



2025. 10.

국회예산정책처 | 조세지출예산서 분석

2026년도 조세지출예산서 분석

Analysis of the
2026 Tax Expenditure Budget



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2026년도 조세지출예산서 분석

2026년도 조세지출예산서 분석

총괄 | 상지원 추계세제분석실장

기획·조정 | 심혜정 조세분석심의관
백경엽 세제분석2과장
박연서 세제분석1과장

작성 | 강설희, 박정환
김효경, 박지원
신미경 추계세제분석관

지원·편집 | 엄상미 행정실무원
손희정 자료분석연구원

「2026년도 조세지출예산서 분석」은 국회의 2026년도 예산안 심사 및 국가재정운용에 대한 국회의 의정활동을 지원하기 위해 발간되었습니다.

문의 : 추계세제분석실 세제분석2과 | 02) 6788-4834 | tpad@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

• 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

2026년도 조세지출예산서 분석

2025. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2025. 10. 24.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

「2026년도 조세지출예산서」에 따르면, 정부는 2026년 조세지출예산 규모를 80.5조원으로 전망하고 있습니다. 이는 2025년 76.5조원 대비 4.1조원(5.3%) 증가한 수준으로, 사상 처음으로 80조원을 초과할 것으로 예상됩니다. 또한 정부는 2026년 국세감면율을 16.1%로 전망하여 법정한도 16.5%를 0.4%p 하회할 것으로 보입니다. 이는 2022년 이후 4년 만에 국세감면율이 법정한도를 준수하게 되는 것이나, 조세지출 규모는 계속 확대되고 있어 정부의 조세지출 총량 관리 노력이 지속적으로 요구되는 상황입니다.

조세지출은 일반 재정지출과 달리 세법상 감면·공제 등을 통해 간접적으로 지원되므로, 그 규모와 효과가 사전에 명확히 드러나지 않는 특성이 있습니다. 또한 조세지출 전망치는 국세수입예산과 세법개정안 세수효과 추계의 기초가 되므로, 조세지출 전망 오차가 발생할 경우 세수 오차를 유발할 우려가 있습니다. 이에 조세지출 전망의 정확도를 높이는 것은 재정운용의 효율성과 세입 기반의 신뢰성을 확보하기 위한 중요한 과제입니다.

그러나 최근 조세지출 실적과 정부 전망치 간 오차가 확대되고 있습니다. 이에 국회예산정책처는 정부 전망 방식의 적절성을 검토하고 국회의 예산안 심사를 지원하기 위해 올해 처음으로 조세지출 항목별 전망을 실시한 결과, 2026년 조세지출예산 규모를 정부(80.5조원)보다 1.0조원(1.2%) 높은 81.5조원으로 전망하였습니다. 본 보고서에서는 정부와 국회예산정책처의 조세지출 전망치 차이의 원인을 분석하고, 「2026년도 조세지출예산서」를 토대로 수혜자 귀착 구분, 문화·체육·관광 분야에 대한 조세지원의 효과성, 조세지출 정비실적을 검토하여 문제점과 개선방안을 짚어보았습니다. 더불어 조세지출 성과평가 제도의 내실화 방안 및 조세지출 전망-오차의 원인과 개선 방향에 대해서도 심층적으로 살펴보았습니다.

바라건대, 본 보고서가 국회의 2026년도 예산안 및 2025년 세법개정안 심사과정에 유용한 참고자료로 활용되어 국회의원님들의 의정활동에 도움이 될 수 있기를 기대합니다.

2025년 10월

국회예산정책처장 지동하

차 례

요 약

I. 개관 / 1

- 1. 2026년도 조세지출예산 현황 1
 - 가. 2026년 조세지출예산 규모 1
 - 나. 국세감면율 현황 3
 - 다. 2026년 조세지출 세부 운용현황 5

II. 2026년도 조세지출예산서 분석 / 15

- 1. 국회예산정책처 조세지출 전망 분석 15
 - 가. 국회예산정책처 2026년 조세지출 전망 15
 - 나. 분석의견 17
- 2. 총량 분석 29
 - 가. 조세지출과 재정지출의 비교 29
 - 나. 12대 분야별 분석 37
- 3. 수혜자 귀착 분석 52
 - 가. 조세지출의 수혜자별 구분 현황 52
 - 나. 소득구간별 수혜자 귀착효과 분석 59

III. 조세지출제도 이슈 분석 / 75

- 1. 조세지출 정비실적 분석 75
 - 가. 2025년 조세지출 정비현황 75
 - 나. 정부의 2025년 조세지출 정비 결과 분석 79
 - 다. 적극적·잠재적 관리대상의 일몰제도 운영 현황 분석 86
- 2. 조세지출 성과평가 결과 분석 99
 - 가. 2025년 조세지출 성과평가 실시 현황 99
 - 나. 2025년 조세지출 성과평가 결과 103
 - 다. 조세지출 성과평가제도 실효성 제고 방안 118
- 3. 조세지출 전망오차 분석 123

가. 조세지출 전망오차 현황	123
나. 조세지출 전망의 문제점 및 개선방안	129
4. 문화·체육·관광 분야 조세지출 분석	132
가. 문화·체육·관광 분야 정부지원 현황	132
나. 문화·체육·관광 분야 조세지출 분석 결과	145

IV. 결론 및 시사점 / 149

1. 2026년 조세지출 규모 및 재정 상황	149
2. 국세감면율의 법정한도 하회에도 총량관리 노력 지속 필요	150
3. 국세감면액 관리의 투명성 및 전망의 정확성 제고를 위한 방안 마련 필요 ...	154

부 록 / 157

〈표 차례〉

[표 1] 2026년도 조세지출예산 현황	1
[표 2] 국세감면액과 국세수입 총액 추이: 2017~2026년	3
[표 3] 「2026년도 조세지출예산서」 상 국세감면을 추이	3
[표 4] 예산분류기준별 조세지출 추이: 2017~2026년	5
[표 5] 세목별 조세지출액 추이: 2017~2026년	8
[표 6] 「조세특례제한법」 상 분류별 조세지출액 추이: 2017~2026년	10
[표 7] 수혜자별 조세지출액 추이: 2021~2026년	12
[표 8] 조세지출 상위 20개 항목 현황: 2024~2026년	14
[표 9] 2026년 조세지출 전망치 비교: 정부 vs 국회예산정책처	16
[표 10] 2026년 국세감면을 전망치 비교: 정부 vs 국회예산정책처	16
[표 11] 정부와 NABO의 2026년 전망치 차이가 발생한 주요 항목: 소득세 감면 항목	18
[표 12] 정부와 NABO의 2026년 전망치 차이가 발생한 항목: 실적 > 전망 ..	20
[표 13] 2025년 말 일몰종료되는 항목의 전망치 차이	21
[표 14] 개별소비세 감면시 관련 세수 감면 효과 예시	23
[표 15] 법인세 감면시 관련 세수 감면 효과 예시	25
[표 16] 정부의 추정근란 항목 중 NABO가 추계한 항목: 2026년 감면액 전망치	26
[표 17] 2017~2026년 총 재정지출	29
[표 18] 2017~2026년 재정지출 추이	31
[표 19] 2017~2026년 조세지출 추이	32
[표 20] 12대 분야별 조세지출 및 재정지출 현황: 2026년 예산안 기준	33
[표 21] 산업·중소기업 및 에너지 분야의 조세지출 규모 추이	37
[표 22] 2026년 산업·중소기업 및 에너지 분야의 주요 조세특례 항목	38
[표 23] 농림·수산·식품 분야의 조세지출 규모 추이	39
[표 24] 2026년 농림·수산·식품 분야의 주요 조세특례 항목	39
[표 25] 보건·복지·고용 분야의 조세지출 규모 추이	40
[표 26] 2026년 보건·복지·고용 분야의 주요 조세특례 항목	41
[표 27] R&D 분야의 조세지출 규모 추이	41
[표 28] 2026년 R&D 분야의 주요 조세특례 항목	42

[표 29] 환경 분야의 조세지출 규모 추이	43
[표 30] 2026년 환경 분야의 주요 조세특례 항목	43
[표 31] 일반·지방행정 분야의 조세지출 규모 추이	44
[표 32] 2026년 일반·지방행정 분야의 주요 조세특례 항목	45
[표 33] SOC 분야의 조세지출 규모 추이	45
[표 34] 2026년 SOC 분야의 주요 조세특례 항목	46
[표 35] 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모 추이	47
[표 36] 2026년 문화·체육·관광 분야의 주요 조세특례 항목	48
[표 37] 교육 분야의 조세지출 규모 추이	48
[표 38] 2026년 교육 분야의 주요 조세특례 항목	49
[표 39] 국방 분야의 조세지출 규모 추이	49
[표 40] 2026년 국방 분야의 주요 조세특례 항목	50
[표 41] 외교·통일 분야의 조세지출 규모 추이	50
[표 42] 2026년 외교·통일 분야의 주요 조세특례 항목	51
[표 43] 수혜자별 조세지출액 추이: 2021~2026년	52
[표 44] 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 변화	54
[표 45] 2024년 감면액 기준 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 현황	55
[표 46] 2024년 감면액 기준 상위 20개 항목의 증가 추이	58
[표 47] 조세지출예산서상 수혜자별 귀착의 구분 유형	59
[표 48] 조세지출예산서상 중·저소득자의 근로소득액 기준 추이	60
[표 49] 주요 개인 귀착 조세지출 항목에 대한 국세감면액 추정: 2024년	63
[표 50] 주요 개인 귀착 조세지출 항목의 소득규모별 귀착분 추정 결과: 2024년	66
[표 51] 주요 개인 귀착 조세지출 항목의 소득규모별 귀착 비중: 2024년	67
[표 52] 주요 개인 귀착 조세지출 항목의 수혜자별 귀착 추정: 2024년	68
[표 53] 근로소득자에 대한 주요 조세지출 항목의 소득분위별 귀착: 2024년	70
[표 54] 정부의 2025년 일몰도래 항목 처리계획	76
[표 55] 2025년 정부의 조세지출 정비 세부항목	77
[표 56] 2025년 정부 조세지출 정비현황	80
[표 57] 2025년 조세지출 정비에 따른 세수효과	81
[표 58] 2027년 이후 세수효과 나타나는 항목 예시: 신설항목	82
[표 59] 할당관세 적용 품목의 수 및 세수 감소(추정)액: 2020~2024년	84
[표 60] 조세지출 관리대상 유형	86

[표 61]	「2026년도 조세지출예산서」상 적극적 관리대상 감면액 규모	87
[표 62]	「2026년도 조세지출예산서」상 적극적 관리대상의 일몰 현황	87
[표 63]	「2026년도 조세지출예산서」상 잠재적 관리대상의 일몰 현황	88
[표 64]	2025년 일몰도래 항목의 일몰 연장 횟수 및 감면액	91
[표 65]	2025년 일몰도래 예정인 항목 중 일몰기한이 9회 이상인 항목	93
[표 66]	2026년 실적이 발생하지 않을 것으로 전망되는 조세지출 항목	94
[표 67]	최근 10년간 조세지출 실적이 미흡한 항목: 잠재적 관리대상	96
[표 68]	2025년 일몰도래 항목 중 최근 조세지출 실적이 발생하지 않은 항목: 적극적 관리대상	97
[표 69]	2025년 조세특례 예비타당성평가 실시 항목(1건)	99
[표 70]	2025년 조세특례 심층평가 실시 항목: 의무심층평가(23건)	100
[표 71]	2025년 조세특례 심층평가 실시 항목: 임의심층평가(4건)	102
[표 72]	2025년 조세특례 예비타당성평가 결과	103
[표 73]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 중소기업에 대한 특별세액감면	104
[표 74]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 상생협력을 위한 기금출연에 대한 세액공제	104
[표 75]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 내국법인의 벤처기업 출자에 대한 과세 특례 및 벤처투자조합 출자에 대한 소득공제	105
[표 76]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 통합고용세액공제	106
[표 77]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 수도권 밖으로 공장 및 본사를 이전하는 기업에 대한 세액감면	106
[표 78]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 영농자녀등이 증여받는 농지에 대한 증여세 감면	107
[표 79]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	108
[표 80]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 고유목적사업준비금의 손금산입특례	108
[표 81]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 주택청약종합저축에 대한 소득공제	109
[표 82]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 비과세종합저축에 대한 과세특례	109
[표 83]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세	110

[표 84]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제	111
[표 85]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 위기지역 창업기업에 대한 법인세 등 감면	111
[표 86]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	112
[표 87]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	113
[표 88]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제	113
[표 89]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제	114
[표 90]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급 특례	114
[표 91]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	115
[표 92]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제	115
[표 93]	2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	116
[표 94]	2025년 조세특례 임의심층평가 결과	117
[표 95]	예비타당성평가 면제 건수 비율: 2021~2025년	118
[표 96]	조세특례 예비타당성평가 면제 사유	119
[표 97]	2025년 조세특례 예비타당성평가 면제 항목, 내용 및 사유	120
[표 98]	세목별 조세지출 현황	124
[표 99]	조세지출 전망-실적 간 차이 추이: 2015~2024년	125
[표 100]	세목별 조세지출 전망-실적 간 차이: 2020~2024년	126
[표 101]	규모별 조세지출 전망-실적 간 차이: 2020~2024년	127
[표 102]	전망-실적 간 전망오차 상위 10개 항목	128
[표 103]	조세지출 규모 산정 방법	130
[표 104]	「조세특례제한법」상 문화·체육·관광 분야 조세지출 규모: 2020~2026년	133
[표 105]	「2026년도 조세지출예산서」상 문화·체육·관광 분야 조세지출 현황	134

[표 106]	문화·체육·관광 분야 총 재정지출(재정지출+조세지출) 규모	136
[표 107]	2025~2029년 문화·체육·관광 분야 문화예술 부문 지출 계획	137
[표 108]	2026년 문화예술 부문 프로그램별 예산안 현황	138
[표 109]	2025~2029년 문화·체육·관광 분야 관광 부문 지출 계획	139
[표 110]	2026년 관광 부문 프로그램별 예산안 현황	140
[표 111]	2025~2029년 문화·체육·관광 분야 체육 부문 지출 계획	140
[표 112]	2026년 체육 부문 프로그램별 예산안 현황	141
[표 113]	2025~2029년 문화·체육·관광 분야 문화 및 관광 일반 부문 지출 계획	142
[표 114]	2026년 문화 및 관광 일반 부문 프로그램별 예산안 현황	143
[표 115]	2025~2029년 문화·체육·관광 분야 국가유산 부문 지출 계획	144
[표 116]	2026년 국가유산 부문 프로그램별 예산안 현황	144
[표 117]	우리나라 문화·체육·관광 분야 조세지원	145
[표 118]	기획재정위원회 계류 중인 문화콘텐츠 등 공제대상 확대 관련 의원안	147
[표 119]	국세감면율 실적 및 전망치: 2021~2026년	151
[표 120]	2025년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황	153
[표 121]	영국 Tax relief statistics 상 추정곤란 사유 분류 코드	155

〈그림 차례〉

[그림 1] 국세감면액 추이: 2017~2026년	2
[그림 2] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년	4
[그림 3] 상위 3대 분야 조세지출액 비중 추이: 2017~2026년	6
[그림 4] 세목별 조세지출액 비중 추이: 2017~2026년	9
[그림 5] 수혜자별 조세지출 비중 추이: 2021~2026년	12
[그림 6] 근로소득세수 및 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세 감면액 증가율: 2019~2026년	19
[그림 7] 개별소비세 감면에 따른 부가가치세·교육세 감면 세수효과 반영 내역 예시	23
[그림 8] 개별소비세 감면 항목의 조세지출예산서상 감면 내역 예시	24
[그림 9] 추정근란 사유 예시	27
[그림 10] 총 재정지출 중 조세지출 비중: 2026년 전망치 및 예산안 기준	35
[그림 11] 수혜자별 국세감면액 비중 추이: 2021년 및 2026년	53
[그림 12] 근로소득자에 대한 주요 조세지출 항목의 소득분위별 귀착 비중: 2024년	71
[그림 13] 정부 세법개정안 보도자료	79
[그림 14] 조세지출 12대 분야별 현황	135
[그림 15] 콘텐츠산업별 수출액	148
[그림 16] 콘텐츠산업의 수출·수입·순수출 변화	148
[그림 17] 연도별 조세지출, 재정지출 및 국세수입 총액 증감률: 2017~2026년	149
[그림 18] 연도별 국세감면율 및 법정한도 추이: 2016~2026년	152

요 약

I. 개관

- 정부가 제출한 「2026년도 조세지출예산서」상 2026년 국세감면액은 80.5조 원으로 전망되며, 2025년 76.5조원 대비 4.1조원(5.3%) 증가한 수준
- 최근 10년(2017~2026년) 동안 국세감면액은 꾸준한 증가세를 보이며 국세수입 총액(국세수납액+지방소비세액)보다 더 빠른 증가세 시현

[표 1] 국세감면액과 국세수입 총액 추이: 2017~2026년

(단위: 조원, %)

	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	연평균 증가율
국세감면액	39.7	44.0	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2
	(6.0)	(10.8)	(12.8)	(6.8)	(7.7)	(11.4)	(9.8)	(1.1)	(8.4)	(5.3)	-
국세수입 총액 ¹⁾	274.1	302.7	306.7	303.7	364.0	422.9	370.4	365.7	400.3	419.6	5.2
	(9.4)	(10.4)	(1.3)	(△1.0)	(19.9)	(16.2)	(△12.4)	(△1.3)	(9.5)	(4.8)	

주: 1) 국세수입 총액은 국세수납액과 지방소비세액을 합산한 금액

1. 국세감면액은 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

2. 국세수입 총액은 2025년은 정부 제2차 추가경정예산 기준, 2026년은 정부 국세수입 예산안 기준

3. ()는 국세감면액과 국세수입 총액의 전년대비 증감률

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

- 2026년도 국세 감면율은 정부 예산안 기준 16.1%, NABO 전망 기준 16.0%로 전망되며 이는 국세 감면율 법정한도인 16.5%를 각각 0.4%p, 0.5%p 하회하는 수준에 해당
 - 2023년 이후 3년간 지속된 국세감면율의 법정한도 초과 현상이 2026년에는 발생하지 않을 것으로 전망
 - 국세감면율 법정한도 초과(%p): ('23) 1.5, ('24) 1.5, ('25°) 0.5
 - 그러나 이는 조세지출 정비 성과가 아닌, 최근 3년간 국세감면율의 상승에 따른 법정한도 상향의 효과와 내년도 세수증가 전망에 기인

- 국세감면율*의 산식에 국세수입총액과 국세감면액이 모두 반영되어 국세감면액이 증가하더라도 국세수입총액이 함께 증가할 경우 국세감면율의 증가폭이 제한적
 - * 국세감면율 = 국세감면액/(국세수입총액+국세감면액) × 100
- 또한 2023~2025년 국세감면율이 법정한도*를 초과하는 16%대의 높은 수준을 유지함에 따라 법정한도가 2023년 14.3%에서 2026년 16.5%로 상승
 - * 국세감면율 법정한도 = 직전 3년간의 국세감면율 평균 + 0.5%p

II. 2026년도 조세지출예산서 분석

1. 국회예산정책처 조세지출 전망 분석

- 국회예산정책처는 2026년 조세지출 규모를 정부(80.5조원) 대비 1.0조원(1.2%) 높은 81.5조원으로 전망
 - 국회예산정책처는 2026년 경제지표 전망, 세법개정에 따른 세수효과, 최근 조세지출 실적의 추이, 국세수입 세목별 전망치 등을 반영하여 전망
 - 2025년(잠정) 대비 2026년 조세지출 증가율: NABO 6.6%, 정부 5.3%
 - 최근 정부의 조세지출 전망의 오차가 확대됨에 따라 NABO가 최초로 조세지출 항목별로 전망 시행
 - 정부의 조세지출 전망오차율(%): ('20~'23년): △0.8~△5.9 ('24년) 9.1
 - 일부 항목의 경우 최근 5년간 지속적으로 정부 전망치가 실적을 하회
 - 전망 차이는 주로 소득세 조세지출 항목에서 발생하며, 국회예산정책처의 전망치가 정부 전망을 상회
 - NABO가 2026년 소득세수를 정부 예산안 대비 4.6조원(근로소득세 3.8조원) 높을 것으로 전망하고, 제도 개편 요인 등을 반영한 데 기인
 - ※ 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세 등 상위 3개 소득세 지출항목에 대한 전망: NABO 16.8조원(정부 대비 +0.6조원)
 - 정부가 추정곤란 항목으로 구분한 '공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제'(△1,709억원), '영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제'(△3.6억원) 항목을 NABO는 추계

2. 총량 분석

- (총 재정지출 분석) 2026년 총 재정지출(=조세지출과 재정지출의 합)은 808.5조원으로 2025년(779.8조원) 대비 3.7% 증가
 - 최근 10년(2017~2026년)간 재정지출 증가율은 6.7%인데 비해, 조세지출 증가율은 8.2%로 총 재정지출 중 조세지출이 차지하는 비중은 2017년 8.9%에서 2026년은 10.0%로 확대될 전망
 - 지출 성질에 따라 재정지출과 조세지출을 구분할 경우, 2017년부터 2026년까지 재정지출은 의무지출이, 조세지출은 일몰기한이 없는 항목의 감면액 증가가 총 재정지출의 증가를 주도
 - '17~'26년 재정지출 증감률(%): 의무지출 7.7, 재량지출 5.6
 - '17~'26년 조세지출 증감률(%): 일몰없는 항목 8.8, 일몰있는 항목 7.4
- (12대 분야 분석) 주요 4대 분야(보건·복지·고용, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지, R&D)의 조세지출 전망액은 총 69.6조원으로 같은 해 조세지출 총액의 86.4% 비중을 차지
 - 2026년 예산안 기준으로 12대 분야별 자원배분의 비중을 살펴보면, 총 재정지출 대비 조세지출 비중은 산업·중소기업·에너지, 농림·수산·식품, 환경, 보건·복지·고용, R&D 순으로 높을 것으로 전망

3. 수혜자 귀착 분석

- (현황) 2026년 조세지출의 수혜자별 귀착은 개인 51.4조원(63.8%), 기업 28.5조원(35.4%), 구분 곤란 0.7조원(0.8%) 등
 - 개인에 대한 조세지출: 2024년 46.0조원(65.2%) → 2026년 51.4조원(63.8%)
[중·저소득자 비중 44.0% → 41.4%, 고소득자 비중 21.2% → 22.4%]
 - 기업에 대한 조세지출: 2024년 24.1조원(34.1%) → 2026년 28.5조원(35.4%)
[중소 25.6% → 25.1%, 중견 1.4% → 1.4%, 상호출자 3.3% → 5.8%]
- (문제점) 개인에 대한 조세감면의 경우 수혜자가 중·저소득자 및 고소득자로만 구분되어 있어 소득계층별 귀착 정보를 세부적으로 파악할 수 없으며, 수혜자를 구분짓는 소득기준 설정에 대한 이견이 존재

- OECD(2019)는 중위소득의 75~200% 구간에 속하는 가구를 중산층으로 정의하고 있으며, 정부는 전체 근로자 평균임금의 200% 이하를 중·저소득자로 구분하고 있어 두 기준 간 차이가 존재
 - 그러나 중산층을 개념적으로 어떻게 파악할지에 대해서는 다양한 관점이 존재하며, 객관적 중산층과 주관적 중산층 간에 불일치가 존재(황수경·이창근, 2024)하는 등 인식 차이도 있는 것으로 나타남
- (개선방안) 조세지출제도가 도입 목적에 맞게 운영되고 있는지 평가할 수 있도록 이미 수혜자별 귀착 구분이 가능한 주요 조세지출 항목에 대해서는 소득규모별 귀착 현황 등 보다 세분화된 수혜자 귀착 정보를 제시하는 방안을 고려할 필요
- 국회예산정책처는 국세통계연보 및 근로소득 백분위 자료를 활용해 주요 조세지출 항목에 대하여 소득규모별·소득분위별 수혜자 귀착 분석 수행이 가능함을 보임
 - 따라서 이미 수혜자별 귀착 구분이 가능한 상위 20개 항목부터 소득규모별 귀착 현황을 공개하고, 이를 점차 다른 항목까지 확대하는 방식으로 중장기적인 제도개선을 추진하는 방안을 검토할 필요
 - 이는 각 조세지출제도가 정책 취지에 맞게 운영되고 있는지를 평가·점검하는 데 중요한 근거자료로 활용될 수 있음
 - 아울러 중산층 구분에 대한 다양한 관점이 존재한다는 점 등을 감안하여 소득기준의 객관성을 확보할 수 있는 기준을 마련하기 위한 노력을 기울일 필요

Ⅲ. 조세지출예산제도 이슈 분석

1. 조세지출 정비실적 분석

- (현황) 「2026년 조세지출예산서」와 2025년 세법개정안에 따른 조세지출 정비 현황을 살펴보면, 신설 5개, 폐지 7개, 제도재설계 33개(축소 11개, 확대 22개)로 나타남

- 정부는 2025년에 일몰기한이 도래하는 항목 72개(부분일몰 1개 포함) 중 7개는 일몰기한 도래에 따라 폐지하고 나머지 65개는 일몰기한을 연장하는 내용의 세법 개정안을 국회에 제출
- (문제점) 현행의 조세지출예산서가 조세지출 정비현황에 대한 정보를 충분히 제공하지 못하고, 구체적인 정비·운용계획의 제시 없이 반복적으로 일몰이 연장되는 항목이 존재하는 등 조세지출 정비 노력 미흡
 - 현행 조세지출예산서는 세법개정안에 포함된 단순 일몰연장 항목을 별도로 제시하지 않고, 정비 현황을 개수 중심으로만 제시하는 등 조세지출 정비에 따른 세수효과를 명확히 제시하지 못하는 한계 존재
 - 세법개정안에는 다년간의 세수효과가 제시되어 있으나, 조세지출예산서에는 단년간의 세수효과만 기재되어 있어 그 이후 기간의 세수효과에 대한 정보 제공 미흡
 - 폐지가능성을 지녀 적극적 관리대상으로 분류된 조세특례 항목이 심층평가 결과와 달리 반복적으로 일몰이 연장됨에 따라 관리대상 유형 구분의 실효성이 낮고 일몰제도의 조세지출 관리 기능 약화
 - 평가 결과 축소·폐지 등이 권고되더라도 수혜계층의 세부담 증가 등을 고려하여 반복적으로 일몰이 연장되는 사례 존재
- (개선방안) 조세지출 정비에 따른 세수 증감 규모를 명확히 파악할 수 있도록 정보 제공 방식을 개선하고, 반복적으로 일몰이 연장된 항목의 정비·운용계획을 구체적으로 제시하는 등 실질적인 조세지출 정비 노력을 강화할 필요
 - 신설·폐지·제도 재설계(확대·축소)·일몰연장 등에 따른 세수효과를 구분하여 제시하고, 세법개정안에 포함된 다년간의 세수효과를 병기함으로써 조세지출 정비에 따른 세수 증감 규모를 파악할 수 있도록 개선할 필요
 - 심층평가에서 축소·폐지가 권고되었음에도 일몰이 반복 연장된 항목에 대해서는 조정 또는 유지에 대한 정부 입장을 명확히 하고, 「조세지출 기본계획」 등을 통해 구체적인 정비·운용계획을 제시함으로써 일몰제도의 실효성을 제고할 필요

2. 조세지출 성과평가 결과 분석

- (현황) 2025년 총 28개 조세특례 항목에 대한 예비타당성평가(1건) 및 심층평가(27건) 실시
 - 예비타당성평가 1건은 올해 정부 세법개정안에 반영되지 않음
- (문제점) 예비타당성평가의 면제가 반복되고 있으며, 조세지출 정비 등의 심층평가 결과 반영이 부족한 것으로 분석
 - 예비타당성평가 면제 비율은 2021~2025년 75~88%의 높은 수준
 - 2025년의 경우 예비타당성평가 대상 4건 중 3건에 대해 평가 면제
 - 올해 27건의 심층평가(의무 23건, 임의 4건) 결과는 모두 세법개정안에 반영되었으나 대부분 일몰 연장에 관한 것이며, 감면 한도·대상 조정 등 제도 정비 등에 관한 권고 사항은 반영되지 않은 사례도 존재
 - 심층평가 결과 일몰 연장 의견은 26건, 제도 종료 의견은 1건
- (개선방안) 예비타당성평가의 면제를 축소하고, 조세지출 정비와 관련한 심층평가 결과 반영 및 활용 강화를 통해 성과평가의 실효성을 제고할 필요
 - 예비타당성평가의 면제 사유를 구체화하고, 예비타당성평가가 면제된 항목은 사후 관리 등을 강화하여 절차적 미비를 보완할 필요
 - 심층평가 평가기준의 일관성 및 객관성 강화를 통해 취지를 달성했거나 효과성이 낮은 항목에 대한 제도 정비 의견이 보다 명확히 제시될 필요
 - 제도 정비를 전제로 일몰 가능성이 인정된 경우 이에 대한 반영률을 높이는 등 성과평가의 질적 활용도를 높이기 위해 노력할 필요

3. 조세지출 전망오차 분석

- (현황) 조세지출의 전망오차를 살펴보면, 2024년 들어 최근 10년 중 가장 큰 오차율을 기록함에 따라 전망의 정확성을 개선할 필요
 - 최근 10년(2015~2024년)간 연도별로 살펴보면, 2015~2019년에 비해 2020~2024년에 조세지출 전망오차율은 대체로 개선되었으나, 2024년과 같이 전망 오차가 확대된 사례도 존재하여 전망의 정확성을 개선할 필요

- 세목별·항목별로 살펴본 결과, 주로 법인세의 조세지출 규모가 큰 항목인 통합투자세액공제, 연구·인력개발비 세액공제 등에서의 오차율이 확대
- (문제점) 현재 조세지출예산서에는 개별 지출항목에 대한 전망방법 등이 공개되어 있지 않아 전망오차의 원인 등 분석에 한계
 - 현재 조세지출예산서에는 당해연도 및 다음연도 전망에 대한 개략적인 방법론이 제시되어 있으나, 개별 항목에 대한 전망방법 등은 공개되어 있지 않아 오차가 확대되었을 경우 전망원인 등을 분석하기 어려움
 - 이와 관련하여 세법개정 및 경제여건 변화 등이 어떻게 전망오차에 영향을 미쳤는지에 대한 분석도 부재한 실정
- (개선방안) 조세지출 전망오차가 확대된 개별항목에 대한 전망방법 등을 공개하고, 과거 전망에 대한 분석 등을 조세지출결산서에 제시할 필요
 - 조세지출의 전망오차가 큰 주요항목에 대하여 전망방법 및 활용변수 등을 공개하여 전망오차의 원인분석 및 외부 점검을 강화하고, 분석의 정확성을 제고할 필요
 - 또한 이전연도에 시행한 조세지출 전망에 대하여 세법개정, 경제 및 세입여건 변화 등을 반영한 수정내역과 평가 등을 포함한 조세지출결산서를 작성할 필요
 - 호주, 캐나다, 영국 등 해외 주요국에서는 조세지출예산서 또는 별도의 보고서를 통해 조세지출 전망치의 수정내역 및 평가를 발표

