

2017년 NABO 재정전망 및 세입·세제분석 IV

2018년도 조세지출예산서 분석



2018년도 조세지출예산서 분석

2017년 NABO 재정전망 및 세입·세제분석 IV

2018년도 조세지출예산서 분석

총괄 | 조의섭 추계세제분석실장

기획·조정 | 이영숙 재산소비세분석과장
심혜정 소득법인세분석과장

작성 | 이영숙 재산소비세분석과장
김세화, 채은동, 김효경 재산소비세분석과 추계세제분석관
김혜리, 신영임, 백경엽 소득법인세분석과 추계세제분석관
강민지, 태정림, 박지원

지원·편집 | 김지이 재산소득세분석과 행정실무원
조혜정 소득법인세분석과 행정실무원
이은지 재산소비세분석과 자료분석지원요원

「2017년 NABO 재정전망 및 세입·세제분석」 시리즈는 국회의 「2018회계연도 예산안」 심사를 지원하기 위해 발간되었습니다.

문의: 추계세제분석실 재산소비세분석과 | 02) 788-4834 | wealthc@nabo.go.kr

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

2018년도 조세지출예산서 분석

2017. 11

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2017. 10. 30.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리 경제는 2016년 하반기 이후 세계경기 회복세에 힘입어 그동안 부진했던 수출과 설비투자가 높은 증가율을 보이는 등 완만한 경기회복의 모습을 보이고 있습니다. 다만 인구구조의 변화가 빠르게 진행되는 가운데 이전과 달리 국내경기의 회복모멘텀이 약화되어, 재정부문에서는 복지관련 재정지출에 대한 수요가 증가하며 안정적인 재정운용을 위한 세수확보가 중요한 정책과제로 부각되고 있습니다.

조세지출은 전체 국세수입의 대략 15%를 차지하는 부분으로 세입여건 못지 않게 국가재정수입에 미치는 영향이 큼니다. 이러한 조세지출 정비는 재원마련의 측면에서 뿐만 아니라 세부담의 형평성과 경제적 효율성 제고라는 조세제도의 기본 원칙의 측면에서도 중요한 부분일 것입니다. 이러한 점에 따라 정부는 복지확충 등을 위한 재원마련을 위해 세출구조조정과 함께 비과세·감면 등 조세지출 정비를 국정과제로 하여, 2013년부터 조세지출예산서에서 세법개정안에 따른 조세지출 정비현황을 발표하고 있습니다.

본 보고서에서는 「2018년도 조세지출예산서」를 통하여 2017년 조세지출 운용 및 정비 현황을 점검하고, 조세지출 수혜계층별 효과의 개선, 조세지출과 재정지출의 연계, 일몰규정 없는 조세지출 항목의 제도개선, 조세지출로 관리되는 근로장려금과 자녀장려금의 회계처리 등의 개선과제를 제시하였습니다. 아울러, 올해 일몰이 도래하는 50개 항목에 대한 정부의 정비방안을 평가하고 추가적으로 조세간소화 방안을 마련하였습니다.

본 보고서가 정부가 국회에 제출한 「2018년도 예산안」 및 「2017년 세법개정안」의 심의과정에서 유용한 참고자료로 활용되어, 국회의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2017년 11월

국회예산정책처장 김 춘 순

요 약

1. 조세지출 운용 현황

가. 전체 현황

- 「2018년도 조세지출예산서」에 따르면, 우리나라 조세지출 규모는 2016년 37.4조원을 기록한 후 2017년 38.7조원, 2018년 39.8조원으로 증가할 전망이다
- 2016년 조세지출 실적 37.4조원은 전년도 조세지출 35.9조원 대비 1.5조원 증가한 규모로, 전년도 조세지출예산서에서 전망한 36.5조원을 0.9조원 가량 상회
 - 2016년 국세감면율은 2015년 14.1%에서 0.7%p 하락한 13.4%를 기록하였고, 2017년 13.3%, 2018년 12.9%로 하락세를 보일 전망이다
 - － 국세감면율 하락세는 조세지출 증가 보다 국세수입 증가 규모가 큰 데 따른 것으로, 2016년 국세수입액 242.6조원은 전년도 조세지출예산서상 전망치 232.7조원 대비 9.9조원 가량 상회
- ※ 2016년 전년대비 실적치 증감: 조세지출 1.5조원, 국세수입 24.7조원
 2016년 실적과 전년도 전망 차이: 조세지출 0.9조원, 국세수입 9.9조원

조세지출 운용 현황: 2015~2018년

(단위: 조원, %, %p)

	2015 (실적)	2016 (실적)	2017 (전망)	2018 (전망)
조세지출액(A)	35.9	37.4 [1.5]	38.7 [1.3]	39.8 [1.1]
*전년도 전망치		* 36.5	* 37.0	
국세수입액(B)	217.9	242.6 [24.7]	251.1 [8.5]	268.2 [17.1]
*전년도 전망치		* 232.7	* 241.8	
국세감면율 (=A/(A+B))×100)	14.1	13.4 [−0.8]	13.3 [−0.1]	12.9 [−0.4]
국세감면율 법정한도	14.7	14.7	14.4	14.1

주: []는 전년대비 증감을 반영

자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2017년 현재 운용되는 조세지출(경과규정 제외) 233개 항목의 조세감면 규모는 37.0조원으로, 이 중 50개 항목(5.2조원)이 올해 일몰도래 예정¹⁾
- 현행 조세지출제도 233개 중 151개 항목(64.8%)은 일몰규정이 있고, 82개 항목(35.2%)은 일몰규정 없이 운영 중
 - － 일몰규정 있는 항목의 조세지출액은 총 12.4조원(33.5%)으로, 일몰규정 없는 항목의 조세지출액 24.6조원(66.5%)의 1/2 수준
 - 올해 일몰도래 조세특례 50개 항목(5.2조원)은 전체 조세지출 대비, 항목수 기준 21.5%, 조세지출액 기준 15.4%를 차지
 - － 일몰규정 있는 조세지출 대비로는, 항목수 기준 33.1%, 조세지출액 기준 46.0%를 차지

조세지출제도 일몰규정별 감면 현황

(단위: 개, 억원)

	일몰규정 있는 항목(A)			일몰규정 없는 항목(B)	운용항목 (A+B)
	(소계)	2017년	2018년 이후		
항목수	151	50	101	82	233
(전체 대비)	(64.8%)	(21.5%)	(43.3%)	(35.2%)	(100.0%)
[일몰규정항목 대비]	[100.0%]	[33.1%]	[66.9%]		
조세지출액	124,094	57,043	67,051	246,010	370,104
(전체 대비)	(33.5%)	(15.4%)	(18.1%)	(66.5%)	(100.0%)
[일몰규정항목 대비]	[100.0%]	[46.0%]	[54.0%]		
항목당 평균감면액	822	1,141	664	3,000	1,347

주: 1. 2016년 조세지출액(374,436억원)에서 45개 경과규정 항목의 감면액(4,332억원) 제외
 2. 감면액은 2016년 실적치 기준이며, 실적이 없거나 추정곤란 항목의 감면액은 '0'으로 처리
 3. ()는 전체 조세지출 대비 비중값, []는 일몰규정 있는 항목 대비 비중값임
 자료: 정부 조세지출예산서 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

1) 전체 운영 중 항목 및 2017년 일몰도래 항목에 대한 자세한 내용은 [부록]의 1번 참조

나. 상세분류별 조세지출 현황 및 주요 특징

- (근거법) 2016년 기준 조세특례제한법상 조세지출 규모는 총 19.5조원(52.2%), 개별세법상 조세지출 17.5조원(46.7%), 경과규정 0.4조원(1.1%)임
 - 조세특례제한법상 조세지출은 주로 정책적 지원성격이 강한 항목들로, 중소기업, 연구개발, 국민생활 안정 등으로 구분되고, 개별세법상 조세지출은 과세대상소득 중 필요경비 등의 이유로 공제되는 항목을 주로 규정
 - 2012~2016년 중 조세특례제한법상 조세지출 비중은 하락(56.7% → 50.9%)한 반면, 개별세법상 조세지출 비중은 상승(42.0% → 48.2%)
- (감면방법) 2016년 기준 소득공제 방법에 의한 조세지출은 총 6.7조원(18.0%), 세액공제 10.8조원(28.9%), 세액감면 4.5조원(12.1%), 부가가치세 면제 등 기타감면 12.1조원(32.3%) 등임
 - 소득공제는 대체로 필요경비성 항목의 성격이 강하고 세액감면과 함께 해당 요건 충족을 전제로 하여 세부담을 낮추는 반면, 세액공제는 특정한 경제 활동에 비례하여 세부담을 낮춤으로써 정책적 유인(incentive) 효과를 보유
 - 2012~2016년 중 소득공제와 세액감면 비중은 상승('15년 17.3% → 19.1%, 12.3% → 13.8%), 세액공제 비중은 하락('15년 29.5% → 27.6%)
 - 소득세 부문 소득공제 항목의 일부 세액공제 전환('13년 세법개정)으로 2015년 전후 소득공제와 세액공제 규모는 역전되었으나, 각각의 상승추세 및 하락추세는 유지
- (세목별) 2016년 기준 소득세 부문 조세지출이 20.6조원(55.0%)으로 가장 크고, 다음으로 부가가치세 8.1조원(21.6%), 법인세 6.6조원(17.7%) 순서임
 - 세목별 세수 대비 감면규모 비율(감면율)을 보면, 소득세가 23.1%로 가장 높고 부가가치세와 법인세가 각각 11.6%, 11.3%로 유사한 수준
 - 소득세 조세지출 중 필요경비성 등에 해당하는 '구조적 지출' 항목²⁾을 제외한 소득세 부문 감면율은 2016년 16.0%임
 - 2012~2018년 중 소득세와 부가가치세 부문 조세지출은 증가세를 보였으나 세수 증가분이 이를 상회하여 감면율은 하락하였고, 법인세 조세지출은 감소세를 보이는 가운데 감면율도 하락

2) 정부, 「2018년도 조세지출예산서」의 부록(p.22) 참조

- 소득세: (조세지출) 15.3조원 → 22.6조원 (감면율) 25.0% → 23.6%
- 부가가치세: (조세지출) 7.3조원 → 8.1조원 (감면율) 11.6% → 9.9%
- 법인세: (조세지출) 8.5조원 → 6.9조원 (감면율) 15.6% → 10.7%

□ (예산분류별) 2018년 조세지출(전망치) 기준, 산업·중소기업·에너지(28.7%), 사회복지(27.1%), 보건(13.6%), 농림수산(12.1%) 등 4개 분야가 81.5%를 차지하며 조세지출이 집중된 구조

- 예산분류별 총재정지출(재정지출+조세지출) 기준으로, 산업·중소기업·에너지(41.8%), 보건(33.2%), 국토 및 지역개발(30.9%) 등 3개 분야에서 재정지출 대비 조세지출 비중이 높은 것으로 나타남
- 2012~2018년 중 조세지출은 사회복지(7.3조원→10.8조원)와 보건(3.3조원→5.4조원) 분야를 중심으로 확대, 산업·중소기업·에너지 분야는 감소세를 보인 후 최근 소폭 상승(11.8조원→10.5조원→11.4조원)

□ (조특법상 분류별) 2016년 국민생활안정 조세지출은 총 11.9조원(31.8%), 간접국세 9.0조원(24.0%), 연구개발 2.5조원(6.7%), 중소기업 2.2조원(6.0%), 지역균형발전 2.0조원(5.4%) 등으로 분포

- 2012~2018년 중 국민생활안정(4.0조원)과 근로장려 및 중소기업(각각 1.1조원), 고용지원(0.6조원), 지역균형발전(0.4조원) 등 분야의 조세지출은 확대된 반면, 투자촉진(-1.5조원)과 연구개발(-0.5조원), 저축지원(-0.2조원) 분야는 감소

□ (주요 항목별) 2018년 기준 감면규모 상위 20위 항목의 조세지출 규모는 총 29.9조원으로, 전체 조세지출액 39.8조원 대비 75.0%를 차지³⁾

- 상위 20위 항목 중 일몰규정 없는 항목이 ‘국민건강보험료 소득공제’ 등 총 15개로, 이들 감면액 합계가 22.5조원으로 상위 20위 감면액의 75.3%를 차지
- 2012~2018년 중 매해 감면 상위 20위에 포함된 항목은 총 50개로 예산분류 기준, 사회복지성 감면증감액이 총 2.4조원, 산업진흥·고도화 0.9조원, 농업·농촌 0.5조원, 지역 및 도시 0.3조원, 노동 0.3조원 등 순서임
- 50개 항목 중 6년간 연평균 감면증가액이 1천억원대 이상이 15개 항목, 총 3회 이상 상위 20위권에 포함된 항목이 20개로 집계됨⁴⁾

3) 상세 내역은 본문의 [표 6] 참조

4) 상세 내역은 본문의 [표 7] 참조

2. 정부 조세지출 정비의 세수효과

- 정부의 「2018년도 조세지출예산서」에 따르면 2017년 조세지출 정비(신설 1개·폐지 5개·조정 19개)에 따른 세수효과는 -730억원으로 예상
 - 이러한 정비효과는 폐지·축소항목 정비로 발생하는 세수증가분이 확대항목에서 발생하는 세수감소분을 상쇄할만큼 충분하지 못한 것에 기인
 - 2017년 조세지출 정비효과는 조세지출예산서 상 올해부터 새로이 집계된 제도 확대항목으로부터 발생하는 세수감소분(-5,069억원)을 포함
- 조세지출예산서 상 정비현황은 올해 일몰이 도래하는 항목에 대해서만 효과를 반영하였다는 한계가 있는데, 제도가 확대된 일몰미도래 항목까지 포함하면 전체 세수효과는 -1,676억원 수준
 - 조세지출예산서 상 정비효과(-730억원) 외에, 추가적으로 일몰 미도래 항목에 대한 세수효과 -946억원을 포함한 결과
 - ※ 조세지출예산서 상 정비효과와 정부의 법률안 비용추계서 등 정부가 추계한 연간 세수효과로 집계

2017년 정부의 조세지출 정비에 따른 세수효과

(단위: 억원)

		일몰도래 항목 (A)	일몰미도래 항목 (B)	전체 (A+B)
정비 효과	신설	—	—	—
	폐지	488	—	488
	조정	축소 3,851	4,245	8,096
		확대 -5,069	-5,190	-10,259
	합 계	-730	-946	-1,676

주: 1. 조세지출예산서 상 정부 세수효과 인용하였으며, 이에 따라 추정근란 항목은 제외

2. 조세지출예산서에 집계되지 않은 일몰미도래 항목 정비에 따른 세수효과는 추정자료의 일관성을 위해 정부가 국회에 제출한 비용추계서를 활용함

자료: 정부 「2018년도 조세지출예산서」, “조세특례제한법 일부개정법률안”(2017.9.1); 국회예산정책처 분석

3. 조세지출 개선과제

가. 수혜계층의 분류기준 개선 및 세부자료 공개

- 「2018년도 조세지출예산서」에 따르면 전체 조세지출액 중 개인부문의 중·저소득자, 기업부문에서는 중소기업에 대한 수혜 비중이 증가하는 모습
 - 2018년 개인부문의 조세지출액은 27.8조원으로, 고소득자에 9.5조원, 중·저소득자에 18.4조원 귀착되는 것으로 분류
 - － 중·저소득자의 조세지출 비중이 확대되는 추세(13년 61.4% → '18년 66.0%)
 - 2018년 기업부문의 조세지출액은 11.6조원으로, 중소기업에 7.0조원, 중견기업 0.5조원, 상호출자제한기업 2.1조원, 기타기업 2.1조원으로 귀착을 분류
 - － 중소기업의 조세지출 비중이 확대되는 추세(13년 50.4% → '18년 66.0%)로, 그 외 유형의 비중은 감소하는 모습
- 조세지출예산서 상 귀착 효과가 취지에 맞게 집계될 수 있도록 정책목적을 가진 그룹은 별도 항목으로 분리하는 등의 개선 필요
 - 농어민·고령자에 대한 공제·감면은 특정한 정책지원 목적이 있는 항목이나 소득기준으로 분류하기 어려운 측면이 있으므로 별도로 분류해 표시할 필요
 - 현재 개인사업자에 대한 공제·감면은 기업부문 중 중소기업으로 분류되고 있으나, 이들이 소득세 신고·납부자인 점을 감안하여 개인부문으로 분류함과 동시에 소득기준에 따라 귀착을 파악해 볼 필요

나. 조세지출과 재정지출의 연계

- 현재 조세지출예산서에는 예산분류기준 16개 분야 및 69개 부문별 조세지출 금액만 제시되어 재정지출까지 포함한 '총 재정지출' 대비 특정 분야의 지출규모와 비중 등 종합적인 평가가 곤란
 - 현재 조세지출예산서에는 개별 조세지출 항목에 대응하는 재정지출사업을 연결할 수 없어 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 중복성 평가가 어려움(예) '중소기업 투자세액공제'는 예산분류상 산업·중소기업·에너지로 분류되나, 현행 '조세지출예산서'로는 유사재정사업의 종류·지원규모 등 파악 곤란

- 조세지출예산서의 주요 조세지출 및 일몰도래 항목 등에 대해 정책목적
이 유사한 재정지출의 세부사업별 중복여부, 예산규모 등 현황 파악 필요
 - 일정규모 이상 주요 항목과 일몰도래 항목 등을 중심으로 ‘조세지출평가서’
및 ‘조세지출평가계획서’를 이용하여 개별 조세지출 항목과 유사한 재정사업
의 단위사업별 예산규모, 중복 여부, 병행 필요성 등의 정보를 포함시킬 필요

다. 일몰규정 없는 조세지출 항목 정비

- 일몰규정 없는 조세지출 항목의 비중이 크고 장기간 운영되고 있어, 필
요성·실효성이 낮은 항목을 우선 정비하고, 일몰규정 도입을 통해 성과
평가에 기반해 체계적으로 관리할 필요
 - 2017년 현재 일몰규정 없는 항목은 총 82개로 전체 운용항목수(233개)의
35.2%, 금액은 24.6조원으로 전체 금액의 66.5%에 달함
 - 일몰규정 없는 항목의 평균 감면액은 3,000억원으로 일몰규정 있는 항목의
평균 822억원 대비 3배 이상 큼

운용되는 조세지출항목의 일몰규정별 감면현황

	일몰규정 있는 항목(A)	일몰규정 없는 항목(B)	합계 (A+B)
항목수(개)	151 (64.8%)	82 (35.2%)	233 (100.0%)
감면액(조원)	12.4 (33.5%)	24.6 (66.5%)	37.0 (100.0%)
평균 감면액(억원)	822	3,000	1,588

주: 1. 경과규정 항목(45개, 0.4조원)은 제외
 2. 감면액은 2016년 실적치 기준이며, 실적이 없거나 추정곤란 항목의 감면액은 ‘0’으로 처리
 3. ()는 전체 조세지출 대비 비중값임
 자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 정부가 제시하는 ‘적극적 관리대상’임에도 일몰규정 없는 항목이 53개에
달하고, 감면액도 7.9조원에 달하고 있어 일몰규정 도입이 필요
 - 정부는 이번에 조세지출 특성에 따른 관리대상을 ‘구조적 지출’, ‘잠재적 관리
대상’, ‘적극적 관리대상’으로 구분하여 특성상 정비가 곤란한 구조적 지출보다

‘적극적 관리대상’과 ‘잠재적 관리대상’에 정비역량을 집중하겠다는 계획

- ‘구조적 지출’은 연금보험료공제, 자녀세액공제 등 8개 항목, ‘잠재적 관리대상’은 농·수산물 의제매입세액공제, 교육비 특별세액공제, 근로장려금 등 21개 항목, ‘적극적 관리대상’은 연구·인력개발비 세액공제, 신용카드 사용 부가가치세 세액공제 등 53개 항목임

(상세자료: 본문 45~52쪽 참조)

“일몰규정 없는” 조세지출 : 조세지출의 특성별 분류 기준

	구조적 지출 (A)	소계 (B=C+D)	관리대상		합계 (A+B)
			잠재적 (C)	적극적 (D)	
항목수(개)	8	74	21	53	82
감면액(조원)	0.7	17.0	9.1	7.9	24.6

주: 1. 금액은 2016년 실적치

2. 분류는 정부가 조세지출예산서상 제시한 기준에 따른 것임

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

라. 지방세감면율 목표치 준수를 위한 정비 노력 필요

- 2015년 지방세 비과세·감면액은 13.0조원으로, 감면율이 국세(13.4%)보다 높은 15.5%에 이르고 있어 「지방재정법」상 지방세감면율 목표치(17년 15.0% 등)를 준수할 수 있도록 지속적 정비노력 필요
 - 2015년 「지방재정법」개정 당시 2017년 지방세감면율 목표치를 15.0%로 제시하고, 점차 국세감면율과 동일한 방식으로 직전 3년 감면율 평균치에 0.5%를 가산한 비율을 연간 한도로 규정
 - 지방세감면율은 지방세법 개편 이후 2011년 24.9%에서 2015년 15.5%까지 하락하는 추세
- 「지방세특례제한법」상 개인지방소득세 감면의 경우 유예규정에 따라 지자체의 감면실적 집계가 어려워 지방세 감면액과 감면율에서도 제외되는 점은 점차 개선할 필요

- 개인지방소득세의 경우 지특법상 감면규정에도 불구하고, 소득세 및 법인세 공제·감면액의 10%를 지방세감면액으로 인정하는 유예규정(지특법 제167조의2) 존재
 - － 지특법상 199개 감면조문 중 개인지방소득세 감면규정 83개는 감면실적이 있으나, 유예규정에 근거하여 관리에서 제외되어 감면액이 미집계, 현재 116개(58.3%)의 감면현황만 집계
 - － 미집계 조문에는 연구인력개발비세액공제, 고용창출투자세액공제, 근로소득중대세제, 정규직전환세액공제, 중소기업특별세액감면 등이 포함
- 지방자치단체의 ‘지방세지출보고서’를 토대로 감면현황의 통합적 관리 필요

마. 근로장려금 및 자녀장려금 회계처리

- 현재 국세청을 통해 징수된 소득세수가 세입예산에 편입되지 않고 바로 장려금으로 지급되고 있어 세입세출예산 외로 운영되고 있음
 - 근로장려금 및 자녀장려금은 현금으로 지급되는 등 사실상 복지지출 성격으로 볼 수 있으나, 세입세출예산 외로 운영되고 있어 그 규모(18년 1.8조원 전망)만큼 국세수입을 과소 집계
 - 조세지출로 운용됨에 따라 제도의 예산편성 및 사후평가 등 전체적인 관리가 미흡한 실정
- 단기적으로 근로장려금 등을 총수입·총지출에 포함하는 등 집계방식을 수정하되, 중장기적으로 별도 법률을 제정하여 관리·운용할 필요
 - 동 제도를 오랫동안 운용해 온 미국(43년)과 영국(30년)의 경우 현금 지급액에 대해서는 세출항목으로 관리하고, 세액공제분만 조세지출로 집계
 - － 제도규모(GDP 대비, 우리나라 대비): 미국(0.6%, 6.4배), 영국(1.4%, 14.3배)
 - 단기적으로는 현행 집행방식을 유지하되 예산안 집계방식만 수정⁵⁾하는 방안을 고려할 수 있으며, 중장기적으로는 별도 법률을 제정하는 방안
 - 근로장려금을 세출항목으로 관리할 경우 국세수입이 감면액 규모(1.8조원)만큼 증가하여, 중앙정부와 지방정부 재정에 영향을 미침
 - － 내국세가 1.8조원 증가하여 지방교부세(내국세의 19.24%) 및 지방교육재정교부금(20.27%) 등 중앙정부의 지방이전지출이 약 7천억원 증가

5) 「국고금관리법」 제51조 국세환급금 규정에 단서 조항을 신설하는 방안 등

4. 조세특례 평가결과 분석

- 2017년 정부는 연간 감면액 300억원 이상의 신규 또는 일몰도래 조세특례에 대한 평가를 실시, 세법개정안에 반영
 - (예비타당성조사) 신규도입안에 대해 정책성, 경제성, 형평성 등을 평가하고 종합평가점수를 산출하여 신규 조세특례 도입여부 판단
 - (심층평가) 기존제도의 타당성 및 효과성을 분석, 존치여부 및 개선방안 등 제시
- 정부는 예비타당성 조사 2건, 심층평가 8건에 대해 조세특례 평가 수행
 - (예비타당성 조사) 관계부처로부터 신설이 건의된 ‘중소기업 특허 지출비용 세액공제’ 등 2건
 - (심층평가) 2017년말로 일몰도래 조세특례 52건 중 ‘중소기업특별세액감면’, ‘고용창출투자세액공제’ 등 8건
- 조세특례 평가결과, 예비타당성 조사 대상 2건은 세법개정안에 반영되지 않고, 심층평가 대상 8건은 모두 일몰연장되어 반영
 - (예비타당성 조사) 정책목표 달성가능성 저조, 경제적 효과성 입증 곤란 등 종합평가점수가 기준에 미달한 것으로 평가
 - (심층평가) 중소기업 특별세액감면, 생선성향성 시설투자 등 세액공제 등은 공제한도 설정, 공제율 인하 등 축소된 반면, 조합법인 법인세 과세특례, 공장·본사 수도권밖 이전 법인세 감면 등은 확대
 - 고용창출투자세액공제는 투자 부분은 폐지한 반면, 고용 부분은 청년 고용증대세제와 통합확대
- 자료의 제한성에도 불구하고, 실제 과세자료나 설문조사를 활용한 심층평가 분석의 충실성과 함께 정부가 고용창출투자세액공제의 원칙적 재설계 제도개선안을 적극 수용한 점 등은 긍정적으로 평가
 - 2016년 심층평가 6건 중 4건(66.6%)의 단순일몰연장되었던 것과 달리, 이번 심층평가 결과 8건 중 단순일몰연장이 2건(25.0%)에 불과한 점도 전반적으로 양호한 것으로 평가

- 심층평가에서 제시된 제도운영상의 문제점이나 효과성 극대화를 위한 제도 개선안을 제시할 경우 이를 충분히 검토해 세법개정안에 반영하려는 노력 필요
- 청년고용증대세제는 고용지원효과 제고를 위해서 다년도지원이나 급여비례 지원방식으로의 전환을 제언하고, 농림어업용 기자재 부가가치세 영세율의 경우 제도운영상 누수효과가 일정 부분 있으므로 이에 대한 중장기적 보완책 마련을 지적하였으나, 이에 대한 적극적인 제도개선 노력이 다소 부족

정부의 2017년 조세특례 평가 결과

	항목	규모 (억원)	결과
예비타당성 조사 (총 2건)	① 중소기업 지출 특허비용 세액공제	826	미반영 (2건)
	② 국가귀속 고속철도시설 VAT 영세율	321	
심층평가 (총 6건)	① 중소기업 특별세액감면	20,666	축소, 일몰연장 (2건)
	② 생산성향상 시설투자 등 세액공제	3,237	
	③ 조합법인 법인세 과세특례	2,448	조정확대, 일몰연장 (4건)
	④ 고용창출투자세액공제	5,983	
	⑤ 청년고용 증대세제	509	
	⑥ 공장,본사 수도권밖 이전 시 법인세 감면	8,690	
	⑦ 수도권 과밀억제권밖 이전 중소기업 세액감면	773	단순 일몰연장 (2건)
	⑧ 농림어업용 기자재 VAT 영세율	15,017	

주: 1. '예비타당성 평가' 감면액은 정부 발표자료, '심층평가' 감면액은 2017년 전망치임

2. 결과의 분류는 정부가 발표한 세법개정안의 분류에 따름

자료: 대한민국정부, '조세특례 심층평가(I~VIII)', 2017. 9., 대한민국정부, '조세특례 예비타당성조사(I~II)', 2017. 9. 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성

5. 2017년도 일몰도래 조세지출 분석

가. 현황

- 올해 일몰이 도래하는 50개 조세지출제도의 총 감면액 규모는 5.7조원
 - 항목수 기준으로 운용되는 조세지출 233개 항목(경과규정 제외) 대비 21.5%이며, 감면액 기준으로 운용되는 조세감면액 37.0조원 대비 15.4%
 - 세목별로는 법인세 19개, 소득세 13개, 부가가치세 12개 순이었으며, 법인세 감면액이 4.0조원으로 전체 감면액의 70%를 차지
 - － 특히 법인세 조세지출의 경우 제도 투자, 고용, 법인이전 등 제도성격별로 통합하여 평가할 수 있음
 - 중소기업·고용·농업 등 정부의 지원대상과 관련한 조세지출제도가 다수 포함

2017년 일몰도래 항목 감면현황

(단위: 개, 억원)

	운용 항목 ¹⁾ (A)	일몰항목					비교 (B/A)
		소계 (B)	소득세	법인세	부가 가치세	기타세목	
항목수	233	50	13	19	12	6	21.5%
감면액	370,104	57,043	734	40,114	15,805	389	15.4%

주: 1) 전체 2016년 국세감면액(374,436억원)에서 45개 경과규정항목의 감면액 제외(4,332억원)

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 감면액 규모별로 살펴보면, 추정이 곤란하거나 감면실적이 10억원 미만 항목이 전체의 절반 가량인 23개(46%), 10억원 초과 항목은 27개(54%)
 - 2016년 감면액 기준 추정이 곤란하거나 감면실적이 10억원 미만인 항목은 23개이며, 동 항목의 감면액 합계는 전체의 0.02%인 13억원으로 미미하나, 제도는 평균 11.7년으로 장기간 적용
 - － 문화접대비 손금산입, 개인택시용 차량구입비 VAT 면제, 영유아용 기저귀·분유 VAT 면제 등 조세지출예산서 상 ‘추정곤란’ 항목은 0원으로 처리
 - 감면액이 10억원을 초과하는 27개 항목의 경우, 감면액 총액은 전체의 대부분인 5.7조원(평균 감면액 2,112억원)이고 평균제도운용기간은 15.4년

2017년 일몰도래 항목의 감면규모별 현황 및 정부 정비방안

(단위: 개, 억원, 년, 회)

		감면실적 10억원미만 항목			10억원 초과	전체
		추정곤란	실적없음	10억미만		
항목수	23	6	6	11	27	50
감면액	13	—	—	13	57,030	57,043
항목당 감면액	0.6	—	—	1.2	2,112	1,141
평균 운용기간	11.7	10.2	5.2	16.1	15.4	13.7
평균 연장횟수	2.4	3.0	0.8	3.0	3.3	2.9

주: 2016년 감면액을 기준으로 하며, 추정곤란 항목의 감면액을 0원으로 처리

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

[BOX] 추정곤란 항목의 조세지출액 규모 NABO 추정

- 정부가 추정곤란으로 분류한 6개 항목에 대한 감면액을 추정한 결과, 4개 항목의 감면액 합계는 연간 1,409억원 (국세청 실적을 이용하여 간접 계산)
 - 문화접대비 순금산입: 10억원 (2014~2016년 평균)
 - 문화접대비 실적(71억원) × 법인소득대비 실효세율(14.4%)
 - 영유아용 기저귀·분유 VAT 면제: 426억원(2012~2014년 평균)
 - 기저귀·분유 매출액(국내산 11,118억원, 수입산 1,220억원) × 부가가치율(국내 19~21%, 수입 32%) × 세율(10%)
 - 개인택시용 차량 구입비 VAT 면제: 76억원
 - 신차판매금액 추정치(2.3만대, 소나타가격) × 부가가치율(44%) × 세율(10%)
 - 국민주택규모 초과 공동주택 공동용역 VAT 면제: 897억원
 - 세대당 평균 관리용역비 추정치(116만원) × 85~135^m세대수 추정치(93만세대) × 부가가치율(80%) × 세율(10%)
 - 목재펠릿 VAT 면제, 중소기업 최대주주 주식 할증평가 특례: 추정곤란

- 정부 정비계획: 일몰도래 50개 항목 중 45개 항목의 일몰연장 (감면실적이 10억원 미만인 19개 항목 포함)
 - 감면실적 10억원 미만 항목 23개의 경우, 4개를 폐지되고 나머지 19개(축소 2개, 확대 3개)는 실효성이 떨어지거나 추정곤란임에도 불구하고 일몰연장

- 감면실적 10억원을 초과하는 27개 항목의 경우, 과세형평성 차원에서 배당 소득 증대세제(347억원)를 폐지하고 나머지 26개는 일몰연장 추진
- 동 정비방안이 적용되면 연간 세수는 730억원 감소할 것으로 정부 전망

나. 정비원칙과 대안

- 조세지출제도는 외부성 교정 등의 이유로 도입되었으나 일몰의 관행적 연장 등의 문제점이 지속되어, 이를 개선하기 위한 정비원칙을 제시
 - (문제점) 조세지출제도는 일몰의 관행적 연장, 조세지출과 재정지출의 중복 지원, 실적이 없거나 조세지출예산서상 ‘추정곤란’ 항목의 단순일몰 연장
 - － 2018년도 조세지출예산 기준: 추정곤란 15개, 2016년 실적없음 38개
 - (정비원칙) 일몰도래 항목 중 효과성이 미흡한 항목의 원칙적 일몰종료, 재정지출과 중복되는 조세지출 항목 중 조세지원의 효과성이 우위에 있지 않은 경우 조세지원 정비, 실효성이 부족하여 감면실적이 소액인 항목 폐지
 - (대안) 정비원칙에도 불구하고 세수확보 측면에서 정비가 추진되어 성과가 부족한 점, 조세간소화를 추진한 영국사례 등을 참고하여 현실적 대안 필요
 - － 영국의 2010년 독립기구로 조세간소화실 운용(32개 제도 폐지)
- 감면실적이 10억원 미만이나 일몰이 반복적으로 연장된 항목은 원칙에 따라 조세제도를 간소화하고, 이외 항목에 대해서는 효과성을 평가
 - (정비방안①) 조세제도를 간소화하기 위해 조세지출 항목수 정비
 - － 항목수 19개, 감면액 합계 515억원(항목당 평균감면액 27억원)
 - － 일몰도래 항목 중 일몰이 3회 이상 연장된 항목을 주요 정비대상으로 하며, 정비기준은 폐지가능성·일몰연장횟수·감면실적·외부평가 등
 - (정비방안②) 개별 조세지출제도의 효과성을 기준으로 정비방안을 마련하되, 법인세 항목 중 감면성격이 유사하여 통합적으로 평가가 가능한 항목의 경우 고용·투자·지방이전 등 항목군별로 효과성 평가
 - － 항목수 31개, 감면액 합계 5.7조원(항목당 평균감면액 1,823억원)

다. NABO 정비방안에 따른 효과

- 50개 항목 중 폐지 17개, 제도유지 33개 등의 조세간소화 방안 권고
 - 조세간소화 방안을 통해 13개, 개별항목 효과성 평가를 통해 4개 등 총 17개(전체 50개의 34%)의 제도를 폐지하고, 나머지 33개는 일몰연장
 - － 폐지: 배당소득 증대세제(감면액 347억원), 법인의 지방이전 관련 과세 이연제도 3건(합계 3억원), 환경오염방지물품 관세감면(0.07억원) 등
 - 제도폐지 이외에도 일몰이 연장되는 일부 항목에 대해서는 축소, 통합재설계, 제도개선 등을 추진
 - － 축소: 법인의 투자세액공제 공제율 인하, 중소기업 특별세액감면(정부안과 동일하게 감면한도 1억원 신설) 등
 - － 확대: 고용창출투자세액공제 등 통합재설계(정부안과 동일) 등
 - 동 정비방안으로 인해 연간 세수효과는 1,022억원
 - － 정비항목 중 정부안과 동일한 방안에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외의 경우 NABO 추정치 사용

NABO 정비방안에 따른 연간 세수효과

(단위: 개, 억원)

	확대·유지	제도개선	축소·재설계	단계적 폐지	폐지	전체
항목수	22	6	5	3	14	50
연간 세수효과	-4,740	0	4,368	901	493	1,022

주: 1. 2017년 일몰도래 50개 항목을 대상으로 NABO 정비방안 적용

2. 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득증대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외에는 NABO 추정치사용

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 항목수 기준으로 34%인 17개가 감소하고, 감면액 기준으로 전체 5.7조원의 1.8%인 1,022억원 정비
 - 감면실적이 10억원 미만인 항목에 대해서는 조세간소화를 통해 항목수를 줄이고, 감면액 규모가 큰 항목 중 효과성이 낮은 항목을 정비
 - 2018~2022년 동안 마련되는 재원은 총 0.4조원으로, 국정 5개년 계획의 비과세·감면 정비에 따른 재원마련금액 11.4조원의 3.5% 수준

2017년 일몰도래 조세지출제도에 대한 NABO 정비방안의 정비효과

(단위: 개, 억원)

	항목수	감면액 및 세수효과
2017년 일몰도래(A)	50	57,043
정비방안(B)	- 17	- 1,022
① 조세간소화	- 13	- 228
② 효과성평가	- 4	- 793
정비율(B/A)	- 34.0%	- 1.8%

주: 1. 2017년 일몰도래 50개 항목을 대상으로 NABO 정비방안 적용

2. 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득중대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외의 경우 NABO 추정치 사용

3. 정비방안에 따른 2018~2022년 세수효과는 총 4,050억원

자료: 국회예산정책처

□ NABO와 정부 간 정비방안을 비교하면, NABO는 항목수와 세수효과 모두 정부안보다 정비효과가 큰 것으로 추정

- 항목수 기준 정부는 5개 항목의 일몰종료를 제안한 반면, NABO는 실적이 10억원 미만인 항목을 중심으로 17개 폐지 또는 단계적 폐지를 권고
- NABO방안에 대한 연간 세수효과는 1,022억원(방안이 동일한 항목은 정부 세수효과 인용)으로, 정부안(-730억원, 정부추계)보다 1,752억원 크게 발생
 - 정부 추정치 인용: 중소기업 특별세액감면의 감면한도 신설(660억원), 고용창출투자세액공제 및 청년고용중대세제 확대재설계(-4,740억원) 등

일몰도래 조세지출제도에 대한 정비효과 비교: 정부 vs. NABO

(단위: 개, 억원)

	정부(A) ¹⁾	NABO(B) ²⁾	비교(B - A)
폐지 조세지출 항목수	5	17	12
정비방안 연간 세수효과	- 730	1,022	1,752
폐지·축소	4,339	5,762	1,423
확대·유지	- 5,069	- 4,740	329

주: 1) 50개 항목에 대한 정부 정비방안 적용. 세수효과는 조세지출예산서 추정치 인용

2) NABO 정비방안에 따른 연간 세수효과. 다만 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액 감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득중대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용 하였고 이외의 경우 NABO 추정치 사용

자료: 기획재정부, 국회예산정책처

차 례

요 약 / vii

I. 조세지출 운용 현황 / 1

1. 전체 현황	1
2. 예산분류기준별 조세지출	5
3. 주요 항목별 현황	11
4. 세목별 현황	16
5. 근거법에 따른 분류	19
6. 감면방법별 조세지출 현황	20
7. 일몰연도별 현황	23
8. 조세특례제한법상 분류별 현황	24

II. 조세지출예산 평가 29

1. 조세지출 정비의 세수효과	29
가. 2017년 일몰도래 조세지출 정비효과	29
나. 일몰 미도래 조세지출 포함 정비효과	33
2. 조세지출 개선과제	36
가. 수혜계층의 분류기준 개선 및 세부자료 공개	36
나. 조세지출과 재정지출의 연계	40
다. 일몰규정 없는 조세지출 항목 정비	46
라. 지방세감면율 목표치 준수를 위한 정비 노력 필요	54
마. 근로장려금 및 자녀장려금 회계처리	59
3. 조세특례 평가결과 분석	63
가. 정부의 조세특례 평가결과	63
나. 검토의견	74

III. 2017년도 일몰도래 조세지출 분석	77
1. 총괄	77
가. 2017년 일몰도래 조세지출 현황	77
나. 정비원칙과 대안	81
다. NABO 정비방안에 따른 효과	98
2. 소득세	103
가. 고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례(배당소득 증대세제) ..	103
나. 중소기업 창업투자조합 출자 등 소득공제(엔젤투자 소득공제)	105
다. 농어가목돈마련저축 과세특례	107
라. 축사용지에 대한 양도소득세의 감면	109
마. 개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도소득세의 감면 ..	111
바. 국가 양도 산지 양도소득세 감면	113
사. 준공공 임대주택에 대한 양도소득세 세액감면	114
아. 창업자 등에의 출자에 대한 과세특례	115
자. 기업간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	116
차. 고위험고수익투자신탁 과세특례	117
카. 해외주식 투자전용펀드 비과세특례	118
타. 임대주택 부동산투자회사의 현물 출자자 과세특례	119
파. 농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례	120
3. 법인세	121
가. 중소기업 특별세액감면	121
나. 고용창출투자세액공제	123
다. 생산성향상시설 투자세액공제	125
라. 법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면	127
마. 조합법인에 대한 법인세 과세특례	129
바. 수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업 세액감면	131
사. 청년고용증대세제	132
아. 안전설비투자 등에 대한 세액공제	134
자. 근로소득 증대세제	136
차. 중소기업 창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세	138
카. 비정규직의 정규직 전환기업 세제지원	140
타. 중소기업의 공장이전에 대한 과세특례	142
파. 법인본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전 양도차익에 대한 과세특례	143

하. 공장의 대도시 밖 이전 법인세 과세특례	144
거. 경력단절 여성 재고용 중소기업 세액공제	145
너. 특성화고 등 졸업자의 병역 이행 후 복직 중소기업에 대한 세액공제	146
더. 정비사업 취소에 따른 시공사 채권의 손금산입 신설	147
러. 문화접대비 손금산입	149
머. 상생결제 지급금액에 대한 세액공제	150
4. 부가가치세	151
가. 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	151
나. 농협전산용역 부가가치세 면제	154
다. 온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	156
라. 외국인관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 사후환급	158
마. 농어민이 직수입하는 농축산어업용 기자재에 대한 부가가치세 면제	160
바. 전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제	162
사. 수협중앙회 사업구조개편 조세특례	164
아. 금거래소 이용 금지금에 대한 세제지원	165
자. 개인택시용 차량 구입비에 대한 부가가치세 면제	166
차. 영유아용 기저귀·분유 부가가치세 면제	167
카. 국민주택규모 초과 공동주택 관리용역 부가가치세 면제	168
타. 임산물 중 목재펠릿 부가가치세 면제	169
5. 기타세목	170
가. 영농자녀가 증여받은 농지 등에 대한 증여세 감면	170
나. 중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제	173
다. 전기자동차에 대한 개별소비세 감면	175
라. 신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감	177
마. 환경오염방지 물품에 대한 관세감면	178
바. 중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례	179

부 록 / 181

1. 운용중인 조세지출 현황(총 233개)	181
2. 조세지출 신설조항: 조세지출예산서 기준, 2013~2017년	190
3. 조세지출 폐지조항: 조세지출예산서 기준, 2013~2017년	192

참고문헌 / 195

표 차례

[표 1] 조세지출예산서상 전망치와 실적치 비교: 2013~2017년 작성기준	4
[표 2] 조세지출 및 재정지출 추이: 2011~2018년	5
[표 3] 조세지출 및 재정지출 현황: 예산분류별, 2018년 기준	6
[표 4] 예산분류 기준에 따른 조세지출 추이: 2016~2018년	9
[표 5] 예산분류별 주요 조세지출 항목 현황: 2018년 전망치 기준	10
[표 6] 조세지출 상위 20개 항목 현황: 2009~2018년	12
[표 7] 2012~2018년 상위 20위 조세지출 현황	13
[표 8] 주요 세목별 조세지출 규모 추이: 2012~2018년	17
[표 9] 근거법률에 따른 조세지출 현황: 2012~2018년	20
[표 10] 주요 감면방법별 조세지출 규모 추이: 2015~2018년	21
[표 11] 현재 운용되는 조세지출제도의 일몰연도별 현황	23
[표 12] 조세특례제한법상 분류별 감면 추이: 2012~2016년	25
[표 13] 조세특례제한법상 분류별 감면순위, 실적 및 전망: 2016~2018년	26
[표 14] 조세지출 정비안의 세수효과 비교 : 2012~16년 평균 vs. 2017년	30
[표 15] 조세지출예산서 상 조세지출 정비에 따른 세수효과 : 2012~2017년 ..	31
[표 16] 2017년 항목별 조세지출 정비현황 : 정부	32
[표 17] 2017년 조세지출 정비 세수효과: 일몰 미도래 항목 포함 시 차이	34
[표 18] 2017년 항목별 조세지출 정비현황 : 일몰미도래 항목	35
[표 19] 「2018년도 조세지출예산서」 조세지출 수혜자 구분 기준	36
[표 20] 조세지출의 수혜자별 귀착현황	37
[표 21] 종합소득 신고자의 주요 세액공제·세액감면액 현황(2016년 귀속)	39
[표 22] 정책수단 선택 기준: 재정지출 vs. 조세특례	41
[표 23] 조세특례 운영 현황: 예산분류 기준별, 2018년 기준	42
[표 24] 2018년 “산업·중소기업·에너지” 분야 자원배분 결과 : 재정지출 vs. 조세지출	43
[표 25] 성과계획서 예시: 고용노동부, 2018년 예산안 기준	45

[표 26] 조세특례 운영 현황: 일몰규정 기준	47
[표 27] 조세지출 항목의 유형별 구분기준	48
[표 28] 관리대상 유형별 조세지출 감면액·감면율 추이	49
[표 29] “일몰규정 없는” 조세지출 : 조세지출의 특성별 분류 기준	49
[표 30] “적극적 관리대상” 중 일몰규정 없는 조세지출 항목: 총 53개	50
[표 31] “잠재적 관리대상” 중 일몰규정 없는 조세지출 항목 : 총 21개	52
[표 32] “구조적 지출” 중 일몰규정 없는 조세지출 항목 : 총 8개	53
[표 33] 지방세 비과세·감면 추이: 근거 법률별, 2000~2015년	54
[표 34] 지방세 세목별 비과세·감면액 현황: 2011~2015년	55
[표 35] 「지방세특례제한법」에 의한 개별 항목별 감면 현황: 2015년	57
[표 36] 지방세통계연감상 감면실적 관리누락 조문의 주요 내역 : 총 83개 ...	58
[표 37] 근로장려세제 및 자녀장려세제의 회계처리 비교: 2016년	61
[표 38] 중소기업 특별세액감면제도 조세특례 심층평가(2017) 결과	65
[표 39] 생산성향상시설투자 세액공제 조세특례 심층평가(2017) 결과	66
[표 40] 조합법인 과세특례의 조세지출규모 추이	67
[표 41] 임시투자세액공제 및 고용투자 세액공제 조세감면 실적	69
[표 42] 법인공장 등의 수도권박 이전 법인세 과세특례와 수도권과밀억제권역박 이전중소기업 세액감면의 조세지출규모 추이	71
[표 43] 농어업 기자재 부가가치세 영세율 최근 감면실적	72
[표 44] 2017년 조세특례 예비타당성조사 및 심층평가 결과 요약	73
[표 45] 2017년 일몰도래 조세지출제도 감면현황	77
[표 46] 2017년 일몰도래 조세지출제도의 세목별 감면현황	77
[표 47] 2017년 일몰도래 법인세 관련 조세지출제도의 감면현황	78
[표 48] 2017년 일몰도래 조세지출제도의 감면규모별 현황 및 정부 정비방안 ·	79
[표 49] 2017년 일몰도래 조세지출제도에 대한 정부 정비방안: 항목수 기준 ·	80
[표 50] 2017년 일몰도래 항목의 정부 정비방안에 따른 연간세수효과	81
[표 51] 2017년 일몰도래항목 정비방안별 항목 분류	83
[표 52] 2017년 일몰도래 조세지출 항목의 정비항목 분류	84
[표 53] 2017년 일몰도래 조세지출 정비기준	85
[표 54] 투자 관련 법인세 조세지출 감면현황	88

[표 55]	고용지원 관련 법인세 조세지출 감면현황	89
[표 56]	투자 관련 법인세 조세지출 감면현황	91
[표 57]	2017년 일몰도래 항목의 정비계획: 세부내역	92
[표 58]	제도간소화 방안에 따른 연간 세수효과: 정비방안①	98
[표 59]	개별항목 효과성 평가에 따른 연간 세수효과: 정비방안②	99
[표 60]	NABO 정비방안에 따른 연간 세수효과	99
[표 61]	2017년 일몰도래 조세지출제도에 대한 NABO 정비방안의 효과 ...	100
[표 62]	일몰도래 조세지출제도에 대한 정비효과 비교: 정부 vs. NABO ...	101
[표 63]	유가증권시장 배당 규모 추이	104
[표 64]	엔젤투자 현황	106
[표 65]	축산 가구수 및 증가율(2013~2016)	110
[표 66]	최근 3년간 양도소득세 감면대상인 개발제한구역 지정 토지 매수 현황	112
[표 67]	투자촉진을 위한 지원세제 활용률	135
[표 68]	창투조합·벤처조합 및 신기술투자조합 운영 현황	139
[표 69]	임금근로자 취업자 구성(2016)	141
[표 70]	노동시장 하위집단별 근로조건 비교(%)	141
[표 71]	한국거래소 배출권시장 거래현황	157
[표 72]	의료용역 이용 외국인관광객수	159
[표 73]	전기 시내버스 보급대수 및 온실가스 감축량	163
[표 74]	전기자동차 연간 보급실적 및 목표	176

그림 차례

[그림 1] 국세감면액 추이: 1998~2018년	2
[그림 2] 국세감면율, 명목GDP대비감면비중 추이: 1998~2018년	3
[그림 3] 국세감면액 증감률과 국세수입액 증감률 추이: 2010~2018년	3
[그림 4] 분야별 조세지출 규모 및 총 재정지출 중 조세지출 비중	7
[그림 5] 예산분류기준별 현황: 조세지출 주요 4개 분야 실적 추이('12~'16년)	8
[그림 6] 지원분야별 50개 항목의 감면증가액 합계 분포	15
[그림 7] 주요 세목별 조세지출 비중 추이: 2012~2018년	17
[그림 8] 주요 세목별 감면율 추이: 2012~2018년	18
[그림 9] 주요 감면방법별 감면비중 추이	22
[그림 10] 조세특례제한법상 분류별 감면액 증감 현황: (2018년-2012년) 기준 ...	27
[그림 11] 국세 및 지방세 감면율 추이	56
[그림 12] 감면규모 및 비중 추이	122
[그림 13] 감면액 1억원 초과 비중	122
[그림 14] 수입금액(매출액) 규모별 생산성향상시설 투자세액공제 감면율 ..	126
[그림 15] 산업재해 주요 지표 추이:2001~2015	135
[그림 16] 농가소득 및 농업소득 추이	153
[그림 17] 농업소득률 추이	153

I. 조세지출 운용 현황

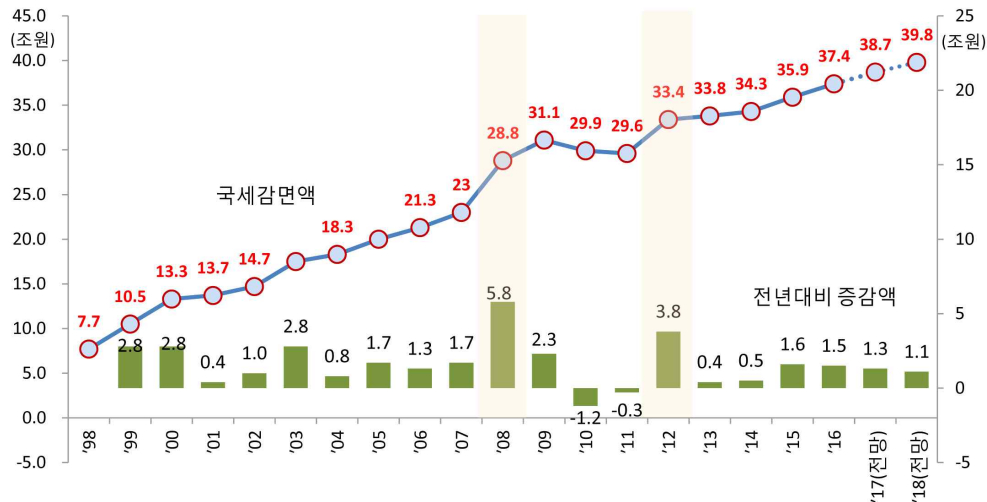
「2018년도 조세지출예산서」에 따르면 국세 감면액 기준으로 우리나라의 조세지출 규모는 2016년 37.4조원으로 2015년 35.9조원 대비 1.5조원 증가한 수준이며, 2017과 2018년은 각각 38.7조원과 39.8조원으로 전망되었다. 다음에서는 조세지출 운용 전반에 대해 국세 감면의 현황을 예산분류별, 항목별, 세목별, 주요 감면방법 등의 세부사항을 중심으로 살펴보았다.

1. 전체 현황

우리나라의 비과세·감면제도 중 조세지출예산서를 통해 관리되는 조세지출 규모는 국세 기준 2016년 37.4조원으로 조세지출 집계가 시작된 1998년 7.7조원 대비 약 4.9배 증가하였다. 2007년 23.0조원이던 국세감면액은 2008년 유가환급금 지원 등 고유가 극복대책에 따른 일시적 감면조치의 확대에 따라 전년 대비 5.8조원 증가한 28.8조원 규모로 급증하였고, 최근 2012년에는 과거 조세지출로 집계하지 않던 농수산물 의제매입세액공제 등 4개 항목의 국세감면액 4.0조원¹⁾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 2016년 37.4조원으로 증가하였다.

