 경우에는 타 국내계열회사 주식소유 금지
  - 지주회사·자회사·손자회사 및 증손회사의 주식소유현황·재무상황 등 사업내용에 대한 보고서 제출
- 채무보증제한기업집단의 지주회사 설립 제한
- 채무보증제한기업집단에 속하는 회사를 지배하는 자가 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 경우 지주회사와 자회사 간, 지주회사와 다른 국내계열사 간, 자회사 상호 간, 자회사와 다른 국내계열사 간의 채무보증을 해소하여야 한다.
- 대기업집단체제를 지주회사체제로 유도
- 공정거래위원회는 대기업집단의 운영방식을 지주회사체제로 유도하려는 정책적 의지를 갖고 있음.<sup>1)</sup>

---

1) 공정거래위원회, 『시장개혁 3개년 로드맵』, 2003.

- 공정거래법에서도 제10조(출자총액의 제한) 제7항에서 지주회사의 경우 출자총액제한을 적용하지 않는 인센티브를 부여함으로써 대기업 집단체제를 지주회사체제로 유도하고 있음.

#### □ 금융지주회사법상의 지주회사 규제

- 우리나라는 본래 금융지주회사가 존재하지 않았으나 외환 및 경제위기 이후 금융산업 구조조정과 민영화 과정을 거치면서 정부가 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 금융지주회사를 정책적으로 육성하고자 하는 목적으로 금융지주회사법을 제정
- 따라서 한국의 금융지주회사법은 규제목적으로 제정되었다기보다는 새롭게 탄생하는 금융지주회사의 성격을 규정하고 이를 육성하고자 하는 산업정책적 고려에서 제정되었다고 볼 수 있음.
- 금감위의 금융지주회사법상의 주요 지주회사 규제
  - 금융지주회사는 공정거래위원회의 협의(제5조)를 거쳐 금감위의 인가를 받음(제3조).
  - 은행지주회사의 의결권 주식에 대한 보유제한, 보고의무 및 보유비율 변동의 승인(제8조)
  - 비금융주력자의 은행지주회사 주식보유 제한(제8조의2)
  - 금융지주회사의 자회사 및 손자회사 편입의 승인(제16조)
  - 금융지주회사 임원의 자격요건, 겸직제한 및 사외이사 선임 규정(제38조, 제39조 및 제40조)
  - 금융지주회사 및 은행지주회사의 신용공여 한도(제45조 및 제45조의2)
  - 은행지주회사의 대주주 발행주식에 대한 취득 한도(제45조의3)
  - 금융지주회사 자회사 등의 행위제한

### 3. 경제력집중 억제정책

#### □ 경제력집중 억제정책의 개요

- 1986년 말 공정거래법 제1차 개정 시 도입
  
- 입법목적의 추상성
  - 경제력집중 억제정책은 공정거래법 제1조(목적)에 나타나듯이 과도한 경제력의 집중을 방지하기 위한 것임.
  - 그러나 구체적으로 경제력이 무엇인지, 경제력집중 억제제도가 지향하는 바가 무엇인지를 말해 주지 못하고 있어 그 입법목적이 불분명함.
  - 다만, 구체적인 집행수단으로 판단하자면 경제력집중이란 특정 자연인에게 쏠린 부의 편중을 지적하는 것이 아니고 대기업의 규모가 국민경제상 지나치게 커지는 현상을 지칭하는 것으로 보임.
  - 정부가 내세우는 경제력집중 억제정책의 목표도 대주주의 과도한 지분의 분산 및 업종전문화→기업구조조정→기업지배구조 개선 등으로 바뀌어 오면서 경제력집중 억제정책의 일관된 이유를 제시하지 못하고 있음.
  
- 경제력집중 억제정책은 다음과 같이 한국 대기업집단의 문제가 여타 국가와는 다른 특수한 상황에 있다는 문제의식을 전제<sup>2)</sup>로 함.
  - 한국에서는 독과점문제에 대한 대처로는 산업집중의 문제를 궁극적으로 해결할 수 없다고 의식함.
  - 즉, 한국의 기업집단, 소위 재벌이라는 조직형태는 특정 개인 또는 그 혈족 및 그의 직접적 통제하에 있는 소수인들이 실질적으로 소유·지배하는 다수의 독과점적 계열기업들이 여러 시장 내지 산업분야에 걸쳐 다각화되어 있으면서 다른 독립기업에 비하여 우월한 총체적

---

2) 공정거래위원회(2001), p.76.

시장력을 갖는 복합적 기업집단이라고 간주

- 이에 따라 정책당국도 경제력집중 억제 정책은 독과점시장 문제에 대한 구조 또는 원인 규제적 접근이라고 판단<sup>3)</sup>

#### □ 경제력집중 억제 정책의 수단

##### - 상호출자금지

- 공정거래법 제9조(상호출자의 금지 등): 자산규모 2조 원 이상의 기업집단의 계열사가 자기의 주식을 취득 또는 소유하고 있는 계열회사의 주식을 취득 또는 소유하는 것을 금지
- 입법취지: 실제 자금의 도입 없이 가공적인 자본의 증가로 무분별하게 기업을 확장하고 지배력과 부채가 증가하는 것을 차단

##### - 출자총액제한

- 공정거래법 제10조(출자총액의 제한): 자산규모 10조 원 이상의 기업집단의 계열사가 순자산액의 40%를 넘는 금액을 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득 또는 소유하는 것을 제한
- 입법취지: 소수지분에 의한 대주주의 대기업집단 경영지배력 확장을 제약하기 위함. 직접적 상호출자만을 규제하는 경우 순환출자 등 간접적 상호출자방식에 의한 가공자본 형성 등 경제력집중 심화문제에 대처하기 어려움.

##### - 계열사 채무보증 제한

- 공정거래법 제10조2(계열회사에 대한 채무보증의 금지): 자산규모 2조 원 이상의 기업집단의 계열사의 국내계열회사에 대한 채무보증 금지
- 입법취지: 채무보증에 의한 대기업집단의 여신편중을 지양하고 일부 계열사의 부실경영이 그룹 전체로 파급됨으로써 국민경제 전체의 위기로 확산되는 것을 방지

---

3) 이재구(2000)

- 금융·보험 계열회사에 대한 의결권 제한
  - 공정거래법 제11조(금융회사 또는 보험회사의 의결권 제한): 자산규모 2조 원 이상의 기업집단의 금융회사 또는 보험회사가 취득 또는 소유하고 있는 국내계열사 주식에 대한 의결권 행사 제한
  - 입법취지: 금융·보험사는 출총제의 제외대상인데 이들이 계열사의 사업을 사실상 지배하여 계열강화의 수단이나 자금고로 활용되는 것을 차단

#### 4. 한국의 경쟁정책

##### □ 경쟁정책의 개요

- 한국 경쟁정책의 기본골격은 독과점 사업자를 견제하는 미국의 경쟁정책의 구조와 유사하나 한국적인 경제상황하에서 정부와 경쟁당국의 관행에 의하여 특수하게 형성되고 강조된 측면이 나타남.
- 한국 경쟁정책의 특성
  - 한국의 경쟁정책은 정책적 판단 및 조정과 이에 따른 자의성이 큼. 특히 산업정책적인 고려나 예외사항이 경쟁정책과 관련된 법규에 나타나 있어서 정부의 자의적인 개입이 큼.
  - 한국의 경쟁정책은 경쟁과정에 개입하는 경우가 더러 나타나고 있음. 시장지배적 사업자에 대한 가격 및 공급량 결정에 대한 규제를 통하여 가장 중요한 경쟁수단을 규제하며 내부거래에 대한 제한 등을 통하여 경쟁과정에서의 경쟁여건을 공정하게 유지하려고 함.
  - 한국의 경쟁정책은 특히 불공정거래행위의 기준을 적용함에 있어서 최종 소비자나 시장의 효율성에 미치는 영향보다는 사업자 간의 거래관계에서 발견되는 배타성이나 협상력의 차이에 집중하여 경쟁보다는 경쟁자를 보호하는 문제점 발생

□ 미국과 유사한 전통적 경쟁정책의 주요 내용

- 기업결합의 제한
  - 공정거래법 제7조(기업결합의 제한)
  - 입법취지: 다른 회사의 주식을 취득·소유하거나, 임원/종업원을 겸임하게 하거나, 다른 회사를 합병하거나, 영업이나 자산의 전부 또는 일부를 양수함으로써 경쟁을 실질적으로 제한하는 것을 금지
  
- 부당한 공동행위 및 카르텔의 금지
  - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지)
  - 입법취지: 사업자 간 계약, 협정, 결의 등의 방법으로 경쟁을 제한하는 행위를 하지 못하도록 금지
  
- 불공정거래행위의 금지
  - 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지)
  - 입법취지: 거래를 거절하고 경쟁자를 배제하며 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 등의 방법으로 공정한 거래를 저해하는 것을 금지
  
- 재판매가격유지행위의 제한
  - 공정거래법 제29조(재판매가격유지행위의 제한)
  - 입법취지: 경쟁을 활성화하기 위한 목적으로 제조업자가 유통업자 및 소매업자의 가격을 제한하는 행위를 규제
  
- 사업자단체 규제
  - 공정거래법 제26조(사업자단체의 금지행위)
  - 입법취지: 사업자단체에 의한 부당공동행위와 재판매가격유지행위를 금지

□ 미국과는 다른 한국적 경쟁정책의 내용

- 가격남용 및 출고조절행위 금지
  - 공정거래법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항의 제1호 및 제2호에서 시장지배적사업자는 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위와 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위를 금지
  - 입법취지: 시장지배적사업자가 우월적 지위를 이용하여 독점적 이윤을 확보하는 것을 원천적으로 제약
  
- 기업결합 제한과 부당공동행위 금지에서 산업정책적인 예외 고려
  - 공정거래법 제7조(기업결합의 제한) 제4항 제2호: 대규모회사가 중소기업의 시장점유율이 3분의 2 이상인 거래분야에서 기업결합을 하여 시장점유율이 5% 이상이 되는 경우 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합으로 간주
  - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제2항 제1호, 제3호, 제4호, 제6호 등에서 산업합리화, 불황의 극복, 산업구조의 조정, 중소기업의 경쟁력 향상에 해당하여 공정위의 인가를 받은 경우에는 부당한 공동행위의 금지를 적용하지 아니함.
  - 입법취지: 중소기업 보호를 위하여 중소기업 고유업종으로 대기업이 진출하는 것을 금지하고 기술향상·품질개선·원가절감 및 능률증진 등의 효과가 있는 산업합리화의 경우와 사양산업 및 비효율적인 산업의 구조조정 그리고 중소기업의 경쟁력을 향상하는 경우에는 공동행위를 인정
  
- 명시적 합의가 없는 경우의 부당공동행위 추정
  - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제5항: 거래분야 또는 상품 및 용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간

접촉의 횟수·양태 등 제반 사정에 비추어 공동행위를 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있을 때에는 부당공동행위로 추정

- 입법취지: 부당한 공동행위는 은밀히 수행되어 직접적인 합의증거를 찾아내기 어려운 경우가 많으므로 정황증거만으로 이를 입증할 수 있는 조항 필요

- 불공정거래행위의 심사기준

- 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항: 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 불공정거래행위로 규정
- 입법취지: 사업자 간의 경쟁여건의 조성을 위한 규제로서 불공정거래행위를 규정

- 불공정거래행위 적용에서 당연위법의 원칙 적용

- 현 공정거래법에서는 당연위법의 원칙(per se illegal)이 “정당한 이유 없이”로 표현되며 이는 원칙적으로 공정경쟁 저해성이 있는 것으로 보고 위법성을 인정하며, 예외적으로 정당한 사유가 있을 시 위법성이 조각되는 경우를 말함. 또한 합리의 원칙(rule of reason)이 “부당하게”로 표현되며 이는 그 자체로는 위법성이 없으며 구체적으로 동행위가 공정한 경쟁질서를 저해할 때만 위법으로 보는 경우를 말함.
- 현 공정거래법에서는 시행령 제36조 제1항 관련 <별표 1>에서 공동의 거래거절, 계열회사를 위한 차별, 부당염대 등을 당연위법으로 간주
- 이와 함께 공정거래법 제29조(재판매가격유지행위의 제한) 제1항에서는 사업자가 최고가격유지행위 외의 재판매가격유지행위를 하여서는 안 된다고 규정하고 있음.

- 부당내부거래 금지

- 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제7호: 부당하게 특

수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 금지

- 공정거래법 시행령 제36조(불공정거래행위의 지정) 제1항 <별표 1>의 제10호(부당한 지원행위): 법 제23조 제1항 제7호에서 규정한 행위의 구체적 정의

가. 부당한 자금지원: 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금 등 자금을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위

나. 부당한 자산·상품 등 지원: 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등 자산을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위

다. 부당한 인력 지원: 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 인력을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공하거나 현저한 규모로 제공하여 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위

- 입법취지: 경쟁사업자들이 공정하게 경쟁할 수 있는 경쟁기반을 조성하기 위하여 재벌이 계열사를 지원하는 행위를 금지함. 또한 소액주주의 경제적 희생을 전제로 재벌총수나 다른 계열사의 이득을 부당하게 증가하게끔 하는 이른바 tunneling 효과를 방지

## II. 미국의 기업정책

### 1. 미국 기업정책의 개관

#### □ 미국 기업정책의 유형과 특징

- 대기업을 위한 차별적 규제 부재
  - 한국의 기업정책과 가장 구별되는 미국 기업정책의 특징은 대기업에 대한 차별적 규제가 없다는 것임.
  - 즉, 매출 또는 자산규모에 따라 기업을 차별적으로 규제하는 규제가 존재하지 않음.
  
- 경쟁정책의 강한 전통
  - 미국은 세계에서 가장 최초로 경쟁정책이 입법화된 나라로서 경쟁정책의 역사가 깊고 수많은 판례가 발달하여 이에 대한 법리와 논거가 체계적으로 나타나고 있음.
  - 1911년 스탠더드 오일사건에서 스탠더드 오일에 대한 기업분할 판결이 나왔고 1984년 반독점 소송에 이은 AT&T의 자발적 기업분할이 이루어졌으며 2000년에는 MS가 끼워팔기에 의한 반독점사건으로 기업분할의 위기까지 진행되었던 점에서 알 수 있듯이 미국은 강력한 경쟁정책의 전통을 갖고 있음.
  - 다른 나라에 비하여 미국에서 강력한 경쟁정책이 발전할 수 있었던 이유는 정부부처 간 견제와 균형이 발달되어 있고 사법부와 독립적 규제기관의 권한이 전통적으로 크기 때문임.

## 2. 미국의 지주회사 규제

### □ 미국 지주회사 규제의 특징

- 미국의 지주회사 규제는 일반적인 기업규제가 아니고 특정 산업에 대한 규제로서의 성격을 갖고 있음.
- 미국은 금융산업에서 산업자본과 은행자본을 분리하고 금융산업의 안정성을 확충하고 내부거래를 금지하여 이해상충의 문제를 방지하기 위한 금융규제의 일환으로 금융산업의 지주회사를 규제하고 있으며 요금규제를 원활하게 시행하기 위하여 자연독점적 공익산업에 대한 규제를 시행하고 있음.

### □ 금융산업의 지주회사 규제

- 은행지주회사 규제
  - 근거법: Bank Holding Company Act
  - 은행지주회사의 정의: 은행 또는 은행지주회사를 지배하는 회사
  - 주요 규제: 은행지주회사의 설립 및 전환, 은행자회사의 편입, 은행지주회사 간 합병은 FRB의 사전승인 대상임. 은행지주회사는 원칙적으로 은행업과 밀접한 관련이 있다고 인정한 업무를 영위하는 회사만 자회사로 둘 수 있음. 동일인 주식소유 한도 제한, 산업자본의 지배 제한, 내부거래 규제, 경영평가 등의 감독을 받음.
- 금융지주회사 규제
  - 근거법: Bank Holding Company Act 및 Gramm-Leach-Bliley Act
  - 금융지주회사의 정의: 은행지주회사 중 자본적정성, 경영상태, CRA 등급요건 등의 전환요건을 충족하여 FRB에 신고한 회사
  - 주요 규제: 금융지주회사는 본질적으로 은행지주회사와 동일한 규제를 받으나 은행지주회사에 비해 업무영역이 완화되어 은행, 보험회

사, 증권회사 등 모든 금융회사를 자회사로 둘 수 있음.

- 보험지주회사 규제

- 근거법: 각 주의 보험업법과 연방차원에서 National Association of Insurance Commissioners(NAIC)가 제정·권고하는 표준 법령(Model Law)
- 보험지주회사의 정의: 보험회사를 직간접적으로 지배하는 회사
- 주요 규제: 보험회사의 인수의 사전승인, 보고 및 검사 의무, 내부거래 제한

- 투자은행지주회사 규제

- 근거법: Gramm-Leach-Bliley Act, Securities Exchange Act
- 투자은행지주회사의 정의: 하나 이상의 브로커 또는 딜러를 지배·소유하는 회사, 투자은행지주회사의 관계회사를 지배·소유하는 회사
- 주요 규제: 자회사의 활동, 금융상태, 정책, 금융 및 운영 위험에 대한 감독 및 통제시스템, 지주회사 내 브로커 또는 딜러 자회사 간 거래 및 관계에 대한 보고 의무

□ 공익산업지주회사법(Public Utility Holding Company Act, PUHCA법) 규제

- 공익산업의 특징

- 공익산업은 주로 전력, 철도, 통신, 수도, 가스관 등 네트워크의 건설과 운영을 통한 자연독점적 성격을 갖고 있음.
- 이에 따라 중복투자를 방지하고 공급의 효율성을 유지하기 위하여 독점을 정부가 허용하되 그 공급비용을 토대로 요금을 규제하는 이른바 요율규제(rate regulation)를 시행

- 미국의 공익산업지주회사 규제의 배경

- 미국은 대공황기간 이전에 여러 주에 소재한 발전소, 송전시설 또는 철도회사 등을 지배하는 공익산업지주회사가 공익산업 운영의 가장 일반적인 형태였음.
- 1930년까지 모든 발전회사의 90%가 19개의 지주회사에 의하여 소유되고 있었음.
- 공익산업지주회사의 지분구조가 복잡하여 규제당국이 효과적으로 규제하기 어려웠음.
- 특히 미국은 공익산업의 주내 거래(intrastate trade)에 대해서는 주정부, 주간 거래(interstate trade)에 대해서는 연방정부가 규제 관할권을 분할하고 있었는데 여러 주에 공익산업을 운영하는 자회사를 거느린 지주회사를 효과적으로 규제하기가 어려웠음.
- 특히 규제당국의 요율규제를 회피하고 적정 이상의 이윤을 확보하기 위하여 지주회사와 자금거래를 하거나 물품 및 서비스를 공여받을 때 시장이자율과 시장가격보다 훨씬 높은 이자와 가격을 지급하는 관행이 만연하였음.

- 공익산업지주회사법의 주요 내용

- 공익산업지주회사의 Securities and Exchanges Commission(SEC) 등록 의무
- 상여금 및 이윤배분에 대한 설명 의무
- 물품, 용역 및 건설계약의 공개
- 결합재무제표와 이를 뒷받침하는 관련 정보의 제공
- 공익산업지주회사의 유가증권 발행 및 취득의 승인
- 공익산업지주회사와 자회사의 금융 및 물품/용역 거래가격의 적정성 규제
- 투자자와 소비자의 이해에 대한 공익산업지주회사의 보고서 제출 의무
- 선출직 공직자에 대한 후원 및 정당 및 정치단체 후원 금지
- 복잡한 지분구조의 단순화

### 3. 미국의 경쟁정책

#### □ 셔먼법(Sherman Act)

- 제1조(거래제한): “주간 또는 외국과의 거래나 교역을 제한하는 모든 계약, 트러스트나 다른 형태의 연합, 또는 공모는 위법하다.”
  - 별개 주체들 간의 계약, 연합 또는 공모가 존재하고 이에 의한 거래의 제한이 부당하다는 것이 입증되어야 함.
  - 카르텔 등 경쟁자들 간의 협조적 행위와 재판매가격유지, 거래지역 또는 상대방 제한, 배타적 거래, 연계판매(tying) 등의 수직적 거래제한이 규제됨.
  - 경쟁자들 간의 협력행위 가운데 가격담합, 입찰담합, 시장분할 등은 그 목적이나 경쟁에 미치는 실제 영향을 검토할 필요 없이 당연위법으로 간주됨.
  - 경쟁자들 간의 가격정보 교환, 합작사업에 부수되는 가격약정 등 여타 유형의 행위들은 합리의 원칙이 적용됨.
  - 공급자가 유통업자에게 부과하는 판매지역 제한, 고객제한, 배타조건 부거래, 연계판매 등 비가격적인 수직적 제한은 1950~60년대에 당연위법으로 간주되었으나 1977년 Sylvania 판례 이후 합리원칙의 적용 대상이 됨.
  - 재판매가격유지의 경우 1911년 Dr. Miles 판례가 당연위법으로 선언되었으나, 1984년 Monsanto 판례와 1987년 Sharp Electronics 판례에서 당연위법의 원칙의 적용범위를 크게 제한하였고, 2007년의 Leegin 판례에서 합리의 원칙이 대법원에서 적용됨.
- 제2조(독점화): “독점화(monopolization), 독점화 기도(attempt to monopolize), 그리고 독점화를 위한 연합이나 공모를 금지한다.”
  - 독점화 행위가 인정되려면 행위자의 독점력의 보유 및 고의성이라는

두 요건이 모두 충족되어야 함.

- 독점력은 시장가격을 통제하거나 경쟁을 배제하는 능력으로 정의됨. 이 힘의 존재 여부를 판단하기 위해서는 관련시장(relevant market)과 행위자가 활동하고 있는 유효경쟁의 분야가 확정되어야 함.
- 한편, 독점화 기도의 금지는 독점력이 없는 기업이 부당하게 경쟁자들을 약탈·배제하여 독점을 달성하려는 것을 막으려는 것임.
- 독점화 기도가 인정되려면 첫째, 가격을 통제하거나 경쟁을 파괴하려는 구체적 의도, 둘째, 불법적 목적을 달성하기 위한 약탈적 또는 반경쟁 행위, 셋째, 독점을 달성할 위험스러운 성공의 개연성(dangerous probability of success)이라는 세 가지 요건이 충족되어야 함.
- 어떤 행위가 제2조 위반으로 인정되려면 그 행위가 약탈적·반경쟁적 행위라는 것이 입증되어야 함. 제2조에 의거해 약탈적 가격책정, 가격압착, 거래거절, 지레사용(leveraging), 정부절차의 남용 등 경쟁자의 부당한 배제를 초래할 수 있는 다양한 행위들이 규제됨.

#### □ 클레이튼법(Clayton Act)

- 제2조(가격차별 금지): 대기업들이 특정지역에서 경쟁자들을 몰아내려고 가격인하하는 것을 막으려는 의도로 도입
- 제3조(연계판매와 배타적거래의 금지): 상품, 기계, 부품 또는 기타 물품의 임대, 판매 혹은 판매계약에 있어서 연계판매나 배타적 거래를 하는 것을 금지
- 제7조(경쟁기업의 취득 금지): 주식취득으로 취득회사와 피취득회사 간의 경쟁이 실질적으로 감소할 수 있으나, 거래를 제한할 수 있거나 독점을 창출하는 경향이 있는 경우에 그 취득을 금지

□ FTC법(Federal Trade Commission Act)

- 제5조: ‘불공정한 경쟁방법’ 및 ‘불공정하거나 기만적인 행위나 관행’을 금지
  - 1938년 개정에서 ‘불공정하거나 기만적인 행위나 관행’이 금지대상으로 추가되어 연방거래위원회(FTC)는 ‘불공정한 거래방법’의 금지규정에 의거해 반트러스트정책을 시행함과 동시에 ‘불공정하거나 기만적인 행위나 관행’의 금지규정에 의거해 소비자보호정책도 시행
  - FTC법은 연방거래위원회가 유연하게 그 권한과 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위해 의도적으로 불공정한 경쟁방법에 해당하는 행위들을 정의하지 않고 있음.
  - 법원 판례들은 제5조가 공공정책에 위배되거나 소비자에게 실질적 손상을 초래하는 행위에도 적용된다고 판시하여 이 법의 적용범위를 다른 반트러스트 법률보다 확대

### Ⅲ. 한·미 FTA에 대비한 양국 기업정책의 비교와 그 시사점

#### 1. 한·미 기업정책 철학의 비교

##### □ 미국의 기업정책 방향

- 미국의 기업정책은 금융산업, 공익산업 등 특수한 산업별 직접규제를 시행하는 부문과 경쟁촉진을 통한 소비자 선택권의 확대에 초점이 맞추어진 부문으로 구분할 수 있음.
- 금융산업, 공익산업 등 규제산업에 대한 기업정책
  - 은행, 보험, 증권회사 등의 금융산업에 대한 규제는 소비자보호 및 금융시스템 교란을 방지하기 위한 안전성 규제, 주주의 권익을 보호하기 위한 규제 및 금융자본과 산업자본을 분리하는 미국적 규제전통을 시행하기 위한 것임.
  - 공익산업은 자연독점적인 네트워크산업에 대한 요율규제와 비용감시를 우회하는 장치를 제한하기 위한 보조적 규제로 이루어져 있음.
- 경쟁정책
  - 산업적 특성에 따른 별도의 규제논리가 없는 경우 일반적으로 경쟁을 촉진하여 소비자를 보호하기 위한 반독점법이 미국 기업정책의 근간임.
  - 특히, 독점의 형성과 경쟁제한적 행위, 카르텔에 의한 부당공동행위, 재판매가격유지행위와 같은 수직적 거래제한 등이 경쟁정책의 주요 규제대상이었음.

- 미국의 기업정책은 이미 형성되고 진화되어 가고 있는 시장과 그 참여자인 기업이 경쟁 원리에 맞추어 올바르게 작동하기 위한 보완적 장치로서의 의미를 갖고 있음.

#### □ 한국의 기업정책 방향

- 한국의 기업정책은 경제력집중 억제 정책, 지주회사 규제, 계열사 간 부당내부거래 금지 등 대기업집단에 대한 규제가 그 주된 목표라고 할 수 있음.
  - 특히 기업과 기업집단의 크기를 기준으로 차별적인 규제를 시행하는 것은 전 세계에서 한국 특유의 규제라고 할 수 있음.
- 한국의 기업정책은 경쟁촉진과 산업규제라는 규칙을 집행하는 것을 넘어서서 특정한 방향으로 기업과 산업을 유도하려는 설계지향적인 정책임.
- 특히 한국의 기업정책은 기업 스스로의 선택보다는 정부나 규제당국의 정책방향 제시가 경제 전체를 위해서 더욱 바람직하다는 가부장적 가치관의 소산임.

## 2. 한·미 FTA에 대비한 한국 기업정책 개선의 필요성 및 방향

#### □ 한국 기업정책 개선의 필요성

- 한·미 FTA 협정서 제16장에는 경쟁관련 사안에 대한 협정내용이 서술되어 있으나 이는 양국의 경쟁당국이 지켜야 할 최소한의 절차적인 사항만을 규정하고 있음.
- 한·미 FTA 협정서에서는 우리나라 대기업집단에 대해 이미 엄격한 경쟁법을 적용하고 있다는 우리 측 주장이 받아들여져서 대기업집단 관련

각주가 삭제되었음. 이에 따라 우리 대기업집단이 미국 경쟁법에 의하여 차별적 대우를 받을 염려는 사라졌음.

- 한국의 기업이 미국에 제품을 수출하는 등 기업 활동을 할 경우에는 한국 공정거래법의 적용의 대상이 되는 반면 현실적으로 미국의 기업이 한국에서 영업을 할 경우 국제적 표준이 아닌 경제력집중 억제정책상의 규제를 받기는 어려운 현실임.
- 결국 한국 특유의 기업정책에 따라 차별적인 규제의 대상이 되는 것은 한국의 기업일 가능성이 높으며 미국의 기업은 오히려 한국 공정거래법의 대기업 규제의 대상이 되지 않아 한국에서 경쟁활동이 상대적으로 유리해지는 역차별 현상이 나타나게 됨.
- 이에 따라 한국 기업정책에서 우리 기업에게 역차별적인 사항을 정리할 수 있는 방향으로 기업정책이 개선될 필요성이 있음.

#### □ 대기업 규제의 폐지

- 미국의 기업과 자유롭게 경쟁하기 위해서 크기를 기준으로 규제하는 경제력집중 억제정책은 폐지되어야 함.
  - 공정거래법상 경제력집중 억제정책 관련 제반 조항(공정거래법 제8조의3, 제9조, 제10조, 제10조의2, 제11조, 제11조의2, 제11조의3, 제14조, 제14조의3, 제14조의4, 제14조의5 등)의 삭제
- 지주회사 규제 범위의 축소
  - 미국의 지주회사 규제는 금융산업과 공익산업 등 특수 규제산업에 대하여 시행하고 있음.
  - 즉, 지주회사 체제가 이러한 규제산업 고유의 규제를 우회하는 기업

지배구조가 되지 않도록 하자는 것이 그 규제목적임.

- 그러나 한국의 공정거래법상의 지주회사 규제는 지주회사 체제에 대한 일반적 규제로서 기업의 자유로운 지분출자 방법에 제약을 가함으로써 한국 기업이 국제무대에서 외국기업과 맞서서 경쟁력을 제고하는 데 걸림돌이 되고 있음.
- 이를 위해서는 공정거래법 제8조(지주회사 설립·전환의 신고), 제8조의2(지주회사 등의 행위제한 등)를 삭제해야 함.

#### □ 경쟁정책의 국제수준화

- 한국의 경쟁정책에서는 산업정책적인 고려나 예외사항을 줄임으로써 정책의 자의성을 최소화하여야 할 것임.
  - 공정거래법 제7조(기업결합의 제한) 제4항 제2호 삭제
  - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제2항 제1호, 제3호, 제4호, 제6호 삭제
- 또한 시장지배적 사업자에 대한 가격 및 공급량 결정규제와 같이 경쟁과정에 개입하는 것을 지양하여야 할 것임.
  - 공정거래법 제3조의2(시장지배적 지위의 남용금지) 제1항 제1호 및 제2호 삭제
- 명시적 합의가 없는 경우의 부당공동행위 추정은 국제적인 기준에 비추어 지나치게 엄한 규정임. 경쟁정책의 과학화와 정밀성을 위해서도 추경조향은 삭제하는 것이 바람직함.
  - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제5항 삭제
- 불공정거래행위 규제의 개선
  - 한국의 불공정거래행위 규제는 사업자 간의 거래방식에 초점이 맞추

어져 있으나 소비자에 미치는 효과까지 고려할 수 있도록 관련 규정 개정

- 당연위법 사항으로 적용하고 있는 불공정거래행위 제반 유형 및 재판매가격유지행위를 합리의 원칙을 적용하도록 공정거래법 시행령 제36조 제1항의 <별표 1>을 개정하고 공정거래법 제29조(재판매가격유지행위의 제한) 개정
- 계열사 간 지원행위를 금지하고 있는 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항 제7호의 삭제

## <참고문헌>

- 강인수, 『한미FTA와 경쟁-』, 『한미FTA와 공정거래』, 2007년 KAIST 공정거래 연구센터 가을 정기세미나 발표자료집, 2007.
- 공정거래위원회, 『미국·EU·독일·일본의 경쟁법규 비교·분석』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『시장경제 창달의 발자취 - 공정거래위원회 20년사-』, 2001.
- 성소미·신광식, 『공정거래정책 20년: 운용성과와 향후 과제』, 한국개발연구원, 2001.
- 신광식, 『경쟁정책의 국제비교』, 한국개발연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『재벌개혁의 정책과제와 방향』, 한국개발연구원, 2000.
- 이건범·김우진, 『금융지주회사의 효율적 운용을 위한 제도개선 방안 연구』, 한국금융연구원, 2005.
- 조성봉, 『경제력집중 억제정책과 경쟁정책의 모순』, 시장경제 Issue Paper 1, 한국경제연구원, 2006.
- 조성봉 외, 『공정거래법 전면 개편방안 상, 하』, 한국경제연구원, 2004.
- Energy Information Administration, *Public Utility Holding Company Act of 1935: 1935-1992*, U.S. Department of Energy, 1993.

연구 2

# 한·미 간 토지이용규제에 대한 비교 분석

송원근 연구위원 / 한국경제연구원



# I. 서론

□ 한·미 자유무역협정(FTA)의 체결은 개방의 확대에 따른 경쟁의 심화로 효율적인 자원의 재배분이 이루어져 생산성이 향상되고 경제의 효율성이 증대되는 결과를 가져와 우리 경제의 지속적인 성장에 도움을 줄 것으로 예상된다.

- 한·미 자유무역협정의 체결이 경제효율성의 향상이라는 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 토지, 노동, 자본 등 생산요소의 이동이 자유로워야 함.

□ 토지이용규제는 부문별 토지공급에 제도적 제약으로 작용하므로 그 수준과 내용이 과도할 경우 경제효율성 향상이라는 개방의 효과에 부정적 영향을 미칠 수 있음.

- 토지이용규제는 토지이용에 따른 부의 외부효과(negative externality)의 내부화, 환경보호·경관유지 등의 외부효과(positive externality)를 발생케 하는 토지의 보호, 소규모의 분산된 개발에 따른 난개발의 방지 등을 위해 필요함.

- 토지이용규제의 가장 중요한 목적은 토지이용에 따른 부의 외부효과와 내부화를 통한 효율성의 증대임.
- 규제가 과도할 경우 토지시장의 경직성이 강화되어 그로 인한 효율성 손실이 과다해질 수 있음.

- 토지이용규제는 기업이 입지할 수 있는 도시용 토지의 공급에 제약을 가함으로써 기업의 투자활동에 영향을 미치는 주요 변수임.

- 도시용 토지의 수요에 대응한 탄력적 공급이 가능한 경우 토지가격의 안정을 가져와 국내외 기업의 투자유인이 높아짐.
- 토지이용규제가 과도할 경우 국내기업의 투자가 위축될 뿐 아니라

- 한·미 FTA의 긍정적 효과로 기대되는 외국인 투자의 확대에도 부정적 영향을 미칠 것임.
- 국내외 기업 모두 투자처로 선호하는 수도권외 토지이용에 대한 과도한 규제는 전반적인 투자확대에 부정적으로 작용해 한·미 FTA의 긍정적 효과가 반감될 우려가 있음.
- 한·미 FTA 등 개방에 따른 농업부문의 원활한 구조조정을 위해서는 농지의 이용에 대한 규제완화가 필요함.
- 농지의 이용에 대한 규제가 과도할 경우 농업부문은 구조조정에 어려움을 겪게 되고 경쟁력 제고에도 부정적 영향을 미칠 것임.
- 우리나라는 국토면적의 65%가 산지, 20%가 농지로 이루어져 있고, 도시적 용도로 이용되고 있는 토지가 전 국토의 5.6%에 불과해 지속적인 경제성장을 위해서는 개발수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 도시용 토지의 공급이 이루어져야 함.
- 총지가가 일본의 경우 GDP의 3.9배, 미국은 0.7배인 반면, 우리나라는 5.4배에 달하고 있고, 이는 토지공급의 경직성에 기인한 것으로 볼 수 있으며, 이와 같은 높은 토지가격은 기업의 투자활동이 위축되는 주요 원인 중의 하나임.
- 도시 내에서의 토지용도에 대한 규제 및 농지 혹은 산지의 전용에 대한 규제방식에 따라 토지시장의 기능 및 효율성이 영향을 받음.
- 토지이용규제가 외부불경제의 통제라는 목적에 비해 과도한 수준일 경우 토지공급의 탄력성이 낮아져 수요가 있는 곳에 충분한 공급이 이루어지지 못함으로써 토지비용이 상승하여 기업의 투자에 제약요인이 됨.
  - 농지·산지의 전용에 대한 규제가 직접제한의 방식을 취하게 되는 경우 토지공급의 비탄력성이 심화할 뿐만 아니라 토지소유자의 재산

권을 침해하는 결과를 가져옴.

- 토지이용규제가 중앙정부의 계획하에 중앙집권적으로 이루어지는 경우 지역단위의 분권화된 토지이용규제에 비해 토지시장의 경직성이 높아져 투자효율성이 떨어지게 됨.

□ 한·미 간의 토지이용규제에 대한 비교분석의 필요성

- 한·미 자유무역협정의 체결에 따른 경제통합의 이득은 한국에서의 기업 활동이 미국과 동일한 혹은 유사한 조건에서 이루어진다는 전제하에서 실현될 수 있음.
  - 토지이용규제의 양국 간 비교를 통해 한국의 토지이용규제의 개선점을 파악해 보는 것은 매우 중요한 과제임.
  - 현재의 토지이용규제가 토지공급의 제한을 통해 토지시장의 경직성을 강화하고 있다면 규제의 완화가 필요함.
- 한·미 간의 토지이용규제를 비교하는 데 있어서 다음과 같은 요인들이 평가의 기준이 되어야 함.
  - 토지시장에 대한 정부개입의 수준
  - 토지이용규제의 시장친화성
  - 토지규제권의 분권화 수준(토지이용규제의 중앙정부 주도 여부)

## II. 한국의 토지이용규제

### 1. 국가적 차원의 토지이용규제

□ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 토지이용규제

- 난개발을 방지하고 환경친화적 국토이용체계를 구축하는 것을 목적으로 “선계획·후개발”의 원칙하에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 제정<sup>1)</sup>
- 국토계획법은 기존의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 전 국토를 일원화된 관리체계로 만들어 비도시지역에도 도시계획기법의 적용을 통해 난개발 및 환경파괴 방지를 지향하고 있음.
- 용도지역은 이전의 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 도시, 관리, 농림, 자연환경보전지역으로 개편<sup>2)</sup>
  - 도시지역은 과거 도시계획법에서와 동일하게 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분
  - 준도시·준농림지역은 도시지역으로 편입되는 지역을 제외하고 관리지역으로 지정, 이를 다시 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분
  - 보전관리지역은 자연환경보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 등을

---

1) 준농림지역의 도입으로 대표되는 1990년대 토지이용규제의 완화는 90년대 말 난개발이 사회문제로 대두되면서 국토의 난개발 방지를 위해 1999년 발표된 「국토의 난개발방지 종합대책」과 2003년 제정·시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」로 종말을 고하게 되었다고 볼 수 있음.

2) 용도지역·지구는 88개 법률에서 215개의 지역지구가 지정되고 있으며, 이 중에서 「국토계획법」에 의해 지정되는 전통적인 용도지역·지구·구역은 40개, 개별법에 의해 지정되는 개별 구역은 175개임.

위해 관리가 필요한 지역을 대상으로 지정, 생산관리지역은 농업·임업·어업 생산을 위하여 관리가 필요한 지역, 계획관리지역은 계획적이고 단계적으로 토지이용이 필요한 지역

- 관리지역의 행위제한을 금지행위열거(negative list) 방식에서 허용행위열거(positive list) 방식으로 전환하고 개발밀도를 현행 도시의 녹지지역 수준으로 유지, 용적률과 건폐율을 대폭 강화

〈표 2-1〉 국토계획법상의 용도지역

용도지역	용도지역 세분류 및 지역성격
도시지역	주거지역: 전용주거지역(제1종·제2종), 일반주거지역(제1종~제3종) 준주거지역 상업지역: 중심상업, 일반상업, 근린상업, 유통상업 공업지역: 전용공업, 일반공업, 준공업 녹지지역: 자연녹지, 생산녹지, 보전녹지
관리지역	보전관리지역: 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계를 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역 생산관리지역: 농업·임업·어업생산을 위하여 관리가 필요하나 주변의 용도지역과의 관계를 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기 곤란한 지역 계획관리지역: 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호 육성 등을 위하여 필요한 지역

자료: 국토계획법 제6조, 제36조

- 국토이용관리법과 도시계획법에서 규정하고 있던 용도지구도 경관, 미관, 고도, 방화, 방재, 보존, 시설보호, 취락, 개발진흥, 특정용도제한, 위락, 리모델링 지구로 개편

- 종전 도시계획에서 활용하고 있던 용도지구를 비도시지역까지 확대 적용
- 국토이용관리법상의 취락지구, 산업촉진지구, 시설용지지구와 도시계획법상의 개발촉진지구를 개발진흥지구로 변경
- 개발진흥지구는 주거, 유통, 산업개발진흥지구로 세분하고, 특정용도 제한지구 신설

〈표 2-2〉 용도지역과 건폐율·용적률 규제 내용

국토계획법					
용도지역		세분	건폐율	용적률	
도시 지역	주거	제1종 전용	50	100	
		제2종 전용	50	150	
		제1종 일반	60	200	
		제2종 일반	60	250	
		제3종 일반	50	300	
		준주거	70	500	
	상업	중심상업	90	1,500	
		일반상업	80	1,300	
		근린상업	70	900	
		유통상업	80	1,100	
	공업	전용공업	70	300	
		일반공업	70	350	
		준공업	70	400	
	녹지	보전녹지	20	80	
		생산녹지	20	100	
		자연녹지	20	100	
	계획관리			40	100
	생산관리			20	80
보전관리			20	80	
농림			20	80	
자연환경보전			20	80	

자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조, 제78조

- 제2종 지구단위계획제도<sup>3)</sup> 도입: 관리지역으로 묶인 종전의 준농림지 개발 시 계획 수립 후 개발할 수 있도록 제2종 지구단위계획제도 도입
  - 기존 도시지역의 지구단위계획제도를 제1종 지구단위계획으로 명칭 변경하면서 인센티브의 범위를 확대하였음.
  - ‘계획관리지역’과 도시지역에도 지정될 수 있는 ‘개발진흥지구’에 적용하는 지구단위계획이 제2종 지구단위계획임.
  - 소규모 산발적인 개발을 집단화하고 사업 시행자가 기반시설을 부담하도록 하되, 건폐율·용적률·건축제한 등에 인센티브 제공
  - 아파트·연립주택 건설을 위해서는 30만㎡ 이상이 되어야 함(과거 준도시 취약지구가 10만㎡ 이상 허용되었던 것에 비하면 매우 강화된 내용).
  - 제2종 지구단위계획구역은 자동적으로 기반시설부담구역으로 지정, 개발행위자는 도로, 학교, 상하수도 등 기반시설을 직접 설치 혹은 비용을 부담하여야 함.
  - 기반시설 부담에 대한 대가로 인센티브 부여, 위해시설을 제외한 건축물은 계획해서 정하면 모두 허용, 건폐율·용적률은 계획관리지역에 비해 1.5배까지 완화(40→60, 100→150)
  
- 토지적성평가 제도: 토지적성평가는 국토의 난개발을 방지하고 개발과 보전의 조화를 유도하기 위해 토지의 토양·입지·활용 가능성에 따라 개발적성, 농업적성 및 보전적성으로 평가하여 그 결과에 따라 토지용도를 분류하는 평가제도
  - 토지적성평가결과는 관리지역 세분기준으로 활용
  - 1·2등급은 보전·생산관리지역, 4·5등급은 계획관리지역으로 편입, 3등급은 지역의 개발수요 등을 감안하여 결정

---

3) 지구단위계획은 “선계획 후개발” 원칙에 따라 상세한 계획을 수립하고 개발을 할 수 있는 계획기법으로 국토계획법에서는 지구단위계획제도를 비도시지역까지 확대하도록 하면서 제2종 지구단위계획제도를 신설하였고, 지구단위계획 수립 시 환경관리계획, 경관계획, 농산어촌기능 증진 등에 필요한 사항이 포함되도록 함.

- 개발행위허가 제도: 토지의 형질변경·건축 등 개발행위를 하고자 하는 경우 허가를 취득하도록 한 제도
  - 상위계획에 위배되거나 환경·경관에 문제가 있어도 법령에 위반되지 않으면 허가하는 것이 국토계획법 이전의 제도
  - 법령에 부합해도 기반시설 부족 또는 주변 경관과 조화를 이루지 못하는 경우 개발을 불허하여 개발행위허가 요건 및 절차를 강화
  - 소규모 사업은 기준에 따라 시장·군수가 허가 여부를 직접 판단, 중규모 이상은 도시계획위원회의 심의를 거쳐 허가
  - 개발행위 허가 대상은 건축물 건축, 공작물 설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건적치
  - 도시계획사업에 의하는 경우, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경, 산지관리법 등 타법 적용 행위의 경우 개발행위허가 대상이 아님.

〈표 2-3〉 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 비교

구 분	제1종 지구단위계획	제2종 지구단위계획
대상지역	신규개발사업지구, 용도지역 해제지구 등 집약적 토지이용이 발생하는 곳	계획관리지역과 개발진흥지구
지역목적	토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관의 증진	도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리
행위제한	일부 완화	1종보다 완화범위를 확대
계획수립	도시관리계획으로 수립	도시관리계획으로 수립

자료: 채미옥·정희남(2002)에서 인용

- 기반시설연동제: 기반시설용량과 연계하여 개발을 허용하려는 토지이용관리제도
  - 국토계획법상의 기반시설연동제는 개발밀도관리구역제도와 기반시설부담금제도로 구성

- 개발밀도관리구역제도: 주거·상업·공업지역 중에서 기반시설의 처리공급 능력이 부족할 것으로 예상되고 기반시설의 추가 설치가 곤란한 지역을 대상으로 지정하여 개발밀도를 허용하고 있는 수준보다 강화하여 적용함으로써 개발행위 자체를 억제하는 제도
- 기반시설부담금제도: 건축연면적 200㎡를 초과하는 건축물의 건축시에 이에 따라 유발되는 기반시설의 설치·정비 또는 개량을 위한 기반시설부담금을 부과·징수하는 제도
- 기반시설부담금의 부과대상지역은 전국이고 부담률은 20%임.
- 기반시설부담금에 관한 법률에서는 도로, 공원·녹지, 학교용지, 상하수도, 폐기물처리시설을 기반시설로 지정함.

〈표 2-4〉 개발행위허가제의 적용범위

구 분	대상행위
허가대상 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건축물 건축: 건축법상 건축물의 건축</li> <li>○ 공작물 설치: 인공을 가하여 제작한 시설물(건축물 제외)의 설치</li> <li>○ 토지형질변경: 절토·성토·정지·포장 등의 토지형질변경 및 공유수 면매립</li> <li>○ 토석채취: 흙·모래·자갈·바위 등의 채취(토지형질변경이 목적인 것 제외)</li> <li>○ 토지분할: 도시지역에서의 다음의 토지분할(건축물이 있는 대지 제외)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 녹지지역에서 관계법령상의 인·허가를 받지 않고 행하는 토지분할</li> <li>- 건축법상의 분할제한면적(주거60㎡, 상업·공업150㎡, 녹지200㎡) 미만으로의 토지분할</li> <li>- 관계법령에 의한 인·허가를 받지 않은 너비 5m 이하로의 토지분할</li> </ul> </li> <li>○ 물건적치: 녹지·관리·자연환경보전지역에서 울타리 밖 토지에 1월 이상 물건 적치</li> </ul>
허가면제 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재해복구·재난수습을 위한 응급조치</li> <li>○ 신고대상 건축물의 개축·증축·재축과 이에 필요한 범위 안에서의 토지형질변경(도시계획시설사업 미시행인 도시계획시설 부지에 한함)</li> <li>○ 다음의 경미한 행위               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축허가·신고대상에 해당하지 않는 건축물 건축</li> <li>• 도시지역·지구단위계획구역에서의 무게 50t, 부피 50㎡, 수평투영면적 25㎡ 이하인 공작물 설치</li> </ul> </li> </ul>

구 분	대상행위
허가면제 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역 외의 지역에서의 무게 150t, 부피 150㎥, 수평투영면적 75㎡ 이하인 공작물 설치</li> <li>• 녹지·관리·농림지역 안에서의 농림어업용 비닐하우스 설치</li> <li>• 높이·깊이 50cm 이내인 절토·성토·정지(포장 제외, 주거·상업·공업지역 외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 않는 경우에 한함)</li> <li>• 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역·기반시설부담구역 외의 지역에서의 660㎡ 이하 토지에 대한 지목변경을 수반하지 않는 절토·성토·정지·포장 등(토지형질변경면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적)</li> <li>• 조성완료된 기존대지에서의 건축물·공작물 설치를 위한 토지굴착</li> <li>• 국가·지자체의 공익상 필요에 의한 직접 시행사업을 위한 토지형질 변경</li> <li>• 도시지역·지구단위계획구역에서 채취면적이 25㎡ 이하인 토지에서 부피 50㎥ 이하인 토석채취</li> <li>• 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역 외의 지역에서 채취면적이 250㎡ 이하인 토지에서 부피 500㎥ 이하인 토석채취</li> <li>• 사도개설허가를 받은 토지분할</li> <li>• 토지의 일부를 공공용지·공용지로 하기 위한 토지분할</li> <li>• 행정재산 중 용도 폐지되는 부분의 분할, 잡종재산을 매각·교환·양여하기 위한 분할</li> <li>• 토지 일부가 도시계획시설로 지형도면 고시된 당해 토지의 분할</li> <li>• 너비 5m 이하로 이미 분할된 토지의 분할제한면적 이상으로의 분할</li> <li>• 녹지지역·지구단위계획구역에서 면적 25㎡ 이하인 토지에 전체무게 50t, 전체부피 50㎥ 이하로 물건을 쌓아놓는 행위</li> <li>• 관리지역(지구단위계획구역 제외)에서 면적 250㎡ 이하인 토지에 전체무게 500t, 전체부피 500㎥ 이하로 물건을 쌓아놓는 행위</li> </ul>
타법 적용 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시·계획관리지역 안의 산림에서의 임도설치·사방사업: 산지관리법 및 사방사업법</li> <li>○ 보전관리·생산관리·농림·자연환경보전지역 안의 산림에서의 토지형질변경·토석채취: 산지관리법</li> </ul>

자료: 채미옥 외(2004)

□ 『토지이용규제기본법』: 토지이용규제의 단순화·투명화·전산화를 위해 기존의 관련 법률 이외에 토지이용규제에 관한 ‘기본법’의 형식으로 2005년 제정

- 지역·지구 등의 신설제한 및 정기적 재평가
  - 지역·지구 등을 관장하는 중앙행정기관 및 자치단체의 장은 5년마다 토지이용규제보고서를 작성하여 건교부장관에게 제출, 이를 토지이용규제평가단으로 하여금 평가하게 한 후 토지이용규제심의위원회의 심의를 거쳐 통폐합 등의 제도개선을 추진토록 규정
  - 불필요한 지역·지구 등의 정비를 통해 국민의 불편을 줄이기 위해 도입
  
- 공중참여절차의 확대, 토지이용계획확인서의 발급 및 규제안내서의 작성
  - 지역·지구 등을 지정·변경하는 경우 주민의 의견청취절차를 규정하고 지형도면을 작성하여 관보 또는 공보에 고시
  - 일반 국민의 신청이 있는 경우, 시장·군수는 대통령령이 정하는 바에 따라 토지이용계획확인서(지정내용, 행위제한내용 등 포함) 발급
  - 국민에게 규제정보를 제공하기 위해 건교부장관이 규제안내서를 작성하도록 함.
  
- 토지이용규제심의위원회의 설치 및 운영
  - 지역·지구 등의 신설, 운영실적평가 등을 전문적으로 심의하기 위한 기구로 토지이용규제심의위원회를 설치

## 2. 수도권규제의 현황

### □ 수도권정비계획법과 수도권규제

- 한국의 수도권규제는 1964년 대도시 인구집중에 따른 문제점을 해결하기 위한 예방책으로 시작
  
- 1982년 수도권정비계획법을 제정하고 1984년 수도권정비계획 기본계획

을 수립, 1994년 수도권정비계획법 전면 개정, 1997년 제2차 수도권정비계획을 2011년까지를 계획기간으로 하여 수립

- 제2차 수도권정비계획은 수도권의 공간권역구분을 기존 5개에서 과밀억제, 성장관리, 자연보전의 3개 권역으로 단순화하고, 인구유발시설에 대한 직접규제에서 과밀부담금, 공장총량제 등 간접규제 도입
  - 이는 90년대의 전반적 규제완화 추세에 따른 것이나 규제완화의 폭이 매우 보수적이어서 큰 의미를 부여하기 어려움.
- 참여정부의 수도권 정책도 과거 수도권 문제에 접근해 왔던 기본적인 관점을 유지하면서 균형발전을 위한 여러 정책을 통합적으로 추진
- “선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리”라는 원칙하에 수도권규제 유지와 더불어 국가균형발전특별법 등 균형발전 정책 추진

〈표 2-5〉 수도권정비계획법상 수도권규제 개관

유 형	분 류	규 제 의 내 용
규제대상	인구집중 유발시설	대학, 일정규모 이상의 공공청사, 공장, 연수시설, 판매시설, 업무시설, 복합시설 등의 신증설, 용도변경
	개발사업	일정규모 이상의 택지개발사업, 공업단지 조성사업, 관광지 조성사업, 도시개발사업
규제수단	직접적 규제	권역별 불가행위 규정
	간접적 규제	수도권정비위원회 심의를 통한 규제 공장건축 총량제 대학입학정원 총량제
	경제적 규제	과밀부담금, 조세지원 배제, 취득세·등록세·재산세의 증과세
규제대상 지역	과밀억제권역	인구와 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역으로 규제의 정도가 매우 높 은 수준임.
	성장관리권역	과밀억제권역의 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업 입지와 도시개발을 적정 관리할 필요가 있는 지역으로 규제 의 정도가 과밀억제권역에 비해 낮은 수준임.
	자연보전권역	한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전이 필요한 지 역으로 규제의 정도가 비교적 높은 수준임.