4. 문화·체육·관광 분야 조세지출 분석

- (현황) 「2026년도 조세지출예산서」상 12대 분야 중 문화·체육·관광 분야 조세지출은 2026년 전망 기준 0.4조원이며, 재정지출(9.6조원)과 연계한 문화·체육·관광 분야 총 재정지출 규모는 10.0조원 수준

[표 2] 문화·체육·관광 분야 총 재정지출(재정지출+조세지출) 규모

(단위: 조원, %)

문화·체육·관광 분야	2021	2022	2023	2024	2025 잠정	2026 전망	연평균 증가율
총 재정지출(A+B)	8.7	9.3	8.7	8.8	9.2	10.0	3.2
- 재정지출(A)	8.5	9.0	8.4	8.5	8.8	9.6	2.5
- 조세지출(B)	0.23	0.26	0.26	0.25	0.37	0.38	10.5
(총 재정지출 대비)	2.7	2.8	3.0	2.9	4.0	3.8	-

주: 1. 재정지출(A)은 2024년까지는 결산, 2025년·2026년은 「국가재정운용계획」상 정부 예산·예산안임
 2. 2025~2026년 조세지출(B)은 「2025년도 조세지출예산서」상 12대 분야 문화·체육·관광 국세 감면액 잠정·전망치이고, 2021~2024년은 국세감면액 실적치임

자료: 「국가재정운용계획」, 「조세지출예산서」각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

- (문제점) 문화·체육·관광 분야는 총 재정지출 중 조세지출의 활용도가 낮으며, 특정 항목에 편중 심화 및 문화산업의 타 유망 콘텐츠 분야에 대한 지원 부족
 - 문화·체육·관광 분야의 조세지출은 2026년 전망 기준 0.4조원으로 문화·체육·관광 분야의 총 재정지출 규모인 10.0조원의 3.8%로 조세지출의 활용도가 낮음
 - 조세지출 항목이 관광 분야·부가가치세 등 간접세·개인에 편중되어 지원 효과가 산업 전반에 미치지 못하고 있음
- (개선방안) 문화·체육·관광 분야 조세지출의 활용도 및 효과성 제고를 위한 세제 지원 방식의 다양화 및 조세지원 대상의 확대에 대한 논의 필요
 - 문화·체육·관광 분야를 활성화하고 효과적 지원방안을 마련하기 위해 법인세 등 직접세 지원방식을 포함한 다양한 방식의 세제지원 방안 모색 필요
 - 영상콘텐츠 이외의 타 콘텐츠까지 공제대상을 확대하여 세제지원의 범위를 넓히고 관광 및 연관 산업으로의 파급효과를 극대화할 수 있도록 실효성 있는 조세지원 제도 마련 필요

IV. 결론 및 시사점

- 2026년 국세감면율(NABO 16.0%, 정부 16.1%)이 법정한도(16.5%)를 하회하였으나 실제 조세지출 총량 관리 성과는 여전히 미흡하며, 조세지출 규모는 구조적으로 확대되는 것으로 평가됨
 - 조세지출은 국세수입·재정지출과 달리 경제여건이나 세입 증감과 무관하게 법 규정에 따라 세수손실을 초래하며 최근 10년간 지속적인 증가 추세를 보여, 국세감면율의 법정한도 하회에도 국세감면액 확대에 따른 재정건전성 부담이 여전히 존재
 - 국세감면율의 법정한도 하회는 국세수입액 변동과 법정한도 산출 방식에 기인한 지표상의 효과에 가까우며, 현행 법정한도 제도가 형식적 총량관리 장치에 머무르고 있음을 보여줌
 - 일몰 도래 항목의 상당수가 연장되어 실질적인 총량 축소 효과는 제한적이며, 조세특례 심층평가에서 축소·폐지 권고가 이루어진 제도가 반복적으로 연장되는 등 조세지출 관리체계의 실효성 미흡
 - 2015년부터 2025년까지 수행된 의무심층평가 132건 중 폐지 6건, 장기적 축소·폐지 20건이 건의되었으나 실제 폐지된 항목은 6건에 불과
- 조세지출 관리의 투명성과 정확성을 높이고, 국세감면액의 구조적 확대에 따른 재정 부담을 효과적으로 관리하기 위한 실효적인 개선방안 마련 필요
 - 국세감면율 법정한도 제도의 한계를 고려하여, 조세지출 총량 관리의 성과를 엄밀히 평가할 수 있는 보완 장치의 마련 필요
 - 실제 조세지출 정비에 따른 세수효과 정보를 정확히 제공하고, 심층평가 결과의 구속력 강화 등 제도적 보완 필요
 - 아울러 조세지출 정보 제공 방식과 항목별 추정 방법을 개선하여 조세지출로 인한 재정 영향에 대한 보다 정확한 판단 근거를 제공할 필요
 - 추정근란 항목도 가용자료를 활용하여 추계하는 한편, 항목별 감면액에 영향을 미치는 요인을 충분히 반영하지 않는 정부 추계방식의 적정성에 대해 재검토할 필요

I. 개관

1. 2026년도 조세지출예산 현황

가. 2026년 조세지출예산 규모

정부가 예산안 첨부서류로 국회에 제출한 「2026년도 조세지출예산서」에 따르면, 2026년 조세지출예산액(이하 '국세감면액'으로 표기한다)은 2025년 76.5조원 대비 4.1조원(5.3%) 증가한 80.5조원 규모이다.

「조세특례제한법」에 따라 조세지출예산서에는 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액이 제시되는데, 2024년 국세감면액 실적치는 2023년(69.8조원) 대비 0.8조원(1.1%) 증가한 70.5조원 규모로 집계되었다. 또한 2025년 국세감면액은 잠정치 기준으로 2024년 대비 6.0조원(8.4%) 증가한 76.5조원 수준으로 전망되었다.

[표 1] 2026년도 조세지출예산 현황

(단위: 조원, %)

	2024 실적	2025 잠정(A)	2026 전망(B)	증감(B-A)	
				증감액	증감률
국세감면액	70.5	76.5	80.5	4.1	5.3
- 조특법상 조세지출	36.7	40.3	42.2	1.9	4.8
- 개별법상 조세지출	33.6	36.0	38.1	2.1	5.9
- 경과조치에 따른 조세지출	0.2	0.2	0.2	0.0	6.9
국세수입 총액 ¹⁾	365.7	400.3 ²⁾	419.6 ²⁾	19.3	4.8

주: 1) 국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액

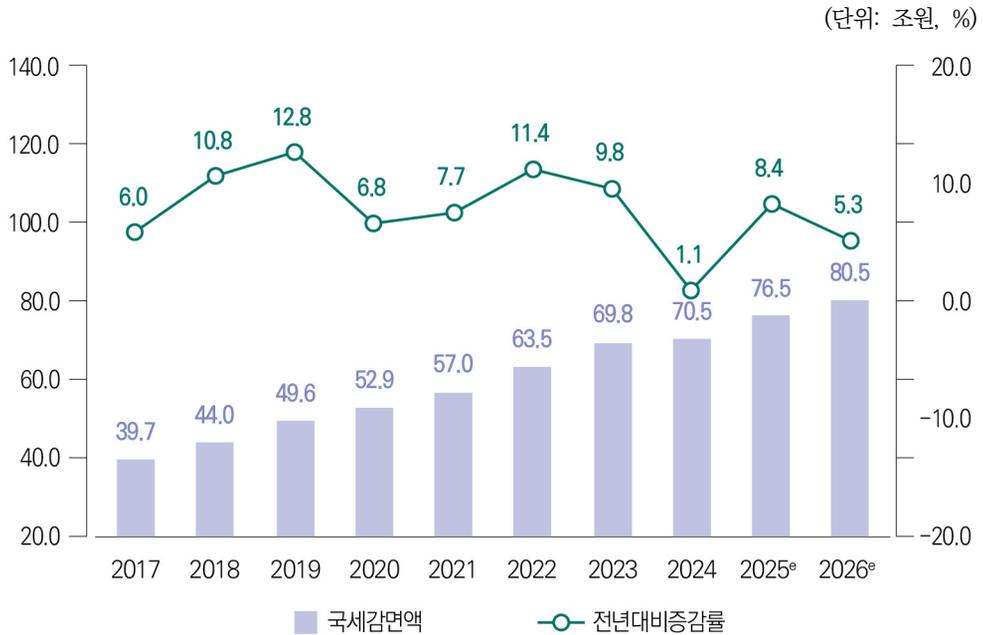
2) 2025년은 제2차 추가경정예산 기준, 2026년 정부 국세수입 예산안 기준

1. 「2026년도 조세지출예산서」는 2024년 조세지출 결산(실적), 2025년 잠정치, 2026년 전망치로 구성됨

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

최근 10년(2017~2026년) 동안 우리나라 국세감면액은 꾸준히 증가하는 모습이다. 2017년 39.7조원이던 국세감면액은 근로·자녀장려세제 확대와 코로나19 대응을 위한 세제지원 강화 등의 영향으로 2023년 69.8조원까지 연평균 9.9% 증가하였다. 2024년에는 국세수입 감소의 영향으로 2023년 대비 1.1% 증가한 70.5조원에 그쳤으나, 2025년에는 76.5조원으로 2024년 대비 8.4% 증가할 것으로 예상되고 2026년에는 2025년 대비 5.3% 증가한 80.5조원 수준까지 증가할 것으로 전망된다.

[그림 1] 국세감면액 추이: 2017~2026년



주: 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 정리

한편, 국세감면액과 국세수입 총액의 추이를 살펴보면, 국세수입의 경우 2020년, 2023년 및 2024년은 직전연도 대비 감소하는 모습을 보였으나, 국세감면액은 2017년 이후 매년 증가세가 유지되고 있다.

[표 2] 국세감면액과 국세수입 총액 추이: 2017~2026년

(단위: 조원, %)

	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	연평균 증가율
국세 감면액	39.7	44.0	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2
국세수입 총액 ¹⁾	274.1	302.7	306.7	303.7	364.0	422.9	370.4	365.7	400.3	419.6	5.2

주: 1) 국세수입 총액은 국세수납액과 지방소비세액을 합산한 금액

1. 국세감면액은 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

2. 국세수입 총액은 2025년은 정부 제2차 추가경정예산 기준, 2026년은 정부 국세수입 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

나. 국세감면을 현황

「국가재정법」은 국세감면 규모의 관리를 위해 국세감면 법정한도를 규정하고, 국세감면율이 법정한도(직전 3년간의 국세감면을 평균 + 0.5%p) 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다.¹⁾ 「2026년도 조세지출예산서」상 정부가 제시한 2026년 국세감면율은 16.1%로 2025년 잠정치 기준 국세감면율(16.0%) 대비 0.1%p 상승할 전망이다.

[표 3] 「2026년도 조세지출예산서」 상 국세감면을 추이

(단위: 조원, %, %p)

	2024 실적	2025 잠정(A)	2026 전망(B)	전망대비(B-A)	
				증감액	증감률
국세감면액(A)	70.5	76.5	80.5	4.1	5.3
국세수입 총액 ¹⁾ (B)	365.7	400.3	419.6	19.3	4.8
국세감면율[A/(A+B)]	16.1	16.0	16.1		0.1
국세감면율 법정한도 ²⁾	14.6	15.5	16.5		1.0

주: 1) 국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액

2) 국세감면율 법정한도 = 직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p

1. 국세수입 총액의 경우 2025년은 정부 제2차 추가경정예산 기준, 2026년 정부 국세수입예산안 기준

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, p.6.

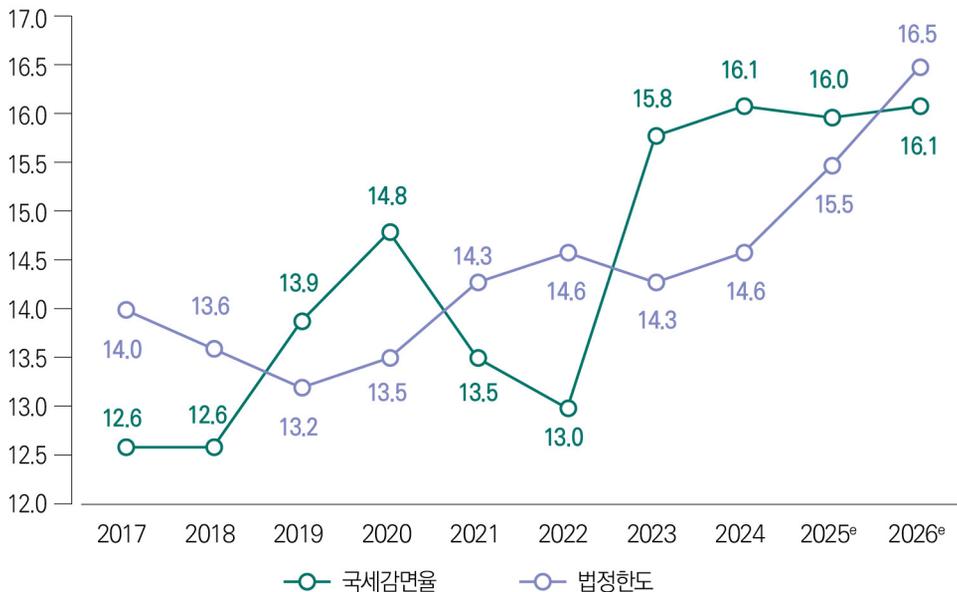
1) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액 과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

최근 10년(2017~2026년) 동안 국세감면율의 추이를 살펴보면, 2017년과 2018년은 12.6% 수준이었으나 이후 상승세를 보이며 2020년에는 14.8%까지 확대되었다. 2021년과 2022년에는 국세감면액보다 국세수입이 크게 증가함에 따라 국세감면율이 각각 13.5%, 13.0%로 축소되는 모습을 보였다. 반면, 2023년과 2024년에는 국세수입 감소에도 불구하고 국세감면액이 지속적으로 증가함에 따라 국세감면율은 15.8%, 16.1%로 큰 폭으로 상승하였다. 2025년과 2026년에도 국세수입이 전년 대비 증가할 것으로 보이나, 국세감면액의 증가세가 지속될 것으로 예상됨에 따라 정부는 2025년과 2026년의 국세감면율이 각각 16.0%, 16.1%에 이를 것으로 전망하고 있다.

한편, 국세감면율 법정한도 추이를 살펴보면, 2019년과 2020년에는 2년 연속 국세감면율이 법정한도를 초과하였고, 2023년부터 2025년까지는 3년 연속 국세감면율이 법정한도를 초과한 것으로 나타난다. 2026년의 경우 국세감면율이 법정한도를 0.4%p 하회할 것으로 전망되는데, 이는 최근 3년(2023~2025년) 평균 국세감면율이 16.0%로 높은 수준이 유지됨에 따라 법정한도가 상승한 것에 기인한다.

[그림 2] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년

(단위: %)



주: 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 2026년 조세지출 세부 운용현황

1) 16대 예산분류 기준

2026년 조세지출 예산 기준으로 16대 예산분야 중 국세 감면 규모가 큰 상위 3대 분야는 사회복지(28.5조원), 산업·중소기업·에너지(17.9조원), 보건(12.7조원) 분야이다. 2026년 상위 3대 분야의 국세감면액은 59.2조원으로, 2025년 56.0조원 대비 5.7% 증가한 수준이다. 특히, 상위 3대 분야의 최근 10년(2017~2026년) 국세감면액은 연평균 9.0%의 빠른 증가세를 보임에 따라, 전체 조세지출 중 해당 상위 3대 분야의 국세감면액이 차지하는 비중이 2017년 68.8%에서 2026년 73.5%로 4.7%p 확대될 전망이다.

[표 4] 예산분류기준별 조세지출 추이: 2017~2026년

(단위: 조원, %)

	2017	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	연평균 증감률	
일반·지방행정	2.4	3.2	4.6	5.4	9.3	9.4	9.7	10.2	17.7	
통일·외교	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	
국방	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	△32.7	
교육	1.3	1.4	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	△2.3	
문화 및 관광	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.4	0.4	28.4	
환경	0.8	1.3	1.5	1.8	1.9	2.1	2.5	2.5	14.1	
사회복지	10.4	18.7	20.0	21.1	23.4	25.0	26.9	28.5	11.8	
보건	5.2	7.5	7.9	9.1	10.6	11.4	12.3	12.7	10.6	
농림수산	5.2	5.9	6.4	6.2	6.2	6.0	5.7	6.0	1.7	
산업·중소기업·에너지	11.7	13.3	14.0	17.1	16.0	14.1	16.8	17.9	4.8	
교통 및 물류	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	4.4	
국토 및 지역개발	1.5	1.1	1.1	1.2	0.4	0.3	0.3	0.3	△16.8	
과학기술	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	
전체	39.7	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2	
3대 항목	합계 (조원)	27.3	39.5	41.9	47.3	50.0	50.6	56.0	59.2	9.0
	비중 (%)	68.8	74.6	73.5	74.5	71.6	71.7	73.2	73.5	-

주: 1. 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

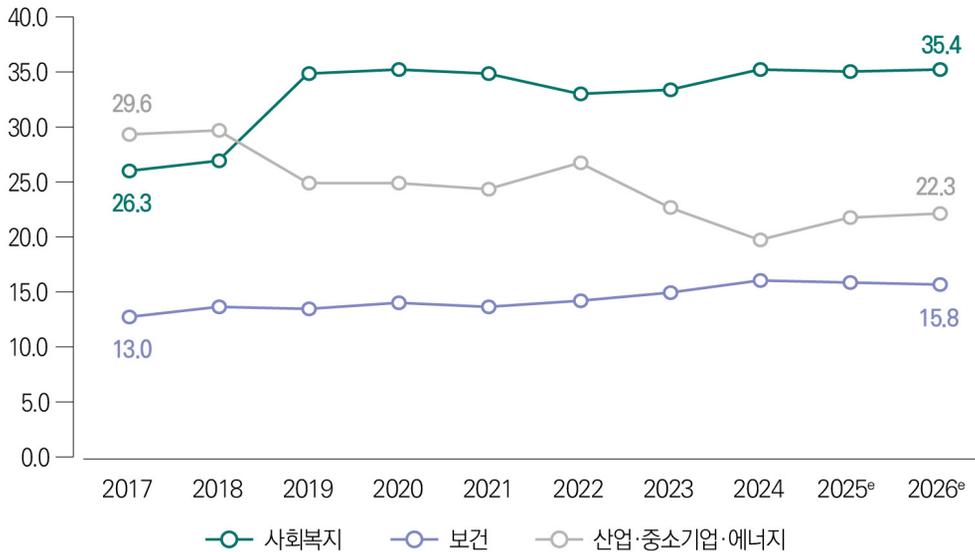
2. 3대 항목(음영)은 사회복지, 산업·중소기업·에너지, 보건 분야를 지칭함

3. 16대 예산분류 중 조세지출이 발생하지 않는 공공질서 및 안전, 통신, 예비비 분야는 표시하지 않음

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 3] 상위 3대 분야 조세지출액 비중 추이: 2017~2026년

(단위: %)



주: 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

16대 예산분류기준별 상위 3대 분야의 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면 다음과 같다. 우선 사회복지 분야의 국세감면액은 2026년 28.5조원으로, 자녀 세액공제(+0.6조원), 통합고용세액공제(+0.3조원) 등 사회복지 분야 주요 제도의 감면 규모 확대에 따라 2025년 26.9조원 대비 5.8% 증가할 것으로 전망된다. 전체 조세지출에서 사회복지 분야가 차지하는 비중은 2017년 26.3%였으나, 근로·자녀장려금 및 일자리 관련 세제지원이 확대됨에 따라 2026년에는 조세지출 내 비중이 35.4%로 9.1%p 상승할 것으로 예상된다.

산업·중소기업·에너지 분야의 국세감면액은 2026년 17.9조원으로, 통합투자세액공제(+0.4조원), 연구·인력개발비에 대한 세액공제(+0.2조원) 등 R&D 관련 세제지원 확대의 영향으로 2025년 16.8조원 대비 6.7% 증가할 전망이다. 다만, 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 2017년 29.6%에서 2026년 22.3%로 감소할 것으로 예상된다. 이는 최근 10년간 동 분야의 조세지출 규모는 연평균 4.8% 증가하는 데 그친 반면, 전체 조세지출 규모는 8.2% 증가하여 상대적으로 동 분야 조세지출 규모의 증가 폭이 적었기 때문이다.

보건 분야의 국세감면액은 2026년 12.7조원으로, 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(+0.4조원), 의료비 특별세액공제(+0.1조원) 등 감면규모 확대에 따라 2025년 12.3조원 대비 4.1% 증가할 전망이다. 전체 조세지출 내 비중은 2017년 13.0%에서 2026년 15.8%로 상승할 것으로 예상되는데, 이는 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제 등이 명목소득 증가에 연동되어 조세지출 규모가 지속적으로 확대된 데 기인한다.

2) 세목별 분류

세목별 조세지출은 소득세·법인세·부가가치세 3대 세목의 국세감면액이 2026년 전망치 기준 75.8조원으로 2025년 72.0조원 대비 5.3% 증가할 전망이다. 이는 주로 소득세와 법인세 조세지출 규모 확대에 기인한다.

각 세목별로 조세지출 현황 및 추이를 살펴보면, 먼저 2026년 소득세 분야의 국세감면액은 49.5조원으로, 2025년 47.0조원 대비 2.5조원(5.4%) 증가할 것으로 예상된다. 이는 세법개정²⁾으로 자녀세액공제 1인당 공제금액이 상향²⁾된 것(+0.6조원)과 근로자 수 증가 및 명목임금 상승 등에 따라 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(+0.4조원)가 증가한 데 기인한다. 한편, 최근 10년간 소득세 국세감면액 규모는 2017년 21.7조원에서 2026년 47.0조원으로 연평균 9.6% 증가하여 2배 이상 확대되었다. 이는 근로·자녀장려세제의 확대와 보험료·의료비 특별공제의 공제액 증가가 주된 요인으로 분석된다.

법인세 분야 국세감면액은 2026년 12.8조원으로, 기본공제율 인상 및 대상 기술 확대³⁾ 등으로 통합투자세액공제(+0.4조원) 감면액이 증가함에 따라 2025년 11.9조원 대비 0.9조원(7.6%) 증가할 것으로 전망된다. 법인세 조세지출 규모는 법인세수가 2023년 대비 감소한 2024년⁴⁾을 제외하고는 꾸준히 증가세를 보여, 2017년 7.3조원에서 2026년 12.8조원까지 연평균 6.4% 증가할 것으로 전망된다.

부가가치세 분야의 국세감면액은 2026년 13.5조원으로, 신용카드 등 사용에 따른 세액공제 증가(+0.1조원) 등으로 인해 2025년 13.1조원 대비 0.4조원(2.8%) 증가할 전망이다. 최근 10년간 부가가치세 조세지출은 2017년 8.4조원에서 2026년까지 연평균 5.4%의 증가세를 보이고 있다.

2) (자녀 2명) 30만원 → 35만원, (자녀 3명) 35만원 → 35만원 + 1인당 30만원 추가 공제

3) 세법개정²⁾으로 반도체 기술에 대한 기본공제율이 5%p씩 인상되었고, 국가전략기술 분야에 인공지능(AI), 미래형 운송수단이 추가되었다.

4) 법인세수: 2023년 80조 4,195억원 → 2024년 62조 5,113억원

[표 5] 세목별 조세지출액 추이: 2017~2026년

(단위: 조원, %)

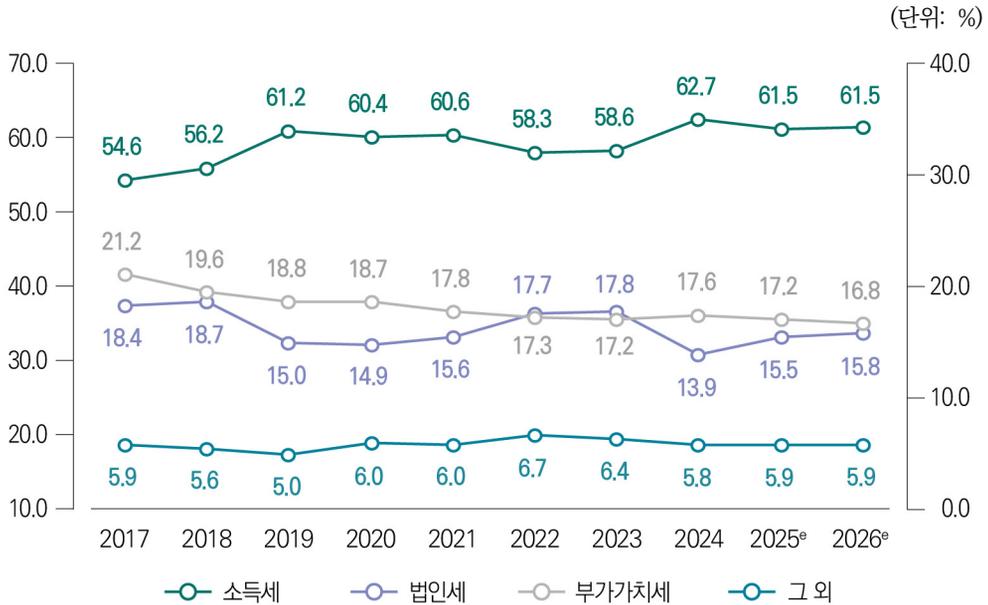
		2017	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	연평균 증감률
소득세		21.7	31.9	34.6	37.0	40.9	44.2	47.0	49.5	9.6
법인세		7.3	7.9	8.9	11.3	12.4	9.8	11.9	12.8	6.4
부가가치세		8.4	9.9	10.2	11.0	12.0	12.4	13.1	13.5	5.4
그 외		2.3	3.2	3.4	4.2	4.5	4.1	4.5	4.7	8.2
전체		39.7	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	8.2
3대 세목	합계 (조원)	37.3	49.8	53.6	59.3	65.3	66.4	72.0	75.8	8.2
	비중 (%)	94.1	94.0	94.0	93.3	93.6	94.2	94.1	94.1	-

주: 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년 3대 세목의 조세지출(75.8조원)은 같은 해 전체 조세지출 80.5조원 중 94.1%를 차지할 것으로 전망된다. 이 중 소득세는 49.5조원으로 전체의 61.5%를 차지하며 가장 비중이 높을 것으로 전망되며, 법인세 및 부가가치세 비중은 각각 15.8% 및 16.8%를 기록할 것으로 예상된다. 전체 조세지출 내 3대 세목의 비중 추이를 보면, 소득세는 2017년 54.6%에서 꾸준히 증가하여 2026년 61.5%로 확대되지만, 법인세는 2017년 18.4%에서 그 비중이 점진적으로 축소됨에 따라 2026년에는 15.8%로 낮아질 전망이다. 한편, 부가가치세 비중은 2017년 21.2%에서 증가세 둔화의 영향으로 2026년은 16.8%까지 비중이 축소될 전망이다.

[그림 4] 세목별 조세지출액 비중 추이: 2017~2026년



주: 1. 소득세는 좌축, 나머지 세목은 우축을 기준으로 함

2. 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3) 「조세특례제한법」에 따른 분류

「조세특례제한법」은 제2장~제6장⁵⁾에 걸쳐 조세 비과세·감면 등 개별 조세특례 제도를 중소기업, 연구개발 등 특정 분야별로 구분하여 규정하고 있다. 「조세특례제한법」상 분류에 따른 경우 2026년 조세지출 전망액 기준으로 국민생활안정 26.5조원(32.9%, 이하 전체 내 비중), 간접국세 15.0조원(18.6%), 고용지원 5.9조원(7.3%), 근로·자녀장려 5.4조원(6.7%), 연구개발 5.2조원(6.4%) 순으로 국세감면액 규모가 크게 나타난다.

2026년의 경우 투자촉진 분야의 국세감면액이 2025년 2.6조원 대비 0.4조원(16.9%) 증가한 3.1조원으로 전망되어 증가율이 가장 컸다. 이는 2024년 정부 세법 개정안에 따른 공제율 상향(3~4%→10%) 등에 따라 통합투자세액공제(+0.4조원)의 감면액 확대에 기인하는 것으로 보인다. 그 외 국민생활안정 분야 또한 동 분야에 속한 보험료 특별소득공제 등(+0.4조원)과 연금보험료공제(+0.2조원) 등 명목소득 상승으로

5) 제2장(직접국세)에서는 총 11절에 걸쳐 중소기업, 연구인력개발, 투자촉진, 고용지원, 저축지원 등에 대해 세부적으로 분류하고 있으며, 제3장 간접국세, 제4장(삭제), 제5장~제5장의10은 외국인투자 및 제주국제자유도시 등에 대한 조세특례, 제6장의 그 밖의 조세특례로 구성된다.

인한 주요 항목의 감면액 확대에 따라 2025년 대비 24.7조원 대비 1.8조원(7.2%) 증가한 26.5조원에 이를 것으로 전망된다.

최근 10년(2017~2026년) 간 「조세특례제한법」상 분류에 따른 조세지출 추이를 살펴보면, 고용지원 분야가 통합고용세액공제 확대 등의 영향으로 연평균 증가율이 47.9%로 가장 높을 것으로 예상된다. 다음으로 근로·자녀장려 분야의 경우 지속적인 제도 확대에 따라 연평균 13.2% 증가할 전망이며, 저축지원 분야 또한 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 규모 확대 등의 영향으로 국세감면액이 연평균 11.2% 증가할 전망이다.

[표 6] 「조세특례제한법」상 분류별 조세지출액 추이: 2017~2026년

(단위: 조원, %)

분야	2017	2021	2022	2023	2024	2025	2026	연평균 증감률
국민생활안정	12.6 (31.7)	17.8 (31.3)	19.5 (30.7)	21.8 (31.3)	22.9 (32.5)	24.7 (32.3)	26.5 (32.9)	8.6
간접국세	9.4 (23.8)	11.6 (20.3)	12.3 (19.4)	13.3 (19.0)	13.7 (19.4)	14.5 (19.0)	15.0 (18.6)	5.2
고용지원	0.2 (0.4)	3.1 (5.4)	4.0 (6.2)	4.6 (6.6)	5.0 (7.1)	5.5 (7.2)	5.9 (7.3)	47.9
근로·자녀장려	1.8 (4.5)	5.2 (9.1)	5.0 (7.9)	5.2 (7.5)	5.7 (8.1)	5.5 (7.2)	5.4 (6.7)	13.2
연구개발	3.0 (7.4)	3.0 (5.3)	4.1 (6.5)	5.1 (7.3)	3.5 (5.0)	4.9 (6.4)	5.2 (6.4)	6.4
기타직접국세	1.4 (3.6)	2.5 (4.5)	3.5 (5.5)	3.7 (5.3)	3.6 (5.2)	3.9 (5.1)	3.9 (4.9)	12.0
중소기업	2.4 (6.1)	2.7 (4.7)	3.4 (5.3)	3.8 (5.4)	3.6 (5.1)	3.8 (5.0)	3.9 (4.9)	5.5
저축지원	1.4 (3.6)	1.7 (3.1)	2.0 (3.1)	2.6 (3.7)	3.3 (4.6)	3.4 (4.5)	3.7 (4.6)	11.2
투자촉진	1.6 (4.2)	1.4 (2.5)	2.3 (3.6)	2.2 (3.1)	1.8 (2.6)	2.6 (3.5)	3.1 (3.8)	7.2
지역균형발전	2.5 (6.4)	2.9 (5.0)	2.4 (3.8)	1.6 (2.3)	1.4 (1.9)	1.1 (1.5)	1.2 (1.5)	△8.0
기타	3.3 (8.4)	5.0 (8.8)	5.1 (8.0)	5.8 (8.4)	6.0 (8.5)	6.4 (8.4)	6.8 (8.4)	8.2
전체	39.7 (100.0)	57.0 (100.0)	63.5 (100.0)	69.8 (100.0)	70.5 (100.0)	76.5 (100.0)	80.5 (100.0)	8.2

주: 1) 기타는 「조세특례제한법」상 기타 항목, 공익사업지원, 기업구조조정, 외국인 투자 등 위에 포함되지 않는 나머지 항목의 합계

1. 2026년 전망액 규모 순으로 나열하였으며, 분야별 ()는 각 연도 조세지출액 대비 비중

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4) 수혜자별 분류

조세지출예산서는 각 조세지출 항목에 대한 수혜자별 귀착을 구분하여 제시하고 있다. 조세지출예산서는 수혜자를 개인, 기업과 그 외 구분이 곤란한 항목으로 구분하고 있으며 개인은 다시 중·저소득자 및 고소득자, 기업은 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업 및 기타로 구분한다.⁶⁾

2026년 조세지출 전망액을 기준으로 정부가 분류한 수혜자별 귀착 현황을 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 51.4조원(63.8%), 기업 28.5조원(35.4%), 그 외 구분곤란 항목에 대한 조세지출이 0.7조원(0.8%) 수준으로 예상된다.

개인에 대한 조세지출을 소득규모 등을 기준으로 재분류하면 중·저소득자에 대한 조세지출이 33.4조원(41.4%)이고, 그 외 고소득자에 대한 조세지출이 18.0조원(22.4%)으로 구분된다.

기업에 대한 조세지출 또한 기업의 규모를 기준으로 재분류하면 중소기업에 대한 조세지출이 20.2조원(25.1%), 중견기업 1.1조원(1.4%), 상호출자제한기업 4.7조원(5.8%) 등으로 구분된다.

2021년 이후 수혜자별 조세지출 추이를 살펴보면, 개인에 대한 조세지출은 2021년 36.3조원에서 2026년 51.4조원으로 연평균 7.2% 증가할 것으로 예상된다. 같은 기간 중·저소득자에 대한 조세지출은 연평균 5.3% 증가한 반면, 고소득자에 대한 조세지출 증가율은 연평균 11.4%로 중·저소득자에 대한 조세지출과 비교하여 더 빠르게 증가할 것으로 전망된다.

기업에 대한 조세지출은 2021년 20.3조원에서 2026년 28.5조원으로 연평균 7.0% 증가할 것으로 전망된다. 기업규모별로는 중소기업에 대한 조세지출이 같은 기간 연평균 7.1%, 중견기업에 대한 조세지출은 연평균 11.4% 증가할 것으로 전망된다. 상호출자제한기업의 경우 연평균 조세지출 증가율이 16.3%로 전망됨에 따라 중소중견기업에 대한 조세지출보다 빠르게 증가할 것으로 전망된다.

6) 「2026년도 조세지출예산서」의 각 수혜자 구분기준은 개인인 중·저소득자는 근로소득 8,700만원(전체 근로자 평균임금의 200%) 이하인 근로자 및 농어민·고령자·장애인 등 취약계층, 고소득자는 위의 수혜자를 제외한 나머지를 가리킨다. 기업의 경우 중소기업은 개인사업자 및 「조세특례제한법」상의 중소기업, 중견기업은 「조세특례제한법」의 중견기업에 해당하고 상호출자제한기업은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 상호출자제한기업, 기타기업은 그 외 나머지 유형을 가리킨다.

[표 7] 수혜자별 조세지출액 추이: 2021~2026년

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	연평균 증감률
개인	36.3	39.5	43.1	46.0	48.9	51.4	7.2
- 중·저소득자 ¹⁾	25.8	27.0	29.1	31.0	31.9	33.4	5.3
- 고소득자	10.5	12.5	13.9	15.0	17.0	18.0	11.4
기업	20.3	23.6	26.2	24.1	27.0	28.5	7.0
- 중소기업	14.4	16.1	18.1	18.1	19.4	20.2	7.1
- 중견기업	0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	11.4
- 상호출자제한기업	2.2	3.9	4.4	2.3	4.2	4.7	16.3
- 기타기업 ²⁾	3.0	2.7	2.8	2.7	2.3	2.4	△4.6
구분곤란	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	6.4
전체	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	7.1

주: 1) 2026년 기준 근로소득 8,700만원 이하인 근로자, 농어민·고령자·장애인 등 취약계층

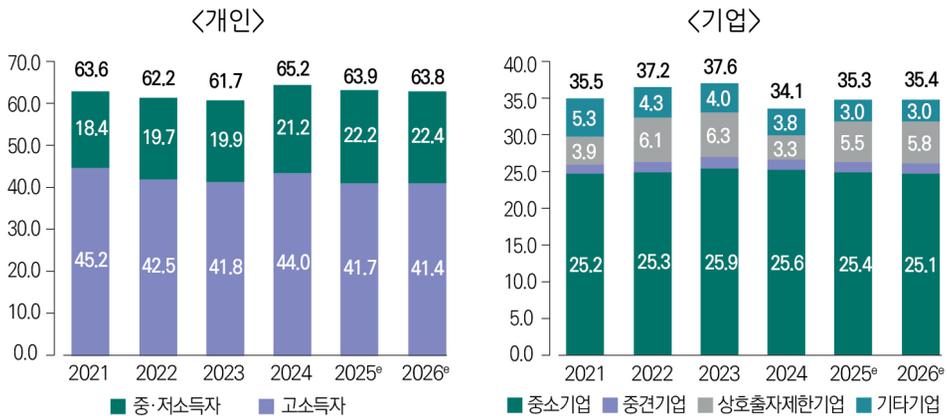
2) 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업을 제외한 기업

1. 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 5] 수혜자별 조세지출 비중 추이: 2021~2026년

(단위: %)



주: 1. 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

2. 연도별 각 수혜자별 비중은 전체 조세지출액을 기준으로 산출

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5) 감면액 규모에 따른 분류

「2026년도 조세지출예산서」상 감면액 상위 20개 항목의 조세지출액은 2024년 55.5조원에서 2025년 58.8조원으로 2024년 대비 5.2조원(9.7%) 증가하였고, 2026년은 62.0조원으로 2025년 대비 3.2조원(5.4%) 증가할 것으로 전망된다. 전체 조세지출액에서 상위 20개 항목이 차지하는 비중은 2024년 75.9%에서 2026년 76.9%로 1.0%p 확대되어 상위 20항목의 조세지출액이 전체 조세지출액의 보다 빠르게 증가한 것을 확인할 수 있다.

조세지출 상위 20개 항목을 일몰기한이 규정된 항목과 그렇지 않은 항목으로 구분하면, 2026년 기준으로 일몰기한이 규정되지 않은 항목은 12개로, 이들 항목의 조세지출액은 2024년 실적 기준 35.4조원에서 2026년 전망 기준 40.8조원으로 약 5.4조원(15.3%) 증가할 것으로 전망된다. 아울러 상위 20개 항목 중 일몰기한이 규정되지 않은 조세지출이 전체 조세지출 총액에서 차지하는 비중은 2024년 50.2%에서 2026년 50.7%로 소폭(0.5%p) 증가할 것으로 보인다.

주요 항목별 추이를 보면 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’는 2024년부터 2026년까지 3년 연속하여 감면규모 상위 1위 항목으로 공제대상 근로자 수 증가 및 명목임금 상승 등으로 꾸준히 공제금액이 증가하고 있다. 2026년 기준 상위 2위 항목인 ‘연금보험료공제’ 역시 공제대상 인원과 감면액 증가에 따라 2024년에는 상위 3위 항목이었으나 2025년과 2026년에는 감면규모 상위 2위 항목으로 집계된다. 한편, 2024년 실적치 기준으로 상위 20대 조세지출 항목에 속하지 않았던 ‘자녀세액공제’는 세법개정에 따른 1인당 공제액 증가 등의 영향으로 2026년에는 상위 20대 항목에 신규 진입할 것으로 전망된다.

반면, ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’의 경우 2024년 대비 2026년 조세지출액이 감소할 것으로 전망됨에 따라 순위가 하락하고 있다. 먼저, ‘근로장려금’은 명목임금 상승에 따라 총소득 기준 등을 초과하는 가구가 늘어나면서 지급대상에서 제외되는 사례가 증가하여 조세지출액이 2024년 4.7조원에서 2026년은 4.6조원으로 감소할 것으로 예상된다. 이에 따라 감면액 순위는 2024년 2위에서 2026년은 5위로 3계단 하락할 전망이다. ‘자녀장려금’ 또한 근로장려금과 유사하게 소득기준을 초과하거나 부양자녀의 연령 상승 등으로 지급대상이 감소하면서, 조세지출액이 2024년 9,855억원에서 2026년 7,987억원으로 감소하였다. 이에 따라 2024년 실적치 기준으로는 상위 20위 항목이었으나, 2026년에는 상위 20개 항목에서는 제외될 전망이다.

