

2015년

조세특례 심층평가 분석

2015. 11

nabo
National Assembly Budget Office

- 정부는 2015년부터 비과세·감면에 대한 성과평가(조세특례 심층평가)를 시작
- 본 보고서는 2015년 조세특례 심층평가를 분석하고 향후 과제를 제시



국회에산정책처
National Assembly Budget Office

2015년 조세특례 심층평가 분석

2015. 11

경제전망 및 재정분석Ⅵ

2015년 조세특례 심층평가 분석

총괄 | 박용주 경제분석실장

기획·조정 | 홍형선 조세분석석심의관
심혜정 세수추계1과장

작성 | 심혜정 세수추계1과장
신영임 세수추계1과 경제분석관
백경엽, 강민지, 태정림 세수추계2과 경제분석관

지원 | 정진아 세수추계1과 행정실무원

「경제전망 및 재정분석」 시리즈는 「2016년도 예산안」 심사 및 국가재정운용에 대한 국회의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 발간되었습니다.

문의: 경제분석실 세수추계1과 | 02) 788-4744 | ret@nabo.go.kr

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

2015년 조세특례 심층평가 분석

2015. 11

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

발 간 사

조세특례 심층평가 제도는 평가대상 조세특례의 운용 성과를 분석하여 그 결과를 향후 조세특례 운영에 반영하기 위하여 실시하는 사후적인 평가를 의미합니다. 이에 따라 2015년에 처음으로 올해 말 적용기한이 종료되는 조세특례사항 88건 중 평가 필요성이 높은 14건을 대상으로 한국조세재정연구원에서 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등의 내용에 대해 평가하였으며, 그 결과를 국회에 제출하였습니다.

조세특례 심층평가 제도는 조세지출에 성과관리 기반을 구축함으로써 조세지출 정비 및 질적 개선을 도모하는 시도라는데 의의가 있습니다. 그러나 조세지출은 한번 신설되면 폐지되기가 어렵기 때문에 심층평가 도입 시점에 제도개선에 대한 피드백을 반영하는 것이 중요합니다. 정부는 조세지출에 대해 일몰기한을 두고 매년 조세지출 항목을 정비하겠다는 의지를 표명하며 세법개정(안)의 전체 방향에 이를 포함하여 발표하고 있습니다. 그러나 2000년부터 2014년까지 조세지출 총액의 연평균 증가율은 7.0%로, 국세 수입의 연평균 증가율 5.8%보다 높고, 일몰기한이 도래하여 종료예정이었던 조세지출 항목들도 실제로 세법이 국회에서 통과하는 과정에서 일몰이 연장되는 경우가 많았습니다.

본 보고서에서는 올해 처음 시행된 조세특례 심층평가가 당초 도입 취지대로 조세지출의 정비에 영향을 미칠 수 있도록 설계되었는지에 초점을 두고, 심층평가를 검토하였습니다. 구체적으로 전체 분석 틀, 평가대상, 평가방법, 평가활용성 등의 측면에서 적절성을 평가하고, 향후 심층평가 제도를 보완하기 위한 대안을 제시하는데 중점을 두었습니다.

향후 중요한 조세지출 제도에 대해서는 정부와 함께 국회예산정책처도 정책형성에 필요한 건설적인 의견을 제시해 나갈 계획입니다. 조세특례 심층평가가 적절한 피드백을 반영하여 지속적으로 추진됨으로써, 조세지출 관리의 효율화와 조세지출 제도에 대한 분석적 기반을 확립하고, 그 과정에서 본 보고서가 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2015년 11월

국회예산정책처장 김 준 기

요 약

1. 개요

- **조세특례 심층평가 제도는 평가대상 조세특례의 운용 성과를 분석하고 그 결과를 향후 조세특례 운용에 반영하기 위하여 기획재정부장관이 실시하는 사후적인 평가를 의미함**
 - 「조세특례제한법」 제142조제4항에 따라, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항으로서 연평균 감면액이 300억 원 이상인 조세특례에 대해 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등의 내용에 대해 평가하고 그 결과를 국회에 제출
 - 2015년 조세특례 심층평가는 **올해 말 일몰이 도래하는 조세특례사항 88건 중 평가 필요성이 높은 14건을 대상으로 한국조세재정연구원**에서 실시
- 2015년 심층평가 결과, 평가대상 14건 중 8건에 대해서는 **일몰연장**, 4건에 대해서는 **축소 또는 폐지**, 2건에 대해서는 **폐지가 권고됨**
 - 심층평가에서 일몰연장(8건) 및 폐지(2건)를 권고한 건은 세법개정(안)에도 동일하게 반영되었으며, 축소 또는 폐지를 권고한 4건 중 3건은 축소연장, 1건은 단순 연장됨
- 본 보고서에서는 올해 처음 시행된 조세특례 심층평가가 당초 도입 취지대로 **조세지출의 존폐여부에 영향을 미칠 수 있도록 설계되었는지에 초점을 두고, 심층평가를 검토**
 - 전체 분석 틀, 평가대상, 평가방법, 평가활용성 등의 측면에서 적절성을 평가하고, 향후 심층평가 제도를 보완하기 위한 대안을 제시하는데 중점을 둠
 - 향후 **중요한 조세지출 제도에 대해서는 정부와 함께 국회예산정책처도 정책형성에 필요한 건설적인 의견을 제시해 나갈 계획**임

[표 1] 심층평가 결과

심층평가 결론	세법개정(안) 반영사항	조세지출 항목
폐지 (2건)	폐지 (2건)	- 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제 - 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례
일몰연장 (8건)	일몰연장 (8건)	- 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제 - 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 - 일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감 - 택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면 - 중소기업투자세액공제 - 연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제 - 창업중소기업 등에 대한 세액감면(확대연장) - 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면(확대연장)
축소·폐지 (4건)	축소·연장 (3건)	- 농·수협등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례 - 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면 - 연구 및 인력개발을 위한설비투자에 대한 세액공제
	일몰연장 (1건)	- 신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제

2. 2015년 조세특례 심층평가에 대한 분석 의견

- 조세특례 심층평가제도는 조세지출에 성과관리 기반을 구축함으로써 조세지출의 정비 및 질적 개선을 도모하려는 시도라는 데 의의
- 향후 조세특례 심층평가가 지속적으로 추진됨으로써, **조세지출 관리의 효율화와 조세지출 제도에 대한 분석적 기반을 확립할 수 있을 것으로 기대**
 - 한편 2015년 처음 시행된 만큼 사업목적에 맞는 **성과지표의 개발 및 활용이 미흡한 점, 일부 평가의 분석결과가 최종결론으로 귀결되지 않는 점, 심층평가에 따른 조세특례 정비 실적이 미흡한 점** 등 여러 가지 한계점도 내재

평가대상 선정의 적정성

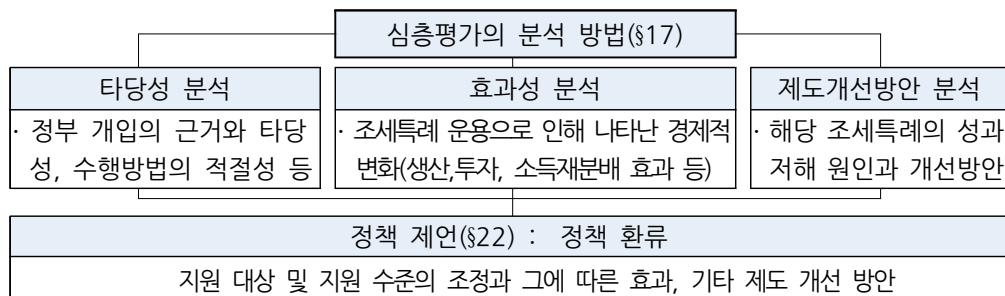
- 2015년 조세특례 심층평가는 올해로 일몰이 도래하는 조세특례 중 평가 필요성이 높다고 결정된 14건을 대상으로 실시되었고, 평가 실익 등을 고려하여 **3건은 조세특례 심층평가 대상에서 제외**

- ‘공공기관 혁신도시 등 이전에 대한 법인세 등 감면’, ‘천연가스 및 전기 시내 버스에 대한 부가가치세 면제’, ‘농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제’는 금년 일몰이 도래하고 연간 감면액이 300억원 이상이나 심층평가 대상에서 제외되었으며, 제외사유는 ‘필요성 등을 감안’ 외에 적절한 설명이 없음
- 평가자문위원회의 결정에 따라 심층평가에서 제외되는 경우 **제외사유를 적시하여 공개하는 등 평가대상 선정과정의 투명성이 보다 제고될 필요**
- 대상사업의 선정 시에는 “일몰도래시 원칙적으로 종료”라는 조세정비의 기본원칙이 제대로 작동될 수 있도록, 법정 예외사항¹⁾을 제외한 300억원 이상의 일몰예정 조세특례에 대해서는 예외 없이 심층평가를 실시하는 것을 원칙으로 설정하는 방안을 고려
- 또한 현재 **일몰 규정 없이 장기간 대규모로 운영되고 있는 조세특례 항목에 대해서도 임의심층평가 대상으로서 조세특례 심층평가 제도에 포함됨을 보다 명확히 하여 일관된 정비원칙이 구현될 수 있도록** 할 필요

조세특례 심층평가의 분석 틀

- 조세특례 심층평가의 내용은 타당성 분석, 효과성 분석, 제도개선방안 분석에 대해 평가하고 이를 토대로 제도 개선 방안을 제시하도록 되어 있음
- 구체적으로 정부개입의 타당성, 조세특례 운용으로 나타난 경제적 변화, 해당 조세특례의 성과 저해원인 등을 토대로 제도 개선방안 제시

[그림 1] 조세특례 심층평가의 분석 틀



1) 「조세특례 심층평가 운용지침」 제5조는 의무심층평가 대상의 예외를 ①지원대상의 소멸로 폐지가 명백한 사항 ②남북교류협력에 관계되거나 국가간 협약·조약에 따라 추진하는 사항 ③ 최근 3년 이내에 심층평가를 거친 사항으로서 기획재정부장관이 그 규모와 적용대상 등 기존 조세특례의 내용에 중요한 변화가 없는 것으로 인정하는 사항으로 정하고 있다.

타당성 평가의 합리성

- **심층평가를 위해서는** 사업목적을 파악해야하고, 사업목적을 제대로 파악하기 위해서는 **개입논리(intervention logic)를 이해할 필요**
 - 개입논리란 조세지원의 **투입이 산출(output)**, 그리고 성과측면에서는 **중간결과(intermediate outcome) 및 최종결과(end outcome)로 어떻게 이어졌는지를** 나타내는 개념적 고리를 의미²⁾
- 개별 조세지출의 정책목표는 다양하고 중층적인 경우가 많은데, 이 경우 개입논리의 개념적 고리를 제대로 파악하지 않으면 정부개입의 타당성이 모호해지거나 효과성 분석의 초점이 어긋나는 문제 야기
 - ‘농·수협 등 출자금·예탁금에 대한 과세특례’의 경우 개입논리는 다음 [표 2]과 같이 정리될 수 있음

[표 2] 성과창출단계별 개입논리: 농·수협 등 출자금·예탁금 과세특례

단 계	설 명		예 시
투입 (input)	예산·인력·기타의 지원		상호금융기관의 출자금·예탁금에 대한 과세특례
산출 (output)	생산된 재화 및 용역		상호금융기관에 대한 예탁금·출자금증가로 인한 해당기관의 경영실적 개선
결과 (outcome)	중간 결과	사업대상에 미친 일차적 영향	농어민 등 취약계층의 금융서비스 수급 기회 확대
	최종 결과	경제사회전반에 미친 장기적 영향	농어민과 서민의 생활안정

- 조세재정연구원의 심층평가에 따르면, 1차 목적인 농어민·서민의 저축에 미친 영향은 효과성 검증에 한계가 있으나³⁾ 2차 목적인 상호금융기관의 경영실적 개선에는 동 제도의 효과성·타당성이 일부 인정된다고 분석

2) KDI, 「기타 재정사업 예비타당성조사 표준지침 수정·보완연구[제2판]」, 2013.3, pp.82.

3) 다만 설문조사 결과, 설문대상자 ‘전반적으로는 저축의지가 생겼다’는 결과로 해당 지원이 일정 부분 효과적으로 작동하고 있다고 해석

- 그러나 상호금융기관의 **경영실적 개선**이 동 조세지원의 **최종목표인 농어민 등 취약계층에 대한 금융서비스 공급기회의 확대**로 이어졌는지, 농어민과 서민의 **생활안정으로 이어졌는지**, 산출(output)과 결과(outcome)간의 연결고리에 대한 근거는 **충분치 않음**
- 바람직하기로는 성과창출 단계별로 개입논리를 제대로 파악하고 각 단계별로 정부개입의 타당성과 효과성을 분석하여야 할 것임

효과성 분석 방법론의 적절성

- 조세지출에 대한 성과를 계량화하기 어려운 점, 자료수집상의 한계 등으로 2015년 조세특례 심층평가의 효과성 분석은 비용편익(B/C: cost-benefit) 분석이나 비용효과(E/C: cost-effectiveness)분석보다는 **주로 설문조사와 통계분석기법이 활용**
 - 평가대상 14건 가운데 설문·면접조사 7건, 회귀분석 등 통계기법 사용 5건, 비용효과(E/C: cost-effectiveness)분석 2건
- 설문조사 방식의 경우 일부 분석에서 해당 조세지출의 수혜자를 대상으로 한 설문조사로 정책효과성을 평가하고 있는 바, 해석상에 주의를 기울일 필요
 - ‘농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례’와 ‘신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제’, ‘일반택시운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감’ 등은 해당 조세특례의 수혜자를 대상으로 한 설문조사를 효과성분석에 활용
 - 일반 국민들을 대상으로 설문을 실시할 경우 해당 조세지출의 성격을 제대로 이해하지 못할 경우 설문조사의 의미가 크지 않을 수 있다는 점을 감안할 때 불가피한 선택일수 있으나,
 - － 수혜자를 대상으로 하는 설문조사는 주로 고객이 서비스에 얼마나 만족하였는지, 고객이 서비스의 존재를 인식하고 있었는지 등을 파악하기 위한 고객 만족도 조사에 주로 활용
 - 해당 조세지출의 존재유무를 판단하기 위한 효과성 분석에 수혜자를 대상으로 한 설문조사에만 의존하는 것은 조세지출의 가치에 대한 잘못된 판단으로 귀결될 수 있으므로 해석에 유의할 필요

- 바람직하기로는 수혜자뿐만 아니라 비수혜자 또는 전문가 그룹 등을 대상으로 설문조사를 함께 실시하여 종합적으로 판단하는 방안을 고려

□ 상관관계 분석의 정당성이 충분히 확보되지 않은 사례

- ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’의 경우 법인세 실효세율과 창업중소기업수 간의 상관관계 분석 결과, 유의한 음(-)의 상관관계가 있음을 근거로 해당 세액감면이 창업 활성화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 결론
- 법인세 실효세율은 2000년 이후 추세적으로 하락한 반면 2000년 이후 창업중소기업수 증가는 창업 관련 교육, 자금지원, 관련 인프라 조성 등 창업활성화를 위한 다양한 제도적 노력을 기울인 결과일 수 있음
 - － 세액감면을 적용받기 위해서는 흑자를 기록하여야 하는데, 실제로 연간 총 창업중소기업 가운데 해당 조세특례를 적용받은 기업수는 2%에 불과
- 즉 상관관계 분석으로 정책효과성의 유무를 판단하기 위해서는 창업활동에 영향을 미치는 여타 잠재적 요인으로 인한 가능성이 충분히 배제될 필요

□ 조세지출의 가치를 제대로 측정하기 위해 심층평가의 분석 틀을 체계화하는 한편 성과지표(performance indicator) 개발 및 분석모형의 개발 등 평가방법론의 과학화 및 정교화가 필요

- 특히 조세지출은 사업의 성과를 계량화하기 어려운 경우가 많고, 편익을 측정하기 어렵다는 점 등 감안시 질적 성과평가 지표를 개발하고 이를 활용하는 방안 고려

분석결과와 최종 결론 간의 일관성

□ 타당성 또는 효과성의 미흡에도 불구하고 폐지·축소의견을 내지 못하거나, 폐지·축소의견에도 세법개정(안)에 반영되지 못하는 등 분석 결과가 최종 결론으로 일관성 있게 귀결되지 못하는 문제

- 타당성 또는 효과성의 미흡에도 불구하고 폐지·축소의견을 내지 못한 건: ‘중소기업 투자세액공제’, ‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’
- 폐지·축소의견에도 세법개정에서는 일몰연장으로 반영된 건: ‘신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제’

- 이는 조세지출의 폐지 또는 축소의 집행상의 어려움, 해당 수혜집단의 반발 등을 감안한 결과일 수 있으나 충분한 근거도 없이 분석결과를 뒤집는 결론이 도출되는 관행이 지속된다면 심층평가는 의미를 갖지 못함

□ 타당성 및 효과성 분석결과를 종합하여 **최종판단을 내리는 과정에 ‘정치적 고려 또는 평가자의 자의적 판단’이 개입할 여지를 축소하기 위한 제도 설계 필요**

- 조세지출은 수혜자 층의 기득권화 등으로 정비과정(심층평가→세법개정 반영 → 국회심의)에 정치적 영향력이 개입될 여지가 큰 만큼, 심층평가의 최종결론은 ‘정치적 고려’를 배제한 전문가 그룹의 분석적 견해가 최대한 견지될 필요
- 이와 관련하여 재정사업 예비타당성 조사의 종합평가에서 활용되고 있는 분석적 계층화법(AHP기법)을 조세특례 심층평가에 활용하는 안을 고려
 - AHP기법은 다양한 평가요소들을 계층화하고, 계층별 요소들에 대한 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 경제성·정책적 분석 결과에 대한 종합평점을 도출하는 기법으로, 도출된 종합평점을 근거로 사업시행 또는 미시행의 최종 결정에 이르게 됨

조세특례 심층평가제도의 실효성

- 2015년 최초로 시행된 심층평가 결과, 시행 첫 해를 감안하더라도 제도의 실효성은 다소 미흡한 것으로 평가
- 2015년 심층평가대상 14건 중 세법개정(안)에 반영된 정비안은 폐지 2건, 축소 3건으로, **심층평가 제도 시행 이전의 조세지출 정비실적에 비해 개선되었다고 보기 힘든 측면**

[표 3] 연도별 일몰도래 및 폐지 현황

	(조원)		(건수)			
	일몰도래	폐지 (폐지율)	일몰도래(A)	축소	폐지	계 (정비율)
2013	1.7	0.1 (5.9%)	44	14	17	31 (70.5%)
2014	7.8	0.2 (2.6%)	52	8	7	15 (28.8%)
2015(안)	3.8	0.1 (2.6%)	88 [14]	8 [3]	19 [2]	27 [5] (30.7%)

주: [] 안은 조세특례 심층평가 14건 중 정비 개수를 의미함

□ 조세특례 심층평가가 **실효성 있는 조세지출 정비제도로 자리매김하기 위한 여러 가지 보완 조치가 마련된 필요**

- 대상사업 선정 시에는 ‘**일몰도래시 원칙적으로 종료**’라는 기본원칙이 제대로 작동되도록 일몰도래 모든 조세지출을 제로 베이스에서 검토하는 것을 원칙으로 설정하는 방안을 고려
- 타당성 또는 효과성이 미흡한 조세지출에 대해서는 **심층평가의 최종결론에 그 결과가 일관성 있게 귀결될 수 있도록 종합판단을 내리는 과정과 근거를 명확히 하는 한편, 세법개정에 폐지 또는 축소가 반영될 수 있도록 노력**
- **조세지출의 항구화 경향을 감안**, 사후평가뿐만 아니라 예비타당성평가 등 선제적 관리에도 노력을 기울일 필요

□ 제도의 연속성 측면에서 오랜 기간 유지되어온 제도를 일시에 폐지시키는 것이 힘들다면, 경제사회여건 변화를 반영한 **제도 재설계 방안을 고려**

- 조세지출 제도가 효과성이나 타당성이 없다고 하더라도 연장되는 것은 주로 조세지출의 규모, 존속기간, 이익집단의 존재 때문이며, 이러한 이유들은 향후 일몰이 다시 도래했을 때 심층평가가 실시되더라도 바뀌기 어려움
- 이 경우 **경제·사회여건을 반영한 제도 재설계 등 다양한 대안을 제시하는 방안을 고려**
 - － 예시: 과거 임시투자세액공제를 환경변화를 고려하여 고용창출투자세액공제로 변경하고, 조세지출 규모를 축소할 방식 등

조세지출 관리에 대한 중기적 관점에서의 로드맵 필요

□ 개별 제도의 필요성과 효과를 전체 **조세체계와 경제·사회적 맥락 속에서 설계하는 과정 필요**

- 고용분야에 대한 조세지출의 경우, 경제상황에 맞게 세제를 가격 인센티브 형식으로 ‘일시적’으로 운용하고자 하는 것이기 때문에 ‘영구적’인 지원이 될 경우 효과성이 떨어질 수 있음에 유의할 필요가 있으며, 고용정책 전반의 맥락에서 제도의 타당성을 재점검할 필요

- 저축지원 조세지출은 기존 조세지출이 폐지 또는 축소됨에도 불구하고, 유사한 조세지출이 신설됨에 따라 조세정책의 일관성 및 조세지출 감축 효과 하락
 - 최근 3년(2012~2014년)간 총 5건의 저축지원 조세특례가 폐지·축소되었으나, 동시에 4건이 신설됨에 따라 전체 저축지원 조세지출 규모는 1.8조원 수준 유지
- 경제사회여건 변화와 연계한 조세지출 관리 로드맵을 수립하고 체계적이고 단계적인 조세지출 관리필요
 - 미래적 관점에서 **경제·사회적 환경변화**와 조세정책의 장기 추세에 대한 이해를 바탕으로 **정부지원의 대상이나 지원방식도 변화될 필요**
 - 이러한 관점에서 **현재 일몰 없이 운영되고 있는 20조원 규모의 조세감면에 대한 재점검을 통해 일몰을 도입하는 방안을 고려할 필요**
 - 2014년 전체 조세지출 219개(34.3조원) 가운데 일몰이 없는 항목은 약 80개, 금액으로는 20조원을 초과

차 례

요 약 / vii

I. 개 요 / 1

- 1. 조세특례 심층평가 제도의 도입취지 및 개요 1
- 2. 검토 배경 3
- 3. 2015년 조세특례 심층평가 결과 요약 6

II. 2015년 조세특례 심층평가에 대한 의견 / 9

- 1. 총 평 9
- 2. 평가대상 선정의 적절성 21
- 3. 평가방법의 적절성 25
 - 가. 타당성 평가의 합리성 26
 - 나. 효과성 분석 방법론의 적절성 32
- 4. 평가의 실효성 38
- 5. 중기적 관점에서의 로드맵 제시 필요성 43

III. 결론 및 향후 과제 / 49

부 록 / 53

표 차례

[표 1] 심층평가에 대한 주요 평가기준	5
[표 2] 조세특례 심층평가 결과 요약	7
[표 3] 정부정책의 성과창출단계: 농·수협 등 출자금·예탁금 과세특례	10
[표 4] 연도별 일몰도래 및 폐지 현황	18
[표 5] 조세지출관리제도 발전 경과	18
[표 6] 2015년 일몰도래 항목 중 조세특례 심층평가 선정결과	24
[표 7] 주요 조세특례 심층평가서의 타당성 분석 결과	30
[표 8] 조세특례 심층평가서 효과성 분석 결과	37
[표 9] 조세특례 심층평가 결과 요약	39

[부 록]

1. 2015년도 일몰도래 조세특례 항목	53
2. 일몰 없는 조세특례 항목	56

그림 차례

[그림 1] 조세지출 증가율과 국세 증가율	4
[그림 2] OECD 국가의 연구개발비	12
[그림 3] 조세특례 심층평가의 분석 틀	26

I. 개 요

1. 조세특례 심층평가 제도의 도입취지 및 개요

조세특례 심층평가 제도는 평가대상 조세특례의 운용 성과를 점검하고 그 결과를 향후 조세특례 운용에 반영하기 위하여 기획재정부장관이 실시하는 사후적인 평가를 말한다.¹⁾

기존의 조세지출 규모에 대한 통제장치로는 크게 국세감면율 한도 설정, 조세감면건의서, 조세감면평가서 제도 등이 운영되고 있었다. 그러나 각각 한계점을 내포하고 있어 새로운 조세지출 통제장치에 대한 필요성이 대두되었다.²⁾

이에 따라 2013년 말 「조세특례제한법」 제142조가 개정되어, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항³⁾으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정금액 이상인 조세특례에 대해서는 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등의 내용에 대해 평가한 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하게 되었다.⁴⁾ 후속조치로, 기획재정부는 2014년 11월 27일 「조세특례 예비타당성조사 운용지침」 및 「조세특례 심층평가 운용지침」(기획재정부 훈령)을 제정하여 공개하였다.

