www.kipf.re.kr

조세재정 BRIEF

2017. 9. 15(통권 제56호)

중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안

김 학 수 선임연구위원 (044-414-2481)

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

조세재정 BRIEF

중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안*

김학수 선임연구위원 (044-414-2481)

Ⅰ. 배경 및 문제점 ····· 02
Ⅱ. 조사 및 분석결과 ····· 03
Ⅲ. 정책제언 ····· 15
Ⅳ. 기대효과 ····· 17

* 본 조세재정 Brief는 저자가 2016년도에 수행한 연구인 『중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안』(연구보고서 16-03, 한국조세재정연구원, 2016)을 요약·정리한 것으로 저자의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힘

I 배경 및 문제점

●● 우리 경제에서 중요한 위상을 차지하고 있는 중소기업에 대한 지원은 조세·재정·금융 등 여러 정책수단을 통해 오랜 기간 이루어져 왔으나 중소기업 부문의 혁신성향과 생산성은 충분히 개선되지 않고 있는 것으로 평가되고 있음

- 중소기업의 왕성한 성장은 우리 경제 활력 회복의 근원이며 추세적으로 낮아지고 있는 우리 경제의 성장잠재력을 회복하는 데 필요한 원동력이라는 점에는 의심의 여지가 없음
- 세제를 비롯한 다양한 지원제도의 혜택을 누리기 위해서 중견기업을 넘어 대기업으로 성장하기보다는 중소기업의 지위를 유지하려는 기업들의 행태, 이른바 피터팬 신드롬의 문제가 지적되고 있는 것이 현실임

●● 금융시장에 대한 접근성 제약, 상품시장 진입장벽, 불공정 거래, 작은 규모 자체에서 발생하는 비효율성으로 인해 정부의 중소기업에 대한 지원에 타당성을 부여하던 전통적인 시각의 중소기업 정책에서 벗어나야 한다는 논의가 여러 연구에서 제기되고 있음

- Autio and Holzl(2008)은 고성장기업의 전형적인 특성을 파악하면서 고성장기업은 다양성을 갖고 있어서 전통적인 산업정책 측면의 규모 기준에 따른 지원보다는 다양한 단계별 지원방식이 필요하며 기존 중소기업 정책을 고성장 기업 중심의 지원정책으로 개편해야 한다고 주장
- Freedman(2009)을 비롯한 최근 연구결과들은 중소기업에 대한 지원의 대상을 매우 작은 소기업, 신설된 지 얼마 안 된 기업, 혁신적인 기업으로 한정하는 것이 바람직하다는 점을 강조
- Gale and Brown(2013)은 미국경제의 고용창출과 혁신성향을 제고하는 데 중소기업이 중요한 역할을 담당한다는 믿음으로 다양한 조세지원제도를 운영하고 있지만 이러한 믿음에 대한 회의적인 실증분석 결과를 제시
  - 혁신성향을 제고하고 고용을 창출하는 기업은 '소기업'이 아니라 '신생기업'이라고 강조

●● 본 연구는 우리나라의 기업규모 의존적 정책방향에 대한 검토와 함께 조세정책 분야에서 중소기업에 대한 조세지원이 보다 효과적으로 중소기업의 혁신성과 성장성을 제고할 수 있는 정책방향을 제시하고자 함

- 우리나라 세법상 중소기업의 범위는 「중소기업기본법」의 업종별 중소기업의 기준을 원용하고 있으며 최근 매출액 기준으로 중소기업의 범위기준이 변경됐으나 이러한 규모 의존적 범위 기준은 중소기업 성장에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 이에 대한 검토 필요
- 중소기업에 대한 조세지원제도가 다양한 형태로 시행되고 있으나 이들의 효과성 제고를 위한 기본 정책방향에 대해 검토하고 새로운 정책방향에 대한 시사점을 찾고자 함

Ⅱ 조사 및 분석결과

1. 중소기업 범위 기준의 결집효과

●● 자본금, 상시 근로자 수, 매출액을 이용하여 업종별로 달리 설정하던 중소기업 범위 기준은 2015년부터 매출액 기준으로 단일화됐지만 업종별 차이는 유지하고 있음

- 이러한 개편은 자본금이나 상시 근로자 수의 경우 기업의 선택에 따라 조절될 가능성이 크기 때문에 여러 지원제도의 기준을 충족하기 위해 중소기업 지위를 인위적으로 유지하면서 기업의 성장을 억제하는 부정적 기업행태를 축소하기 위한 것임
- 제조업의 일부 세부업종의 경우 매출액 1,500억원까지를 중소기업으로 인정하는 반면 일부 서비스업의 경우 매출액 400억원 이하인 기업들만을 중소기업으로 인정하고 있음

●● 중소기업 범위 기준 변수들의 결집효과(bunching effect)를 평가한 결과, 과거에 준용하던 상시 근로자 수와 매출액의 기준 규모 직전에 기업들의 분포가 집중되는 결집효과가 발생하는 실증적 근거를 찾을 수 있었으며 기업의 지속적 성장에 기업규모 의존적 정책이 도움이 되지 않을 수 있음을 시사함