1) 정부는「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(추정곤란) 항목을 추가하여 집계하기 시작함

[그림 1] 국세감면액 추이: 1998~2018년



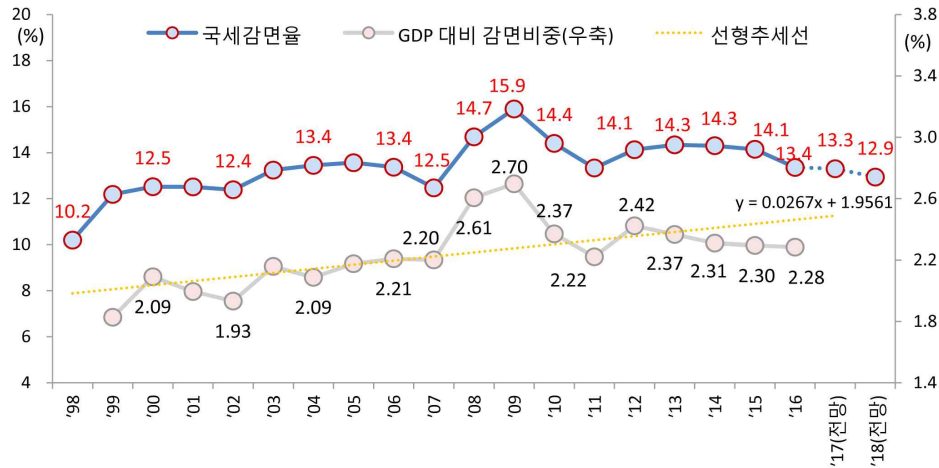
자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

감면 이전의 국세수입 대비 국세감면액 비율을 나타내는 국세감면율²⁾은 2016년 13.4%에서 2017년 13.3%, 2018년 12.9%로 점차 하락할 것으로 전망된다. 2000년 이후 기간별 국세감면을 추이를 보면, 2000~2007년 평균 12.9%에서 2007~2011년 15.2%로 상승한 뒤 2011년 이후 평균 13.9%로 소폭 감소할 것으로 전망된다. 2007~2011년의 경우 경기부양성 조세지원의 확대에 의해 국세감면율이 높은 상승세를 보였고, 이후 하락세를 보이는 것으로 분석된다. 2011년 이후 최근까지 국세감면율은 13% 초반 수준으로 하락해 있으나, 2007년 이전 12% 중·후반대에 대비해 볼 때 여전히 높은 수준으로 볼 수 있다.

명목GDP 대비 국세감면액 비중도 2000년 2.09%에서 2009년 2.70%로 상승한 후 하락세를 보이고 있으나, 2017년 2.28%를 기록할 것으로 전망되며 대체로 2000~2007년 평균 2.1% 대비 높은 수준에 있는 것으로 나타난다. 2000~2018년 명목GDP 대비 국세감면액 비중에 대해 선형추세선을 추정해 보면, 동 지표가 기간 중에 완만하게 양(+)의 증가율을 나타내는 추세를 따라 움직인 것으로 설명된다.

2) 국세감면율(%)={국세감면액/(국세수입+국세감면액)}×100

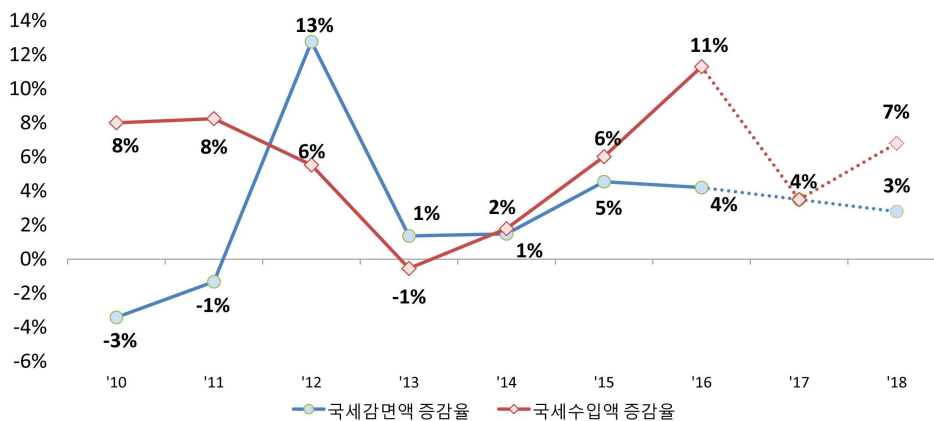
[그림 2] 국세감면율, 명목GDP 대비 감면비중 추이: 1998~2018년



자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도, 한국은행 경제통계시스템; 국회예산정책처 분석

최근 국세감면율의 하락세는 국세감면액 감소 보다는 국세수입 호조의 영향이 작용한 것으로 보인다. 「2018년도 조세지출예산서」에 따르면 국세감면액은 2011년 이후 꾸준히 증가하여 2017~2018년에는 40조원대에 근접하는 것으로 전망되었다. 국세감면율이 감면이전 국세수입액 대비 국세감면액 비중으로 계산되므로, 최근 국세감면율의 감소 추세는 분모의 국세수입액이 국세감면액 보다 빠르게 증가한 결과로 볼 수 있다. 2010년 이후 국세수입액 증가율은 4개 항목의 추가 집계(4.0조원)가 반영된 2012~2013년을 제외하고 국세감면액 증감률을 상회하는 것으로 나타난다.

[그림 3] 국세감면액 증감률과 국세수입액 증감률 추이: 2010~2018년



자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

이에 따라 최근 국세감면액은 증가세를 지속하고 있으나 정부의 조세지출예산서상의 국세감면을 전망치는 실적치를 하회한 것을 볼 수 있다. 국세수입 증가율이 예상보다 저조했던 2013~2014년에는 국세감면액 증가 보다 국세수입액 증가가 작은 규모로 실현되며 국세감면을 실적치가 전망치를 상회하였다. 반면, 국세수입이 예상 대비 높은 증가율을 나타낸 2015~2016년에는 국세감면액 증가 보다 국세수입액 증가가 큰 규모로 실현되며 국세감면을 실적치가 전망치를 하회한 것으로 나타났다.

[표 1] 조세지출예산서상 전망치와 실적치 비교: 2013~2017년 작성기준

(단위: %, %p)

	조세지출예산서	(T-1)기 실적	(T)기 전망	(T+1)기 전망
2013년	2014년도 조세지출예산서	14.1	13.8	13.2
2014년	2015년도 조세지출예산서	14.3	13.2	13.0
	(당해연도 실적치-전년도 전망치)	+0.5	+0.0	—
2015년	2016년도 조세지출예산서	14.3	14.2	13.7
	(당해연도 실적치-전년도 전망치)	+1.1	+1.2	—
2016년	2017년도 조세지출예산서	14.1	13.6	13.3
	(당해연도 실적치-전년도 전망치)	-0.1	-0.1	—
2017년	2018년도 조세지출예산서	13.4	13.3	12.9
	(당해연도 실적치-전년도 전망치)	-0.2	-0.0	—

자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

2. 예산분류기준별 조세지출

조세지출액 규모를 정부의 재정지출 예산과 비교하여 살펴보면, 2018년 기준 조세지출과 재정지출을 합산한 총 재정지출 규모는 468.8조원으로 조세지출 39.8조원(8.49%), 재정지출 429.0조원(91.5%)이다. 2012~2018년 동안 총 재정지출 대비 조세지출 비중은 하락세를 보였는데 2018년 8.5%로 2012년 9.3% 대비 0.8%p 낮아진 수준이다. 이는 동 기간 중 정부의 재정지출 연평균 증가율이 4.0%로 조세지출 증가율 2.5%를 상회하기 때문이다.

[표 2] 조세지출 및 재정지출 추이: 2011~2018년

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^{e)}	2018 ^{e)}	연평균 증가율
조세지출액(A) ¹⁾	33.4	33.8	34.3	35.9	37.4	38.7	39.8	2.5
재정지출액(B) ²⁾	325.4	349.0	355.8	384.7	384.9	410.1	429.0	4.0
총 재정지출(C=A+B)	358.8	382.8	390.1	420.6	422.3	448.8	468.8	3.9
조세지출 비중 (A/C)	9.3%	8.8%	8.8%	8.5%	8.9%	8.6%	8.5%	—

주: 1)재정지출은 총지출 기준으로 2017년은 국회 확정 예산안이고 2018년은 정부 예산안 기준임
자료: 정부, 「조세지출예산서」, “결산보고서”, 각 연도 및 “세입예산안”; 국회예산정책처 분석

2018년 총 재정지출(재정지출+조세지출)을 예산분류 기준으로 살펴보면, 사회복지 분야가 146.0조원(재정지출 135.2조원, 조세지출 10.8조원)으로 총 재정지출의 31.1%를 차지하여 비중이 가장 높았다. 다음으로 일반공공행정 분야가 72.1조원으로 15.4%, 교육 분야 65.6조원으로 14.0%, 산업·중소기업·에너지 분야가 27.3조원으로 5.8% 순으로 비중이 높게 나타났다.

재정지출은 사회복지(31.5%), 일반공공행정(16.2%), 교육(14.9%) 분야의 순으로 비중이 높은 반면, 조세지출은 산업·중소기업 에너지(28.7%), 사회복지(27.1%), 농림수산(12.1%) 분야의 순으로 비중이 높게 나타났다. 특히 조세지출의 경우 산업·중소기업·에너지(11.4조원), 사회복지(10.8조원), 보건(5.4조원), 농림수산(4.8조원) 분야 순으로 그 규모가 크고, 이들 분야의 조세지출액 합계액이 총 32.5조원으로 전체 조세지출액의 81.5%를 차지한다. 2018년 전망치 기준 총 재정지출 대비 조세지출

비중은 산업·중소기업·에너지(41.8%), 보건(33.2%), 국토 및 지역개발(30.9%), 농림수산(19.8%), 환경(9.5%) 순이다. 특히, 이 중 산업·중소기업·에너지와 보건, 국토 및 지역개발 분야는 총 재정지출에서 차지하는 조세지출 비중이 30% 이상으로 높은 것으로 나타난다.

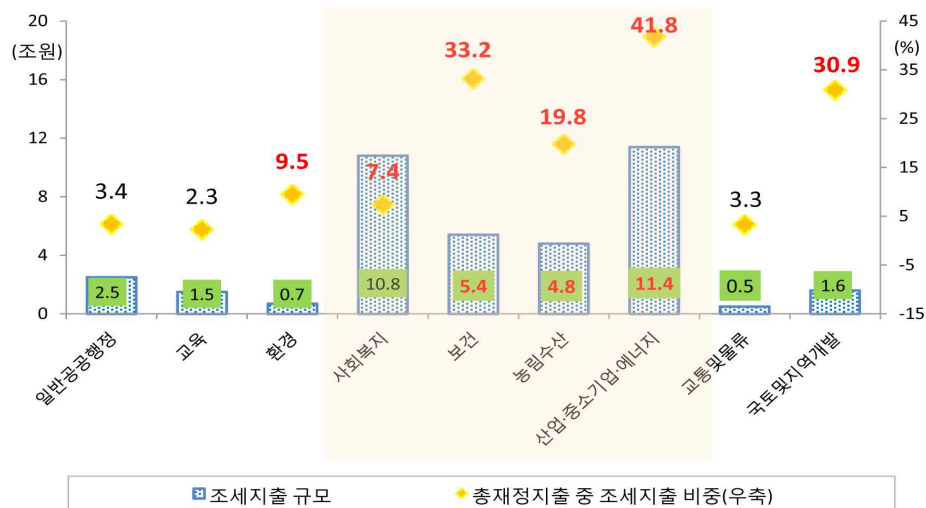
[표 3] 조세지출 및 재정지출 현황: 예산분류별, 2018년 기준

(단위: 조원, %)

구 분	재정지출		조세지출		총 재정지출		조세지출 비중 (B/C)
	(A)	비중	(B)	비중	(C=A+B)	비중	
1 일반공공행정	69.6	16.2	2.5	6.2	72.1	15.4	3.4
2 공공질서 및 안전	18.9	4.4	—	—	18.9	4.0	—
3 외교·통일	4.8	1.1	0.0	—	4.8	1.0	0.0
4 국방	41.8	9.7	0.6	1.5	42.4	9.0	1.4
5 교육	64.1	14.9	1.5	3.8	65.6	14.0	2.3
6 문화 및 관광	6.3	1.5	0.0	0.0	6.3	1.3	0.2
7 환경	6.8	1.6	0.7	1.8	7.5	1.6	9.5
8 사회복지	135.2	31.5	10.8	27.1	146.0	31.1	7.4
9 보건	10.9	2.5	5.4	13.6	16.3	3.5	33.2
10 농림수산	19.6	4.6	4.8	12.1	24.4	5.2	19.8
11 산업·중소기업·에너지	15.9	3.7	11.4	28.7	27.3	5.8	41.8
12 교통 및 물류	14.2	3.3	0.5	1.2	14.7	3.1	3.3
13 통신	7.0	1.6	—	—	7.0	1.5	—
14 국토 및 지역개발	3.5	0.8	1.6	3.9	5.1	1.1	30.9
15 과학기술	7.1	1.7	0.0	0.0	7.1	1.5	0.1
16 예비비	3.0	0.7	—	—	3.0	0.6	—
합계	429.0	100.0	39.8	100.0	468.8	100.0	8.5

주: 재정지출은 2018년 예산안, 조세지출은 2018년 전망치, 비중은 해당하는 지출을 기준으로 한 값임
 자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」 등; 국회예산정책처 분석

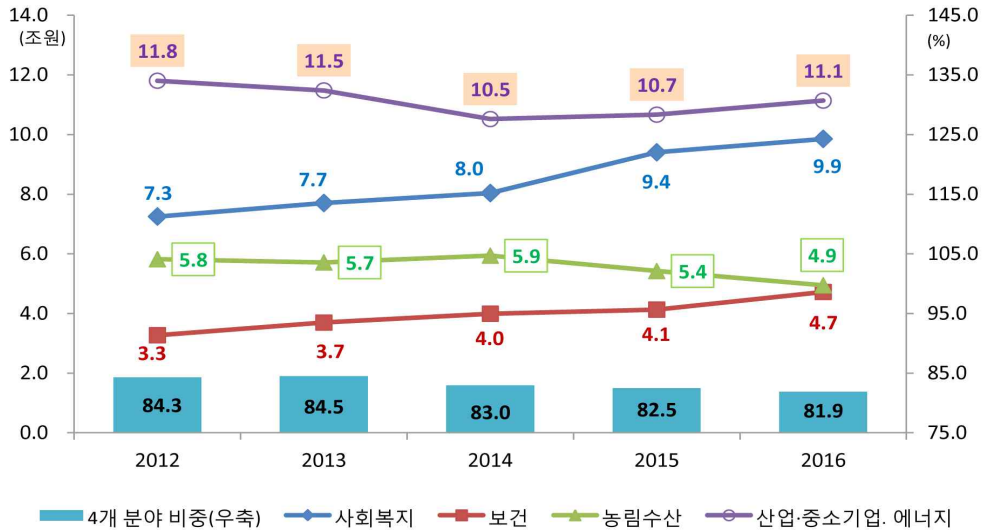
[그림 4] 분야별 조세지출 규모 및 총 재정지출 중 조세지출 비중
: 예산분류 기준, 2018년 전망치



- 주: 1) 음영부분은 조세지출 규모가 큰 예산분야임
 2) ‘국토 및 지역개발’과 ‘환경’ 분야의 경우 다른 분야 대비 조세지출 규모가 크지는 않으나 총 재정지출(재정+조세)에서 차지하는 조세지출 비중이 높은 특징을 보임
 자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」 등; 국회예산정책처 분석

2012~2016년 동안 전체 조세지출 중 주요 4대 분야의 감면실적 추이를 보면, “사회복지” 분야의 감면실적이 2.6조원으로 기간 중 가장 큰 폭으로 증가하였고(12년 7.3조원 → ’16년 9.9조원), 다음으로 “보건” 분야가 1.4조원(12년 3.3조원 → ’16년 4.7조원) 증가한 것으로 나타났다. “산업·중소기업·에너지” 분야는 기간 중 0.7조원 감소(12년 11.8조원 → ’16년 11.1조원)하였는데, 분야의 특성상 감면제도 개정 뿐만 아니라 경제여건의 영향도 작용하여 2012~2014년 경기둔화 기간 중에는 감소세를 나타내었고, 이후 경기회복의 영향으로 소폭의 증가세를 보이고 있다. 농림수산 분야는 감면제도 합리화와 사후관리 강화 등의 영향으로 기간 중 0.9조원 감소(12년 5.8조원 → ’16년 4.9조원)하였다. 특히, 감면비중이 큰 산업·중소기업·에너지 분야의 조세지출 감소의 영향에 따라 주요 4대 분야가 전체 조세지출액에서 차지하는 비중은 2012년 84.3%에서 2016년 81.9%로 2.4%p 하락한 것으로 나타난다.

[그림 5] 예산분류기준별 현황: 조세지출 주요 4개 분야 실적 추이('12~'16년)



자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 등; 국회예산정책처 분석

2016~2018년 동안 4대 조세지출 분야의 전망 추이를 보면, “산업·중소기업·에너지” 분야는 기간 중 3.0조원(16년 11.1조원 → '18년 11.4조원), “사회복지” 분야는 0.9조원(16년 9.9조원 → '18년 10.8조원), “보건” 분야는 2.7조원(16년 4.7조원 → '18년 5.4조원) 각각 증가하고, “농림수산” 분야는 0.1조원 감소(16년 4.9조원 → '18년 4.8조원)할 것으로 전망되었다. 이에 따라 각 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 “산업·중소기업·에너지” 1.0%p(16년 29.7% → '18년 28.7%), “농림수산” 1.1%p(16년 13.2% → '18년 12.1%) 감소하는 반면, “사회복지” 및 “보건”은 각각 0.8%p(16년 26.3% → '18년 27.1%), 1.0%p(16년 12.6% → '18년 13.6%) 증가할 것으로 전망되었다.

이러한 분야별 전망은 경제여건에 따른 납세자의 경제활동 변화나 감면 항목 신규 도입 혹은 기존 제도 정비 등의 영향을 반영하는 것이다. 산업·중소기업·에너지 분야는 연구인력개발비 세액공제 및 투자세액공제 축소의 영향이 작용하고, 사회복지 분야는 ‘청년고용증대세제’ 및 ‘개인종합저축(ISA)에 대한 과세특례’, ‘자녀장려세제’와 같은 신규 제도 도입 및 근로장려금 신청자격 확대³⁾ 등의 영향이 있을 것으로 분석된다.

3) 2016년부터 50세 이상 단독가구가 신청자격 대상에 추가(정부 26만 가구 추가 전망), 2017년부터 40세 이상 단독가구도 신청자격 대상에 추가(정부 24만 가구 추가 전망)

[표 4] 예산분류 기준에 따른 조세지출 추이: 2016~2018년

(단위: 억원, %)

구 분	2016		2017		2018		2016 대비 증감액
		비중		비중		비중	
① 산업·중소기업·에너지	111,376	29.7	113,653	29.4	114,328	28.7	2,952
② 사회복지	98,554	26.3	101,318	26.2	107,724	27.1	9,170
③ 농림수산	49,465	13.2	49,013	12.7	48,316	12.1	-1,149
④ 보건	47,220	12.6	51,564	13.3	54,239	13.6	2,675
상위 4개 분야 소계(①~④)	306,615	81.9	315,548	81.6	324,607	81.5	7,019
그 외 분야 소계	67,821	18.1	71,025	18.4	73,446	18.5	5,955
총 계	374,436	100.0	386,573	100.0	398,053	100.0	23,617

주: 2016년은 실적치, 2017~2018년은 「2018년도 조세지출예산서」상 전망치

자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」, 2017; 국회예산정책처 분석

조세지출이 집중된 사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소·에너지 분야의 세부 조세지출 항목을 살펴보면, 먼저 사회복지 분야의 경우 국민연금보험료 소득공제(2조원), 자녀세액공제(1.4조원), 근로장려금(1.3조원), 연금계좌세액공제(1조원)와 같은 소득세 항목이 다수 포함되어 있다. 반면 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 농·수산물 의제매입세액 공제(2.6조원), 연구인력개발비에 대한 세액공제(2.3조원), 중소기업에 대한 특별세액감면(2.2조원) 등 특정 산업 지원을 위한 세액공제 및 감면 항목이 다수 포함되어 있다.

[표 5] 예산분류별 주요 조세지출 항목 현황: 2018년 전망치 기준

예산분류	주요 항목
사회복지 (10.8조원)	국민연금보험료 소득공제(1조 9,722억원) 자녀세액공제(1조 3,810억원) 근로장려금(1조 3,198억원) 연금계좌세액공제(1조 175억원) 개인기부금세액공제(8,565억원) 법인기부금 손금산입(4,931억원) 경로우대자 추가공제(4,714억원) 무주택자 주택자금 특별공제(3,847억원) 등
보건 (5.4조원)	국민건강보험료 소득공제(3조 94억원) 의료비 세액공제(1조 1,591억원) 국민건강보험료 사용자부담금에 대한 비과세(1조 2,349억원) 등
농림수산 (4.8조원)	농·축·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(1조 5,139억원) 농임어업용 석유류 간접세 면제(1조 1,433억원) 자경농지에 대한 양도소득세 감면(1조 284억원) 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례(6,369억원) 조합법인 등 법인세 과세특례(2,580억원) 등
산업· 중소기업· 에너지 (11.4조원)	면세농산물 등 의제매입세액공제(2조 6,161억원) 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제(2조 2,709억원) 중소기업에 대한 특별세액감면(2조 2,164억원) 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제(1조 7,028억원) 고용창출투자세액공제(4,629억원) 창업중소기업 등에 대한 세액감면(2,400억원) 등

자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 주요 항목별 현황

정부의 조세지출예산서 자료를 분석한 결과, 2009~2018년 중 전체 조세지출 항목에서 2018년 전망치 기준으로 감면액 규모가 큰 상위 20위 항목의 감면액 추이는 아래 표와 같다. 전체 조세지출액은 2009년 33.0조원에서 2018년 39.8조원으로 총 6.8조원 증가할 것으로 전망되는데, 이 중 감면액 규모가 큰 상위 20개 항목의 감면이 2009년 23.6조원에서 2018년 29.9조원으로 6.3조원 증가하여, 기간 중 전체 조세지출 감면액 증가분의 93% 가량을 설명하는 것으로 나타난다. 이들 항목의 감면액이 전체 조세지출액에서 차지하는 비중은 2009년 71.6%에서 2018년 75.0%로 3.4%p 증가할 것으로 전망되었다.

한편, 감면액 규모 상위 20개 조세지출 항목에는 일몰 규정 없이 장기간 유지되는 조세지출 항목이 15개로, 이들 감면액이 2018년 22.5조원으로 전망되어 상위 20개 항목의 조세지출액 29.9조원 대비 73.3%를 차지하는 것으로 분석된다. 대표적으로 ‘연금보험료공제’(18년 2.0조원) 및 ‘자녀세액공제’(15년 제도 도입 후 ’17년 1.4조원), ‘면세농산물 등 의제매입세액공제’(09년 1.4조원→ ’18년 2.6조원) 등은 일몰 없이 운영되는 조세지출 항목으로 조세지출 규모 자체가 크거나 최근 감면 규모가 증가하는 추세를 보이고 있다. 특별히 동 항목들은 일몰이 규정되어 있지 않아 장기간 조세지출이 지속될 수 있는데, 제도 축소 등 정비가 이루어지지 않을 경우 명목가치의 상승 등에 따라 자연적으로 감면 규모가 증가하는 특성을 갖는다.

[표 6] 조세지출 상위 20개 항목 현황: 2009~2018년

(단위: 억원)

조세지출 항목	2009		2012		2018		차이(B-A)	
	(A)	순위		순위	(B)	순위		순위
1. 국민건강보험료 소득공제	21,269	1	19,087	4	30,094	1	8,825	—
2. 면세농산물등 의제매입세액공제	14,010 ¹⁾	7	20,691	3	26,161	2	12,151	5 ↑
3. 연구인력개발비 세액공제	15,535	5	25,567	1	22,709	3	7,174	2 ↑
4. 중소기업 특별세액감면	12,793	9	12,829	8	22,164	4	9,371	5 ↑
5. 연금보험료공제	9,459 ¹⁾	12	n.a.	—	19,722	5	19,722	진입
6. 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 소득공제	18,934	3	11,697	11	19,475	6	541	3 ↓
7. 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	10,036	11	14,405	6	17,028	7	6,992	4 ↑
8. 농·축산·임업용 기자재에 부가가치세 영세율	13,924	8	13,442	7	15,139	8	1,215	—
9. 자녀세액공제	n.a.	—	n.a.	—	13,810	9	13,810	진입
10. 교육비 세액공제	12,299	10	10,736	12	13,252	10	953	—
11. 근로장려금	4,537	22	6,140	19	13,198	11	8,661	11 ↑
12. 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	5,708	19	7,593	17	12,349	12	6,641	7 ↑
13. 의료비 세액공제	6,881	16	5,945	20	11,591	13	4,710	3 ↑
14. 농업용 석유류에 대한 개별소비세 면제 등	15,287	6	15,237	5	11,433	14	-3,854	8 ↓
15. 자경농지에 대한 양도소득 세의 감면	18,779	4	12,569	9	10,284	15	-8,495	11 ↓
16. 연금계좌세액공제	4,664 ¹⁾	21	7,838	16	10,175	16	5,511	5 ↑
17. 법인공장·본사의수도권밖 이전 법인세 감면	1,223	—	2,286	—	9,159	17	7,936	진입
18. 개인기부금 세액공제	7,818	14	8,774	13	8,565	18	8,565	4 ↓
19. 조합 등 예탁금에 대한 이자소득 비과세	n.a.	—	7,943	15	6,369	19	—	진입
20. 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제	5,188	19	6,653	18	5,980	20	792	1 ↓
전체 조세지출액(A)	329,881 ¹⁾		333,809		398,053		62,626	
상위 20개 항목 조세지출액(B)	236,031 ¹⁾		248,791		298,657		68,172	
상위그룹 비중(B/A)	71.6% ¹⁾		74.5%		75.0%		3.4%p	

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

1. 조세지출 항목 중 음영항목은 일몰 규정이 없는 항목임

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

2012~2018년 중 매년 전년대비 감면증가액 기준 상위 20위 항목에 해당되는 조세지출을 모두 정리하면 총 50개 항목으로, 기간 중 평균 감면증가액이 1천억원 이상인 항목이 15개, 상위 20위에 총 6년 중 3회(3년) 이상 상위 20위에 해당된 항목이 20개로 집계된다.

평균 감면증가액 1천억원 이상 15개 항목을 기준으로 살펴보면, “근로·자녀장려” 2개 항목(EITC 총 3회, CTC 총 1회), “개별세법”의 필요경비성 감면 3개 항목(보험료 세액공제 총 5회, 국민건강보험료 사용자부담금 비과세 총 3회, 연금보험료 소득공제 총 6회), “연구개발 및 투자촉진” 3개 항목(R&D세액공제 총 3회, 생산성향상시설투자세액공제 총 3회, 에너지절약시설투자세액공제 총 1회) 등과 함께 “중소기업” 1개 항목(중소기업특별세액감면 총 5회), “지역이전” 1개 항목(법인 공장·본사 수도권밖 이전 법인세 감면 총 3회), “기타” 중 재정금융 1개 항목(신용카드 등 사용금액 소득공제 총 6회) 등이 해당된다.

[표 7] 2012~2018년 상위 20위 조세지출 현황

(단위: 억원, 회)

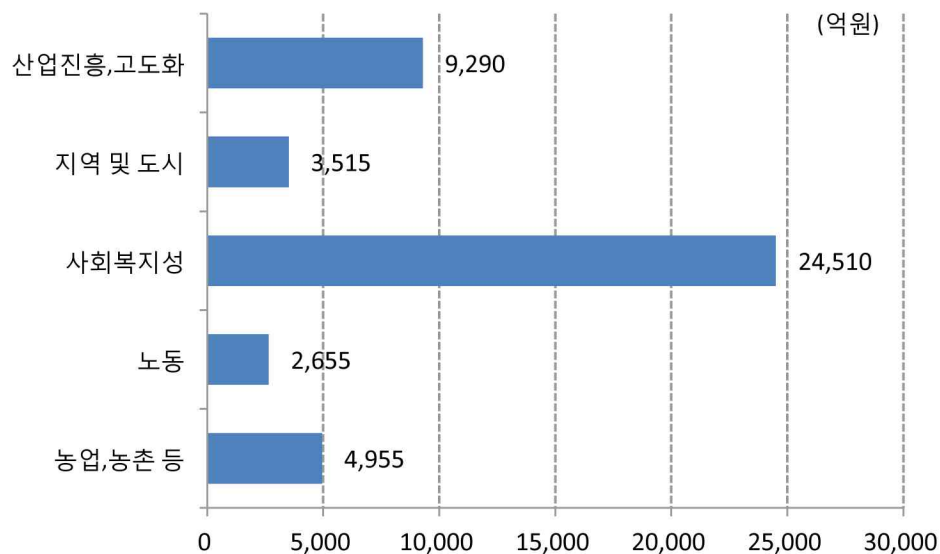
	조세지출 내역	지원분야		감면 증감액		횟수
		조특법상 분류	예산분류	평균	최대	
1	자녀장려금(CTC) 지급	근로·자녀장려	기초생활보장	6,555	6,555	1
2	자녀세액공제	개별세법	보육,가족,여성	4,473	6,916	3
3	방위산업물자 부가가치세 영세율	간접국세	방위력개선	2,653	4,166	2
4	법인 공장·본사 수도권밖 이전 감면	지역균형발전	지역 및 도시	2,574	4,706	3
5	농·축·임업 기자재 부가가치세 영세율	간접국세	농업,농촌	2,562	2,562	1
6	근로장려금(EITC) 지급	근로·자녀장려	기초생활보장	2,500	2,860	3
7	보험료 특별공제 → 세액공제 전환	개별세법	보건의료	2,207	2,570	5
8	중소기업 특별세액감면	중소기업	산업진흥·고도화	1,905	2,553	5
9	연구인력개발비 세액공제	연구개발	산업진흥·고도화	1,856	3,283	3
10	국민건강보험료 사용자부담금 비과세	개별세법	건강보험	1,685	3,457	3
11	농·수산물 등 의제매입세액공제	개별세법	산업진흥·고도화	1,620	1,799	2
12	생산성향상시설 투자 등 세액공제	투자촉진	산업진흥·고도화	1,448	3,086	3
13	연금보험료 소득공제	개별세법	사회복지일반	1,305	1,742	6
14	신용카드 등 사용금액 소득공제	기타	재정금융	1,296	2,181	6
15	에너지절약시설 투자세액공제	투자촉진	에너지·자원개발	1,006	1,006	1
16	법인기부금의 손금산입	개별세법	사회복지일반	953	1,350	2
17	제주도여행객 면세점 간접세 등 특례	간접국세	지역 및 도시	941	1,356	2

	조세지출 내역	지원분야		감면 증감액		횟수
		조특법상 분류	예산분류	평균	최대	
18	의료비 특별공제 → 세액공제 전환	개별세법	보건의료	941	1,739	6
19	연금저축 소득공제→세액공제 전환	개별세법	사회복지일반	913	1,160	2
20	교육비 특별공제 세액공제 전환	개별세법	교육일반	848	1,407	3
21	중소기업 취업 청년 소득세 감면	고용지원	노동	790	1,379	5
22	해저광물자원개발 과세특례	기타	에너지·자원개발	780	780	1
23	개인기부금 특별공제-세액공제 전환	개별세법	사회복지일반	745	1,515	4
24	조합법인 법인세 과세특례	공익사업지원	농업,농촌	744	744	1
25	농·임·어업용 석유류 간접세 면제	간접국세	농업,농촌 등	706	706	1
26	신용카드 등 사용 부가가치세 세액공제	개별세법	산업진흥·고도화	672	1,588	5
27	조합 등 출자·예탁금 과세특례	저축지원	농업,농촌 등	563	992	3
28	성실신고 확인비용 세액공제	기타	금융	516	516	1
29	해외자원개발투자 과세특례	경과규정	에너지·자원개발	470	595	2
30	도시철도 건설용역 부가가치세 영세율	간접국세	도시철도	468	468	1
31	무주택근로자 주택자금 특별공제	개별세법	노동	450	581	3
32	국외 근로급여 비과세	개별세법	노동	446	446	1
33	청년고용증대세제	고용지원	노동	436	558	3
34	월세 세액공제	국민생활안정	주택	415	415	1
35	연구인력개발 설비투자 세액공제	연구개발	산업진흥·고도화	412	412	1
36	환경보전시설투자 세액공제	투자촉진	환경일반	364	364	1
37	경로우대자 추가 공제	개별세법	노인,청소년	337	372	4
38	소기업·소상공인 공제부금 소득공제	저축지원	산업진흥·고도화	328	465	5
39	신축주택등 취득자 양도소득세 과세특례	경과규정	주택	304	304	1
40	장애인 한자수송 영업용 승용차 개세 면제	개별세법	사회복지일반	303	303	1
41	중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제	고용지원	노동	301	301	1
42	창업중소기업 등 세액감면	중소기업	산업진흥·고도화	278	328	2
43	재활용폐자원 등 부가세 매입세액공제	간접국세	폐기물	273	273	1
44	노인·장애인등생계형저축이자 배당 비과세	저축지원	사회복지일반	264	298	2
45	항공기, 반도체 제조수리물품 관세 감면	개별세법	산업진흥·고도화	255	255	1
46	장애인용 보장구 등부가세 영세율	간접국세	취약계층지원	247	247	1
47	장애인 추가공제	개별세법	취약계층지원	233	248	2
48	우리사주조합원 등 과세특례	저축지원	노동	233	233	1
49	농협중앙회 분할 과세특례	농협 구조개편	농업,농촌	191	191	1
50	자경농지·축사용지 양도소득세 감면	지역균형발전	농업,농촌	189	89	1

자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

2012~2018년 중 상위 20개 항목을 예산분류 기준으로 지원분야를 분석하면, 기초생활보장이나 사회복지 일반, 보험료 등 필요경비성 항목 등을 묶은 “사회복지성” 분야가 기간 중 평균 감면증감액의 합계액이 총 4,510억원으로 조세지출 전체 증가에 미친 영향이 가장 큰 것으로 나타나고, 다음으로 “산업진흥·고도화”(총 9,290억원), , “농업·농촌 등”(총 4,955억원), “지역 및 도시”(총 3,515억원), “노동”(총 2,655억원)의 순서로 나타난다.

[그림 6] 지원분야별 50개 항목의 감면증가액 합계 분포
: 2012~2018년, 예산분류 기준



주: '사회복지성'은 예산분류상 취약계층지원, 건강보험, 사회복지일반, 노인, 청소년, 보건,의료, 교육,가족,여성, 기초생활보장에 해당하는 항목을 합하였음
자료: 정부,「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

4. 세목별 현황

정부의 조세지출예산서에 따르면 전체 조세지출액은 2012년 33.4조원에서 2016년 37.5조원으로 4.1조원 증가한 후에 2018년 39.8조원으로 총 6.4조원 증가하는 것으로 전망된다. 이러한 조세지출 증가요인에 대해 세목별로 분석해 보면, 기간 중 소득세(15.3조원 → 22.6조원, 7.3조원) 및 부가가치세(7.3조원 → 8.1조원, 0.8조원) 증가에 주로 기인하는 것으로 나타난다. 반면 법인세(8.5조원 → 6.9조원, -1.6조원) 및 기타 세목(2.3조원 → 2.2조원, -0.1조원)은 동 기간 중 감소세를 기록하는 것으로 전망되었다.

세목별 조세지출액 규모와 증가율을 2012~2018년 기간에 대해 살펴보면, 우선 소득세 부문 조세지출 규모는 2012년 15.3조원에서 꾸준히 증가하여 2018년에는 22.6조원에 달할 것으로 전망되었고, 동 기간 동안 연평균 증가율은 5.7%로 다른 세목 대비 높은 수준으로 나타난다. 이는 근로장려세제 적용 대상 확대⁴⁾ 및 2015년 신설된 ‘자녀세액공제·자녀장려금’ 제도 도입의 영향 등이 반영되었기 때문이다. 반면 법인세 조세지출액의 경우 경기둔화에 따른 관련 경제활동 감소 및 ‘고용창출 투자세액공제’ 등 감면 축소⁵⁾ 등의 영향으로 2012년 8.5조원에서 2018년에는 6.9조원 규모로 감소할 것으로 전망되며, 2012~2018년 연평균 증가율 -2.9%를 기록할 것으로 전망되었다. 부가가치세의 경우 물가상승 등의 영향으로 ‘농·수산물 의제매입세액 공제’ 및 ‘방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율’ 등의 감면액이 꾸준히 증가⁶⁾함에 따라 동 기간 연평균 증가율이 1.5%로 소득세 다음으로 높은 증가율을 보였고, 감면 규모에 있어서도 2014년 7.7조원을 기점으로 법인세 감면 규모를 추월하여 2018년에는 8.1조원 규모로 전망되었다.

4) 2013년 60세 이상 단독가구 추가(+14만 가구), 2014년 부양자녀별 차등지원에서 가구유형별 차등지원 전환(+7만 가구), 2016년 50대 단독가구 추가(행정부 26만 가구 추산), 2017년 40대 단독가구 추가(행정부 24만 가구 추산) 등 거의 매년 적용대상 확대

5) 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

6) ‘농·수산물 의제매입세액 공제’의 경우 2012년 2.0조원 규모에서 2017년 2.5조원으로 증가, ‘방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율 적용’의 경우 2012년 2,192억원에서 2017년 4,141억원으로 증가할 것으로 전망

[표 8] 주요 세목별 조세지출 규모 추이: 2012~2018년

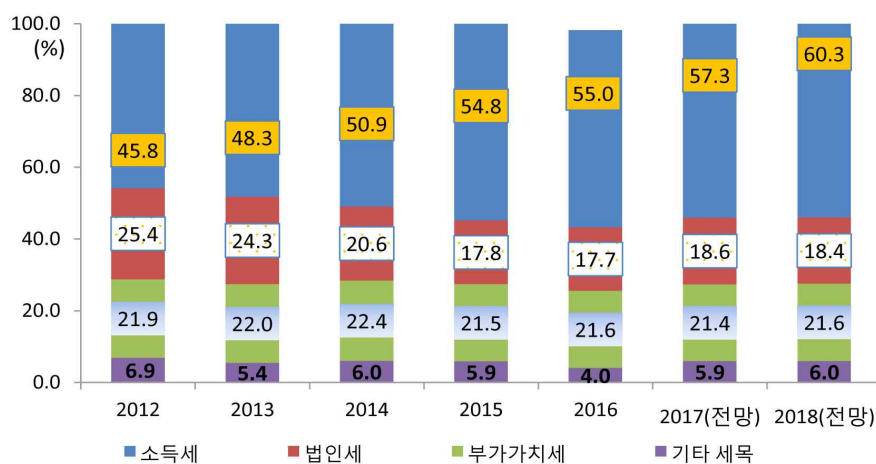
(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (전망)	2018 (전망)	연평균 증가율
직접세	23.9	24.7	24.7	26.5	27.4	28.6	29.7	3.2
- 소득세	15.3	16.3	17.5	19.7	20.6	21.5	22.6	5.7
- 법인세	8.5	8.2	7.1	6.4	6.6	7.0	6.9	-2.9
간접세	7.3	7.4	7.7	7.7	8.1	8.0	8.1	1.5
- 부가가치세	7.3	7.4	7.7	7.7	8.1	8.0	8.1	-0.6
기타 세목	2.3	1.8	2.1	2.1	2.2	2.2	2.2	-0.6
합 계	33.4	33.7	34.3	35.9	37.5	38.7	39.8	2.5

주: “기타 세목”에는 상속·증여세, 개별소비세, 교육세, 교통·환경·에너지세, 관세 등 포함
자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

2012~2018년 중 세목별 감면비중 추이를 보면, 소득세 비중은 2012년 45.8%에서 상승세를 지속하여 2018년 60.3%로 높아질 전망이다. 법인세 비중은 2012년 25.4%에서 2016년 17.7%로 감소세를 나타냈으나 이후 소폭 상승해 18%대를 보일 것으로 전망되었다. 부가가치세 감면비중은 기간 중 21~22%대 움직임으로, 2018년 21.6%를 기록할 전망이다. 기타세목 감면비중은 2012년 6.9%에서 2016년 4.0%로 하락했으나 이후 상승하여 2018년 6.0%를 기록할 것으로 전망되었다.

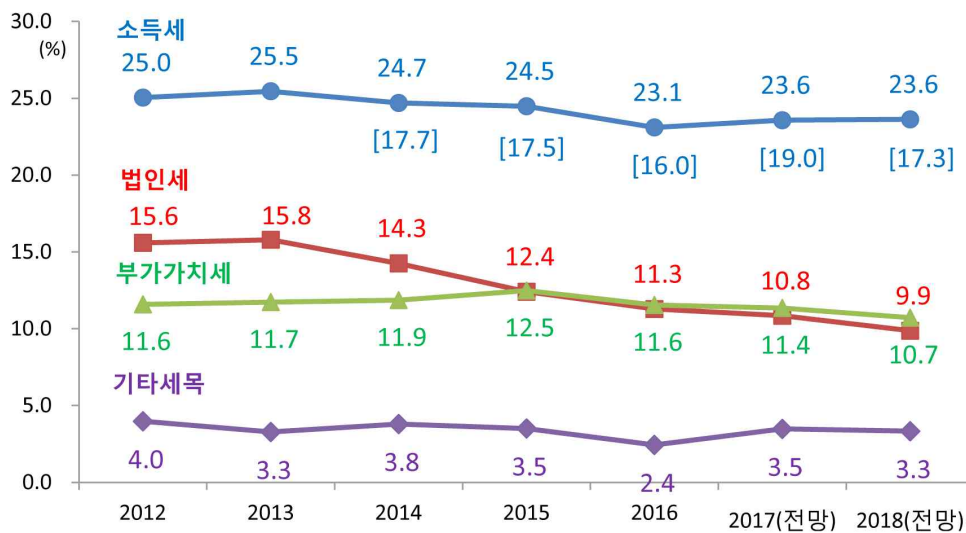
[그림 7] 주요 세목별 조세지출 비중 추이: 2012~2018년



자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

2012~2018년 중 세목별 감면율 추이를 살펴보면, 소득세는 2012년 25.0%에서 2016년 23.1%로 1.9%p 하락하였으나 이후 소폭 상승해 2018년 23.6%를 기록할 전망이다. 단, 소득세 조세지출 항목에는 경로우대자 추가공제나 자녀세액공제 등 감면규모가 큰 필요경비성 항목이 다수 포함되어 있어, 「2018년도 조세지출예산서」에서 정부가 이러한 항목으로 분류하고 있는 총 8개의 ‘구조적 지출 항목’을 제외하여 소득세 감면율을 구하면, 2014년 17.7%에서 2016년 16.0%로 낮아진 후 2018년 17.3%를 기록할 것으로 전망된다. 법인세 감면율은 2012년 15.6%에서 하락세를 지속하여 2018년 9.9%로 낮아지며, 2015년부터는 부가가치세 감면율과 역전되어 이를 하회하는 것으로 분석된다. 부가가치세 감면율은 2012년 11.6%에서 2015년 12.5%로 상승했으나 이후 하락세를 지속해 2018년에는 법인세 감면율 대비 소폭 높은 10.7%를 기록할 전망이다. 기타세목 감면율은 2012년 4.0%에서 2016년 2.4%로 하락했으나 이후 소폭 상승해 3%대로 높아질 전망이다.

[그림 8] 주요 세목별 감면율 추이: 2012~2018년



주: 1. 세목별 감면율(%) = {(세목별 감면액)/(세목별 수입액+세목별 감면액)} × 100

2. []은 「2018년도 조세지출예산서」의 ‘구조적 지출항목’을 반영하여 조정된 감면율값임

자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도, “2018년 국세 세입예산안”; 국회예산정책처 분석

7) 정부, 「2018년도 조세지출예산서」의 부록(p.22) 참조

5. 근거법에 따른 분류

조세감면은 감면의 근거가 되는 법률을 기준으로 「조세특례제한법」상 조세지출 뿐만 아니라 「소득세법」 등 개별세법에 의한 조세지출, 일몰도래 등으로 인해 이미 폐지되었으나 경과조치에 따라 시행되고 있는 조세지출로 구분할 수 있다. 「2018년도 조세지출예산서」를 기준으로 근거법에 따라 조세지출 현황을 살펴보면 「조세특례제한법」상 조세감면의 조세지출액이 전체 감면액의 절반 이상을 차지하고, 개별세법에 따른 감면액 또한 절반에 근접한 것으로 나타났다.

「조세특례제한법」에 따른 조세지출액은 2016년 19.5조원에서 2017년 19.9조원, 2018년 20.3조원으로 꾸준히 증가하였으나, 전체 조세지출액에서 차지하는 비중은 2016년 52.2%에서 2018년 50.9%로 감소 추세를 나타내는 것으로 전망되었다. 「소득세법」 등 개별세법에 의한 조세감면의 경우, 2016년 17.5조원에서 2018년 19.2조원으로 증가할 것으로 예상되며, 기간 중 비중은 46.7%에서 48.2%로 소폭 상승할 것으로 전망되었다. 이는 대체로 일몰규정이 있는 조세특례제한법상의 조세감면은 일몰이 도래하며 자체 및 외부 평가 등을 통해 조세지출이 일정 부분 정비되지만, 개별세법상 운용되는 조세감면은 일몰규정이 없는 경우가 많아 평가에서 제외될 가능성이 크고, 2014년 소득세 소득공제 항목의 세액공제 전환 이후 제도의 기본적인 구조가 유지되는 경우가 많은데 건강보험료와 연금보험료 소득공제 등 가입자 확대 및 기여율 인상 등 제도적 변화가 수반된 필요경비성 공제 항목의 감면실적 증가 등에 따른 것으로 분석된다.

개별세법상 조세지출이 필요경비성 항목 비중이 높음을 감안해 볼 때, 근거법에 따른 조세지출 비중의 이러한 추세적 움직임은, 최근 조세지출의 운영이 정책적 유인 의 측면 보다는 자격요건을 갖추면 세제지원이 이루어지는 보조금 성격이 강해지고 있음을 시사한다.

[표 9] 근거법률에 따른 조세지출 현황: 2012~2018년

(단위: 개, 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (전망)	2018 (전망)
조세특례제한법	18.9 (56.7)	18.4 (54.5)	18.6 (54.2)	19.4 (54.0)	19.5 (52.2)	19.9 (51.6)	20.3 (50.9)
개별세법	14.0 (42.0)	15.0 (44.4)	15.2 (44.2)	16.0 (44.6)	17.5 (46.7)	18.3 (47.4)	19.2 (48.2)
경과규정	0.4 (1.3)	0.4 (1.1)	0.6 (1.6)	0.5 (1.4)	0.4 (1.1)	0.4 (1.0)	0.4 (0.9)
총 조세지출	33.4 (100.0)	33.7 (100.0)	34.3 (100.0)	35.9 (100.0)	37.4 (100.0)	38.7 (100.0)	39.8 (100.0)

주: 「2018년도 조세지출예산서」 기준으로 2016년은 실적치, 2017~2018년은 전망치임
 자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 분석

6. 감면방법별 조세지출 현황

「2018년도 조세지출예산서」에 따르면 비과세, 소득공제 등 직접감면에 의한 조세지출액은 2016년 총 37.3조원으로 전체 조세지출액 37.4조원 대비 99.7%를 차지하였다. 동 조세지출은 2017년 38.6조원, 2018년 39.7조원으로 증가하며 전체 조세지출액 대비 감면비중이 99.7%에서 99.8%로 소폭 상승할 것으로 전망되었다. 직접감면 중 비과세와 소득공제, 세액공제 등 주요 5개 감면방법에 따른 조세지출액은 2016년 34.1조원으로 전체 조세지출액에서 차지하는 비중이 91.1%를 기록하였고, 2018년에 36.4조원으로 91.4%로 증가할 것으로 전망되었다.

매년 정부가 발표한 조세지출예산서를 기준으로 2012~2018년 동안 조세지출의 감면방법별 추이를 살펴보면, 직접감면 방법에 의한 조세지출은 2012년 33.2조원(99.4%)에서 확대되어 2018년 39.7조원(99.8%)으로 전망되었다. 직접감면 중 비과세는 2012~2018년 중 0.2조원~0.3조원 규모로 나타난다.

기타 감면 중 근로장려세제 및 자녀장려세제의 도입 및 적용 확대 등에 따른 감면액 증가(연평균 증가율 31.6%)가 매우 높게 진행되며, 동 감면이 포함되는 기타 감면⁸⁾의 조세지출은 2012년 11.1조원에서 2018년 12.3조원으로 확대될 것으로 전망되었다. 다만, 기타 감면의 비중은 2012년 33.2%에서 2018년 30.8%로 하락하는 것으로

8) 근로·자녀장려세제 및 부가가치세 영세율·면제 등 다른 감면 유형에 속하지 않는 방식

전망되었는데, 이는 기타감면에 해당하는 재활용폐자원 등 의제매입세액공제를 합리화('13~'14년), 외국인 관광객 호텔숙박료 부가가치세 환급, 임상시험용 의약품 관세감면('15년) 등 소비세와 관세 등 감면 정비의 영향인 것으로 분석된다.

직접감면 중 소득공제 방식에 의한 조세지출은 2014년 소득세 부문의 소득공제를 세액공제로 전환함에 따라 2012년 9.3조원에서 2018년 7.6조원으로 1.7조원 감소하는 반면, 세액공제 방식은 기간 중 5.6조원에서 11.0조원으로 5.4조원 증가하는 것으로 나타난다.

[표 10] 주요 감면방법별 조세지출 규모 추이: 2015~2018년

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (전망)	2018 (전망)	연평균 증가율 ¹⁾
A. 직접감면	33.2 (99.4)	33.7 (99.7)	34.1 (99.4)	35.8 (99.7)	37.3 (99.7)	38.6 (99.7)	39.7 (99.8)	4.6
1. 비과세	0.2 (0.6)	0.3 (0.9)	0.3 (0.9)	0.2 (0.6)	0.3 (0.8)	0.3 (0.8)	0.3 (0.8)	10.7
2. 소득공제	9.3 (27.8)	10.2 (30.2)	11.0 (31.9)	6.2 (17.0)	6.7 (18.0)	7.2 (18.6)	7.6 (19.2)	5.2
3. 세액공제	5.6 (16.8)	5.5 (16.3)	4.9 (14.4)	10.6 (29.5)	10.8 (28.9)	10.8 (27.9)	11.0 (27.7)	0.9
4. 세액감면	4.1 (12.3)	3.8 (11.2)	3.9 (11.4)	4.1 (11.4)	4.5 (12.1)	5.3 (13.7)	5.5 (13.7)	7.6
5. 기타 감면	11.1 (33.2)	10.8 (32.0)	11.0 (32.1)	11.9 (33.2)	12.1 (32.3)	12.0 (31.2)	12.3 (30.8)	2.6
근로자녀장려세제	0.6	0.6	0.8	1.7	1.6	1.6	1.8	31.6
감면방법(1~5) 소계	30.3 (90.7)	30.6 (90.5)	30.8 (89.8)	32.8 (91.4)	34.1 (91.1)	35.3 (91.2)	36.4 (91.4)	4.9
B. 간접감면 (준비금 등)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.2 (0.6)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	—
전체 조세지출금액 (A+B)	33.4 (100.0)	33.8 (100.0)	34.3 (100.0)	35.9 (100.0)	37.4 (100.0)	38.7 (100.0)	39.8 (100.0)	4.5

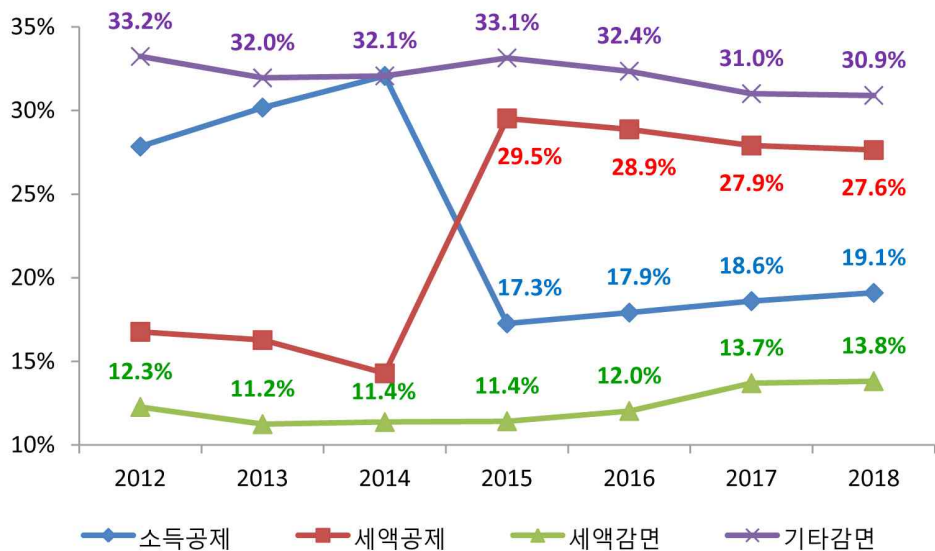
주: 1. ()는 전체 조세지출금액 대비 감면방법별 조세지출금액의 비중값임

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

자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 정리

2012~2018년 중 감면방법별 비중 추이를 살펴보면 소득공제와 세액감면의 비중은 상승세를 보인 반면, 세액공제와 기타감면의 비중은 감소세를 보이는 것으로 나타난다. 특별히 소득공제와 세액공제 비중의 경우 2013년 소득세 부문 일부 소득 공제 항목의 세액공제 항목으로의 세법개정이 이루어짐에 따라 2015년에 두 공제 방법의 감면비중이 역전되고, 이후 소득공제의 상승추세와 세액공제의 하락추세가 다시 이어지는 모습이다. 이러한 감면방법별 비중의 추세적 움직임은, 소득공제나 세액감면과 같이 일정 요건을 갖추면 과세대상에서 제외되거나 세부담 정도를 경감시킬 수 있는 조세지출 항목의 비중이 커진 반면, 특정한 경제행위에 대한 유인 (incentive)으로서 추가적인 경제효과 발생을 목적으로 하는 점에서 정책수단의 성격이 보다 강한 세액공제의 비중은 작아지고 있음을 보여준다. 이외 근로·자녀 장려세제와 함께 부가가치세 영세율 및 면세, 개별소비세 등 면세와 관세 감면을 포함하는 기타 감면의 경우 2015년 이후 소폭 감소하고 있으나 전체 조세지출에서 차지하는 비중이 30%대로 여전히 높은 수준이다.

[그림 9] 주요 감면방법별 감면비중 추이



주: 소득공제와 세액공제의 경우 2013년 세법개정에 따른 소득세 부문 소득공제의 세액공제 전환의 영향이 반영되며 2015년 전후로 시계열 움직임이 단절됨
 자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

7. 일몰연도별 현황

「2018년도 조세지출예산서」 기준으로 전체 조세지출 항목은 총 278개이며, 이에 따른 조세감면액 규모는 2016년 실적기준 37.4조원으로 전망된다. 전체 조세지출 항목 중 경과규정 45개(0.4조원)를 제외한 233개 항목(37.0조원)을 대상으로 일몰이 2017.12.31.인 항목은 50개(5.7조원)로 전체 감면 항목수의 21.5%를 차지하였고, 일몰 규정이 없는 항목은 82개(24.6조원)로 전체 감면 항목수의 35.2%를 차지하는 것으로 나타난다.

일몰이 규정된 항목의 경우 총 151개 항목에 대해 12.4조원 규모의 조세지출 일몰이 도래할 예정이다. 연도별로는 2017년 50개, 2018년 84개, 2019년 16개, 2020년 이후 1개 등으로 일몰도래 항목은 2018년에 집중된 구조를 보인다. 감면액 규모로는 2016년 실적기준 2017년 5.7조원, 2018년 6.2조원 규모의 조세지출이 각각 일몰 도래할 예정이다. 2017년 일몰도래 조세지출은 전체 조세지출 항목수 233개 대비 21.5%, 전체 조세지출액 37.0조원 대비 15.4%이고, 일몰규정이 있는 항목수 151개 대비 33.1%, 이들 조세지출액 12.4조원 대비 46.0%에 해당된다.

반면 일몰이 규정되지 않은 조세지출 항목은 총 82개 항목, 24.6조원 규모로 이는 전체 감면 항목 수 대비 35.0%, 전체 감면액 대비 66.5%에 해당한다. 일몰이 규정된 항목과 일몰 규정 없이 운영되는 항목의 항목당 평균 감면액은 일몰 규정 없는 항목이 3,000억원으로 일몰이 규정된 항목 822억의 3.7배 규모이다.

[표 11] 현재 운용되는 조세지출제도의 일몰연도별 현황

	일몰규정 있는 항목(A)			일몰규정 없는 항목(B)	운용항목 (A+B)
	(소계)	2017년	2018년 이후		
항목수	151	50	101	82	233
(전체 대비)	(64.8%)	(21.5%)	(43.3%)	(35.2%)	(100.0%)
[일몰규정항목 대비]	[100.0%]	[33.1%]	[66.9%]		
조세지출액	124,094	57,043	67,051	246,010	370,104
(전체 대비)	(33.5%)	(15.4%)	(18.1%)	(66.5%)	(100.0%)
[일몰규정항목 대비]	[100.0%]	[46.0%]	[54.0%]		
항목당 평균감면액	822	1,141	664	3,000	1,347

주: 1. 2016년 조세지출액(374,436억원)에서 45개 경과규정 항목의 감면액(4,332억원) 제외

2. 감면액은 2016년 실적치 기준이며, 실적이 없거나 추정근관 항목의 감면액은 '0'으로 처리

3. ()는 전체 조세지출 대비 비중값, []는 일몰규정 있는 항목 대비 비중값임

자료: 정부 조세지출예산서 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

8. 조세특례제한법상 분류별 현황

2016년 실적 기준으로 조세특례제한법상 분류 중 주택안정, 취약계층 지원, 사회복지 등 “국민생활안정” 분야의 감면액이 총 11.9조원으로 전체 조세지출액 37.4조원 중 31.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 부가가치세 면제 등 “간접국세”가 9.0조원으로 24.0%, “연구개발”이 2.5조원으로 6.7%, “중소기업”이 2.2조원으로 6.0%, “지역균형발전”이 2.0조원으로 5.4%를 차지하는 등으로 나타난다. “공익사업지원”과 “고용지원”의 감면액은 각각 0.5조원, 0.4조원을 기록하였다.

2012~2016년 중 증감액 기준으로 보면, “국민생활안정”과 “근로장려”, “중소기업” 등 분야의 조세지출액이 증가하며 전체 조세지출에서 차지하는 감면비중이 상승한 반면, “투자촉진”과 “연구개발”, “저축지원” 등 분야는 조세지출액이 감소하며 감면비중이 하락하였다. “국민생활안정”은 기간 중 총 2.7조원 증가해 감면비중이 4.1%p 높아졌고, 다음으로 “근로장려”와 “중소기업”이 각각 1.0조원, 0.7조원 증가하여 감면비중이 2.5%p와 1.3%p씩 상승하였다. “투자촉진”은 총 0.9조원 감소해 감면비중이 3.2%p 하락하였고, “연구개발”과 “저축지원”은 각각 0.7조원, 0.3조원 감소하여 감면비중이 2.8%p와 1.4%p씩 하락하였다. 이외 “간접국세”와 “지역균형발전”은 기간 중 각각 0.5조원, 0.1조원 증가하였으나 감면비중은 1.4%p와 0.4%p씩 하락하였고, “고용지원”은 0.3조원 증가하며 감면비중이 0.7%p 상승하였다.

2012~2016년 중 감면순위 변동을 보면, 상위 1~3위인 “국민생활안정”과 “간접국세”, “연구개발”은 기간 중 순위 변동이 없었으나, “중소기업”과 “근로장려”가 각각 7위에서 4위로, 10위에서 7위로 3순위씩 상승하였고, 반면에 “투자촉진”과 “저축지원”은 각각 4위에서 6위로, 6위에서 8위로 2순위씩 하락한 것으로 나타난다. 이외 기간 중 총 0.5조원 증가한 “간접국세”와 총 0.7조원 감소한 “연구개발”의 경우 증감액 변동분이 해당 분야 감면액에서 차지하는 비중이 크지 않음에 따라 기간 중 순위는 각각 2위와 3위를 유지하였다. “공익사업지원”은 기간 중 감면액이 0.2조원 감소하며 감면비중이 0.7%p 하락하였고, “고용지원”은 0.3조원 증가하였으나 감면규모 자체가 크지 않아 11위 순위는 유지되었다.

[표 12] 조세특례제한법상 분류별 감면 추이: 2012~2016년

(단위: 조원, %, %p)

지원분야	2012	2013	2014	2015	2016	'16 - '12
1 국민생활안정 (비중)	9.2 (27.6)	10.0 (29.6)	10.4 (30.0)	11.1 (31.0)	11.9 (31.8)	2.7 (4.1)
2 간접국세 (비중)	8.5 (25.4)	8.3 (24.4)	8.8 (25.2)	8.7 (24.2)	9.0 (24.0)	0.5 (-1.4)
3 연구개발 (비중)	3.2 (9.4)	3.5 (10.3)	3.3 (9.5)	3.3 (9.1)	2.5 (6.7)	-0.7 (-2.8)
4 중소기업 (비중)	1.6 (4.7)	1.5 (4.5)	1.7 (4.7)	1.9 (5.3)	2.2 (6.0)	0.7 (1.3)
5 지역균형발전 (비중)	1.9 (5.8)	1.8 (5.4)	1.9 (5.3)	1.8 (5.1)	2.0 (5.4)	0.1 (-0.4)
6 투자촉진 (비중)	2.5 (7.5)	2.2 (6.5)	1.5 (4.3)	1.3 (3.6)	1.6 (4.4)	-0.9 (-3.2)
7 근로장려 (비중)	0.6 (1.8)	0.6 (1.7)	0.8 (2.2)	1.7 (4.8)	1.6 (4.3)	1.0 (2.5)
8 저축지원 (비중)	1.8 (5.5)	1.9 (5.5)	1.9 (5.4)	1.7 (4.8)	1.5 (4.0)	-0.3 (-1.4)
9 기타직접국세 (비중)	0.9 (2.7)	1.0 (2.9)	1.0 (2.8)	0.9 (2.6)	1.4 (3.7)	0.5 (1.0)
10 공익사업지원 (비중)	0.7 (2.0)	0.6 (1.7)	0.5 (1.5)	0.4 (1.1)	0.5 (1.3)	-0.2 (-0.7)
11 고용지원 (비중)	0.1 (0.3)	0.1 (0.1)	0.2 (0.4)	0.2 (0.6)	0.4 (1.0)	0.3 (0.7)
12 기타 ¹⁾ (비중)	2.4 (7.3)	2.5 (7.3)	2.5 (8.6)	2.8 (7.8)	2.8 (7.6)	0.4 (0.2)
조세지출액	33.4 (100.0)	33.7 (100.0)	34.3 (100.0)	35.9 (100.0)	37.4 (100.0)	4.0 —

주: 1) 조세특례제한법상 “기타”와 “외국인투자”, “기업구조조정” 등 나머지 분야의 합계금액임
자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 정리

조세지출예산서에 따르면 2016~2018년 동안 감면액 증가규모가 가장 큰 분야는 “국민생활안정”(1.3조원), “중소기업”(0.4조원), “지역균형발전” 및 “고용지원”(0.3조원), “연구개발”(0.2조원) 순으로 나타났고, 유일하게 “투자촉진”은 감소(0.6조원)하는 것으로 전망되었다. 이에 따라 2018년에는 “중소기업”이 연구개발을 소폭 상회하며 감면순위가 2016년 4위에서 3위로 1순위 높아지고, “고용지원”도 감면규모가 0.4조원에서 0.6조원으로 증가하며 감면순위가 1순위(11위→10위) 높아지는 것으로 전망되었다. 반면에 “투자촉진”은 감면규모가 1.2조원에서 1.0조원으로 감소하며 감면순위가 3순위(6위→9위) 낮아질 것으로 전망되었다.

2017년 대비 2018년 증감액 전망치를 살펴보면, “국민생활안정”과 “지역균형 발전”이 총 0.7조원 증가해 연간 감면규모 확대가 가장 크고, 다음으로 “중소기업”과 “고용지원”, “연구개발”이 각각 0.5조원, 0.4조원, 0.3조원씩 증가하는 것으로 전망되었다. 반면에 “투자촉진”과 “근로장려”, “저축지원”은 각각 1.2조원, 0.3조원, 0.2조원 감소하는 것으로 전망되었다.

[표 13] 조세특례제한법상 분류별 감면순위, 실적 및 전망: 2016~2018년

(단위: 조원, %)

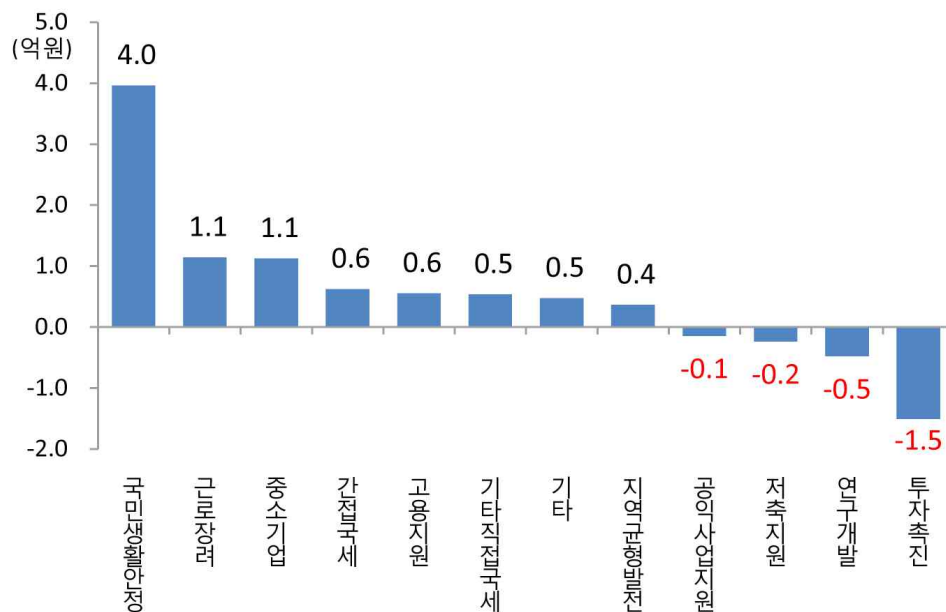
순위 '16년	순위 '18년	지원분야	2016		2017(전망)		2018(전망)	
			감면액	비중	감면액	비중	감면액	비중
1	1(-)	국민생활안정	11.9	31.8	12.5	32.3	13.2[1.3]	33.1
2	2(-)	간접국세	9.0	24.0	9.1	23.4	9.1[0.1]	22.9
4	3(+1)	중소기업	2.2	6.0	2.5	6.4	2.7[0.4]	6.7
3	4(- 1)	연구개발	2.5	6.7	2.7	7.0	2.7[0.2]	6.7
5	5(-)	지역균형발전	2.0	5.4	2.3	6.1	2.3[0.3]	5.8
7	6(+1)	근로장려	1.6	4.3	1.6	4.1	1.8[0.1]	4.4
8	7(+1)	저축지원	1.5	4.0	1.5	3.9	1.6[0.07]	4.0
9	8(+1)	기타직접국세	1.4	3.7	1.4	3.7	1.4[0.06]	3.6
6	9(- 3)	투자촉진	1.6	4.4	1.2	3.2	1.0[- 0.6]	2.5
11	10(+1)	고용지원	0.4	1.0	0.5	1.4	0.6[0.3]	1.6
10	11(- 1)	공익사업지원	0.5	1.3	0.5	1.3	0.5[0.04]	1.3
12		기타	2.8	7.6	2.9	7.4	2.9[0.1]	7.3
총 조세지출			37.4	100.0	38.7	100.0	39.8[2.4]	100.0

주: ()는 2016~2018년 감면순위 변동, []는 2016~2018년 감면액 증가액임

자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 분석

조세특례제한법상 분류를 기준으로 하여 2012~2018년 중 각 지원분야별 조세지출 증감 추이를 분석하면, 국민생활안정이 4.0조원 증가하여 기간 중 감면 증가가 가장 큰 분야이고 다음으로 근로장려 및 중소기업(각 1.1조원), 간접국세 및 고용지원(각 0.6조원), 기타직접국세 및 기타(각 0.5조원), 지역균형발전(0.4조원)으로 순으로 나타난다. 반면에 투자촉진은 기간 중 총 1.5조원 감소하여 감면액 감소폭이 가장 큰 분야이고, 이외 연구개발(-0.5조원), 저축지원(-0.2조원), 공익사업지원(-0.1조원)으로 나타난다.

[그림 10] 조세특례제한법상 분류별 감면액 증감 현황: (2018년 - 2012년) 기준



자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석

Ⅱ. 조세지출예산 평가

1. 조세지출 정비의 세수효과

가. 2017년 일몰도래 조세지출 정비효과

정부는 매년 조세지출예산서에서 ‘조세지출 정비현황’을 발표하고 있다. 동 정비현황에는 각 연도별 일몰이 도래한 항목을 중심으로 당해연도 세법개정안에 따라 신설·폐지·축소된 조세특례 항목 수와 이에 따른 세수효과를 포함해 왔다. 여기에 올해 조세지출예산서에서는 기존 항목 외에 제도가 확대된 항목을 포함시킴으로써 조세지출 정비현황에 대해 보다 포괄적인 정보를 제공하고자 하였다.

정부가 제출한 「2018년도 조세지출예산서」에 따르면 올해 조세지출 정비항목은 신설 1개, 폐지 5개, 조정 19개(축소 6개, 확대 13개)로, 전체 조세지출 항목 수는 4개 감소하게 된다. 신설 및 폐지 항목의 경우 과거 2012~16년 동안의 평균적인 정비현황(신설 8개, 폐지 15개)에 비해 규모가 크지 않은 것으로 보인다. 축소 항목 수 역시 과거 평균(14개)에 미치지 못한다.

조세지출예산서에 따르면 이들 정비항목에 대한 세수효과는 -730억원으로, 조세지출 정비노력에도 불구하고 세수가 감소하는 모습을 보이고 있다. 과거 정부는 조세지출의 정비에 따라 세수가 증가할 것으로 보았으며(2012~16년 평균 9,706억원) 이는 올해 정비효과와 약 1조원 차이가 나는 수준이다. 물론 올해 조세지출예산서 정비효과에는 예년과 달리 새로 집계된 확대 항목의 세수감소분(-5,069억원)이 추가로 반영되어 있어, 올해와 과거 간 정비효과 차이를 직접 비교하기 어려운 측면이 있다. 그러나 올해 추가된 확대 항목을 제외하더라도(이 경우 '17년 4,339억원) 과거 대비 정비효과와의 차이는 약 5천억원 수준에 이를 것으로 보인다.

이는 올해 정비를 통한 세수증가분이 세수감소분을 상쇄하지 못했기 때문으로 평가된다. 위에서 살펴본 바와 같이 2012~16년의 경우 폐지·축소 항목으로부터 발생하는 세수증가분이 신설 항목으로부터의 세수감소분을 상쇄하는 모습을 보였다).

9) 2012~2016년의 경우 확대 항목의 세수감소분이 집계되지 않아 정확한 비교를 하기 어려운 측면이 있음

이와 달리, 올해의 경우 세수증가분(4,339억원)이 세수감소분(-5,069억원)에 미치지 못하였다. 세수증가 요인 중에서도, 과거 2012~16년 평균에 비해 올해 폐지 항목(2,486억원 → 488억원)과 축소 항목(1조 197억원 → 3,851억원)이 모두 감소하는 모습을 보이고 있다.

특히 2014년 이후 조세지출 정비규모가 전반적으로 축소되면서 세수증가 요인 항목에 대한 정비 규모가 축소되는 모습을 확인할 수 있다. 올해 정비에 따른 세수증가분(4,339억원)은 과거 2013년 세수증가분(3.2조원)에 크게 미치지 못하는 수준이다. 2016년 세수증가분(1,403억원)과 비교했을 때 소폭 늘어난 수준으로 볼 수 있지만, 조세지출 정비규모가 축소된 2014년 이래 연도별 세수증가분과 비교할 때 크지 않은 수준임을 알 수 있다.

[표 14] 조세지출 정비안의 세수효과 비교 : 2012~16년 평균 vs. 2017년

		2012~16년 평균(A)		2017년(B)		차이(B - A)	
		개수	세수효과	개수	세수효과	개수	세수효과
① 신설		8	-2,976	1	— (추정곤란)	-7	2,976
② 폐지		15	2,486	5	488	-10	-1,998
조정	③ 축소	14	10,197	6	3,851	-8	-6,346
	④ 확대	— (미집계)	— (미집계)	13	-5,069	13	-5,069
합 계: ①~④		7개 감소	9,706	4개 감소	-730	감소항목 3개 축소	-10,436
[확대조정 제외 시 : ①~③]			[9,706]		[4,339]		[-5,367]

주: 1. 정비현황(개수, 세수효과)은 연도별 조세지출예산서에 포함된 '조세지출 정비현황'에 근거

2. 조세지출예산서 상 세수효과가 '추정곤란'으로 표시된 항목은 세수효과에서 제외

3. 2012~2016년 평균 정비 개수 및 세수효과 수치는 반올림 형식으로 계산

자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도; 국회예산정책처 분석.

[표 15] 조세지출예산서 상 조세지출 정비에 따른 세수효과 : 2012~2017년

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
세수감소분(A)	-2,740	-1,875	-1,930	-7,892	-443	-5,069 ⁽²⁾
세수증가분(B)	17,372	32,108	3,161	9,368	1,403	4,339
전체(B - A)	14,632	30,233	1,231	1,476	960	-730
[확대조정 제외 시]						[4,339]

주: 1. 세수감소분은 신설·확대 항목을, 세수증가분은 폐지·축소 항목을 포함

2. 2017년의 세수감소분은 확대 항목에 기인하며 이는 2017년 조세지출예산서 상 새로이 집계·발표된 항목으로, 이전 연도(신설항목만 포함, 확대항목은 미집계)와 차이가 있음

자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」; 국회예산정책처 작성

정부가 발표한 바와 같이 일몰도래 항목을 중심으로 한 ‘조세지출 정비현황’의 세부 항목은 다음과 같다. 우선 “8년 이상 자영한 어업용 토지에 대한 양도소득세 감면” 항목의 신설이 포함되었다. 폐지 항목 중에서는 “고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례” 종료로 488억원의 세수증가가 예상되며, 그 외에도 “기업 간 주식 등의 교환에 관한 과세특례” 등 4개 항목의 종료가 제안되어 있다.

조정 항목 중 축소 항목은 6개로, “중소기업에 대한 특별세액감면” 축소로 660억원, “생산성향상시설 투자 세액공제” 축소로 3,080억원, “안전설비 투자 등에 대한 세액공제” 축소로 101억원, “개발제한구역 내 토지 등에 대한 양도세 감면” 축소로 10억원의 세수증가가 예상된다.

올해 새로 집계된 확대 항목은 13개로, “근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제” 확대로 -300억원, “고용창출투자세액공제 및 청년고용증대세제”가 통합·재설계된 “고용증대세제”로 -4,740억원, “비정규직의 정규직 전환시 세액공제” 확대로 -25억원, “신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감”으로 -4억원의 세수감소가 예상된다.

[표 16] 2017년 항목별 조세지출 정비현황 : 정부

2017년 조세지출 정비현황				세수효과	
신설(1)	1	8년 이상 자영한 어업용 토지에 대한 양도소득세 감면	조특§69의3	추정곤란	
폐지(5)	1	기업 간 주식 등의 교환에 관한 과세특례	조특§46	—	
	2	고위험고수익투자신탁 등에 대한 과세특례	조특§91의15	추정곤란	
	3	해외주식 투자전용펀드에 대한 과세특례	조특§91의17	—	
	4	임대주택 부동산투자회사의 현물출자자 과세특례	조특§97의6	—	
	5	고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례	조특§104의27	488	
조정 (19)	축소 (6)	1	중소기업에 대한 특별세액감면	조특§7	660
		2	생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제	조특§24	3,080
		3	안전설비 투자 등에 대한 세액공제	조특§25	101
		4	개발제한구역 내 토지 등에 대한 양도세 감면	조특§77의3	10
		5	임산물 중 목재펠릿에 대한 부가가치세 면제	조특§106	추정곤란
		6	문화접대비 손금산입 추가 특례	조특§136③	추정곤란
	확대 등 (13)	7	상생결제 지급금액에 대한 세액공제	조특§7의4	추정곤란
		8	중소기업창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제	조특§16①, 조특령§14	추정곤란
		9	특성화고등학교 등 졸업자를 병역 이행 후 복직시킨 중소기업에 대한 세액공제	조특§29의2	추정곤란
		10	경력단절여성 재고용 중소기업 세액공제	조특§29의3	추정곤란
		11	근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	조특§29의4	- 300
		12	고용창출투자세액공제	→고용증대세제	- 4,740
		13	청년고용증대세제		
		14	비정규직의 정규직 전환시 세액공제	조특§30의2	- 25
		15	법인 본사의 수도권 밖으로 이전시 법인세 등 감면	조특§62, §63의2	추정곤란
		16	축사용지에 대한 양도소득세 감면	조특§69의2	추정곤란
		17	영농자녀가 증여받는 농지등에 대한 증여세 감면	조특§71	추정곤란
		18	조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	조특§72	추정곤란
		19	신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감	조특§118①3	- 4

자료: 정부, 「2018년도 조세지출예산서」, 2017.9.

올해 조세지출예산서에서도 정비에 따른 세수효과 추정에 대한 출처 및 근거가 적시되지 않고 있는 점, 정비항목 중 추정이 곤란한 항목이 다수 존재해 정확한 정비규모의 파악이 어려운 점 등 연례적으로 지적되어 온 사항 등이 개선되지 않은 측면이 있다. 또한 올해부터 일몰도래 항목 중 제도를 확대해 연장한 항목을 반영하였다는 점은 긍정적으로 평가되는 부분이나, 여전히 일몰이 도래하지 않은 항목 중 축소·확대된 항목들의 세수효과를 포함하고 있지 않다는 점 등은 개선이 필요한 부분인 것으로 보인다.

나. 일몰 미도래 조세지출 포함 정비효과

이 절에서는 정부가 조세지출로 관리¹⁰⁾하고 있는 항목 중 「2018년도 조세지출예산서」 상 정비현황에는 포함되지 않았으나 2017년 세법개정안에 따라 세수의 증감이 야기되는 항목을 포함하여 조세지출의 정비효과를 재추계 하였다. 이를 위해 추계 대상에 2017년 일몰은 도래하지 않았으며 축소·확대 조정된 항목(이하 ‘일몰 미도래 항목’)을 추가로 고려하였다.

정부의 비용추계서¹¹⁾에 따르면, 위의 일몰 미도래 항목 중 축소 항목에 따른 세수증가분은 4,245억원, 확대 항목에 따른 세수감소분은 5,190억원으로, 총 세수가 946억원 감소하는 것으로 나타났다. 조세지출예산서 상 일몰도래 항목만 감안한 세수효과는 -730억원으로, 정부가 조세지출로 관리하고 있는 일몰 미도래 항목의 세수효과 -946억원까지 감안할 경우 전체 세수효과는 -1,676억원 수준일 것으로 보인다. 단, 이러한 세수효과는 조세지출예산을 기준으로 한 정비효과로, 올해 정부의 세법개정안에 포함된 “법인세 이월결손금 공제한도 축소” 등 조세지출예산에 포함되지 않은 항목은 산출 대상에서 제외하였다.

10) 조세특례 제도는 과세대상, 세율구조, 과세기간 등 조세의 일반적인 과세체계에서 벗어나 국가의 특정한 정책목적 달성을 위해 시행되는 부분으로, 정부는 이에 해당하는 조특법 등의 항목을 ‘조세지출’로 구분하고 있으며 「조세지출예산서」에서 이들 항목의 실적 및 전망치를 집계·관리함 (참고자료: 국회예산정책처, “2017 조세특례: 제도연구와 해설”, 2017.6)

11) 일몰미도래 항목 정비에 따른 세수효과는 조세지출예산서에서 집계된 일몰도래 항목의 정비효과와의 일관성을 위해 정부가 국회에 제출한 비용추계서를 활용함

[표 17] 2017년 조세지출 정비 세수효과: 일몰 미도래 항목 포함 시 차이

		일몰도래 항목(A)	일몰미도래 항목(B)	전체(A+B)
세수 효과	신설	—	—	—
	폐지	488	—	488
	조정			
	축소	3,851	4,245	8,096
	확대	- 5,069	- 5,190	- 10,259
합 계		- 730	- 946	- 1,676

주: 1. 추정곤란 항목은 제외

2. 일몰미도래 항목 조정에 따른 세수효과는 정부의 비용추계서 및 세법개정안 보도자료 참고
자료: 정부, “조세특례제한법 일부개정법률안”(2017.9.1.); 국회예산정책처 분석.

세부적으로 일몰미도래 항목 중 축소 항목은 “아동수당 도입에 따른 자녀지원 세제 축소”, “대기업 R&D 세액공제 축소” 등과, 확대 항목은 “중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제 확대”, “중소기업 R&D 세액공제 확대”, “전통시장, 도서·공연 지출에 대한 신용카드 등 소득공제 확대” 등이 포함되었다.

참고로, NABO가 위 항목 등에 대해 재추계한 결과 일몰미도래 항목을 포함할 경우 정비에 따른 세수효과가 감소할 것이라는 예측은 동일하였다. 다만, NABO의 항목 별 추정방법에 따랐을 경우 “대기업 R&D 세액공제 축소”, “중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제 확대” 등 일부 항목의 세수효과는 정부 추계치보다 낮은 수준으로 예상되어, 일몰 미도래 항목 정비에 대한 세수효과는 다소 작아질 여지가 있을 것으로 보인다.

[표 18] 2017년 항목별 조세지출 정비현황 : 일몰미도래 항목

2017년 조세지출 정비현황		
조정 (17)	축소 (4)	1 보편적 아동수당과 자녀 지원세제 중복항목 점진적 축소 (소법§59의2①,②)
		2 대기업 R&D 세액공제 축소(조특§10)
		3 환경보전시설 투자세액공제(조특§25의3)
		4 양도소득세 감면한도 인하 및 일원화(조특§133)
	확대 (13)	1 중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제 확대(조특§30의4)
		2 중소기업 취업근로자에 대한 세제지원기간 연장(조특§30)
		3 창업중소기업 세액감면시 고용창출 유인 강화(조특§6)
		4 신성장서비스업 창업기업에 대한 세제지원 확대(조특§6)
		5 중소기업 R&D 세액공제 확대(조특§10)
		6 근로장려금 지급액 상향조정(조특§100의5①)
		7 취약계층에 대한 근로·자녀장려금 지원 확대(조특§100의3)
		8 월세세액공제율 인상(조특§95의2)
		9 개인종합자산관리계좌 한도 확대(조특§91의18)
		10 전통시장, 도서·공연 지출에 대한 신용카드 등 소득공제 확대 (조특§126의2)
		11 면세 농산물 등 의제매입세액공제 확대(부가령§84)
		12 중고차 의제매입세액공제 확대(조특§108)
		13 성실사업자에 대한 의료비 세액공제 중 난임시술비 공제율 인상 (조특§122의3①)

주: 1. 정부가 제출한 비용추계서 중에서 세수효과가 있는 항목을 중심으로 정리하였으며,
그 외 추정근란 항목은 표시하지 않음.

자료: 정부, “조세특례제한법 일부개정법률안”, “소득세법 일부개정법률안”(2017.9.1.)
;국회예산정책처 분석.

2. 조세지출 개선과제

가. 수혜계층의 분류기준 개선 및 세부자료 공개

정부는 「2013년도 조세지출예산서」부터 조세지출의 수혜계층별 귀착현황을 발표하고 있다. 「2018년도 조세지출예산서」를 기준으로, 정부는 개인을 중·저소득자 및 고소득자로 구분하고, 기업의 경우 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업, 기타기업으로 구분하고 있다.

[표 19] 「2018년도 조세지출예산서」 조세지출 수혜자 구분 기준

		기 준
개 인	① 중·저소득자	근로소득 6,300만원 이하 및 농어민, 고령자, 장애인 등 취약계층
	② 고소득자	중·저소득자를 제외한 개인
기 업	① 중소기업	개인사업자, 「조세특례제한법」 상 중소기업
	② 중견기업	「조세특례제한법」 상 중견기업
	③ 상호출자제한기업	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 상 상호출자제한기업
	④ 기타기업	중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업을 제외한 법인
구분곤란		비거주자 수혜 대상 항목, 귀착이 불분명한 양도소득세 등

자료: 대한민국 정부, 「2018년도 조세지출예산서」, 2017.9.

올해 조세지출예산서에 따르면, 2018년 전체 조세지출액 전망치 39.8조원 중 개인부문에서 27.8조원, 기업부문에서 11.6조원, 기타 구분곤란 항목에서 0.4조원이 발생할 예정이다. 2013년 이후 추이를 보면, 기업부문(13년 11.4조원 → '18년 11.6조원)에 비해 개인부문(13년 21.5조원 → '18년 27.8조원)이 보다 크게 증가하고 있다.

개인부문 조세지출액 전망치 27.8조원 중 정부가 중·저소득자에 귀착될 것으로 본 금액은 18.4조원이고, 나머지 9.5조원은 고소득자에 귀착될 것으로 보았다. 개인부문 내에서는 중·저소득자의 비중이 확대(13년 61.4% → '18년 66.0%)되고 고소득자의 비중은 상대적으로 축소(13년 38.6% → '18년 34.0%)되는 추세이다.

기업부문의 경우 조세지출액 전망치 11.6조원이 중소기업 7.0조원, 중견기업 0.5조원, 상호출자제한기업 2.1조원, 기타기업 2.1조원으로 구분될 것으로 보았다.

기업부문 조세지출액 중 전년대비 0.4%p 증가한 중소기업(13년 50.4% → '17년 57.7% → '18년 60.0%)의 경우를 제외한 나머지 유형은 모두 그 비중이 감소하는 것으로 나타났다.

[표 20] 조세지출의 수혜자별 귀착현황

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
조세지출 금액(억원)							
개인	① 중·저소득자	131,767	149,586	158,116	169,696	176,512	183,805
	② 고소득자	82,769	82,214	86,212	89,707	91,775	94,604
	소계	214,536	231,800	244,328	259,403	268,287	278,409
기업	① 중소기업	57,457	57,661	61,171	63,053	66,269	69,629
	② 중견기업	866	2,607	4,684	5,536	5,294	5,186
	③ 상호출자제한기업	31,880	27,318	28,356	27,667	22,663	20,545
	④ 기타기업	23,829	16,707	14,204	15,784	20,706	20,724
	소계	114,032	104,293	108,415	112,040	114,932	116,084
(3) 구분곤란		9,782	7,290	6,274	2,993	3,354	3,560
합 계		338,350	343,383	359,017	374,436	386,573	398,053
개인·기업 부문 소계 대비 비중(%)							
개인	① 중·저소득자	61.4	64.5	64.7	65.4	65.8	66.0
	② 고소득자	38.6	35.5	35.3	34.6	34.2	34.0
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기업	① 중소기업	50.4	55.3	56.4	56.3	57.7	60.0
	② 중견기업	0.8	2.5	4.3	4.9	4.6	4.5
	③ 상호출자제한기업	28.0	26.2	26.2	24.7	19.7	17.7
	④ 기타기업	20.9	16.0	13.1	14.1	18.0	17.8
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2013~2016년은 실적기준이며, 2017~2018년은 전망치임

자료: 대한민국 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

위에서 살펴본 바와 같이 정부 조세지출예산서의 귀착 구분에 따르면 개인부문의 경우 중·저소득자, 기업부문의 경우 중소기업에 대한 수혜 비중이 확대되는 모습이다. 다만, 정부가 제시한 기준이 실제 귀착 현황을 일부 제대로 반영하지 못할 여지가 있어, 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

첫 번째로, 조세지출예산서는 개인부문의 귀착을 중·저소득자, 고소득자의 두 그룹으로 구분하여 파악하고 있으나, 세부 기준 상 소득기준이 불명확한 경우에도 중·저소득자 그룹에 포함될 여지가 있어 해당 부문에 귀착되는 조세지출액이 다소 과대 추계될 우려가 있다.

현행 조세지출예산서 기준 상 중·저소득자 범주에는 근로소득금액이 6,300만원 이하인 근로자 외에, 농어민, 고령자, 장애인 등이 포함되어 있다. 즉 농어민, 고령자 등 정책목표에 따라 공제·감면의 혜택을 제공하고 있는 경우, 당사자의 소득 수준과 관계없이 모두 중·저소득자로 분류된다는 것이다. 한 예로, “비과세 종합저축에 대한 과세특례”의 경우, 제도 적용 대상인 노인·장애인이 취약계층으로 분류되고 있으나 실질적으로 이들 중에는 일부 고소득자도 포함되어 있기 때문에 이들에 대한 과세특례까지 중·저소득자 항목으로 분류될 수 있다.

두 번째로, 개인사업자를 기업부문 중 중소기업 범주에 포함시키고 있는 점 역시 검토가 필요할 것으로 보인다. 개인사업자의 경우 소득세 항목으로 신고·납부하고 있는 바, 이들에 대해 적용되는 공제·감면의 혜택이 전액 기업부문으로 분류되는 것은 바람직하지 않을 것이며, 특히 고소득 개인사업자에 대한 공제·감면액이 중소기업으로 분류되는 현상을 야기할 것으로 보이기 때문이다.

2016년 귀속 종합소득 신고내역을 살펴보면, 개인소득자에 대해 자녀세액공제(3,688억원), 연금계좌세액공제(2,505억원), 등 외에도 창업중소기업에 대한 세액감면(534억원), 중소기업특별세액감면(9,972억원) 등이 적용되고 있으며, 이러한 주요 공제·감면액은 약 1.7조원 수준에 이르는 것으로 보인다. 이를 개인부문과 같이 소득기준으로 나누어 보면¹²⁾, 소득 6천만원 초과자에 해당하는 금액은 약 62.8% 수준(1.0조원)에 달한다. 이는 현행 조세지출예산서 상 개인사업자에 대한 주요 공제·감면이 중소기업 부문으로 구분됨에 따라, 개인부문 중에서도 특히 고소득자에 대한 귀착이 실제보다 다소 작게 추정될 측면이 있다는 점을 시사한다.

12) 조세지출예산서 상 중·저소득자와 고소득자를 구분하는 근로자의 소득기준은 6,300만원이나, 국세통계연보 상 일치하는 기준이 공개되지 않아 가장 근접한 6천만원을 기준으로 구분함

[표 21] 종합소득 신고자의 주요 세액공제·세액감면액 현황(2016년 귀속)

(단위: 억원, %)

종합소득	6천만원 이하 (491만명)	6천만원 초과 (57만명)	전체 (548만명)
자녀세액공제	2,937 (79.6)	751 (20.4)	3,688 (100)
연금계좌세액공제	1,326 (52.9)	1,180 (47.1)	2,505 (100)
창업중소기업에 대한 세액감면	74 (13.9)	460 (86.1)	534 (100)
중소기업특별세액감면	1,884 (18.9)	8,089 (81.1)	9,972 (100)
합 계	6,221 (37.3)	10,480 (62.8)	16,699 (100)

주: 1. 인원 및 세액공제·감면액 현황은 2016년 귀속분을 기준으로 함

2. 괄호 안은 비중

자료: 국세청, 2017 국세통계연보 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

이러한 점들을 감안할 때 현행 조세지출예산서 상 소득기준에 따른 귀착 구분 기준을 유지하되, 우선 개인부문에서 농어민·고령자 등 특정한 정책목적을 가진 그룹은 따로 분리하여 구분의 일관성을 유지하는 방향으로 기준이 개선될 필요가 있겠다. 또한 개인사업자와 같이 분류 기준이 조정될 필요가 있는 항목에 대해, 소득 기준 별 귀착효과를 보다 현실적으로 반영할 수 있도록 기준을 조정하는 방향으로 검토해야 할 것으로 보인다.

나. 조세지출과 재정지출의 연계

정부가 사용하는 정책수단 중 금전적 요소가 개입되는 것은 재정지출과 조세지출 두 가지인데, 상호보완적 역할을 담당한다. 국민으로부터 징수하는 세금 등 한정된 재원 내에서 정부가 재정을 운용함에 있어 효율성과 효과성을 높일 필요가 있는데, 이를 위해서는 국가재정 전체 관점에서 각 분야별 재정지출과 조세지출의 배분 기준과 계획·결과를 살필 수 있어야 하며, 배분된 재정지출과 조세지출 내에서도 정책목적 및 주된 수혜대상 등의 중복성 및 적합성 등에 대한 평가를 통해 과다한 중복지원을 최소화할 수 있어야 한다. 특히, 조세지출은 납세자 간의 과세형평성 및 경제행위의 변화를 가져오므로 사전에 충분한 평가가 이루어질 필요가 있다.

중복적용을 사전에 방지하기 위해서는 현재 재정지출이 이루어지는 부분은 조세지출을 1차적으로 고려대상에서 제외하고, 재정지출이 없는 경우 조세지출과 재정지출의 비교평가를 통해 보다 유용한 정책수단을 선택해야 한다. 이러한 점을 감안해 재정지출과 조세지출의 정책수단으로서의 적정성을 판단할 때는 [표 22]와 같은 수혜자, 보조방식, 지원시기, 행정집행 등을 판단기준으로 검토해 볼 수 있을 것이다.

[표 22] 정책수단 선택 기준: 재정지출 vs. 조세특례

	재정지출이 적합한 경우	조세특례가 적합한 경우
수혜 대상	• 세금부담과 무관한 경우 • 취약계층, 특정 수혜자에 대한 혜택인 경우 • 수혜자의 선택권이 없는 경우	• 세금부담이 있는 수혜자 • 일반계층 다수에 대한 지원인 경우 • 시장이 존재하여 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
지원 방법	• 지원대상이 다양하고, 지원수준도 달라야 하는 경우 • 생필품 등 가격탄력성이 낮은 경우 • 지원수준이 높은 경우 • 취약계층에 더 높은 지원을 적용하고 싶은 경우	• 지원대상 단순 및 일률적 비율 적용가능 • 가격탄력성이 높을 때 (퇴직저축, 건강보험 등) • 지원수준이 높지 않을 때 • 효율적인 대상에 더 높은 지원을 하고 싶은 경우
지원 시기	• 일시적·한시적 지원 (시범사업 성격, 지속여부 불투명) • 초기, 사전적 지원	• 중장기적·항구적 지원 (예측가능성, 안정성이 필요한 경우) • 초기 이후 지원
행정 집행	• 집행점검, 결과확인, 대상자 선정 등에 행정비용이 많이 소요되는 경우 • 과다소비, 부정사용 가능성이 높은 경우 • 지원한도 통제 필요성이 있는 경우	• 재정지출시 관여기관, 인원, 산정절차, 대상자 선정 등이 어려운 경우 • 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우 • 소규모 지원인 경우

자료: 국회예산정책처, “조세특례평가 방법 연구”, 2016.

현재 조세지출예산서에서는 예산분류기준(이하 ‘기능별’)에 따라 16개 분야 및 69개 부문별로 구분된 조세지출의 금액만이 제시되고 있다. 기능별 분류는 세출 예산에 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 조세지출예산서상 2018년 전망치 기준 전체 조세지출액 대비 비중은 산업·중소기업·에너지(28.7%), 사회복지(27.1%), 보건(13.6%), 농림수산(12.1%)의 순서이지만, 재정지출을 함께 고려한 총 재정지출(재정지출+조세지출)을 기준으로 분야별 지출 비중을 살펴볼 경우 사회복지(31.1%), 일반공공행정(15.4%), 교육(14.0%)의 순으로 비중이 변화하게 된다.

[표 23] 조세특례 운영 현황: 예산분류 기준별, 2018년 기준

(단위: 조원, %)

구 분	재정지출		조세지출		총 재정지출		조세지출 비중 (B/C)
	(A)	비중	(B)	비중	(C=A+B)	비중	
1 일반공공행정	69.6	16.2	2.5	6.2	72.1	15.4	3.4
2 공공질서 및 안전	18.9	4.4	—	—	18.9	4.0	—
3 외교·통일	4.8	1.1	0.0	—	4.8	1.0	0.0
4 국방	41.8	9.7	0.6	1.5	42.4	9.0	1.4
5 교육	64.1	14.9	1.5	3.8	65.6	14.0	2.3
6 문화 및 관광	6.3	1.5	0.0	0.0	6.3	1.3	0.2
7 환경	6.8	1.6	0.7	1.8	7.5	1.6	9.5
8 사회복지	135.2	31.5	10.8	27.1	146.0	31.1	7.4
9 보건	10.9	2.5	5.4	13.6	16.3	3.5	33.2
10 농림수산	19.6	4.6	4.8	12.1	24.4	5.2	19.8
11 산업·중소기업·에너지	15.9	3.7	11.4	28.7	27.3	5.8	41.8
12 교통 및 물류	14.2	3.3	0.5	1.2	14.7	3.1	3.3
13 통신	7.0	1.6	—	—	7.0	1.5	—
14 국토 및 지역개발	3.5	0.8	1.6	3.9	5.1	1.1	30.9
15 과학기술	7.1	1.7	0.0	0.0	7.1	1.5	0.1
16 예비비	3.0	0.7	—	—	3.0	0.6	—
합 계	429.0	100.0	39.8	100.0	468.8	100.0	8.5

주: 재정지출은 2018년 예산안, 조세지출은 2018년 전망치, 비중은 해당하는 지출을 기준으로 한 값임
 자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」, 2017.9., 디지털예산회계시스템 자료를 토대로
 국회예산정책처 분석

이를 위해 매년 정부가 예산안 상의 분야별 주요 재원배분 내역과 조세지출예산서상 분야별 주요 조세지출을 연결하여 살펴볼 필요가 있다. 조세지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 산업·중소기업·에너지 분야를 예로 들면, 2018년 예산안 기준 재정지출은 15조 9,106억원으로 편성되었고, 2018년 조세지출 전망치는 11조 4,004억원 수준으로 예상된다. 하위 부문을 살펴보면 산업진흥·고도화에 재정지출의 상당부분(54.7%)과 조세지출의 대부분(97.2%)이 집중되어 있다. 이처럼 특정 분야 및 하위 부문의 주요 사업에 대한 정보들이 수록되는 경우 재정지출 및 조세지출 등 정책수단 간의 중복성 내지는 상대적 효과성에 대한 평가를 할 수 있는 출발점으로 작용할 수 있을 것으로 보이는 만큼 이러한 점을 참고할 필요가 있겠다. 참고로

미국 의회조사처(CRS)에서도 “지출과 조세지출: 구분 및 주요 사업”이라는 조사분석보고서를 통하여 예산 분야별로 재정지출의 주요사업과 조세지출의 주요항목을 나열 후 이를 이용한 통합적인 관점에서의 중복성 평가가 필요함을 강조하고 있다.¹³⁾

[표 24] 2018년 “산업·중소기업·에너지” 분야 자원배분 결과 : 재정지출 vs. 조세지출
(단위: 억원)

구 분	재정지출		조세지출	
	소계	주요 증액사업(금액)	소계	주요 특례(금액)
산업진흥·고도화	86,953	ICT융합스마트공장보급(640) 지역특화산업육성(416)	110,838	농수산물직접매입세액공제(2,161) 연구인력개발비세액공제(2,709) 중소기업특별세액감면(22,164) 신용카드세액공제(17,028)
무역 및 투자유치	6,066	KOTRA출자(2,388) 수출바우처사업(1,850)	930	외국인근로자과세특례(886)
에너지 및 자원개발	33,322	신재생에너지지원(4,360)	2,236	에너지절약시설투자세액공제(1,829)
산업금융지원	12,886	신성장기반자금융자(9,400)	—	
산업기술지원	14,153	크리에이티브랩(349)	—	
산업·중소기업 일반	5,727	인건비, 기본경비	—	
합 계	159,106		114,004	

자료: 정부의 예산안 보도자료와 조세지출예산서를 바탕으로 국회예산정책처 직접 작성

이와 함께 조세지출예산서는 개별 조세지출 항목과 유사한 재정지출 사업을 연결할 수 없어 중복성이나 과다 지원 여부 등을 평가하기가 어렵다.¹⁴⁾ 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, 명칭 및 지원규모 등을 파악할 수 없다. 예산분류 기준별 현황과 함께 주요 조세지출 항목에 대한 재정지출의 단위사업에 대한 예시를 「2015년도 조세지출예산서」에서 일

13) Grant A. Driessen, Spending and Tax Expenditures: Distinctions and Major Programs, Congressional Research Service, 2016. 6. 17.

14) 이에 대하여 정부는 수혜계층이 넓은 조세지출의 특성상 관련된 재정지출이 다수 존재하며, 하나의 조세지출에 다수의 재정지출을 연계할 경우 왜곡된 재정지출 정보 제공에 따른 불필요한 논쟁을 야기할 우려가 있다고 설명하고 있다.

회성으로 제공한 바 있으나, 이마저도 일부 주요 조세지출 항목에 대해서만 언급되었으며, 구체적인 사업내용이나 지원금액 없이 사업명칭만 적시되어 있다.

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 성과계획서¹⁵⁾를 참조해 볼 수 있다. 성과계획서는 단위사업별로 회계구분 및 사업 코드, 예산 규모 등과 함께 조세지출과 병행되는지에 대한 현황 정보를 제공하고 있다. 아래 [표 25]는 고용노동부의 ‘2018년 성과계획서’에 별첨된 성과목표체계별 예산 현황¹⁶⁾ 중 “청년내일채움공제” 사업만 일부 발췌한 것으로, 단위사업들의 회계구분 및 사업 코드, 예산 규모 등과 함께 조세지출과 병행 지원 여부 등이 표시되어 있다. 이들 사업의 성과계획서의 상세내역에서는, 동 재정사업과 관련된 조세지출 제도인 “중소기업에 취업하는 청년에 대한 소득세 감면(「조특법」 제30조)”의 내용, 조세지출 실적, 예산지원과 조세지출 병행 필요성¹⁷⁾ 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

15) 재정성과목표관리제도의 일환으로 부처별로 기관의 임무·비전을 달성하기 위한 전략목표, 프로그램목표(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

16) 고용노동부, 「2018년도 성과계획서」, 2017, p.528.

17) 고용노동부는 “중소기업에 취업한 청년의 이직률은 매우 높으므로 예산지출을 통한 장기근속을 유도하여 전문지식 배양할 필요가 있는 한편, 조세지출은 취업자에 대한 소득세 감면만 유인할 뿐, 장기근속유도에는 한계가 있으므로 조세 지출과 세출예산 각 단독 시행만으로는 취업자에 대한 장기근속 효과에 한계가 있어, 장기근속 유도를 위한 예산지출 노력과 함께 조세지출을 연계하여 시너지 효과 창출을 위해 병행할 필요가 있다”고 언급

[표 25] 성과계획서 예시: 고용노동부, 2018년 예산안 기준

(단위: 백만원)

	성과계획		대상사업			
	과제코드	단위사업명	회계구분	사업코드	사업구분	2018년 예산안
전략목표 Ⅰ. 취업 취약계층에게 더 많은 일자리를 제공한다.						14,115,570
프로그램목표 Ⅰ-1. 취업 취약계층의 맞춤형 일자리 정책을 강화한다.						12,080,400
고용 정책	Ⅰ-1-재정(9)	청년내일채움공제	일반회계	1000-1044	조세지출병행	222,988
	Ⅰ-1-재정(10)	청년내일채움공제	고용보험 기금	1000-1061	조세지출병행	204,602

자료: 고용노동부, 「2018년도 성과계획서」 일부 발췌, p.528.

한편, 정부는 소관부처에서 작성하는 조세지출평가서 및 평가계획서에 관련 재정지출 현황과 예산 등을 명시하도록 하여 유사·중복 사업 여부를 파악하고 있다.¹⁸⁾ 이를 토대로 재정지출과 유사·중복이 있는 것으로 판단되는 조세지출은 향후 조세지출 심층평가 대상으로 우선 선정되고, 심층평가를 통해 중복지원으로 판단될 경우 이들 제도를 정비할 계획이다. 그러나 2017년 ‘조세지출평가서’ 및 ‘조세지출 평가계획서’를 살펴보면, 정책목적 및 주된 수혜대상 등의 유사성을 엄밀하게 판단 하여 중복성 여부를 판단하는 것이 아니라, 유사 재정사업에 대한 소개 및 예산 규모 등을 소개하는 정도에 그친 것으로 나타났다.¹⁹⁾

‘조세지출평가서’ 및 ‘조세지출평가계획서’를 통해 유사·중복 사업의 규모와 내역을 파악하는 일만으로도 해당 분야의 재정지원에 대한 타당성을 공론화하고 정부 지원 방식을 합리화하는 계기가 될 수는 있을 것이다. 하지만 재정사업과의 중복성 검토를 하는 본래의 취지에 비추어 볼 때, 유사·중복제도에 대한 정리에서 그칠 것이 아니라, 해당 수혜자, 보조방식, 지원시기, 행정집행상의 유·불리점 등까지 포괄적으로 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.

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

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

다. 일몰규정 없는 조세지출 항목 정비

조세지출 심층평가가 일몰도래 항목 위주로 이루어지고 있는데, 우리나라의 경우 조세지출 중 일몰 없는 항목의 비중이 상당하여 조세지출에 대한 평가 및 관리에 미비점(loophole)이 발생하고 있다. 2017년 조세지출제도 233개²⁰⁾ 중 82개 항목(35.0%)이 일몰규정 없이 영구화 되어 있는데, 운용중인 전체 조세지출액 37.0조원 중 이들의 조세지출액이 24.6조원(66.4%)으로 조세지출 규모가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 조세지출에 대한 평가나 관리가 대체로 일몰도래를 기준으로 이루어지고 있어, 일몰규정이 없는 항목들에 대해서는 체계적인 평가가 이루어지기 어렵기 때문이다.

[BOX] 일몰없는 조세특례 사례

- R&D비용세액공제¹⁾ : 2조 2,709억원('94년 도입)
- 근로장려금: 1조 3,198억원('08년 도입)
- 농·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율: 1조 5,139억원('02년 도입)
- 보험료 근로소득 특별공제: 3조 94억원('77년 도입)
- 교육비에 대한 근로소득 특별공제: 1조 3,252억원('78년 도입)
- 기부금 특별공제: 8,565억원('82년 도입)
- 연금계좌세액공제: 1조 175억원('01년 도입)
- 농수산물 의제매입세액공제: 2조 6,161억원('77년 도입)

주: 1) 조특법 제10조제1항제1호는 2018년 12월 31일까지 일몰이 규정

1. 금액은 조세지출예산서상 2018년 조세지출 전망치

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

현행 조세특례 중 일몰규정이 있는 항목은 총 151개(전체 64.8%)로 감면액이 총 12.4조원(전체 33.5%)인 반면, 일몰규정이 없는 항목은 총 82개(전체 35.2%)로 감면액이 총 24.6조원(66.4%) 규모에 달한다. 각 연도별 일몰 예정 항목은 2017년 50개, 2018년 이후가 101개 등이다. 일몰 규정 없이 운용되는 총 82개 조세지출 항

20) 경과규정(45개) 제외

목의 감면액은 총 24.6조원 규모이며, 평균 감면액이 3,000억원 수준으로 일몰이 규정된 항목의 평균 감면액 822억원보다 큰 것으로 나타나고 있다. 이로 비추어볼 때 일몰 없는 항목이 일몰 있는 항목보다 수는 적으나, 감면액은 보다 많고, 평균 감면액 역시 큰 것으로 나타나는 점을 감안하면, 일몰 없는 항목의 관리를 보다 강화할 필요가 있다고 보인다.

[표 26] 조세특례 운영 현황: 일몰규정 기준

	누계 (A)	일몰 예정 항목		일몰없는 항목(B)	합계 (A+B)
		2017년	2018년 이후		
항목수(개)	151 (64.8%)	50 (21.5%)	101 (43.3%)	82 (35.2%)	233 (100.0%)
감면액(조원)	12.4 (33.5%)	5.7 (15.4%)	6.7 (18.1%)	24.6 (66.4%)	37.0 (100.0%)
평균 감면액(억원)	822	1,141	664	3,000	1,588

주: 1. 경과규정 항목(45개, 0.4조원)은 제외

2. 감면액은 2016년 실적치 기준이며, 실적이 없거나 추정곤란 항목의 감면액은 '0'으로 처리

3. ()는 전체 조세지출 대비 비중값임

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

재정지출 사업의 엄격한 관리제도 준용의 필요성, 조세지출의 폐지가능성 등을 감안할 때, 모든 조세지출 항목에 대해 예외 없이 일몰 규정을 도입하고, 일몰도래시 조세특례의 일몰연장 여부에 대한 평가가 심도 있게 이루어지도록 할 필요가 있다. 재정지출의 경우 매년 예산 또는 결산 시에 사업별 평가가 엄격하게 이루어지고 이에 따라 폐지 및 조정이 이루어지나, 조세지출은 제도 도입이 상대적으로 쉽게 이루어지는 반면, 평가나 정비가 상대적으로 미흡한 측면이 있다. 현재는 조세지출에 대한 심층평가가 일몰이 도래한 주요 항목만을 대상으로 이루어지고 있을 뿐이다. 특히 근로소득공제나 기본공제 등 ‘구조적 조세지출’ 항목을 제외한 나머지 조세지출에 대해서는 정책적 지원 성격을 감안하여 일몰규정을 도입하여 제도의 효율적 운영을 도모할 필요가 있다.

정부는 이번 조세지출예산서 제출시 조세지출 특성에 따른 관리대상을 “구조적 지출”과 “잠재적 관리대상”, “적극적 관리대상” 등 이상 3가지로 분류하였는데,

조세지출 정비시 이 기준을 적극 활용할 필요가 있어 보인다. 조세지출 특성인 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등에 비추어 조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목을 “구조적 지출”로 보아 일정 수준 이상의 조세지출 특성을 갖춘 “잠재적 관리대상”과 “적극적 관리대상”에 대하여 감면규모와 변화 추이에 대하여 정확히 파악하고, 조세지출 정비작업의 기초자료로 활용하겠다는 계획으로 보인다. 이에 따르면, 2016년 실적 기준 “구조적 지출”(8개 항목, 7.6조원)은 2014년 이후 총 1.5조원 증가한 반면, “잠재적 관리대상”(45개 항목, 12.4조원)은 0.7조원 증가하고, “적극적 관리대상”(183개 항목, 17.5조원)은 0.9조원 증가에 그쳐 조세지출 증가가 상당 부분 “구조적 지출”의 증가에 기인하고 있음을 보여준다.

[표 27] 조세지출 항목의 유형별 구분기준

낮음			관리 가능성			높음		
〈구조적 지출〉			〈잠재적 관리대상〉			〈적극적 관리대상〉		
특정성	대체 가능성	폐지 가능성	특정성	대체 가능성	폐지 가능성	특정성	대체 가능성	폐지 가능성
×	×	×	×	○	×	○	○	○
			○	×				
※ 조세지출의 특성이 없는 항목으로 정비가사실상 곤란			※ 폐지가능성이 없고, 특정성·대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란			※ 조세지출 특성을 모두 충족하므로 비과세·감면 정비 대상		

자료: 대한민국정부, “2018년도 조세지출예산서”, 2017.9.

[표 28] 관리대상 유형별 조세지출 감면액·감면율 추이

(단위: 억원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018
○ 국세감면액(A)	343,383	359,017	374,436	386,573	398,053
구조적지출	60,577	68,288	75,740	80,262	84,550
잠재적 관리대상(B)	116,943	122,751	123,712	126,360	131,278
적극적 관리대상(C)	165,863	167,978	174,984	179,951	182,225
○ 국세수입총액(D)	2,055,198	2,178,851	2,425,617	2,510,768	2,681,947
○ 국세감면율[A/(A+D)]	14.3	14.1	13.4	13.3	12.9
○ 관리대상(E=B+C)감면율 [E/(E+D)]	12.1	11.8	11.0	10.9	10.5
잠재적관리대상 감면율	5.1	5.0	4.6	4.5	4.4
적극적관리대상 감면율	7.0	6.8	6.4	6.4	6.1

자료: 대한민국정부, “2018년도 조세지출예산서”, 2017.9.

정부가 제출한 조세지출의 특성별 분류에 따라 일몰없는 조세특례 항목 82개를 분류하면, ‘구조적 지출’이 8개로 7조 5,740억원인 반면, ‘잠재적 관리대상’은 21개, 9조 1,425억원이며, ‘적극적 관리대상’은 53개, 7조 8,845억원에 달하고 있다. 정부가 선택과 집중을 통해 정비의사를 밝힌 만큼 ‘적극적 관리대상’으로 분류하였음에도 불구하고 일몰규정이 없는 조세지출 항목에 대해서 우선적으로 일몰규정을 도입하여 주기적으로 그 타당성과 효과성에 대한 평가를 하고 그 결과에 따라 일몰 연장 여부를 결정하도록 해야 할 것이다.

[표 29] “일몰규정 없는” 조세지출 : 조세지출의 특성별 분류 기준

(단위: 개, 억원)

구 분	구조적 지출 (A)	관리대상			합계 (A+B)
		소계 (B=C+D)	잠재적 (C)	적극적 (D)	
항목수	8	74	21	53	82
2016년 실적치	75,740	170,270	91,425	78,845	246,010

주: 항목 중 일부 항이나 내용에만 일몰기한이 설정된 경우 그 항목은 일몰규정이 없는 것으로 봄
 자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

[표 30] “적극적 관리대상” 중 일몰규정 없는 조세지출 항목: 총 53개

(단위: 억원)

	항 목	'16실적	'17전망	'18전망
1	연구·인력개발비에 대한 세액공제 ¹⁾	20,945	22,933	22,709
2	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등 ²⁾	15,776	16,390	17,028
3	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	12,045	11,130	10,284
4	방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율	7,297	5,589	5,457
5	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	3,012	3,593	3,847
6	제주도 여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례	2,740	2,512	2,651
7	소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	1,600	2,006	2,148
8	국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	1,552	1,602	1,715
9	폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등	1,781	1,624	1,480
10	전자신고에 대한 세액공제	962	1,130	1,203
11	성실신고 확인비용에 대한 세액공제	1,049	1,098	1,175
12	외국인투자에 대한 법인세 등의 감면	1,504	1,320	1,165
13	기업의 승계에 대한 증여세 과세특례	892	967	1,038
14	장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	1,065	948	1,015
15	대학교원·연구기관 종사자가 받는 연구보조비·활동비 비과세	626	774	828
16	기장세액공제	631	755	808
17	월세액에 대한 세액공제	527	648	694
18	기업상속공제	735	633	681
19	교육·과학·문화 관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제	437	625	658
20	현금영수증사업자 및 현금영수증가맹점에 대한 과세특례	690	679	647
21	우리사주 조합원 등에 대한 과세특례	508	585	620
22	농지대토에 대한 양도소득세 감면	572	493	528
23	외국인투자기업의 자본재도입에 대한 관세 등 면제	372	408	425
24	군인등에게판매하는물품에대한개별소비세와주세의면제	363	428	389
25	생산직 근로자의 연장근로로 인한 급여 비과세	249	341	365
26	주택청약종합저축 등에 대한 소득공제 등	259	290	310
27	동거주택 상속공제	69	191	205
28	전답 임대소득에 대해 비과세	191	132	142

	항 목	'16실적	'17전망	'18전망
29	영농상속공제	86	98	105
30	산업기술 연구개발용 물품에 대한 관세 감면	170	130	99
31	창업자금에 대한 증여세 과세특례	55	63	68
32	국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 등의 면제	27	33	34
33	기업의 운동경기부 설치운영에 대한 과세특례	9	9	10
34	외교관용 등 자동차연료에 대한 개별소비세 등의 환급특례	8	8	8
35	장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입	4	7	7
36	주한외국군인 및 외국인선원전용 유흥음식점에서 제공하는 주류에 대한 주세 면제	3	3	2
37	소액담배·특수제조용 담배에 대한 부가가치세 면제	19	4	1
38	장기임대주택에 대한 양도소득세의 과세특례	1	1	1
39	골프선수의 골프장 이용에 대한 개별소비세 면제	13	1	1
40	주택담보 노후연금 이자비용 공제	1	1	1
41	외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세의 면제	1	1	0
42	대학재정 건전화를 위한 과세특례	0	0	0
43	경영희생자원을 위한 농지매매 등에 대한 양도소득세 과세특례	—	—	—
44	산업재산권 현물출자이익에 대한 과세특례	—	—	—
45	대한주택공사 및 한국토지공사의 합병에 대한 법인세 과세특례	—	—	—
46	비거주자들의 보세구역물류시설의 재고자산 판매이익에 대한 과세특례	—	—	—
47	공공차관 도입에 따른 과세특례	—	—	—
48	준공공임대주택등에 대한 양도소득세의 과세특례	—	—	—
49	주택건설사업자가 취득한 토지에 대한 과세특례	추정곤란	추정곤란	추정곤란
50	농가부업소득 비과세 등	추정곤란	추정곤란	추정곤란
51	국민주택 및 동건설용역에 대한 부가가치세 면제	추정곤란	추정곤란	추정곤란
52	노인복지주택관리용역에 대한 부가가치세 면제	추정곤란	추정곤란	추정곤란
53	희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제	추정곤란	추정곤란	추정곤란

주: 1. 항목 중 일부 항이나 내용에만 일몰기한이 설정된 경우 그 항목은 일몰규정이 없는 것에 포함함

1) 조세특례제한법 제10조 제1항 제1호는 '18. 12. 31.로 일몰이 설정됨

2) 한국농어촌공사·농업법인에 3년 이상 경작하고 양도하는 경우는 일몰기한이 '18. 12. 31.임

자료: 정부의 조세지출예산서를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

[표 31] “잠재적 관리대상” 중 일몰규정 없는 조세지출 항목 : 총 21개

(단위: 억원)

	항 목	'16실적	'17전망	'18전망
1	농·수산물 등 의제매입세액공제	24,094	25,401	26,161
2	교육비 특별세액공제	11,659	11,845	13,252
3	근로장려금	10,529	10,704	13,198
4	의료비 특별세액공제	9,419	10,826	11,591
5	연금계좌세액공제	10,168	10,257	10,175
6	개인기부금 특별세액공제	8,546	8,190	8,565
7	법인기부금의 손금산입	5,473	5,195	4,931
8	자녀장려금	5,694	4,993	4,378
9	장애인, 환자수송, 영업용 승용차에 대한 개별소비세 면제	2,127	1,937	2,062
10	항공기, 반도체 제조·수리용 물품에 대한 관세감면 (세율 불균형 물품의 면세)	1,100	1,355	1,402
11	장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율	932	1,017	1,070
12	농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례	1,160	799	553
13	정치자금의 손금산입 특례 등	204	285	305
14	장애인용품 관세 감면	186	204	211
15	구조조정지원을 위한 증권거래세 면제 ¹⁾	33	169	178
16	중소기업간의 통합 및 법인전환 양도소득세의 이월과세 등	91	44	18
17	수협중앙회 사업구조개편에 따른 조세특례	10	—	—
18	농업협동조합중앙회의 구조조정에 대한 과세특례 ²⁾	—	—	—
19	자산의 포괄적양도에 대한 과세특례	—	—	—
20	주식의 포괄적교환·이전에 대한 과세특례	0	—	—
21	기부장려금	신설	—	—

주: 1. 항목 중 일부 항이나 내용에만 일몰기한이 설정된 경우 그 항목은 일몰규정이 없는 것에 포함함

1) ⑦ 금융기관 주식과 금융지주회사 주식간 교환, ⑪ 기업재무안정사모투자전문회사가 재무구조개선기업에 직접 투자·출자하여 취득한 주권 양도 는 일몰기한이 '18. 12. 31.임

2) 전산용역 공급에 대해 부가가치세 면제(10항)는 일몰기한이 '17. 12. 31.임

자료: 정부의 조세지출예산서를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

[표 32] “구조적 지출” 중 일몰규정 없는 조세지출 항목 : 총 8개

(단위: 억원)

	항 목	'16실적	'17전망	'18전망
1	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	25,978	28,314	30,094
2	연금보험료공제	17,683	18,610	19,722
3	자녀세액공제	13,085	13,174	13,810
4	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세	11,611	12,155	12,349
5	경로우대자 추가공제	4,035	4,403	4,714
6	장애인 추가공제	2,842	3,090	3,308
7	부녀자 추가공제	436	442	473
8	한부모 추가공제	70	74	80

자료: 정부의 조세지출예산서를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

라. 지방세감면을 목표치 준수를 위한 정비 노력 필요

2015년 기준 지방세 비과세·감면액은 총 13.0조원으로, 이는 같은 해 국세 비과세·감면액 35.9조원의 36.2%에 해당하는 규모이다. 지방세 비과세·감면은 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」 등에 근거하고 있으며, 2015년의 경우 「지방세법」상 비과세·감면이 6.8조원(전체의 52.5%), 「지방세특례제한법」상 비과세·감면이 5.6조원(42.8%) 등을 차지하는 상황이다.

[표 33] 지방세 비과세·감면 추이: 근거 법률별, 2000~2015년

(단위: 억원, %)

연도	합계	「지방세법」 ¹⁾	「지특법」	「조특법」	기타	지방정부 (조례)
2000	23,436	7,737	6,019	3,429	18	6,233
(전체대비)	(100.0)	(33.0)	(25.7)	(14.6)	(0.1)	(26.6)
2011	173,320	39,850	93,285 ²⁾	13,531	17,476 ³⁾	9,178
2012	154,286	56,977	82,678	12,774	1,041	815
2013	160,759	55,014	90,805	13,278	774	887
2014	130,029	60,774	54,762	12,989	423	1,088
2015	130,012	68,256	55,605	4,528	282	1,452
(전체대비)	(100.0)	(52.5)	(42.8)	(3.5)	(0.2)	(1.0)
연평균 증가율	12.1	15.6	16.0	1.9	20.1	-9.3

주: 1) 2000 년도의 경우 「지방세법」에 의한 감면액 규모는 비과세 및 감면액을 합한 것임. 2011년 이후 「지방세법」에 규정되었던 지방세 감면 조문은 「지방세특례제한법」으로 이관되었음

2) 2011년 「지방세특례제한법」 신설에 따라 전국 표준감면조례에 의한 감면도 동 법으로 이관됨

3) 동 금액에는 「지방세법」 제54조에 규정된 담배소비세 과세면제(수출, 국군·전투경찰 사용분 등)에 따른 감면액(1조 3,380억원)이 포함되었다가 이후 「지방세법」 비과세 항목으로 이동

1. ()는 전체 감면액 대비 각 항목의 비중값임

자료: 행정안전부, 「지방세통계연감」, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

2011년~2015년 지방세 세목별 비과세·감면액 현황을 살펴보면, 취득세가 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 재산세, 담배소비세 등의 순이다. 가장 큰 비중을 차지하는 취득세의 비과세·감면액 비중은 하락추세인 반면, 재산세, 담배소비세의 비과세·감면액 비중은 증가하는 추세에 있다. 2015년 기준 취득세, 재산세, 담배소비세, 자동차세 등 4가지 세목이 지방세 비과세·감면액의 94.8%를 차지하고 있다.

[표 34] 지방세 세목별 비과세·감면액 현황: 2011~2015년

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
취득세	106,371(61.4)	84,518(54.8)	93,003(57.9)	56,942(43.8)	53,054(40.8)
재산세	42,746(24.7)	45,313(29.4)	47,080(29.3)	48,198(37.1)	48,417(37.2)
담배소비세	13,380(7.7)	13,704(8.9)	9,894(6.2)	12,231(9.4)	16,642(12.8)
자동차세	6,534(3.8)	6,499(4.2)	6,624(4.1)	6,779(5.2)	5,260(4.0)
등록면허세	1,106(0.6)	1,141(0.7)	843(0.5)	2,487(1.9)	3,524(2.7)
주민세	451(0.3)	408(0.3)	438(0.3)	1,993(1.5)	1,862(1.4)
지역자원 시설세	992(0.6)	1,074(0.7)	1,107(0.7)	1,218(0.9)	1,234(0.9)
레저세	55(0.0)	58(0.0)	123(0.1)	109(0.1)	121(0.1)
지방교육세	3(0.0)	—	—	7(0.0)	2(0.0)
지방소득세	1,607(0.9)	1,569(1.0)	1,648(1.0)	66(0.1)	7(0.0)
도시계획세	74(0.0)	2(0.0)	—	—	—
합 계	173,319(100)	154,286(100)	160,760(100)	130,029(100)	130,123(100)

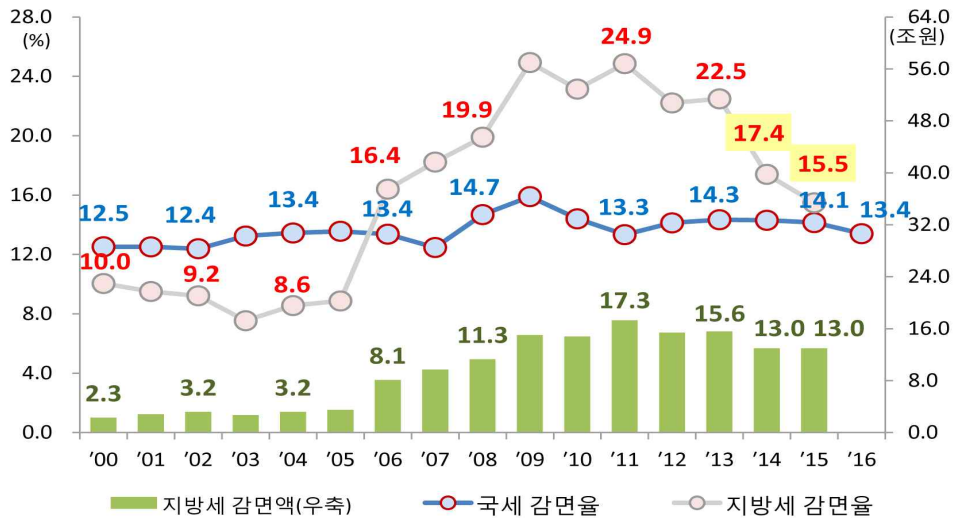
주: ()안은 비중임.

자료: 행정안전부, 「2016 지방세통계연감」, 2016.

지방세 감면액은 2000년 2.3조원에서 2015년 실적 기준 13.0조원으로 동기간 연평균 11.6%씩 증가하였다. 이 사이 국세감면율은 동기간 12.5%에서 13.4%로 비슷한 수준을 유지한 반면, 지방세감면율은 동기간 10.0%에서 15.5%로 증가하는 사이 2003년 7.5%까지 하락하였다가 2011년 24.9%까지 등락을 거듭하였다.

행정안전부와 지자체는 「지방재정법」 제28조의2 에서 규정한 지방세감면율이 목표치 이하가 되도록 지속적으로 지방세감면을 관리하려는 정비노력이 필요하다고 보인다. 이 법에 따르면, 지방세감면율 목표치는 2017년을 시작으로 2017년 15.0%, 2018년은 2017년 지방세감면율에 0.5%를 더한 비율, 2019년은 2017년과 2018년의 감면율 평균에 0.5%를 더한 비율, 2020년 이후는 직전 3년 간의 감면율 평균에 0.5%를 더한 비율로 설정하고 있다(동법 시행령 제35조의7). 2015년 결산 기준 지방세감면율은 15.5%인데, 2017년 지방세감면율 목표치에 0.5% 상회한 수치이므로 추가적인 감면율 인하노력이 필요한 상황이다.

[그림 11] 국세 및 지방세 감면율 추이



자료: 조세지출예산서, 지방세통계연감 각연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작

여기에는 「지방세특례제한법」상 개인지방소득세의 경우 공제감면실적이 집계되지 않아 감면액에 포함되지 않고 있으므로 실제의 지방세감면액과 감면율은 현재 공표되는 수치보다 크다는 점을 감안할 필요가 있다. 현재 지방세 비과세·감면에 대한 관리는 행정안전부「지방세통계연감」²¹⁾을 통해 이루어지고 있는데, 개별 감면 항목별 비과세·감면 실적은 「지방세특례제한법」상 감면 항목 일부에 한해 자료를 집계하여 공개하고 있다. 「2016 지방세통계연감」에서는 「지방세특례제한법」상 감면 조문 총 198개 중 108개에 한하여 개별 감면 항목의 실적을 집계하고 있으며, 개별 감면 항목에 대한 2015년 감면 실적은 총 5.5조원으로 전체 지방세 비과세·감면액 13.0조원의 42.8%에 불과한 실정이다. 이는 소득세 및 법인세분에 해당하는 개인지방소득세의 경우 2019년 12월 31일까지 「지방세특례제한법」 제167조의2²²⁾에 의해

21) 지방세 부과·징수실적을 담은 통계 자료(「지방세기본법」 제144조 근거)로서, 지방세 세목별 부과·징수 실적이 위주이며 지방세 비과세·감면 현황은 보충적 통계 자료 수준으로 제시

22) 제167조의2(개인지방소득세의 세액공제·감면) ① 「소득세법」 또는 「조세특례제한법」에 따라 소득세가 세액공제·감면이 되는 경우(「조세특례제한법」 제144조에 따른 세액공제액의 이월공제를 포함한다)에는 이 장에서 규정하는 개인지방소득세 세액공제·감면 내용과 이 법 제180조에도 불구하고 그 공제·감면되는 금액(「조세특례제한법」 제127조부터 제129조까지, 제132조 및 제133조가 적용되는 경우에는 이를 적용한 최종 금액을 말한다)의 100분의 10에 해당하는 개인지방소득세를 공제·감면한다. <개정 2015.12.29.>[본조신설 2014.12.31.][법률 제12955호(2014.12.31.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조 제1항은 2019년 12월 31일까지 적용함]

「지방세특례제한법」의 규정에도 불구하고 소득세 및 법인세 공제·감면액의 10%를 인정하도록 하는 유예규정에 따라 지자체가 공제·감면액을 집계할 수 없기 때문이다. 현실적으로 지자체가 공제·감면액을 집계할 수 없어 행정안전부 역시 지방세감면 통계 집계시 이를 누락하는 것은 이해되는 측면이 있으나, 이를 충분히 감안하여 지방세감면을 목표치를 설정하고 준수하려는 노력이 필요할 것이다.

[표 35] 「지방세특례제한법」에 의한 개별 항목별 감면 현황: 2015년

(단위: 억원)

구 분	건수	금액
a. 통계연감 관리 조문(제4조~제92조의3, 부칙)	108	55,605
b. 통계연감 누락 조문(제93조~제167조의2조)	83	미집계
c. 「지특법」상 감면 조문 규정 합계(a+b)	198	55,605

주: 감면 조문 규정은 「지방세특례제한법」 제4조~제167조의2를 기준으로 집계한 것임
 자료: 정부, 「2016 지방세통계연감」, 2016 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

한편, 지방세 비과세·감면 규모가 작지 않은 점을 감안할 때, 조세지출에 대한 보다 종합적인 관리가 실시될 필요가 있다. 2015년 기준 지방세 감면율은 15.5%로 같은 해 국세감면율 14.1% 보다 높은 수준이다. 국세의 경우 비과세·감면 현황은 “조세지출예산서”로 작성하여 예산안 부속서류로서 제출되고, 조세특례에 대한 자체평가 등 성과관리 제도를 운영 중인 반면, 지방세 비과세·감면 개별 항목에 대한 구체적 현황 집계는 일부 항목에 한하여 「지방세통계연감」을 통해 관리되고 있는 상황이다. 지방세 특례 신설에 대한 예비타당성평가제도 도입 뿐 아니라 지방세 특례 등 감면제도 일몰 연장에 있어 그 효과성 여부를 판단할 수 있는 심층평가 제도의 도입도 고려할 여지가 있다고 판단된다.

또한 「지방세특례제한법」 제5조에 따라 행정안전부장관이 각 지방자치단체의 장으로부터 지방세지출보고서를 제출받고 있으므로 이를 종합 집계하여 공개하고 이를 국회에 보고하도록 개선할 필요가 있다. 또한, 「지방세특례제한법」 제97조에 따른 ‘지방세감면건의서’ 및 ‘지방세감면평가서’에 대해서도 국회 제출이 의무화될 필요가 있다.

[표 36] 지방세통계연감상 감면실적 관리누락 조문의 주요 내역 : 총 83개

구 분	주요 내역
종합소득 세액공제 와 세액감면	기장세액공제, 근로소득세액공제, 배당세액공제, 재해손실세액공제, 외국납부세액공제, 자녀세액공제, 연금계좌세액공제 등
중소기업	중소기업 투자 세액공제, 창업중소기업 등에 대한 세액감면, 중소기업에 대한 특별세액감면 등
연구 및 인력개발	연구·인력개발비에 대한 세액공제, 연구 및 인력개발 설비투자 세액공제, 외국인근로자 과세특례 등
국제자본거래	공공차관 도입에 따른 과세특례, 국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 개인지방소득세 면제 등
투자촉진	생산성향상시설 투자 등 세액공제, 안전설비 투자 등 세액공제, 에너지 절약시설 투자 세액공제, 환경보전시설 투자 세액공제, 고용창출투자 세액공제 등
고용지원	산업수요맞춤형고등학교등 졸업자를 병역 이행후 복직시킨 중소기업 에 대한 세액공제, 경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제, 근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제, 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제, 중소기업에 취업하는 취업자에 대한 개인지방 소득세 감면, 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제, 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액 공제 등
기업구조조정	중소기업 간의 통합에 대한 양도소득분 개인지방소득세의 이월과세 등
지역 간 균형발전	수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면, 자경농지에 대한 양도소득분 개인지방소득세의 감면, 축사용지에 대한 양도소득분 개인지방소득세의 감면 등
공익사업지원	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득분 개인지방소득세의 감면, 개발 제한구역 지정에 따른 매수대상 토지등에 대한 양도소득분 개인지방 소득세의 감면 등
국민생활 안정	근로자복지 증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제, 월세액에 대한 세 액공제, 소형주택 임대사업자에 대한 세액감면, 수도권 밖의 지역에 있는 미분양주택의 취득자에 대한 양도소득분 개인지방소득세의 과세 특례 등
기타	대학 맞춤형 교육비용 등에 대한 세액공제, 해외진출기업의 국내복귀 에 대한 세액감면, 외국인투자에 대한 개인지방소득세 등의 감면, 정치자금의 세액공제, 성실신고 확인비용에 대한 세액공제, 조합법인 등, 법인지방소득세 과세특례 등

주: 구분은 「지방세특례제한법」상 구분기준에 따른 것임

자료: 국가법령정보시스템(「지방세특례제한법」 제93조~제167조의2)

마. 근로장려금 및 자녀장려금 회계처리

(1) 현황 및 문제점

현재 국세청을 통해 징수된 소득세수가 세입예산에 편입되지 않고 바로 근로장려금으로 지급되고 있어 세입세출예산 외로 운영되고 있다. 근로장려금 및 자녀장려금 세제는 조세특례제한법에 따라 운용되고 있으며, 장려금은 “이미 납부한 세액”으로 간주되어 국세기본법에 따른 국세환급절차에 따르고 있다. 국세환급의 경우, 국고금관리법에 따라 “법률에 따른 환급액에 대해서는 세출예산과 관계없이 환급”해야 하므로, 조세특례제한법에 근거한 근로장려금은 세입세출예산 외로 운용하게 된다. 다만, 근로장려금은 사실상 복지지출 성격으로 볼 수 있으나, 세입세출예산 외로 운영되고 있어 그 규모(2017년 1.6조원)만큼 국세수입을 과소 집계한다고 할 수 있다.

[BOX] 근로장려금 및 자녀장려금 회계처리 관련 규정

- 「조세특례제한법」 제100조의7제3항
 - 제1항과 제2항에 따라 결정된 근로장려금은 제100조의6제1항에 따라 근로장려금을 신청한 자가 해당 연도에 이미 납부한 소득세액으로 본다.
- 「조세특례제한법」 제100조의8제1항
 - 납세지 관할 세무서장은 제100조의7에 따라 결정된 근로장려금을 환급세액으로 하여 「국세기본법」 제51조를 준용하여 환급한다.
- 「국세기본법」 제51조
 - 국세환급금을 환급할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국은행이 세무서장의 소관 수입금 중에서 지급한다.
- 「국고금관리법」 제16조
 - 수입으로서 납입된 금액 중 법률에 따라 환급할 금액이 있을 때에는 세출예산 또는 기금운용계획에 관계없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 환급하여야 한다.

(2) 해외사례

16개국의 선진국에서 근로장려세제와 유사한 제도를 운영하고 있으며, 동 제도를 오랫동안 운용해 온 미국과 영국의 경우 현금 지급액에 대해서는 세출항목으로 관리하고 있다. OECD 국가 중 미국(1975년 도입)·영국(1988년)·스웨덴(2007년) 등 16개 국가에서 근로장려세제와 유사한 제도를 운영하고 있다. 미국과 영국의 지급액 규모를 살펴보면, 미국과 영국의 EITC 및 CTC 총지급액 규모는 GDP 대비 각각 0.63%, 1.41%로 우리나라(0.10%)보다 6.4~14.3배 수준인 것으로 나타났다.

다만, 미국과 영국은 우리나라와 달리 동 제도 지급액 중 현금 지급분은 총지출로 관리하고, 세입 감소분만 조세지출로 정리하고 있다. 미국은 소득세와 EITC·CTC 신고기간이 매년 4월 15일까지로 동일하여, EITC·CTC 적용대상자에 대해서는 소득세 및 체납세액을 상쇄하고 현금으로 지급하고 있다. 우리나라는 근로장려금 등을 5월에 신청하여 추석 전인 9~10월에 지급하고 있는데, 부가치치세 등의 체납세액을 제하고 현금으로 지급하고 있으나 세액상쇄분과 현금지급분 모두 조세지출로 관리하고 있다. 미국의 경우, EITC 및 CTC 총지급액 1,179억달러 중 체납세액이나 기납부세액으로 상쇄되는 257억달러에 대해서는 총수입에서 공제(deduction of receipts)하여 세입세출 외로 관리하고, 나머지 현금지급 921억달러는 총지출(outlays) 처리하고 있다.

[표 37] 근로장려세제 및 자녀장려세제의 회계처리 비교: 2016년

(단위: 백만달러)

	채납세액등 (세입 receipts)	현금 지급액 (세출 outlays)	총지급액		
				GDP 대비	한국 대비
	A	B	C = A + B		
미국 ¹⁾	25,730	92,140	117,870	0.63%	6.4배
영국 ^{1) 2)}	3,698	33,337	37,035	1.41%	14.3배
우리나라	29	1,369	1,398	0.10%	

주: 1) 미국과 영국은 채납세액 및 기납부세액 등의 상쇄분에 대해서만 조세지출액(tax expenditure)으로 집계하며, 실지급액(B)은 세출항목(outlays) 관리

2) 영국의 귀속연도는 2016~2017년이며, 근로장려세제(working tax credit)와 자녀장려세제(child tax credit)을 합산하여 집계. 다만 현금지급액 등의 실적이 집계되지 않아 2013-14년 총지급액 대비 현금지급액 비중 등을 이용하여 추정

3) 우리나라는 채납세액 등으로 상쇄된 근로장려금을 따로 집계하지 않으나, 국세통계연보에 따르면 근로장려금·자녀장려금 현금지급액(14-1-1)은 15,887억원이고 총 지급액은 16,223억원(2-1-2)인 점을 감안하면 채납세액분은 336억원 규모인 것으로 추정

자료: OMB(미국), HMRC(영국), 국세청(한국) 자료를 토대로 국회예산정책처 정리

(3) 개선방안

조세지출제도로서 세입세출예산 외로 운용하고 있는 근로장려금 등을 세입세출항목으로 관리·운용하기 위해서는 중장기적으로 조세특례제한법에서 분리하여 별도 법률을 제정하거나 국고금관리법 등을 부분 개정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만 단기적으로는 현행 집행방식을 유지하되, 국세기본법²³⁾ 및 국고금관리법²⁴⁾에 단서조항을 두도록 하여 예산안 집계방식만 수정하는 것을 검토해 볼 수 있다. 이 경우 총수입과 총지출 모두 장려금 규모(2018년 1.8조원)만큼 증가하게 된다. 중장기적으로는, 현행 조세특례제한법에서 분리하여 기초연금법이나 영유아보육법과 같은 방식으로 법률을 제정하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

23) 「국세기본법」 제51조 국세환급금 규정에 단서 조항 신설

국세환급금을 환급할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국은행이 세무서장의 소관 수입금 중에서 지급한다. 다만, 「조세특례제한법」 제100조의7에 따라 결정된 근로장려금과 같은 법 제100조의29에 따라 산정된 자녀장려금에 대해서는 그러하지 아니하다.

24) 「국고금관리법」 제16조 수입금환급 규정에 단서 조항 신설

수입으로서 납입된 금액 중 법률에 따라 환급할 금액이 있을 때에는 세출예산 또는 기금운용계획에 관계없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 환급하여야 한다. 다만, 「조세특례제한법」 제100조의7에 따라 결정된 근로장려금과 같은 법 제100조의29에 따라 산정된 자녀장려금에 대해서는 그러하지 아니하다.

추가적으로 고려할 사항은 세출항목 관리에 따른 지방재정수입 이관, 복지관련 소관부처 등을 들 수 있다. 근로장려금을 세출항목으로 관리할 경우 국세수입이 감면액 규모만큼 증가하여(17,578억원), 이에 연동되어 지급되는 지방교부세(3,382억원) 및 지방교육재정교부금(3,563억원) 등 중앙정부의 지방이전지출이 약 7천억원 증가하게 된다. 또한 현재 기획재정부를 소관부처로 하여 국세청이 관련 업무를 수행하고 있는데, 별도 법률 제정시 복지예산을 총괄하는 보건복지부와의 소관부처 문제가 발생할 수 있다. 과거 국세청은 근로장려금 시행 등에 대비해 2008년 3천여명의 신규인력을 채용한 바 있는데, 동 인력에 대한 배치 등의 부차적인 조직개편 문제가 거론될 수 있다.

3. 조세특례 평가결과 분석

가. 정부의 조세특례 평가결과

「조세특례제한법」 제142조에 따라 정부에서 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 「조세특례제한법」 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’²⁵⁾와 일몰이 도래하는 조세특례 중 연간 감면액이 300억원 이상인 제도의 운영성과 등을 분석하는 ‘조세특례 심층평가’²⁶⁾로 구성된다. 2017년 1월 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’²⁷⁾를 통해 이러한 조건에 해당하는 10개 제도를 평가 대상으로 확정하였으며, 관련 절차에 따라 제도별로 평가수행기관을 선정하였다. 2017년도에 수행된 ‘조세특례 예비타당성 조사’와 ‘조세특례 심층평가’의 수행결과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2017년도 ‘조세특례 예비타당성 조사’는 관계부처 등으로부터 신설이 건의된 “중소기업 지출 특허비용 세액공제” 등 2개 제도를 대상으로 이루어졌는데, 조사 결과 두 제도 모두 종합평가 점수가 기준점수에 미달하여 세법개정안에는 포함되지 못하였다.

① “중소기업 지출 특허비용 세액공제” 제도²⁸⁾는 분석결과, 정책적 타당성은 어느 정도 인정되나, 제도설계상의 한계가 존재하며, 경제성 측면에서는 지식재산권

25) 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

26) 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

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

28) 중소기업기본법에 따른 중소기업이 국내외 특허권실용신안권상표권디자인권을 출원하거나 등록하는 과정에서 지출한 금액(“특허비용”)의 100분의 25에 상당하는 금액을 공제함

의 보유가 기업의 영업에 긍정적이나 신규 제도의 세액공제 수준으로는 추가적 지식재산권 보유를 유인하기는 어려울 것으로 보이는 등 종합평가의 AHP(Analytic Hierarchy Process) 평점²⁹⁾이 0.42로 낮아 세법개정안에 포함되지 못하였다.

② “국가귀속 고속철도시설 부가가치세 영세율” 제도³⁰⁾는 한국철도시설공단의 누적적자 감축을 통한 고속철도요금 인상 억제 등 정책목표의 타당성이 인정되는 반면, 경제적 효과성을 측정하는 B/C비율이 크게 낮아 전체적으로 종합평가의 AHP 평점이 0.389로 낮아 세법개정안에 포함되지 못하였다.

둘째, 2017년도 ‘조세특례 심층평가’는 2017년 말 일몰이 도래하는 조세특례 52개 중 연간 감면액이 300억원 이상인 “중소기업 특별세액감면”(2조 666억원) 등 8개 제도를 대상으로 이루어졌다.

정부는 8개 항목에 대한 심층평가 결과를 반영하여 동 제도를 모두 일몰 연장하였으며, 이 중 6개의 제도에 대해서는 공제한도 설정, 기업규모별 공제율 차등적용, 세무조정대상 확대, 이전인원과 공제액 연동 등의 제도개선을 세법개정안에 반영하였다.

중소기업특별세액감면

중소기업 특별세액감면 제도는 대기업에 비해 기장능력과 세무지식이 부족하고, 경영구조가 취약한 중소기업의 경영여건을 감안하여 투자·고용과 관계없이 기업규모/업종/지역별로 납부세액의 5~30%를 감면하는 제도이다.

조세특례 심층평가의 주요 내용을 살펴보면, 현 제도는 특정한 요건 없이 중소기업 해당 업종일 경우 세액공제를 적용받게 되어 제도 활용도는 매우 높으나 정책 타당성이 낮은 것으로 지적되었다. 또한 조세지원 수혜기업을 대상으로 분석한 결과 기업 성장 촉진 및 경영안정과 같은 긍정적 효과가 발견되지 않았다. 또한 일률적 세액공제 적용으로 수혜기업의 실효세율 최대 12.5%p 낮아지게 되어, 비수혜기업과의 조세형평성을 저해하는 문제가 발견되었다. 종합 결과를 보면, 동 제도는 중소기업 성장과 혁신성향 촉진에는 한계적이므로 폐지가 권고되었고, 폐지가 어려울 경우 세액감면의 상한선 적용 등의 보완조치를 설정할 것이 요구되었다.

29) 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

30) 한국철도시설공단과 국가간 고속철도시설 귀속단계에서의 거래에 대해 부가가치세 영세율을 적용하려는 제도

[표 38] 중소기업 특별세액감면제도 조세특례 심층평가(2017) 결과

	주요 내용
정책 타당성	▪ 대상 업종 추가에 따른 지원대상 광범위 → 정책목표 불명확 ▪ 긍정적 외부효과를 위한 특정 수혜요건(고용 등) 부재 ▪ 중소기업청 융자사업 등 여타 재정사업 중복지원 가능
효과성	▪ 기업경영안정(부채비율), 수익성 제고(총자산순이익률, 매출액영업이익률), 성장지원(총자산증가율, 매출액증가율) 효과 분석 ▪ 결과 : 조세지원이 수혜기업에 미치는 긍정적 효과 발견 못함
형평성	▪ 동일 수준(규모/업종)의 비수혜 기업과 실효세율 비교시, 동 제도 활용에 따른 실효세율 인하 효과(최대 12.5%p) 존재 ▪ 결과 : 수평적 형평성 왜곡
총평	▪ 특정 요건 없이 중소기업 해당 업종일 경우 적용이 가능함에 따라, 제도의 활용도는 매우 높음 ▪ 그러나 중소기업 성장과 혁신성향 촉진에는 한계적 ▪ 결론 : ① 폐지 ② 세액감면 상한선 설정 등 보완 조치 필요

자료: 기획재정부, 조세특례 심층평가 보고서를 토대로 국회예산정책처 재정리

생산성향상시설투자 세액공제

생산성향상시설투자에 대한 세액공제는 생산성향상시설에 대한 투자촉진을 통해 기업 경쟁력 제고를 유도하기 위해 도입된 제도이다. 생산성향상시설은 공정개선 및 자동화시설, 첨단기술설비, 공급망관리 시스템설비, 고객관리시스템 설비, 물류관리 정보시스템 설비, 지식관리시스템 등이 존재하며, 동 시설투자에 대해 3%(중견기업 5%, 일반기업 7%)의 법인세(소득세) 세액공제를 적용한다.

올해 일몰이 도래하는 동 제도에 대한 조세특례심층평가 결과 생산성향상시설의 생산성 기여도가 불확실하고, 최근 대기업의 수혜율이 급증하는 현상이 존재하는 것으로 나타나 제도개선을 조건으로 하는 조건부 일몰연장이 권고되었다.

[표 39] 생산성향상시설투자 세액공제 조세특례 심층평가(2017) 결과

	주요 내용
정책 타당성	▪ 대기업의 생산성향상시설투자의 정부지원 근거 미약 ▪ 지원대상 중 제조업의 국제적인 생산성이 높은 수준이므로, 중소기업과 중견기업의 제조업으로 한정할 필요
효과성	▪ 최근 소수의 제조업 대기업 수혜가 집중되는 경향 존재 ▪ 전체 세액공제 또는 시설투자 세액공제에서 동 제도의 상대적 활용도가 비교적 높음(이는 동 제도의 공제율이 상대적으로 높기 때문) ▪ 공제율 증가로 인한 생산성향상시설 투자는 유의미하게 증가하나, 단기적 생산성증대효과는 나타나지 않음
형평성	▪ 동 제도의 수혜가 다른 세액공제에 비해 기업규모에 따라 역진적으로 조세감면의 상대적 형평성 존재 ▪ 그러나 최근 대기업 수혜율 급증 현상 대두
총평	▪ 타 시설투자 제도와 공제율 조정등을 통한 조건부 일몰 연장 ▪ 결론 : ① 공제율 축소 ② 세액공제 한도 설정 ③ 투자대상 정비

자료: 기획재정부, 조세특례 심층평가 보고서를 토대로 국회예산정책처 재정리

조합법인과세특례

조합법인 과세특례는 당기순이익을 과세표준으로 함으로써 복잡한 세무조정 과정으로 인해 나타날 수 있는 납세행정 부담을 완화하기 위한 제도이다. 세율 역시 기본법인세율 10%/20%(2억~200억원)/22% 대신 9%/12%(20억원 초과)의 세율을 적용하여 조합법인의 세부담을 완화하게 된다.

「조세특례제한법」 제72조에 명시된, 신용협동조합, 새마을금고, 농협, 수협 등이 조합법인 과세특례를 적용받을 수 있는데, 2015년 귀속기준 약 4,400여개의 법인이 동 제도를 적용받고 있는데, 이들 조합법인의 숫자는 2011년 4,433개에서 등락을 거치다가 2015년 4,433개로 동일한 수준을 유지하고 있다. 이들 기업이 동 제도 적용으로 감면받은 금액은 2011년 3,418억원에서 점차 감소하여 2017년 2,448억원 수준으로 예상된다.

[표 40] 조합법인 과세특례의 조세지출규모 추이

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
감면액	3,418	3,250	2,275	2,288	1,616	2,360	2,448

자료: 정부, 조세지출예산서, 각연도

타당성 분석결과 조합법인 활성화에 기여한다는 측면에서 타당성은 인정되나, 조세특례 대상 조합법인들의 조합원 자격요건이 매우 느슨하게 규정되어, 취약계층 지원을 위한 조합들을 지원한다는 정책 목표 측면에서는 지원의 타당성을 확보하기 어렵고, 외국과 비교하면 복잡한 제도이며 높은 수준의 지원을 제공하고 있는 것으로 평가하였다.

효과성 분석결과 생산유발, 부가가치유발, 취업유발효과로 분석한 결과 생산유발, 부가가치유발 효과가 정부지출보다 우위에 있으나 취업유발효과는 떨어지는 것으로 나타났다. 또 법인의 순이익률을 성과지표로 분석결과에서는 2011~2013년까지는 특례적용 법인의 순이익률이 비교법인(특례 미적용 법인)에 비해 유의하게 높았으나, 2014~2015년에는 그 결과가 역전되는 것으로 나타났다. 특히 수입규모 100억원 이하 소규모 조합법인들의 상대적 순이익률 개선이 미흡한 것으로 나타났다.

심층평가 종합결론은, 정부개입의 타당성은 있는 것으로 평가하였으나 지원제

도의 불투명서, 지원수준 등은 개선할 필요가 있는 것으로 평가하였다. 또한 현재 8개의 세무조정 항목을 당기순이익에서 조정하고 있으나 향후에는 세무조정 항목을 확대한 방안³¹⁾을 제안하였다. 한편, 정부 세법개정안은 동 제도의 일몰기한을 3년 연장하되, 매출액 100억원 초과 조합법인은 특례의 적용 대상에서 제외하는 안을 제안하였다.

고용창출투자세액공제

고용창출투자세액공제는 투자 고용 동시 증가시 투자금액의 3~8%를 공제하여 고용과 연계된 투자를 지원함으로써 기업의 일자리 창출 노력을 제고하고자 하는 제도이다. 공제한도는 고용인원 1인당 1,000~2,000만원(중소기업은 500만원 추가)이며, 상시근로자를 대상으로, 1년간 지원하고 있으며, 사회보험료 세액공제, 각종 투자세액공제 등과 중복 적용이 배제되고 있다. 과거 임시투자세액공제 제도가 상시화되면서 효과성에 대한 비판이 지속되자 2011년 세법개정으로 인해 고용 요건과 연계하는 형태로 운영되기 시작하였고, 과거 약 2조원 내외의 감면 실적은 고용창출 투자세액으로 변경되면서 2014년 약 1조원, 2015년 약 5천억원 내외로 감소하였다.

효과성에 관한 기존 연구에 따르면, 투자 증가 및 고용 창출에 유의한 효과 존재하는 것으로 평가되고 있다. 윤성만·박진하(2015), 김동훈(2016)에 따르면, 고용증가율 및 투자규모 등에 대해, 기업규모, 임금/총비용, 부채비율 등을 설명변수로 한 회귀분석 결과, 적용요건을 갖춘 기업들의 고용 및 투자가 비적용 기업보다 증가하는 것으로 나타났다. 조세재정연구원(2017)은 국세청 자료를 이용, 성향점수매칭분석법³²⁾을 이용, 본 조세특례제도로 인한 고용창출효과는 연도별로 약 4~7명으로 추정한 바 있다.

한편 조세재정연구원(2017)은 노동시장의 비효율 문제를 해소하기 위해 정부 개입의 타당성을 인정하고 있다. 상시적이고 일반적인 투자세액공제제도는 타당성이 부족한 것으로 평가내리고 있다. 고용률 하락 및 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제를 해소하기 위해 정부 개입의 타당성이 인정된다. 유형고정자산을 대상으로 하는 상시적인 공제는 고용에 부정적인 영향을 줄 가능성, 대기업에 유리한

31) 납세협력비용이 크지 않을 것으로 추정되는 대손충당금, 간주임대료 등과 정책적으로 지원하고 있는 고용지원 조세특례, 수입배당금의 익금불산입 등

32) 수혜기업과 고용요건이 가장 유사한 비수혜기업을 찾아내어 그 기업의 고용변화 수준을 수혜기업이 조세지원 혜택을 받지 않았을 때의 고용변화 수준으로 간주하여 정책 효과를 추정

측면, 장기적으로 경제의 효율성을 저해할 가능성이 있으므로 바람직하지 않다.

2017년 세법개정안에서는 ‘고용창출투자세액공제와 청년고용증대세제’를 통합, 재설계하고, 일몰기한을 2020년으로 설정한 바 있다.

[표 41] 임시투자세액공제 및 고용투자 세액공제 조세감면 실적

(단위: 억원)

	임시투자세액공제		고용투자세액공제		합 계	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
중소기업	509	329	980	939	1,490	1,268
중견기업		293		698	0	991
일반기업	1,639	3,336	7,939	3137	9,577	6,473
합 계	2,148	3,958	8,919	4774	11,067	8,732

자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도

청년고용증대세제

청년고용증대세제는 청년 고용을 증대시킨 기업에 대한 인센티브를 부여하기 위하여 청년정규직 근로자 고용시 1년 동안 1인당 1,000만원(중견 700만원, 대기업 300만원) 공제하는 제도이다. 조세특례제한법상 청년은 15세 이상 29세 이하인 자로 병역을 이행한 경우 그 기간(6년을 한도)을 제외하고 있다.

2015년 청년정규직 근로자 증가인원 1인당 대기업 200만원(중소·중견: 500만원)으로 도입(2015.1.1.부터 적용)되었고 연간 약 500억원 내외의 조세감면 실적을 보이고 있다. 2017년 고용효과 증대를 위해 1인당 세액공제액을 대기업 300만원(중견: 700만원, 중소: 1,000만원)으로 상향되면서 2018년 조세지출액은 약 1,300억원으로 전망되고 있다.

동 제도의 효과성에 대한 조세재정연구원(2017) 심층평가의 다양한 접근에 의하면, 동 제도가 전반적으로 고용이 증가하는데 영향을 주기는 하였으나 유의성이 항상 존재하는 것은 아닌 것으로 분석되었다. 당해연도 흑자기업에 대한 분석 결과, 3년 평균 매출액 3,000억원 주변의 기업들을 대상으로 분석한 결과, 동 제도로 인한 고용증가가 유의하게 나타나기도 한 반면, 회귀단절모형³³⁾을 이용하여 분석한 결과,

33) Regression Discontinuity Design(RDD) 방법은 처치의 내생성 문제를 해결하기 위해 단절점 전후에서 수혜 여부의 차이가 있는 관측치를 대상으로 제도 효과를 분석하는 방식임. 전체 관측치를 대상으로 분석할 경우 제도 수혜 여부라는 처치가 내생성을 가질 가능성이 있는데, 회귀단절모형은 단절점 주변의 관측치로 분석 표본을 제한하여 처치의 외생성을 높이는 방법임

중소기업의 고용증가가 중견기업에 비해 더 많은 고용을 창출하였다는 증거는 발견되지 않기도 하였다. 501개 법인 설문조사 결과, 청년고용증대세제로 인해 기업들의 청년 고용이 증가하였다는 유의한 증거가 없었으며, 실질적으로 고용은 동 제도보다는 기업의 성장률 등과 같은 경영 환경에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

타당성 측면에서는 기업간 형평성 제고가 중요한 목표라면 동 제도가 적절하게 설계되어 있지만, 청년의 일자리 창출이 더 중요하다면 제도 개선 여지가 존재한다고 분석하고 있다. 정책지원방식은 영세기업에 상대적으로 더 많이 지원된다는 측면에서 형평성을 제고하지만, 노동비용의 절감을 통해 고용창출을 유도하고자 한다면 노동의 직접비용인 급여에 비례해 세제지원을 제공하는 것이 정책지원 방식보다 제도의 취지에 더 부합하는 것으로 분석된다.

심층평가 결과, 동 제도의 일몰을 연장하여 유지할 필요성이 있는 것으로 나타났다. 2017년 세법개정안에서 정부는 조세특례심층평가 결과를 반영하여 동 조세지원 금액을 유지, 지원기간을 1년에서 2년으로 확대하고 있다.

법인 공장 등의 수도권밖 이전 법인세 과세특례 및 수도권과밀억제권역밖 이전 중소기업 세액감면

수도권과밀억제권역밖 이전 중소기업에 대한 세액감면(조특법 63조)과 법인 공장 등의 수도권밖 이전 법인세 과세특례(조특법 63조의2)는 수도권과밀 해소 및 지역경제 활성화를 위해 도입된 제도라는 점과 과세혜택이 이전 후 최초로 소득 발생 이후 7년간 법인세 등을 100%, 이후 3년간 50% 감면한다는 점에서는 유사한 측면이 존재한다.

두 제도의 차이점은 이전지역에서 차이가 나는 데, 법인 공장 등의 수도권밖 이전 법인세 과세특례가 수도권밖 즉, 서울·경기·인천을 벗어난 지역으로 이전해야 한다면, 수도권과밀억제권역밖 이전 중소기업에 대한 세액감면은 경기도권 안에서의 이전시에도 제도를 적용받을 수 있다는 점이다.

[표 42] 법인공장 등의 수도권밖 이전 법인세 과세특례와 수도권과밀억제권역밖 이전
중소기업 세액감면의 조세지출규모 추이

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
제63조	856	908	619	641	467	775	773
제63조의2	2,001	2,286	1,659	1,405	1,436	3,984	8,690

자료: 정부, 조세지출예산서, 각연도

타당성 분석결과 지역균형발전 및 지역경제활성화를 위한 정부 개입의 타당성은 인정되나 조세특례가 갖고 있는 태생적인 한계 즉, 비납세자 배제, 중복지원 배제 등으로 인해 효과성·형평성이 저하되고 조세 왜곡의 가능성이 상존하는 것으로 평가하였다.

효과성 분석을 위해 실시한 기업 설문조사 결과 세금감면 제도가 기업의 이전 의사결정에 기여하였는가에 대한 질문에 법인 수도권밖이전(63조의2)의 경우 63.2%, 중소기업 수도권과밀억제권역밖 이전(63조)의 경우 56.8%가 기여한 것으로 응답하였고, 조세특례로 인한 비용 절감액으로 고용창출을 하였는가에 대한 질문에 법인 수도권밖이전(63조의2)의 경우 85.2%, 중소기업 수도권과밀억제권역밖 이전(63조)의 경우 85.3%가 고용을 창출한 것으로 응답하여 조세특례가 효과성이 있는 것으로 평가하였다.

심층평가 종합결론은 동 제도가 정책목적에 효과적이며, 타당성이 인정됨에 따라 2017년 세법개정안에서 동 제도의 일몰을 연장한 것은 바람직한 것으로 평가하였다. 다만, 지역별 낙후도를 고려하여 기업규모별 감면기간 및 감면률 구조를 보다 세분화하는 방안과 조세지출만으로는 지방투자를 촉진하는데 한계를 가질 수밖에 없으므로 지역의 핵심적인 사회간접자본의 확충, 지역중점사업과 관련한 산업 기반 조성 등을 병행할 필요가 있음을 개선방안으로 제시하였다. 한편, 정부 세법개정안은 동 제도의 일몰기한을 3년 연장하는 안을 제안하였다.

