

〈研究報告書 93-04〉

租稅支援制度의 現況과 改善方向

韓國租稅研究院

序 言

일반적으로 이상적인 租稅體系가 가져야 할 조건은 稅收를 충실히 확보함과 동시에 稅負擔의 衡平性 및 資源配分の 效率性을 도모하고 所得再分配 機能을 충실히 수행하는 것이다. 여기서 稅收確保와 稅負擔의 衡平性 追求가 조세의 소극적인 기능이라면, 資源配分の 調整과 所得再分配의 追求는 조세의 적극적인 역할이라고 할 수 있을 것이다. 우리 조세제도 가운데 後者의 적극적인 역할을 담당하고 있는 대표적인 것이 租稅支援制度라고 불리는 각종 非課稅·減免制度이다.

세계적으로 조세지원제도는 成長의 促進을 위한 產業政策의 일환으로 혹은 福祉의 增進을 위한 社會政策의 일환으로 사용되고 있다. 특히 우리나라의 경우 1960년대 이래 경제개발정책이 추진되는 과정에서 조세지원은 매우 적극적으로 활용되어 왔다. 개발초기인 1960年代와 1970年代에는 特定戰略產業에 자원을 집중적으로 배분하는 수단으로서, 1980年代의 安定化時代에는 投資의 促進과 技術 및 人力開發을 위한 誘引手段으로서 租稅支援制度는 폭넓게 활용되어 왔다.

그런데 이와 같이 租稅支援制度가 30년이 넘는 장구한 세월 동안 적극적으로 활용되어 왔음에도 불구하고 그 役割과 效果 및 問題點을 심층적으로 분석한 연구보고서가 없었다는 사실은 기이하기도 하고 부끄럽기도 한 사실이다. 물론 그 동안 일부 財政學者들에 의한 시도가 없었던 것은 아니지만 資料에 대한 접근의 어려움과 이론적 분석들의 미비로 인하여 그 實績은 극히 미미하였다. 1991년 실제로 2조원을 상회하는 막대한 규모의 稅收漏失을 초래하였고 또한 經濟社會的인 波及效果는 그 이상으로 엄청남에도 불구하고 조세지원

이 이와 같이 토론과 분석의 사각지대에 위치하여 온 것에 대해 우리 모두 겸허하게 반성해야 할 것이다.

한편, 1990년 이후에는 각종 租稅支援制度의 운용이 우리나라 稅制를 지나치게 복잡하게 만들었을 뿐만 아니라 租稅負擔의 不公平을 야기시키고 있다는 반성이 일고 있다. 이러한 현상은 특히 우루과이 라운드 協商의 진전 및 先進國들과의 通商摩擦이 격화되는 것과 때를 같이 하고 있다. 租稅支援制度의 效果와 問題點에 대한 체계적 연구를 더이상 미룰 수 없는 것은 이러한 사정 때문이다. 본 報告書는 이러한 인식을 바탕으로 본 研究院이 개원한 이래 추진하였던 연구 결과들을 담고 있다.

林周瑩 博士가 집필한 第1部에서는 최대한 정확한 자료에 근거하여 조세지원제도의 運用現況을 소개하고 그 問題點 및 改善方向을 체계적으로 분석하였다. 이는 政策手段으로서의 租稅支援制度를 評價·分析한 사실상 최초의 보고서라고 할 수 있을 것이다. 이 보고서는 지난 4월에 본 研究院이 주최한 新經濟 稅制改革關聯 政策討論會에서 발표된 바 있다.

延世大 尹建永 教授와 林周瑩 博士가 집필한 第2部에서는 租稅支援制度의 經濟的 役割과 效果가 무엇인지를 분석·정리하였다. 第2部에서는 政策에 대한 評價보다는 新古典學派 投資理論의 하나인 資本費用模型을 사용하여 이론적인 분석과 검증을 강조하였다. 특히 個人所得稅와 法人所得稅에 국한하여 지원제도의 波及效果 分析에 있어 가시적인 성과를 보여주고 있다는 점에서 평가를 받고 싶다.

본 연구서가 出刊되기까지 뜻있는 조언을 아끼지 않은 본 연구원의 여러 研究委員 및 關係當局者들에게 感謝한다. 특히 초기단계에서 연구방향의 정립과 연구추진에 적극적인 참여와 지원을 아끼지 않은 재무부 金振杓 稅制審議官에게 깊은 感謝를 표한다. 아울러 연구의 진행에 깊은 관심을 기울여 주신 鄭永儀 前任 院長께도 깊은 감사로

드린다. 저자들은 원고정리 등을 통하여 헌신적으로 참여한 申基銑, 李恩貞 두 研究員과 李賢暎 研究助員에게 감사의 뜻을 표하고 있다.

아무쪼록 우리 稅制에 대하여 관심과 애정을 가지고 있는 많은 독자들이 이 보고서를 통해 稅制支援制度의 現況과 問題點을 깊이 인식하게 되고, 그 발전방향에 대하여 보다 깊이 있는 연구를 할 수 있는 자그마한 계기를 마련할 수 있기를 기대하는 바이다. 끝으로 본 研究報告書에 담겨 있는 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

1993年 10月

韓國租稅研究院

院長 朴宗淇

目 次

第 1 部 租稅支援制度의 運用方向	13
I. 租稅支援制度의 運用現況	15
1. 支援方法別 分類	15
2. 支援對象別 分類	16
3. 租稅支援의 規制 및 事後管理	18
가. 支援範圍의 規制	18
나. 支援水準의 規制	18
다. 支援의 事後管理	19
4. 1960년대 이후 租稅支援政策의 變遷過程	19
가. 1960年代~1970年代 (開發成長 時代)	20
나. 1980年代 (安定化 時代)	20
II. 지금까지의 租稅支援制度 運用에 대한 評價	22
1. 支援規模의 適正性	22
가. 總體的 減免規模	22
나. 稅收調達能力面에서의 評價	22
2. 支援對象 選定の 適正性	26
가. 支援對象別 減免實績의 分析	26
나. 放漫하게 運用되어 온 支援對象의 選定	29
다. 支援對象間 減免資源配分の 不均衡	29

3. 支援手段 選定の 適合性	30
가. 租稅支援과 金融·豫算支援의 選擇	31
나. 受惠對象의 特性에 맞는 租稅支援手段의 選定	34
4. 支援水準 選定の 適正性	35
가. 讓渡稅 減免水準의 過多	35
나. 技術開發을 위한 租稅支援의 水準	35
다. 設備投資促進을 위한 租稅支援의 水準	37
5. 支援制度의 彈力的 運用	38
Ⅲ. 向後 租稅支援制度의 改善方向	40
1. 減免의 全般的 縮小	40
2. 支援의 效率의 運用을 위한 制度的 裝置의 마련	41
3. 租稅支援體系의 單純化	42
4. 支援의 限時性 確保	42
5. 通商摩擦에 對備한 支援制度의 整備	42
Ⅳ. 各 支援對象의 特殊性에 立脚한 改善方向	45
1. 技術·人力開發支援制度의 改善方向	45
2. 實效稅負擔이 낮은 部門의 租稅支援制度 改善方向	45
가. 中小企業 支援制度의 改善方向	45
나. 農漁村 支援制度의 改善方向	46
3. 公共法人 稅率優待措置의 改善方向	48
4. 讓渡稅 減免의 縮小	49
5. 財務構造改善을 위한 支援制度의 改善方向	50
6. 勤勞所得者 支援制度의 改善方向	50

第 2 部 租稅支援制度의 役割과 効果	53
I. 序論	55
II. 租稅支援의 現況	59
1. 個人所得稅	59
2. 法人所得稅	63
III. 個人所得稅의 支援制度	69
1. 勤勞所得과 勤勞者의 制度的 優待	69
2. 租稅支援의 目的과 方法	72
3. 支援의 強度	77
IV. 法人所得稅의 支援制度	81
1. 公共法人의 支援	82
2. 準備金制度	84
가. 準備金制度의 類型과 構造的 問題點	84
나. 準備金制度의 減免效果	87
3. 加速減價償却의 減免效果	90
4. 增資所得控除	97
5. 支援制度 사이의 調和	111
가. 準備金의 損金算入, 所得控除, 稅額控除	111
나. 投資準備金과 加速減價償却	112
다. 納稅者가 選擇하는 支援制度	114
라. 限界稅率	116
V. 租稅支援制度의 役割과 要件	118
1. 租稅支援의 特徵	118

2. 租稅支援의 役割	122
3. 租稅支援制度의 要件	124
VI. 租稅支援制度의 發展方向	129
1. 基本方向	129
2. 改善方案	132
가. 個人所得稅의 支援制度	133
나. 法人所得稅의 支援制度	134
參考文獻	138

表 目 次

〈表 1- 1〉 稅額計算段階別 租稅支援方法 (事業所得의 境遇)	15
〈表 1- 2〉 支援對象別 支援方法	16
〈表 1- 3〉 租稅減免總額	23
〈表 1- 4〉 租稅收入의 財政收入에서의 比重	24
〈表 1- 5〉 租稅彈性值·租稅負擔率과 減免比率의 比較	25
〈表 1- 6〉 租稅負擔率의 國際比較	26
〈表 1- 7〉 主要 支援分野別 直接稅 減免實績 構成比	27
〈表 1- 8〉 中小企業의 從業員規模別 租稅支援制度 活用現況	31
〈表 1- 9〉 中小企業支援稅制의 支援效果(賣出額 規模別)	32
〈表 1-10〉 農漁村 機資材에 대한 特例稅率適用과 價格變動推移	33
〈表 1-11〉 中小企業의 特別減價償却制度 活用實態	34
〈表 1-12〉 技術開發投資을 위한 支援의 國際比較	36
〈表 1-13〉 主要競爭國의 研究開發投資比率	37
〈表 1-14〉 中小企業의 技術開發 隘路要因	37
〈表 1-15〉 設備投資促進을 위한 支援의 國際間 比較	38
〈表 1-16〉 減免의 恒久化	39
〈表 1-17〉 農漁村 經濟活性化를 위한 租稅支援制度	47
〈表 1-18〉 公共法人의 優待稅率 現況	48
〈表 1-19〉 公共法人 租稅支援實績	48
〈表 1-20〉 讓渡稅 減免規模	49
〈表 2- 1〉 個人所得稅의 減免制度(1993)	61
〈表 2- 2〉 讓渡所得에 대한 減免	62

〈表 2- 3〉	法人所得稅의 減免制度(1993)	64
〈表 2- 4〉	個人所得課稅者 比率	70
〈表 2- 5〉	綜合所得稅率(1993)	78
〈表 2- 6〉	勤勞所得의 平均稅率(4人家族, 1993年 稅法基準)	79
〈表 2- 7〉	法人所得稅率	83
〈表 2- 8〉	準備金의 減稅效果	89
〈表 2- 9〉	減價償却의 現在價值	95
〈表 2-10〉	加速減價償却의 減稅效果	96
〈表 2-11〉	產業別 自己資本比率과 自己資本構成(1991)	98
〈表 2-12〉	製造業部門의 資金調達	99
〈表 2-13〉	增資所得控除의 減稅效果	100
〈表 2-14〉	製造業의 主要 財務變數	109
〈表 2-15〉	中小企業 投資準備金의 損金算入에 따른 減稅效果	112
〈表 2-16〉	加速減價償却과 投資準備金積立의 同時適用에 따른 減稅效果	113
〈表 2-17〉	所得階級別 法人數(1991年 申告分)	115
〈表 2-18〉	法人稅 負擔率(1991年 申告分)	115
〈附表 1〉	主要經濟變數의 推移	137

圖 目 次

〔圖 2-1〕	定率法下에서의 一般償却과 特別償却	93
---------	--------------------	----

第 1 部

租稅支援制度의 運用方向

I. 租稅支援制度의 運用現況

租稅支援制度는 국가가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 세금을 경감해 주는 제도로서 각종 稅目別로 그 종류와 적용범위가 매우 다양하나 포괄적인 이해를 위하여 이를 支援方法別·支援對象別로 분류해 보면 다음과 같다.

1. 支援方法別 分類

租稅支援은 그 支援方法에 따라 직접지원인 세액감면, 세액공제, 소득공제, 비과세, 저율과세와 간접지원인 準備金과 特別償却으로 분류할 수 있다. 이를 보다 쉽게 이해하기 위하여 사업소득의 세액 계산 단계별로 적용되는 형태로 분류하여 보면 <表 1-1>과 같다.

<表 1-1> 稅額計算段階別 租稅支援方法 (事業所得의 境遇)

세액 계산 단계	조세 지원 방법
익금(매출액) - 손금(비용) = 소득 - 이월결손금 - 비과세소득 - = 과세표준 × 세율 = 부담세액	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">특별감가상각 계상</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">준비금 설정</div> <div style="margin-left: 20px;">간접감면</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">소득공제</div> <div style="margin-left: 20px;">(저율과세 적용)</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">세액감면</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">세액공제</div> <div style="margin-left: 20px;">직접감면</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="margin-left: 20px;">(비과세)</div> </div>

여기서 세액감면, 세액공제, 소득공제, 비과세, 저율과세의 直接支援은 그 감면의 효과가 직접적이고 종국적이어서 間接減免과 비교할 때 지원효과가 크고 절차가 간편한 장점이 있다. 그러나 과세상의 불공평을 보다 심화시키고 경험적으로는 세수감소 효과가 큰 단점이 있다.

반면 준비금과 특별상각의 間接支援은 지원시점에서 경감된 세액을 일정기간 후에 다시 환수하므로 종국적인 지원이 아니고 세부담을 移延시켜 無利子金融의 역할을 한다. 따라서 세부담의 형평성 제고나 세수 감소면에서는 경험적으로 직접감면보다 우수한 장점이 있으나 감면절차가 복잡한 단점이 있다.

2. 支援對象別 分類

현행 租稅支援制度를 그 지원대상별로 분류하여 보면 다음 <表 1-2>와 같다.

<表 1-2> 支援對象別 支援方法

지 원 대 상	지 원 방 법
성장잠재력 확충(33)	
기술인력 개발(8)	기술개발준비금, 기술인력개발 세액공제, 신기술기업화투자 세액공제, 시험연구용시설, 기술소득감면, 기술용역사업 소득공제, 외국인기술자 근로소득세감면, 투융자손실준비금
설비투자 확충(2)	특정설비 세액공제, 임시투자 세액공제
중소기업 육성(3)	창업중소기업, 중소기업투자준비금, 중소기업특별상각
외화획득 지원(10)	수출손실준비금, 해외시장개척준비금, 수출산업특별상각, 가격변동준비금(폐지), 해외사업손실준비금, 해외사업 소득공제, 해외사업 특별상각(폐지), 외국항행사업특별상각, 해외투자손실준비금, 해외자원개발투자배당소득면제

지 원 대 상	지 원 방 법
산업구조 조정(4)	산업합리화 양도세감면, 개인기업법인전환 양도세감면, 중소기업사업전환 양도세감면, 중소기업통합 양도세감면
기업재무구조 개선(1)	증자소득공제
외자조달 지원(3)	국제금융기구 등 출자기업감면, 금융기관 등 외화차입 이자감면, 외국인투자자기업감면
기타(2)	주요산업지원(폐지), 방위산업특별상각
균형발전 지원(23)	
농어촌 경제활성화(17)	지방이전 양도세감면, 지방이전준비금, 지방이전 투자세액공제, 지방이전 중소기업감면, 농공지구입주기업감면, 수도권외 소재기업투자 준비금, 농어촌소득원 개발사업 투자준비금, 농어촌소득원 개발사업 특별상각, 축산업소득공제, 광업투자준비금, 광업특별상각, 산림개발소득감면, 의료취약지역 신설병원감면, 목장 및 공장이전 양도세감면, 자경농민 양도농지 양도세감면, 임지양도세감면, 농협 등 조직변경 양도세감면
국토개발 지원(5)	공공사업용지 양도세감면, 도시재개발사업용지 양도세감면, 개발사업시행자 양도세감면, 토개공·주공 등 양도세감면, 공유수면매립지 양도세감면
기타(1)	농지세 공제
경제·사회안정기반 구축 (10)	
근로자재산형성 지원 (3)	근로자재형저축 세액공제, 근로자증권저축 세액공제, 우리사주취득 세액공제
국민주거안정 지원 (7)	사원용주택투자 세액공제, 기숙사투자 세액공제, 국민주택 건설용지 양도세감면, 건축용지 양도세감면, 신축주택 양도세감면, 기숙사 특별상각, 임대주택 특별상각

註 : () 안은 지원항목수.

3. 租稅支援의 規制 및 事後管理

현행 조세지원제도는 지원의 과도한 확산을 방지하고, 지원목적 을 달성하기 위하여 지원을 규제하고 事後管理하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

가. 支援範圍의 規制

정부수립 이후 조세지원은 각 개별 세법에 의해 운영되어 오다가 經濟成長政策의 적극적인 수행으로 지원이 광범위하게 적용되자 조세지원의 과도한 확산을 방지하고 정책의 통일성 있는 운영을 기 할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1965년 12월 30일 租稅減免 規制法(이하 租減法)을 제정하여 조감법과 同法 제3조에 열거되지 않은 법률에 의해서는 조세감면을 할 수 없도록 규제를 法制化하였다. 당초 도입시 조감법은 限時法이 아니었으나, 경제개발 5개년 계획과 연계하여 운용할 목적으로 同 計劃期間에 맞추어 1976년부터 5년 단위로 운용하는 限時法으로 전환했고 1981년, 1986년, 그리고 1991년 세 차례에 걸쳐 적용시한을 연장하여 오늘에 이르 고 있다.

나. 支援水準의 規制

租稅支援은 본질적으로 세부담의 불평등을 야기시키므로 그 폐 해를 최소화할 필요가 있다. 이를 위해 조세지원이 필요한 경우에도 최소한의 세부담 형평을 기하기 위하여 減免限度制를 도입하여 시행하고 있다. 그 대표적인 예로서 법인소득과 개인소득 및 양도 소득에 대한 減免限度制는 다음과 같이 운영되고 있다.

最低限稅制度 (alternative minimum tax)

- 법인 : 세감면 前 課標의 12%나, 세감면 後 산출세액 중 큰 것으로 과세
- 개인 : 세감면 前 課標의 30%나, 세감면 後 산출세액 중 큰 것으로 과세

讓渡稅의 減免限度

- 법인 : 양도세 산출세액의 30%까지만 감면
- 개인 : 연간 양도세 감면세액으로 3억원까지만 감면

다. 支援의 事後管理

租稅支援이 국가목적 달성을 위하여 막대한 稅收의 손실을 감수 하면서 시행되므로 정부는 지원목적의 이행을 확보하기 위하여 減免制度別로 事後管理制度를 두고 있다. 그 가운데에서 특히 준비금의 경우에는 据置期間內에 투자 등이 이루어지지 않은 경우에는 감면세액에 이자상당액을 가산하여 추징하고 있다. 대표적인 예로서 SOC(Social Overhead Capital) 투자준비금의 사후관리는 租減法 제71조 4항에 의하여 매년 투자액의 15% 범위 내에서 준비금 설정시 이를 손금으로 인정한 후, SOC에 투자한 부분은 5년 거치 3년 분할로 익금에 산입하게 하고, 5년 이내에 SOC에 투자되지 않은 부분은 일시에 익금산입하고 동 기간 동안의 利子相當額을 가산하여 추징하고 있다.

4. 1960年代 이후 租稅支援政策의 變遷過程

우리나라의 조세지원제도는 지난 30여년간 경제개발계획을 추진하는 데 중요한 수단으로 인식되어 적극적으로 활용되어 왔는데, 그 基本的인 運用의 흐름과 重要內容을 경제정책의 변화에 맞추어

파악해 보면 다음과 같다.

가. 1960年代~1970年代 (開發成長 時代)

이 시기의 조세지원은 成長政策을 추진하기 위한 투자재원의 조달을 위해 國內貯蓄과 外資導入에 집중되었는데 그 구체적인 사례는 다음과 같다.

- 1967년 예금·국공채 비과세
- 1970년 외국인투자기업 감면, 외국인 출자자 배당의 감면
- 1972년 공공차관 이자면제

또한 정부가 지정한 수출, 중화학산업 등 특정 成長戰略産業의 육성에 집중적으로 지원이 시행되었는데 그 구체적인 사례는 다음과 같다.

- 1970년 철강·석유화학·나프타 분해산업에 대한 세액면제(5년)
- 1973년 조선·기계산업에 대한 감면(5년)
- 1974년 이상의 것을 확충한 『주요산업 지원제도』 신설(철강, 석유화학, 나프타 분해, 조선, 기계, 전자, 제련, 발전, 비료)

나. 1980年代 (安定化 時代)

1960~70년대의 지나친 개발성장정책의 추구에 의한 폐해에 대한 반성에서 경제정책의 기초가 安定追求로 轉換됨에 따라 조세지원정책도 1981년 중요산업에 대한 지원범위를 줄이고 1982년 이후 成長潛在力 擴充, 국토의 균형발전, 경제 및 사회의 안정기반구축 등을 위한 機能別 支援制度로 전환하였다. 중요산업에 대한 지원제도는 1986년을 기하여 航空産業을 제외하고는 완전히 폐지되었다. 기능별 지원제도 가운데 기업의 체질 및 경쟁력을 강화하기

위한 지원의 대표적인 사례는 다음과 같다.

- 1981년 설비투자세액공제 확충 (1985년, 1987년 확충)
기술·인력개발세액 공제 (1987년 확충)
- 1984년 중소기업 설비투자 지원
- 1985년 산업합리화 지정기업에 대한 지원 신설
- 1986년 창업중소기업·중소기업 업종전환 지원 (1989년 확대)

이 시기의 또다른 정책적인 전환은 조세지원에 투자촉진을 통한 景氣浮揚機能을 新設하였다는 것인데 그 구체적인 형태는 臨時投資稅額 控除로서 1981년에 1차, 1985년에 2차, 1987년에 3차가 실시되어 오늘에 이르고 있다.

Ⅱ. 지금까지의 租稅支援制度 運用에 대한 評價

國家經濟의 安定的 成長을 위해 필요한 財政需要를 조달하기 위해서 조세지원제도는 한정된 감면자원의 효율을 극대화시키는 방향으로 운용되어야 한다. 이 章에서는 지금까지 조세지원의 규모·대상·수단·수준의 선정 및 운용의 탄력성이 이에 준하게 합리적이었는지를 평가해 본다.

1. 支援規模의 適正性

가. 總體的 減免 規模

평가의 첫번째 단계로 租稅支援이 어느 정도의 規模로 이루어졌는지 1981년부터 1991년 사이의 內國稅減免額과 直接稅減免額을 <表 1-3>을 통해 분석하여 보면, 이 기간중 내국세감면은 내국세 대비 비율이 평균 12.5% 수준이고 직접세감면은 직접세 대비 평균 15.3% 수준에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

나. 稅收調達能力面에서의 評價

이러한 감면의 규모가 적정한 것인지는 감면이 세계의 財政需要 조달기능을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 이루어졌는지를 평가해 봄으로써 판단할 수 있다. 이상적인 세계가 갖추어야 할 요건은 세부담의 공평성과 민간경제에 대한 중립성을 지켜 資源配分の 왜곡 및 경제적 비효율을 최소화하고 安定的인 財政需要를 調達하는 것이기 때문이다.

〈表 1-3〉 租稅減免總額

(單位：億圓, %)

	내국세수 (A)	직접세수 (B)	총내국세 감면액(C)	총직접세 감면액(D)	C		D	
					A+C	B+D		
1981	45,958	15,467	5,767	2,728	11.1	14.9		
1982	52,507	18,799	6,860	3,878	11.6	17.1		
1983	61,884	20,928	6,425	3,049	9.4	12.7		
1984	66,974	22,347	7,271	3,600	9.8	13.9		
1985	74,969	26,713	10,110	4,376	11.8	14.1		
1986	84,640	30,464	13,645	5,469	13.9	15.2		
1987	100,120	39,245	19,272	7,014	16.1	15.2		
1988	125,402	53,535	21,295	8,216	14.5	13.3		
1989	152,084	68,975	23,895	14,150	13.6	17.0		
1990	191,302	83,404	29,722	19,906	13.4	19.3		
1991	240,891	116,273	32,167	20,793	11.8	15.2		

註：1. 총내국세 감면액은 각 세목별 조세감면액의 총계임(조감법 포함).

2. 우대세율에 의해 과세되는 공공법인은 제외.

資料：내무부 세제실.

1960年代 以後 급속한 경제성장 과정에서 우리의 재정은 큰 역할을 담당하였는데 開發初期段階에서는 재정투융자를 통해 성장전략부문을 집중지원하여 성장의 動因으로서 역할을 해왔을 뿐 아니라 도로, 항만 등의 SOC와 교육 등 늘어나는 공공재수요를 충족시켜 왔다. 〈表 1-4〉를 보면 조세수입이 財政財源調達에서 차지하는 비중이 1960년 이후 꾸준히 증가했음을 알 수 있는데, 이는 우리 세계가 재정수요 조달기능을 비교적 충실히 해왔고 同 期間 동안의 재정규모 증가에도 불구하고 기본적으로는 均衡財政基調를 이룩할 수 있도록 하는 데 근본적인 기여를 한 것을 보여 주고 있다.

〈表 1-4〉 租稅收入의 財政收入에서의 比重

(單位: %)

	1960	1970	1980	1985	1990	1991
조세수입 ÷ 일반회계세입	56.3	82.6	89.5	95.7	97.8	96.9

資料: 경제기획원, 『주요경제통계』.

그러나 1980年代 以後 재정긴축을 통한 安定化施策을 장기간 추구한 나머지 SOC, 교육, 환경, 복지 등의 공공재 공급이 지나치게 억제되었고 이것이 成長潛在力을 阻害하는 부작용을 야기하고 있는데, 이를 개선하고 필요한 공공재 투자를 수행하기 위해서는 현행 세계상의 비효율과 낭비적 요소를 제거해야 하며 租稅減免規模의 적정성 여부도 이 연장선상에서 파악해야 할 것이다.

세제의 재원조달기능을 보다 객관적으로 분석해 보기 위해서는 稅收의 所得彈性性이 유효한 지표인데, 일반적으로 누진구조를 띠고 있는 직접세수의 소득탄성치는 1보다 높고 간접세수는 1보다 낮은 것으로 평가된다. 〈表 1-5〉에서 볼 수 있듯이 1984년 이후 국세징수액의 GNP성장률 대비 彈性値는 1987년~1989년 사이 우리 경제가 저물가·고성장·국제수지 흑자를 이룩하여 稅收與件이 양호했던 시기를 제외하고는 1보다 낮은 수준을 유지하고 있다. 국세 중 직접세의 비중은 계속 높아져 왔음에도 불구하고 이와 같이 국세전체의 稅收彈性値가 개선되지 않는 것은 세수구조가 소득중대에 비해 탄력적으로 대응하지 못하고 있음을 반영하는 것이다.

直接稅의 減免比率이 세수탄성치와 정확히 1 對 1 대응이 되는 것은 아니지만, 1984년 이후 지속적으로 증가해 온 추세를 미루어 보아 직접세부문의 조세감면의 증가가 국세세수의 所得彈性値를 낮춘 중요한 요인인 것으로 類推할 수 있다.

〈表 1-5〉 租稅彈性值 租稅負擔率과 減免比率의 比較

(單位：%，彈性值 除外)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
GNP 성장률 (A)	13.5	9.5	15.3	17.0	19.1	12.3	20.9	20.1
국세 증가율(B)	10.3	9.1	13.6	19.7	20.4	20.6	18.9	15.5
탄성치($\frac{B}{A}$)	0.762	0.957	0.889	1.159	1.068	1.675	0.904	0.771
조세부담률	17.7	17.3	17.0	17.5	17.9	18.5	19.7	18.6
국세중직접세비율	33.8	35.6	35.9	39.2	42.7	45.4	43.6	48.3
직접감면	13.9	14.1	15.2	15.2	13.3	17.0	19.3	15.2
직접세 + 직접감면								

註：국세증가율은 당해연도 세법개정효과를 반영함(국회의결된 예산반영 기준).

資料：재무부 세제실.

이는 1984년 이후의 租稅負擔率 變化推移를 통해서도 볼 수 있는데 1989년 이후 증가된 지방세 부담으로 총조세부담률이 조금 상승했으나 전체적으로 20% 수준에도 미치지 못하고 〈表 1-6〉에 나타난 외국의 예와 비교해 보아도 낮은 수준이다. 제7차 5개년계획의 1996년도 目標租稅負擔率이 22% 인바, 조세부담수준의 국제 비교로 볼 때 이 정도의 부담수준이 되어야 재정이 정상적인 역할을 할 수 있다고 여겨진다. 이를 위해서는 중앙과 지방정부간의 재정기능조정을 통해 지방재원의 개발과 강화에 힘쓰고 재산보유 및 이전에 관련된 과세를 강화하는 등의 財源擴大 노력을 선행함과 동시에 세제의 낭비적이고 비효율적인 부분을 정비하여야 할 것이다. 따라서 長期的으로는 稅收의 소득탄력성이 1이 되어야 하지만, 租稅負擔率을 22% 水準으로 증가시키는 동안은 稅收의 소득탄력성을 1보다 크게 유지할 수 있도록 감면수준을 통제·관리해야 할 것이다.

〈表 1-6〉 租稅負擔率의 國際比較

(單位: %)

비교시점	한국	미국	영국	서독	일본
1988	17.9	20.8	29.9	23.0	22.1
1인당 GNP가 5,000\$ 수준시점	17.9 (1989)	23.0 (1970)	30.2 (1977)	25.2 (1973)	14.9 (1975)

資料: 재무부, 『주요국의 조세관련통계』.

租稅支援은 근본적으로 그 규모가 커질수록 재정수요 조달을 위해서 높은 명목세율의 유지를 불가피하게 하고 좁은 과세 「베이스」(base)에 대한 높은 세율의 적용으로 세금을 내는 사람의 부담만을 무겁게 하여 租稅回避現狀과 減免要求가 반복되는 악순환을 초래하는 등 稅制運用의 효율성을 크게 저하시키는 문제를 내포하고 있다. 따라서 감면의 규모는 반드시 적정수준으로 관리해 나가야 할 필요가 있다.

2. 支援對象 選定の 適正性

가. 支援對象別 減免實績의 分析

세제가 필요한 재정수요를 조달해야 한다는 전제하에서 한정될 수밖에 없는 減免資源은 그 효율을 극대화시키는 방향으로 배분되어야 하는데 이를 위해서는 경제여건의 변화에 따라 支援對象의 選定이 합리적이어야 한다. 이러한 관점에서 이節에서는 租稅支援의 運用을 評價해 본다. 이를 위해서 〈表 1-7〉에 1987년부터 1991년 사이의 지원대상별 直接稅 減免實績의 總直接稅 減免實績에 대한 비율을 구하여 분석해 본다.

〈表 1-7〉 主要 支援分野別 直接稅 減免實績 構成比

(單位：%)

	1987	1988	1989	1990	1991
성장잠재력 확충	57.8	55.6	53.9	56.7	55.8
균형발전 지원	15.8	16.6	17.2	19.9	23.6
경제사회안정기반 구축	26.3	27.3	27.2	21.0	16.2
기 타	0.1	0.5	1.7	2.4	4.4

〈表 1-7〉에 의하면 현행 지원체계의 가장 큰 특징은 總直接稅 減免實績의 절반 이상이 ‘成長潛在力 擴充’을 위한 지원에 집중되고 있다는 것인데 그 자세한 구성내용을 살펴보면 다음과 같다. 技術人力開發을 위한 支援은 1987년과 1991년 사이에 직접세 감면 중 평균 8.7%의 비중을 차지하고 있으며 設備投資 擴充을 위한 지원은 평균 8.9%의 비중을 차지하고 있다. 이 두 분야는 조세지원 제도가 기능별 지원체도로 전환된 이래 증대된 그 중요성에 비해서는 낮은 규모를 보여 주고 있으나, 산업의 구조조정이 본격화되면서 그 비중이 증대하고 있다.

