

외국의 지방세지출 예산제도

I

조세지출의 개념 및 특징

□ 조세지출의 개념

- 조세지출이라는 용어는 미국 Stanley Surrey(1967)에 의해 처음 사용되었으며, 1968년에 처음으로 조세지출 보고서를 발간하였음
 - 조세지출 보고서 발간의 주목적은 직접지출이외의 뒷문거래 지출(backdoor spending)로 인한 예산 낭비를 공개적으로 정보를 제공함으로써 통제하려는 데 있음
 - 그러나 미국은 조세지출에 대한 개념을 특별감면, 비과세, 세액공제 등으로 포괄적으로만 정의하였을 뿐, 조세지출 포괄범위의 기본이 되는 기준조세제도에 대한 구체적인 정의를 하지 않았음
- 조세지출에 대한 개념은 아직 명확하게 정립되어 있지 않으며, 조세체계가 국가에 따라 다르기 때문에 조세지출 여부를 판단하는 국제적인 기준도 확립되어 있지 않은 상태임
 - 조세지출은 국세와 지방세를 망라한 개념이며 일부 지방세지출에만 특이한 사항을 제외하고는 조세지출 및 조세지출예산제도 관련 이론이 지방세지출과 지방세지출 예산제도에도 적용됨

- 조세지출로 인한 편익이 동일한 조세제도 내의 다른 조항에 의해 상쇄되지 않아야 함
- 요약하면 조세지출은 일반적인 원칙인 기준조세제도를 벗어나면서 OECD에서 제시하는 조세지출의 특성을 지니고 있는 경우에 해당한다고 할 수 있음

▣ 조세지출의 특징

- 조세지출은 일반적으로 재정정책 수단으로서 특정한 사회적·경제적 목표를 달성하거나 직접적인 재정지원(보조금 등)을 대체하기 위한 정책수단으로 사용되는데, 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있음
 - 따라서 조세지출은 국가정책의 특성을 고려하여 탄력적으로 운영할 필요가 있음
- 조세지출의 사용을 권장하는 긍정적인 측면을 살펴보면 다음과 같은데, 조세지출의 긍정적인 측면은 정부의 적극적인 지원 없이는 달성될 수 없음
 - 정부가 주요한 역할을 하는 경제적, 사회적 프로그램에 민간 부문의 참여를 촉진시킴
 - 민간의 의사결정을 정부의 의사결정보다 촉진시킴
 - 민간부문의 자발적 공익적 지출을 촉진함으로써 이러한 지출에 대한 세밀한 정부통제의 필요를 감소시킴
- 다음으로 조세지출의 부정적인 측면은 조세지출의 잠재적 비효과성, 비효율성과 불형평성 등과 관련이 있음
 - 비효과성과 관련해서는 일부 조세지출은 경제적 효과를 촉진하기에는 불충분하거나 다른 국내 또는 해외 조세규정에 의해서 상쇄되어 효과가 별로 크지 않음

- 일반적으로 조세지출은 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 큰 것으로 나타남
 - 1980년대에 아르헨티나, 브라질, 콜롬비아, 인도네시아, 자메이카와 멕시코는 조세지출의 확대에 의한 세수기반잠식을 해결하기 위하여 조세지출을 축소시키는 세계개혁을 추진할 수밖에 없었음
 - 조세지출 축소를 통한 세수기반확충은 OECD국가들의 최근 세계개혁의 공통된 특징이라고 할 수 있으며, 그러한 의미에서 대부분의 국가들은 재정지출에 대한 효율성 및 투명성 제고를 위해 조세지출 예산제도를 도입하고 있음

II

OECD 국가의 조세지출 예산제도

■ 개요

- 조세지출에 대한 보고는 1960년 말 독일과 미국에 의해 시작되었으며, 호주, 캐나다, 스페인, 영국은 1970년 말, 그 이외의 OECD 국가는 1980년대 들어서 시작하였음
- OECD(1996)에 의하면 14개의 조사대상 국가 중 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 포르투갈, 스페인, 미국의 7개 국가만이 법적으로 조세지출에 대한 보고를 하는 것으로 되어 있음
- 대부분의 국가는 매년 조세지출 보고서를 작성하고 있지만 독일은 2년에 한번씩, 이탈리아와 네덜란드는 비정기적으로 보고하는 것으로 되어 있음

- 미국의 경우에는 1968년 자발적 형태의 조세지출을 재무성이 Annual Report of the Secretary of the Treasury에 최초로 보고하였으나, 1974년 예산회계법(Congressional Budget Act)이 제정됨으로써 매년 동 예산의 의회 제출을 의무화하고 있음
 - 조세지출의 포괄범위는 특별면세, 비과세, 소득공제 또는 세액공제, 우대 세율의 적용, 과세이연 등을 정한 연방세법 조항에 따른 세입의 손실로 규정하고 있음
 - 다만, 세법상의 어떠한 조항이 조세지출인가에 대한 것은 판단의 문제로 간주함
 - 이에 따라 세법상 인적공제가 조세지출에 포함되느냐 여부 등 집행 상 이견이 존재하고 있음
 - 미국 행정부는 1983년 조세지출의 판단기준을 정상조세기준(normal tax baseline)에서 준거법기준(reference law baseline)으로 변경하였으며, 준거법기준은 정상조세기준보다 다소 완화된 것으로 현행법에 근거하여 보다 많은 예외가 허용됨
 - 대상세목은 연방, 주, 지방의 정부계층에 따라 다르지만 연방정부의 조세 지출은 소득세와 법인세로 되어 있음
- 프랑스는 조세지출에 대한 논의를 1972년부터 시작하였으며, 공식적으로 예산안의 부속서류로 의회에 제출하기 시작한 것은 1980년 조세지출에 대한 재정법이 새로이 규정되면서 부터임
 - 조세지출은 “세법의 일반원칙(norm)의 적용에 따른 부담과 비교할 때 납세자의 세부담을 경감시키는 규정에 의한 국가세입의 손실”로 정의하고 있음

- 영국의 조세지출은 하원의회 세출위원회의 권고에 따라 1979년부터 도입하였음
 - 즉, 영국에서 매년 발간하고 있는 공공지출백서에 공공지출과 관련된 세제에 대한 정보도 포함하고 있어야 한다는 취지에서 출발하였으며, 조세지출은 특정한 개인, 활동, 생산품을 장려하기 위한 것으로 공적지출과 유사한 성격으로 정의하였음
 - 영국의 조세지출 보고서는 법적의무는 없으며 예산과정과 조세지출 목록이 연계되어 있지도 않음
 - 영국의 조세지출 보고서는 조세지원과 세금우대의 규모를 공개하는데 목적이 있다고 볼 수 있으며, 1993년부터 조세지출 보고서에 부가가치세와 국가연금까지 포함하면서 범위를 확대하였음
 - 조세지출 보고서에 조세지출(tax expenditure), 조세경감(structural relief), 조세지출과 조세경감의 중간영역(relief with tax expenditure and structural components)까지 포함하고 있음
 - 영국의 조세지출 대상세목은 소득세, 법인세, 휘발유세, 자본이득세, 상속세, 인지세 등 모든 세목이 포함되어 있음
- 호주의 경우에는 1981년부터 조세지출 항목의 목록이 조세지출 규모와 함께 예산서에 부록으로 기재되다가 1986년부터는 하나의 조세지출 보고서가 발간되었음
 - 1998년에는 법적으로 예산법령현장(Charter of Budget Honesty Act 1998)에 의해 조세지출 보고서의 출판이 강제되었음
 - 호주의 조세지출은 비과세, 세액공제, 저율과세, 과세이연 등 특정 행위나 특정 납세자에게 혜택을 주기 위해 세금을 감해 주는 것으로 정의되고 있으나 모든 조세혜택이 조세지출로 간주되는 것은 아님

- 프랑스의 조세지출 예산서는 재정법 제32조에 의거하여 세출예산의 부속서류(Annex)로 별도의 책자에 수록하여 제출하고 있음
 - 조세지출 예산은 세목별, 기능별, 수혜자별로 분류되는데, 수혜자별 조세지출 규모는 세부담의 전가를 고려하지 않고 직접적인 수혜자에 대한 조세지원만 계량화하여 포함하고 있음
 - 프랑스는 조세지출의 총계를 작성하고 있지 않는데, 그 이유는 조세지출 항목 간 상호대체 또는 의존관계가 존재하여 각 항목의 단순합계는 규모를 과다계상하기 때문일 뿐만 아니라 규모의 추정이 어렵기 때문임
- 독일은 미국과 달리 조세지출을 세출예산상의 직접보조금과 함께 보조금 보고서 형태로 국회에 제출하고 있음
 - 보조금 보고서에는 조세지출 항목을 산업별, 세목별로 분류하여 조세지출의 규모와 내용을 도입시기, 도입목적, 적용기한, 평가로 구분하여 상세히 기록하고 있음
- 영국은 1993년부터 부가가치세와 국가연금까지 조세지출 보고서에 포함하면서 조세지출 보고서의 범위를 확대하였으나 법적으로 조세지출 보고서의 작성의무는 없음
 - 조세지출 목록은 전년도 비용에 대한 수정된 추정치와 당해 연도 예비추정치를 제시하고 있음
- 호주의 조세지출 보고서는 세목별로 구분한 후, 그 다음단계에서 기능별로 구분하여 조세지출 항목을 정리하고 있음
 - 조세지출 보고서에는 각 세목 내 기능별 조세지출 항목이 조세지출 규모에 대한 추정치와 함께 제시되고 있음

Ⅲ

미국 주정부의 지방세지출 예산제도

■ 개요

- 미국 주정부의 지방세지출 예산제도는 주에 따라 매우 다양한 형태로 활용되고 있음
- 캘리포니아주는 1974년 연방정부의 지방세지출 예산제도의 도입을 위한 법이 통과되기 이전인 1971년에 지방세지출 예산제도를 최초로 도입하였음
- 그러나 1984년까지 지방세지출에 대한 이해 부족으로 인하여 15개 주정부만이 다양한 형태의 지방세지출 보고서를 발간하였으며, 2개 주정부가 그와 유사한 형태로 준비 중임
 - 지방세지출 보고서를 작성하고 있는 주는 루이지애나, 메사츄세츠, 미시간, 미네소타, 워싱턴, 위스콘신, 캘리포니아, 메인, 메릴랜드, 네브라스카, 사우스 캐롤라이나, 하와이, 아리조나, 미조리, 노스 캐롤라이나, 델라웨어, 미시시피임
- 그 이후 일부는 지방세지출 예산제도를 중단하였으나, 보다 많은 주정부에서 지방세지출 예산제도를 활용하기 시작하였음
 - 아래의 표에서 볼 수 있듯이, 2001년까지 33개의 주정부에서 지방세지출 예산제도를 활용하는 것으로 확대되었으며, 2007년 현재는 39개의 주정부에서 실시하고 있는 것으로 나타나고 있음
 - 모든 주에서 사용하고 있는 지방세지출 예산은 공개되고 있으며, 일부는 온라인으로도 자료가 가능함

- 캘리포니아주는 매우 특이하게 의회와 행정부 두 곳에서 각각 별도의 지방세지출 예산서를 작성하고 있음
- 미시시피주, 미조리주, 오클라호마주의 경우에는 주정부가 아닌 대학연구소와 같은 제3기관에서 작성하기도 하는데, 그 이유는 세입과 예산정책을 반영하는 지방세지출 예산이 행정부와 의회의 공통 관심사항이기 때문임
- 지방세지출 예산의 대상정부는 주로 주정부이지만 경우에 따라 지방정부의 주요세목이 포함되기도 함
- 주정부의 지방세지출 대상 세목이 모든 세목을 포함하는 것은 아니며, 대부분의 주정부는 개인소득세, 법인세, 판매세의 주요 3개 세목을 대상으로 하고 있음
 - 캔사스주 등 일부는 판매세와 지방정부의 재산세만을 대상으로 하고 있음
 - 뉴햄프셔주는 개인소득세와 판매세가 없기 때문에 지방세지출 대상이 제한적일 수밖에 없지만, 하나 있는 법인세의 경우에도 기업이윤만을 지방세지출 대상으로 하고 있음
- 지방세지출 예산보고서는 대부분 매년 또는 격년으로 작성하고 있는데, 일부 주의 경우에는 3년 또는 4년 주기로 보고서를 작성하고 있음
 - 그러나 캔사스주의 경우에는 보고서를 매년 수정하여 요약하고 있지만 정기적으로 작성하지는 않음
 - 지방세지출 보고서는 보통 최근 과거, 현재, 미래(예산준비과정)를 포함한 3개년을 대상으로 작성하고 있는데, 미조리주는 대상기간이 11년으로 현재와 미래 10년을 지방세지출 예산보고서에 포함하고 있음

- 셋째방식은 세입감소 리스트(revenue reducer list) 방식으로 8개의 주정부에서 활용하고 있음
- 이 방식은 정상적인 조세 또는 조세구조 등을 고려하지 않고 특정 범조항 등이 없었으면 발생하지 않았지만 그러한 범조항이 있음으로 인하여 발생한 세입감소를 지방세지출로 간주하는 것임
- 즉, 이 방식에 의한 지방세지출 예산 또는 보고서는 정상적인 조세구조 등의 개념 없이 단지 범조항에 근거한 세입감소만 측정하는 것임
- 따라서 이 방식의 두드러진 특징은 소매매상세의 재판매 구입을 위한 비과세 등의 경우에도 그로 인한 세수감소분을 지방세지출로 간주한다는 점임

구분	온라인 공개	대상 정부	대상세목				보고 주기	예산과 연계	대상 기간	판단 기준
			소득세	법인세	판매세	기타				
몬타나	N	주, 지방 (재산세)	○	○	N/A	○	격년	×	미래2년	준거법
네브라스카	Y	주, 지방 (판매세, 재산세)	○	○	○	○	격년	×	당년	준거법
뉴햄프셔	N	주	N/A	기업 이윤세	N/A	○	매년	×	과거년	준거법
뉴욕	N	주	○	○	○	○	매년	○	과거5년, 미래년	준거법
오하이오	Y	주	○	○	○	○	격년	×	격년 (당년, 미래)	준거법
오클라호마	N	주	○	○	○	○	격년	×	과거년	리스트
오레곤	Y	주(주법상 모든세목)	○	○	N/A	○	격년	○	격년 (당년, 미래)	리스트
펜실베이니아	N	주	○	○	○	○	매년	○	7년(과거, 당년, 미래5년)	준거법
로드아일랜드	N	주	○	○	○	○	매년	×	당년	리스트
사우스 캐롤라이나	N	주	○	○	○	○	격년	×	당년	준거법
테네시	Y		N/A	○	○	○	매년	○	미래년	준거법
텍사스	N	주, 학교구 (재산세)	N/A	○	○	○	격년	×	당년, 미래5년	리스트
워싱턴	Y	주, 지방정부	N/A	N/A	○	○	4년	×	전년, 당년, 미래2년	준거법
웨스트버지니아	N	주(재산세는 지방정부)	○	○	○	○	주요 세목3년	×	당년	개념적 기준조세
위스콘신	Y	주, 재산세	○	○	○	○	격년	○	과거년	준거법

자료 : John L. Mikesel(2002), "Tax Expenditure Budgets, Budget Policy, and Tax Policy: Confusion in the States," *Public Budgeting & Finance*, pp. 34-51.

- 따라서 뉴욕시의 지방세지출은 과세대상과 일반 세율체계를 그대로 정상적인 조세구조의 일부로 가정하고, 지방세지출의 범위를 뉴욕시 기본조례에서 규정하는 내용을 참고로 시에서 관장하는 지방세가 특정 편익을 부여하는 경우로 설정하였음
- 뉴욕시의 지방세 지출은 특정 공제(special exclusion), 비과세(exemption) 또는 지방세 경감(deduction), 세액공제(credits), 저율과세(preferential rate of tax), 납세이연(tax deferral) 등으로 인한 세수감소를 초래하는 경우에 발생함
- 다시 요약하면 뉴욕시의 지방세지출은 시에서 관장하는 지방세(City-Specific)로 한정하며, 지방세지출의 범위를 좁은 의미(Targeted Preference) 차원에서 설정하고, 일반 조세법에서 논의하는 것과는 차별화되는 특별한 경우(Clear Exception)로 한정하고 있음

■ 지방세지출 예산제도의 현황

- 뉴욕시의 지방세지출 대상세목은 크게 재산세, 사업소득세, 개별소비세로 구분됨
 - 구체적으로는 부동산 재산세(real property tax), 은행법인세(banking corporation tax), 비주거용 임대세(commercial rent tax), 법인세(corporation tax), 모기지 기록세(mortgage recording tax), 부동산 이전세(real property transfer tax), 개인사업세(unincorporated business tax), 가스전기세(utility tax) 등임
 - 그러나 정부기관 또는 비영리단체 등 공익목적을 위해서 제공되는 경우에는 뉴욕시의 지방세지출 범위에 포함하지 않고 있음
 - 그 이유는 일반적으로 주정부 또는 연방정부에서 이미 정기적으로 반영하기 때문임

- 사업소득세와 개별소비세에 대한 지방세지출은 대체적으로 경제개발을 위한 것이지만, 일부 지방세지출은 특정 산업의 경제활성화를 위해 사용되고 있음
 - 한 예로, 지방세지출의 특별규정은 소득의 일정부분을 방송, 출판, 금융펀드 등의 산업을 위해 할당하도록 하고 있음
 - 또 다른 한편으로는 지방세지출이 연극산업 지원 또는 과학적 연구 향상 등 사회적 목적달성을 위해 활용되도록 하고 있음
- 아래의 표에 의하면 사업소득세와 개별소비세의 지방세지출 규모는 \$573백만(2004년 조세연도 기준)으로 파악됨
- 지방세지출의 대부분은 지역경제 활성화를 위한 것으로 예를 들면, 시 에너지 절감 정책 또는 사업체 이전 유도 등을 위한 것임
 - 사업소득세와 개별소비세에 대한 6개 사업의 지방세지출 규모가 총 지방세지출 규모의 89%를 차지하고 있음

〈표 5〉 뉴욕시 6개 사업소득세 및 개별소비세 지방세지출 사업 규모 현황 (단위: 백만 달러)

구 분	규 모
Insurance Corporation Non-Taxation	248
Business & Investment Capital Tax Limitation	151
Double-Weighting Manufacturers' Receipts Factor	34
Energy Cost Savings Program	28
Commercial Revitalization Program	22

자료: The City of New York, *Annual Report on Tax Expenditures*, Fiscal Year 2007.

- 즉, 지방세지출의 포괄범위는 지방세의 비과세와 감면을 규정하고 있는 지방세법, 조세특례제한법, 감면조례 규정 등의 조항에 기초하여 실시하도록 하는 것이 실행 가능성을 높일 수 있다고 봄
- 따라서 지방세지출의 대상 세목은 지방세관련 세법의 비과세와 감면 규정에 기초한 세목 전체를 대상으로 할 필요가 있다고 판단함
- 미국 주정부의 경우에는 주에 따라 다양하기는 하지만, 대부분의 주정부는 모든 세목을 지방세지출 대상세목으로 하고 있음
- 지방세지출 예산서와 관련하여서는 우선 예산서의 참고자료로 제출할 필요가 있다고 봄
 - OECD 국가의 경우와 미국 주정부, 미국 시정부를 살펴본 결과 대부분이 참고자료로 제출하고 있음을 알 수 있음
 - 지방세지출 예산보고서의 궁극적인 목적은 예산과정의 일부분으로 포함함으로써 지출의 투명성을 확보하는 것이지만 지방세지출의 범위, 세수추계 등 여러 어려움이 존재하기 때문에 지방세지출 예산제도를 이미 실시하고 있는 국가들도 대부분이 참고자료로 활용하고 있음
 - 따라서 우리나라의 경우에도 지방세지출 예산제도가 정착될 때까지는 이를 예산서의 참고자료로 활용하도록 할 필요가 있다고 판단함
- 지방세지출 예산제도를 성공적으로 도입하기 위해서는 단계별로 용이한 작업부터 실시하도록 할 필요가 있다고 보며, 또한 지방의 복식부기제도, 자산평가제도 등의 도입과 연계하여 지방세지출 예산제도의 범위를 확산하도록 하는 것이 바람직하다고 봄

내용문의 : 이 영 희 선임연구위원 (02-3488-7331, yhlee@krila.re.kr)
 김 대 영 연 구 위 원 (02-3488-7332, kdy@krila.re.kr)

「지방행정연구」원고 모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 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,

2007년에는 학술진흥재단의 등재학술지로 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·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2008년 3월호(통권 제72호), 2008년 6월호(통권 제73호)

— 2008년 9월호(통권 제74호), 2008년 12월호(통권 제75호)

3. 논문 접수일정 : 연중 수시접수

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

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

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 연구지원팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7361 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr