

産業政策에 있어서 租稅制度의 役割

郭 泰 元

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 租稅政策의 特性과 産業政策에 있어서 租稅政策의 役割
- III. 우리나라 産業支援稅制의 評價
- IV. 産業支援租稅政策의 主要問題點과 改善方向
- V. 要約 및 結論

I. 序 論

우리 經濟의 向後 發展에 있어서 産業政策의 必要性和 여기에서 租稅政策이 擔當해야 할 역할의 重要性은 새삼 強調할 필요가 없다. 그러나 産業政策에 있어서 租稅政策은 여러 가지 政策手段中 하나에 불과하며 또 租稅制度는 그 자체로서 擔當해야 할 보다 더 基本

筆者：本院 研究委員

* 草稿를 읽고 有益한 提言을 해주신 李啓植 박사와 院內 Workshop에서 좋은 意見을 주신 여러 研究委員들, 그리고 原稿整理 등에 애써 준 李在鶴 연구원과 權容淑 연구조원에게 깊이 감사드린다.

的인 역할이 있다. 그러므로 産業政策의 方向과 內容이 주어졌을 때 여기에서 租稅政策이 擔當해야 할 역할의 적정한 범위와 한계를 검토하여 보다 效率적이고 均衡있는 産業支援稅制을 構築할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 産業政策的 視角에서 關聯租稅制度의 一般的 改編方向을 모색하는 것을 本稿의 주된 目的으로 한다.

本稿에서는 편의상 産業政策의 內容을 (1) 個別産業支援政策 (2) 一般的 産業支援政策 (3) 構造調整의 圓滑化政策 등 세 가지로 나누어서 論議하기로 한다.

다음 章에서는 租稅政策의 特性을 살펴보고, 이러한 특성에 비추어 租稅政策이 産業政策에서 擔當하여야 할 적정한 역할을 찾아본다. 그리고 第Ⅲ章에서는 우리나라 産業支援稅制의 內容을 分析 評價하고, 第Ⅳ章에서는 支援制度別로 改善이 요구되는 問題點을 찾아내고 구체적인 改善方案을 토의한다. 마지막으로 第Ⅴ章에 간단한 要約과 結論을 첨부한다.

II. 租稅政策의 特性和 產業政策에 있어서 租稅政策의 役割

1. 產業政策의 諸手段

產業政策에 있어서 租稅政策이란 하나의 政策手段에 불과하다. 그러므로 먼저 產業政策의 基本方向이 設定되고 구체적인 中間目標들이 세워졌을 때 그것들을 達成하기 위한 手段으로서 여러 가지 政策手段들 중에서 租稅政策은 어떤 役割을 담당해야 하며, 구체적으로 租稅政策中에서도 어떤 手段들이 사용될 것인가가 결정될 수 있다. 따라서 구체적인 產業政策의 內容에 대한 合意에 도달하기 전까지는 구체적인 租稅政策의 內容도 선택될 수 없다. 뿐만 아니라 租稅制度는 그 자체로서 담당해야 할 基本的인 역할이 있으며, 이러한 基本的인 目標의 達成과 產業政策目的의 租稅政策이 상충하게 될 때 이러한 政策手段의 사용은 제약을 받게 된다.

本章에서는 產業政策에서 租稅政策이 一般的으로 담당해야 할 역할과 그 限界性を 살펴본다. 이를 위해 먼저 產業政策手段으로 사용될 수 있는 政策手段들을 概觀하고 다른 政策手段들과 비교할 때 租稅政策이 갖는 長短點을 分析해 보기로 한다.

거의 모든 經濟政策手段이 產業政策目的으로 사용될 수 있다. 一般的인 巨視經濟政策(短期的인 需要管理政策)을 제외한 대부분의 經濟政策은 特定產業部門이나 特定經濟活動에

영향을 줄 수 있으므로 產業政策目的에 사용될 수 있다. 물론 短期的인 景氣調節政策도 產業構造나 產業化過程에 적어도 間接的인 영향을 줄 수 있다.

產業政策으로 흔히 사용될 수 있는 政策으로 財政支出面에서는 特定部門에 대한 政府의 直接投資, 政府의 融資, 혹은 補助金政策 등을 들 수 있으며 租稅政策으로서의 各種의 租稅減免政策이 있다. 金融面에서는 差等利率政策, 信用割當政策 등을 대표적으로 들 수 있다. 그리고 關稅 또는 數量制限 등에 의한 貿易面에서의 政策은 특히 重要的인 역할을 담당한다. 이밖에 政府의 直接的인 認許可制度, 그리고 非傳統的인, 이른바 行政指導 혹은 窓口指導 등까지 產業政策手段으로 사용되고 있다.

이러한 政策手段들은 결국 相對價格構造에 영향을 줌으로써 市場에서의 資源의 흐름에 영향을 주거나 혹은 直接的·數量的인 干섭을 통해서 資源의 配分에 영향을 줌으로써 意圖된 產業構造를 실현하려는 手段들이다. 그러나 經濟의 發展段階, 意圖하는 產業政策의 內容, 그 밖에 國內外 經濟·社會·政治的인 與件 등에 따라 보다 적합한 政策手段은 달라질 수 있는 것이다. 政策手段마다 그 效果의 確實性, 附隨되는 歪曲效果의 크기, 既存利害關係에 대한 영향, 政策當局의 政策受容能力, 對外關係에의 影響 등이 相異하기 때문이다.

政府의 直接投資나 融資 등에 의한 資源의 配分은 대체로 社會間接資本部門이나 電力 등 公企業部門에 주로 집중되고 있어서 特定產業部門보다는 全般的인 產業活動을 뒷받침해 주고 競爭力을 높이는 政策手段으로서 오히려 적합하다. 民間部門의 經濟力이 특히 취약한 開發初期段階 등에 있어서는 政府의 投融資가

特定産業部門에서 이루어져야 할 경우가 있다고 할 수 있으나 民間經濟規模의 擴大와 市場의 發達이 어느 정도 이루어진 단계에서는 財政投融資能力의 상대적 規模가 작아질 수밖에 없고 또 政府의 企業의인 意思決定이 一般的으로 民間에 의한 그것을 능가하기 어렵다고 보는 것이 타당하므로 投融資의 역할이 民間經濟活動과 競合하지 않는 部門에 국한되는 것이 바람직하다.

한편 政府의 補助金政策은 經濟理論적으로 政府가 民間部門에 개입해야 할 필요가 있을 때 가장 歪曲效果가 작고 政策效果가 확실한 政策手段으로 評價되어 왔다. 뿐만 아니라 거의 모든 政策目的에 여러 가지 형태의 補助金政策이 사용될 수 있으므로 幼稚産業保護에서부터 技術開發의 促進 등 보다 一般的인 産業政策이나 産業合理化政策 등에까지 광범하게 응용될 수 있다. 그러나 실제적으로는 첫째로 財政에 커다란 支出負擔을 준다는 점과, 둘째로 補助金制度 管理上의 行政的인 어려움, 그리고 특히 特定 民間部門에 대해 補助金이 支給될 경우 그 妥當性에 대한 一般國民의 의문 등 政治的인 어려움 등이 따르기 때문에 經濟理論的인 效率性에도 불구하고 실제로는 限定된 경우에만 사용되고 있다.

한편, 金融面의 諸政策은 補助金政策과 비슷한 정도의 확실한 支援效果를 보장할 수 있으며 財政支出 등의 直接的인 政府負擔이 따르지 않기 때문에 광범하게 사용되어 왔다. 그러나 이러한 政策의 使用은 金融部門에 深대한 構造的 歪曲을 수반하고 金融制度 자체의 정상적인 發展을 저해함으로써 長期的으로 經濟에 막대한 損失을 끼칠 수도 있다는 점을 看過하지 말아야 할 것이다.

關稅 혹은 非關稅障壁에 의한 國內産業의 保護는 가장 강력하고, 실제적인 産業政策手段으로 널리 사용되어 왔다. 이 政策은 주로 特定産業의 支援 혹은 保護政策手段으로 적합하며 그 중에서도 특히 幼稚産業保護政策手段으로 적합한 政策이다. 理論的인 效率性을 비교한다면 補助金政策이 더 유리할 수 있으나 특히 財政負擔問題, 對外均衡問題 등 때문에 輸入障壁政策이 더 애용되어 왔다. 이러한 政策은 國家間的 貿易摩擦을 야기시킬 수 있으나 幼稚産業의 保護目的에만 사용된다면 問題가 될 여지는 크지 않다.

租稅政策은 이상에서 論議한 諸政策들에 비해서 대체로 그 效果가 間接的이고 특히 受惠企業의 利益規模에 실제적인 受惠程度가 크게 의존한다는 점 등 다소 相異한 特性을 가지고 있다. 租稅政策의 特性에 대해서는 다음 節에서 좀더 상세하게 論議한다.