中小企業 育成을 위한 支援은 중소기업이 처해 있는 현실적 어려움을 감안하여 기존의 조세지원제도 외에 특별히 중소기업만을 대상으로 설치되었다. 이 지원은 동 기간중 평균 2.5%의 비중을 차지하는데 이는 수적으로 絶對多數인 중소기업의 비중에 비해 조세 지원이 적극적으로 활용되지 못하고 있음을 보여 준다.

外貨獲得을 위한 支援은 동 기간 평균 11.2%의 높은 비중을 차지하여 우리 산업의 對外指向的 구조를 그대로 반영하고 있으나, 1980년대 후반 이후 세계경제의 블록화 현상이 심화됨에 따라 통상마찰이 야기되지 않도록 價格變動準備金 등의 수출지원책을 폐기함에 따라 1990년 이후에는 그 규모가 급격히 줄어들고 있다.

산업합리화를 유도하기 위한 讓渡稅 減免이 주종을 이루고 있는

産業構造調整을 위한 支援은 아직은 낮은 비중을 차지하고 있으나 본격적인 산업의 구조조정기로 불리는 1990년 이후에는 상당한 비율로 그 규모가 증가하였다.

企業財務構造 改善을 위한 支援은 곧 ‘增資所得控除’를 의미하는데 금융시장의 개방에 대비한 금융산업의 대형화정책 및 자본시장 육성정책과 관련, 은행·증권사 등 금융기관들의 대규모 증자가 계속됨에 따라 그 규모가 급속히 팽창되고 있다.

外資調達을 위한 支援은 1986년 이후 국제수지의 黒字基調 전환에 의해 국제수지에 대한 우려가 사라지고 우리 경제에 대한 해외 신용도가 높아진 이후에는 급속히 그 비중이 하락하고 있다.

‘國土의 均衡發展’을 위한 支援은 1987년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는데 그 주된 구성내용을 분석해 보면 다음과 같다.

農漁村 經濟活性化를 위한 제반 지원조치는 1987년 이후 안정적으로 평균 5.1%의 비중을 차지하고 있는 반면 국토개발을 위한 지원이 1990년 이래 급속히 확대되고 있는데, 이는 신도시 건설과 대량 住宅供給政策의 결과로 각종 토지개발을 위한 讓渡稅 減免, 개발사업 시행자에 대한 讓渡稅 減免 등의 지원조치가 크게 늘어났기 때문으로 분석된다.

‘經濟社會 安定基盤 構築’을 위한 支援은 1990년부터 감소하는 추세를 보이는데, 이는 勤勞者財形貯蓄과 證券貯蓄에 대한 세액공제가 주된 내용을 이루는 근로자 재산형성을 위한 조세지원항목의 비중이 1990년 이후 하락하는 데서 기인한다.

한편 國民住居 安定을 위한 支援은 1980년대 후반 주택건설촉진 정책에 따라 1987~1990년 사이에 계속 증가했는데 1991년에는 부동산경기의 진정에 따라 국민주택건설용지 등에 대한 양도세 감면 규모가 줄어들어서 하락추세로 전환되었다.

나. 放漫하게 運用되어온 支援對象의 選定

〈表 1-2〉에서도 볼 수 있듯이 우리의 지원체계는 크게 11개 부분의 대상을 지원하기 위하여 63종의 지원제도를 운영하는 지나치게 방만하고 복잡한 구조이다.

1982년에 기존의 산업별·부문별 지원을 축소·폐지하고 기술인력개발과 설비투자촉진 등 생산성 향상을 위한 기능별 지원중심체제로 전환한 이래, 租減法은 1982년 현재 177개의 지원조목에서 134개가 개정, 111개가 신설, 39개가 폐지되어 1992년 현재 210개의 지원조목으로 이루어져 있다. 이러한 支援對象의 過多現狀은 대상의 선정이 국가목표에 입각해 자원배분의 효율이 극대화되도록 우선순위를 정해 이루어지지 못하고 관계부처나 부문이익을 앞세운 정치적 압력에 의해 결정된 것에 기인하는 것으로 평가된다.

다. 支援對象間 減免資源配分の 不均衡

또한 현행 租稅支援制度는 지원대상간에 한정된 감면자원을 배분하는 데 있어서 합리적이지 못한 부분을 보여주는데, 그 대표적인 사례가 增資所得控除와 부동산관련 양도소득세 감면의 문제이다.

增資所得控除制度는 본래 타인자본 경영의 비용인 이자는 분리과세하는 반면 대주주배당은 종합과세하는 현행 세제하에서 자기자본경영시 돌아올 불이익을 보완해 주기 위해 도입된 제도인데, 실제운용에 있어서는 增資所得控除實績의 80% 이상을 제조업이 아닌 금융산업이 수혜하여 國富의 중심인 제조업에 대한 실제 지원효과가 미미한 실정이다. 금융산업의 경우에는 金融市場開放에 대비한 자체적 필요성과 정부의 자본시장 육성 등 금융산업 대형화정책의 결과로 어차피 增資가 불가피했을 것이므로 이러한 稅制上的 誘引(incentive)이 실제로 필요했는지 여부에 대해 문제가 제기된다. 增資所得控除는 그 규모에 있어서도 현 경제정책의 핵심과제

인 기술·인력개발과 설비투자 확충을 위한 조세지원 규모의 합계와 비교해 볼 때 1.3배에 달하는 규모로 추정된다.

현행 체계가 지니는 감면자원 배분상의 또다른 문제는 不動產關聯讓渡稅減免의 比重이 지나치게 높다는 것이다. 이는 1980년대 말 부동산 가격이 급등하는 기간 동안 정부가 도로·항만 등의 SOC건설, 주택 200만호 공급시책을 추진하기 위해 공공사업용 토지를 확보할 필요가 대두됨에 따라 부득이 공공사업용 土地收用을 위한 감면 등 부동산관련 양도세 감면을 확대한 것에서 기인된 측면이 없지 않다. 그러나 공공개발사업 예정지구로 공고되면 통상 地價가 급등하므로 토지소유자들은 소유토지의 지가상승으로 막대한 개발이익을 얻게 되는데 양도세 감면에 의한 이익까지 동시에 누리게 하는 것은 公平性 側面에서도 문제가 있으며 개발가능지역 토지에 대한 투기를 조장하는 등 많은 부작용을 초래하고 있는 실정이다. 이와 비교하여 볼 때, 産業合理化 및 중소기업의 지방이전 등을 위한 지원은 대부분 실질적으로는 개발이익이 발생하지 않으나 과세형식상 讓渡差益으로 인식되는 부분에 대한 양도세를 감면해줌으로써 그 政策誘導效果를 얻기 위한 것이므로 어느 정도 긍정적 평가가 가능하나 전체 양도세 감면에서는 낮은 실적을 보이고 있다.

3. 支援手段選定の 適合性

國家의 政策推進手段으로는 조세지원과 더불어 금융지원·세출지원 등의 지원수단이 있는데, 그 중 정책목적을 달성하기 위해서 어떤 수단을 선택 혹은 배합할 것인지는 그 정책목표와 대상이 가지고 있는 특수성을 깊이 인식한 뒤에 결정하여야 한다. 또 조세지원 내의 여러 가지 支援方法 중에서의 선정도 방법간의 조화와 목적·방법간의 적합성을 인식하는 바탕 위에서 결정되어야 하는데, 本

節에서는 現行 制度가 이러한 원칙에 부합되는지를 평가해 보고자 한다.

가. 租稅支援과 金融·豫算支援의 選擇

租稅支援의 本質은 명목세율을 낮춤으로써 실효세부담을 경감시켜 주는 데 있기 때문에 명목세율 자체가 낮거나 과세대상이 적은 부문에 대한 정책지원으로는 실효성이 낮을 수밖에 없다.

〈表 1-8〉에는 매출규모와 수익규모가 낮아 실효세부담이 낮을 수밖에 없는 中小企業의 租稅支援制度 活用現況을 수록하였다. 같은 중소기업이라도 그 규모가 클수록 조세지원제도 활용률이 높아지며 규모가 영세하면 그 활용도가 급격히 하락하는데, 전체적으로 중소기업의 조세지원제도 활용률이 35.1% 정도밖에 되지 않아 활용이 부진함을 알 수 있다.

〈表 1-8〉 中小企業의 從業員規模別 租稅支援制度 活用 現況

(單位: 名, %)

종업원규모	미활용	활용부진	적절히활용	최대활용	합 계
19 이하	59.0	30.1	10.9	0.0	100.0
20~ 49	36.3	41.5	17.8	4.4	100.0
50~ 99	11.5	42.7	36.5	9.3	100.0
100~199	16.1	27.4	38.7	17.8	100.0
200 이상	3.2	16.1	41.9	38.8	100.0
전 체	29.5	35.4	25.8	9.3	100.0

資料: 중소기업중앙회, 「중소기업의 세제·세정이용 및 애로실태분석」, 1992.

만성적이고 구조적인 자금부족에 직면해 있는 중소기업의 특수성을 감안해 보면, 어차피 낮은 세부담을 더 경감해 주는 조세지원

은 그 실효성이 적은데, 이는 <表 1-9>의 中小企業支援稅制의 지원효과에 대한 실태조사에서 응답한 중소기업의 약 80%가 그 지원효과가 미흡하다고 대답하고 있는 데에서도 잘 나타나고 있다.

〈表 1-9〉 中小企業支援稅制의 支援效果 (賣出額 規模別)

(單位：億圓, %)

매출액 규모	지원효과 지원제도는 다양하나 지 원효과 미흡	지원제도의 부족 및 지 원효과 미흡	지원제도 및 지원효과 만족	모르겠다
2.5 미만	42.9	14.3	0.0	42.8
2.5~ 10 미만	50.0	28.0	3.7	18.3
10~ 50 미만	60.5	21.0	5.1	13.4
50~100 미만	62.0	24.0	10.0	4.0
100 이상	50.0	29.5	13.6	6.9
전 체	56.1	23.3	6.0	14.6

資料：중소기업중앙회, 「중소기업의 세제·세정이용 및 애로실태분석」, 1992.

12.

따라서 조세지원보다는 直接的인 稅率引下를 통해 세부담을 획기적으로 덜어주거나 징수할 세금을 제대로 징수하여 마련된 재원으로 중소기업에 長期低利로 자금을 공급해 주고 실세금리와 차이를 재정지출로 補填해 주는 방식이 수혜받는 중소기업의 수를 더 늘리고 지원효과도 더 클 것으로 생각된다.

이와 비슷한 현상은 農漁村에 대한 租稅支援 實態의 分析에서도 볼 수 있다. 1989년 2월 21일에 제정된 「農漁村 機資材에 대한 特例稅率適用 規程」을 통하여 정책당국은 농어촌 기자재에 대해 부가가치세 零稅率을 적용함으로써 조세감면의 규모만큼 기자재 가격이 하락하여 최종소비자인 농어민에게 그 혜택이 돌아가도록 의도하였다. 그러나 <表 1-10>에서 볼 수 있듯이 이 규정의 시행 후에도 기자재 가격은 상승하여 결국 지원의 혜택은 중간유통상이

나 제조업자들에게만 돌아간 결과를 보인다. 물론 이와 같은 물가 상승은 원가상승요인의 발생 및 여러 다른 요인 등에 의해 초래될 수도 있으나, 농어촌 기자재의 유통구조를 보면 농어촌 機資材 價格에 대한 조세지원이 所期의 목적을 달성하기가 어렵다는 것을 쉽게 파악할 수 있다.

〈表 1-10〉 農漁村 機資材에 대한 特例稅率適用과 價格變動推移

(單位: 원)

	1989.1	1989.2	1989.12
트랙터(22HP)	5,200,000	영세율 적용	5,943,000
이앙기(4종)	1,465,500	영세율 적용	1,601,000
콤바인(4종)	7,690,000	영세율 적용	8,550,000
경운기	1,551,000	영세율 적용	1,696,000

資料: 농촌경제연구소, 『농촌물가총람』, 1992.

따라서 농어민지원의 경우에도 중소기업과 마찬가지로 실질적인 지원의 효과를 내기 위해서는 조세지원보다는 直接的인 長期低利 運營資金의 供給이 더 효율적일 수 있다. 1992년을 기준으로 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용으로 인한 稅收漏失은 모두 1,845억원에 이르는 것으로 추정되는데, 이를 追加稅收로 확보하여 농어촌에 대한 자금지원으로 전환한다면 그 효과는 보다 직접적이고 확실히 농어민에게 귀착될 수 있을 것이다. 정부도 이러한 문제점을 인식하고 1991년 영농기자재 조세감면의 추가·확대 요청을 수용하지 않고 同 輕減要求稅額만큼을 기계화, 유통·저장·가공 등 시설확충, 농어촌 후계자 육성 등을 위한 '農漁村構造改善 特別會計' 및 '農漁村發展基金'에 이전하여 활용하고 있다.

나아가서, 이상의 사례에서 파악되듯이 조세지원과 예산지원간의 합리적 정책선택을 위해서는 재정지출 담당부서와 세입 담당부서간의 보다 긴밀한 정책적 연계운용이 필요하다.

나. 受惠對象의 特性에 맞는 租稅支援手段의 選定

租稅支援의 支援方法으로는 직접감면과 간접감면이 있으며, 간접감면은 조세의 이연효과를 도모하므로 사후관리가 필요하고 따라서 고도의 기장능력이 필요하다. 이러한 間接減免이 記帳能力과 稅務情報가 부족한 대상에게 과연 적합한 지원수단인가를 분석해 볼 필요가 있다.

〈表 1-11〉은 중소기업의 경우 特別償却制度에 대한 활용률이 매우 낮고 그나마도 매년 감소하고 있음을 보여 주고 있는데, 이는 현재 국세청에 신고되고 있는 중소기업의 조세지원 이용실적과 더불어, 중소기업의 경우 간접감면제도의 이용률이 낮음을 증명하여 주고 있다.

따라서 中小企業과 같이 記帳能力과 稅務情報가 부족한 대상에게 간접감면방식의 租稅支援은 支援의 濫用에 지나지 않을 뿐 실효성이 작은 것으로 판단되며 中小企業의 特性에 알맞게 直接的이고 쓰기가 용이한 지원방식 위주로 전환되어야 한다.

〈表 1-11〉 中小企業의 特別減價償却制度 活用實態

(單位：%)

	1988	1989	1990
일반감가상각(기계·장치)	—	71.2	45.8
중소기업 특별상각	22.5	13.3	4.9
수출사업 특별상각	0.2	1.6	0.4
방위산업 특별상각	0.0	0.0	0.0
농어촌 소득원 개발사업 특별상각	0.7	0.0	0.0
법인·본사·지방이전 특별상각	—	0.0	0.0
특정설비투자 특별상각	2.0	0.9	0.2

註：활용률=(활용업체수÷조사업체수)×100.

資料：중소기업중앙회, 「중소기업 조세지원제도 활용실태 조사보고서」, 1991.

4. 支援水準 選定の 適正性

조세지원의 효율적 운용을 위하여 검토되어야 할 또다른 문제는 지원이 적정규모의 수준에서 결정되어 減免資源의 낭비를 막으면서 유인체제로서의 기능을 극대화시켰는가 하는 것이다.

가. 讓渡稅 減免水準의 過多

현행 租稅支援制度에서 가장 높은 수준의 감면이 이루어지고 있는 세목은 讓渡所得稅 減免制度이다. 租減法上的 讓渡稅 減免 중 다수는 전액감면제 혹은 비과세 항목들이며 특히 그 가운데서도 큰 비중을 차지하고 있는 공공사업용지에 대한 양도세 감면항목은 租減法 本則에서는 1990년 이후 50% 감면으로 전환되었으나 附則에 의한 경과조치를 연장운영함에 따라 1992년 말까지 모두 전액 면제되고 있는 실정이다.

이러한 과도한 감면의 수준은 讓渡所得稅率이 지나치게 높게 책정되어 있는 현실에서 국가가 토지를 수용하여 특정목적을 달성하기 위해서는 불가피한 측면도 있었으나 부동산투기 억제 및 재정재원의 확충 등 다른 국가전략목표와 상충되지 않는 범위 내에서 유인효과를 극대화해야 한다는 점에서는 과연 그 수준이 적정했는지에 대해 의문의 여지가 있다. 1가구 1주택에 대해서도 우리나라는 3년 이상 거주시 전액 면제해 주는 데 비해 일본의 경우에는 3년에 한번씩 3천만엔 한도 내에서 비과세하고 있어 우리의 양도세 감면이 지나치게 너그럽게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

나. 技術開發을 위한 租稅支援의 水準

우리나라와 주요국간의 기술개발을 위한 지원수준을 <表 1-12>를 통하여 비교해 보면, 대부분의 主要國들도 기술개발이 세계상의

유인체계에 의해 효과적으로 유인된다고 보고 이 제도를 운영하고 있는바, 주로 技術開發投資의 增加支出分에 대해서만 稅額控除를 하고 있음을 알 수 있다. 그 반면 우리나라는 유사한 증가지출분에 대한 세액공제항목을 포함하여 경상지출분에 대해서도 세액공제를 해줄 뿐만 아니라 技術開發準備金制度를 별도로 운영하여 비용공제까지 해주고 있어 그 지원수준이 훨씬 크다.

그러나 문제는 이와 같은 높은 수준의 세제지원이 시행되고 있음에도 불구하고 우리나라의 技術開發投資水準은 주요경쟁국에 비해 劣位에 있다는 점이다. 이것은 <表 1-13>에 나타난 주요국 제조업의 매출액 대비 연구개발투자비율 비교에서 알 수 있다.

<表 1-12> 技術開發投資를 위한 支援의 國際比較

	비용공제수준	세 액 공 제 수 준	
		경 상 지 출 분	증 가 지 출 분
한국	기술개발준비금 (매출의 3~4% 한도)	10% (중소기업은 15%)	직전 2년간 평균지출초 과분의 20% (중소기업 은 25%)
미국	없 음	없 음	직전 3년간 평균지출초 과분의 20%
일본	없 음	중소기업만 6% (증가지출분공제 와 택일)	1967년 이후 최고로 지 출한 해의 지출을 초과 하는 분의 20% (산출세 액의 10% 한도 내에서)
대만	없 음	없 음	직전 5년간 평균지출초 과분의 20% (산출세액 의 50% 한도 내에서)

資料：재무부 세제실.

〈表 1-13〉 主要競爭國의 研究開發投資比率

(單位：%)

한국(1989)	미국(1986)	일본(1988)	서독(1985)	프랑스(1982)
2.1	4.7	3.2	3.8	5.4

資料：한국산업은행, 「1990 한국의 산업」.

일반적으로 技術開發投資를 꺼리는 理由로는 技術개발에 많은 자금이 소요되는 데 비하여 투자수익의 懷妊期間이 길고 성과의 불확실성이 높다는 것을 들고 있는데, 이는 〈表 1-14〉의 중소기업중앙회 발간 「實態調査報告書」에도 잘 나타나며 따라서 조세지원도 중요하지만 이 부문을 직접 보완하기 위한 대책이 보다 필요하다.

〈表 1-14〉 中小企業의 技術開發 隘路要因

(單位：%)

자금 부족	기술인력 부족	기술개발성과 불확실	연구시설 부족	기타
22.1	20.3	11.6	8.6	37.4

資料：중소기업중앙회, 「중소기업 조세지원제도 활용실태 조사보고서」, 1991.

다. 設備投資促進을 위한 租稅支援의 水準

〈表 1-15〉에서 알 수 있듯이 設備投資促進을 위한 조세지원의 경우 다른 주요국들이 특별상각제도를 중심으로 운영하는 반면 우리나라는 특별상각제도 이외에 다양한 損費認定과 稅額控除制度를 운영중이며 그 공제비율도 높은 수준이다.

〈表 1-15〉 設備投資促進을 위한 支援의 國際間 比較

	중 소 기 업	일 반 기 업
한 국	투자준비금 적립시 기계장치 가액 20% 손비 인정, 일반기 계장치 투자시 5% 세액공제, 자동화 설비투자시 15% 세액 공제	지방소재기업의 투자준비금 적립시 장치가액 15% 손비 인정, 자동화 설비투자시 10 % 세액공제
	경기침체시 투자촉진을 위한 임시투자 세액공제(장치투자 가액 10% 세액공제) 운영	
독 일	기계장치의 20 ~ 25% 특별 상각	
	경기침체시 투자촉진을 위해 기계장치 취득가액 7.5% 투자 세액공제 운영	
일 본	첨단기계장치에 대해 30% 일시상각	
프랑스	첨단기계장치에 대해 40% 특별상각	
미 국	없음	

資料：재무부 세제실.

5. 支援制度의 彈力的 運用

한번 시행된 감면 항목들은 해당 이해집단의 압력에 의해 기한이 지나도 그대로 존속되는 이른바 減免의 既得權化 現象을 보이는데, 감면이 기득권화되면 특정목적 달성을 위한 유인장치로서의 기능을 상실하게 되고 감면의 수혜집단과 비수혜집단 사이의 항구적 불공평을 야기시켜 조세정책에 대한 불신과 納稅意識의 저하를 초래하며 경제상황의 변화에 맞추어 정책이 탄력적으로 운용되는 것을 크게 저해하게 된다.

이러한 減免의 既得權化 現狀은 1982년 이후 租稅支援制度의 운

용현황을 집계해볼 때 개정된 조목이 134개, 신설된 조목이 111개 인 데 비해 폐지된 조목의 수는 39개에 불과한 것을 통해서도 알 수 있다. 현행 지원제도에서 감면의 기득권화 현상의 대표적 사례 는 <表 1-16>의 臨時投資稅額控除와 外資導入의 減免에서 볼 수 있다.

臨時投資稅額控除의 본래 취지는 불황기에 景氣調節을 위해 단 기간에 집중적으로 설비투자를 촉진하는 데 있으며 따라서 통상 6 개월 내지 1년 정도의 기간 동안에 한정 운용하는 것이 바람직하 다. 그러나 실제운용의 경우 1차(1982년 1년간), 2차(1985년 6 월부터 1986년 12월까지), 3차(1989년 6월부터 1993년 6월까 지)라는 식으로 계속 시한을 연장하여 운영함으로써 그 본래의 限 時的 機能을 상실하였다.

外資導入에 대한 減免도 우리 경제가 흑자시대를 거치면서 외자 도입여건이 호전되었음에도 불구하고 여전히 시행되고 있는 실정 이다.

<表 1-16> 減免의 恒久化

(單位: 億圓)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
임시투자 세액공제	280	495	126	79	328	906	388	391	1,094	1,866
외자도입 감 면	438	460	489	526	561	471	423	526	322	338

Ⅲ. 向後 租稅支援制度의 改善方向

증대하는 SOC 및 교육, 환경, 복지 등 재정수요의 충족을 위한 원활한 재원조달을 위해서는 사회구성원간의 비용분담에 대한 합의가 필요하다. 그러나 조세지원은 그 속성상 비용분담의 불평등을 야기시키고 조세의 市場中立性을 저해하며 稅收의 감소를 초래하므로, 필요한 대상에 대해서만 최소한의 지원을 한시적으로 운용하여 그 유인효과를 극대화하는 방향으로 개선되어야 한다. 따라서 向後 租稅支援制度의 改善은 다음과 같은 다섯 개의 대원칙을 공통된 전제로 하여 個別支援制度의 效率을 極大化하는 방향으로 전개되어야 한다.

1. 減免의 全般的 縮小

豫算支援·金融支援이 자금의 지급을 통해 실현되므로 그 규모의 파악 및 통제가 용이하다면 租稅支援은 稅收의 감소를 통해 실현되므로 규모의 파악 및 통제가 어렵다. 이것이 지금까지 조세지원이 정책수단으로 적극 사용되어 오면서 별다른 견제 없이 그 지원의 규모·대상·수준을 팽창시켜 오게 된 주요원인이 되었다.

이와 같은 조세지원의 지원규모·대상·수준에 대한 축소조정 작업을 하고 이를 통해 재정지출 재원을 확충하기 위해서는 첫째, 기존 支援制度의 운용실태와 그 실효성 및 경제·사회적인 파급효과에 대하여 實證的 分析을 施行하여야 한다. 둘째, 中長期 租稅支援政策 樹立時 조세지원규모가 稅收의 일정비율을 넘지 않도록 「가이드라인」(guide-line)을 설정할 필요가 있다. 다만 이러한 縮小 調整作業은 대내외적 경제 환경의 변화에 의해 겪고 있는 우리 경

제의 어려움을 감안하여 段階的이고 年次的으로 시행되어야 한다. 이를 위해서 현행 지원제도의 운영을 보다 객관적으로 평가·분석한 결과를 토대로 연차별 감면축소·정비를 time schedule화하여 입법·예시하여야 하며, 폐지 또는 축소되는 항목의 경우 현행법하에서 경과조치로 인정해야 한다. 셋째, 減免의 縮小作業은 그에 따른 저항을 막고 稅收의 지나친 확장을 피하기 위해 감면의 축소로 발생할 추가 稅收 규모를 추정함과 동시에 이에 따른 법인 및 소득세율의 인하작업을 병행하는 것도 연구해야 한다.

2. 支援의 效率的 運用을 위한 制度的 裝置의 마련

租稅支援이 일관된 조세정책의 균형감각을 바탕으로 운영되고 남용되거나 비합리적으로 입안되는 것을 피하기 위해서는 이를 통제·관리할 제도적 장치를 마련해야 한다. 우선 현행 租減法상의 지원억제장치의 실효성을 재평가해 보아야 하며 부처간의 한 건 위주 실적주의에 의해 지원이 남용되는 것을 예산기구와 세입기구의 공통된 노력으로 방지해야 한다. 또한 長期的으로는 조세지원을 예산 편성과정 내에 편입시켜 국회의 심의와 결제를 받게 하는 租稅支出豫算制度의 導入이 검토되어야 하며, 短期的으로는 조세지출예산제도 지원의 도입을 위한 기반구축을 위해서도 현 지원제도의 실효성과 그 파급효과를 정기적으로 점검해 나가는 「피드백 시스템」(feedback system)을 운용하여야 한다. 또한 조세지원의 원활한 활용이 稅務行政的 次元에서 뒷받침되어야 하는데, 세무행정 개선을 통해 減免申告書를 제출하지 않았다고 감면을 배제하는 규정들을 최소화하여 조세지원의 실효성과 그 절차의 간편성을 확보해야 한다. 그리고 중소기업, 근로자, 농어민 등 稅務情報가 적은 대상을 위해 홍보 및 지도를 강화해야 한다.

3. 租稅支援體系의 單純化

지금까지 조세지원이 양산됨에 따라 현행 租稅支援體系는 지나치게 복잡하고 어려워졌는데 이는 납세자의 적응능력을 배양하기 위한 추가비용을 유발시키고 지원의 실효성을 저하시키고 있으므로 이를 단순화시킬 필요가 있다.

支援對象의 特殊性에 입각하여 비효율적인 지원항목을 폐지시키고 중복되는 지원조항들을 통합하여야 하며 특히 근로자, 중소기업, 농어촌 등과 같은 세무정보가 어두운 대상을 위한 지원항목의 경우 지원의 실효성 확보 차원에서 支援體系의 簡明化作業이 필요하다.

4. 支援의 限時性 確保

租稅支援이 誘引制度로서의 機能을 극대화하기 위해서는 감면의 기득권화 현상을 피하고 지원의 한시성이 확보되어야 한다. 따라서 기존 지원항목 중에서 지원목적은 이미 달성했거나 지원의 실효성을 상실한 항목들을 점차적으로 폐지하여야 하며 나머지 항목들은 個別支援制度別로 日沒法¹⁾(sun-set law)體系로 전환하여 그 한시성을 공고히 해야 한다.

5. 通商摩擦에 對備한 支援制度의 整備

2차세계대전 이후 세계경제질서를 유지시켜온 GATT체제가 붕괴함과 동시에 세계적으로 保護貿易主義와 지역별 「블록」(block)

1) 日沒法(sun-set law): 각 지원의 항목별로 기한을 명시하여 그 기한이 지나면 자동적으로 법이 폐지되도록 하는 장치.

화 현상이 심화되어 通商摩擦의 可能性은 이미 우리 경제의 운영기조에 큰 영향을 미치는 변수가 되었다. 한국경제는 아직은 전형적인 小規模 開放經濟(small open economy)의 여건을 가지고 있으므로 앞으로도 대외지향적인 경제발전 전략을 꾸려나가지 않을 수 없으며, 따라서 租稅支援制度를 개선함에 있어서도 최근 타결기미를 보이고 있는 UR협상상의 조세지원 허용기준을 가능한 한 준수해 나가야 한다.

UR협상의 타결은 이전과는 전혀 다른 새로운 國際貿易環境의 창출을 의미하고 있는데 그 내부에 보조금·상계조치·협상그룹이 설치되어 '국제무역에 영향을 미치는 모든 보조금 및 상계조치와 관련한 GATT 규율의 개선'이 추진되고 있으며 현재까지 협의된 바에 의하면 보조금을 금지보조금, 상계가능보조금, 허용보조금으로 다음과 같이 구분하여 규제해 나갈 것이다.

禁止補助金은 수출 또는 수출실적과 관련된 직접세의 감면과 직접세의 課稅標準에 대한 특별공제를 기준으로 하여 수출손실준비금, 해외시장개척준비금, 가격변동준비금 등을 손비로 인정하거나 외화획득사업용자산에 대하여 특별상각을 인정하는 것 등이 포함된다.

相計可能補助金은 수출입과 직접적인 관련은 없지만 특정산업이나 기업에 제공되어 장기적으로 수출입에 영향을 미치는 경우를 기준으로, 사용자체가 금지된 것은 아니나 이로 인하여 다른 나라의 산업이나 기업이 피해를 입을 경우 相計關稅가 부과되거나 제소당할 수 있다.

許容補助金은 위의 두 경우에 해당되거나 특정 기업이나 산업에 국한되지 않는 세계상의 지원으로 중소기업에 대한 지원·저축증대 및 교육·보건 등의 사회정책적 목표달성을 위한 지원·연구개발활동을 장려하기 위한 지원으로서 산업전반에 걸쳐 활용될 수 있는 지원·사양산업 등의 구조조정에 대한 세계상의 지원, 환경보호를

위한 지원, 특정지역개발을 위하여 당해 지역 내의 모든 기업에 적용하는 세제상의 지원 등을 포함하고 있다.

따라서 租稅支援制度를 새로운 GATT 규범에 저촉되지 않는 방향으로 개선하기 위하여 수출지원감면 등의 외화획득사업에 대한 지원은 이미 살펴본 바와 같이 UR협상 타결에 대비하여 대폭적으로 조속히 감소·폐지하여야 하고, 특정기업이나 산업에 대한 지원과 같이 상대국이 相計關稅賦課가 가능한 상계가능보조금은 이미 국제경쟁력을 갖춘 산업의 경우에는 가급적 축소 운영하여 나가고, 아직 경쟁력이 약한 산업의 경우에는 通商摩擦에 대비한 우리의 대응논리 마련에 주력하여야 한다. 연구개발, 구조조정, 환경보호, 지역개발, 중소기업, 저축장려 등에 대한 지원은 허용되므로 실효성이 있게 확충·강화해 나가야 한다. 또한 선진제국의 租稅支援制度 운용현황에 대한 자세한 情報蒐集과 分析作業을 행하여 기술적으로 우리 체계의 미비점을 수정·보완해 나가야 하고 통상마찰에 대비한 자료로 활용해야 한다.