자료: 이주선(2007)

□ 수도권규제의 개관

- 수도권규제의 규제대상은 인구집중 유발시설과 개발사업, 규제수단은 권역별 행위의 직접규제, 공장총량제와 같은 간접규제, 부담금 및 차별적 과세와 같은 경제적 규제가 있음.
- 규제적용 대상지역은 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역의 3개 지역으로 구분하여 규제를 차별적으로 적용

〈표 2-6〉 수도권 정비권역 현황

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면 적 11,723 〈11.8%〉	1,996km <sup>2</sup> (17.0%)	5,895km <sup>2</sup> (50.3%)	3,832km <sup>2</sup> (32.7%)
인 구 23,240 〈47.6%〉	19,03만 명(81.9%)	310만3천 명(13.4%)	110만7천 명(4.8%)
행 정 구 역	서울, 인천(일부), 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥	동두천, 안산, 오산, 평택, 파주, 남양주(일부), 용인(일부), 연천군, 포천군, 양주군, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천(일부), 시흥(일부)	이천, 남양주(일부), 용인(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일부)
	16개 시	12개 시, 3개 군	5개 시, 3개 군
정 비 전 략	과밀화 방지 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전 주민불편 해소

자료: 이주선(2007)

- 권역별 규제의 내용
- 과밀부담금: 서울 소재 연면적 2만5천m<sup>2</sup> 이상인 업무용 건축물과 복합용 건축물, 1만5천m<sup>2</sup> 이상인 판매용 건축물, 1천m<sup>2</sup> 이상인 공공청사에 부과

- 부담금은 건교부장관이 고시하는 표준건축비의 10%를 기준으로 '건축연면적×표준건축비×부과율(10%)'로 산정하고 건축용도에 따라 감면
- 국가와 지자체가 건축하는 건축물 및 수도권 관할 공공법인의 사무소는 100% 면제, 도심지재개발사업 관련 건축물은 50% 감면, 주거용부분과 기부채납시설, 주차장 등은 건축물 일부에 대하여 감면
- 부담금의 50%는 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에 귀속되어 지역균형발전 사업에 사용, 나머지 50%는 부담금 징수지역(서울시)의 기반시설 재원으로 활용

〈표 2-7〉 권역별 규제의 내용

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
대형 건축물	과밀부담금 부과 (경기지역 제외)	허용	금지
대학	4년제 등 신설 금지 전문대학 신설 가능 이전 가능(서울은 금지)	4년제 신설 금지 소규모 대학은 심의 후 가능 전문대학 신설 가능, 권역 내외 이전 가능	4년제 신설·이전 금지 전문대학 심의 후 신 설 가능, 동일 권역 내 이전 가능
	정원 증원은 총량규제		
공장	총량규제(개별 규제는 산업집적활성화법에서 규정)		
공장 (세부)	대기업은 신증설 금지 중소기업은 - 공업단지: 제한 없음. - 공업지역: 도시형만 가 능 - 기타지역: 현지근린, 첨 단업종, 봉제 등 허용	대기업은 신증설 금지 - 아산공단은 신증설 가 능 - 첨단업종 100% 증설 가능 중소기업은 제한 없음	대기업 신증설 금지 - 공업지역: 도시형 업 종 가능(3천㎡ 이 내) - 기타지역: 물 미사 용 도시형 업종 가 능(1천㎡)
공공청사	금지 단 部단위 청사 심의 허용 증축, 용도변경, 특정 기 능 및 지역에 대한 예외 허용 서울입지 시 과밀부담금	금지 단 部단위 청사 심의 허용 증축, 용도변경, 수도권 내 이전 등은 심의를 거쳐 가능	금지 단 部단위 청사 심의 허용 증축, 용도변경 등은 심의를 거쳐 허 용

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
연수시설	금지	신축: 심의 후 허용 증축: 가능(20%) 이전: 허용	증축 가능(10%)
공업지역 지정	금지 단 기존 면적 범위 내 위치변경은 심의 후 허용	과밀억제권역 이전공장 유치, 주민 소득기반 확충, 공장지역 재정비 등 수도권정비계획에 적합할 경우 허용	
택지조성 사업	100만㎡ 초과사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	좌동	3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용
공업용지 조성사업	30만㎡ 초과사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	좌동	3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용
관광지 조성사업	10만㎡ 초과사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	좌동	3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용

자료: 이주선(2007)

〈표 2-8〉 조세지원 차별현황

조세지원 항목	조세지원 내용	차별 지원 내용
중소기업에 대한 조세지원		
창업 중소기업	4년간 법인세·소득세 50% 감면	과밀억제권역 내 감면 배제
투자세액 공제	사업용 자산·판매시점정보관리시스템설비·정보보호시스템설비 투자액의 3%를 법인세·소득세에서 공제	배제 정보보호시스템설비투자에만 적용
특별세액 감면	제조업 등 28개 업종 법인세·소득세 15% 또는 5% 감면	소기업과 지식기반산업 중소기업에 대해서만 10% 또는 5%로 적용
연구 및 인력개발에 대한 조세지원		
연구·인력 개발 시설투자 세액공제	연구시험용 시설·직업훈련용시설·신기술기업화를 위한 사업용 자산에 대한 투자금액의 7%를 법인세·소득세에서 공제	신기술기업화 투자공제 배제

조세지원 항목	조세지원 내용	차별 지원 내용
투자촉진을 위한 조세지원		
생산성향상 시설투자 세액공제	공정개선 및 자동화시설·첨단기술설비·전자적기업자원관리설비·전자상거래설비·공급망관리시스템설비·고객관리시스템설비 투자금액의 7%/3%(중소기업/대기업) 법인세·소득세에서 공제	전자적기업자원관리설비·전자상거래설비·공급망관리시스템설비·고객관리시스템설비 투자에 대해서만 적용
특정설비 투자 세액공제	환경보전시설·청정생산시설·유통산업합리화촉진시설·위탁기업의 수탁기업에 설치하는 검사대 또는 연구시설, 산업재해예방시설·광산보안시설·위해요소방지시설에 대해 투자금액의 3%를 법인세·소득세에서 공제	환경보전시설·정부의 시설보강 및 확장명령에 의한 비상대비업무수행을 위한 보강/확장시설 투자에 대해서만 적용
임시투자 세액공제	광업·제조업·건설업 등 27개 업종 기업의 자산투자금액의 15%(2003. 7. 1 이후) 또는 10%(그 이전) 법인세·소득세에서 공제	중소기업만 해당 대기업은 배제
고용증대를 위한 조세지원		
고용창출형 창업기업 세액감면	제조업 등 11개 업종 기업이 업종별 최소 고용인원 이상 고용하여 창업 시 4년간 법인세·소득세 50% 감면 / 등록세·취득세 2년 면제, 재산세·종합토지세 50% 감면	과밀억제권역 내 적용 배제
외국인투자 유치를 위한 조세지원		
외국인투자 기업	산업지원서비스업·고도기술수반사업·외국인투자지역기업·자유무역지역기업·경제자유구역기업·지주투자진흥지구기업 등에 법인세·소득세, 재산세·취득세·등록세·종합토지세, 관세, 부가가치세, 특별소비세 등 감면·면제	산업지원서비스업 및 고도기술수반사업에 대해 일부만 해당

자료: 이주선(2007)

〈표 2-9〉 수도권 소재 기업 증과세제도의 항목 및 대상

구분	증과세 대상	증과세 제외
취득세	· 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산 취득에 대해 3배 증과 일반세율: 2%→증과세율: 6%	복지후생시설
	· 공장의 신·증설용 부동산 취득에 대해 3배 증과 일반세율: 2%→증과세율: 6%	산업단지·유치지역·공업지역·도시형 공장
등록세	· 법인설립 및 지점·분사무소 등기에 대해 3배 증과 일반세율: 0.4%→증과세율: 1.2%	사회간접자본시설사업·은행업·해외건설업 및 주택건설사업·전기통신업·첨단기술산업 및 첨단업종·유통산업·운송사업·화물터미널·창고업·정부출자법인(20% 이상)·자원재활용업·의료업·소프트웨어사업·공연장(극장포함)·(종합)유선방송국·할부금융업·구조조정전문회사의 목적사업 등
	· 공장의 신·증설에 따른 부동산 등기에 대해 3배 증과 증과세율: 부동산별 일반세율×3	도시형 공장
재산세	· 공장을 신·증설하는 경우 해당 재산세에 대해 5배 증과 일반세율: 0.3%→증과세율: 1.5%	도시형 공장 (주거지 내 공장: 일반세율: 0.3%→증과세율: 0.6%)

자료: 이주선(2007)

〈표 2-10〉 수도권 소재 기업에 대한 부담금 차별

항 목	수도권 외 지역	수 도 권
개발부담금	중소기업 공장용지(50%), 산업단지 개발 시 (전액)면제	감면혜택 없음.
농지·산지전용부담금	산업단지 조성 시 전액면제	50% 면제 (국가, 지자체는 70%)
대체조립비대체초지조성비 공유수면 점용료	산업단지 조성 시 전액면제	면제대상에서 제외

자료: 이주선(2007)

- 공장총량제: 건설교통부가 수도권 및 시도별 연간 공장건축허가 총허용량을 정하고, 시도지사가 지역별 여건에 따라 시군구별로 총량을 할당하며, 시장·군수는 총량 범위 내에서 공장설립을 허가하도록 하는 규제
  - 규제대상은 연면적이 200㎡ 이상인 공장의 신·증축, 용도변경이며, 재·개축은 제외되고 부대시설인 사무실, 창고면적 등은 포함.
- 수도권 소재기업에 대해서는 <표 2-7>, <표 2-8>, <표 2-9>에서 보듯이 정책목적의 달성을 위해 조세 및 부담금도 차별적으로 적용하고 있음.

### 3. 농지이용규제

- 도시용 토지의 공급부족으로 인한 집값 상승, 기업의 비용 증가 등의 문제점 해소를 위해서는 농지, 임야 등의 전용에 의한 토지공급이 용이해야 함.
  - 현재 농지를 영농목적 외의 용도로 이용하는 것은 법적으로 강력하게 제한하고 있음.
  - 개방화의 진전에 따른 농업의 원활한 구조조정을 위해서도 농지이용에 대한 규제는 완화되어야 함.
- 국토계획법에 의한 농지이용규제
  - 국토계획법은 농촌지역에 대해서도 도시(군)계획을 수립하도록 하여 농촌지역의 공간구조, 생활권 설정, 토지용도별 수요·공급, 기반시설 정비, 경관관리 등에 관한 종합적 계획이 도시계획에 의해 수립됨.
  - 국토계획법은 국토의 용도구분 중 하나로 농림지역을 두고 있고 농촌 토지

는 이 외에도 (생산)관리지역 및 자연환경보전지역으로 지정될 수 있음.

- 실질적인 농림지역의 지정·관리는 농지법 및 산림법에 일임하고 있고 국토계획법에서 농림지역은 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역과 산림법에 의한 보전임지 등을 대상으로 하고 있음.
- 관리지역 안에서 농업진흥지역으로 지정·고시된 지역은 농림지역으로 결정된 것으로 보도록 하고 있어 도시지역을 제외한 농업진흥지역의 지정이 대부분 농림지역의 지정으로 연결되도록 되어 있음.

〈표 2-11〉 농림지역 지정의 대상지역

지정 대상지역		의제	최종적인 용도지역
도시지역	농업진흥지역	⇒	도시지역
	비농업진흥지역	⇒	도시지역
관리지역	농업진흥지역	⇒	농림지역
	비농업진흥지역	⇒	관리지역
농림지역	농업진흥지역	⇒	농림지역
	비농업진흥지역	⇒	농림지역
자연환경 보전지역	농업진흥지역	⇒	농림지역
	비농업진흥지역	⇒	자연환경보전지역

자료: 최혁재 외(2003)

- 국토계획법에서는 기존 도시지역에만 적용하던 개발행위허가제를 농촌 지역에까지 확대 적용
  - 농지의 경작을 위한 토지형질변경은 개발행위허가대상에서 제외되며, 녹지지역·관리지역·농림지역 안에서의 농림어업용 비닐하우스 설치하는 허가가 면제됨.
  - 영농목적 외의 다른 용도로 개발하는 경우 개발행위허가제의 적용을 받게 되어 허가대상 규모가 농림지역과 관리지역의 경우 3만㎡ 미만,

생산녹지의 경우 1만㎡ 미만이고 이 면적의 범위 안에서 허가대상규모를 도시계획조례로 따로 정할 수 있음.

〈표 2-12〉 개발행위허가 대상규모

용도지역		허가대상 규모
도시지역	주거·상업·자연녹지·생산녹지지역	1만㎡ 미만
	공업지역	3만㎡ 미만
	보전녹지지역	5천㎡ 미만
관리지역		3만㎡ 미만
농림지역		3만㎡ 미만
자연환경보전지역		5천㎡ 미만

자료: 최혁재 외(2003)

- 계획관리지역과 개발진흥지구를 관리하기 위한 국토계획법의 제2종 지구단위계획은 계획관리지역 안의 3만㎡ 이상인 농지나 개발진흥지구 안의 농지에 대해서 적용할 수 있음.

□ 농지법에 의한 농지이용규제

- 농지법에서는 자치단체의 농지이용계획 수립을 의무화하고 있어 시장·군수는 관할구역 내의 농지이용계획을 수립하여야 함.
- 농업진흥지역제도: 농지법 제31조는 국토계획법에 의한 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 내의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있음.
  - 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분 지정
- 농지전용 규제: 농지를 농업목적 이외의 다른 용도로 전용하려면 허가·신고·협의를 거치도록 농지법에 규정

- 국토계획법상의 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 안의 농지가 아닌 경우 오염물질배출시설 등 농업진흥 및 농지보전을 저해하는 시설로의 전용은 허가를 제한

□ 농업진흥지역제도: 우량농지를 집단화하여 농업의 생산성 향상을 도모하고 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위해 필지별 보전방식인 절대·상대농지 제도를 권역별 보전방식으로 전환하여 도입한 제도

- 농업진흥지역제도는 집단화된 우량농지를 농업생산기지화하고, 농업진흥지역 밖의 농지는 전용규제를 완화하여 산업용지 등의 원활한 공급을 도모하고자 하는 것.
- 농업진흥지역의 용도구역 구분: 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분
  - 농업진흥구역은 농지조성사업·농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용되고 있거나 이용할 토지가 집단화된 지역과 그 외 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화된 지역을 대상으로 함.
  - 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경 보호를 위해 필요한 지역을 대상으로 함.
- 농업진흥지역은 시·도지사가 시·도농정심의회 의 심의를 거쳐 농림부장관의 승인을 얻어 지정하고, 국토계획법에 의한 녹지지역·계획관리지역이 농업진흥지역에 포함될 경우 농림부장관이 건교부장관과 협의하여 승인
- 농업진흥지역 용도구역 안에서의 행위제한
  - 농업진흥구역 안에서는 농업생산·농지개량과 직접 관련되지 않은

토지이용행위를 할 수 없음.

- 농업보호구역 안에서는 농업진흥구역에서 허용되는 행위는 예외적으로 허용하되, 대기오염물질배출시설·폐수배출시설·폐기물처리시설의 설치, 숙박시설 및 위락시설의 설치, 일정 규모 이상의 공장·공동주택 등의 설치와 같은 토지이용행위를 할 수 없음.

□ 농지전용규제제도: 농지전용은 원칙적으로 농림부장관의 허가에 의해 이루어지나 자치단체장과 농림부장관의 협의를 필요로 하는 경우가 있고, 농업생산활동 및 생활편익을 위한 시설 설치의 경우 신고를 통해 전용이 가능함.

- 농지전용허가제도: 농지를 전용하거나 농지면적·경계 등 중요사항을 변경하는 경우 농림부장관의 허가를 받아야 함.

- 허가절차: 허가신청서 제출→농지관리위원회의 확인 및 송부→시장·군수·구청장의 심사 및 송부→시·도지사의 종합심사의견서 농림부장관 제출→허가통보→농지조성비 납부→농지전용허가대장 기재 및 허가증 교부
- 농지전용허가의 기준: 농지전용허가에 대한 확인·심사기준은 전용대상농지의 농지로서의 보전가치와 전용 시 인근농지 및 생활환경에 대한 피해 여부가 중심이 됨.
- 농지전용허가의 제한: 농림부장관은 국토계획법에 의한 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 내의 농지를 제외하고 대기오염배출시설, 폐수배출시설, 농업진흥·농지보전을 저해할 우려가 있는 시설의 부지로 사용하는 경우에 대해서는 농지전용을 허가할 수 없음.
- 농지전용부담금·농지보전부담금의 부과

〈표 2-13〉 농지전용 확인 및 심사기준

확인 기준(농지관리위원회)	심사 기준(시장·군수·구청장)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전용대상농지가 경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는지 여부</li> <li>• 당해 농지전용으로 인근농지의 농업경영과 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는 경우 그 피해방지계획의 수립 여부</li> <li>• 전용목적사업이 용수취수를 수반하는 경우 그 시기·방법·수량 등이 농수산업 또는 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는지 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업진흥지역 행위제한 및 농지전용 허가제한 규정에 위배되는지 여부</li> <li>• 전용대상농지가 전용목적사업에 적합하게 이용될 수 있는지 여부</li> <li>• 전용대상농지의 면적이 전용목적사업의 실현을 위해 적정한 면적인지 여부</li> <li>• 전용대상농지가 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있어 농지로서의 보전가치가 있는지 여부</li> <li>• 인근농지에 대한 피해가 예상되는 경우 타당성 있는 피해방지계획수립 여부</li> <li>• 사업계획 및 자금조달계획이 전용적 사업의 실현에 적합하도록 수립되어 있는지 여부</li> </ul>

자료: 「농지법 시행령」 제37조 제2항 및 제38조 제1항

□ 농지소유제도: 농지법에서는 경자유전의 원칙을 지키기 위하여 농지의 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 한정

- 농지의 취득 및 소유규제: 농지소유자격을 농업인과 농업법인으로 제한하고, 농업인과 농업법인이 자기의 농업경영에 이용하거나 이용하고자 하는 경우에만 소유할 수 있음.

- ‘농업인’이라 함은 농업에 종사하는 개인으로서 1천㎡ 이상의 농지에서 농작물을 재배경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 등으로 규정
- ‘농업법인’은 영농조합법인과 농업회사법인

- 농지취득자격증명: 농지를 새로 취득하는 경우 농업경영계획서를 작성

하여 농지취득자격증명을 발급받도록 하여 농업경영목적이 없는 사람의 농지취득을 제한하고 있음.

〈표 2-14〉 농지전용을 허가할 수 없는 시설

대기오염배출시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대기오염배출시설로서 제1종 사업장 내지 제4종 사업장 시설, 제5종 사업장 중 특정대기유해물질 배출시설(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률에 의한 재활용시설·폐기물관리법에 의한 폐기물처리시설·의료법에 의한 세탁물처리시설은 제외)</li> </ul>
폐수배출시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐수배출시설로서 제1종 사업장 내지 제4종 사업장 시설, 제5종 사업장 중 특정수질유해물질 배출시설(재활용시설·폐기물처리시설·축산물공판장은 제외)</li> </ul>
농업진흥·농지보전을 저해할 우려가 있는 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부지면적이 7,500㎡를 초과하는 기숙사</li> <li>• 부지면적이 15,000㎡를 초과하는 공동주택</li> <li>• 위락시설</li> <li>• 부지면적이 500㎡를 초과하는 제1종 근린생활시설 중 휴게음식점, 제2종 근린생활시설 중 일반음식점·휴게음식점·안마시술소·골프연습장·일반숙박시설</li> <li>• 부지면적이 1,000㎡를 초과하는 단독주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 교육연구 및 복지시설, 운동시설, 업무시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차 관련시설, 묘지관련시설, 관광휴게시설</li> <li>• 부지면적이 30,000㎡를 초과하는 판매 및 영업시설, 공장 및 창고시설, 관광농원사업시설</li> <li>• 이상에 해당되지 않는 시설로서 부지면적이 10,000㎡를 초과하는 시설</li> <li>• 기타 농지규모·농지보전상황 등 농업여건을 감안하여 시·군 조례로 정하는 농업진흥·농지보전 저해시설</li> </ul>

자료: 최혁재 외(2003)

□ 한국의 농지이용에 대한 규제는 농지보전에 규제의 목적이 있음.

- 농지의 이용 및 소유에 대한 규제의 주목적은 식량안보를 위한 농지보전에 있음.
  - 식량부족 문제가 사라지고 오히려 농업의 과잉생산에 따른 비효율성

과 이를 치유하기 위한 구조조정이 요구되는 상황에서 농지보전을 위한 농지이용규제는 농업부문의 구조조정에 장애가 되고 있음.

- 환경 및 경관을 위해 농지보전의 필요성이 있다고 해도 현재와 같이 전용에 대한 직접규제보다는 농지소유자로부터 정부가 개발권을 구매하는 것과 같은 보조금 지급을 통해 농지보전을 유인하는 것이 재산권도 침해하지 않고 효율성을 떨어뜨리지 않는 방법임.

#### 4. 산지 및 임야에 대한 규제

□ 우리나라는 산악국가로서 산지 면적이 전 국토의 65%를 차지하고 있어 기업 활동에 필요한 도시적 용도의 토지공급의 측면에서 산지이용에 대한 규제의 내용과 범위가 중요함.

□ 「산지관리법」에 의한 산지이용규제

- 산지의 정의: 「산지관리법」에서 산지는 집단적으로 생육하고 있는 임목과 그 토지, 그리고 그 안에 있는 암석지, 소택지, 임도 등으로 정의하고 있고, 농지, 주택지, 도로, 과수원 등은 산지에서 제외
- 산지의 소유형태: 산지의 약 70%가 사유림이고 30%가 국공유림으로 타지목의 토지에 비해 국공유지의 비율이 높아 계획적 관리가 상대적으로 용이
- 산지는 이용목적에 따라 보전산지와 준보전산지로 구분됨.
  - 보전산지는 임업용산지와 공익용산지로 세부 구분함.

〈표 2-15〉 산지관리법상 산지의 이용구분

구 분		이용 목적	지정 대상
보전 산지	임업용 산지	산림자원조성, 임업경영 기반 구축 등 임업생산기능 증진	요존국유림·채종림·시험림의 산지, 임업진흥권역의 산지, 그 밖에 임업생산기능 증진을 위하여 필요한 산지 등
	공익용 산지	임업생산과 함께 재해 방지·수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양 증진 등의 공익기능 증진	보안·산림유전자원보호림·자연휴양림·사방지·산지전용제한지역·조수보호구·공원·문화재보호구역·상수원보호구역·개발제한구역·보전녹지지역·생태계보전지역·습지보호구역·특정 도서·사찰림의 산지, 그 밖에 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지 등
준보전산지		임업생산과 함께 도시계획용 도로의 이용, 택지·산업용지 등의 공급 등	보전산지 이외의 산지

자료: 산림청 (2004), 전계서, p.31.

- 산지에 대한 행위제한: 보전산지 중 특히 산지전용을 강력하게 규제해야 하는 지역은 산지전용제한지역으로 지정 및 관리하고 있음.
  - 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위한 산지, 역사적·문화적 보전 가치가 있는 산지, 산사태 발생 가능성이 대단히 높은 산지 등 공공의 이익증진을 위하여 보전이 필요하다고 인정되는 산지는 산림청장이 산지전용제한지역으로 지정할 수 있음.
  - 보전산지인 공익용산지, 임업용산지, 그리고 산지전용제한지역 내에서는 개발이 극도로 제한되어 있음.
  
- 산지전용허가 관련제도: 산지의 전용은 산림청장의 허가를 받아야 하며 허가기준은 산림의 환경보존기능, 자연경관 및 산림훼손 최소화 등에 근거함.

〈표 2-16〉 산지에 대한 행위제한

임업용산지 내 행위제한 <sup>1)</sup>	공익용산지 내 허용 행위	
	보안림 등 <sup>2)</sup>	산지전용제한지역
1) 산지전용제한지역에서 허용되는 행위 2) 입도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설 3) 수목원·자연휴양림 및 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 산림욕장·산책로·자연탐방로·등산로 등 공익을 위한 시설 4) 농림어업인의 660㎡ 미만의 주택 및 그 부대시설 5) 농림어업용 생산·이용·가공시설 및 농어촌휴양시설 <sup>3)</sup> 6) 광물, 지하수, 그 밖에 지하자원의 탐사·시추 및 개발과 이를 위한 시설의 설치 7) 석유비축 및 저장시설·전기통신설비 그 밖에 공용·공공용시설의 설치 8) 장사 등에 관한 법률의 규정에 의하여 허가를 받거나 신고를 한 묘지·화장장·납골시설의 설치 9) 종교시설 10) 부지면적이 1만㎡ 미만의 병원·사회복지시설·청소년수련시설·근로자복지시설·공공직업훈련시설 등 공익시설 설치 11) 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설 설치 12) 위의 1)부터 11)까지의 시설 외의 시설로서 지역사회개발 및 산업 발전에 필요한 시설의 설치 13) 위 1)부터 12)까지의 시설의 설치를 위한 진입로·현장사무소·화장실·창고·숙소·식당 및 주차장으로서 1년 이내의 기간 동안 임시로 설치하는 시설(다만, 목적사업의 수행을 위한 산지전용기간이 1년 이상인 경우에는 그 산지전용기간으로 함) 14) 그 밖에 가축의 방목, 산채·야생화·관상수의 재배, 물건의 적치, 농로의 설치 등 임업용산지의 목적 달성에 지장을 주지 아니하는 범위 안에서의 행위	1) 산지전용지역 안에서 허용되는 행위 2) 임업용산지에서 허용되는 행위 중 2), 3), 및 6)에 해당하는 행위 3) 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설로서 과학기술기본법 제10조 제1항의 규정에 의한 국가과학기술위원회에서 심의한 연구개발사업 중 우주항공기술개발과 관련된 시설의 설치 4) 다음 규모 이하의 농림어업인의 주택 및 종교시설의 증축 또는 개축 가) 증축의 경우: 종전규모(연면적 기준)의 100분의 130 나) 개축의 경우: 종전규모(연면적 기준)의 100분의 100 5) 위 1) 내지 4) 외의 시설로서 다음의 공용·공공용사업을 위하여 필요한 시설의 설치 6) 위 1) 내지 5)까지의 시설의 설치를 위한 진입로·현장사무소·화장실·창고·숙소·식당 및 주차장으로서 1년 이내의 기간 동안 임시로 설치하는 시설(다만, 목적사업의 수행을 위한 산지전용기간이 1년 이상인 경우에는 그 산지전용기간으로 함) 7) 그 밖에 산채·야생화·관상수의 재배, 농로의 설치 등 공익용산지의 목적달성에 지장을 주지 아니하는 범위 안에서 정하는 행위	1) 국방·군사시설의 설치 2) 사방시설·하천·제방 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설의 설치 3) 도로, 철도, 전력·석유 및 가스의 공급시설 등 공용·공공용시설 4) 산림보호·산림자원의 보전 및 증식을 위한 시설의 설치 5) 임업시험연구를 위한 시설로서 다음 기관이 시험림에 설치하는 시험연구시설 - 산림청(그 소속기관을 포함) 소속의 임업시험연구기관 - 지방자치단체 소속의 임업시험연구기관 - 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 산림과 관련된 학과 또는 학부를 둔 학교 6) 문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 문화재 및 전통사찰과 관련된 비석·기념탑 그 밖에 이와 유사한 시설 설치 7) 대체에너지개발 및 이용·보급촉진법에 의한 대체에너지의 이용·보급을 위한 시설의 설치 8) 광업법에 의한 광물의 탐사·시추 시설의 설치 및 갱내채굴·굴진채광하는 것으로서 산지전용하고자 하는 면적이 갱구, 광물의 선별·가공시설 및 진입로를 포함하여 2만㎡ 미만의 경우 9) 1)부터 8)까지의 규정에 의한 시설을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소 등 부대시설의 설치로서 1년 이내(다만, 목적사업의 수행을 위한 산지전용기간이 1년 이상인 경우에는 그 산지전용기간으로 함)의 기간 동안 임시로 설치

주: 1) 산지관리법 제12조, 시행령 제12조, 시행규칙 제8조  
 2) 보안림, 산림유전자원보호림, 자연휴양림, 사방지, 야생동식물특별보호구역, 공원, 문화재보호구역 등(산지관리법 제4조, 시행령 제4조)  
 3) 3만㎡ 미만의 축산시설, 야생조수인공사육시설, 농기계창고, 농기계수리시설, 농축수산물창고, 가공시설 등  
 자료: 채미옥 외(2005)

- 산지전용은 신청 후 현지조사와 심사를 거쳐 대체산림자원조성비를 납부해야 최종적으로 허가를 받게 됨.
- 산지전용허가 기준은 주변 지역에 미치는 영향, 산림의 수질보전 기능, 희귀 동식물 보전에 미치는 영향 등이 규정되어 있음.

〈표 2-17〉 산지전용허가기준의 적용범위

허가기준	적용범위
1. 인근 산림의 경영·관리에 큰 지장을 주지 아니할 것.	공 통
2. 집단적인 조림성공지 등 우량한 산림이 많이 포함되지 아니할 것.	관광휴양시설 또는 30만㎡ 이상의 산지전용
3. 희귀 야생동식물의 보전 등 산림의 자연생태적 기능유지에 현저한 장애가 발생되지 아니할 것.	공 통
4. 토사의 유출·붕괴 등 재해발생이 우려되지 아니할 것.	공 통
	2만㎡ 이상의 산지전용
5. 산림의 수원함양 및 수질보전기능을 크게 해치지 아니할 것.	공 통
6. 산지의 형태 및 입목의 구성 등의 특성으로 인하여 보호할 가치가 있는 산림에 해당되지 아니할 것.	660㎡ 이상의 산지전용으로서 국가 또는 지방자치단체가 직접 시행하는 공용·공공용시설이 아닌 시설
7. 사업계획 및 산지전용면적이 적정하고 산지전용방법이 자연경관 및 산림훼손을 최소화하고 산지전용 후의 복구에 지장을 줄 우려가 없을 것.	공 통
	관광휴양시설 또는 30만㎡ 이상의 산지전용
	채 광

주: 1) “관광휴양시설”이라 함은 「관광진흥법」 제2조 제6호 및 동조 제7호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지외 동법 제3조 제1항 제2호의 규정에 의한 관광숙박업을 위하여 설치하는 시설 또는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조 제1항 제1호의 규정에 의한 등록체육시설업을 하기 위하여 설치하는 시설을 말한다.

2) 제1호 내지 제7호의 기준을 적용하는 데 필요한 세부적인 사항은 산림청장이 정하여 고시한다.

자료: 채미옥 외(2005)

□ 국토계획법 및 환경정책기본법 등 환경 관련법에 의한 산지이용규제

- 국토계획법에 의한 산지이용규제: 도시지역 내 녹지지역 중 자연녹지지역, 생산녹지지역 안의 산지에서는 행위제한이 국토계획법의 적용을 받고, 보전녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 산지는 산지관리법의 적용대상이 됨.
  - 보전산지의 대부분이 농림지역에 위치해 있고 준보전산지는 대부분 관리지역에 있어 산지의 대부분은 산지이용에 있어 산지관리법의 적용을 받는 것으로 볼 수 있음.

〈표 2-18〉 국토이용계획상 용도지역별 산림면적 추정

용도지역	계	보전임지			준보전임지	비고
		소계	생산	공익		
합계	6.45 (100)	4.98 (100)	3.55	1.43	1.48 (100)	
도시지역	0.59 (9.1)	0.32 (6.5)	-	0.32	0.27 (18.0)	공익: 보전녹지, 개발제한구역 준보전: 자연녹지
관리지역	1.21 (18.7)	-	-	-	1.21 (82.0)	준보전
농림지역	3.97 (61.5)	3.97 (79.7)	3.55	0.42	-	생산: 요존국유림, 임업진흥권역 등 공익: 보안림, 산림유전자원보호림 등
자연환경보전지역	0.69 (10.7)	0.69 (13.8)	-	0.69	-	공원, 문화재보호구역, 상수원보호구역, 생태계보전지역 등

자료: 채미옥 외(2005)

- 환경정책에 의한 산지이용규제
  - 환경정책기본법에 의한 사전환경성 검토: 산지의 경우도 산지전용허가 전에 공익용산지는 1만㎡ 이상, 그 외의 산지의 경우 5만㎡ 이상의 규모는 사전환경성 검토 협의를 거쳐야 함.
  - 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법: 산지개발도 영향평가 대상

이 되는 사업으로 <표 2-19>의 기준에 따라 환경영향평가와 재해영향평가를 실시하여 협의해야 함.

〈표 2-19〉 사전환경성 검토 협의 대상과 규모

법률	대상	규모(만㎡)
산지관리법	공익용산지	1.00
	공익용산지 외의 산지	5.00
국토계획법	보전관리지역	0.50
	생산관리지역	0.75
	계획관리지역	1.00
	농림지역	0.75
	자연환경보전지역	0.50

자료: 환경정책기본법

〈표 2-20〉 영향평가를 실시해야 하는 산지 개발사업의 범위

구분	대상사업의 범위	평가서 제출시기 또는 협의요청시기
환경영향평가	산지전용면적 20만㎡ 이상	허가 전
	토석·광물 채취사업의 산림훼손면적 10만㎡ 이상	허가 전
	초지 조성면적 30만㎡ 이상	허가 전
	묘지 조성면적 25만㎡ 이상	허가 전
	임도 노선 총길이 8km 이상	임도 설치 전
재해영향평가	토석·광물 채취사업의 산림훼손면적 30만㎡ 이상	허가 전
	묘지 조성면적 30만㎡ 이상	허가 전

자료: 채미옥 외(2005)

### Ⅲ. 미국의 토지이용규제

#### 1. 미국의 토지이용규제 개관

##### □ 토지이용규제의 주체와 법적 근거

- 미국의 토지이용규제의 권한은 연방정부가 아닌 개별 주정부에 있음.
  - 주정부의 토지이용규제 권한은 지방정부(local governments)에 위임하는 것이 일반적임.
  - 이러한 권한의 위임은 표준주Zoning수권법(Standard State Zoning Enabling Act) 및 표준도시계획수권법(Standard City Planning Enabling Act)과 같은 모델법에 법적 근거를 두고 있음.<sup>4)</sup>
- 미국의 토지이용규제는 근본적으로 상향적이며 지방정부가 다양한 제도를 독자적으로 운용해 왔으나 최근 환경보호 등과 관련 연방정부와 주정부가 토지이용규제에 제한적으로 관여하고 있음.
  - 위스콘신주, 메인주, 버몬트주, 하와이주 등 일부 주에서 농림업 및 환경보호를 위해 보전적 성격의 주 전체를 포괄한 토지이용계획(State-wide land use plan)을 시도한 바 있고, 특히 하와이주는 주 전체를 네 종류의 용도지역으로 구분하여 규제하는 강력한 주계획 프로그램을 시행하고 있음.
  - 미국에서 연방정부 차원의 토지이용규제는 연방정부 소유의 공유지에 한정되는 경우가 일반적임.
  - 주정부 및 지방정부의 보전지역권(conservation easement) 구입에 연방정부의 보조를 통해 농지 및 산지 보전과 환경보호를 유도하는 연방

---

4) 이 두 표준법은 1920년대에 미 상무부(U.S. Department of Commerce)에 의해 입안·발표되어 이후 미국 각 지방정부가 용도지역제(Zoning)와 도시계획을 시행할 수 있는 법적 근거를 마련해 주는 역할을 해오고 있음.

정부 차원의 프로그램들이 있음.

- 미국의 토지이용규제는 생활방해 행위(nuisance)를 규제하는 경찰권(police power)에 법적 근거를 두고 있음.
  - 이는 경제학적으로 부의 외부효과(negative externality)를 발생케 하는 토지이용에 대해 후생 및 효율성 증대를 위한 개입의 필요성이 있음을 말함.
  - 경찰권과 같은 공적 규제권에 근거한 토지이용규제는 사적 재산권의 침해로 이어질 수 있음.
  - 양자 간의 관계에 대한 법적 혼란은 용도지역제(Zoning)가 도입된 1920년대 이후 지속적인 법적 분쟁으로 나타남.
  - 대공황 이후 1980년대까지는 공적 규제권이 사적 재산권에 우선하는 추세<sup>5)</sup>였으나 최근에는 ‘루카스 판결’의 예에서 보듯이 생활방해(nuisance) 법리에 해당하지 않는 한 사적 재산권을 더욱 중요시하는 추세임.<sup>6)</sup>

□ 토지이용규제의 종류: 현대 미국의 토지이용규제는 다양한 형태의 용도지역제(Zoning)와 도시성장관리(Urban Growth Control)를 위한 각종 프로그램으로 크게 분류할 수 있음.

- 용도지역제(Zoning): 용도지역제는 미국 토지이용규제의 근간을 이루는

---

5) 1922년의 ‘Mahon 판결’에서 문제가 되었던 펜실베이니아주의 ‘석탄법(Kohler Act)’과 1987년의 ‘Keystone 판결’에서의 펜실베이니아주 법인 ‘함몰방지법(Bituminous Mine Subsidence and Land Conservation Act)’은 똑같이 함몰로 피해가 발생할 수 있는 채굴을 금지하고 있는 법안임. 그러나 석탄법은 규제에 의한 수용(regulatory taking)이므로 석탄업자의 재산권을 침해하고 있어 위헌이라는 판결을 받은 반면 함몰방지법은 주의 경찰권의 행사로 인정하여 위헌판정을 받지 않음.

6) 1992년 6월 미 연방대법원의 ‘Lucas 판결(Lucas vs South Carolina Coastal Council)’은 공적 규제가 사적 재산권의 경제적 이용을 박탈하는 수준에 이르는 경우는 규제에 의한 수용으로 정부의 보상 의무를 규정한 판결로 사적 재산권의 중요성을 강조한 판결로 볼 수 있음.

### 규제방법

- 일반적으로 각 지방정부(municipality)가 지역 전체를 여러 개의 지구(district)로 나뉘 공공의 건강·안전 및 일반적 복지의 목적을 위해서 각 지구 내의 토지, 건물 등의 위치, 규모, 형태, 용도 등을 지구별 기준에 따라 원칙적으로 보상 없이 규제하는 제도
  - Zoning은 일반적으로 주가 수권법을 제정하여 지방정부에 권한을 주고 각 자치단체의 의회가 조례(ordinance)의 형태로 제정함.
- 도시성장관리(Urban Growth Control): 미국의 여러 주와 지방정부에서는 도시의 급속 성장에 따른 생활환경 악화와 기반시설의 부족을 야기하는 도시의 무질서한 확산(urban sprawl)에 대처하기 위해 기존의 용도지역제에 더해 다양한 형태의 도시성장관리정책과 프로그램들을 추진하고 있음.
- 초기 성장관리정책은 뉴욕주 라마포(Ramapo)시의 단계적인 성장과 캘리포니아주 페탈루마(Petaluma)시의 주택호수규제(building permit cap) 등이 대표적이고 이와 같은 성장관리는 경찰권의 행사로 인정됨.<sup>7)</sup>
  - 워싱턴주, 캘리포니아주, 오리건주, 조지아주, 로드아일랜드주, 버몬트주, 메인주, 뉴저지주, 플로리다주 등에서 성장관리정책을 도입, 적극 추진하고 있음.

## 2. 용도지역제(Zoning)

### □ 용도지역제의 역사

- Zoning은 19세기 후반부터 방재 등의 목적으로 개별적·단편적인 규제가 행해진 것에 연원을 두고 있으나 실질적인 제도의 도입 및 발전의 계기가 된 것은 1916년 뉴욕시 조례임.

---

7) 1972년의 라마포 판결(Golden vs Planning Board of the Ramapo)과 1975년의 페탈루마 판결(Construction Industry Association of Sonoma County vs The City of Petaluma)에서 성장관리를 경찰권의 행사로 인정함.

- 1916년 뉴욕시 조례는 시 전역을 주택지역 · 업무지역 · 미지정지역의 3등급으로 구분하여 각 지역마다 용도 · 건축물의 고도 · 용적률 · 건폐율 등의 제한을 부과함.
  - 뉴욕시 조례의 특징은 누적성으로, 예를 들면 주택지역에서는 업무를 위한 토지이용이 금지되고, 업무지역에서는 nuisance를 일으키는 공장이 금지되는 반면 주택 · 업무를 위한 토지이용은 허용되며, 미지정지역에서는 모든 형태의 토지이용이 허용되는 방식임.
- 연방정부의 역할: 1924년 상무장관(U.S. Secretary of Commerce)인 Herbert Hoover에 의해 조직된 Zoning에 대한 자문위원회에서 표준주Zoning수권법(Standard State Zoning Enabling Act)이 제정되어 Zoning의 목적 및 지방정부의 권한 행사 등을 위한 법체계가 정비됨.
- 1928년의 표준도시계획수권법(Standard City Planning Enabling Act)의 제정도 용도지역제(Zoning)의 보급과 정착에 기여했다고 평가할 수 있음.
- 유클리드(Euclid) 판결(Village of Euclid vs Ambler Realty Co.): Zoning에 의한 경찰권(police power)의 행사를 합헌으로 인정한 1926년의 연방대법원 판결로 판결 이후 같은 유형의 Zoning(유클리드 Zoning)이 미국 전역으로 보급됨.
- 미국 역사에서 용도지역제 발전에 기초를 확립함과 동시에 토지이용규제의 획기적 전환점의 계기 마련
  - 오하이오주 클리블랜드 근교의 유클리드 마을은 클리블랜드의 공업화 확산에 대해 마을의 거주환경을 유지하기 위해 1922년 Zoning 조례를 제정하여 토지이용 용도에 대해서 6종류의 용도규제지역, 건물의 고도에 대해서는 3종류의 고도규제지역, 최소부지면적에 있어서는 4종류의 면적규제지역을 지정
  - 원고인 Ambler Realty Co.가 소유한 토지의 절반이 주택지역으로 지

정되어 이 지역 토지의 시장가치가 3분의 1 이하로 감소했고, 이 회사는 이 Zoning 조례가 재산권을 침해하는 것으로 위헌 무효화를 요구함.

- 연방대법원은 Zoning을 경찰권의 행사로 인정, 유클리드 마을 승소 판결을 내림.
- 이 판결 이후 유클리드 Zoning과 같은 유형의 Zoning이 Zoning제도의 모델이 되었고 1930년까지 47개 주에서 Zoning 수권법을 제정하였으며, 조례를 채택한 지방정부의 수가 981개에 이르렀음.

- 비유클리드 Zoning의 등장 및 확산: 비유클리드 Zoning은 지자체가 합리적 수익을 기대할 수 있는 범위 내에서 엄격하게 일반적 이용규제를 설정하면서도 개별 개발에 개발자의 선택의 폭을 인정하여 협의교섭을 통해 바람직한 토지이용의 실현에 맞게 유도해 가는 Zoning

- 비유클리드 Zoning은 1950년대 후반부터 시작하여 1960년대 말부터 급속히 성장한 것으로 아직도 변화과정에 있음.
- 비유클리드 Zoning의 종류에는 배제적 Zoning, 집중 Zoning, 계획단위개발, 부동 Zoning 등이 있고 최근에 들어서는 인센티브 Zoning과 TDR(개발권양도제) 등이 있음.

□ 유클리드 Zoning: 미국의 일반적인 용도지역제(Zoning)는 유클리드 Zoning을 말하며 Zoning의 원형이라고 할 수 있음.

- 유클리드 Zoning의 특징

- 사전확정성: 토지용도를 사전에 확정적으로 계획함.
- 누적적 Zoning: 가장 환경이 양호한 주택지를 최상위의 용도지역으로 하고, 순차적으로 용도가 허용되는 범위를 넓히면서 상업, 공업 등의 순서로 용도지역의 등급을 낮춰 최하위의 용도지역에 이르게 하는 방식

- 개발억제주의
  - 사항규제: 주거·상업·공업 등의 용도와 고도 및 면적뿐만 아니라 개별 사항(specification)에 의한 규제방식을 취함.
  - 부지주의(敷地主義): 토지이용의 규제단위를 개별부지로 하는 방식(lot by lot basis)
  - 주택용도순화주의: 기존 주택지에 있어서 공장·아파트 등 부적격한 토지이용형태의 침입에 따른 토지재산가치의 하락을 방지하는 것을 목표로 하고 있음.
  - 지역주의: Zoning의 목적이 당해 지역의 자치단체와 주민의 이익추구에 있음.
- 유클리드 Zoning에서의 용도지역 구분: 미국의 일반적 Zoning으로는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 공공공지와 혼합용도지역 등이 있음.
- 유클리드 Zoning의 문제점
- Zoning의 빈번한 변경: Zoning에서 지구의 토지이용을 사전 확정해도 실제로는 민간부문의 개발에 앞서 Zoning의 변경(조례변경, 적용제외, 특별허가)이 빈번하게 이루어지고 이 경우 자치단체와 개발업자 간의 개별적 협의교섭과 타협의 정치적 게임이 되어 최종적인 규제에 측이 어려워짐.
  - 환경의 악화: Zoning에 의한 저밀도 규제, 토지이용의 분리로 인해 신규개발은 Zoning이 적용되는 자치단체의 범위를 넘어 교외로 확대되고(sprawl), 이는 공공투자의 비효율화·이동거리의 장시간화와 더불어 환경의 한층 악화를 초래한다는 평가가 존재함.
  - 단조로운 시가지 형성: 각각의 지구에서 건물의 고도, 후퇴건축규제(setback), 최소부지면적 등을 일률적으로 결정하므로 창조성이 결여된 단조로운 시가지가 형성됨.
  - 다른 자치단체에 대한 악영향: 미국의 도시권은 중심도시와 다수의

소규모 교외지자체로 구성되어 있으나 각 자치단체는 각각의 주민의 이해를 배경으로 토지이용규제를 행하고 다른 자치단체에 대한 영향을 고려하지 않는 경향이 강해 도시권 전체의 조화로운 토지이용의 실현이 어려움.

#### □ 비유클리드(Non-Euclid) Zoning의 제형태와 특징

- 전용적 Zoning: 유클리드 Zoning의 누적적 Zoning 원칙이 적용되지 않는 상업·공업 및 농업전용지구를 설정하는 방식의 Zoning
  - 미국의 각 자치단체가 채택하고 있는 Zoning은 전통적인 누적적 Zoning에 전용적 Zoning을 적절히 조합하는 것이 기본적인 모습
  
- 집중(cluster) Zoning과 계획단위개발(PUD: Planned Unit Development): 광역적·종합적 개발이 필요한 경우 개별부지를 규제단위로 하는 유클리드 Zoning은 부적절함.
  - 집중(cluster) Zoning: 개발자가 주로 주택의 광역적인 개발에 있어서 기존의 Zoning 조례에 의한 규제를 따르지 않고 집합설계를 시도하는 방법
  - 계획단위개발(PUD): 동일한 지역 내에서 양립 가능한 서로 상이한 용도를 zoning board에서 승인하여 개발업자가 일정 규모 이상의 대규모 지역을 계획단위로 하여 종합적으로 설계·개발하는 것
  - PUD는 단일 개발사업지구 내에서 주거, 상업과 공업 등 복합적 이용을 허용하고 있어 계획적으로 자기충족적인 지역사회를 건설할 수 있게 해주며, 1962년 샌프란시스코시, 1967년 뉴저지주의 PUD수권법을 시작으로 1970년대 이후 급증하는 추세임.
  - 집중 Zoning과 PUD는 생활방해 행위(nuisance)를 발생하게 하는 토지이용의 배제라는 Zoning의 목적을 넘어 미래 토지이용의 설계를 위한 제도라는 점이 특징임.

- 부동(floating) Zoning: Zoning 조례(ordinance)에는 특정한 용도지구를 설정하고, 그 요건을 정하지만 Zoning Map의 특정 위치에 설정하지 않는 방법
  - 이 방법은 지역에 필요한 시설을 확보하거나 바람직한 개발을 유도하기 위하여 지리적 위치의 결정은 유보한 채 개발 가능한 용도를 미리 정함으로써 개발자에게 개발에 따른 제도상의 불확실성을 제거해 주려는 취지
  - PUD를 유도하기 위해 자주 사용되며 고도제한지구 내의 사업·상업 지역에 많이 사용됨.
  
- 조건부(conditional) Zoning: 특정 토지에 대해 Zoning의 변경을 인정할 때 지방정부가 허가되는 용도에 제한을 추가함으로써 특정한 조건의 제약을 부과하는 Zoning을 의미
  - 조건의 대부분은 토지수용에 대한 보상이나 도로, 공원, 학교, 공공용지 등과 같은 근린시설의 설치비용을 해당 개발자가 지방정부에 지불하도록 하는 것들
  - 개발자에게 개발사업의 가용지 중 500제곱피트를 저소득 계층의 주거지로 제공하거나 사업비의 6.5%를 시에 지불하는 조건을 두고 있는 캘리포니아 산타모니카시의 경우 등에서 예를 찾아볼 수 있음.
  
- 인센티브(incentive) Zoning: 개발자에게 Zoning 조례에 규정되어 있는 규제사항을 완화하여 용적률의 할증, 허용용도의 확대 등의 경제적 편익을 주는 대신 지역사회가 필요로 하는 시설(amenities)을 자신의 비용으로 제공하게 하는 것
  - 1950년대 말 Chicago에서 채택된 후, 뉴욕시가 1961년 Zoning 조례 개정에서 본격적으로 도입하면서 전국적으로 확산됨.
  - 뉴욕시의 경우 광장과 아케이드의 개별시설에 대한 용적률 완화와 더불어 특별지구(special district)를 지정해 그 지구에 한해 특전 및 부

답을 적용

- 인센티브 Zoning은 자치단체의 재량범위가 넓고 협의교섭의 장기화, 소유자 간의 불공평, 공청회의 무력화 등의 우려가 있어 뉴욕시의 통일적 심사절차(ULURP)와 같이 협의교섭절차를 규칙화하고 있는 자치단체가 있음.
- 개발권양도제(TDR: Transferable Development Rights): 토지소유권으로부터 파생되는 토지이용권을 현재의 토지이용권과 장래의 개발권으로 나눠 개발권을 그 토지로부터 분리하여 다른 토지에 양도하여 실현하는 것, 즉 개발권의 양도를 가능하게 함으로써 토지이용계획상의 목적을 달성하려고 하는 것.
- TDR은 미국에서 도시의 입체적 개발을 도모하기 위해 고안된 제도이나 환경문제의 중요성이 대두되면서 환경의 보전수단으로 많이 활용되고 있음.
  - TDR은 1978년 연방대법원의 Penn Central 사건에서 합헌성이 인정된 후 역사문화유적보전, 환경생태자원보전, 공지보전 등 다양한 토지이용규제의 목적으로 활용되고 있음.
  - 개발권을 다른 토지에서 실현하도록 하는 것은 손실보상금을 지급하는 것과 유사한 효과가 있으므로 지방정부는 손실보상 없이 종래 불가능했던 토지이용계획을 실현할 수 있게 됨.
  - TDR이 효율적으로 기능하기 위해서는 기존 Zoning의 규제 이상으로 개발을 원하는 개발 에너지가 시장에 존재해야 함.
- 비유클리드 Zoning의 특징
- 변화에 대응하는 유연한 Zoning
  - 누적주의의 변경: 전용적 Zoning에 의한 농·공·상업지역 전용지구 설정
  - 개발억제주의의 변경: 인센티브 Zoning의 채택 등에 의한 도심(inner city)의 개발 유도

- 부지주의의 변경: 집중 Zoning과 PUD 등에서 보듯이 부지주의에서 구획주의로의 변화
- 주택지용도순화주의의 변경: 주택지에 이중용도와의 병존을 가능케 하는 방법이 도입됨(예: PUD).
- 광역화된 토지이용규제의 확대

□ 용도지역제(Zoning)에 대한 경제적 평가

- 용도지역제(Zoning)의 경제학적 근거는 개별적이고 자유로운 토지이용에 따른 부의 외부효과(negative externalities)에 대한 경찰권 규제(police power regulation)에 있음.
- 용도지역제와 같은 토지이용 및 건축에 대한 강한 규제가 미국 대도시에서 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 주택가격과 주택부족을 가져오는 주요 원인이라는 것이 경제학자들의 연구결과임.<sup>8)</sup>
  - 1990년대 이후 미국의 주택가격 급등은 캘리포니아와 동부 대도시에 국한된 것으로 그 외 대부분 지역은 주택가격이 실제 건축비용에 수렴하는 모습을 보임.
  - 캘리포니아와 동부 대도시에서의 건축비용을 훨씬 초과하는 주택가격 급등은 이 지역의 매우 강력한 용도지역제와 여타 토지이용규제에 원인이 있음.
  - 부의 외부효과를 내부화하는 용도지역제의 이득이 과도한 규제에 의한 주택가격 급등이라는 비용에 의해 상쇄됨.

