

자료 09-06

성공적인 조세지출예산제도 도입을 위한 정책토론회

조세지출과 세출예산의 연계방안 검토

2009. 7

박 명 호

전 병 힐

조세지출과 세출예산의 연계방안 검토

2009. 7

박명호 · 전병힐

개 요

□ 주제 : 조세지출과 세출예산의 연계방안

□ 일시 : 2009년 7월 10일(금) 15:00~17:00

□ 장소 : 한국조세연구원 10층 대강당

□ 진행순서

15:00~15:10 개회사

원윤희 한국조세연구원 원장

15:10~16:40 주제발표 및 토론

「조세지출과 세출예산의 연계방안」

▶ 사회자 : 백웅기 상명대 금융경제학과 교수

▶ 발표자 : 박명호 · 전병힐 한국조세연구원 전문연구위원

▶ 토론자 : 김용환 기획재정부 예산총괄심의관

김정수 중앙일보 경제연구소 경제전문기자

김정완 경실련 정부개혁위원회 위원(대진대 교수)

이영환 국회예산정책처 세입세제분석팀장

이원희 한경대 행정학과 교수

임주영 서울시립대 교수

주영섭 기획재정부 조세정책관

(가나다 순)

16:40~17:00 객석토론 및 종합정리

17:00 폐회

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 조세지출의 정의 및 조세지출예산제도의 의의	2
가. 조세지출의 정의	2
나. 조세지출예산제도의 의의와 목적	4
II. 우리나라 조세지출예산제도 현황	7
1. 조세지출예산제도 도입과정	7
2. 조세지출 운용실적 분석	10
가. 조세지출 전체 규모 추이	10
나. 조세지출 항목수의 변동	12
다. 예산기능별 조세지출 규모 분석	14
라. 예산기능별 국가재정배분 분석	16
III. 세출예산과의 연계: 해외사례 분석	19
1. 캐나다의 통합관리제도 (the envelope system)	21
IV. 세출예산과의 연계방안	25
1. 조세지출예산서의 유용성 제고	25
2. 국가재원배분의 효율성 제고	27
부 록 : 주요국 사례	32
1. 미국	32
2. 캐나다	35
3. 호주	39

표 목 차

<표 I -1> 국세감면액 및 국세수입액 증가율 추이	1
<표 II-1> 우리나라 조세지출예산제도 운용 흐름	9
<표 II-2> 국세 조세지출 규모 및 국세감면비율 추이	10
<표 II-3> 조세지출보고서상 조세지출 항목 수 변동내역	13
<표 II-4> 폐지 조세지출 항목의 조세지출 규모	13
<표 II-5> 예산분야별 조세지출예산 규모	15
<표 II-6> 예산분야별 예산지출 및 조세지출 추이	18
<표 IV-1> 세출예산과 조세지출과의 연계성 정도에 따른 국가 분류	29
<표 IV-2> 정부제출예산안 예시	31
<표 A-1> 캐나다 PEMS하의 내각위원회와 정책분야	37
<표 A-2> 호주 예산서에 포함된 조세지출예산 정보	40

그림 목차

[그림 I -1] 조세지출예산제도의 목적	5
[그림 II-1] 국세감면비율 및 GDP대비 조세지출 비중 추이	11
[그림 III-1] 예산과의 연계성 정도	20
[그림 A-1] 미국 '02회계연도 예산안상 조세지출예산 제시 사례	35

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

☐ 우리나라의 조세지출 규모는 매년 지속적으로 증가

- 그간 경제규모 확대, 세원투명성 제고 등으로 국세수입 총액도 지속적으로 증가하여 왔지만 조세지출의 규모가 평균적으로 더 빠르게 증가

<표 1-1> 국세감면액 및 국세수입액 증가율 추이

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	평균
국세감면액 증가율	3.4%	7.3%	18.9%	4.4%	9.5%	6.6%	7.6%	29.0%	10.8%
국세수입액 증가율	3.1%	8.5%	10.3%	2.7%	8.2%	8.3%	17.0%	3.4%	7.7%

☐ 조세감면의 항구화·기득권화로 인해 재정운용의 어려움 가중

- 목적달성 여부, 실효성 여부에 대한 구체적 평가없이 기존 감면의 존속 및 확대를 요구하는 상황이 반복

☐ 최근 경제위기하에서 국세수입 감소와 조세감면 및 재정지출 확대로 인해 재정건정성에 대한 우려 확산

☐ 따라서 재정건전성 유지 및 효율적인 국가재원 배분전략 수립을 위하여 조세지출과 세출예산의 효과적인 연계방안을 모색할 필요성 증가

☐ 특히 2010년부터 조세지출예산서를 정부예산안의 첨부서류(2011회계연도 예산안의 부속서류)로 국회에 제출하도록 국가재정법에서 규정

- '06.10월 제정된 국가재정법에서는 예산안의 첨부서류의 일부로 조세지출예산서를 작성 및 국회 제출토록 명시

국가재정법

제27조 (조세지출예산서의 작성) ①기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 "조세지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제34조 (예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

10. 조세지출예산서

부칙 <제8050호, 2006.10.4>

제6조 (조세지출예산서의 작성·제출에 관한 적용례 등) ①제27조 및 제34조제10호의 규정에 따른 조세지출예산서의 작성 및 제출은 2011회계연도 예산안부터 적용한다.

- 본 연구에서는 기능별 세출예산분류에 따른 기존의 조세지출 현황을 분석하고, 조세지출과 세출예산을 효과적으로 연계하는 방안을 모색

2. 조세지출의 정의 및 조세지출예산제도의 의의¹⁾

가. 조세지출의 정의

- (조세지출의 개념) 일반적으로 조세지출이란 조세제도 본연의 기능인 국가재정 확보 목적 이외에 경제발전 촉진 및 소득 재분배 등과 같은 특정한 사회·경제적 정책목적을 달성하려는 목적으로 정부가 특정 기업이나 개인이 납부해야 할 세금을 감면하거나 특정 활동을 장려하기 위해 세제상 유인(incentive)을 주는 세법상의 조항들을 의미

1) 본절의 내용은 김종면 등(2007)의 보고서를 인용한 것임

□ (국제적인 정의) 국제적으로 조세지출에 대한 명확하고 통일된 정의는 존재하지 않지만, '96년 OECD보고서는 기준조세체계(benchmark tax system)의 개념을 통해 조세지출을 정의하고 있음

- (기준조세체계의 정의) 기준조세체계란 조세체계상의 일반적인 원칙으로 정의되며, 조세체계의 구조적인 요소인 세목별 과세대상, 세율 구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 회계 관행에 따른 규정, 행정 효율을 위한 규정, 국제조세규약 등을 포함하는 개념으로 규정
- (조세지출의 정의) '96년 OECD보고서에서는 이러한 기준조세체계에 벗어나는 조세특례 항목들이 존재할 때 이를 조세지출이라 정의
- 그러나 구체적으로 적용되는 조세지출의 정의는 나라마다 다르며, 특히 기준조세체계에 대한 해석 자체가 국가별로 상이
 - 각 나라마다 존재하는 독특한 조세문화 및 조세체계·조세지출예산제도 운영방식·조세지출 추정기법 등의 차이로 조세지출의 정의가 상이

※ 국가 간 조세지출의 성격, 규모를 해석·비교함에 있어 주의 필요

□ '96년 OECD보고서는 각국에서 적용하고 있는 조세지출은 대체적으로 다음의 5가지 특성을 가지고 있다고 밝힘

- ① (특정성) 조세지출은 특정한 산업, 활동 및 과세계층에게 이익 부여
- ② (대체 가능성) 조세지출은 조세제도가 아닌 다른 정책수단을 사용하여도 성취할 수 있는 정책목적을 조세제도를 통하여 달성하고자 할 때 발생
- ③ (폐지 가능성) 조세제도를 개정함으로써 특정 조세지출을 없애는 것이 행정적으로 실행 가능
- ④ (측정 가능성) 조세지출은 해당 세목의 범위가 넓어서 적당한 기준조세체계를 설정함으로써 조세지출의 규모를 측정하는 것이 가능
- ⑤ (불상쇄성) 조세지출이 제공하는 혜택을 크게 상쇄시킬 수 있는 조항이 동일한 조세제도 내에 존재하지 않음

□ 현행 국가재정법상에서의 조세지출에 대한 정의

- 국가재정법 제27조에서는 조세지출예산서 작성대상을 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원”으로 규정
- 그러나 조세체계에서 무엇이 조세특례이고, 무엇이 정상적인 과세체계인지에 대한 기준을 명확히 제시하고 있지 않음
- 다만, 기존의 조세지출보고서에서 조세지출로 규정한 항목들과 기존의 재량적 판단기준을 그대로 사용할 것으로 전망

□ 현행 우리나라 조세지출보고서상의 조세지출 정의

- 재정지출에 대응하는 조세 보조금으로서 『조세의 정상적인 과세체계에서 벗어난 특례규정에 의하여 납세자의 세부담을 경감시킴으로써 발생하는 국가세입의 감소』로 정의
- 무엇이 정상적인 과세체계인지에 대한 명확한 정의는 존재하지 않음
- 다만, 조세지출 해당여부는 '96년 OECD보고서에서 제시한 조세지출의 5가지 특징을 활용하여 지원대상의 특정성, 예산지출 등을 통한 대체 가능성, 지원제도의 폐지 가능성 등을 기준으로 판단
 - 지원수단으로는 직접세 부문에서 「비과세·세액공제·소득공제·저율과세·준비금」 등, 간접세 부문에서 「부가가치세 영세율 및 면세, 특별소비세 면제, 저율과세」 등을 포함

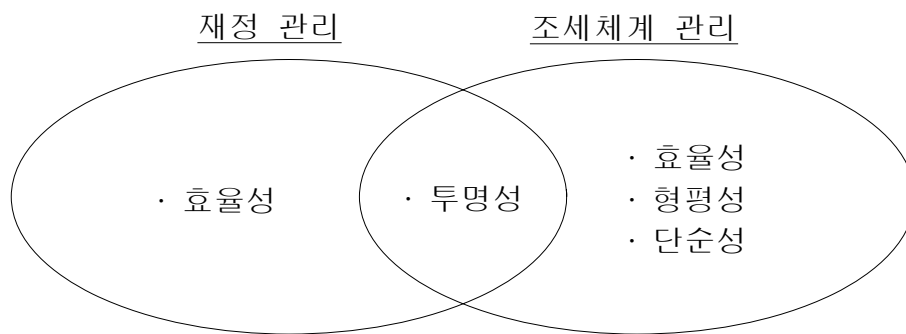
나. 조세지출예산제도의 의의와 목적

□ 우리나라를 비롯하여 세계 많은 나라들은 주요 재정정책 수단 중 하나로 조세지출을 광범위하게 사용중임

- 조세지출에는 정부와의 직접적인 거래가 아닌 세수손실의 형태로 발생하여 그 규모나 대상이 명백히 노출되지 않은 간접적인 지출이라는 특성이 존재

- 국가세입원에서 바로 차감되는 조세지출은 국가재정지출의 우선순위에서도 0순위의 위치 차지
- 이에 따라, 조세지출은 재정지출에 비하여 상대적으로 투명하지 않고, 주기적인 심사·평가에서 제외되어 방만하게 운영될 가능성이 높은 특성을 지님
- 궁극적으로 국가재정운용의 비효율성을 낳고, 국가의 재정건전성에 악영향을 줄 수 있는 소지 존재
- 조세지출은 세법상의 예외적인 조항들이므로 조세체계의 복잡성을 야기하는 속성도 존재
- 그 결과 조세운영비용(행정비용+납세준응비용)의 증가 및 불형평성 초래 가능
- 일반적으로 조세지출예산서를 작성하는 목적은 크게 조세제도 정비 측면과 재정의 관리 측면으로 구분 가능
 - (조세제도 관리 측면) 조세제도의 투명성, 효율성, 형평성, 단순성을 제고하는 목적으로 조세지출예산서 활용 가능
 - (재정의 관리 측면) 국가재정운용의 투명성과 효율성을 제고하는 목적으로 조세지출예산서 활용 가능

[그림 1-1] 조세지출예산제도의 목적



- (투명성) 조세체계의 투명성 및 국가재정 운용의 투명성을 제고하는 데 기여
 - 조세지출 규모 및 내역을 세출예산 기능별로 분류하여 자세히 공개함으로써 특정 산업부문 또는 특정 계층에 조세지출의 혜택이 어떻게 배분되고 있는지 제시하여 조세체계의 투명성 제고

- 직접지출인 세출예산과 간접지출인 조세지출예산을 포함한 국가의 모든 재정자원이 어떻게 사용되고 있는지를 분명히 함으로써 재정운용의 투명성도 제고 가능
- (조세제도의 효율성·형평성·단순성) 조세체계의 효율성·형평성·단순성을 제고하는 것이 가능
 - 눈에 잘 보이지 않는 세제상 특혜에 대한 상세한 내역을 밝히고 개별 특혜조항에 대한 평가를 함으로써 민간의 의사결정에 많은 왜곡을 야기하는 조항, 특정 계층에게 지나친 혜택을 주는 조항, 세제를 지나치게 복잡하게 만드는 조항 등을 관리 및 정비하는데 편리
 - 특히 효과성이 의심되거나 활용도가 떨어지는 조세지출 조항을 폐지·정비함으로써 조세체계의 복잡성 완화 가능하며 이와 관련된 납세협력 비용 및 과세관청의 행정비용을 절감할 수 있음
 - 복잡한 조세지출 조항들을 활용한 조세회피를 예방할 수 있음
 - 조세정책 대안(예: 세율인하 vs 조세지출 폐지)에 대한 비교·평가를 가능하게 함
- (재정운용의 효율성) 국가 재정운용의 효율성을 제고하는 데 기여
 - 조세지출예산서의 도입을 통해 세출예산의 기능별로 다음 회계연도에 대한 조세지출규모를 추정하여 예산안과 함께 국회에 제출함에 따라 세출예산과 조세지출을 연계할 수 있는 기반 마련
 - 조세지출예산 정보의 생성을 통해 세법에 규정되어 있어서 한번 법으로 제정되면 주기적으로 반복되는 예산과정상의 평가·심사 대상에서 제외되는 특징이 있는 간접적인 재정지출인 조세지출을 다시 평가·심사의 장으로 끌어오는 효과 존재
 - 예산안과 함께 국회에 제출함에 따라 세출예산과 조세지출예산을 연계할 수 있는 기반 구축 가능
 - 그 결과 동일 또는 유사한 정책목적을 달성하려는 조세지출예산과 세출예산 간의 비교평가를 통해 재정의 효율적 운용에 기여

Ⅱ. 우리나라 조세지출예산제도 현황

1. 조세지출예산제도 도입과정

□ 우리나라의 조세지출예산제도는 1999년 처음으로 조세지출보고서를 작성하면서 시작

- 1999년 이전에도 조세정책 당국은 대략적인 조세감면 실적을 파악하고 있었지만 조세지출의 개념이 반영된 것은 아님

□ 우리나라의 조세지출예산제도 도입 배경

- 1996년 우리나라가 OECD에 가입한 이후 국제규범에 맞게 재원을 보다 효율적으로 운용하고 재정의 투명성을 제고할 필요성 확대
- 이에 국민의 정부는 1998년 2월 조세지출예산제도의 도입을 100대 정부개혁과제 중 하나로 선정하고, 동년 3월 조세지출예산업무 전담 조직을 현 기획재정부 세제실에 신설
- 1999년 2월에 발표된 중기재정계획에서 1999년부터 조세지출예산제도의 단계적 도입 계획을 공개
 - 특히, 동년 7월 IMF와 조세지출 내역을 1999년 말까지 국회에 제출한다는 의향서(Letter of Intent) 체결
- 1999년 처음으로 조세지출보고서를 작성한 후 국회에 제출

□ 조세지출보고서의 변천과정

- 1999년 9월 최초로 발표된 『1999년 조세지출보고서』에서는 소득세와 법인세 및 상속·증여세 등 직접세만을 대상으로 작성
 - 총 112개 항목을 대상으로 1998년 귀속 조세지출 실적을 집계하여 기능별·세목별로 제시2)

- 2000년 11월 발표된 『2000년 조세지출보고서』 부터는 간접세 부문을 추가하여 국회에 제출
 - 총 10개 세목(소득세/법인세/상속증여세/부가가치세/교통세/특별소비세/주세/인지세/증권거래세/전화세)의 230개 항목의 조세지출에 대하여 전년도 실적 및 당해연도 잠정치를 기능별·세목별·감면방법별로 제시
- 조세지출보고서 작성 3차연도인 2001년부터는 관세를 포함한 국세에 대하여 전년도 실적 및 당해연도 잠정치를 산출하여 작성
 - 교육세와 농어촌특별세 등의 목적세와 세수실적이 없는 부당이득세를 제외한 모든 국세를 포괄
 - 총 11개 세목 273개 항목의 조세지출 내역 작성
 - 1999년 귀속 관세 관련 조세지출 규모도 함께 공개
- 『2007년 조세지출보고서』에는 교육세·농특세를 포함한 모든 국세를 포함하고 국세감면율을 산출하는 등의 변화가 발생
 - 국가재정법에 2009년까지는 국세감면금액·국세감면율 등에 관한 전년도 실적 및 당해연도 전망보고서인 조세지출보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 규정
- 2010년부터 조세지출예산서를 예산안의 첨부서류로 국회에 제출할 예정
 - 국가재정법에서는 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서인 조세지출예산서를 작성 및 예산안의 첨부서류로 국회에 제출할 것을 규정

2) 우리나라 조세지출보고서에서는 조세지출을 재정지출에 대응하는 조세 보조금으로서 『조세의 정상적인 과세 체계에서 벗어난 특례규정에 의하여 납세자의 세부담을 경감시킴으로써 발생하는 국가세입의 감소』로 정의하고 있다.

<표 II-1> 우리나라 조세지출예산제도 운용 흐름

구분	내용
0단계 (‘99년 이전)	○ 직접세·간접세의 과거 5년(‘93~’97)간 감면실적을 파악하고, 의원 요구 시 총액만 제시 ○ 1998년 2월 조세지출예산제도 도입을 100대 정부개혁과제로 선정 후 조세지출예산제도 도입의 기초여건 조성 - 세제실 조세지출예산과 신설, 조세감면규제법을 조세특례제한법으로 전면 개정, 조세감면건의서 및 평가서 제출 의무화
1단계 (‘99년)	○ 2월 중기재정계획을 통해 조세지출예산제도 단계적 도입계획 발표 ○ 7월 IMF와 연말까지 조세지출 내역을 국회에 제출하는 의향성(LOI) 체결 ○ 1998년도 귀속 직접세(소득세·법인세·상속증여세)의 조세지출 실적을 기능별·세목별로 세부내역 제시 (112개 항목 파악)
2단계 (‘00~’07년)	○ 목적세 등을 제외한 직접세와 간접세의 조세지출에 대하여 기능별·세목별·감면방법별 전년도 실적 및 당해 연도 추계치 제시 - 조세지출 항목: ‘00년 230개, ‘01년 273개, ‘02년 269개, ‘03년 254개, ‘04년 220개, ‘05년 226개, ‘06년 230개
3단계 (‘07~’09년)	○ 국가재정법의 제정(‘06년 10월)을 통해 조세지출예산제도의 법적 근거 마련 및 조세지출예산서 도입 준비 - 모든 국세에 대한 조세지출 내역을 종전의 방식대로 국회에 제출 - 조세지출 항목: ‘07년 219개, ‘08년 189개 항목(통합된 항목 불포함)
4단계 (‘10년 이후)	○ 모든 국세의 조세지출에 대하여 전년도 실적, 당해 연도 및 다음 연도 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 조세지출예산서를 예산의 부속서류 국회 제출

2. 조세지출 운용실적 분석

가. 조세지출 전체 규모 추이

- 우리나라는 다른 나라와 마찬가지로 세수확보를 위한 목적 이외에 사회·경제적 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 조세지원제도를 적극적으로 활용
- 우리나라는 공식적으로 1999년 조세지출보고서를 작성하면서 비과세·감면 규모를 측정하기 시작
 - 다만, 국세와 관련된 비과세·감면 중 조세지출로 분류한 것에 한정
- '08년도 총 국세감면액 규모는 29조 6,321억원으로 잠정 집계
 - '07년도 22조 9,652억원 대비 29.0%(6조 6,669억원) 증가
 - '01~'08년간 연평균 증가율은 10.8%를 기록하고 있고, 이는 동 기간 국세수입 평균 증가율인 약 7.7%보다 3.1%p나 높은 수준

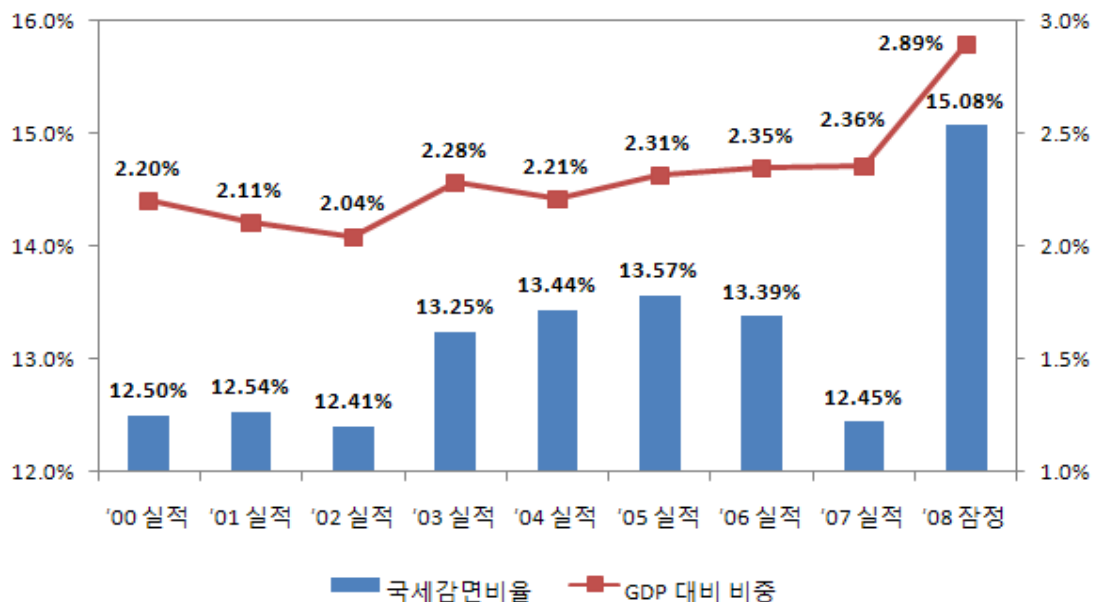
<표 II-2> 국세 조세지출 규모 및 국세감면비율 추이

(단위 : 천억원, %)

구 분	'00 실적	'01 실적	'02 실적	'03 실적	'04 실적	'05 실적	'06 실적	'07 실적	'08 전망
○ 조세지출(A)	132.8	137.3	147.3	175.1	182.9	200.2	213.4	229.7	296.3
전년대비 증액	26.3	4.5	10.0	27.8	7.8	17.3	13.2	16.3	66.7
(증 감 률)	24.8%	3.4%	7.3%	18.9%	4.4%	9.5%	6.6%	7.6%	29.0%
- 직접세	95.1	97.2	101.7	123.3	131.5	149.2	152.3	166.5	229.5
- 간접세	36.3	39.0	44.3	50.6	50.3	49.3	58.1	60.5	64.3
- 관 세	1.4	1.1	1.3	1.2	1.1	1.7	3.0	2.7	2.5
○ 국세 수입총액(B)	929.3	957.9	1,039.7	1,146.6	1,178.0	1,274.7	1,380.4	1,614.6	1,668.9
전년대비 증액	172.8	28.6	81.8	107.0	31.3	96.7	105.8	234.1	54.3
(증 감 률)	18.6%	3.1%	8.5%	10.3%	2.7%	8.2%	8.3%	17.0%	3.4%

- 국세감면비율³⁾은 2000년대 초반('00~'02년)에는 12% 중반을 유지하다가 2000년대 중반('03~'06년)에는 약 1%p 높아져 13% 중반을 유지
 - 2007년에는 국세수입이 전년도보다 17%나 증가하여 국세감면비율이 다시 2000년대 초반 수준으로 하락
 - GDP 대비 국세감면액 비율을 통해서도 최근 5년간 조세지출규모가 꾸준히 증가하는 추세 확인 가능

[그림 II-1] 국세감면비율 및 GDP대비 조세지출 비중 추이



- '08년도에 조세지출규모가 대폭 증가한 이유
 - 고유가 극복대책(유가환급금 지원 등)의 일환으로 시행된 일시적 요인이 주된 증가 원인
 - (고유가 극복대책) 2008년에 예상하지 못한 급격한 유가상승에 대응해 근로자 등 서민생활 지원을 위한 조치로 3.75조원 증가
 - 근로자·자영업자에 대한 유가환급금, 경화물차에 대한 유류세 환급 등

3) 국세수입총액 대비 국세감면액 비율을 의미

- 경제규모의 확대, 세원투명성 제고 등에 따라 일부 기존항목의 감면액도 상당 수준 증가
- (기존 항목의 감면액 증가) 중소기업, 투자촉진, R&D, 사회보장 등 주요 지원분야의 국세감면액이 증가
 - [벤처·중소기업] 중소기업 특별세액감면액, 신용카드 매출액에 대한 부가가치세 세액공제액 등의 증가로 약 5.6천억원 상승
 - [투자촉진] 임시투자세액공제액 등이 증가하여 약 2.6천억원 상승
 - [R&D] 연구·인력개발비 세액공제액 등의 증가로 약 1.8천억원 상승
 - [사회보장] 기부금 손금산입 특례, 경로우대자 특별소득 공제액 등이 증가하여 약 4천억원 상승

나. 조세지출 항목수의 변동

- 우리나라의 조세지출 항목수는 2001년 273개를 정점으로 2008년 189개로 꾸준히 감소
- 일반적으로 조세지출은 한번 발생하면 수혜자의 압력에 의해 실효성의 유무에 관계없이 폐지되지 않고 존속되는 속성이 있음을 감안할 때, 조세지출 항목 수가 감소한다는 것은 상당히 긍정적인 것으로 평가
- 다만, 서로 연관된 조세지출 항목간의 통합작업 결과 실제 감소된 조세감면 수는 이보다 적음

<표 II-3> 조세지출보고서상 조세지출 항목 수 변동내역

(단위: 개)

구분	총 항목 수	전년도	증가	감소		
				소계	폐지(일몰종료 등)	통합 등
'01년	273	230	47 ¹⁾	4	4	-
'02년	269	273	9	13	6	7
'03년	254	269	11	26	26	-
'04년	220	254	4	38	38	-
'05년	226	220	13	7	7	-
'06년	230	226	9	5	5	-
'07년	219	230	27	38	9	29
'08년	189	219	14	44	17	27

- 주: 1. 『2001년 조세지출보고서』의 경우 관세도 포함함에 따라 관세와 관련된 15개 항목이 추가되었음. 따라서 기존의 직·간접세만을 대상으로 할 경우 32개의 항목이 추가된 것으로 파악됨.
 2. 『2007년 조세지출보고서』의 경우 특소세(개소세)·교통세 항목을 부가가치세 항목과 통합시키고, 정부부처의 거래 및 공공성이 강한 사업의 거래에 대한 조세지출은 누락시키는 등의 변화가 발생함.
 3. 『2008년 조세지출보고서』의 경우도 조세지출 항목간 통합이 발생함.

□ 조세지출 규모 증가 및 항목 수 감소의 의미

- 조세지출 규모는 증가하나 항목 수는 감소한다는 점은 규모가 작은 조세지출 항목들을 중심으로 정비가 이루어졌음을 시사
- 더 나아가 재정운용의 효율성 측면보다 주로 지원규모가 작아 실효성이 낮은 항목을 폐지하는 등 조세체계의 정비 측면에서 조세지출 항목에 대한 관리가 행해졌음을 보여줌

<표 II-4> 폐지 조세지출 항목의 조세지출 규모

구분	폐지 항목의 조세지출 규모		
	100억 이하	100억 초과	소계
2008년 보고서	13	4	17
2007년 보고서	8	1	9

주: 폐지 항목의 조세지출 규모는 전년도 잠정치 또는 전전년도 실적치 활용.

다. 예산기능별 조세지출 규모 분석

- 예산 기능에 따라 조세지출을 분류 및 집계한 결과 산업·중소기업 및 에너지, 사회복지, 농림수산, 일반 공공행정, 보건 분야가 전체 조세지출에서 가장 높은 비중을 차지함
 - 이들 상위 5개 분야가 조세지출의 85% 이상을 차지
 - 다만, 일반공공행정 분야에 원천징수로 인해 개별 집계가 곤란한 이자 및 배당소득의 비과세 및 저율과세 항목이 포함되어 있어, 예산 기능상 순수한 일반공공행정 분야에 해당하는 지출은 제시된 결과보다 적을 것임
 - 매년 약간의 변동이 있으나 금융소득에 대한 조세지출은 일반공공행정 지출 전체의 약 30% 정도에 해당
 - 따라서, 나머지 4개 분야 즉, 산업중소기업 및 에너지, 사회복지, 농림수산, 보건의 사실상 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 해석하는 것이 타당
 - 더군다나, 금융소득에 대한 조세지출의 개별 항목은 대부분 이들 4개 분야에 해당함

<표 II-5> 예산분야별 조세지출예산 규모

(단위:억원,%)

예산분야별 분류	2006년(최종)		2007년(최종)		2008년(잠정)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
일반공공행정	27,691	13.0	31,767	13.8	38,083	12.9
공공질서 및 안전	8	0.0	0	0.0	0	0.0
통일·외교	2	0.0	2	0.0	1	0.0
국방	2,426	1.1	2,550	1.1	2,536	0.9
교육	9,107	4.3	9,296	4.0	11,206	3.8
문화 및 관광	507	0.2	71	0.0	42	0.0
환경	6,117	2.9	5,561	2.4	6,099	2.1
사회복지	35,508	16.6	41,649	18.1	86,352	29.1
보건	24,507	11.5	23,763	10.3	30,350	10.2
농림수산	43,099	20.2	49,159	21.4	47,528	16.0
산업·중소기업및 에너지	54,836	25.7	57,259	24.9	64,590	21.8
교통 및 물류	6,919	3.2	5,181	2.3	4,515	1.5
통신	24	0.0	0	0.0	0	0.0
국토및지역개발	2,627	1.2	3,394	1.5	5,018	1.7
과학기술	5	0.0	0	0.0	0	0.0
예비비	0	0.0	0	0.0	0	0.0
총계	213,382	100.0	229,652	100.0	296,321	100.0
국세감면비율	13.4%		12.5%		15.1%	
전년대비증액 (증감율)	105,786 (8.3%)		234,148 (17.0%)		54,318 (3.4%)	

주: 2007년, 2008년 조세지출보고서를 바탕으로 저자가 분류·작성
추정곤란 항목은 분류·집계에서 제외함
분야별 조세지출 비중= 해당 분야 조세지출/당해년도 조세지출 총액
국세감면비율=조세지출총계/(조세지출+국세수입)

- 기능별 분류에 따른 조세지출의 비중은 전체적으로 안정적인 관계가 유지되고 있으나, 사회복지 분야의 비중은 예외적으로 2006년 16.6%, 2007년 18.1%, 2008년 29.1%로 매년 증가함
- 사회복지분야 조세지출의 2008년 전년대비 증가율은 107%로 전체 조세지출 증가율 15.1%를 훨씬 상회함
 - 사회복지분야의 급격한 증가는 추가된 조세지출에 기인함
 - 2008년에 추가된 근로자·자영업자 유가환급금 지원, 경차·소형화물차 유류 환급이 약 3.75조원에 해당

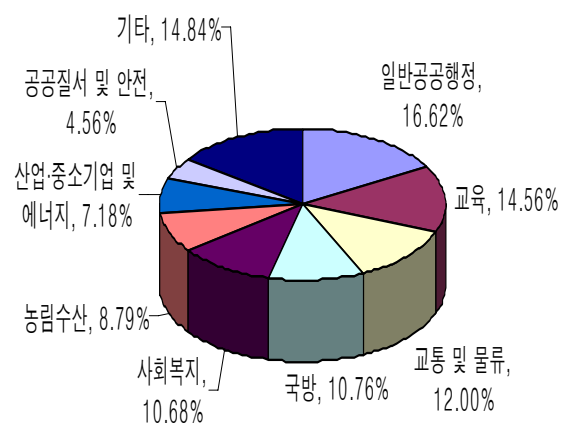
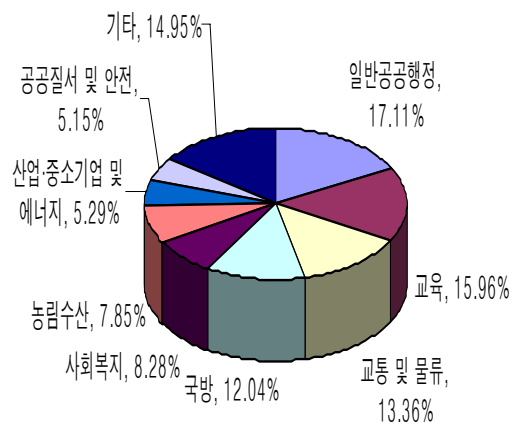
라. 예산기능별 국가재정배분 분석

- 조세지출과 예산지출을 결합한 기능별 분류 결과, 전체 지출에서 조세지출이 차지하는 비중은 2006년 9.46%, 2007년 10.26%, 2008년 11.49%로 점차 증가하는 경향을 볼 수 있음
 - 예산지출보다 국세감면액 증가율이 더 높게 유지되었기 때문임
- 산업·중소기업 및 에너지, 보건, 농림수산, 사회복지, 환경 부문은 해당 분야에 대한 총 지출에서 조세지출이 차지하는 비중이 높음
 - 부분별 지출 대비 조세지출 비중이 낮은 기타 분야의 경우 일반공공행정, 교육, 국토 및 지역개발을 제외하면 대부분의 지출은 직접 지출을 통해 이루어지고 있음
 - 조세지출을 통한 지출 비중 변화의 특징적 사항
 - 산업·중소기업 및 에너지 분야는 조세지출의 비중이 2006년 42%에서 2008년 35%로 낮아졌는데, 이는 직접지출이 (7.4조→12.1조) 조세지출 (5.5조→6.5조)보다 더욱 큰 폭으로 증가하였기 때문임
 - 사회복지 분야는 앞서 언급한 조세지출의 급격한 증가로 인해 조세지출을 통해 이루어지는 비중이 2006년 19%에서 2008년 31%로 상승 (예산지출:15.1조→18.9조, 조세지출:3.6조→8.6조)
- 직접 지출과 조세지출을 함께 고려하여 부문별 지출 비중을 보아도 그렇지 않은 경우와 비교하여 큰 차이를 보이지 않음
 - 조세지출의 규모가 전체 지출규모의 약 10% 정도만을 차지하기 때문임

[그림 II -2] 2008년도 예산기능별 지출 비중

직접지출

직접지출+조세지출



<표 II-6> 예산분야별 예산지출 및 조세지출 추이

(단위: 억원)

구분	2006				2007				2008			
	직접지출 (A)	조세지출 (B)	B/(A+B)	직접지출 (A)	조세지출 (B)	B/(A+B)	직접지출 (A)	조세지출 (B)	B/(A+B)	직접지출 (A)	조세지출 (B)	B/(A+B)
일반·공공행정	430,716	27,691	6.04%	337,080	31,767	8.61%	390,497	38,083	8.89%			
공공질서 및 안전	110,746	8	0.01%	109,961	0	0.00%	117,484	0	0.00%			
통일·외교	16,479	2	0.01%	17,195	2	0.01%	19,598	1	0.01%			
국방	236,212	2,426	1.02%	254,776	2,550	0.99%	274,836	2,536	0.91%			
교육	291,273	9,107	3.03%	310,447	9,296	2.91%	364,190	11,206	2.99%			
문화 및 관광	17,434	507	2.82%	18,288	71	0.39%	22,096	42	0.19%			
환경	47,072	6,117	11.50%	49,851	5,561	10.04%	55,311	6,099	9.93%			
사회복지	151,103	35,508	19.03%	156,996	41,649	20.97%	188,966	86,352	31.36%			
보건	38,928	24,507	38.63%	37,955	23,763	38.50%	44,547	30,350	40.52%			
농림수산	194,046	43,099	18.17%	190,058	49,159	20.55%	179,139	47,528	20.97%			
산업·중소기업 및 에너지	74,346	54,836	42.45%	81,896	57,259	41.15%	120,634	64,590	34.87%			
교통 및 물류	279,413	6,919	2.42%	283,255	5,181	1.80%	304,949	4,515	1.46%			
통신	59,268	24	0.04%	63,272	0	0.00%	62,465	0	0.00%			
국토및지역개발	46,870	2,627	5.31%	50,697	3,394	6.27%	86,010	5,018	5.51%			
과학기술	22,741	5	0.02%	24,791	0	0.00%	28,136	0	0.00%			
예비비	25,498	0	0.00%	23,000	0	0.00%	23,000	0	0.00%			
총계	2,042,145	213,382	9.46%	2,009,519.0	229,652	10.26%	2,281,859.0	296,320.8	11.49%			

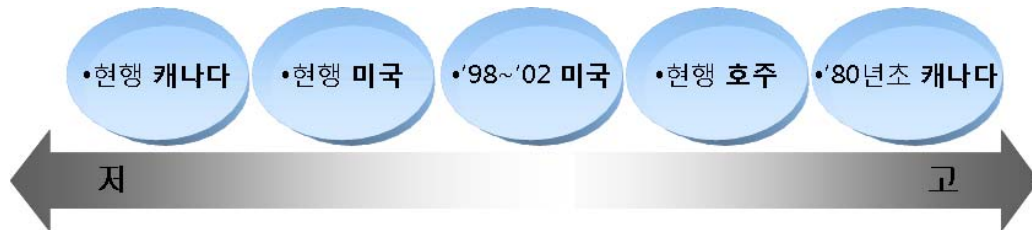
주: 2007/2008 조세지출보고서를 작성으로 저자가 분류·작성
2008년 조세지출 및 전체 지출 중 비중은 잠정치를 기준으로 계산됨

Ⅲ. 세출예산과의 연계: 해외사례 분석4)

- 세출예산과의 연계방안 모색을 위해 실시한 외국사례 분석을 보면, 조세지출예산제도 운용상 다음과 같은 공통점 존재
 - 첫째, 조세지출이 간접적인 재정지출로서 직접지출과 대체할 수 있는 정책수단이며 재정관리의 대상으로 인식
 - 이는 법적 요구 또는 자발적인 결정으로 조세지출예산과 관련된 보고서의 작성·공개로 연결
 - 둘째, 조세지출을 세수확보 차원뿐만 아니라 사회적·경제적 정책목적을 달성하기 위한 정책수단으로 여전히 많이 사용
 - 그 결과 조사대상 국가 모두 조세지출의 규모와 개수가 지속적으로 늘어나는 추세
 - 이는 조세지출의 정비 및 통제가 이해관계자의 존재 및 일반 국민들의 세 부담 증가로 인식하는 경향 등으로 쉽지 않음을 반증
- 조세지출예산제도의 활용 정도 및 운용방식에 있어서는 국가마다 상이
 - 한 국가 내에서도 재정상태 및 시대의 흐름에 따라 상이한 운용방식 사용
 - 특히 재정제약이 강한 시기에는 조세지출에 대한 관심이 높아져서 이에 대한 관심·통제가 강해지는 경향 존재
 - 조세지출 정의의 기반이 되는 기준조세체계에 대한 시각의 변화에 따라 운용방식 및 활용 정도가 상이

4) 조세지출보고서와 세출예산과의 연계에 대한 주요국 사례에 대한 보다 구체적인 내용은 첨부된 부록을 참조

[그림 III-1] 예산과의 연계성 정도



- 미국의 경우 조세지출보고서가 예산서의 부속서류 중 한부분에 격리되어 있어 의회 또는 행정부의 자원배분에 대한 의사결정 과정에 반영되지 못하고 있는 실정
 - 부속서류인 예산분석서(Analytical Perspectives)의 19장에 수록되어 있으나, 각 세목별 예산기능에 따라 조세지출을 분류하여 제시함
 - 동일한 정책분야에 속한 정책도구들은 함께 제시되는 것이 바람직하나 현행 예산과정에서의 조세지출정보는 정책입안자와 국민들에게 재정에 대한 전체적인 그림을 제시하고 못하고 있다는 지적
 - '98년~'02년 기간 동안 본 예산서에 동일한 기능을 수행하는 조세지출 추정치가 함께 제시된 경험이 있으나, 이후 현재와 같이 보고서의 부속서류의 한 장으로 포함되는 과거의 관행으로 돌아감
- 캐나다는 과거 조세지출을 예산과정에 통합하여 운영하였던 경험이 있으나 현재는 조세지출예산서를 예산안과는 별개의 문서로 발간하여, 예산편성 과정에서 참고자료로 이용하고 있을 뿐임
 - 조세지출과 재정상태에 대한 관심이 밀접하게 연결된 결과 1980년 이후 통합관리제도를 도입하여 조세지출을 예산과정에 통합하여 평가·관리했던 경험이 있음
 - 재정상태의 개선과 통합관리제도 운용에서 드러난 일부 한계로 현행과 같이 운영함
 - 현재 조세지출예산서는 각 세목에 따른 기능별⁵⁾ 조세지출 추정치는

물론 특정 조세지출의 목적, 평가 등의 연구결과도 함께 제시

- 호주는 『조세지출예산서(the Tax Expenditures Statement)』를 통해 예산기능별 조세지출 정보를 제공하여 예산 편성 및 심의 과정에 이용될 수 있도록 함
 - 예산서에는 제한적인 정보만이 포함되나 조세지출예산서는 예산기능별로 직접지출과 비교·제시하는 등 주요 세제 개편으로 인한 효과를 모니터링할 수 있는 긍정적인 면이 있음
- 아래에서는 조세지출을 예산과정에 통합시켜 운영하였던 제도인 캐나다의 통합관리제도의 생성 배경, 운용 방식 및 한계를 살펴봄

1. 캐나다의 통합관리제도 (the envelope system)

1) 통합관리제도(the envelope system)의 생성 배경 및 의의

- 1970년대 말 캐나다 정부는 재정여건의 악화⁵⁾로 암묵적인 지출한도제를 운용중이었지만, 행정 각부로부터 계속 증가하는 세제 지원 요구를 억제하고 재정지출에 대한 통제를 강화하기 위해 재정제도의 개혁이 필요해짐
 - 이에 1979년 한정된 재원을 좀 더 신중하게 배분하려는 목적으로 새로운 재정제도인 ‘정책 및 지출관리제도(Policy and Expenditure Management System, 이하 PEMS라 칭함)’를 도입하고 1980년부터 시행⁶⁾
 - 동년 7월 새로운 지출관리제도인 PEMS에 조세지출예산을 흡수·통합하여 운용

- 통합관리제도(the envelope system)는 조세지출을 재정운용의 일부로 통

5) 여기서 기능별 분류는 예산기능에 따른 분류를 의미하지 않음

6) 1974년부터 1980년 기간 중 재정지출은 평균적으로 GNP 대비 20% 정도를 유지하였지만 세입은 소득세 물가연동제 실시로 인해 GNP 대비 약 19%에서 약 16%로 줄어들었다. 그 결과 재정수지 적자는 GNP 대비 1974-75 회계연도 1.2%에서 1978-79회계연도 5.3%까지 치솟았다(CBO, 1982)

7) PEMS는 정부 전체 또는 특정 정책분야에 있어서 예산의 지출한도를 5개년 기간 동안 설정하는 등의 중기재정계획을 도입함으로써 행정 각부가 지출 총액을 통제할 유인을 가지게 하는 제도이다. 동 제도에서는 정책과 예산의 조화를 피하기 위해 정부사업을 정책분야(envelope)별로 묶고, 그 분야별로 지출한도를 설정하였다. 동 제도는 1989년에 폐지되었지만 1994년까지 캐나다의 예산편성에 영향을 주었다. 보다 자세한 내용은 박기백(1997)을 참조하기 바란다.

합하여 평가·관리하는 최초의 공식적인 시스템이었다는 의의 존재

2) 운용 방식

- PEMS의 도입으로 캐나다 정부는 정부의 기능을 10개의 정책분야(envelope)로 구분하고, 행정 각부 또는 지출사업(spending program)을 각 정책분야에 배속
 - 경제 전체의 운용과제와 우선순위에 따라 향후 5개년간의 총지출의 한도 및 개별정책분야의 한도가 설정됨
 - 집행부서(program department)의 장은 주어진 정책분야 내에서 특정 지출사업의 자금을 다른 지출사업에 재배분할 수 있는 유연성을 가짐
- 동 제도는 집행부서의 장이 새로운 조세지출을 제안하거나 기존 조세지출을 확대할 때 세수손실을 자동적으로 지출한도에서 차감하여 그 규모만큼 직접지출을 감소시키는 시스템
 - 직접지출의 한도가 정해진 경우, 지출 상한선 규정을 벗어나기 위해 각 집행부서의 장은 조세지출 규모를 확대시킬 유인을 방지하기 위함
- 동 제도의 운용방식에서 주목할 만한 특징은 다음과 같음
 - 집행부서의 장이 기존의 조세지출을 축소하는 제안을 하는 경우, 세수손실의 감소만큼 자동적으로 지출한도가 늘어나지 않는 비대칭성이 존재
 - 이러한 비대칭성은 기본적으로 통합관리제도(envelope system)는 새로운 조세지출에 대해서만 적용하도록 설계되었다는 점에서 비롯
 - 그 결과 기존에 존재하는 조세지출로 인한 비용은 특정 정책분야의 지출한도에서 차감되지 않음
 - 따라서 기존 조세지출의 축소·폐지로 인한 세수증가분을 자동적으로 특정 정책분야의 지출한도에 보충하되 않음

- 이상과 같이 조세지출을 새로운 재정제도인 PEMS에 통합함으로써 즉각적으로 나타난 효과는 신규 조세지출의 도입에 대한 집행부서의 요구가 크게 감소하였다는 사실임⁸⁾
 - 집행부서가 더 이상 조세지출을 이른바 ‘공짜 돈’으로 인식하는 것이 아니라 직접지출과 손익을 비교해야 하는 경쟁상대로 인식하게 되었음을 시사
 - 또한 특정 정책분야를 감독하는 정책위원회에서도 조세지출의 속성과 기능에 대한 인식이 제고되는 효과가 나타남
 - 정책위원회는 새로운 지출사업에 대한 논의 시 집행부서의 장에게 기존 조세지출과의 연관성을 명시적으로 요구하게 되었음

3) 한계⁹⁾

- 조세지출을 예산과정과 결합한 통합관리제도는 앞서 언급한 바와 같은 바람직한 결과를 가졌지만 오래 지속되지 못하였는데, 그 이유는 다음과 같음
- 경제를 회생시키려는 목적 등으로 행정 각 부처가 다양한 조세지출들을 도입하면서 지출한도를 준수하려는 정부의 의지가 희석되었고 통합관리 체계의 무력화로 이어짐
- 또한 조세지출에 대한 체계적인 회계처리 절차가 결여되었다는 점도 통합관리제도의 폐지에 일조를 하였다고 지적
 - 특정 정책분야의 지출한도에서 차감된 조세지출 비용이 통상의 정부 회계처리 방식하에서는 전혀 기록될 수 없다는 문제가 지속적으로 해결되지 않았음
 - 따라서 정부회계상 나타나지 않는 조세지출의 효과성이나 장점에 대하여 정책입안자와 국민들이 정보에 근거한 평가를 하기는 어려움

8) Poddar(1988)에 따르면 통합관리제도가 도입된 직후 집행부서에서 제안한 조세지출은 단 한 건밖에 없을 정도로 새로운 조세지출에 대한 요구가 크게 줄었다고 함.

9) 보다 자세한 내용은 Poddar(1988) 참조 바람.

- 이처럼 체계적으로 회계처리를 할 수 없다는 점도 통합관리제도의 생명을 단축시켰다는 견해 존재
- 이밖에도 새로이 임명된 재무부의 장관과 고위관료들이 통합관리제도의 유지에 큰 관심을 보이지 않은 것도 통합관리제도가 오래 지속될 수 없었던 이유로 제시

IV. 세출예산과의 연계방안

- 본장에서는 조세지출과 세출예산의 연계를 통한 국가재정운용의 투명성·효율성 제고를 위하여 일차적으로 조세지출예산서의 유용성 제고 방안을 살펴보고, 이를 기반으로 국가재정배분의 효율성 제고 방안을 모색함

1. 조세지출예산서의 유용성 제고

- 조세지출예산서의 유용성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 기본적인 사항들을 갖추어야 할 것으로 판단

- 조세지출예산 정보의 정확성

- 조세지출예산서에 담긴 정보는 조세지출의 실태를 정확하게 전달할 수 있어야 조세제도 및 국가재정운용의 투명성을 높이는 효과가 가능
- 조세지출예산 정보의 정확성을 위해서는 다음과 같은 기초 작업이 필요
 - ① 조세지출 여부의 판단 기준인 기준조세체계 규정 필요
 - ② 확립된 기준에 의거 세법 조항 중 조세지출 항목의 식별 필요
 - ③ 파악된 조세지출 항목으로 인한 세수손실에 대한 과학적인 추정
 - ④ 조세지출 추정치에 대하여 자체 신뢰도 등급을 제시하는 것이 바람직
 - 프랑스와 호주처럼 추정치의 신뢰성 정도를 스스로 평가한 후 상·중·하로 구분하여 제시

- 조세지출예산 정보의 충분성

- 조세지출예산서 작성의 궁극적인 목적은 조세지출관련 조세제도 및 재정운용의 투명성과 효율성의 제고임을 감안하여 충분한 정보가 제공될 수 있도록 조세지출예산서 작성 필요
 - 현재 제공 곤란한 정보의 경우 장기적으로 준비하기 위한 방안 또는

다른 소스, 예컨대 소관부처로부터의 정보를 취합·이용하는 방안을 모색해야 함

○ 투명성 제고를 위해 포함되어야 할 정보 (개별 조세지출 단위)

- 관련 정책분야 (예산기능상 분야/부문)
- 명확한 정책목표 수립 및 그 타당성 여부
- 수혜대상자 및 소득계층별·산업부문별 등에 따른 수혜 정도
- 존속기간 (신설 연도, 일몰기한 등)
- 신설·폐지 등 변동이 있는 조세지출 목록 작성

○ 효율성 제고를 위해 포함되어야 할 정보 (개별 조세지출 단위)

- 해당 조세지출의 목적/기대효과 및 필요성에 대한 기술
 - 사후 평가 가능성 여부의 판단 자료로 활용
 - 해당 조세지출의 건의서 및 평가서에 기초
- 정책목표 달성 정도를 판단할 수 있는 평가 정보 제시
 - 개별 조세지출 항목별로 합리적인 성과목표치 설정 요구
 - 일몰이 도래한 조세지출 항목 및 그 규모가 매우 큰 항목 등을 대상으로 우선적으로 평가 시도
 - 관련 부처에 사전적으로 성과 평가에 필요한 기초자료의 구축 및 사후적인 자체 평가 결과와 근거 자료 요구
 - 모든 조세지출 항목이 최소 5년마다 주기적으로 성과 평가를 받을 수 있는 시스템 도입 고려
 - 사례: 네덜란드에서는 '04년부터 4개 연도 내에 모든 조세지출 항목들을 대상으로 정책목표 달성의 효과성 및 효율성 평가를 진행 중
- 소관별·예산기능별 세출예산과의 규모, 비중, 증감률 등 비교·분석
 - 조세지출 관리의 책임성을 부여하기 위해 개별 조세지출 항목별 소관 부처 선정 필요
 - 여러 부처에 겹치는 경우 동 조세지출을 건의한 부서, 대체가능한 재정지출 사업의 규모가 큰 부서 등의 합리적 기준 마련·적용
 - 예산기능별 분류는 가급적 자세하게 하는 것이 바람직

- 최소한 중기능분류에 해당하는 부문 정도까지 분류가 필요하며, 예산상의 기능과 적절히 대응되지 않는 항목들은 별도로 묶어서 제시하는 것도 가능

□ 조세지출예산 정보의 일관성 유지

- 조세지출예산의 추이 분석이 유의미하게 되기 위해서는 조세지출 여부의 판정기준, 측정방법 및 분류체계의 일관성 유지 필요
 - 단, 기준조세체계에 대한 근본적인 인식의 변화 및 측정방법의 개선 등에 의해서는 변화 가능
 - 변화 시에는 그 배경 및 근거를 상세하게 제시한 후 과거 정보에 대해서도 수정된 내역 공개하거나 일정 기간동안 기존 방식과 새로운 방식에 의한 조세지출내역을 함께 보고

□ 장기적으로 조세지출예산 정보의 확대 모색 (장기추계정보 제공)

- 현행 제도에서는 다음 회계연도에 대한 조세지출 추정금액만을 제시하되 세출예산과의 연계라는 측면에서 중기국가재정운용계획 수립을 위한 참고자료로 사용될 수 있도록 조세지출의 포괄연도 확대 모색
 - 장기추계정보는 제안된 조세지출 혹은 기존 조세지출의 확대에 대한 비용에 대한 정보를 제공한다는 측면에서도 바람직

2. 국가재원배분의 효율성 제고

□ 국가재정법에 따라 2010년부터 조세지출예산서가 정부예산안의 첨부서류로 제출됨에 따라 조세지출예산 정보를 예산과정에서 어떻게 이용할 것인가에 대한 판단 및 합의가 필요

- 세출예산과의 연계 정도에 따라 조세지출예산 정보의 생성 범위 및 제공 방식 등이 달라질 것임
- 조세지출과 세출예산과의 연계 정도는 구체적인 내용에 있어서는 차이

가 있겠지만, 대체적으로 제Ⅲ장에서 살펴본 각국의 유형들 중 어떤 유형을 선택할 것인가의 문제임

□ 세출예산과 조세지출 간의 연계성 정도를 기준으로 조사대상 국가들을 비교·분석하면 아래의 표와 같이 정리 가능

- 첫째, 세출예산과의 연계성이 거의 없거나 매우 낮은 경우로 현행 캐나다와 미국이 이에 해당¹⁰⁾
 - 재정의 제약이 심각하지 않아 연계의 필요성이 약하거나(캐나다) 조세지출 개념의 모호성으로 인해 적극적 활용을 모색하지 않는 상태(미국)
- 둘째, 세출예산과의 연계성이 느슨하게 연결된 상태로 예산과정에서 조세지출 항목과 직접지출 사업 간에 경쟁을 하지 않는 경우
 - 다만 둘 간의 대체 가능성만을 투명하게 드러내는 상태로 볼 수 있음
 - 이는 현행 호주의 상태에 가깝고 '98~'02년 미국의 경우도 포함 가능
- 셋째, 연계성 정도가 가장 높은 상태로 예산과정에서 조세지출 항목과 직접지출 사업 간에 효과성 및 효율성을 비교하는 상태
 - 1980년대 초반 통합관리제도(Envelope System)를 도입했던 캐나다의 사례가 이에 해당

10) 조세지출과 세출예산과의 직접적 연계가 없는 경우라 해도, 조세지출의 영향이 세입에 반영되는 구조적 성격상 조세지출과 세출예산이 상호 완전히 독립적인 것은 아님.

<표 IV-1> 세출예산과 조세지출과의 연계성 정도에 따른 국가 분류

연계성 정도	국가명 및 시기	특 징
저	현행 캐나다 현행 미국	○ 재정의 제약이 심각하지 않은 상황 ○ 조세지출 개념의 모호성에 기인한 회의로 적극적 활용을 모색하지 않는 상태
중	‘98-’02년 미국 현행 호주	○ 예산기능별 조세지출과 직접지출의 대비를 통해 상호 비교가 가능한 상태
고	‘80대 초반 캐나다 (Envelope System)	○ 재정 제약이 강하게 작용하는 상황에서 조세지출예산과 세출예산이 1:1로 대응되는 상태

- 각국의 조세지출의 세출예산과의 연계는 해당 국가의 재정상태와 기타 경제환경에 따라 상이한 양상을 보이나, 조세지출이 직접지출과 대체가능한 또 다른 재정지출의 요소로 재정관리의 대상이라는 사실을 인식했다는 점은 중요한 시사점을 준다고 할 수 있음
 - 현재 대상국가들이 조세지출예산을 세출예산과 직접적으로 연계하여 운영하지는 않지만, 상기한 조세지출에 대한 인식으로 인해 재정건전성이 악화된다면 언제든지 조세지출예산에 대한 연계는 강화될 것으로 기대됨
- 조세지출예산서의 준비 목적 및 최근 제기되고 있는 재정건전성에 대한 우려를 감안할 때, 첫번째 유형, 즉 현재의 미국과 캐나다와 같이 세출예산과의 연계성이 거의 없거나 매우 낮도록 운영하는 것은 적절하지 않음
- 우리나라 조세지출예산제도의 운용방향은 현행 호주와 ‘98-’02년 미국의 운용 경험을 바탕으로 우리 현실에 맞게 적용하는 바람직
 - 기본적으로 국가재원배분전략 마련시 세출예산뿐만 아니라 조세지출을 포함한 전체적인 재정지출 총량 정보에 대한 접근이 용이하도록 조세지출예산서 제도 운용

- 이를 위해 세출예산의 소관별, 기능별 분류에 따라 조세지출을 분류하여 조세지출예산서 작성
 - 예산과정에서 기능별 국가재원배분의 대략적인 파악이 가능하도록 함
- * 기능별 분류 수준(분야, 부문, 프로그램 등)에 대한 논의가 필요하나 가급적 세분류하는 것이 바람직
- * 여러 기능에 걸쳐있는 조세지출 항목은 잠정적으로 따로 분류(예: 다기능 항목)하는 것을 고려할 수 있지만 다수의 항목이 '다기능 항목'에 포함될 경우 제도의 허점으로 작용할 가능성 존재
- 조세지출의 기본적인 관리 및 평가를 소관부처가 수행할 수 있도록 조세지출 항목의 부처별 분류 · 할당
 - 조세지출을 '공짜 돈'으로 인식하는 대신 다른 조세지출 혹은 직접지출을 기회비용으로 인식할 수 있도록 함
 - 조세지출 항목에 대한 효과성 및 효율성 측면에서의 검토 결과를 조세지출예산서에서 제공
 - 효과성 및 효율성 측면에서 미흡 또는 실익이 없는 조세지출 항목의 정비에 대한 논의를 유발함
 - 또한 더 나은 효과성을 지닌 재정지출 사업으로의 대체 또는 세율인하 등과 같은 조세제도 개편에 대한 논의를 유도함
- 더 나아가 조세지출 내역을 세출예산과 함께 본예산안에 소관 · 기능별로 적시하여 조세지출과 세출예산의 연계성 강화 시도
- 예산기능별로 세출예산과 조세지출예산을 함께 제시하여 전체적인 국가재정의 운용을 정책수단별로 비교하기 쉽게 한다는 의미 존재
 - 이와 더불어서 예산편성 및 심의과정에서 조세지출예산 정보도 세출예산 정보와 동일한 선상에서 다루겠다는 의지를 표현한다는 의의도 존재
- * 조세지출항목의 부처별 분류시 논란의 여지가 있는 항목들은 미배분항목으로 잠정적으로 분류하는 것이 가능하나 가급적 소관부처를 할당하여 책임감을 제고하는 것이 바람직

<표 IV-2> 본예산안 작성 예시: 조세지출정보 포함

1. 기존 본예산안 작성 사례

< 국세청 소관 >
일반회계

장(분야)	010	일반공공행정	1,377,292,560,000	4
관(부문)	014	재정·금융	1,377,292,560,000	
항(프로그램)	1000	국세부과징수	189,533,938,000	
항(프로그램)	2000	지역별 납세관리	1,668,000,000	
항(프로그램)	3000	국세공무원교육	66,430,000	
항(프로그램)	7000	국세행정지원	1,186,024,192,000	

2. 조세지출예산 정보를 포함한 본예산안 작성 사례

< 국세청 소관 >
일반회계

			직접지출	조세지출
장(분야)	010	일반공공행정	1,377,922,560,000	2,352,300,000,000
관(부문)	014	재정·금융	1,377,922,560,000	2,352,300,000,000
항(프로그램)	1000	국세부과징수	189,533,938,000	
항(프로그램)	2000	지역별 납세관리	1,668,000,000	
항(프로그램)	3000	국세공무원교육	66,430,000	
항(프로그램)	4000	국세행정지원	1,186,024,192,000	2,352,300,000,000

- * 2008년 정부재출예산안(http://nafs.assembly.go.kr:83/modules/FileDownload.jsp?file_id=AT10160828)과 2008년 조세지출보고서에 제시된 2008년 조세지출(잠정치)을 이용하여 작성
- * 국세청 소관 조세지출 프로그램 분류는 저자의 분류에 따름

- ☐ 장기적으로 예산과정에서 조세지출예산과 세출예산을 동일한 수준으로 평가·심의할 수 있는 발전방안 모색
- 조세지출예산 정보의 충분한 신뢰성 확보를 위한 지속적인 노력 필요
 - 궁극적으로 비용편익 분석에 기초하여 동일한 기능을 보다 효과적으로 수행하는 정책수단을 선정함으로써 효율적인 재정운용 추구
 - 조세지출비용의 정부회계상 합리적인 처리방안 등 세출예산과의 직접적 연계를 위한 조세지출예산제도 운용 기반 구축

부 록 : 주요국 사례¹¹⁾

1. 미국

- 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)의 제정에 따라 조세지출 보고서 작성 기반이 마련
 - 의회예산법은 행정부가 조세지출 목록과 그 비용 추정치를 작성한 후 정부예산안에 포함할 것을 요구¹²⁾
 - 의회예산법은 조세지출을 ‘총소득에 특별비과세·특별면제·특별공제를 허용하거나 특별한 세액공제·특혜적 세율·세부담의 이연을 허용하는 연방세법 조항으로 인해 야기되는 세수 손실’로 정의
 - 그 결과 조세지출의 포괄범위를 소득세, 즉 개인소득세와 법인소득세로 한정
- 조세지출보고서의 기준조세체계로 이용되는 표준조세기준 및 1983년 회계연도부터 새로이 추가된 준거조세법기준(reference tax law baseline)에 따르면 포괄적인 소득세법보다 협소하게 조세지출을 정의함
 - 예컨대 실현된 소득에 대해서만 과세하거나 자가거주 주택에 대한 귀속 임대료(imputed rent)를 비과세하는 것을 기준조세체계의 일부로 간주함
 - 준거조세법기준은 표준조세기준보다 현실의 세법에 더 근접하여 가속 감가상각 허용 및 정부로부터의 이전소득에 대한 비과세 등 기존의 표준조세기준하에서는 조세지출로 간주하는 세법 조항을 기준조세체계의 일부로 간주한 결과 표준조세체계보다 조세지출을 더 협소하게 정의

11) 이 장은 김종면 외 (2007)의 「조세지출 해외사례 연구 및 개선방안」을 일부 참조함

12) 조세지출 목록을 담은 조세지출에 대한 보고서 작성은 행정부뿐만 아니라 의회에도 요구되었으며, 의회의 경우 조세합동위원회(Joint Committee on Taxation)가 이 사무를 담당하고 행정부에서는 재무부의 추정작업에 의거 관리예산국(OMB)이 작성한다.

- 준거조세법기준하의 조세지출은 프로그램적 기능들(programmatic functions)을 수행하는 세법의 특별한 예외조항으로 한정
- 이런 프로그램적 기능들은 국방, 농업, 의료 등 예산상의 특정 범주와 대응
- 1989회계연도 예산안에서는 상속·증여세와 관련된 조세지출예산도 제시하여 포괄범위의 확대 모색하였으나, 2003년 회계연도 예산안부터 다시 소득세만을 대상으로 조세지출보고서가 작성됨
- 상속증여세에 대한 기준조세체계 설정에 따른 어려움과 2001년 제정된 제성장 및 조세감면법(Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001, EGTRRA)에 의해 상속증여세가 한시적으로 폐지되었기 때문

□ 조세지출보고서 형식

- 조세지출보고서는 예산서의 부속서류(annex)의 일부분으로 간주됨
- 미국의 현행 예산서류는 크게 대통령의 예산 메시지와 우선순위, 부처별 예산액 등이 담겨진 본예산서¹³⁾와 부속서류들로 구성되는데, 조세지출보고서는 그 부속서류 중 하나인 예산분석서(Analytical Perspectives)의 19장에 수록
- 조세지출보고서는 아래의 내용을 포함
- 개인 및 법인 소득세에 대하여 세수손실법을 이용하여 추정된 과거 2개년도, 당해연도, 미래 5개년도의 각 세목 내 예산상 기능별로 분류된 추계치
- 이외에도 항목별 규모에 따른 조세지출 목록별 순위, 일부 조세지출 항목의 현재가치 추정치, 현재 조세지출과 포괄적 소득세제하의 조세지출 비교, 현재 조세지출과 포괄적 소비세제하의 조세지출 비교 결과도 추가적으로 제시됨

13) 여기서 본예산서란 예산서류(Budget Documents) 중 2010회계연도의 경우 Budget Overview Document, 그 이전의 경우 Budget of the United States Government를 의미한다.

- 세출예산과의 연계측면에서 미국의 조세지출예산 운용 방식을 살펴보면 예산의 부속서류에 포함된 조세지출 정보는 예산과정 중 재원배분에 관한 의회 또는 행정부에서의 의사결정에 반영되지 못하고 있음
- 과거 운용사례를 살펴보면 세출예산과 조세지출예산을 연계시키려는 노력이 존재
 - '98~'02년 동안에는 아래의 [그림 III-1]과 같이 기능별 예산액이 담겨진 본예산서에 동일 기능을 수행하는 조세지출 추정치가 나란히 제시
 - 이는 1994년 미국 회계감사원(GAO)이 연방정부의 재원배분에 대한 포괄적 그림을 제공하기 위하여 조세지출과 예산안을 통합하여 제시할 것을 권고한 것에서 출발
 - 이 권고안에 따라 미국 관리예산국(OMB, 이하 'OMB'로 칭함)에서는 1998회계연도 예산안부터 각 예산기능별로 지출(spending) 및 신용활동(credit activity)에 이어 조세지출 예산액을 요약적으로 제시한 표를 본예산안 안에 제공
 - 또한 각 조세지출 항목별 세부 예산은 현행과 같이 예산분석서의 한 장으로 수록
- OMB는 2003회계연도 예산안부터 이러한 보고 관행을 중단하고, 다시 예산분석서의 하나의 장으로 조세지출 목록과 개별 항목의 추정치를 제시하던 과거의 관행으로 복귀
 - 조세지출예산에 대한 정보를 예산의 보완적인 서류인 예산분석서의 한 곳에 격리시키는 것은 정책입안자나 국민들에게 재정에 대한 전체적인 그림을 제공하지 못한다는 지적을 받고 있음
 - 동일한 정책분야(policy area)에 속한 모든 정책도구들을 서로 비교하도록 하기 위해서는 모든 정책도구를 한 곳에 함께 제시하는 것이 바람직하기 때문¹⁴⁾

14) GAO(2005) 참조.

[그림 A-1] 미국 '02회계연도 예산안상 조세지출예산 제시 사례

Function 500	2000 Actual	Estimate					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Spending:							
Discretionary Budget Authority ...	44,378	61,146	65,424	67,060	69,049	70,661	72,273
Mandatory Outlays:							
Existing law	10,266	9,145	14,304	14,522	14,757	15,315	16,183
Proposed legislation			90	315	387	393	398
Credit Activity:							
Direct loan disbursements	16,425	19,061	16,579	17,460	18,395	19,387	20,442
Guaranteed loans	26,602	29,501	30,742	32,421	34,228	36,153	38,202
Tax Expenditures:							
Existing law	36,030	37,780	38,770	40,410	43,210	45,010	47,500

자료: 미국 2002회계연도 예산안(Budget of US Government-FY2002), p.83.

2. 캐나다

- 캐나다 조세지출예산제도는 정부정책 우선순위와 예산편성을 연계시키려는 재정개혁의 차원에서 1979년에 시작
 - 1970년대 중반 캐나다 정부는 빠른 정부지출 증가가 지속될 수 없다는 인식 아래 지출증가율을 경제성장률보다 낮게 유지하려는 의지를 표명함에 따라 행정 각부는 신규 재정사업의 승인을 얻기 어려움은 물론 기존 사업을 축소해야 할 상황에 처함
 - 행정 각부는 담당 분야에서 서비스 수준을 유지하기 위해 세제상 우대를 제공하는 방식의 간접적 지원을 늘림¹⁵⁾
 - 이런 부작용에 대응하고자 캐나다 재무부는 1979년 12월 『캐나다 조세 지출예산(Government of Canada Tax Expenditure Account)』을 발간하여

15) 1976년부터 1979년까지 조세지출 증가율은 직접지출 증가율보다 약 50% 정도 더 높았다고 한다(CBO, 1982).

연방조세지출 비용에 대한 전체적인 추정치를 발표하고 활용하려 함

□ 이런 맥락에서 PEMS를 도입하여 운영

○ 운용방식

- 내각의 4개 정책위원회(policy-area cabinet committees)가 8개의 정책 분야를 감독하고, 나머지 2개의 정책분야는 조정위원회(coordinating committee), 즉 정책 우선순위 및 기획위원회(Cabinet Committee on Priorities and Planning)가 감독
- 정책 우선순위 및 기획위원회는 총리가 위원장으로서 사회를 보고 재무부장관, 재무위원회(Treasury Board) 위원장, 4개의 정책위원회 위원장으로 구성
 - 동 위원회는 경제 전체의 운용과제와 우선순위를 결정하며 향후 5개년 기간 동안 총지출의 한도 및 개별 정책분야(envelope)의 지출 한도를 설정
 - 각 정책분야 내에서의 구체적인 사업은 특정 정책위원회가 개별 지출한도 내에서 국가정책의 우선순위에 맞게 결정
 - 특히 집행부서(program departments)의 장은 한 정책분야 내에서 특정 지출사업의 자금을 다른 지출사업에 재배분할 수 있는 유연성을 보유
- 새로운 조세지출 혹은 기존 조세지출의 확대는 동일 프로그램 내의 상응하는 직접지출의 감소를 통해서만 가능하도록 함¹⁶⁾

○ 이후 운용과정에서 제Ⅲ장에서 언급된 문제가 제기됨에 따라 '89년 폐지

16) 재무부장관이 제안한 조세지출은 분야별 제약을 적용받지 않음, 이는 이후 통합관리체계를 무력화시키는 이유가 됨

<표 A-1> 캐나다 PEMS하의 내각위원회와 정책분야

내각위원회(Cabinet Committee)		담당 정책분야(envelope)
정책 우선순위 및 기획위원회 (Priorities and Planning)		1. 재정조달 2. 공채
정책위원회	사회문화위원회 (Social and Native Affairs)	3. 법무 4. 사회 및 문화
	경제개발위원회 (Economic Development)	5. 경제개발 6. 에너지
	국가운용위원회 (Economy in Government)	7. 행정 8. 의회
	외교 및 국방위원회 (Foreign Policy and Defense)	9. 해외원조 10. 국방

출처: 박기백(1997) 및 최광(1991)에서 재인용.

- 1979년에 처음으로 『캐나다 조세지출예산』을 발간한 이후, 1980년에서 1995년 사이에 비주기적으로 여섯 차례 (1981년, 1985년, 1992~95년) 조세지출 관련 보고서를 발간
 - 조세지출보고서의 발간이 법적 요구사항이 아니었기 때문
- 1997년 이후부터는 현재까지 매년 조세지출관련 보고서를 주기적으로 발간하고 있으며, 특히 2000년 이후에는 조세지출에 대한 보고서가 두 개의 보고서로 구분
 - 첫 번째 보고서는 『조세지출 및 평가(Tax Expenditure and Evaluations)』이며 매해 발간중임
 - 이 보고서의 구성은 Part I에서는 조세지출에 대한 추정치 및 예상치에 대한 자료를 제시하고 있고, Part II에서는 특정 조세지출에 대한 평가나 연구 결과를 제시
 - 두 번째 보고서는 『조세지출: 추정 및 예상에 대한 주(Tax Expenditure: Notes to the Estimates/Projections)』로 매 4년마다 발간
 - 이 보고서는 조세지출 측정방법과 특정 조세지출의 목적 등 상세 정보를 더 자세히 기록한 참고서의 역할 수행

□ 조세지출보고서에 포함된 정보

- 개인 및 법인 소득세, 부가가치세의 세목별로 분류된 조세지출 항목의 과거 5개년도, 당해연도, 미래 2개년도에 대한 추정치
- 조세지출로 합리적으로 구분될 수 있는 항목들과 비망항목, 즉 기준 조세체계의 일부로 간주될 수 있는 항목들로 분류된 조세지출 항목의 추정치

□ 캐나다 조세지출예산서의 특징은 가능한 한 많은 정보를 제공하여 재정 운용의 투명성 및 조세체계의 투명성을 제고하고 있음

- 가급적 기준조세체계를 협소하게 정의하여 조세지출로 간주되어 측정되는 조세특례의 범위가 넓음
- 조세지출예산서에 비망항목(memorandum items)을 따로 구분하여 제시
 - 비망항목에는 배당에 대한 이중과세 방지 조항 등과 같이 기준조세체계의 일부로 여겨질 수 있는 구조적인 조항들(structural provisions)을 제시

□ 현행 캐나다의 조세지출예산서는 예산안과는 상관없이 별도의 문서로 주로 가을에 발간되어 예산과정과는 연계되어있지 않으며, 다만 예산편성 전에 참고자료로 활용하는 수준

□ 캐나다의 조세지출예산제도 운용방식은 재정상태와 조세지출에 대한 관심이 매우 밀접하게 연결되었다는 특이점 존재

- 과거 재정압박이 심했던 캐나다 정부는 세계 어느 나라도 경험하지 않은 재정지출관리체계에 조세지출을 흡수시켜서 조세지출과 직접지출을 통합하여 평가·관리한 경험 존재
- 최근에는 재정흑자로 인해 조세지출 증가를 중요한 이슈로 취급하지 않고 있음

3. 호주

- 호주정부는 1980년 이후 예산서(Budget Statement)상 부록으로 주요 조세 지출 항목과 그 비용을 수록하였고, 1986년에 세부적인 조세지출 추정치와 기준조세체계를 기술하는 『조세지출예산서(the Tax Expenditures Statement)』를 처음으로 발행
 - 초기에는 특별한 법적 근거는 없음
- 1998년 제정된 ‘예산법령 현장 1998 (Charter of Budget Honesty Act 1998)’에 따라 조세지출 예산개요가 예산안(Budget Economic and Fiscal Outlook Report)』과 반기경제재정전망보고서(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook Report)』¹⁷⁾의 부속물로 포함됨¹⁸⁾
 - 예산안에서는 당해 회계연도와 향후 3개 연도에 대한 조세지출 추정치에 대한 개요(overview) 제시 요구¹⁹⁾
 - 반기경제재정전망보고서에서는 조세지출에 대한 세부적인 정보를 제공하는 보고서를 포함하도록 요구²⁰⁾
- 현재 호주 재무부는 조세지출예산서를 반기경제재정전망보고서가 발표되는 시점이나 그 직후에 발행
 - 그 개요는 예산서와 반기경제재정전망보고서에 부록으로 첨부
- 호주는 미국 및 캐나다와는 다르게 연방정부가 과세하는 거의 모든 세목을 조세지출의 범주로 포함

17) 동 보고서는 정부의 재정전략 대비 재정성과에 대한 평가를 가능하게 해 주는 정보를 갱신하기 위해 작성되는 반기 예산보고서(mid-year budget report)이다.

18) 이밖에도 재정전략방안(Fiscal Strategy Statement), 결산서(Final Budget Outcome Report), 세대간보고서(Intergenerational Report), 선거전 경제재정동향(Pre-Election Economic and Fiscal Outlook Report) 등 다양한 보고서가 요구되었다.

19) 예산법령 현장 1998의 Sect. 12 (10에서 규정((1) A budget economic and fiscal outlook report is to contain the following information: (d) an overview of the estimated tax expenditures for the budget year and the following 3 financial years).

20) 예산법령 현장 1998의 Sect. 16 (1)에서 규정((1) A mid-year economic and fiscal outlook report is to: (b) contain a detailed statement of tax expenditures, presenting disaggregated information on tax expenditures.)

- 다만, 비용 복구의 목적으로 부과되는 ‘특정목적의 세금들 (specified - purpose taxes)’, 관세 (customs duty and tariffs), 부가가치세 (GST) 등은 포함하지 않음

□ 조세지출 보고서 형식

- 삽입되는 내용은 총 조세지출 추정금액의 추이를 나타내는 표와 주요 조세지출 항목의 추정금액 정도
 - 조세지출 항목은 각 세목별로 구분되고, 개별 세목 안에서 예산기능별 분류에 따라 제시됨
- 아래의 <표 A-1>은 『2009-10회계연도 예산(Budget Paper No. 1, Statement 5: Revenue)』에 포함된 조세지출예산 정보
 - 반기경제재정전망보고서에도 동일한 수준의 조세지출예산 개요 수록

<표 A-2> 호주 예산서에 포함된 조세지출예산 정보

(단위: AUD 1백만)

회계연도		퇴직연금	기타 조세지출	총합	GDP 대비 비중
2005-06	추정	22,885	36,154	59,039	6.1%
2006-07	추정	30,379	40,548	70,927	6.8%
2007-08	추정	29,230	44,466	73,696	6.5%
2008-09	전망	24,593	42,848	67,441	5.6%
2009-10	전망	24,943	43,313	68,256	5.8%
2010-11	전망	26,922	45,971	72,893	6.0%
2011-12	전망	29,456	49,792	79,248	6.1%
2012-13	전망	30,751	52,836	83,587	6.0%

자료: 『FY2009-10 Budget Paper No. 1, Statement 5: Revenue』

- 예산 편성 및 심의 과정에서 예산보고서에 담겨진 조세지출예산 정보를 통해 주요 세제 개편으로 인한 효과를 모니터링할 수 있는 긍정적인 면이 있음
 - 예산서에는 예산 기능별 조세지출 정보가 제공되지 않아 재정배분의 효율성을 제고하는 논의에서는 한계가 존재
 - 다만 조세지출예산서에서 예산기능별로 직접지출과 비교하는 표를 제시해 주고 있어서 이를 보완하고 있는 상태