IV. 各 支援對象의 特殊性에 立脚한 改善方向

1. 技術·人力開發支援制度의 改善方向

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 여러 종류의 기술·인력개발을 위한 지원제도를 운영하고 있으며 그 가운데서는 技術開發準備金, 技術人力開發稅額控除의 두 항목이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

1992년 稅制改編時 부분적인 보완이 이루어졌으나 현행 세액공제제도는 아직 경상지출분에 대해서도 세액공제를 해주는데 이는 유인(incentive)으로서의 효과가 낮을 뿐더러 결국 항시 일정액을 투자하는 대기업에게 유리한 제도이므로 증가지출분 투자에 대한 지원 중심으로 제도를 이끌어야 한다. 또 경상지출분에 대한 세액공제를 감소·폐지하여 생기는 재원으로 기술·인력개발에 따르는 불확실성을 없애주는 추가적인 자금지원을 모색해야 한다.

기술인력개발비에 대한 세액공제율 조정 (1992년 11월 租減法 개정)

- 경상지출분 : 10% (중소기업 15%) → 일률 5%
- 증가지출분 : 20% (중소기업 25%) → 30% (중소기업 35%)

2. 實效稅負擔이 낮은 部門의 租稅支援制度 改善方向

가. 中小企業 支援制度의 改善方向

中小企業의 特殊性은 그 매출·수익의 규모가 영세하여 실효세부

담 규모가 작으며 회계처리 능력과 세무정보에 어두워 복잡한 지원에 대한 사후관리가 어렵다는 점이다. 그러므로 중소기업 조세지원의 실효성을 확보하기 위해서는 세액공제 등 사용이 용이하고 효과가 큰 지원을 강화하고 나아가서는 세율을 인하하는 등 直接的인 방법이 중심이 되어야 한다. 또한 4~8년간의 사후관리가 필요한 간접감면보다는 직접감면 중심의 체계로 나아가야 하며, 대신에 大企業의 境遇는 이미 규모의 경제를 이루어가고 있다는 점과 통상마찰을 피해야 한다는 점에서 조세의 이연효과만을 부여하는 間接減免中心體系로 나아가야 한다.

그러나 만성적이고 구조적인 자금부족에 직면해 있는 중소기업의 특수성을 감안해 보면, 어차피 낮은 세부담을 더 경감해 주는 조세지원은 그 실효성이 적으며, 그보다는 마련된 재정재원으로 중소기업에 長期低利로 자금을 공급해 주고, 실세금리와의 차이를 재정지출로 보전해 주는 방식이 효과적이다. 따라서 조세지원의 확대보다는 각종 중소기업관련 기금의 확충과 정부의 직접적인 융자확대 등 자금의 장기저리 공급측면을 강화하여 신용배분(credit rationing)에서 중소기업에게 상대적으로 불리한 현행 금융제도 및 관행의 문제점을 보완하는 방향을 추구하여야 한다.

나. 農漁村 支援制度의 改善方向

현행 제도는 농어촌의 경제활성화를 위하여 <表 1-17>에서 보는 바와 같이 광범위한 지원항목을 설정하고 있음에도 불구하고 지원 실적은 매우 낮은 수준이다. 지원실적 중에는 지방이전 중소기업에 대한 讓渡稅 減免, 목장 및 공장이전 양도세 감면 등 양도소득세의 감면이 절대적으로 큰 비중을 차지하고 있으며 결국 이들도 농어촌의 경제여건 개선을 위한 간접적인 지원에 불과하다. 따라서 조세 지원을 확장하기보다는 오히려 간접세부담 경감과 같은 대상을 정

리하여 추가세수를 확보하고 이를 ‘농어촌구조개선특별회계’ 및 ‘농촌발전기금’과 같은 형식의 직접적인 자금지원재원으로 전용하여야 한다.

〈表 1-17〉 農漁村 經濟活性化를 위한 租稅支援制度

	내 용
농어촌지역의 중소기업창업장려	3년간 100%, 2년간 50%의 납부세액 감면
농공지구입주 기업에 대한 감면	3년간 100%, 2년간 50%의 납부세액 감면
농어촌 소득원 개발 사업 지원	농공단지·특산단지에서 동사업을 영위하는 자에 게 농어촌소득원 개발사업 투자준비금 100% 특별상각 인정
영농조합법인 지원	농지소득에 대한 법인세 면제 조합원에 대한 배당소득 비과세
위탁영농회사 지원	3년간 100%, 2년간 50%의 납부세액 감면
농가소득에의 지원	농어촌 부업소득에 대해 500만원까지 비과세 농·수·축협 저축에서 발생하는 소득 비과세
영농규모 근대화를 위한 양도세감면	농지·초지·산림지의 직계존비속에게 상속·이전에 대한 상속세·양도세 면제. 8년 이상 경작한 농지·5년 이상 경영한 목장 이 전시 양도세 면제
농어민 간접세 부담 경감	가공되지 않은 식료품, 농·수·축·임산물에 부가세 면제 농·수·축협이 공급하는 재화 부가세 면제 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 농기계제조용 부품 및 농약 등에 대한 관세 경감 농업용 기계 및 연·근해 어선에 사용되는 유류에 대한 부가세 특별소비세 면제

3. 公共法人 稅率優待措置의 改善方向

현행 지원제도는 국가업무를 대행하거나 공공성이 높은 법인이 고유목적사업의 수행을 위한 재원조달 목적으로 수익사업을 영위하는 경우 <表 1-18>과 같이 법인세를 낮은 세율로 과세하고 있다.

〈表 1-18〉 公共法人의 優待稅率 現況

(單位: %)

일반법인	공공법인
과표 1억원 이하: 20	과표 3억원 이하: 17
과표 1억원 이상: 34	과표 3억원 이상: 25

그러나 이러한 우대세율은 민간기업과의 공정경쟁을 저해시키고 결과적으로는 공공법인의 기업체질을 약화시키며 <表 1-19>에서 볼 수 있듯이 막대한 세원을 유실시켜 국가재정재원 확보에 어려움을 초래하고 있는 실정이다.

〈表 1-19〉 公共法人 租稅支援實績

(單位: 億원, %)

	1981	1985	1987	1988	1989	1990	1991
지원규모	1,980	2,960	4,556	5,092	6,618	4,626	5,717
감면비율	0.73	0.68	0.65	0.62	0.48	0.23	0.28

註: 감면비율은 '공공법인지원실적/공공법인을 제외한 직접세 감면실적'으로 계산된 것임.

따라서 공공법인에 대한 세율우대조치는 팽창하는 재정수요에 부응하는 재정지출재원의 확충과 민간기업과의 공정경쟁의 유도라는 관점에서 점차적으로 세율을 현실화해 나가야 할 것이다.

4. 讓渡稅 減免의 縮小

租減法上의 讓渡稅 減免은 <表 1-20>에 나타난 바와 같이 직접세 감면 중 큰 비중을 차지하고 있다.

<表 1-20> 讓渡稅 減免 規模

(單位：億원, %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
감면규모	767	1,179	2,014	1,784	1,868	3,213	6,340	6,501
직접세감면 대비 비율	0.21	0.27	0.37	0.25	0.23	0.23	0.32	0.31

또한 앞에서 살펴보았듯이 그 중에서도 공공사업용지 취득을 지원하기 위해 이미 지가상승으로 개발이익을 얻은 토지소유자에게 적용되는 讓渡稅減免이 절대액을 차지하고 있다. 이는 사유토지를 소유자의 의사에 반하여 공공사업용지로 수용하는 데 따르는 저항을 완화하기 위한 것이나, 보상가액이 많이 현실화되어 대부분 공시지가보다 높은 실정이고, 또 부동산투기 억제를 위하여 미실현소득에 대해 토지초과이득세까지 과세하는 현행 세제와의 균형이 맞지 않는 근본적인 문제를 내포하고 있다.

따라서 租減法上의 讓渡稅 減免條項은 자본이득이 발생하는 양도와 단순대체취득을 위한 양도를 분리하여 그 실적과 파급효과에 대한 객관적 분석작업을 거쳐, 양도세 감면의 폭을 하향 축소조정하여 稅收를 넓혀야 한다. 이는 공공용지 취득을 위한 양도세 감면 등 자본이득이 발생하는 양도의 경우에 그 대상을 대폭 축소시키고 궁극적으로는 폐지함으로써 가능한 작업이다. 그러나 산업의 구조조정 및 지방이전 등을 지원하기 위한 양도세 감면 등 단순대체취

득을 위한 양도의 경우는 계속 지원제도를 존치하되 그 운용현황을 면밀히 분석하여 토지투기 수단으로 잘못 이용되는 사례가 없도록 감면요건 및 사후 관리절차를 보완하는 방향으로 개선해 나가야 한다. 이와 병행하여 현재 40~60%로 높은 讓渡稅率을 적정수준으로 인하시킬 필요가 있는데, 이를 위해서는 1990년 공시지가의 도입 등으로 과표가 현실화되는 등 현실적으로 세율인하를 단행할 수 있는 여건이 조성되어 가고 있는 중이다.

5. 財務構造改善을 위한 支援制度의 改善方向

增資所得控除은 이자는 비용으로 손금산입되는 반면 자기자본소득(배당)은 종합과세하는 현 제도에 의해 자기자본 경영시 당할 불이익을 보완해 주기 위해 만든 제도임에도 불구하고, 앞에서 살펴본 것처럼 실제 수혜는 1980년대 말 이후 내외경제여건 변화에 따라 대규모 증자를 단행한 금융산업이 대부분 차지하고 있다. 또한 增資所得控除의 본래의 입법취지가 정당한 것에 비하여 實質의 增資誘因의 効果, 즉 자기자본사용의 비용을 절감시키는 효과도 미미한 것으로 분석되므로 제도 자체를 점진적으로 축소·폐지하는 한편, 금융산업의 개편과 금융자유화 등으로 금융시장의 왜곡을 바로잡고 활성화를 도모하여 직접금융 및 자기자본 경영 등을 유도하여야 한다.

6. 勤勞所得者 支援制度의 改善方向

現 稅制下에서 근로소득자가 받는 구조적 불이익은 源泉徵收와 수입의 노출로 인하여 같은 세계에서도 사업소득이나 재산소득에 비해 實質稅負擔이 높다는 것이다. 또한 사업소득자는 일체의 경비가 공제되기 때문에 실소득금액이 수입금액의 평균 10% 내외인

데 비하여 근로소득자는 근로용역의 공급준비과정에서 소요되는 경비의 개인별 차이가 크고 또 입증하기도 어려워 經費控除가 이루어지지 않고 있다.

현 세제는 이러한 불평등을 시정하고 근로자의 실질세부담 경감을 위하여 과세대상이 되는 급여에서 실비변상적 성질의 급여와 복지후생적 성질의 급여 등을 원천적으로 제외시키고 있음에도 불구하고 다음과 같은 問題點을 안고 있다.

첫째, 근로직종간에 실비변상적 성질의 급여가 달라 課稅의 不平等を 낳고 賃金體系를 複雜化시키고 있다. 직종별로는 취재수당, 연구수당 등 과세대상인 근로소득에서 공제되는 제도를 운영하는 데 이는 동일한 근로소득간에 수평적인 형평을 저해함과 동시에 퇴직금 산정의 기초가 되는 본봉에 포함되지 않는 시혜적 수당들이 양산됨에 따라 궁극적으로는 근로자에게 불이익을 초래하고 있다.

둘째, 의료비·교육비·보험금·기부금 등은 개별항목별로 공제하여 주고 근로소득의 크기에 따라 定律控除를 해주는데 그 공제한도액이 실제 의료수가, 보험수가 등에 비하여 비현실적으로 낮은 실정이다.

셋째, 租減法에 의거하여 근로자의 재형저축, 증권저축, 우리사주취득 등에 稅額控除를 해주는데 그 감면폭이 너무 크고 대상이 많으며 상대적으로 저축할 여유가 있는 근로계층에게만 그 혜택이 돌아가고 있다.

이러한 근로소득 지원체계의 문제점을 개선하기 위해서는 첫째, 직종별 특례조치를 폐지하고 實費辨償的 성질의 급여 등을 축소하거나 과세대상으로 포함시켜, 늘어나는 세원만큼 모든 근로자에게 공히 적용되는 근로소득공제를 확대하여 전체 근로자의 세금을 고르게 경감하여야 한다. 둘째, 각종 의료비, 보험료 등 비용의 공제폭과 정률공제폭을 현실화시켜야 하며 셋째, 租減法上의 근로자 재산형성을 위한 지원은 그 대상을 정비하고 근로자별로 일정 금액한도 내에서만 지원해줌으로써 상대적으로 여유 있는 근로자에게만 혜택이 집중되지 않도록 해야 한다

第 2 部

租稅支援制度의 役割과 效果¹⁾

1) 본 연구를 위한 자료수집에 많은 도움을 주시고 필자들과의 수많은 토론에도
기꺼이 응해주신 국세청의 李穆相 국장과 재무부의 金振杓 국장께 감사드린다.

I. 序 論

租稅支援制度는 납세자의 세부담을 경감시켜줌으로써 특정한 정책목표를 달성하는 제도로 이해되는 것이 보통이지만 조세지원제도에 대한 구체적인 논의를 위해서는 조세제도 중 어느 부분을 지원제도에 포함시킬 것인지를 밝혀야 할 필요가 있다. 稅負擔輕減의 측정에 사용될 수 있는 객관적인 기준이 있다면 문제는 간단히 해결될 수 있을 것이다. 그러나 조세정책을 效率性이나 公平性과 같은 조세의 기본원리에만 충실하게 운용하려고 할 때에도 微視的으로는 조세제도의 기본골격에 대한 예외적인 성격을 지니는 부분이 필요하기 마련이며 과세대상이나 세부담의 크기는 조세정책이 추구하는 다양한 목표뿐만 아니라 조세행정상의 여러 가지 현실적인 제약요인에 의해서도 영향을 받기 때문에 실제로 그러한 기준을 설정하는 것이 간단한 일은 아니다. 본 연구에서는 조세제도의 특정 부분이 지원제도가 되기 위한 充分條件을 제시하는 대신 '정부가 특정목표를 달성하기 위하여 납세자의 세부담을 경감시켜 주는 제도로써 적용대상이 限定的인 것'을 조세지원제도의 必要條件으로 보고 이를 연구대상의 범위를 정하는 데 사용하기로 한다²⁾.

우리나라의 조세제도 중에서 일반적으로 조세지원제도로 인식되고 있는 것의 대부분은 租稅減免規制法, 所得稅法, 法人稅法, 外資導入法 등에 규정된 소득과세와 관련된 것들이다. 한편, 더 넓게 보면 소득과세와 관련된 지원제도 외에도 자산의 소유와 이전에 관련

2) 따라서 본 연구는 납세자의 세부담이 줄어들게 하는 조세제도 중 어떤 부분을 지원제도로 볼 것인가에 대한 최종적인 판단을 유보해 두고, 조세지원제도의 구체적인 범위는 연구자의 관점이나 분석의 목적에 따라 달라질 수 있다는 입장을 취하고 있다.

되는 감면제도, 부가가치세의 零稅率과 면세, 특별소비세의 감면과 暫定稅率制度, 酒稅의 감면 등도 조세지원제도로 보거나 적어도 조세지원제도와 관련하여 논의할 수는 있을 것이다. 본 연구는 우리나라 조세지원제도의 핵심을 이루고 있는 개인소득세와 법인소득세의 주요 지원제도만을 연구의 대상으로 한다. 따라서 본 연구가 대상으로 하는 조세지원제도는 개인소득과 법인소득의 과세에 있어 정부가 資源配分의 조정이나 再分配 등의 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 대상소득이나 납세자의 범위를 한정하여 세부담을 경감시켜 주는 제도이다. 본 연구의 대상이 되는 지원제도의 주요 유형으로는 비과세, 소득공제, 세액공제, 세액감면, 감가상각의 가속, 준비금의 損金算入, 低率課稅 등이 있다.

우리나라에서는 조세지원제도가 1960년대부터 여러 차례의 경제개발 5개년계획을 추진하는 과정에서 중요한 정책수단으로 인식되어 왔으며 다양한 정책목표를 달성하기 위하여 적극적으로 활용되어 왔다. 조세지원의 목표는 크게 資源配分의 조정과 經濟的 福祉의 재분배로 구분할 수 있는데, 대상기간이나 지원제도의 범위 또는 觀點에 따라 정도의 차이는 있을 수 있겠지만 경제성장을 촉진하기 위한 조세지원이 압도적으로 큰 비중을 차지해 온 것으로 보는 것이 일반적이다. 지금까지 조세지원을 통하여 실제로 추구해 온 중요한 정책목표를 살펴보면 투자촉진, 기술·인력개발, 중소기업 육성, 산업구조 조정, 외화 획득, 기업의 재무구조 개선, 농어촌경제의 활성화, 국토개발, 근로자재산 형성, 국민주거 안정 등 실로 다양하다. 이들 중 대부분은 자원배분의 조정을 통하여 경제성장을 촉진하기 위한 것이며 재분배에 일차적인 목적이 있는 것으로는 근로자재산 형성과 국민주거 안정을 위한 지원을 꼽을 수 있을 정도이다³⁾.

3) 농어촌경제 활성화를 위한 지원 중 축산업소득공제, 산림개발소득감면, 자경농민의 농지양도차익과 임지양도차익에 대한 세감면 등은 직접적으로 재분배효과를 지니는 제도라 할 수 있지만 그 외 대부분의 감면혜택은 지방이전기업이나 농공단지입주기업 등에 주어지기 때문에 재분배 효과는 자원배분의 조정에만 따른 부수적인 효과로 얻을 수 있을 따름이다.

우리나라 조세지원제도의 경제적 효과와 관련하여 이루어진 分析的 研究로는 郭泰元(1985), 尹建永(1988) 등이 있으나 오랫동안 강도 높은 조세지원정책이 시행되어 온 것에 비하면 조세지원제도의 경제적 효과에 대한 體系的인 분석은 지극히 미미한 실정이다. 지원제도의 設計나 運用에 있어서도 주로 외국의 제도를 참고하거나 정책담당자의 經驗과 直觀에 의존하는 경우가 대부분이며 정밀한 경제분석에 기초하여 지원목표, 지원의 방법, 支援強度의 수준을 결정하려는 의지는 미약하였던 것으로 보인다. 조세지원이 체계적인 경제분석의 뒷받침 없이 이루어질 때 실효를 거두기 어려운 목표를 추구하게 되고, 지원방법의 선택에 있어 合目的性이 결여되며, 지원강도의 수준이 부적절하게 됨으로써 자원의 낭비와 세부담 배분의 歪曲을 초래하게 되는 것은 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 현행 조세지원제도의 효과를 평가하고 제도의 개선과 발전을 위해 합리적으로 접근하기 위해서는 조세지원 효과에 대한 체계적인 經濟分析이 긴요한 것임은 굳이 강조할 필요가 없다. 본 연구는 우리나라 조세지원제도에 대한 경제분석의 현실을 염두에 두고 경제정책 수단으로서의 조세지원제도의 역할, 개별 조세지원제도의 경제적 효과, 지원제도 사이의 조화와 균형 등을 분석·검토하고 앞으로의 發展方向을 모색하는 데 목적이 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2장에서는 우리나라의 주요 조세지원제도의 현황을 개인소득세와 법인소득세로 나누어 간략하게 정리한다. 제3장에서는 개인소득세의 지원제도를 중심으로 근로소득과 근로자의 세제상 優待, 조세지원의 목적과 지원방법, 지원의 강도 등을 분석한다. 제4장에서는 법인소득세의 지원제도를 중심으로 먼저 지원의 규모가 큰 公共法人에 대한 지원의 當爲性을 검토한다. 이어서 각종 지원방법 중 준비금제도, 가속감가상각제도, 증자소득공제제도 등 경제적 효과에 대한 분석기법이 다소 복잡한 주요 지원제도의 구조와 지원의 강도 및 지원의 효과성

을 분석·평가하고 문제점을 식별한다. 제5장에서는 주요 경제정책의 일반적인 특징을 비교한 다음 조세지원과 다른 경제정책 사이의 적정한 役割分擔에 대하여 생각해 본다. 이어서 조세지원제도가 부작용이 적으면서도 효과적이기 위한 몇 가지 조건을 제시하고 각 조건에 비추어 볼 때 문제가 있는 것으로 판단되는 조세지원제도를 예시한다. 끝으로 제6장은 우리나라 조세지원제도의 기본적 發展方向을 제시하고 본 연구의 여러 부분에서 도출된 改善方案을 정리한다.

Ⅱ. 租稅支援의 現況

1. 個人所得稅

개인소득에 대해서는 비과세, 소득공제, 세액공제, 세액감면 등 여러 가지 유형의 조세지원이 제공되고 있는데 이러한 지원의 목적은 대부분 經濟的 福祉의 공평한 분배와 資源配分의 조정을 추구하는 데 있다. 그러나 근로자의 부상·질병·사망과 관련된 慰籍料, 작전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔중인 군인·군무원의 급여, 국가유공자의 보상금, 월남귀순용사의 연금·수당·보상금 등에 대한 비과세와 같이 소득의 특수한 성격이나 납세자 또는 납세자에게 소득의 원인을 제공한 사람의 사회적 貢獻이나 犧牲을 고려하여 해당 소득에 대하여 일반적인 조세원칙의 적용을 排除한 것도 있다.

(表 2-1)은 개인소득세의 주요 지원제도를 보여주고 있는데 이들의 지원제도 중 대부분은 근무환경, 사회·경제적 조건 등 소득수준만으로는 납세자의 擔稅能力을 충분히 반영하기 어려운 특수한 여건을 고려하거나 저소득층과 중산층 근로자의 세부담을 줄임으로써 분배의 형평성을 제고하려는 목적을 지니고 있다. 그러나 생산직 또는 생산관련직 근로자의 연장시간·야간·휴일근로 등에 대한 급여의 비과세, 보험료공제, 교육비공제, 기부금특별공제, 이자·배당에 대한 비과세 또는 저율분리과세, 근로자저축⁴⁾에 대한 세액공제 등은 소득재분배 외에 자원배분의 조정에도 상당한 의미를 부여하고 있는 제도로 볼 수 있으며 특히 기술소득에 대한 감면, 창작소득 특별공제, 국외근로소득 세액공제, 외국납부세액 공제, 기부금의

4) 재형저축, 근로자증권저축, 근로자주식저축, 우리사주 취득 등.

소득공제, 배당세액공제, 기장세액공제 등은 납세자의 행태를 변화 시킴으로써 자원배분을 조정하는 데 중요한 목적이 있는 것으로 볼 수 있다.

〈表 2-2〉는 개인과 법인의 양도소득에 대하여 적용되는 감면제도를 보여주고 있는데⁵⁾ 개인의 양도소득에 대하여 적용되는 감면은 公共政策 推進에 필요한 토지의 확보, 自耕農民의 農地取得, 公共事業用 土地取得의 圓滑化, 國土開發支援 등 자원배분조정의 목적을 지니고 있거나, 1세대 1주택 또는 8년 이상 자경한 농지의 양도소득에 대한 감면과 같이 재분배 목적을 지니고 있는 것도 있다. 그런데 이러한 조세지원 중 민간부문 내에서의 토지거래에 대한 양도소득세감면은 자원배분의 조정효과를 지니는 것으로 볼 수 있지만 공공부문 또는 공공성이 강한 부문의 토지취득이나 공공정책의 추진을 원활하게 하는 목적의 양도소득세감면은 재분배나 자원배분의 조정보다는 단순한 조세지출의 성격을 지니는 것으로 볼 수 있다.

개인소득세 지원제도의 특징으로는 첫째, 조세지원의 종류가 매우 많다는 점을 들 수 있다. 둘째, 근로자에 대해서는 근로소득뿐만 아니라 저축과 이자·배당에 대해서도 대폭적인 지원을 제공하고 있다. 셋째, 동일한 경제행위에 대하여 複數의 조세지원이 적용되는 경우가 많다. 예를 들면 株式 취득에 대한 세액공제와 소득세(또는 상속세, 증여세) 면제, 株式주 취득을 위한 저축에 대한 세액공제와 株式주의 배당에 대한 低率分離課稅, 근로소득에 대한 근로소득공제와 근로소득세액공제 등은 동일한 경제행위에 대해 두 개의 조세지원이 적용되는 경우이다. 넷째, 저축과 이자·배당에 대한 개별 감면제도는 그 대상이 매우 좁게 정의된 반면 종류가 많다. 끝으로 양도소득세감면은 재정지출을 줄이기 위한 방편으로 제공되는 인상을 강하게 준다.

5) 양도소득에 대한 감면은 법인의 경우 대부분 특별부가세 감면의 형태로 적용된다. 그러나 〈表 2-2〉에 표시된 것과 같이 법인소득세와 특별부가세가 함께 감면되는 경우도 있다.

〈表 2-1〉 個人所得稅의 減免制度(1993)

<p>소 득 공 제</p>	<p>근로소득공제(250만원까지 전액, 초과분 30%, 600만원 한도), 보험료공제(50만원 한도), 의료비공제(총급여의 3% 초과분, 100만원 한도, 노인·장애인 재활의료비는 전액), 교육비 공제(공납금 전액) 무주택근로자공제(100만원), 기초공제(60만원), 배우자공제(54만원), 부양가족공제(1인당 48만원), 장애자공제(1인당 48만원), 경로우대공제(1인당 48만원), 부녀자 세대주공제(54만원), 맞벌이부부 특별공제(54만원), 기부금 특별공제, 퇴직소득 특별공제, 퇴직소득공제, 양도소득 특별공제, 장기보유 특별공제, 양도소득공제, 산림소득공제, 기타 법인에 대해서와 동일하게 적용되는 조감법에 의한 소득공제</p>	<p>근로소득에서 공제</p>
<p>세 액 공 제</p>	<p>배당 세액공제(1/3 gross-up, 일반법인으로부터의 배당은 배당소득의 17/99, 공공법인으로부터의 배당은 1/12 세액공제), 국의근로소득 세액공제, 기장 세액공제(10%), 저축 세액공제(소액주주인 우리나라에 적용됨 : 5%), 외국납부 세액공제, 재해손실 세액공제, 근로소득 세액공제(20%, 50만원까지), 근로자증권저축 세액공제(10%), 근로자주식저축 세액공제(10%, 1993. 6. 30까지), 우리사주 취득시의 세액공제(15%), 주택자금상환에 대한 세액공제(10%), 재형저축 세액공제(15%), 기타 법인에 대해서와 동일하게 적용되는 조감법에 의한 세액공제 ※ 재형저축 세액공제금액은 근로자가 재형저축장려금기금에 출연한 것으로 본다.</p>	
<p>비 및 배 당</p>	<p>공익신탁의 이익, 근로자 증권저축·근로자 주식저축·근로자 장기저축·근로자 장기증권저축·국민주신탁의 이자·배당, 근로자 주택저축·재산형성저축의 이자·배당·저축장려금, 가계·학생의 특별저축이자. 단위농업협동조합·신용금고 등의 조합원 예탁금·출자금의 이자·배당 등</p>	
<p>과 세 및 퇴 직 소 득</p>	<p>복지연금법에 대한 연금과 반환일시금, 전직대통령 예우에 관한 법률·공무원연금법·군인연금법·사립학교 교원연금법·별정우체국법에 의하여 퇴직자·퇴직자 또는 유족이 받는 급여, 복지후생적 급여(벽지수당, 월 3만원 이하의 식사대, 생리휴가수당·연월차수당·정근수당(100만원 한도 등), 생산직근로자의 연장시간·야간·휴일근로에 대한 급여(180만원 한도) 등</p>	
<p>기 타</p>	<p>전담을 이용하게 함으로써 발생하는 소득, 농가부업소득, 우수발명품에 대하여 사용자로부터 받는 보상금 등</p>	
<p>5% 저율 분리과세</p>	<p>소액 가계저축의 이자, 소액 국·공채이자. 소액 우리나라의 배당, 소액 단기저축성보험의 차익(3년 미만, 불입액 1,200만원 이하)</p>	

註 : 사업소득과 법인소득에 공통으로 적용되는 각종 유인제도는 제외함.

〈表 2-2〉 讓渡所得에 대한 減免

양 도 소 득 세 또 는 특 별 부 가 세 감 면	<p>공공사업용토지[50% 감면(사업인정 고시일 5년전 취득시 70%), 양도대금을 채권으로 지급받으면 80% (100%)]</p> <p>도시재개발구역 안의 토지(50% 면제, 단 재개발사업에 공공시설이 수반되는 경우에 한함)</p> <p>개발사업시행자의 양도소득(50% 감면)</p> <p>한국토지개발공사, 대한주택공사, 도시개발공사, 농어촌진흥공사, 국가, 지방자치 단체(조합 포함), 한국컨테이너 부두공단에 양도하는 토지(50% 감면)</p> <p>* 공장양도차익(대도시에서 지방으로 이전하는 법인의 구공장)</p> <p>(토지·건물·기계·장치)의 양도차익과 이전보상금 $\times \frac{\text{신공장가액}}{\text{구공장가액}}$</p> <p>* 법인본사 지방이전양도차익(수도권 안의 본점·주사무소를 수도권외의 지역으로 이전할 때 발생하는 양도차익 $\times \frac{\text{직접 사용한 면적}}{\text{양도할 건물의 연면적}}$)</p> <p>$\times \frac{\text{☆}}{\text{양도한 대지·건물처분대금}}$</p> <p>☆ : 본점용 대지·건물이나 사업용고정자산의 취득·임차 또는 본점용 대지·건물이 담보된 차입금의 상환액</p> <p>* 중소기업 사업전환에 의한 양도차익(양도차익 \times 전환사업의 사업용자산 취득가액/전환전 사업의 사업용자산 양도가액)</p> <p>* 산업합리화 '지정산업' 양도차익의 면제(다른 지정산업에 양도, 성업공사·한국토지개발공사에 양도하거나 위탁하여 양도하는 경우, 금융기관 채무상환을 위하여 대물변제하는 경우, 산업정책심의회에서 인정하는 자에게 양도하는 경우에 한함)</p> <p>산업합리화에 따라 금융기관이 취득한 자산의 양도차익</p> <p>법인 전환에 따른 양도차익</p> <p>중소기업 통합에 따른 양도차익</p> <p>농업협동조합 등의 조합과 조합, 또는 조합과 그 중앙회 사이에 양도하는 토지(100% 면제)</p> <p>국민주택건설용지(50% 감면)</p> <p>학교법인의 토지(100% 면제)</p> <p>장기임대 국민주택(50% 면제, 임대주택건설촉진법에 의한 임대주택과 10년 이상 임대주택 100% 면제)</p> <p>자경농민에게 양도하는 농지·초지·산림지(양도세 및 증여세 100% 면제)</p> <p>간척지·개간농지(100% 면제)</p> <p>10년 이상 경영한 목장의 이전(면제)</p> <p>5년 이상 가동한 개인의 공장용토지·5년 이상 사용한 법인의 사업용토지(면제)</p> <p>8년 이상 자기가 경작한 토지(비과세)</p> <p>1세대 1주택의 양도소득(고급주택 제외, 비과세)</p> <p>유가증권 양도소득(개인)</p>
--	---

註 : *는 법인소득세도 면제됨.

