

公共經濟 · 第9卷

조세감면제도의 정비방안*

-두 가지 의문에 대한 연구-

임주영**

요약문

본 논문은 그동안 감면제도와 관련된 두 가지 중요한 의문에 대하여 해답을 구해보고자 진행되었다. 첫 번째 의문은 과연 조세감면의 업종별 활용실태는 어떤지에 대한 것이다. 이를 위하여 1994년도 귀속분 법인사업자와 개인사업자의 전수자료에서 집계된 업종별 감면분포를 활용하였다.

두 번째 의문은 과연 감면이 유인(incentive)기능을 제대로 수행하고 있는냐는 점에 관한 것이다. 이를 위하여 1980년부터 2000년까지의 감면통계를 이용하여 임시투자 세액공제제도와 연구인력개발비 세액공제제도의 유인기능을 분석해 보았다. 실증분석을 위해서는 간단한 회귀방정식과 Granger 인과분석기법을 사용하였다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째, 감면의 업종별 활용실태를 분석한 결과 증자소득공제제도의 경우 대규모 세수손실만을 초래했을 뿐 제도 자체의 원래 취지를 구현하지 못하고 있는 것으로 나타난다. 둘째, 임시투자 세액공제제도의 경우 경기조절세제로 일반에 알려진 것과는 달리, 설비투자의 증대에 별다른 의미를 가지지 못하는 것으로 나타나고 있다. 반면, 연구인력개발비 세액공제제도의 경우 연구인력개발비의 증대에 의미 있는 효과를 미치는 것으로 나타나고 인과분석에서도 미약하게나마 연구개발투자에 대한 유인기능을 수행하는 것으로 나타나고 있다.

핵심주제어: 감면의 업종별 분포, 증자소득공제제도, 임시투자 세액공제제도, 연구인력개발비 세액공제제도

목 차

- I. 서 론
- II. 감면의 운용현황
- III. 감면의 업종별 운용실태 분석
- IV. 감면의 유인기능 실증분석
- V. 결 론

* 본 논문은 서울시립대학교 학술연구조성비의 지원을 받아 이루어진 것임을 밝혀둡니다.

** 서울시립대학교 세무학과 교수

투고일: 2004. 3. 29. 심사완료일: 2004. 4. 29.

I. 서 론

조세감면이란 정부가 특정한 목적을 위하여 징수해야 될 세금을 징수하지 않는 경우를 의미한다. 여기서 정부의 특정한 목적으로는 경제성장 잠재력의 확충, 저소득층 생활의 안정, 국토의 균형발전, 기업구조조정의 지원 등을 들 수 있다. 이를 위하여 정부는 법인소득세, 개인소득세, 양도소득세 등 직접세는 물론 부가가치세 등 각종 간접세에 이르기까지 다양한 세목에 걸쳐 폭넓은 감면을 시행하고 있다. 이러한 각종 감면제도들은 우리 경제의 성장과정에서 매우 중요한 역할을 담당해 온 것으로 평가되어진다.

그럼에도 불구하고 조세감면은 다음과 같은 이유 때문에 축소정비의 필요성이 끊임없이 제기되어 왔었다. 첫째, 감면은 기본적으로 세부담의 불평등을 야기시킨다. 주어진 세출예산과 조세수입의 여건하에서 특정 납세자군의 조세부담을 감소시킨다면 그에 해당하는 만큼 다른 납세자군의 조세부담이 증가될 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 감면은 시장에 대한 정부개입을 의미하고 그만큼 시장효율성이 저해된다. 굳이 정부개입이 초래하는 사회적 추가비용, 즉 초과부담의 정도를 따지지 않는다고 할 지라도 시장의 자율기능을 구현하는데 있어서 감면은 중대한 장애요인이 되고 있다.

셋째, 감면은 특정부문에 자원을 집중시키는 것인 만큼 필연적으로 불균등성장을 초래하게 된다. 과거 우리의 성장전략이 전형적인 불균등발전론에 입각한 것이었고 그 성취가 컸던 만큼이나 폐해 또한 적지 않았다. 21세기의 국제화와 개방화 시대에서 국가경제의 안정적 성장을 위해서는 각 부문 간의 균등발전이 필요하고 감면은 그 저해요인이 되는 것이다.

마지막으로 감면은 조세수입을 감소시킨다. 물론 감소된 조세수입 이상의 긍정적 파급효과가 나올 것을 기대하며 정부는 감면정책을 시행하겠으나 실제 그 결과는 매우 불투명하다. 현재와 같이 재정적자와 국가채무가 누적되어 가는 상황하에서 재정의 건전성을 지키기 위해서는 불확실한 용도의 조세수입 누실은 가능한 막아야 할 것이다.

본 연구는 바로 이러한 목적 하에서 조세감면제도의 실효성을 검토해 보고자 추진

되었다. 물론 가능하다면 모든 감면제도에 대한 실효성 검토가 체계적으로 이루어져야 한다. 그러나 제한된 여건을 감안하여 본 연구에서는 그 동안 감면제도와 관련된 두 가지 중요한 의문(puzzle)에 대하여 국한된 연구를 진행하고자 한다.

그 첫 번째 의문은 과연 조세감면의 업종별 활용실태는 어떤지에 대한 것이다. 주지하다시피 우리 감면제도는 거의 예외 없이 감면이 적용되는 대상업종을 열거하고 있다. 이는 비록 WTO로부터 특정성 시비를 불러일으킬 수 있을지는 몰라도 필요한 부문에 한하여 제한적으로 인센티브를 제공하고자 하는 감면취지에는 부합되는 것이다¹⁾. 따라서 감면이 본래 의도한 목적을 달성하고 있는지의 여부는 감면의 업종별 분포와 매우 밀접한 연관을 가질 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 우리 나라의 경우 지금까지 감면의 업종별 활용현황이 전혀 알려지지 않고 있다. 이는 그 동안 정책당국이 관련 통계의 필요성을 느끼지 못한 까닭도 있지만 실상 업종별 조세관련 통계 자체가 작성되기 어려운 기술적인 요인도 있다. 본 연구에서는 정책당국의 협조를 구하여 1994년도 귀속분 법인사업자와 개인사업자의 전수자료에서 집계된 업종별 감면분포를 이용하여 이를 살펴보고자 한다.

두 번째 의문은 과연 감면이 유인(incentive)기능을 제대로 수행하고 있느냐는 점이다. 예를 들어, 설비투자관련 감면제도가 운영되고 있는데 이 제도가 유인기능을 하지 못하고 있다면, 원론적 의미에서 이 제도는 결국 조세수입의 손실만을 초래하고 있음을 의미한다. 감면을 적용받기 위하여 설비투자가 이루어지는 것이 아니라 설비투자가 이루어진 후 감면이기 때문에 세금절감까지 하게 되었다는 논리가 되기 때문이다. 바꾸어 말하면 설비투자가 감면과 관련 없이 이루어지느냐 아니면 감면이 유인기능을 하여 이루어지느냐는 점에 대해 의문이 제기되는 것이다.

특히, 일반적으로 경제성장에서 매우 중요한 역할을 담당하는 설비투자와 연구인력개발투자의 경우 감면이 다양한 형태로 이루어지고 있다. 본 연구에서는 이 가운데에서도 임시투자 세액공제제도와 연구인력개발비 세액공제제도의 유인기능을 분석해보고자 한다. 임시투자 세액공제제도의 경우 경기침체시마다 설비투자를 유인하고자 감면의 항구화라는 비난을 무릅쓰고 연장 적용되어 온 제도이다. 그 동안 지적되어 온 동 제도의 유인기능에 대한 의문과 임시라는 단어가 무색할 정도의 항구성 등을

1) 세계무역기구(WTO)는 각국 정부의 보조금에 대하여 특정성 여부와 그 정도에 따라 허용보조금, 상계가능보조금, 금지보조금으로 분류하여 규제하고 있다.

