

조세지출항목의 성과평가지표 개발

- 2015. 10. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

서울시립대학교 세무전문대학원 부교수 전 병 욱

조세지출항목의 성과평가지표 개발

2015. 10.

연구책임자 전 병 옥 (서울시립대학교 세무전문대학원 부교수)
공동연구원 문 예 영 (배화여자대학교 세무회계과 조교수)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「조세지출항목의 성과평가지표 개발」의
최종 보고서로 제출합니다.

2015. 10.

서울시립대학교 세무전문대학원 부교수 전병욱

<요 약 문>

- 본 보고서의 목적은 우리나라의 주요 조세지출 항목에 대한 성과평가 지표를 개발하고, 이에 대한 실효성을 검토하는 것임.
 - 이를 위해 조세지출 규모가 큰 항목들에 대한 연혁 및 현황 등을 정리하고, 지표 개발에 참고할 수 있는 선행연구들을 분석했음.
- 본 보고서에서는 분석대상인 17개 조세지출 항목을 5개의 정책목적별로 범주화한 후에 선행연구 등을 통해 제기된 쟁점이나 분석결과를 바탕으로 경제적 효과 분석에 활용할 수 있는 성과지표를 아래와 같이 제시했음.
- 먼저, 성장동력 분야 조세지출 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.
 - 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 연구개발비 증가추이 및 비중(매출액, 영업이익 및 자산대비) ② 연구활동 기업 수, 개발관련 인원 수 및 연구소 증가 추이와 비중 ③ GDP 대비 연구개발비 증가 추이 및 비중
 - 실증분석과 관련해서는 ① 세액공제가 연구개발비 증가에 미치는 영향 분석 ② 유사 조세지원 및 재정지원 중복효과 분석
 - 고용창출 투자세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 고용 및 신규투자의 증가 추이 및 비중 분석 (미시분석: 기업별 자료, 거시분석: 한국은행 자료) ② GDP 대비 고용 및 신규투자 증가 추이 및 비중
 - 실증분석과 관련해서는 ① 세액공제가 고용 및 신규투자 증가에 미치는 영향 분석 ② 유사 조세지원 및 재정지원 중복 효과 분석
 - 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 재활용 폐자원 관련 법인과 사업자의 수, 매출 및 이익규모 증가 추이 ② GDP 대비 매출(이익)의 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 재활용 폐자원 관련 조세지출이 매출 및 이익에 미치는 영향 분석

□ 다음으로, 농어민 보호·육성 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례
 - 현황분석과 관련해서는 ① 농어가 소득 증가 추이 및 비중 ② GDP 대비 농어가 소득 비중 및 증가 추이 ③ 다른 금융상품과 금액 및 추이 비교
 - 실증분석과 관련해서는 ① 다른 소득자와 비교하여 농어민 및 저소득층 등 수혜대상의 소득불평등 분석 ② 조합 등의 예탁금 및 출자금의 과세특례가 농어가 소득 및 효용에 미치는 영향 분석 ③ 유사 조세지원 및 재정지원 중복 효과 분석
- 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 업종별 및 유종별 유류소비량에 따른 면세 규모 분석(농업분야 GDP 대비) ② 농가 및 선박대비 조세지출 규모 분석 ③ 불법 면세유 규모 증가 추이 및 비중 분석
 - 실증분석과 관련해서는 ① 생산비용 절감에 따른 생산효과 분석 ② 수혜대상별 귀착효과 분석
- 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율
 - 현황분석과 관련해서는 ① 기자재 영세율 조세지출 규모 및 소득대비 증가 추이(농업 분야 GDP 대비)
 - 실증분석과 관련해서는 ① 수혜대상별 귀착효과 분석 ② 유사 조세지원(기자재 간접세 면제) 및 재정지원(사후 환급) 중복 효과 분석
- 조합 등에 대한 법인세 과세특례
 - 현황분석과 관련해서는 ① 조합에 대한 조세부담률 증가 추이 및 비중 분석 ② 다른 금융기관 대비 법인세 부담액, 재무상태 및 규모의 적절성 비교분석
 - 실증분석과 관련해서는 ① 조합에 대한 과세특례가 농업 등 분야의 금융기관의 이익에 미치는 영향

□ 다음으로, 근로자 지원 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 연금저축 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 개인연금 가입률 및 규모의 증가 추이 ② 고령화 사회를 대비한 연금 충족 달성도 분석 ③ GDP 대비 개인연금 규모의 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 연금저축 소득공제 및 세액공제가 연금저축 가

입력에 미치는 영향 분석 ② 소득공제와 세액공제 등의 정책수단 비교 분석

- 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 주택관련 비용의 증가 추이 ② GDP 대비 주택 관련 비용 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 주택자금 특별공제가 근로자의 주거부담 및 주택구입비용에 미치는 영향 분석
- 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 신용카드 소득공제의 지급 규모 및 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 신용카드 소득공제를 통한 근로소득세 감소분과 사업소득세 등 증가분의 비교·분석 ② 신용카드 소득공제를 통한 소득불평등도의 개선 효과 분석

□ 다음으로, 저소득층 등의 취약계층 지원 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 법인의 기부금 손금산입
 - 현황분석과 관련해서는 ① 법인 기부금 규모 증가 추이 및 비중 분석(기부금 단체별 수혜 현황 및 지속성 현황) ② GDP 대비 법인 기부금 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 기부금 손금산입액이 기업의 기부에 미치는 영향 분석(한계세율을 고려한 모형 적합)
- 개인의 기부금 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 개인 기부자의 수와 규모의 증가 추이 및 비중 분석(기부금 단체별 수혜 및 지속성 현황) ② GDP 대비 개인기부금 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 기부금 세액공제가 기부행위에 미치는 영향 분석(한계세율을 고려한 모형 적합, 기타 통제변수 고려)
- 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세
 - 현황분석과 관련해서는 ① 생계형 저축의 규모 및 증가 추이 ② GDP 대비 일반 금융상품 및 생계형 저축 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 생계형 저축의 비과세가 수혜대상의 저축에 미치는 영향 분석 ② 수혜대상 소득불평등도의 개선 효과 분석

- 근로장려세제

- 현황분석과 관련해서는 ① 근로장려금의 지급 규모 및 추이 ② GDP 대비 근로장려금 비중 및 증가 추이
- 실증분석과 관련해서는 ① 근로장려금이 가구 노동공급에 미치는 영향 분석 ② 근로장려금 지급을 통한 소득불평등도의 개선 효과 분석

□ 마지막으로, 기타 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제

- 현황분석과 관련해서는 ① 특례대상 사업자의 수, 매출 및 이익규모 분석 ② GDP 대비 매출(이익) 비중 및 증가 추이
- 실증분석과 관련해서는 ① 자영업자의 매출 탈루율 규모 및 추이 분석 ② 세액공제로 인한 개인사업자 지니계수 등의 소득불평등도 개선 효과 분석

- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율

- 현황분석과 관련해서는 ① 도시철도 이용객 수, 수송률 및 혼잡률 증가 추이 분석 ② GDP 대비 건설용역 비중 및 증가 추이 ③ 지방자치단체 및 민자사업자의 재정부담 증가분 분석
- 실증분석과 관련해서는 ① 조세지출 규모 대비 도시철도 이용자, 지방자치단체 및 민자사업자의 절감액 분석 ② 도시철도 건설사에 대한 귀착효과 분석

- 농수산물 의제매입세액공제

- 현황분석과 관련해서는 ① 환수효과 및 누적효과 분석 ② 의제매입세액공제 대상 매입액 및 소득대비 증가 ③ GDP 대비 사업자의 소득 및 의제매입세액공제액 규모 분석
- 실증분석과 관련해서는 ① 수혜대상별 귀착효과 분석

목 차

I. 머리말	1
1. 조세지출의 의의 및 현황	1
2. 조세지출 항목에 대한 성과평가 필요성	4
3. 조세지출 항목에 대한 성과평가 지표 검토	5
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토	6
1. 이론적 배경	6
가. 최근의 조세지출제도 개편 방향	6
나. 조세지출제도 관리제도	6
2. 선행연구 검토	8
가. 조세지출 항목 성과평가지표 관련 선행연구	8
나. 주요 조세지출 항목 관련 선행연구	11
III. 주요 조세지출 항목의 현황분석	14
1. 주요 조세지출 항목의 기본 분석(국회예산정책처, 2015)	14
가. 법인세	14
나. 소득세	17
다. 부가가치세	25
2. 주요 조세지출 항목의 종합 분석	28
IV. 조세지출 항목의 성과평가 지표	35
1. 조세지원의 정책적 목적	35
2. 주요 조세지출 항목의 중요 성과평가 지표	36
3. 구체적인 평가지표 적용방법	37
V. 조세지출 항목별 경제적 효과 분석 성과지표	42
1. 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표	42
가. 성장동력	42
(1) 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제	42
(2) 고용창출 투자세액공제	44

(3) 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제	44
나. 농어민 보호·육성	45
(1) 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례	46
(2) 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	47
(3) 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	48
(4) 조합 등에 대한 법인세 과세특례	48
다. 근로자 지원	49
(1) 연금저축 세액공제	50
(2) 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	51
(3) 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	51
라. 저소득층 등의 취약계층 지원	52
(1) 법인의 기부금 손금산입	53
(2) 개인의 기부금 세액공제	54
(3) 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세	55
(4) 근로장려세제	55
마. 기타	56
(1) 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	57
(2) 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	58
(3) 농수산물 의제매입세액공제	59
2. 경제적 효과분석 성과지표의 종합적 검토	59
VI. 조세지출 항목의 성과평가 예시	61
1. 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제	61
2. 조합 등 출자금 및 예치금에 대한 과세특례	73
3. 조세지출 항목 성과지표에 대한 시사점	87
VII. 맺음말	91
참고문헌	96

표 목 차

<표 1-1> 연도별 국세감면 추이	2
<표 1-2> 금액 기준 상위 30개 조세지출 항목	2
<표 1-3> 조세지출사전평가 항목(2015년)	3
<표 3-1> 연도별 연구 및 인력개발비 세액공제 규모	14
<표 3-2> 연도별 고용창출투자세액공제(임시투자세액공제) 규모	16
<표 3-3> 중소기업특별세액감면 감면율	16
<표 3-4> 연도별 중소기업특별세액감면 규모	16
<표 3-5> 연도별 법인기부금 손금산입에 의한 조세지원 규모	17
<표 3-6> 연도별 보험료 특별세액공제(보험료 소득공제에 의한 조세지원) 규모 ·	18
<표 3-7> 연도별 근로장려세제 지원 규모	18
<표 3-8> 연도별 신용카드 소득공제에 의한 조세지원 규모	19
<표 3-9> 연도별 국민연금보험료 소득공제에 의한 조세지원 규모	20
<표 3-10> 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세에 의한 조세지원 규모 ···	20
<표 3-11> 연도별 교육비 특별세액공제(교육비 소득공제에 의한 조세지원) 규모	21
<표 3-12> 연도별 조합 등 예탁금·출자금 조세특례에 의한 조세지원 규모	22
<표 3-13> 연도별 기부금 특별세액공제(기부금 소득공제에 의한 조세지원) 규모	22
<표 3-14> 연도별 연금계좌 세액공제(연금저축 소득공제에 의한 조세지원) 규모	23
<표 3-15> 연도별 자경농지·축사용지 양도소득세 감면 규모	24
<표 3-16> 연도별 의료비 특별세액공제(의료비 소득공제에 의한 조세지원) 규모	24
<표 3-17> 연도별 부가가치세 의제매입세액공제 규모	25
<표 3-18> 연도별 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 감면에 의한 조세지원 규 모	26
<표 3-19> 연도별 농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율에 의한 조세지원 규모	26
<표 3-20> 연도별 신용카드 등에 따른 부가가치세 세액공제 규모	27

<표 3-21> 연도별 재활용 폐자원 등 부가가치세 의제매입세액공제 특례에 의한 조세지원 규모	27
<표 3-22> 조세지출 규모별 주요 조세지출 항목 수(2014년 기준)	28
<표 3-23> 주요 조세지출 항목의 연도별 및 세목별 조세지출 규모 및 비중	29
<표 3-24> 주요 조세지출 항목의 연도별 조세지출 규모 및 비중	29
<표 3-25> 주요 조세지출 항목의 특징 분석	32
<표 4-1> 주요 지원분야별 조세지출 정비기준 및 정비방안	35
<표 4-2> 주요 조세지출 항목의 중요 성과평가 지표	37
<표 4-3> 재정지원과 조세지원의 정책수단으로서의 적정성 판단 기준	39
<표 4-4> 조세특례의 분석순서 및 평가항목	41
<표 5-1> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(연구·인력개발비에 대한 세 액공제)	43
<표 5-2> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(고용창출 투자세액공제) 44	
<표 5-3> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제)	45
<표 5-4> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(조합 등 출자금 및 예탁금 에 대한 과세특례)	46
<표 5-5> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제)	47
<표 5-6> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율)	48
<표 5-7> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(조합 등에 대한 법인세 과 세특례)	49
<표 5-8> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(연금저축 세액공제)	50
<표 5-9> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(무주택근로자에 대한 주택 자금 특별공제)	51
<표 5-10> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제)	52
<표 5-11> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(법인의 기부금 손금산입)	54
<표 5-12> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(개인의 기부금 세액공제)	54

<표 5-13> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세)	55
<표 5-14> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(근로장려세제)	56
<표 5-15> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제)	57
<표 5-16> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율)	58
<표 5-17> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(농수산물 의제매입세액공제)	59
<표 6-1> 연도별 및 기업유형별 연구 및 인력개발비 세액공제	62
<표 6-2> R&D 관련 주요 조세지원의 연도별 금액 및 구성	63
<표 6-3> 연도별 및 기업유형별 R&D 재정지원	63
<표 6-4> 연도별 기업유형 및 규모별 R&D 재정지원	64
<표 6-5> OECD 주요 국가의 정부 R&D 예산 현황	66
<표 6-6> 주요 국가의 R&D 조세지원 규모	67
<표 6-7> 주요 국가의 R&D 조세지원의 상대적 비율 및 연간 증가율	68
<표 6-8> 연도별 연구 및 인력개발비 세액공제 규모	68
<표 6-9> 연도별 및 기업유형별 R&D 인력 현황	69
<표 6-10> 세액공제가 연구개발비 지출액에 미치는 영향	70
<표 6-11> 연구개발비 지출액이 세액공제에 미치는 영향	70
<표 6-12> 금융업종별 예탁금 현황(연도말 기준)	74
<표 6-13> 금융업종별 출자금 현황(연도말 기준)	75
<표 6-14> 저축지원 비과세·감면에 따른 조세지출 규모(2014년 기준)	76
<표 6-15> 주요국가의 대표적 저축상품의 조세특례 목적 비교	78
<표 6-16> 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례에 의한 조세지원 규모	79
<표 6-17> 조합 등의 예탁금의 저축효과	80
<표 6-18> 단체별 조합원 및 준조합원 수	81
<표 6-19> 농협 등 조합 출자금의 가입동기 분석 결과	82
<표 6-20> 농협 등 조합 출자금의 정책수혜자 분석	83
<표 6-21> 농협 등 조합 예탁금의 가입동기 분석 결과	84
<표 6-22> 농협 등 조합 예탁금의 정책수혜자 분석	85
<표 6-23> 연구·인력개발비 세액공제에 대한 세부 성과지표	88
<표 6-24> 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례에 대한 세부 성과지표	89

I. 머리말

1. 조세지출의 의의 및 현황

- 조세지출(tax expenditures)은 조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 「조세특례」에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소로 정의할 수 있음(기획재정부, 2014).
 - 조세지출은 직접 보조금을 대상자에게 지급하는 재정지출과 달리 숨어있는 보조금(hidden subsidy)이기 때문에 그 규모를 파악하거나 주기적으로 성과평가를 하는 통제 및 관리가 쉽지 않음.
 - 또한, 조세지출은 세원을 잠식할 뿐만 아니라 납세자들의 소득원이나 소비방식에 영향을 끼치는 복잡한 인센티브들을 발생시키기 때문에 경제적 활동을 왜곡시킴.
 - Surrey(1973)는 조세지출이 많을수록 국가재정이 비효율적으로 운영될 가능성이 높아지고, Poterba(2011)는 향후 10년간 미국 정부의 주요 입법과제 중 하나로써 장기재정적자를 감소시켜야 하며, 이를 달성하기 위해서는 재정지출을 줄이거나 재정수입을 증가시켜야 한다고 주장하였음. 또한, 재정수입을 증가시키기 위해서는 조세지출을 일부 혹은 전부 제거하는 것이 세수를 확보하면서도 경제활동의 왜곡을 줄일 수 있다고 주장하였음.
 - 이와 같이 조세지출에 대해서는 엄격한 관리와 축소가 필요하다고 많은 학자들과 정책전문가들이 언급하고 있지만, 현실적으로 이를 적용하는 것은 쉽지 않음.
- 우리나라에서도 정부는 조세지출에 대해 일몰기한을 두고 매년 조세지출 항목을 정비하겠다는 의지를 표명하며 세제개편안에 포함되어 발표하고 있음.
 - 그러나, 2000년-2013년의 14개 연도 중 조세지출 증가율이 국세 증가율보다 높았던 연도가 9개 연도나 되었고, 일몰기한이 도래하여 종료예정이었던 조세지출 항목들도 실제로는 세법이 국회에서 통과하는 과정에서 일몰이 연장되는 경우가 많았음.
- 지속적으로 증가 추세인 조세지출액에 대해 지금까지는 일몰도래시 종료 등의 일반적인 원칙을 중심으로 접근하였음.
 - 매 정부마다 비과세·감면 정비를 통한 재원마련 및 세제단순화 등을 주장하

였으나 실제 국세감면액은 지속적으로 증가하여 왔으며, 2015년 현재 국세감면액은 33.1조원 규모로 추정됨.

<표 1-1> 연도별 국세감면 추이

(억원, %)	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
국세감면액(①)	229,652	287,827	310,621	299,997	296,021	333,809	338,350	329,810	330,548
국세수입총액(②)	1,614,591	1,673,060	1,645,407	1,777,184	1,923,812	2,030,149	2,019,065	2,164,529	2,215,222
국세감면율 (①÷(①+②))	12.5%	14.7%	15.8%	13.7%	13.3%	14.1%	14.3%	13.2%	13.0%

* 2013년까지는 실적, 2014년은 잠정, 2015년은 전망

- 2015년 현재 조세지출 규모가 큰 상위 20개 항목이 전체 국세감면액의 78.9%의 비중을 차지하는 편중 현상이 나타나고 있으나 이들 항목들에 대한 일관된 성과평가지표가 없는 상황임.

<표 1-2> 금액 기준 상위 30개 조세지출 항목

순위	항목	금액(억원)	순위	항목	금액(억원)
1	연구 및 인력개발비에 대한 세액공제	30,561	17	연금저축 소득공제 (세액공제 전환)	8,103
2	농·수산물 등 의제매입세액공제	21,896	18	자경농지·축사용지에 대한 양도소득세의 감면	8,086
3	보험료 특별공제 (세액공제 전환)	19,917	19	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례	6,407
4	근로장려금 지급 / 자녀장려금 지급	19,303	20	의료비 특별공제 (세액공제 전환)	6,026
5	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	15,728	21	노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득비과세	4,615
6	농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유)	14,300	22	경로우대자 추가 공제	3,405
7	농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	13,757	23	다자녀 추가공제 (세액공제 전환)	3,060
8	중소기업에 대한 특별세액감면	13,693	24	외국인근로자에 대한 과세특례	2,673
9	신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	13,528	25	장애인 추가공제	2,570
10	국민연금보험료 소득공제	12,425	26	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	2,418
11	국민건강보험료 사용자부담금에 대한 비과세	10,727	27	장애인, 환자수송, 영업용 승용차에 대한 개별소비세 면제	2,353
12	법인기부금의 손금산입	9,771	28	방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율	2,333
13	교육비 특별공제 (세액공제 전환)	9,751	29	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	2,142
14	임시·고용창출투자세액공제	9,167	30	조합법인(농협·수협·신협등)에 대한 법인세과세특례	2,025
15	조합 등 출자금에 대한과세특례, 조합 등 예탁금에 대한 과세특례	9,105		상위 20개 항목	260,935 (78.9%)
16	개인기부금에 대한 특별공제 (세액공제 전환)	8,684		상위 30개 항목	288,529 (87.3%)

- 2015.1.1.부터 시행되는 「국회법」 제79조의3에 의해 국회의원(또는 위원회)이 발의 또는 제안하는 법안의 조세특례금액이 300억원 이상 되는 항목은 국회예산정책처 또는 이에 준하는 전문연구기관에 의뢰하여 조세특례서를 작성하도록 하고 있음.
- 정부도 2015년부터 조세지출의 일몰도래·신설시 객관적인 성과평가 결과를 뒷받침하기 위해 조세특례심층평가를 시행하고 있음.
 - 해당 연도에 일몰기한이 종료되는 연간 300억원 이상의 조세지출 항목에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등에 대해 평가한 결과를 국회에 제출(조세특례심층평가)
 - 신규로 도입하는 경우에도 전문적인 조사·연구기관에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등에 대해 평가한 결과를 첨부(예비타당성조사).
 - 위 규정에 따라 행정부는 아래의 표와 같이 2015년에 3건의 신규 조세지출 항목에 대한 예비타당성조사와 함께 14건의 일몰도래 조세지출 항목에 대한 심층평가 연구를 진행됨.

<표 1-3> 조세지출사전평가 항목(2015년)

예비타당성조사 항목	조세특례심층평가 항목
- 개인종합자산관리 계좌 - 중소기업 어음제도 개선 세액공제 - 보훈관련 취업대상자에 대한 세제 지원	- 농수협 등의 출자금·예탁금에 대한 과세특례 - 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면 - 택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면 - 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제 - 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 - 창업중소기업 등에 대한 세액감면 - 신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제 - 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제 - 중소기업 투자세액공제 - 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 - 일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감 - 연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제 - 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례

2. 조세지출 항목에 대한 성과평가 필요성

□ 2015년 현재 조세지출 규모가 큰 상위 20개 항목에 대한 특징은 다음과 같음(국회예산정책처, 2015).

- 첫째, 조세지출 규모가 큰 항목들이 전체 조세감면을 주도함.
 - 규모가 큰 상위 20개 항목의 2015년도 조세지출액 규모는 26.1조원으로 전체 감면액(33.1조원)에서 차지하는 비중이 78.9%임.
- 둘째, 조세지출 주요 항목의 절반이 일몰규정 없이 운용되고 있고, 나머지 10개 항목 또한 일몰기한이 지속적으로 연장되어 왔음.
 - 10개 항목은 일몰규정 없이 운용되고 있고, 나머지 10개 항목은 제도 전체(7개) 또는 일부 항목에 대해 제한적으로(3개) 일몰규정이 있음.
 - 제도 전체의 일몰규정이 있는 7개 항목은 일몰기한이 지속적으로 연장되었고, 일부 항목에 대해서만 일몰규정이 적용되는 연구 및 인력개발비 세액공제, 신용카드 등에 대한 부가가치세 세액공제 등의 경우도 최근 일몰기한이 연장됨.
- 셋째, 소득세에서 대규모 감면 항목이 많았고, 이로 인해 소득세의 실효세율이 낮아지는 것으로 예상됨.
 - 전체 20개 항목 중 소득세가 11개, 법인세가 4개, 부가가치세(교통·에너지·환경세 포함)가 5개로 직접세 항목(15개)이 차지하는 비중이 높았음.
 - 감면액을 기준으로 살펴보더라도 소득세(12.8조원)의 감면액 규모가 법인세(6.3조원)나 부가가치세 등(7.0조원)에 비해 높았음.
 - 소득세 중에서는 소득공제(2개) 및 세액공제(5개) 항목이 7개를 차지함.
- 넷째, 근로장려세제 등의 제도는 조세지출 규모가 빠르게 확대된 반면, 면세유 및 고용창출투자세액공제 등은 감면액 증가 속도가 느렸음.
 - 2009년부터 시행된 근로장려세제는 2015년의 자영업자 추가 및 자녀장려세제 도입 등으로 인해 가장 빠르게 확대된 제도임.
 - 반면 농·임·어업용 면세유(1.3%)와 고용창출투자세액공제(2.6%) 등은 각각 관련 종사자 감소 및 제도 축소 등으로 인해 제도의 확대 속도가 상대적으로 느린 것으로 나타남.

□ 이러한 거시적 분석 외에 개별 조세지출 항목들을 대상으로 조세감면으로 인한 세수손실을 상쇄하는 유인효과가 존재하는지의 여부와 유인효과의 크기에 대한 미시적 분석이 필요함.

3. 조세지출 항목에 대한 성과평가 지표 검토

- 본 보고서의 목적은 우리나라의 조세지출 항목에 대한 성과평가 지표를 개발하고 이에 대한 실효성을 검토하고자 하는 것임.
- 이를 위해 우선 우리나라의 조세감면의 현황을 정확하게 파악하고 관련 선행연구를 분석하는 것이 중요함.
 - 2015년 현재 조세지출 규모가 큰 항목의 조세지출 항목에 대한 연혁 및 현황을 파악하고 이에 따른 조세지출 규모를 확인하고자 함.
 - 또한, 관련 선행연구를 집중적으로 분석해서 지표 개발에 참고하고자 함.
- 조세지출 규모가 큰 주요 항목을 중심으로 성과평가지표를 개발하고, 동 지표를 활용하여 이들 항목의 효과성, 형평성 등을 지속적으로 평가할 수 있는 방안을 모색하고자 함.
 - 조세지출 항목의 범위는 조세지출 규모가 큰 항목을 중심으로 하되, 필요경비 및 보조금 형식의 항목은 배제하기로 함.
- 조세지출 규모가 큰 항목을 대상으로 평가지침 및 양식을 작성하고자 함.
 - 항목별로 효율성 및 형평성 분석에 대한 구체적 평가지침을 제시하고 함.
 - － 또한, 예비타당성분석, 외국 사례, 다른 사업과의 연계성 및 과거 추이 등의 자료 등을 분석하여 기대효과와 종합적인 분석결과를 도출하고자 함.
 - 해당 조세지출 항목이 특정계층 및 지역으로 범위가 명확하고, 지원효과가 뚜렷한 경우 이를 정책목적 또는 지원대상 등의 대항목으로 구분할 수 있는지를 검토해서 이에 대한 전체적인 성과평가 항목을 제시하고자 함.
 - － 도입 목적, 지원대상자 범위, 조세지원 방법, 효과분석 및 기대효과 등으로 구분하여 개별 조세지출 항목들을 그룹화할 수 있는지를 살펴봄.
- 마지막으로 개발된 조세지출 항목의 성과평가 지표를 통한 활용가능성을 검토하고자 함.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 이론적 배경

가. 최근의 조세지출제도 개편 방향

- 현행 우리나라의 조세지출제도는 첫째, 조세지출 규모의 지속적 확대, 둘째, 특정 수혜집단의 영향력으로 인한 조세지출의 항구화, 셋째, 조세지출 제도로 인한 세법의 복잡성으로 인한 납세순응 및 징세비용 증가 등의 문제점이 발생하고 있음.
 - 최근 정부는 조세지출제도를 축소 및 정비하기 위하여 조세지출 항목에 일몰 규정이 있는 경우 원칙적으로 종료하며 필요한 경우에 한하여 성과평가를 반영하여 재시행하고자 함.
 - 성과평가는 2015년부터 일정 규모 이상 일몰예정 제도에 대해 전문연구기관에 의해 실시하며, 조세감면 신설계시에는 정책목적, 조세지원 필요성 및 효과, 세출예산과의 중복 여부, 해외 사례, 소관부처 의견 등을 종합적으로 검토하고자 하는 것임.
 - 조세지원의 효율성·경제성 측면과 형평성·재분배 측면을 함께 고려해서 지원분야별 특성에 맞는 정비방안을 마련하고자 하는 것임.
- 조세지출항목 신설시 일정 규모 이상일 때는 예비타당성 조사를 실시하고, 부처의 신설 건의시에는 기존 감면의 축소 대안(PAYGO)을 제출하도록 하고 있음.
 - 2015년부터 일정 규모 이상의 조세지출항목 신설시 전문연구기관의 예비타당성조사 실시를 의무화함.

