

과세형평 제고를 위한 2013년 비과세 · 감면제도 정비에 대한 제언

2013. 6

김 학 수

박 노 욱

개 요

- 주 제 과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언
- 일 시 2013년 6월 26일(수) 15:00~17:30
- 장 소 한국조세연구원 10층 대강당
- 진행순서
- 15:00~15:10 개회사
▶ 개회사 옥동석 한국조세연구원 원장
- 15:10~17:10 주제발표 및 토론
▶ 사회자 안종석 한국조세연구원 선임연구위원
- ▶ 발표자 김학수 한국조세연구원 연구위원
「과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언」
박노욱 한국조세연구원 성과관리센터 센터장
「비과세·감면제도와 세출예산의 연계 강화 필요성」
- ▶ 토론자 김우철 서울시립대학교 교수
문창용 기획재정부 재산소비세정책관
배상근 전국경제인연합회 경제본부장
성명재 홍익대학교 교수
안현실 한국경제신문 논설위원
조유현 중소기업중앙회 정책개발본부장
홍기용 한국납세자연합회 회장 (가나다 순)
- 17:10~17:30 객석토론 및 종합정리
- 17:30 폐회

총 목 차

【 1 주 제 】

「과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도
정비에 대한 제언」 1

【 2 주 제 】

「비과세·감면제도와 세출예산의 연계 강화 필요성」 37

제1 주제

과세형평 제고를 위한 2013년
비과세 · 감면제도 정비에 대한 제언

2013. 6. 26

김 학 수

목 차

I. 비과세·감면제도 정비의 배경	5
II. 비과세·감면제도의 현황 및 문제점	7
1. 현황	7
2. 문제점	10
가. 항구화 및 기득권화 경향에 따른 세수기반 약화	10
나. 정책목표에 부합하지 않거나 실효성이 없는 제도들	11
다. 조세부담의 수직적 형평성을 저해하는 공제방식의 문제	15
라. 세제의 중립성 및 수평적 형평성 저해 가능성의 문제	16
마. 새 정부 국정과제 지원을 위한 기존 비과세·감면제도의 개편	17
바. 소득세 비과세·감면 제도의 편중 현상	19
III. 비과세·감면제도 정비기준 및 분야별 정비방안	22
1. 정비기준	22
2. 분야별 정비방안	24
가. 투자 및 고용	24
나. 연구개발	25
다. 근로자(소득공제)	27
라. 중소기업	28
마. 저축지원	30
바. 기타	32
IV. 추가적 고려사항	35

표 목 차

<표 I-1> 정부의 비과세·감면 정비 계획	6
<표 II-1> 비과세·감면 총액 추이	7
<표 II-2> 주요 분야별 현황	8
<표 II-3> 세출예산 분야별 비과세·감면 현황	8
<표 II-4> 소득규모별 비과세·감면 현황	9
<표 II-5> 소관부처별 비과세·감면 현황	9
<표 II-6> 저축지원 금융소득 비과세·감면제도 현황	12
<표 II-7> 비과세·감면제도의 활용실적	13
<표 II-8> 2011년 기준 특별공제 항목들의 역진성: 소득규모별 1인당 평균 공제금액	16
<표 II-9> 주요 세목별 비과세·감면 현황	20
<표 III-1> 자체평가결과 등급별 감면규모 합계 및 일몰예정 규모	22

그림 목차

[그림 II-1] 시기별 3대 기간세목의 GDP 대비 세수 비중 추이	22
--	----

I. 비과세·감면제도 정비의 배경

- 비과세·감면제도는 일정한 요건을 갖춘 납세자들의 세부담 경감을 통해 특정한 경제행위를 촉진하거나, 특정한 산업을 육성하거나, 특정한 계층을 보호하는 데 활용되는 정책수단
 - 비과세·감면제도들은 재화와 용역의 상대가격을 변화시키거나 특정 계층으로 이전되는 소득의 형태를 띠게 됨
 - 재화와 용역의 상대가격이 정책적으로 인하됨에 따라 정책이 의도한 대로 자원배분을 변화시키며 특정 경제행위를 촉진하거나 특정 산업을 육성할 수 있음
 - 소득이전의 형태로 특정 계층을 보호할 수 있음
 - 비과세·감면제도들은 정책목표 달성을 위해 활용되는 정책수단이지만, 긍정적 외부효과가 없는 경우 결과적으로 효율적 자원배분을 저해

- 특정한 정책목표를 위해 도입된 비과세·감면제도들이 항구화·기득권화 되는 경향
 - 해당 정책목표의 필요성이 도입 시점보다 완화되었거나 사라진 경우에도 제도가 존속·확대
 - 유사한 정책목표를 가진 세출예산과의 연계 및 종합적인 검토가 적절히 수행되지 않아서 특정 경제행위, 특정 산업, 또는 특정 계층에 중복적으로 지원되며 과세형평을 저해
 - 우리나라 비과세·감면 규모는 연간 30조원 수준을 보이며 재정건전성 유지 및 확보에 부담으로 작용

- 이러한 문제점을 인식한 정부는 비과세·감면제도를 보다 합리적이고 체계적인 방법으로 관리하고자 2013년부터 조세지출 성과관리 체제를 도입
 - 조세지출성과관리는 개별 비과세·감면 항목들의 소관부처에서 시행하는 자체평가와 전문가 그룹에 의해 수행되는 종합평가로 구성

- 226개 비과세·감면제도들의 소관부처를 지정하고 자체평가를 실시
- 비과세·감면제도의 정비는 일차적으로 세입기반을 확대하여 재정건전성 개선에 기여하며 궁극적으로 자원배분의 효율성과 과세형평성을 개선하는데 기여
 - 합리적인 비과세·감면제도의 정비는 조세제도 선진화에 필수적 요인
- 향후 복지지출 등 지속적으로 확대되는 재정수요에 대응하고 자원배분의 효율성과 과세형평성을 개선하기 위해 정부는 대규모 비과세·감면제도 정비를 계획
 - 2012년 1.2조원 규모의 비과세·감면 정비를 포함하여 2015년까지 총 5.7조원 규모의 비과세·감면제도 정비를 계획
 - 2013년 3.4조원, 2014년 9,488억원, 2015년 1,259억원의 비과세·감면 정비를 계획하고 있음

<표 1-1> 정부의 비과세·감면 정비 계획

(단위: 억원)

정비연도	정비금액	누계	'13	'14	'15	'16	'17
합계	56,894	179,919	1,356	17,525	47,703	56,508	56,827
'12년	12,235	46,542	1,356	9,922	11,096	12,000	12,168
'13년	33,912	106,339	0	7,603	30,912	33,912	33,912
'14년	9,488	24,671	0	0	5,695	9,488	9,488
'15년	1,259	2,367	0	0	0	1,108	1,259

자료: 기획재정부·관계부처합동(2013), 『박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부)』

- 따라서 본 공청회에서는 그 어느 때보다 강한 정부의 비과세·감면제도 정비 의지가 소기의 성과를 달성하기 위해 정비계획이 갖춰야할 개편원칙과 분야별 개편방안에 대해 논의하고 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고자 함

II. 비과세·감면제도의 현황 및 문제점

1. 현황

- **(총액현황)** 국세감면율은 2009년 15.8% 이후 지속적으로 축소되고 있지만 비과세·감면 총규모는 연간 30조원 내외에서 유지
 - 국세감면율 = $100 \times \text{국세감면} / (\text{국세수입} + \text{국세감면})$
 - 2009년 이후 국세감면액이 하향 추이를 보이고 있으나 최근 2011년 이후 30조원을 소폭 하회하는 것은 제도 정비를 통한 비과세·감면제도의 축소 노력에도 기인하나 소득공제에 따른 국세감면액 산출방법 변경에 크게 기인
 - 2012년 잠정 국세감면액은 29.7조원이지만 기존의 산출방법에 의하면 31.6조원 수준으로 국세감면액 추정방법의 변경으로 약 1.9조원 감소

<표 II-1> 비과세·감면 총액 추이

(단위: 조원, %)

구분	'08	'09	'10	'11	'12 잠정
국세감면액	28.8	31.1	30.0	29.6	29.7
국세수입액	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0
국세감면율(%)	14.7	15.8	14.4	13.3	12.8

- **(세제지원 분야별 현황)** 근로자, 농업, 중소기업에 대한 지원 비중이 63%
 - 이 중 근로자(소득공제)분야의 비중이 전체의 31%로 가장 높고, 농업 및 중소기업이 각각 17.6%와 14.6%로 나타나며 지나치게 특정 분야에 치중

<표 II-2> 주요 분야별 현황

(단위: 억원, %)

구분	감면액	감면비중
투자	25,778	8.7%
연구개발	27,931	9.4%
근로자(소득공제)	92,159	31.0%
농림어업	52,245	17.6%
중소기업	43,458	14.6%
기타	55,745	18.7%
계	297,317	100%

- (세출예산 분야별 현황) 산업·중소기업·에너지, 사회복지, 농림수산, 보건분야가 전체의 82%를 차지하며 특정분야에 집중된 상황
- 사회복지와 보건분야의 합계는 전체의 31.3%에 달하며 산업·중소기업·에너지 분야 비과세감면과 거의 같은 수준

<표 II-3> 세출예산 분야별 비과세·감면 현황

(단위: 억원, %)

구분	감면액	감면비중	구분	감면액	감면비중
1. 일반공공행정	16,657	5.6%	9. 보건	35,967	12.1%
3. 외교, 통일	4	0.0%	10. 농림수산	52,375	17.6%
4. 국방	2,248	0.8%	11. 산업·중소기업, 에너지	97,850	32.9%
5. 교육	13,312	4.5%	12. 교통, 물류	5,239	1.8%
6. 문화, 관광	60	0.0%	14. 국토, 지역개발	7,421	2.5%
7. 환경	9,091	3.1%	15. 과학기술	201	0.1%
8. 사회복지	56,892	19.1%	기타	0	0.0%
계			297,317(100%)		

- (소득규모별 현황) 서민중산층, 중소기업에 대한 지원비중이 60%로 현행 비과세·감면제도의 혜택은 고소득층, 대기업 보다는 서민중산층, 중소기업에 집중되며 이들의 세부담을 낮추는 역할

<표 11-4> 소득규모별 비과세·감면 현황

(단위: 억원, %)

구분	감면액	감면비중
서민·중산층, 중소기업	170,189	59.4%
고소득층, 대기업	116,275	40.6%
계	286,463*	100.0

* 기타(외국인투자 관련 세제지원, 일부 양도소득세 감면 등) 10,853억원 제외

- (부처별 현황) 복지부, 농림부, 산업부, 중기청의 비중이 69%를 차지하며, 세출예산 분야별 현황과 밀접한 관계를 갖고 있는 중앙부처의 비중이 높게 나타남

<표 11-5> 소관부처별 비과세·감면 현황

(단위: 억원, %)

구분	감면액	감면비중	구분	감면액	감면비중
고용노동부	590	0.2%	보건복지부	78,118	26.3%
교육부	13,098	4.4%	산림청	11	0.0%
국방부	2,248	0.8%	산업통상자원부	38,848	13.1%
국세청	15,809	5.3%	선거관리위원회	254	0.1%
국토교통부	13,313	4.5%	여성가족부	1,998	0.7%
금융위원회	10,317	3.5%	외교부	4	0.0%
기획재정부	13	0.0%	중소기업청	41,162	13.8%
농림축산식품부	45,645	15.4%	해양수산부	1,281	0.4%
문화체육관광부	1,962	0.7%	환경부	677	0.2%
미래창조과학부	27,931	9.4%	기타	4,039	1.4%
계			계	297,317(100%)	

* 여러 부처가 중복되는 경우에는 가장 유사한 부처로 배분

2. 문제점

- 비과세·감면제도는 경제적 효율성과 과세 형평성을 제고하고 정부의 시장개입 수준이 정부 재정지출 확대보다 낮아서 민간부문의 자율성을 제고할 수 있다는 장점이 있음
 - 연구개발과 같이 긍정적 외부효과를 갖는 분야에 대한 조세지원을 통해 시장실패를 치유하고 적정한 자원배분을 유도함으로써 경제적 효율성 제고 가능
 - 다양한 취약계층에 대한 세금경감을 통해 다소나마 소득을 보전함으로써 과세형평성 제고 가능
 - 금융이나 예산지원에 비해 시장개입 수준이 낮고 재정지출보다 적은 행정비용과 단순한 행정절차 등 민간부문의 자율성 보장 가능

- 이러한 장점들에도 불구하고 비과세·감면제도들은 다음과 같은 문제점들이 있음

가. 항구화 및 기득권화 경향에 따른 세수기반 약화

- 한번 도입되면 축소 또는 폐지되기 어려웠던 과거의 일몰연장 관행은 세수기반을 잠식하며 감면규모 확대를 초래
 - 과거 비과세·감면제도 정비와 관련된 논란의 중심에 있던 임시투자세액공제제도는 18회 일몰 연장되며 상시화 되는 경향을 보였음
 - 임시투자세액공제제도의 본래 목적은 경기침체에 투자확대를 유인함으로써 경기활성화를 도모하는데 있었으나, 경기확장기에 축소·폐지하지 못하고 경기가 악화되기 전에 도입·확대하지 못하는 등 본래의 정책목표를 달성할 수 있도록 적절히 운용되지 못했음
 - 2000년 13.3조원이던 비과세·감면규모는 연평균 6.9%씩 증가하며 2012년 29.7조원 규모로 국세수입 연평균 증가율인 6.7%를 다소 상회

- 국제수입규모는 2000년 92.9조원에서 2012년 203.3조원으로 증가

나. 정책목표에 부합하지 않거나 실효성이 없는 제도들

- 제도가 도입될 당시 해당 정책목표에 부합되도록 제도가 설계되지 않았거나 그 실효성에 의문이 제기되는 제도들도 다수

- 정책목표에 부합하도록 설계되지 않은 대표적인 사례는 저축지원을 위한 금융소득 비과세·감면제도들임
 - 저축지원을 위한 비과세·감면제도들은 소득세법의 장기저축성 보험의 보험차익 이자소득세 비과세를 포함하여 총 14개로 2012년 감면액은 1조 4,641억원에 달함(<표 II-6> 참조)
 - 저축지원은 저소득층의 저축 장려를 정책목표로 삼아야 마땅하나 통계청의 2012년 가계금융복지조사결과에 따르면 소득 하위 40% 계층까지는 저축여력이 없는 것으로 조사되고 있어서 현 제도들의 주 수혜자는 고소득층과 고액 자산가로 볼 수 있음
 - 관련 제도 중 2012년 세법개정으로 신설된 비과세 재형저축의 경우 소득 수준에 따라 가입이 제한되고 세제혜택 대상 불입액 한도가 제한되지만, 장기저축성보험, 세금우대종합저축, 조합 등 예탁금에 대한 저율과세 등은 소득이나 재산보유수준에 관계없이 가입이 가능
 - * 특히 농협, 수협 등 조합 출자금 및 예탁금에 대한 세제혜택은 조세지출 규모가 크지만, 본래의 정책대상자인 농어민뿐만 아니라 1만원 정도의 출자금으로 가질 수 있는 준조합원의 자격으로 세제혜택을 받을 수 있어서 실질적 정책대상자는 농어민이 아닌 전 국민임
 - * 2011년 말 기준 농협의 비과세 예탁금 62조원 가운데 80.9%에 달하는 50조원이 준조합원의 예탁금
 - 올해부터 금융종합소득 과세 기준금액이 2천만원으로 인하됨에 따라 고액자산가들의 경우 비과세되거나 분리과세 되는 금융상품에 투자할

유인이 많아졌으나, 분리과세 대상인 부동산투자펀드, 선박투자펀드, 해외자원개발펀드 등은 투자금액에 한도가 없으며 장기저축성보험도 한도 없이 비과세

- 노인 및 장애인 등의 생계형 저축의 경우도 소득이나 재산보유 수준에 대한 요건 없이 60세 이상의 노인, 장애인, 국민기초생활수급자 등이면 가입할 수 있어서 고소득층이나 고액자산가에게 더 큰 혜택이 주어질 가능성

<표 II-6> 저축지원 금융소득 비과세·감면제도 현황

(단위: 억원)

구분	2011 (실적)	2012 (잠정)	2013 (전망)
저축지원 비과세·감면	14,731	14,461	15,311
개인연금저축에 대한 비과세(조특법 §86의2)	156	153	150
소기업 소상공인 공제부금에 대한 소득공제(조특법 §86의3)	287	549	351
농어가목돈마련저축에 대한 비과세(조특법 §87조의2)	108	103	97
선박투자회사의 주주에 대한 과세특례(조특법 §87의5)	28	29	31
부동산집합투자기구 등으로부터의 배당소득에 대한 과세특례(조특법 §87의6)	추정곤란	추정곤란	추정곤란
노인·장애인 등의 생계형저축에 대한 이자·배당소득비과세(조특법 §88의2)	3,284	3,277	3,270
우리사주조합원 등에 대한 과세특례(조특법 §88의4)	203	430	294
조합 등 출자금에 대한 과세특례 & 조합 등 예탁금에 대한 저율과세 등(조특법 §88의5, §89의3)	5,665	5,980	6,312
세금우대종합저축에 대한 과세특례(조특법 §89)	1,871	1,766	2,410
해외자원개발투자등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례(조특법§91의6)	9	14	23
녹색저축에 대한 과세특례(조특법 §91의13)	추정곤란	추정곤란	추정곤란
재형저축에 대한 비과세(조특법 §91의14)	신설	신설	신설
장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세(소득세법 시행령 §25조의1)	767	801	839

- 비과세 감면 규모가 100억 미만이거나 신설된 지 2년 이상 됐으나 활용 실적이 미미한 제도들이 전체 226개 항목 중 85개로 37.6%에 달하고, 이 제도들은 실효성에 의문이 제기됨
 - 2013년도 조세지출 기본계획에 발표된 226개 제도의 조세지출 규모는 2012년 29.7조원으로 평균 1,328억원 수준
 - 이러한 평균 수준에 크게 미달하는 100억 미만 또는 실적이 없는 제도들은 납세자들에게 큰 인센티브로 작용하지 못하는 것으로 볼 수 있음
 - 2012년 기준 비과세·감면 규모가 10억 미만인 제도들이 14개, 10억 이상~100억 미만인 제도들은 36개로 전체 대비 6.2%와 15.9%를 차지
 - 신설된 지 최소 2년 이상 된 제도들 중 활용실적이 없는 것으로 발표된 제도들은 총 35개로 전체 항목 수의 15.5%를 차지
 - 이처럼 실효성에 의문이 제기되는 제도들은 제도 설계부터 면밀히 검토할 필요가 있는 것으로 판단

<표 II-7> 비과세·감면제도의 활용실적

(단위: 건, %)

비과세·감면 규모	항목 수	비중	주요제도
10억 미만	14	6.2	고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례, 산림개발소득에 대한 세액감면, 중소기업의 공장이전에 대한 과세특례, 중소기업창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제 등
10억 이상 ~100억 미만	36	15.9	국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면, 연구개발관련 출연금등의 과세특례, 영농상속공제, 중소기업지원을 위한 증권거래세 면제, 농업회사법인에 대한 법인세 면제, 안전설비투자에 대한 세액공제, 가업상속공제, 사업전환 무역조정지원기업에 대한 과세특례 등
100억 이상	92	40.7	동거주택 상속공제, 기장세액공제, 장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세, 농지대토에 대한 양도소득세 비과세, 폐광지역 카지노에 대한

비과세·감면 규모	항목 수	비중	주요제도
			개별소비세 저율과세, 다자녀 추가공제, 근로장려금 지급, 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제, 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제 등
실적 없음(-)	35	15.5	대학 맞춤형 교육비용에 대한 세액공제, 성실신고 확인비용에 대한 세액공제, 주택담보 노후연금 이자비용 공제, 방송신문교육용 고급사진기에 대한 개별소비세 면제, 중소기업정보화 지원사업에 대한 과세특례, 상생협력 중소기업으로부터 받은 수입배당금의 익금불산입 등
신설	6	2.7	석유제품 전자상거래에 대한 세액공제, 중소기업 취업청년에 대한 소득세 감면, 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제(2013년 발생전망) 등
추정곤란	21	9.3	공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제, 녹색저축에 대한 과세특례, 농가부업소득 비과세 등, 농어촌 주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례, 희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제, 문화접대비 손금산입 한도 확대, 사회기반시설채권의 이자소득에 대한 분리과세 등
기타(신규 등)	22	9.7	알뜰 주유소에 대한 중소기업 특별세액 감면, 비거주자 등의 정기외화예금 이자소득세 비과세, 재형저축에 대한 비과세, 정비사업조합에 대한 과세특례,
합계	226	100.0	-

주: 1. 기타(신규 등)는 조세지출예산서에는 비과세·감면제도로 포함되지 않았으나, 2013년 조세지출 기본계획에는 포함되어 있는 제도들로 감면규모를 알 수 없음

2. 전체 기존제도의 개수는 226개이며, 이는 2013년도 조세지출 기본계획 기준

자료: 1. 대한민국정부(2012), 2013년도 조세지출예산서

2. 기획재정부(2013), 2013년도 조세지출 기본계획

다. 조세부담의 수직적 형평성을 저해하는 공제방식의 문제

- 소득세의 특별공제(보험료, 의료비, 교육비, 기부금)는 소정의 한도까지 과세대상 소득에서 공제해 주는 제도이므로 동일한 금액을 소득공제하는 경우 저소득자보다 고소득자에게 보다 큰 혜택이 주어짐
 - 예를 들어, 보장성 보험료 100만원의 특별공제를 받는 경우 과세표준이 1천만원인 A씨의 경우 6%의 세율에 의해 과세되므로 보장성보험료 특별공제에 의해 6만원의 혜택을 받지만, 과세표준이 3억원을 초과하는 B씨의 경우 38%의 세율로 과세되므로 보장성 보험료 공제에 의해 38만원의 혜택을 받게 됨
 - 이처럼 과세표준의 크기에 따라 차등적으로 세율이 적용되므로 동일한 규모의 특별공제의 경우 고소득자에게 유리할 뿐만 아니라 고소득자일수록 보다 공제금액의 규모가 확대(<표 II-8> 참조)
 - 인적공제(기본공제, 추가공제, 다자녀 추가공제)의 경우 근로소득규모 1억원을 전후하여 소득이 증가함에 따라 공제규모의 변화는 역-U자 형태를 보임
 - 조특법상 공제의 경우 신용카드 소득공제규모는 소득수준이 증가할수록 커지는 것으로 나타나지만, 조특법상 공제 합계의 경우 1인당 평균 공제규모는 소득이 증가함에 따라 같이 증가하다 2억원을 정점으로 감소하는 역-U자 형태로 나타남

- 2013년 2월말에 특별공제 개인별 한도를 2,500만원으로 설정하였으나 이는 매우 극소수의 고소득계층에만 적용될 것으로 예상되므로 다른 소득계층에서 발생하는 특별공제의 역진성에 대한 문제는 공제방식의 변경으로 완화할 필요
 - 2011년 기준 과세대상자 1인당 평균 특별공제합계가 2,500만원 한도를 초과하는 근로자는 근로소득금액이 5억원을 초과하는 4,705명에 불과
 - 2011년 과세대상자는 729만명에 달해서 특별공제 한도를 초과하는 근

로자 비중은 0.06% 수준에 불과

- 따라서 나머지 99.4%의 과세대상 근로자들 사이에서 발생하는 특별공제의 역진성은 공제방식을 소득공제에서 세액공제로 변경할 필요
 - 세수효과를 고려하여 세수중립적으로 제도를 설계하되 역진성 문제는 개선될 수 있도록 개편할 필요
 - 그러나 소득 하위계층의 세부담을 줄이기 위해서는 특정 소득 수준을 초과하는 계층의 세부담은 증가할 수밖에 없음

<표 II-8> 2011년 기준 특별공제 항목들의 역진성: 소득규모별 1인당 평균 공제금액

(단위: 만원)

소득규모	특별공제 합계	보험료	의료비	교육비	기부금
1천만 이하	170.2	137.4	68.0	125.7	33.5
2천만 이하	264.9	168.1	117.3	213.1	50.3
4천만 이하	489.6	222.2	195.0	276.9	82.2
6천만 이하	808.8	296.4	278.8	383.4	138.7
8천만 이하	979.9	373.9	323.9	387.8	189.4
1억 이하	1143.9	441.3	356.2	449.7	235.1
2억 이하	1325.1	553.7	404.9	541.8	318.2
3억 이하	1762.7	900.8	578.9	611.7	573.1
5억 이하	2332.0	1,314.1	879.3	635.5	818.2
10억 이하	3470.6	2,134.0	1,731.1	676.7	1,270.9
10억 초과	6630.0	3,217.4	7,137.5	701.9	4,092.8

라. 세제의 중립성 및 수평적 형평성 저해 가능성의 문제

- 비과세·감면과 세출예산을 연계하여 종합적으로 검토하지 않을 경우 동일한 분야에 중복지원 될 가능성이 크고 이는 수평적 형평성을 저해할 뿐만 아니라 자원배분의 효율성을 저해할 가능성이 큼
- 농림어업인 등 취약계층 보호를 위한 비과세·감면제도들의 경우 재정

지출이 보다 효과적이므로 정상적으로 세금을 거둬서 재정지출을 통해 직접 지원할 필요

- 보다 효과적인 정책수단의 선택을 위해 세출예산과의 연계 강화 필요
- 예를 들어, 농림어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 제도나 면세유 제도와 같이 중간투입재에 대한 1원의 비과세·감면은 농림어업인 소득을 0.56원 증대하는 것으로 분석¹⁾되므로 정상적으로 과세하여 세수를 확대하고 이를 다시 해당계층을 위한 재정지출로 활용하는 것이 보다 효과적일 수 있음

* 물론 납세자와 재정지출의 수혜자가 동일하지는 않지만, 중간투입재에 대한 면세의 혜택이 중간재화 생산자 및 농림어업 최종재의 소비자에게 귀속되는 것은 방지할 수 있을 것임

- 또한 균형 잡힌 시각에서 특정한 정책목표에 어느 정도의 지원이 적절한지 판단할 필요가 있음

- 예를 들어, 2012년 농림어업의 GDP 비중은 2.5% 수준이나 농림어업 분야의 비과세·감면 혜택은 전체 규모의 17%를 상회하는 5조원 규모

* 이는 균형 잡힌 수준의 조세지원으로 보기 어려움

- 뿐만 아니라 2012년 농림수산물식품분야 재정지출은 18.1조원 규모로 전체 재정지출 규모인 325.4조원의 5.6% 수준을 차지하고 있음

마. 새 정부 국정과제 지원을 위한 기존 비과세·감면제도의 개편

- 새 정부는 창조경제 구현의 핵심 주체를 중소기업으로 설정하고 성장 희망사다리 구축을 통해 중소기업이 중견기업·대기업으로 성장할 수 있는 환경을 조성하겠다는 국정과제를 지원할 수 있는 비과세·감면제도에 대한 심각한 고민 필요

- 중소기업 성장을 촉진하는 한 방법은 세제혜택과 공정거래, 금융, 예산 등 여타 중소기업 지원방안을 모두 확대하는 것임

1) 박기백·이명현·정재호, '농업부문 조세지원제도의 효과분석과 개선과제', 한국조세연구원, 2003.

- 그러나 이러한 정책방향은 이미 오랜 기간 시행됐으나 중소기업들은 여전히 피터팬 신드롬에서 벗어나지 못하고 있는 상황
 - 중소기업이기 때문에 일정한 세제혜택과 금융 및 예산 지원을 지속적으로 확대하는 것은 귀중한 자원을 낭비하고 목표했던 중소기업들의 성장을 유도하지 못할 가능성
 - 중소기업특별세액공제와 같이 특정 업종에 종사하는 중소기업이기 때문에 받고 있는 여러 혜택들을 축소하여 기업규모별로 차등 적용되는 세제상의 차이를 축소하고 고용창출과 혁신성향을 제고하지 않는 중소기업들에게는 세제혜택을 지원하지 않는 방안을 고려
 - 특히, 비과세·감면제도를 통한 세제혜택을 받는 중소기업들은 어느 정도 수익성을 확보한 기업들이므로 고용창출과 혁신을 위한 노력 없이 현 상태에 안주하려는 기업들에게는 미미한 수준의 세제지원만을 허용
 - 행정비용이 유발되더라도 성장가능성이 크고 혁신지향적 중소기업들을 엄선하여 세제지원이 아닌 금융 및 예산 등 비세제상의 지원을 통해 중소기업 배려 또는 보호차원의 지원을 확대할 필요
 - * 성장가능성이 있는 혁신 지향적 중소기업들 중 사업 초기단계의 기업들은 일반적으로 적자상태여서 세제상의 혜택을 확대하더라도 수혜기업이 될 수 없으므로 세제 이외의 여타 제도를 통해 지원할 필요
 - 일부 대기업들에게 비과세·감면혜택이 집중되는 경향을 지적하며 대기업에 대한 비과세·감면을 축소하거나 폐지해야 한다는 주장을 반영하여 대기업 관련 지원제도를 축소 또는 폐지하면 중소기업이 성장하면서 포기해야할 세제혜택의 크기가 상대적으로 더 커지는 문제가 발생
- 새 정부의 핵심 국정과제 중 하나인 '고용률 70% 달성'을 위해 여러 비과세·감면제도들을 고용과 연계할 필요
- 고용률 제고는 개인과 국가경제의 발전에 매우 중요한 정책과제이므로 가능한 많은 제도들을 고용과 연계할 필요
 - 2010년 세제개편을 통해 여러 제도들을 고용과 연계하는 시도를 시작했

- 으나 여전히 현행 제도들은 대부분 고용창출과 연계되지 않고 있음
- 고용과 연계된 대표적인 제도는 임시투자세액공제를 개편한 고용창출투자세액공제가 있음
 - 투자를 통해 고용을 확대하는 선순환 구조의 확보를 통해 경제를 활성화하고자 투자 중심으로 설계된 대부분의 기존 제도들을 고용 친화적으로 개편할 필요
 - 환경, 에너지절약, 안전시설 등 특정 시설에 대한 투자가 긍정적 외부효과를 초래하는 경우를 제외한 일반적 시설투자는 고용과 연계
 - 정치적 부담 등으로 인해 기업규모별 차등적 조세지원 격차를 축소하도록 제도개편을 하지 못하는 경우에도 중소기업 관련 제도들을 고용과 연계하는 방안을 고려할 필요
 - * 예를 들어, 다양한 중소기업 관련제도들의 세액공제(감면)율을 (낮은 기본공제율 + 고용확대 실적에 따라 차등적 추가공제율)로 대체하여 고용률 제고 또는 세수확보에 기여하도록 설계

바. 소득세 비과세·감면 제도의 편중 현상

- 2012년 비과세·감면액의 92.7%가 소득세·법인세·부가가치세에 집중되어 있으며, 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 47.8%의 소득세 감면으로 나타났음

<표 11-9> 주요 세목별 비과세·감면 현황

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
소득세	104,144 (45.3%)	154,547	160,593	152,787	130,074	142,081 (47.8%)
법인세	61,925 (27.0%)	70,181	71,767	70,491	91,815	80,524 (27.1%)
부가가치세	40,083 (17.5%)	39,657	43,741	45,921	50,465	52,913 (17.8%)
기타	23,400	23,442	34,520	30,798	23,567	21,799
합계	229,652	287,827	310,621	299,997	296,021	297,317

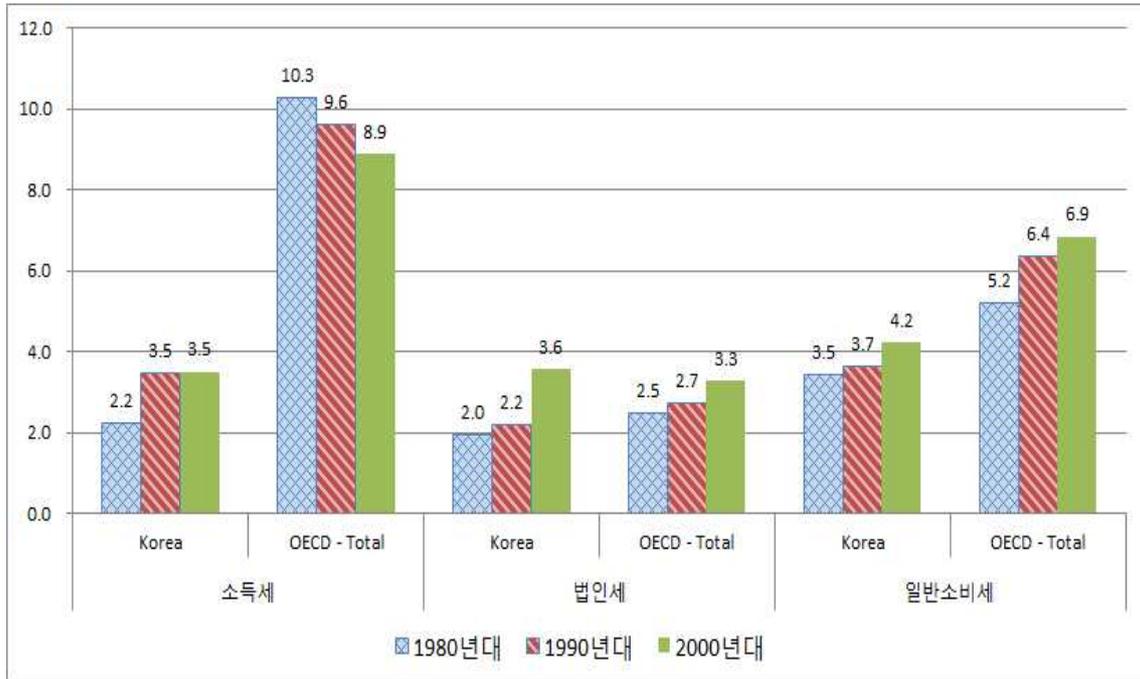
자료: 조세지출예산서, 각년호

- 이러한 소득세 관련 비과세·감면제도의 편중 현상은 낮은 소득세율과 함께 소득재분배 효과가 가장 큰 세목인 소득세의 소득재분배 기능을 약화
 - OECD 국가들의 GDP 대비 소득세수 비중은 평균 8.9% 수준이나 우리나라의 비중은 3.5%에 불과
 - 법인세의 경우 2000년대 우리나라 비중이 OECD 평균 비중을 소폭 상회
 - 부가가치세의 경우 2000년대 우리나라 비중이 OECD 평균 비중보다 약 2.7%포인트 낮은 수준

- 소득재분배를 강화하기 위해서는 우리나라 비과세·감면제도 중 소득세 관련 제도의 개편이 필요함을 시사

[그림 11-1] 시기별 3대 기간세목의 GDP 대비 세수 비중 추이

(단위: %)



Ⅲ. 비과세·감면제도 정비기준 및 분야별 정비방안

1. 정비기준

□ 기존 제도들은 일몰 도래 시 원칙적으로 폐지 또는 축소

- “일몰 도래 시 원칙적 폐지, 필요시 엄격한 검토를 통해 재설계 후 도입” 하겠다는 새 정부의 정비 원칙 준수
 - 이러한 원칙의 일관된 적용을 통해 향후 비과세·감면제도는 한시적으로 특정한 정책목표의 필요에 따라 운용되고 반드시 폐지된다는 인식을 납세자들에게 확산함으로써 사회적 비용 최소화
- 2013년 처음 시행된 조세지출 자체평가결과 ‘아주 미흡’ 및 ‘미흡’ 등급은 원칙적으로 폐지, ‘보통’ 등급은 축소·재설계
 - 소관부처가 지정된 226개 기존 제도 중 자체평가결과를 제출하지 않은 40개 제도는 우선정비 대상에 포함

<표 III-1> 자체평가결과 등급별 감면규모 합계 및 일몰예정 규모

(단위: 억원, 개)

평가결과	항목 수	감면규모 합계	2013년 일몰	2014년 일몰	2015년 일몰	일몰 없음
아주미흡	10	12,922	1,959	0	1	10,962
미흡	34	60,537	1	1,740	24,403	34,389
보통	104	175,740	13,495	71,469	29,508	61,268
미제출	40	20,944	1,432	13,090	1,869	4,553

- 새로운 비과세·감면제도의 신설 또는 기존 제도의 확대는 최대한 억제
 - 국정과제 이행을 위해 반드시 필요하다고 평가되는 제도에 한하여 신설하거나 기존제도를 개편 또는 확대하되, 다른 감면을 추가 정비하는 Pay-Go 원칙을 준수
 - 자녀장려세제가 도입될 것으로 예상되므로 유사한 정책목표를 갖고 있는 다자녀추가공제 등 추가공제 항목들에 대한 축소개편 필요
 - 세출예산의 형태보다 비과세·감면제도로만 달성할 수 있는 정책목표에 한하여 신중히 검토

- 기존제도 폐지 또는 개편 시 수직적·수평적 형평성 제고 및 제도의 정책목표가 잘 달성될 수 있도록 제도의 설계부터 검토하여 정비
 - 담세능력이 큰 고소득자나 대기업이 주 수혜자인 제도는 단계적으로 축소 또는 폐지하며 수직적 형평성을 제고할 필요
 - 지나치게 특정 분야 또는 특정 계층에 혜택 또는 부담이 집중 되지 않도록 수평적 형평성도 함께 고려
 - 상대적으로 담세능력이 작은 중산·서민층과 중소기업의 경우 정책목표를 새롭게 설정하는 등 재설계를 통해 유지 또는 단계적으로 축소
 - 특히 중소기업의 경우에도 중소기업이기 때문에 받고 있는 많은 혜택들은 단계적으로 축소하는 한편, 일자리창출에 크게 기여하고 혁신지향적인 중소기업들에게는 보다 큰 혜택을 줌으로써 성장 희망사다리 구축과 고용률 70% 달성에 기여하도록 재설계할 필요
 - 앞서 언급한 저축지원을 위한 금융소득 비과세·감면제도들과 같이 정책목표를 달성할 수 없는 제도들은 우선 정비대상에 포함
 - <표 II-6>에서 보여준 14개 금융소득 비과세·감면제도들의 경우 일부만 폐지하거나 축소하는 등의 부분적 개편은 효과가 없는 것으로 분석되고 있음
 - * 여러 개의 저축지원을 위한 금융소득 비과세·감면제도들 중 하나 또는 일부만 폐지하거나 혜택을 축소하는 경우 다른 제도로 금융자

산의 이동만 초래할 뿐 제도개편의 효과는 미미함²⁾

* 또한 저축지원을 위한 금융소득 비과세·감면제도들이 저축을 증대시키는 효과는 미미하거나 없다고 분석³⁾

- **세출예산과의 연계강화를 통해 중복지원되거나 세출예산으로 대체가능한 경우 우선정비대상에 포함시켜 재정의 효율성 및 효과성 제고에 기여**
 - 향후 비과세·감면제도의 세출예산과의 연계를 강화함으로써 궁극적으로 보다 효율적이고 효과적인 정책수단 및 정책조합을 선택
 - 농림어업인, 중소기업 등 취약계층의 배려 및 보호 차원의 지원은 비과세·감면을 통한 세제혜택보다는 재정지출이 보다 효과적이므로 다양한 관련 제도의 정비 필요

2. 분야별 정비방안

가. 투자 및 고용

1) 정비방향

- **투자의 고용유발효과가 낮아지면서 일반 설비투자에 대한 세액공제제도를 고용 친화적으로 개편한 정책기조를 보다 강화하는 방향으로 개편**
 - 긍정적 외부효과를 유발하는 특정 설비(환경보전, 에너지절약, 안전 등)는 고용 친화적 개편 대상에서 제외
 - 이러한 특정 설비투자에 대한 세제혜택이 대기업에 집중된다는 지적을 반영하여 세액공제율을 낮추는 방안을 고려할 필요
 - 법적으로 설치가 의무화되었거나 예산으로 지원이 이루어지는 설비투자에 대한 조세지원은 축소 또는 폐지

2) Hungerford and Gravelle(2010), "Individual Retirement Accounts(IRAs): Issues & Proposed Expansion," CRS

3) OECD(2007), *Encouraging Savings Through Tax-Preferred Accounts*, OECD Tax Policy Studies, No. 15.

- 투자의욕을 감소시키지 않고 고용창출과 고용의 질 개선에 대한 조세지원은 유지·강화

2) 주요 항목별 검토

- 투자와 고용의 연계를 더욱 강화하기 위해 고용창출투자세액공제의 대기업의 기본공제율을 이미 1%포인트 인하했으므로, 고용창출투자세액공제는 현행을 유지
- 환경보전, 에너지절약, 안전설비 등 특정 설비의 경우 긍정적 외부효과가 유발되므로 유지할 필요도 있지만, 환경보전과 에너지절약 설비투자에 대한 세액공제율이 10%로 다소 높은 수준이므로 생산성향상시설 등 여타 특정 설비투자에 대한 세액공제율 수준으로 다소 인하하는 방안을 검토할 필요
 - 현행 생산성향상시설투자에 대한 세액공제율은 대기업 3%, 중소기업 7%
- 해외자원개발투자 과세특례(조특법 제104조의15)의 일몰기한이 2013년 말이므로 일몰도래 시 종료 원칙을 적용

나. 연구개발

1) 정비방향

- R&D는 긍정적 외부효과를 유발하는 대표적 투자일 뿐만 아니라 창조경제 구현에 필수적인 요소이므로 현행 제도를 유지·확대하며 국가경쟁력 제고에 중추적 역할을 하는 기초·원천연구 및 지식기반 연구개발 역량을 강화할 필요
 - 다만, 기업규모별로 차등 적용되고 있는 연구개발 전담 인력 인정 기준에 대한 면밀한 검토 후 조정

- 연구개발 활동과 관련이 적은 일반직원의 인력개발비에 대한 인정범위는 다소 조정할 필요
- R&D 관련 조세지원 제도 중 준비금 손금산입제도는 유사한 해외사례가 없으므로 제도를 단순화하여 국제 기준에 부합하도록 개편
- R&D 결과물의 사업화를 촉진하기 위한 다양한 제도가 있으나 활용도가 낮아서 실효성이 없으므로 제도의 폐지 또는 재설계 필요