농어업 기자재 부가가치세 영세율

농·축·어민이 구입하는 비료·농약·사료 등이 포함된 농·축·임·어업용 기자재에 대하여 부가가치세 영세율을 적용하는 제도이다. 동 제도는 1989년 「조세감면규제법」 제73조4로 도입되었으며, 제도의 목적은 비용절감과 생산여건 개선을 통해 농·어가 소득 증대 및 생활 개선, 기자재 사용을 유도해 인력부족 상황의 보완 등을 목표로 하고 있다. 최근 실적을 살펴보면, 조세지출액은 2009년 이후 감소 추세였으나 2014년 상승하였으며 2016년에는 다시 하락한 모습이다.

[표 43] 농어업 기자재 부가가치세 영세율 최근 감면실적

	2009	2010	2011	2012	2013
감면실적 (억원)	15,814	14,117	13,265	13,442	13,155
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	15,717	14,514	14,897	15,017	15,139

자료: 정부, 조세지출예산서, 각연도

타당성 분석 내용을 살펴보면, 농어업 가구에 대한 소득 지원과 영농비용 절감을 통한 생산성 향상 유도는 긍정적이며, 제도시행의 용이성 등 운영 측면도 적절한 것으로 평가되며, 재정지출·환급제도와 비교 시 제도에 대한 인지도가 낮고 비농·축산업 부문에 귀속되는 ‘누수효과’가 존재한다는 점은 부정적으로 평가하고 있다.

효과성 분석 내용을 살펴보면, 동 제도 폐지시 농산물 생산량 감소 및 가격 상승이 예측되는 점, 세수감소분에 상응하는 편익이 농어업 가구에 귀속된다는 점에서 효과적으로 볼 수 있으며, 상위소득 농어가 및 특정작물 재배농가(벼, 전작농가, 특작농가, 축산가)의 경우 소득불평등도 증가가 예상된다.

심층평가 결과, 제도파악을 위해 세부적인 납세자료를 관리하고 영세율 제도에 대한 인지도를 높일 필요가 있으며, 장기적으로 환급·재정지출로 전환이 필요한지 검토가 필요하다고 제언하고 있다. 세법개정안에서는 2020년 12월 31일까지 일몰 3년 연장을 반영하였다.

[표 44] 2017년 조세특례 예비타당성조사 및 심층평가 결과 요약

(단위: 천, 억원)

항목	규모	평가결과 요약	결과
신규 조세특례 도입안 평가: '예비타당성 평가'			
① 중소기업 지출 특허비용 세액공제	826	정책적 타당성 있으나, 유인효과 부족 및 수평적 형평성 저해 우려	미 반영 (2)
② 국가귀속 고속철도시설 VAT 영세율	321	정책적 타당성 있으나, 경제성이 기준미달	
일몰도래 조세특례 평가: '심층평가'			
① 중소기업 특별세액감면	20,666	제도의 활용도는 매우 높으나 정책타당성과 효과성이 낮고, 비수혜 기업과의 형평성을 저해	축소 (2)
② 생산성향상 시설투자 등 세액공제	3,237	단기적 생산성 증대효과 존재. 조세지원 혜택이 기업규모별로 역진적이고 최근 대기업의 수혜율이 급증함에 따라 형평성 저해 가능성	
③ 조합법인 법인세 과세특례	2,448	조합법인 당기순이익 증가는 기여하나, 효과성은 적음. 타당성은 인정되나, 복잡성 해소 필요	조정 확대 (4)
④ 고용창출투자세액공제	5,983	고용효과 유의미, 투자지원 폐지 및 고용창출은 타 제도와 통합개편	
⑤ 청년고용 증대세제	509	고용증가 효과 일부 존재. 형평성 제고하나 효율성 저해	
⑥ 공장,본사 수도권밖 이전 시 법인세 감면	8,690	정책적 타당성 인정, 수도권과밀해소, 지역경제활성화 기여 등 효과성 인정	일몰 연장 (2)
⑦ 수도권 과밀억제권밖 이전 중소기업 세액감면	773		
⑧ 농림어업용 기자재 VAT 영세율	15,017	타당성 인정, 환급방식 대비 효율성 검토 필요. 수직적 형평성 저해 우려	

주: 1. '예비타당성 평가' 감면액은 정부 발표자료, '심층평가' 감면액은 2017년 전망치임

2. 결과의 분류는 정부가 발표한 세법개정안의 '17년 일몰도래 조세지출 정비·재설계·연장 현황' 상의 분류에 따름

자료: 대한민국정부, '조세특례 심층평가(I~Ⅷ)', 2017. 9.; 대한민국정부, '조세특례 예비타당성조사(I~Ⅱ)', 2017. 9 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성

나. 검토의견

조세특례 심층평가는 재정지출뿐만 아니라 조세지출에도 성과관리 기반을 구축함으로써 재정의 책임성을 제고하고, 조세지출 관리의 실효성을 높이기 위해 도입된 제도로 2015년 처음 시행되었고, 올해 세 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.

심층평가결과 제언사항과 세법개정안과의 논리적 연결성과 세법개정안 반영 노력도 예전에 비하여 높은 수준으로 판단된다. 2016년 심층평가 결과 6건의 대상항목 중 2건의 제도축소를 제외하고 4건이 모두 단순 일몰연장되어 제도개선 노력이 미흡했던 것과 달리, 이번 2017년 심층평가 결과 8건의 대상항목 중 2건은 제도 축소, 4건은 효과성 제고를 위한 제도개선확대 조치를 하고, 2건에 대해서만 단순 일몰연장을 채택하였다. 특히, 고용창출투자세액공제의 경우 조세감면액이 크기 때문에 급격한 변화에 따른 이해관계자의 저항이나 정책변화에 따른 예측가능성 저하 등이 우려됨에도 불구하고, 심층평가에서 제시한 원칙적 대폭 재설계의 방안을 정부가 적극 수용한 점은 높게 평가될 요소로 보인다.

다만, 심층평가 결과의 세법개정안 반영시 정책목표 달성의 효과성 제고를 위한 정부의 제도개선 노력이 다소 미흡하다고 느낄 수 있다는 점이 몇 가지 보인다는 점에서 아직은 개선이 필요해 보인다. 예를 들어, 청년고용증대세제의 경우 심층평가서에서 고용지원효과 제고를 위해서 다년 지원방식이나 급여비례지원방식 도입을 검토할 필요가 있다고 제언하고 있다. 기업의 인건비 절감을 통한 노동수요 진작을 위해서는 세액공제 규모와 급여수준의 연계성이 효과적이기 때문이라고 강조하며, 유사목적의 사회보험료세액공제가 급여비례지원방식으로 지원하고 있음을 사례로 들고 있다. 그러나 정부는 이를 반영하지 않고 단년도 정책지급방식의 현 방식을 유지한 채 단순일몰연장을 채택하였다. 농림어업용 기자재 부가가치세

영세율 제도의 경우 납세자와 수혜자와의 불일치에 따른 누수효과가 일정 부분 발생하는 것으로 지적하고 있으나, 타 용도로의 전용가능성이 낮은 품목의 경우 행정비용을 줄일 수 있는 영세율 방식이 환급 방식보다 우월한 것으로 판단하고 있어 현재의 지원방식을 단기적으로 지지하고 있다. 다만, 품목시장의 상황변화로 부정수혜 가능성이 존재하는 품목이 존재하는 경우에는 이를 환급대상으로 조정하는 등 제도시행의 효율성을 제고해야한다고 지적하였다. 정부가 별도의 제도개선 없이 일몰연장한 것은 이해되는 측면이 있으나, 제도운영상의 문제점이 없는지를 파악하고 필요한 경우 중장기적인 제도개선 노력이 필요하다고 보인다.

심층평가서는 타당성과 효과성을 입증하기 위해 다양한 하위 분석을 실시하게 되는데 일부 하위분석에서 타당성이 낮거나 효과성이 입증되지 못한 경우 또는 제도운영상의 문제점이 발견되는 경우 이를 보완하기 위한 다양한 개선방안을 제시하고 있다. 따라서 심층평가서의 분석 결과 제도를 폐지하거나 제도를 축소 또는 보완하는 의견이 제시되었다면, 정부는 제도의 효율성과 효과성을 높이기 위해 제시된 개선방안을 세법개정안에 충분히 반영하도록 노력할 필요가 있겠다.

Ⅲ. 2017년도 일몰도래 조세지출 분석

1. 총괄

가. 2017년 일몰도래 조세지출 현황

- 2017년 말에 일몰이 도래하는 50개 항목의 총 감면액 규모는 5.7조원
 - 항목수 기준으로 운용되는 조세지출 233개 항목 대비 21.5%
 - 감면액 기준으로 운용되는 조세감면액 37.0조원 대비 15.4%

[표 45] 2017년 일몰도래 조세지출제도 감면현황

(단위: 개, 억원)

	운용 항목 ¹⁾ (A)	일몰항목(A)	비교(B/A)
항목수	233	50	21.5%
감면액	370,104	57,043	15.4%
항목당 감면액	1,588	1,141	71.8%

주: 1) 전체 2016년 국세감면액(374,436억원)에서 45개 경과규정항목의 감면액 제외(4,332억원)

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2017년 일몰도래 항목은 법인세 19개, 소득세 13개, 부가가치세 12개 순이었으며, 법인세 감면액이 4.0조원으로 전체 감면액의 70%를 차지
 - 중소기업특별세액감면(1.9조원), 고용창출투자세액공제(0.9조원) 등 중소기업·고용 등 법인 관련 조세지출 항목이 다수 일몰 도래

[표 46] 2017년 일몰도래 조세지출제도의 세목별 감면현황

(단위: 개, 억원)

	소득세	법인세	부가가치세	기타세목	합계
항목수	13	19	12	6	50
감면액	734	40,114	15,805	389	57,043
항목당 감면액	56	2,111	1,317	65	1,141

주: 2016년 감면액 기준. 조세지출예산서상 '추정곤란' 항목의 감면액은 0원으로 처리

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 특히, 일몰도래하는 법인세 항목의 경우 중소기업, 투자, 지역이전 등의 항목이 다수 포함되는 등 지원분야별로 평가가 가능할 것으로 보임
- 올해 일몰도래하는 법인세관련 19개 조세지출항목의 감면액은 4.0조원으로, 전체 법인세 조세지출액 6.6조원의 60.5% 규모로 상당
 - 일몰도래하는 법인세 조세지출 19개는 중소기업 2건(18,643억원), 투자 3건(13,591억원), 고용 5건(731억원), 지역이전 5건(4,762억원) 등으로 구성되는 등, 조세지출을 평가할 때 제도성격별로 통합하여 평가하는 것으로 고려가능

[표 47] 2017년 일몰도래 법인세 관련 조세지출제도의 감면현황

(단위: 개, 억원)

		중소기업	투자	고용	지역이전	기타	합계
전체 법인감면액(A)		24,911	16,397	3,619	4,764	16,573	66,264
일몰	항목수	2	3 ¹⁾	5	5	4	19
도래	감면액(B) ²⁾	18,643	13,591	731	4,762	2,387	40,114
항목	전체대비(B/A)	74.8%	82.9%	20.2%	100.0%	14.4%	60.5%

주: 1) 임시·고용창출투자세액공제는 2017년 조세지출예산서상 투자로 분류

2) 2016년 감면액 기준. 조세지출예산서상 '추정곤란' 항목의 감면액은 0원으로 처리

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

- 감면액 규모별로 살펴보면, 추정이 곤란하거나 감면실적이 10억원 미만 항목이 전체의 절반 가량인 23개(46%), 10억원 초과 항목은 26개(54%)
- 2016년 감면액 기준 추정이 곤란하거나 감면실적이 10억원 미만인 항목은 24개이며, 동 항목의 감면액 합계는 전체의 0.02%인 13억원으로 미미
 - － 문화접대비 손금산입, 개인택시용 차량 구입비 VAT 면제, 영유아용 기저귀·분유 VAT 면제 등 추정곤란 항목 중에는 감면실적이 있음
 - 10억원 초과 항목은 27개이며, 감면액 총액 5.7조원(평균 감면액 2,112억원)
 - 제도운용기간을 살펴보면, 감면실적 규모와 관계없이 제도가 장기간 적용된 경향이 있으며, 감면실적이 없는 항목의 운용기간이 상대적으로 짧음

[표 48] 2017년 일몰도래 조세지출제도의 감면규모별 현황 및 정부 정비방안

(단위: 개, 억원)

	감면실적 10억원미만 항목				10억원 초과	전체
		추정곤란	실적없음	10억미만		
항목수	23	6	6	11	27	50
감면액	13	—	—	13	57,030	57,043
항목당 감면액	0.6	—	—	1.2	2,112	1,141
평균 운용기간	11.7	10.2	5.2	16.1	15.4	13.7
평균 연장횟수	2.4	3.0	0.8	3.0	3.3	2.9

주: 2016년 감면액을 기준으로 하며, 추정곤란 항목의 감면액을 0원으로 처리

자료: 국회예산정책처

[BOX] 추정곤란 항목의 조세지출액 규모 추정

- 정부가 추정곤란으로 분류한 6개 항목에 대한 감면액을 추정한 결과, 4개 항목의 감면액 합계는 연간 1,409억원 규모(국세청 실적을 이용하여 간접 계산)
 - 문화접대비 손금산입: 10억원(2014~2016년 평균)
 - － 문화접대비 실적(71억원) × 법인소득대비 실효세율(14.4%)
 - 영유아용 기저귀·분유 VAT 면제: 426억원(2012~2014년 평균)
 - － 기저귀·분유 매출액(국내산 11,118억원, 수입산 1,220억원) × 부가가치율(국내 19~21%, 수입 32%) × 세율(10%)
 - 개인택시용 차량 구입비 VAT 면제: 76억원
 - － 신차판매금액 추정치(2.3만대, 소나타가격) × 부가가치율(44%) × 세율(10%)
 - 국민주택규모 초과 공동주택 공동용역 VAT 면제: 897억원
 - － 세대당 평균 관리용역비 추정치(116만원) × 85~135^m세대수 추정치(93만세대) × 부가가치율(80%) × 세율(10%)
 - 목재펠릿 VAT 면제, 중소기업 최대주주 주식 할증평가 특례: 추정곤란

- 정부 세법개정안에 따르면, 일몰도래 50개 항목 중 45개 항목의 일몰연장이 추진되고 있는데 여기에는 감면실적이 10억원 미만 항목 19개 포함

- 일몰연장 항목은 1년연장 1건, 2년연장 7건, 3년연장 37건 등 총 45개
- 감면실적인 10억원 초과 항목 27개 중 1개가 폐지되고 나머지 26개는 연장
 - － 배당소득 증대세제: 실적(347억원)이 있으나 과세형평성 제고를 위해 폐지
- 감면실적이 10억원 미만인 항목 23개 중 4개가 폐지되고 나머지 19개는 실효성이 떨어지거나 추정근란임에도 불구하고 일몰이 연장
 - － 추정근란: 6개 항목 모두 일몰이 연장되고 이 중 2개는 축소
 - － 실적없음: 6개 항목 중 4개가 폐지되고 나머지 2개는 단순 일몰연장
 - － 10억원미만: 11개 항목 모두 일몰이 연장되고, 경력단절여성, 특성화고 졸업자, 신재생에너지 관련 3개 항목은 제도가 중견기업까지 확대

[표 49] 2017년 일몰도래 조세지출제도에 대한 정부 정비방안: 항목수 기준
(단위: 개)

	감면실적 10억원미만 항목				10억원 초과	전체
		추정근란	실적없음	10억원미만		
폐지	4	—	4	—	1	5
일몰연장	19	6	2	11	26	45
축소	2	2	—	—	5	7
확대	3	—	—	3	9	12
단순연장	14	4	2	8	12	26
전 체	23	6	6	11	27	50

자료: 국회예산정책처

- 정부 조세지출 정비계획이 적용되면 연간 세수는 730억원 감소 전망
- 연간 세수효과는 제도 축소(7개, 3,851억원) 및 폐지(5개, 488억원) 등으로 인한 정비효과를 제도 확대효과(-5,069억원)가 상쇄하여 730억원 세수감소
 - 제도가 확대된 항목에는 고용관련 항목이 다수 포함되어 있으며, 정부는 고용창출투자세액공제 및 청년고용증대세제 등의 통합재설계를 추진
 - － 정부의 고용창출투자세액공제 등 확대에 따른 세수효과: -4,740억원

[표 50] 2017년 일몰도래 항목의 정부 정비방안에 따른 연간세수효과
(단위: 개, 억원)

	일몰연장			일몰 폐지	전체
	단순연장	확대	축소		
항목수 (전체 대비)	26 (52%)	12 (24%)	7 (14%)	5 (10%)	50 (100%)
순 정비효과 ¹⁾	0	- 5,069	3,851	488	- 730
일몰연장효과 ²⁾	- 16,810	- 13,768	- 26,108	0	- 56,686

주: 1) 일몰도래 50개 항목의 정부 세법개정안에 따른 전년대비 세수 순증효과를 의미

2) 일몰이 연장됨에 따라 감면액(56,686억원) 규모만큼 연간 세수가 감소하는 효과

자료: 국회예산정책처

- 금년의 일몰도래 항목 구성상 조세지출 정비가 어려운 형태였으나, 정부의 조세지출 정비는 항목수와 세수효과 측면에서 모두 미흡한 수준
- 금년 일몰도래 50개 항목에는 중소기업·고용·농어업 관련 감면액 규모가 큰 항목이 다수 포함되어 있어서, 동 분야 지원을 강화하고자 하는 현 정부 정책방향을 고려하면 조세지출 정비가 쉽지 않은 구조
 - － 중소기업특별세액감면(18,643억원), 농어업용 기자재 부가가치세 영세율(14,897억원), 고용창출투자세액공제(8,544억원) 등
 - 항목수 측면에서 일몰도래 50개 항목 중 5개 폐지로 정비율이 10%에 그쳤고, 세수측면에서는 12개 항목 정비효과 4,339억원을 12개 항목의 감면확대 효과(-5,069억원)가 상쇄하여, 전체 세수는 오히려 730억원 감소
 - － 정부의 국정 5개년 계획에서 비과세·감면 정비에 따라 11.4조원(연간 기준 2.3조원)의 재원을 마련할 계획인 점을 감안하면 정비수준이 낮음

나. 정비원칙과 대안

(1) 조세지출제도의 정비방안

- 조세지출제도는 외부성 교정 및 소득재분배 등의 이유로 도입되었으나 다음과 같은 문제점들이 발견되고 있음
- 첫째, 일몰이 관행적으로 연장되어, 정부의 조세지출 정비 노력에도 불구하고 조세지출액이 지속 증가추세

- 전체 조세지출액(조원): '12년 33.4, '14년 34.3, '16년 37.4, '18년 39.8^e
 - 둘째, 정책목표를 달성하기 위해 조세지출과 세출예산사업 중 최적의 정책 수단을 활용해야 하나, 재정사업과 중복지원을 받고 있는 항목 다수 발견
 - 셋째, 감면액 실적이 없거나 '추정곤란' 항목 53개 발견되며, 대체로 단순 일몰이 연장되는 등 조세지출 사각지대로 볼 수 있음
 - 현재 운용되는 233개 조세지출 중 추정곤란 15개, 실적 없음 38개
- 지적된 조세지출제도의 문제점을 개선하기 위한 정비원칙은 다음과 같음
 - 첫째, 일몰이 관행적으로 연장되는 현실을 개선하기 위해 효과성이 미흡한 제도에 대해서는 일몰을 원칙적으로 종료
 - 둘째, 매년 심사되는 세출예산 간 중복지원되는 항목의 경우 세제지원은 중장기적인 관점에서 시행될 필요가 있으며, 조세유인 등 세출지원에 비해 조세지원의 효과성이 우위에 있는 경우를 제외한 경우에 대해서는 조세지원을 정비
 - 셋째, 감면실적이 없거나 소액이어서 제도설계에 문제가 있는 조세지출제도에 대해서는 제도를 폐지하여 조세제도를 간소화할 필요
- 다만, 정비원칙에도 불구하고 세수확보 측면에서 정비가 추진되어 성과가 부족한 점, 조세간소화를 추진한 영국사례 등을 참고하여 현실적인 대안 필요
 - 세수확보 측면에서 주로 실적이 큰 조세지출 항목의 정비를 추진하다보니 제도정비는 미진하였고, 감면실적이 미미한 항목은 일몰이 지속 연장
 - 영국의 경우, 2010년 재무부 산하에 독립기구로 조세간소화실³⁴⁾을 신설하여 조세체계의 복잡성을 완화한 결과 조세지출제도 32개가 폐지³⁵⁾
 - 2011년 영국의 조세지출 정비과정: 155개 검토(OTS) → 47개 폐지권고(OTS) → 43개 폐지제안(재정부) → 32개 폐지(영국의회)
- 우선, 실적이 10억원 미만이고 반복적으로 일몰이 연장된 소규모 항목을 원칙에 따라 정비하여 조세제도를 간소화하고, 실적이 큰 항목에 대해서는 효과성 평가 등을 통해 제도정비를 추진
 - (정비방안①) 조세제도를 간소화하기 위해 조세지출 항목수 정비
 - 일몰연장횟수, 감면실적, 효과성 평가 등의 정비기준에 따라 방안마련

34) Office of Tax Simplification(OTS)

35) OTS의 검토항목 폐지(32개) 이외에도 의회 차원에서 25개 항목을 추가로 폐지

- (정비방안②) 조세지출제도의 효과성을 기준으로 정비방안을 마련하되, 법인세 항목 중 감면성격이 유사하여 통합적으로 평가가 가능한 항목에 대해서는 항목군별(지방이전 등) 효과성 평가
- 폐지가능성이 없는 항목 2개, 정부와 NABO 모두 추정근란인 2개 항목 등은 각각 ‘잠재적 관리대상’ 및 ‘실적평가 후 정비계획 마련’ 등으로 제도유지
 - 잠재적 관리대상(2개): 농어업용 기자재 VAT 영세율 등
 - 추정근란(2개): 임산물 중 목재펠릿 VAT 면제 등

(2) 정비방안에 따른 제도분류

□ 정비방안별 분류: 조세간소화 19개, 개별평가 31개

- 분류기준은 일몰연장횟수, 감면실적 등에 따라 조세간소화 항목과 개별평가 항목으로 구분
- 폐지가능성이 없거나 추정근란인 4개 항목은 개별평가 항목으로 분류

[표 51] 2017년 일몰도래항목 정비방안별 항목 분류

		감면실적			
		○	△	×	
		(300억원초과)	(10~300억원)	10억원미만	실적없음
일몰	○ (0~1회)	개별평가 (4개)	개별평가 (9개)	개별평가 (5개)	조세간소화 (5개)
연장	△ (2회)	개별평가 (1개)	개별평가 (2개)	조세간소화 (2개)	
횟수	×	개별평가 (6개)	조세간소화 (6개)	조세간소화 (6개)	

주: 1. 폐지가능성이 없는 2개 항목(농어업용 기자재 VAT 영세율 등), 추정근란(정부, NABO 모두 추정근란) 2개 항목(목재펠릿 VAT 면제 등) 등 4개 항목은 개별평가항목으로 분류
자료: 국회예산정책처

□ 조세간소화 방안의 대상인 19개 항목의 평균감면액 규모는 27억원 수준

- 반복적인 일몰연장, 감면실적 소액, 외부평가결과 효과성 부족 등의 요건에 해당하는 19개 항목에 대해 정비기준을 적용하며, 동 항목의 감면액 합계는 515억원으로 항목당 감면액 규모가 27억원.

- 이외 제도시행기간이 짧거나 감면실적이 있거나 긍정적으로 평가를 받은 나머지 31개 항목에 대해서는 개별적으로 효과성을 평가하며, 동 항목의 감면액 합계는 전체의 99.1%인 5.7조원

[표 52] 2017년 일몰도래 조세지출 항목의 정비항목 분류

(단위: 개, 억원)

	정비기준 적용 (정비방안①)	효과성 평가 (정비방안②)	전체
항목수	19	31	50
(전체 대비)	(38.0%)	(62.0%)	(100.0%)
해당항목 감면액	515	56,528	57,043
(전체 대비)	(0.9%)	(99.1%)	(100.0%)
항목당 평균감면액	27	1,823	1,141

주: 1) 2017.12.31.에 일몰이 도래하는 50개 조세지출항목을 대상으로 하며, 감면액은 2016년 실적치를 기준으로 함. 조세지출예산서상 ‘추정곤란’은 0원으로 처리

자료: 국회예산정책처

(3) 정비① : 조세간소화 방안

□ 반복적으로 일몰이 연장되거나 실적이 10억원 미만인 항목은 정비기준에 의거하여 조세지출 정비

- 앞서 분류한 19개 항목을 대상으로 하되, 일몰연장횟수, 감면실적, 효과성 평가 등의 정비기준에 따라 정비방안 마련

□ 폐지 및 단계적폐지 항목 13건

- 일몰이 3회 미만 연장되었으나 최근 3년 연속으로 감면실적이 없으면 폐지
 - － 고위험고수익투자신탁 과세특례 등 5건
- 일몰이 3회 이상 연장되었으나 실적이 10억원 미만인 항목 폐지
 - － 환경오염방지 물품 관세감면, 법인본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전시 양도차익에 대한 과세특례 등 6건³⁶⁾
- 일몰이 3회 미만 연장되었으나 실적이 10억원 미만이고 부정적 평가시 단계적폐지
 - － 국가에 양도한 산지의 양도소득세 감면 등 2건

36) 올해 일몰이 도래하는 법인이전 관련 5개 항목에 대해서는 89쪽에서 추가설명

□ 제도축소(통합재설계) 항목 3건

- 일몰이 3회 미만 연장되었으나 감면실적이 10억원 이하이고 평가가 미흡한 항목에 대해서는 축소 권고(해당 항목 없음)
- 일몰이 3회 이상 연장된 감면액 10~300억원 규모의 조세지출 항목 중 효과성 평가에서 ‘제도 축소’를 권고 받은 경우 제도 축소
 - － 안전설비투자 세액공제, 문화접대비 손금산입 등 3건

□ 제도개선 항목 3건

- 일몰이 3회 이상 연장된 감면액 10~300억원 규모의 조세지출 중 효과성이 있는 것으로 평가받은 경우 제도유지 또는 제도개선 제안
 - － 벤처기업 출자 증권거래세 면제, 엔젤투자 소득공제 등 3건

[표 53] 2017년 일몰도래 조세지출 정비기준

(단위: 개)

정비방안	정비기준			해당 항목수	주요 항목
	일몰연장 횟수	감면 실적	효과성 평가 ¹⁾		
폐지	○	실적無	—	5	고위험고수익투자신탁 과세특례
	△	실적無	—	—	
	×	×	—	6	환경오염방지 물품 관세감면
단계적폐지	△	×	×	2	국가 양도 산지 양도소득세 감면
	×	△	×	—	
제도축소	△	×	△ ²⁾	—	
(통합재설계)	×	△	△ ²⁾	3	안전설비투자 세액공제
제도개선	×	△	○	3	벤처기업 출자 증권거래세 면제

주: 1) 감면실적이 300억원 미만인 항목의 경우 외부평가대상에서 제외될 가능성이 많음

1. 2017.12.31. 일로도래 항목 50개 중 일몰연장횟수가 많고 감면실적이 작은 항목 19개를 대상으로 정비기준 적용

2. 외부기관 심층평가가 없는 경우 국회예산정책처 평가의견 참조.

자료: 국회예산정책처

(2) 정비방안②: 효과성 평가

- 감면실적이 큰 항목에 대해서는 개별 항목 또는 항목군별로 효과성을 평가
 - 기본적으로 개별 항목별로 효과성을 평가
 - 다만, 법인세 항목 중 감면성격이 유사하여 통합적으로 평가가 가능한 항목에 대해서는 항목군별(투자, 고용, 지역이전 등) 효과성 평가
 - － 고용(3건): 고용창출투자세액공제, 청년고용증대세제, 근로소득 증대세제 등
 - － 기업이전(5건): 법인의 공장·본사 수도권 밖 이전시 법인세 감면, 수도권 과밀억제권역 밖 이전시 중소기업 세액감면, 중소기업의 공장이전에 대한 과세특례, 공장의 대도시 밖 이전시 법인세 과세특례 등

(가) 개별항목 평가

- 개별항목에 대한 평가를 통해 정비방안을 제안
 - 제도적용기간이 짧고 실효성이 있으나, 그 혜택이 주로 고소득층에 귀속된 항목의 경우 수직적 형평성 제고를 위해 폐지 제안
 - － 배당소득 증대세제
 - 제도적용기간이 짧으나 제도의 설계가 잘못되어 감면실적이 10억원 미만인 항목에 대해서는 제도를 폐지한 후 실효성 있게 제도를 재설계 할 필요
 - － 경력단절여성 재고용 중소기업 세액공제, 마이스터고 졸업자 병역이행 후 복직 중소기업에 대한 세액공제 등 2건
 - 제도적용기간이 길고 제도혜택의 귀착효과가 불분명하며, 주로 고소득층에 혜택이 귀속될 가능성이 있는 항목의 경우 단계적 폐지 제안
 - － 국민주택규모 초과 공동주택 관리용역 부가가치세 면제(중장기 폐지)
 - 제도가 20년 넘게 시행되었으나 외부평가 결과 효과성이 미흡한 2개 항목에 대해서는 제도 축소 추진
 - － 중소기업 특별세액감면의 경우, 감면한도 1억원을 신설하여 제도 축소를 추진한 정부안과 동일 방안 제안
 - － 생산성향상시설 투자세액공제의 경우 공제율 축소 필요
 - 일부 항목의 경우 조세지출 정비보다는 제도개선이 필요하며, 제도시행기간이 짧거나 효과성이 있는 항목은 제도유지 및 확대 필요

- 제도개선: 조합법인에 대한 법인세 과세특례 등 3건
- 유지: 영유아용 기저귀·분유 부가가치세 면제, 금지금 등에 대한 세제지원, 상생결제 지급금액에 대한 세액공제 등 15건
- 확대: 고용창출투자세액공제³⁷⁾, 근로소득 중대세제 등 3건
- 앞서 언급한 폐지가능성이 없는 2개 항목 및 추정근란인 항목 2건 제도유지
 - 잠재적 관리대상: 농어업용 기자재 관련 부가가치세 조세특례 2건
 - 추정근란: 임산물 중 목재펠릿 VAT 면제, 중소기업 최대주주 등 주식 할증평가 적용특례 등 2건

(나) 법인세 조세지출제도 항목군별 평가

투자촉진(특정 설비지원 투자세액공제를 중심으로)

- 생산성향상시설투자세액공제 등과 2016년 신설된 2개 제도를 합하여 총 9개 투자세액공제 운영 중, 생산성향상 및 안전설비 투자세액공제가 올해 일몰도래
- 투자세액공제 전반에 걸쳐 대상설비와 기업규모별 공제율에 대한 종합적인 검토를 바탕으로 조세지출을 추가 정비할 필요
(사례) 제도별 공제율의 원칙 수립 및 일괄 조정, 공제제도별 감면한도 설정, 최저한세 적용에 따른 당해연도 비감면분에 대한 이월감면 한도 설정 등

- 제도들이 장기간 운영되는 가운데 일부 설비는 범용화 되며 정책지원의 이유가 작아졌고 대상설비가 확대되며 제도간 중복 적용이 가능해짐
- 2014년 이후 정부가 특정설비 투자세액공제제도의 공제율을 기업규모별로 차등화 하였는데, 매년 일몰도래 항목들만을 대상으로 정비함에 따라 제도별로 공제율이 상이하여 제도 적용이 복잡하고 제도간 효과가 모호
 - 수출기업들의 해외투자 확대 등에 따른 투자의 경제적 효과 감소, 해당 설비에 대한 규제 등 기타 정책환경 감안, 기업규모별 담세력 등 감안

37) 국회예산정책처 연구용역(2017.10)에 따르면, 기존 고용창출투자세액공제는 고용촉진과 투자유인이 혼재되어 명확한 조세유인 역할을 하지 못했는데, 2017년 세법개정안을 통해 투자유인을 폐지하는 등 고용촉진 조세지원으로 일원화함으로써 일정 부분 고용효과 제고를 기대

- “투자자산에 대한 중복지원 배제”(조특법 제127조②항)에 따라 고용창출투자 세액공제의 대기업 혜택이 축소되면서 생산성향상시설투자세액공제 등 감면규모가 확대되는 등 기업의 공제제도 선택이 이동하는 모습

※ 고투공제 감면액(억원): '14년 11,349 → '15년 8,954 → '16년 8,544
 생산성향상시설투자세액공제: '14년 783 → '15년 1,787 → '16년 4,873

[표 54] 투자 관련 법인세 조세지출 감면현황

(단위: 년, %, 억원)

일몰 연도	투자 세액공제	대상설비	운영 기간	공제율 (대/중견/중소)	감면액
'17 년	고용창출 투자	기계 등 사업용 유형자산/ 운수업 차량 등 및 사업용 소프트웨어(중소기업) 등	36	3/5/7	3,237
	생산성 향상	공정개선 및 자동화·정보화·첨단기술이용· 응용/지식관리 설비 등	36	3/5/7	3,237
	안전 설비	소방 등/유통합리화/검사대 및 연구/축산물 및 식품원료 관리 등/기술유출방지/해외자 원개발설비 등	36	3/5/7	136
'18 년	에너지 절약	에너지절약/중수도화 절수/ 신재생에너지 중간재·완제품 제조시설 등	36	1/3/6	2,139
	R&D 설비	연구·시험용/ 직업훈련용 시설	43	1/3/6	1,512
	중소기 업투자	기계장치 등 사업용자산/ 정보관리 및 보 호시스템 설비 등	27	3~4	586
	환경보전 시설	10개 시설: 대기오염·악취/폐수/소음·진동 /폐기물/자동차연료공급/청정시설 등	36	3/5/10	479
	신성장 기술 사업화	신성장동력·원천기술개발 기업의 해당 사 업화 시설(미래형 자동차/지능정보 등)	1	5/7/10	— (신설)
'19 년	의약품 품질관리	품질우수 의약품 제조·공급 시설	10	1/3/6	215
	영상 콘텐츠	방송프로그램, 영화 등 영상콘텐츠 제작에 참여한 사람 등 인건비 등	1	3/7/10	— (신설)

주: 2016년 조세지출액 실적 기준

자료: 조세특례제한법, 조세지출예산서 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

고용지원

- 고용지원 조세특례의 상당수(총 9개 항목 중 5개)가 2017년 일몰도래
- 일몰도래 항목수가 많기는 하나 고용지원 분야에서 차지하는 감면실적 비중이 크지 않은 점(16년, 20.2%)을 감안, 제도의 실효성을 높이는 정비 필요

- 특히 취약계층 지원제도인 ‘특성화고 등 졸업자의 병역 후 복직시 중소기업 세액공제’와 ‘경력단절 여성 재고용 중소기업 세액공제’의 감면실적이 연간 2~6백만원 수준으로 매우 저조
 - 특성화고 졸업자와 경력단절여성 모두 기존 직장으로 돌아오는 경우가 드문 가운데, 기존 직장 복귀에 대해서만 조세지원을 허용함에 따라 제도의 실효성이 매우 떨어지는 상황
 - 동 조세지원제도들에 대해서는 우선 제도를 폐지한 이후, 정부가 실효성 있는 제도를 제안할 필요

[표 55] 고용지원 관련 법인세 조세지출 감면현황

(단위: 억원)

일몰 연도	항목	조문	감면액 (‘16년)
’17년	1.청년고용증대세제	조특§29의5	558
	2.근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	조특§29의4	158
	3.정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제	조특§30의2	15
	4.특성화고 등 졸업자 병역후 복직 중소기업에 대한 세액공제	조특§29의2	0.02
	5.경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제	조특§29의3	0.06
’18년	1.중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	조특§30	2,325
	2.중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	조특§30의4	514
	3.고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례	조특§30의3	0.94
	4.핵심인력 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면	조특§29의6	—

자료: 조세특례제한법, 조세지출예산서 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

지역이전

- 올해 지역이전 관련³⁸⁾ 조세특례 항목이 대다수가 일몰도래(5개 항목)³⁹⁾
- 이들 항목들의 도입시기가 다른 점 등으로 감면대상, 지역기준 등이 복잡하고 일부 중복되는 점, 일부 감면실적이 크지 않은 점 등을 감안한 정비 필요

- 지역이전 관련 세액감면 2건의 경우 현행 이전 후 7년간 100%, 3년간 50% 감면되고 있는데 관련 세액감면의 수혜가 큰 것으로 보임
 - 세액감면 2개 항목은 법인이전 후 발생하는 법인세액에 대해 감면을 해주는 것이며, 감면액 규모가 총 4,759억원으로 상당
 - 이외에도 정부의 보조금 및 금융지원, 지방자치단체의 지방세 감면 등
 - 기존 공장 및 본사의 매각에 따른 양도차익 과세이연을 적용하는 3개 항목의 경우 제도 운용기간은 오래되었지만 감면실적은 모두 1억원 수준에 그치는 등 제도를 폐지하여 조세를 간소화할 필요
 - 법인의 이전 보유분을 양도함에 있어서 발생하는 양도차익에 대해 과세이연 혜택을 적용함에도 불구하고 감면실적이 1억원 규모에 그치는 등 이전 보유분 양도건수가 많지 않다고도 볼 수 있음
 - 3건의 과세이연제도들의 감면실적이 상당히 저조하고, 지역구분 등이 복잡한 점 등을 감안하여, 제도 간소화가 필요
- ※ ‘중소기업 공장이전 과세특례’는 현재 조세지출예산서상 “공익사업” 분야로 분류되어 있으나, “지역이전”으로 분류하는 것이 타당

38) ‘중소기업 공장이전 과세특례’는 현재 조세지출예산서상 “공익사업” 분야로 분류되어 있으나, “지역이전”으로 분류하는 것이 타당

39) 이외에 ‘공공기관 혁신도시 등 이전 법인세 등 감면’(조특법 제62조, '16년 2억원)은 2018년 말로 일몰이 도래함.

[표 56] 투자 관련 법인세 조세지출 감면현황

(단위: 억원)

항목	대상	지역기준	감면방법	감면액
1. 법인 공장 및 본사 수도권 밖 이전 법인세 등 감면	공장, 본사	수도권밖	법인세 감면 (7년 100%/3년 50%) 양도차익 과세이연 (5년거치/5년분할익금)	3,984
2. 수도권과밀억제권밖 이전 중소기업 세액감면	중소기업 공장시설	과밀억제권	소득·법인세액 감면 (7년 100%/3년 50%) (일부 5년 100%/2년 50%)	775
3. 법인 본사 수도권과밀 억제권역밖 이전 양도차익 과세특례	본사	과밀억제권	양도차익 과세이연 (5년거치/5년분할익금)	1
4. 중소기업 공장 이전 법인세 과세특례	10년이상사업 중소기업	과밀억제권	양도차익 과세이연 (2년거치/2년분할익금)	1
5. 공장 대도시밖 이전 법인세 과세특례	공장	대도시밖	양도차익 과세이연 (5년거치/5년분할익금)	1

주: 2016년 조세지출액 실적 기준

자료: 조세특례제한법, 조세지출예산서 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

[표 57] 2017년 일몰도래 항목의 정비계획: 세부내역

(단위: 년, 억원)

	제도명	세목	감면액		제도운 용기간	일몰 연장 횟수	심층 평가 의견	정부 세법개정안		NABO 정비방안						
			방안① 조세간소화	방안② 효과성 평가						비고 (정부와 NABO 간 정비방안 불일치 중심)						
								'16년	'09~'16 평균		구분 (기간)	세수 효과	연장 횟수	감면실 적	평가	
											외부	내부				
1	배당소득 증대세제	소득세	347	441	3	0	—	폐지	488	○	○		×		폐지	
2	중소기업 창업투자조합 출자 등 소득공제	소득세	134	68	21	8	—	확대 (3년)	추정 곤란	×	△		○	제도 개선		
3	농어가목돈마련저축 과세특례	소득세	124	106	42	7	—	단순 (3년)	—	×	△		○	통합 재설계 (축소)		농어민 관련 다수의 저축 지원 조세지출 항목의 통 합필요
4	축사용지에 대한 양도소득세 감면	소득세	68	53	7	1	—	확대 (3년)	추정 곤란	○	△		○		확대	
5	개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도세 감면	소득세	58	54	9	2	—	축소 (3년)	10	△	△		○		유지	장기간 재산권 행사가 제 한된 점 감안
6	국가 양도 산지 양도 소득세 감면	소득세	3	4	8	2	—	유지 (3년)	—	△	×			단계적 폐지		감면율 축소추세(20% → 15% → 10%)이고, 건당 평균양도차익 5천만원
7	준공공 임대주택에 대한 양도소득세 세액감면	소득세	0.2	0.2	3	0	—	유지 (3년)	—	○	×				유지	
8	창업자 등예외 출자에 대한 과세특례	소득세	0.15	0.9	14	5	—	유지 (3년)	—	×	×			폐지		2010~2015년 실적 없음
9	기업 간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	소득세	—	—	3	0	—	폐지	—	○	×			폐지 (실적무)		
10	고위험고수익투자신탁 과세특례	소득세	—	—	3	0	—	폐지	추정 곤란	○	×			폐지 (실적무)		

	제도명	세목	감면액		제도운 용기간	일몰 연장 횟수	심층 평가 의견	정부 세법개정안		NABO 정비방안							비고 (정부와 NABO 간 정비방안 불일치 중심)
			'16년	'09~'16 평균						방안① 조세간소화				방안② 효과성 평가			
								구분 (기간)	세수 효과	연장 횟수	감면실 적	평가			종합 평가		
												외부	내부				
11	해외주식 투자전용펀드 비과세특례	소득세	—	—	3	0	—	폐지	—	○	×			폐지 (실적무)			
12	임대주택 부동산투자 회사의 현물출자자 과세특례	소득세	—	—	3	0	—	폐지	—	○	×			폐지 (실적무)			
13	농어촌주택 등 취득자에 대한 기존 도시주택 양도소득세 과세특례	소득세	—	0.7	15	4	—	유지 (3년)	—	×	×			폐지		귀향하더라도 기존 도시 주택을 양도하지 않아 실적이 없는 것으로 보임, 다주택자의 조세혜택을 축소하는 방안	
14	중소기업 특별세액감면	법인세	18,643	13,717	25	6	폐지 or 상한설정	축소 (3년)	660	×	○	△	△		축소	감면한도 1억원 신설은 적합	
15	고용창출투자세액공제	법인세	8,544	11,644	6	1	고용부문 일몰연장	확대	-4,740	○	○	○	△		통합 재설계 (확대)	고용을 직접 지원하는 방식으로 변경은 바람직한 방향	
16	생산성 향상시설 투자세액공제	법인세	4,873	1,265	36	8	제도 개선	축소 (2년)	3,080	×	○	△	△		축소		
17	법인의 공장 및 본사 를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면	법인세	3,984	3,417	17	5	유지	확대 (3년)	추정 곤란	×	○	○	○		유지		
18	조합법인에 대한 법인세 과세특례	법인세	2,360	250	36	5	유지	축소	추정 곤란	×	○	○	△		제도 개선		
19	수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업 세액감면	법인세	775	724	28	6	유지	유지 (3년)	—	×	○	○	○		유지		

	제도명	세목	감면액		제도운 용기간	일몰 연장 횟수	심층 평가 의견	정부 세법개정안		NABO 정비방안						방안② 효과성 평가	비고 (정부와 NABO 간 정비방안 불일치 중심)
			'16년	'09~'16 평균						방안① 조세간소화							
								구분 (기간)	세수 효과	연장 횟수	감면실 적	평가		종합 평가			
											외부	내부					
20	청년고용증대세제	법인세	558	558	2	0	유지	확대	—	○	○	○	○		유지		
21	안전설비 투자 등에 대한 세액공제	법인세	174	96	36	9	—	축소 (2년)	101	×	△		△	축소			
22	근로소득 증대세제	법인세	158	158	3	0	—	확대	- 300	○	△		○		확대		
23	중소기업 창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세	소득세	27	22	33	7	—	유지 (3년)	—	×	△		○	제도 개선			
24	비정규직의 정규직 전환기업 세제지원	법인세	15	6	4	0	—	확대 (1년)	- 25	○	△		○		유지		
25	중소기업의 공장이전 에 대한 과세특례	법인세	1	1.1	9	2	—	유지 (3년)	—	△	×			단계적 폐지		공장이전 법인은 법인세 감면을 통해 10년 동안 해 택을 받고 있고 감면실적 (4,750억원) 또한 큼. 외에 도 정부의 보조금, 지방세 감면 등 추가적인 지원이 많음. 법인의 이전 본사·공장 등의 양도차익 관련 과세이 연은 불필요	
26	법인 본사의 수도권과 밀억제권역 밖 이전 양도차익에 대한 법인세 과세특례	법인세	1	2.5	31	6	—	유지 (3년)	—	×	×			폐지			
27	공장의 대도시 밖 이전 법인세 과세특례	법인세	1	12.3	36	6	—	유지 (3년)	—	×	×			폐지			
28	경력단절여성 재고용 중소기업 세액공제	법인세	0.06	0.06	4	0	—	확대 (3년)	추정 곤란	○	×				단계적 폐지	제도를 폐지하고 재설계하 는 방안. 경력단절여성이 나 특성화고 졸업생이	
29	특성화고 등 졸업자의 병역 이행 후 복직 중소기업에 대한 세액공제	법인세	0.02	0.02	5	0	—	확대 (3년)	추정 곤란	○	×				단계적 폐지	이전 직장에 복귀할 가능 성이 낮은 현실을 고려할 때 제도의 실효성이 부족. 제도도입 후 감면확대에도 불구 실적 미미	

	제도명	세목	감면액		제도운 용기간	일몰 연장 횟수	심층 평가 의견	정부 세법개정안		NABO 정비방안						
			방안① 조세간소화							방안② 효과성 평가	비고 (정부와 NABO 간 정비방안 불일치 중심)					
			'16년	'09~'16 평균				구분 (기간)	세수 효과			연장 횟수	감면실 적	평가		종합 평가
												외부	내부			
30	정비사업 취소에 따른 시공사 채권의 손금산입 신설	법인세	—	—	4	1	—	유지 (3년)	—	○	×			폐지 (실적무)		2015~2016년 동안 실적이 없었고, 향후에도 없을 것 으로 정부 추정
31	문화접대비 손금산입	법인세	추정 곤란	[10]	10	3	—	축소 (3년)	추정 곤란	×	[△]		△	축소		
32	상생결제 지급금액에 대한 세액공제	법인세	—	—	2	0	—	확대 (3년)	추정 곤란	○	×				유지	시행기간이 짧아 효과성을 평가하기 어려움
33	농어업용 기자재에 대한 VAT 영세율	부가 가치세	14,897	14,365	29	6	유지	유지 (3년)	—	×	○	유지	○		잠재적 관리	농어민의 소득재분배 목적 으로, 폐지가능성이 없는 항목
34	농협전산용역 VAT 면제	부가 가치세	415	867	6	1	—	유지 (3년)	—	○	○		△		유지	
35	온실가스 배출권에 대한 VAT 면제	부가 가치세	305	183	2	0	—	유지 (3년)	—	○	△		○		유지	
36	외국인 관광객 미용 성형 의료용역 VAT 사후환급	부가 가치세	118	91	2	1	—	유지 (2년)	—	○	△		○		유지	
37	농·어민이 직수입하는 농·축산·어업용 기자재에 대한 VAT 면제	부가 가치세	42	47	21	6	—	유지 (3년)	—	×	△		△		잠재적 관리	농어민의 소득재분배 목적 으로, 폐지가능성이 없는 항목

	제도명	세목	감면액		제도운 용기간	일몰 연장 횟수	심층 평가 의견	정부 세법개정안		NABO 정비방안						비고 (정부와 NABO 간 정비방안 불일치 중심)
			'16년	'09~'16 평균						방안① 조세간소화				방안② 효과성 평가		
								구분 (기간)	세수 효과	연장 횟수	감면실 적	평가 외부	내부		종합 평가	
38	전기 시내버스에 대한 VAT 면제	부가 가치세	15	14	6	1	—	유지 (2년)	—	○	△		○		유지	
39	수협중앙회 사업구조 개편 조세특례	부가 가치세	10	10	2	0		유지 (3년)	—	○	△				유지	
40	금 거래소 이용 금지금에 대한 세제지원	부가 가치세	3.2	2	4	1	—	유지 (3년)	—	○	×				유지	
41	개인택시용 차량 구 입비 VAT 면제	부가 가치세	추정 곤란	[57]	5	1	—	유지 (3년)	—	○	[△]				유지	
42	영유아용 기저귀· 분유 VAT 면제	부가 가치세	추정 곤란	[426]	9	2	—	유지 (3년)	—	△	[○]				유지	
43	국민주택규모 초과 공동주택관리용역 VAT면제	부가 가치세	추정 곤란	[897]	17	6	—	유지 (3년)	—	×	[○]				단계적 폐지	2005년 정부가 폐지를 추진 하였으나, 일몰연장. 귀착효 과가 불분명하며, 대부분의 조세감면 또는 정부지원이 국민주택규모에만 혜택을 주는 점 감안
44	임산물 중 목재펠릿 VAT 면제	부가 가치세	추정 곤란	추정 곤란	7	2	—	축소 (3년)	추정 곤란	△	추정 곤란				일괄 평가	감면액 추정 후 평가
45	영농자녀 증여농지 등 증여세 감면	상속 증여세	304	247	11	2	—	확대 (3년)	추정 곤란	△	△		△		제도 개선	
46	벤처기업등 출자 관련 증권거래세 면제	증권 거래세	47	33	21	5	—	유지 (3년)	—	×	△		○		제도 개선	

	제도명	세목	감면액		제도운 용기간	일몰 연장 횟수	심층 평가 의견	정부 세법개정안		NABO 정비방안						
			구분 (기간)	세수 효과						연장 횟수	감면실 적	방안① 조세간소화		종합 평가	방안② 효과성 평가	비고 (정부와 NABO 간 정비방안 불일치 중심)
								외부	내부							
47	전기자동차에 대한 개별소비세 감면	개별 소비세	35	15	6	1	—	유지 (2년)	—	○	△		○		제도 개선	
48	신재생에너지 생산용 기자재 관세경감	관세	3	90	38	6	—	확대 (2년)	-4	×	×			폐지		감면실적은 미미하나 제도가 20년 넘게 유지되 었고, 최근 관세경감 항목 정비 등
49	환경오염방지 물품에 대한 관세감면	관세	0.07	74	25	5	—	유지 (2년)	—	×	×			폐지		
50	중소기업 최대주주 등 주식 할증평가 적용특례	상속 증여세	추정 곤란	추정 곤란	13	4	—	유지 (3년)	—	×	추정곤 란			일괄 평가		감면액 추정 후 평가

주: 1. 추정곤란 항목 중 4개 항목(31·41·42·43번)은 NABO에서 국세청 실적 등을 기반으로 간접적으로 추정
2. 감면실적이 300억원 미만인 항목의 경우 외부평가대상에서 제외될 가능성이 많음
3. []는 조세지출예산서상 '추정곤란'으로 기술되었으나, NABO에서 관련 실적으로 바탕으로 간접적으로 추정한 감면액 및 감면액 이용 평가결과
4. 회색으로 색칠된 부분은 정부와 NABO 간 정비방안에 있어서 불일치를 보이는 부분
5. “8 창업자 등에의 출자에 대한 과세특례”의 경우 감면실적이 있으나 비과세로 인해 신고가 되지 않는 경우가 많다는 의견 있음

자료: 국회예산정책처

다. NABO 정비방안에 따른 효과

정비방안①: 조세간소화 방안

- 일몰이 지속 연장되거나 실적이 10억원 미만인 19개 항목을 대상으로 원칙적으로 정비기준을 적용하여, 13개 항목 폐지 및 3개 항목 축소 제안
 - 항목수 기준으로 19개 중 13개 항목(68.4%) 폐지를 추진하며, 이러한 조세간소화 방안을 적용할 경우 연간 세수는 228억원 증가
 - － 안전설비 투자세액공제 축소에 따른 연간 세수효과 123억원 등
 - 동 방안으로 인해 주로 조세지출 항목수가 감소 예상

[표 58] 제도간소화 방안에 따른 연간 세수효과: 정비방안①

(단위: 개, 억원)

	제도개선	축소· 통합재설계	단계적폐지	폐지	전체
항목수 (전체대비)	3 (15.8%)	3 (15.8%)	2 (10.5%)	11 (57.9%)	19 (100.0%)
연간 세수효과 (전체대비)	0 (0.0%)	219 (96.0%)	4 (1.8%)	5 (2.2%)	228 (100.0%)

주: 1. 2017년 일몰도래 50개 항목 중 실적이 10억원 미만이거나 일몰연장이 지속적으로 이루어진 19개 항목을 선정하여 정비기준에 의거하여 제도 정비

자료: 국회예산정책처

정비방안②: 개별항목 및 항목군별 분석

- 나머지 31개 항목에 대한 개별항목 평가결과, 폐지 4건, 축소 2건, 제도개선 3건, 확대·유지 22건
 - 고용창출투자세액공제, 청년고용 증대세제, 근로소득 증대세제 등 실효성 있는 고용 관련 조세지출 항목의 확대를 제안
 - － 다만, 조세를 통한 고용증대 유인이 크지 않아 세수효과는 크지 않았음
 - 4개 항목을 폐지하되, 경력단절여성 및 마이스터고 졸업자 관련 중소기업세액 공제는 제도를 폐지한 후 실효성 있는 제도로 다시 제안할 필요
 - － 폐지: 배당소득 증대세제, 공동주택 관리용역 부가가치세 면제 등 2건
 - 중소기업 특별세액감면, 생산성향상시설 투자세액공제 등은 정부 정비계획과 동일하게 제도축소를 추진