나. 조세지출제도 관리제도

- 최근 정부는 조세지출의 규모와 항구화를 적절히 통제하기 위해 다양한 제도를 도입하여 시행하고 있음.
- 총량관리를 위한 국세감면율 한도제를 운영해서 국세감면율을 (직전 3개연도 감면율 평균+0.5%p) 이내로 제한하고 있음.
 - 다만, 관련 세법을 개정하는 경우에만 국세감면 규모를 확대하거나 축소할 수

있음.

- 조세지출항목의 일몰제도를 운영해서 조세감면의 영구화를 방지하고 있음.
 - 그러나, 2003년-2013년 동안 조세지출항목의 일몰도래 금액 중 약 97%가 일몰 기한이 연장되는 것으로 나타남.
 - 또한, 신설되는 조세지출항목의 규모가 폐지되는 항목의 규모보다 커서 전체 조세지출규모가 증가하는 추세임.

- 2010년부터 국가재정법에 의거하여 조세지출예산서를 예산안의 첨부서류로 국회에 제출하고 있음.
 - 직전 회계연도의 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서인 조세지출예산서를 작성하고 예산안의 첨부서류로 국회에 제출함.
 - 최근 조세지출에 대한 성과관리의 필요성이 제기됨에 따라 조세지출예산에도 성과관리체계의 도입을 시도함.

- 최근 정부는 조세지출제도 운용의 효율성과 효과성을 높이기 위하여 3단계 평가체계를 도입함.
 - 도입 전 단계의 예비타당성 조사, 운영 단계의 자체평가 및 완료단계의 심층평가를 강제로 규정하였음.

- 2014년 세법개정으로 인해 조세감면에 대한 사전·사후 관리가 강화되어 2015년부터 신규 조세특례(300억원 이상)와 일몰예정 조세특례에 대해 평가를 의무화하였음.
 - 평가 결과를 바탕으로 신규 제도 도입과 기존 제도 일몰 연장 여부를 결정하고, 기존의 부처에 의한 자율평가도 엄격히 관리하도록 함.
 - 또한, 재정사업 성과계획서에도 조세지출이 단위사업의 성과달성에 어떤 기여를 하는지 표기하도록 하였음.

- 국회에서도 현행법상 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 모든 의안에 비용추계서를 첨부하도록 되어 있음.
 - 다만, 위원회에서 제안하는 의안에는 비용추계서가 작성되는 사례가 거의 없고, 위원회 수정안에 대해서는 비용추계서를 작성하도록 하는 규정이 없어 의

안의 본회의 심의·의결시 의안의 비용에 관하여 필요한 정보가 제공되지 못하고 있음.

- 국회예산정책처가 비용추계를 전담하고, 위원회가 재정이 수반되는 의안의 심사시 비용에 관하여 국회예산정책처의 의견을 들을 수 있도록 하여 비용에 대한 상세한 내용 파악을 통해 국가 재정건전성을 확보하도록 함.
- 조세감면 등 조세특례 사항을 포함하는 법률안은 국가재정에 미치는 영향이 크고 입법과정에서 신중히 검토될 필요가 있으므로, 의원 또는 위원회가 연간 조세특례 금액이 일정액 이상인 조세특례를 도입하는 법률안을 발의하거나 제안하는 경우에도 조세특례 평가자료를 함께 제출하도록 함.

2. 선행연구 검토

가. 조세지출 항목 성과평가지표 관련 선행연구

- 한국조세재정연구원(2013)의 “조세지출 성과관리 지침 마련”(기획재정부 용역보고서)에 따르면 조세지출예산서 편제의 규정화, 성과관리 기능 강화 및 사전·사후관리 체계와의 연계성 강화를 제시하고 있음.
- 조세감면평가서의 개편안에서 ① 조세지원 실적: 도입일자-일몰일자(연장 횟수) ② 조세지원 이외 재정·금융 등 지원 실적 ③ 성과지표 달성 여부((i) 성과지표의 측정산식 및 측정방법 (ii) 성과지표의 달성 여부 및 초과달성 및 미달성 사유) ④ 기타 정책효과 분석((i) 기타 경제적·정책적 효과 분석 (ii) 조세감면 계속 필요성 검토) ⑤ 참고 및 설명자료 목록 등을 제시하였음.
- 재정사업 자율평가 체계인 “성과계획-성과보고-자율평가”의 3단계 구성을 조세지출의 성격에 부합하도록 구성하고, 평가양식과 지표 등의 작성지침을 제시함과 동시에 실무적으로 적용하기 어려운 경우의 대안적 평가체계의 지침을 제시함.
- 마지막으로 조세지출 항목 중 자체평가 결과 미흡 이하의 판정을 받은 조세지출과 그 규모가 크거나 사회적 이슈로 부각된 조세지출들을 중심으로 효율성과 효과성에 대한 심층적이며 종합적인 평가가 필요하다고 주장함.
 - 단일 조세지출 항목 뿐 아니라 유사한 조세지출 항목군을 분석하며, 재정사업과 관련성이 높은 경우 심층평가를 합동으로 진행하여 지원수단간의 효과 등을 비교 및 평가하도록 함.

□ 한국조세재정연구원(2014)의 “조세지출규모의 추정방법 및 조세지출예산서의 작성방법”(기획재정부 용역보고서)에 따르면 조세지출 자료를 실증분석하여 조세지출규모의 추정방법과 조세지출예산서의 작성방식에 대한 개선방안을 모색하고자 하였음.

○ 조세지출예산서에는 차기연도 조세지출 추정치가 필요하다고 했고, 직접세인 소득세와 법인세의 경우 납세자들의 신고자료를 기반으로 조세지출 추계용 미시모의실험모형을 구축할 필요성을 제기하였음.

－ 양도세 감면 등 납세자의 경제적 행위가 비주기적으로 발생하는 경우에는 추정치의 정확도가 낮을 수밖에 없기 때문에 추정치에 대한 신뢰도 등급 체계를 개발하여 제시하고, 비주기적으로 발생하며 향후 폐지 가능성이 낮고 1세대 이상 지속된 조세지출 항목의 경우 추계대상에서 제외하는 방안을 검토함.

－ 간접세의 경우 같은 세원에 체계가 다른 다수의 세목이 부과된 경우 하나의 항목으로 묶은 것을 개별 세목별로 분리시킬 필요가 있으며, 농림어업용 석유류에 대한 간접세 면제는 교통세, 개별소비세, 교육세 및 부가가치세의 4개 세목이 각기 부과되나 하나의 항목으로 묶여 있으므로 이에 대한 구분이 필요하다고 함.

○ 조세지출예산서는 조세지출의 개념 및 정의, 개별 조세지출 항목의 법적 근거, 정책목적 및 수혜자의 실제적 특성 등을 작성해야 한다고 하였음.

－ 이외에도 주요 조세지출 항목에 대한 효과성 평가 및 신규 입법된 조세지출 항목에 대한 조세감면건의서 및 외부기관 평가를 부록으로 첨부하는 것이 조세지출예산서 작성을 통한 재정의 효율성 제고라는 제도 도입 취지에 부합한다고 함.

－ 특히 일몰이 도래한 조세지출 항목 중 주요 항목에 대해서는 연장 검토시 그 효과성 및 효율성에 대한 계량화된 평가서를 작성·첨부가 필요하다고 함.

□ 최천규(2013)에 따르면 조세지출 성과관리 강화방안의 실효성 담보와 더불어 조세지출의 근본적인 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 조세지출의 통제강화 방안을 제시하였음.

○ 첫째, 조세지출예산서 작성에 대한 개선이 필요함. 조세지출예산서의 비망항목 등을 포함한 조세지출 현황의 분석과 조세지출의 정확한 규모 검토를 위한

조세지출의 추계근거 제공이 필요함.

- 조세지출예산서의 금액은 산출근거가 공개되지 않아 실제 발생할 것으로 예상되는 조세지출 규모의 적정성을 검토하는데 한계가 있기 때문에 정확한 세수효과가 반영될 수 있도록 세목별 추계방법을 정립하고 그 근거를 제시할 필요가 있음.
- 둘째, 조세지출 평가기준이 확립되어야 함. 조세지출에 대한 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 조세지출의 특성을 감안한 정책수단의 우위성 평가, 과세 형평성 침해 정도의 평가, 법리적 조건에 대한 충분성 평가 등의 기준이 마련될 필요가 있음.
- 또한, 조세지출은 사전평가가 중요함에도 현행 조세감면 법안의 국회 제출 시 법안비용 추계가 첨부되는 것에 그치고 있으므로 영국과 같은 사전평가서(Tax Information and Impact Note)의 도입방안을 제도화할 필요가 있음.
- 셋째, 조세지출의 실질적 성과관리 체계를 구축할 수 있도록 조세지출에 대한 체계적인 성과관리를 위한 성과관리의 환류체계 구축과 조세감면평가서의 평가 수준을 높이기 위한 개별 항목에 대한 질적 수준 평가가 필요하고, 재정운영의 포괄적 성과관리를 위해 조세지출과 재정사업을 연계하여 관리하는 방안을 모색할 필요가 있음.

□ 최미희와 최종국(2011)은 재정사업과 연계하여 조세지출을 운용하기 위한 아래의 개선방안을 제시함.

- 첫째, 조세감면 관련 세제를 단순화하는 방식의 제도 개선이 필요함.
- 둘째, 세수 유출을 최소화하기 위해 법정 국세감면을 한도 초과에 대한 관리방안의 모색이 필요하고, 국가재정운용계획에서 재정사업과 조세지출을 통합 관리하는 것이 필요하므로 미국과 같이 의무지출에 대한 수입지출균형제도(PAYGO: Pay-as-you-go)를 조세지출에도 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 셋째, 재정사업과 연계하여 조세지출에 대한 성과관리 시스템을 구축할 필요가 있음.
- 조세감면건의서와 조세감면평가서를 기반으로 조세지출을 운영 및 관리하는 현행 제도를 개선하여 재정사업에 대한 성과관리(성과계획서와 성과보고서 작성)를 조세지출에 대해서도 적용하도록 하고, 조세지출예산서에 주요 조세지출에 대한 성과를 포함시키도록 하는 등과 같이 제도를 개정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

나. 주요 조세지출 항목 관련 선행연구

- 연구 및 인력개발에 대한 조세지원 관련 선행연구는 많은 편임.
 - Mansfield and Switzer(1985)는 연구개발 조세지원이 기업의 적극적 R&D 투자를 유인하는 데 효과적이지 못하다고 했지만, Mamuneas and Nadri(1996)와 Bloom et al.(2002) 등은 연구개발 조세지원의 실효성이 긍정적으로 나타난다고 하였음.
 - 김상현(2006)은 연구개발에 대한 세액공제가 기업의 연구개발비를 증가시킨다고 하였고, 김학수(2007)도 역시 조세지원을 통한 사용자 비용의 감소가 민간 기업의 자체부담 연구개발 투자를 증가시킨다고 하였음.
 - 박재환 등(2013)은 평균 연구개발투자 규모가 조세지원 축소시기보다 확대시기에 더 크게 나타난다고 했으며, 최대승 등(2013)도 조세지원이 기업의 자체 연구개발 투자를 증가시킨다고 하였음.
- 농·수산물 등 의제매입세액공제관련 선행연구는 많은 편인데, 이들은 대부분 현행 공제율의 적정성 여부를 분석하는 것들임.
 - 장태평 등(2011)과 박병형과 정남기(2011)는 의제매입세액공제율의 상향조정을 주장하였고, 장기용(2013), 장보원(2011) 및 이은자(2011)는 의제매입세액공제율의 하향조정 또는 공제제도의 폐지를 주장하였음.
- 최근 소득세법 개정에 따른 종합소득공제방식의 세액공제방식 전환과 관련한 선행연구는 적은 편임.
 - 정지선과 윤성만(2014)은 개정된 소득세법의 문제점으로 첫째, 세액공제체제로 전환된 내용에 대한 명확한 기준을 제시하지 못하고 있고, 둘째, 현행 자녀세액공제는 종전 기본공제와 다자녀 추가공제방식보다 조세부담을 더 지우기 때문에 출산장려 정책에 역행하는 것으로 볼 수 있고, 셋째, 세액공제율이 명확하지 않으며, 넷째, 종합소득공제제도가 더욱 복잡해졌다는 점을 제시함.
- 근로장려세제(EITC) 및 자녀장려세제(CTC)와 관련한 선행연구들은 다음과 같음.
 - EITC의 경제적 효과 관련 연구는 경제활동 참가 및 노동시간에 미치는 효과와 빈곤감소(소득재분배)에 미치는 효과로 구분할 수 있는데, Moffitt(1998) 등의 다수의 선행연구에서는 EITC가 저소득층 근로자의 경제활동을 증가시키는

것으로 관찰됨. 다만, Eissa and Hoynes(2004)에서는 EITC가 1차 소득자인 남편의 경제활동을 증가시키지만, 2차 소득자인 아내의 경제활동은 감소시키는 것으로 관찰됨.

- Dikert et al.(1995)은 EITC가 저소득층의 노동시간을 감소시킨다고 하였으나, Keane and Moffitt(1998)은 EITC가 저소득층의 노동시간을 증가시킨다고 하였음. 또한, Greenstein(2005)은 EITC로 인해 가구소득이 증가하고, 그 결과 빈곤 완화 특히 아동의 빈곤완화에 크게 기여하였다고 주장하였음.
- 장기용(2013)은 맞벌이부부는 홀벌이부부보다 평탄 및 점감구간의 소득상한을 확대하여 별도의 급여체계를 구성하고, full-time 학생의 경우에는 연령요건을 완화하여 근로빈곤층 자녀의 고등교육 지원을 확대해야 한다고 주장함.
 - 또한, 특수고용직 사업소득자에 대한 근로장려세제의 적용이 필요하고, 급여체계와 관련하여 근로유인을 제고시키기 위해서는 점감구간의 소득상한을 인상하는 동시에 점증구간의 소득상한과 점증률도 단계적으로 인상하는 것이 바람직하다고 하였음.
 - 물가상승 추세와 최저임금 등 관련 변수들의 증가 추세를 반영하여 주기적으로 조정하는 것이 필요하다고 주장하였음.

□ 중소기업에 대한 특별세액감면 관련 연구는 단독 연구보다는 중소기업 조세지원이라는 포괄적 범주에서 접근하는 연구들이 대부분임.

- Pope(2008)는 미국, 영국, 호주 및 뉴질랜드의 자료를 분석한 결과 중소기업이 탈세의 기대이익에 노출되어 있기 때문에 그 해결방안으로 납세순응비용을 최소화하고 모든 기업에 대한 법인세율을 인하하는 것을 제안함.
- Guenther(2009)는 미국의 중소기업에 대한 조세특례가 경제적 근거에서 적정한지의 여부를 분석했고, Freedmann(2009)은 중소기업 지원세제의 근거와 조세지원정책의 한계점을 제시하였음.
- 국내연구는 주로 조세지원의 유효성 및 정책효과와 함께 증대를 위한 제도개선에 대한 연구가 이루어져 왔는데, 권선주(2011)는 범중소기업적 조세지원을 축소하고, 세법상 중소기업 업종 선정은 엄밀하게 해야 하며, 외부성을 가진 연구개발에 대한 중소기업 조세지원은 정당성이 있지만 그렇지 않은 경우에는 지원의 근거가 취약하다고 주장하였음.
 - 또한, 납세순응비용과 징세비용을 최소화시킬 수 있도록 제도·절차를 단순화해야 한다고 하였음.
- 박기백과 정재호(2003)는 정책의 실효성 측면에서 특별세액감면 외의 조세지

원칙은 축소·폐지해야 한다고 제안했고, 심석무(2008)는 기업규모가 작고 이익이 큰 제조업의 경우 조세혜택이 많고, 기업규모가 작은 중소기업의 조세혜택 활용도가 높기 때문에 이를 바탕으로 현행 조세지원제도가 적절하다고 평가하였음.

□ 고용창출투자세액공제(구 임시투자세액공제)에 관한 선행연구들은 활발하게 진행되었음.

- 박기백(2004)은 임시투자세액공제율이 1% 증가할 때 신규투자가 1.4%-1.6% 증가한다고 분석했고, 김학수(2009)는 임시투자세액공제가 기업들의 설비투자를 증가시키지만 공제율을 1% 감소시킬 때 설비투자가 0.35% 감소하고, 임시투자세액공제를 폐지하는 경우에는 설비투자가 3.5% 감소한다고 분석했음.
- 반면, 윤영선와 윤태화(2011)는 설비투자와 임시투자세액공제의 관련성이 없는 반면 설비투자에 유의적 영향을 주는 것은 실질경제성장률이었다고 분석함.
 - 이를 바탕으로 장기간 지속되면서 기업들의 투자행태에 변화가 발생했기 때문에 임시투자세액공제는 단기적으로 경기부양의 필요가 있을 경우에만 한시적으로 운용하는 것이 바람직하다고 주장함.

Ⅲ. 주요 조세지출 항목의 현황분석

- 이번 장에서는 주요 조세지출 항목의 현황을 정리하여 성과평가를 위한 지표를 도출하기 위한 기초자료를 분석하고자 함.
 - 주요 조세지출 항목의 개요, 세목, 일몰연장 여부, 감면방법 및 연도별 추이 등을 정리하여 이를 바탕으로 중요 성과지표와 공통 성과지표를 도출할 수 있도록 기본적 자료를 분석하는 것임.

1. 주요 조세지출 항목의 기본 분석(국회예산정책처, 2015)

가. 법인세

- 연구 및 인력개발비 세액공제
 - 감면근거: 조세특례제한법 제10조
 - 신설일: 2000.12.29.
 - 일몰일: 신성장동력 및 원천기술 R&D의 경우 2015.12.31.까지
 - 수혜대상: 내국법인
 - 감면방법: 직접감면-세액공제
 - 감면세목: 법인세
 - 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 내국인이 연구·인력개발에 지불한 비용이 있는 경우에는 다음의 금액을 사업소득세 또는 법인세에서 공제
 - 공제율
 - . 신성장동력 및 원천기술 분야: 당기분 R&D 비용×20%(중소기업: 30%)
 - . 일반 연구·인력개발비: ①·② 방식 중 선택
 - ① 당기분: 당해연도 지출액×2%-3%(중소기업: 25%, 중견기업: 8%)
 - ② 증가분: 직전연도 지출액 초과분×40% (중소기업: 50%)
 - 연도별 감면 규모

<표 3-1> 연도별 연구 및 인력개발비 세액공제 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	6,867	11,597	9,444	9,782	9,478	14,080	16,460	15,535
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	18,571	23,341	25,567	28,850	28,013	30,561		12.2%

□ 고용창출투자세액공제(구 임시투자세액공제)

- 감면근거: 조세특례제한법 제26조
- 신설일: 1981.12.31.
- 일몰일: 2017.12.31.
- 수혜대상: 사업용 자산에 투자한 내국법인
- 감면방법: 직접감면-세액공제
- 감면세목: 법인세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 내국인이 신규자산에 투자하는 경우로서 해당 과세연도의 근로자 수가 직전 과세연도의 근로자 수보다 감소하지 아니한 경우 투자금액에 다음의 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제(단, 중소기업의 경우 해당 과세연도의 근로자 수가 직전 과세연도의 근로자 수보다 감소한 경우에도 기본공제 적용)
 - 공제액
 - . 기본공제금액 = ①+②
 - ① 중소기업의 투자금액×3%
 - ② 중견기업의 수도권 성장관리·자연보전권역 내 투자금액×1%
수도권 밖 지역 투자금액×2%
 - . 추가공제금액 = MIN(①, ②)
 - ① 중소·중견기업의 수도권 성장관리·자연보전권역 내 투자금액×4%
(서비스업: 5%)
수도권 밖 지역 투자금액×3%(서비스업: 4%)
일반기업의 수도권 성장관리·자연보전권역 내 투자금액×3%(4%)
수도권 밖 지역 투자금액×4%(5%)
 - ② 고용증가비례 한도액(①+②+③+④)
 - ① 해당 과세연도에 최초로 근로계약을 체결한 상시근로자 중 산업수요맞춤형고등학교 등의 졸업생수×2,000만원
 - ② 해당 과세연도에 최초로 근로계약을 체결한 ① 외의 상시근로자 중 청년근로자·장애인근로자·60세 이상인 근로자 수×1,500만원
 - ③ (해당 과세연도의 상시근로자 수-직전 과세연도의 상시근로자 수-①의 졸업생 수-②의 청년근로자 등의 수)×1,000만원
 - ④ 해당 과세연도에 이월공제받은 금액

○ 연도별 감면 규모

<표 3-2> 연도별 고용창출투자세액공제(임시투자세액공제) 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	6,528	13,019	18,134	25,439	20,681	18,247	21,148	20,032
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	17,700	27,371	21,243	17,727	11,699	9,167		2.6%

□ 중소기업 특별세액감면

- 감면근거: 조세특례제한법 제7조
- 신설일: 1993.12.31.
- 일몰일: 2017.12.31.
- 수혜대상: 일정 업종을 영위하는 중소기업
- 감면방법: 직접감면-세액감면
- 감면세목: 법인세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 중소기업 중 감면업종을 운영하는 기업에 대해서 해당 사업장에서 발생한 소득에 대해 아래의 감면율에 의한 소득세액 또는 법인세액 상당액을 감면
 - 공제율

<표 3-3> 중소기업특별세액감면 감면율

구분		제조업·광업·건설업 등	도매업 등
소기업	수도권	20%	10%
	수도권 외	30%	10%
중기업	수도권	- (지식기반산업은 10%)	-
	수도권 외	15%	5%

○ 연도별 감면 규모

<표 3-4> 연도별 중소기업특별세액감면 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	7,234	9,094	9,356	4,914	9,003	10,215	12,239	12,793
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	11,978	10,953	12,829	12,640	13,828	13,692		5.0%

□ 법인의 기부금 손금산입

- 감면근거: 법인세법 제24조
- 신설연월일: 1998.12.28.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 복지·문화·교육·종교 등 관련단체 및 기부 법인
- 감면방법: 직접감면-손금산입
- 감면세목: 법인세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 나눔문화 활성화를 위해 법인의 기부금을 손금산입
 - 공제율
 - . 법정기부금: 소득금액의 50% 범위 내에서 손금산입
 - . 지정기부금: 소득금액의 10% 범위 내에서 손금산입
- 연도별 감면 규모

<표 3-5> 연도별 법인기부금 손금산입에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	3,551	4,083	4,530	5,295	5,390	6,670	6,540	6,398
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	6,080	8,421	8,512	9,861	9,369	9,771		8.1%

나. 소득세

□ 보험료 특별세액공제

- 감면근거: 소득세법 제59조4 제1항
- 신설연월일: 1976.12.22.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 근로소득자
- 감면방법: 직접감면(소득공제 방식으로 운영된 후 2014년부터 세액공제 방식으로 변경)
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
- 주요내용: 근로소득이 있는 거주자가 보장성 보험, 장애인 전용 보장성 보험에 보험료를 납입한 경우 다음의 금액을 종합소득산출세액에서 세액공제

- 공제율: 납부보험료의 12%(장애인보장성보험은15%)
- 공제한도: 보장성 보험, 장애인 전용 보장성 보험에 대해 각각 연간 100만원(납입액 기준)
- 연도별 감면 규모

<표 3-6> 연도별 보험료 특별세액공제(보험료 소득공제에 의한 조세지원) 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	7,889	8,443	11,554	13,492	13,791	15,771	20,285	21,269
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	20,268	18,259	19,087	21,569	23,580	19,917		7.4%

□ 근로장려세제

- 감면근거: 조세특례제한법 제10절의2(제100조의2-제100조의13)
- 신설일: 2006.12.26.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 저소득 근로소득자 및 종합소득자
- 감면방법: 직접감면-기타감면
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 저소득 근로가구의 근로를 장려하고 소득을 지원하기 위해 근로장려금을 지급(일반적으로 매년 9월 지급)
- 연도별 감면 규모

<표 3-7> 연도별 근로장려세제 지원 규모

연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)	연평균 증가율
금액(억원)	4,537	4,344	4,020	6,140	5,618	7,751	19,303	27.3%

□ 자녀장려세제

- 감면근거: 조세특례제한법 제10절의4(제100조의27-제100조의31)
- 신설일: 2014.1.1.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 저소득 근로소득자 및 종합소득자
- 감면방법: 직접감면-기타감면

- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 저소득 근로가구의 자녀양육비 지원을 위해 세금환급 방식으로 자녀장려금을 지급(일반적으로 매년 9월 지급)

□ 신용카드 소득공제

- 감면근거: 조세특례제한법 제126조의2
- 신설일: 1999.8.31.
- 일몰일: 2016.12.31.
- 수혜대상: 근로소득자
- 감면방법: 직접감면-소득공제
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 근로소득이 있는 거주자(일용근로자 제외)의 신용카드 등 사용 금액에 대하여 소득공제를 적용
- 계산방식: 공제율이 낮은 항목부터 높은 항목 순으로 최저사용분을 채우고, 최저사용분을 초과한 부분부터 다음의 공제율 적용
 - 공제율
 - . 전통시장 사용분, 대중교통 이용분 및 직불카드·현금영수증 사용분: 30%
 - . 신용카드 사용분: 15%
 - . 추가공제율 사용분: 10%
- 연도별 감면 규모

<표 3-8> 연도별 신용카드 소득공제에 의한 조세지원 규모

연도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
금액(억원)	346	2,027	6,223	8,308	8,966	9,812	10,465	12,506	15,171
연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	18,934	18,405	11,729	11,697	13,720	15,485	15,727		15.8%

□ 국민연금보험료 소득공제

- 감면근거: 소득세법 제51조3
- 신설일: 2000.12.29.

- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 국민연금 가입자
- 감면방법: 직접감면-소득공제
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 종합소득이 있는 거주자가 공적연금 관련법에 따른 기여금 또는 개인부담금(연금보험료)을 납입한 경우에는 해당 과세기간의 종합소득금액에서 해당 과세기간에 납입한 연금보험료를 공제
 - 공제한도: 종합소득금액
- 연도별 감면 규모

<표 3-9> 연도별 국민연금보험료 소득공제에 의한 조세지원 규모

연도	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)	연평균 증가율
금액(억원)	11,890	13,632	14,468	12,425	1.5%

□ 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세

- 감면근거: 소득세법 제12조 제3호 너목
- 신설연월일: 1994.12.22.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 근로소득자 및 개인사업자
- 감면방법: 비과세
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 국민건강보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등에 따른 사용자 부담금에 대해 근로소득 및 사업소득에서 비과세
- 연도별 감면 규모

<표 3-10> 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	5,324	6,604	4,833	6,012	6,742	4,020	4,929	5,708
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	5,563	6,224	7,593	8,648	9,401	10,727		5.5%

□ 교육비 특별세액공제

- 감면근거: 소득세법 제59조의4 제3항
- 신설일: 1977.12.19.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 근로소득자
- 감면방법: 직접감면(소득공제 방식으로 운영된 후 2014년부터 세액공제 방식으로 변경)
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 근로소득이 있는 거주자가 그 거주자와 기본공제 대상자(연령요건 제한 없음)를 위하여 교육비를 지급한 경우 다음의 금액을 종합소득 산출세액에서 공제
 - 공제율: 15%
 - 공제한도
 - . 근로자 본인·장애인 특수교육비: 한도 없음
 - . 부양가족(영유아, 취학전 아동 및 초·중·고생): 연 300만원
 - . 부양가족(대학생): 연 900만원
- 연도별 감면규모

<표 3-11> 연도별 교육비 특별세액공제(교육비 소득공제에 의한 조세지원) 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	5,357	5,100	6,577	7,804	8,036	8,812	11,001	12,299
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	12,749	11,773	10,736	10,393	10,318	9,751		4.74%

□ 조합 등 예탁금·출자금 조세특례

- 감면근거: 조세특례제한법 제88조의5 및 제89조의3
- 신설일: 1975.12.22.
- 일몰일: 2015.12.31.
 - 조합 등 예탁금에 대해서는 2016년 이후 저율과세
- 수혜대상: 농협·수협·신협 등 조합의 조합원·회원 등
- 감면방법: 직접감면·비과세 및 저율과세
- 감면세목: 소득세

- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 농민·어민 및 그 밖의 거주자를 조합원·회원 등으로 하는 금융기관에 대한 출자금의 배당소득과 가입당시 20세 이상인 거주자가 가입한 예탁금 이자소득에 대한 세금혜택
 - 금융기관 출자금의 배당소득과 그 금융기관으로부터 받는 사업 이용실적에 따른 배당소득 비과세
- 연도별 감면 규모

<표 3-12> 연도별 조합 등 예탁금·출자금 조세특례에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	3,323	3,242	2,622	2,154	2,769	N/A	N/A	N/A
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	N/A	5,665	7,943	8,934	9,202	9,105		8.1%

□ 개인 기부금 특별세액공제

- 감면근거: 소득세법 제59조4 제4항(구 소득세법 제52조 제6항)
- 신설일: 1981.12.31.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 복지·문화·교육·종교 등 관련단체 및 기부자
- 감면방법: 직접감면(소득공제 방식으로 운영된 후 2014년부터 세액공제 방식으로 변경)
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 거주자가 지급한 기부금이 있는 경우 다음의 금액을 종합소득 산출세액에서 공제
 - 대상금액: 법정기부금과 지정기부금의 합계에서 사업소득금액 계산시 필요 경비에 산입한 기부금을 제외한 금액
 - 공제율: 15%, 3000만원 초과분에는 25%
 - 공제한도: 법정기부금(없음), 지정기부금(소득금액의 30%)
- 연도별 감면 규모

<표 3-13> 연도별 기부금 특별세액공제(기부금 소득공제에 의한 조세지원) 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	4,022	4,702	4,448	5,067	5,045	6,054	8,516	7,818
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	7,958	8,758	8,774	9,447	9,709	8,684		6.1%

□ 연금계좌 세액공제(구 연금저축 소득공제)

- 감면근거: 소득세법 제59조의3(구 조세특례제한법 제86조의2)
- 신설일: 2000.12.28.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 연금저축 가입자
- 감면방법: 직접감면(소득공제 방식으로 운영된 후 2014년부터 세액공제 방식으로 변경)
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 종합소득이 있는 거주자의 연금계좌 납입액 중 다음의 금액을 종합소득산출세액에서 공제
 - 공제율
 - . 종합소득금액 4,000만원(근로소득자는 총급여 5,500만원) 이하인 자: 15%
 - . 그 외의 자: 12%
 - 공제한도
 - . 연금저축계좌 납입액: 연 400만원
 - . 연금저축계좌 납입액과 퇴직연금계좌 납입액의 합계: 연 700만원
- 연도별 감면 규모

<표 3-14> 연도별 연금계좌 세액공제(연금저축 소득공제에 의한 조세지원) 규모

연도	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)	연평균 증가율
금액(억원)	7,838	8,998	9,108	8,103	1.1%

□ 자경농지·축사용지 양도소득세 감면

- 감면근거: 조세특례제한법 제69조(자경농지) 및 제69조의2(축사용지)
- 신설일: 1986.12.26.
- 일몰일: 없음(축사용지에 대해서는 2017.12.31.).
- 수혜대상: 농지를 직접 경작한 거주자 및 축산농가(폐업 전제)
- 감면방법: 직접감면-세액감면
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 농지 소재지에 거주하는 거주자가 8년 이상(농업법인에

2015.12.31.까지 양도하는 경우에는 3년 이상) 직접 경작한 토지 중 토지의 양도로 인하여 발생하는 소득 또는 축산에 사용하는 축사와 이에 딸린 토지 소재지에 거주하는 거주자가 8년 이상 직접 축산에 사용한 축사용지를 폐업을 위하여 양도함에 따라 발생하는 소득에 대하여 양도소득세 감면

－ 공제율: 양도소득세액 전액

○ 연도별 감면 규모

<표 3-15> 연도별 자경농지·축사용지 양도소득세 감면 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	1,630	3,840	4,677	4,448	7,737	9,915	9,992	18,779
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	16,542	13,107	12,569	12,757	9,266	8,085		13.1%

□ 의료비 특별세액공제

- 감면근거: 소득세법 제59조4 제2항(구 소득세법 제52조 제2항)
- 신설연월일: 1977.12.19.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 근로소득자
- 감면방법: 직접감면(소득공제 방식으로 운영된 후 2014년부터 세액공제 방식으로 변경)
- 감면세목: 소득세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - － 주요내용: 근로소득이 있는 거주자가 기본공제대상자를 위하여 의료비를 지급한 경우 다음의 금액을 해당 과세기간의 종합소득산출세액에서 공제
 - － 공제율: 당해연도 급여액의 3%를 초과하는 금액의 15%
 - － 공제한도: 연 700만원
- 연도별 감면 규모

<표 3-16> 연도별 의료비 특별세액공제(의료비 소득공제에 의한 조세지원) 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	2,524	2,768	3,315	3,799	3,974	3,972	5,966	6,881
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	7,340	5,989	5,945	6,567	6,920	6,025		6.9%

다. 부가가치세

□ 부가가치세 의제매입세액공제

- 감면근거: 부가가치세법 제42조
- 신설일: 1976.12.31.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 면세농산물 등을 원재료로 하여 가공·창출한 재화 및 용역을 공급하는 사업자
- 감면방법: 매입세액공제 특례
- 감면세목: 부가가치세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 사업자가 부가가치세를 면제받은 농산물·축산물·수산물 또는 임산물을 원재료로 하여 제조·가공한 재화 및 용역을 공급하는 것에 대하여 부가가치세가 과세되는 경우 면세농산물 등 가액의 일정비율을 매입세액으로 공제
- 연도별 감면 규모

<표 3-17> 연도별 부가가치세 의제매입세액공제 규모

연도	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)	연평균 증가율
금액(억원)	20,691	22,490	20,941	21,896	1.9%

□ 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제

- 감면근거: 조세특례제한법 제106조의2 제1항 제1호
- 신설일: 1971.12.29.
- 일몰일: 2015.12.31.
- 수혜대상: 농업인·임업인·어업인
- 감면방법: 영세율 적용(완전 면세)
- 감면세목: 부가가치세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 농민, 임업에 종사하는 자 및 어민이 농업·임업 또는 어업에 사용하기 위한 석유류 공급에 대해 부가가치세와 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차 주행에 대한 자동차세를 면제

○ 연도별 감면 규모

<표 3-18> 연도별 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 감면에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	12,083	13,200	14,488	14,487	17,779	18,976	14,801	15,287
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	15,406	15,349	15,237	15,065	13,754	14,299		1.3%

□ 농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율

- 감면근거: 조세특례제한법 제105조 제1항 제5호 및 제6호
- 신설일: 1988.12.26.
- 일몰일: 2017.12.31.
- 수혜대상: 농업·축산업·임업·어업 종사자
- 감면방법: 영세율 적용(완전 면세)
- 감면세목: 부가가치세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 비료·농약·사료 등과 같이 농민, 어민 또는 임업에 종사하는 자에게 공급하는 농업용·축산업용, 어업용 또는 임업용 기자재에 대해서 영세율 적용
- 연도별 감면 규모

<표 3-19> 연도별 농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	7,882	7,475	8,763	10,292	11,606	13,627	15,198	15,814
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	14,117	14,117	14,136	13,155	13,462	13,757		4.4%

□ 신용카드 등에 따른 부가가치세 세액공제

- 감면근거: 부가가치세법 제46조
- 신설연월일: 1993.12.31.
- 일몰일: 없음.
- 수혜대상: 최종 소비자를 대상으로 하는 개인사업자
- 감면방법: 납부세액에 대한 세액공제

- 감면세목: 부가가치세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 일반과세자 및 간이과세자가 부가가치세가 과세되는 재화 및 용역을 공급하고 세금계산서의 발급시기에 신용카드매출전표·현금영수증을 발급하거나 전자적 결제수단에 의하여 대금을 결제받는 경우에는 다음의 금액을 납부세액에서 공제
 - 공제율: (신용카드매출전표 등 발급금액+결제금액)×1.3%(음식점업·숙박업을 하는 간이과세자는 2.6%)
 - 공제한도: 연 500만원
- 연도별 감면 규모

<표 3-20> 연도별 신용카드 등에 따른 부가가치세 세액공제 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	7,546	7,748	5,435	4,991	5,893	6,992	8,451	10,036
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	12,325	13,831	14,405	13,667	12,937	13,527		4.6%

□ 재활용 폐자원 등 부가가치세 의제매입세액공제 특례

- 감면근거: 조세특례제한법 제108조 및 동법시행령 제110조
- 신설일: 1992.12.8.
- 일몰일: 2016.12.31.
- 수혜대상: 재활용 폐자원 및 중고자동차 수집자
- 감면방법: 매입세액공제 특례
- 감면세목: 부가가치세
- 감면내용(2015년 10월말 현재)
 - 주요내용: 재활용 폐자원 및 중고자동차를 수집하는 사업자가 부가가치세 과세사업을 영위하지 아니하는 자 또는 간이과세자로부터 재활용 폐자원 및 중고자동차를 취득하여 제조 또는 가공하거나 이를 공급하는 경우 해당 가액의 일정비율을 매입세액으로 공제
- 연도별 감면 규모

<표 3-21> 연도별 재활용 폐자원 등 부가가치세 의제매입세액공제 특례에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	3,045	3,497	4,464	5,018	5,846	5,243	5,496	5,188
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	6,090	6,732	6,653	6,494	6,764	6,406		5.9%

2. 주요 조세지출 항목의 종합 분석

- 앞선 장에서 주요 조세지출 항목을 살펴본 결과 2014년의 조세지출 규모를 기준으로 2조원을 초과하는 항목은 3개임.
 - 1조원을 초과하는 항목은 11개라서 조세지출 규모가 상위 그룹에 매우 편중된 것을 알 수 있음.

<표 3-22> 조세지출 규모별 주요 조세지출 항목 수(2014년 기준)

조세지출 규모	항목수	비중
5,000억원 초과-7,000억원 이하	2	10%
7,000억원 초과-1조원 이하	7	35%
1조원 초과-1조5,000억원 이하	7	35%
1조5,000억원 초과-2조원 이하	1	5%
2조원 초과	3	15%
합계	20	100%

- <표 3-22>의 주요 조세지출 항목 중 법인세 항목은 4개이지만 전체 조세지출 규모 중 46%의 높은 비중을 차지함(2013년 기준).
 - 조세지출 규모를 기준으로 연구 및 인력개발비 세액공제, 보험료 특별세액공제 및 고용창출투자세액공제의 순으로 나타남.
- 조세지출 규모가 큰 상위 20개 조세지출 항목은 정책목적 및 수혜대상 기준으로 구분하는 것이 바람직함.
 - 본 보고서는 이를 위해 정책목적 및 수혜대상을 기준으로 성장동력, 근로자 지원, 사회보장 및 농어민 등으로 그룹화했음.
 - 다른 기준 대신 정책목적 및 수혜대상을 기준으로 구분한 것은 정책목적이 유사한 경우 세목, 지원방식 및 수혜대상 역시 유사하기 때문임.

<표 3-23> 주요 조세지출 항목의 연도별 및 세목별 조세지출 규모 및 비중

(단위: 억원)	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (추정)
소득세	-	-	24,180	37,793	41,464	45,430	44,552	49,212	56,387	54,758	54,329	70,086	68,151	69,078	62,909	63,191
	0%	0%	27%	34%	34%	34%	31%	32%	32%	28%	28%	34%	27%	27%	25%	24%
법인세	346	2,027	36,292	43,007	46,992	52,588	58,559	61,050	75,860	96,225	93,169	85,524	110,212	120,283	125,208	127,852
	100%	100%	40%	38%	39%	40%	41%	39%	43%	49%	48%	42%	44%	46%	49%	49%
직접세	346	2,027	60,472	80,800	88,456	98,018	103,111	110,262	132,247	150,983	147,498	155,610	178,363	189,361	188,117	191,043
	100%	100%	66%	72%	73%	74%	71%	71%	75%	77%	75%	76%	71%	73%	73%	73%
간접세	-	-	30,556	31,920	33,150	34,788	41,124	44,838	43,946	46,325	47,938	50,029	71,122	70,871	67,858	69,885
	0%	0%	34%	28%	27%	26%	29%	29%	25%	23%	25%	24%	29%	27%	27%	27%
부가가치세	-	-	30,556	31,920	33,150	34,788	41,124	44,838	43,946	46,325	47,938	50,029	71,122	70,871	67,858	69,885
	0%	0%	34%	28%	27%	26%	29%	29%	25%	23%	25%	24%	29%	27%	27%	27%
합계	346	2,027	91,028	112,720	121,606	132,806	144,235	155,100	176,193	197,308	195,436	205,639	249,485	260,232	255,975	260,928
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

<표 3-24> 주요 조세지출 항목의 연도별 조세지출 규모 및 비중

(단위: 억원)	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (추정)
보험료 특별세액공제			7,889	8,443	11,554	13,492	13,791	15,771	20,285	21,269	20,268	18,259	19,087	21,569	23,580	19,917
	0%	0%	9%	7%	10%	10%	10%	10%	12%	11%	10%	9%	8%	8%	9%	8%
근로장려세제 및 자녀장려세제										4,537	4,344	4,020	6,140	5,618	7,751	19,303
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	7%
신용카드 소득공제	346	2,027	6,223	8,308	8,966	9,812	10,465	12,506	15,171	18,934	18,405	11,729	11,697	13,720	15,485	15,727
	100%	100%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	9%	10%	9%	6%	5%	5%	6%	6%
(다음 쪽 계속)																

<표 3-24> 주요 조세지출 항목의 연도별 조세지출 규모 및 비중(계속)

(단위: 억 원)	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (추정)
국민연금보험료 소득공제													11,890	13,632	14,468	12,425
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	5%	6%	5%
국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세			5,324	6,604	4,833	6,012	6,742	4,020	4,929	5,708	5,563	6,224	7,593	8,648	9,401	10,727
	0%	0%	6%	6%	4%	5%	5%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%
교육비 특별세액공제			5,357	5,100	6,577	7,804	8,036	8,812	11,001	12,299	12,749	11,773	10,736	10,393	10,318	9,751
	0%	0%	6%	5%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	7%	6%	4%	4%	4%	4%
조합 등 예탁금·출자금 과세특례			3,323	3,242	2,622	2,154	2,769					5,665	7,943	8,934	9,202	9,105
	0%	0%	4%	3%	2%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	4%	3%
개인 기부금 특별세액공제			4,022	4,702	4,448	5,067	5,045	6,054	8,516	7,818	7,958	8,758	8,774	9,447	9,709	8,684
	0%	0%	4%	4%	4%	4%	3%	4%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	3%
연금계좌 세액공제													7,838	8,998	9,108	8,103
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	4%	3%
자경농지·축사용지 양도소득세 감면			1,630	3,840	4,677	4,448	7,737	9,915	9,992	18,779	16,542	13,107	12,569	12,757	9,266	8,085
	0%	0%	2%	3%	4%	3%	5%	6%	6%	10%	8%	6%	5%	5%	4%	3%
의료비 특별세액공제			2,524	2,768	3,315	3,799	3,974	3,972	5,966	6,881	7,340	5,989	5,945	6,567	6,920	6,025
	0%	0%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	3%	2%	3%	3%	2%
연구·인력개발비 세액공제			6,867	11,597	9,444	9,782	9,478	14,080	16,460	15,535	18,571	23,341	25,567	28,850	28,013	30,561
	0%	0%	8%	10%	8%	7%	7%	9%	9%	8%	10%	11%	10%	11%	11%	12%
중소기업 특별세액감면			7,234	9,094	9,356	4,914	9,003	10,215	12,239	12,793	11,978	10,953	12,829	12,640	13,828	13,692
	0%	0%	8%	8%	8%	4%	6%	7%	7%	6%	6%	5%	5%	5%	5%	5%
법인 기부금 손금산입			3,551	4,083	4,530	5,295	5,390	6,670	6,540	6,398	6,080	8,421	8,512	9,861	9,369	9,771
	0%	0%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	3%	3%	4%	3%	4%	4%	4%
(다음 쪽 계속)																

<표 3-24> 주요 조세지출 항목의 연도별 조세지출 규모 및 비중(계속)

(단위: 억 원)	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (추정)
고용창출투자세액공제	0%	0%	6,528	13,019	18,134	25,439	20,681	18,247	21,148	20,032	17,700	27,371	21,243	17,727	11,699	9,167
	0%	0%	7%	12%	15%	19%	14%	12%	12%	10%	9%	13%	9%	7%	5%	4%
농·수산물 등의 제매입세액공제	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20,691	22,490	20,941	21,896
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	9%	8%	8%
농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	0%	0%	12,083	13,200	14,488	14,487	17,779	18,976	14,801	15,287	15,406	15,349	15,237	15,065	13,754	14,299
	0%	0%	13%	12%	12%	11%	12%	12%	8%	8%	8%	7%	6%	6%	5%	5%
농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세영세율	0%	0%	7,882	7,475	8,763	10,292	11,606	13,627	15,198	15,814	14,117	14,117	14,136	13,155	13,462	13,757
	0%	0%	9%	7%	7%	8%	8%	9%	9%	8%	7%	7%	6%	5%	5%	5%
신용카드 등에 따른 부가가치세 세액공제	0%	0%	7,546	7,748	5,435	4,991	5,893	6,992	8,451	10,036	12,325	13,831	14,405	13,667	12,937	13,527
	0%	0%	8%	7%	4%	4%	4%	5%	5%	5%	6%	7%	6%	5%	5%	5%
재활용 폐자원 등의 제매입세액공제	0%	0%	3,045	3,497	4,464	5,018	5,846	5,243	5,496	5,188	6,090	6,732	6,653	6,494	6,764	6,406
	0%	0%	3%	3%	4%	4%	4%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	2%
합계	346	2,027	91,028	112,720	121,606	132,806	144,235	155,100	176,193	197,308	195,436	205,639	249,485	260,232	255,975	260,928
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

<표 3-25> 주요 조세지출 항목의 특징 분석

(단위: 억원)	규모	세목				감면방법												정책목적 및 수혜대상								항구화 여부	
		직접세		간접세		직접세						간접세						기업			개인			기타	조세지출	비망	
		법인	소득	부가	기타	비과세	소득공제	저율과세	세액공제	세액감면	손금산입	장려금	VAT영세율	VAT면세	VAT매입세액공제	간접세면제	연구개발	중소기업	투자	근로자	농어민	사회보장					
연구·인력개발비 세액공제	30,561	○							○								○									○	
농·수산물 등의 제매입세액공제	21,896			○											○						○					○	
보험료 특별세액공제	19,917		○						○											○					○		
근로장려세제 및 자녀장려세제	19,303		○								○									○					○		
신용카드 소득공제	15,728		○				○													○					○		
농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	14,300				○											○					○				○		
농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세영세율	13,757			○								○									○				○		
중소기업 특별세액감면	13,693	○								○								○							○		
신용카드 등에 따른 부가가치세 세액공제	13,528			○					○									○							○		
국민연금보험료 소득공제	12,425		○				○															○			○		
국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	10,727		○			○																○			○		
(다음 쪽 계속)																											

<표 3-25> 주요 조세지출 항목의 특징 분석(계속)

(단위: 억원)	규모	세목				감면방법												정책목적 및 수혜대상										항구화 여부	
		직접세		간접세		직접세						간접세						기업			개인				기타	조세지출	비망		
		법인	소득	부가	기타	비과세	소득공제	저율과세	세액공제	세액감면	손금산입	장려금	VAT영세율	VAT면세	VAT매입세액공제	간접세면제	연구개발	중소기업	투자	근로자	농어민	사회보장							
법인 기부금 손금산입	9,771	○									○											○				○			
교육비 특별세액공제	9,751		○							○										○						○			
고용창출투 자세액공제	9,167	○								○									○						○				
조합 등 예탁금·출자금 과세특례	9,105		○							○											○				○				
개인 기부금 특별세액공제	8,684		○							○										○						○			
연금계좌 세액공제	8,103		○							○										○					○				
자경농지·축사용 지 양도소득세 감면	8,086		○								○										○				○				
재활용 폐자원 등 부가가치세 의제매입세액공제	6,407			○											○								○	○					
의료비 특별세액공제	6,026		○							○										○						○			
노인·장애인등 생계형저축 이자·배당 비과세	4,615		○			○																○		○					
경로우대자 추가공제	3,405		○							○												○				○			
(다음 쪽 계속)																													

<표 3-25> 주요 조세지출 항목의 특징 분석(계속)

(단위: 억원)	규모	세목				감면방법										정책목적 및 수혜대상										향구화 여부	
		직접세		간접세		직접세						간접세				기업			개인			기타	조세지출	비망			
		법인	소득	부가	기타	비과세	소득공제	저울과세	세액공제	세액감면	손금산입	장려금	VAT영세율	VAT면세	VAT매입세액공제	간접세면제	연구개발	중소기업	투자	근로자	농어민				사회보장		
다자녀 추가공제	3,060		○						○													○			○		
외국인 근로자 과세특례	2,673		○			○														○				○			
장애인 추가공제	2,570		○				○															○			○		
무주택 근로자 주택자금 특별공제	2,418		○				○													○					○		
장애인·환자수송·영업용 승용차 개별소비세 면제	2,353				○											○						○			○		
방위산업물자 부가가치세 영세율	2,333			○								○										○	○				
도시철도건설용역 부가가치세 영세율	2,142			○								○										○	○				
조합법인 법인세 과세특례	2,025	○						○			○										○			○			

IV. 조세지출 항목의 성과평가 지표

1. 조세지원의 정책적 목적

□ 정부는 공약가계부에서 비과세·감면 제도 개선을 위해 “일몰 도래시 원칙적 종료, 꼭 필요한 경우 재설계 후 도입” 원칙을 제시함.

- 다만, 중소기업 및 서민·중산층 지원 분야는 세부담이 크게 늘지 않도록 조세 지원을 유지 또는 단계적으로 축소하고자 하였고, 일자리 창출과 경제활력 회복 및 창조경제 구현을 위해 필요한 분야(핵심 R&D, 벤처 창업 등)는 조세 지원을 확대하고자 하였음.

□ 조세지출의 정비방향은 다음과 같음.

- 일몰 시한이 도래하는대로 기존 제도들을 정비하고, 새로운 제도 신설은 최대한 억제함.
- 존속하는 제도에 대해서는 형평성 제고 및 정책목표 달성을 위하여 설계부터 검토하여 정비하고, 세출예산과의 연계를 강화하여 중복지원을 방지함.

<표 4-1> 주요 지원분야별 조세지출 정비기준 및 정비방안

분야	정비기준 및 항목
투자·고용	• 일반적인 설비투자 관련 세액공제는 투자·고용간 연계성을 강화하는 방향으로 개편 • 특정 설비에 대한 투자세액공제는 기업규모별로 세액공제율 차등 적용 • 법령으로 설치가 의무화된 시설 등 지원 필요성 없는 분야, 예산 지원이 이뤄지고 있는 분야는 축소·폐지 • 기업의 일자리 창출 및 고용의 질 개선을 위한 조세지원 확대
	• (예시) 고용창출 투자세액공제, 에너지절약시설 투자세액공제, 생산성향상시설 투자세액공제, 환경보전시설 투자세액공제, 외국인투자기업 법인세 등 감면, 중소기업 취업청년 소득세 면제, 고용유지 중소기업 등 과세특례, 중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제 등
연구개발	• 기초·원천연구, 지식기반 R&D 등 국가경쟁력 제고의 근간이 되는 핵심 R&D 지원 확대기조 유지 • R&D 활동과 관련성이 낮은 통상적 R&D분야에 대한 지원은 합리적으로 조정
	• (예시) 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제, 연구 및 인력개발을 위한 설비투자 세액공제, 연구 및 인력개발 준비금 손금산입 등
	(다음 쪽에서 계속)

<표 4-1> 주요 지원분야별 조세지출 정비기준 및 정비방안(계속)

분야	정비기준 및 항목
근로자 (소득공제)	• EITC 확대, 자녀장려세제 도입 등을 감안하여 중복지원 성격의 소득공제 조정 • 소득공제 방식을 세액공제 방식으로 전환하여 세부담의 형평성 제고 • 정책목적이 상당부분 달성된 항목은 축소
	• (예시) 보험료 특별공제, 의료비 특별공제, 교육비 특별공제, 다자녀추가공제, 자녀양육비 추가공제, EITC 등
중소기업	• 중소기업에 대한 조세감면은 가급적 유지하되, 감면 제도별 실태조사 등을 통해 감면 제도 효율화 • 창조경제 등 국정과제 실현을 위한 창업, 엔젤투자 지원을 위한 조세감면은 실효성이 제고되도록 재설계
	• (예시) 중소기업특별세액감면, 중소기업 투자세액공제 등

* 자료: 기획재정부·관계부처 합동. 박근혜 정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 (공약가계부)

□ 조세지출을 효율적으로 통제·관리하기 위해서는 정책적 목표 달성 여부 및 정책 목표의 변경 여부를 구체적으로 살펴보아야 함.

- 도입 전후 정책적 목표가 달라지지 않았는지, 정책적 목표를 고려한 경제적 효과가 얼마나 발생하는지, 조세지출의 항구화로 인한 다른 영향은 없는지 등에 대한 구체적 지표가 필요함.
- 다만, 정량적 평가뿐만 아니라 정성적 평가도 고려한 적절한 분석이 필요함.

2. 주요 조세지출 항목의 중요 성과평가 지표

□ 주요 조세지출항목을 정책목적 및 수혜대상으로 그룹화한 경우 정책목적을 적절하게 달성하였는지 여부가 중요한 성과평가 지표가 됨.

- 아래의 표에서 보는 바와 같이 성장동력(연구개발, 투자 및 고용 증대)이 정책목적이라면 연구관련 비용(인건비 및 시설비 등)의 증가 추이를 확인하고, 수혜대상에 대한 설문조사 및 실증분석을 통한 경제적 효과 분석이 필요함.
- 근로자 지원은 타소득자와의 과세 형평성이 중요한 성과지표로서 타소득자의 세원현황 파악 및 GDP 대비 비중 등과 같은 외부환경 분석이 매우 중요한 분석지표가 될 것임.
- 사회보장 및 저소득층 지원은 조세지원으로 인한 지니계수의 변화, 수혜대상에 대한 다른 재정사업과의 평가 연계성 등과 같은 행정적·제도적 접근 또한 필요함.

- 농어민 보호는 정책목표를 ① 농가소득 지원 ② 농업경쟁력 강화 ③ 농촌지역 활성화 및 ④ 농업 관련 단체 지원으로 구분할 수 있고, 각 정책목표에 따른 효과분석을 수행하는 것이 바람직함. 단, 중복적용되는 재정지원 및 유사 조세지원을 함께 분석하여 지원방식의 효과성을 분석하는 것도 필요함.

<표 4-2> 주요 조세지출 항목의 중요 성과평가 지표

정책목적	조세지출 항목	중요 성과평가 지표	공통 성과평가 지표
성장동력	연구 및 인력개발비에 대한 세액공제 임시·고용창출 투자세액공제 중소기업에 대한 특별세액감면	경제성장 및 미래 성장동력 창출 효과	1. 정책목적의 명확성과 구체성 분석 2. 수혜집단의 특성 분석 3. 정책환경 분석 및 귀착효과 분석 4. 조세지출 규모의 시계열 분석 5. 유사한 재정사업 및 조세지원 분석 6. 조세유인 효과성 분석(다른 대안 효과성 비교) 7. 정성적 분석
근로자 지원	보험료 특별공제 교육비 특별공제 연금저축 세액공제 의료비 특별공제	타소득자와의 과세 형평성	
사회보장: 비망	국민연금보험료 소득공제 국민건강보험료 사용자 부담금에 대한 비과세 법인기부금의 손금산입 개인기부금의 세액공제 경로우대자 추가공제 다자녀추가공제 장애인 추가공제 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세 장애인, 환자수송, 영업용 승용차에 대한 개별소비세 면제	소득재분배 및 저소득층 지원	
농어민	농·수산물 등 의제매입세액공제 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유) 농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 자경농지·축사용지에 대한 양도소득세 감면 조합법인(농협·수협·신협 등)에 대한 법인세 과세특례 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례	농어민보호 및 육성	

3. 구체적인 평가지표 적용방법

- 앞서 살펴본 바와 같이 조세지출 항목을 정책목적 및 수혜대상으로 그룹화하여 표준화된 지침과 양식에 의해서 평가가 가능한지 살펴보아야 함.
 - 통일된 평가서 체계를 갖추되, 조세지출 항목별로 수혜집단, 귀착효과, 지원

배경 및 현황 등이 세부적으로 다르기 때문에 각 평가요소의 가중치가 다를 수 있음.

- 시행 초기에는 다양한 평가지표들을 적용할 수 있지만, 향후에는 핵심적 평가지표를 중심으로 평가하는 것이 바람직함.
 - 이는 많은 조세지출 항목을 총괄·관리하기 위해서는 적은 수의 평가지표가 효율적이기 때문이고, 축적된 평가 및 분석결과를 정책에 효율적으로 반영하기 위한 것임.

□ 연구·인력개발비 세액공제의 정책적 목표 달성 여부를 직관적으로 살펴보기 위해서는 ① 기업별 연구개발 관련 전체 비용의 증가 추이 ② 적용 대상 기업의 증가 ③ 연구개발로 인한 인건비 및 연구소의 증가 등을 살펴볼 수 있음.

- 다만, 조세지원에 의해서 정책적 목표가 달성하고 있는지 여부를 살펴보기 위해서는 다른 요인들에 의한 분석도 함께 수행할 필요가 있음.
- 즉, 정책적 목표 달성 여부를 확인하기 위한 평가지표 및 수행준거가 조세지출 항목별로 상이할 수 있으므로 이에 대한 분석이 선행되어야 할 것임.

□ 일반적으로 조세지출을 평가하는 지표로는 정책 목적의 명확성, 타사업과의 중복성, 지원 대상자의 적절한 선정 및 적절한 지원 규모, 정책수행의 효과성 등으로 구분하고 있음.

- 세부적 지표들로는 조세지출의 정책 목적, 지원 대상(중소기업, 외국인투자, 취약계층 보호 및 연구 등의 기술장려), 지원대상의 규모, 경제적 효과(효율성 및 형평성), 조세지출의 항구화 여부(지속성 등의 평가), 감면액(세수 감소) 규모 추정 및 정성적 평가 등을 검토할 수 있음.

□ 현재 조세지출은 정책목표를 실현하기 위한 수단으로 이용가능하지만, 납세자간의 과세형평성 및 경제행위 변화를 가져오게 되므로 중복적 지원에 대해서 엄밀하게 검토해야 됨.

- 한국조세재정연구원(2013)에 의하면 조세지출 항목 중 약 42개 항목이 재정사업과 중복되는 것으로 나타났음.
- 중복지원을 방지하기 위해서는 재정지원이 이루어지는 경우 1차적으로 조세지원을 배제하고, 재정지원이 없는 경우에만 재정지원과 비교·평가하여 유용한 정책수단을 선택할 필요가 있음.
 - 재정지원과 조세지원의 정책수단으로서의 적정성을 판단할 때는 경제행위

의 변화와 형평성 등을 고려하고, 수혜대상, 지원방식, 지원시기 및 행정 집행 등을 판단기준으로 검토 가능함.

<표 4-3> 재정지원과 조세지원의 정책수단으로서의 적정성 판단 기준

구분	재정지원이 타당한 경우	조세지원이 타당한 경우
수혜자	세금부담과 무관한 경우 취약계층, 특정 수혜자에 대한 혜택인 경우 수혜자의 선택이 없는 경우	세금부담이 있는 수혜자 일반 계층 다수에 대한 지원인 경우 시장이 존재하여 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
보조방식	보조대상이 다양하고 보조수준도 달라야 하는 경우 가격탄력성이 낮은 경우(생필품, 필수비용 등) 보조수준이 높은 경우 취약계층이 더 높은 보조율을 적용하고 싶은 경우	보조대상이 단순하여 일률적 비율 적용이 가능한 경우 가격탄력성이 높은 경우(퇴직저축, 건강보험 등) 보조수준이 높지 않은 경우 효율적인 대상에 더 높은 보조를 하고 싶은 경우
지원시기	일시적 또는 한시적 지원(시범사업 성격이나 지속 여부 불투명 사업 등) 초기, 사전적 지원에 적합	중장기적, 항구적 지원(예측가능성, 안정성이 필요한 경우) 초기 이후 지원에 적합
행정집행	집행 점검, 결과 확인, 대상자 선정 등이 필요하며, 이 경우 행정비용이 많이 소요되는 경우 과다소비, 부정사용 가능성이 높은 경우 지원한도를 통제할 필요성이 있는 경우	재정지출시 관여기관, 인원, 선정절차, 대상자 선정 등이 매우 어려울 경우 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우 소규모 지원으로 정부 재정에 영향이 적은 경우

* 자료: 한국조세재정연구원. 2013. 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비 관련 공청회 자료집.

- (조세지출 항목 개요) 평가대상이 되는 조세지출의 세목, 도입일자, 연장여부 및 항구화 여부, 지원방식, 조세지원 내용을 명시함
 - 간략한 개요를 작성함으로써 기초적 정보 및 현황을 파악하고자 함.
- (정책적 목적) 각 조세지출 항목에 대한 정책적 목적의 구체적 내용 및 직접적으로 의도하는 경제적 효과를 명시함.
 - 정책의 목적이 구체적이고 명확한지, 인과관계가 논리적이고 부처의 정책목표와 부합한지 여부를 살펴봐야 함
- (기초자료 분석) 각 조세지출 항목에 대한 수혜대상자 현황, 기존 정책과의 연관성(유사지원, 연계지원 등), 선행연구 등 사전용역 수행 여부 및 외국의 유사사례를 명시함.
 - 기존 정책과의 연계성을 검토하기 위해서는 유사 및 연관성이 높은 조세지원과 재정지원을 검토해야 되며, 기능적으로 유사 또는 중복되거나, 효과 측면

에서 긴밀한 연관성을 갖고 있는지를 살펴봐야 함.

- 신설되는 경우 pay-go 원칙의 준수 여부를 검토해야 함.
- 기타 제도 관련 정책의 일관성, 위험 요인, 제도별 특수성 등을 정성적으로 분석해야 함.

- 선행연구 등 사전용역 수행결과를 정리하여 본 분석결과와 상이점이 발생하는지를 살펴봐야 함(상이점이 발생하는 경우 어떠한 요인에 의한 것인지도 언급할 필요가 있음).
- 외국의 유사사례를 통해서 전세계적으로 관련 조세지원을 확대 또는 축소하는지를 살펴보고 정책수단으로서 효과적인지에 대한 비교분석이 필요함

□ (조세지출 규모분석) 조세지출 항목에 대한 감면 규모를 분석하기 위한 과정 및 결과를 제시

- 사용된 가정이나 전제를 구체적으로 진술하고, 감면대상 추정의 구체적 방법을 언급하되 전수 또는 표본자료인지와 함께 활용한 분석의 구체적 과정을 설명하고 이론적 근거와 더불어 구체적 추정치를 제시해야 함.
 - 자료의 희귀성 때문에 분석이 어려운 경우 설문조사를 통한 분석을 할 수 있음.
- 감면규모의 크기에 대한 사실적 평가 및 분석결과의 한계점을 제시해야 함.

□ (경제적 효과 분석) 관련 조세지출 항목으로 인한 직·간접적인 경제적 파급효과를 제시해야 함.

- 정책적 목적을 달성했는지를 살펴보기 위하여 구체적인 정량적 수치를 사용하여 지원하고자 한 정책대상의 금액 및 소득의 증가 추이를 제시해야 함.
 - 단, 다른 지원 또는 조세지원과 상관없이 이루어진 증가 추이를 확인하기 위한 분석은 별도로 시행해야 함.
 - 설비투자, R&D 투자, 특정 설비투자 증가, 중소기업이나 특정 산업부문의 경제적 성과(투자 또는 생산) 증가, 전체 고용의 촉진, 저소득층 근로 증가, 청년이나 여성의 취업률 제고, 근로자·취약계층·특정산업 종사자의 소득 지원, 저축이나 금융자산 투자 증가 등
- 관련 조세지출로 인하여 정책 도입이 우리나라 전체의 경제적 순편익을 얼마나 증가시키는지를 합리적으로 추정하여 타당성을 평가해야 함(효율성 측면).
 - 미시적 효과: 상대가격 변화로 인한 자원배분의 변화 및 생산성
 - 거시적 효과: GDP, 소비, 투자, 저축 및 고용

- 부분균형적 분석: 특정 경제 부문의 영향, 해당 산업의 부가가치 변화
 - 일반균형적 분석: 전체 경제 부문의 후생 변화, 조세의 효율 비용 또는 초과부담의 변화 크기나 방향
 - 정책으로 인해 발생하는 경제적 변화가 소득재분배에 어떤 영향을 미치는지를 평가하여 정책 도입의 타당성을 평가해야 함(형평성 측면).
 - 수직적 형평성: 세부담의 누진도 변화(역진성이나 편중도), 소득재분배 효과(지니계수 및 빈곤율 변화)
 - 수평적 형평성: 동일 소득계층의 세부담 격차 확대 여부, 실질 세부담의 소득에 대한 조건부 분산이나 변이계수의 변화
- (정성적 평가) 정량적으로 평가할 수 없는 요소들을 정성적으로 평가하여 제시
- 정책 변경의 장단점, 정책의 목적이 의도하는 직접적 효과, 제도 관련 정책의 일관성, 위험 요인, 제도별 특수성 등을 정성적으로 분석하여 정량적 평가를 보충함.
- (종합 평가) 조세지출 항목의 적정성을 평가하여 타 조세지원이나 재정지원에 대한 검토가 이루어져야 함(중복 여부).
- 해당 조세지원이 전체 조세지출 규모를 증가시키는지의 여부 및 감면 대상과 방식의 적정성을 판단할 수 있어야 함.
 - 감면의 효과가 재정적 비용보다 상대적으로 큰지를 비교하여 타당성을 판단해야 함.

<표 4-4> 조세특례의 분석순서 및 평가항목

순서	평가지표	평가항목
1	조세지출 개요	가. 정책목적, 지원대상, 신규도입 여부 나. 지원방법, 해당세목, 조세지원내용 등
2	기초자료 분석	가. 현재 정책대상자 현황 나. 기존 정책과의 연관성(유사지원, 연계지원 등) 다. 사전용역 수행 여부 라. 외국의 유사 사례
3	조세지출 규모 분석	가. 분석가정 나. 결과
4	경제적 효과 분석	가. 정책적 효과 나. 효율성·형평성 효과 다. 기타 목적달성 가능성
5	정성적 평가 분석	가. 제도의 장점 나. 제도의 단점(보완하기 위한 대책 등)
6	종합 평가 분석	가. 요약 나. 부대의견(보완사항)

V. 조세지출 항목별 경제적 효과 분석 성과지표

- 이번 장에서는 각 조세지출 항목에 대하여 선행연구 등을 통해 제기된 쟁점이나 분석결과를 바탕으로 경제적 효과 분석에 활용할 수 있는 성과지표를 제시하고자 함.
 - 먼저 수혜대상별로 구분한 후에 이를 다시 조세지출 항목별로 구분하여 경제적 효과 분석을 실시할 수 있는 성과지표를 도출하고자 함.
 - 성장동력 분야에 사용할 수 있는 경제적 효과 분석의 성과지표는 GDP 등이 대표적이고, 소득의 재분배 및 취약계층 보호 등의 경제적 효과 분석의 성과지표는 지니계수 등이 대표적임.
 - 다만, 거시적 분석 외에 미시적 분석이 가능하다면 이를 반영한 분석도 함께 고려하여 유의성 있는 성과지표를 개발하는 것이 바람직할 것임.

1. 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표

가. 성장동력

- 경제성장 및 미래 성장동력을 창출하기 위한 조세특례의 직접적인 정책 수혜대상은 주로 기업인 경우가 많은데, 기업의 규모에 따라 대기업, 중견기업 및 중소기업으로 구분할 수 있음.
 - 우리나라는 중소기업에 대한 조세특례 및 재정지원 제도가 다양한 편인데, 중복적으로 지원되는 경우가 있다면 어떤 정책이 더 효과적인지에 대해 효과성을 분석할 필요가 있음.
 - 다만, 기술진보 및 고급기술 보유 인재 등을 육성하기 위한 조세특례는 규모 측면에서 대기업에 집중될 확률이 높음.
 - 성장동력과 관련해서 본 보고서에서는 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제, 고용창출 투자세액공제 및 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제를 살펴보고자 함.

(1) 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제

- 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제의 정책 목표는 연구 및 인력개발비의 일부

를 세액공제함으로써 R&D 투자를 촉진시키고자 하는 것임.

- 최근 미국은 법인세율을 점진적으로 인하하고, R&D 투자를 촉진시키기 위해 세액공제를 확대하는 방안을 검토하고 있음(The Business Income Tax Bipartisan Tax Working Group Report, 2015.7.).
- 연구개발 조세지원이 기업의 적극적 R&D 투자를 유인하는데 효과적이지 못하다는 선행연구(Mansfield and Switzer, 1985)도 있지만, 대부분의 선행연구에서는 연구개발 투자 조세지원이 R&D 투자를 유인하는데 효과적인 것으로 나타남(김상현 등(2006), 김학수(2007), 박재환 등(2013), 최대승 등(2013) 및 2014년 R&D 조세지출 심층평가).
 - 다만, 2015년 조세지출 심층평가에서는 유사한 성격의 연구 및 인력개발을 위한 설비투자 세액공제와 신성장동력 및 원천기술연구개발비에 대한 세액공제의 정책효과가 미미한 것으로 평가함.
- 매출액, 영업이익 및 자산 대비 R&D 투자규모를 기업의 규모별, 업종별 및 연구수행 주체별로 분석하는 것이 바람직함.
 - 개별적으로 연구 활동, 연구원과 연구소의 수가 절대적 수치로도 증가했는지를 살펴보고, 다른 OECD 국가별로 GDP 대비 연구개발비의 규모를 분석하여 정책목적의 달성도를 파악하는 것이 필요함.
 - OECD 국가별 자료는 주로 OECD 통계자료(<http://stats.oecd.org/>) 및 국가별 중앙정부의 예산 자료를 이용할 수 있음.
- 실증분석에서는 세액공제가 연구개발비 증가에 미치는 영향을 분석하고, 유사 조세지원 및 재정지원과의 중복적 효과를 분석하는 것이 바람직함.
 - 분석자료는 주로 기업별 자료를 이용할 수 있음(KISValue, FnGuide 및 TS2000 등).

<표 5-1> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(연구·인력개발비에 대한 세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	연구개발비 증가추이 및 비중 (매출액, 영업이익 및 자산대비)	1.기업규모별 분석 2.업종별 분석 3.연구수행주체별 분석
	연구활동 기업 수, 개발관련 인원 수 및 연구소 증가 추이와 비중	
	GDP 대비 연구개발비 증가 추이 및 비중	OECD 국가별 분석 (http://stats.oecd.org/)
실증분석	세액공제가 연구개발비 증가에 미치는 영향 분석	다양한 연구모형 존재, 편중된 수혜대상 분석
	유사 조세지원 및 재정지원 중복효과 분석	선행연구 모형 존재. 2015년 현재 125개의 유사한 재정지원 및 조세지원 존재

(2) 고용창출 투자세액공제

- 고용창출 투자세액공제의 정책목표는 고용 및 신규투자를 요건으로 하여 법인의 고용창출 및 신규투자를 유도하는 것임.
 - 선행연구는 고용 관련 조세지원이 고용에 긍정적인 영향을 미친다는 연구(심충진 등, 2011)과 고용 관련 조세지원의 효과가 미미할 것이라는 연구(조경엽 등, 2011; 송원근 등, 2013)가 존재함. 또한, 고용 관련 조세지원이 고용과 설비투자에 긍정적 영향을 미친다는 최근 연구도 존재함(윤성만 등, 2015).
 - 정책목표의 효과성을 분석하기 위해서는 법인의 고용 및 설비투자의 증가 추이를 살펴보는 것이 필요함.
 - GDP 대비 고용 및 설비투자의 규모를 OECD 국가와 비교·분석하여 상대적인 정책달성도를 파악할 수 있음.
 - 고용창출 투자세액공제가 고용 및 투자에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 실증분석을 할 수 있음.

<표 5-2> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(고용창출 투자세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	고용 및 신규투자의 증가 추이 및 비중 분석(미시분석: 기업별 자료, 거시분석: 한국은행 자료)	1. 기업규모별 분석 2. 업종별 분석
	GDP 대비 고용 및 신규투자 증가 추이 및 비중	OECD 국가별 분석 (http://stats.oecd.org/)
실증분석	세액공제가 고용 및 신규투자 증가에 미치는 영향 분석	선행연구 모형 존재, 편중된 수혜대상 분석
	유사 조세지원 및 재정지원 중복 효과 분석	선행연구 모형 존재하지 않음, 중소기업 조세지원제도 중복 지원

(3) 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제

- 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제는 재활용 폐자원 산업을 활성화시키기 위한 제도로써 폐기물의 재활용에서 얻어지는 사회적 편익의 일부를 재활용업체 등에게 지원하는 제도임.
 - 선행연구는 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액 공제율을 인상하는 것을 지지하는 연구(안창남, 2002; 정지선 등, 2008; 공윤욱 등, 2009)와 정책 목표를 달성하였으므로 점차 축소하여 폐지하는 것을 지지하는 연구(국회예산정책처, 2013)로 구분 가능함.

- 재활용 폐자원 관련 산업의 성숙도를 파악하기 위해 다른 업종과의 비교 및 향후 성장가능성을 분석하고, GDP 대비 재활용 관련 산업의 비중 및 증가 추이를 살펴볼 수 있음.
 - 즉, 정부의 정책 목표에 부합하여 재활용 관련 산업이 활성화되었는지 여부를 파악할 수 있음.
- 재활용 폐자원 관련 법인과 사업자의 수, 매출 규모 및 이익 규모를 파악하고, 재활용 폐자원 관련 조세지출의 영향을 파악하는 것이 바람직함.
 - 공윤옥 등(2009)에서는 대구와 경북 지역의 관련 사업체를 방문하여 설문조사 방법으로 실증분석하였고, 분석 결과 재활용 폐자원 관련 조세지출이 커질수록 매출, 이익, 법인세, 소득세 및 부가가치세의 규모가 커지는 것으로 나타남.

<표 5-3> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	재활용 폐자원 관련 법인과 사업자의 수, 매출 및 이익규모 증가 추이	1. 법인 및 개인사업자별 분석 2. 조세지출 규모 대비 분석
	GDP 대비 매출(이익)의 비중 및 증가 추이	
실증분석	재활용 폐자원 관련 조세지출이 매출 및 이익에 미치는 영향 분석	선행연구 존재(설문조사 자료 이용), 기업의 규모별 분석

나. 농어민 보호·육성

- 농어민보호 및 육성을 정책목표를 세분화하면 ① 농어민 소득 지원 ② 농어업 경쟁력 강화 ③ 농어촌 지역 활성화 및 ④ 농어업 관련 단체 지원으로 구분할 수 있음.
- 조세지출 규모가 큰 항목은 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유), 농·축산임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율, 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례, 조합법인(농·수·신협 등)에 대한 법인세 과세특례가 있음.
 - 농어민 소득지원은 농민 및 어민에 대한 직접적 조세지출을 통해 소득을 보전해주고자 하는 정책목표를 의미하며, 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례가 해당함.
 - 농어업 경쟁력 강화는 농어업에 투입되는 생산요소들에 대한 조세지출을 통해서 생산원가를 낮추고, 산업으로서의 농어업 경쟁력을 강화하고자 하는 정책 목표를 의미하며, 농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유) 및 농·

축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율이 이에 해당함.

- 농어업 관련 단체 지원은 농협, 수협 등 농어업 관련 단체들에 대한 조세지원을 통해 이들 단체의 경쟁력을 강화하고, 결과적으로 농어민 소득 지원이나 농어업 경쟁력 강화 등을 간접적으로 지원하고자 하는 정책목표를 의미하며, 조합법인(농·수·신협 등)에 대한 법인세 과세특례가 해당함.
- 농어민 보호·육성과 관련해서 본 보고서에서는 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례, 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제, 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 및 조합 등에 대한 법인세 과세특례를 살펴보고자 함.

(1) 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례

- 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례의 정책목표는 농어민 및 저소득층의 소득지원과 함께 농어업 관련 단체 지원으로 하고 있음.
 - 선행연구에서는 저축상품 등에 비과세 혜택을 주는 경우 저축효과의 발생보다 과세상품에서 비과세상품으로의 이동이 발생하는 것으로 나타남(조세특례심층평가, 2015; OECD, 2007; Raj et al., 2012; Beznoska and Ochmann, 2013).
 - 농어민 및 저소득층의 소득지원 정책목표의 달성 여부를 확인하기 위해서는 농어가 소득에 조합 등의 예탁금 및 출자금의 과세특례가 영향을 줄 수 있는지를 살펴볼 수 있음.
 - 농어업 관련 단체 지원 정책목표의 달성 여부는 조합 등의 기관을 통해 농어민 및 저소득층에 대한 간접지원이 얼마나 활발하게 이루어지고 있는지의 여부와 다른 민간기관과의 과세형평성을 고려해야 함.

<표 5-4> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	농어가 소득 증가 추이 및 비중	
	GDP 대비 농어가 소득 비중 및 증가 추이	
실증분석	다른 금융상품과 금액 및 추이 비교	
	다른 소득자와 비교하여 농어민 및 저소득층 등 수혜대상의 소득불평등 분석	설문조사를 통해 수혜대상의 소득을 대략적으로 파악 가능
	조합 등의 예탁금 및 출자금의 과세특례가 농어가 소득 및 효용에 미치는 영향 분석	선행연구 모형 존재(설문조사 자료 이용), 편중된 수혜대상 분석
	유사 조세지원 및 재정지원 중복 효과 분석	선행연구 모형이 존재하지 않음. 다수의 유사한 재정지원 및 조세지원 존재

(2) 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제

- 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제의 정책목표는 농·어업용 기자재의 이용비용을 절감하여 농어가 소득을 증대시키는 것임.
- 석유류에 대한 간접세는 혼잡비용 등을 내재화시키기 위한 조세인데, 농·어업용 석유류는 혼잡비용 등이 발생하지 않기 때문에 과세하지 않는 것이 바람직함.
 - 한국조세재정연구원(2010)의 보고서에는 농·어업용 석유류에 대한 간접세를 면제하기 위한 선행요건으로 필요한 예상사용량을 잘 반영하고, 불법유통 유인이 발생하지 않도록 관리체계를 잘 정비해야 한다고 하였음.
 - － 한국조세재정연구원(2010)의 자료에 의하면 OECD자료 및 각 국가의 국세청 등의 자료를 확인하여 주요 현황을 분석하였으나 일관된 지표로 모든 국가를 비교분석하지는 않았음
 - 정책목표를 달성하기 위해서는 동 조세특례가 농어민을 지원하기 위한 제도이므로 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제와 농어가 소득과의 실질적 연계가 있어야 함.
 - － 조세지출 규모와 농어가 소득의 연계성을 살펴보고, 소득수준에 따라 차별적 조세혜택을 제공할 수 있는지 여부를 살펴보아야 함.
 - － 2012년 기준으로 전체 농가(1,163천호) 대비 가구당 894천원의 조세지출 효과가 존재하고 있어서 조세지출의 규모가 매우 큼.
 - 농어민에 대한 중복적 지원들의 효과 및 정책수단의 효율성을 살펴보는 것이 바람직함.

<표 5-5> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	업종별 및 유종별 유류소비량에 따른 면세 규모 분석(농업분야 GDP 대비)	1. 업종별 및 유종별 분석 2. OECD 국가별 분석(선행연구에서는 해외 제도를 정리하는 개념으로 분석)
	농가 및 선박대비 조세지출 규모 분석	
	불법 면세유 규모 증가 추이 및 비중 분석	
실증분석	생산비용 절감에 따른 생산효과 분석	선행연구가 존재하지 않음.
	수혜대상별 귀착효과 분석	선행연구가 존재하지 않음.

(3) 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율

- 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율의 정책목표는 기자재 구입비용을 절감하여 농어가소득을 증대시키고 농어업 등 분야의 경쟁력을 제고시키는 것임.
- 수혜대상이 되는 농어민에 대한 정확한 소득파악이 필요하고, 유사·중복적 조세혜택으로 인한 농어가 소득의 증대 효과를 종합적으로 분석하는 효율적 관리가 필요함.
 - 2012년을 기준으로 농업용 기자재 사후 환급제도와 합산하면 약 1조5,000억원의 조세지출 효과가 있는데, 이것은 농업생산 규모 대비 약 3%에 해당하는 큰 규모임.
 - 농어민 등은 일반적인 사업자등록을 하지 않기 때문에 소득 파악이 매우 어려운 편이고, 그 결과 미시분석에는 한계가 있음.
 - 농어업 등의 소득 대비 조세지출 규모, GDP 대비 농어가 소득 비중 및 증가 추이를 살펴보는 것이 필요함.
 - 조세혜택이 농어업용 기자재의 수입업자에게 귀착되지 않았는지를 확인하기 위해 최종가격 등을 분석하는 것이 바람직함.

<표 5-6> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	기자재 영세율 조세지출 규모 및 소득대비 증가 추이(농업 분야 GDP 대비)	업종별 분석
실증분석	수혜대상별 귀착효과 분석	선행연구가 존재하지 않음. 수입업자의 이윤으로 전가될 가능성이 있음.
	유사 조세지원(기자재 간접세 면제) 및 재정지원(사후 환급) 중복 효과 분석	선행연구가 존재하지 않음.

(4) 조합 등에 대한 법인세 과세특례

- 조합 등에 대한 법인세 과세특례의 1차 정책목표는 농어민 등의 자조조직인 경제적 공동체를 지원하는 것이고, 2차 정책목표는 경제적 공동체의 구성원인 농어민에 대해 간접적으로 지원하는 것임.
- 2012년을 기준으로 조합당 평균 법인세 수혜액이 1억5,700원(1,833억원-1165

개 조합)인데, 이 금액이 실질적으로 농민을 위한 교육지원, 경제 및 신용사업에 긍정적 영향을 미쳤는지를 판단하기 어려움.

- 1차 정책목표의 효과를 분석하기 위해서는 다른 금융기관과 조세부담을 비교해서 조합 등 단체의 경쟁력을 제고시켰는지를 살펴볼 수 있음.
 - 다만, 정책목표의 달성 정도를 파악하기 위해서는 OECD 국가별로 농어업 관련 금융기관의 재무상태나 규모 등을 비교할 수도 있음.
- 2차 정책목표의 달성 여부는 조합에 대한 과세특례가 농어가 소득 및 효용에 미치는 영향을 분석하는 것이 바람직함.

<표 5-7> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(조합 등에 대한 법인세 과세특례)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	조합에 대한 조세부담률 증가 추이 및 비중 분석	조합별 분석
	다른 금융기관 대비 법인세 부담액, 재무상태 및 규모의 적절성 비교분석	
실증분석	조합에 대한 과세특례가 농업 등 분야의 금융기관의 이익에 미치는 영향	업종별 분석, 수혜대상별 분석

다. 근로자 지원

□ 근로소득자의 소득에 비해 자영업자의 소득을 파악하는 것이 쉽지 않기 때문에 다른 개인소득자와의 과세형평성을 고려해서 근로소득자만 적용받을 수 있는 조세특례 제도를 운용하고 있음.

- 본 보고서에서는 근로자 지원에 해당하는 조세지출 항목으로 연금저축 세액 공제, 무주택 근로자에 대한 주택자금 특별공제 및 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제를 살펴보고자 함.
- 연금저축 세액공제는 개인연금계좌의 활성화 여부에 따라 특례의 확대 및 축소 등의 정책방향을 설정할 수 있음.
 - OECD 국가 대비 연금규모 및 향후 고령화 사회를 대비한 최소 개인연금 규모 등을 우선적으로 파악하는 것이 필요함.
- 무주택 근로자의 주거부담 및 주택구입 비용에 대한 다양한 제도 중 정책목표에 효과적인 지원정책이 어떠한 것이 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있음.
- 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제는 근로소득자에 대한 소득지원과 함께 이를 통한 전체적인 세수 증감 등에 대해 살펴볼 필요가 있음.

(1) 연금저축 세액공제

□ 연금저축 세액공제의 정책목표는 고령화 사회에 대비하기 위해 노후생활을 보장하기 위한 것임. 2014년 귀속 소득부터 소득공제에서 세액공제로 전환되었기 때문에 최근의 연구 동향은 세액공제 전환으로 인한 효과를 분석하는 연구가 활발한 편임.

- 최근 연구결과는 연금저축의 세액공제 도입으로 인해 소득재분배 효과가 개선되었다는 연구(임주영 등, 2014)와 세액공제로 인해 중산층의 연금가입률에 부정적인 영향을 끼칠 수 있기 때문에 소득공제로 전환하되 소득수준에 따라 한도를 설정하는 것이 바람직하다는 연구(문성훈 등, 2014)로 구분할 수 있음. 또한, 정원석 등(2014)에 따르면 중소득층의 소득에 대한 개인연금 납부액의 수요탄력성이 가장 높고, 고소득층의 경우에는 중소득층에 비해 낮게 나타난다고 하였음.
- 연금저축 세액공제의 정책목표는 고령화 사회를 대비한 연금시장의 활성화라고 할 수 있고, 정책효과를 측정하기 위해서는 우리나라의 개인연금 규모 및 증가 추이를 분석하는 것이 바람직할 것임.
 - OECD 국가들과 비교해서 고령화 사회를 위한 연금가입률을 분석하고, 향후 도달해야 하는 지표까지 제시하는 것이 바람직함.
- 정책목표의 효과성을 파악하기 위해서는 연금저축 세액공제로 인하여 연금저축 가입에 얼마나 영향을 미쳤는지를 분석해야 하고, 이를 소득계층별로 분화하여 살펴보는 것이 바람직할 것임.
 - 소득계층별 연금저축 납입에 대한 수요탄력성 및 유인효과를 분석하는 것이 필요함.

<표 5-8> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(연금저축 세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	개인연금 가입률 및 규모의 증가 추이	소득계층별 분석
	고령화 사회를 대비한 연금 충족 달성도 분석	인구증가율을 고려한 최소 개인연금 가입률 및 규모 제시
	GDP 대비 개인연금 규모의 증가 추이	OECD 국가별 분석 (http://stats.oecd.org/)
실증분석	연금저축 소득공제 및 세액공제가 연금저축 가입률에 미치는 영향 분석	선행연구 존재, 소득계층별 분석
	소득공제와 세액공제 등의 정책수단 비교 분석	소득재분배(세액공제)-연금가입률 증가(소득공제)

(2) 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제

- 무주택근로자의 주택자금 특별공제의 정책목표는 무주택근로자의 주택구입비용에 대한 경제적 부담 완화라고 할 수 있음.
- 무주택근로자의 주택자금 관련 단독 선행연구는 거의 없는 반면 과거에 비해 무주택근로자의 주택자금 조세특례제도는 확대되어 왔음.
 - 이는 근로자의 주택구입 및 주거비용 증가폭이 커지고 있기 때문임.
 - 세대주인 무주택근로자에 대한 주택자금 관련 지원은 낮은 이자비용으로 대출받을 수 있는 재정지원도 존재함.
 - 재정지원은 주택을 직접 구입할 때 지원받게 되는 제도이고, 조세지원은 1차적 저축효과도 포함해서 근로자의 세후소득을 증가시키게 되므로 효과가 다르게 나타날 수 있음.
 - 근로자 소득 대비 주택자금의 규모 및 증가 추이를 살펴보고, OECD 국가들과 비교해서 상대적 차이가 얼마나 존재하는지를 살펴볼 필요가 있음.
 - 주택자금 특별공제가 근로자의 주거 부담 및 주택구입비용에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보는 것이 바람직함.

<표 5-9> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	주택관련 비용의 증가 추이	지역, 주택규모 및 가격별 분석
	GDP 대비 주택관련 비용 비중 및 증가 추이	
실증분석	주택자금 특별공제가 근로자의 주거 부담 및 주택구입비용에 미치는 영향 분석	선행연구가 존재하지 않음.

(3) 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제

- 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제의 정책목표는 세원 양성화와 함께 개인 사업자에 비해 소득포착율이 높은 근로소득자에 대하여 간접적인 소득지원을 하는 것임.
- 김상현(2001)은 신용카드 영수증 복권제도와 신용카드 사용액 소득공제제도의 경제적 효과를 분석한 결과 전자가 후자에 비해 편익/비용 측면에서 효과적인 것으로 분석함.

- 이만우와 고영일(2002)은 신용카드 지원제도로 인한 세수증대 효과가 시행에 따른 비용을 고려할 경우에는 그리 크지 않다고 분석함.
- 송헌재와 성명재(2012)는 모의실험과 회귀분석을 통해 신용카드 소득공제의 과표양성화를 통한 사업소득세 세수 증가 및 소득재분배 개선 효과가 근로소득세 세수 감소 및 소득재분배 악화 효과에 비해 크기 때문에 세수와 소득재분배의 순증효과도 있는 것으로 분석함.
- 양시진(2013)은 가게의 재정건전성을 악화시킬 수 있는 신용카드 사용에 대한 혜택을 점차 축소하고 현금성 카드에 대한 소득공제를 확대시키는 방향으로의 정책 전환이 필요하다고 주장함.
- 정책목표의 효과성을 파악하기 위해서는 연도별로 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제를 통해 감소한 근로소득세 세수와 이를 통해 증가한 사업소득세 및 법인세 세수 간의 비교·분석이 필요함.
- 단, 세수증가의 경우 회귀분석 등을 통해 일반적 요인들에 의한 증가분을 제외하고 소득공제의 순수한 효과만을 구분해서 세수의 비교·분석에 반영해야 함.
- 또한, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제를 통해 근로소득자 간의 소득분배의 불평등도에 변화가 있었는지에 대해 살펴보는 것도 필요함.

<표 5-10> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	신용카드 소득공제의 지급 규모 및 추이	소득계층별 분석
실증분석	신용카드 소득공제를 통한 근로소득세 감소분과 사업소득세 등 증가분의 비교·분석	선행연구 모형 존재, 소득공제의 순수한 효과에 의한 세수증가분 구분 필요
	신용카드 소득공제를 통한 소득불평등도의 개선 효과 분석	선행연구 모형 존재

라. 저소득층 등의 취약계층 지원

- 저소득층 등의 취약계층을 지원하는 조세특례의 수혜대상은 대부분 저소득층, 노인 및 장애인 등이고, 동 특례에 대한 성과평가를 하기 위해서는 조세혜택이 적절한 수혜대상에게 돌아가는지에 대해 1차적으로 살펴보는 것이 바람직함.
- 취약계층에 대한 지원제도의 효과를 분석하기 위한 방법으로는 조세특례로 인하여 수혜계층에 대한 소득불평등도가 얼마나 개선되는지 살펴보는 것이

일반적임.

- 수혜대상을 특정할 수 있고, 특례로 인한 영향을 수치로 정확하게 나타낼 수 있어야 함.
- 본 보고서에서는 조세지출 규모가 큰 법인의 기부금 손금산입, 개인의 기부금 세액공제, 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세 및 근로장려세제를 살펴보고자 함.
- 기부금은 수혜대상이 사회보장 뿐만 아니라 교육, 종교, 예술 및 문화 등의 다양한 분야에 해당되므로 수혜대상을 명확히 구분하는 것이 필요함.
 - 기부금 세제의 정책수단의 적절성을 평가하기 위해서는 우선적으로 정책 목표가 명확하고 구체적으로 제시될 필요가 있음.
- 생계형 저축 등의 비과세 특례는 수혜대상에 고소득자 및 고액자산가의 비중이 높지 않은지와 함께 비과세로 인해 취약계층 소득의 증가인 저축효과가 얼마나 발생했는지를 살펴볼 필요가 있음.
- 근로장려세제는 저소득 근로자 및 자영업자의 노동공급이 증가했고, 이를 통해 이들 계층의 소득이 증가했는지 여부를 살펴볼 필요가 있음.

(1) 법인의 기부금 손금산입

- 법인 기부금 손금산입의 1차 정책목표는 법인 기부문화의 활성화를 통해 사회적 취약계층을 지원하기 위한 것이고, 2차 정책목표는 법인의 사회적 책임을 제고해서 사회복지, 교육, 문화 및 예술 등 분야의 비영리법인을 지원하는 것임.
- 선행연구에서는 법인의 자발적 기부행위에 영향을 미치는 요인들이 다양하고, 전액 소득공제되지 않는 경우 법인세율이 기부행위에 영향을 미친다고 하였음(김종성 등, 2008; 손원익, 2009).
- 법인의 기부행위를 확대하기 위해 좀 더 적극적으로 손금산입을 해야 한다고 주장한 연구(이준규, 2009)와 법인의 기부금에 대한 한도초과액이 많을수록 대주주의 사적이익을 추구하는 것으로 보고 기업가치가 감소하므로 기부금에 대한 적절한 통제장치가 필요하다고 한 연구(최원욱 등, 2009)이 있음.
- 1차 및 2차 정책목표의 달성 정도를 파악하기 위해서는 법인의 기부금 수혜 단체별, 업종별 및 규모별 기부금 규모를 분석하는 것이 필요하고, GDP 대비 규모를 분석하는 것이 필요함.
- 기부금 손금산입이 법인들의 기부활동에 얼마나 긍정적인 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있음.

<표 5-11> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(법인의 기부금 손금산입)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	법인 기부금 규모 증가 추이 및 비중 분석(기부금 단체별 수혜 현황 및 지속성 현황)	기업의 규모별, 업종별 분석
	GDP 대비 법인 기부금 비중 및 증가 추이	
실증분석	기부금 손금산입액이 기업의 기부에 미치는 영향 분석(한계세율을 고려한 모형 적합)	선행연구 모형 존재. 기업의 규모별 및 업종별 분석

(2) 개인의 기부금 세액공제

□ 개인 기부금에 대한 세액공제의 정책목표는 개인의 기부활동을 장려하여 취약계층 등의 생계를 지원하고자 하는 것임.

- 선행연구에서는 소득 증가에 대해 기부가 매우 비탄력적인 것으로 나타났으나, 조세부담의 증가에 대한 기부의 감소는 소득 증가로 인한 효과보다 큰 것으로 관찰되었음(박기백, 2010; 송헌재, 2013; 박정수 등, 2014).
- 2013년 세법개정을 통해 소득공제에서 세액공제로 전환되었기 때문에 조세제도의 변화가 개인 기부에 미치는 영향을 분석할 수 있음.
- 1차 정책목표의 효과성을 파악하기 위해 개인 기부자의 수, 규모 및 증가 추이를 분석하고 GDP 대비 기부 규모를 시계열적으로 분석하는 것이 바람직함.
- 선행연구에서 다루어졌던 연구모형들을 토대로 개인 기부에 대한 세액공제가 개인의 기부에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보는 것이 필요함.
 - 다만, 종교단체 등을 구분하여 기부단체별로 분석하는 것이 바람직함.

<표 5-12> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(개인의 기부금 세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	개인 기부자의 수와 규모의 증가 추이 및 비중 분석(기부금 단체별 수혜 및 지속성 현황)	
	GDP 대비 개인기부금 비중 및 증가 추이	
실증분석	기부금 세액공제가 기부행위에 미치는 영향 분석(한계세율을 고려한 모형 적합, 기타 통제변수 고려)	

(3) 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세

- 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자 및 배당소득 비과세의 정책목표는 취약계층인 노인과 장애인의 생계를 지원하기 위한 것임.
- 한국조세재정연구원(2014)는 동 제도가 한도 이외의 다른 제약이 없으므로 가입대상이 광범위해서 저축 여력이 많은 고소득자 및 고액 자산가에게 혜택이 집중될 가능성이 높다고 하였음.
 - 또한, 설문조사 결과 생계형 저축이 만 60세 이상 노인, 국가(독립)유공자, 장애인 등 소득 수준이나 재산 수준과는 무관하게 운용되는 것으로 나타남.
 - 정책목표의 효과성을 파악하기 위해서 노인 및 장애인 등의 생계형 저축가입자 중 고소득자 및 고액 자산의 비중을 살펴볼 수 있어야 함.
 - 또한, 수혜대상의 소득불평등도 완화가 이루어지고 있는지를 확인하기 위해 수혜대상이 적절한지에 대해서 살펴보는 것도 필요함.

<표 5-13> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	생계형 저축의 규모 및 증가 추이	다른 금융상품과 비교·분석
	GDP 대비 일반 금융상품 및 생계형 저축 증가 추이	
실증분석	생계형 저축의 비과세가 수혜대상의 저축에 미치는 영향 분석	수혜대상별 분석, 선행연구 모형 존재(설문조사 자료)
	수혜대상 소득불평등도의 개선 효과 분석	선행연구 모형이 존재하지 않음.

(4) 근로장려세제

- 근로장려세제의 정책목표는 저소득층의 근로의욕을 제고함으로써 소득을 지원하고자 하는 것임.
- 근로장려세제의 도입 이후의 실증연구로 송헌재와 전영준(2011)은 2-3차년도 재정패널자료를 이용해서 분석한 결과 전체 근로장려금 수급가구에 대해서는 노동공급에 대한 유의적인 영향이 없는 것으로 나타남.
 - 그러나, 소득구간별로 구분하면 점증구간에 속하는 가구에 대해서는 노동시장 참여율을 높이는 반면 평탄구간이나 점감구간에 속하는 가구에 대해

서는 근로장려세제가 근로시간을 감소시키고, 이를 통한 근로소득 감소액이 근로장려금 수령액보다 큰 것으로 나타남.

- 조순주와 김영숙(2011)은 2~3차년도 재정패널자료를 이용해서 분석한 결과 근로장려금은 노동시장 참여와 무관한 것으로 나타남.
 - 다만, 근로장려금으로 인해 맞벌이가구 여성의 노동시장 참여가 증가하는 것으로 나타남.
- 박능후(2011)는 한국복지패널자료를 이용해서 분석한 결과 근로장려세제는 잠재적 수급가구의 근로소득 및 근로시간을 증가시킨 것으로 나타남.
- 박상현과 김태일(2011)은 한국복지패널자료를 이용해서 분석한 결과 근로장려세제가 저소득층 근로자의 근로의욕을 제고하는데 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타남.
- 정책목표의 효과성을 파악하기 위해서는 수급대상 가구를 점증구간, 평탄구간 및 점간구간으로 구분하는 것과 함께 잠재적 수급 가능 가구까지 포함해서 근로장려금 수급 전후의 노동공급 변화를 분석해야 함.
- 또한, 동일 시점을 가정하고 근로장려세제 시행 전과 비교해서 소득분배의 불평등도가 어느 정도 완화되었는지를 살펴보는 것도 필요함.

<표 5-14> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(근로장려세제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	근로장려금의 지급 규모 및 추이	다른 정부 지원과 비교·분석
	GDP 대비 근로장려금 비중 및 증가 추이	OECD 국가별 분석
실증분석	근로장려금이 가구 노동공급에 미치는 영향 분석	선행연구 모형 존재, 주된 소득자와 함께 2차 노동 공급자의 노동시간까지 분석
	근로장려금 지급을 통한 소득불평등도의 개선 효과 분석	선행연구 모형이 존재하지 않음.

마. 기타

- 기타 조세지출 항목으로는 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제, 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 및 농수산물 의제매입세액공제가 있음.
 - 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제의 수혜대상은 영세한 개인사업자이기 때문에 동 특례는 저소득층 지원에 해당할 수도 있지만, 사회보장이라는 측면에는 해당하지 않기 때문에 별도로 구분했음.

- 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율의 수혜대상은 저소득층, 근로소득자, 지방자치단체 및 민자사업자로 다양하기 때문에 별도로 구분했음.
- 농수산물 의제매입세액공제의 직접적인 수혜대상은 음식점업 등의 사업자이지만 환수효과 및 누적효과의 제거를 통해 사실상 전체 국민을 간접적인 수혜대상으로 볼 수 있기 때문에 별도로 구분했음.

(1) 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제

- 신용카드매출전표 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제는 개인사업자들이 발급하는 매출전표 등 발급금액의 일정 비율을 납부세액에서 공제함으로써 자영업자들의 세부담을 경감시켜주는 것과 함께 지하경제의 양성화가 정책목표임. 즉, 영세한 개인사업자를 고려해서 신설된 제도임.
 - 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제 관련 선행연구는 거의 드문 편임.
 - 지하경제 양성화를 위한 정책목표의 달성 정도를 측정하기 위해서는 매출탈루 포착율이 포함되어야 함.
 - 정책목표의 달성 정도를 측정하기 위해서는 부가가치세 세액공제를 적용받는 개인사업자의 수, 매출 규모 및 이익 규모를 파악해서 다른 사업자와 비교·분석하는 것이 필요함.
 - GDP 대비 매출규모 등을 파악하고, 적용대상 개인사업자의 소득불평등을 측정하는 것이 바람직함.

<표 5-15> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	특례대상 사업자의 수, 매출 및 이익규모 분석	업종별 분석, 다른 사업자와 비교·분석
	GDP 대비 매출(이익) 비중 및 증가 추이	
실증분석	자영업자의 매출탈루 포착율 규모 및 추이 분석	
	세액공제로 인한 개인사업자 지니계수 등의 소득불평등도 개선 효과 분석	

(2) 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율

- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율의 1차 정책목표는 도시철도 이용자의 부담 완화를 통한 대중교통 활성화 및 교통 혼잡 축소이고, 2차 정책목표는 지방자치단체의 재정부담 완화라고 할 수 있음(2015년 조세특례 심층평가 IV).
- 1차 정책목표를 달성했는지의 여부를 파악하기 위해서는 도시철도 이용객 수, 수송량의 증대 및 도시 혼잡률 완화와 같은 지표를 사용할 수 있음.
 - 대부분의 건설용역은 지방자치단체 및 민자사업자가 재정부담을 분담해서 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율은 지방자치단체의 재정부담을 완화하게 됨.
 - 2차 정책목표의 효과성을 파악하기 위해서는 동 제도의 폐지시 발생할 수 있는 추가적인 사업비에 따라 중앙정부의 국고지원 기준을 적용해서 지원한다고 가정할 경우 발생하는 지방자치단체의 재정부담 증가 규모를 추정할 수 있음.
 - 통계적으로 분석한 선행연구는 없지만, 도시철도 이용객 수, 수송량의 증대 및 도시 혼잡률 등의 지표들과 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 조세지출 규모 간의 관계를 분석할 수 있음.
 - 도시철도 이용객 수, 수송량, 혼잡률 및 도시철도 요금 등을 비교하여 향후 지원기간 등을 설정할 수 있음.

<표 5-16> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	도시철도 이용객 수, 수송량 및 혼잡률 증가 추이 분석	
	GDP 대비 건설용역 비중 및 증가 추이	
	지방자치단체 및 민자사업자의 재정부담 증가분 분석	
실증분석	조세지출 규모 대비 도시철도 이용자, 지방자치단체 및 민자사업자의 절감액 분석	선행연구 모형 존재 (2배-3배의 직접적 효과가 관찰됨)
	도시철도 건설사에 대한 귀착효과 분석	

(3) 농수산물 의제매입세액공제

- 농수산물 의제매입세액공제의 1차 정책목표는 누적효과와 환수효과를 제거하는 것이고, 2차 정책목표는 사업자의 조세부담을 경감시키기 위한 것임.
 - 대다수 선행연구들은 공제율의 적정성에 대해 분석했는데, 누적효과와 환수효과를 완벽히 제거하기 위해서 공제율의 상향조정을 주장하는 연구(최명근, 1992; 서희열, 1996; 박병형 등, 2011 등)와 의제매입세액공제는 사업자의 조세부담 경감 제도이기 때문에 다른 사업자와의 과세형평을 위해서는 하향조정하거나 폐지하는 것을 주장하는 연구(이성식, 2005; 장보원, 2011 등)로 구분할 수 있음. 또한, 장기용(2013)은 누적효과의 발생 정도가 미미하므로 제도를 보완할 필요가 있다고 함.
 - 1차 정책목표의 달성 여부를 확인하기 위해서는 농수산물 의제매입세액공제로 인한 누적효과와 환수효과를 업종 및 규모별로 분석하는 것이 필요함.
 - 2차 정책목표의 달성 여부는 수혜대상별 소득 대비 조세부담을 다른 사업자와 비교·분석하고, 수혜대상별 귀착효과를 분석하는 것이 바람직함.

<표 5-17> 조세지출 항목별 경제적 효과분석 성과지표(농수산물 의제매입세액공제)

구분	경제적 효과분석 성과지표	비고
현황분석	환수효과 및 누적효과 분석	업종 및 규모별 분석
	의제매입세액공제 대상 매입액 및 소득대비 증가	다른 사업자와 비교분석
	GDP 대비 사업자의 소득 및 의제매입세액공제액 규모 분석	
실증분석	수혜대상별 귀착효과 분석	선행연구가 존재하지 않음. 편중된 수혜대상 분석

2. 경제적 효과분석 성과지표의 종합적 검토

- 조세지출항목의 성과를 평가하기 위해서는 우선 정책목표의 대상이 되는 지표들이 명시적면서 정량적으로 증가해야 함.
 - 조세정책 목표의 달성도를 측정하기 위해서는 각 지표의 증가율, OECD 국가 대비 수준, 수혜대상이 다른 업종 및 규모 대비 수준 등을 파악하는 것이 바람직함.
- 가능한 조세지출 규모 대비 수혜대상이 얻게 되는 효익을 고려해서 효율성을 평

가하는 것이 바람직하고, 선행연구 등을 통한 연구모형이 존재할 경우에는 실증 분석을 실시해서 직접적인 인과관계를 밝혀내는 것이 필요함.

- 선행연구의 연구모형이 없더라도 관련 자료를 수집해서 연구모형을 도출하고 직접적 인과관계를 실증적으로 증명하는 것이 향후 정책 개선에 필요한 타당한 근거를 제시할 수 있게 됨.

□ 조세특례 수혜대상의 정확한 소득을 파악하는 것은 정책설계에서 매우 중요한 사항이지만, 농어민, 장애인 및 저소득층의 소득을 파악하는 것은 쉽지 않음.

- 특히, 농어민 등에 대한 다양한 조세지원 및 중복지원이 존재하지만, 농어민 등에 대한 소득 파악은 매우 어렵기 때문에 실질적 소득 증대에 조세혜택이 얼마나 긍정적인 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것은 어려움.
- 또한, 정책 수혜대상으로 고려하지 않은 대상이 조세혜택을 얻지 않았는지도 살펴봐야 함.
 - 수혜대상이 개인인 경우에는 고소득자 및 고액자산가가 속한 것이 아닌지 분석하고, 법인인 경우에는 일부 기업에 지나친 조세혜택이 집중되는 것이 아닌지 분석해야 함.

□ 경제성장 및 미래 성장동력을 창출하기 위한 조세특례의 직접적 정책 수혜대상은 주로 기업인 경우가 많은데, 조세지출 항목이 GDP 증가율에 긍정적인 영향을 미쳐야 함.

- 기업의 규모나 업종별로 구분해서 살펴봐야 하고, 실증분석시 생략변수의 문제 등이 발생하지 않도록 세심한 설계가 필요함.
- 효과성 측면의 다양한 성과지표 중에서는 GDP 증가율이 가장 일반적으로 적용가능하다고 할 수 있음.

□ 농어민, 근로자 및 취약계층의 지원은 조세특례 수혜대상의 소득불평등도 개선 효과를 분석하는 것이 바람직함.

- 다만, 소득불평등도 개선보다 더 중요한 지표가 있을 수 있는데, 예컨대 연금저축 세액공제의 경우는 현재 근로자의 소득불평등도를 개선시키는 효과보다 연금저축을 장려하는 것이 타당한 경우 은퇴 후 필요한 1인당 연금저축 규모 대비 비중 등이 더 중요할 수 있음.
- 형평성 측면의 다양한 성과지표 중에서는 지니계수가 가장 일반적으로 적용가능하다고 할 수 있음.

VI. 조세지출 항목의 성과평가 예시

- 이번 장에서는 앞서 살펴본 조세지출 항목에 대한 성과평가를 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제와 조합 등 출자금 등에 대한 배당소득 비과세에 적용하여 예시적으로 분석하고자 함.
- 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제는 한국조세재정연구원의 조세지출 심층평가(2014)를 참고해서 분석했고, 조합 등 출자금 등에 대한 배당소득 비과세는 한국조세재정연구원의 비과세·감면 금융상품 평가 및 정비방안(2014)을 참고해서 분석했음.

1. 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제

가. 조세지출개요

(1) 개요

가) 조세지출 항목명: 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제

나) 해당 세목명: 법인세 및 소득세(조특법 제10조)

다) 신설일자 및 일몰일자: 2000.12.29., 신성장원천 R&D의 경우 2015.12.31.까지

라) 해당 주요내용:

- 내국인이 연구·인력개발에 지불한 비용이 있는 경우에는 다음의 금액을 사업소득세 또는 법인세에서 공제
- 공제율
 - 신성장동력산업 및 원천기술 분야: 당기분 R&D비용의 20% 공제(중소기업 30%)
 - 일반연구·인력개발비: ①·② 방식 중 선택하여 세액공제
 - ① 당기분: 당해연도 지출액×2%-3% (중소기업 25%, 중견기업 8%)
 - ② 증가분: 직전 연도지출액 초과분×40% (중소기업 50%)

(2) 정책목적: 산업진흥(효율성), 연구 및 개발(고급인력 개발)

(3) 지원대상: 일반기업, 중견기업 및 중소기업 차등지원

(4) 도입유형: 신규() 연장(O)

(5) 조세지원방법: 비과세() 소득공제() 세액공제(O) 세액감면() 기타()

나. 기초자료 분석-정책대상자 현황

- 연구·인력개발비에 대한 세액공제는 대기업과 중소기업 모두 증가하는 추세임.
 - 정책 대상이 되는 기업의 수가 중소기업이 대기업보다 많으나, 세액공제 받는 금액은 대기업이 중소기업보다 많음.

<표 6-1> 연도별 및 기업유형별 연구 및 인력개발비 세액공제

(단위: 개, 억원, %)		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
대기업	기업수	495 (6.0)	519 (5.6)	668 (6.6)	756 (6.4)	1,038 (7.5)	1,151 (7.3)
	금액	8,927 (63.6)	9,203 (60.3)	9,195 (59.5)	10,686 (58.0)	13,920 (60.2)	15,555 (61.6)
중소기업	기업수	7,818 (94.0)	8,752 (94.4)	9,503 (93.4)	11,008 (93.6)	12,846 (92.5)	14,561 (92.7)
	금액	5,109 (36.4)	6,068 (39.7)	6,250 (40.5)	7,729 (42.0)	9,192 (39.8)	9,701 (38.4)
계	기업수	8,313	9,272	10,177	11,764	13,884	15,712
	금액	14,037	15,271	15,446	18,416	23,113	25,257

* 자료: 국세청. 국세통계연보. 각 연도.

다. 기존 정책과의 연관성 분석

(1) R&D 조세지원

- R&D 관련 조세지원은 준비금의 손금산입, 세액공제 및 비과세 등의 다양한 지원방식이 존재하며, 구체적인 항목은 아래와 같음.
 - 연구·인력개발준비금의 손금산입(조특법 제9조, 일몰 종료)
 - 연구개발 관련 출연금 등의 과세특례(조특법 제10조의2)
 - 연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제(조특법 제11조)
 - 기술취득금액에 대한 과세특례(조특법 제12조)

- 연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면(조특법 제12조의 2)
- 외국인 기술자에 대한 소득세의 감면(조특법 제18조)
- 산학협력단계에 대한 지원(조특법 제73조, 제104조18, 부가세법 제12조)
- 중소기업 연구원 연구활동비 소득세 비과세(소득세법 제12조)
- 학술연구용품 관세 감면(관세법 제90조)
- 기술도입 대가에 대한 세액감면(조특법 제121조의6, 일몰 종료)

<표 6-2> R&D 관련 주요 조세지원의 연도별 금액 및 구성

(단위: 억원, %)	2008년	2010년	2012년
R&D 세액공제(조특법 제10조)	15,271(81.1)	18,416(84.4)	25,257(86.4)
R&D 설비투자 세액공제(조특법 제11조)	1,129(6.0)	949(4.3)	1,547(5.3)
R&D 준비금 손금산입(조특법 제9조)	1,131(6.0)	742(3.4)	943(3.2)
학술연구용 물품 관세감면(관세법 제90조)	312(1.6)	303(1.4)	330(1.1)
기타	1,007(5.3)	1,439(6.5)	1,165(4.0)
합계	18,850(100)	21,849(100)	29,242(100)

(2) R&D 재정지원

- 연구개발에 대한 정부의 재정지원은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음
- 대기업에 비하여 중소기업의 지원비중은 높은 편이나 대기업에 대한 지원은 증가하고 있는 반면, 중소기업에 대한 지원은 점차 감소하고 있음

<표 6-3> 연도별 및 기업유형별 R&D 재정지원

(단위: 억원, %)	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
대기업	5,923 (6.2)	9,627 (8.8)	13,183 (10.6)	12,330 (9.0)	13,861 (9.3)	14,397 (9.1)
중소기업	10,148 (10.6)	11,787 (10.7)	15,002 (12.1)	16,353 (12.0)	18,469 (12.4)	20,956 (13.2)
정부 R&D 투자총액	95,745 (100.0)	109,936 (100.0)	124,145 (100.0)	136,827 (100.0)	148,528 (100.0)	159,064 (100.0)

<표 6-4> 연도별 기업유형 및 규모별 R&D 재정지원

(단위: 억원, %)		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
대기업	상위1개	1,850 (19.2)	2,597 (19.7)	2,250 (18.2)	1,920 (13.9)	1,680 (11.7)
	상위10개	5,411 (56.2)	7,460 (56.6)	5,822 (47.2)	5,882 (42.5)	6,036 (41.9)
	상위20개	6,573 (68.3)	9,185 (69.7)	7,686 (62.3)	8,035 (58.1)	7,991 (55.5)
	대기업 R&D 투자	9,627 (100.0)	13,183 (100.0)	12,330 (100.0)	13,861 (100.0)	14,397 (100.0)
중소기업	상위1개	134 (1.1)	113 (0.8)	190 (1.2)	124 (0.7)	100 (0.5)
	상위10개	504 (4.3)	659 (4.4)	597 (3.6)	696 (3.8)	699 (3.3)
	상위20개	736 (6.2)	1,035 (6.9)	920 (5.6)	1,102 (6.0)	1,164 (5.6)
	중소기업 R&D 투자	11,787 (100.0)	15,002 (100.0)	16,353 (100.0)	18,469 (100.0)	20,956 (100.0)

라. 선행연구 등 사전 용역 수행 여부

□ 연구 및 인력개발에 대한 조세지원관련 선행연구는 많은 편임.

- 조세재정연구원(2014)은 R&D 조세지출 심층평가를 수행하여 문헌조사를 통한 해외사례 분석, 선행연구를 토대로 한 실증분석, 설문조사 및 전문가 간담회를 통한 기업들의 의견수렴을 통해 시사점 도출.
- Mansfield and Switzer(1985)는 연구개발 조세지원이 기업의 적극적 R&D 투자를 유인하는 데 효과적이지 못하다고 했으나, Mamuneas and Nadri(1996)와 Bloom et al.(2002) 등은 연구개발 조세지원의 실효성이 긍정적으로 나타난다고 하였음.
- 김상헌(2006)은 연구개발에 대한 세액공제가 기업의 연구개발비를 증가시킨다고 하였고, 김학수(2007) 역시 조세지원을 통한 사용자 비용의 감소가 민간 기업의 자체부담 연구개발 투자를 증가시킨다고 하였음.
- 박재환 등(2013)은 평균 연구개발투자 규모가 조세지원 축소시기보다 확대시기에 더 크게 나타난다고 하였으며, 최대승 등(2013)도 조세지원이 기업의 자체 연구개발 투자를 증가시킨다고 하였음.

마. 외국의 유사 사례

- R&D 조세지원은 주로 세액공제, 추가 소득공제 및 과세이연 등의 세 가지 형태로 이루어지고 있으며, 연구개발비는 연구인력에 대한 인건비 및 재료비를 포함하는 경상 R&D비용과 기계장치 등에 지출된 자본적 지출로 구분됨.
 - 대부분의 국가에서는 당해 연도의 소득에서 연구개발에 지출된 경상비용을 공제함.
 - 그러나, 경제적 내용연수에 따라 상각하는 자본적 지출과 달리 R&D 관련 자본적 지출이 당기에 상각할 수 있는지의 여부는 나라마다 다름.
 - 또한, 세액공제 대상 적격비용에 R&D 관련 자본적 지출이 포함되는지에 대한 여부도 나라마다 다름.
 - 경상 R&D비용 세액공제 방식은 우리나라를 포함한 미국, 일본 및 캐나다에서 채택하고 있고, 소득공제 방식은 영국에서 채택하고 있음.
 - R&D 조세지원제도 적용시 대·중소기업 간 차이를 두는 나라는 한국, 일본, 캐나다 및 영국인데, 이것은 중소기업에 더 많은 조세지원이 이루어질 수 있도록 설계됨.

- 우리나라의 경우 신성장동력 및 원천기술 관련 R&D비용에 대해 일반 R&D비용보다 높은 공제율을 적용하고, 기업규모별로 조세지원을 다르게 하며, 연구분야별 공제율도 차등화하였음.
 - 캐나다도 우리나라와 비슷하게 대기업 20% 및 중소기업 35%의 공제율을 적용하지만, 적격 R&D비용이 300만 달러를 초과하는 경우에는 중소기업이라도 20%의 공제율을 적용함.
 - 일본은 조사대상 국가 중 가장 다양한 조세지원제도를 운영하고 있고, 특히 중소기업 기반 기술강화세제를 통해 공제율의 차등화뿐 아니라 세액공제액을 산출할 때 단순한 방식을 적용함.
 - 즉, 대기업은 총액기준 세액공제와 특별시험연구비 세액공제를 합한 공제율 한도가 12%이고, 총액기준 세액공제도 시험연구비 규모에 따라 다르게 적용하는 반면 중소기업은 시험연구비 총액에 12%의 공제율을 적용함.
 - 영국은 추가 소득공제방식을 통해 상대적으로 적용방식이 단순하고 중소기업에 한해 세액공제를 선택할 수 있음.

<표 6-5> OECD 주요 국가의 정부 R&D 예산 현황

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증가율
호주	3,959.3	3,812.9	3,862.6	4,448.4	4,575.8	4,709.6	3.53
오스트리아	1,979.7	2,040.5	2,330.5	2,532.6	2,686.6	2,753.0	6.82
벨기에	2,201.0	2,283.2	2,684.0	2,652.7	2,749.2	2,683.9	4.05
캐나다	6,885.2	7,550.2	7,933.5	8,432.8	8,494.8		5.39
체코	1,302.7	1,468.3	1,436.7	1,646.0	1,586.8	1,854.7	7.32
덴마크	1,417.8	1,629.2	1,852.5	2,079.6	2,177.0	2,331.8	10.46
에스토니아	129.2	139.7	189.6	182.7	193.2	232.6	12.48
핀란드	1,781.5	1,849.3	1,976.6	2,123.5	2,236.1	2,207.9	4.39
프랑스	16,156.5	15,798.7	19,214.2	20,229.9	18,829.3	19,422.2	3.75
독일	21,001.2	22,513.8	24,261.3	26,682.0	28,389.5	29,234.2	6.84
그리스	979.0	918.5	1,460.7	1,178.0	870.8	814.2	-3.62
헝가리	674.9	747.7	881.2	947.1	745.9	634.8	-1.22
아이슬란드	94.2	98.9	115.5	130.7	119.2	109.1	2.98
아일랜드	795.9	954.1	996.1	1,013.0	982.6	958.7	3.79
이스라엘	1,090.7	1,107.9	1,173.8	1,166.7	1,187.0	1,240.6	2.61
이탈리아	10,905.0	12,165.3	12,602.6	12,477.6	11,939.6	11,166.5	0.48
일본	28,625.9	29,207.8	30,559.9	30,923.9	32,230.2	34,172.2	3.61
룩셈부르크	121.4	148.9	194.8	214.3	249.5	268.8	17.23
멕시코	2,677.7	2,864.8	3,597.0	3,585.5	4,545.0	4,440.0	10.64
네덜란드	4,991.1	5,195.0	5,562.0	5,854.8	6,012.5	5,623.2	2.41
노르웨이	1,803.8	1,979.9	2,113.8	2,290.7	2,405.0	2,482.8	6.60
포르투갈	1,683.7	1,927.8	2,420.5	2,746.1	1,779.5	2,769.2	10.46
슬로바키아	267.4	238.4	348.2	445.5	483.5	609.5	17.91
슬로베니아	284.8	286.3	298.9	378.0	334.1	371.3	5.45
스페인	9,148.0	10,963.7	11,684.6	12,195.2	11,522.4	10,104.7	2.01
스웨덴	2,723.6	2,780.1	2,917.3	3,152.9	3,254.3	3,242.8	3.55
영국	14,062.8	14,240.3	14,400.7	14,745.3	14,049.5	13,280.0	-1.14
미국	136,019.0	141,890.3	144,391.0	164,292.0	148,962.0	144,379.0	1.20
한국	9,329.1	10,589.5	11,895.0	13,195.5	14,517.4	15,897.8	11.25

<표 6-6> 주요 국가의 R&D 조세지원 규모

구분	R&D 조세지원 규모	GDP 대비 R&D 조세지원 비율
미국	8,300	0.06
프랑스	6,070	0.26
중국(2009년)	4,913	0.05
일본	3,120	0.07
한국	2,930	0.2
캐나다	2,875	0.21
영국	1,768	0.08
네덜란드	1,094	0.15
브라질(2010년)	999	0.05
호주(2010년)	971	0.1
벨기에(2010년)	736	0.18
러시아	632	0.02
터키	460	0.04
스페인(2010년)	405	0.03
오스트리아	371	0.1
아일랜드(2010년)	263	0.14
포르투갈	248	0.09
헝가리	182	0.08
노르웨이	142	0.05
체코	133	0.05
남아공(2009년)	113	0.02
덴마크	107	0.05
이탈리아	69	0.003
슬로베니아	31	0.06
칠레(2009년)	11	0.003
폴란드	3	0.00
슬로바키아	-	0.00

<표 6-7> 주요 국가의 R&D 조세지원의 상대적 비율 및 연간 증가율

(단위: %)	R&D 지원 중 조세지원이 차지하는 비율	R&D 조세지원 연간 증가율	
		조사기간	연간 증가율
캐나다	85.5	2006년-2011년	2.4
호주	81.8	2006년-2010년	8.4
네덜란드	77.6	2006년-2011년	17.9
포르투갈	75.5	2006년-2011년	10.1
아일랜드	74.6	2006년-2010년	34.8
일본	72.5	2006년-2011년	-9.1
프랑스	68.4	2006년-2011년	24.5
벨기에	67.1	2007년-2010년	51.3
터키	52.5	2008년-2011년	49.3
오스트리아	50.9	2006년-2011년	9
덴마크	46.5	2007년-2011년	-1.4
영국	45.7	2006년-2011년	9.2
헝가리	43.7	2006년-2011년	2.7
남아공	37.6	2006년-2009년	32.5
노르웨이	35.9	2006년-2011년	-1.1
체코	25.3	2006년-2011년	10.8
스페인	19.0	2006년-2010년	-3.5
미국	17.4	2006년-2011년	0.7
슬로베니아	16.7	2007년-2011년	7.3
이탈리아	8.0	2008년-2011년	-47.9
한국	51.4	2007년-2011년	10.6

바. 조세지출규모 분석

- R&D 비용에 대한 세액공제는 연평균 12.2%의 증가율이 나타나고 있는데, 다른 조세지출 항목보다 증가율도 매우 높고 지출규모도 절대적으로 큰 편임.
- 2007년과 2011년에 조세지출규모가 큰 폭으로 증가했고, 최근에는 소폭으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

<표 6-8> 연도별 연구 및 인력개발비 세액공제 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	6,867	11,597	9,444	9,782	9,478	14,080	16,460	15,535
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	18,571	23,341	25,567	28,850	28,013	30,561		12.2%

사. 경제적 효과

(1) 현황분석

□ R&D 비용 세액공제는 연구소 또는 전담부서에서 연구업무에 종사하는 연구요원 및 이들의 연구업무를 직접적으로 지원하는 자의 인건비가 적용대상임.

- 전체 R&D 연구인력은 2012년을 기준으로 14만1,775명으로 전년 대비 10.2% 증가했고, 이 중 연구전담 요원의 비중은 83.2%임.

<표 6-9> 연도별 및 기업유형별 R&D 인력 현황

(단위: 명)	2011년	2012년	증가율(%)
대기업	155,489	168,577	8.4
중소기업	145,495	163,262	12.2
합계	300,984	331,820	10.2

* 자료: 미래창조과학부. 연구개발활동 조사보고서.

(2) 경제적 효과

□ 아래의 식(1)과 식(2)를 통해 R&D 지출총액과 세액공제간의 통계적인 유의성을 검증하고자 함.

- 김상현 등(2006)이 이용한 방법론에 의한 실증분석 결과임.

$$RnD = \beta_0 + \beta_1 Asset + \beta_2 Sales + \beta_3 Tax_C + \beta_4 D_I + \epsilon \quad (1)$$

$$Tax_C = \gamma_0 + \gamma_1 + RnD + \gamma_2 S + \omega \quad (2)$$

□ 세액공제가 연구개발비에 미치는 영향은 통계적으로 유의한 것으로 나타났고, 영향의 크기도 다른 통제변수들에 비해 상대적으로 큰 것으로 나타남.

- 2012년의 경우 세액공제액 1원의 증가가 기업들의 평균 연구개발비 지출액 5.72원 증가와 관련이 있다는 것을 의미함.
- 자산과 매출이 연구개발비에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지만, 경제적으로 미미한 수준으로 나타남.
- 출판·영상·방송통신업이 다른 업종에 비하여 연구개발비 총액이 높은 것으로 나타남.

<표 6-10> 세액공제가 연구개발비 지출액에 미치는 영향

설명변수		2010년	2011년	2012년
Asset		0.001***	0.004***	-0.000***
Tax_C		7.942***	6.418***	5.722***
Sales		0.003***	-0.001***	0.004***
D_I	건설업	- 39,421,977	-457,936,966	-222,429,286
	도·소매업	479,407,323	179,418,966	21,817,418
	전문·과학·기술서비스업	360,806,522	153,584,027	95,895,703
	출판·영상·방송통신업	209,313,936	130,642,796	142,853,152**
	기타	-3,756,785,467***	-1,733,143,825***	-1,019,080,732***
상수		-461,173,624***	-219,216,361***	-100,138,253***
관측치		4,022	4,003	4,002
Adjusted R ²		0.728	0.843	0.794

* D_I에서 기준은 제조업임

* *p<0.1; **p<0.05, ***p<0.01

□ 매출액 기준 상위 300개 기업과 그 외의 기업으로 구분하여 D_S를 더미변수로 적용해서 분석한 결과 상위 매출액 기업이 그 외의 기업보다 연구개발비 세액공제의 영향이 더 큰 것으로 나타남.

- 상위 기업이 그 외 기업보다 평균적으로 세액공제를 더 많이 받는 것으로 나타남.
- 2012년의 경우 상위 기업은 세액공제 1원에 대하여 평균 7.17원을 연구개발비로 지출한 반면 그 외 기업은 2.60원을 연구개발비로 지출한 것을 의미함.

<표 6-11> 연구개발비 지출액이 세액공제에 미치는 영향

설명변수	2010년	2011년	2012년
RnD	0.049***	0.059***	0.075***
D_S	317,299,144***	275,967,308***	126,261,831***
상수	49,661,303***	40,838,197***	29,199,983***
관측치	4,022	4,003	4,002

아. 정성적 평가 분석

- 현재 대기업 중심의 R&D 조세지원이 이루어지고 있고, R&D 관련 유사한 재정지원과 조세지원이 중복 내지 유사하게 지원되고 있음.

- 대기업이 대규모 자본을 바탕으로 주도적으로 연구·개발을 하는 것이 사회 전체적으로 타당하다면 현행 조세지원이 합리적일 수 있지만, 창의적이고 다양한 연구·개발을 지원하고자 한다면 현행 조세지원 체계를 조정할 필요가 있음.
 - R&D와 관련한 다양한 조세·재정지원의 구체적 효과를 분석하여 향후 어떠한 방식이 더 효과적인지 살펴보고 지원체계를 단순화할 필요가 있음.
- 다수의 선행연구에 따르면 연구개발비 증가에 조세지원이 긍정적인 영향이 있는 것으로 나타나지만, 최근 R&D 조세지원이 항구화되면서 연구개발비에 미치는 영향이 미미한 것으로 관찰된다는 연구결과도 있음.
- 조세지원의 항구화로 인한 영향이 기업에게 어떠한 의사결정으로 이어지는지를 살펴볼 필요가 있음.

자. 종합평가

- 국내외 선행연구 결과에 의하면 조세지출 증가가 민간기업의 연구개발 투자 수준의 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음.
- 특히, 2000년대 이후 국내자료를 이용한 다수의 연구들에서 개별기업 투자에 대한 조세지출의 긍정적 효과가 나타나는 것으로 분석됨.
 - 따라서, 최근 공제세율 확대를 통한 조세지출 확대가 기업의 R&D 투자에 긍정적 영향을 미쳤을 것으로 유추할 수 있음.
 - 국세청 자료를 이용하여 분석한 결과 현행 세액공제 제도가 기업들의 연구개발투자를 촉진하는데 있어 긍정적 영향이 있는 것으로 나타남.
- 다만, 제도운영에 있어서 ① 연구개발 인력 인건비 인정 범위에 대한 적절성 ② 인력개발비에 대한 인정인력 및 비목 설정 ③ 신성장동력 및 원천기술 분야 R&D 조세지원의 효과성 및 ④ R&D 활동 적격성 판단기준에 대한 적절성을 고려해야 함.
- 연구소 또는 전담부서에서 근무하는 인력 중에서 연구전담요원에 한해 실제 관리가 이루어지며, 연구보조원과 연구관리직원의 경우 보유 여부가 인정을 위한 필수요건이 아닐 뿐더러 별도의 자격요건이 필요하지 않기 때문에 정부 차원에서 사실관계를 확인하기가 현실적으로 불가능함.
 - 연구·인력개발비에 대한 세액공제의 경우 대상 연구개발 관련 인건비는 전담

부서 등에서 연구업무에 종사하는 연구요원 등으로 한정되어 있는 반면 인력 개발비용의 경우 일부 비용을 제외한 대부분은 전담부서 근무 등 전제 조건이 없음.

- 연구개발 출연금 등을 지급받아 연구개발비로 지출하는 경우 연구·인력개발비 세액공제의 적용대상에서 제외함.
- 인력개발비의 경우 정부로부터 지원받아서 투자하는 경우 세액공제 배제 규정이 없기 때문에 연구·인력개발비 세액공제 적용대상에 포함된다는 해석이 가능함.
- 이에 따라 ① 연구소 또는 전담부서에서 근무하는 연구개발 인력으로 축소 ② 전 종업원을 대상으로 하되 일부 위탁교육에 한해 연구개발 인력으로 축소 및 ③ 전 종업원을 대상으로 하는 현행 규정 유지라는 세 가지 대안을 도출할 수 있음.

○ 인력개발 조세지원은 현행 지식기반사회가 요구하는 인적자원 개발을 위한 지원정책이며, 산업정책적 차원에서 조세지원의 활용을 전면적으로 검토할 필요가 있음.

○ 전반적으로 적용비목의 적절성·공제적용의 어려움 등으로 인하여 신성장동력 및 원천기술 분야에 대한 R&D 세액공제의 활용도가 낮은 수준임.

- 지원된 조세지출의 대부분이 일부 대기업에 편중되어 있으며, 추가적 연구개발 투자 유발을 기대하기 어려운 측면 존재함.

○ 현재 우리나라에서 연구개발 활동의 적격성을 검토하기 위해 과세당국이 실시하는 별도의 절차는 마련되어 있지 않은 것으로 판단됨.

- 미국 및 캐나다는 연구활동이 법령에서 정하고 있는 요건에 적격한지를 우선 검토한 후 그 연구활동을 수행하는 과정에서 지출한 연구개발비에 대한 적격여부를 검토함.
- 그러나, 우리나라는 연구개발 활동을 위한 인적·물적 환경을 갖춘 기업 연구소 및 전담부서에서 연구활동을 수행하는 과정에서 지출하는 연구개발비를 세제 혜택의 대상으로 함.

2. 조합 등 출자금 및 예치금에 대한 과세특례

가. 조세지출개요

(1) 개요

가) 조세지출 항목명: 조합 등 출자금 및 예치금에 대한 과세특례

나) 해당 세목명: 소득세(조특법 제88조의5 및 제89의3)

다) 해당 법률내용:

□ 다음 조합 등의 농민·어민 및 그 밖에 상호 유대를 가진 거주자를 조합원·회원 등으로 하는 금융기관에 대한 1명당 1,000만원 이하의 출자금으로서 대통령령으로 정하는 출자금의 배당소득에 대해서는 소득세를 부과하지 않음.

- 「신용협동조합법」에 따라 설립된 신용협동조합
- 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합
- 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 수산업협동조합
- 「산림조합법」에 따라 설립된 산림조합
- 「새마을금고법」에 따라 설립된 금고

□ 농민·어민 및 그 밖에 상호 유대를 가진 거주자를 조합원·회원 등으로 하는 조합 등에 대한 예탁금으로서 가입 당시 20세 이상인 거주자가 가입한 대통령령으로 정하는 예탁금(1명당 3,000만원 이하의 예탁금만 해당)의 이자소득에 대해서는 과세하지 않음.

(2) 정책목적: 저축지원(효율성), 농업 및 임업 지원(취약계층 보호)

(3) 지원대상: 조합 등의 조합원·준조합원

(4) 도입유형: 신규() 연장(O)

(5) 조세지원방법: 비과세(O) 소득공제() 세액공제() 세액감면() 기타: 저율과세(O)

나. 기초자료분석

(1) 정책 대상자 현황

<표 6-12> 금융업종별 예탁금 현황(연도말 기준)

(단위: %, 천명, 만원)		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
농협 (축협 포함)	가입률	8.43	8.95	9.21	9.10	9.40	9.51	9.23
	가입자 수	3,292	3,444	3,537	3,563	3,715	3,796	3,725
	1인당 평균 가입 금액	1,349	1,376	1,747	1,826	1,876	1,917	1,943
수협	가입률	0.63	0.68	0.77	0.76	0.80	0.82	0.80
	가입자 수	244	263	296	299	314	328	323
	1인당 평균 가입 금액	1,384	1,401	1,753	1,841	1,880	1,917	1,947
신협	가입률	2.49	2.76	3.40	3.67	3.66	3.76	3.53
	가입자 수	973	1,062	1,306	1,439	1,447	1,501	1,425
	1인당 평균 가입 금액	1,337	1,355	1,692	1,779	1,800	1,847	1,884
새마을 금고	가입률	4.83	5.19	5.93	6.28	6.12	6.53	6.35
	가입자 수	1,885	1,997	2,276	2,458	2,419	2,607	2,564
	1인당 평균 가입 금액	1,302	1,325	1,671	1,771	1,782	1,848	1,882
산림조합 중앙회	가입률	0.14	0.15	0.19	0.20	0.19	0.21	0.20
	가입자 수	55	56	73	78	76	82	81
	1인당 평균 가입 금액	1,393	1,404	1,747	1,820	1,847	1,879	1,899
기타	가입률	0.000010	0.000005	0.000008	0.000008	0.000005	0.000005	0.000005
	가입자 수	0.004	0.002	0.003	0.003	0.002	0.002	0.002
	1인당 평균 가입 금액	369	57	371	371	57	57	57
합계	가입률	15.11	16.60	17.80	18.32	18.46	19.03	18.42
	가입자 수	6,208	6,530	6,900	7,217	7,320	7,617	7,444
	1인당 평균 가입 금액	1,387	1,420	1,861	1,955	1,997	2,054	2,086

* 예탁금은 20세 이상부터 가입 가능하므로 20세 이상 성인인구 대비로 산출함.

* 자료: 은행연합회 및 e-나라지표 주민등록 인구통계

<표 6-13> 금융업종별 출자금 현황(연도말 기준)

(단위: %, 천명, 만원)		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
농협 (축협 포함)	가입자 수	2,043	2,023	2,046	2,046	2,048	2,049	2,040
	1인당 평균 가입 금액	1,049	1,035	1,022	1,012	1,003	995	987
수협	가입자 수	153	155	157	157	159	162	129
	1인당 평균 가입 금액	185	190	197	197	207	214	360
신협	가입자 수	3,444	3,573	3,861	4,129	4,298	4,454	4,399
	1인당 평균 가입 금액	876	852	814	779	749	726	697
새마을 금고	가입자 수	5,974	6,068	6,259	6,453	6,668	6,938	6,959
	1인당 평균 가입 금액	261	267	269	269	267	267	267
산림조합 중앙회	가입자 수	300	294	295	294	296	289	289
	1인당 평균 가입 금액	593	562	554	546	541	533	529
기타	가입자 수	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	0.6
	1인당 평균 가입 금액	167	168	169	169	168	170	194
합계	가입자 수	11,077	11,265	11,707	12,118	12,447	12,818	12,741
	1인당 평균 가입 금액	625	618	607	595	582	570	560

(2) 기존 정책과의 연관성 분석

□ 조합 등 예탁금에 대한 이자소득의 저율과세(조특법 제89의3)

- 농민·어민 및 그 밖에 상호 유대를 가진 거주자를 조합원·회원 등으로 하는 조합 등에 대한 예탁금에서 발생하는 이자소득에 저율로 과세

□ 2014년 기준으로 금융소득에 대한 비과세·감면 제도는 가입기간이 종료된 것을 제외하면 16개 항목임.