2. 租稅政策의 特性과 産業政策에 있어서의 役割

租稅政策은 매우 유효하고 彈力的인 政策手段의 하나이다. 구체적으로 그 內容은 間接稅를 통해서 產出物의 相對價格에 영향을 줌으로써 資源의 配分을 調整하는 것과 特定部門 혹은 特定形態의 資本이나 勞動 혹은 技術 등 生産要素의 相對價格에 영향을 줌으로써 産業間的 資源配分에 直接的인 영향을 주는 政策으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

間接稅 體系를 이용한 政策은 生産要素의 結合率에 영향을 주지 않으며 그 效果가 實現된 利益에 직접 연결되어 있지 않는 등 여러 가지 效率性面의 長點을 가지고 있으나 주로

制度的인 制約性 때문에 產業政策手段으로는 널리 사용되지 못하고 있다¹⁾. 產業政策手段으로 광범위하게 사용되고 있는 租稅政策手段은 여러 가지 類型의 法人稅(혹은 非法人事業者에 대한 所得稅) 減免이다. 加速減價償却制度, 各種準備金制度, 投資稅額控除 등 각종 稅額控除制度, 特定期間 租稅減免(tax holidays) 등을 비롯한 直接減免 등 여러 가지 유형의 減免制度를 產業部門別 혹은 機能別로 적용함으로써 소기의 產業政策目標를 달성할 수 있는 것이다.

이러한 產業政策手段으로서의 租稅政策은 몇 가지 중요한 特性을 가지고 있다.

1) 우선 가장 중요한 것으로서 다른 政策手段과 달리 企業에 상당한 會計上의 利潤이 실현되고 있어야 效果를 발생한다는 점이다. 이것은 매우 상식적인 사실이지만 적정한 產業政策上의 역할을 결정하는 데 있어서 중요한 意味를 가질 수 있다.

2) 다른 政策에 비해 「타이밍」上的 기동성이 작다고 할 수 있다. 대체로 立法過程을 거쳐야 한다는 점과 그 變更過程에서 利害關係의 相衝 등이 수반되기 쉽다는 점이 복합적으로 작용하여 이러한 특성을 가져오는 것이다. 비교적 덜 중요한 要因이긴 하지만 경우에 따라서는 이것이 政策手段의 선택에 영향을 줄 수 있다. 한편 이와 같은 특성이 政策의 安定性を 증대시켜 주므로 항구적인 相對價格의 修正이 필요한 경우(外部性 등의 경우) 등에는

장점이 될 수도 있다.

3) 다른 政策에 비해 細分性이 낮다고 말할 수 있다. 예컨대 金融政策이나 補助金政策 등의 경우에는 政府의 意圖에 따라 대단히 구체적인 品目이나 심지어 特定企業單位까지 그 受惠與否를 결정할 수 있다. 關稅나 기타 輸入制限의 경우에는 細分類된 品目에 따라 구체적인 政策意志를 반영시킬 수 있다. 그러나 租稅政策의 경우에는 이것이 불가능하거나 가능하다 해도 바람직하지 않은 경우가 대부분이다.

4) 直接的인 財政支出을 수반하지 않으므로 눈에 보이는 財政負擔은 작다고 할 수 있다. 물론 租稅支出이 일어나는 것이므로 歲入豫算에 영향을 주기 때문에 財政負擔이 실제로 없어지는 것은 아니다. 오히려 直接支出豫算에 포함되지 않는다는 점 때문에 租稅支出(租稅減免 등)이 남용될 가능성도 있으며 部門間的 配分에 있어서도 전체적인 均衡이나 調和를 보장하기 어렵다. 한편 直接的인 財政支出에 비해 租稅支出의 경우 徵稅費 등이 절약된다는 장점은 있다.

5) 租稅政策은 他政策에 비하여 限界行爲에만 영향을 주도록 設計하는 것이 용이하므로 經濟的(parsimonious)인 誘因政策手段이 될 수 있다.

6) 마지막으로 租稅政策은 相對價格의 變化를 통해 作用하므로 一般的으로 價格機構를 통하지 않는 直接干涉政策보다는 歪曲效果가 작다.

바람직한 租稅政策의 방향을 논하기 전에 위와 같은 租稅政策의 性格에 비추어 產業政策에서 租稅政策이 담당해야 할 적당한 역할을 개략적으로라도 設定해 둘 필요가 있다. 앞

1) 예컨대 우리나라의 附加價值稅制의 경우 품목에 따라 다양한 免稅나 零稅率制度를 도입하기가 어려우며 特別消費稅는 基本制度 자체가 產業構造的인 政策意志를 어느 정도 반영하고 있는 것이라고 볼 수 있으나 그 과세대상이 제한되어 稅減免 등을 통한 적극적인 產業政策手段으로 사용하는 데는 제한성을 가지고 있다.

장에서 제시된 産業政策의 세 가지 分野, 즉 (1) 個別産業支援政策 (2) 一般的 産業支援政策 및 (3) 構造調整의 圓滑化政策 등으로 나누어서 租稅政策의 바람직한 역할을 간략하게 검토해 보기로 한다.

먼저 個別産業支援政策에 있어서는 租稅政策이 中心的인 機能을 담당할 수 없다고 말할 수 있다. 個別産業支援政策의 핵심점 논리는 有望幼稚産業의 保護이다. 이러한 目的의 政策手段에 있어서 가장 중요한 特性은 選別性과 限時性이라고 말할 수 있다. 예컨대 纖維産業이 일반적으로 斜陽産業이라고 하더라도 그 중 어떤 特殊分野는 굉장히 유망한 産業일 수 있다. 이런 경우에 앞에서 언급한 대로 租稅政策의 細分性이 낮다는 점은 중요한 문제가 될 수 있다. 오히려 補助金이나 關稅 혹은 기타 輸入制限政策이 이런 경우 더 효율적인 政策手段이 될 수 있다. 다음 限時性이 요구되는 것은 보호받는 企業에 나타나기 쉬운 보호 속에 안주하려는 경향을 없애므로써 競爭力을 스스로 키우도록 해야 한다는 경험적 논리에 근거한 것이다. 이 면에서도 정상적인 租稅制度에 경우별로 다른 限時性을 부여하기가 어렵다는 문제가 있다²⁾. 또 租稅政策의 實效性이 實現된 收益의 規模에 따라 달라질 수 있다는 점도 이 경우에 커다란 制約이 될 수 있다. 대체로 幼稚段階에 있는 産業의 경우 收益性이 높지 않은 것이 보통이기 때문이다.

2) 特定期間 租稅減免(tax holidays)에는 限時性이 있기는 하나 그 적용이 産業單位가 아니고 企業單位라는 문제가 있으며 또 租稅減免規制法 등처럼 時限法으로 稅法을 만들 수는 있으나 保護나 支援의 期間은 産業마다 경우마다 다르므로 그것을 일일이 반영한 稅法을 만들기는 어렵다.

3) 이 경우는 엄밀한 의미에서 産業政策이라고 보기 어려운 경우이다. 예컨대 公害産業에 대한 重稅政策이 이에 해당한다.

그러므로 租稅政策은 個別産業支援에 있어서는 中心的인 役割을 할 수 없는 政策手段이며 부분적으로 補完 내지는 補助的인 政策手段으로서의 機能을 담당하는 데 그쳐야 할 것이다. 예컨대 特定産業에 있는 항구적인 外部性을 시정할 필요 등의 경우에는 租稅政策이 적합하다³⁾.

두번째로 一般的인 産業政策의 주된 내용은 産業活動을 뒷받침할 수 있는 社會間接資本 및 關聯서비스의 供給과 기타 여러 가지 生産要素의 원활한 供給促進이라고 말할 수 있다. 社會間接資本의 供給 및 關聯서비스의 供給은 보다 直接的인 政府介入을 통해 이루어지는 것이 일반적으로 더 效率的이다. 물론 電力·가스 등 이른바 自然獨占의 特性을 갖는 産業들을 公企業形態로 운영하는 것이 더 效果的인가 하는 점에 대해서는 論難의 여지가 있으나 어떤 경우라도 租稅政策이 큰 役割을 담당할 여지는 크지 않다. 그러나 주로 限界費用에 영향을 주는 誘因政策으로 設計하기가 용이하다는 特性 때문에 生産要素의 供給促進에 있어서는 租稅政策이 중요한 役割을 담당할 수 있다. 구체적으로 貯蓄과 資本形成의 促進, 人力開發 및 技術開發 등은 주로 民間部門의 價格機構에 대한 반응에 의해서 이루어지므로 租稅政策을 통해서 쉽게 價格誘因을 強化시킬 수 있으며, 특히 이와 같은 誘因들은 全産業에 걸쳐 機能別로만 제공되므로 部門間的 資源配分상의 歪曲을 가져오는 부작용도 줄일 수 있다.

마지막으로 構造調整의 圓滑化政策에 있어서는 租稅政策이 대체로 소극적인 役割을 담당하는 것이 바람직하다. 部門間 資源配分에 있어서 摩擦要因이 극소화되도록 租稅制度를

설계하는 것이 租稅減免制度 등에 의해서 특정 한 경우에 단 資源移動의 摩擦을 제거하려는 政策보다 더 바람직하다. 또 租稅政策은 勤勞者 再訓練 등 적극적인 構造調整圓滑化政策의 補助手段으로도 사용될 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 産業支援稅制의 評價

1. 우리나라 主要 産業支援稅制의 概要

우리나라 産業化過程의 始發期인 50年代와 60年代 前半 中에는 市場經濟가 충분히 발달 해 있지 못했기 때문에 投資誘因政策이 企業

의 投資行態에 중요한 영향을 미치지 못했던 것으로 판단된다. 더구나 法人稅制度가 우리나라에 정식으로 도입된 것은 1949년이었지만 1964年 國稅廳이 발족되기 전까지는 제대로 機能을 발휘하지 못했었다. 1964年 이전에는 租稅行政이 체계화되어 있지도 않았을뿐더러 産業部門의 比重이 작았고 그나마도 法人組織을 가진 企業의 比重은 더욱 작았기 때문에 法人稅制度에 근거를 둔 각종 投資誘因政策이 중요한 開發政策手段으로 사용될 수 없는 여건이었다. 그러나 1964年の 國稅廳 新設과 이에 병행된 租稅行政의 整備, 그리고 그 뒤로 이어지는 일련의 自由化措置 및 급속한 工業化 등으로 60年代 후반부터는 租稅誘因政策이 유효하게 사용될 수 있는 터전이 어느 정도 마련되었다고 볼 수 있다.