---

8) Glaeser and Gyourko(2002), Glaeser, Gyourko, and Saks(2005), Glaeser and Ward (2006)와 Quigley and Raphael(2005) 등은 실증분석을 통해 Zoning과 같은 토지이용규제가 뉴욕, 보스턴, 그리고 캘리포니아의 여러 도시들의 주택가격 급등의 주원인임을 보이고 있음.

### 3. 성장관리(Growth Control) 정책

#### □ 도시성장관리(Urban Growth Control)의 배경과 목적

- 성장관리의 배경: 20세기 미국 도시의 특징은 급속한 성장에 따른 도시의 교외화(suburbanization)와 평면적 확산, 즉 스프롤(sprawl) 이고, 이와 같은 스프롤 현상은 환경 및 자연자원의 잠식을 가져오는 것으로 인식되어 도시성장관리가 출현하게 된 배경이 됨.
  - 스프롤에 따른 상하수도, 도로, 학교 등 공공기반시설(public facilities)의 확대를 위한 재정수요 증가
  - 정의 외부효과(positive externalities)를 가져오는 녹지(greenspace) · 농지 및 공지(open space)의 소실
  - 스프롤 현상과 병행하여 나타난 도심(inner city) 지역의 인구성장 정체, 민간부문 투자부진, 세수기반 약화, 기반시설의 노후화와 같은 도시문제(inner city problem)의 만성화
  - 자동차 중심의 교통체계로 인한 교통혼잡 및 대기오염 등 환경문제의 발생
- 도시성장관리의 목적: 도시성장관리는 개발과 환경, 개발과 기반시설, 오피스와 주택 등 여러 분야에서 균형 잡힌 성장을 목적으로 하는 동태적·적극적인 규제임.
  - 도시성장관리의 유형: 주정부 혹은 지방정부에서 스프롤의 확산을 막기 위해 사용하는 도시성장관리 방안에는 대표적으로 도시성장구역(Urban Growth Boundaries)이 있고 지속 가능한(sustainable) 성장을 목표로 하는 스마트성장(smart growth) 프로그램이 있음.
  - 도시성장구역(UGB: Urban Growth Boundaries): 도시성장구역(UGB)의 지정을 통해 지정된 지역 내에서만 고밀도의 도시개발을 허용함으로써 도시 내부의 개발을 촉진하는 동시에 교외의 농촌 및 녹지 등 공지를 보전하려는 정책

- 도시성장구역(UGB)의 적용 사례
  - 오리건(Oregon)주에서 처음으로 도입: 오리건주는 1973년 주계획법 (state-wide planning legislation)에서 각 지방정부로 하여금 도시계획에 있어서 UGB의 채택을 의무화함.
  - UGB의 도입으로 오리건주의 포틀랜드(Portland)는 주변의 농지 및 산림을 유지할 수 있었으며 코발리스(Corvallis)와 애쉬랜드(Ashland)는 지정한 구역(boundary)을 영구화함.
  - 오리건주 이외에도 주 전역에 UGB를 의무화한 주로는 워싱턴주와 테네시주가 있음.
  - UGB를 채택한 대표적인 도시: 미네아폴리스(미네소타주), 버지니아비치(버지니아주), 렉싱턴(켄터키주), 보울더(콜로라도주)
  - 캘리포니아주의 경우 샌프란시스코 연안 지역 17개 시에서 UGB를 채택했고 그 외에 샌타바버라와 머테스토에서도 UGB를 채택했음.
  
- 포틀랜드(오리건주)의 경우: 1970년대 UGB의 도입 이후 도시 주위의 대규모 삼림과 농지 보전에 성공했고 UGB 내의 주택이 12만9천 가구에서 30만 가구 이상으로 증가했으며 포틀랜드 다운타운의 재건 및 활성화에도 UGB가 기여한 것으로 평가되는 등 대표적인 UGB의 성공사례로 거론됨.
  
- 도시성장구역(UGB)에 대한 평가
  - UGB는 포틀랜드의 예에서 보듯이 도시를 활성화하고 도시 주변의 환경보전에 긍정적인 역할을 한 것으로 평가할 수 있음.
  - 개발에 필요한 토지공급에 제한을 가져와 토지가격이 상승하였을 뿐 아니라 택지공급의 제약으로 인하여 주택가격이 상승하여 결과적으로 적절한 주택공급(affordable housing)이 어려워져서 저소득층의 주택 취득 기회를 축소하는 문제가 발생하였음.
  - 외부효과의 내부화를 통한 효율성 증대라는 기준에서 보아도 수량규

제(quantity restriction)인 UGB는 개발자에 대한 개발비(development fees) 부과나 TDR보다 비효율적인 방법으로 평가됨.

□ 스마트성장(Smart Growth): 스프롤을 억제하면서 환경·경제·사회적 형평성 등을 통합적으로 연계하여 종합적인 성장관리를 목표로 하는 정책으로 1990년대 후반부터 도입됨.

- 스마트성장의 내용과 전개 과정

- 스마트성장은 스프롤의 억제를 위해 Zoning으로 대표되는 토지이용 규제를 통한 개발의 규제를 더 강화하고 광역화한 성장관리 방안임.
- 스프롤의 억제를 위한 스마트성장의 내용은 다음과 같은 원칙으로 요약될 수 있음.
- 압축적 형태의 고밀도 정주공간 조성 및 공지(open space) 보존을 위한 신규 개발의 외연적 확산 제한(예: UGB)
- 신규개발·재개발 모두 고밀도의 개발 유도
- 자동차 사용 억제를 위해 개발계획 수립 시 보행자 우선의 배치와 혼합적 토지이용 도모
- 기반시설의 설치비용을 신규전입자에게 부담케 하는 개발영향부담금(impact fee) 도입
- 대중교통 위주의 개발 추진
- 노후화된 주거지역의 재개발 및 재활성화를 위한 전략 추진
- 메릴랜드(Maryland)주는 1997년 글랜데닝 주지사의 주도로 '스마트성장법(Smart Growth Area Act)'의 입법을 통해 자연자원을 보존하고 스프롤의 확산을 막기 위한 스마트성장 정책을 도입
- 스마트성장은 계획가, 환경주의자들이 선호함에도 불구하고 신규개발의 외연확산 제한과 자동차 이용 감소 등을 추구해 메릴랜드주를 제외하면 실제로 스마트성장의 원칙이 실행되고 있는 곳이 매우 드문 상황

- 메릴랜드주의 스마트성장 정책

- 재정지원우선지역(Priority Funding Area): 기존 정주지역을 중심으로 재정지원우선지역을 지정하여 지정된 지역에 한해서 공공기반시설의 공급에 필요한 재정지원을 주정부가 제공
- 산업단지 재활용(Brownfield Redevelopment)<sup>9)</sup> 정책: 도심의 버려진 산업단지의 정리 및 재개발을 촉진할 수 있도록 토지소유주에게 소요 비용을 지원하는 프로그램
- 고용창출 기업세금감면법(Job Creation Tax Credit Act): 재정지원우선 지역에서 25명 이상의 고용을 창출하는 기업에 대해 소득세 감면혜택 제공
- 직주근접유도정책(Live Near Your Work Program): 기존 도시의 주택이나 직장 인근에 있는 주택을 구입하는 경우 보조금 지급
- 농지매입정책(Rural Legacy Program): 2011년까지 농지개발권 및 농지매입을 통해 20만 에이커의 농지보존을 목표로 매년 5~6억 달러 지출 계획

- 스마트성장 정책의 실패 요인

- 주택가격의 상승: 스마트성장은 토지공급의 제한을 가져와 주택가격의 상승을 불러오고 본래의 의도와는 달리 서민주택공급의 부족으로 이어질 가능성이 큼.
- 기존 도심개발 유인 부족: 기존 도시의 내부 재개발은 개발업자로 하여금 높은 비용을 유발하여 개발에 대한 유인이 크지 않음.
- 농지소유자의 재산권 침해: 스마트성장은 교외의 농지소유자에게 농지가격의 하락을 의미하므로 정치적 반대가 강할 가능성이 큼.
- 광역정부의 역할 강화: 광역적 차원에서 성장 및 개발계획이 통합적

---

9) 1995년 이후 미국 연방 환경청(EPA: Environmental Protection Agency)에서는 버려진 산업단지의 환경평가 및 정화에 드는 비용의 충당을 위해 지방정부에 보조금을 지급하고 있고, 지방정부의 버려진 산업단지 재활용을 촉진하기 위해 'Brownfields and Land Revitalization Program'을 운영하고 있음.

으로 이루어지는 것은 분권화에 근거한 토지이용 및 개발정책과 양립하기 어려움.

□ 성장관리(Growth Control) 정책의 평가

- UGB나 스마트성장과 같은 도시성장관리(Urban Growth Control) 정책은 개발이 가능한 지역을 법적·제도적으로 제한함으로써 도시성장을 억제하고 스프롤의 폐해를 제거하는 목적을 가지고 있음.
  - 스프롤은 사회적으로 바람직한 수준보다 상대적으로 과도하게 도시의 평면적 확산이 나타나는 현상을 의미함.
  - UGB, 스마트성장은 수량제한(quantity restriction) 정책으로 스프롤의 원인을 정확히 파악하지 못하면 과도한 개발제한으로 도시기능이 위축되고 결과적으로 주택가격의 상승, 과도한 고밀도 개발로 이어지게 됨.
  
- 스프롤의 원인은 기본적으로 소득의 상승과 인구 증가, 그리고 자동차의 보급 확대에 따른 도시의 확산에 있지만 다음과 같은 시장의 실패(market failures)에 기인한 측면도 있음.<sup>10)</sup>
  - 도시적 용도로의 전용 시 농지 및 녹지와 같은 공지(open space)의 사회적 가치를 반영하지 못하는 시장의 실패
  - 통근자들의 도로이용에 따른 혼잡의 사회적 비용을 반영하지 못하는 시장의 실패
  - 개발에 따른 공공인프라 구축의 사회적 비용을 반영하지 못하는 시장의 실패
  - 위와 같은 세 가지 시장의 실패는 사회적으로 최적의 규모보다 과도한 도시성장을 촉진하는 원인으로 지목할 수 있음.

---

10) Brueckner(2001) 참조.

- 성장관리(growth control) 정책의 문제점

- UGB와 스마트성장으로 대표되는 성장관리정책은 토지이용에 대한 규제 확산이라는 측면에서 변형된 혹은 확대된 용도지역제(Zoning)로 평가할 수 있음.
- 스프롤(sprawl)로 지칭되는 도시 확산은 소득수준의 상승, 인구 증가, 그리고 결정적으로 자동차에 기초한 생활방식(car-based living)의 산물로 나타난 보편적인 현상이며, 잘못 설계되었거나 미흡한 도시계획에 원인이 있는 것이 아님.<sup>11)</sup>
- 앞에 언급한 시장실패는 스프롤의 2차적 원인으로 부차적인 문제일 뿐만 아니라 그 치유방안도 개발세(development taxes),<sup>12)</sup> 혼잡세(congestion tolls), 기반시설 부담금(impact fees)<sup>13)</sup> 등의 부과와 같은 가격 메커니즘을 이용해 외부효과를 내부화하는 것임.
- 도시의 공간적 확산을 직접적으로 제약하는 UGB와 같은 성장관리정책은 스프롤에 따른 시장실패와 연관은 없으나 정책 수행이 용이함.
- 반면 성장관리정책은 도시성장을 과도하게 제한하고 있어 토지공급의 제약과 더불어 지가 급등 및 주택가격의 상승을 가져와 결과적으로 서민들의 주택마련과 생활수준에 악영향을 미침.<sup>14)</sup>

---

11) Glaeser and Khan(2003)은 스프롤이 삶의 질의 대폭적인 개선과 밀접한 상관관계를 가지고 있음을 보이고 있으며, 스프롤에 따른 환경적 영향은 기술 발전에 의해 상쇄되어 왔음을 보였음. 다만 스프롤에 따른 사회적 문제점으로 자동차 중심의 생활 방식에 필수적인 자동차를 구매할 수 없는 사람들은 낙오자가 된다는 점을 지적하면서 해결책으로는 근교로의 도시 확산을 막는 것보다 가난한 사람들에게 자동차 바우처를 제공하는 방법을 제안하고 있음.

12) 개발세의 부과는 스프롤로 인한 농지 및 산지 등 공지(open space)의 전용이 자연자원의 감소 및 환경악화로 이어진다는 전제하에 정당성이 부여됨. Glaeser and Khan(2003)에서는 스프롤에도 불구하고 미국의 산림지대는 증가하였음을 보여주고 있음.

13) 기반시설 부담금(impact fees)의 부과는 미국 여러 지역에서 행해지고 있으며, 일례를 들면, 일리노이주의 많은 지방정부들은 학교시설과 관련된 impact fee를 부과하고 있음. Brueckner(1997)의 계산에 따르면 3-bedroom 주택의 소유주당 4,560달러의 school impact fee가 부과되고 있음. 그러나 개발업자 혹은 신규건축의 소유주에게 부과되는 impact fee가 기반시설비용을 적절하게 반영하고 있는지 여부, 그리고 기반시설비용을 행정자치단체가 아닌 개발업자 혹은 신규건축물 소유주가 부담해야 하는가는 논쟁거리이고 재산세의 부과로 충분하다는 견해도 있음.

14) Brueckner(2001)는 모의 도시의 설정하에 UGB의 효과를 예측하였는데 그 결과에 따

#### 4. 기타 농지 및 산지 보호정책

□ 농지보전정책: 농지보전정책에는 연방정부 차원의 '농지보호정책법(Farmland Protection Policy Act)'과 '농지 및 목축지 보호프로그램(Farm and Ranch Lands Protection Program)'이 있고, 주정부 혹은 지방정부 차원의 개발권 구매(PDR: Purchase of Development Rights)와 개발권 양도(TDR) 프로그램, 그리고 지방정부의 조례로 제정되는 '농업보호 Zoning(APZ: Agricultural Protection Zoning)'이 있음.

- 개발권 구매(PDR): PDR은 미국에서 행해지는 대표적인 농지보존 프로그램으로 현재 18개 주에서 시행되고 있음.<sup>15)</sup>
  - 농업보존지역권 구매(PACE: Purchase of Agricultural Conservation Easement)라고도 불리는 PDR은 토지소유자에게 미래의 토지이용권을 농업으로 제한하는 대신 보상을 받는 제도
  - PDR은 TDR과 달리 비용이 발생하기 때문에 지방정부의 재정 부담을 주며, <표 2-21>에서 보듯이 현재까지 약 10억 달러의 예산이 PDR에 사용됨.
  - PDR은 농지소유자들이 자발적으로 참여하는 프로그램으로 농민들의 개발권 판매 수요는 높으나 재정 부담으로 인해 수요를 모두 흡수하지 못하고 있으며 이로 인해 농지가격에 미치는 부정적인 영향은 제한적임.<sup>16)</sup>
  - PDR은 다른 토지이용규제에 비해 시장친화적임.

---

르면 UGB는 토지공급의 제약으로 주택가격이 상승하여 도시주민의 후생이 감소하고 있음을 볼 수 있음.

15) 개발권양도제(TDR)도 농지보존을 위해 17개 주에서 이용되고 있으나 그 규모는 총보존지역이 약 8만8천 에이커로 PDR의 10분의 1이 조금 넘는 수준임.

16) Nickerson and Lynch(2001)는 메릴랜드주의 자료를 이용하여 PDR이 지가에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않음을 보임.

〈표 2-21〉 개발권 구매(PDR) 프로그램에 의한 농지보존 현황

관할명	총 보존면적(Acre)	프로그램 지출액(달러)
캘리포니아	53,095	183,864,000
콜로라도	38,299	37,691,851
조지아	450	1,315,833
일리노이	3,848	25,700,000
켄터키	17,653	44,091,092
메릴랜드	242,112	384,927,310
미시간	4,282	13,442,500
미네소타	1,347	5,497,169
몬테나	25,800	12,415,000
뉴햄프셔	575	12,900,000
뉴저지	6,251	5,840,474
뉴욕	14,899	118,300,759
노스캐롤라이나	2,607	5,920,724
오리건	944	92,000
펜실베이니아	91,266	98,726,440
버지니아	17,601	42,151,587
워싱턴	21,344	71,900,376
위스콘신	2,855	6,353,372
합계	545,228	1,073,961,171

자료: American Farmland Trust

- 농업보호 Zoning(APZ): APZ는 지방정부의 조례로 토양 및 다양한 지리적 요인에 근거해 농업에 이용될 토지를 지정하고, 그 지역 내에서 농업과 관련이 적은 토지이용은 규제를 받는 용도지역제
  - APZ는 24개 주에서 시행되고 있고, 내용은 지역별로 상이하나 일반적으로 농지 20에이커당 1채 이상의 주택건축을 허용하지 않음으로써 농지의 전용을 제한하는 조례임.

- APZ는 변경이 가능해 조례의 변경에 따른 농지전용의 가능성이 높음.
  - APZ는 종종 농지가격을 낮추는 결과를 가져오므로, 자산가치 감소 우려에 따른 농민들의 반대로 조례의 제정이 용이하지 않음.
- 농지보호정책법(FPPA: Farmland Protection Policy Act): 1981년 제정된 이 법에 의해 연방정부기관의 정책이 농지의 전용을 야기할 가능성이 있는 경우, 정책의 농지전용효과를 미리 검증받아야 함.
- 연방정부기관의 정책에 의한 농지전용예정지에 대하여 토지 및 용지 평가시스템(LESA: Land Evaluation and a Site Assessment)<sup>17)</sup>에 의해 검증함.
  - 160점 이상의 높은 평가를 받은 예정지, 즉 농지로서의 보존가치가 높은 농지에 대해서는 대체용지를 제시해야 함.
  - 농지전용의 억제 및 회피를 위해 FPPA를 근거로 연방정부기관의 프로그램을 변경할 수 있는 것은 아님.
- 농지 및 목축지 보호 프로그램(FRPP: Farm and Ranch Lands Protection Program): 보전지역권(conservation easement) 구입을 통해 농업 및 목축업 종사자들의 농지보전을 유도하는 연방정부의 프로그램
- 주정부, 지방정부, 비정부기구 등이 보전지역권을 매입할 때 연방 농무부(USDA)에서 매칭 펀드(matching funds)를 제공함.
  - 프로그램에 참여하는 토지소유자들은 토지를 다른 용도로 전용하지 않는 것에 동의하는 것임.
  - 프로그램 예산은 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)로부터 제공되며 보전지역권 구매비용의 50%를 초과할 수 없음.<sup>18)</sup>

---

17) LESA는 토양에 대한 평가와 그 외 용수 및 폐기물처리시설, 소유지의 크기 등 농지의 가치에 영향을 주는 요소들에 대한 평가로 이루어짐. 평가점수가 높을수록 농지로서의 보존가치가 높음을 나타냄.

18) 보전지역권(conservation easement)의 구매비용은 프로그램 담당기관(주정부, 지방정부, 혹은 비정부기구)이 최소 50% 이상 부담하게 되고, 토지소유자의 기부는 25%를 초과할 수 없음. 토지소유자의 보전지역권 기부가 있을 경우, 이에 대해서는 소득세 및

〈표 2-22〉 FPPA에 따른 농지전용 심사요청 건수 및 면적 현황

부서명	심사요청 건수	총 심사요청 농지면적 (단위: acre)	총 심사요청 중요농지면적 (단위: acre)
상무부	7	132	73
국방부	20	104,439	4,255
에너지자원부	1	1,062	130
내무부	28	452	128
법무부	17	16,623	5,001
교통부	464	76,526	50,222
환경보호국	136	42,181	15,590
국가재난방재청	20	503	293
주택·도시개발부	351	9,092	4,012
미항공우주국	1	0	0
테네시강유역개발공사	6	336	148
농무부	951	49,717	22,752
총계	2,002	301,063	102,604

자료: USDA, *Farmland Protection Policy Act Annual Report FY 2001, 2002.*

□ 산지보전정책: 미국의 산지보전정책으로는 대표적으로 '산림유증프로그램 (FLP: Forest Legacy Program)'이 있고 이 외에 '산림관리프로그램(FSP: Forest Stewardship Program)'과 '산지개선프로그램(FLEP: Forest Land Enhancement Program)' 등이 있음.

- 산림유증프로그램 (FLP: Forest Legacy Program): 주정부의 보전지역권 (conservation easement) 구입을 통해 산지보전을 유도하는 연방정부의 프로그램<sup>19)</sup>

재산세 감면의 혜택을 부여함.

19) 현재(2007년 5월) 35개 주 1,475,310에이커가 FLP에 의해 개발제한을 받고 있으며, 46개 주가 이 프로그램에 참여하고 있음.

- 주정부의 산림소유자로부터의 보전지역권 구입 및 기부를 촉진하고 이를 위한 비용을 연방정부에서 보전해 주는 프로그램
  - 프로그램에 참여하는 산림소유자에게는 보전지역권 판매 및 기부를 통해 개발의 제한 및 산림보호의무가 부여됨.
  - 비용의 75%까지 연방정부가 보조해 줄 수 있음.
  - 프로그램에 참가하는 산림소유주에게 세제 혜택이 부여됨.
- 산림관리프로그램(FSP: Forest Stewardship Program): 주정부의 산림청을 통해 민간 비산업 산림소유주들(non-industrial private forest owners)에게 산림관리에 필요한 다양한 정보를 제공하는 프로그램
  - 산지개선프로그램(FLEP: Forest Land Enhancement Program): 민간 비산업 산림(NIPF: Non-Industrial Private Forest)의 지속 가능성(sustainability)을 높이기 위해 NIPF 소유주에게 금전적, 기술적 지원을 제공하는 프로그램

□ 농지 및 산지 보호정책의 특징

- 농지 및 산지 전용에 대해 직접적으로 제한하는 직접규제방식을 사용하지 않음.
- 농지 및 산지 전용의 확산을 막기 위해 주로 개발권 구매 및 양도(PDR, TDR), 보전지역권(conservation easement) 구매와 같은 시장친화적 정책수단을 이용하고 있음.

## IV. 한·미 간 토지이용규제의 차이점 비교 및 시사점

### 1. 한·미 간 토지이용규제의 차이점

- 한·미 간 토지이용규제의 근본적인 차이점은 규제 권한의 주체에 있음.
- 한국의 토지이용규제는 중앙정부의 주도에 의해 국토 전체에 대해 이루어지는 총체적·계획적 규제임.
    - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거해 전 국토의 용도지역을 중앙정부 차원의 계획에 의해 결정하고 있음.
    - 국토의 대부분을 차지하는 농지(20%), 산지(65%)에 대한 이용규제는 「농지법」과 「산지관리법」에 근거하고 있음.
    - 「수도권정비계획법」에 근거해 수도권의 토지이용을 중앙정부 차원에서 규제하고 있고, 농지전용과 산지전용의 허가 권한이 각각 농림부장관과 산림청장에게 있다는 사실에서 보듯이 특정 지역의 토지이용에 있어 지자체를 통한 해당 지역주민의 의견 반영은 지극히 제한되어 있음.
  - 미국의 토지이용규제 권한은 개별 주정부에 있고 주정부는 이를 지방정부에 위임하는 것이 일반적임.
    - 연방정부의 토지이용에 대한 규제는 연방정부 소유의 공유지에 제한되어 있고, 농림업 및 환경보호를 위한 연방정부의 프로그램도 토지이용에 대한 직접규제가 아닌 인센티브 및 보조금 지급의 방식임.
    - 농림업 및 환경보호를 위해 보전적 성격의 주 전체를 포괄하는 토지이용계획을 수립한 주도 있으나 하와이주 등 일부 주에 국한된 현상임.
  - 한국의 토지이용규제가 용도지역제에 근간을 두고 있어 미국과 유사하

다고 볼 수 있으나 규제권이 중앙정부에 집중되어 있다는 점에서 한국의 경우가 정부개입 수준이 훨씬 높고 결과적으로 토지시장의 경직성을 높이는 데 기여하고 있다고 평가할 수 있음.

- 토지이용규제, 특히 용도지역제는 토지이용에 따른 외부효과를 내부화함으로써 시장실패를 치유하고 효율성을 높이는 데 기여하나 규제가 과도한 경우 토지시장의 경직성을 가져옴.
- 토지이용에 따른 외부효과는 지역적, 국지적인 현상이므로 국토계획법에 의한 전국 단위의 용도지역제 등 중앙정부의 토지이용규제는 정보의 비대칭과 지방정부의 지대추구행위로 인해 외부효과의 내부화를 이루지 못하고 오히려 투자의 효율성을 떨어뜨림.
- 이러한 비효율성은 규제의 중앙집중이 높을수록 커지므로 토지이용규제가 중앙정부 차원에서 행해지는 한국의 경우 토지시장의 경직성이 상대적으로 높아지게 됨.

□ 한국의 토지이용규제에 비해 미국은 토지이용규제에 있어 시장친화적인 개발권 및 보전지역권의 구매·양도와 경제적 유인제도에 대한 의존도가 높음.

- 한국의 토지이용규제는 직접규제수단에 주로 의존함.
  - 토지 용도를 사전에 확정적으로 계획하고, 고도 및 면적 등 개별 사항에 대해 직접적으로 규제하는 용도지역제(Zoning)를 전국 단위로 적용하여 모든 토지를 몇 개의 용도지역으로 구분하여 규제하고 있음.
  - 수도권규제도 권역을 나눠 권역별로 불가행위를 규정하는 직접규제수단을 기본으로 하고 있음.
  - 농지 및 임야에 대한 토지이용규제는 농업진흥지역·보전산지 등의 지역 구분과 지정된 지역 내에서의 행위제한을 통해 직접적으로 규제하고 있음.
  - 농지 및 산지의 전용도 엄격한 기준에 의해 제한하고 있으며 개발권

및 보전지역권의 구매에 의한 농지 및 임야 보전정책과 같은 시장친화적인 수단은 사용되고 있지 않음.

- 미국의 토지이용규제는 용도지역제(Zoning), 도시성장구역(Urban Growth Boundaries)과 같은 직접규제수단과 더불어 개발권 구매 및 양도(PDR, TDR) 등의 시장친화적 수단이 이용되고 있음.
  - 많은 지역에서 전통적 용도지역제인 유클리드 Zoning의 경직성을 인센티브 Zoning, 개발권 양도(TDR)와 같이 유연하고 개발을 유도할 수 있는 비유클리드 Zoning의 도입으로 완화하고 있음.
  - 미국의 농지보전 혹은 산림보전 프로그램은 토지소유자에게 미래의 토지이용권리를 농업 혹은 임업으로 제한하는 대신 개발권 혹은 보전지역권의 구매를 통해 보상해 주는 제도에 주로 의존하고 있음.
  - 농지나 산지를 다른 용도로 전용하지 못하도록 규제하는 것은 토지소유자의 재산권을 침해하는 것이므로 이와 같은 직접규제 방식은 부적절하고 농지·산지 보전의 필요성이 있는 경우 개발권의 구매를 통해 이를 추구하는 것이 시장친화적이고 효율적임.

□ 한국에는 수도권규제와 같이 특정지역의 개발을 국가 차원에서 억제하는 규제가 있으나 미국에는 존재하지 않음.

- 수도권규제의 명분
  - 수도권규제의 명분은 수도권의 과밀로 인한 삶의 질 저하를 막기 위해 규제가 필요하다는 점과 수도권 때문에 지방이 발전하지 못하므로 지역균형발전을 위해 수도권규제가 필요하다는 것임.
- 미국의 도시성장관리정책과 한국의 수도권규제의 유사점과 차이점
  - 미국의 도시성장관리정책과 한국의 수도권규제는 대도시의 지속적인 확산(sprawl) 혹은 수도권의 지속적인 비대화에 따른 환경오염, 교통

혼잡 등의 문제를 해소하는 데 목적을 두었다는 점에서 유사함.

- 수도권규제에서의 권역별 규제를 통한 개발억제와 도시성장관리정책에서 도시성장구역(UGB)을 정해 사전적으로 구역 이외 지역의 개발을 제한하는 것은 유사점으로 볼 수 있음.
- 도시성장의 과도한 제한 및 개발의 억제로 인해 토지공급이 위축되고 주택가격이 상승하여 결과적으로 서민들의 주택마련과 생활수준에 악영향을 미친다는 점에서 양국의 두 정책은 유사하다고 볼 수 있음.
- 성장관리정책은 도시의 공간적 확산을 억제하면서 도심(inner city)의 고밀도 개발을 촉진하려는 정책인 반면, 수도권규제는 지역균형발전이라는 정책목표하에 수도권의 확산 억제와 더불어 각종 규제수단을 동원하여 수도권 내부의 개발도 억제하고 있다는 점에서 차이가 있음.

## 2. 토지이용규제에 대한 정책적 시사점

□ 본고에서 분석한 한·미 간의 토지이용규제의 차이점은 한국의 기업환경이 과도한 토지이용규제로 인해 미국의 기업환경과 동일한 조건이 아님을 보여주고 있음.

- 토지이용규제가 지방정부 차원에서 행해지는 미국과 달리 「국토계획법」에 의해 전 국토를 일원화된 관리체계로 중앙정부의 계획에 의해 규제하는 것은 ‘토지이용에 따른 외부불경제의 내부화’라는 토지이용규제의 본래 목적에 부합하지 않으며 토지공급의 경직성을 강화하여 토지가격의 과도한 상승으로 인한 기업의 비용을 유발함.
- 농지와 산림의 보호를 위해 미국이 개발권 구매 등 시장친화적인 수단을 사용하고 있는 것에 반해 한국에서 직접규제수단을 사용하고 있는 것은 도시적 토지공급에 대한 제약이 상대적으로 큰 상황임을 나타냄.

- 국가 차원의 산업입지규제가 없는 미국과 달리 한국에서의 국내외 기업의 선호도가 높은 수도권에 대한 입지규제<sup>20)</sup>는 개방경제하에서 기업의 비용증가에 따른 경쟁력 약화를 가져와 이에 따른 국내기업의 투자 유보와 외국인 투자의 유입 감소 등을 초래함.

□ 한·미 간의 토지이용규제에 대한 비교분석을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있음.

(1) 토지이용규제 권한의 분권화 추진

- 국토이용관리에 도시계획기법을 도입해 전 국토를 일원화된 관리체계로 규제하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 폐지하여 전국 단위의 용도지역제 등 중앙정부의 토지이용규제 권한을 지방정부에 이양하는 방안 추진
- 「국토계획법」, 「농지법」 폐지에 의해 중앙정부가 농지이용 및 전용을 규제하는 정책을 폐지하고, 농지이용에 대한 규제를 대폭 완화함과 더불어 그 권한을 지방정부에 이양하는 정책 전환 추진

(2) 농지 및 산지 보전을 위해 개발권(development rights) 및 보전지역권(conservation easement) 구매제도 등 시장친화적 제도 도입 추진

- 농지이용규제는 농업부문의 구조조정의 장애가 되고 있어 식량안보를 위한 농지보전에 목적을 둔 현재의 농지의 이용 및 소유에 대한 규제는 대폭 완화되어야 함.
- 반면 환경 및 경관 보호를 위해 농지보전의 필요성이 있다면 현재와 같은 직접규제보다는 농지소유자의 재산권을 침해하지 않으면서 농지보전을 유인할 수 있는 개발권 및 보전지역권 구매제도 등이 도입되어야 함.

---

20) 김경환·임상준(2005)은 미래 경제성장 동력이 될 지식기반제조업과 사업서비스업의 생산성이 수도권에서 더 높고, 따라서 수도권규제가 우리나라 경제의 생산잠재력을 저해할 수 있음을 지적하고 있음.

- 산림은 홍수조절 능력에 영향을 미치고 대기오염과 같은 환경보호에도 영향을 미치므로 중앙정부 차원의 계획이 필요함.
- 산림보전의 수단으로 현재와 같이 산지전용제한지역 지정 등을 통해 산지전용을 강력하게 규제하기보다는 미국에서와 같이 사유림 유지에 대한 보조금 지급 및 이와 유사한 보전지역권 구매제도 등이 도입되어야 함.

### (3) 수도권규제의 폐지 및 수도권의 광역화

- 수도권으로의 인구집중과 도시화의 확산은 경제성장에 따른 소득의 상승과 규모의 경제로 인한 수도권 집중의 편익 증가 및 수도권 경쟁력 향상, 자동차 보급의 확대 등에 기인한 현상으로 선진국의 대도시권 확산과 유사한 보편적 현상
- 수도권 집중 및 확산에서 시장실패에 의해 나타나는 환경오염, 교통혼잡, 기반시설의 부족 등의 문제점은 수도권규제와 같이 수도권의 공간적 확산 및 개발 억제를 통한 인구분산으로 해결되는 것이 아니라 개발세(development taxes), 혼잡세(congestion tolls)와 같은 가격 메커니즘을 이용해 외부효과를 내부화하는 환경정책 및 교통정책의 도입으로 해결해야 함.
- 수도권규제는 다른 지역에 비해 산업입지 측면에서 경쟁력이 높은 수도권에 대한 투자를 제약하여 투자의 효율성을 떨어뜨리고 결과적으로 국가경쟁력을 훼손함.
- 수도권규제는 지역균형발전을 가져오는 것이 아니라 오히려 지방의 재정적 자립성을 훼손하고 지방정부의 지대추구행위를 만연하게 하여 지역의 발전보다는 국가 전체의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져옴.
- 이와 같은 요인들을 고려할 때, 수도권정비계획법에 근거한 수도권규제는 폐지되어야 하며, 지역의 발전은 권한과 재원의 실질적인 분권화를 통한 지역 간 경쟁에 의해 이뤄져야 함.

- 상대적으로 높은 수도권 지역의 경쟁력은 광역화를 통해 충청권과 강원권 등 인근 지역의 입지 경쟁력 향상에 촉매제 역할을 하도록 하는 것이 바람직하며 이를 위해 수도권규제의 폐지 혹은 완화와 더불어 물류·유통 관련 인프라와 시스템의 획기적인 개선이 이뤄져야 함.

## <참고문헌>

- 김경환·임상준, 『수도권 규제에 대한 재인식』, 한국경제연구원, 2005.
- 김영혜, 『토지이용규제에 관한 연구』, 원광대 법학과 박사학위 논문, 2003.
- 김재경 외, 「한계농지의 산지전용을 위한 정책제언: 전용규제에 대한 법·제도 중심적으로」, 『국토연구』 제46권, 2005, pp.3-19.
- 김정호, 『한국의 토지이용규제』, 한국경제연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『수급원리 반영한 토지규제 개편방안』, 한국경제연구원, 2006.
- 박수현, 「미국토지법에 있어서의 배제적 용도지역지구제」, 『토지공법연구』 17, 2003, pp.1-26.
- 박윤희, 「미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상」, 『미국헌법연구』 제2집, 1991, pp.63-129.
- 박정훈, 『미국의 도시계획법제에 관한 연구: Zoning과 Master Plan을 중심으로』, 경희대 박사학위 논문, 2000.
- 성연동, 「미국의 토지이용규제정책에 관한 연구」, 『부동산학보』 17, 2000, pp.136-152.
- 이주선, 「한·미 FTA에 따른 수도권 규제개혁 방안」, 『한·미 FTA 및 개방화에 따른 제도개선 과제』, 한국경제연구원, 2007.
- 정남철, 「토지이용규제기본법의 내용 및 법적 문제점」, 『공법연구』 34(4-2), 2006, pp.417-442.
- 조철주, 「미국의 스마트성장 출현배경과 운용실태」, 『월간국토』 299호, 2006, pp.42-51.
- 채미옥 외, 『계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구』, 국토연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향』, 국토연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『토지이용규제제도와 환경규제제도의 연계성 확보방안 연구』, 국토연구원, 2002.

최혁재 외, 『국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향』, 국토연구원, 2003.

홍완표, 「미국토지이용규제의 법리와 그 평가」, 『환경법연구』 26(3), 2004, pp.295-320.

Brueckner, J.A., "Urban Sprawl: Lessons from Urban Economics," *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2001, pp.65-97.

Florida Department of Community Affairs, *Growth Management Programs: A Comparison of Selected States*, 2000.

Ellefson, P.V., M.A. Kilgore, and J.E. Granskog, "Government Regulation of Forestry Practices on Private Forest Land in the United States: An Assessment of State Government Responsibilities and Program Performance," *Forest Policy and Economics* 9, 2007, pp.620-632.

Famland Information Center, "FACT SHEET: Agricultural Protection Zoning," American Farmland Trust, 1998.

\_\_\_\_\_, "FACT SHEET: Agricultural Conservation Easements," American Farmland Trust, 2006.

\_\_\_\_\_, "FACT SHEET: Farm and Ranch Lands Protection Program," American Farmland Trust, 2005.

\_\_\_\_\_, "FACT SHEET: Farmland Protection Policy Act," American Farmland Trust, 2006.

\_\_\_\_\_, "FACT SHEET: Status of Local PACE Programs," American Farmland Trust, 2007.

\_\_\_\_\_, "FACT SHEET: Purchase of Agricultural Conservation Easements," American Farmland Trust, 2006.

\_\_\_\_\_, "FACT SHEET: Transfer of Development Rights," American Farmland Trust, 2001.

Fischel, W.A., "Zoning and Land Use Regulation," Boudewijn, Bouckaert

- and Gerrit De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume II, Civil Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Glaeser, E.L. and M.E. Kahn, "Sprawl and Urban Growth," *NBER Working Paper* No.9733, 2003.
- Glaeser, E.L. and B.A. Ward, "The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston," *NBER Working Paper* No.12061, 2006.
- Levine, R.A., "Growth Control: Some questions for urban decisionmakers," Rand Corporation, 1974.
- Nickerson, C.J., and L. Lynch, "The Effect of Farmland Preservation Programs on Farmland Prices," *American Journal of Agricultural Economics* 83(2), 2001, pp.341-351.
- Quigley, J.M. and L.A. Rosenthal, "The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What do we know? What can we learn?," *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* Vol.8(1), U.S. Department of Housing and Urban Development, 2005, pp.69-110.
- Staley, S.R., and L.C. Gilroy, "Smart Growth and Housing Affordability: Evidence from Statewide Planning Laws," *Policy Study* No.287, Reason Public Policy Institute, 2007.
- State of Wisconsin Legislative Reference Bureau, "The Regulation of Land Use," *Information Bulletin* 98-3, 1998.
- USDA, Farmland Protection Policy Act Annual Report FY 2001, 2002.
- \_\_\_\_\_, Environmental Compliance Land Use Policy Departmental Regulation 9500-3.
- USDA Forest Service, <http://www.fs.fed.us>



연구 3

## 한·미 FTA에 대응한 금융부문의 제도개선

이태규 연구위원 / 한국경제연구원



## I. 논의의 배경

- 한·미 양국은 2007년 4월 2일 1년 넘게 끌어 온 한·미 FTA 협상을 공식적으로 타결
- 양국 간 민감한 분야에 있어서는 견해차를 좁히는 데 상당한 진통이 있었지만 금융부문에서는 상대적으로 협상이 순조롭게 진행되어 왔음.
  - 이는 우리나라의 금융산업의 개방 정도가 높고 외환위기 이후 제도적으로도 선진화가 많이 이루어진 데 기인
  - 금융산업은 그 성격상 규제산업이고 미국의 입장에서도 자국의 규제를 바꾸어야 할 정도의 시장통합은 할 수 없었던 점도 순조로운 협상 타결의 한 요인
- 한·미 FTA의 목적 중의 하나는 시장개방을 통하여 국내 산업의 경쟁압력을 높여 산업의 경쟁력을 강화하는 것임.
- 또한 시장개방과 함께 국가 간 제도적 차이로 인해 어느 한 쪽이 경쟁에서 불이익을 받지 않아야 하므로 일부 반경쟁적이거나 비대칭적인 규제 및 제도에 대한 협상도 이루어졌음.
  - 금융부문의 경우 우리나라의 우체국보험, 농협, 수협 등에 대한 규제 개선 약속 등이 이에 해당
- 한편, 우리의 규제 및 제도 중에는 상대국인 미국보다 과도하거나 불합리하여 국내 기업에 대해 역차별적인 규제를 자발적으로 취하고 있는 경우도 상당히 있음.
  - 금융부문의 규제 및 제도는 각국의 정치·경제·역사적 배경에 따라 형성되는 경향이 강하여 국가 간 기계적인 비교는 주의를 요하지만,

미국에서 허용되는 제도가 우리나라에서는 불합리하게 강하게 규제되어 그 제도의 실효성이 저하된다면 시장개방을 통한 공정한 경쟁을 저해하게 될 것임.

- 또한 최근 금융의 글로벌화가 급속히 진전됨에 따라 금융규제도 수렴화되는 경향을 보이고 있으므로 보편적·합리적 기준(글로벌 스탠더드)에서 볼 때 미국보다 과도하거나 불합리한 규제 및 제도는 국내 금융부문의 경쟁력 제고에 장애요인이 됨.
- 따라서 본 연구에서는 국내 금융부문에 있어 미국에 비해 과도하거나 불합리한 규제 및 제도에 대한 사례를 소개하고 그 개선방향을 제시하고자 함.

## II. 한·미 FTA 금융부문 협정체결 내용<sup>1)</sup>과 시사점

### 1. 개방원칙

- 양국은 내국민 대우(National Treatment), 최혜국 대우(Most Favored Nation Treatment) 등을 준수
  - 내국민 대우: 각국은 상대국의 금융기관, 투자자를 자국의 금융기관, 투자자에 비하여 불리하게 대우해서는 안 됨.
  - 최혜국 대우: 각국은 상대국의 금융기관, 투자자를 상대국 이외의 다른 나라들의 금융기관, 투자자에 비해 불리하게 대우해서는 안 됨.
- 금융협정이 적용되는 금융서비스의 범위는 상대국의 금융기관, 자국의 금융기관에 대한 투자 및 투자자 그리고 국경 간 금융서비스 공급자에 대한 당사국의 법령, 관행 등
- 중앙은행의 기능, 통화 관련 국가의 기능 등 국가의 고유한 기능에 대해서는 한·미 FTA 금융협정을 적용하지 않음.
  - 국민연금 등의 공공퇴직제도 및 건강보험 등의 사회보장제도의 일환으로 이루어지는 서비스에 대해서는 금융협정이 적용되지 아니함.
  - 중앙은행, 통화관련 국가기관 및 국가에 의해 소유 또는 통제되는 금융기관(국책금융기관)에 의해 이루어지는 서비스에 대해서는 금융협정이 적용되지 아니함.
  - 단, 금융협정 배제 대상이라 하더라도 상업적 금융기관에 대해서도 허용된 금융서비스에 대해서는 금융협정 적용

---

1) 금융감독위원회, 『한·미 FTA 금융부문 협상결과 및 향후 대응방안. (2007년 4월)』과 관계부처 합동, 『한·미 FTA 상세 설명 자료. (2007년 5월)』를 참조하여 작성

- 건전성 조치(prudential measure)는 협정 적용 예외
  - 금융협정문에 있는 여러 의무사항들에도 불구하고 금융소비자, 금융기관, 금융시장 안정을 위한 건전성 조치들은 실행 가능
  - 또한 이러한 금융건전성 조치는 투자자-분쟁해결절차의 적용 대상이 안 됨.
  
- 외환위기 같은 경제위기 시 외화유출입을 통제할 수 있는 단기 세이프가드 조치(예: 자본거래허가제 등)의 확보
  - 단, 단기 세이프가드의 발동기간은 1년 이내일 것
  - 그 외 상대국의 국내 자산에 대해 몰수 금지, 자산운용에 대한 제약 금지 등을 적용

## 2. 주요 협상결과

### □ 국경 간 금융서비스 거래

- 상업적 주재 없이 통신이나 인터넷 등을 통해 금융서비스를 공급하는 방식인 국경 간 거래에 대해서는 개방할 부분만 나열하는 한정적 개방(positive)방식 채택
  
- 국경 간 금융서비스 거래는 ①국제거래 관련 보험서비스, ②금융부수서비스<sup>2)</sup>에 한정하여 개방
  - 국제거래 관련 보험서비스: 해상, 항공, 수출입적하보험 등
  - 금융부수서비스: 은행 기타 금융부수서비스와 보험부수서비스
    - 은행 기타 금융부수서비스: 각종 자문서비스 등(투자 및 포트폴리오 연구·자문, 기업 합병·구조조정·전략수립 자문 포함)
    - 보험부수서비스: 보험자문서비스, 보험계리서비스, 위험평가서비스, 손해사정서비스 등이 포함

---

2) 금융기관의 업무를 지원하기 위한 부수서비스를 지칭

- 은행 기타 금융부수서비스의 경우 우리나라는 국내법에서 국경 간 거래를 허용하지 않은 부수서비스는 개방하지 않음.
  - 간접투자자산운용업법(제150조)상 국경 간 거래를 허용하고 있는 투자자문서비스는 개방
  - 현행법상 국경 간 거래를 허용하지 않는 신용평가·조회, 일반 사무관리업, 채권평가업, 펀드평가업 등은 개방하지 않음.
  - 단, 신용평가업은 국경 간 거래를 허용하지 않는 대신 신용평가업의 상업적 주재 시 전문인력 요건을 완화(20인→10인)
  
- 보험부수서비스의 경우 양국 모두 자문, 계리, 위험평가, 손해사정 등 보험판매에 부수하여 필요한 서비스를 개방

〈표 3-1〉 양국의 국경 간 금융서비스 개방범위

분 야		우리나라	미국
보험	(1) 해상·항공·우주보험	○	○
	(2) 수출입적하보험	○	○
	(3) 재보험	○	○
	(4) 보험 중개·대리	(1)~(3) 관련 보험에 한정	전면 개방
	(5) 보험부수서비스 <sup>1)</sup>	○	○
은행 기타 금융	(1) 금융정보 제공	○	○
	(2) 금융정보처리 및 관련 소프트웨어	2년 후 개방	즉시 개방
	(3) 은행 기타 금융 부수서비스 <sup>2)</sup>	신용평가, 신용조회·조사 서비스 제외	전면 개방

주: 1) 보험자문서비스, 보험계리서비스, 위험평가서비스, 손해사정서비스 등  
 2) 투자 및 포트폴리오 연구·자문, 기업합병·구조조정·전략수립 자문 등  
 자료: 한·미 FTA 상세 설명자료(2007년 5월), 관계부처 합동

□ 신금융서비스<sup>3)</sup>의 개방

- 신금융서비스는 다음의 일정한 조건에서만 허용
  - 당사국의 금융감독기관이 자국 금융기관에 대해서도 신금융서비스를 허용하기로 정책 결정을 했을 경우
  - 신금융서비스가 국내 법상 허용될 경우
  - 신금융서비스를 제공하고자 하는 금융기관이 현지법인일 경우  
(즉, 지점 또는 국경 간 거래 형태로는 신금융서비스 제공이 불가능)
  - 신금융서비스에 대해 건별 인허가제도 운용 가능

□ 포트폴리오 운용서비스의 역외 제공

- 현행법(간접투자자산운용업법)상 허용되지 않고 있는 원화표시자산의 경우 해외 운용위탁은 허용하지 않고, 2년 후에 재협의하기로 함.
  - 단, 이미 허용되고 있는 한국에서 조성된 외화표시자산의 경우 해외 운용위탁은 허용

□ 금융정보의 해외위탁 처리

- 금융정보의 해외위탁 처리<sup>4)</sup>를 개인정보보호 등을 위한 금융감독을 전제로 2년 유예 후 허용
  - 금융기관이 보유하고 있는 금융정보를 해외 본점 및 금융정보처리기관에 위탁·처리할 수 있게 허용
  - 다만 개인정보의 비밀보장, 외부정보 유출방지 등을 담보할 수 있게

---

3) 신금융서비스는 상대국에서는 허용·판매되고 있으나 아직 자국에는 존재하지 않는 금융서비스나 금융상품을 지칭

4) 금융정보의 해외위탁의 허용은 글로벌한 분석·평가업무를 본·지점 간에 공동 처리할 수 있도록 허용하는 것을 의미하며, 현재도 국내 외국은행 지점은 신용정보법 및 금융실명법 준수 등을 전제로 해외위탁을 허용하고 있으며, 해외에 있는 우리 금융기관들도 국내 본점에 금융정보를 제공하고 있음.

유예기간(한·미 FTA 발효 후 2년 이내)을 두고 다음과 같은 일정 조건 하에 개방

- 개인정보 보호
- 위탁받은 금융정보의 재판매를 포함한 재사용 금지
- 우리 금융감독당국의 해외수탁기관에 대한 검사권 수행 가능
- 적절한 수준의 전산시설 유지 등의 조건은 명문화

□ 우체국보험 및 공제기관에 대한 건전성 감독 강화

- 우체국보험 및 일부 공제기관의 특수성을 인정하되, 금감위를 통한 건전성 감독을 강화
- 농협·수협·새마을금고·신협공제는 3년 유예기간 후 지급여력(Solvency) 기준에 대해 금감위 감독
  - 현행법상 농협·수협·새마을금고·신협공제는 금융서비스를 제공함에도 불구하고 금감위의 감독을 받지 않고 관련 부처의 감독을 받고 있음.

□ 금융기관들의 본·지점 간 후선업무(back-office)<sup>5)</sup> 위탁 허용

- 양국은 '사정이 허락하는 경우'에 한하여 자국 지점 또는 현지법인의 일부 후선업무 기능을 본점에 통합 처리할 수 있도록 허용하기로 합의

□ 금융정부조달<sup>6)</sup> 시장의 예외적 개방

---

5) 후선업무 기능이란, 금융기관 본연의 업무인 대출·예금·보증 등의 업무를 제외하고 인력채용·인사·회계 등의 업무를 의미

6) 금융정부조달이란 정부의 금융서비스 수요를 의미하는데, 그 예로는 국민연기금의 운용, 국고계좌 개설 등이 있음.

- 양국은 금융정부조달의 경우 아래 3가지 경우를 제외하고 원칙적으로 개방하지 않기로 합의
  - 국채 관련 금융서비스(발행, 매수, 분배 등)
  - 국고계좌 개설 관련 금융서비스
  - 한국투자공사의 자산운용과 관련된 서비스
    - 상기 3개 분야는 현행 법령에서 외국 금융기관에 대하여 비차별적인 참여를 이미 허용하고 있음.

### 3. 시사점

- 현재 금융산업의 개방도가 이미 높고 규제산업으로서의 속성으로 인해 양국 간 높은 정도의 시장통합이 가능하지 않았기 때문에 이번 FTA 협상결과에 따른 금융시장의 추가 개방 폭은 그리 크지 않았음.
  - 단기 세이프가드 도입, 건전성 조치의 협정 제외 등으로 금융건전성 확보가 이루어지고 국책금융기관들의 특수성 인정 등으로 금융산업의 기본구조에는 큰 변화가 없음.
- 하지만 현지법인·지점 설립 등 상업적 주재는 원칙적으로 전면 개방되고 부분적으로 국경 간 금융서비스 및 신금융서비스 제공이 향후 이루어지므로 외국 금융회사의 국내 진출은 더욱 확대될 전망
  - 경쟁촉진으로 우리 금융산업의 경쟁력 향상과 소비자 후생 증가 기대
- 부문별로는 인허가 및 건전성 규제가 강한 은행보다는 제2금융권, 즉 보험, 증권 등이 상대적으로 FTA의 영향을 많이 받을 것임.
  - 보험산업의 경우 개방의 정도가 가장 높았으며, 신금융서비스의 도입이 용이하며 미국이 높은 경쟁력 우위를 차지하고 있는 증권산업의 경우 그 경쟁의 정도 한층 격화될 것임.
  - 은행의 경우 외환위기 이후 사실상 전면 개방되었고 외국자본의 시

장지배력도 높기 때문에 개방으로 인한 추가적 효과는 미미할 것으로 예상

- 따라서 보험, 증권 등 우리나라 제2금융권 금융회사들의 경쟁력 강화 노력을 뒷받침할 수 있는 법제도적 개선 노력이 필요하며 그 외 경쟁상대국인 미국에 비해 과도하거나 불합리한 금융 관련 규제의 개선도 필요

### Ⅲ. 금융부문 제도개선 과제

#### 1. 금융지주회사 규제

##### 가. 배경

- 금융부문에 있어 중요한 세계적인 흐름 중의 하나는 대형화 및 겸업화이며, 이러한 추세에 맞추어 각국의 금융규제도 재정비되고 있는 상황
  - 금융시장의 글로벌화는 대형화 및 겸업화의 중요한 계기 중의 하나
- 금융회사의 겸업화는 통상 직접겸업, 자회사, 지주회사 등의 세 가지 방식으로 이루어짐.
  - 직접겸업 방식: 하나의 법인체(in-house) 안에서 은행, 보험, 증권 등의 금융서비스를 제공
  - 자회사 방식: 자회사를 통해 모회사 업무 외의 금융서비스를 제공
  - 지주회사 방식: 지주회사가 은행, 보험, 증권 등의 다양한 금융회사를 자회사로 소유하면서 금융서비스 제공
- 여러 겸업 방식 중 어느 한 방식이 우월하다고는 볼 수 없으며 한 국가의 사회·경제적 환경, 금융규제의 정도 등에 따라 개별 금융회사의 선호는 달라지는데 최근에는 금융지주회사 방식을 선호하는 경향이 있음.
  - 금융지주회사는 자회사의 특성에 따라 효율적 자원배분을 꾀할 수 있고 직접겸업과는 달리 독립된 법인격체인 자회사 간의 부실전이의 위험성을 낮출 수 있으며 교차판매를 통한 원스톱(one-stop) 금융서비스를 제공할 수 있는 등 여러 가지의 장점을 가지고 있음.
- 우리나라의 경우 지주회사 자체가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률

(이하 공정거래법)에 의해 금지되었다가 1999년 공정거래법 개정으로 지주회사가 허용되면서 금융지주회사의 설립도 가능한 제도적 토대가 마련

- 공정거래법상에서 지주회사 도입이 허용됨으로써 2000년 「금융지주회사법」이 제정되었고, 우리나라에서도 금융지주회사가 설립됨.
  - 한편 우리나라의 경우 다른 나라와는 달리 금융지주회사제도의 도입이 외환위기 이후 금융산업의 구조조정을 지원한다는 목적도 포함하고 있음.
  - 현재 우리금융지주, 신한금융지주, 한국투자금융지주, 하나금융지주의 4개 금융지주회사가 설립되어 운영 중
- 한편 우리나라의 금융지주회사제도가 지나치게 경직적으로 운영되고 있어 금융회사의 금융지주회사 전환을 어렵게 하고 있다는 지적이 제기되고 있으므로 현행 금융지주회사제도를 미국의 제도와 비교하여 문제점 및 개선방향을 제시함.

