

재정학연구 제15 권 제2 호(통권 제113호) 65-92

도서·공연비 소득공제 제도의 타당성 및 효과성 분석*

송 경 호** · 신 상 화***

논문 초록 도서·공연비 소득공제 제도는 문화 산업 매출 증진을 위해 2017년 세법 개정을 통해 도입되었다. 이 연구는 도서·공연비 소득공제 제도의 근로소득자 일인당 세부담 감면 효과 및 조세지출 규모를 추정한 뒤 제도 도입에 따른 도서 판매 산업의 매출 증가 효과를 실증적으로 분석하였다. 본 제도 도입에 따른 일인당 세부담 감면 효과가 작은 것으로 분석되었고 관련 산업의 매출 증가 효과 또한 발견할 수 없었다.

핵심 주제어: 도서·공연비 소득공제, 조세지출, 도서 매출

JEL 주제분류: H2, H24

I. 서론

도서·신문·공연·박물관·미술관 사용분에 대한 소득공제 제도(이하 도서·공연비 소득공제 제도)는 2017년 세법개정으로 도입되었다. 도입 초기에는 도서구입비와 공연 관람료에 소득공제를 30%를 적용하였지만 2018년의 세법개정으로 박물관과 미술관 사용분을 포함하게 되었고, 2019년 개정을 통해 신문 구

논문투고일: 2021. 10. 7. 심사완료일: 2022. 2. 21. 게재확정일: 2022. 5. 15.

* 이 연구는 충남대학교 학술연구비의 지원을 받았다. 또한 본 연구의 실증분석에 사용된 KCB 데이터는 한국조세재정연구원의 연구비를 통해 구입하였음을 밝힌다. KCB 데이터의 입수·정리에 많은 도움을 주신 장우현 연구위원, 김문정 부연구위원님께 감사드린다.

** 제1저자, 한국조세재정연구원 부연구위원, e-mail: kyungho@kipf.re.kr

*** 교신저자, 충남대학교 무역학과 조교수, e-mail: shinsan6@cnu.ac.kr

독료까지 공제 대상에 추가하였다.¹⁾

이 제도는 국민의 문화 소비를 촉진하려는 명확한 정책 목표를 지니고 있다. 문화 소비 진작을 통해 관련 산업의 발전을 꾀하고 있는 것인데 이는 우리나라의 경제성장 단계를 고려할 때 적절한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그런데 본 제도는 신용카드 등 소득공제 제도의 하위 항목으로 도입되어 정책 수단으로 소득공제 방식을 취하고 있다. 이는 본 제도의 정책 목표가 산업지원이라는 점을 고려할 때 상당히 이례적이다. 이하에서 정리하고 있는 것과 같이 근로소득자에 대한 공제제도 중 특정 산업을 지원하기 위해 도입된 제도는 본 제도가 유일하며 소득공제 제도를 운용하고 있는 해외 주요국의 사례에서도 발견하기 어려운 특수한 사례이기도 하다.

도서·공연비 소득공제 제도가 운용된 지 오랜 시간이 지나지 않아 관련 선행연구는 거의 없는 실정이다. 하지만 본 제도의 상위 범주인 신용카드 등 소득공제 제도의 효과에 관해서는 여러 선행연구가 존재한다. 2010년 신용카드 소득공제 혜택 축소를 외생적 충격으로 고려하여 분석한 홍우형·남호현·주남균(2019)은 신용카드 소득공제 제도 축소가 고소득 가구의 신용카드 사용금액과 지출 비중을 유의하게 낮추었음을 보였다. 심해린·전병욱(2018)의 경우 신용카드 등 소득공제 제도의 결제수단별 공제율 차등에 대해 납세자들이 전략적으로 결제수단을 배분하고 있음을 실증적으로 보인 바 있다. 다만 오윤해(2020)은 연소득 1.2억원을 초과하는 고소득 근로소득자에 대한 신용카드 공제한도 축소 정책이 고소득 근로소득자의 신용카드 사용액을 유의하게 감소시키지 않았음을 보였다. 이 연구는 신용카드 소득공제 한도가 300만원에서 200만원으로 축소된 것의 효과를 월별 개인 신용체크카드 합산 사용액 정보를 이용하여 분석하였는데, 고소득자의 경우 그리 크지 않은 제도 변화에 민감하게 반응하지 않을 수 있음을 시사한다.

이상의 선행연구들은 신용카드 등 소득공제 제도로 인한 유인의 변화가 충분

1) 관련 부칙들에 따르면 도서·공연비 소득공제는 2018년 7월 1일 이후 사용한 금액에 대해 적용되었고, 박물관·미술관 소득공제는 2019년 7월 1일 이후 사용한 금액을 대상으로 한다. 신문 구독료의 경우 2021년 1월 1일 이후부터 적용된다.

할 경우 납세자들의 행태변화를 가져올 수 있음을 시사한다. 따라서 이에 속하는 도서·공연비 소득공제 제도 역시 근로소득자들의 도서·공연 지출액 증가를 유도할 수 있는 효과가 존재하리라 기대할 수 있다.

하지만 본 제도의 여러 특성들로 인해 효과성에 제약이 존재할 수 있는 측면 또한 존재한다. 소득공제 혜택을 누릴 수 있는 대상이 근로소득자로 제한되기에 정책 대상이 한정적이며 근로소득자 면세자 비율이 매우 높은 상황이기에 정책 대상이 인식하는 유인의 크기 또한 제한적일 수밖에 없다. 실제 고인제(2019)는 도서·공연비 소득공제 제도에 대한 일반 국민들의 인식조사를 수행하였는데, 본 제도의 인지도는 전체 응답자의 80.9%에 해당할 정도로 높았으나 본 제도가 실제 도서·공연비 소비에 영향을 준다고 응답한 응답자는 19.6%에 그치고 있는 것으로 조사된 바 있다. 소득공제 효과가 낮다고 응답한 이들이 꼽은 여러 원인들 중 소득공제액 크기가 크지 않다고 지적한 응답 또한 24.8%로 상당한 비중을 차지하였다. 고인제(2019)의 조사 결과는 제도 도입 당시 기대한 것과는 달리 도서·공연비 소득공제 제도의 실제 효과가 그리 크지 않을 수 있음을 시사한다.

이와 더불어 소득공제 체계의 틀에서 볼 때 이러한 산업지원을 위한 항목을 마련하는 것이 적절한지에 대해서도 질문을 던질 수 있다. 소득공제는 소득 활동을 하는 과정에서 발생하는 비용을 조정하는 과정으로 이해할 수 있기에 주요국의 소득공제 제도는 소득활동에 따른 비용을 공제하는 것에 초점을 맞추고 있다. 특정 산업 지원을 목적으로 하는 소득공제 제도를 운용하는 것은 다른 산업 혹은 다른 소득 유형과의 형평성 문제를 야기시킬 수 있다. 송헌재·성명재(2012)가 지적하고 있는 것과 같이 신용카드 등 소득공제 제도는 근로소득세 측면에서 볼 때 소득재분배를 악화시키는 측면이 존재하기 때문에 사업소득 과표 양성화 효과가 크게 줄어든 시점에서 이 제도를 확대시키는 것에 대한 적절성에 대해서도 의문이 제기될 수 있다.

이상의 논의를 통해 볼 때 도서·공연비 소득공제 제도가 세수 및 관련 산업에 미칠 효과를 점검하여 제도의 개선 방안을 모색하는 작업은 의미를 갖는다. 하지만 본 제도의 세부담 수준과 효과성을 분석한 연구는 아직까지 존재하지 않는 실

정이다. 이는 도서·공연비 공제제도가 시행된 지 몇 해 되지 않아 관련 통계가 충분치 않았던 데에 기인하는 것으로 보인다. 본 제도에 따른 세수효과를 정부가 구분하여 발표하지 않기 때문에 추정하는 작업이 수행되어야 하고 관련 산업에 미치는 영향 또한 최신의 통계자료를 활용하여야 한다.

이 연구는 도서·공연비 소득공제 제도를 다각도로 분석하고 있다. 본 제도의 특성을 우리나라 소득공제 체계 내에서 살펴보고 해외 유사사례가 존재하는지를 제Ⅱ장에서 점검하였다. 제Ⅲ장에서는 재정패널을 이용하여 소득구간별 평균 감면효과와 세수효과를 추정하고 제Ⅳ장에서는 주요 관련 업종인 도서판매업에서 본 제도의 도입으로 인한 실제 매출액 증가가 존재하는지를 통계청 서비스업동향조사, 신용카드(하나, BC) 데이터, 그리고 국세청 종합소득세 자료 등을 이용하여 다각도로 분석하였다. 마지막으로, 제Ⅴ장에서 이상의 논의를 종합하여 본 제도를 평가하고 개선방안을 제시하였다.

II. 제도 연혁 및 국내외 유사제도 분석

도서·공연비 소득공제 제도는 2017년 개정된 조세특례제한법 제126조의2를 통해 도입되었다. 이 조항은 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”를 규정하고 있기에 본 제도 역시 신용카드 소득공제 제도의 큰 틀 내에서 운용됨을 알 수 있다. 하지만 제도의 세부적인 내용에서 일부 차이점들이 존재한다. 본 제도에 따른 소득공제율이 30%로 다른 신용카드 사용분에 비해 높은 수준이며 100만원의 별도의 공제한도가 설정되어 있다. 또한, 총급여액 7,000만 원을 초과하는 근로소득자의 경우 공제 대상자에서 배제된다.

이 제도는 2018년 7월 1일부터 시행되었는데, 도입 이후 지금까지 공제율 30%와 공제한도 100만 원이 유지되고 있다. 다만, 2020년 일부 기간에 한해 공제율을 상향조정 하였는데, 2020년 3월 1일부터 31일까지는 공제율 60%를 적용하고 4월 1일부터 7월 31일까지는 공제율 80%를 적용한다. 이는 Covid-19 바이러스 확산으로 인한 소비 위축에 대응하기 위한 정책으로 일시적으로 도입되었

다. 마지막으로, 2021년 1월 1일부터는 신문 구독료에 대해서도 30% 공제를 적용하게 된다.

〈표 1〉 도서·공연비 소득공제 제도의 변천

구분	2018년 7월 ~	2019년 7월 ~	2021년 1월 ~
공제율	- 신용카드: 15% - 현금영수증, 직불·선불카드: 30% - 전통신장사용분, 대중교통사용분: 40% - 도서·공연사용분: 30%	- 신용카드: 15% - 현금영수증, 직불·선불카드: 30% - 전통신장사용분, 대중교통사용분: 40% - 도서·공연사용분: 30% - 박물관·미술관 사용분: 30%	- 신용카드: 15% - 현금영수증, 직불·선불카드: 30% - 전통신장사용분, 대중교통사용분: 40% - 도서·공연사용분: 30% - 박물관·미술관 사용분: 30% 신문구독료 30%
공제액	(신용카드 등 사용액 - 총급여액의 25%) × 소득공제율	(신용카드 등 사용액 - 총급여액의 25%) × 소득공제율	(신용카드 등 사용액 - 총급여액의 25%) × 소득공제율
한도	신용카드 등 사용금액 소득공제 한도(300만원) + 전통신장(100만원) + 대중교통(100만원) + 도서·공연사용분(100만원)	신용카드 등 사용금액 소득공제 한도(300만원) + 전통신장(100만원) + 대중교통(100만원) + 도서·공연·미술관·박물관 사용분(100만원)	신용카드 등 사용금액 소득공제 한도(300만원) + 전통신장(100만원) + 대중교통(100만원) + 도서·신문·공연·미술관·박물관 사용분(100만원)

자료: 문화체육관광부·국세청 보도자료, 「2019 도서·공연비, 박물관·미술관 입장료 소득공제 관련 업계·기관 시행 안내매뉴얼」, p1.의 내용을 바탕으로 업데이트 하였음.

이처럼 본 제도는 도입 이후 짧은 기간 동안 공제 대상 항목들이 확대하는 방향으로 발전하고 있으며 소비 진작을 위해 공제율 또한 일시적으로 상향시켜 경기 대응책의 기능 또한 수행하고 있다. 그런데 본 제도가 지닌 이러한 특성들은 여타 소득공제 제도에서는 발견하기 어려운 것들이다.

현재 운용되고 있는 근로소득 공제제도들의 경우 크게 필요경비공제, 인적공제, 항목별 소득공제 및 세액공제로 구분할 수 있다. 필요경비공제는 근로소득을 얻기 위해 소요되는 경비적 지출을 과세대상소득에서 제외하는 제도이다. 이상적으로는 근로자 개개인이 근로활동을 위해 필수적으로 지출한 내역들을 추적하여 공제하는 것이 적절할 것이나 이를 일일이 확인하는 것은 불가능하다. 필요경비공제 제도는 이러한 한계를 극복하기 위한 장치로 ‘근로소득공제’가 대표적이다.

다음으로, 인적공제 제도는 생계를 함께 하는 부양가족을 위해 지출한 경비를 과세 대상에서 제외하는 역할을 한다. 인적공제는 다시 기본공제와 추가공제로 구분되는데, 기본공제는 소득요건을 만족하는 부양가족 1인당 연 150만 원을 공제하고 있고 추가공제는 경로자, 장애인, 한부모 등 추가적인 조건에 대해 추가 공제를 제공한다.

마지막으로, 항목별 공제 제도가 존재한다. 항목별 공제 제도는 연금보험료 공제, 특별소득공제, 그 밖의 소득공제로 구성되는데 도서·공연비 소득공제 제도가 속한 “신용카드 등 사용분에 대한 소득공제” 제도가 여기에 해당한다. 항목별 공제제도에 속한 항목들을 살펴보면 소득활동의 경비적 지출에 해당하지 않는 것들로 구성되어 있다. 이 점에서 항목별 공제제도는 앞선 두 소득공제 제도들과 구분된다.

근로소득 활동의 경비적 지출이 아님에도 공제를 허용하는 것은 사회적으로 바람직하다고 판단되는 지출에 대해 공제를 허용하여 제도 운영에 유연성을 부여하려는 시도로 읽힌다. 연금계좌 납입금이나 보험·의료·교육비 공제의 경우 근로자의 지출 행위가 장기적으로 사회적 비용을 낮추는 순기능을 하므로 허용하고 있으며 기부금 공제 역시 기부 행위를 통해 사회후생 증가를 기대할 수 있기에 허용하고 있다. 근로소득세액공제의 경우 불가인상에 따른 세부담 증가를 경감시키기 위한 목적을 지니고 있으며 외국납부 세액공제는 조세조약에 의거 이중과세를 방지하기 위해 도입되었다.

‘신용카드 등 사용분에 대한 소득공제’ 제도는 신용카드 사용을 증대시켜 세원을 포착하는 것이 사회적으로 순기능을 하기에 도입의 타당성이 인정된다. 실제로 김재진·기은선(2018)에 따르면 신용카드 등 사용분에 대한 소득공제 제도와 소득세 세수 증대 사이에 높은 양의 상관관계가 존재하는 것으로 분석된 바 있다. 다만, 결제 수단으로서 신용·직불카드 및 현금영수증 제도가 정착된 현 단계에서 볼 때 해당 제도의 타당성은 낮아진 측면이 존재한다.

이상의 우리나라 소득세 공제 체계에서 볼 때 도서·공연비 소득공제 제도는 매우 이례적인 제도임을 알 수 있다. 이 제도는 열거된 매우 구체적인 지출 행위들에 대해 소득공제를 허용하고 있어 소득활동에 따른 비용을 공제해주는 소득공

제 제도의 기본 틀에서 크게 벗어나 있다. 또한, 항목별 공제제도에 속하기는 하나 특정 산업에 대한 소비지출이 갖는 사회적 순기능이 다른 산업에 대한 소비행위보다 더 보상되어야 하는 논리적 근거를 갖지 못한다.

실제 다른 주요국의 소득공제 제도를 비교하여 분석한 최근의 연구들에서 도서·공연비 소득공제 제도와 유사한 주요국의 해외사례를 발견할 수 없었다. 안종석 외(2017)은 미국, 프랑스, 일본, 호주, 캐나다 등 5개 주요국의 소득세 공제체계를 정리하고 있는데, 모든 조사 대상국에서 근로 활동에 드는 경비적 지출과 사회적 순기능이 있는 특정 지출에 한하여 소득공제가 허용되고 있는 것을 확인할 수 있다. 항목별 공제제도들은 크게 의료비, 기부금, 재해손실, 교육비, 개인연금 납입금 등을 기준으로 허용하고 있어 도서·공연비 소득공제 제도와 같이 특정 산업에 대한 소비지출을 공제해주는 제도를 운용하는 국가는 존재하지 않았다.

Ⅲ. 도서·공연비 소득공제 제도의 조세지출 규모 추정

도서·공연비 소득공제 제도를 평가하기 위해서는 본 제도 운용에 따른 조세지출 규모를 정확히 파악할 필요성이 존재한다. 하지만 도서·공연비 소득공제 제도를 운용함에 따른 조세지출 규모는 공개되고 있지 않다. 국세통계연보는 ‘신용카드 등 사용분에 대한 소득공제’ 제도의 통계를 제공하고 있다. 하지만 하위 항목들을 따로 구분하여 공개하고 있지 않아 도서·공연비 소득공제 제도의 공식적인 조세지출 규모를 확인하기 어려운 실정이다. 이에 본 연구는 가용한 가구패널 자료를 이용하여 도서·공연비 소득공제 제도의 조세지출 규모를 추정하였다.

분석에 사용한 자료는 재정패널 13차 자료로 2019년을 조사대상 연도로 한다. 재정패널은 가구원 중 연말정산을 시행한 근로소득자가 존재하는 경우 해당 가구원의 연말정산 자료를 수집하여 보고하고 있다. 따라서 여타 가구패널 자료들과는 달리 근로소득, 소득공제, 세액공제 등의 자료들을 정확하게 확인할 수 있다.

재정패널의 이러한 특징은 도서·공연비 소득공제 제도의 조세지출 규모를 추정하는 데에 매우 유용하다.

도서·공연비 소득공제 제도가 근로소득자만을 대상으로 하기에 이하의 분석은 근로소득이 있다고 응답한 가구원 중 연말정산 신고서를 제출한 근로자 2,651명을 대상으로 진행하였다. 해당 가구원들의 근로소득, 항목별 소득공제 및 세액공제, 결정세액에 대한 정보는 재정패널 가구원조사를 통해 수집하였다.

도서·공연비 소득공제를 통한 근로자 개인별 혜택 수준을 계산하는 것은 다음과 같이 진행하였다. 우선, 근로자 개인별 과세표준을 계산하였다. 이를 위해 재정패널에서 조사된 근로소득자의 근로소득 정보를 취합하여 근로소득공제와 인적공제를 적용하였다. 다음으로, 계산된 과세표준을 이용하여 본 제도를 운용하지 않았을 경우 발생하였을 가상의 과세표준을 산출한다. 이 과정을 통해 본 소득공제 제도로 인해 감소하는 개인별 과세표준 감소분을 추정할 수 있게 되고 여기에 소득세율을 적용하여 본 제도로 인한 산출세액의 변화분을 계산할 수 있다. 마지막으로, 추정된 결정세액에 개인별 세액공제 및 세액감면 금액을 적용하여 결정세액의 변화분을 추정하게 된다. 실제 연말정산 결과 결정세액이 0원인 근로자들 중 본 제도를 운용하지 않았을 경우 결정세액이 증가하는 근로자들이 존재할 수 있기 때문에 세액공제 규모를 반영하는 작업이 필요하다.

이상의 과정에서 필요한 모든 정보는 재정패널의 가구원조사를 통해 수집하였다. 특히, 연말정산 과정에서 실제 공제 혜택을 적용받은 도서·공연비 관련 지출액 정보 또한 제출된 연말정산 자료에서 직접 추출하였기에 본 제도 운용에 따라 분석 대상 2,651명에게 발생한 조세지출 규모는 정확하게 확인할 수 있다.

〈표 2〉는 2,651명 중 도서·공연비 소득공제 혜택을 받은 896명의 기초통계량을 정리하고 있다. 이들의 평균 총급여액은 약 3,986만 원이며 소득공제 후 평균 과세표준은 1,857만 원으로 조사되었다. 이를 통해 정책대상자들이 평균적으로 한계소득세율 15% 구간에 속한다는 것을 알 수 있다.

본 제도의 대상이 되는 인원들의 연간 평균 도서·공연비 지출액은 약 8만 원인 것으로 조사되었다. 도서·공연비 지출액의 최대값은 연간 706만 원으로 조사되어 개인간 편차가 매우 심한 것으로 보인다. 하지만, 본 제도의 경우 공제액

에 100만 원의 상한을 두고 있기 때문에 실제 공제액의 편차는 크게 낮아지게 된다. 실제 대상자들의 도서·공연비 공제금액은 평균 약 6만 원 수준이며 최대값은 100만 원으로 조사되었다.

〈표 2〉 도서·공연비 공제 대상자의 기초통계량

구분	Min	Mean	Max
총급여액	5,007,340	39,885,043	69,863,660
과세표준	0	18,567,744	49,791,070
산출세액	0	1,848,412	6,729,856
세액공제 + 세액감면	0	1,022,774	3,465,421
결정세액	0	825,637	5,949,856
도서·공연비 지출액(연간)	258	82,710	7,058,711
도서·공연비 공제금액	77	62,041	1,000,000

자료: 13차 재정패널 연말정산 자료 제출자 중 도서·공연비 소득공제 혜택을 받은 896명을 대상으로 작성.

제도 대상자들의 연평균 도서·공연비 지출액과 한계소득세율이 높지 않은 수준이기 때문에 본 제도로 인한 평균 감면 수준 또한 그리 높지 않으리라고 예상할 수 있다. 〈표 3〉의 분석 결과는 이러한 예상과 일치한다. 이 제도는 평균적으로 약 6만 원의 과세표준 감소를 가져오고 그 결과 줄어드는 결정세액은 개인당 약 7,808원에 그치는 것으로 분석되었다. 가장 큰 혜택을 보는 근로자의 경우 과세표준 100만 원 감소로 인해 결정세액이 15만 원 감소하게 되는데 이는 연간 약 333만 원 이상 도서·공연비를 지출함에 따른 결과이다. 가장 마지막 행은 본 제도로 인해 면세자가 되는 근로자들만을 대상으로 한 분석의 결과이다. 이들에 대한 평균 세부담 감면 수준은 약 4,874원으로 분석되었다.

높은 공제율에도 불구하고 이처럼 낮은 수준의 결정세액 감소가 발생하는 것은 도서·공연비 소득공제 제도의 정책 설계에 기인한다. 소득공제 방식의 경우 과세표준을 감소시켜 세부담 감소로 이어지는데, 개인별 한계소득세율 수준이 낮은 대상자들을 정책 대상으로 하면 높은 공제율에도 불구하고 최종적으로 산출되는 세액 감소분은 크게 낮아질 수 있다. 이 제도 역시 정책 대상을 연간 총급

여액 7,000만 원 이하 근로자로 한정시키고 있는데 앞서 살펴본 것과 같이 이들의 한계소득세율은 평균적으로 15% 수준에 그쳐 결정세액 감소가 크지 않은 것이다. 그리고 일부 근로자에게 지나치게 큰 공제 혜택을 주지 않기 위해 연간 100만 원의 공제 한도를 두고 있는데, 이 역시 도서·공연비 지출이 많은 근로자의 혜택을 제한하는 결과를 낳는다. 실제 자료 내에서 연간 도서·공연비 지출액이 아무리 크다 할지라도 관련 소득공제액은 연간 100만 원으로 제한되는 것이다. 마지막으로, 소득세 면세자 비중이 저소득층에서 매우 높아 본 제도의 효과가 제한되는 결과를 초래한다. 이들의 경우 이미 근로소득세 부담이 없으므로 도서·공연비 소득공제 제도 도입으로 인한 추가적인 혜택 또한 존재하지 않는다.

〈표 3〉 도서·공연비 공제 대상자의 평균 세부담 감면

구분	Min	Mean	Max
과세표준 감소	77	62,041	1,000,000
결정세액 감소	12	7,808	150,000
결정세액 감소(면세자)	72	4,874	71,305

자료: 13차 재정패널 연말정산 자료 제출자 중 도서·공연비 소득공제 혜택을 받은 896명을 대상으로 작성.

도서·공연비 소득공제 제도의 연간 조세지출 규모를 추정하기 위해서는 이상의 근로자 개인별 분석결과를 전체 모집단에 적용할 필요성이 있다. 하지만, 재정패널 가구원 자료들 중 연말정산 자료를 제출하지 않은 가구원들도 다수 존재하여 재정패널의 가구원 가중치를 활용하지 못하는 문제점이 존재한다. 이를 극복하기 위해 국세통계연보의 총급여액 구간별 근로자수 정보를 활용하였다. 보다 구체적으로 총급여액 구간별 평균 조세지출 규모를 재정패널 자료를 이용하여 추정하고 이를 다시 해당 구간의 국세통계연보상 모집단에 투영시키는 작업을 통해 연간 조세지출 규모를 추정하였다.

〈표 4〉는 본 제도의 조세지출 규모를 소득구간별로 보여준다. 전체적으로 소득이 증가함에 따라 1인당 평균 도서·공연비 공제액과 평균조세지출액이 증가하는 것을 확인할 수 있다. 소득 수준이 증가함에 따라 도서·공연비 지출액 또

한 증가하여 그 결과 도서·공연비 공제액이 증가하게 된다. 공제액과 한계소득 세율의 곱으로 계산되는 조세지출액 또한 같은 논리로 소득구간이 증가할수록 커지게 된다. 총급여액 2천만 원 이하 구간에 속하는 근로자들의 경우 1인당 평균 조세지출액이 매우 낮은 수준인 것을 확인할 수 있다. 이는 해당 구간에 속한 근로자의 상당수가 면세자에 속하기 때문이다.

〈표 4〉 도서·공연비 소득공제 제도의 조세지출 규모 추정

소득구간 (총급여액 기준)	샘플수	모집단수 (국세통계연보)	1인당 평균 도서·공연비 공제액 (원)	1인당 평균 조세지출액 (원)	조세지출 규모 (백만 원)
1천만원이하	201	2,983,106	6,840	501	1,495
2천만원이하	326	2,983,208	4,268	256	765
3천만원이하	634	4,331,915	25,383	1,861	8,061
4천만원이하	367	2,611,774	27,321	3,737	9,759
5천만원이하	315	1,745,364	32,055	4,808	8,392
6천만원이하	225	1,220,521	46,101	6,916	8,441
7천만원이하	185	787,990	73,012	10,958	8,634
7천만원초과	398	2,465,787	0	0	0
계	2,651	19,129,664	-	-	45,549

자료: 13차 재정패널 연말정산 자료 제출자 정보와 국세통계연보의 모집단을 이용하여 작성.

연간 조세지출 규모는 2019년 기준 약 455억 원인 것으로 분석되었다. 소득구간별 조세지출 규모는 2천만원 초과 구간에서 비교적 일정한 수준을 보이는 것을 확인할 수 있다. 소득수준이 증가함에 따라 1인당 평균 조세지출액은 증가하나 소득구간에 속하는 근로자수가 감소하기 때문에 구간별 조세지출 규모는 비교적 일정하게 유지된다. 연간 400억 원을 상회하는 조세지출 규모는 도서·공연비 소득공제 제도만으로도 의무심층평가 기준인 연 300억 원 이상에 속하여 상당히 큰 조세특례제도임을 시사한다. 따라서 본 제도의 도입 목적인 관련 산업의 발전이 실제 도서·공연비 소득공제 제도 도입으로 촉진되고 있는지를 점검하는 것은 큰 의미를 갖는다.

IV. 실증분석

제IV장에서는 도서·공연비 소득공제 제도 주 대상이 되는 도서산업의 최근 현황을 개관하고 다양한 데이터를 활용하여 본 제도의 도입이 도서부문 매출에 미친 영향을 분석하도록 하겠다.²⁾

〈표 5〉는 한국출판문화산업진흥원에서 발간하는 『출판산업실태조사』와 금융감독원전자공시시스템 상의 6개 대형서점 매출액 자료를 이용하여 작성한 표이다. 2014~2019년 동안 온라인 거래를 통한 도서매출액은 증가하는 추세이고, 오프라인 서점의 매출액은 감소하는 추세이다. 온라인-오프라인 매출액을 합산한 전체 매출액은 2019년 기준 약 2.8조원으로 2017년 이후 매년 1.3~1.5%의 완만한 증가세를 보이고 있다. 반면, 6개 대형서점의 매출액은 전체 도서매출액 증가보다 빠른 속도로 증가하고 있어 2014년 58.9%이던 6개 대형서점의 시장점유율은 2019년 65.5% 수준으로 높아졌다. 도서·공연비 소득공제 제도가 시행된 2018년 이후 6개 대형서점의 시장점유율은 2017년 이전 60%대에서 2018년 이후 64~5% 가량으로 증가한 것으로 나타났다.

본 제도 도입 전후로 출판 산업 매출이 전체적으로 소폭 증가하는 추세를 보이고 있으며 이 중에서도 대형서점의 매출 증가가 두드러진다. 하지만 이를 도서·공연비 소득공제 제도로 인한 것으로 해석하기는 어렵다. 실제 6개 대형서점 매출액을 제외한 나머지 모든 서점의 도서 매출액은 2016년 한해를 제외하고는 계속 감소하고 있는 것으로 나타났기 때문이다.

본 연구에서는 도서·공연비 소득공제 제도가 도서 매출액에 미친 효과를 분석하기 위해 통계청 서비스업동향조사, 신용카드(BC, 하나) 매출액 데이터, 국세청 종합소득세 자료를 활용하여 본 제도 도입의 효과성을 다방면으로 교차 검증하였다.

2) 제IV장의 분석내용은 도서·공연비 소득공제 제도의 주가 되는 도서류에 집중하여 분석을 진행하였다.

〈표 5〉 도서시장 주요 현황

연도	매출액		
	온라인	오프라인	총합(A)
2014	1,228,149	1,428,686	2,656,835
2015	1,183,836 (-3.6%)	1,380,101 (-3.4%)	2,563,937 (-3.5%)
2016	1,369,698 (15.7%)	1,385,241 (0.4%)	2,754,939 (7.4%)
2017	1,484,595 (8.4%)	1,308,984 (-5.5%)	2,793,579 (1.4%)
2018	1,566,285 (5.5%)	1,269,198 (-3.0%)	2,835,483 (1.5%)
2019	1,614,892 (3.1%)	1,258,213 (-0.9%)	2,873,105 (1.3%)
연도	대형서점 매출액 (B)	대형서점시장점유율 (B)/(A)	대형서점 제외매출(A) - (B)
2014	1,566,104	58.9%	1,090,731
2015	1,531,666 (-2.2%)	59.7%	1,032,271 (-5.4%)
2016	1,646,000 (7.5%)	59.7%	1,108,939 (7.4%)
2017	1,711,872 (4.0%)	61.3%	1,081,707 (-2.5%)
2018	1,824,395 (6.6%)	64.3%	1,011,088 (-6.5%)
2019	1,881,747 (3.1%)	65.5%	991,358 (-2.0%)

출처: 『출판산업실태조사』(한국출판문화산업진흥원), 금융감독원전자공시시스템(<http://dart.fss.or.kr>) 자료를 이용하여 저자 계산.

- 주: 1. 대형서점 매출액은 교보문고, 예스24, 알라딘, 인터파크(도서부문), 영풍문고, 서울문고 등 6개 서점 매출액 합산 값.
 2. 매출액 단위: 백만원.
 3. () 는 전년대비 증가율.

1. 통계청 데이터(서비스업동향조사)

첫 번째로 통계청의 서비스업동향조사 상품군별 월별 판매액 데이터(2015년 1월~2019년 12월)를 활용하여³⁾ 도서·공연비 소득공제 제도가 도서부문 매출액에 미친 영향을 분석하였다.

$$\textcircled{1} \log(\text{서적문구류 판매액})_t = \alpha + \beta \text{ 정책시행}_t + \theta \text{ 시간추세}_t + \gamma \text{Month}_t + \lambda X_t + \epsilon_t$$

3) 상품군별 월별 판매액 데이터는 2015년 1월부터 제공된다. 2020년 데이터는 코로나19로 인한 영향으로 인해 분석 대상기간에서 제외하는 것이 타당하다고 판단하였다.

$$\textcircled{2} \log(\text{상품군별월별판매액})_{it} = \alpha_i + \beta \text{정책시행}_t + \theta \text{대상업종}_i \\ + \gamma DID_{it} + \lambda \text{시간추세}_{it} + \eta \text{Month}_{it} + \epsilon$$

실증분석에는 위 ①, ②와 같은 고정효과모형을 사용하였다. 우선 모형 ①의 종속변수는 서적·문구류 판매액의 로그 값이고 <정책시행_t>는 제도 시행 이후 1의 값을 갖는 더미변수이다. 따라서 <정책시행_t>는 2018년 7월 이후 1의 값을 갖는다. <시간추세_t>는 선형추세를 통제하였다. <Month_t>는 월별고정효과를 통제하고, <X_t>는 서비스업동향조사의 타상품 월별-분기별 매출액의 로그 값을 추가로 활용하여 정책효과와 무관한 서비스업동향변화를 반영하여 통제하고자 하였다. 타상품 매출액에는 의복, 신발 및 가방, 오락·취미·경기용품, 기타준내구재, 음식표품, 의약품, 화장품, 차량연료, 기타비내구재 매출액이 포함되어 있다.

다음으로 모형 ②는 동일한 데이터를 패널데이터 형태로 재구성하여 분석한 모형이다. 종속변수는 상품군(*i*) - 월별(*t*) 판매액의 로그 값이고 <정책시행_t>는 제도 시행 이후 1의 값을 갖고, <대상업종_i>은 종속변수가 서적문구류판매액인 경우 1의 값을 갖는 더미변수이다. <DID_{it}>는 정책효과를 나타내는 이중차분 변수로 두 더미변수의 교차항(정책시행_t × 대상업종_i)이다. <시간추세_{it}>는 종속변수의 선형추세를 통제하며 이중차분모형에서 기본적으로 충족되어야 하는 평행추세의 가정이 충족되지 않을 수 있으므로 상품군별(*i*) 선형추세를 추가로 통제하여 분석을 수행하였다. 끝으로 <Month_{it}>는 월별판매액의 고정효과를 통제하며 상품군별로 월별 고정효과가 상이할 수 있으므로 이를 추가로 통제하여 강건성을 검증하였다.

<표 6>은 서비스업동향조사 월별데이터를 활용하여 모형 ①과 ②를 추정한 결과표이다. (1), (2), (3) 열의 결과는 모형 ①의 추정 결과로, 모든 모형에서 월별고정효과와 선형추세를 통제하였다. (2), (3) 열은 타상품 매출액을 추가 통제 변수로 활용한 경우의 결과 값이며 이 중에서 (3) 열은 타상품 매출액과 서적·문구류 매출액 간의 내생성 문제를 통제하고자 타상품 매출액 과거 값을(1달 전)

〈표 6〉 서비스업동향조사 분석 결과: 월별데이터

$\beta \times 100$	① log(서적·문구류 판매액)		
	(1)	(2)	(3)
정책시행	-4.915** (1.906)	-4.047** (1.484)	-2.614 (1.947)
월별고정효과	0	0	0
Time Trend	0	0	0
X_t		0	
$L.X_t$			0
Obs.	60	60	59
R-squared	.9296	.9688	.9622
$\beta \times 100$	② log(상품군별 원별 판매액)		
	(4)	(5)	(6)
DID	-10.32*** (2.606)	-5.005*** (1.326)	-6.399*** (1.566)
월별고정효과	전체	전체	상품군별
Time Trend	전체	상품군별	상품군별
Obs.	600	600	600
R-squared	.9884	.9903	.9974

주: 1. 괄호안의 값은 Robust S. E.

2. 통계적 유의성은 다음과 같다.

*** p-value < 0.01, ** p-value < 0.05, * p-value < 0.1.

통제한 경우의 결과 값이다. 모든 모형에서 도서·공연비 소득공제 제도 시행이 서적·문구류 판매액이 통계적으로 유의하게 증가시킨 결과는 나타나지 않았으며 일부 모형에서 오히려 통계적으로 유의한 (-) 값이 추정되었다. 다음으로 (4), (5), (6) 열의 결과는 모형 ②의 추정 결과이다. (4) 열은 종속변수 전체의 공통적인 월별고정효과와 선형의 시간추세를 통제한 결과이다. 하지만 모형 ②와 같은 이중차분모형의 경우 평행추세의 가정(parallel trend assumption)이 충족되지 않은 경우 <DID> 계수의 추정 값을 정책의 효과로 판단할 수 없는 문제가 발생하여 이로 인한 문제를 완화하고자 (5) 열은 상품군별로 상이한 선형추세를 통제하였으며 (6) 열은 상품군별로 상이한 월별고정효과와 선형추세를 통제하여 모형을 추정한 결과이다. 상품군별 평행추세의 가정을 적용한 (4) 열의 결과

에서는 도서·공연비 소득공제 제도 시행 이후 서적·문구류의 판매액이 약 10% 통계적으로 유의하게 감소한 것으로 추정이 되었다. 하지만 상품군별 상이한 선형추세를 통제한 (5) 열의 결과에서는 <DID> 계수의 추정 값이 약 -5%, 상품군별 상이한 월별고정효과를 추가로 통제한 (6) 열의 결과에서는 약 -6%로 각각 추정되어 도서공연소득공제 시행 이후 서적·문구류의 판매액이 증가한 통계적 증거를 찾을 수는 없었다.

하지만 통계청 서비스업 동향조사의 서적·문구류 판매액은 도서공연소득공제와 무관한 문구류 판매액이 포함되어 있는 수치로 제도의 대상이 되는 서적류 판매액만을 식별하지 못하는 단점이 존재하여 결과 해석에 유의해야 한다.⁴⁾

2. 신용카드(하나, BC) 데이터

도서·공연비 소득공제 제도 시행이 도서 부문 매출액에 미친 영향을 분석하기 위해 추가적으로 신용카드(하나, BC) 데이터를 활용하여 유사한 분석을 진행하였다. 구체적으로 데이터는 2017년 1분기부터 2019년 4분기까지의 업종별-시군구별⁵⁾ 신용카드 사용금액 정보를 이용하였으며 다음 ③와 같은 고정효과모형을 추정하였다.

$$\textcircled{3} \log(\text{서적류매출액})_{ijt} = \alpha_i + \beta \text{정책시행}_t + \theta_{ij} \text{시간추세}_{ij} + \lambda D_{jt} + \gamma X_{ijt} + \epsilon_{ijt}$$

종속변수 < $\log(\text{서적류매출액})_{ijt}$ >는 분기 단위 t 시점, j 광역시도에 위치한 i 시군구에서의 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업에 대한 신용카드 매출 총액의

4) 2019년 산업연관표의 민간소비지출 금액을 기준으로 <문구용품>은 약 1590억원으로 <신문 및 출판>의 민간소비지출 2조 1990억원의 약 7% 수준이다. 따라서 정책 대상이 되는 서적류로 대상을 한정하는 경우에도 실증 분석 결과 값이 크게 달라지지 않을 것으로 추정한다.

5) 신용카드 데이터 상의 업종분류는 총 134개, 사업체의 소재지를 기준으로 시군구 단위로 집계.

로그 값을 의미한다. $\langle \alpha_i \rangle$ 는 종속변수의 시간에 따라 변화하지 않는 고정요인을 통제하며, $\langle \text{정책시행}_i \rangle$ 는 도서공연소득공제 시행 이후 1의 값을 갖는 더미변수로 2018년 3분기 이후 1의 값을 갖는다. $\langle \text{시간추세}_{ij} \rangle$ 는 정책시행 전후 존재하는 시계열 추세를 통제하며 실증분석에서는 각 지역단위별로(1. 전국단위, 2. 광역시도단위, 3. 시군구단위) 시계열 추세를 통제하여 분석 결과의 강건성을 확보하고자 하였다. $\langle D_{jt} \rangle$ 는 분기별 또는 분기별-광역시도별 고정요인을 의미하며 $\langle X_{ijt} \rangle$ 는 제도변화와 무관하게 종속변수인 서적류 신용카드 매출액에 영향을 미칠 수 있는 시군구 단위 경제상황 변화를 반영하기 위해 타산업의 신용카드 매출액을 추가로 통제하였다. 구체적으로 $\langle X_{ijt} \rangle$ 는 시군구별 백화점·대형마트의 매출액, 슈퍼마켓 및 식료품점 매출액, 기타소매업⁶⁾의 신용카드 매출액을 포함하고 있다. <표 7>는 위 모형 ③의 추정결과를 정리하여 보여준다.

종속변수로 로그변환 값을 사용하였으므로 각 시군구별 매출액의 수준 차이를 고려한 전체적인 정책 효과를 고려하기 위해 종속변수의 평균매출액을 각 시군구별 가중치로 사용하였고, (2), (4), (6), (8), (10), (12)열은 가중치를 부여한 모형의 결과 값을, 나머지 열은 가중치를 사용하지 않는 모형의 결과 값을 보여준다. (1)~(6)열의 결과는 분기별 고정효과를 고려한 결과이며, (7)~(12)열은 보다 상세하게 시도별-분기별 고정효과를 고려한 모형의 결과이다. 모형에 따라서 시계열 추세를 1) 전국, 2) 광역시도, 3) 시군구에서 통제하여 분석결과에 신뢰도를 높이고자 하였다. (9)와 (10)열은 추가 통제변수로 타 소매업의 신용카드 매출액을 추가로 활용한 결과이고 (11)과 (12)열은 타 소매업의 신용카드 매출액과 종속변수인 서적류 신용카드 매출액 간의 내생성 문제가 발생할 수 있어 타 소매업 매출액의 과거 값(1분기 전)을 이용하여 추정된 모형의 결과이다.

6) 기타소매업은 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업, 기타 생활용품 소매업, 문화, 오락 및 여가 용품 소매업, 운송장비용 연료 소매업, 가정용 연료소매업, 의약품 및 의료용품 소매업, 화장품, 비누 및 방향제 소매업, 사무용 기기, 안경, 사진장비 및 정밀기기 소매업, 시계 및 귀금속 소매업, 통신 판매업, 기타 무점포 소매업, 예술품, 기념품 및 장식용품 소매업 등을 포함한다.

〈표 7〉 신용카드 데이터 시계열 분석 결과: 분기데이터

$\beta \times 100$	종속변수: log(서적류 매출액)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정책시행	-2.693 (3.089)	2.142 (1.425)	-2.660 (3.096)	2.142 (1.426)	-1.913 (3.104)	2.150 (1.491)
매출액가중치		0		0		0
고정효과						
분기별	0	0	0	0	0	0
시도*분기별						
Time Trend						
전지역	0	0				
시도별			0	0		
시군구별					0	0
Obs.	5,397	5,397	5,397	5,397	5,397	5,397
R-squared	.0693	.3158	.0799	.3630	.2769	.5112
$\beta \times 100$	종속변수: log(서적류 매출액)					
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
정책시행	-1.844 (3.109)	2.150 (1.498)	-1.562 (3.131)	2.048 (1.517)	1.498 (2.962)	2.093 (1.580)
매출액가중치		0		0		0
고정효과						
분기별						
시도*분기별	0	0	0	0	0	0
Time Trend						
전지역						
시도별						
시군구별	0	0	0	0	0	0
X_t			0	0		
$L \cdot X_t$					0	0
Obs.	5,397	5,397	5,397	5,397	4,876	4,876
R-squared	.2898	.6259	.2965	.6269	.3002	.6207

주: 1. 괄호안의 값은 시군구 단위 군집화된(clustered) 표준편차.
 2. 통계적 유의성은 다음과 같다.

*** p-value < 0.01, ** p-value < 0.05, * p-value < 0.1.

추정 결과에 따르면 모든 모형에서 통계적으로 유의한 정책효과가 관측되지 않았다. 시도단위-분기별 고정효과를 통제하고 각 시군구 단위에서 선형추세를 고려하며, 추가통제변수와 종속변수의 내생성을 고려한 (12) 열의 결과 값에 따르면, 제도 시행 이후 약 2% 정도 서적류 신용카드 매출액이 증가한 것으로 추

정되었으나 p-value가 0.186으로 통계적 유의성이 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 모형 ④는 동일한 데이터를 패널데이터 형태로 재구성하여 이중차분법을 이용하여 분석한 것이다.

$$\textcircled{4} \log(\text{상품군별매출액})_{ijzt} = \alpha_i + \beta \text{정책시행}_t + \theta \text{대상업종}_i + \gamma DID_{it} + \lambda \text{시간추세}_{izt} + \eta \text{Quarter}_{zt} + \epsilon$$

종속변수는 분기 단위 t 시점, z 광역시도, j 시군구, i 업종의 신용카드 매출 총액의 로그 값을 의미한다. <정책시행 $_t$ >는 제도 시행 이후 1의 값을 갖고, <대상업종 $_i$ >은 종속변수가 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업에 대한 신용카드 매출 총액인 경우 1의 값을 갖는 더미변수이다. < DID_{it} >는 정책효과를 나타내는 이중차분변수로 두 더미변수의 교차항(정책시행 $_t \times$ 대상업종 $_i$)이다. <시간추세 $_{izt}$ >는 종속변수의 선형추세를 통제하며 이중차분모형에서 기본적으로 충족되어야 하는 평행추세의 가정이 충족되지 않을 수 있으므로 상품군별(i)-시도별(z) 선형추세를 추가로 통제하여 분석을 수행하였다. 끝으로 < $Quarter_{zt}$ >는 지역별로 분기고정효과가 상이할 수 있으므로 광역시도별(z)-분기별(t) 고정효과를 추가로 통제하여 실증 분석을 진행하였다. <표 8>은 이중차분모형(④)의 추정결과를 정리하고 있다.

(1), (2), (3), (5), (6), (7)열의 결과는 분기별 고정효과, (4)열과 (8)열은 광역시도별-분기별 고정효과를 통제한 모형의 결과이다. 또한 (1), (5)열은 이중차분법의 평행추세의 가정이 충족되는 경우를 가정한 모형의 분석 결과이고 이를 제외한 나머지 열의 결과는 평행추세의 가정이 충족되지 않는 경우를 고려하여 상이한 선형추세를 통제한 모형의 결과이다. 구체적으로 (2), (5)열은 업종별로 상이한 선형추세를 통제한 결과이고 (3), (4), (7), (8)열은 이보다 보수적으로 광역시도별-업종별 상이한 선형추세를 고려한 모형의 결과이다. 또한 시군구 지역별로 업종의 매출액 규모가 차이가 남으로 이를 반영하여 전체 매출액에 미친 효과를 매출액 규모로 가중평균하여 정책의 효과를 평가하기 위해

〈표 8〉 신용카드 데이터 이중차분모형 분석 결과: 분기데이터

$\beta \times 100$	종속변수: log(신용카드 매출액)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
DID	1.559	-8.049***	-8.015***	-7.973**
	(2.381)	(3.087)	(3.095)	(3.092)
매출액가중치				
고정효과				
분기별	0	0	0	
시도*분기별				0
Time Trend				
전체	0			
업종별		0		
시도별*업종별			0	0
Obs.	33,445	33,445	33,445	33,445
R-squared	.9862	.9864	.9866	.9866
$\beta \times 100$	종속변수: log(신용카드 매출액)			
	(5)	(6)	(7)	(8)
DID	-4.786	-4.586**	-4.586**	-4.560**
	(4.575)	(2.043)	(2.046)	(2.057)
매출액가중치	0	0	0	0
고정효과				
분기별	0	0	0	
시도*분기별				0
Time Trend				
전체	0			
업종별		0		
시도별*업종별			0	0
Obs.	33,445	33,445	33,445	33,445
R-squared	.9838	.9842	.9850	.9851

주: 1. 괄호안의 값은 시군구 단위 군집화된(clustered) 표준편차.

2. 통계적 유의성은 다음과 같다

*** p-value<0.01, ** p-value<0.05, * p-value<0.1.

(5)~(8) 열은 업종별-지역별 평균 매출액을 가중치로 활용한 모형의 결과이다. 가장 선호하는 모형인 (8) 열의 결과를 기준으로 추정 결과를 살펴보면 도서공연 소득공제 제도 도입 이후 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업에 대한 신용카드 매출액은 약 4.5% 정도 통계적으로 유의하게 감소한 것으로 추정되었다. 나머지

모형에서도 대부분 계수 값이 (-)로 추정 신용카드 데이터를 활용한 분석에서도 도서·공연비 소득공제 이후 관련 업종 매출액이 증가하였다는 실증분석 상 근거를 발견하지 못하였다. 하지만 통계청 데이터를 이용한 분석과 마찬가지로 서적류 매출액에 도서·공연비 소득공제 제도와 무관한 잡지류 등의 매출액이 포함되어 있어 정책 대상을 명확하게 식별하지 못한 문제가 존재한다.

또한 신용카드 데이터를 이용한 이상의 분석 결과는 해석에 있어 유의할 사항이 존재한다. 이 분석은 일부 신용카드(하나, BC) 데이터를 활용하고 있는데, 해당 카드사의 시장점유율이 분석 기간 중 안정적으로 유지되지 않았을 경우 표본선택 편의(selection bias) 문제가 존재할 수 있기 때문이다. 실제 대형 서점의 경우 제휴카드사를 통한 할인 혜택을 제공하는데 이러한 혜택이 분석 기간 중 변경되었을 경우 서적 매출에 대한 카드사별 시장점유율 변경이 발생하였을 가능성이 존재한다. 이처럼 일부 신용카드 회사 데이터를 활용한 분석에는 편의(bias)가 존재할 수 있으므로 정확한 추정치를 얻는 데에 한계점으로 작용할 수 있다.

3. 국세청 종합소득세 자료

마지막으로 국세청 국세통계센터에서 제공하는 종합소득세 2015~2019년 미시 자료를 활용하여 도서·공연비 소득공제 제도 도입의 효과를 추정하였다. 국세청 산업코드 세세분류 기준으로 523511(서적, 신문 및 잡지류 소매업)을 도서·공연비 소득공제 제도에 의해 영향을 받는 산업군으로 정의하여 위 세세분류에 해당하는 사업체의 사업소득 총수입금액을 종속변수로 하는 아래 모형 ⑤를 이용하여 정책의 효과를 분석하였다. 보다 구체적으로 위 세세분류에 해당하는 전체 사업체 중 20% 표본을 무작위로 추출하여 균형패널(balanced-panel) 데이터를 구성하여 실증분석을 진행하였다.

$$\textcircled{5} \log(\text{사업소득총수입금액})_{ijt} = \alpha_i + \beta \text{정책시행}_t + \theta_{ij} \text{시간추세}_{ijt} + \gamma X_{jt} + \epsilon_{ijt}$$

종속변수는 $\log(\text{사업소득총수입금액})_{ijt}$ 는 t 연도, j 광역시도에 위치한 국세청 세세분류 기준(523511)에 속하는 i 사업체의 사업소득 총수입금액의 로그변환 값이다. $\langle \alpha_i \rangle$ 는 i 사업체의 시간에 따라 변화하지 않는 고정요인을 의미하며 $\langle \text{정책시행}_t \rangle$ 는 정책도입 이후 시점을 의미하는 더미변수이다. 통계청 서비스업 동향조사, 신용카드 데이터와 달리 국세청 종합소득세 자료는 연간 단위 데이터로 2018년 7월에 도입된 도서·공연비 소득공제 제도의 정책효과를 분석하기에 데이터 빈도 상의 한계점이 존재한다. 본 연구에서는 정책시행 더미변수로 $\langle \text{정책시행}_{18}$, $\text{정책시행}_{19} \rangle$, $\langle \text{정책시행}_{1819} \rangle$ 두 가지 더미 변수 조합으로 실증분석을 진행하였다. $\langle \text{정책시행}_{18}$, $\text{정책시행}_{19} \rangle$ 는 각각 2018년, 2019년의 경우 1의 값을 갖는 더미변수이고, $\langle \text{정책시행}_{1819} \rangle$ 는 2018과 2019년 모두에서 1의 값을 갖는 변수이다. 정책시행 전 존재하는 지역별-사업체별 상이한 시계열 추세를 고려하기 위해 $\langle \text{시간추세}_{ijt} \rangle$ 는 1) 전국공통추세, 2) 시도별추세, 그리고 3) 사업체별 추세 등 세가지 경우를 고려하여 모형을 추정하였다. $\langle X_{jt} \rangle$ 는 광역시도 단위별로 지역별-연도별 상이한 경제여건을 추가 통제하기 위한 변수로 대분류 기준 타산업⁷⁾의 사업소득 총수입금액의 로그변환 값을 포함하고 있다.

$\langle \text{표 9} \rangle$ 의 추정결과를 살펴보면 모든 모형에서 통계적으로 유의한 값이 관측되지 않았으며 대부분의 추정 값이 음수(-)로 추정 되었다. 즉 국세청 종합소득세 자료를 이용한 분석에서도 도서·공연비 소득공제 제도 도입 이후 제도 적용 대상 사업체의 매출액이 증가하였다는 통계적으로 유의한 증거는 발견되지 않는다. 모형에서 고려하고 있는 시계열 추세에 따라 (1)과 (2)열은 전국공통추세를, (3)과 (4)열은 시도별추세를, (5)~(10)열은 사업체별 시계열 추세를 통제하고 있다. (7)과 (8)열의 결과 값은 타산업의 사업소득 총수입금액을 시도별로 통제하여 모형을 추정한 결과이고 (9)과 (10)열은 타산업과 종속변수인 서적 및 문구용품 소매업의 사업소득 총수입금액 간의 발생 가능한 내생성을 추가로 고려하기 위해 과거 값(1년 전)을 통제변수로 활용한 결과 값이다.

7) 타 산업은 제조업, 건설업, 음식숙박업, 운수창고통신업, 금융보험업, 부동산및임대사업, 보건의료업, 기타서비스업 등을 포함한다.

〈표 9〉 국세청 종합소득세 데이터 분석 결과: 매출액 가중치 적용

$\beta \times 100$	종속변수: $\log(\text{사업소득총수입금액})$					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정책시행18	-4.656 (3.100)		-4.341 (3.144)		-4.656 (3.466)	
정책시행19	-4.924 (3.369)		-4.490 (3.409)		-4.932 (3.767)	
정책시행1819		-4.656 (3.100)		-4.342 (3.137)		-4.656 (3.466)
매출액가중치	0	0	0	0	0	0
Time Trend						
전지역	0	0				
시도별			0	0		
사업체별					0	0
Obs.	3,338	3,338	3,338	3,338	3,338	3,338
R-squared	.0015	.0015	.0381	.0381	.5252	.5252
$\beta \times 100$	종속변수: $\log(\text{사업소득총수입금액})$					
	(7)	(8)	(9)	(10)		
정책시행18	-2.282 (4.177)		-9.952 (5.704)			
정책시행19	.1994 (6.192)		-12.472 (8.495)			
정책시행1819		-3.538 (5.022)		-8.946 (6.020)		
매출액가중치	0	0	0	0		
Time Trend						
전지역						
시도별						
시군구별	0	0	0	0		
X_t	0	0				
$L.X_t$			0	0		
Obs.	3,338	3,338	3,338	3,338		
R-squared	.5278	.5275	.5310	.5309		

주: 1. 괄호안의 값은 사업체 단위 군집화된(clustered) 표준편차.

2. 통계적 유의성은 다음과 같다

*** p-value < 0.01, ** p-value < 0.05, * p-value < 0.1.

이와 같은 국세청 데이터 분석 결과를 해석하는 경우 몇 가지 유의사항이 있다. 국세청 종합소득세 자료는 개인사업자들이 운영하는 사업체들만을 모집단으

로 포함하고 있어 교보문고와 같은 대형 법인 사업자들은 포함되어 있지 않다. 따라서 위 모형의 추정결과는 상대적으로 규모가 영세한 개인사업자들만을 대상으로 정책효과를 분석한 것이라고 볼 수 있으며 도서 산업 전체에 대한 정책효과 분석으로 볼 수 없다. 하지만 국세청 종합소득세 자료를 활용한 분석은 도서·공연비 소득공제 제도 도입이 규모가 영세한 개인사업자에게 미친 영향을 분석하였다는 측면에서 통계청 자료와 신용카드 자료를 활용해서는 분석할 수 없는 내용을 추가적으로 보완하는 의미를 지닌다.

국세청 자료 분석은 균형패널(balanced-panel)을 활용하였기에 2015~2019년 기간 중 사업을 지속한 사업체들을 대상으로 한다. 하지만 만약 신규로 시장에 진입한 사업체가 많았다면 전체 도서부문 매출액 증가가 존재했을 가능성이 있다. 하지만 「2019년 출판시장 통계」(대한출판문화협회)에 따르면, 전국의 일반서점 수는 2015년(2,116개), 2017년(2,050개), 2019년(1,968)개로 감소하고 있는 것으로 나타나 신규로 시장에 진입한 사업체와 폐업한 사업체를 모두 고려하는 경우 추정 결과 값이 통계적으로 유의한 양(+)의 값으로 달라질 가능성은 높지 않은 것으로 보인다.

이상의 모든 분석 결과들은 본 제도 도입에 따른 도서시장 매출 증가 효과가 존재하지 않음을 시사한다. 통계청 서비스업 동향조사와 신용카드 데이터를 이용한 분석은 본 제도 도입에 따른 도서시장 전체 매출 증가 효과를 보여주는데, 여러 강건성 검증에도 불구하고 일관되게 통계적으로 유의한 매출액 증가 효과를 발견할 수 없었다. 영세 개인사업자를 대상으로 한 국세청 자료 분석 결과 역시 앞선 두 자료의 분석과 같이 통계적으로 유의한 결과를 발견할 수 없었다.

본 연구의 실증분석은 서적·문구류 판매액(통계청), 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 매출액(신용카드 데이터), 서적, 신문 및 잡지류 소매업 사업소득 총수입금액(국세청)을 종속변수로 실증분석을 진행하였다. 따라서 도서·공연비 소득공제 제도의 대상이 되는 서적류의 매출액만을 정확하게 식별하여 분석하지 못한 데이터 상의 한계점이 존재함을 명시적으로 밝힌다. 또한 도서·공연비 소득공제의 또 다른 대상 업종인 공연 업종의 매출액을 식별할 수 있는 데이터를 획득하지 못하여 이를 실증분석에 포함시키지 못한 한계점도 존재하여 실증분석

의 결과 해석에 유의해야 한다.

V. 결 론

본 연구는 2018년 7월 시행된 도서·공연비 소득공제 제도로 인한 조세지출 규모를 추정하고 제도의 시행으로 인한 서점 매출액의 변화를 다각도로 실증분석하였다. 제13차 재정패널 자료를 활용하여 추정한 결과 이 제도는 평균적으로 개인당 약 6만원의 과세표준 감소와 약 7,808원의 결정세액 감소 효과가 있는 것으로 추정되었고 연간 조세지출 규모는 의무심층평가 기준인 연 300억원보다 큰 약 455억원 수준인 것으로 분석되었다. 조세지출은 상당한 규모를 지니지만 근로소득자 1인에게 돌아가는 세부감 감소 효과는 매우 미미한 수준이 것이다.

이는 본 제도가 소득공제 방식을 사용하고 있다는 점에 기인한다. 적용 대상을 연간 총급여액 7,000만 원 이하 근로자로 한정시키고 있어 한계실효세율이 높지 않은 근로소득자만을 정책 대상으로 삼고 있다. 이러한 접근 방식은 근로소득자 면세자 비중 또한 높은 우리나라의 현실을 고려할 때 실질적 정책 수혜 대상자들을 근로소득자의 극히 일부에 한정시키는 부작용을 낳는다.

개인당 실제 세부담 감소 효과가 연간 약 7,808원이라는 분석 결과는 본 제도가 관련 산업의 매출 증가에 통계적으로 유의한 영향을 주지 못했을 것임을 시사한다. 실제 통계청 서비스업동향조사, 신용카드(하나, BC) 데이터, 그리고 국세청 종합소득세 자료 등을 활용하여 다각도로 분석한 결과 도서·공연비 소득공제 제도 도입이 도서부문 산업의 매출액 증가를 가져왔다는 근거를 발견할 수 없었다.

본 제도의 낮은 효과성은 여러 요인으로 인한 결과로 이해할 수 있을 것이다. 정책 대상자들이 본 제도를 인지하지 못하거나 인지하고 있다 할지라도 행태변화를 가져올 수 있을 정도의 충분한 유인이 아니기 때문일 수도 있다. 그런데 선행 연구 중 하나인 고인제(2019)에서 정리한 도서·공연비 소득공제 제도에 대한 일반 국민들의 인식조사 결과에 따르면 본 제도의 낮은 효과성은 충분치 못한 유

인의 결과일 가능성이 높은 것으로 보인다. 전체 응답자의 약 80.9%가 본 제도를 인지하고 있다 응답하고 있음에도 이 제도로 인해 도서·공연비 소비에 영향이 있었다는 응답자는 약 19.6%에 그치고 있기 때문이다.

본 제도의 낮은 유인을 개선하기 위하여 크게 두 가지 대안을 검토해볼 필요가 있을 것이다. 우선, 본 제도를 큰 틀에서 유지하되 구체적인 세부 사항을 변경하는 방식을 취할 수 있다. 현재의 제도는 고소득 근로자를 정책대상에서 배제시키고 있는데, 이 요건을 폐지하여 고소득자를 정책 대상으로 포함하는 것을 검토할 필요성이 있다. 이 제도의 도입 목적이 도서·공연 산업의 매출을 증대시키기 위한 것이었으므로 이 같은 개편으로 인해 소득세 공제제도의 누진성이 약화되는 것은 감내할 필요성이 있어 보인다. 실제 근로소득이 증가함에 따라 문화비 지출이 증가하는 경향이 있기에 고소득자를 포함한다면 본 제도에 따른 경제적 효과는 더욱 커질 것을 기대해볼 수 있다.

다음으로, 본 제도를 폐지하고 관련 예산을 재정지출사업으로 전환하는 방안 또한 고려해볼 수 있을 것이다. 앞서 여러 차례 기술한 것과 같이 소득공제 제도를 특정 산업 발전을 위해 사용함에 따른 근본적 한계가 존재한다. 정책 대상이 근로소득자로 축소되며 그중에서도 근로소득세 면세자들은 또다시 본 제도의 혜택에서 실질적으로 배제된다. 소비 시점과 연말정산 시점의 불일치로 인한 유인의 감소 효과 또한 소득공제 제도에 존재한다. 따라서, 본 제도를 조세지출 사업에서 일몰시키고 관련 예산을 재정지출 사업을 통해 집행한다면 소득공제 방식이 갖는 여러 근본적 한계들로부터 자유로워질 수 있을 것이다. 정책 대상이 소수의 근로자가 아닌 소비자 전체로 확대될 수 있고 소비행위와 그로 인한 혜택의 시점이 일치하여 제도 운용의 효과성을 더욱 높일 수 있을 것으로 기대한다.

〈 참 고 문 헌 〉

고인재, 「문화비 소득공제 제도 대국민 인식조사 및 개선방안 모색」, 한국정책학회 추계학술발표논문집, 2019(0), pp. 25-46.

- 금융감독원, 「전자공시시스템」, <http://dart.fss.or.kr>.
- 김재진 · 기은선, 『2018년 조세지출 심층평가: 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 및 세액 공제』, 기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2018.
- 대한출판문화협회, 「2019년 출판시장 통계」.
- 송헌재 · 성명재, 「신용카드 사용액 소득공제 제도의 효과 분석」, 『재정학연구』, 제5권 제1호, 2012, pp. 157-194
- 심해린 · 전병욱, 「신용카드 등 소득공제의 결제수단별 공제율 차등이 결제수단 배분에 미치는 영향」, 『세무학연구』, 제35권 제4호, 2018, pp. 303-332.
- 안종석 · 박수진 · 이서현, 『주요국의 근로소득세 공제체계 국제비교』, 세법연구 17-03, 한국 조세재정연구원, 2017.
- 오윤해, 「신용카드 소득공제 한도 축소가 고소득 근로자의 카드사용액에 미치는 영향」, 『재정학연구』, 제13권 제4호, 2020, pp. 1-29.
- 통계청, 「서비스업동향조사」.
- 한국출판문화산업진흥원, 『출판산업실태조사』.
- 홍우형 · 남호현 · 주남균, 「신용카드 소득공제 제도가 가구의 신용카드 사용에 미치는 효과 분석」, 『재정학연구』, 제12권 제1호, 2019, pp. 55-82.

Analysis of Validity and Effectiveness of Income Tax Deduction for Book Purchase Expenses

Kyungho Song* · Sangwha Shin**

Abstract

In 2017, the Korean government introduced an income tax deduction program on the amount spent on books and public performances. In this study, we simulate the size of the program by using Household survey data and then analyze the effect of the program on sales of related industries. The simulation result shows that the size of the tax expenditure of the program is not large, and we cannot find evidence that this program increased the sales of the related industries.

Key Words: income tax deduction, tax expenditure program

JEL Code: H2, H24

* First Author, Associate Research Fellow, Korea Institute of Public Finance, e-mail: kyungho@kipf.re.kr

** Corresponding Author, Assistant Professor, Department of International Trade, Chungnam National University, e-mail: shinsan6@cnu.ac.kr