60年代 中의 開發政策의 핵심은 輸出增大였

〈表 1〉 典型的인 重要産業 該當企業이 機械裝備에 投資할 경우 投資 1원當 純減稅效果 (理論的인 最高限度)

年度 ¹⁾	名目利率 ²⁾	法定最高稅率 ³⁾	20%(80%) 特別減價 償却 ^{4, 5, 6)}	重要産業에 대한 租稅特例 ^{4, 5, 6)}				合 計 ^{6, 7)}
				特定期間 租稅減免 ⁴⁾	100% 特 投資 別償却 ⁵⁾	準備金	投資稅額控除	
1963	.525	.20	.008	.185	—	—	—	.186
1968	.560	.45	.017	—	—	—	.060	.077
1970	.498	.45	.018	—	—	—	.060	.078
1973	.333	.40	.056	—	—	—	.060(.100)	.116(.156)
1976	.405	.40	.017(.055)	.367	.065	—	.080(.100)	.369(.374)
1982	.305	.38	.016(.053)	—	.062	.034	.060(.100)	.096(.096; .153*)
1983	.258	.33	.014	—	.052	—	.030(.050)	.052(.052; .064*)
1984	.248	.33	.014	—	.052	—	.030(.050)	.052(.052; .064*)
1985	.241	.33	.020	—	.050	—	.030(.050)	.050(.052; .070*)

註: 1) 主要稅制 改編이 발효된 年度를 중심으로 계산함.
 2) 國公債 平均收益率을 名目割引率로 사용함.
 3) 法人稅에 대한 附加稅는 고려하지 않음.
 4) 特別減價償却效果를 계산할 경우 耐用年數는 11年(1985年은 10年), 減價償却率은 0.21(1985年은 0.23), 그리고 經濟的 資本減價率은 0.11로 가정함.
 5) ()안의 수치는 國產機資材를 사용한 投資의 경우임.
 6) 輸出支援을 위한 投資誘因과 臨時投資稅額控除效果는 포함되지 않음.
 7) 合計額計算時는 중복적용배제 규정 등을 감안함.
 *표시가 붙은 수치는 機械 및 電子産業의 경우에 단 해당됨.
 8) 계산방법에 관해서는 郭泰元(1985) 參照.

으므로 外貨獲得活動을 支援하기 위한 租稅支
 援制度가 특별히 強調되었던 것은 당연한 것
 이었다. 70年代 중에는 輸出産業에 대한 支援
 이 줄어든 반면 重化學部門에 다양하고 강력
 한 租稅支援이 제공되었으며 優待金融 등 政
 府의 直接의인 政策介入은 계속 중요한 역할
 을 담당하였다. 80年代에 와서는 70年代의 일
 부 産業에 대한 과도한 偏重支援에 대한 반성
 과 함께 稅制面에서도 産業別支援보다는 機能
 別支援을 강조하는 방향으로의 政策轉換 努力
 이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 1981年の
 대폭적인 稅制改編으로 重要産業에 대한 支援
 이 대폭 약화되는 대신 中小企業, 技術 및 人
 力開發, 産業合理化 등에 대한 支援은 훨씬 더
 다양해지고 強化되었다. <表 1>은 鐵鋼, 機械,
 電子 등 전형적인 重要産業 該當企業이 機械
 設備에 投資할 경우의 投資單位當 租稅減免惠
 澤을 重要稅制改革이 發效된 年度를 중심으로
 계산한 결과인데 여기에서도 70年代 후반중의
 파격적인 支援의 폭과 1981年 이후의 감소추
 세를 읽을 수 있다. 이 表에는 1985년에 發效
 된 臨時投資稅額控除制度의 效果는 포함되어
 있지 않으나 이를 감안하면 1985年の 減稅效
 果는 .080~.150에 이른다.

現在 租稅減免規制法上에 規定되어 있는 중
 요한 産業支援手段의 內容은 <附表>에 要約되
 어 있다.

4) 이 概念과 우리나라 制度를 반영하여 변형시킨 有效
 限界稅率의 概念 및 이에 의한 구체적인 推定節次 등
 에 관해서는 郭泰元(1985) 參照, 이 概念은 資本所得
 에 대한 課稅에 限定된 것이므로 間接稅 등을 통한 支
 援은 반영되지 않고 있다. 따라서 現行의 人力 및 技
 術開發에 대한 支援과 産業合理化를 위한 支援 등의
 效果는 이 方法으로 效果의으로 分析될 수 없으며 本
 節의 分析에서 除外되었다.

2. 租稅政策의 産業支援效果分析

本章에서는 이와 같은 租稅政策의 産業支援
 效果를 주로 Jorgenson-Sullivan(1980)의 有效
 限界稅率 概念을 이용하여 評價한다⁴⁾. 이 概
 念은 法人企業段階에서 資本所得에 부과되는
 모든 租稅의 限界稅率을 측정하는 데 편리한
 概念으로서 稅制上의 誘因效果가 綜合的으로

<表 2> 有效限界稅率의 變動要因 分析
 (製造業 全資產)

	法 定 界 稅 率 ¹⁾ (A)	有效 稅率 I ²⁾ (B)	有效 稅率 II ³⁾ (C)	全 體 稅 果 效 果 (A-B)	一 般 減 價 却 效 果 (A-C)	租 稅 減 免 效 果 (C-B)
1960	.330	.289	.323	.041	.007	.034
1961	.242	.218	.241	.024	.001	.023
1962	.220	.190	.219	.030	.001	.029
1963	.275	.238	.273	.037	.002	.035
1964	.330	.282	.327	.048	.003	.045
1965	.330	.280	.328	.050	.002	.048
1966	.385	.307	.379	.078	.006	.072
1967	.385	.287	.372	.098	.013	.085
1968	.495	.409	.440	.086	.055	.031
1969	.495	.398	.436	.097	.059	.038
1970	.495	.394	.436	.101	.059	.042
1971	.450	.349	.398	.101	.052	.049
1972	.400	.288	.356	.112	.044	.068
1973	.430	.358	.417	.072	.013	.059
1974	.430	.327	.422	.103	.008	.095
1975	.530	.328	.530	.202	.000	.202
1976	.530	.329	.519	.201	.011	.190
1977	.530	.321	.505	.209	.025	.184
1978	.530	.296	.492	.234	.038	.196
1979	.530	.282	.492	.248	.038	.210
1980	.530	.283	.496	.247	.034	.213
1981	.530	.298	.519	.232	.011	.221
1982	.504	.474	.492	.030	.012	.018
1983	.437	.408	.432	.029	.005	.024
1984	.437	.393	.416	.044	.021	.023
1985	.437	.313	.391	.124	.046	.078

註: 1) 法人稅率×(1+住民稅率+防衛稅率)

2) 각종 投資誘因을 포함한 경우의 有效限界稅率

3) 각종 投資誘因을 제외한 경우의 有效限界稅率

이 稅率에 반영되며 稅制가 완전히 中立의이 면 有效稅率은 法定限界稅率과 같아진다.

〈表 2〉는 製造業部門의 有效限界稅率의 推定結果를 要約한 것이다. 첫번째 列은 法人稅, 防衛稅, 地方稅 등을 포함한 稅金의 法定稅率을 나타낸 것이고 두번째 列 즉, 有效稅率(I)은 現행의 各種 投資誘因(輸出支援, 重要產業支援, 臨時投資稅額控除 및 法人稅法 施行令上의 製造業設備投資 등에 대한 特別償却制度 등만을 포함한 것임)을 포함했을 경우의 理論的인 有效限界稅率이다. 여기에서 理論的이라고 하는 것은 誘因制度를 이용하는 데 있어서 行政經費 등 費用이 들지 않고 該當企業이 最適化行動을 선택했다고 할 경우의 有效限界稅率이라는 뜻이다. 法定限界稅率과 有效稅率(I)의 차이가 稅制全體의 支援效果라고 말할 수 있는데 이것은 네번째 列에 제시되어 있다. 이 支援效果는 70年代 후반에 頂點에 달했으며 최근의 대폭적으로 改正된 稅法이 실시된 1982년부터 支援效果가 급속하게 낮아진

것을 알 수 있다. 1981년의 稅法改正에서 重要產業에 대한 支援이 유지되었음에도 불구하고 이와 같이 支援效果가 낮아진 것은 支援方法에 있어서 支援效果가 월등하게 컸던 特定期間 租稅減免制度가 폐지된 데 주로 기인한다.

이와 같은 전반적인 租稅誘因規模의 減少가 반드시 企業의 부담증대를 의미하는 것은 아니다. 法人稅率의 대폭적인 引下를 반영하여 1983년부터는 法定限界稅率 자체가 크게 하락하였으며 이에 따라 有效限界稅率도 1983년에는 상당히 낮아지고 있다.

이 表는 다시 有效限界稅率을 一般減價償却效果와 租稅減免效果로 분해하고 있다. 一般減價償却效果란 稅制上의 기본적인 減價償却制度가 完全中立의이 아니기 때문에 나타나는 有效稅率에의 영향을 말한다. 이것은 이 表의 뒤에서부터 두번째 列에 나타나고 있는데 일반적으로 有效稅率을 약간 낮추어 주는 效果가 있으나 70年代 중반의 高인플레이션期에는 이 效果가 매우 작았음을 알 수 있다⁵⁾.

〈表 3〉 製造業 部門別·資產別 有效限界稅率

		1981				1983				1985			
		B	M	T	S	B	M	T	S	B	M	T	S
製 造 業	3	0.341	0.274	0.420	0.298	0.452	0.388	0.408	0.408	0.432	0.258	0.444	0.313
飲 食 料 品	31	0.550	0.496	0.555	0.513	0.458	0.412	0.466	0.428	0.438	0.286	0.449	0.337
섬유·의복·가죽	32	0.542	0.483	0.560	0.502	0.451	0.397	0.468	0.413	0.432	0.294	0.450	0.333
나무 및 木製品	33	0.547	0.495	0.539	0.520	0.455	0.409	0.443	0.429	0.435	0.289	0.425	0.357
종이·印刷製品	34	0.549	0.497	0.576	0.514	0.458	0.410	0.482	0.424	0.438	0.293	0.463	0.334
化學製品	35	0.253	0.170	0.325	0.195	0.453	0.392	0.468	0.410	0.434	0.275	0.450	0.320
非金屬鑛物製品	36	0.547	0.490	0.556	0.510	0.454	0.403	0.461	0.421	0.434	0.287	0.443	0.336
第 1 次 金屬	37	0.215	0.155	0.194	0.164	0.449	0.376	0.450	0.400	0.430	0.230	0.432	0.297
金屬製品機械裝備	38	0.274	0.244	0.356	0.260	0.451	0.379	0.456	0.403	0.432	0.240	0.438	0.302
其他 製造業	39	0.541	0.480	0.542	0.506	0.450	0.394	0.448	0.419	0.430	0.286	0.430	0.349

註: B; 建物·構築物, M; 機械設備, T; 輸送裝備, S; 全資產.

5) 여기에서의 有效稅率은 資產再評價制度를 반영하지 않은 것이므로 이 數值들이 약간 더 커질 수 있다.

1985년의 경우 一般減價償却效果가 커진 것은 期待인플레이션率의 下落과 法定耐用年數의 단축에 따른 것이며, 租稅減免效果가 크게 늘어난 것은 臨時投資稅額控除의 發動에 기인한 것이다.

有效限界稅率을 産業別 및 資産別로 推定한 結果는 <表 3>에 제시되어 있다. 대부분의 租稅誘因이 機械設備에 대한 投資에 집중되어 왔으므로 機械設備에 대한 有效稅率을 살펴보면 産業別 變動폭이 1981년에는 製造業內에서

<表 4> 産業別 및 資産別 有效限界稅率(1985年 大企業 基準: 暫定)

資産 및 業種 區分	法定耐用年數	輸 出 産 業		內 需 産 業	
		一般産業	重 要 産 業	一般産業	重 要 産 業
事務室用建物:(金融·保險·不動産)	60	.4182	.4182	.4199	.4199
機 械 設 備:(鐵 鋼)	8	.3358	.3075	.3364	.3080
機 械 設 備:(機 械)	8	.3351	.3067(.3103, .2928*)	.3364	.3080(.3117, .2942*)
機 械 設 備:(電 子)	7	.3204	.2926(.2945, .2762*)	.3213	.2935(.2954, .2771*)
機 械 設 備:(造 船)	8	.3355	.3071	.3364	.3080
機 械 設 備:(石油化學)	7	.3260	.2947	.3228	.2949
建設裝備:(建設)	4.5	.3126	.3126	.3333	.3333
車 輛:(運輸·保管·通信)	4	.3351	.3351	.3381	.3381
主 要 假 定		$\gamma=.3$ XR=.02	$\gamma=1.0$ (ITC=.03, 0.5*) XR=.02	$\gamma=.3$ (제조업)	$\gamma=1.0$ (ITC=.03, 0.5*)

- 註: 1) γ : 特別減價償却, ITC: 投資稅額控除額, XR: 輸出關聯準備金比率을 나타냄.
 2) 割引率은 .241, 法人稅率은 .30, 防衛稅率은 .25, 그리고 住民稅率은 .075로 假定함.
 3) 臨時投資稅額控除(國産 10%, 外産 3%)를 감안하지 않음.
 4) 超過稼動時間에 따른 特別減價償却(鑛業 및 製造業에만 해당)率은 평균 30%로 가정함.
 5) 重要産業에서 ()의 數値는 100% 特別減價償却 대신 投資稅額控除를 선택한 경우이며 *표시가 있는 數値는 國産資本財를 사용한 경우임.
 6) <表 2>와 <表 3>에서는 法人稅率을 .33으로 假定하였으므로 다른 假定이나 資産의 分類, 租稅誘因의 包括範圍 등이 상이하므로 그 數値들과 직접 비교할 수 없음.

<表 5> 中小企業과 大企業의 有效限界稅率比較(1985年 內需産業 基準: 暫定)

	大 企 業		中 小 企 業
	一般産業	重要産業	
事務室用建物:(金融·保險·不動産)	.4199	.4199	.4142(.3981)
機 械 設 備:(鐵 鋼)	.3364	.3080	.3130(.2937)
機 械 設 備:(機 械)	.3364	.2942*	.3130(.2937)
機 械 設 備:(電 子)	.3213	.2771*	.2981(.2793)
機 械 設 備:(造 船)	.3364	.3080	.3130(.2937)
機 械 設 備:(石油化學)	.3228	.2949	.2996(.2807)
建設裝備:(建設)	.3333	.3333	.2916(.2730)
車 輛:(運輸·保管·通信)	.3381	.3381	.3226(.3064)

- 註: 1) 大企業에 대해서는 <表 4> 註記 참조.
 2) 中小企業의 경우 特別減價償却率은 .50, 投資準備金比率은 .15, 그리고 各種稅率은 大企業과 同一條件으로 假定(단, 말호 내는 防衛稅率을 0.20으로 假定한 경우임). 臨時投資稅額控除는 포함되지 않았음.

도 第1次金屬의 0.155에서 飲食料品の 0.496까지 큰 폭의 變動을 보였으나 1985년에는 1次金屬의 0.230에서 纖維類의 0.294로 그 변동폭이 크게 줄어들었다.

이와 같이 部門間的 有效稅率 격차가 줄어든 것은 資源配分の 歪曲을 축소시켰다는 점에서 바람직한 추세라고 볼 수 있으나 아직도 重要産業에 대한 支援 등 産業別支援이 租稅支援의 중요한 부분을 차지하고 있어서 만족할 만한 수준은 아니라고 할 수 있다. <表 4>는 이와 같은 현상을 잘 반영해 주고 있다. 같은 産業群에 속하는 경우라도 重要産業인가 아닌가에 따라 무시할 수 없는 차이를 나타내고 있으며 또 産業에 따라서도 차이를 나타내고 있다⁶⁾.

이 표에서 또 한 가지 주목할 만한 사실은 輸出産業과 內需産業間的 有效稅率 격차가 대단히 작다는 점이다. 1973年 外貨獲得의 50% 控除制度를 몇가지 準備金制度로 대체한 이래 輸出支援效果는 크게 줄어들어서 稅制上的 輸出支援은 사실상 이름뿐인 것으로 되었다고 말할 수 있다.

한편 <表 5>는 中小企業과 大企業間的 有效稅率 차이를 나타내 주고 있다. 中小企業 租稅支援의 基本制度인 50% 特別減價償却과 15% 投資準備金制度의 效果만을 보기 위해서 法人稅率, 防衛稅率 및 住民稅率 등이 동일한 것으로 가정하였다. 中小企業의 경우 特別減價

償却 惠澤과 投資準備金 惠澤을 동시에 적용받을 수 있으므로 두 가지를 포함한 支援效果는 重要産業에 대한 支援效果보다 약간 높다. 그러나 物價가 안정되어 있고 景氣가 둔화되는 국면에서는 名目投資增加率이 충분히 높지 않을 수 있기 때문에 投資準備金制度의 실제 효과는 줄어들 수 있다.

한편 中小企業은 일반적으로 純利益規模가 大企業에 비해 낮을 確率이 크기 때문에 防衛稅의 낮은 稅率(20%)을 적용받는 경우를 생각하면 有效稅率은 약 2%「포인트」 정도 추가적으로 낮아진다.

Ⅳ. 産業支援 租稅政策의 主要問題點과 改善方向

1. 産業別 支援制度

우리나라의 産業支援租稅政策에 있어서 근간을 이루어 왔던 것은 重要産業租稅特例를 중심으로 한 産業別支援制度였다. 이미 앞에서 살펴본 것처럼 1981年の 稅法改正으로 産業間的 有效稅率 隔差가 크게 감소되는 대신 法人稅率의 인하로 有效稅率 수준이 낮아졌기 때문에 그 이전에 대해서는 상당히 바람직한 방향으로의 稅制上 變化가 있었다고 말할 수 있다⁷⁾. 그러나 아직도 産業間 및 資産間 有效稅率 構造가 상당한 격차를 보이고 있어서 이러한 격차들이 政策的으로 의미없는 歪曲을 내포할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

現在 産業間 有效稅率의 격차를 설명하는 중요한 요소는 重要産業에 대한 租稅特例 등

6) 이 表의 계산 결과는 臨時投資稅額控除效果를 포함하고 있지 않다. 臨時投資稅額控除率 10%를 감안하면 有效稅率은 약 10%「포인트」 정도 하락한다.

7) 美國의 「레이건」대통령의 稅法改正案도 기본철학에 있어서 같은 방향이라고 말할 수 있다. 즉 法人稅率 자체를 낮추는 대신 租稅減免을 축소함으로써 實平과 效率을 다같이 제고시킨다는 것이 「레이건」改正案의 基本方向이라고 할 수 있다.

明示的인 産業別 租稅支援 때문이다. 이러한 격차는 政策意圖를 반영하는 것이므로 의미가 없다고는 할 수 없으나 과연 그것이 무슨 의미를 갖고 있으며 특히 動態的인 觀點에서 어떤 효과를 가져올 것인가를 생각하지 않으면 안된다.

먼저 생각할 것은 현행 租稅減免規制法上的의 重要産業支援에 대한 基本的인 經濟的 論理이다. 支援對象이 되고 있는 産業이 技術波及效果가 크고 所得彈力性이 높은 重化學産業이기 때문에 支援하는가 아니면 國際競爭力을 배양하기 위해 競爭力을 배양할 때까지 일시적으로 支援 保護하는 것인가를 먼저 분명히 해야 한다. 前者의 이유라면 굳이 産業의 내용을 구체적으로 나타낼 필요까지는 없을 것이다. 관련되는 바람직한 몇가지 기능을 支援함으로써 충분히 重化學工業支援效果를 달성할 수 있으며 아울러 歪曲도 줄어 들고 또 特定産業集中 育成政策(targeting policy)이라는 外國으로부터의 비난도 피할 수 있다. 만일 後者の 이유라면 여러 가지 問題가 지적될 수 있다.

현실적으로 생각할 때 租稅減免規制法上的의 産業別支援政策은 영구적인 성격을 갖는 것이라고 말할 수 있다. 그리고 租稅 등에 의한 相對價格構造의 영구적인 교정이 필요한 경우는 外部效果 등이 영구적으로 존재하는 경우에 단 合理化될 수 있다. 그러므로 우리나라의 重要産業에 대한 支援은 그들 産業이 국제경쟁력이 있는 産業으로 우리 經濟에 뿌리를 내리게 하거나 이러한 과정이 단축되도록 도와주기 위한 일시적인 성격의 것이라고 볼 수 있다면 이러한 産業政策이 영구적인 성격을 갖는 租稅政策으로 추진되는 것은 바람직하지 않다. 또 租稅政策에 따라 필요한 支援이나 보호의

시기가 다르기 때문에 稅制에 이러한 점들까지 충분히 반영시키기는 매우 어렵다고 볼 수 있다. 특히 時限附 産業保護에서 중요한 것은 事後的의 時限性보다는 事前的의 時限性이기 때문에, 다시 말해서 企業들에게 産業支援을 줄여 나가는 「스케줄」을 미리 알도록 하여 스스로 경쟁력을 배양해 나가도록 유도하는 것이 중요하기 때문에 支援이 필요한 各種 産業마다 이와 같은 個別「스케줄」을 일일이 稅法에 포함시킨다는 것은 불가능하다.

결론적으로 현행 稅制上的의 産業支援制度는 폐지되는 것이 바람직하며 대신에 機能別支援制度가 강화되어야 할 것이다. 그렇다고 해서 이른바 有望幼稚産業 등의 보호를 포기해야 된다는 것은 아니다. 오히려 有望幼稚産業의 保護는 더 效果的으로 추진되어야 할 것이다. 그러나 이러한 政策의 직접적인 구현은 貿易政策을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

2. 機能別支援制度

가. 輸出支援

앞에서 이미 살펴본 것처럼 1973년에 발효된 稅制改編으로 稅制上的의 輸出支援效果는 크게 감소하였다. 현행 稅制上的의 輸出支援制度에 관한 문제는 첫째로 輸出支援을 위해서 특히 法人稅나 所得稅 등 직접 稅制上的의 優待措置가 필요한 것인가 하는 점과, 둘째로 필요하다면 현행의 各種 輸出關聯準備金制度는 적정한 것인가 하는 점이다.

輸出의 重要性은 두말할 필요가 없지만 輸出促進을 위해 직접 稅制上的의 支援이 있어야 하는가는 논란의 여지가 있다. 우선 稅減免 등으로 눈에 띄는 支援을 하는 것이 오늘날과

같은 무역환경하에서는 현명하지 못한 전략임은 주지의 사실이다. 오히려 換率政策을 보다 합리적으로 추진하고 社會間接資本의 效率化를 통한 원천적인 경쟁력의 강화와 行政節次 등의 效率化를 통한 눈에 보이지 않는 비용의 감소 등이 더 效果의이고 시급한 과제들이라고 생각한다.

실사 稅制에서 輸出을 支援해 준다고 해도 現在의 輸出損失準備金制度和 海外市場開拓準備金制度, 價格變動準備金制度 등 準備金制度 중심의 輸出支援體制는 몇가지 문제를 가지고 있다. 먼저 앞의 <表 4>에서 살펴본 것처럼 有效限界稅率面에서 그 效果가 지극히 미미하다. 이것은 이와 같은 支援效果가 限界量에 집중되지 않고 平均費用에 영향을 주는 것이기 때문이다. 따라서 실제로 일어나는 租稅支出規模에 비해 誘因效果는 매우 작을 수 있는 것이다. 準備金制度가 社內留保를 촉진하고 따라서 企業의 財務構造를 건실화하는 效果가 있음이 강조되기도 한다. 이러한 效果는 매우 중요하고 바람직한 것이긴 하지만 다기화된 準備金制度로 말미암아 발생하는 企業會計상의 복잡성과 이에 따르는 非效率 등을 감안한다면 재무구조 개선을 목적으로 하는 社內留保促進政策은 별도로 정비하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 現在의 輸出關聯準備金制度는 적립한도를 輸出總額과 연결시킬 수 있도록 함으로써 外貨의 純稼得보다는 輸出總額을 극대화시키게 하는 誘因을 제공하고 있다.

요컨대 稅制上的 현행 輸出支援政策들은 폐지되는 것이 바람직하다. 이와 함께 社內留保를 촉진할 수 있는 綜合的인 대책을 마련하고 換率政策의 합리적 운용, 社會間接資本서비스의 效率化, 技術開發支援, 中小企業支援, 각종

行政節次的 合理化 및 效率化 등을 통해 輸出活動을 간접적으로 支援해 주는 노력이 필요하다.

나. 技術 및 人力開發

技術이나 人力開發은 성격에 따라 몇 가지 유형으로 크게 구분해 볼 수 있을 것이다. 예컨대 基礎科學이나 이에 관련된 人力은 公共財(public goods)의 성격을 갖는 것이어서 私的인 經濟主體보다는 정부에 의해서 投資되거나 정부의 직접적이고 진폭적인 支援(학교나 연구소 등에 대하여)이 요구되는 것이다. 따라서 이 부분에 대해서는 稅制 등을 통한 간접적인 誘因政策이 사용될 여지가 크지 않다.

한편 보다 產業에 가깝게 관련되어 있는 技術이나 人力은 정도의 차이는 있으나 대부분 外部經濟效果를 가지고 있어서 民間企業의 합리적인 선택에 의한 開發投資水準이 대체로 사회에 바람직한 수준에 미치지 못한다고 볼 수 있다. 그러므로 民間企業의 私的 限界費用을 社會的 限界費用水準으로 낮춰주기 위해서 稅制 등에 의한 誘因을 제공하는 것이 바람직하게 된다. 技術 및 人力과 관련된 稅制上的 誘因은 여러 段階에서 제공될 수 있다. 먼저 開發段階에서 投資資金의 限界費用을 낮춰줌으로써 開發投資를 크게 하려는 政策을 생각할 수 있다. 그리고 두번째로 발명이나 기타 技術開發行爲의 期待收益을 높여 주는 방법이 있다. 이러한 支援措置도 첫번째 방법과 마찬가지로 技術開發投資水準을 높여주는 效果가 있다. 세번째로 開發된 技術을 실제로 產業에 응용하는 段階에서 위험부담을 줄여 주거나 초기의 여러 가지 隘路要因을 제거해 주는 方法이 있다.

첫 번째 方法이 우리나라 技術 및 人力開發 政策의 핵심을 이루고 있다. 技術開發準備金 制度와 技術 및 人力開發費 稅額控除가 이에 해당된다. 技術所得에 대한 所得稅免稅措置가 두 번째 方法에 해당되며, 冒險資本(venture capital)이나 冒險企業(venture business)을 도와주는 政策, 그리고 더 나아가서 中小企業에 대한 優待政策 등이 세 번째에 해당된다.

産業部門에서의 技術開發投資水準 擴大는 民間企業의 自發的 投資意慾을 좀더 자극해 줄 수 있는 誘因政策을 통해서 달성되는 것이 바람직하다. 이런 점에서 볼 때 현행의 技術開發準備金制度는 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다. 이 制度가 效果를 나타내는 행태적 「메카니즘」은 技術開發投資의 限界費用을 사회적으로 바람직한 수준까지 낮추어 民間企業의 技術開發投資가 확장되도록 하는 것이다. 그러나 技術開發投資準備金の 積立限度가 企業의 技術開發投資水準에 비해 충분히 크지 못할 경우에는 投資의 平均費用은 낮아지나 限界費用은 낮아지지 않으므로 投資擴大效果는 나타나지 않으면서 企業에 세부담만 늘어 주는 效果가 나타날 수 있다⁸⁾. 또한 投資誘因이 미래의 확정되지 않은 계획에 연계되어 있어서 企業意思決定에 불필요하게 불확실성을 높여주는 效果가 있다. 또 技術集約的인 尖端産業에 新規投資한 企業의 경우 창업후 수년간은 所得이 크지 않는 데 비해 技術開發投資 支出은 계속되어야 할 경우가 흔히 생길 수 있는데 이들에 대해서는 전혀 支援效果가 나타나지 않는다. 그러므로 技術開發準備金制度

는 보다 効率的이고 合理的인 投資誘因으로 대체되어야 한다. 예컨대 보다 단순하고 직접적인 稅額控除制度의 補完으로 대체하는 것이 바람직하다. 稅額控除는 直接支援方式이고 準備金이나 減價償却 등은 間接支援方式이어서 가급적 後者를 택하는 것이 바람직하다는 주장이 있는데 이것은 논리적으로 근거가 없는 주장이다. 어느 방식이든 정부로부터 企業으로 資源의 이동이 일어나는 分명한 租稅支出이기 때문이다. 오히려 보다 변수간의 연계성이 분명하고 租稅支出金額이 금리나 물가 등 다른 불확실한 요인에 의해 좌우되지 않는 前者의 방식이 일반적으로 더 效果的이다. 稅額控除制度의 補完은 控除額 計算方式을 技術開發關聯支出의 增加分(예컨대 과거 3년간 평균치에 대한 증가분)에 現在보다 높은 控除率을 적용하는 것으로 바꾸고 控除할 세액이 없을 경우 무기한 이월해 주거나 세액을 초과하는 控除額 해당금액을 보조금으로 지급하는 制度(일종의 negative tax制度)를 도입하는 것이 바람직하다.

準備金制度가 겨냥하는 또 하나의 效果, 즉 企業財務構造 健全化의 유도목표는 앞에서 논의한 것처럼 보다 단순하고 綜合的인 社內留保促進政策 「패키지」에 의해서 달성되어야 할 것이다.

기타 현행 稅法上的 支援制度 중 企業附設研究所用 不動產이나 職業훈련시설 등에 대한 취득세, 등록세 및 재산세 등의 면세는 地方稅徵稅行政에까지 영향을 주는 등 稅制 자체를 복잡하게 할 뿐 아니라 研究開發을 위한 지출의 效率性을 증대시킨다는 관점에서조차 토지나 건물 등 의형적 投資를 조장하는 것보다는 실제 연구에 활용되는 設備나 연구시설의 가동에

8) 이에 대한 理論的인 分析은 李元暎(1984) 參照. [이 보고서에는 우리나라 현행 稅制上的 技術開發支援制度에 대한 자세한 理論的·實證的 分析和 政策代案이 제시되어 있다.]

필요한 經費의 지출을 조장하는 것이 바람직하다고 볼 수 있으므로 기존의 稅額控除制度 강화로 대체하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다. 中小企業 支援

中小企業을 支援해 주는 것이 형평면에서 의미가 없는 것은 아니나 中小企業을 支援하는 데 대한 보다 타당한 근거는 效率性的 측면에서 찾아야 할 것이라고 생각된다. 먼저 中小企業 활동을 支援하고 그 창업을 쉽게 해 주는 것은 궁극적으로 「이노베이션」을 촉진하여 經濟에 활력을 불어넣는 역할을 한다. 또 수요와 생산의 다양화 추세에 中小企業이 더 잘 적응할 수 있다. 產業組織側面에서도 中小企業 위주로 되어 있는 것이 더 바람직하다. 특히 우리나라처럼 中小企業 기반이 취약한 경우에는 中小企業의 육성이 大企業의 경쟁력을 높여주는 역할도 한다. 中小企業支援은 또한 고용증대에 기여한다⁹⁾. 고용증대는 所得分配側面에서 커다란 의의를 가질 뿐 아니라 우리나라의 경우 全體賦存資源의 效率的 利用이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다.

現在 우리나라 租減法上的 中小企業支援은 15% 投資準備金制度和 50% 特別償却制度 등으로 되어 있다. 法人稅率이 5,000萬원까지 20%로 되어 있는 것도 일종의 零細中小企業支援制度라고 볼 수 있다.

投資準備金制度和 特別減價償却制度的 有效

9) 金栽元(1984, 1985) 參照.

10) 물론 이 경우에는 租稅特惠를 목적으로 한 불필요한 폐업 및 창업의 반복이 나타날 수 있으므로 일정기간 이내에 폐업하는 경우에는 일종의 벌금을 과하는 등의 보완조치가 있어야 할 것이다. 그리고 惠澤의 적용대상 업종은 일반적으로 投資의 회임기간이 길다고 할 수 있는 鑛業과 製造業에 한 국한시키는 것이 바람직하다.

限界稅率 引下效果는 一般機械設備投資의 경우 각각 약 1.6%「포인트」와 2.3%「포인트」로 推定된다. 두 가지 惠澤을 동시에 적용받다고 해도 投資稅額控除로 환산하면 4% 내외에 불과하다. 또 이러한 制度들은 정상적으로 상당한 規模의 課稅所得이 있는 既存의 中小企業支援을 목적으로 하고 신규로 창업하는 中小企業의 경우에는 特定期間租稅減免(tax holiday) 制度, 혹은 보다 바람직하기는 補助金이나 金融支援 등을 통해 창업을 도와주는 것이 바람직하다¹⁰⁾. 아울러 準備金制度和 特別減價償却制度를 폐지하고 그 대신 投資稅額控除制度를 도입하는 것이 더 바람직하다. 한편 投資誘因의 제공은 產業의 資本集約度를 불필요하게 높이고 장기적으로 고용증대에 나쁜 영향을 미칠 가능성이 있으므로 고용증대에 대해서도 稅額을 控除해 주는 등의 誘因導入을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 앞서의 特定期間租稅減免은 요소에 대해 중립적이라는 장점도 가지고 있다.

3. 產業合理化 支援制度

현행 租減法上的 產業合理化 支援制度는 실제적인 政策適用對象의 결정을 ‘產業政策審議會’에 일임하고 있다. 그리고 이 법에서 말하는 產業合理化는 產業組織政策과도 긴밀한 관계를 가지고 있으며, 주로 이른바 구조적인 不況產業이나 斜陽產業에 대한 대책을 중심으로 하고 있다.

현행 租減法上的 구체적인 產業合理化 支援對策의 내용은 資產, 특히 不動產의 거래에 따르는 稅負擔에 의한 費用을 줄여줌으로써 企業의 인수나 합병, 銀行負債의 整理 등에 있

어서의 애로요인을 없애준다는 것이라고 볼 수 있다.

不動産도 틀림없이 중요한 생산요소 중의 하나이고 經濟의 效率性을 높이기 위해서는 이러한 생산요소의 部門間 移動性(mobility)을 제약하는 요인들을 없애주는 것이 바람직하다고 한다면 現行制度는 合理化될 수 있다.

그러나 이러한 制度가 가져오는 稅制의 公平性과 政策의 一貫性에 대한 손상은 經濟社會의 發展에 있어서 대단히 커다란 負의 效果를 가져올 수 있다. 企業의 과도한 부동산 취득을 적극 억제해 온 정부가 부동산투기의 억제 목적으로 도입한 稅金을 免除해 줌으로써 부실화된 企業의 부동산처분을 도와준다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다. 그러나 이러한 制度의 문제는 現행 租稅減免規制法上的의 産業合理化에 대한 租稅特例規定보다 더 깊은 데 있다. 산업구조의 원활한 조정을 촉진하기 위해서는 部門間 資源移動이 원활하게 이루어져야 하는데 基本稅制가 部門間 資產去來에 지나치게 높은 稅負擔費用을 야기시키기 때문에 租稅減免規制法은 이것을 완화시키기 위해서 도입된 것일 뿐이다. 그러므로 궁극적으로는 재산세를 강화하면서 양도세의 稅率을 대폭 낮춤과 동시에 各種 免稅를 대폭 줄이는 방향으로 개편함으로써 産業合理化를 위한 양도관련 稅金의 免除制度 자체가 불필요하게 하는 것이 바람직하다.

企業의 不實問題와 관련해서 租稅政策은 오히려 不實企業의 처리를 도와주는 것보다는 부실화의 예방을 가능케 하는 政策手段으로 활용되어야 한다. 이것은 앞에서 말한 대로 技術開發과 人力開發을 도와줌으로써 企業이 계속 경쟁력을 유지할 수 있도록 하며 업종전환 등

을 위한 投資에 대해서 稅額控除 등의 惠澤을 부여하고, 앞에서 말한 대로 稅制自體가 構造調整費用을 야기시키는 것을 극소화하도록 基本稅制를 잘 정비하는 일 등이라고 판단된다.

4. 其他 問題點과 改善方向

여기서는 現行稅制上的의 各種 支援方法, 各種 支援制限規定 등에 관한 몇가지 技術的 問題點들과 對應策을 생각해 보기로 한다.

우리나라 稅制上的의 主要支援方法은 特別減價償却이 중심이 되고 있고 여기에 投資稅額控除와 投資準備金制度 및 그 밖의 몇가지 다른 準備金制度를 곁들여 사용하고 있다. 이러한 支援方式中에서 投資稅額控除制度를 빼놓고는 모두 納稅를 이자 없이 연기해 줌으로써 그 이자에 해당하는 금액만큼을 支援해 주는 이른바 間接支援制度이다. 또 다른 관점에서 보면 投資稅額控除, 投資準備金, 特別減價償却制度 등은 모두 資本에 대한 投資를 支援해 주는 要素非中立的인 支援方式이다. 그리고 이상의 모든 감세조치들은 課稅所得이 충분히 있다는 것을 전제로 하고 있기 때문에 個別企業의 사정에 따라서 그 실제 惠澤이 달라진다. 이와 같은 支援方式들의 몇가지 특징 때문에 이 자체에서도 資源配分上的의 歪曲이 생길 수 있고 또 의도했던 政策效果가 충분히 나타나지 않을 수 있다.

먼저 이른바 間接支援方式이 갖는 몇 가지 문제점으로 租稅支出이 분명하게 나타나지 않는다는 점, 企業意思決定에 있어서 불확실요인을 증가시킨다는 점, 그리고 일부 準備金の 경우 평균비용만을 낮추어 주는 경우가 있어서 租稅支出 單位當 정책효과가 낮을 수 있다

는 점 등을 들 수 있다.

特別減價償却制度는 減價償却制度 자체에 크게 좌우되기 때문에 원래의 減價償却制度에 歪曲이 있으면 이것을 가중시키는 효과가 나타날 수 있다. 그러므로 法人稅法과 同施行令 및 施行規則에 의해서 규정되고 있는 減價償却制度 自體를 합리적으로 전면 개편하는 작업이 선행되어야 한다. 이와 같이 행정적으로 의도되지 않는 歪曲을 먼저 없앤 다음에 정책적 필요에 따라 지원할 부문을 지원하도록 하는 것이 순리인 것이다. 特別減價償却制度는 사실상 그 효과가 投資稅額控除와 마찬가지로 꼭 필요한 경우라면 租稅支出이 보다 분명하게 파악될 수 있는 投資稅額控除를 사용하는 것이 더 바람직할 수 있다.

그리고 많은 경우에 準備金制度는 실질적인 誘因效果 없이 조세지출을 야기하고 회계를 복잡하게 하므로 앞에서 언급한 것처럼 다른 지원방식으로 대체되어야 할 것이다. 또 지원방식이 要素非中立의이어서 불필요하게 우리나라 產業 全般의 資本集約度를 높일 수 있다는 점은 심각하게 재고해야 할 문제라고 생각된다. 앞으로 노동절약적인 기술이 발전하고 이와 같은 資本의 相對價格이 급속히 낮아짐에 따라 빠른 속도로 노동에서 資本으로의 대체가

이루어질 것이므로 향후 상당기간 비교적 빠른 속도로 증가해 갈 노동의 고용흡수는 중요한 經濟社會政策課題로 등장하고 있다. 그러므로 雇傭稅額控除 등 노동요소를 선호케 하는 誘因의 導入 가능성을 적극적으로 연구할 필요가 있다. 이것은 雇傭促進效果뿐 아니라 산업간의 균형면에서도 바람직한 조치라고 생각된다. 예를 들면 보다 노동집약적인 산업이나 中小企業 등에는 投資稅額控除나 特別減價償却 등의 惠澤을 받을 여지가 크지 않기 때문이다.

한편 租稅減免規制法上에는 여러 가지 減免事由가 동시에 발생함으로 말미암아 과도한 租稅減免이 이루어지는 것을 방지하기 위해서 重複支援排除規定과 租稅支援의 綜合限度制를 마련해 놓고 있다¹¹⁾. 그리고 세액공제의 초과분만은 4년간 移越控除가 가능하나 特別費用의 초과분이나 所得控除額의 超過分은 이월되지 않고 당기에 소멸된다.

이와 같은 制度들은 현실적으로 여러 가지 긍정적인 측면을 갖고 있다. 그 중요한 한 가지는 租減法에 의한 과도한 租稅減免을 막아 줌으로써 전체적인 租稅支出의 수준을 낮은 수준에서 억제한다는 것이다. 그러나 다른 측면에서 보면 租稅誘因制度의 체계를 歪曲시키거나 그 효과를 반감시킬 위험을 내포하고 있는 制度이다. 정책당국이 의도했던 것과는 거리가 있는 誘因效果를 나타내거나 誘因效果가 크게 감소될 경우가 빈번히 생길 수도 있다는 것이다. 또 租稅制度를 과도하고 복잡하게 한다. 그러므로 보다 바람직하기는 租稅誘因體系를 설계할 당시부터 종합적인 조정과 조화를 이루도록 하고 또 될 수 있는 대로 특정목적 위한 단일 誘因의 폭을 너무 크지 않게

11) 먼저 重複支援의 排除란 特定會計年度에 特定企業에 있어서 租減法등에 의한 감면사유가 동시에 발생했을 때 이러한 감면규정들의 重複支援을 규제하기 위한 制度이다. 현행법에는 대개 지원형태별로 重複支援排除가 규정되어 있다. 예를 들면 投資稅額控除 惠澤을 받을 수 있는 여러가지 조건들이 만족될 때 그중에서 한 가지 경우만 선택하여 惠澤을 받도록 하는 制度이다. 다음으로 종합한도제는 일종의 最低限稅制度인데 그 내용을 보면 特別償却 등 特別費用은 이를 감산하기 전의 所得金額의 50%까지만 인정하고 所得控除金額은 控除된 所得金額의 50%까지, 그리고 稅額控除는 算出稅額의 30% 범위내에서만 인정해 주도록 하고 있는 制度이다.

함으로써 重複支援의 排除規定이나 綜合限度制 등이 없어도 좋도록 하는 것이다. 租減法을 제정한 중요한 목적의 하나가 바로 各種減免規定間의 調整을 원활하게 하기 위한 것임을 다시 음미할 필요가 있다.

減免稅를 통한 誘因制度의 중요한 한가지 缺點은 課稅所得이 있는 자만 惠澤을 받을 수 있다는 점이다. 위에서 살펴본 綜合限度制나 重複支援排除規定 등을 감안한다면 과세소득이 상당히 큰 경우라야만 減免稅를 통한 誘因制度의 충분한 惠澤을 받을 수 있음을 알 수 있다. 예컨대 창업시기에는 投資는 많이 일어나지만 본격적인 所得은 발생하지 않는 것이 보통이기 때문에 投資稅額控除制度나 特別減價償却制度는 이들에게 별 도움이 되지 못한다. 또 불황국면에서 投資促進을 위해서 사용될 수 있는 臨時投資稅額控除制度도 심한 불황 때문에 과세소득이 크게 줄어든 상황하에서는 그 효과가 크게 위축될 수밖에 없다. 이러한 단점을 보완하기 위한 수단으로 投資稅額控除額에 대해서만은 4년간 이월공제가 가능하도록 할 수 있으나 앞에서 언급한 것처럼 特別費用이나 所得控除의 이월은 인정되지 않고 있다. 그리고 稅額控除의 경우에도 이월될 기간에 대한 이자는 고려하지 않고 있다. 그러므로 결국 新規參入企業이 상대적으로 不利益을 당하고 있다고 볼 수 있으며 技術開發을 위한 「벤처비즈니스」의 육성이 필요하다고 한다면 신참기업에 대해서는 별도의 誘因이 있어야 할 것이다.

5. 效率인 租稅支援體制의 構築

이상에서 우리나라 各種 租稅支援制度의 중요한 問題點과 그 改善方向을 다소 구체적으로 檢討하였다. 이를 綜合하여 整理하면 다음과 같이 要約될 수 있다.

첫째로, 租稅政策과 他政策手段間의 적정한 役割分擔이 이루어져야 한다. 市場機能의 擴大에 따라 價格誘因을 통해 作用하는 租稅政策의 相對的 役割이 더욱 增大하게 되는 것은 당연한 추세이지만 政策手段間의 役割分擔과 調整을 통해서 經濟全般의 效率性을 提高시킬 여지는 크게 남아 있다고 생각된다. 예컨대, 특정한 목적의 限時的인 產業別 支援에 있어서는 租稅政策보다는 金融이나 貿易政策手段을 利用하는 것이 일반적으로 더 바람직하다.

둘째로, 稅制全般의 不合理點을 찾아내고 시정함으로써 경제전반에 있어서 稅制 때문에 資源配分이 歪曲되는 현상을 극소화하여야 할 것이다. 產業合理化의 支援에 있어서는 稅制內의 不合理點을 시정함으로써 무리한 租稅減免 없이도 構造調整이 圓滑하게 이루어지도록 할 수 있다고 생각된다.

셋째로, 별로 效果도 없으면서 다양하게 나열되어 있는 여러 가지 支援規定들을 과감하게 整備하고 구체적인 租稅支援方式의 合理化·效率化를 도모할 필요가 있다.

마지막으로, 우리나라 企業의 經營健實化와 全般인 競爭力提高라는 觀點에서 企業利益의 再投資促進施策이 강화되어야 할 것이며 減免規定의 縮小에 상응하는 法人稅率 全般의 下向調整이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

V. 要約 및 結論

이 論文에서 우리는 먼저 産業政策의 구체적인 手段들을 개관하고 이러한 政策手段의 성격에 비추어 租稅政策이 갖는 상대적인 특성을 分析함으로써 産業政策의 여러 가지 목표를 달성하는 데 있어서 租稅政策이 담당해야 할 적정한 역할을 도출하려고 시도하였다. 여기에서 租稅政策의 여러 가지 특성에 비추어 個別産業支援이나 幼稚産業의 보호목적에는 租稅政策이 적합하지 않으며 보다 일반적인 産業支援에 租稅政策이 더 效果的으로 사용될 수 있다는 결론에 도달하였다.

다음으로 우리나라 主要産業支援制度의 변천과정과 現況을 검토하였다. 아울러 이러한 産業支援稅制의 綜合的인 支援效果를 評價하였다. 전반적인 支援效果는 70年代 후반을 정점으로 하여 1981년의 稅制改編 이후 빠르게 감소하고 있으며 산업간의 격차도 줄어들고 있어 바람직한 방향으로 움직여 왔으나 아직도 상당한 産業別 隔差가 남아 있음을 알 수 있었다.

마지막으로 現행 産業支援稅制의 몇가지 중

요한 문제점과 개선방향을 제시하였다. 앞에서의 租稅政策의 바람직한 역할에 관한 논의와 現행 租稅政策效果의 評價등에 비추어 重要産業支援을 중심으로 한 産業別 支援을 폐지 내지 대폭 축소하고 機能別 支援을 강화하여야 한다는 결론을 도출하였다. 그리고 支援手段別로도 기술적인 문제점과 개선방향이 제시되었다. 또 産業合理化를 위한 조세특례 등은 現행제도 안에서 불가피한 것이지만 稅制自體를 근본적으로 개선함으로써 무리한 減免措置를 수반하지 않으면서 정책목표를 달성해야 함을 지적하였다.

결론적으로 産業構造調整이라는 政策課題가 갖는 重要性에 비추어 租稅政策도 産業構造調整을 촉진할 수 있는 방향으로 최대한 운용되어야 할 것이나 租稅政策 자체가 갖는 여러 가지 特性和 限界를 충분히 감안하여 합리적인 産業支援租稅政策體系가 구축되어야 할 것이다. 특히 産業政策 목표달성만을 위해서 租稅制度의 기본 틀이나 원칙이 침해되는 일이 있어서는 안될 것이다. 産業構造調整이라는 정책과제가 긴박한 것일수록 經濟 全體를 보는 눈을 가지고 형평과 효율의 조화를 통해 국민후생의 장기적인 극대화를 도모해야 한다는 일반원칙이 더욱 강조되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

郭泰元, 『減價償却制度와 資本所得課稅』, 韓國開發研究院, 1985.
金栽元, 『中小企業과 大企業의 總要素生産性 比較—製造業 1970~79』, 韓國開發研究院,

1984.
_____, 『産業構造 高度화와 中小企業의 育成』, 韓國開發研究院, 1985.
吳世敬(編), 『85稅法通覽』, 法典出版社, 1985.

李元暎, 『研究開發投資의 稅制上의 誘因政策』,
韓國開發研究院, 1984.
財務部 稅制局, 『租稅減免規制法 沿革集』(1965
~1981).
全國經濟人聯合會, 『稅制改編方向에 관한 意
見』, 1985.
崔明根, 李俊求, 崔洸, 李龍煥, 『經濟體質強化
를 위한 租稅政策方向』, 韓國經濟研究院,

1985.

Jorgenson, D.W. and M.A. Sullivan, “Infla-
tion and Corporate Capital Recovery,” in
C.R. Hulten(ed), *Depreciation, Inflation
and Taxation of Income from Capital*,
Washington: The Urban Institute Press,
1981, pp. 171~238.

〈附表〉 租稅減免規制法上的 主要産業支援制度(直接國稅 中心)

支 援 區 分	支 援 內 容
重要産業支援(납사분해, 鐵鋼, 機械, 電子, 造船, 航空産業 등의 設備投資)	1) 特別減價償却 : 100%(단, 機械 및 電子工業의 경우 特別減價償却 100%와 投資稅額控除 3%(國產 5%)중 擇一)
海外事業支援(海外建設, 産業設備의 輸出)	1) 所得控除 : 輸入의 2%(소득의 50% 범위내) 단, 1986.12.31까지만 적용 2) 海外事業損失準備金 : 收入의 2% 3) 特別減價償却 : 30%
資源開發支援(鑛業, 畜産業 및 林業)	1) 鑛業投資準備金 : 輸入金の 2%(海外資源開發의 경우 4%) 2) 鑛業의 事業用資産에 대한 特別減價償却 : 100% 3) 畜産業所得控除 : 최초 所得 발생후 5년간 20% 控除 4) 山林開發所得에 대한 所得稅 등의 控除 : 營林計劃 혹은 指定開發事業 등에 의하여 新規造林後 5년 이상 경과한 경우 所得稅 및 法人稅 免除
其他 産業別 支援(국제항공, 국제해운, 방위산업)	1) 特別減價償却 : 100%
超過稼働機械裝置에 대한 支援(鑛業 및 製造業)	1) 超過稼働時間에 따른 特別償却 : 12時間 이상 : 20% 15時間 이상 : 30% 18時間 이상 : 50%
中小企業支援(製造業, 鑛業, 建設, 運輸, 水産業에 종사하는 中小企業)	1) 投資準備金 : 15% 2) 特別減價償却 : 50%(優先育成業種 : 100%)
輸出 및 外貨獲得支援(輸出, 觀光, 軍納, 用役 등)	1) 輸出損失準備金 : 外貨輸入의 1% 또는 所得의 50%중 적은 金額 이내 2) 海外市場開拓準備金 : 外貨輸入의 1% 이내 3) 價格變動準備金 : 在庫資産價額의 5% 이내 4) 特別減價償却 : 30%
海外投資支援	1) 海外投資損失準備金 : 投資額(12個月 기준)의 10% (資源開發의 경우 20%) 2) 海外資源開發投資配當所得에 대한 法人稅 免除
技術 및 人力開發支援	1) 技術開發準備金 : 收入金額의 1%(1.5%) 혹은 所得의 20%(30%) 중 많은 金額 * ()내는 技術集約産業의 경우 2) 技術 및 人力開發費 稅額控除 : 10% 3) 新技術 企業化 事業用資産에 대한 投資稅額 控除 : 6%(國產 10%) 投資稅額控除와 50% 特別減價償却中 擇一 4) 研究實驗用施設 및 직업훈련시설 등에 대한 投資 : 8%(國產 10%) 投資稅額控除 및 50% 特別減價償却中 擇一 5) 新技術事業投資會社의 株式讓渡差額 益金不算入(中小企業을 대상으로 하는 「벤처캐피탈」會社 支援) 6) 技術所得에 대한 所得稅 免除 : 실용신안권 또는 특허권을 설정, 등록된 자가 이를 양도할 경우 非課稅, 대여할 경우 5년간 所得稅 免除 7) 技術用役事業에 대한 所得控除 : 5년간 50% 8) 外國人 技術者에 대한 所得稅 免除 : 5년간 勤勞所得稅 免除 9) 韓國技術開發株式會社의 條件附配當損失準備金 : 條件附 金融金額의 50%

支 援 區 分	支 援 內 容
産業合理化支援	1) 中小企業간의 統合時：讓渡稅 免除 2) 中小企業의 法人轉換時：讓渡稅 免除 3) 産業合理化 指定企業 가. 合併：登錄稅, 取得稅 免除 나. 資産讓受渡時：讓渡稅, 登錄稅, 取得稅 免除 다. 債務의 免除：免除企業은 損金算入, 免除받은 企業은 益金不算入 라. 合併, 資産讓受渡後의 不用資産處分時：讓渡稅 免除 마. 擬制配當所得, 清算所得非課稅
地域開發關聯 租稅支援	1) 農漁村所得 開發事業(農工地區, 農村副業團地內) 가. 投資準備金：事業用資産의 15%(도서지방 20%) 나. 特別減價償却：100% 2) 地方移轉事業支援 가. 地方移轉準備金：工場施設價額의 10% 나. 양도시 讓渡稅 免除 다. 地方移轉投資時의 投資稅額控除：8%(國產 10%) · 生産性向上施設 · 에너지節約施設 · 公害防止施設, 産災豫防施設 · 유통事業施設, 母企業이 受給中小企業에 설치하는 檢査臺 및 試驗研究施設, 鑛山保安施設 등
其他産業支援	1) 리스會社에 대한 特別償却：20% 2) 特定設備에 대한 投資稅額控除：8%(國產 10%)(生産性向上施設, 에너지節約施設, 公害防止施設, 産災豫防施設, 流通産業施設, 鑛山保安施設, 母企業이 受給中小企業에 설치하는 檢査臺, 시험연구시설 등) 3) 景氣調節을 위한 臨時投資稅額控除 등 가. 臨時投資稅額控除：6%(國產 10%) 나. 臨時特別減價償却：50%(단, 臨時投資稅額控除과 臨時特別償却의 동시적용은 배제됨) 4) 財務構造 改善을 위한 支援 가. 增資所得控除：增資金額의 12%