## 나. 문제점 및 개선방향

### □ 미국의 금융지주회사제도 개요

- 미국은 우리나라와는 달리 별도의 금융지주회사법이 없고 은행지주회사법, 증권거래법, 보험업법에서 지주회사가 지배하는 자회사의 업종에 따라 은행지주회사, 투자은행지주회사, 보험지주회사를 규정
- 은행지주회사는 은행 또는 은행지주회사를 지배하는 회사로 정의되며 은행지주회사가 되거나 은행을 자회사로 만드는 경우 등에 관해서는 FRB의 사전승인이 필요
  - 은행지주회사가 되는 경우

- 은행을 자회사로 만드는 경우
  - 은행지주회사가 은행의 의결권 있는 주식의 5% 이상을 취득하는 경우
  - 은행지주회사 또는 그 자회사가 다른 은행의 자산의 대부분을 인수하는 경우
  - 은행지주회사 간의 합병 또는 신설·합병하는 경우
- 우리나라는 금융지주회사 중에서 은행을 자회사로 지배하는 회사를 은행지주회사라고 함.
- 반면, 미국에서는 은행지주회사 중에서 일정한 요건을 갖추고 FRB에 신고한 회사를 금융지주회사라 함.
- 따라서 미국의 금융지주회사(financial holding company)는 모두 은행지주회사임.
- 은행지주회사가 금융지주회사로 전환하기 위해서는 몇 가지 전환요건(자본적정성, 경영상태, CRA등급 요건 등)을 충족하여 FRB에 신고
- 미국의 보험지주회사제도는 연방차원의 법률이 없고 각 주의 보험업법에 근거하고 있음.
- 하지만 대부분의 주들이 보험감독관협의회(NAIC: National Association of Insurance Commissions)가 권고하는 법규를 따르고 있어 각 주의 보험법에는 큰 차이가 없다고 할 수 있음.
  - 통상 뉴욕주 보험법이 미국 보험법의 전형으로 여겨짐.
- 뉴욕주 보험법상 보험지주회사의 정의는 ‘보험회사를 직간접적으로 지배하는 회사’를 말함.
- 여기서 지배는 직간접적 보유 또는 대리권 행사를 통해 의결권 있는 주식을 10% 이상 보유하거나 기타 계약에 의하여 한 회사의 경영권 및 정책을 지도할 수 있는 권한을 보유하는 것을 의미<sup>7)</sup>

- 보험지주회사 자회사의 범위에 대해서 별다른 제한이 없어 보험회사뿐만 아니라 비보험회사도 자회사로 지배할 수 있음.
  - 오히려 보험회사의 자회사에 대해서는 어떤 종류의 사업도 영위할 수 있다고 명시
  - 다만, 은행지주회사법상의 예금취급기관을 자회사로 지배하기 위해서는 FRB의 승인을 받아야 함.
  
- 미국의 투자은행지주회사는 1999년 11월 금융서비스현대화법이 제정되면서 증권거래법에 투자은행지주회사 관련 조항이 신설<sup>8)</sup>
  - 투자은행지주회사라 함은 1인 이상의 브로커 또는 딜러를 지배하거나 소유하는 회사 및 투자은행지주회사의 관계 회사를 지배 또는 소유하는 회사로 정의
  
- 증권거래법에는 투자은행지주회사의 설립이나 자회사 편입에 대한 규정이 없음에 따라 SEC의 승인 없이 자유롭게 투자은행지주회사를 설립하고 자회사를 편입할 수 있음.
  - 투자은행지주회사의 업무 및 자회사 범위에 대해서도 별다른 규제 없음.
  - 증권거래법은 보고서의 제출요구 및 검사 등을 통한 SEC의 감독근거만 규정하고 있을 뿐 투자은행지주회사에 대한 한도규제나 행위제한 규정 등은 없음.

□ 문제점 및 개선방향

- 현행 금융지주회사제도의 가장 큰 문제는 과도한 규제로 인해 은행을 제외한 다른 금융부문(제2금융권)의 지주회사 전환을 어렵게 하여 금융산업

---

7) 안철경 · 이상우(2006) p.80.

8) 투자은행지주회사에 관한 사항은 정찬형 · 정경영(2006)을 참조하여 작성

의 경쟁력 약화를 야기할 가능성이 크다는 점임.

- 미국의 경우 금융지주회사가 업종별, 즉 은행, 보험, 증권(투자은행)으로 구분되어 운영되고 있는 반면 우리의 경우 금융지주회사 단일체제로 운영되고 있는 상황
  - 우리의 경우 금융지주회사법이란 단일법규를 가지고 있으며 이 법을 통해 금융지주회사의 설립, 운영 등 대부분의 사항을 규율
  - 현행 금융지주회사법은 사실상 은행지주회사법 수준의 규율체계로 구성되어 있음.
  
- 전업주의를 채택하고 있었던 우리나라는 그동안 점진적으로 겸업화를 촉진하여 왔는데 대부분 은행 중심의 겸업화만 진행되어 온 상황
  - 자회사를 통한 타 금융권역으로의 진출, 방카슈랑스 등
  
- 금융지주회사법의 경우에도 은행지주회사의 개념을 중심으로 제정되었기 때문에 보험, 증권 등의 제2금융권에서 금융지주회사의 설립 및 전환이 용이하지 않은 상황
  - 특히 국내 대기업집단 소속의 제2금융권 회사들이 금융지주회사로의 이행이 어려움에 따라 은행권과 대형화, 겸업화 경쟁에서 열세에 처한 상황
  - 금융지주회사로의 이행 가능성 정도에 따라 제2금융권과 은행 간에 향후 성장여력도 차이가 나 금융산업 간 불균형이 심화될 가능성을 내포
  
- 특히 우리나라의 경우 금산분리원칙을 금융지주회사법에 도입함에 따라 자회사의 범위가 매우 제한적
  - 금융지주회사는 비금융업 영위가 불가능하고 일반지주회사도 금융업을 영위할 수 없음.

- 금융지주회사는 원칙적으로 자회사 외의 국내 계열회사 및 비금융기관 주식보유가 금지
  - 금융지주회사의 자회사는 업무와 관련이 있는 회사가 아니면 지배할 수 없음.
- 다른 나라의 은행지주회사에 해당하는 규제를 금융지주회사에 부과함으로써 금융권역별 금융지주회사가 정의되어 있지 않은 우리나라의 경우 산업자본계열 비은행금융회사의 금융지주회사로의 전환이 사실상 어려움
- 대기기업집단 금융회사들이 금산분리 적용을 받지 않은 상태에서 형성한 소유지배구조를 금융지주회사의 이행을 위해 은행과 동일하게 엄격한 금산분리 규제를 받으라는 것은 현실적으로 규제순응비용이 과다하여 전환 또는 설립이 거의 불가능함.<sup>9)</sup>
- 따라서 현행 금융지주회사제도는 미국을 비롯한 다른 나라와 같이 업종별 금융지주회사가 설립될 수 있도록 개선되어야 함.
- 현행 금융지주회사법 안에서 개별 금융업별로 금융지주회사를 설립·운영할 수 있도록 법 개정을 하거나
  - 개별 금융업법 안에서 업종별 금융지주회사에 대한 법적 근거를 도입하는 방안을 고려
- 또한 금융업 종별로 그 특성에 따라 규제의 강도가 다른 것이 보편적 금융규제의 원리이므로 보험, 증권(투자은행) 등의 지주회사에 대해서는 조직, 운영 등에 있어 상당한 수준의 자율성을 부여하도록 제도개선이 이루어져야 함.
- 통상 은행지주회사의 경우 은행업의 특성을 반영하여 상대적으로 강한 규제가 이루어지지만 그 밖의 기타 금융업에 대해서는 조직, 업무의 범위 등에 있어서 어느 정도의 자율성을 보장하는 것이 보편적임.

---

9) 안철경·이상우(2006) p.167.

〈표 3-2〉 주요국 금융지주회사의 타 회사 주식소유 비교

국가별	타 회사 주식소유 규제
한국	- 자회사 외 금융기관 주식 5% 초과 소유 금지 - 비금융기관의 주식소유 금지. 단, 은행지주회사의 경우는 5%까지 소유 (비금융자회사 불가능) - 자회사의 지배목적 주식소유 금지
미국	- 은행지주: 은행이 아닌 회사가 발행한 주식총수의 5% 초과 보유 금지(비금융 자회사 불가능) - 금융지주: 은행지주와 동일 규제 - 보험지주: 규제 없음 - 투자은행지주: 규제 없음
일본	- 은행지주: 자회사와 합쳐 타 국내회사 발행주식 총수의 15% 초과 보유 금지 - 증권지주, 보험지주: 규정 없음
영국	- 규제 없음

자료: 안철경·이상우(2006)

## 2. 사모펀드 관련 규제<sup>10)</sup>

### 가. 배경

- 시장의 다양한 펀드<sup>11)</sup> 수요에 부응하기 위해 1998년 9월 중전의 「증권투자신탁업법」과 「증권투자회사법」을 개정, 사모펀드제도를 최초로 도입
  - 도입이 당시 사모펀드 종류를 일반적인 사모펀드와 사모기업구조조

10) 김경원(2006), 김은집(2007), 임연하(2005)의 내용을 참조.

11) 펀드는 공모(公募)펀드와 사모(私募)펀드로 나누는데, 공모펀드는 뮤추얼펀드와 같이 기관이나 불특정 다수의 개인으로부터 투자자금을 모집하며 투자를 하고, 사모펀드는 소수의 투자자 자금을 모아서 고수익·고위험 자산에 투자하는 펀드를 말함. 공모펀드는 불특정 다수의 투자자로부터 자금을 모집하기 때문에 금융감독기관으로부터 투자자 보호 차원에서 여러 가지 제약을 받는다. 반면 사모펀드의 경우는 고수익을 위해 높은 투자위험을 감수할 의사가 있는 소수의 거액투자자들이 고객으로 구성되어 있기 때문에 상대적으로 규제를 적게 받음.

- 정펀드(CRF)로 제한하고, 운용대상은 채권투자에 한정
  - 2000년 7월에는 운용대상을 주식투자까지 확대
  - 2001년 3월에는 사모M&A펀드(타 회사를 사모펀드 투자자의 계열회사로 편입하는 것을 목적) 도입
- 2004년 1월 「증권투자신탁업법」과 「증권투자회사법」을 통합한 「간접투자자산운용업법」(간투법)이 제정되면서 사모펀드 규제가 일부 완화
    - 펀드의 공시 및 운용 등에 관한 규제완화: 공시의무 및 운용제한 규제완화
  - 하지만 사모펀드에 대한 기본적인 규제체계는 원칙적으로 공모펀드와 동일하게 규제를 받고, 일부 규제에 대해 예외적으로 면제 또는 완화되는 형식을 취하고 있음.
  - 2004년 9월에는 간투법이 개정되면서 사모주식투자펀드(사모투자전문회사) 제도가 도입
    - 사모주식투자펀드는 기업을 인수하여 사업구조·지배구조 개선 등의 방법으로 기업 가치를 높인 뒤 되팔아 투자수익을 높이는 것을 목적으로 하는 펀드이며, 영미 국가의 PEF(Private Equity Fund)와 유사한 제도
  - 사모주식투자펀드는 투자자의 구성이 기존의 사모펀드와 유사하다는 것 외에는 펀드의 구조, 운용대상, 규제 등에 있어서는 일반적인 사모펀드와는 다른 성격을 가짐.
    - 사모주식투자펀드의 조직형태는 합자회사이어야 하며 자산운용은 기업 경영권 인수로 한정되며, 공모펀드상의 일부 규제가 면제되고 금융지주회사 및 지주회사 규제의 적용이 배제됨.

〈표 3-3〉 사모주식투자펀드와 사모펀드의 비교

구 분	사모주식투자펀드	사모펀드	
유사점	- 사모 방식으로 펀드가입을 권유 - 투자자 구성을 일정하게 제한 - 금감위 등록		
차 이 점	구조	- 합자회사	- 신탁계약 또는 주식회사
	운용대상	- 기업 경영권 인수	- 단기 포트폴리오 투자
	손익분배	- 자율적으로 결정	- 보유주식 수에 비례하여 분배
	규제	- 펀드설립, 판매구조 등에 대해 공모펀드 규제 면제 - 운용에 대해 별도로 규제	- 펀드설립과 불공정거래 제한에 대해 공모펀드 규제를 준용 - 운용 및 공시에 관한 일부 규제 면제
	특례	- 금융지주회사 적용 배제 - 지주회사 적용 배제	- 없음.

자료: 임연하(2005)

- 미국의 경우 사모펀드에 대한 규제가 거의 없는 편이어서 사모펀드의 활발한 설립과 폭넓은 자산운용이 이루어지고 있음. 따라서 미국의 사모펀드제도의 기본적 구조를 살펴보고 이와 우리나라의 제도를 비교하여 사모펀드 활성화를 위한 개선방향을 제시하고자 함.

## 나. 문제점 및 개선방향

### □ 미국의 사모펀드제도

- 미국의 경우 사모펀드는 자연발생적으로 발전해 온 제도이며, 투자자와 운용자 간의 사적계약의 성격을 띤 투자 방식으로써 규제를 통하여 효과적으로 규율하기 어려운 시장
  - 사모펀드 투자자가 법적 보호의 필요성이 많지 않은 소수의 전문가라는 점에서 자산의 자율적 운용을 최대한 보장
  - 단, 사기나 시장왜곡 등을 방지하기 위한 법규는 사모펀드에도 적용

- 미국의 사모펀드와 관련된 법에는 「투자회사법」(Investment Company Act of 1940), 「증권거래법」(Securities Exchange Act of 1934), 「투자자문업법」(Investment Advisors Act of 1940) 등이 있음.
- 대부분의 미국 사모펀드들은 이들 법 적용을 받지 않고 있는데 사모펀드나 그 운영자에게 원천적으로 법 적용을 면제하는 것이 아니라 일정한 요건을 정하여 이를 충족하는 경우에 이 법의 적용을 면제하는 형태를 취하고 있음.
- 예를 들어, 사모펀드는 펀드에 대한 일반적인 규제법규인 「투자회사법」에 따르면 공모방식으로 발행되지 않으면서 적격투자자(qualified purchaser)<sup>12)</sup> 또는 100인 이내의 투자자에 의해서만 소유되는 펀드는 「투자회사법」상 투자회사에 해당되지 않음.
  - 이 경우 사모펀드는 SEC(Securities and Exchange Commission)에 등록의무가 면제됨으로써 공모펀드에 적용되는 각종 공시 및 운용상 규제를 받지 않게 됨.
- 또한 일정 조건에서는 「투자자문업법」상 투자자문업자로 SEC 등록의무가 면제되어야 함.
  - 최근 12개월 동안 고객의 수가 15인 미만이어야 하고
  - 「투자회사법」상 투자회사로 SEC에 등록된 펀드를 운용하지 않아야 하고
  - 대외적으로 널리 투자자문업자라고 인식될 행위를 하지 않은 경우
- 증권거래법의 경우 사모펀드의 동법상 등록의무를 피하기 위해 동법상 브로커-딜러(broker-dealer)에 해당하지 않는 방법으로 SEC 등록의무를 회피
  - 증권거래법에 「거래 예외(trade exception)」 조항을 이용, 사모펀드의 역

---

12) 적격투자자는 스스로 자신을 보호할 능력이 있다고 여겨지는 투자자를 말함.

- 할을 거래로 한정하여 등록의무 회피
- 거래는 브로커-딜러와는 달리 시장에서 중개기관(financial intermediary)의 역할을 하지 않음.
- 따라서 대부분의 사모펀드들의 경우 일부 사항을 제외하고는 감독당국의 규제를 받지 않음.
  - 일부 거래에 대해서는 증권거래법, 연방준비은행법, 상품선물거래법 등에서 사모펀드에 대해 거래내용 보고 의무 등을 부여

〈표 3-4〉 미국 사모펀드 운용자에 적용되는 규제

관련 법률		내 용
투자자문업법(1940)		▪ 사모펀드 운용자가 15인 이상에게 투자자문을 하는 경우에는 투자자문업자로 SEC에 등록
기타 법률	증권거래법(1934)	▪ 반 사기조항(Anti-fraud) 적용 대상
	연방준비은행법	▪ 미국에 기반을 둔 사모펀드가 외국 증권거래소에 대량의 자금으로 투자할 경우 FRB에 보고
	상품선물거래법	▪ 사모펀드가 선물·옵션 600계약 이상을 거래할 경우 포지션 등을 CFTC에 보고
	상품거래소법	▪ 공동상품 운용자에 대하여 등록, 공시, 보고 등 일정 항목에 대해 규제 적용

자료: 임연하(2005)

- 하지만 사모펀드의 경우 「증권거래법」상 사기금지 규정의 적용을 받음.
  - 규제를 거의 받지 않는 사모펀드라 할지라도 사기금지 규정으로 인해 사모펀드의 일탈적 행위가 자연스럽게 규제를 받음.<sup>13)</sup>

13) 사기금지 규정으로 인해 사모펀드는 투자자에게는 중요한 사실을 공시해야 하며 중요한 사실을 누락한다거나 잘못 기재하여서도 안 되며, 나아가 사모펀드의 시장거래행위가 조작적이거나 사기성이 있어서도 안 됨. 투자자에게는 사기금지 규정이 민사소송에 빈번하게 이용되는 조항

□ 문제점 및 개선방향

- 공모펀드에 부과되는 대부분의 규제에서 자유로운 미국의 사모펀드와는 달리 우리나라의 사모펀드에 대한 기본적 규제체계는 원칙적으로 공모펀드와 동일하게 규제를 받고, 일부 규제에 대해 예외적으로 면제 또는 완화되는 형식을 취하고 있음.
  - 사모펀드 등록 시 이해관계자 간의 계약서로 대체되어야 할 각종 세부 사항을 등록요건으로 요구하는 등 현행 등록요건은 과도한 규제
  - 이해관계자 간의 갈등은 사후적으로 쟁송 등을 통해 해결되는 것이 원칙
  
- 미국의 PEF에 해당하는 우리나라의 사모주식투자펀드는 미국 PEF와는 달리 운용대상을 기업인수투자(buy-out fund)로만 한정
  - PEF는 통상 기업인수투자(buy-out fund), 벤처캐피탈펀드(venture capital fund), 메자닌펀드(mezzaine fund)로 나눌 수 있는데, 우리나라의 경우 사실상 기업인수투자(buy-out fund)만 인정<sup>14)</sup>
  - 반면, 미국의 경우 '투자회사법'상의 면제규정을 충족하는 경우 그 운용과 관련하여 법상 제한을 전혀 받지 않고 그 자체의 필요에 따라 운용대상을 탄력적으로 선택·운용
  
- 보험회사의 경우 대형·장기투자자로서 PEF에 적극적으로 참여할 수 있는 대상이지만 보험업법의 제한으로 PEF투자가 제한
  - 보험업법 제109조 및 제115조, 동법 시행령 제59조에 따라 보험회사는 PEF 지분 15% 이상을 소유할 수 없음.
  
- 우리나라 PEF의 경우 특별한 사유가 없는 한 재산의 10%를 초과하여 차입하지 못하는데, 이는 일반적 사모펀드의 특성에 부합하지 않는 규제

---

14) 간접투자자산운용업법 제144조의7

- 사모펀드 차입의 적정성은 금융기관 등의 신용공여자가 판단할 문제로 시장에서 해결하는 것이 바람직
- 대기업을 유휴자금은 지속적으로 증가하고 있는 데 반해 대기업에 대한 PEF 투자 규제로 대기업을 PEF 참여가 매우 제한받고 있어 PEF 시장 발전에 걸림돌
  - 간접투자자산운용업법 제144조의15(대기업집단 계열 사모투자전문회사 등에 대한 제한)
- 사모펀드에 대한 과도한 규제는 사모펀드의 본질적 특성을 침해하여 창의적이고 자율적인 운영을 막아 금융산업의 혁신성을 저해하게 될 것임.
  - 기본적으로 사모펀드에 투자하는 자는 소수의 거액 투자자들이고 자신들을 보호할 수 있는 능력이 있다고 여겨지므로 사모펀드는 사적 투자계약에 따른 투자기구의 성격을 띠므로 이에 대한 규제는 최소한으로 유지
- 따라서 우리나라의 사모펀드제도의 경우에도 미국의 수준에 가깝게 규제를 완화하여 활발한 사모펀드의 설립과 창의적인 펀드운용을 촉진하여야 할 것임.

### 3. 결합재무제표 의무

#### 가. 배경

- 재무보고서는 재무제표, 연결재무제표, 결합재무제표로 분류할 수 있으며 각각의 정의는 다음과 같음.
  - 재무제표: 주식회사가 작성하는 대차대조표·손익계산서, 이익잉여금처분계산서, 자본변동표, 현금흐름표 등을 말함.

- 연결재무제표: 2개 이상의 회사가 지배·종속의 관계에 있는 경우 지배회사가 작성하는 연결대차대조표·연결손익계산서, 연결자본변동표 및 연결현금흐름표 등을 말함.
  - 결합재무제표: 기업집단이 소속회사의 재무제표를 결합하여 작성하는 기업집단결합대차대조표·기업집단결합손익계산서, 기업집단결합현금흐름표 등을 말함.
- 재무제표 및 연결재무제표의 작성 의무 대상은 자산총액 70억 원 이상인 주식회사와 증권거래소 또는 코스닥 상장 주식회사이며 자산총액이 2조 원 이상인 기업집단은 결합재무제표도 작성하여야 함.
- 연결재무제표와 결합재무제표의 차이
- 연결재무제표는 지배회사를 중심으로 회사 간의 출자관계에 의하여 지배·종속관계가 형성된 경우에 이를 하나의 경제적 실체로 보아 작성하는 재무제표
  - 결합재무제표는 회사 간의 출자관계뿐 아니라 개인 대주주 등의 출자관계까지 고려하여 당해 기업집단 소속회사의 재무제표를 결합하여 작성하는 재무제표
- 결합재무제표는 외환위기 이후 IMF와의 지원조건협약에 따라 기업지배 구조 및 기업구조 개선방안의 하나로 1999년부터 도입되어 시행
- 1999년 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」(외감법)에 결합재무제표 작성 의무가 도입될 당시에는 30대 대규모기업집단이 대상
  - 이후 2002년 6월 외감법 시행령 개정을 통해 결합재무제표 작성 의무 대상기업을 자산규모 2조 원 이상의 기업집단으로 확대<sup>15)</sup>

---

15) 결합대상 계열회사는 결합재무제표의 작성기준일 현재 결합대상 기업집단에 속하는 모든 국내 계열회사와 합명회사, 합자회사, 유한회사 및 주식회사 등 모든 형태의 해외 계열회사를 포함.

- 한편 다음 조건에 해당하는 기업집단은 결합재무제표 작성 의무가 면제됨.
  - 기업집단 계열회사 중 하나의 회사가 작성하는 연결재무제표에 포함되는 자산(부채)총액이 기업집단 전체 자산(부채)총액의 80% 이상인 경우
  - 작성대상에 포함되지 않는 계열회사들의 자산총액이 당해 기업집단 전체 자산총액의 50% 이상인 경우

## 나. 문제점 및 개선방향

- 결합재무제표는 도입 초기부터 도입의 정당성 및 유용성에 대한 논란이 있었고 지금도 계속되고 있음.
  - 결합재무제표는 투자자 및 채권자를 위한 것이 아니라 규제당국 등에 유용한 특수목적의 재무제표이므로 의무적 작성은 과도한 회계정보의 공시 및 작성으로 인한 비용부담을 초래한다는 비판이 존재
  - 투자자는 개별기업에 대한 권리를 가지는 것일 뿐 그룹 주체 또는 그룹 일반에 대한 권리를 가지고 있지 않기 때문에 결합재무제표가 일반적 이해관계자에게는 유용성이 떨어진다는 시각도 존재
  - 결합재무제표는 기업집단 간 주력 업종이나 특수성이 고려되지 않은 채 모든 계열사의 재무제표를 합산하여 작성되므로 다른 재무제표와는 달리 기업집단 간 비교할 수 있는 여지가 없다는 비판이 존재
  - 결합재무제표가 회계정보로서 실질적인 유용성이 있는가에 대한 실증 분석에서도 서로 상반된 결과의 연구들이 존재<sup>16)</sup>
- 한편, 2002년부터 작성 대상 기업을 자산규모 2조 원 이상으로 확대하였음에도 불구하고 실제 작성을 면제받는 기업집단이 많고 지속적으로 결

---

16) 이광재(2002)의 연구에서는 결합재무제표가 연결재무제표의 이상의 정보를 투자자에게 주는 것으로 나타났으며 최근 황인태·강선민(2007)의 연구에서는 그 반대로 결합재무제표가 별다른 정보의 유용성을 가지고 있지 않다는 실증분석 결과를 제시하고 있음.

- 합재무제표 작성 대상이 되는 기업집단의 수도 적어 그 실효성을 상실
- 1999년 도입 시 작성대상 기업 중 실제 결합재무제표를 작성한 기업은 56.7%였으며 최근에는 30% 이하로 그 비율이 떨어졌음.
  - 결합재무제표 도입 이후 지속적으로 결합재무제표를 작성한 기업집단은 현대, 삼성, 한진, 롯데, 동부, 코오롱 등 총 6개에 불과
- 국제적으로도(미국을 포함) 개별재무제표 및 연결재무제표가 주회계자료로 사용되고 있으며 결합재무제표를 법으로 강제하는 나라는 없음.
  - 한편 우리나라는 회계제도의 국제적 정합성에 부합하기 위하여 2011년부터 상장법인에 대해 연결재무제표를 주재무제표로 삼는 국제회계기준을 도입할 예정
  - 따라서 회계의 기본원리인 기업실체 개념에 근거하지 않으며<sup>17)</sup> 다른 나라에도 존재하지 않아 국제적 정합성도 없는 결합재무제표를 강제하는 것은 과도한 규제이므로 결합재무제표 작성 의무 규제는 폐지해야 함.

〈표 3-5〉 결합재무제표 작성 대상 기업집단 현황

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
대상기업집단	30	36	33	40	48	49	52	54	56
작성기업집단	17	14	11	12	14	12	15	16	18
작성비율	56.7%	38.9%	33.3%	30.0%	29.2%	24.5%	28.8%	29.6%	32.1%

주: 2006년까지는 실제 결합재무제표 작성기업 수이며, 2007년은 작성 의무 대상 기업(작성 대상 기업은 추후 심사를 통해 조정될 수 있음.)

자료: 황인태·강선민(2007) 및 금융감독위원회

17) 연결재무제표는 하나의 기업을 기준으로 그 기업의 경제적 실체에 대한 재무제표로써 의미가 있지만 결합재무제표는 기업의 범위를 넘어서 동일인이 통제 가능한 기업집단을 하나의 경제적 실체로 간주하고 있기 때문에 경제활동의 기본이 기업을 넘어선 추상적 개념(황인태·강선민, 2007)

〈표 3-6〉 결합재무제표와 연결재무제표의 비교

구 분	결합재무제표	연결재무제표
대 상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일인(친인척 등 특수관계인 포함)이 발행 주식 총수의 30%를 초과 소유하는 최대주주이거나</li> <li>• 임원의 임면 등으로 상당한 영향력을 행사 또는 사실상 지배한다고 인정되는 회사들의 집단(실질 지배력 기준에 의한 모든 계열 기업군)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지배회사가 종속회사의 발생 주식총수의 50%를 초과 소유하거나 30%를 초과 소유하면서 종속회사의 최대 주주인 경우(지분율 기준)</li> <li>• 의사결정기구의 구성원의 과반수를 임면하거나, 과반수 의결권을 행사할 수 있는 권한이 있는 경우 외(실질지배력 기준)</li> </ul>
목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업경영의 투명성 제고와 기업지배구조 선진화(IMF의 강력한 요구로 1999년 도입)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연결실체와 관련하여 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 연결실체의 재무상태와 경영성과 등 유용하고 적정한 정보를 제공</li> </ul>
활용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업집단 전체의 재무구조 및 경영성과 등의 정보를 제공 →정보이용자 없음.</li> <li>• 기업집단의 소유지배구조 파악 →공정거래법에 의해 별도 공시</li> <li>• 계열사 간 주요 내부거래 파악 →공정거래법에 의해 별도 공시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 실체의 재무구조 및 경영성과 등의 정보를 제공</li> <li>• 연결회사 간 이루어지는 부당 내부거래 및 상호출자, 내부이익이 제거되므로 재무정보의 왜곡현상 방지</li> <li>• 회계정보의 국제적 비교 가능</li> </ul>
주요 이용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부, 금융감독기관, 투자자 외 → 실질사용자 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지배회사의 투자자 및 이해관계자</li> </ul>

자료: 황인태 · 강선민(2007)

## 4. 내부회계관리제도

### 가. 배경

- 내부회계관리제도는 기업의 부실위험을 조기에 인지하여 기업구조조정을 원활히 하기 위하여 2001년 「기업구조조정 촉진법」(구축법)에 한시적<sup>18)</sup>으로 도입된 제도

- 외부감사대상법인인 총자산 70억 원 이상인 기업과 채권금융기관 신용 공여액 합계가 500억 원 이상인 기업이 그 대상
- 한편 2000년대 초 미국의 엔론, 월드컴 등에서 대규모 회계분식 사건이 발생하였고 우리나라에서도 대우, SK 등 대규모 회계분식 사건이 발생함에 따라 회계 투명성의 중요성에 대한 인식이 전 세계적으로 확산
- 따라서 미국은 2002년 7월 기업공시정보의 정확성과 신뢰성을 높여 투자자를 보호하기 위해 회계개혁법안인 ‘사베인즈 옥슬리(Sarbanes-Oxley)법’<sup>19)</sup>(SOX)을 도입
  - SOX법은 상원의원 Paul Sarbanes와 하원의원 Michael Oxley가 공동으로 발의하였으며 회계감독위원회(PCAOB)의 설립, 회계감사의 독립성 확보, 회사경영진의 회계보고서에 대한 책임의무 강화, 재무정보 공시의 엄격화 등을 내용으로 하고 있음.
- 한편 우리나라도 기업회계정보의 신뢰성을 회복하기 위하여 미국의 SOX법을 모델로 하여 2002년 회계제도 개혁방안을 마련함.
  - 공시서류에 대한 대표이사 등의 확인검토 의무화 주요 주주·임원에 대한 금전대여 원칙 금지, 감사위원회의 전문성 제고, 감사법인의 주기적 교체제도 도입 등을 주 내용으로 하고 있음.
- 또한 회계제도 개혁방안의 일환으로 한시적이었던 구축법의 내부회계관리제도를 ‘주식회사에 대한 외부감사에 관한 법률’(외감법)로 이관하여 항구적으로 법제화(2003년 12월)

---

18) 기업구조조정 촉진법은 2001년부터 2005년 12월31일까지만 유효한 한시법으로 제정되었으나 이후 여전히 채권금융기관의 자율적인 합의를 통한 기업구조조정의 관행이 시장에 정착되지 않고 있다는 판단에 따라 기업구조조정이 신속하고 원활하게 추진될 수 있도록 하기 위하여 2010년 12월 31일까지 한시적으로 적용되는 기업구조조정 촉진법이 2007년 8월에 다시 제정되었음.

19) 정식 명칭은 ‘Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act’

- 한편 내부회계관리제도를 외감법으로 이관하면서 SOX의 내부통제제도<sup>20)</sup>를 모델로 하여 그 내용을 더욱 강화
- 외감법상의 내부회계관리제도의 기본 구성은 내부회계관리 규정 제정 및 관련조직의 구성, 내부회계관리자의 지정, 내부회계관리제도 운영 실태에 관한 공시, 외부감사인의 검토 및 의견표시 등으로 이루어져 있음 (아래 표 참조).
  - 단, 비상장 중소기업에 대해서는 그 적용을 2년간 유예

〈표 3-7〉 외감법상 내부회계관리제도의 주요 내용

구 분	내 용
내부회계관리 규정 제정 및 관련조직의 구성	- 외감대상회사는 내부회계관리 규정과 이를 관리·운영하는 내부조직을 갖추어야 함.
내부회계관리자의 지정	- 기업대표자는 내부회계관리제도의 관리·운영을 책임지고, 상근이사 중 1인을 내부회계 관리자로 지정 - 내부회계 관리자는 반기마다 이사회 및 감사(감사위원회를 포함)에게 내부회계관리제도 운영 실태를 보고하고 감사는 매년 운영실태 평가결과를 이사회에 보고
내부회계관리제도 운영 실태에 관한 공시	- 주권·코스닥 상장법인은 내부회계관리제도 운영보고서를 작성하여 매년 사업보고서에 첨부하여 공시
외부감사인의 검토 및 의견표시	- 외부감사인은 내부회계관리제도 운영 실태를 검토하여 감사보고서에 의견표명
위반 시 제재	- 내부회계관리제도에 의한 회계정보를 위조변조·훼손·파기한 자(5년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금), 내부회계관리자 미지정, 운영실태 미보고, 검토의견 미표명 등(3천만 원 이하의 과태료)

20) SOX에서 내부통제제도는 제302조(재무보고에 대한 회사의 책임)와 제404조(내부통제에 대한 경영자의 평가)에서 규정

## 나. 문제점 및 개선방향

- 내부회계관리제도를 최초로 도입한 미국의 경우에도 상장기업에 대해서만 의무화
  - 자산총액 500억 원 미만인 비상장 중소기업에 대해서는 그 적용을 2년간 유예하여 2007년 6월 30일 이후 개시 사업연도부터 적용
- 회계 인프라가 구축되어 있지 않은 비상장 중소기업의 경우 현실적으로 내부회계관리제도를 준수하기 어려움.
  - 비록 유예기간이 있지만 외감법 대상인 '직전 사업연도말의 자산총액이 70억 원 이상인 주식회사'를 대상으로 하고 있어 그 범위가 지나치게 광범위하다는 문제가 있음.
- 소규모 회사 입장에서는 문서화작업, 인건비, 컨설팅비 등 과대한 비용을 초래하기 때문에 그 적용대상을 축소할 필요
  - 상장회사만을 대상으로 하는 SOX법의 내부통제제도의 경우에도 상대적으로 소규모 회사의 경우 제도순응에 막대한 비용을 초래한다는 비판이 존재
- 따라서 내부통제제도의 구축을 의무화하고 운영·감독·감시에 대한 구체적 규정을 두는 대상을 상장회사(또는 상장회사 중 일정규모 이상의 기업)로 축소하고 이를 증권거래법에서 규율하는 방안을 고려<sup>21)</sup>

---

21) 박정수(2006), p.124.

## 5. 금융기관의 기업결합 제한<sup>22)</sup>

### 가. 도입 배경

- 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(금산법) 제24조<sup>23)</sup>에 따르면 금융기관이 다른 회사의 주식을 일정한도 이상 취득하게 되는 경우 금융감독위원회의 승인을 받아야 함.
  - 동일계열 회사의 경우 의결권 있는 주식의 5% 이상 취득 시, 동일계열이 아닌 타 회사의 경우 20% 이상 취득 시 승인이 필요
- 정부는 금산법 제24조 도입의 필요성으로 금산결합에 따른 금융기관의 건전성·안정성 저해, 공정경쟁 저해, 금융기관을 이용한 경제력집중 등의 부작용 등을 들고 있음.
- 금산법 제24조는 1997년에 도입된 후 관련조항 변경이 몇 차례 있었으나 기본적 틀에서는 큰 변화가 없이 유지되어 왔음.
- 그러던 중 2004년 4월 금산법 제24조 위반상태인 금융회사들이 적발되면서 승인 없이 보유 중인 한도초과분에 대한 처리방안이 쟁점으로 부상
  - 일부 정치권의 미승인 한도초과 주식의 강제처분 입법화 시도는 소급입법 등의 위헌 논란을 유발

---

22) 이태규·김현중(2005)의 내용을 수정·보완

23) 제24조(다른 회사의 주식소유한도) ①금융기관 및 그 금융기관과 같은 기업집단에 속하는 금융기관(이하 “동일계열 금융기관”이라 한다)은 다음 각 호의 1의 행위를 하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 미리 금융감독위원회의 승인을 얻어야 한다. 다만, 당해 금융기관의 설립근거가 되는 법률에 의하여 인가·승인 등을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 20 이상을 소유하게 되는 경우
2. 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 5 이상을 소유하고 동일계열 금융기관 또는 동일계열 금융기관이 속하는 기업집단이 당해 회사를 사실상 지배하는 것으로 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우

〈표 3-8〉 금산법 제24조 관련 조항의 변천과정

구분	변경 내용
◦ 법 조항 신설	- 1997년 1월 기존의 「금융산업의 합병 및 전환에 관한 법률」이 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(금산법)으로 대폭 개정되면서 금융기관을 이용한 기업결합을 제한하는 제24조가 신설
◦ 승인주체 변경	- 1999년 5월 정부조직법 개정으로 금산법 제24조의 승인주체가 「재정경제원장」에서 「금융감독위원회」로 바뀜.
◦ 벌칙 조항 신설	- 금산법 제정 당시에는 법 위반 시 벌칙조항이 없었으나 2000년 1월 신설 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융기관의 임원 등이 금산법 제24조 제1항 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처함(제27조).</li> <li>• 금융기관이 금산법 또는 금산법에 의한 명령을 위반한 때에는 2천만 원 이하의 과태료에 처함(제28조).</li> </ul>
◦ 사후승인제도 도입 ◦ 초과소유의 승인 요건 명시 ◦ 시정조치권 및 이행 강제금제도 도입	- 다른 회사 주식 취득 시 사후승인제도 도입(법 제24조 제4항 및 제5항 신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융기관이 일정 한도 이상의 다른 회사의 주식을 소유할 경우 다른 주주의 감자 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 사후에 승인을 신청할 수 있도록 하고, 금융감독위원회의 재승인을 얻어야 하는 다른 회사 주식 소유 한도를 명시</li> </ul> - 다른 회사 주식 초과소유의 승인요건(법 제24조 제6항 신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융기관의 다른 회사 주식 초과소유에 대해 금융감독위원회가 승인함에 있어 그 심사요건을 법에 명시</li> </ul> - 금융감독위원회의 시정조치권(법 제24조의2 신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융감독위원회의 승인 없이 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 동일계열 금융기관에 대하여 금융감독위원회가 임원·직원의 제재, 관련 주식의 처분명령 등의 시정조치를 할 수 있도록 함.</li> </ul> - 주식처분명령을 이행하지 아니한 자에 대한 이행강제금제도의 도입(법 제24조의3 신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융감독위원회의 주식처분명령을 이행하지 아니한 자에 대한 이행강제금제도 도입</li> </ul>

- 논란 끝에 2007년 1월 금산법이 개정되면서 승인 없이 보유한 한도초과주식에 대한 처리를 명확히 한 조항 도입

- 시정조치권 및 이행강제금제도, 사후 승인 제도 등이 도입
- 금산법 제24조 도입 이전 보유한 한도초과 주식에 대한 경과조치 명  
확화

## 나. 문제점 및 개선방향

### □ 중복규제

- 나라마다 다르지만 대부분의 국가에서 금융회사의 기업주식 보유에 대  
해서는 일정 정도의 제한을 가하고 있으나 이는 자산운용의 건전성 차원  
에서 행해지는 규제가 대부분임.
- 또한 자산운용의 건전성 차원이 아닌 금융회사의 자회사 또는 지배회사  
에 대한 규제에 있어서도 개별 금융업법이나 경쟁법 차원에서 규율을 하  
는 나라가 대부분
  - 미국을 포함한 대부분 나라에서 금융권역별 차이를 반영한 규제를  
개별 금융업에서 운영
- 우리의 경우 금산결합에 따른 부작용으로 금융기관의 건전성·안정성  
저해, 공정경쟁 저해, 금융기관을 이용한 경제력집중 등을 들며 금산법의  
필요성을 제기하고 있음.
- 금산결합에 따른 건전성, 경쟁제한성 관련 부작용은 이미 개별 금융법과  
공정거래법을 통해서 규율하고 있음.
- 금융기관의 건전성·안정성 확보라는 정책적 목적은 개별 금융법에서도  
보편적으로 추구하고 있으며 이를 위한 자산건전성 규제가 마련되어 있  
으며,

- 또한 금융기관이 부실의 징후를 보일 때는 적기 시정조치를 통하여 해당 금융기관의 부실을 조기에 막을 수 있는 장치도 마련되어 있음.
- 특히 계열회사의 주식취득은 정해진 한도 내에서만 가능하도록 규정하고 있으며 계열회사에 대한 신용공여도 엄격히 제한하고 있음.
- 또한 계열회사에 대한 신용을 현저히 유리하게 제공하여 부당하게 경쟁을 제한할 경우에는 공정거래법 제23조 “불공정거래행위의 금지”(부당내부거래 금지) 조항에 의해 제재를 받게 되어 있음.

〈표 3-9〉 대주주 또는 계열사에 대한 신용공여 및 계열 주식보유한도

	신용공여	주식보유
은행	○ 자기자본의 25%와 출자비율 중 적은 금액(은행법 제35조의2)	○ 자기자본의 1%(은행법 제35조의3)
보험	○ 자기자본의 40%와 총자산의 2% 중 적은 금액(보험업법 제106조)	○ 자기자본의 60%와 총자산의 3% 중 적은 금액(보험업법 제106조)
증권	○ 금지(증권거래법 제54조의3)	○ 자기자본의 8%(시행령 제37조의3)
간접투자회사	○ 금지	○ 계열사 발행주식: 각 신탁재산의 10%(간접투자자산운용업법 시행령 제78조) ○ 계열사 발행 유가증권: 전 계열사의 투신사 출자비율(상동)
상호저축	○ 금지(상호저축은행법 제37조)	○ 자기자본의 5%(상호저축은행업감독규정 제30조)
여전	○ 자기자본의 100%(여전업법 50)	
종금	○ 자기자본의 15%(종금업법시행령 제9조의3)	○ 자기자본의 5%(종금업감독규정 제17조)

- 한편 금융기관을 이용한 지배력 강화 방지라는 정책목적을 위해서는 공정거래법 제11조에서 상호출자제한기업집단 소속 금융·보험사 보유 주식의 의결권을 제한하고 있음.

- 이상과 같이 금산결합으로 인한 부작용은 기존의 금융관련법 및 공정거래법에서 의해서 이미 규율되고 있는 사항이므로 금산법 제24조는 중복·과잉규제라고 할 수 있음.

□ 금융회사별 특성을 무시한 일률적 규제

- 금산법 제24조는 금융업종의 성격에 따라 규제의 성격을 달리하는 금융관련법의 기본원리를 무시한 일률적 규제
- 금산법 제24조의 규율대상 금융기관은 은행, 보험, 증권, 카드 등 거의 모든 금융관련 회사를 포함하고 있음.
- 고객의 자금을 이용한 지배주주의 계열회사 지배력 확장을 막는 것을 금산법의 중요한 정당성으로 내세우는데, 이에 따르면 수신기능이 없는 여신전문금융회사들이 이 규제의 대상이 되어야 할 이유가 없음.
  - 수신기능이 없는 금융기관들은 자금조달을 자기자본 이외에 채권 등의 유가증권 발행 또는 금융기관 대출 등을 통해 조달
- 일부에서는 금융기관의 특성상 자금조달의 대부분이 타인자본을 통해 이루어지므로 해당 금융기관의 부실이 다른 부문의 부실로 전이될 가능성이 많고 이 때문에 채권자 보호 장치가 더욱 필요하며,
- 따라서 금산법의 규율대상 금융기관에 대한 기준을 수신기능의 유무로 삼을 수 없다고 주장
- 하지만 거의 모든 나라의 금융규제에서 수신기능의 유무는 채권자 보호를 포함한 여타 규제의 폭과 강도를 결정하는 핵심적인 기준의 하나임.

- 일반적으로 수신기능을 가진 금융기관의 고객들은 정보력 및 분석력이 미약한 개인들이며 이들은 정보의 비대칭성 등으로 인해 금융기관의 고객 이익 침해행위를 사전적 또는 사후적으로 규율할 수 있는 능력이 부족함.
- 이러한 이유로 수신기능을 가진 금융기관에 대해서는 상대적으로 채권자 보호 장치가 강함.
  - 통상적으로 수신기능을 가진 금융기관의 고객에 대해서는 예금자보호를 하고 있음.
- 하지만 수신기능이 없는 금융기관에 자금을 공여하는 주체들은 대부분 금융기관을 포함한 기관투자자들이며, 이들은 정보력 및 분석력이 뛰어나며 자금수요자에 대해 사전·사후적 규율을 할 수 있는 능력을 가지고 있음.
- 따라서 이들의 자금공여 행위에 대한 결과는 자신들이 책임지는 것이 시장경제의 원리이며 채권자 보호를 이유로 한 수신기능이 없는 금융기관에 대한 규제는 대부분의 나라에서 찾아보기 어려움.

□ 금융시스템 리스크의 차이를 고려하지 않은 규제

- 은행이 타 금융기관에 비해 강한 규제를 받는 이유 중의 하나는 은행의 부실은 시스템 리스크로 이어질 가능성이 크기 때문
  - 은행은 자산과 부채 간의 만기 비대칭성이 크므로 작은 충격에도 예금 인출 등으로 인해 도산할 가능성이 있으며,
  - 은행을 통해 지급 및 결제가 이루어지므로 은행의 도산은 전체 금융시스템의 위기로 확산될 가능성이 있음.

- 하지만 다른 금융기관은 자산과 부채의 만기 비대칭성이 크지 않으며 해당 금융기관을 통해 일반적인 지급 및 결제가 이루어지지 않으므로 상대적으로 시스템 리스크를 유발할 가능성이 적음.
- 단순히 타인자본을 많이 이용한다고 해서 시스템 리스크를 유발하는 것은 아니며 해당 금융기관이 전체 금융시스템과 어떠한 연관관계를 가지며 위치하고 있는가를 고려하여야 함.
  - 제조업체가 많은 양의 채권을 발행하고 이를 상환하지 못할 때에도 경제에 큰 충격을 줄 수 있음(대우 사태, 미국의 Penn Central 철도회사 도산 등).
  - 하지만 이를 이유로 제조업체의 경영에 금융감독당국이 금융기관과 동일한 규제를 가하지 않음.
- 금융 관련법은 이러한 개별 금융기관이 가지는 특성을 고려하여 입법되어졌으며 금산법 제24조는 이러한 금융법의 기본원리를 무시하는 것임.
- 따라서 금산법상의 금융회사에 대한 기업 소유규제는 폐지하고 개별 금융업법을 통한 자산운용 규제로 소유규제를 일원화하여야 함.

#### 4. 시사점

- 우리나라의 금융관련 규제 및 제도는 상당부분 미국의 그것을 원용하거나 변형하여 도입한 것이 많음.
- 하지만 도입 과정에서 그 적용대상이 미국과는 달리 광범위하게 일률적으로 적용되어 실제로는 미국보다 훨씬 강하고 경직적인 제도가 되는 경우가 있음.
  - 미국의 금융지주회사제도(사실상 은행지주회사제도)를 우리나라의 모든

금융업에 대해 적용하여 제2금융권의 금융지주회사로의 전환 및 설립을 어렵게 하거나,

- 미국의 상장회사에만 적용되는 SOX법의 내부통제제도를 도입하여 비상장 중소기업에까지 적용하여 상당한 규제순응비용을 초래하는 등이 그 예
- 또한 외국에서 존재하지 않는 대기업집단에 대한 차별적 규제나 금융업 종별 특성을 무시한 규제로 인해 국내 금융산업 발전 특히 제2금융권의 발전에 부정적 영향을 초래하고 있음.
- 결합재무제표 작성의무, 금산법에 의한 금융회사의 기업결합 규제 등
- 한·미 FTA 협상 체결로 인해 더욱 경쟁이 치열해질 것을 감안하면 미국과 비교하여 비대칭적인 규제환경을 개선하여 공정한 경쟁환경(level playing field)의 조성이 필요
- 특히 보험, 증권 등의 제2금융권으로 외국자본의 진출이 더욱 확대될 것으로 보이므로 이 부문에 대한 비대칭적 규제환경의 개선이 필요하며 더 나아가 적극적인 규제완화 조치를 통해 금융산업의 역동성을 제고해 나가야 할 것임.
- 따라서 본 연구에서 적시한 여러 가지 제도 및 규제의 폐지 또는 개선이 필요하며 이를 바탕으로 국내 금융회사들의 경쟁력을 제고하고 금융산업의 질적 고도화를 꾀하는 노력이 필요

## <참고문헌>

- 관계부처 합동, 한·미FTA 상세 설명자료, 2007. 5.
- 금융감독위원회, 「한미FTA 금융부문 협상결과 및 향후 대응방안」, 2007. 4.
- 김경원, 「사모펀드의 활성화를 위한 제도적 지원」, 『법제현안』 제2006-19(통권 제201호), 국회법제실, 2006. 12.
- 김은집, 「사모투자전문회사제도에 대한 법적 고찰 - 미국의 제도를 중심으로」, 『증권법연구』 제8권 제1호, 2007. 8.
- 박정수, 「기업의 내부통제제도에 관한 비교법적 연구」, 『비교법제연구』 제2006-17, 한국법제연구원, 2006. 10.
- 안수현, 『회계제도개혁법의 비교법적 검토- 미국 Sarbanes-Oxley Act과의 비교를 중심으로』, 2003. 11.
- 안철경·이상우, 『보험지주회사제도의 도입 및 활용방안』, 연구보고서 2006-3, 보험개발원 보험연구소, 2006. 9.
- 이광재, 「결합재무제표의 추가적 정보효과」, 『회계와 감사연구』 제38호, 2002.
- 이재연, 『금융규제의 운영실태분석과 개선방안- 은행산업을 중심으로』, 한국행정연구원, 2004. 12.
- 이태규·김현중, 『금산법 개정안의 문제점』, 정책연구 2005-03, 한국경제연구원, 2005. 12.
- 임연하, 「우리나라 사모펀드의 운영현황 및 건전한 발전방안」, 금융감독원 조사연구실, 2005.
- 정찬형·정경영, 『금융지주회사제도의 운영성과 및 과제』, 연구보고서, 국회재정경제위원회, 2006. 11.
- 황인태·강선민, 「결합재무제표 공시의 소속계열회사에 대한 정보효과」, 『회계학연구』 제32권, 제2호, 2007. 6.

Basel Committee on Banking Supervisions, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*, 1998.

Green, Edward F., *The Sarbanes-Oxley Act: Analysis and Practice*, Aspen Publishers, Inc., 2003.

Thomas, C. Baxter Jr., "Governing the Financial or Bank Holding Company: How Legal Infrastructure Can Facilitate Consolidated Risk Management," *Current Issues*, Vol.9, No.3, Federal Reserve Bank of New York, March 2003.



