



제418회국회(정기회)
제7차기획재정위원회

상속세 및 증여세법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 차규근의원·김영환의원 대표발의(의안번호 제3062호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 이정은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 최대주주 주식 할증평가 제도 폐지 또는 정비(차규근·김영환의원안, 정부안, 권성동의원안, 박성훈의원안)	3

I. 개요

1. 차규근의원 · 김영환의원 대표발의안(의안번호 제3062호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 차규근의원 · 김영환의원 등 18인
- (2) 제 안 일 : 2024. 8. 22.
- (3) 회 부 일 : 2024. 8. 23.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 상속세 및 증여세법에 따르면, 대기업 등 최대주주의 경우 재산을 평가할 때에 가액의 20%를 일괄하여 가산하도록 하고 있음. 그러나 경영계에서는 이렇듯 일률적으로 과세하는 것이 실질과세 원칙에 위배 된다고 주장하고, 또 다른 쪽에서는 현행 제도가 실제 시장에서 형성되는 경영권 프리미엄을 충분히 반영하지 못한다고 주장하고 있음.

이에 현행 할증평가제도를 그대로 유지하면서도, 할증평가비율이 국세기본법상 실질과세 원칙에 반한다고 판단될 경우 국세청장이 국세심사위원회의 심사를 거쳐 할증평가 비율을 재산정하여 최대 20%까지 가감할 수 있도록 하고 최대주주 등이 할증평가비율 또는 재산정 결과가 과도하다고 여겨질 경우에는 증거서류 등을 제출하여 국세청장에 재산정 요청을 할 수 있도록 하여 최대주주의 경영권 프리미엄

평가에 있어 실질과세 원칙을 실현 하고자 하는 것임(안 제63조제4항
및 제5항 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 최대주주 주식 할증평가 제도 폐지 또는 정비(차규근·김영환의원안, 정부안, 권성동의원안, 박성훈의원안)

현 행	정부안, 권성동의원안, 박성훈의원안	차규근·김영환의원안
☐ 유가증권 등의 평가(제 63조) ☐ 상장주식: 평가기준일 전후 각 2개월 동안 매일 공표된 거래소 최종 시세가액의 평균액 ☐ 비상장주식: 법인의 자산 및 수익 등을 고려하여 평가한 가액 ☐ 최대주주등의 보유주식에 대해서는 재산가액 평가 시 일정 비율 할증 - 할증률: 100분의 20	☐ 최대주주 주식 할증평가 제도 폐지 ☐ (현행과 같음) ☐ (현행과 같음) <u><삭 제></u>	☐ 국세청장이 할증률을 조정 ☐ (현행과 같음) ☐ (현행과 같음) ☐ (현행과 같음) ☐ 국세청장은 할증률이 실질과세에 반한다고 판단될 경우 국세심사위원회의 심의를 거쳐 100분의 20 이내의 범위에서 할증률을 조정 ☐ 최대주주등은 결정된 할증률이 과다하다고 판단하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국세청장에게 할증률을 재산정 요청

* 차규근·김영환의원안 2024. 8. 22. 발의(의안번호 3062), 정부안 2024. 9. 2. 제출(의안번호 3525), 권성동의원안 2024. 9. 23. 발의(의안번호 4177), 박성훈의원안 2024. 10. 17. 발의(의안번호 4741)

□ 4건의 개정안은 최대주주등¹⁾의 주식 등에 대한 할증평가 제도를 폐지 또는 정비하려는 것임.

정부안, 권성동의원안, 박성훈의원안은 최대주주등의 주식에 대한 할증평가 제도를 폐지하여 할증평가에 따른 기업 상속인의 세부담을 경감하여 원활한 기업 승계를 지원하려는 것이고,

차규근의원·김영환의원안은 할증평가 제도는 유지하되, 할증률이 실질과세에 반한다고 판단될 경우 국세심사위원회의 심의를 거쳐 국세청장이 재산정하여 20%의 범위에서 조정할 수 있도록 하여 실질과세원칙이 적용될 수 있도록 하려는 것임.

□ 현행법²⁾에 따르면 주식이 상속 또는 증여되는 경우, 주식의 가액은 평가기준일(상속개시일 또는 증여일)의 시가로 평가하는 것이 원칙임. 상장주식의 경우 평가기준일 전후 각 2개월 동안 매일 공표된

1) 최대주주 또는 최대출자자 및 그의 특수관계인에 해당하는 주주등

2) 「상속세 및 증여세법」

제60조(평가의 원칙 등) ① 이 법에 따라 상속세나 증여세가 부과되는 재산의 가액은 상속개시일 또는 증여일(이하 “평가기준일”이라 한다) 현재의 시가(時價)에 따른다. 이 경우 다음 각 호의 경우에 대해서는 각각 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 시가로 본다.

1. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 증권시장으로서 대통령령으로 정하는 증권시장에서 거래되는 주권상장법인의 주식등 중 대통령령으로 정하는 주식등(제63조제2항에 해당하는 주식등은 제외한다)의 경우: 제63조제1항제1호가목에 규정된 평가방법으로 평가한 가액
2. 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 가상자산의 경우: 제65조제2항에 규정된 평가방법으로 평가한 가액

제63조(유가증권 등의 평가) ① 유가증권 등의 평가는 다음 각 호의 어느 하나에서 정하는 방법으로 한다.

1. 주식등의 평가

가. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 증권시장으로서 대통령령으로 정하는 증권시장에서 거래되는 주권상장법인의 주식등 중 대통령령으로 정하는 주식등(이하 이 호에서 “상장주식”이라 한다)은 평가기준일(평가기준일이 공휴일 등 대통령령으로 정하는 매매가 없는 날인 경우에는 그 전일을 기준으로 한다) 이전·이후 각 2개월 동안 공표된 매일의 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 거래소허가를 받은 거래소(이하 “거래소”라 한다) 최종 시세가액(거래실적 유무를 따지지 아니한다)의 평균액(평균액을 계산할 때 평가기준일 이전·이후 각 2개월 동안에 증자·합병 등의 사유가 발생하여 그 평균액으로 하는 것이 부적당한 경우에는 평가기준일 이전·이후 각 2개월의 기간 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 기간의 평균액으로 한다). 다만, 제38조에 따라 합병으로 인한 이익을 계산할 때 합병(분할합병을 포함한다)으로 소멸하거나 흡수되는 법인 또는 신설되거나 존속하는 법인이 보유한 상장주식의 시가는 평가기준일 현재의 거래소 최종 시세가액으로 한다.

나. 가목 외의 주식등은 해당 법인의 자산 및 수익 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 방법으로 평가한다.

거래소 최종시세가액의 평균액이 시가가 되고, 비상장주식은 일반적으로 법인의 자산 및 수익 등을 고려하여 평가한 가액이 시가가 됨.³⁾

그런데 「상속세 및 증여세법」 제63조제3항은 최대주주⁴⁾가 보유하는 주식에 대해서는 시가에 일정률을 할증하여 재산가액을 평가하도록 하고 있음. 동 제도는 ‘최대주주 할증평가 제도’로 불리는데, 일반주주의 주식과 달리 최대주주의 주식에는 ‘경영권 프리미엄’이 포함되어 있다고 보고, 그 가치를 재산가액 평가에 반영함으로써 실질과세원칙을 관철하려는 것임.

□ 최대주주 할증평가에 대한 이론적 근거로 ‘미인식가치이론’과 ‘사적이익이론’이 있음.

미인식가치이론은 현재 회사가 잘못된 경영으로 내재된 잠재력에 비해 시장가치가 저평가되어 있다고 판단되는 경우 경영권을 획득하여 효율적인 경영을 함으로써 기업가치를 증가시킬 수 있으므로, 경영권을 수반하는 주식에 대해서는 기대이익 증가분의 현재가치만큼 프리미엄이 발생한다는 것임.

사적이익이론은 경영권을 획득하면 회사의 재산을 사익목적을 위해 유용할 수 있으므로, 경영권을 수반하는 주식에 대해서는 사익 증가분의 현재가치만큼 프리미엄이 발생한다는 것임.

3) 비상장주식은 일정 기간 내에 해당 주식에 대한 거래 또는 감정평가 등이 있는 경우 그 가격이 시가가 되고, 그렇지 않은 경우 1주당 순손익가치와 순자산가치를 3:2의 비율로 가중평균하는 보충적 평가방법으로 가액을 평가함.

4) 최대주주란, 주주 1인 및 그와 특수관계인인 주주의 보유주식을 합하여 그 보유주식의 합계가 가장 많은 경우의 해당 주주 1인과 그의 특수관계인 모두를 말함.

□ 우리나라는 최대주주 할증평가 제도를 1993년에 도입하여, 처음에는 비상장법인의 주식에 대해서만 적용되었으나 1997년 이후 모든 법인의 주식으로 적용대상이 확대되었음. 최대주주의 지분율에 따라 할증률을 차등 적용한 것은 2000년부터인데, 최대주주의 지분율이 클수록 경영권 프리미엄이 크다고 보았기 때문임.