1) 기획재정부 「조세특례 심층평가 운용지침」 제2조

2) 국세감면율의 한도를 설정하는 방식 하에서는 어려운 경제여건 등 조세감면 규모의 확대가 불가피한 경우, 향후 연도의 국세감면율 한도가 자연적으로 증가하기 때문에 이를 준수하기가 쉬워져, 조세감면제도에 대한 실효성 있는 통제장치로 기능하기 어려운 한계를 내포하고 있다.

「국가재정법」 제88조제2항에 따른 ‘국세감면사전제한제’ 및 「조세특례제한법」 제142조에 따른 ‘조세감면 평가서 및 건의서’는 조세감면 제도의 방만한 운용을 방지하기 위해 행정부처 내부 통제장치의 일환으로 도입·운용되고 있는 제도이다. 행정부 주요시책의 일환으로 조세지원제도를 도입하는 법안이 제출되는 경우 유관 부서의 기존 감면제도의 폐지가 함께 이루어지고 있지 않은 관행을 고려할 때 행정부 내부 통제장치로서 동 제도의 실효성이 크지 않은 것으로 보인다. 이에 관한 자세한 내용은 국회예산정책처(2011), 「2012년도 조세지출예산서 분석」 참고

3) 지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 제외한다.

4) 이와 함께 국회의원 또는 위원회가 연간 조세특례금액이 일정 금액 이상인 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 발의 또는 제안하는 경우 국회예산정책처 등 전문 조사·연구기관의 조세특례평가 자료를 함께 제출하도록 하는 내용의 「국회법」 제79조의3도 신설되었다.

「조세특례 심층평가 운용지침」에 따르면, 평가대상은 다음과 같다. 해당 연도에 일몰이 도래하는 제도로써 연평균 감면액이 300억 원 이상인 조세특례에 대해서는 의무적으로 심층평가를 실시한다. 다만 지원대상의 소멸 등 조세특례 폐지가 확실한 사항, 남북교류협력·국제조약 관련 사항, 최근 3년 이내에 심층평가를 거친 사항으로서 기획재정부장관이 그 규모와 적용대상 등 기존 조세특례의 내용에 중요한 변화가 없는 것으로 인정하는 사항 등은 심층평가 대상에서 제외한다. 요건을 충족한 일몰도래 조세특례 중 평가의 필요성 등을 고려하여 조세특례 성과평가 자문위원회의 심의를 거쳐 평가대상을 선정한다.⁵⁾

조세특례 심층평가의 내용은 크게 세 부분으로 나누어, (1) 목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등 조세특례의 효과성에 대한 분석, (2) 정책 목적·대상·수단의 적절성, 제도 간 유사중복 여부 등 조세특례의 타당성에 대한 분석, (3) 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석을 실시한다. 이 외에 특정 정책목적 달성을 위해 정책수단의 적정성 검토가 필요한 경우 재정지출과 조세특례 간 효과성 비교 등을 분석대상에 포함할 수 있다. 또한 항목별 분석결과를 토대로 하여 조세특례의 일몰연장 또는 폐지 여부, 제도개선 방안 등에 대한 종합적인 평가의견을 제시하여야 한다.

심층평가는 한국조세재정연구원에서 총괄 수행하고 있다.⁶⁾ 다만, 기획재정부장관은 효율적이고 객관적인 평가를 위해 필요한 경우 「조세특례제한법 시행령」 제135조의2에 따른 조사·연구기관 및 정부출연 연구기관 중에서 심층평가 수행기관을 추가로 지정하거나 변경할 수 있다.

2015년 조세특례 심층평가는 올해 말 일몰이 도래하는 조세특례사항 88건 중 평가 필요성이 높은 14건을 대상으로 한국조세재정연구원에서 실시하였다.⁷⁾

5) 심층평가 대상은 매년 9월에서 12월 사이에 한차례 선정한다. 다만, 평가 필요성, 예산 사정 등을 고려하여 추가로 선정할 수 있다. 기획재정부장관은 「조세특례 심층평가 운용지침」 제5조에 따른 평가대상의 심층평가 필요성 및 가능성 등을 제9조에 따른 선정기준에 따라 검토하여 심층평가의 우선순위를 결정하고 제12조에 따른 조세특례 성과평가 자문위원회의 심의를 거쳐 예산의 범위 내에서 평가대상을 선정한다.

6) 「조세특례 심층평가 운용지침」 제13조

7) 2014년 12월 26일, 2014년도 제1차 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’에서 2015년에 일몰이 도래하는 조세특례사항 중 평가 필요성이 높은 10건을 조세특례 심층평가 대상으로 우선 선정하였고, 2015년 2월 13일, 2015년도 제1차 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’에서 추가로 4건을 선정하였다.

2. 검토 배경

2000년부터 2014년까지 조세지출 총액의 연평균 증가율은 7.0%로, 국세 수입의 연평균 증가율 5.8%보다 높아, 조세지출을 활용한 정책이 증가했음을 알 수 있다. 정부는 조세지출에 대해 일몰기한을 두고 매년 조세지출 항목을 정비하겠다고 의지를 표명하며 세법개정(안)의 전체 방향에 이를 포함하여 발표하고 있다.⁸⁾ 그러나 2000~2014년의 14개 연도 중 조세지출 증가율이 국세 증가율보다 높았던 연도는 9개 연도나 되었으며, 일몰기한이 도래하여 종료예정이었던 조세지출 항목들도 실제로 세법이 국회에서 통과하는 과정에서 일몰이 연장되는 경우가 많았다.

조세특례 심층평가 제도는 조세특례의 운용성과를 점검하고 그 결과를 향후 조세특례 운용에 반영하기 위하여 도입되었으며, 이의 실효성을 평가하기는 이르다고 볼 수 있다. 다만, 조세지출은 기존의 여러 연구들에서 지적되고 있듯이 한번 신설되면 폐지되기가 어렵다. 2003~2014년 동안 일몰이 도래하는 금액 중 평균 96%가 일몰이 연장되었으며, 일몰이 존재하는 항목 중 2014년까지 10년 이상 존치된 항목(약 75개)⁹⁾은 평균 3.9회 일몰이 연장되었다.

8) 현재 기획재정부 홈페이지에서 확인할 수 있는 연도별 세제개편안 및 세법개정(안)에서 비과세·감면 정비와 관련된 목표나 계획은 다음과 같이 확인할 수 있다. 괄호 안은 세부목표이다.

1999년: 조세지출예산제도 도입계획

2000년: 조세감면의 축소·정비

2004년: 세입기반의 확충과 세원의 투명성 제고

2005년: 비과세·감면 축소 등을 통한 세입기반 확대

2006년: 조세중립성 제고를 위한 비과세·감면 정비

2008년: 비과세·감면제도 중 금년 일몰 도래분 34건 중 17건(50%) 축소·폐지 추진

2009년: 재정건전성 확보(고소득자·대법인 등에 대한 비과세·감면 축소 및 금융관련 과세제도 정비, 기타 지원목적 달성 등 비과세·감면제도 정비)

2010년: 재정건전성 지원(비과세·감면 정비)

2011년: 비과세·감면 정비

2012년: 재정건전성 제고(비과세·감면 정비)

2013년: 과세형평 제고·세입기반 확충(비과세·감면 정비)

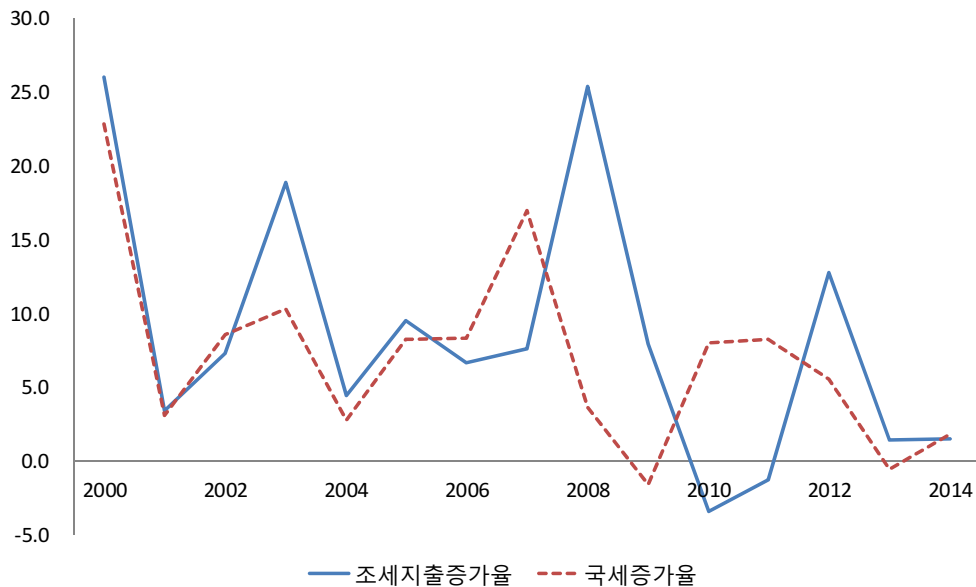
2014년: 공평과세(비과세·감면제도 정비)

2015년: 공평과세(비과세·감면제도 합리화)

9) 2014년 기준 생존해 있으면서 일몰시한이 있는 제도 기준이다. 개수의 경우 조세지출 항목을 합치거나 분리하는 등의 조정이 있으므로 다른 문헌과 다를 수 있다.

[그림 1] 조세지출 증가율과 국세 증가율

(단위: %)



때문에 조세특례 심층평가 제도 도입의 취지가 무색해지지 않기 위해서는 이러한 평가가 제도의 존재 여부를 결정하기에 적합하게 설계되었는지 검토하는 것이 필요하다. 심층평가 제도의 도입으로 기존의 관행을 종식시키기 위해서는 성과지표가 타당한지, 자체평가가 관대하지는 않았는지, 평가결과의 환류성이 낮지는 않은지 등에 대한 검토가 이루어질 필요가 있는 것이다. 조세특례 심층평가 제도의 도입시기에 적절한 피드백을 반영한다면 제도의 실효성이 높아질 수 있다. 어떤 하나의 제도가 장점만 가지고 있거나 단점만 가지고 있는 경우는 거의 없다. 대부분의 조세특례 제도는 타당성은 없지만 효과성은 있거나, 효과성은 없지만 타당성이 있기 때문에 운영되기 마련이다. 따라서 심층평가 결과가 종합적인 판단을 거쳐 하나의 결론으로 나오는 것은 많은 한계를 내포할 수밖에 없다.

본 보고서는 올해 처음 시행된 조세특례 심층평가가 당초 도입 취지대로 조세지출의 성과를 점검하고, 존재여부 및 제도개선사항 도출에 영향을 미칠 수 있도록 설계되었는지에 초점을 두고 심층평가를 검토하였다. 구체적으로 평가대상, 평가방법, 평가활용성 등의 측면에서 향후 심층평가 제도를 보완하기 위한 대안을 제시하는데 중점을 두었다.

[표 1] 심층평가에 대한 주요 평가기준

평가기준		평가내용
1	평가대상사업의 적절성 (사전단계)	- 평가대상사업이 심층평가 운용지침에 맞게 선정되었는가?
2	평가방법의 적절성 (평가단계)	[타당성 평가의 합리성] - 정부개입의 필요성을 논리적으로 다루었는가? - 정부 지원방법의 적절성을 논리적으로 평가하였는가? - 기존 정부 지원방법과 중복성 및 지원총량을 검토하였는가? [효과성 분석의 적절성] - 성과지표가 적절한가? - 설문조사 대상이 수혜자층으로 편의성이 없는가? - 제도와 성과 사이에 인과관계가 존재하는가? - 분석방법이 적절한가? 비용효과 분석이 실시되었는가? - 분석자료는 적절하게 사용되었는가? [중기적 관점에서의 로드맵 제시] - 그동안의 효과성이나 타당성과 별도로 향후 경제상황에 비추어서도 효과성이나 타당성이 존재하는가? - 조세·재정체계 전반의 정합성을 함께 다루었는가?
3	평가의 실효성 (사후관리)	- 타당성·효과성, 제도의 일관성 등의 기준에 대한 가중치를 적절히 설정하여 최종결론을 도출하였는가? - 심층평가 결과가 세법개정(안)에 반영되었는가?

위 [표 1]은 본 보고서에서 심층평가를 검토한 기준을 요약한 것이다. 심층평가의 3단계에 따라 검토하였다. 우선, 평가 사전단계에서 평가대상사업이 적절하게 선정되었는가를 살펴보았다. 주로 ‘평가대상사업이 심층평가 운용지침에 맞게 선정되었는가?’를 기준으로 검토하였다. 평가방법의 적절성 측면에서는 크게 3가지 기준에 따라 살펴보았다. 구체적으로 타당성 평가의 합리성, 효과성 분석의 적절성, 중기적 관점에서의 로드맵 제시 측면에서 검토하였다. 마지막으로 사후관리 측면에서는 ‘평가의 실효성’을 검토하였는데, 심층평가 결과가 세법개정(안)에 반영되었는지, 타당성·효과성 제도의 일관성 등의 기준에 대한 가중치를 적절히 설정하여 최종결론을 도출하였는지 등에 대해 살펴보았다.

3. 2015년 조세특례 심층평가 결과 요약

2015년 조세특례 심층평가는 올해 말 일몰시한이 도래하는 88개 항목 중 14개 항목을 대상으로 이루어졌다. 다음 [표 2]는 조세특례 심층평가 결과를 요약하고 있다.

평가대상 14건 중에 폐지를 권고하고 실제 2015년 세법개정(안)에 폐지안이 반영된 것은 2건이다. ‘제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제’는 타산업과의 형평성 부재, 개별소비세의 목적 등에 비추어 타당성이 부족하고, 골프장 이용수요 분석결과 효과가 제한적이라는 점에 근거해 폐지를 권고하였다. ‘전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제 특례’는 활성화 정도(발행비율)로 볼 때 제도가 잘 정착되어 정책목적을 달성하였다고 볼 수 있으며, B/C 분석결과를 토대로 폐지를 권고하였다.

제도를 도입한 목적을 달성하고 있는 등 효과성이나 타당성이 인정되는 경우, 일몰을 연장할 것을 권고하고 있다. 평가결과, 일몰 연장할 것을 권고하고 실제 세법개정(안)에서 일몰이 연장된 것은 8건이다. 이 중 ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제’, ‘도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율’, ‘일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감’, ‘택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면’의 4건은 효과성이나 타당성을 근거로 일몰 연장을 권고하고 있다.

‘중소기업투자세액공제’의 경우에는 신규투자 증대 효과가 없지만, 투자위축을 우려하여 일몰시한을 연장할 것을 권고하였고, 실제로 세법개정(안)에서는 일몰이 연장되었다. ‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’의 경우, 효과는 없지만 폐지 시 영향이 크다는 점을 우려하여 일몰을 연장할 것을 권고하였고, 실제로 세법개정(안)에 일몰 연장이 반영되었다. 이 2건의 경우에는 효과성이나 타당성이 크지 않음에도 불구하고 제도가 오래 유지되어 왔으며 폐지시의 부정적 영향이 우려되어 연장할 것을 권고하였다. 또한 ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’은 세법개정(안)에서 확대·연장되었다. ‘중소기업 취업자에 대한 소득세 감면’의 경우, 근로소득 공제와 중복 공제가 허용되지 않고 고소득자가 혜택을 받는 등의 제도 설계상의 모순이 있으나, 일부 인센티브 효과가 있고, 재정지출 중복이 아니며, 설문조사 결과 취업의사가 증가하는 등의 분석을 바탕으로 감면율을 50% 이상으로 설정하고, 고소득자에 대한 혜택을 축소하기 위하여 한도를 설정할 것을 권고하고 있는데, 실제 세법개정(안)에서는 확대·연장안이 반영되었다.

기타 4건의 경우, 타당성이나 효율성이 높지 않거나 제도상 보완이 필요한 경우에는 축소하거나 폐지할 것을 제시하고 있다. 이 중 실제 세법개정(안)에 축소한 이 반영된 것은 3건이다. ‘농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례’는 농어민·서민이 다수이나, 고소득자가 혜택을 받는 등의 단점이 존재하고, 설문조사 결과 저축 증대 효과가 있는 것으로 판단되어 단점을 보완하여 제도를 재설계할 것을 제시하였다. ‘공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면’의 경우, 보상가액자료 및 심층면접 결과 등을 종합하여, 보상가가 예전에 비해 현저히 낮지 않다는 근거 등을 기반으로 감면율을 하향 조정하고 장기적으로 폐지할 것을 권고하고 있다. ‘연구 및 인력개발을 위한설비투자에 대한 세액공제’는 폐지를 권고하고 있으나, 폐지가 어려울 경우 점진적으로 축소 및 폐지할 것을 권고하고 있으며, 세법개정(안)에는 공제를 축소 및 일몰연장으로 반영되었다. ‘신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제’는 특정기술을 지원하는 것이 부적절하고 재정지출이 더 타당하며, 연구개발활동 조사 및 설문조사 결과 효과가 유의하지 않아 축소할 것을 권고하고 있으나 실제 세법개정(안)에는 일몰이 연장되었다.

[표 2] 조세특례 심층평가 결과 요약

	항목	규모 (억원)	타당성	효과성	결론
1	제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제	303	타산업 형평성, 개별소비세 목적 등 타당성 부족	골프장 이용수요 분석결과, 효과 제한적	폐지권고
2	전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례	327	활성화정도(발행비용)로 볼 때 정착됨/ 정책 목적 달성	납세협력비용 감소 등/ B/C 분석결과 1.2~5.0	폐지권고
3	중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	382	타당 (중소기업 인력난에 대한 정부개입)	설문조사/ 국세청 법인세 신고자료로 회귀분석 고용 창출효과 유의하지 않음	일몰연장
4	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	2,142	해외사례, 외부효과 등 타당	지자체 재정부담완화정도, 민간투자부담완화정도 효과 있음(과세시 요금인상)	일몰연장
5	일반택시운송사업자에 대한 부가가치세납부세액경감	1,630	자원배분 왜곡 완화, 소득분배(강력) 관점에서 타당성 있음	가계동향조사 등 재정영향, 파급효과, 분배효과 등 조사	일몰연장

	항목	규모 (억원)	타당성	효과성	결론
6	택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면	574	택시업 유가부담감소, 택시 경영난 해소	감면이 영업이익 수준 및 재분배에 미친 효과(효과없음) / 보조금효과와 비교	일몰연장
7	중소기업투자세액공제	333	-	신규투자에 유의한 영향 없음(거시, 미시자료)	효과없으나 연장권고 (투자위축)
8	연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제	659	40년 존속/ 해외사례, 보조금보다 우월 등 타당	가격할인효과, 할인율 상관관계/ 수송실적과 영업이익의 관계 등(유의하지않음)	효과없으나 연장권고
9	창업중소기업 등에 대한 세액 감면	1,404	재정지출보다 효과적	회귀분석(ETR 1%p 인하시 평균 창업중소기업수3%+)	일몰연장
10	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	28	일부 인센티브효과/ 재정지출증복아님	설문조사결과 취업의사 증가	보완필요 (고소득자 축소등)
11	농수협등의 출자금, 예탁금에 대한 과세특례	9,105	일정부분 타당하나 단점 존재: 농어민, 서민 다수이나 고소득자 혜택	설문조사(저축증대 효과있음)/국세청자료(수혜현황분석)	보완필요
12	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면	1,253	보상가가 예전에 비해 현저히 낮지 않음	보상가액자료(필지별감정평가액편차, 당초평가액대비재결금액비율/유사토지비교 단가) / 심층면접	감면유하향 장기적 폐지권고
13	연구 및 인력개발을 위한설비 투자에 대한 세액공제	1,340	정부역할 적절/수행방법비적절/중복성 낮음	291개기업 설문조사-설비투자 유인효과 없음/개별기업 납세자료 - 사용자비용과 R&D 설비투자 관계 유의하지 않음	폐지/ 점진적 축소 및 폐지
14	신성장동력 및 원천기술연구 개발비 세액공제	추정 곤란	특정기술지원 부적절/ 재정지출이 더 타당	연구개발활동조사/설문조사 (효과 없음)	축소/ 지출과 연계

주: 규모는 『2015년 조세지출예산서』의 2015년 전망치 기준

II. 2015년 조세특례 심층평가에 대한 의견

1. 총 평

조세특례 심층평가제도는 재정지출뿐만 아니라 조세지출에도 성과관리 기반을 구축함으로써 재정의 책임성을 제고하고, 조세지출 관리의 실효성을 높이기 위한 시도라는 점에서 의의가 있다. 특히 개별 조세지출 제도에 대한 풍부한 자료조사와 분석을 제공함으로써 조세지출 제도에 대한 분석적 기반을 공고히 한다는 측면에서도 의미를 찾을 수 있다. 앞으로 조세특례 심층평가 자료가 지속적으로 축적됨으로써 조세지출 전반의 질적 개선을 도모하는 데도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 한편 2015년 처음 시행된 만큼 성과지표의 개발 및 활용이 미흡한 점, 일부 조세특례의 경우 분석결과가 최종결론으로 귀결되지 않는 점, 심층평가에 따른 조세특례 정비실적이 미흡한 점 등 여러 가지 한계점도 내포하고 있다.

개입논리 설정의 타당성

대상 사업이 선정되면, 먼저 사업목적이 제대로 파악될 필요가 있다. 사업목적이 제대로 파악되지 않으면 평가 자체가 불가능하다. 심층평가란 해당 사업이 당초의 목적을 달성 했는가 또는 달성하는 데 적절한 체계를 갖추고 있는가를 판단하는 일이기 때문이다. 『재정사업 심층평가지침』(KDI, 2007)은 사업목적을 제대로 파악하기 위해서는 개입논리(intervention logic)를 파악해야한다고 설명한다. 사업의 개입논리란 조세지원의 투입이 산출(output), 그리고 중간결과(intermediate outcome) 및 최종결과(end outcome)로 어떻게 이어졌는지를 나타내는 개념적 고리를 의미한다.¹⁰⁾ 특히 개별 조세지출의 정책목표가 다양하고 중층적인 경우가 많은데, 이 경우 개입논리의 개념적 고리를 제대로 파악하지 않으면 정부개입의 논리가 모호해지거나 비용효과성 분석의 초점이 어긋나는 문제가 발생한다.