- 통계청에서 발표한 2010~2014년 '기업활동조사'의 5만여 개 기업자료를 McCrary(2008)의 분석방법에 적용하여 연속적인 변수들의 분포함수가 기업의 인위적 결정에 의해 해당 변수 분포함수의 특정 구간에 불연속성이 발생하게 되고 이 불연속성이 통계적으로 유의한지를 검정
  - 결집효과가 발생할 것으로 예상되는 기준 규모 이전 구간과 이후 구간에 대한 분포함수를 추정하고 실제분포를 기준으로 해당 불연속점에서 추정된 두 분포함수 값의 차이가 통계적으로 유의한지를 검정

- 제조업, 건설업, 출판·영상·방송·통신업, 전문과학기술서비스업, 도소매업, 교육서비스업, 수리 및 기타 개인서비스업, 부동산임대업 등의 상시 근로자 수 기준 규모 전후로 기업 분포함수에 불연속성이 발생하고 해당 기준 규모 직전에 더 많은 기업들이 분포하는 것으로 추정
- 상시 근로자 수 기준 규모 전후의 분포함수에 통계적으로 유의한 결집현상이 관찰되지 않은 사업시설관리·사업서비스업과 숙박음식업의 경우 매출액 기준 규모 전후의 분포함수에 통계적으로 유의한 결집현상이 발생한 것으로 분석됨

〈표 1〉 중소기업 범위 기준 변수별 결집효과 분석결과

구분기준		업종 구분	불연속 점	추정치	표준오차	t-검정량	관측수
상시 근로자 수 기준	상시근로자 수 300명 미만 또는 자본금 80억원 이하	제조업	300명	-0.406	0.089	-4.591*	26,182
	상시근로자 수 300명 미만 또는 자본금 30억원 이하	광업	300명	-	-	-	26
		건설업	300명	-0.860	0.369	-2.329*	2,544
		운수업	300명	-0.049	0.188	-0.260	3,078
	상시근로자 수 300명 미만 또는 매출액 300억원 이하	출판영상방송통신	300명	-1.020	0.311	-3.281*	3,356
		사업시설관리·사업서비스	300명	-0.119	0.131	-0.908	2,334
		전문과학기술서비스	300명	-1.078	0.299	-3.608*	1,909
		보건사회복지서비스	300명	-	-	-	14
	상시근로자 수 200명	농림어업	200명	-	-	-	68
		전기가스증기수도업	200명	-	-	-	74
		도소매업	200명	-2.965	0.570	-5.206*	2,886
		숙박음식업	200명	0.170	0.375	0.453	560
		금융보험업	200명	-0.103	1.708	-0.060	344
		예술스포츠여가 관련 서비스	200명	-2.506	1.228	-2.041	510
	상시근로자 수 100명	하수폐기물처리 등	100명	0.217	0.572	0.378	165
		교육서비스업	100명	-0.954	0.548	-1.740**	113
		수리 및 기타 개인서비스	100명	-1.406	0.661	-2.126**	93
	상시근로자 수 50명	부동산임대업	50명	-1.578	0.280	-5.629*	362

구분기준	업종 구분	불연속 점	추정치	표준오차	t-검정량	관측수
매출액 기준	사업시설관리·사업서비스	300억원	-1.150	0.406	-2.834*	2,307
	숙박음식업	200억원	-0.927	0.445	-2.085**	752
	금융보험업	200억원	0.297	0.474	0.628	256
	하수폐기물처리 등	100억원	-0.190	0.244	-0.779	290

주: *, **는 각각 1%, 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미함
자료: 2010~2014년 기업활동조사 기업자료를 활용하여 저자 작성, 김학수(2016)에서 재인용

●● 이러한 분석결과는 과거 우리나라 기업규모에 따라 차등적 지원에 활용되던 중소기업 범위 기준변수들이 다음과 같은 정책적 한계를 보여주고 있음을 시사함

- 과거 우리가 추진해온 중소기업 지원정책이 뜻하지 않게 부정적인 효과를 갖고 있었으며 최근 새로이 도입된 중견기업 범위 설정과 그에 따른 정부지원의 정책방향은 정부의 취지와 달리 기업들의 성장경로에 또 다른 부정적 요인이 제도화됐을 가능성이 있음
- 중소기업의 피터팬신드롬에 대한 정책적 대응의 일환으로 중소기업 범위 기준 설정 기준변수를 매출액으로 통일한 것은 기업들이 매출액 규모를 자의적으로 조절할 수 없을 것이라는 선험적 판단에 기초하지만 여전히 문제점을 내포하고 있음
  - 상시 근로자 수나 자본금 규모 등의 기준변수보다는 상대적으로 조절할 수 있는 여지가 적은 변수가 매출액 규모라는 점은 최근 기준 변수 단일화 정책에 대해 긍정적으로 평가할 수 있음
  - 그러나 매출액 규모가 법이 정한 중소기업 범위를 초과하는 경우 필요에 따라 기업들은 기업 쪼개기라는 수단을 이용할 수 있으며 이를 통해 지속적으로 중소기업 지위를 유지하며 각종 정부 정책지원의 적격 대상으로 남을 수 있음

2. 세법상 중소기업 범위 비교

●● 미국, 영국, 캐나다, 독일의 경우에는 세법상 중소기업의 범위를 규정하지 않고 조세지원 제도별로 달리 설정하고 있으며 일본, 호주, 프랑스의 세법상 중소기업의 범위는 우리나라보다 매우 작은 수준으로 규정되어 있고 업종별 차등도 찾아보기 어려움

■ 「중소기업기본법」상 우리나라 중소기업의 범위는 업종별로 달리 설정된 매출액 기준에 의해 규정되어 있으며 세법상 중소기업 범위는 기본적으로 「중소기업기본법」상 중소기업 범위를 준용하고 있음

- 제조업의 경우 중소기업의 범위는 매출액 800억~1,500억원으로 규정되어 있음
  - · 음료제조업, 인쇄 및 기록매체 복제업, 의료용 물질 및 의약품 제조업 등은 매출액 800억원까지의 기업을 중소기업으로 인정함
  - · 식료품 제조업, 담배제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업 등의 중소기업 범위는 매출액 1,000억원으로 설정
  - · 한편 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업, 펄프, 종이 및 종이제품 제조업, 전기장비 제조업, 가구 제조업 등을 영위하는 중소기업의 매출액 상한은 1,500억원으로 규정
- 반면 서비스업종의 경우 400억~800억원이 중소기업 매출액 상한으로 설정되어 있고 전기가스증기 및 수도업, 건설업, 그리고 도소매업의 중소기업 매출액 상한은 1,000억원으로 설정되어 있음

■ 세법상 중소기업의 범위를 업종별로 차등하여 설정하고 있는 국가들은 찾아볼 수 없고 세법상 중소기업 규정을 두고 있는 일본, 호주, 프랑스의 경우에도 그 범위가 매우 좁게 설정되어 있어서 중소기업에 대한 세제상 우대조항들이 매우 작은 규모의 소기업에 국한되고 있음

- 일본의 경우 법인세 경감세율이 적용되는 중소법인의 범위를 자본금 또는 출자금 1억엔(원화 기준 약 10억원)이하로 규정하고 있음
- 호주의 경우 법인세 경감세율이 적용되는 중소법인의 범위를 매출액 200만호주달러(원화기준 약 17.5억원)이하로 규정하고 있음
- 프랑스의 경우에도 중소기업의 매출액 상한을 763만유로(원화기준 약 99.4억원) 이하로 설정하고 있으며 추가적으로 개인주주 지분이 75% 이상이라는 지분 요건도 충족되어야 함
  - · 프랑스의 경우 투자촉진을 위한 조세지원에 대한 중소기업의 범위는 일반적인 중소기업범위보다 폭 넓게 규정하고 있지만 매출액 5천만유로(원화기준 약 652억원) 이하로 설정하고 있어서 우리나라의 최대 1,500억원보다 현저히 낮은 수준임

■ 미국, 영국, 캐나다, 독일의 경우 세법상 중소기업 범위를 규정하는 일반적인 조항은 찾아보기 어렵고 일부 조세지원 조항에서 차등지원받을 수 있는 기업규모를 별도로 설정하고 있음

- 이는 해당 조세지원 제도의 효과성을 제고하기 위해 지원이 필요한 납세자 계층을 조세지원 제도별로 설정하고 있는 것으로 판단됨

- 예를 들어, 독일의 경우 순자산이 23.5만유로(원화기준 3.6억원) 또는 과세소득 10만유로(원화기준 약 1.3억원) 이하인 기업들에게만 투자촉진을 위한 조세지원제도를 허용하고 있으며 연구개발에 대한 조세지원은 중소기업과 대기업 모두 시행하지 않고 있음

〈표 2〉 주요 국가의 세법상 중소기업 범위

국 가	세법상 중소기업 규정 유무	세법상 중소기업 규정	
미국	×	-	
영국	×	-	
캐나다	×	-	
일본	○	· 법인세법 제66조	· 자본금 총액이나 출자금이 1억엔 이하인 중소법인은 경감세율 적용
호주	○	· 소득세법(Income Tax Assessment Act 1997), Section 328-110	· 연간매출액 200만호주달러 미만
프랑스	○	매출액 763만유로 미만(개인주주 지분 75% 이상)	
독일	×	-	

자료: 1. 일본 재무성(http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/corporation/215.htm), 2016.7.13. 접속
2. 호주 소득세법(Income Tax Assessment Act 1997), Section 328-110, 김학수(2016)에서 재인용

●● 주요 국가들의 조세지원제도 중 중소기업 우대조항을 활발히 활용하고 있는 제도는 연구개발에 대한 조세지원제도인데 다른 국가들과 달리 우리나라의 경우에만 업종별 제한을 두고 있으며 중소기업과 대기업 사이의 조세지원제도의 격차가 비교대상 국가들 중 가장 크게 나타남

■ 비교대상 국가들 중에서 연구개발 조세지원제도의 정책대상 업종을 제한하는 국가는 찾아볼 수 없었으나 우리나라는 중소기업 범위기준인 매출액 규모를 업종별로 차등적으로 적용하고 있음

■ 매출액 기준을 적용하여 중소기업에 보다 많은 제도상 혜택을 지원하고 있는 국가들로는 영국, 프랑스, 호주가 있으며 영국을 제외한 프랑스와 호주의 중소기업 매출액 상한은 우리나라의 매출액 상한보다 훨씬 낮은 수준

- 프랑스의 경우 5천만유로(원화 기준 652억원), 호주의 경우 200만호주달러(원화 기준 17.5억원) 이하의 기업들을 중소기업 연구개발 조세지원제도의 정책대상자로 설정하고 있어서 최고 1,500억원 이하로 규정하고 있는 우리나라의 중소기업 매출액 상한과 큰 차이를 보이고 있음

■ 우리나라, 호주, 캐나다의 경우 근로자 수와 관련된 중소기업 기준은 없는 것으로 파악되는 한편 미국과 영국은 500명 이하, 일본 1,000명 이하, 프랑스 250명 이하의 규정을 적용

- 과거 최대 300명 기준을 적용했던 우리나라와 달리 미국, 영국, 일본은 근로자 수 기준의 경우 보다 폭 넓은 중소기업 범위를 설정하고 있으며 프랑스는 과거 우리나라 기준과 유사하지만 소폭 작은 규모의 기업들만을 중소기업으로 인정
- 미국의 경우 업종별뿐만 기업규모별 차등지원은 없지만 고용인 500명 이하인 기업이 에너지연구 관련 위탁계약연구비용을 지출한 경우 전액을 연구비용으로 인정하는 반면 이외의 일반기업은 해당 위탁계약연구비의 65%만 적격 연구비로 인정하며 차등지원

●● 이상의 세법상 중소기업의 범위를 주요 국가들과 비교한 결과에 따르면, 우리나라의 세법상 중소기업의 범위는 여타 국가들에 비해 상당히 넓게 설정되어 있으며 우리나라의 조세정책은 제조업종을 우대하던 과거의 정책기조를 유지하고 있는 것으로 판단됨

■ 이러한 우리나라의 조세정책 기조는 과거 제조업 중심의 수출확대를 통한 경제발전을 도모하던 개발연대에 정착된 것으로서 신산업의 생성·성장 및 기존 산업과의 융복합이 필요한 현 시점에는 적절한 것으로 보기 어려움

■ 지원이 필요한 시기에 제도적 보완이 시의적절히 뒤따르지 못할 경우 업종간 과세형평성뿐만 아니라 지원제도의 효과성을 떨어트리는 결과를 초래할 수 있으므로 업종에 대한 제한은 향후 점진적으로 축소될 필요

■ 특히 세법상 중소기업의 범위 규정에 있어서 업종을 기준으로 일부 업종의 작은 규모의 기업은 배제되고 특정 업종의 큰 규모의 기업은 중소기업 지위를 유지하며 다양한 혜택을 받을 수 있다면 새로운 산업의 생성과 성장을 지연시킬 수 있으며, 이는 결과적으로 우리 경제구조의 발전을 저해할 가능성이 큼

〈표 3〉 R&D 조세지원의 중소기업 요건 비교

	공제방식	업종	매출액	고용인	기타
한국	세액공제	없음	400억~1,500억원 업종별 상이	없음	-
미국	세액공제	없음	없음	500명 이하	기본적으로 차등지원 없으나 에너지 연구 관련 위탁계약연구비용에 한해서 기업규모별 차등 적용
영국	추가소득 공제	없음	1억파운드	500명 이하	매출액 조건 대신 대차대조표상 총자산 8,600만파운드 미만과 고용조건 동시 충족시 적격 R&D의 230%를 소득공제
	세액공제	소득공제 지원과 중소기업 요건 동일(손실 발생기업의 경우 종업원 원천징수 및 국가보험부담금 납부액을 한도로 손실의 14.5%를 환급형 세액공제로 전환 신청 가능)			
캐나다	세액공제	없음	없음	없음	캐나다인 지배 비상장법인(CCPC)으로 전년도 소득 50만캐나다달러 이하인 경우 일반 세액공제율보다 20%포인트 높은 35%의 세액공제율 적용하고 환급형 세액공제 가능
일본	세액공제	없음	없음	1,000명 이하	자본금 1억엔 이하 및 대기업 지분율 50% 미만과 고용인 수 조건 모두 충족
프랑스	세액공제	없음	5,000만유로	250명	매출액 및 고용조건을 갖춘 중소기업의 새로운 프로토 타입과 파일럿 설비에 대해 40만유로 한도로 20% 세액공제
호주	세액공제	없음	200만호주달러	없음	중소기업 요건을 갖춘 경우 일반 세액공제율보다 5%포인트 높은 45%를 적용하고 환급형 세액공제 가능

자료: 김학수(2016)에서 재인용

3. 중소기업 유형별 세부담 격차

●● 개인사업자와 법인사업자의 평균 실효세율이 수입금액 규모별로 어떠한 양상을 보이는지 살펴봄으로써 사업자 유형별 세부담의 차이에 대해 검토함

■ 국세통계연보에는 개인사업자만을 별도로 분리하여 종합소득세 신고현황이 발표되고 있지 않아서 엄밀한 비교검토에는 한계가 있다는 점에 유념할 필요

- 국세통계연보에서 찾을 수 있는 수입금액규모별 종합소득세 신고현황은 비사업자의 종합소득세 신고현황을 별도로 구분하여 제시하지 않고 있어서 사업소득이나 부동산임대소득이 없는 비사업자의 신고현황이 포함된 자료만을 이용할 수밖에 없음[1)]

■ 또한 종합소득세 신고자의 수입금액규모별 구간은 법인세 신고기업의 수입금액 규모별 구간과 일치하지 않아서 5억원 이하, 5억~10억원 이하, 10억~50억원 이하의 세 개 구간에 대한 비교만이 가능한 상황

- 종합소득세 신고자의 경우 수입금액 최고 구간은 10억원 초과이어서 그 이상의 구간에 대한 상세정보는 찾을 수 없으나 2014년 귀속 수입금액 10억원 초과 구간의 14만 516명의 종합소득세 신고자의 평균 수입금액은 21억 7천만원으로 나타났음
- 수입금액 10억~50억원 이하 구간의 12만 4,207개의 법인세 신고법인의 평균 수입금액은 23억 8,500만원으로 수입금액 10억원 초과 종합소득세 신고자의 평균 수입금액과 유사하게 나타나서 이 구간의 종합소득세 신고자와 법인사업자의 평균 실효세율을 비교함[2)]

●● 개인사업자의 평균 실효세율이 법인사업자의 평균 실효세율보다 낮은 구간의 기업규모는 수입금액 5억원 이하 구간으로 나타났음

■ 과세표준을 기준으로 계산한 평균 실효세율의 경우 2013년 귀속을 제외하고 2010년부터 지속적으로 개인사업자의 평균 실효세율보다 법인사업자의 평균 실효세율이 더 높았던 것으로 나타났음

- 2013년 귀속의 경우에는 두 유형의 사업자 사이의 실효세율의 차이는 0.1%포인트 수준으로 축소됐으나 2014년에는 다시 법인의 평균 실효세율이 0.6%포인트 높게 나타나며 이전 연도와 같은 양상을 보였음

---

1) 2014년 귀속 기준 비사업자의 신고건수 비중은 9.9%이나 총수입금액 비중은 3.3%에 불과한 것으로 나타나서 종합소득세 신고자 전체의 수입금액구간별 평균실효세율을 크게 왜곡하지 않는 것으로 판단됨

2) 법인의 경우 수입금액 50억~100억원 이하 구간에 속하는 31,579개 기업들의 평균 수입금액은 69억 6,900만원으로 10억원 초과 종합소득세 신고자의 평균 수입금액이나 10억~50억원 구간의 법인사업자 평균 수입금액과 큰 차이를 보이므로 직접 비교하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨

- 소득금액 기준으로 살펴볼 때 개인사업자의 평균 실효세율이 법인사업자의 평균 실효세율보다 높게 나타난 경우는 2012년 수입금액 5억원 이하의 구간으로 2010년 이후 단 한번 관측됨
  - 이외의 경우에는 개인사업자들이 법인사업자보다 더 높은 평균 실효세율을 부담하고 있는 것으로 나타났음

●● 수입금액 5억~10억원 구간과 10억~50억원 구간의 경우 개인사업자의 평균 실효세율이 법인사업자보다 10~16%포인트 정도 더 높게 나타났음

- 2012년 귀속분부터 적용된 8,800만원 초과분에 대한 명목세율 2%포인트 인상과 3억원 초과분에 대한 5%포인트 인상에 의해 세부담이 확대되면서 법인 사업자보다 평균적으로 높은 세율에 직면하고 있음
- 이후 2014년 귀속분부터 최고세율 적용 소득 구간을 1억 5천만원으로 인하함에 따라 추가적인 세부담 확대로 이어져 개인사업자들이 법인사업자 실효세율보다 높은 세부담을 지고 있는 것으로 나타났음

●● 이러한 세부담의 차이는 중소 개인사업자의 경우 높은 한계세율로 과세되고 중소 법인사업자의 경우 낮은 세율로 과세되는 법정세율의 차이와 법인사업자의 높은 비과세감면제도의 활용도에 기인하는 것으로 볼 수 있음

- 중소법인으로 전환함에 따라 회계장부의 투명성 등이 확보되는 순기능이 있지만 개인사업자와 크게 차이나지 않는 중소법인들은 낮은 세율로 세부담을 지고 있을 뿐만 아니라 세무조사 대상에서 거의 원천적으로 배제되는 혜택을 누리고 있음
  - 오랜 기간 고소득 개인사업자에 대한 세무조사는 강화해왔으나 중소법인에 대해서는 관대한 세무조사 기조를 유지하고 있음
- 결과적으로 많은 개인사업자들의 세원이 법인 전환을 통해 법인세 세원으로 이동되고 낮은 세율로 과세되는 제도적 문제점이 있음
  - 기업 유형의 선택은 기업가의 선택의 문제이나 제도적으로 특정 유형을 선호하게 만드는 정책방향에는 과세형평성 훼손 및 기업 유형별 세부담 격차라는 대가가 뒤따른다는 점을 유념할 필요

〈표 4〉 기업 유형별·수입금액 규모별 평균 실효세율 추이

(단위: %, %p)

수입금액 구간		2010			2011			2012			2013			2014		
		개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)	개인 (A)	법인 (B)	차이 (A-B)
과세표준 기준	5억 이하	12.8	13.2	-0.4	13.1	13.6	-0.5	12.9	15.1	-2.2	13.4	13.3	0.1	12.1	12.7	-0.6
	5억 ~ 10억	20.2	10.3	9.9	20.5	10.5	10.0	21.0	9.9	11.1	21.4	10.4	11.0	21.4	9.9	11.5
	10억 ~ 50억	24.6	10.7	13.9	25.0	10.9	14.1	26.5	10.3	16.2	26.7	10.9	15.8	27.0	11.1	15.9
소득금액 기준	5억 이하	8.4	7.7	0.7	8.5	7.9	0.6	8.4	9.4	-1.0	9.0	8.3	0.7	9.1	7.5	1.6
	5억 ~ 10억	17.3	7.4	9.9	17.5	8.0	9.5	17.9	7.6	10.3	18.3	7.9	10.4	19.4	7.6	11.8
	10억 ~ 50억	22.9	8.8	14.1	23.2	9.2	14.0	24.5	8.8	15.7	24.7	9.2	15.5	25.8	9.5	16.3

주: 1. 평균 실효세율
- 종합소득자: 총결정세액/과세표준(종합소득금액)
- 법인: 총부담세액/과세표준(흑자법인소득금액)

2. 종합소득자는 비사업자를 제외한 수입금액 규모별 통계가 가용하지 않아 비사업자(사업소득 또는 부동산소득 없이 종합소득세를 신고한 자) 포함

3. 2014년 귀속 수입금액 10억원 초과 개인 종합소득신고자의 평균 수입금액은 21억 7천만원이고 수입금액 10억원 초과~50억원 이하 구간의 법인사업자 평균 수입금액은 23억 8,500만원으로 나타남. 여기서 수입금액 10억원 초과 종합소득신고자의 평균실효세율과 수입금액 10억원 초과~50억원 이하 법인사업자의 평균 실효세율을 비교함.

자료: 국세청, (종합소득자) 3-2-1 주요항목 신고 현황, (근로소득자) 4-2-4 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅳ(과세대상근로소득), 2015, (국세통계 조기통계) 8-1-3 법인세 신고 현황Ⅲ(수입금액, 자산, 자본금), 2016, 김학수(2016)에서 재인용

4. 중소기업 비과세감면제도와 혁신성향

●● 중소기업이 주로 활용하는 비과세감면제도는 중소기업특별세액감면제도와 연구개발 세액공제제도이나 이 제도들이 중소기업의 혁신성향이나 성장성을 제고하는지에 대해서는 회의적임

●● 중소기업특별세액감면제도는 수익성을 확보한 중소기업들에만 주어지는 세액감면제도로서 기업규모, 업종, 소재지에 따라 5~30%의 세액을 감면해주지만 긍정적 외부효과를 기대할 수 있는 제도가 아닌 단순 보조금 지급 성격의 지원제도임

- 비수도권에 위치한 제조업 영위 소기업의 경우 최대 30%까지 세액감면을 받을 수 있고 다수의 서비스업 영위 중소기업이 정책대상자에서 배제되어 있음
  - 동 제도에 의해 2015년 발생한 조세지출 규모는 1.6조원 수준이고 2016년과 2017년 각각 1.8조원과 1.9조원 수준으로 추정됨
- 수익성을 확보한 제조업 중심의 일부 업종의 중소기업에 투자, 고용 등 긍정적 외부효과를 기대할 수 있는 특정 요건을 갖추지 않아도 감면혜택을 받을 수 있어서 기업 입장에서는 매우 손쉬운 절세수단임
  - 그러나 기업에 대한 비과세감면제도는 긍정적 외부효과가 발생하는 특정한 경제행위를 유도하는 형태이어야 함

●● 중소기업에 대한 정부의 연구개발지원은 조세지원과 재정사업을 통해 이루어지고 있으며 지속적으로 정부 지원은 확대되는 양상이나 중소기업의 혁신성향에 미치는 영향은 크게 개선되지 못한 것으로 분석됨

- 중소기업에 대한 지원은 조세지원보다는 재정사업을 통해 이루어지고 있으며 전체에서 차지하는 중소기업 수혜 비중은 2014년 52.5%로 대기업보다 더 많이 지원되고 있음
  - 중소기업과 벤처기업이 전체 기업 연구개발비의 22% 정도를 수행하는 것에 비해 정부지원은 매우 관대한 수준인 것으로 판단됨
- 전체 기업 연구개발비의 78% 수준을 부담하는 대기업에 대한 정부의 연구개발 지원 비중은 47.5% 수준임
  - 대기업에 대한 재정사업 지원 비중은 33.9%에 불과하고 조세지원을 통한 대기업 지원 비중이 65.6%으로 크게 나타난 것은 자체 연구개발의 필요성과 여력이 큰 대기업에는 국가연구개발사업을 통한 지원보다는 조세지원의 형태로 수행하는 것이 바람직하다는 정책의지가 반영된 결과로 판단됨
- 2010년 정부의 연구개발에 대한 지원은 조세지원을 통해 1.8조원, 재정사업을 통해 2.9조원, 합계 4.7조원 수준이나 연평균 8% 내외의 증가세를 보이며 2014년 조세지원 2.7조원, 재정지원 3.7조원, 합계 6.4조원으로 증가
- 이러한 정부지원의 양적 증가를 통해 민간 연구개발의 활성화는 결과적으로 기업들의 특허보유 건수와 같은 1차적 연구개발 결과물의 양적 증가를 가져왔으나 매출액 대비 세전 수익률을 개선하지는 못한 것으로 평가됨
  - 결과적으로 정부의 연구개발지원의 패러다임을 연구개발 투입에 대한 지원 확대에서 투입에 대한 지원과 성과에 대한 지원을 모두 고려해야 함을 시사