2. 法人所得稅

법인소득세의 窮極的인 부담이 법인기업에 투입된 生産要素의 소유자와 생산된 재화의 수요자에게 歸着된다고 보면 개인소득 과세에 적용되는 조세지원의 경우와는 달리 법인기업에 보편적으로 적용되는 조세지원은 모두 자원배분의 조정에 목적을 두고 있다고 볼 수 있다. 먼저 <表 2-2>에서 보면 법인의 양도소득에 대한 감면은 개인과 법인에 다같이 적용되는 것과 지방이전이나 산업합리화 등 주로 법인에게만 적용되는 것으로 나누어 볼 수 있는데 지방이전이나 산업합리화에 관련된 양도소득에 대해서는 법인소득세와 특별부가세가 동시에 감면되는 경우가 많은 것이 특징이다.

<表 2-3>은 양도소득 이외의 법인소득의 과세에서 적용되고 있는 주요 조세지원제도를 보여주고 있는데 이들은 대부분 租稅減免規制法에 규정되어 있다. 이들 중 公共法人에 대한 지원은 稅率差等에 의존하고 있으며 그 외의 지원제도는 투자세액공제, 加速減價償却, 준비금의 손금산입·세액감면·소득공제·수입의 益金不算入·손금산입·면세 등 다양한 방법을 이용하고 있다. 이러한 지원방법들은 경제성장을 촉진하기 위해 정부가 오랫동안 사용해 온 중요한 수단들로서 조세지원제도에서 차지하는 비중이 크다.

법인소득 관련 지원제도의 몇 가지 특징을 들면 첫째, 널리 활용되는 개별지원수단으로서 강도가 높은 것이 많고 중요한 지원분야로는 중소기업지원, 기술·인력개발, 외화획득사업, 지방이전사업, 산업합리화, 지역균형발전 등이 있으며 주요 조세지원방법으로는 세액공제, 특별상각, 일시상각, 준비금의 손금산입, 세액감면, 양도소득 감면 등이 있다⁶⁾. 둘째, 개인소득세 관련 지원제도의 경우와 마찬가지로

6) 투자세액공제율은 3%~15%, 특별상각률은 30%~100%, 일시상각률은 30%~90% 사이에 있는 것이 대부분인데 10% 이상의 투자세액공제나 100% 특별상각, 또는 90% 일시상각은 강력한 감면효과를 지니는 것으로 볼 수 있다.

지로 동일한 경제행위에 대한 지원이 두 개 이상이 될 수 있는 경우를 쉽게 찾아 볼 수 있는데 가장 흔한 예는 투자를 위한 준비금의 손금산입과 투자세액공제 또는 가속감가상각이 동시에 적용되는 경우이다. 셋째, 공공법인에 대한 租稅特例로서 협동조합, 조합, 계 등에 대해서는 당기순이익을 과세표준으로 하여 10%의 비례세율을 적용하고 그 외의 공공법인의 수입 및 수익사업으로부터의 소득에 대해서는 법인세법상 비영리법인에 준하여 계산한 과세표준에 2단계 누진과세하는데 이는 일반 영리법인에 적용되는 세율에 비하면 파격적인 우대라 할 수 있다. 그러나 공공법인은 일반 영리법인보다 낮은 세율의 적용을 받는 대신 일반영리법인에 적용되는 각종 조세지원의 적용대상에서는 제외되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

(表 2-3) 法人所得稅의 減免制度 (1993)

소득공제	해외사업소득(외화수입금액의 2%와 소득금액의 50%중 적은 금액), 기술소득(50%), 기술용역사업 등의 소득(50%), 축산업소득(20%), 증자(10%, 중소기업 12%, 우리사주증자 5% 가산, 제조업 3년간 기타 2년간), 특허권을 외국인에게 양도·대여하거나 기술비법을 외국인에게 제 공함으로써 얻은 소득의 50%.
익금불산입	중소기업창업투자회사·신기술사업금융회사가 창업자·신기술사업자 에게 출자한 주식·지분의 양도차익
세액공제	외국납부세액, 재해손실, 중소기업투자(3%, 국산 5%), 기술·인력개발비(5%, 중소기업과 직업훈련비 10%, 직전 2년 평균 지출초과금액 25% 가산), 신기술기업화사업투자(3%, 국산 10%), 기술개발을 위한 연구·시험용투자(8%, 국산 10%), 의료취약지역 병원신설투자(8%, 국산 10%), 지방이전사업투자(3%, 국산 10%), 법인본사지방이전투자(국산기자재에 한하여 10%), 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종 시설투자(6%, 국산 10%), 특정설비투자(3%, 국산 10%), 중소기업의 공정개선·자동화시설(5%, 국산 15%), 의료기기투자(8%, 국산 10%), 임시투자(국산에 한해 10%), 사원용임대주택투자(10%), 기숙사투자(10%), 보육시설투자(10%).

〈表 2-3〉의 계속

준비금의 손금산입	<p>중소기업투자[사업용자산가액(기계·장치·운수업은 차량·운반구·선박 포함)의 20%, (3,3), 추징금], 광업투자(광업수입금액의 2%, 국외채굴·채탄수입의 4%, (3,3), 추징금), 농어촌소득원개발사업투자[사업용자산(기계, 장치) 가액의 15%, 도서지역 20%, (3,3), 추징금], 수도권외 지역소재기업투자[사업용자산 (중소기업투자준비금에 준함) 가액의 10%, (3,3) 추징금], 의료시설투자(의료사업소득금액의 20%, (3,3), 추징금), 에너지절약시설투자(3년간 투자금의 15%, (3,3)) 기술개발(수입금액의 3%, 기술집약산업 4%, (3,3), 추징금), 수출손실* (외화수입금액의 1%와 외화획득사업소득금액의 50% 중 적은 금액, 선박·기계·신발·섬유제품수출사업과 취약지역수출사업·수입초과국 또는 수입초과지역수출사업·중소기업수출사업·연불수출사업에 대해서는 외화수입금액의 1% 추가설정 (1,3), 선박·기계·섬유제품수출사업과 수입초과국·수입초과지역수출사업은 (4,3), 해외시장개척* [(외화수입금액의 1%, 선박·기계·섬유제품수출사업과 취약지역수출사업수초과국·수입초과지역수출사업, 중소기업수출사업은 1% 추가설정, 자기고유상표수출 1% 추가설정(거치기간과 환입방법은 수출손실준비금의 경우와 동일함)], 해외사업손실* (외화수입금액의 2%, (4,3)), 해외투자손실* (해외투자금액의 20%, (2,4)), 지방이전(공장시설장부가액의 15%, (3,3), 추징금), 법인본사지방이전(사육가액 또는 임차보증금의 15%, (3,3), 추징금), 투자자손실(투융자금액의 50%, (3,1)), 구상채권상각충당금(신용보증총액의 2%와 당해사업연도의 소득금액 중 적은 금액 (0,1)), 국제무역산업박람회 참가(박람회용 건물 연면적(m²)×300만원+박람회참가 계약서상의 부지면적(m²)×100만원, 고정자산취득에 사용될 준비금은 1993년 12월 31일이 속하는 사업연도부터 3년간 분할 환입, 그 외는 1993년 12월 31일이 속하는 사업연도에 일시환입, 추징금).</p>
특별상각 또는 일시상각	<p>광업·제조업·전기가스업 사업용고정자산(기계·장치) — 연평균 매일 12~15시간 사용된 것 : 20% 특별상각 — 연평균 매일 15~18시간 사용된 것 : 30% 특별상각 — 연평균 매일 18시간 이상 사용된 것 : 50% 특별상각 건설업의 국토건설사업에 직접 사용되는 중기계장비 중 연평균 매일 12시간 이상 사용된 것 : 20% 특별상각 에너지절약형시설·공해방지시설(90% 일시상각) 신기술기업화사업 기계·장치(30% 일시상각, 국산 90%, 기술개발을 위한 연구시험용시설은 90% 일시상각)</p>

〈表 2-3〉의 계속

특별상각 또는 일시상각	<p>외화획득사업 기계·장치 외화수입금액이 총수입금액의 50% 이상 : 30% 특별상각 외화수입금액이 총수입금액의 50% 미만 : $30\% \times \frac{\text{외화수입금액}}{\text{총수입금액}}$ × 2 특별상각 외국항행사업의 기계장치·선박·항공기(50% 특별상각) 광업의 기계·장치(100% 특별상각, 석탄광업의 광산사택은 50%), 농어촌소득원 개발사업 기계·장치(100% 특별상각), 지방이전사업 기계·장치(30% 일시상각, 국산 50%), 수도권의 지역으로 이전하는 법인본사(50% 특별상각), 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종시설투자(100% 특별상각), 대전세계박람회용 고정자산(90% 일시상각), 특정설비(30% 일시상각, 국산 50%), 의료기기(30% 일시상각, 국산 50%) 주차시설 : 건물·구축물(100% 특별상각), 기계식 주차설비(50% 특별상각), 임시투자(30% 일시상각, 국산 50%), 임대사업용 국민주택(100% 특별상각), 기숙사(100% 특별상각, 10% 투자세액공제와 중복적용 가능),</p>
	<p>기관투자자의 국·공채이자소득(상환기간 1년 미만 50%, 1년 이상 75% 감면), 창업중소기업의 소득[(농어촌지역 중소기업 : 창업일이 속한 사업연도와 그 다음 3년간 100%, 2년간 50% 감면, 수도권지역내(이전축진지역 제외) 기술집약형 중소기업 : 창업일이 속한 과세연도와 그 다음 3년간 50% 감면·2년간 30%), 기술소득[특허권, 실용신안권(특허권 등)을 내국인에게 양도·대여하거나 기술비법을 내국인에게 제공함으로써 발생하는 소득과 국내에서 상품화하기 불가능한 특허권 등이나 기술비법을 외국인에 양도·대여·제공함으로써 발생하는 소득 100% 면제], 해외자원개발투자의 배당소득(자원보유국에서 조세를 감면받은 배당소득분에 대하여), 산림개발소득(조립기간이 10년 이상인 채종림·보안림·천연보호림의 벌채·양도에서 발생한 소득), 농공단지입주기업의 소득(입주일이 속하는 사업연도와 그 다음 3년간 100%, 그 다음 2년간 50% 감면), 의료취약지역 신설병원 소득(개설일이 속하는 사업연도와 그 다음 3년간 100%, 그 다음 2년간 50% 감면), 위탁영농회사의 소득(설립일이 속하는 사업연도와 그 다음 3년간 100%, 그 다음 2년간 50% 감면),</p>

〈表 2-3〉의 계속

세 액 감 면	특정개발촉진지역 입주중소기업의 소득(입주일이 속하는 그 다음 3년간 50%, 그 다음 2년간 30%), 수도권외의 지역으로 이전하는 중소기업의 소득(이전일이 속하는 사업연도와 그 다음 3년간 50%, 그 이후 2년간 30% 감면), 사업전환중소기업의 소득(중전사업의 양도·폐지: 사업전환일이 속하는 사업연도와 그 다음 3년 100%, 그 이후 2년 50%, 기존업종의 규모축소·신업종 추가: 업종전환일이 속하는 사업연도와 그 다음 3년 50%, 그 이후 2년 30%), 산업합리화에 따라 소멸하는 법인의 주주·사원 또는 출자자가 받는 의제배당, 외화표시채권 등의 이자소득(면제), 기숙사운영사업의 소득(면제) 외국인투자기업소득의 외국인지분(3년간 100%, 2년간 50% 감면) 및 동 배당(5년간 50% 감면)
저울과세	공공법인

- 註: 1. * : 숫자가 두 개 있는 () 안의 첫번째 숫자는 거치기간, 두번째 숫자는 분할환입기간을 나타내고, '추징금'은 준비금 중 미사용분에 대하여 이자상당액을 가산하여 사용시한의 종료와 함께 익금에 환입하게 함으로써 준비금의 손금산입에 따른 감면세액을 추징하는 것을 뜻함.
2. #은 경비의 지출이나 손실을 준비금과 반드시 상계하지 않아도 됨을 나타냄(1993).
3. 중복적용의 배제
- ① 동일한 사업용자산에 대하여 외국항행사업의 특별상가, 광업의 특별상가, 농어촌소득원개발사업의 특별상가, 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종 시설투자에 대한 투자세액공제 또는 특별상가가 중복되는 경우 그 중 하나만 선택하여 적용함.
 - ② 신기술기업사업용자산투자에 대하여 중소기업투자세액공제, 신기술기업화사업 등의 투자세액공제 또는 특별상가, 의료시설 투자세액공제, 지방이전사업의 투자세액공제 또는 특별상가, 법인본사지방이전사업의 투자세액공제, 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종시설 투자세액공제 또는 특별상가, 특정설비투자에 대한 투자세액공제 또는 특별상가, 의료기기투자에 대한 세액공제 또는 특별상가, 임시투자 세액공제 또는 특별상가, 사원용임대주택에 대한 투자세액공제 등이 중복되는 경우 그 중 하나만 선택하여 적용함.
 - ③ 신기술기업화사업용자산에 대하여 신기술기업화 등의 투자세액공제와 특별상가, 외국항행사업의 특별상가, 광업의 특별상가,

농어촌소득원개발사업의 특별상가, 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종 시설투자에 대한 투자세액공제 또는 특별상가, 주차시설에 대한 특별상가이 중복되는 경우 그 중 하나만 선택하여 적용함.

- ④ 에너지절약시설·공해방지시설에 대한 특별상가와 同 施設에 대한 특정설비투자세액공제 중 하나만 선택하여 적용함.
- ⑤ 법인본사 지방이전의 경우는 투자세액공제와 특별상가 중 하나만 선택하여 적용함.
- ⑥ 창업중소기업의 소득, 농공단지 입주기업의 소득, 의료취약지역 신설병원 소득, 위탁영농회사의 소득, 특정 개발촉진지역 입주기업의 소득, 수도권외 지역으로 이전하는 중소기업의 소득, 사업전환중소기업의 소득 등에 대한 세액감면과 중소기업간 통합 또는 법인전환에 의하여 승계받은 세액감면이 적용되는 경우에는 다음의 투자세액공제 등을 적용할 수 없음 : 중소기업 투자세액공제, 신기술기업화사업 등에 대한 투자세액 공제·특별상가, 의료시설 투자세액공제, 지방이전사업 투자세액공제·특별상가, 법인본사지방이전사업 투자세액공제, 산업합리화에 따른 투자세액공제·특별상가, 특정설비 투자세액공제, 의료기기 투자세액공제, 의료시설 투자준비금, 임시 투자세액공제, 사원용임대주택 투자세액공제, 기숙사 투자세액공제, 보육시설 투자세액공제.
- ⑦ 동일한 공장에 대하여는 다음의 소득에 대한 세액감면 중 하나만 선택하여 적용하여야 한다 : 창업중소기업의 소득, 농공단지 입주기업의 소득, 특정개발촉진지역입주 중소기업의 소득, 수도권의 지역으로 이전하는 중소기업의 소득, 사업전환중소기업의 소득, 외자도입법 제14조에 의하여 법인세가 감면되는 소득.
- ⑧ 중소기업 투자준비금, 농어촌소득원개발사업 투자준비금, 수도권의 지역에 소재하는 기업의 투자준비금이 동시에 적용되는 경우는 그 중 하나만 선택하여 적용함.

4. 산업합리화에 따른 채무변제 등에 대한 특례

지정산업의 채무변제 또는 보증채무의 인수·변제에 대한 손금산입과 이로 인한 지정산업의 채무변제이익의 익금불산입, 지정산업이 받은 무상증여 중 채무상환에 충당한 금액의 익금불산입, 산업합리화에 따른 금융기관의 대손금 중 대손충당금을 초과하는 부분은 재평가적립금과 상계하고 손금산입함.

Ⅲ. 個人所得稅의 支援制度

1. 勤勞所得과 勤勞者의 制度的 優待

개인소득세의 조세지원이 대부분 소득재분배를 주된 목적으로 하고 있다는 것은 이미 언급하였다. 그런데 기본적으로 누진세율을 적용하는 개인소득의 과세에 있어 소득재분배를 위하여 이와 같이 다양하고 경우에 따라서는 강력한 조세지원이 이루어지고 있으며 지원의 대부분이 근로소득 또는 근로소득자의 저축 및 그와 관련된 이자·배당에 집중되고 있다는 점에 대해서는 설명이 필요하다.

흔히 자본소득은 땀 흘리지 않고 얻는 不勞所得(uneearned income)이기 때문에 근로소득에 비하여 더 무겁게 과세하여야 한다는 주장이 있다. 이러한 주장은 분배정책의 실패로 경제성장의 果實이 골고루 분배되어 국민 다수의 경제적 복지증진에 연결되지 못하고 所有分布가 고도로 집중된 토지, 건물 등의 실물자산에 자본화되어 資本利得의 형태로 소수의 기업가와 토지소유자들에게 돌아가게 된 현실에 직면한 대다수의 국민에게는 쉽게 공감을 불러일으킬 수 있는 것이 사실이다. 그러나 실물자산가치의 급등에 따른 橫財的인 자본이득의 발생과 그에 따른 富와 所得의 分配歪曲에 초점을 맞추어 소득과세의 기본을 논할 수는 없는 일이다. 본질적으로 자본소득은 현재소비를 억제함으로써 생산에 투입되는 자본을 제공하거나 저축자보다 미래소비에 비하여 현재소비에 대한 選好度가 높은 사람(dissaver)의 현재소비를 가능하게 하는 대가로 얻게 되는 反對給付이므로, 여가 대신 재화의 소비를 늘리기 위하여 제공하는 근로의 대가로 얻는 근로소득이 자본소득보다 사회적으로 優待되어야 할 경제논리를 발견하기는 어려운 일이다⁷⁾.

7) 근로소득의 우대 이유로 필요경비의 공제를 드는 경우도 있으나 이도 설득력을 지니는 것으로 보기 어렵다. 보다 자세한 논의는 尹建永, (1991) 참조.

이와 같이 볼 때 우리나라의 개인소득세제상 근로소득과 근로자의 저축 및 이자·배당소득이 비근로자의 자본소득에 비하여 우대되고 있는 이유는 자본소득이 不勞所得이란 논리보다는 세원관리의 어려움으로 인하여 종합소득 중 사업소득, 부동산소득, 양도소득 등의 자본소득에 대한 과세가 제대로 이루어지지 않고 있다는 데서 찾아야 할 것이다⁸⁾.

〈表 2-4〉는 근로자와 종합소득신고대상자(사업자)의 課稅者比率를 보여주고 있는데 지난 10년간 課稅者比率의 평균은 근로자의 경우에 45.5%이었으며 사업자의 경우에는 근로자의 경우보다 현저히 낮은 34.0%이었다. 이와 같은 과세자비율의 차이는 사업자 중 다수가 영세업자이어서 면세점보다 낮은 소득수준에 있다는 점을 들어 일부 설명이 가능하겠지만 근로자 중에도 면세점 이하의 소득을 얻는 사람이 많을 뿐만 아니라 근로자에게는 적용이 되지만 사업자에게는 적용되지 않는 實費辨償的·福祉厚生的 급여의 비과세, 근로소득공제·보험료공제·의료비공제·교육비공제·무주택근로자공제 등의 소득공제, 근로자의 저축에 대한 세액공제 등이 있다는 점을 고려하면 사업자의 과세자 비율이 낮은 근본적인 원인은 사업자에 대한 세원관리가 매우 허술하게 이루어지고 있기

〈表 2-4〉 個人所得課稅者 比率

(單位：%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
근로자	32.1	41.5	41.3	43.2	44.9	46.3	47.1	48.4	50.8	43.7	46.0	43.7
종합소득 신고대상자	-	-	34.0	37.1	36.3	36.3	36.0	33.1	34.1	29.6	31.4	32.0

資料：재무부, 『통계자료』, 1989. 9.

_____, 『주요세무통계자료』, 1990, 1991 및 재무부 내부자료.

8) 엄밀하게 말하면 사업소득에는 자영업자의 근로소득이 포함된 것으로 보는 것이 옳지만 편의상 사업소득을 자본소득에 포함시켜 논의하기로 한다.

때문임을 쉽게 짐작할 수 있다⁹⁾.

개인의 자본소득에 대한 세원관리가 제대로 이루어지지 않는 조세행정상의 현실적인 한계에 직면하여 정부는 근로소득을 세계상 우대함으로써 근로소득과 자본소득 사이의 세부담 분배의 불균형을 완화하는 정책을 사용하고 있다고 할 수 있다. 이러한 견해는 근로소득에 대한 세계상 우대를 이론적으로 정당화하려는 시도로 볼 수 있는 불로소득에 대한 重課稅論이나 必要經費控除論과는 달리 현행 제도상의 근로소득 우대를 자본소득에 대한 세원관리의 어려움을 감안한 제도상의 臨機應變的 補完措置로 보는 것이다. 이러한 관점에서 보면 근로소득과 근로자에 대한 감면은 적용대상이 한정적이라는 형식논리에 의하여 조세지원으로 이해될 수도 있겠지만 실질적으로는 조세지원보다 조세행정의 취약점을 조세제도로 보완하여 자본소득자와 근로소득자 사이의 세부담분배의 불균형을 완화하기 위한 수단으로서 더 큰 의미를 지닌다고 할 수 있을 것이다.

과세자비율이 <表 2-4>에서처럼 낮은 근본적인 이유가 자본소득

9) 1980~88년 기간에 기초공제(30만원)와 부양가족공제(1인당 24만원) 금액이 고정되어 있었으며 1982~88년 기간에는 배우자공제(42만원)가 고정되어 있었음에도 불구하고 사업자의 과세자비율은 1983년에 37.1%에 달한 이래 1989년까지 대체로 감소하는 추세를 보인 반면 근로자 중 과세자비율은 1988년까지 뚜렷한 증가추세를 보였다. 1989년에 기초공제(30→48만원), 배우자공제(42→54만원), 부양가족공제(24→48만원) 금액이 일제히 인상됨에 따라 근로자의 과세자비율이 낮아지게 되었다. 1993년에는 기초공제액이 다시 60만원으로 인상되었으며 최근 3년간 근로소득에서만 공제되는 근로소득공제(1983~90: 최고 230만원, 1991~92: 최고 490만원, 1993~: 최고 600만원), 보험료공제(1982~92: 최고 24만원, 1993~: 최고 50만원), 의료비공제(1982~90: 최고 24만원, 1991~:100만원, 1993년에 대상범위 확대), 교육비공제(1982~88: 1인당 최고 12만원, 1989~: 공납금 전액), 무주택근로자공제(1991~: 100만원), 생산 및 생산관련직 종사자의 연장시간·야간·휴일근로에 대한 급여의 비과세(1990~: 180만원 한도), 맞벌이부부특별공제(1993~: 54만원) 등이 신설되거나 공제액이 증가되어 왔다.

의 세원관리문제에 있는 것으로 인식할 때, 근로소득의 세제상 우대가 재분배에 기여하는 일면이 있음을 부인할 수 없다. 그러나 개인소득세는 과세자간이나 과세자와 비과세자간에서는 재분배효과를 지니지만 免稅點 이하에 있는 개인소득자 사이에는 아무런 효과를 지니지 못하는 한계가 있다. 개인소득세의 재분배기능을 정상화하기 위해서는 자본소득에 대한 稅源管理를 합리화하고 근로소득세의 세제상 우대는 축소해 나가야 하며 궁극적으로는 자본소득과 근로소득에 대한 세제상의 차별을 제거하는 것이 필요하다.

2. 租稅支援의 目的과 方法

조세지원의 효과를 극대화하고 부작용을 최소화하기 위해서는 支援目的에 합당한 적절한 지원방법이 선택되어야 하는 것은 당연한 일이다. 우리나라의 개인소득과세에서 사용되는 지원제도는 대부분이 재분배를 일차적인 목적으로 하고 있으며 자원배분의 조정을 목적으로 하는 지원제도들도 두드러진 재분배효과를 지니는 것이 보통이다. 개인소득과세에 적용되는 중요한 지원제도들이 대부분 勤勞所得優待를 위한 목적으로 사용되고 있다고 본다면 근로소득에 대한 지원의 적정성은 자본소득에 대한 세원관리의 수준에 따라 달라질 것이므로 쉽게 판단할 수 있는 일이 아니다. 그러나 <表 2-4>에서와 같이 사업자의 과세자비율이 근로자의 그것에 비해 현저히 낮은 현실을 감안하면 각종 조세지원에도 불구하고 근로소득이 資本所得에 비해 더 무거운 세부담을 지고 있을 가능성이 매우 높다고 보아도 큰 무리는 없을 것이다. 한편 근로소득 또는 근로자에 대한 조세지원이 재분배만을 위한 것이 아니고 근로자의 모든 소득이 자본가나 사업가의 소득에 비해 稅制上 반드시 우대를 받아야 하는 것도 아니기 때문에 조세지원 대상의 선택과 지원방법의 妥當性에 대한 논의가 필요하다.

담세능력에 따른 세부담의 원칙에 입각하고 있는 개인소득과세에 있어서 총소득에서 비과세소득을 제외한 다음 각종 소득공제를 허용하는 과정을 거쳐 과세표준을 산출하는 이유는 과세표준을 담세능력의 指標로 사용하기 위해서이다. 그러므로 담세능력을 적절하게 평가하기 위한 조세지원은 소득공제를 통하여 과세표준을 조정해 주는 방법으로 하는 것이 바람직하다. 현행 개인소득과세에 적용되는 조세지원제도는 대부분이 근로소득 및 근로자를 우대하기 위한 것들이라는 것은 이미 살펴본 바이다. 따라서 이러한 목적의 근로소득지원은 소득공제를 기본적인 방법으로 하는 것이 좋다. 한편 조세지원을 통하여 자원배분을 조정하고자 할 경우에는 限界稅率에 의하여 誘因의 강도가 달라지지 않는 定率의 세액공제를 택하는 것이 이상적이다. 여기서 유의할 것은 조세지원은 所得效果와 代替效果를 통하여 납세자의 행태에 영향을 미치기 마련이므로 조세지원이 성공적이기 위해서는 지원의 목적을 달성하는 과정에서 소득분배와 자원배분을 왜곡하는 부작용이 크지 않아야 한다는 점이다. 이상의 세 가지 원칙을 기준으로 하여 개인소득세 지원제도의 문제점을 살펴보기로 한다.

첫째, 현행 個人所得課稅制度는 동일한 근로소득에 대하여 근로소득 또는 근로자에게만 적용되는 소득공제, 세액공제, 비과세 등의 각종 지원을 제공하고 있는데 위의 원칙에 따라 근로소득자에 대한 지원의 목적이 비근로소득자와의 형평을 위한 것이라면 소득공제가 기본수단이 되어야 한다. 限度額의 범위 안에서는 산출세액에 비례하는 勤勞所得稅額控除는 근로소득공제와 중복될 뿐만 아니라 근로소득공제를 조정하여도 비슷한 감면효과를 얻을 수 있으므로 불필요하게 제도를 복잡하게 만드는 요인이 되고 있다. 또한 의료비, 보험료, 교육비 등의 소득공제와 재형저축, 증권저축, 주식저축 등의 소액 저축에 대한 지원이 근로소득자에게만 적용되어야 하는 논거가 분명하지 않다.

둘째, 의료비, 보험료, 교육비 등의 소득공제 중 의료비의 소득공제는 擔稅能力的 평가기준에 비추어 볼 때 합당한 방법이라 할 수 있다. 그러나 자원배분의 조정을 위한 조세지원이 필요한 경우에는 定率의 세액공제제도를 사용한다는 원칙에 따르면 보험가입에 대한 지원은 根本目的이 자원배분의 조정에 있을 뿐만 아니라 의료보험을 제외한 손해보험, 생명보험 등의 경우 대상자가 대부분 중상류층에 속한다는 사실을 감안하면 현행의 소득공제제도는 定率의 세액공제로 전환하는 것이 바람직하다. 또한 소득수준이 높을수록 교육비지출의 대상이 되는 자녀, 형제, 자매의 진학률과 납세자의 한계세율도 높아지므로 국민교육을 지원하기 위한 教育費控除制度도 進學率과 한계세율의 상승작용을 차단하고 소득계급에 관계 없이 일정한 가격효과를 제공하기 위하여 定率의 세액공제로 전환하는 것이 좋다. 동일한 논리에 의하면 재해손실 세액공제는 납세자의 擔稅能力을 보다 정확하게 평가할 수 있는 소득공제로 전환하여야 할 것이다.

셋째, 우리사주 취득, 근로자증권저축, 근로자주식저축, 재형저축 등 근로자저축에 대한 지원의 절대적인 크기가 저축액에 비례하게 되어 있는데 저축액은 재형저축이나 근로자증권저축과 같이 지원제도 자체의 규정에 의하거나 납세자의 豫算制約에 의하여 소득에 비례하는 경향이 있으므로 상대적으로 상위의 소득계층에 속하는 납세자에게 더 많은 지원이 주어지게 되는 문제가 있다. 지원의 내용에 있어서도 세액공제와 함께 이자·배당에 대한 비과세 또는 低率分離課稅를 포함하고 있어 지원의 강도가 지나치게 높으며 세액공제율은 저축계약기간에 관계 없이 일정하여 계약기간이 짧은 저축에 더 많은 혜택이 주어지는 문제가 있다. 이를 바로잡기 위해서는 지원대상 저축금액을 定額으로 하고 저축에 대한 세액공제나 이자·배당에 대한 지원 중 하나만을 허용하며 稅額控除率은 저축의 계약기간에 따라 차등을 두도록 하여야 할 것이다.

넷째, 근로자저축에 대한 세액공제나 이자·배당에 대한 비과세 감면은 민간의 資産構成을 왜곡하는 문제가 있다. 예를 들면 근로자증권저축에 대한 지원은 증권투자와 예금 사이에 왜곡을 초래하며 1992년부터 限時的으로 시행되고 있는 근로자주식저축에 대한 지원은 주식투자와 주식 이외의 자산(채권, 예금 등)에 대한 투자 사이에 왜곡을 가져오게 된다. 물론 이러한 지원제도가 근로자의 재산형성이나 우리사주제도의 정착과 함께 증권수요의 유발이란 정책목표에 이바지하기 위한 것이기는 하지만 장기적 관점에서 보면 자원배분을 심각하게 왜곡할 수 있는 위험을 안고 있다. 따라서 근로자저축에 대한 지원은 金融市場과 資本市場을 통한 자원배분을 지나치게 왜곡하지 않도록 광범위한 저축수단에 대하여 균일하게 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 소액 가계저축의 이자, 소액 우리사주 배당, 소액 단기저축성 보험의 차익 등 개인의 저축에 대한 지원은 저소득 계층의 재산형성을 지원하기 위한 목적을 지닌 제도인데 貯蓄類型別 減免의 한도를 설정함으로써 전체적인 감면혜택이 소득수준에 비례하게 되는 효과를 지니게 된다. 이러한 현상을 피하기 위해서는 低率分離課稅 대상이 되는 저축종류의 범위를 포괄적으로 규정하고 지원 대상 저축의 총액에 적용되는 한도를 설정하여야 한다. 저율분리과세는 저축의 규모가 큰 고소득층에게 매력에 있는 제도이므로 금융소득의 종합과세와 함께 저율분리과세 대상이 되는 저축종류의 범위와 지원대상이 되는 저축의 한도에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 근로자의 복지후생적 급여 중 모든 근로자에게 적용되는 週休手當, 생리휴가수당, 연월차수당, 공무원 및 사립학교직원의 정근수당, 제조업·광업에 종사하는 월정급여 100만원 이하의 생산직근로자의 연장시간·야간·휴일근로에 대한 급여의 비과세는 給與體系를 왜곡하여 불공평한 세부담분배를 초래할 위험이 있다. 또한

이들 지원제도는 적용대상이 넓기 때문에 모든 저소득 근로소득자에 대해 균일하게 적용되는 소득공제로 대체하면 비슷한 재분배효과와 함께 세제도 단순화하는 결과를 얻을 수 있을 것이다. 또한 국민연금법, 전직대통령 예우에 관한 법률, 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교원연금법, 그리고 別定郵遞局法에 의한 급여의 비과세는 재직시의 근로소득이나 퇴직소득의 과세와 균형이 이루어지지 않아 근로자에 대한 보상체계의 왜곡을 초래하고 비과세연금 소득의 有無에 따른 불공평의 원인이 되므로 폐지 방안을 검토하여야 한다.

