

2017년도 조세지출예산 분석



2017년도 조세지출예산 분석

2016. 10.

경제전망 및 재정분석Ⅳ

2017년도 조세지출예산 분석

총괄 | 박용주 경제분석실장

기획·조정 | 정문종 조세분석심의관
이영숙 세수추계2과장

작성 | 이영숙 세수추계2과장
백경엽, 강민지, 김세화, 태정림 세수추계2과 경제분석관

지원·편집 | 장유안 세수추계2과 행정실무원
양세종 세수추계2과 자료분석지원요원

「경제전망 및 재정분석」 시리즈는 「2017년도 예산안」 심사 및 국가재정운용에 대한 국회의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 발간되었습니다.

문의: 경제분석실 세수추계2과 | 02) 788-3730 | ret2@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2017년도 조세지출예산 분석

2016. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2016. 10. 21.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리 경제는 미국의 금리인상, 신흥국의 경기둔화 등 대외환경의 악화와 더불어 대내적으로도 내수와 수출 부진으로 인한 저성장 추세에 직면해 있습니다. 재정부문에서는 복지관련 재정지출에 대한 수요가 증가하는 가운데 안정적인 재정운용을 위한 세수확보가 중요한 정책과제로 부각되고 있습니다.

조세지출은 전체 국세수입의 15~16%에 상당하는 부분으로 경제상황에 따른 세입여건과 마찬가지로 국가재정수입에 미치는 영향이 큼니다. 이러한 조세지출 정비는 재원마련의 측면에서 뿐만 아니라 세부담의 형평성과 경제적 효율성 제고라는 조세제도의 기본원칙의 측면에서도 중요한 부분일 것입니다. 따라서 행정부는 복지확충 등을 위한 재원마련을 위해 세출구조조정과 함께 비과세·감면 등 조세지출 정비를 국정과제로 삼고, 2013년부터 조세지출예산서에서 세법개정안에 따른 조세지출 정비현황을 발표하고 있습니다.

본 보고서에서는 「2017년도 조세지출예산서」를 통하여 2016년 조세지출 정비 현황을 점검하고, 수혜계층별 감면에 대한 상세 정보 공개, 조세지출과 재정지출의 연계, 조세지출의 사후관리 강화 등의 개선과제를 제안하였습니다. 아울러, 2015년에 이어 두 번째로 실시된 ‘2016년 조세특례 예비타당성 조사’와 ‘2016년 조세특례 심층평가’를 검토하여 종합평가의 기준 마련 등 조세특례평가 제도의 실효성을 높이기 위한 대안을 제시하였습니다.

본 보고서가 행정부가 국회에 제출한 「2017년도 예산안」 및 「2016년 세법개정안」의 심의과정에서 유용한 참고자료로 활용되어, 국회의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2016년 10월

국회예산정책처장 김 준 기

[종합평가]

- 최근 조세지출이 중·저소득자와 중소기업을 중심으로 증가하고 있음은 경기회복세 부진과 인구구조 변화 등에 따른 사회복지 수요증가 등을 반영하고 있으나, 고소득자 수혜 증가 등 일부 형평성 측면의 검토 필요
 - 조세지출이 2016년 36.5조원에서 2017년 37.0조원으로 증가하는 가운데 중·저소득자 비중(44.3% → 45.2%)과 함께 고소득자 비중(21.8% → 22.1%)도 확대
 - 조세지출예산서에서 고령층 등이 소득수준에 관계없이 중·저소득자로 분류되는 등으로 인해 고소득자 수혜정도가 과소반영 될 수 있는데, 정확한 귀착효과 및 원인 분석을 위해 수혜계층 분류 개선 및 해당 조세지출 항목 공개 등이 필요
- 「2017년도 조세지출예산서」의 비과세·감면 정비효과는 행정부가 발표한 직전 4개연도 평균에 크게 미치지 못하는 수준이고, 조세지출이 확대된 개정안 등을 포함하지 않음에 따라 전체 조세지출의 변동 현황을 파악하기에 한계
 - 행정부는 「2017년도 조세지출예산서」에서 조례특례 신설 5개, 폐지 4개, 제도 축소 3개를 반영하여 2017~2021년 동안 총 960억원의 정비효과를 전망, 이는 2012~2015년 행정부 발표 평균 정비효과 1조 1,893억원의 1/10 수준에 불과
 - 더욱이 행정부가 발표한 정비효과에 조세지출 확대안 58개 등을 추가하면, 총 2,454억원의 세수 감소효과가 전망되어 행정부 발표 내용과 크게 차이
- 행정부의 2016년 조세특례평가는 정책 타당성이나 효과성이 적은 경우도 일몰 연장이 권고되는 등으로 소극적 정비가 이루어진 것으로 평가, 향후 부문별 평가를 종합하는 객관적 기준 마련 및 비과세·감면 정비 원칙 준수 등 필요
 - 2016년 조세특례평가는 연간 감면액 300억원 이상이 되는 신규 도입안 2건과 2016년말 일몰도래 항목 6건을 포함하여 총 8건을 시행
 - 행정부는 평가결과에 따라 신규안 미반영 및 6건 일몰연장(특례 소득세율 인상 등 축소 3건, '대상 추가'의 확대 1건, 단순연장 2건)을 세법개정안에 반영

요 약

I. 조세지출 운용 및 정비 현황

1. 조세지출 운용 현황

- 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면, 우리나라 조세지출 규모는 2015년 35.9조원에서 2016년 36.5조원, 2017년은 37.0조원으로 증가할 전망이다
 - 예산분야별로 2017년 기준 전체 조세지출의 81.8%가 산업·중소기업·에너지(10.6조원), 사회복지(10.3조원), 농림수산(4.9조원), 보건(4.3조원) 분야에 집중
 - 수혜계층별로는 2017년 기준 전체 조세지출의 67.3%가 개인 부문(24.9조원)에 귀착, 31.1%는 기업 부문(11.5조원)에 귀착
 - 국제감면율은 최근 국제수입 호조 등의 영향으로 2015년 14.1%에서 2016년 13.6%, 2017년 13.3%로 하락할 전망이다
- ※ 국제감면율(%)= {국제감면액/(국제감면액+국제수입총액)}×100

조세지출 운용 현황: 2015~2017년

(단위: 조원, %)

		2015		2016		2017	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
조세지출 [국제감면율]		35.9 [14.1]	8.5	36.5 [13.6]	8.4	37.0 [13.3]	8.5
분야	산업·중소기업·에너지	10.7	29.7	10.7	29.4	10.6	28.8
	사회복지	9.4	26.2	9.8	26.9	10.3	27.9
수혜 계층	개인	24.4	68.1	24.1	66.1	24.9	67.3
	(중·저소득자)	(15.8)	(44.0)	(16.2)	(44.3)	(16.7)	(45.2)
	(고소득자)	(8.6)	(24.0)	(8.0)	(21.8)	(8.2)	(22.1)
	기업	10.8	30.2	11.8	32.4	11.5	31.1
	(중소기업)	(6.1)	(17.0)	(6.7)	(18.4)	(6.7)	(18.0)
	(상호출자제한기업)	(2.8)	(7.9)	(3.0)	(8.2)	(2.8)	(7.6)

주: 조세지출액은 2015년은 실적치, 2016~2017년은 전망치이고, 조세지출의 비중은 재정지출을 포함한 총재정지출 기준값임

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 재정리

2. 2016년 조세지출 정비 현황

- 행정부의 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면, 2016년 조세지출 정비에 따른 세수효과는 2017~2021년 동안 총 960억원으로 예상
 - 2016년 조세지출 정비효과는 과거 행정부가 발표한 ‘2012~2015년 세법개정안의 평균 정비효과 1조 1,893억원의 1/10 수준에 불과
- 이러한 정비현황은 조세지출을 확대하는 개정안 등이 제외된 것으로, 이를 통해 세법개정안에 따른 총 조세지출의 변동 현황을 파악하기 곤란
 - 행정부는 조세지출 항목 5개 신설(-443억원), 4개 폐지(26억원), 3개 축소(1,377억원)만을 반영하여 「2016년 세법개정안」의 정비현황을 파악
 - NABO는 조세지출 확대 개정안 등*을 반영하여 정비효과를 재추계한 결과, 2016년 조세지출 정비효과는 제도 확대에 따른 세수 감소효과(-3,414억원)이 반영되어 총 -2,454억원으로 축소

- ※ ① 일몰도래 항목 중, 제도 확대(“대중소기업 상생협력 기금 출연시 세액공제” 등 4개)
 ② 일몰 미도래 항목 중, 제도 확대(“근로장려금 산정액 인상” 등 54개)
 ③ 일몰 미도래 항목 중, 제도 축소(“창업중소기업 등 세액감면 배제사유 추가” 등 6개)
 (상세자료: 본문 [표 13], p.21.)

2016년 조세지출 정비의 세수효과 비교¹⁾: 행정부 vs. NABO

(단위: 억원)

		행정부 추계 (A)	NABO 재추계 ²⁾ (B)	차이 (B-A)
신설 ①		-443	-443	0
폐지 ②		26	26	0
제도변경	축소 ③	1,377	1,377	0
	확대 ④	—	-3,414	-3,414
합계(①+②+③+④)		960	-2,454	-3,414

주: 1) 전년대비 기준으로 향후 5년간(17~21년) 세수효과의 합계금액임

2) 추정자료의 일관성을 위해 행정부가 국회에 제출한 ‘세법개정안 비용추계서’를 활용
 자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9., ‘세법개정안 비용추계서’; 국회예산정책처 분석

II. 조세지출예산서 분석

1. 지원분야별 분류체계 재정비

- 현행 조세지출예산서에서 조세특례의 지원분야별 분류가 체계적으로 이루어지고 있지 않아, 분류체계를 정비하여 해당 조세지출 현황에 대한 파악이 일관성 있게 이루어질 필요
 - 「조특법」상 항목(190개)은 중소기업, 연구개발 등 23개 지원분야로 구분하여 지출 현황을 수록하고 있으나, 개별세법상 항목(39개)과 「조특법」상 ‘간접국세(41개) 항목 등은 동 분류가 적용되지 않음
 - 특정 지원분야는 필요이상으로 상세 구분(예: ‘기업구조조정’과 ‘금융기관 구조조정’ 등)되는 반면, 조세정책 목표의 하나인 과표양성화 등 중요 지원분야는 다른 조세지출과 함께 ‘기타’로 분류
- 「조특법」 등 근거 법령 중심의 현행 분류 보다는 정책지원이나 필요경비 등 조세특례 성격에 따라 구분하고, 정책지원성 조세지출 항목들은 지원분야별 분류체계를 일괄적으로 적용할 필요
 - 조세지출 중 소득공제 등 과세기반 산출에 필요한 ‘구조적 감면(structural reliefs)은 별도의 항목으로 관리하고, 나머지 정책지원의 성격을 갖는 ‘조세특례’ 항목들은 지원분야별 분류체계에 따라 일괄적으로 구분

2. 수혜계층의 분류기준 개선 및 세부자료 공개

- 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면, 2017년 조세지출은 중·저소득자와 고소득자 수혜가 모두 증가하며 개인부문 비중이 상승하고, 상호출자제한 기업 등을 중심으로 기업부문 비중이 하락할 전망
 - (개인) 중·저소득자 수혜는 2016년 16.1조원(44.3%)에서 2017년 16.7조원(45.2%)으로 증가, 고소득자도 8.0조원(21.8%)에서 8.2조원(22.1%)으로 증가할 전망

- (기업) 상호출자제한기업 수혜는 2016년 3.0조원(8.2%)에서 2017년 2.8조원(7.6%)으로 감소, 기타기업도 1.6조원(4.3%)에서 1.5조원(3.9%)으로 감소할 전망
- 중·저소득자와 고소득자 등 수혜계층별 조세지출 증가 원인 등에 대한 정밀한 분석을 위해서는 해당 계층을 구분하는 기준의 적정성, 해당 계층에 포함되는 개별 조세지출 항목의 제도변화 등에 대한 검토 필요
 - 현재 중·저소득자의 조세지출은 고령층 등 일부계층이 소득/부의 수준에 관계없이 동 계층으로 구분되어 과대추계 가능성 존재
 - 최근 중·저소득자 조세지출의 빠른 증가 등은 ‘소득공제의 세액공제 전환’ 등과 같은 제도 변화에 기인하는 측면이 클 수 있음
 - 행정부는 향후 수혜계층별 분류 기준을 개선하고 해당하는 세부 항목에 대한 상세한 정보를 제공할 필요

3. 조세지출과 재정지출의 연계

- 현행 조세지출예산서에서는 개별 조세지출 항목과 유사한 재정지출사업을 매칭할 수 없어 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 중복성 평가가 곤란
 - 예를 들어 “중소기업 투자세액공제”는 중소기업 지원을 위한 조세지출로, 예산분류상 ‘산업·중소기업·에너지’로 분류되나, 현행 조세지출예산서를 통해서 는 유사 재정사업의 종류·지원규모 등을 파악할 수 없음
- 조세지출예산서의 주요 조세지출 및 일몰도래 항목 등에 대해 정책목적이 유사한 재정지출의 단위사업별 중복여부, 예산규모 등 현황 파악이 필요
 - 소관부처에서 작성하고 있는 ‘조세지출평가서’ 및 ‘조세지출평가계획서’를 활용하여 조세지출과 재정사업에 매칭하는 기초자료를 수집
 - 개별 조세지출 항목과 재정지출사업의 정책목적·수혜대상 등 중복성 검토시 각 제도간 상호 보완성이나 대체성 등을 감안하여 판정할 수 있는 구체적인 기준을 마련할 필요

4. 조세지출예산서의 예산기능 강화

- 조세지출예산서의 실적치(예: 「2017년도 조세지출예산서」의 ‘2015년 실적’)가 전망치(예: 「2015년도 조세지출예산서」의 ‘2015년 전망치’)를 상회하고 있어, 예산관리 관점에서 조세지출 감면규모 추계에 대한 정확도를 제고할 필요
 - 2008년 고유가 극복을 위한 일시적 감면조치 확대로 2009년 실적치가 예산액을 2.6조원 상회, 2012년부터 ‘농수산물 의제매입세액공제’ 등 4개 항목을 조세지출예산서에 포함하며 2012~2013년에 각각 3.6조원, 4.1조원을 상회
- 조세지출예산서 작성시 세법개정안의 제도변경 사항 및 신규 도입 등을 충분히 반영하고, 조세감면액의 ‘추정근란’이나 ‘미집계’ 등을 개선할 필요
 - 「2016년 세법개정안」의 조세지출 확대안 중 ‘근로장려금 산정액 인상’(17년 -950억원) 등은 반영, 근로장려금 산정액 인상 외에 ‘근로장려금 개정 3건’(17년 총 -25억원) 등은 미반영 (상세자료: 본문 [표 23], p.39.)
 - 조세지출예산서의 총 80개 조세지출 항목(전체 29.2%)이 ‘추정근란’이나 ‘실적 미집계’로 처리, 법률안의 비용추계 사례 등을 반영하여 추계 개선 가능
 - (사례) ‘외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가세 사후 환급’
: 법률안 비용추계서상 2017년 ‘-66억원’ vs. 조세지출예산서상 ‘실적 미집계’

5. 조세지출의 지원분야별 제도정비

- 동일한 지원분야로 분류되는 조세지출제도 간에 조세감면 혜택이 중복될 수 있고 특별한 기준 없이 조세감면 수준이 차등화 되는 부분이 있어, “제도군 평가”를 통한 종합적인 설계가 필요
 - 조세지출제도가 장기간 운영되는 과정에서 유사한 목적을 갖는 다수의 제도들이 정책적 필요에 따라 도입되어 운영 중
- ‘투자촉진’을 위한 8개 조세지출의 공제율이 차등화 되어 특정 설비에 대한 유인이 커질 수 있고, ‘지방이전’ 관련 4개 조세지출의 적용요건 등이 상이
 - 고용창출투자세액공제를 제외한 투자세액공제들의 공제율이 대기업 1%/3%, 중견기업 3%/4%/5%, 중소기업 3%/6%/7%/10% 등으로 차등화됨

- “공장·본사의 수도권밖 이전 법인세 감면” 등 조세지출의 경우 이전지역은 대도시밖/ 수도권과밀억제권역밖/ 수도권밖, 적용대상은 본사/ 공장 및 법인/ 중소기업, 감면기간은 5년/ 7년+추가3년/ 5년+추가2년 등으로 상세 구분
- ‘저축지원’을 위한 “비과세종합저축 과세특례” 등 총 12개 조세지출 역시 수혜대상과 조세지원 수준, 저축기간 등을 종합적으로 검토할 필요
 - 현행 제도의 경우 고소득층 수혜 가능성, 유사 저축상품과의 형평성 문제 등이 지적되고 있어, 향후 자산수익률 하락기조와 소득양극화, 인구고령화 등을 해결하기 위한 정책방향에서 종합적인 제도 설계 필요

6. 일몰규정 없는 조세지출 항목 정비

- 일몰규정 없는 조세지출 항목의 비중이 크고 장기간 운영되고 있어, 필요성이나 실효성이 크지 않은 항목들을 우선 정비하고, 성과평가에 기반하여 체계적으로 관리될 수 있도록 일몰규정을 도입할 필요
 - 2016년 현재 일몰규정 없는 항목은 총 78개로 전체 항목수의 34.0%, 2017년 기준 조세지출금액은 총 21.7조원으로 전체 조세지출금액의 59.2%를 차지
 - 일몰규정 없는 조세지출 항목의 평균 조세지출금액이 2,787억원으로, 일몰규정 조세지출 항목의 평균 991억원 대비 2.8배 가량 큼

(상세자료: 본문 [표 29], pp.48~50.)

현행 조세지출제도 운용 현황: 일몰규정 기준

	일몰 항목	일몰 없는 항목
항목수(개)	151(66.0%)	78(34.0%)
감면액(억원)	149,571(40.8%)	217,417(59.2%)
평균 감면액(억원)	991	2,787
평균 시행기간(년)	14	21

주: 1. 감면액은 2017년 전망치 기준이며, ()는 전체 조세지출 대비 비중값임
 2. 항목수는 집계기준에 따라 달라질 수 있으며, 국회예산정책처는 조세특례 조문 중 개별 항 등에 일몰이 규정된 경우 해당 조문을 일몰 항목으로 집계함

- 현행 조세지출 성과평가제도가 신규 도입안과 일몰도래 항목을 대상으로 하고 있어, 체계적인 성과평가와 이에 기반한 제도정비를 위해 일몰규정 필요

- 최근 일몰규정 없는 조세지출 항목이 오히려 증가하는 등 동 제도군에 대한 정비가 쉽지 않고, 행정부의 임의평가는 제도정비에 한계적임
 - 행정부의 비과세·감면 정비가 본격적으로 진행된 2013~2016년에도 “외교 관용 등 자동차연료에 대한 개별소비세 등 환급”등 총 9개 항목이 신설
 - 행정부의 임의평가는 평가 주기나 대상 선정 등이 예산상 어려움이나 관련 기준 부재 등으로 재량적 여지가 있고, 평가결과의 제도적 구속력도 약함

7. 조세특례 감면세액에 대한 사후관리 강화

- 국세와 지방세의 감면세액 사후관리는 중앙부처(국세청·행정자치부)의 일선 세무관서 및 지방자치단체에 대한 사후관리 실시 통보에 따라 연 1회 정도 실시되고, 그 외 자체 세무조사 형태로 임의 실시되고 있음
 - 국세감면의 사후관리는 전산관리(국세청 전산시스템 추출)와 수동관리(특정 대상 선정)의 방법으로 실시되고 있는데, 전산관리의 실적이 미미해 개선 여지 존재
 - 지방세감면의 경우 행정자치부가 사후관리 분야(매년 4~7건)를 지정하고 지방자치단체에서 조사하고 있으나, 이에 대한 집계는 이루어지지 않음
- 향후 감면세액 사후관리 대상 선정기준 및 집행절차 등 운영기준을 마련, 관리실적의 공식 집계·공개 등을 통해 조세특례제도의 적정성을 보완할 필요

8. 지방세 비과세·감면에 대한 관리 강화

- 2014년 기준 지방세 비과세·감면액은 13.0조원으로, 이 중 5.5조원(42.1%)에 해당하는 「지방세특례제한법」상 감면에 한해 세부 항목별 관리가 실시됨
 - 지방세 비과세·감면 근거 법률은 중앙정부 주관의 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」 과 지방의회 주관의 지방자치단체 「조례」로 구분
 - 「지방세특례제한법」상 199개 감면 조문 중 개인지방소득세 감면규정 83개는 감면실적이 있으나 관리에서 제외, 현재 116개(58.3%)의 감면현황만을 집계
- 현행 지방세 감면한도와 신규 특례에 대한 사전평가 등의 실효성 제고를 위해서는 전체 지방세 감면 현황에 대한 정확한 집계 등이 선행될 필요
 - 지방자치단체의 ‘지방세지출보고서’를 토대로 감면현황에 대한 통합적 관리 필요

Ⅲ. 조세특례 평가 분석

1. 2016년 조세특례 평가 개요

- 2016년 행정부는 연간 감면액 300억원 이상의 신규(‘예비타당성 조사’) 또는 일몰도래(‘심층평가’) 조세특례에 대한 평가를 실시, 세법개정안에 반영
 - (예비타당성 조사) 신규 도입안에 대해 정책성, 경제성, 형평성 등을 평가하고 종합평가점수를 산출하여 신규 조세특례 도입여부를 판단
 - (심층평가) 기존 제도의 타당성 및 효과성을 분석, 존치여부 및 개선방안 등을 제시
- 행정부는 ‘예비타당성 조사’ 2건, ‘심층평가’ 6건에 대해 조세특례 평가 수행
 - (예비타당성 조사) 관계부처로부터 신설이 건의된 “공동·위탁 연구개발비 세액공제를 확대” 등 2건
 - (심층평가) 2016년 말로 일몰이 도래하는 조세특례 총 25건 중 “신용카드 등 소득공제”, “외국인근로자 과세특례” 등 6건
- 조세특례 평가 결과, ‘예비타당성 조사’ 대상 2건은 세법개정안에 반영되지 않고, ‘심층평가’ 대상 6건은 모두 일몰연장 되어 반영됨
 - (예비타당성 조사) 정책목표 달성가능성 저조, 효과성 입증 곤란, 기업규모별 형평성 악화 우려 등으로 종합평가점수가 기준에 미달한 것으로 평가
 - (심층평가) “신용카드 등 소득공제”, “외국인근로자 과세특례” 등은 공제한도 차등적용, 세율인상 등 제도개선과 함께 일몰연장 되고, “재활용폐자원 등 VAT 과세특례”, “환경보전시설 투자세액공제” 등은 정책적 필요에 따라 일몰연장

행정부의 “2016년도 조세특례평가” 결과

항 목		규모(억원)	세법개정안 반영
예비타당성 조사 (총 2건)	1. 공동·위탁 연구개발비 세액공제율 확대	693	미반영
	2. 기술거래 조세지원 확대	574	
심층평가 (총 6건)	1. 신용카드 등 소득공제	18,163	축소, 일몰연장
	2. 외국인근로자 과세특례	1,423	
	3. 에너지절약시설 투자세액공제	1,199	
	4. 재활용폐자원 등 VAT 과세특례	5,780	단순 일몰연장 확대, 일몰연장
	5. 환경보전시설 투자세액공제	684	
	6. 비영리법인 고유목적사업준비금 손금산입특례	1,074	

자료: 행정부, ‘조세특례 예비타당성 조사(I~II)’, ‘조세특례 심층평가(I~VI)’, 2016. 9.

2. 평가 결과 분석

(1) 종합결론 도출을 위한 판단기준 마련

□ 심층평가의 각 부문별 평가결과를 종합하기 위한 객관적인 판단기준의 부재로, 타당성과 효과성 결과가 상이할 경우 다양한 제도 개선방안과 함께 연구자의 재량적 판단에 따라 주로 일몰연장의 종합결론을 제시

- “환경보전시설투자에 대한 세액공제”는 환경규제와의 중복, 낮은 실효성 등의 평가에도 불구하고, 중소기업의 투자여력 등을 고려하여 일몰연장의 종합결론을 제시
- “에너지시설투자에 대한 세액공제”와 “외국인근로자에 대한 과세특례”는 효과성 분석결과가 유의하지 않음에도 타당성에 근거하여 일몰연장의 종합결론을 제시

(상세자료: 부록, pp.86~89.)

□ 행정부는 부문별로 수행된 평가결과가 상이한 경우 등을 감안하여, 이를 종합하는 객관적인 판단기준을 마련하는 등 심층평가의 실효성을 제고할 필요

- 대부분의 조세특례는 시장실패와 외부성 교정 등 정부 개입의 근거가 있어, 제도의 타당성에 대한 부인이 쉽지 않은 점을 감안할 필요
- 효과성 측면에서 유의한 결과가 확인되지 않을 경우 타당성만을 근거로 일몰연장되지 않도록 엄격한 판단기준을 마련할 필요

(2) 비과세·감면 정비원칙 준수 필요

- 조세특례 평가결과 타당성과 효과성이 없는 것으로 판정된 경우 이를 반영하여 제도를 폐지하는 정비원칙이 준수될 필요
 - 행정부는 “조세지출기본계획” 등을 통해 ‘일몰도래시 원칙적 종료’라는 비과세·감면 원칙을 제시하였으나, 심층평가 결과 일몰연장의 근거가 미흡한 경우에도 세법개정안에 일몰연장으로 반영
 - “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”에서는 전통시장 사용분 및 대중교통 이용분 공제 등은 효과성이 낮은 것으로 평가되었음에도 불구하고, 이를 세법개정안에 반영하지 않고 제도의 일몰연장을 제안
- 오랜기간 유지된 제도를 일시에 폐지하는 것이 곤란한 경우, 중·장기적인 제도 합리화 방안을 제시하여 단계적인 제도정비를 유도할 필요
 - “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입 특례”에 대한 심층평가의 경우, 제도의 일몰연장 후 ‘3~6년간 점진적 일몰축소, 이후 폐자하는 관리방안 제시

(3) 기타 개선방안

- 심층평가 대상에서 제외되고 있는 감면규모 300억원 미만인 조세지출에 대해서도 보다 체계적인 성과관리가 이루어질 필요
 - ‘일몰 도래시 원칙적으로 종료’라는 기본 정비 원칙을 적용하되, 필요시 변화된 정책 환경 등을 반영하여 제도를 재설계할 필요
 - 조세지출에 대한 행정부 자체심의 및 외부심의기관 확인점검의 기초 자료인 중앙행정기관의 ‘조세지출평가서’와 ‘조세지출평가계획서’를 국회에 제출토록 하여, 조세지출 심의과정에 활용될 수 있도록 할 필요

차 례

서 론

I. 조세지출 운용 및 정비 현황	1
1. 조세지출 운용 현황	1
2. 2016년 조세지출 정비 현황	15
II. 조세지출예산서 분석	23
1. 지원분야별 분류체계 재정비	23
2. 수혜계층의 분류기준 개선 및 세부자료 공개	29
3. 조세지출과 재정지출의 연계	35
4. 조세지출예산서의 예산기능 강화	38
5. 조세지출의 지원분야별 제도 정비	41
6. 일몰규정 없는 조세지출 항목 정비	45
7. 조세특례 감면세액에 대한 사후관리 강화	51
8. 지방세 비과세·감면에 대한 관리 강화	56
III. 조세특례 평가 분석	62
1. 2016년 조세특례 평가 개요	62
2. 평가 결과 분석	67
IV. 종합평가	82

부 록 / 86

참고문헌 / 95

표 차례

[표 1] 조세지출 및 재정지출 추이: 2010~2017년	4
[표 2] 2017년도 재정지출 및 조세지출: 기능별	5
[표 3] 예산분류 기준에 따른 국세감면 추이: 2015~2017년	6
[표 4] 예산분류별 주요 조세지출 항목 현황: 2017년 전망치 기준	7
[표 5] 조세지출 상위 20개 항목 현황: 2009~2017년	9
[표 6] 주요 세목별 조세지출 규모 추이: 2010~2017년	11
[표 7] 근거법률에 따른 조세지출 현황: 2015~2017년	12
[표 8] 주요 감면방법별 조세지출 규모 추이: 2013~2017년	13
[표 9] 현재 운용되는 조세지출제도의 일몰연도별 현황	14
[표 10] 조세지출 정비현황: 각 연도별 「조세지출예산서」 기준	16
[표 11] 2016년 항목별 조세지출 정비 현황: 「2017년도 조세지출예산서」 기준 ..	18
[표 12] 2016년 조세지출 정비 관련 세수효과: NABO 재추계(전년대비 기준)	19
[표 13] NABO 재추계시 추가 반영된 주요 조세지출 항목	21
[표 14] 2016년 조세지출 정비 세수효과 비교: 행정부 vs. NABO	22
[표 15] 조세지출 운용 현황	24
[표 16] 유사 성격의 조세지출 운용 사례: 근거 법령 구분	25
[표 17] 조세지출 분류체계 비교: 「조세특례제한법」vs.조세지출예산서(「조특법, 개별세법) ...	26
[표 18] 「조세특례제한법」상 조세지출 현황: 지원분야별(2015년 기준)	28
[표 19] 조세지출의 수혜자별 귀착현황	30
[표 20] 「조세지출예산서」의 조세지출 수혜자 구분 기준	32
[표 21] 조세지출예산서 표시양식 개선방안 예시	34
[표 22] 성과계획서 예시: 고용노동부, 2017년 예산안 기준	36
[표 23] 「2016년 세법개정안」의 조세지출예산서 미반영 사례	39
[표 24] 조세지출 감면액 실적 집계 현황	39
[표 25] ‘투자촉진’을 위한 조세지출제도 비교	42

[표 26]	‘지역균형발전투자촉진’ 중 ‘지방이전’ 관련 조세지출제도 비교	43
[표 27]	‘저축지원’ 조세지출제도 운영 현황	44
[표 28]	‘일몰규정 없이’ 운영 중인 조세지출 현황: 운영 기간별	46
[표 29]	‘일몰규정 없이’ 운영 중인 조세지출 현황: 항목별	48
[표 30]	조세감면 적용 시점에 따른 감면세액 사후관리 유형	51
[표 31]	감면세액 사후관리 법률 규정	52
[표 32]	법인세 공제감면 사후관리 실적: 2010~2015년	54
[표 33]	행정자치부 선정 중점 사후관리 과제: 2014~2016년	55
[표 34]	지방세감면액 설치근거별 추이: 2000~2014년	57
[표 35]	「지방세통계연감」과 「조세지출예산서」의 차이점 비교	59
[표 36]	「지방세특례제한법」 감면 조문별 관리 현황	60
[표 37]	2016년 ‘조세특례 예비타당성 조사’ 결과 요약	63
[표 38]	2016년 ‘조세특례 심층평가’ 결과 요약	66
[표 39]	“외국인근로자에 대한 과세특례”의 조세지출 추이: 2011~2015년	67
[표 40]	“에너지절약시설 투자에 대한 세액공제”의 조세지출 추이: 2011~2015년	68
[표 41]	“환경보전시설 투자에 대한 세액공제”의 조세지출 추이: 2011~2015년	69
[표 42]	“비영리법인에 대한 고유목적사업준비금”의 조세지출 추이: 2011~2015년	70
[표 43]	“재활용폐자원 등에 대한 부가세 매입세액공제 특례”의 조세지출 추이: 2011~2015년	71
[표 44]	“신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”의 조세지출 추이: 2011~2015년	73
[표 45]	2016년 ‘조세특례 심층평가’ 결과 및 세법개정안 반영 여부 요약	77

그림 차례

[그림 1] 국세감면액 추이: 1998~2017년	2
[그림 2] 국세감면율 추이: 1998~2017년	2
[그림 3] 국세감면액 증감률과 국세수입액 증감률 추이: 2010~2017년	3
[그림 4] 국세감면액 실적치 vs. 잠정치 비교: 1999~2015년	38
[그림 5] 근거 법률에 따른 지방세 비과세·감면 분류	56
[그림 6] 조세지출 성과관리제도 기본구조와 주요 일정	79
[그림 7] 재정사업 성과관리제도 기본구조	81

서론

조세지출예산서는 「국가재정법」¹⁾에 근거하여 ‘조세지출예산제도가 본격적으로 시행된 2010년부터 매년 예산안의 첨부서류로 국회에 제출되고 있다. 조세지출은 명시적으로 재정지출을 수반하지는 않으나, 국가재정의 주요 수입원인 국세수입의 감면을 통해 간접적으로 재정비용을 발생시킨다는 점에서 국가재정상 체계적으로 관리될 필요가 있다. 조세지출예산제도가 국가재정의 투명한 관리와 건전성 제고를 위해 도입되었음을 감안할 때, 이에 대한 평가는 조세지출의 운용 현황을 정확하게 파악하는 가운데 조세감면의 귀착과 제도가 의도하는 정책적 효과성을 분석하고, 이를 기반으로 하여 불필요한 제도운용 및 조세지출의 낭비 요소를 최소화하는 방향에서 이루어져야 할 것이다.

행정부는 「2017년도 조세지출예산서」에서 조세지출이 2015년 35.9조원에서 2016년 36.5조원, 2017년 37.0조원으로 증가할 것이나, 국세감면율은 2015년 14.1%에서 2016년 13.6%, 2017년 13.3%로 하락하여 조세지출의 재정부담이 작아질 것으로 전망하였다 이는 2017년도에도 국세수입이 2015~2016년의 호조세를 유지한다는 가정에 기반한 것으로, 우리 경제가 처해 있는 대내외적인 경제여건과 구조적인 변화요인 등을 감안하면 다소 낙관적인 부분이 있어 보인다. 2017년에도 우리나라 경제성장률이 잠재성장률에 미치지 못하는 회복세를 보이며 세입기반에 대한 불확실성이 높은 상황이고, 이에 반해 저출산·고령화의 인구구조 변화가 급속히 진행되고 산업구조재편의 흐름도 거세어지는 등 국가의 재정소요가 확대되고 있기 때문이다. 따라서 조세지출 운용 현황에 대한 면밀한 점검과 평가를 기반으로 하여, 조세특례제도의 낭비적 요인을 최소화하는 가운데 효율성과 효과성을 제고하는 방향에서 조세지출이 운용될 수 있도록 제도정비의 노력을 지속해야 할 것이다.

