

# KERI Brief

## 투자·상생협력촉진세제의 연장시 문제점 검토

임동원

한국경제연구원 부연구위원  
(dwlwim@keri.org)

2020년 세법개정안에 다음과 같이 여러 문제점과 부작용이 있는 투자·상생협력촉진세제의 적용기한이 2년 연장되는 내용이 포함되어 있어 재고가 필요하다. 첫 번째, 기업소득환류세제와 투자·상생협력촉진세제의 세수를 보면 '기업소득과 가계소득의 선순환 유도'라는 제도의 목적과 달리 '세수'만 증대되고 있다. 미환류소득의 산출세액은 2016년 533억 원, 2017년 4,279억 원, 2018년 7,191억 원, 2019년 8,544억 원으로 계속 증가하고 있어 세수증대 효과가 크게 발생하고 있고, 규모별로 투자와 채용에 적극적으로 나설 수 없는 중견기업과 일반 기업들의 세부담 비중이 약 72%(2019년 기준)에 달하고 있다. 두 번째, 기업소득환류세제의 도입시부터 배당, 투자, 임금증가의 효과가 미비하고 조세가 의사결정을 왜곡함으로써 경제적 비효율을 야기할 것이라는 예상이 주류를 이뤘고, 이는 여러 실증분석 결과에서 입증되었다. 특히 박종국·홍영은·김수진(2020)의 연구에서는 기업소득환류세제의 도입 후 기업의 투자 비효율성이 유의하게 증가했음을 확인했고, 정책 의도를 달성하지 못하고 사회비효율만 초래한 것이라고 비판하고 있다. 세 번째, 투자·상생협력촉진세제는 법인세를 과세하고 남은 소득인 사내유보금에 대하여 과세하는 것이기에 이

중과세일 수 있고, 이는 기업의 재산권 행사를 제한하고 의사결정을 왜곡할 수 있다. 마지막으로 투자·상생협력촉진세제는 기업소득환류세제보다 더 엄격하게 환류대상과 세율을 규정하여 기업의 사적자치를 더 심각하게 제한할 수 있으므로 정책의 목적을 달성하지 못하고 부작용만 발생시킬 가능성이 더 크다.

투자·상생협력촉진세제는 정책의 목적을 달성하지 못하고 경제적 비효율이라는 부작용만 발생시키므로 적용기한의 연장은 적절하지 못하다. 국제적 측면에서도 대부분의 국가들이 기업경쟁력 제고와 투자활성화를 위해 법인세율을 인하하는 등 세부담을 줄이고 있는 상황에서 투자·상생협력촉진세제는 연장이 아니라 일몰되어야 한다. 글로벌 조세 경쟁 시대에 세금은 국제적 추세 또는 기준에 맞추어야만 자국 기업의 경제적 효율성을 왜곡하지 않고 조세중립성을 유지할 수 있는데, 우리나라는 국내외로 유례가 없는 투자·상생협력촉진세제를 도입한 후 연장한다고 하므로 국제적 추세에 역행하고 있다. 올해 코로나19 확산으로 경기침체가 악화되는 상황인데 2020 세법개정안에는 세부담을 줄여줄 수 있는 기업경쟁력 향상을 위한 강력한 유인책이 없으므로 기존에 있는 규제라도 폐지해야 한다.

## I. 검토 배경

□ 2020년 세법개정안에 따르면 국제적 추세에 맞지 않는 투자·상생협력촉진세제\*의 적용기한이 2년 연장되는 내용이 포함되어 있어 이에 대한 검토 필요

\* 투자·상생협력촉진세제: 기업의 투자·임금증가·상생협력 등이 당기 소득의 일정액에 미달하는 경우 미달액에 추가과세(20%)하는 제도

○ 2015년부터 기업소득환류세제라는 명칭으로 3년간 적용되다가 일몰된 후, 바로 2018년 내용과 목적 측면에서 거의 동일한 투자·상생협력촉진세제를 3년간 적용하기로 도입했음<sup>1)</sup>

○ 투자·상생협력촉진세제의 입법 취지는 “기업의 소득이 투자 또는 임금 등을 통하여 가계의 소득으로 흘러들어가는 선순환 구조의 정착”을 유도하기 위함이라고 함

- 두 제도의 도입 시 정부는 세수증대 목적이 아니며, 투자·임금·배당·상생협력 등 확대를 통해 세수를 중립적으로 하려는 것이라고 했음

○ 그러나 제도의 정책효과 측면에서 투자·상생협력촉진세제의 원류인 기업소득환류세제에 대해서 대부분의 연구들이 실효성이 없다고 확인하고 있음

○ 또한 투자·상생협력촉진세제의 도입 및 연장은 국내외 유례가 없어 기업경쟁력 및 투자활성화라는 국제적 추세에도 맞지 않음

□ 투자·상생협력촉진세제의 세수는 계속 증가하고 있고, 세부담이 중견기업과 일반 기업<sup>2)</sup>에 집중되고 있는 등 제도 목적과 다르게 시행되고 있어, 이 세제의 일몰 연장은 신중하게 검토되어야 함

○ 미환류소득의 산출세액은 2016년 533억 원, 2017년 4,279억 원, 2018년 7,190억 원, 2019년 8,543억 원으로 계속 증가하고 있어 세수증대 효과만 있음

○ 한편, 일본의 경우 2015년부터 2016년까지 사내유보과세 도입에 대한 논쟁이 있었으나 ‘세법의 논리상 이중과세’와 ‘투자 촉진에 대한 실효성’ 문제 때문에 입법화하지 않았음

□ 정책 효과가 없고 기업의 세부담만 증가시키는 투자·상생협력촉진세제는 기업경쟁력 강화 및 투자활성화를 위해 연장되지 않고 일몰되어야 함

○ 여러 가지 법적 문제를 가지고 도입된 제도이며, 목적인 효과 없이 세수 목적 만이 남은 세제이므로 연장은 타당하지 않음

○ 본 연구에서는 투자·상생협력촉진세제의 연혁과 문제점을 검토하고 일몰 연장 여부에 대한 정책방향을 제시하려 함

1) 배당 등 공제항목을 제외하고 세율을 10%에서 20%로 인상하였지만, 주요 내용과 목적은 동일함

2) 상호출자제한기업집단에 소속되지 않은 대기업을 말함

## II. 투자·상생협력촉진세제의 현황

### □ 정부는 기업소득을 투자·임금증가·상생협력 등으로 활용하도록 유도하기 위해 ‘투자·상생협력촉진세제’를 운영 중임

- 2015년부터 기업소득환류세제라는 명칭으로 3년간 적용되다가 일몰된 후, 바로 2018년 내용과 목적 측면에서 거의 동일하게 재설계한 투자·상생협력촉진세제를 3년간 적용하였고, 2020년 세법개정안에서 적용기간을 2년 연장하려 하고 있음

### 1. 제도의 도입 과정 및 현황

#### □ 투자·상생협력촉진세제의 전신인 ‘기업소득환류세제’는 2014년 8월 정부가 발표한 법인세법 개정안의 일부인 ‘가계소득 증대세제’ 3대 패키지<sup>3)</sup> 중 하나로 도입되었음

- 정부는 기업소득과 가계소득의 선순환 유도(가계소득 증대)를 위하여 기업의 미환류소득에 대한 법인세 과세제도를 한시적으로 도입하였다고 함<sup>4)</sup>
  - 기업소득환류세제는 기업의 투자, 임금증가, 배당 등이 해당 사업연도 소득의 일정액에 미달하는 경우 그 미달액에 추가과세하며(단일 세율 10%),<sup>5)</sup> 주요 내용은 다음과 같음
    - 적용 시한: 3년간 한정 적용(2017.12.31. 까지), 2015년 발생소득분부터 과세함
    - 적용 대상: 자기 자본 500억 원 초과 기업(중소기업 제외)과 상호출자제한 기업집단 소속 기업
    - 과세 방식: 개별기업 특성에 의해서 A방식 또는 B방식 중 선택
- (A방식): [당기 소득 × α(80%) - (투자+임금증가+배당액+상생)] × 세율(10%)

(B방식): [당기 소득 × β(30%) - (임금증가+배당액+상생)] × 세율(10%)

- 가중치(투자:임금:배당:상생): 2015-2016년(1 : 1 : 1 : 1) ⇒ 2017년(1 : 1.5 : 0.5 : 1)<sup>6)</sup>
- 해당 연도 기준에 미달한 금액은 다음 연도의 기준 초과금액(초과환류액)에서 공제 가능하며, 해당 연도 초과환류액은 다음 연도의 기준에 미달하는 액수와 공제 가능함

#### □ 이후 2017년말 세법개정에서 기업소득환류세제를 일몰 종료하고, 동 제도의 명칭과 내용을 수정한 투자·상생협력촉진세제를 조세특례제한법에 신설하여 3년간 적용하고 있음(2020년까지)<sup>7)</sup>

- 일몰이 도래한 기업소득환류세제를 폐지하는 대신 가중치를 조정해 새 이름으로 재탄생시킨 셈인데, 투자·상생협력촉진세제의 기본 구조는 기업소득환류세제와 유사함

- 3) ‘가계소득 증대세제’ 3대 패키지란 기업소득을 투자, 임금증가, 배당의 형태로 내보내지 않으면 법인세를 추가로 과세하는 ‘기업소득환류세제’, 임금을 증가시킨 기업에 대해 세금공제혜택을 부여하는 ‘근로소득증대세제’, 그리고 고배당 상장기업의 배당에 대해 세 부담을 경감시켜 배당을 촉진하도록 하는 ‘배당소득증대세제’를 일컫는 것으로, 일명 ‘기업소득과 가계소득의 선순환 구조’를 정착시키기 위하여 정책적으로 마련된 제도로 설명됨(기획재정부, 「2014년 간추린 세법개정」, 2015, 63-65면 참조)
- 4) 정부는 “우리 경제의 저성장 고착화가 우려되고 기업의 소득과 가계의 소득 간 격차가 확대되고 있어, 기업의 소득이 투자, 임금 또는 배당 등을 통하여 가계의 소득으로 흘러 들어가는 선순환 구조가 되도록 할 필요”가 있다고 제도 도입 취지를 설명함(기획재정부, “2014년 세법개정안 : 경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제”, 2014.8)
- 5) 법인세법 제56조, 법인세법 시행령 제93조
- 6) 2015년도 실적에서 배당증가에 중점을 두고 임금증가를 통한 환류가 미진하다는 평가가 있어 2016년 말 세법개정 시 가중치가 조정되었음(법인세법 제56조 제2항)
- 7) 조세특례제한법 제100조의32

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적용대상은 중소기업을 제외한 자기자본 500억 원 초과 법인이나 또는 상호출자제한기업집단 소속 기업으로 기업소득환류세제와 동일하고, 기업들은 투자포함형·투자미포함형 두 가지 중 하나를 선택할 수 있음</li> <li>○ 다만, 기업 사내유보금을 투자, 임금증가, 상생협력에 흘러가도록 환류 대상을 조정하였고, 미환류금액에 적용되는 세율은 10%에서 20%로 상향 조정했음<sup>8)</sup></li> <li>- 배당과 토지 투자분은 제외하였고, 투자 대 임금증가 대 상생협력지원지출<sup>9)</sup>에 대한 가중치가 각각 1대 2 ~ 3대 3으로 차등화되었음</li> <li>- 임금증가분을 계산할 때 대상이 되는 근로자도 총급여 1억 2천만 원 미만에서 7천만 원 미만으로 대상을 더 좁혔음</li> <li>- 과세방식 선택시 ㉠방식은 3년 간, ㉡방식은 1년 간의 무 적용함</li> <li>○ 투자·상생협력촉진세제는 과세표준 3천억 원 초과 구간에는 적용되지 않음. 2017년말 세법개정으로 과표 3천억 원 초과기업에 대한 법인세율을 22%에서 25%로 인상했기 때문임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인세 인상과 사내유보금 과세의 동시 운영을 방지한 점은 타당한 것으로 보임</li> <li>□ 투자·상생협력촉진세제가 일몰되는 2020년의 세법 개정안에 다시 동 세제를 2022년까지 2년간 연장하고 투자·임금 증가를 유도하도록 재설계한 내용이 포함되었음</li> <li>○ 투자포함형(㉠)의 기업소득 비중을 상향: 65% ⇒ 70%</li> <li>○ 임금증가 대상이 되는 근로자 범위를 확대: 총급여 7,000만 원 이하 ⇒ 8,000만 원 이하</li> <li>○ 초과환류액의 이월기간을 확대해서 세부담 완화: 1년 ⇒ 2년</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>8) 해당 연도 기준에 미달한 금액은 다음 연도의 기준 초과금액(초과환류액)에서 공제 가능하며, 해당 연도 초과환류액은 다음 연도의 기준에 미달하는 액수와 공제 가능함</li> <li>9) 대·중소기업 상생협력을 위한 협력재단 등에 대한 출연금 등</li> </ul>

〈그림 1〉 투자·상생협력촉진세제 과세방식

㉠  $[기업소득 \times \alpha(65\%) - \{투자(1) + 임금증가(2\sim3) + 상생협력(3)\}] \times 20\%$

㉡  $[기업소득 \times \beta(15\%) - \{임금증가(2\sim3) + 상생협력(3)\}] \times 20\%$

〈그림 2〉 이월기간 확대에 따른 기업의 세부담 변동 사례

구 분	현 행			⇒	개 정 안		
	1년	2년	3년		1년	2년	3년
기업소득금액 × 70%	600	600	600		600	600	600
투자금액	1,500	0	0		1,500	0	0
미환류금액	△900	600	600		△900	600	600
이월금액		△900				△900	△300
세부담 금액	0	0	120		0	0	60

## 2. 국내외 유사 제도

□ 투자·상생협력촉진세제(기업소득환류세제)와 유사한 제도는 국내에는 2001년까지 시행되었던 적정유보초과소득 과세가 있고, 외국에는 미국의 유보이익세와 일본의 동족회사에 대한 유보금과세가 있음

- 적정유보초과소득 과세와 미국 및 일본의 사내유보금에 대한 추가과세제도는 모두 사내유보를 통하여 주주의 배당소득세 회피행위를 방지하기 위해 서라는 입법목적을 가지고 있어 투자·상생협력촉진세제와는 다른 모습을 보임

### 1) 국내 유보소득 과세

□ 적정유보초과소득 과세는 자기자본의 총액이 100억 원 초과 비상장대법인 및 대규모기업집단에 속하는 비상장법인이 소득을 배당하지 않고 적정수준을 초과하여 과도하게 사내유보하는 경우 그 초과유보소득에 25%(1993년 15%로 완화)의 세율로 추가과세하는 제도였으나, 2001년 세법 개정 시 폐지되었음<sup>10)</sup>

- 법인의 조세 구조는 법인단계와 주주 단계에서 각각 과세하도록 되어 있는데, 가족회사나 친지들이 함께 출자한 회사와 같은 폐쇄법인<sup>11)</sup>의 경우에는 주주가 해당 법인을 소유하며 지배하고 있기 때문에 주주단계의 과세를 발생시키지 않을 수 있음

- 이러한 주주단계 과세의 무기한 연기를 방지하기 위한 제도가 적정유보초과소득세임<sup>12)</sup>

- 한편 현행 투자·상생협력촉진세제는 사내유보를 통한 자기자본의 확충을 저해한다는 이유로 폐지되었던 '적정유보초과소득에 대한 법인세 제도'를 유사한 내용으로 재도입한 제도라고 할 수 있음

- 다만, 과거의 '적정유보초과소득에 대한 법인세'(이하 '적정유보초과소득세'라고 함)가 조세회피 방지를 위한 과다유보 억제가 목적이었다면, 미환류소득에 대한 법인세인 투자상생협력촉진세제는 투자, 임금증가, 상생지원 등을 목적으로 한다는 점에서 차이가 있음<sup>13)</sup>

□ 해당 제도가 폐지된 이유는 제도의 실효성 측면에서의 문제점과 기업정책에 대한 과도한 간섭 및 이중과세라는 경제계의 지속적인 주장이 받아들여진 측면이 있음

- 가장 큰 이유는 1990년대 말 우리나라는 외환위기 직후 기업의 유동성 확보와 재무구조 개선 문제가 시급하였기 때문임

- 10) 적정유보초과소득에 대한 법인세(1991년~2001년)는 구 법인세법(1990.12.31. 법률 제4282호 시행)에서 처음 도입되었고, 이후 수차례 완화되다가 2001년 말 폐지되었음(법인세 일부개정 2001.12.31. 법률 제6558호)
  - 1993.12 개정: 세율을 15%로 인하
  - 1994.12. 개정: 기업발전적립금 과세대상에서 제외, 대상법인 자기자본총액 50억 원에서 100억 원으로 조정
  - 1998.12. 개정: 협회등록(상장)법인 과세대상에서 제외, 제22조의2에서 제56조로 이동
- 11) 폐쇄회사(closely-held corporation)는 일반적으로 공개 회사와 대비되는 회사의 형태로서 쓰이고 있음. 법률규정상 개념이 아니므로 사용되는 기준에 따라 다를 수 있으나 일반적으로 회사의 구성원이 소수로 이루어져 있고, 구성원 상호간에 긴밀한 인적인 신뢰관계가 있으며, 회사 구성원의 사원권 양도에 법률상의 제한이 있거나 실령 그런 제한이 없더라도 이를 매매할 시장이 거의 존재하지 아니하므로 사원권의 양도가 현실적으로 매우 제한되어 있으며, 사원의 대다수가 회사의 경영에 직접적으로 참여하거나, 구성원이 회사로부터 얻는 이익도 회사의 경영결과에 따른 이익을 배당받는 형식보다는 회사의 운영에 참여함으로써 받게 되는 급여 등의 회사로부터의 받는 각종 이익의 모습을 취하고 있는 회사임(유시창, "폐쇄적 주식회사에 있어서 소수주 주주의 보호 방안", 「경회법학」 제44권 제2호, 2009, pp.148-149)
- 12) 과다유보에 따른 소득세 부담의 회피를 방지하고 상장법인과 과세형평을 기하고자 함에 입법목적이 있었음[국회 재무위원회, "법인세법 중 개정법률안(대안)", 1990.12.]
- 13) 투자상생협력촉진세제의 전신인 기업소득환류세제는 배당, 투자, 임금증가가 목적이었음

○ 당시 재정경제부도 2001년 8월 이 제도의 폐지 이유에 대하여, “기업이익의 사내유보를 통한 자기자본 확충을 저해하는 측면이 있어 유보소득에 대한 차등 법인세율을 폐지하는 것이 국제적 추세이고, 법인이 유보소득을 기업발전적립금으로 적립하는 경우 과세가 되지 않도록 되어 있는 등 제도의 실효성이 미흡한 상황이다. 이런 점을 감안하여 이익잉여금의 사내유보를 통한 재무구조개선을 유도하고 법인세 과세체계의 간소화를 도모하기 위하여 제도를 폐지하려는 것이다”라고 설명함<sup>14)</sup>

## 2) 미국의 유보이익세

□ 미국 내국세입법<sup>15)</sup>은 법인세 이외에도 특정회사의 분배되지 않은 소득(유보소득)에 대하여 20% 세율의 특별한 징벌세(유보이익세)를 부과하고 있음

○ IRC §531에 따라 부과되는 유보이익세(Accumulated Earnings Tax)란 특정 법인에 대하여 과도한 이윤을 쌓아 놓는 것을 징벌하기 위해 부과된 조세임<sup>16)</sup>

○ 주주의 배당소득세를 회피할 목적으로 이익을 일정액 이상 배당하지 않고 사내에 이익을 유보하고 있는 모든 법인은 유보이익세의 납세의무자가 됨

- 보통 유보이익세는 주주의 소득세 부담을 경감하기 위하여 배당정책을 활용하는 것이 가능한 소수의 폐쇄회사(closely-held corporation)에 대하여 주로 적용되고 있으나, 비공개법인뿐만 아니라 공개법인도 유보이익세의 과세대상이 됨<sup>17)18)</sup>

○ 합리적인 필요를 넘어선 유보이익은 다른 반증이 없는 한 소득세 회피의 목적을 가지며,<sup>19)</sup> 이에 대한 입증책임은 실질적으로 납세자에게 부여하고 있으며 다른 반증이 없는 한 주주의 개인소득세 회피 목적이라고 간주됨

- ‘합리적인 필요’는 개별 상황에 따라 다르게 판단되는데, 재무부 규정에 일부 예시가 제시되어 있음<sup>20)</sup>

- 일반적으로 사업 확장, 주식이나 자산의 취득, 영업과 관련된 차입금의 상환, 필요한 운영자산의 유지 등을 위한 유보는 합리적인 필요에 해당함

- 반면에 주주, 사업과 관련 없는 다른 사람이나 관계 회사에 대한 대출 및 사업 활동이 아닌 증권이나 부동산에 대한 투자 등은 해당하지 않음

○ 유보이익세는 과세유보소득에 대하여 20퍼센트의 단일세율을 적용하여 부과하는데, 과세유보소득은 정해진 조정과정<sup>21)</sup>을 거쳐 산정한 과세소득액에서 지급배당공제 및 유보이익공제를 차감하여 산정함

- 일반적인 경우 유보이익공제액은 25만 달러가 최소한도이며, 순수지주회사나 투자회사는 25만 달러로 공제한도가 제한됨

14) 재정경제부, “2001년 정기국회 세법개정(안) 문답자료”, 2001, p.25.

15) Title 26 of the United States Code, Internal Revenue Code of 1986.

16) 이는 성공 자체에 대한 제재(a penalty on success itself)라는 명칭으로도 불리는데, 기업에 대하여 부과되는 모든 조세 중 유보이익세는 기업의 경영판단에 대한 사후(事後)적 결정을 수반한다는 점에서 아마도 가장 인기 없는 조세 중 하나에 해당한다고 볼 수 있음(Elliott, Homer L., The Accumulated Earnings Tax and the Reasonable Needs of Business : A Proposal, 12 Wm. & Mary L. Rev. 34, 1970, p.34)

17) 그러나 실제로는 경영진이 주주의 조세부담경감을 위하여 이익유보정책을 이용하는 것이 가능한 비공개법인에 대하여 주로 적용되고 있음

18) 유보소득세와 유사하게 규제되고 있는 인적지주회사, 면세되는 법인, 수동적 외국투자회사는 동 제도의 과세 대상에서 제외됨

19) IRC §533.

20) J.G. Rienstra, United States - Corporate Taxation sec.10., Country Analyses IBFD.

21) 과세소득에 조정되는 항목으로는 세금, 기부금, 특별공제, 순운용손실, 자본손익등이 존재함(IRC §535)

3) 일본의 동족회사에 대한 유보금 과세

□ 일본은 법인세법에 주주 1인 및 그 특수관계자가 50% 이상 지분을 보유한 법인(특정동족회사)의 초과 유보소득에 대해 10~20% 추가과세하는 제도를 두고 있음

○ 동족회사는 이익을 내부에 유보하여 주주의 소득세를 회피하는 경향이 있어 일본 법인세법 제67조는 개인사업자와 동족회사 간의 부담의 공평을 도모할 목적으로, 특정동족회사에 대하여 법인세 외에 그 이익의 내부유보에 대해 특별한 법인세를 부과할 것을 규정하고 있음

○ 여기서 (특정)동족회사란 주주 또는 사원의 1인과 특수한 관계가 있는 개인 또는 법인(동족관계자)이 주식 또는 출자의 총수 또는 총액의 50퍼센트를 초과 보유하고 자본금이 1억 엔을 초과하는 회사를 말함<sup>23)</sup>

○ 과세대상은 각 사업연도의 유보금액 가운데, 유보 공제액을 넘는 부분의 금액이고, 유보공제액은 다음 금액(①~③) 중 가장 큰 금액임<sup>23)</sup>

① 소득기준액은 당해 사업연도 소득 등의 금액의 40%

② 정액기준액은 연 2천만 엔이며, 사업연도가 1년 미만인 경우에는 연 2천만 엔을 월 기준 연환산 금액으로 함

③ 적립금기준액은 기말자본금액(또는 출자금액)의 25%에 해당하는 금액에서 기말 이익적립금 잔액을 차감한 금액

○ 이 세제에 대해서는 3단계의 초과누진세율(10%, 15%, 20%)로 과세가 이루어짐<sup>24)25)</sup>

- 연 3천만 엔 이하 10%, 연 3천만 엔~1억 엔 15%, 연 1억 엔 초과 20%

□ 유보공제액을 상회하는 부분에 대해서만 과세하는 것은, 법인의 정상적인 활동을 위해 필요한 합리적인 유보 혹은 채권자의 보호를 위해 필요한 이익의 적립을 과세대상으로 하는 것이 적당하지 않기 때문임

23) 일본 법인세법 제67조 제2항

24) 일본 법인세법 제67조 제4항

25) 일본 법인세법 제67조 제1항

26) 그리고 초과누진세율이 사용되고 있는 것은, 해당 제도가 소득세 회피를 방지하고 개인기업과의 사이에서 세부담의 균형을 도모하는 것을 목적으로 하고 있는 것에 비추어 볼 때, 소득세의 세율구조의 틀에 따라 필요가 있기 때문임(金子宏, 『租税法』(第十九版), 弘文堂, 2014, 454-455頁)



〈표 1〉 유보소득에 대한 과세제도 비교

	적정유보초과소득 과세('91~'01)	기업소득환류세제 ( '15~'17)	투자·상생협력촉진 세제(' 18~'22(예정))	미국의 유보이익세	일본의 동족회사 유보금 과세
제도 취지	· 조세회피 목적의 과다 유보 억제	· 기업소득을 투자·임금증가·배당 등으로 유도	· 기업소득을 투자·임금증가·상생 협력 등으로 유도	· 주주의 배당소득 회피를 방지하여 과세형평성 제고	
과세 방식	· 과다유보분(당기순 이익의 50% 초과)에 추가 과세	· 투자·임금증가·배당등 이 당기소득의 일정수준(80%) 미달 시 추가과세	· 투자·임금증가·상생 협력 등이 당기소득의 60~80% 미달 시 추가과세	· 과세소득액에서 지급배당공제와 유보이익공제 차감분에 추가과세	· 유보금액 중 유보공제액 초과분 추가과세
세율	· 15%	· 10%	· 20%	· 20%	· 3천만 엔 이하:10% · 3천만 엔~1억 엔: 15% · 1억엔 초과: 20%
적용 대상	· 비상장 대기업(자본 100억 원 초과) · 대규모기업집단 소속법인	· 자기자본 500억 원 초과(중소기업 제외) · 상호출자제한기업집단 소속법인	· 좌동, 다만 당기소득 계산 시 3천억 원 초과 소득은 제외	· 비공개, 공개법인(실질적으로 비공개법인만 대상)	· 동족회사
특징	· 적립금 사용기한이 없고, 사용목적도 광범위하여 과세 실효성 한계 · 기업의 재무구조 개선을 위해 폐지	· 2~3년 내 투자·임금·배당에 사용촉진하여 기업소득의 가계소득으로 선순환이 목적 · 실효성과 위헌성 측면에서 문제가 있음	· 중·저소득 근로자 지원 및 투자·고용·상생협력 촉진 목적 · 제도 신설이 아니라 기업소득환류세제의 실질적인 연장	· 탈세방지 목적의 징벌적 과세	· 탈세방지를 위한 누진세율 과세 · 소수의 개인주주로 구성된 동족회사에만 적용



### III. 세제의 문제점

□ 첫 번째, 기업소득환류세제와 투자·상생협력촉진세제의 세수를 보면 '기업의 소득이 투자 또는 임금 등을 통하여 가계의 소득으로 흘러들어가는 선순환 구조의 정착을 유도'한다는 제도의 목적과 달리 '세수'만 증대되고 있음

○ 두 제도의 도입 시 정부는 세수증대 목적이 아니며, 투자·임금·배당·상생협력 등 확대를 통해 세수를 증립적으로 하려는 것이라고 했음<sup>27)28)</sup>

○ 그러나 세부담이 중견기업과 일반기업(그 외 기업)<sup>29)</sup>에 집중되고 있고 세수는 계속 증가하고 있는 등 제도 목적과 다르게 시행되고 있음

- 미환류소득의 산출세액은 2016년 533억 원, 2017년 4,279억 원, 2018년 7,191억 원, 2019년 8,544억 원으로 계속 증가하고 있어 세수증대 효과가 크게 발생하고 있음
- 규모별로 투자와 채용에 적극적으로 나설 수 없는 중견기업과 일반 기업들의 세부담 비중이 약 72%에 달하고 있음(2019년 기준)
- 업태별로 세부담 비중을 당기순이익 비중과 비교해 볼 때, 건설업과 서비스업이 상대적인 세부담이 큰 것으로 보임

- 27) 조세특례제한법 제정·개정이유[시행 2018.1.1., 법률 제 15227호, 2017.12.19., 일부개정]
- 28) 기업소득환류세제의 도입목적도 투자, 임금 인상, 배당 증대를 통해 기업소득이 가계소득으로 흘러가는 '기업과 가계의 소득 선순환'을 유도하기 위함이라고 함
- 29) 상호출자제한기업집단에 소속되지 않은 대기업을 말함

〈표 2〉 미환류소득 산출세액 현황

구분		2016	2017	2018	2019
법인 수	중견기업	59	295	364	364
	상호출자제한기업	26	151	194	204
	그 외 기업	73	383	355	410
	총합계	158	829	939	978
금액 (억 원)	중견기업	172	904	1,583	1,444
	상호출자제한기업	84	1,238	1,750	2,427
	그 외 기업	277	2,137	3,787	4,673
	총합계	533	4,279	7,191	8,544

자료: 국세통계연보

〈표 3〉 미환류소득 산출세액과 당기순이익(2019년)

구분	제조업	건설업	금융·보험업	서비스업	도매업	부동산업	소매업
미환류소득 산출세액 비중	29.2	19.4	17.5	16.2	8	4.9	2.5
당기순이익 비중	40.7	9.9	17.6	11.3	8.3	5	2

○ 특히 이 기간은 대내외 불확실성이 심화되며 경기 침체 우려가 고조된 시기라 기업들이 위기에 대비하기 위해 투자를 유보하면서 자금의 유동성을 확보한 시기였기 때문에, 기업의 경영상 의사결정을 왜곡할 수 있는 투자·상생협력촉진세제는 시대에 부합하지 않는 제도였음

- 실제 미국의 보호무역주의 기조, 주요 선진국의 통화 긴축 전환, 중국의 경기부진 여파, 영국 브렉시트(유럽연합 탈퇴), 국제유가 상승 등에 더해 가계부채 상환 부담 확대, 산업 구조조정에 따른 고용위축 등 대내외 불확실성이 심화되며 경기침체 우려가 고조된 시기였음

□ 두 번째, 기업소득환류세제의 도입시부터 배당, 투자, 임금증가의 효과가 미비하고 조세가 의사결정을 왜곡함으로써 경제적 비효율을 야기할 것이라는 예상이 주류를 이뤘고, 이는 여러 실증분석 결과에서 입증되었음

○ 여러 선행연구들은 정책적 실효성이 없다고 확인하고 있고, 투자, 배당이 그나마 유의하게 증가하고 임금증가에는 유의한 영향이 없다고 해서 기업소득환류세제가 최선의 선택이 아니었음을 말하고 있음

- 미환류소득세제가 기업의 배당성향, 투자지출, 임금 증가에 세제가 미치는 영향이 없는 것을 확인한 연구인 김성태·박성욱(2017)은 임금의 경우는 하방경직성이 매우 높기 때문에 일시적인 세제의 부담을 회피하고자 증가시키지 않았을 것이라 추정했음<sup>27)</sup>

- 이용주·윤태화(2018)는 미환류소득세제 도입이 투자, 배당 및 임금 증가에 미치는 영향을 실증분석한 결과 세제 도입으로 인해 투자 및 현금배당은 유의하게 증가하였지만, 임금증가에는 유의한 영향을 미치지 않았음을 보고했음<sup>28)</sup>

○ 특히 박종국·홍영은·김수진(2020)의 연구에서는 기업소득환류세제의 도입 후 기업의 투자 비효율성이 유의하게 증가했음을 확인했음<sup>29)</sup>

- 기업환류소득세제 도입 후 투자를 증가시킨 기업의 경우 세제 도입 전보다 후에 투자비효율성이 유의하게 증가하여, 이는 세제로 인한 투자가 오히려 비효율적으로 이루어짐으로써 기업환류소득세제의 정책적 실효성을 달성하지 못했을 뿐만 아니라 또 다른 사회적 비효율마저 초래했다고 판단할 수 있다고 함

- 정책 의도를 달성하지 못하고 사회비효율만 초래한 것이라고 비판함

□ 세 번째, 투자·상생협력촉진세제(기업소득환류세제)는 법인세를 과세하고 남은 소득인 사내유보금에 대하여 과세하는 것이기 때문에 이중과세될 수 있고, 이는 기업의 재산권 행사를 제한하고 의사결정을 왜곡할 수 있음

○ 투자·상생협력촉진세제는 법인세 납부의무 주체인 법인에게 이미 법인세 과세대상에 포함된 일정 당기순이익에 대하여 부담의 본질이 같은 조세를 다시 부과한다는 점 즉, 동일한 담세력의 원천에 대하여 중복된 조세부담을 지우는 이중과세에 해당할 것임

- 2015년 일본의 사내유보과세 도입 논의에서도 내각부는 내부유보과세가 법인세를 낸 다음의 순이익에 다시 과세하기 때문에 세금의 논리에 따라 '이중과세'된다고 밝히면서 내부유보과세를 도입하지 않았음<sup>30)</sup>

27) 김성태·박성욱, "기업소득환류세제 도입에 따른 배당투자입금증가에 관한 연구," 「조세연구」 제17권 제4호, 2017.

28) 이용주·윤태화, "기업의 유보소득 과세제도가 투자, 배당 및 임금 증가에 미치는 영향: 기업의 미환류소득에 대한 법인세를 중심으로", 「세무와회계저널」제19권 제6호, 2018.

29) 박종국·홍영은·김수진, "기업미환류소득세제, 차선의 선택은 아니었나?", 「예산정책연구」 제9권 제1호, 2020.

30) 内閣府, "甘利内閣府特命担当大臣 記者会見 要旨", 2015.11.20.

- 그리고 영업활동으로 인한 이익의 축적물인 사내유보금을 어떻게 이용·수익하거나 처분할지를 결정할 수 있는 권리는 헌법 제23조에서 보장하는 재산권의 보호영역에 속하며, 해당 권리는 헌법상 재산권으로 보호됨<sup>31)</sup>
  - 법인으로 하여금 수익을 유보하지 않는 방향으로 유도할 경우 법인이 재원 조달을 외부에 의존하게 되어 재무구조가 취약해질 우려가 있으며, 법인 스스로 적정 유보금 수준을 결정하는 자유에 대한 사실상의 개입으로서 기업의 자율성을 침해하는 문제점이 있음<sup>32)</sup>
- 이처럼 기업의 재산권 행사의 자유<sup>33)</sup>를 제한하는 투자·상생협력촉진세제는, 기업의 재무적·경제적 의사결정을 왜곡시켜 수익구조를 악화시키고, 경제적 비효율을 야기할 것임
  - 내부유보는 새로운 설비 투자나 기업의 합병·매수(M&A)에 대비한 자금이고, 경영에 자유도를 주는 원천이기 때문에 세제가 기업 의욕을 꺾고 경제 원칙에 어긋나도록 하는 것은 지양해야 함

□ 마지막으로 투자·상생협력촉진세제는 기업소득환류세제보다 더 엄격하게 환류대상과 세율을 규정하여 기업의 사적자치를 더 심각하게 제한할 수 있으므로, 정책의 목적을 달성하지 못하고 부작용만 발생시키는 세제의 추가 연장은 적절하지 못함

- 정부는 환류대상에서 기업소득환류세제에서 논란이 되었던 배당, 투자(토지분)를 제외하고, 미환류 금액에 적용되는 세율은 10%에서 20%로 상향 조정했음
- 올해 코로나19 확산으로 경기침체가 악화되는 상황에서 기업이 경쟁력을 키울 수 있게 기업들의 본연의 사업에 집중할 수 있는 여건을 만들어줘야 하는데 2020 세법개정안에는 세부담을 줄여줄 수 있는 기업경쟁력 향상을 위한 강력한 유인책은 없음

- 2020년 세법개정안에서 투자세액공제를 전면 개편하여 대기업도 모든 사업용 자산에 대해 투자세액공제를 적용받을 수 있도록<sup>34)</sup> 통합투자세액공제를 신설한 이번 세법개정안은 기업의 투자환경을 제한적으로만 개선할 수 있을 것임<sup>35)</sup>
- 투자·상생협력촉진세제를 2년 연장하면서 임금증가 대상 근로자 범위 확대(총급여 7,000만 원 이하 ⇒ 8,000만 원 이하), 초과환류액의 이월기간 확대(1년 ⇒ 2년)한다고 하지만, 이는 이전 기업소득환류세제의 요건(1억 2천만 원, 2년)보다 엄격한 요건이고, 투자포함형(A)의 기업소득 비중 상향(65% ⇒ 70%)하여 과세를 강화했음
- 따라서, 법인세율 인하 등 근본적인 대책 없이 투자·상생협력세제의 일몰 연장 같은 정책이 계속된다면, 대기업에 대한 세부담 변화가 없을 것이고 기업환경 개선은 어려울 것임

31) 기업은 자신의 자유로운 결정과 계획, 그에 따른 사적 위험 부담과 책임 하에 영업활동을 영위하면서, 자신의 경영상 판단에 따라 취득한 기업소득을 어떤 용도로 사용할 것인지에 대하여 결정할 수 있음

32) 김원석·황남석, 『법인세법론』, 삼일인포마인, 2015., p.791.

33) 헌법은 제15조에서 직업선택의 자유를 보장하고 있는바, 이는 기업의 설립과 경영의 자유를 의미하는 기업의 자유를 포함함(헌재 1998.10.29. 선고 97헌마345 결정)

34) 세제지원 대상자산의 범위를 기존 Positive 방식(열거된 특정시설)에서 Negative 방식(모든 일반 사업용 유형자산)으로 확대함

35) 대상 투자지역에서 수도권을 제외하고 대기업에 대해 세액공제율을 낮춘 것은 제한적인 효과를 가져올 것임. 대기업에는 통합투자세액공제율이 1% 적용되는데, 이는 기존 생산성향상설비투자 공제율 1%와 변화가 없고, 이전 환경보전시설(3%), 5세대 네트워크 시설(3%) 등보다 오히려 공제율이 낮아졌음

○ 또한 글로벌 조세 경쟁 시대에 세금은 국제적 추세 또는 기준에 맞추어야만 자국 기업의 경제적 효율성을 왜곡하지 않고 조세중립성을 유지할 수 있는데, 우리나라는 국내외로 유례가 없는 투자·상생협력촉진세제를 도입한 후 연장한다고 하므로 국제적 추세에 역행하고 있음

- 미국, 영국 등 주요 선진국은 몇 년 새 기업경쟁력 강화와 투자 활성화를 위해 법인세율을 인하했거나 인하를 추진하고 있는데,<sup>36)</sup> 우리나라는 초대기업에 대한 법인세율 인상 및 대기업에 대한 투자·상생협력촉진세제 신설 등 세계적인 흐름에 반기를 들고 있음

\* OECD 가운데 올해 한국의 법인세율 순위는 10위로 10년 전보다 13단계 상승했는데, 같은 기간 미국은 2위에서 12위로, 영국은 14위에서 31위로, 일본은 1위에서 7위로 순위가 하락한 것과 비교됨

- 특히, 투자 및 상생협력을 촉진한다는 목적을 지닌 사내유보금 과세는 국내외에 유례가 없어 동 제도가 더 연장된다면 갈라파고스 정책의 전형을 보여줄 것임. 기존 국내외 사내유보금 과세의 목적은 투자·상생협력촉진세제와 다른 개인배당소득세 회피 방지였고, 미국의 경우 사업 확장, 운영자산 유지, 차입금 상환 등 합리적인 필요가 있다면 유보금에 과세하지 않음

○ 결국 국내 세부담이 늘면 기업의 국내 경영활동이 위축될 것이고, 국외에서 번 소득은 해외에 쌓아두고 현지에 법인세를 내는 회사들이 늘어날 수도 있어 오히려 세수가 감소할 수도 있으므로 경제적 효율성을 왜곡할 것임

36) OECD 국가 37개국 가운데 미국, 영국, 일본, 프랑스 등 21개국이 2010년보다 올해 법인세율을 인하했고, 법인세율을 인상한 국가는 한국, 독일, 터키, 칠레 등을 포함한 8개국에 불과함. 같은 기간 OECD 37개국 평균 법인세율은 25.4%에서 23.5%로, 주요 7개국(G7) 평균도 33.1%에서 27.2%로 낮아졌음

#### IV. 요약 및 결론

□ 2020년 세법개정안에 다음과 같이 여러 문제점과 부작용이 발생하고 있는 투자·상생협력촉진세제의 적용기한이 2년 연장되는 내용이 포함되어 있어 재고가 필요함

○ 첫 번째, 기업소득환류세제와 투자·상생협력촉진세제의 세수를 보면 '기업의 소득이 투자 또는 임금 등을 통하여 가계의 소득으로 흘러들어가는 선순환 구조의 정착을 유도' 한다는 제도의 목적과 달리 '세수'만 증대되고 있음

- 미환류소득의 산출세액은 2016년 533억 원, 2017년 4,279억 원, 2018년 7,191억 원, 2019년 8,544억 원으로 계속 증가하고 있어 세수증대 효과가 크게 발생하고 있고, 규모별로 투자와 채용에 적극적으로 나설 수 없는 중견기업과 일반 기업들의 세부담 비중이 약 72%(2019년 기준)에 달하고 있음

○ 두 번째, 기업소득환류세제의 도입시부터 배당, 투자, 임금증가의 효과가 미비하고 조세가 의사결정을 왜곡함으로써 경제적 비효율을 야기할 것이라는 예상이 주류를 이뤘고, 이는 여러 실증분석 결과에서 입증되었음

- 특히 박종국·홍영은·김수진(2020)의 연구에서는 기업소득환류세제의 도입 후 기업의 투자 비효율성이 유의하게 증가했음을 확인했고, 정책 의도를 달성하지 못하고 사회비효율만 초래한 것이라고 비판함

○ 세 번째, 투자·상생협력촉진세제(기업소득환류세제)는 법인세를 과세하고 남은 소득인 사내유보금에 대하여 과세하는 것이기 때문에 이중과세일 수 있고, 이는 기업의 재산권 행사를 제한하고 의사결정을 왜곡할 수 있음

- 기업의 재산권 행사의 자유를 제한하는 투자·상생협력촉진세제는, 기업의 재무적·경제적 의사결정을 왜곡시켜 수익구조를 악화시키고, 경제적 비효율을 야기할 것임

○ 마지막으로 투자·상생협력촉진세제는 기업소득환류세제보다 더 엄격하게 환류대상과 세율을 규정하여 기업의 사적자치를 더 심각하게 제한할 수 있으므로 정책의 목적을 달성하지 못하고 부작용만 발생시킬 것임

□ 투자·상생협력촉진세제는 정책의 목적을 달성하지 못하고 경제적 비효율이라는 부작용만 발생시키므로 적용기한의 연장은 적절하지 못함

○ 동 세제는 과도한 측면이 있는 조세상 불이익을 가하는 제재수단으로서 법인이 자율적으로 사내유보금을 운용하는 행위를 억제하는 제도이고, 그 정책 효과도 발생하지 않았으므로 제도의 폐지(일몰)가 요구됨

○ 국제적 측면에서도 대부분의 국가들이 기업경쟁력 제고와 투자활성화를 위해 법인세율을 인하하는 등 세부담을 줄이고 있는 상황에서 투자·상생협력촉진세제는 연장이 아니라 일몰되어야 함

- 글로벌 조세 경쟁 시대에 세금은 국제적 추세 또는 기준에 맞추어야만 자국 기업의 경제적 효율성을 왜곡하지 않고 조세중립성을 유지할 수 있는데, 우리나라는 국내외로 유례가 없는 투자·상생협력촉진세제를 도입한 후 연장한다고 하므로 국제적 추세에 역행하고 있음

- 올해 코로나19 확산으로 경기침체가 악화되는 상황에서 기업이 경쟁력을 키울 수 있게 기업들의 본연의 사업에 집중할 수 있는 여건을 만들어줘야 하는데 2020 세법개정안에는 세부담을 줄여줄 수 있는 기업경쟁력 향상을 위한 강력한 유인책이 없으므로 기존에 있는 규제라도 폐지해야 함

- 결국 국내 세부담이 늘면 기업의 국내 경영활동이 위축될 것이고, 국외에서 번 소득은 해외에 쌓아두고 현지에 법인세를 내는 회사들이 늘어날 수도 있어 오히려 세수가 감소할 수도 있으므로 경제적 효율성을 왜곡할 것임

**[참고문헌]**

- 기획재정부, 「2014년 간추린 세법개정」, 2015.
- 기획재정부, “2014년 세법개정안: 경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제”, 2014.8.
- 김성태·박성욱, “기업소득환류세제 도입에 따른 배당투자입금증가에 관한 연구,” 「조세연구」 제17권 제4호, 2017.
- 김완석·황남석, 『법인세법론』, 삼일인포마인, 2015.
- 박종국·홍영은·김수진, “기업미환류소득세제, 차선의 선택은 아니었나?», 「예산정책연구」 제9권 제1호, 2020.
- 유시창, “폐쇄적 주식회사에 있어서 소수파 주주의 보호 방안”, 「경희법학」 제44권 제2호, 2009.
- 이용주·윤태화, “기업의 유보소득 과세제도가 투자, 배당 및 임금 증가에 미치는 영향: 기업의 미환류소득에 대한 법인세를 중심으로”, 「세무와회계저널」 제19권 제6호, 2018.
- 재정경제부, “2001년 정기국회 세법개정(안) 문답자료”, 2001.
- Elliott, Homer L., The Accumulated Earnings Tax and the Reasonable Needs of Buisness : A Proposal, 12 Wm. & Mary L. Rev. 34, 1970.
- J.G. Rienstra, United States - Corporate Taxation sec.10., Country Analyses IBFD.
- 金子宏, 『租税法』(第十九版), 弘文堂, 2014.



**keri** 한국경제연구원

발행일 2020년 10월 06일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FK타워 46층