[표 59] 개별항목 효과성 평가에 따른 연간 세수효과: 정비방안②

(단위: 개, 억원)

	확대·유지	제도개선	축소· 통합 재설계	단계적 폐지	폐지	전체
항목수	22	3	2	1	3	31
(전체대비)	(71.0%)	(9.7%)	(6.5%)	(3.2%)	(9.7%)	(100.0)
연간 세수효과	-4,740	0	4,148	897	488	793

주: 1. 2017년 일몰도래 50개 항목 중 실적이 10억원 초과하는 등 31개 항목을 개별 및 항목군별(투자, 지방이전, 고용 등)로 효과성 평가

2. 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득증대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외에는 NABO 추정치사용

자료: 국회예산정책처

정비방안에 따른 연간 효과

□ 50개 항목 중 17개 폐지, 33개 제도유지 제안

- 조세간소화 방안을 통해 13개, 개별항목 효과성 평가를 통해 4개 등 총 17개(전체 50개의 34%)의 조세지출제도를 폐지하고, 나머지 33개는 일몰연장
- 제도폐지 이외에도 일몰이 연장되는 일부 항목에 대해서는 축소, 통합재설계, 제도개선 등을 추진하는 등 정비방안으로 인한 연간 세수효과는 1,022억원
 - 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득 증대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외의 경우 NABO 추정치 사용

[표 60] NABO 정비방안에 따른 연간 세수효과

(단위: 개, 억원)

	확대·유지	제도개선	축소· 통합 재설계	단계적 폐지	폐지	전체
항목수	22	6	5	3	14	50
연간 세수효과	-4,740	0	4,368	901	493	1,022

주: 1) 2017년 일몰도래 50개 항목을 대상으로 NABO 정비방안 적용

2) 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득증대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외의 경우에는 NABO 추정치사용

자료: 기획재정부 자료를 토대로 국회예산정책처 직접 작성

- NABO 정비방안을 적용할 경우, 항목수 기준으로 34%인 17개가 감소하고, 감면액 기준으로 전체 5.7조원의 1.8%인 1,022억원 정비
 - 감면실적이 10억원 미만인 항목에 대해서는 조세간소화를 통해 항목수를 줄이고, 감면액 규모가 큰 항목 중 효과성이 낮은 항목을 정비
 - 2018~2022년 동안 마련되는 재원은 총 0.4조원으로, 국정 5개년 계획의 비과세·감면 정비에 따른 재원마련금액 11.4조원의 3.5% 수준

[표 61] 2017년 일몰도래 조세지출제도에 대한 NABO 정비방안의 효과

(단위: 개, 억원)

	항목수	감면액 및 세수효과
2017년 일몰도래(A)	50	57,043
정비방안(B)	-17	-1,022
① 조세간소화	-13	-228
② 효과성평가	-4	-793
정비율(B/A)	-34.0%	-1.8%

주: 1) 2017년 일몰도래 50개 항목을 대상으로 NABO 정비방안 적용

2) 정부안과 동일한 정비방안(중소기업 특별세액감면, 고용창출투자세액공제, 배당소득증대세제 등)에 대해서는 정부 세수효과 추정치를 사용하였고, 이외의 경우 NABO 추정치 사용

3) NABO 정비방안에 따른 2018~2022년 세수효과는 총 4,050억원

자료: 국회예산정책처

- NABO와 정부 간 정비방안을 비교하면, NABO는 항목수와 세수효과 모두 정부안보다 정비효과가 큰 것으로 추정
 - 항목수 기준 정부는 5개 항목의 일몰종료를 제안한 반면, NABO는 실적이 10억원 미만인 항목을 중심으로 17개 폐지 또는 단계적 폐지를 권고
 - NABO방안에 대한 연간 세수효과는 1,022억원(방안이 동일한 항목은 정부 세수효과 인용)으로, 정부안(-730억원, 정부추계)보다 1,752억원 크게 발생
 - 정부 추정치 인용: 중소기업 특별세액감면의 감면한도 신설(660억원), 고용창출투자세액공제 및 청년고용증대세제 확대재설계(-4,740억원) 등

[표 62] 일몰도래 조세지출제도에 대한 정비효과 비교: 정부 vs. NABO

(단위: 개, 억원)

	정부(A) ¹⁾	NABO(B) ²⁾	비교(B - A)
폐지 조세지출 항목수	5	17	12
정비방안 연간 세수효과	- 730	1,022	1,752
폐지·축소	4,339	5,762	1,423
확대·유지	- 5,069	- 4,740	329

주: 1) 2017년 일몰도래 50개 항목을 대상으로 정비효과를 정리한 조세지출예산서 참고

2) NABO는 감면실적 및 일몰연장횟수 등을 바탕으로 자체적인 정비방안 마련

3) 동일한 정비방안에도 불구하고 NABO와 정부 간 세수효과 차이가 큰 고용창출투자세액공제, 중소기업 특별세액감면 등 2개 항목은 정부의 세수효과 추계치 인용

자료: 기획재정부, 국회예산정책처

2. 소득세

가. 고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례(배당소득 증대세제)

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제104조의27				
지원목적	주주 인센티브를 통한 배당 촉진과 주식시장 활성화 지원				
지원대상	고배당기업*의 주식을 보유한 거주자(개인주주) * 주권상장법인으로서 아래 요건 중 하나를 충족하는 법인(단, 부동산투자회사·선박투자회사·기업구조조정투자회사는 제외) ① 배당성장·배당수익률이 시장평균의 120% 이상 및 총배당금액 증가율 10% 이상 ② 배당성장·배당수익률이 시장평균의 50% 이상 및 총배당금액 증가율 30% 이상				
지원내용	① 결산기 잉여금 처분결의에 따른 현금배당소득에 대하여 원천징수세율 9% 적용 ② 금융소득종합과세자인 경우 종합과세기준을 초과하는 고배당기업주식의 배당소득에 대하여 5%를 세액공제(공제한도: 2천만원)				
감면방법	저율과세	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2014. 12. 23.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
		신설	347	488	488
주요 개정내역	○ 2014.12.23. 제도 신설 - 적용기한: 2015.1.1.~2017.12.31. - 「가계소득 증대세제」 3대 패키지의 일환으로 주주에 대한 고배당 유인구조 마련 목적으로 도입 ○ 2016년 금융소득종합과세자에 대한 지원 축소: 25% 분리과세 → 공제율 5%의 세액공제로 전환, 동 규정은 2016.12.31.이 속하는 사업 연도의 결산기에 지급하는 배당금부터 적용 - 개정이유: 과세형평성 등을 감안하여 배당소득 증대세제 개선				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 종료 - 개정이유: 배당소득에 대한 과세 정상화				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	441억원	미시행	

(2) 분석의견

- 배당소득증대세제는 2014년 「가계소득 증대세제」 3대 패키지의 일환으로 주주에 대한 고배당 유인구조를 마련할 목적으로 도입되었으나, 과세 형평성 등을 이유로 '17년 세법개정안에서는 일몰종료가 제안됨
 - 금융소득 종합과세 대상자는 5% 세액공제, 그 외 분리과세 대상자는 원천징수세율 14%에서 9%로 인하
- 유가증권시장의 배당금 총액규모는 최근 5년 연속 증가하여 2016년 20조원을 넘었으며, 2014년 이후 높은 증가율을 보이고 있음
 - 배당소득증대세제 등과 같은 정부의 배당유도 정책 및 배당에 대한 사회적 관심 증대에 따라 배당규모가 확대된 측면이 있음⁴⁰⁾

[표 63] 유가증권시장 배당 규모 추이

		2012	2013	2014	2015	2016
총법인수	개	729	725	729	737	725
배당법인수	개	452	460	481	492	522
배당금총액 ¹⁾	조원	11.06	11.82	15.05	19.14	20.90
	%	(-4.7)	(6.9)	(27.3)	(27.1)	(9.5)

주: 1. 유가증권시장 12월 결산 법인의 최근 5년간 현금배당 공시 기준

1) 배당금 총액은 우선주 포함한 결산배당 기준임. ()는 전년대비 증가율

자료: 한국거래소(KRX)

- 고소득자에 혜택이 집중됨에 따라, 형평성 측면에서 문제 제기
 - 전체 배당금 규모 중 71.7%가 상위 1%에 집중되어 있으며, 상위1%의 1인당 평균배당액은 1억원(14년)으로⁴¹⁾, 동 혜택이 소수의 자산가에 집중될 우려
 - 실제로 2016년 3사분기까지 금융소득종합과세대상자 중 동 특례를 신청한 인원은 5,223명, 배당금은 6,948억원이며, 이 중 70.1%가 10억이상 배당자⁴²⁾

(3) 소결

- 주주에 대한 고배당을 유인을 통해 상장법인의 배당 제고에 기여한 측면이 있으나, 이들의 혜택이 고소득 자산가에 집중됨에 따라 동 제도는 수직적 형평성 제고를 위해 과세를 정상화 하는 방안을 검토할 필요

40) 한국거래소 보도자료, 2017.4.12.

41) 김종민의원실 보도자료(2016.9.26.) 참조, 국세청에서 제공받은 배당소득 백분위 자료 활용

42) 김종민의원실 보도자료(2017.2.2.)

나. 중소기업 창업투자조합 출자 등 소득공제(엔젤투자 소득공제)

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제16조			
지원목적	벤처투자시장의 저변 확대 및 엔젤투자 활성화			
지원대상	중소기업창업투자조합 등에 출자한 거주자			
지원내용	① 중소기업창업투자조합·벤처기업투자신탁 등에 투자한 경우 투자금액의 10% 소득공제 ② 벤처기업 등에 직접 투자한 경우 30~100%* 소득공제 * 1,500만원 이하 100%, 1,500만원 초과~5천만원 이하 50%, 5천만원 초과 30%			
감면방법	소득공제	감면세목	소득세	
신설일자	1997. 8. 30.	일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012
	21	12	10	9
	2014	2015	2016	2017 ^e
	22	66	134	192
주요 개정내역	2013			
	2017 ^e			
	2018 ^e			
	205			
주요 개정안	○ 1999년 조세특례제한법으로 이관 후 지원대상이 확대되면서 일몰 연장 ○ 2014년 소득공제율 확대(30% → 5천만원 이하 50% 추가), 공제한도 확대(종합소득금액의 40% → 50%) 등 ○ 2015년 소득공제율 확대(5천만원 이하 50%, 5천만원 초과 30% → 1.5천만원 이하 100%, 5천만원 이하 50%, 5천만원 초과 30%) ○ 2016년 대상기업 추가(직전연도 연구개발비 3천만원 이상 지출한 창업 3년 이내 창업기업 추가)			
	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 대상 확대: 창업 3년 이내 기술신용평가(TCB) 우수기업, 클라우드펀딩을 통해 투자하는 창업 7년 이내 기술 우수기업 등 추가 - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -134, '20년 -134, '21년 -134 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -205, '20년 -254, '21년 -314 ○ 이주영 의원안(2015.11.23) - 대상 확대: 클라우드펀딩 추가 - 감면을 및 감면한도 상향조정 : 10%→20%, 종합소득금액의 50%→100% - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란			
	조세특례 심층평가 결과			
	○ 심층평가 미시행			
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견
	11년	8회	68.4억원	미시행

(2) 분석의견

- 중소기업 창업투자조합 출자 등 소득공제 제도(‘엔젤투자 소득공제’)는 엔젤투자 촉진을 위해, 벤처기업, 중소기업창업투자조합 등에 투자한 경우, 투자금액의 일정비율을 소득공제하는 제도로 최근 확대 추세
 - 소득공제율: (‘12년) 20%, (‘13년) 30%, (‘14년) 30~50%, (‘15년) 30~100%
- 엔젤투자 현황을 보면, 개인투자는 2016년 1,747억원으로 전년대비 7.3% 증가, 소득공제율 확대 등에 따라 최근 지속적으로 증가하는 모습 보임
 - 개인투자자수 역시 최근 빠르게 증가하는 모습을 보이고 있음
 - 개인투자자수(명): (‘13년) 878, (‘14년) 1,129, (‘15년) 2,498, (‘16년) 3,984

[표 64] 엔젤투자 현황

	2011	2012	2013	2014	2015 ¹⁾	2016 ¹⁾
투자액 (억원)	450 (32.0)	557 (23.8)	574 (3.1)	876 (52.6)	1,628 (85.8)	1,747 (7.3)
기업수(개)	68	91	171	226	375	370

주: 1. 동 엔젤투자 규모는 소득공제 신청을 위한 ‘투자확인서 발급기준’으로 파악, 소득공제는 투자연도를 포함한 3년 이내에 선택이 가능해 투자시기와 신고시기의 시차 발생. ()는 전년대비 증가율

1) 2015년은 2018.6까지, 2016년은 2019.6까지 집계될 예정

자료: 중소기업벤처부

- 국내 벤처기업에 대한 투자를 보면, 벤처사업 초기단계에서 요구되는 엔젤투자의 비중은 5% 만으로 벤처기업의 창업 초기단계에서 필요로 하는 자금이 원활히 공급되지 않고 있음⁴³⁾
 - 모험자본시장에서의 엔젤투자 비중(OECD, 2011): EU(51%), 캐나다(50%), 미국(49%), 영국(36%), 한국(4%)

(3) 소결

- 엔젤투자에 대한 조세지원은 벤처기업의 자금조달을 용이하게 하는 엔젤투자의 확대를 지원하는 것으로, 벤처기업의 창업활성화 및 지속적 성장을 담보하기 위해 엔젤투자의 확대를 위해 조세지원 등을 제공할 필요⁴⁴⁾

43) 손상호, 엑셀러레이터 및 엔젤투자의 활성화, 주간금융브리프 25권 20호, 2016.5.21.~5.27

다. 농어가목돈마련저축 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제87조의2				
지원목적	농어업인의 재산형성을 지원함으로써 농가소득 보전				
지원대상	농어가목돈마련저축에 가입한 농·어민				
지원내용	이자소득에 대해 소득세 비과세(저축장려금에 대해서는 증여세·상속세를 비과세하나, 이를 「조세지출예산서」의 조세지출 규모에 포함하지는 않음)				
감면방법	비과세	감면세목	소득세		
신설일자	1976. 4. 1.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	*	*	108	120	87
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	96	98	124	104	111
	* 정부가 2010년까지 조특법 등에 따른 다수의 저축지원 조세감면 실적을 통합하여 발표함에 따라, 개별 제도의 조세감면 실적을 알 수 없음				
주요 개정내역	○ 1976년 농수산부, 재무부 합의에 따라 시행 ○ 1986년 농어가목돈마련저축에 관한 법률 제정 및 시행 ○ 이후 현재까지 지속적으로 일몰연장				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -94, '19년 -94, '20년 -94 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -124, '19년 -124, '20년 -124				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	42년	7회	106억원	미시행	

44) 김진수, 엔젤투자자에 대한 조세정책 방향, 재정포럼, 한국조세연구원, 2011.8

(2) 분석의견

- 농어가 목돈마련저축은 1976년부터 농어민의 재산형성 지원 및 안정된 생활기반 조성을 위해 도입 시행된 것으로, 농·어민 등을 대상으로 저축 장려금(장려이자율 추가 적용) 및 이자소득에 대한 비과세 혜택 제공
 - '76.4월 근로자 재산형성 저축 시행에 따라 농어민도 같은 혜택을 주기 위해 도입되었으나, 근로자 재산형성 저축 제도는 '95.1월부터 폐지
 - 납입한도: 연간 240만원, 만기: 3년 또는 5년, 기본금리: 2.05%
 - 저축장려금리(3년만기/5년만기): 일반농어민 0.9%/1.5%, 저소득농어민 3.0%/4.8%
- 이자소득 비과세에 따른 1인당 연간 지원효과는 일반농어민의 경우 1.9만원에 불과함(5년 가입 기준)
 - 일반농어민이 만기 5년의 농어가목돈마련저축에 가입하여 매달 20만원씩 연간 240만원(상한)을 적립할 경우, (i) 만기 시점의 적립원금은 1200만원(=240만원×5), 5년 동안 이자소득은 62.5만원(기본금리 2.05%, 단기 기준)으로 세후 수령액은 1262.5만원임 (ii) 이자소득 비과세에 대한 혜택은 5년 동안 약 9.6만원(일반과세 15.445%)로 계산)으로 연간 약 1.9만원에 불과
- 이자소득 비과세 혜택 외에 농어가목돈마련저축법에 따른 저축장려금 지급, 조합 등 예탁금에 대한 저율과세 등 농어민 지원 목적의 다양한 지원 제도가 존재함
 - 농어가목돈마련저축은 기본이자율도 2.05%로 시중이자율에 비해 높을 뿐 아니라, 저축장려금도 일반농어민의 경우 3년 가입시 0.9%, 5년 가입시 1.5%, 저소득농어민은 3년 가입시 3.0%, 5년 가입시 4.8%임
 - 소득수준에 관계없이 가입 가능해 고소득 농어민도 혜택 받을 수 있음

(3) 소결

- 농어가목돈마련저축은 1인당 낮은 지원효과(연간 1.9만원), 기타 조세지원(조합 등 예탁금 저율과세) 및 재정지원(저축장려금) 제도의 존재 등을 감안할 때, 장기적으로 이들을 통합하여 재설계하는 방안을 고려할 필요

45) 이자소득세율 14%, 지방세율 1.4%의 합

라. 축사용지에 대한 양도소득세의 감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제69조의2				
지원목적	국내 축산농가 지원				
지원대상	축사용지 소재지에 거주하고, 8년 이상 직접 사용한 축사용지를 폐업시 양도하는 거주자(한도: 1인당 1,650㎡)				
지원내용	양도소득세 100% 감면 (감면한도: 조특법 §133① 감면종합한도 적용항목 합산 연간 1억원 또는 5개년 통산 3억원 중 한도초과액이 큰 것)				
감면방법	세액감면	감면세목	소득세		
신설일자	2011. 7. 25.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
			*(신설)	*	*
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	34	56	68	75	80
	* 정부는 2011~2013년 실적을 자경농지 양도소득세 감면(조특법 제69조)와 통합집계				
주요 개정내역	○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) ○ 2015.12.15. 축사용지 면적 한도 변경(1인당 990㎡ → 1,650㎡)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.), 축사용지 면적한도(1,650㎡ 이내) 폐지 - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -48, '19년 -48, '20년 -48 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -76, '19년 -76, '20년 -76				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	7	1	52.7	미시행	

(2) 분석의견

□ 일몰기한의 연장이 필요하다는 의견이 있음

- EU, 미국, 호주, 캐나다 등과의 FTA 체결 후 어려움을 겪는 축산농가에 세제지원을 통한 구조조정 지원 및 폐업 농업인에 대한 보호 필요
- 농장의 인수·합병에 따른 축산농가 및 축산 기업의 규모화 등으로 축산업의 경쟁력 확보에 기여

[표 65] 축산 가구수 및 증가율(2013~2016)

	2013	2014	2015	2016
가구수(천가구)	139.6	116.9	107.8	102.8
증가율(%)	-14.0	-16.3	-7.8	-4.6

□ 수혜자의 적절성, 축산업 경쟁력 제고 등을 고려할때 정책적 타당성이 인정됨

- 2015년 귀속소득 기준 1인당 감면세액은 1,500만원 수준으로 수혜대상은 주로 상대적 저소득 농가
- 세제지원을 통해 농장의 처분 및 인수·합병이 원활해질 경우 축산업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대

(3) 소결

□ 수입개방 확대에 따른 축산업 시장의 위축 등을 감안할때 2017년 세법개정 안에서 동 제도의 일몰을 연장하고 제도를 확대한 것은 바람직한 것으로 판단됨

- 축사용지 면적한도를 폐지하고, 일몰을 3년 연장함

마. 개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도소득세의 감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제77조의3				
지원목적	개발제한구역 내 토지 소유자의 장기간 재산권 행사의 제약에 따라 정책적 차원에서 혜택부여				
지원대상	개발제한구역내 토지를 토지매수청구 또는 협의매수로 양도한 자				
지원내용	양도소득세의 40% 감면(토지매수청구 또는 협의매수일로부터 20년 이전에 취득한 토지는 25% 감면)				
감면방법	세액감면	감면세목	소득세		
신설일자	2008. 12. 26.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	35	67	77	61	41
	2014	2015	2016	2017e	2018e
	48	41	58	43	33
주요 개정내역	○ 2008.12.26. 제도 신설 - 적용기한: 2009.1.1.~2011.12.31. ○ 2009.3.25. 개발제한구역에서 해제된 토지의 공익사업목적 수용·협의 매수에 대한 감면조항 신설 ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.1.1. 감면을 축소 ① 개발제한구역 지정일 이전 취득(50% → 40%) ② 매수청구일로부터 20년이전 취득(30% → 25%) - 개정이유: 세입기반 확충 ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 공익적 목적으로 장기간 재산권을 제약받는 토지 소유자 보상				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 감면을 축소: 지정일 전 취득(40%→30%), 20년 이상 보유(25%→20%) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 - 35, '19년 - 35, '20년 - 35 - NABO 세수효과(억원) : '18년 - 50, '19년 - 50, '20년 - 50 ○ 추경호의원안(2017.7.25.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 감면을 인상: 지정일 전 취득(40%→80%), 20년 이상 보유(25%→50%) - NABO 세수효과(억원): '18년 - 116, '19년 - 116, '20년 - 116				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	9년	2회	53.5억원	미시행	

(2) 분석의견

- 공익을 위한 개발제한구역의 지정으로 해당 구역 내 토지 소유자의 토지에 대한 재산권행사가 제한되므로 장기간 수인해온 경제·사회적 희생에 대한 보상 필요
 - 개발제한구역 토지는 지정 과정에서 협의 절차 없이 일방적으로 지정되고 주민의 해제권은 인정하지 않는다는 점, 보유기간 중 건축물 건축 등 토지의 경제적 이용이 제한되는 점, 매수 시 공시지가를 기준으로 하여 주변시세에 못 미치는 감정가로 보상받을 수밖에 없다는 점 등을 고려할 필요
- 2016년 국가가 매수한 개발제한구역 내 토지의 소유자 중 구역 지정일 이전에 취득하였거나 취득한 지 20년이 경과하여 양도소득세 감면을 받은 자는 총 78명, 매수금액은 약 360억 규모

[표 66] 최근 3년간 양도소득세 감면대상인 개발제한구역 지정 토지 매수 현황

(단위: 명, 천㎡, 억원)

	매수자 수	매수면적	매수금액
2014	44	303	205
2015	45	1,027	182
2016	78	798	358

자료: 한국토지주택공사

(3) 소결

- 개발제한구역 지정으로 장기간 재산권 행사가 제한되거나 경제적 불이익을 받아온 토지 소유자에 대한 보상적 차원에서 일몰연장 필요
 - 구체적인 감면율은 전체 세수규모, 다른 공익사업용 토지와의 형평성 등을 고려하여 결정 필요
 - 정부안은 세입기반 확충을 이유로 감면율 하향(30%/20%), 추경호의원안은 토지소유자의 재산권 보호를 위해 감면율 상향(80%/50%)
 - 공익사업을 위하여 2년 이상 보유한 토지 등을 사업시행자에게 양도·수용하는 경우 양도세 감면율은 현금보상 10%, 채권보상 15%(만기 3년 이상 5년 미만 30%, 5년 이상 50%), 대토보상 15%

바. 국가 양도 산지 양도소득세 감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제85조의10				
지원목적	경제적 약자인 산주를 보호하고 국가시책 수용 유도				
지원대상	거주자				
지원내용	거주자가 2년 이상 보유한 산지를 국가에 양도함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 10%를 세액감면				
감면방법	세액감면	감면세목	소득세		
신설일자	2010. 1. 1.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
		3	5	6	4
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	3	1.5	3	1	1
주요 개정내역	○ 2010.1.1. 제도 신설 - 적용기한: 2010.1.1.~2012.12.31. ○ 2013.1.1. 일몰 2년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.1.1. 감면율 축소(20% → 15%) ○ 2014.12.23. 일몰 2년 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 경제적 약자인 산주 지원 및 국유림 관리를 위한 원활한 매수 유도 ○ 2015.12.15. 감면율 축소(15% → 10%) - 개정이유: 세입기반 확충				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -1, '19년 -1, '20년 -1 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -3, '19년 -3, '20년 -3				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	8년	2회	3.6억원	미시행	

사. 준공공 임대주택에 대한 양도소득세 세액감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제97조의5				
지원목적	임대주택 활성화 및 서민 주거안정 지원				
지원대상	2015.1.1.~2017.12.31. 동안 민간매입임대주택 및 공공매입임대주택을 취득한 후, 취득일로부터 3개월 이내에 준공공임대주택 등(준공공임대주택 및 기업형임대주택)으로 등록한 후, 이를 10년 이상 계속하여 임대 후 양도하는 임대사업자				
지원내용	양도소득세 100% 세액 감면				
감면방법	세액감면	감면세목	양도소득세		
신설일자	2014. 12. 23.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	0.19	0.22	0.16	0.17
주요 개정내역	○ 2014.12.23. 제도 신설 - 적용기한: 2014.12.23.~2017.12.31. ○ 2015.12.15. 조세특례 대상에 기업형임대주택 추가 - 개정이유: 서민생활 안정을 위한 임대주택 활성화 지원				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -0.19, '19년 -0.19, '20년 -0.19 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -0.22, '19년 -0.22, '20년 -0.22				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운영기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	0.21억원	미시행	

아. 창업자 등예의 출자에 대한 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제14조				
지원목적	벤처투자 확대에 창업자 및 벤처기업의 자금으로 해소				
지원대상	투자자·중소기업창투자조합 등				
지원내용	중소기업창투자, 신기술사업자, 벤처기업 등에 직접 출자함으로써 취득한 주식 및 지분 양도차익 비과세				
감면방법	비과세	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	1993. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	7	—	—	—	—
	2014	2015	2016	2017e	2018e
	—	—	0.15	30	31
주요 개정내역	○ 1993.12.31. 제도 신설 - 조세감면규제법 제13조 - 일몰규정 없음 ○ 1998.12.28. 조세특례제한법으로 법률 이관 및 일몰규정 신설 - 적용기한: 1999.1.1.~2003.12.31. ○ 2003.12.30. 일몰 3년 연장(2006.12.31.) ○ 2006.12.30. 일몰 3년 연장(2009.12.31.) ○ 2010.1.1. 일몰 3년 연장(2012.12.31.) ○ 2013.1.1. 일몰 2년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.2.. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 벤처투자 지원으로 창업환경 조성				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -31, '19년 -31, '20년 -31				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	14년	5회	0.9억원	미시행	

자. 기업간 주식 등의 교환에 대한 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제46조				
지원목적	기업간 주식 등의 교환(Big deal)을 통한 기업의 원활한 구조조정을 지원				
지원대상	내국법인(교환대상법인)의 지배주주, 출자자 및 특수 관계인				
지원내용	주식 양도에 따른 양도차익에 대해 양수한 주식 등을 처분할때까지 소득세 또는 법인세 과세이연				
감면방법	과세이연		감면세목	소득세, 법인세	
신설일자	1998. 12. 28.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	—	—	—	—	—
	2014	2015	2016 ^e	2017 ^e	2018 ^e
	—	—	—	—	—
주요 개정연혁	○ 2013년 실효성 없는 비과세감면 정비를 위해 과세특례 일몰 종료 폐지 ○ 2015년 구조조정 기업의 주식교환에 대한 과세특례 재도입				
근거법령	조세특례제한법 제121조의30				
지원목적	기업경쟁력 제고를 위한 선제적 구조조정 지원 (조세특례제한법 제46조의 내용을 사업재편계획에 따른 구조조정에 적용)				
지원대상	사업재편계획에 따라 주식을 교환하는 내국법인				
지원내용	지배주주가 사업재편계획에 따라 주식 전부를 다른 내국법인의 주식과 교환시 주식양도차익에 대해 교환 주식 처분시까지 과세이연, 증권거래세 면제				
감면방법	과세이연, 세액감면		감면세목	법인세, 증권거래세	
신설일자	2015. 12. 15.		일몰기한	2018. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	—	—	—	—	—
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	—	신설	—	—	—
주요 개정안	○ 2015.12.15. 신설 (일몰 2018.12.31.)				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3	0	0	미시행	

차. 고위험고수익투자신탁 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제91조의15				
지원목적	신용도가 낮은 기업에 대한 원활한 자금 지원 및 코넥스 시장 육성				
지원대상	낮은 신용등급의 사채권 및 코넥스시장에 상장된 중소기업 주식을 일정 비율 이상 편입한 투자신탁에 가입한 투자자				
지원내용	이자·배당소득 분리과세(1명당 투자금액 3천만원 한도)				
감면방법	분리과세		감면세목	소득세	
신설일자	2014. 1. 1.		일몰기한	2017. 12. 31.	
주관부처	금융위원회		유관기관	금융투자협회	
부처 자체평가	평가연도	2015년	주요 성과지표	하이일드펀드 조성액	
	평가점수	92점			
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	—	—	—	—
주요 개정내역	2014년 신설 이후 지속적 일몰연장(2015, 2016, 2017) 2015년 인별 분리과세 투자금액 한도 축소(5천만원 → 3천만원)				
주요 개정안	- 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 종료				
조세특례 심층평가 결과	심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	—	미시행	

카. 해외주식 투자전용펀드 비과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제91조의17				
지원목적	해외투자 활성화 지원				
지원대상	해외상장주식에 직·간접으로 자산총액의 60%이상 투자하는 해외주식투자전용 집합투자기구의 집합투자증권에 가입한 투자자				
지원내용	해외주식의 매매·평가차익과 환차익에 대한 배당소득 비과세				
감면방법	비과세		감면세목	소득세	
신설일자	2015. 12. 15.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
		신설	—	—	—
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 종료				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	—	미시행	
주요 개정내역	○ 2015.12. 도입 이후 개정사항 없음				

타. 임대주택 부동산투자회사의 현물 출자자 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제97조의6				
지원목적	임대주택 활성화 및 서민 주거안정 지원				
지원대상	2015.1.1.~2017.12.31. 동안 임대주택 부동산투자회사에 현물 출자하는 내국인				
지원내용	현물출자로 발생하는 양도차익에 대한 양도소득세 납부 또는 법인세 과세 이연				
감면방법	과세이연		감면세목	양도소득세 또는 법인세	
신설일자	2014. 12. 23.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	—	—	—	—
주요 개정내역	2014.12.23. 제도 신설 - 적용기한: 2015.1.1.~2017.12.31. 2016.12.20. 동 과세특례를 적용받는 거주자가 현물출자의 대가로 받은 주식의 일부 또는 전부를 증여하거나 거주자의 사망으로 해당 주식에 대한 상속이 이루어지는 경우 6개월 이내에 이연 받은 양도소득세 납부하여야 한다는 조항 신설				
주요 개정안	- 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 감면폐지				
조세특례 심층평가 결과	심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	—	미시행	

파. 농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제99조의4				
지원목적	농어촌 인구 감소 및 고령화 등으로 인한 농어촌 지역의 공동화 현상 해소				
지원대상	기준에 주택을 보유하고 있는 1세대가 농어촌주택* 또는 고향주택**을 2003.8.1.(고향주택은 '09.1.1.)부터 2017.12.31. 기간 동안 1채 취득하여 3년 이상 보유하고, 해당 주택 취득 이전에 보유하던 일반주택을 양도하는 자 * 농어촌주택: 농어촌지역에 있는 주택을 의미하며, 농어촌지역은 다음의 어느하나에 해당하는 지역을 제외한 지역으로 읍·면·동(단, 동의 경우 인구 20만 이하의 시에 속한 경우로 한정)지역을 의미함. ** 고향주택: 대통령령으로 정하는 고향(가족관계등록부에 10년 이상 등재된 등록기준지 혹은 10년 이상 거주한 사실이 있는 지역)으로 취득 당시 대통령령으로 정한 수도권외 시지역 ※ 단, 동 과세특례 적용을 위해서는 대지면적 660㎡이내, 주택 연면적 150㎡이내(공동주택은 116㎡이내), 주택 취득당시 가액 2억원(보존의무 등의 대상으로 지자체에 등록된 한옥은 4억원) 이하여야 하며, 기 보유하고 있던 일반주택이 소재하는 동과 같거나 연결하지 않아야 함				
지원내용	농어촌주택 또는 고향주택을 취득하여 3년 이상 보유한 후 기존 주택을 양도한 경우, 1세대 1주택으로 보아 비과세				
감면방법	비과세		감면세목	양도소득세	
신설일자	2003. 12. 30.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	0.4	1
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	2	—	—	—	—
주요 개정연혁	○ 2008년 양도소득세 과세특례 대상을 기존 농어촌 주택에서 확대하여, 고향의 발 전을 도모하고 미분양주택 문제 해소에 기여할 수 있도록 고향주택 추가 ○ 2005년 일몰 신설 이후, 지속적으로 일몰연장				
주요 개정내역	○ 2005.12.31. 일몰 3년 연장(2008.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2011.12.31.) ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년~'20년 0원				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	15년	4	0.7	미시행	

3. 법인세

가. 중소기업 특별세액감면

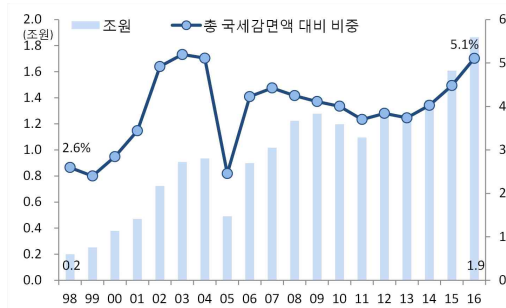
(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제7조				
지원목적	중소기업의 경영지원을 통한 경제활력 제고				
지원대상	감면 대상업종(46개 업종)을 영위하는 중소기업				
지원내용	감면 대상업종 영위하는 중소기업에 대해 지역별·업종별로 법인세 또는 소득세 5~30% 감면 - 단, 10년이상, 종합소득액 1억원 이하 성실사업자는 적용감면률에 10% 추가공제				
감면방법	세액감면	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	1992. 12. 8.	일몰기한	2017. 12. 31. (자동차대여업 2019. 12. 31.)		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	12,793	11,978	10,953	12,829	12,640
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	13,812	16,090	18,643	20,666	22,164
주요 개정내역	○ 1992년 소득금액 1억원 이하인 법인의 경우 40%, 1억원 초과시 20% 세액감면 (개인의 경우 5천만원 이하인 경우 40%, 5천만원 초과시 20%) ○ 도입 당시 제조업종에만 적용되었으나 현재는 46개 업종에 적용 ○ 2016년 전기차 50%이상 보유한 자동차대여업종을 지원대상에 추가하고, 추가 감면을 신설				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.), 1억원 감면한도 신설, 중복적용 허용 - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -18,526, '19년 -18,526, '20년 -18,526 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -20,336, '19년 -22,349, '20년 -24,565				
조세특례 심층평가 결과	○ 제도의 활용도는 매우 높으나 정책 타당성과 효과성이 낮고, 비수혜 기업과의 형평성을 저해(2017)				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	25년	6회	13,717억원	폐지 또는 감면상한선 설정	

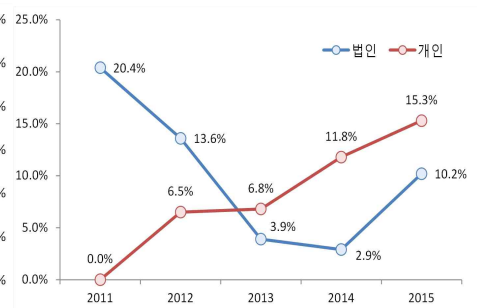
(2) 분석의견

- 동 제도는 도입 이후 감면액 규모 및 전체 국세감면액에서 차지하는 비중이 꾸준히 증가하였고, 지원대상의 수혜 규모 또한 확대되는 추세
 - 감면액은 2016년 1.9조원으로 1998년 0.2조원 대비 9배 증가(2016년 감면액 기준 상위 4위), 전체 국세감면액에서 차지하는 비중 또한 2016년 5.1%로 1998년 2.6% 대비 약 2배 증가
 - 감면액 규모별 비중을 보면, 1억원 초과 비중이 2011년 20.4%에서 2015년 25.5%로 증가하였고 개인사업자의 비중이 증가하는 추세

[그림 12] 감면규모 및 비중 추이



[그림 13] 감면액 1억원 초과 비중



주: 2003년 감면율 50% 축소, 2004년 개정시 재환원 주: 샘플 내 전체 감면액 중 1억원 초과 감면구
 자료: 대한민국정부, 조세지출예산서, 각 연도.자료를 간 사업자의 감면액 비중
 토대로 국회예산정책처 분석 자료: 기획재정부, “2017 조세특례 심층평가(I),
 중소기업특별세액감면”, 2017.9. p.68, p.77.

(3) 소결

- 동 제도는 중소기업 제조업종에 대한 2년 한시 지원 목적으로 도입된 점을 감안할 때, 현재와 같은 업종별 지원 방식이 아닌 중소기업 내 취약업종 또는 일정 수입규모 구간 기업으로 한정하는 등 제도 취지를 감안한 제도 개선 방안이 검토되어야 할 것
 - 정부의 이번 개정안 또한 이러한 문제점 보완을 위해 감면한도 1억원을 신설한 것으로 판단됨

나. 고용창출투자세액공제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제26조					
지원목적	고용과 연계된 투자를 지원함으로써 기업의 일자리 창출 노력 제고					
지원대상	사업용 유형자산*에 투자한 법인 또는 사업자 *기계장치, 시설물 등이며, 토지와 건축물은 제외함(단, 중소기업의 경우 업종에 따라 차량운반구, 선박 등 허용)					
지원내용	상시근로자수가 전년대비 감소하지 않은 경우 0~3%의 기본공제를 적용하며, 상시근로자수가 전년대비 증가한 경우 고용증가에 비례하여 3~11%의 추가공제 적용					
	기업규모·투자지역·업종별 공제율					
			대기업		중견기업	
			수도권 내		수도권 밖	
			수도권 내		수도권 밖	
			배제		배제	
			배제		배제	
			배제		배제	
			배제		배제	
			배제		배제	
기본공제 (고용감소시)		배제	배제	1%	2%	3%
추가공제** (고용증가비례)		일반업종	3%	4%	5%	6%
		서비스업	4%	5%	6%	7%
합 계		일반업종	3%	4%	6%	8%
		서비스업	4%	5%	7%	9%
* 고용감소시 기본공제율을 곱한 금액에서 감소 인원당 1천만원씩 축소 ** 세액공제한도: 고용증가인원 × 1~2천만원(중소기업 1.5~2.5천만원)						
감면방법	세액공제		감면세목		법인세, 소득세	
신설일자	1968. 12. 17.		일몰기한		2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009		2010		2011	
	20,032		17,700		21,243	
	2014		2015		2016	
	11,349		8,954		5,983	
주요 개정연혁					2013	
					2017 ^e	
					2018 ^e	
					2019 ^e	
주요 개정안					2020 ^e	
					2021 ^e	
					2022 ^e	
					2023 ^e	
조세특례 심층평가 결과					2024 ^e	
					2025 ^e	
					2026 ^e	
					2027 ^e	
종합평가					2028 ^e	
					2029 ^e	
					2030 ^e	
					2031 ^e	

* 제도운용기간, 일몰연장횟수, 평균실적(2013~2016)은 2011년 임투자세액공제를 고투자세액공제로 변경한 이후를 기준으로 산정

(2) 분석의견⁴⁶⁾

- (효과성) 기존 연구에 따르면, 투자 증가 및 고용 창출에 유의한 효과 존재
 - 윤성만·박진하(2015), 김동훈(2016)에 따르면, 고용증가율 및 투자규모 등에 대해, 기업규모, 임금/총비용, 부채비율 등을 설명변수로 한 회귀분석 결과, 적용요건을 갖춘 기업들의 고용 및 투자가 비적용 기업보다 증가
 - 조세재정연구원(2017)은 국세청 자료를 이용, 성향점수매칭분석법⁴⁷⁾을 이용, 본 조세특례제도로 인한 고용창출효과는 연도별로 약 4~7명으로 추정
- (타당성) 노동시장의 비효율 문제를 해소하기 위해 정부 개입의 타당성이 인정되나, 상시적이고 일반적인 투자세액공제제도는 타당성이 부족
 - 고용률 하락 및 노동시장의 수급불균형에 따른 비효율 문제를 해소하기 위해 정부 개입의 타당성이 인정됨
 - 유형고정자산을 대상으로 하는 상시적인 공제는 고용에 부정적인 영향을 줄 가능성, 대기업에 유리한 측면, 장기적으로 경제의 효율성을 저해할 가능성이 있으므로 바람직하지 않음

(3) 소결

- 2017년 세법개정안에서 정부는 조세특례심층평가 결과⁴⁸⁾를 반영, ‘고용 창출투자세액공제와 청년고용증대세제’를 통합·재설계하였으며, 이는 바람직한 방향으로 평가됨
 - 투자와 연계한 고용을 간접지원하는 방식에서 투자와 관계없이 고용을 직접 지원하는 방식으로 변경, 중소·중견기업 공제금액 및 지원기간(1년→2년)을 확대하고, 다른 고용·투자지원 제도와 중복 적용을 허용
- 향후 동 지원이 상시화되어 효과성이 감소하지 않도록 주의를 기울이는 것이 바람직

46) 조세재정연구원(2017)의 조세특례심층평가 결과를 인용, 정리

47) 수혜기업과 고용요건이 가장 유사한 비수혜기업을 찾아내어 그 기업의 고용변화 수준을 수혜 기업이 조세지원 혜택을 받지 않았을 때의 고용변화 수준으로 간주하여 정책 효과를 추정

48) 조세재정연구원(2017)의 조세특례심층평가 결과, 투자지원과 고용지원 중 투자지원부분은 폐지 하되, 고용지원 제도는 타고용지원 제도와 통폐합 할 것을 제시

다. 생산성향상시설 투자세액공제

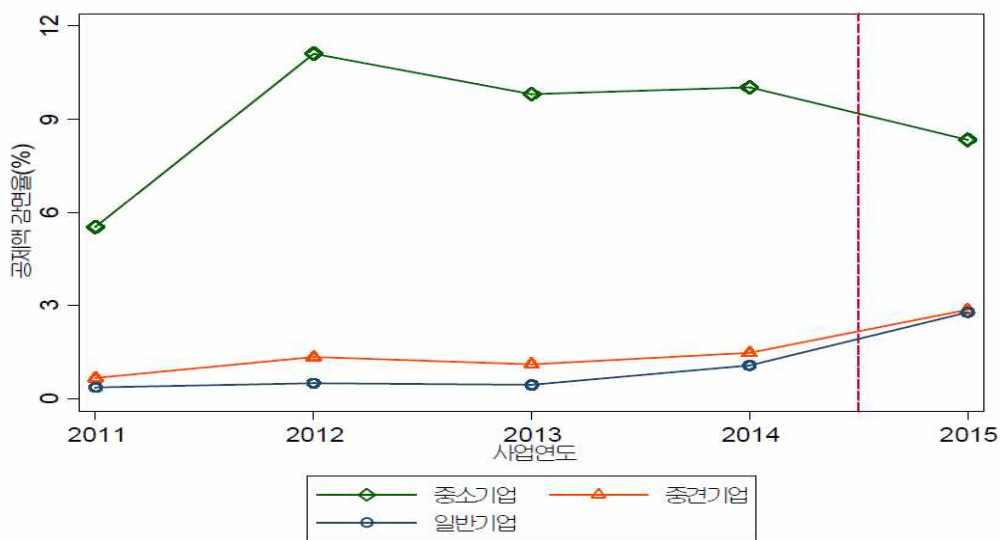
(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제24조				
지원목적	생산성 및 첨단산업과 관련된 시설투자를 지원하여 기업의 생산성 향상 제고				
지원대상	생산성향상시설*에 투자하는 내국인 * ① 공정개선 및 자동화시설, 첨단 기술설비 ② 재고관리·고객관리·유통관리 등을 전략적으로 관리하고 효율화하기 위해 사용되는 컴퓨터와 주변기기, 소프트웨어, 통신설비 중 감가상각기간이 2년 이상인 설비 등 ③ 중소기업의 경우 다른 기업이 구축한 공급망관리·고객관계관리 시스템설비를 이용한 경우				
지원내용	생산성향상시설 투자금액의 3% 세액공제(중견 5%, 중소기업 7%)				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	1981. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	324	259	601	619	874
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	783	1,787	4,873	3,237	2,152
주요 개정내역	○ 1982년 ‘특정설비투자에 대한 세액공제’ 항목 중 생산성향상 설비를 특정설비에 포함하여 세액공제 또는 손금산입을 허용 ○ 1993년 ‘특정설비투자에 대한 세액공제’에서 단독조문(일반 3%/중소 5%) 분리 ○ 공제율 변천('98: 5%, '00: 일반 3%/ 중소 5%, '01: 일반 3~5%/ 중소 5~10%, '10: 일반 3%/ 중소 7%, '14: 대 3%/ 중견 5%/ 중소 10%)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 2년 연장(2019.12.31.) 및 공제율 축소(대/중견/중소 3/5/7% → 1/3/7%) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -1,888, '20년 -1,948 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -1,595, '20년 -1,595				
조세특례 심층평가 결과	○ 단기적 생산성 증대효과 존재. 조세지원혜택이 기업규모별로 역진적이고 최근 대기업의 수혜율이 급증함에 따라 형평성 저해 가능성(2017)				
종합평가	제도운영기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	36년	8회	1,265억원	제도개선	

(2) 분석의견

- 기업규모별로 동 제도에 의한 공제감면율 추이를 보면, 중소기업은 2012년을 기점으로 감소추세를 보이는 반면, 중견 및 일반기업은 증가추세를 보임
 - 제도 수혜의 귀착이 일반기업에 보다 집중될 가능성이 있으며, 중소기업과 일반기업과의 형평성 관점에서 이를 보완할 필요성 존재

[그림 14] 수입금액(매출액) 규모별 생산성향상시설 투자세액공제 감면율



주: 공제액 감면율(%)=생산성향상시설 투자세액공제액/총 산출세액

자료: 2017 조세특례심층평가(V)-생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제, 기획재정부, 2017.9.

(3) 소결

- 정부는 조세특례심층평가 결과를 반영하여 대/중견기업 공제율을 2%p 축소하고, 일몰을 2년 연장하는 개정안을 발표
 - 동 조치는 현행 투자세액공제율 수준 및 일몰기한을 통일한 것으로 평가
- 현재 다수의 시설/설비 관련 투자세액공제 제도가 운용되고 있음을 감안할 때, 향후 일몰 도래 시점에서 지원대상 시설/설비의 정책적 타당성을 검토하고 제도의 효과성을 고려하여 시설/설비투자 제도의 통합·재설계 필요

라. 법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제63조의2				
지원목적	수도권 과밀 해소 및 지역경제 활성화				
지원대상	과밀억제권역 안에서 3년 이상 공장시설을 갖추고 사업을 하거나, 본점 또는 주사무소를 둔 법인*이 수도권 밖으로 본사 및 공장을 이전·신축한 법인 * 부동산업, 건설업, 소비성서비스업, 무점포판매업, 해운중개업 등은 제외				
지원내용	① 본사 및 공장 발생소득은 이전 후 소득 발생시점부터 법인세 7년간 100%, 3년간 50% 세액감면 (지방광역시, 지방중규모도시 등으로 이전 시 5년간 100%, 2년간 50%)(최저한세 적용배제) ② 본사 및 공장 양도차익에 대해 5년 거치 5년 분할익금(최저한세 적용대상)				
감면방법	세액감면, 과세이연	감면세목	법인세		
신설일자	1999. 12. 28.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	1,223	2,325	2,001	2,286	1,659
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	1,405	1,436	3,984	8,690	9,159
주요 개정연혁	○ 1999.12.28. 제도 신설 - 적용기한: 2000.1.1.~2002.12.31. - 5년간 100%, 2년간 50% 감면 ○ 2002.12.11. 일몰 3년 연장(2005.12.31.) ○ 2005.12.31. 일몰 3년 연장(2008.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2011.12.31.) ○ 2010. 1. 1. 감면기간 확대 - 7년간 100%, 3년간 50% 감면(광역시 등은 5년 100%, 2년 50%) ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) 및 공제한도를 고용과 연계 - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -8,689, '20년 -8,689, '21년 -8,689 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -8,690, '20년 -8,690, '21년 -8,690				
조세특례 심층평가 결과	○ 타당성 검토 결과 정책적으로 제도를 유지할 필요가 있으며, 효과성 검토 결과 수도권과밀해소 및 지역경제 활성화에 기여한 것이 인정되므로 일몰연장				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	17년	5회	3,417억원	일몰연장	

(2) 분석의견(63조와 63조의2 병합의견)

- (효과성) 정책목표인 수도권 과밀해소 및 지역경제활성화에 기여한 효과가 있는 것으로 분석됨
 - 기업 설문조사 결과 세금감면 제도가 기업 이전 의사결정에 기여함
 - － 법인(63조의2) 63.2%, 중소기업(63조) 56.8%
 - 기업 이전 후 성과개선에 조세특례가 효과적으로 기여함
 - 조세특례제도로 인한 비용절감으로 지역내 고용창출
 - － 법인(63조의2)85.2%, 중소기업(63조) 85.3%
- (타당성) 지역균형발전 및 지역경제활성화를 위해 정부 개입의 타당성은 인정되나, 조세특례가 갖고 있는 태생적인 한계는 존재
 - 비납세자 배제, 중복지원 배제로 인해 효과성·형평성 저하 또는 조세왜곡의 가능성이 상존

(3) 소결(63조와 63조의2 병합 결론)

- 동 제도가 정책목적에 효과적이며, 타당성이 인정됨에 따라 2017년 세법 개정안에서 동 제도의 일몰을 연장한 것은 바람직한 것으로 판단됨
- 다만, 동 조세특례의 신설 이후 감면 대상 조정, 감면대상 소득 변경 전 후 수혜기업 범위 및 효과 등에 대한 사전연구와 효과성 및 형평성 제고 필요
 - 낙후도를 고려하여 기업규모별 감면기간 및 감면률 구조를 보다 세분화 하여 효과성 및 형평성 제고 필요
 - 조세지출만으로는 지방투자를 촉진하는데 한계를 가질 수밖에 없으므로 지역의 핵심적인 사회간접자본의 확충, 지역중점사업과 관련한 산업 기반 조성 등을 병행할 필요

마. 조합법인에 대한 법인세 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제72조				
지원목적	기장능력이 부족하고 전문적 세법지식이 결여된 소규모 법인인 조합법인을 지원				
지원대상	신용협동조합, 새마을금고, 농협(수협, 수산업, 산림) 조합 및 조합공동사업법인, 업연초생산협동조합, 소비자생활협동조합(조특법 제72조①에 열거된 조합법인 대상)				
지원내용	조합법인의 당기순이익에 기부금·접대비 등을 합한 금액에 대해 저율과세 - 과표 20억원 이하 9% / 초과 12%				
감면방법	저율과세	감면세목	법인세		
신설일자	1981. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2,172	2,627	3,418	3,250	2,275
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	2,288	1,616	2,360	2,448	2,580
주요 개정연혁	○ 1981.12.31. 제도 신설(특례세율 5%) ○ 1998.12.28. 조세특례제한법으로 조문이관 - 적용기한: 1999.1.1.~2003.12.31. ○ 2003.12.30. 일몰 3년 연장(2006.12.31.) ○ 2006.12.30. 일몰 3년 연장(2009.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2012.12.31.) ○ 2013.1.1. 일몰 2년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) ○ 이후기간 특례세율 조정 - ('82) 5% → ('90) 10% → ('98) 12% → ('08) 9% → ('14) 누진세율 적용 9/12% ○ 과세표준 조정: ('12) 세무조정사항 추가 - (~'11)당기순이익에 접대비·기부금 반영 → ('12~)인건비·복리후생비 등 과다경비, 업무무관비용, 차입금 지급이자, 퇴직급여충당금 등 추가				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.), 매출액 100억원 초과 조합법인 특례적용 제외 - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란				
조세특례 심층평가 결과	○ 타당성과 효과성이 인정되어 일몰연장 타당				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	36년	5회(조특법이관후)	2,503.4억원	일몰연장	

(2) 분석의견

- (효과성) 조합법인 당기순이익 증가에는 기여하였으나 특례미적용(비교법인)과의 비교분석결과 효과성은 크지 않은 것으로 나타남
 - 특례적용법인과 비교법인간의 비교 분석 결과 2011~2013년까지는 특례법인의 순이익률이 높았으나 2014~2015년에는 상반되는 결과를 도출
 - 특히, 수입규모가 100억원 이하 소규모 조합법인들의 상대적 순이익률 개선이 미흡한 것으로 나타남
 - 조세지원은 생산유발, 부가가치유발 효과 측면에서 정부지출보다 우위에 있으나 취업유발효과는 떨어짐
- (타당성) 정부 개입의 타당성은 인정되나, 지원수준, 외국사례 등을 감안할 때 제도 단순화 및 지원수준을 하향할 필요
 - 현재의 과세체계는 당기순이익과세와 저율과세를 허용함으로써 인해 정확한 지원규모를 파악하기 어렵고 이로 인해 시의적절한 제도개선에 어려움 존재
- (해외사례) 대부분의 선진국 중 일본과 우리나라만 저율과세를 적용 중
 - 대부분의 국가에서 조합원과의 거래실적에 비례한 배당, 즉 이용고배당에 대해서 손금산입함에 따라 법인단계에서 세부담을 면제함
 - 우리나라는 이용고배당에 대해 손금산입을 허용하지 않음
 - 출자금 배당에 대해서는 미국과 호주만이 예외적으로 손금산입을 허용

(3) 소결

- 당초 제도의 지원대상인 소규모 조합법인을 지원 측면에서 2017년 세법 개정안에서 동 제도의 일몰을 연장하고 매출액 100억원 초과 법인을 제외한 것은 바람직한 것으로 판단됨
- 다만, 향후 제도 개선은 기본적으로 당기순이익과세의 일반과세 전환 및 현재 8개 세무조정 항목을 추가로 확대하는 방안도 검토할 필요
 - 납세협력비용이 크지 않을 것으로 추정되는 대손충당금, 간주임대료 등과 정책적으로 지원하고 있는 고용지원 조세특례, 수입배당금의 익금불산입 등을 추가하는 방안 검토 필요(김학수(2014), 조세특례심층평가(2017))

바. 수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업 세액감면⁴⁹⁾

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제63조				
지원목적	수도권 과밀해소 및 지역경제 활성화 기여				
지원대상	과밀억제권역 내 2년 이상 영위한 사업이나 공장시설을 수도권과밀억제권역 밖으로 전부 이전시				
지원내용	이전 후 공장발생소득에 대한 세액감면 - 7년간 100%, 3년간 50%(성장관리권역 등 이전시 5년간 100%, 2년간 50%)				
감면방법	세액감면	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	1989. 12. 23.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	695	685	856	908	619
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	641	467	775	773	818
주요 개정연혁	○ 1989.12.23. 제도 신설 - 4년간 50%, 2년간 30% 감면 ○ 1998.12.28. 조세특례제한법으로 조문이관 - 적용기한: 1999.1.1.~2000.12.31. - 4년간 50%, 2년간 30% 감면 ○ 1999.8.31. 적용기간 및 감면을 확대 - 4년간 100%, 5년간 50% 감면 ○ 2001.12.29. 일몰 2년 연장(2003.12.31.) ○ 2003.12.30. 일몰 2년 연장(2005.12.31.) 및 적용기간 확대 - 5년간 100%, 이후 2년간 50% ○ 2005.12.31. 일몰 3년 연장(2008.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2011.12.31.) ○ 2010.1.1. 적용기간 확대 및 성장자연권역 등에 대한 감면 신설 - 7년간 100%, 3년간 50% 감면(성장자연권역 이전시 5년간 100%, 2년간 50%) ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -210, '20년 -210, '21년 -210 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -773, '20년 -773, '21년 -773				
조세특례 심층평가 결과	○ 타당성 검토 결과 정책적으로 제도를 유지할 필요가 있으며, 효과성 검토 결과 수도권과밀해소 및 지역경제 활성화에 기여한 것이 인정되므로 일몰연장				
종합평가	제도운영기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	28년	6회(조특법이관후)	723.7억원	일몰연장	

49) 법인세 항목 중 “라. 법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면”와 분석의견 및 소결 동일

사. 청년고용증대세제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제29조의5				
지원목적	청년 고용을 증대시킨 기업에 대한 인센티브 부여				
지원대상	청년 정규직 근로자수가 증가한 기업				
지원내용	청년* 정규직 근로자 증가 인원 1인당 300만원(중견기업 700만원, 중소기업 1,000만원) 세액공제 * 조세특례제한법상 청년은 15세 이상 29세 이하인 자로 병역을 이행한 경우 그 기간(6년을 한도)을 제외				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2015. 12. 15.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
		신설	558	509	1,307
주요 개정연혁	○ 2004년 대기업을 포함한 모든 기업의 고용 증가에 대해 1인당 100만원을 공제하는 ‘고용증대특별세액공제’를 2년간 한시 적용한 바 있으나 2005년 일몰종료 ○ 2010년 3월1일부터 2011년 6월 30일까지 중소기업의 고용증가인원 1인당 300만원의 ‘고용증대세액공제’를 도입 후 2011년 일몰 종료 ○ 2015년 청년정규직 근로자 증가인원 1인당 대기업 200만원(중소·중견: 500만원)으로 재도입(2015. 1. 1.부터 적용) ○ 2017년 고용효과 증대를 위해 1인당 세액공제액을 대기업 300만원(중견: 700만원, 중소: 1,000만원)으로 상향				
주요 개정안	○ 2017년 세법개정안: ‘고용창출투자세액공제와 청년고용증대세제’를 통합, 재설계(일몰기한 3년 신설 2020년) ○ 추경호 의원(의안번호 2005370): 중소·중견기업 1인당 세액공제액을 2,000만원으로 상향(대안반영폐기) ○ 조정식 의원(의안번호 2006371): 중소·중견기업 1인당 세액공제액을 600만원으로 상향(대안반영폐기)				
조세특례 심층평가 결과	○ (효과성) 회귀단절모형 분석결과 및 설문조사결과 등 제도의 고용증가 효과는 유의하지 않음 ○ (타당성) 중소기업 세제지원은 형평성을 제고하지만 효율성을 저해 ○ (정책방향) 일몰연장				
종합평가	제도운영기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	2년	0회	558억원	일몰연장	

(2) 분석의견⁵⁰⁾

- (효과성) 심층평가의 다양한 접근에 의하면, 동 제도가 전반적으로 고용이 증가하는데 영향을 주기는 하였으나 유의성이 항상 존재하는 것은 아님
 - 당해연도 흑자기업에 대한 분석 결과, 3년 평균 매출액 3,000억원 주변의 기업들을 대상으로 분석한 결과, 동 제도로 인한 고용증가가 유의하게 나타남
 - 회귀단절모형⁵¹⁾을 이용하여 분석한 결과, 중소기업의 고용증가가 중견기업에 비해 더 많은 고용을 창출하였다는 증거는 발견되지 않음
 - 501개 법인 설문조사 결과, 청년고용증대세제로 인해 기업들의 청년 고용이 증가하였다는 유의한 증거가 없었으며, 실질적으로 고용은 동 제도보다는 기업의 성장률 등과 같은 경영 환경에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타남
- (타당성) 기업간 형평성 제고가 중요한 목표라면 동 제도가 적절하게 설계되어 있지만, 청년의 일자리 창출이 더 중요하다면 제도 개선 여지가 존재
 - 정책지원방식은 영세기업에 상대적으로 더 많이 지원된다는 측면에서 형평성을 제고하지만, 노동비용의 절감을 통해 고용창출을 유도하고자 한다면 노동의 직접비용인 급여에 비례해 세제지원을 제공하는 것이 정책지원 방식보다 제도의 취지에 더 부합

(3) 소결

- 심층평가 결과, 동 제도의 일몰을 연장하여 유지할 필요성이 있는 것으로 나타났으며, 2017년 세법개정안에서 정부는 조세특례심층평가 결과를 반영하여 동 조세지원 금액을 유지, 지원기간을 1년에서 2년으로 확대함
- 향후 동 지원이 상시화될 경우, 효과 감소 가능성에 주의
 - 경제가 회복될수록 고용 지원의 필요성은 감소하며, 장기적으로 노동비용지원은 고용을 증가시키기 보다는 (노동시장과 경제가 완전히 조정됨에 따라) 주로 실질 임금을 증가시킬 수 있기 때문

50) 조세재정연구원(2017)의 조세특례심층평가 결과를 인용, 정리

51) Regression Discontinuity Design(RDD) 방법은 처치의 내생성 문제를 해결하기 위해 단절점 전후에서 수혜 여부의 차이가 있는 관측치를 대상으로 제도 효과를 분석하는 방식임. 전체 관측치를 대상으로 분석할 경우 제도 수혜 여부라는 처치가 내생성을 가질 가능성이 있는데, 회귀단절모형은 단절점 주변의 관측치로 분석 표본을 제한하여 처치의 외생성을 높이는 방법임

아. 안전설비투자 등에 대한 세액공제

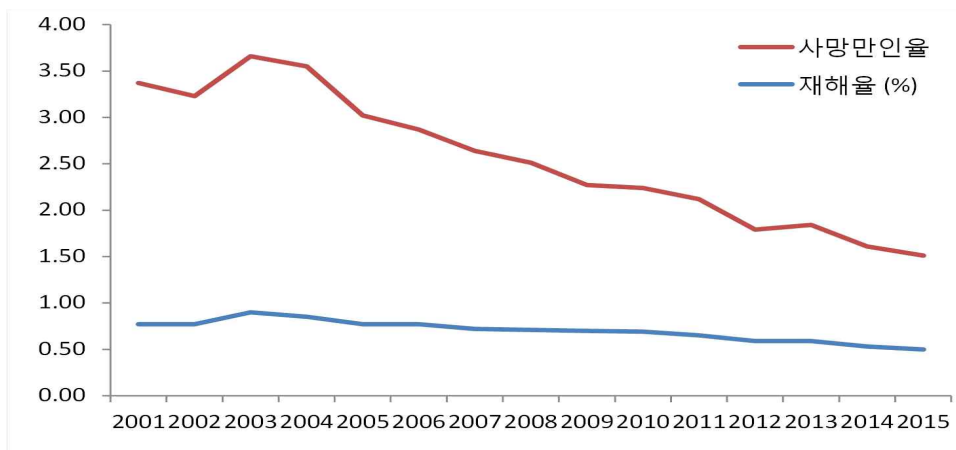
(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제25조				
지원목적	사업자의 시설투자비 부담경감을 통한 안전설비 강화				
지원대상	산업재해예방시설, 기술유출방지설비, 내진보강설비 등에 투자한 내국인				
지원내용	안전설비* 시설 투자금액의 3%세액공제(중견 5%, 중소기업 7%) * 소방시설, 유통사업 시설, 산업재해예방시설, 광산보안시설, 기술유출 방지설비 등				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	1981. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	36	94	47	46	149
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	104	116	174	136	198
주요 개정내역	○ 1982년 ‘특정설비투자에 대한 세액공제’ 항목 중 산업재해예방시설을 특정설비에 포함하여 세액공제 또는 손금산입을 허용 ○ 1999년 조세특례제한법으로 이관 후 2003년 ‘환경·안전설비투자 등에 대한 세액공제’로 명칭을 변경하였고, 2008년부터 단독조항으로 시행 ○ 공제율 변천(’98: 5%, ’01: 3%, ’08: 7%, ’09: 8%, ’10: 10%, ’14: 대 3%/ 중견 5%/ 중소 7%)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 2년 연장(2019.12.31.), 공제율 축소(대/중견/중소 3/5/7% → 1/3/7%) - 기재부 세수효과(억원) : ’19년 - 73, ’20년 - 73 - NABO 세수효과(억원) : ’19년 - 55, ’20년 - 57				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	36년		96억원	미시행	

(2) 분석의견

- 사망만인율(사망자수/근로자수×10,000)은 지속적으로 감소하는 추세이나, 재해율(재해자수/근로자수×100)은 큰 변화 없이 정체된 수준
 - OECD의 산업재해 규모 통계를 보면, 2015년 기준 근로자 십만명당 연간 산업재해(사망) 수는 우리나라가 10.1로 1위

[그림 15] 산업재해 주요 지표 추이:2001~2015



자료: 통계청 KOSIS, 전체 재해 현황 및 분석-업종별(산업별 중분류) 자료를 국회예산정책처 정리

- 투자촉진 관련 세제지원(세액공제) 중 안전설비가 포함된 ‘환경안전설비 투자 세액공제’ 제도의 기업 활용률은 3.2% 수준

[표 67] 투자촉진을 위한 지원세제 활용률

(단위: %)

	생산성향상	환경안전설비	에너지절약시설	임시투자	근로자복지증진 설비
활용비율	9.3	3.2	2.8	30.3	2.3

자료: 2016 조세특례심층평가-환경보전시설투자에 대한 세액공제, 기획재정부, 2016.9.

(3) 소결

- 동 제도는 산업안전으로 인한 피해예방 설비에 대한 투자 장려 목적으로 정부개입의 타당성은 존재하는 것으로 볼 수 있음
 - 현재 다수의 시설/설비투자에 대한 조세지원 제도가 존재함을 감안할 때, 향후 일몰도래 시점에서 지원대상 시설/설비와 정책목적과의 부합도, 지원 성과 등을 고려하여 보다 종합적인 제도 통합·재설계 방안이 논의될 필요

자. 근로소득 증대세제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제29조의4				
지원목적	근로소득을 증대시키는 기업에 대한 인센티브 부여				
지원대상	상시근로자의 평균임금 증가율이 상승하고, 상시근로자수가 줄지 않은 내국인				
지원내용	① 직전 3년 평균 초과임금 증가분의 5%(중소·중견기업 10%) 세액공제 ② 전체 중소기업의 평균임금 증가분을 초과하여 지급할 경우 초과금액의 10% 세액공제 ③ 정규직 전환 근로자의 임금증가분은 5%(중견기업 10%, 중소기업 20%) 세액공제				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2014. 12. 23.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	—	158	88	287
주요 개정연혁	○ 2015년 정규직 전환 근로자에 대한 공제율 신설 ○ 2016년 전체 중소기업의 평균임금을 초과하여 지급할 경우의 우대 공제율 신설				
주요 개정안	○ 2017년 세법개정안: 중소기업의 세액공제율 10%를 20%로 상향 조정, 적용대상 근로자 범위를 중·저소득 근로자로 조정(총급여 1.2억원 미만 → 7천만원 미만), 일몰기한 3년 연장(2017년→2020년) ○ 박 정 의원(의안번호 2005658): 중소기업 공제율 20%로 상향(계류 중)				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	158억원	미시행	

(2) 분석의견

- (찬성측 의견) 실질임금 둔화 문제를 해소하고 기업소득 증가가 가계소득으로 환류되는 것을 유도할 필요
 - 최근 5년간(2012~2016) 실질임금 증가율은 2.3%로, 같은 기간 경제성장률 3.0%에 미치지 못하고 있음
- (반대측 의견) 임금상승 유도 효과가 제한적이고, 그 혜택이 일부 우량기업에 집중될 수 있다는 비판이 존재
 - 근로자 임금 결정의 주된 요인은 근로자의 한계생산성과 노동시장 여건 등이며, 근로소득 증대세제의 혜택이 세제혜택이 없어도 임금 상승이 가능한 우량 기업 근로자에게 집중될 우려가 있음
- (해외사례) 일본, 미국 프랑스 등에서도 가계소득 증대를 위하여 동 제도와 같이 임금인상분의 일부를 세액공제하는 제도를 도입

국가	주요 내용
일본	소득확대촉진세제 혹은 임금인상세액공제 제도라고 불림. 2013.3.에 도입. 당해연도와 기준연도의 임금지급액 차액에 대해 10%(중소기업인 20%) 세액공제함. 단, 법인세 납부액의 10%를 한도로 함
미국	고용창출 및 고용증대를 위해 2014년 신설된 제도로, 근로자 임금총액을 증가시킨 고용주에게 임금총액 증가분의 10%를 세액공제함. 단, 한해 지급된 임금총액 2천만달러 이하 회사가 대상이고, 공제한도가 50만달러임
프랑스	2013년 도입된 ‘경쟁력과 고용을 위한 세액공제’(CICE)로 제도로, 지급된 임금총액에 대해 세액공제함. 단, 총임금액은 최저임금의 2.5배로 제한

(3) 소결

- 제도 도입 기간이 짧고 자료가 부족하기 때문에 효과성을 평가하기 어려우나, 가계부문으로의 소득 환류 등이 여전히 부족한 상황 등을 감안할 때 2017년 세법개정안에서 동 제도의 일몰을 연장하고 제도를 확대한 것은 바람직한 것으로 판단됨
 - 중소기업 3년 평균임금 증가율 초과 임금증가분의 일정 비율을 상향조정함: (대기업) 5%→ 5%, (중견기업) 10% → 10% (중소기업) 10%→20%

차. 중소기업 창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제13조				
지원목적	기관투자자의 조합출자 참여 유도를 통한 창업자 및 벤처기업 투자 활성화				
지원대상	신기술사업자·벤처기업·신기술창업전문회사·코넥스상장기업 등에 출자한 중소기업창투사, 벤처출자유한회사, 신기술사업금융업자, 기금운용법인 등				
지원내용	① 출자로 인해 취득한 주식 또는 지분의 양도차익 비과세 ② 출자기업으로부터 지급받은 배당소득 비과세				
감면방법	비과세		감면세목	법인세	
신설일자	1984. 4. 9.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	22	18	27	24	16
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	22	16	27	16	9
주요 개정내역	○ 1998년 조세특례제한법 제13조로 이관. 동조 제2항 일몰 지정 (2003.12.31.) ○ 2012년 창업투자조합 등 범위에 ‘농식품투자조합’ 투자 ○ 2014년 지원대상에 ‘코넥스 상장 후 2년 이내 기업’ 추가				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -28, '20년 -28, '21년 -28 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -27, '20년 -27, '21년 -27 ○ 김광림 의원안(2013.5.31) - 대상 확대: 코넥스 상장기업 등 지원대상 추가 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란				
조세특례 심층평가 결과	○ VC에 대한 조세지원 규모와 무관하게 VC 신규투자액은 꾸준히 증가하고 있어, VC 신규투자 증가와 조세지원 연관성 불분명(2016 임의심층평가)				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	33년	7회	22억원	제도개선	

(2) 분석

- 2016.6월 기준 창업투자 및 벤처조합은 568개, 결성금액은 약 16조원 규모로 2010년 이후 꾸준히 증가. 신기술투자조합 또한 2015년 운영 조합이 115개로 전년 82개에서 크게 증가

[표 68] 창투조합·벤처조합 및 신기술투자조합 운영 현황

(단위: 개, 억원)

	창투/벤처조합		신기술투자조합	
	조합수	결성금액	조합수	결성금액
2010	393	76,140	90	19,361
2011	417	94,578	71	24,289
2012	381	92,859	66	20,471
2013	404	103,416	70	26,502
2014	449	120,928	82	32,402
2015	533	142,134	115	—
2016.6	568	155,379	—	—

자료: 조세특례 임의심층평가-벤처기업에 대한 조세특례제도연구, 기획재정부, 2017.1.

(3) 소결

- 모험자본(Venture Capital) 조성에 대한 조세지원은 기술보유에도 불구하고 자금조달 문제로 어려움을 겪는 중소기업 등에 창업자금 및 신기술사업화자금의 공급을 유도한다는 측면에서 정책적 타당성 존재
 - 단, 제도 도입 이후 지속적인 지원대상 확대에도 불구하고 실제 조세지원 실적은 평균 22억원 수준으로 정체되어 있음을 감안, 일몰 연장 논의시 제도의 실효성 제고를 위한 제도개선 방안 논의 필요

카. 비정규직의 정규직 전환기업 세제지원

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제30조의2				
지원목적	양질의 일자리 창출 지원				
지원대상	비정규직을 정규직으로 전환하는 중소기업				
지원내용	비정규직을 정규직으로 전환하는 경우 1인당 700만원 세액공제 (중견기업 500만원)				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2008. 9. 26.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	5	3(일몰종료)			
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	0.31(재도입)	4	15	22	58
주요 개정연혁	2008년 정규직 전환 1인당 30만원 세액공제로 신설 후 2009년 일몰 종료 2014년 정규직 전환 1인당 100만원 세액공제로 재도입 2015년 정규직 전환 1인당 공제액을 200만원으로 상향 2017년 1인당 공제금액 인상(중소기업 700만원, 중견기업 500만원)				
주요 개정안	2017년 세법개정안: 비정규직 근로자를 정규직으로 전환한 중소기업의 세액 공제액을 700만원에서 1,000만원으로 확대, 일몰기한 1년 연장 (2017년→2018년) - 추경호 의원(의안번호 2005370): 1인당 공제액 1,000만원으로 상향(계류 중) - 조정식 의원(의안번호 2006299): 1인당 공제액 300만원으로 상향(계류 중)				
조세특례 심층평가 결과	심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	4년	0회	6억원	미시행	

* 제도운용기간, 일몰연장횟수, 평균실적은 2014년 재도입한 이후를 기준으로 산정

(2) 분석의견

- (효과성) 법인의 노동수요결정은 장기적인 반면 세제지원은 단기적이라는 점에서 효과성이 크지 않을 것으로 보임
 - 일반적으로 정규직 근로자는 장기적으로 회사에 근무하므로, 기업의 입장에서 정규직 근로자를 한 명 더 증가시키는 의사결정이 단기적인 비용을 고려하는 것이 아니라 장기적인 비용을 고려하는 반면, 세제지원은 단기적으로 이루어짐(안중석, 2015; 이동규, 2016; 조세재정연구원, 2017)
- (타당성) 현재 노동시장의 분절현상 등을 고려할 때 비정규직의 정규직 전환을 독려하기 위한 정부의 개입이 유지되는 것이 타당
 - 중소기업 취업자는 전체 근로자의 약 64%를, 대기업 및 중소기업 비정규직은 전체 취업자의 약 28%를 차지하고 있으며, 이들의 소득상승률은 각각 대기업 및 정규직 대비 상당히 낮은 수준

[표 69] 임금근로자 취업자 구성(2016)

(단위: 만명, %)

전체	공공부문	대기업			중소기업		
			정규직	비정규직		정규직	비정규직
1,955	237	476	293	183	1,242	863	378
100.0	12.1	24.3	15.0	9.4	63.5	44.2	19.4

자료: 장지연(2017)의 방법론을 참고, 국회예산정책처 추정

[표 70] 노동시장 하위집단별 근로조건 비교(%)

전체	공공부문	대기업			중소기업		
			정규직	비정규직		정규직	비정규직
소득상승률	25.7	—	76.6	73.4	—	46.2	36.3
고용보험	79.8	—	99.1	67.5	—	90.2	39.0

주: 소득상승률은 2001년 대비 2015년의 실질근로소득 상승률; 자료: 장지연(2017)

(3) 소결

- 노동시장의 격차가 커지고 있는 상황 등을 감안할 때 2017년 세법개정안에서 동 제도의 일몰을 연장하고 제도를 확대한 것은 바람직한 것으로 판단됨
 - 비정규직 근로자를 정규직으로 전환한 중소기업의 세액공제액을 700만원에서 1,000만원으로 확대하고 일몰을 1년 연장함

타. 중소기업의 공장이전에 대한 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제85조의8				
지원목적	수도권과밀억제권역 등에 산업시설 및 기업 활동의 집중을 억제하고, 수도권과밀억제권역 등에 소재하는 기업의 지방이전을 촉진				
지원대상	수도권과밀억제권역 밖으로 공장을 이전하는 10년 이상 사업영위 중소기업				
지원내용	내국법인: 양도차익 2년 거치 2년 분할익금산입 거주자: 양도소득세 2년 거치 2년 분할납부				
감면방법	과세이연	감면세목	소득세, 법인세		
신설일자	2008. 12. 26.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	—	0.3	1	1	2
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	2	1	1.02	0.89	0.46
주요 개정연혁	○ 2008.12.26. 제도신설 - 적용기한: 2009.1.1.~2011.12.31. ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -0.9, '20년 -0.9, '21년 -0.9 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -0.6, '19년 -0.6, '20년 -0.6				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	9년	2회	1.1억원	미시행	

파. 법인본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전 양도차익에 대한 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제61조				
지원목적	수도권 과밀억제권역 내 법인 본사를 수도권 밖으로 이전하도록 유도하여 수도권 과밀해소 등 지역균형발전에 기여				
지원대상	수도권 과밀억제권역 내 본사(본점 또는 주사무소)를 과밀억제권역 밖으로 이전하는 내국법인				
지원내용	본사의 대지·건물 양도차익에 대해 5년 거치 5년간 분할의금 ※ 최저한세 적용대상				
감면방법	과세이연	감면세목	법인세		
신설일자	1985. 12. 23.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	1	1	1	1	0.53
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	0.26	0.16	1	8	11
주요 개정연혁	○ 1985.12.23. 제도신설 - 양도차익에 대한 법인세와 특별부가세 면제 ○ 1998.12.28. 조세특례제한법으로 조문이관 - 적용기한: 1999.1.1.~2000.12.31. - 양도가액으로 기계장치 취득시 양도소득세 50%감면 - 양도가액으로 지방공장의 대지와 건물취득시 과세이연 ○ 1999.8.31. 양도세 감면 삭제 ○ 2001.12.29. 일몰 2년 연장(2003.12.31.) ○ 2003.12.30. 일몰 2년 연장(2005.12.31.) ○ 2005.12.31. 일몰 3년 연장(2008.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2011.12.31.) ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -1.2, '20년 -1.2, '21년 -1.2 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -8, '20년 -8, '21년 -8				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	31년	6회(조특법이관후)	2.5억원	미시행	

하. 공장의 대도시 밖 이전 법인세 과세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제60조				
지원목적	대도시권 내 공장을 대도시 밖으로 이전하도록 유도하여 수도권 과밀해소 등 지역균형발전에 기여				
지원대상	대도시권*내 공장을 대도시권 밖(“지방”)으로 이전하는 내국법인 * 수도권과밀억제권역 및 지방광역시 등				
지원내용	공장 양도차익에 대해 5년 거치 5년간 분할익금 ※ 최저한세 적용대상				
감면방법	과세이연	감면세목	법인세		
신설일자	1981. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	30	25	21	14	17
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	3	1.58	1	4	6
주요 개정연혁	○ 1981.12.31. 제도신설 - 양도차익에 대한 법인세와 특별부가세 면제 ○ 1998.12.28. 조세특례제한법으로 조문이관 - 적용기한: 1999.1.1.~2000.12.31. - 양도가액으로 기계장치 취득시 양도소득세 50%감면 - 양도가액으로 지방공장의 대지와 건물취득시 과세이연 ○ 1999.8.31. 양도세 감면 삭제 ○ 2001.12.29. 일몰 2년 연장(2003.12.31.) ○ 2003.12.30. 일몰 2년 연장(2005.12.31.) ○ 2005.12.31. 일몰 3년 연장(2008.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2011.12.31.) ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -4, '20년 -4, '21년 -4 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -0.9, '20년 -0.9, '21년 -0.9				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	36년	6회(조특법이관후)	12.3억원	미시행	

거. 경력단절 여성 재고용 중소기업 세액공제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제29조의3				
지원목적	경력단절 여성 재취업 지원				
지원대상	경력단절 여성을 재고용한 중소기업 ※ 해당 중소기업에 1년 이상 근무 후 임신·출산·육아의 사유로 퇴직한 여성이 퇴직 후 3~10년 사이 해당기업에 재취업한 경우				
지원내용	고용 후 2년간 지급 인건비의 10% 세액공제				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2014. 12. 23.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	—	0.06	0.14	0.15
주요 개정연혁	2016년 경력단절기간을 3~5년에서 3~10년으로 확대				
주요 개정안	2017년 세법개정안: 적용대상을 중견기업까지확대하고, 공제율 인상 (10% → 30%, 중견 15%), 일몰기한 3년 연장(2017년→2020년)일몰 - 황인자 의원(의안번호 1911199): 3년간 50% 세액공제로 상향(폐기) - 이현재 의원(의안번호 2005668): 중견·대기업으로 확대(계류 중)				
조세특례 심층평가 결과	심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	4년	0회	0.06억원	미시행	

너. 특성화고 등 졸업자의 병역 이행 후 복직 중소기업에 대한 세액공제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제29조의2				
지원목적	군 미필 특성화고 등 졸업자의 취업 지원				
지원대상	산업수요맞춤형고등학교* 등 졸업자를 병역 이행 후 1년 이내에 복직시킨 중소기업 * 특화된 산업수요와 연계하여 젊은 기술명장(Meister)을 양성하는 전문계 고등학교				
지원내용	복직자에게 2년 이내에 지급한 인건비의 10%를 법인세 또는 소득세에서 공제				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2013. 1. 1.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
					신설
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	—	0.01	0.02	0	0
주요 개정연혁	해당사항 없음				
주요 개정안	○ 2017년 세법개정안: 적용대상을 중견기업까지확대하고, 공제율 인상 (10% → 30%, 중견 15%), 일몰기한 3년 연장(2017년→2020년)일몰 ○ 장병완 의원(의안번호 1910705): 중견기업으로 확대(임기만료 폐기) ○ 조정식 의원(의안번호 2006333): 공제율 15%로 상향(임기만료 폐기)				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	5년	0회	0.02억원	미시행	

더. 정비사업 취소에 따른 시공사 채권의 손금산입 신설

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제104조의26				
지원목적	뉴타운 등 정비사업의 원활한 출구전략 지원				
지원대상	「도시 및 주거환경정비법」에 따라 추진위원회의 승인 또는 조합의 설립 인가가 취소된 경우 조합 등*에 대한 채권을 포기한 시공사 등**과 조합 등 * 추진위원회, 정비조합 및 이에 대한 연대보증인 ** 설계자, 시공사, 정비사업전문관리업자 등				
지원내용	① (시공사 등) 조합 등에 대한 채권 포기시 해당금액 손금산입 ② (조합 등) 채무면제이익을 상증법상 증여 또는 법인세법상 익금으로 보지 않음				
감면방법	손금산입, 비과세	감면세목	법인세, 소득세, 증여세		
신설일자	2014. 1. 1.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	—	—	—	—
주요 개정연혁	○ 2014.1.1. 제도 신설 - 적용기한: 2014.1.1.~2015.12.31. - 단, 2013.12.31. 이전 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 추진위원회 승인 또는 조합설립 인가가 취소된 경우 적용 가능 ○ 2015.12.15. 일몰 2년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	4년	1회	0억원	미시행	

(2) 분석의견

- 부동산 경기 침체가 장기화 되던 시기에 사업지연과 이로 인한 주민갈등 등의 문제를 해결하기 위해 한시적으로 도입
 - 정비사업과 관련하여 선정된 시공자·설계자가 추진위원회 또는 조합에 대해 채권을 포기하는 경우 해당 채권의 가액(매몰비용)을 손금에 산입
 - － 매몰비용이 정비사업 해체의 걸림돌이 되고, 주민과 시공회사간의 갈등의 원인이 됨에 따라 정비사업의 원활한 해산 지원
- * 2016년기준 전국 398개 정비구역이 해산(국토교통부)
- 주민 갈등 등으로 사업추진이 곤란한 정비구역의 해체를 용이하게 한다는 측면에서 일몰연장 타당

리. 문화접대비 손금산입

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제136조 제3항				
지원목적	기업의 건전한 접대문화 조성과 문화예술 신규 수요창출을 통한 문화예술회 서비스 산업 지원 육성				
지원대상	문화비*로 접대비를 지출한 내국인 * 대통령령으로 정하는 문화관련 용도로 지출한 접대비(문화 예술의 공연이나 전시회 또는 박물관 입장권 구입, 체육활동 관람을 위한 입장권 등)				
지원내용	접대비 손금산입 한도액*의 20% 범위에서 손금산입 * 접대비 손금산입 한도액은 1,200만원(중소기업은 1,800만원)에 수입금액별 차등 요율 적용 금액 등을 가산하여 설정				
감면방법	손금산입	감면세목	법인세		
신설일자	2007. 6. 1.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	—	—	추정곤란*	추정곤란	추정곤란
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
주요 개정내역	○ 2007년 1년 한시 제도로 도입되었으나, 이후 일몰 연장과 함께 조세지원 확대 ○ 2014년 문화접대비 정의 규정에서 일정 금액 초과 기준 삭제 ○ 2015년 적용한도를 ‘일반접대비 한도의 10% 추가 인정’에서 ‘20%’로 확대 개정(16.1.1.이후 개시하는 사업연도 분부터 적용)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 소규모법인*에 대한 손금산입 특례한도 축소 및 3년 일몰연장 * ① 지배주주 및 특수관계자 지분합계가 전체의 50% 초과 ② 부동산임대업이 주된 사업 또는 부동산임대수입, 이자·배당의 합이 매출액의 70% 이상 ③ 해당 사업연도의 상시근로자수 5인 미만 - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	10년	3회	—	미시행	

4. 상생결제 지급금액에 대한 세액공제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제7조의4				
지원목적	원·하청간 원활한 구매대금 지급 유도				
지원대상	구매대금을 상생결제제도*를 통해 지급한 중소기업 * 상생결제제도: 대기업의 신용을 통해 2·3차 협력사가 대기업 수준의 수수료로 주요 시중은행에서 현금화할 수 있는 제도				
지원내용	상생결제금액의 0.1~0.2%를 세액공제(15일 이내 지급시 0.2%, 15~60일 0.1%)하며, 최저한세 적용대상임 ※ 한도: Min[① 공제금액, ② 소득세·법인세 × 10%]				
감면방법	세액공제	감면세목	법인세, 소득세		
신설일자	2015. 12. 15.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
		신설	—	—	—
주요 개정내역	원·하청간 원활한 구매대금 지급 유도 목적으로 2015년 제도 신설 (16.1.1.이후 게시하는 사업연도 분부터 적용)				
주요 개정안	- 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.), 적용대상을 중견기업까지 확대 - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란				
조세특례 심층평가 결과	심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	2년	—	—	미시행	

4. 부가가치세

가. 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제105조 제1항 제5호, 제6호				
지원목적	영농비용 절감 등을 통해 농·축산·임·어업의 생산성을 향상시켜 경쟁력 강화 및 농가소득 증대에 기여				
지원대상	농업·축산업·임업·어업 종사자				
지원내용	농·축산·임업·어업용 기자재에 대해 부가가치세 영세율 적용				
감면방법	영세율		감면세목	부가가치세	
신설일자	1988. 12. 26.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	15,814	14,117	13,265	13,442	13,155
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	15,717	14,514	14,897	15,017	15,139
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	농업소득 증가율	
	평가점수	98점			
주요 개정내역	○ 1988. 12. 26. 제도 신설(농업·어업용 기자재) ○ 1992. 12. 08. 제도 확대(임업용 기자재) ○ 1994. 12. 22. 제도 확대(축산용 기자재) ○ 1998. 12. 28. 일몰 도입(~2000. 12. 31.) ○ 2000. 12. 29. 일몰 3년 연장(~2003. 12. 31.) ○ 2003. 12. 30. 일몰 2년 연장(~2005. 12. 31.) ○ 2004. 12. 31. 제도 확대(친환경농산물 생산을 위한 기자재) ○ 2005. 12. 31. 일몰 3년 연장(~2008. 12. 31.) ○ 2008. 12. 26. 일몰 3년 연장(~2011. 12. 31.) ○ 2011. 12. 31. 일몰 3년 연장(~2014. 12. 31.) ○ 2014. 12. 23. 일몰 3년 연장(~2017. 12. 31.)				

주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(~2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -14,933 '19년 -14,933 '20년 -14,933 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -11,116 '19년 -14,899 '20년 -15,003 '21년 -3,757 ○ 의원안 - 이명수의원안(2016. 12. 14.) : 일몰폐지 - 정인화의원안(2017. 06. 29.) 및 추경호의원안(2017. 08. 01.) : 일몰 3년 연장 - 이완영의원안(2017. 08. 11.) : 일몰 4년 연장				
	평가연도	2017년		평가기관	한국개발연구원
조세특례 심층평가 결과	평가결과	타당성	- 농어업 가구에 대한 소득 지원 측면과 제도시행의 용이성 등 운영 측면에서 적절한 것으로 평가 - 재정지출, 환급제도와 비교시 제도에 대한 인지도가 낮고 ‘누수효과’가 존재한다는 단점		
		효과성	- 동 제도 폐지시 농산물 생산량 감소 및 가격 상승이 예측되는 점, 세수감소분에 상응하는 편익이 농어업 가구에 귀속된다는 점에서 효과적 - 상위소득 농어가의 경우 소득불평등도 증가 예상		
		결론	제도 유지		
	제도 개선사항	- 제도파악을 위해 세부적인 납세자료를 관리하고 영세율 제도에 대한 인지도를 높일 필요 - 장기적으로 환급·재정지출로 전환이 필요한지 검토 필요			
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	29년	6회	14,365억원	제도 유지	

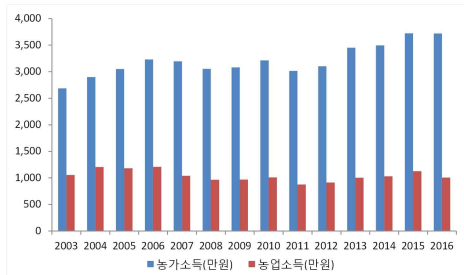
(2) 분석의견

□ 농어업 수익성이 악화되는 여건 속에서 농어민의 소득을 지원하고 생산물 가격을 안정시켜 소비자 부담을 경감

- 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비중은 감소하는 추세
 - 2003년 농가 평균소득(2,688만원) 중 농업소득(1,057만원) 비중은 39.3%
 - 2016년 농가 평균소득(3,720만원) 중 농업소득(1,007만원) 비중은 27.1%

- 농업소득률은 감소 추세인데, 총소득 증가에 비해 경영비 증가폭이 크기 때문
 - 농업소득률은 2003년 44.8%에서 2016년 32.2%로 감소
 - 화학비료, 농약, 농업용 기자재 등 생산비가 증가하면서 농업수익성은 감소할 수밖에 없는 여건

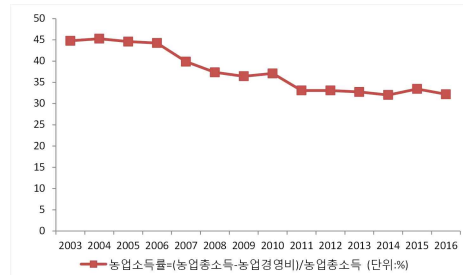
[그림 16] 농가소득 및 농업소득 추이



주: 2016년 농가의 평균소득(3720만원)=농업소득(1,007만원)+농업외소득(1,525만원)+이전소득(878만원)+비경상소득(310만원)

자료: 통계청, 농가경제조사

[그림 17] 농업소득률 추이



자료: 통계청, 농가경제조사

(3) 소결

- 현행 제도를 유지하되 중장기적으로는 농어업 경제상황 및 세제지원 효과 등을 주기적으로 검토하면서 일몰을 연장해야 한다는 의견도 있음
 - 농·축·임·어업에 대한 정부개입의 적절성과 영세율 제도라는 정책수단의 적절성은 항구적이지 않으므로 평가를 실시하여 연장여부를 결정하고 장기적으로는 환급제도나 재정지출제도의 장점을 고려하여 전환의 필요성과 방안에 대하여 검토가 필요함⁵²⁾
 - 제도의 성과를 간접 파악하기 위해 농가와 비농가간 소득분배 추이를 살펴본 결과, 제도가 도시와 농촌의 소득격차 해소에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타남⁵³⁾
 - 1990년대 이후 도시-농촌간 가구소득 격차는 줄어들지 않았으며, 전업농가 및 전업농업 소득과 도시가구간 소득격차는 심화

52) 한국개발연구원, “2017년 조세특례 심층평가(II) - 농어업 기자재 부가가치세 영세율”, 2017.9.

53) 노용환, “농업보조금 관련 재정사업과 조세지출 연계 방안”, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2015.6.

나. 농협전산용역 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제121조의23				
지원목적	농업협동조합중앙회의 원활한 사업구조개편을 지원하고, 농민지원을 위한 안정적인 재원마련을 통한 농업인의 권익보호와 실익증진에 기여				
지원대상	농업협동조합중앙회				
지원내용	분할, 주식의 포괄적 교환, 고유목적사업준비금, 전산용역 등에 대해 과세특례 - 농업협동조합의 분할을 적격분할로 의제하여 법인세, 부가가치세 과세특례 적용 - 주식의 포괄적 교환·이전에 대한 과세특례 적용 요건 완화 및 양도차익 과세이연 - 고유목적사업준비금 계산 및 사용에 대해 과세특례 적용 - 전산용역의 공급에 대한 부가가치세 면제 등				
감면방법	저율과세, 세액면제, 과세이연		감면세목	법인세, 부가가치세	
신설일자	2011. 12. 31.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
			신설	1,419(부가571)	1,610(부가635)
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	1,000(부가364)	760(부가376)	415(부가415)	422	443
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	사업구조개편 후 전산용역 부가세 부담액	
	평가점수	91점			
주요 개정내역	○ 2011. 12. 31. 제도 신설 - 제7항 전산용역에 대한 부가가치세 면제 : 일몰 ~2013. 12. 31. ○ 2014. 01. 01. 일몰 4년 연장 및 조문변경 - 제8항(중전 제7항) 전산용역에 대한 부가가치세 면제 : 일몰 ~2017. 12. 31. ○ 2014. 12. 23. 조문변경 - 제10항(중전 제8항) 전산용역에 대한 부가가치세 면제				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 제10항 전산용역에 대한 부가가치세 면제 : 일몰 3년 연장 (~2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -306 '19년 -408 '20년 -408 '21년 -102 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -311 '19년 -415 '20년 -415 '21년 -104 ○ 의원안 - 정인화의의원안(2017. 06. 29.) : 일몰 3년 연장(~2020.12.31.)				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	6년	1회	867억원	미시행	

(2) 분석의견

- 농협 구조개편 과정에서 추가적으로 과세대상이 되는 부가가치세를 한시적으로 면제함으로써 사업개편의 취지를 살릴 수 있도록 제도가 도입
 - 2011년 3월 농협법 개정을 통해 농협중앙회의 사업을 경제·금융지주회사로 분리하는 구조개편을 실시하였으며, 당시 중앙회가 자회사 등에 공급하는 전산용역 부가가치세 면제 신설(조특법 제121조의23⁵⁴⁾)
 - － 농협중앙회 사내 IT지원부가 사업부문에 제공한 전산용역은 면제대상(부가법 제12조)였으나, 구조개편 과정에서 중앙회가 지주회사·자회사에 공급하는 전산용역이 과세대상으로 전환되었기 때문

(3) 소결

- 사업 구조개편이라는 특정 상황을 반영하여 일몰이 추가 연장될 수 있으나, 일정 기간 경과를 확인함으로써 지원 목적을 달성하였는지 판단할 필요
 - 농협중앙회 사업 구조개편 후 발생할 추가적 세부담을 면제함으로써 구조개편이 안정적으로 이루어질 수 있도록 지원한다는 데 의의⁵⁴⁾
 - 다만, 향후 동 제도의 지원이 당초 목적 및 형평성 등의 원칙 상 타당한지 검토함으로써 제도의 유지 여부를 논의할 필요
 - － 전산용역에 대한 부가가치세 면제는 사업의 운영단계에서 발생하는 과세부담 완화 조치이므로, 사업개편 완료 시점까지만 지원을 지속하는 방안을 검토
 - － 일반 금융지주회사의 경우 IT부문 사업부를 독립했을 경우 부가가치세가 발생⁵⁵⁾한다는 점을 감안할 때, 농어민 지원이라는 고유목적사업 외 수익사업의 전산용역에 대해서도 지원이 지속될 필요가 있는지의 측면
 - 수협중앙회 사업구조개편(수협은행 자회사 분할)에 따른 명칭사용용역 및 전산용역 공급에 대한 부가가치세 면제(조특법 제121조의2^{7),8)}에 대해서도 일정기간 간 지원 목적 달성 여부 등을 평가할 필요

54) 농협법 개정 당시 국회는 “정부는 사업구조개편과정에서 일시적으로 발생하는 세금은 감면하고 사업 분리 이후 사업을 영위하는 과정에서 발생하는 세금에 대해서는 전반적으로 현재 농협중앙회가 부담하는 세수준 보다 높아지지 않도록 함”이라고 합의사항을 기재한 바 있음(2011. 3. 10. 농업협동조합법 일부개정법률안(대안))

55) 부가령(제40조 제4항)에 따르면 면제하는 금융·보험 용역의 범위 중 은행업에 관련된 전산시스템 판매·대여 용역은 제외함(파이낸셜 뉴스, “금융조세포럼 '금융서비스 부가가치세 부과' 뜨거운 논쟁”, 2014.10.14.)

다. 온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제1항 제5호				
지원목적	온실가스 배출권 거래시장의 안정적 정착 지원				
지원대상	「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조 제3호의 배출권과 같은 법 제29조 제1항에 따른 외부사업 온실가스 감축량 및 같은 조 제2항에 따른 상쇄배출권 등을 거래한 자				
지원내용	온실가스 배출권, 외부사업 온실가스 감축량 및 상쇄배출권(온실가스 감축량을 배출권으로 전환하여 등록한 것)에 대해 부가가치세 면제				
감면방법	면제	감면세목	부가가치세		
신설일자	2015. 12. 15.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
		신설	183	290	305
주요 개정내역	○ 2015.12.15. 제도 신설 - 온실가스 배출권 거래제가 2015.1.12.부터 거래가 개시 - 부가가치세 과세 체계 하에서 매입세액공제로 인해 조세부담이 없었으나, 부가가치세를 환급하는 시기까지 일시적인 자금유동성 제약은 발생 - 배출권 거래시장의 성장, 유동성제약, 면제하는 해외사례 등 참조				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -183, '19년 -244, '20년 -244				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	2년	—	183억원	미시행	

(2) 분석의견

□ 2015년 온실가스 배출권 거래제도*를 도입하였으나, 배출권을 사려는 기업은 많으나 팔려는 기업은 적어 거래가 활성화되지 못하고 있음

* 정부가 매년 업체별로 온실가스 배출 한도를 정해주는 제도로, 업체가 한도를 초과하면 그만큼 배출권시장에서 배출권을 구매하거나 과징금을 부담해야 하며, 한도 이하로 줄이면 잔여 배출권을 시장에서 매각할 수 있음

- 정부는 2015년 524개 기업에 5억 4,900만톤의 배출권을 할당하였으나, 2015년 배출권 거래량은 124만톤에 그쳤으며 거래금액 또한 139억원 수준
 - 한국거래소에서 배출권 거래(KAU17, KCU17, KOC 등)
- 2017년 8월 현재 거래량이 예년에 비해 증가추세를 보이고 있으나, 수요자와 공급자 간 수급불균형으로 인해 거래가 부진하다는 의견⁵⁶⁾
 - 수급불균형 원인: 이월제도, 차입제도, 중개기관 부재, 수요 제한 등

[표 71] 한국거래소 배출권시장 거래현황

(단위: 만톤, 억원, 원/톤)

	2015	2016	2017.8
거래량(만톤)	124	511	1,123
거래대금(억원)	139	906	2,343
평균 거래대금(원/톤)	11,192	17,737	20,867

주: 배출권은 할당배출권(KAU), 상쇄배출권(KCU), 외부사업감축량(KOC) 등으로 구성

자료: 한국거래소

(3) 소결

□ 배출권 거래제도가 초기단계이고 시장의 성숙이 더딘 점, 면제 또는 영세율을 적용하는 해외사례 등 정책적 필요성이 인정됨

- 배출권 거래제도는 2015년에 도입되었으며, 관련 부가가치세 면제제도는 2016년부터 시행
- EU는 2017년부터 탄소배출권을 금융상품으로 분류⁵⁷⁾함으로써 부가가치세를 면제하는 등 대부분 국가에서 배출권 관련 VAT에 대해 면제 또는 영세율

56) 한국거래소, “배출권시장 현황 및 과제”, 「서울 기후-에너지 회의 2017 자료집」, 2017.9.22

57) MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive)

라. 외국인관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 사후환급

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제107조의3				
지원목적	의료관광객 유치 지원 및 의료기관 과표양성화				
지원대상	의료용역을 공급받은 외국인 관광객				
지원내용	의료용역 공급확인서 제출시 미용성형 의료용역 부가가치세 환급				
감면방법	세액환급		감면세목	부가가치세	
신설일자	2015. 12. 15.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
		신설	91	112	118
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	유치된 외국인 환자 수	
	평가점수	93점			
주요 개정내역	○ 2015.12.15. 제도 신설 - 적용기한: 2016.4.1.~2017.3.31 ○ 2016.12.20. 일몰 9개월 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 의료관광객 유치 지원 및 의료기관 과세표준 양성화				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 2년 연장(2019.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 - 91, '19년 - 121, '20년 - 30				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	2년	1회	91억원	미시행	

(2) 분석의견

- 미용성형 외국인관광객은 크게 증가하는 추세를 보이고 있으며, 조세 특례제도가 시행된 2016년 4~12월 동안 환급건수는 3.3만건이었음
 - 외국인 환자수는 2009년 6.0만명에서 2016년 36.4만명으로 매년 29%씩 증가하고 있으며, 이중 부가가치세 사후환급제도 적용대상인 미용성형 관광객은 동 기간 동안 0.9만명에서 7.3만명으로 매년 35%씩 증가
 - 제도가 시행된 2016년 4~12월 9개월 동안 32,526건이 환급되었으며 진료비(부가가치세 123억원 포함)는 1,356억원 규모(건당 의료비 417만원)
 - － 427개 의료기관에서 미용성형 관련 진료를 받은 환자수는 6.5만명이며, 미용성형 외국인관광객 7.3만명의 89%가 환급을 신청⁵⁸⁾

[표 72] 의료용역 이용 외국인관광객수

(단위: 만명)

	2009	2014	2016
외국인 환자수	6.0	26.7	36.4
미용성형 외국인관광객	0.9	6.6	7.3
미용성형 조세특례 외국인수	—	—	6.5

주: 외국인관광객이 여러 병원을 이용할 경우 중복 집계되며, 조세특례 환급건수는 3.3만건
자료: 보건복지부

(3) 소결

- 최근의 외국인 관광산업 위축, 동 제도의 긍정적인 효과, 제도의 도입 시기가 짧은 점 등을 감안할 필요
 - 법무부에 따르면, 2017년 1~8월 외국인 입국자는 사드보복 등의 이유로 중국 여행객이 급감하여 전년 대비 22.2% 감소한 903만명 규모
 - － 입국자 증가율: 중국(-52.6%), 일본(3.7%), 미국(1.8%), 대만(10.5%)
 - 일정 요건을 갖춘 의료기관⁵⁹⁾에 대해서만 조세특례를 적용함에 따라 외국인 환자 유치시장의 투명성이 높아짐

58) 동일한 외국인관광객이 성형외과와 피부과를 모두 이용할 경우 중복하여 환수수로 집계되는 점 유의(사후환급 신청시 1건으로 취급)

59) 「의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 보건복지부장관에게 등록한 의료기관

마. 농·어민이 직수입하는 농·축산·어업용 기자재에 대한 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제2항 제9호				
지원목적	농업기계에 대한 부가가치세 영세율 적용으로 농산물 생산기반 유지 및 농산물의 안정적 공급에 기여				
지원대상	농·어민				
지원내용	농·어민이 직접 수입하는 농·축산·어업용 기자재의 부가가치세 면제				
감면방법	면제		감면세목	부가가치세	
신설일자	1996. 12. 30.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	31	37	61	45	46
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	61	53	42	46	49
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	농업소득 증가율	
	평가점수	97점			
주요 개정내역	○ 1996.12.30. 제도 신설 - 조세감면규제법 제100조 제2항 제9호, 일몰규정 없음 ○ 1998.12.28. 조세특례제한법으로 법률 이관 및 일몰규정 신설 - 적용기한: 1999.1.1.~2000.12.31. ○ 2000.12.29. 일몰 3년 연장(2003.12.31.) ○ 2003.12.30. 일몰 2년 연장(2005.12.31.) ○ 2005.12.31. 일몰 3년 연장(2008.12.31.) ○ 2008.12.26. 일몰 3년 연장(2011.12.31.) ○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 농어민의 영농·영어 비용 경감				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -46, '19년 -46, '20년 -46 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -35, '19년 -46, '20년 -46				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	21년	6회	47억원	미시행	

(2) 분석의견

- 농·어민 직수입 기자재 관련 통계가 구축되지 않은 상황에서 일몰이 6회에 걸쳐 연장
 - 조세지출액 이외 부가가치세 면제건수, 건당 면제금액 등의 자료는 미집계
 - 자료미비에도 불구하고 일몰이 6회에 걸쳐 연장되는 등 21년 동안 제도 시행
- 농·어민 관련 기자재에 대해서는 관세청 무역통계 등을 이용하여 자료를 축적할 필요
 - 관세청 무역통계시스템을 이용하면 농기계 등의 수입금액 규모 파악 가능
 - 예를 들어 농기계의 2016년 수입금액은 수확·탈곡기 751억원, 파종기 683억원 등 3,478억원 규모
 - HS코드 8432(농업·원예 또는 임업용 기계)~8436(기타 농기계) 기준
- 성과지표 ‘농업소득 증가율’은 시장상황 및 다른 정부정책의 영향을 크게 받는다는 점에서 보다 세부적인 성과지표로 대체할 필요
 - 농림축산식품부는 ‘농업소득 증가율’ 7%를 성과목표로 설정하고 있는데, 실적의 변동폭이 크고 성과지표로 삼기에는 농업소득에 미치는 다른 요인이 많음
 - 농업소득 증가율: 2014년 10.0%, 2015년 2.5%, 2016년 9.0%

(3) 소결

- 관련 부가가치세 통계의 미비로 조세지출 정비에 대한 판단이 어려우므로, 우선 통계를 구축하고 이를 바탕으로 성과지표를 재설정할 필요
 - 현재 농·어민 관련 조세특례제도는 감면건수, 평균감면액 등 기본적인 통계 구축이 이루어지지 않은 상태에서 제도의 일몰이 지속적으로 연장
 - 성과지표 또한 ‘농업소득 증가율’이라는 포괄적인 개념을 사용하여 제도의 실효성 여부를 세밀하게 평가하기 어려운 실정
 - 현실적인 폐지가능성이 낮은 점 등을 감안하여 조세지출 정비대상에서 제외하는 방안 검토 가능

바. 전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제1항 제9의2호				
지원목적	도시 대기질 개선을 위해 도심내 운행빈도가 높고 매연배출이 심한 경유버스, 청소차, 시내버스를 매연이 없는 청정한 전기버스 차량으로 교체				
지원대상	시내버스 운송사업자 등				
지원내용	전기를 연료로 사용하는 시내버스(마을버스 포함) 공급에 대해 부가가치세 면제				
감면방법	면제		감면세목	부가가치세	
신설일자	2011. 12. 31.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
			신설	—	—
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	—	—	14	14	15
부처 자체평가	평가연도	2014년	주요 성과지표	온실가스 배출 감축량	
	평가점수	100점			
주요 개정내역	○ 2011.12.31. 제도 신설 - 적용기한: 2012.1.1.~2014.12.31. * 천연가스 시내버스: 1998.8.31. 신설 ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 친환경연료를 사용하는 전기버스의 보급 촉진				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.): 미세먼지 감축 및 교통비 부담 완화 - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -11, '19년 -14, '20년 -14, '21년 -4				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	6년	1회	14억원	미시행	

(2) 분석의견

- 전기버스 공급대수는 2015년을 기점으로 크게 증가하고 있으며, 온실가스 감축량 또한 비례하여 증가하여 정부 목표치를 달성
 - 환경부는 온실가스 감축량을 목표로 정하고 전기버스 공급을 늘리고 있는데, 2016년 누적 실적 2.7만톤은 목표치(2.5만톤)를 달성
 - 전기버스 보급대수는 2015년을 기점을 증가하여 2016년 6천대 보급
 - 예산을 통한 전기버스 공급: '14년 20대, '15년 60대, '16년 이후 매년 100대

[표 73] 전기 시내버스 보급대수 및 온실가스 감축량

(단위: 대, 톤)

		2013	2014	2015	2016
버스 보급대수	연간	724	854	2,810	6,007
	누적	2,103	2,957	5,767	11,774
CO ₂ 감축량	연간	1,666	1,965	6,463	13,816
	누적	4,836	6,801	13,264	27,080

주: 버스 1대당 연간 2.3톤의 이산화탄소 감축효과 가정

자료: 보건복지부

- 전기버스의 연간 연료비는 다른 연료의 버스 대비 저렴
 - 경유버스(연간 5,318만원), CNG버스(3,240만원), 전기버스(900만원)
- 이외에 전기자동차에 부과되는 개별소비세, 취득세 등에서 감면
 - 전기차 등록시 개별소비세(최대 200만원), 교육세(최대 60만원), 취득세(최대 200만원) 감면이 이루어짐

(3) 소결

- 최근 전기버스 보급대수가 급증하여 온실가스 감축효과가 나타나는 등 정책목표가 달성되는 점을 고려하면 일몰연장이 필요하나, 대량생산으로 전기차 가격이 경쟁력을 갖춘 시점에는 조세특례 단계적 폐지 필요
 - 전기자동차의 가격은 가솔린자동차 등에 비해 높아서, 정부가 조세지출 및 재정지출 형태로 지원하는 상황

사. 수협중앙회 사업구조개편 조세특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제121조의25 제1항				
지원목적	수협중앙회의 원활한 사업구조개편 지원				
지원대상	수협중앙회				
지원내용	수협은행이 조합·수협중앙회에 공급하는 전산용역 등, 수협중앙회가 공급하는 명칭 사용용역에 대한 부가가치세 면제				
감면방법	과세특례, 면제	감면세목	법인세, 부가가치세		
신설일자	2015. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	—	—	—	—	—
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	—	신설	10	—	—
주요 개정연혁	◦ 2015.12.15. 제도신설 - 수협 전산용역·명칭사용용역 부가가치세 면제 적용기한: 2015.1.1.~2017.12.31.				
주요 개정안	◦ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원): 추정곤란 - NABO 세수효과(억원): '18년 -8, '19년 -10, '20년 -10, '21년 -3				
조세특례 심층평가 결과	◦ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	3년	0회	1억원	미시행	

(2) 분석의견

- 농협중앙회 전산용역 부가가치세 면제와의 형평성 측면에서 수협중앙회의 전산용역 등에 대해 부가가치세 면제는 타당

아. 금거래소 이용 금지금에 대한 세제지원

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제126조의7				
지원목적	금거래소 활성화를 통해 금거래 양성화 지원				
지원대상	금지금 공급자, 사업자 등				
지원내용	금거래소에서 거래되는 금지금에 대한 부가가치세 면제, 매입세액공제 허용, 소득세·법인세 공제 등				
감면방법	면제, 세액공제		감면세목	부가가치세, 법인세	
신설일자	2014. 1. 1.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	신설	0.73	3.23	1.74	1.81
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	금 사업자의 금 현물시장 금지금 공급량	
	평가점수	100점			
주요 개정내역	○ 2014. 1. 1. 제도 신설 - 제8항 금거래소 거래 금지금 소득세 또는 법인세 공제 : 일몰 ~2015. 12. 31. ○ 2015. 12. 15. 일몰 2년 연장 - 제8항 금거래소 거래 금지금 소득세 또는 법인세 공제 : 일몰 ~2017. 12. 31.				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 제8항 금거래소 거래 금지금 소득세 또는 법인세 공제 : 일몰 2년 연장 (~2019.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '19년 -5 '20년 -6 - NABO 세수효과(억원) : '19년 -2 '20년 -2				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	4년	1회	1.98억원	미시행	

자. 개인택시용 차량 구입비에 대한 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제1항 제9의3호				
지원목적	개인택시 사업자의 열악한 경영여건을 감안하여 구입비용 경감				
지원대상	개인택시운송사업자 등				
지원내용	여객자동차 운수사업법 및 동법 시행령에 따른 개인운송사업용으로 간이 과세자에게 공급하는 자동차에 대하여 부가가치세 면제				
감면방법	면제		감면세목	부가가치세	
신설일자	2013. 1. 1.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
				신설	추정곤란
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	개인택시 신규사업 또는 차량 도달로 말소 후 신차 구입시 부가가치세 면제로 경영개선	
	평가점수	100점			
주요 개정내역	○ 2013. 1. 1. 제도 신설 - 일몰 ~2015. 12. 31. ○ 2015. 12. 15. 일몰 2년 연장(~2017. 12. 31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰기한 3년 연장(~2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 - 57 '19년 - 76 '20년 - 76 '21년 - 19				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수		평균실적	심층평가 종합의견
	5년	1회		추정곤란	미시행

차. 영유아용 기저귀·분유 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제11호				
지원목적	영유아를 보육하는 자를 대상으로 기저귀 및 분유에 대한 가계지출을 낮춰 양육 부담경감 및 보육지원 강화				
지원대상	영유아를 보육하는 자				
지원내용	영유아용 기저귀와 분유에 대해 부가가치세 면제				
감면방법	면제		감면세목	부가가치세	
신설일자	2008. 12. 26.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	신설	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	저소득층 기저귀 조제분유지원 신청 증가율	
	평가점수	55점			
주요 개정내역	○ 2008. 12. 26. 제도 신설 - 일몰 ~2011. 12. 31. ○ 2011. 12. 31. 일몰 3년 연장(~2014. 12. 31.) ○ 2014. 12. 23. 일몰 3년 연장(~2017. 12. 31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰기한 3년 연장(~2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -295 '19년 -416 '20년 -451 '21년 -115				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	9년	2회	추정곤란	미시행	

카. 국민주택규모 초과 공동주택 관리용역 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제1항 제4호의2, 제4호의3				
지원목적	공동주택에서 생활하고 있는 입주민의 주거비 안정을 지원				
지원대상	국민주택 초과 공동주택 거주자 등				
지원내용	아파트 등 공동주택 관리·경비·청소 용역에 대해 부가가치세 면제				
감면방법	면제		감면세목	부가가치세	
신설일자	2001. 5. 24.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
부처 자체평가	평가연도	2017년	주요 성과지표	- 대상공동주택 거주자들의 관리비 지출 비율 - 공동주택의 한계노동자 고용 수준	
	평가점수	100점			
주요 개정내역	○ 2001. 5. 24. 제도 신설 - 일몰 ~2003. 12. 31.				
	○ 2003. 12. 30. 일몰 1년 연장(~2004. 12. 31.) ○ 2004. 12. 31. 일몰 1년 연장(~2005. 12. 31.) ○ 2005. 12. 30. 일몰 3년 연장(~2008. 12. 31.) ○ 2008. 12. 26. 일몰 3년 연장(~2011. 12. 31.) ○ 2011. 12. 31. 일몰 3년 연장(~2014. 12. 31.) ○ 2014. 12. 23. 일몰 3년 연장(~2017. 12. 31.) - 적용범위 한정(수도권 제외, 전용면적 135㎡)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰기한 3년 연장(~2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -647 '19년 -888 '20년 -923 '21년 -233				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	17년	6회	추정곤란	미시행	

타. 임산물 중 목재펠릿 부가가치세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제106조 제1항 제12호				
지원목적	초기 수요창출을 통한 농산촌 지역의 연료대체 유도				
지원대상	목재펠릿 이용자				
지원내용	임산물 중 목재펠릿 공급에 대해 부가가치세 면제				
감면방법	면제		감면세목	부가가치세	
신설일자	2010. 12. 27.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	추정곤란*	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
	* 면세사업자는 신고의무가 없어, 부가가치세 면제액 파악 및 관리가 곤란				
주관부처	산림청		유관기관	—	
부처 자체평가	평가연도	2015년	주요 성과지표	목재펠릿 소비량	
	평가점수	100점			
주요 개정내역	○ 2010.12.27. 제도 신설 - 적용기한: 2011.1.1.~2012.12.31. ○ 2013.1.1. 일몰 3년 연장(2015.12.31.) ○ 2015.12.15. 일몰 2년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) 및 면세범위 한정(농민,어업인에게 난방용 또는 농림업용 목재펠릿) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	7년	2회	추정곤란	미시행	

5. 기타세목

가. 영농자녀가 증여받은 농지 등에 대한 증여세 감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제71조				
지원목적	영농자녀에게 농지를 조기이전토록 하여 미래농업인력의 세대교체 촉진				
지원대상	농지, 초지, 산림지, 축사용지 등의 소재지에 거주하고 3년 이상 직접 영농에 종사한 거주자(“자경농민”)의 직계비속으로 증여세 과표신고기한까지 직접 영농에 종사하는 만 18세 이상인 거주자(“영농자녀”)				
지원내용	농지 등*에 대한 증여세 100% 감면 (감면한도: 조특법 제133조의 1항 5개년 통산 1억원) * 적용한도: 농지 40,000㎡내, 초지 148,500㎡내, 산림지 297,000㎡내 등 ※ 추후 상속재산(상속세과세가액)에 가산하는 증여재산이나, 자경농민 증여합산 증여재산가액 등에 포함하지 아니함				
감면방법	세액감면	감면세목	증여세		
신설일자	2006. 12. 30.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	335	265	312	285	218
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	244	274	304	110	119
주요 개정내역	○ 2011.12.31. 일몰 3년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) ○ 2015.12.15. 축사용지 감면대상에 추가				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.), 영농자녀를 감면대상에 추가 - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -267, '19년 -267, '20년 -267 ○ 윤영일의원안(2016.12.07.) - 영농자녀를 감면대상에 추가 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란 ○ 이찬일의원안(2017.01.11.), 정인화의원안(2017.06.29.), 추경호의원안(2017.08.01.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - NABO 세수효과(억원) : '18년 -267, '19년 -267, '20년 -267				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	11년	2회	246.6억원	미시행	

(2) 분석의견

□ 일몰기한의 연장이 필요하다는 의견이 있음

- 농어촌인구의 감소, 노령화 등 농어촌인력의 부족현상이 심화되고 있어 적극적으로 영농 후계자 육성이 필요하고, WTO·DDA농업협상, FTA의 진전 등 농산물 수입시장개방에 대비해 농업 분야에 대한 체계적 지원 필요
- 5년간 합산 1억원의 증여세액 감면 한도를 통해 무분별한 부의 무상이전이 제한될 가능

(3) 소결

□ 동 제도는 영농자녀에 대한 농지이전의 원활화를 통하여 농가세대교체를 지원하려는 지원목적과 1인당 감면세액이 1,500만원 수준으로 상대적으로 저소득 농어가에 감면혜택이 돌아가고 있다는 점에서 정책적 타당성이 일부 인정되는 측면

- 2013년 조사된 바에 따르면 1,491명에게 1인당 1,460만원씩 감면

□ 다만, 감면면적의 상한이 2006년 제도도입 이래 개정되지 않은 점을 감안하면, 농어가의 원활한 세대교체 지원을 위해서 감면면적의 상한을 보다 인상하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 필요

□ 증여자에게 다소 짧은 3년 이상의 영농종사를 요구함에 따라 이를 악용한 변칙증여로 이어지지 않도록 최소요구 영농종사 기간을 인상하거나, 증여자의 영농종사기간에 따라 감면면적의 상한을 연동하는 등 제도개선 검토 필요

□ 한편, 2016년 조세감면실적이 304억원으로 조세지출 심층평가 대상(300억원 이상)에 해당하나 심층평가가 수행되지 아니함.

- 이는 「조세특례 심층평가 운용지침」상 평가대상 여부가 대상기간 중 제도가 변경된 경우 변경 이후 특례금액을 기준으로 300억원 이상인지 판단하는데 (지침 제7조), 2015년 12월 15일 축사용지를 대상에 포함시키는 세법개정이

이루어짐에 따라 2017년 조세지출예산서상 2016년 전망치인 249억원을
근거로 한 것임

- 이처럼 심층평가 대상 선정시 근거가 되는 3개년 조세특례 감면실적에는
감면 전망치가 포함되어 대상 선정에 대한 정부의 자의적 판단이 개입될
소지를 배제할 수 없음
- 조세특례의 운용결과에 대한 타당성과 효과성 분석을 통해 재정운용의 효율
성을 기하고자 하는 심층평가의 취지를 감안할 때 심층평가 대상의 선정과
감면액 전망은 보수적 관점에서 이루어질 필요

나. 중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제117조 제1항 제1호, 제2호, 제2호의3, 제2호의4				
지원목적	창투자 등의 주식거래비용을 낮춰줌으로써 창업자 및 벤처기업에 원활한 자금공급 유도				
지원대상	중소기업창업투자회사(조합), 신기술사업 금융업자(조합), 한국벤처투자조합 등				
지원내용	다음의 경우 증권거래세 면제 ① 중소기업창업투자(조합)이 창업자·벤처기업에 직접출자하여 취득한 주권양도시 ② 신기술사업금융업자(조합)이 신기술사업자에 출자하여 취득한 주권 양도시 ③ 한국벤처투자조합이 창업자·벤처기업에 투자하여 취득한 주권 양도시 ④ ①~③의 투자조합이 코넥스 상장기업에 직접 출자하여 취득한 주권 양도시				
감면방법	면제		감면세목	증권거래세	
신설일자	1996. 12. 30.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	57	37	23	14	21
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	24	43	47	34	34
주요 개정내역	○ 1999.12.28. 기업구조조정대상기업(2호의2) 및 벤처기업(2호의3) 추가 ○ 2003.12.30. 일몰 3년 연장(2006.12.31.) ○ 2006.12.30. 일몰 3년 연장(2009.12.31.) 및 벤처기업(2호의3) 삭제 ○ 2010.1.1. 일몰 2년 연장(2012.12.31.) ○ 2013.1.1. 일몰 2년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) 및 코넥스 상장기업 추가 - 개정이유: 창업·벤처기업 투자 활성화 지속 지원				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -52, '19년 -52, '20년 -52 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -60, '19년 -67, '20년 -76				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	21년	5회	33.3억원	미시행	

(2) 분석의견

- 중소기업 창업투자회사 등에 대한 증권거래세 면제통계가 구축되지 않은 상황에서 일몰이 6회에 걸쳐 연장
 - 조세지출액 이외 증권거래세 면제건수, 건당 면제금액 등의 자료는 미집계
 - 자료미비에도 불구하고 일몰이 6회에 걸쳐 연장되는 등 21년 동안 제도 시행

(3) 소결

- 관련 증권거래세 통계의 미비로 조세지출 정비에 대한 판단이 어려우므로, 우선 통계를 구축할 필요

[BOX] 소비세 조세지출제도의 국세통계연보 미구축 문제

- 부가가치세, 개별소비세 수입분, 증권거래세 등의 소비세제에 대한 영세율 또는 면제의 경우, 통계가 구축되지 않은 사례 다수 발생
 - 농·어업용 기자재 등에 대한 부가가치세 영세율, 농·어업용 수입용 기자재 부가가치세 면제, 부가가치세·개별소비세 수입분 등 관세청이 징수하는 국세통계 등은 통계구축이 미비한 사례 다수 발생
 - 국세청 소관인 증권거래세, 인지세 등의 경우에도 감면, 면제제도가 운용되지만 감면실적이 국세통계연보에 포함되지 않은 경우 많음
- 지방세 감면의 경우 지방세특례제한법 조항 단위로 감면실적이 집계되고 있음
 - 조항 단위별로 지역별 감면건수 및 감면금액 집계

다. 전기자동차에 대한 개별소비세 감면

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제109조 제4항				
지원목적	에너지절약형 친환경 자동차 보급 활성화를 통해 온실가스 감축 및 전기자동차 기술력 확보				
지원대상	전기자동차* 관련 사업자 및 소비자 *「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제3호에 규정				
지원내용	전기자동차 1대당 200만원 한도 개별소비세 감면				
감면방법	세액감면	감면세목	개별소비세, 교육세 등		
신설일자	2011. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.		
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
			신설	0.91	1
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	12	28	35	124	148
주요 개정내역	○ 2011.12.31. 제도신설 - 제109조 제4항* - 적용기한: 2012.1.1.~2014.12.31. * 제1항 하이브리드자동차(한도 100만원) : 일몰 2018.12.31. - 제7항 수소연료전지자동차(한도 400만원) : 일몰 2019.12.31 ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.) - 개정이유: 전기자동차 보급이 초기단계인 점을 고려하여 신성장산업 육성 지원				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1) - 일몰 2년 연장(2019.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -77.6, '19년 -103.5, '20년 25.9 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -423, '19년 -670, '20년 176 ○ 추경호의원안(2017.7.26.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 개별소비세 감면한도 인상: 200만원 → 300만원 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -965, '19년 -1,206, '20년 -1,544				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	6년	1회	15억원	미시행	

(2) 분석의견

- 전기자동차는 다양한 차종이 보급되고 있는 반면, 정부목표에 비해 시장 규모 확대가 더딘 편임
 - 차종은 2012년 1개 차종(레이)에서 2016년 8개 차종(아이오닉, SM3, 쏘울, 레이 등)으로 다양화
 - 정부는 2020년까지 누적 20만대를 보급하겠다는 계획인데, 2016년 누적 목표 1.6만대와 비교하여 1.1만대 보급에 그치고 있음
 - 2016년까지 전기차 등록대수는 10,568대로, 전체 자동차의 0.28%를 차지

[표 74] 전기자동차 연간 보급실적 및 목표

(단위: 만대)

	2014이전	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합 계
정부목표	0.3	0.3	1.0	3.0	4.0	5.0	6.4	20.0
등록대수	0.24	0.29	0.52					1.1
보급비율	0.08%	0.16%	0.28%					

자료: 환경부

- 전기자동차는 개별소비세 지원 이외에도 최대 200만원까지 지방세 감면을 받으며, 중앙정부와 지방정부의 보조금 혜택을 받을 수 있음
 - 취득세는 2018년까지 최대 200만원 감면하고, 2019년부터 140만원까지 감면
 - 정부는 전기차 578만원(저속충전)에서 1,400만원(고속충전)까지 보조금 지급
 - 지자체 차원에서도 보조금을 지급하고 있음
 - 2017년 기준: 울릉(1,200만원), 제주(600만원), 대구(500~600만원), 서울(550만원), 경기(500만원) 등

(3) 소결

- 정책목표 달성을 위해서는 일몰연장을 긍정적으로 검토하되, 전기차 이외 친환경자동차 관련 일몰기한을 통일할 필요
 - 전기자동차(2017년), 하이브리드자동차(2018년), 수소연료전지자동차(2019년) 등 친환경자동차 일몰기한이 모두 다른 실정

라. 신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제118조 제1항 제3호				
지원목적	국내 보급률 조기 달성 및 시장 확대로 신재생에너지설비의 국산화율 제고, 업체의 글로벌 원가 경쟁력 강화				
지원대상	신재생에너지 생산 및 이용기기 제조업체				
지원내용	국내제작이 곤란한 신재생 에너지의 생산용·이용기자재에 대해 관세 50% 경감				
감면방법	세액감면		감면세목	관세	
신설일자	1979. 12. 28.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	226	195	143	88	49
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	12	2.27	3	1	5
주관부처	산업통상자원부		유관기관	신재생에너지협회	
부처 자체평가	평가연도	2015년	주요 성과지표	신재생에너지 보급률	
	평가점수	93점			
주요 개정내역	○ 1979.12.28. 제도 신설 ○ 2005.12.31. 일몰 신설(2007.12.31.) ○ 2007.12.31. 일몰 2년 연장(2009.12.31.) ○ 2007.12.31. 일몰 2년 연장(2009.12.31.) ○ 2010. 1. 1. 일몰 2년 연장(2011.12.31.) ○ 2011.12.31. 일몰 2년 연장(2013.12.31.) ○ 2014. 1. 1. 일몰 2년 연장(2015.12.31.) ○ 2015.12.15. 일몰 2년 연장(2017.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 2년 연장(2019.12.31.) 및 관세경감대상에 증견기업 포함 - 기재부 세수효과(억원) : '18년 -5, '19년 -5 - NABO 세수효과(억원) : '18년 -5, '19년 -5				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수 (조특법 이후)	평균실적	심층평가 종합의견	
	38년	6회	89.8억원	미시행	

마. 환경오염방지 물품에 대한 관세감면

(1) 현황

근거법령	관세법 제95조 제1항 제1호, 제2호				
지원목적	중장기적인 친환경산업의 성장잠재력 증진				
지원대상	환경오염방지 물품 취급업체				
지원내용	오염물질·폐기물의 배출방지·처리를 위해 사용하는 수입물품에 대하여 중소기업기본법에 따른 중소기업이 수입신고하는 경우 관세의 100분의 30을 감면				
감면방법	세액감면		감면세목	관세	
신설일자	1993. 12. 31.		일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012	2013
	274	78	118	80	39
	2014	2015	2016	2017 ^e	2018 ^e
	0.19	0.24	0.07	—	—
주관부처	환경부		유관기관	—	
부처 자체평가	평가연도	2014년	주요 성과지표	미설정	
	평가점수	60점			
주요 개정내역	○ 1993.12.31. 제도 신설 - 시행규칙으로 감면을 규정(100분의 50), 일몰 없음 ○ 2005.12.30. 시행규칙으로 일몰 2년 신설(2007.12.31.) ○ 2007.12.30. 시행규칙으로 일몰 2년 연장(2009.12.31.) ○ 2009.12.31. 시행규칙으로 감면을 축소(100분의 30), 일몰 2년 연장(2011.12.31.) ○ 2011.12.30. 시행규칙으로 일몰 2년 연장(2013.12.31.) ○ 2013.12.31. 시행규칙으로 일몰 2년 연장(2015.12.31.) ○ 2015.12. 1. 시행규칙으로 일몰 2년 연장(2017.12.31.) ○ 2017.10.30. 시행규칙으로 일몰 2년 연장(2019.12.31.)				
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.)에 미포함(시행규칙 개정사항)				
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행				
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견	
	25년	5회	73.7억원	미시행	

바. 중소기업 최대주주 등의 주식 할증평가 적용특례

(1) 현황

근거법령	조세특례제한법 제101조			
지원목적	중소기업의 원활한 기업승계 지원			
지원대상	중소기업의 최대주주, 최대출자자 및 그와 특수관계에 있는 주주 또는 출자자 등의 주식이나 출자지분을 상속 또는 증여받는 자			
지원내용	한시적으로 상증법상 최대주주 등의 주식에 대한 할증평가 배제 최대주주 소유주식에 대한 할증평가율			
	최대주주 등 지분율	중소기업	일반기업	
	50% 초과	15%	30%	
	50% 이하	10%	20%	
감면방법	할증평가 배제	감면세목	상속세, 증여세	
신설일자	2004. 12. 31.	일몰기한	2017. 12. 31.	
감면실적 (억원)	2009	2010	2011	2012
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
	2014	2015	2016	2017 ^e
	추정곤란	추정곤란	추정곤란	추정곤란
	* 정부는 감면대상인 중소기업 최대주주 등의 상속세 및 증여세 부과현황을 별도로 관리하지 않고 있어 추정곤란으로 기재			
주요 개정내역	○ 2004.12.31. 제도 신설 - 적용기한: 2005.1.1.~2009.12.31. ○ 2010. 1. 1. 일몰 1년 연장(2010.12.31.) ○ 2010.12.27. 일몰 2년 연장(2012.12.31.) ○ 2013. 1. 1. 일몰 2년 연장(2014.12.31.) ○ 2014.12.23. 일몰 3년 연장(2017.12.31.)			
주요 개정안	○ 정부 세법개정안(2017.9.1.) - 일몰 3년 연장(2020.12.31.) - 기재부 세수효과(억원) : 추정곤란 - NABO 세수효과(억원) : 추정곤란			
조세특례 심층평가 결과	○ 심층평가 미시행			
종합평가	제도운용기간	일몰연장횟수	평균실적	심층평가 종합의견
	13년	4회	추정곤란	미시행

부 록

1. 운용중인 조세지출 현황(총 233개)

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
1	중소기업에 대한 특별세액 감면	'17. 12. 31.	18,643	20,666	22,164
2	농업·축산업·임업·어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율	'17. 12. 31.	14,897	15,017	15,139
3	법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면	'17. 12. 31.	3,984	8,690	9,159
4	고용창출(임시)투자세액공제	'17. 12. 31.	8,544	5,983	4,629
5	조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	'17. 12. 31.	2,360	2,448	2,580
6	생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	4,873	3,237	2,152
7	청년고용을증대시킨기업에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	558	809	1,307
8	수도권과밀억제권밖으로이전하는중소기업에대한 세액감면	'17. 12. 31.	775	773	818
9	시장조성자의주식양도에 대한 증권거래세면제	'17. 12. 31.	459	699	738
10	고배당기업주식의배당소득에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	347	488	488
11	농업협동조합중앙회의 구조조정에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	415	422	443
12	온실가스배출권에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	183	290	305
13	근로소득을증대시킨기업에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	158	88	287
14	중소기업창업투자조합출자 등에 대한 소득 공제	'17. 12. 31.	134	192	205
15	안전설비투자 등에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	174.27	136.05	198.01
16	전기자동차에 대한 개별소비세감면	'17. 12. 31.	35	124	148
17	영농자녀가증여받은농지 등에 대한 증여세 감면	'17. 12. 31.	304	110	119
18	외국인관광객미용성형의료용역에 대한 부가가치세환급특례	'17. 12. 31.	91	112	118
19	농어가목돈마련저축에 대한 비과세	'17. 12. 31.	124	104	111
20	축사용지에 대한 양도소득세의감면	'17. 12. 31.	68	75	80
21	정규직근로자로의전환에따른세액공제	'17. 12. 31.	15	22	58

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
22	농·어민이직수입하는농·축산·어업용 기자재에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	42	46	49
23	개발제한구역지정에따른매수대상토지 등에 대한 양도소득세의감면	'17. 12. 31.	58	43	33
24	창업자등에의출자에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	0.15	30	31
25	중소기업지원을위한증권거래세면제	'17. 12. 31.	47	34	24
26	전기 시내버스에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	14	14	15
27	법인본사를수도권과밀억제권역밖으로이전 하는데따른양도차익에 대한 법인세과세특례	'17. 12. 31.	1	8	11
28	중소기업창업투자회사등의주식양도차익 등에 대한 비과세	'17. 12. 31.	27	16	9
29	공장의대도시박이전에 대한 법인세과세특례	'17. 12. 31.	1	4	6
30	신재생에너지생산용기자재에 대한 관세경감	'17. 12. 31.	3	1	5
31	상생결제지급금액에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	—	2	2
32	금현물시장에서거래되는금지금에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	3.23	1.74	1.81
33	국가에양도하는산지에 대한 양도소득세의감면	'17. 12. 31.	3	1	1
34	중소기업의공장이전에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	1.02	0.89	0.46
35	준공공임대주택 등에 대한 양도소득세감면	'17. 12. 31.	0.22	0.16	0.17
36	경력단절여성재고용중소기업에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	0.06	0.14	0.15
37	고위험고수익투자신탁 등에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	—	—	0
38	해외주식투자전용집합투자기구에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	—	—	0
39	경비사업조합설립인가등의취소에따른 채권의손금산입	'17. 12. 31.	—	—	0
40	기업간주식등의교환에 대한 과세특례	'17. 12. 31.	—	—	0
41	임대주택부동산투자회사의현물출자자에 대한과세특례등	'17. 12. 31.	—	—	0
42	농어촌주택등취득자에 대한 양도소득세과세특례	'17. 12. 31.	—	—	0
43	환경오염방지 물품에 대한 관세감면	'17. 12. 31.	0.07	—	0
44	산업수요맞춤형고등학교등졸업자를 병역이행후복직시킨중소기업에 대한 세액공제	'17. 12. 31.	0.02	—	0
45	공장·학교등의 급식용역 제공에 대한 부가가치세면제	'18. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
46	농어업경영 및 농어업작업의 대행용역에 대한 부가가치세면제	'18. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
47	영구임대주택난방용역에 대한 부가가치세면제	'18. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
48	신용카드등 사용금액에 대한 소득공제	'18. 12. 31.	18,444	18,862	19,475
49	농업·임업·어업용석유류에 대한 간접세면제	'18. 12. 31.	11,086	11,792	11,433
50	조합등출자금·예탁금에 대한 비과세등	'18. 12. 31.	5,673	5,948	6,369
51	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세매입세액공제특례	'18. 12. 31.	5,704	5,707	5,980
52	중소기업취업자에 대한 소득세감면	'18. 12. 31.	2,325	3,704	3,966
53	창업중소기업 등에 대한 세액감면	'18. 12. 31.	1,844	2,172	2,400
54	에너지절약시설투자에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	2,199	2,139	2,082
55	일반택시운송사업자의부가가치세납부세액경감	'18. 12. 31.	1,901	1,937	2,038
56	연구및인력개발을위한설비투자에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	1,461	1,512	1,591
57	도시철도건설용역에 대한 부가가치세영세율	'18. 12. 31.	3,066	2,125	1,473
58	공익사업용토지 등에 대한 양도소득세의감면	'18. 12. 31.	1,240	1,245	1,334
59	외국인근로자에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	1,262	1,297	886
60	중소기업고용증가인원에 대한 사회보험료세액공제	'18. 12. 31.	514	684	783
61	택시연료에 대한 개별소비세등의감면	'18. 12. 31.	622	664	708
62	중소기업등투자세액공제	'18. 12. 31.	483	586	619
63	연안운항여객선박용석유류에 대한 간접세면제	'18. 12. 31.	529	566	596
64	환경보전시설투자에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	444	479	506
65	성실사업자에 대한 의료비등공제	'18. 12. 31.	320	321	323
66	경형자동차연료에 대한 개별소비세의환급에관한특례	'18. 12. 31.	234	294	314
67	하이브리드자동차에 대한 개별소비세감면	'18. 12. 31.	508	374	275
68	영농조합법인 등에 대한 법인세면제등	'18. 12. 31.	305	235	217
69	농업회사법인에 대한 법인세의면제등	'18. 12. 31.	153	195	206
70	주식의현물출자등에의한지주회사의설립 등에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	41	131	158
71	천연가스(CNG)버스에 대한 부가가치세면제	'18. 12. 31.	235	191	155
72	기업도시개발구역등의창업기업 등에 대한 법인세등의감면	'18. 12. 31.	56	106	111
73	근로자복지증진을위한시설투자에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	339	175	98

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
74	제3자물류비용에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	64	65	69
75	공장자동화 물품에 대한 관세 감면	'18. 12. 31.	41	59	61
76	외국인기술자에 대한 소득세의감면	'18. 12. 31.	133	74	41
77	연구개발특구에입주하는첨단기술기업 등에 대한 법인세등의감면	'18. 12. 31.	33.06	39	41
78	영어조합법인 등에 대한 법인세의면제등	'18. 12. 31.	26	28	30
79	농·어민지원율위한인지세면제	'18. 12. 31.	62	26	22
80	제주투자진흥지구·제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세등의감면	'18. 12. 31.	23	21	19
81	도서지방자가발전용석유류에 대한 간접세면제	'18. 12. 31.	15.18	16	17
82	창업중소기업의용자서류에 대한 인지세면제	'18. 12. 31.	17	16	16
83	신용회복목적회사에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	9	12	14
84	기술혁신형합병및주식취득에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	5	12	12
85	농공단지입주기업 등에 대한 세액감면	'18. 12. 31.	54	24	10
86	연구개발관련출연금등의과세특례	'18. 12. 31.	9	11	10
87	기술이전및기술취득 등에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	2.06	3.02	4.01
88	대토보상에 대한 양도소득세과세특례	'18. 12. 31.	13	4	4
89	2018평창동계올림픽대회개최를위한세제지원	'18. 12. 31.	4	4	4
90	금사업자와스크랩등사업자의수입금액의증가 등에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	3.48	3.76	3.58
91	공공기관이혁신도시등으로이전하는 경우 법인세등의감면	'18. 12. 31.	2	3	3
92	내국법인의외국자회사주식등의현물출자에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	2	2	3
93	해외진출기업의국내복귀에 대한 세액감면	'18. 12. 31.	5.85	2.55	1.18
94	산림개발소득에 대한 세액감면	'18. 12. 31.	0.5	1.09	1.17
95	제주첨단과학기술단지입주기업에 대한 법인세등의감면	'18. 12. 31.	15	4	1
96	고용유지중소기업 등에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	0.94	0.66	0.7
97	부동산집합투자기구등집합투자증권의배당 소득에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	0.1	0.05	0.05
98	전략적제휴를위한비상장주식교환 등에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	0.03	0.02	0.04
99	해외진출기업의국내복귀에 대한 관세감면	'18. 12. 31.	0.46	0.03	0.03

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
100	공익사업을위한수용등에따른 공장이전에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	0.36	0.27	0.01
101	공익사업을위한수용등에따른 물류시설이전에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	0.05	0	0.01
102	신성장기술사업화를위한 시설투자에 대한 세액공제	'18. 12. 31.	신설	—	0
103	아시아문화중심도시투자진흥지구입주기업 등에 대한 법인세등의감면등	'18. 12. 31.	—	—	0
104	금융중심지창업기업 등에 대한 법인세등의감면등	'18. 12. 31.	—	—	0
105	제주첨단과학기술단지입주기업수입물품에 대한 관세면제	'18. 12. 31.	—	—	0
106	제주투자진흥지구입주기업수입물품에 대한관세면제	'18. 12. 31.	—	—	0
107	개인종합자산관리계좌(ISA)과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
108	벤처기업주식매수선택권행사이익납부·과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
109	내국법인의금융채무상환을위한 자산매각에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
110	채무의인수·변제에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
111	주주등의자산양도에관한법인세등과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
112	사업재편계획에따른기업의채무면제익에 대 한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
113	기업간주식등의교환에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
114	합병에따른중복자산의양도에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
115	금융기관의신용회복목적회사출자·출연시 손금산입특례	'18. 12. 31.	—	—	0
116	평창동계올림픽관련비거주자·외국법인에 대한과세특례등	'18. 12. 31.	—	—	0
117	자회사매각을위한채무인수·변제에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
118	사업전환무역조정지원기업에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
119	내국법인의금융채무상환을위한자산매각에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
120	재무구조개선계획등에따른기업의채무면제 익에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
121	주식매각후벤처기업등재투자에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
122	합병에따른중복자산의양도에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
123	금융기관의자산·부채인수에따른 법인세과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
124	자기관리부동산투자회사 등에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	—	—	0
125	중소기업핵심인력성과보상금기금수령액에 대한 소득세감면등	'18. 12. 31.	—	—	0

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
126	주주등의자산양도에관한법인세등과세특례	'18. 12. 31.	41.75	0.02	0
127	사업전환중소기업및무역조정지원기업에 대한세액감면	'18. 12. 31.	12	0.06	0
128	기업형임대사업자에게양도한토지에 대한 과세특례	'18. 12. 31.	2	—	0
129	비과세종합저축에 대한 과세특례	'19. 12. 31.	3,742	3,244	3,474
130	학교법인·국립대학병원등비영리법인에 대한고유목적사업준비금의손금산입특례	'19. 12. 31.	798	754	810
131	영상콘텐츠제작비용에 대한 세액공제	'19. 12. 31.	신설	—	233
132	내국법인의벤처기업등에의출자에 대한 과세특례	'19. 12. 31.	신설	—	210
133	의약품품질관리개선시설투자에 대한 세액공제	'19. 12. 31.	160	215	147
134	석유제품전자상거래에 대한 세액공제	'19. 12. 31.	113	136	144
135	상생협력을위한기금출연시세액공제	'19. 12. 31.	83	91	110
136	사회적기업에 대한 법인세등의감면	'19. 12. 31.	69	98	103
137	연료전자자동차에 대한 개별소비세감면	'19. 12. 31.	신설	—	56
138	소형주택임대사업자에 대한 세액감면	'19. 12. 31.	12	24	26
139	대학맞춤형교육비용 등에 대한 세액공제	'19. 12. 31.	1.58	1.88	6.78
140	지방시·군소재비영리의료법인에 대한 고유목적사업준비금의손금산입특례	'19. 12. 31.	2	2	3
141	첨단의료복합단지입주기업에 대한 법인세등의감면	'19. 12. 31.	0.17	0.13	0.09
142	공모부동산투자회사의현물출자자에 대한 과세특례	'19. 12. 31.	신설	—	0
143	박물관등의이전에 대한 양도소득세의과세특례	'19. 12. 31.	신설	—	0
144	해저광물자원개발을위한과세특례	'19. 12. 31.	179	—	0
145	자본확충목적회사에 대한 과세특례	'21. 12. 31.	신설	—	0
146	주택건설사업자가취득한토지에 대한 과세특례	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
147	농가부업소득 비과세 등	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
148	국민주택및동건설용역에 대한 부가가치세면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
149	노인복지주택관리용역에 대한 부가가치세면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
150	희귀병치료제에 대한 부가가치세면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
151	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	없음	25,978	28,314	30,094

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
152	농·수산물 등 의제매입세액공제	없음	24,094	25,401	26,161
153	연구·인력개발비에 대한 세액공제	없음	20,945	22,933	22,709
154	연금보험료공제	없음	17,683	18,610	19,722
155	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	없음	15,776	16,390	17,028
156	자녀세액공제	없음	13,085	13,174	13,810
157	교육비 특별세액공제	없음	11,659	11,845	13,252
158	근로장려금	없음	10,529	10,704	13,198
159	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세	없음	11,611	12,155	12,349
160	의료비 특별세액공제	없음	9,419	10,826	11,591
161	자경농지에 대한 양도소득세의감면	없음	12,045	11,130	10,284
162	연금계좌세액공제	없음	10,168	10,257	10,175
163	개인기부금 특별세액공제	없음	8,546	8,190	8,565
164	방위산업물자에 대한 부가가치세영세율	없음	7,297	5,589	5,457
165	법인가부금의 손금산입	없음	5,473	5,195	4,931
166	경로우대자 추가공제	없음	4,035	4,403	4,714
167	자녀장려금	없음	5,694	4,993	4,378
168	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	없음	3,012	3,593	3,847
169	장애인 추가공제	없음	2,842	3,090	3,308
170	제주도여행객면세점에 대한 간접세등의특례	없음	2,740	2,512	2,651
171	소기업·소상공인공제부금에 대한 소득공제등	없음	1,600	2,006	2,148
172	장애인, 환자수송, 영업용 승용차에 대한 개별소비세 면제	없음	2,127	1,937	2,062
173	국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	없음	1,552	1,602	1,715
174	폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등	없음	1,781	1,624	1,480
175	항공기, 반도체 제조·수리용 물품에 대한 관세감면(세율 불균형 물품의 면세)	없음	1,100	1,355	1,402
176	전자신고에 대한 세액공제	없음	962	1,130	1,203
177	성실신고확인비용에 대한 세액공제	없음	1,049	1,098	1,175
178	외국인투자자에 대한 법인세등의감면	없음	1,504	1,320	1,165
179	장애인용보장구 등에 대한 부가가치세영세율	없음	932	1,017	1,070

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
180	가업의승계에 대한 증여세과세특례	없음	892	967	1,038
181	장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	없음	1,065	948	1,015
182	대학교원·연구기관 종사자가 받는 연구보조비·활동비 비과세	없음	626	774	828
183	기장세액공제	없음	631	755	808
184	월세액에 대한 세액공제	없음	527	648	694
185	가업상속공제	없음	735	633	681
186	교육·과학·문화관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제	없음	437	625	658
187	현금영수증사업자및현금영수증가맹점에 대한과세특례	없음	690	679	647
188	우리사주조합원 등에 대한 과세특례	없음	508	585	620
189	농·임·어업용기자재에 대한 부가가치세환급에관한특례	없음	1,160	799	553
190	농지대토에 대한 양도소득세감면	없음	572	493	528
191	부녀자 추가공제	없음	436	442	473
192	외국인투자기업의자본재도입에 대한 관세등면제	없음	372	408	425
193	군인등에게판매하는물품에 대한 개별소비세와주세의면제	없음	363	428	389
194	생산직 근로자의 연장근로로 인한 급여 비과세	없음	249	341	365
195	주택청약종합저축 등에 대한 소득공제등	없음	259	290	310
196	정치자금의손금산입특례등	없음	204	285	305
197	장애인용품 관세 감면	없음	186	204	211
198	동거주택 상속공제	없음	69	191	205
199	구조조정지원을위한증권거래세면제	없음	33	169	178
200	전답 임대소득에 대해 비과세	없음	191	132	142
201	영농상속공제	없음	86	98	105
202	산업기술 연구개발용 물품에 대한 관세 감면	없음	170	130	99
203	한부모 추가공제	없음	70	74	80
204	창업자금에 대한 증여세과세특례	없음	55	63	68
205	국제금융거래에따른이자소득 등에 대한 법인세등의면제	없음	27	33	34
206	중소기업간의통합및법인전환에 대한 양도소득세의이월과세등	없음	90.59	44.32	17.79
207	기업의운동경기부설치·운영에 대한 과세특례	없음	9	9	10

(단위: 억원)

	조세지출 내역	적용기한	16실적	17전망	18전망
208	외교관용등자동차연료에 대한 개별소비세등의환급특례	없음	8	8	8
209	장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입	없음	4	7	7
210	주한외국군인및외국인선원전용유흥음식점에서제공하는주류에 대한 주세면제	없음	2.96	2.7	2.47
211	소액담배·특수제조용 담배에 대한 부가가치세 면제	없음	19	4	1
212	장기임대주택에 대한 양도소득세의과세특례	없음	0.56	0.75	0.8
213	골프선수의 골프장 이용에 대한 개별소비세 면제	없음	12.82	1.46	0.68
214	주택담보 노후연금 이자비용 공제	없음	0.51	0.51	0.55
215	외교관용등승용자동차에 대한 개별소비세의면제	없음	1.43	0.79	0.44
216	대학재정건전화를위한과세특례	없음	0.03	0.04	0.04
217	기부장려금	없음	신설	—	0
218	경영회생지원을위한농지매매 등에 대한 양도소득세과세특례	없음	—	—	0
219	산업재산권현물출자이익에 대한 과세특례	없음	—	—	0
220	농업협동조합중앙회의구조조정에 대한과세특례	없음	—	—	0
221	대한주택공사및한국토지공사의합병에 대한법인세과세특례	없음	—	—	0
222	비거주자들의보세구역물류시설의 재고자산판매이익에 대한 과세특례	없음	—	—	0
223	자산의포괄적양도에 대한 과세특례	없음	—	—	0
224	공공차관도입에따른과세특례	없음	—	—	0
225	준공공임대주택 등에 대한 양도소득세의과세특례	없음	—	—	0
226	수협중앙회사업구조개편에따른조세특례	없음	10	—	0
227	주식의포괄적교환·이전에 대한 과세특례	없음	0.04	0	0
228	중소기업최대주주등의주식할증평가적용특례	'17. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
229	문화접대비손금산입특례	'17. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
230	공동주택관리용역에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
231	개인택시용차량구입비에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
232	영유아용기저귀와분유에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
233	임산물중목재펠릿에 대한 부가가치세면제	'17. 12. 31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

2. 조세지출 신설조항: 조세지출예산서 기준, 2013~2017년⁶⁰⁾

(단위: 억원)

	조 항	내 용	세수효과
2013	1 조특법 §12조①	중소기업이 기술을 이전함에 따라 발생하는 소득에 대한 세액감면	추정곤란
	2 조특법 §30조의2①	중소기업 비정규직의 정규직 전환시 세액공제	- 17
	3 조특법 §91조의5	하이일드펀드 투자 세제지원	- 300
	4 조특법 §96조	소형주택 임대사업자에 대한 세액감면	- 50
	5 조특법 §97조의3	준공공임대주택 양도소득세 과세특례	추정곤란
	6 조특법 §97조의4	장기임대주택에 대한 양도소득세 과세특례	- 40
	7 조특법 §99조의2	신축주택 등 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례	- 960
	8 조특법 §106조② 등	2015세계불포럼 조직위원회에 대한 세제지원	- 8
	9 조특법 §107조의2	외국인 관광객 호텔숙박료 부가가치세 환급	- 500
	10 조특법 §126조의7	금거래소 이용 금지금에 대한 세제지원	추정곤란
2014	1 조특법 §29의4	근로소득 증대세제	- 1000
	2 조특법 §104조의27	배당소득 증대세제	- 270
	3 조특법 §28조	서비스업 감가상각 내용연수 특례	- 60
	4 조특법 §29조의3	경력단절 여성 재고용 중소기업에 대한 세액공제	- 300
	5 조특법 §46조	기업간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	추정곤란
	6 조특법 §121조의23	동협경제지주회사의 농·축협 지도·지원사업 비용 지출에 대한 과세특례	- 300
2015	1 조특법 §29의5	청년고용증대세제	- 1200
	2 조특법 §29의6	핵심인력성과보상금에 대한 소득세 감면	—
	3 조특법 §39	자회사매각을위한채무인수·변제에 대한 과세특례	추정곤란
	4 조특법 §91의18	개인종합자산관리계좌(ISA)	- 5500
	5 조특법 §91의17	해외주식 투자전용펀드 비과세특례	- 1003
	6 조특법 §97의7	기업형 임대사업자에게 매각하는 개인소유 토지 양도세 과세특례	추정곤란
	7 조특법 §104의28	평창동계올림픽 관련 비거주자·외국법인에 대한 과세특례	- 79
	8 조특법 §107의3	외국인관광객 의료용역에 대한 부가가치세 사후환급	- 110

60) 조세지출예산서에서 세법개정안 내용을 기준으로 작성된 것으로, 실제 개정사항과 다를 수 있음

		조 항	내 용	세수효과
	9	조특법 §121의25	수협중앙회 사업구조개편에 따른 조세특례	추정곤란
	10	조특법 §121의26	내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	추정곤란
	11	조특법 §121의27	채무의인수·변제에 대한 과세특례	추정곤란
	12	조특법 §121의28	주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	추정곤란
	13	조특법 §121의29	사업재편계획에 따른 기업의 채무면제익에 대한 과세특례	추정곤란
	14	조특법 §121의30	기업간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	추정곤란
	15	조특법 §121의31	합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	추정곤란
2016	1	조특법 §13의2	내국법인이 벤처기업 등에 출자시 세액공제	-210
	2	조특법 §25의5	신성장산업기술 사업화시설 투자에 대한 세액공제	추정곤란
	3	조특법 §25의6	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	-233
	4	조특법 §97의8	장기임대주택 부동산집합투자기구 등 투자에 대한 과세특례	추정곤란
	5	조특법 §97의9	공모리츠에 대한 현물 출자시 법인세 과세특례	추정곤란
2017	1	조특법 §69의3	8년이상 자영한 어업용토지에 대한 양도소득세 감면	추정곤란

자료: 대한민국정부, 조세지출예산서, 각 연도. 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 조세지출 폐지조항: 조세지출예산서 기준, 2013~2017년⁶¹⁾

(단위: 억원)

	조 항	내 용	세수효과
2013	1 조특법 §9①	R&D준비금 손금산입제도	943
	2 조특법 §104의8①,②	전자신고에 대한 세액공제제도	647
	3 조특법 §104의5①,②	지급명세서 전자제출에 대한 세액공제	53
	4 조특법 §7의2①	환어음등현금성결제 등에 대한 세액공제제도	394
	5 조특법 §104의15①	해외자원개발투자 세액공제제도	282
	6 조특법 §140⑥	해저광물자원 개발업에 대한 관세 등 면제	58
	7 조특법 §7②	알뜰주유소에 대한 세액감면 우대제도	—
	8 조특법 §118①	고속철도 건설용 기자재 관세감면	—
	9 조특법 §106의3	금지금에 대한 부가가치세 과세특례	추정곤란
	10	2013평창동계스페셜올림픽세계대회 관련 세제지원	—
	11 조특법 §106②	2013충주세계조정선수권대회 관련 세제지원	—
	12 §118①등	2013인천실내·무도아시아경기대회수입물품 부가세 면제	—
	13 조특법 §8의2	상생협력 중소기업 수입배당금 익금불산입	—
	14 조특법 §48	구조개선 적립금에 대한 과세특례	—
	15 조특법 §46의4	자가물류시설 양도차익에 대한 과세특례	—
	16 조특법 §106의8	원산지확인서 부가가치세 세액공제	추정곤란
	17 조특법 §106의5	고금 의제매입세액 공제	220
	18 부가령 §452	산학협력단의 기술 및 학술연구에 대한 면세	추정곤란
	19 부가법 §60②	법인사업자의 전자세금계산서 미발급 및 지연발급 가산세 감면	—
2014	1 조특법 §29	사회기반시설채권 부리과세	—
	2 조특법 §85의4	경제자유구역 개발사업 토지 현물출자에 대한 과세이연	—
	3 조특법 §104의3	자본확충목적회사 과세특례	—
	4 조특법 §106의①	사립대학 BTO방식 학교시설 운영권 등에 대한 부가가치세 면제	—
	5 조특법 §104의23	국제회계기준 등 적용 내국법인 등에 대한 대손충당금 환입액의 익금불산입	—
	6 부가령 §106의②	2014인천아시아경기대회 개최를 위한 세제지원	15
	7 부가법 §89	세금우대종합저축 이자배당소득 9% 불리과세	1000

61) 조세지출예산서에서 세법개정안 내용을 기준으로 작성된 것으로, 실제 개정사항과 다를 수 있음

	조 항	내 용	세수효과
2015	1 조특법 §5의2	중소기업 정보화 지원사업에 대한 과세특례	—
	2 조특법 §21의2	비거주자 등의 정기외화예금에 대한 이자소득세 비과세	추정곤란
	3 조특법 §22	해외자원개발투자 배당소득에 대한 법인세의 면제	275
	4 조특법 §28	서비스업 감가상각 내용연수 특례	-41
	5 조특법 §85의3	기업도시개발사업구영등안에소재하는토지 의현물출자등에 대한 법인세 과세특례	—
	6 조특법 §87의5	선박투자회사의 주주에 대한 과세특례	34
	7 조특법 §91의14	재형저축에 대한 비과세	1350
	8 조특법 §91의14	장기펀드소득공제	176
	9 조특법 §91의16	준공후미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세 과세특례	추정곤란
	10 조특법 §98의8	목돈 안드는 전세에 대한 과세특례	—
	11 조특법 §99의7	개인택시용 차량 구입비에 대한 부가가치세 면제	100
	12 조특법 §106①9의3	2015광주하계유니버시아드대회 개최를 위한 세제지원	—
	13 조특법§106②13	2015세계물포럼 조직위원회에 대한 세제지원	—
	14 조특법§106②20	2015경북분경세계군인체육대회를 위한 세제지원	—
	15 조특법§106②21	외국인 관광객 호텔숙박료 부가가치세 환급	5
	16 조특법 §107의2	제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례	235
	17 조특법 §121의14	관광레저형 기업도시 내 골프장에 대한 개별소비세 감면	—
	18 조특법 §121의18	전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 특례	200
	19 조특법 §91의4	임상시험용 의약품 관세 감면	52
2016	1 조특법 §91의6	해외자원개발투자 등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례	26
	2 조특법§106②16	부가가치세의 면제 등 (포물러원국제자동차경주대회의 경기시설)	—
	3 조특법 §121의24	공적자금 회수를 위한 합병 및 분할 등에 대한 과세특례	—
	4 조특법§121의①	수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	—
2017	1 조특법§28의2	중소·중견기업 설비 투자자산의 감가상각비 손금산입 특례	—
	2 조특법§46	기업 간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	—
	3 조특법§91의15	고위험고수익투자신탁 등에 대한 과세특례	추정곤란
	4 조특법§91의17	해외주식 투자전용펀드에 대한 과세특례	—
	5 조특법§97의6	임대주택 부동산투자회사의 현물출자자 과세특례	—
	6 조특법§104의27	고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례	488

자료: 대한민국정부, 조세지출예산서, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

참고문헌

- 감사원, 「조세특례제도 운영 및 사후관리실태(감사결과 처분요구서)」, 2009.
- _____, 「조세감면제도 운영실태(감사결과처분요구서)」, 2014.
- 고용노동부, 「2018년도 성과계획서」, 2017.
- 국세청, 「2016년 하반기 국세행정 운영방안」, 2016.
- 국회예산정책처, 「2015년 조세특례 심층평가 분석」, 2015.
- _____, 「국가재정법 이해와 실제」, 2014.
- _____, 「조세특례평가 방법 연구」, 2016.
- _____, 「2017 조세특례: 제도연구와 해설」, 2017.6.
- 대한민국정부, 「2017년 세법개정안」 보도자료, 2017.
- _____, 「2016년 조세특례 심층평가(Ⅰ~Ⅵ)」, 2016.
- _____, 「2016년 조세특례 예비타당성 조사(Ⅰ~Ⅱ)」, 2016.
- _____, 「2017년 조세지출기본계획」, 2017.
- _____, 「2017년 지방세 감면 운영 기본계획」, 2017.
- _____, 「조세지출예산서」, 각 연도.
- _____, 「조세특례 심층평가(Ⅰ~Ⅷ)」, 2017. 9.
- _____, 「조세특례 예비타당성조사(Ⅰ~Ⅱ)」, 2017. 9.
- 행정자치부, 「지방세통계연감」, 각 연도
- _____, 「2017년 지방세 감면 운영 기본계획」, 2017.
- U.K. HMRC, “HM Revenue and Customs receipts”, 2017.
- U.S. OMB, “Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, FY2018 Tax Expenditures”, 2017.

2018년도 조세지출예산서 분석

발간일	2017년 11월 2일
발행인	김춘순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 재산소비세분석과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3125)
인쇄처	디자인여백 (tel 02·2672·2565)

1. 이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재산소비세분석과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)
-

ISBN 978-89-6073-477-7 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이



국회예산정책처

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1

Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700494-001584-10