10) KDI, 「기타 재정사업 예비타당성조사 표준지침 수정·보완연구[제2판]」, 2013.3, pp.82.

예를 들어, ‘농·수협 등 출자금·예탁금에 대한 과세특례’의 경우 ‘농어민과 서민의 저축지원’을 1차 목적으로, ‘상호금융기관의 경영지원’을 2차 목적으로 설정하고 동 1·2차 목적의 정부 개입의 타당성과 비용효과성을 분석하고 있다. 1차 목적인 농어민과 서민의 저축에 미친 영향은 실제 효과성을 검증하는 데 한계가 있는 것으로 제시하고 있다.¹¹⁾ 반면 2차 목적인 상호금융기관의 경영실적 개선에는 동 제도가 도움을 주고 있는 것으로 분석하고 있다. 그러나 이것이 동 조세지원의 최종목표인 농어민 등 취약계층에 대한 금융서비스 수급기회의 확대로 이어졌는지, 농어민과 서민의 삶의 질 향상으로 이어졌는지, 산출(output)과 결과(outcome)간의 연결고리에 대한 근거는 충분치 않다. 다만 상호금융기관의 경영력 개선은 농어민 등 취약계층에 대한 지원으로 이어질 것이라는 암묵적 기대에 근거하고 있다. 바람직하기로는 성과창출 단계별로 개입논리를 제대로 파악하고 각 단계별로 정부개입의 타당성과 효과성을 분석하여야 할 것이다. 참고로 ‘농·수협 등 출자금·예탁금에 대한 과세특례’의 경우 성과창출 단계별 개입논리는 다음 「표 3」과 같이 정리될 수 있다.

[표 3] 정부정책의 성과창출단계: 농·수협 등 출자금·예탁금 과세특례

단 계	설 명		예 시
투입 (input)	예산·인력·기타의 지원		상호금융기관의 출자금·예탁금에 대한 과세특례
산출 (output)	생산된 재화 및 용역		상호금융기관에 대한 예탁금·출자금 증가로 인한 해당기관의 경영실적 개선
결과 (outcome)	중간 결과	사업대상에 미친 일차적 영향	농어민 등 취약계층의 금융서비스 수급 기회 확대
	최종 결과	경제사회전반에 미친 장기적 영향	농어민과 서민의 생활안정

또 정부 개입의 타당성 평가에선 ‘서민금융기관의 경쟁력 제고를 위해 정부 지원이 필요하다’면서 이에 대한 근거로 ‘재정정책을 통한 서민금융활성화 방안 -새마을 금고 세제지원방안을 중심으로(김우철 2012)’ 논문에 의존하여, 새마을금고·신협·

11) 다만 설문조사 결과에서는 설문대상자가 ‘전반적으로는 저축의지가 생겼다’는 답변에 기초한 결과로 해당 지원이 일정부분 효과적으로 작동하고 있다고 해석

산림조합은 신용도가 낮은 서민들에 대한 대출 비중이 일반 은행에 비해 높다는 것을 들고 있다. 이에 대해서는 반론도 존재한다. 한국금융연구원(2012)의 연구에 따르면 외환위기 이후 상호금융기관 등 서민금융기관이 서민 및 중소기업에 대해 자금을 충분히 제공하지 못함에 따라 대부시장이 과도하게 팽창하면서 고금리, 불법추심 등으로 인한 서민이 부담이 확대되고 있다고 지적한 바 있다.¹²⁾ 동 보고서는 또한 조합예탁금에 대한 비과세 혜택은 상호부조라는 조합정신보다는 높은 자금 운용 수익을 추구하는 예금자로부터의 과도한 예금유입을 초래함으로써 조합의 정체성을 훼손시키는 부작용이 나타나고 있다고 지적한다.

해당 조세지출의 정부개입의 논리가 타당한지를 고려함에 있어서 평가자는 전문가적인 판단에 상당부분 의존할 수밖에 없다. 문제는 평가자마다 서로 다른 지식과 경험을 바탕으로 서로 다른 기준을 적용할 가능성이 크다는 점이다. 따라서 정부의 역할을 정립하는 등 평가자들의 기본 시각을 최대한 통일할 필요성이 제기된다. 평가자들이 공유해야 할 최소한의 개념적인 틀이 제시될 필요가 있다.

다른 사업 간의 중복성

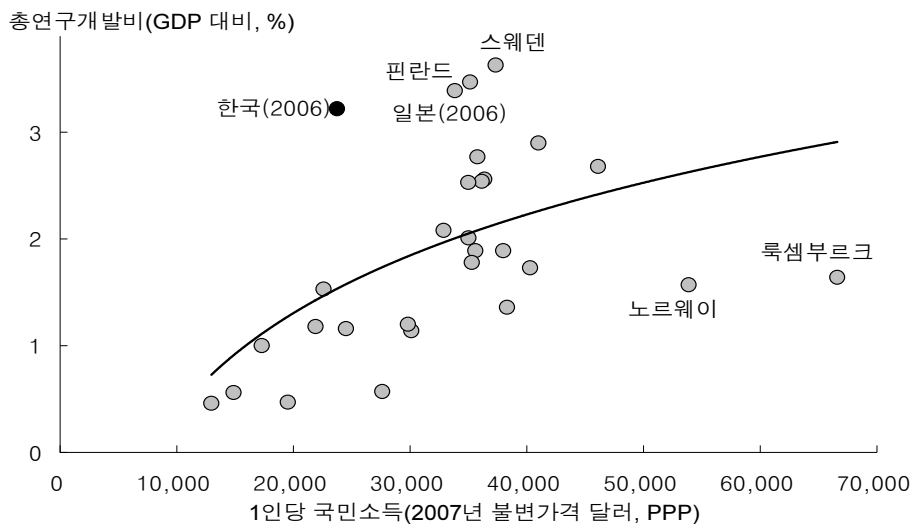
타당성 분석의 두 번째 논점은 타 제도간의 중복성을 고려한 수행체계의 적절성 판단이다. 어느 한 정책수단의 가치에 대해 평가할 때는 다른 대체적·보완적 정책수단과의 관련을 고찰하는 것이 합리적인 경우가 존재한다.¹³⁾ 또한 재정사업의 평가에 있어서 다른 사업 간의 중복성을 검토해야하는 중요한 이유는 재원의 효율적 배분 관점에서 특정 정책목표에 대한 현재의 재정지원이 과도한 수준인지를 판단하기 위함이다. 특히 재정지출사업과 중복적 요인이 상대적으로 많은 중소기업 지원, 투자촉진, 연구개발 촉진을 위한 조세지원은 다른 사업과의 중복성에 대한 평가가 훨씬 중요한 의미를 갖는다.

12) 한국금융연구원, 「상호금융기관의 기능 재정립 방안」, 2012.12, pp.132-135.

13) 예를 들어, 근로장려세제(EITC: Earning Income Tax Credits)는 임금수준이 낮은 때 효과를 가지며, 공공부조 급여와 대체관계를 갖는다. 반면 사용자가 임금을 인하시킬 부작용을 나타낼 수 있는데, 이는 최저임금제가 작동할 때 억제된다(Bertola[2000]). 즉 근로유인을 제고하는 정책과 공공부조제도, 최저임금제는 각각 뚜렷하게 다른 정책목표를 갖는 정책이지만 각각의 정책목표가 달성되기 위해서는 이들이 어떻게 영향을 주고 받는지에 기반을 둔 정책설계가 필요하다는 것이다.

이러한 관점에서 살펴볼 때 검토의 여지가 필요한 부분이 발견된다. 예를 들어 ‘연구 및 연구개발을 위한 설비투자 세액공제’의 경우 ‘연구개발 촉진을 위한 재정 지출 사업은 특정 분야의 사업에 대해 지원하는 형식인 반면, 동 조세특례는 전반적인 연구개발 투자 증대에 목적이 있으므로 중복성이 낮은 것’으로 평가하고 있다. 이 보다는 연구개발 촉진을 위한 현재의 조세지출이 과도한 수준은 아닌지 실질적인 검토가 필요하다. OECD(2008)에 따르면 우리나라 연구개발 관련 조세지출은 세계에서 가장 높은 편에 속하는 데, 연구개발 분야에서 앞서가고 있는 스웨덴이나 핀란드의 경우 조세지출이 미미한 수준에 있다.¹⁴⁾ 또한 KDI(2011)에 따르면 정부와 민간투자를 합한 GDP대비 총연구개발비는 꾸준히 증가하여, OECD 국가 중 매우 높은 편에 속하는 것으로 나타난다.

[그림 2] OECD 국가의 연구개발비



자료: KDI, 「한국경제 60년사: 경제일반편」, p.445에서 재인용.

또 ‘중소기업 투자세액공제’의 경우 ‘정부의 직접지원(재정지출) 금액은 세액공제 대상에서 제외하므로 중복이 아닌 것’으로 평가하고 있다. 중소기업에 대한 조세 지원 역시 전체적인 중소기업 정책 전반의 맥락에서 역할 재정립이 필요하다. 지난 수년간 중소기업 지원에 대한 정책적 수요와 관심은 계속적으로 증가해 왔다. 그러나 정책의 집행체계가 복잡하고 시책들이 중복된다는 지적이 있으며, 정책의 정체

14) OECD(2008). p.62 이하.

성과 효과성에 대한 의문과 부정적 인식도 증대되고 있다.(KDI, 2007)¹⁵⁾

재정사업의 중복성 검토의 본래의 취지에 비추어 볼 때 해당 평가가 형식적인 수준에 그치고 있지 않은지 재고할 필요가 있다. 한정된 재원의 효율적 배분이라는 측면에서 조세지원의 규모가 재정지출까지 감안했을 때 과도한 수준은 아닌지 검토할 필요가 있다. 또 해당 조세지출과 동일하거나 유사한 목표를 갖는 다른 사업이 기존 사업과 보완관계가 있는지 또는 대체관계에 있는지, 기존 사업에 통합하는 것이 바람직한지 등에 대해서 전문가적인 판단을 제시할 필요가 있다.

물론 이러한 한계는 평가자가 조세지출 이외의 전체 재정지출사업 등을 정책 전반의 맥락에서 평가할 수 있는 자료의 미비 등에서 비롯된 결과라 할 수 있다. 현재 조세지출예산서 상에는 조세지출을 예산분류기준별(16개 기능별 분류)로 구분하여 제시하고 있다. 동 자료만으로는 재정지출과 조세지출을 실질적으로 연계하여 평가하기는 쉽지 않다. 물론 조세지출과 재정지출 간의 직접적인 매칭이 어렵거나 매칭의 의미가 크지 않은 분야가 있을 수 있다. 우선적으로는 중소기업 지원, 연구개발 지원, 고용촉진, 투자촉진 등 지원 규모가 크고, 유사한 목표로 재정지출사업으로도 추진되고 있는 분야를 중심으로 조세지출 및 재정지출의 세부사업의 내역과 규모 현황이 제시될 필요가 있다. 동일한 또는 유사한 정책목표를 위한 전체 재정사업의 규모와 내역을 밝히는 일만으로도 해당분야의 재정지원에 대한 타당성을 공론화하고 정부지원 방식을 합리화하는 계기가 될 수 있다.

전체 조세·재정정책 체계 內 정합성

개별 제도의 필요성과 효과를 전체 조세체계와 경제·사회적 맥락 속에서 숙고하는 과정이 미흡하여 주요 제도들 간의 목표가 상충되고, 대상이 중복되는 문제도 발견된다. 예를 들어 저축지원 비과세 감면은 10여개 이상 다양하고 중층적으로 운용되고 있으며, 매년 유사한 조세지출의 정비와 신설이 반복되고 있어 전체 조세체계 안에서의 정합성이 낮아지는 문제가 있다. 한편 기존 조세지출이 폐지 또는 축소됨에도 불구하고, 유사한 조세지출이 신설되는 경향성은 전체 조세지출 정비의 효과성을 떨어뜨릴 수밖에 없다. 국회예산정책처 분석¹⁶⁾에 따르면 정부의 2012~2015년 비과세·감면 정비 계획 18.0조원 중에서 2012~2015년 세법개정(안)에 반영된 정비규모는 당

15) KDI, 「우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립」, 2007

16) 국회예산정책처, 「2016년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」, 2015.10

초계획의 35% 수준인 6.3조원에 그친다. 이처럼 비과세감면 정비율이 당초 목표에 비해 낮은 수준에 머무르는 것은 조세지원 축소 및 폐지에도 불구하고 새로운 조세 지원의 신설 또는 기존 지원의 확대가 지속적으로 이루어지는 데 그 원인이 있다.

이는 긴밀하게 관련된 정책수단의 경우 기존에 있던 정책수단으로 이루어진 정책 환경과 정책수단들의 조합이 중요하다는 것을 의미한다. 또한 개별 제도는 상위 정책의 일부로서 해당 분야의 장기적인 추세와 목표를 고려해야 하는 경우도 있다. 예를 들어, 고용촉진을 위한 조세지원은 고용창출 투자세액공제를 비롯하여, 중소기업 취업 청년에 대한 소득세 감면, 고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례 등 다양한 지원이 시행되고 있다. 그리고 조세지원 정책은 각종 취업지원 서비스, 각종 규제와 제도적 혜택 등과 함께 고용정책을 구성한다. 따라서 고용촉진을 위한 조세 지원의 확대여부에 관한 논의를 보다 넓은 맥락에서 이해하기 위해서는 고용정책 전반의 맥락에서 평가할 필요가 있다. 그런 만큼 조세지출을 검토함에 있어서는 우리나라의 정책 환경에 대한 면밀한 검토가 선행될 필요가 있다. 즉 상위 정책분야가 지향하는 바와 기존의 정책들을 종합적으로 이해하는 것이 필요하다. 또한 미래적 관점에서 경제·사회적 환경변화와 조세정책의 장기 추세에 대한 이해도 필요하다. 이를 기반으로 조세지출 관리 로드맵을 수립하고 체계적이고 단계적으로 조세 지출을 관리할 필요가 있다.

비용효과성 분석 방법론의 적절성

재정사업의 비용효과성 분석은 사업의 성과와 비용을 파악한 후에 양자를 비교하여 사업의 타당성을 판단하게 된다. 재정사업 효과성 분석 방법론으로는 비용편익(B/C: cost-benefit) 분석과 비용효과성(E/C: cost-effectiveness) 분석이 일반적으로 활용되고 있다. 다만 조세지출은 지원의 편익을 금전적인 형태로 표현하기 어려운 경우가 많으므로, 비용편익분석보다는 비용효과성 분석을 주로 사용하게 되는 것이다. 2015년 조세특례 심층평가 대상 사업 14건에 효과성 분석 방법론을 살펴보면, B/C분석이나 E/C 분석보다는 주로 설문조사나 회귀분석 등 통계적 분석기법을 활용하고 있다. 이는 조세지출에 대한 성과를 계량화하기 어렵고, 편익을 측정하기 어려운 점, 자료의 한계 등에 기인하는 것으로 판단된다.

설문조사 방식과 통계분석 기법을 통한 효과성 분석에서 일부 문제점이 발견된다. 먼저 설문조사 방식을 살펴보면 대상 사업 14건 가운데 6건에 대해 설문조사 방식을 적용한 효과성 분석이 실시되었고, 이 가운데 ‘농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례’와 ‘신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제’, ‘일반택시운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감’ 등은 설문대상자를 해당 조세지출의 수혜자로 설정하고 있어, 해석에 주의를 기울일 필요가 있다. 물론 수혜대상자를 대상으로 한 설문조사 방식은 일반 국민들을 대상으로 설문을 실시하였을 경우 해당 조세지출의 성격을 제대로 이해하지 못한다면 설문조사의 의미가 크지 않다는 점을 감안할 때 불가피한 선택일 수 있다. 또 수혜대상자를 대상으로 하는 설문조사가 가장 효과적인 가치측정법으로 활용되는 경우도 있다. 고객만족 서비스에 대한 효과 분석이 그 예이다. 즉 고객이 서비스에 얼마나 만족하였는지, 고객이 서비스의 존재를 인식하고 있었는지 등을 파악하기 위한 고객 만족도 조사는 수혜자를 대상으로 한 설문조사가 유용하게 활용된다. 한편 조세지출의 존재유무를 판단하기 위한 효과성 분석에 수혜대상자에 대한 설문조사를 결과에만 의존하는 것은 조세지출의 가치에 대한 잘못된 판단으로 귀결될 수 있으므로 해석에 유의할 필요가 있다. 바람직하기로는 전문가 그룹대상 의견조사, 비수혜자 대상 설문조사 등 수혜자만을 대상으로 실시한 설문조사와 대비할 수 있는 대조군 조사를 함께 실시하여 종합적으로 판단하는 방안을 고려할 수 있다.

한편 통계분석기법을 통한 효과성 분석에서도 인과관계의 정당성이 충분치 않은 사례도 발견된다. 예를 들어 ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’의 경우 2000~2012년간의 법인세 평균 실효세율과 창업중소기업 수 간의 상관관계 분석을 실시하였다. 그 결과 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계를 보여 주고 있어 이는 본 조세특례로 인한 법인세 부담의 감소가 창업 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 결론짓고 있다. 법인세 실효세율은 2000년 이후 추세적으로 하락하고 있다. 반면 2000년 이후 창업 중소기업 수 증가는 창업관련 교육실시, 자금지원, 관련 인프라 조성 등 창업활성화를 위한 다양한 제도적 노력을 기울인 결과일 수 있다. 세액감면을 적용받기 위해서는 흑자를 기록하여야 하는데, 실제로 연간 총 창업기업 수 가운데 해당 조세특례를 적용받은 기업 수는 2% 수준에 불과하다. 즉 상관관계 분석으로 정책효과성의 유무를 판단하기 위해서는 창업활동에 영향을 미치는 여타 잠재적 요인으로 인한 가능성이 충분히 배제될 필요가 있다.

조세특례 심층평가의 중요한 목적이 조세지출의 존폐여부 결정이라면 심층평가의 핵심은 효과성 분석에 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 해당 조세지출이 의도한 정책효과를 달성하였는가를 제대로 평가할 수 있기 위한 방법론 개발은 지속적으로 추진해야 할 중요한 과제이다. 먼저 조세지출을 평가할 수 있는 성과지표(performance indicator)의 개발 등 평가모형을 체계화할 필요가 있다. 한편 조세지출은 사업의 성과를 계량화하기 어려운 경우가 많고, 편익을 측정하기 어렵다는 점 등 감안 시 질적 성과평가 지표를 개발하고 이를 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

분석결과와 최종결론 간의 일관성

쟁점에 대한 효과성 및 타당성 분석 결과가 최종 결론으로 귀결되었는가, 만약 분석결과와 최종 결론이 일치하지 않는다면 그 근거가 충분히 제시되었는가는 조세특례 심층평가의 실효성 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 분석 결과, 효과성 및 타당성 분석 결과가 최종 결론으로 일관성 있게 귀결되지 못하는 건도 발견되었다. 항목별 타당성 또는 효과성의 미흡에도 불구하고 폐지·축소의견을 내지 못하거나, 폐지·축소의견에도 세법개정(안)에 제대로 반영되지 못한 건은 ‘중소기업투자세액공제’, ‘신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제’, ‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’ 등이다. 예를 들어, ‘신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제’는 특정 산업을 대상으로 정부지원의 적절성이 낮고 수혜기업을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 활용도가 낮아 제도의 효과성이 낮은 것으로 평가되었다. 이러한 결과는 비단 금번 평가뿐만 아니라 과거에도 동 제도의 효과성이 미흡함에 따라 폐지의견이 제시된 바 있다. 수혜기업이 상위기업에 편중되어 있어 정부 지원의 적절성이 낮고, 해당분야에 대한 R&D 조세지원 확대가 추가적인 연구·개발 투자를 유발한다고 보기 어려운 측면이 존재한다는 것이다(조세재정연구원, 2014). 그러나 최종 결론은 일몰연장으로 결론지어졌으며, 이에 대한 논거는 거의 제시되지 않고 있다. 중소기업투자세액공제 역시 효과성 분석결과 해당 조세지원이 신규 투자 증대효과가 없는 것으로 나타났으나 일몰시한을 연장할 것을 권고하는 결론이 제시되었으며, 세법개정(안)에서도 3년간 일몰연장이 반영되었다.

이러한 현상은 조세지출의 폐지 또는 축소의 집행상의 어려움, 해당 수혜집단의 반발 등을 감안한 것으로 보인다. 그러나 조세특례 심층평가의 도입 취지에 비

추어 볼 때, 충분한 근거도 없이 분석결과를 뒤집는 결론이 도출되는 관행이 지속 된다면 조세특례 심층평가는 의미를 갖지 못한다.

조세지출은 수혜자층의 기득권화 등으로 ‘대상선정 → 심층평가 → 세법개정 반영 → 국회심의’의 전체 정비과정의 단계마다 정치적 영향력이 개입될 여지가 적지 않다. 따라서 조세특례 심층평가의 최종결론은 ‘정치적 고려’를 배제한 전문가 그룹의 분석적 견해가 최대한 견지될 필요가 있다. 이를 위해 타당성 및 효과성 분석결과를 종합하여 최종판단을 내리는 과정에 ‘정치적 고려 또는 평가자의 자의적 판단’이 개입할 여지를 축소하기 위한 제도 설계가 필요하다. 관련하여 재정사업 예비타당성 조사의 종합평가에서 활용되고 있는 분석적 계층화법(AHP기법)을 조세특례 심층평가에 활용하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. AHP기법은 다양한 평가요소들을 계층화하고, 계층별 요소들에 대한 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 경제성·정책적 분석 결과에 대한 종합평점을 도출하는 기법으로, 도출된 종합평점을 근거로 사업시행 또는 미시행의 최종 결정에 이르게 된다.¹⁷⁾ KDI(2008)는 예비타당성조사에서 AHP기법의 의미를 평가항목별 조사결과를 종합하여 최종판단을 내리는 과정과 근거를 명확히 밝힘으로써, 사업의 투자결정에 정치적 고려나 평가자의 자의적 판단을 배제하기 위한 과정이라고 소개하고 있다.

심층평가의 실효성

분석 결과가 최종 결론으로 귀결되지 못하는 현상은 심층평가의 실효성을 의문시하게 만들 뿐 아니라, 제도 자체를 의문시하게 된다. 조세특례 심층평가의 궁극적 목적, 즉 “왜 심층평가를 실시하는가?”에 대한 답은 평가가 조세지출의 존폐여부를 결정하는 데 유의미한 영향을 미쳤는가일 것이다. 이러한 측면에서 2015년 조세특례 심층평가 결과, 평가의 활용성이 크지 않은 점은 근본적인 문제점으로 인식된다. 2015년 심층평가 대상 조세특례 14건 중 세법개정(안)에 반영된 정비안은 폐지 2건, 축소 3건이다. 이는 심층평가 제도 시행 이전의 조세지출 정비실적에 비해 개선되었다고 보기 힘든 측면이 있다.

