

공기업 특성이 조세부담에 미치는 영향

-정부지원금 및 경영평가를 중심으로-

The Impact of State-Owned Enterprise Characteristics on Tax Burden

-Focusing on Government Subsidy and Government
Management Evaluation-

이 남 령*
Lee, Nam-Ryoung
유 승 원**
YU, Seung-Won

목 차

- | | |
|--------------------|----------|
| I. 서론 | IV. 연구설계 |
| II. 조세부담에 대한 일반 이론 | V. 실증분석 |
| III. 가설의 설정 | VI. 결론 |

본 연구는 공공기관 정보공개 시스템인 ‘알리오’에서 제공하는 2010년-2014년 기간 동안의 재무자료를 이용하여 공기업 특성이 조세부담에 미치는 영향을 살펴보았다. 공기업이 사기업과 다른 점은 공공성 및 정부의 개입 또는 통제에 있다. 그러나 공공성은 기업성과 구분하여 통계분석하기 어려운 점이 있어 정부의 개입 또는 통제 요소로서 정부의 공기업에의 지원 및 경영평가 시행 여부를 중심으로 조세부담에 미치는 영향을 분석하였다. 종속변수인 조세부담에 대한 회피변수로 유효법인세율과 현금유효법인세율을 이용하여 정부

투고일 : 2016. 8. 30. / 심사외뢰일 : 2016. 9. 20. / 게재확정일 : 2016. 10. 13.

* 1저자, 한국항공대학교 경영학부 부교수
Associate Professor, Business School, Korea Aerospace University

** 교신저자, 경찰대학교 행정학과 조교수
Assistant Professor, Public Administration Department, Korean National Police University

지원금, 경영평가대상 여부가 조세에 미치는 영향을 살펴본 결과, 첫 번째 정부지원금은 공기업 조세부담에 영향을 미칠 것이라는 가설에 대해서는 정부지원금을 많이 받는 공기업의 조세부담률이 낮은 것으로 나타났는데, 종속변수가 유효법인세율인 경우와 현금유효법인세율인 경우 모두에서 확인되었다. 두 번째로 경영평가대상 공기업은 조세부담을 회피하지 않을 것이라는 가설도 종속변수가 유효법인세율인 경우에서 확인됨에 따라 본 논문의 두 가지 가설 모두가 지지되었다.

[주제어] 공기업, 조세회피, 정부지원, 정부경영평가

I. 서론

2012년 말 기준 대한민국 공기업¹⁾의 부채는 513.5조 원에 이른다. 물론 2015년 지방핵심도시로 이전을 마친 공공기관들이 경영혁신을 위한 노력을 기울이며 부채문제가 개선되고 있긴 하지만 과도한 부채 문제와 함께 방만 경영으로 인한 누적적인 영업손실이 문제가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘세금을 내 돈처럼’ 여기며 성과급잔치를 벌임으로 많은 질책을 받고 있는 공기업들은 조세납부의 측면에서도 그리 투명하지 않은 것으로 보여지고 있다. 2013년 중에는 산업통상자원부 산하 11개 공기업과 공공기관이 해외에 76개의 페이퍼컴퍼니를 이중 52곳은 조세회피처로 분류된 곳에 세워진 것으로 논란이 된 바도 있다. ‘최근 10년간(2005-2014) 연도별 공공기관 세무조사 건수 및 추정세액 현황’에 따르면, 총 175건의 공공기관에 대한 세무조사를 실시한 결과 1조7천5백13억 원을 추징한 것으로 드러났다.²⁾ 공공기관의 탈세가 나날이 증가하자, 정부는 2015년 4월부터 공공기관에 대한 탈세 정보를 공개하기로 결정한 뒤 지금까지 확인된 공기업만 27곳, 추징세액만 무려 2천8백억여 원에 달한다고 한다. 공공기관들은 매출누락, 보상금 등에 대한 수익을 인식하지 않는 수법이나, 감가상각비와 같은 비용의 과대책정 등 일반 기업들이 사용하는 수법과 유사하게 탈세행위를 하고 있었다. 2015년 7월에는 한국마사회가 대규모의 조직적 탈세를 시도한 의혹이 있다고 신고된 바 있다.

하지만, 국세청은 국세기본법상 비밀유지조항을 근거로 공공기관을 개별납세자로

1) 여기서 말하는 공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 말하는 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)에 해당하나 이들을 통상적으로 공기업으로 부르는 관행을 좇아 본 연구도 공공기관이 아닌 공기업으로 칭하고자 한다.

2) 고승주, “역대 최대치에 달한 공공기관 탈세, 입 다문 국세청”, NIN, 2015.9.4., <<http://www.intn.co.kr/news/articleView.html?idxno=486929>> 참조.

취급해 각 기관별 추정세액과 추정사유를 공개하지 않고 있다.³⁾ 이에 공공기관에 대한 세무조사 결과 등을 공공기관의 경영정보시스템인 ‘알리오’를 통해 공시하도록 해 국민의 알 권리를 보장하고 공공기관의 불법적인 탈세를 방지하는 각 법률의 개정안이 발의되었고, 이에 국세청장은 조세 포탈 혐의가 있는 공공기관의 상세내역은 기획재정부의 공공기관 ‘알리오’ 시스템을 통해 확인할 수 있게 하겠다고 발표하였다.

공기업이건 사기업이건 기업의 종류와 형태를 막론하고 기업들은 조세부담을 최소화하고자 하는 유인을 가지고 있을 것이다. 사기업에 대한 연구는 다양한 이슈와 연관지어서 활발하게 진행되고 있지만, 공기업에 대한 연구는 자료접근의 문제 등의 이유로 사기업에 대한 연구에 비해 활발하게 진행되지 못하고 있는 실정이다.

본 연구는 공기업이 사기업과 구분되는 대표되는 특징 중 통계처리가 가능한 사항을 추출하여 그것이 공기업의 조세부담에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 공기업이 사기업과 차이가 나는 것은 공기업의 공공성을 견지하거나 제고하기 위해 정부가 개입 또는 통제하는 것에 있을 것이다.⁴⁾ 이때 공기업이 가지는 특징인 공공성과 기업성⁵⁾ 중 공공성을 분리하여 별도의 지표로 생성하여 분석하면 좋을 것이나 해당 작업은 지난하고 아직까지 성공적인 연구물이 도출되지 않은 것으로 여겨진다. 따라서 정부의 개입 또는 통제를 중심으로 공기업의 특징을 살펴보는 것이 현실적인데 이때 다음의 두 가지 사항에 주목할 수 있다.⁶⁾

첫째, 공기업은 사기업과 달리 정부지원을 받는다.⁷⁾ 출연금 또는 보조금 등의 명목으로 정부정책을 지원하는 사업비 또는 기관 운영비로 지원받고 있다. 정부지원을 많이 받는 공기업은 그만큼 정부의 지배를 많이 받고 정부에 종속되어 있다고 말할 수 있고, 이러한 공기업은 국가세금을 정상적으로 납부하는 것이 상식에 부합할 것이다. 그러나 반대로 이러한 공기업이 회계처리의 빈틈을 이용하거나 정부의 우산 속에서 조세부담을

3) 탈세 사실이 드러난 공기업이 전체의 10분의 1도 안된다고 하는 점을 감안하면 탈세 규모는 이보다 더 많을 것으로 예상. 조슬기, “공공기관도 탈세?... 드러난 추정세액만 ‘2,800억’”, SBS CNBC, 2015.8.19., <http://myssing.com/cnbc-ssing/news_center_view.jsp?gid=10000752896&pageNo=1&date=20150819&cs_type=0&stxt=null&n_type=4> 참조.

4) OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, 2005, pp.7-8; pp.11-13; pp.17-21.

5) *ibid.*

6) 두 가지 사항 이외에 정부(공공기관) 지분율을 들 수 있으나 해당 지분율이 수년에 걸쳐 변화되지 않아 통계변수로서 의미가 크지 않고, 지분율과 상관없이 정부가 예산, 인사권 등에서 공기업에 실질적인 지배력을 행사하고 있어 정책적인 의미 또한 크지 않아 본 연구의 분석 대상에서 제외하였다.

7) 부실기업에 대한 구제금융 등 일시적인 정부지원은 여기서는 배제한다.

회피하는 경우도 배제할 수 없다. 관련된 이론과 실증분석을 통해 이를 검증하는 것은 의미가 있을 것이다.

둘째, 공기업은 관련 법령에 근거하여 매년 정부에 의해 경영평가를 받고 있다. 공기업의 중기전략, 인사·노무관리, 재무관리 등의 제반 경영관리에 대한 사항과 주요사업을 대상으로 교수, 회계사 등이 중심이 된 경영평가단에서 정량적 방법과 정성적 방법을 혼용하여 평가를 하고 있다.⁸⁾ 경영평가는 사기업에서는 찾아보기 어려운 현상으로서 공기업의 공공성과 기업성을 복합적으로 평가하기 위해 설계된 제도이며 정부의 통제 및 관리가 강하게 반영되어 있는 제도 중 하나이다.⁹⁾ 따라서 정부의 평가를 받는 공기업이 납세의무를 성실히 이행하는 것으로 예측할 수 있다. 그러나 과연 그러할지, 관련된 이론과 실증분석을 통해 확인해 보고자 한다.

본 연구는 서론에 이어 조세부담에 대한 일반 이론, 가설, 연구 설계, 실증분석 및 결론의 순서로 진행한다.

II. 조세부담에 대한 일반 이론

조세부담에 대한 이론은 공기업보다는 일반 사기업에 대한 연구가 주를 이룬다. 그러나 본 연구는 공기업의 조세부담에 대한 연구인만큼 공기업에도 동시에 적용될 수 있는 사항을 중심으로 일반이론을 소개하고자 한다.

기업 등 기관의 경영진에게는 이익은 높이고 동시에 과세소득은 낮추는 등 조세부담을 줄이고 싶어 하는 유인이 있다.¹⁰⁾ 기관이 조세부담을 감소시키는 행위에 대해서는 조세회피(tax avoidance), 공격적 조세전략(aggressive tax strategy)이나 절세(tax savings), 탈세(tax evasion) 등의 용어 등이 혼용되어 쓰이고 있다. 또한 조세피난(tax shelter) 행위까지 포괄한다.¹¹⁾ 일반적으로는 기업이 조세부담을 감소시키는 행위에 대해서 적법성 여

8) 일부 기관은 기획재정부에 의해 평가를 받고 일부 기관은 소관 중앙행정기관에 의해 평가를 받고 있다.