일곱째, 1세대 1주택의 양도소득에 대한 비과세제도는 주택을 하나만 소유한 세대가 자본이득이 발생한 주택을 처분하고 새로운 주택을 代替取得하여 주거를 이전할 때 양도소득이 과세되면 원래 보다 값이 싼 집으로 옮겨가야 하는 문제를 해소하는 데 목적이 있다. 그러나 대체취득의 與否나 규모, 그리고 양도차익의 크기와 자산의 보유에 따른 수익률을 고려하지 않고 비과세가 이루어지기 때문에 형평성의 문제가 있다. 1세대 1주택이라 하더라도 양도차익 중 보유기간 동안의 年平均資本利得率이 일정수준을 초과하는 부분과 일정규모 이상의 양도차익에 대해서는 과세하고 동시에 일정기간 내에 이루어진 대체취득의 범위 내에서 감면을 허용하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 공공사업용지·도시재개발사업용지·국민주택건설용지의 양도소득세 또는 특별부가세의 감면, 토지개발공사·주택공사·도시개발공사 등에 양도하는 토지의 양도소득세 또는 특별부가세의 감면, 그리고 開發事業施行者의 양도소득세 또는 특별부가세의 감면에는 보다 심각한 문제가 있다¹⁰⁾. 즉, 토지의 대체취득을 전제로 하지 않고 조세지원이 제공되는 경우에는 공공목적

10) 특별부가세의 감면은 물론 기업에 적용된다. 그러나 번거로움을 피하기 위하여 기업에 대한 특별부가세의 감면을 개인에 대한 양도소득세의 감면과 함께 기술한다.

을 위하여 토지의 양도가 소유자의 완전한 자발적 의사에 반하여 이루어지거나 양도가격이 時價에 미치지 못하는 것을 補償하는 의미로 이해되어 왔지만 지금은 시가보상원칙이 시행되고 있을 뿐만 아니라 토지의 양도에 따라 실현된 資本利得의 크기와 토지보유에 따른 수익률을 고려하지 않고 감면을 허용한다는 것은 불합리한 일이다. 개발사업시행자의 양도소득세감면은 낮은 공급가격으로 실수요자들에게 토지 등을 공급하기 위한 취지로 제공되는 것이지만 개발사업시행자의 수익률을 감안하지 않고 조세지원을 제공하는 것은 불합리하다. 끝으로 國公債利子の 低率分離課稅 또는 機關投資家에 대한 법인세의 감면은 국·공채의 발행을 용이하게 하여 공공부문의 재원조달을 원활히 하기 위한 것이다. 그런데 공공자금의 조달이 자본시장의 가격기능에 순응하지 않고 조세지원의 대상이 되어야 하는 이유가 분명하지 않다.

3. 支援의 強度

〈表 2-5〉는 1993년 현재 종합소득의 한계세율 구조를 보여주고 있는데 이는 1992년 말의 법개정으로 종전보다 세율의 累進度가 완화된 것을 반영하고 있다. 또한 1992년 말의 法改正으로 4인 가족을 기준으로 할 때 면세점은 과세소득기준으로 年 513만원에서 550만원으로 인상되었으며 최고한계세율 제공도 年間 5,000만원 이상에서 6,400만원 이상으로 상향조정되었다. 그런데 〈表 2-5〉만으로는 비과세 및 소득공제와 세액공제의 감면효과를 알 수 없으므로 〈表 2-6〉에 근로소득과 비과세소득만 있는 4인 가족을 기준으로 하여 근로소득공제 외의 소득공제(비과세소득 포함)규모에 따른 산출세액, 결정세액, 한계세율, 평균세율 등을 계산하였다.

주목되는 것은 너그러운 소득공제와 세액공제로 인하여 평균세율이 전반적으로 매우 낮을 뿐만 아니라 납세자의 감세노력에 따라

소득의 증가에 비해 세부담의 증가속도를 현저히 줄일 수 있는 여지가 넓다는 것이다. 예를 들면 연간 총급여액이 1,200만원인 근로자가 기본적인 所得控除(기초공제, 배우자공제, 부양가족공제, 근로소득공제)와 勤勞所得稅額控除만 받을 때 限界稅率은 10%, 결정세액은 20만 4천원, 평균세율은 1.7%가 되지만 400만원의 소득공제(보험료, 교육비, 의료비, 무주택근로자공제, 비과세소득 등)를 추가하면 한계세율은 5%로 떨어지고 세액은 2만 2천원, 평균세율은 0.18%에 불과하게 된다. 400만원의 소득공제 대신 2만 4천원의 세액공제(우리사주 취득, 근로자증권저축, 근로자주식저축 등)를 받으면 세액은 물론 0이 된다. 연간 總給與額이 2,400만원인 근로자의 경우에는 기본적인 소득공제와 근로소득세액공제만 적용될 때 한계세율이 20%, 결정세액은 174만 4천원, 평균세율은 7.27%이지만 600만원의 소득공제를 추가하면 세액은 78만 4천원으로 줄어들고 평균세율은 3.27%가 되며 여기에다 50만원의 세액공제를 다시 추가하면 세액은 28만 4천원으로 줄어들기 때문에 평균세율은 1.18%밖에 되지 않는다. 연간 총급여액이 3,600만원인 근로자의 경우에도 상황은 별로 달라지지 않는데 이 근로자에게 600만원의 소득공제와 50만원의 세액공제를 적용하면 세액은 297만원, 평균세율은 8.25%가 된다.

〈表 2-5〉 綜合所得稅率(1993)

(單位: 萬원, %)

과세표준	한계세율
0 ~ 400	5
400 ~ 800	10
800 ~ 1,600	20
1,600 ~ 3,200	30
3,200 ~ 6,400	40
6,400 초과	50

〈表 2-6〉 勤勞所得의 平均稅率 (4人家族, 1993年 稅法基準)

(單位 : 萬圓, %)

총급여	인적 공제	근로소 득공제	기타소득 공제 ¹⁾	과세 표준	산출 세액	근로소득 세액공제	결정 세액	한계 세율	평균 세율
600	210	355	0	35	1.75	0.35	1.40	5	0.23
840	210	427	0	203	10.15	2.03	8.12	5	0.97
			200	3	0.15	0.03	0.12	5	0.01
1,200	210	535	0	455	25.50	5.10	20.40	10	1.70
			200	255	12.75	2.55	10.20	5	0.85
			400	55	2.75	0.55	2.20	5	0.18
1,800	210	600	0	990	98.00	19.60	78.40	20	4.36
			200	790	59.00	11.20	47.20	10	2.62
			400	590	39.00	7.80	31.20	10	1.73
			600	390	19.50	3.90	15.60	5	0.87
2,400	210	600	0	1,590	218.00	43.60	174.40	20	7.27
			200	1,390	178.00	35.60	142.40	20	5.93
			400	1,190	138.00	27.60	110.40	20	4.60
			600	990	98.00	19.60	78.40	20	3.27
3,600	210	600	0	2,790	577.00	50.00	527.00	30	14.64
			200	2,590	517.00	50.00	467.00	30	12.97
			400	2,390	457.00	50.00	407.00	30	11.31
			600	2,190	397.00	50.00	347.00	30	9.64
4,800	210	600	0	3,990	1,016.00	50.00	966.00	40	20.13
			200	3,790	936.00	50.00	886.00	40	18.46
			400	3,590	856.00	50.00	806.00	40	16.79
			600	3,390	776.00	50.00	726.00	40	15.13
6,000	210	600	0	5,190	1,496.00	55.00	1,446.00	40	24.10
			200	4,990	1,416.00	50.00	1,366.00	40	22.77
			400	4,790	1,336.00	50.00	1,286.00	40	21.43
			600	4,590	1,256.00	50.00	1,206.00	40	20.10
8,400	210	600	0	7,590	2,575.00	50.00	2,525.00	50	30.06
			200	7,390	2,475.00	50.00	2,425.00	50	28.87
			400	7,190	2,325.00	50.00	2,325.00	50	27.68
			600	6,990	2,275.00	50.00	2,225.00	50	26.49
12,000	210	600	0	11,190	4,375.00	50.00	4,325.00	50	36.04
			200	10,990	4,275.00	50.00	4,225.00	50	35.21
			400	10,790	4,175.00	50.00	4,125.00	50	34.38
			600	10,590	4,075.00	50.00	4,025.00	50	33.54

註 : 1) 비과세 근로소득 포함.

〈表 2-6〉은 연간 총급여액 1,200만원에서 3,600만원 사이만 보아도 한계세율이 5%에서 30%까지 변하는 것을 보여주고 있는데 이는 소득공제의 價格效果가 소득계층에 따라 상당히 민감한 것을 의미한다. 따라서 조세지원의 목적에 따라 경제논리에 맞게 소득공제와 세액공제의 선택을 합리적으로 하는 것이 매우 중요함을 알 수 있다. 또한 근로자의 각종 저축에 대한 세액공제가 〈表 2-6〉의 결정세액에 비해 매우 큰 규모에 달하는 것을 쉽게 확인할 수 있는데 이는 근로자저축에 대한 세액공제가 過度하다는 것을 암시한다.

IV. 法人所得稅의 支援制度

個人所得課稅에 適用되는 조세지원이 재분배에 큰 비중을 두고 있는 것에 비해 법인소득과세의 조세지원은 자원배분을 조정하는데 절대적인 비중을 두고 있다. 특히 우리나라의 경우는 지난 30여년간 경제개발의 촉진을 위해 기업을 위한 세제지원이 다양한 분야에서 적극적으로 실시되어 왔다. 現行 稅制가 조세지원을 제공하고 있는 부문은 공공법인, 중소기업, 기술 및 인력개발, 수출 등 외화획득사업, 해외사업, 해외투자, 자원개발, 농어촌 소득원 개발, 지방이전, 산업합리화, 투자촉진, 근로자 주거안정 등 다양하다. 조세지원의 대상이 이와 같이 다양한 것은 아마도 우리나라 정부가 경제의 자원배분이 효율적으로 이루어지지 않고 있다는 인식을 하고 있으며 資源配分에 대한 介入意志도 강한 데에 원인이 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

租稅支援의 主要對象으로 1970년대까지는 重要産業이라 불린 전략적 산업부문과 수출 등 외화획득사업을 꼽았으나 1980년대 초반부터는 산업별 지원방식을 지양하고 중소기업, 기술 및 인력개발, 지방이전, 산업합리화, 투자촉진 등에 큰 비중을 두는 기능별 지원방식을 사용하게 되었다. 이렇게 볼 때 조세지원의 대상은 경제의 여건에 따라 대체로 신축적으로 조정되어 온 것으로 볼 수 있다.

자원배분의 조정을 목적으로 하는 조세지원의 대상선정이 적절한지의 여부를 판단하기 위해서는 지원목적의 當爲性뿐만 아니라 지원이 의도한 목표를 실제로 어느 정도 달성하였는가, 즉 지원제도의 效果性도 고려하여야 할 것이다. 그러나 조세지원의 효과성에 대한 정밀한 計量分析은 본 연구의 범위를 벗어나므로 여기서는 공공법인의 지원에 대한 당위성을 검토하고 다른 조세지원제도의 효

과성과 문제점에 대해서는 지원제도의 구조와 지원의 강도 등을 검토해 봄으로써 간접적으로 접근하고자 한다.

공공법인에 대한 저율과세 외에 우리나라의 법인소득과세에서 사용되는 조세지원의 방법은 <表 2-3>에서 본 바와 같이 세액감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 특별상각, 일시상각, 준비금적립, 저율과세 등이 있다. 이들 중 세액감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 저율과세 등에 대해서는 자세한 설명이 필요하지 않으므로 생략하고, 本節에서는 먼저 감면의 메커니즘이 다소 복잡하거나 지원방법에 문제가 있는 것으로 판단되는 加速減價償却, 準備金制度, 그리고 增資所得控除制度의 구조와 감면효과에 대해서 비교적 자세히 기술한 다음 조세지원제도 사이의 조화와 균형에 관한 몇 가지 문제에 대하여 간단히 언급한다¹¹⁾.

1. 公共法人의 支援

공공법인에 대한 조세지원의 당위성에 대한 판단은 조세지원이 공공법인의 행태에 미치는 영향, 공공법인의 국민경제적 기능, 공공법인의 자본(특히 자기자본)에 민간자본이 포함되어 있는지의 여부 등에 따라 달라진다. 만약 公共法人의 行態가 租稅支援에 의하여 영향을 받지 않고 민간자본이 자기자본에 포함되어 있지도 않다면 공공법인에 대한 조세지원은 공공부문의 會計上的 문제일 뿐이다. 공공법인의 행태가 조세지원에 의하여 달라지는지는 經驗的 研究를 통하여 판단하여야 하는 문제이지만 공공법인에 대한 조세지원을 제공하고 있는 현행 제도는 공공법인에 대한 조세지원이 공공법인의 행태에 영향을 미친다는 판단에 근거하고 있음은 틀림없다.

11) 양도소득에 대한 법인소득세와 특별부가세의 감면에도 문제가 있으나 이미 개인의 양도소득감면과 함께 논의하였으므로 여기서는 중복을 피하기 위하여 생략한다.

반면에 민간자본이 공공법인의 자기자본에 포함되어 있거나 공공법인이 일반 영리법인과 같은 행태를 지니고 있다면 민간부문과 공공부문 사이의 자본배분의 효율성을 위하여 세계상 공공법인을 민간법인과 동일하게 처우하여야 할 것이다. 또한 공공법인이 민간부문의 영리법인과 競爭關係에 있을 경우에도 공공법인이 민간영리법인과 동일한 효율성의 원리에 따라 자원을 배분하도록 유도하는 것이 바람직하므로 공공법인에 대한 조세지원은 정당화되기 어렵다. 끝으로 공공법인의 국민경제적 기능이 수익사업을 통하여 資源配分의 效率性을 提高하는 데 있다면 공공법인이라는 이유만으로 민간법인과 다른 稅制上의 처우를 받을 이유가 없다.

〈表 2-7〉 法人所得稅率

(單位：원, %)

		과 세 표 준	한 계 세 율
일 반 법 인		0 ~ 1억	20
		1억 초과	34
공공법인	일반공공법인	0 ~ 3억	17
		3억 초과	25
	당기순이익 과세법인	0 ~ ∞	10

우리나라의 공공법인에 대한 지원은 〈表 2-7〉에서와 같이 공공법인을 일반공공법인과 當期純利益課稅法人으로 구분하고 이들에 대해서는 일반법인에 비해 낮은 세율을 적용하는 방법으로 이루어지고 있는데 감면액은 1991년에 5,717억원에 달하는 막대한 규모이다. 공공법인은 낮은 세율의 적용을 받는 대신 일반법인에게 적용되는 다른 감면을 받을 수 없기 때문에 공공법인에 대한 감면액이 공공법인을 모두 일반법인과 같이 과세할 때를 기준으로 한 감면액보다

는 큰 값을 지니겠지만 공공법인에 대한 감면의 규모가 매우 큰 규모에 달한다는 것을 부인하기 어렵다. 따라서 공공법인에 대한 과세방법이 달라질 경우 재정수입의 구조에 영향을 미칠 뿐만 아니라 과세방법과 함께 공공법인의 행태가 달라진다면 국민경제의 자원 배분에도 상당한 변화를 초래하게 될 것이다.

2. 準備金制度

가. 準備金制度의 類型과 構造的 問題點

준비금제도는 납세의 시기를 늦추어 줌으로써 세부담을 줄여주는 메커니즘을 지니고 있다. 준비금제도는 미래의 일정기간 이내에 발생할 것으로 예상되는 지출 또는 손실에 대비하여 적립하는 준비금을 損金에 算入하고 일정한 거치기간을 지나 다시 益金에 換入하는 제도인데 여기에는 세 가지 기본유형이 있다.

첫째는 稅務會計上 損金算入이 허용되지 않는 성질의 지출에 대비한 準備金制度로서 실제로 준비금의 적립 후 준비금의 사용기간 내에 이러한 지출이 일어날 때 이를 준비금과 相計하고 이러한 상계금액의 총액에 해당되는 금액을 일정한 기간에 걸쳐 익금에 환입하는 제도이다. 이때 준비금에서 상계되고 남은 잔액은 거치기간이 종료되는 해의 과세소득계산에서 利子相當加算額과 함께 익금에 환입한다. 그 예로는 중소기업투자, 광업투자, 농어촌소득원 개발사업투자, 지방이전투자, 수도권 이외에 소재하는 기업의 투자, 의료시설투자, 에너지절약시설투자 등에 대한 준비금제도가 있는데 편의상 이들을 '投資準備金制度'라 한다. 투자금액과 상계된 금액에 상당하는 준비금은 3년 거치 후 3년에 걸쳐 균등하게 분할하여 익금에 환입한다.

둘째, 稅務會計上 損金算入이 許容되는 費用의 발생이나 損金算

入이 허용되지 않는 投資에 대비한 準備金制度로서 준비금의 사용 범위에 속하는 비용이 발생하면 이를 준비금과 相計함으로써 준비금의 사용과 동시에 사용된 준비금은 실질적으로 益金換入하고, 사용범위에 속하는 투자가 일어나면 준비금과 相計하지 않는 대신 투자금액에 해당하는 준비금은 사용한 것으로 보아 적립 후 일정기간 거치한 다음 益金에 換入하는 제도인데 종전의 技術開發準備金의 손금산입이 이에 해당한다. 그러나 1993년부터는 사용범위에 속하는 기술개발비로 지출한 금액에 상당하는 준비금은 지출연도에 관계 없이 3년 거치 후 3년에 걸쳐 균등하게 분할하여 익금에 환입하게 되었다. 그 결과 현행 技術開發準備金 1원의 감면효과는 투자준비금 1원의 감면효과와 동일하게 되었다.

셋째, 세무회계상 손금산입되는 성질의 지출이나 손실에 대비한 준비금제도로 준비금 적립 후 一定 據置期間 이내에 발생한 비용이나 손실을 손금산입하는 대신 이미 적립된 준비금에서 相計할 수 있게 하고 적립된 준비금(상계가 이루어지는 경우에는 相計하고 남은 준비금의 잔액)을 일정기간 동안 익금에 환입하는 제도인데 둘째 유형과의 차이는 준비금과의 상계여부를 납세자가 선택한다는 점이다. 예로는 수출손실준비금, 해외사업손실준비금, 해외투자손실준비금 등이 있는데 편의상 이들을 '損失準備金制度'라 한다. 적립된 준비금은 2~5년 거치 후 3~4년에 걸쳐 익금에 환입된다.

投資準備金制度는 준비금의 사용기간 내에 이루어지는 투자에 대하여 준비금의 적립 후 益金換入時까지 동일한 納稅移延 혜택을 주며 超過積立金에 대해서는 이자상당액을 가산하여 거치기간이 종료되는 해에 환입하게 함으로써 납세이연 혜택을 배제하고 있다. 종전의 기술개발준비금제도는 손금산입되는 성질의 기술개발비를 준비금과 상계하게 함으로써 기술개발비 지출이 일어난 과세연도에 기술개발비 상당액의 준비금이 사실상 익금에 환입되게 하고 기술개발투자에 대해서는 投資準備金과 같은 감면효과를 제공하였다.

그러나 1993년부터는 投資準備金의 경우와 같이 준비금의 사용범위에 속하는 모든 기술개발비의 지출에 대해 동일한 감면효과를 제공하게 되었다.

損失準備金의 경우는 발생한 손실을 과세연도마다 준비금과 相計한다면 기술개발준비금제도와 같은 효과를 지니게 되지만 손실을 반드시 준비금과 상계하지 않아도 되므로 준비금제도가 사실상 손실의 발생과 완전히 분리되어 단순한 납세이연을 통한 세부담경감 수단이 될 수 있다. 손실준비금을 적립한 납세자가 손실을 준비금에서 상계한다면 과세소득이 있는 법인의 경우는 세부담이 증가하게 된다. 이때 과세소득이 과장됨으로써 얻게 되는 이득이 세부담의 증가보다 더 큰 특별한 이유가 없는 한 손실을 준비금과 相計하지 않을 것이다. 缺損法人의 경우에도 손실을 적립된 준비금과 相計함으로써 세무회계상 결손이 적어 보이게 할 수 있는데 그 결과 세부담이 어떻게 달라지는지는 손실과 相計될 준비금이 환입될 때까지의 기간과 移越缺損金이 손금산입될 때까지의 기간의 相對的 길이에 따라 다르다. 예를 들면 이월결손금의 손금산입 허용기간이 5년이므로 손실과 상계될 준비금이 5년 이후에 환입될 것이면 손실과 준비금을 상계하지 않는 것이 세부담을 줄이는 방법이 된다. 또한 초과준비금이 손실과 상계되는 준비금보다 더 큰 감세효과를 지니므로 납세자는 예상되는 손실의 규모에 관계 없이 가능한 한 많은 준비금을 적립하려 할 것이며 준비금을 積立目的에 맞추어 손실과 相計하는 것보다 相計하지 않는 것이 과세소득이 있는 납세자에게는 더 유리한 것이 보통이므로 특별한 이유가 없는 한 납세자는 손실과 준비금을 相計하지 않을 것이다.

이상의 논의를 종합해 보면 투자준비금제도와 기술개발준비금제도는 稅負擔輕減惠澤이 투자자에게 효과적으로 제공되도록 하는 장치를 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 손실준비금제도는 적립목적에 맞게 사용되는 준비금보다는 초과적립금에 더 큰 減稅

혜택이 주어지도록 되어 있어 납세자는 예상되는 손실의 규모와 관계 없이 세법이 허용하는 최대한의 준비금을 적립하려 할 것이며 그 결과 감세혜택에 비해 조세지원의 효과성이 낮아질 수밖에 없다. 또한 損失準備金制度는 실제로 손실이 발생하더라도 이를 준비금과 상계하지 않는 것이 납세자에게는 더 유리한 경우도 있어 준비금의 적립이 예상되는 손실뿐만 아니라 실제로 발생하는 손실과도 완전히 격리되어 원래의 조세지원 목적에 맞지 않게 운용될 가능성이 있다.

나. 準備金制度의 減免效果

준비금제도는 納稅移延을 통하여 감면혜택을 제공하기 때문에 間接減免制度로 분류되기도 한다. 납세이연을 통한 감면효과는 장기간에 걸쳐 나타나므로 준비금제도를 통한 조세지원의 순감면효과를 포착하는 것은 간단한 일이 아니다. 자세히 살펴보면 준비금제도는 손금산입이 일어나는 과세연도의 세부담을 줄여주지만 손실이나 비용을 준비금과 상계하거나 준비금이 익금으로 換入되는 과세연도의 세부담은 늘리기 때문에 준비금제도의 純減免效果는 이 두 가지 효과를 다 고려하여 계산하여야 한다.

통계적으로 나타나는 주요 조세지원제도의 감면실적 중 준비금의 감면효과는 통계자료의 수집과 작성에 있어서의 기술적인 이유로 준비금의 손금산입에 따른 세부담의 감소만 반영하고 있으며 준비금의 益金換入에 따른 세부담의 증가는 반영하지 않고 있다. 그 결과 준비금제도에 의한 감면실적에 관한 통계는 준비금제도의 純減免效果보다 더 큰 값을 지니게 된다.

준비금제도의 감면실적에 관한 통계작성에 사용된 감면효과와 개념은 조세지원정책의 논의과정에서도 통상적으로 사용되어온 것으로 보이는데 이러한 개념에 의한 감면효과는 현실적으로 조세지

원정책에 대한 경제분석의 기초가 되는 純減免效果보다 현저히 큰 값을 지니므로 이들 사이의 관계를 좀더 자세히 기술하기로 한다.

준비금 1원을 손금산입하고 m년 거치한 다음 n년에 걸쳐 균등하게 분할하여 익금에 환입하는 일반적인 경우를 생각해 보자. 준비금이 손금산입될 때의 限界稅率을 t라 하면 준비금 1원의 손금산입에 따른 감세효과는 물론 t원이다. 그러나 적립된 준비금이 익금으로 환입될 때에는 세부담이 늘어나게 되므로 준비금의 손금산입과 익금환입을 모두 고려할 때의 순감면효과의 現在價値는

$$t \left[1 - \frac{1}{n} \left(\frac{1}{1+R} \right)^{m+n} \cdot \frac{(1+R)^n - 1}{R} \right] \dots\dots\dots (1)$$

로 나타낼 수 있는데 여기서 t는 준비금의 손금산입과 익금환입이 일어날 때의 한계세율, $R \equiv (1-t)i$ 는 세후 할인율, i는 이자율이다. 식 (1)을 도출함에 있어 m년 거치 후 처음으로 환입되는 준비금에 $\left(\frac{1}{1+R} \right)^{m+n}$ 을 곱하여 할인하였는데 그것은 그 환입시점이 환입이 이루어지는 과세연도의 말이기 때문이다. 같은 요령으로 거치 기간과 환입기간을 연속적인 시간의 개념으로 환산하여 보면 준비금 중 제일 마지막에 환입되는 n분의 1원은 환입이 이루어지기 전까지 m+n년간 활용되는 것을 알 수 있다. 참고로 식 (1)에서 대괄호 안의 두번째 항은 익금으로 환입되는 금액의 現在價値를 나타내며 대괄호 전체의 표현은 순감면 효과의 현재가치와 동일한 감면효과를 지니는 所得控除의 크기와 같다.

〈表 2-8〉은 법인의 한계세율이 34%(주민세 포함 36.55%), 이자율이 年 13.47%일 때 준비금 1원의 적립에 따른 순감면효과의 현재가치, 순감면효과와 동일한 크기의 감면효과를 지니는 소득공제액을 준비금의 据置期間과 換入期間別로 계산한 것이다¹²⁾. 예를 들

12) 현재가치의 계산에 있어 稅前割引率로 사용된 이자율은 1982~91년 기간의 제조업부문 借入金平均利率의 평균값이다. 〈表 2-14〉참조.

면 준비금 1원을 손금산입하고 3년간 거치한 다음 3년에 걸쳐 균등하게 분할하여 익금에 환입할 때 손금산입시의 현재가치로 환산한 순감면 효과는 0.335원을 소득공제할 때와 동일하므로 3년 거치 후 3년간 分割換入하는 준비금제도의 순감면 효과는 준비금손금산입만 고려한 감면효과의 3분의 1정도로 보면 될 것이다. 그런데 <表 2-3>에서 본 바와 같이 준비금의 환입방법 중 가장 혼한 것이 손금산입후 3년 동안 거치한 후 3년에 걸쳐 균등분할 환입하는 것인데 그 예로는 중소기업투자, 광업투자, 농어촌소득원개발사업투자 등 각종 투자에 대비한 준비금과 기술개발준비금이 있다. 거치기간과 환입기간이 다른 준비금의 純減免效果에 대해서도 같은 요령으로 이해하면 될 것이다.

<表 2-8> 準備金の 減稅效果

(單位: 원)

거치기간(년)	환입기간(년)	동일한 감세효과를 가지는 소득공제액	감 세 효 과
3	3	0.3349	0.1224
4	3	0.3873	0.1415
2	3	0.2781	0.1016
1	3	0.2163	0.0791
2	4	0.3057	0.1117
3	1	0.2797	0.1022
0	1	0.0787	0.0288

註: 1. 준비금의 손금산입 후 환입시작 전까지의 기간은 (거치기간 + 1)년임.

2. 법인세율 $t_c=34\%$ (주민세 포함 36.55%), 이자율 $i=13.47\%$ 로 함.

3. 감세효과는 준비금 1원의 적립에 대하여 계산한 것임

3. 加速減價償却의 減免效果

준비금제도와 마찬가지로 가속감가상각도 納稅移延을 통하여 감면혜택을 제공하는 間接減免制度의 일종이다. 준비금의 경우와 본질적으로 동일한 현상이 가속감가상각의 경우에도 나타나는데 일반상각만 있을 경우를 기준으로 할 때 가속감가상각의 적용은 자산의 취득 이후 일반상각만 적용할 때의 償却期間¹³⁾이 모두 경과할 때까지의 세부담을 변화시키므로 가속감가상각의 순감면 효과는 일반상각만 적용할 때의 상각기간에 속하는 모든 과세연도의 세부담 변화를 합한 것으로 보아야 한다.

통계적으로 나타나는 가속감가상각제도의 감면실적은 준비금제도의 경우와 같이 통계자료의 수집과 작성에 있어서의 기술적인 이유로 特別償却이나 一時償却에 따른 세부담의 경감만 반영하고 감가상각의 가속으로 인하여 일반상각액이 줄어들게 되어 세부담이 늘어나는 효과는 고려하지 않고 있다. 그 결과 가속감가상각에 의한 감면실적에 관한 통계는 純減免效果보다 더 큰 값을 지니게 된 것이다. 준비금제도의 경우와 같이 가속감가상각의 감면실적에 관한 통계작성에 사용된 감면효과의 개념도 조세지원정책의 논의과정에서 통상적으로 사용되어온 것으로 보이므로 이 개념에 의한 감면효과와 순감면효과 사이의 관계를 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

특별상각이나 일시상각에 의한 가속감가상각은 準備金制度와 같이 처음에는 세부담을 줄이지만 감가상각기간의 후반에는 오히려 세부담을 늘리는 효과를 지닌다. 이를 좀더 구체적으로 분석하기 위하여 과세기간 초에 상각률이 d 인 자산에 1원의 투자가 이루어졌다고 생각해 보자. 이 투자에 일반상각만 적용될 경우 n 번째 과세

13) 즉, 耐用年數에 해당하는 기간.

연도의 감가상각액은

$$D_n = d(1-d)^{n-1} \dots\dots\dots (2)$$

상각 후 자산의 가액은

$$B_n = (1-d)^n \dots\dots\dots (3)$$

으로 나타낼 수 있다. 그런데 우리나라의 경우 有形固定資産에 대해서는 취득가액의 90%까지만 상각할 수 있게 되어 있다. 따라서 상각기간을 T라 하면 감가상각의 마지막 해에 위의 방법에 따라 감가상각을 한 뒤의 자산가액 B_T가 殘存價額(0.1원)과 같아지면 마지막 해의 감가상각액은 식 (2)에 따라

$$D_T = d(1-d)^{T-1} \dots\dots\dots (2')$$

로 하지만 만약 B_T가 잔존가액보다 작아지면 마지막 해의 상각액은

$$D_T = (1-d)^{T-1} - 0.1 \dots\dots\dots (4)$$

로 한다. 이 경우 감가상각이 완료된 뒤의 자산가액 B_T는 당연히 법정 잔존가액인 0.1원과 같아지고 감가상각의 현재가치의 합은

$$Z = \sum_{n=1}^T \frac{D_n}{(1+R)^n} \dots\dots\dots (5)$$

으로 나타낼 수 있다.

特別償却이 적용될 경우에는 일반상각에 비한 특별상각의 배율을 a라 할 때 일반상각만 적용되는 경우의 d 대신 (1+a)d를 사용하면 된다. 이 때 세무회계상으로는 D_n/(1+a)는 일반상각, a·D_n/(1+a)는 특별상각이라 부른다. 일시상각이 적용되는 경우에는 투자가 일어난 과세연도의 상각액을 一時償却額으로 대체하고 그 이후의 과세연도에는 일반상각만 있는 경우와 같이償却해 나간다.

즉, 일시상각률을 x 라 하면

$$D_1 = x$$

$$D_n = d(1-x)(1-d)^{n-2}, \quad n=2, \dots, T \quad \dots\dots\dots (2')$$

로 나타낼 수 있다. 그러나 일반상각의 경우와 같이 감가상각의 마지막 해에는 감가상각을 한 뒤의 자산가액이 殘存價額(0.1원)보다 작아지게 되면 감가상각액을

$$D_T = (1-x)(1-d)^{T-2} - 0.1 \quad \dots\dots\dots (4')$$

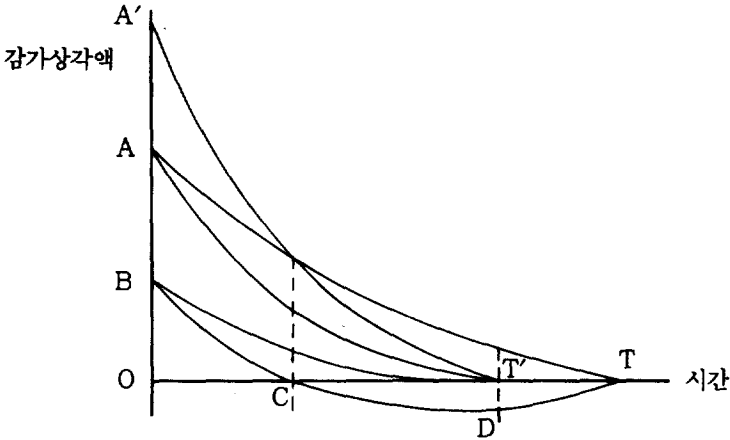
로 한다. 특별상각 또는 일시상각이 적용될 때의 감가상각의 현재가치의 합을 Z' 라 하면 감가상각의 가속에 의한 감면의 현재가치는 $(Z' - Z)$ 원의 소득공제와 같은 크기를 지니며 감면세액의 현재가치는 $t(Z' - Z)$ 원이 된다.

[圖 2-1]은 耐用年數가 T 인 자산에 대하여 定率法을 사용할 때 일반상각만 적용되는 경우와 특별상각이 적용되는 경우의 감가상각 패턴을 감가상각이 연속적으로 일어난다는 가정하에 그린 것인데 가로축은 자산취득 후에 경과한 시간, 세로축은 감가상각액, OT 는 일반상각만 적용될 때의 償却期間, OT' 는 특별상각이 적용될 때의 상각기간, AT 는 일반상각만 적용될 때의 감가상각액, $A'T'$ 는 특별상각이 적용될 때의 일반상각액과 특별상각액의 합계, AT' 는 특별상각이 적용될 때의 일반상각액, BT' 는 특별상각액으로 그 높이는 $A'T'$ 와 AT' 의 수직거리와 같다.

감가상각의 가속에 의한 순감면효과는 [圖 2-1]의 $A'T'$ 에서 AT 를 수직으로 차감하여 얻은 곡선 $BCDT$ 의 금액에 한계세율을 곱하여 얻을 수 있는데 자산의 취득 후 곡선 $A'T'$ 가 곡선 AT 보다 높은 위치에 있는 동안(OC)은 課稅期間別 純減免效果가 양의 값을 지니지만 C 점을 지난 뒤 T 까지는 음의 값을 지니게 된다. 곡선 $BCDT$ 의 높이를 OT 구간에 대하여 적분하면 그 값이 당연히 0이 되

지만 할인율이 양의 값을 지닐 때 감가상각의 가속에 의한 순감면 효과의 현재가치는 양의 값을 지니게 된다.

[圖 2-1] 定率法下에서의 一般償却과 特別償却



OT : 일반상각만 적용될 때의 상각기간(자산의 내용연수)

OT' : 특별상각이 적용될 때의 상각기간

BT' : 특별상각액 ($A'T' - AT'$)

한편 통계적으로 나타나는 특별상각과 일시상각에 의한 감면은 자산별 특별상각액의 합계에 세율을 곱하여 얻은 금액이라 할 수 있는데 이는 개념적으로 [圖 2-1]에 BT'로 표시된 특별상각액에 한계세율을 곱하여 얻는 금액과 동일한 것이다. 그러므로 특별상각에 의한 純減免效果는 당연히 통계적으로 나타나는 감면실적보다 적게 마련이다.

〈表 2-9〉는 위의 준비금의 경우에서와 같이 법인의 限界稅率이 34%(주민세 포함 36.55%), 이자율이 年 13.47%일 때 과세연도의 중간시점에서 이루어진 투자 1원에 대한 감가상각의 현재가치를 나타내고 있다. 예를 들어 耐用年數가 10년인 자산에 대하여 50% 특별상각을 적용할 때 특별상각의 현재가치는 투자 1원당 0.25원이고

일반상각과 특별상각의 현재가치의 합은 일반상각만 있을 경우에 비해 0.06원¹⁴⁾ 증가하므로 再投資에 의하여 자산규모가 일정하게 유지되는 정상상태에서 특별상각의 純減免効果는 통계적으로 나타나는 감면효과¹⁵⁾의 25분의 6이 된다. 동일한 자산에 대하여 100% 특별상각을 적용할 때 특별상각의 현재가치는 투자 1원당 0.39원이며 일반상각과 특별상각의 현재가치의 합은 일반상각만 있을 경우에 비해 0.10원 증가하므로 순감면효과는 통계적으로 나타나는 감면효과¹⁶⁾의 39분의 10이 된다. 극단적으로 90%의 一時償却이 적용될 때는 투자 1원당 일시상각의 현재가치는 0.86원이나 되지만 일반상각액이 0.0원이므로 감가상각의 현재가치는 일반상각만 있을 경우에 비해 0.19원 증가할 뿐이다. 이때 특별상각의 순감면효과는 統計的으로 나타나는 감면효과¹⁷⁾의 86분의 19가 된다. <表 2-9>에 의하면 통계적으로 나타나는 특별상각에 의한 감면효과에 비한 순감면효과의 상대적인 크기는 자산의 내용연수가 짧아질수록 급속하게 작아지는 것을 알 수 있다. 이렇게 볼 때 통계적으로 나타나는 특별상각과 일시상각에 따른 감면효과는 각각의 순감면효과보다 현저하게 큰 것으로 보아야 할 것이며 가속감가상각이 주로 적용되는 기계 설비의 경우 순감면효과는 통계적으로 나타나는 감면효과¹⁸⁾의 4분의 1을 넘지 않는 것으로 보면 무리가 없어 보인다.

<表 2-10>은 가속감가상각의 감면효과를 자산의 내용연수에 따라 계산하여 보여 주고 있는데 몇 가지 흥미 있는 사실을 발견하게 된다. 첫째, 특별상각의 減稅効果는 100%특별상각이 내용연수 50년인 자산에 적용될 때 가장 큰 값을 지는데 이 때의 투자비용 감소효과는 5.9%이다. 둘째, <表 2-10>에서 일시상각의 감세효과는 내용연수가 갈수록 크지만 실제로 일시상각이 적용되는 대부분 자산의 세법

14) $0.7368 - 0.6759 = 0.0609$

〈表 2-9〉 減價償却의 現在價値

(單位: 원)

내용 연수	일반상각만 적용될 때	가속감가상각이 적용될 때						
			특별상각률			일시상각률		
			30%	50%	100%	30%	50%	90%
3	0.7957	일반상각(A)	0.6272	0.5500	0.4182	0.5117	0.3440	0.0000
		가속상각(B)	0.1881	0.2750	0.4182	0.2879	0.4799	0.8638
		A + B	0.8153	0.8250	0.8364	0.7996	0.8239	0.8638
5	0.7587	일반상각(A)	0.6048	0.5323	0.4096	0.4903	0.3308	0.0000
		가속상각(B)	0.1814	0.2661	0.4096	0.2879	0.4799	0.8638
		A + B	0.7862	0.7984	0.8192	0.7782	0.8107	0.8638
10	0.6759	일반상각(A)	0.5517	0.4912	0.3855	0.4407	0.3008	0.0000
		가속상각(B)	0.1655	0.2456	0.3855	0.2879	0.4799	0.8638
		A + B	0.7172	0.7368	0.7709	0.7286	0.7807	0.8638
15	0.6070	일반상각(A)	0.5057	0.4548	0.3630	0.3986	0.2744	0.0000
		가속상각(B)	0.1517	0.2274	0.3630	0.2879	0.4799	0.8638
		A + B	0.6574	0.6822	0.7259	0.6865	0.7543	0.8638
20	0.5495	일반상각(A)	0.4659	0.4227	0.3427	0.3628	0.2517	0.0000
		가속상각(B)	0.1398	0.2113	0.3427	0.2879	0.4799	0.8638
		A + B	0.6057	0.6340	0.6853	0.6507	0.7316	0.8638
30	0.4601	일반상각(A)	0.4011	0.3692	0.3074	0.3060	0.2145	0.0000
		가속상각(B)	0.1203	0.1846	0.3074	0.2879	0.4799	0.8638
		A + B	0.5214	0.5538	0.6147	0.5939	0.6944	0.8638

註: 1. 법인세율 $t_c=34\%$ (주민세 포함 36.55%), 이자율 $i=13.47\%$ 로 함.

2. 투자는 과세연도의 중간시점에 이루어진 것으로 가정함.

3. 감가상각은 투자 1원에 대하여 계산한 것임.

〈表 2-10〉 加速減價償却의 減稅效果

(單位: 원)

내용 연수	일반상각 률(%)	특별상각률			일시상각률		
		30%	50%	100%	30%	50%	90%
3	53.6	0.0072	0.0107	0.0149	0.0014	0.0103	0.0249
5	36.9	0.0100	0.0145	0.0221	0.0071	0.0190	0.0384
10	20.6	0.0151	0.0223	0.0347	0.0193	0.0383	0.0687
15	14.2	0.0184	0.0275	0.0435	0.0290	0.0538	0.0939
20	10.9	0.0205	0.0309	0.0496	0.0370	0.0665	0.1149
30	7.4	0.0224	0.0342	0.0565	0.0489	0.0857	0.1476
40	5.6	0.0226	0.0350	0.0590	0.0574	0.0992	0.1716
50	4.5	0.0220	0.0344	0.0591	0.0636	0.1092	0.1898
60	3.8	0.0211	0.0332	0.0580	0.0684	0.1169	0.2040

註: 1. 투자는 과세연도 중간시점에서 이루어지고 감가상각은 정률법에 의한 것으로 가정함.

2. 법인세율 $t_c=34\%$ (주민세 포함 36.55%), 이자율 $i=13.47\%$ 로 함.
3. 감세효과는 투자 1원에 대하여 계산한 것임.
4. 가속감가상각의 감세효과와 일반감가상각률의 관계(잔가율은 0으로 함). 할인율을 r , 일반감가상각률을 δ , 가속감가상각률을 a 라 하면, 감가상각현재가치의 증가는

$$\begin{aligned} \frac{\delta(1+a)}{r+\delta(1+a)} - \frac{\delta}{r+\delta} &= \frac{\delta[(r+\delta)(1+a)-(r+\delta(1+a))]}{(r+\delta)(r+\delta(r+a))} \\ &= \frac{\delta r a}{(r+\delta)[r+\delta(r+a)]} \\ &\equiv r a A \end{aligned}$$

$$\text{단, } A = \delta / (r + \delta) [r + \delta(r + a)] \equiv \frac{\delta}{A}, \quad A \equiv (r + \delta) [r + \delta(r + a)]$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial A}{\partial \delta} &= \frac{1}{A^2} [(r + \delta)(r + \delta(r + a)) - \delta \{ (r + \delta(1 + a)) + (r + \delta)(1 + a) \}] \\ &= \frac{1}{A^2} [r(r + \delta(1 + a)) - \delta(r + \delta)(1 + a)] \\ &= \frac{1}{A^2} [r^2 - \delta^2(1 + a)] \end{aligned}$$

만약 $r > \delta\sqrt{1+a}$ 이면 $\partial A / \partial \delta > 0$ 이 되어 내용연수가 길수록 감세효과는 절대적으로 줄어든다. 이러한 현상은 위의 표에서 내용연수가 길고 (δ 가 작고) 가속의 정도가 낮은 (a 가 작은) 경우에 관찰된다.

상의 감가상각기간이 15년 이내이므로 현실적으로 90% 일시상각은 10% 투자세액공제보다 작은 감세효과를 지닌다고 할 수 있다. 셋째, 〈表 2-10〉의 脚註에서 설명하고 있는 바와 같이 특별상각의 감세효과는 特別償却率이 높을수록 큰 것이 아니라 특별상각률과 내용연수의 함수라는 것이다.

4. 增資所得控除

〈表 2-11〉은 1991년 우리나라의 산업별 자기자본비율과 자기자본의 구성을 보여주고 있는데 自己資本比率은 두 개의 산업을 제외하고는 모두 15%와 35% 사이에 있다. 제조업의 경우는 자기자본비율이 24.4%인데 이는 같은 해의 미국 40.4%, 1990년의 일본 30.6%, 대만 54.5%에 비해 낮은 수준이다¹⁵⁾. 〈表 2-11〉은 자기자본의 구성만 보여주고 있지만 자기자본과 마찬가지로 타인자본에도 여러 가지 유형이 있다. 따라서 부채와 자본의 규모 및 類型別 구성에 따라 달라지는 재무구조의 특징을 계량적으로 포착하기 위하여 자산·자본 관계를 나타내는 여러 가지 指標가 사용되고 있다. 그러나 여기서는 증자소득공제의 효과를 논하기 위하여 총자본 중의 자기자본비율을 재무구조의 지표로 단순화하여 생각하기로 한다. 증자소득공제제도는 내국 영리법인이 金錢出資를 받아 자본을 증가하고 자본에 관한 變更登記를 한 경우 증가된 자본금액의 일정 비율에 해당하는 금액을 2년 또는 3년간 소득공제하는 제도인데¹⁶⁾

15) 한국은행, 「기업경영분석」, 1992, p.22, 〈表 15〉. 나라마다 자산의 시장가치와 장부가액 사이의 괴리의 정도가 다르므로 국가간의 재무구조 비교에 있어서는 이에 유의하여야 할 것이다.

16) 증가된 자본금액은 현금출자에 의한 증자, 이익잉여금의 자본전입, 주식발행액 면초과액, 주식배당을 포함한다. 소득공제율은 10%가 기본이지만 중소기업에 대해서는 12%가 적용되고 우리사주 조합원의 금전출자에 대해서는 5% 加算된다. 현행 공제기간은 제조업법인에 대해서는 3년, 그 외에는 2년이다.

〈表 2-11〉 産業別 自己資本比率과 自己資本構成(1991)

(單位：%)

	자기자본 비율	자기자본의 구성			
		자본금	자본잉여금	이익잉여금	자본조정
어업	10.7	65.5	29.5	11.8	-6.8
광업	25.0	56.4	58.0	-14.4	0.0
제조업	24.4	44.5	35.7	19.7	0.2
음식료품	18.5	47.5	35.7	16.3	0.5
섬유·의복·가죽	22.7	39.8	39.3	20.7	0.1
목재·나무제품	19.2	55.5	30.3	14.2	-0.1
종이·인쇄·출판	24.1	39.3	24.0	36.8	0.0
석유·화학	29.0	35.7	37.1	27.2	0.0
비금속광물	26.6	35.3	25.8	38.1	0.8
제1차금속	34.5	24.0	56.5	19.4	0.0
조립금속·기계	20.5	64.7	26.5	8.5	0.2
기타제조업	24.1	42.9	14.7	42.5	-0.1
대기업	25.6	40.5	40.8	18.5	0.2
중소기업	19.4	67.0	6.2	26.9	-0.1
전기·가스업	50.9	36.6	11.9	51.5	0.0
건설업	17.3	67.6	15.1	16.8	0.5
도소매·숙박업	19.7	55.2	21.5	23.4	0.0
운수·창고업	22.5	54.0	13.6	32.8	-0.4
부동산 및 사업서비스업	15.0	49.1	11.4	40.7	-1.3
오락 및 문화 예술서비스업	27.4	35.9	35.1	29.0	0.0

註：1. 자기자본비율：자기자본 ÷ 총자본.

2. 자본금：정관에서 확정된 자본금 중 발행이 완료된 주식의 액면총액.

3. 자본잉여금：주식의 발행, 증자, 감자와 같은 자본거래에서 발생한 잉여금(자본준비금 및 재평가적립금).

4. 이익잉여금：기업의 손익거래 결과로 나타난 잉여금 중 사내유보된 이익(이익준비금 + 기타법정준비금 + 임의적립금 + 당기말미처분이익잉여금).

5. 자본조정：자본에 가산 또는 차감하는 항목으로서 주식할인발행차금, 배당전설이자, 자기주식, 전환권 대가, 신주인수권 대가, 해외사업환산차(대) 등.

資料：한국은행, 『기업경영분석』, 1992.

그 목적은 기업의 타인자본 의존도를 낮추어 재무구조를 健實하게 하는 데 있다. <表 2-11>에서 보는 바와 같이 법인의 자기자본은 자본금, 자본잉여금, 이익잉여금, 資本調整額으로 구성된다. 이 중 이익잉여금의 자본전입은 배당으로 擬制되어 개인소득세의 과세대상이 되며 증자소득공제는 社內留保에 의한 재무구조의 개선에는 적용되지 않는다. 따라서 문제를 단순화하기 위하여 자기자금의 한계조달원을 조세정책상 서로 다른 의미를 지니는 新株發行과 社內留保로 구분하고 증자소득공제는 신주발행에만 적용되는 것으로 본다.

<表 2-12> 製造業部門의 資金調達

(單位 : %)

	자 기 자 금					타인자금
	증자	내부유보	감가상각	충당금	합계	
1976	10.0	5.8	10.9	2.5	29.1	70.9
1977	8.2	8.8	12.9	1.3	31.2	68.8
1978	10.2	6.3	13.0	1.9	31.5	68.5
1979	4.1	5.5	15.5	2.2	27.3	72.7
1980	7.4	-4.5	12.5	1.4	16.8	83.2
1981	9.9	2.3	21.5	3.4	37.1	62.9
1982	6.8	3.1	25.0	3.7	38.6	61.4
1983	6.8	14.4	24.4	3.6	49.2	50.8
1984	7.5	9.9	25.5	3.9	46.8	53.2
1985	6.7	7.5	28.0	3.7	46.0	54.0
1986	5.3	13.4	24.6	3.5	46.8	53.2
1987	10.7	10.7	22.4	4.0	47.8	52.2
1988	8.5	21.3	28.7	6.0	65.6	34.4
1989	7.2	18.2	24.1	4.1	53.6	46.4
1990	5.4	7.1	21.0	3.2	36.7	63.3
1991	3.8	8.8	19.8	4.0	37.4	62.6
1976~91	7.5	8.7	20.6	3.3	40.1	59.9
1982~91	7.0	11.5	24.4	4.0	46.9	53.1

資料 : 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도.

〈表 2-12〉는 제조업부문의 자금을 자기자본과 타인자본으로 구분하고 자기자금의 조달을 資金源別로 자세히 보여주고 있는데 대체로 사내유보가 증자보다 더 중요한 자기자본의 調達源임을 알 수 있다. 그런데 유의할 것은 〈表 2-12〉의 社內留保와 増資의 比率을 한계자금의 구성비와 같은 것으로 볼 수는 없다는 것이다. 이는 신주발행이 限界資金源인 기업도 배당성향이 1보다 작은 값을 지닐 때는 사내유보를 하게 되기 때문이다.

増資所得控除制度의 핵심적인 문제는 과연 증자소득공제가 재무구조를 개선하는 데 효과적인가 하는 것이다. 기업이 자기자본을 더 많이 조달하도록 유도하려면 限界資金源인 自己資本의 비용을 他人資本의 비용에 비해 상대적으로 낮추어 주어야 하는데 증자소득공제는 바로 이러한 원리에 기초하고 있다. 증자소득공제가 재무구조개선에 효과적으로 기여하기 위해서는 최소한 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 신주발행이 자기자금의 限界源이어야 한

〈表 2-13〉 増資所得控除의 減稅效果

(單位: %, 원)

공제기간	공제율	소득공제의 현재가치 (E)	감세효과 ($E \cdot t_c$)	자본비용감소율
2년	10	0.1921	0.0702	0.0142
	12	0.2306	0.0843	0.0170
	15	0.2882	0.1053	0.0213
	17	0.3266	0.1194	0.0241
3년	10	0.2770	0.1012	0.0205
	12	0.3324	0.1215	0.0245
	15	0.4155	0.1519	0.0307
	17	0.4709	0.1721	0.0348

註: 1. 법인세율(t_c)=34%(주민세 포함 36.55%), 이자율 $i=13.47%$, 배당소득 한계세율(t_d)=0.25, 자본이득 한계세율(t_g)=0, 배당성향(α)=0.2694.

2. 감세효과는 1원의 증자에 대하여 계산한 것임.

다. 둘째, 증자소득공제가 신주발행에 의한 자기자금의 조달비용을 뚜렷하게 인하할 수 있어야 한다.

〈表 2-13〉은 증자 1원에 대한 증자소득공제의 감면효과를 현재 가치로 계산하여 증자소득공제율과 공제기간별로 보여 주고 있다 (제3열과 제4열). 예를 들면 공제기간이 3년, 공제율이 10%인 경우 1원의 증자에 대한 소득공제의 現在價値는 0.277원이며 감면세액의 현재가치는 0.1012원이다. 현재가치를 계산하는 데 사용된 할인율은 최근 10년간 제조업부문의 차입금 평균이자율인 13.47%로 하였다¹⁷⁾.

그런데 여기서 중요한 것은 增資所得控除에 따른 租稅輕減의 크기가 아니라 增資所得控除에 따른 조세경감의 결과 新株發行으로 조달된 자기자금의 비용이 얼마나 낮아지느냐 하는 문제이다.

자기자본의 한계자금원에 대해서는 두 개의 설이 오랫동안 대립하여 왔는데 그 중 하나는 傳統的 見解(traditional view : trapped equity model)이며 다른 하나는 새로운 見解(new view : tax capitalization theory)이다. 전통적 견해와 새로운 견해의 기본적인 차이는 바로 新株發行과 社內留保 중 어느 것을 자기자본의 한계자금원으로 보느냐 하는 데 있는데 이는 기업의 자금수요에 따라 배당성향이 신축적으로 변할 수 있는지에 달려 있다.

전통적 견해는 기업이 자금수요에 따라 사내유보율을 伸縮的으로 조정할 수 없는 입장에 있기 때문에 사내유보가 한계자금원이 될 수 없다고 보는 것인데 이는 성숙한 기업의 配當性向이 기업의 자금수요에 대해 탄력적으로 변하지 않는다는 관찰과 비교적 잘 부합하는 것으로 평가되고 있다. 반면 새로운 견해는 배당과 자본이득에 대한 개인소득세율의 차이가 사내유보에 따른 株價變動에 반영되어 주주는 배당의 지급과 사내유보를 동일하게 選好하므로 기

17) 〈表 2-14〉 참조

업의 자금수요에 따라 배당성향이 신축적으로 변한다고 보는 것인데 이러한 현상은 新生企業이나 급속히 성장하는 기업에서 흔히 관찰되는 현상이다¹⁸⁾.

新株發行이 자기자금의 限界調達源이 되기 위해서는 자본비용면에서 사내유보보다 유리하거나 사내유보가 한계자금원이 될 수 없게 하는 제약이 있어야 한다. 그런데 전통적 견해와 새로운 견해 중 어느 것이 현실을 더 잘 설명하는지의 여부에 관계 없이 배당에 대한 개인소득세율이 發生資本利得(accrued capital gains)에 대한 개인소득세율보다 더 높을 때 신주발행이 사내유보보다 더 비싼 자금조달원이라는 데는 異見이 없다. 실제로 사내유보에 비하여 신주발행은 절차가 번거로워 거래비용이 높은 데다 배당과 실현자본이득(realized capital gains)에 대한 개인소득세율이 같다 하여도 실현자본이득에 대한 세율을 발생자본이득에 대한 세율로 환산하면 배당에 대한 개인소득세율이 발생자본이득에 대한 개인소득세율보다 더 높게 되는 것이 보통이므로 新株發行이 사내유보보다 더 비싼 자금조달원이라는 결론에 도달하게 된다. 이는 기업이 한계자금을 조달하기 위하여 신주발행과 사내유보를 동시에 사용할 수 있을 때 사내유보를 자기자금의 한계조달원으로 이용할 것임을 의미한다. 그러므로 신주발행이 자기자금의 한계조달원이 되기 위해서는 기업의 자금수요에 따라 배당성향이 신축적으로 변할 수 없게 하는 제약이 있어야 한다는 것을 알 수 있는데 이러한 상황이 바로 전통적 견해가 상정하는 기업의 여건이다.

전통적 견해와 새로운 견해 중 어느 하나가 모든 기업의 행태를

18) 이론적으로 전통적 견해와 새로운 견해는 다 같이 문제를 안고 있다. 예를 들면 전통적 견해는 기업이 개인소득세부담이 자본이득보다 더 큰 배당을 왜 지급하는지를 설명하여야 하는 이른바 dividend puzzle의 문제를 안고 있으며 새로운 견해는 기업이 왜 기존법인의 자산을 취득하지 않고 새로운 자산을 취득하는지를 설명하여야 한다.

항상 더 잘 설명한다고 보기는 어렵다. 그러나 우리나라 기업재무구조의 취약성이 신생기업이나 고속성장기업에 국한된 문제가 아니고 이미 성숙단계에 있는 기업에도 보편적으로 해당되는 문제이며 대부분의 상장기업은 주주로부터의 배당압력을 꾸준히 받고 있다는 점을 감안할 때 전통적 견해가 더 적합할 가능성이 높은 것으로 생각되지만 이것은 궁극적으로 경험적인 연구에 의하여 판단할 수밖에 없는 문제이다. 참고로 영국의 자료를 이용하여 기업의 투자 및 배당행태를 경험적으로 분석한 포터바와 섬머스(1983)는 전통적 견해가 경험적 자료와 더 잘 부합하는 것으로 보고하고 있다 (Poterba, James M. and Lawrence H. Summers).

또한 增資所得控除制度는 사내유보에 대해서는 적용되지 않고 신주발행에 대해서만 소득공제를 허용하므로 자기자금조달원에 관한 전통적 견해와 부합된다. 그러나 모든 기업의 배당행태가 전통적 견해와 부합된다고 보기는 어려우므로 증자소득공제는 신주발행을 한계자금의 조달방법으로 선택하는 일부의 기업에 대해서만 재무구조개선효과를 지니는 것으로 보아야 한다. 그러면 傳統的 見解下에서 증자소득공제는 뚜렷한 재무구조개선효과를 지닐 수 있을 만큼 자기자본비용을 인하할 수 있는가? 먼저 전통적 견해에 부합되는 이론모형을 통하여 증자소득공제가 자기자본의 한계비용에 미치는 효과를 설명하고 이어서 그 효과의 크기를 우리나라의 현실적인 파라미터값을 이용하여 추정하여 본다¹⁹⁾.

논의를 단순화하기 위하여 기업은 최적재무구조를 유지하면서 적정투자정책을 추구함으로써 주주의 富를 극대화하는 목적을 지니고 있다고 가정한다. 傳統的 見解下에서는 신주발행이 자기자본의 한계자금원이므로 배당행태에 관한 제약이 필요한데 구체적으

19) 자본비용모형은 尹建永(1988)에 보다 자세히 기술하였다. 여기에서는 모형의 구조를 단순화하여 본 연구의 목적에 필요한 최소한의 요소만 포함되도록 한다.

로 기업은 配當性向을 일정한 수준 α 에 유지해야 하는 계약을 받고 있는 것으로 가정한다. 또한 적정재무구조의 부채÷총자산비율이 총자산의 규모에 관계 없이 일정한 β 값을 지니는 것으로 가정한다. 본 연구의 핵심이 증자소득공제제도가 자기자본비용에 미치는 효과에 있으므로 분석을 단순화하기 위해 기업의 총자산은 자기자본만으로 구성되어 있는 것으로 본다. 즉 아래의 분석에서는 $\beta=0$ 이라 가정한다²⁰⁾.

주식보유의 名目收益은 배당과 자본이득으로 구성되는데 주주의 資産構成均衡(portfolio equilibrium)을 위해서는 개인소득세후의 배당과 자본이득의 합이 균형수익률과 같아야 한다. 즉,

$$(1-t_d)D_u + (1-t_g)\left(\frac{dV_u}{du} - S_u\right) = rV_u \dots\dots\dots(1)$$

이 성립하여야 하는데 여기서 t_d 는 배당소득에 대한 한계세율²¹⁾, D 는 배당, t_g 는 주식의 자본이득에 대한 발생기준의 한계세율, V 는 주식의 시장가치, S 는 신주발행액, r 은 주식의 균형명목수익률, u 는 시간을 나타내는 下添字이다. 식 (1)을

$$\lim_{u \rightarrow \infty} V_u e^{\frac{-r(u-u_0)}{1-t_g}} = 0 \dots\dots\dots(2)$$

20) 부채÷총자산 비율이 β 로서 일정한 값을 가진다는 가정은 투자자금 중의 자기자금과 타인자금의 비율이 $(1-\beta) : \beta$ 가 되는 것을 의미하므로 투자자금의 한계자본비용은 자기자본의 한계비용과 타인자본의 한계비용의 가중평균이 되며 이 때의 자기자본과 타인자본의 가중치는 각각 $(1-\beta)$ 와 β 이다. 그러나 자기자본비용에 관한 한 본 연구에서와 같이 β 의 값을 0이라 가정하여도 결과에는 아무런 영향을 미치지 않는다. 尹建永(1988)은 자본비용을 분석하기 위하여 부채÷총자산 비율 β 가 0이 아닌 보다 일반적인 모형을 이용하였다.

21) 우리나라의 경우 법인소득세 중 지급배당의 몫에 대한 현행개인소득세의 1/3 gross-up을 반영한 세율을 뜻한다.

이런 조건(transversality condition)하에서 u_0 시점에서의 주식가치에 대하여 풀면

$$V_{u_0} = \int_{u_0}^{\infty} \left(\frac{1-t_d}{1-t_g} D_u - S_u \right) e^{-\frac{r(u-u_0)}{1-t_r}} du \dots\dots\dots(3)$$

을 얻는다. 그런데 기업의 배당과 신주발행은 아래의 資金制約條件(cash flow constraint)을 만족시켜야 한다(하첨자 생략) :

$$D+q(K\delta+I)=(1-t_c)[PF(K, L)-\omega L]+(1+t_cE)S \dots(4)$$

여기서 q 는 자본재 1단위에 투자하는 데 소요되는 비용, K 는 자본량, δ 는 경제적 감가상각률, I 는 투자량, t_c 는 법인소득세율, P 는 생산물의 가격, F 는 생산함수, L 은 노동투입량, ω 는 임금률, E 는 증자 1원에 대한 소득공제액의 현재가치의 합이다. 단, q 는 투자세액공제, 투자준비금, 감가상각비의 공제 등에 따른 감세효과를 이미 반영한 것으로 본다²²⁾. 식 (4)에서 둘째 항은 총투자로서 감가상각에 따른 대체투자(replacement investment) $qK\delta$ 와 순투자 qI 의 합이다. 식 (4)의 오른쪽 첫째 항은 稅後收益을 나타내며 둘째 항은 新株發行代金과 新株發行에 따른 所得控除의 減稅效果를 반영하고 있다.