17) KDI, 「도로·철도부문사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완판」, 제IX장, 2008

[표 4] 연도별 일몰도래 및 폐지 현황

	(조원)		(건수)			
	일몰도래	폐지 (폐지율)	일몰도래(A)	축소	폐지	계 (정비율)
2013	1.7	0.1 (5.9%)	44	14	17	31 (70.5%)
2014	7.8	0.2 (2.6%)	52	8	7	15 (28.8%)
2015(안)	3.8	0.1 (2.6%)	88 [14]	8 [3]	19 [2]	27 [5] (30.7%)

주: [] 안은 조세특례 심층평가 14건 중 정비 개수를 의미함

이는 기 시행된 조세지출이 이익집단을 형성함으로써 항구화되는 경향성, 재정 지출과 마찬가지로 조세지출의 不可易性(irreversibility)을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 조세지출은 일단 시행된 후에는 수혜자 그룹이 형성되어 되돌리기 어렵다. 사실상 조세지출의 역사만큼이나 오래된 것이 조세지출 통제 및 관리의 역사라 할 수 있다([표 5] 참조). 그동안 다양한 시도에도 불구하고 조세지출의 실질적인 감축이 이루어지지 못하고 있으며, 이를 시도할 경우 강한 저항에 직면하게 된다.

[표 5] 조세지출관리제도 발전 경과

1996년	: 우리나라가 OECD에 가입함에 따라 국제규범에 맞게 국가재정을 보다 투명하고 효율적으로 운용할 필요성이 확대됨
1998년 2월:	조세지출예산제도의 도입을 100대 정부개혁과제 중 하나로 선정하고, 동년 3월 조세지출예산업무를 전담할 조직인 조세지출예산과(현재 조세특례제도과)를 현 기획재정부 세제실에 신설
1998년 10월:	기존의 조세감면규제법을 조세특례제한법으로 전면 개정. 이 때 매년 조세감면건의서와 조세감면평가서를 기획재정부에 제출할 것을 의무화함
1999년 2월:	중기재정계획에서 1999년부터 조세지출예산제도를 단계적으로 도입할 계획임을 공개. 동년 7월 IMF와 조세지출 내역을 1999년 말까지 국회에 제출한다는 의향서(Letter of Intent)를 체결
1999년 10월:	처음으로 직접세(소득세, 법인세, 상속증여세)에 관한 조세지출보고서를 작성한 후 국회에 제출하기 시작함(총 112개 항목 대상)
2000년 11월:	『2000년 조세지출보고서』부터는 간접세 부문을 추가하여 국회에 제출함. 총 10개 세목의 230개 항목의 조세지출에 대하여 전년도 실적 및 당해연도 잠정치를 기능별·세목별·감면방법별로 제시

-
- 2001년 10월: 조세지출보고서 작성 3차년도인 2001년부터는 관세를 포함한 국세에 대하여 전년도 실적 및 당해연도 잠정치를 산출하여 작성함. 교육세와 농어촌특별세 등의 목적세와 세수실적이 없는 부당이득세를 제외한 모든 국세를 포괄하기 시작. 총 11개 세목 273개 항목의 조세지출 내역을 작성하고, 1999년 귀속 관세 관련 조세지출 규모도 추가적으로 공개함
- 2007년 10월: 『2007년 조세지출보고서』에는 교육세·농특세를 포함한 모든 국세를 포함하고 국세감면율을 산출하는 등의 개선이 이루어짐. 2007년부터 시행되고 있는 국가재정법에서는 2009년까지 국세감면금액·국세감면율 등에 관한 전년도 실적 및 당해연도 전망보고서인 조세지출보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 규정함
- 2010년 10월: 조세지출예산서를 예산안의 첨부서류로 국회에 제출하기 시작함. 국가재정법에 의거하여 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서인 조세지출예산서를 작성하고 예산안의 첨부서류로 국회에 제출함
- 2011년 10월: 조세지출의 정의와 범위에 대한 기준을 설정하고, 이 기준에 따라 조세지출 항목을 명시화하는 동시에 비망항목을 생성
- 2012년 10월: 조세지출에 대한 성과관리의 필요성이 제기됨에 따라 조세지출예산에도 성과관리체계의 도입을 시도함. 제4차 재정위험관리위원회(’11.11.22)에서 조세지출도 심층평가 대상에 포함하여 평가하는 방안이 논의되고, 이후 2012년 1월 재정위험관리위원회(위원장 : 기획재정부장관)에서 조세지출(조세특례)에 대한 성과관리를 강화하기로 보고
- 2013년 1월: 「조세특례제한법」 제142조의 개정으로 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있는 제도적 장치가 마련됨
- 2013년 10월: 개별세법상의 조세지출 항목 추가, 소득공제액 산출방법 개선, 기업구분 세분화 등의 통계상 개편이 이루어짐
- 2014년 1월: 「조세특례제한법」 제142조의 개정으로 조세특례 심층평가에 관련된 조항이 법제화되었음. 이에 따라 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정금액 이상인 조세특례에 대해서는 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등에 대해 평가한 결과를 국회에 제출하도록 함
- 2014년 12월: 조세특례 심층평가 대상이 1차 선정되어 2015년부터 심층평가를 실시
- 2015년 9월: 국회에 심층평가 결과를 제출
-

자료: 박노옥·김학수(2013.2), 「조세지출 성과관리 지침 마련」을 참고로 정리 및 업데이트

조세지출 또는 재정지출 등 재정사업의 불가역성에 관해서는 다양한 분석이 이루어진 바 있다. 불가역성이 초래되는 원인은 기본적으로 특정한 이해와 직접 관련되는 수혜자층은 정치적으로 스스로를 조직하기 용이한 반면, 일반 대중은 특정 사안에 본인이 가지는 이해가 막연하다고 느끼기 때문이다. 즉 수혜자들이 기득권층을 형성한 상태에서 제도 축소는 이들의 이해와 정면으로 충돌하는 반면, 재원 절약이 가져오는 혜택은 수많은 사람들에게 희석되기 때문이다(Buchanan, 1987).

조세지출의 항구화 경향성은 보다 적극적이고 실효성 있는 조세지출 정비전략이 확립될 필요성이 있음을 의미한다. 조세특례 심층평가가 실효성 있는 조세지출 정비제도로 자리매김하기 위해 여러 가지 보완조치가 마련될 필요가 있다.

먼저 대상사업 선정 시에는 정부의 조세지출 정비원칙인 “일몰도래시 원칙적으로 종료”라는 일몰원칙이 제대로 작동하기 위해서, 일몰이 도래하는 모든 조세지출을 제로 베이스에서 검토하는 것을 원칙으로 설정하는 것을 고려할 필요가 있다. 조세지출의 효과성·타당성을 분석하기 위한 방법론을 보다 체계화하고 과학화하는 작업은 지속적으로 추진해야 할 과제이다. 이를 위해 먼저 조세지출의 특성을 파악하고 이에 기반한 분석 틀을 표준화하는 작업이 선행될 필요가 있다. 또한 개별 조세지출의 정책목표에 부합하는 성과지표를 개발하고 활용할 필요가 있다. 조세지출의 성과를 계량화하기 어렵고 편익을 산정하기 어려운 경우에는 정책적 분석이 중요한 의미를 가질 수 있다. 정책적 판단이 조세지출의 가치를 적절히 판단할 수 있는 분석적 틀을 정립할 필요가 있다.

무엇보다 실효성을 확보하기 위한 조치가 필요하다. 이를 위해 타당성 또는 효과성이 미흡한 조세지출에 대해서는 심층평가의 최종결론에 그 결과가 일관성 있게 귀결될 수 있도록 의사결정의 과정과 근거를 명확히 하는 한편 세법개정(안)에 폐지 또는 축소가 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. 이와 더불어 조세지출의 항구화 경향을 감안, 사후평가뿐만 아니라 사전평가 등 선제적 관리를 보다 강화하는 것이 필요하다. 또한 제도의 연속성 측면에서 오랜 기간 유지되어온 제도를 일시에 폐지시키는 것이 힘들다면, 경제사회여건 변화를 반영한 제도 재설계 방안을 고려할 수 있다. 과거 임시투자세액공제를 환경변화를 고려하여 고용창출투자세액공제로 변경하고, 조세지출 규모를 축소한 방식 등이 그 예이다.

2. 평가대상 선정의 적절성

「조세특례 심층평가 운용지침」에 따르면 해당 연도에 일몰이 도래하는 제도로써 연평균 감면액이 300억 원 이상인 조세특례에 대해서는 의무적으로 심층평가를 실시한다. 다만 지원대상의 소멸 등 조세특례 폐지가 확실한 사항, 남북교류협력, 국제조약 관련 사항 등은 심층평가 대상에서 제외한다. 또한 분야별 조세특례와 지속적인 감면액 증가가 예상되는 조세특례에 대해서는 임의 심층평가를 실시할 수 있다. 결과적으로 조세특례 심층평가 대상은 의무 심층평가 대상과 임의 심층평가 대상으로 구성된다.

조세특례 심층평가 대상에 해당할 경우 ‘조세특례 성과평가 자문위원회¹⁸⁾’ 심의를 거쳐 최종 평가 대상을 선정하게 된다. 이때 자문위원회의 대상 선정 기준으로 정책적 기준(평가 실익)·기술적 기준(평가수행의 용이성)·예산 사정 등이 제시되어 있다. 만약 평가대상 조세특례가 정책적 기준은 충족하나 기술적 기준의 문제로 인해 연도의 평가가 불가능한 경우에는 ‘임의심층평가 사전예고제도’를 통해 소관 부처에 사전예고 후 심층평가를 실시하게 된다.

2015년 조세특례 심층평가는 이러한 과정을 거쳐 올해로 일몰이 도래하는 조세특례 중 평가 필요성이 높다고 결정된 14건을 대상으로 실시되었다.¹⁹⁾ 한편 의무 심층평가 대상(15년 일몰도래 항목 중 300억원 이상)에 해당하면서 폐지 여부가 확정되지 않은 ‘공공기관의 혁신도시 이전 등에 대한 법인세 등 감면(조특§62)’ 등 총 3건²⁰⁾의 조세특례는 평가 실익 등을 고려하여 조세특례 심층평가 대상에서 제외되었다.

평가대상에서 제외된 3건의 조세특례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 ‘농·어업용 석유류에 대한 부가가치세 등 면제’ 항목의 경우 국회예산정책처(2011)²¹⁾에서 면세유 부정유통문제와 WTO/DDA 금지보조금 대상이라는 점²²⁾, 면세유 부정유통 가

18) 동 위원회는 위원장 1인(세제실장)과 관련 정부위원(고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중 기재부 3인, 국세청 1인, 관세청 1인) 및 10인 내외의 민간위원으로 구성됨

19) 2014년 12월 26일, 2014년도 제1차 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’에서 2015년에 일몰이 도래하는 조세특례사항 중 평가 필요성이 높은 10건을 조세특례 심층평가 대상으로 우선 선정하였고, 2015년 2월 13일, 2015년도 제1차 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’에서 추가로 4건을 선정함

20) ‘공공기관의 혁신도시 이전 등에 대한 법인세 등 감면(조특§62)’, ‘천연가스 및 전기기내버스에 대한 부가가치세 면제(조특§106)’ 및 ‘농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(조특§106의2①1)’

21) 국회예산정책처(2011), 「2011-2015 세원확대 및 세제합리화 방안」

22) 세계무역기구 도하개발아젠다협상(WTO/DDA)에서는 고갈되는 세계 어족자원의 보호를 위하여

능성²³⁾ 등을 고려하여 점진적인 축소가 권고되었다. 이후 정부에서도 ‘농림어업용 면세유 제도’에 대한 재정사업 심층평가²⁴⁾를 실시하였고(2013), 평가결과를 반영하여 면세유가 농어민 등 지원목적에 부합하게 적정·효율적으로 공급되도록 하고 부정유출 방지를 위한 관리·감독 등을 개선할 입장을 밝힌 바 있다. ‘천연가스 및 전기시내버스에 대한 부가가치세 면제’ 항목과 관련해서도, 정부에서 ‘대기질 개선 사업군 재정사업 심층평가(2013)가 실시한 바 있다. 평가결과 천연가스 버스가 친환경차 보급사업 중 가장 높은 대기질 개선 효과를 나타내었으나, 천연가스 보급이 포화상태라는 점과 경유차 환경기준 강화에 따라 천연가스 구입보조금을 단계적으로 축소·폐지하는 방향의 의견이 제시되었다. 이상 2건의 조세특례의 경우 비교적 최근에 실시된 유사 심층평가의 수행실적을 고려하여 조세특례 심층평가 대상에서 제외하는 것으로 판단한 것에 해당한다. ‘공공기관 혁신도시 등 이전에 대한 법인세 등 감면’의 경우 국토균형발전을 위한 특별법 등에 의한 이전 조치라는 공익성에 기반하여 조세특례 심층평가에서 제외된 것으로 보인다. 결과적으로 2015년 12월 31일로 일몰이 도래하는 ‘농·어·업용 석유류에 대한 부가가치세 등 면제’ 항목 등 총 3건의 조세특례는 조세특례 심층평가 없이 2018년 12월 31일까지 일몰을 3년 연장하는 개정안이 국회에 제출²⁵⁾되었다.

최근 유사 평가가 실시되었고 정책적·공익적 필요성이 높다고 판단되는 조세특례의 경우 평가제도의 효율적 운영을 위해 조세특례 심층평가 대상에서 제외될 수 있을 것이다. 그러나 이번 심층평가 대상에 포함된 ‘연안운행여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’ 및 ‘택시연료에 대한 개별소비세 등 감면’, ‘도시철도건설용역에 대

연료비 보조를 포함한 어선의 운용비용보조가 금지보조금에 포함되는 방향으로 논의되고 있으며, 선진국 지위를 가진 국가(우리나라 포함)가 생계형 어업을 지원하는 것을 허용할지 여부가 불투명한 상태임(국회예산정책처, 2011)

23) 농업용 면세유의 경우 국세청 조사에 의해 전국적으로 조사된 2007년에 4,904kl(2,703백만원)로 적발량과 탈루액이 가장 높았으며, 그 이후 감소 추세에 있다가 유가가 급등한 2010년에 120가구 2,155kl(978백만원)로 다시 증가하였고(국회예산정책처, 2011), 대체에너지 지원정책과 연계가 부족하다는 지적(국회예산정책처, 2015)이 존재함

24) 심층평가 결과에 따르면 면세유를 통한 농어민 소득증대 효과는 유류세 1원 감면당 0.56원으로, 나머지 혜택은 정유사와 주유소, 농수산물 소비자 등에게 돌아가는 것으로 나타났고, 면세유에 대해 조세감면 형식보다는 정상과세 후 재정지출 방식의 운영을 권고하였음

25) 「조세특례제한법 일부개정법률안」(정부 제출, 2015.9.11.), 제106조의2 제1항에서 일몰을 3년 연장하고, 동법 제18항에서 면세유류 관리기관의 관리사유를 추가(면세유류 구입카드의 발급·사용을 중지시키고 세무서장에게 고지하는 사유에 농어민 등의 과징금 부과 사실을 알았을 때를 추가)하는 내용의 개정안을 제출함

한 부가가치세 영세율' 등의 항목과 비교해 볼 때 평가대상 선정에 있어 정책적 필요성 및 공익성 여부를 판단 기준으로 활용하는 경우 보다 명확한 근거가 뒷받침되어야 할 것으로 보인다. 이는 조세특례조치의 대부분이 사실상 높은 정책적·공익적 필요성에 근거하여 도입되기 때문이다. 한편 최근 재정사업 심층평가 등 유사평가가 실시되었을 경우 조세특례 심층평가에서 재평가 되는 것이 중복 평가 등에 따른 비효율성을 야기하는 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 조세특례의 제도개선안을 도출하는데 있어 기존 유사 평가의 결과를 반영하지 못하고, 조세특례 심층평가에서도 제외되는 경우 조세특례 제도의 지출효율화 측면에서는 부정적인 결과를 초래할 수 있으므로 유사 평가 실적을 근거로 평가에서 제외될 경우 해당 평가에서 도출된 제도개선 사항이 조세특례 제도개선으로 연결될 수 있는 장치가 필요할 것으로 판단된다.

한편 '중소기업 취업자에 대한 소득세 감면'의 경우 2014년에 작성된 『2015년도 조세지출예산서』상 조세감면액은 '13년도 16억(실적), '14년 36억원(잠정)으로 제시되어 일몰 도래 300억원 이상인 의무 심층평가 대상에는 해당하지 않는다. 그러나 2015년도 2월에 실시된 '조세특례 성과평가 자문위원회'에서 동 조세특례 항목이 평가대상으로 추가 선정되었다. 이는 향후 감면규모 증가가 예상될 경우 임의 심층평가 대상에 해당한다는 지침에 따른 판단으로 보여진다. 실제로 동 항목은 2015년에 작성된 『2016년도 조세지출예산서』상 '14년도 실적액이 1,030억원으로 집계되었다.

따라서 조세특례 심층평가 대상을 선정하는 시점에서 이용가능한 감면액의 수치가 평가대상의 선정 여부에도 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 특히 '중소기업 취업자에 대한 소득세 감면' 항목과 같이 선정 시점('14년도)의 당해 잠정치와 후년도에 집계된 실적치와 큰 격차를 보일 경우가 문제가 될 수 있다. 따라서 선정시점에서 특정 조세특례 항목의 전년도 실적치가 300억원 미만이고 당해 잠정치와 차년도 전망치만 존재할 경우 평가대상의 선정에 있어 금액 기준의 적용에는 보다 신중한 판단이 필요할 것으로 보인다. 단순히 일몰 도래 항목의 조세감면액 잠정/전망치를 사용하기에 앞서 당해 실적치를 조기집계 하는 것과 같은 보조적 조치가 수반되어야 할 것으로 판단된다.

[표 6] 2015년 일몰도래 항목 중 조세특례 심층평가 선정결과

항목	2013 실적	2014 잠정	2015 전망	평가 여부
중소기업 등 투자 세액공제(조특§5)	232	321	333	○
창업중소기업 등에 대한 세액감면(조특§6)	1,280	1,483	1,404	○
연구및인력개발을위한설비투자에대한세액공제(조특§11)	1,600	2,027	1,340	○
신성장동력 및 원천기술 관련 지원(조특§10) ¹⁾	추정곤란			○
중소기업 취업 청년에 대한 소득세 면제제도 신설(조특§30)	16	36	28	○
고용증대 중소기업 사회보험료 세액공제(조특§30의4)	301	366	382	○
공공기관 혁신도시 등 이전에 대한 법인세 등 감면(조특§62)	신설	593	618	X
공익사업용 토지등에 대한 양도소득세의 감면(조특§77)	1,999	1,221	1,253	○
조합 등 출자금에 대한 과세특례(조특§88의5)	8,935	9,203	9,105	○
도시철도건설용역에 대한 부가가치세 영세율(조특§105①3)	2,148	2,048	2,142	○
천연가스 및 전기시내버스에 대한 부가가치세 면제(조특§106①9,9의2)	312	302	316	X
농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(조특§106의2①1)	15,066	13,754	14,300	X
연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제(조특§106의2①2)	676	635	659	○
일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감(조특§106의7)	1,551	1,612	1,630	○
택시연료에 대한 개별소비세 면제(조특§111의3)	600	555	574	○
제주특별자치도소재 골프장에 대한 개별소비세 과세특례(조특§121의14)	291	322	303	○
전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제 특례(부법 §47)	443	313	327	○

주: 1) ‘신성장동력 및 원천기술 관련 지원’ 항목은 조세지출예산서상 조세감면액은 추정곤란이나, 심층평가 보고서에 따르면 2011년 기준 신성장동력 관련 조세지출 규모는 374억원으로 제시됨
 자료: 기획재정부(2014), 『2015년도 조세지출예산서』

조세특례 심층평가 제도 도입의 취지인 ‘성과평가에 입각한 일몰 여부 결정 및 제도개선 사항의 도출을 통한 지출효율화’를 달성하기 위해서는 그 기초가 되는 조세특례 심층평가의 대상 선정에 있어서 운영지침과의 부합도를 제고할 필요가 있고, 평가대상 선정과 관련된 제도 운영의 투명성 또한 보다 강화되어야 할 것으로 보인다. 우선 의무심층평가 대상일 경우 조세특례 심층평가 결과를 통해 일몰 여부를 결정하고, 심층평가 결과 도출된 제도개선 사항을 반영함으로써 조세특례제도가 운영될 필요가 있다. 또한 심층평가 대상에 해당함에도 ‘조세특례 성과평가 자문위원회’의 판단에 따라 평가에서 제외되는 경우 해당 제외 사유 등을 구체적으로 적시하여 발표함으로써 평가 대상 선정의 투명성을 높여야 할 것으로 보인다. 그리고

임의심층평가 사전예고 등 후속 평가 계획 및 소관 부처의 준비사항 등도 관련 부처에 조속히 전달될 필요가 있다.

끝으로 현재 일몰이 규정되어 있지 않으면서 장기간 대규모로 운영되고 있는 ‘연구 및 인력개발비에 대한 세액공제(‘15년 조세지출액 잠정치 기준 3조 561억원)’, ‘보험료 특별공제(1조 9,917억원)’, ‘근로장려세 및 자녀장려세제(1조 9,303억원)’, ‘8년 이상 자경농지 양도소득세 면제(8,086억원)’ 등의 조세특례 항목에 대해서도 임의심층평가 대상으로서 조세특례 심층평가의 대상에 포함됨을 분명히 함으로써 조세특례 운영원칙²⁶⁾이 구현될 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 평가방법의 적절성

조세특례 심층평가는 평가대상이 되는 조세특례가 과연 정책 목적을 제대로 달성하고 있는가에 대해 타당성, 효과성 등을 체계적으로 분석하는 것이다. 조세특례의 성과가 높지 않은 경우에는 성과를 저해하는 원인과 개선방안 등을 종합적으로 평가하여 분석내용에 포함하여야 한다. 또한 분석결과를 토대로 하여 조세특례의 일몰 연장 또는 폐지 여부, 제도개선 방안 등에 대한 종합적인 평가의견을 제시하여야 한다.²⁷⁾

타당성 분석은 해당 조세특례에 대한 정부 역할의 적절성, 수행방법의 적절성 등을 정량적 또는 정성적으로 분석하는 것이다. 정부 역할의 적절성은 정부 개입의 근거와 타당성을 포함한다. 수행방법의 적절성은 해당 조세특례제도 대상 설정, 감면 방법, 제도 간 중복여부 등에 관한 타당성을 포함한다.²⁸⁾

효과성 분석은 해당 조세특례 운용으로 인해 나타난 경제적 변화를 정량적 또는 정성적으로 분석하는 것이다. 경제적 변화는 해당 조세특례 수혜자들의 행태변화, 그로 인한 생산, 투자, 고용, 소득 등의 관련 경제적 파급효과와 소득재분배효과 그리고 재정에 미치는 영향 등을 포함하며, 재정에 미치는 영향은 해당 조세특례

26) 정부는 조세지출의 운영원칙으로 “주기적 성과평가, 과도한 조세지원 방지를 위한 일몰기한 설정, 최저한세 적용, 세출예산과 중복되는 조세지출 정비”를 제시한 바 있음(기획재정부 보도자료, “2015년도 조세지출 기본계획(안)”, 2015.3.24.)

