

2012. 5. 14.

보도자료

이 자료는 2012년 5월 15일(화) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 홍보팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

KDI 현안분석 조세지출 현황 및 효율적 관리방안

유한욱 KDI 연구위원

1. 연구의 배경 및 목적

- 소득세 최고세율 구간이 신설되고 법인세율 인하가 유예된 반면 조세지출은 지속적으로 증가함에 따라 '낮은 세율, 넓은 세원'이라는 조세원칙이 구현되지 못하고 있는 상황에서, 조세지출에 대한 효율적 관리 필요성이 대두되고 있음.
- 근로자에 대한 각종 소득공제와 R&D 관련 세액공제 등 감면규모가 큰 기존 비과세·감면제도가 지속적으로 확대되고 있고, 일몰 도래한 비과세·감면제도의 폐지·축소 비율이 지속적으로 감소하고 있음.
 - 이에 따라 2006~10년 기간 동안 조세지출 규모가 41% 확대되었는데 이는 동기간의 국세수입 규모 확대율(29%)을 상당 규모 상회하는 수준

- 조세지출의 폐지·축소비율 추세: ('06) 49% → ('07) 64% → ('08) 48% → ('09) 32% → ('10) 34% → ('11) 26%

□ 재정건전성 악화 및 점차 심화되고 있는 저출산, 고령화 및 양극화 문제를 고려할 때, 효율적인 조세지출 관리를 통한 재정 안정화가 긴요한 시점

- 저출산·고령화와 소득분배 악화가 지속되고 있는 상황에서 정부의 각종 사회정책에 필요한 재정지출소요는 빠른 속도로 증가할 가능성
- 최근의 재정건전성 저하 현상을 감안할 때, 이와 같은 재정소요 증가를 감내하기 위해서는 세출 측면뿐만 아니라, 조세지출 효율화를 포함한 세입 측면에서의 정책노력도 매우 중요

□ 본 연구의 목적은 우리나라 조세지출 현황 및 관련 재정규율과 조세지출 관리상의 문제점을 살펴보고, 이를 통해 효율적 조세지출 관리를 위한 정책방안을 도출하는 것임.

2. 조세지출 개요

가. 조세지출의 정의, 범위 및 유형

□ 조세지출은 “일반 과세원칙에서 벗어난 납세자의 세부담 경감을 통해 발생하는 국가세입의 감소”로 정의되며, 세출예산에 대응되는 개념

- 국가재정법상의 정의(제27조): 조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율적용, 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원으로서 조세지출예산서 작성대상
- OECD(2010)상의 정의: 기준 조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것으로서 특정 납세자 집단을 위한 정부수입의 감소 혹은 연기

- 조세지출 여부를 가늠하는 기준: 정부수입 감소 초래, 재정사업(세출)으로 전환 가능, 제한적 수혜계층, 기준조세체계로부터 벗어남.
- 국가별 조세체계가 상이하므로 조세지출 개념 또한 국가별로 다르게 나타남.

□ 조세특례제한법상의 특례규정에 의한 국세감면은 원칙적으로 조세지출에 해당하고, 개별세법상의 국세감면은 조세지출의 특성과 개별조항의 입법취지, 연혁 등을 감안하여 조세지출 여부를 개별적으로 판단¹⁾

- 납세자 세부담 경감 목적이 아닌 경우와 국가세입 감소가 발생하지 않는 경우 등은 조세지출에서 제외²⁾
- 조세지출의 특성과 일반적인 조세체계의 특성을 겸하고 있는 경우에는 '비망항목(memorandum item)'으로 구분하여 조세지출에 포함: (예) 소득세법상의 교육비 및 의료비 소득공제

□ 조세지출은 영구적인 세수감소를 초래하는 직접감면과 일정기간 과세를 연기해주는 간접감면으로 구분

- 직접감면: 비과세(특정 소득을 과세대상 소득에서 제외), 소득공제(과세소득에서 차감), 저율과세(일반세율보다 낮은 세율 적용), 세액감면(세액의 일정비율을 납부세액에서 제외) 및 세액공제(투자금액 등의 일정비율을 납부세액에서 차감)

1) OECD(1996)은 조세지출의 특성을 다음과 같이 설명하고 있음.

구분	내용
특정성	조세지출은 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공해야 함.
대체가능성	조세지출은 조세제도의 효율적 운영과는 상관없는 특정 정책목표를 위해 사용되어야 하며 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는 것으로 쉽게 입증될 수 있어야 함.
폐지가능성	조세지출을 없애는 것이 행정적으로 실행 가능해야 함.

2) 이 밖에도 취득세, 재산세 등의 지방세 감면은 조세지출예산서 작성대상에서 제외됨.

- 간접감면: 준비금(특정 목적을 위하여 준비금을 적립하는 경우 이를 손비로 인정하여 과세를 연기), 과세이연(자산을 대체취득하는 경우 처분시점까지 과세를 연기) 및 이월과세(사업용 고정자산을 현물출자 등을 통해 양도하는 경우 양도소득세 비과세 혹은 출자자산에 대한 과세 연기)

나. 조세지출 관련 재정규율

□ 조세지출예산제도(국가재정법 제27조): 정부는 예산안의 일부로 조세지출예산서를 작성하여 국회에 제출하여야 함.

- 정부는 1996년 OECD 가입을 계기로 조세지출과 세출의 연계, 재정의 투명성 제고 및 국가재원의 효율적 운용을 위하여 조세지출 관련 보고서를 작성해오고 있음.

- 1999~2009년은 직전·당해연도의 국세감면 실적·추정액 등을 담은 '조세지출보고서'를 작성·공표했으며, 2010년부터는 직전·당해·차기연도의 국세감면 실적·추정액을 보다 체계적으로 작성한 '조세지출예산서'를 예산안과 함께 국회에 제출하고 있음.

□ 조세지출 규모제한(국가재정법 제88조 제1항): 해당연도의 국세감면율은 직전 3년 평균 국세감면율에 0.5%를 더한 비율 이하가 되도록 노력하여야 함.

- 국세감면율 = 조세지출 ÷ (조세지출 + 국세수입총액)

□ 조세지출 사전제한(국가재정법 제88조 제2항): 새로운 조세지출 항목을 도입할 경우 기존 항목의 축소·폐지 혹은 재정지출의 축소 방안 등을 포함한 조세감면건의서를 제출하여야 함.

□ 조세지출 사후관리(조세특례제한법 제142조 제3항): 필요시 개별 조세지출 항목의 효과 및 존치 여부 등에 대한 의견서(조세감면평가서)를 제출하여야 함.

3. 조세지출 현황

가. 조세지출 항목수 및 규모

□ 전체 항목수는 2006년 230개에서 2010년 177개로 감소하다가 2011년에 201개로 다시 증가하는 모습인데, 2006~10년의 감소추세는 조세지출의 지속적인 정비결과로 보기 어려움.

○ 항목 신설 및 폐지(일몰 종료)보다는 자의적인 항목조정(추가·분리 및 삭제·통합)을 통해 매년 항목수가 변화하고 있음.

- 2007~09년에는 기존 항목의 통합·분리와 임의 삭제·추가 등이 대폭 이루어졌고, 2010~11년에는 신설 및 사후 추가된 항목수가 많았음.³⁾

□ 2006~11년 동안의 전체 조세지출 규모는 국세수입 증가율(6.9%)을 0.6%p 상회하는 연평균 7.5%의 증가 추세를 보이고 있음.

○ 근로자에 대한 각종 소득공제와 임시투자세액공제, R&D 관련 세액공제 등 감면규모가 큰 항목의 확대에 주로 기인

○ 고유가 및 국제금융위기에 대한 재정운용의 일환으로 조세감면 제도들이 적극적으로 활용됨에 따라, 2008~09년에 급격한 증가세를 보였음.

- 2년 연속 조세지출 규모제한과 관련한 재정규율 미충족: 국세감면율(14.7% 및 15.8%)이 법정한도(13.6% 및 14%)를 상당 수준 초과

□ 감면규모가 큰 조세지출은 근로자, 농어민 등의 서민·중산층에 대한 지원과 중소기업 지원, 그리고 기업 투자, R&D 등 성장동력 확충을 위해 운영되고 있음.

3) 2008년의 경우 저축지원을 위한 다수의 조세지출 항목들이 이자소득 비과세, 배당소득 비과세 및 배당소득 저율과세 등 3개 항목으로 통합되면서 26개 항목이 감소하였고, 2010년에는 과거에 일몰 종료되었으나 경과규정에 따라 운용중인 항목들을 일거에 삭제함에 따라 감소 항목수가 확대되었음.

- 근로자에 대한 각종 소득공제가 전체 조세지출의 20% 정도를 차지하고 있으며, 농어민에 대한 간접세 지원, R&D비용세액공제 및 고용창출투자세액공제가 전체 조세지출의 9%, 8% 및 7%를 차지
- 단일 항목으로서 감면규모가 가장 큰 조세지출은 R&D비용 세액공제임.

조세지출 항목수 및 규모 추이

(단위: 개, 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총 항목수	230	219	189	180	177	201
감소	5	38	44	24	34	6
증가	9	27	14	15	31	30
조세지출	213,380	229,652	287,827	310,621	299,997	306,194
국세수입	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,645,407	1,777,184	1,928,405
국세감면율	13.4	12.5	14.7	15.8	14.4	13.7
법정한도	13.9	14.0	13.6	14.0	14.8	15.5

자료: 연도별 조세지출보고서(2006~09년) 및 조세지출예산서(2011~12년), 기획재정부.

주요 조세지출 항목(감면규모순)

(단위: 억원, %)

항 목	2010 (실적)	2011 (잠정)	2012 (전망)
근로자에 대한 소득공제 (보험료, 교육비, 의료비, 신용카드, 주택자금)	61,493 (20.5) ¹⁾	61,682 (20.1)	63,170 (19.7)
농임어업용 석유류 부가가치세 개별소비세 면제 및 농축산 임업용 기자재 부가가치세 영세율 ²⁾	28,397 (9.5)	24,329 (7.9)	28,778 (9.0)
R&D비용세액공제	18,571 (6.2)	23,106 (7.5)	25,994 (8.1)
고용창출투자세액공제(임시투자세액공제) ³⁾	17,770 (5.9)	27,331 (8.9)	21,418 (6.7)
자경농지에 대한 양도소득세 감면	16,542	12,375	14,472
중소기업 특별세액감면 및 창업중소기업 세액감면	13,064	12,076	13,684
신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	12,325	14,011	12,817
개인기부금에 대한 특별공제	7,958	8,514	8,551
법인기부금의 손금상입 특례	6,080	6,415	6,380
근로장려금 ⁴⁾	4,344	4,001	6,301
합계	186,544	193,840	201,565
전체 조세지출	299,997	306,194	319,871

주: 1) 괄호 안은 전체 조세지출 대비 비중.

2) 구제역 파동으로 인한 사료생산 감소 등으로 인해 2011년도 감면규모 감소.

3) 2010년 경기회복에 따른 설비투자 확대에 따라 2011년 감면규모 증가, 2012년에는 공제를 축소조정해 따라 감면규모 감소.

4) 감면대상 및 급여액 추가 확대에 따라 2012년 감면규모는 8,000억원을 상회할 것으로 전망됨.

자료: 2012년 조세지출예산서, 기획재정부.

나. 조세지출 정비

□ 일몰 도래 항목에 대한 정비

- 일몰 도래한 조세지출의 폐지·축소 비율이 2008년 이전 절반 수준에서 최근에는 1/4 수준으로 지속적으로 감소

□ 2011년도 조세지출 정비결과

- 일몰이 도래한 조세지출 항목 43개 중에서 10개 항목만이 종료되었고 33개 항목이 연장되었음.
 - 종료와 동시에 유사한 제도로 전환·흡수된 항목이 3개이고, 1개 항목은 애초에 종료될 계획이었으나 1년 연장되었음.
 - 연장 형태를 살펴보면 축소된 형태로 연장되는 항목은 1개에 불과하고, 2개 항목은 확대된 형태로 연장
 - 연장 기한 또한 대부분 길게 나타남: 4개 항목만이 1년 연장되었고, 3년 연장된 항목은 21개에 달함.
- 일몰이 도래하지 않은 여타 항목에 대한 정비도 불충분한 상태
 - 6개 항목만이 과세전환 혹은 효율화 과정을 거쳤고, 대상확대, 조건완화, 혹은 사전에 일몰이 연장된 항목은 13개에 달함.
 - 일몰 도래 이전에 조기 종료된 항목은 전무한 상태
- 한편, 2011년말에 신설되어 2012년부터 시행되는 조세지출 항목은 조세특례제한법상에서만 13개 정도로 집계되고 있음.
 - 종료된 고용중대세액공제 및 장기미취업자 과세특례를 대체하는 중소기업에 대한 사회보험료 세액공제 및 중소기업 취업청년에 대한 소득세 면제

- 첨단의료복합단지 입주기업에 대한 과세특례, 혁신도시에 이전하는 공공기관에 대한 과세특례 및 농협 구조개편과 관련한 과세특례(5개 항목)
- 이와 더불어 중소기업의 FTA 원산지 확인서 발급에 대한 세액공제, 석유제품 전자상거래에 대한 세액공제, 2012여수세계박람회 외국참가사업자에 대한 부가가치세 환급, 성실신고 확인비용에 대한 세액공제 등이 신설

일몰도래 조세지출 항목의 정비 추이

(단위: 개, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일몰 도래	55	22	34	87	50	43
폐 지	15	10	10	22	14	10
축 소	12	4	7	6	3	1
연 장	28	8	17	59	33	32
폐지·축소 비율	49.1	63.6	50.0	32.2	34.0	25.5

주: 2010년 이전은 연도별 정비계획을 기준으로 작성: 실제 정비결과와 상이.

자료: 연도별 세법개정안(2006~11년), 조세지출보고서(2006~09년) 및 조세지출예산서(2011~12년), 기획재정부.

2011년 조세지출 정비결과

(단위: 개)

일몰도래 항목 (43)	종 류 (10)	유사제도로 전환흡수 (3)		임시투자세액공제, 고용중대세액공제 등
		단순 종료 (7)		영세개인사업자의 결손처분세액 납부의무 소멸특례, 여수세계박람회 참가준비금 손금산입 등
연 장 (33)	연 장 유형	연 장	단순연장 (30)	중소기업에 대한 특별 세액감면, 세금우대종합저축에 대한 과세특례 등
			확대연장 (2)	고용창출세액공제(공제율 인상) 및 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(공제율 인상)
			축소연장 (1)	공장자동화 물품에 대한 관세감면(대기업 부분 제외)
	연 장 기간	연 장	1년 (4)	고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례, 산업단지 개발사업 시행에 따른 과세특례 등
			2년 (8)	에너지절약시설 투자에 대한 세액공제, 전자계산서 발급·전송에 대한 세액공제 등
			3년 (21)	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제, 노인·장애인 등의 생계형 저축에 대한 비과세 등
여타 항목 (159)	축 소 (6)	축 소	과세전환 (1)	국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 면제(국내발행 채권에 대해 과세 전환)
			효율화 (5)	대학맞춤형 교육비용에 대한 세액공제(일몰기한 명시), 창업자금에 대한 과세특례(사후관리 보완) 등
	확 대 (13)	확 대	확 대 (11)	근로장려금 지급(수혜대상 및 급여 확대), 하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면(전기자동차 추가) 등
			일몰 연장 (2)	농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제 및 연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제

주: 1) 2012년 조세지출예산서상의 일몰 도래 항목 정비계획 및 항목별 세부내역과 관련 세법개정 결과 등을 참고하여 재구성한 결과.

2) 유사한 세제지원 항목들을 1개로 통합한 3개 항목(이자소득 비과세, 배당소득 비과세 및 배당소득 저율과세)에 대해서는 각각 하나의 항목으로 집계.

3) 2011년 4월에 종료되어 2011년 조세지출 항목 리스트에 포함되지 않은 1개 항목(지방 미분양주택 취득에 대한 양도소득세 과세특례)을 포함하여 총 202개 항목에 대한 정비결과를 정리.

자료: 1) 2011년 세법개정안 및 당정협약안, 2012년 조세지출예산서, 기획재정부.

2) 조세특례제한법, 소득세법, 부가가치세법, 개별소비세법, 관세법 및 각 법 시행령·시행규칙, 법제처.

다. 2012년도 조세지출 현황

□ 이상의 2011년도 조세지출 정비결과와 재정건전성 제고 필요성 등을 고려할 때, 올해는 조세지출의 효율적 관리 여부가 그 어느 때보다 중요한 시점

○ 2012년 전체 조세지출 항목은 2011년보다 다소 많은 205개 정도로 추산

- 2011년 기준 전체 항목수(201) - 종료 항목수(9) + 신설 항목수(13)
- 추가적인 항목 조정이 없음을 전제

○ 2012년에 일몰이 도래하는 항목은 전체 항목수 대비 43%를 차지하고, 전년도보다 2배 많은 87개로 집계⁴⁾

- 이자 및 배당소득 관련 과세특례는 다수의 유사항목들을 통합한 개념: 일몰 도래 항목이 실제로 90개를 상회
- 주요 일몰 도래 항목: R&D비용세액공제, 조합법인(농협, 수협, 신협 등)에 대한 법인세 과세특례, 외국인 근로자에 대한 과세특례, 창업중소기업에 대한 세액감면 등

○ 일몰 도래 항목 중에서 감면규모가 가장 큰 R&D비용세액공제를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같음.

- 2007년부터 지원대상 및 공제율이 지속적으로 확대된 결과, 최근 5(3)년간 감면규모가 연평균 13(19%)의 속도로 급증하고 있고 2012년에는 2.6조원에 달할 것으로 추정
- 단일 조세지출 항목으로서 감면규모가 전체 조세지출 대비 비중이 8%에 달하며, 법인세수의 6%, R&D분야 예산규모의 16%를 차지하고 있음.

4) 2012년에 일몰 도래 항목수가 갑자기 많아진 것은 3년 전인 2009년에도 일몰 도래 항목수가 많았고, 이 중 대부분이 3년간 일몰이 연장된 것에 기인하는 결과로 추측됨(7쪽의 표 참조).

- 일몰이 3년 단위로 계속 연장되어 오다가 2009년에 일몰이 해제되었고, 2010년부터는 신설된 세액공제 대상인 신성장동력 및 원천기술 분야에 대한 지출에만 일몰(2012년말)이 설정: 예상대로 일몰이 종료되더라도 R&D비용세액공제는 2009년 이전보다 확대된 모습으로 남아있게 됨.
- 따라서 R&D비용세액공제에 대한 관리노력을 적극적으로 기울일 필요: 일반 R&D분야에 대해서도 예전처럼 일몰을 부여하는 것이 바람직하며, 조세지출에 대한 엄정한 성과평가를 바탕으로 R&D 분야에 대한 전체 정부지원(조세지출 + 세출) 틀 안에서 세제지원 존치 여부를 결정할 필요

4. 조세지출의 효율적 관리를 위한 정책방향

가. 조세지출 범위 확립 및 정보 공개 확대

- 신설 혹은 폐지(일몰종료)와 관계없는 항목 조정을 최소화하는 동시에, 조세지출에 관한 정보가 연속성과 일관성을 갖출 수 있도록 조세지출 항목의 포괄범위에 대한 명확한 기준을 마련하고 운용할 필요
- 조세지출 범위 설정은 조세지출 관련 재정규율에 부합하기 위한 주요 전제조건이나, 연도별로 상이한 기준으로 자의적인 항목조정이 이루어진 결과 매년 조세지출의 범위는 일관되지 못한 모습을 보이고 있음.
- 조세지출 성격으로 운영되고 있는 항목 중 조세지출에 명시적으로 포함되지 않고 있는 항목이 존재한다면 조속히 조세지출로 포함시켜 관리할 필요
- 아울러 조세지출 기준 변경에 따라 항목조정이 불가피한 경우에는 구체적인 내용과 근거를 분명하게 적시하여 조세지출예산서 등을 통해 공개할 필요

□ 조세지출 항목의 변동내역, 전체 항목에 대한 정비계획, 추가 항목 신설계획 등 조세지출 전반에 대한 구체적인 정보를 공개함으로써 조세지출의 효율적 관리를 위한 토대를 마련할 필요

- 조세지출예산서를 통해 일몰 도래 항목의 정비계획 위주로만 정보가 공개되고 있는 형편: 일몰이 도래하지 않은 기존 항목에 대한 정비 계획(확대, 축소, 과세전환 등)과 신설 항목에 대한 정보공개는 전혀 이루어지지 않고 있음.
- 일몰 연장 및 신설 항목에 대해서는 보다 자세한 정보(연장·신설 근거, 조세지출 추정치 등)를 공개함으로써 조세지출 사전제한 원칙에 부합할 필요

나. 관련 재정규율 강화 및 평가·환류체계 구축

□ 조세지출 규모와 관련한 재정규율을 강화할 필요

- 현 재정규율(국세감면율 법정한도)은 상당히 느슨한 것으로 판단됨.
 - 조세지출의 꾸준한 확대가 방지될 가능성: 매년 조세지출이 0.25%p씩 증가하는 경우에도 재정규율을 충족하게 됨.
(예) 14% ⇒ 14.25% ⇒ 14.5% ⇒ 14.75% ⇒ 15% ⇒ ...
 - 또한 2008~09년과 같이 국세감면율이 급증한 경우 국세감면율을 정상 수준으로 조기에 복귀하도록 하는 메카니즘이 부재하고, 법적 구속력 또한 없는 상태
- 법정한도 강화(국세감면율 상한 인하)를 통해 조세지출의 자연증가 가능성을 최소화하는 한편, 법정한도 준수에 대한 법적 구속력을 부여할 필요
 - 추가 재정규율을 설정함으로써 조세지출을 보다 적극적으로 관리 하는 방법 또한 고려할 필요: (예) 일몰도래 항목 폐지비율의 하한, 혹은 신설항목수(비율)의 상한 부여

□ 사전 및 사후관리 관련 재정규율의 실효성을 제고할 필요

- 신설 항목(조세감면건의서)과 일몰 도래 항목(조세감면평가서)에 대한 보고서를 작성·제출하게 되어 있으나 구체적인 작성대상 및 내용이 명시되어 있지 않고, 이의 준수 여부 및 관련 정보의 공개가 전혀 이루어지지 않고 있음.
- 각 문건의 작성대상 및 내용을 보다 일관성 있게 구체화하고, 주요 관련 정보를 조세지출예산서 등을 통해 공개함으로써 재정규율의 실효성을 제고할 필요
 - 일몰 도래 항목 관련 정보는 조세감면평가서 주요 내용과 함께 공개하고, 신설 항목 관련 정보는 조세감면건의서 주요 내용과 함께 공개

□ 조세지출에 대한 적절한 정비원칙⁵⁾을 수립하는 한편, 조세지출 전반에 대한 엄밀한 평가 및 환류체계를 마련할 필요

- 평가환류체계가 미비한 상태: 조세감면평가서와 관련한 대략적인 사항만 규정되어 있고, 평가대상 또한 일몰 도래, 시행 2년 미만, 혹은 범위를 확대하고자 하는 항목으로 한정되어 있음.
- 성과평가 대상(조세감면평가서 작성대상 포함)을 보다 구체적으로 설정하고 일정 규모 이상의 조세지출 항목에 대해서 정기적인 평가를 의무화하는 한편, 주요 평가결과를 조세지출예산서 등을 통해 공개할 필요

5) 정부가 2007년 조세지출보고서를 통해 밝힌 조세지출 정비원칙은 다음과 같이 매우 일반적인 내용으로 구성되어 있음: ① 일몰 연장: 경제정책적 지원(성장동력 확충, 자원배분 촉진 등), 혹은 취약계층 지원을 위해 불가피한 경우, ② 폐지·축소: 외국 사례가 없거나 국제기준에 부합하지 않는 경우, 감면목적이 달성되었거나 지원 타당성이 낮아진 경우, 이용실적이 미미하거나 세출예산으로 지원하는 것이 바람직한 경우, ③ 일몰 신설: 일몰이 없는 항목에 대해서 정책적 우선순위, 상시화 필요성 등을 감안하여 2~5년 범위 안에서 부여.

참고 1: 조세지출 관련 주요 법규정

[국가재정법]

제27조(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 기획재정부장관은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령이 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다.

③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

[국가재정법 시행령]

제9조의2(조세지출예산서의 작성 등) ① 법 제27조제1항에 따른 조세지출(이하 “조세지출”이라 한다)에는 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호 및 제3조제1항에 따른 조세특례 중 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지가능성 등을 고려하여 기획재정부장관이 법 제27조제1항에 따른 조세지출예산서(이하 “조세지출예산서”라 한다)에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다.

② 기획재정부장관은 법 제27조제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성하여야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석
2. 세목(稅目)별로 집계한 세목별 분석
3. 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호에 따른 조세특례의 감면방법별 분석

③ 법 제27조제2항에서 “대통령령이 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 국세청장
2. 관세청장
3. 그 밖에 조세지출과 관련된 중앙관서의 장

제41조(국세감면의 제한) ① 법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액”이라 함은 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액을 말한다. 이 경우 결산을 작성하기 이전 회계연도의 국세 수입총액은 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액을 말한다.

② 법 제88조제1항에서 “국세감면액 총액”이란 조세지출예산서의 국세감면액을 말한다.

③ 법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

제42조(조세감면건의서의 제출) ① 법 제88조제2항에 따라 각 중앙관서의 장이 새로운 국세 감면을 요청하는 때에는 「조세특례제한법」 제142조제2항에 따른 조세감면건의서를 제출하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항에 따른 조세감면건의서를 제출할 때에는 해당 분야 전문연구기관의 의견서를 첨부하여야 한다.

[조세특례제한법]

제142조(조세특례의 사전·사후관리) ① 기획재정부장관은 매년 3월 31일까지 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하여 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 경제·사회정책 등의 효율적 수행을 위하여 조세감면이 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 조세감면의 목적, 조세감면으로 인하여 기대되는 정책효과, 연도별 예상 세수효과 및 관련 통계자료 등을 포함한 조세감면건의서(이하 이 조에서 “조세감면건의서”라 한다)를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

③ 대통령령으로 정하는 조세특례사항에 대하여 중앙행정기관의 장은 조세감면으로 인한 효과분석 및 조세감면제도의 존치 여부 등에 대한 의견서(이하 이 조에서 “조세감면평가서”라 한다)를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 조세감면건의서, 조세감면평가서의 제출과 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.

[조세특례제한법 시행령]

제135조(조세감면평가서의 제출) 법 제142조제3항에서 "대통령령으로 정하는 조세특례사항"이란 다음 각호의 1에 해당하는 사항을 말한다.

1. 당해 과세연도에 적용기한이 종료되는 조세특례사항
2. 시행후 2년이 경과되지 아니한 조세특례사항
3. 기존의 조세특례사항중 그 범위를 확대하고자 하는 사항
4. 법 제142조제1항의 규정에 의한 기본계획에 재검토가 필요한 사항으로 열거된 조세특례사항

참고 2: R&D비용 세액공제의 변천과정

연 도	중소기업	중소기업 외	일 물	조세지출 (억원)
1999~00	초과분의 50% or 비용의 15%	초과분의 50% or 비용의 5% (중소기업에게 지출 → 10%)		
2001~02	상동	초과분의 50%		
2003~06	상동	초과분의 40%	3년 연장 (2003 → 06)	
2007	상동	초과분의 40% (대학중소기업에게 위탁 → 초과분의 50%)	3년 연장 (2006 → 09)	14,080
2008	상동	초과분의 40% (대학중소기업에게 위탁 → 초과분의 50%) or 비용의 6%까지* (비중이 증가한 경우)		15,331
2009	초과분의 50% or 비용의 25%	초과분의 40% (대학중소기업에게 위탁 → 초과분의 50%) or 비용의 6%까지 (비중 혹은 비용이 증가한 경우)	일몰 해제	15,535
2010	신성장동력분야 : 비용의 30% + 원천기술분야 : 비용의 30% or 기타 일반분야 : 초과분의 50% or 비용의 25%	신성장동력분야 : 비용의 20% + 원천기술분야 : 비용의 20% or 기타 일반분야 : 초과분의 40% or 비용의 6%까지	신성장동력 및 원천기술분야에 대해 부여(*12년)	18,571
2011	상동	신성장동력분야 : 비용의 20% + 원천기술분야 : 비용의 20% or 일반분야 : 초과분의 40% or 비용의 6/10/15%**		23,106
2012	상동	상동 (최근 4년간 일반 R&D 비용이 계속 발생하지 않은 경우 → 일반분야 미적용)		25,994

주: '초과분'은 해당 과세연도를 포함한 최근 4년간의 평균 R&D 비용을 초과하는 해당 과세연도의 R&D 비용, '비용'은 해당 과세연도의 R&D 비용을, 그리고 '비중'은 해당 과세연도의 R&D 비용이 수입금액에서 차지하는 비중을 각각 의미함.

* 공제율 = $\text{Max}[6\%, 3\% + \text{비중}/2]$.

** 중소기업 지위 탈피 1~3년차 기업에 대해서는 15%의 공제율을, 4~5년차 기업에 대해서는 10%의 공제율을, 그 외 기업에 대해서는 최대 6%이 공제율을 적용.

자료: 연도별 조세지출보고서 및 조세지출예산서, 조세특례제한법 제10조.

❖ 문의: 유한욱 KDI 재정·사회정책연구부 연구위원(02-958-4097)

※ 본 현안분석은 『KDI 경제전망(2012. 상반기)』 보고서에 수록되어 있습니다.