- 저축지원을 위한 조세특례가 14개 항목
- 장기 저축성보험의 보험차익에 대한 이자소득세 비과세(소득세법시행령 제25조의1)와 연금저축 소득공제(소득세법 제51조의3)가 있음.

- 2014년 조세지출예산서에 따르면 2014년 금융소득 관련 국세감면 규모는 2.6조 원 수준으로 전망되는데, 이는 전체 국세감면액 33조6,272억원의 7.7% 수준임.
 - 조세특례제한법상 저축지원을 위한 조세지출이 1조6,057억원이고, 소득세법상 조세지출이 9,618억원임.
 - 적용기한은 종료되었으나 경과규정에 따른 조세지출의 규모가 692억원임.
- 금융소득 관련 조세지출 중 조합 등 출자금에 대한 과세특례(조특법 제88조의 5) 및 예탁금에 대한 저율과세(조특법 제89의3) 등의 조세지출 규모가 8,426억 원으로 가장 큼.
 - 두 번째로는 노인, 장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세가 4,184억원 수준이고, 그 다음은 세금우대종합저축에 대한 과세특례 1,925억원, 장기 저축성보험의 비과세 897억원의 순임.

<표 6-14> 저축지원 비과세·감면에 따른 조세지출 규모(2014년 기준)

구분	2012년 (실적)	2013년 (잠정)	2014년 (전망)
저축지원 국세감면(A+B+C)	26,069	26,620	26,367
조세특례제한법상 조세지출(A)	15,018	15,079	16,057
개인연금저축에 대한 비과세(조특법§86의2)	286	144	150
소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제(조특법§86의3)	368	535	417
농어가목돈마련저축에 대한 비과세(조특법§87의2)	120	119	121
선박투자회사의 주주에 대한 과세특례(조특법§87의5)	16	25	23
부동산집합투자기구 등으로부터의 배당소득에 대한 과세특례(조특법§87의6)	추정곤란	추정곤란	추정곤란
노인·장애인 등의 생계형저축에 대한 이자·배당소득 비과세(조특법§88의2)	3,992	4,014	4,184
우리사주조합원 등에 대한 과세특례(조특법§88의4)	408	248	296
조합 등 출자금에 대한 과세특례 & 조합 등 예탁금에 대한 과세특례(조특법§88의5, 조특법§89의3)	7,943	8,110	8,426
세금우대종합저축에 대한 과세특례(조특법§89)	1,805	1,866	1,925
해외자원개발투자등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례(조특법§91의6)	12	12	13
녹색저축에 대한 과세특례(조특법§91의13)	신설	1	1
재형저축에 대한 과세특례(조특법§91의14)	-	신설	500
장기집합투자증권저축에 대한 과세특례(조특법§91의16)	신설	신설	신설
(다음 쪽 계속)			

<표 6-14> 저축지원 비과세·감면에 따른 조세지출 규모(2014년 기준)(계속)

구분	2012년 (실적)	2013년 (잠정)	2014년 (전망)
소득세법상 조세지출(B)	8,677	9,752	9,618
장기저축성보험보험차익의 이자소득 비과세(소득세법 시행령 §25의1)	839	861	897
연금저축소득공제((구)조특법§86의2, 소득세법§51의3)	7,838	8,891	8,721
경과규정(C)	2,374	1,789	692
개인연금저축에 대한 소득공제(조특법§86)	290	277	333
장기주택마련저축 등에 대한 비과세 등(조특법§87)	1,032	604	353
장기주택마련저축 등에 대한 소득공제(조특법§87)	939	876	종료
장기보유주식의 배당소득에 대한 소득세 비과세 및 원천징수 특례 (조특법§91)	29	11	종료
장기주식형저축에 대한 비과세 등(조특법§91의9)	82	20	5
장기회사채형 저축에 대한 비과세(조특법§91의10)	2	1	1

* 자료: 대한민국정부, 2014년 조세지출예산서

다. 선행연구 등 사전용역 수행 여부

- 저축을 위한 조세지원이 저축을 증가시켰는지 또한 단순히 자산이동 효과만 초래하였는지를 분석한 선행연구들이 있음.
 - Attanasio et al(2004), Attanasio and DeLeire(2002) 및 Raj et al(2012)은 조세지원이 자산이동만 초래하고 총저축에는 영향을 미치지 못했다는 결과를 제시함.
 - Ayuso et al.(2007)은 조세지원이 신규저축 및 총저축을 증가시켰다는 결과를 제시함.
- 선행연구에 의하면 저축증대를 위한 조세지출은 자원배분의 왜곡효과만 초래할 뿐 국민저축에 미치는 영향은 미미하다는 연구결과가 제시되고 있음.
 - Attanasio et al.(2004)는 비과세 저축계좌의 도입이 금융자산을 일반과세 계좌에서 비과세 계좌로 이동시키는 자산이동(asset shifting) 효과만 크고 실제 총저축의 증가에는 아주 미미한 영향을 미쳤다는 실증분석 결과를 제시함.
 - 영국 국세청(Inland Revenue, 2005)에 따르면 비과세 저축인 Individual Saving Account(ISA)를 도입한 후 ISA 계좌 가입자의 약 15%만 저축이 증가했다는

결과를 제시함.

- 또한, OECD(2007)는 영국의 비과세 저축계좌인 ISA의 도입으로 인해 특히 고액 자산가나 노인층의 금융자산 이동이 컸으며 순저축의 증가는 크지 않았다는 분석결과를 제시한 바 있음.

라. 외국의 유사사례

□ 국가별로 다양한 목적의 비과세·감면제도를 운영하고 있음.

- 미국은 연금, 건강, 교육 지원 목적으로 비과세·감면제도를 운영하고 있음.
- 일본은 서민들의 재산형성 지원, 취약계층 배려 및 소액 장기투자를 유도하기 위한 목적으로 비과세·감면제도를 운영하고 있음.
- 영국의 경우 모든 연령층을 대상으로 저축 및 투자를 장려하기 위한 ISA를 운영하고 있음
- 반면 우리나라는 이들 국가들과 비교할 때 보다 다양한 목적의 비과세·감면제도를 가지고 있음.

<표 6-15> 주요국가의 대표적 저축상품의 조세특례 목적 비교

구분	한국	미국	일본	영국	프랑스
주택 취득	장기주택마련저축, 주택청약저축		재형 주택저축		CEL, PEL
주식 취득	우리사주조합기금			SAYE	
친환경	녹색저축				LDD
생계비	재형저축, 농어가 목돈마련 저축, 노인·장애인 등의 생계형저축		장애인 등의 소액예금 등	ISA	LEP
교육비 확보		QTP, CESA, US Savings Bond	학생의 특정 예금 및 신탁	Junior ISA	Livret Jeune
노후 대비	연금저축	IRA	재형 연금저축		PEP, PERP
자본시장 안정	장기주식형저축, 장기회사채형저축				
기타	장기저축성보험, 보험차익, 조합 등 예탁금	HSA		NSI	Livret A, Livret Bleu, CAT

* 자료: 한국조세재정연구원(2012) 및 한국조세재정연구원(2014)

- 미국은 건강보험료가 매우 높은 수준이므로 HSA 제도를 통해 이를 지원하고 있다고 볼 수 있음.
 - 일본의 경우에는 우리나라와 마찬가지로 주택 마련이 쉽지 않기 때문에 재형 주택저축에 대한 지원을 하는 등 나라마다 고유한 상황을 감안한 제도를 운영하고 있다고 해석할 수 있음.
 - 영국이나 프랑스 등의 유럽 국가는 사회복지 시스템이 상대적으로 잘 갖추어져 있는 편이므로 특정 분야의 지원보다는 일반 국민을 대상으로 하는 보편적 비과세·감면 제도를 운영하고 있음.

- 다른 국가의 사례에서 알 수 있듯이 비과세·감면 제도를 운영함에 있어 적용조건을 부과하거나 조건 없이 포괄적으로 적용하는 경우도 있음.
 - 미국은 비과세·감면 대상인 교육용 계좌인 경우에도 교육 목적 이외로 사용되는 경우에는 비과세·감면을 적용하지 않음.
 - 일본의 경우 장애인 소액예금의 경우는 장애인이나 미망인들만을 대상으로 함.
 - 공통적으로 연금의 경우에는 최소불입 충족기간이 있고, 연령 제한도 있음.
 - 그러나, 영국의 ISA, 프랑스의 Livret A 등과 같이 자국의 거주자를 대상으로 포괄적으로 적용하는 제도도 다수 존재함.
 - 다만, 이러한 모든 제도의 공통적 특징은 각 계좌의 한도금액 등을 지정하고 있다는 것임.

마. 조세지출규모

- 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례는 연평균 8.1%의 증가율을 보이고 있고, 지속적으로 증가하는 추세가 나타내고 있음.
 - 다만, 2013년 이후 증가폭이 매우 낮은 추세를 보이고 있음.

<표 6-16> 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례에 의한 조세지원 규모

연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
금액(억원)	3,323	3,242	2,622	2,154	2,769	N/A	N/A	N/A
연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (잠정)		연평균 증가율
금액	N/A	5,665	7,943	8,934	9,202	9,105		8.1%

바. 경제적 효과

(1) 현황분석

- 조합 등의 출자금 및 예탁금의 과세특례의 정책목표는 농업관련 단체지원 및 저축증대라고 볼 수 있음.
 - 정책목표를 명확하고 구체적으로 설정하는 것이 바람직하기 때문에 조합 등의 출자금 및 예탁금의 과세특례에 대한 중요 정책목표를 명시적으로 제시할 필요가 있음.
- 한국조세재정연구원(2014)에 따르면 조합 등의 예탁금의 경우에 금융자산 이전행위는 9.9%이고, 소비감소를 통한 저축증대 현상은 39.8%임.
 - 금융자산의 이전행위는 세금우대저축이나 생계형 저축에 비해 상대적으로 큰 편인 반면 소비감소를 통한 저축증대 현상은 세금우대저축에 비해 상대적으로 낮은 편임.
 - 준조합원의 총불입액이 조합원보다 큰 수준이었고, 준조합원들은 상대적으로 고소득자나 고액자산가인 경우가 많았음.
 - 총불입액의 대부분이 자영업자, 회사원 및 공무원의 직종 종사자가 불입한 것으로 실제 조합 회원인 농업, 어업 및 축산업 종사자들에 대한 혜택이 상대적으로 작은 편임.

<표 6-17> 조합 등의 예탁금의 저축효과

질문내용	응답비율		
	그렇다	그렇지 않다	모름/무응답
(1) 조합 등의 예탁금을 가입하기 위해 가입된 다른 금융상품에서 인출하였다.	9.9%	90.1%	-
(2) 조합 등의 예탁금을 가입하기 위해 다른 소비를 줄이고 저축액을 늘렸다.	39.8%	60.2%	-
(3) 조합 등의 예탁금을 가입하기 위해 금융사로부터 대출을 받았다.	3.8%	96.3%	-
(4) 조합 등의 예탁금을 가입하기 위해 가족이나 지인으로부터 돈을 빌렸다.	1.9%	98.1%	-
(5) 조합 등의 예탁금을 가입할 당시보다 현재의 금융자산이 증가하였다.	51.0%	49.0%	-

* 유효 응답자는 281명으로, 농협 195명, 신협 28명, 새마을금고 52명, 축협 4명, 수협 및 산림조합 각 1명으로 구성됨.

□ 단체별로 조합원의 수는 크게 증가하지 않는 반면 준조합원의 수는 크게 증가하고 있음.

- 이는 조합원 중심의 신용사업 운영에서 준조합원 제도 도입 이후 준조합원 중심의 운영으로 변화되었음을 의미함.

<표 6-18> 단체별 조합원 및 준조합원 수

구분	농협		수협		산림조합		신협	새마을 금고
	조합원	준조합원	조합원	준조합원	조합원	준조합원		
2006년	1,970	8,864	1,848	-	3,485	-	4,557	9,763
2007년	2,018	10,086	1,848	-	3,485	-	4,764	10,216
2008년	2,046	10,881	1,848	-	3,485	-	4,975	10,616
2009년	2,081	11,691	1,868	-	3,561	-	5,288	10,957
2010년	2,091	12,368	1,778	-	3,636	-	5,802	10,793
2011년	2,103	13,099	1,778	13,556	3,561	1,894	6,139	11,042
2012년	2,096	13,669	1,778	15,889	3,561	2,045	6,236	11,929

* 자료. 김대현. 2013. 국내 상호금융기관의 발달과정과 현황 재구성

(2) 경제적 효과

가) 농협 등 조합 출자금

□ 개별 비과세·감면 금융상품별로 가입동기와 수혜자를 분석한 결과를 제시함.

- 농협 등 조합 출자금에 대한 가입동기를 분석한 결과 Interaction을 포함한 경우와 포함하지 않은 경우(모형(1)과 모형(2)) 모두 절세동기(TaxFree)와 저축동기(Saving)는 각각 통계적으로 유의한 수준의 양(+)과 음(-)의 관련성을 나타내고 있음.
- 이것은 비과세되는 출자금을 저축목적이 아닌 단순히 절세하려는 의도에서 가입한다는 것으로 저축효과는 미미하다는 것을 의미함.
 - 특히 저축동기(Saving)의 계수가 음(-)으로 나타나났는데, 이것은 저축동기가 오히려 감소하고 있다는 것을 나타내고 있음. 한편, 출자금은 해당 조합의 운영이나 관련 사업과 관련된 조합원이기 때문에 저축효과에는 큰 실효성이 없는 것으로 해석됨.

□ 통제변수 중 소득 수준(Income)과 자산 수준(Asset)은 각각 통계적으로 유의한

양(+)과 음(-)의 계수를 보이고 있는데, 이것은 소득 수준이 높은 계층과 자산 수준이 낮은 계층이 조합 출자금에 가입할 가능성이 높다는 것을 의미함.

- 성별(Female)과 연령(Age)은 통계적으로 유의한 수준의 양(+)의 관련성을 보여서 여성 및 고령의 가입자일수록 조합 출자금에 가입할 가능성이 높은 것을 의미하고, 학력(School) 및 저축/투자기간(Period)는 통계적으로 유의한 수준의 음(-)의 관련성을 나타내고 있어서 학력이 낮고 단기간의 저축·투자를 고려하는 가입자가 조합 출자금에 가입할 가능성이 높다는 것을 알 수 있음.
- 통제변수의 결과는 조합 출자금 가입자 170명 중 73.5%인 125명이 농협에 가입하고 있고, 대부분이 읍·면 지역 및 중소 도시에 거주하고 있어서 자산 수준이 낮으면서 고연령대라는 특성으로 인해 나타난 결과라는 점을 감안해서 해석해야 함. 즉, 조합 출자금은 저축 효과보다 우선시하는 조합 고유의 사업 지원 차원의 가입동기가 작용할 수 있음.

<표 6-19> 농협 등 조합 출자금의 가입동기 분석 결과

설명변수	(1) Interaction 미포함			(2) Interaction 포함		
	Coeff.	Wald X2	p-value	Coeff.	Wald X2	p-value
Intercept	-1.636	0.550	0.458	-1.623	0.540	0.462
TaxFree	1.725***	13.415	0.000	1.782***	7.796	0.005
Saving	-0.601**	5.762	0.016	-0.591**	5.102	0.024
TaxFree×Saving	-	-	-	-0.138	0.018	0.893
Income	0.628*	3.092	0.079	0.626*	3.074	0.080
Asset	-0.323*	2.965	0.085	-0.323*	2.978	0.084
Female	0.448*	2.724	0.099	0.449*	2.736	0.098
Age	0.373***	12.945	0.000	0.373***	12.884	0.000
School	-0.174*	2.800	0.094	-0.174*	2.791	0.095
Fin_job	-12.874	0.000	0.984	-12.873	0.000	0.984
Family_size	-0.087	0.690	0.406	-0.087	0.694	0.405
Saving_size	0.074	0.472	0.492	0.075	0.482	0.488
Period	-0.234*	2.916	0.088	-0.235*	2.929	0.087
Risk_attitude	-0.066	0.123	0.726	-0.064	0.116	0.733
Likelihood Ratio	65.244***			65.244***		
Observation#	170			170		

□ 조합 출자금의 정책수혜자를 분석한 결과는 다음과 같음.

- 정책수혜의 크기를 Saving_Ratio로 측정한 모형(1)에서는 소득 수준(Income), 자

산 수준(Asset) 및 연령(Age)에서 모두 통계적으로 유의한 수준의 결과가 나타나지 않는데, 이것은 소득, 자산 및 연령에 따라 정책수혜 정도가 차별화되지 않는다는 것을 의미함.

- 정책수혜의 크기를 Ln(Saving)으로 측정한 모형(2)에서는 자산 수준(Asset)이 통계적으로 유의한 수준의 음(-)의 계수를 나타내는데, 이것은 자산수준이 낮은 계층이 조합출자금의 정책수혜자라는 것을 의미함.
- 통제변수 중에는 성별(Female)이나 저축/투자기간(Period)이 통계적으로 유의한 양(+)의 관련성을 나타내고 있는데, 이것은 여성가입자 및 장기간의 저축·투자기간을 고려한 가입자가 정책수혜자라는 것을 의미함.

<표 6-20> 농협 등 조합 출자금의 정책수혜자 분석

설명변수	(1) 종속변수: Saving_Ratio		(2) 종속변수: Ln(Saving)	
	Coeff.	t-stat.	Coeff.	t-stat.
Intercept	5.544	1.16	22.014***	3.46
Income	-0.534	-0.68	-1.023	-1.02
Asset	-0.276	-0.74	-1.490***	-2.96
Age	-0.067	-0.13	-0.957	-1.26
Female	0.168	0.73	0.492*	1.70
School	0.253	1.01	0.022	0.08
Fin_job	-0.062	-0.18	-0.069	-0.02
Family_size	0.207	0.85	-0.132	-0.47
Saving_size	0.087	0.44	0.201	0.65
Period	0.749**	2.49	-0.482	-1.26
Risk_attitude	0.479	1.15	-0.250	-0.50
Adjusted R2	0.087		0.029	
Observation#	170		170	

나) 농협 등 조합 예탁금

- 농협 등 조합 예탁금에 대한 가입동기를 분석한 결과 절세동기(TaxFree)는 통계적으로 유의한 수준의 양(+)의 관련성을 나타냄.
- 그러나, 저축동기(Saving)는 통계적으로 유의하지 않은 결과를 나타냈고, 특히 모형(2)에서의 Interaction도 통계적으로 유의하지 않은 결과를 나타냄.
- 이것은 조합 예탁금에 가입하는 동기가 저축효과가 아닌 자산이전 효과에 있다는 것으로 해석될 수 있음.

- 조합 예탁금 가입 전에 가입하던 다른 금융자산을 해지한 재원으로 조합 예탁금에 가입하는 것과 같이 단순히 자산을 이전하는 것이므로 이것은 저축효과가 있다고 보기 어려움.
- 그리고, 저축동기(Saving)의 결과가 통계적으로 유의하지 않지만 조합 예탁금의 저축동기가 음(-)의 관련성을 나타내고 있어서 저축효과가 존재하지 않는다고 할 수 있음.
- 통제변수 중 소득 수준(Income)은 통계적으로 유의하지 않지만 자산 수준(Asset)은 통계적으로 유의한 수준의 음(-)의 관련성을 보이고 있는데, 이것은 낮은 자산수준을 가진 가입자가 조합 예탁금에 가입하고 있음을 나타냄.
- 연령(Age)과 월평균 저축률(Saving_size)도 통계적으로 유의한 수준의 양(+)의 관련성을 나타내는데, 이는 고령일수록 또는 저축률이 높은 가구일수록 조합 예탁금에 가입할 가능성이 높다는 것을 나타냄.

<표 6-21> 농협 등 조합 예탁금의 가입동기 분석 결과

설명변수	(1) Interaction 미포함			(2) Interaction 포함		
	Coeff.	Wald X2	p-value	Coeff.	Wald X2	p-value
Intercept	0.930	0.228	0.633	0.979	0.253	0.615
TaxFree	1.403***	10.002	0.002	1.667***	7.247	0.007
Saving	-0.137	0.449	0.503	-0.103	0.239	0.625
TaxFree×Saving	-	-	-	-0.604	0.391	0.532
Income	-0.161	0.268	0.605	-0.168	0.289	0.591
Asset	-0.286*	3.271	0.071	-0.289*	3.333	0.068
Female	-0.041	0.030	0.862	-0.037	0.025	0.875
Age	0.331***	13.778	0.000	0.329***	13.600	0.000
School	0.062	0.537	0.464	0.064	0.561	0.454
Fin_job	-0.245	0.050	0.824	-0.241	0.048	0.826
Family_size	0.002	0.000	0.985	0.001	0.000	0.989
Saving_size	0.177*	3.605	0.058	0.179*	3.706	0.054
Period	0.020	0.026	0.872	0.017	0.019	0.891
Risk_attitude	-0.137	0.732	0.392	-0.133	0.684	0.408
Likelihood Ratio	36.983***			37.378***		
Observation#	284			284		

□ 조합 예탁금의 정책수혜자를 분석한 결과 소득 수준(Income)은 정책수혜의 크기를 Saving_Ratio와 Ln(Saving)으로 정의한 모형(1)과 모형(2)에서 통계적으로

유의한 수준의 양(+)의 관련성을 나타낸 반면 자산 수준(Asset)은 $\ln(\text{Asset})$ 인 모형(2)에서 통계적으로 유의한 수준의 양(+)의 계수를 나타냄.

- 소득 수준이 높은 계층이 상대적으로 낮은 계층에 비해 조합 예탁금의 혜택을 많이 받으며, 또한 자산 수준이 높은 계층이 이 조합 예탁금을 많이 활용하고 있다는 것을 의미함.
- 조합 예탁금 한도와 비과세라는 정책수혜를 고소득자나 고액 자산가들이 활용할 수 있다는 것을 뒷받침하고 있음.
- 반면 연령(Age)은 모형(1)과 모형(2)에서 모두 통계적으로 유의하지 않은 결과를 나타내는데, 이것은 조합 예탁금의 불입액이 연령대와는 통계적인 유의적인 관련성이 없다는 것을 의미함.

□ 통제변수 중 학력(School), 금융직종 근무자(Fin_job)는 통계적으로 유의한 수준에서 각각 음(-)과 양(+)의 관련성을 나타내고 있는데, 이것은 가입동기에서의 결과와 유사함.

- 조합 중 농협 가입자가 대다수이고, 이들의 소재지가 읍·면 소재지 또는 지방 중소도시라서 학력이 대체로 낮다는 특성이 영향을 미친 결과로 보임.
- 또한, 금융직종 근무자가 가족 구성원에 있는 경우 세제혜택이 많은 조합 예탁금에 상대적으로 많이 불입한다는 것으로 해석될 수 있음.

<표 6-22> 농협 등 조합 예탁금의 정책수혜자 분석

설명변수	(1) 종속변수: Saving_Ratio		(2) 종속변수: $\ln(\text{Saving})$	
	Coeff.	t-stat.	Coeff.	t-stat.
Intercept	2.829	0.35	0.761	0.27
Income	1.673*	1.72	0.445**	1.99
Asset	0.750	1.17	0.400*	1.71
Age	1.342	1.39	0.105	0.31
Female	-0.444	-1.21	-0.025	-0.18
School	-0.601*	-1.74	-0.096	-0.72
Fin_job	7.919**	2.02	4.297**	2.38
Family_size	0.262	0.74	0.045	0.34
Saving_size	-0.673*	-1.72	-0.097	-0.69
Period	0.383	0.79	0.066	0.40
Risk_attitude	-0.819	-1.28	-0.084	-0.35
Adjusted R ²	0.033		0.084	
Observation#	284		284	

사. 정성적 평가분석

(1) 정책적 목표의 명확성과 구체성

- 조합 등의 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례의 정책목표를 구체적으로 설정할 필요가 있음.
 - 특히, 조합 등의 단체의 고유사업목적과 그 감면정책의 수혜자를 고려해서 고유사업을 수행하기 위한 재원조달 지원인지 신용사업 자체가 고유목적사업인지를 확인할 필요가 있음.
 - 고유사업에 따라 감면정책의 수혜자 범위가 달라질 수 있음.
- 현행 조합 등은 고유사업 목적에 따라 특정 업종 종사자 지원을 위한 고유목적과 일반 서민 지원을 위한 고유목적으로 구분함.
 - 업종 종사자의 지원: 농협, 수협 및 산림조합의 경우 1차 산업 종사자인 농·어민, 축산업 및 산림업 종사자의 사업지원 및 저축지원 목적을 가짐.
 - 조합원 가입을 위해서는 일정 요건을 충족해야 하며, 특히 품목 조합의 경우에는 해당 품목 생산업종 종사자이어야 조합원 가입이 가능함.
 - 일반 서민지원: 신협과 새마을금고의 경우 특정 업종 종사자의 저축지원이 아닌 일반 서민 지원 목적을 가지고 있기 때문에 회원(계원) 가입 조건에 특정 업종 종사자라는 조건은 없음.
 - 정책목적이 불분명하며 서민 뿐만 아니라 고액 자산가와 고소득자가 이용 가능.

(2) 저축 지원의 효율성 제고

- 조합 등의 출자금과 예탁금에 대한 과세특례가 농·어민 및 일반 서민의 저축을 장려하는 바람직한 수단이 될 수 있는지에 대한 검토가 필요함.
 - 비과세 감면 금융상품이 신규 저축을 장려할 수 있지만, 대부분은 자산의 이동만을 유인하여 세수손실이라는 비용만 초래할 수 있음.

(3) 동일 유형 내의 조합간 형평성 제고

- 농협, 수협 및 산림조합의 경우에는 동일 유형 내의 회원 조합이 여러 종류로

구분되며, 이는 세부 유형별로 조합 운영에 효율성을 기하기 위한 것임.

- 반면 신탁이나 새마을금고의 경우 지역·직장·단체 유형에 따라 세분화되는데, 특정 가입자는 직장, 단체 또는 지역에 중복해서 가입 가능함.

아. 종합평가

- 농협, 수협 및 산림조합 조합원은 해당 업종의 종사자로 한정되며, 조합의 구역 안에 거주하는 개인으로서 그 조합의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자를 포함하였음.
 - 그러나, 조합의 신용사업 부분에 있어 이 준조합원이 주요 거래당사자가 되어 조합원의 거래 비중이나 감면혜택 정책의 주된 수혜자가 되고 있음.
 - 조합원의 가입 조건에 해당 업종 종사 조건을 포함하고 있는 반면 준조합원은 해당 조합 소재지의 거주 조건만 충족하면 소득이나 재산에 관계없이 가입 가능함.
- 신탁 및 새마을 금고는 주로 직장과 지역을 중심으로 일반 서민 금융기관의 역할을 수행하며, 가입 조건이 까다롭지 않은 편임.
 - 특정 가입자는 직장, 단체 또는 지역으로 중복 가입해서 형평성을 저해할 수 있음.
- 저축효과 증대라는 측면에서 조합원 및 준조합원의 재산 형성에 기여하고 있는 것으로 나타나고 있지만, 고액 자산가 또는 고소득자의 비중이 높음.
 - 다수의 선행연구에서 과세상품에서 비과세상품으로의 자산 이전만 나타날 뿐 순수 저축효과는 관찰되지 않는 것으로 나타남.

3. 조세지출 항목 성과지표에 대한 시사점

- 이번 절에서는 앞서 살펴본 예시를 토대로 세부적 항목들에 대한 평가방법에 대해서 분석함.
 - 기본적 평가방법은 크게 개요, 기초자료 분석, 경제적 효과 분석, 정성적 평가 분석 및 종합평가 분석으로 구분 가능함.
 - 다만, 경제적 효과 분석 내지는 정성적 평가 분석의 명료성을 기하기 위해 분석에 앞서 선행연구 등을 통한 세부지표에 대한 이해와 분석이 필요함.

- 연구·인력개발비 세액공제 및 조합 등 출자금·예탁금에 대한 과세특례에 대한 예시를 토대로 다시 세부적 성과지표를 도출하여 향후 2차 평가에 활용하여 과거에 비해 개선된 부분과 미비된 부분을 평가할 수 있음.
- 즉, 바람직한 평가 시스템이란 환류 체계를 갖추어야 하며, 이것은 1차 평가에서 논의되었던 세부지표를 토대로 2차 평가에서 활용할 때 효과적임.
 - 다만, 조세지출 항목에 일몰규정이 있어서 일몰기한에 맞추어 평가를 진행하는 경우에는 주기적 평가가 이루어질 수 있지만, 항구화된 항목에 대해서는 주기적 평가가 이루어지는 데 어려움이 있음.

<표 6-23> 연구·인력개발비 세액공제에 대한 세부 성과지표

평가지표	평가항목	세부 성과평가지표		
조세지출 개요	가. 정책목적, 지원대상, 신규도입 여부 나. 지원방법, 해당세목, 조세지원 내용 등	정책목적	정책목표의 달성여부, 정책목표의 개수	
		항구화	항구화로 인한 긍정적 및 부정적 영향 분석	
		지원방법	세액공제, 소득공제 및 비과세 등의 지원방법에 대한 분석효과	
기초자료 분석	가. 현재 정책대상자 현황 나. 기존 정책과의 연관성(유사지원, 연계지원 등) 다. 사전용역 수행 여부 라. 외국의 유사 사례	수혜대상	수혜대상의 증가 추이, 수혜대상의 범위(대기업, 중견기업 및 중소기업), 수혜대상에 대한 차별성으로 인한 형평성 및 효율성 분석	
		유사 및 중복지원	재정지원	관련 지원 항목, 개수, 규모 및 차이점(평가점수 반영)
			조세지원	관련 지원 항목, 개수, 규모 및 차이점(평가점수 반영)
			효과성	관련 지원방식 중 순위 제시 등
		선행연구	분석결과, 현행 제도의 장점 및 단점, 분석의 한계점, 개선방안	
		외국사례	관련 제도의 존재 유무, 지원대상 및 방법의 차이점, 연혁 등의 변천사례 등 제시	
조세지출 규모 분석	가. 분석가정 나. 결과	세수효과	과거 조세지출 규모 및 향후 세수효과 분석 결과 제시	
경제적 효과 분석	가. 정책적 효과 나. 효율성·형평성 효과 다. 기타 목적달성 가능성	현황분석	연구개발비, 연구개발 관련 인원수 및 연구소 수의 증가, 대기업, 중견기업 및 중소기업의 증가 추이 비교 분석	
		경제적 효과	세액공제의 연구개발비에 대한 긍정적 효과 여부 분석, 규모별 차이 분석, 다른 지원방식을 통제한 경우의 분석 결과, 효율성 분석(GDP 성장률-거시분석 및 연구개발비용이 낮은 다른 기업과의 비교분석·미시분석)	
정성적 평가 분석	가. 제도의 장점 나. 제도의 단점(보완하기 위한 대책 등)	장점	현 제도로 인한 긍정적 영향 평가(대기업, 중견기업 및 중소기업)	
		단점	대기업 중심 제도 운영, 항구화로 인한 변화, 정책 적용의 요건 미비, 특정 대상에 대한 중복 지원 등	
종합 평가 분석	가. 요약 나. 부대의견(보완사항)	분석 결과, 향후 정책운영 방향 및 개선방안 제시, 자료 및 분석의 한계점		

<표 6-24> 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례에 대한 세부 성과지표

평가지표	평가항목	세부 성과평가지표		
조세지출 개요	가. 정책목적, 지원대상, 신규도입 여부 나. 지원방법, 해당세목, 조세지원 내용 등	정책목적	정책목표의 달성 여부, 정책목표의 명 확성 및 개수(저축지원, 농어민 및 서 민단체 지원)	
		조세일몰 연장 회수	조세일몰의 장기간 연장으로 인한 항 구화 성격 여부 확인	
		지원방법	비과세 및 저율과세의 지원방법에 대 한 효과성 고려	
기초자료 분석	가. 현재 정책대상자 현 황 나. 기존 정책과의 연관 성(유사지원, 연계지 원 등) 다. 사전용역 수행 여부 라. 외국의 유사 사례	수혜대상	수혜대상의 증가 추이, 수혜대상의 범 위(조합원 및 준조합원), 수혜대상에 대 한 가입요건 차별성으로 인한 형평성 및 효율성 분석	
		유사 및 중복지원	재정지원	관련 지원항목, 개수, 규모 및 차이점(평가점수 반영)
			조세지원	관련 지원항목, 개수, 규모 및 차이점(평가점수 반영)
			효과성	관련 지원방식 중 순위 제시 등
		선행연구	분석결과, 현행 제도의 장점 및 단점, 분석의 한계점, 개선방안	
		외국사례	관련 제도의 존재 유무, 지원대상 및 방법의 차이점, 연혁 등의 변천사례 등 제시	
조세지출 규모 분석	가. 분석가정 나. 결과	세수효과	과거 조세지출 규모 및 향후 세수효과 분석결과 제시	
경제적 효과 분석	가. 정책적 효과 나. 효율성·형평성 효과 다. 기타 목적달성 가능 성	현황분석	조합원 및 준조합원 수, 규모 증가 추 이, 조합 등의 관련 기관과 다른 기관 과의 경영성과 및 재무상태 비교,	
		경제적 효과	저축유인효과 분석, 농어촌 및 일반 서 민 간의 지니계수 감소 여부, 고소득자 및 고액자산가의 비중 및 영향분석	
정성적 평가 분석	가. 제도의 장점 나. 제도의 단점(보완하 기 위한 대책 등)	장점	현 제도로 인한 긍정적 영향 평가(저축 유인, 농어민 및 일반서민 관련기관 경 쟁력 강화)	
		단점	준조합원의 요건, 고소득자 및 고액 자 산가의 특혜 등의 형평성 훼손, 정책적 용 요건의 차이, 특정 대상에 대한 중 복지원 등	
종합 평가 분석	가. 요약 나. 부대의견(보완사항)	분석 결과, 향후 정책운영 방향 및 개선방안 제시, 자 료 및 분석의 한계점		

- 정부의 심층평가 및 각 부처의 평가를 종합분석하고 보충 및 보완 분석하여 2차 평가를 시행하는 것도 바람직함.
 - 다만, 자료 및 분석의 한계가 존재할 수 있고, 분석결과가 달라지는 경우 이에 대한 이유 및 근거를 제시할 수 있어야 함.
 - 주기적 전문가 간담회 및 수혜대상 등에 대한 설문조사를 실시하여 데이터를 구축하고 시계열 변화에 대한 분석 시스템을 구축하는 것도 바람직함.

- 조세지출 항목에 대한 평가에 있어서 중요한 평가 항목은 유사 및 중복 지원에 대한 분석이며, 이는 조세지원 뿐만 아니라 재정지원과 연계한 분석이 필요함.
 - 재정지원과 연계한 분석은 특정한 수혜대상의 중복지원이 이루어지고 있는지 여부 및 지원방식의 효과성을 검증하는 것임.
 - 이는 단기간에 이루어질 수 있는 평가가 아니며, 관련 기관과의 업무협조를 통한 자료수집 및 설문조사 등을 통한 데이터 구축이 필요함.

- 분석방법은 미시분석-거시분석, 부분균형적 분석-일반균형적 분석 등과 같이 종류가 다양함.
 - 미시분석은 생산성 및 자원배분의 변화 분석이 가능하며, 거시분석은 GDP, 소비, 투자, 저축 및 고용 변화 분석이 가능함.
 - 부분균형적 분석은 특정 경제 부문의 영향, 해당 산업의 부가가치 변화 분석이 가능하며, 일반균형적 분석은 전체 경제 부문의 후생 변화, 조세의 효율 비용 또는 초과부담의 변화 크기나 방향 분석이 가능함.

- 형평성 측면의 분석은 수직적 형평성과 수평적 형평성으로 구분 가능함.
 - 수직적 형평성은 세부담의 역진성 또는 편중을 볼 수 있으며, 지니계수 등으로 소득재분배 효과를 분석할 수 있음.
 - 수평적 형평성은 동일한 소득 계층의 세부담의 차이 등을 분석할 수 있음.

VII. 맺음말

- 본 보고서의 목적은 우리나라의 주요 조세지출 항목에 대한 성과평가 지표를 개발하고, 이에 대한 실효성을 검토하는 것임.
 - 이를 위해 조세지출 규모가 큰 항목들에 대한 연혁 및 현황 등을 정리하고, 지표 개발에 참고할 수 있는 선행연구들을 분석했음.
- 본 보고서에서는 분석대상인 17개 조세지출 항목을 5개의 정책목적별로 범주화한 후에 선행연구 등을 통해 제기된 쟁점이나 분석결과를 바탕으로 경제적 효과 분석에 활용할 수 있는 성과지표를 아래와 같이 제시했음.
- 먼저, 성장동력 분야 조세지출 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.
 - 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 연구개발비 증가추이 및 비중(매출액, 영업이익 및 자산대비) ② 연구활동 기업 수, 개발관련 인원 수 및 연구소 증가추이와 비중 ③ GDP 대비 연구개발비 증가 추이 및 비중
 - 실증분석과 관련해서는 ① 세액공제가 연구개발비 증가에 미치는 영향 분석 ② 유사 조세지원 및 재정지원 중복효과 분석
 - 고용창출 투자세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 고용 및 신규투자의 증가 추이 및 비중 분석 (미시분석: 기업별 자료, 거시분석: 한국은행 자료) ② GDP 대비 고용 및 신규투자 증가 추이 및 비중
 - 실증분석과 관련해서는 ① 세액공제가 고용 및 신규투자 증가에 미치는 영향 분석 ② 유사 조세지원 및 재정지원 중복 효과 분석
 - 재활용 폐자원 등에 대한 부가가치세 의제매입세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 재활용 폐자원 관련 법인과 사업자의 수, 매출 및 이익규모 증가 추이 ② GDP 대비 매출(이익)의 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 재활용 폐자원 관련 조세지출이 매출 및 이익에 미치는 영향 분석

□ 다음으로, 농어민 보호·육성 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 조합 등 출자금 및 예탁금에 대한 과세특례
 - 현황분석과 관련해서는 ① 농어가 소득 증가 추이 및 비중 ② GDP 대비 농어가 소득 비중 및 증가 추이 ③ 다른 금융상품과 금액 및 추이 비교
 - 실증분석과 관련해서는 ① 다른 소득자와 비교하여 농어민 및 저소득층 등 수혜대상의 소득불평등 분석 ② 조합 등의 예탁금 및 출자금의 과세특례가 농어가 소득 및 효용에 미치는 영향 분석 ③ 유사 조세지원 및 재정지원 중복 효과 분석
- 농·어업용 석유류에 대한 간접세 면제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 업종별 및 유종별 유류소비량에 따른 면세 규모 분석(농업분야 GDP 대비) ② 농가 및 선박대비 조세지출 규모 분석 ③ 불법 면세유 규모 증가 추이 및 비중 분석
 - 실증분석과 관련해서는 ① 생산비용 절감에 따른 생산효과 분석 ② 수혜대상별 귀착효과 분석
- 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율
 - 현황분석과 관련해서는 ① 기자재 영세율 조세지출 규모 및 소득대비 증가 추이(농업 분야 GDP 대비)
 - 실증분석과 관련해서는 ① 수혜대상별 귀착효과 분석 ② 유사 조세지원(기자재 간접세 면제) 및 재정지원(사후 환급) 중복 효과 분석
- 조합 등에 대한 법인세 과세특례
 - 현황분석과 관련해서는 ① 조합에 대한 조세부담률 증가 추이 및 비중 분석 ② 다른 금융기관 대비 법인세 부담액, 재무상태 및 규모의 적절성 비교분석
 - 실증분석과 관련해서는 ① 조합에 대한 과세특례가 농업 등 분야의 금융기관의 이익에 미치는 영향

□ 다음으로, 근로자 지원 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 연금저축 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 개인연금 가입률 및 규모의 증가 추이 ② 고령화 사회를 대비한 연금 충족 달성도 분석 ③ GDP 대비 개인연금 규모의 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 연금저축 소득공제 및 세액공제가 연금저축 가

입력에 미치는 영향 분석 ② 소득공제와 세액공제 등의 정책수단 비교 분석

- 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 주택관련 비용의 증가 추이 ② GDP 대비 주택 관련 비용 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 주택자금 특별공제가 근로자의 주거부담 및 주택구입비용에 미치는 영향 분석
- 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 신용카드 소득공제의 지급 규모 및 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 신용카드 소득공제를 통한 근로소득세 감소분과 사업소득세 등 증가분의 비교·분석 ② 신용카드 소득공제를 통한 소득불평등도의 개선 효과 분석

□ 다음으로, 저소득층 등의 취약계층 지원 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 법인의 기부금 손금산입
 - 현황분석과 관련해서는 ① 법인 기부금 규모 증가 추이 및 비중 분석(기부금 단체별 수혜 현황 및 지속성 현황) ② GDP 대비 법인 기부금 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 기부금 손금산입액이 기업의 기부에 미치는 영향 분석(한계세율을 고려한 모형 적합)
- 개인의 기부금 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 개인 기부자의 수와 규모의 증가 추이 및 비중 분석(기부금 단체별 수혜 및 지속성 현황) ② GDP 대비 개인기부금 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 기부금 세액공제가 기부행위에 미치는 영향 분석(한계세율을 고려한 모형 적합, 기타 통제변수 고려)
- 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 이자·배당소득 비과세
 - 현황분석과 관련해서는 ① 생계형 저축의 규모 및 증가 추이 ② GDP 대비 일반 금융상품 및 생계형 저축 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 생계형 저축의 비과세가 수혜대상의 저축에 미치는 영향 분석 ② 수혜대상 소득불평등도의 개선 효과 분석

- 근로장려세제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 근로장려금의 지급 규모 및 추이 ② GDP 대비 근로장려금 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 근로장려금이 가구 노동공급에 미치는 영향 분석 ② 근로장려금 지급을 통한 소득불평등도의 개선 효과 분석

□ 마지막으로, 기타 항목에 대한 경제적 효과분석 성과지표는 아래와 같음.

- 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 특례대상 사업자의 수, 매출 및 이익규모 분석 ② GDP 대비 매출(이익) 비중 및 증가 추이
 - 실증분석과 관련해서는 ① 자영업자의 매출 탈루율 규모 및 추이 분석 ② 세액공제로 인한 개인사업자 지니계수 등의 소득불평등도 개선 효과 분석
- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율
 - 현황분석과 관련해서는 ① 도시철도 이용객 수, 수송률 및 혼잡률 증가 추이 분석 ② GDP 대비 건설용역 비중 및 증가 추이 ③ 지방자치단체 및 민자사업자의 재정부담 증가분 분석
 - 실증분석과 관련해서는 ① 조세지출 규모 대비 도시철도 이용자, 지방자치단체 및 민자사업자의 절감액 분석 ② 도시철도 건설사에 대한 귀착효과 분석
- 농수산물 의제매입세액공제
 - 현황분석과 관련해서는 ① 환수효과 및 누적효과 분석 ② 의제매입세액공제 대상 매입액 및 소득대비 증가 ③ GDP 대비 사업자의 소득 및 의제매입세액공제액 규모 분석
 - 실증분석과 관련해서는 ① 수혜대상별 귀착효과 분석

□ 이상의 개별 성과지표들을 종합적으로 살펴보면 조세지출항목의 성과를 평가하기 위해서는 우선 정책목표의 대상이 되는 지표들이 명시적면서 정량적으로 증가해야 하는 것을 확인할 수 있음.

- 조세정책 목표의 달성도를 측정하기 위해서는 각 지표의 증가율, OECD 국가 대비 수준, 수혜대상이 다른 업종 및 규모 대비 수준 등을 파악하는 것이 바람직함.
- 효과성과 형평성 측면의 다양한 성과지표 중에서는 각각 GDP 증가율과 지니계수가 가장 일반적으로 적용가능하다고 할 수 있음.

- 또한, 가능한 조세지출 규모 대비 수혜대상이 얻게 되는 효익을 고려해서 효율성을 평가하는 것이 바람직하고, 선행연구 등을 통한 연구모형이 존재할 경우에는 실증분석을 실시해서 직접적인 인과관계를 밝혀내는 것이 필요함.
- 선행연구의 연구모형이 없더라도 관련 자료를 수집해서 연구모형을 도출하고 직접적 인과관계를 실증적으로 증명하는 것이 향후 정책 개선에 필요한 타당한 근거를 제시할 수 있게 됨.
 - 여기서 조세특례 수혜대상의 정확한 소득을 파악하는 것은 정책설계에서 매우 중요하지만, 정책 수혜대상으로 고려하지 않은 대상이 조세혜택을 얻지 않았는지까지 살펴서 소득불평등 개선에 미치는 효과까지 분석해야 함.

참고문헌

- 고종권. 2004. 연구개발비 세액공제와 임시투자세액공제의 유효성 분석. 회계학연구 제29권 제2호.
- 공윤욱·박지희·나중경·이승진. 2009. 매입세액 공제율의 변화가 납세순응태도에 미치는 영향. 한국경영학회 통합 학술발표논문집.
- 국회예산정책처. 2015. 조세의 이해와 쟁점_조세지출 VI.
- 국회예산정책처. 2013. 비과세·감면 현황과 정비방안.
- 국회예산정책처. 2013. 우리나라 투자지원 조세제도 현황과 주요국 제도와의 비교연구.
- 국회예산정책처. 2013. 중소기업 지원을 위한 조세지원 효과 분석.
- 국회예산정책처. 2014. 2014년도 조세지출예산서 분석.
- 기획재정부. 각연도. 조세지출보고서.
- 김갑순·정지선·임규진. 2010. 세법상 기부금 출연대상 범위의 확대 방안에 관한 연구. 조세법연구 제15권 제1호.
- 김상현. 2001. 신용카드 복권제도와 소득공제제도의 경제적 효과. 공공경제 제6권 제2호.
- 김완석·심태섭. 2012. 협동조합 관련 조세지원제도 개정방안. 조세연구 제12권 제2호.
- 김우철. 2007. 법인세 부담이 기업의 투자활동에 미치는 효과 분석. 한국조세연구원.
- 김우철·구자은·송은주. 2008. 주요국의 투자 관련 조세지원제도 비교 분석. 한국조세연구원.
- 김웅희·황영현·이정기. 2013. 고용창출 지원세제에 관한 문제점과 개선방안. 세무학연구 제30권 제3호.
- 김원규. 2015. 중소기업지원정책의 안정성과 효율성 제고를 위한 법적 검토. 법학연구 제57호.
- 김유찬·김진수. 2004. 법인세 감면과 경기활성화. 세무와회계저널 제5권 제2호.
- 김정은·임종욱·전성일. 2012. 법인세율 인하가 투자 및 경영활동에 영향을 미치는가? 경영교육연구 제26권 제3호.
- 김정호. 2013. 우리나라의 근로장려세제(EITC) 현황과 개선방안에 관한 연구. 재무와회계정보저널 제13권 제4호.
- 김종성·홍정화·김완희. 2008. 기업의 소유구조가 기부금 지출수준에 미치는 영향. 세무와 회계저널 제9권 제2호.

김학수·박노옥. 2013. 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면 제도 정비에 대한 제언. 한국조세연구원.

노민선·이삼열. 2014. 연구개발 조세지원제도 개선방안 연구. 한국혁신학회지.

농림수산식품부. 2010. 농어업법인 조세제도 개선방안.

대한민국 정부. 각연도. 조세지출예산서.

문성훈·김수성. 2014. 연금소득공제의 세액공제 전환이 연금세제에 미치는 영향. 세무학연구 제31권 제4호.

박능후. 2011. 근로장려세제 시행초기 효과 실증분석. 사회복지정책 제38권 제2호.

박명호·전병힐. 2009. 조세지출과 세출예산의 연계방안 검토. 한국조세연구원.

박병형·정남기. 2011. 음식업자에 대한 의제매입세액공제제도의 적정성에 관한 연구. 질서경제저널.

박상현·김태일. 2011. 근로장려세제가 노동공급에 미치는 효과 분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.

박성욱·나형중·윤성만·윤은하. 2014. 연구개발 분야의 세제혜택 현황과 개선방안. 세무학연구 제31권 제4호.

박영선·이덕규·강승은. 2013. 중소기업 지원을 위한 조세지원 효과분석. 국회예산정책처.

산업통상자원부. 2014. 2012년 상위 1000대 기업의 R&D 투자 동향 분석.

서울시립대학교 조세재정연구소. 2012. 협동조합 관련 조세지원제도 개정방안.

서희열. 1996. 의제매입세액 공제제도의 현황과 개선방향. 세무학연구 제7권.

손원익. 2002. 연구개발 투자에 대한 조세지원의 실효성 분석. 한국조세재정연구원.

_____. 2009. 기업 기부의 결정요인에 대한 분석. 재정학연구 제2권 제4호.

송헌재·성명재. 2012. 신용카드 사용액 소득공제 제도의 효과 분석. 재정학연구 제5권 제2호.

송헌재·전영준. 2011. 근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석. 한국조세연구원.

심충진·서정화. 2012. 기부금 세제 개선방안에 관한 연구. 국제회계연구 제41집.

안숙찬. 2009. 경제위기 이후 대기업의 연구개발 투자에 대한 조세지원제도의 효과 분석. 회계와 감사 연구 제49권.

안창남. 2002. 재활용·폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제방법 개선방안 연구. 조세학술논문집 제18권.

양시진. 2013. 신용카드 조세지원정책의 개선방안에 관한 연구. 가천대학교 박사학위논문.

- 위평량·김우찬. 2011. 실효 법인세율, 기업의 투자 그리고 고용에 관한 실증분석. 경제개혁연구소.
- 윤성만·박진하. 2015. 고용창출 투자세액공제제도가 고용창출과 투자에 미치는 영향. 조세연구 제15권 제2호.
- 윤충식·서희열. 2014. 조세특례제한법상 연구 및 인력개발(R&D) 지원제도의 개선방안에 관한 연구-인건비 중 퇴직급여의 조세지원 대상 여부를 중심으로. 회계정보연구 제32권 제3호.
- 이만우·고영일. 2002. 신용카드 지원제도의 세수증대효과 분석. 공공경제 제7권.
- 이성식. 2005. 부가가치세제의 합리적 개선방안에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 이영숙. 2013. 우리나라 투자지원 조세제도 현황과 주요국 제도와의 비교연구. 국회예산정책처.
- 이은자. 2011. 전단계세액공제법 측면에서 본 부가가치세제의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 성균관대학교 박사학위논문.
- 이정란. 2011. 창업중소기업 조세지원제도에 관한 연구. 공법학연구 제12권 제3호.
- 이준규. 2009. 법인세법상 기부금의 성격과 손금산입. 경영법률.
- 이철인. 2006. 우리나라 조세제도의 고용효과 분석. 한국경제의 분석 제12권 제3호.
- 임주영·박기백·김우철. 2014. 소득세 감면제도의 재분배 효과-SCV 지수 활용. 세무와 회계저널 제15권 제2호.
- 장기용. 2013. 부가가치세법상 의제매입세액 공제제도의 평가와 대안 모색. 회계연구 제18권 제1호.
- 장보원. 2011. 우리나라 부가가치세법상 의제매입세액공제에 관한 소고-농어민 및 미가공농산물 등의 취급을 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 장태평·정규언·서희열. 2011. 우리나라 농산업의 경쟁력 제고를 위한 세제개편방안 연구. 세무학연구 제28권 제4호.
- 정규언. 1998. 연구개발비에 대한 조세지원 효과의 분석. 세무회계학연구 제1권.
- 정운오·전병욱. 2010. 소득공제의 소득재분배 및 조세부담의 수직적 공평성 측면에서의 문제점과 개선방안: 연금저축 등에 대한 공제와 교육비공제를 중심으로. 통계연구 제15권 제2호.
- 정원석·강성호·이상우. 2014. 소득수준을 고려한 개인연금세제 효율화방안: 보험료 납입단계의 세제방식을 중심으로. 한국보험연구원.
- 정의룡. 2014. 한국 근로연계 복지정책의 효과성 분석: 근로장려세제를 중심으로. 한국행정학보 제48권 제1호.

- 정지선·여은정·최천규. 2008. 재환용 관련 조세지원제도에 관한 연구-의제매입세액공제와 마진과세 제도를 중심으로. 세무학연구 제9권 제1호.
- 정책금융공사. 2014. 2014년 하반기 주요 기업의 설비투자계획 조사.
- 조선주·김영숙. 2011. 근로장려세제가 여성의 경제활동참가에 미치는 영향 분석. 제3회 재정패널 학술대회 발표자료집. 한국조세연구원.
- 조세재정연구원. 2010. 면세유 관리제도 개선방안.
- 조세재정연구원. 2014. R&D 조세지출 심층평가.
- 조세재정연구원. 2013. 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면 제도 정비에 대한 제언.
- 중소기업중앙회. 2014. 2014 중소기업세 세법개정 건의서.
- 중소기업중앙회. 2014. 세제건의 및 반영 현황.
- 중소기업중앙회. 2014. 중소기업 투자 촉진을 위한 세제개편방안.
- 중소기업청. 2014. 2014년도 중소기업 조세지원.
- 최명근. 1992. 의제매입세액공제의 확대 개선방안 소고. 월간조세.
- 최운열·이호선·홍찬선. 2009. 기업의 사회공헌 활동이 기업 가치에 미치는 영향: 기부금 지출을 중심으로. 경영학연구 제38권 제2호.
- 최원욱·배지현·김상일. 2009. 기부금 지출이 기업가치에 미치는 영향-기업의 소유구조를 중심으로. 경영학연구 제38권 제6호.
- 하준경. 2012. 기업 R&D의 일자리 창출 효과 분석. 전국경제인연합회.
- 한국경제연구원. 2013. 재정패널의 소득증빙자료를 활용한 근로소득자들의 기부금 가격탄력성 추정.
- 한국농촌경제연구원. 2005. 농업경쟁력 확보를 위한 농업기계화 정책방향과 농기계 산업의 발전방향.
- 한국농촌경제연구원. 2009. 시설농기계 산업의 발전방안 연구.
- Post, A.E. and P. Pierson. 2005. How a law stays a law: The durability of U.S. tax breaks, 1967-2003. American Political Science Association, Washington. D.C.
- Hacker, J.S. 2002. The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2010. Tax expenditure in OECD countries.
- Poterba, J.M. 2011. Introduction: Economic analysis of tax expenditures. National Tax Journal.
- Surrey, S. 1973. Pathways to tax reform. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- www.mosf.go.kr