27) 「조세특례 심층평가 운용지침」 제17조

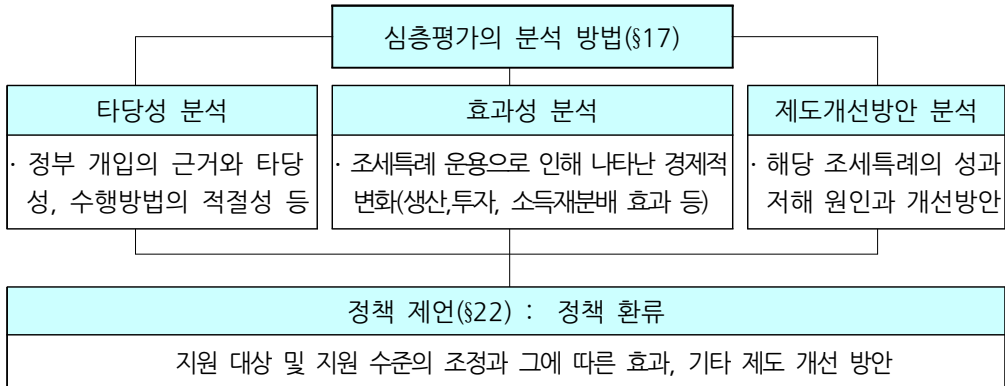
28) 「조세특례 심층평가 운용지침」 제19조

운용을 위한 모든 비용과 함께 수혜자들의 행태변화 등 경제적 변화로 인한 세입효과도 반영하여야 한다.²⁹⁾

이러한 타당성 및 효과성 분석이 제대로 이루어지기 위해서는 각 조세특례제도마다 목표에 맞는 성과가 이루어졌는지 확인하기 위한 통계분석이나 평가지표분석, 회귀분석 등이 필요하다. 특히 방법론적 측면에서 제도의 장단점을 균형 있는 시각에서 살펴보았는지에 대한 검토가 필요하다. 또한 자료가 없는 경우에는 적절한 근사치(proxy)를 활용한 분석이 실행되었는지에 대한 검토와 해당 통계를 개발하기 위한 노력이 필요하다.

이에 따라 본 절에서는 14건의 조세특례 심층평가의 평가방법이 적절하게 수행되었는가에 대해 평가하고 향후 개선과제를 도출하고자 한다.

[그림 3] 조세특례 심층평가의 분석 틀



가. 타당성 평가의 합리성

본 절에서는 정부개입의 타당성 평가가 적절히 수행되었는가를 검토하고자 한다. 정부개입의 타당성 평가는 정부 개입의 필요성, 기존 제도와와의 중복성 등을 종합적으로 고려해 평가할 필요가 있다. 특히, 정부 개입의 필요성이 인정된다고 하더라도, 동 조세지원제도가 기존 제도와 중복되지는 않는지, 그 중에서 가장 타당한 정부 개입방식이 무엇인지에 대한 검토를 수행하는 것이 타당성 분석의 핵심이라 할 수 있다. 개별 정책수단 분석 시, 이와 관련된 다른 정책수단을 함께 고찰해야만 재

29) 「조세특례 심층평가 운용지침」 제18조

원의 효율적 배분 관점에서 특정 정책목표에 대한 정부의 재정지원이 적절한가를 판단할 수 있기 때문이다.

먼저, 정부 개입의 필요성 검토를 위해서는 특정 조세지원제도의 정책목표가 무엇인지, 설정된 목표가 명확하고 적절한지에 대한 평가가 먼저 실시되어야 한다. 이후, 사업목표가 동일한 다른 정책사업과 중복되지는 않는지 검토할 필요가 있다. 이번에 실시된 14건의 조세특례 심층평가를 살펴보면, ‘제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제³⁰⁾를 제외한 대부분의 평가에서, 정부개입이 타당한 것으로 나타나고 있다. 이는 심층평가 대상 대부분의 정책목적이 양의 외부효과 등 시장실패의 가능성이 높은 중소기업, R&D투자 분야 등에 해당하는 것으로 나타난 것에 기인한다.

이와 같이 해당분야에 대한 정부개입의 필요성이 인정된다고 하더라도, 기존 정부지원방법과 중복되는 부분은 없는지, 여러 가지 정부개입 수단 중에서 무엇이 가장 적절한지에 대한 검토가 수행되어야 한다. 이번에 실시된 14건의 조세특례평가를 검토한 결과, 대부분의 항목에서 타 조세지원이나 재정지출과의 중복성 검토를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 중복성의 범위를 협소하게 해석하거나, 이들 간의 대체관계나 보완관계에 대한 분석보다는 유사한 제도의 나열에 그친 평가가 적지 않은 점은 향후 개선이 필요한 부분이다.

전체 심층평가 중에서 주요 사례를 중심으로 타당성 평가의 합리성을 검토해보면 다음과 같다.

‘농·수협 등 출자금·예탁금에 대한 과세특례’는 정책목표를 두 단계로 나누어 1차 목표는 농어민과 서민의 재산형성과 저축지원으로, 2차 목표는 상호금융기관 예금상품의 경쟁력 제고로 보고 있다. 평가결과 동 제도는 1차 목표 달성에는 한계가 있으나, 2차 목표 달성에는 일정부분 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 그러나 상호금융기관 예금상품의 경쟁력 제고를 통해 이들이 취약계층에 금융서비스를 원활하게 제공하고, 이에 따라 농어민과 서민의 재산형성과 저축지원이 이루어졌는가에 대한 연결고리는 충분하지 않다. 정부개입논리가 타당성을 얻기 위해서는 정부

30) 동 제도에 대한 심층평가 분석결과, 정부개입이 타당하지 않은 것으로 나타났다. 동 제도는 1999년부터 정부가 제주도를 세계적인 관광·휴양도시로 육성하여 국가경제의 교두보로 개발하기 위한 계획을 추진하는 과정에서, 제주도 소재 골프장의 주변국에 대한 가격 경쟁력 확보 목적으로 도입되었다. 심층평가에서는 해당 분야에 대한 정부개입을 시장실패나 자원배분의 형평성 결여로 보기 어렵고, 유치산업 보호론의 관점으로 볼 수 있으나, 이 경우에도 정부개입이 타당하지 않음을 지적하고 있다.

의 정책목표 설정이 적절한지, 동 제도의 궁극적인 목적이라고 할 수 있는 1차 목표 달성의 효과성이 낮음에도, 2차 목표의 효과성을 이유로 정부개입의 타당성을 확보할 수 있는가에 대한 검토가 수행되어야 할 것이다. 동 심층평가는 각각의 정책목표와 관련된 유사 조세지원 제도를 소개하고, 중복성이 높음을 지적하고 있다. 타당성 평가의 합리성 제고를 위해서는 이에 함께 놓여민 및 서민을 지원하는 기타 재정지출을 포함한 정부의 여러 가지 지원 방식 중 어떤 방식이 적절한가에 대한 분석을 수행할 필요가 있다.

‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’에 대한 심층평가는 동 조세 지원을 유지해야 하는 이유로 ‘동 제도가 40년 동안 존속되면서 기준조세체계와 구분기 불가능할 정도로 폐지가능성이 약화되었으며, 폐지될 경우 연안여객선 업체들이나 도서민 이용객에게 미칠 영향이 상당히 클 수 있음’을 제시하고 있다. 그러나 40년 동안 존속된 이유가 수혜집단이 특수이익집단으로 한정되어 있어, 이들의 정치적 저항이 크기 때문일 수도 있는데, 이에 대한 검토 없이 장기간 존속된 제도가므로 폐지가능성이 낮고, 폐지시의 악영향을 우려하여 동 제도를 존속하는 것은 논리적 근거가 미약한 편이다. 실제로 다수의 조세지출 관련 문헌에서는 수혜자 집단의 특성이 집중될수록 조세지출의 존속기간이 길어짐을 지적하고 있기 때문이다.³¹⁾

‘연구 및 인력개발을 위한 설비투자 세액공제’에 대한 심층평가는 재정지출사업과의 중복성이 낮다고 평가하면서, 그 근거로 R&D 관련 재정지출은 특정분야의 사업에 대해 집중적으로 이루어지는 반면, 동 제도는 전반적인 R&D 투자 유인을 제고하기 때문이라는 점을 들고 있다. 그러나 이와 같이 중복성의 범위를 협의로 해석하기보다는 R&D분야의 투자제고라는 큰 틀에서 살펴볼 필요가 있다. R&D 투자의 효율성 제고를 위해서는 조세지출 및 재정지출을 모두 포괄하여, 동 분야에 대한 정부지원 총량의 적절성 및 중복성 등을 검토하는 것이 바람직하기 때문이다. 특히, R&D투자 부문은 정의 외부효과 등 시장실패의 여지가 있는 부분으로, 정부의 재정지원이 직간접적으로 다양하게 이루어지고 있는 분야이다. 실제로 정부는 기업 R&D를 촉진시키기 위해 정부 보조금(subsidy), 융자금(loan), 투자금(investment)과 같은 직접적인 지원 외에, 조세 지원과 같은 간접적인 재정 인센티브 등 다양한 제도를 활용하고 있다.³²⁾ 정부개입의 타당성 검토가 적절히 수행되기

31) 이에 대한 상세한 설명은 아래 “4. 평가의 실효성” 파트 참조.

32) 고윤미·이정재(2011), 「OECD 국가의 R&D조세지원 제도 및 시사점」, KISTEP

위해서는 R&D 투자 관련 조세·재정 지원제도를 종합적으로 검토한 후, 동 분야에 대한 정부의 지원이 과도한 수준은 아닌지 등에 대한 검토가 선행될 필요가 있다.

‘중소기업투자세액공제’에 대한 심층평가는 타당성 검토 결과, 타 제도와의 중복성 문제는 없다고 판단하면서, 그 근거로 설비투자 관련 재정지원을 받은 경우에 그 금액을 차감하고, 중소기업 투자세액공제를 적용하기 때문에 재정지원과 중복적용문제는 없다는 점을 근거로 들고 있다. 그러나 중소기업투자에 대한 지원이라는 측면에서는 양자가 동일한 목적을 가지고 있는 것이므로, 이는 타 재정지원 사업과의 중복성의 대상을 좁게 해석한 것으로 볼 수 있다. 참고로 동 연구는 중복성 검토시, 대체관계에 있는 중소기업 관련 조세지출 제도를 살펴보고, 고용창출투자세액공제와의 대체관계를 조세지출 실적을 통해 살펴보고 있다.³³⁾ 그러나 중소기업에 대한 비과세·감면 중 큰 규모를 차지할 뿐 아니라, 동 제도와의 중복적용이 배제되는 중소기업특별세액감면(12년 실적 6,254억원, 중소기업투자세액공제 196억원)과의 대체관계 혹은 보완관계에 대한 분석이 실시되지 않은 점은 한계로 남는다. 중소기업에 대한 정책적 관심이 높아짐에 따라 다양한 재정지원은 물론 조세지원이 실시되고 있는데, 이들의 활용성이나 중복성 등에 대한 문제가 많이 지적되고 있기 때문이다³⁴⁾. 따라서 동 분야도 연구개발 투자 분야와 마찬가지로, 조세지원은 물론 재정지출을 포함한 정부지원방식을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

‘창업 중소기업 등에 대한 세액감면’에 대한 심층평가 결과, 동 정부지원은 중소기업 육성의 중요성 및 창업기업자금 지원의 필요성 등에 비추어 볼 때, 타당한 것으로 분석되었다. 또한 경영효율성 제고 측면에서의 상대적 우월성 등을 근거로 중소기업 등의 창업 촉진을 위해서는 조세지출제도가 재정지출제도보다 더 적절한 것으로 평가하고 있다. 정부개입의 타당성 및 유사중복제도의 존재여부 등에 대한 평가가 적절히 이루어진 사례로 볼 수 있다. 다만, 창업중소기업을 지원하는 여러 가지 정부개입 방법 중 제도의 활용성이나 효과성 면에서 동 방식을 고수하는 것이 바람직한가에 대한 검토가 추가로 실시될 필요가 있어 보인다. 2013년 기준으로, 연간 창업중소기업 47.6만개³⁵⁾ 기업 중 동 조세지원을 받는 기업 수는 이의 2.4%

33) 2012년을 기점으로 중소기업투자세액공제제도는 늘고, 고투공제는 큰 폭으로 감소하였는데, 이의 이유로 기존에 임투를 받던 기업들이 고용유지 요건이 없는 중소기업 투자세액공제로 옮겨왔을 가능성, 혹은 2012년에 신설된 사회보험료 세액공제 규정을 적용받기 위해 고투공제를 포기하고 중소기업투자세액공제로 옮겨왔을 가능성 등을 언급하고 있다.

34) KDI, 「우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립」, 2007

수준인 11,454개(법인 3644개, 개인사업자 7,810개)³⁶⁾에 불과해, 정책수혜대상이 협소한 측면이 존재하기 때문이다.

정책수단 간의 중복성 검토가 유사중복제도의 나열에만 그치는 피상적인 평가에서 벗어나기 위해서는 해당 조세지원제도와 목적이 유사한 재정지출까지 감안하여, 총량에 대한 분석은 물론 각 제도간의 보완성이나 대체성에 대한 검토도 수행되어야 한다. 특정 정책수단에 대한 평가시, 개별 제도의 유효성이나 장단점을 분리하여 평가하는 것도 중요하지만, 이와 유사한 정책수단과의 관련성 및 전체 조세체계, 나아가 재정체계 전반에서의 지원이 총량으로 보았을 때 효율적인가에 대해 함께 고려하는 것이 합리적이기 때문이다. 그러나 이러한 한계는 조세지출 외에 전체 재정지출 사업 등을 총체적으로 평가할 수 있는 자료의 미비 등으로 비롯된 부분이 크다. 현재 조세지출예산서 상에는 조세지출을 16개 기능별 예산분류 기준으로만 구분하고 있어, 동 자료만으로는 이와 유사한 재정지출과 조세지출을 연계하여 분석하기가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 향후 이를 보완할 수 있도록 추가적인 자료가 제공될 필요가 있다.

[표 7] 주요 조세특례 심층평가서의 타당성 분석 결과

구분	타당성 분석 결과	
농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례	정부개입의 필요성	농어민과 서민의 저축 지원제고 및 동 취약계층에 대한 금융서비스 수요 충족을 위해 설립된 상호금융기관 예금상품의 경쟁력 제고위해 동 정부개입은 타당
	중복성 검토	농어민과 서민의 저축 지원을 위한 중복적인 저축지원 조세지출 존재, 상호금융기관에 대한 조세지원 중복(당기순이익 과세특례제도 등)
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	중복성 검토	고용관련 조세지출 및 재정지출 사업과의 유사 및 중복성은 낮으며, 상호 보완적인 역할 하는 것으로 판단

35) 심층평가보고서상의 수치 인용. 법인 5만개(동 제도 적용기준과 동일하게 하기 위해 금융보험업은 제외), 개인사업체 42.6만개

36) 3,644개는 법인기업만 대상으로 하기 때문에, 비법인 개인사업체를 포함하지 못한 한계가 있음

구분	타당성 분석 결과	
창업중소기업 등에 대한 세액감면	정부개입의 필요성	중소기업 육성의 중요성, 창업기업자금지원의 필요성, 동기부여 통한 창업 활성화 유도 등을 근거로 정부개입이 타당
	중복성 검토	재정지출과 조세지출방식 중 조세지출이 합리적임
신성장동력 및 원천 기술 연구개발비 세액공제	정부개입의 필요성	신성장동력 및 원천기술분야에 대한 연구개발투자의 성격을 고려할 때, 정부의 개입 및 지원은 타당
	중복성 검토	재정지출과 조세지출방식 중 재정지출이 합리적임
연구 및 연구개발을 위한 설비투자 세액 공제	정부개입의 필요성	R&D투자의 시장실패 가능성으로 인해, 동 분야에 대한 정부 지원은 타당
	중복성 검토	재정지출사업은 기본적으로 특정 분야의 사업에 대해 집중지원하는 형식인 반면, 동 조세특례는 전반적인 R&D 투자유인 증대에 목적이 있으므로, 중복성이 낮음
중소기업 고용증가 인원에 대한 사회 보험료 세액공제	정부개입의 필요성	불완전한 시장구조에 의해 중소기업의 성장가능성이 낮아지는 문제 막기 위해 정부지원은 타당
	중복성 검토	고용관련 조세·재정지출사업이 존재하나, 중복성은 낮음
중소기업 투자세액 공제	정부개입의 필요성	중소기업 투자가 지닌 긍정적인 외부효과 확대, 정보 비대칭성에서 비롯되는 시장실패 교정의 목적으로 정부개입 타당
	중복성 검토	설비투자 관련 재정지원을 받은 경우에 그 금액을 차감하고, 중소기업 투자세액공제를 적용하기 때문에 재정지원과 중복적용문제는 없다고 평가
일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부 세액 경감	정부개입의 필요성	택시요금 규제로 파생된 자원배분의 왜곡 완화 및 동 제도의 소득분배 개선효과 감안시 정부개입 타당
택시연료에 대한 개별 소비세 등의 감면	정부개입의 필요성	규제로 인해 악화된 택시업계의 수익성 및 종사자 처우개선을 위해 동 정부개입은 타당
제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별 소비세 면제	정부개입의 필요성	정부개입의 목적을 시장실패나 자원배분의 형평성 결여로 볼 수 없으며, 유치산업 보호론의 관점에서 정부가 개입한 사례로 볼 수 있으나, 이 경우에도 타당하지 않음

나. 효과성 분석 방법론의 적절성

성과지표의 적절성

해당 조세특례의 효과성 평가를 위해서는 적절한 ‘성과지표(performance indicator)’가 설정되어야 한다. 성과지표는 실제로 조세특례가 정책 목적을 달성하고 있는지를 평가하는 기준이 되는 지표를 말한다. 이는 정책목표와의 관련성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 성과 또는 다른 사업의 성과와 비교가능성, 검증가능성 등의 요건을 갖추어야 한다.³⁷⁾ 특히 성과지표는 왜곡된 결과를 도출할 유인을 제공하지 말아야 하며, 조세특례의 영향을 쉽게 파악할 수 있도록 해주어야 한다. 물론 조세특례의 경우 정책목적이 특정계층이나 분야에 대한 지원 등으로 성과지표를 계량화하기 어려운 점이 존재하여 대부분 간접적인 지표를 사용하여 효과분석을 하고 있다.

14건의 조세특례 심층평가서는 효과성 분석을 위해 다양한 분석이 시행되었고, 이러한 분석을 위해 다양한 분석지표들을 사용하였다. 그러나 일부 심층평가서에서는 해석에 유의할 필요가 있는 지표가 존재한다.

‘농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례’의 심층평가서는 농어민 및 서민의 저축 증대 효과(1차적 정책목표)와 상호금융기관의 경영성과 개선(2차적 정책목표)의 정책목적에 동 제도가 효과적인가에 대한 분석을 위해 설문조사 결과와 외부통계를 이용하였다. 우선 농어민과 서민의 저축지원 증대라는 1차적 정책목표에 대한 효과분석의 성과지표로 수혜자를 대상으로 한 설문조사 결과만을 이용하였다. 조세특례 심층평가의 핵심은 효과성 분석을 통해 동 제도를 평가하는 것이다. 따라서 동제도의 정책목적인 농어민과 서민의 저축이 실제로 증가하였는가에 대한 판단하는 지표로 설문조사 결과만으로 판단하는 것보다는 실제로 동 제도로 인한 농어민과 서민계층의 저축증가를 변화, 소비패턴 변화, 예탁금 비과세 한도가 증가한 2009년 전후의 예탁금변화 등 객관적인 지표를 추가적으로 검토하는 등 성과지표를 보완하여 조세특례의 성과를 해석할 필요가 있다.

또한 동 심층평가서는 상호금융기관의 경영개선효과를 분석하기 위해 당기순이익, 상호기관의 명목 순이자 마진을 성과지표로 사용하였다. 예탁금의 비과세 한도가 증액된 2009년³⁸⁾ 농협 등의 상호금융기관의 당기순이익이 전년에 비해 증가

37) 조세특례 심층평가와 유사한 『재정사업 심층평가 지침』(KDI, 2007)의 바람직한 성과지표를 참조한 것이다.

38) 2009년 예탁금 비과세 한도가 2천만원에서 3천만원으로 증액되어 현재까지 운영 중이다.

한 결과를 토대로, 이는 농협 등 상호금융기관이 (준)조합원에게 예탁금 이자율을 인하함으로써 예대마진을 크게 하여 당기순이익이 증가한 것이기 때문에 상호금융기관 경영성과 개선에 동 제도가 효과적인 것으로 판단하였다.³⁹⁾ 그러나 당기순이익은 고수익 투자증가, 영업외 수익 증가, 부실 금융기관 정리 및 구조조정 등 다양한 요인에 의해 증가할 수 있다. 또한 동 제도로 인해 경영성과가 개선되었다는 것에 대한 반론도 있다. 한국금융연구원(2012)의 연구에 따르면 상호금융기관의 예탁금이 증가함에 따라 자금 수요 이상의 예금이 유입되면서 예대율 하락과 유가증권 투자 등이 확대되는 등 자금운용에 어려움을 겪고 있으며, 거액대출은 급증한 반면 대출에 대한 위험관리가 미흡한 점을 지적한바 있다. 한편 시중은행의 평균 마진율이 1.75%(2014년 말 기준)인데 비해 농협 등의 평균 마진율은 2.00% 수준이기 때문에 상호금융기관의 수익성이 상대적으로 높다고 평가하였다. 그러나 명목순이자 마진율은 비용을 고려하지 않고 단순히 대출금리와 수신금리의 차이만을 계산한 지표이므로 상호금융기관의 수익성과 경영효율성을 판단함에 있어 해석에 신중을 기하여야 할 필요가 있다.

다음으로 ‘택시운송사업자에 대한 부가가치세 경감’의 심층평가서는 효과성 분석을 위해 다양한 분석을 실시한 후 목표달성도를 분석하였다. 목표달성도는 해당 조세특례가 정책 달성에 있어 어느 수준에 도달하였는가를 평가를 위한 지표이다. 해당 조세특례의 정책 목적 완수여부에 따라 일몰종료 또는 연장 등의 판단을 위한 지표된다. 예를 들어 ‘전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제’ 심층평가서는 의무발행자의 전자세금계산서 발행비율을 목표달성도의 지표로 사용하여 정책목적을 달성하였기에 일몰을 종료할 것을 권고하였다. 반면 ‘택시운송사업자에 대한 부가가치세 경감’에 대한 심층평가서는 “부가가치세 납부세액 감면규모는 연간 1.3~1.6천억원 정도로 무시할 수 있을 정도로 작지만, 소득분배 형평성 제고 측면에서 부담스럽지 않기 때문에 목표 달성을 하는 데 바람직하다”고 평가하였다. 심층평가는 해당 조세특례의 가치를 밝히는 작업으로 이를 위해서는 사업의 성과가 좋았는지 아니면 나빴는지에 대한 가치판단을 내려야 하며, 이러한 가치판단을 위해서는 사전에 투명한 비교기준(benchmark)을 설정하고 계량화된 지표를 토대로 판단하여야 한다. 따라서 동 심층평가서도 계량화되고 투명한 비교기준에 의해 동 제도의 효과성을 판단할 필요가 있다.

39) 심층평가서는 농·수협 등의 예탁금·출자금 비과세 특례 한도가 인상되더라도 이로 인한 혜택을 예탁금 가입자뿐만 아니라 금융기관도 이익이 발생하는 내재적 조세(implicit tax)로 설명하고 있다.

분석방법의 적절성

조세특례의 효과성 분석은 일반적으로 통계분석방법, 비용편익분석 및 비용효과분석 등을 통해 검증이 이루어진다. 일반적인 재정사업의 경우 사회적 비용을 초과하는 편익을 얻을 목적으로 사업이 시행된다. 이러한 사업의 편익이 비용을 초과하는 효과성이 있다는 것을 검증하기 위해 가장 많이 쓰이는 분석 방법이 비용편익분석과 비용효과분석이다.

비용편익분석(cost-benefit analysis: B/C분석)에서는 편익을 화폐가치로 환산하여 비용과 비교하게 되며, 비용효과분석(cost-effectiveness analysis: E/C분석)에서는 편익을 비화폐적 단위로 측정하여 비교하게 된다. 조세특례 역시 조세특례로 인한 세수감소 외에 행정비용이나 초과부담 등의 비용이 발생하게 되며, 정책 목적 달성이라는 편익을 얻을 목적으로 시행된다. 따라서 조세특례로 인한 각종 비용과 편익을 추정한 후 이들을 비교함으로써 조세특례의 효과 및 효율성에 대한 분석이 필요하다. 14건의 조세특례 심층평가서는 B/C분석이나 E/C 분석보다는 주로 설문조사나 미시자료를 기반으로 한 통계적 분석방법을 사용하여 효과성 분석이 이루어졌다. 평가방법론 측면에서 조세특례는 성과를 계량화하기 어렵고, 편익 역시 측정하기 힘들다는 한계 등 여러 가지 제약요인이 존재하고 있는 것은 사실이다. 그러나 조세특례가 재정사업처럼 직접비용 지출을 수반하는 것은 아니지만 간접적으로 국가재정 수입의 감소와 사회적 비용을 초래하는 만큼 정책으로 인한 효과가 소요되는 비용을 정당화할 만큼 충분한가에 대한 고려가 필요하다.

다음으로 대부분의 심층평가서는 효과성 분석을 위해 설문조사나 통계적 기법을 활용하여 효과성 분석을 실시하였는데, 이러한 효과성 분석에서 일부 문제점이 있는 사례가 발견된다. 먼저 설문조사를 살펴보면 14건 중 6건⁴⁰⁾의 심층평가서가 설문조사 방식에 의해 효과성을 분석하였다. 이 가운데 ‘농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례’와 ‘신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제’, ‘일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감’ 등에 대한 심층평가서는 해당 조세 지출의 수혜자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과를 토대로 효과성을 판단하였다. 일반적으로 수혜대상자를 대상으로 한 설문조사는 표본의 편의(sample bias) 등이 발생할 수 있어 해석에 주의를 기울일 필요가 있다. 예를 들어 ‘농·수협 등의 출자

40) 전문가심층면접조사를 수행한 1건을 설문조사로 구분할 경우 7건이다.

금·예탁금에 대한 과세특례⁴¹⁾에 대한 설문조사 응답자의 평균 비과세 예탁금액(농협)은 971만원으로, 2014년말 기준 농협 조합원의 1인당 평균 비과세예탁금이 514만원⁴¹⁾인 것에 비추어 약 1.9배 더 많은 금액을 예탁한 표본을 대상으로 설문조사를 한 것을 확인할 수 있다. 또한 동 제도로 인해 저축의지가 생겼는가에 대해 수혜자에게 설문한 뒤, 긍정적인 답변을 기초로 저축효과가 일정부분 효과적으로 작동하고 있다고 해석하였다. 저축효과는 세제지원으로 세후수익률이 늘어날 경우 소득효과와 대체효과간의 상대적 크기에 따라 다르게 나타나며, 이론 및 실증연구들에서도 연구결과가 서로 상이한 결과를 도출하고 있다. 정책 시행으로 인한 직접적인 만족도를 평가하거나 개선방안 도출 등을 위해서는 수혜자를 대상으로 설문조사할 수 있다. 그러나 조세특례의 존폐여부를 판단하는 심층평가에 있어서는 수혜대상 뿐만 아니라 비수혜집단에 대해서도 설문조사를 실시한 후 군집분석을 통해 종합적인 결론을 도출하여야 한다. 이와 함께 전문가 그룹을 대상으로 의견조사 등을 실시하여 종합적으로 제도의 효과성을 판단하는 방안 역시 고려할 필요가 있다.⁴²⁾

다음으로 ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’의 심층평가서는 평가모형이 인과관계의 정당성을 충분히 반영하지 못한 사례이다. 동 심층평가서는 정책목표인 법인세 감면으로 인해 중소기업 및 벤처기업의 창업이 촉진되었는가를 평가하였다. 이를 위해 2000~2012년 사이의 법인세 실효세율 자료를 사용하여 법인세 평균 실효세율과 기업의 창업활동 간에 음(-)의 관계가 성립할 경우 정책목표를 효과적으로 달성하는 것으로 가정하였다. 회귀분석 결과 법인세 평균 실효세율과 기업의 창업활동 간에 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타나, 이를 토대로 심층평가서는 법인세 평균 실효세율 1% 인하시 창업중소기업 수 3% 증가와 상관관계가 있는 것으로 해석하였다. 또한 분석결과를 토대로 동 조세특례로 인하여 전 산업에 대한 법인세 평균 실효세율이 3.99% 감소(2012년 기준)하였으며, 이로 인해 창업 중소기업의 수(6,145개) 및 창업 기업 증가로 인한 고용증가 효과(51,307명)가 있는 것으로 평가하였다.⁴³⁾ 그러나 법인세 실효세율은 2000년 이후 명목세율을 지

41) 2014년 농협의 비과세 예탁금 현황에 따르면 조합원은 235만명이며, 조합원의 비과세예탁금액은 12조 862억원으로 조합원 1인당 평균예탁금은 약 514만원이다.

42) 서울시복지재단(2010)의 「저소득층 자산형성 프로그램 성과측정연구」는 저소득층 저축지원 프로그램의 성과를 평가하였다. 성과평가를 위해 수혜집단과 비수혜집단 모두에 대하여 설문을 실시하였으며, 질적 성과 분석을 위해 수혜대상에 대한 심층면접, 전문가 면접 등 다양한 군집분석을 통해 종합적인 결론을 도출하였다는 점에서 바람직한 평가서의 사례로 꼽을 수 있다.

속적으로 인하함에 따라 추세적으로 하락하고 있다. 또한 정부가 2000년대 이후 벤처기업 및 중소기업 창업 활성화를 위해 도입한 다양한 제도적 노력을 기울인 결과 일 가능성을 배제할 수 없다.⁴⁴⁾ 동 심층평가서에서 실증분석결과가 다양한 요인에 의해 변화되었을 가능성에 대하여 분석결과의 한계로 밝히고 있지만, 인과관계의 정당성을 높이기 위해 명목세율이 인하되지 않은 기간을 구분하는 등 추가적인 강건성 분석을 통해 다른 요인으로 인한 가능성을 충분히 배제한 후 동 제도의 효과성을 판단할 필요가 있다.

분석자료의 적절성

14건의 심층평가서는 효과성 분석을 위해 다양한 자료가 사용되었다. 그러나 대부분의 평가서가 자료의 부재 등을 이유로 과세자료를 토대로 한 분석이 아니라 미시자료나 설문조사를 이용한 간접적인 효과분석이 이루어진 것으로 나타났다.

‘연구 및 연구개발을 위한 설비투자 세액공제’, ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제’, ‘공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면’ 등의 심층평가서는 국세청 및 한국토지주택공사(LH) 등으로 부터 입수한 자료를 통해 다양한 분석을 실시하였으며, 이를 토대로 동 제도의 일몰 폐지 또는 연장을 권고하였다. 그러나 이들을 제외한 다수의 심층평가서들은 자료의 부재나 필요한 자료를 적시에 제공받지 못함에 따라 설문조사나 미시자료를 사용한 것으로 나타났다. 미시자료나 설문조사 자료는 실제 과세자료와 달리 대상이나 자료상에 편의가 존재할 가능성이 높기 때문에 평가 결과의 객관성을 담보하기 어렵다는 한계가 존재한다. 물론 국세에 관한 정보는 개인이나 기업 고유의 정보를 포함하고 있어 외부에 공표하기 어려운 정보에 해당하지만 합리적인 효과성 분석을 위해서는 가능한 많은 자료가 분석자에게 제공되어 분석에 활용되도록 해야 할 것이다.

43) 3년 내 폐업하는 중소기업수 반영시 순증가한 중소기업의 수는 1,639개, 종사자수는 13,682명으로 추정하였다.

44) 동 심층평가서에서는 창업중소기업의 수가 증가할수록 법인세 실효세율에 영향을 줄 수 있는 점과 정부가 2000년대 이후 창업활성화를 위한 제도적 노력 등을 감안하면 생략변수에 의한 편의(omitted variable bias)가 존재할 수 있다고 적시하고 있다.

[표 8] 조세특례 심층평가서 효과성 분석 결과

구분		분석 내용	분석 방법	분석 결과
1	농·수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례	경제적 효과	-설문조사 -자료분석	-저축효과 일정 부분 있음 -상호금융기관 경영성과 개선효과 있음
		소득재분배	-자료분석	-형평성 효과 일정 부분 있음
		재정 효과	-세수효과	-저율과세시 세수감면액 추계
2	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면	경제적 효과	-면접조사	-토지 보상액이 시가에 비해 현저히 낮지 않기 때문에 제도 개선 필요
3	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	경제적 효과	-설문조사	-효과 없음
4	창업중소기업 등에 대한 세액감면	경제적 효과	-설문조사 -회귀분석	-제도에 대한 인지도 낮으며 창업 효과 과대추계 가능성 존재
5	신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제	경제적 효과	-설문조사 -자료분석	-제도의 활용도가 높지 않음
6	연구 및 연구개발을 위한 설비투자 세액공제	경제적 효과	-패널분석	-유의하지 않지만 비모수 추정시 상관관계는 높음
7	중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	경제적 효과	-설문조사 -회귀분석	-고용창출효과 뚜렷하지 않음
8	중소기업 투자세액공제	경제적 효과	-회귀분석	-단기에는 효과가 낮지만 장기에는 효과 있음
		재정 효과	-세수효과	-5년 합계 2,099억원 세수감소
9	일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감	경제적 효과	-설문조사 -자료분석	-소득재분배효과 있으나 크지 않음 -효율적으로 집행·운용 중
		재정효과	-세수효과	-연평균 1,360억~1,600억원으로 추계
10	택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면	경제적 효과	-회귀분석	-영업이익 개선효과 있음
		소득재분배	-자료분석	-영업이익 불평등도 하락하여 지니 계수가 개선
11	연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제	경제적 효과	-회귀분석 -자료분석	-도서민가격할인효과 낮음 -도서민 수송실적 양의 상관관계
		소득재분배	-자료 분석	-매출액 상위 기업 감면혜택 많음
12	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	경제적 효과	-자료분석 -E/C 분석	-요금부담, 이용자수 증대, 교통혼잡비용 등의 효과 있음
		재정 효과	-세수효과	-제도 폐지시 연평균 세출절감액 869~1,190억
13	전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제	경제적 효과	-목표달성도 -E/C 분석	-규모가 큰 사업자일수록 전자세금계산서 발행비율 높음
14	제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제	경제적 효과	-회귀분석 -자료분석	-제도폐지시 골프장 일정부분 부정적 영향 -개소세 면제를 통한 골프장산업 지원은 적절한 정책으로 보기 어려움

주: 1. ‘공익사업용토지 등에 대한 양도소득세 감면’의 심층평가서는 해당 조세특례의 효과성 분석보다는 공익사업의 토지보상제도에 대한 효과성 분석으로 판단되어 경제적 효과로 분류
 2. 효율성 분석은 경제적 효과 분석으로 분류

4. 평가의 실효성

심층평가결과의 세법개정(안) 반영 현황

조세특례 심층평가가 실효성을 가지기 위해서는 무엇보다 심층평가 결과가 세법개정(안)에 반영되어, 실제 비과세·감면의 정비가 이루어져야 한다. 2015년 최초로 시행된 심층평가 결과, 제도의 실효성은 다소 미흡한 것으로 평가된다. 2015년 조세특례 심층평가 대상 14건 중 세법개정(안)에 반영된 정비안은 폐지 2건, 축소 3건으로, 심층평가 제도 시행 이전의 조세지출 정비실적에 비해 개선되었다고 보기 힘든 측면이 있다.

다음 [표 9]는 조세특례 심층평가 결과를 요약하고 있다. 평가대상 14건 중에 폐지를 권고하고 실제 2015년 세법개정(안)에 폐지안이 반영된 것은 ‘제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제’와 ‘전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례’의 2건이다. 그 외에 효과성 혹은 타당성이 인정되는 경우, 일몰을 연장할 것을 권고하고 있다. 일몰을 연장할 것을 권고하고 실제 일몰이 연장된 것은 8건이다. 이 중 ‘중소기업투자세액공제’와 ‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’의 경우에는 효과성이나 타당성이 크지 않음에도 불구하고 제도가 오래 유지되어 왔으며 폐지시의 부정적 영향이 우려되어 연장할 것을 권고하였다. 또한 ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’은 일몰연장할 것을 권고하였고, ‘중소기업 취업자에 대한 소득세 감면’은 제도를 보완할 것을 권고하였는데 모두 세법개정(안)에서 확대·연장되었다.

기타 4건에 대해서는 타당성이나 효율성이 높지 않거나 제도상 보완이 필요한 경우에는 축소하거나 폐지할 것을 제시하고 있다. 이 중 실제 세법개정(안)에 축소한 것이 반영된 것은 ‘농·수협등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례’, ‘공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면’, ‘연구 및 인력개발을 위한설비투자에 대한 세액공제’의 3건이다. ‘신성장동력 및 원천기술연구개발비 세액공제’는 특정기술을 지원하는 것이 부적절하고 재정지출이 더 타당하며, 연구개발활동조사 및 설문조사 결과 효과가 유의하지 않아 축소할 것을 권고하고 있으나 실제 세법개정(안)에는 일몰이 연장되었다.

[표 9] 조세특례 심층평가 결과 요약

	항목	결론	세법개정(안)
1	제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제	폐지권고	일몰종료
2	전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례	폐지권고	일몰종료
3	중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	일몰연장	일몰연장(3년)
4	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	일몰연장	일몰연장(3년)
5	일반택시운송사업자에 대한 부가가치세납부세액경감	일몰연장	일몰연장(3년)
6	택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면	일몰연장	일몰연장(3년)
7	중소기업투자세액공제	신규투자효과는 없으나 연장권고(투자위축우려)	일몰연장(3년), 상장기업우대공제를 일몰종료
8	연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제	효과 없으나 연장권고(40년 존재)	일몰연장(3년)
9	창업중소기업 등에 대한 세액 감면	일몰연장	확대연장: 일몰연장(3년), 대상업종 확대
10	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	보완필요 (감면율 50%이상, 고소득자 축소등)	확대연장: 감면율 상향 (50%→70%), 한도 신설
11	농·수협 등의 출자금, 예탁금에 대한 과세특례	보완필요	축소연장: 단계적 저율과세(5%/9%)
12	공익사업용 토지 등에 대한양도 소득세 감면	감면율하향, 장기적 폐지권고	축소연장: 감면율 하향 (15/20%→10/15%)
13	연구 및 인력개발을 위한설비 투자에 대한 세액공제	(1안) 폐지 (2안) 점진적 축소· 폐지	축소연장: 공제율(3~10%→1~6%)축소,일몰연장(3년)
14	신성장동력 및 원천기술연구 개발비 세액공제	축소, 지출과연계	일몰연장(3년)

세법개정(안) 반영여부나 분석 결과의 활용도 측면에서 조세특례 심층평가가 문제시 되는 측면은 크게 다음 두 가지이다.

첫째, 심층평가 결과가 세법개정(안)에 반영이 되지 않은 경우이다. ‘신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제’의 경우에는 효과성이 크지 않고 타당성도 높다고 판단될 근거가 없다는 평가에 따라 축소시키거나 지출과 연계시킬 것을 권고하고 있으나, 세법개정(안)에서는 지원 축소 없이 일몰 기한을 3년 연장하였다.

둘째, 심층평가 결과 효과성이나 타당성이 크지 않음에도 불구하고 폐지 결론을 내리지 못한 경우이다. 제도가 오래 유지되어 왔으며 폐지시의 부정적 영향이 우려되어 연장할 것을 권고한 경우가 이에 해당한다. 예를 들어 ‘중소기업투자세액공제’의 경우에는 신규투자 증대 효과가 없지만, 투자위축을 우려하여 일몰시한을 연장할 것을 권고하였고, 세법개정(안)에서 일몰 연장으로 반영되었다. ‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’의 경우, 효과는 없지만 폐지시 영향이 크다는 점을 우려하여 일몰을 연장할 것을 권고하였고, 실제로 세법개정(안)에 일몰 연장이 반영되었다.

이 두 경우는 비과세·감면 정비라는 조세특례 심층평가 제도의 취지를 무색하게 만드는 결과이다. 심층평가 결과는 세법개정(안)에 최대한 반영되는 것이 필요하며, 효과성이나 타당성이 없는데도 불구하고 종료를 시키기 어렵다면 현실적인 대안들이 제시되는 것이 바람직하다. 물론 제도가 타당하거나 효과성이 증명된 경우에는 일몰을 연장시키는 것이 바람직하고, 제도의 연속성 측면에서 오랜 기간 유지되어 온 제도를 한 번에 폐지시키는 것이 힘들 수 있다. 그렇지만 제도가 오래 유지되어 왔거나 폐지시의 부정적인 영향이 우려되기 때문에 연장을 하는 것은 2~3년 후 다시 일몰이 도래했을 경우에도 마찬가지로 상황이 벌어질 수 있다. 오히려 제도의 존속기간은 더욱 길어졌기 때문에 폐지가 더욱 힘들어질 수도 있다.

이에 따라서 본 절에서는 조세지출 제도가 지속적으로 연장되어 온 원인들에 대해 검토하고, 심층평가 제도가 현실적으로 조세지출 정비라는 목적에 걸맞는 성과를 낼 수 있는 대안을 제시하는데 중점을 준다.

조세지출 항구화의 원인

조세지출은 근로자, 농어민 및 중소기업 등의 취약계층을 보호하거나, 연구개발 등 정의 외부효과를 지원하는 경우를 중심으로 운용되고 있어 폐지가 쉽지 않다는 것은 주지의 사실이다. 때문에 조세지출 일몰 연장 요인들을 잘 살펴보고, 이들과 관련된 평가지표를 설정하는 것 또한 필요하다. 조세지출은 기존 문헌들에서는 조세지출의 연장 요인을 규모, 수혜집단의 성격 여부, 권력형태 등의 측면에서 접근하고 있다.⁴⁵⁾

45) 여기에 인용된 문헌들은 문예영·신영임(2014), 「조세지출 조세지출 일몰연장 요인분석」, 『예산정책연구』, 제3권 제2호에서 재인용하였다.

Hacker(2002)는 한번 신설된 조세지출을 폐지하기가 매우 어려운 이유를 설명하면서 조세지출 제도 이면의 특수이익집단(special interest groups)의 존재를 언급하였다. 조세지출이 폐지되지 않고 영구화되도록 만드는 특수이익집단이 단순히 해당 조세지출의 직접 수혜자(beneficiaries)만을 의미하는 것이 아니라 조세지원의 대상이 되는 서비스를 제공하는 ‘매개자(intermediaries)’도 여기에 해당함을 지적하였다.

Post and Pierson(2005)은 이미 신설된 정책의 지속성(durability)에 관한 연구의 필요성을 지적하고 있다. 이 연구에서 Post and Pierson은 1967년부터 2003년까지의 기간 동안 시행된 조세지출 항목들을 대상으로 그 지속성에 미치는 영향요인을 분석하였다. 조세지출이 수혜자집단의 특성이 분산 또는 집중 여부, 조세지출 항목이 신설된 시기의 정치적 조건 즉, 분점정부인지 여부 및 조세지출의 존속 기간을 연구가설의 독립변수로 채택하여 각각의 변수가 조세지출의 지속성에 미치는 영향을 실증분석 하였다. 연구 결과, 조세지출 수혜자집단의 특성이 분산되지 않고 응집된 집단일수록, 조세지출이 신설된 시기의 권력구조가 분점정부(divided government)인 경우, 조세지출의 존속기간이 길수록 해당 조세지출은 쉽게 폐지되지 않고 존속가능성이 높은 것으로 나타났다.

문예영·신영임(2014)에서는 수혜자 집단의 성격이 조세지출 연장여부에 미치는 영향을 살펴본 결과, 조세지출규모가 클수록, 지속기간이 길수록 조세지출이 연장될 확률이 높아지는 것으로 나타났고, 수혜자집단의 특성도 조세지출 연장에 미치는 효과가 통계적으로 유의하게 나타났다. 또한, 해당 조세지출의 성장률 및 소득재분배 제고 효과가 연장여부에 미치는 영향에 대해서 분석한 결과, 조세지출의 연장여부에 해당 조세지출 항목의 효과성은 영향을 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다. 반면에 조세지출 규모의 지속기간이나 거시경제 상황이 조세지출 연장여부에 영향을 미치는 것으로 나타나 우리나라의 조세지출정책은 해당 조세지출의 정책 효과성과는 무관하게 운영되어 왔다고 볼 수 있다.

계량화된 종합지표 도입 필요성

기존 연구들을 종합하여 볼 때, 현재 심층평가에 대한 성과지표들은 위와 같은 영향들에 대해서는 추가로 고려해야 할 측면이 있는 것으로 판단된다. 실제로 이번 심층평가에서도 유의한 효과성이 기대되지도 않고, 특별한 타당성이 발견되지도 않

으면서도 폐지 시 투자위축과 같은 영향이 크거나, 제도가 오래되어 기준조세체계의 역할을 하는 것과 마찬가지로 이유로 일몰 연장을 권고하고 있기 때문이다. 이 예시로 ‘중소기업투자세액공제’나 ‘연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제’ 항목을 들 수 있다.

특히 중소기업 투자세액공제의 경우 기존의 여러 연구에서 중소기업에 대한 일반적인 지원에 대해서는 일몰 폐지를 권고하고 있다. 예를 들면, 안중석 외(2010)에서는 중소기업 특별세액감면, 중소기업 사업용 자산투자과 같이 일반적인 지원들은 폐지가 바람직한 것으로 판단하고 있다.⁴⁶⁾ 또한 김학수·박노옥(2013)⁴⁷⁾은 중소기업 보호 및 배려 차원의 지원은 세제지원보다는 금융 및 예산지원과 공정거래 강화 등의 여타 지원제도들을 활용하는 것이 바람직하다고 평가한 바 있다. 세제혜택을 받는 중소기업들은 이미 수익성을 확보한 기업들이지만, 취약계층으로서 보호 및 사회적 배려가 필요한 중소기업들은 적자상태여서 세제지원의 혜택을 받을 수 없거나 세제지원의 혜택을 성장 동력화하기 어려울 정도로 미미한 수준의 혜택을 받는 기업들이기 때문이다. 이에 따라 다양한 중소기업 관련 조세지원제도들을 보다 고용 친화적이고 혁신 지향적 제도로 개편할 것을 권고하고 있다.

이와 같이 유의한 효과성이 기대되지도 않으면서 폐지시 영향이 크다는 이유로 일몰 연장을 권고하는 항목들은 3년 후에도 같은 결론을 내릴 확률이 높다. 규모가 클수록, 존속기간이 길수록, 이익집단의 힘이 클수록 조세지출이 연장되는 경향이 높다면, 이러한 조건이 바뀌지 않는 한 심층평가를 여러 번 실시하더라도 지속적으로 연장될 것이기 때문이다.