식 (4)에서와 같이 I 는 순투자량(net investment)을 나타내므로

$$\frac{dK}{du} = I \dots\dots\dots(5)$$

이 성립한다. 또한 배당성향이 일정한 값을 지니므로

22) 본 연구의 q 는 尹建永(1988)의 $q[1-ITC-t_c(Z+R)]$ 과 같음.

$$D = \alpha[(1-t_c)\{P F(K, L) - \omega L\} - qK\delta + t_c E S] \dots\dots(6)$$

로 나타낼 수 있다.

이제 기업의 문제는 (4)-(6)의 제약하에 (3)의 V_{u_0} 를 극대화 하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 투자, 신주발행, 배당에 관한 企業意思決定의 自由度(degree of freedom)는 (4)와 (6)의 제약으로 인하여 1밖에 되지 않는다. 예를 들어 배당이 결정되면 신주발행과 투자는 (4)와 (6)의 제약조건에서 구할 수 있으며 신주발행액이 결정되면 배당과 투자는 제약조건에서 구할 수 있다.

식 (4)와 (6)에서 D와 S를 구하면

$$D = \frac{\alpha[t_c E q I + (1-t_c)\{P F(K, L) - \omega L\} - qK\delta]}{1 + (1-\alpha)t_c E} \dots\dots(7)$$

$$S = \frac{qI - (1-\alpha)[(1-t_c)\{P F(K, L) - \omega L\} - qK\delta]}{1 + (1-\alpha)t_c E} \dots(8)$$

을 얻는다. 식 (8)과 (9)를 (3)에 대입하고 자본량 K와 투자량 I 사이의 동태적 제약조건 (5)를 고려하여 현재가치 「헤밀토니안」(present value Hamiltonian)을 쓰면 (하첨자 생략)

$$H = \left[\frac{1-t_d}{1-t_g} D - S + \lambda I \right] e^{-\frac{r(u-u_0)}{1-t_g}} \dots\dots\dots(9)$$

이 된다. 단 여기서 D와 S는 (7)과 (8)의 오른쪽 표현을 대신하고 있다.

일차조건은 $\frac{\partial H}{\partial I} = 0$ 으로부터

$$rq = \lambda \dots\dots\dots(10)$$

$$\frac{\partial H}{\partial K} + \frac{d}{du} \left(\lambda e^{-\frac{r(u-u_0)}{1-t_g}} \right) = 0 \text{으로부터}$$

$$\frac{1-t_d}{1-t_g} \frac{\partial D}{\partial K} - \frac{\partial S}{\partial K} + \frac{d\lambda}{du} - \frac{r}{1-t_g} \lambda = 0 \quad \dots\dots\dots(11)$$

을 얻는다. 단, 식(11)에서

$$r \equiv \frac{1}{1+(1-\alpha)t_c E} \left[1 - \frac{(1-t_d)\alpha t_c E}{1-t_g} \right] \quad \dots\dots\dots(12)$$

인데 이는 자기자금으로 이루어진 투자 1원에 따른 추가총액의 변화를 나타낸다. $\frac{\partial D}{\partial K}$ 와 $\frac{\partial S}{\partial K}$ 를 구하여 식 (12)에 대입하고 투자재의 가격상승률을 π 라하면 $\left(\frac{dq}{du} \equiv \pi \right)$,

$$\frac{PF_k}{q} = \frac{r^c + \delta}{1-t_c} \quad \dots\dots\dots(13)$$

을 얻는다. 단,

$$r^c = \left[\frac{r - (1-t_g)\pi}{1 - (\alpha t_d + (1-\alpha)t_g)} \right] \left[1 - \frac{(1-t_d)\alpha t_c E}{1-t_g} \right] \quad \dots\dots(14)$$

식 (13)은 株主의 富가 극대화되는 균형상태에서 자본 1원의 한계 생산물가치와 자본비용이 같아야 함을 뜻하며 식 (14)의 오른쪽 두번째 대괄호 안의 두번째 항은 증자소득공제에 의하여 자기자본의 자본비용이 $(1-t_d)\alpha t_c E / (1-t_g)$ 의 비율만큼 감소한다는 것을 보여주고 있다. 이제 식 (14)의 의미를 좀더 자세히 생각해 보자.

증자소득공제가 없고 신주발행이 限界資金源인 균형상태에서는 신주발행을 통하여 1원의 자금이 조달되었을 때 그 결과 주식의 시장가치 총액은 1원 증가하여야 한다. 만약 주식의 총시장가치가

1원보다 적게 증가하면 주주는 신주발행으로 인하여 資本損失(capital loss)을 입게 되므로 신주를 발행할 이유가 없다. 반대로 주식의 총시장이가가 1원보다 더 많이 증가하면 주주는 신주발행으로 인하여 자본이득을 얻게 되므로 1원의 신주발행에 따른 주식의 총시장이가증가가 1원으로 하락할 때까지 신주발행을 계속하려고 할 것이므로 기업의 재무구조는 均衡狀態에 있다고 볼 수 없다.

이와 같이 新株發行이 자기자금의 限界源이라는 가정에 기초한 이론모형에 의하면 증자소득공제는 자기자본의 한계비용을 $(1-t_d)\alpha Et_c/(1-t_g)$ 의 비율만큼 감소시킨다²³⁾.

〈表 2-14〉는 우리나라 제조업의 재무구조 지표, 차입금 평균이자율, 배당성향, 기업순이익률 등을 보여주고 있는데 이들은 개인소득세율, 법인소득세율, 〈表 2-13〉의 E 등과 함께 增資所得控除制度의 資本費用 引下效果를 분석하는 데 유용하다. 〈表 2-13〉의 마지막 列은 신주발행에 의하여 조달된 자기자본의 비용이 증자소득공제에 의하여 감소되는 비율을 증자소득공제율과 공제기간별로 보여주고 있다. 여기에 사용된 기업의 배당성향(α)은 〈表 2-14〉의 최근 10년간 제조업부문의 평균배당성향인 26.94%로 하였으며, 법인세율은 주민세를 포함하여 36.55%, 배당과 자본이득의 한계세율을 각각 25%와 0%로 하였다.

증자소득공제에 의한 자기자본의 한계비용 인하효과를 구체적으로 살펴보면 공제대상 기간이 3년, 공제율이 10%일 때 〈表 2-13〉에서 E가 0.277이므로 위의 각종 파라미터값을 사용하면 증자소득공제는 신주발행으로 조달된 자기자본의 비용을 2.0% 인하하는 효과를 지니는 것을 알 수 있다. 같은 방법으로 자기자본비용의 인

23) 여기서 t_d 는 배당소득에 대한 개인소득세 한계세율인데, 우리나라의 현행 개인소득세제하에는 1/3 gross-up에 따른 배당세액공제를 반영한 유효한계세율임.

〈表 2-14〉 製造業의 主要 財務變數

(單位：%)

	부채/ 총자본 (β)	차입금 의존도 (r)	차입금평 균이자율 (i)	배당성향 (α)	기 업 순이익률 (Rnp)	도매물가 상 승 률 (π)
1976	78.5	48.7	11.9	47.3	8.99	12.1
1977	77.8	47.0	13.1	55.4	8.84	9.0
1978	78.6	48.0	12.4	39.7	8.76	11.8
1979	79.0	48.4	14.4	42.6	9.27	18.6
1980	83.0	49.3	18.7	42.2	8.02	39.0
1981	81.9	49.4	18.4	29.0	9.07	20.4
1982	79.4	45.9	16.0	25.2	7.81	4.6
1983	78.3	43.7	13.6	18.6	8.34	0.2
1984	77.4	41.5	14.4	27.1	7.78	0.7
1985	77.7	46.7	13.4	32.8	7.70	0.9
1986	77.8	46.0	12.5	28.9	8.44	-1.5
1987	77.3	42.9	12.5	24.8	8.10	0.5
1988	74.7	39.4	13.0	27.2	8.04	2.7
1989	71.8	38.5	13.6	30.7	7.28	1.5
1990	74.1	42.8	12.7	29.1	6.81	4.2
1991	75.6	44.6	13.0	25.0	7.10	5.4
1976~91 평균	77.7	45.2	13.98	32.85	8.15	8.1
1982~91 평균	76.4	43.2	13.47	26.94	7.74	1.9

資料：한국은행, 『기업경영분석』, 각 연도.

———, 『우리나라의 자금순환』, 1992, 〈表 VI-6〉 및 〈表 VI-7〉.

———, 『경제통계연보』, 각 연도.

하올은 공제기간이 2년, 공제율이 10%일 때 1.4%, 공제기간이 3년, 공제율이 17%일 때 3.5%에 이르는 것을 확인할 수 있다.

공제기간이 3년, 공제율이 10%인 경우를 기준으로 하면 증자소득공제의 한계자기자금의 자본비용 감소효과가 2%이므로 신주발행의 자본비용에 대한 탄력성이 1.0이라 가정할 때 신주발행은 2.0% 늘어나는 데 불과하다. 여기에다 한계자금이 사내유보인 기업도 있다는 것을 감안하면 增資所得控除의 財務構造 改善効果는 2.0%보다 훨씬 더 작을 수밖에 없다.

증자소득공제의 자기자본비용 감소효과가 이와 같이 미미한 것은 이 제도의 재무구조 개선효과에 대한 정책담당자들의 기대와는 거리가 멀다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 증자소득공제제도가 뚜렷한 재무구조 개선효과를 지닐 것이라는 기대는 증자소득공제제도가 재무구조 개선효과를 지니는 데 필요한 조건이 충족되는 이론 모형에 기초한 예측과 상반된다는 것이다. 이는 곧 增資所得控除制度가 아무런 경제이론적 근거 없이 시행되어 왔음을 뜻하며, 1972년의 이른바 8.3 긴급조치에 의하여 처음 시행된 이래 증자소득공제가 재무구조를 개선하는 데 뚜렷한 기여를 했다는 증거가 발견되지 않고 있는 사실은 위의 계산에 사용된 이론모형의 예측이 현실과 부합된다는 것을 반증하고 있다.

기업의 自己資本依存度가 낮다는 것은 근본적으로 타인자본에 의한 기업경영이 자기자본에 의한 경영보다 유리하다는 것을 의미한다. 그러나 증자소득공제는 재무구조 개선효과가 극히 미미한 제도이다. 따라서 기업의 재무구조 개선을 위해서는 증자소득공제제도와 같이 경제논리에 의하여 뒷받침되지 않는 조세지원보다는 금융시장의 왜곡을 제거하여 금리의 가격기능을 회복시키고, 자금경색이나 도산의 위기에 처한 기업이 정부의 구제보다는 경쟁원리에 의하여 정리되게 하며, 경영권에 대한 지나친 보호를 철폐하여 재무구조가 취약한 기업의 대주주는 적대적 매수·합병(hostile take-

over)을 걱정해야 하는 경쟁적 기업환경을 조성함으로써 재무구조가 시장원리에 맞게 안정되어 가도록 유도하는 장기적인 접근이 필요하다.

5. 支援制度 사이의 調和

가. 準備金의 損金算入, 所得控除, 稅額控除

〈表 2-8〉, 〈表 2-9〉, 〈表 2-10〉, 〈表 2-13〉에서 각각 準備金制度, 減價償却加速, 增資所得控除의 減免效果를 분석하였다. 그런데 조세지원제도가 전반적으로 합리성을 지니기 위해서는 개별 지원제도 사이에 조화와 균형이 이루어져야 한다. 다시 〈表 2-8〉로 돌아가면 한계세율이 34%(주민세 포함 36.55%)일 때 3년 거치 후 3년간 분할환입하는 준비금 1원의 적립에 따른 감세효과는 0.12원이며 이는 0.33원의 소득공제와 동일한 감면효과를 지닌다. 만약 準備金制度가 과중한 기장부담을 납세자에게 안겨주는 것이 문제라면 3년 거치 후 3년간 분할환입하는 준비금제도는 동일한 감면효과를 주는 세액공제나 소득공제로 대체할 수도 있을 것이다.

마찬가지로 〈表 2-9〉를 이용하면 특별상각이나 일시상각과 동일한 감면효과를 지니는 投資稅額控除制度의 控除率을 계산할 수 있다. 예를 들면 耐用年數가 10년인 자산에 대한 30%, 50%, 100% 특별상각의 투자 1원당 감면효과는 각각 0.041원, 0.061원, 0.095원의 감가상각의 현재가치 증가로 나타나는데 이는 법인세율이 34%일 때의 세액공제로 환산하면 〈表 2-10〉에서와 같이 주민세를 포함하여 0.015원, 0.022원, 0.035원이 된다. 같은 방법으로 측정한 30%, 50%, 90% 일시상각의 투자 1원당 감면효과는 내용연수가 10년인 자산의 경우 각각 0.041원, 0.061원, 0.095원의 감가상각의 현재가치가 증가로 나타나며 이는 34%의 법인세율을

적용할 때 주민세를 포함하여 0.019원, 0.038원, 0.069원의 세액 공제에 해당된다.

나. 投資準備金과 加速減價償却

투자준비금제도 중 中小企業 投資準備金制度와 農漁村所得源開發事業 投資準備金制度, 首都圈外地域所在企業 投資準備金制度는 과세연도마다 자산가액의 일정비율을 준비금으로 적립하게 되어 있으므로 준비금제도의 투자유인 효과를 측정하기 위하여 투자 1원에 대한 준비금제도의 감면효과의 크기를 알아볼 필요가 있다. <表 2-15>는 사업용 자산가액의 20%까지 손금산입하여 3년 거치 후 3년간 균등분할 환입하는 중소기업투자준비금 1원의 감면효과를 일반상각만 적용되는 경우와 특별상각 또는 일시상각이 적용되는 경우에 대하여 계산한 것이다. 여기서 준비금제도의 감면효과가 감

<表 2-15> 中小企業 投資準備金の 損金算入에 따른 減稅效果

(單位: 원)

내용연수	일반상각	특별상각			일시상각		
		30%	50%	100%	30%	50%	90%
3	0.0300	0.0239	0.0209	0.0173	0.0288	0.0212	0.0088
5	0.0454	0.0368	0.0330	0.0266	0.0393	0.0292	0.0127
10	0.0780	0.0652	0.0591	0.0485	0.0616	0.0454	0.0196
15	0.1035	0.0879	0.0802	0.0666	0.0788	0.0577	0.0237
20	0.1239	0.1064	0.0976	0.0817	0.0924	0.0673	0.0262

- 註: 1. 중소기업투자준비금은 사업용자산가액 20%까지 손금산입할 수 있으며 농어촌소득원개발투자과 수도권외소재기업 투자준비금의 손금산입은 각각 사업용 자산가액의 15%와 10%까지 허용된다. 따라서 이 두 준비금의 손금산입에 따른 감세효과는 중소기업투자준비금의 손금산입에 따른 감세효과의 3/4과 1/2에 해당된다.
2. 법인세율 $t_c=34\%$ (주민세 포함 36.55%), 이자율 $i=13.47\%$.
3. 감세효과는 투자 1원에 대하여 계산한 것임.

가상각이 가속될수록 감소하는 것을 알 수 있는데 이는 준비금적립의 기준이 되는 자산가액이 감가상각이 가속될수록 빨리 감소하기 때문이다. 따라서 조세지원의 종합적 감면효과를 파악하기 위해서는 준비금제도와 감가상각가속의 相互作用을 고려하는 것이 필요하다.

중소기업 투자준비금제도와 농어촌소득원개발사업 투자준비금제

〈表 2-16〉 加速減價償却과 投資準備金積立의 同時適用에 따른 減稅效果

(單位 : %)

손금 산입률	내용 연수	일 반 상각률	특별상각률			일시상각률		
			30	50	100	30	50	90
10	3	0.0150	0.0191	0.0211	0.0235	0.0158	0.0209	0.0293
	5	0.0227	0.0285	0.0310	0.0354	0.0268	0.0336	0.0448
	10	0.0390	0.0477	0.0518	0.0589	0.0501	0.0610	0.0785
	15	0.0518	0.0624	0.0676	0.0767	0.0685	0.0827	0.1057
	20	0.0619	0.0737	0.0797	0.0905	0.0832	0.1002	0.1280
15	3	0.0225	0.0251	0.0264	0.0279	0.0230	0.0262	0.0315
	5	0.0340	0.0377	0.0393	0.0420	0.0366	0.0409	0.0479
	10	0.0585	0.0640	0.0666	0.0711	0.0655	0.0724	0.0834
	15	0.0777	0.0843	0.0876	0.0934	0.0882	0.0971	0.1116
	20	0.0929	0.1003	0.1041	0.1109	0.1063	0.1170	0.1345
20	3	0.0300	0.0311	0.0316	0.0322	0.0302	0.0315	0.0337
	5	0.0454	0.0469	0.0475	0.0487	0.0464	0.0482	0.0511
	10	0.0780	0.0803	0.0813	0.0832	0.0809	0.0837	0.0883
	15	0.1035	0.1063	0.1076	0.1100	0.1079	0.1116	0.1176
	20	0.1239	0.1269	0.1285	0.1313	0.1294	0.1338	0.1410

註 : 1. 법인세율 $t_c = 34\%$ (주민세 포함 36.55%), 이자율 $i = 13.47\%$
 2. 감세효과는 투자 1원에 대하여 계산함.

도, 수도권외지역소재기업 투자준비금제도는 다같이 3년 저치 후 3년 분할환입하지만 사업용 자산가액에 비한 준비금의 손금산입률은 각각 20%, 15% 10%로 서로 다르다. <表 2-16>은 이 세 가지 경우에 대하여 減價償却의 加速과 投資準備金の 相互作用을 고려한 綜合的 減免效果를 계산한 것이다. 준비금의 損金算入率 10%일 때에는 감가상각이 가속될수록 감가상각가속과 준비금적립의 종합적 감면효과도 뚜렷이 증가하는 경향을 보인다. 그러나 준비금의 손금산입률이 20%일 때에는 감가상각이 가속되어도 감가상각가속과 준비금적립의 종합적 감면효과는 민감한 변화를 보이지 않고 있는데 이는 감가상각 가속의 감면효과가 준비금의 감면효과와의 감소에 의하여 상쇄되고 있음을 뜻한다.

다. 納稅者가 選擇하는 支援制度

조세지원의 강도와 관련하여 반드시 검토되어야 할 것은 납세자가 선택적으로 적용하는 조세지원 사이의 균형문제이다. 예를 들면 新技術企業化 事業投資에 대해서는 국산기자재의 경우 10%의 투자세액공제와 90% 일시상각 중 하나를 택하여 적용하게 되어 있는데 <表 2-10>에 의하면 법인세율이 34%일 때 90% 일시상각의 감면효과는 내용연수 10년의 자산을 기준으로 할 때 6.9%의 세액공제와 같으므로 한계세율이 20%인 법인을 포함한 대부분의 법인의 경우 10% 세액공제가 훨씬 더 유리한 제도이다. 이러한 결론은 동일한 자산에 대하여 투자준비금을 적립할 경우 더욱 강화되는데 그것은 일시상각을 하면 투자준비금의 산출근거가 되는 사업용자산의 가액이 급속히 감소하기 때문이다.

〈表 2-17〉 所得階級別 法人數(1991年 申告分)

(單位：個， 圓)

	천만 미 만	천만 ~1억	1억~ 5억	5억~ 50억	50억~ 500억	5백억 이상	결 손	계
영 리 법 인	15,184	20,049	5,727	1,969	313	13	20,467(31.8)	64,352
일 반 법 인	4,803	4,465	1,301	601	52	2	6,695(37.4)	17,919
상 장 법 인	87	9	61	278	168	10	58(8.6)	671
비상장대법인	63	27	52	192	78	1	183(30.7)	596
중 소 법 인	10,861	15,548	4,313	898	15	0	13,531(30.0)	45,166
비영리법인	775	283	102	35	1	0	542(31.2)	1,738
공 공 법 인	1,736	4,276	857	89	17	9	448(6.0)	7,432
계	18,325	24,608	6,686	2,093	331	22	21,457(29.2)	73,522

註：() 안은 결손법인 비율.

〈表 2-18〉 法人稅 負擔率(1991年 申告分)

(單位：10億圓， %)

	외형(A)	총소득(B)	과표(C)	결정세액(D)	부담률(D/B)
영 리 법 인	333,514	12,933	9,969	2,669	20.9
일 반 법 인	48,928	2,342	2,076	613	26.2
상 장 법 인	133,393	5,766	3,735	958	16.6
비상장법인	58,915	1,728	1,470	465	26.9
중 소 법 인	92,278	3,097	2,688	633	20.4
비영리법인	3,693	123	111	34	27.6
공 공 법 인	37,548	4,369	4,365	694	15.9
계	374,755	17,425	14,445	3,397	19.5

註：총소득=과세소득+비용화소득(비과세+조감법상준비금과 특별상
각액)

※특별부가세 포함분임.

동일한 문제가 地方移轉事業投資에 대한 세액공제(3%, 국산 10%)와 일시상각(30%, 국산 50%) 중 택일, 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종시설투자에 대한 세액공제(6%, 국산 10%)와 특별상각(100%) 중 택일, 특정설비투자에 대한 세액공제(3%, 국산 10%)와 일시상각(30%, 국산 50%) 중 택일, 의료기기투자에 대한 세액공제(8%, 국산 10%)와 일시상각(30%, 국산 50%) 중 택일에서 나타난다.

라. 限界稅率

지금까지는 법인의 한계세율이 34%이며 할인율로는 차입금 평균이자율의 최근 10년 평균값이 적절하다는 가정 아래 세후할인율과 감세효과를 계산하여 왔다. 그런데 과세표준이 1억원 미만인 기업의 한계세율은 20%(주민세 포함 21.5%)이므로 이들에 대한 조세지원의 감면효과는 지금까지의 계산결과와는 상당히 다를 수 있음에 유의할 필요가 있다. 첫째, 현재가치로 환산할 필요가 없는 소득공제나 세액감면의 감면효과는 34분의 20으로 줄어들게 되며 현재가치로 환산할 필요가 있는 감면제도의 경우에도 지금까지와 동일한 세후할인율을 적용하는 것이 타당하다면 감면혜택은 34분의 20으로 줄어들게 된다. 그러나 기업의 규모가 작거나 기업의 규모는 크지만 과세소득이 적어 한계세율이 20%인 기업에 대해서는 지금까지 사용한 借入金 平均利率을 세전할인율로 사용하는 것이 적절하다고 하여도 세후할인율은 더 높아지게 된다. 그뿐만 아니라 현실적으로 한계세율이 20%인 기업의 세전할인율은 한계세율이 34%인 기업의 세전할인율보다 더 높을 가능성이 크므로 이들에 대한 조세지원의 감면효과는 <表 2-8>, <表 2-9>, <表 2-10>, <表 2-13>, <表 2-15>, <表 2-16> 등에 나타난 것보다 작을 것이다.

〈表 2-17〉은 1991년의 소득계급별 법인의 분포를 보여 주고 있는데 6만 4,352개의 영리법인 중 87.5%에 달하는 5만 6,330개 법인의 신고소득이 1억원 이하였으며 이 중 1만 5,963개 기업이 일반법인이고 3만 9,940개 기업이 중소기업이었음을 알 수 있다.

〈表 2-18〉은 法人種類別 法人稅負擔을 보여주고 있는데 영리법인 총소득의 42.1%, 총과표의 47.8%를 일반법인과 중소기업이 차지하였음을 고려할 때 한계세율이 20%인 기업에 대한 검토가 중요한 정책적 의의를 지니고 있는 것으로 생각된다.

V. 租稅支援制度의 役割과 要件

1. 租稅支援의 特徵

정부는 재정지출정책, 조세정책, 금융정책, 규제정책, 공공가격정책 등의 여러 가지 수단을 통하여 다양한 목표를 달성하고자 한다. 租稅政策은 정부가 사용할 수 있는 여러 가지 수단 가운데 하나로써 특정한 목표를 추구하는 데 있어 경우에 따라 주도적인 역할을 담당하기도 하고 보완적인 역할을 맡기도 한다. 따라서 조세정책의 일부를 구성하고 있는 조세지원정책도 재정지출정책, 금융정책, 규제정책, 공공가격정책 등과 代替關係 또는 補完關係에 있는 것으로 볼 수 있다. 조세지원이 정부가 정책목표를 달성하기 위해 사용할 수 있는 여러 가지 수단 중의 하나라는 사실은 조세지원에 적절한 역할이 부여되어야 하며 이를 위해서는 정책의 목표와 각 정책유형별 수단의 특징을 고려하여 조세지원의 역할이 설정되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 조세지원의 특징을 다른 정책수단의 특징과 간단히 비교해 볼 필요가 있다.

먼저 財政支出은 시장기구에 의존하지 않고도 대상부문에 직접적인 방법으로 자원을 배분할 수 있으므로 국방, 법과 질서의 유지, 사회간접자본의 형성, 국민교육과 같이 公共性이 매우 높거나 시장기구를 통한 자원배분으로는 정책목표를 효과적으로 달성하기 어려운 부문에 정부의 우선순위에 따라 자원을 배분하는 역할을 담당한다. 規制政策도 재정지출과 같이 자원배분에 대한 정부개입의 강도가 매우 높은데 그 역할은 주로 시장기구에 의한 자원배분이 公益과 상충되거나 효율성이 낮을 때 시장기구에 의한 자원배분에서 일반적으로 적용되는 것보다는 더 제한적인 ‘경기의 규칙’을 적

용함으로써 公益을 보호하고 자원배분의 효율성을 높이는 데 있다.

金融政策이 조세지원정책과 함께 논의되어야 하는 이유는 특히 우리나라의 경우 강력하고도 광범한 정부의 간섭으로 인하여 금융시장의 자원배분이 시장원리에 따라 효율적으로 이루어지지 못하고 公金融市場에서 적용되는 이자율이 시장 균형이자율보다 낮아 신용의 배분이 특혜를 수반하는 효과를 지니고 있기 때문이다. 公共價格政策의 주요 내용은 철도, 전기, 통신, 상하수도, 전매사업 등에서의와 같이 정부가 직접 생산하거나 公企業을 통하여 생산한 재화나 용역을 독점적으로 공급하는 부문, 교통서비스나 일부 교육서비스의 경우와 같이 민간이 생산을 주도하더라도 공공성이 높은 산업부문에 대해서 공급가격을 제한하는 것이라 볼 수 있다. 공공성이 강한 부문의 가격결정 원리로는 재화(및 용역)의 생산 및 소비에서의 효율성과 복지분배의 형평성을 추구하는 것이 중요하고 재화의 소비가 형평성에 중요한 영향을 미치지 않는 부문에서는 受益者 負擔原則(외부 비경제효과의 경우 原因提供者 負擔原則)이 큰 비중을 차지하게 된다. 공공가격정책은 시장기구를 이용하여 자원배분을 조절하는 점에서는 재정지출에 비해 간접적인 자원배분 방법으로 볼 수 있다.

租稅支援은 자원배분의 조정을 위하여 상대가격을 변화시키고 시장기구를 이용하는 점에 있어서는 공공가격정책과 비슷하며 개인소득세의 조세지원과 같이 주로 재분배에 목적을 두고 있는 경우에는 직접적인 배분방식에 의존하는 재정지출과 유사한 면도 있다. 우리나라에서 사용되고 있는 조세지원제도의 대부분은 경제발전을 촉진하기 위하여 기업과 개인의 자원배분 행태를 변화시키는 목표를 지니고 있으며 개인의 소득, 소비, 부에 관련된 조세의 경우에는 재분배가 중요한 의미를 지니는 것으로 볼 수 있는 경우가 많다.

조세지원은 대체로 자원배분과 분배의 조정에 목적이 있는 것으

로 볼 수 있다. 이러한 조정의 필요성은 시장의 失敗 또는 시장의 不完全性에 기인할 수도 있고 정부가 추구하는 다른 정책을 보완하거나 부작용을 완화할 필요가 있을 때 발생할 수도 있다. 시장이 완전하여 자원배분이 효율적으로 이루어져도 시장에 의한 분배가 형평에 관한 지배적인 價値基準에 맞지 않을 경우 재분배의 필요성이 있게 된다. 한편 시장이 불완전할 경우 고소득계층에 비해 저소득계층의 경쟁력이 더욱 위축되는 경향이 있으므로 재분배의 필요성은 더욱 강하게 나타난다고 볼 수 있다. 시장의 실패나 불완전성과 관련된 자원배분의 조정을 위한 지원제도의 예로는 기술발전, 산업합리화, 경제의 균형발전, 교육, 예술 등 공공성이 강한 부문에 대한 조세지원을 생각해 볼 수 있다. 다른 정책을 보완하거나 부작용을 완화하기 위한 지원제도로는 정부의 재정지출 부담을 줄이기 위한 양도소득세 감면이나 사업소득, 부동산소득, 양도소득 등과 근로소득 사이의 세부담균형을 위한 근로소득우대제도를 들 수 있다.

지원제도의 일차적 목적이 자원배분의 조정에 있어도 조세지원의 所得效果로 인하여 경제적 복지분배에도 영향을 미치게 되며 반대로 일차적 목적이 재분배에 있어도 代替效果로 인하여 자원배분에 영향을 미치게 되는 것이 보통이다. 그러므로 조세지원제도의 효과를 자원배분효과 또는 재분배효과 중의 하나에만 국한하여 논의하기는 어렵다. 예를 들면 투자촉진을 위한 지원제도가 일차적으로는 자원배분에 영향을 미치겠지만 자본수익률과 임금률에 변화를 가져와 所得과 富의 분배에도 영향을 미치게 되며 소득재분배를 일차적 목표로 하는 所得控除制度가 상대가격의 변화로 인하여 貯蓄, 消費, 勞動供給 등 자원배분에도 영향을 미칠 수 있는 것이다.

실제로 사용되고 있는 조세지원은 소득효과와 대체효과를 동시에 지니는 것이 보통이므로 특정한 지원제도의 일차적 효과가 자원배분인지 아니면 재분배인지를 단정적으로 判別하기가 어려운 경

우도 있다. 예를 들면 教育費控除의 경우 소득효과 외에도 교육비를 인하하는 효과를 통하여 대체효과도 지니므로 조세지원효과와 초점이 재분배에 있는지 아니면 자원배분에 있는지 아니면 양자 모두에 있는지를 판단하기 어려운 것이다. 특정 지원제도의 목적이 자원배분의 조정에 있다고 할 때 이는 그 핵심적 기능이 자원배분의 조정에 있다는 것을 뜻할 뿐 재분배에는 아무런 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 재분배를 목적으로 하는 지원제도의 경우에도 마찬가지이다.

조세지원제도의 설계와 관련하여 보면 지원의 목적이 자원배분의 조정에 있다 하여도 조세지원에 수반되는 상대가격의 변화에 기인하는 소득효과가 분배에 미치는 영향을 고려하여야 하며 반대로 지원의 목적이 재분배에 있을 때에도 자원배분의 왜곡효과를 면밀히 검토하여야 할 것이다. 우리나라의 조세지원제도는 再分配機能보다 資源配分機能에 상대적으로 더 큰 비중을 두고 있는 것으로 평가되고 있다. 이는 실제로 지금까지의 경제정책의 주된 목표가 빈부격차의 축소보다는 경제성장의 촉진에 있었기 때문이기도 하지만 자원배분의 조정을 위한 조세지원제도의 대부분이 포괄적인 경제적 효과를 목표로 하는 것이 아니라 좁게 규정된 정책목표를 추구하는 것이어서 可視性이 높은 데에도 원인이 있는 것으로 보인다. 그러나 좀더 자세히 살펴보면 경제성장을 중시하는 정책의 형성과정에서는 조세지원의 재분배기능이 소홀하게 다루어지는 경향이 있었으며 재분배에 대한 관심이 높아진 1980년대 이후에는 근로자를 위한 조세지원을 제공함에 있어 자원배분의 왜곡에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않은 면도 있었다는 점에 유의할 필요가 있다.

2. 租稅支援의 役割

조세지원은 정부가 사용할 수 있는 다양한 정책수단의 하나이므로 조세지원의 역할은 조세지원 및 조세지원과 대체관계 또는 보완 관계에 있는 다른 정책수단의 특징을 고려하여 결정되는 것이 이상적이다. 조세지원이 담당해야 하는 역할의 내용을 구체적인 제도를 염두에 두지 않고 일반적인 원칙에 따라 규정하는 것은 어려운 일이다. 그러나 재분배와 자원배분의 조정을 조세지원의 기본목적으로 보고 정부가 사용하는 구체적인 정책수단의 특징을 고려해 보면 조세지원이 담당해야 할 역할의 범위에 대한 논의가 어느 정도 가능하다.

再分配를 주된 목적으로 하는 조세지원의 범위를 納稅者의 특수한 사회경제적 여건이나 구체적이고도 특정한 경제행위가 있을 때에만 감면혜택이 주어지는 것으로 비교적 좁게 정의할 때 그 내용은 주로 근로소득과 근로자의 저축에 대한 감면을 중심으로 하는 개인소득세의 지원으로 구성된다. 한편 개인을 대상으로 하는 재분배는 財政支出을 통해서도 이루어질 수 있으므로 재분배를 목적으로 하는 조세지원정책은 재정지출정책과의 적절한 역할분담을 이루는 것이 중요하다. 구체적인 재분배역할의 分擔內容은 재정에 대한 국민의 기대, 재분배 대상의 범위, 필요한 지원의 강도, 지원대상 선정기준의 보편성, 경제행태의 가격에 대한 탄력성 등에 따라 달라진다.

일반적으로 施惠的인 재정지출에 대한 기대수준이 높을수록, 지원의 대상 범위가 좁을수록, 필요한 지원의 강도가 높을수록, 지원의 대상을 간단하고 객관적인 기준에 의하여 판단하기 어려울수록, 그리고 조세지원에 따른 상대가격의 변화가 크고 경제행위 주체의 행태가 價格信號에 민감할수록 직접배분방식에 의한 재정지출을 통한 지원의 타당성이 높아지는 반면, 지원대상이 보편적인 기준에

의하여 객관적으로 규정될 수 있고 가격에 대한 경제행태의 彈力性이 작을수록 간접배분방식의 조세지원을 제공하는 것이 바람직하다.

자원배분의 조정은 경제성장과 관련하여 우리나라 조세지원제도가 가장 역점을 두고 추구해 온 목표로서 이를 위한 지원제도는 貯蓄과 投資促進, 中小企業支援, 技術 및 人力開發, 輸出 및 海外事業支援, 地方移轉, 産業合理化, 財務構造改善 등 기업의 자원배분에 영향을 미치는 것이 주류를 이루고 있다. 개인의 행태에 영향을 미치는 것으로는 勤勞者의 保險料 控除나 財形貯蓄, 우리社株 取得, 勤勞者證券貯蓄, 勤勞者株式貯蓄에 대한 세제상 지원 등을 들 수 있으나 저소득계층을 위한 재분배정책의 부수적 효과로 자원배분에 영향이 미치는 것으로 볼 수 있는 경우가 많다. 기업을 대상으로 하는 조세지원은 기본적으로 투자비용을 줄이거나 투자수익에 대한 세부담을 경감시켜 지원대상인 경제활동의 세후수익률을 제고시킴으로써 정책적으로 중요한 부문에 보다 많은 자원이 배분되도록 유도하는 것이다.

자원배분의 조정을 위한 조세지원은 價格機構를 이용하는 간접적인 수단이기 때문에 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 재정지출이나 규제정책과 같은 직접적인 정부개입에 비해 보다 더 정교한 정책분석을 필요로 한다. 또한 가격기구를 이용하는 조세지원이 효과적으로 자원배분을 조정할 수 있기 위해서는 가격신호에 민감하게 반응하는 부문에 제공되어야 하는 것은 당연하다. 가격신호에 민감하지 않은 부문에서는 재정지출이나 규제정책이 주도적인 역할을 담당하고 조세지원정책은 보조적 또는 상징적 역할을 담당하는 데 그쳐야 할 것이다. 가격신호에 대한 경제행태의 彈力性이 낮은 부문에 조세지원이 제공될 경우 지원의 규모에 비하여 효과가 적을 뿐만 아니라 대체효과보다 소득효과가 더 두드러지게 되어 예상하지 않은 부작용을 초래할 수도 있다. 탄력성의 문제가 있

는 지원제도의 예로는 재무구조 개선을 위한 増資所得控除制度和 代替取得이 수반되지 않는 各種 讓渡所得稅 減免制度를 들 수 있다.

3. 租稅支援制度의 要件

지금까지의 논의를 기초로 하여 조세지원제도가 효과적이기 위해 갖추어야 할 요건을 정리해 보면 첫째, 정책목표를 달성하는 수단으로서 조세지원이 타당성을 지녀야 한다는 것인데 이는 조세지원 이외의 다른 정책수단에 비해 조세지원이 더 적절한 수단이어야 함을 뜻한다. 둘째, 자원배분의 조정을 위한 조세지원이 세수감소와 형평성의 저하를 정당화하기에 충분한 효과를 얻을 수 있어야 한다. 셋째, 두번째 요건과 대응되는 것으로서 재분배를 위한 조세지원이 과도한 자원배분의 왜곡을 유발하지 않아야 한다. 넷째, 개별지원제도가 합리적인 구조를 지니며 적절한 강도의 지원을 제공하여야 한다.

조세지원의 효과성이 낮거나 다른 정책수단이 더 효과적이어서 조세지원의 타당성이 의문스러운 예의 하나로 재무구조개선을 위한 増資所得控除制度를 들 수 있다. 기업의 재무구조가 취약한 이유를 생각해 보면 배당소득의 二重課稅도 있겠지만 금융시장에 대한 정부의 과도한 개입과 금융시장의 후진성으로 인하여 이자율이 금융시장의 효율적 자원배분을 유도하는 신호로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 데에다 정부의 공금리정책이 자기자본 경영보다 借入經營이 원천적으로 유리하게 하는 요인으로 작용해 왔다는 사실이 더 강조되어야 할 것이다. 그렇다면 재무구조의 개선을 유도하기 위해서는 조세지원보다는 장기적으로 금융시장의 가격기능을 정상화하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

만약 재무구조가 취약한 근본 원인이 금융시장의 구조적 문제에

있음에도 불구하고 조세지원을 재무구조개선의 수단으로 사용할 경우 조세지원의 강도에 비해 미미한 재무구조 개선효과를 얻을 수 있을 따름이며 조세지원이 과도하게 되면 조세제도가 畸形化하는 결과가 나타날 수도 있다. 실제로 1990년과 1991년의 경우 중자소득공제에 의한 감면이 각각 4,738억원과 4,764억원에 달하여 기술·인력개발에 대한 감면의 3배, 설비투자지원의 2.2배, 중소기업 지원의 9.5배나 되었음에도 불구하고²⁴⁾ 이렇다 할 재무구조개선의 효과를 얻지 못하고 있는 사실은 기술·인력개발, 설비투자, 중소기업육성 등을 통한 생산성제고와 구조조정 중요성을 생각할 때 막대한 규모의 租稅支援이 効果性이나 政策目標의 우선순위에 대한 신중한 고려 없이 제공되고 있음을 입증하는 것으로 볼 수 있다.

조세지원의 타당성이 문제가 되는 다른 경우로서 흔히 볼 수 있는 것은 조세지원과 재정지출 사이의 역할분담이 불합리하게 이루어진 경우이다. 예를 들면 공공성이 강조되는 사회간접자본에 대한 투자에는 재정지출을 통한 자원배분의 조정이 이루어져야 한다는 원리에 비추어 볼 때 사회간접자본투자에 대한 조세지원의 타당성이 의심스러우며 地價補償의 성격을 지니는 公共事業用地의 讓渡에 대한 讓渡所得稅減免과 이와 유사한 각종 양도소득세감면도 적정한 지가보상을 위한 재정지출로 대체되어야 할 것이다. 지방이전에 대하여 다양한 조세지원이 제공되고 있지만 국토의 균형발전이 이루어지지 않는 중요한 이유가 사회간접자본의 지역적 불균형에

24) 통계적으로 나타나는 기술·인력개발에 대한 감면실적 중에서는 준비금의 손금산입이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 제4장에서 설명한 대로 준비금의 순감면효과는 손금산입만 고려한 감면실적의 3분의 1에 불과하다. 준비금의 감면효과를 순감면효과로 환산하여 보면 1988년부터 재무구조개선을 위한 중자소득공제의 감면이 기술·인력개발에 대한 감면보다 더 큰 값을 지니 왔으며 1990~91년에는 기술·인력개발에 대한 감면이 재무구조개선을 위한 감면의 5분의 1에도 미치지 못하였음을 알 수 있다. 중소기업 투자준비금의 감면실적과도 동일한 방법으로 비교할 수 있다.

있다면 지방이전을 유도하는 정책은 재정지출이 주된 정책수단이 되어야 하며 조세지원은 제한적·상징적 지원을 제공하는 데 그쳐야 할 것이다.

중소기업의 생산성과 경쟁력을 높이기 위한 조세지원도 조세지원의 타당성이 문제가 되는 경우라고 생각된다. 사실 중소기업의 생산성이나 경쟁력이 낮은 근본적 이유는 세부담보다는 擔保貸出과 대기업 위주의 신용배분 慣行, 대기업과 중소기업 사이의 協商力(bargaining power) 격차, 기술 및 시장에 관한 정보의 부족 등에 있다고 볼 수 있으므로 중소기업문제의 본질에 접근하기 위해서는 국민경제의 관점에서 본 信用配分의 效率性 提高와 중소기업에 대한 대기업의 횡포를 방지하기 위한 거래질서를 확립하고 정보의 신속·정확한 수집과 교환이 이루어질 수 있는 체계를 구축하기 위하여 제도적·재정적 지원을 제공하는 데 역점을 두는 것이 중요하며 租稅支援은 보조수단으로 사용하는 것이 합리적일 것으로 보인다.

이러한 견해는 물론 중소기업에 대한 현행 지원제도에 개선의 여지가 없다는 것을 뜻하지는 않는다. 주로 중소기업을 대상으로 하는 지원제도 중 준비금제나 특별상각과 같이 記帳能力의 부족으로 중소기업이 활용하기 어려운 間接減免은 直接減免으로 대체하고 소득공제나 간접감면의 경우처럼 감면의 효과가 한계세율에 비례하는 경우에는 한계세율이 낮은 기업에 대한 지원효과를 고려함으로써 지원의 실효성을 높여야 할 것이다.

자원배분의 조정을 위한 조세지원이 부작용을 정당화하기에 충분한 효과를 지니지 못하는 경우는 주로 조세지원의 효과성이 낮을 때 발견되는데 인구증가를 억제하기 위하여 교육비 공제대상 자녀수를 제한하는 것이 한 예가 될 것이다. 이론적으로는 교육비의 감면혜택이 줄어들게 되면 事前的으로 자녀의 출산을 줄이는 효과가 있을 수 있지만 교육비공제에 대한 出產率의 탄력성이 극히 낮고

이미 태어난 자녀의 교육비공제를 제한하는 것은 불공평할 뿐만 아니라 倫理的으로도 설득력을 지니지 못하는 것이다. 근로자저축에 대한 조세지원도 근로자의 재산형성을 장려하기 위한 유인제도로 이해한다면 원래의 목적인 자원배분의 조정에 있어서는 뚜렷한 효과를 얻지 못하는 것으로 평가할 수 있다. 또한 소득재분배면에서는 근로자와 비근로자 사이의 재분배에는 기여하지만 저소득 근로자에 비해 고소득 근로자에게 유리한 지원제도라는 부작용을 안고 있다.

한편 形式論理에 구애되지 않고 근로자저축에 대한 조세지원의 주된 목적이 재분배에 있는 것으로 이해한다면 이들 중 지원대상 저축의 유형을 매우 좁게 규정한 근로자증권저축과 근로자주식저축은 재분배를 위한 조세지원이 자원배분의 왜곡을 유발하는 예로 볼 수 있다. 이 두 저축지원제도는 근로자의 저축을 장려하는 동시에 증권시장 또는 주식시장의 浮揚에도 기여하도록 하는 정책적 고려에서 만들어진 것인데 근로자의 포트폴리오에서 증권이나 주식 이 차지하는 비중을 人爲적으로 높이는 것이 증권이나 주식에 대한 총수요를 얼마나 확대할 수 있는지도 의문이지만 金融資産과 實物資産, 그리고 금융자산 사이의 구성을 왜곡하는 문제가 있음에 유의하여야 한다. 재분배를 위한 조세지원의 왜곡효과는 年金所得, 實費辨償의 給與, 福祉厚生の 給與, 生産職勤勞者의 延長時間勤務에 대한 급여 등에 대한 비과세에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 소득의 일부를 비과세함으로써 給與體系가 왜곡되고 그 결과 근로소득세의 세원관리가 어렵게 되고 세부담이 불공평하게 분배되는 부작용이 있다.

지원제도의 구조와 지원강도의 적정성에 대한 비판은 사실상 모든 個別支援制度에 대하여 가할 수 있겠지만 여기서는 원칙적인 수준에서만 논의한다. 먼저 개인소득세의 지원에 있어 소득공제와 세액공제 사이의 합리적 선택, 근로소득공제와 근로소득세액공제의

중복, 근로자저축에 대한 지원, 1세대 1주택·공공사업용토지·토지 개발공사에 양도하는 토지에 대한 양도소득세(법인의 경우 특별부가세)감면 등에서는 지원제도에 구조적 문제가 있을 뿐만 아니라 支援強度의 수준이 과도한 것으로 판단된다. 법인소득세의 조세지원에도 제도의 구조적 합리성과 지원강도의 적정성이 문제가 되는 부분이 많은데 준비금제도와 특별상각의 상호작용, 선택적으로 적용하게 되어 있는 특별상각과 투자세액공제의 지원강도 차이, 한계세율이 낮은 中小法人과 한계세율이 높은 大規模法人에 대한 감면 효과의 차이, 記帳能力이 약한 중소기업에 적용되는 간접감면(특별상각, 준비금제도)의 실효성, 증자소득공제의 재무구조개선 효과에 대한 경제논리적 근거 등의 문제와 관련하여 조세지원제도의 설계에 대한 접근방법을 재검토할 필요가 있다.

VI. 租稅支援制度의 發展方向

1. 基本方向

조세지원제도의 기본적 발전방향은 조세제도 전체의 발전방향과 분리되어서 논의될 수 없는 문제이다. 1970년대 후반부터 경제학계와 영국·미국의 조세정책담당자 사이에서 논의되기 시작하여 이제는 우리나라의 조세정책담당자들에게도 공감을 얻고 있는 소득과세의 발전방향은 課稅基盤을 넓히고(base broadening) 한계세율을 낮추는 것(low marginal tax rate)이다. 개인소득에 대한 세원관리가 허술하고 완전한 종합과세가 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 개인소득과 법인소득의 과세에 있어 좁게 정의된 지원대상과 지원목표를 위하여 特例形式의 다양한 조세지원을 제공하고 있는 우리나라 소득과세제도의 현황을 생각해 보면 이러한 처방은 우리나라의 稅制發展을 위해서도 유용한 것으로 판단된다.

또한 소련의 붕괴와 동유럽 사회주의 경제체제의 몰락 이후 自國의 경제적 이익을 더욱 중시하는 국제적 분위기가 형성되고 우리나라의 주요 交易對象과의 通商摩擦이 중요한 경제정책과제로 등장하고 있는 최근 국제적 여건을 고려할 때 조세지원이 교역대상국의 눈에 불공정한 것으로 비치지 않게 하는 노력이 필요하다. 특히 特例的인 형태로 제공되는 각종 감면의 범위와 종류를 줄이는 대신 전반적으로 한계세율을 낮추는 방향으로 조세제도를 발전시켜 나간다면 공정한 세계시장 참여자로서의 한국의 이미지를 높이고 원만한 대외 경제거래 관계를 정착시키는 데도 도움이 될 것이다.

課稅基盤을 확대하기 위하여서는 조세지원의 타당성, 효과성, 지

원방법과 지원강도의 적정성 등을 검토하여 전반적인 지원대상의 범위와 지원의 강도를 조정하여야 할 것이다. 특히 효과성이 없는 조세지원은 과감히 폐지하고 중복되는 지원수단을 統廢合하며 과도한 지원이 제공되는 부분은 지원의 강도를 조정하여야 한다. 특례적인 조세지원이 줄어들고 과세기반이 확대되면 일정한 크기의 조세수입을 얻는 데 필요한 세율을 인하할 수 있게 되는데 이는 조세제도의 歪曲效果를 줄인다는 이점을 지닐 뿐만 아니라 기장 능력이나 조세지원에 대한 정보의 부족으로 인하여 특례적인 조세지원 제도를 제대로 활용하지 못하는 중소기업에서 실질적인 지원을 제공하게 되는 효과도 지니게 될 것이다.

조세지원대상의 범위와 지원의 강도가 우선적으로 축소조정되어야 할 부분으로는 增資所得控除制度和 讓渡所得稅 또는 特別附價稅의 감면을 생각해 볼 수 있다. 특히 增資所得控除制度는 1990년 이후 감면액이 4,700억원을 넘는 대형 지원제도가 되었음에도 불구하고 재무구조개선에 뚜렷한 기여를 할 수 있다는 경제이론적 근거나 경험적 증거를 지니지 못한 제도이므로 폐지되어야 할 것이다. 讓渡所得稅 또는 特別附價稅의 감면은 재정지출이 담당해야 할 역할을 대행하는 경우가 많으며 대체취득과 단순한 양도 사이의 명확한 구별이 없고 감면의 크기는 資本利得率에 비례하게 되어 있어 지원제도로서의 기본요건을 갖추었다고 보기 어려운 면이 있다. 財政支出政策의 조정을 통하여 공정성이 강한 사업을 위한 토지의 취득은 시장가격기준으로 이루어지게 하고 유인을 제공하기 위한 양도세의 감면은 지원의 강도를 합리화함으로써 讓渡所得稅의 감면을 대폭 줄여야 한다.

개인소득과세의 조세지원은 대부분이 사업소득과 부동산소득, 양도소득 등의 자본소득에 대한 稅源管理의 허술함에 따른 불공평성을 완화하기 위하여 근로소득과 근로자의 자본소득에 대한 세부담을 경감해주는 목적으로 사용되고 있다. 개인소득과세에 있어 조세

지원이 재분배정책 수단으로 이용되는 것이 근본적으로 잘못된 것은 아니다. 그러나 개인소득과세의 발전을 위해서는 사업소득과 부동산소득, 양도소득 등의 자본소득에 대한 세원관리를 강화하여 세 부담분배의 공평성을 제고함으로써 근로소득(또는 근로자의 근로소득 및 자본소득)에 대한 稅制上 優待制度를 폐지할 수 있는 여건을 마련하고 아울러 개인소득과세의 기반을 확대하여 개인소득세의 세수입 확보 기능과 재분배 기능을 강화해 나가야 한다. 개인소득세의 세원관리 강화는 우리나라 세제발전의 전제가 되는 과제로서 세계의 公平性 提高와 所得課稅의 機能強化에 必要할 뿐만 아니라 재분배를 위한 각종 지원제도를 統廢合·單純化할 수 있는 여건을 마련함으로써 재분배를 위한 조세지원의 왜곡효과를 완화하는 데도 기여하게 될 것이다.

租稅支援制度의 발전을 위해서는 조세지원에 대한 정책접근의 방식에도 변화가 있어야 할 것이다. 특히 조세정책의 형성과정에서 조세지원의 타당성과 효과성에 대한 과학적인 정보가 충분히 투입되어 경제정책수단으로서의 조세지원의 역할이 선명하게 부각되어야 하며 아울러 지원제도의 구조, 지원의 강도, 예상되는 부작용 등에 대한 철저한 분석이 이루어져야 할 것이다. 특정한 정책목표를 추구함에 있어서 다른 어떤 정책수단보다 조세지원이 효과적이라는 판단이 논리적이고도 정밀한 經濟分析보다는 소수 정책담당자의 개인적인 信念이나 直觀에만 의존하게 될 경우 효과성 없는 지원제도가 남발되어 세원이 낭비되고 자원배분이 왜곡되며 세부담 분배가 불공평하게 된다. 또한 조세지원이 객관적인 논리에 의하여 뒷받침되지 못할 때 조세지원이 정치적 흥정의 대상이 되거나 한번 시행된 지원제도를 특정 납세자집단이 既得權化하는 등 조세지원을 노리는 이익집단의 무리한 압력에 정부가 효과적으로 대응하기도 어렵게 된다.

租稅支援制度의 合理化는 지원대상의 선정, 지원방법의 선택, 그

리고 지원강도의 수준을 적정하게 하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 원칙적으로 조세지원은 조세지원이 효과적인 부문에 집중적으로 제공되어야 하며 조세지원의 효과성이 낮은 부문에 대한 조세지원의 역할은 보다 효과적인 정책수단에 대한 보조적인 역할이나 상징적인 역할을 담당하는 데 그쳐야 할 것이다. 이와 관련하여 財務構造改善, 地方移轉, 産業合理化 등을 위한 조세지원은 재검토되어야 할 것이다.

조세지원은 일반적으로 所得効果와 代替効果를 동시에 지니며 지원의 목표는 자원배분의 조정과 재분배로 크게 나누어 볼 수 있는데 조세지원이 성공하기 위해서는 조세지원의 효과와 지원의 목적을 고려하여 목적에 맞는 지원방법을 선택하는 것이 중요하다. 예를 들면 개인소득의 과세에 있어 소득공제와 세액공제 사이의 선택이 경제원리에 맞지 않게 이루어진 것이나 법인소득세에 있어 損失準備金制度가 조세지원의 목적에 맞지 않게 설계된 것은 지원방법의 선택에 관한 분석이 부족하였기 때문인 것으로 생각된다.

지원강도의 수준을 정하는 데 있어서도 정밀한 경제분석이 필수적이다. 그러나 준비금제도와 가속감가상각 또는 投資稅額控除가 重複適用될 경우 과도한 지원이 이루어지게 되는 것이나 신기술기업화사업, 지방이전사업, 산업합리화에 따른 사업전환·주력업종시설투자, 의료기기투자 등에 대하여 납세자가 선택하여 적용할 수 있는 감가상각의 가속과 투자세액공제의 지원강도의 수준에 현저한 차이가 나는 것은 지원강도의 수준에 대한 정밀한 분석이 이루어지지 않았음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

2. 改善方案

그러면 앞에서 제시된 租稅支援制度의 기본적 발전방향을 염두에 두고 우리나라 조세지원제도의 발전을 위해 구체적으로 시행해

야 하는 개선방안은 무엇인가? 이제, 지금까지 논의한 여러 가지 개선방안을 항목별로 정리해 본다.

가. 個人所得稅의 支援制度

- 1) 個人所得稅制度를 單純化하고 再分配機能을 強化하기 위하여 근로소득 세액공제는 폐지하는 대신 근로소득공제를 조정한다.
- 2) 保險料와 教育費控除는 定率의 세액공제로 대체하고 교육비공제대상 자녀수의 제한을 폐지한다. 아울러 근로소득에서만 공제하게 되어 있는 의료비, 보험료, 교육비의 공제를 종합소득에서 공제할 수 있게 하여야 한다.
- 3) 災害損失에 대한 稅額控除는 所得控除로 代替한다.
- 4) 재형저축, 근로자증권저축, 근로자주식저축, 우리스주 취득 등 근로자의 저축을 위한 지원은 적용대상 자산의 종류를 다양하게 하고 적용대상 저축금액의 한도는 定額으로 하며 지원의 강도는 모든 支援對象貯蓄에 대하여 균일하게 하되 저축의 계약 기간에 따라 차등을 두어야 한다. 또한 장기적으로는 저축에 대한 지원대상을 근로자로부터 모든 납세자로 확대하는 방안이 검토되어야 한다.
- 5) 實費辨償의 給與, 福祉厚生の給與, 生産職 勤勞者의 延長時間·夜間·休日 勤勞에 대한 給與, 각종 年金所得 등에 대한 免稅를 縮小 또는 廢止하여 세원을 확대하고 급여체계의 왜곡을 바로 잡아 公平성을 제고한다. 만약 저소득계층의 세부담을 더 줄일 필요가 있으면 綜合所得控除를 확대한다.
- 6) 사업소득, 부동산소득, 양도소득 등 부유층에 집중되어 있으면서 脫漏가 심한 資産關聯所得에 대한 세원관리가 개선되어가는 대로 근로소득에 대한 稅制上 優待制度를 점진적으로 축소하고 궁극적으로는 개인소득 유형별 차등을 철폐한다.

- 7) 讓渡所得의 減免은 대상의 범위를 대폭적으로 축소하고 지원 강도의 수준을 낮추어 지원의 수준을 합리화한다. 공장·목장의 이전이나 1세대 1주택과 같은 대체취득의 경우 資產保有期間 동안의 平均資本利得率, 代替取得의 規模, 讓渡所得의 規模, 保有資產의 處分과 資產의 新規取得 사이의 期間을 고려하여 감면이 이루어져야 하며 공공사업·도시재개발·국민주택건설 등을 위한 토지의 양도소득면제, 한국토지개발공사·대한주택공사·도시개발공사·농어촌진흥공사·국가 및 지방자치단체·한국컨테이너부두공단 등에 양도하는 토지에 대한 양도소득세 면제, 개발사업시행자의 양도소득세 면제 등을 폐지한다²⁵⁾.
- 8) 사업소득, 부동산소득, 양도소득 등에 대한 세원관리가 강화되고 租稅支授對象의 범위가 전반적으로 축소되어 과세기반이 확대되면 개인소득세의 세율을 낮추는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현행의 개인소득세 最高限界稅率은 50%인 데 비해 법인소득세의 最高限界稅率은 34%이어서 법인소득세율보다 개인소득세율을 인하하는 것이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

나. 法人所得稅의 支援制度

- 1) 전반적으로 조세지원대상의 범위를 축소하는 지원강도의 수준을 下向調整하는 대신 세율을 인하한다. 이는 記帳能力이 약한 中小企業의 세부담을 효과적으로 경감시키는 동시에 특례적인 조세지원이 야기할 수도 있는 통상마찰의 소지를 미연에 제거하는 효과도 지니게 된다.
- 2) 공공법인에 대한 低率課稅는 폐지한다. 특히 민간기업과 경쟁관계에 있거나 공공성보다 수익성이 더 중요한 공공법인, 또한

25) 법인의 경우는 양도소득세 대신 특별부가세 감면이 적용됨.

기업의 공개로 민간자본이 自己資本으로 참여하고 있는 공공법인에 대해서는 우선적으로 일반법인과 같이 과세한다.

- 3) 準備金制度 중 수출손실준비금, 해외시장개척준비금, 해외사업손실준비금, 해외투자손실준비금 등의 손금산입이 과도하게 이루어지게 되어 있는 구조적 문제를 개선하여 조세지원의 효율성을 높인다.
- 4) 納稅의 移延을 이용하는 間接減免制度인 준비금제도와 가속감가상각은 記帳能力이 약한 중소기업이 사용하기에는 번거로운 문제가 있으며 준비금제도와 (가속)감가상각의 상호작용으로 인하여 납세자의 선택이나 자산의 종류에 따라 조세지원의 강도가 현저히 달라질 수도 있다. 준비금제도는 소득공제 또는 세액공제로 대체하고 감가상각가속의 범위와 강도를 축소하는 대신 세율을 인하하는 방향을 모색한다.
- 5) 特別償却과 投資稅額控除 중 하나를 납세자가 선택하여 적용받는 경우는 特別償却과 投資稅額控除의 減稅效果가 비슷하도록 조정한다.
- 6) 臨時投資稅額控除制度는 廢止하거나 항구적인 투자촉진제도로 대체하여 조세지원제도가 奇形的으로 운용되는 관행을 없애야 한다.
- 7) 讓渡差益에 대한 특별부가세의 감면은 개인의 양도소득감면의 경우와 같이 감면대상의 범위를 대폭적으로 축소하고 지원강도의 수준을 낮추어 지원의 수준을 합리화한다.
- 8) 增資所得控除制度는 財務構造改善 效果가 극히 낮으므로 폐지한다.
- 9) 產業合理化에 대한 조세지원을 축소·합리화하여 시장 메커니즘을 통한 競爭原理에 의하여 산업합리화가 이루어지게 하여야 한다.
- 10) 가능한 한 공공서비스의 공급비용은 受益者 負擔原則에 의하

여 조달하고 外部効果에 따른 사회적 비용은 원인제공자가 부담하게 하는 원칙에 충실하게 조세지원을 제공하여야 한다. 특히 최근에 급속하게 떠오르고 있는 환경문제와 관련하여 조세 지원이 原因提供者 負擔原則에 충실할 필요가 있다.

〈附表 1〉 主要經濟變數의 推移

(單位: 億圓, %)

	1987	1988	1989	1990	1991
개인소득세	21,589 (21.0)	29,641 (37.3)	35,569 (20.0)	47,231 (32.8)	64,594 (36.8)
법인소득세	16,824 (41.2)	22,474 (33.6)	31,079 (38.3)	32,261 (3.8)	45,855 (42.1)
국내총생산	1,084,283 (16.1)	1,279,627 (18.0)	1,430,014 (11.8)	1,727,238 (20.8)	2,075,169 (20.1)
총저축률	36.2	38.1	35.3	36.0	36.1

註: () 안은 전년 대비 증가율.

資料: 재무부, 『재정금융통계』, 1992. 11, 통계편 p.7.

한국은행, 『경제통계연보』, 1992.

한국개발연구원, 『주요경제지표』, 1992.

第 1 部 參考文獻

農村經濟研究所, 『農村物價總覽』, 1992.

財務部, 『租稅概要』, 1992.

中小企業中央會, 『中小企業 租稅支援制度 活用實態 調查報告書』,
1991.

_____, 『中小企業의 稅制·稅政利用 및 隘路實態分析』, 1992. 12.

韓國產業銀行, 『1990 韓國의 產業』, 1991.

第 2 部 參考文獻

郭泰元, 『減價償却制度和 資本所得課稅』, 서울: 韓國開發研究院,
1985.

金翼來·姜信英, 『稅務會計實務』, 서울: 韓國稅務經營社, 1992.

尹建永, 『資本所得稅政策의 投資誘引效果分析』, 『財政論集』, 第2
輯, 1988, p. 261~288.

_____, 『個人所得課稅와 所得再分配』, 미출판, 1991.

三逸會計法人, 『國稅便覽』, 1992.

財務部, 『통계자료』, 1989.

_____, 『主要稅務統計資料』, 1990, 1991.

_____, 『財政金融統計』, 1992. 11.

韓國銀行, 『우리나라의 자금순환』, 1987, 1992.

_____, 『기업경영분석』, 각 연도.

_____, 『경제통계연보』, 1992.

韓國開發研究院, 『主要經濟指標』, 1992.