감안한다면 그 실효성의 분석은 충분히 가치 있는 작업이라고 판단된다. 연구인력개발비 세액공제제도의 경우에도 동일한 논리가 적용된다.

본 연구에서는 이를 위하여 1980년부터 2000년까지의 동 제도들의 감면규모를 자료로 하여 실증분석을 시도해 보고자 한다. 이 시계열 자료들도 정책당국의 협조를 구하여 취득된 것임을 밝혀두고자 한다²⁾.

일반적으로 조세감면과 같이 인센티브를 이용한 산업정책이 여하한 효과를 달성하고 있는지 알기 위하여 Jorgenson류의 자본비용(Cost of Capital) 방식 등이 자주 이용된다. 그러나 본 연구에서는 이와 같은 방식보다는 직접적인 통계자료와 그를 이용한 간편한 회귀방식으로 실효성을 추정해 보고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ절에서는 조세감면제도 전체를 기능별로 분류하여 개략적으로 살펴보고, 본 연구의 주된 대상이 되는 임시투자 세액공제제도와 연구인력개발비 세액공제제도에 대하여 소개하기로 한다. 또한 감면의 시계열 통계를 통하여 그 구체적인 운용현황도 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 본 연구가 제기한 첫 번째 과제, 즉 감면의 업종별 활용실태에 대하여 직접 자료를 통하여 살펴보고 그 정책적 함의를 도출해 본다. 제Ⅳ절에서는 본 연구의 두 번째 과제, 즉 설비투자과 연구인력개발이 해당 세액공제제도와 가지는 상호 인과관계를 시계열 자료를 이용한 회귀분석과 인과분석기법을 사용하여 살펴보고, 그 정책적 함의를 논해 본다. 마지막 절에서는 본 연구의 결론을 종합하여 본다.

2) 사실 그 동안 조세감면에 관한 통계는 전혀 세상에 알려진 바가 없다. 그러다가 외환위기 이후 재정효율화 작업을 시행하는 과정에서 감면을 전담하는 조세지출예산과가 발족되고, 매년 국회에 조세지출의 실적을 보고하면서 대외적으로 공표하게 되었다. 여기서 조세지출 예산이란 조세감면을 세출예산과 같은 기능을 담당하는 것으로 보고, 세출예산과 같은 구분으로 분류하여 내용을 파악하는 제도를 의미하며 OECD 제국에서는 널리 활용되고 있는 제도이다.

II. 감면의 운영현황

1. 제도의 운용현황

우리 나라의 조세감면제도는 경제개발과정에서의 적극적인 활용으로 인하여 시일이 지날수록 감면의 종류와 범위가 팽창하게 된다. 이에 따라 점증하는 세수손실과 조세의 시장중립성 저해라는 부작용을 막기 위하여 도입한 것이 1966년에 도입된 조세감면규제법 체제이다. 조세감면규제법은 5년 한시법으로 운용되어 일정 시한이 지나면 법 자체가 자동적으로 폐지되게끔 하고 최저한세를 도입하여 감면수준을 규제하고자 하였다.

그럼에도 불구하고 조세감면의 양적인 팽창은 전혀 규제되지 못하였다. 이는 결국 감면 자체가 감면혜택을 받는 이익집단에 의하여 기득권화 되어 전혀 축소·정리되지 못하고 있었기 때문이다. 5년 한시법인 조세감면규제법도 사실상 매 5년마다 연장 운영되어 전혀 한시법으로서의 기능을 담당하지 못하고 있었다.

조세감면규제법 체계에서는 크게 성장잠재력의 확충, 국토의 균형적인 발전지원 및 경제와 사회안정기반 구축이라는 3개의 목표하에 11개의 하부적인 지원분야가 있었다. 성장잠재력을 확충하기 위하여 기술인력개발, 설비투자촉진, 중소기업육성, 수출 등 외화획득사업, 산업구조조정, 재무구조개선 및 외자조달지원의 7개의 분야를 통하여 조세감면을 규정하였으며, 국토의 균형적인 발전을 지원하기 위하여 농어촌 경제 활성화와 국토개발지원의 2개 분야를 통하여 조세감면을 규정하였다. 또한 경제와 사회안정기반을 구축하기 위하여 근로자 재산형성지원과 국민 주거안정지원의 2개 분야를 위하여 조세감면을 규정하였으며, 기타 광업이나 축산업 및 산림개발 등을 위한 조세감면을 별도로 규정하고 있었다. 그리고 설비투자관련 조세감면제도로 임시투자 세액공제, 특정설비투자 세액공제 및 생산성향상 시설투자 세액공제 등 여섯 가지의 조세지원제도를 규정하고 있었다.

1999년에 들어서 조세감면의 운용체계는 크게 바뀌게 된다. 즉, 조세감면규제법 자

제를 조세특례제한법으로 전환시키고 개별 조항마다 자동폐지 시한을 규정하는 일몰법 제도에 의하여 감면이 자연스럽게 축소되도록 하고 있다. 이와 동시에 조세지출예산보고서를 작성하여 감면의 규모와 내용이 국회에 제출되게끔 하여 형식상으로는 조세감면의 정비를 위한 체제를 구축하게 되었다³⁾.

현행 조세특례제한법 체계에서의 감면은 중소기업에 대한 조세특례, 기술 및 인력 개발에 대한 조세특례, 국제자본거래 등에 대한 조세특례, 투자촉진을 위한 조세특례, 기업구조조정을 위한 조세특례, 지역 간 균형발전을 위한 조세특례, 공익사업지원을 위한 조세특례, 서촉지원을 위한 조세특례, 국민생활안정을 위한 조세특례 등 9개의 분야로 재분류되었다. 그 외에도 기타 직접국세 특례, 간접국세 감면, 지방세 감면, 외국인 투자 등에 대한 조세특례, 제주 국제자유도시 육성을 위한 조세특례, 과세표준양성화를 위한 조세특례 등 여섯 개의 분야가 추가로 지정되었다.

조세특례제한법 체계하에서도 당해 분야별로 세부적인 조세감면제도를 두고 있는데, 일례로 중소기업을 지원하기 위하여 중소기업 투자준비금의 손금산입 및 중소기업 투자세액공제 등 여덟 가지의 조세지원제도를 상세히 규정하고 있다.

<표 1>은 본 연구에서 대상으로 삼고 있는 임시투자 세액공제제도와 연구인력개발비 세액공제제도 운영의 변천과정이 나타나 있다

임시투자 세액공제제도는 불경기 때에 설비투자를 촉진시켜 경기부양효과가 나타나도록 하는 대표적인 경기조절 지원세제로 알려져 있다. 동 제도는 본 연구대상 기간인 1981년부터 1993년까지는 제조업 및 광업을 영위하는 내국인에 한하여 외국산 기자재의 경우 투자금액의 3%, 내국산 기자재의 경우 투자금액의 10%를 세액공제하여 주는 제도로 운영되었다. 그리고 1994년부터는 공제율을 개정하여 국내산 투자의 경우에 한하여 투자금액의 10%를 공제해 주고 대기업의 경우에 한해서 7%를 공제해 주는 제도로 바뀌었다.