연구 4

## 한·미 조세제도 비교

조경엽 선임연구위원 / 한국경제연구원



# I. 서 론

## □ 연구 배경 및 목적

- 한·미 FTA가 어렵사리 타결된 이후 한·EU FTA가 급속히 진전되고, 한·중 FTA, 한·아세안 FTA 등이 예견되고 있어 우리의 무역장벽은 급속히 낮아질 것으로 전망됨.
- 거시적인 관점에서 볼 때 자유무역협정은 당사국 모두의 국익을 증진하는 윈윈전략으로 평가되지만, 미시적으로 보면 승자와 패자를 만들기 때문에 항상 거센 저항에 부딪히고 있음.
- 따라서 자유무역을 확대해 가는 과정에서 중요한 점은 자유무역의 장점을 극대화하는 동시에 단점을 최소화하는 방안을 모색해야 한다는 것임.
  - 산업계는 기술진보를 통한 경쟁력 향상에 힘써야 하며, 정부는 기업 활동에 장애요인이 될 수 있는 불합리한 제도를 개선하는 데 역점을 두어야 함.
- 이러한 관점에서 본 연구는 한·미 양국의 조세제도를 비교함으로써 한국의 불합리한 조세제도를 찾고 개선방향을 모색하여 한·미 FTA의 성공적 정착에 일조하고자 함.

## □ 연구내용

- 한·미 양국의 조세체계를 구조적인 측면에서 비교함.
  - 한·미 양국이 직면한 사회, 문화, 정치, 경제적 여건의 차이로 양국의 조세체계는 뚜렷한 구조적 차이를 보임.
  - 미국은 연방주의 국가로서 건국 초기에는 주정부의 과세권이 강조되었으나 점차 연방정부의 필요성이 인식되면서 연방정부와 주정부가

독립된 과세권을 가짐.

- 한국은 단일국가로서 중앙정부가 절대적인 과세권한을 가지고 있으나, 지방자치제가 시행된 이후 지방 세수의 비중이 크게 증가하는 추세임.
  - 미국의 연방정부는 개인소득세를 중심으로 법인세와 유산 및 상속세 그리고 일부 제한된 소비세를 과세하며 지방정부는 소비세와 재산세를 중심으로 과세하고 소득세, 법인세, 그리고 기타 항목에 대해서도 과세하고 있어 조세체계가 복잡하고 다양한 모습을 보이고 있음.
  - 한국은 소비세, 법인세, 소득세가 중앙정부의 주요 세목으로 자리 잡고 있으나, 세금에 세금이 부과되는 다중부과 방식의 조세체계와 동일 재화나 용역에 대해 다양한 세금이 중복 부과되는 특성을 보임.
- 조세·국민부담률과 세목별 세수비중을 비교함으로써 양국의 조세가 개방화 시대에 적합한 체계로 이루어져 있는지를 평가함.
- 한국의 조세부담률과 국민부담률은 지속적으로 증가하여 조세부담률은 미국을 추월하였으며, 국민연금이 성숙기에 접어들고 있어 국민부담률도 조만간 미국을 추월할 것으로 전망됨.
  - 한국은 법인세 등 자본에 대해 중과세하는 경향을 보이고 있어 자본유치를 위해 자본세율을 낮추는 국제적인 추세에 역행하고 있음.
  - 그러나 한국은 일찍이 부가가치세제도를 도입하여 소비세의 선진화를 이룸에 따라 미국에 비해 개방화 시대에 걸맞은 세제 개편으로 이행하는 데 유리한 위치에 있는 것으로 평가됨.
- 세목별로 과세방식, 비과세감면제도, 세율 등을 비교함으로써 기능적 측면에서 양국의 조세체계가 효율적으로 작동하는지를 평가함.
- 미국은 과세구간 및 공제액 등을 물가와 연동함으로써 실질소득에 근거한 과세체계가 정착되어 있음.
  - 또한 미국은 연결납세제도, 배당소득공제, 결손이월공제 등 법인의

세부담을 완화하고 이중과세를 방지하기 위한 제도를 한국에 비해 강도 높게 운영하고 있음.

- 미국은 자본소득 간 세율 격차를 줄여 자본간 조세 왜곡을 최소화하고 있는 반면 한국은 자본소득 간 세율 격차가 심하여 조세의 효율성이 크게 떨어지고 있는 것으로 평가됨.
- 마지막으로 이러한 한·미 조세 비교를 통해 한국의 세계개혁 방향을 제시함.
- 한·미 FTA 등 개방화 시대에 대응하기 위해 시급히 개편해야 할 단기적인 과제를 제시함.
  - 나아가 세계의 단순화, 넓은 세원, 낮은 세율을 통해 조세의 효율성을 강화함으로써 한·미 FTA 등 개방화 시대에 맞는 장기적인 세계개편 방향을 모색하고자 함.

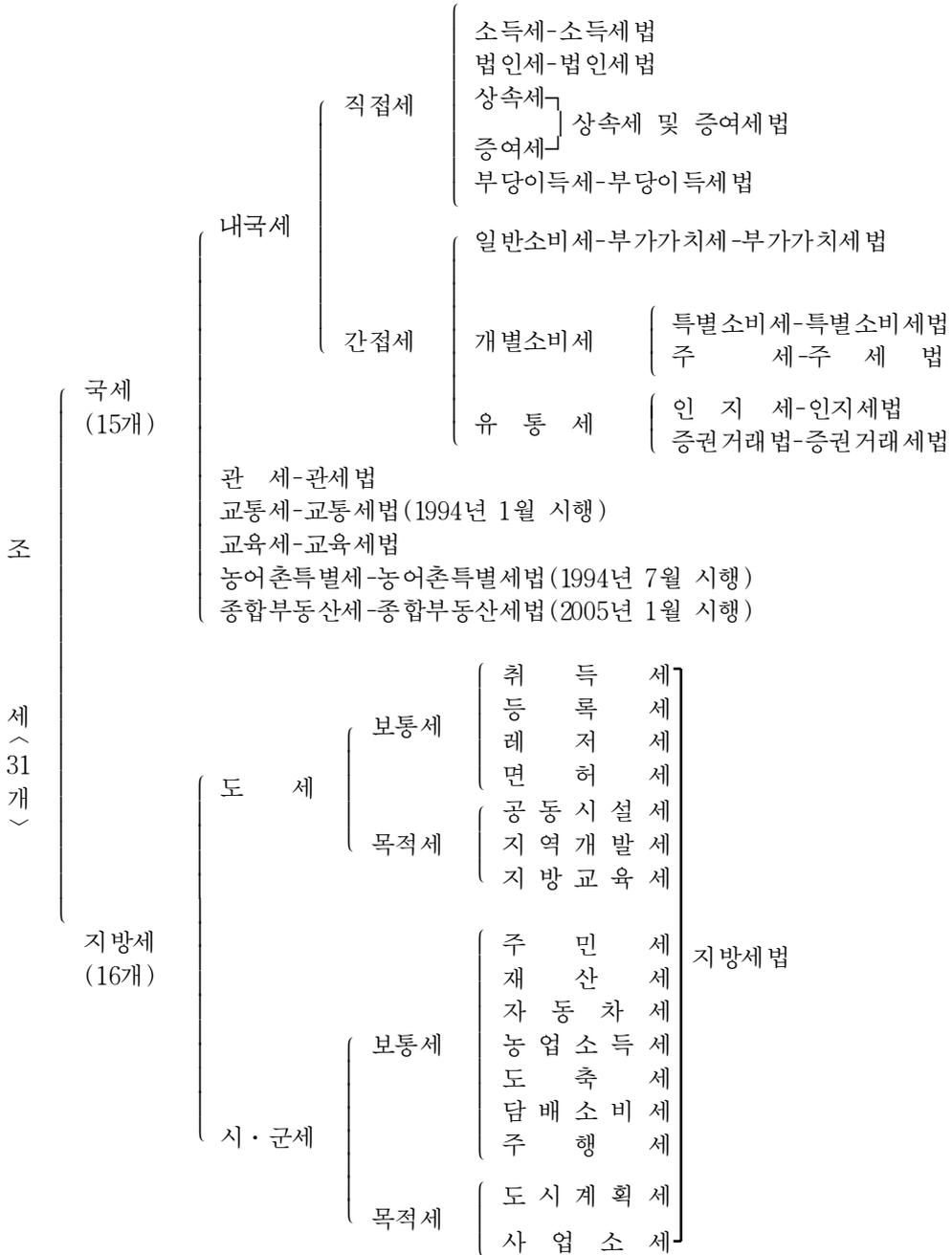
## II. 한·미 조세체계 비교

### 1. 조세체계

#### □ 한국의 조세 체계

- <그림 4-1>에서 보듯이 한국은 중앙정부 차원에서 부과되는 15개의 국세와 지방정부가 부과하는 16개의 지방세로 구성된 조세체계를 가지고 있음.
  - 국세는 소득세, 법인세, 상속·증여세, 소비세, 관세를 포함하고 있으며, 소비세는 일반소비세의 부가가치세와 개별소비세인 특별소비세와 주세를 포함하고 있음.
  - 목적세로 운영되는 교통세, 교육세, 농어촌특별세, 종합부동산세도 국세로 분류됨.
  - 지방세는 도세와 시·군세로 구분이 되며, 각각 보통세와 목적세로 구성됨.
  - 도세 중 취득세, 등록세, 레저세, 면허세는 지방자치단체의 일반회계에 포함되며 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세는 목적세로서 특별회계로 편입됨.
  - 주민세, 재산세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 도시계획세, 사업소득세는 시·군 단위에서 부과되는 세금으로서 이중 도시계획세와 사업소득세는 목적세로 분류됨.
- 한국은 다중부과 형태로 부과되는 세목이 많아 조세체계가 복잡하다는 문제점을 안고 있음.
  - 교육세는 금융·보험업자의 수익금액(0.5%), 특별소비세액(15~30%), 교통세액(15%), 주세액(10~30%)에 추가하여 부과됨.

### 〈그림 4-1〉 한국의 조세체계



자료: 재정경제부(2005)

- 농어촌특별소비세도 조세감면액(20%), 저축감면액(10%), 특별소비세액(10%), 증권거래금액(0.15%), 취득세액(10%), 레저세액(20%), 종합부동산세액(20%)에 추가하여 부과되는 부과세(Surtax)임.
  - 지방교육세는 등록세액(20%), 경주마권세액(60%), 주민세균등할세액(10% 또는 25%), 재산세액(20%), 자동차세액(30%), 담배소비세액(50%), 종합토지세액(20%)에 추가하여 부과됨.
  - 주행세도 교통세액의 21.5%(2003년 6월 30일까지 18%)~30% 범위 안에서 대통령령으로 가감 조정이 가능한 부과세임.
- 1977년 부가가치세를 도입하면서 한국의 소비세는 일찍이 현대화를 이루었으며 전체적인 세수 구조도 바람직한 모습으로 바뀌었다는 평가를 받고 있음.
- 부가가치세는 베이스가 넓어서 낮은 세율로도 많은 세수를 얻을 수 있기 때문에 조세의 초과부담을 낮출 수 있는 좋은 교과서적인 조건을 갖추고 있는 세제라고 할 수 있음.<sup>1)</sup>
  - 부가가치세를 도입하면서 소득분배 개선을 위해 특별소비세를 병행하여 추진하고 있지만 현재는 고소득자에 대한 중과세의 목적보다는 외부성의 시정이라는 더욱 합리적인 방향으로 바뀌고 있음.
- 지방정부가 스스로 과세권을 활용할 유인이 매우 부족한 실정임.
- 16개의 지방세목 중 지방정부가 과세자주권을 이용하여 세수를 늘릴 수 있는 세목은 농지세, 면허세, 레저세를 제외한 13개인데, 그 중 담배소비세와 주행세는 대통령 권한으로 세율조정이 가능하기 때문에 지방자치단체가 제한된 범위 내에서 자율적으로 세율을 결정할 수 있는 세목은 11개임.
  - 세입 확대의 편익이 이전재원 감소 혹은 다른 지역과의 세원 공유로 인해 지방정부가 세율을 인상할 유인이 미약하여 탄력적으로 운영되는 세목은 매우 미미한 수준임.<sup>2)</sup>

---

1) 광태원(2007) 참조.

## □ 미국의 조세 체계

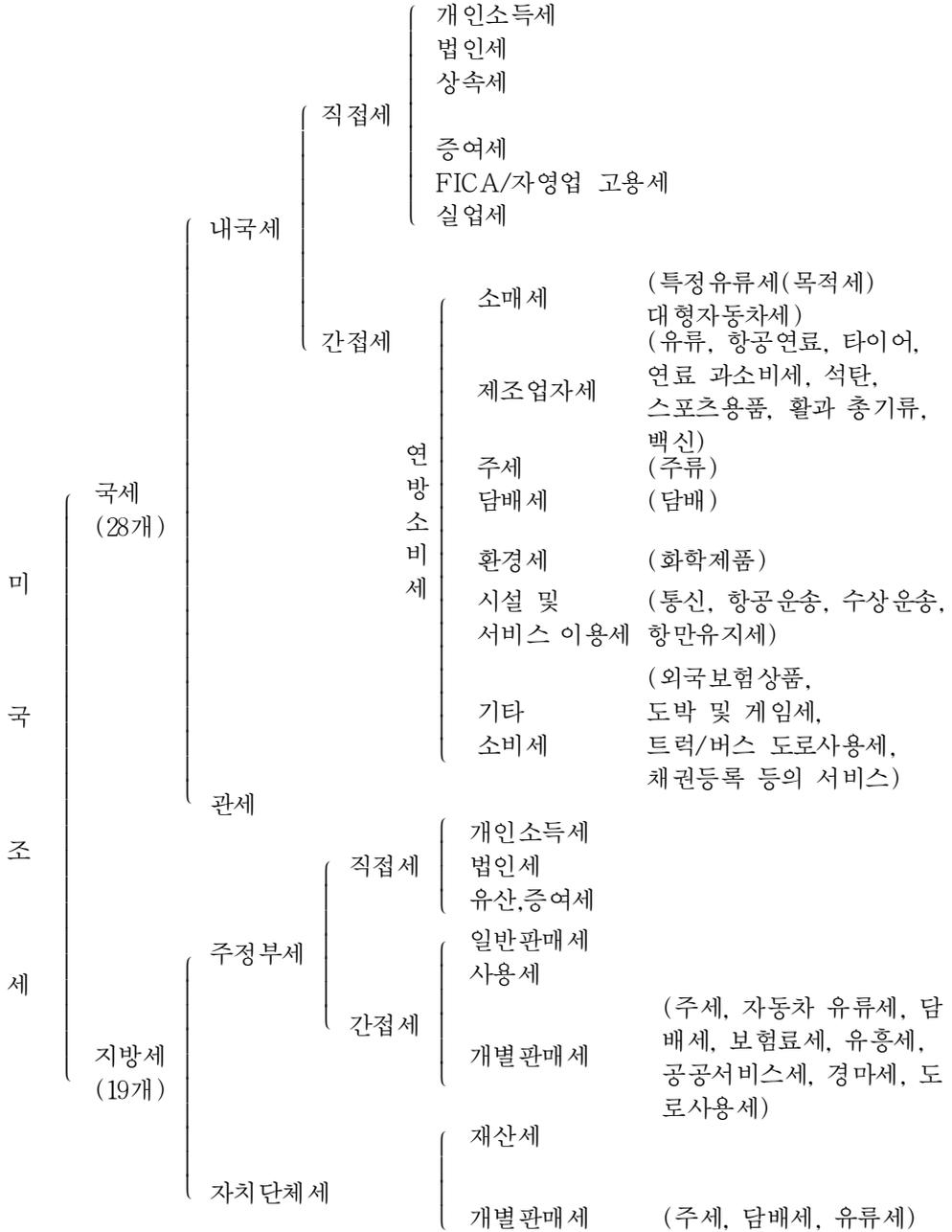
- <그림 4-2>에서 보듯이 미국의 조세체계는 연방정부 차원에서 부과되는 28개의 국세와 지방정부 차원에서 부과된 19개의 지방세로 구성됨.
  - 국세는 소득세, 법인세, 상속·증여세, FICA/자영업 고용세, 실업세, 관세를 포함하고 있으며, 소비세는 주로 지방정부 차원에 부과되며 연방정부 차원에서 부과되는 소비세는 일부 개별소비세에 국한됨.
  - 미국의 연방소비세는 소매단계에 부과되는 소매세와 제조단계에 부과되는 제조업자세, 그리고 주세, 담배세, 화학제품에 부과되는 환경세, 시설 및 서비스 이용세 등으로 구성됨.
  - 이 중 특정유류에 부과되는 소매세, 항공운송에 부과되는 시설 및 서비스 이용세, 화학제품 부과되는 환경세, 석탄에 부과되는 제조업자세는 목적세로서 기금에 포함되고 있음.<sup>3)</sup>
  - 미국 지방정부의 경우 주정부는 개인소득, 법인세, 일반판매세, 사용세, 유류, 주류, 담배 등 개별판매세를 부과하고 있고, 기초자치단체는 재산세를 주요 세원으로 하고 있으며 주류, 담배, 유류 등에 대한 개별 판매세도 기초자치단체에서 부과함.
- 미국은 연방정부와 주정부가 동일한 과표에 이중으로 부과되는 경우가 많고 주마다 상이한 조세 체계와 세율을 가지고 있어 조세 체계가 매우 복잡하고 다양한 모습을 보이고 있음.

---

2) 주만수(2007)는 우리나라 지방정부가 탄력세율제도를 활용하지 않는 중요한 이유는 지방교부세제도의 구조적 문제 때문이라고 지적하고 있다. 비록 지방교부세법에는 기준재정수입액을 산정할 때 표준세율을 이용하도록 명시되어 있지만 실무적으로는 과거의 자료를 사용하여 산정하므로 어떤 지방정부가 높은 세율을 부과하게 되면 기준재정수입 산정액이 증가하여 그 지방정부의 교부액이 감소할 위험이 있다. 또 다른 제도적 요인은 지방세의 많은 세목이 부가세 형태로 구성되어 있어, 탄력세율을 이용하여 세율을 인상하는 경우 인상한 지방정부의 수입뿐만 아니라 추가적으로 그 지방정부와 관계없는 다른 세목의 수입도 증가하므로 주민부담의 일부만이 해당 지방정부에 귀속되고 다른 정부계층의 세수를 확대하므로 지방정부의 세율인상 유인이 반감된다.

3) 유류세는 도로건설, 항공세는 항공시설 건설, 환경세는 환경개선, 석탄세는 폐병 관련 지출을 위한 기금에 포함된다.

〈그림 4-2〉 미국의 조세체계



- 소득세, 법인세, 유산 및 상속세는 연방정부뿐만 아니라 지방정부 차원에서 부과됨.
  - 지역 특성에 따라 주마다 소비세를 판매단계 또는 소매단계 등 다양하게 부과하고 있어 행정 및 납세비용이 높고 조세수출(tax exporting)이 심하다는 문제점을 안고 있음.<sup>4)</sup>
- 미국은 각 지역의 특성과 공공서비스에 대한 주민들의 요구를 반영하여 지방정부가 세율과 과세대상을 자체적으로 결정하고 있음.
- 미국에서 재산세는 연방정부의 세원이 아니라 지방정부, 특히 기초자치단체가 주로 부과하여 공교육 등에 지출하고 있음.
  - 이는 광역 및 기초자치단체와 학교구역 혹은 경찰, 소방 등 특별과세구역 등이 재산세를 부과할 수 있다는 주법에 근거하여 지방자치단체는 세율과 재산의 과세가액을 자율적으로 결정하고 있음.<sup>5)</sup>
  - 재산세는 지방자치단체의 주된 세입이므로 재산세 세율은 전체 과세가액과 필요한 재정지출 규모에 따라 결정됨.

## 2. 세수입 비교

### □ 국민·조세부담률 수준

- 지난 10년 동안 미국은 조세부담률과 국민부담률이 감소하는 추세를 보인 반면 한국은 증가하는 추세를 보임.
- 이에 따라 <표 4-1>에서 보듯이 2004년을 기준으로 우리나라의 조세부담률은 미국보다 높은 수준임.

4) 워싱턴, 텍사스, 플로리다, 네바다 등은 관광객 등 외부 주민에게 세부담을 전가하는 조세수출을 목적으로 소득세를 부과하지 않고 일반판매세를 높게 부과하고 있다.

5) 과세가액은 해당 재산이 과세대상인지 여부와 함께 지방자치단체의 잠정평가에 따라 결정된다. 기초자치단체가 재산을 감정할 때 유사한 가치를 지닌 자산이 다르게 평가될 우려가 있어 주나 지방정부의 심사위원회가 평가의 균일성을 유지하기 위한 목적으로 과세가액을 심의·확정한다.

- 미국은 사회보장성 기금 운영 등이 성숙기를 지남에 따라 지난 10년간 미국의 국민부담률은 점차 낮아지고 있으나, 한국은 2008년부터 국민연금이 본격적으로 지급될 예정이고 고령화가 빠르게 진행되고 있어 한국의 국민부담률은 조만간 미국의 국민부담률을 추월할 것으로 전망됨.

〈표 4-1〉 조세(국민)부담률 추이와 국가별 비교

(단위: %)

연도 \ 국 가	1995	2000	2004
한 국	18.0(19.4)	19.7(23.6)	19.5(24.6)
미 국	21.0(27.9)	23.0(29.9)	18.8(25.5)

주: 1) ( ) 안은 국민부담률

2) 외국의 조세부담률은 2004년, 국민부담률은 2003년 수치임.

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006. 광태원(2007)에서 인용

- 이 외에 한국은 국민들이 무거운 준조세 부담, 의무 복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 실질부담 수준은 미국보다 훨씬 높은 수준임.<sup>6)</sup>
- 법정부담금, 사회보험료, 행정요금 등이 포함된 준조세 규모는 1997년 23조4,251억 원에서 2005년에는 62조9,691억 원으로 3배 가까이 증가한 것으로 추정됨.<sup>7)</sup>
- 국민부담률에 포함되어 있는 사회보험료를 제외한 2005년도 준조세 규모는 21조 원으로 총 국세의 17.5%에 달함.
- 주어진 경제, 사회, 인구구조 등 제반 여건을 고려한 ITC(International

6) 신종익(2006)의 연구에 따르면, 우리나라 준조세 관련 건수는 준조세관련 법령수는 부담금 333건, 부과금 140건, 예치금 50건, 조성비 1,037건, 수수료 1,063건, 사용료 295건, 요금 280건, 과징금 237건, 이행강제금 23건, 가산금 184건, 과료 41건, 과태료 1,291건, 범칙금 33건, 분담금 84건, 벌금 86건에 달한다.

7) 김창배(2007) 참조.

Tax Comparison)지수를 통해 비교할 경우 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 정상치를 상회하는 것으로 평가되고 있음.<sup>8)</sup>

〈표 4-2〉 한국의 준조세 규모 추이

(단위: 십억 원, %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사회보험료	13,295.8	15,796.6	18,948.4	21,600.7	25,838.1	30,204.6	35,001.2	38,620.7	41,926.2
부담금	5,428.1	3,896.8	4,177.2	4,849.7	7,089.2	7,821.5	9,183.1	10,041.5	11,429.6
행정요금 등	4,701.2	4,453.2	5,081.3	8,591.2	9,441.3	10,532.9	10,665.8	10,954.2	9,613.3
합계	23,425.1	24,146.6	28,206.9	35,041.6	42,368.7	48,559.0	54,850.1	59,616.3	62,969.1
증가율		3.1	16.8	24.2	20.9	14.6	13.0	8.7	5.6

자료: 김창배(2007)에서 인용

□ 국세·지방세 수입 비교

- 다른 연방국가에 비해 미국은 지방정부의 세수입이 높은 수준이며, 한국도 다른 단일국가에 비해 지방정부의 세수입이 높은 수준임.
  - 연방국가인 미국의 경우 중앙정부의 세수입은 52.6%로 연방국가의 평균 62.3%보다 낮은 수준이며, 지방정부의 세수입은 47.4%로 평균보다 높은 수준임.
  - 단일국가인 한국의 경우 중앙정부의 2003년도 세수입 비중은 77.6%로 단일국가 평균인 81.2%보다 낮은 수준이며, 지방정부 세수입 비중은 단일국가 평균 18.8%보다 높은 22.4%를 기록하고 있음.
- 한국의 경우 1980년대 후반까지 지방세의 비중은 15% 미만이었으나 지방자치제 도입에 대비하기 시작한 1980년대 후반에 지방세 비중이 크게 증가하기 시작하여 2003년에 22% 이상의 수준을 유지하고 있음.

8) 이영(2006)의 연구에 의하면 우리나라의 ITC 지수는 국민부담률 112, 조세부담률 102로 정상치 100을 상회하고 있다.

- 국세와 지방세의 비중이 이와 같이 변한 이유는 주로 2000년도에 도입되어 확대된 주행세와 2001년에 도입된 지방교육세 때문인 것으로 평가되고 있음.<sup>9)</sup>

〈표 4-3〉 중앙정부와 지방정부의 조세수입 비중

(단위: %)

구 분		중앙정부			지방정부		
		1975	1985	2003	1975	1985	2003
연방국가	미국	57.0	56.2	52.6	43.0	43.8	47.4
	평균	63.8	68.1	62.3	36.2	31.9	37.7
	중위 값	57.0	61.7	53.3	43.0	38.3	46.7
단일국가	한국	89.8	87.8	77.6	10.2	12.2	22.4
	평균	83.9	84.2	81.2	16.1	15.8	18.8
	중위 값	89.8	87.5	82.3	10.2	12.5	17.7

자료: OECD, Revenue Statistics, 2005, 주만수(2007)

### 3. 시사점

#### □ 조세체계의 시사점

- 양국 모두 세목수가 많고 조세체계가 복잡하여 행정 및 납세비용이 높음.
  - 미국의 조세체계는 세목수가 많고 주마다 부과대상과 부과방식이 다양하여 납세 및 행정비용이 높아 조세의 효율성이 낮은 것으로 평가
  - 한국도 세금에 세금이 부과되는 다중부과 방식이 많아 납세 및 순응 비용이 높은 것으로 평가됨.

9) 그 이전에도 지방자치제의 실시에 따른 지방재정지출 수요 증가에 대응하는 등 다양한 정책목적을 위해 지방세제도의 개편이 있었다. 실질적으로 지방정부의 재정수입 증대에 기여한 세제개편을 예시하면 1989년 중앙정부 재원이던 전매납부금의 담배소비세로 전환과 1993년 지역개발세 도입을 들 수 있다.

- 한국은 목적세 형태로 부과되는 세금이 많아 재정운영의 비효율성을 야기하고 있음.
  - 목적세는 예산정책의 탄력성과 효율성을 침해하고 일부 특정 기득권의 이익만을 대변할 수 있는 문제점을 안고 있음.
- 지방정부의 세율을 스스로 결정할 유인이 부족하여 지방분권화의 제약요인으로 작용하고 있음.
  - 한국의 지방정부들이 탄력세율제도를 활용하지 않는 중요한 이유는 지방교부세 배분방식의 구조적인 문제 때문임.
  - 또한 지방세의 많은 세목이 부가세 형태로 구성되어 있기 때문에 탄력세율을 이용하여 세율을 인상할 경우 인상한 지방정부의 수입뿐만 아니라 추가적으로 그 지방정부와 관계없는 다른 세목의 수입도 증가하므로 주민부담의 일부만이 해당 지방정부에 귀속되고 다른 정부계층의 세수가 확대되어 지방정부의 세율인상 유인이 반감됨.
- 한국은 일찍이 부가가치세를 도입하여 소비세의 현대화를 이루었으며 전체적인 세수 구조도 바람직한 모습으로 바뀌었다는 평가를 받고 있음.
  - 부가가치세는 과세 베이스가 넓고 단순하여 세정의 투명화와 국민의 납세의식의 현대화에 크게 기여하고 있는 것으로 평가받고 있음.
  - 이는 선진국에서 활발히 논의되고 있는 근본적 세제개편(소비세제로의 전환)을 더욱 효과적으로 달성하는 데 크게 기여할 것으로 평가됨.

□ 조세부담률과 국민부담률의 시사점

- 한국의 조세부담률은 현재도 미국보다 높은 수준일 뿐만 아니라 조세부담률에 포함되지 않은 의무복무제, 막대한 사교육비 부담과 소득수준의 격차를 고려할 때 한국은 조세부담률을 상향조정할 여지가 크지 않음.
  - 한·미 FTA가 본격적으로 시행될 경우 조세부담률의 차이는 자본이

나 고급인력의 유출로 이어져 성장잠재력이 위축될 위험성이 큼.

- 한국은 지방정부의 세수입 비중이 빠르게 증가함에 따라 중앙정부 재정 운영을 압박할 가능성이 커지고 있음.
  - 지방정부의 조세수입 비중을 더 확대하려면 중앙과 지방정부의 기능 배분에 대한 고려가 충분히 이루어져야 함.
  - 한국의 경우 지방정부의 지출에 비해 지방세 수입이 크게 부족하여 지방세 수입비중을 높여 지방분권화를 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있음.
  - 그러나 재정자율성은 다차원적 요인을 갖고 있으므로 조세 수입비중만을 가지고 재정분권화 정도를 평가하기는 어려움.
  - 정부계층 간 자원배분은 재정분권화 정도에 의해 영향을 받으므로 지방정부의 과세권뿐만 아니라 재정지출 규모와 구성의 결정권한 및 채권발행 결정권한을 지방정부가 갖는지 여부도 고려해야 함.

### Ⅲ. 법인세

#### 1. 세수입

□ 법인세 세수입 비중 비교

- 한국의 법인세 비중은 미국뿐만 아니라 주요 경쟁국에 비해 매우 높은 수준을 보임.
  - 한국의 총 조세수입에서 법인세가 차지하는 비중은 OECD 평균인 9.4%보다 높은 12.8%에 달하고 있음.
  - 미국의 법인세수 비중은 한국의 2분의 1 수준으로 OECD 평균보다 낮은 비중을 보이고 있음.

〈표 4-4〉 법인세 비중

(단위: %)

구 분	총조세 수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
한 국	14.1	12.3	12.8	3.3	3.0	3.1
미 국	8.7	6.6	6.7	2.6	1.9	1.8
영 국	9.7	9.5	8.1	3.6	3.5	2.9
프랑스	6.9	7.6	6.6	3.1	3.4	2.9
독 일	4.8	1.7	2.9	1.8	0.6	1.0
일 본	13.5	12.7	12.2	3.6	3.5	3.1
OECD 평균	10.0	9.4	6.3	3.7	3.5	2.9

자료: 한국조세연구원, 조세통계자료시스템

- GDP 대비 법인세의 비중도 한국은 OECD 평균보다 높으며, 주요 경쟁국에 비해서도 부담이 높은 것으로 나타나고 있음.

- 한국의 경우 중소기업에 대한 저율과세, 다양한 조세유인 등 평균세율을 낮출만한 제도들이 많이 있음에도 불구하고 이러한 현상이 나타나고 있는 원인은 연결납세제도의 미비, 결손이월기간의 제한, 법인 간 배당에 대한 엄격한 과세 등에서 찾아볼 수 있음.<sup>10)</sup>

## 2. 과세체계

### 가. 납세의무자 및 과세표준

#### □ 납세의무자

- <표 4-5>에서 보듯이 미국 내의 기업형태는 개인회사, 파트너십, 일반주식회사, S주식회사로 분류되는데, 이 중 일반주식회사만이 법인세를 납부하고 나머지는 개인소득세를 납부하고 있음.
  - 일반주식회사는 이윤의 배당 여부와 상관없이 전 세계에서 발생한 소득에 대하여 연방법인세를 납부할 의무가 있음.
  - 외국주식회사의 자회사는 미국 내의 영업과 연관된 소득에 대해 법인세를 납부하여야 하나, 미국과 조세협약을 맺은 국가에 거주하는 외국회사의 경우 미국 내 고정사업장에 귀속되는 이윤에 대해서만 과세함.
  - 일반주식회사 소득에 부과되는 세금은 연방단계에서 법인세 이외에 최저한세와 초과보유세, 개인지주회사세가 있고, 지방정부 차원에서 따로 법인세가 부과되고 있음.<sup>11)</sup>

10) 콕태원(2007) 참조.

11) 개인지주회사세는 법인세와 개인소득세의 세율 차이로 인해 개인소득세 회피를 위해 회사 내부에 소득을 은닉하는 것을 방지하기 위해 부과된다. 개인지주회사세는 법인세에 가산되어 부과되기 때문에 처벌적인 성격이 강하다. 초과보유세는 합리적인 수준 이상으로 수익을 사내 유보할 경우 이를 개인소득세를 회피할 의도로 간주하여 초과보유세가 부과된다.

〈표 4-5〉 기업 형태와 과세상의 장·단점

기업형태	장·단점
개인회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업이 아닌 사업주 차원에서 개인소득세로 과세(이중과세 부재)</li> <li>○ 기업투자는 과세상 사업주 자산으로 간주(회사 내 유보된 이윤도 과세)</li> <li>○ 손실은 다른 개인소득으로부터 공제 가능</li> <li>○ 사업주는 종업원으로 간주되지 않으므로 자영업자세 부과</li> <li>○ 기업과 사업주 과세연도 동일, 보험료 등 일부 부가급부 과세</li> </ul>
파트너십	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 파트너십 소득은 파트너 차원에서 개인소득세로 과세(이중과세 부재)</li> <li>○ 회사로부터 현금 등 자산 투자나 환수가 제한적으로 가능(비과세)</li> <li>○ 손실은 다른 개인소득으로부터 제한적으로 공제 가능</li> <li>○ 파트너십 소유지분이 회사소득 지분만큼 증가: 지분의 양도차익에 영향</li> <li>○ 기업과 대주주의 과세연도 동일, 보험료 등 일부 부가급부 과세</li> <li>○ 유한책임의 파트너 가능</li> </ul>
일반 주식회사 (C법인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 회사소득은 법인 차원에서 15~39%로 과세되고 주식 양도차익과 배당은 주주 차원에서 과세(이중과세: 배당은 기업수익이 충분한 경우)</li> <li>○ 회사 내 유보된 소득은 주주의 소득세에서 비과세(초과유보세 등은 예외)</li> <li>○ 회사에 고용된 주주는 종업원 대우, 부가급부 비과세</li> <li>○ 과세연도 선택 가능(개인서비스 회사 제외)</li> <li>○ 5년 이상 보유주식 양도차익은 50% 비과세</li> <li>○ 양도손실은 소득과 상쇄되지 않고 이월되어 다른 연도 양도차익에 사용</li> <li>○ 운영업손실은 다른 연도소득과 상쇄</li> <li>○ 법인 양도차익은 일반 법인세율로 과세(20% 우대세율 부재)</li> </ul>
S주식회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 회사 소득은 주주 차원에서 개인소득세로 과세(이중과세 부재)</li> <li>○ 손실은 주주 차원에서 다른 개인 소득으로부터 제한적으로 공제 가능</li> <li>○ 양도차익은 개인소득세에서 우대세율(20%) 적용, 다른 양도손실과 상쇄</li> <li>○ 현금 등 자산을 투자하거나 배분받으면 지분 한도 내에서 비과세</li> <li>○ 파트너십 소유지분이 회사소득 지분만큼 증가: 주식 양도차익에 영향</li> <li>○ 배당과 관계없이 회사소득 과세</li> <li>○ 주주인 종업원에 대한 부가급부 과세(회사 차원에서 공제)</li> <li>○ 역년이 과세연도(사업상의 이유가 없는 경우)</li> </ul>

자료: 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004.

- 한국의 법인세 납세의무자는 국내에 본점 또는 주사무소를 둔 내국법인과 외국에 본점 또는 주사무소를 둔 외국법인이며, 이들 법인은 사업소득, 양도소득 또는 청산소득에 대해 법인세를 납부함.
  - 내국법인은 국내외의 모든 소득에 법인세 납부 의무가 있으며, 외국법인 국내 원천소득에만 법인세를 납부함.
  - 모든 법인은 토지 등의 양도소득에 대한 법인세를 납부하며, 법인 청산소득에 대한 법인세는 내국법인 중 영리법인에 국한되고 있음.
  - 비영리법인은 해당 법인의 수익사업에서 발생하는 수입 또는 소득에 대하여만 법인세가 과세됨.

〈표 4-6〉 한국의 법인세 납세의무자

과세소득별		각 사업연도 소득에 대한 법인세	토지 등 양도소득에 대한 법인세	청산소득에 대한 법인세
법인 종류별				
내국 법인	영리법인	국내외의 모든 소득	납세의무 있음	납세의무 있음
	비영리법인	국내외의 수익사업에서 생긴 소득	납세의무 있음	납세의무 없음
외국 법인	영리법인	국내 원천소득	납세의무 있음	납세의무 없음
	비영리법인	국내 원천소득 중 수익 사업에서 생긴 소득	납세의무 있음	납세의무 없음

주: 2006년 1월 1일 이후 개시 사업연도부터 내국법인 범위에 '사업의 실질적 관리장소'를 국내에 둔 법인 포함.

□ 과세표준과 납부세액

- 미국의 법인세 과세표준은 일반주식회사의 총소득에서 각종 공제를 제하고 결정되며, 과세표준에 세율을 곱하고 각종 세액공제를 제외하면 납부세액이 결정됨.
  - 일반주식회사의 총소득은 총수입 판매량에서 필요경비를 제외하고 난 후 배당, 이자수입, 임대료, 로열티 수입, 양도차익, 기타소득을 합하여 결정됨.

- 총소득에서 임원보상, 임금, 보상유지비, 악성부채, 임대료, 세금, 이자비용, 자선기부금, 감가상각비 등 일반공제와 순영업손실과 배당수입공제 등 특별공제를 제외하면 과세표준이 결정됨.
- 이와 같이 결정된 과세표준에 법인세율을 곱하면 납세 의무액이 결정되고, 이에 세액공제와 이미 납부한 추정세액을 빼고 가산금을 합하면 납세액이 결정됨.

〈표 4-7〉 미국의 법인세 과세표준 결정

분 류	항 목
소 득	총(판매)수입-반환 및 면제(return and allowance) <u>-판매비(재고+매입경비+노동비용+기타비용-연발재고)</u> = 총이윤 <u>+배당<sup>1)</sup>+이자+임대료+로열티 수입+양도수익+기타소득</u> = 총소득
공 제	-임원보상-임금-보상유지비-악성부채-임대료-세금 -이자비용-자선기부금-감가상각비-감모상각비-광고비 <u>-연금-이익배분-종업원 부가급부-기타공제</u> = 순영업손실(NOL) 및 특별공제 이전의 과세소득 <u>-순영업손실(NOL)-특별공제<sup>2)</sup></u>
	= 과세소득

주: 1) 일반 배당 수입은 일부만 공제될 수 있고 계열회사나 일부 외국기업, 외국자회사로부터의 배당은 100% 공제됨.

2) 특별공제는 배당수입공제를 의미함.

자료: 1) Form 1120, US, Corporation Income Tax Return, IRS.

2) 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004에서 재인용

- 한국의 법인세는 과세대상에 따라 ①각 사업연도에 대한 법인세, ②청산소득에 대한 법인세, ③토지 등 양도소득으로 나누어 과세됨.
- 각 사업연도 소득은 법인이 경제활동을 통하여 얻은 총자산증가액을 말하며, 익금총액에서 손금총액을 차감하여 계산되며, 과세표준은 당기순이익에 익금산입과 손금불산입으로 인정되는 항목을 더해 주고 반대로 손금산입과 익금불산입 항목을 제외한 후 이월결손금, 비과세

소득과 소득공제액을 차감하여 산출됨.

- 청산과정에서 발생하는 청산소득은 잔여재산가액(합병대가 및 분할대가)에서 해산등기일 현재 세무상 자기자본을 차감하여 과세표준을 계산함.
- 주택, 비사업용토지와 투기지역 소재 부동산 등을 양도할 때 발생하는 양도소득은 토지 등 양도가액에 대한 법인세의 과세표준은 양도가액에서 장부가액을 차감하여 계산함.
- 과세표준에 세율을 곱한 후 각종 세액공제와 이미 납부한 추정세액을 빼고 가산금을 합하면 납세액이 결정됨.

〈표 4-8〉 한국의 법인세 과세체계

과세소득	납세의무자	과세표준	세율						
각 사업연도 소득	내국법인	일반법인	당기순이익+익금산입·손금불산입-손금산입·익금불산입-이월결손금-비과세소득-소득공제액	1억 원 이하: 13% 1억 원 초과: 1300만 원 +1억 원 초과금액의 25%					
		조합법인	법인세 차감전순이익	12%					
	외국법인	국내 사업장, 부동산소득 및 산림소득이 있는 외국인	국내원천소득의 종합계액 - ① 국내발생이월결손금 - ② 비과세소득 - ③ 상호면세의 외항소득	내국법인의 세율 적용					
		기타 외국법인	국내원천소득금액-상호면세의 외항소득	2~25%의 원천징수특례 적용					
청산소득	영리내국법인 및 조합법인 등	<table border="1"> <tr> <td>해산시</td> <td>잔여재산가액-자기자본총액</td> </tr> <tr> <td>분할시</td> <td>분할대가의 총합계액-자기자본총액</td> </tr> <tr> <td>합병시</td> <td>합병대가의 총합가액-자기자본총액</td> </tr> </table>	해산시	잔여재산가액-자기자본총액	분할시	분할대가의 총합계액-자기자본총액	합병시	합병대가의 총합가액-자기자본총액	1억 원 이하: 13% 1억 원 초과: 1300만 원 +1억 원 초과금액의 25%
해산시	잔여재산가액-자기자본총액								
분할시	분할대가의 총합계액-자기자본총액								
합병시	합병대가의 총합가액-자기자본총액								
토지 등 양도소득	영리 및 비영리 내국법인 및 외국법인	양도가액-장부가액	주택과 비사업용 토지의 양도소득 30%(미등기자산 40%) 투기지역 부동산의 양도소득 10%(미등기자산 20%)						

## 나. 주요 비과세감면제도 비교

### □ 배당수입 공제 비교

- 한국과 미국 모두 배당소득에 대한 이중과세를 완화하기 위해 배당소득 공제를 허용하고 있음.<sup>12)</sup>
  - 이중과세 문제는 법인세뿐만 아니라 양도소득세, 상속세, 이자소득세, 사회보장세 등에서도 발생함.
  - 배당소득과 관련된 이중과세 문제는 아직 구체적인 규정이 없는 상태임.
  - 이에 부시행정부는 2003년에 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않는 방안을 제안한 바 있으나, 현 단계에서 배당소득에 대한 이중과세를 회피하려면 사업체 형태를 C법인이 아닌 다른 형태로 조직되거나, 임금이나 이자지급 형태로 지급함으로써 이중과세를 일부 회피할 수 있음.
  
- 미국의 배당수입 공제
  - 미국의 경우 배당을 한 회사의 주식 중 20% 이내의 주식을 보유한 일반 주식회사는 배당금액의 70%를 공제할 수 있음.
  - 그리고 20~80% 이하를 소유한 주식회사는 배당금액의 80%를 공제할 수 있으나, 20% 이내의 주식을 소유한 경우 배당금이 70%를 공제하거나 운영업손실 공제, 양도손실 전년 이월 그리고 배당수익을 무시한 과세소득의 70% 중 적은 금액이 공제한도가 됨.
  - 주식소유 비중이 20~80%인 경우 과세소득의 80% 또는 운영업손실

---

12) 미국의 이중과세 문제는 양도소득세, 상속세, 이자소득세, 사회보장세 등이 있다. 배당소득과 관련된 이중과세 문제는 아직 구체적인 규정이 없는 상태이다. 이에 부시행정부는 2003년에 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않는 방안을 제안한 바 있다. 현 단계에서 배당소득에 대한 이중과세를 회피하려면 사업체 형태를 C법인이 아닌 다른 형태로 조직되거나 임금이나 이자 지급과 같은 형태로 지급함으로써 이중과세를 일부 회피할 수 있다.

공제, 양도손실 전년 이월 그리고 배당수익을 무시한 과세소득의 80% 중 적은 금액을 공제함.

- 그리고 80% 이상의 지분을 가진 회사로부터의 배당은 100%가 공제됨.
- 계열회사가 다른 계열회사로부터 받은 배당금은 100% 공제받음.
- 미국법인세가 부과되는 외국인 회사는 동일하게 배당수입공제가 적용됨.

〈표 4-9〉 미국의 배당수입공제

지분율		공제율
타회사 지분	20% 이하	70%
	20~80%	80%
	80% 이상	100%
계열사		100%

－ 한국의 배당수입 공제

- 미국의 배당수입공제와 같이 한국도 배당에 대한 다중과세 문제를 완화하기 위한 제도로 수입배당금액 익금불산입제도가 있음.
- 한국의 수입배당금액 익금불산입제도는 ①기관투자가가 상장법인으로부터 받는 배당금, ②지주회사의 수입배당금, ③일반법인의 수입배당금 등 크게 세 가지로 구분됨.
- 기관투자가가 상장법인으로부터 받은 배당금액은 90%가 익금불산입액으로 인정됨.<sup>13)</sup>
- 지주회사가 자회사로부터 받은 수입배당금과 일반법인의 수입배당금 중 익금불산입액은 다음과 같이 계산됨.

$$\text{익금불산입액} = \text{수입배당금액} \times \text{익금불산입률} - \text{재차출차감액} \\ - \text{지급이자차감액}$$

13) 기관투자가가 특수관계에 있는 자가 발행한 주식의 10%를 초과하여 소유하고 있는 경우에는 이 규정을 적용하지 않는다.

- 여기서 익금불산입률은 지주회사와 일반법인이 다르게 적용되고 있으며 또한 이들 법인이 상장법인인지 아니면 비상장법인인지에 따라 달라짐.
- 재차출자차감액은 자회사를 통한 연쇄출자를 방지하기 위하여 피투자법인이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사에 재차출자한 경우에는 익금불산입대상 금액에서 재차출자차감액을 공제함.<sup>14)</sup>
- 또한 지급이자도 손금에 삽입되므로 이를 익금불산입대상 금액에서 제외함.
- 지주회사의 경우 2007년부터 익금불산입률을 단계적으로 하향 조정할 예정에 있어 배당수입금의 이중과세 문제가 점차 해소될 것으로 전망됨.

〈표 4-10〉 한국의 수입배당금액의 익금불산입률

구 분	상장법인		비상장법인	
	지분율	익금불산입률	지분율	익금불산입률
지주회사	30~40%	70%	50%(벤처기업 20%) ~80% 이하	70%
	40~100% 미만	90%	80~100% 미만	90%
	100%	100%	100%	100%
일반법인	30% 이하	30%	50% 이하	30%
	30~100% 미만	50%	50~100% 미만	50%
	100%	100%	100%	100%

- 그러나 일반법인의 경우는 미국에 비해 비율이 낮아 이중과세 문제가 상대적으로 심각한 수준이라고 할 수 있음.
- 상장법인의 경우 배당을 한 회사의 주식을 30% 이내의 주식을 보유한 일반법인은 배당금액의 30%를 공제할 수 있음.

14) 재차출자차감액 = 익금불산입대상금액 ×  $\frac{\text{재차출자주식적수}}{\text{피투자회사(지주회사)에 대한 주식적수}}$  (100% 한도)

- 그리고 30~100% 이하를 소유한 일반법인은 배당금액의 50%를 공제할 수 있으며, 100%의 소유의 경우 배당수입의 100%를 공제받음.
- 일반법인 중 비상장 법인은 지분율이 50% 이하인 경우 30%를 공제받으며, 50~100%를 보유한 경우 배당수입의 50%를 공제받음.

□ 이월·소급공제제도 비교

- 결손금공제는 소급공제와 이월공제로 나눌 수 있음.
  - 소급공제는 결손금을 이전 사업연도의 과세표준에서 공제하여 이미 납부한 세액을 환급받을 수 있는 제도임.
  - 이월공제는 결손금을 차기 연도로 공제를 이월하는 제도를 의미함.
- 미국의 이월·소급공제
  - 배당수입공제를 포함한 공제액이 총소득을 초과하면 운영업손실로 간주되며, 운영업손실은 다른 과세연도로 이월하여 공제로 이용할 수 있음.
  - 해당 손실은 이전 2년과 이후 20년까지 이월이 가능한데 이월 순서는 우선 전년 그리고 다음 연도 그리고 이후 20년이 연대순으로 적용됨.<sup>15)</sup>
  - 이월방식에 있어 전년 이월을 포기하고 이후 20년 이월을 선택할 수 있음.
- 한국의 이월·소급공제
  - 한국은 급속한 세수입 결손을 막기 위해 중소기업에 한하여 1년간 소급공제가 허용됨.
  - 이월공제는 중소기업 여부에 상관없이 모든 법인에 대하여 5년간 공제를 인정하고 있음.
  - 미국은 회사의 규모와 상관없이 모든 일반 주식회사에게 2년 소급공

---

15) 기업소유권이 바뀌면 운영업손실의 이월도 달라진다.

제와 20년 이월 공제를 허용한다는 점을 고려할 때 한국의 결손금 이월제도는 매우 제한적이라고 할 수 있음.

## 다. 법인세율

### □ 미국의 법인세율

- 한국의 법인세는 2단계 누진구조를 가지고 있는 반면 미국의 법인세는 8 단계 누진구조로 되어 있음.
  - <표 4-11>에서 보듯이 미국의 법인세율은 과세소득에 따라 15~35%까지 누진적으로 적용되는데 중간부문에서 추가세율이 적용되기도 함.
  - 예를 들어, 과세소득이 100,000달러~335,000달러인 경우 22,250달러와 100,000달러 초과분에 39%의 세율이 적용되어 합산되며, 35,000달러~10,000,000달러의 과세소득구간에서는 113,900달러와 335,000달러 초과분에는 34% 세율이 적용됨.

〈표 4-11〉 미국 법인세 세율(2003)

(단위: 달러, %)

과세소득	세율	한계세율 적용소득
0~50,000	15	0
50,000~75,000	7,500+25	50,000
75,000~100,000	13,750+34	75,000
100,000~335,000	22,250+39	100,000
335,000~10,000,000	113,900+34	335,000
10,000,000~15,000,000	3,400,000+35	10,000,000
15,000,000~18,333,333	5,150,000+38	15,000,000
18,333,333~	6,416,667+35	18,333,333~

주: Internal Revenue Code Sec. 11.

자료: 1) K. Murphy and M. Higgins, Concepts in Federal Taxation, 2003 eds, Thomson Co., U.S. 2003.

2) 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004.

□ 한국의 법인세율

- 한국의 경우 각 사업연도 소득의 과세소득이 1억 원 이하인 경우 13%의 세율이 적용되고, 과세소득이 1억 원을 초과하면 25%의 세율이 적용됨.
- 청산소득도 과세소득이 1억 원 이하인 경우 13%의 세율이 적용되고, 과세소득이 1억 원을 초과하면 25%의 세율이 적용됨.
- 토지 등 양도소득에 주택과 비사업용 토지는 30%(미등기자산 40%), 투기지역에 소재하는 부동산은 10%(미등기자산 20%)의 세율을 적용하고 있음.

〈표 4-12〉 한국의 법인세율

소득종류 법인종류	각 사업연도 소득에 대한 법인세		토지 등 양도소득에 대한 법인세	
	과세표준	세율	등기	미등기
영리법인	1억 원 이하	13%	주택 및 비사업용 토지: 10% 투기지역: 30%	주택 및 비사업용 토지: 20% 투기지역: 40%
	1억 원 초과	25%		
비영리법인	상동		상동	상동
조합법인	12%		상동	상동

주: 1) 영리내국법인의 청산소득에 대한 법인세율은 각 사업연도 소득에 대한 법인세율과 같음.

2) 조합법인: 신협, 새마을금고, 농협, 수협, 중소기업협동조합, 산림조합 등 당 기준이의 과세법인

라. 세액공제

- 미국의 세액공제는 비과세 목적으로 공제된 유류에 대한 연방세, 전년도 최저한세, 일반사업공제, 특수연료공제, 미국 속령 법인세 공제, 전기자동차 공제, 학술채권 공제, 오존파괴 물질에 대한 세금공제 등으로 구분됨.

- 일반 사업공제 중 투자세액 공제는 건물 재개발, 에너지절약, 식목분야에 대한 투자의 10%를 공제하여 준다. 투자세액 공제는 이전 1년과 이후 20년간 이월이 가능함.

〈표 4-13〉 미국의 세액공제

세액공제	세부 항목
비과세 목적으로 공제된 유류에 대한 연방세 공제	
전년도 최저한세 공제	
외국세액 공제	
일반사업 공제	연료용 알코올 공제, 지역개발 주식회사 공제, 고용주 제공 탁아소 공제, 재개발 고용 공제, 투자세액 공제 <sup>주)</sup> , 저소득층 주택 공제, 연구 공제, 취업기회 제공 공제
특수연료 공제	
미국 속령 법인세 공제	
전기자동차 공제	
학술채권 공제	
오존파괴 물질에 대한 세금 공제	

주: 투자세액 공제는 건물 재개발, 에너지 절약, 식목분야에 적용됨.

- 한국의 주요 세액공제도 다양한 형태에서 이루어지고 있으나, 미국과 달리 중소기업과 대기업으로 구분하여 기업의 규모에 따라 차등 공제를 허용하고 있음.
  - 중소기업 특별세액 감면, 창업 중소기업에 대한 감면, 사업전환중소기업에 대한 세액감면, 지방이전 중소기업에 대한 감면 등 중소기업에 국한되는 감면이 허용되는 항목이 다수 존재하고 있음.
  - 중소기업 특별세액 감면은 기업의 위치와 기업형태(소기업 및 중소기업)에 따라 차등적으로 적용됨.
  - 수도권 안에서 도매업 등을 운영할 경우 감면율이 20%이며, 수도권

안에서 도매업 이외의 업종을 운영할 경우 20%, 수도권 이외 지역에서 운영되는 소기업은 10%의 감면율을 적용받고 있음.<sup>16)</sup>

- 중소기업의 경우 수도권 안에서 영위하는 지식기반사업은 10%의 감세율이 적용되고, 수도권 외에서 도매업 등을 영위하면 5%의 감세율이 적용되며, 수도권 외의 도매업 등 이외의 업종을 영위하면 15%의 감세율이 적용됨.
- 연구 및 인력개발비 세액공제도 기업규모에 따라 차등적으로 적용됨.
- 중소기업의 연구 및 인력개발비 세액공제는 ①당해 사업연도의 발생액×15%와 ②(당해 사업연도의 발생액-직전 4년간 평균 발생액)×50% 중 선택이 가능하나, 일반법인의 경우는(당해 사업연도의 발생액-직전 4년간 평균발생액)×40%(대학, 중소기업 등에 위탁연구 및 인력개발비 50%)로 세액공제됨.

〈표 4-14〉 한국의 세액공제

구 분	세액공제
법인세법상 세액공제	외국납부세액 공제, 투자펀드에 대한 외국납부세액 공제, 재해손실세액 공제, 농업소득세액 공제, 사실과 다른 회계처리를 원인으로 하는 경정에 따른 세액공제
조세특례제한법상 세액공제	임시투자세액 공제, 연구 및 인력개발비세액 공제, 기타 세액공제

자료: 이철재, 『세법강의』, 세경사, 2007.

### 3. 시사점

한·미 FTA 등 개방화 속도에 맞게 법인세를 인하하여 국제적 조세경쟁에 대응할 필요성이 높음.

- 국제 추세와 달리 한국은 자본소득에 대해 중과세하는 경향을 보임에 따

16) 도매업 등이란 도매업, 소매업, 의료업, 자동차정비업 및 관광산업을 의미한다.

라 기업의 투자유치 여건이 어려워지고 이로 인해 잠재성장률이 더욱 하락할 가능성이 높아지고 있음.

- 한국은 자본소득에 대해 상대적으로 중과하는 경향을 보이고 있으며, 최근 20년간 우리나라의 법인세의 상대적 위치는 빠르게 강화된 반면, 선진국들은 반대의 움직임을 보임.
- 또한 최근 들어 주요 선진국들이 법인세를 추가적으로 인하하고 있으며, 이러한 현상은 개방화와 더불어 더욱 가속화될 전망이다.
- 영국은 2008년 4월부터 법인세와 소득세를 현행 30%와 22%에서 각각 2%씩 인하할 계획이며, 싱가포르는 외국기업 투자유치에 박차를 가하기 위해 2008년부터 법인세를 현재의 20%에서 18%로 낮추겠다고 발표하였음.
- 독일도 내각이 현행 38.6%인 법인세율을 30% 이하로 감축하는 세법 개정안을 승인함에 따라 기업의 투자유치 여건이 크게 호전될 것으로 기대됨.
- 이 밖에도 독일, 아일랜드, 폴란드, 헝가리, 말레이시아, 일본, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 미국 등의 국가는 모두 법인세 인하를 적극적으로 추진하고 있음.

□ 배당수입공제와 소급·이월제도를 미국의 수준으로 상향조정하여 이중과세 문제를 완화하고 기업의 법인세 부담을 완화하여 기업의 경쟁력 향상을 도모해야 함.

- 이중과세를 해결하기 위해 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않거나, 배당수입공제 비율을 미국 수준으로 강화함으로써 이중과세 문제를 완화해야 함.
- 중소기업에 한하여 1년간 허용되는 소급공제를 대기업까지 확대하고 소급공제와 이월공제도 미국과 같이 각각 2년과 20년으로 각각 연장할 필요성이 있음.

- <표 4-15>에서 보듯이 기업규모에 따라 세제지원의 차이가 크게 발생하여 조세의 형평성 문제가 야기되고 있으며, 기업규모를 확대하여 글로벌 경쟁에 대응하고자 하는 국제 추세에 역행하는 조세정책으로 평가됨.

〈표 4-15〉 중소기업에 대한 주요 세제지원 규정

구 분	일 반 기 업	중 소 기 업
접대비한도액의 기초금액 (법법 제25조 제1항)	연 12,000,000원	연 18,000,000원
외상매출금의 대손처리 (법령 제62조 제1항)	부도 후 6월이 경과해도 대손처리 불가능	부도 후 6월이 경과하면 대손처리가능
결손금소급 공제 (법법 제72조 제1항)	소급공제 불가	소급공제 가능
중소기업투자세액 공제 (조특법 제5조)	해당사항 없음	사업용 자산 투자액×3%
중소기업에 대한 특별세액 감면(조특법 제7조)	해당사항 없음	법인세의 5~30% 감면
연구 및 인력개발비세액 공 제(조특법 제10조)	직전 4년 평균발생액 초 과액×40%(법 소정 위탁 연구·인력개발비 50%)	다음 중 선택 ① 직전 4년 평균발생액 초과액×50% ② 당해연도 발생액×15%
최저한세율 (조특법 제132조)	13%(과표 1천억 원 초 과분 15%)	10%
분납기한(법법 제64조 제2 항)	1월	45일
주식양도에 대한 양도소득 세율(소령 제167조 제8항) <sup>주)</sup>	20%(대주주의 1년 이내 양도 30%)	10%
상증세법상 최대주주가 보 유한 주식에 대한 할증평가 (조특법 100조의2) <sup>주)</sup>	할증평가	2005년 1월 1일부터 2009년 12월 31일까지 할증평가 배 제

주: 중소기업 기본법상의 중소기업(조세특례제한법상 중소기업보다 범위가 넓음)을 대상으로 한다.

자료: 이철재, 『세법강의』, 세경사, 2007.

## IV. 개인소득세

### 1. 세수입 비중

#### □ 소득세 세수입 비중 비교

- 한국의 개인소득세의 비중은 OECD 평균보다 매우 낮은 12.8%를 기록한 반면 미국은 37.7%로 OECD 평균보다 높게 나타나고 있음.
  - GDP 대비 개인소득세의 비중은 한국이 3.1%인 반면 미국은 10%에 달하고 있음.
- 이러한 현상은 자본소득에 상대적으로 무겁게 과세하고 근로소득에 상대적으로 가볍게 과세하는 한국 조세구조의 특성을 반영하는 것이라고 볼 수 있음.
  - 특히 개인소득세 비중이 주요 국가에 비해 낮은 이유는 우리나라의 낮은 소득과악률, 많은 예외조항, 높은 소득공제 때문인 것으로 분석됨.
  - 한국은 근로자와 자영업자들 중에서 단지 51%만 세금을 납부하고 있으며 나머지 절반은 전혀 소득세를 부담하지 않고 있음.
  - 그러나 전자신고가 늦게 도입되었음에도 불구하고 한국의 전자신고 비중은 현재 81%로 미국의 47%에 비해 크게 앞서고 있고, 신용카드 활성화 등으로 자영업자의 소득신고율이 높아지고 있고, 2001년부터 금융소득종합과세제도가 재시행되고 있어 향후 개인소득세의 비중이 크게 증가할 것으로 전망됨.<sup>17)</sup>
- 소득세는 미국의 세금 중에서 가장 중요한 세목으로 역할을 담당하고 있으며 2002년 당시 전체 내국세 징수액의 42.3%에 달하고 있음.

17) 한국의 2005년도 종합소득세 신고인원은 228만 명으로 2004년도 224만 명에 비해 4만 명(1.8%) 증가하였으며, 2001년도 178만 명에 비해서는 50만 명(28.1%) 증가하였다.

- 미국에서 소득세 비중이 높은 이유는 근로소득세 이외에 파트너십, 개인회사, S주식회사 그리고 유산신탁기금 등의 소득이 업체 차원이 아닌 소유주 차원의 개인소득세로 과세되기 때문임.

〈표 4-16〉 개인소득세 비중

(단위: %)

구 분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
한 국	14.6	14.1	12.8	3.4	3.4	3.1
미 국	41.9	42.3	37.7	12.5	12.3	10.0
영 국	29.4	30.1	29.8	11.0	11.2	10.6
프랑스	17.9	17.6	17.3	8.1	7.9	7.6
독 일	25.3	27.1	25.1	9.6	10.0	9.0
일 본	20.6	20.1	18.4	5.6	5.5	4.7
OECD 평균	26.0	26.4	26.0	10.0	10.0	9.0

자료: 한국조세연구원, 조세통계자료시스템

## 2. 개인소득세 과세체계

### 가. 납세의무자 및 과세대상

#### □ 과세원칙

- 미국에서 소득세는 완전포괄주의에 기초하여 과세하는 반면 한국은 유형별 포괄주의와 열거주의에 기초하여 과세하고 있음.
  - 미국은 법에서 명시한 비과세소득을 제외한 모든 소득은 불법소득까지 신고되어야 하며 미성년자의 불로소득까지 부모의 소득에 포함됨.

- 한국의 유형별 포괄주의는 열거된 것과 유사한 것이면 구체적으로 열거되지 않아도 과세하는 제도로 이자소득과 배당소득이 이에 해당되며, 이외의 부동산임대소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득, 퇴직소득, 양도소득 등은 열거주의에 기초하여 과세됨.

## □ 소득의 정의

- 한국의 경우 소득세는 이자와 배당소득을 제외하고는 열거주의에 기초하여 과세하고 있기 때문에 소득을 다음과 같이 구분하여 분류과세하고 있음.
  - 한국의 소득세법은 소득을 크게 종합소득, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득 4가지로 나눈.
  - 종합소득은 분리과세로 종결되는 일부이자 배당, 연금소득, 기타소득을 제외한 이자소득, 배당소득, 부동산 임대소득, 사업소득, 근로소득, 일시재산소득, 연금소득 및 기타소득으로 구성됨.
  - 다만 이자소득, 배당소득의 금융소득은 거주자별로 연간 금융소득이 4,000만 원을 초과하는 경우 다른 종합소득과 합산하여 종합과세됨.<sup>18)</sup>
  - 퇴직소득, 양도소득, 산림소득은 종합소득과 구분하여 각각 당해 소득별로 과세표준을 산정하고 별도의 세율을 적용하여 세액을 산출하는 등 종합소득과는 별개로 과세하는 분류과세체계를 이루고 있음.
- 미국은 세법에 명시된 비과세소득을 제외한 그 어떠한 출처로부터 파생되는 모든 소득을 과세소득으로 정의하고 있음.

---

18) 금융소득종합과세는 외환위기 극복을 위해 1998년 귀속분부터 시행이 유보되다가 2001년 발생 금융소득부터 다시 적용되고 있다.

〈표 4-17〉 미국의 비과세 소득의 예(2003)

증여 및 유산 생명보험 지급금 사회보장 및 일부 복지 이전지출금 회사자본 기여금 부상, 사고 및 개인상해보상금 임차인에 의한 임대부동산 개축 일정 한도 내 거주주택 양도소득 일부 종업원 부가급부 회사부담 건강, 생명보험 가입료 종업원 할인 고등 교육비를 위한 연방 채권 소득 카페테리아 플랜 입양비용	의료경비 지급금 부양자 경비 일부 해외소득 지방정부채권 이자 일부 시리즈 EE 채권 이자 노동자 수당 음식, 숙박 지원 자녀부양 지원금 이혼에 따른 재산 취득 파산 등에 의한 부채 면제 일부 군인에 대한 수혜금 교육지원금, 장학금 일부 업적 포상금
---	--

자료: 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004.

□ 납세의무자

- 한·미 모두 거주자와 비거주자로서 국내원천 소득이 있는 개인이나 법인 이외의 단체가 납세의무자로 간주하고 있음.<sup>19)</sup>
  - 그러나 한국은 국내에 주소를 두거나 1년 이상 거소를 둔 개인이나 단체를 거주자로 간주하는 반면, 미국은 특정연도에 31일 이상 미국에 있거나 3년간 183일 이상 미국에 있었으면 과세 목적상 거주자로 간주하고 있음.
  - 당해 과세연도에 183일 이하로 미국에 있었고, 외국을 세금납세 장소로 하며 미국보다 납세자인 외국과 더 긴밀한 관계를 유지하면 비거주 외국인으로 취급됨.
  - 이러한 규정에도 불구하고 국제조세협약에 따라 거주 여부가 결정되기도 함.

19) 법인 이외의 납세의무를 지는 단체는 대표자 또는 관리인이 선임되어 있으나 이익의 분배방법이나 분배 비율이 정하여져 있지 아니한 단체는 1거주자로서 소득세 납세의무가 있다.

## □ 과세단위

- 한국은 부부별산제로 결혼한 부부도 개개인을 과세단위로 삼고 있으나<sup>20)</sup> 미국법은 납세 의무자를 미혼자, 부부, 자녀 등 여러 가지 범주로 나누어 별개의 세율을 적용하는 복잡한 구조를 띠고 있음.
  - 미국은 부부의 경우 부부가 별도로 신고하거나 합산하여 신고할 수 있도록 허용하고 있으나, 연방소득과세목적상 부부 간의 소득배분은 거주하는 주에 따라 다름.<sup>21)</sup>
  - 부부별도 신고의 경우 공동소득은 부부가 절반씩 신고해야 하며, 자녀소득(만 14세 이하)은 부모의 세율로 과세하므로 결국 합산과세하는 셈임.
  - 이와 같이 미국의 소득체계가 복잡한 이유는 어떠한 조세 체계도 수직적 형평성, 가구와 가구 간의 평등, 혼인한 자와 혼인하지 않은 자 간의 평등이라는 3가지 목표를 동시에 달성할 수 없기 때문에 혼인의 중립성과 가족 간의 공평, 두 가지를 모두 부분적으로 깨면서 나름대로 균형을 찾기 위한 일환임.<sup>22)</sup>

## 나. 원천징수

### □ 미국의 원천징수

- 근로소득의 경우 소득이 발생하고 납세자가 세금을 낼 수 있을 때 세금을 납부해야 한다는 원칙에 따라 고용인이 임금에서 원천징수 납부함.

---

20) 헌법재판소가 2002년에 위헌 결정을 내리기 전까지 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득은 부부합산과세 원칙이 적용되었다.

21) 42개 주는 일반재산 원칙을 도입하고 있는 반면 캘리포니아, 네바다, 텍사스, 워싱턴 등 나머지 8개 주는 공동재산 원칙을 유지하고 있다. 일반재산 원칙에서는 노동이건 자산이건 해당소유자에게 소득세가 과세되는 반면 공동재산 원칙하에서는 공동소유한 자산으로부터의 소득은 공동소득으로 간주하고 부부가 같은 비율로 모든 소득을 배분 받는다.

22) 장근호(2004) 참조.

- 직원을 고용하고 있는 자는 피고용인의 소득 가운데 소득세, 사회보장세(FICA와 Medicare), 연방실업세를 원천징수함.
- 미국은 근로소득, 연금, 사회보장세, 연방실업세, 일부 도박소득은 이를 지불하는 측이 세금을 원천징수하여 납세자 대신 국세청에 납부할 의무를 지고 있음.<sup>23)</sup>
- 이 외에 이자와 배당 등 원천징수되지 않은 소득은 1,000달러 이상이면 분기별로 세금을 납부하여야 함.
- 비거주 외국인인 임대, 로열티, 월급, 임금, 연부금, 보상, 이자 그리고 배당소득에 대하여 30% 원천징수됨.
  - 다만 미국과 소득세 협약을 맺은 나라의 거주자에게 지불되는 금액은 원천징수를 하지 않을 수 있음.

#### □ 한국의 원천징수

- 한국은 미국보다 원천징수 대상소득을 더 광범위하게 설정하고 있음.
  - 한국의 원천징수 과세체계는 완납적 원천징수, 예납적 원천징수, 종합적 원천징수로 나누어짐.
  - 완납적 원천징수는 원천징수자가 소정의 세율로 계산한 세액을 원천징수함으로써 소득에 대한 납세의무가 끝나는 것으로 분리과세 이자, 배당, 일용근로자의 근로소득 및 연 300만 원 이하의 기타 소득이 이에 해당됨.
  - 예납적 원천징수는 원천징수에 의해 납세의무가 끝나지 않고 종합소득 등의 과세방법에 의한 산출세액에서 원천징수한 세액을 공제하는 제도로써 소득세 법상 분리과세 대상소득을 제외한 기타의 소득금액

---

23) 사회보장세와 연방실업세는 재무성의 연방세 예탁기금에 예탁된다.

과 법인의 이자소득이 이에 속함.

- 종합적 원천징수는 매월 급여 등의 지급시 예납적 원천징수 방법으로 원천징수하고 다시 연간소득에 대하여 종합소득과세방법에 의하여 세액을 계산한 후 그동안 원천징수한 세액과 과부족을 정산하는 경우를 말함.

〈표 4-18〉 한국의 원천징수대상 소득 및 세율

내국법인	-이자소득, 투자신탁 수익의 분배금, 신탁재산에 귀속되는 채권이자소득	14% (비영업대금의 이익은 25%)
개 인	-이자소득	
	· 분리과세를 신청한 장기채권 · 장기저축이자소득	30%
	· 비영업대금의 이익	25%
	· 일반 이자소득	14%
	-배당소득	14%
	-사업소득(의료보건용역, 저술가 · 작곡가 등의 인적용역)의 수입금액	3%
	-갑종근로소득	기본세율 (매월 원천징수 시는 간이세율)
	-연금소득	
	· 국민연금, 공무원 · 사립학교교직원연금	기본세율 (매월 원천징수 시는 간이세율)
	· 연금 형태로 지급받는 퇴직보험 보험금, 연금저축 소득	5%
	-일용근로자의 근로소득	8%
	-기타소득	20%
	-봉사료 수입금액	5%
-갑종퇴직소득, 직장공제회 초과반환금	기본세율	

자료: 국세청, 국세통계연보, 2007.

## 다. 과세표준

### □ 미국의 과세표준 산정방식

- 미국의 경우 종합소득에서 비과세 소득을 제외하면 총소득이 산출되고 각종 공제항목을 제외하여 조정된 총소득을 산출한 후 이에 인적공제와 상세공제액 혹은 표준공제액을 제외하면 과세표준이 산출됨.
  - 비과세 소득은 소득세가 부과되지 않는 소득으로 공공지원수혜, 지방정부채권 등 면세채권에 대한 이자소득 등을 포함.
  - 또한 비과세소득에는 일부 복지수혜금, 상해보상금, 위자료, 숙식비, 거주주택 양도소득 등이 있음.
  - 조정된 총소득을 산정하기 위해서 배제되는 항목은 세법이 허용되는 항목으로 크게 거래 혹은 사업공제, 투자 또는 소득창출 공제, 개인적 공제로 나뉘고 있음.<sup>24)</sup>
  - 일반적으로 개인은 개인적인 비용을 공제할 수 없으나 기부금이나 의료비용 등은 예외적으로 공제가 이루어지고 있음.
  - 이와 같이 조정된 총소득에서 다시 표준공제 혹은 상세공제와 개인 및 인적공제를 통해 과세표준이 결정됨.
  - 개인은 상세공제와 표준공제 가운데 선택이 가능함.
  - 상세공제의 주된 항목은 의료비 지출, 연방정부 이외의 지방정부 및 외국정부 납세액, 이자비용, 자선단체 기부금, 손상 및 도난손실, 고용자가 변상하지 않는 피고용인의 사업비용, 투자관련 비용, 소득신고 준비, 계획 및 조사와 관련된 비용 등임.
  - 표준공제는 의회가 허용하는 공제로서 실제 지출비용과 관련 없이 공제가 가능하고, 공제금액은 물가상승률과 연동되는데 2003년의 경우 독신자 4,750달러, 가장 7,000달러, 부부는 7,900달러임.
  - 부부의 경우 맹인이거나 65세 이상인 노인은 950달러의 추가공제가 허

24) 이렇게 공제가 가능한 항목은 주로 영업·거래와 관련하여 지출한 금액으로 사업 및 투자비용과 손실이 있고 이 외에 개인비용으로 위자료 등의 면제가 있다.

용되며 65세 이상의 맹인 노인은 총 1,900달러의 추가 공제가 가능함.

〈표 4-19〉 미국의 개인소득세 과세방식

미국(개인소득세)
종합소득(포괄적 정의) - 비과세소득(exclusion)
총소득(gross income) - AGI 산정을 위한 공제(deduction)
조정된 총소득(adjusted gross income: AGI) - AGI로부터 공제: 상세공제나 표준공제 중 최대공제 - 인적공제: 개인 및 부양가족
과세표준
소득세 = 과세표준 × 세율 - 세액공제(tax credit) - 사전 납세액
납세액

자료: 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004.

〈표 4-20〉 미국의 표준공제액과 노령자와 맹인을 위한 추가 표준공제액:  
2001~2003

(단위: 달러)

구 분	표준공제			추가표준공제		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
독신	4,550	4,700	4,750	1,100	1,150	1,150
부부합산	7,600	7,850	7,950	900	900	950
생존 배우자	7,600	7,850	7,950	900	900	950
가장	6,650	6,900	7,000	1,100	1,150	1,150
부부별도	3,800	3,925	3,975	900	900	950

주: 1) 노령자이고 동시에 맹인이면 금액이 2,300달러, 1,900달러임.

2) 다른 납세자의 부양자로 신고된 사람의 표준공제액은 750달러로 제한됨.

자료: 1) K. Murphy and M. Higgins, Concepts in Federal Taxation, 2003 eds. Thomason Co, U.S., 2003.

2) 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』에서 재인용

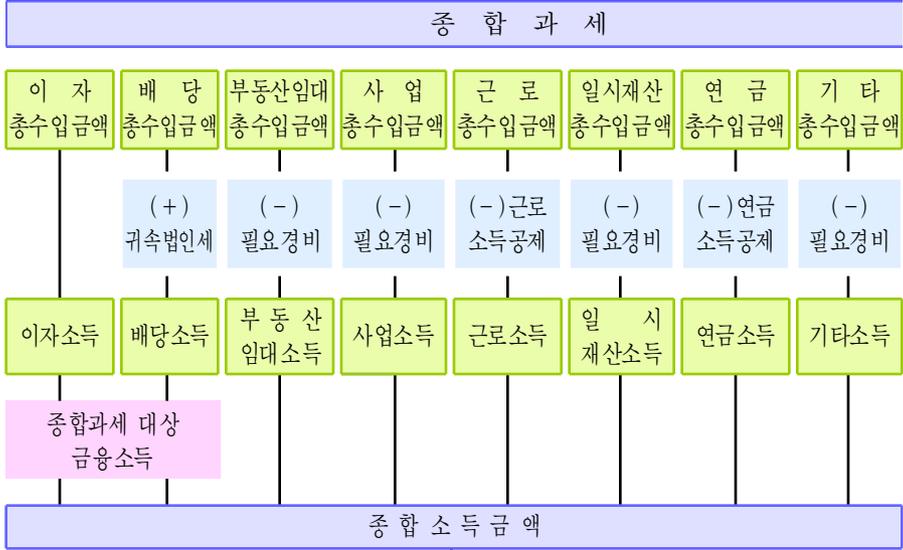
- 인적공제는 신고자 본인과 배우자 그리고 부양자에게 적용되며 일인당 3,050달러(2003년 기준)의 소득이 공제되며, 이러한 공제액은 물가에 연동됨.<sup>25)</sup>
- 인적공제는 고소득층의 경우 소득에 따라 공제금액이 단계적으로 줄어드는데, 부부합산의 경우 조정된 총소득이 209,250달러를 초과하면 2,500달러(혹은 그 일부분)당 인적공제금액의 2%가 감소함.
- 독신자의 경우 인적공제가 축소되기 시작하는 소득 수준이 139,500달러이며 가장은 174,400달러이고, 부부별도의 경우는 104,625달러임.
- 그러나 이러한 누진적 공제제도는 단계적으로 폐지되어 2010년부터는 완전히 폐지될 예정임.

#### □ 한국의 과세표준 산정 방식

- 한국의 경우 소득세는 과세소득을 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득, 퇴직소득, 양도소득으로 나누어 과세함.
  - 이자소득부터 기타소득까지 소득을 합하여 세액을 계산하는데 이를 종합소득세라고 하며, 퇴직소득과 양도소득은 소득별로 구분하여 각각 세액을 계산하는데, 이를 퇴직소득세와 양도소득세라 함.
- 종합소득의 과세표준은 <표 4-21>과 같이 계산됨.
  - 이자소득부터 기타소득까지 소득별로 각각 소득금액을 계산한 후, 이를 합산하여 종합소득금액을 계산함.
  - 그러나 비과세소득과 분리과세소득은 종합과세대상 소득의 총수입금액에 포함되지 않으며, 소득별로 필요경비에 차이를 두고 있음.
  - 이자소득과 배당소득은 정책적으로 필요경비를 인정하지 않으며, 근로소득과 연금소득은 필요경비 대신 소득공제를 공제함.
  - 그 외의 소득인 부동산 임대소득, 사업소득, 기타소득은 필요경비를 인정함.

25) 공제액은 전년도 물가에 연동되기 때문에 매년 공제금액이 바뀌게 된다. 2002년도의 인적공제액은 3,000달러이다.

〈표 4-21〉 한국의 종합소득세 계산 흐름도



□ 분리과세

\* 4천만 원 초과분만 종합과세

- 일반적 이자, 배당(14%)
- 비영업대금 이자(25%)

\* 무조건 분리과세

○ 금융소득

- 분리과세신청, 장기채권 이자(30%)
- 금융실명법상 비실명 이자배당(90%)

- 금융실명법상 특정채권 이자(15%)
- 조특법상 가계상환저축 이자(10%)
- 부동산간접투자 등에 대한 이자배당(14%)

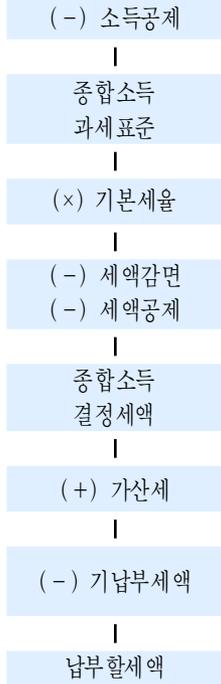
- 조합 등의 예탁금에 대한 저율과세(5%)

○ 일용근로자 근로소득(8%)

- 근로소득공제(일당 8만 원)

○ 복권당첨금 등

- 5억 원 한도(20%)
- 5억 원 초과(30%)



(중간예납, 원천징수, 예정신고납부, 수시부과)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2007.

〈표 4-22〉 종합소득공제 · 근로소득공제 및 연금소득공제

구분	공제 대상	공제 범위
기본공제 *장애인은 연령무관	1. 종합소득이 있는 거주자 / 3. 생계를 같이하는 직계존비속, 형제자매 4. 기초생활보장수급자	가족 수×연 100만 원(1인당)
다자녀 추가공제	1. 기본공제자녀가 2인인 경우 2. 기본공제자녀가 2인 초과 시 1인당 기본공제대상자가 다음에 해당하는 경우	연 50만 원 연 100만 원
추가공제	1. 65세 이상인 경우 2. 장애인인 경우 3. 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성인 경우 4. 6세 이하의 직계비속인 경우	1인당 연 100만 원(70세 이상은 150만 원) 1인당 연 200만 원 1인당 연 50만 원 1인당 연 100만 원
연금보 험료 공제	1. 국민연금법에 의한 연금보험료(사용자부담금 제외) 2. 국민연금법, 국민연금법, 사립학교교직원연금법, 별정우체국법에 의한 근로자부담금 3. 근로자퇴직급여보장법에 의한 근로자부담금(300만 원 한도)	지출금액 전액
주택담보노후연금 이자비용공제	주택담보노후연금을 지급받는 자	이자상당액(한도 200만 원)
특별공제 *근로소득이 있는 거주자로서 신청 한 경우에 적용 *표준공제: 100만 원(특별공제 신청 하지 않은 경우, 근로소득이 없는 종합소득이 있는 자는 60만 원)	1. 기간보험료, 고용보험료, 장애인전용보장성보험료(100만 원 한도)	지급액 전액
	2. 생명보험, 상해보험 등	연 100만 원 한도
	3. 의료비지급액이 총급여액의 3% 초과 시(본인·경로우대자·장애인)에 대한 것 제외)	연 500만 원 한도
	4. 거주자 및 배우자·직계비속·형제자매·임양자의 유치원부터 대학교(원격대학 포함)까지의 교육비 *거주자 본인의 경우는 대학원 과정의 교육비도 공제 대상에 포함됨.	입학금·수업료·기타공납금지급액 전액(거주자인 본 인 이외는 1인당 대학생 인 700만 원, 초·중·고등학 생, 유치원아, 보육시설의 영유아 또는 취학 전 아동 연 200만 원 한도)
	5. 장애인의 재활교육을 위하여 지급한 특수교육비(사회복지시설 등 교육기관)	지급액 전액
	6. ① 근로소득자로서 국민주택규모의 1주택을 소유한 자 또는 주택대차가 주택마련 거주하는 경우의 불입금액 ② 주택대차인 근로소득자가 국민주택규모의 주택임차를 위한 차입금 원리금상환 시 상환금액 ③ 국민주택규모의 주택취득관련 장기주택저당차입금의 이자상환액	①과 ②의 경우: 불입금액(상환금액)의 40% * ①+②의 합계액: 3,000만 원 한도 ③의 경우: 이자상환액 전액 * ①+②+③의 합계액: 연 1,000만 원 한도
	7. 거주자가 지급한 기부금, 다만, 부응신·임대소득, 사업소득이 있는 자가 필요경비에 산입한 기부금 은 적용 제외	① 법정기부금: 지급액 전액 ② 지정기부금: (종합소득금액-①)×10%
	8. 연금액 2500만 원 이하 근로자가 지출한 이사비용, 정해비, 혼인비용	각 연 100만 원
근로소득공제	연간 총급여액 500만 원 이하: 총급여액 500만 원 초과 1500만 원 이하: 500만 원 +500만 원을 초과하는 금액의 100분의 50 1500만 원 초과 3000만 원 이하: 1000만 원+1500만 원을 초과하는 금액의 100분의 15 3000만 원 초과 4500만 원 이하: 1225만 원+3000만 원을 초과하는 금액의 100분의 10 4500만 원 초과: 1375만 원+4500만 원을 초과하는 금액의 100분의 5	
연금소득공제	연간 총연금액 350만 원 이하: 총연금액 350만 원 초과 700만 원 이하: 350만 원+350만 원 초과금액의 40% 700만 원 초과 1400만 원 이하: 490만 원+700만 원 초과금액의 20% 1400만 원 초과: 630만 원+1400만 원 초과금액의 10%(연 900만 원 한도)	

- 배당소득은 법인단계와 주주단계에서 법인세와 소득세가 이중으로 부과되므로 소득세법은 배당소득에 대한 이중과세를 조정하기 위하여 그로스업(Gross-Up) 제도를 두고 있음.
  - 이는 배당소득에 배당가산액을 더하여 산출세액을 계산한 후, 산출세액에서 배당가산액을 공제하는 제도임.
  - 종합소득금액에서 종합소득공제와 조세특례제한법상 소득공제를 차감하여 과세표준을 결정함.
  - 과세표준에 세율을 곱하면 종합소득 산출세액이 결정되며, 산출세액에서 세액감면과 세액공제를 차감하면 종합소득 결정세액이 되고 종합소득 결정세액에 가산세를 더하면 종합소득 총결정세액이 되며 여기에서 기납부세액을 차감하면 종합소득 차감납부세액이 결정됨.<sup>26)</sup>
- <표 4-22>에 나타나 있듯이 한국의 소득공제는 최저생활에 필요한 생계비 등의 비용을 과세소득에서 제외하는 제도로 크게 종합소득공제, 근로소득공제, 연금소득공제 3가지가 있음.
- 종합소득공제는 인적공제, 연금보험료공제, 주택담보노후연금이자비용공제로 나누어짐.
- 인적공제는 기본공제, 추가공제, 다자녀추가공제로 나누어지는데, 기본공제는 종합소득이 있는 거주자로서 1인당 100만 원을 공제함.
  - 추가공제는 기본공제대상자에게 65세 이상, 장애, 6세 이하 아동 등 추가사유가 있는 경우 추가공제를 허용하고 있음.
  - 특별공제는 보험료공제, 의료비공제, 교육비공제, 주택자금공제, 기부금특별공제, 결혼비용, 장례비용, 이사비용특별공제가 있음.
- 근로소득공제는 근로소득자이면 누구나 이를 적용 받을 수 있으며, 총급여액에서 근로소득공제를 차감하여 근로소득금액을 계산함.

---

26) 기납부세액은 과세기간 중에 미리 납부한 세액으로서 중간예납세액, 원천납부세액, 수시부과세액, 납세조합징수세액과 동 세액공제액 및 예정신고납부세액과 동 세액공제액이 있다.

- 연금소득공제는 연 900만 원을 한도로 공제를 허용하고 있음.
- 기타소득의 경우 총수입금액의 80%를 필요경비로 인정하고 공제하고 있음.

#### 다. 소득세율

##### □ 미국의 소득세율

- 미국은 소득구간을 6개 구간으로 나누어 과세하나 독신자, 부부별도, 부부합산, 가장 등 과세신고 자격에 따라 세율이 다름.

〈표 4-23〉 신고자 자격에 따른 세율 및 과세구간

(단위: 달러, %)

한계세율	독신자	부부별도	부부합산	가장
2002:				
10	0~6,000	0~6,000	0~12,000	0~10,000
15	6,000~27,950	6,000~23,350	12,000~46,700	10,000~37,450
27	27,950~67,700	23,350~56,425	46,700~112,850	37,450~96,700
30	67,700~141,250	56,425~85,975	112,850~171,950	96,700~156,600
35	141,250~307,050	85,975~153,525	171,950~307,050	156,600~307,050
38.6	307,050 이상	153,525 이상	307,050 이상	307,050 이상
2003:				
10	0~7,000	0~7,000	0~14,000	0~10,000
15	7,000~28,400	7,000~28,400	14,000~56,800	10,000~38,050
25	28,400~68,800	28,400~57,325	56,800~114,650	38,050~98,250
28	68,800~143,500	57,325~87,350	114,650~174,700	98,250~159,100
33	143,500~311,950	87,350~155,975	174,700~311,950	159,100~311,950
35	311,950 이상	155,975 이상	311,950 이상	311,950 이상

자료: T. Pope, K. Anderson and J. Kramer, Prentice Hall's Federal Taxation 2004, Prentice Hall, U.S. 2003 및 IRS 1040 Return

- 미국의 경우 2002년 당시 연방소득세 소득구간은 6개 구간으로 나누

어져 10, 15, 27, 30, 35, 38.6의 한계세율이 각각 적용되다가, 2003년부터는 10%와 15% 구간을 제외한 중·고 소득계층의 세율을 2~3.6%p 인하하여 한계세율을 10~35%로 조정하였음.

- 한계세율이 적용되는 소득은 독신자, 부부별도, 부부합산, 가장 등 과세신고 자격에 따라 다르며, 세율표는 인플레이션에 따른 세부담율 상승을 최소화하기 위하여 생활비용과 연계되어 있다는 특징을 갖고 있음.

#### □ 한국의 소득세율

- 한국의 최고세율은 35%로 미국과 같지만 4개의 과세구간으로 이루어져 있어 6개 구간으로 이루어진 미국에 비해 2개 구간이 적음.
  - 이와 같이 소득계층 간 차별화가 적기 때문에 미국에 비해 소득과세를 통한 소득계층 간 형평성 제고에 한계를 지니고 있음.
  - 또한 미국과 달리 한국의 세율과 공제금액은 물가와 연동되지 않고 고정되어 있기 때문에 인플레이션이 높을 경우 실질소득이 증가하지 않았음에도 불구하고 세부담이 가중되는 문제점을 안고 있음.

〈표 4-24〉 한국의 종합소득세율

2002~2004년			2005년 이후		
과세표준	세율	누진공제	과세표준	세율	누진공제
1,000만 원 이하	9%	-	1,000만 원 이하	9%	-
4,000만 원 이하	18%	90만 원	4,000만 원 이하	17%	90만 원
8,000만 원 이하	27%	450만 원	8,000만 원 이하	26%	450만 원
8,000만 원 초과	36%	1,170만 원	8,000만 원 초과	35%	1,170만 원

자료: 조세편람, 『영 화조세통람』, 2007.

### 3. 양도소득세

#### □ 과세대상

- 양도소득세는 자본자산의 거래에 따른 이익에 대한 과세로 한국은 과세 대상이 되는 자본자산을 법으로 명시하고 있지만, 미국은 과세대상이 아닌 자본자산을 법으로 명시하고 있음.
- 미국의 경우 자본자산이 아닌 것은 ①일반적 상거래에서 매매를 위하여 보유한 자산, ②감가상각되는 자산이나 사업용 부동산, ③일반적 상거래에서 취득한 매출 채권, ④저작권과 같은 무형자산, 예술품 등 납세자에 의해 제작된 자산 등임.
- 한국의 과세대상은 토지, 건물, 부동산에 관한 권리(지상권, 전세권, 등기된 부동산 임차권, 부동산을 취득할 수 있는 권리), 주권상장 주식 및 코스닥 상장 주식(대주주 등이 양도하는 주식), 비상장 주식, 기타자산(특정 주식, 사업용고정자산과 함께 양도하는 영업권, 특정시설물 이용권 및 회원권) 등임.

#### □ 양도소득 세율

- 미국은 개인소득세 신고자의 경우 순양도소득에 대한 세율은 일반적으로 일반세율보다 낮은 8%, 10%, 18%, 20%, 25%, 28%로 과세되나 법인세 과세대상인 일반주식회사는 다른 세율을 적용받음.
  - 단 1년 이하 보유한 자본의 양도이익은 개인소득세에 합산하여 개인소득세율로 과세되나, 5년 이상 장기로 보유한 자본의 처분에 따른 이익은 5~15%의 세율로 우대하고 있음.
  - 이때 15%의 소득세율이 적용되는 저소득층은 10%의 우대세율을 적용받음.
- 
- 한국은 미국보다 매우 높은 양도소득 세율을 적용하고 있음.

- 한국은 종합부동산세의 도입과 더불어 주택가격 안정을 위해 양도세가 대폭 강화되었음.
- <표 4-25>에서 보듯이 2년 이상 보유한 토지, 건물, 부동산에 대해서는 종합소득세율과 같이 9~36%의 누진세율이 적용되나, 1년 미만 보유한 토지, 건물, 부동산에 대해서는 50%의 세율이 적용됨.
- 그리고 1년 이상 2년 미만의 경우 40%의 세율이 적용되며, 1세대 3주택 이상에 해당하는 주택의 경우 60%의 세율이 적용되고 있음.
- 이와 같이 과도한 양도소득세는 부동산 거래에 동결효과를 유발하여 부동산 공급이 위축되는 부작용을 불러올 수 있음.

〈표 4-25〉 한국의 양도세율

○ 2년 이상 보유한 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	9~36(누진세율)
○ 1년 미만 보유한 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	50
○ 1년 이상~2년 미만 보유한 토지, 건물, 부동산에 관한 권리	40
○ 1세대 3주택 이상에 해당하는 주택	60
○ 미등기자산	70
○ 주권상장 주식·코스닥상장 주식 (단, 중소기업 주식: 10%)	20
○ 비상장 주식 (단, 중소기업의 주식: 10%)	20
* 중소기업 외의 상장주식·비상장주식으로서 대주주가 1년 미만 보유하다 양도하는 주식	30
○ 기타자산(보유기간 제한 없음)	9~36(누진세율)

#### 4. 시사점

- 소득원천별 세금부담 격차를 줄여 조세 왜곡효과를 줄이는 방향으로 개편이 요구됨.
  - 한국의 소득세는 유형별 포괄주의와 열거주의에 기초하여 과세하기 때문에 과세소득의 대상이 많고 또한 세율이 각각 상이하어 소득원천별 자원배분의 왜곡이 심하다는 문제점을 안고 있음.
  - 종합소득세 과세대상이 되는 이자소득, 배당소득, 부동산 임대소득, 사업소득, 근로소득, 일시재산소득, 연금소득 및 기타소득마다 필요

경비에 차이가 발생하고 있음.

- 퇴직소득, 양도소득, 산림소득은 종합소득과 구분하여 각각 당해 소득별로 과세표준을 산정하고 별도의 세율을 적용하고 있음.
  - 특히 양도소득세는 부동산 가격 안정을 목적으로 너무 과도한 세율이 부과되어 부동산 동결효과 등 부작용을 초래하고 있음.
- 비과세감면제도가 많고 소득원천에 따라 다르게 적용되고 있어 조세체계가 매우 복잡하여 높은 납세 및 행정비용을 초래
- 불필요한 비과세감면제도를 줄이고 소득원천별 과세 차별을 해소하여 소득세제를 단순화할 필요성이 높음.
  - 비과세감면제도를 줄이고 소득과악률을 높이는 등 과표양성화율을 높여 세금이 늘어나는 만큼 세율을 낮추는 개편이 요구됨.
- 과세구간과 공제금액을 미국과 같이 물가에 연동함으로써 실질소득에 근거한 과세체계가 정착되도록 소득세제 개편이 요구됨.
- 최근 과세구간이 상향조정되기는 하였지만 오랜 기간 동안 과세구간이 고정되어 있었고 공제금액도 물가와 상관없이 고정되어 있어 실질 소득세 부담이 매년 상승하는 결과를 초래하고 있음.
- 한국은 양도소득 세율이 너무 높아 세금이 수익권을 침해하는 수준에 있어 양도소득세율을 낮춰 자원배분의 왜곡을 줄이는 노력이 필요함.
- 한국은 종합부동산세의 도입과 더불어 주택가격 안정을 위해 양도세율을 대폭 인상하였음.
  - 과도한 양도소득세율은 부동산 거래에 동결효과를 유발하여 부동산 공급이 위축되는 부작용을 야기하고 있음.
  - 세부담이 너무 과도하여 위헌적 소지를 안고 있음.<sup>27)</sup>

---

27) 부과대상 재산에 대한 조세부담총액이 50%를 초과하게 된다면 '반액과세의 원칙'에 위배되어 위헌판정을 받을 수 있음.

## V. 재산세

### 1. 세수입 비중

- 전체 조세수입에서 재산세가 차지하는 비중이 한국은 12.7%로 미국 11.9%와 OECD 평균 5.5%에 비해 매우 높은 수준에 있음.
- 부동산세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 부동산세의 강화 이전에 이미 OECD 국가들과 비교할 때 최상위 그룹에 속함.
- 참여정부 들어 부동산가격 안정을 위해 종합부동산세가 도입되고 실거래가격 기준으로 과세되는 등 재산세가 크게 강화되어 세수입 비중은 빠르게 증가할 전망

〈표 4-26〉 재산세 비중

(단위: %)

구 분	총조세수입 대비 비중			GDP 대비 비중		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
한 국	12.4	11.4	12.7	2.9	2.8	3.1
미 국	10.1	10.7	11.9	3.0	3.1	3.2
영 국	11.5	11.4	12.0	4.3	4.3	4.3
프랑스	7.3	7.3	7.5	3.3	3.3	3.3
독 일	2.3	2.3	2.3	0.9	0.8	0.8
일 본	10.3	10.3	10.8	2.8	2.8	2.8
OECD 평균	5.5	5.4	5.5	2.0	1.9	1.9

자료: 한국조세연구원, 조세통계자료시스템

## 2. 미국의 재산세

### □ 재산세의 역할

- 미국에서 재산세는 연방정부의 세원이 아니라 지방정부 특히 기초자치단체가 주로 부과하여 공교육 등에 지출하고 있음.
  - 이는 광역 및 기초자치단체와 학교구역 혹은 경찰, 소방 등 특별과세 구역 등이 재산세를 부과할 수 있다는 주법에 근거한 것임.
  - 따라서 과세권이 있는 지방자치단체는 세율과 재산의 과세가액을 자율적으로 결정하고 있음.<sup>28)</sup>
  - 재산세는 지방자치단체의 주된 세입이므로 재산세 세율은 전체 과세가액과 필요한 재정지출규모에 따라 결정됨.

### □ 과세대상

- 미국에서 재산세의 부과대상은 주마다 다르지만 일반적으로 부동산과 유·무형 개인재산임.
  - 부동산은 토지와 토지에 영구히 귀착된 건물 등과 이에 대한 소유권으로부터 발생하는 이권을 포함하고 있음.
  - 개인재산은 부동산 이외에 과세대상이 되는 모든 자산을 포함하며, 자산의 구분과 세율은 주마다 다름.<sup>29)</sup>

---

28) 과세가액은 해당 재산이 과세대상인지 여부와 함께 지방자치단체의 잠정평가에 따라 결정된다. 기초자치단체가 재산을 감정할 때 유사한 가치를 지닌 자산이 다르게 평가될 우려가 있어 주나 지방정부의 심사위원회가 평가의 균일성을 유지하기 위한 목적으로 과세가액을 심의·확정한다.

29) 부동산 이외의 유형 개인자산의 경우 델라웨어, 하와이, 일리노이, 뉴햄프셔 및 펜실베이니아주 등 6개 주에서 과세가 면제되고 이외의 주에서는 모두 과세된다. 가맹권, 채권, 주식 등 무형자산의 경우는 앨라배마, 아이오와, 켄터키, 루이지애나, 텍사스 등 일부 주에서만 과세하고 있다.

## □ 과세 표준

- 미국의 재산세 과세기준은 대부분의 주에서 “공정한 시장가치”를 기준으로 평가된 재산가액의 전부 또는 일부임.
  - “공정한 시장가치”는 “완전하고 진정한 가치”, “실제 가치”, “정당한 가치”, “공정한 현금가치” 등 주마다 다르게 정의하고 있음.
  - 일반적으로 “공정한 시장가치”란 매매 당사자들이 완전한 정보를 가지고 시장에서 이루어지는 가치를 의미함.
  - 재산세는 “공정한 시장가치”의 전부 또는 일부가 과세가액이 됨.
  - “공정한 시장가치”의 100%를 과세가액으로 산정하는 주가 28개 주에 달하며, 나머지 주에서는 일부만을 과세함.<sup>30)</sup>

## □ 재산세율

- 지방정부는 부족한 예산을 과세가액으로 나누어 재산세 세율을 결정함.<sup>31)</sup>
  - 대부분의 자치단체에서 재산세는 잔여세(residual tax)로서 다른 수입으로 충당되지 않는 예산을 채우는 역할을 함.
  - 세율은 보통 자산가치 1000달러당 과세금액으로 표시되며, 상하수도나 도로정비 등으로 혜택을 입는 자산에 대해서는 재산 가치와 상관없이 정비사업을 위하여 특별 부가세가 부과되기도 함.
  - 다음 표는 2000년 또는 2001년도의 각 주별 재산세의 최저 및 최고 세부담을 보여주고 있음.
  - 이는 각 주에서 재산세를 부과하는 기초자치단체와 학교구역 등의 세부담을 모두 합친 수치임.

---

30) 이를 평가과세율이라 하는데, 코네티컷주의 평가과세율은 실제가치의 70%이고, 인디애나와 아이오와에서의 평가과세율은  $33\frac{1}{3}\%$ 이다.

31) 이때 주 헌법이나 법에서 규정된 세율인상의 한도 규제가 적용될 수도 있다.

- 주마다 이용형태에 따라 재산을 분류하고 각 부류의 재산에 다른 평가과세율과 세율을 적용하기 때문에 주거용, 상업용인가에 따라 최고와 최저 세율의 차이가 크게 나타나고 있음.

〈표 4-27〉 주별 부동산 재산세 최고·최저세율 및 부동산 평가기준

(단위: 달러)

구 분	재산세 분포(달러): (1,000달러당)	재산의 평가기준
앨라배마 알래스카 애리조나 아칸소 캘리포니아 콜로라도 코네티컷 델라웨어	도시 5.0~40.5 카운티 8.5~20.5 5.0~20.286 9.25~19.25 31.1~68.0 .00~795 41.09~89.7 14.78~62.4 1.2955~1.3395	공정·합리적 시장가치 일정비율 완전·진정한 가치(full/true value) 현금 혹은 제한된 가치 일정비율 진정한 시장/실제가치의 20% 이하 완전한 현금가치 실제가치 일정비율(비거주용 29%) 완전·실제가치의 70% 진정한 현금가치
워싱턴 플로리다 조지아 하와이 아이다호 일리노이 인디애나 아이오와 캔자스	cl. 1: 9.60, cl. 2: 18.503) 2.49~9.50 도시 21.3~47.9, 카운티 18.6~39.9 빌딩: 3.63~9.96, 토지: 3.65~9.96 8.23~27.75 0.0411~0.17102 6.88~29.52 25.61~44.67 0.63~1.68	부동산은 추정 시장가치 정당한 가치 공정한 시장가치 일정비율(40%) 공정한 시장가치 시장가치 공정한 현금가치의 33⅓% 진정한 과세가치 일부를 제외하면 실제가치의 100% 현금으로 환산된 공정한 시장가치
켄터키 루이지애나 메인 메릴랜드 매사추세츠 미시간 미네소타	도시 0.58~8.0, 카운티 1.16~4.64 55.9~174.7(평균 millage) 14.90~28.55 카운티 0.73~23.3 이외 0.08~0.87 주거 1.77~22.98 상업 1.77~37.24 28.38~67.18 82.44~177.75	공정한 현금가치 공정가치 일정비율(일부: 사용 가치) 공정가치=현재시장가치의 100% 완전한 현금가치의 일정비율 완전한 현금가치의 일정비율 진정한 현금가치의 50% 시장가치의 일정비율

구 분	재산세 분포(달러): (1,000달러당)	재산의 평가기준
미시시피 미주리 몬태나 네브래스카 네바다 뉴햄프셔 뉴저지 뉴멕시코	0.056~0.12072 0.15~7.10(도시: 평균 millage) 2.42~8.07 0.00~5.16258 19.13~36.40 9.56~46.48 0.62~108.92 주거 15.53~35, 비주거 15.5~41.42	진정한 가치의 일정비율 진정한 현금가치의 일정비율 시장가치의 100% 부동산 실제가, 개인자산 순장부가 비용, 소득, 시장방식의 실제가치 완전, 진정한 현금가치 진정한 가치 시장가치의 33⅓%
뉴욕 노스캐롤라이나 노스다코타 오하이오 오클라호마 오리건 펜실베이니아 로드아일랜드 사우스캐롤라이나 사우스다코타	도시 6.62~211.50 도시 2.40~8.0, 카운티 4.2~11.0 4,1141~5,5180 46.0~131.1 62.58~118.02 카운티 0.0107~13.66337 도시 2.6~222.0, 보로 2.2~6.164 7.01~40.20 도시 0.41~1.93 카운티 1.76~4.07 평균 15.5~33.9 기타 13.4~28.8	현재 사용 중인 자산가치 진정한 현금가치 완전 및 진정한 가치의 일정비율 진정한 현금가치의 일정비율 공정한 현금가치의 일정비율 실제시장가치의 100% 실제가치 완전 및 진정한 현금가치 진정한 현금가치의 일정비율 완전 및 진정한 현금가치
테네시 텍사스 유타 버몬트 버지니아 워싱턴 웨스트버지니아 위스콘신 와이오밍	8.10~57.90 도시: 2.10~8.68 0.010295~0.016596 23.10~32.54 도시 5.4~14.4, 카운티 4.0~13.6 8.35~15.97 10.1~18.8(I), 20.1~75.0(II, III) 세율 73.6~105.0, 실질 14.8~29.0 59.02~101.24	감정된 혹은 시장가치의 일정비율 공정한 현금시장가치 공정한 시장가치의 일정비율 목록가치의 1% 공정한 시장가치 공정 및 진정한 가치의 100% 진정한 실제가치 완전한 현금가치 공정시장가치의 일정비율

주: 1) 세율은 평가액 1,000달러 기준으로 2000년과 2001년도 자료임.

2) 최고세율 제한: 워싱턴: 평가액의 1%, 아이다호: 시장가액의 1%, 뉴멕시코: 카운티 11.85달러/1,000달러 순과세가액, 기타 7.65달러/1,000달러, 켄터키: 13.5센트/100달러, 매사추세츠: 현금가액의 2.5%, 캘리포니아: 현금가액의 1%

3) cl 1.은 주거용이고 cl 2.는 상업용과 빈 건물임.

자료: 1) *All States Tax Handbook*, Thomson RIA, NY, U.S., 2003; *2003 US Master Property Tax Guide*, Fred Conklin, CCH Incorporated, 2003, US.

2) 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004.

### 3. 한국의 재산세와 종합부동산세

#### 가. 재산세

##### □ 과세대상

- 한국은 지방세법에 의거 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기만을 재산세의 과세대상으로 하고 있음.<sup>32)</sup>
  - 납세의무자는 현재 재산을 소유하고 있는 자이며, 납세지는 재산이 위치한 시·군임.
  - 토지는 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상의 세 가지로 나누어짐.
  - 종합합산과세대상에 속하는 토지는 납세의무자가 시·군의 관할구역 내에 있는 토지 중 별도합산과세대상·분리과세대상 및 비과세감면대상을 제외한 토지를 말함.
  - 별도합산과세대상 토지는 시·군의 관할구역 내에 있는 토지 중 건축물 부속토지로서 건축물 바닥면적에 용도별 적용비율을 곱하여 산정한 면적을 초과하지 않는 토지를 말함.
  - 분리과세대상 토지는 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 하나는 자경농지와 공장부속토지와 같이 생산적인 용도로 이용되고 있는 토지이고, 다른 하나는 별장·골프장 기타 사치성으로 이용되고 있는 토지임.
  - 전자의 경우 저율의 세율이 적용되고, 후자의 경우 고율의 세율이 적용됨.

---

32) 자동차는 자동차세 과세 대상이므로 재산세의 과세대상에서 제외된다.

□ 과세표준

- 토지, 건축물, 주택의 과세표준은 시가표준액에 적용비율을 곱하여 산정하고, 선박 및 항공기의 과세표준은 시가표준액이 과세표준이 됨.
  - 적용비율은 2006년부터 2017년까지 적용하며, 그 내용은 다음과 같음.
  - ①토지와 건축물에 대한 적용비율은 2006년에 55%로 하고 2007년부터 매년 5%씩 인상하여 2015년부터 100%, ②주택에 대한 적용비율은 2006년과 2007년에는 50%로 하고 2008년부터는 매년 5%씩 인상하여 2017년부터 100%로 함.

□ 재산세율

- 재산세의 세율은 표준세율, 중과세율, 가감세율로 구분됨.
  - 중과세율은 과밀억제지역(산업단지 및 유치지역과 공업지역 제외) 안에서 공장 신설 및 증설에 해당하는 경우 당해 건축물에 대한 세율은 최초의 과세 기준일로부터 5년간 0.25%의 5배로 함.
  - 시장 또는 군수는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50% 범위 안에서 가감 조정할 수 있음.
  - 단, 가감 세율은 당해 연도에 한하여 적용됨.

〈표 4-28〉 종합합산과세 대상 토지의 재산세율

과 세 표 준	세 율
5,000만 원 이하	0.2%
5,000만 원 초과 1억 원 이하	10만 원+5,000만 원 초과금액의 0.3%
1억 원 초과	25만 원+1억 원 초과금액의 0.5%

〈표 4-29〉 별도합산과세 대상 토지의 재산세율

과세표준	세율
2억 원 이하	0.2%
2억 원 초과 10억 원 이하	40만 원+2억 원 초과금액의 0.3%
10억 원 초과	280만 원+10억 원 초과금액의 0.4%

〈표 4-30〉 분리과세 대상 토지의 재산세율

구분	세율
전·답·과수원·목장용지 및 임야	0.07%
골프장 및 고급오락장용 토지	4%
위 이외의 토지	0.2%

〈표 4-31〉 건축물 재산세율

구분	세율
골프장·고급오락장용 건축물	4%
주거지역 및 조례로 정하는 지역 안의 공장용 건축물 <sup>주)</sup>	0.5%
위 이외의 토지	0.25%

주: 특별시·광역시(군지역 제외)·시(읍·면지역 제외)지역 안에서 주거지역 및 당해지방자치단체의 조례로 정하는 지역 안의 공장용 건축물: 과세표준액의 0.5%

〈표 4-32〉 주택에 대한 재산세율

과세표준	세율
4,000만 원 이하	0.15%
4,000만 원 초과 1억 원 이하	6만 원+4,000만 원 초과금액의 0.3%
1억 원 초과	24만 원+1억 원 초과금액의 0.5%

〈표 4-33〉 선박·항공기에 대한 재산세율

과세표준	세율
선박	0.3%(고급선박 5%)
항공기	0.3%

〈표 4-34〉 재산세와 부동산세의 비교

구 분	재산세	종합부동산세
과세대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택</li> <li>토지(종합합산과세대상, 별도합산 과세대상, 분리과세대상)</li> <li>* 건축물, 선박과 항공기도 재산세 과세 대상임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택</li> <li>토지 중 종합합산과세대상토지, 별도 합산과세대상 토지</li> <li>* 주택 이외의 건축물 선박과 항공기는 종합부동산세 과세대상이 아님.</li> </ul>
과세기준일	6월 1일	6월 1일
납세지	재산 소재 시·군·구	개인은 소득세 납세지, 법인은 법인세의 납세지
인별과세단위	개인단위	세대단위(별도합산과세대상 토지는 개인단위)
재산별과세단위	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택: 재산별 과세</li> <li>토지: 시·군·구별로 합산과세(분리과세 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택 } 전국 합산과세</li> <li>토지 }</li> </ul>
과세표준계산	공시가격×적용비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택: 공시가격-6억 원</li> <li>종합합산과세대상 토지: 공시가격-3억 원</li> <li>별도합산과세대상 토지: 공시가격-40억 원</li> </ul>
세액계산	과세표준×세율 * 50% 범위 내에서 탄력세율 적용 가능	과세표준×세율×적용비율
세부담의상한	<ul style="list-style-type: none"> <li>공시가격 3억 원 이하인 주택: 전기 재산세의 105%</li> <li>공시가격 3억 원 초과 6억 원 이하인 주택: 전기 재산세의 110%</li> <li>위 이외 재산: 전기 재산세의 150%</li> </ul>	<p>당기 보유세 한도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>주택: 전기 보유세의 300%</li> <li>종합합산과세대상 토지: 전기 보유세의 300%</li> <li>별도합산과세대상 토지: 전기 보유세의 150%</li> </ul>
납부방법	보통징수	<ul style="list-style-type: none"> <li>2007년 12월 31일까지: 신고납부</li> <li>2008년 1월 1일부터: 부과징수</li> <li>* 신고납부방식으로 납부하고자 하는 납세의무자는 신고할 수 있음.</li> </ul>
납부기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택: 7월<sup>주)</sup>과 9월<sup>주)</sup>에 각각 1/2씩 납부</li> <li>토지: 9월<sup>주)</sup>에 납부</li> </ul>	12월 1일~12월 15일

주: 납부기한 16일~말일까지

자료: 이철재, 『세법강의』, 세경사, 2007.

## 나. 종합부동산세

### □ 재산세와 종합부동산세의 차이점

- 재산세와 종합부동산세를 비교하면 다음 표와 같음.
  - 한국은 주택, 토지를 보유한 경우에 먼저 시·군·구에서 낮은 세율로 재산세를 부과한 다음, 고액의 부동산 보유자에 대하여 국가가 높은 세율로 종합부동산세를 부과하고 있음.

### □ 과세대상

- 종합부동산세는 전국의 부동산을 유형별로 구분하여 세대별 또는 인별로 합산한 결과, 일정기준을 초과하는 보유자에게 과세되는 세금임.
  - 따라서 주택, 종합합산토지, 별도합산토지로 구분하여 과세기준금액을 초과하는 경우 과세대상이 됨.

〈표 4-35〉 종합부동산세 과세대상 및 기준금액

과 세 대 상	합 산 방 법	과 세 기 준 금 액
주 택 (부속토지포함)	세대별 합산 (법인의 경우 법인별 합산)	개별주택공시가격 6억 원
종합합산토지 (나대지 등의 비사업용 토지)		개별공시지가 3억 원
별도합산토지 (빌딩·상가 등 사업용 토지)	인별 합산	개별공시지가 40억 원

### □ 과세표준

- 종합부동산세의 과세표준은 다음과 같이 산정되고 단계적으로 적용비율이 확대됨.

- ①주택분=세대별(법인은 법인별) 전국 합산 공시가격-6억 원
- ②종합합산토지분=세대별(법인은 법인별) 전국 합산 공시가격-3억 원
- ③별도합산토지분=인별 전국합산 공시가격-40억 원
- 과세표준 적용비율은 주택·종합합산토지의 경우 2009년까지 매년 10%p 증가하고, 별도합산토지의 경우 2015년까지 매년 5%p 증가하게 되며 연도별 과세표준 적용비율은 아래 표와 같음.

〈표 4-36〉 종합부동산세 연도별 적용비율

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	...	2015년
주택 및 종합합산토지	70%	80%	90%	100%	100%	...	100%
별도합산토지	55%	60%	65%	70%	75%	...	100%

□ 종합부동산세 세율

- ① 주 택

〈표 4-37〉 종합부동산세 세율: 주택

과 세 표 준	세 율	누진공제액
3억 원 이하	1%	
3억 원 초과 14억 원 이하	1.5%	150만 원
14억 원 초과 94억 원 이하	2%	850만 원
94억 원 초과	3%	1억250만 원

- ② 종합합산토지

〈표 4-38〉 종합부동산세 세율: 종합합산토지

과세표준	세율	누진공제액
17억 원 이하	1%	
17억 원 초과 97억 원 이하	2%	1,700만 원
97억 원 초과	4%	2억1,100만 원

- ③ 별도합산토지

〈표 4-39〉 종합부동산세 세율: 별도합산토지

과세표준	세율	누진공제액
160억 원 이하	0.6%	
160억 원 초과 960억 원 이하	1%	6,400만 원
960억 원 초과	1.6%	6억4,000만 원

#### 4. 시사점

- 누진구조인 종부세 세대단위합산과세의 위헌성 문제 대두
  - 누진구조를 가지면서 세대단위로 합산과세하는 종부세는 혼인과 가족생활에 부당한 차별적 불이익을 주는 위헌적 요소를 내포
- 현행 재산세와 종부세는 너무 과도하여 부동산의 수익권을 몰수하는 지경에 이르고 있고 심지어 원본을 침해하는 수준에 달하고 있어 세부담을 완화할 필요성이 높음.
  - 과도한 보유세는 순수 주거목적의 주택소유자(특히, 노인계층)의 주



## VI. 자동차 관련 세제비교

### 1. 자동차 관련 조세체계

□ 자동차 관련 세제

- <표 4-40>에서 보듯이 미국은 취득단계에서 판매세, 보유단계의 등록세 이용단계에서 자동차 유류에 부과되는 연료세와 소비세 등 4종류의 세금이 부과되고 있음.
- 이에 반해 한국은 자동차에 14개의 세금이 부과되며 세금에 다시 세금을 부과하는 다중구조 방식으로 부과되어 미국에 비해 조세체계가 매우 복잡함.

<표 4-40> 주요국의 자동차세제 비교

구 분	한 국	미 국	독 일	영 국	일 본
취득	특소세 교육세 부가세 등록세 취득세 공채	판매세	부가세	부가세	소비세 취득세
보유	자동차세 교육세	등록세	자동차세	자동차세	중량세 자동차세
이용	유류특소세 (교통세) 교육세 주행세 부가세	연료세 소비세	소비세 부가세	연료세 부가세	휘발유세 지방도로세 소비세
계	12	4	4	4	7

자료: 한국자동차협회

- 한국의 자동차 관련 세제는 취득세, 등록세 등 과세취지가 유사한 성격의 세금이 별도로 부과되고 있고 교육세는 취득단계, 보유단계 및 운행단계에 걸쳐 부과되고 있음.
- 특소세, 교육세 등 9종류가 세금에 다시 세금을 부과하는 다중구조로 부과되고 있음.

□ 세부담 비교

- 한국의 자동차 관련 세제는 종류가 많고 복잡하고 외부비용의 내재화 기능이 미약하다는 문제점 이외에도 세부담이 과중하다는 문제점을 안고 있음.
  - <표 4-41>에 나타나 있듯이 1,500cc 소형승용차를 구입하여 1년간 사용할 경우 한국의 세부담은 미국의 5배, 일본과 독일의 1.6배에 달하는 것으로 추정됨.
  - 1인당 GDP를 고려할 때 한국 소비자의 상대적인 세부담이 미국의 18배, 일본의 약 6배, 독일의 약 4배에 이르고 있음.

<표 4-41> 국가별 자동차 세부담 비교

(단위: 만 원)

구 분	한 국	미 국	일 본	독 일
세금부담액	343	69	208	213
한국/외국(A)	1.0	5.0	1.6	1.6
외국 1인당 GDP/ 한국 1인당 GDP(B)	1.0	3.6	3.6	2.7
A×B	1.0	18.0	5.8	4.3

주: 1) 자동차 공장도가격 750만 원  
 2) 구입 후 1년 보유 및 운행  
 3) 연비 15km/ℓ, 1일 53.3km 운행  
 4) GDP는 2000년 기준, 독일은 1999년 기준  
 자료: 한국자동차공업협회, 송원근(2007) 재인용

## 2. 미국의 자동차 관련 세제

### □ 미국의 유류세

- 미국의 유류 관련세는 주정부 차원에서 부과되는 유류세와 연방정부 차원에서 부과되는 특정유류에 대한 소비세와 제조업자세가 있음.
  - 유류세는 자동차연료에 부과되는 세금이기 때문에 경유와 휘발유 등의 연료에 부과되며 난방용 석유제품인 등유에는 유류세가 부과되지 않음.
  - 유류세는 연료 종류와 상관없이 갤런당 20센트 내외의 동일한 세율이 부과되는 것이 일반적임.<sup>34)</sup>
  
- 연방정부 차원에서 부과되는 특정유류세(Special Fuels Tax)는 연방도로의 건설과 유지를 위하여 부과되는 6개의 소비세(Highway Trust Fund Excise Taxes) 중 하나임.<sup>35)</sup>
  - 특정유류세는 제조업자 단계에서 과세되는 제품으로 환급 혹은 공제가 없을 경우에만 과세됨.
  - 휘발유는 유류세가 아닌 제조업자세로 과세되는 데 비해 다른 석유제품은 제조업자세가 부과되지 않고 특정유류세가 부과됨.
  - 자동차 연료로 사용되는 경유와 등유에 부과되는 세율은 갤런당 24.3센트임.<sup>36)</sup>

---

34) 알래스카 갤런당 8센트, 로드아일랜드 갤런당 31센트가 부과된다.

35) 특정유류세 이외의 자동차연료에 부과되는 3개의 소비세와 대형자동차세, 대형자동차에 부과되는 사용세가 이에 해당된다. 경유 및 등유, 특수 자동차 연료, 압축천연가스, 비상업용 항공유, 내륙 수상연료, 대형 자동차세 등이다.

36) 제조단계에 제조업자세가 부과된 경우 면세된다.

〈표 4-42〉 특정유류세

(단위: 센트)

과세대상 품목	세 율	비 고
경유 및 등유	24.3/갤런	20인 이상 버스의 경우 7.4/갤런
특수 자동차 연료	18.3/갤런	경유용 자동차나 기차: 24.3/갤런 경유용 항공기: 21.8/갤런(2007년 4.3/갤런)
압축천연가스	48.74/MCF <sup>주)</sup>	
비상업용 항공기	21.8/갤런	
내륙 수상연료	25.3/갤런	내륙수상세 20/갤런 + 적자재정 감축세 5.3/갤런

주: MCF: 1천 규빅피트

자료: 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 2004.

□ 미국의 자동차세

- 자동차에는 주정부 차원에서 부과되는 일반판매세와 연방정부 차원에서 부과되는 연료 과소비세(Gas Guzzlers Tax), 대형자동차세, 대형자동차의 도로사용세가 있음.
  - 주정부 차원에서 부과되는 일반 판매세는 주마다 세율이 상이함.
- 연료 과소비세는 환경안정청이 규정하는 연비기준(fuel economy)을 충족하지 못하는 자동차를 생산하거나 수입하여 판매할 때 부과되는 세금임.
  - 연료 과소비세는 중량이 6,000파운드 이하인 도로용 휘발유 혹은 경유 자동차에 적용됨.
  - 다만 응급차, 경찰, 화재 예방차, 승객용이 아닌 자동차는 연료 과소비세가 면세됨.

〈표 4-43〉 연료 과소비세(Gas Guzzler Tax) 세율

(단위: 마일/갤런)

연 비	세 율	연 비	세 율
~22.5	0	16.5~17.5	3,000
21.5~22.5	1,000	15.5~16.5	3,700
20.5~21.5	1,300	14.5~15.5	4,500
19.5~20.5	1,700	13.5~14.5	5,400
18.5~19.5	2,100	12.5~13.5	6,400
17.5~18.5	2,600	~12.5	7,700

- 대형자동차세는 연방정부가 대형자동차에 부과하는 소매세로서 완전 적재를 기준으로 중량이 33,000파운드 이상인 트럭, 26,000파운드 이상의 트레일러(차와 함께 사용하는 트레일러), 트레일러와 함께 도로운송에 이용되는 트랙터에 대해 판매가격의 12%의 세금이 부과됨.
- 자동차 관련 트럭·버스 도로사용세는 중량이 55,000파운드 이상인 대형 트럭, 트럭 트랙터와 버스 등에는 매년 도로 사용세가 부과됨.
  - 단, 밴과 픽업트럭은 제외되며, 재목벌채 트럭은 벌채 목적으로만 사용되면 세율이 25% 감면되고 캐나다 및 멕시코에 등록되고 미국 내에서 운영되는 차도 마찬가지로 감면됨.
  - 경유용 버스나 비도로 운송이나 운송 목적이 아닌 차는 과세대상에서 제외되고 있음.

3. 한국의 자동차 관련 세제

- 한·미 FTA 협상이 타결됨으로써 한국의 자동차세는 현행 3단계로 되어 있는 특소세를 2단계로, 5단계의 자동차세를 3단계로 간소화하고 세율도 인하될 것으로 전망됨.

- <표 4-44>에서 보듯이 우리나라의 현행 자동차 특소세는 배기량에 따라 800cc 이하 면제, 800~2000cc 5%, 2000cc 초과 10%로 부과됨.
  - 한·미 FTA 타결로 1000cc 이하는 특소세가 면제되고 2000cc 초과 차량은 발효 시 8%로 인하하고, 3년 후에 5%로 인하하기로 합의하였음.
  - 특소세가 완화되면 부가세 형태로 부과되는 지방교육세(특소세의 30%)와 부가가치세, 취득세 및 등록세 등도 함께 영향을 받음.
  - 보유단계 세금인 자동차세의 경우도 현행 배기량 기준의 5단계 세제를 3단계로 간소화하고, 중대형 승용차에 대한 세율을 낮추기로 하였음.
  - 현재 비영업용 승용차의 경우 배기량별로 800cc 이하 80원, 1000cc 이하 100원, 1600cc 이하 140원, 2000cc 이하 200원, 2000cc 초과 220의 세금이 부과되고 있지만, 한·미 FTA 체결을 통해 1000cc 이하 80원, 1600cc 이하 140원, 1600cc 초과 200원으로 개편하기로 합의하였음.
- 수송용 유류에는 교통세를 포함한 특별소비세, 주행세, 교육세, 부가가치세가 부과됨.
- 교통세는 휘발유와 경유에 부과되는데, 기본세율로 휘발유에 리터당 630원이 부과되며 경유에는 리터당 404원이 부과됨.
  - 교통세는 필요에 따라 기본세율의 30% 범위에서 탄력적으로 운용이 가능함.
  - 수송용 LPG에는 kg당 360원의 특별소비세가 부과됨.
  - 유류특소세액의 15%가 교육세로 부과됨.
  - 주행세는 교통세액의 21.5% (2003년 6월 30일까지 18%) ~30% 범위 안에서 대통령령으로 조정이 가능한데, 현재는 교통세액의 26.5%를 주행세로 부과되고 있음.
  - 마지막으로 최종 소매가격에 10%의 부가가치세가 부과됨.

〈표 4-44〉 한국의 자동차 관련 세제

취 득		보 유		운 행		
특소세	- 800cc 미만: 면제 - 2000cc 미만: 5% - 2000cc 초과: 10%	자동차세	- 800cc 이하 80원 - 1000cc 이하 100원 - 1600cc 이하 140원 - 2000cc 이하 200원 - 2000cc 초과 220원	유 류 특 소 세	휘발유 (ℓ)	- 526원 (법정 세율 630원)
특소세 교육세	- 특소세액×30%				경유 (ℓ)	- 351원 (법정 세율 454원)
부가세	- (공장도가 + 특소세 + 특소세교육세)×10%				LPG (kg)	- 306원 (법정 세율 360원) ※179원/ℓ (법정 세율 210원/ℓ)
등록세	- 승용차 5%, 상용차 3%, 경승용차 제외				교육세	- 유류특소세×15%
취득세	- 전 차종 2%, 경승용차 제외	자동차세 교육세	- 자동차세액×30%	주행세	- 교통세액×26.5%	
공 채	- 배기량에 따라 4~20%				부가세	- (공 장도가+유류특소 세+유류특소세교육 세+주행세)×10%

자료: 한국자동차공업협회

#### 4. 시사점

- 특소세가 2단계로, 자동차세가 3단계로 축소됨으로써 한·미 FTA 협상이 자동차 관련 세제를 단순화하는 데 어느 정도 기여하였다고 평가할 수 있음.
  - 그동안 우리나라의 자동차 관련 세제가 복잡하고 세금이 무겁게 부과된 근본적 이유는 국내 자동차시장의 보호 측면보다는 세수입을 안정적으로 확보하려는 정책적 의지 때문임.
  - 한·미 FTA로 세제가 어느 정도 간소화되었다 할지라도 자동차 관련 세제의 문제점으로 야기되는 사회적 비용, 소비자 후생 감소, 시장

의 효율성 저하, 행정비용 등을 고려할 때 자동차 관련 세제의 합리화는 한·미 FTA 이후에도 지속적으로 이루어져야 함.<sup>37)</sup>

- 이를 위해서는 취득단계에 부과되는 특소세, 교육세, 부가세, 등록세, 취득세, 공채 등 7가지의 세목을 소비세 형태로 일원화할 필요성이 있음.
  - 운행단계에 부과되는 4종류의 수송용 유류 관련 세제도 하나의 소비세로 단순화할 필요성이 있음.
- 한국의 자동차세는 환경오염, 도로 혼잡, 에너지 안보 등 사회적 비용의 내재화 기능을 강화하는 방향으로 개편이 요구됨.
- 미국은 사회적 비용을 내재화하기 위해 환경안정청이 규정한 연비기준을 충족하지 못하는 자동차에게 연료 과소비세(Gas Guzzler Tax)를 부과하고 있으며, 도로파손을 방지하기 위해 일정 중량을 초과하는 자동차에 대형자동차세를 부과하고 있음.
  - 그러나 배기량 기준으로 부과되는 한국의 자동차 관련 세제는 자동차가 유발하는 사회적 비용을 적절히 반영하고 있지 못하다는 평가를 받고 있음.
  - 도로파손을 상대적으로 쉽게 유발할 수 있는 화물차, 버스 등이 오히려 승용차에 비해 낮은 세금을 부담하고 있음.
  - 운행단계에 부과되는 교통세도 휘발유가 경유보다 상대적으로 세부담이 높아 환경오염의 내부화 기능이 미약하다는 지적을 받고 있음.
- 보유단계에 부과되는 자동차세는 다른 자산과의 형평성을 고려하여 인하할 필요성이 있음.
- 재산 형태에 따라 세금부담이 다를 경우 자원배분의 왜곡을 크게 하고 조세제도를 복잡하게 하는 중요한 요인이라고 할 수 있음.

---

37) 그러나 한·EU FTA 협상에서도 자동차 분야는 주요한 쟁점분야로 부상될 예정이기 때문에 전략적으로 자동차 관련 세제를 단기간 유지할 필요성은 인정된다.

## VII. 정책적 시사점

- 본 연구는 한·미 양국의 조세제도를 비교함으로써 한·미 FTA의 성공적 정착에 걸림돌이 될 수 있는 한국의 불합리한 조세체계를 찾아 개선 방향을 모색하는 데 있음.
- 더욱이 한·미 FTA에 이어 한·EU FTA 협상이 진행되고 있으며 한·중 FTA, 한·아세안 FTA 등이 예견되어 있어 중단기적으로 불합리한 세제를 개편하는 동시에 개방화 시대에 걸맞은 장기적인 개편안도 제시하고자 함.
  - 따라서 본 장에서는 앞서 수행된 한·미 조세 비교를 바탕으로 시급히 개편해야 할 중단기적 과제와 나아가 대내외 여건변화와 조화될 수 있는 장기적인 세제개편 방향을 제시하고자 함.

### 1. 세제개편의 기본방향

- 조세부담률 및 국민부담률 상승의 억제
  - 우리나라 국민들의 무거운 준조세 부담, 의무 복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 조세부담률은 결코 낮은 수준이라 할 수 없음.
  - 부담률의 인상은 자본과 고급인력의 해외유출이나 효율저하를 가져오기 때문에 성장잠재력의 하락을 가속화하는 결과를 초래함.
- 성장잠재력 유지를 위한 생산요소 공급 확보
  - 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 가능한 한 완화하는 방향으로 개편

- 개방화의 가속화로 인해 자본의 이동이 완전히 자유로워지고 있기 때문에 자본소득에 대한 중과세는 결국 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가
  - 앞으로 생산요소로서의 가치가 자본보다도 고급인력에 더 부여될 것이라고 보면 과도한 누진소득세 구조에 의한 고급인력에 대한 중과세도 바람직하지 않음.
- 조세의 효율 극대화
    - 베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고, 베이스가 좁고 비효율적 세목의 비중을 낮추는 방향으로 개편
    - 누진세율구조를 완화하여 한계세율을 낮춤으로써 효율성을 향상
    - 조세지출의 규모를 줄여 베이스를 넓히고 한계세율을 낮추는 방향으로 개편

## 2. 중 · 단기 세제개편

### □ 조세체계의 단순화와 과세기반 확대

- 세금에 세금이 부과되는 다중부과 방식의 세목 폐지
- 목적세 형태로 부과되는 세목을 폐지하고 일반세로 전환하여 재정운영의 유연성을 제고
- 비과세 감면제도를 축소하여 세제를 단순화와 과세기반 확대를 추구하는 동시에 이에 따른 세수입이 증가하는 만큼 세율을 인하하여 세부담 증가를 방지

□ 국세와 지방세 체계의 합리화

- 교부세의 배분기준을 개선하고 다중부과 방식의 세목을 정리하여 지방 자치단체가 과세권을 스스로 행사할 수 있는 여건을 확대
- 재산세 보유세는 기초자치단체의 자율적인 기본세원으로 인정
- 잡다한 지방세 세목을 정비하고 소득세와 법인세의 일정률로 부과되는 주민세 소득할을 폐지하여 소득세 및 법인세 한계세율을 인하
- 지방세와 지방재정의 규모는 기능배분에 부합하도록 조정
- 지방의 개별소비세 항목들은 국세로 이전
  - 담배세와 레저세는 그대로 국세로 가져오고, 주행세는 본세에 흡수
  - 교통세를 보통세로 바꾸어 일반재정 재원으로 전환

□ 법인세제 개편

- 국제적 추세에 맞게 법인세 한계세율의 단계적 하향조정
  - 주민세 소득할을 폐지함으로써 법인세의 실질세율을 인하를 도모
  - 현재의 2단계 과세구간을 미국과 같이 다단계 과세구간으로 확대
- 배당수입의 이중과세 방지
  - 이중과세 문제를 해결하기 위해 주주 배당에 대하여 주주단계에서 과세하지 않거나, 배당수입공제 비율을 적어도 미국 수준으로 강화해야 함.

- 소급·이월제도 확대 및 강화
  - 중소기업에 국한하여 1년간 허용되는 소급공제를 대기업까지 확대하고 소급기간도 미국과 같이 2년으로 연장
  - 이월공제도 현재 5년에서 20년으로 연장함으로써 기업경영의 리스크 관리 역량을 강화
- 법인세 감면제도의 전면적 재검토와 한계세율 인하
  - 비과세 감면을 대폭 정비하면서 R&D 지원 등 생산성 향상과 성장잠재력 확대에 도움이 되는 유인을 합리적인 수준에서 보강
  - 이와 더불어 세율인하를 동시에 추진하여 실질 세부담이 없도록 함.

#### □ 개인소득세 개편

- 실효세율 인하
  - 최고세율구간을 상향 조정하고 과세구간과 공제금액을 물가와 연동함으로써 실질소득에 근거한 과세체계 구축
  - 주민세 소득할의 폐지로 소득세 실효세율의 인하 도모
- 배당소득은 모두 원천분리 과세 하는 방안 검토
- 개인소득세의 면세점 문제를 포함하는 비과세 감면의 축소
  - 면세점을 인위적으로 하향조정하는 것이 정치적으로 어렵다면 현재의 수준을 장기간 동결함으로써 실질적인 면세점 인하효과를 추구
  - 소득공제방식에서 다자녀 가구가 유리하게 함으로써 출산장려효과 추구
  - 자영업자와 근로자 간의 공제제도상의 불공평은 해소
  - 자영자의 소득 파악률 제고
  - 과표양성화율에 맞춰 한계세율을 인하하여 세부담의 증가를 방지

- 소득원천에 따른 세부담 격차를 완화하여 자원배분의 효율성을 향상
  - 특히 양도소득 세율이 너무 높아 수익권을 침해하는 수준에 있어 부동산 거래가 위축되는 등 부작용이 크기 때문에 양도소득세율을 낮춰 자원배분의 왜곡을 줄여야 함.

□ 부가가치세의 역할 확대

- 다양한 세목들의 정비와 세율 인하 등에 따른 세수의 감소를 보완하기 위한 역할 확대에 국한
  - 조세왜곡 효과가 큰 세목들의 비중을 줄이면서 부가가치세의 비중을 높여가는 방향으로 개편
- 세율조정, 비과세 및 감면 축소
  - 금융기관 등 부가가치를 계산하는 것이 어려운 부문에 대해서는 매입세액공제법과 가산법, 그리고 필요한 경우 감산법 등을 적용할 수 있도록 하고 이를 토대로 면세대상을 획기적으로 감축

□ 재산세와 종합부동산세의 정상화

- 재산세의 명실상부한 자주재원화를 위해 종부세의 재산세 세액공제를 배제하고 두 세목의 독립적 운용
  - 납부한 재산세의 세액공제를 폐지하는 대신 이에 상응하는 정도로 종합부동산세 세율을 하향조정함으로써 두 세목이 독립적인 효과를 유지
- 종부세의 과세범위 축소 및 세율의 하향조정
  - 현재보다 과세범위를 상당히 줄이고 최고세율(재산세와 종합부동산세 등 재산보유에 대한 모든 보유세율을 합한 부담률)도 부동산 평균 임대수익률의 35%를 넘지 않도록 제한

- 위헌소지가 있는 세대 합산과세제도 폐지
- 종부세의 신고납부를 부과납부제도로 전환
- 적절한 시기에 종부세 폐지
- 지방자치단체의 자율적 과세권을 강화
  - 지방교부세의 교부방식을 개선하고, 다중부과 형식의 조세체계를 개편함으로써 지방정부들이 세율을 자체적으로 결정할 수 있는 유인을 제공

□ 자동차 관련 세제개편

- 자동차 관련 세제의 단순화
  - 취득단계에 부과되는 특소세, 교육세, 부가세, 등록세, 취득세, 공채 등 7가지의 세목을 하나의 소비세 형태로 일원화
  - 운행단계에 부과되는 4종류의 수송용 유류관련 세제도 하나의 소비세로 단순화하는 것이 필요함.
- 사회적 비용의 내재화 기능 강화
  - 미국과 같이 배기량 기준에서 연비기준으로 과세
  - 도로파손을 상대적으로 쉽게 유발할 수 있는 화물차, 버스 등이 오히려 승용차에 비해 낮은 세금을 부과하는 과세방식을 지양
- 다른 자산과의 형평성을 고려하여 자동차세의 한계세율을 인하

### 3. 장기 세제개편 방향

- 고령화와 개방화 시대를 맞아 우리가 추구해야 할 조세정책의 기본방향은 성장잠재력 확충을 통한 재정안정을 도모하고 자본과 고급인력의 확보에 유리한 조세구조를 지향하는 것, 조세제도의 효율성을 극대화하는 것임.
- 이와 같은 기본방향에 충실한 장기 세제개편은 <표 4-45>에 정리된 바와 같음.
  - 기업세로 모든 법인 및 비법인 기업의 부가가치에 단일률의 조세 부과
  - 일정수준 이상의 고소득은 가계단계에서 완만한 누진세율의 추가과세
  - 외부성의 교정 또는 수익자부담원칙의 실현 등의 목적으로 과세되는 개별소비세 형태의 조세 준치
  - 부가가치로 계정되지 않는 기업의 비업무용 부동산과 개인의 비사업용 부동산은 재산세 과세대상으로 하여 이를 기초자치단체의 세원화
  - 지방세는 재산세를 기초로 하되 기업세의 일부를 공동세로 하여 일정한 지표에 따라 지방정부에 분배

〈표 4-45〉 장기 세제개편 방향

구분	세목	내용
국세	기업세 (국세분: 모든 형태의 기업 대상)	[매출액 - 매입액(투자포함) + 수입액]에 단일세율 적용, 수출에는 0세율 적용; 지방세와 공동세로 운영
	노동소득세	인건비에 대해 추가적으로 완만한 누진세율 적용
	개별소비세	술, 담배, 도박, 환경오염 유발 물질(탄소연료 등)
지방세	기업세(지방세분)	공동세
	재산세	개인소유의 비사업용 부동산

자료: 팍태원 · 전영준(2006)

## <참고문헌>

- 곽태원·전영준, 『조세제도의 장기구상』, 한국경제연구원, 2007.
- 국세청, 『국세통계연보』, 2007.
- 김창배, 『우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점』, 한국경제연구원, 2007.
- 신종익, 『준조세의 실태와 정비 방안』, 한국경제연구원, 2006.
- 이철재, 『세법강의』, 세경사, 2007.
- 장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편』, 한국조세연구원, 2004.
- 조경엽, 『참여정부의 부동산 정책 평가와 향후 전망』, 한국경제연구원, 2006.
- 12.
- 주만수, 『중앙정부와 지방정부의 최적 세원배분 방안』, 한국경제연구원, 2007.
- 최명근, 『상속과세제도의 합리적 개편방안』, 시장경제 ISSUE PAPER, 한국경제연구원, 2006.
- 최병호, 『지방재정의 적정규모』, 한국경제연구원, 2007.
- 재정경제부, 『조사개요』, 2002. 5, 2003. 6.
- 재정경제부, 『조세편람』, 2007.
- 한국조세연구원, 통계자료시스템
- Journard, I. and Kongsrud, M., “Retirement Behaviour in OECD Countries: Impact of Old Age Pension Schemes and Other Social Transfer Programmes,” *OECD Economic Studies*, No.37, 2003. 2.
- K. Murphy and M. Higgins, *Concepts in Federal Taxation* 2003, eds. Thomason Co, U.S., 2003.
- T. Pope, K. Anderson and J. Kramer, *Prentice Hall’s Federal Taxation 2004*, Prentice Hall, US and IRS 1040 Return, 2003.
- Master Sales and Use tax Guide*, Fred Conklin eds, CCH., U.S., 2002.



연구 5

**한·미 간 노동시장 및 노사관계 관련  
제도에 대한 비교 분석**

송원근 연구위원 / 한국경제연구원



## I. 서 론

□ 한·미 자유무역협정의 체결은 개방의 수준을 한 단계 높이는 계기가 될 것으로 전망되고, 이와 같은 개방화의 효과를 높이는 데 있어서 노동 관련 제도의 개선이 매우 중요한 역할을 할 것임.

- 개방의 효과로 경제효율성을 증대하기 위해서는 생산요소의 이동이 자유로워야 함에 따라 유연한 노동시장의 형성을 담보할 수 있는 제도가 필요함.

- 경직된 노동시장은 노동의 이동을 어렵게 만들어 효율적인 자원배분에 제약을 가하고 무역조정지원제도의 구조조정 효과를 낮춤.

- 한·미 자유무역협정은 투자환경 개선에 따른 외국인 직접투자의 확대를 촉진하고 교역의 확대로 국내 기업의 투자도 증대할 것으로 전망할 수 있으나 이를 위해서는 노동시장의 경직성을 유지하는 노동 관련 제도의 개선이 필수적임.

- 한국의 전투적 노조는 외국기업들이 투자를 기피하는 주요 요인으로 지목되고 있음.
- 해고에 대한 법적 제한, 특히 정리해고에 대한 과도한 법적 제한도 투자의 증대를 저해하고 있음.
- 노사대등성의 원칙이라는 측면에서 노동조합에 편향된 노사관계 관련 법·제도는 기업에게 상대적으로 높은 노동비용을 부담하게 만들고 있음.

□ 한·미 간의 노동시장 및 노사관계 관련 제도에 대한 비교분석의 필요성

- 한·미 자유무역협정의 체결에 따른 경제통합의 이득은 한국에서의 기

업 활동이 미국과 동일한 혹은 유사한 조건에서 이루어진다는 전제하에 실현될 수 있음.

- 노동 관련 제도의 양국 간 비교를 통해 한국의 노동시장 및 노사관계 관련 제도의 개선점을 파악해 보는 것은 매우 중요한 과제임.
- 현재의 제도가 미국에 비해 과도하게 노동시장의 유연성을 제한하고 있다면 미국과 동등한 조건에서 기업 활동을 할 수 있도록 제도를 반드시 개선해야 함.

## II. 한국의 노동시장 및 노사관계 관련 제도

### 1. 노동시장 관련 제도

□ 임금제도: 현행 우리나라의 임금체계는 퇴직금 등의 산정기초가 되는 평균 임금과, 가산임금 등의 산정기초가 되는 통상임금으로 이원화되어 있음.

- 임금의 정의: 현행 근로기준법상 임금은 사용자가 근로의 대상으로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품(근로기준법 제2조 제1항 5호)
- 평균임금: 근로기준법상의 퇴직급여제도(제34조), 휴업수당(제46조), 연차유급휴가수당(제60조), 재해보상금 등을 산출함에 있어서 표준이 되는 임금
  - 근로기준법 제2조 1항 6호는 “평균임금”을 산정해야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월간에 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액으로 정의하고 있음.
  - 평균임금에는 근로기준법 제2조 1항 5호가 말하는 임금이 모두 포함되는 것으로 해석되므로 임금은 곧 평균임금을 의미한다고 할 수 있음.
  - 평균임금 적용의 문제점: 평균임금에 관한 판례와 평균임금의 판단기준을 제시하고 있는 예규 제476호 “통상임금 산정지침”과 불일치하는 부분이 있음.
  - 예규에서는 가족수당의 경우 전 근로자에게 일률적으로 지급되는 경우에 한해 평균임금에 포함하고 있어 대법원 판례와 배치
  - 예규에서는 체력단련비·복리후생비의 경우 전 근로자에 지급될 것을 조건으로 평균임금에 포함하고 있으나 대법원 판례는 복리후생비

를 평균임금에 해당하는 것으로 판단하는 경향이 있음.

- 통상임금: 근로기준법 시행령 제6조 제1항에서는 “근로자에게 정기적·일률적으로 소정 근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급 금액, 일급금액, 주급금액, 월급금액 또는 도급금액”을 통상임금으로 정의
  - 판례에서는 통상임금을 “정기적 일률적으로 소정근로의 양 및 질에 대하여 지급하기로 된 임금으로서 실제 근무일수나 실제 수령한 임금에 구애됨이 없이 고정적이고 평균적으로 지급되는 일반임금”으로 해석
  - 통상임금은 소정근로에 대해 고정적·일률적으로 지급되는 임금
  - 평균임금이 통상임금보다 저액일 경우 통상임금을 평균임금으로 간주하는 것으로 규정(근로기준법 제2조 제2항)
  
- 통상임금에 관한 논란
  - 통상임금에 관한 논란의 심각성: 통상임금은 실제로 근로자의 경제적 지위에 미치는 영향이 지대하기 때문에 이를 둘러싼 논란 및 이해대립이 심각함.
  - 복리후생비의 통상임금 포함 논란: 복리후생비에 관해 판례와 학설은 지급형식상의 ‘고정성’과 ‘일률성’을 중심으로 통상임금으로 인정하는 추세이나 <표 5-1>에서 보듯이 행정지침에서는 통근수당, 차량유지비, 가족수당, 급식비 등 전체 근로자에게 일률적으로 지급하는 복리후생적 성격의 금품을 통상임금에 포함하지 않고 있음.
  - 통상임금은 기본적으로 근로의 가치를 평가하는 개념이기 때문에 기준이 명확하지 않고 해석이 엇갈려 적용대상의 난맥상을 보여주고 있어 실무적 혼선이 불가피함.

〈표 5-1〉 통상임금 등의 판단기준 예시

판단기준 예시	통상 임금	평균 임금	기타 금품
1. 소정근로시간 또는 법정근로시간에 대하여 지급하기로 정하여진 기본급 임금	○	○	
2. 일·주·월 기타 1임금 산정기간 내의 소정근로시간 또는 법정 근로시간에 대하여 일급·주급·월급 등의 형태로 정기적·일률적으로 지급하기로 정하여진 고정급 임금			
① 담당업무나 직책의 경중 등에 따라 미리 정하여진 지급조건에 의해 지급하는 수당: 직무수당(금융수당, 출납수당), 직책수당(반장수당, 소장수당) 등	○	○	
② 물가변동이나 직급 간의 임금격차 등을 조정하기 위하여 지급하는 수당: 물가수당, 조정수당 등	○	○	
③ 기술이나 자격·면허증소지자, 특수작업종사자 등에게 지급하는 수당: 기술수당, 자격수당, 면허수당, 특수작업수당, 위험수당 등	○	○	
④ 특수지역에 근무하는 근로자에게 정기적·일률적으로 지급하는 수당: 벽지수당, 한랭지근무수당 등	○	○	
⑤ 버스, 택시, 화물자동차, 선박, 항공기 등에 승무하여 운행·조정·항해·항공 등의 업무에 종사하는 자에게 근무일수와 관계없이 일정한 금액을 일률적으로 지급하는 수당: 승무수당, 운항수당, 항해수당 등	○	○	
⑥ 생산기술과 능력을 향상할 목적으로 근무성적에 관계없이 매일 일정한 금액을 일률적으로 지급하는 수당: 생산장려수당, 능력수당 등	○	○	
⑦ 기타 제① 내지 제⑥에 준하는 임금 또는 수당	○	○	
3. 실제 근로 여부에 따라 지급금액이 변동되는 금품과 1임금 산정기간 이외에 지급되는 금품			
① 근로기준법과 근로자의 날 제정에 관한 법률 등에 의하여 지급되는 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당, 월차유급휴가근로수당, 연차유급휴가근로수당, 생리휴가보전수당 및 취업규칙 등에 의하여 정하여진 휴일에 근로한 대가로 지급되는 휴일근로수당 등		○	
② 근무일에 따라 일정금액을 지급하는 수당: 승무수당, 운항수당, 항해 수당, 입궐수당 등		○	
③ 생산기술과 능력을 향상할 목적으로 근무성적 등에 따라 정기적으로 지급하는 수당: 생산장려수당, 능력수당 등		○	
④ 장기근속자의 우대 또는 개근을 촉진하기 위한 수당: 개근수당, 근속수당, 정근수당 등		○	
⑤ 취업규칙 등에 미리 지급금액을 정하여 지급하는 일·숙직수당		○	



□ 해고제한제도: 우리나라는 근로기준법을 비롯한 노동 관련 법률에서 해고에 대하여 실체적 제한, 절차적 제한, 시기적 제한을 두고 있음.

- 해고에 대한 실체적 제한

- 일반적 제한 원칙: '정당한 이유' 없이 근로자를 해고하지 못한다고 규정(근로기준법 제23조 제1항)
- 부당노동행위로서의 해고 규제: 노조 조직·가입·활동 및 단체행동 등을 이유로 하는 해고를 부당노동행위로 규제(노동조합 및 노동관계조정법 제81조 제1, 5호)
- 균등처우에 반하는 차별적 해고 규제: 사용자는 남녀의 성, 국적, 신앙, 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못함(근로기준법 제6조).
- 근로기준법 위반사실을 감독기관에 신고했다는 이유로 해고하는 것 금지(근로기준법 제104조)

- 해고의 일반적 제한 원칙에 관한 판례의 주요 내용(근로자의 귀책사유에 의한 해고의 실체적 제한)

- 해고의 '정당한 이유'의 의미는 사회통념상 근로계약을 지속할 수 없을 정도로 근로자에게 귀책사유가 있거나 부득이한 경영상의 필요가 있는 경우를 말함.
- 학력·경력의 사칭: 사용자가 경력·학력 사칭을 사전에 알았다면 근로계약을 체결하지 아니하였거나 적어도 동일한 조건으로 체결하지 않았을 것으로 인정되는 정도의 경우 정당한 해고사유에 해당
- 신체장애로 인한 직무수행능력의 결여: 신체장애를 입게 된 경위 및 사용자 귀책사유 여부, 치료 후 노동능력 상실의 정도, 사고 발생 시 업무의 성격과 내용, 잔존노동능력으로 감당할 수 있는 업무의 내용, 사용자의 배려에 의한 근로자의 적응노력 등을 종합적으로 고려하여 해고의 정당성을 합리적으로 판단

- 근무성적의 불량: 업무수행능력의 결여 혹은 불성실한 근무태도에 기인한 경우 등이 있는데 근무성적의 불량이 직위, 보수, 근무경력, 다른 근로자의 전반적 성적, 회사의 경영실태 등을 참작하여 근로자로서 최소한도의 직무수행능력이 결여되었다고 인정되는 경우 해고의 정당성을 인정
  - 근무태만
  - 업무명령의 위반 또는 지시불이행
  - 취업규칙 또는 단체협약상의 일정 일수 이상 무단결근: 무단결근에 의해 근로관계의 지속을 기대할 수 없는 경우에 해고의 정당성을 인정
  - 근로자의 업무 외의 범법행위: 이로 인해 근로계약의 목적을 달성할 수 없거나 근로계약상의 의무를 침해하는 경우 해고의 정당성을 인정
  - 근로자의 사생활에서의 비행: 사업 활동에 직접 관련이 있거나 기업의 사회적 평가를 훼손할 염려가 있는 것에 한해 정당한 징계사유로 인정
  - 정당한 조합활동에 해당하지 않는 행위: 판례는 조합활동의 정당성 판단에 관한 일반적 기준으로 근로조건 유지개선과 근로자의 경제적 지위 향상 도모에 필요하고 근로자들의 단결 강화에 도움이 되는 행위여야 하며, 별도의 규정이나 사용자의 승낙이 있는 경우 외에는 취업시간 외에 행해져야 하고, 사용자의 시설관리권에 근거한 규율에 따라야 하며 폭력과 파괴행위 등에 의하지 않는 것이어야 한다는 점을 제시
- 해고에 대한 절차적 제한
- 해고예고 및 해고예고수당제도: 사용자는 근로자를 해고할 때 적어도 30일 전에 그 예고를 해야 하며, 30일 전에 예고를 하지 않은 경우 30일분 이상의 통상임금을 지급해야 함(근로기준법 제26조).
  - 해고예고의 예외: 천재·사변 기타 부득이한 사유로 사업계속이 불가능한 경우, 근로자가 고의로 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재

산상 손해를 끼친 경우

- 경영상 해고의 경우: 사용자는 해고를 피하기 위한 방법 및 해고의 기준 등에 관해 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(노조가 없는 경우 근로자의 과반수를 대표하는 자)에게 해고를 하고자 하는 날의 50일 전까지 통보하고 성실하게 협의해야 함(근로기준법 제24조).
- 해고사유의 통지, 변명기회의 부여, 인사위원회의 구성 등에 관한 규정이 취업규칙 또는 단체협약에 존재하는 경우 해고과정에 절차위반이 있으면 해고사유가 정당한 경우라도 해고는 무효

□ 정리해고(경영상 이유에 의한 해고)제한제도

- 경영상 해고는 근로자의 귀책사유 없이 경영상의 필요에 의해 통상적으로 다수 근로자를 대상으로 하여 이루어지는 해고<sup>1)</sup>
  - 경영상 해고의 요건으로 ①긴박한 경영상의 필요, ②해고 회피 노력, ③합리적이고 공정한 해고기준, ④근로자 대표와의 사전 성실한 협의를 규정하고 있음(근로기준법 제24조).
  - 위의 4가지 요건은 독립적 요건으로 설정되어 있으나, 구체적 사건에서 경영상 이유에 의한 해고가 각 요건을 모두 갖추어 정당한지 여부는 각 요건을 구성하는 개별사정을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다는 것이 판례의 입장
- ‘긴박한 경영상의 필요’ 요건에 대한 판례의 입장
  - 인원 삭감의 객관적 합리성에 근거해야 한다는 입장
  - 기업의 도산을 회피하기 위한 것에 한정할 필요는 없고, 영업성적 악화와 같은 경제적 이유와 작업형태 변경·신기술 도입이라는 기술적 이유 및 기술혁신에 따른 산업의 구조적 변화 등의 이유로 인원 삭감

---

1) 사업의 폐지에 따라 청산과정에서 근로자를 해고하는 것은 근로자 본인과는 무관한 사유에 의한 해고임에도 불구하고 판례는 경영상 해고에 해당하지 않는 것으로 간주하고 있음.

이 객관적으로 보아 합리성이 있는 경우 긴박한 경영상의 필요성이 있는 것으로 넓게 보아야 한다는 입장

- 긴박한 경영상의 필요성은 기업의 일부 영업부문의 수지만을 기준으로 할 것이 아니라 기업 전체의 경영사정을 종합적으로 검토하여 결정되어야 한다는 것이 판례의 입장

- ‘해고 회피 노력’ 요건에 대한 판례의 입장

- 해고 회피 노력은 사용자가 근로자의 해고범위를 최소화하기 위해 경영방침이나 작업방식의 합리화, 신규채용 금지, 일시휴직 및 희망퇴직 활용, 전근, 배치전환 등의 가능한 조치를 취하는 것을 말함.
- 경영상 해고는 사용자가 해고조치에 앞서 실현가능한 경영상 모든 조치를 강구하는 등 해고 회피 노력을 기울였으나 그런 노력만으로는 경영상 곤란을 극복할 수 없어 부득이 경영상 해고를 할 수밖에 없음이 인정되는 경우에 정당성을 획득하게 됨.

- ‘합리적이고 공정한 해고기준’ 요건에 대한 판례의 입장

- 우리나라에 독특한 연공서열적인 임금체계를 감안하면 긴박한 경영상의 필요가 인정될 경우 연령, 재직기간, 근무성적 등을 경영상 해고의 3가지 선정기준으로 설정하는 것은 합리적이고 공정한 기준에 해당한다고 봄.
- 해고 대상자를 선정함에 있어서 사용자는 기업존속의 관점(기업 이익)을 우선적으로 고려할 수 있는 권한을 가진다고 볼 수 있음.

□ 기업변동에 따른 포괄적 근로관계 승계

- 기업의 인수와 같은 사업양도 시 고용관계 승계 여부는 현행법에 규정된 바가 없음: 학설과 판례의 해석에 의존해야 함.

- 근로관계의 원칙적 승계 논리: 일반적으로 판례에서는 영업양도<sup>2)</sup>의

논리의 연장선상에서 당사자 간의 배제 특약이 없는 한 원칙적으로 근로관계가 승계되는 것으로 봄.

- 일부 근로자에 대한 승계 배제 가능: 본질적인 사업양도를 벗어나지 않는 범위 내에서는 당사자 간의 합의에 따라 일정 부분의 사업내용에 대한 배제가 가능하므로, 사업 양도·양수인 사이에 특약이 있는 한 일부 근로자에 대한 양도 배제도 가능한 것으로 볼 수 있음.
- 사업 양도·양수인 간의 특약으로 일부 근로자에 대한 근로관계의 승계가 배제되는 경우 해고의 '정당한 이유'가 없는 한 이와 같은 특약은 무효가 됨.
- 이 경우는 특정 근로자의 근로관계가 양도대상에서 배제되면서 양도인과의 정상적인 근로관계도 유지를 기대할 수 없는 경우로 해고제 한의 법리를 침해하는 결과를 초래하게 됨.

