

FIS ISSUE & FOCUS

발행인 박용주 발행처 04637 서울특별시 중구 퇴계로 10(남대문로5가 537) 메트로타워 T 02)6908-8200 F 02)6312-8959

작성 정성호 재정정보분석센터 소장

조세지출 연계관리

Tax Expenditures Management

- 1 들어가며
- 2 조세지출 정의 및 유형
- 3 조세지출 현황 및 관리수단
- 4 조세지출과 재정지출의 연계관리
- 5 나가며



조세지출 연계관리 (Tax Expenditures Management)

조세지출 관리는 매년 정부가 바뀔 때마다 정부 의제로 부각된다. 그런데 그 의제는 이내 흐지부지되고 만다. 조세지출 관리는 재정의 한 축으로 지속가능한 재정운영 차원에서 중요한 이슈인데도 재정지출에 비해 상대적

으로 관리가 느슨하다. 즉, 재정지출은 비교적 체계적으로 관리가 되고 있지만 조세지출은 상대적으로 덜 체계적으로 관리되고 있다. 또, 재정지출에 비해 정치적 영향으로부터 자유롭지도 못하다. 이 글을 통해 조세지출을 재정지출과 동일하게 인식해 관리되어야 함은 물론 조세지출과 재정지출을 체계적으로 연계해 관리할 필요성이 있음을 알고자 한다. 또한 독자가 조세지출 관리의 중요성에 대해 새롭게 인식할 수 있는 계기가 되길 기대한다.

01 들어가며

ISSUE 왜 조세지출 관리에 주목해야 하는가?

- ▶ 재정지출과 조세지출의 연계관리는 중요한 의제, 재정지출 규모가 증가추세에 있고, 조세지출 규모마저 큰 폭으로 증가 추세에 있기 때문
- ▶ 조세지출 관리상 제약, 두 재정지출 모두 정부의 재정부담으로 작용하지만, 재정·조세지출을 포괄한 총량 관리체계가 부재, 통합적 검토 미흡
- ▶ 예산안 부속서인 조세지출예산서에 분야별 조세지출 총량을 제시하나 재정지출과 연계한 총량관리는 미흡

FOCUS 조세지출 관련 주요 쟁점은?

- ▶ 조세지출(조세특례 성과평가)과 재정지출이 별개의 제도로 관리되고 있어 통합재정관리 측면에서 한계가 있으며 통합재정지출 관점에서 재정지출과 조세지출을 연계해 관리할 필요
- ▶ 조세지출 DB관리, 재정지출과 유사한 조세지출의 통합심층평가, 재정총량 관리 관점에서 한도제 및 PAYGO(Pay As You GO) 적용을 고려
- ▶ 예산안 부속서류인 '조세지출예산서'와 조세지출 평가(성과관리)의 근간인 '조세지출 기본계획'의 연계성을 강화할 필요
- ▶ 조세지출 평가 결과를 예산안 및 국가재정운용계획 등에 반영하는 등 재정지출과 조세지출을 연계해 관리할 유인이 큼

02 조세지출 정의 및 유형

▶ (조세지출 정의) 조세지출이란 “일반적인 조세체계에서 벗어난 조세특례에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소”를 의미(대한민국정부, 2022)

- ▶ 「조세특례제한법」에서는 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세 특례에 따른 재정지원”을 조세지출로 규정(「조세특례제한법」 제142조의2)
- ▶ OECD(1996)는 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것”을 조세지출로 개념 정의
 - 기준조세체계란 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 국제 조세규약 등임
- ▶ 다만, 국가별로 조세체계가 상이하고, 조세지출의 범위에 대한 국가 간 합의된 기준이나 원칙은 존재하지 않으므로 각국의 사정에 따라 조세지출 범위가 달리 설정될 수 있음
- ▶ 우리나라는 조세지출 실적·전망을 분석한 조세지출예산서를 예산안 부속서류로 국회에 제출
 - 조세지출예산서란, 「조세특례제한법」과 개별 세법상의 비과세, 세액공제·감면, 소득공제 등 조세지출(국세 감면)의 3개 연도 실적 및 전망(2023년도 조세지출예산서의 경우, '21년 실적 및 '22년, '23년 전망)을 항목·기능별로 집계·분석한 자료로서, 정부가 매년 국회에 제출할 의무가 있음

▶ (조세지출 유형) 조세지출은 「조세특례제한법」, 개별세법, 그리고 경과조치에 따른 조세지출로 구분

- ▶ (「조세특례제한법」상 조세지출) 조세특례에 따른 재정지원을 의미, 「조세특례제한법」의 모든 비과세·감면 제도가 원칙적으로 조세지출에 포함
 - 중과세 제도 또는 납세자의 세부담 경감 목적이 아닌 경우(동업기업 과세특례)와 세입이 감소되지 않는 경우는 조세지출의 특성이 없기 때문에 조세지출에서 제외
 - 또, 조세감면의 수혜자가 국가인 경우와 취득세·재산세 등 지방세는 제외
- ▶ (개별세법상 조세지출) 기준조세체계에 해당하지 않고, 조세지출의 특성을 갖춘 경우 개별 조항의 입법 취지·연혁·필요적 경비 여부 등을 감안해 조세지출 여부를 판단¹⁾
 - 조세지출 특성과 일반 조세체계 특성을 겸하고 있는 경우는 '개별세법상 조세지출'로 구분해 조세지출 예산서에 포함(예, 의료비·교육비·기부금 등 소득세법상 특별세액공제)
- ▶ (경과조치에 따른 조세지출) 조세특례 규정 폐지 이후에도 종전 규정에 따라 한시적으로 발생하는 조세지출의 경우, 조세지출에 포함

1) 판단기준은 각 세법상 과세 기본구조, 과세 기본구조 보정항목, 공적지출 등

03 조세지출 추이, 현황 및 관리수단

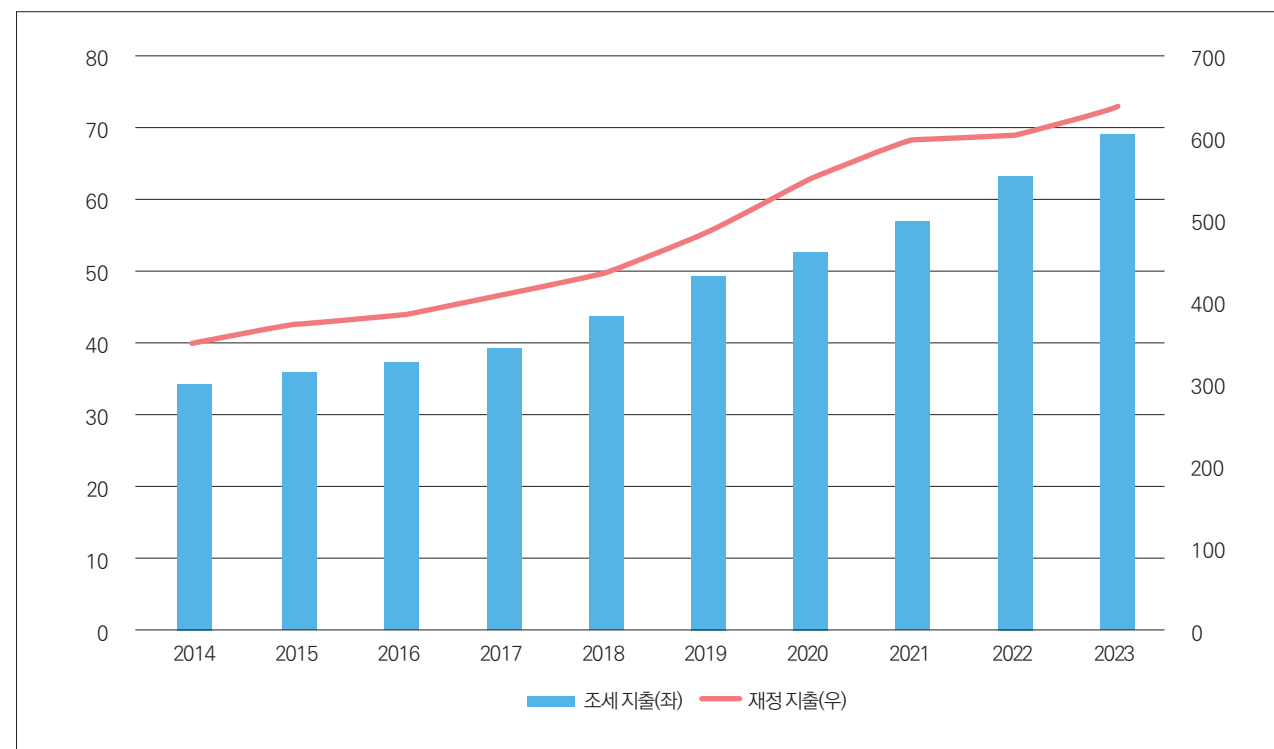
1. 조세지출 추이

▶ (최근 추이) 재정지출 증가규모에 비해 조세지출의 증가규모가 큼

- ▶ 10년간(2014년 대비) 재정지출은 1.84배 증가, 조세지출은 2.02배로 더 크게 증가
 - 다시 말해, 2014년 347.9조원이던 재정지출이 2023년 638.7조원으로 증가, 2014년 34.3조원이던 조세지출이 2023년 69.3조원으로 증가
- ▶ 재정지출과 조세지출은 정부가 재화와 서비스를 제공하기 위한 비용으로 국가발전정도에 따라 지출이 증가할 수 밖에 없는 구조
 - 현재 재정구조로 두 재정지출이 지속해서 증가할 여지가 크기 때문에 적절한 규모로 관리할 필요

〈그림 1〉조세지출과 재정지출 추이

(단위: 조원)



구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
조세지출	34.3	35.9	37.4	39.7	44	49.6	53	57	63.6	69.3
재정지출	347.9	372.1	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	601	607.7	638.7

자료: 조세지출예산서를 토대로 저자 작성.

2. 조세지출 현황²⁾

▶ '21년, 국세감면액(실적) 57.0조원, 국세감면율 13.5%, 법정한도³⁾ 14.3% 대비 0.8%p 하회

- ▶ 국세감면액은 '20년 52.9조원 대비 4.1조원 증가한 57.0조원 규모
- ▶ 코로나19 대응⁴⁾ 등으로 국세감면액은 증가하였으나 국세수입 총액 증가(전년 대비 +60조원)로 인해 국세감면율은 하락

▶ '22년, 국세감면액(전망) 63.6조원, 국세감면율 13.1%, 법정한도 14.6% 대비 1.5%p 하회 전망

- ▶ 국세감면액은 '21년 57.0조원 대비 6.6조원 증가한 63.6조원 규모
- ▶ 국가전략기술 등 세제지원⁵⁾으로 국세감면액은 증가하였으나 국세수입 총액 증가(전년 대비 +57조원)로 인해 국세감면율은 하락 전망

▶ '23년, 국세감면액(전망) 69.3조원, 국세감면율 13.9%, 법정한도 14.3% 대비 0.4%p 하회 전망

- ▶ 국세감면액은 '22년 63.6조원 대비 5.7조원 증가한 69.3조원 규모
- ▶ 국가전략기술 및 신성장·원천기술 등 세제지원 강화, 근로·자녀장려 재산요건 완화 등으로 국세감면액이 증가해 국세감면율 상승 전망

〈표 1〉국세감면액 및 감면율

(단위: 억원, %, %p)

구분	'21년(실적)	'22년(전망)	'23년(전망)
○국세감면액(A)	570,248	635,776	693,155
○국세수입총액 ¹⁾ (B)	3,639,730	4,212,889 ²⁾	4,286,370 ³⁾
○국세감면율[A/(A+B)]	13.5	13.1	13.9
○국세감면율 법정한도 ⁴⁾	14.3	14.6	14.3

주1) 국세수입액에 지방소비세액을 포함한 금액(「국가재정법」 시행령 제41조).

2) 2022년 2차 추가경정예산('22.5월) 기준.

3) 2023년 정부예산안 기준.

4) 국세감면율 법정한도 = 직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p.

자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.6의 일부 내용 수정.

2) 본절의 내용은 「2023년도 조세지출예산서」를 인용함

3) 국세감면율 법정한도(권고치) = 직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p

4) 신용카드 소득공제 한시 상향(+0.7조원), 감염병 피해지역 법인세 감면(+0.5조원) 등

5) 국가전략기술 및 신성장·원천기술(R&D 세액공제, 통합투자세액공제) 세제지원(+1.9조원)

예산분류기준별 조세지출 현황(전년도 실적치와 해당연도와 다음연도 전망치)

- ▶ ('22년) 4대 분야(사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업·에너지) 조세지출 비중은 84.1%로 '21년 대비 감소
 - '21년 대비 산업·중소기업·에너지, 보건은 증가한 반면 사회복지, 농림수산은 감소
- ▶ ('23년) 4대 분야(사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업·에너지) 조세지출 비중은 84.2%로 '22년 대비 증가
 - '22년 대비 사회복지, 산업·중소기업·에너지는 증가한 반면 보건, 농림수산은 감소

〈표 2〉예산분류기준별 조세지출 (단위: 억원, %)

예산분류기준		2021		2022		2023	
		실적	비중	전망	비중	전망	비중
1	일반공공행정	45,767	8.0	53,876	8.5	59,147	8.5
2	공공질서 및 안전	0	0.0	0	0.0	0	0.0
3	외교·통일	10	0.0	9	0.0	9	0.0
4	국방	262	0.0	249	0.0	264	0.0
5	교육	10,167	1.8	10,357	1.6	11,122	1.6
6	문화 및 관광	273	0.0	348	0.1	377	0.1
7	환경	14,601	2.6	17,617	2.8	18,807	2.7
8	사회복지	200,128	35.1	209,650	33.0	231,200	33.4
9	보건	78,926	13.8	89,476	14.1	95,164	13.7
10	농림수산	63,938	11.2	68,957	10.8	73,890	10.7
11	산업·중소기업·에너지	139,962	24.5	166,531	26.2	183,127	26.4
12	교통 및 물류	4,925	0.9	5,676	0.9	6,046	0.9
13	통신	0	0.0	0	0.0	0	0.0
14	국토 및 지역개발	11,239	2.0	12,914	2.0	13,875	2.0
15	과학기술	52	0.0	116	0.0	126	0.0
16	예비비	0	0.0	0	0.0	0	0.0
합계		570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0

주: 2.공공질서 및 안전, 13.통신, 16.예비비는 해당 국세감면 항목이 없음.
자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.13.

세목별 조세지출 현황(전년도 실적치와 해당연도와 다음연도 전망치)

- ▶ ('22년) 소득세·법인세·부가가치세 분야의 조세지출 비중은 93.1%로 '21년 대비 감소
 - '21년 대비 법인세 비중 증가, 소득세 및 부가가치세 비중 감소
- ▶ ('23년) 소득세·법인세·부가가치세 분야의 조세지출 비중은 93.1%로 '22년과 동일
 - '22년 대비 법인세 비중 증가, 소득세 및 부가가치세 비중 감소

〈표 3〉세목별 조세지출 (단위: 억원, %)

구분	2021		2022		2023	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
A. 직접국세	445,381	78.1	506,082	79.6	554,044	79.9
1. 소득세	345,618	60.6	372,715	58.6	403,988	58.3
2. 법인세	88,924	15.6	113,316	17.8	127,862	18.4
3. 상속·증여세	10,838	1.9	20,049	3.2	22,194	3.2
B. 간접국세	124,119	21.8	129,071	20.3	138,372	20
1. 부가가치세	101,755	17.8	105,930	16.7	113,210	16.3
2. 교통·에너지·환경세	7,758	1.4	6,357	1.0	6,699	1.0
3. 개별소비세	7,483	1.3	9,444	1.5	10,422	1.5
4. 주세	1,084	0.2	1,911	0.3	2,029	0.3
5. 인지세	122	0.0	131	0.0	136	0.0
6. 증권거래세	2,592	0.5	1,415	0.2	1,631	0.2
7. 교육세	3,325	0.6	3,883	0.6	4,245	0.6
C. 관 세	748	0.1	623	0.1	739	0.1
합 계	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0

자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.15의 일부 항목 재구분.

감면 방법별 조세지출 현황(전년도 실적치와 해당연도와 다음연도 전망치)

- ▶ ('22년) 직접감면 중 세액감면, 세액공제, 소득공제가 감면 총액의 63.1%로 '21년 대비 증가
 - '21년 대비 세액공제 비중 증가, 세액감면 및 소득공제 비중 감소
- ▶ ('23년) 직접감면 중 세액감면, 세액공제, 소득공제가 감면 총액의 63.0%로 '22년 대비 감소
 - '22년 대비 세액공제 비중 증가, 세액감면 및 소득공제 비중 감소

〈표 4〉감면 방법별 조세지출 (단위: 억원, %)

구분	2021		2022		2023	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
A. 직접감면	569,657	99.9	635,273	99.9	692,614	99.9
1. 비과세	33,751	5.9	35,992	5.7	38,495	5.6
2. 세액감면	71,602	12.6	74,780	11.8	80,360	11.6
2-1. 소득·법인세 감면	44,595	7.8	46,145	7.3	49,622	7.2
2-2. 양도·증여세 감면	27,006	4.7	28,634	4.5	30,739	4.4
3. 세액공제	143,394	25.1	183,843	28.9	203,865	29.4
4. 소득공제	128,605	22.6	142,810	22.5	152,340	22.0
5. 저율과세	5,588	1.0	9,188	1.4	10,022	1.4
6. 기타감면	186,717	32.7	188,660	29.7	207,533	29.9
6-1. 근로·자녀장려세제	52,115	9.1	49,832	7.8	58,493	8.4
6-2. 부가가치세 영세율	22,572	4.0	26,270	4.1	28,076	4.1
6-3. 부가가치세 면제	14,828	2.6	9,201	1.4	9,833	1.4
6-4. 개별소비세·교육세 면제	18,507	3.2	19,629	3.1	21,307	3.1
6-5. 주세·증권거래세 면제	3,858	0.7	3,512	0.6	3,855	0.6
6-6. 기타(매입세액공제 등)	74,088	13.0	79,593	12.5	85,231	12.3
6-7. 관세 감면	748	0.1	623	0.1	739	0.1
B. 간접감면(준비금, 과세이연 등)	592	0.1	503	0.1	541	0.1
합 계	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0

자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.17.

▶ 「조세특례제한법」에 따른 조세지출 현황(전년도 실적치와 해당연도와 다음연도 전망치)

- ▶ (‘22년) 중소기업, 연구개발, 국민생활안정, 근로·자녀장려, 간접국세가 감면 총액의 68.4%로 ’21년 대비 감소
 - ’21년 대비 연구개발 및 중소기업은 증가한 반면, 국민생활안정, 근로·자녀장려, 간접국세는 감소
- ▶ (‘23년) 중소기업, 연구개발, 국민생활안정, 근로·자녀장려, 간접국세가 감면 총액의 68.6%로 ’22년대비 증가
 - ’22년 대비 연구개발 및 근로·자녀장려는 증가한 반면, 국민생활안정, 간접국세, 중소기업은 감소

〈표 5〉「조세특례제한법」상 분류기준에 따른 조세지출 (단위: 억원, %)

분야		2021		2022		2023	
		실적	비중	전망	비중	전망	비중
1	중소기업	26,889	4.7	33,338	5.2	34,678	5.0
2	연구개발	30,270	5.3	41,655	6.6	49,663	7.2
3	국제자본거래	1	0.0	17	0.0	19	0.0
4	투자촉진	14,362	2.5	22,564	3.5	24,830	3.6
5	고용지원	30,609	5.4	39,771	6.3	43,025	6.2
6	기업구조조정	1,799	0.3	4,211	0.7	4,615	0.7
7	금융기관구조조정	0	0.0	0	0.0	0	0.0
8	지역균형발전	28,766	5.0	30,222	4.8	32,481	4.7
9	공익사업지원	8,621	1.5	10,037	1.6	10,863	1.6
10	저축지원	17,408	3.1	19,068	3.0	21,237	3.1
11	국민생활안정	178,402	31.3	191,155	30.1	206,260	29.8
12	근로·자녀장려	52,115	9.1	49,832	7.8	58,493	8.4
13	기타직접국세	25,432	4.5	35,016	5.5	37,037	5.3
14	간접국세	116,014	20.3	118,644	18.7	126,722	18.3
15	외국인투자	753	0.1	855	0.1	926	0.1
16	제주국제도시육성	2,046	0.4	3,206	0.5	3,406	0.5
17	기업도시	8	0.0	49	0.0	53	0.0
18	지역발전	11	0.0	25	0.0	27	0.0
19	농협구조개편	559	0.1	586	0.1	626	0.1
20	공적자금 회수	0	0.0	0	0.0	0	0.0
21	수협구조개편	51	0.0	52	0.0	56	0.0
22	사업재편 계획	0	0.0	0	0.0	0	0.0
23	기타	36,132	6.3	35,472	5.6	38,139	5.5
합 계		570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0

자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.19.

▶ 조세지출의 수혜별 귀착(전년도 실적치와 해당연도와 다음연도 전망치)

- ▶ (‘22년) (개인) 중·저소득자가 감면 총액의 68.4%로 ’21년 71.1% 대비 감소, (기업) 중소기업이 감면 총액의 67.4%로 ’21년 70.9% 대비 감소
 - 개인은 ’21년 대비 고소득자 증가, 중·저소득자 감소, 기업은 상호출자제한기업과 중견기업은 증가, 중소기업과 기타기업은 감소

- ▶ ('23년) (개인) 중·저소득자가 감면 총액의 68.8%로 '21년 68.4% 대비 증가, (기업) 중소기업이 감면총액의 66.2%로 '21년 67.4% 대비 감소
 - 개인은 '21년 대비 중·저소득자 증가, 고소득자 감소, 기업은 상호출자제한기업 증가, 중소기업은 중견기업과 기타기업은 '22년과 동일

〈표 6〉 조세지출의 수혜자별 귀착 (단위: 억원, %)

구분		2021		2022		2023	
		실적	비중	전망	비중	전망	비중
개인	중·저소득자	257,853	71.1	273,047	68.4	297,942	68.8
	고소득자	104,940	28.9	126,249	31.6	135,360	31.2
	계 (총계 대비)	362,793	100.0 (63.6)	399,296	100.0 (62.8)	433,303	100.0 (62.5)
기업	중소기업	143,594	70.9	156,490	67.4	168,371	66.2
	중견기업	6,587	3.3	8,734	3.8	9,601	3.8
	상호출자제한기업	22,133	10.9	35,985	15.5	42,443	16.7
	기타기업	30,285	14.9	30,812	13.3	33,875	13.3
	계 (총계 대비)	202,598	100.0 (35.5)	232,020	100.0 (36.5)	254,290	100.0 (36.7)
구분 곤란		4,857		4,460		5,563	
총 계		570,248		635,776		693,155	

주1) 중·저소득자 : 근로소득이 7,600만원 이하인 근로자 및 농어민, 고령자, 장애인 등 취약계층.
2) 중소기업 : 개인사업자 및 「조세특례제한법」상 중소기업.
3) 중견기업 : 「조세특례제한법」상 중견기업.
4) 상호출자제한기업 : 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 상호출자제한기업.
자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.22.

3. 조세지출 관리수단

▶ 조세지출예산서: 계획·예산 관점

- ▶ (조세지출예산서) 조세지출은 재원배분의 효율성 및 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 정부가 국회에 다음연도 예산안을 제출할 때 부수서류로 제출
- ▶ 3개 연도(직전, 해당, 다음연도)의 조세지출 실적·전망을 집계·분석한 조세지출예산서를 함께 제출해 조세지출의 관리와 통제
 - 법적 근거는 「조세특례제한법」 제142조의2(조세지출예산서의 작성), 「국가재정법」 제9조(재정정보의 공표) 및 제34조(예산안의 첨부서류)

- ▶ (조세지출예산서 연혁) 1996년 OECD 가입을 계기로 정부 재정의 투명성을 제고하고 국가 재원을 보다 효율적으로 운용하기 위해 도입한 제도
 - 1999년부터 2009년까지는 2개 연도(직전연도, 해당연도)의 국세감면 실적·전망 금액을 집계한 조세지출 보고서로 작성·공표
 - 2010년부터는 「국가재정법」에 따라 3개 연도(직전·해당·다음연도)의 국세감면 실적·전망 금액을 집계·분석한 조세지출예산서를 정부예산안과 함께 국회에 제출

〈표 7〉 조세지출보고서 vs 조세지출예산서

구분	조세지출보고서	조세지출예산서
운용기간	1999~2009년	2010년 이후
법적의무	임의제출	의무제출(예산안 첨부서류)
분류기준	지원 분야별	기능별(예산분류기준)
대상기간	2개 연도(직전·해당)	3개 연도(직전·해당·다음)

자료: 대한민국정부(2022), 「2023년도 조세지출예산서」, p.4의 일부 내용 수정.

▶ 조세지출 기본계획⁶⁾: 관리·평가 관점

- ▶ (조세지출 기본계획) 「국가재정법」 및 「조세특례제한법」에 규정된 국세감면 제한 및 조세지출의 성과제고 등 조세지출의 효율적 관리를 위한 수단
 - 국세감면 한도는 당해연도 국세감면율이 직전 3개년 평균감면율 +0.5%p 이하가 되도록 노력(「국가재정법」 제88조)
 - 조세지출을 효율적으로 관리하기 위해 매년 조세지출 기본계획⁷⁾을 수립해 배포
- ▶ 조세지출 성과관리체계는 예비타당성평가, 심층평가, 부처 자율평가로 구분(「조세특례제한법」 제142조)
- ▶ (예비타당성평가) 조세특례 신설·변경 시 연간 감면액이 300억원 이상인 경우, 제도의 필요성·적시성·기대효과·예산 문제점 등을 평가
 - 각 부처는 해당 조세특례를 세법개정안에 반영하고자 할 경우 전년도 8월 31일까지 기재부 장관에게 예비타당성평가를 요구(필요시 해당연도 1월 31일까지 추가로 예비타당성평가 요구 가능)
 - 기재부 장관은 전문 조사·연구기관의 예비타당성평가 결과를 세법개정 법률안에 첨부해 국회에 제출

6) 이하 내용은 「2023년도 조세지출 기본계획」을 원용함
7) 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리) ① 기재부 장관은 매년 3월 31일까지 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보

- ▶ (의무심층평가) 연간 감면액 300억원 이상인 일몰 도래 조세특례의 목표달성도·경제적 효과·소득재분배 효과·재정영향 등을 평가
 - 기재부 장관은 심층평가 결과를 일몰기한이 도래하는 해의 다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출
- ▶ (임의심층평가) 의무심층평가 대상은 아니지만, 조세지출의 효율성 제고를 위해 심층평가가 필요한 조세 특례에 대해 평가
- ▶ (부처자율평가) 일몰기한이 도래하는 조세특례 등에 대해 부처에서 자율평가한 결과를 기재부 장관에게 제출

〈임의심층평가대상〉

- 유사 조세특례에 대해 일괄 평가가 필요
- 감면액이 지속 증가할 것으로 예상되어 조세지출 효율화가 필요
- 조세특례 의견서 확인·점검 결과 심층평가가 필요
- 장기간 운영되었으나 객관적 성과평가가 미흡, 그 밖에 기재부 장관이 심층평가가 필요하다고 인정하는 사항

〈표 8〉'23년도 조세특례 예비타당성평가 및 심층평가 대상

구분	평가 대상	주요 내용
예 타 (1건)	중고 휴대폰에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례 적용 (과기부)	중고 휴대폰에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례 적용
심층평가 (23건)	① *농업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	농·어업에 사용하기 위한 석유류 공급에 대해 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 면제
	* (임의) 임업용 석유류에 대한 간접세 면제	임업에 사용하기 위한 석유류 공급에 대해 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 면제
	② 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	취업 후 3년(청년의 경우 5년)간 근로소득세 70% 감면(청년의 경우 90%)
	③ 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면	공익사업인정 고시일 2년 이전에 취득한 공익사업용 토지 등을 양도한 경우 양도소득세 10%~40% 감면
	④ 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	도시철도공사 등에 공급하는 도시철도 건설 용역에 대하여 부가가치세 영세율 적용
	⑤ 일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감	회사택시 기사 등의 부가가치세 납부세액 99% 경감
	⑥ 외국인 근로자에 대한 과세특례	외국인 근로자 근로소득에 대하여 19% 분리과세
	⑦ 구조조정 지원을 위한 증권거래세 면제	부실금융기관의 효율적인 정리 지원 등을 목적으로, 부실금융기관 등이 보유증권을 적기 시정조치에 따라 양도하는 등의 경우 증권거래세 면제

구분	평가 대상	주요 내용
심층평가 (23건)	⑧ *농협 분할 등에 대한 과세 특례	농협중앙회의 고유목적사업 준비금 손금 산입, 명칭사용용역 부가가치세 면제, 전산용역공급에 대한 부가가치세 면제 등
	* (임의) 수협 분할 등에 대한 과세특례	수협중앙회의 고유목적사업 준비금 손금 산입, 명칭사용용역 부가가치세 면제, 전산용역공급에 대한 부가가치세 면제 등
	⑨ *영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 및 조합원의 배당소득세 면제 등	식량작물재배업에서 비롯된 영농조합법인에 대한 법인세 및 조합원의 배당 소득세 면제, 영농조합법인에 현물출자한 농지·초지에 대한 양도소득세 100% 감면
	* (임의) 영어조합법인 등에 대한 법인세 면제 및 조합원 의 배당소득세 면제 등	영어조합법인에 대한 법인세 면제, 조합원에 대한 배당소득세 면제, 영어 조합법인·어업회사법인에 현물출자한 어업용 토지 등에 대한 양도소득세 100% 감면
	* (임의) 농업회사법인에 대한 법인세 면제 등	식량작물재배업에서 비롯된 농업회사법인에 대한 법인세 면제, 농업회사 법인에 현물출자한 농지·초지에 대한 양도소득세 100% 감면
	⑩ 성실사업자에 대한 의료비, 교육비, 월세액 공제	의료비·교육비의 15%, 월세액의 10%를 소득세에서 공제
	(임의) 근로장려금	가구·소득요건을 충족하는 단독·홀벌이·맞벌이 가구를 대상으로 근로장려금 지급
	(임의) 상속세 및 증여세 신고세액 공제	납부의무자가 일정 기한 내에 납세지 관할 세무서장에게 신고한 경우 3% 세액 공제
	(임의) 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	전세자금 차입금 상환액의 40%(연 300만원 한도), 장기주택 저당차입금 이자상환액(상환 방식에 따라 연 500만원 또는 1,800만원·1,500만원·300만원 한도)을 근로소득 특별공제
	(임의) 월세액에 대한 세액공제	근로자 및 기본공제 대상자(배우자 등)이 국민주택 규모 이하의 주택 및 준주택 중 오피스텔, 다중생활시설(고시원) 계약 체결 시 월세 지급액의 10%(총급여 5,500만원 이하의 경우 12%)를 종합소득산출세액에서 공제 (월세액 750만원 한도)
	(임의) 인지세의 면제(농어민 지원)	소비대차증서, 예금·적금증서·통장, 농어촌 정비사업 등으로 인한 재산권 의 설정·이전·변경·소멸을 증명하는 증서, 농촌주택개량자금 용자, 건축 자재를 외상으로 구입하기 위한 서류, 농지조성사업 관련 서류에 대해 인지세 면제
	(임의) 금사업자와 스크랩 등 사업자의 수입금액의 증가 등에 대한 세액공제	①전년 대비 수입금액 증가분의 50%가 총수입 금액에서 차지하는 비율만 큼의 세액 또는 ②수입금액의 5%가 총수입금액에서 차지하는 비율만큼의 세액 중 하나를 법인세·소득세 산출세액에서 공제
	(임의) 공모부동산집합투자기구의 집합투자증권의 배당소득에 대한 과세특례	투자금액 5,000만 원 이하일 경우 배당소득 9% 분리과세

* 특례 내용이 유사한 제도와 함께 일괄해 평가

자료: 기획재정부(2023.3.), 「2023년도 조세지출 기본계획」, p.12~13. 일부 수정.

04 조세지출과 재정지출의 연계관리

지출정보의 연계관리

- ▶ 재정지출과 연계관리를 위해 조세지출 DB를 관리할 필요. 즉, 재정지출 정보를 dBrain에서 관리하듯, 조세지출에 관한 세부 정보를 연계해 관리할 필요
 - 현재는 국세청 등으로부터 조세지출 정보를 제공받아 기획재정부에서 조세지출예산서를 작성하는 용도로만 활용
 - 통계청 발간 ‘국세통계연보’와 예산안 첨부서류인 ‘조세지출예산서’상 지출 규모도 불일치, dBrain에 조세지출 세부내역을 공유해 관리하면 수치상 오류를 줄일 수 있음
 - ▶ 우선, 조세지출 부문체계를 프로그램 예산체계의 부문과 일치시킬 필요. 즉, 2019년 프로그램 예산체계의 부문 개편(69개→75개)에도 불구하고 조세지출 부문체계에 반영하지 않음
 - 예를 들어 재정지출(예산체계)의 110개 분야-114개 부문은 활용하지 않고 있음에도 조세지출(조세지출예산서)에 114개 부문을 활용, 조세지출의 부문을 재정지출에 부합되게 개편할 필요
 - ▶ 예산안 부속서류인 ‘조세지출예산서’와 조세지출 평가(성과관리)의 근간인 ‘조세지출 기본계획’의 연계성을 강화할 필요
 - 조세지출 기본계획에 기초해 평가한 결과가 세법개정안에 반영되기까지 적지 않은 기간이 소요되고, 정치적 이유로 정부 세법개정안이 최종 세법개정에 반영되지 않고 있음
- * 심층 평가 결과 ‘축소 연장’이 정부 세법개정안과 최종 개정세법에 ‘확대 연장’으로 반영, 또 정부 세법개정안에 ‘축소 연장’, 최종 세법개정에 ‘단순 연장’으로 반영
- ▶ 예산안과 국가재정운용계획에 조세지출 내역을 연계해 관리할 필요, 즉, 예산안은 물론 국가재정운용계획에 조세지출 내역을 통합공개해 연계 심의가 가능하도록 조정할 필요
 - 예산안과 국가재정운용계획⁸⁾에 재정지출과 조세지출 내역을 통합해 공개함으로써 총량 관점의 재정관리 필요
 - 아울러, 조세지출예산서 제출 시기를 5월로 당겨 국가결산보고서에 조세지출(국세감면실적) 내역 공개도 고려할 필요

재정지출 총량 관리 및 평가

- ▶ 재정지출과 유사한 조세지출을 재정총량관리 관점에서 통합심층평가⁹⁾, 조세지출 심층평가 시 유사한 조세특례제도는 그룹화¹⁰⁾해 평가를 고려

〈캐나다 통합관리제도(The Envelope system)〉

- (의의) 조세지출을 재정운용의 일부로 통합해 평가·관리하는 시스템
- (내용) 10개 정책 분야(envelope)별 직접지출 범위 내에서 개별 사업을 심사·조정
- (효과) 집행 부처의 조세지출 신규 도입 요구 크게 감소

- 일몰이 도래된 조세특례 심층평가 시 재정지출을 통합해서 평가(통합심층평가)를 고려
- ▶ 재정총량 관리 관점에서 재정지출과 조세지출의 총량제 및 PAYGO 적용을 고려할 필요
 - 재정지출에 더해 지속적으로 늘어날 수밖에 없는 조세지출의 재정총량 한도(총량제)를 마련, 총량한도를 정해 놓고 조세지출이 늘어나는 만큼 구매보조금(재정지출)을 줄여나갈 필요

연계관리 거버넌스 강화

- ▶ 재정당국 내(예산실과 세제실), 재정당국과 중앙관서 간, 재정당국과 국세청 간 협력적 거버넌스 구축이 무엇보다 중요
 - 재정지출은 예산실 소관이며 조세지출은 세제실 소관으로 협력적 거버넌스 요구, 설령 조세지출평가 결과에 근거해 재정당국에서 개별 부처에 조세특례 ‘폐지’를 제안해 본들 과연 반영할 수 있는지, 국세청이 보유한 세부 조세지출 내역을 재정당국에 공유해 줄 것인지?도 관건
- ▶ 정부와 국회 간(세법개정안 반영, 예산심의 시 총량제(PAYGO))의 협력적 거버넌스 구축도 중요한 요소 중 하나
 - 정부 세법개정안이 최종 세법개정에 반영되고, 예산심의 시 재정지출 총량제로 반영되기 위해서는 조세지출도 재정지출과 동일한 지출이라는 인식 공유가 관건
 - 조세특례 심층평가결과에 근거한 정부 세법개정안이 최종 세법개정에 반영되지 않는 경우가 있음
 - 예를 들어, ‘축소연장’이 ‘확대연장’으로 반영되기도 하고, ‘단순연장’으로도 반영
 - 예산심의 과정에서 조세지출을 참고자료로 활용되기 보단 동일한 재정지출 수단이란 인식의 확산 필요
 - 「국가재정법」에 규정된 ‘국세감면을 법정한도’는 급격한 조세지출 증가를 방지하기 위한 수단, 따라서 재정지출과 조세지출을 합한 재정지출 총량제 도입을 고려할 필요

8) 프로그램 예산체계는 16개 분야이고, 국가재정운용계획은 12개 분야로 프로그램 예산체계에 맞게 개편이 고려되어야 함

9) 캐나다의 경우, 지출관리의 일환으로 조세지출을 재정운용의 일부로 통합해 평가·관리하는 공식적인 메커니즘(Envelope system)을 시행(1980년), 1989년 이 제도가 폐지되었음에도 1994년 예산편성까지 영향을 미침

10) 예를 들어 전기차, 수소차, 하이브리드차를 포괄한 ‘친환경자동차’를 의미

05

나가며

▶ 정책적 함의

- ▶ 조세지출과 재정지출의 연계관리는 누구나 동의할 순 있지만, 다양한 이해관계자가 얽히고설켜 난제(wicked problems) 중 난제임
- ▶ 그럼에도 불구하고 재정지출과 조세지출의 연계관리는 불가피한 실정. 왜냐하면 지속가능한 재정관리 측면에서 의미가 크기 때문. 즉, 전략적 자원배분 관점에서 재정·조세지출을 통합관리할 필요성이 커졌다는 의미
- ▶ 대안으로 조세지출과 재정지출의 통합심층평가, 재정지출과 조세지출의 총량제, 예·결산 및 국가재정운용 계획에 조세지출 내역 통합공개 및 심의, 이를 위해 재정지출과 동일한 범주에서 조세지출 DB관리, 재정지출과 조세지출의 분야-부문체계를 일치할 필요
- ▶ 아울러 통합심층평가 등이 가능하도록 「국가재정법」 제16조와 「조세특례제한법」 제142조 등을 개정할 필요

참고문헌

기획재정부. (2023). 「2023년도 조세지출 기본계획」.

대한민국정부. (2022). 「2023년도 조세지출예산서」.

정성호. (2019). dBrain을 활용한 재정지출과 조세지출 연계관리. 한국재정정보원. 재정정보분석 19-1.

OECD. (1996). Tax Expenditures: Recent Experience.