〈표 5〉 기업규모별 정부 R&D 지원 현황 비교

(단위: 억원, %)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
세액공제 (조특법 제10조)	중소기업	7,729.9 (42.0)	9,192.8 (39.8)	9,701.6 (38.4)	9,170.9 (32.2)	9,433.0 (34.4)
	대기업	10,686.9 (58.0)	13,920.3 (60.2)	15,555.5 (61.6)	19,322.9 (67.8)	18,003.8 (65.6)
	합계	18,416.8	23,113.0	25,257.1	28,493.8	27,436.8
국가연구 개발사업	중소기업	16,353.0 (57.0)	18,469.0 (57.1)	20,956.0 (59.3)	21,926.0 (59.0)	24,150.0 (66.1)
	대기업	12,330.0 (43.0)	13,861.0 (42.9)	14,397.0 (40.7)	15,216.0 (41.0)	12,360.0 (33.9)
	합계	28,683.0	32,330.0	35,353.0	37,142.0	36,510.0
정부지원 합계	중소기업	24,082.9 (51.1)	27,661.8 (49.9)	30,657.6 (50.6)	31,096.9 (47.4)	33,583.0 (52.5)
	대기업	23,016.9 (48.9)	27,781.3 (50.1)	29,952.5 (49.4)	34,538.9 (52.6)	30,363.8 (47.5)
	합계	47,099.8	55,443.1	60,610.1	65,635.8	63,946.8

자료: 1. 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
2. 한국과학기술기획평가원, 『2015년도 국가연구개발사업 조사·분석보고서』, 2016.7.
3. 김학수(2016)에서 재인용 및 재편가공

〈표 6〉 자체연구개발, 특허보유건수, 매출액 대비 세전수익률 사이의 관계

	$Patent_t$		$EBT_t/Sales_t$			
	추정계수	p-value	추정계수	p-value	추정계수	p-value
RD_t	0.021	0.010	-	-	0.398	0.566
RD_{t-1}	0.032	0.000	-	-	1.878	0.018
RD_{t-2}	0.014	0.011	-	-	2.308	0.262
$Patent_t$	-	-	20.436	0.405	-	-
$Patent_{t-1}$	-	-	34.668	0.297	-	-
$Patent_{t-2}$	-	-	21.247	0.254	-	-
관측 수	6,995		7,531		8,744	
기업 수	3,987		4,183		4,961	
$within-R^2$	0.008		0.002		0.001	

주: 1. 연도더미와 기업더미를 포함한 고정효과모형으로 추정한 결과임
자료: 통계청, 『기업활동조사』, 2011~2014; 김학수(2016)에서 재인용

Ⅲ 정책제언

제안 1) 새로이 생성되거나 기존 산업과 융복합하여 생성된 산업을 제때에 지원할 수 있도록 세법상 중소기업 범위 기준에 적용되고 있는 업종 규정을 네거티브 방식으로 개편

●● 세법상 중소기업 범위는 「중소기업기본법」상의 범위를 그대로 원용하거나 주요 조세지원제도마다 개별적으로 특정 업종을 배제하는 형태로 규정되어 있으나 이는 새로운 산업의 생성과 발전에 따라 필요한 시기에 지원될 수 있도록 네거티브 방식으로 개편할 필요

- 조세지원 대상 업종을 열거주의 방식으로 설정하고 특정 업종을 추가하는 현행의 방식은 신생 및 융복합 산업이 어느 업종에 속하는지 여부를 판단하고 지원의 필요성이 있는지를 논의하고 입법하는 데 많은 시간이 소요되고 결과적으로 산업 생성 및 융복합 초기에 지원이 적절히 이루어지지 못할 수 있음
- 국민 정서상 육성지원 대상으로 보기 어려운 유흥주점업과 같은 일부 업종만을 제외하는 방식인 네거티브 방식으로 중소기업 범위에 관련된 업종제한을 개편함으로써 해당 배제 업종 이외에 모든 업종은 기본적으로 지원대상으로 포괄할 필요

제안 2) 「중소기업기본법」상의 중소기업 범위는 세법상 중소기업 범위 기준으로 적용하기에는 지나치게 넓게 설정되어 있으므로 세법상 기업규모에 따른 지원 대상은 현재 소기업 범위 기준 수준 이하로 축소

●● 기업이 신설되어 성장함에 따라 지속적으로 포기해야 할 조세지원제도가 있을 경우 피터팬 신드롬의 원인으로 작용할 수 있으므로 세법상 기업규모에 따른 지원대상은 매우 작은 영세 소규모 기업으로 한정할 필요

- 우리나라 세법상 중소기업의 범위는 업종을 제한하는 반면 기업규모를 매우 크게 설정하고 있으나 주요 선진 국가들의 세법상 중소기업의 규모기준은 우리보다 작게 설정되어 있으며 업종 제한이 없음
- 어떤 업종을 영위하든 영리를 목적으로 설립된 기업들이 보다 왕성한 투자와 일자리 창출을

통해 성장할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 조세지원 정책대상 업종에서 일부 국민정서상 육성 대상으로 받아들일 수 없는 업종을 제외한 모든 업종을 포괄한다면 현행 중소기업 범위보다 훨씬 작은 규모의 기업들만을 지원대상으로 삼는 것이 필요