그러나 그 즈음에 출범한 WTO에 의하여 설비투자의 경우에도 내국산과 외국산을 차별 지원할 경우 금지보조금으로 규제하도록 되었다. 이에 따라 1997년부터는 국내산과 해외산 구분 없이 또한 대기업과 중소기업의 차별 없이 공히 10%를 세액공제

3) 현재 우리 나라에서 시행중인 조세지출예산제도는 선진제국에서 운영되고 있는 조세지출예산제도와는 차이가 있다. 우리 나라에서는 조세지출보고서만이 발행될 뿐 이를 지출예산과 같은 형식으로 비교 및 검토하도록 운영되지 않고 있다. 참고로 본 연구에서 사용된 감면통계 중 1999-2000년분은 조세지출보고서에서 취득한 것임을 밝혀둔다.

〈표 1〉 연구인력개발비 세액공제제도와 임시투자 세액공제제도의 변화

		1981-1993	1994-1996	1997-1998	1999-2000
연구인력 개발비 세액공제	공제율 변화	경상지출분×5% (중소기업 10%)+(지출액- 과거 2년간 평 균지출액)×25%	(지출액-과거 2 년간 평균지출 액)×25%와 지출 금액×5%(중소기 업 15%) 중 선택		(지출액-과거 4년간 평균지출액)×50%와 지출액×5%(중 15%, 10%) 중 선택
	대상업종 변화	제조업 또는 광업			건설업, 엔지니어링사 업, 정보처리 및 컴퓨 터운영관련업, 방위산 업물자, 포장 및 충전, 전기통신, 연구 및 개 발, 방송업, 물류산업, 디자인업, 폐기물처리 업, 가스제조 및 공급 업, 무역업, 금융보험 업 추가
임시투자 세액공제 제도	공제율 변화	투자금액×3% (국산기자재 10%)	국산 기자재투자 금액×10%(7%)	국 내 외 불 문 투자금 액×10%	
	대상업종 변화	제조업 또는 광 업 영위 내국인		광업 제외	광업, 제조업, 건설업, 도매업, 소매업, 전기 통신업, 연구 및 개발 업, 포장 및 충전업, 전문디자인업, 영화산 업, 방송업, 엔지니어 링사업, 정보처리 및 기타 컴퓨터운영관련 업, 물류산업, 관광숙 박업, 국제회의기획업, 폐기물처리업, 폐수처 리업, 과학 및 기술서 비스업, 종자 및 묘목 생산업, 축산업, 수산 물부화 및 종묘생산업, 공연산업, 컴퓨터학원, 의료기관, 노인복지시 설운영업, 뉴스제공업 영위 내국인으로 변경

해 주도록 하였다.

연구인력개발비 세액공제제도의 경우 1981년부터 1993년까지는 연구인력개발비 지출액중 당해 연도 경상지출분의 5%(중소기업은 10%)을 세액공제하고, 당해 연도 직전 2년간 지출한 평균지출액을 초과한 초과지출분에 대하여 다시 10%를 추가로 공제해 주는 제도로 운영되었다. 1994년에는 동 제도가 가지는 복잡성을 간편하게 하는 차원에서, 당해 연도 지출액 중 당해 연도 직전 2년간 지출한 평균지출액을 초과한 초과지출분에 대하여 15%를 세액공제하거나 경상지출분의 5%(중소기업은 15%)를 세액공제하는 것을 기업 스스로 선택하도록 하는 제도로 전환하였다. 1999년에는 조세감면체제를 대대적으로 변경시키면서 과거 4년간 평균지출액을 초과하는 지출분의 50%를 세액공제 받거나 경상지출분의 5%를 세액공제 받는 것 중 선택하도록 하는 제도로 전환하였다.

2. 감면의 연도별 운용실태

조세감면제도들은 그 동안 얼마만큼 활용되어 왔을까? 1999년에 조세지출보고서가 공표되기 전까지 우리 나라에서는 조세감면에 대한 통계가 전혀 알려지지 못하였다. 그 이유는 다름이 아닌 감면통계 자체가 부재하거나 혹시 존재하는 경우에도 발표가 어려웠기 때문이다.

본 연구는 과세당국의 협조를 구하여 주요 감면의 시계열 자료를 수집하여 제시하고자 한다. 자료를 조사한 대상기간은 1981년부터 2000년까지이다. 물론 1981년 이전에도 우리 나라에는 방대한 규모의 조세감면이 시행되었으나 그에 대한 통계는 본 연구의 과정에서 획득하지 못한 관계로 제외하기로 한다. 또한 <표 2>에 수록된 감면 외에도 많은 감면항목이 존재하나, 실제 본 연구의 주된 목적과는 관계가 없는 감면조항들이고 그 규모 또한 개별적으로는 미미한 수준에 지나지 않아 본 연구의 대상에서 제외하기로 하였다.

그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

조세감면 총액의 경우 구 조세감면 규제법상에 열거되어 있던 감면조항들만을 중심으로 규모를 본다면, 1991-1997년 평균적으로 내국세 감면의 내국세 대비 비율은 6.8%, 직접세 감면의 직접세 대비 비율은 12.2% 정도로 추정된다. 전술한 「1999년도

〈표 2〉 시계열 조세감면 자료

(단위: 억 원)

연도 감면내용	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
기술인력개발비 세액공제	0	0	9	22	50	64	141	141	244	371
임시투자 세액공제	0	280	495	126	80	328	388	388	391	1,094
외국인급여 소득감면	0	0	6	10	7	18	3	3	12	15
지방이전준비금	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
지방이전 양도세감면	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
공공사업용토지 양도소득세감면	0	0	0	319	502	946	815	702	1,218	2,015
개발사업시행자 양도소득세감면	0	0	0	88	39	30	25	45	138	120
해외사업소득공제	0	0	235	181	97	35	14	16	6	2
증자 소득공제	0	446	310	192	226	118	284	685	2,353	4,738
중소기업 투자준비금	163	204	123	209	294	272	418	542	696	651
기술개발 준비금	526	682	878	1,749	1,573	1,395	3,040	3,394	4,061	3,940
수출 손실준비금	1,095	1,395	790	999	1,087	890	2,072	2,177	2,573	2,071
해외시장개척 준비금	1,361	1,779	958	1,218	1,360	1,113	1,911	2,348	2,445	2,605

조세지출 보고서」에 의하면 감면규모가 하락하였다고 추정되는 1998년도 조차 직접세의 조세지출총액은 7조 7,305억 원으로 GDP의 1.7%에 이르고 있다.

기술인력개발비 세액공제제도는 1983년의 14억 원에서 1993년에는 817억 원, 그리고 2000년에는 6,769억 원으로 그 규모가 급속히 증가하는 추세를 보이고 있다.

임시투자 세액공제의 경우에는 그 증가 또는 감소가 일정하지 않고, 1983년의 741억 원에서 1992년에는 2,661억 원으로 급속히 증가하는 추세를 보였지만, 1999년에는

〈표 2〉 계 속

(단위: 억 원)

연도 감면내용	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	평균치
기술인력개발비 세액공제	528	526	1,003	1,389	2,134	2,892	2,948	1,929	1,671	6,769	1,141.55
임시투자 세액공제	1,866	3,107	1,787	1,877	2,705	1,470	401	649	1,153	4,447	1,151.6
외국인급여 소득감면	10	26	10	22	9	2	0	0	1	3	8.26
지방이전준비금	0	0	0	0	0	0	14	10	5	3	1.6
지방이전 양도세감면	0	498	787	2,410	800	1,514	555	394			386.56
공공사업용토지 양도소득세감면	2,034	4,308	3,132	2,881	2,706	3,247	2,834	1,397	1,409	544	1,550.45
개발사업시행자 양도소득세감면	685	991	955	1,081	1,111	1,124	605		448	243	406.74
해외사업소득공제	2	15	2	42	2	6	7				38.94
증자 소득공제	4,327	2,534	2,534	1,157	560	235	184				1,228.41
중소기업 투자준비금	705	239	200	147	237	190	320	205	125	190	306.5
기술개발 준비금	3,948	1,195	1,275	1,213	1,176	1,786	1,437	1,254	775	1,162	1,822.95
수출 손실준비금	1,513	379	390	439	353	517	201				114.18
해외시장개척 준비금	2,096	487	356	526	394	640	372				1,292.29

1,153억 원으로 감소추세를 보이다가 2000년에는 4,447억 원으로 급속히 증가하는 경향을 보이고 있다. 동 제도의 운용목적이 불경기 동안의 투자증대를 통한 경기의 조절기능에 있는 만큼 본 연구의 분석기간 동안 동 제도가 계속 운영된 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 감면규모는 동 기간에 걸쳐 모두 나타나는데 이는 제도가 운영되지 않는 기간중에도 전년도 또는 전전년도 설비투자에 대한 공제가 계속 이루어졌기

때문이다.

중소기업 투자준비금의 경우에는 1983년에 204억 원에서 1991년에는 705억 원으로 증가추세를 보이다가, 2000년에는 190억 원으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

공공사업용 토지 양도소득세 감면과 개발사업시행자 양도소득세 감면은 1996년까지는 증가하는 추세를 보이다가 그 이후 감소하는 추세를 보이고 있다.

증자소득공제의 경우 1993년까지는 증가추세를 보이다가 당해 조항이 폐지된 1997년까지는 감소하는 추세를 보였다.

기술개발준비금의 경우에는 일정한 추세 없이 증가 또는 감소하는 추세를 보이고 있다.

이상의 시계열 자료에서 우리는 두 가지 사실에 대하여 주목하고자 한다.

첫째, 공공사업용 토지 양도소득세 감면과 개발사업시행자 양도소득세 감면 등 양도소득세 관련 감면의 규모가 차지하는 비중이 매우 높다는 점이다. 그 동안 정부가 부동산 투기의 억제를 위하여 부단한 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 이와 같이 감면규모가 높은 사실은 부동산 투기억제라는 정부의 의지와 조세감면제도가 반대로 운용되었음을 시사한다. 즉, 양도소득세 감면제도로 인하여 공공용지수용과 개발사업시행시 양도소득세가 감면되면 부동산 소유자들에게 높은 이득을 누리게끔 하여 결과적으로 부동산 투자를 조장하는 기능을 수행하고 있었음을 의미한다.

둘째, 일부 전문가들에 의하여 예측되어 왔듯이 증자소득공제의 경우 그 실효성 여부를 떠나 감면규모가 과다하다. 원래 증자소득공제란 타인자본경영의 결과인 이자에 대하여는 손금산입 하여 주고 자기자본의 결과인 배당에 대해서는 과세하는 현행 세제상의 문제점을 보완하기 위하여 증자시 일정 규모를 소득공제해 주는 제도이다. 물론 국가 경제의 측면에서 모든 업종이 중요하겠으나 우리 경제의 성장과정은 모든 지원의 초점을 제조업에 맞추어 왔다.

증자소득 공제제도는 근본적으로는 제조업의 재무구조개선을 위하여 운용된 제도로 볼 수 있다.

이런 관점에서 증자소득 공제제도의 감면규모를 보면 매우 특이한 현상이 벌어지고 있다. 그것은 바로 1989년부터 1994년 사이에 이상할 정도로 증자소득 공제규모가 크다는 점이다. 동 기간 중 우리 제조업의 재무구조가 눈에 띄게 개선된 점이 없었음에도 불구하고 그 같은 대규모 감면이 이루어졌다는 점은 매우 주목할 만하다. 이는

다음 절에서 살펴볼 감면의 업종별 활용실태를 통하여 그 이유가 확연히 드러나게 된다.

III. 감면의 업종별 운용실태 분석

감면은 필요한 대상에 국한하여 제한적인 기간 내에 제한적인 규모로 적용하는 것이 가장 바람직하다. 왜냐하면 감면은 시혜가 아닌 유인이기 때문이며 소중한 국가재정재원을 유실시키는 행위이기 때문이다. 여기서 필요한 대상이란 바로 감면이 적용되어야 하는 업종을 의미한다. 따라서 감면이 효율적으로 운용되고 있는지 알기 위해서는 무엇보다도 감면의 업종별 활용실태에 대한 조사가 선행되어야 한다. 그럼에도 불구하고 우리 나라에서는 그 동안 감면의 업종별 활용실태가 전혀 조사되지 않았다. 이것이 감면의 업종별 활용실태가 그 동안 감면을 연구하는 모든 사람들에게 커다란 궁금증으로 존재해온 이유이다.

본 연구에서는 과세당국의 협조를 구하여 우리 나라에서는 최초로 감면규모의 업종별 횡단면 자료를 추정하여 분석하고자 한다. 사용된 업종별 실태는 법인과 개인사업자 전수를 대상으로 조사 취합한 자료임을 밝혀둔다. 또한 업종은 편의상 표준산업분류상의 대분류로 구분하였다.

물론 모든 감면에 걸쳐 추정된 자료를 밝히는 것이 바람직 할 수 있으나 본 연구의 필요상 감면규모가 크거나 정책적 시사점이 확연히 드러나는 감면에 국한하여 추정치를 게재함을 밝혀둔다. 본 자료의 해당 연도는 1994년 귀속분으로 감면규모는 법인소득세 부분과 사업소득세 부분을 합산한 것이다⁴⁾.

<표 3>에 나타난 감면의 업종별 활용실태를 살펴보면 다음의 사실을 쉽게 발견할 수 있다.

- 4) 자료의 추정과정에서 사업소득세에 해당되는 부분은 법인소득세에 해당되는 부분에 비하여 적지 않은 오류가 존재할 것으로 추정되었다. 1994년까지는 사업소득세의 탈루가 광범위하게 이루어지고 있었다는 점을 감안한다면 이는 불가피하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 본 자료가 매우 긍정적인 의미를 가질 수 있는 것은 사업소득세에 비하여 법인소득세의 비중이 매우 높다는 점, 그리고 실제 과세 일선에서 감면의 적용이 법인을 중심으로 이루어지고 있다는 점을 감안한다면 쉽게 수용될 수 있을 것이다.

기술인력개발비 세액공제는 제조업에서 가장 많이 이용하고 있으며, 그 다음으로 건설업 및 서비스업에서 이용하고 있다.

임시투자 세액공제는 거의 대부분을 제조업에서 이용하고 있으며, 그 다음으로 광업과 임대업에서 약간을 이용하고 있다.

또한, 중소기업 투자준비금의 경우에도 거의 대부분을 제조업에서 이용하고 있으며, 그 다음으로 건설업과 보관운수업에서 이용하고 있다.

이 외에도 지방이전 공장 양도소득세 감면의 경우에는 제조업, 도매 및 건설업의 순서로 이용하고 있으며, 공공사업용 토지 양도소득세 감면의 경우에는 제조업, 도매 및 임대업의 순서로 이용하고 있다. 개발사업시행자 양도소득세 감면의 경우 건설업·임대업 및 제조업 순서로 이용하고 있다.

증자소득공제의 경우에는 은행업, 제조업 및 건설업 순서로 이용하고 있다.

그러면 이러한 업종별 분포가 가지는 함의는 무엇일까.

외국납부 세액공제제도의 경우 제도의 특성상 당연히 건설업이 거의 독점적으로 수혜대상이 될 수밖에 없다. 또 기장세액공제제도의 경우 제도의 취지와 법인의 분포상 도·소매업종이 다수를 수혜하는 것이 이해될 수 있다.

기술인력개발비 세액공제와 투자 세액공제제도 및 공장 지방이전 감면의 경우에도 감면의 주된 대상이 제조업인 만큼 제조업이 절대적으로 수혜 받는 것이 당연할 것이다.

해외사업 소득공제의 경우에도 보관운수업이 대부분을 차지하는 것은 제도의 특성으로 이해할 수 있을 것이다.

공공사업용지 양도소득세의 감면에서 제조업이 매우 높은 비중을 차지하는 것은 제조업의 공장부지가 많이 수용되어서 그런 것이라고 이해될 수도 있다. 그러나 사실상 우리 나라 제조업이 생산성을 높여 이윤을 확보하기 보다는 공장부지로 확보해 둔 부동산을 통하여 이윤을 올렸다는 속설을 감안한다면 적지 않은 시사점을 내포하는 대목으로 보인다.

업종별 분포에서 가장 주목할 만한 사실은 증자소득공제의 경우 최대 수혜업종이 은행업이라는 점이다. 제조업의 경우 은행업에 이어 두 번째로 큰 수혜업종이나 규모는 은행업의 절반에 지나지 않는다. 이것을 앞 절에서 살펴본 시계열 자료의 내용과 결합하여 본다면, 증자소득공제의 혜택이 제조업을 중심으로 한 기업의 재무구조개

〈표 3〉 횡단면 조세감면 자료

(단위: 억 원, %)

업종 감면내용	광업	제조업	전기 가스	건설	도매	소매	음식 숙박	보관 운수	통신	은행	보험	부동산	임대	서비스	농산 축산	임업	수산업	의료	기타	합계
외국납부 세액공제 (1,050)	0.00	1.29	0.00	95.26	0.14	0.03	0.02	0.74	0.00	0.01	0.04	0.00	0.76	0.12	0.01	0.00	0.07	0.01	1.49	100
배당 세액공제 (776)	0.22	2.99	0.03	0.78	1.59	2.19	0.64	0.40	0.00	0.01	0.08	0.23	39.47	1.88	0.85	0.00	0.09	1.35	47.20	100
기장 세액공제 (1,098)	0.11	15.07	0.00	3.12	52.98	3.62	1.59	0.31	0.00	0.01	0.11	0.45	12.31	5.73	0.05	0.00	0.08	2.78	1.63	100
기술인력 개발비 세액공제 (576)	0.00	86.17	0.00	5.87	2.16	0.01	0.00	2.25	0.99	0.00	0.00	0.00	0.02	2.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	100
임시투자 세액공제 (3,024)	0.76	95.26	0.00	0.90	1.19	0.37	0.07	0.09	0.00	0.03	0.01	0.00	0.42	0.37	0.00	0.00	0.10	0.20	0.21	100
외국인 급여소득 감면 (1,012)	0.00	0.34	0.00	98.81	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.73	100
지방이전 공장 양도 소득세 감면(559)	0.00	95.05	0.00	0.28	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100
지방이전 공장 준비금 (829)	0.00	99.03	0.00	0.20	0.77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100
공공사업용 토지 양도 소득세감면 (626)	1.05	44.83	2.03	18.37	1.52	0.43	0.00	5.50	0.11	4.38	0.00	4.53	11.02	5.84	0.00	0.11	0.20	0.07	0.00	100

〈표 3〉 계 속

(단위: 억 원, %)

업종 감면내용	광업	제조 업	전기 가스	건설	도매	소매	음식 숙박	보관 운수	통신	은행	보험	부동 산	임대	서비 스	농산 축산	임업	수산	의료	기타	합계
개발사업 시행자 양도소득 세 감면 (1,121)	0.00	2.52	0.00	93.0	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.00	0.90	3.29	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100
업무용 토지소득 감면 (611)	10.4	61.86	0.00	21.50	0.62	0.00	0.00	0.79	0.00	2.60	0.02	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	2.15	0.00	100
해외사업 소득공제 (1,119)	0.00	0.12	0.00	0.00	0.23	0.00	0.00	99.64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100
증자소득 공제 (11,304)	0.11	26.06	0.00	6.05	3.20	0.12	1.62	0.39	0.34	59.31	1.96	0.01	0.14	0.53	0.01	0.00	0.16	0.00	0.00	100
중소기업 투자준비금 (869)	0.02	87.61	0.07	6.90	1.01	0.51	0.51	1.89	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	1.07	0.00	0.00	0.61	0.00	0.25	100
기술개발 준비금 (3,836)	0.00	90.52	0.04	5.85	1.48	0.03	0.00	0.00	0.96	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	100
수출손실 준비금 (1,249)	0.00	91.72	0.00	0.62	6.72	0.12	0.06	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.08	0.00	0.00	0.58	0.00	0.07	100
해외시장 개척 준비금 (1,504)	0.04	63.14	0.00	0.62	34.90	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	1.21	0.00	0.00	100
특별감가 상비 (1,297)	1.58	67.84	1.82	0.37	0.24	0.27	0.00	26.65	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.11	0.00	0.00	0.03	0.21	0.37	100

선에 이용된 것이 아니라 은행업의 증자에 주로 활용되었다는 점을 의미하게 된다.

물론 은행업이 우리 경제에 차지하는 중요성을 감안한다면 은행의 재무구조를 개선하는데 동 제도가 활용된 사실에 굳이 이의를 제기할 필요는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 과연 동 제도가 본래의 도입취지에 맞게 활용되었느냐는 문제점은 여전히 남는다. 시계열 자료에서 증자소득공제가 집중적으로 대규모 활용된 시기는 3저상황 이후 은행의 건전성 회복을 위하여 정부가 독려하는 가운데 은행들이 경쟁적으로 대규모 증자를 시행한 시기와 일치한다. 즉, 증자소득공제의 인센티브 없이도 은행이 증자를 단행하는 시점에서 동 제도가 존재함으로써 막대한 세제혜택이 이루어졌음을 의미한다.

결국, 증자소득공제가 은행을 포함한 기업의 재무구조개선을 위하여 인센티브로 작용한 것이 아니라 세수손실만을 가져오는 역할을 한 것이다. 원래 증자소득공제의 경우 그 실효성이 매우 의문시 되어 온 제도이다⁵⁾. 이같은 사실에도 불구하고 외환위기 이후 기업의 재무구조개선을 위한 정책방안으로 동 제도가 다시 실행되어야 한다는 일부의 주장은 부정적으로 평가할 수밖에 없다.

IV. 감면의 유인기능 실증분석

본 연구가 분석하고자 하는 감면과 관련된 두 번째 의문은 과연 감면이 유인기능을 제대로 수행하고 있는냐는 점이다. 쉽게 말하여 기업의 행위가 감면과 관계없이 이루어지느냐 아니면 감면이 그런 기업의 행위를 유인하였느냐에 대한 의문이다. 본 연구에서는 많은 감면제도 중 임시투자 세액공제제도와 연구인력개발비 세액공제제도의 유인기능을 분석해 보고자 한다.

임시투자 세액공제제도의 경우 우리 세제에서 유일한 경기조절기능을 가지고 있는 제도로 알려져 왔다. 불황시 설비투자의 일정비율을 세액공제해 줌으로써 기업의 설비투자를 증대시켜 경기조절을 하는 목적으로 도입된 제도이다. 따라서 매우 한시적으로 운영되어야 할 필요가 있다. 그러나 동 제도는 경기순환에서 호경기 국면이 유난히 짧은 우리 경제의 특성상 연장에 연장을 거듭하여 사실상 항구화된 감면제도가

5) 윤건영·임주영, 『조세지원제도의 현황과 개선방안』, 1993.

아니냐는 비판까지 듣고 있는 실정이다. 만일 동 제도가 설비투자를 유인하는 효과가 별로 없고 설비투자가 감면과 무관하게 이루어지고 있다면 동 제도의 연장적용은 매우 신중히 접근해야 할 것이다.

연구인력개발비 세액공제제도의 경우에도 동일한 논리가 적용된다. 성장잠재력의 확충에서 연구인력개발이 가지는 중요성은 아무도 부인할 수 없다. 그렇다고 해서 연구인력개발에 대한 조세감면을 아무리 많이 해 줘도 괜찮은 것은 아니다. 소중한 재정재원을 효율적으로 사용하는 측면에서 그 유인기능을 평가해 보는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다⁶⁾.

분석을 위해 본 연구에서 채택한 방법은 단순회귀방식을 이용하여 변수 간의 유의성을 검증한 후 Granger causality test를 이용하여 인과관계를 살펴보는 것이다. 물론 보다 정교한 모형을 설계하는 검증방식도 가능하겠으나 채택된 방식으로 본 연구의 목적을 달성하는 데에는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

모형의 선정에서 유의할 점은 세법개정에 의하여 세액공제 폭이 변한 효과를 여하히 걸러내느냐에 있다. 매년 세법이 개정되고 사용하는 통계가 20년에 걸친 만큼 세법개정효과를 반영하지 않는다면 적지 않은 오류가 발생할 것이기 때문이다. 본 연구에서는 앞의 제2절에서 소개된 임시투자 세액공제제도와 연구인력개발비 세액공제제도의 세법개정 내용에 따라 Dummy 변수를 만들어 그 효과를 반영하고자 한다. 또한 일반적으로 시계열 통계를 사용하는 모델에서 유의하여야 할 co-integration의 문제는 모든 변수에 증감률을 취함으로써 극복하고자 한다.

임시투자 세액공제제도의 유인효과를 살펴보기 위해 설정된 모형은 다음과 같다.

$$\Delta \log Inv_t = \alpha + \beta_1 \Delta \log CRInv_t + \beta_2 \Delta \log GDP_{t-1} + dummy1_t + \varepsilon_t$$

모형의 피설명변수로는 제조업 설비투자총액(Inv_t)을 사용하고 설명변수로는 임시

6) 앞의 절에 소개된 시계열 통계치를 보면 알 수 있겠지만 연구인력개발 관련 감면제도 중 기술개발 준비금이 연구인력개발비 세액공제제도보다는 좀 더 활용규모가 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 준비금의 경우 적립 후 투자가 안 이루어지면 상환조치가 취해지는데 이에 대한 통계가 없는 실정에서는 실질 감면규모를 파악할 수 없다. 또한 임시투자 세액공제제도가 세액공제인 만큼 이와 비교하기 위해서도 동일한 세액공제제도를 채택하는 것이 타당하리라 여겨진다.

투자 세액공제액($CRInv_t$)를 사용하였다. 설비투자증감에 대한 또 다른 설명변수로는 전년도 경제성장률(GDP_{t-1})을 사용하였는데 이는 설비투자가 경제성장에 의하여 영향을 받는다는 일반론을 반영한 것이다⁷⁾. 나머지 설명변수로는 세법개정효과(dummy1)를 채택하였다.

연구인력개발 세액공제제도의 경우 설정된 모형은 다음과 같다.

$$\Delta \log RND_t = \alpha + \beta_1 \Delta \log CRRND_t + \beta_2 \Delta \log GDP_{t-1} + \text{dummy2}_t + \varepsilon_t$$

모형의 피설명변수로는 민간부문 연구개발비총액(RND_t)을 사용하고 설명변수로는 연구기술개발 세액공제총액($CRRND_t$)을 사용하였다. 또 다른 설명변수로는 전년도 경제성장률(GDP_{t-1})을 사용하였는데 이는 설비투자와 마찬가지로 연구개발의 경우에도 경제성장에 의하여 영향을 받는다는 일반론을 반영한 것이다. 나머지 설명변수는 세법개정효과(dummy2)를 채택하였다.

제조업 설비투자총액(Inv_t)의 경우 한국산업은행에서 발간되는 ‘한국의 설비투자’에서 자료를 이용하였고 민간부문 연구개발비총액(RND_t)의 경우 통계청 자료를, 경제성장률(GDP_t)의 경우 한국은행 통계를 활용하였다.

또한, 임시투자 세액공제제도의 세법개정효과를 반영한 Dummy1은 1981-1992년까지 0의 값을, 1993-1994년은 1의 값을, 1995-1999년까지는 2의 값을, 나머지 2000년은 3의 값을 가지게 된다. 연구인력개발비 세액공제제도의 세법개정효과를 반영한 Dummy2는 1981-1993년까지 0의 값을, 1994-1998년은 1의 값을, 나머지 기간은 2의 값을 가진다.

분석에 사용된 변수들의 상관관계를 살펴보면 <표 4>와 같다.

7) 당해 연도 경제성장률도 사용이 가능하나 설비투자나 연구개발의 경우 경제성장의 결과 남은 이익으로 투자가 이루어진다고 보는 것이 타당할 것으로 여겨진다. 실제 분석에서도 당해 연도 경제성장률을 투입한 경우 별다른 의미를 가지지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 상관계수

		Inv_t	$CRInv_t$	RND_t	$CRRND_t$	GDP_t
Inv_t	Pearson 상관계수	1	0.153	0.626**	0.503*	0.222
	유의확률(양쪽)		0.531	0.005	0.033	0.360
	N	19	19	18	18	19
$CRInv_t$	Pearson 상관계수	0.153	1	-0.012	0.248	0.235
	유의확률(양쪽)	0.531		0.961	0.322	0.333
	N	19	19	18	18	19
RND_t	Pearson 상관계수	0.626**	-0.012	1	0.379	0.149
	유의확률(양쪽)	0.005	0.961		0.121	0.554
	N	18	18	18	18	18
$CRRND_t$	Pearson 상관계수	0.503*	0.248	0.379	1	-0.022
	유의확률(양쪽)	0.033	0.322	0.121		0.930
	N	18	18	18	18	18
GDP_t	Pearson 상관계수	0.222	0.235	0.149	-0.022	1
	유의확률(양쪽)	0.360	0.333	0.554	0.930	
	N	19	19	18	18	20

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

이상과 같은 실증분석의 결과는 <표 5>에 수록되어 있다. 그 의미를 해석해 보면 다음과 같다.

임시투자 세액공제의 경우 설비투자의 증대에 의미를 가지지 못하는 것으로 나타나고 있다. 반면 경제성장은 설비투자의 증대에 유효한 양의 효과를 가지고 있는 것으로 나타난다. 이 회귀분석의 결과는 R^2 나 Durbin-Watson 지수의 값 모두 별다른 문제가 없이 나타나고 있다.

반면 연구인력개발비 세액공제의 경우 연구인력개발비의 증대에 유의한 양의 효과를 나타내고 있다. 경제성장 역시 연구인력개발비의 증대에 양의 효과를 보이고 있는 것으로 나타난다. 그러나 변수의 자기상관정도를 나타내는 Durbin-Watson 값이 매우 낮게 나타나는데 이를 교정하기 위하여 AR(1)을 이용하여 회귀분석을 시도해 보

〈표 5〉 회귀분석 결과

종속변수: Inv_t		종속변수: RND_t		종속변수: RND_t	
변수	계수값	변수	계수값	변수	계수값
a	-0.162868 (-1.366888)	a	0.075145 (1.524859)	a	0.078781 (1.756305)
$CRIInv_t$	0.037620 (0.577845)	$CRRND_t$	0.123670 (2.650272)	$CRRND_t$	0.084619 (2.317353)
GDP_{t-1}	0.057105 (4.339379)	GDP_{t-1}	0.013368 (2.713943)	GDP_{t-1}	0.011761 (3.228465)
Dummy1 _t	-0.027663 (-0.579622)	Dummy2 _t	-0.048644 (-1.476043)	Dummy2 _t	-0.029926 (-0.787982)
				AR(1)	0.484349 (1.957213)
R^2	0.604782		0.722251		0.814242
Durbin-Watson 지수	1.0884261		0.978233		1.453781

* ()안은 t -Statistic 값을 말한다.

면, Durbin-Watson 값이 1.453781 정도로 개선되고 있다. 두 회귀분석의 계수값들은 큰 차이 없이 그 크기와 유의성을 유지하는 것으로 나타난다.

그러면 과연 변수 간의 상호 인과관계는 여하한가. 본 연구에서는 이를 위하여 일반적으로 인과분석에 많이 사용되는 Granger Causality Tests를 사용하였다. 그 결과는 다음 <표 6>에 나타난 바와 같다.

인과분석 결과 (1)에 나타나듯이 임시투자 세액공제와 설비투자변수 간에는 유의수준 내에서의 인과관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 연구인력개발비 세액공제와 연구인력개발 투자 간에는 5% 유의수준을 조금 넘는 수준에서 3.73의 F 통계량을 갖는 것으로 나타났다. 이는 연구인력개발비 세액공제가 미약하나마 총 연구인력개발 투자에 영향을 미친다는 것을 의미하는 것이다.

경제성장과 개별 변수와의 인과관계를 분석한 결과 좀더 유의한 사실을 확인할 수 있었는데, 경제성장과 설비투자의 경우 5% 유의수준 내에서 13.04라는 큰 F 통계량을 갖는 것으로 나타나, 경제성장에서 설비투자로의 일방적인 인과관계가 성립하는 것을 알 수 있다. 한편, 경제성장과 연구인력 개발투자 역시 5% 유의수준 내에서

〈표 6〉 인과관계 결과

인과방향 ($\Rightarrow$)		F 통계량	P 값
1	CRINV $\Rightarrow$ INV	0.00143	0.97030
	INV $\Rightarrow$ CRINV	0.01412	0.90699
2	CRRND $\Rightarrow$ RND	3.73036	0.07393
	RND $\Rightarrow$ CRRND	2.50210	0.13602
3	GDP $\Rightarrow$ INV	13.0404	0.00257
	INV $\Rightarrow$ GDP	0.00086	0.97695
4	GDP $\Rightarrow$ RND	13.9561	0.00221
	RND $\Rightarrow$ GDP	0.97818	0.33944

13.9561이라는 F 통계량 값을 나타내어 설비투자의 경우와 동일하게 경제성장이 연구인력 개발투자에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 6〉에 나타난 인과관계 분석의 해석과정에서 유의하여야 할 점은 GDP와 개별 변수 간의 역의 인과관계가 성립되지 않는다는 사실이다. 즉, 일반적으로 설비투자과 연구인력개발이 경제성장의 중요한 원인이 된다는 상식이 검증되지 못하고 있는 것이다. 이는 다름 아니라 당해 연도 기술개발과 설비투자의 경우 실질 성장에 긍정적인 효과를 미치기까지는 일정 시차가 존재하기 때문에 위의 인과관계 분석에서는 반영되지 않는 것으로 볼수 있을 것이다.

결론적으로 인과분석 결과 임시투자 세액공제제도는 설비투자의 증대와 아무런 인과관계가 없는 것으로 나타난다. 즉, 유인효과를 가지지 못하는 것이다. 그러나 연구인력개발 세액공제의 경우 미약하나마 연구인력개발비의 증대에 의미 있는 유인효과를 가지는 것으로 나타나고 있다.

반면, 경제성장의 경우 설비투자과 연구인력 개발투자의 증대에 매우 유의한 원인을 제공하고 있다. 정부가 시행하는 각종 유인제도보다는 경제성장 자체가 바로 성장의 잠재력이라고 할 수 있는 설비투자과 연구인력 개발투자의 동인이 된다는 점은 매우 흥미로운 발견이라고 하겠다.

그러나 본 연구의 실증분석 결과는 해석하는 데 있어서 한 가지 유의할 사실이 있

다. 그것은 사용된 시계열 자료의 observation 수가 너무 적어 분석의 유의성에 신중을 기해야 한다는 점이다. 연구에서 사용된 19개의 observation은 사실상 시계열 통계분석의 최소 필요수준에도 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다. 이는 감면통계 자체의 부재로 인하여 불가피하지만 그래도 해석상 매우 신중을 기해야 할 점임에는 틀림없다.

V. 결 론

세계 어느 국가에 있어서나 조세감면은 그 국가가 처한 경제·사회적인 특성을 반영하여 필요한 형태와 방법으로 운영되고 있다. 따라서 각국 간에 감면제도를 운용하는 데 있어서의 근본적인 차이는 규모나 방법에 있는 것이 아니라 그 국가가 처한 특수성에 있다고 할 수 있다.

우리의 감면제도도 그 동안 우리가 경험해온 경제·사회·역사적 특수성을 그대로 반영하고 있다. 특히 1960년대 이래 추진된 정부주도의 성장과 자원배분은 사실상 우리 조세감면제도의 과거와 현재를 그대로 결정하였다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 1960-1970년대 감면의 주종을 이루었던 수출·중화학 등 '특정산업에 대한 감면'은 물론이고, 1980년대 이후 '기능별 감면제도'가 도입된 이후 지금까지도 감면은 정부가의 의도하는 각종 정책을 충실히 반영하고 있다⁸⁾.

감면이 이처럼 국가가 처한 특수성과 정부의 정책의지를 반영함에도 불구하고 동제도를 운용하고 있는 모든 국가에서는 감면의 축소개편 논의가 부단히 진행되고 있다. 이는 근본적으로 감면이 조세의 시장중립성을 해치고, 수혜자와 비수혜자 간의 세부담 형평성을 무너뜨리며, 세수를 결손시킴으로서 재정건전성을 위협하기 때문이다. 또한, 감면은 한 번 시행되면 영구히 시행되는 '항구화' 속성이 매우 강하여, 세출예산 등 여타 정부지원(subsidy)과 비교할 때, 유인기능(incentive)을 상실하는 경우가

8) '기능별 지원제도'란 설비투자관련 감면제도, 기술인력개발관련 감면제도 등과 같이 경제주체, 특히 기업이 정부가 지정한 특정기능을 수행하는 경우 감면을 받을 수 있도록 하는 제도로서 '특정산업에 대한 지원제도'와 대비되는 제도이다. 우리 나라에는 1980년대 '안정화 정책'이 실행됨에 따라 1983년도에 도입되었고, 현재 조세감면제도의 기본성격을 형성하고 있다.

허다하기 때문이다.

특히, 우리의 경우 조세감면제도를 조속히 개편해야 할 필요성을 발생시키는 대내외적인 여건의 변화는 다음과 같다.

첫 번째, 외환위기의 극복과정에서 진행되고 있는 금융·기업의 구조조정과 실업대책은 막대한 재정수요를 발생시켰고, 이는 결국 정부가 인정하는 규모만도 160조에 달하는 방대한 국가채무를 낳게 하였다. 향후 구조조정이 완료되고 고용이 안정될 때까지 얼마나 더 국가채무가 발생할 지 현재로는 미지수다. 재정적자는 물가·금리 등 거시지표만이 아니라 정부의 경기대응·위기관리능력에도 심각한 악영향을 초래한다는 사실은 이미 경제이론에서나 선진제국의 경험에서 잘 증명되고 있다.

조속히 균형재정을 회복하고 국가채무를 줄이기 위해서는 정부의 면밀한 중·장기 계획이 필요하지만 보다 근본적으로 필요한 것은 안정적 세입기반의 확보이다. 이러한 측면에서 감면의 축소개편이 그 어느 때보다도 절실하다. 불요불급하거나 세수손실에 비하여 유인효과가 없는 각종 감면제도들을 과감히 축소·폐지하여 세원의 확대를 도모하여야 한다.

두 번째, 외환위기 이후 심각해진 부익부·빈익빈 문제를 들 수 있다. 외환위기 직후 고금리시기와 주식시장의 활황시기를 거치면서 우리 사회의 불평등에 대한 불만은 점증하고 있는 실정이다. 소득분배의 불평등을 시정하는 것이 조세의 일차적 과제 중 하나라고 본다면, 조세가 그 기능을 제대로 담당하지 못하는 현실은 우리 세제에 무엇인가 중요한 loophole이 존재하고 있음을 보여 주고 있다. 이런 측면에서 감면은 존재 자체만으로도 형평성을 저해하는 역할을 하게 된다. 따라서 형평성의 제고를 위하여 감면 전반에 대한 정교한 재검토 작업이 요구되고 있다.

세 번째 우리 세제가 가지는 지나친 복잡성을 들 수 있다. 물론 어느 나라나 세법은 복잡하고 방대하다. 그러나 선진국일수록 자기의 세금계산은 자기가 충분히 계산할 수 있을 정도로는 간편화 작업이 지속되고 있다. 방만한 감면제도는 세제의 복잡성을 심화시키는 중요한 요인이 된다. 세액계산도 쉽지 않은 각 세목마다 거미줄처럼 붙어 있는 감면항목들은 제도의 복잡화를 벗어나 탈세와 비리의 온상이 되고 있는 실정이다. 현재 진행중인 국제행정개혁이 신고납부를 기본전제로 하고 있다면 스스로 자신의 세금을 계산할 수 있을 만큼 세제를 간편화 시키고 용어를 쉽게 개정하는 작업이 필수적일 것이다.

이러한 감면의 전반적인 축소개편에 부응하기 위하여 추진된 본 연구의 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 감면의 업종별 활용실태를 분석한 결과 증자소득공제제도의 경우 은행업과 같은 특정 업종의 대규모 증자로 인한 세수손실만을 초래했을 뿐 제도 자체의 원래 취지를 전혀 구현하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 증자소득 공제제도는 이론적인 측면에서도 실효성이 매우 의문시 되어 온 제도이다. 따라서 기업의 재무구조개선을 위하여 증자소득공제제도를 다시 활용하여야 한다는 일부에서 제기되는 주장은 근거가 없는 것으로 판단된다.

둘째, 임시투자세액 공제제도의 경우 경기침체시 사용할 수 있는 효과적인 투자유인정책으로 알려져 왔음에도 불구하고 실제로는 설비투자의 증대에 의미를 가지지 못하는 것으로 나타나고 있다. 설비투자와의 연관성을 검증한 본 연구의 회귀분석에서도 유의수준이 발견되지 못하였고, Granger 인과분석에서도 전혀 상호 의미 있는 유의수준을 보이지 못하고 있다. 따라서 동 제도를 지금까지와 마찬가지로 계속 연장 운영하는 것을 재검토하여야 할 것이다. 그리고 만약 꼭 필요하다면 동 제도의 한시성을 철저히 지킬 필요가 있다고 보인다.

셋째, 연구인력개발비 세액공제제도의 경우 연구인력개발비의 증대에 의미 있는 효과를 미치는 것으로 나타난다. 그리고 인과분석에서도 미약하게나마 연구개발투자에 대한 유인기능을 담당하는 것으로 나타난다. 따라서 동 제도의 보다 폭넓은 활용이 바람직할 것으로 보인다.

그러나 본 연구를 통하여 나타난 가장 중요한 사실은 개별 조세감면이 해당 감면 대상의 투자를 증가시키는 방향으로 영향을 미치는 것이 아니라, 경제성장 자체가 해당 감면 대상의 투자 증가에 영향을 미친다는 점이다. 즉, 성장 자체가 바로 성장잠재력의 토양이라고 할 수 있는 설비투자와 연구인력 개발투자를 불러오는 것이다. 이는 정부가 온갖 유인제도를 다 동원하여 투자를 증대시키려고 하여도 결국 경제성장 자체가 부진한 상황에서는 투자증대가 어렵다는 점을 의미한다. 이러한 발견은 요즘과 같이 성장의 계속여부에 대한 논란이 진행중인 시점에서는 시사하는 바가 자못 적지 않다고 하겠다.

물론 본 연구는 실증분석에 사용된 observation의 수가 지나치게 적다는 근본적인 한계를 내포하고 있다. 또한 다양한 시계열 변수들을 활용하여 모델의 정교화를 도모

할 필요도 있을 것이다. 그러나 현재 우리에게 주어진 감면통계의 한계가 분명한 이상 이 문제의 해결에는 좀 더 많은 감면통계의 축적이 이루어지는 시간이 필요한 것이다. 그 기간까지 모형의 정교화를 위한 보완작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이라고 믿어진다.

참고문헌

- 곽태원, 『감가상각제도와 자본소득과세』, 한국개발연구원, 1985.
- 윤건영·임주영, 『조세지원제도의 현황과 개선방향』, 한국조세연구원, 연구보고서 93-04, 1993.
- 임주영, 『조세지출예산제도의 도입에 관한 연구』, 한국조세연구원, 정책보고서 97-06, 1997. 12.
- _____, 『WTO체제 출범에 따른 조세지원제도의 개편방향』, 한국조세연구원, 정책보고서 96-03, 1996. 6.
- 재정경제부 세제실, 『조세지출 보고서』, 2000, 2001, 2002, 2003.
- 재무부 세제실, 『조세개요』, 1981-2003.
- 최 광, 『한국재정의 당면과제』, 한국개발연구원, 1983. 7.
- _____(편), 『한국세제의 주요정책과제와 개선방향』, 한국개발연구원, 1984.
- OECD, *Tax Expenditures : Recent Experiences*, Paris; OECD, 1995. 9.

[Abstract]

Two Puzzles in Tax Incentive System of Korea

Ju-Young Lim

The purpose of this study is to solve two puzzles in tax incentive system of Korea: (1) what is the distribution of tax incentives by industry? (2) are tax incentives really effective on increasing investments. Using 1994 cross-section data and 1980-2000 time-series data, this study finds that 'Income deduction for capital increase' and 'Investment tax credit granted temporarily to control business cycle' do not have any significance in increasing the capital and investment. However, 'Tax credit for technology and human resources development' shows some significance in increasing the investment of its area.

Keywords: Income deduction for capital increase, Investment Tax Credit granted temporarily to control business cycle, Tax Credit for technology and human resources development