- 사업양도·M&A 등 기업변동 시 경영상 해고

- 사업양도 시 근로관계 승계를 배제하는 특약의 무효 여부의 기준이 되는 해고의 정당한 이유 판단에는 정리해고의 요건을 규정한 근로기준법 제24조도 판단기준으로 고려해야 함.
- “경영 악화를 방지하기 위한 사업의 양도·인수·합병은 긴박한 경영상의 필요가 있는 것으로 본다.”(근로기준법 제24조 제1항): 피인수·피합병회사의 경영악화 방지를 위한 양도 혹은 인수·합병 행위를 인수·합병회사가 인수·합병 후에 긴박한 경영상의 필요사유로 원용할 수 있도록 한 규정으로 해석함이 타당
- 피인수·피합병회사의 긴박한 경영상의 필요사유 충족을 원용해 회사의 인수·합병 후 정리해고를 실시하는 경우에도 근로기준법 제24조 제2항(해고 회피 노력 및 합리적이고 공정한 기준에 따른 대상자 선정) 및

---

2) 영업양도 대신 사업양도의 개념을 사용하는 경우 근로기준법의 적용 범위는 평균 5인 이상의 상시 근로자를 고용하는 사업 또는 사업장 단위이므로 이때의 사업에는 비영리를 목적으로 하는 사업도 포함됨. 따라서 근로기준법상 사업양도의 효과로써 근로관계의 원칙적 이전이라는 법률효과는 영리를 목적으로 하지 않는 공공부문의 사업을 민영화하는 경우에도 적용될 수 있게 됨.

제3항(노조에 해고 50일 전까지 통보 및 성신험의 의무)의 절차를 준수해야 함.

□ 비정규직보호법에서의 해고제한 규정 및 비정규직 사용범위

- 비정규직보호법: 2006년 12월 21일 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(기간제법)과 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(파견법)이 각각 제정 및 개정되었고, 기간제법과 파견법을 통틀어 비정규직보호법이라 칭함.
  - 비정규직보호법에서 쟁점이 되고 있는 부분은 비정규직의 사용범위와 기간제법의 기간제한(해고제한) 규정
- 기간제법의 해고제한 규정
  - 기간제법에서는 사용자의 기간제근로자 사용기간을 2년으로 제한하고, 이를 초과하여 고용하는 경우에는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주(기간제법 제4조)
  - 따라서 비정규직 근로자를 2년을 초과해 고용하는 경우 정규직 근로자에 대한 해고제한 규정을 적용받게 됨.
- 비정규직의 사용범위(파견업무의 포지티브 리스트 방식 설정)
  - 개정 파견법에서는 “제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서 대통령령이 정하는 업무”에 대해 근로자를 파견할 수 있도록 규정하고, 현재 시행령에서 26개 업무를 정하고 있음.
  - 파견 대상 업무의 설정근거를 개정 전의 ‘전문지식·기술·경험 등을 필요로 하는 업무’에 ‘업무의 성질’을 추가함.
  - 개정 전에 비해 노동시장의 현실에 맞게 대상 업무를 확대·조정할 수 있는 근거를 마련했다고 볼 수 있으나, 여전히 파견업종을 제한하

여 허용하는 포지티브 방식을 취하고 있음.

- 파견기간은 1년을 초과하지 못하며 연장이 가능하나 1회의 연장기간은 1년을 초과하지 못하며, 총파견기간은 2년을 초과하지 못한다고 규정되어 있음.
- 파견근로가 가능한 업종을 포지티브 방식으로 제한하고 기간제근로자의 사용기간을 2년으로 제한한 것에서 보듯이 비정규직법의 특징은 비정규직의 사용을 적극적으로 제한하고 있는 점이고, 이를 통해 고용안정을 성취하려는 목적을 가지고 있음.

#### □ 고용의무규제

- 장애인고용의무제도: 장애인에 대한 고용의 차별을 없애고 고용을 촉진하기 위해 제정된 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」은 장애인에 대한 사업주의 차별대우금지와 더불어 장애인고용의무제 및 고용부담금제를 규정하고 있음.
  - 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자의 총수의 100분의 5 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율(2%) 이상에 해당하는 장애인을 고용해야 함.<sup>3)</sup>(법 제28조 제1항, 시행령 제24조)
  - 의무고용률(2%)에 미달하는 장애인을 고용하는 사업주(상시 50명 이상 100명 미만의 근로자를 고용하는 사업주는 제외)는 미달부분에 상응하는 장애인고용부담금을 납부하여야 함.<sup>4)</sup>(법 제33조 제1항)
  - 의무고용률보다 많은 수의 장애인을 상시 근로자로 고용하는 사업주에게는 고용장려금이 지급됨(법 제30조).

3) 2007년 7월 13일 법이 개정되기 이전에는 장애인고용의무제가 상시 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업주에게만 적용되었으나 법의 개정으로 50인 이상으로 범위가 확대되었으며 이 개정안은 2008년 1월 14일부터 시행될 예정임.

4) 장애인고용부담금은 노동부장관이 정하는 부담기초액에 미고용장애인의 수를 곱한 연간합계액으로 계산되고, 단 부담기초액은 그 해 최저임금의 60% 이상이어야 함.(법 제33조 제3항)

- 국가 및 지방자치단체 역시 소속공무원 정원의 2% 이상을 장애인으로 고용해야 함(법 제27조 제1항).
- 장애인고용의무제도는 장애인 고용의 확보를 위해 사용자의 채용의 자유, 기업경영의 자유 등에 일정한 제한을 가하고 있으며 결과적 평등을 확보하기 위한 차원에서 마련된 제도로 사회연대의 원리를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있음.

## 2. 노사관계 관련 제도

□ 노사관계와 관련한 법과 제도는 합리적인 노사관계 확립을 위한 행위규범이 되어야 하고, 이를 위해서는 노사대등성의 원칙에 입각해야 함.

- 노사대등성과 관련 가장 기초적이고 중요한 사항은 부당노동행위와 관련된 사항
- 노동기본권에 관한 제도의 다음과 같은 사항이 주로 사회적 쟁점이 되고 있음.
  - 노조전임자에 대한 사용자의 급여지급 금지
  - 노사의 성실교섭의무와 노동쟁의의 조정
  - 파업근로자의 대체

□ 부당노동행위의 주체: 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」에서는 사용자만이 부당노동행위의 주체이고 노동조합은 부당노동행위의 주체가 아님.

- 부당노동행위: 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조에 규정된 사용자에게 금지된 행위가 법적으로 부당노동행위라고 할 수 있음.
  - 사용자의 불이익취급<sup>5)</sup>(제81조 제1항·제5항), 비열계약<sup>6)</sup>(제2항), 단체

---

5) 근로자의 노조 가입 및 조직, 기타 노조 업무 및 단체 행위를 이유로, 또 사용자의 불이익취급을 노동위원회 혹은 행정관청에 신고한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 불

교섭 거부<sup>7)</sup>(제3항), 지배개입(제4호) 등의 행위가 이에 해당됨.

- 이러한 행위는 근로자 또는 노동조합에게 보장되는 노동3권을 사용자가 침해 또는 간섭하는 행위로 간주되기 때문에 법에서 금지하고 있음.
- 노동조합의 노동3권 남용 행위<sup>8)</sup>도 노사대등성의 원칙이라는 측면에서 노동조합의 부당노동행위로 간주되어야 하나 현행법에서는 사용자의 부당노동행위만이 법적 규율의 대상으로 인정됨.

- 부당노동행위에 대한 구제 및 처벌

- 부당노동행위에 대해 노동위원회<sup>9)</sup>를 통한 행정적 구제와 민사소송 절차를 통한 사법적 구제가 가능함.
- 사용자의 부당노동행위로 인해 그 권리를 침해당한 근로자 또는 노동조합은 노동위원회에 그 구제를 신청할 수 있고, 노동위원회의 판정에 따라 사용자에게 구제명령을 발하거나 구제신청이 기각됨.
- 부당노동행위에 대해 법원에 민사소송을 제기하여 사법적 구제를 받을 수 있음.
- 사용자의 부당노동행위에 대해서는 '2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금'의 처벌 규정이 있고, 확정된 구제명령을 위반하는 경우에도 '3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금'의 벌칙이 적용됨.

---

이익을 주는 행위를 말함.

- 6) 근로자의 노조 비가입 및 탈퇴, 특정노조 가입 혹은 가입금지 등을 고용조건으로 하는 행위는 비열계약의 부당노동행위라 부름.
- 7) 단체교섭의 단순한 거부뿐만 아니라 해태하는 행위, 즉 단체교섭에 불성실하게 응하는 행위도 부당노동행위로 사용자에게 법적으로 금지된 행위임.
- 8) ①특정 노동조합 가입 강요 및 위력을 사용한 파업참가 강요, ②근로를 제공하지 않은 조합원에 대한 임금 지급 요구, ③정당한 이유 없는 단체교섭 거부 ④단체교섭의 거치지 않은 정의행위, ⑤파업기간에 대한 임금지급 요구, ⑥불법행위 근로자에 대한 민·형사상 면책 강요, ⑦사용자에게 결정권이 없는 사항의 관철이나 노동조합 간 세력권 다툼을 목적으로 하는 정의행위, ⑧교섭능력이 현저히 취약한 기업에 대한 산업별 노동조합이나 지역별 노동조합의 전면적 정의행위 등을 노동조합의 부당노동행위의 예로 들 수 있음.
- 9) 노동위원회는 부당노동행위 구제신청 사건 이외에도 부당해고 구제신청 사건을 다룸.

□ 노조전임자에 대한 사용자의 급여지급 금지 조항: 노조전임자가 사용자로부터 급여를 받는 것은 금지되어 있으나 그 적용은 유예되고 있음.

- 「노동조합 및 노동관계조정법」 제24조 제2항에서는 노조전임자에 대한 급여지급을 금지하고 있고 제81조 제4항에서는 이를 위반하는 것을 사용자의 지배·개입의 부당노동행위로 보고 있음.

• 부칙에서 그 적용시기를 2009년 말까지 유예하고 있음.

- 노조전임자 급여지급 금지 규정의 의미

• 현행법에서 사용자의 노조전임자 급여지급 관행을 금지한 근거는 조합활동 비용의 자기부담 원칙을 확립하고 노조의 재정자립을 유도한다는 데에 있음.

• 이 규정은 '무노동 무임금'의 원칙에도 부합함.

- ILO(국제노동기구) 권고의 의미

• ILO는 노조법 제24조 제2항을 폐지할 것을 수차례 걸쳐 우리 정부에 권고해 왔음.

• ILO의 권고는 노조전임자에 대한 급여지급 금지가 입법적 관여사항이 아니라는 의미

□ 노사의 성실교섭의무와 노동쟁의 조정

- 단체교섭 및 단체협약의 체결에 있어 신의성실의 원칙은 노사 양쪽 모두에게 법적 의무로 적용되고 있음.

• 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조는 사용자뿐만 아니라 노동조합에게도 성실교섭의무, 교섭 및 협약체결에서의 권한남용의 금지, 정당한 이유 없는 교섭·협약체결의 거부·해태금지를 규정하고 있음.

- 성실교섭의무를 위반하는 경우, 사용자는 부당노동행위로 그 책임을 물어 처벌할 수 있으나, 노동조합의 경우 부당노동행위를 인정하지 않아 처벌의 근거가 없음.
- 「노동조합 및 노동관계조정법」 제45조 제2항에서는 쟁의행위를 행하려면 조정절차를 거칠 것을 요구하고 있음(조정전치제도).
- 조정서비스를 담당하는 노동위원회는 교섭이 미진하다고 판단되는 경우 성실한 교섭절차를 거친 후에 노동위원회 조정절차에 임하도록 요구하는 행정지도를 할 수 있음.
  - 이와 같은 행정지도는 노조의 성실교섭의무 위반에 대한 어떤 제재나 처벌도 규정하고 있지 않은 현행법체계 하에서 노조의 성실교섭의무 준수를 확인·감독할 수 있는 유일한 수단

#### □ 파업근로자의 대체 제한

- 쟁의행위기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위해 사업주가 당해 사업과 무관한 사람을 채용 또는 대체할 수 없음(「노동조합 및 노동관계조정법」 제43조 제1항).
  - 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급 줄 수 없으며(노조법 제43조 제2항), 파견사업주도 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위해 근로자를 파견할 수 없음(근로자파견법 제16조 제1항).
  - 현행법의 취지는 근로자에 의한 쟁의행위가 실효를 거둘 수 있도록 하기 위한 것임.
  - 대체근로를 위한 종업원의 채용이나 다른 기업의 근로자에 의한 대체근로는 금지되지만 당해 사업의 종업원은 대체근로에 투입될 수 있음.
  - 쟁의행위가 위법한 경우에도 대체근로 제한규정의 적용 여부는 명확한 규정이 없음.

- 필수공익사업의 경우 쟁의행위 기간 중 당해 사업 혹은 파업참가자의 2분의 1 이내의 범위에서 대체근로가 허용됨(노조법 제43조 제3항 및 4항).
  - 이 규정은 2006년 12월 30일 법 개정에 의해 신설된 내용
  - 법에 의해 파업이 금지되는 필수서비스에서의 파업과 긴박한 국가적 위기상황이 발생하는 경우에 한해 파업근로자의 대체가 정당하다고 보고 있는 ILO 결사의 자유위원회의 견해를 받아들인 것으로 볼 수 있음.
- 일반 기업의 경우 합법적 혹은 불법적 쟁의행위로 인한 생산차질이 기업의 존속을 위협하는 경우에도 신규채용이나 대체파견근로자가 이 규정으로 인해 원천적으로 봉쇄되는 결과를 가져올 수 있음.

□ 노사협의회를 통한 근로자의 경영참여 관련 법규

- 노사협의회를 통한 근로자의 경영참여 수준은 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」에서 규정하고 있음.
  - 1997년 「노사협의회법」을 폐지하고 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」을 제정한 의도는 노사협의회를 근로자 경영참여의 제도적 통로로 자리매김하기 위한 것으로 볼 수 있음.
  - 30인 이상의 상시 근로자가 있는 사업 또는 사업장은 노사협의회를 설치해야 함(법 제4조).
  - 노동조합의 단체교섭 및 기타활동은 이 법의 영향을 받지 않으나(법 제5조), 노사협의회의 구성에 있어 노조에 근로자위원 위촉권한이 있음.
- 사용자의 노사협의회 보고사항: 사용자는 노사협의회에 다음 사항을 성실하게 보고·설명해야 함(법 제21조).
  - 경영계획 전반과 분기별 생산계획 및 실적에 관한 사항

- 인력계획에 관한 사항
  - 기업의 경제적·재정적 상황
- 사용자의 노사협의회와의 협의사항(법 제19조)
- 생산성 향상 및 성과배분
  - 근로자의 채용·배치 및 교육훈련, 고충처리, 작업환경 개선
  - 경영상·기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙
  - 인사, 노무관리 제도개선, 작업 및 휴식시간의 운영
  - 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도개선
  - 신기술·기계의 도입 및 작업공정 개선
- 노사협의회 의결사항(법 제20조): 의결된 사항에 대해 사용자는 준수할 의무가 발생함.
- 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립
  - 복지시설의 설치와 관리, 사내근로복지기금의 설치
  - 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항
  - 각종 노사공동위원회의 설치
- 노사협의회를 통한 근로자의 경영참여는 광범위하게 이루어질 수 있도록 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」에 규정되어 있음.
- 기업의 경영권의 핵심으로 볼 수 있는 경영계획 및 인력계획, 생산계획은 보고사항으로, 신기술 도입, 고용조정, 임금체계 수립은 협의사항으로 규정되어 있음.

### Ⅲ. 미국의 노동시장 및 노사관계 관련 제도

□ 미국의 노동 관련 법제의 특징은 입법적인 규제가 적은 것

- 미국의 고용계약은 기본적으로 각주의 판례법인 보통법(common law)으로 규율하고, 연방이나 주의 제정법이 각각 규제를 추가하는 구조임.
  - 미국의 노동 관련 제도는 보통법의 고용법리인 ‘임의고용(employment at will)’ 원칙에 대한 보완 및 예외로서의 노사관계법 체계의 확립과 고용차별금지를 위한 제정법의 직접적 규제로 이루어져 있음.

#### 1. 노동시장 관련 제도

□ 임금제도: 미국의 임금제도는 사무관리직에 적용되는 연봉제나 월급제, 생산직에 적용되는 시간급제 등으로 나누어 볼 수 있고, 이는 모두 직무급을 바탕으로 한 임금체계임.

- 임금의 정의: 임금과 관련한 연방법으로 ‘공정근로기준법’(FLSA: The Fair Labor Standard Act of 1938)이 있으나 FLSA는 최저임금, 초과근로수당, 연소자보호 등을 규정하고 있으며 임금의 개념에 관한 구체적 규정은 없음.
  - 근로자가 수행한 근로에 대해 시간, 업무, 작업량 혹은 여타의 계산방법으로 정해지고 근로자가 지급받을 것으로 합리적 기대를 가지고 있는 금품이며, 받을 권리를 보유하게 되는 모든 임의적이지 않은 대가를 임금이라고 임금의 정의를 구체적으로 내리고 있는 미국의 주법도 있음.
  
- 임금제도의 특징: 임금이 직무가치에 의해 결정되는 직무급이 기본적인

- 고, 지역별 물가수준을 반영, 지역에 따라 임금의 격차가 나타남.
- 직무급제도: 직무내용을 임금결정에 반영하는 것으로 직무분석, 직무기술서, 직무평가 등을 판단요소로 함.
  - 직무분석이나 직무평가는 기업 차원에서 이루어지나 직무의 상대적 가치는 시장에서 결정됨.
  - 생산직·사무직 모두 직무급을 기본으로 하지만 입사 이후에는 개인 업적평가금(Merit Pay)과 같은 성과 반영이 일반적이어서 근속연수의 증가에 따라 개인별 임금수준에서 많은 차이가 발생함.
- 임금의 구성: 미국의 임금은 일반적으로 기본급, 초과근로수당, 복리후생비용으로 구성됨.
- 기본급(base pay): 특정 기간에 근로자가 받은 임금총액에서 초과근로수당을 공제한 금액을 당해 기간의 총 근로시간으로 나누어 산정
  - 초과근로수당: 주당 근로시간이 40시간을 초과하는 경우 초과근로수당을 기본급의 1.5배 이상 지급해야 함.
  - 복리후생비용: 산업재해나 질병, 실업에 대한 대책인 사회보장이나 연금제도와 같은 법정복리후생과 사고·질병에 대한 보호프로그램, 비근로시간에 대한 보상 및 학비·양육비 지원 등의 자발적 복리후생으로 구분됨.
  - 근로자의 복리후생과 관련 퇴직 후의 연금수급권 및 건강보험 계속 적용 보호를 위한 목적으로 연방법인 「근로자퇴직소득보장법」(ERISA: Employee Retirement Income Security Act)이 있음.
- 「공정기준근로법」(FLSA)의 임금 관련 규정
- 「공정기준근로법」에서는 최저임금(제6조)과 초과근로수당(제7조)에 관해 규정하고 있음.
  - FLSA의 적용을 받는 근로자에게 최저임금보다 낮은 임금을 지급해서는 안 되며, 근로시간이 주 40시간을 초과하는 경우 기본급의 1.5배

의 초과근로수당을 지급해야 함을 규정

- FLSA는 민간부문과 공공부문에 모두 적용되며, 전시간(full-time)근로자와 시간제근로자 간에 차별을 두지 않음.

- 미국의 임금제도는 직무급을 바탕으로 한 임금체계인 것이 특징이고, 직무급에 기초한 기본급과 초과근로수당, 그리고 복리후생비용으로 구성되어 있으며, 최근에는 개인의 능력과 성과주의를 결합한 임금제도의 변화 추세를 보이고 있음.
  - 개인업적평가금(merit pay)과 기업실적에 대응해 이익의 일정비율을 근로자에게 분배하는 이익분배제도, 스톡옵션 등이 성과주의를 반영한 제도로 볼 수 있음.

□ 해고제한제도: 미국은 보통법의 원칙인 임의고용의 원칙에 따라 사용자에게 해고의 자유가 보장되며, 다만 제정법, 단체협약의 규율에 따라 예외를 인정하고 있음.

- ‘임의고용(employment at will)’의 원칙: 기간을 정하지 않은 고용계약은 노사 당사자가 언제든지 자유롭게 해약할 수 있다는 보통법의 원칙으로 19세기 말에 확립되었음.
  - 이 원칙에 따르면 사용자는 근로자의 자유로운 사직과 같이 자유로이 근로자를 해고할 수 있음.
  - 이 원칙은 법령에서의 규정 및 몇몇 판례를 통해 예외가 인정되고 있으나 여전히 미국 노동법에 가장 강력한 영향을 주는 개념임.
- 법률에 의한 해고제한: 연방 차원의 통일적 해고 제한 법률은 존재하지 않음.
  - 「전국노사관계법」(NLRA: National Labor Relations Act)에서는 사용자가 근로자의 노동조합 가입·활동을 이유로 해고하는 것을 금지하고

있음.

- 「1964년 공민권법 제7편」(Title VII of the Civil Rights Act of 1964)<sup>10)</sup>에서는 사용자가 근로자의 인종, 피부색, 종교, 성별, 국적(race, color, religion, sex, national origin)을 이유로 해고하는 것을 금지하고 있음.
- 「연령차별금지법」(Age Discrimination in Employment Act, 1967)에서는 특정 연령(40~70)임을 이유로 해고하는 것을 금지하고 있음.
- 「공정기준근로법」과 「직업안전위생법」(Occupational Safety and Health Act)에서는 사용자의 법률위반행위의 신고를 이유로 보복 해고하는 것을 금지하고 있음.
- 이와 같은 법률에 의한 해고제한은 임의고용의 원칙에 따른 해고의 자유에 대한 예외 규정으로 해고의 이유 중 특정한 것만을 금지하고 있음.

- 몬타나 주의 「부당해고법」(Wrongful Discharge from Employment Act): 유일하게 주차원에서 해고 시 '정당한 사유'를 요구하고 있는 법률
  - 이 법률은 '정당한 사유가 없는 해고'를 부당해고로 규정하고 있으며, 이는 입법에 의한 해고자유의 원칙을 부정하는 것임.

- 공공정책(public policy)이론에 따른 해고제한
  - 이 이론은 명백한 공공정책을 촉진하는 근로자의 행위는 보호되어야 한다는 기본원칙에 입각해 ①위법한 행위를 근로자가 거절할 경우, ②근로자가 법령상의 의무를 이행하는 경우, ③법률이 근로자에게 명백히 허용한 권리를 행사하는 경우, ④근로자가 사용자의 위법하거나 부적절한 행위를 신고하는 경우와 같은 이유로 고용관계가 위협받는 경우에는 국가가 근로자의 직업안정을 보호할 사회적 책임이 있다는 것

---

10) 제7편은 고용차별금지 입법의 중심이라고 할 수 있는 연방법으로 근로자의 채용에서 해고까지 고용의 모든 과정에서 '인종, 피부색, 종교, 성별, 국적'에 따른 사용자의 차별을 포괄적으로 금지하고 있음.

- 법원이 공공정책이론을 도입해 부당한 해고로 인정한 사례는 다음과 같은 것들이 있음.
  - 사용자의 위증명령을 거부하여 해고된 사례
  - 불법적 가격조작 계획에 참여할 것을 거부하여 해고된 사례
  - 산업재해보상 신청을 제기하여 해고된 사례
  - 주정부가 금지하고 있는 거짓말 탐지기 테스트를 거부하여 해고된 사례
  - 공공정책이론에 따른 해고제한 판례는 근로자와 사회의 공통적 이익에 기초해 '임의고용의 원칙'의 예외를 인정한 것이지만 그에 비견되는 사용자의 중요하고 적법한 이익이 있을 때에는 지켜지지 않을 수 있다는 것이 많은 법원들의 입장임.
- 고용계약의 해석 및 '상호신뢰와 공정거래' 의무에 의한 해고제한
- '고용계약에 함축된 의사(implied contract)'에 근거한 해고제한은 예를 들면, 채용 시 구두 또는 정황으로 해고기준을 정하고 이를 위반하는 경우는 계약파기에 의한 부당해고로 간주한다는 것.
  - 고용계약에 있어 '상호신뢰와 공정거래' 의무에 의한 해고제한이란 예를 들어 근로자에게 보너스를 주지 않기 위해 해고하는 경우 이를 계약위반에 의한 부당해고로 간주한다는 것.

□ 정리해고(경영상 이유에 의한 해고)제한제도

- 미국의 정리해고는 실제적 요건에서 일반해고와 별도로 규제되는 바가 없음.
- 경영상의 필요에 따라 정리해고를 실시하는 데 있어서 그 요건과 관련된 명문규정이 없음.
  - 단체협약상으로 해고를 제한하는 규정을 두는 경우에도 경영상의 필요에 의한 해고는 정당한 이유가 있는 것으로 보고 있음.

- 대량해고에 대한 절차적 규제: 「고용조정 및 재훈련 사전통지법」(WARN: Worker Adjustment and Retraining Notification Act, 1988)
  - 이 법은 100인 이상의 근로자를 고용하고 있는 기업으로 총근로시간이 주당 4,000시간 이상 되는 기업이 적용대상임.
  - 대량해고를 단행하는 경우<sup>11)</sup> 사용자는 교섭대표조합(존재하지 않는 경우 개별 근로자), 주정부 내지는 지방정부의 관계기관에 각각 60일 전까지 서면으로 통지해야 함.
  - 대량해고가 이루어지는 경우에도 천재지변 혹은 경영환경이 급박하게 변화되어 그 필요성이 인정될 때에는 60일 전의 통지의무가 면제됨.
  - 한시적 운영, 혹은 파업 내지 직장폐쇄를 인한 경우에는 통고 내지 신고의무가 적용되지 않음.
  
- 미국의 경우 일반해고의 요건을 충족하는 한 다수 근로자의 해고도 가능
  - 미국의 경우 근로관계의 일반적 종료사유를 고용계약의 연장선상에서 판단하므로 일반해고와는 다른 정리해고의 실제적 요건을 설정하지 않고 있음.

□ 장애인에 대한 고용차별 금지

- 미국의 「장애인법」(ADA: Americans with Disability Act, 1990) 제1편에서는 고용영역에서의 장애인차별을 금지하고 있음.
  - 15인 이상의 근로자를 고용하는 민간의 사용자, 노동단체(labor union), 직업소개기관, 지방정부를 적용 대상으로 하고 있음.
- 장애를 이유로 유자격 장애인을 고용영역에서 차별하는 것을 금지
    - 사용자 등은 모집절차, 채용, 승진, 해고, 보상, 직업훈련, 기타 고용조

---

11) ①30일 이내 50인 이상의 정규근로자가 고용을 상실하는 사업폐쇄의 발생, ②전체근로자의 33% 이상인 50인 이상의 근로자의 고용 상실, ③500인 이상의 근로자에 대한 집단적 일시해고가 발생하는 경우를 대량해고로 간주함.

건 및 이익과 관련 장애를 이유로 하는 차별 금지

- 유자격 장애인: 자신이 보유하고 있거나 원하는 고용지위상의 본질적 직무를 수행할 수 있는 장애인

- 장애인 차별의 유형(「장애인법」 제12112조)

- 직접차별: 사용자가 장애를 이유로 의도적으로 장애인을 불이익하게 대우하는 경우
- 간접차별: 장애에 근거한 차별의 효과를 초래하는 기준이나 관리방법을 사용하는 것
- 합리적 편의제공의 거부: 유자격 장애인의 신체적 또는 정신적 제한과 관련하여 합리적인 편의를 제공하지 않는 것은 차별에 해당함.
- 다른 자와의 계약 등에 따른 차별 및 연관 차별: 사용자가 다른 자와의 계약관계로 장애가 있는 지원자 또는 근로자를 차별에 처하게 하는 것과 장애인과의 친족·결합관계를 이유로 비장애인에 대해 동등한 직무 혹은 급부를 배제하는 것<sup>12)</sup>을 차별로 규정함.
- 의료검사의 차별: 채용 이전의 단계에서, 장애의 유무 또는 장애의 종류와 정도의 확인을 위해 채용지원자에 대한 의료검사 및 질문조사를 행하는 것은 차별의 한 유형으로 금지하고 있음.

- 「장애인법」 제1편에서는 차별에 해당하지 않는 행위를 규정하고 있음.

- 자격기준 또는 선발기준이 직무 및 업무상 필요에 따른 것이고, 합리적 편의조치가 제공되더라도 본질적 직무수행이 불가능한 점이 입증되면 위법한 차별에 해당하지 않음.
- 종교단체가 종교 활동과 관련된 직무 수행을 위해 특정 종교 신자를 고용상 우대하는 것은 금지되지 않음.
- 음식물 취급을 통해 전달되는 전염병을 지닌 사람은 합리적 편의조치에 의해 전염병을 제거할 수 없는 경우 음식물 취급관련 업무로부

---

12) 예를 들면 사용자는 채용 지원자의 배우자가 에이즈환자라는 이유로 채용을 거부할 수 없음(조용만, 2004).

터 배제될 수 있음.

- 「장애인법」 제1편에서는 장애인에 대한 고용영역에서의 차별을 금지하고 있으나 사용자에게 수량적인 장애인 고용의무를 부과하고 있지 않음.

## 2. 노사관계 관련 제도

□ 미국의 노사관계 관련제도는 소위 ‘와그너법’으로 불리는 1935년에 제정된 연방법인 「전국노사관계법」(NLRA: National Labor Relations Act)을 근간으로 하고 있음.

- 노동조합의 권리 남용 및 부패 방지를 규제하기 위한 법 개정으로 인한 NLRA의 수정
  - 태프트-하틀리법(Labor Management Act, 1947): ‘노동단체의 부당노동 행위’ 금지 등 노조에 대한 규제 강화
  - 랜드럼-그리핀법(Labor-Management Reporting and Disclosure Act, 1959): 노동조합의 내부운영 규제, 즉 조합원의 권리와 민주적 절차 보장, 정보의 공개, 조합임원의 보고의무 등을 규정

□ 부당노동행위: NLRA는 사용자의 부당노동행위뿐만 아니라 노동조합의 부당노동행위도 규정하고 있음.

- 사용자의 부당노동행위(NLRA 제8조(a)(1)-(a)(5))
  - NLRA 제7조에서 보장하고 있는 근로자의 권리 행사에 관해 근로자에게 ‘간섭, 방해, 또는 위압’을 하는 것(제8조(a)(1))
  - 노동조합에 대한 지배개입이나 경비 등의 원조를 행하고(제8조(a)(2)), 채용·근로조건의 차별로 노조 조합원이 될 것을 방해 혹은 장려하는 것(제8조(a)(3))

- 근로자 및 대표자와 단체교섭을 거부하는 것(제8조(a)(5))
- 노동조합의 부당노동행위(NLRA 제8조(b)(1)-(b)(7))
  - 근로자의 권리행사 방해: NLRA 제7조에서 보장하고 있는 근로자의 권리를 제한하거나 강제하는 것<sup>13)</sup>(제8조(b)(1)(A))
  - 사용자로 하여금 근로자를 차별하게 하는 행위, 노동조합이 조합비 이외의 사유로 조합원으로서의 지위가 종료된 근로자에 대해 차별을 하게 하는 행위(제8조(b)(2)), 즉 조합원이 될 것을 장려하는 효과가 있는 차별 행위<sup>14)</sup>
  - 근로자 대표가 사용자와의 단체교섭을 거부하는 것(제8조(b)(3))
  - 사용자에게 사용자단체에 가입할 것을 강요하거나 다른 사용자의 생 산품을 사용하거나 취급하지 말 것을 요구하는 것(제8조(b)(4)(A))
  - 2차적인 보이콧(제8조(b)(4)(B)), 인정된 노동조합 이외의 노동조합과 의 단체교섭 강요(제8조(b)(4)(C)), 일의 분배를 목적으로 파업이나 협 박 등을 하는 것(제8조(b)(4)(D))
  - 유니온 슝(union shop) 협정<sup>15)</sup>하에서 조합이 근로자에게 조합에 가입 하는 조건으로 지나친 또는 차별적인 금액의 가입비를 요구하는 것 (제8조(b)(5))
  - 과잉 고용 요구(featherbedding), 즉 근로자가 직위를 유지하기 위하여 실제 로 필요한 인원보다 많은 자를 고용하게 하거나 또는 각자의 일의 양을 줄이 게 하는 행위(제8조(b)(6))
  - 조직화 · 승인 요구의 피켓팅: 노동조합이 승인 또는 단체교섭을 요 구할 목적으로 또는 근로자에게 그 조합을 교섭대표로 선출하게 할

---

13) 노동조합이 근로자에게 파업 참가를 강제하는 것, 위법한 단체행동에 참가하지 않은 조합원에 대한 차별행위 등이 이에 해당함.

14) 노동조합이 사용자에게 비조합원인 근로자의 채용 거부 및 해고, 근로조건 악화를 요 구하는 것과 노동조합 방침에 대한 반대, 집행부 비판, 노동조합의 부당노동행위 신청 등을 한 조합원에 대해 차별하게 하거나 하려고 하는 것들이 이에 해당됨.

15) NLRA에서는 일정한 요건하에서 조합원이 될 것을 고용의 조건으로 하는 협정, 즉 유 니온 슝 협정을 허용하고 있음.

목적으로 사용자에게 대해 피켓팅을 행하거나 행하게 하는 행위(제8조 (b)(7))

- 노동조합 및 사용자의 부당노동행위(hot cargo clause): 단체협약 중 다른 사용자의 사업장에서 노사 간에 분쟁이 발생한 경우 근로자가 그 제품을 보이콧하는 것을 인정하고, 또한 사용자가 분쟁이 발생한 다른 사용자와의 거래 중지할 것을 약속하는 것(제8조(e))

□ 단체교섭 의무(NLRA 제8조(d))

- 상호 단체교섭 의무: 사용자와 노동조합 모두 단체교섭 의무가 있음.
  - 사용자의 단체교섭 거부는 NLRA 제8조(a)(5) 위반으로, 노동조합의 단체교섭 거부는 제8조(b)(3) 위반으로 모두 부당노동행위임.
- 성실교섭의무: 사용자와 노동조합 모두 회합해 협의할 때 성실하게 교섭할 의무가 규정되어 있고 전국노사관계위원회(NLRB)는 성실한 교섭이 행해지는지 교섭의 모든 과정을 고려해 판단함.
  - 노동조합이 사용자와 성실하게 교섭하지 않고 쟁의행위에 돌입하는 것은 부당노동행위에 해당됨.

□ 쟁의행위와 대체근로: 쟁의행위의 중심을 이루는 파업으로 인한 생산손실을 막기 위해 사용자에게 파업참가자들을 일시적 또는 영구적으로 대체하는 근로자를 고용할 권리가 있다는 것이 확립된 판례법리

- 경제적 파업과 영구적 대체(Mackay rule)
  - 경제적 파업<sup>16)</sup>: 임금인상, 근로시간 단축 등 근로조건을 목적으로 하는 파업

---

16) NLRA에서 파업은 '경제적 파업'과 사용자의 부당노동행위에 대한 항의·대항을 목적으로 하는 '부당노동행위 파업'으로 구분할 수 있음.

- 맥케이 룰(Mackay rule)<sup>17)</sup> : 경제적 파업의 경우 사용자는 파업참가자를 대체하기 위해 영구적으로 근로자들을 채용할 수 있고, 파업참가자는 대체근로자를 밀어내고 원직에 복귀할 수 없음.
- 파업참가자는 대체근로자를 밀어내고 원직에 복귀할 수는 없으나 해고된 것은 아니며, 파업 종료 후 영구직 대체근로자가 차지하고 있지 않은 자리나 대체근로자가 사직하는 경우 복귀가 인정됨.

#### □ 근로자의 경영참여 관련 제도

- 미국의 근로자 참여 프로그램은 주로 경영자의 주도로 생산성 향상을 위한 목적으로 시도되었으며 근로자의 경영참여로 보기는 어려움
  - 노사공동위원회(Labor-management committees)가 있는 경우 품질관리 프로그램, 생산성배분제도, 작업안전과 근로자 건강, 그리고 생산성 달성과 관련된 다양한 문제를 다룸.
  - 노사공동위원회는 일반적으로 핵심 노무관리자와 노동조합 임원으로 구성되고, 주요 쟁점이 될 문제나 단체협약에 포함되지 않는 쟁점들을 다루는 자문기구로서의 역할을 함.
- 노사공동위원회와 같은 근로자 참여 프로그램의 설립은 법적 의무나 규제사항이 아님.

---

17) 1938년 Mackay Radio 사건에서 연방대법원에 의해 확립된 법리를 말함.

## IV. 한·미 간 노동시장 및 노사관계 관련 제도의 차이점 및 시사점

### 1. 노동시장 관련 제도의 차이점

#### □ 임금제도

- 우리나라는 「근로기준법」에 평균임금과 통상임금의 이원화된 임금의 개념을 규정하고 있으나, 미국의 경우 임금과 관련한 연방법인 「공정근로기준법」(FLSA)에서 임금의 개념에 관해 구체적으로 규정하고 있지 않음.
  - 미국은 일반적으로 직무급을 바탕으로 한 임금체제로 직무급에 기초한 기본급과 초과근로수당, 그리고 복리후생비용으로 구성되어 있으며, FLSA에서는 임금과 관련해서 최저임금과 초과근로수당에 대해서만 규정하고 있음.
  - 우리나라의 경우 미국과 같이 직무급을 기준으로 한 임금체제가 정립되어 있지 않고 평균임금과 통상임금의 기준이 명확하지 않아 해석이 엇갈리고 적용대상의 난맥상을 보여주고 있음.

#### □ 해고제한제도

- 양국에서의 해고의 일반적 원칙
  - 우리나라: 「근로기준법」에서 ‘정당한 이유’ 없이 근로자를 해고하지 못한다는 해고의 일반적 제한 원칙을 규정하고 있음.
  - 미국: 보통법의 원칙인 ‘임의고용’(employment at will)의 원칙에 따라 사용자에게 해고의 자유가 보장됨.
  - ‘임의고용’의 원칙에 따른 해고의 자유는 미국과 우리나라 노동 관련 제도의 가장 근본적인 차이점

- 해고의 원칙을 제외하고 해고를 규제할 수 있는 법률 규정의 양국 간 비교
  - 사용자의 부당노동행위로서의 해고 규제: 우리나라는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 노조 조직·가입·활동 및 단체행동을 이유로 해고하는 것을 부당노동행위로 금지하고 있고, 미국은 「전국노사관계법」(NLRA)에서 근로자의 노조 가입·활동을 이유로 해고하는 것을 금지하고 있음.
  - 차별적 해고 규제: 우리나라의 경우 「근로기준법」에서 사용자에게 성·국적·신앙·사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별을 금지하고 있고, 미국은 Title VII에서 근로자의 인종·종교·성별·국적을 이유로 해고하는 것을 금지하고 있으며 「연령차별금지법」에서 연령을 이유로 해고하는 것도 금지하고 있음.
  - 법률에 의한 해고제한은 미국의 경우 해고의 자유에 대한 예외 규정인 반면 우리나라의 경우는 ‘정당한 사유’가 없는 근로자 해고 금지라는 일반적 해고제한 원칙 위에 부가적인 해고제한을 구체화한 규정이라고 할 수 있음.
  
- 해고에 대한 절차적 제한
  - 우리나라의 경우 「근로기준법」에 사용자가 근로자를 해고하기 30일 전에 예고해야 하는 규정이 있는 반면, 미국의 경우 법률 규정 혹은 일반적인 해고의 절차적 제한이 존재하지 않음.
  - 미국은 대량해고에 대한 절차적 규제를 「고용조정 및 재훈련 사전통지법」(WARN)에 규정하고 있는데, 대량해고를 단행하는 경우 사용자는 노조 및 주정부 혹은 지방정부 관계기관에 60일 전까지 서면 통지해야 함.
  
- 비정규직 해고제한 규정 비교
  - 한국의 경우는 비정규직보호법에서 비정규직 사용기간을 제한하고 있어 이 기간(2년)을 초과하여 사용하는 경우 정규직 근로자에 대한

해고제한 규정을 받게 됨.

- 미국의 경우 우리의 비정규직에 해당하는 파견근로자(temporary worker)에 대한 법 규정이 없고 대상 업무, 기간, 사유에 대한 제한이 없이 시장기능에 전적으로 파견근로를 맡기고 있음.
- 따라서 미국의 경우 비정규직에 해당하는 근로자에 대한 해고도 일반해고의 요건을 충족하는 한 가능하다고 할 수 있음.

□ 정리해고제한제도

- 우리나라는 경영상 필요에 의한 정리해고 요건에 관해 「근로기준법」에서 ‘긴박한 경영상의 필요’ 등 매우 까다로운 해고요건을 규정하고 있는 반면, 미국의 정리해고는 실제적 요건에서 일반해고와 별도로 규제되는 바가 없음.
  - 우리의 경우 ‘긴박한 경영상의 필요’ 이외에도 해고 회피 노력, 근로자 대표와의 사전 성실한 협의 등의 절차적 요건을 규정하고 있음.
  - 미국의 경우 일반해고의 요건을 충족하는 한 다수 근로자의 해고에도 제약이 없고, 다만 100인 이상의 근로자를 고용하고 있는 기업이 대량해고를 단행할 경우 60일 전에 근로자 대표조합에 서면으로 통지해야 하는 의무가 있음.
  - 미국과 비교해 볼 때 한국에서 기업이 경영상의 필요에 의해 정리해고를 단행하기가 매우 어려운 제도적 환경에 놓여 있고, 따라서 정리해고의 비용이 상대적으로 높다고 평가할 수 있음.

〈표 5-2〉 한·미 간 고용보호 관련 법률의 엄격성(strictness)지수 비교

구분	정규직	비정규직	대량해고	총지수
한국	2.4	1.7	1.9	2.0
미국	0.2	0.3	2.9	0.7

자료: OECD, *OECD Employment Outlook*, 2004.

## □ 장애인고용에 대한 법률 및 제도

- 우리나라는 장애인에 대한 고용차별을 없애기 위해 장애인고용의무제를 규정하고 있는 반면 미국은 유자격 장애인의 고용차별 금지에 초점을 맞춰 차별의 유형을 상세히 규정하고 있으나 장애인고용을 의무화하는 제도는 없음.
  - 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」에서는 50인 이상 근로자를 고용하는 사업주는 2% 이상의 장애인 고용을 의무화하고 있고 이에 미달하는 경우 상응하는 장애인 고용부담금 납부를 규정하고 있음.
  - 미국의 「장애인법」(ADA) 제1편에서는 장애인에 대한 고용영역에서의 차별을 금지하고 있고 차별의 유형을 규정하고 있으나 사용자에게 수량적인 장애인 고용의무를 부과하고 있지 않음.
  - 미국의 제도는 장애인에게 차별 금지를 통한 기회의 평등을 제공하는 데에 목적이 있는 반면, 우리나라의 장애인고용의무제도는 결과적 평등을 확보하기 위해 기업에게 부담을 지우는 제도라고 평가할 수 있음.

## 2. 노사관계 관련 제도의 차이점

### □ 부당노동행위 및 성실교섭의무

- 부당노동행위의 주체
  - 우리나라의 경우 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 사용자에게 금지된 행위를 부당노동행위로 규정하고 있어 사용자만이 부당노동행위의 주체이고 노동조합은 부당노동행위의 주체가 아님.
  - 미국의 경우 NLRA에서 사용자의 부당노동행위뿐만 아니라 노동조합의 부당노동행위도 규정하고 있어 사용자와 노동조합 모두 법적으로 부당노동행위의 주체가 됨.

- 우리나라의 부당노동행위에 관한 규정은 노동조합의 노동3권 남용행위의 법적 규율을 가로막는 노동조합에 편향된 규정으로 노사대등성의 원칙에 입각한 합리적인 법 규정이라고 할 수 없음.
- 노사의 성실교섭의무: 양국 공히 사용자와 노동조합 모두에게 성실교섭의무를 법적으로 규정하고 있음.
  - 우리나라도 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 노동조합의 성실교섭의무 및 정당한 이유 없는 교섭과 협약체결의 거부·해태금지를 규정하고 있으나, 이를 위반하더라도 노동조합의 부당노동행위를 법적으로 인정하지 않으므로 처벌의 근거가 없음.

#### □ 파업 시 대체근로

- 미국은 파업 시 파업참가자들을 일시적 혹은 영구적으로 대체하는 근로자를 고용할 수 있음이 판례법리로 확립되어 있으나, 우리나라는 대체근로를 법적으로 허용하고 있지 않음.
  - 미국은 특히 근로조건 개선을 목적으로 하는 경제적 파업의 경우 영구적인 근로자 대체가 가능한 맥케이 룰(Mackay rule)이 확립되어 있어 파업으로 인한 생산손실을 막을 수 있는 안전장치가 기업에게 주어져 있다고 할 수 있음.
  - 우리나라는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 파업근로자의 대체를 금지하고 있을 뿐만 아니라 쟁의행위로 중단된 업무에 대해 도급을 주는 것도 금지하고 있음.
  - 우리나라의 법 규정은 근로자들의 쟁의행위가 실효를 거둘 수 있도록 하기 위한 것이나 기업·사용자에게는 파업으로 인한 생산손실을 막을 수 있는 유효한 방도를 차단하고 있다고 평가할 수 있음.

## □ 근로자의 경영참여 관련 법규 및 제도

- 노사협의회를 통한 근로자의 경영참여에 대해 우리나라는 법률로 규정하고 있으나, 미국의 경우 법적 의무나 규제사항이 아님.
  - 우리나라의 경우 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」에서 노사협의회 설치 의무를 규정하고 있고 노사협의회에서 기업의 고용조정 및 경영계획 등 경영권의 핵심적인 부분까지 논의하도록 규정하고 있음.
  - 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」에서는 노조가 노사협의회에 근로자위원 위촉권한을 갖도록 규정하고 있어 노사협의회를 통한 노조의 경영 개입의 여지를 마련해 놓고 있음.
  - 미국의 근로자 참여 프로그램은 주로 경영자의 주도로 생산성 향상을 위한 목적으로 시도되었으며 또한 노사협의회라고 할 수 있는 노사공동위원회(Labor-management committees)의 설립이 법적 의무나 규제사항은 아님.
  - 우리나라는 법률을 통해 근로자의 경영참여를 위한 제도적 통로를 마련하려고 의도하고 있는 반면, 미국의 경우는 특별한 법적·제도적 장치를 마련하고 있지 않다고 평가할 수 있음.

## 3. 정책적 시사점

□ 한·미 간의 노동시장 및 노사관계 관련 제도에 대한 비교분석을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있음.

- (1) 미국과 같이 직무급을 바탕으로 한 임금체계로 전환하기 위해서는 「근로기준법」에 평균임금과 통상임금으로 이원화되어 있는 임금체계를 하나의 기준임금으로 단일화하는 법 개정이 필요함.
  - 현행 이원화된 임금체계는 그 개념이 모호하여 각종 수당 및 퇴직금

의 산정에 따른 해석상의 혼란을 가져오고 임금관리의 복잡함과 불필요한 노사 간 갈등을 야기함.

- 고정적으로 지급되는 고정급여만을 표준임금으로 삼아 이를 초과근로 및 퇴직금, 보험급여 등의 기준으로 정하는 표준임금제를 법 개정을 통해 도입할 필요가 있음.
- 기업의 임금관리를 개선하고 직무급 체계의 정착을 위해 표준임금제의 도입이 필요함.

(2) 미국과 같이 '임의고용' 원칙을 적용하는 것이 어렵더라도 법적인 해고제한의 완화를 통해 기업의 해고비용 감소와 고용의 유연성을 도모할 필요가 있음.<sup>18)</sup>

- '정당한 이유' 없이 해고하지 못한다는 해고의 일반적 제한 원칙을 견지하기보다는 부당한 해고를 제한할 수 있는 포지티브 리스트 방식의 해고제한 규정을 도입하는 것이 노동시장의 유연성 확보에 도움이 됨.
- 해고에 대한 절차적 제한을 현행과 같이 「근로기준법」에서 해고하기 30일 전에 예고하도록 규정하는 것은 노동시장의 경직성을 강화하므로 법적 제한을 없애는 방향으로 정책을 세울 필요가 있음.
- 비정규직 사용기간을 법적으로 제한하고 있는 것도 고용기피 현상을 심화하고 노동시장의 유연성을 저해하여 고용창출에 부정적인 영향을 미치므로 미국과 같이 법적 제한을 두지 않는 방향으로 법제도의 개선이 필요함.

(3) 정리해고의 요건을 완화하여 노동시장의 유연성을 높일 필요가 있음.

- 현재 「근로기준법」에 규정되어 있는 경영상의 필요에 의한 정리해고 요건은 완화되어야 함.

---

18) Lazear(1990)는 해고비용의 상승이 고용비율을 낮추고 고용의 형태도 full-time에서 part-time으로 대체하여 고용창출에 부정적인 영향을 주고 있는 것을 실증적으로 보여줌.

- ‘긴박한 경영상의 필요’ 요건은 ‘긴박한’을 삭제하여 경영상의 필요에 의한 정리해고를 용이하게 해야 함.
  - ‘노조에 해고 60일 전까지 통보 및 성신탁의 의무’로 규정된 절차적 제한도 정리해고 비용을 높여 경영상 필요에 의한 기업의 인력조정을 어렵게 만들고 있으므로 완화할 필요가 있음.
- (4) 장애인 고용촉진을 위해 현행 수량적 고용의무제도 대신 장애인 고용 기업에 보조금을 주는 인센티브 시스템으로 전환할 필요가 있음.
- 장애인고용의무제도는 산업 및 업종과 무관하게 일률적으로 적용되어 장애인 고용이 어려운 기업에도 부담으로 작용하고 있음.
  - 장애인의 고용과 관련해서는 미국처럼 장애인에게 차별금지의 법적 보장을 통해 기회의 평등을 제공하는 것에 주안점을 두어야 하며 장애인 고용 기업에 보조금 혹은 세제지원의 인센티브를 통해 고용을 촉진하는 것이 바람직함.
- (5) 미국과 같이 사용자와 더불어 노동조합도 부당노동행위의 법적 주체로 규정하여 노동조합의 노동3권 남용행위를 규율할 수 있는 법적 근거를 마련해야 함.
- 사용자만이 부당노동행위의 주체로 규정된 것은 노동조합에 편향된 것으로 노사대등성의 원칙에 어긋나는 비합리적인 규정임.
  - 노동조합이 성실교섭의무를 위반하는 경우 노조의 부당노동행위를 인정하지 않아 법적 처벌의 근거가 없다는 문제가 있으므로 「노동조합 및 노동관계조정법」을 개정하여 노동조합의 부당노동행위도 규정해야 함.
- (6) 파업기간 중 금지되고 있는 대체근로가 허용되어야 함.
- 미국에서와 같이 파업 시 영구적인 근로자 대체가 가능한 수준은 아니더라도 파업근로자의 대체는 허용되어야 함.

- 파업근로자의 대체 금지뿐 아니라 쟁의행위로 중단된 업무의 도급까지 금지하고 있는 현행법 규정은 쟁의행위의 실효성을 위해 기업의 생산손실에 대한 최소한의 방어수단도 차단한 상황임.
- 투자의 증대 등 기업 활동의 활성화를 위해서는 파업기간 중 대체근로가 법적으로 허용되어야 함.

(7) 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」은 기업경영권 침해 소지가 있는 규정의 폐지 및 완화를 통해 본래의 법 취지에 맞게 작업현장 혹은 생산 활동에서의 노사관계에 국한되어야 함.

- 경영계획, 인력계획 등 사용자의 노사협의회 보고사항으로 규정된 것들은 기업의 핵심적인 경영권과 직결된 사항으로 완화되어야 함.
- 고용조정 및 신기술·기계의 도입 등을 노사협의회 협의사항으로 규정한 것도 경영권에 대한 침해 소지가 크므로 폐지하는 것이 원활하고 탄력적인 경영·기업 활동을 위해 바람직함.

## <참고문헌>

- 김소영, 『고령화 사회의 노동법적 과제』, 한국노동연구원, 2006.
- 김소영 외, 『부당해고 구제의 실효성 제고방안』, 한국노동연구원, 2003.
- 문무기 외, 『부당노동행위제도 연구』, 한국노동연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『임금제도 개편을 위한 노동법적 과제』, 한국노동연구원, 2006.
- 박성준, 『한·미 FTA에 따른 노동 관련 규제개혁 방안』, 『한·미 FTA 및 개  
방화에 따른 제도개선 과제』, 한국경제연구원, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『근로자 경영참여에 대한 비판적 고찰』, 한국경제연구원, 2006.
- 박종희, 『경영상 해고제도의 법리와 법정책적 운영방안』, 한국노동연구원,  
1998.
- 이승길, 『미국의 노동법제』, 한국경영자총협회 부설 노동경제연구원, 2005.
- 이주희 외, 『경영참여의 실태와 과제』, 한국노동연구원, 2005.
- 조용만, 『고용차별금지법의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004.
- 조용만 외, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, 한국노동연구원, 2003.
- Blanchard, O. and P. Portugal, "What hides behind an Unemployment Rate:  
Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets?," *American Economic  
Review* 91(1), 2001, pp.187-207.
- Lazear, E.P., "Job Security Provisions and Employment," *The Quarterly  
Journal of Economics* 105(3), 1990, pp.699-726.
- Martin, J.P., "What works among active Labor Market Policies: Evidence  
from OECD countries' experiences," *OECD Labor Market and Social  
Policy Occasional Papers*, No.35, 1998.
- Petrin, A., "Job Security does affect Economic Efficiency: Theory, a new  
statistic, and evidence from Chile," NBER Working Paper 12757, 2006.