- 세법상 중소기업의 범위를 「중소기업기본법」상 소기업으로 한정하더라도 여타 국가들의 조세지원을 위해 제도별로 설정한 중소기업의 범위에서 크게 벗어나지 않을 것으로 판단

제안 3) 중소기업 유형별 세부담 격차 축소를 통해 사업자 유형(개인 vs. 법인) 선택의 왜곡을 축소할 필요

●● 수입금액 5억~50억원 구간에서 개인사업자와 법인사업자 사이에 약 10~15% 수준의 실효세율 격차가 발생하고 있는 상황을 개선하기 위해서는 수입금액 5억~50억원 구간에 속하는 법인사업자의 실효세율을 높일 필요가 있음

■ 수입금액 5억~10억원 구간의 법인 평균 과세표준은 6,100만원, 10억~20억원 구간의 경우 1억 900만원, 20억~50억원 구간의 경우 2억 400만원으로 평균적으로 10%의 최저세율이 적용되므로 22%의 단일세율로 과세될 경우 평균 실효세율이 상승하여 개인사업자와의 실효세율 격차를 상당부분 축소할 수 있음

■ 현재의 3단계 초과누진 구조의 법인세율 체계는 대부분의 선진국가들이 단일세율 체계로 과세하고 있는 국제적 추이와도 부합하지 않음

- 법인은 여러 경제주체들이 영리의 목적으로 결합된 소득창출 도관으로서 소득재분배 효과를 기대할 수 없기 때문에 법인세를 초과누진구조로 과세할 논리적 근거는 미약하고 기업규모가 커짐에 따라 직면하게 될 높은 한계세율을 회피하기 위해 기업 쪼개기와 같은 비정상적 행태를 유발할 가능성도 있음

제안 4) 중소기업 비과세감면제도의 효과성 및 효율성 제고를 위한 정비 노력 필요

●● 중소기업 조세지원제도 중 정책목표가 명확하지 않거나 긍정적 외부효과를 기대하기 어렵거나 또는 오남용의 여지가 큰 제도들에 대한 과감한 정비가 필요하며, 이러한 정비의 궁극적인 목표는 현행 중소기업 우대 지원제도들이 중소기업들을 보다 혁신적이고 성장지향적인 기업으로 변화시키는 데 있음

- 긍정적 외부효과를 기대할 수 있는 수혜요건을 명시하지 않은 중소기업특별세액감면제도는 원칙적으로 폐지하는 것이 바람직하고, 지속 유지하더라도 수혜요건을 명시하는 등 전면적 개편이 필요
- 연구개발지원제도의 경우 중소기업의 혁신성향과 성장성을 제고하는 데 중요한 제도이나 그 효과성을 보다 제고할 수 있도록 적격 연구개발비에 대한 검토 및 성과연계형 지원제도 마련과 오남용 방지를 위한 세무행정 차원의 제도적 보완이 필요함

Ⅳ 기대효과

●● 새로운 산업의 생성 및 기존산업과의 융복합을 저해하지 않고 산업구조의 변화를 선제적으로 포괄할 수 있는 보다 성장지향적인 형태의 기업과세체계를 구축할 수 있음

- 중소기업 지원제도의 정책대상 업종을 정부가 열거할 경우 수반되는 정책실패의 가능성을 축소할 수 있음

●● 세법상 중소기업의 범위를 결정하는 매출액 수준을 현행 소기업 수준으로 낮춤으로써 이후 기업들이 성장함에 따라 포기해야 할 조세지원제도의 혜택을 기업성장 초기단계에 축소

- 피터팬 신드롬의 세제상 원인을 축소함으로써 세제상의 혜택을 목적으로 성장 회피, 기업 쪼개기 등 비 정상적 기업경영행태의 가능성을 축소할 수 있음

●● 개인사업자와 법인사업자 선택에 대한 조세제도의 왜곡을 축소함으로써 조세혜택을 목적으로 법인 전환하는 세원 이동을 축소하고 효율적인 기업유형 선택을 유도

- 법인세율 체계를 단일세율 체계로 전환함에 따라 법인세율체계의 국제적 추이에 부합

●● 중소기업 우대 조세지원제도들의 효과성 및 효율성 제고를 통해 중소기업 혁신성 및 성장성 제고를 유도하고 우리 경제의 전반적 활력을 제고

참고문헌

- 김학수, 『중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- 통계청, 『기업활동조사』, 각 연도.
- Autio, E. and W. Holzl, "Addressing Challenges for High-Growth Companies: Summary and Conclusions of the Europe Innova Gazelles Innovation Panel," Erope Innova Paper No. 6, 2008.
- Freedman, J., "Reforming the Business Tax System: Does Size Matter? Fundamental Issues in Small Business Taxation," in Evans, C. and R. Krever (eds.), *Australian Business Tax Reform in Retrospect and Prospect,* Thomson Reuters, Australia, 1989.
- Gale, W. and S. Brown, "Small Business, Innovation and Tax Policy: A Review," Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution, 2013.
- McCrary, J.,"Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test," *Journal of Eonomterics,* 142, 2008, pp.698-714.

조세재정 BRIEF

중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안

2017. 9. 15(통권 제56호)

- 발행인 : 박형수
- 발행처 : 한국조세재정연구원
- 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
- 전 화 : 044-414-2123
- 팩 스 : 044-414-2129
- 인쇄처 : 아미고디자인

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE