

# 지방세지출예산제도 도입의 쟁점 및 발전방향

- I. 지방세지출예산제도의 개념 및 도입 필요성
- II. 지방세지출예산제도 도입 현황
- III. 도입시의 쟁점사항
- IV. 지방세지출예산제도의 도입방향
- V. 결론



## 지방세지출예산제도 도입의 쟁점 및 발전방향

### 1. 지방세지출예산제도의 개념 및 도입 필요성

#### □ 지방세지출예산제도의 개념

- 지방세지출예산제도는 조세지출이 세출예산상의 보조금과 같은 경제적 효과를 초래하므로, 보조금의 형태인 직접지출이 매년 의회의 심의를 거치는 것과 마찬가지로 조세지출도 매년 의회의 심의대상으로 제도화하는 것을 의미함
- 전통적으로 조세지출은 조세체계의 문제점 또는 개선대상으로 간주해 왔으며, 1968년 미국의 재무성에서는 처음으로 조세지출예산을 작성하였고 그 후 조세지출은 그 범위나 이용 면에서 급격히 증가해왔음
  - 일례로 1974년의 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)에서는 조세지출예산을 필수적인 과정으로 설정하였고, 이에 따라 1975년부터는 모든 예산에 조세지출이라는 타이틀이 부여된 특별분석이 포함되었으며, 여기에는 조세지출의 개념과 조세지출에 관한 상세한 도표가 제시되고 있음
- 이러한 조세지출예산제도는 재정적 측면과 회계적 측면에서 그 의미의 차이가 발생하게 됨
- 먼저 재정적 측면에서의 의미는 조세지출을 하지 않았으면 당해 지방자치단체의 세입이 될 수 있다는 점에서 이를 다른 세입과 유사한 수준의 중요성을 부여해야 한다는 것임
  - 그 액수를 정확히 산출하여 지방교부세 등 중앙정부의 이전재원 산출시 재정보전을 받을 수 있는 근거로 제공될 수 있다는 점임
- 반면에 회계적 측면에서는 조세지출은 일반지출과 같이 예산과정을 거치지 않지만 지방자치단체가 지방세수입으로 징수할 수 있는 것을 특정목적의 수행을 위해 징수하지 않는 것으로 예산과정을 거쳐 지출되는 일반지출을 비용으로 계상한다면 조세지출도 일종의 비용으로 간주할 수 있다는 것임

- 다만 우리나라의 현행 체계상 조세지출을 회계처리 대상으로 할 경우 다음과 같은 문제가 예상됨
  - 즉 조세지출에 대한 결정을 지방자치단체에서 할 수 있어야 하며 뿐만 아니라 지방자치단체에서도 행정부가 아닌 지방의회에서 결정해야 할 것임
  - 그 이유는 조세지출을 비용으로 인식하여 회계처리 할 경우 그 존폐여부를 지방자치단체에서 그것도 예산심의과정에서 결정할 수 있어야 바람직한 성과평가가 가능할 것이기 때문임
  - 그러나 우리나라의 조세지출에 대한 결정은 대부분이 법에 의해 사전적으로 결정되기 때문에 지방자치단체가 결정할 수 있는 권한이 매우 제한되어 있음
  - 그러므로 지방세지출예산제도를 도입하기 위해서는 현재 법으로 규정되어 있는 조세우대 규정을 조례로 할 수 있도록 하여야 하는데 당장 개정되기는 현실적으로 어려움이 많을 것으로 예상됨

## □ 도입 필요성

- 일반적으로 조세지출은 예산지출에 비해 가시적이지 않기 때문에 지출에 대한 통제가 용이하지 않음
  - 세법개정안이 제출되었을 때에 그 법안과 관련된 조세지출을 심사한다고 하더라도 대부분의 국가에서 조세지출 전반에 대하여 정기적인 심사를 하고 있지 않으며, 뿐만 아니라 지원의 대상이 특정계층일 경우에는 통제가 더욱 어려워짐
  - 조세지출의 확대는 잠재적 세수와 실제적 세수간의 격차를 심화시키고 세제를 복잡하게 함. 이로 인해 세제 전반에 대한 파악이 어려워짐
- 이 외에도 일반적으로 조세지출은 법에 의해 획일적으로 조세우대를 하게 되므로, 일부 단체에 조세혜택을 주고자 할 경우, 당해 단체의 재산이 없거나 소액에 불과할 경우 조세지출로 인한 혜택이 미미하게 됨
  - 반대로 자생력이 충분하여 조세혜택의 필요성이 없는 단체에는 좀 더 많은 혜택이 주어지게 됨
- 이러한 조세지출의 문제에 대한 대안으로 일몰법 제도, 시한법 제도 등이 제기되고 있으며 조세지출예산제도도 이러한 조세지출의 문제를 해결하고자 하는 노력의 일환이

라고 할 수 있음

- 조세지출예산제도는 조세지출의 내용과 규모를 예산형식으로 표현하여 주기적으로 공표함으로써 조세지출을 관리·통제하는 제도임
- 따라서 조세지원의 기능별 분석을 통하여 재정지출등과의 중복지원을 지양하고, 거시적인 정책 관점에서 세제지원이 가능하며 의회에서 조세감면의 타당성을 검토함으로써 불필요한 세금 감면을 축소하고 조세지원의 실효성을 제고할 수 있다는 장점이 있을 수 있음
- 캐나다의 경우는 지출관리제도(policy and expenditure management system)를 도입하여 조세지출을 포함한 전체 정부지출을 연계하고 조세지출의 증대를 억제하고자 하였으며 그 결과 다음과 같은 효과가 나타나고 있는 것으로 분석되었음
  - 조세지출이 예산과정에 통합됨에 따라 새로운 조세특례의 압력이 현저히 감소
  - 조세지출과 예산사업 간의 이해득실을 비교하는 주요 정보를 제공
  - 정부부처간의 의사결정통로가 마련
  - 특정활동의 조세지원을 방지하는데 주요 정보로 활용

## II. 지방세지출예산제도 도입 현황

### □ 우리나라 지방세지출제도의 특징

- 우리나라 지방세지출은 대체로 지방자치단체의 자율권이 제약되어 있고, 조세지출별로 관할 중앙부서가 다양하게 구성되어 있음
- 뿐만 아니라 국세의 경우는 직접세와 간접세로 이원화되어 있으나 지방세는 대부분이 직접세로 구성되어 있으며 지방세지출예산제도가 도입되기 전인 현재에도 세수손실액을 추계하고 있다는 특징이 있음

- 정부간 관계 측면에서는 정책목적이 중앙적, 지방적으로 이원화되어 있으나 명확한 기준을 설정하기 어렵고 일부세목의 경우 징세권만을 보유하고 있으며 징수 후 일부분을 배분받는세목이 있음
- 이러한 우리나라 조세지출제도의 특징과 앞에서 기술한 각 쟁점사항의 관계를 중심으로 살펴보면 다음과 같음
- 조세지출의 유형이 단순
  - 국세의 경우는 비과세 · 감면 외에 소득공제, 세액공제, 특별상각, 준비금 등 다양한 제 구성되어 있으나 지방세의 경우는 비과세 · 감면만이 있음
- 세입귀속 기관이 상이한 세원의 존치
  - 취득세, 등록세 등 일부세목의 경우 기초자치단체는 징세권만을 보유하고 있으며 징수 후 상위자치단체로부터 일정재원을 배분받는 자원배분방식을 취하고 있음
- 조세지출목적의 명시
  - 대체로 단일의 지방세법에 적용을 받으며 각 조세지출별로 목적이 명시되어 있음
  - 이러한 특징은 조세지출예산의 분류기준으로 이용이 가능한 장점으로 부각될 수 있음
- 담세자의 확인이 용이
  - 국세의 경우는 직접세와 간접세로 이원화되어 있으나 지방세는 대부분이 직접세로 구성되어 있어 납세의무자와 담세자가 일치하기 때문에 담세자의 확인이 상대적으로 용이함
  - 이는 조세지원의 추계를 보다 정확하게 할 수 있는 요인이라고 할 수 있음
- 관할 중앙부서의 다양성
  - 지방행정이 종합행정으로서의 특징을 보유하고 있기 때문에 지방자치단체를 관할하는 중앙부서 역시 다양함
  - 이러한 지방행정의 특징은 조세지원의 경우에도 예외는 아니라서 지방세에 의한 조세지원과 관계있는 중앙부서도 매우 다양하게 연계되어 있음

## ○ 조세지출 정책목적의 이원화

- 지방세로 인한 조세정책이라고 할지라도 대부분이 지방세법을 통한 전국적·획일적 정책이 이루어지고 있음
- 이러한 과정중에서 조세정책목적이 중앙적인 목적과 지방적인 목적이 혼재되어 이루어지고 있음
- 그럼에도 불구하고 지방세에 의한 조세정책의 이원화에 대한 명확한 기준을 설정하기 어려운 구조로 구성되어 있음

## ○ 지방자치단체의 자율권 제약

- 조세지출 관리의 효율성을 제고하기 위해서는 기본적으로 조세지출에 대한 자치단체의 자율권이 있어야 할 것임
- 그러나 우리나라의 여건상 지방세의 조세지출에 대한 자치단체의 자율적 의사결정권은 상당히 제한되어 있음
- 그 주요 요인중의 하나는 대체로 지방세의 조세지출은 지방세법을 기준으로 이루어지고 있기 때문이라고 볼 수 있음

## □ 지방세지출예산제도의 도입 현황

- 행정자치부에서는 2010년에 지방세지출예산제도의 전면 도입을 목표로 2007년(17개), 2008년(70개), 2009년(전체) 등 3개년 동안 시범실시를 계획하고 있음
- 이 과정에서 지방세지출예산제도 표준안 및 운영매뉴얼을 이미 작성하였으며, 2006년 말에는 시범운영 결과가 제출된 바 있음
- 현재까지 시범운영중인 지방세지출예산서의 주요 내용을 살펴보면, 작성주체는 각 지방자치단체로 직전연도 지방세지출 실적 및 당해연도 추정치를 작성하도록 하고 있음
- 또 조세지출예산서의 분류기준은 세목별, 기능별, 수혜자별 등으로 분류하여 매년 예산안의 첨부서류로 의회에 제출하여 심의 받도록 할 예정임

### Ⅲ. 도입시의 쟁점사항

#### □ 개관

- 지방세지출예산제도를 처음 도입하는 우리의 경우 우선적으로 고려해야 하는 것으로 포괄범위, 분류기준, 추계방법 등을 보다 면밀히 검토 할 필요가 있음
- 이 중 특히 포괄범위와 관련해서는 세외수입의 비과세·감면을 포함할지 여부, 포함되는 지방세목의 범위, 부과권이 없이 징세권만을 보유하고 있는 세목의 포함 여부, 조세지원 중 포함 범위 등이 쟁점으로 부각될 수 있음

#### □ 포괄범위의 문제

- 이는 조세지출의 종류가 다양하기 때문에 이들 중 어디까지를 조세지출예산에 포함시킬 것인지의 문제라고 할 수 있음
- 다시 말해 지방자치단체에서 지원을 하는 경우는 조세지원, 세외수입지원 등이 있으며 조세 및 세외수입 각각에는 비과세 및 감면이 이루어지고 있음
- 이외에도 상급 자치단체의 세목을 징수하여 일정한 세수입이 보장되는 경우(취득세, 등록세 등 광역자치단체 세목) 이들 세목으로 인한 조세지원으로 당해 자치단체의 세수입이 감소될 수도 있음
- 이렇게 다양한 조세지원 중 어디까지를 지방세지출예산에 포함시킬지를 사전에 결정할 필요가 있음

#### □ 분류기준의 문제

- 이는 지방세지출예산상에 나타나는 조세지출의 내용을 어떠한 기준에 의하여 분류할지의 문제라고 할 수 있음
- 다시 말해 조세지출의 내용은 세목별, 기능별, 관련법별 등 다양한 기준이 있고 이러한



다양한 기준 중 우리나라의 현실에 적합한 분류방법이 무엇인지에 대한 문제임

#### □ 추계방법의 문제

- 조세지출을 추계하는 방법은 크게 세수손실에 의한 규모추정 방법(revenue forgone approach), 세수증가 의한 규모추정 방법(revenue gain approach), 동등한 효과를 갖는 직접지출의 규모에 의한 방법(outlay equivalence approach) 등이 있음
- 이러한 방법중 우리의 현실에 비추어 바람직한 방법을 모색할 필요가 있음

#### □ 기타 고려요인

- 지방세지출예산제도를 도입할 경우 고려해야 하는 요소로는 제도의 이용방법, 지방세지출예산서의 명칭 그리고 부속서류의 종류 등이 있을 수 있는 바 이들에 대해서도 사전에 확정할 필요가 있음

### IV. 지방세지출예산제도의 도입방향

#### □ 지방세에 의한 조세지원 중 포함 범위

- 지방세의 조세지원은 국세에 비해 단순하게 구성되어 있지만 현행 지방세법에 규정된 조세지원의 종류는 비과세, 감면 외에도 불균일과세와 일부과세가 있음
- 이 중 불균일과세는 과세면제를 할 정도는 아니지만 공익 내지 수익 등을 위해 일정한도 이내에서 통상의 세율과는 다른 세율을 적용하는 것을 의미하며, 일부과세는 수익 등의 사유에 의하여 일부지역에 대하여만 일정한도 이내에서 과세할 수 있는 것을 말함
- 이러한 조세지원 중 어디까지를 지방세지출예산에 포함할지를 결정할 필요가 있음
- 조세지출예산제도는 모든 조세지출을 효율적으로 관리하여 과세형평 및 조세정책의 투명성 등을 제고하기 위한 것이라는 점에서 모든 조세지원이 대상으로 포함되어야 할 것임

