

## 새 정부의 법인세율 정책방향에 대한 제언\*

김 학 수\*\*

**논 문 초 록** 우리나라의 법인세율 수준이 주요 국가들에 비교하여 낮지 않은 것으로 나타났다. 또한 법인세제에 대한 이해를 제고하기 위해서 법인세의 본질, 경제적 효과, 부담의 귀착에 대한 기존 연구 검토와 함께 우리나라 법인세율 인상효과에 대한 실증분석 결과를 제시했다. 2017년 세법개정안에 포함된 세율 인상안은 단기적으로 0.7%의 투자감소, 0.2%의 고용감소, 0.3%의 실질 GDP 둔화를 유발하는 것으로 분석됐다. 이러한 부정적 효과를 완화하기 위해서는 세율인상에 앞서서 규제개혁과 같은 기업 경영환경 개선이 시급하다. 25% 최고세율 구간 신설보다는 단일세율체제로 개편하면서 소기업에 대한 경감세율제도와 재정건전성 또는 사회연대 목적의 특별할증세율 체계를 도입하는 방안을 대안으로 제시한다.

**핵심 주제어:** 법인세, 법인세 인상효과, 단일세율

**경제학문헌목록 주제분류:** H2

투고 일자: 2017. 10. 2. 심사 및 수정 일자: 2017. 10. 23. 게재 확정 일자: 2017. 10. 26.

\* 논문의 내용과 정책제언은 저자의 개인의견이며, 저자가 속한 기관의 공식견해가 아님을 명확히 밝혀둔다. 이 논문에 포함되어 있을 수 있는 모든 오류는 저자의 책임이다. 논문의 개선을 위해 유익한 논평과 보완점을 제안해주신 두 분의 심사위원께 감사드린다.

\*\* 한국조세재정연구원 선임연구위원, e-mail: hagskim@kipf.re.kr

## I. 서론

새 정부의 출범과 함께 많은 변화가 논의되거나 예정되어 있다. 법인세율에 관한 정부의 정책방향도 그러한 변화들 중 하나로서 법인세제를 도입한 이후 사실 상 최초로 최고세율을 인상할 계획이다. 이러한 정책기조의 변화를 맞이하며 우리가 기대할 수 있는 것과 우려해야 할 것들에 대한 면밀한 검토가 필요하며 치열하지만 이성적인 논의가 선행되어야 한다. 본 연구는 이러한 논의의 기초자료로서 정책입안자들이 참고해야 할 것으로 판단되는 사실관계를 보다 명확히 제시하고 이를 기초로 향후 우리 경제가 추진해야 할 법인세제 정책방향을 제시한다.

보다 구체적인 논의에 앞서서 1949년 이후 우리나라의 법인세율 구조에 대한 역사를 살펴보고 국제비교가 가능한 1980년대 이후 우리 정부가 취했던 법인세율 정책기조를 여타 주요 선진 국가들의 법인세율 흐름과 비교하고자 한다. 과거 최초로 우리나라 법인세제를 도입했던 1949년의 일반법인 법인세율 구조는 35%의 단일세율이었다. 당시 함께 도입된 소득세제의 세율 구조는 65%의 최고세율을 가진 17단계 초과누진구조이었다. 제헌 국회 당시 우리의 선배들이 왜 이러한 구조의 세율체제로 개인소득과 법인소득을 달리 과세하고자 입법했었는지를 고민해 볼 필요가 있다. 경제개발 초기단계를 벗어난 1980년대 이후 우리나라의 최고세율은 OECD 평균에 근접하거나 소폭 상회하는 시점에서 인하되었다는 점은 우리기업들의 국제경쟁력 유지를 위한 정부의 정책노력이 거의 40년간 지속되었다는 점을 시사한다. 이러한 정책기조에 대한 검토를 다음 절에서 수행한다.

법인세에 대한 근본적인 이해를 제고하기 위해서 왜 각 국가에서 법인세를 부과하고, 실질적으로 누가 부담하는지, 법인세 과세의 경제적 효과를 살펴볼 필요가 있다. 법인은 자연인과 달리 다양한 경제주체들의 결합체로서 각 경제주체들의 소득을 창출하는 도관에 불과하다. 법인에 대해 과세를 하는 주된 이유는 세수를 확보하기 위한 행정적 편의일 뿐이다. 이러한 관점은 Harberger(1983)에 잘 나타나 있다. Harberger(1983)은 “법인소득세는 경제학적 이론에 기초하지 않고 있고, 어떠한 근거도 없으며, 기껏해야 임의적이고 변덕스럽다”라고 지적하고 ‘정치적 요인’에 의해 유지되고 있다고 언급한바 있다. 법인에 의해서 창출된 소득이 개인단계에서 제대로 과세될 수 있다면 법인 단계의 과세는 불필요하다고 볼 수 있다. 거의 모든 국가들은 현실적으로 정부재원의 원활한 조기 확보를 위해서 개인과세 이전에 법인단계의 과세를 선택하고 있지만, 많은 국가들이 법인세 과세로부터 발생하는 조세왜곡을 축소하

기 위해서 낮은 세율로 과세하는 경향을 보이고 있다. 이러한 논의는 제Ⅲ절에서 검토된다.

새 정부에서 처음으로 만든 세법개정안에 담긴 법인세 최고세율 구간 신설 및 세율 인상을 포함한 주요 법인세제 개편안에 대해서 간략히 평가하고 우리 경제가 처한 상황을 고려하여 경제적 효율성 훼손은 축소하면서 세수를 증대할 수 있는 새로운 대안을 제Ⅳ절에서 논의한다. 우리 경제는 현재 대내외 여러 위기요인이 기회요인을 압도하는 상황에 처해 있으며 새 정부의 출범과 함께 확대될 복지정책의 재원을 마련해야 한다. 중장기적으로 현재의 재원조달 계획의 문제점이 무엇이고 향후 부족할 수 있는 재원 수준은 어느 정도인지에 대한 면밀한 검토와 함께 경제에 부담을 최소화하는 재원조달 방법이 무엇인지를 고민하는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 본 연구는 세입기반 확충을 위해 정부가 제시한 법인세율 인상에 따른 세수 증가분을 조달하면서 정부의 설명대로 세율인상의 부작용은 제한적인지에 대한 검토를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 향후 새 정부가 기획하고 있는 조세재정개혁특별위원회에서 보다 폭 넓은 전문가들의 심도 있는 논의가 진행되길 기대한다.

## II. 우리나라 법인세율의 변천과 국제비교

### 1. 법인세율 구조의 변천<sup>1)</sup>

법인세제를 최초로 도입했던 1949년의 우리나라 법인세율 구조는 35%의 단일세율 구조였다. 국회사무처(1949)에 따르면, 당시 소득세 세율체계가 17단계 누진구조임에도 불구하고 법인세율 체계를 단일세율로 도입한 것은 당시에도 법인을 개인주주들의 소득 창출의 도관으로 보고 효율성 중심으로 자본축적을 유도할 수 있는 법인세를 도입하고 소득재분배의 정책목표는 개인소득세를 통해 달성해야 한다는 인식이 국회 내에서 우위를 점하고 있었기 때문이라 판단된다.<sup>2)</sup> 이후 한국전쟁 기간 동안 1951년 5단계 누진구조로 개편하고 최고세율 45%로 과세했으나 휴전 이후 다시 35% 단일

1) 우리나라 법인세제가 발전되는 과정에서 공기업, 비영리법인, 공익법인, 공개법인 등을 위해서 일반법인에 대한 과세체계에서 벗어난 과세체계가 도입되기도 했으나 여기서는 일반 영리법인에 대한 세율체계를 중심으로 살펴본다.

2) 국회사무처(1949)에 따르면 당시에도 법인의 소득에 대한 과세를 80% 이상의 세율로 과세해 된다고 주장한 의원이 있었으나 정부안인 40% 단일세율보다 낮은 35%의 세율로 최초의 법인세제가 도입됐다.

세율 체계로 전환했다. 다단계 누진구조의 형태로 법인세를 처음 과세했던 시기는 한국전쟁 기간이었다. 당시 법인세 본법은 5단계 세율 구조로 25~45%의 세율로 법인의 이익을 과세하도록 정했으나 조세특례법에 의해 8단계 누진구조로 강화하고 최고 1억원 초과 과세표준에 대해서 75%의 세율로 과세했다.<sup>3)</sup> 이러한 누진구조의 강화된 세율체계는 1953년 한국전쟁 휴전시까지 지속됐고 이후 다시 35%의 단일세율로 환원됐다.

단일세율로 환원된 우리나라의 법인세율은 1957년 3%포인트, 1959년 2%포인트, 1961년 8%포인트, 1962년 2%포인트 인하되어 1956년 35%이던 법인세율은 1962년 20%로 낮아졌다. 경제개발 5개년 계획이 시작된 이후 1963년 과세표준 100만원을 기준으로 20%와 25%로 과세하는 2단계 누진구조의 세율체계로 전환하며 세율인상이 1971년까지 지속됐다. 1965년에는 과세표준 100만원과 500만원을 기준으로 20%, 30%, 40%로 과세하는 3단계 누진구조로 강화했으며 2차 경제개발 5개년 계획이 시작되던 1967년에는 각 구간별 세율을 5%포인트씩 인상했다. 이후 3단계 누진구조와 최고세율 45%의 과세체계는 1971년까지 지속됐고 제3차 경제개발 5개년 계획이 시작되는 1972년 각 과표 구간의 세율을 5%포인트씩 인하해서 100만원 이하 20%, 100~500만원 30%, 500만원 초과 40%의 세율을 적용했다. 이후 법인세액의 7.5%에 달하는 지방세분 소득할 주민세를 도입했다.<sup>4)</sup> 결과적으로 1973년 지방세분 포함 법인세 최고세율은 43% 수준이었다. 1975년 방위세 도입으로 인해 지방세와 방위세를 포함한 법인세 최고세율은 53%에 달하였다.<sup>5)</sup> 이후 이러한 과세체계는 1978년까지 지속됐으나 과도한 세부담에 대한 논란과 함께 중소기업 육성이라는 정책 목적을 위해서 1979년부터 중소기업에 한해서만 각 구간의 세율을 5%포인트 인하한 바 있다.

1981년 기존 3단계 누진구조에서 2단계로 축소하고 높은 세율이 적용되는 기준소

3) 법인세 본법에 규정되어 있는 최초의 다단계 법인세율 체계는 국가법령정보센터 법인세법 연혁 법령 법률 제161호 제16조를 참조했으며 『조세특례법』에 의한 추가 누진구조는 한국조세연구원 (1997)에서 발간한 『한국 조세정책 50년, 제IV권 법인세 자료집』을 참조했다.

4) 1973년 최초 도입된 법인소득할 주민세는 기본세율 1%로 도입됐으나 서울과 부산 소재 법인의 경우 5%의 세율이 적용됐으며 1.5배의 탄력세율이 적용가능하도록 허용됐다. 당시 최고 법인 부담 소득할 주민세의 최고세율은 7.5%이었다.

5) 1975년 도입되어 1991년 폐지된 방위세의 과세대상은 개인과 법인의 소득뿐만 아니라 특정 소비재 등 다양하게 설정되어 있었으며 법인세액에 부가적으로 과세되던 법인세분 방위세의 기본 세율은 20%이었으나 각 사업연도 소득 5억 초과하는 기업의 경우 법인세액에 25%를 적용했다.

득금액을 500만원에서 5천만원으로 상향조정했다. 또한 중소기업에 대한 우대세율제도도 1981년부터 폐지되고 일반 법인에 대한 과세체계가 적용되도록 개편했다. 이러한 법인세율 체계 단순화는 국제적 추세를 반영하기 위한 것으로 판단된다.<sup>6)</sup> 1982년과 1983년에 법인세 최고세율이 각각 2%포인트와 8%포인트 인하됐다. 이는 국내경기 활성화의 필요성과 함께 국제적 법인세율 인하경쟁이 반영된 것으로 판단된다. 이후 1989년과 1991년에 2단계 누진구조의 기준소득이 각각 8천만원과 1억원으로 상향조정됐다. 1991년부터는 방위세가 폐지되면서 발생하는 세입 부족을 충당하기 위해서 법인세 높은 세율을 기존 30%에서 34%로 인상했다. 그러나 당시 지방세 포함 법인세 최고세율은 36.55%로서 기존 방위세 포함 39.75%에서 약 3.2%포인트 법인세 최고세율이 인하됐다. 이후 우리 정부는 1994년, 1995년, 1996년 각각 법인세 최고세율을 2%포인트씩 인하했으며 2002년 1%포인트, 2004년 2%포인트, 2009년 3%포인트 인하했다.<sup>7)</sup> 2009년 법인세율 인화와 함께 높은 세율 적용 기준소득 금액을 1억원에서 2억원으로 상향조정하고 2010년 추가적으로 높은 세율을 20%로 2%포인트 더 인하할 계획이 입법됐으나 이후 부자감세 논란으로 인해 2억~200억원 구간을 신설하며 3단계 누진구조로 개편하고 최고세율 인하계획은 철회됐다. 이후 현재까지 우리나라의 법인세율은 2억원 이하 10%, 2억~200억원 20%, 200억원 초과 22%의 3단계 누진구조 체계를 유지하고 있다.

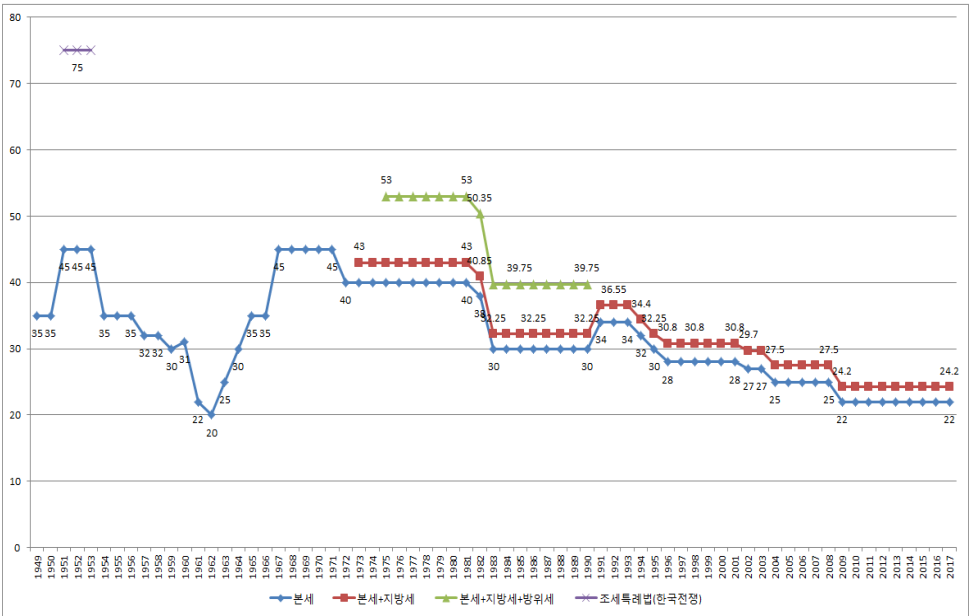
문재인 정부의 출범과 함께 활동을 시작한 국정기획위원회는 2017년 하반기 조세재정개혁특별위원회를 발족하고 충분한 논의를 거쳐 향후 재원조달을 위한 방안을 폭넓게 논의할 계획이라고 발표했다. 그러나 정치권에서 촉발된 법인세율 인상 주장이 2017년 세법개정안에 반영되며 현행 3단계 누진구조를 보다 강화하여 2천억원 초과 소득에 대해서는 25%의 세율로 과세할 것으로 예상된다.

6) 경제제1위원회, “법인세법중개정법률안심사보고서”, 의안번호-CC0014, 대한민국 국회, 1980. 11. 12.

7) 1996년에는 법인세율이 2%포인트 인하됐으나 지방세분 소득할 주민세 세율이 기존 7.5%에서 10%로 2.5%포인트 인상되기도 했다. 결과적으로 지방세분 포함 법인세 최고세율은 기존 32.25%에서 30.8%로 1.45%포인트 인하됐다.

〈그림 1〉 1949년 법인세법 제정 이후 법인세 최고세율 추이

(단위: %)



자료: 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>) 에서 찾을 수 있는 법인세법 연혁법령을 이용하여 저자 작성.

## 2. 최고세율 추이 국제비교

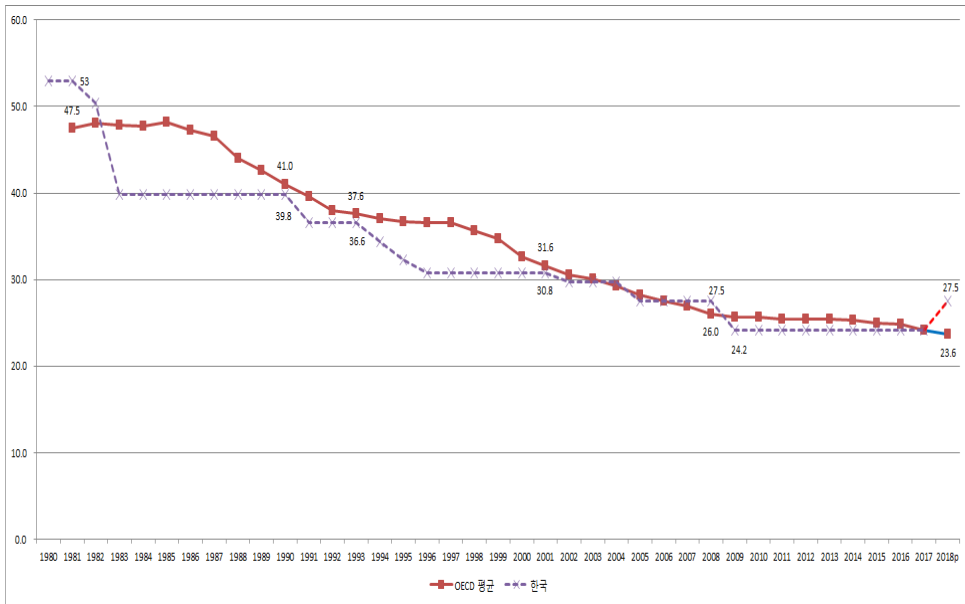
OECD 자료를 이용하여 국제비교가 가능한 1980년 이후의 OECD 평균 최고세율 추이와 우리나라 법인세 최고세율 추이를 비교해 보면 우리나라의 최고세율이 OECD 평균 최고세율에 근접했거나 OECD 평균을 소폭 초과하는 시점에서 우리나라의 법인세율 인하됐음을 아래의 그림에서 볼 수 있다. 1980년대 이후 지속적으로 유지되어 왔던 법인세율 정책기조는 그간 우리정부가 기업경영환경을 결정하는 여러 요인들 중에서 법인세율 만큼은 OECD 평균 이하 수준으로 유지하겠다는 정책적 의지가 투영된 결과라 할 수 있다.

1980년대와 1990년대에 법인세율을 인하했던 시기는 대체적으로 우리나라의 법인세율이 OECD 평균에 근접했었던 시점이다. 2009년 이명박 정부에서 3%포인트의 세율인하를 단행하기 직전 2008년 우리나라의 법인세율(지방세 포함) 27.5%는 26%의 OECD 평균을 소폭 초과했었다. 2009년 3%포인트 인하이후 우리나라의 법인세율은 OECD 평균 최고세율을 소폭 하회하였으나, 과거 보다는 둔화됐을지라도 지속

적으로 유지되고 있는 OECD 국가들의 법인세율 인하 추이에 의해 2017년 현재 우리나라의 법인세율이 OECD 평균을 0.1%포인트 상회하는 수준에 이르렀다. 1980년대 이후 우리 정부가 견지해왔던 정책기조대로라면 현 시점은 법인세율을 소폭 인하할 시점이다. 그러나 새 정부의 정책기조는 과거 정부와는 달리 법인세율을 제한적이거나 마 인상하는 방향으로 선회하고 있다. 새 정부는 2천억원을 초과하는 과세표준에 대해 3%포인트 인상된 25%로 과세할 계획을 발표함에 따라 2018년 우리나라의 법인세 최고세율은 지방세분 포함 27.5%로 OECD 평균을 상회할 것으로 예상된다.

〈그림 2〉 1980년 이후 OECD 평균 최고세율 추이 비교

(단위: %)



자료: OECD, StatExtracts (<http://stats.oecd.org>)의 자료를 이용하여 저자 작성.

2천억원 초과 구간이라는 새로운 최고세율 적용구간을 신설함에 따라 비록 2009년 단행된 법인세율 인하를 완전히 되돌리는 것은 아닐지라도 2016년 기준 약 120여개의 과세표준 2천억원 상회 기업들의 한계법정세율은 지방세분 포함 3.3%포인트 인상될 것으로 보인다. 이러한 기업들은 해외활동이 활발한 다국적 기업의 성격을 갖고 있어서 주요 국가들의 법인세율을 고려하지 않을 수 없을 것으로 판단된다. OECD 국가들 중 가장 높은 세율로 법인세를 과세하는 미국의 경우 2017년 10월 현재 20% 단일 세율 체계로 개편될 가능성이 높고 이러한 세율 인하방침이 입법될 경우 OECD 평균

최고세율은 23.6% 수준으로 낮아질 것으로 추정되므로 우리나라의 법인세 최고세율은 OECD 평균보다 3.9%포인트나 높아지게 된다. 2008년 우리나라의 법인세 최고세율은 27.5%로 OECD 평균을 1.5%포인트 상회하는 수준이었으나 이번 세법개정안에 의해 우리나라 최고세율과 OECD 평균 사이의 격차는 3.9%포인트로 확대될 전망이다.

8단계의 다단계 세율구조를 유지하던 미국이 20%의 단일세율체제로 개편하려는 상황에서 우리나라의 세율구조는 3단계에서 4단계로 확대되며 국제적인 추이와는 더욱 거리가 멀어지게 될 것으로 보인다. 대부분의 OECD 국가들은 단일세율로 법인세를 과세하고 있다. 현재 3단계 이상의 누진구조로 과세하고 있는 국가로는 우리나라, 룩셈부르크, 벨기에, 그리고 미국뿐이다. 이외에 네덜란드만이 과세표준 20만 유로(원화기준 약 2.7억원)를 기준으로 20%와 25%의 2단계 누진세율 구조로 과세하고 있으며 일본, 프랑스 등 6개 국가들은 특정 요건을 충족하는 매우 작은 규모의 중소기업 또는 적격 중소기업의 낮은 소득에 한해서만 경감세율 구조로 과세하고 일반법인은 단일세율로 과세하고 있다.<sup>8)</sup>

이처럼 지속적으로 법인세율 인하경쟁이 지속되고 있는 가운데 법인세수의 GDP 대비 비중이 어떠한 모습을 보여 왔는지도 중요한 점검사항이다. 2016년 52.1조원이 라는 역사상 최대 세수를 기록한 우리나라 법인세수는 전년대비 15.7% 증가하며 2012년 이후의 감소세로부터 벗어났다. 2016년 우리나라 법인세수 비중은 2015년과 유사한 3.2%수준이다. 1980년대 GDP 대비 2% 수준을 하회하던 우리나라 법인세

8) 일본의 경우 국제분 법인세율은 23.4%의 단일세율 체계이다. 그러나 자본금 1억엔 이하이고 대규모 법인에 의해 100% 지배되지 않는 중소기업의 경우 처음 8백만엔까지는 19%로 과세하고 초과하는 소득에 대해서는 일반법인과 동일하게 23.4%로 과세하고 있다. 프랑스의 경우에는 현행 33.3%의 법인세율을 2020년까지 28%의 단일세율로 개편할 계획이고 기존 중소기업의 75,000유로의 소득에 대해서 15%의 경감세율을 적용하던 제도를 38,120유로까지만 15%의 세율로 과세하고 38,120~75,000유로의 소득에 대해서는 28%로 과세하며 그 이상의 초과소득은 일반법인과 동일하게 과세하고 있다. 이처럼 특정한 요건을 갖춘 소규모 법인의 소득에 한해서만 경감세율 제도를 운용하고 있는 국가들로는 일본과 프랑스 이외에 호주, 폴란드, 포르투갈, 스페인 등이 있다. 호주의 경우 매출액 2백만 호주달러 이하인 중소기업들에 한해서 기본세율 30%보다 낮은 27.5%의 세율로 과세하고 있다. 폴란드의 경우 매출액 120만 유로 미만의 소규모 법인에 한해서 기본세율 19%보다 낮은 15%로 과세하고 있다. 포르투갈의 경우에는 EU 기준을 충족하는 중소기업의 처음 15,000유로의 소득에 대해서만 17%로 과세하고 초과하는 경우 일반 법인세율 21%를 적용한다. 스페인의 경우 신설법인에 한해서 첫해의 30만 유로에 대해서는 15%의 낮은 세율을 적용하여 과세하고 두 번째와 세 번째 과세연도의 30만 유로의 소득에 대해서만 20%의 낮은 세율을 적용하고 이외의 초과분에 대해서는 일반 법인세율 25%를 적용한다.



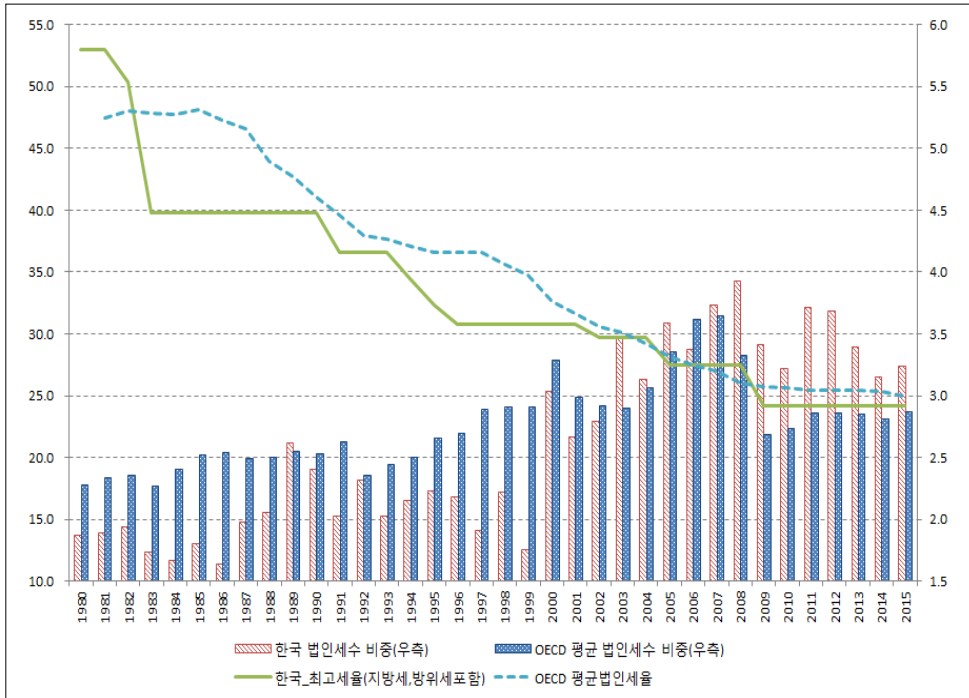
수는 추세적으로 확대되는 양상을 보이며 ‘넓은 세원, 낮은 세율’의 조세원칙을 구현하며 세수확대를 이루어 온 것으로 평가할 수 있다. 이러한 양상은 OECD 국가들에서 평균적으로 관측되어진다. 아래의 그림에서 볼 수 있듯이, 우리나라를 포함한 OECD 국가들의 법정 최고세율은 추세적으로 낮아지는 가운데 GDP 대비 법인세수 비중은 추세적으로 확대되는 것을 볼 수 있다. 이러한 역사적 관찰은 법인세수를 확대하는데 세율의 인상만이 유일한 정책대안이 아니라는 점을 시사한다.

Leibrecht and Hochgatterer (2012)는 수많은 조세경쟁 관련 연구결과들을 정리하고 시사점을 종합하고 있다. 저자들에 의하면, 국가간 조세경쟁에 의해 법인세율은 인하되고 있으며 법인세율 인하의 목적은 이윤경쟁과 새로운 기업에 있다. Devereux and Loretz (2013)의 조세경쟁관련 기존 문헌 조사결과에 따르면, 법정 법인세율의 인하경쟁이 대부분 유럽 국가들에 의해 발생했고 그러한 조세경쟁은 작은 국가들이 주도했다. 이는 Gordon (1992)에 의해 제시된 법인세율은 미국과 같은 시장 선도자에 의해 결정된다는 기존 연구결과와 반대되는 결과이다. 이러한 조세경쟁 관련 기존 연구결과들을 고려하면, 소규모 국가들의 경우 기업들의 이익과 신생 기업을 위해 세율을 인하하지만 기업들의 이익확대로 인해 과세베이스가 커짐에 따라 세율인하에 따른 세수감소를 상쇄하고 남은 만큼의 세수 증대가 발생할 수 있다. 또한 법인세율 수준이 낮은 다른 국가로 이익이전(profit shifting)을 일정수준 방지할 수 있다면, 미국과 같은 국가들은 높은 수준의 법인세율을 유지하더라도 큰 규모의 시장과 높은 경제적 자유도 등 여타 우수한 기업경영환경에 의해 새로운 기업을 유치하여 세수를 유지할 수 있을 것이다. 그러나 구글, 애플 등 우량한 미국의 다국적 기업들이 해외 소득을 본국으로 송금하지 않고 있어서, 미국내 기업들의 투자 활성화 등을 위해 대규모 법인세율 인하와 함께 과세베이스 확대를 위한 세제개편이 논의되고 있다. 이후에서 살펴볼 바와 같이, 미국, 프랑스, 일본, 영국 등의 세율 인하 또는 인하 계획을 고려할 때, 결과적으로 국가 간 조세경쟁은 일정수준 지속될 가능성이 큰 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 그러나 각 국가들의 법인세 과세베이스 확대 노력으로 세수는 추세적으로 확대될 수 있다.

9) 유해한 조세경쟁의 수준으로 악화되지 않도록 하기 위해서 OECD는 소득이전을 통한 세원잠식(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 방지를 위한 국제적인 공조 및 대응을 추진하고 있다. 이러한 국제적 노력이 성공적인 결과를 가져온다면, 세율 인상으로 보다 쉽게 세수확대를 도모할 수 있을 수 있겠으나 아직은 그 성과를 예단하기 쉽지 않은 상황이다.

〈그림 3〉 GDP 대비 법인세 추이 비교

(단위: %)



자료: 1. 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 2. OECD Tax Database (2017),  
3. OECD, StatExtracts (<http://stats.oecd.org>)의 자료를 이용하여 저자 작성.

### 3. 최근 국제 동향

앞서 언급한 바와 같이, 2017년 현재 우리나라 법인세율(지방세분 포함) 24.2%는 OECD 평균 최고세율(지방세분 포함) 24.1%를 소폭 상회하는 수준이며 주요 OECD 국가들의 명목세율 인하 추이가 지속되는 상황이다. 우리나라 최고세율(지방세분 포함)은 2009년 이후 24.2%로 유지되어온 가운데 OECD 국가 법인세율 평균은 2009년 25.7%에서 2017년 24.1%로 하락했다.<sup>10)</sup> OECD 국세분 법정 최고세율의 평균은 2009년 23.7%에서 하락하여 2017년 22.3%수준으로 나타나서 우리나라와 0.3%포인트의 차이에 불과하다.

10) 35개 OECD 국가들 중에서 우리나라를 포함하여 8개 국가에서만 지방세분 법인세를 과세하고 있다. 지방세분 법인세를 부과하는 8개 국가는 스위스, 캐나다, 독일, 한국, 룩셈부르크, 일본, 포르투갈, 미국으로 파악된다.

2016년 대비 2017년 국세분 법인세율을 인상한 국가는 25%로 1%포인트 인상한 칠레와 19%로 2%포인트 인상한 슬로베니아뿐이다. 전년대비 2017년 국세분 법인세율을 인하한 국가로는 헝가리, 이스라엘, 이탈리아, 룩셈부르크, 노르웨이, 슬로바키아, 영국 등 7개 국가로 파악된다. 가장 큰 폭의 세율인하를 단행한 국가는 헝가리로서 기존 2단계 누진구조의 세율 체계를 9% 단일세율 체계로 개편하며 최고세율을 10%포인트나 인하했다. 이탈리아는 기존 27.5%에서 24%로 3.5%포인트를 인하했고 룩셈부르크 20.33%로 2.14%포인트를 인하했다. 이스라엘과 노르웨이는 1%포인트 인하하여 모두 24%의 세율로 법인세를 과세하기 시작했다. 슬로바키아와 영국도 1%포인트의 세율 인하를 단행하여 각각 21%와 19%로 법인세를 과세하고 있다.

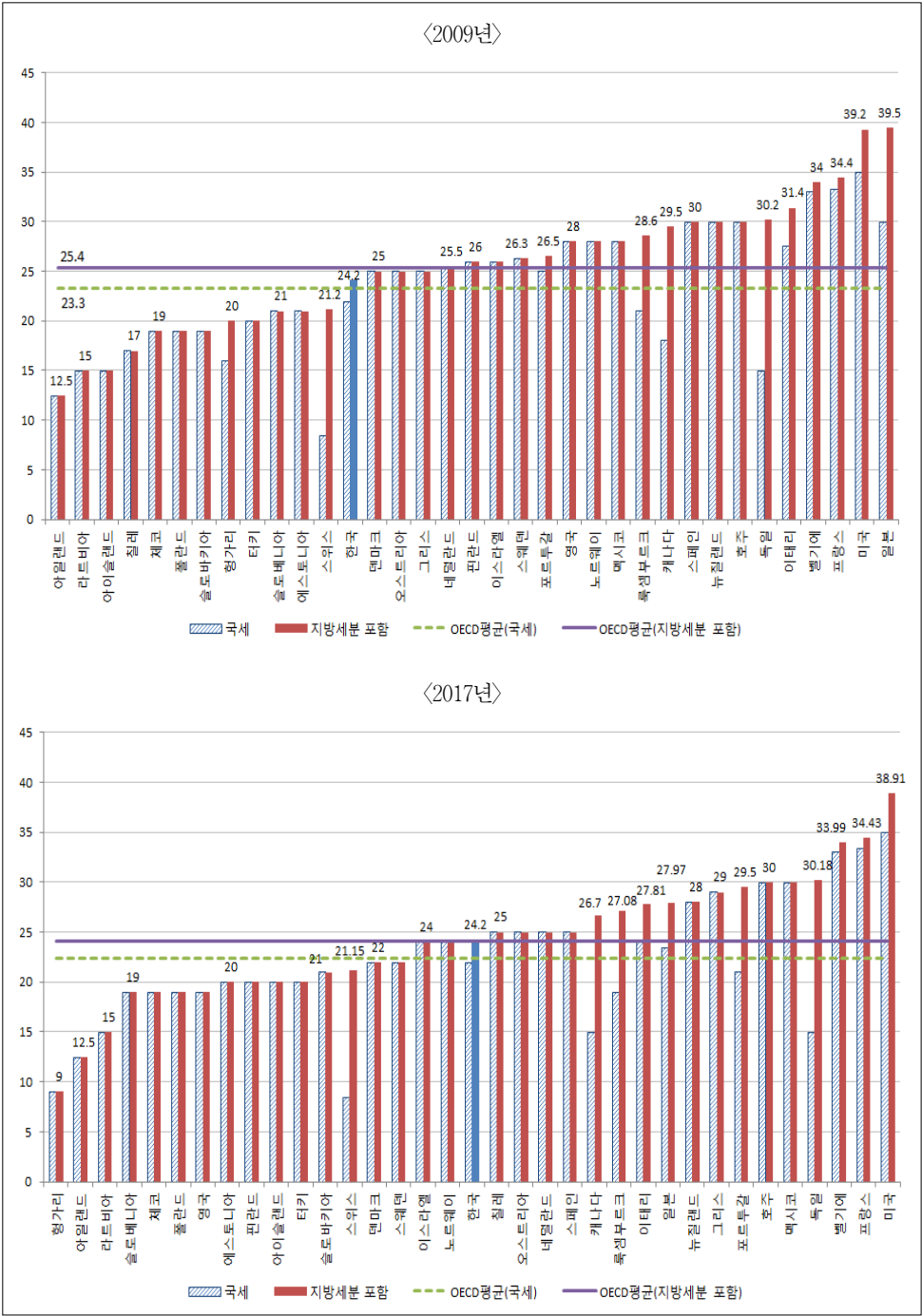
미국의 경우 15% 단일세율 체계로 개편하는 트럼프 개편안과 공화당의 소비지국 과세원칙을 준용하는 20% 단일세율 소비지국 현금흐름과세 방안이 논의되다가 기존의 과세방식을 그대로 유지하면서 20% 단일세율이라는 대대적인 법인세율 인하계획을 11월까지 상하원 통과를 목표로 추진하고 있다. 해외에서 발생하는 배당소득은 원칙적으로 과세대상소득에서 배제함으로써 기존의 거주지국 과세방식도 원천지국 과세방식으로 전환될 것으로 보인다. 이러한 미국의 법인세제 개편안은 해외에 축적되어 있지만 본국으로 송금되지 않는 해외자회사의 배당소득을 본국으로 송금하게 만들고 국내투자의 사용자비용을 인하함으로써 투자를 촉진하여 미국의 성장잠재력을 확충한다는 정책목표하에서 추진되고 있다.

2015년 영국은 2010년까지 유지해 온 3단계 누진구조의 세율체계를 5년에 걸쳐 단계적으로 최고세율을 인하하고 20%의 단일세율 체계를 개편한 이후 올해 19%로 법인세율을 추가 인하했다. 뿐만 아니라 영국정부는 2020년까지 추가적으로 17%까지 인하할 계획을 2016년 예산안에 발표한 바 있다. 또한 프랑스도 2020년까지 33.3%의 법인세율을 28% 수준으로 인하하기 위해서 중소기업에 적용되던 경감세율을 더욱 제한적으로 허용하며 중소기업 과세를 강화하고 있다. 일본의 아베정부도 일련의 법인세율 인하를 단행하며 OECD 국가들 중 가장 높은 세율수준을 OECD 국가들 중 10위 수준인 27.97%로 낮췄다.

주요 선진국들의 법인세율 인하경쟁이 지속됨에 따라 2009년 13번째로 낮은 수준이던 우리나라 법인세 최고세율은 2017년 35개 OECD 국가들 중 18번째인 중위수 수준으로 높아졌다. 우리나라의 법인세율은 그대로 유지되는 가운데 주요 국가들의 법인세율 인하경쟁에 의해 우리의 법인세율이 상대적으로 높아지는 결과를 가져온 것이다. 2009년 최고세율 3%포인트 인하한 이후 우리 정부는 비과세감면제도의 정비를

〈그림 4〉 OECD 국가들의 법인세 최고세율 비교

(단위: %)



자료: OECD, StatExtracts (<http://stats.oecd.org>) 의 자료를 이용하여 저자 작성.

통해 실효세율을 제고하는 정책기조를 유지해 오고 있었으나 같은 기간 동안 다른 국가들은 명목세율을 인하하며 자국 기업들의 실효세율 인하를 통한 국제경쟁력 제고에 노력을 기울이고 있는 것이다. 새 정부의 정책방향대로 재원조달을 위해 명목세율을 추가적으로 3%포인트 인상하는 경우 우리의 최고세율은 27.5% (지방세 포함)로 일본, 이탈리아 등과 유사한 수준으로 35개 OECD 국가들 중 11번째로 높은 세율로 법인세를 부과하게 될 것으로 보인다. 다른 여건에 변화가 없다고 가정할 때, 우리 기업들의 자본의 사용자비용은 상대적으로 높아지며 결과적으로 국제경쟁력은 악화될 것이다.

### Ⅲ. 법인세에 대한 이해제고

#### 1. 법인세의 본질

영리법인은 다양한 경제주체들의 결합체로서 소비자에게 재화와 용역을 공급하여 소득을 창출하고, 창출된 소득을 각 경제주체들의 소득으로 이전하는 도관이다. 법인에 자본금을 납입한 주주, 부족한 자금을 빌려주는 대부자, 노동력을 제공하는 근로자, 주주를 대신하여 경영상의 의사결정을 내리는 전문경영인 등 다양한 유형의 자연인들이 법인을 형성하고 생산적 기업 활동을 통해 수익을 창출하고 그 수익을 분배하는 소득창출 도관이 영리법인인 것이다. 노동력을 제공하는 근로자와 주주를 대신하여 의사결정을 수행하는 전문경영인의 경우 임금의 형태로 수익 창출에 대한 기여를 보상받는다. 기업자금을 대부해준 대부자는 대가로 이자를 지급받는다. 임금과 이자의 경우 주주에게 분배될 잉여가 발생하지 않거나 손실이 발생하더라도 원칙적으로 보상되어야 한다. 이러한 보상은 근로소득세 또는 이자소득세의 과세대상이 된다. 한편 영리법인에 대한 과세는 주주에 대한 과세라 할 수 있다. 기업의 생산적 활동에 소요되는 물적·인적 생산요소 비용을 제외하고 남은 이익이 전부 주주에게 분배된다면 배당소득에 대한 과세를 통해 법인의 잉여 소득은 과세될 수 있다. 따라서 법인세는 주주자본에 대한 부분생산요소에 대한 과세이고 자연인에 대한 개인소득과세제도가 충분히 제 역할을 다한다면 법인단계의 과세 필요성은 없다고 할 수 있다.

물론 법인실체설에 따라 자연인과 동일하게 취급해야 한다는 주장도 있다. 그러나 기업이 주주와 분리되어 실재한다면, 법인의 소득은 항상 0이 된다. 이창희(2004)에서 볼 수 있듯이, 주주와 별개로 독립적으로 법인이 실재한다면, 법인의 순자산이 증

가하였다고 하더라도 주주의 잔여재산 또는 이익에 대한 분배청구권에 의해 증가한 법인의 순자산은 모두 주주에게 귀속되는 것이므로 주주와 별개로 독립적으로 실재한다고 전제된 법인의 소득은 항상 0이 될 수밖에 없다. 따라서 아무리 높은 세율로 법인세를 과세하려고 해도 법인세수는 항상 0이 될 수밖에 없다. 이창희(2004)는 “민사법상 법인본질론에 대해 어떤 입장을 취하든, 적어도 세법의 입장에서는 법인본질론은 전혀 부적절하다. 법인이 실재한다고 하더라도 자연인과 꼭 같이 살아 숨 쉬면서 노동하고 소비하는, 행복과 불행을 느끼는 존재가 아닌 까닭이다.”라고 결론짓고 있다.

그렇다면 왜 수많은 국가들이 법인세를 과세하는 것인가? 서론에서 언급한 바와 같이, Harberger(1983)는 경제학적으로 법인세를 정당화할 수 있는 논리는 없다는 점을 명확히 주장하고 있다. 다만 불완전한 조세제도로 인해 재정지출의 재원을 원활히 조달하지 못하는 문제점을 완화하기 위해서 경제적 왜곡이 가장 심각하다고 평가되는 법인세를 과세하는 것이다. 이처럼 행정적 편의를 위해서 법인세를 과세하고 있다는 근거는 아래와 같이 이창희(2004)에서 찾을 수 있다.

“미국의 민사법에 법인실재라는 생각은 찾아보기 어렵고 따라서 남북전쟁 당시 소득 세제가 생길 때 세법은 회사의 주주를 개인 기업이나 조합원처럼 과세하였다. 그러다가 1913년 소득세법에서 법인세를 따로 매기기 시작하였다. 그 이유는 행정의 편의에서 찾는 것이 보통이다. (Graetz, M and M. O’Hear(1997), “The Original Intent of U. S. International Taxation,” 46 Duke L. J., 이창희(2004), p. 498 각주 85)에서 재인용)”

개인소득세제의 보완을 위해서 법인단계에서 일차적으로 과세한다는 논거는 Slemrod(2004)에서도 살펴볼 수 있다. Slemrod(2004)는 법인세의 모형화의 어려움으로 인해 상품세나 개인소득세와 달리 법인세에 대한 규범적 논의가 현대의 최적과세이론에서 배제되어 왔다는 점을 지적하면서 다양한 법인세 존재 이유 중 하나로 개인소득세의 보완적인 기능을 들고 있다. 그는 개인소득세 최고세율이 높은 국가의 경우 법인세 세율도 높은 경향을 보이는 점을 지적하며 개인소득세의 보완적 기능이 중요한 법인세의 역할이라고 강조하고 있다. 그러나 개인소득세를 변화와 법인세를 변화사이에 강한 상관관계를 찾을 수 없다는 점을 고려하면 개인소득세율과 법인세율 사이의 상관관계는 인과관계로 보기는 어렵다는 점도 제시하고 있다. 또한 법인세 과세가 관측되어지는 경우는 자본이득에 대한 조세혜택이 주어져서 개인주주의 소득과세가 충분히 이루어지지 않는 경우라고 설명하고 있다. 한편 자본이득에 대한 조세혜

택이 없는 경우에도 행정상의 편의를 위해서 법인원천소득에 대해 과세가 이루어질 수 있다고 지적하고 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 법인과세의 경제적 효과

### 1) 기존 연구결과

앞서 살펴본 바와 같이, 법인과세는 주주의 자기자본에 의해 발생한 소득에 대한 과세로서 부분요소세라 할 수 있다. 기회비용을 차감한 경제적 이윤을 과세표준으로 삼지 않고 회계장부상의 이익에 기초하여 과세하는 현실의 법인세는 순수 이윤세와는 다르다. 경제적 이윤을 과세표준으로 삼는 경우 세율의 높고 낮음에 상관없이 자원배분의 효율성을 훼손하지 않는다. 그러나 기회비용이 포함되어 있는 회계장부상의 세전이익을 기준으로 과세하는 현실의 법인세는 투자를 위축시키고 각 경제주체에게 분배될 소득의 성장을 저해한다. 이처럼 현실의 법인세가 초래하는 경제적 초과부담이 여타 세목에 비해 크다는 점을 주장한 기존 연구는 Jorgenson and Yun(1993), 김승래·김우철(2007) 등이 있다. Jorgenson and Yun(1993)은 미국의 경우 법인세의 초과부담이 다른 세목들에 비해 매우 큰 것으로 조사하고 법인세에 의해 발생하는 조세외곡을 축소하기 위해서는 세부담을 완화해야 한다는 점을 시사하고 있다. 김승래·김우철(2007)은 조세제도의 효율비용을 법인세-소득세-소비세-관세 순으로 평가하고 소비과세를 강화할 필요가 있음을 시사한다.

법인세 인하효과에 대한 다양한 실증분석결과가 제시되어 왔다. 수많은 연구결과

11) Slemrod(2004)는 소득세 보완 및 법인원천소득과세 이외에 조세조합(tax mix), 경제적 이윤에 대한 과세, 정부 정책 수혜에 대한 과세, 정치적 성향 및 누진성 등의 포우크정리(folk theorem)를 이용하여 법인세 과세 근거를 설명하고 있다. 모든 세금은 단점이 있고 그러한 단점의 사회적 한계비용은 과세체계가 특정 세급에 의존적일수록 커지므로 다양한 세금을 통해 재정수입을 징수하는 것이 바람직하다는 것이 조세조합 정리이다. 그러나 Slemrod(2004)에서 보여주듯이, 실증적으로 정부의 재정지출 및 재정수입과 법인세 세율과 특정한 상관관계가 없다는 점은 법인과세는 세수증대의 필요성이 아닌 다른 요인에 의해 결정된다는 것을 시사한다. 경제적 이윤에 대한 과세는 기회비용을 제외한 순수 이윤에 대한 과세를 의미하고 현실적으로는 원유채굴과 같은 천연자원 개발을 통해 발생한 지대에 대한 과세에 활용된다. 만약 순수 이윤이 계산될 수 있다면, 새로운 투자에 대한 한계세율은 0이 되는 가장 이상적인 형태의 법인과세이다. 기업의 비용절감을 유발하는 정부의 정책 수혜에 대한 대가로서 법인세를 과세한다는 이론은 현실적으로 정부의 정책프로그램에 의해 초래된 기업의 비용절감효과를 측정할 수 있어야 하는데 이를 측정하는 것은 쉽지 않다. 끝으로 평등주의 의식이 강한 국가일수록 법인세를 누진과세의 대상으로 여기고 높은 법인세율로 과세한다는 점을 지적하고 있다. 그러나 경제학자에게 법인세와 누진과세 사이의 연결고리는 명확하지 않다고 언급하고 있다.

들이 다양한 분석결과를 제시하고 있지만 법인세율 인상이 투자 및 성장을 촉진한다는 분석결과는 찾아보기 어렵다. Lee and Gordon (2005)를 비롯한 많은 기존 연구들은 대체적으로 법인세 인하가 투자와 경제성장에 긍정적 영향을 미친다는 결론을 지지하고 있다. 일부 연구들의 경우 법인세 인하의 긍정적 효과가 통계적으로 유의하다는 실증적 결론을 도출하기 어렵다는 주장을 제기하기도 한다. 그러나 이러한 주장의 근거하고 있는 법인세 세율과 투자사이의 통계적으로 유의미한 음의 관계가 관측되지 않는다는 실증분석 결과들이 결코 법인세 인상이 투자와 경제성장에 부정적 영향을 미치지 않는다거나 촉진한다는 것을 반증하는 것은 아니라는 점에 유념해야 한다.

과거 Johansson-Samuelson Theorem(이하 JST)에 의거하여 법인과세가 투자에 영향을 미치지 않고 세수를 확보할 수 있다는 주장을 담은 연구결과들이 있다. JST가 성립되는 법인세제를 도출하기 위해서는 부분균형모형에서도 다음과 같은 매우 강한 가정이 충족되어야 한다. 첫 번째 가정은 세법에서 허용하는 감가상각이 경제적 감가상각과 동일해야 한다는 것이고 두 번째 가정은 모든 종류의 자본소득에 대해 동일한 단일세율로 과세되어야 한다는 것이다. 첫 번째 가정은 현실의 법인과세가 경제적 기회비용을 고려한 후 결정되는 순수 이윤과세이어야 한다는 것을 의미한다. 또한 두 번째 가정은 자본소득의 원천이 개인이든 법인이든 상관없이 그리고 어떠한 경제활동을 통해 자본소득이 발생했든 상관없이 동일한 단일세율로 과세되어야 한다는 것을 의미한다. 이 두 가정은 현실적으로 충족될 수 없다.

Fane (1987)와 Richter (1988)은 투자수익과 자본의 청산가치가 확률적일 경우 JST가 성립하고 Niemann (2004)의 경우 세율이 불확실한 경우에도 가능하다는 이론적 결과를 제시하고 있으나 여전히 부분균형모형하에서의 분석결과이어서 한계가 있다. 그러나 Kaplow (1994)는 많은 부분균형 모형에서 JST가 성립되지 않는다는 것을 보이며 정부의 정책이 투자에 영향을 미칠 수 있음을 증명했으며 Abel (2007)은 확정적 일반균형모형에서 소비과세는 중립적이고 세수확보에 용이하지만, JST유형의 종합소득과세(comprehensive income taxation)의 경우 투자에 중립적인 감가상각제도를 찾을 수 있으나 법인과세의 세수가 0일 때에만 가능하다는 결과를 제시했다.

Menoncin and Panteghini (2013)의 경우 일반균형의 관점에서 보다 강한 가정이 성립되지 않으면 일반적으로 JST가 성립되지 않는다는 이론적 분석결과를 제시했다. 시장가격에 영향을 미치지 않는 투자 중립적 감가상각제도를 이론적으로 찾다고 하더라도 JST보다 강한 가정들이 성립되지 않으면 JST의 감가상각제도와 일치하지 않는다는 결론을 제시했다. 또한 이들은 일반균형 모형에서 JST가 이론적으로 성립되



기 위해서는 소비자, 자본시장, 정부 등에 관한 여러 추가적인 가정이 필요하다고 지적하고 있다. 필요한 여러 추가적 가정 중 주목할 만한 것은 1) 정부의 예산제약식이 매 시점에서 충족되며 정부부채가 발생하지 않아야 하며 2) 정부지출이 민간소비의 한계효용과 기업의 생산성에 영향을 주지 않아야 한다는 것이다. 이러한 가정들은 현실에서 충족될 수 없기 때문에 투자에 부정적 영향을 미치지 않는 법인과세의 형태는 현실적으로 찾을 수 없다.

이외에도 수많은 연구에서 법인세율 인하효과의 통계적 유의성에 대해서는 논란이 있지만 법인세율 인상이 경제에 다소나마 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점에는 이견이 없는 것으로 판단된다. 특히 법인세율 인하의 투자확대 효과는 여러 거시경제 변수 및 기업들이 처한 여건에 따라 명확히 나타나지 않을 수 있으나 법인세율 인상에 따른 부정적인 효과는 명확하다는 것이 최근의 연구결과이다. Liungqvist and Smolyansky (2014)는 법인세율 인상과 인하의 효과가 비대칭적이며 법인세율 인상에 의해 고용과 노동소득이 큰 폭으로 감소한다는 실증분석결과를 미국의 주별 자료를 이용하여 제시하고 있다. 이들은 법인세율 1%포인트 인상이 0.3~0.5%의 고용 감소와 0.3~0.6%의 노동소득 감소를 초래한다고 분석하고 있다. 법인세율 인하에 의해 고용과 노동소득이 증가하는 경우는 경기침체기에만 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석하며 법인세율 인하 효과가 전혀 없는 것은 아니라는 점도 지적하고 있다. 또한 Liungqvist et al. (2015)는 기업들의 위험부담 행위가 세율변화에 민감하게 반응하지만 법인세율 인상에 대한 기업들의 투자위축 효과가 법인세율 인하에 따른 투자확대 효과보다 명확하게 나타난다는 분석결과를 제시하고 있다. 법인세율 인상은 상대적으로 안전하지만 보상이 작은 투자의 기대수익률보다 손실위험이 높지만 성공에 따른 보상이 큰 투자의 기대수익률을 더 크게 낮추기 때문에 평균적으로 기업들의 위험부담행위를 위축시킨다는 것이다. 법인세율 인하에 따른 기업들의 위험부담 행위를 보다 명확히 확대시키기 위해서는 이익과 손실에 대해 비대칭적인 법인세제를 보다 대칭적으로 만들기 위해 결손금 공제제도를 확대하는 제도개선이 필요하다고 주장하고 있다.

## 2) 우리나라의 법인세 감세효과<sup>12)</sup>

우리나라의 1998년~2012년의 10개 산업별 및 연도별 패널자료를 이용하여 소규모

12) 여기서 제시하고 있는 우리나라의 법인세율 감세효과에 대한 분석결과는 미발간 원고 김학수 (2015b)에서 저자가 추정한 결과이다.

연립방정식 모형을 설정하고 법인세율이 투자, 고용 GDP에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고 있다. 이러한 실증분석결과는 법인세 인하가 투자 등의 경제변수에 긍정적인 영향을 미친다는 수많은 연구들 중 하나에 불과할 수 있다. 그러나 최근의 산업별 및 연도별 패널자료를 이용하여 분석하고 향후 법인세제 정책의 참고자료로 삼을 필요가 있다. 법인세율 1%p 인하에 의해 초래되는 투자, 고용, GDP에 미치는 영향을 분석하기 위해서 아래와 같이 소규모 산업별·연도별 패널 연립방정식 모형을 설정한다.

분석 모형은 3개의 내생변수와 3개의 외생변수로 구성된 고정효과 모형이다. 산업별 및 연도별 실질국내총생산(GDP), 실질 총고정자본형성(Tinv), 그리고 취업자수(Empl)를 내생변수로 설정하고 법인세 법정 최고세율(CTrate), 실질이자율(rint), 실질임금(RWAGE)를 외생변수로 설정하고 있다. 모형의 단순함을 추구하면서도 모형에 포함되지 않은 변수들에 의해 초래될 수 있는 문제를 어느 정도 통제하기 위해서 산업별 특성  $\lambda$ 와 연도별 특성  $\mu$ 를 포함하는 산업별·연도별 고정효과모형으로 설정한다.

외생변수로 설정된 3개의 변수도 보다 큰 거시경제모형 안에서는 내생적으로 결정된다고 보아야 하지만, 간단한 모형으로 법인세 제도변화에 따른 투자와 고용의 변화와 궁극적으로 경제전체 규모에 미치는 영향을 살펴보기 위해 외생변수로 가정하고 있다. 그러나 분석 모형에서 외생변수로 가정했지만 추정과정에서 내생성의 문제를 교정하기 위해 1~3기 시차변수들로 구성된 도구변수(instrumental variable)를 이용한 IV 추정방법을 사용한다.

$$\log GDP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \log Tinv_{it} + \alpha_2 \log Empl_{it} + \lambda 1_i + \mu 1_t + \epsilon 1_{it} \quad (1)$$

$$\log Tinv_{it} = \beta_0 + \beta_1 CTrate_{it} + \beta_2 rint_{it} + \beta_3 \log Tinv_{it-1} + \lambda 2_i + \mu 2_t + \epsilon 2_{it} \quad (2)$$

$$\log Empl_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \log RWAGE_{it} + \gamma_2 \log Tinv_{it} + \lambda 3_i + \mu 3_t + \epsilon 3_{it} \quad (3)$$

산업분류는 국세청 13개 업종 분류에 기초하였으나 통계청의 취업자수 산업분류와 일치시키기 위해서 10개 업종으로 재분류했다. 본 보고서의 분석대상 10개 업종은 농업·림어업, 광업, 제조업, 전기·가스·수도, 건설업, 판매업 및 음식숙박업(하나의 산업으로 통합), 금융 및 보험업, 서비스업(운수·보관·통신업과 부동산 및 임대업을 서비스업에 포함), 보건업, 기타로 구분된다.

〈표 1〉 법인세 감세효과 추정모형의 변수 설명

변수	설명	출처
GDP	산업별 · 연도별 실질국내총생산	· 한국은행 국민계정
TINV	산업별 · 연도별 실질 총고정자본형성	· 한국은행 국민계정
EMPL	산업별 · 연도별 취업자 수	· 통계청
CTrate	법인세 최고세율	· 국가법령정보 연혁법령
rint	실질이자율	· 한국은행 회사채수익률과 총고정자본형성 디플레이터 증가율의 차이
RWAGE	산업별 · 연도별 실질임금	· 통계청의 산업별 월평균 임금과 한국은행 소비자 물가지수를 이용하여 계산 · 산업별 월평균 임금=월급여총액평균+연간특별급여총액/12

식 (1)은 한 산업의 실질 GDP는 노동투입과 총고정자본형성, 즉 투자에 의해 결정된다는 생산함수에 기초하고 있다.  $\alpha_1$ 과  $\alpha_2$ 는 취업자 수와 고정자본의 투자가 각각 1%씩 증가할 때 실질 GDP가 평균적으로 몇 % 증가하는지를 의미한다. 식 (2)는 한 산업의 실질 총고정자본형성은 그 산업의 법인세율, 실질이자율, 그리고 그 산업의 전기 총고정자본형성에 의해 결정된다는 것을 의미하며 여기서 관심 있는 추정계수는 법인세 최고세율이 1%p 인상(하)될 때 투자가 평균적으로 몇 % 감소(증가)하는지를 나타내는  $\beta_1$ 이다.<sup>13)</sup> 식 (3)은 한 산업의 노동수요를 나타내는 취업자 수는 그 산업의 실질임금과 총고정자본형성에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 식 (3)에서 관심 있는 추정계수는  $\gamma_2$ 이다.  $\gamma_2$ 는 투자가 1% 증가할 때 취업자 수가 평균적으로 몇 % 변화하는지를 보여준다. 법인세 최고세율의 변화는 총고정자본형성의 변화를 통해 노동수요의 변화를 유발한다는 경제학 이론에 기초하고 있다.

아래에 제시된 추정결과에 따르면 앞에서 설명한 주요변수의 추정계수가 최소 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 식 (1)의  $\alpha_1$ 과  $\alpha_2$ 는 0.3440과 0.3513으로 추정되어 총고정자본형성 1% 증가는 0.344%의 실질 GDP 증가를 유발하고 취업자 수 1% 증가는 실질 GDP 0.3513% 증가를 가져오고는 것으로 추정된

13) 각 산업별 발전과정에 따라 추세가 형성될 수 있고 이러한 추세를 적절히 통제하지 못할 경우 법인세율의 효과가 과대 또는 과소평가될 수 있다. 이러한 문제점을 완화하기 위해서 각 산업별 전년도 총고정자본형성을 하나의 설명변수로 설정하고 있다. 또한 산업별 고정효과와 연도별 효과 더미변수들이 특정시기의 산업특성을 통제하고 있다. 따라서 본 논문에서 제시할 법인세율의 추정계수는 산업별 특성이나 추세가 일정수준 통제된 결과라 할 수 있다.

다.  $\alpha_1$ 과  $\alpha_2$ 의 추정계수는 모두 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 분석 모형의 추정결과

	식 (1) 실질GDP 결정식		식 (2) 투자함수		식 (3) 노동수요함수	
	추정계수	t-stat	추정계수	t-stat	추정계수	t-stat
실질 임금					-0.6907**	-1.9004
총고정자본형성	0.3440*	7.5156			0.2893*	2.7611
취업자수	0.3513*	4.9654				
법인세 최고세율			-0.4604**	-2.0620		
실질 이자율			-0.3588	-0.8534		
전년도 총고정자본형성			0.8243*	13.6032		
adj-R <sup>2</sup>	0.9889		0.9977		0.9945	
F-stat	1208.20		3880.36		877.31	
Prob (F-stat)	-		0.0000		0.0000	
추정방법	LS		2SLS		2SLS	

주: 1. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

2. 모든 추정식에는 연도별 더미와 산업별 더미를 포함해서 모형에서 설정되지 않은 여타 요인들을 통제.

3. 사용된 IV는 1기 시차부터 3기 시차변수들로 구성.

식 (2)의  $\beta_1$ 의 추정치는 법인세율 1%p 인상(하)은 총고정자본형성을 평균적으로 0.4604% 감소(증가)시키는 것을 의미하며 5%의 통계적 유의수준을 갖는 것으로 분석된다.  $\beta_2$ 의 추정계수는 실질 이자율이 1%p 하락하면 투자가 0.3588% 증가하는 것으로 나타나지만 통상적인 유의수준에서 유의미하지 않은 것으로 추정된다.  $\beta_3$ 의 추정계수는 0.8243이며 통계적 유의수준 1%에서 유의미한 것으로 나타나며 전기의 투자가 1% 증가하면 평균적으로 금기의 투자가 0.8243% 증가하는 투자의 지속성을 보여준다.  $\beta_3$ 의 추정계수는 아래에서 법인세율에 대한 투자의 장기 탄력성을 추정하는데 활용된다. 식 (3)의  $\gamma_1$ 와  $\gamma_2$ 의 추정계수는 실질임금이 1% 인상되면 취업자 수는 평균적으로 0.6907% 감소하고 투자가 1% 증가할 때 취업자 수는 평균적으로 0.2893% 증가하는 것으로 추정되고 있다.  $\gamma_1$ 와  $\gamma_2$ 의 추정계수는 각각 5%와 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

본 모형에서 법인세율 인하(상)는 두 가지 경로를 통해 우리 경제의 실질GDP에

금(부)정적 영향을 미치며 법인세율 인하(상)의 금(부)정적 영향은 장기에 더욱 확대되는 것으로 분석된다.

먼저 첫 번째 경로에 의한 파급효과를 살펴보면, 법인세율 인하(상)는 총고정자본형성(투자)에 금(부)정적 영향을 미치고 이에 따라 실질 GDP의 증가(감소)를 초래한다. 단기적으로는 법인세율 1%p 인하(상)은 총고정자본형성을 0.46% 증가(감소)시키고 이에 따라 실질 GDP를 0.16% 증가(축소)시키는 것으로 나타났다. 중장기적으로는 법인세율 1%p 인하(상)은 총고정자본형성을 2.56% 증가(축소)시키고 실질 GDP는 0.87% 증가(감소)하는 것으로 분석된다.

두 번째 경로에 따르면, 법인세율 인하(상)에 따라 확대(축소)된 총고정자본형성은 취업자 수 확대(축소)를 초래하고 결과적으로 실질 GDP의 확대(감소)를 초래한다. 단기적으로 법인세율 1%p 인하(상)에 의해 0.46% 확대(축소)된 총고정자본형성은 취업자수를 0.13% 증가(감소)시키고 이에 따라 실질 GDP는 0.05% 증가(감소)한다. 법인세율 1%p 인하(상)에 의해 장기적으로 2.56% 확대(축소)된 총고정자본형성은 0.74%의 취업자수 증가(감소)를 유발하고 이는 실질 GDP를 0.26% 증가(감소)로 이어진다.

앞서 설명한 두 가지 경로를 통한 법인세율 인하(상)이 실질GDP에 미치는 효과는 단기 0.21% 증가(감소)와 장기 1.13% 증가(감소)로 요약된다.

〈표 3〉 법인세 최고세율 1%p 인상에 따른 경제적 효과

	총고정자본형성	취업자 수	GDP		
			경로 1	경로 2	합계
단기	-0.46	-0.13	-0.16	-0.05	-0.21
장기	-2.56	-0.74	-0.87	-0.26	-1.13

법인세 최고세율의 변화는 1998년 이후 세 차례 관측되어지고 모든 업종에 동일하게 적용되어서 실질적인 업종별 법인세 부담을 정확히 반영하지 못하는 단점이 있다. 이를 보완하기 위해서 법인세 법정 최고세율 대신 국세통계 연보를 활용하여 측정할 수 있는 업종별 평균 실효세율을 활용하여 분석을 다시 수행하고 앞에서 설명한 추정 결과와 차이점을 살펴본다.

법인세 최고세율 대신 국세통계 연보 상의 업종별 실효세율(총부담세액/과세표준)을 활용하는 경우 정성적으로는 유사한 추정결과를 보여주나 정량적으로는 미세한 차

이가 발생하는 것으로 나타났다. 단기적 효과는 법정최고세율을 설명변수로 설정한 경우보다 소폭 확대되는 것으로 추정되는 반면 장기효과는 소폭 낮게 추정된다. 이러한 분석결과는 총고정자본형성의 추정식인 식(2)의 추정계수들이 다소 다르게 추정된 결과이다. 이 경우 법인세 실효세율 1%p 인하(상) 시 단기적으로 총고정자본형성은 0.55% 확대(축소)되고 장기적으로는 2.17% 확대(축소)되는 것으로 추정된다. 이러한 추정결과를 종합할 때 법인세 실효세율 1%p 인하(상)에 따른 실질GDP 증가(감소)는 단기 0.24%, 장기 0.96%로 요약될 수 있다.

〈표 4〉 법인세 실효세율 1%p 인상에 따른 경제적 효과

	총고정자본형성	취업자 수	GDP		
			경로 1	경로 2	합계
단기	-0.55	-0.16	-0.19	-0.06	-0.24
장기	-2.17	-0.63	-0.74	-0.22	-0.96

### 3. 법인세 부담의 귀착<sup>14)</sup>

법인세의 납세의무를 법인격을 가진 단체에 부여하고 있지만 실질적인 세부담은 법률에 의해서가 아니라 시장구조와 경제주체들의 행태에 의해 결정된다. 법인세 귀착에 대한 선구자적 연구로 평가받고 있는 Harberger (1962)는 완전경쟁시장과 일차동차 생산함수를 가정하고 법인세 부담이 기업의 주주에 귀속된다는 결론을 도출한 바 있다. 그러나 이러한 Harberger 모형에 대해서는 자본과 노동총량이 고정되어 있는 정태모형이므로 비현실적이고, 법인과 비법인 부문의 자본이동이 자유롭다는 견해 역시 비현실적이라는 점에서 비판이 제기됐다. 한편 법인세가 비법인 부문으로 전가되지 않는다고 해서 법인세가 자원배분의 왜곡을 가져오는 문제가 없다는 것은 아니고 다만 추가적인 왜곡은 발생하지 않는다는 것을 시사한다. 비록 현실의 법인세가 순수한 경제적 이윤에 대한 과세를 모방하여 부과하지만 기업회계와 세무회계의 차이뿐만 아니라 기회비용을 반영한 경제적 이윤과 근본적으로 차이가 발생하므로 기업들의 투자 및 재원조달 방식 등 기업경영 전반의 의사결정에 왜곡을 초래한다는 점은 재차 강조될 필요가 있다.

14) 여기의 내용은 김승래·김우철(2015)의 기존문헌 조사내용을 발췌·수정·보완한 것이다.

Harberger(1962)의 이론적 결과를 실증분석하는 연구결과들로는 Adelman(1957), Gordon(1967), Kryzaniak and Musgrave(1963) 등이 있다. Adelman(1957)은 일차동차 생산함수와 중립적 기술진보를 가정하고 1920년대와 1946~1955년 양 기간의 GNP에 대한 법인의 세후 이윤을 비교하여 법인세는 요소투입비율, 산출비율을 변화시키지 않으며, 법인세는 전가되지 않는다고 주장한다. Gordon(1967)은 Harberger(1962)와 마찬가지로 완전경쟁과 일차동차 생산함수 가정을 통해 미국 제조업의 경우 법인세 부담이 소비자에게로 전가되는 현상은 발생하지 않는다고 주장하고 있다.

법인세 세부담의 귀착에 대한 또 다른 다수의 연구결과들은 법인세부담이 타 경제 주체들에게 전가된다고 주장하고 있다. Black(1939)은 완전경쟁과 자본의 산업간 완전이동성을 가정하여 특정산업에의 이윤과세가 과세산업과 비과세산업의 생산물의 상대가격을 변화시키고 자본과 노동의 상대적 배분에도 영향을 미쳐 노동자에게 전가된다는 점을 보이고 있다. 이윤과세는 경제적 기회비용을 고려한 경제적 이윤에 대한 과세로 모든 기업들의 경제적 이윤에 과세할 경우 조세왜곡을 초래하지 않지만 경제적 이윤과 회계장부상 이윤의 차이 및 세무회계에서 과세대상으로 삼고 있는 과세표준과의 차이는 이윤과세가 현실적으로 불가능함을 시사한다. Feldstein(1974)은 근로소득에 대한 세율을 인하하고 자본소득에 대한 세율을 인상할 경우, 장기적으로 자본에 대한 세부담은 노동에 전가되며 그 전가의 정도는 자본소득과 근로소득의 저축 성향에 의존한다고 주장한다. Grieson(1975)도 역시 자본소득세율의 인하는 장기적으로 투자를 통해 노동장비율을 높여 자본에 대한 노동의 상대적인 실질임금을 상승시켜 노동자에게 유리하게 작용한다고 주장하고 있다. Kryzaniak and Musgrave(1963)는 거시패널자료를 이용하여 Harberger(1962) 이론을 미국 제조업을 분석 대상으로 삼고 실증적으로 검증한 결과, 법인세 부담을 강화하면 기업들은 세전 이윤을 증가시키려는 목적으로 상품가격을 올려 100% 이상 소비자에게로 전가된다는 점을 보이고 있다.

이외에도 연산가능일반균형모형(computable general equilibrium model) 분석을 통한 많은 연구들이 법인세 인하는 조세왜곡을 축소하여 경제적 효율성을 제고하고 경제전반에 긍정적 영향을 확대한다는 연구결과를 제시하고 있다. 대표적 연구로는 Shoven and Whalley(1984)와 Kotlikoff and Summers(1987)가 있으며, 모형에 적용된 모수(parameter)에 따라 법인세 부담의 전가 정도가 크게 영향을 받는다는 점을 강조하고 있다. 연산가능일반균형모형을 이용한 분석결과들이 갖는 공통적인 취

약점은 특정연도의 경제단면을 보여주는 사회계정행렬(social accounting matrix)을 기준으로 짧게는 20~30년 길게는 100년 이상의 경제변화를 전망하는데, 여러 모수들(예를 들어, 생산요소 대체탄력성 등)이 고정되어 있을 뿐만 아니라 국가마다 시기마다 다를 수 있음에도 기존연구들에서 사용한 파라미터 값들을 차용하는 경우가 대부분이어서 분석결과의 정량적 해석보다는 정성적으로 해석하는 신중함이 필요하다. 이 외에 수많은 연산가능일반균형모형 분석결과 중에서 또 다른 대표적 분석결과를 Quirnbach et al. (1996)이 있다. 이 연구에서 법인세 부담이 법인 부문에서 비법인 부문으로 자본이동을 발생시켜 비법인 부문으로 법인세 대부분이 전가되고 법인세 부과에 따른 자본소유자의 이윤의 감소는 35% 정도라는 연구결과를 제시하고 있다.

이외에도 법인세율 인상은 다른 경제주체에 전가된다는 기존 연구결과는 쉽게 찾을 수 있으며 개방경제하에서 법인세 인상의 부담은 상당부분 전가된다는 것이 일반적이다. 최근의 그러한 연구들로는 Gorden and Hines(2002), Gravelle and Smetters(2006), Randolph(2006), Serrato and Zidar(2014) 등이 있다. 이러한 기존 연구결과들은 분석모형의 가정에 따라 정도의 차이는 있지만 법인세 부담의 상당부분이 근로자에 귀착됨을 제시하고 있다. 또한 최근 제시된 Serrato and Zidar(2014)의 연구는 자본의 불완전 이동성을 가정하고서도 기업 소유주에게 귀착되는 법인세 부담은 40%수준이고 근로자와 토지소유주에게 각각 30~35%와 25~30%수준의 법인세 부담이 귀착된다고 분석하고 있다.

#### IV. 향후 정책방향에 대한 시사점

##### 1. 2017년 법인세제 주요 개편안에 대한 평가

###### 1) 법인세율 인상

이번 세법개정안에 반영된 법인세율 인상안은 2천억원을 초과하는 과세표준을 갖고 있는 120여개 대기업에 한정된 것으로 그 효과가 제한적일 것이라는 것이 정부의 주장이다. 그러나 상위 100대 기업의 투자 비중은 전체 투자의 50% 안팎을 차지하는 것으로 추정되므로 법인세율 인상에 따른 효과가 제한적일 것이라는 희망 섞인 정부의 설명은 큰 설득력을 갖기 어렵다.<sup>15)</sup>

15) 2009년~2016년 기간의 외부감사대상 법인들의 기업재무자료 KISVAULE DB에서 매출액과 세



건물에 대한 투자를 제외하고 2011년 이후 세전이익 상위 100대 기업들의 자산 유형별 투자 비중은 전체 외부감대상 법인 전체 투자의 40%를 하회 했으나 2015년과 2016년 비중이 각각 50.2%와 46.8%로 높게 나타나고 있다. 건물에 대한 투자 비중은 세전이익 상위 100대 기업의 경우 최근 1% 이하 수준에 불과한 반면 설비자산이나 무형자산에 대한 투자 비중은 50% 안팎수준이다. 특히 2015년과 2016년 상위 100대 기업의 설비투자 비중이 크게 높아진 것으로 나타난다.

〈표 5〉 세전이익 상위 100대 기업 투자의 비중 추이

(단위: %)

	건물 (1)	설비자산 (2)	유형고정자산 (3)=(1)+(2)	무형고정자산 (4)	총고정자산 (3)+(4)
2009	14.2	46.4	44.5	45.0	44.5
2010	11.0	51.2	49.1	41.2	48.4
2011	6.2	38.7	37.1	41.0	37.6
2012	2.3	38.0	36.2	37.6	36.3
2013	1.7	37.1	35.1	38.9	35.6
2014	2.5	39.8	37.8	43.0	38.6
2015	1.1	52.5	50.6	47.8	50.2
2016	0.2	48.6	46.6	47.5	46.8

자료: KISVALUE의 외부감대상 기업재무자료를 이용하여 저자 작성.

전손익의 값을 찾을 수 있는 기업들의 현금흐름표 상의 자산유형별 현금유출액을 이용하여 매출액과 세전이익 기준 100대 기업의 자산 유형별 투자 비중 추이를 작성했다. 2009년 16,644개, 2010년 17,699개, 2011년 18,777개, 2012년 19,916개, 2013년 21,066개, 2014년 22,478개, 2015년 23,102개, 2016년 26,147개의 외부감대상 법인의 기업재무자료를 활용했다. 자산유형별 현금유출액에는 신규자산 뿐만 아니라 중고자산이 포함되어 있으며 이를 구분할 수 없다는 문제로 인해 국민계정 상의 투자 추이와 비교하는 것은 바람직하지 않을 수 있으므로 유의할 필요가 있다. 국민계정 상 유형고정자본형성과 무형고정자본형성의 개념에 해당하는 현금흐름표 상의 유형고정자산에 대한 현금유출과 무형고정자산에 대한 현금 유출을 이용했다. 유형고정자산에 대한 현금유출은 건물, 기계장치, 공구, 차량운반구, 건설 중인 자산, 기타 유형자산 증가에 대한 현금유출의 합계액으로 정의했다. 건설 중인 자산에 대한 현금유출은 건물이나 건축물 일 가능성도 있지만 회계연도 안에 완성되어 생산에 투입되지 못하는 설비투자의 경우 건설 중인 자산으로 우선 계상되므로 이를 유형고정자본형성의 한 항목으로 포함할 필요가 있다. 한편 무형고정자산에 대한 현금유출은 무형자산, 개발비, 기타 무형자산 증가에 대한 현금유출의 합계액으로 정의했다. 매출액과 전손익 기준 상위 100대 기업의 투자 비중은 해당 상위 기업들의 각 자산 유형별 투자 추정치가 표본 전체의 자산유형별 투자액에서 차지하는 비중으로 추정했다.

건물에 대한 투자를 제외하고 2009년 이후 매출액 상위 100대 기업들의 자산 유형별 투자 비중도 전체 외부감사대상 법인 전체 투자의 50% 수준으로 추정된다. 건물에 대한 투자 비중은 매출액 상위 100대 기업의 경우 최근 3% 이하 수준에 불과한 반면 설비자산이나 무형자산에 대한 투자는 50%를 상회하는 것으로 나타났다. 유·무형고정자산에 대한 투자의 합계인 총고정자본형성의 상위 100대 기업 비중은 전체 외부감사대상 법인의 50% 수준(2016년 기준)이나 기업환류소득세제가 처음 시행된 2015년의 경우 53.4% 수준을 보이며 2010년 수준을 소폭 하회했으나 2011~2014년 기간의 비중을 약 2~3%포인트 상회하며 개선된 것으로 나타났다.

〈표 6〉 매출액 상위 100대 기업 투자의 비중 추이

(단위: %)

	건물 (1)	설비자산 (2)	유형고정자산 (3)=(1)+(2)	무형고정자산 (4)	총고정자산 (3)+(4)
2009	13.1	55.1	52.6	46.1	52.0
2010	13.0	57.2	54.9	49.3	54.4
2011	9.0	52.2	50.0	53.6	50.5
2012	3.4	53.8	51.2	45.7	50.5
2013	1.6	54.1	51.1	52.3	51.3
2014	2.6	52.9	50.2	52.8	50.6
2015	1.2	55.4	53.4	53.6	53.4
2016	3.0	51.4	49.4	52.5	49.9

자료: KISVALUE의 외부감사대상 기업재무자료를 이용하여 저자 작성.

산업은행 미래전략연구소에서 발표하고 있는 2017년 설비투자 동향에 따르면, 2016년 약 1,300여개 대기업(상호출자제한기업집단)의 투자 비중이 전체 설비투자의 72%를 상회하는 것으로 나타나고 중견기업과 중소기업은 각각 11.6%와 16.2%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 앞에서 기업재무자료를 이용하여 추정한 매출액 및 세 전이익 기준 100대 기업의 투자 비중이 보여준 양상과 유사한 것으로 평가할 수 있다.

결과적으로 전체 기업투자의 상당부분을 차지하는 120여개 과세표준 2천억원 초과 기업들의 법정 한계세율을 3%포인트 인상함에 따라 약 0.7%의 투자 감소가 발생할 것으로 예상된다.<sup>16)</sup> 이는 약 0.2%의 고용 감소와 함께 단기적으로 0.3%의 실질

16) 법인세율 인상을 적용받을 120대 기업의 투자비중이 전체의 50% 수준이라고 가정하고 〈표 3〉

GDP 성장 둔화가 예상되고 중장기적으로는 1.6%의 경제성장 저하효과가 발생할 것으로 예상된다. 정부의 설명에 따르면 법인세율 인상안으로부터 약 2.6조원의 법인세 수 증대효과를 기대한다고 하지만 이러한 세수증가효과는 2016년 실질 GDP 대비 약 0.17%로 단기 실질 GDP 감소의 절반 수준에 불과하고 중장기 성장저하 수준의 10분의 1수준에 불과하다. 법인들의 행태변화에 따라 사업부문 분할 등으로 과세표준이 2천억원을 초과하지 않도록 조정할 여지도 있어서 세수가 예상보다 적게 증가할 가능성도 배제할 수 없다.<sup>17)</sup>

## 2) 대기업 연구개발세액공제 축소

현행 연구개발세액공제제도는 해당 사업연도의 연구개발 총지출액의 1~3%를 납부할 법인세액에서 공제하는 당기분 방식과 과거 평균 지출 대비 증가분의 30%를 공제하는 증가분 방식이 대기업들에게 허용되고 있다. 대기업 당기분 방식의 세액공제율을 0~2%로 하향조정하겠다는 정부의 정책방향은 여력이 있는 대기업들의 연구개발 활동에 대한 지원을 축소하되 과거 평균 지출규모를 초과하는 경우에만 지원을 하겠다는 정책의지가 담겨 있는 것으로 보인다.

연구개발활동은 기업의 성장잠재력을 확충하는데 반드시 필요하므로 연구개발활동에 내재되어 있는 위험을 정부가 함께 부담함으로써 사회적으로 과소공급될 수 있는 연구개발활동을 촉진해야 한다. 한편 상대적으로 자립할 수 있는 여력이 있는 대기업의 경우 정부의 지원을 축소하는 방안도 고려할 수 있다. 독일의 경우 기업규모에 상관없이 연구개발활동에 대한 조세지원을 하지 않고 있다. 이는 연구개발활동을 정부의 조세지원 여부와 상관없이 기업이 마땅히 수행해야 할 활동으로 보는 것이다. 이러한 측면에서 대기업들의 연구개발에 대한 지원을 축소하는 방안의 타당성이 일정수준 확보된다고 볼 수 있다.

아래의 표에서 볼 수 있듯이, 2011년, 2012년, 2013년 대기업의 연구개발비 증감율은 각각 17.1%, 13.1%, 11.6%로 10%를 상회하는 수준이었으나 2014년 7.9%, 2015년 0.8%로 급격히 둔화되고 있다. 과거 3~6%의 세액공제율로 허용되던 당기분

의 결과를 이용하여 투자, 고용, GDP 감소를 추정했다.

17) 현행 법인세제는 자기자본과 타인자본을 차별적으로 취급하고 있다. 자기자본에 대한 기회비용은 소득에서 공제해 주지 않지만 타인자본에 대한 이자지급은 일반적으로 과세대상 소득에서 제외된다. 따라서 세율 인상은 부채의존도를 높이는 등 기업재무행태에도 왜곡을 초래할 가능성이 크다.

방식의 연구개발활동 조세지원제도가 2014년부터 세액공제율을 3~4%로 축소했고, 2015년에는 2~3%로 축소한바 있다. 또한 2017년부터 연구개발활동 세액공제율이 1~3%로 다시 축소되었으며 이번 세법개정안으로 인해 2018년부터는 0~2%로 다시 축소될 계획이다. 우연의 일치일 수 있겠으나, 기존 6%한도의 세액공제율이 2014년부터 점진적으로 인하되면서 대기업의 연구개발활동 증가율이 빠르게 둔화되고 있는 것으로 나타났다. 최근의 대기업 연구개발활동 증가추이가 급격히 둔화되어 2015년 0.8%의 증가율을 보이는데 그치고 있다는 점을 고려할 때, 우리나라의 성장잠재력 확충이라는 정책목표를 희생하면서 세입기반을 확충하는 것이 바람직한 정책방향인지 다시 검토해볼 필요가 있다.<sup>18)</sup>

〈표 7〉 최근 5년간 기업규모별 연구개발비 증가율 추이

(단위: %)

연도	대기업	중소기업	벤처기업	합계
2011	17.1	7.6	23.5	16.4
2012	13.1	11.4	15.6	13.2
2013	11.6	0.9	-7.9	7.7
2014	7.9	1.4	7.6	7.1
2015	0.8	7.2	10.2	2.6

자료: 과학기술정보통신부, NTIS 현황 통계(<http://sts.ntis.go.kr/ntisStats.jsp>).

### 3) 이월결손금 공제한도 축소

경제학에서 기업은 이윤을 극대화하는 경제주체로 가정되고 있지만, 현실에서 기업이 추구하는 가장 큰 목적은 유지존속일 것이다. 현재 기업경영환경이 어려울지라도 어떻게든 살아남아서 다음을 도모하기 위해 연구개발활동도 수행하고 적자상태에서 투자도 수행한다. 그러나 2015년 세법개정을 통해 이월결손금 공제한도를 2016년 사업연도부터 당기 과세대상 소득의 80%로 제한하고 있다. 이를 다시 더 축소해

18) 김학수(2016)은 기업규모별 차등적 조세제도에 의해 기업의 자연스러운 성장이 억제되는 부작용을 고려하여 기업규모 의존적 조세지원제도를 개선할 필요가 있다는 점을 지적하면서 우리나라의 연구개발활동에 대한 조세지원제도의 기업규모별 지원수준은 여타 어느 국가들보다 중소기업을 우대하는 것으로 평가하고 있다. 보다 중소기업을 성장지향적이고 혁신성향을 갖도록 만들기 위해서는 중소기업과 대기업 사이의 제도상 지원격차를 축소할 필요가 있지만 2017년 대기업 연구개발활동 세액공제율 추가 축소는 그러한 차이를 더욱 확대할 것으로 판단된다. 이처럼 기업이 성장하면서 포기해야할 조세지원제도가 많아질수록 중소기업의 성장은 의도하지 않게 억제될 가능성이 있다.

2018년 60%, 2019년 50%로 이월결손금 공제한도를 더 축소할 계획이다.

기업의 소득이 발생할 경우 철저히 과세하는 한편 손실이 난 경우 이를 미래의 소득에서 공제하는데 제약을 둬으로써 기업의 소득과 손실을 법인세법에서 비대칭적으로 취급하고 있다. 이러한 비대칭성에 의해 기업의 위험부담행위가 위축된다는 앞서 언급한 기존 연구결과를 유념할 필요가 있다. 김학수(2015)에서도 결손금 소급공제 제도의 완벽한 허용이 법인세제의 경기조절 기능을 강화한다는 Buettner and Fuest (2010)의 연구결과를 한국자료를 이용하여 다시 확인하고 있다.

따라서 현재 정부가 계획하고 있는 이월결손금 공제한도 축소 계획은 기업의 적극적 위험부담행위를 위축시킬뿐만 아니라 법인세제의 경기조절기능을 떨어트릴 것으로 판단된다. 기업이 추구하는 기업의 영속성을 고려하여 결손금과 소득을 더 이상 비대칭적으로 취급하는 형태의 세법개정안은 바람직하지 않은 것으로 평가된다. 이월결손금 공제한도 축소를 통해 얻을 수 있는 세입기반 확충효과보다는 보다 왕성한 기업가정신의 발현을 기대할 수 있고 경기위축시 기업들의 손실을 결손금 소급공제제도나 이월공제제도를 통해 보다 적극적으로 보전할 수 있도록 함으로써 기업들이 보다 적극적으로 투자를 수행할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

## 2. 향후 정책방향에 대한 시사점

법인세율을 인상하는 것은 과거에 투자된 자본에서 발생한 소득뿐만 아니라 신규 투자된 자본에서 발생한 소득에 대한 과세를 동일하게 강화하기 때문에 새로운 투자를 위축시킬 수밖에 없다. 기업의 투자 결정에 수많은 요인들이 영향을 미치고 새롭게 신설된 최고세율 구간이 일부 기업에 제한적으로 적용되므로 법인세율 인상으로부터 파급되는 부정적인 효과는 거의 없거나 제한적일 것이라는 믿음은 잘 못된 믿음이라는 점이 강조되어야 한다.

먼저 우리나라의 법인세율 수준은 주요 국가들과 비교하여 결코 낮은 수준이 아니다. 법인세율의 GDP 대비 비중도 높은 수준이다. 현재 논의되고 있는 미국, 프랑스, 영국 등의 법인세율 인하계획이 실현되고 우리나라의 인상계획이 입법되는 경우 우리나라는 상당히 높은 수준의 법인세율로 법인소득을 과세하게 된다. 노동시장과 금융시장에 대한 우리나라의 국제경쟁력은 취약한 수준이라는 평가는 오래전부터 지속되고 있다. 기업경영환경을 결정하는 주요 요인인 노동시장과 금융시장의 국제경쟁력이 취약한 상태이고 크게 개선되기 어려운 가운데 정부가 취할 수 있는 기업경영환경

개선 방안은 규제개혁 및 세부담 축소일 것이다. 규제개혁은 경제 전반의 총요소생산성을 향상시켜서 경제성장의 원동력으로 작용한다. 세부담 축소는 투자와 고용을 확대하고 추가적인 경제성장을 견인한다. 법인세율을 인상하기에 앞서서 기업경쟁환경을 결정하는 여러 요인들을 적극적으로 개선한 상황이라면 재정지출 재원조달을 위해서 자연세수 증가율 이상의 법인세수 확대를 위한 법인세율 인상안을 정책대안으로 고려할 수 있을 것이다. 그러나 현재 우리 경제에서 필요로 하는 여러 규제개혁관련 법안들은 국회의 입법과정에서 오랜 기간 정체되어 있다. 이러한 상황에서 법인세율 인상의 부정적 효과가 제한적이거나 거의 없을 것으로 기대하는 것은 지나친 낙관으로 판단된다.

보다 구체적으로 살펴보면, 2017년 세법개정안에 포함되어 있는 법인세율 인상안은 우리나라 투자의 50% 이상을 차지하는 것으로 추정되는 120여개 대기업들의 신규 투자를 위축시키고 결과적으로 고용과 경제성장을 저해할 수밖에 없다. 2015년 현재 대기업들의 연구개발투자의 증가율이 0.8% 수준으로 현저히 낮아진 상황에서 대기업들의 연구개발투자의 양적 확대에 부정적 영향을 줄 수 있는 세액공제를 축소는 우리 경제의 성장잠재력 확충과는 거리가 멀다. 또한 기업의 소득과 손실을 세법에서 비대칭적으로 다루는 것은 기업의 영속성 측면에서 부정적이다. 기업의 손실을 과거 소득이나 미래소득에서 통산할 수 있는 방법이 축소될수록 기업가의 도전정신은 위축될 수밖에 없으며 외부충격에 의해 발생한 기업의 손실을 손쉽게 공제하지 못하므로 경기 위축시 기업경영여건은 더욱 악화되어 세제의 경기조절기능은 미약해지고 부정적 외부충격은 보다 오래 지속될 수밖에 없다.

2017년 법인세제 개편안에는 이외에 다수의 실효세율 인상 방안이 예정되어 있다. 대표적으로 생산성향상 시설투자, 안전설비투자 등 각종 설비투자에 대한 세액공제 제도의 축소도 자본의 사용자 비용(user cost) 상승에 따른 투자의 위축과 경제성장의 제한 요인으로 작용할 것이다. 또한 기업구조조정 지원세제의 경우에도 고용유지 요건을 강화하는 계획이 포함되어 있어서 기업구조조정을 통한 생산성 향상에 부정적 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 실효세율 인상을 위한 추가적인 개편안들이 얼마나 기업들의 실효세율을 인상시킬지 정량적으로 평가하기는 쉽지 않겠지만 정성적으로 경제의 성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점은 자명하다.

현재 계획되어 있는 일부 초대기업에 대한 과세강화 방식으로 법인세수를 우리가 기대하는 만큼 큰 부작용 없이 확대할 수 있다면, 우리보다 훨씬 먼저 법인세를 부과해 온 다른 국가들은 왜 그렇게 하지 않는지 반문해 볼 필요가 있다. 미국, 영국, 프

랑스, 일본을 포함한 주요 OECD 국가들이 왜 단일세율로 법인세율로 과세하고 있거나 단일세율 체계로 개편할 계획이 논의되고 있으며 1980년 이후 지속적 세율인하 추이를 보이고 있는 이유에 대해서 보다 깊게 생각해봐야 할 것이다.

아무리 경제학적 논리와 근거에 의존해서 법인세율 인상이 경제에 부정적인 영향을 가져올 것이라고 전문가들이 주장하더라도 정치과정에서 받아들여지지 않는다면 보다 바람직한 방향의 정책을 형성하지 못하게 된다. 최선은 아니더라도 차선으로서 고려할 수 있는 정책대안을 함께 제시하는 것이 연구자의 또 다른 의무일 것으로 판단된다. 국정기획위원회에서 제시한 향후 재원조달 계획 중 달성되기 쉽지 않을 것으로 보이는 세수 부족분이 어느 정도인지 명확히 알 수 있다면 다양한 정책대안을 고려하여 조세재정개혁특별위원회에서 면밀하게 검토하여 경제에 부담을 최소화하는 증세 방안을 마련하는 것이 가장 바람직한 최선일 것이다.

정책입안자들이 여타 세목의 세수확대는 고려하지 않고 법인세 세수확대 방안만을 선택한다면, 현재의 4단계 초과누진구조로 개편하는 방안 대신 고려할 수 있는 대안은 여러 국가들에서 활용하고 있는 경감세율 제도와 특별할증세율 제도를 단일세율 체계에 접목하는 방안이다. 중소기업기본법상 ‘소기업’에게는 10~15%의 경감세율로 과세하도록 허용하고 여타 유형의 기업들은 20%의 단일세율체제로 과세하는 것을 기본 열개로 삼는다. 김학수(2016)에 따르면, 우리나라 세법상 중소기업의 범위는 여타 국가들에 비해 지나치게 넓게 설정되어 있고 중소기업이 더 큰 기업으로 성장하면서 포기해야할 세제상의 유인이 크기 때문에 성장을 회피하는 현상이 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 매우 작은 소기업을 제외한 모든 법인은 동일한 과세체계를 적용하는 것이 바람직하다.

20%의 단일세율체제로 과세하면, 재정지출 재원조달에 충분하지 않기 때문에 재정건전화 목적으로 2%의 추가세율로 과세표준 200억 이상의 기업들에게 부과한다. 이러한 특별 할증세는 사회연대 등의 목적으로 독일, 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에, 포르투갈 등에서 활용되고 있다. 사회연대나 재정건전화 목적의 부담은 모든 법인이 부담하는 것이 바람직하지만 현행 세율구조와의 괴리를 최소화하기 위해서 200억 이상의 기업들로 설정하고 향후 점진적으로 그 대상을 조정할 필요가 있다. 현재까지의 세율구조는 단일세율 체계로 개편하더라도 추가적인 세율을 포함하여 현행 최고세율 22%를 초과하지 않는 구조이다. 현재의 3단계 누진구조를 경감세율과 특별할증세율의 형태로 개편함으로써 영리목적의 법인은 기본적으로 동일한 과세체계에 의해 규율된다는 사회적 인식을 확산시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한 사회적으로 육성해야

할 소규모 법인에 대해서는 경감세율을 허용함으로써 지원이 필요한 대상을 명확히 하고 그 이외의 법인은 규모에 상관없이 동일한 과세체계에 의해 규율되는 것을 기본 전제로 한다. 그러나 향후 외부충격에 의한 경기침체, 인구구조의 노령화 및 경제사회적 요구에 대응하기 위한 재정지출 확대에 따른 정부의 재정적자가 발생할 수 있다. 예를 들어, GDP 대비 3%이상과 같이 특정 수준의 재정적자가 발생한 다음연도에 소득세, 법인세, 부가가치세 3대 기간세목의 세율 할증을 통해 재정적자의 일정부분을 보완하는 규정을 사회적 합의를 통해 도출해야 한다.

만약 현재 논의되고 있는 정부안이 그대로 입법되어 4단계 누진구조의 형태로 최고 세율 27.5% (지방세분 포함)가 과세표준 2천억원 초과분에 적용된다면, 이는 국제적 추이에서 상당히 벗어나는 정책방향이다. 법인세율 인상을 통해 일부 120여개 기업들의 과거에 투자된 자본에 대해서는 중과하더라도 신규투자를 유인할 유인책이 필요하다. 다시 말해서, 연구개발비에 대한 세액공제율을 중심으로 투자에 대한 각종 세액공제율을 다시 확대하는 방안을 고려해야만 높은 법인세율에 의해 초래된 경제적 효율성 훼손을 다소나마 완화시킬 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 김학수(2014)에서 강조된 바와 같이, 물적 투자에 대한 조세지원은 제조업 중심으로 지원될 개연성이 높고 이는 결과적으로 업종 간 세 부담 격차를 초래하여 또 다른 경제적 효율성 훼손을 가져오므로 법인세율 인상 및 조세특례 확대의 정책조합은 신중할 필요가 있다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 경제제1위원회, “법인세법 중 개정법률안 심사보고서,” 의안번호-CC0014, 대한민국 국회, 1980. 11. 12.
2. 국회사무처, “제5회 국회임시회의속기록,” 1949년(단기4282년) 9월 30일.
3. 과학기술정보통신부, NTIS현황통계 (<http://sts.ntis.go.kr/ntisStats.jsp>).
4. 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.
5. \_\_\_\_\_, “법인세제 개편의 경제주체별 귀착효과 분석: 법인세율 인하와 기업소득환류세제,” 『한국재정학회 학술발표대회 논문집』, 2015권 제1호, 2015, pp. 5-28.
6. 김학수, 『서비스산업의 성장 및 일자리 창출을 위한 조세정책 방향』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2014.
7. \_\_\_\_\_, 『경기구면별 세수 변동성과 세제의 경기조절 기능에 관한 연구』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2015a.
8. \_\_\_\_\_, “법인세율 인상의 경제적 효과 분석,” 미발간 원고, 2015b.
9. \_\_\_\_\_, 『중소기업 과세체계의 문제점과 개선방안』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2016.



10. 법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>).
11. 산업은행, 『2017년 설비투자 동향』, 2017.
12. 이창희, 『세법강의』, 박영사, 2004.
13. 한국은행, 경제통계시스템 (<http://ecos.bok.or.kr>).
14. 한국조세연구원, 『한국조세정책 50년, 제IV권 법인세 자료집』, 1997.
15. Abel, A. B., "Optimal Capital Income Taxation," *NBER Working Paper* No. 13354, 2007.
16. Adelman, "The Corporate Income Tax in the Long run," *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 1, 1957, pp.151-157.
17. Buettner, T. and C. Fuest, "The Role of the Corporate Income Tax as an Automatic Stabilizer," *International Tax & Public Finance*, Vol. 17, 2010, pp.696-698.
18. Devereux, M. P. and S. Loretz, "What Do We Know about Corporate Tax Competition?" *National Tax Journal*, Vol. 66, No. 3, 2013, pp.745-774.
19. Fane, G., "Neutral Taxation under Uncertainty," *Journal of Public Economics*, Vol. 33, 1987, 95-105.
20. Feldstein, M. S., "Incidence of a Capital Income Tax in a Growing Economy with Variable Savings Rates," *Review of Economic Studies*, Vol. 41, No. 4, 1974, pp.505-513.
21. Jorgenson, D. W., and K. Y. Yun, "Excess Burden of Taxation in the US," *Taxation in the United States and Europe: Theory and practice*, Proceedings of a conference held by the Confederation of European Economic Associations at Amsterdam, the Netherlands, 1993, pp.117-136.
22. Gordon, R., "The Incidence of the Corporation Income Tax in U.S. Manufacturing, 1925-62," *American Economic Review*, Vol. 57, No. 4, 1967, pp.731-758.
23. \_\_\_\_\_, "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?" *Journal of Finance*, Vol. 47, No. 3, 1992, pp.1159-1180.
24. Gordon, Roger H., and James R. Hines, "International taxation," In *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, ed. Alan J. Auerbach and Martin Feldstein, 1935-1995, Elsevier, 2002.
25. Graetz, M and M. O'Hear, "The Original Intent of U.S. International Taxation," *Duke Law Journal*, Vol. 46, 1997, pp.1022-1109.
26. Gravelle, J. G. and K. A. Smetters, "Does the Open Economy Assumption Really Mean That Labor Bears the Burden of a Capital Income Tax?" *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 6, No. 1, Article 3, 2006.
27. Grieson, R. E., "The Incidence of Profits Taxes in a Neo-classical Growth Model," *Journal of Public Economics*, Vol. 4, No. 1, 1975, pp.75-85.
28. Harberger, A. C., "The Incidence of the Corporation Income Tax," *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 3, 1962, pp.215-240.
29. \_\_\_\_\_, "The State of the Corporate Income Tax: Who Pays it? Should it be repealed?," in *New Directions in Federal Tax Policy for the 1980s*, ed. by Waker, C.E., and M.A. Bloomfield.
30. Kaplow, L., "Taxation and Risk Taking: A General Equilibrium Perspective," *National Tax Journal*, Vol. 47, 1994, pp.789-798.

31. Kryzaniak, M. and R. A. Musgrave, *The Shifting of the Corporation Income Tax*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1963.
32. Lee, Y., and R. H. Gordon. "Tax Structure and Economic Growth," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 5, 2005, pp.1027-1043.
33. Leibrecht, M., and C. Hochgatterer, "Tax Competition as a Cause of Falling Corporate Income Tax Rates: A Survey of Empirical Literature," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 26, No. 4, 2012, pp.616-648.
34. Ljungqvist, A. and M. Smolyansky, "To Cut or not to Cut? On the Impact of Corporate Taxes on Employment and Income," *NBER Working Paper* No.20753, 2014
35. Ljungqvist, A., L. Zhang, and L. Zuo, "Sharing Risk with the Government: How Taxes Affect Corporate Risk-Taking, *NBER Working Paper* No. 21834, 2015
36. Menoncin, F. and P. M. Panteghini, "The Johansson-Samuelson Theorem in General Equilibrium: A Rebuttal," *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, Vol. 69, 2013, pp.57-71.
37. Niemann, R., "Tax Rate Uncertainty, Investment Decisions, and Tax Neutrality," *International Tax and Public Finance*, Vol. 11, 2004, pp.265-281.
38. OECD, Tax Database (<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>).
39. OECD, OECD.StatExtracts (<http://stats.oecd.org>).
40. Quirmbach, H., Swenson, C. W., and C. C. Vines, "An Experimental Examination of General Equilibrium Tax Incidence," *Journal of Public Economics*, Vol. 61, No. 3, 1996, pp. 337-358.
41. Randolph, W. C., "International Burdens of the Corporate Income Tax," *Working Paper Series*, Congressional Budget Office Washington, D.C., 2006
42. Richter, W. F., "Comprehensive Versus Neutral Income Taxation," in: D. Bös, M. Rose, and C. Seidl (Eds.), *Welfare and Efficiency in Public Economics*, 281-295, Springer, New York, Berlin, and Tokyo, 1988.
43. Serrato, J. C. S. and O. Zidar, "Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms" *NBER Working Paper* No. 20289, July 2014.
44. Shoven, J. B. and J. Whalley, "Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey," *Journal of Economic Literature*, Vol. 22, No. 3, 1984, pp.1007-1051.
45. Slemrod, J., "Are Corporate Tax Rates, or Countries, Converging?," *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 6, 2004, 1169-1186.

## Policy Recommendations on the New Government's Corporate Income Tax Reform Proposal

Hag-Soo Kim\*

### Abstract

This study evaluates the economic effects of the 2017 corporate income tax reform proposal of enhancing the progressivity of corporate tax schedule with a new highest tax rate 25%, raised by 3% points, for the tax base above 200 billion won. Although government advocates the plan with narrow impacts limited to only about 120 largest firms, this research shows that the proposal will cause nontrivial negative growth effects since those firms would account for at least a half of total investment in Korea. Instead of introducing a new highest bracket, we propose an alternative reform of a uniform proportional tax with reduced rates for small firms and surcharges for large firms.

**Key Words:** corporate tax, economic effects, uniform tax rate

**JEL Classification:** H2

---

*Received: Oct. 2, 2017. Revised: Oct. 23, 2017. Accepted: Oct. 26, 2017.*

\* Senior Research Fellow, Korea Institute of Public Finance, 336 Sicheong-daero, Sejong 30147, Korea, Phone: +82-44-414-2481, e-mail: hagskim@kipf.re.kr