중소기업의 주식에 대해서는 2003년부터 할증률을 50% 경감하여 적용하였음. 중소기업은 주식의 소유집중도가 높은 경우가 많아 최대주주의 지분율에 따른 할증률 적용 시 상대적으로 불리한 문제를 완화하고자 한 것임.

이후 중소기업은 「조세특례제한법」 제101조에서 할증평가를 적용하지 않도록 특례를 규정함에 따라 2005년부터 2019년말까지 할증평가 대상에서 제외되어 왔으나,⁵⁾ 2019년 세법개정으로 「조세특례제한법」 제101조를 삭제하고 「상속세 및 증여세법」 제63조제3항에 반영하였음.

2020년부터는 비(非)중소기업의 주식을 평가하는 경우 최대주주 할증율을 20%로 단일화하였고, 2023년부터는 매출액 5천억원 미만의 중견기업도 할증평가 대상에서 제외하였음.

5) 「조세특례제한법」

제101조(중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례) 「상속세 및 증여세법」 제63조를 적용하는 경우 같은 법 제63조제3항에 따른 중소기업의 최대주주 또는 최대출자자 및 그와 특수관계에 있는 주주 또는 출자자의 주식 또는 출자지분을 2020년 12월 31일 이전에 상속받거나 증여받는 경우에는 같은 법 제63조제3항에도 불구하고 같은 법 제63조제1항제1호 및 제2항에 따라 평가한 가액에 따른다.

[연도별 할증평가율 연혁]

구분	'93.1.1	'00.1.1.	'03.1.1. ~ '19.12.31.		'20.1.1. 이후
			중소기업	중소기업외	
지분율 50% 이하	10%	20%	10%	20%	20%
지분율 50% 초과		30%	15%	30%	

주 1) 2005년부터 중소기업 할증평가 적용 배제

2) 2023년부터 매출액 5천억원 미만의 중견기업 할증평가 적용 배제

자료: 기획재정부

□ 최대주주등 보유 주식에 대한 할증평가제도를 폐지하고자 하는 3건의 개정안은 아래와 같은 점을 고려한 것으로 이해됨.

첫째, 우리나라의 상속·증여세 최고세율(50%)은 OECD 국가 중 일본(55%) 다음으로 높고⁶⁾, GDP 대비 상속·증여세 비율이 다른 나라보다 높은 반면⁷⁾ 가업상속공제 제도의 요건은 엄격하여 기업인의 상속·증여세 부담이 상대적으로 크게 나타나고 있는데,

최대주주 할증평가까지 적용한 높은 세부담은 기업인으로 하여금 경영 승계를 포기하게 하거나, 재원마련을 위해 보유 주식을 매각하는 등으로 국내기업이 해외에 매각될 우려가 있다는 것임.

둘째, 상속 증여시 최대주주등 보유 주식에 대한 할증평가는 기업 승계와 관련된 것으로 시장에서의 인수합병거래와 달리 보아야 하고 기업의 지속적인 성장과 고용창출 등 경제활동 기여를 감안하여야 한다는 것임.

6) 일본: 55%, 대한민국: 50%, 프랑스: 45%, 미국: 40%, 영국: 40%, 독일: 30%. (기획재정부)

7) 우리나라의 명목GDP 대비 상속세 부담은 2022년 기준 0.7%로 OECD 평균 0.2%에 비해 0.5%p 높고, G7 국가 평균 0.3%에 비해서도 0.4%p 높은 것으로 나타나며, 총조세 대비 상속세 및 증여세 부담 비중도 2022년 기준 2.1%로 OECD 평균 0.4%에 비해서는 1.7%p 높고, G7 국가 평균 0.6%에 비해서도 1.5%p 높은 것으로 나타남.(국회예산정책처, 2024 대한민국 조세)

셋째, 일률적인 할증률(20%)을 적용하도록 하고 있는 현행의 할증평가 방식은 개별 기업이 처한 구체적인 상황에 따라 달라지는 경영권 프리미엄을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있고, 국제적으로도 일률적인 할증평가율을 적용하는 국가는 파악되지 않는다⁸⁾는 것임.

□ 다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 최대주주등 보유주식은 경영권 프리미엄을 감안하여 일반주식보다 할증하여 평가하는 것이 실질과세 원칙에 부합하다는 것임. 통상적으로 의결권이 포함된 보통주의 가격이 의결권이 없는 우선주보다 대부분 높게 형성되어 있으며, 최대주주 변경을 수반하는 상당 수 거래의 경우 일정 수준의 경영권 프리미엄이 있는 것으로 파악됨⁹⁾.

둘째, 헌법재판소도 최대주주 등의 보유주식 가치를 다른 주주의 보유주식과 달리 취급하면서 예외를 인정하지 아니하는 일률적인 규율방식을 취하였고, 또한 거래 주식의 수량이나 거래의 상대방 등에 따라 그 적용범위를 한정하는 방식을 취하지 아니하였다고 하더라도,

최대주주가 보유한 주식은 그 가치에 더하여 당해 회사의 지배권을 행사할 수 있는 특수한 가치, 이른바 ‘지배권 프리미엄’을 지니

8) 기획재정부 의견임

9) 2012년~2020년 중 최대주주 변경이 수반되는 계약에 대한 표본 분석결과 28%~41% 수준의 경영권 프리미엄이 포함(황선필,조형태,윤재원, 「최대주주 주식 할증평가제도의 개선방안에 관한 연구」, 세무학연구 제39권제2호 2022년 6월.

고 있으므로 최대주주등 할증평가 제도 자체는 헌법에 위반되지 않는다고 보고 있음¹⁰⁾.

구 상속세 및 증여세법 제63조 제3항 위헌소원
(2008. 12. 26. 2006헌바115 전원재판부)

【결정요지】

1. 이 사건 법률조항이 최대주주 등의 보유주식 가치를 다른 주주의 보유주식과 달리 취급하면서 예외를 인정하지 아니하는 일률적인 규율방식을 취하였고, 또한 거래 주식의 수량이나 거래의 상대방 등에 따라 그 적용범위를 한정하는 방식을 취하지 아니하였다고 하더라도, 이는 주식의 가치 및 회사 지배권의 특성을 감안한 바탕 위에 공평한 조세부담을 통한 조세정의의 실현 요구, 징세의 효율성이라는 조세정책적, 기술적 요구를 종합적으로 고려하여 결정한 것이라고 할 수 있을 뿐, 그 입법목적에 비추어 자의적이거나 임의적인 것으로서 입법형성권의 한계를 벗어났다고 볼 수 없으므로 조세평등주의에 위반되지 아니하다.
2. 최대주주가 보유한 주식은 그 가치에 더하여 당해 회사의 지배권을 행사할 수 있는 특수한 가치, 이른바 ‘지배권 프리미엄’을 지니고 있으며, 이것은 개별 회사의 자본 및 부채의 구조, 경영실적 등 다양한 요소들에 의해 그 가치가 달라질 수 있다. 따라서 개개 법인에 존재하는 지배권의 가치를 개별적으로 정확하게 파악하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며 지배가치를 평가함에 있어 어떠한 입법 방식을 택하고 어느 정도의 가치를 부여할 것인가의 문제는 여러 사회·경제적 요소들을 고려하여 입법자가 입법형성적 재량을 일탈하지 않는 범위 내에서 선택할 수 있는 사항이다. 위와 같은 사정에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항이 최대주주의 주식에 대하여 20%의 가산율을 규정하고 최대주주가 발행주식총수의 100분의 50을 초과하여 보유한 경우에는 100분의 30을 가산하도록 규정한 것은 주식보유비율에 따른 할증률의 차등 적용일 뿐, 이러한 가산율이 지나치게 과잉한 것으로서 입법자의 입법형성적 재량을 일탈하여 재산권을 침해하였다고 볼 수 없다.

10) 현재 2002헌바65, 2003. 1. 30. 판결
현재 2006헌바115, 2008. 12. 26. 판결

□ 이러한 점을 고려할 때

할증평가 제도는 유지하되, 20%의 할증률이 실질과세에 반한다고 판단될 경우 국세심사위원회의 심의를 거쳐 국세청장이 재산정하여 조정할 수 있도록 하려는 차규근·김영환의원안은

개별 기업이 처한 구체적인 상황에 따라 달라지는 경영권 프리미엄을 제대로 반영하지 못하는 한계를 보완하여 경제적 실질에 보다 부합하는 과세가 이루어질 것으로 기대되는 측면이 있음.

□ 다만, 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 실질과세 구현을 위한 세부적인 기업상황과 그에 부합하는 경영권 프리미엄 정도를 파악하기 위한 행정비용의 발생과 과세당국의 재량적 결정에 대한 납세자의 이의 제기로 쟁송부담이 증가할 수 있는 점을 고려할 필요가 있음.

둘째, 국세청장이 할증률을 조정함에 있어 비록 국세심사위원회의 심의를 거치도록 하고 있으나, 과세당국인 국세청장에게 할증률 조정에 관한 광범위한 권한을 부여하는 것은 납세자의 예측가능성 측면과 입법기술상 한계에 따른 행정부에 대한 재량 허용범위의 적정 수준에 대한 관점에서 검토가 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5161