

# 국제기준으로 본 복지분야의 조세감면 규모 · 구성 · 중점영역의 탐색적 고찰

*A Look at Korea's Welfare Sector Tax Reliefs from a  
Cross-country Perspective*

고경환 한국보건사회연구원 연구위원

## 1. 들어가며

정부는 경제적 사회적 특정 목적을 달성하기 위하여 법인이나 개인에게 조세감면을 실시하고 있다. 이러한 조세감면은 비록 정부가 직접적으로 재정지출을 하는 것은 아니지만 정부의 재정수입이 그만큼 감소하므로 간접적인 지출과 같다. OECD는 1996년 기준조세체계(benchmark tax system)의 개념을 통해 조세지출을 정의하고 있다. 이에 따르면 기준조세체계란 “조세체계의 일반적인 원칙으로 정의되며, 조세체계의 구조적인 요소인 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 회계 관행에 따른 규정, 행정 효율을 위한 규정, 국제조세규약 등을 포함하는 개념으로 정의되고 있다. 이러한 기준조세체계에서 벗어난 조세특례항목들을 조세지출이라고 정의한다. 또한 한국정부는 조세지출에 대해 ‘조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 조세특례에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소로 정의하고 있다(대한민국정부, 2014년도 조

세지출예산서). 요약하면, 비록 정부가 직접적으로 재정지출을 하는 것은 아니지만 부과할 조세를 세금감면, 면제, 소득공제, 그리고 세액공제 등 다양한 방법으로 감면함으로써 들어 올 재정수입이 그만큼 줄어들어 지출한 것으로 본다. 이 중 특히 사회복지성격을 갖는 조세지출을 OECD에서는 조세혜택(TBSPs)으로 명시하고 있다.

이와 같이 각종 비과세 · 감면 제도로 2013년 한 해 동안 감면되는 국세만 33.8조원에 이른다. 지난해 총 국세징수 실적이 201.9조원인 점을 감안하면, 정부가 한 해 동안 깎아주는 세금이 거둬들일 세금의 14.3%에 달한다. 이러한 조세지출은 재정정책 수단으로 사용하기 간편하고 비용이 작게 든다는 장점은 있으나 세수손실, 세 부담의 불평등 등의 부작용을 야기할 수 있다.

본고에서는 먼저 OECD작성기준에 따라 우리의 복지부문 조세지출 내역을 정책영역별로 분류하고 그 규모와 구성 비중을 살펴보고자 한다. 다음 국가별 조세체계가 상이하고 조세지출 범위에 대해 합의된 기준이나 원칙은 없지만 자국의 조세

체계에 따라 작성한 기능별 조세지출 자료로 중점 투자영역을 살펴보고 국가 간 차이를 비교하고 결과를 요약한다.

## 2. 복지부문의 정책영역별 국세감면제도 분석

<표 1>은 우리나라 복지부문의 조세감면 제

도를 9개 정책영역별로 분류한 것이다. 분류결과 6개 영역 즉 노령, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적 노동시장프로그램, 그리고 기타의 제도가 있으며 유족, 실업, 주거는 없는 것으로 나타났다. 9개 정책영역은 OECD의 사회복지지출(Social Expenditure)에서 제시하는 것을 원용하였다. 아래에서는 정책영역별 감면내역과 정책목표, 감면액 등으로 분석하였다.

표 1. OECD SOCX 분류에 따른 조세감면제도 분류(국제기준)

| 정책영역                         | 감면내역                                 | 정책목표        | 수혜대상                   | 감면액(억원) |        |           |
|------------------------------|--------------------------------------|-------------|------------------------|---------|--------|-----------|
|                              |                                      |             |                        | 11실적    | 12실적   | 13잠정      |
| 1. 노령<br>(old Age)           | 노인복지주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제             | 노인생활 안정     | 노인복지주택 거주자             | 추정곤란    | 추정곤란   | 추정곤란      |
|                              | 경로우대자 추가공제                           |             | 가족 중 경로우대자             | 3,438   | 2,989  | 3,270     |
|                              | 계                                    |             |                        | 3,438   | 2,989  | 3,270     |
| 3. 근로<br>무능력<br>(incapacity) | 안전설비투자자에 대한 세액공제                     | 안전관리강화      | 안전설비에 투자한 내국인          | 47      | 46     | 150       |
|                              | 장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율             | 장애인 재활지원    | 장애인                    | 311     | 407    | 1,179     |
|                              | 장애인 추가공제                             | 장애인 생활 안정지원 | 가족 중 장애자               | 2,814   | 2,390  | 2,453     |
|                              | 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면              | 장애인 고용증진    | 장애인 표준사업장으로 인증받은 내국인   | 신설      | 3      | 3         |
|                              | 계                                    |             |                        | 3,172   | 2,846  | 3,785     |
| 4. 보건<br>(health)            | 보험료 특별공제                             | 기타          | 근로자                    | 18,259  | 19,087 | 21,578    |
|                              | 국민건강보험료 사용자부담금에 대한 비과세               | 건강보험 제도운영   | 근로소득자 및 사업자            | 6,224   | 7,593  | 8,648     |
|                              | 장애인, 환자수송, 영업용 승용차에 대한 개별소비세 면제      | 일반보건복지 행정지원 | 장애인, 병원, 택시사업자, 렌터카사업자 | 2,251   | 2,684  | 2,907     |
|                              | 소액담배 · 특수제조용 담배에 대한 부가가치세면제          |             | 군인, 전투경찰 등             | 13      | 8      | 16        |
|                              | 지방사군 소재 비영리 의료법인에 대한 고유목적 사업준비금 손금산입 | 공공보건 의료확충   | 지방시 · 군소재 비영리 의료법인     | 신설      | -      | 0.25      |
|                              | 희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제                 | 보건의료 서비스 지원 | 희귀병 환자                 | 추정곤란    | 추정곤란   | 추정곤란      |
|                              | 의료비 특별공제                             | 기타          | 근로자                    | 5,989   | 5,945  | 6,613     |
|                              | 계                                    |             |                        | 32,736  | 35,317 | 39,762.25 |

표 1. <계 속>

| 분 류   | 감면내역                       | 정책목표           | 수혜대상   | 감면액(억원)        |                  |                   |
|---|----------------------------|----------------|--|----------------|------------------|-------------------|
|   |                            |                |  | 11실적           | 12실적             | 13잠정              |
| 5. 가족<br>(family)   | 영유아용 기저귀와 분유에 대한 부가가치세 면제  | 보육지원 강화        | 영유아를 보육하는 자                                  | 추정곤란           | 추정곤란             | 추정곤란              |
|   | 자녀양육비 추가공제                 | 보육지원 강화        | 근로자 및 사업자                                    | 2,457          | 1,801            | 1,924             |
|   | 부녀자 추가공제                   | 가족기능강화         | 배우자가 없는 여성으로서 부양가족이 있는 세대주 또는 배우자가 있는 여성     | 1,793          | 962              | 1,037             |
|   | 출생·입양에 대한 추가공제             | 저출산대응 및 인구정책지원 | 거주자  | 637            | 448              | 489               |
|   | 교육비 특별공제                   |                | 근로자  | 11,773         | 10,736           | 10,475            |
|   | 다자녀 추가공제                   |                | 거주자  | 2,235          | 3,218            | 3,276             |
|   | 계                          |                |  |                | 18,895           | 17,165            |
| 6. 적극적<br>노동시장<br>프로그램<br>(active<br>labor<br>market<br>progra<br>mmes) | 고용창출 투자세액공제                | 고용정책           | 중소기업   | 27,371         | 21,243           | 18,460            |
|   | 고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례       |                | 중소기업 및 근로자                                   | 신설             | 0.4              | 0.4               |
|   | 해외진출 기업의 국내복귀에 대한 세액감면     |                | 국외에서 국내로 복귀한 기업                              | 신설             | 추정곤란             | 추정곤란              |
|   | 사회적기업에 대한 법인세 등의 감면        |                | 사회적기업으로 인증 받은 내국인                            | 1              | 9                | 10                |
|   | 근로자복지증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제  | 근로조건 보호 및 복지증진 | 무주택종업원 임대용 국민주택, 종업원용 기숙사, 직장보육시설 등을 취득한 내국인 | 135            | 152              | 184               |
|   | 고용증대 세액공제                  | 기타             | 중소기업   | 890            | 861              | 186               |
|   | 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제       | 근로조건 보호 및 복지증진 | 세대주인 근로자                                     | 2,362          | 2,392            | 2,211             |
|   | 계                          |                |  |                | 30,759           | 24,657.4          |
| 9. 기타<br>(other<br>social<br>policy<br>areas)                           | 개인연금저축에 대한 비과세             | 사회복지<br>기반조성   | 개인연금저축 가입 20세이상 거주자                          | 156            | 286              | 144               |
|   | 노인·장애인의 생계형 저축에 대한 이자소득비과세 |                | 노인, 장애인 등                                    | 3,284          | 3,992            | 4,014             |
|   | 법인기부금의 손금산입                |                | 복지·문화·교육·종교 등 관련단체 및 기부법인                    | 8,421          | 8,512            | 8,540             |
|   | 개인기부금에 대한 특별공제             |                | 복지·문화·교육·종교 등 관련단체 및 기부자                     | 8,758          | 8,774            | 9,335             |
|   | 계                          |                |  |                | 20,619           | 21,564            |
| <b>합 계</b>  |                            |                |  | <b>109,619</b> | <b>104,538.4</b> | <b>107,102.65</b> |