따라서 심층평가의 효과성을 기대하기 위한 제도적 개선방안으로 종합 결론을 제시할 때 계량화된 평가지표를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 같은 방안은 효과성이 없지만 타당성이 인정되는 경우, 혹은 타당성은 없지만 효과성이 인정되는 경우, 혹은 효과성이나 타당성이 없음에도 불구하고 제도가 경제상황 등의

46) 안중석 외(2010)에서는 비과세 감면(조세지출)을 축소해야한다는 논의가 많은데 어떤 항목을 대상으로 할 것인지에 대해 논의하고 있다. Kopczuk(2003)에 의하면 주로, 외부효과가 있는 경우 조세지출이 정당화되는데, 예를 들면 연구 및 인력개발에 대한 투자의 외부효과가 존재하는 경우(Grilliches, 1991; Griffith et al, 2000), 환경이나 교육에 대한 조세지출, 창업유도, 중소기업에 대한 대기업의 지원 확대, 구조조정, 과표양성화, 지역균형발전, 기부문화 활성화 등에 대한 지원을 바람직한 것으로 보고 있다. 이 외에 중소기업 특별세액감면, 중소기업 사업용 자산투자과 같이 일반적인 지원들은 폐지가 바람직한 것으로 판단하고 있다.

47) 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언, 한국조세연구원 발표자료

측면에서 필요하다와 같은 결론을 내릴 때 자의적이거나 정치적인 판단이 개입될 여지를 줄여주는 장점이 있다. 이에 대한 예시로 「2015년도 예비타당성조사 운용지침」 중 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다는 조항을 참고할 수 있다. 예비타당성 조사 결과는 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미한다. 이와 같은 계량적인 지표의 도입은 심층평가가 자의적이거나 정치적인 판단을 배제하는 구조로 설정될 수 있다.

5. 중기적 관점에서의 로드맵 제시 필요성

심층평가의 최종적인 목표가 제도의 존폐 여부를 결정하기 위한 것이라면, 그동안 효과성이나 타당성이 있었다고 하더라도, 향후 경제상황이나 경제정책의 운용기조 변화 등이 예상된다면 그 경우에도 여전히 효과성이나 타당성이 존재하는지에 대한 분석이 요구된다.

경제환경의 변화에 크게 영향을 받는 대표적인 경우가 투자나 고용분야에 대한 조세지출이다. 과거 ‘임시투자세액공제’ 제도의 경우, 경기 상황에 맞게 탄력적으로 운용한다는 취지에도 불구하고 20년이 넘게 운용되었다. 이와 같이 ‘일시적’이 아닌 ‘영구적’인 지원이 될 경우, 조세지출의 효과성이 떨어질 수 있으므로,⁴⁸⁾ ‘영구적’인 지원이 되지 않도록 2016년 이후의 경제상황의 변화를 가정하고 심층평가가 이루어져야 하는 것이다.

2015년 심층평가 대상 중 고용 분야 조세지출이 실제 경제 상황의 변화에 맞게 제도 개편이 권고되었는지 살펴보면 다음과 같다. 우선 ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제(조특30의4)’나 ‘중소기업 취업자에 대한 소득세 감면(조특30)’ 항목의 심층평가는 경제상황의 변화보다는 중소기업의 구조적인 문제나 제도 설계 자체의 모순 등에 따른 일몰 연장에 중점을 두고 있다.⁴⁹⁾

48) 임시투자세액공제의 경우 경기상황과 무관하게 상시적으로 운용되어 제도의 실효성이 크지 않다는 학계의 지적이 많이 있었다(이철인 외(1999), 박기백·정재호(2003), 김유찬·주기중(2004), 손원익 외(2006), 박기백 외(2006) 등).

49) ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제(조특30의4)’의 심층평가 결과는 다음과 같다. 우선 효과성 분석 결과 고용창출에 유의미하게 영향을 미치지 않지만, 타당성 분석 결과

글로벌 금융위기가 있었던 2009년 이후, 고용관련 조세지출이 도입된 2012년에 비해 2014년까지 실업률은 지속적으로 낮아지고 고용률은 높아지는 추세였다. 2015년에는 메르스 사태로 인한 내수부진으로 서비스업의 고용증가폭이 크게 둔화되었으나, NABO(2015)에 의하면, 2016년 취업자수는 36만명(1.4%) 증가해 전년(34만, 1.3%)에 비해 소폭 확대될 전망이다.⁵⁰⁾ 이러한 측면에서 살펴보면 전반적으로 고용상태가 제도 도입 이전과 비교해 지속적인 지원이 필요한지에 대해서는 추가 검토가 필요하다. 다만, 눈에 띄는 점은 2014년까지 전반적으로 양호했던 양적 고용 추이에도 불구하고 청년층의 고용여건은 악화되었다는 점이다.

고용의 지속적인 증가(실업의 감소)는 주로 경제성장에 의존한다. 경제성장을 위한 조세정책은 대부분 고용을 위한 조세정책과 많은 부분 공통점이 있으며, 따라서 경제가 회복될수록 고용을 위한 조세정책의 필요성은 감소한다.⁵¹⁾

신규 고용창출시 고용주의 사회보장기여금을 단기적으로 인하해주는 정책의 효과성은 단위 노동 비용 변화에 대한 노동 수요의 반응(단기 수요 탄력성)에 달려 있다. OECD(2009)⁵²⁾ 분석 결과에 의하면 이러한 탄력성은 일시적인 고용주의 사회보장기여금 인하에 대해서는 충분히 크다. 그러나 장기적으로 고용주의 사회보장기여금 인하가 유지되면 이는 고용을 증가시키기 보다는(노동시장과 경제가 완전히 조정됨에 따라), 주로 실질 임금을 증가시킨다. 특히 고용주의 사회보장기여금 면제 제도는 세입 손실이 큰 것으로 평가되고 있기 때문에 경제회복이 가속화됨에 따라 그러한 정책들을 철회시키는 것이 적절하다. 비록 비숙련자, 청년, 노년층에 대해 감면을 지속하더라도 마찬가지다.⁵³⁾

중소기업들 인력난에 봉착해 있고 스스로 해결이 어려워 정부가 조세특례를 통해 지원 타당하는 것으로 결론 내리고 있다. ‘중소기업 취업자에 대한 소득세 감면(조특30)’ 심층평가 결과, 근로소득공제와 중복적용 안되는 조항 때문에 발생하는 왜곡을 줄이고, 한도가 없어 고소득자에게 유리한 측면 등을 보완하기 위해 한도설정 및 연령조건 완화 등을 제시하였으며, 이는 2015년 세법개정(안)에 반영되었다.

50) 제조업은 예상보다 저조한 경기회복세로 인해 전년 수준(15만 증가 예상)에 미치지 못하지만, 서비스업은 정부의 청년·여성고용 활성화, 시간선택제 일자리 확대 정책 등에 힘입어 건실한 증가(20만)세가 유지될 전망이다.

51) 다만, 글로벌 금융위기와 같은 큰 폭의 경기하강이 있었던 경우에는 경제회복이 시작되더라도 실업이 당분간 지속되며, 경기 후퇴기에 실업한 사람들이나 고용시장에 새로 진입한 사람들이 고용되기까지는 다소 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

52) OECD(2009), 「2009 Employment Outlook」

53) OECD(2010), 「Tax Policy to promote employment, Delegates of the Committee on Fiscal Affairs」

일시적인 지원을 할 경우에는 어느 정도의 기간 동안 지원을 할 것인지가 문제가 된다. 이를 분석하기 위하여 기존의 이력현상에 관한 문헌들을 살펴보면, 우리나라 노동시장 내 이력현상의 존재유무에 대한 기존연구는 고용률, 경제활동참가율에는 이력현상이 있으나 실업률에는 없는 것으로 나타나는 등 일치된 결과를 보여주지 못하고 있다.

김웅(2009)⁵⁴⁾은 1970년 이후 우리나라의 노동시장에서도 이력현상이 나타나는지 여부를 Zivot and Andrews(2002) 등이 활용한 구조변화를 감안한 단위근 검정 등을 통해 분석하였다. 이에 의하면 우리나라 노동시장에서는 실업률보다는 고용률에서 이력현상이 존재하는 것으로 나타났다. 또한 외부충격으로 하락한 고용률이 그 이전 수준의 절반정도까지 회복되는 데는 평균 약 6분기 가량 소요되는 것으로 추정되었다. 이를 산업별, 종사상 지위별 및 연령별로 살펴보면 서비스산업(5분기)보다는 제조업(10분기)에서, 임시·일용직 근로자(1~3분기)보다는 상용근로자(9분기)층에서, 20~30대(3~4분기) 근로자보다는 40~50대 근로자(7~8분기)층에서 고용회복이 더디게 이루어지는 것으로 분석되었다.

이러한 기존의 논의들을 고려해보면, 사회보장기여금이나 소득세 감면과 같은 고용비용에 대한 지원은 일시적인 지원이 더 바람직하다. 우리나라의 경우에는 실업률이 금융위기 이전 수준을 회복함에 따라 장기실업의 고착화 문제가 그리 심각하지 않은 것으로 인식되고 있어, 심층평가 분석시 지원의 기간에 대한 추가 고려가 필요함을 알 수 있다. 다만, 최근 청년 실업자의 문제가 대두되고 있어 지원 타겟팅에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다.⁵⁵⁾

향후 지원 기간에 대한 고려를 심층평가 제도에 반영하기 위해서는 조세특례 제도의 일몰을 연장하는 결론을 내리더라도 향후 제도의 모습을 담은 연차적인 플랜을 제시하는 것도 방법이 될 수 있다. 이것은 박근혜 정부 출범시 공약했던 ‘비과세 감면 정비’는 일몰도래시 폐지를 원칙으로 한다는 기준과도 부합하는 것이다.

과거 임시투자세액공제 제도의 경우 1982년 도입당시 경기조절을 위한 목적으로 한시운용을 전제로 도입되었으나, 제도 시행이후 고용창출투자세액공제 제도로

», CTPA/CFA(2010)29, 26-27 January 2010

54) 김웅(2009), 「우리나라 노동시장의 이력현상 분석」, 『금융경제연구』 제397호, 한국은행

55) 김현학·황광명(2014), 강순희(2015) 등. 이에 대해 올해 청년고용증대세제가 세법개정(안)에 포함되었다.

대체되기까지 20년이 넘는 기간동안 운영이 되었던 제도이다. 경기 호황기에도 계속 지원이 되면서 기업에 대한 단순 보조금 성격으로 변질되었다는 비판을 받아 왔으며, 감면혜택이 대기업에 집중되는 등 실효성이 크지 않다는 지적이 꾸준히 제기 되었음에도 불구하고 번번히 폐지되지 못하였다. 당시 임시투자세액공제제도가 경기조절이라는 본래의 목적을 달성하기 위한 보완방안으로 박기백(2003)은 제도 시행기간을 원칙 6개월로 하고, 종료시점에 경기선행지수 등을 기준으로 연장여부를 결정하는 시스템을 구축할 것을 제안하는 등의 논의가 있었다. 2009년 세법개정(안)에서도 임시투자세액공제 폐지가 제안되었으나, 국회에서 통과되지 못하였다. 결국 2012년 회계연도부터 고용창출투자세액공제로 변환하여 점차 고용과 무관한 투자에 대해 공제율을 축소하는 방식으로 비과세·감면 정비가 이루어지고 있다. 이에 따라 조세지출 규모는 임시투자세액공제 제도 존치 마지막 연도인 2011년에는 2조 7,371억원이었으나, 고용창출세액공제 도입 이후 2012년 2조 1,243억원에서 2014년에는 1조 1,349억원으로 꾸준히 감소하였고, 2016년 예산에는 4,415억원으로 축소될 전망이다. 이와 같이 제도의 변경을 통해서 점차 줄여나가는 방안이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다.

결국 규모나 존속기간, 이익집단에 대한 정치적 고려 등에 따라 효과성이 없더라도 폐지가 어려운 항목들에 대한 조세특례 심층평가의 실효성을 높이기 위해서는 여러 대안을 제시하고, 장기적인 로드맵을 제시하는 것이 바람직하다. 즉, 일몰을 연장하더라도, 조세지원을 축소해가며 줄일 것인지, 경기 상황에 따라 지원을 확대하는 것인지 등에 대한 방향 제시가 추가되는 것이 바람직하며, 지속적으로 비과세·감면 정비가 연장될 경우에는 차라리 기준조세 체계 내에 편입시켜서 향후 제도를 지속적으로 정비해 나가는 방법도 고려해 볼 수 있다.

심층평가에서 제도의 재설계 방안을 제시할 경우에는 전체 조세·재정 체계 내에서의 정합성을 함께 고려해야 한다. 하나의 제도를 정비하는 대신 새로운 지원 제도를 신설한다면, 심층평가의 취지가 퇴색될 수 있다. 실제로 국회예산정책처 분석에 따르면 정부의 2012~2015년 비과세·감면 정비 계획 18.0조원 중에서 2012~2015년 세법개정(안)에 반영된 정비규모는 당초계획의 35% 수준인 6.3조원에 그치는데, 이처럼 비과세·감면 정비율이 당초 목표에 비해 낮은 수준에 머무르는 것은 조세지원 축소 및 폐지에도 불구하고 새로운 조세지원의 신설 또는 기존 지원의 확대가 지속적으로 이루어지는 데 그 원인이 있다.

저축관련 조세특례를 예로 들면, 최근 3년간(2012~2014년) 총 5개⁵⁶⁾의 저축지원 비과세·감면이 폐지 혹은 축소되어 왔으나, 이와 동시에 총 4개⁵⁷⁾의 비과세·감면이 신설되었다. 그 결과 저축지원 조세지출 총규모는 비과세·감면 정비 노력에도 불구하고 축소되지 못하고, 최근 몇 년간 1.8조원대의 일정한 수준을 유지하고 있다. 이러한 관행은 금년에도 일부 반복되는 모습을 보이고 있다. 정부의 2015세법개정(안)에서는 저축 관련 조세지원을 재설계한다는 취지에 따라, ‘재형저축 비과세특례’ 및 ‘장기펀드 소득공제’의 일몰이 도래함에 따라 폐지하고, 개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례를 신설하고자 하였다.⁵⁸⁾ 그러나 수혜자와 규모가 모두 증가할 것으로 예상되어 제도의 재설계를 통한 비과세·감면 정비의 일환이라고 하기에는 부족한 측면이 있다.

또한 2015년 세법개정(안)에 따르면, 「청년고용증대세제(조특법 §29의5)」가 신설되는데, 이는 최근 전체 고용률과 청년 고용률의 격차가 벌어지고 있는 현상을 감안, 청년 정규직 근로자 수가 증가한 기업에 대해 1인당 500만원(대기업 250만원) 세액공제를 허용해 주는 것이다. 이 제도는 이미 시행되고 있으며 2015년 심층평가 대상이었던 ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제’와도 지원대상이 청년층이라는 점에서 일정부분 겹치고 있을 뿐만 아니라 최근 발표된 ‘청년 고용절벽 해소 종합대책’의 일환으로 ‘세대간 상생고용 지원제도 신설’, ‘청년 인턴’, ‘직업훈련’ 등과 함께 ‘민간부문 청년 일자리 창출’을 위한 지원책의 하나로 여타 청년 고용 관련 사업의 틀에서 해석될 필요가 있다.

이와 같은 측면에서 볼 때, 제도를 재설계할 경우에는 기존 조세지출의 폐지 또는 축소의 타당성만 개별적으로 검토하는 것이 아니라, 이와 유사한 제도와의 대체성 및 보완성 검토, 유사한 목적의 신규 제도 신설 등도 함께 고려해 조세지출을

56) (2012년 세법개정) 장마저축에 대한 이자소득세 비과세 및 소득공제 일몰종료, 사회기반시설 투자자 회사에 대한 주식배당소득 과세특례 일몰종료, (2014년 세법개정) 녹색저축에 대한 과세특례 일몰종료, 세금우대 종합저축 폐지, 노인·장애인 등 생계형 저축 폐지

57) (2012 세법개정) 주택청약저축 소득공제 신설, 비과세 재형저축 신설, 장기펀드 소득공제 신설, (2014 세법개정) 비과세종합저축 신설(기존 세금우대종합저축과 생계형 저축 폐지 후 통합 설계)

58) 개인종합저축계좌(ISA)는 예·적금, 펀드 등 다양한 금융상품을 편입·교체하여 운용하는 제도로, 기존의 저축지원 항목을 통합하여 효율성이 높아질 것으로 기대된다. 그러나 수혜자의 경우 소득 요건이 폐지되면서 모든 근로자와 사업소득자에 대해 혜택이 부여될 예정이며, 조세지출 규모도 약 60억원(2015년 조세지출: 비과세 재형저축 5억원, 장기펀드 소득공제 55억원)에서, 1081억원(2016년 NABO 추정수치)으로 증가할 것으로 예상된다.

정비할 필요가 있다. 하나의 제도를 정비하는 대신 새로운 지원 제도를 신설함으로써 비과세·감면 정비의 취지와 다르게 운영되는 경우가 발생하지 않도록 주의할 필요가 있다.

장기적으로는 일몰규정이 없는 항목의 비중이 상당하나, 현재 일몰도래 항목 위주로만 평가가 이루어지고 있어, 모든 조세지출항목에 대해 일몰도입을 확대할 필요가 있다. 조세지출 중 일몰이 없는 항목은 약 80개로, 이들의 감면액은 20조원을 초과하고 있으나, 평가는 일몰도래 항목 위주로만 이루어져 제도 관리에 미비점(loop-hole)이 발생하고 있다. 따라서 체계적인 평가 수행을 위해 모든 항목에 대해 일몰을 도입하되, 제도별 특성 등에 따라 일몰기간을 단기(2~3년)와 중기(4~7년) 등으로 차등시키는 방법을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 독일은 전체 감면액의 74%를 차지하는 20개 항목을 대상으로 하여 국내외 연구기관(해외기관이 법인세 항목 평가)이 2년 동안 평가 수행하고 있는 점 등을 참고할 수 있다.

III. 결론 및 향후 과제

조세특례 심층평가 제도는 조세특례의 운용 성과를 점검하고 그 결과를 향후 조세특례 운용에 반영하기 위하여 실시하는 사후적인 평가를 말한다. 이는 그동안 조세지출 규모의 주요 통제장치였던 국세감면율 한도제, 조세감면 건의서, 조세감면 평가서 등의 제도의 한계점을 보완하고, 비과세·감면의 평가를 세법개정(안)에 반영함으로써 조세지출 정비의 효과성을 높이기 위해 도입된 제도이다. 그동안 비과세·감면 정비라는 목표가 여러 번 공표되었음에도 불구하고 2000년부터 2014년까지 조세지출 총액의 연평균 증가율은 7.0%로, 국세 수입의 연평균 증가율 5.8%보다 높아 조세지출 정비 효과는 미미하였으나, 심층평가 제도의 도입으로 향후 비과세·감면 제도의 정비가 보다 효과적으로 이루어질 것으로 기대되고 있다.

「조세특례 심층평가 운용지침」에 따르면, 해당 연도에 일몰이 도래하는 제도로써 연평균 감면액이 300억 원 이상인 조세특례에 대해서는 의무적으로 심층평가를 실시한다. 2015년 조세특례 심층평가는 올해 말 일몰이 도래하는 조세특례사항 88건 중 평가 필요성이 높은 14건을 대상으로 이루어졌다.

조세지출은 기존의 여러 연구들에서 지적되고 있듯이 한번 신설되면 폐지되기 어렵기 때문에, 조세특례 심층평가 제도 도입의 취지가 무색해지지 않기 위해서는 향후 이러한 평가가 제도의 존폐 여부를 결정하기에 적합하게 이루어질 수 있도록 설계되었는지 검토하는 것이 필요하다. 물론 처음 시행된 조세특례 심층평가 제도의 실효성을 평가하기는 이른 측면도 있다. 그러나 성과지표가 타당한지, 자체평가가 관대하지는 않았는지, 평가결과의 환류성이 낮지는 않은지 등에 대한 검토가 이루어지는 것이 바람직하다.

본 보고서에서는 올해 처음 시행된 조세특례 심층평가가 당초 도입 취지대로 조세지출의 존폐여부에 영향을 미칠 수 있도록 설계되었는지에 초점을 두고, 심층평가를 검토하였다. 구체적으로 평가대상, 평가방법, 평가활용성 등의 측면에서 향후 심층평가 제도를 보완하기 위한 대안을 제시하는데 중점을 두었다.

2015년 심층평가 결과, 14건 중 폐지를 권고한 2건은 세법개정(안)에 반영되었으며, 축소·폐지를 권고한 4건 중 1건은 일몰이 연장되었다.

심층평가 결과가 향후 비과세·감면 제도들을 정비하는 데 더 초점이 맞추어지기 위해서는 다음과 같은 개선들이 요구된다.

첫째, 평가 대상 사업의 적절성 측면에서 평가대상이 제도 운영지침과 부합되지 않는 측면이 있다. 조세특례 심층평가는 올해 일몰도래 금액 중에서 연간 300억 원 이상인 항목을 대상으로 의무적으로 실시하도록 되어 있으나, ‘공공기관의 혁신 도시 이전 등에 대한 법인세 등 감면’ 등 총 3개 항목이 심층평가 대상에 포함되지 않았다. 향후 조세특례 심층평가 대상 선정에 있어서는 운영지침과의 부합도가 보다 제고될 필요가 있고, 제도 운영의 투명성 또한 보다 강화될 필요가 있다. 나아가 현재 일몰이 규정되어 있지 않으면서 장기간 대규모로 운영되고 있는 ‘연구 및 인력개발비에 대한 세액공제’ 등의 조세특례 항목에 대해서도 임의심층평가 대상으로서 조세특례 심층평가의 대상에 포함됨을 분명히 함으로써 조세특례 운영원칙이 구현될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 타당성 분석 측면에서는 정부개입의 타당성에 대한 근거를 좀 더 명확히 제시하고 평가자들이 정부개입의 타당성을 평가하기 위한 최소한의 개념적인 틀을 개발할 필요가 있다. 한 주제에 대해서도 다양한 관점의 문헌들이 제시되고 있으므로, 전문가의 경험과 판단을 이용하면서도 특정 주장의 근거를 모아 평가서를 작성할 위험에서 벗어나기 위한 제도적 장치가 필요하다. 또한 여타 조세지출 및 재정지출 사업과의 중복성 검토에서도 해당 평가가 형식적인 중복성 여부에 대한 체크에서 나아가 전체적인 재정 지원의 규모가 과도한 수준은 아닌지에 대한 검토를 함께 실시하는 것이 바람직하다.

셋째, 효과성 평가 방법의 적절성 측면에서 개선해야 할 점은 다음과 같다. 우선 해당 조세특례의 효과성 평가를 위해서는 적절한 방법론이 사용될 필요가 있다. 일부 심층평가서에서 수혜자를 대상으로 설문조사를 하여 해석상의 주의를 기울일 필요가 있으며, 다른 여러 요인의 결과일 수도 있는 현상을 조세특례 제도의 혜택으로 해석하지 않도록 주의가 요구된다. 나아가 대부분의 심층평가에서 비용효과성(E/C, cost-effectiveness) 분석이 이루어지지 않았는데, 이는 조세지출의 성과를 계량화하기 어렵고, 편익을 측정하기 어렵다는 점 등에 기인하는 것으로 판단되나, 향후 비용에 대한 추계가 4건에 불과하다는 점은 문제로 지적된다. 따라서 해당 조세

지출이 의도한 정책효과를 달성하였는지에 대한 방법론 개발은 지속적으로 추진해야 할 과제이다.