- 그러나 불균일과세 및 일부과세는 현행법에는 규정되어 있지만 아직 실시하지 않고 있다는 점에서 현시점에서는 비과세와 감면만을 포함시켜도 무리가 없을 것으로 보임

**□ 세외수입의 포함여부**

- 세외수입이 지방세지출예산과 관련하여 논의되는 이유는 세외수입의 비과세·감면도 특정집단을 우대하는 것이며, 이로 인해 당해 자치단체의 세입이 감소한다는 의미에서는 지방세에 의한 조세지원과 효과가 동일하기 때문임
- 지방세지출예산제도의 도입목적이 일반적인 예산과정을 거치지 않은 지출 즉 지방의회의 의결이 이루어지지 않았음에도 불구하고 지출되는 예산을 효율적으로 관리하고자 하는 것임
- 따라서 세외수입에 의한 비과세·감면도 조세지출예산의 범위에 포함될 필요가 있음
- 그러나 세외수입의 비과세, 감면액은 현재 정확한 추계가 이루어지지 않고 있다는 점에서 포함할 경우 막대한 행정비용이 소요될 수 있으며, 조세가 아니라는 점에서 조세지출 본래의 범위에는 포함되지 않음
- 따라서 장기적으로는 조세지출예산의 범위에 포함될 수도 있지만 현재의 여건을 감안할 때 비용효과적이지 않는 것으로 판단됨
- OECD국가의 경우도 세외수입을 조세지출예산에 포함하고 있는 사례를 발견하기 어렵다는 점에서 세외수입의 비과세·감면은 조세지출예산의 범위에서 제외하는 것이 바람직할 것으로 생각됨

**〈표 1〉 주요국의 조세지출예산의 포괄범위**

국가별	호주	오스트리아	캐나다	프랑스	서독
범위	소득세 판매세 근로소득세	국세	연방정부의 소득세, 법인세, 일반소비세, 개별소비세	국세의 모든 간접세 및 직접세	모든 연방세 및 지방세 일부
국가별	아일랜드	포르투갈	스페인	영국	미국
범위	중앙정부의 소득세 및 법인세	소득세	국세의 모든 직접세 및 간접세	국세의 모든 직접세	연방세의 모든 소득세 및 법인세

## □ 지방세목중 포함되는 범위

- 조세지출예산제도의 범위에 포함되는지 여부는 일반적으로 조세지출인지 여부에 따라 결정될 사안임
- 그럼에도 불구하고 세목을 기준으로 포함 여부를 살펴보는 이유는 직접세만을 대상으로 할 경우 수혜대상의 파악이 용이하며 조세지출액의 추계가 정확해질 수 있는 장점이 있기 때문으로 풀이됨
- 그러나 모든 지방소비세목은 개별소비세이며 특별징수의무자가 납부를 한다 하더라도 조세지출의 수혜자 파악이 직접세와 차이가 없다는 점에서 일부 세목을 제외하는 실익을 발견하기 어려움
- 뿐만 아니라 전체 조세지원중 일부의 세목이 제외될 경우 지방세지출예산을 편성한다 할지라도 당해 자치단체의 전체 조세지출액을 파악하는데 한계가 노정될 수 있음
- 따라서 지방세의 경우는 모든 세목에서 발생하는 조세지출을 지방세지출예산에 포함하는 것이 필요할 것으로 생각됨

## □ 부과권이 없이 징세권만을 보유하고 있는 세목의 포함 여부

- 기초자치단체의 경우 취득세, 등록세 등 상위 자치단체의 세목은 징세권만 있고 부과권이 없는 세목이 있음
- 이러한 세목의 경우 징수액에 따라 당해 기초자치단체의 세입에 영향이 나타날 수 있기 때문에 조세지출로 인해 세수감소를 초래할 수 있음
- 따라서 이러한 세목을 지방세지출예산에 포함할지 여부를 결정할 필요가 있음
- 지방세지출예산제도가 조세지출의 효율적 운영에 있다는 점을 고려할 때 관리 및 통제가 가능해야 할 것임

- 그러나 상위자치단체의 세목은 기초자치단체에 단순히 징세권만이 있다는 점에서 관리가 가능한 세목이라고 보기 어려움
- 뿐만 아니라 이러한 세목은 상위자치단체의 조세지출예산제도에 포함될 수 있다는 점에서 기초자치단체에서도 이를 조세지출예산에 포함할 경우 이중으로 관리되어 행정 낭비를 초래할 수 있음
- 국세의 수입에 따라 지방교부세의 규모가 달라질 수 있기 때문에 동일한 논리라면 국세도 지방세 지출예산에 포함하여야 하는 모순이 발생할 수 있음
- 따라서 부과권이 없는 세목은 지방세지출예산제도의 범위에서 제외하는 것이 본래의 목적에 비추어 바람직하다고 할 수 있음

## □ 분류기준

- 분류기준이란 조세지출을 예산서상에 어떻게 배열할지에 관한 문제로 형식적인 요건을 의미함
- 이러한 분류기준은 조세지출예산제도의 도입 목적이 무엇인지로부터 출발하는 것이 가장 바람직한 것으로 보임
- 그 이유는 조세지출의 분류를 어떻게 할지의 문제는 형식요건의 문제이며 이러한 요건은 조세지출예산의 이용자들이 이해하기 쉽게 구성할 필요가 있기 때문임
- 이용자들이 이해하기 용이하다는 의미는 한눈에 그 내용을 파악할 수 있어야 할 것이며 그 결과를 정책에 반영할 수 있는 내용이 나타나도록 구성해야 한다는 것임
- 이러한 기준에 입각하여 분류기준의 선정시 고려해야할 요인으로는 해당 자치단체가 자율적 관리할 수 있는지 여부, 조세지원이 이루어진 분야, 그리고 조세지원의 목적 등이 도출될 수 있어야 할 것으로 판단됨

- 먼저 조세지출예산의 분류를 자치단체의 자율에 맡길지 여부와 관련하여, 기본적으로 조세지출예산을 편성하는 이유가 자치단체에서 보다 자율적인 의사결정과정을 통해 효율적으로 관리하고자 하는 것임
- 따라서 그 지역의 특성에 입각한 분류체계를 유지토록 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있음
- 그러나 자치단체별로 분류기준이 설정될 경우 타 자치단체와의 비교가 곤란하며 결과의 해석도 자의적으로 나타날 수 있기 때문에 조세지출예산제도의 본말이 전도되는 현상도 나타날 개연성이 있음
- 따라서 해당 자치단체의 특수성이 반영될 수 있는 여지를 부여하되 기본적인 형식은 통일을 이룰 필요가 있음
- 이러한 인식을 기초로 할 때 분류기준으로 상정될 수 있는 대안으로는 근거법에 의한 분류, 세목별 분류, 기능별 분류, 목적별 분류 등이 있을 수 있으며 외국의 경우도 일반적으로 세목별, 목적별, 기능별 분류가 주류를 이루고 있는 것으로 나타나고 있음
- 다만 여기에서는 다른 나라에서는 활용하고 있지 않은 근거법별 분류기준을 고려대상에 포함하고 있는데 그 이유는 우리나라의 경우 조세지출에 대한 지방자치단체의 의사결정권이 매우 제한되어 있는 바 이러한 상황에서도 자치단체가 자율적으로 시행하고 있는 조세지출내역을 구분하기 위한 것임

〈표 2〉 주요국의 조세지출예산제도 분류기준

국가별	호주	오스트리아	캐나다	프랑스	서독
분류방법	기능별 분류	세목별 기능별 수혜자별	세목별 목적별 수혜자별	세목별 목적별 수혜자별	세목별 목적별 수혜자별
국가별	아일랜드	포르투갈	스페인	영국	미국
분류방법	세목별	세목별 간면유형별	세목별 기능별	세목별	세목별 기능별

- 근거법별 분류는 조세지출이 이루어지는 근거법을 기준으로 분류하는 것을 의미함

- 이러한 방법은 모든 조세지원이 근거법을 기준으로 이루어지고 있기 때문에 구분이 명확해 질 수 있으며, 뿐만 아니라 전국·획일적 조세지원과 당해 자치단체의 필요에 의해 이루어지는 조세지출을 구분할 수 있다는 장점이 있음
  - 반면에 근거법만을 기준으로 분류할 경우 어떤 목적으로 어디에 지원이 되었는지를 구체적으로 파악하기 곤란하다는 문제가 있음
- 세목별 분류는 조세지원이 이루어지는 세목을 기준으로 분류하는 것으로 각 지원재원을 명확히 구분할 수 있으며 세목별 세입대비 조세지출을 한눈에 파악할 수 있다는 장점이 있음
- 그러나 조세지출의 목적이 무엇인지 그리고 어디에 지출되었는지를 파악하기 곤란하다는 문제가 발생하게 됨
- 기능별 분류는 각 조세지출이 이루어진 정부기능별로 분류하는 것으로 이 분류기준은 조세지원의 내역을 기능별로 파악할 수 있어 다른 분류기준에 비해 상대적으로 조세지원의 효과파악이 용이함
- 다만 지방세의 조세지원의 경우 기능별 분류기준을 설정하기가 대단히 어렵기 때문에 분류기준을 별도로 설정해야하는 문제가 있음
- 목적별 분류는 조세지출이 목적하고 있는 분야별로 분류하는 것으로 조세지원의 목적별로 어느 정도를 지출하였는지 파악이 가능하기 때문에 효과를 검증하는데 유용한 자료로 이용될 수 있음
- 뿐만 아니라 현행 지방세법에 조세지원의 목적이 분류되어 있기 때문에 조세지출의 분류가 용이하다는 장점이 있음
  - 반면에 목적별로 분류한 경우 중앙정부 또는 상위자치단체의 의도에 의하여 조세지원이 이루어졌는지 아니면 당해 자치단체의 필요에 의하여 이루어졌는지 등의 파악이 곤란하다는 문제가 있음
- 결론적으로 지금까지 기술한 모든 대안은 각기 장점과 단점을 보유하고 있음

- 따라서 하나의 분류기준에 의하여 조세지출을 분류하기 보다는 두 개 이상의 분류기준을 동시에 이용하는 것이 서로의 단점을 보완할 수 있을 것으로 생각됨
- 이러한 인식을 기초로 할 때, 근거법별 분류와 목적별 분류를 병행하는 것이 필요할 것으로 판단됨
- 그 이유는 지방세지출예산제도의 도입이 조세지출의 관리를 보다 효율적으로 하는 것인 바 이를 위해서는 당해 조세지출이 누구의 의도에 의해 어디에 얼마 만큼 지출되었는지를 파악하는 것이 필요하게 됨
- 앞서서도 기술하고 있다시피 근거법별 분류와 목적별 분류를 병행할 경우 이러한 목적에 적합한 결과를 표시할 수 있을 것으로 생각됨

## □ 추계방법

- 조세지출액은 대부분의 직접지출과는 달리 직접적으로 도출할 수 없기 때문에, 이를 추계하는 데는 여러 가지 기법이 동원될 필요가 있음
- 어떠한 방법을 사용하고 어떤 문제에 봉착하는가는 조세행정의 구조, 자료의 이용가능성, 세법의 복잡성 여부에 따라 달라질 수 있을 것임
- 그러나 일반적으로 조세지출의 금액 또는 가치를 추계하는 방법에는 다음과 같은 기법들이 있음
  - 세수손실에 의한 규모추정 방법(revenue forgone approach)
  - 세수증가에 의한 규모추정 방법(revenue gain approach)
  - 동등한 효과를 갖는 직접지출의 규모에 의한 방법(outlay equivalence approach)
- 이 중 대부분의 OECD국가에서는 이 3가지 방법중 하나 혹은 두 개 이상을 혼용하고 있음

〈표 3〉 주요국의 조세지출 추계방법

국가별	호주	오스트리아	캐나다	프랑스	서독
추계방법	세수손실방법 세수증가방법	세수손실방법	세수손실방법	세수증가방법	세수손실방법
국가별	아일랜드	포르투갈	스페인	영국	미국
추계방법	세수손실방법	세수손실방법	세수증가방법	세수증가방법	세수손실방법 직접지출규모

- 세수손실에 의한 규모추정 방법은 조세지출 때문에 상실되는 세수의 규모로 추정하는 방법을 의미함
  - 즉 특정한 세법규정 때문에 감소하는 세수의 규모를 계산하여 그와 같은 특별 규정에 의한 조세지출의 규모를 파악하는 방법을 의미함
  
- 세수증가 의한 규모추정 방법은 세제상에 인정되는 특별규정이 폐지되는 경우에 증대되는 세수의 규모로서 그 특별규정에 의한 조세지출의 규모를 추정하는 방법이라고 할 수 있음
  - 이 경우에는 조세지출규정의 폐지가 납세자의 경제활동을 변화시켜 과세소득규모를 변화시키는 납세자행동변화의 효과(behavioral effect), 경제활동의 전반적 수준에 영향을 미쳐 세수에 변화를 가져오는 환류효과, 관련제품 또는 활동에 영향을 미쳐 세수의 변화를 초래하는 효과 등 직·간접으로 관련된 모든 효과를 고려하게 됨
  
- 동등한 효과를 갖는 직접지출의 규모에 의한 방법은 조세지출과 동등한 서비스를 제공할 수 있는 직접지출규모로서 조세지출의 규모를 추정하는 방법을 의미함
  - 다시 말해 조세지출이 그에 상응하는 직접지출에 의하여 대체될 경우, 조세지출에 의한 편익과 동등한 편익을 얻기 위해서는 얼마만큼의 직접지출이 필요한가를 추산하는 방법을 의미함
  
- 이상의 세가지 추계방법중 대부분의 나라에서는 세수손실규모에 의한 추계방법을 이용하고 있음



- 우리나라의 경우 현재 지방세의 비과세·감면액 계산시 세수손실이 어느 정도인지를 기준으로 하고 있으므로 지방세지출예산제도의 도입시 추계방법은 현재의 방법을 가능한 크게 수정하지 않고도 이용할 수 있는 세수손실에 의한 추계방법으로 하는 것이 필요할 것으로 생각됨
- 다만 이 경우 조세지출의 경제적 효과부분에 대한 고려가 배제되는 문제가 발생할 수 있음
- 미국의 경우도 이전에는 세수손실에 의해서만 추계하고 있었지만, 1983년부터 직접지출에 의한 방법을 병용하여 조세지출의 경제적 효과를 측정하고 있음
  - 이러한 방법을 동원하므로써, 납세자가 받는 혜택과 동일한 납세후 소득(after tax income)을 추계할 수 있게 되었음
  - 이 경우 납세후 소득이란 조세혜택이 이루어질 수 있는 소득중 조세의 납부가 이루어진 이후의 소득을 의미함
  - 그리고 직접지출에 의한 방법에 의해 조세지출의 비용과 연방정부의 보조금에 따른 비용을 비교할 수 있게 되었음
- 그러나 지방재정의 기능이 주로 경제의 안정화보다 자원배분기능을 중심으로 이루어진다는 점을 감안할 때 세수손실에 의한 추계방법을 도입하더라도 큰 문제는 발생하지 않을 것으로 생각됨
- 다만 이 방법이 갖고 있는 주요한계가 부각될 경우에는 미국과 같이 직접지출에 의한 추계방법을 보완적으로 이용하는 것이 바람직한 것으로 생각됨

#### □ 지방세지출예산의 성격

- 지방세지출예산제도가 도입될 경우 이 예산을 다른 일반예산과 법적인 성격을 동일시할 것인지 또는 별도로 취급할 것인지에 대하여 판단해볼 필요가 있음
- 우리나라의 예산제도는 의회의 심의 및 의결을 거친다는 점에서 법적인 성격을 보유하고 있음

- 따라서 지방세지출예산을 다른 예산과 동일시한다는 것은 지방세지출예산도 법적인 성격을 보유한다는 의미라고 볼 수 있음
- 반면에 별도로 취급한다는 의미는 예산서를 제출할 때 참고자료로 이용될 수 있도록 하는 부속서류로 인식한다는 의미임
- 결론적으로 지방세 지출예산서는 일반예산과 동일한 법적인 지위를 부여할 필요는 없을 것으로 생각됨
- 그 이유는 우리나라의 조세지출액 추계가 정확하지 못하며 아직까지는 조세지출과 관련하여 지방자치단체의 재량권이 상당히 제한되어 있기 때문임
- 이와 관련하여 외국의 경우는 통일적인 경향은 보이지 않고 있으나 대체로 조세지출을 참고자료로 활용하고 있는 국가가 상대적으로 다수로 나타나고 있음
- 따라서 지방세지출예산서의 명칭도 지방세지출보고서로 변경하여 법적인 성격이 아님을 명시할 필요가 있음

〈표 4〉 주요국의 조세지출예산제도의 법적 성격

국가별	호주	오스트리아	캐나다	프랑스	서독
법적성격	임의	의무	임의	의무	의무
국가별	아일랜드	포르투갈	스페인	영국	미국
법적성격	임의	임의	의무	임의	의무

#### □ 예산심의시 제출서류

- 지방세지출예산을 지방의회에 제출할 경우 같이 제출하는 서류의 종류를 파악해볼 필요가 있음
- 부속서류로는 대체로 조세지출의 환경, 보고서의 작성범위, 조세지출의 현황, 조세지출의 평가서 등이 있을 수 있음
  - 조세지출의 환경이란 최근의 조세지출 변화 및 조세지출에 영향을 미칠 수 있는 정책

변화 등을 기술하는 보고서임

- 보고서의 작성 범위는 지방세지출예산서의 작성기간, 대상, 방법 등 전체를 총괄적으로 설명하는 보고서의 성격을 갖게 됨
- 조세지출의 전반적 현황은 타 자치단체의 조세지출 현황 및 당해 자치단체의 조세지출 총계, 세입대비 비중 등을 표시하는 정책결정시 참고자료로서 활용될 수 있는 자료임
- 조세지출의 평가서는 조세지출 대상 또는 목적별로 확대가 필요한 사항, 재검토가 필요한 사항, 존치가 필요한 사항 등을 사전적으로 구분하여 정책결정에 도움을 줄 수 있는 자료임

## V. 결론

- 지방세지출예산제도는 이러한 조세지출을 매년 지방의회에서 다른 예산을 결정할 때와 동일한 방법으로 결정하도록 하는 제도임
- 지방세지출예산의 대상은 모든 조세지출을 대상으로 하여야 하나 처음부터 모든 조세지출을 대상으로 할 경우 오히려 산정이 정확하지 않거나 많은 인력과 비용이 소요되는 문제가 발생할 수 있음
- 그러므로 현재 상황에서 가능한 부분부터 시작하는 것이 한 방법임
- 그럼에도 불구하고 처음 도입하는 우리의 경우 다음과 같은 사항들을 사전에 면밀히 고려할 필요가 있음
- 세금산정기간의 조정 문제
  - 보통 세금은 1년을 기준으로 어느 만큼 징수해야하는지 결정하고 있음
  - 이를 과세기간이라고 하며, 조세지출도 1년을 단위로 계산하게 됨
  - 그러나 세금의 계산기준이 다른 년도를 기준으로 하고 있는 경우도 있기 때문에 이러한 문제를 조정해야만 정확한 조세지출액이 계산될 수 있음

○ 조세지출을 계산하는 시기 문제

- 정상적인 경우라면 세금은 납부해야하는 이유가 발생했을 때 세금을 징수해야 함
- 예를 들어 소득이 발생해야만 세금을 징수할 수 있는 경우가 그것임
- 이러한 인식에 따르면 세금을 납부해야하는 이유가 발생하기 전까지는 세금을 납부할 필요가 없게 됨
- 그러나 세금징수 이유가 발생하지 않는 경우에도 조세지출은 발생할 수 있음. 이 경우 조세지출액을 어떻게 계산해야하는 지를 사전에 분명하게 조정해야만 함

○ 결과적으로 현행의 조세우대조치가 많은 문제점을 내포하고 있고 이러한 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 지방세지출예산제도의 도입을 고려해 볼만 하지만 우리의 경우 이 제도의 도입을 위해서는 아직도 해결해야 하는 과제 또한 산적해 있음을 인정하지 않을 수 없음

○ 외국의 경우도 조세지출예산의 필요성을 인식하면서도 조세지출예산제도를 운용하는 데에는 많은 어려움이 있음을 피력하고 있음

- 일례로 영국에서는 통합조세지출계정을 제출하지 않기로 결정하였는데 그 이유는 조세지출로 간주되는 조세특례중 보조금적 요소의 실질가액, 감면의 폐지로 얻어지는 세수증가액 등 각 수치들이 각각 상이함으로 인해 조세지출계정은 오해를 불러일으킬 소지가 있기 때문임
- 그 결과 영국에서는 조세특례를 특정지출사업과 연계시키지 않고, 감면항목과 가능한 범위 내에서 그 금액을 간단히 발표하는 방식을 채택하고 있음

○ 이렇게 조세지출예산제도를 오랫동안 실시하고 있는 나라에서도 실시하는데 어려움을 피력하고 있다는 점은 이 제도의 도입시 좀 더 신중한 고려가 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있음

○ 특히 조세지출과 관련된 정확한 자료가 부족한 우리의 현실을 감안할 때 본 제도의 도입에 커다란 장애요인이 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있음

내용 문의 : 이삼주 수석연구원 (02-3488-7334, lsj@krilia.re.kr)



# 「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

## 1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

## 2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원 구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	○ 지로납부: 지로용지발송(지로번호 7630619)  ○ 은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	
	기관회원	150,000원		

## 3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실 조성사업팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>

## 「지방행정연구」원고모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 실을 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며, 2004년 후반기에는 학술진흥재단의 등재후보학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2007년 3월호(통권 제68호), 2007년 6월호(통권 제69호)

— 2007년 9월호(통권 제70호), 2007년 12월호(통권 제71호)

3. 논문접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문제출방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문작성방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의  
「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7356 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>