2) 주요 항목별 검토

- 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제제도(조특법 제10조) 중 인력개발비의 인정범위를 연구전담 인력에 대한 교육훈련비로 축소하고 중소기업 연구전담 인력의 학력기준을 단계적으로 상향조정할 필요
 - 중소기업 연구전담 인력의 학력기준 상향조정은 연구개발활동의 실효성 제고를 위해 필수적인 것으로 판단
 - 제도의 단순화 차원에서 기업규모별로 차등 적용되는 공제방식 및 공제율의 차이를 축소하는 노력도 필요
 - 기업규모별 조세지원 격차의 축소는 중소기업이 성장함에 따라 포기해야할 세제혜택의 크기를 줄이는 역할
- R&D 설비투자에 대한 세액공제제도(조특법 제11조)는 고용창출투자세액공제제도의 범주로 포괄하여 적용하거나 앞서 언급한 특정 설비투자에 대한 세액공제와 유사한 수준으로 정비할 필요
- 연구 및 인력개발 준비금 손금산입(조특법 제9조)은 국제기준에 부합하도록 단순화하는 차원에서 폐지 고려

- 조특법 제12조~제16조에서 규정하고 있는 기술취득 금액에 대한 과세특례, 연구개발특구 입주기업에 대한 법인세 등의 감면 등은 연구결과물의 사업화와 밀접한 관련이 있는 제도들이지만 활용실적이 미미하고 정부지원의 타당성을 찾기 어려우므로 전면적 폐지 또는 재설계하여 도입할 필요
 - R&D활동은 실패의 위험성이 크기 때문에 개발단계의 정부지원은 타당성을 가질 수 있지만 연구결과물의 사업화는 수익성에 의해 결정되므로 세후 수익률을 제고하는 형태의 지원은 사업화에 큰 영향을 미치지 못함

다. 근로자(소득공제)

1) 정비방향

- 우리나라의 소득세수의 GDP 대비 비중은 OECD 국가들의 평균보다 크게 낮은 상황이지만 소득세 관련 비과세·감면은 법인세나 부가가치세보다 훨씬 커서 세수손실뿐만 아니라 궁극적으로 소득재분배 기능도 저하된 상황이므로 소득세 기능을 정상화하는 방향으로 개편
 - 소득공제 한도 축소 및 소득세의 누진성 강화 방안 검토 필요
- 국정과제 이행을 위한 근로장려세제(EITC)의 확대 및 자녀장려세제(CTC) 도입 등을 감안하여 중복지원 성격의 소득공제 항목들의 조정 필요
 - 일을 통한 빈곤탈출 지원을 위해 근로장려세제의 대상을 기초생활보장수급자까지 확대할 계획이고 저출산 문제 해소에 기여하고자 자녀장려세제를 도입할 계획
 - 저소득층 지원과 자녀양육에 대한 지원을 세액공제형태로 지원하게 됨에 따라 과도한 중복지원 문제를 해소하기 위해 추가공제 항목들의 조정이 필요

- 소득공제 항목 중 역진성이 강하게 나타나는 항목들은 보험료, 의료비, 교육비, 기부금 등 특별공제 항목들이므로 이를 교정할 수 있는 방향의 개편을 고려
 - 특별공제 한도를 2,500만원으로 설정하는 조치를 이미 시행했으나, 평균적으로 2,500만원 이상의 특별공제를 받는 계층은 소득금액이 5억원을 초과하는 고소득자들이고 그 이하 소득에서도 역진성의 문제는 심각한 상황(<표 II-8> 참조)
 - 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환하는 것을 고려
- 특정한 정책목표를 위해 도입된 조특법 상 공제항목들 중 정책목표를 상당 수준 달성한 경우 축소 또는 폐지

2) 주요 항목별 검토

- 소득세의 세수확보 및 소득재분배 기능 확대를 위해 공제방식을 소득공제에서 세액공제로 전환할 필요
 - 부녀자 공제, 자녀양육비, 다자녀공제, 출생·입양 공제 등 추가공제항목은 EITC 확대 및 자녀장려세제 도입과 연계하여 세액공제방식으로 전환
 - 보험료 등 특별공제 항목의 공제방식도 세액공제방식으로 전환할 필요

라. 중소기업

1) 정비방향

- 중소기업은 새 정부가 구현하고자 하는 창조경제의 핵심 주체이므로 혁신성향을 배가하고 고용창출의 원동력이 될 수 있도록 중소기업 관련 비과세·감면제도를 정비할 필요
 - 다양한 중소기업 관련 조세지원제도들을 보다 고용 친화적이고 혁신 지향적 제도로 개편

- 창업·엔젤투자 관련 조세지원제도의 실효성을 제고할 수 있도록 관련 제도를 개편할 필요
- 후자 중소기업들에 대한 조세지원은 유지하되, 정책목적이 달성되었거나 과세형평성을 저해할 정도로 특정 업종 또는 고소득 개인사업자에게 혜택이 집중되는 제도들은 우선적으로 정비
- 중소기업 보호 및 배려 차원의 지원은 세제지원 보다는 금융 및 예산지원과 공정거래강화 등의 여타 지원제도를 활용하는 것이 바람직
 - 세제지원의 혜택을 보는 중소기업들은 이미 수익성을 확보한 기업들이지만, 취약계층으로서 보호 및 사회적 배려가 필요한 중소기업들은 적자상태여서 세제지원의 혜택을 받을 수 없거나 세제지원의 혜택을 성장동력화하기 어려운 정도로 미미한 수준의 혜택을 받는 기업들임

2) 주요 항목별 검토

- 기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제는 현금성 결제비율을 상당한 수준으로 높이는데 크게 기여하며 도입당시의 정책목표를 달성한 것으로 평가할 수 있으므로 2013년 말 일몰 종료하는 것이 바람직
 - 2000년 44.2%에 불과하던 현금성 결제비율은 2011년 92.2%로 크게 개선
- 재활용폐자원에 대한 부가세 의제매입세액공제제도는 본래의 정책목표를 달성할 수 있도록 재설계하거나 축소할 필요
 - 도입목적은 자원의 재활용을 촉진하여 환경을 보호하고 자원을 절약하는데 있으나 실질적으로는 재활용 폐자원 또는 중고자동차 수집·판매자의 소득보전 기능을 수행

- 신용카드 등 사용에 따른 부가가치 세액공제제도는 개인사업자들이 발급하는 매출전표 등의 발급금액의 일정비율을 납부세액에서 공제해줌으로써 자영업자들의 세부담을 경감시켜주는 제도로서 영세 개인사업자 배려차원의 제도이므로 점차 축소 또는 폐지하고 관련 세출예산 사업으로 대체할 필요
 - 현행 공제한도 500만원을 축소하거나 공제율을 단계적으로 조정할 필요

- 농산물의제매입세액공제는 부가가치세가 면제되는 농수산물을 공급받거나 수입할 때 현행 약 7.4%의 의제매입세액공제율을 적용하는 제도이나 공제율이 지나치게 높은 상황이므로 공제율 조정 등으로 제도 축소 또는 폐지 필요
 - 자체평가 대상의 비과세·감면제도가 아니지만, 면세유 및 기자재 영세율 적용 등 여타 농어민 지원제도를 고려할 때 국내산 농산물에 포함된 부가가치세액은 미미함에도 불구하고 7.4%나 매입세액으로 간주하는 것은 형평성 저해
 - 수입농산물은 수출국에서 영세율이 적용되고 수입시 부가가치세 면제대상이므로 매입세액이 없지만 의제매입세액공제를 허용
 - 공제한도가 설정되어 있지 않아서 부당공제에 취약한 구조
 - 매출액의 대부분을 의제매입세액공제로 부당공제 받는 사례도 가능

마. 저축지원

1) 정비방향

- 금융소득에 대한 비과세·감면제도들은 고액 금융자산가들에게 보다 큰 혜택을 주는 문제점이 있으므로, 이를 시정하여 취약계층의 저축을 지원하고 서민중산층의 재산형을 지원하는 방향으로 개편 또는 폐지

- 금융소득종합과세 기준 금액을 2,000만원으로 인하하며 금융소득에 대한 과세를 강화하려는 정책기조를 훼손하지 않도록 분리과세 대상 금융상품에 대한 후속조치 필요

2) 주요 항목별 검토

- 분리과세 대상 금융상품이나 장기저축성보험의 보험차익 비과세 상품은 금융소득종합과세 기준 금액 인하에 따른 조세회피수단으로 활용될 가능성이 매우 크므로 금융소득종합과세 대상에 포함시키거나 한도를 설정할 필요
 - 투자금액의 규모와 상관없이 전액 분리과세되는 부동산투자펀드, 선박투자펀드, 해외자원개발펀드 등을 분리과세 대상에서 제외시키거나 투자금액의 한도를 설정할 필요
 - 장기저축성 보험차익 비과세 상품도 한도 없이 비과세 대상이므로 소득요건과 세제혜택의 한도를 설정할 필요
- 수직적 형평성 제고를 위해 소득요건이나 자산보유 요건을 강화하여 고소득자나 고액자산가들이 취약계층 저축지원을 위한 금융소득 비과세·감면제도의 혜택을 받을 수 없도록 제도를 개편
 - 생계형저축과 같은 취약계층의 저축을 장려하는 제도들은 소득 및 자산보유 요건을 강화하여 지원이 필요한 계층만 혜택을 받을 수 있도록 제도를 다시 설계할 필요
 - 세금우대종합저축과 같은 일반인들도 가입할 수 있는 단순 저축지원 제도나 과세 형평성을 저해하는 지원제도는 원칙적으로 폐지할 필요
 - 농협, 수협 등 조합 출자금 및 예탁금에 대한 세제혜택을 받을 수 있는 자격요건에서 준조합원을 배제할 필요
 - 준조합원은 1만원 정도의 출자금만 내면 얻을 수 있는 자격으로 현행 세제혜택을 받을 수 있음

바. 기타

1) 정비방향

- 농어민 등 취약계층에 대한 비과세·감면제도는 단계적으로 축소하며 추가적으로 확대되는 세입으로 세출예산사업을 통해 지원
- 특정 계층, 특정 산업, 특정 경제행위에 대한 세제혜택을 과도하게 주는 경우 과세형평성을 악화시키고 시장의 가격구조의 변화를 초래하여 효율적 자원배분에 저해되므로 이러한 제도들의 개편 필요
- 도입목적은 달성했거나 도입목적에 부합하지 않는 조세지원 제도들은 폐지 또는 재설계하여 도입
- 과세형평성 제고를 위해 내국인 근로자 또는 법인에 대한 역차별적 조세제도에 대한 정비 필요

2) 주요 항목별 검토

- 면세유 제도, 농어업 기자재에 대한 영세율 적용 등 중간투입재에 대한 다양한 간접세 감면제도는 단계적으로 축소·폐지
 - 앞서 언급한 바와 같이, 간접세 감면제도의 혜택은 농어민 뿐만 아니라 중간재 생산자 및 최종재 소비자와 공유하게 되므로 정상적으로 과세하고 필요시 세출예산사업으로 취약계층에 대한 지원 확대
- 육농정책의 일환으로 1974년 처음 도입된 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도는 농어민의 소득보전 차원으로 전략하며 도입목적에 부합하지 않는 제도이므로 폐지 또는 재설계하여 도입

- 자경기간 산정 및 확인에 막대한 행정비용이 소요되고, 동 제도의 혜택이 부재지주 및 상시 농업종사자가 아닌 자들에게도 주어지는 불합리한 점이 발생
- 장애인·환자수송·영업용 승용차 등에 대한 개별소비세 면제 중 렌트카에 대한 개별소비세 면제의 경우 자가용 승용차와의 과세형평성을 저해하는 문제가 발생하고 조세회피수단으로 활용될 가능성이 있으므로 이를 보완할 필요
 - 렌트카의 경우 1년을 초과하는 기간 동안 동일인에게 임대하는 경우 감가상각분을 제외한 차량가격에 대해 개별소비세를 징수
 - 1년 이상 장기 임대 계약하는 경우 1년이 되는 시점까지 개별소비세 납부를 회피하고 1년 동안의 감가상각분을 제외한 낮은 과세표준에 대해 개별소비세를 납부하거나 1년마다 차량을 교환하며 조세회피 가능
- 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면제도의 당초 도입목적은 2006년 실가과세 전환에 의해 증가한 세부담을 완화해 주기 위한 것이었으나 시가보상 도입 및 부동산 투기억제 필요성이 감소하여 세액감면율을 조정할 필요
- 전자신고 제도의 정착을 지원하기 위해 도입한 전자신고에 대한 세액공제 제도는 상당한 수준의 정책목표를 달성했으므로 폐지 검토
 - 2011년 전자신고율은 법인세 97.5%, 소득세 87.8%, 부가가치세 80.3%
- 폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 제도를 유지할 필요성이 불분명
 - 사행성 산업에 대한 개별소비세는 오히려 중과해야 하나 폐광지역경제 활성화 차원에서 저율과세 제도를 도입한 것으로 판단
 - 그러나 사행성 산업이라는 점, 그 동안의 물가인상, 내국인의 카지노 입

장에 대한 개별소비세 기본세율이 5만원이라는 점 등을 고려하여, 현행 3,500원은 과도하게 낮은 수준이므로 대폭 인상할 필요

- 외국인투자자의 배당소득 감면제도(조특법 제121의2)는 외국인투자자에게 이중혜택을 부여하는 과도한 조세지원으로 내국인과의 형평성을 과도하게 저해하는 것으로 판단되므로 폐지하는 것이 바람직
 - 외국인투자자가 법인을 설립하고 조세감면결정을 받게 되면, 법인세액을 3~5년간 100% 감면받고 다음 2년 동안 50% 감면 받는 세제혜택은 배당 가능이익을 증대시킴
 - 이는 다시 외국인투자자의 배당소득 감면제도에 의해 추가 감면을 받게 되어 과세형평성 저해

IV. 추가적 고려사항

- 명목세율 인상이나 새로운 세목의 신설과 같은 직접적인 증세방안을 고려하지 않고 비과세·감면제도의 정비를 통해 세입기반을 확대하겠다는 정부의 정책의지는 “넓은 세원, 낮은 세율”의 조세원칙을 준수하는 바람직한 정책방향으로 평가

- 앞에서 살펴본 정비기준과 분야별 정비방안에 기초한 비과세·감면제도 개편은 다음을 달성할 것으로 기대
 - 확대되는 재정수요에 대응하기 위해서 조세형평성을 저해하며 항구화·기득권화로 세수기반을 잠식하는 비과세·감면제도들의 합리화를 통한 **세제 정상화**
 - 대기업·고소득자에 집중된 세제혜택을 적정화하고 불요불급한 제도 정비를 통해 중소기업·서민중산층의 부담을 최소화함으로써 **세부담 형평성 제고**
 - 세출예산과 중복되거나 대체가능한 세제지원의 우선정비를 통한 **재정의 합리적 배분**

- 비과세·감면제도의 전면적 정비는 체계적이고 합리적인 정비 관행이 정착되고 조세제도를 선진화할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 판단되나, 글로벌 금융위기 이후 지속되는 세계적 경기침체 및 국내경기 부진 등 대내외 여건이 우호적이지 않은 상황으로 정비대상 제도의 이해관계자들이 크게 저항할 가능성이
 - 지금과 같은 경기여건 속에서 명목세율을 인상하는 것은 아닐지라도 비과세·감면제도의 정비는 실효세율이 인상되는 효과를 초래하므로 국내경기의 회복을 지연시킬 가능성에 대해 충분히 고려할 필요
 - 대내외 불확실성을 고려하여 필요시 비과세·감면제도의 속도 조절이 필요할 수 있으나, 올해에는 수평적 형평성을 제고함으로써 자원배분의

효율성을 유도할 수 있는 방향의 비과세·감면제도 정비를 우선적으로 추진하는 것을 고려할 수 있음

- 자원배분의 효율성 제고에 의해 경기에 미치는 긍정적 영향이 비과세·감면 정비에 의해 초래될 수 있는 경기회복 지연 등의 부정적 영향을 상쇄할 수 있는지 보다 깊이 있는 검토가 필요

- 무엇보다 우선되어야 할 사항은 비과세·감면제도 정비의 필요성에 대한 인식을 국회와 정부가 공유하고 비과세·감면제도의 중장기 정비방안에 대한 합의를 빠른 시일 내에 도출하고 입법화함으로써 비과세·감면제도 정비에 관한 불확실성을 제거하는 것임
 - 제도적 변화에 대한 불확실성은 경제주체들의 의사결정을 지연시키고 경제활동을 위축시킴
 - 따라서 빠른 시일 내에 중장기 정비방안을 명확히 발표할 필요

제2주제

비과세 감면제도와 세출예산의 연계 강화 필요성

2013. 6. 26

박 노 욱

목 차

I. 논의의 배경과 문제의식	41
II. 비과세·감면제도와 세출 예산의 연계 방안	44
1. 총량적 연계 방안	44
2. 미시적 비교 분석을 통한 연계	47
III. 비과세·감면제도와 세출 예산의 연계 예시	50
IV. 맺는 말	53

표 목 차

<표 II-1> 재정지출과 조세지출의 정책 수단으로서의 적정성 판단 기준	49
<별첨> 비과세 감면제도와 세출예산 사업의 유사 중복성	54

I. 논의의 배경과 문제의식

- 비과세 감면제도의 정책 수단으로서의 장단점
 - 행정적으로 효율적
 - 새로운 정부 조직 신설 없이 실행 가능
 - 보조금 지불을 위한 행정과정 필요 없음
 - 기존에 존재하는 세무행정 인프라 활용
 - 다만, 실질적인 수혜는 일 년에 한 번씩 발생하게 되는 문제가 있음.
실시간 지급이 중요할 경우, 비과세 감면은 적절한 수단이 아님
 - 부정의 위험이 낮을 경우, 유용한 정책수단이 될 수 있음
 - 통상적으로, 비과세 감면을 극대화하기 위한 다양한 방법이 개발될 위험 존재
 - 공무원의 개입 없이 납세자에게 다양한 선택권을 부여할 수 있음

- 비과세 감면제도의 부작용
 - 비과세 감면제도는 정치적으로 편리한 수단
 - 정부 지출로 파악되지 않고 조세부담을 낮추는 효과를 가져오기 때문에, 정치적으로 인기 있는 수단이 될 수 있음
 - 통상적인 점검과정을 회피할 수 있음
 - 조세지출 규모 자체의 측정이 용이하지 않으므로, 재정지출에 비해 관리 사각지대에 놓이는 경우가 많음
 - 조세법은 항구적인 속성이 있으므로, 변경에 어려움 존재
 - 조세지출의 크기는 추정도 용이하지 않고, 직접적인 지출이 아니기 때문에 투명성이 제한적임
 - 형평성이 저해되는 재분배 효과를 가져오기도 함
 - 비과세 감면제도의 폐지는 조세부담 인상으로 인식됨

- 비과세 감면제도의 부작용을 최소화 하면서 순기능을 활용할 수 있도록 하기 위해서는, 정보의 투명성을 제고하고 정부 예산과 유사한 수준의 점검이 이루어지도록 제도화 하는 것임
- 비과세 감면제도의 문제는 근본적으로 투명성이 낮다는 사실에 근거하고 있으므로 투명성 제고를 위한 노력을 경주할 필요 있음
 - 투명성 제고의 첫걸음은, 비과세 감면으로 인해 감소되는 조세 수입의 크기를 객관적으로 추정하고 공개하는 것임
 - 동시에 개별 비과세 감면의 정책적 목적과 수혜 대상을 명확히 공개하고 명시적으로 설정해서, 사후적인 점검이나 평가가 가능하도록 해야 함
- 비과세 감면제도를 정부 예산과 유사한 수준의 관리를 받도록 하기 위해서는 주기적인 모니터링 및 평가체제 수립과 예산 지출과의 연계성을 강화하는 것이 필요함
 - 최근에 우리나라의 비과세 감면제도의 성과관리 강화를 위해 예산사업과 유사한 성과관리제도가 도입되어 가고 있음
 - 우리나라는 모니터링 · 주기적인 점검 · 사후 심층평가의 세 단계를 거치는 예산사업 성과관리제도를 운영하고 있음
 - 우리나라의 비과세 감면 관리제도는 비과세 감면 자체에만 초점을 두고 운영되었음
 - 개별 비과세 감면 관리제도를 심의하여 승인하고, 일몰제를 통하여 주기적으로 점검하는 체제였음
 - 개별 비과세 감면제도 자체만을 점검하는 것이 아니라, 비과세 감면이 국가재정에 미치는 영향을 고려하면서, 예산지출이라는 대안과 비교 분석하는 체제의 강화가 필요함
 - 개별 비과세 감면제도의 기회비용을 분명히 하고, 동시에 유사한 정책목적 달성을 위한 예산지출이라는 수단이 존재함을 명시적으로 연계시킴으로써, 정책수단 선택의 합리성을 제고할 수 있음

- 본 고에서는 비과세 감면제도를 세출예산과 어떻게 연계시킬 수 있을 지를 논하고자 함
 - **(총량적 연계)** 조세지출 전체의 총량 통제를 목표로 할 수도 있으나, 유사 정책분야의 세출예산 총량과 연계하여, 일종의 하향식 총량연계 방식도 검토 가능
 - **(미시적 비교 분석을 통한 연계)** 비과세 감면제도의 성과관리 강화를 위해, 기존 비과세 감면제도를 세출예산의 프로그램 구조와 대응시키는 기초 작업이 이루어졌으므로, 이를 바탕으로 개별 비과세 감면제도와 유사한 정책 목적을 추구하는 예산사업을 비교 분석하는 방안 검토

II. 비과세·감면제도와 세출 예산의 연계 방안

1. 총량적 연계 방안

- 조세지출 자체의 규모를 총량적으로 통제하려는 시도는 우리나라와 다른 국가에서도 다양하게 이루어진 적이 있으나, 예산과 연계하여 총량적 통제를 시도하는 것이 더욱 의미 있는 총량 통제 방법이라고 판단됨
- 우리나라의 국가재정법 제88조 제1항에서는 조세감면에 대한 총량적인 관리를 강화하기 위해 국세감면을 한도제를 규정하고 있음
 - 국세감면을 한도제는 기획재정부 장관으로 하여금 당해 연도 국세감면율이 직전 3개 연도 평균 국세감면율에 0.5%를 더한 비율 이하가 되도록 노력해야 하는 의무를 부과한 제도를 지칭함
 - 그러나 이러한 국세감면을 한도제가 의사결정 과정에 중요한 요소로 고려되고 있다는 증거는 찾기 어려움
- 네덜란드는 새로운 정부 구성 시에, 연립 정부의 합의(Coalition Agreement)에 향후 4년간의 지출상한과 수입최저선에 대한 내용이 포함되어, 실질적으로 조세지출의 도입이나 확대를 통제하는 장치로 작동함
 - 이와 별개로, 다섯 종류의 조세지출은 각각의 연간 한도를 가지고 있어서, 연중에 각 한도에 이르게 되면, 더 이상 감면 비과세 혜택을 제공하지 않음
 - 에너지 절감 및 환경 관련 투자에 대한 세액공제(credit)가 대표적 사례
- 스웨덴은 조세지출이 예산에 대한 지출한도를 우회하기 위한 방법으로 활용되는 문제를 인식하고 있으며, 조세지출을 지출예산과 연계시키는 다양한 방안을 실행 또는 모색 중
 - 조세지출 관련 보고서를 의회에 두 번 제출하는데, 예산안의 각 정책목표별로 직접지출과 함께 조세지출이 대응되어 보고됨
 - 2개 연도(당해 연도와 차기 연도) 조세지출의 추정치가 포함됨

- 직접지출과의 비교 가능성을 높이기 위해 직접지출등가법(Outlay Equivalent Approach)을 추정방식으로 활용
- 동일한 정책분야에 속하는 조세지출 및 직접지출을 보고할 때 다음과 같은 방식을 취함

분야 A	
직접지출	X
조세지출	Y
기타	Z
총 지원규모	X+Y+Z

- 추가적으로, 조세지출을 관련 지출부처에 할당하여 재무부와 사업부처 간의 조세지출에 대한 책임성을 명확히 하는 방안도 검토 중

□ 조세지출을 세출예산과 연계시켜 총량 통제를 시도하고자 할 경우 예상되는 문제점은 다음과 같음

- 직접 지출의 추정치 보다 조세지출 추정치에 대한 신뢰도가 낮음
 - 조세지출과 직접지출을 해당 영역에서 금액으로 비교하는 것은, 정확한 총량의 비교 보다는 방향성을 파악하기 위한 시사적인 의미를 가질 것임
 - 다만, 같은 방법론으로 조세지출 추정치를 지속적으로 생산한다면 시계열적으로는 보다 의미 있는 비교가 가능할 것으로 판단됨
- 총량적인 비교 분석을 위해서는, 조세지출 추정치 도출 기준과 도출 방식을 근본적으로 재점검해서 개선할 필요성이 있을 것임
 - 우리나라의 조세지출은 기준조세의 개념 없이 포괄적으로 설정되어 있으므로, 이에 대한 재검토 필요
 - 우리나라의 조세지출 추정방식은, 대다수의 국가와 동일하게, 직접적인 세수 손실에 국한되어 있으나, 세출예산과의 비교를 위해서 직접지출등가법을 적용할 여지가 있는지 추가 연구 필요

- 조세지출 크기 추정을 위한 데이터 확보 방안이 추가적으로 추진되어야 할 것임
 - 다만, 일부 조세지출은 추정이 불가능한 상태가 지속될 가능성도 있을 것임

- 조세지출을 세출예산과 연계하여 총량 관리를 하기 위해서는, 다음과 같은 사항들을 구체화해야 할 것임
 - 총량관리 단위를 설정해야 할 것임
 - 부처 단위, 부처 내의 정책 영역(프로그램), 부처를 아우르는 정책 영역(분야, 부문) 등
 - 다만, 현재 우리나라의 예산편성 과정에서 하향식 자율예산편성제도의 실효성이 미약해져 있다는 문제를 해결해야 할 것임
 - 총량관리 단위 내에, 세출예산과 조세지출을 모두 포함하여 한도 설정
 - 조세지출액은 추정치이고 예측 불가능한 부분이 있으므로, 세출예산에 대한 한도는 구속력 있게 설정하고, 조세지출액은 어느 정도 오차범위를 인정하여 시사적인 한도(indicative ceiling)를 설정
 - 해당 정책 영역에서의 예산편성이나 조세지출 승인 시, 이러한 시사적인 총지출한도(indicative ceiling)의 크기를 고려
 - 시사적인 총지출한도와 실제 조세지출과 세출예산 금액의 합의 비교를 통해, 해당 정책 분야의 총량적 재정여건 제시
 - 해당 정책 영역에서 유사한 세출예산 사업과 조세지출의 미시적인 비교 분석을 통해 양자 간의 조정 실행
 - ① 시사적인 총지출한도 내인 정책영역에서 이루어지는 조세지출과 예산지출의 미시적인 비교 분석과 ②시사적인 총지출한도 벗어난 정책 영역에서 이루어지는 조세지출과 예산지출의 미시적인 비교 분석은 접근법이 상이할 것임
 - 구체적인 미시적인 비교분석 방식은 II-2절 참조

2. 미시적 비교 분석을 통한 연계

- 미시적 비교 분석을 통한 연계 강화를 위해서, 다음의 두 단계로 분석 추진
 - 감면 비과세와 세출예산 간의 유사 중복성 여부 판단
 - 유사 중복성이 있을 경우, 양자의 정책적 수단으로서의 적합성을 비교 분석

- 감면 비과세 및 세출예산의 유사 중복성을 다음 기준에 따라 판단
 - 비교 분석 단위는 조세지출의 '항목별 내역'과 세출예산의 '세부(내역)사업'으로 설정
 - 가능한 하부 단위의 정보를 비교할 경우, 보다 엄밀한 유사 중복성 판단 가능
 - 정책 목적의 유사성 여부 점검
 - 수혜 대상의 유사성 점검
 - 수혜 범위는 수혜자 및 수혜집단과 수혜의 대상이 되는 행위 포함
 - 유사성 판정 유형
 - ① 유사성이 강하다고 판단되는 경우
 - 정책 목적이 유사하고, 주된 수혜 대상이 중복되는 경우
 - 정책 목적이 유사하고, 한 사업의 수혜 대상이 다른 사업의 수혜대상을 포함하는 경우
 - ② 유사성이 있지만, 상호 보완적인 경우
 - 정책목적이 유사하고, 두 사업 간의 재정지원이 서로 연계된 경우
 - 정책목적이 유사하고, 한 사업의 재정지원이 다른 사업에 기저효과로 작용하는 경우

- 유사성이 강한 조세지출과 세출예산 사업의 연계 분석은, 정책적 수요, 정책수단으로서의 적절성이라는 두 가지 요소를 고려하여 수행될 수 있음
 - 조세지출과 세출예산이 추구하는 정책목표에의 재정책대 필요성 검토

- 정책적 수요를 판단하여 해당 정책목표에의 재정책확대 필요성 판단
- 재정책확대 필요성 판단은, 총량적 연계 방안에서 논의된, 총지출한도와 실제 지출액(또는 예산요구액)을 비교하여 수행
- 재정지출 확대가 필요한 정책 영역이라고 인정된 경우, 개별 조세지출과 세출예산의 정책 수단으로서의 적정성을 <표 II-1>의 기준으로 판단하고, 아래와 같이 의사 결정
 - 정책 수단으로서 부적절한 것으로 조세지출이나 세출예산이 판단된 경우, 부적정한 정책 수단을 축소 또는 폐지 검토
 - 정책 수단으로서 양자가 모두 적절할 수 있다고 판단된 경우, 양자를 정책 수단으로서의 기능에 부합하도록 사업의 디자인을 개선하고 보완적으로 활용
- 재정지출 확대가 필요하지 않거나 축소가 필요하다고 판단되는 정책 영역의 경우, 개별 조세지출과 세출예산의 정책 수단으로서의 적정성을 <표 II-1>의 기준으로 판단하고, 아래와 같이 의사 결정
 - 정책 수단으로서 부적절한 것으로 조세지출이나 세출예산이 판단된 경우, 부적정한 정책 수단을 폐지 검토
 - 정책 수단으로서 양자가 모두 적절할 수 있다고 판단된 경우, 조세지출을 우선적으로 축소 또는 폐지 검토하고, 세출예산도 현상 유지 또는 축소 검토

<표 11-1> 재정지출과 조세지출의 정책 수단으로서의 적정성 판단 기준

구분	재정지출이 타당성이 높은 경우	조세지출이 타당성이 높은 경우
수혜자	<ul style="list-style-type: none"> 세금부담과 무관한 경우 취약계층, 특정 수혜자에 대한 혜택인 경우 수혜자의 선택권이 없는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 세금부담이 있는 수혜자 일반 계층 다수에 대한 지원인 경우 * 고소득자에게 집중여부 별도 고려 시장이 존재하여 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
보조방식	<ul style="list-style-type: none"> 보조대상이 다양하고, 보조수준도 달라야 하는 경우 가격탄력성이 낮은 경우 (생필품, 필수비용 등) 보조수준이 높은 경우 취약계층에 더 높은 보조율을 적용하고 싶은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 일시적·한시적 지원(시범사업 성격이거나, 지속여부 불투명한 사업 등) 초기, 사전적 지원에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> 중장기적·항구적 지원 (예측가능성, 안정성이 필요한 경우) 초기 이후 지원에 적합
행정집행	<ul style="list-style-type: none"> 집행점검, 결과확인, 대상자 선정 등이 필요하며, 이 경우 행정비용이 많이 소요되는 경우 과다소비, 부정사용 가능성이 높은 경우 지원한도를 통제할 필요성이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 재정지출시 관여기관, 인원, 선정절차, 대상자 선정 등이 매우 어려울 경우 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우 소규모 지원으로 정부 재정에 영향이 적은 경우

Ⅲ. 비과세·감면제도와 세출 예산의 연계 예시

- 비과세·감면제도와 세출예산의 유사·중복 가능성 진단 현황
 - 일차적인 비과세 감면제도와 세출예산의 유사 중복 가능성을 주요 정책 분야별로 점검한 결과는 다음과 같음(<별첨> 참조)
 - * 주의: 일차적으로 점검한 결과이므로, 예시적인 수치로만 활용
 - 세출예산사업과 유사 중복 가능성이 있는 비과세·감면제도가 181개 점검 대상 중 42개로 파악됨
 - 2013년 전망치 기준으로 보면, 총 조세지출액 185,722억원 중 74,978억원에 해당되며 금액 비중으로는 40.3%를 차지함
 - 유사 중복성이 있는 세출예산사업의 2013년 예산액은 131,043.4억원임

- 비과세·감면제도와 세출 예산의 연계 방안을 예시적으로 적용하여 설명
 - 외국인 투자 촉진 정책분야를 예시로 들어 봄
 - * 주의: 사례는 예시이며, 실제 연계 방안은 아님

 - ① 현재의 외국인 투자 촉진 정책분야의 총지출(또는 예산요구액, 조세지출+세출예산)이 설정된 총지출한도(조세지출+세출예산)를 초과 또는 미달하는지 판단
 - 외국인 투자 촉진을 위한 비과세·감면제도는 외국인 투자기업에 대한 법인세 등의 감면제도와 외국인 투자기업의 자본채 도입에 대한 관세 등 면제 제도가 있으며, 해당 영역의 세출예산사업은 광역특별회계의 투자유치기반 조성사업이 있음
 - 양 제도의 조세지출 2013년 전망 금액은 7,323억원이며, 투자유치기반 조성사업의 2013년 예산액은 1,611억원임
 - 총지출(8,934억원)이 설정된 총지출한도를 미달한다고 가정

② 정책목표와 사업방식의 유사성 판단

- 정책 목표의 유사성 진단

- 조세지출 : 외국인 투자를 유치하기 위해 법인세, 소득세, 관세 및 부가가치세를 세액 감면 또는 면제
- 투자유치기반 조성사업 : 외국인 기업 유치를 위해 부지를 매입해 외국인 투자기업에 저가에 임대, 현금지원, 투자유치활동비, 외국인학교 건립비 등으로 구성되어 있음

⇒ 정책 목표는 동일한 것으로 판단됨

- 수혜 대상의 유사성 진단

- 외국인 투자기업이 수혜 대상이며, 세부 수혜 대상이 되는 행위는 상이함

⇒ 외국인 투자기업의 기업 활동에 대한 혜택이라는 점에서는 유사 중복성이 있으나, 지원 대상이 되는 활동은 상이하므로, 유사성은 있지만 상호보완적인 성격이 있다고 판단됨

③ 정책수단으로서의 적절성 진단

- 조세지출

- 수혜자 기준은 적절 : 세금부담이 있는 외국인 투자자이며, 시장에서 수혜자의 선택권이 있음
- 보조 방식은 적절 : 보조 대상이 비교적 동질적인 외국인 투자자이며, 효율적인 대상에게 더욱 많은 보조를 하고자 하는 제도임
- 지원 시기는 적절 : 외국인 투자자 유치 환경의 안정성이 중요하며, 지원 내용도 사업 수행 과정에서의 활동에 대한 지원임
- 행정집행 관점에서는 독립적 판정 : 일정 요건만 충족되면 수혜를 할 수 있으며, 부정 사용의 가능성이 전혀 없는 것은 아니므로, 주기적인 점검 필요

⇒ 전반적으로 조세지출이 정책수단으로서 적절한 것으로 판단됨

- 세출예산 사업

- 수혜자 기준은 중립적 판정 : 특정 수혜자에 대한 지원이지만, 수혜자의 선택권은 존재
 - 보조방식은 부정적 판정 : 보조 대상이 외국인 투자자로서 비교적 동일하며(물론 업종에 따른 다양성 존재), 보조율이 다르게 적용되고 있지는 않음
 - 지원 시기는 적절 : 공장 설립이라는 사업 초기에 국한된 지원의 성격이 강함
 - 행정 집행관점에서는 중립적 : 과다 청구의 가능성이 있으므로, 지원한도를 통제할 필요가 있을 수 있음. 다만, 부지 임대 비용에 비과세 감면혜택을 주는 것이 행정적으로는 더욱 효율적일 수 있음
- ⇒ 전반적으로 세출예산이 정책 수단으로서 중립적인 것으로 판단됨

④ 총평

- 지출한도와 비교해 볼 때, 해당 분야에의 지출 총량이 과다하지는 않음
 - 유사 중복성이 있는 조세지출과 세출예산 사업이 존재하지만, 상호보완성이 있음
 - 조세지출이 정책 수단으로서 적절하며, 세출예산 사업도 사업 초기의 일시적 지원 수단으로서 적절하다고 판단됨
- ⇒ 해당 정책 분야에서의 조세지출과 세출예산사업의 구조조정 필요성은 낮은 것으로 판단됨. 다만, 해당 유인들이 실제 외국인 투자 유치의 증가라는 성과로 연결되는 지에 대해서는 모니터링과 평가가 이루어져야 할 것임. 이러한 모니터링과 평가 결과를 바탕으로 사업의 구성과 내용을 개선해 나가야 할 것임.

IV. 맺는 말

- 비과세·감면제도의 투명성을 높이고 의사결정 과정에서의 실효성 있는 점검을 위해서, 지출예산 사업과의 연계성을 강화하는 것이 필요
 - 비과세·감면제도는 정책수단으로서의 긍정적인 측면이 전혀 없는 것은 아니지만, 정보의 불투명성과 세출예산 사업과 같이 실효성 있는 주기적인 점검이 이루어지지 않는 문제를 안고 있음
 - 본 고에서는, 조세지출의 세출예산과의 연계성을 위해, 총량적인 연계 및 미시적 연계 분석 방식에 대한 예시적 방안을 소개하였음

- 비과세·감면제도의 세출예산과의 연계성 강화를 위한 방안을 본 고에서는 예시적으로 제시하고 있으며, 이를 실효성 있게 운영하기 위한 정책과제는 아래와 같음
 - 총량 관리 차원에서의 예산과의 연계성을 위해서는, 예산 편성과정 자체도 총량관리 방식을 실효성 있게 운영해야 함
 - 조세지출의 세출예산과 비교하기 위해서는 조세지출 판단 기준과 조세지출액 추정 방식에 대해서도 근본적인 재점검을 통해, 가능한 의미 있는 추정치를 도출할 필요 있음
 - 제도 운영 여건과 관련하여서는, 기획재정부 내의 세제실, 예산실, 그리고 재정관리국 사이의 적절한 역할 분담을 통하여, 원활한 협업이 이루어지도록 해야 할 것임
 - 세제실에서는 조세지출과 세출예산간의 대응 분류 체계 관리, 조세지출의 범위 설정 및 추정, 조세지출의 정책수단으로서의 적절성 및 성과 판단, 조세지출제도 개선 및 폐지 등의 업무 수행
 - 재정관리국은 세출예산사업의 성과 정보 생산 및 공유
 - 예산실에서는 세제실에서 생산된 조세지출 관련 정보와 재정관리국에서 생산된 세출예산사업의 성과관련 정보를 종합하여 예산 편성에 반영

- 이러한 세 조직 간의 의사소통 및 조정을 총괄하는 조직을 명시적으로 설정할 필요 있음

<별첨> 비과세 감면제도와 세출예산 사업의 유사 중복성

(단위: 억원)

분야		조세지출				세출예산
		11실적	12잠정	13전망	조세지출 수	13예산
1. 중소기업	합계	12,643	14,598	14,393	8	-
	유사중복 합계	1,259	1,407	1,480	2	26,650
2. 연구개발	합계	27,643	30,606	33,016	11	-
	유사중복 합계	23,602	25,178	27,316	2	6,849
3. 국제자본거래	합계	632	409	541	3	-
	유사중복 합계	251	219	234	1	1,391
4. 투자촉진	합계	32,614	25,129	20,585	7	-
	유사중복 합계	4,545	3,204	3,393	3	5,608
5. 고용지원	합계	-	1	686	3	-
	유사중복 합계	-	1	553	2	5,832
6. 기업구조조정	합계	633	652	545	16	-
	유사중복 합계	-	-	-	0	-
7. 금융기관 구조조정	합계	-	-	-	4	-
	유사중복 합계	-	-	-	0	-
8. 지역 균형발전	합계	17,622	15,715	13,607	13	-
	유사중복 합계	16,062	14,189	12,367	4	1,178
9. 공익사업 지원	합계	7,646	6,123	6,120	16	-
	유사중복 합계	1	10	19	0	-
10. 저축지원	합계	13,964	13,840	14,472	14	-
	유사중복 합계	-	-	-	0	-
11. 국민생활 안정	합계	135	150	157	2	-
	유사중복 합계	-	-	-	0	-
12. 근로장려	합계	4,020	5,971	6,821	1	-
	유사중복 합계	4,020	5,971	6,821	1	610.0
13. 기타 직접국세	합계	1,310	1,315	1,303	17	-
	유사중복 합계	394	282	270	5	17,637.4
14. 간접국세	합계	48,110	48,529	49,178	45	-
	유사중복 합계	23,114	23,378	23,955	16	33,187.0
15. 외국인 투자	합계	8,728	5,367	7,323	2	-
	유사중복 합계	8,728	5,367	7,323	2	1,611.0

분야		조세지출				세출예산
		11실적	12잠정	13전망	조세지출 수	13예산
16. 제주국제자유도시 육성	합계	560	469	590	5	
	유사중복 합계	-	90	95	1	1,234.0
17. 기업도시	합계	8	9	9	1	-
	유사중복 합계	-	-	-	0	-
18. 지역발전	합계	-	-	-	4	-
	유사중복 합계	-	-	-	1	115.0
19. 농협 구조개편	합계	-	-	-	1	-
	유사중복 합계	-	-	-	0	-
20. 기타	합계	12,847	14,524	16,376	8	-
	유사중복 합계	31	304	266	2	29,141.0
분야별 합계	합계	189115	183407	185722	181	-
	유사중복 합계	68,823	68,617	74,978	42	131,043.4