본 보고서에서는 행정부의 2016년 조세지출 정비현황을 분석하고, 현행 조세지출의 분류 및 제도정비와 수혜계층별 귀착 분석, 재정지출사업과의 연계 강화, 조세감면 사후관리 강화 등의 주요 쟁점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 또한 2015년에 이어 두 번째로 시행된 조세특례 평가제도의 시행결과에 대해 메타평가를 수행하고 평가제도의 실효성을 제고하기 위한 개선방안을 제시하였다.

1) 「국가재정법」 제34조(예산안의 첨부서류)

I. 조세지출 운용 및 정비 현황

1. 조세지출 운용 현황

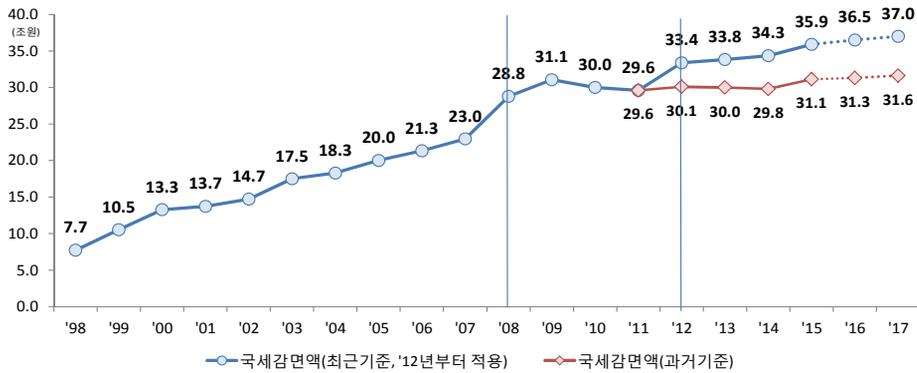
「2017년도 조세지출예산서」에 따르면 국세 감면액 기준으로 우리나라의 조세지출 규모는 2015년 35.9조원으로 2014년 34.3조원 대비 1.6조원 증가한 수준이며, 2016년과 2017년은 각각 36.5조원과 37.0조원으로 전망되었다. 다음에서는 조세지출 운용 전반에 대해 국세 감면의 현황을 예산분류별, 항목별, 세목별, 주요 감면방법별 등으로 구분하여 각각의 세부사항을 중심으로 살펴보았다.

가. 전체 현황

우리나라의 비과세·감면제도 중 조세지출예산서를 통해 관리되는 조세지출 규모는 국세 기준 2015년 35.9조원으로, 조세지출 집계가 시작된 1998년 7.7조원 대비 약 4.7배 증가하였다. 2007년 23.0조원이던 국세감면액은 2008년 유가환급금 지원 등 고유가 극복대책에 따른 일시적 감면조치의 확대에 따라 전년대비 5.8조원 증가한 28.8조원 규모로 급증하였고, 최근 2012년에는 과거 조세지출로 집계하지 않던 “농수산물 의제매입세액공제” 등 4개 항목의 국세감면액 4.0조원²⁾을 조세지출예산서에 추가하면서 당해 국세감면액 규모는 33.4조원으로 증가하였다. 2012년부터 반영된 동 4개 항목을 제외할 경우 국세감면액 규모는 2012년 이후 30.1조원 내외의 규모를 유지하는 것으로 나타났다. 한편 세출적 성격의 조세지출인 “근로장려세제” 및 “자녀장려세제” 등의 도입·확대에 따른 영향으로 조세지출액은 2015년 35.9조원으로 증가하였다.

2) 행정부는 「2014년도 조세지출예산서」부터 2012년 실적치에 ①농수산물 의제매입세액공제(2.0조원), ②연금저축 소득공제(0.8조원), ③국민연금보험료 소득공제(1.2조원), ④개인의 비사업용토지 양도시 특례 및 개인 다주택자 양도시 특례(추정공란) 항목을 추가하여 집계하기 시작

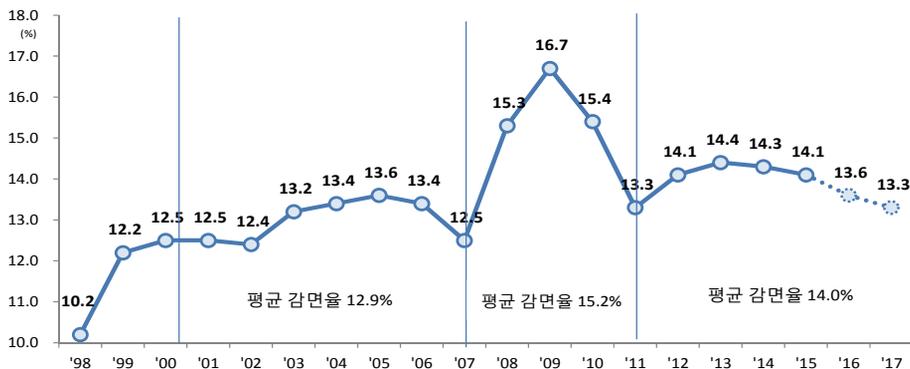
[그림 1] 국세감면액 추이: 1998~2017년



자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

감면 이전의 국세수입 대비 국세감면액 비율을 나타내는 국세감면율³⁾은 2015년 14.1%에서 2016년 13.6%, 2017년 13.3%로 하락할 것으로 전망된다. 1998년을 기점으로 기간별 국세감면율 추이를 보면, 2000~2007년의 평균 국세감면율은 12.9%, 2007~2011년에는 15.2%로 상승한 뒤 2011년 이후 14.0%로 소폭 감소할 것으로 전망된다. 2007~2011년의 경우 경기부양성 조세지원의 확대에 의해 국세감면율이 높은 상승세를 보였고, 이후 하락세를 보이는 것으로 분석된다. 2011년 이후 최근에는 14.0% 초반으로 하락하고는 있으나, 2000년대 초반 평균 감면율 12.9%와 비교하면 여전히 높은 수준이다.

[그림 2] 국세감면율 추이: 1998~2017년



주: 2016~2017년 감면율은 「2017년도 조세지출예산서」상 전망치를 토대로 산출

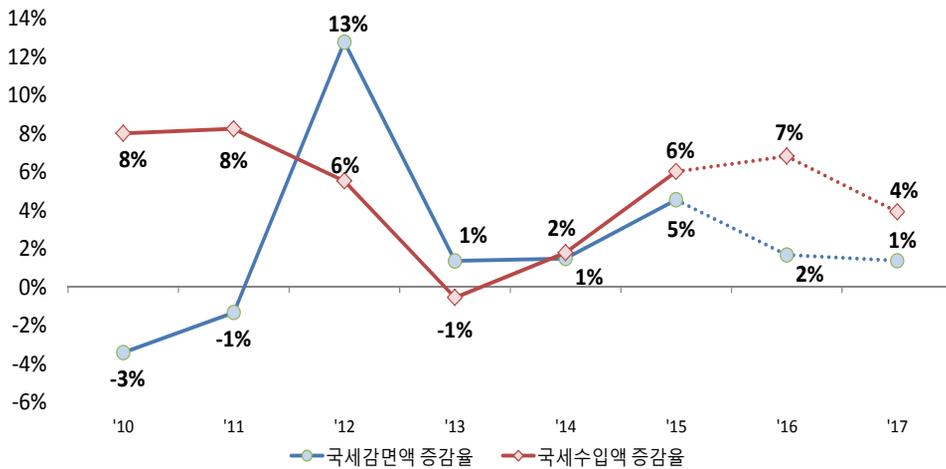
자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

3) 국세감면율(%) = {국세감면액 / (국세수입 + 국세감면액)} × 100

2. I. 조세지출 운용 및 경비 현황

최근 국세감면율의 하락세는 국세감면액 자체의 감소에 기인하기 보다는 국세 수입 호조에 기인 하는 것으로 분석된다. 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면 실제 국세감면액 규모는 2011년 이후 꾸준히 증가하여 2016~2017년에는 37.0조원대로 확대될 것으로 전망되었다. 국세감면율이 감면 이전 국세수입 대비 국세감면액의 비중으로 계산됨을 고려할 때, 국세감면율의 하락 추세는 국세수입이 국세감면액보다 빠르게 증가한 결과로 볼 수 있다. 아래의 그림에서 볼 수 있듯이 2010년 이후 국세수입액 증감률은 기존에 조세지출로 집계하지 않았던 4개 항목의 실적치가 집계되기 시작한 2012~2013년을 제외하고 국세감면액 증감률을 상회하는 것으로 나타났다.

[그림 3] 국세감면액 증감률과 국세수입액 증감률 추이: 2010~2017년



주: 2016~2017년은 「2017년도 조세지출예산서」상 전망치를 토대로 산출

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

나. 예산분류별 현황

조세지출액 규모를 행정부의 재정지출 예산과 비교하여 살펴보면, 2017년 기준 조세지출과 재정지출을 합한 총 재정지출 규모는 437.7조원으로, 조세지출 37.0조원(8.5%), 재정지출 400.7조원(91.5%) 이다. 2010~2017년 동안 총 재정지출 대비 조세지출 비중은 하락세를 보였는데 2017년 8.5%로 2010년 9.3% 대비 0.8%p 낮아진 수준이다. 이는 동 기간 중 행정부의 재정지출 연평균 증가율이 4.6%로 조세지출 증가율 3.1%를 상회하였기 때문이다.

[표 1] 조세지출 및 재정지출 추이: 2010~2017년

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{e)}	2017 ^{e)}	연평균 증가율
조세지출액(A) ¹⁾	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3	35.9	36.5	37.0	3.1%
재정지출액(B) ²⁾	292.8	309.1	325.4	349.0	355.8	384.7	398.5	400.7	4.6%
총 재정지출(C=A+B)	322.8	338.7	358.8	382.8	390.1	420.6	422.9	437.7	4.4%
조세지출 비중 (A/C)	9.3%	8.7%	9.3%	8.8%	8.8%	8.5%	8.4%	8.5%	—

주: 1) 2010~2011년 조세지출액은 2012년부터 새롭게 추가된 4개 조세지출 항목의 조세지출액(NABO 추계치)을 반영한 값이고, 2016~2017년은 전망치임

2) 재정지출은 총지출 기준으로, 예산·기금의 지출에서 내부거래 및 보전거래를 제외한 순지출 값이며, 2016년은 추경 예산이고 2017년은 정부 예산안 기준임

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

2017년 총 재정지출(재정지출+조세지출)을 예산분류기준(기능별)으로 살펴보면, 사회복지 분야가 130.0조원(재정지출 119.7조원, 조세지출 10.3조원)으로 총 재정지출 437.7조원의 29.7%를 차지하여 비중이 가장 높았다. 다음으로 일반공공행정 분야가 66.1조원으로 15.1%, 교육 분야 57.7조원으로 13.2%, 산업·중소기업·에너지 분야가 26.5조원으로 6.1% 순으로 비중이 높게 나타났다.

재정지출은 사회복지(29.9%), 일반공공행정(15.9%), 교육(14.1%) 분야의 순으로 비중이 높게 나타난 반면, 조세지출은 산업·중소기업·에너지(28.8%), 사회복지(27.9%), 농림수산(13.4%) 분야의 순으로 비중이 높게 나타났다. 2017년 기준 총 재정지출 대비 조세지출 비중은 산업·중소기업·에너지(40.0%), 보건(29.5%), 국토 및

지역개발(23.9%), 농림수산(20.0%) 순이었고, 나머지 분야는 전체 평균 조세지출 비중 8.5%를 하회하는 수준이다.

특히, 조세지출의 경우 산업·중소기업·에너지(10.6조원), 사회복지(10.3조원), 농림수산(4.9조원), 보건(4.3조원) 분야 순으로 그 규모⁴⁾가 크고, 이들 분야의 조세지출액 합계액이 총 30.2조원으로 2017년 전체 조세지출액 37.0조원의 81.8%를 차지한다.

[표 2] 2017년도 재정지출 및 조세지출: 기능별

(단위: 조원, %)

구 분	재정지출		조세지출		총 재정지출		조세지출 비중 (D=B/C)
	(A)	비중	(B)	비중	(C=A+B)	비중	
일반공공행정	63.7	15.9	2.3	6.3	66.1	15.1	3.5
공공질서 및 안전	18.0	4.5	—	—	18.0	4.1	n.a.
외교·통일	4.66	1.2	0.0	—	4.7	1.1	0.0
국방	39.0	9.7	0.7	2.0	39.7	9.1	1.8
교육	56.4	14.1	1.3	3.4	57.7	13.2	2.3
문화 및 관광	7.1	1.8	0.0	0.0	7.1	1.6	0.0
환경	6.9	1.7	0.6	1.7	7.5	1.7	8.0
사회복지	119.7	29.9	10.3	27.9	130.0	29.7	7.9
보건	10.3	2.6	4.3	11.7	14.6	3.3	29.5
농림수산	19.6	4.9	4.9	13.4	24.5	5.6	20.0
산업·중소기업·에너지	15.9	4.0	10.6	28.8	26.5	6.1	40.0
국토 및 지역개발	3.5	0.9	1.1	3.0	4.6	1.0	23.9
교통 및 물류	18.3	4.6	0.7	1.9	19.0	4.3	3.7
통신	7.0	1.7	—	—	7.0	1.6	n.a.
과학기술	7.1	1.8	0.0	0.0	7.1	1.6	0.0
예비비	3.5	0.9	—	—	3.5	0.8	n.a.
합계	400.7	100.0	37.0	100.0	437.7	100.0	8.5

주: 재정지출 규모는 “2017년도 예산안”의 기능별 분류액 기준임

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9., 디지털예산회계시스템; 국회예산정책처 분석

4) 「2017년도 조세지출예산서」의 2017년 전망치임

2015~2017년 동안 전체 조세지출액 중 주요 분야 추이를 보면, 산업·중소기업·에너지 분야와 농림수산 분야의 경우 전체 조세지출에서 차지하는 비중이 각각 29.7%에서 28.8%로, 15.1%에서 13.4%로 감소할 것으로 전망되었다. 반면, 사회복지 및 보건 분야의 경우 각각 26.2%에서 27.9%로, 11.5%에서 11.7%로 전체 조세지출에서 차지하는 비중이 증가할 것으로 전망되었다.

이러한 분야별 비중의 변화는 특정 감면 항목이 신규 도입되거나, 기존 제도의 정비 등에 따라 조세지출액의 증감이 수반되기 때문이다. 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 “연구인력개발비에 대한 세액공제” 정비에 따라 2015년 29.7%에서 2017년 28.8%로 그 비중이 감소할 것으로 전망된 반면, 사회복지 분야의 경우 “청년고용증대세제” 및 “개인종합저축(ISA)에 대한 과세특례”, “자녀장려세제”와 같은 신규 제도 도입 및 근로장려금 신청자격 확대⁵⁾ 등의 영향으로 2015년 26.2%에서 2017년 27.9%로 비중이 증가하였다.

[표 3] 예산분류 기준에 따른 국세감면 추이: 2015~2017년

(단위: 억원, %)

구 분	2015		2016		2017		2015 대비 증감액
	액	비중	액	비중	액	비중	
① 산업·중소기업·에너지	106,668	29.7	107,453	29.4	106,476	28.8	-192
② 사회복지	94,051	26.2	98,341	26.9	103,255	27.9	9,204
③ 농림수산	54,222	15.1	48,539	13.3	49,495	13.4	-4,272
④ 보건	41,304	11.5	43,411	11.9	43,171	11.7	1,867
상위 4개 분야 소계(①~④)	296,245	82.5	297,744	81.6	302,397	81.8	6,152
그 외 분야 소계	62,772	17.5	67,333	18.4	67,989	18.4	5,217
총 계	359,017	100.0	365,077	100.0	370,386	100.0	11,369

주: 2015년은 실적치, 2016~2017년은 「2017년도 조세지출예산서」상 전망치
 자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 분석

5) 2016년부터 50세 이상 단독가구가 신청자격 대상에 추가(행정부 26만 가구 추가 전망), 2017년부터 40세 이상 단독가구도 신청자격 대상에 추가(행정부 24만 가구 추가 전망)

6·1. 조세지출 운용 및 경비 현황

조세지출이 집중된 사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소·에너지 분야의 세부 조세지출 항목을 살펴보면, 먼저 사회복지 분야의 경우 국민연금보험료 소득공제(2.5조원), 자녀세액공제(1.4조원), 근로장려금(1.2조원), 연금계좌세액공제(1.1조원)와 같은 소득세 항목이 다수 포함되어 있다. 반면, 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 농·수산물 의제매입세액 공제(2.5조원), 연구인력개발비에 대한 세액공제(2.1조원), 중소기업에 대한 특별세액감면(1.9조원) 등 특정 산업 지원을 위한 세액공제 및 감면 항목이 다수 포함되어 있다.

[표 4] 예산분류별 주요 조세지출 항목 현황: 2017년 전망치 기준

예산분류	세부 항목
산업·중소기업·에너지 (총 10.6조원)	농·수산물 등 의제매입세액공제(2조 5,172억원) 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제(2조 1,404억원) 중소기업에 대한 특별세액감면(1조 9,190억원) 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제(1조 6,273억원) 고용창출 투자세액공제(8,721억원) 등
사회복지 (총 10.3조원)	국민연금보험료 소득공제(2조 4,752억원) 자녀세액공제(1조 3,598억원) 근로장려금(1조 2,452억원) 연금계좌세액공제(1조 859억원) 개인기부금세액공제(7,347억원) 자녀장려금 지급(6,033억원) 등
농림수산 (총 4.9조원)	농·축·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(1조 5,762억원) 농·임·어업용 면세유(9,022억원) 자경농지에 대한 양도소득세 감면(8,329억원) 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례(7,467억원) 등
보건 (총 4.3조원)	국민건강보험료 소득공제(2조 4,752억원) 의료비 세액공제(9,171억원) 국민건강보험료 사용자부담금에 대한 비과세(9,023억원) 등

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 분석

다. 주요 항목별 현황

전체 조세지출 항목 중 감면액 규모가 큰 주요 조세지출액 항목의 2009~2017년 동안 감면액 변화 추이를 보면 아래의 [표 5]와 같다. 전체 규모를 보면 동 기간의 총 국세감면액은 약 4.0조원 증가하였고, 이 중 감면액 규모가 큰 상위 20개 항목의 감면액 합계는 2009년 23.6조원에서 2017년 27.4조원으로 3.8조원 증가하였다. 조세지출 항목 중 감면액 규모 상위 20개 항목의 감면액이 전체 국세감면액에서 차지하는 비중 또한 2009년 71.6%에서 2017년 73.9%로 2.3%p 증가하였다.

한편 감면액 규모 상위 20개 조세지출 항목에는 일몰규정 없이 장기간 유지되는 조세지출 항목이 다수 포함되어 있다. 대표적으로 “농·수산물 등 의제매입세액공제”(09년 대비 '17년 1.1조원 증가) 및 “자녀세액공제”(15년 제도 도입 후 '17년 1.4조원 증가), “방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율”(09년 대비 '17년 0.4조원 증가) 및 “보험료 특별소득공제 및 특별세액공제”(09년 대비 '17년 0.3조원 증가) 등은 일몰 없이 운영되는 조세지출 항목으로, 조세지출 규모가 크거나 최근 감면 규모가 증가하는 추세를 보이고 있다. 동 항목들은 일몰이 규정되어 있지 않아 장기간 조세지출이 지속될 수 있고, 행정부의 제도 축소 등 특별한 정비 방안이 수반되지 않을 경우 명목가치의 상승 등으로 인해 감면 규모 또한 증가할 가능성이 높다.

[표 5] 조세지출 상위 20개 항목 현황: 2009~2017년

(단위: 억원)

조세지출 항목	2009		2012		2017		차이	
	(A)	순위		순위	(B)	순위	(B - A)	순위
1. 농수산물 등 의제매입세액공제 ¹⁾	14,010	7	20,691	3	25,172	1	11,162	6 ↑
2. 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	21,269	1	19,087	4	24,752	2	3,483	1 ↓
3. 연구인력개발비에 대한 세액공제	15,535	5	25,567	1	21,404	3	5,869	2 ↑
4. 중소기업 특별세액감면	12,793	9	12,829	8	19,190	4	6,397	5 ↑
5. 신용카드 등 사용금액 소득공제	18,934	3	11,697	11	18,891	5	-43	2 ↓
6. 연금보험료 공제 ¹⁾	9,459	12	11,890	10	18,041	6	8,582	6 ↑
7. 신용카드 등 사용에 따른 세액공제	10,036	11	14,405	6	16,273	7	6,237	4 ↑
8. 농·축산·임·어업용 기자재 부가가치세 영세율	13,924	8	13,442	7	15,762	8	1,838	—
9. 자녀세액공제(2015년 신설)	n.a.	—	n.a.	—	13,598	9	13,598	진입
10. 근로장려금	4,537	22	6,140	19	12,452	10	7,915	12 ↑
11. 교육비 특별세액공제	12,299	10	10,736	12	11,312	11	-987	1 ↓
12. 연금계좌 세액공제 ¹⁾	4,664	21	7,838	16	10,859	12	6,195	9 ↑
13. 의료비 특별세액공제	6,881	16	5,945	20	9,171	13	2,290	3 ↑
14. 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	5,708	19	7,593	17	9,023	14	3,315	5 ↑
15. 농·임·어업용 석유류 간접세 면제(면세유)	15,287	6	15,237	5	9,022	15	-6,265	9 ↓
16. 고용창출투자세액공제	20,032	2	21,243	2	8,721	16	-11,311	15 ↓
17. 자경농지 양도소득세 감면	18,779	4	12,569	9	8,329	17	-10,450	13 ↓
18. 조합 등 예탁금·출자금 저율과세 등	n.a.	—	7,943	15	7,467	18	7,467	진입
19. 개인기부금 특별세액공제	7,818	14	8,774	13	7,347	19	-471	5 ↓
20. 방위산업물자 부가가치세 영세율	2,769	23	2,192	33	6,910	20	4,141	3 ↑
전체 조세지출액(A)	329,881 ¹⁾		333,809		370,386		40,505	
상위 20개 항목 조세지출액(B)	236,031 ¹⁾		248,791		273,696		37,665	
상위그룹 비중(B/A)	71.6% ¹⁾		74.5%		73.9%		2.3%p	

주: 1) 동 항목의 2009년 조세지출액은 행정부에서 최근 기준(항목 추가 등)을 반영한 감면액 규모를 발표하지 않아, 국세통계연보를 참조하여 국회예산정책처에서 추계

2) 조세지출 항목 중 음영항목은 일몰규정이 없는 항목임

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 「국세통계연보」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

라. 세목별 현황

전체 조세지출액 규모는 2010년 32.3조원에서 2017년 37.0조원으로 2.0% 증가할 것으로 전망된다. 이는 동 기간 중 소득세(15.9조원→20.2조원, 연평균증가율 3.5%) 및 부가가치세(6.2조원→8.5조원, 연평균증가율 4.5%)의 증가세에 주로 기인한다. 반면, 법인세(7.0조원→6.7조원, 연평균 증가율 -0.8%) 및 기타 세목(3.1조원→1.6조원, 연평균 증가율 -9.1%)은 동 기간 중 감소세를 기록하였다.

세목별 조세지출액 규모와 증가율을 2010~2017년 기간을 대상으로 살펴보면 아래의 [표 6]과 같다. 먼저 직접세 중 소득세 조세지출액 규모는 2011년 13.8조원으로 최저 규모를 기록한 후 꾸준히 증가하여 2017년은 20.2조원에 달할 것으로 전망되었고, 동 기간 동안 연평균 증가율은 3.5%로 나타났다. 이는 근로장려세제 적용 대상 확대⁶⁾ 및 2015년 신설된 “자녀세액공제·자녀장려금” 제도 도입의 영향 등이 반영되었기 때문이다. 반면, 법인세 조세지출액의 경우 경기둔화에 따른 관련 경제활동 감소 및 “고용창출투자세액공제” 등 감면 축소⁷⁾ 등의 영향으로 2011년 9.2조원을 기점으로 2017년에는 6.7조원 규모로 감소할 것으로 전망되었고, 2010~2017년 연평균 증가율은 -0.8%로 나타났다. 부가가치세의 경우 물가상승 등의 영향으로 “농·수산물 의제매입세액 공제” 및 “방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율” 등의 감면액이 꾸준히 증가⁸⁾함에 따라 동 기간 연평균 증가율이 4.5%로 세목 중 가장 높은 증가율을 보였고, 감면 규모에 있어서도 2014년 7.7조원을 기점으로 법인세 감면 규모를 추월하여 2017년에는 8.5조원에 달할 것으로 전망되었다.

6) 2013년 60세 이상 단독가구 추가(14만 가구), 2014년 부양자녀별 차등지원에서 가구유형별 차등 지원 전환(7만 가구), 2016년 50대 단독가구 추가(행정부 26만 가구 추산), 2017년 40대 단독가구 추가(행정부 24만 가구 추산) 등 거의 매년 적용대상을 확대

7) 2010년 “임시투자세액공제율” 하향(수도권밖 7%→5%), 대기업 기본공제율 하향조정(13년 4%→3%, 14년 3%→2%, 15년 폐지) 등으로 제도가 축소되었고, 그 결과 “고용창출투자세액공제” 규모는 2012년 2.1조원에서 2017년 0.8조원으로 감소할 것으로 전망

8) “농·수산물 의제매입세액 공제”의 경우 2012년 2.0조원 규모에서 2017년 2.5조원으로 증가, “방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율”의 경우 2012년 2,192억원에서 2017년 4,141억원으로 증가할 전망

[표 6] 주요 세목별 조세지출 규모 추이: 2010~2017년

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
직접세	24.8	23.8	23.9	24.7	24.7	26.2	26.6	27.0	1.2
- 소득세	15.9	13.8	15.3	16.3	17.5	19.7	19.9	20.2	3.5
- 법인세	7.0	9.2	8.5	8.2	7.1	6.4	6.6	6.7	-0.8
간접세	6.2	7.0	7.3	7.4	7.7	7.7	8.5	8.5	1.3
- 부가가치세	6.2	7.0	7.3	7.4	7.7	7.7	8.5	8.5	4.5
기타	3.1	2.4	2.3	1.8	2.1	2.1	1.5	1.6	-9.1
합계	32.3	32.3	33.4	33.8	34.3	35.9	36.5	37.0	2.0

주: 1. 2010~2015년은 실적치, 2016~2017년은 「2017년도 조세지출예산서」상 전망치임
 2. 기타에는 교통·환경·에너지세, 개별소비세, 교육세, 관세, 상속·증여세 등을 포함
 자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

마. 근거법률별 현황

조세감면은 감면의 근거가 되는 법률을 기준으로 「조특법」상 조세지출 뿐만 아니라 「소득세법」 등 개별세법에 의한 조세지출, 일몰도래 등으로 인해 이미 폐지되었으나 경과조치에 따라 시행되고 있는 조세지출로 구분할 수 있다. 「2017년도 조세지출예산서」를 기준으로 근거법에 따라 조세지출 현황을 살펴보면 「조특법」상 조세감면 항목수 및 감면액 기준 모두 전체 국세감면의 절반 이상을 차지하는 것으로 나타난다.

「조특법」에 따른 조세감면은 총 190개 항목으로 2017년도 전체 국세 감면 항목(경과규정 포함 총 274개)의 69.3%, 감면액 기준 19.4조원의 감면이 실시되어 전체 국세 감면액(경과규정 포함 총 37.0조원)의 52.5%를 차지하였다. 그러나 2015~2017년 기간 동안 「조특법」상 조세감면이 전체 국세감면에서 차지하는 비중은 2015년 54.0%에서 2017년에는 52.5%로 소폭 감소할 것으로 전망되었다.

「소득세법」 등 개별세법에 의한 조세감면은 총 39개 항목에 대해 2017년 전망치 기준 총 17.3조원의 국세감면이 실시되었다. 개별세법에 의한 감면은 항목수 기준으로는 전체 감면에서 차지하는 비중이 14.2%로 가장 낮았지만, 감면액 기준으로는 46.6%로 높은 수준을 보였다. 이는 개별세법에 근거한 조세지출의 항목에 신용카드 소득공제, 교육비·보험료·의료비·자녀에 대한 세액공제 등 소득세 부문의 주요 공제 항목이 다수 포함되어 있기 때문이다.

[표 7] 근거법률에 따른 조세지출 현황: 2015~2017년

(단위: 개, 억원, %)

	항목수		2015		2016		2017	
	개수	비중	감면액	비중	감면액	비중	감면액	비중
조세특례제한법	190	69.3	193,874	54.0	191,468	52.5	194,392	52.5
개별세법	39	14.2	160,184	44.6	169,526	46.4	172,595	46.6
경과규정	45	16.4	4,959	1.4	4,083	1.1	3,399	0.9
총 조세지출	274	100.0	359,017	100.0	365,077	100.0	370,386	100.0

주: 항목수는 2016년 기준이고, 감면액은 2015년의 경우 실적치, 2016~2017년의 경우 전망치임
 자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 분석

바. 감면방법별 현황

「조특법」상 조세지출은 세부담의 경감 수준에 따라 영구적으로 세부담을 경감시키는 직접감면과 과세를 연기해주는 간접감면으로 구분할 수 있다. 「2017년도 조세지출예산서」를 기준으로 감면방법별 조세지출 현황을 살펴보면, 직접감면에 해당하는 소득공제, 세액공제, 세액감면, 기타 감면 방식에 의한 조세지출이 2017년 기준 33.9조원으로 당해 전체 조세지출액 37.0조원의 91.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

2013~2017년 동안 감면방법별 조세지출 규모 및 비중 추이를 보면 “근로장려세제 및 자녀장려세제”의 도입 및 적용 확대에 따른 감면액 증가(연평균 증가율 31.6%) 등으로 동 감면 유형이 포함된 기타 감면⁹⁾의 조세지출 비중이 2013년 32.0%에서 2017년 33.8%로 증가할 것으로 전망되었다. 직접감면 중 소득공제 방식에 의한 조세지출은 2014년 소득세 부문의 소득공제를 세액공제로 전환함에 따라 전체 조세지출액에서 차지하는 비중이 2013년 30.0%에서 2017년 18.1%로 감소하였고, 동 기간 연평균 증가율이 -10.0%를 보일 것으로 전망된다. 반면, 세액공제 방식의 경우 전체 조세지출액에서 차지하는 비중이 2013년 16.4%에서 2017년 28.1%로 증가하고, 동 기간 연평균 증가율이 17.3%로 높은 수준을 나타낼 것으로 전망된다.

9) 근로·자녀장려세제 및 부가가치세 영세율·면제 등 다른 감면 유형에 속하지 않는 방식임

[표 8] 주요 감면방법별 조세지출 규모 추이: 2013~2017년

(단위: 조원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
A. 직접감면	33.7 (99.6)	34.1 (99.4)	35.8 (99.7)	36.4 (99.7)	36.9 (99.7)	2.3
1. 소득공제	10.2 (30.0)	11.0 (31.9)	6.2 (17.0)	6.7 (18.4)	6.7 (18.1)	-10.0
2. 세액공제	5.5 (16.4)	4.9 (14.4)	10.6 (29.5)	10.7 (29.3)	10.4 (28.1)	17.3
3. 세액감면	3.8 (11.3)	3.9 (11.4)	4.1 (11.4)	3.9 (10.7)	4.3 (11.6)	3.1
4. 기타 감면	10.8 (32.0)	11.0 (32.1)	11.9 (33.2)	12.2 (33.4)	12.5 (33.8)	3.7
상위 감면방법(1~4) 소계	30.4 (89.7)	30.8 (89.8)	32.8 (91.4)	33.5 (91.8)	33.9 (91.6)	2.8
B. 간접감면(준비금 등)	0.1 (0.3)	0.2 (0.6)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	—
전체 조세지출액 합계(A+B)	33.8	34.3	35.9	36.5	37.0	2.3

주: 1. ()는 전체 감면액에서 차지하는 비중, 2016~2017년은 전망치이고 그 외는 모두 실적치임

2. 기타 감면에는 근로장려세제 및 자녀장려세제, 부가가치세 영세율 및 면세, 개별소비세 등 면제와 관세 감면이 포함됨

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 정리

사. 일몰연도별 현황

「2017년도 조세지출예산서」 기준으로 2016년 현재 운용되고 있는 조세지출 항목은 총 274개이며, 이에 따른 조세감면액 규모는 2017년 기준 37.0조원¹⁰⁾으로 전망된다. 전체 조세지출 항목 중 경과규정 45개(0.3조원)를 제외한 229개 항목(36.7조원)을 대상으로 2016년 이후 일몰이 규정된 항목은 151개(15.0조원)로 전체 감면 항목수의 66.0%를 차지하였고, 일몰 규정이 없는 항목은 78개(21.7조원)로 전체 감면 항목수의 34.0%를 차지하는 것으로 나타난다.

10) 경과규정 항목(45개, 0.3조원)을 제외한 2017년도 조세지출액 규모는 36.7조원임

우선 일몰이 규정된 항목의 경우 총 151개 항목에 대해 15.0조원 규모의 조세지출 지출 일몰이 도래할 예정이다. 연도별로는 2016년 26개, 2017년 49개, 2018년 75개, 2019년 이후 1개 등으로 일몰 도래 항목이 2018년에 집중된 구조를 보인다. 감면액 규모로는 2017년 전망치 기준으로 2016년 4.6조원, 2017년 5.9조원, 2018년 4.2조원, 2019년 이후 0.3조원 규모의 조세지출이 일몰 도래 할 예정이다.

반면 일몰이 규정되지 않고 운용되는 조세지출 항목은 총 78개 항목, 21.7조원 규모로 나타났고, 이는 전체 감면 항목 수 대비로는 34.0%에 해당하며 전체 감면액 대비로는 59.2%에 해당한다. 일몰이 규정된 항목과 일몰 규정 없이 운영되는 항목을 비교하면, 항목별 평균 감면액의 경우 일몰 규정 없는 항목의 평균 감면액이 2,787 억원으로 일몰이 규정된 항목의 평균 감면액 991억의 2.8배 규모이다. 평균 시행기간 또한 일몰이 규정되지 않은 항목의 평균 시행기간이 21년으로, 일몰이 규정된 항목의 평균 시행기간인 14년 보다 7년 정도 길게 존속하는 것으로 나타난다. 그러나 일몰이 규정된 항목의 평균 시행기간 역시 10년을 초과하여 장기간 유지되는 것으로 나타나, 일몰 도래 시점에 지속적인 일몰 연장이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[표 9] 현재 운용되는 조세지출제도의 일몰연도별 현황

(단위 : 개, 억원, %, 년)

	일몰 예정 항목					일몰 없는 항목(B)	합계 (A+B)
	누계(A)	2016	2017	2018	2019 이후		
항목수	151 (66.0%)	25 (11.0%)	49 (21.0%)	75 (33.0%)	1 (0.4%)	78 (34.0%)	229 (100.0%)
감면액	149,571 (40.8%)	45,767 (12.5%)	58,704 (16%)	41,615 (11.3%)	3,484 (0.9%)	217,417 (59.2%)	366,988 (100.0%)
평균 감면액	991	1,760	1,198	555	3,484	2,787	1,603
평균 시행기간	14	11	14	15	17	21	18

주: 1. 동 자료는 「2017년도 조세지출예산서」를 기준으로 경과규정 항목(45개, 0.3조원)을 제외하고 현재 운용 중인 항목을 중심으로 집계

2. 항목수는 집계기준에 따라 달라질 수 있으며, 국회예산정책처는 조세특례 조문 중 개별 항목에 일몰이 규정된 경우 해당 조문을 일몰 항목으로 집계함

3. 감면액은 2017년 전망치 기준이며, 실적이 없거나 추정곤란 항목은 감면액을 '0'으로 처리

4. ()는 전체 조세지출 대비 비중값임

자료: 국회예산정책처

2. 2016년 조세지출 정비 현황

행정부가 「2017년도 조세지출예산서」에서 발표한 조세지출 정비현황은 「2016년 세법개정안」에 따라 신설, 폐지, 축소되는 조세특례 항목의 개수 및 세수효과만을 포함하고 있다. 즉, 동 정비현황에는 「2016년 세법개정안」에 따라 조세지원이 확대되는 항목 등과 관련한 정보가 누락되어 있다. 이에 본 절에서는 조세지원 확대를 포함하여 「2016년 세법개정안」에 따른 조세지출 정비현황을 재추계 하였다. 단, 재추계시의 세수효과는 자료의 일관성 확보를 위해 행정부가 국회에 제출한 세법개정안 비용추계서를 기준으로 하였다.

가. 추계 결과: 행정부

행정부는 매년 조세지출예산서에서 ‘조세지출 정비현황’을 발표하고 있는데, 이는 각 연도별 세법개정안에 따라 신설, 폐지, 축소된 조세특례 항목 개수와 이에 따른 세수효과를 포함하고 있다.

행정부가 「2017년도 조세지출예산서」에서 발표한 「2016년 세법개정안」에 따른 ‘조세지출 정비현황’에 따르면, 5개의 조세특례 항목 신설(-443억원), 4개 항목의 폐지(26억원), 3개 항목의 조세지원 축소(1,377억원)에 따라 2016년 조세지출 정비 세수효과는 총 960억원으로 예상하고 있다. 즉, 5개 항목이 신설되고 4개 항목이 폐지됨에 따라 총 1개 항목이 순증가 하는 것으로 나타났다. 축소 항목은 3개 인데, 이는 2016년말 일몰이 도래하는 항목 25개¹¹⁾ 중에서 조세지원이 축소되는 세법개정안 항목을 의미한다. 이와 같이 행정부는 ‘2016년 조세지출 정비현황’에 제도가 확대된 조세특례는 반영하지 않고 있다. 만약, 조세지원이 확대된 조세지출과 관련한 세법개정안을 고려할 경우, 조세지출 정비의 세수효과는 축소될 가능성이 높다.

2016년 조세지출 정비현황을 2012~2015년 조세지출 정비현황(이하, ‘직전 4년 평균’)과 비교해보면, 이는 직전 4년 평균에 비해 정비 항목 개수 및 세수효과 측면에서 상대적으로 규모가 작아진 모습을 보이고 있다. 동 기간 중 세법개정에 따른 조세지출 제도 정비(신설, 폐지, 축소)에 따른 세수효과는 1조 1,893억원이었으나, 「2016년 세법개정안」에 따른 정비현황은 960억원으로 1조 933억원이 감소하였다.

11) 행정부 집계 기준, 본절에서는 행정부와의 일관성 있는 비교를 위해 이를 기준으로 분석

이는 직전 4년 평균 총 세수효과의 약 8.1%에 그치는 수준이다. 이는 폐지 및 축소에 따른 세수 증가효과가 하락한데 기인한다. 2016년 제도 폐지에 따른 세수 증가효과는 26억원으로 직전 4년 평균 3,101억원에 비해 3,075억원 감소하였고, 조세지원 축소에 따른 세수 증가효과 역시 1,377억원으로 직전 4년 평균 1조 2,402억원에 비해 1조 1,025억원 하락하였다. 다만, 조세지출 신설은 항목수 기준으로 직전 4년 평균의 절반 수준인 5개로 감소하였고, 신설에 따른 세수 감소효과는 -443억원으로 -3,609억원에 비해 대폭 축소되었다.

[표 10] 조세지출 정비현황: 각 연도별 「조세지출예산서」 기준

(단위: 개, 억원, %)

	2012~2015년 조세지출 정비현황 평균 ¹⁾ (A)		2016년 조세지출 정비현황 ²⁾ (B)		차이			
	항목수	세수효과 ³⁾	항목수	세수효과	(B - A)		(B / A)	
					항목수	세수효과	항목수	세수효과
신설	9	-3,609	5	-443	-4	3,166	55.6	12.3
폐지	17	3,101	4	26	-13	-3,075	23.2	0.8
축소	17	12,402	3 ⁴⁾	1,377	-14	-11,025	18.2	11.1
합계	순감 8	11,893	순증 1	960	-	-10,933	-	8.1

주: 1) 2012~2015년 조세지출 정비현황 평균은 매년 조세지출예산서에서 발표하고 있는 각 연도 세법개정안에 따른 조세지출 정비현황으로, 신설·폐지·축소되는 항목 개수 및 이에 따른 세수효과의 평균임

2) 2016년 조세지출 정비현황은 「2017년도 조세지출예산서」에서 발표된 「2016년 세법개정안」에 따른 조세지출 정비현황임

3) 세수효과는 전년대비 기준 순증법으로 각 연도 세법개정에 따른 향후 5년간 세수효과의 합계임

4) 2016년 축소항목은 2016년말 일몰도래 25개 항목 중 「2016년 세법개정안」에서 조세지원이 축소되는 방향으로 개정이 이루어진 것을 의미

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석.

아래의 [표 11]은 행정부의 「2017년도 조세지출예산서」에 제시된, ‘2016년 조세지출 정비현황’을 항목별로 정리한 것이다. 행정부는 조세지출 정비내역으로 신설 항목과 2016년말 일몰도래 항목 중 폐지 및 조세지원을 축소하는 방향으로 재설계한 항목을 발표하고 있다.

먼저 신설 항목을 살펴보면, 벤처투자 활성화 지원을 위한 “내국법인의 벤처기업 등에 대한 출자시 세액공제(「조특법」제13조의2)”로 인해 약 210억원의 세수감소가 예상되며, 문화콘텐츠 세제지원 강화를 위한 “영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제(「조특법」제25조의6)” 신설에 따라 약 223억원의 세수감소가 예상된다. 이 외에 미래 성장동력 확충을 위한 “신성장산업기술 사업화시설 투자에 대한 세액공제(「조특법」제25조의5)” 신설 등 총 5개 항목의 신설이 예정되어 있다.

다음으로 폐지 항목을 살펴보면, “해외자원개발투자 주식 배당소득 과세특례(「조특법」제91조의6)”는 투자실적 미미로 인해 금년말에 일몰이 종료될 예정이며, 이에 따른 세수 증가효과는 26억원으로 예상된다. 이 외에 “금융지주회사의 합병·분할 등에 대한 과세특례(「조특법」제121조의24)” 등 총 4개 항목의 일몰이 종료될 예정이며, 이들의 세수 증가효과는 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 제도 축소에 따른 재설계 항목을 살펴보면, 이는 총 3개¹²⁾이다. 이 중 세수효과가 가장 큰 것은 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(「조특법」제126조의2)”¹³⁾로 고소득자의 소득공제 한도 축소의 영향으로 약 1,049억원의 세수 증가가 예상된다. 동 세수효과에는 금년 세법개정안에 반영된 동 제도에 대한 조세지원 확대 방안(중고차 구입금액의 10%를 신용카드 등 소득공제 대상에 포함)에 따른 세수 감소효과(-90억원)는 포함되어 있지 않다. 즉, 한 항목에서 조세지원 확대와 조세지원 축소의 개정이 동시에 진행되었는데, 동 정비현황에는 조세지원 축소에 따른 세수 증가효과만을 포함하고 있다. 이 외의 축소 항목으로 “외국인근로자 과세특례(「조특법」제18조의2)”의 특례세율 인상, “에너지절약시설 투자에 대한 세액공제(「조특법」제25조의2)”의 대상시설 축소 조정(시행령) 등이 있으며, 이에 따라 세수 증가가 예상된다.

12) 이들은 모두 일몰을 연장하면서, 조세지원을 축소하는 방향으로 개정이 이루어짐

13) “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”는 소득공제 한도를 시기별 급여수준별 차등 적용하고, 중고차 구입금액의 10%를 공제적용금액에 포함할 것을 제안하고 있음. 총급여 1.2억원 초과 근로자에 대해서는 2017년부터 현행 300만원의 소득공제 한도를 200만원으로 축소하고, 총급여 7천만원 초과 1.2억원 이하 구간에서는 2019년부터 소득공제 한도를 250만원으로 축소할 예정

[표 11] 2016년 항목별 조세지출 정비 현황: 「2017년도 조세지출예산서」 기준

(단위: 억원)

2016년 조세지출 정비 현황		세수효과 ¹⁾
2016년 조세지출 정비 현황 합계(A+B+C)		960
A. 2016년 감면제도 신설(5개)		-443
신설	1. 내국법인이 벤처기업 등에 출자시 세액공제(「조특법」§13의2)	-210
	2. 신성장산업기술 사업화시설 투자에 대한 세액공제(「조특법」§25의5)	추정곤란
	3. 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제(「조특법」§25의6)	-233
	4. 장기임대주택 부동산집합투자기구 등 투자에 대한 과세특례(「조특법」§97의8)	추정곤란
	5. 공모리츠에 대한 현물출자시 법인세 과세특례(「조특법」§97의9)	추정곤란
B. 2016년 감면제도 폐지(4개)		26
폐지	1. 해외자원개발투자 등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례(「조특법」§91의6)	26
	2. 부가가치세 면제 등(포플러원국제자동차경주대회 경기시설)(「조특법」§106②16)	—
	3. 공적자금 회수를 위한 합병·분할 등에 대한 과세특례(「조특법」§121의24)	—
	4. 수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례(「조특법」§121의25①)	—
C. 2016년 제도 재설계(3개)²⁾		1,377
재설계	1. 외국인근로자 과세특례(「조특법」§18의2) : 일몰연장 및 특례세율 인상(17% → 19%)	328
	2. 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제(「조특법」§25의2) : 일몰연장 및 대상시설 축소 조정(시행령)	—
	3. 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(「조특법」§126의2) : 일몰연장 및 급여수준별 공제한도 차등 등	1,049 ³⁾

주: 1) 세수효과는 향후 2017~2021년 동안 전년대비 세수효과의 합계임
 2) “재설계” 항목이라고 이름 붙여져 있지만 사실상 조세지원 축소 개정안만 포함하고, 조세지원 확대 개정안은 제외됨. 위 재설계 항목은 2016년말 일몰도래 25개 제도만을 대상으로 함
 3) 동 세수효과에는 「2016년 세법개정안」에 따라 급여수준별 공제한도 차등 적용에 따른 세수 증가효과만 포함되어 있고, 중고차 구입금액의 10%를 공제대상에 추가함에 따른 세수 감소 효과(90억원)는 포함되지 않음

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9., pp.22~23.; 국회예산정책처 정리.

나. 추계 결과: NABO

현재 「2017년도 조세지출예산서」에서 발표하는 ‘조세지출 정비현황’은 당해연도 세법개정안에 따라 신설, 폐지되는 항목 및 세수효과, 2016년말 일몰 도래 조세특례 중 세법개정안에서 조세지원이 축소되는 방향으로 재설계된 항목만을 포함하고 있다.

그러나 조세지출 정비현황을 보다 엄밀하게 분석하기 위해서는 이 외에도 당해연도 일몰 도래 항목에 대한 조세지원 확대와 당해연도 일몰 미도래 항목에 대한 조세지원 확대 혹은 축소 항목에 대한 검토가 반영될 필요가 있다. 이러한 정비현황을 모두 고려해야만, 매년 세법개정안에 따른 조세지출의 변동 현황을 정확히 분석할 수 있기 때문이다.

이에 NABO는 행정부가 국회 제출시 첨부하는 세법개정안의 비용추계서를 기준으로 하여, 2016년 조세지출 정비 현황에 대한 세수효과를 재추계 하였다. 조세지출 개정안에 대한 세수효과 추정 자료의 일관성을 위해 행정부 자료를 활용¹⁴⁾하였다. 동 자료를 활용하여 2016년말 일몰도래 항목 중 조세지원이 확대된 항목과 2016년말 일몰 미도래 항목 중 세법개정(조세지원 확대 및 축소)이 이루어진 항목을 추가하였다.

재추계 결과, 조세지원 확대 등을 추가로 감안한 2016년 조세지출 정비에 따른 세수효과는 -2,454억원이다. 동 세수효과는 행정부 발표 960억원에서 제도 확대 -3,414억원이 축소된 금액이다. 분석 결과, 신설 및 폐지는 「2017년도 조세지출예산서」의 정비현황과 동일한 반면, 조세지원 축소 및 조세지원 확대 항목에서 변동이 발생하는 것으로 나타났다.

[표 12] 2016년 조세지출 정비 관련 세수효과: NABO 재추계(전년대비 기준)¹⁾

(단위: 억원)

	세수효과					합계
	2017	2018	2019	2020	2021	
합계	-786	-2,229	-128	689	0	-2,454
신설(5) ²⁾	0	-443	0	0	0	-443
폐지(4)	0	26 ³⁾	0	0	0	26
제도 축소(9)	301	357	0	719	0	1,377
제도 확대(58)	-1,087	-2,169	-128	-30	0	-3,414

주: 1) NABO 재추계는 행정부가 국회 제출시 첨부하는 세법개정안의 비용추계서를 기준으로 하되, 조세지출예산서의 정비현황과의 비교를 위해 이와 동일하게 ‘전년대비’ 기준으로 조정함. 즉,

14) 세법개정안 비용추계서의 항목별 세수효과와 조세지출예산서 정비현황의 세수효과가 동일

일몰연장에 따른 세수 감소효과는 반영하지 않음, 조세지원 확대(축소)와 일몰연장이 함께 이루어진 경우에도 일몰연장 효과는 포함하지 않고, 조세지원 확대(축소)의 효과만 포함

- 2) ()는 행정부제출 비용추계서에서 조세지출 중 각 구분의 해당 항목 개수이며, 이 중 세수효과가 추정근란인 항목의 경우 세수효과를 0으로 가정. 신설은 5개 중 3개 항목이 추정근란, 폐지는 4개 중 1개 항목 추정근란, 조세지원 축소 9개 항목 중 6개 항목 추정근란, 조세지원 확대 58개 항목 중 38개 항목이 추정근란임. ‘신용카드 등 소득공제’는 축소, 확대에 각각 포함
- 3) 폐지항목의 세수효과는 행정부 제출 비용추계서에는 포함되지 않았기 때문에, 「2017년도 조세지출예산서」상 ‘조세지출 정비현황’의 수치를 참조

자료: 행정부 제출 ‘세법개정안 비용추계서(2016. 9.)’를 기준으로 국회예산정책처 분석

아래의 [표 13]은 행정부 추계와 달리, NABO 추계에 추가로 반영된 주요 항목을 정리한 것이다. NABO는 행정부 발표에 일몰과 관계없이 「2016년 세법개정안」에 반영된 제도 확대항목, 2016년 말 일몰 미도래 제도 축소 항목을 추가로 포함하였다.

먼저 조세지원 축소 항목을 살펴보면, 포함 항목의 개수가 행정부 발표 3개에서 9개로 증가하였다. 동 차이는 행정부가 금년말 일몰 도래 항목 중 조세지원이 축소된 항목¹⁵⁾만을 정비현황에 포함한 반면, NABO는 금년말 일몰 미도래 항목 중 조세지출 축소 항목도 추가로 포함하였기 때문이다. 이에 따라 “창업중소기업 등 세액감면 배제사유 추가(「조특법」 제6조)”, “영농조합법인에 현물출자하는 농지·초지에 대한 감면범위 조정(「조특법」 제66조)” 등이 추가되었다. 단, 추가된 6개 항목의 세수효과가 모두 ‘추정근란’이어서 세수효과 금액 측면에서는 행정부와 차이가 없는 것으로 나타났다.

조세지원 확대의 경우, 58개 항목¹⁶⁾에서 3,414억원의 세수 감소효과가 발생하는 것으로 나타났다. 이는 NABO가 행정부와 달리 세법개정안에 따른 전체 조세지출 변동 현황을 분석하기 위해 이를 추가하여 조세지출 정비현황을 재추계한 것이다. 이에 따라 “중소기업 특별세액감면 대상 확대(「조특법」 제6조)”, “연구·인력개발비에 대한 세액공제의 신성장동력·원천기술의 공제율 인상(「조특법」 제10조)”, “월세세액 공제율 상향조정(「조특법」 제95조의2)”, “근로장려금 산정액 상향조정(「조특법」 제100조의5①)” 등이 추가¹⁷⁾되었다.

15) 행정부는 2016년말 일몰도래 조세지출 25개 중에서 조세지원이 축소된 항목 3개만을 발표

16) 「2016년 세법개정안」에 반영된 조세지원 확대 관련 조세지출 항목은 총 58개로, ‘조세지원 확대 및 일몰연장’ 항목 4개와 ‘조세지원 확대’ 항목 54개로 구성되며, 이는 행정부 제출 비용추계서를 기준으로 추정함. 조세지원 확대 및 일몰 연장 항목은 일몰 연장에 따른 세수감소 효과는 배제하고 조세지원 확대에 따른 세수 감소효과만 포함

17) ‘중소기업 가속상각 특례 적용기한 연장 및 대상 확대(「조특법」 §28의2 신설)’는 기존 법인령 §28, 소득령 §63에 따라 적용되던 특례 조항을 「조특법」으로 이관하여 적용기한을 연장하면서,

[표 13] NABO 재추계시 추가 반영된 주요 조세지출 항목

구 분	조세특례 항목
제도축소 일몰미도래 (6개 항목) [추정곤란]	창업중소기업 등 세액감면 배제사유 추가(「조특법」§6)
	신기술 기업화 사업용자산 투자세액공제 삭제(「조특법」§11)
	영농조합법인에 현물출자 농지·초지의 감면범위 조정(「조특법」§66)
	영어조합법인 등에 현물출자하는 어업용 토지에 대한 감면범위 조정(「조특법」§67)
	농업회사법인에 현물출자 농지·초지의 감면범위 조정(「조특법」§68)
고배당기업 주식 배당소득에 대한 과세특례 개선(「조특법」§104의27)	
제도확대 일몰도래 (4개 항목) [추정곤란]	대중소기업 상생협력 기금출연시 세액공제(「조특법」§8의3)
	비영리법인 고유목적사업준비금 손금산입특례(「조특법」§74①)
	석유제품 전자상거래에 대한 세액공제(「조특법」§104의25)
	첨단의료복합단지 입주기업에 대한 세액감면(「조특법」§122의22)
제도확대 일몰미도래 (54개 항목) ²⁾ [-3,414억원]	중소기업에 대한 특별세액감면 적용대상에 ‘임업’ 추가(「조특법」§7)
	신성장동력·원천기술 R&D 세액공제율을 최대 30%까지 인상(「조특법」§10)
	안전설비 등 투자세액공제 대상에 내진보강 설비 추가(「조특법」§25)
	중소기업 고용창출 투자세액공제 추가공제 한도 확대(「조특법」§26)
	근로소득 증대세제 개선(「조특법」§29의4)
	중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제 확대(「조특법」§30의4)
	소기업·소상공인 공제부금 중도해지가산세 폐지(「조특법」§86의3⑤)
	근로자복지 증진 시설투자 세액공제 확대(「조특법」§94)
	월세세액공제율 상향 조정(「조특법」§95의2)
	근로장려금 산정액 인상(「조특법」§100의5①)
	근로장려금 및 부녀자 추가공제 중복적용 허용(「조특법」§100의6⑨)
	근로·자녀장려금 감액시 최저금액 규정(「조특법」§100의7③, §100의31)
	근로·자녀장려금 가산세 완화(「조특법」§100의10③)
	액상형 분유에 대한 부가가치세 면제(「조특법」§106)
	연료전지자동차에 대한 개별소비세 감면(「조특법」§109⑦)
	우정사업본부의 차익거래의 거래세 면제 신설(「조특법」§117①)
	신용카드 등 소득공제 적용 대상 확대(「조특법」§126의2)
기부금 세액공제·필요경비의 부양가족 요건 완화(「소득세법」§34조, §59조의4)	
출산입양 세액공제 확대(「소득세법」§59조의2)	
든든학자금등 상환시 교육비 세액공제 적용 (「소득세법」§59조의4)	

주: 1) ()는 조세특례 항목 개수, []는 세수효과 금액임
 2) 조세지원 확대는 조세지출예산서에 포함된 항목을 기준으로, 행정부 제출 비용추계서 중에서 세수효과 금액이 있는 항목만 열거, 이 외에 세수효과 추정곤란 항목 34개는 표시하지 않음
 자료: 행정부, 「2016년 세법개정안」 비용추계서; 국회예산정책처 분석

중견기업에 대해 가속상각을 추가로 허용하는 것인데, 기존 제도가 조세지출예산서에 포함되지 않았음을 감안하여, 동 분석에서는 조세특례 확대 항목에 추가하지 않음

다. 비교: 행정부 vs. NABO

행정부의 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면, 2016년 조세지출 정비에 따른 세수 효과는 향후 5년간 총 960억원으로 예상된다. 이는 조세지출 항목 5개 신설(-443억원), 4개 폐지(26억원), 3개 제도 축소(1,377억원)에 따른 것으로, 「2016년 세법개정안」 중 신설 항목 및 2016년말 일몰이 도래하는 조세지출 항목만을 대상으로 한 정비현황이다. 동 정비 현황은 제도가 확대된 조세지출 개정안에 대한 정보, 2016년말 일몰 미도래 항목에 대한 조세지원 축소 등이 제외된 것으로, 이를 통해 세법 개정안에 따른 총 조세지출의 변동 현황 등을 정확히 파악하기 곤란하다.

이에, NABO가 「2016년 세법개정안」에 따른 조세지원 제도 확대 항목 등을 감안하여 재추계한 결과, 2016년 조세지출 정비 세수효과는 -2,454억원으로 축소되는 것으로 나타났다. 2016년 조세지출 정비현황에 대한 행정부와 NABO의 차이는 주로 조세지원 확대 개정안에 따른 세수효과 -3,414억원의 포함 여부에 기인한다. 2016년말 일몰 미도래 중 제도 축소항목도 추가하였으나 해당 항목의 세수효과가 모두 '추정곤란'으로 나타나, 세수효과 금액 측면에서는 행정부와 차이가 없는 것으로 나타났다. 단, 동 세수추계는 조세지출 개정안에 대한 세수효과 추정 자료의 일관성을 위해 행정부가 국회에 제출한 '세법개정안 비용추계서'를 활용하였다.

향후 행정부는 조세지출예산서에서 '조세지출 정비현황'을 발표할 때, 조세지원 확대 항목을 당해연도 일몰도래 여부와 무관하게 모두 반영할 필요가 있으며, 일몰 미도래 항목에 대한 제도 축소를 모두 포함하는 방안을 고려할 필요가 있다.

[표 14] 2016년 조세지출 정비 세수효과 비교: 행정부 vs. NABO

(단위: 억원)

		행정부 추계 (A)	NABO 재추계 (B)	차이 (B-A)
신설 ①		-443	-443	0
폐지 ②		26	26	0
제도변경	축소 ③	1,377	1,377	0
	확대 ④	—	-3,414	-3,414
합계(①+②+③+④)		960	-2,454	-3,414

주: 전년대비 기준으로 향후 5년간(17~21년)세수효과의 합계금액임

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 행정부 제출 세법개정안 비용추계서 기준으로 국회예산정책처 분석

Ⅱ. 조세지출예산서 분석

1. 지원분야별 분류체계 재정비

행정부의 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면, 45개 경과규정을 제외하고 시행 중에 있는 전체 229개의 조세지출 항목은 「조특법」 190개(83.0%)와 개별세법상 39개(17.0%)로 구분된다. 「조특법」상 조세지출과 개별세법상 조세지출은 조세감면을 수반하는 조세특례인 점은 동일하나, 「조특법」상 항목은 주로 정부의 중·단기 정책기조에 부합하는 제도가 해당되는 반면 개별세법상 항목은 대부분 과세베이스 산출 과정에서 제외되는 이중과세 배제나 필요경비적 요소인 점에서 제도 시행의 목적 및 성격이 구분된다.¹⁸⁾ 필요경비적 요소 등은 과세기반과 적용세율로 이루어지는 일반적인 조세체계(benchmark tax system)를 구성하는 부분으로, 정책적 필요에 따라 세부담을 감면해 주는 통상적인 조세지출과는 달리 일종의 ‘구조적 감면’(structural reliefs)의 성격을 갖는다.¹⁹⁾ 개별세법상 조세지출 항목들은 각종 비과세와 부가가치세 면제, 개별소비세 저율과세 및 면제, 관세감면, 소득세 부문 소득공제 및 세액공제, 상속공제, 농수산물 의제매입세액공제 및 기장세액공제 등을 포함하는데, 최근 2015년 실적 기준으로 「조특법」상 조세지출이 총 19.4조원(54.8%)이고 개별세법상 조세지출이 총 16.0조원(45.2%)으로, 「조특법」상 조세지출이 항목수 기준으로는 많으나 개별세법상 항목의 평균 감면액이 큰 것으로 나타난다.

18) 행정부, 「2014년도 조세지출예산서」 참조

19) 조세지출예산서에서 개별세법상 조세지출은 조세지출의 특성과 일반적인 조세체계(benchmark tax system)의 특성을 겸하고 있다고 봄

[표 15] 조세지출 운용 현황

(단위: 개, 조원, %)

	항목수	조세지출금액		
		2015	2016(전망)	2017(전망)
「조특법」(A)	190 (83.0)	19.4 (54.8)	19.1 (52.9)	19.4 (52.9)
개별세법(B)	39 (17.0)	16.0 (45.2)	17.0 (47.1)	17.3 (47.1)
[경과규정]	45	0.5	0.4	0.3
합계(A+B)	229 (100.0)	35.4 (100.0)	36.1 (100.0)	36.7 (100.0)
[경과규정 포함]	[274]	[35.9]	[36.5]	[37.0]

주: ()안은 비중 값으로, 경과규정을 제외하고 시행 중인 항목(A+B)을 기준으로 산출
 자료: 행정부 「2017년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 분석

그런데 현행 조세지출예산서에서는 이러한 분류 기준에 부합한다고 보기 어려운 다수의 항목들이 「조특법」과 개별세법 상에 혼재되어 있는 것을 볼 수 있다. 이는 조세특례가 필요경비적 요인 등 일반적인 조세체계의 특성을 내포하는 경우라 하더라도 ‘특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등’ 조세지출의 특성을 동시에 갖추고 있어 양자간의 구분을 정확히 하기가 쉽지 않고, 국가재정의 관점에서 조세특례제도가 체계적으로 관리되기 이전부터 오랜 동안 운영되는 과정에서 해당 조세특례제도 도입시 「조특법」과 개별세법의 구분이 크게 중요하게 고려되지 않았기 때문일 것이다. 예를 들어, 출산장려를 위한 “자녀세액공제”는 「소득세법」상 조세지출 항목인 반면 저소득층 양육비 지원을 위한 “자녀장려금”은 「조특법」상 조세지출 항목이고, “문화접대비 손금산입 특례”는 「조특법」상 항목인 반면 “개인 및 법인 기부금의 손금산입”은 각각 「소득세법」과 「법인세법」 항목이고, “전자신고 세액공제”는 「조특법」상 항목인 반면, 기장세액공제는 「소득세법」상 항목이다. 이외에 현행 개별세법상 조세지출 항목을 보면, “신용카드 등 사용에 따른 세액공제”, “폐광지역 카지노 개별소비세 저율과세” 등과 같이 필요경비성 등의 이유로 조세체계 내 구조적 감면 보다는 정책적 지원의 성격이 보다 큰 것으로 보이는 다수의 제도들이 포함되어 있다.

[표 16] 유사 성격의 조세지출 운용 사례: 근거 법령 구분

「조특법」상 항목	개별세법상 항목
• 자녀장려금	• 자녀세액공제
• 신용카드 등 사용금액 소득공제	• 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제
• 기부장려금 • 정치자금 손금산입 특례 등	• 개인의 기부금 손금산입 • 법인의 기부금 손금산입
• 전자신고 세액공제	• 기장세액공제
• 창업자금 증여세 과세특례 • 기업승계에 대한 증여세 과세특례	• 기업상속공제 • 영농상속공제

이러한 점을 감안할 때, 현행 조세지출예산서상의 지원 분야의 구분이 보다 일관된 체계로 정비될 필요가 있어 보인다. 현행 조세지출예산서에서 「조특법」상 조세지출 항목들은 「조특법」의 분류체계에 맞추어 중소기업, 연구개발, 국제자본거래 등 23개 분야로 구분되어 있는 반면, 개별세법상 조세지출 항목들은 제도별로 예산상 중분류기준에 따른 지원의 성격이 명시되어 있을 뿐 「조특법」의 분류체계에 구분되어 있지 않다. 「조특법」상 조세지출 항목에 대해서도 예산상 분류기준의 지원 기능이 별도로 표시되어 있기는 하나, 대상 구분의 목적과 기준이 다름에 따라 예산상 분류와 「조특법」상 분류 기준의 일대일 매칭이 어렵고(예: 예산상 ‘산업진흥, 고도화’에는 「조특법」의 연구개발, 투자촉진, 외국인투자, 기업구조조정 등을 포함), 조세지출의 경우 우선적으로 「조특법」상 지원 기능을 중심으로 파악될 필요가 있다.

개별세법상의 조세지출이 필요경비적 성질 외에도 정책지원 기능을 갖는 다수의 항목을 포함하고 있는 점을 감안하면, 전체 조세지출 운용 현황을 정확히 파악하고 이를 통해 제도 시행의 효과성을 종합적으로 평가할 수 있도록 하는 방향에서, 개별세법상 조세지출 항목에 대해서도 「조특법」상 분류체계를 적용하여 조세지출예산서가 작성되어야 할 것이다. 정책적 기능이 사실상 거의 없고 필요경비적 요인이거나 이중과세 조정 등을 위한 조세특례 항목들의 경우 일반적인 조세체계의 성격에 가까운 제도로 보고, 이들에 대해서는 과거 조세지출예산서의 “비망 항목” 등과 같이 별도로 구분·관리하는 방안도 검토할 수 있겠다.

[표 17] 조세지출 분류체계 비교: 「조세특례제한법」 vs. 조세지출예산서(「조특법」, 개별세법)

	「조세특례제한법」	조세지출예산서	
		「조특법」 항목[190]	개별세법 항목[39]
직접국세	중소기업	중소기업[5]	건강보험[1]
	연구 및 인력개발	연구개발[12]	고등교육[1]
	국제자본거래	국제자본거래[2]	교육일반[2]
	투자촉진	투자촉진[6]	노동[3]
	고용지원	고용지원[9]	노인, 청소년[1]
	기업구조조정	기업구조조정[16]	농업, 농촌[3]
	금융기관구조조정	금융기관구조조정[3]	문화예술[1]
	지역균형발전	지역균형발전[14]	보건의료[2]
	공익사업	공익사업[13]	보육, 가정, 여성[3]
	저축	저축[11]	사회복지일반[6]
	국민생활안정	국민생활안정[9]	산업진흥, 고도화[6]
	근로장려	근로및자녀장려[2]	채정금융[4]
	동업기업		지역, 도시[1]
	자녀장려		체육[1]
기타 직접국세	기타 직접국세[16]	취약계층지원[3]	
간접국세	간접국세[41]	환경일반[1]	
외국인투자등	외국인투자 등	외국인투자[2]	
	제주국제자유도시	제주국제자유도시[6]	
	기업도시와 지역개발사업구역	기업도시[1]	
	아시아문화중심도시 등	지역발전[3]	
	농협구조개편	농협구조개편[1]	
	공적자금회수	공적자금회수[1]	
	수협 구조개편	수협 구조개편[2]	
	사업재편계획	사업재편계획[6]	
기타	과세표준양성화	기타[9]	
	조세특례제한 등		

주: []안은 해당 분야의 2016년 기준 조세지출 항목수임
 자료: 행정부 「2017년도 조세지출예산서», 2016. 9.; 국회예산정책처 정리

이와 함께 현행 23개로 나뉘어져 있는 조세지출의 지원 구분에 대한 검토도 함께 이루어져야 할 것으로 보인다. 현행 체계에서는 불필요하게 상세 구분되어 있는 분야와 지원 목적이 다른 조세지출 항목들을 하나의 집단으로 구분하여 제도별 차별성이 드러나지 않는 구분도 있기 때문이다.

예를 들어, 「조특법」상 조세지출의 23개 분야 중 기업구조조정과 금융기관구조조정, 제주국제자유도시와 기업도시, 지역균형발전이나 지역발전, 농협구조개편과 수협구조개편 및 사업재편계획 등은 구분의 실익이 크지 않아 보인다. 금융기관구조조정이나 지역발전 분야의 경우 해당 조세특례 항목은 각각 3개를 포함하고 있으

나, 조세지출액은 없는 상황이다. 제주국제자유도시 분야의 조세지출 항목은 총 6개인데 반해 기업도시에 포함된 항목수는 1개이고, 두 분야의 지원 취지는 상당히 유사하다. 농협구조개편 분야는 조세특례 항목이 1개이고 수협구조개편과 사업재편계획은 2015년 세법개정에서 신설되며 조세지출예산서 상에 독립된 분야로 포함되어 있는데, 이들 분야와 기업구조조정 분야는 지원의 대상이나 성격이 상당히 유사한 측면이 있다.

한편, 「조특법」상 분류 중 ‘기타’와 ‘간접국세’ 등은 세분화가 필요한 부분이다. 현행 조세지출예산서에서는 ‘기타’ 분야에 “신용카드 등 사용금액 소득공제”와 “성실신고 확인비용 세액공제” 등 과표 양성화를 조세지원 목적으로 하는 다수의 항목에 해저광물자원개발 과세특례 등 일부 항목을 포함하고 있다. 과표양성화가 조세정책 측면에서 중요하고 「조특법」에서도 과표양성화 부분이 별도 구분되어 있음을 감안할 때, 조세지출예산서에서도 이에 대한 구분이 이루어질 필요가 있다. 「조특법」상 ‘간접국세’ 분야의 경우 부가가치세 등 간접세에서 발생하는 41개의 조세지출 항목들을 하나로 묶어 조세지원 분야별 구분이 되어 있지 않다. 이외 연구개발 분야는 일반적인 연구개발 활동과 함께 창업이나 벤처기업 활성화를 위한 항목들을 포함하고 있는데, 동 분야가 국가의 주요 정책사업임을 감안하여 별도 분야로 구분하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

마지막으로 조세지원 분야별로 조세지출 항목 분류에 대한 점검도 필요하다. 기업구조조정 분야의 “가업승계 증여세 과세특례”와 “창업자금 증여세 과세특례” 등은 가업승계 및 창업에 관련된 내용으로, 엄밀하게 볼 때 구조조정과의 연관성이 크지 않다고 볼 수 있다. “고용창출투자세액공제”의 경우 공제베이스가 투자금액이기는 하나 일차적인 조세유인이 고용여건 개선임을 감안할 때, 투자촉진 보다는 고용지원 분야로 분류할 수 있다. 공익사업 지원 분야에 속하는 “중소기업 공장이전 과세특례”는 지역균형발전 분야에 보다 적합할 수 있고, ‘기타 직접국세’ 분야에 속하는 “대학 맞춤형 교육비용 등 세액공제”는 연구개발 분야에, “주택건설사업자 취득 토지에 대한 과세특례”는 국민생활안정 분야로 분류되는 것이 보다 적합할 수 있다.

[표 18] 「조세특례제한법」상 조세지출 현황: 지원분야별(2015년 기준)

(단위: 개, 억원)

분 야	항목수	조세지출액	평균 감면액	주요 항목
중소기업	5	18,182	3,636	중소기업특별세액감면(16,090) 창업중소기업 등 세액감면(1,670)
연구개발	12	31,453	2,621	R&D비용세액공제(28,158) R&D설비투자세액공제(1,509) 외국인 근로자 과세특례(1,430)
국제자본거래	2	60	30	국제금융거래 이자소득 등 법인세 등 면제(60)
투자촉진	6	12,866	2,144	고용창출투자세액공제(8,954) 생산성향상시설 투자 등 세액공제(1,787) 에너지절약시설투자 세액공제(1,193)
고용지원	9	2,098	233	중소기업 취업자 소득세 감면(1,667) 중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제(426)
기업구조조정	16	734	46	가업승계 증여세 과세특례(499) 중소기업 통합·법인전환 양도소득세 이월과세 등(109)
금융기관 구조조정	3	—	—	—
지역균형발전	14	16,383	1,170	자경농지 양도소득세 감면(13,127) 공장·본사 수도권밖 이전 법인세 등 감면(1,436)
공익사업	13	4,031	310	조합법인 등 법인세 과세특례(1,616) 공익사업용 토지 등 양도소득세 감면(1,278) 중소기업 공장이전 과세특례(1)
저축	11	13,361	1,215	조합 등 출자금·예탁금 저율과세 등(7,666) 비과세종합저축 과세특례(3,647) 소상공인 공제부금 소득공제 등(1,135)
국민생활안정	9	669	74	월세액 소득공제(415) 근로자복지증진 시설투자 세액공제(247)
근로·자녀장려	2	17,180	8,590	근로장려금(10,625) 자녀장려금(6,555)
기타 직접국세	16	1,162	73	전자신고 세액공제(958) 제3차물류비용 세액공제(147) 대학 맞춤형 교육비용 등 세액공제(0.36) 주택건설사업자 취득 토지 과세특례(추정공란)
간접국세	41	49,962	1,219	농·축·임업·어업용 기자재 부가가치세 영세율(14,514) 농·임업·어업용 석유류 간접세 면제(13,152)
외국인투자	2	2,281	1,141	외국인투자 법인세 등 감면(1,865)
제주국제자유도시	6	1,789	298	제주도여행객 면세점 간접세 등 특례(1,384)
기업도시	1	58	58	기업도시개발구역 창업기업 등 법인세 등 감면(58)
지역발전	3	0	0.02	첨단의료복합단지 입주기업 법인세 등 감면(0.05)
농협구조개편	1	760	760	농협중앙회 분할등 과세특례(760)
공적자금회수	1	—	—	—
수협구조개편	2	신설	신설	신설
사업재편계획	6	신설	신설	신설
기타	9	20,844	2,316	신용카드 등 사용금액 소득공제(17,889) 성실신고 확인비용 세액공제(1,012) 해저광물자원 개발 과세특례(965)
합계	190	193,874	1,020	—

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각연도; 국회예산정책처 재정리

2. 수혜계층의 분류기준 개선 및 세부자료 공개

정부는 「2013년도 조세지출예산서」부터 조세지출의 수혜계층별 귀착현황을 발표하고 있다. 이를 통해 1차적으로 조세지출의 개인과 기업에 대한 귀착효과를 살펴볼 수 있다. 이 중에서 개인은 중·저소득자(서민·중산층)와 고소득자로 구분된 소득 수준별 귀착효과를, 기업은 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업 등 기업규모별 귀착효과를 파악할 수 있다.

2017년 전망 기준으로 살펴보면, 전체 조세지출액 37.0조원의 약 67.3%인 24.9조원이 개인부문으로 귀착되고 있으며, 31.1%인 11.5조원이 기업부문으로 귀착되고 있다. 개인부문 조세감면액 24.9조원은 이의 상당부분인 67.2%가 중·저소득자(서민·중산층)에서 발생하고 있으며, 나머지 32.8%가 고소득자에서 발생하고 있다. 기업부문 조세감면액 11.5조원은 이의 절반 이상인 58.1%가 중소기업에 귀착되고 있으며, 상호출자제한기업에 24.4%, 중견기업에 4.8%, 이외 기타기업에 12.7%가 귀착되는 것으로 나타났다.

2013년 이후 전체 조세지출에서 각 부문이 차지하는 비중의 추이를 살펴보면, 전체 조세지출에서 개인부문이 차지하는 비중은 2013년 63.4%에서 2017년 67.3%로 대체로 상승하고 있다. 반면, 기업부문이 차지하는 비중은 2013년 33.7%에서 2017년 31.1%로 소폭 하락하는 모습을 보이고 있다. 이러한 총 조세지출 대비 개인부문 비중의 증가는 주로 중·저소득자의 조세지출 비중 상승(13년 38.9%→17년 45.2%)에 기인하고 있으며, 기업부문 비중의 감소는 대체로 상호출자제한기업 및 기타기업의 비중 하락(13년 16.5%→17년 11.5%)에 따른 것으로 분석된다.

2017년을 중심으로 살펴보면, 37조 386억원으로 2016년 대비 5,309억원이 증가할 것으로 예상된다. 이는 주로 중·저소득자 및 고소득자로 구성된 개인 부문 조세지출의 증가에 기인한다. 2017년 고소득자 조세지출의 전년대비 상승은 2013년 이후 전반적으로 하락하던 추세와 다른 모습을 보이는 것으로, 동 원인 분석을 위해서는 동 부문 세부항목에 대한 정보가 필요하나 이를 알 수 없어 현재로서는 자세한 분석이 쉽지 않다. 중소기업의 경우도 기존의 추세와 달리 전년대비 감소하였는데, 기업부문의 전반적인 하락에 기인하였을 가능성이 높으나 이 역시 세부항목에 대한 자료가 없어 자세한 분석은 쉽지 않다.

[표 19] 조세지출의 수혜자별 귀착현황

구 분		2013	2014	2015	2016	2017
조세지출 금액(억원)						
개 인	① 중·저소득자	131,767	149,586	158,116	161,639	167,386
	② 고소득자	82,769	82,214	86,212	79,623	81,705
	소계	214,536	231,800	244,328	241,262	249,091
기 업	① 중소기업	57,457	57,661	61,171	67,197	66,811
	② 중견기업	866	2,607	4,684	5,483	5,555
	③ 상호출자제한기업	31,880	27,318	28,356	30,013	28,051
	④ 기타기업	23,829	16,707	14,204	15,653	14,594
	소계	114,032	104,293	108,415	118,346	115,011
(3) 구분곤란		9,782	7,290	6,274	5,469	6,283
합계		338,350	343,383	359,017	365,077	370,386
전체 조세지출 합계 대비 비중(%)						
개 인	① 중·저소득자	38.9	43.6	44.0	44.3	45.2
	② 고소득자	24.5	23.9	24.0	21.8	22.1
	소계	63.4	67.5	68.1	66.1	67.3
기 업	① 중소기업	17.0	16.8	17.0	18.4	18.0
	② 중견기업	0.3	0.8	1.3	1.5	1.5
	③ 상호출자제한기업	9.4	8.0	7.9	8.2	7.6
	④ 기타기업	7.0	4.9	4.0	4.3	3.9
	소계	33.7	30.4	30.2	32.4	31.1
(3) 구분곤란		2.9	2.1	1.7	1.5	1.7
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
개인·기업 부문 소계 대비 비중(%)						
개 인	① 중·저소득자	61.4	64.5	64.7	67.0	67.2
	② 고소득자	38.6	35.5	35.3	33.0	32.8
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기 업	① 중소기업	50.4	55.3	56.4	56.8	58.1
	② 중견기업	0.8	2.5	4.3	4.6	4.8
	③ 상호출자제한기업	28.0	26.2	26.2	25.4	24.4
	④ 기타기업	20.9	16.0	13.1	13.2	12.7
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2012~2015년은 실적기준이며, 2016~2017년은 전망치임
 자료: 행정부, 「조세지출 예산서」, 각 연도

중·저소득자 등 각 수혜계층별 조세지출 증가 원인 등에 대한 정밀한 분석을 위해서는 해당 수혜계층을 구분하는 기준의 적정성, 해당 계층에 포함되는 개별 조세지출 항목의 제도 변화 등에 대한 검토가 필요하다. 이러한 수혜계층별 귀착효과의 증감이 이를 구분하는 기준의 변동에 기인할 수도 있고, 각 계층에 포함되는 개별 조세지출 항목의 제도변화에 기인할 수도 있기 때문이다. 아래에서는 이 둘을 나누어 각각 살펴보고자 한다.

먼저 조세지출 수혜자 구분 기준을 살펴보면, 현재 행정부는 근로소득자 및 농어민, 고령자, 장애인 등 취약계층은 ‘개인’으로, 법인사업자 및 개인사업자는 ‘기업’으로 구분하고 있으며, 이 외에 외국인투자 관련 항목, 귀착이 불분명한 양도소득세 등은 ‘구분곤란’으로 하고 있다. 다시, 개인은 중·저소득자(서민·중산층)와 고소득자(고소득층)로 분류하고 있고, 기업은 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업, 기타 기업으로 구분하고 있다. 이상의 수혜자별 구분 기준은 「2013년 조세지출예산서」에서 처음으로 발표된 이후 큰 변동 없이 일관된 모습을 보이고 있어, 기준 변화에 따른 수혜계층별 귀착효과의 변동은 없을 것으로 판단된다. 단, 근로자 중에서 서민·중산층과 고소득층을 구분하는 급여수준의 경우 연도별로 변동이 있으나, 이는 OECD 중산층 구분기준인 평균임금의 150% 규정²⁰⁾에 따른데 기인한 것이다.

다만, 개인 부분의 중·저소득자(서민·중산층)와 고소득자의 구분 기준이 적정한가에 대해서는 검토가 필요해 보인다. 현재 서민·중산층의 조세지출은 농어민·고령자·장애인 등을 소득/부의 수준과 관계없이 모두 서민·중산층으로 구분하고 있어, 동 부분의 과대 추계를 초래할 수 있다. 서민·중산층의 과대추계는 고소득층의 과소추계로 이어질 수 있고, 이는 정책결정 과정에 잘못된 정보를 제공할 수도 있다. 다만, 근로소득자의 경우, 일정수준의 총급여를 기준으로 서민·중산층과 고소득층으로 구분하고 있다. 실제로 노인·장애인 등에 대한 조세지원 제도인 “비과세종합저축 과세특례” 제도²¹⁾(「조특법」 제88조의 2)의 경우, 일정 연령이상이면 소득

20) 문형표(2009)에 따르면, 중산층과 관련된 정의는 다양하게 존재하나, OECD등에서 주로 사용하는 ‘중산층의 가구 비중이 널리 쓰이는 정의임. OECD는 가구소득을 기준으로 중위소득의 50% 미만, 50~150%, 150% 이상으로 구분하여 빈곤층, 중산층, 상류층으로 정의하고 있으며, 중산층은 중위소득을 중심으로 $\pm 50\%$ 를 대칭적으로 적용한 것으로, 우리나라 통계청도 동 기준을 따르고 있음. 다만, 원종학(2013)은 소득을 기준으로 하는 동 정의에 재산에 대한 고려가 없어, 재산에 대한 개념을 포괄하는 ‘중산층’보다는 ‘중위소득계층’이라고 하는 것이 타당하다고 밝히고 있으나, 저자 역시 자료의 한계로 위의 OECD기준에 따라 중산층을 분류하고 분석을 수행

21) 노인·장애인 등에 대해 1인당 저축원금 5천만원 한도로 이자·배당소득세를 비과세하는 제도

/자산수준에 관계없이 누구나 가입이 가능하여, 저축여력이 충분하지 않은 저소득층은 사실상 동 혜택을 받기 어려워 형평성 측면에서 문제가 제기되고 있다.

또한 근로소득 외에 이자·배당 소득, 연금소득 등으로 인해 종합소득 신고²²⁾를 하는 경우, 중·저소득자(서민·중산층)와 고소득자의 구분기준에 대한 언급이 2016년 예산서 이후 삭제되었다. 이에 따라 현재로서는 이러한 항목에 대한 구분이 어떻게 이루어지고 있는지 파악하기 어려운 한계가 있다. 향후 조세지출예산서에서는 이와 관련한 상세한 기준을 제시할 필요가 있다.

[표 20] 「조세지출예산서」의 조세지출 수혜자 구분 기준

구분		2017년 예산서	2016년 예산서	2015년 예산서
개 인	① 중·저소득자 (서민·중산층) ¹⁾	근로소득 6,100만원 이하 및 농어민, 고령자, 장애 인 등 취약계층	근로소득 5,900만원 이하 및 농어민, 고령자, 장애 인 등 취약계층	근로소득, 종합소득금액 5,700만원 이하 및 농어민, 고령자, 장애인 등 취약 계층
	② 고소득자 (고소득층) ¹⁾	서민·중산층을 제외한 개인		근로소득, 종합소득금액 5,700만원을 초과 및 기타 서민·중산층을 제외한 개인
기 업	① 중소기업	「조세특례제한법」 상 중소기업, 개인사업자		
	② 중견기업	「조세특례제한법」 상 중견기업		
	③ 상호출자 제한기업	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 상 상호출자제한기업		
	④ 기타기업 (일반기업) ¹⁾	중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업을 제외한 법인		
구분곤란		외국인투자 관련 항목, 귀착이 불분명한 양도소득세 등		

주: 1) ()는 「2015년도 조세지출 예산서」 이전 기준의 명칭임
자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

로, 수혜계층별 분류기준에 따르면 서민·중산층으로 구분되었을 것으로 예상되나, 조세지출예산서에서 각 계층별 세부 항목을 발표하고 있지 않아 이를 확인할 수 없었던 한계가 있음

22) 이 중 사업소득이 있는 경우는 모두 개인사업자로 중소기업으로 분류

다음으로 중·저소득자(서민·중산층) 부문의 조세지출은 전체 조세지출에 비해 빠르게 증가하고 있는데, 이는 세법개정에서 이루어진 ‘소득공제의 세액공제 전환’ 등과 같은 제도적인 요인에 기인하는 측면²³⁾이 클 수 있다. 실제로 2013~2017년 조세지출 총계의 연평균 증가율은 2.3%이나, 중·저소득자(서민·중산층)의 연평균 증가율은 6.2%로 이의 두 배 이상에 달한다. 이를 파악하기 위해서는 특정계층에 속하는 개별 조세특례항목에 대한 정보가 필요한데 현재 조세지출예산서는 이러한 정보를 제공하고 있지 않아, 제도 변경 혹은 각 계층에 포함되는 개별 조세특례항목의 변화 등을 파악하기가 쉽지 않다.

즉, 소득수준별, 기업규모별 조세지출의 변동원인을 보다 상세히 파악하기 위해서는 각 부문의 구성에 대한 정보가 필요하다. 현재의 조세지출예산서 양식은 아래와 같이 조세지출 총액 및 세목별 정보만을 제공하고 있을 뿐, 수혜계층별 조세지출 금액은 제시하지 않고 있다. 따라서 향후 조세지출예산서 양식을 아래와 같이 개정하여, 개별 항목별로 수혜계층별 조세지출 금액을 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

23) 이는 서민·중산층 비중의 상승에 따른 것 일수도 있어, 정밀한 분석을 위해서는 향후 이에 대한 고려도 필요함. 다만, 비교적 최근 연구인 윤자영(2015)에 따르면, 우리나라의 중산층은 도시 2인이상 가구를 기준으로 할 경우, 외환위기 이후 중산층 비중이 급락한 후 2000년대 들어 다시 회복하였지만 하향 추세를 극복하지 못하다가 2008년 이후 다소간 상승하는 추세를 보이고 있음. 다만, 1인가구를 포함할 경우, 2008년 이후의 중산층 비중은 일관된 추이를 보이지 않아 향후 추세에 대한 좀 더 장기적인 관찰이 필요함을 지적하고 있음

[표 21] 조세지출예산서 표시양식 개선방안 예시

(단위: 억원)

	현행 양식	개선방안 양식
[사례1]	계 28,158	계 28,158
연구인력개발비에 대한 세액공제	소득세	* 소득세
■ 근거규정: 「조세특례제한법」 제10조 제1항 제1호·제2호·제3호	(528)	(528)
■ 도입목적: 기업의 연구개발 활동 촉진	법인세	* 법인세
■ 수혜자: 연구·인력개발비가 있는 내국인	(27,630)	(27,630)
■ 수혜내용:		* 중소기업
- 신성장동력산업 및 원천기술 분야에 대한 당기분 R&D 비용의 20%(중소기업은 30%)를 소득세·법인세에서 공제		(**)
- 연구 및 인력개발비 지출시 ①, ② 방식 중 선택하여 세액공제		* 중견기업
① 당기분: 당해연도 지출액 × 2~3% (중견기업 8~15%, 중소기업 25%)		(**)
② 증가분: 직전연도 지출액 초과분 × 40% (중소기업 50%)		* 상호출자제한기업
		(**)
		* 기타기업
		(**)
[사례2]	계 17,889	계 17,889
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	소득세	* 소득세
■ 근거규정: 「조세특례제한법」 제126조의2	(17,889)	(17,889)
■ 도입목적: 과세표준 양성화 및 근로소득자 세부담 완화		* 중·저소득자
■ 수혜자: 근로소득이 있는 거주자		(**)
■ 수혜내용: 신용·직불·선불카드·현금영수증 사용에 대한 소득공제		* 고소득자
		(**)

주: 조세지출 금액은 2015년 실적 기준임

3. 조세지출과 재정지출의 연계

한정된 재원 내에서 재정운용의 효과성과 효율성을 높이기 위해서는 재정사업과 조세지출의 정책목적 및 주된 수혜대상 등의 중복성 및 적합성 등에 대한 평가를 통해 과다한 중복지원을 최소화할 필요가 있다.

현재 조세지출예산서에서는 예산분류기준(이하 ‘기능별’)에 따라 16개 분야로 구분된 조세지출액의 총계 금액만이 제시되고 있다. 기능별 분류는 세출예산에 대응하는 조세지출 규모를 총액으로 비교할 수는 있으나, 이에 대응하는 재정지출 금액이 집계되지 않아 특정 분야의 전체 지출 규모나 비중에 대한 평가를 할 수 없다. 예를 들어, 조세지출만 고려할 경우 전체 조세지출액 대비 비중은 산업·중소기업·에너지(28.8%), 사회복지(27.9%), 농림수산(13.4%)의 순서이지만, 재정지출을 함께 고려한 총재정지출(재정지출+조세지출)을 기준으로 분야별 지출 비중을 살펴볼 경우 사회복지(29.7%), 교육(13.2%), 산업·중소기업·에너지(6.1%)의 순으로 비중이 변화하게 된다.

이와 함께 조세지출예산서는 개별 조세지출 항목과 유사한 재정지출 사업을 매칭할 수 없어 중복성이나 과다 지원 여부 등을 평가하기가 어렵다. 예를 들어, “중소기업 투자세액공제”나 “중소기업정보화 지원사업에 대한 과세특례” 등 중소기업 지원을 위한 조세지출제도의 경우 세출예산 분류체계 하에서는 ‘산업·중소기업·에너지’로 분류되는데, 프로그램 단위로 내려가더라도 대응하는 재정사업의 종류 및 지원규모 등을 파악할 수는 없다. 예산분류 기준별 현황과 함께 주요 조세지출 항목에 대한 재정지출의 단위사업에 대한 예시를 「2015년도 조세지출예산서」에서 일회성으로 제공한 바 있다. 이마저도 일부 주요 조세지출 항목에 대해서만 구체적인 사업내용이나 지원금액 없이 사업명칭만 적시되어 있을 뿐이다.

따라서 일정규모 이상이 되는 주요 조세지출 항목과 일몰이 도래한 항목 등을 중심으로 ‘조세지출평가서’ 및 ‘조세지출평가계획서’를 통해 수집한 정보를 토대로, 개별 조세지출 항목과 유사한 재정사업의 단위사업별 예산규모, 중복 여부, 병행 필요성 등에 대한 정보 등을 조세지출예산서에 포함시킬 필요가 있다. 이를 통해 국회의 심의과정에서 검토 자료로 활용될 수 있도록 하여, 조세지출예산서의 유용성을 제고할 필요가 있다.

이를 위해 매년 소관부처에서 작성하여 국회에 제출하고 있는 성과계획서²⁴⁾를

24) 재정성과목표관리제도의 일환으로 부처별로 기관의 임무·비전을 달성하기 위한 전략목표, 프로

참조해 볼 수 있다. 성과계획서는 단위사업별로 회계구분 및 사업 코드, 예산 규모 등과 함께 조세지출과 병행되는지에 대한 현황 정보를 제공하고 있다. 아래 [표 22]는 고용노동부의 ‘2017년 성과계획서’에 별첨된 성과목표체계별 예산 현황²⁵⁾ 중 “중소기업 청년인턴제” 사업만 일부 발췌한 것으로, 단위사업들의 회계구분 및 사업 코드, 예산 규모 등과 함께 조세지출과 병행 지원 여부 등이 표시되어 있다. 이들 사업의 성과계획서의 상세내역에서는,²⁶⁾ 동 재정사업과 관련된 조세지출 제도인 “중소기업에 취업하는 청년에 대한 소득세 감면(「조특법」 제30조)”의 내용, 조세지출 실적,²⁷⁾ 예산지원과 조세지출 병행 필요성 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

[표 22] 성과계획서 예시: 고용노동부, 2017년 예산안 기준

(단위: 백만원)

	성과계획		대상사업			2017년 예산안
	과제코드	단위사업명	회계구분	사업코드	사업구분	
전략목표 I. 고용기회 확대를 통하여 일하는 행복을 제공한다.						9,754,086
프로그램목표 I-1. 고용기회 확대를 통하여 일하는 행복을 제공한다.						7,991,626
고용 정책	I-1-재정(8)	중소기업 청년인턴제	일반 회계	1000-1043	조세지출 병행	24,565
	I-1-재정(12)	중소기업 청년인턴제	고용보험 기금	1000-1043	조세지출 병행	112,266

자료: 고용노동부, 「2017년도 성과계획서」에서 일부 발췌, p.538.

그럼목표(성과목표), 단위사업(관리과제) 및 이를 측정할 수 있는 성과지표 및 목표치를 설정하고 성과계획서와 성과보고서를 통해 달성 여부를 평가하여 그 결과를 차년도 예산심의에 반영하는 것을 주요 내용으로 함

25) 고용노동부, 「2017년도 성과계획서」, 2016, p.538.

26) 고용노동부, 「2017년도 성과계획서」, 2016, pp.78~82.

27) 고용노동부의 ‘성과계획서’(2016. 9.)에는 수혜자인 청년 근로자가 세제지원을 신청하므로 조세지출 실적 파악이 곤란하다고 기재되어 있으나, 성과계획서 작성단계에서 확인 가능한 「2016년 조세지출예산서」(2015. 9.)상 동 제도의 2016년 감면액 추정치는 1,367억원으로, 소관 부처가 제출한 성과계획서에 대한 추가적인 검증이 이루어질 필요

한편, 행정부는 소관부처에서 작성하는 조세지출평가서 및 평가계획서에 관련 재정지출 현황과 예산 등을 명시하도록 하여 유사·중복 사업 여부를 파악하고 있다.²⁸⁾ 이를 토대로 재정지출과 유사·중복이 있는 것으로 판단되는 조세지출은 향후 조세지출 심층평가 대상으로 우선 선정되고, 심층평가를 통해 중복지원으로 판단될 경우 이들 제도를 정비할 계획이다.²⁹⁾ 그러나 2016년 ‘조세지출평가서’ 및 ‘조세지출평가계획서’를 살펴보면, 정책목적 및 주된 수혜대상 등의 유사성을 엄밀하게 판단하여 중복성 여부를 판단하는 것이 아니라, 유사 재정사업에 대한 소개 및 예산 규모 등을 소개하는 것에 그친 것으로 나타났다.³⁰⁾

‘조세지출평가서’ 및 ‘조세지출평가계획서’를 통해 유사·중복 사업의 규모와 내역을 파악하는 일만으로도 해당 분야의 재정지원에 대한 타당성을 공론화하고 정부지원 방식을 합리화하는 계기가 될 수는 있을 것이다. 하지만 재정사업과의 중복성 검토에 대한 본래의 취지에 비추어 볼 때, 유사·중복제도에 대한 정리에서 나아가 해당 수혜자, 보조방식, 지원시기, 행정집행 등을 고려하여 판단할 필요가 있다. 이와 함께 조세지출과 재정지출 간의 상호 보완성이나 대체가능성 등을 고려하여 중복성을 판단한 필요가 있다. 이를 위해 소관부처에서 작성하고 있는 조세지출평가서 및 평가계획서에 대한 검증을 강화하고 재정지출과의 연계를 판정하는 구체적인 기준이 마련되어야 할 것이다.

28) 재정지출 역시 조세지출과 연계한 평가를 위해 2015년 성과계획서부터 해당 프로그램과 유사한 조세지출이 있는 경우 조세지출의 개요, 조세지출 규모, 예산지원과 조세지출 병행 필요성 등을 성과계획서에 포함하고 있음

29) 행정부, 「2016년 조세지출기본계획」, 2016. 3.

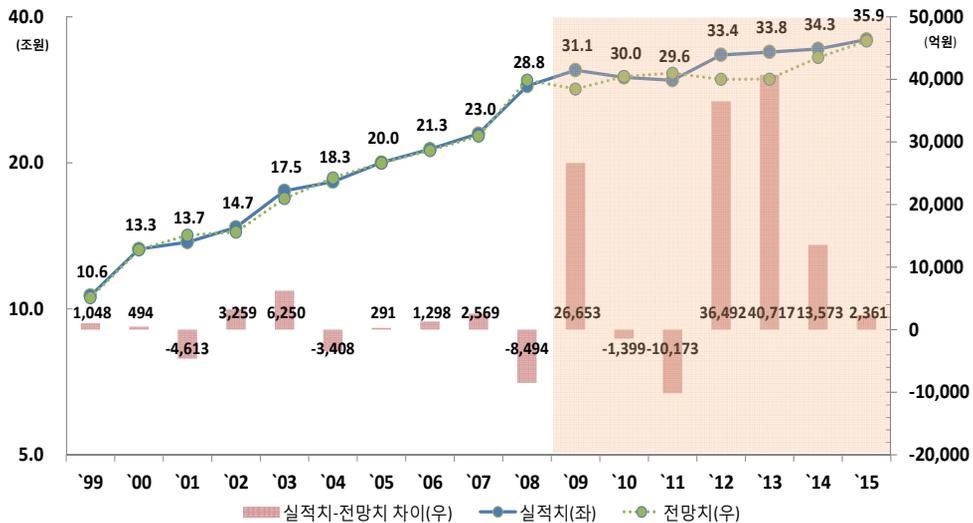
30) 반면, 성과계획서는 해당 프로그램과 유사한 조세지출이 있는 경우 조세지출의 개요, 조세지출 규모, 예산지원과 조세지출 병행 필요성 등을 포함하고 있음

4. 조세지출예산서의 예산기능 강화

조세지출예산서의 수년간 자료를 비교하면, 조세지출예산서의 실적치(예: 「2017년도 조세지출예산서」의 ‘2015년 실적’)가 전망치(예: 「2015년도 조세지출예산서」의 ‘2015년 전망치’)를 상회하고 있어, 예산관리 관점에서 조세지출 감면규모 추계에 대한 정확도를 제고할 필요가 있다.

2008년까지는 대체로 실적치가 전망치를 하회하는 것으로 나타나지만, 2008년 고유가 극복을 위한 일시적 감면조치 확대에 의해 2009년 전망 오차가 2.6조원 발생하며 실적치가 전망치를 크게 상회하였다. 또한 2012년부터는 과거 조세지출로 집계하지 않던 “농수산물 의제매입세액공제” 등 4개 항목의 조세지출예산서 포함에 따라 2012년과 2013년에 각각 3.6조원과 4.1조원의 차이가 발생하는 등 실적치의 전망치 상회 현상이 지속되고 있다.

[그림 4] 국세감면액 실적치 vs. 잠정치 비교: 1999~2015년



주: 1. 2012년, 2013년의 실적치와 전망치 차이는 기존에 조세지출로 집계하지 않던 “농수산물 의제매입세액공제” 등 4개 항목의 실적치('12년 4.0조원, '13년 4.3조원)를 「조세지출예산서」에 포함하고, 소득공제에 따른 국세감면액 규모의 측정을 단일 실효세율 방식에서 소득구간별 실효세율 방식으로 변경함에 따라 발생

2. 2014년의 전망 오차는 “방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율 적용” 및 “농·축·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용”, “자경축사용지 양도소득세 감면” 항목에서만 약 1.1조원의 오차 발생

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

이러한 전망 오차를 개선하기 위해서는 조세지출예산서가 예산안의 성격을 가짐을 감안하여, 작성시점의 다음해 전망치(‘조세지출 예산액’에 해당) 산출시 해당연도 세법개정안의 항목들을 정확히 반영해야 할 필요가 있다. 「2017년도 조세지출예산서」에서는 「2016년 세법개정안」의 조세지출 확대안 중 ‘근로장려금 산정액 인상’(17년 전망 -950억원), ‘액상형 분유에 대한 부가가치세 면제’(-18억원) 등은 반영되었으나, 근로장려금 산정액 인상 외에 ‘근로장려금 개정 3건’(총-25억원), ‘연료자동차 개별소비세 감면(-10억원), ‘소기업·소상공인 공제부금 중도해지 가산세 폐지’(-8억원) 등은 미반영된 것으로 파악된다.

[표 23] 「2016년 세법개정안」의 조세지출예산서 미반영 사례

(단위: 억원)

조세특례 항목	2017년 세수효과
소기업·소상공인 공제부금 중도해지가산세 폐지(「조특법」제86조의3⑤)	-8
근로장려금 및 부녀자 추가공제 중복적용 허용(「조특법」제100조의6⑨)	-16
근로·자녀장려금 감액시 최저금액 규정(「조특법」제100조의7③, 제100조의31)	-7
근로·자녀장려금 가산세 완화(「조특법」제100조의10③)	-2
연료전자자동차에 대한 개별소비세 감면(「조특법」제109조의⑦)	-10
우정사업본부의 차익거래의 거래세 면제 신설(「조특법」제117조의①)	-54
기부금 세액공제·필요경비의 부양가족 요건 완화(「소득세법」제34조, 제59조의4)	-22

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서», 2016. 9. 행정부 제출 ‘세법개정안 비용추계서’, 2016. 9.

한편 “2017년도 조세지출예산서”상 추정곤란이나 실적이 집계되지 않는 항목은 총 80개로, 전체 조세지출항목 274개(경과규정 45개 포함)의 29.2%로 나타났다. 추정곤란 항목은 23개(15년 신설 항목 제외시 13개)였고, 실적의 집계 없이 “—”로 표기된 항목이 57개(15년 신설 항목 제외시 51개)로 집계되었다.

[표 24] 조세지출 감면액 실적 집계 현황

(단위: 건)

실적 있음	실적 없음	추정곤란	전체
194	57	23	274
(70.8%)	(20.8%)	(8.4%)	(100.0)

주: 1. 경과규정 항목(45개) 및 2015년 신설된 항목을 포함하여 집계

2. 실적 없음과 추정곤란의 항목별 정보는 [부록] 참조

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 분석

행정부는 자료 수집 등의 한계로 합리적 추정이 어려운 항목에 대해 조세지출 예산서상 감면액을 ‘추정 곤란’으로 표시하고, 실적을 집계하지 못한 경우 ‘—’으로 표기하고 있다. 그러나 조세지출예산서상에는 실적 집계가 없는 항목이 법률안 비용추계서 상에는 세수효과가 추계된 사례³¹⁾가 존재하였고, 이때 사용된 감면액 전망방식 또한 조세지출예산서 작성시 사용되는 전망방식³²⁾과 동일한 것으로 나타났다. 만약 조세지출예산서상 동 항목들에 대한 감면 실적의 추가 집계가 이루어질 경우, 행정부가 발표한 전체 조세지출 규모는 보다 증가하게 될 것으로 보인다.

세출예산과 조세지출은 국가 총재정지출을 구성하며, 세출예산의 예산서에 대응하여 조세지출에 대해서도 조세지출예산서가 예산안 첨부서류로 국회에 제출되고 있다. 국가 재정 규모의 총량적 파악을 위해서는 세출예산과 조세지출의 연계가 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 감면 규모의 추정이 가능한 항목에 대해 조세지출예산서에 보다 적극적인 감면액 규모의 집계가 실시되어야 할 것이며, 감면액의 실적치와 전망치 사이의 오차를 최소화할 수 있도록 추계 방식의 개선³³⁾이 필요하다.

31) “외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 사후환급”의 경우 법률안 비용추계서에는 세수효과(2017년 전망치 부가가치세 - 66억원)가 명시되어 있으나 조세지출예산서에는 “—”로 표기

32) 상반기까지 신고된 감면액을 과거 상반기 진도비를 고려하여 연간 감면액을 전망

33) 미국의 2017년도 조세지출예산서(Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, FY2017 중 Tax Expenditures)는 총 169개 항목의 소득세 조세지출 항목에 대해 2015~2025년의 감면액을 제시함. 2015~2025년 동안 모든 전망액이 ‘0’인 항목은 1건, 2015년 실적치를 제외한 기간의 전망액이 ‘0’인 항목은 4개, ‘추정곤란’ 항목은 없는 것으로 나타남

5. 조세지출의 지원분야별 제도 정비

조세지출은 조세법상 요건 충족을 전제로 하는 간접지출로 이루어져 수혜대상이나 규모가 드러나지 않고, 2년 내외의 일몰기간으로 운영되며 예산과 직접 연계되어 관리되지 않는 등으로 인해 실제적인 정비가 어려운 특성이 있다. 앞서 조세지출 운영 현황에서 살펴본 바와 같이 2016년 현재 총 229개 조세특례 항목의 평균 운영기간이 18년에 달하는데, 이 중 일몰기간이 없는 영구적 조세특례 78개 항목을 제외하더라도 평균 운영기간이 14년 가량 된다. 이렇듯 제도 시행이 장기간에 걸쳐 이루어지는 과정에서 유사한 지원목적에 갖는 다수의 조세지출 항목들이 생겨나고, 이들 간에 적용대상이 중복되거나 특별한 기준 없이 조세감면의 수준이 차등화 되어 있어 조세지원 분야별로 제도정비가 요구되고 있다.

현행 조세지출예산서에서 투자촉진을 위한 조세지출은 “고용창출투자세액공제”를 비롯하여 총 6개 항목(“R&D 설비투자세액공제”와 “중소기업투자세액공제” 포함 시 총 8개 항목)이 운영되고 있는데, 공제대상이 되는 투자대상이 여러 개의 관련 법령이 전제되어 범위가 넓고 재량적 해석의 여지가 있을 뿐만 아니라 “생산성향상시설투자세액공제”의 ‘고객관계관리 시스템 설비’나 ‘안전설비투자세액공제’의 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따라 위탁기업체가 수탁기업체에 설치하는 시설 등과 같이 해당 투자세액공제와 연관성이 크지 않은 시설이 일부 포함 되어 있기도 하다. 이는 10년 이상 제도의 일몰연장이 반복되는 과정에서 수차례의 제도 변경이 이루어진 결과일 것이다. 여기에 고용조건과 연계되는 “고용창출투자세액공제”를 제외하더라도, 나머지 투자세액공제제도들의 공제율의 경우 대기업 1%/3%, 중견기업 3%/4%/5%, 중소기업 3%/6%/7%/10% 등으로 달라 투자세액공제 관련 제도가 전체적으로 복잡하고, 실제 공제 신청 시 유리한 제도를 적용시키고자 하는 불필요한 유인을 발생시키는 부분도 있다. 예를 들어, 대기업이 신기술 관련 시설투자를 하는 경우 “R&D설비투자세액공제”를 적용하면 1% 공제를 받을 수 있으나, “생산성향상시설투자세액공제”를 적용하거나 환경과의 연관성이 있는 경우 “환경보전시설투자세액공제”를 적용하는 경우 3% 공제혜택을 받을 수 있다. 반면에 신기술이라 하더라도 에너지관련 시설투자인 경우에는 1% 세액공제에 그치게 되어, 에너지 보다는 환경보전시설 투자에 대한 유인이 크고, 자체적으로 연구개발이 진행되어 온 설비투자 보다는 생산성향상 등을 위해 외부에서 구매한 시설투

자에 대한 조세감면 혜택이 크게 되는 구조가 됨에 따라, 제도의 의도와는 무관하게 결과적으로 기업의 연구개발투자 동기를 약하게 할 수 있을 것으로 보여진다. 불필요한 제도는 과감히 폐지하고 유사제도는 병합하는 등으로 전체 제도를 간소화시키고, 불필요한 유인이 작용하지 않도록 공제율 수준을 통일하는 등의 방안을 검토할 수 있다.

[표 25] '투자촉진'을 위한 조세지출제도 비교

조세지출 항목	기간	공제대상	공제율
고용창출투자 세액공제 (조특§26)	'80 ~'17	45개 열거 업종의 사업용자산 투자	(대) 0%+3~6% (중견) 1~2%+4~6% (중소) 3%+4~6%
에너지절약시설 투자세액공제 (조특§25의2)	'00 ~'16	「에너지이용 합리화법」, 「물의 재이용 촉진·지원 법률」, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조」 등에 따른 시설투자	(대) 1% (중견) 3% (중소) 6%
생산성향상시설 투자세액공제 (조특§24)	'99 ~'17	공정개선 및 자동화 시설, 첨단기술설비, 고객관계관리 시스템설비, 물류 프로세스 관리 및 효율화 위한 컴퓨터와 주변기기 등 투자	(대) 3% (중견) 5% (중소) 7%
환경보전시설 투자세액공제 (조특§25의3)	'07 ~'16	「대기환경보전법」, 「소음·진동관리법」 등 지정시설, 청정생산시설, 온실가스 감축 시설 등	(대) 3% (중견) 5% (중소) 10%
의약품품질관리 개선시설투자 세액 공제(조특§25의4)	'07 ~'16	의약품 품질관리 개선시설 등	(대) 3% (중견) 5% (중소) 7%
안전설비투자 세액공제 (조특§25)	'99 ~'17	「유통산업발전법」, 「대·중소기업 상생협력 촉진 법률」, 「산업안전보건법」 등에 의한 시설	(대) 3% (중견) 5% (중소) 7%*일부10%
R&D설비투자 세액공제 (조특§11)	'01 ~'18	연구시험용시설, 직업능력개발훈련시설, 신기술 기업화를 위한 사업용자산 투자	(대) 1% (중견) 3% (중소) 6%
중소기업 투자세액공제 (조특§5)	'93 ~'17	기계장치 등, 「유통산업발전법」 및 「국가정보화 기본법」에 따른 설비	(중견·중소) 3% * 신규상장 4%

지역균형발전을 위한 조세지출 중 지방이전 기업에 대한 감면제도도 이전지역이나 적용대상, 감면기간 등이 제도별로 다르게 설정되는 등 복잡한 구조이다. 지방

이전 관련하여 양도차익 과세특례의 경우 공장과 본사의 이전지역을 각각 대도시밖 과 수도권과밀억제권역밖으로 다르게 설정하고 있는데, 세액감면제도에서는 다시 중소기업과 일반법인으로 구분하여, 과밀억제권역밖 이전과 수도권밖 이전으로 구분하여 세제혜택이 주어지고 있다. 또한 양도차익 과세특례의 경우 공장과 본사가 구분되는 반면, 세액감면은 이러한 구분을 두지 않고 대상 법인만 중소기업과 일반법인으로 구분하고 있다. 여기에 중소기업 감면혜택 중 성장관리권역 등은 5년 면제 후 2년간 50% 감면으로 세제혜택을 경감하는 반면, 일반기업은 수도권외 광역시 등에 대해 5년 면제 후 2년간 50% 감면으로 하여 세제혜택의 경감 정도를 달리하고 있다.

[표 26] '지역균형발전투자촉진' 중 '지방이전' 관련 조세지출제도 비교

조세지출 항목	기간	공제대상	감면혜택
공장의 대도시밖 이전 과세특례 (조특§60)	'99 ~'17	<ul style="list-style-type: none"> • 공장 • 대도시밖 이전 	양도차익
본사의 수도권 과밀억제권역밖 이전 과세특례 (조특§61)	'99 ~'17	<ul style="list-style-type: none"> • 본사 • 수도권과밀억제권역 밖 이전 	5년 거치 5년 분할 익금산입
수도권과밀억제권역밖 이전 중소기업 세액감면 (조특§63)	'01 ~'17	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권과밀억제권역 2년 이상 영업 중소기업 • 공장 및 본사 • 과밀억제권역밖 이전 	7년간 100% 면제, 이후 3년간 50% 감면 *성장관리권역 등 5년 면제, 이후 2년 50% 감면
공장·본사의 수도권밖 이전 법인세 감면 (조특§63의2)	'00 ~'17	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권과밀억제권역 3년 이상 영업 법인 • 공장 및 본사 • 2017. 12. 31.까지 수도권밖 이전 • 2020. 12. 31.까지 수도권밖 신축·사업 개시 	7년간 100% 면제, 이후 3년간 50% 감면 *수도권외 광역시 등 5년 면제, 이후 2년 50% 감면

조세지출예산서에서 '저축지원'으로 분류되는 조세지출 항목은 총 11개이고 이외 유사한 성격을 지닌 "연금저축 세액공제"를 포함하면 총 12개가 된다. 이들 항목들은 제도 도입의 취지가 다소 차별적이기는 하나, 대체로 농어민과 서민, 소기업

· 소상공인 등 중산층 이하 소득계층의 중·장기적 자산형성을 지원하고 해외자원 및 비우량채권 등 특정 부문의 투자를 지원하는 목적을 두고 있다. 그동안 저축지원을 위한 다양한 제도들이 운영되어져 왔고, 2015년 세법개정에서는 “개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례”를 도입하며 서민층 저축지원을 위한 “재형저축 비과세특례”와 “장기집합투자증권 과세특례”를 종료한 바 있다. 저축지원과 관련하여 행정부의 제도정비 노력이 있어 왔으나, 아직까지 고소득층 계층의 수혜 가능성이나 저축예금 등 유사한 다른 저축상품과의 형평성 문제 등이 지적되고 있다. 저금리 기조가 지속됨에 따른 저축 수익률 하락과 투자수익의 불확실성 증대, 소득계층의 양극화, 인구고령화에 따른 미래 노후소득 불안정 등 저축지원이 요구되는 정책적 필요를 감안하여 지원대상 계층을 보다 명확히 구분하고 해당 조세특례제도가 지원하는 저축 기능과 저축기간, 납입보험료 등이 종합적으로 설계되어야 할 것이다.

[표 27] ‘저축지원’ 조세지출제도 운영 현황

(단위: 억원)

조세지출 항목	일몰 기한	2014 실적	2015 실적	2016 전망	
조합 등 예탁금 및 출자금 과세특례	「조특법」§88의5 §89의3	2018	8,935	7,666	7,205
비과세종합저축 과세특례 (舊 ‘노인·장애인들의 생계형저축’)	「조특법」§88의2	2019	4,290	3,647	3,367
농어가목돈마련저축 비과세	「조특법」§87의2	2017	87	98	94
해외자원개발투자 배당소득 비과세 ¹⁾	「조특법」§91의6	2016	20	19	5
고위험고수익투자신탁 등 과세특례 ¹⁾	「조특법」§91의15	2016	—	—	0.16
해외주식 투자전용펀드 과세특례	「조특법」§91의17	2017	—	—	—
개인종합자산관리계좌(ISA)과세특례	「조특법」§91의18	2018	—	—	—
주택청약종합저축 등 소득공제 등	「조특법」§87②	없음	191	198	261
소기업·소상공인 공제부금 소득공제 ¹⁾	「조특법」§86의3	없음	555	1,135	1,653
장기저축성보험의 이자소득 비과세	「소득세법」§16①	없음	593	941	745
연금저축 세액공제	「소득세법」§59의3	없음	8,998	9,850	10,939
합 계	—	—	23,669	23,554	24,269

주: 1) 「2016년 세법개정안」에 따르면, “고위험고수익투자신탁 등 과세특례(「조특법」§91의15)”는 2017년으로 일몰이 연장될 예정이며, “해외주식 투자전용펀드 과세특례(「조특법」§91의17)”는 예정된대로 2016년말 일몰을 종료할 예정이고, “소기업·소상공인 공제부금 소득공제(「조특법」§86의3)”는 중도해지가산세를 폐지함에 따라 조세지원을 확대할 예정임

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.

6. 일몰규정 없는 조세지출 항목 정비

조세지출 운영 현황에서 살펴본 바와 같이 현재 일몰규정 없이 운영되는 조세지출 제도는 총 78개로 항목수 기준 전체 229개(경과규정 제외)의 34.0%이고, 2017년 조세지출금액(전망) 기준 총 21.7조원으로 전체 조세지출금액(경과규정 제외) 36.7조원의 59.2%를 차지한다. 평균 조세지출금액 기준으로도 일몰규정 없이 운영되는 조세지출이 2,787억원으로 일몰규정이 있는 조세지출 991억원 대비 2.8배 가량 크다. 일몰규정 없이 운영되고 있는 조세지출제도를 분석하면, 첫째, 「조특법」상 보다는 개별세법상 조세특례가 주로 일몰규정 없이 운영되는 사례가 많고, 둘째, 일몰규정 없는 항목의 조세지출금액이나 항목당 평균 조세지출금액 모두 「조특법」상 보다는 개별세법상 조세지출에서 크고, 셋째, 일몰규정 없는 조세특례의 시행기간이 「조특법」상 항목 16.4년 대비 개별세법의 경우 26.2년으로 보다 장기적으로 운영되어 오고 있음을 볼 수 있다.

일몰규정 없는 조세지출제도 78개 중 42개가 「조특법」상 항목이고, 36개가 개별법상 항목이다. 항목수로 볼 때 「조특법」상 조세특례가 개별세법상 조세특례 대비 6개 많기는 하나, 「조특법」상 조세특례의 경우 총 190개 중 22.1%인 42개 항목이 일몰규정 없이 운영되고 있고, 개별세법상 조세특례의 경우 총 39개 중 92.3%인 36개 항목이 일몰규정 없이 운영되고 있다. 「조특법」상 조세특례는 중·단기적 정책 지원의 성격상 대체로 일몰규정을 두어 운영되는 반면, 개별세법상 조세특례는 필요경비성 등에 따라 일반적인 조세체계내 구조적 감면의 성격으로 인해, 개별세법상 조세지출의 대다수가 일몰규정 없이 운영되고 있다. 조세지출금액을 보아도 일몰규정 없는 항목 중 「조특법」상 조세지출금액은 2017년 기준(전망)으로 총 6조 1,127억원인데 반해, 개별세법상 조세지출금액은 15조 6,290억원으로 2.6배 가량 크다. 2017년 기준 평균 조세지출금액(전망)은 개별세법상 항목이 4,341억원으로 「조특법」상 항목 1,455억원에 비해 3.0배 가량 크다.

일몰규정이 없는 조세지출의 시행기간을 보면, 「조특법」상 항목이 평균 16.4년 인데 반해 개별세법 항목이 평균 26.2년으로 1.6배 가량 긴 것으로 나타난다. 기간 별로 나누어 살펴보면, 일몰규정이 없는 「조특법」상 항목의 경우 10~20년 동안 운영된 총 14개 항목(33.3%)이 조세지출금액 총 2조 3,491억원(38.4%)으로 가장 높은 비중을 차지하는데, 이외 30년 이상 운영되고 있는 항목도 총 7개(16.7%)로 2017년

조세지출금액이 7,651억원(12.5%)으로 추정된다. 일몰규정이 없는 개별세법상 항목의 경우 30년 이상 운영된 항목이 총 13개(36.1%)로, 이들의 조세지출금액은 총 8조 5,982억원(55.0%) 추정되어 가장 높은 비중을 차지하고, 이외 10~20년 동안 운영되고 있는 항목이 총 11개(30.6%)로 2017년 조세지출금액이 3조 2,226억원(20.6%)으로 추정된다.

[표 28] '일몰규정 없이' 운영 중인 조세지출 현황: 운영 기간별

(단위: 개, 억원, %)

	「조세특례제한법」상 조세지출 항목					개별세법상 조세지출 항목				
	항목수 (A)	비중	조세지출액 (B)	비중	평균 (B/A)	항목수 (C)	비중	조세지출액 (D)	비중	평균 (D/C)
30년 이상	7	16.7	7,651	12.5	1,093	13	36.1	85,982	55.0	6,614
20년 이상	4	9.5	22,056	36.1	5,514	9	25.0	24,271	15.5	2,697
10년 이상	14	33.3	23,491	38.4	1,678	11	30.6	32,226	20.6	2,930
5년 이상	10	23.8	1,343	2.2	134	1	2.8	139	0.1	139
5년 이하	7	16.7	6,585	10.8	941	2	5.6	13,672	8.7	6,836
합계	42 [190]	100.0 [22.1]	61,127 [194,393]	100.0 [31.5]	1,455 [1,023]	36 [39]	100.0 [92.3]	156,290 [172,596]	100.0 [90.6]	4,341 [4,426]

주: 1. 2016년 현재 제도가 시행되고 있는 조세특례 대상이고, 조세지출금액은 2017년 추정치임

2. []의 값은 일몰규정 있는 항목을 포함한 값임

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 분석

이렇듯 조세지출제도에서 일몰규정 없는 항목의 비중이 상당히 높은 구조임을 알 수 있다. 현행 조세특례평가제도가 신규도입 항목과 일몰도래 항목에 대해 의무적으로 시행되고 있음을 감안하면, 전체 조세지출제도 중 항목수 기준 34.0%, 조세지출금액 기준 59.2%가 평가제도에서 제외되고 있음을 의미한다. 특히 일몰없는 항목의 평균 조세지출금액이 2,787억원으로 일몰규정 항목의 991억원 대비 2.8배 가량 큰 점은, 감면규모가 큰 중요한 조세지출제도들이 존속의 의의나 효과성을 검증 받고 이를 바탕으로 제도정비가 이루어지지 못하는 구조에 있음을 의미한다. 원칙적으로 필요경비나 이중과세 조정 등 일반적인 조세체계에 포함되는 구조적 감면(structural reliefs)의 성격을 갖는 비과세·감면제도를 제외하면, 주기적으로 성과가 평가되며 제도의 운영이 엄격하게 이루어져야 함을 감안할 때, 현행 일몰규정 없이

운영되고 있는 제도들에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 필요한 경우 일몰기간을 도입하는 방안을 고려해야 할 것이다. 행정부는 2015년부터 조세특례에 대한 의무적인 성과평가를 시행하며, 일몰규정 없는 항목에 대해서도 별도의 성과평가를 수행할 것으로 밝히고는 있으나, 법령상 규정에 근거하지 않는 경우 평가의 대상 선정이나 시행 여부가 재량적으로 이루어질 수 있고, 임의평가의 결과는 신설 및 일몰 도래 시 이루어지는 의무적 성과평가와는 다르게 제도정비에 구속력을 갖지 못하는 한계 등으로 인해 실제적인 정비가 어려울 것으로 예상된다. 실제로 비과세·감면 정비가 본격적으로 진행되기 시작한 2013년 이후 일몰규정 없는 조세특례 중 폐지된 항목은 없고, 「조특법」상의 “외교관용 등 자동차연료에 대한 개별소비세 등의 환급”(2013), “장기임대주택 및 준공공임대주택 양도소득세 과세특례”(2014), “기부장려금”(2016) 등 7개 항목과 개별세법상의 “한부모 소득공제”(2013), “자녀세액공제”(2015) 등 2개 항목이 신설되었다. 사회경제적 여건이나 조세체계의 변화 등을 반영하여 필요한 제도의 신설이나 확대 등이 이루어지는 것이 마땅하겠으나, 현행 일몰규정 없이 운영되는 조세지출 항목이 전체 조세지출에서 차지하는 비중이 상당히 큰 반면에 의무적 성과평가 대상에서 제외되어 체계적인 평가와 정비가 이루어지기 힘든 구조이고 30년 이상 장기간 운영되어 온 제도가 상당수 있음을 감안할 때, 이에 대한 개선 및 정비가 필요한 것으로 판단된다.

우선 현행 일몰규정 없이 운영되는 조세지출 항목 중 경제환경의 변화 등에 따라 제도 시행의 정책적 필요성이 크게 낮아진 경우나 제도의 실효성이 크지 않은 항목들을 정리할 수 있겠다. 예를 들어 “국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세(「소득세법」 제12조)”나 “국제금융거래에 따른 이자소득 등 법인세 등 면제(「조특법」 제21조)”는 1960~1970년대에 도입된 제도로, 2000년대 이후 우리나라 경제구조가 급속히 글로벌화 되며 기업의 해외영업의 중요도가 크게 높아졌고 국외 소재 자회사나 지점 및 사무소에 파견된 근로자 비중이 커졌고, 국제 금융거래가 빈번해지며 금융기법이 글로벌 수준으로 높아진 점 등을 감안할 때, 제도가 계속 운영될 정책적 이유가 크지 않을 수 있다. 다음으로 “농가부업소득 비과세 등(「소득세법」 제12조)”과 같이 감면혜택의 추정이 어렵고 시행된 지 오래된 항목이나, “방송 및 교육용 등 고급 사진기 등 개별소비세 면제(「개별소비세법」 제18조)” 등 감면실적이 없거나 저조한 항목의 경우도 우선적으로 제도 정비가 이루어질 수 있을 것이다. 또한 제도 도입의 취지가 유사한 제도의 경우 일관된 원칙 하에 제도 개정의 방향

을 맞출 필요가 있다. 예를 들어 과표양성화 관련하여 2015년 세법개정에서 “전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 특례(「소득세법」 제47조)”가 제도정착의 이유로 폐지된 반면, “현금영수증사업자 및 현금영수증가맹점에 대한 과세특례(「조특법」 제126조의13)”의 경우 일몰규정 없이 운영되고 있다. 동 제도의 경우 2004년부터 시행되어 13년 동안 운영되고 있어 향후 제도정착 여부를 주기적으로 판단할 수 있도록 일몰도입을 두고 평가가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이외 정책적 필요성이 상당히 낮아진 것으로 볼 수 있는 “폐광카지노 개별소비세 저율과세 및 면제(「개별소비세법」 제19조의2)”, “항공기, 반도체 제조·수리용 물품에 대한 과세 감면(「관세법」 제89조)”, “기업의 운동경기부 설치운영에 대한 과세특례(「조특법」 제104조의22)” 등도 제도 폐지나 일몰도입 후 한시적 운영 등의 검토가 필요해 보인다.

[표 29] ‘일몰규정 없이’ 운영 중인 조세지출 현황: 항목별

(단위: 개, 억원, %)

조세지출제도		관련 법령	연원	시행 기간	조세지출 금액
「조특법」상 개별지출항목					
1	주한외국군인, 외국인선원 전용 유흥음식점 주세 등 면제	「조특법」	'66	51	3.33
2	국제금융거래에 따른 이자소득 등 법인세 등 면제		'70	47	48
3	공공차관 도입에 따른 세액감면		'73	44	0
4	군인 등 판매물품에 대한 개별소비세·주세 면제		'75	42	493
5	방위산업물자 공급 등에 대한 부가가치세 영세율		'78	39	6,910
6	국민주택 및 동 건설용역에 대한 부가가치세 면제		'80	37	추정곤란
7	정치자금의 손금산입특례 등		'81	36	197
8	중소기업 통합·법인전환 양도소득세 이월과세		'90	27	52
9	장애인용 보장구에 대한 부가가치세 영세율		'92	25	599
10	R&D비용세액공제		'94	23	21,404
11	외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세 면제		'97	20	1
12	주택청약종합저축		'98	19	279
13	외국인투자기업에 대한 법인세 등 감면		'99	18	1,161
14	외국인투자기업 자본재도입 부가가치세 등 면제		'99	18	266
15	구조조정 지원을 위한 증권거래세 면제		'99	18	47
16	희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제		'00	17	추정곤란
17	우리사주조합 출연금에 대한 과세특례		'01	16	539
18	농·어업용 기자재에 대한 부가가치세 사후환급		'02	15	3,714
19	제주도 여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례		'02	15	1,214

조세지출제도		관련 법령	연원	시행 기간	조세지출 금액
20	전자신고세액공제	「조특법」	'03	14	983
21	현금영수증사업자 및 현금영수증가맹점 과세특례		'04	13	651
22	농지대도에 대한 양도소득세 감면		'06	11	448
23	창업자급에 대한 증여세 과세특례		'06	11	25
24	근로장려금(EITC)		'07	10	12,452
25	소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제		'07	10	1,712
26	가업승계에 대한 증여세 과세특례		'08	9	222
27	대학재정 건전화를 위한 과세특례		'08	9	0
28	비거주자 등 보세구역 물류시설 재고자산 판매이익 과세특례		'09	8	0
29	주택건설사업자가 취득한 토지에 대한 과세특례		'09	8	추정곤란
30	주식의 포괄적 교환 이전에 대한 과세특례		'10	7	0
31	대한주택공사 및 한국토지공사의 합병 법인세 과세특례		'10	7	0
32	자산의 포괄적 양도에 대한 과세특례		'10	7	0
33	성실신고 확인비용에 대한 세액공제		'11	6	1,111
34	기업의 운동경기부 설치운영에 대한 과세 특례		'11	6	10
35	노인복지주택 관리용역 부가가치세 면제		'11	6	추정곤란
36	외교관용 등 자동차연료에 대한 개별소비세 등 환급		'13	4	8
37	경영회생지원을 위한 농지매매 등 양도소득세 과세특례		'13	4	0
38	장기임대주택에 대한 양도소득세 과세특례		'14	3	0.47
39	준공공임대주택 양도소득세 과세특례		'14	3	0
40	월세세액공제		'15	2	544
41	자녀장려세제(CTC)		'15	2	6,033
42	기부장려금		'16	1	—
개별세법상 개별지출항목					
1	국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	「소득세법」	'68	49	1,709
2	전담 임대소득 비과세		'68	49	306
3	대학교원, 연구기관종사자의 연구보조비, 활동비 비과세		'71	46	659
4	장애인 추가공제		'75	42	2,881
5	보험료에 대한 근로소득 특별공제		'77	40	24,752
6	농가부업소득 비과세 등		'77	40	추정곤란
7	교육비에 대한 근로소득 특별공제		'78	39	11,312
8	의료비에 대한 근로소득 특별공제		'78	39	9,171
9	기장세액공제		'99	18	553
10	기부금에 대한 특별공제		'82	35	7,347
11	경로우대자에 대한 추가소득공제		'89	28	4,103
12	생산직 근로자의 야간근로 인한 급여 비과세		'90	27	261

조세지출제도		관련 법령	연원	시행 기간	조세지출 금액
13	부녀자에 대한 추가소득공제		'91	26	470
14	장기저축성보험의 이자소득 비과세		'91	26	771
15	사용자부담 국민건강보험료 근로소득 비과세		'95	22	9,023
16	무주택근로자 등에 대한 근로소득 특별공제		'95	22	3,152
17	국민연금보험료 소득공제	「소득세법」	'01	16	18,041
18	연금계좌세액공제		'01	16	10,859
19	주택담보 노후연금 이자비용 공제		'07	10	0.5
20	한부모 소득공제		'13	4	74
21	자녀세액공제		'15	2	13,598
22	법인 기부금의 손금산입	「법인세법」	'94	23	6,215
23	농수산물 의제매입세액공제		'77	40	25,172
24	교육·과학,문화관련수입물품 부가가치세 면제	「부가가치세법」	'77	40	394
25	소액담배·특수제조용담배 부가가치세 면제		'99	18	5
26	방송 및 교육용 등 고급사진기 등 개별소비세 면제		'79	38	0
27	장애인,환자수송,영업용승용차 등 개별소비세 면제	「개별소비세법」	'77	40	2,279
28	폐광카지노 개별소비세 저율과세 및 면제		'00	17	1,634
29	골프선수의 골프장이용 개별소비세 면제		'00	17	41
30	가업상속공제		'97	20	230
31	영농상속공제	「상속 증여세법」	'97	20	46
32	장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입		'99	18	2.66
33	동거주택 상속공제		'09	8	139
34	항공기, 반도체 제조·수리용 물품 관세 감면		'01	16	778
35	장애인용품 관세 감면	「관세법」	'01	16	168
36	산업기술 연구개발용 물품에 대한 관세 감면		'01	16	144

주: 조세지출금액은 2017년 전망치임

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서», 2016. 9.; 국회예산정책처 재정리

7. 조세특례 감면세액에 대한 사후관리 강화

조세특례에 의한 감면은 국가의 특정 정책목표 달성을 위해 국가가 징수하여야 할 조세를 감면해주는 것으로서, 감면 적용을 위해서는 특정 요건을 충족하거나 일정 기간 동안 해당 요건을 유지해야 한다. 예를 들어, “중소(벤처)기업 창업에 따른 감면”이나 “연구인력개발비 등 세액공제”의 경우 과세연도 당시의 적용 요건이 충족 되어야만 감면이 결정되지만, “농지대토 관련 양도소득세 감면”의 경우에는 감면이 적용된 후 일정기간 동안의 해당 요건의 준수가 필요한 경우에 해당한다.

따라서 조세특례에 의한 감면을 적용함에 있어 감면신청 시점에서 규정된 요건에 부합하였는지 여부를 면밀히 살펴야 할 것이고, 일정 기간 이상 요건 준수가 규정된 감면의 경우 동 요건의 준수 여부에 대해서도 정기적인 점검이 실시될 필요가 있다. 이와 같은 감면세액에 대한 사후관리는 안정적인 세수 확보 뿐만 아니라 조세특례를 적용받는 납세자와 그렇지 않은 납세자 사이의 형평성을 보완하는 제도라는 측면에서 중요한 의의를 지닌다.

[표 30] 조세감면 적용 시점에 따른 감면세액 사후관리 유형

감면 조건	감면 적용시	감면 이후
	요건 충족 여부	일정기간 요건 준수
감면규정 예시	<ul style="list-style-type: none"> - 창업 중소·벤처기업에 대한 세액감면 - 연구인력개발비 세액공제 - 중소기업 특별세액감면 - 기업 어음제도 개선을 위한 세액공제 - 법인의 기부금 손금산입 - 농·임·어업용 석유류 간접세 면제 - 경형자동차 취득에 대한 과세특례 - 농어촌 주택개량에 대한 감면 	<ul style="list-style-type: none"> - 농지대토 양도소득세 비과세 - 생산성향상시설 투자에 대한 세액공제 - 안전설비투자에 대한 세액공제 - 신축주택 취득자 양도소득세 감면 - 적격합병 차익에 대한 조세감면 - 외국인투자신고에 대한 법인세 등 감면

자료: 국회예산정책처

조세특례에 의한 감면세액의 사후관리는 조세특례 요건을 충족하는 것으로 판단되어 감면이 적용되었으나, 이후 감면 요건을 충족하지 못하는 것으로 나타나는 경우 해당 감면세액을 추징하는 것으로서, 조세특례제도 운용에 있어 이미 실시된

감면세액에 대한 세무행정 차원의 관리·통제체도로 볼 수 있다. 현재 「국세기본법」 및 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 상에 감면세액에 대한 사후관리가 규정되어 있다. 「국세기본법」에서는 국세 감면에 따른 운용 범위를 벗어난 자금 또는 자산에 상당하는 감면세액은 세법에서 정하는 바에 따라 감면을 취소하고 징수할 수 있음을 규정하였고, 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」은 감면요건을 충족하지 못한 경우 감면세액 및 이자 상당 가산액을 추징하도록 규정하고 있다.

[표 31] 감면세액 사후관리 법률 규정

법률	규정	내용
국세기본법	제17조 제2항	국세 감면 운용범위를 벗어난 감면세액은 세법 규정에 따라 감면을 취소하고 징수할 수 있음
조세특례제한법	제106조의2	농·임·어업용 및 연안여객선박용 석유류의 부가가치세 감면요건 위배에 대한 감면세액 추징, 판매허가 취소
	제121조의5	외국인투자기업의 감면요건 위배에 대한 법인세·소득세, 취득세·재산세 감면세액 및 이자상당 가산액 추징
	제121조의12	제주투자진흥지구·제주자유무역지역 입주기업의 폐업 등 감면요건 위배시 법인세·소득세, 관세 감면세액 추징
	제121조의19	기업도시개발구역 등 창업기업의 폐업 등 감면요건 위배시 법인세·소득세 감면세액 추징
	제146조	중소기업투자세액공제 등을 받은 후 요건 기간 이전에 해당 자산을 처분한 경우 법인세 등 세액공제액과 이자상당 가산액 추징
지방세특례제한법	제175조	중소기업투자세액공제 등을 받은 후 요건 기간 이전에 해당 자산을 처분한 경우 세액공제액과 이자상당 가산액 추징

자료: 국회예산정책처

현재 조세특례 감면세액에 대한 사후관리는 행정부(국세는 국세청, 지방세는 행정자치부) 주관하에 국세의 경우 지방국세청 및 일선 세무관서, 지방세의 경우 지방자치단체에서 연 1회 정도 실시되며, 그 외 일선 세무관서와 지방자치단체에서 실시되는 자체 세무조사를 통해 실시되고 있다. 행정부의 정기 사후관리는 국세의 경우 ‘전산사후관리(국세청 전산시스템을 통한 대상 선정)’와 ‘수동사후관리(협의대상 수동선정)’ 방법에 따라 선정된 사후관리 대상을 지방국세청과 일선 세무관서에

시달하여 사후관리를 실시하는 형태로 진행된다.³⁴⁾ 지방세는 매년 행정자치부에서 중점 세무조사 과제 등을 선정해 지방자치단체에 통보하면 지방자치단체 주관하에 사후관리가 실시되는 구조이다.

국세의 사후관리 현황을 살펴본 결과, 2010~2015년 동안 실시된 법인세 공제 감면에 대한 사후관리 실적을 기준으로 추정건수는 매년 최소 402건에서 최대 2,089건, 이에 따른 추정세액은 매년 최소 956억에서 최대 1,767억원에 이르는 것으로 나타난다. 또한 사후관리 방법(전산 vs. 수동)에 따른 실적을 추정건수 당 추정세액 규모를 기준으로 비교하면, 수동사후관리 방법에 의한 추정세액이 전산사후관리 보다 월등히 높게 나타나 전산사후관리에 따른 사후관리의 효율성을 제고할 필요가 있는 것으로 보인다. 이러한 현상은 사후관리 대상선정 기준(감면 분야, 관리대상 최저금액 또는 감면세액의 규모, 점검방법 등)이나 세무조사 및 사후검증에 대한 정부 정책상 방침³⁵⁾ 등에 따라 나타날 수 있을 것이지만, 현재 이에 대한 구체적인 내용은 확인할 수 없는 실정이다.

또한 감사원 감사 결과 등에 따르면 조세감면을 실제로 집행하는 일선 세무관서의 업무 착오 및 사후관리 미흡에 따라 부적절한 감면이 실시된 사례³⁶⁾가 다수 존재함에도 불구하고, 중앙부처인 기획재정부 및 국세청을 통한 일선 세무관서의 감면업무에 대한 정기적인 관리 업무의 시행 여부는 확인되지 않고 있다.

34) 감사원, “조세특례제도 운영 및 사후관리실태(감사결과 처분요구서)”, 2009. 12., p.7.

35) 2011년에는 2009~2010년 경기부양을 위한 법인세 공제·감면의 확대에 따른 사후관리 결과 추정건수와 추정세액이 증가한 반면, 2013~2015년에는 공약 가계부에 따른 행정부의 비과세·감면 관리 강화에 따라 사후관리 실적도 증가하였을 가능성 존재. 2016년의 경우 세무조사 및 사후검증을 신중히 운영하여 중소기업 등 세무부담이 최소화될 수 있도록 하겠다는 입장을 밝힘(“2016년 하반기 국세행정 운영방안”, 2016. 8. 10., 국세청)

36) 감면제외업종인 전자상거래 등을 영위하는 업체를 창업중소기업에 해당하는 것으로 보아 2005~2008년 동안 총 169억원의 법인세를 감면(“조세특례제도 운영 및 사후관리실태(감사결과 처분요구서)”, 2009. 12., 감사원, pp.11~14.)

[표 32] 법인세 공제감면 사후관리 실적: 2010~2015년

(단위: 건, 억원)

	추징 건수(A)			추징 세액(B)			건당 추징세액(B/A)	
	전산	수동	소계	전산	수동	소계	전산	수동
2010	402	—	402	956	—	956	2.4	—
2011	1,923	—	1,923	1,767	—	1,767	0.9	—
2012	497	9	506	625	15	640	1.3	1.6
2013	1,196	—	1,196	1,481	—	1,481	1.2	—
2014	2,032	4	2,036	1,361	67	1428	0.7	16.8
2015	2,089	—	2,089	1,048	—	1,048.0	0.5	—

주: 1. 사후관리를 실시한 연도를 기준으로 집계

2. 수동사후관리 실적은 '외국인투자법인 감면'에 대한 사후관리 실적에 해당

자료: 국세청

한편 지방세의 경우 중앙부처인 행정자치부를 통해 연간 4~7건의 중점 사후관리 과제가 선정되어 지방자치단체에 통보되고 있으나, 이에 따른 사후관리 실적(추징 건수 및 추징 규모 등)의 집계와 같은 집행 결과 관리는 실시되지 않았다.³⁷⁾

37) 이에 대해 행정자치부는 사후관리를 위한 지방자치단체의 세무조사 결과가 별도의 시스템으로 집계되지 않고 기존 세무조사 결과 등과 함께 입력되어 사후관리에 따른 결과만을 별도로 분리·집계할 수 없기 때문이라고 밝힘

[표 33] 행정자치부 선정 중점 사후관리 과제: 2014~2016년

연도	중점 사후관리 과제	사후관리 결과
2014	<ul style="list-style-type: none"> - 학교(외국교육기관), 종교단체에 대한 면제 - 외국인투자에 대한 감면 - 산업단지(국가/지방/농공단지) 등에 대한 감면 - 자경농민의 농지 등에 대한 감면 - 창업중소기업 등에 대한 감면 - 대한주택보증(주)의 주택분양보증 등 감면 - 현물출자 또는 사업양수·도에 따른 감면재산 	실적집계 없음
2015	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인투자에 대한 감면세액 조사 - 공익법인 결산공시 자료를 활용한 세무조사 - 귀농인 농지취득 등에 대한 사후관리 조사 - 주택 유상거래 일시적 2주택 유예기간내 미처분 조사 - 평생교육시설(박물관 등) 감면 부동산 일체조사 - 창업중소기업 등에 대한 감면 - 종교단체 목적 외 사용부동산 조사 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> - 산업단지내 제조시설이 없는 부동산 감면분 추정 - 농협소유 감면부동산의 현물출자분에 대한 추정 - 합병·분할법인의 감면 승계부동산에 대한 추정 - 창업중소기업 감면부동산의 매각 추정 	

주: 감면세액 사후관리 실적이 일반 세무조사 실적으로 병합 관리되어 별도의 실적 집계 없이, 전체 세무조사 실적으로만 파악이 가능
 자료: 행정자치부

조세특례에 의한 조세감면은 해당 요건을 적정히 충족하였는지, 요구되는 감면 조건을 유지하고 있는지 등에 대한 주기적인 사후관리를 통해 조세감면의 적정성을 검증할 필요가 있다. 그러나 현재 국세와 지방세 감면에 대한 사후관리 현황을 보면 제도의 운영 및 감면세액 등에 대한 구체적인 기준 내지 지침이 마련되어 있지 못하고, 조세감면이 실시되는 지방국세청·일선 세무관서 및 지방자치단체에 대한 중앙부처의 주기적인 업무감독이 또한 보다 적극적으로 실시될 필요가 있는 것으로 나타난다. 따라서 조세특례에 의한 감면세액의 사후관리 또한 그 요건과 절차를 구체적으로 규정하고 이에 따른 사후관리의 결과를 공식적으로 집계·공개하는 등 사후관리 제도의 완결성을 높이기 위한 제도개선 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다.

8. 지방세 비과세·감면에 대한 관리 강화

현재 지방세 비과세·감면 제도는 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」, 「조례」 등의 규정에 근거하여 운영된다. 국가·지자체 등 지방세 비과세 관련 사항은 「지방세법」에 규정되어 있고, 감면 관련 사항은 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」, 「조례」 등에 규정되어 있다.

[그림 5] 근거 법률에 따른 지방세 비과세·감면 분류

종류	근거 법률	감면 사항	소관
감면	지방세 특례제한법	농어업, 사회복지, 중소기업, 지역개발, 지방소득세 감면 등 일반사항	행정 자치부
	조세특례제한법	외국인투자 등 기업지원사항	기획 재정부
	지자체 감면조례	법률위임사항, 지자체 자율감면 사항	지방 의회
비과세	지방세법	국가·지자체 등 비과세 사항	행정 자치부

자료: 행정자치부, “2016년 지방세 감면 운영 기본계획”, 2016. 2.

근거 법률에 의한 지방세 비과세·감면 현황을 살펴보면, 2014년 기준 전체 지방세 비과세·감면액 13.0조원 중 99.2%인 12.9조원이 중앙정부의 법률 등에 근거하고 있다. 지방정부의 「조례」에 의한 지방세 감면액 비중은 2000년에는 0.6조원으로 전체 감면액의 26.6%에 달하였으나, 2014년에는 0.1조원으로 전체 감면액의 0.8% 수준으로 축소되었다. 반면, 「지방세특례제한법」에 의한 감면액³⁸⁾은 2000년 0.6조원에서 2014년 5.5조원으로 증가하였고, 전체 지방세 감면액에서 차지하는 비중 또한 2000년 25.7%에서 2014년 42.1%로 증가하였다. 「지방세법」에 의한 비과세

38) 2010년 이전 「지방세법」감면

또한 2000년 0.8조원에서 2014년 6.1조원 수준으로 증가하였고, 전체 지방세 감면액에서 차지하는 비중 역시 2000년 33.0%에서 2014년 46.7%로 증가하였다.

[표 34] 지방세감면액 설치근거별 추이: 2000~2014년

(단위: 억원, %)

	전체 감면액	중앙정부(법률)					지방정부 (조례)
		「지방세법」 ¹⁾	「지특법」	「조특법」	기타		
		비과세	감면			감면	
2000 (전체대비)	23,436 (100.0)	17,203 (73.4)	7,737 (33.0)	6,019 (25.7)	3,429 (14.6)	18 (0.1)	6,233 (26.6)
2011	173,320	164,142	39,850	93,285 ²⁾	13,531	17,476 ³⁾	9,178
2012	154,286	153,470	56,977	82,678	12,774	1,041	815
2013	160,759	159,872	55,014	90,805	13,278	774	887
2014 (전체대비)	130,029 (100.0)	128,949 (99.2)	60,774 (46.7)	54,762 (42.1)	12,989 (10.0)	423 (0.3)	1,088 (0.8)
연평균 증가율	14.1	16.8	17.2	18.5	10.8	27.5	-12.6

주: 1) 2000~2010년 「지방세법」에 의한 감면액 규모는 비과세금액과 감면금액을 합한 것이며, 2011년 이후는 「지방세법」에 규정되어 있던 지방세 감면 조문이 「지방세특례제한법」으로 이관됨

2) 「지방세특례제한법」 신설(2011년)로 전국 표준감면조례에 의한 감면도 동 법으로 이관됨

3) 동 금액에는 「지방세법」 제54조에 규정된 담배소비세 과세면제(수출용, 국군·전투경찰·경비교도 사용분 등)에 따른 감면액(1조 3,380억원) 등이 포함되었으나, 「지방세법」 비과세 항목으로 이동한 것으로 보임

1. () 안은 전체감면액 대비 각 항목별 비중(%)임

자료: 행정자치부, 「지방세통계연감」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

조세에 대한 감면은 조세수입의 감소로 세입기반의 침식 등을 초래하여 효율적인 국가재정 운영을 저해할 수 있다. 이에 따라 국세 감면의 경우 재정지출과 유사한 수준에서 조세지출에 대한 현황 관리와 사전·사후 관리가 실시되고 있다. 반면 지방세의 경우 징수된 세입이 개별 지방자치단체 수입으로 귀속됨에 따라, 비과세·감면에 따른 세입 감소분은 개별 지방자치단체 재정과 관련된 제한적인 문제로 인식되는 경향이 있다. 또한 지방세 비과세·감면을 규정한 법률이 지방세 관련 법률 외에 지방자치단체 「조례」, 「조세특례제한법」³⁹⁾ 등으로 다양하며, 관련 이해당

사자도 지방의회 및 지방자치단체, 행정자치부와 기획재정부 등 중앙부처로 분산되어 있어 이를 통합적으로 관리하는 체계도 미흡한 상황이다. 그러나 지방세 비과세·감면에 따른 세입기반 축소는 지방의 재정자립도 하락으로 연결되고, 이는 결국 중앙정부의 재원 이양 규모의 증가 또는 국세 세원 공유 등의 형태로 간접적으로 중앙정부 재정에도 영향을 미치게 된다.⁴⁰⁾ 따라서 지방세 비과세·감면에 대해 보다 적극적인 관점에서 체계적으로 관리할 필요가 있다.

먼저 지방세 비과세·감면에 대한 관리 수준 현황을 보면, 지방세 전체를 포괄하는 국세감면에 대한 조세지출예산서에 대응하는 공식적인 문서가 존재하지 않고 통계자료에 해당하는 「지방세통계연감」⁴¹⁾을 통해 단년도(t-2 실적) 지방세 감면 현황과 「지방세특례제한법」상 일부 조문에 대한 실적치 공개가 유일하다.⁴²⁾ 반면 조세지출예산서의 경우 총 3개 연도(전년, 당해, 다음해)를 대상으로 연도별 조세지출 현황 등 총량 정보 뿐 아니라, 개별 감면 항목별 실적에 있어서도 「조세특례제한법」 외에 「소득세법」 등 개별세법 등에 의한 감면과 경과규정에 따른 감면 사항을 수록하고 있다.

39) 지방세 비과세·감면규정은 대부분 「지방세 특례제한법」으로 이관했으나 일부 조항은 아직 「조세법」에 남아있음

40) 실제로 금융위기 이후 주택시장 침체에 따른 취득세율 인하 정책으로 감소한 지방재정수입 보전을 위해, 국세인 부가가치세의 5%로 부과되던 지방소비세 세율을 11%로 6%p 인상하였음

41) 「지방세기본법」 제144조에 의거 지방세 부과·징수실적을 담은 통계 자료로서, 지방세 세목별 부과·징수 실적이 위주가 되고, 지방세 비과세 감면 현황은 보충적 통계로 제시됨

42) 「지방세특례제한법」 제5조에 근거하여 2010년부터 각 지방자치단체장은 지방세 감면 등 지방세특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도 실적액과 해당 회계연도의 추정액에 대한 보고인 “지방세지출보고서”를 작성하여 지방의회에 제출하여야 함. 그러나 이는 지방자치단체별 지방세 감면 실적에 해당하며, 전체 지방세 비과세·감면 현황 및 실적을 집계한 자료는 「지방세통계연감」이 유일함

[표 35] 「지방세통계연감」과 「조세지출예산서」의 차이점 비교

	지방세통계연감	조세지출예산서
구성	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도별 비과세 감면현황 2. 세목별 비과세 감면현황 3. 「지방세특례제한법」에 의한 감면 <ul style="list-style-type: none"> - 조문별 감면 현황 - 조문별 항별 현황 4. 사회복지지원등을 위한 비과세감면 <ul style="list-style-type: none"> - 「지특법」에 의한 세목별 감면 현황 - 「지특법」에 의한 시도별 감면 현황 - 조례에 의한 세목별 감면 현황 - 조례에 의한 시도별 감면 현황 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 조세지출예산제도 개요 2. 연도별 조세지출개요 <ul style="list-style-type: none"> - 연도별 조세지출 현황 - 당해 조세지출 전망 - 내년 조세지출 전망 3. 연도별 조세지출분석 <ul style="list-style-type: none"> - 예산분류기준별 현황 - 세목별 현황 - 감면방법별 현황 - 「조특법」상 분류기준에 따른 현황 - 조세지출 수혜자별 귀착 - 주요 조세지출 규모 현황 4. 조세지출 정비 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 조세지출 정비현황 - 내년 조세지출예산서 반영사항 5. 항목별 조세지출 내역 <ul style="list-style-type: none"> - 「조세특례제한법」 - 개별세법(소득, 부가, 「관세법」 등) - 경과규정
국회제출 여부	X	의무제출(예산안 첨부서류)
대상기간	t-2년도 실적	3개년도 (t-1년 실적, t 및 t+1년도 전망치)

자료: 행정자치부, 「2015 지방세통계연감」, 2015 및 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 분석

「2015 지방세통계연감」의 ‘지방세특례제한법에 의한 조문별 감면 현황’ 자료를 보면, 특정 대상 등에 대한 지방세 감면을 규정한 조문 199개⁴³⁾ 중 실제 통계연감에 제시된 감면 조문은 116개⁴⁴⁾로, 전체 「지방세특례제한법」 감면 규정의 58.3%에 불과했다. 나머지 누락 조문은 2014년 동 법 개정으로 신설된 “지방소득세 특

43) 「지방세특례제한법」 제4조~제167조의2에 해당

44) 「지방세특례제한법」 제4조~제92의2조에 해당

례”에 따른 감면 조문 83개⁴⁵⁾로 전체 「지방세특례제한법」 감면 규정의 41.7%에 해당한다.⁴⁶⁾ 현재 지방세 통계연감에서 누락된 개인지방소득세 관련 특례의 조문별 감면 규모는 4,281억원⁴⁷⁾으로 추산된다.⁴⁸⁾ 이 경우 「2015 지방세통계연감」에 제시된 「지방세특례제한법」에 의한 감면 총액은 5조 4,762억원이 아니라 누락 조문에 따른 감면액을 모두 포함한 5조 9,043억원으로 보아야 하고 전체 지방세 비과세·감면 규모 또한 13.0조원이 아닌 13.4조원으로 증가하게 된다.

[표 36] 「지방세특례제한법」 감면 조문별 관리 현황

(단위: 억원, %)

구 분	건수	금액		
		비중	금액	비중
a. 통계연감 관리 조문(제4조~제92조)	116	58.3	54,762	92.7
b. 통계연감 누락 조문(제93조~제167의2조)	83	41.7	4,281	7.3
c. 「지특법」상 감면규정 합계(a+b)	199	100.0	59,043	100.0

주: 「지방세특례제한법」 제4조~제176의2를 감면규정 조문으로 보아 집계함

자료: 행정부, 「2015 지방세통계연감」, 2015; 국회예산정책처 분석

결과적으로 현재 「지방세통계연감」을 통한 지방세 비과세·감면에 관한 관리는 전체 현황을 파악하기에는 부족한 수준으로 평가된다. 조문별 감면 실적도 전체 지방세 감면액의 42.1%에 불과한 「지방세특례제한법」에 한해 제공되고 있으며, 그나마도 전체 감면 조문이 아닌 일부 조문에 대한 정보만 수록되어 전체 지방세 비과세·감면 규모의 파악이 어려운 상황이다.

45) 「지방세특례제한법」 제93조~제167조의2에 해당

46) 행정부는 2017년 이전까지는 특례가 규정된 개인지방소득세에 대한 세액공제 및 세액감면은 소득세의 내용을 그대로 「지방세특례제한법」에 규정함에 따라 해당 소득세 공제·감면액의 10%를 개인지방소득세 산출세액에서 공제하고, 국세인 소득세 신고와 동시에 해당 개인지방소득세의 과세표준액과 세액 등도 함께 일선 세무관서에 신고하기 때문에 해당 실적자료를 입수할 수 없어 통계연감 상에 해당 조문을 집계하지 못했다는 입장을 밝힘

47) 해당 지방세 감면 조문과 연계된 국세(소득세) 감면실적액 42,809억원에 개인지방소득세 감면분 10%를 적용하여 단순 계산한 수치

48) 행정부는 2016년 경과규정 종료가 예정된 개인분 지방소득세의 감면 규모를 90개 항목, 3,600억원으로 발표(“2016년 지방세 감면 운영 기본계획”, 2016. 2). 그러나 구체적인 해당 조문 및 감면 실적 등이 제시되지 않아 직접적인 비교에는 어려움이 존재

행정부는 열악한 지방재정 여건을 감안할 때 지방세 비과세·감면의 증가를 막고 이를 엄격히 관리하기 위해, 국세 감면에 대한 관리제도와 유사한 ‘지방세 감면 한도’⁴⁹⁾ 설정 및 100억원 이상의 신규 지방세 감면 도입시 외부전문기관의 ‘지방세 특례 예비타당성 평가’ 제도 등을 도입하였다. 그러나 동 제도들의 실효성을 높이기 위해서는 먼저 지방세 비과세·감면에 대한 상세 현황 및 각 연도 일몰 도래 사항 등 기본적인 정보가 정확히 집계될 필요가 있다. 또한 각 지방자치단체에는 ‘지방세 감면건의서’ 및 ‘지방세감면평가서’ 작성⁵⁰⁾ 및 전년도 실적치 및 당해 연도 추정치를 포함한 ‘지방세지출보고서’ 작성 및 의회제출⁵¹⁾을 규정한 점에 비춰 볼 때, 행정부 차원에서도 국세 감면에 대한 “조세지출예산서”와 유사한 수준의 지방세 비과세·감면에 대한 관리 체계가 마련되어야 할 것으로 보인다.

49) 「지방재정법 시행령」 제35조의7에 근거, 2017년까지 지방세 비과세·감면율을 국세수준인 15% 이하로 축소할 계획

50) 「지방세특례제한법」 제97조

51) 「지방세특례제한법」 제5조

Ⅲ. 조세특례 평가 분석

1. 2016년 조세특례 평가 개요

「조특법」 제142조에 따라 행정부에서 일정규모 이상의 조세지출을 수반하는 조세특례를 신규로 도입하거나 기존 제도의 일몰연장 및 확대를 하고자 할 때에는 이에 수반되는 재정비용과 정책적 타당성, 경제적 효과성 등에 대해 종합적인 평가가 이루어져야 한다. 조세특례 평가는 체계적으로 분석된 평가 결과에 기초하여 불요불급한 조세특례의 운용을 방지함으로써 재정건전성 강화와 자원배분의 효율성 제고를 목적으로 한다.

조세특례 평가는 「조특법」 개정(‘14. 1. 1.)에 따라 2015년부터 도입되어 한국조세재정연구원 및 한국개발연구원 등 전문 조사연구기관을 통해 실시되고 있으며, 연간 감면액이 300억원 이상인 조세특례를 새로이 도입할 경우 이들 제도의 도입타당성 등을 사전적으로 분석하는 ‘조세특례 예비타당성 조사’⁵²⁾와 일몰이 도래하는 조세특례 중 연간 감면액이 300억원 이상인 제도의 운영성과 등을 분석하는 ‘조세특례 심층평가’⁵³⁾로 구성된다. 2016년 1월 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’⁵⁴⁾를 통해 이러한 조건에 해당하는 8개 제도를 평가 대상으로 확정하였으며, 관련 절차에 따라 제도별로 평가수행기관을 선정하였다. 2016년도에 수행된 ‘조세특례 예비타당성 조사’와 ‘조세특례 심층평가’의 수행결과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2016년도 ‘조세특례 예비타당성 조사’는 관계부처 등으로부터 신설이 건의된 “공동·위탁 연구개발비 세액공제율 확대” 등 2개 제도를 대상으로 이루어졌는데, 조사 결과 두 제도 모두 종합평가 점수가 기준점수에 미달하여 세법개정안에는 포함되지 못하였다.

52) 조세특례 예비타당성 조사의 주된 내용은 조세특례의 도입 필요성 및 적시성, 기대효과 및 예상되는 문제점 등으로 정책적 타당성과 고용·투자 등 경제 각 분야에 미치는 영향 등을 평가하는 것임

53) 조세특례 심층평가는 (1) 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등 조세특례의 효과성, (2) 정책 목적·대상·수단의 적절성, 제도 간 유사중복 여부 등 조세특례의 타당성, (3) 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석으로 이루어짐

54) 기획재정부 세제실장 등 정부위원 7인, 학계 등 민간 전문가 7인으로 구성

① “공동·위탁연구개발비 세액공제율 우대” 제도⁵⁵⁾는 분석 결과, 특례허용기간 동안 효과성의 입증에 어렵고, 공제액의 대부분이 대기업에 귀착되는 등으로 종합평가의 AHP(Analytic Hierarchy Process) 평점⁵⁶⁾이 0.27로 낮아 세법개정안에 포함되지 못하였다. ② ‘기술거래 조세지원 확대’ 제도⁵⁷⁾는 설문조사 결과 기술거래를 통한 중소기업의 기술개발비용이 크게 감소될 것으로 예상되나, 기업규모별 수직적 형평성이 악화될 우려 등에 따라 종합평가 결과 AHP 평점이 0.399로 낮아 세법개정안에 역시 포함되지 못하였다.

[표 37] 2016년 ‘조세특례 예비타당성 조사’ 결과 요약

항목	규모 (억원)	타당성	효과성	세법개정안 포함 여부
1 공동·위탁 연구개발비 세액공제율 우대	693.1	<ul style="list-style-type: none"> • 제도의 필요성, 적시성과 정책목표 달성가능성이 낮음 • 정책대상이 대기업에 편향 	<ul style="list-style-type: none"> • 조세특례 허용기간 중 기업간 공동·위탁 연구개발 격차가 상대적으로 작아 효과성 확인 불가 	미반영
2 기술거래 조세지원 확대	574.4	<ul style="list-style-type: none"> • 상호협력관계 기업간 기술이전 등 왜곡된 조세유인 발생 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 설문조사 결과 기술거래활동을 통한 중소기업 기술 개발비용 41% 감소 예상 • 기업규모별 수직적 형평성 악화 가능성 	

주: 조세특례 규모는 ‘조세특례 예비타당성조사 건의서’상 연평균 조세감면액을 의미
 자료: 행정부, ‘조세특례 예비타당성 조사(I~II)’, 2016. 9.;국회예산정책처 재구성

둘째, 2016년도 ‘조세특례 심층평가’는 2016년 말 일몰이 도래하는 조세특례 25개(*15년 실적 기준, 조세특례금액 총 2조 8,879억원) 중 연간 감면액이 300억원

- 55) 대·중견기업의 공동·위탁 연구개발비에 대해 중소기업과 동일한 공제율(전년 초과분의 50%) 적용하고, 신성장 관련 공동·위탁 연구개발비를 자체 신성장 연구개발과 동일하게 공제율 적용(당기비용 대기업:20%, 중소기업:30%)
- 56) 계층화 분석법(AHP)은 각 단계별 평가 결과나 의견을 종합하여 대표성을 가진 종합적 판단을 도출하는 대표적인 방법론으로, 일반적으로 AHP 종합평점이 0.5 이하인 경우 타당성이 없는 것으로 판단하고, 타당성 미충족 사업의 경우 사업 미시행을 원칙으로 함
- 57) 기술이전소득 과세특례에 대기업을 포함시켜, 대기업이 중소기업에 기술이전시 이전소득세액의 10%를 감면하고, 기술대여소득의 과세특례에 중견기업을 포함

이상인 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”(1조 8,163억원) 등 6개 제도를 대상으로 이루어졌다.

행정부는 6개 항목에 대한 평가 결과를 반영하여 동 제도를 모두 일몰 연장하였으며, 이 중 3개의 제도에 대해서는 공제한도 차등적용, 적용대상 확대, 세율 인상 등의 제도개선을 세법개정안에 반영하였다.

① “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 (「조특법」 제126조의2)”⁵⁸⁾는 과세표준 양성화 측면에서는 성숙단계에 이르러 비용 대비 효과성이 낮아 폐지하는 것이 바람직하나, 근로자의 세부담 경감 측면에서는 현재 경기 상황 등을 고려할 때 필요하므로 공제혜택이 특정 계층에 편향되어 있는 점을 보완하여 일몰 연장할 것을 권고하였다. 세법개정안에서는 이를 받아들여 일몰연장과 함께 급여수준별로 공제액을 차등적용하도록 하였다.

② “재활용 폐자원 등 부가가치세 과세특례 (「조특법」 제108조)”⁵⁹⁾는 폐자원 재활용과 가격 간 상관관계가 유의미하지 않고 매입자의 수익만 높일 가능성이 있는 등 부작용에도 불구하고 재활용의 활성화 측면에서 정부개입의 필요성이 존재한다고 인정하여 일몰연장이 바람직한 것으로 평가되었으며, 세법개정안에서도 이를 반영하여 일몰을 연장하였다.

③ “외국인근로자 과세특례(「조특법」 제18조의2)”⁶⁰⁾는 기업별 외국인 근로자의 세후소득과 인력증가 간 유의미한 관계가 도출되지 않아 고급 외국인력의 유입을 실질적으로 촉진시키지 못하는 것으로 분석되었고, 단일세율 방식에 따라 형평성 측면에서 미흡한 것 등의 이유로 인하여 제도개선을 전제로 한 일몰연장을 권고하였으며, 세법개정안에서는 단일세율을 현행 17%에서 19%로 2%p 인상하는 제도개선 방안과 함께 일몰을 연장하였다.

④ “에너지절약시설 투자세액공제(「조특법」 제25조의2)”⁶¹⁾는 유의미하지는

58) “신용카드 등 소득공제”(「조특법」 제126조의2)는 근로자가 재화 등을 신용카드 등으로 결제시 해당 과세연도 총 급여의 25% 초과분에 대해 일정금액을 근로소득금액에서 공제하는 제도임

59) “재활용폐자원 등 VAT 과세특례”(「조특법」 제108조)는 재활용폐자원 및 중고자동차 수집자가 동 재화를 취득하여 제조·가공 또는 공급시 취득가액의 일정금액을 VAT 매입세액에서 공제하는 제도임

60) “외국인근로자 과세특례”(「조특법」 제18조의2)는 외국인 임원과 사용인의 국내근무 근로소득에 대해 최초 5년간 17% 단일 소득세율을 적용하는 제도임

61) “에너지절약시설 투자세액공제”(「조특법」 제25조의2)는 내국인이 에너지절약시설에 투자시 투자금액의 일정비율을 소득세(사업소득) 또는 법인세에서 공제하는 제도로, 투자금액의 일정

않으나 공제율 축소로 인하여 투자감소 효과가 존재하고, 2014년 대·중견·중소기업 간 공제율 차등화 이래 중·장기적인 형평성 제고 효과를 분석할 필요가 인정됨에 따라 일몰연장을 제안하였으며, 세법개정안에서도 이를 수용하였다.

⑤ “비영리법인 고유목적사업준비금 손금산입 특례(「조특법」 제74조제1항)”⁶²⁾는 교육·의료서비스 등 가치제의 공급확대 측면에서 정부개입이 타당하고, 비영리법인의 재무여건 개선과 고유목적사업 지출 확대 효과는 존재하므로 일몰이 연장될 필요가 있으나, 의료·부동산임대 등 특정 분야에 혜택이 집중되고 수익사업 규모와 혜택이 비례한다는 측면에서 형평성이 제고될 필요가 있다고 제안하고 있다. 그러나 세법개정안에서는 단순히 일몰을 연장하며, 국제행사 조직위원회를 적용대상에 추가하였다.

⑥ “환경보전시설 투자세액공제(「조특법」 제25조의3)”⁶³⁾는 환경규제와 중복성을 지니면서 실효성도 상대적으로 미흡하다고 지적되었고, 세액공제의 시설투자 유발효과나 유해물질 저감효과도 유의미한 증거를 찾기 어렵다고 분석되어, 상대적으로 효과성이 높은 중소기업 중심의 차등공제율 제도가 2014년 도입된 점 등을 감안하여 중·장기적으로 정책효과를 살펴보기 위하여 일몰연장을 제안하였으며, 세법개정안에서 이를 수용하였다.

비율은 대기업 1%, 중견기업 3%, 중소기업 6%를 적용

62) “비영리법인 고유목적사업준비금 손금산입특례(「조특법」 제74조제1항)는 학교법인 등 비영리법인의 수익사업 소득을 고유목적사업준비금으로 손금산입하는 제도임

63) “환경보전시설 투자세액공제(「조특법」 제25조의3)”는 내국인이 환경보전시설에 투자시 투자금액의 일정비율을 소득세(사업소득) 또는 법인세에서 공제하는 제도로, 투자금액의 일정비율은 대기업 3%, 중견기업 5%, 중소기업 10%를 적용함

[표 38] 2016년 '조세특례 심층평가' 결과 요약

항목	규모 (억원)	타당성	효과성	세법개정안 반영
1 신용카드 등 소득공제	18,163	<ul style="list-style-type: none"> 과표양성회의 추가효과 미미 근로자 세부담경감 필요성 인정 	<ul style="list-style-type: none"> 고소득근로자의 공제혜택 집중 전통시장 등의 이용증대효과 미흡 	일몰연장
2 재활용폐자원 등 VAT 과세특례	5,780	<ul style="list-style-type: none"> 재활용 활성화 장려 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 폐자원 재활용과 가격 간 상관계수가 유의미하지 않아 매입자 수익만 높일 가능성 	
3 외국인근로자 과세특례	1,423	<ul style="list-style-type: none"> 해외인력 국내유입 장려 필요 단일세제의 형평성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 과세특례에 따른 인력증가가 유의미하지 않아 효과성 미흡 	
4 에너지절약시설 투자세액공제	1,199	<ul style="list-style-type: none"> 에너지효율성 증대 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 공제율 축소와 투자금액 간 상관계수가 유의미하지 않음 공제율 차등화가 형평성을 제고하는지 입증 어려움 	
5 비영리법인 고유목적사업준비금 손금산입특례	1,074	<ul style="list-style-type: none"> 교육·의료 등 가치재 공급확대 필요 특정 분야의 혜택집중 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 재무여건 개선과 고유목적사업의 지출확대 효과는 존재 	
6 환경보전시설 투자세액공제	684	<ul style="list-style-type: none"> 오염물질 배출저감 확대 필요 환경규제와의 중복성 	<ul style="list-style-type: none"> 유해물질 농도 저감효과 존재하나, 직접 투자유인 효과는 미미 감면액은 대기업에 편중되나, 효과성은 중소기업이 높음 	

주: 조세특례 규모는 「2017년도 조세지출예산서」상 2015년도 실적 기준임
 자료: 행정부, '조세특례 심층평가(Ⅰ~Ⅵ)', 2016. 9.; 국회예산정책처 재구성

2. 평가 결과 분석

가. 항목별 심층평가 결과⁶⁴⁾

(1) 외국인근로자에 대한 과세특례

개요

「조특법」 제18조의2에 규정된 “외국인근로자에 대한 과세특례”는 2002년 신설된 제도로, 외국인 임원 또는 사용인이 국내에서 근무하고 받는 근로소득⁶⁵⁾에 대해 17%의 단일세율을 5년간 적용하도록 하는 조세특례이다. 단일세율이 적용되는 경우 「소득세법」에 따른 비과세, 공제·감면 및 세액공제에 대한 규정은 적용하지 않으며, 근로소득 외에 다른 소득이 있는 경우에도 단일세율이 적용된 근로소득은 종합과세대상에서 제외한다. 동 제도로 인한 조세감면 규모는 2015년 1,430억원으로 2011년 1,997억원 대비 축소되었는데, 이는 2013년 특례적용 세율 인상(15%→17%) 등에 기인한다.

[표 39] “외국인근로자에 대한 과세특례”의 조세지출 추이: 2011~2015년

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조세지출액	1,997	2,474	2,658	1,625	1,430

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

평가 결과 및 세법개정안 반영 결과

심층평가서에서는 “외국인근로자에 대한 과세특례”에 대해 국가경제 발전에 도움이 되는 외국인 유치를 위해 내국인에 비해 세부담 수준이 높은 외국인⁶⁶⁾에 대한 조세 감면이 필요하며, 북유럽 국가 및 아시아 주요 국가와 비교해도 17%세율은 적절한

64) 국회에 제출된 각 항목별 「2016년 조세특례 심층평가서(I~VI)」(2016. 9.) 요약

65) 외국인 근로자가 국내 특수관계기업에 근로를 제공하는 경우에는 적용 배제

66) 2014년 외국인 근로자의 평균 실효세율은 5.7%로, 전체 근로자의 평균 실효세율 4.8%보다 0.9%p 높음

수준으로 평가하여, 동 제도의 일몰연장이 타당한 것으로 분석하였다. 다만, 동 제도의 고급 외국인 인력 유치효과를 분석한 결과 유입효과가 확인되지 않아 장기적으로는 제도의 폐지를 권고하였다. 이외에 「조특법」 제18조의 “외국인기술자에 대한 소득세의 감면” 규정과 중복 가능성을 제거하기 위한 법령 개정 및 제도의 효과성을 제고하기 위해 지원 대상을 외국인에서 비거주자로 변경하는 등의 개선방안을 제시하였다.

이러한 평가결과에 대해, 행정부는 “외국인근로자에 대한 과세특례”의 일몰기한을 3년 연장하되, 심층평가서에서 제안한 조세지원 규모와 적용대상 축소에 대한 개선안 중 지원 규모를 축소하는 방안(특례세율 17%→19% 인상)을 2016년 세법개정안에 반영하였다.

(2) 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제

개요

「조특법」 제25조의2에 규정된 “에너지절약시설투자에 대한 세액공제”는 2001년 도입된 제도로, 에너지절약시설에 대한 투자금액의 1%(대기업), 3%(중견기업), 6%(중소기업)를 소득세 또는 법인세에서 공제하는 조세특례이다. 동 제도로 인한 조세감면 규모는 2015년 1,193억원으로 2011년 3,827억원 대비 축소되었는데, 지속적인 공제율 인하⁶⁷⁾등에 기인한다.

[표 40] “에너지절약시설 투자에 대한 세액공제”의 조세지출 추이: 2011~2015년
(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조세지출액	3,827	2,814	2,264	2,104	1,193

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

67) 2011년의 경우 공제율이 20%에서 10%로 축소되었으며, 2014년부터는 기업규모별로 공제율을 차등하여 대기업은 10%에서 3%로, 중견기업은 10%에서 5%로 축소됨

평가 결과 및 세법개정안 반영 결과

심층평가서에서는 “에너지절약시설 투자에 대한 세액공제”에 대해 에너지 효율격차 완화를 위해 적절한 투자유인을 제공할 수 있다는 점과 미약하게나마 설문조사 결과에서 세액공제의 투자유인 효과가 나타난 점 등을 고려하여 동 제도의 일몰연장이 타당한 것으로 평가하였다. 그러나 투자에 미치는 영향에 대한 효과성 분석과 공제율 차등화로 인한 형평성 분석에서 유의한 결과를 도출하지 못하였다. 심층평가서는 지속적인 공제율 인하는 제도의 안정성과 효과성을 저하시킬 뿐만 아니라 투자결정의 왜곡을 초래할 수 있어 추후 자료가 더 집적된 상태에서 추가적인 분석이 필요할 것으로 판단하였다.

이러한 평가결과에 대해, 행정부는 “에너지절약시설 투자에 대한 세액공제”의 일몰기한을 3년 연장하는 것으로 2016년 세법개정안에 반영하였고, 시행령 개정을 통해 대상시설을 축소 조정할 계획이다.⁶⁸⁾

(3) 환경보전시설 투자에 대한 세액공제

개요

「조특법」 제25조의3에 규정된 “환경보전시설 투자에 대한 세액공제”는 2008년 도입된 제도로,⁶⁹⁾ 환경보전시설 투자에 대해 투자금액의 3%(대기업), 5%(중견기업), 10%(중소기업)를 소득세 또는 법인세에서 공제해 주는 조세특례이다. 동 제도로 인한 조세감면 규모는 2015년 680억원으로 연도별로 등락을 보이기는 하나 대체로 완만한 증가세를 나타내고 있다.

[표 41] “환경보전시설 투자에 대한 세액공제”의 조세지출 추이: 2011~2015년
(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조세지출액	671	370	734	607	680

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

68) 「2016년 세법개정안」 보도자료 참조, 2016. 7. 28.

69) ‘환경보전시설 투자에 대한 세액공제’라는 단독조항이 신설된 것이 2008년이며, 실제로는 1999년 ‘특정설비투자에 대한 세액공제’에 공해방지설비로 분류되어 특정설비투자에 포함됨

평가 결과 및 세법개정안 반영 결과

심층평가서에서는 “환경보전시설 투자에 대한 세액공제”에 대해 환경에 대한 보호라는 정책목표 달성과 시설투자가 이루어진 경우 단위당 오염물질 감소 효과 등을 인정하여 일몰연장이 타당한 것으로 평가하였다. 그러나 환경규제와 중복되고, 규제보다 실효성이 낮은 점 및 환경오염물질 감소에 기여했다는 유의한 결과를 도출하지 못하였다. 다만, 투자여력이 부족한 중소기업을 고려하여 일몰연장 하되, 장기적인 관점에서 대기기업의 공제 축소를 권고하였다.

이러한 평가결과에 대해, 행정부는 “환경보전시설 투자에 대한 세액공제”의 일몰기한을 3년 연장하는 것으로 2016년 세법개정안에 반영하였다.

(4) 비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입

개요

「조특법」 제74조제1항에 규정된 “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입”은 1976년에 도입된 제도로, 학교법인·사회복지법인 등 특정 비영리법인의 경우 고유목적사업 활성화를 위해 수익사업 소득 100%를 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있도록 하는 조세특례이다.⁷⁰⁾ 동 제도로 인한 조세감면 규모는 2015년 732억원으로 2011년 1,146억원 대비 조세지출 규모가 축소되었다.

[표 42] “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금”의 조세지출 추이: 2011~2015년
(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조세지출액	1,146	1,130	1,074	947	732

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

70) 「법인세법」 제29조의 적용을 받는 비영리 법인의 경우 50~80%까지만 손금산입이 가능함

평가 결과 및 세법개정안 반영 결과

심층평가서에서는 “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입”에 대해 시장 실패와 가치재 공급 측면에서 정부개입의 타당성이 인정되며, 고유목적사업준비금 적립이 고유목적사업지출을 증가시킬 수 있는 유인으로 작용한다는 측면에서 타당성이 있는 것으로 평가하였다. 효과성 측면에서도 비영리법인에 대한 조세지원을 통해 비영리법인의 재무여건 개선과 고유목적사업 지출 확대효과가 있는 것으로 판단하였다. 다만, 특례의 혜택이 특정 분야에게만 집중되는 점과 특례를 적용 받는 법인을 구분하는 기준이 모호한 점 등에 대한 개선방안을 제시하면서 단기적으로는 일몰을 연장하되, 중장기적으로는 점진적으로 제도를 축소할 후 폐지를 고려할 것을 제안하였다.

이러한 평가결과에 대해, 행정부는 “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입”의 일몰기한을 3년 연장하면서, 국제행사 조직위원회⁷¹⁾를 추가하는 것으로 2016년 세법개정안에 반영하였다.

(5) 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 특례

개요

「조특법」 제108조에 규정된 “재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례”는 1998년 도입된 제도로, 세금계산서 발급이 어려운 개인 및 면세사업자와의 거래에 따른 세부담 증가를 조정하기 위해 부가가치세 매입세액 의제분(재활용 폐자원 3/103, 중고자동차 9/109)을 취득가액에서 공제해주는 제도이다. 동 제도로 인한 조세감면 규모는 2015년 6,135억원으로 2011년 6,732억원 대비 소폭 감소하였는데, 이는 2014년도 재활용폐자원에 대한 공제율이 인하(6/106→5/105)된 것 등에 기인한다.

[표 43] “재활용폐자원 등에 대한 부가세 매입세액공제 특례”의 조세지출 추이: 2011~2015년
(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조세지출액	6,732	6,653	6,494	6,547	6,135

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

71) 2017피파U20월드컵, 2017무주WTF세계태권도선수권대회, 2018창원세계사격선수권대회

평가 결과 및 세법개정안 반영 결과

심층평가서에서는 “재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례”에 대해 전단계 매입세액공제를 허용해주는 부가가치세의 원리로서 논리적으로 타당성이 존재하며, 효과성 분석 결과 생산 유발 측면의 효과성이 인정되기 때문에 일몰연장이 타당한 것으로 평가하였다. 다만, 거래의 투명성 제고를 위한 조치가 필요하며, 공제율은 향후 거래 투명성 정도에 따라 조정시킬 것을 권고하였다.

이러한 평가결과에 대해, 행정부는 “재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례”의 일몰기한을 2년 연장하는 것으로 「2016년 세법개정안」에 반영하였다.

(6) 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제

개요

「조특법」 제126조의2에 규정된 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”는 1999년 도입된 제도로, 일용근로자를 제외한 근로자의 신용카드 사용액 중 총급여의 25% 초과하는 금액의 15%(단, 체크·직불카드·현금영수증 등, 전통시장 및 대중교통 사용분 30%)를 총급여 20%와 300만원 중 적은 금액을 한도로 소득공제 하는 조세특례이다.⁷²⁾ 당초 ‘자영업자의 과표 양성화 및 근로소득자의 세부담 경감’을 목적으로 도입되었는데,⁷³⁾ 이후 일몰이 연장되는 과정에서 부가적인 목표들이 추가되었다. 2012년 ‘전통시장 활성화 지원’, 2013년에는 ‘대중교통 이용유도’, 2014년에는 ‘소비심리개선’ 목적이 추가되었다. 동 제도로 인한 조세감면 규모는 2015년 1조 7,889억원으로 2011년 1조 1,729억원 대비 빠르게 확대되고 있다.

72) 단, 전통시장 사용분과 대중교통 이용분은 각각 100만원까지 추가로 공제되기 때문에, 이들을 합할 경우 최대 500만원까지 공제 가능함. 이외에, 전년대비 신용카드 등 사용금액이 증가한 경우에는 증가액의 일정비율을 추가 공제(15년 상반기 지출에 대해서는 10%p 공제율 가산, '15년 하반기 20%p)

73) 도입초기에는 제도정착을 위해 공제율을 인상하는 등 조세지원을 확대하다가, 2004년부터 공제율을 인하하고, 공제문턱을 상향조정하는 등 조세지원의 축소가 이루어졌지만, 금융위기 이후 체크·직불·선불카드를 중심으로 공제율 및 공제한도 등을 확대시키는 추세임

[표 44] “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”의 조세지출 추이: 2011~2015년
(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조세지출액	11,729	11,697	13,721	15,708	17,889

자료: 행정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

평가 결과 및 세법개정안 반영 결과

심층평가서에서는 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”에 대해 자영업자의 과세표준 양성화 목적은 어느 정도 달성되었고, 동 제도를 폐지한다고 해서 신용카드 사용이 급격히 감소하지 않을 것으로 보았다.⁷⁴⁾ 다만, 근로소득자의 세부담 경감 목적과 최근의 경기상황 등을 고려하여 일몰 연장하되, 조세지출 혜택의 고소득층 집중 문제 완화 및 제도의 실효성 제고를 위한 여러 가지 정책대안⁷⁵⁾ 및 각 대안에 따른 소득수준별 효과를 제시하였다.

이러한 평가결과에 대해, 행정부는 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”의 일몰기한을 3년 연장하되, 심층평가서에서 제안한 여러 가지 정책대안 중 고소득층 집중 문제 완화 방안⁷⁶⁾을 채택하여 2016년 세법개정안에 반영하였다.⁷⁷⁾

74) 이들은 그 근거로 신용카드 사용의 보편화, 설문조사에서 신용카드 주 사용이유로 지불의 편리성 등이 소득공제 제도보다 높은 순위로 나왔음을 들고 있음

75) ① 실효성 없는 조항을 없애으로써 제도를 단순화하기 위해 전통시장 공제율 폐지, 대중교통 공제율 폐지, 전통시장 및 대중교통 공제율 모두 폐지 등을 제안 ② 제도의 효율성을 제고하는 방안으로 신용카드 공제율 인하(10% 혹은 5%), 최저사용금액 인상(총급여액의 30% 혹은 35%) 등이 제안 ③ 제도의 형평성 개선을 위해 고소득층의 공제혜택을 축소 등을 제안

76) 급여수준별 공제한도의 차등 적용(2019년 시행): 총급여 7천만원~1.2억원이하 : 300만원→250만원, 총급여 1.2억원 초과: 300만원→200만원

77) 이에 더해 중고차 구입금액의 10%를 공제적용금액에 적용하는 것이 추가됨

나. 심층평가 검토의견

조세특례 심층평가는 재정지출뿐만 아니라 조세지출에도 성과관리 기반을 구축함으로써 재정의 책임성을 제고하고, 조세지출 관리의 실효성을 높이기 위해 도입된 제도로 2015년 처음 시행되었고, 올해 두 번째로 성과평가가 이루어졌다. 조세지출 심층평가는 조세지출에 대해 합리적인 방법에 의해 타당성과 효과성 등을 평가하고, 평가결과가 세법개정안에 제대로 반영되어야 동 제도의 실효성을 제고할 수 있다.

올해 수행된 심층평가는 관련 자료가 제한됨에도 불구하고, 국세청과 소관부처에서 제공한 실제 과세자료와 설문조사 등에 기초하여 타당성과 효과성 등이 비교적 충실하게 분석된 것으로 평가된다. 또한 개별 조세지출 제도에 대한 풍부한 자료조사와 분석방법론을 제공함으로써 조세지출 제도에 대한 분석적 기반을 공고히 하였다는 측면에서도 그 의미를 찾을 수 있다.

다만, 심층평가서의 경우 평가결과와 종합결론을 연결하기 위한 객관적 판단기준의 부재와 심층평가 결과의 세법개정안 반영시 행정부의 비과세·감면 노력이 미흡한 점 등은 개선이 필요해 보인다. 이하에서는 이러한 내용을 보다 상세하게 검토하고 개선방안을 제시해 보았다.

종합결론 도출을 위한 판단기준 마련 필요

외형적으로 심층평가의 결과가 세법개정안에 제대로 반영되었는가 보다는 합리적인 방법에 의해 타당성이나 효과성이 평가되었고, 타당성과 효과성 평가 결과를 토대로 종합 결론의 도출이 선행되어야 심층평가의 실효성 측면에서 중요한 의미를 가질 수 있다.

올해 행정부가 실시한 6건의 심층평가서를 검토한 결과 타당성과 효과성 분석 결과가 미흡함에도 종합결론은 일몰연장으로 제시되어 분석결과와 종합결론이 도출되는 과정이 다소 모호한 사례가 일부 발견되었다. 우선 “환경보전시설투자에 대한 세액공제”는 정책목표와의 연계성이 낮고 환경규제와의 중복 등으로 인해 정책적 타당성이 낮은 것으로 평가하였고, 세액공제를 통한 기업의 투자 유인 효과도 미미하여 환경오염물질을 저감하는 정책적 목표를 담보하지 못하는 것으로 평가하였다. 하지만 종합 결론은 투자여력이 미약한 중소기업을 감안하여 제도의 일몰연장을 제시하였다. “에너지절약시설 투자에 대한 세액공제”는 제도의 타당성은 인정되지만, 효과성 분석 결과 유의한 결과를 도출하지 못하였다. 하지만 종합결론은 평가에 이

용된 자료의 한계와 설문조사 결과에서 미약하게나마 세액공제의 투자유인 효과가 나타난 점 등을 근거로 제도의 일몰연장이 제시되었다.⁷⁸⁾ “외국인근로자에 대한 과세 특례” 역시 고급 외국 인력 유치효과를 분석한 결과 효과가 입증되지 않았지만, 국가경제 발전에 도움이 되는 외국인 유치는 타당성⁷⁹⁾을 기준으로 동 제도의 일몰 연장은 타당한 것으로 평가하였다.

이들 심층평가서는 타당성 분석과 효과성 분석을 충실하게 수행하였음에도 이를 토대로 일관성 있는 최종 결론이 도출하지 못한 이유는 심층평가의 각 분석별 결과와 타당성 및 효과성 분석을 종합하는 객관적 판단기준의 부재에서 비롯된 것으로 보인다. 조세특례 심층평가는 개별 조세특례의 타당성, 효과성, 효율성 등을 구분하여 평가한 후, 최종적으로 각 범주별 평가결과를 취합하여 종합적인 평가의 견이 도출되는 구조로 되어 있다. 또한 각 범주별로 다양한 각도의 분석이 이루어지며, 이들을 종합하여 각 부문별 평가결론을 도출한다. 따라서 평가결과에 근거한 정책제언을 위해서는 평가를 제대로 수행하는 것도 중요하지만, 이러한 결과를 최종적으로 종합하여 정책 제언을 위한 결론을 도출하는 과정 역시 중요하다.

이를 위해 행정부는 각 부문별로 다양하게 수행된 평가의 결과가 상이할 경우 이를 종합하는 객관적 판단 기준을 마련할 필요가 있다. 현재는 이에 대한 기준이 마련되지 않아 각 단계별 분석 결과가 상이할 경우 평가자는 보수적으로 일몰연장으로 종합결론을 도출하고 있다. 이와 함께 효과성이 입증되지 않거나 타당성이 떨어지는 부분을 보완하기 위한 다양한 정책대안이 제시되고 있다. 평가 결과에 따라 타당성과 효과성이 모두 없다면 폐지하고 타당성과 효과성이 모두 있다면 일몰 연장하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 타당성과 효과성 둘 중 하나에서만 일몰 연장의 근거가 확인될 경우 어떻게 종합결론을 도출하고, 이를 어떻게 세법개정안에 반영할 것인가에 대한 판단기준이 중요하다. 대부분의 조세특례는 시장실패와 외부성 등을 교정하기 위한 목적에 따라 도입된 것이기에 동 조세특례는 타당성을 부인하기는 쉽지 않다. 따라서 효과성, 효율성 측면에서 유의한 일몰 연장의 근거를 찾지 못할 경우, 타당성 분석 결과에 근거하여 일몰연장되지 않도록 엄격한 판단기준을 마련할 필요가 있다.

78) 다만, 추후 자료가 더 집적된 상태에서 추가적인 분석이 필요할 것으로 판단하였고, 투자여력이 미흡한 중소기업 등을 고려하여 제도개선 방안과 함께 장기적 관점에서 대기업에 대한 제도 축소를 권고

79) 2014년 외국인 근로자의 평균 실효세율은 5.7%로, 전체 근로자의 평균 실효세율 4.8%보다 0.9%p 높기 때문에 외국인에 대한 조세감면은 타당한 것으로 평가

비과세·감면 정비원칙 준수 필요

조세지출은 혜택을 수혜하는 특정한 이해집단을 형성함으로써 사후 정비가 쉽지 않아 재정누수의 원인이 될 수 있다. 제도가 도입된 이후에는 특정한 수혜집단의 시대 추구가 발생하는 등 조세특례제도 자체의 실효성 유무와 무관하게 항구화·기득권화되는 경향이 존재하고, 행정적 편의성의 이면에는 운영·관리상의 어려움에 따라 비효율성이 초래될 수도 있다. 실제로 도입된 이후 30년 이상 유지되고 있는 조세특례 항목은 총 20건으로 평균 유지 기간 42년, 2017년 기준(추정) 평균 감면액은 5,202억원에 달하는 것으로 나타난다. 따라서 행정부는 “조세지출기본계획” 등을 통해 제시한 ‘일몰도래시 원칙적 종료’라는 비과세·감면 정비원칙을 준수할 필요가 있다.

이를 위해 조세특례 심층평가 결과 실효성이 없는 것으로 판단될 경우 일몰을 종료하거나 제도 실효성을 높이기 위해 제시되는 개선방안이 세법개정안에 충분히 반영될 필요가 있다. 하지만 심층평가의 분석 결과가 일몰연장의 근거로 미흡함에도 불구하고, 세법개정안에 일몰연장으로 반영한 사례가 있어 비과세·감면 정비원칙이 보다 엄격하게 준수될 필요가 있다.

“신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제” 심층평가서는 전통시장 사용분 및 대중교통 이용분 공제는 낮은 효과성 및 제도의 단순화 등을 위해 폐지하는 방안을 여러 가지 정책 대안 중 하나로 제시하였다.⁸⁰⁾ 하지만 행정부는 이러한 제도 정비 의견은 반영하지 않고, 일몰연장으로 세법개정안을 제출하였다.

심층평가서는 타당성과 효과성을 입증하기 위해 다양한 하위 분석을 실시하게 되는데 일부 하위분석에서 타당성이 낮거나 효과성이 입증되지 못한 경우 이를 보완하기 위한 다양한 개선방안을 제시하고 있다. 따라서 심층평가서의 하위 분석 결과 실효성 낮아 제도를 폐지하거나 제도를 축소하는 의견이 제시되었다면, 행정부는 제도의 실효성을 높이기 위해 제시된 개선방안을 세법개정안에 충분히 반영하여 비과세·감면 정비원칙을 준수할 필요가 있다.

80) 심층평가서는 전통시장 사용분과 대중교통 이용분 폐지를 고려하되, 저소득층을 감안하여 일몰을 연장할 것을 제안하였으나 개선방안에서는 폐지하는 방안도 검토

[표 45] 2016년 ‘조세특례 심층평가’ 결과 및 세법개정안 반영 여부 요약

구 분	타당성	효과성	종합결론	세법개정안 반영
외국인 근로자에 대한 과세특례	△	×	일몰연장 장기적으로 폐지	일몰연장 (제도 축소)
에너지절약시설 투자에 대한 세액공제	△	×	일몰연장 (자료축적 후 평가 필요)	일몰연장 (제도 축소)
환경보전시설 투자에 대한 세액공제	△	△	일몰연장 장기적으로 대기업공제 폐지	일몰연장
비영리법인 고유목적 사업준비금 손금산입	○	○	일몰연장 단계적 축소 후 폐지	일몰연장 (제도 확대)
재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제 특례	○	○	일몰연장	일몰연장
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	△	△	일몰연장	일몰연장 (제도 축소)

주: 각 범주별(타당성 및 효과성) 분석에서 실시한 다양한 하위 분석(예를 들어, 타당성 분석의 경우, 정부개입의 타당성, 정책수단의 적절성, 중복성 검토, 효과성 분석의 경우 효과성 입증을 위해 실시한 다양한 분석)의 결과 타당성 및 효과성이 모든 하위분석에서 입증된 경우 ‘○’, 일부 하위 분석에서 타당성 및 효과성이 입증되지 못한 경우 ‘△’, 대부분의 하위 분석에서 타당성 및 효과성이 입증되지 못한 경우 ‘×’로 구분

자료: 행정부, 「2016년 조세특례 심층평가(I~VI)」, 2016. 9.

만일 제도의 연속성 등으로 인해 오랜 기간 유지된 제도를 일시에 폐지하는 것이 곤란한 경우에는, 중장기적으로 제도를 합리화 시키는 방안을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 2016년 심층평가 대상 중 “외국인 근로자에 대한 과세특례”, “환경보전시설 투자에 대한 세액공제”, “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입”은 단기적으로는 일몰 연장하되, 장기적으로는 폐지할 것을 권고하였다. 이 중 “비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입” 심층평가서 만이 향후 3년간 일몰 연장, 3~6년간은 점진적 일몰축소, 이후 기간에는 폐지에 대한 구체적인 로드맵을 제시하였다.⁸¹⁾ 이렇듯 우선은 일몰을 연장하더라도 장기적으로 폐지를 권고하였다면 향후 제도의 모습을 담은 연차적인 플랜을 제시할 필요가 있다.

81) 이와 함께 조문정리 및 비영리법인에 대한 자료 관리·비영리법인 성과평가 방안 마련 등의 개선방안을 제시

다. 기타 개선 방안

조세특례 성과평가 관리의 완결성을 위해 일몰규정 없이 운용되는 항목과 300억원 미만인 조세특례에 대해서도 성과관리를 강화할 필요가 있다.

우선 일몰규정이 없는 항목의 비중에 대한 평가가 이루어질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 현재는 일몰도래 항목 위주로만 평가가 이루어지고 있기 때문에, 모든 조세지출항목에 대해 일몰도입을 확대할 필요가 있다. 현재 일몰규정 없이 운영되는 조세지출제도는 총 78개로 항목수 기준 전체 229개(경과규정 제외)의 34%이고, 2017년 조세지출금액(추정) 기준 총 21.7조원으로 전체 조세지출금액(경과규정 제외) 36.7조원의 59.2%를 차지한다. 이렇듯 일몰규정 없이 운영 중인 조세지출의 비중이 크어도 심층평가는 일몰도래 항목 위주로만 이루어져 제도 관리에 미비점(loophole)이 발생하고 있다. 따라서 체계적인 평가 수행을 위해 모든 항목에 대해 일몰을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 행정부는 향후 일몰규정 없이 운영되는 항목에 대해 임의평가를 수행할 계획이다. 하지만 법령에 근거하지 않을 경우 임의평가 대상의 선정이나 시행이 재량적으로 이루어질 가능성이 있다는 점과 임의평가 결과가 제도의 구속력을 갖지 못하는 한계 등으로 실질적인 정비가 어려울 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 제도별 특성 등에 따라 일몰기간을 단기(2~3년)와 중기(4~7년) 등으로 차등시키는 방법을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 독일은 전체 감면액의 74%를 차지하는 20개 항목을 대상으로 하여 국내외 연구기관(해외기관이 법인세 항목 평가)이 2년 동안 평가를 수행하고 있는 점 등을 참고할 수 있다.⁸²⁾

또한 심층평가 대상에서 제외되고 있는 감면액 300억원 미만인 조세지출에 대해서도 성과관리를 강화할 필요가 있다. 조세지출의 성과관리는 ‘조세지출평가계획서’ 및 ‘조세지출평가서’⁸³⁾, ‘심층평가’ 및 ‘예비타당성조사’⁸⁴⁾ 등을 통해 이루어지고 있다.⁸⁵⁾ 조세지출 성과관리는 사전·사후 여부와 감면규모에 따라 평가 방법이나

82) 국회예산정책처, 「2015년 조세특례 심층평가 분석」, 2015. 11.

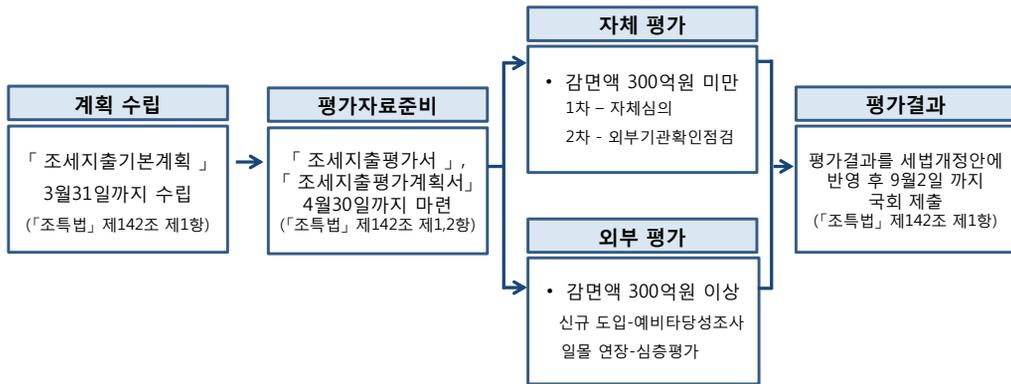
83) 「국가재정법」 제42조와 「조세특례제한법」 제142조제3항에 근거하여 작성하는 ‘조세지출평가계획서’와 ‘조세지출평가서’는 기존의 ‘조세감면건의서’와 ‘조세감면평가서’의 명칭을 변경한 것으로 체크리스트 방식에 의해 정성적으로 평가됨

84) 전문연구기관에서 계량적인 방법으로 다각적인 평가가 이루어지는 예비타당성조사와 심층평가는 2015년부터 시행됨

85) 예를 들어 조세특례 심층평가는 일몰도래 항목 중 일정금액 이상인 경우 심층평가 대상이 되지만, 재정사업 심층평가의 대상은 대부분 성과가 미흡한 사업임

체계가 달라진다. 사전평가는 조세지출의 도입 이전에 타당성과 효과성 등을 평가하는 것으로 조세지출평가계획서와 예비타당성조사를 통해 평가된다. 사후평가는 도입되어 운영되던 조세지출의 일몰이 도래한 경우 일몰 연장의 타당성과 효과성 등을 평가하는 것으로 조세지출평가서와 조세특례 심층평가를 통해 평가하게 된다.

[그림 6] 조세지출 성과관리제도 기본구조와 주요 일정



감면규모가 300억원 이상인 조세특례의 경우 외부 평가 등을 통해 체계적인 성과관리가 이루어지지만, 감면규모가 300억원 미만인 조세특례의 경우에 자체평가를 통해 성과관리가 되고 있어 보다 체계적인 성과관리가 수행될 수 있도록 검토할 필요가 있다. 이를 위해 조세감면액이 300억원 미만인 조세지출의 경우 ‘일몰도래시 원칙적 종료’라는 기본원칙을 적용하되, 필요시 변화된 정책환경 등을 반영하여 제도를 재설계할 필요가 있다.⁸⁶⁾

한편, 중앙행정기관에서 작성하는 ‘조세지출평가서’와 ‘조세지출평가계획서’는 조세감면 제도에 대한 운용실태를 파악하고, 신규감면제도 도입의 필요성을 평가하는 중요한 기초 자료이다. 하지만 조세지출평가서 등은 예산안의 정식 부속서류가 아니기 때문에 조세감면 평가서 등이 제대로 작성되었는지 등에 대한 검증이 필요해 보인다.⁸⁷⁾

86) 「2017년 조세지출예산서」 상 일몰기한이 도래한 조세감면액 300억원 미만인 조세지출 항목은 13개로 이들 항목의 조세감면액 합계액은 854억원이며, 세법개정안에 모두 일몰연장하는 것으로 반영되었음

87) 2010~2012년 기간 중 조세감면평가서 없이도 일몰이 연장된 경우가 59%에 달하는 것으로 조사되었음(감사원, 「조세감면제도 운영실태(감사결과처분요구서)」, 2014.)

2016년 ‘조세지출평가서’를 검토한 결과,⁸⁸⁾ 일몰이 있는 71건의 중 70건⁸⁹⁾ (98.6%)이 일몰연장을 건의하였으며, 일몰종료를 원한 경우는 1건(1.4%)⁹⁰⁾에 불과했다. 「2017년도 조세지출예산서」 상 감면제도 폐지 건수 4건 중 일몰종료를 건의한 1건⁹¹⁾을 제외하면, 일몰연장을 건의했음에도 일몰이 종료된 3건에 대해서는 조세지출예산서를 통해서도 구체적인 일몰종료의 이유나 판정기준을 확인할 수 없다.⁹²⁾ 따라서 조세지출에 대한 관련 정보의 공개와 더불어 행정부의 조세지출 평가에 대한 검증을 위해 조세지출평가서와 조세지출평가계획서를 공개하는 방안을 검토할 필요가 있다.

88) 기획재정부에 제출된 조세지출평가서는 88건으로 정부가 지난 3월 발표한 「2016년 조세지출기본계획」에서 제출대상으로 지정한 82건보다 6건 더 제출되었음

89) 체크리스트에 일몰연장으로 건의한 건수 60개와 체크리스트에 일몰연장을 표시하지 않은 건수 10건을 합산한 것으로, 체크리스트에 일몰연장을 표시하지 않았더라도 조세지출평가서의 작성 내용 등을 감안하면 일몰연장을 요청한 것으로 파악

90) 「조세특례제한법」 제106조 제2항 “포물러원대회에 대한 부가가치세 면제”는 2013년 이후 경기가 개최된 적이 없기 때문에 일몰기한이 2018년 12월 31일까지이지만 일몰종료를 건의함. 이외에 일몰은 없지만 제104조의21의 “대한주택공사 및 한국토지주택공사 합병에 관한 과세특례”도 합병이 완료되었으므로 해당조문의 삭제 또는 일몰종료를 건의

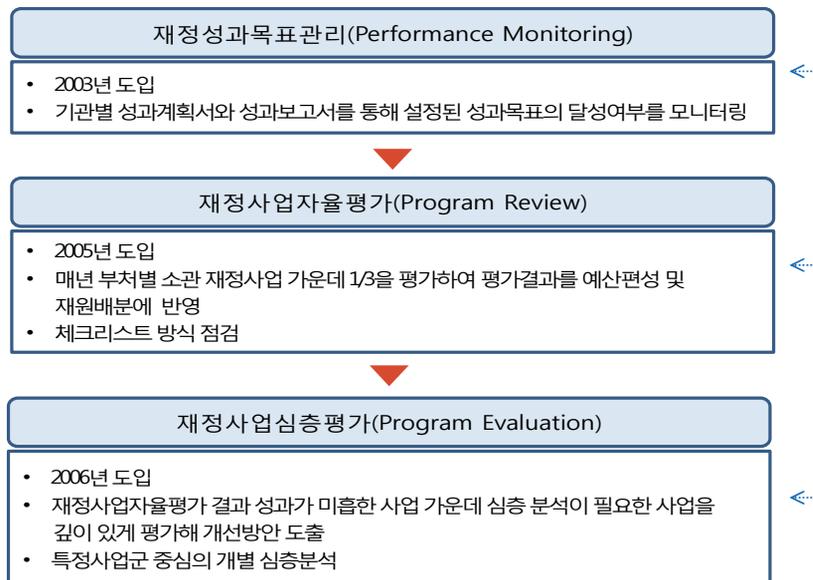
91) 「조세특례제한법」 제106조 제2항 “포물러원대회에 대한 부가가치세 면제”

92) 「2016년 세법개정안 보도자료」(2016. 7. 28.)를 통해서만 “해외자원개발투자 주식 배당소득 과세특례”는 투자실적 미비, “포물러원국제자동차경주대회 개최 세제지원”은 최근 실적 없음, “금융지주회사의 합병·분할 등에 대한 과세특례”는 정책목적 달성, “수협중앙회 분할 등의 과세특례”는 분할 완료 등을 이유로 일몰이 종료됨을 확인할 수 있음

[BOX] 재정지출 성과관리체계

- 재정지출의 재정성과관리체도의 체계는 재정성과 목표관리(Monitoring), 재정사업 자율평가(Review) 및 재정사업 심층평가(Evaluation)로 구분
 - 재정성과 목표관리는 개별 단위사업별로 성과목표를 설정하고, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 통해 향후 사업시행의 성과를 평가하고, 평가결과가 예산편성 과정에 환류
 - 재정사업 자율평가는 각 부처의 전체 재정사업을 매년 3분의 1씩 선정하여 자체적으로 평가하고, 예산당국이 이를 확인·점검하여 그 결과를 예산편성 과정에 환류
 - 재정사업 심층평가는 자율평가 등을 통해 문제가 확인되는 사업 및 사업군을 선정하여 분석·평가를 통해 사업 개선 및 구조조정방안 등을 도출

[그림 7] 재정사업 성과관리제도 기본구조



자료: 국회예산정책처, 「국가재정법 이해와 실제」, 2014, p.96.

IV. 종합평가

본 절에서는 행정부의 「2017년도 조세지출예산서」에 대한 분석 결과를 요약하며, 예산 관점의 조세지출 관리와 평가제도 시행을 중심으로 종합적인 평가를 하였다.

1. 행정부의 「2017년도 조세지출예산서」에 따르면 조세지출 항목수는 2016년 기준 총 274개(45개 경과규정 제외시 229개)로, 이에 따른 조세지출액은 2015년 35.9조원에서 2016년 36.5조원, 2017년 37.0조원으로 증가할 전망이다. 2017년 조세지출 예산액 기준 “면세농산물 등 의제매입세액공제”와 “국민건강보험료 소득공제”(각 2.5조원), “R&D비용세액공제”(2.1조원), “중소기업특별세액감면”과 “신용카드 등 사용금액 소득공제”(각 1.9조원) 등이 주요 항목이고, 산업·중소기업·에너지(28.8%), 사회복지(27.9%), 농림수산(13.4%), 보건(11.7%) 4개 분야 비중이 81.8%를 차지한다. 2017년도 조세지출예산이 중·저소득자('16년 67.0% → '17년 67.2%)와 중소기업('16년 56.8% → '17년 58.1%)을 중심으로 증가할 것으로 전망되는 등, 조세지출 운용이 최근의 경기회복세 부진과 인구구조변화, 산업구조 개편 등 경제여건을 반영하는 것으로 평가된다. 다만, 조세지출이 2016년 36.5조원에서 2017년 37.0조원으로 증가하는 가운데 중·저소득자 비중(44.3% → 45.2%)과 함께 고소득자 비중(21.8% → 22.1%)도 확대될 것으로 전망되는 등 일부 형평성 측면의 검토가 필요하다.

2. 행정부는 매년 조세지출예산서에서 제도 확대 효과를 배제하여 조세지출 정비 현황을 보고하고 있다. 「2017년도 조세지출예산서」에서는 「2016년 세법개정안」의 조세지출 정비(신설 5개, 폐지 4개, 일몰도래 제도 축소 3개)에 따라 2017~2021년 동안 총 960억원 세수증가(신설 - 443억원, 폐지 26억원, 제도축소 1,377억원)를 전망하였다. 이러한 정비효과는 과거 2012~2015년 세법개정안의 비과세·감면 정비의 평균 세수효과 1조 1,893억원의 10%에도 미달하는 것으로, 올해 행정부의 조세특례 정비실적은 예년대비 낮은 수준으로 평가된다. 또한 행정부의 비과세·감면 정비는 제

도 확대(58개)를 반영하고 있지 않은데, 이를 포함해 세수효과를 재추계하면 2017~2021년 동안 총 2,454억원의 세수 감소효과가 발생할 것으로 예상된다. 매년 세법개정안에서 제도 확대의 비중이나 전체 세수에 미치는 영향이 큰 점을 감안하여, 행정부는 보다 적극적인 관점에서 정비현황을 집계할 필요가 있다.

3. 행정부는 조세지출 운영 현황에 대한 보다 상세하고 정확한 정보를 제공할 수 있도록 조세지출예산서의 작성 체계 및 관련 현황 자료 등을 개선할 필요가 있다. 첫째, 조세지출의 지원 목적별 분류체계를 재정비하고, 이에 따라 조세지출 항목들을 체계적으로 분류하여야 할 것이다. 현행 조세지출예산서에서 「조특법」 상 항목(190개)은 중소기업, 연구개발 등 23개 지원분야로 분류되나 개별세법상 항목(39개)과 「조특법」 상 ‘간접국세’ 항목(41개) 등은 분류되지 않고, 과표양성화 등 주요 부분은 ‘기타’로 묶여 있다. 조세특례의 지원분야별 지출 현황이 국가재정 운영과 개별 조세특례평가 등에 중요한 정보임을 감안할 때, 일반적인 조세체계(benchmark tax system)에 가까운 필요경비나 이중과세 조정 등 ‘구조적 감면’(structural reliefs) 이외의 나머지 조세특례 항목들은 지원분야별로 체계적인 분류가 이루어져야 할 것이다. 둘째, 수혜계층별 현황에서는 수혜자의 소득기준을 보다 강화하고 조세지출 항목별로 귀착효과가 파악될 수 있도록 조세지출예산서 양식을 세분화할 필요가 있다. 현행 조세지출예산서에서는 ‘개인’ 부문의 중·저소득자 그룹에 근로소득 6,100만원 이하인 근로자 외에 농어민, 고령자, 장애인 등을 소득수준에 관계없이 취약계층으로 포함하고 있어, 고소득층 수혜비중이 과소추계될 수 있다. 귀착효과에 따른 형평성 이슈가 국가정책과 관련하여 주요 쟁점이 될 수 있는 점을 감안하여, 주요 제도에 대해서는 수혜계층별 상세 정보를 제공할 필요가 있다. 셋째, 한정된 재원 내에서 재정운용의 효율성을 높이기 위해 조세지출에 대응하는 재정지출 현황에 대한 파악이 필요하다. 조세지출예산서에서 16개 기능별 예산분류 기준으로 조세지출 현황이 파악되고는 있으나, 유사 재정사업과의 과도한 중복 지원을 방지하는 등 조세지출 재원의 효율적 운영을 위해, 행정부는 개별 조세지출 항목이나 지원분야별 조세지출에 대응되는 재정사업 현황을 조세지출예산서에 반영해야겠다.

4. 조세지출의 효과성을 제고하기 위해 유사한 정책목적을 갖는 다수의 조세특례를 묶어 제도군으로 평가하여 지원분야별로 종합적인 제도설계가 이루어지도록 하고, 조세특례의 성과평가가 체계적으로 시행될 수 있도록 필요경비 등 ‘구조적 감면’ 이외의 모든 조세지출 항목에 대해 일몰규정을 도입해야 할 것이다. 조세지출제도의 평균 운영기간이 18년에 달하는 등 장기간 운영되는 과정에서 유사한 목적을 갖는 다수의 제도들이 도입·중복되고, 조세감면 수준이 차등화 되어 있어 제도정비가 필요한 것으로 평가된다. ‘투자촉진’을 위한 조세지출은 총 8개 항목으로, 대부분 10년 이상 운용되며 대상범위가 확대되어 재량적 판단이 가능하고 제도별로 공제율이 차등화 되며 특정 설비에 대한 유인이 커질 수 있다. ‘지방이전’ 관련 조세지출 항목은 ‘공장·본사의 수도권밖 이전 법인세 감면’ 등 총 4개인데, 이전지역(대도시밖, 수도권과밀억제권역밖, 수도권밖)이나 적용 대상(본사/공장, 법인/중소기업), 감면기간(5년, 7년/추가3년, 5년/추가2년, 5년/추가2년) 등이 제도별로 다르다. 다음으로 현행 조세지출 체계에서 일몰규정 없는 조세지출 항목들의 비중이 크고 장기간 운영되고 있음을 감안하여, 필요성이나 실효성이 크지 않은 항목들은 우선 정비하고, 필요경비적 항목을 제외한 나머지 항목들은 성과평가에 기반하여 체계적으로 관리될 수 있도록 일몰규정 도입이 필요한 것으로 판단된다. 2016년 현재 일몰규정 없는 항목은 총 78개(전체 34.0%), 2017년 기준 조세지출금액은 총 21.7조원(전체 59.2%)이고, 이 중 30년 이상 운영되고 있는 항목이 총 20개(전체 8.7%)로 9.4조원(전체 25.4%) 규모이다. 비과세·감면 정비가 본격적으로 진행된 2013년 이후 일몰규정 없는 조세특례 중 폐지된 항목은 없고, “외교관용 등 자동차연료에 대한 개별 소비세 등 환급” 등 총 9개 항목이 신설되는 등 현행 성과평가제도에서 배제되는 일몰규정 없는 항목이 오히려 증가해 왔다.

5. 행정부가 시행하는 조세특례평가는 일몰도래 항목에 대한 사후평가를 중심으로 제도정비 측면의 실효성을 보다 제고할 필요가 있는 것으로 평가된다. 2016년 조세특례평가는 “공동위탁 R&D 세액공제 우대” 등 신규 도입에 대한 예비타당성 조사 2건과 “신용카드 등 사용금액 소득공제” 등 일몰도래 항목에 대한 심층평가 6건이 수행되어, 실효성이 없는 것으로 평가된 2건의 신규안은 세법개정안에 반영되지 않았으나, 일몰도래 6건은 부분적인 제도의 필요성이나 효과성을 근거로 모두 일몰연장(확대연장 1건, 단순연장 2건, 축소연장 3건) 되었다. 2016년 시행된 성과

평가는 조세특례 미시자료 수집의 한계에도 불구하고 국세청이나 관련 부처의 자료 지원과 설문조사 등을 기반으로 제도의 타당성과 효과성 등 분석이 비교적 충실하게 이루어진 것으로 평가된다. 그러나 평가결과를 종합한 최종 결론의 구성이 다양한 정책대안을 제시하는 방식으로 이루어져, 정책결정에 미치는 영향력을 작게 한 측면이 있다. 또한 행정부는 이러한 평가결과에 대해, 정책적 타당성은 다소 있으나 효과성이 없는 것으로 평가된 3건(“외국인근로자 과세특례”, “에너지절약시설투자 세액공제”, “신용카드 등 사용금액 소득공제” 중 전통시장·대중교통 이용분)은 제도를 축소해 일몰연장하는 등 소극적인 정비를 수행하였다. 2015년에 시행된 14건의 심층평가에서도 효과성이 없는 것으로 평가된 “중소기업투자세액공제”가 일몰연장되었고, 타당성과 효과성이 모두 없는 것으로 평가된 “신성장동력 및 원천기술 R&D 세액공제” 역시 단순 일몰연장되었고 올해 세법개정안에서는 대상 확대가 제안되었다.

6. 이외 조세지출예산서의 작성 시 세법개정에 따른 제도변화 요인을 누락없이 반영하고 감면규모에 대한 추계의 정확도 제고, 추정근란이나 실적이 집계되지 않는 항목(16년 총 80개, 전체 29.2%)에 대한 추계 개선 등 예산기능이 강화될 필요가 있다. 조세지출예산서의 자료를 비교하면, 작성 시점(예: 2016년)의 전망치(2017년 조세지출 예산액에 해당)와 2년 후 집계되는 실적치(2017년 조세지출 결산에 해당)와의 차이가 최근 들어 확대되는 모습이다. 또한 조세지출의 엄격한 시행을 통한 안정적인 세수 확보와 조세특례 적용 여부에 따른 납세자간 조세 형평성 문제 해결을 위해 조세감면에 대한 사후관리를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 관련 사후관리 기준이나 업무감독 지침 등 제도적 장치를 도입해야할 것이다. 지방의 자체재원이 부족한 경우 재원이동에 따라 중앙정부의 재정부담이 커질 수밖에 없음을 감안할 때, 지방세 감면에 대한 현황 파악 및 관리가 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 현행 지방세감면은 「지방세법」과 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」, 「조례」 등을 통해 이루어지는데, 이 중 전체 지방세 감면액 13.0조원의 42.1%(14년 실적 기준)에 불과한 「지방세특례제한법」상 감면 현황이 집계되고 있고, 이마저도 동법 199개 조문 중 116개 조문(58.3%) 관련 현황만이 개별적으로 관리되고 있다.

부 록

1. 「2016년 조세특례 심층평가서」의 “타당성” 분석 결과

구 분	주요 분석결과	
외국인 근로자에 대한 과세특례	정부개입의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 내국인 근로자에 비해 세부담이 높은 외국인 근로자 유치를 위한 조세지원은 타당
	지원대상의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지원 대상자의 국적을 외국인으로만 한정하는 것보다 해외에서 활동하는 고급 인력을 유입하기 위해 대상자 확대 필요(외국인→비거주자)
	지원방법의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외사례를 검토한 결과 현 세율 17%는 과도한 수준은 아니나, 연소득 3억원 이상 고소득 외국인에게는 과도한 지원이 될 수 있음
	중복성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「조특법」 제18조 ‘외국인 기술자에 대한 소득세 감면’과 중복으로 혜택을 받을 가능성 존재
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조세지원 타당
에너지절약시설 투자에 대한 세액공제	정부개입의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 에너지 효율격차 완화를 위한 정부개입은 타당
	지원대상의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전체 기업에서 중소기업 위주로 재편되어 적절하나 효과성에 대한 검토 필요
	제도운영의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연이은 공제율 인하로 제도의 안정성·효과성을 저하 및 투자결정의 왜곡을 초래할 가능성 존재
	중복성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설문조사 결과 세액공제와 재정지출사업인 ESCO 투자사업 및 융자지원 사업 등을 중복 수혜한 기업의 비율이 낮고(30% 수준), 정책 수단 간에 상호보완성이 크기 때문에 중복문제 없는 것으로 판단
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조세지원 타당
환경보전시설 투자에 대한 세액공제	정부개입의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 오염물질 배출 저감 측면에서 원칙적으로 정부개입 타당
	제도운영의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감면규모가 대기업에 집중되어 있으나, 투자여력이 낮은 중소기업에 고려할 필요
	중복성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설문조사 결과 기업은 조세감면보다는 환경관련 법적 규제로 인해 시설투자가 이루어 짐
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책목표와의 연계성이 낮고, 환경규제와 중복 등 문제가 있으나 중소기업에 대한 고려 필요

구 분	주요 분석결과	
비영리법인 고유목적 사업준비금 손금산입	정부개입의 타당성	■ 가치재 공급 및 비영리법인의 고유목적사업 확대 측면에서 정부개입 타당
	정책수단의 적절성	■ 정부의 추가적인 지원 없이 고유목적사업을 운영할 수 있는 역량을 강화하기 때문에 적절
	정책대상의 적절성	■ 각 세법상 지원대상 비영리법인의 선정기준이 명확하지 않아 종합적인 선정기준 갖출 필요
	중복성	■ 비영리법인에 지급되는 보조금의 대부분이 사업비의 성격을 가지고 있어 중복문제 없는 것으로 판단
	종합 판단	■ 조세지원은 타당지만, 제도운영 방식 등 개선 필요
재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제 특례	정부개입의 타당성	■ 전단계 매입세액공제를 허용해주는 부가가치세의 원리로서 논리적으로 타당 ■ 재활용 활성화 측면의 정부개입 필요성 존재
	정책수단의 적절성	■ 중고품·폐자원 업종의 거래구조 특수성에서 발생하는 부가가치세 부담 해소를 위한 매입세액공제는 특례 타당
	중복성	■ 중복되는 재정지출 및 조세지출 없음
	종합 판단	■ 조세지원은 타당
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	정부개입의 타당성	■ 과세표준양성화, 근로자의 세부담 경감 등을 위한 정부개입은 타당
	지원대상의 적절성	■ 지하경제 양성화 측면에서 지원대상의 선정은 적절 ■ 특정계층이나 분야를 지원하는 것이 제도의 목적은 아니나 고소득층에 혜택이 높은 것으로 나타나 일몰연장시 부분적 제도 개선 필요
	중복성	■ 중복되는 재정지출 및 조세지출 없음
	종합 판단	■ 과표양성화 목적은 달성되었으므로 일몰폐지가 바람직하나, 근로자 세부담 경감 측면에서 일몰연장 타당

자료: 행정부, 「2016년 조세특례 심층평가(I~VI)」, 2016. 9., 각 항목별 심층평가서 요약

2. 「2016년 조세특례 심층평가서」의 “효과성” 분석 결과

구 분	주요 분석결과	
외국인 근로자에 대한 과세특례	경제적 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2008~2014년 기간 동안 외국인 근로자 과세특례 적용 신청을 한 기업에 대한 국세청 자료를 토대로 고급 외국 인력의 유치효과 분석 - OLS·고정효과 모형·랜덤효과모형을 통한 분석결과 유의한 결과 도출되지 않음
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 외국인 전문가를 유치하는데 효과가 없을 것으로 판단되어 장기적으로 폐지
에너지절약시설 투자에 대한 세액공제	경제적 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2010~2014년 기간 동안 세액공제 혜택을 받은 기업에 대한 국세청 자료를 토대로 투자유인효과 분석 - 2011년 공제율 하락의 효과는 확인되나 자료의 한계 등으로 판단 유보
	형평성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공제율 차등화 이후 법인세 부담액 중 세액공제액이 차지하는 비중을 보면 중소기업이 더 높지만 단언할 수 없음 - 2014년 공제율 차등화가 이루어짐에 따른 자료의 한계로 추후 분석 필요
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효과성에 대한 증거가 분명하지 않으나 자료의 한계 등을 감안할 필요
환경보전시설 투자에 대한 세액공제	경제적 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2006~2014년 기간 동안의 국립환경원 자료를 토대로 투자와 대기오염물질 배출수준과의 관계 분석 - 고정효과 모형·랜덤효과 모형을 통한 분석결과 환경보전시설에 대한 투자가 유해물질의 농도를 낮춤 ■ 세액공제가 환경보전시설 투자에 미친 영향을 분석 - Probit 모형·OLS 모형을 통한 분석결과 유의한 결과가 도출되지 않음 - 성향점수매칭기법을 통한 분석에서도 유의한 결과가 도출되지 않음
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세액공제가 환경보전시설투자를 직접적으로 유인하는 효과가 미미하며, 정책목표 달성을 담보하지 못함

구 분	주요 분석결과	
비영리법인 고유목적 사업준비금 손금산입	경제적 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고유목적사업 확대 효과 분석 결과 특례대상 비영리법인의 고유목적사업 지출 확대효과 존재 ■ 손금산입특례가 장기간 적용됨에 따라 특례 수혜집단과 비수혜집단간의 형평성 및 오남용이 예상되는 사례등이 존재
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제도 개선 필요하며, 중장기적으로 일몰을 종료할 필요
재활용폐자원 등에 대한 의제매입세액공제 특례	경제적 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 폐자원 재활용과 가격간 상관관계는 유의하지 않았고, 사업자 설문 결과 매입자 수익만 높일 가능성 존재 ■ 산업연관분석 결과, 생산유발 측면의 효과만 높게 나타나고 부가가치유발 및 취업유발은 정부투자나 정부지출 효과가 조세지출보다 더 크게 나타남
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제도 개선 필요
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	경제적 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과세표준 양성화 측면에서 제도 시행 직후 개인사업자 부가세 및 중소세 납세인원과 세수 증가, 카드 결제 일상화에 기여 ■ 형평성 측면에서 공제문턱 및 공제한도 규정에도 불구하고, 고소득 근로자에게 공제혜택 집중 ■ 전통시장, 대중교통 등 추가 사용분의 효과는 제도 시행 전후 전통시장 소비 및 대중교통 이용에서 뚜렷한 변화 나타나지 않음
	효율성분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제도시행 초기에 편익 증가가 뚜렷하게 나타나지만 이후 효과가 둔화되고 있는데, 편익에 비해 지나치게 많은 사회적 비용이 발생
	종합 판단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과표양성화 효과가 있으나 상당히 이루어졌고, 추가적인 효과가 크지 않으며 효율성도 낮아 제도개선 필요

자료: 행정부, 「2016년 조세특례 심층평가(I~VI)」 2016. 9., 각 항목별 심층평가서 요약

3. 추정근란 조세지출 항목

	조세지출 내역	근거 법률	비고
1	비거주자 등의 정기외화예금에 대한 이자소득세 비과세	「조특법」 21조의2	—
2	부동산집합투자기구 등 집합투자증권의 배당소득에 대한 과세특례	「조특법」 87조의6	
3	중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례	「조특법」 101조	
4	주택건설사업자가 취득한 토지에 대한 과세특례	「조특법」 104조의19	
5	공장·학교 등의 급식용역제공에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 2	
6	국민주택 및 동 건설용역에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 4	
7	공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 4의2 「조특법」 106조 ① 4의3	
8	노인복지주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 4의4	
9	영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 4의5	
10	희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 10	
11	임산물 중 목재펠릿에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 12	
12	문화집대비 손금산입 특례	「조특법」 136조 ③	
13	농가부업소득 비과세 등	「소득세법」 122조 2호 다목 「소득세법」 122조 2호 라목	
14	자회사 매각을 위한 채무인수·변제에 대한 과세특례	「조특법」 39조	'15년 신설
15	기업형 임대사업자에게 매각하는 개인 소유 토지에 대한 양도세 과세특례	「조특법」 97조의7	
16	수협중앙회 사업구조개편에 따른 조세특례	「조특법」 121조의25 ①	
17	수협중앙회 사업구조개편에 따른 조세특례	「조특법」 121조의25 ⑦ 「조특법」 121조의25 ⑧	
18	내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	「조특법」 121조의26	
19	채무의 인수·변제에 대한 과세특례	「조특법」 121조의27	
20	주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	「조특법」 121조의28	
21	사업재편계획에 따른 기업의 채무면제익에 대한 과세특례	「조특법」 121조의29	
22	기업간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	「조특법」 121조의30	
23	합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	「조특법」 121조의31	

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 정리

4. 실적 미기재 조세지출 항목

	조세지출 내역	근거 법률	비고
1	중소기업 정보화 지원사업에 대한 과세특례	「조특법」 5조의2	—
2	창업자 등예외의 출자에 대한 과세특례	「조특법」 14조	
3	벤처기업 주식매수선택권 행사이익 납부·과세특례	「조특법」 16조의2, 「조특법」 16조의3	
4	공공차관 도입에 따른 과세특례	「조특법」 20조	
5	경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제	「조특법」 29조의3	
6	근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	「조특법」 29조의4	
7	장기미취업자의 중소기업 취업에 대한 과세특례	「조특법」 30조	
8	사업전환 무역조정지원기업에 대한 세액감면	「조특법」 33조	
9	기업의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	「조특법」 34조	
10	자산의 포괄적 양도에 대한 과세특례	「조특법」 37조	
11	내국법인의 외국자회사 주식 등의 현물출자에 대한 과세특례	「조특법」 38조의3	
12	채무의 인수·변제에 대한 과세특례(12년 적용기한 종료)	「조특법」 39조	
13	채무구조개선계획 등에 따른 기업의 채무면제이익에 대한 과세특례	「조특법」 44조	
14	기업 간 주식등의 교환에 대한 과세특례	「조특법」 46조	
15	기업매각 후 벤처기업 등 재투자자에 대한 과세특례	「조특법」 46조의8	
16	합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	「조특법」 47조의4	
17	금융기관의 자산·부채 인수에 따른 법인세 과세특례	「조특법」 52조	
18	자기관리부동산투자회사 등에 대한 과세특례	「조특법」 55조의2 ⑤	
19	기부장려금	「조특법」 75조	
20	기업도시개발사업구역 등 안에 소재하는 토지의 현물출자 등에 대한 법인세 과세특례	「조특법」 85조의3	
21	고위험고수익투자신탁 등에 대한 과세특례	「조특법」 91조의15	
22	해외주식 투자전용펀드 비과세특례	「조특법」 91조의17	
23	준공공임대주택에 대한 양도소득세의 과세특례	「조특법」 97조의3	
24	임대주택 부동산투자회사의 현물출자자에 대한 과세특례 등	「조특법」 97조의6	
25	미분양 주택에 대한 과세특례	「조특법」 98조	
26	준공후미분양주택 취득자에 대한 양도소득세 과세특례	「조특법」 98조의6	
27	농어촌주택등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례	「조특법」 99조의4	
28	금융기관의 신용회복목적회사 출자·출연 시 손금산입 특례	「조특법」 104조의11	

	조세지출 내역	근거 법률	비고
29	대학 재정 건전화를 위한 과세특례	「조특법」 104조의16	
30	대한주택공사 및 한국토지공사의 합병에 대한 법인세 과세특례	「조특법」 104조의21	
31	정비사업조합 설립인가등의 취소에 따른 채권의 손금산입	「조특법」 104조의26	
32	고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례	「조특법」 104조의27	
33	농어업 경영 및 농어업 작업의 대행용역에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 3	
34	학교시설을 이용하여 제공하는 재화·용역에 대한 부가가치세 면제(14년 적용기한 종료)	「조특법」 106조 ① 8 「조특법」 106조 ① 8의2	
35	전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 9의2	
36	개인택시용 차량 구입비에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 9의3	
37	영유아용 기저귀와 분유에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 11 「조특법」 106조 ② 16호	
38	포물러원국제자동차경주대회 개최를 위한 세제지원	「조특법」 116조 ① 26, 「조특법」 118조 ① 17	
39	2015 세계물포럼 개최를 위한 세제지원	「조특법」 106조 ② 20, 「조특법」 116조 ① 29 등	
40	2015경북문경세계군인체육대회를 위한 세제지원	「조특법」 106조 ② 21 「조특법」 116조 ① 30 「조특법」 118조 ① 20	
41	고금에 대한 의제매입세액공제특례	「조특법」 106조의5	
42	외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 사후환급	「조특법」 107조의3	
43	제주첨단과학기술단지 입주기업 수입물품에 대한 관세 면제	「조특법」 121조의10	
44	제주투자진흥지구 입주기업 수입물품에 대한 관세 면제	「조특법」 121조의11	
45	관광레저형 기업도시 내 골프장에 대한 개별 소비세 감면	「조특법」 121조의18	
46	아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 등에 대한 법인세 등의 감면	「조특법」 121조의20	
47	금융중심지 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면	「조특법」 121조의21	
48	공적자금 회수를 위한 합병 및 분할 등에 대한 과세특례	「조특법」 121조의24	
49	비거주자 등의 보세구역 물류시설의 재고자산 판매이익에 대한 과세특례	「조특법」 141조의2	

	조세지출 내역	근거 법률	비고
50	방송·신문·교육용 고급사진기에 대한 개별소비세 면제	「개별소비세법」 18조 ① 12	—
51	임상시험용 의약품 중 시험약 관세 감면	「관세법」 시행규칙 별표 2호 다목	
52	상생결제 지급금액에 대한 세액공제	「조특법」 7조의4	'15년 신설
53	청년고용증대세제	「조특법」 29조의5	'15년 신설
54	핵심인력 성과보상금에 대한 소득세 감면	「조특법」 29조의6	'15년 신설
55	개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례	「조특법」 91조의18	'15년 신설
56	평창동계올림픽 관련 비거주자·외국법인에 대한 과세특례	「조특법」 104조의28	'15년 신설
57	온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 106조 ① 5	'15년 신설

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016.; 국회예산정책처 정리

5. 2016년 일몰 도래 항목

(단위: 개, 억원)

조세지출 내역		시행 연도	'15실적	'16전망	'17전망
1	소형주택임대사업자 세액감면	2014	7.0	12.0	12.0
2	재활용폐자원 등 부가세 매입세액 공제특례	1993	6,135.0	5,730.0	5,737.0
3	해저광물자원개발을 위한 과세특례	1970	965.0	41.0	43.0
4	대학맞춤형 교육비용 세액공제	2009	0.4	0.6	0.6
5	석유제품 전자상거래 세액공제	2012	34.0	113.0	119.0
6	포퓰러원국제자동차경주대회 개최를 위한 세제지원	2012	-	-	-
7	경형자동차 연료에 대한 유류세 환급	2008	173.0	243.0	254.0
8	첨단의료복합단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면	2012	0.1	0.2	0.1
9	공적자금회수를 위한 합병 및 분할	2014	-	-	-
10	수산업협동조합중앙회분할에대한과세특례	2015	신설	추정근단	추정근단
11	금사업자와 구리 스크랩 등 사업자 수입액 증가 세액공제	2014	0.7	3.5	3.6
12	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	1999	17,889.0	19,383.0	18,891.0
13	외국인근로자에 대한 과세특례	2003	1,430.0	1,527.0	1,002.0
14	에너지절약시설투자에 대한 세액공제	2001	1,193.0	2,208.0	1,851.0
15	환경보전시설투자에 대한 세액공제	2008	680.0	444.0	448.0
16	의약품 품질관리개선 시설투자에 대한 세액공제	2008	136.0	159.0	161.0
17	정규직근로자 전환에 따른 세액공제	2014	4.0	14.0	15.0
18	학교법인·국립대학병원등비영리법인에대한고 유목적사업준비금손금산입특례	1983	732.0	717.0	766.0
19	지방시·군소재비영리의료법인에대한고유목적 사업준비금손금산입	2011	2.8	3.2	2.1
20	사회적기업에 대한 법인세 등의 감면	2008	43.0	69.0	73.0
21	부동산집합투자기구 등으로부터의 배당소득에 대한 과세특례	2008	추정근단	추정근단	추정근단
22	대중소기업 상생협력을 위한 기금출연시 세액공제	2011	39.0	80.0	84.0
23	고위험고수익투자신탁등 과세특례	2014	-	-	-
24	해외자원개발투자등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례	2007	19.0	5.0	-
25	공장자동화 물품에 대한 관세 감면	2001	38.0	31.0	32.0
합 계			29,521.0	30,783.0	29,494.0

자료: 행정부, 「2017년도 조세지출예산서」, 2016. 9.; 국회예산정책처 정리

참고문헌

- 감사원, 「조세특례제도 운영 및 사후관리실태(감사결과 처분요구서)」, 2009.
_____, 「조세감면제도 운영실태(감사결과 처분요구서)」, 2014.
- 고용노동부, 「2017년도 성과계획서」, 2016.
- 국민권익위원회, “지방세 비과세 및 감면 물건 등의 관리 강화방안”, 2011.
- 국세청, 「2016년 하반기 국세행정 운영방안」, 2016.
- 국회예산정책처, 「2015년 조세특례 심층평가 분석」, 2015.
_____, 「국가재정법 이해와 실제」, 2014.
- 문형표, “휴먼뉴딜 정책의 기본방향과 정책과제,” 「경제·인문사회연구회 미래사회
협동연구 총서 09-07-01」, 경제·인문사회연구회, 한국개발연구원, 2009.
- 윤자영, “중산층 규모 추이와 재분배 정책,” 「월간노동리뷰」(통권 제122호), 한국
노동연구원, 2015.
- 원종학, “소득계층 이동의 원인과 정책적 대응방안,” 「재정포럼」(제206호), 한국조
세재정연구원, 2013.
- 행정부, 「2016년 세법개정안」 보도자료, 2016.
_____, 「2016년 조세특례 심층평가(I~VI)」, 2016.
_____, 「2016년 조세특례 예비타당성 조사(I~II)」, 2016.
_____, 「2016년 조세지출기본계획」, 2016.
_____, 「조세지출예산서」, 각 연도.
- 행정자치부, 「지방세통계연감」, 각 연도
_____, “2016년 지방세 감면 운영 기본계획”, 2016. 2.
- OMB, “Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, FY2017
Tax Expenditures”, 2016.

2017년도 조세지출예산 분석

발간일 2016년 10월 24일
발행인 김준기 국회예산정책처장
편 집 경제분석실 세수추계2과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 한디자인 (tel 02·2269·9917)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세수추계2과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3730)

ISBN 978-89-6073-950-5 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