9) 유승원, “공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로”, 한국행정학보 제48권 제1호, 한국행정학회, 2014, 339쪽.

10) Scholes, M. and Wolfson, M., *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1992, pp.2-3.

11) Desai, M., Dharmapala, D., “Corporate Tax Avoidance and firm value”, *Review of Economics and Statistics Vol.91 No.3*, MIT Press, 2009, pp.537-539.

부에 따라 조세회피(tax avoidance)와 탈세(tax evasion)로 구분하지만, 실질적으로 합법적인 절세인지 불법적인 탈세인지에 대한 구분은 쉽지 않고, 세무당국 조차도 특정 경우에 대해서 정확한 결론을 내리지 못하는 경우도 종종 있다.¹²⁾

이렇듯 기업이 조세를 감소시키는 행위에 대해서는 다양한 용어들이 혼용되고 있지만 일반적이고 포괄적인 의미에서 가장 많이 통용되고 있는 조세부담에 대한 광의의 정의는 외형적(혹은 명시적) 조세(explicit tax)의 감소를 의미한다.¹³⁾ 즉, 외형적인 조세비용 감소에 영향을 줄 수 있는 모든 거래를 반영하는 것이다. Scholes 등¹⁴⁾은 효율적인 세무전략은 외형적 조세 뿐 아니라 암묵적 조세까지 포함해야 하고 조세비용 및 비조세비용(Non-tax cost)까지 고려해서 수립되어야 한다고 했다. 많은 연구들에서 ‘공격적 조세’에 대해 기업 등 기관의 조세부담을 줄이는 것을 목적으로 하는 모든 거래를 포함한다는 Slemrod¹⁵⁾의 정의를 채택하고 있고, 본 연구에서도 그러한 정의에 따라 공기업이 부담하는 조세에 대해 관측해 보기로 한다.

기업 등 기관들이 다양한 방법으로 조세를 회피하고 있는 이상 기관의 투명한 조세에 대한 해결방안은 과세당국과 학계에서 함께 계속적으로 해결해야 할 과제임이 분명하다. 따라서 조세부담의 회피에 대해서는 다양한 이슈와 연결해서 수많은 연구가 진행되어 오고 있는데, 최근 관심을 받고 있는 대표적인 맥락은 대리인 비용과 관련한 연구¹⁶⁾와 기업지배구조와 관련한 연구¹⁷⁾다.

Dunlop¹⁸⁾은 좋은 지배구조가 주주의 이익을 보호해 주고 대리인 비용의 발생문제를

12) Slemrod, J. and Yitzhaki, S., “Tax avoidance, evasion, and administration”, *Handbook of public economics Vol.3 chapter22*, Elsevier, 2002, pp.1428-1429.

13) Dyreng, S., Hanlon, M. and Maydew, E., “Long-run corporate tax avoidance”, *The Accounting Review Vol.83 No.1*, American Accounting Association, 2008, pp.32-34; Hanlon, M. and Heitzman, S., “A review of tax research”, *Journal of Accounting and Economics Vol.50 Issues2-3*, Elsevier, 2010, p.137.

14) Scholes, M.S., M.A. Wolfson, M. Erickson, E.L. Maydew, and T. Shevlin, *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*, Prentice Hall, 2002, pp.11-12.

15) Slemrod, J., “The economics of corporate tax selfishness”, *National Tax Journal Vol.57 No.4*, National Tax Association, 2004, p879.

16) *ibid.*, p.882; Chen, K. -P. and Chu, C., “Internal control vs. external manipulation: A model of corporate income tax evasion”, *RAND Journal of Economics Vol.36 No.1*, Wiley-blackwell, 2005, pp.152-154; Crocker, K. J. and J. Slemrod, “Corporate tax evasion with agency costs”, *Journal of Public Economics Vol.89 No.9*, Elsevier, 2005, pp.1597-1598.

17) Desai, M., Dyckm I. and Zingales, L., “Theft and taxes”, *Journal of Financial Economics Vol.84 No.3*, Elsevier, 2007, pp.592-595.

18) Dunlop, A., *Corporate governance and control*, CIMA Publishing, London, 1998. 참조.

줄일 수 있다고 했다. 따라서 대부분의 조세부담의 회피 행위에 대해서는 부정적인 시각이 지배적이지만 좋은 지배구조를 가진 기관의 경우 긍정적인 관점에서 적극적 조세전략으로 평가되는 경우도 있다. 지배구조와 관련하여 외국인 지분율, 지배주주지분율, 기관투자자 지분율 등이 조세회피와 상관관계가 있음이 보고되었다.¹⁹⁾ 또한 이사회 내 사외이사의 비율도 조세회피 감소에 영향을 주고,²⁰⁾ 감사위원회의 독립성, 전문성 및 활동성 등도 조세회피 감소에 역할을 하고 있음이 알려진 바 있다.²¹⁾ 그리고 조세회피 성향이 있는 기관이더라도 좋은 지배구조를 가졌다면 오히려 기업의 조세회피가 주주의 부를 증가시킬 수 있다는 것이 확인되기도 했다.²²⁾

최근 들어 기업 등 기관의 사회적 책임활동과 조세를 연결시킨 연구들도 활발하게 진행되고 있는데 일반적으로 사회적 책임활동이 활발할수록 조세회피 성향은 적다는 결과를 보이고 있다.²³⁾ 이는 지배구조와 마찬가지로 사회적 책임활동을 적극적으로 하는 기관의 경우 대리인 비용을 낮출 수 있다고 평가되기 때문에 적극적 조세전략을 취하더라도 이에 대해 시장에서 긍정적으로 바라보고 있음을 증명하는 것이다. 국내기업을 대상으로 한 연구에서도 사회적 책임활동과 조세회피 간에 음(-)의 상관관계가 있음이 확인되었다.²⁴⁾ 한편 Dean²⁵⁾은 활발한 사회적 책임활동을 통해 좋은 이미지를 확보한 기관의 경우 탈세에 대한 타격이 더 크다고 했다.

-
- 19) 박종국/홍영은, “조세회피와 외국인 지분율”, 세무학연구 제26권 제1호, 한국세무학회, 2009, 106-107쪽; 강정연/김영철, “조세회피와 소유구조”, 세무학연구 제29권 제2호, 한국세무학회, 2012, 39-40쪽.
- 20) Lanis, R. and Richardson, G., “The effect of director composition on corporate tax aggressiveness”, *Journal of Accounting and Public Policy Vol.30 No.1*, Elsevier, 2011, pp.52-53.
- 21) 금보라/권순창, “감사위원회 특성이 조세회피에 미치는 영향”, 국제회계연구 제54집, 한국국제회계학회, 2014, 199쪽.
- 22) Lisowsky, P., “Seeking shelter: Empirically modeling tax shelters using financial statement information”, *The Accounting Review Vol.85 No.5*, American Accounting Association, 2010, p1705.
- 23) Grant R., and Roman L., “Corporate Social Responsibility and Tax Aggressiveness: An empirical analysis”, *Journal of Accounting Public Policy Vol.31 No.1*, Elsevier, 2012, pp.89-90.
- 24) 기은선, “기업의 사회적 책임활동이 조세회피 및 조세회피에 대한 시장반응에 미치는 영향”, 세무학연구 제29권 제2호, 한국세무학회, 2012, 124-127쪽.
- 25) Dean, D., “Consumer Reaction to Negative Publicity: Effects of a Corporate Reputation, Response, and Responsibility for a Crisis Event”, *Journal of Business Communication Vol.41 No.2*, SAGE Publications, 2004, pp.198-199.

Ⅲ. 가설의 설정

조세부담을 줄이고자 하는 유인은 공기업도 마찬가지다. 최대규와 이동연²⁶⁾은 공공기관이 법인세 과세대상 소득의 산출 및 고유목적사업준비금의 설정 및 환입 등을 일괄하여 결산시점에서 수행하고 집행 및 사용실적 등에 대한 증빙자료를 체계적으로 관리하지 않아 법인세 등 조사과정에서 불필요한 오해와 마찰을 초래할 수 있고 정상적인 과세대상 소득임에도 불구하고 법인세 부담을 회피하려는 유인이 존재할 수 있음을 보고하였다. 또한 현행 법인세법상 공공기관의 수익사업과 비수익사업의 구분에 대한 기준이 불명확하여 정확한 법인세과세표준의 산출이 어려울 뿐만 아니라 기회주의적인 유인이 작용한 자의성이 개입될 소지가 있음이 보고된 바 있다.²⁷⁾ 조세회피의 위험성을 확인한 연구로서 이병산과 정재현²⁸⁾은 과세관청이 기업의 조세회피를 탈세로 판정할 경우 주가하락, 최고경영자의 명성훼손, 형사 처분에까지 이를 수 있다고 보고한 바 있다.

한편 중국 내 공기업들이 경제에서 절대적인 비중을 차지하는 만큼 중국기업을 대상으로 한 연구가 많이 이루어지고 있다.²⁹⁾ 중국은 90년대 이후 개방과 개혁으로 많은 수의 공기업이 파산하거나 민영화함으로써 2010년 기준 중국 공기업과 민영기업의 비율은 22:78로 공기업 수는 많이 줄고 있지만 공기업들은 여전히 세금혜택이나 자금지원 등의 부문에서 절대적으로 유리한 환경에 놓여있다. 중국 공기업과 관련된 다양한 이슈에 대해 연구가 이루어지고 있는데, 공기업이 세금에 대해 얼마나 민감한지에 대해서는 상반된 견해들이 있고 이에 대한 실증분석결과 역시 상반되게 나타나고 있다.³⁰⁾ 중앙정

26) 최대규/이동연, “공기업·준정부기관 회계기준의 문제점과 개선방안”, 정부회계연구 제6권 제2호, 한국정부회계학회, 2008, 15-20쪽.

27) 김기열/변영선, 비영리법인 회계와 세무 실무, 삼일회계법인 삼일인포마인, 2008, 20-34쪽.

28) 이병산/정재현, “기업의 조세회피행위 여부에 따른 시장반응”, 세무학연구 제25권 제1호, 한국세무학회, 2008, 140-168쪽.

29) 중국 국영기업 수는 은행, 호텔, 정유, 항공부문 등을 포함해 총 15만 5000여개에 이르지만 중국 경제 전문가들은 중국 경제성장 둔화하는 핵심 원인 중 하나로 국유기업의 효율 저하를 꼽고 있다. 중국 국유기업의 자기자본이익률(ROE)은 2006년만 해도 약 15%로, 중국 민간기업(20%)과 큰 차이가 없었지만, 2013년에는 11.6%로 민간기업(25.6%)의 절반에도 미치지 못했다. 이용성, “‘경제성장 둔화 주범’ 공기업 개혁에 팔 걷어붙인 중국”, 조선Biz, 2015.9.14., <http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/09/14/2015091401010.html> 인용.

30) Wei Cui, “Taxation of State Owned Enterprises: A Review of Empirical Evidence from China”, Forthcoming in Benjamin Liebman and Curtis Milhaupt (Eds.), *Chinese State Capitalism and Institutional Change: Domestic and Global Implications*, Oxford University Press, 2015, pp.115-120.

부가 소유하고 있는 중국의 중앙 공기업들은 사기업에 비해 다소 낮은 유효법인세율을 보이고 있었고, 지방 공기업의 경우 사기업이나 중앙 공기업에 비해 높은 유효법인세율을 보이고 있었다.³¹⁾ 이 연구결과와는 다르게 중앙 공기업과 사기업 간 유효법인세율의 차이를 발견하지 못한 경우도 있었다.³²⁾ 또한 Shevlin 등³³⁾은 1999년부터 2004년까지 중국의 기업들을 대상으로 기업들이 세금절감을 위해 세금혜택이 있는 지역에 위치한 자회사에 소득이전을 하는지 살펴보았는데, 공기업과 사기업의 소득이전에서 큰 차이를 발견하지는 못했다.

공기업이 정치적 연결성이 있는 경우 세금절감 혜택이 있음이 증명되기도 했다.³⁴⁾ Zhang 등³⁵⁾은 중국기업을 이용해서 정부 피라미드 구조가 공기업 조세회피에 미치는 영향을 살펴보았는데, 정부 피라미드 구조(state-pyramidal layers)³⁶⁾가 유효법인세율과 유의한 음(-)의 상관관계가 있음을 확인하였다. 즉 정부에 의해 형성된 다단계 피라미드 구조가 공기업의 세금부담을 줄여주는 것으로 시사하고 있었다.

본 연구에서는 공기업의 조세회피행태를 살펴보기 위해 공기업이 받은 정부지원금, 경영평가대상 여부를 변수로 이용하여 이들이 조세에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기로 한다. 먼저 정부지원금은 정부출연금, 국고보조금 등 정부 대행사업 및 관련법 등에서 정한 목적을 수행하기 위하여 정부로부터 자금을 충당하는 경우와 정부의 가격통제에 따른 차액 보상 등이 이에 해당한다. 즉 정부지원수입은 공공기관의 자체수입과 구분되는 정부보조로서 정부는 이를 통해 공공기관 운영을 지원한다. 정부지원금액은 통상적으로 한국의 ‘공기업·준정부기관 회계기준’ 제44조에 의해 영업이익으로 회계처리하고 있다. 박원과 김태영³⁷⁾은 국고보조금 비율이 높을 경우 국민들의 반감 등을 고려하여

31) Cao S., Liu, Z. and Zhang S., “Fiscal decentralization, local government competition and effective tax rates of listed companies”, *World Economy* 4, 2009, pp.75-80.

32) Liu, X. and Li, X., “Pyramidal structures, tax burdens and enterprise value: value based on local SOEs”, *Management World* Vol.8 No.1, 2012, pp.195-102.

33) Shevlin, T., T. Tang, and R. Wilson, “Domestic income shifting by Chinese listed firms”, *Journal of American Taxation Association* Vol.34 Issue1, American Accounting Association, 2012, pp.3-25.

34) Adhikari, A., Derashid, C., Zhang H., “Public policy, political connections, and effective tax rates: Longitudinal evidence from Malaysia”, *Journal of Accounting and Public Policy* Vol.25 No.5, Elsevier, 2006, pp.580-590; Faccio, M., “Politically Connected Firms”, *American Economic Review* Vol.96 No.1, American Economic Association, 2006, pp.370-380.

35) Zhang, M., L. Ma, B. Zhang and Z. Yi, “Pyramidal Structure, Political Intervention and Firms’ Tax Burden: Evidence from China’s Local SOEs”, *Journal of Corporate Finance* Vol.36, Elsevier, 2015, pp.16-20.

36) 피라미드 구조란 다단계의 구조를 통해 위에서 아래로 통제하는 형태를 의미한다.

경영성과에 대한 부담으로 이익을 상향조정한다는 것을 검증하였다. 한편 국고보조금은 과세대상 소득에 포함시키는 것이 원칙이지만, 정부지원금(정부출연금 혹은 국고지원금)에 대한 법인세 과세이연은 조세특례제한법(조세특례법 제10조의2)과 법인세법(법인세법 제36조)에서 이원화되어 있다. 법인세법 제36조와 조세특례법 제10조의2에 규정된 국고보조금에 한하여 과세이연하거나 실제 국고보조금을 사용하는 사업연도에 익금산입하도록 과세특례를 인정하고 있다. 조세특례제한법은 열거된 국고보조금만 과세특례가 적용되나 법인세법은 보조금관리법에 근거한 국고보조금을 수령하였을 경우 모두 과세특례 대상이 될 수 있다(현행 대부분의 국고보조금은 보조금관리법에 근거하고 있음). 따라서 과세특례 규정이 적용되지 않은 국고보조금에 대해 부당하게 특례 규정을 적용해 과세소득을 축소신고 하여 조세부담을 감소시키는 사례가 종종 발생하고 있다. 공공기관들이 정상적인 과세대상 소득임에도 불구하고 법인세 부담을 회피하려는 유인이 존재할 수 있다고 보고된 바 있고,³⁸⁾ 현행 법인세법상 공공기관의 수익사업과 비수익사업의 구분에 대한 기준이 불명확하여 자의성이 개입되고 있음도 보고된 바 있다.³⁹⁾ 이에 정부지원금이 많은 기업의 경우 과세특례에 의해 이연이 허락된다면 자의성이 개입된 기회주의적 조세회피를 위해 최대한 과세를 유예할 유인이 충분히 있을 것이다.

하지만 이렇게 정부지원금이 많은 기업의 경우 조세회피에 대한 유인이 있을 것이라는 예측과 동시에, 반대의 상황도 예측해 볼 수 있다. 정부지원금이 많이 제공되는 공기업의 경우 지속적인 지원금 인상만 요구하면서 수익창출의 동기가 오히려 약화될 수 있고, 이는 도덕적 해이를 유발시키고 대리인 문제를 발생시킬 수 있다. 더욱이 공기업 방만 경영이 드러나면서 공기업 경영활동에 대한 관리·감독이 강화됨에 따라 정부지원금을 많이 받는 공기업의 경우 질책을 두려워해 오히려 조세회피를 하지 않을 수 있는 개연성도 존재할 수 있다. 이로써 조세회피에 적극적일 수도 소극적일 수도 있다는 양방향의 예측이 가능하며, 실증분석을 통해 검증할 필요가 있다. 이를 바탕으로 다음의 가설 1.을 수립한다.

가설 1. 정부지원금은 공기업 조세부담에 영향을 미칠 것이다.

두 번째로 경영평가대상 여부와 조세회피의 상관관계를 살펴보기로 한다. 공공기관의

37) 박원/김태영, “공기업과 준정부기관의 재무특성에 따른 경영성과와 이익조정에 관한 연구”, 한국세무회계학회지 통권 제36호, 한국세무회계학회, 2013, 36-40쪽.

38) 최대규/이동연, 앞의 논문, 15-20쪽.

39) 김기열/변영선, 앞의 책, 참조.

경영 효율성 및 서비스 품질 제고를 위해 1984년 공공기관 경영평가제도가 도입되었고, 수차례에 걸쳐 제도를 개편하면서 공공기관의 사회적 책임에 대한 평가 등을 강화시켰다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 지정된 공기업들은 정부 경영 평가시 사회적 책임 항목을 평가 받고 있고 ‘알리오시스템(Alio System)⁴⁰⁾을 통해 공공기관의 경영현황이 국민들에게 공개되고 있다.

공공기관 경영평가제도 운영의 성과에 대해서 실증분석이 진행되고 있으며, 몇몇 연구에서 그 효과가 검증된 바 있다⁴¹⁾는 1984년 경영평가제도의 도입 이후 2003년까지 20년 동안의 경영평가제도 성과를 평가했는데, 경영평가제도가 정부투자기관의 경영혁신 촉매 및 확산, 경영투명성 제고, 고객만족도 제고, 경영효율성 제고 등의 측면에서 긍정적인 성과를 창출했음을 검증했다. 박석희⁴²⁾는 경영평가가 공기업 조직역량에 미친 효과를 분석하였는데, 분석 결과에서 특히 경영평가를 통해 대리인 문제를 극복할 수 있음을 확인했고 전술하였듯이 공기업의 대리인 구조는 사기업과는 다른 구조를 가지고 있기 때문에 사전적 통제로 비효율성을 제거하기에는 한계가 있고⁴³⁾ 사후적 통제가 중요한데, 경영평가제도를 통해 사후적 성과관리제도로 개선되었음도 확인했다. 또한 김지영⁴⁴⁾은 경영평가제도가 공기업 생산성에 어떤 영향을 주는지 살펴본 결과, 대규모 공기업에서 부가가치와 노동생산성에 유의한 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인했다. 경영평가제도의 성과에 대한 선행연구들이 조세와 직접 관련된 것은 아니지만, 공기업의 전반적인 경영성과에 긍정적인 영향을 미치고 있음은 확인할 수 있다. 경영평가대상인 공기업의 경우 조세회피의 위험성에 의한 이미지 훼손에 민감할 것이기 때문에 조세 의무를 성실히 이행할 것이라 예상하고, 특히 경영평가제도 운영을 통해 대리인 문제가 개선된다면 자연적으로 기회주의적인 조세부담 회피행태도 감소될 수 있을 것이라 예상하면서 다음의 가설 2.를 수립한다.

가설 2. 경영평가대상인 공기업은 조세부담을 회피하지 않을 것이다.

40) www.alio.go.kr. 공공부문의 투명성 확보를 위해 2006년 12월부터 도입. 공공기관의 경영정보를 공개하는 시스템.

41) 유승원, 앞의 논문, 339쪽.

42) 박석희, “경영평가가 공기업 조직역량에 미친 효과분석: 차단된 시계열분석기법의 적용”, 서울행정학회·한국행정연구원 2006년 동계학술대회 발표논문집, 서울행정학회, 2006, 132-136쪽.