넷째, 심층평가의 실효성을 높이기 위해서는 심층평가 결과가 보다 적극적으로 세법개정(안)에 반영될 필요가 있다. 2015년 심층평가 분석결과, 심층평가 결론이 세법개정(안)에 반영이 되지 않은 경우와 효과성이나 타당성이 크지 않음에도 불구하고 폐지 결론을 내리지 못한 경우가 발견되었다. 만약 「예비타당성조사 운용지침」에서와 같이 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP)을 활용하여 계량화된 수치의 형태로 종합평가를 도출한다면 자의적인 판단을 배제할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로, 조세특례제도의 일몰을 연장하는 결론을 내리더라도 향후 제도의 개선방안을 담은 연차적인 플랜을 제시하는 것도 심층평가의 실효성을 높이는 방법이 될 수 있다. 조세지출은 경제상황에 맞게 세제를 가격 인센티브 형식으로 ‘일시적’으로 운용하고자 하는 것이기 때문에 ‘영구적’인 지원이 될 경우, 효과성이 떨어질 수 있다. 제도의 재설계 방안을 제시할 경우에는 전체 조세·재정 체계 내에서의 정합성을 함께 고려해야 한다. 나아가 현재 조세지출 중 일몰이 없는 항목은 20조 원을 초과하고 있는 등 그 규모가 상당하므로, 모든 조세지출 항목에 대해 일몰도입을 확대한다면 심층평가의 기본 취지인 비과세·감면 정비에 있어서 보다 의미 있는 성과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

어떤 하나의 제도가 장점만 가지고 있거나 단점만 가지고 있는 경우는 거의 없다. 대부분 타당성은 있지만 효과성은 없거나, 효과성은 있지만 타당성이 없거나, 혹은 기타 정책 일관성 등의 목적으로 제도가 운영되기 마련이다. 이러한 심층평가 결과가 종합적인 판단을 거쳐 하나의 결론으로 나오는 것은 많은 한계를 내포할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 심층평가 제도가 사회후생을 높이는 제도로 정착되기 위해서는 평가 방법이나 평가 대상, 향후 활용성 등의 측면에서 차선의 선택을 내리기 위한 제도적 장치들이 마련되는 것이 바람직하다.

부 록

1. 2015년도 일몰도래 조세특례 항목

(단위: 억원)

번호	조항	항목	조세지출액	
			2014 (실적)	2015 (추정)
1	조특법 §91의14	재형저축	0.26	5
2	조특법 §91의16	장기펀드 소득공제		55
3	부가법 §47	전자세금계산서 발급·전송 세액공제 적용 종료	234	192
4	조특법 §121의14	제주도 소재 회원제골프장 개별소비세 면제 종료	278	296
5	조특법 §121의18	관광레저형 기업도시 내 회원제 골프장 개별소비세 면제 종료	-	-
6	조특법 §22	해외자원개발투자배당소득과세면제적용종료	260	223
7	조특법 §87의5	선박투자펀드 분리과세 적용 종료	47	54
8	조특법 §106①9의3	개인택시 운송사업용 자동차 구입 부가세 면제 적용 종료	-	-
9	조특법 §21의2	비거주자 등의 정기외화예금 비과세 적용종료	추정곤란	추정곤란
10	조특법 §5의2	중소기업 정보화 지원사업 과세특례 적용 종료	0.01	0.01
11	조특법 §28①	서비스업 감가상각 내용연수 특례 적용 종료	-	-
12	조특법 §85의3	기업도시 소재 토지 현물출자 등에 대한 법인세 과세 특례 종료	-	-
13	조특법 §98의8	준공후미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세 과세특례	-	-
14	조특법 §99의7	목돈 안드는 전세에 대한 과세특례	0.42	1
15	조특법 §106②13	2015 광주하계유니버시아드대회 개최를 위한 세제지원	0.02	0.18
16	조특법 §106②20	2015 세계물포럼 조직위원회에 대한 세제지원	-	추정곤란
17	조특법 §106②21	2015경북문경세계군인체육대회를 위한 세제지원	-	추정곤란
18	조특법 §107의2	외국인 관광객 호텔숙박료 부가가치세 환급	15	5
19	관세법 §91의4	임상시험용 의약품 관세 감면	-	-
20	조특법 §5	중소기업 등 투자세액공제 일몰연장	316	381
21	조특법 §11	R&D시설 투자세액공제 공제율 인하 및 적용기한 연장	2,012	1,548
22	조특법 §34①	금융채무상환을 위한 자산매각시 양도소득세 과세특례	-	-
23	조특법 §67	영어조합법인 등에 대한 법인세 면제 등 일몰연장	24	23
24	조특법 §77	공익사업용 토지 등 양도소득세 감면 감면율 조정 등	1,463	808
25	조특법 §77의2	대토보상 토지 등 양도소득세 감면 감면율 조정 등	24	40
26	조특법 §88의5	조합 등 출자금 배당소득 저율분리과세 적용	8,943	8,681
27	조특법 §91의15	고위험고수익투자신탁 분리과세 재설계 및 일몰연장	-	0.16
28	조특법 §30	청년 등 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면확대	1,030	1,135
29	조특법 §6	창업중소기업 등 세액감면 대상업종 확대 등	1,477	1,688
30	조특법 §118①	신재생에너지 생산용기자재 관세감면 적용대상 확대 등	12	2
31	조특법 §12의3 등	기술혁신형 중소기업 합병·주식인수 세액공제 확대 등	-	23

번호	조항	항목	조세지출액	
			2014 (실적)	2015 (추정)
32	조특법 §33의2	사업전환·무역조정지원기업 세액감면 요건 완화 등	14	1
33	조특법 §55의2	자기관리부동산투자회사 과세특례 확대 등	-	-
34	조특법 §16의2	스톡옵션행사이익에 대한 소득세 납부특례 확대 등	-	-
35	조특법 §122의3	성실사업자에 대한 의료비 등 공제 확대 등	310	111
36	조특법 §85의7,9	공익사업을 위한 수용 등에 따른 공장 및 물류시설 이전에 따른 조세특례 일몰연장	2.07	1.03
37	조특법 §64	농공단지 입주기업 등에 대한 법인세 등 감면 일몰연장	27	27
38	조특법 §121의17	기업도시개발구역 창업기업 등 세액감면 일몰연장	53	52
39	조특법 §10①1,2	R&D 세액공제 일몰연장(신성장동력산업·원천기술)	-	-
40	조특법 §105①	국가 등에 공급하는 사회기반시설 영세율 일몰연장	-	-
41	조특법 §94	근로자 복지증진시설 투자세액공제 일몰연장	197	252
42	조특법 §104의24 등	해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원 일몰연장	0.1	0.12
43	조특법 §10의2	연구개발 출연금 과세특례 일몰연장	9	15
44	조특법 §12	기술이전 및 기술취득 등 과세특례 일몰연장	-	13
45	조특법 §121의8	제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면 일몰연장	97	46
46	조특법 §121의8 등	제주투자진흥지구·제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면 일몰연장	141	59
47	조특법 §121의10,11	제주첨단과학기술단지·제주투자진흥지구 입주기업 수입물품에 대한 관세 면제 일몰연장	-	-
48	조특법 §62	공공기관 혁신도시등 이전시 법인세 등 감면 일몰연장	2	3
49	조특법 §85의 등	수용등에 따른 공장 등 이전에 대한 과세특례 일몰연장	2	1
50	조특법 §104의14	제3자물류비용 세액공제 일몰연장	56	146
51	조특법 §12의2	연구개발특구 입주기업 법인세 등 감면 일몰연장	70	42
52	조특법 §121의20	아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 세액감면 일몰연장	-	-
53	조특법 §121의21	금융중심지 창업기업 세액감면 일몰연장	-	-
54	조특법 §106①, ②	천연가스(CNG) 및 전기 시내버스, 목재펠릿 에 대한 부가세 면제 일몰연장	226	204
55	조특법 §106①3	도시철도 건설용역 부가가치세 영세율 일몰연장	2,616	3,371
56	관세규칙 §46④	환경오염방지물품 관세감면 일몰연장	0.19	0.09
57	조특법 §46의7	전략적 제휴를 위한 비상장 주식교환 과세특례 일몰연장	-	-
58	조특법 §46의8	기업 매각 후 재투자 시 과세특례 일몰연장	-	-
59	조특법 §44①	재무구조개선계획 등에 따른 금융기관 채무면제에 대한 과세특례 일몰연장	-	-
60	조특법 §38의2①	주식의 현물출자 등에 의한 지주회사 설립 과세특례	174	172
61	조특법 §38의3①	내국법인의 외국자회사주식 등의 현물출자 과세특례	0.04	0.01

번호	조항	항목	조세지출액	
			2014 (실적)	2015 (추정)
62	조특법 §47의4①	합병시 중복자산의 양도에 대한 과세특례 일몰연장	-	-
63	조특법 §52①	금융기관 자산·부채 인수에 대한 법인세 과세특례	-	-
64	조특법 §40①	주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	2	1
65	조특법 §117	금융지주회사 설립시 주식 이전에 대한 증권거래세 면제	176	66
66	조특법 §106의4의5	영구임대주택 난방용역 부가가치세 면제 일몰연장	추정곤란	추정곤란
67	조특법 §30의4	중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제 일몰연장	372	430
68	조특법 §30의3	고용유지중소기업 등에 대한 과세특례 적용기한 연장	0.36	2
69	조특법 §30의2	근로자의 정규직 전환에 대한 세액공제 일몰연장	0.31	4
70	조특법 §106의2①	농어업용 석유류 등 면세 적용기한 연장	14,523	13,881
71	조특법 §106①②	연안운항여객용 석유류 등 면세 적용기한 연장	554	427
72	조특법 §106①②	도서지방 자가발전용 석유류 등 면세 적용기한 연장	21	20
73	조특법 §102	산림개발소득에 대한 세액감면 적용기한 연장	1	0.23
74	조특법 §66	영농조합법인 등에 대한 법인세 면제 등 일몰연장	258	336
75	조특법 §68	농업회사법인에 대한 법인세 면제 등 일몰연장	79	144
76	조특법 §106의3호	농어업경영 대행용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰연장	추정곤란	추정곤란
77	조특법 §116	농·어민 지원을 위한 인지세 면제 일몰연장	65	54
78	조특법 §106①2	공장·학교 등 급식용역 부가가치세 면제 일몰연장	추정곤란	추정곤란
79	조특법 §111의3	택시연료에 대한 개별소비세 감면 일몰연장	576	561
80	조특법 §106의7	회사택시 운송사업자 부가가치세 납부세액 경감 일몰연장	1,657	1,871
81	조특법 §104의11⑤	금융기관 신용회복목적회사 출자시 특례 일몰연장		-
82	조특법 §104의12①	신용회복목적회사에 대한 과세특례 일몰연장	8	11
83	조특법 §104의26①	정비사업조합설립인가 등의 취소에 따른 채권 손금산입 일몰연장	-	-
84	조특법 §126의7	금거래소 이용 금지금 관련 특례 일몰연장	-	1
85	조특법 §69	자경농지에 대한 양도소득세 감면(농업법인에게 양도, 경영이양직불보조금 대상) 일몰연장	추정곤란	추정곤란
86	관세규칙 §46④	공장자동차물품 관세감면 확대 일몰연장	30	32
87	조특법 §109④	하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면 일몰연장	303	333
88	부가령 §84	농수산물 의제매입세액공제 한도특례(음식점업) 일몰연장	추정곤란	추정곤란
2015 일몰도래 항목 총 88개			38,758	37,851

주: 동 내용은 조세지출항목의 합계방식 차이 등으로 인해 행정부 집계자료와 일부 다를 수 있음
 자료: 기획재정부; 국회예산정책처 분석

2. 일몰 없는 조세특례 항목

(단위: 억원)

	항목	시행 연도	2013 실적	2014 잠정	2015 전망
1	연구 및 인력개발비에 대한 세액공제(조특§10①3)	1994	28,850	28,014	30,561
2	농수산물 의제매입세액공제(부가령§84)	1977	22,490	20,941	21,896
3	보험료에 대한 근로소득 특별공제(소득§52①1·2·2의2)	1977	21,569	23,580	19,917
4	근로장려금(EITC)(조특§100의2~10)	2007	5,618	7,751	19,303
5	자녀장려세제(CTC)(조특 100의27~31)	2015			신설
6	신용카드 등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제 (부가§32의2, 일부항목 일몰있음)	1994	13,668	12,938	13,528
7	국민연금보험료 소득공제(조특 51의3)	2001	13,632	14,469	12,425
8	사용자 부담 국민건강보험료에 대한 근로소득 비과세 (소득§12·3·너/법인령§45·1·5)	1995	8,648	9,401	10,727
9	법인 기부금의 손금산입(조특§73, 법인§24)	1994	9,862	9,370	9,771
10	교육비에 대한 근로소득 특별공제(소득§52③)	1978	10,394	10,319	9,751
11	기부금에 대한 특별공제(소득§52⑥, 조특§73, 88의4 등)	1982	9,448	9,710	8,684
12	연금저축 소득공제(조특§86의2 → 소득령§40의2)	2001	8,998	9,108	8,103
13	8년이상 자경농지에 대한 양도소득세 등의 면제 (조특§69·69의2)	1987	12,758	9,266	8,086
14	의료비에 대한 근로소득 특별공제(소득§52②)	1978	6,568	6,920	6,026
15	경로우대자에 대한 추가 소득공제(소득§51①1)	1989	3,284	3,484	3,405
16	다자녀 추가 소득공제(소득§51의2)	2007	3,306	3,328	3,060
17	장애인 추가공제(소득§51①2)	1975	2,461	2,517	2,570
18	무주택근로자 등에 대한 근로소득 특별공제 (소득§52④·⑤/조특§87②)	1995	2,251	2,301	2,418
19	장애인, 환자수송, 영업용 승용차 등에 대한 개별소비세 면제(개소§18①3)	1977	2,257	2,309	2,353
20	방위산업물자 공급등에 대한 부가가치세 영세율(조특§105①1)	1978	2,131	2,370	2,333
21	자녀양육비에 대한 추가 소득공제(소득§51①4)	1996	1,923	1,973	1,769
22	외국인투자기업에 대한 법인세 등의 감면 (조특§121의2·121의4)	1999	3,617	1,943	1,453
23	농·어업용 기자재에 대한 부가가치세 사후환급(조특§105의2)	2002	1,641	835	1,415
24	국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세(소득§12·3·거)	1968	1,400	1,703	1,411
25	폐광카지노에 대한 개별소비세 저율과세 및 면제 (개소§1③, 19의2·3)	2000	1,836	1,279	1,064
26	제주도 여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례(조특§121의13)	2002	796	869	818
27	현금영수증사업자 및 현금영수증가맹점에 대한 과세특례 (조특§126의3)	2004	999	752	786

	항목	시행 연도	2013 실적	2014 잠정	2015 전망
28	부녀자에 대한 추가 소득공제(소득§51①3)	1991	1,058	1,107	723
29	소기업/소상공인 공제부금에 대한 소득공제(조특§86의3)	2007	555	819	612
30	외국인투자기업 자본재도입에 대한 부가가치세등 면제 (조특§121의3)	1999	497	547	571
31	성실신고 확인비용에 대한 세액공제(조특§126의6)	2011	491	494	497
32	교육·과학, 문화관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제 (부가§12②3)	1977	506	462	483
33	가업상속공제(상증§18①1)	1997	228	359	473
34	대학교원, 연구기관 종사자가 받는 연구보조비, 활동비 비과세(소득§12③자, 소득령§12⑪)	1971	450	442	458
35	장애인용 보장구에 대한 부가가치세 영세율(조특§105①4)	1992	455	432	451
36	출생·입양에 대한 추가 소득공제(소득§51①5)	2008	494	454	433
37	기장세액공제(소득§56의2)	1999	371	400	419
38	우리사주조합 출연금에 대한 과세특례(조특§88의4)	2001	263	451	380
39	중소기업 통합·법인전환에 대한 양도소득세 이월과세 (조특§31,32)	1990	205	270	334
40	농지대토에 대한 양도소득세 감면(조특§70)	2006	725	424	323
41	가업의 승계에 대한 증여세 과세특례(조특§30의6)	2008	381	302	317
42	국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 등의 면제 (조특§21)	1970	271	291	303
43	생산직 근로자의 연장시간근로·야간근로·휴일근로로 인하여 받는 급여 비과세(소득§12·3·더)	1990	145	311	265
44	정치자금의 손금산입특례 등(조특§76)	1981	273	227	237
45	장애인용품 관세 감면(관세§91)	2001	213	207	215
46	산업기술 연구개발용 물품에 대한 관세 감면(관세§90①4)	2001	208	201	210
47	전답 임대소득 비과세(소득§12·2·가)	1968	214	210	207
48	군인 등에게 판매하는 물품에 대한 개별소비세·주세 면제 (조특§114)	1975	435	173	180
49	동거주택 상속공제(상증§23의2)	2009	125	162	171
50	장기저축성보험의 이자소득 비과세(소득§16①, 소득령§25)	1991	805	211	115
51	영농상속공제(상증§18①2)	1997	44	108	115
52	구조조정 지원을 위한 증권거래세 면제(조특§117①)	1999	66	86	90
53	한부모 소득공제(소득§51조)	2013	신설	64	67
54	공장자동화 물품에 대한 관세감면(관세§95①3)	2001	27	19	62
55	창업자금에 대한 증여세 과세특례(조특§30의5)	2006	19	60	33
56	골프선수의 골프장이용에 대한 개별소비세 면제 (개소세법§19의2·2)	2000	38	31	30

	항목	시행 연도	2013 실적	2014 잠정	2015 전망
57	기업의 운동경기부 설치운영에 대한 과세 특례(조특§104의22)	2011	14	14	15
58	소액담배·특수제조용담배에 대한 부가가치세 면제 (부가§12①10)	1999	7	12	13
59	외교관용 등 자동차 연료에 대한 개별소비세 등의 환급 (조특 111조의4)	2013	17	11	11
60	외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세의 면제 (조특§110)	1997	2	6	6
61	장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입(상증§52의2)	1999	2	3	3
62	장기임대주택에 대한 양도소득세 과세특례(조특 97의4)	2014		2	2
63	주식의 포괄적 교환 이전에 대한 과세특례(조특§38)	2010	0	0	0
64	주택담보 노후연금 이자비용 공제(소득§51의4)	2007	0	0	0
65	공공차관 도입에 따른 세액감면(조특§20)	1973	0	0	0
66	대학재정 건전화에 대한 과세특례(조특§104의16)	2008	0	0	0
67	대한주택공사 및 한국토지공사의 합병에 대한 법인세 과세 특례(조특§104의21)	2010	0	0	0
68	방송 및 교육용 등 고급사진기 등에 대한 개별소비세 면제(개소세법§18①12)	1979	0	0	0
69	비거주자들의 보세구역 물류시설의 재고자산 판매이익에 대한 과세특례(조특§141의2)	2009	0	0	0
70	자산의 포괄적 양도에 대한 과세특례(조특§37)	2010	0	0	0
71	주한외국군인 및 외국인선원 전용 유흥음식점 제공 주류 에 대한 주세 등 면제(조특 115조)	1966	0	0	0
72	준공공임대주택 양도소득세 과세특례(조특 97의3)	2014		신설	0
73	외국인 대상 유흥음식행위에 대한 개별소비세 면제 ¹⁾ (개소세법§19의3)	1982	3	추정근단	추정근단
74	주택건설사업자가 취득한 토지에 대한 과세특례 (조특§104의19)	2009	추정근단	추정근단	추정근단
75	노인복지주택 관리용역 부가가치세 면제(조특§106조④의4)	2011	추정근단	추정근단	추정근단
76	국민주택 및 동 건설용역에 대한 부가가치세 면제 (조특§106④)	1980	추정근단	추정근단	추정근단
77	희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제(조특§106①10)	2000	추정근단	추정근단	추정근단
78	농가부업소득 비과세 등(소득§12·2·다, 라)	1977	추정근단	추정근단	추정근단
79	경영회생 지원을 위한 농지 매매 등에 대한 양도소득세 과세특례(조특§70의2)	2014		신설	추정근단
80	구리 스크랩등에 대한 부가가치세 매입자 납부특례 (조특§106의9·122의4 등)	2014		신설	추정근단
일몰조항 없는 80개 항목 감면액 합계			210,012	206,823	212,458

주: 1) 2015년 현재 제도가 운용되고 있으나 조세지출예산서에는 제도가 폐지된 것으로 집계
 1. 행정부의 조세지출예산서 개별 항목을 기준으로 작성하였으며, 2014년 세법개정 결과 반영
 2. 항목의 집계방식에 따라 항목수와 감면액 규모는 기관마다 다를 수 있음
 자료: 조세지출예산서; 국회예산정책처 분석

2016년도 예산안 분석 시리즈

실국	보고서명	주요 내용	담당
예 산 분석실	2016년도 예산안 부처별 분석	○ 15개 상임위원회 소관 주요 재정사업 분석	경제예산분석과 (788-3769)
	2016년도 예산안 거시 총량 분석	○ 총수입·총지출·재정수지·국가채무 및 재정운용계획에 관한 분석	경제예산분석과 (788-3769)
	2016년도 성인지 예산서 분석	○ 성인지 대상사업의 성평등 추진계획 및 성별 수혜 분석	사회예산분석과 (788-3771)
	2016년도 예산안 분석 종합	○ 부처별, 거시·총량, 성인지 예산서 분석의 주요 내용을 요약·정리	경제예산분석과 (788-3769)
경 제 분석실	2016년 및 중기 경제전망	○ 2015~2019년 중기 경제전망 ○ 지출부문별 전망 ○ 잠재성장률 전망	거시경제분석과 (788-3775)
	2015년 세법개정안 분석	○ 세법개정안 주요 내용 ○ 세법개정안 세수효과 분석 ○ 주요 쟁점 분석 등	세제분석과 (788-3778)
	2016년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망	○ 2016년 총수입 전망 ○ 2016년 세입예산안 주요 쟁점분석 ○ 2015~2019년 총수입전망	세수추계1과 (788-4744) 세수추계2과 (788-3730) 재정정책분석과 (788-3777)
	2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석	○ 2016년도 예산안의 특징 ○ 중기 재정운용계획 분석	재정정책분석과 (788-3777) 경제정책분석과 (788-3776)
	2016년도 조세지출예산서 분석	○ 조세지출 운용현황 ○ 조세지출예산서 중점 분석 ○ 조세지출예산제도 개선방안	세제분석과 (788-3778)
	2015년 조세특례 심층평가분석	○ 타당성·효과성 분석의 적절성 검토 ○ 평가의 실효성 검토 ○ 향후 개선과제 제시	세수추계1과 (788-4744) 세수추계2과 (788-3730)
사 업 평가국	2016년도 정부 성과계획 평가	○ 성과관리제도 현황 제시 및 평가 ○ 부처별 성과관리 현황 종합 평가 ○ 부처별 2016년도 성과계획서 평가	경제사업평가과 (788-3780)
	2015~2019년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가	○ 공공기관 정상화 대책의 문제점 및 개선과제 ○ 공공요금의 주요 쟁점과 개선과제 ○ LH, 한국장학재단 등 주요 공공기관의 중장기 재무관리계획 평가	공공기관평가과 (788-4834)

2015년 조세특례 심층평가 분석

발간일 2015년 11월
발행인 김준기 국회예산정책처장
편 집 경제분석실 세수추계1과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 경성문화사 (tel 02·786·2999)

1. 이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세수추계1과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4744)
-

ISBN 978-89-6073-873-7 93350

© 국회예산정책처, 2015