

서론

우리나라 산업정책은 제조업 우선주의로 이루어졌고, 이에 따라 조세지원정책도 제조업 위주였음.

- 경제개발 시대를 통해 우리나라 산업정책은 제조업 우선주의였음. 이로 인해 조세지원 제도도 제조업 우대를 기본으로 함.
- 제조업이 성장해야 수출과 고용이 증가하고, 이로 인해 국가경쟁력이 제고된다는 60~70년대 사고방식에서 만들어진 제도가 현재까지 기본틀을 유지함.
- 90년대 들어 서비스산업의 중요성이 부각되면서 일부 첨단산업에 대한 조세지원정책이 시행되었으나 기본적인 정책 변화를 가져오지 못함. 더욱이 건설업은 부동산개발과 관련하여 각종 부담금을 중복하여 과중하게 부담해 왔음.
- 그런데 IMF 구제금융 이후 고용문제 해결에 건설업이 가장 결정적으로 기여할 수 있다는 점이 부각되면서 건설업 활성화의 필요성이 크게 대두되었으나 조세지원면에서는 개선의 여지가 많이 있음.
- 98년의 경우 각종 SOC사업의 확대나 건설, 부동산 경기 회복을 위한 조치가 취해졌음. 조세지원제도면에서는 주택관련 세금이나 구조조정을 위한 부동산관련 세금의 한시적 면제 조치가 취해졌으나 제조업과 비교할 경우 매우 미약한 수준임.

본 연구는 건설업과 제조업의 조세지원 제도를 비교하고, 향후 건설업에 대한 조세지원방안을 모색함.

- 이런 측면에서 본 연구는 건설업과 제조업의 조세지원 제도를 비교하고, 향후 건설업의 조세지원정책을 어떻게 전개하는 것이 바람직한가를 정리하고자 함.

건설업과 제조업의 조세지원제도 비교

- 우선 「조세특례제한법(이하 「조특법」)」 제7조에는 중소기업의 경영애로 지원을 위해 소득세 또는 법인세의 20%에 해당되는 세액을 감면 해주는데, 조세지원대상 업종에서 건설업은 제외되어 있음.
- 현재 이러한 조세지원대상에 해당되는 산업은 제조업, 부가통신업, 방송업, 연구 및 개발업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터 운용관리업, 물류사업이 해당됨.

중소기업 법인세, 투자, 기업구조조정, 중소기업 창업지원, 벤처사업 지원 등 광범위한 영역에서 건설업이 차별 대우를 받고 있음.

- 둘째, 투자면에서 보면 생산성향상 설비투자나 중고 설비투자에 대한 세액공제(동법 제24조, 제27조)에는 건설업이 해당되지 않음. 또한 특정설비투자의 경우 에너지절약시설에 대한 세액공제와 이에 대한 투자준비금의 손금산입(동법 제25조, 제29조)만 건설업 관련임.
- 다만 임시투자세액공제(「조특법」 제26조)에 제조업과 동일하게 건설업이 포함됨. 그리고 사회간접자본투자준비금의 손금 산입(동법 제27조)도 해당됨.
- 셋째, 기술 및 인력개발에 대한 세제지원의 경우에는 건설업이 포함됨(「조특법 시행령」 제8조). 그리고 자본재산업의 경우는 자본재산업의 육성을 위해 현장기술인력에 대한 소득공제제도(「조특법」 제19조)를 실시하고 있음.
- 넷째, 기업 구조조정과 관련해서는 중소기업간 통합과 법인전환에 대한 양도소득세의 이월과세(「조특법」 제31조, 제32조)에는 건설업이 해당됨. 그렇지만 사업전환 중소기업에 대한 양도소득세 및 세액감면(「조특법」 제33조, 제34조)에는 건설업이 제외됨.
 - 전환대상 사업은 제조업, 물류산업, 지식서비스산업 등임.
- 다섯째, 중소기업 창업지원의 적용대상에는 제조업, 광업, 건축·엔지니어링, 기타 기술서비스업, 정보처리, 기타 컴퓨터 운용관련업 등으로 되어 있으며, 건설업은 일부 전문건설업만이 포함됨(「중소기업창업지원법」 제3조 및 동 시행령 제3조).
 - 중소기업청 고시에 따르면 건설업과 관련된 사업으로는 건축물 해체공사업, 산업설비 조립 및 설치공사업, 폐기물 처리 및 오염방지공사업, 해저케이블, 통신탑, 발전시설, 군사용 구조물 설치, 배관·냉난방 및 관련공사업, 전기설비 및 조명시설, 레이더 및 통신설비 설치공사업, 방수방음 및 내와공사업, 장치용 기계장비 설치공사업, 환경위생처리 설치공사업 등임.
- 여섯째, 벤처기업육성의 경우에는 건설신기술이 법규에 명시되어 있지 않음(「건설기술관리법」 제18조 신기술의 활용등).

- 일급제, 부가가치세 영세율 제도의 적용에서 공공성이 강한 민자유치 사업조차 배제됨.
- 「조특법」 제105조에 제시되어 있는 대상은 방위산업, 공공기관이 제공하는 용역, 장애인용, 농림어업용 제품으로 제한됨.

<표 1> 제조업과 건설업의 조세지원제도 비교

지원 구분	내 용	적용여부
중소기업 세액감면	「조세특례제한법」 제7조 중소기업 등에 대한 특별 세액 감면	건설업 제외
투자: 세액공제	「조세특례제한법」 제24조 생산성향상 설비투자에 대한 세액공제 제25조 특정설비투자에 대한 세액공제 제26조 임시투자세액공제 제27조 중고설비투자에 대한 세액공제	제조업 한정 에너지절약시설 건설업 포함 제조업 한정
투자: 손금산입	「조세특례제한법」 제28조 사회간접자본투자준비금의 손금 산입 제29조 에너지절약시설투자준비금의 손금 산입	건설업 해당 에너지절약시설
기술 및 인력개발	「조세특례제한법」 제9조 기술개발준비금의 손금 산입 제10조 기술 및 인력개발비에 대한 세액공제 제19조 자본재산업의 현장기술인력에 대한 소득공제	건설업 포함 건설업 포함 -
기업구조 조정	「조세특례제한법」 제31조 중소기업간의 통합에 대한 양도소득세등의 이월과세 제32조 법인전환에 대한 양도소득세의 이월과세 제33조 사업전환중소기업등에 대한 양도소득세등 감면 등 제34조 사업전환중소기업에 대한 세액감면	부동산업 제외 건설업 포함 건설업 제외 건설업 제외
중소기업 창업지원	「중소기업창업지원법」 제3조 적용범위	건설업 제외
벤처기업 육성	「벤처기업육성에관한특별조치법」 제3조 벤처기업의 정의 시행령 제3조 벤처기업의 범위	건설신기술 명시 필요
부가가치세 면제	「조세특례제한법」 제105조 부가가치세 영세율의 적용	건설업 제한적
기타	각종 부담금	중과세

조세지원 제도 개선의 필요성

건설업의 고용창출 및
경기부양효과는 제조업
보다 더 큰 편임.

- 건설업의 고용창출효과와 경기부양효과는 제조업에 비해 오히려 더 큰 것으로 밝혀짐.
- 건설업은 100억원의 생산증가에 310.7명의 고용 증대효과가 있는 반면 제조업의 경우에는 291.5명에 그침.(박명수, 변재현(1998), “건설투자의 고용 증대 효과”, 《건설산업동향》 제26호, 한국건설산업연구원)

- SOC투자의 경우 99년도 12조원의 예산을 투입할 경우 37조원의 생산유발효과와 50만명의 고용유발효과를 낳는 것으로 분석됨. (윤영선, 변재현(1998), “99년도 SOC투자의 파급 효과 분석”, 《건설산업동향》 제39호, 한국건설산업연구원)

경영애로를 겪고 있는 중소기업의 소득세 또는 법인세를 감면해 줄 경우 약 580억원의 지원 효과가 있음.

- 경영애로를 겪는 중소기업의 소득세 또는 법인세를 감면해 줄 경우 경기침체와 금융경색으로 어려움을 겪는 중소기업의 부담을 크게 완화시켜줄 수 있음.
- 97년 2,256개 중소기업의 법인세 납부세액은 2,914억원으로 이를 기준으로 이 조치가 취해질 경우 580억원의 자금지원 효과가 발생하게 됨.
- 투자의 경우 투자촉진을 위해 설비투자에 건설업을 포함시키고, 신축건물이 IBS시설을 할 경우 건물의 효율성을 제고한다는 측면에서 감면조치를 취해줌.
- 비록 제조업에 비해 건설업의 설비투자 비중이 작지만 투자를 촉진한다는 차원에서 대상에 포함시킬 필요가 있음.
- 기존의 IBS건물 재산세 중과세 조치는 철회되어야 함.
- 기업구조조정 관련 사업전환중소기업에 건설업을 포함시켜 높은 고용창출효과와 생산유발효과를 유발시킬 필요가 있음.
- 기업구조조정에 대한 세제지원은 기본적으로 요건을 충족하는 모든 기업에 대한 일반 지원방식으로 되어 있지만, 사업전환중소기업에는 건설업이 제외됨.
- 창업이나 벤처사업의 전개시 건설업도 세제지원 대상으로 포함시켜 줌으로써 건설업 창업을 촉진시킬 필요가 있음. 특히 벤처사업의 경우 건설신기술을 지원대상에 명시적으로 포함시킬 필요가 있음.

민자투자사업의 부가가치세 문제

- 민간투자사업이 전반적으로 부진한 상황에서 수익률을 제고시키기

위한 「민간투자법」이 제정되었으나 여전히 충분한 수익률을 보장하는 데 미흡한 점이 있음. 이러한 점을 보완하기 위해 조세지원제도를 개선할 필요가 있음.

- 민간투자사업의 부가가치세는 BTO(build-transfer-operate) 방식의 경우 기부채납 부가가치세 부과와 운영기간 중 매입세액 부담이라는 문제가 있음.
 - 건설기간 중 매입세액은 일반업자로서 환급받게 되고, 기부채납시에는 무상으로 운영권을 가져가는 대가로 부가가치세를 10% 부담함. 이러한 소유권의 이전에 따른 기부채납 부가가치세의 부담은 일시에 상당한 자금(총사업비의 10%)을 부담해야 함.
 - 운영기간 중에는 「조특법」 제106조에 따라 불완전 면세방식인 일반면세가 적용되기 때문에 매입세액을 부담해야 함. 따라서 사업자는 이 부담을 사용자에게 전가할 것임.
- BOO(build-own-operate)의 경우에는 기부채납 부가가치세 부담은 없지만, 운영기간 동안 부가가치세를 납부해야 하기 때문에 투자를 대부분 꺼려함. 이에 따라 새로이 제정된 「민간투자법」에서는 BOT(build-own-operate-transfer)방식이 도입될 예정임. BOT방식의 경우에는 기부채납 부가가치세 부담은 없지만, 건설 및 운영기간 중 매입세액과 운영기간 중 재산세를 부담해야 함.
- 민자유치사업을 활성화하기 위해서 이상과 같은 부가가치세의 완전 면세를 위한 영세율 제도를 도입할 필요가 있음.
 - 우선 BTO방식의 경우에는 기부채납에 따른 부가가치세 부담을 면제하고, 운영기간 동안의 면세를 영세율 제도로 변경하여 매입세액 부담을 덜어주어야 함.
 - BOT의 경우에는 건설기간의 매입세액을 환급하고, 운영기간 동안의 부가가치세를 영세율 제도로 바꾸어 주어 역시 매입세액 부담을 덜어줄 필요가 있음.
 - 현재 「조특법」 제105조 제3호에서 도시철도공사에 직접 공급하는 도시철도 건설용역의 경우 영세율 제도가 적용되고 있으며, 민간투자유치사업의 경우도 이를 준용하여 적용할 필요가 있음.

사회간접자본시설에 민자유치를 촉진하기 위해 부가세 영세율 제도를 도입할 필요가 있음.

- 사회간접자본시설의 민자유치사업에 영세율 제도를 적용함으로써 사 용료 인하를 유도하고, 민자유치사업의 장애요소가 되고 있는 기부채 납 부가가치세를 면제함으로써 투자를 촉진할 수 있음.

<표 2> BTO방식과 BOT방식의 적용 조세 비교

구 분	BTO	BOO	BOT	영세율 적용시
취득세	비과세	취득자산의 2%	비과세 ^{*)}	비과세
등록세	비과세	취득자산의 0.8%	비과세 ^{*)}	비과세
농특세	비과세	취득세의 10%	비과세	비과세
교육세	비과세	등록세의 20%	비과세	비과세
부가가치세				
- 건설기간	- 매입세액환급	- 매입세액환급	- 매입세액부담	- 매입세액환급
- 기부채납	- 10%부과	- 부과없음	- 부과없음	- 부과없음
- 운영기간	- 면세	- 사용료의 10%	- 면세	- 영세율 적용
재산세	비과세	-시가표준액의 0.3%(연)	-시가표준액의 0.3%(연)	비과세 (BOT는 과세)
교육세	비과세	- 재산세의 20%(연)	- 재산세의 20%(연)	비과세 (BOT는 과세)
사업소세	비과세	- 건축물 m ² 당 250월(연)	- 건축물 m ² 당 250월(연)	비과세

자료: 이규방, 송병록, 김민철, 「인프라시설에 대한 민자유치 종합대책」, 국토개발연구원, 1998.

주 : * 「지방세법」 제106조, 126조에 의하면 국가·지방자치단체에 귀속 또는 기부채납을 조건으 로 취득하는 부동산 등기에 대하여는 취득세, 등록세를 부과하지 아니함.

새로 도입되는 BOT방식은 기부채납 부가세를 면제받는 대신 재산관련세를 일부 부담 해야 함.

- 그런데 BOT방식에서는 기부채납 부가가치세를 면제하지만, 대신 재 산 관련세를 운영기간 중에 부담해야 함.
- BOT방식일 경우는 아직 시행이 되지 않았으므로 BOO방식과 BTO방식을 비교해 보면 BOO방식은 취득, 등록세와 재산세를 부 담함.
- 이를 BTO와 비교하면 불변금액으로는 BOO(BOT)방식이 조세부 담이 크지만, 현재가치로 환산해 보면 BTO방식이 부담이 더 큼. 즉 현금흐름법에 의해서 보면 BTO가 세제상 불리한 조건임.
- 그렇지만 만약 BTO방식에서 기부채납 부가세를 면제하게 되면 BOT보다 세제상에서는 BTO가 유리해짐. 다만 BOT방식일 경우 에는 최종적으로 국가에 기부하기 때문에 취득, 등록세를 부담하 지 않게 되고, 재산세도 운영기간 중에만 납부하는 것이기 때문 에 그 부담이 경감되는 요소가 있음.

<표 3>

BTO방식과 BOT방식의 조세효과 비교

(단위 : 억원)

구분	기부채납부가세	취득.등록세	재산세 등	합계	현재가치
BTO	44,768	0	0	44,768	41,726
BOO	0	23,132	32,737	44,869	26,210

이태호(1998), “프로젝트 파이낸싱과 세무전략”, 「IMF 시대의 프로젝트-창출파이낸싱-관리」, PROMAT · 98 정기 심포지움 논문집, (사)한국프로젝트관리기술회

건설업 생산요소에 대한 종과세 : 비업무용 부동산 종과세

건설업은 생산요소인 토지를 비업무용으로 판정받을 경우 각종 종과세 조치를 당함.

- 건설산업의 특성을 무시한 각종 세금 및 부담금 제도가 있음. 이로 인해 건설업의 수익성이 크게 떨어지고 있음. 이러한 예로 대표적인 것이 비업무용부동산에 대한 종과세 조치와 각종 부담금 문제를 들 수 있음.
- 건설업체는 일정기간 동안 건설을 하지 않을 경우 보유한 부동산이 비업무용 부동산으로 판정받고 이에 따른 세제상의 불이익을 받음.
 - 취득단계에서는 「지방세법」 제112조에 따라 취득한 부동산이 비업무용으로 판정되면 취득세의 5.0배를 종과함(일반은 2%, 비업무용은 10%).
 - 보유단계에서는 ① 비업무용부동산가액에 상당하는 차입금에 대하여 지급이자 손금에 불산입되며, ② 비업무용부동산의 유지·관리에 소요되는 비용도 손금불산입됨. 또한 ③ 종합토지세에서 합산과세되어 종과됨.
 - 매각단계에서는 「조특법」에 의한 특별부가세의 비과세, 감면규정의 적용이 배제됨.
- 그런데 법에 따라 비업무용 판정기간이 다르게 규정되어 운영상의 혼란을 초래함.
 - 「법인세법」에서는 보유기간이 취득한 1년~2년이지만, 「지방세법」에 의하면 3년~4년으로 규정되어, 동일한 사항에 대한 법 조항이 상이하게 적용되고 있음.

- 이로 인하여 양 규정기간 사이에 법인세 규정의 불이익을 감수하고 토지를 보유하는 등 운영 상의 혼란을 초래함.

<표 4> 비업무용 부동산의 범위

법인세법	지방세법
부동산을 취득한 후 1년(건축물 또는 시설물이 없는 토지의 경우는 2년) 이내에 도시계획법에 의한 도시계획의 변경 등 정당한 사유 없이 당해 법인의 고유업무에 직접 사용하지 아니하는 부동산(「법인세법시행규칙」 제18조의 2)	<ul style="list-style-type: none"> - 토지를 취득한 날부터 3년(주택의 건설·공급 또는 임대를 목적사업으로 하는 법인이 주택건설을 목적으로 취득한 토지는 4년) 내에 정당한 사유 없이 목적사업에 직접 사용하지 아니하는 토지 - 토지를 취득한 후 목적사업에 직접 사용한 날을 합한 기간이 2년을 초과하지 아니한 토지로서 취득일부터 5년 내에 정당한 사유 없이 매각한 토지(「지방세법 시행령」 제84조의 4)

- 98년 「법인세법」 개정시 비업무용부동산의 판정기준을 면적기준, 주업기준 등에서 사실상 업무의 이용 여부에 의해 판정하는 것으로 단순화함. 이로 인해 오히려 판정 기준이 자의적으로 될 가능성을 갖게 되었음. 반면 판정기간에 대해서는 종전과 동일한 상태임.

비업무용이라는 개념이 모호함으로 인해 법 운영의 자의성이 큼. 또한 건설업의 생산요소에 대한 투자를 촉진한다는 점에서 비업무용 조항을 폐지하는 것이 바람직함.

- 이처럼 법률에 따라 비업무용 판정의 기준을 달리하거나 판정기준을 모호하게 하는 것은 법 운영의 자의성을 크게 한다는 점에서 바람직하지 못함. 좀 더 근원적으로는 건설업의 특성상 토지를 보유하는 것을 비업무적인 것으로 보는 것 자체가 문제가 있음.
- 따라서 건설업의 생산자원인 토지 보유에 대해서는 타산업과 달리 생산요소의 보유라는 점에서 비업무용 토지의 개념을 적용하는 것을 폐지하고, 실질적인 토지보유에 의해 발생하는 소득에 과세하는 방식으로 전환하는 것이 바람직함.

건설업 생산과정에 대한 중과세 : 각종 개발부담금

- 다른 산업에 비해 생산과정에 큰 부담을 주는 것으로 개발사업 시행에 따른 각종 부담금이 있음.
- 이러한 부담금에는 개발부담금, 과밀부담금, 택지초과소유부담금(98년 폐지), 교통유발부담금, 농지전용부담금, 대체농지조성비, 대체초지조성비, 산지전용부담금, 대체조림비, 학교용지부담금 등이 있음.
- 이러한 각종 개발관련 부담금의 규모를 보면 지난 몇 년간 지속적으로 확대되어 왔음.

<표 5>

개발관련 부담금 징수규모

(단위 : 억원)

연 도 부담금	1992 ~ 1993	1994	1995	1996	1997
개발부담금	727	1,503	1,291	3,213	5,672
택지초과소유부담금	4,544	2,870	2,583	1,993	1,595
농지전용부담금	1,548	2,441	2,521	3,150	3,735
산지전용부담금	793	879	772	586	579
농지조성비	2,413	1,451	1,975	2,005	2,609
대체조림비	275	199	214	219	322
대체초지조성비	9	13	13	21	19

자료: 손원익, 「준조세의 실태와 정책방향」, 한국조세연구원, 1998.

- 그런데 IMF 사태 이후 건설경기가 급락하자 정부는 개발사업에 대한 부담을 경감시켜 주기 위해 이러한 부담금을 덜어주는 조치를 취함.
- 1999년까지 한시적으로 개발부담금을 면제하고, 2000년부터는 개발부담금의 부담률을 개발이익 50%에서 25% 수준으로 낮춤. 납부 연기기간도 현행 1년에서 3년으로 연장함.
- 일정 규모 이상의 토지취득시 소유자에게 부담시키던 택지초과소유부담금을 폐지함.

개발과정에서의 부담금은 조세제도가 아니라 부담금 제도로 운영됨으로써 부과 대상 및 기준에 많은 논란을 초래함.

- 이러한 개발관련부담금은 건설업체가 민간개발사업을 수행할 경우 비용증대를 가져와 궁극적으로는 최종수요자의 큰 부담으로 작용함.
- 개발사업자들에게 설문조사한 바에 따르면 주택개발의 경우 사업비에서 각종 부담금이 차지하는 비율이 20~50%라고 응답한 업체가 55.7%에 달함(방경식, “민간택지개발 활성화 방안”, 주택산업연구원, 1996).
- 그럼에도 불구하고 대부분이 조세 제도가 아닌 부담금 제도로 운영됨으로써 부과대상 및 기준에서 많은 논란을 야기함.
- 예컨대 농지전용부담금과 대체농지조성비, 산지전용부담금과 대체조림비 등은 동일한 부과대상에 대하여 수익자부담금 원칙과 원인자부담금 원칙에 의해 이중으로 과세함.
- 개발부담금의 경우는 미실현 이익에 대한 부과로서 명확한 기준 제시가 필요하며, 양도소득세 등과 통합 과세할 필요성이 존재함.

결 론

- 이상과 같이 건설업의 세금부담은 두 가지 차원에서 문제가 있음. 첫째 조세지원면에서 타산업, 특히 제조업과 형평성에 문제가 있음. 둘째 건설업은 제조업에서는 부담하지 않는 세 부담을 생산투입요소나 생산과정에서 하고 있음.
- 조세지원면에서 보면 경영애로 중소기업, 투자, 기업 구조조정, 중소기업 창업지원, 벤처기업 육성, 부가가치세 등 광범위한 영역에 걸쳐 제조업에 비해 그 혜택의 범위가 좁게 설정됨.
- 나아가 제조업에는 없는 생산요소에 대한 중과세(비업무용 부동산에 대한 중과세 조치), 그리고 생산과정에서의 각종 부담금의 부과(개발부담금 등)로 인하여 생산의욕이나 수익성에 심각한 불이익을 초래하고 있음.
- IMF 사태 이후 일부 분야에서 건설업의 경기부양을 위해 지원조치를 취하고 있지만, 현재까지 그 효과면에서는 의문이 있음.

건설업은 첫째 제조업과
비교하여 조세지원
제도가 미비하고,
둘째 제조업에서는
부담하지 않는 생산요소와
생산과정에 대한
중과세를 당하고 있음.

- 이러한 불공평한 세제구조는 한편으로 균형있는 산업발전을 저해하는
것일 뿐 아니라, IMF 시대에 고용효과가 뛰어나고, 생산유발효과가
큰 건설산업의 성장에 장애를 일으켜 경기회복을 더디게 하는 것임.
- 즉 제도간 불균형으로 산업의 효율성과 성장성에 모두 문제를 발생시
키는 것임. 따라서 제조업에 대한 건설업의 세제지원 제도의 불공평
성을 회복시키는 것은 산업간 불균형을 해소하는 것일 뿐 아니라 건
설업의 성장을 통해 고용과 생산유발효과를 극대화시킬 수 있는 방안
임.