43) 김재홍, “공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구”, 한국경제연구원, 1991, 132-135쪽.

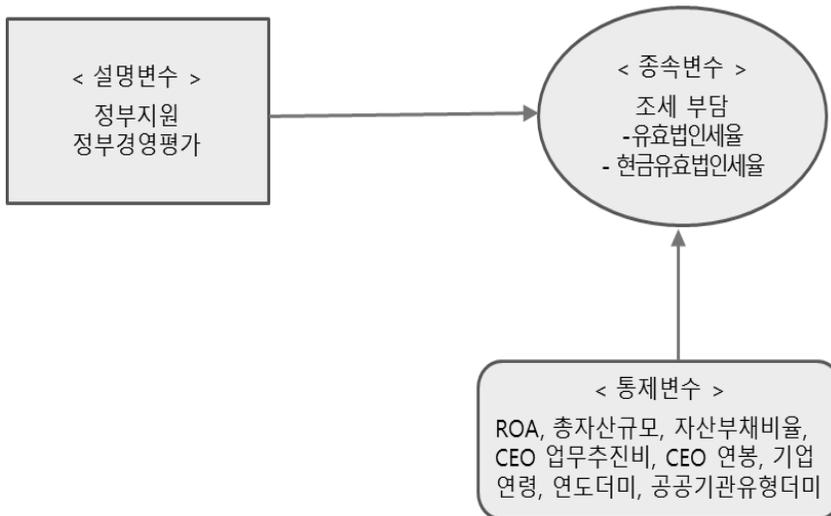
44) 김지영, “경영평가제도가 공기업 생산성에 미친 영향에 관한 분석”, 생산성논집 제27권 제3호, 한국생산성학회, 2013, 49-52쪽.

IV. 연구설계

1. 연구모형

이상의 이론과 가설을 바탕으로 <그림 IV-1>에서 본 논문의 연구모형을 제시하였다. 본 논문의 주요 관심사항은 공기업의 조세회피로 종속변수로는 유효법인세율과 현금유효법인세율을 이용하기로 한다. 공기업의 조세회피를 검증하는데 활용될 설명변수는 공기업의 정부지원금, 정부경영평가 대상여부다. 통제변수로는 공기업의 조세회피에 영향을 미칠 수 있는 변수로서, 기업규모, 부채비율, 총자산이익률(ROA), CEO 업무추진비, CEO 연봉, 기업연령, 연도 더미, 공공기관 유형 더미 등 8종이다. 이상의 변수에 대해 기초통계분석, 상관분석 및 회귀분석을 수행한다.

<그림 IV-1> 연구모형



2. 변수의 측정

2.1 종속변수

본 연구의 종속변수는 조세 회피이다. 조세회피에 대한 측정은 일반적으로 세무자료

가 공개되지 않기 때문에 회계자료를 이용해 대응치를 측정해 사용한다. 기존 연구들에서 많이 사용되는 측정치는 유효법인세율(Effective Tax Rate: ETR) 혹은 누적유효법인세율(Accumulated Effective Tax Rate),⁴⁵⁾ 현금유효세율(Cash Effective Tax Rate: CETR), 혹은 장기현금유효법인세율(Long-run Cash Effective Tax Rate),⁴⁶⁾ 회계이익과 과세소득의 차이(Book-Tax Difference),⁴⁷⁾ 한계세율(Marginal Tax Rate)⁴⁸⁾ 등을 포함한다. 이 중 유효법인세율(ETR)이 보편적으로 많이 사용되는 측정치인데,⁴⁹⁾ 세금에 덜 민감한 기업의 경우 세금절감에 대한 노력을 덜 기울이기 때문에 높은 유효법인세율을 보이고 있는 것이 일반적이다. 본 연구에서는 조세회피 종속 변수를 두 가지로 측정해서 이용하는데, 그 중 첫 번째 변수로 사용하는 것이 유효법인세율이다. 유효법인세율은 법인세비용을 법인세차감전순이익으로 나누어 이용한다. 이러한 측정방법은 회계이익과 과세소득의 영구적 차이에 대한 관측을 가능하게 해주고 적극적인 조세전략을 반영해 준다.⁵⁰⁾ 두 번째 종속변수로 현금유효법인세율(CETR)을 이용한다. 현금유효법인세율은 법인세납부액을 법인세차감전순이익으로 나눈 값을 이용한다. 본 연구에서는 ‘알리오’ 시스템에서

45) Ayers, B., Jiang, X. and Laplante, S., “Taxable income as a performance measure: the effects of tax planning and earnings quality”, *Contemporary Accounting Research Vol.26 No.1*, Wiley-blackwell, 2009, pp.20-33

46) Dyreng, S., Hanlon, M. and Maydew, E., op. cit., p.62.

47) Desai, M., Dharmapala, D., “Corporate Tax Avoidance and High-powered Incentives”, *Journal of Financial Economics Vol.79 No.1*, Elsevier, 2006, pp.146-149.

48) Shevlin, T., “Estimating corporate marginal tax rates with asymmetric tax treatment of gains and losses”, *Journal of the American Taxation Association Vol.11 Issue2*, American Accounting Association, 1990, pp.55-60; Graham, J., “Debt and the marginal tax rate”, *Journal of Financial Economics Vol.41 No.1*, Elsevier, 1996a, pp.43-70; Graham, J., “Proxies for the marginal tax rate”, *Journal of Financial Economics Vol.42 No.2*, Elsevier, 1996b, pp.189-200; Blouin, J., Gleason, L., Mills, L. and Sikes, S., “Pre-empting disclosure? Firms’ decision prior to FIN 48”, *The Accounting Review Vol.85 No.3*, American Accounting Association, 2010, pp.793-810; Graham, J. and Kim, H., “The effects of the length of the tax-loss carryback period on tax receipts and corporate marginal tax rate”, *National Tax Journal Vol.62 No.3*, National Tax Association, 2009, pp.415-420.

49) Lee, N. and Swenson, C., “Are multinational corporate tax rules as important as tax rates?”, *The International Journal of Accounting Vol.47 No.2*, Elsevier, 2012, pp.160-162; Markle, K., and Shackelford, D. A., “Cross-country comparisons of corporate income taxes”, *National Tax Journal Vol.65 No.3*, National Tax Association, 2012a, pp.495-510; Markle, K., and Shackelford, D. A., “Cross-country comparisons of the effects of leverage, intangible assets and tax havens on corporate income taxes”, *Tax Law Review Vol.65 No.3*, NYU School of Law, 2012b, pp.420-425; Richardson, G., and Lanis, R., “Determinants of the variability in corporate effective tax rates and tax reform: Evidence from Australia”, *Journal of Accounting and Public Policy Vol.26 No.6*, Elsevier, 2007, pp.695-700.

50) Chen, S., Chen, X., Cheng, Q., and Shevlin, T., “Are family firms more tax aggressive than non-family firms?”, *Journal of Financial Economics Vol.95 No.1*, Elsevier, 2010, pp.45-55.

제공하는 공기업의 실제 납부세액을 분자로 활용할 수 있었다. 한편 현금유효법인세율의 경우 분자는 실제법인세 납부액을 이용하는 반면 분모는 손익계산서 상 법인세차감전 순이익을 이용하기 때문에 분자와 분모 간에 발생할 수 있는 시차 대응 문제와 연도별 변동성 문제가 발생할 수 있다. 이에 Dyreng 등⁵¹⁾은 5년간의 누적현금유효법인세율을 통해 현금유효법인세율의 문제점에 대한 해결책을 제시했다. 그러나 장기증정치를 포함한 유효법인세율은 세무이익에 영향을 주는 모든 거래를 반영하고 있기에 절세, 효과적인 세무계획 등을 구분하지 못할 수도 있다.⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 장기 누적된 현금유효법인세율의 장점을 고려해 많은 연구들에서 이를 이용하고 있지만, 본 연구에서는 이용 가능한 표본기간이 5년밖에 안 된다는 점을 감안하여 단기현금유효법인세율을 이용하기로 한다.

2.2 설명변수

본 연구의 설명변수는 위에서 말한 두 가지 가설에 대한 사항이다. 첫 번째는 정부지원금에 log를 취한 값(GOV)이다. 이는 당해 연도에 해당 공기업이 정부로부터 받은 지원금(출연금, 보조금 등)을 말한다. 두 번째로 정부경영평가(EVALUATION)는 당해 연도에 해당 공기업이 기획재정부가 통제하는 정부경영평가 대상이면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다.

2.3 통제변수

알리오시스템에서 제공하는 데이터가 제한적이라 포함시킬 수 있는 변수에도 한계점을 가지고 있긴 하지만, 조세에 영향을 미칠 수 있는 일반적인 통제변수들과 공기업 특성을 고려한 통제변수들을 최대한 포함시켰다: 기업규모, 부채비율, 총자산이익률(ROA), CEO 업무추진비, CEO 연봉, 기업연령, 연도 더미, 공공기관 유형 더미 등 8종. 일반적으로 기업규모, 부채비율, ROA(총자산이익률) 등은 법인세에 영향을 줄 수 있는 대표적인 변수들로 이를 통제변수로 포함시킨다.⁵³⁾ 기업규모는 규모효과 통제를 위해

51) Dyreng, S., Hanlon, M. and Maydew, E., op. cit., p62.

52) 김학열/최미화, “기업의 사회적 책임활동에 따른 조세전략 및 현금보유 기업가치”, 2013년 한국국제회계학회 추계학술발표대회 논문집, 한국국제회계학회, 2013, 330-342쪽.

53) Dyreng, S., Hanlon, M. and Maydew, E., op. cit., pp.65-75.

포함시키고, 기말총자산의 자연로그값을 이용한다. 기업규모와 관련해 우선, 기업의 규모가 클수록 규모의 경제에 입각해(정치력 이론, Political power theory),⁵⁴⁾ 적극적인 조세 전략을 수립할 수 있기 때문에 양(+)⁵⁵⁾의 상관관계를 예상할 수 있다. 혹은 정치적 비용 이론(Political cost theory)⁵⁶⁾에 근거해 소극적인 조세전략을 선택하는 경우에는 음(-)의 상관관계가 나타날 수도 있다. 김진희와 정재욱⁵⁷⁾의 연구와 박미영⁵⁸⁾의 연구에서는 기업의 자산과 조세회피 간 양(+)⁵⁹⁾의 상관관계가 보고된 바 있다. 부채비율은 기말총부채를 기말총자산으로 나눈 값을 사용했고, 특히 공기업의 경우 차입이 용이한 조건이라면 이자비용으로 인한 세금절감 효과를 더욱 누릴 수 있기 때문에 조세회피를 적극적으로 하지 않을 것으로 예상되고 이에 음(-)의 상관관계를 예상한다. 부채와 조세회피 간 선행 연구에서 음(-)의 상관관계가 있음이 보고되었다.⁶⁰⁾ ROA(총자산이익률)을 이용해 기업의 이익수준이 조세회피에 미치는 영향도 살펴보고자 하는데 이익성과와 조세회피와는 양(+)⁶¹⁾의 상관관계가 있음이 보고된 바 있다.⁶²⁾ ROA(총자산이익률)는 당기순이익을 기말총자산으로 나눈 값이다.

한편 공기업의 특성을 고려한 통제변수들로 첫 번째 CEO의 업무추진비에 log를 취한 값(CEO_BE⁶¹⁾)을 포함시켰다. 이는 당해 연도에 해당 공기업 CEO가 지출한 업무추진비 실적을 의미한다. 업무추진비란 일정 직급 이상 공직자, 특히 장·차관급 공직자들이 기관운영과 관련한 각종 업무에 쓸 수 있는 비용을 일컫는다.⁶²⁾ 이희섭과 최진현⁶³⁾은

54) Siegfried, J., "Effective average U. S. corporate income tax rate", *National Tax Journal Vol.27 No.2*, National Tax Association, 1974, pp.60-77.

55) Graham, J. and Tucker, A., "Tax shelters and corporate debt policy", *Journal of Financial Economics Vol.81 No.3*, Elsevier, 2006, pp.566-590.

56) Watts, R. L., and Zimmerman, J. L., *Positive Accounting Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ., 1986, pp.367-377.

57) 김진희/정재욱, "기업의 재무적 특성이 조세회피행위에 미치는 영향", 세무학연구 제23권 제4호, 한국세무학회, 2006, 100-119쪽.

58) 박미영, "감사인 특성과 조세회피", 세무와 회계저널 제13권 제3호, 한국세무학회, 2012, 206-213쪽.

59) 김진희/정재욱, 위의 논문, 110-119쪽; 박미영, 위의 논문, 206-213쪽.

60) Rice, E., "The Corporate Tax Gap: Evidence on Tax Compliance by Small Corporations." In *Why People Pay Taxes*, ed. J. Slemrod, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992, pp.130-150.

61) business expense

62) 지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙

제2조(정의) 이 규칙에서 정하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "업무추진비"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 비용을 말한다.

가. 지방자치단체의 장 등 업무추진비: 지방자치단체의 장과 보조기관, 의회사무기구의 장, 소속 행정기관의 장 및 하부행정기관의 장의 직무수행에 드는 비용과 지방자치단체가 시행하는 행사, 시책추진사업 및

시장독점형 기관에서 경영자성과급은 업무추진비비율과 유의한 부(-)의 관계를 확인하면서, 경영자성과급이 높을수록 업무추진비비율이 낮아져서 대리인비용을 감소시키는 경향이 있음을 시사했다. 또한 업무추진비가 많이 사용될 경우 재정효율성, 운영에 대한 투명성이 떨어지는 걸로 보고되었다. 업무추진비가 높을 경우 대리인비용이 증가하고, 재량적 조세회피 유인이 있을 것이라 예상하면서 음(-)의 상관관계를 예상한다. 두 번째로 CEO 연봉(CEO_SAL)을 통제변수로 포함시키는데 당해 연도 CEO의 연봉 총액(성과금포함)에 log를 취한 값이다. 공기업 CEO 보수와 관련하여 이창원과 임재진⁶⁴⁾은 공공기관의 소위 ‘고액연봉’에 대한 타당성을 검토하였는데, 분석결과, 공공기관에서 규정대로 평가결과에 따른 성과급 지급이 비교적 타당하게 이루어지고 있음을 확인했다. 공공기관은 구성원들의 경영평가성과급을 극대화하기 위해서는 경영성과를 높이려는 이익조정 유인이 작용할 수 있음도 보고되었다.⁶⁵⁾ 또한 공공기관도 영리법인과 마찬가지로 경영보상유인과 조세부담의 최소화유인을 지니고 있으나 영리법인처럼 효율적인 세무계획은 수행하지 못하고 있다는 실증적 증거를 제공하기도 했다.⁶⁶⁾ 이렇듯 공기업 사기업 공히 CEO들은 보수에 대해서 민감할 것이다. 특히 이미 높은 연봉을 받고 있는 경우 그 연봉을 유지하려고 하거나 더 높은 성과를 위해서 CEO들은 가시적인 조세회피로 인한 비난을 두려워하고 이로 인한 추가적인 비조세비용을 우려해서 적극적인 조세회피 행태를 갖지 않을 것으로 예상된다. 표본의 기관형태 및 연도 차이를 통제하기 위해 기관유형더미와 연도더미도 포함시켰다. 기업 연령(AGE)은 해당 공기업의 설립연월부터 당해 연도 말까지의 연월수를 말한다. 연도 더미는 해당 연도이면 1, 그렇지 않으면 0인 더미 변수이다. 공공기관 유형 더미는 「공공기관 운영에 관한 법률」에서 규정하는 공공기관 유형인 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관중 해당 유형이면 1, 그렇지 않으면 0인 더미 변수이다.⁶⁷⁾

투자사업의 원활한 추진을 위한 비용

나. 지방의회 의장 등 업무추진비: 지방의회 의장·부의장·상임위원장의 직무수행에 드는 비용과 지방의회의 의정활동을 수행하는데 필요한 비용

- 63) 이희섭/최진현, “공공기관의 지배구조가 대리인비용에 미치는 영향”, 회계정보연구 제29권 제2호, 한국회계정보학회, 2011, 263-273쪽.
- 64) 이창원/임재진, “공공기관 성과급 지급 규모의 타당성에 관한 실증적 연구: 공공기관에 대한 평가결과와의 연계성을 중심으로”, 한국조직학회보 한국조직학회보 제11권 제3호, 한국조직학회, 2014, 125-129쪽.
- 65) 이수연/이호영/이민정, “공공기관 기관장의 보상과 이익조정”, 경영교육논총 제58집, 경영교육연구, 2009, 250-263쪽.
- 66) 윤성만, “공공기관의 경영성과보상유인과 세금유인이 적자회피적 이익조정에 미치는 영향”, 회계저널 제22권 제4호, 한국회계학회, 2013, 70-72쪽.

3. 표본과 자료수집

본 논문의 표본은 2010년부터 2014년까지 5년간의 중앙부처 공공기관에 대한 연도-기업 변수를 대상으로 하였다. 기획재정부의 공공기관 정보공개 시스템인 알리오시스템(www.alio.go.kr)으로부터 최근 5년간⁶⁸⁾의 관련 변수를 다운받았다. 이 중 종속변수인 유효법인세율과 현금유효법인세율에 대한 정보가 없는 것은 제외하고, 표본을 분석의 의미가 있는 것들로 한정하기 위해 과세표준이 0인 경우는 제외하였고, 표본을 법인세차감전순이익이 0보다 큰 경우와 유효법인세율 및 현금유효법인세율이 [0, 1] 사이인 것으로 한정하였다. ±1% 밖의 이상점을 제거한 최종 연도-기업 변수는 378개이다.

V. 실증분석

1. 기초통계와 상관분석

<표 V-1>에 변수들에 대한 기초통계 결과를 담았다. 종속변수인 ETR(유효법인세율)의 경우 평균은 0.114이고 CETR(현금유효법인세율)의 평균은 0.106으로 법인세차감전순이익에 비해 법인세비용과 법인세납부액이 각각 10%를 상회하는 것으로 나타났다. 설명변수로서 GOV(정부지원금)의 로그값 평균은 3.269이고, EVALUATION(경영평가)의 평균은 0.062로 표본의 6.2%가 정부경영평가 대상이다. 통제변수로서, ROA(총자산이익률)의 평균은 0.082로서 본 표본에서 당기순이익은 총자산의 약 8%를 차지하는 모습이다. SIZE(총자산)의 로그값 평균은 10.983이고, LEVERAGE(부채/총자산)의 로그값 평균은 0.447로서 표본 공기업의 부채는 총자산의 절반에 미치지 않고 있다. CEO_BE(CEO 업무추진비)의 로그값 평균은 2.839를 보이고 있고, CEO_SAL(CEO 연봉)과 AGE(기업연령)의 평균은 각각 11.887이고 10.337년이다.

67) 추가적으로 다중공선성을 확인하기 위해 분산팽창요인(VIF: Variation Inflation Factor)을 측정한 결과, 독립변수들 간의 다중공선성은 크게 문제가 되지 않는 것으로 판단된다.

68) 알리오 시스템은 최근 5년간의 사항에 대한 정보만을 제공하므로 2010년 이전의 정보는 확보가 어려우며 본 연구에서는 분석 대상에서 제외되었다.

<표 V-1> 기초통계

변수		평균	표준편차	1Q	2Q	3Q
종속변수	ETR	0.114	0.139	0.000	0.055	0.214
	CETR	0.106	0.130	0.000	0.051	0.194
설명변수	GOV	3.269	2.821	0.000	4.337	6.079
	EVALUATION	0.062	0.241	0.000	0.000	0.000
통제변수	ROA	0.082	0.126	0.013	0.041	0.099
	SIZE	10.983	2.305	9.299	10.920	12.333
	LEVERAGE	0.447	0.273	0.215	0.416	0.656
	CEO_BE	2.839	0.866	2.303	2.890	3.466
	CEO_SAL	11.887	0.321	11.702	11.851	11.971
	AGE	10.337	5.281	11.000	5.281	14.000

주) ETR(유효법인세율)은 법인세비용/법인세차감전순이익이다. CETR(현금유효법인세율)은 법인세납부액/법인세차감전순이익이다. GOV(정부지원금)은 공기업에 대한 정부지원금(단위 백만원)에 log를 취한 값이다. EVALUATION(경영평가)은 공기업이 정부경영평가를 받으면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다. ROA(총자산이익률)는 연도말 총자산대비 당기순이익의 비율이다. SIZE(총자산)는 연도말 총자산에 log를 취한 값이다. LEVERAGE는 연도말 총자산대비 부채의 비율이다. CEO_BE(CEO 업무추진비)는 CEO의 업무추진비에 log를 취한 값이다. CEO_SAL(CEO 연봉)은 CEO의 연봉에 log를 취한 값이다. AGE(기업연령)는 공기업의 설립연월 이후 연도말까지의 연령이다.

변수들 간의 피어슨 상관분석 결과는 <표 V-2>에서 확인할 수 있다. 먼저 본 논문의 관심사항인 종속변수와 설명변수 간 상관관계를 살펴보면, 종속변수인 ETR(유효법인세

<표 V-2> 피어슨 상관분석

변수	ETR	CETR	GOV	CEO_BE	ROA	SIZE	LEVERAGE	CEO_SAL	AGE	EVALUATION
ETR	1.0000									
CETR	0.415***	1.0000								
GOV	-0.165***	-0.245***	1.0000							
CEO_BE	-0.062	-0.033	-0.077	1.0000						
ROA	-0.068	-0.140***	0.053	0.071	1.0000					
SIZE	0.081	0.168***	-0.236***	0.058	-0.359***	1.0000				
LEVERAGE	0.053	0.050	-0.022	0.070	-0.292***	0.130***	1.0000			
CEO_SAL	0.103**	0.181***	-0.044	0.030	-0.169***	0.472***	-0.073	1.0000		
AGE	0.034	0.078	-0.197***	0.094*	-0.384***	0.523***	0.206***	0.210***	1.0000	
EVALUATION	0.120**	0.120**	-0.246***	-0.080	-0.089*	0.401***	-0.083*	0.307***	0.206***	1.0000

주) * p < 0.10 ** p < 0.05 *** p < 0.01
 변수의 설명은 <표 V-1> 참고.

율)과 CETR(현금유효법인세율) 모두는 설명변수 GOV(정부지원)간에는 각각 1% 유의수준에서 유의한 음(-)의 상관관계를 보이고 있고, EVALUATION(경영평가)은 종속변수인 ETR(유효법인세율)과 CETR(현금유효법인세율) 모두와 5% 유의수준에서 유의한 양(+의 상관관계를 보이고 있다.

통제변수 중 일부는 종속변수와 유의한 상관관계를 가지고 있다. ROA(총자산이익률)와 SIZE(총자산)는 CETR(현금유효법인세율)과 각각 유의한 음(-)의 상관관계를 보이고 있다. CEO_SAL(CEO 연봉)은 ETR(유효법인세율) 및 CETR(현금유효법인세율) 모두에 대해 유의한 양(+의 상관관계가 있음을 알 수 있다.

2. 회귀분석

여기서는 여러 통제변수를 통제한 이후 설명변수들이 조세회피에 어떠한 영향을 주는지를 분석하려 한다. 먼저 유효법인세율에 미치는 영향에 대한 분석 결과는 <표 V-3>에서 확인할 수 있다. 각 설명변수의 포함여부에 따른 세 가지 모형에 대해 분석을 수행한 결과 모형2와 모형3의 F값이 6.84로 모형의 유의성이 높다. 먼저 EVALUATION(경영평가)를 설명변수로 포함한 모형1에서는 유의한 결과를 보이지 않고 있지만, GOV(정부지원)를 설명변수로 포함한 모형2의 경우 GOV(정부지원)는 유효법인세율에 1% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있다. EVALUATION(경영평가)은 유효법인세율에 5% 유의수준에서 유의한 양(+의 영향을 미치고 있다. 두 가지 설명변수를 함께 포함시킨 모형3의 경우, GOV(정부지원)는 유효법인세율에 1% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있고, EVALUATION(경영평가)은 유효법인세율에 5% 유의수준에서 유의한 양(+의 영향을 미치고 있다. 정부지원을 많이 받는 공기업일수록, 정부 경영평가를 받지 않는 공기업일수록 조세회피를 유의하게 많이 하는 모습이며, 본 논문의 가설이 지지되고 있음을 확인할 수 있다.

통제변수 중 ROA(총자산이익률)는 모형2, 모형3에서 유효법인세율에 5% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있다. CEO_BE(CEO 업무추진비)의 경우 모형2와 모형3에서 유효법인세율에 5% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있다. 통제변수로 포함시킨 했지만, 업무추진비가 많을 경우 조세회피를 통해 조세부담액을 줄일 수 있다는 흥미로운 결과를 보이고 있다. 한편 AGE(기업연령)는 유의하지 않은 음(-)의 영향을 미치고 있으며 나머지 통제변수는 유의하지 않은 양(+의 영향을 미치는 모습이다.

〈표 V-3〉 회귀분석: 유효법인세율이 종속변수인 경우

		모형1	모형2	모형3
상수항		-0.141 (-0.51)		-0.090 (-0.35)
설명변수	GOV		-0.023*** (-6.62)	-0.023*** (-6.62)
	EVALUATION	0.039 (0.81)		0.076** (2.06)
통계변수	ROA	-0.107 (-1.77)	-0.128** (-2.20)	-0.128** (-2.20)
	SIZE	0.003 (1.12)	0.001 (0.22)	0.001 (0.22)
	LEVERAGE	0.003 (0.03)	0.009 (0.34)	0.009 (0.34)
	CEO_BE	-0.016 (-1.86)	-0.016** (-2.00)	-0.016** (-2.00)
	CEO_SAL	0.027 (1.12)	0.026 (1.11)	0.026 (1.11)
	AGE	-0.002 (-1.23)	-0.002 (-1.46)	-0.002 (-1.46)
	연도 더미	포 함		
	공공기관 유형 더미	포 함		
F		3.72***	6.84***	6.84***
R ²		0.125	0.221	0.221
obs.		380	378	378

주) * p < 0.10 ** p < 0.05 *** p < 0.01 ()는 t값
 유효법인세율은 법인세비용/법인세차감전순이익이다.
 나머지 변수의 설명은 <표 V-1> 참고.

다음으로, 현금유효법인세율에 미치는 영향에 대한 분석 결과는 <표 V-4>에 담았다. 종속변수가 유효법인세율인 경우와 마찬가지로 각 설명변수의 포함여부에 따른 네 가지 모형에 대해 분석을 수행한 결과, 모형2와 모형3의 F값이 4.76으로 모형의 유의성이 높다. EVALUATION(경영평가)을 설명변수로 포함한 모형1의 경우 유의한 결과를 보이지 않고 있지만, GOV(정부지원)를 설명변수로 포함한 모형2의 경우 GOV(정부지원)는 유효법인세율에 1% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있다. 두 가지 설명변수를 함께 포함시킨 모형3의 경우, GOV(정부지원)만 유효법인세율에 1% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있다. 정부지원을 많이 받는 공기업일수록 조세회피를 유의하게 많이 하는 모습이며, 관련된 본 논문의 첫 번째 가설이 지지되고 있음을 확인할 수 있다.

통제변수 중 CEO_SAL(CEO 연봉)는 모형1, 모형2, 모형3 모두에서 현금유효법인세율에 5% 유의수준에서 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있고, ROA(총자산이익률)는 현금유효법인세율에 10% 유의수준에서 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있다. 나머지 통제변수는 유의하지 않은 양(+) 또는 음(-)의 영향을 미치고 있다.

〈표 V-4〉 회귀분석: 현금유효법인세율이 종속변수인 경우

		모형1	모형2	모형3
상수항		-0.520* (-1.89)	-0.480* (-1.82)	-0.480* (-1.82)
설명변수	GOV		-0.022*** (-6.32)	-0.022*** (-6.72)
	EVALUATION	-0.037 (-0.96)		-0.008 (-0.19)
통제변수	ROA	-0.103* (-1.73)	-0.103* (-1.77)	-0.103* (-1.77)
	SIZE	0.001 (0.30)	-0.000 (-0.12)	-0.000 (-0.12)
	LEVERAGE	0.000 (0.01)	0.007 (0.30)	0.007 (0.30)
	CEO_BE	-0.005 (-0.64)	-0.007 (-0.93)	-0.007 (-0.93)
	CEO_SAL	0.057** (2.34)	0.056** (2.42)	0.056** (2.42)
	AGE	-0.002 (-1.18)	-0.002 (-1.40)	-0.002 (-1.40)
	연도 더미	포 함		
	공공기관 유형 더미	포 함		
F		2.07***	4.76***	4.76***
R ²		0.074	0.165	0.165
obs.		380	378	378

주) * p < 0.10 ** p < 0.05 *** p < 0.01 ()는 t값
유효법인세율은 법인세비용/법인세차감전순이익이다.
나머지 변수의 설명은 <표 V-1> 참고.

유효법인세율과 현금유효법인세율을 종속변수로 이용하여 분석한 위 결과들은 몇 가지 함의점을 가진다. 먼저 가설 1.에 대한 회귀분석 결과는 정부지원금을 많이 받는 공기업일수록 조세부담이 줄어드는 것은 조세관련 법령에 일관성이 없기 때문으로 해석할 수 있다. 조세특례제한법은 법에서 열거한 국고보조금만 과세특례를 적용하나 법인세법은 보조금관리법에 근거한 국고보조금을 수령하였을 경우 모두 과세특례 대상이

될 수 있다(현행 대부분의 국고보조금은 보조금관리법에 근거하고 있음). 따라서 과세특례 규정이 적용되지 않은 국고보조금에 대해 부당하게 특례 규정을 적용해 과세소득을 축소신고 하여 조세부담을 감소시키는 사례가 종종 발생하고 있기 때문이다. 그런데, 관련 법령에 일관성이 없는 이유는 공기업의 조세부담을 정책 당국이 중요하게 고려하지 않았기 때문일 것이다. 공기업은 사기업보다 모범적으로 정부 정책을 따르고 리드해야 하는데 기업의 기본 임무인 납세의무를 관련 공기업이 불성실하게 이행하는 것은 산업의 리더로서 보일 모습은 아닐 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공기업(공공기관) 경영평가지 각 기관의 납세의무와 관련된 사항을 정량적/정성적으로 평가하거나, 법인세를 절감하려는 유인을 제거한 지표를 사용하면 될 것이다. 현재는 법인세를 부담한 이후의 당기순이익을 경영평가의 지표로 활용하고 있지만, 법인세를 부담하기 전의 이익이나 영업이익 등의 지표로 대체하는 것이 바람직할 수 있다.

한편, 경영평가대상 공기업의 경우 조세부담을 회피하는 경향을 보이지 않은 것은, 공기업이 조세의무를 성실히 이행하는데 기획재정부가 주관하는 경영평가가 기여한 것으로 해석할 수 있다. 공기업의 법인세 부담에 대한 사항은 공기업(공공기관) 경영평가단 중 회계에 전문성을 가지고 있는 교수와 회계사들이 팀을 이루어 며칠에 걸쳐 꼼꼼하게 점검된다. 이 과정에서 회계감사인이 발견하지 못한 오류 또는 허위가 다수 발견되어 회계·세무 관련 사항이 조정된다. 반면, 각 중앙행정기관이 자체적으로 평가를 하는 경우 기획재정부가 주관하는 경영평가단에 비해 평가단의 전문성 또는 평가의 심층성이 미흡하거나 평가 일수 부족 등의 사유로 공기업의 재무관리 사항 중 오류 또는 허위가 발견되지 못하거나 조정되어야 할 사항이 조정되지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 특히, 기획재정부가 주관하는 경영평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5절(제46조 내지 제51조)에서 취지, 평가방식 및 평가내용 등에 대해 상세하게 규정하고 있으며, 제48조 제6항⁶⁹⁾에서는 전문가로 구성된 경영평가단의 구성과 운영에 대해 규정하고 있다. 공기업도 이러한 사항을 인지하여 기획재정부가 주관하는 경영평가를 대비하는 과정에서는 법인세 부담 또는 재무관리에 대한 사항을 지적받지 않기 위하여 조세부담을 성실히 이행하려는 것으로 해석할 수도 있다.

69) 제48조(경영실적평가) ⑥ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가이 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단(이하 “경영평가단”이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.

3. 강건성 분석

설명변수인 GOV(정부지원)을 해당 값의 log 변수가 아닌 공기업의 총수입중 정부지원금이 차지하는 “비율” 변수로 조정하여 강건성 분석을 수행하였다. 유효법인세율과 현금유효법인세율 모두에서 유의수준의 정도만 일부 변화될 뿐 원(原)모형과 동일한 결과를 확인할 수 있다. 참고로, 나머지 설명변수인 EVALUATION(경영평가)은 더미 변수이기 때문에 변수 조정이 가능하지 않아 강건성 분석을 실시하지 않았다. 아래 <표 V-5>와 <표 V-6>에서 구체적인 사항을 확인할 수 있다.

<표 V-5> 강건성분석: 유효법인세율이 종속변수인 경우

	원모형	강건성분석
		정부지원 “비율”
GOV	-0.023*** (-6.62)	-0.002* (-1.95)
EVALUATION	0.076** (2.06)	0.086** (2.16)

주) * $p < 0.10$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.01$ ()는 t값

유효법인세율은 법인세비용/법인세차감전순이익이다. GOV(정부지원금)은 공기업에 대한 정부지원금(단위 000 원)에 log를 취한 값이다. EVALUATION(경영평가)은 공기업이 정부경영평가를 받으면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다. 정부지원 “비율”은 공기업의 총수입중 정부지원금이 차지하는 “비율”을 말한다. 통제변수는 실제 강건성 분석에 포함하였으나 여기서는 기재를 생략하였다.

<표 V-6> 강건성분석: 현금유효법인세율이 종속변수인 경우

	원모형	강건성분석
		정부지원 “비율”
GOV	-0.022*** (-6.32)	-0.006** (-1.96)
EVALUATION	-0.008 (-0.19)	-0.002 (-0.05)

주) * $p < 0.10$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.01$ ()는 t값

유효법인세율은 법인세비용/법인세차감전순이익이다.
나머지 변수의 설명은 <표 V-5>를 참고.

VI. 결론

본 연구는 공기업의 특성이 조세회피에 미치는 영향을 살펴보기 위해 기획재정부의 공공기관 정보공개 시스템인 ‘알리오(www.alio.go.kr)’에서 제공하는 2010년-2014년 5년간의 중앙부처 공공기관에 대한 재무자료를 이용하여 분석을 수행하였다. 정부지원금, 경영평가대상 여부가 조세에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았는데, 조세부담 변수로는 유효법인세율과 현금유효법인세율을 이용했다. 첫 번째 공공기관들의 조세회피 유인과 자의성 개입을 통한 불명확한 회계처리가 보고된 바와 같이, 정부지원금에 대한 과세특례법을 자의적으로 활용할 수 있는 유인이 있기 때문에 정부지원금과 법인세율과는 음(-)의 상관관계를 갖거나 혹은 강화된 관리·감독으로 오히려 조세회피를 적극적으로 하지 않을 것이라는 양(+)의 상관관계를 포함하는 양방향의 관계를 예상했고, 두 번째로 경영평가대상 공기업은 조세회피의 위험을 우려해서 법인세율과 양(+)의 상관관계를 가질 것으로 예상했다.

유효법인세율을 종속변수로 이용한 분석 결과, 정부지원금은 유효법인세율에 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있었고, 경영평가대상여부는 유효법인세율에 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있었다. 즉, 정부지원을 많이 받는 공기업일수록 조세회피를 적극적으로 하고 있는 것으로 나타났고, 정부 경영평가를 받는 공기업의 경우 조세회피를 적극적으로 하고 있지 않는 것으로 나타나 본 논문의 두 가지 가설 모두가 지지되었다. 현금유효법인세율을 종속변수로 이용한 분석 결과에서는 정부지원금은 유효법인세율에 유의한 음(-)의 영향을 미치는 걸로 나타났지만, 경영평가대상여부와는 유의한 상관관계를 보이지 않음으로써 정부지원을 많이 받는 공기업일수록 조세회피를 적극적으로 할 것이라는 첫 번째 가설만 지지되고 있었다. 설명변수를 ‘로그값’이 아닌 ‘비율’을 이용한 강건성 분석에서도 결과는 재확인되었다. 설명변수 중 정부지원금에 대해 공기업의 총수입 중 정부지원금이 차지하는 ‘비율’ 변수를 이용하여 분석한 결과 유효법인세율과 현금유효법인세율을 종속변수로 한 두 모형 모두에서 원(原)모형과 동일한 결과를 확인할 수 있다.

본 연구는 그간 비교적 연구가 미미했던 공기업 조세관련 연구를 위해 공기업의 특징 중 정부지원금, 경영평가대상여부가 조세에 미치는 영향을 실증분석을 통해 확인했다는 점에서 의의가 있다. 정부지원금을 수령받는 공기업의 경우, 조세회피를 통한 효익이 비용보다 크다면 조세부담을 회피하려고 노력할 것이고, 이는 사기업과는 상이한 복(復)

대리인구조에 의해 그 가능성이 더욱 높아질 수 있다. 이를 고려할 때 정책당국은 정부 지원을 받는 공기업이 조세부담을 성실히 이행할 수 있도록 정책적 보완책을 마련해야 할 것이다. 또한 경영평가대상 공기업의 조세의무이행과 관련된 결과는, 조세측면에서 기획재정부가 주관하는 경영평가제도가 어느 정도 관리·감독 효과가 있음을 확인해 주었다. 이를 고려할 때 기획재정부가 아닌 각 중앙행정기관이 주관하는 경영평가제도가 개선될 필요가 있다.⁷⁰⁾

제한된 자료를 이용했기에 좀 더 정밀한 분석이 어려웠다는 한계점을 가지지만, 이를 토대로 앞으로 학계와 정책부문에 공헌할 수 있는 관련 실증연구가 좀 더 활발하게 나올 수 있기를 기대하는 바이다.

70) 기획재정부가 주관하는 경영평가제도와 각 중앙행정기관이 주관하는 경영평가제도에서 어떤 점이 개선되어야 하는 가는 본 논문의 범위 밖이어서 이에 대한 사항은 다루지 않는다.

참고문헌

1. 단행본

- 김기열/변영선, 비영리법인 회계와 세무 실무, 삼일회계법인 삼일인포마인, 2008.
- Dunlop, A., *Corporate governance and control*, CIMA Publishing, London, 1998.
- Scholes, M. and Wolfson, M., *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1992.
- Scholes, M.S., M.A. Wolfson, M. Erickson, E.L. Maydew, and T. Shevlin, *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*, Prentice Hall, 2002.
- Watts, R. L., and Zimmerman, J. L., *Positive Accounting Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ., 1986.

2. 학술지

- 강정연/김영철, “조세회피와 소유구조”, 세무학연구 제29권 제2호, 한국세무학회, 2012, 37-67쪽.
- 곽채기, “정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영성과”. 한국국제회계학회, 공기업논총 제15권 제1호, 한국공기업학회, 2003, 49-91쪽.
- 금보라/권순창, “감사위원회 특성이 조세회피에 미치는 영향”, 국제회계연구 제54집, 한국국제회계학회, 2014, 197-217쪽.
- 기은선, “기업의 사회적 책임활동이 조세회피 및 조세회피에 대한 시장반응에 미치는 영향”, 세무학연구 제29권 제2호, 한국세무학회, 2012, 107-136쪽.
- 김지영, “경영평가제도가 공기업 생산성에 미친 영향에 관한 분석”, 생산성논집 제27권 제3호, 한국생산성학회, 2013, 31-55쪽.
- 김진희/정재욱, “기업의 재무적 특성이 조세회피행위에 미치는 영향”, 세무학연구 제23권 제4호, 한국세무학회, 2006, 97-123쪽.
- 박미영, “감사인 특성과 조세회피”, 세무와 회계저널 제13권 제3호, 한국세무학회, 2012, 191-219쪽.
- 박 원/김태영, “공기업과 준정부기관의 재무특성에 따른 경영성과와 이익조정에 관한

- 연구”, 한국세무회계학회지 통권 제36호, 한국세무회계학회, 2013, 25-44쪽.
- 박종국/홍영은, “조세회피와 외국인 지분율”, 세무학연구 제26권 제1호, 한국세무학회, 2009, 105-135쪽.
- 유승원, “공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로”, 한국행정학보 제48권 제1호, 한국행정학회, 2014, 339-368쪽.
- 윤성만, “공공기관의 경영성과보상유인과 세금유인이 적자회피적 이익조정에 미치는 영향”, 회계저널 제22권 제4호, 한국회계학회, 2013, 51-79쪽.
- 이병산/정재현, “기업의 조세회피행위 여부에 따른 시장반응”, 세무학연구 제25권 제1호, 한국세무학회, 2008, 139-168쪽.
- 이수연/이호영/이민정, “공공기관 기관장의 보상과 이익조정”, 경영교육논총 제58집, 경영교육연구, 2009, 239-268쪽.
- 이창원/임재진, “공공기관 성과급 지급 규모의 타당성에 관한 실증적 연구: 공공기관에 대한 평가결과와의 연계성을 중심으로”, 한국조직학회보 한국조직학회보 제11권 제3호, 한국조직학회, 2014, 113-133쪽.
- 이희섭/최진현, “공공기관의 지배구조가 대리인비용에 미치는 영향”, 회계정보연구 제29권 제2호, 한국회계정보학회, 2011, 249-278쪽.
- 최대규/이동연, “공기업 · 준정부기관 회계기준의 문제점과 개선방안”, 정부회계연구 제6권 제2호, 한국정부회계학회, 2008, 3-24쪽.
- Adhikari, A., Derashid, C., Zhang H., “Public policy, political connections, and effective tax rates: Longitudinal evidence from Malaysia”, *Journal of Accounting and Public Policy Vol.25 No.5*, Elsevier, 2006, pp.574-595.
- Ayers, B., Jiang, X. and Laplante, S., “Taxable income as a performance measure: the effects of tax planning and earnings quality”, *Contemporary Accounting Research Vol.26 No.1*, Wiley-blackwell, 2009, pp.15-54.
- Blouin, J., Gleason, L., Mills, L. and Sikes, S., “Pre-empting disclosure? Firms’ decision prior to FIN 48”, *The Accounting Review Vol.85 No.3*, American Accounting Association, 2010. pp.791-815.
- Cao S., Liu, Z. and Zhang S., “Fiscal decentralization, local government competition and effective tax rates of listed companies”, *World Economy 4*, 2009, pp.69-83.
- Chen, K. -P. and Chu, C., “Internal control vs. external manipulation: A model of corporate

- income tax evasion”, *RAND Journal of Economics Vol.36 No.1*, Wiley-blackwell, 2005, pp.151-164.
- Chen, S., Chen, X., Cheng, Q., and Shevlin, T., “Are family firms more tax aggressive than non-family firms?”, *Journal of Financial Economics Vol.95 No.1*, Elsevier, 2010, pp.41-61.
- Crocker, K. J. and J. Slemrod, “Corporate tax evasion with agency costs”, *Journal of Public Economics Vol.89 No.9*, Elsevier, 2005, pp.1593-1610.
- Dean, D., “Consumer Reaction to Negative Publicity: Effects of a Corporate Reputation, Response, and Responsibility for a Crisis Event”, *Journal of Business Communication Vol.41 No.2*, SAGE Publications, 2004, pp.192-211.
- Desai, M., Dharmapala, D., “Corporate Tax Avoidance and High-powered Incentives”, *Journal of Financial Economics Vol.79 No.1*, Elsevier, 2006, pp.145-179.
- Desai, M., Dyckm I. and Zingales, L., “Theft and taxes”, *Journal of Financial Economics Vol.84 No.3*, Elsevier, 2007, pp.591-623.
- Desai, M., Dharmapala, D., “Corporate Tax Avoidance and firm value”, *Review of Economics and Statistics Vol.91 No.3*, MIT Press, 2009, pp.537-546.
- Dyreng, S., Hanlon, M. and Maydew, E., “Long-run corporate tax avoidance”, *The Accounting Review Vol.83 No.1*, American Accounting Association, 2008, pp.61-82.
- Faccio, M., “Politically Connected Firms”, *American Economic Review Vol.96 No.1*, American Economic Association, 2006, pp.369-386.
- Faccio, M., “Differences between Politically Connected and Nonconnected Firms: A Cross-Country Analysis”, *Financial Management Vol.39 No.3*, Wiley-blackwell, 2010, pp.905-927.
- Graham, J., “Debt and the marginal tax rate”, *Journal of Financial Economics Vol.41 No.1*, Elsevier, 1996a, pp.41-74.
- Graham, J., “Proxies for the marginal tax rate”, *Journal of Financial Economics Vol.42 No.2*, Elsevier, 1996b, pp.187-221.
- Graham, J. and Kim, H., “The effects of the length of the tax-loss carryback period on tax receipts and corporate marginal tax rate”, *National Tax Journal Vol.62 No.3*, National Tax Association, 2009, pp.413-427.

- Graham, J. and Tucker, A., "Tax shelters and corporate debt policy", *Journal of Financial Economics Vol.81 No.3*, Elsevier, 2006, pp.563-594.
- Grant R., and Roman L., "Corporate Social Responsibility and Tax Aggressiveness: An empirical analysis", *Journal of Accounting Public Policy Vol.31 No.1*, Elsevier, 2012, pp.86-108.
- Hanlon, M. and Heitzman, S., "A review of tax research", *Journal of Accounting and Economics Vol.50 Issues2-3*, Elsevier, 2010, pp.127-178.
- Lanis, R. and Richardson, G., "The effect of director composition on corporate tax aggressiveness", *Journal of Accounting and Public Policy Vol.30 No.1*, Elsevier, 2011, pp.50-70.
- Lee, N. and Swenson, C., "Are multinational corporate tax rules as important as tax rates?", *The International Journal of Accounting Vol.47 No.2*, Elsevier, 2012, pp.155-167.
- Lisowsky, P., "Seeking shelter: Empirically modeling tax shelters using financial statement information", *The Accounting Review Vol.85 No.5*, American Accounting Association, 2010, pp.1693-1720.
- Liu, X. and Li, X., "Pyramidal structures, tax burdens and enterprise value: value based on local SOEs", *Management World Vol.8 No.1*, 2012, pp.91-105.
- Markle, K., and Shackelford, D. A., "Cross-country comparisons of corporate income taxes", *National Tax Journal Vol.65 No.3*, National Tax Association, 2012a, pp.493-528.
- Markle, K., and Shackelford, D. A., "Cross-country comparisons of the effects of leverage, intangible assets and tax havens on corporate income taxes", *Tax Law Review Vol.65 No.3*, NYU School of Law, 2012b, pp.415-432.
- Rice, E., "The Corporate Tax Gap: Evidence on Tax Compliance by Small Corporations." In *Why People Pay Taxes*, ed. J. Slemrod, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992, pp.125-161.
- Richardson, G., and Lanis, R., "Determinants of the variability in corporate effective tax rates and tax reform: Evidence from Australia", *Journal of Accounting and Public Policy Vol.26 No.6*, Elsevier, 2007, pp.689-704.
- Shevlin, T., "Estimating corporate marginal tax rates with asymmetric tax treatment of gains and losses", *Journal of the American Taxation Association Vol.11 Issue2*, American

- Accounting Association, 1990, pp.51-67.
- Shevlin, T., T. Tang, and R. Wilson, “Domestic income shifting by Chinese listed firms”, *Journal of American Taxation Association Vol.34 Issue1*, American Accounting Association, 2012, pp.1-29.
- Siegfried, J., “Effective average U. S. corporate income tax rate”, *National Tax Journal Vol.27 No.2*, National Tax Association, 1974, pp.58-79.
- Slemrod, J., “The economics of corporate tax selfishness”, *National Tax Journal Vol.57 No.4*, National Tax Association, 2004, pp.877-899.
- Slemrod, J., “What corporations say they do, and what they really do: implications for tax policy and tax research”, *Journal of the American Association No.27 Issue1*, American Accounting Association, 2005, pp.91-99.
- Slemrod, J. and Yitzhaki, S., “Tax avoidance, evasion, and administration”, *Handbook of public economics Vol.3 chapter22*, Elsevier, 2002, pp.1423-1470.
- Wei Cui., “Taxation of State Owned Enterprises: A Review of Empirical Evidence from China”, Forthcoming in Benjamin Liebman and Curtis Milhaupt (Eds.), *Chinese State Capitalism and Institutional Change: Domestic and Global Implications*, Oxford University Press, 2015, pp.109-131.
- Wu, W.F., C.F. Wu, C.Y. Zhou and J. Wu, “Political Connections, Tax Benefits and Firm Performance: Evidence from China”, *Journal of Accounting and Public Policy Vol.31 No.3*, Elsevier, 2012, pp.277-300.
- Zhang, M., L. Ma, B. Zhang and Z. Yi, “Pyramidal Structure, Political Intervention and Firms’ Tax Burden: Evidence from China’s Local SOEs”, *Journal of Corporate Finance Vol.36*, Elsevier, 2015, pp.15-25.

3. 자료집 및 보고서

- 김재홍, “공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구”, 한국경제연구원, 1991.
- 김확열/최미화, “기업의 사회적 책임활동에 따른 조세전략 및 현금보유 기업가치”, 2013년 한국국제회계학회 추계학술발표대회 논문집, 한국국제회계학회, 2013.
- 박석희, “경영평가가 공기업 조직역량에 미친 효과분석: 차단된 시계열분석기법의 적

용”, 서울행정학회·한국행정연구원 2006년 동계학술대회 발표논문집, 서울행정학회, 2006, 105-144쪽.

OECD., “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, OECD Publishing, 2005, pp.1-36.

4. 신문기사

고승주, “역대 최대치에 달한 공공기관 탈세, 입 다문 국세청”, NTN, 2015.9.4.,
<<http://www.intn.co.kr/news/articleView.html?idxno=486929>>

이용성, “‘경제성장 둔화 주범’ 공기업 개혁에 팔 걷어붙인 중국”, 조선Biz, 2015.9.14.,
<http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/09/14/2015091401010.html>

조슬기, “공공기관도 탈세?…드러난 추징세액만 ‘2800억’”, SBS CNBC, 2015.8.19.,
<http://myssing.com/cnbc-ssing/news_center_view.jsp?gid=10000752896&pageNo=1&date=20150819&s_type=0&stxt=null&n_type=4>

[Abstract]

The Impact of State-Owned Enterprise Characteristics on Tax Burden

–Focusing on Government Subsidy and Government
Management Evaluation–

Lee, Nam-Ryoung*

YU, Seung-Won**

This paper empirically examines the tax burdens of state-owned enterprises (SOEs) using financial information (2010 to 2014) supplied from the Alio system which is an open public enterprise information system of Korea. Using effective tax rate and cash effective tax rate as a respective dependent variable, the research analyzes the impacts of explanatory variables on the tax avoidance, which are Government subsidy and Government's management evaluation. The empirical results are as follows. First, the more Government subsidy, the less tax burden, which is seen in both an effective tax rate model and a cash effective tax rate model. Second, less tax avoidance is seen in SOEs under Government management evaluation in an effective tax rate model.

[Key Words] state-owned enterprise, tax avoidance, Government subsidy, Government management evaluation

* Associate Professor, Business School, Korea Aerospace University

** Assistant Professor, Public Administration Department, Korean National Police University