자료: OECD(2011), 2013년도 조세지출예산서에서 재구성, 대한민국정부, SOCX 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>; 고경환 외(2013), 2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계, 보건복지부·한국보건사회연구원; 김진희(2013), 복지성격의 조세감면제도 현황과 개선방안 연구, 한국사회복지정책학회 2013춘계학술대회.

표 2. 정책영역별 사회복지부문의 국제감면 규모와 구성 비중(2011~2013년) (단위: 억원, %)

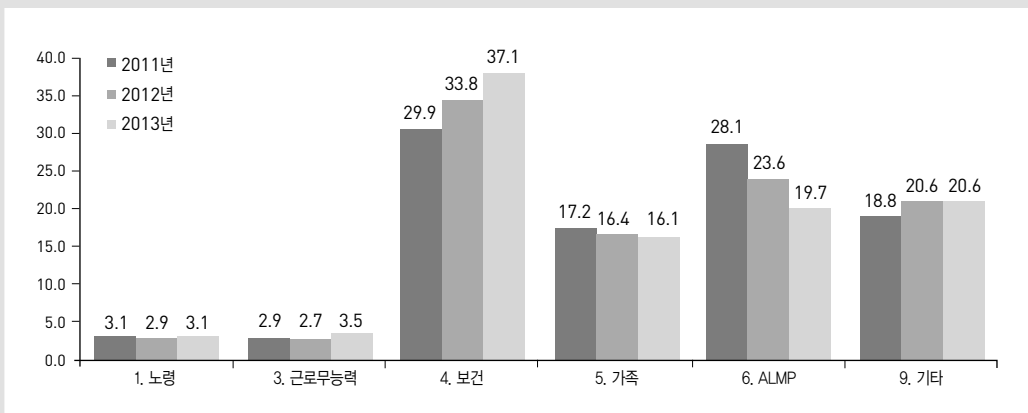
| 구분 <sup>주)</sup> | 2011년   |       | 2012년     |       | 2013년      |       |
|------------------|---------|-------|-----------|-------|------------|-------|
|                  | 실적      | %     | 실적        | %     | 잠정         | %     |
| 계                | 109,619 | 100.0 | 104,538.4 | 100.0 | 107,102.65 | 100.0 |
| 1. 노령            | 3,438   | 3.1   | 2,989     | 2.9   | 3,270      | 3.1   |
| 3. 근로무능력         | 3,172   | 2.9   | 2,846     | 2.7   | 3,785      | 3.5   |
| 4. 보건            | 32,736  | 29.9  | 35,317    | 33.8  | 39,762.25  | 37.1  |
| 5. 가족            | 18,895  | 17.2  | 17,165    | 16.4  | 17,201     | 16.1  |
| 6. 적극적 노동시장 프로그램 | 30,759  | 28.1  | 24,657.4  | 23.6  | 21,051.4   | 19.7  |
| 9. 기타            | 20,619  | 18.8  | 21,564    | 20.6  | 22,033     | 20.6  |

주: OECD SOCX Category No.  
 자료: 대한민국정부(2013). 조세지출예산서에서 재구성함.

정책영역별 조세감면 제도를 분석한 결과 전체 30개 세부 감면사업으로 요약된다. 보건과 적극적노동시장이 각각 7개 항목, 가족이 6개, 근로무능력과 기타가 각각 4개, 노령이 2개 항목으로 나타났다. 개별 사업별로 살펴보면 조세감면규모를

근로자보험료 특별공제가 2조 1,578억원으로 가장 높고, 중소기업 고용창출세액공제 1조 8,460억원, 근로자 교육비공제 1조 475억원의 순으로 나타났다.

그림 1. OECD SOCX 기능별 사회복지분야 국제감면액 추이 (단위: %)



자료: 대한민국정부(2013). 조세지출예산서에서 재구성함.

### 3. 사회복지분야 국제감면 규모와 구성

OECD의 정책영역별 작성기준으로 우리나라의 사회복지분야 조세감면 규모를 분석한 결과 6개 영역에 10.7조원(2013년), GDP대비 0.5%에 나타났다(<표 2> 참조). 이는 전체 국제감면액(33.6조원)의 31.7%로 높은 편이다. 복지재원의 효율적 운영 측면에서 비과세감면정비가 필요하다.

세부기능별 구성 비중을 살펴보면 2013년도 보건 37.1%, 적극적 노동시장 프로그램 19.7%, 가족 16.1% 순으로 이들 부문에 치중되어 있는 것으로 나타났다. 반면 노인과 장애인 등의 취약계층을 대상으로 한 조세지출은 매우 낮게 분석되었다. 이러한 결과는 최근 3년 동안 추이에서도 유사하게

나타났다(<그림 1> 참조).

### 4. 조세감면 규모의 국제비교

OECD회원 국가들은 자국의 조세감면 정도를 반영한 순사회복지지출(Net Social Expenditure)을 추계하는 과정에서 '사회적 목적의 세제혜택(Tax Breaks for Social Purposes: TBSPs)'을 반영하고 있다. <표 3>은 국가별 GDP 대비 복지분야의 감면 비중을 나타내고 있다. 헝가리가 GDP 대비 1.86%로 가장 높고, 포르투갈 1.13%, 독일 1.04%, 그리고 프랑스 1.03% 순으로 나타났다. 한국은 0.54%수준이다. 이들을 [그림 2]와 같이 4가지 유형으로 나누어 살펴보고자 한다. 분류

표 3. 주요 OECD국가의 사회복지분야 조세감면(TBSPs) 비교(2011년) (단위: GDP대비, %)

|       | 공공사회복지지출<br>(GDP대비) | 복지분야 감면비중<br>(GDP대비) |           | 공공사회복지지출<br>(GDP대비) | 복지분야 감면비중<br>(GDP대비) |
|-------|---------------------|----------------------|-----------|---------------------|----------------------|
| 칠레    | 10.1                | 0.00                 | 일본        | 23.1                | 0.42                 |
| 덴마크   | 30.1                | 0.00                 | 벨기에       | 29.4                | 0.44                 |
| 핀란드   | 28.3                | 0.00                 | 스위스       | 19.3                | 0.46                 |
| 그리스   | 25.7                | 0.00                 | <b>한국</b> | 9.0                 | 0.54                 |
| 아이슬란드 | 18.1                | 0.00                 | 캐나다       | 17.4                | 0.65                 |
| 터키    | 12.2                | 0.00                 | 네덜란드      | 23.5                | 0.66                 |
| 뉴질랜드  | 20.7                | 0.02                 | 미국        | 19.0                | 0.69                 |
| 오스트리아 | 27.7                | 0.06                 | 이탈리아      | 27.5                | 0.69                 |
| 멕시코   | 7.7                 | 0.08                 | 체코        | 20.1                | 0.84                 |
| 노르웨이  | 21.8                | 0.13                 | 프랑스       | 31.4                | 1.03                 |
| 스페인   | 26.8                | 0.16                 | 독일        | 25.5                | 1.04                 |
| 영국    | 22.7                | 0.28                 | 포르투갈      | 24.8                | 1.13                 |
| 호주    | 17.8                | 0.32                 | 헝가리       | 22.6                | 1.86                 |

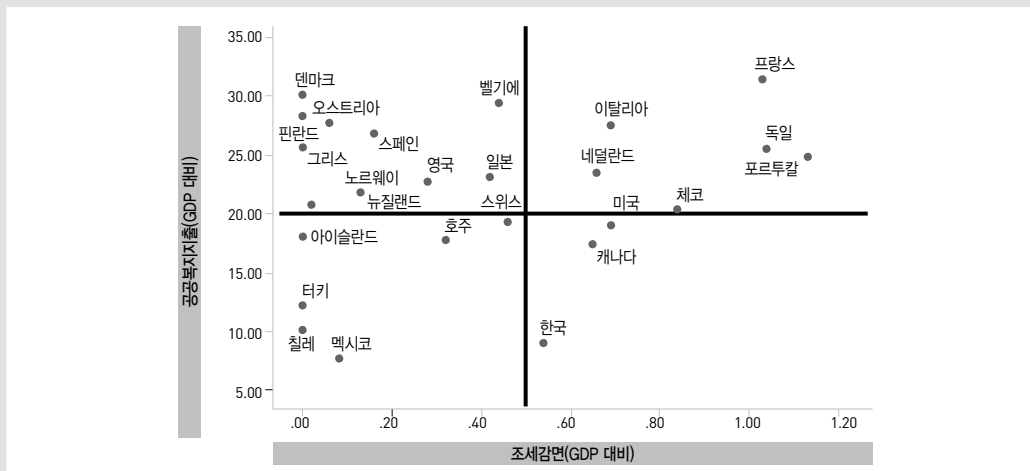
자료: OECD SOCX(<http://stats.oecd.org>)2015.2.2.다운로드: OECD(2010), Tax Expenditure in OECD Countries.

기준은 회원국들의 분포를 보아 조세감면비율은 GDP 대비 0.5%를, 공공복지지출은 GDP 대비 20%를 기준으로 하였다. 첫 번째 유형은 조세감면비율이 높으면서 공공복지지출이 높은 국가 유형이다. 이 유형에는 프랑스, 독일, 포르투갈, 이탈리아, 네덜란드, 체코, 헝가리 이다. 두 번째 유형은 조세감면비율이 높으면서 공공복지지출이 낮은 국가이다. 미국, 캐나다, 한국이다. 세 번째 유형은 조세감면비율이 낮으면서 공공복지지출이 높은 국가이다. 덴마크, 핀란드, 그리스, 뉴질랜드, 노르웨이, 스페인, 영국, 벨기에, 일본으로 분류된다. 마지막으로 조세감면비율이 낮으면서 공공복지지출이 낮은 국가이다. 아이슬란드, 터키, 칠레, 멕시코, 호주, 스위스가 해당된다. 우리나라의 조세감면 수준과 동일한 회원국들의 공공복지지출 수준은 GDP 대비 19~29%였다.

## 5. 중점영역별 구성비중

사회복지지출 관련 조세감면(TBSPs) 자료는 복지분야의 전체 조세감면 규모만 제공하고 있다. 세부 분야별로 비교하기 위해 OECD가 공표한 Tax Expenditure보고서를 활용하여 주요 국가의 조세지출 현황을 비교하여 본다. 아래 표는 개별 국가들이 복지분야 중 어느 영역에 정책의 방점을 두는가를 파악하는데 있다. 독일은 주거(67.7%), 영국과 캐나다는 퇴직(각각 47.3%, 35.7%), 미국은 퇴직, 보건, 주거에 초점을 두고 있다. 우리나라는 보건(11.8%)과 적극적 노동시장정책(6.2%), 저소득(6.5%)에 노력하고 퇴직(0.9%)은 취약한 것으로 나타났다. 이러한 이유는 국민건강보험료 사용자 부담금에 대한 비과세와 의료비특별공제, 고용창출에 대한 중소기업 투자세액공제, 그리고 법인·개인기부금에 대한 손금산입과 특별공제가 높기

그림 2. OECD국가의 사회복지분야 조세감면 · 공공복지지출 수준으로 본 유형화(2011년)



주: 헝가리의 조세감면 수준은 정상 분포를 벗어나(outlier) 그림에 생략하였음.  
 자료: OECD SOCX(<http://stats.oecd.org>)2015.2.2.다운로드; OECD(2010), Tax Expenditure in OECD Countries.

표 4. 주요 OECD국가의 기능별 조세지출 구성 비중

(단위: %)

|                      | 한국    | 독일    | 영국    | 미국    | 캐나다   | 네덜란드  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 계                    | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 퇴 직                  | 0.9   | 2.8   | 47.3  | 19.6  | 35.7  | 5.6   |
| 보 건                  | 11.8  | -     | 0.0   | 20.2  | 4.6   | -     |
| 적극적노동시장정책            | 6.2   | 12.9  | 3.1   | 1.2   | 5.9   | 5.2   |
| 주 거                  | 추정곤란  | 67.7  | 24.7  | 20.1  | 4.7   | 4.4   |
| 저소득                  | 6.5   | -     | 2.0   | 2.0   | 0.3   | 0.0   |
| 그 외 항목 <sup>2)</sup> | 74.6  | 16.4  | 22.7  | 36.6  | 48.6  | 84.8  |

주: 1) 독일(2007), 영국(2007~2008), 미국(2008), 캐나다(2008), 한국(2013), 네덜란드(2008)

2) 일반기업 인센티브, R&D, 특정산업지원, 정부관계, 교육 등을 포함.

3) 독일은 중앙정부 총 조세수입 중 각 조세지출항목별 비중, 나머지 국가는 중앙정부 총 조세와 조세감면 중 조세지출항목별 비중

4) - : 자료 없음.

자료: OECD SOCX(<http://stats.oecd.org>)2015.2.2.다운로드; OECD(2010), Tax Expenditure in OECD Countries.

때문이다.

## 6. 나가며

지금껏 OECD기준에 따라 우리나라 복지분야의 조세감면 규모와 구성, 그리고 중점 감면 분야를 살펴보았다. 분석결과 6개 분야의 감면규모는 10.7조원(2013년), GDP대비는 0.5%로 나타났다. 또한 우리의 조세감면 수준은 OECD국가의 공공복지지출 수준과 비교해 볼 때 높은 것으로 나타났다. 우리나라의 조세감면 수준(GDP대비 0.5%)과 동일한 OECD국가들의 공공복지지출 수준은 GDP대비 19~29%로 나타났다. 즉 우리나라의 조세감면 수준은 공공복지지출 수준이 10~20%p 높은 국가와 같음을 알 수 있다.

OECD는 한 나라 복지지출 수준을 정부의 노

력으로 평가하고 있다. 이러한 관점으로 볼 때 복지수준을 비교할 경우, 조세감면 수준도 동시에 고려해야 한다. 우리의 공공사회복지지출이 10.2%(2013년)인 만큼 실제 10.7%로 인식하는 것이 바람직하다고 본다.

주요 국가들이 조세감면에 방점을 두는 정책 영역들은 서로 달랐다. 독일은 주거, 영국과 캐나다는 퇴직, 미국은 퇴직·보건·주거에 초점을 두고 있었다. 우리나라는 보건과 적극적 노동시장정책, 저소득에 중심을 두고 퇴직영역은 취약한 것으로 나타났다.

앞으로 조세지출의 효과, 제도준치 여부 등의 평가를 통해 제도를 정비하고 감면규모, 구성비중, 중점영역 등의 효과를 높이기 위해 국가복지정책과 연계되어야 한다. 아울러 조세정책이 성과를 달성하기 위하여 복지정책 또는 노동정책과 연계하는 것이 필요하다. ■