[표 8] 조세지출 상위 20개 항목 현황: 2024~2026년

(단위: 억원, %)

항목	2024년	2025년	2026년	'24년 대비 순위 변동
1. 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	69,020	73,711	77,560	-
2. 연금보험료공제	44,377	48,169	50,650	↑1
3. 통합고용세액공제	38,106	43,087	46,340	↑2
4. 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	40,884	43,859	46,298	-
5. 근로장려금	47,122	46,581	45,760	↓3
6. 연구인력개발비에 대한 세액공제	29,574	41,474	43,954	↑3
7. 면세농산물 등 의제매입세액 공제특례	35,264	36,293	37,429	↓1
8. 신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	31,111	32,751	33,775	↓1
9. 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	30,195	32,833	33,015	↓1
10. 통합투자세액공제	17,694	25,680	30,075	↑3
11. 연금계좌세액공제	18,280	23,768	25,064	↑1
12. 중소기업에 대한 특별세액감면	23,636	23,378	24,127	↓2
13. 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	22,266	21,917	22,602	↓2
14. 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	15,370	17,680	18,233	-
15. 의료비 특별세액공제	15,118	15,919	16,762	-
16. 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	12,279	14,611	15,391	↑1
17. 자녀세액공제	8,128	8,128	14,951	NEW
18. 개인기부금 특별세액공제	13,542	13,727	13,806	↓2
19. 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	11,384	11,638	12,260	↓1
20. 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	10,359	10,680	11,481	↓1
합계 ¹⁾	535,435	587,603	619,533	
(전체 조세지출 대비, %)	(75.9)	(76.8)	(76.9)	
상위 20개 항목 중 일몰 없는 항목 합계	354,010	387,965	408,117	
(전체 조세지출 대비, %)	(50.2)	(50.7)	(50.7)	

주: 1) 합계는 2026년 조세지출 전망치 기준 상위 20개 항목의 연도별 조세지출액을 합산한 것임

- 음영 항목은 일몰 규정이 없는 항목[* 통합투자세액공제는 부분일몰(국가전략기술) 존재]
- 2024년 기준 상위 20대 항목에 속하지 않았던 '자녀세액공제'는 2026년 상위 20대 항목에 신규 진입하였고, 2024년 상위 20위에 해당한 '자녀장려금'은 2026년 기준 상위 20대 항목에서 제외됨
- 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

Ⅱ. 2026년도 조세지출예산서 분석

1. 국회예산정책처 조세지출 전망 분석

가. 국회예산정책처 2026년 조세지출 전망

국회예산정책처 분석 결과 정부가 전망한 조세지출 항목별 전망 오차가 지속적으로 발생하는 가운데 전망 오차의 규모 또한 확대되고 있는 것으로 나타났다. 특히 최근 5년간 조세지출 항목의 감면 규모별 오차를 분석한 결과, 조세지출 실적이 1,000억원을 초과하는 대규모 항목에서의 오차가 전체 조세지출의 전망-실적 오차를 야기하는 것으로 나타났다. 또한 2024년을 제외하고는 2015~2023년 기간 동안 실적이 전망치를 상회하는 경향을 보여, 정부의 조세지출 전망이 다소 보수적으로 산정되고 있는 것으로 분석되었다.¹⁾ 이러한 결과는 정부의 조세지출 전망 방식이 실제 감면실적을 충분히 반영하기 어려운 구조적 한계를 지니고 있음을 나타낸다.

이러한 한계를 보완하고 국회의 예산안 심사를 지원하기 위해 국회예산정책처는 2026년 조세지출 규모에 대해 자체적인 전망을 실시하였다. 전망 결과 국회예산정책처는 2026년 조세지출 규모를 2025년 76조 4,719억원 대비 5조 528억원(6.6%) 증가한 81조 5,247억원으로 전망하였다.

구체적인 전망 방법은 항목별로 조세지출 실적 추이와 「2026년도 조세지출예산서」에서 정부가 제시한 2025년 조세지출 잠정치를 기준으로, 국회예산정책처가 전망한 경제지표와 세법개정에 따른 2026년 세수효과 추정치, 개별 항목별 감면실적 추이, 세목별 국세수입 전망, 관련 부문별 실증적 통계자료 등을 종합적으로 반영하여 산정하였다.

국회예산정책처의 2026년 조세지출 전망액(81조 5,247억원)은 정부의 조세지출 전망치 보다 9,970억원(1.2%) 높을 것으로 예상된다. 국회예산정책처의 전망에 따르면 2026년 조세지출 규모의 2025년 대비 증가폭은 5조 528억원(6.6%)으로, 전년대비 증가율이 정부 전망치(5.3%)보다 확대될 것으로 나타났다. 이처럼 정부와 국회예산정책

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 조세지출 항목의 전망-실적 오차에 대해서는 후술하는 Ⅲ장의 “3. 조세지출 전망오차 분석”에서 보다 자세히 분석하고 있다.

처의 전망치가 차이를 보이는 것은 추계방식과 반영 지표 등의 차이에 기인한 것으로, 이하에서는 이러한 차이가 발생한 원인과 시사점을 살펴본다.

[표 9] 2026년 조세지출 전망치 비교: 정부 vs 국회예산정책처

(단위: 억원, %)

구 분	2024년 (실적)	2025년 (잠정, A)	2026년 전망		차이 (C-B)	전년 대비	
			정부(B)	NABO(C)		정부 (B-A)	NABO (C-A)
조세지출	705,171	764,719	805,277	815,247	9,970 (1.2)	40,558 (5.3)	50,528 (6.6)

주: 괄호()는 정부 전망치 대비 NABO 전망치 차이율과 2025년 잠정치 대비 2026년 전망치 증가율을 의미
 자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 국회예산정책처의 2026년 국세수입 전망(396.1조원)과 조세지출 전망(81.5조원)을 바탕으로 계산한 2026년 국세감면율은 16.0%로, 정부가 「2026년 조세지출예산서」에 제시한 국세감면율(16.1%)보다 0.1%p 낮은 것으로 나타났다.²⁾ 정부보다 국회예산정책처는 국세수입액은 1.5% 높게 전망한 반면, 국세감면액은 1.2% 높게 전망함에 따라 국세감면율 전망치가 낮은 것으로 분석된다.

[표 10] 2026년 국세감면율 전망치 비교: 정부 vs 국회예산정책처

(단위: 억원, %, %p)

구 분	정부 전망(A)	NABO 전망(B)	차이(B-A)
국세수입액	3,902,454	3,961,106	58,652 (1.5)
국세감면액	805,277	815,247	9,970 (1.2)
국세감면율(C)	16.1	16.0	△0.1
법정한도(D)	16.5	16.5	-
차이(C-D)	△0.4	△0.5	△0.1

주: 괄호()는 정부 전망치 대비 NABO 전망치 차이율을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2) 2025년 정부 재추계 결과(2025.9.)를 반영하여 재계산한 2025년 국세감면율은 종전 예산안 기준(16.0%)보다 0.1%p 상승한 16.1%이며, 이는 2025년 법정한도(15.5%)를 0.6%p 초과한다. 정부 재추계 결과를 반영한 2025년 국세감면율로 2026년 국세감면 법정한도를 재계산하면, 종전 예산안 기준(16.5%)보다 상승한 16.6%로 예상되어 정부·NABO의 2026년 국세감면율은 법정한도를 각각 0.5%p, 0.6%p 하회할 것으로 전망된다.

BOX. 정부의 조세지출 전망 방식

- 정부는 매년 조세지출예산서를 통해 직전연도의 실적금액, 해당연도의 전망금액, 다음연도의 전망금액을 제시
 - 직전연도 조세지출의 규모는 국세청 등으로부터 제출받은 조세감면 신고금액을 집계 하되, 준비금 등 간접간면의 경우에는 이자 상당액을 추정하여 반영하고, 납세자의 신고의무가 없는 소득세 비과세·부가가치세 면제 등은 행정기관, 농협 등 관련 기관에서 수집한 자료를 토대로 추정
 - 해당연도의 조세지출 규모는 상반기까지 신고된 감면액에 이전 연도의 진도비를 적용하여 산출
 - 다음연도 조세지출 규모는 해당연도 조세감면 추정금액에 경제성장률(경상 GDP)·설비투자증가율 등 경제지표와 세목별 탄성치 등을 반영하여 추계
 - 이 외에 국세청 및 행정기관의 자료 수집 한계 등으로 인해 합리적인 추계가 불가능한 항목은 '추정곤란'으로 표시

나. 분석의견

정부·국회예산정책처 조세지출 전망 차이 원인 분석

정부는 2025년 감면액 잠정치로 바탕으로 경제성장률(경상 GDP), 설비투자 증가율 등 거시경제지표와 세목별 탄성치를 반영하여 2026년 전망치를 제시한 반면, 국회예산정책처는 각 항목의 감면액에 영향을 미치는 관련 통계자료, 최근 연도별 감면액의 증감 추이, 제도 개편 효과 등을 종합적으로 고려하였다. 그 결과 국회예산정책처는 2026년 조세지출 규모를 정부보다 1.0조원(1.2%) 높은 81.5조원으로 전망하였다.

개별 조세지출 항목별로 살펴보면, 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 국민건강보험료 등 사용자 부담금에 대한 비과세, 연금보험료 공제 등 소득세 조세지출 항목에서 정부와 국회예산정책처 간 전망치 차이가 컸다. 정부는 동 항목들에 대한 2026년 조세지출 규모를 16.1조원으로 전망한 반면, 국회예산정책처는 정부보다 0.6조원 높은 16.8조원으로 전망함에 따라 전체적인 조세지출 규모에 차이가 발생한 것으로 분석된다. 아울러 최근 3년간 동 항목들의 감면실적이 정부 전망치를 반복적으로 상회하는 경향이 확인되었다.

[표 11] 정부와 NABO의 2026년 전망치 차이가 발생한 주요 항목: 소득세 감면 항목
(단위: 억원, %)

항목명	구분	2022	2023	2024	2025	2026		
						정부 (C)	NABO (D)	차이 (D-C)
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	전망 (A)	51,317 (14.9)	58,902 (14.8)	67,202 (14.1)	73,711 (9.7)	77,560 (5.2)	79,679 (8.1)	2,119
	실적 (B)	54,607 (14.9)	63,083 (15.5)	69,020 (9.4)	-	-	-	
	차이 (B-A)	3,290 [6.0]	4,181 [6.6]	1,818 [2.6]	-	-	-	
국민건강보험료 등 사용자 부담금에 대한 비과세	전망 (A)	20,436 (9.2)	23,113 (13.1)	29,326 (26.9)	32,833 (12.0)	33,015 (0.6)	35,689 (8.7)	2,674
	실적 (B)	24,676 (22.3)	28,866 (17.0)	30,195 (4.6)	-	-	-	
	차이 (B-A)	4,240 [17.2]	5,753 [19.9]	869 [2.9]	-	-	-	
연금보험료 공제	전망 (A)	37,547 (11.1)	41,183 (9.7)	43,679 (6.1)	48,170 (10.3)	50,650 (5.1)	52,186 (8.3)	1,536
	실적 (B)	38,141 (9.1)	41,128 (7.8)	44,377 (7.9)	-	-	-	
	차이 (B-A)	594 [1.6]	△55 [△0.1]	698 [1.6]	-	-	-	

주: 1. 소괄호()는 전년 대비 실적(전망)의 증가율을 의미함

2. 대괄호[]는 전망 대비 실적 오차율을 의미함

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이들 항목은 모두 구조적 지출로, 과세 형평성이나 이중과세 조정 등 정상적인 소득 계산을 위해 납세자의 기본적인 경제활동에 필수적인 경비로 간주되어 소득세 산정 과정에 구조적으로 내재된 소득세 감면 항목이다. 이들은 납세자의 소득 및 건강보험료 등 관련 지출 증가에 따라 자동적으로 감면 규모가 확대되는 특성을 지니며, 감면 규모가 소득세수의 변동과 일정 부분 연동되는 특징이 있다. 국회예산정책처는 2026년 소득세수를 정부보다 4.6조원(근로소득세의 경우 3.8조원) 높게 전망하였으며,³⁾ 이에 따라 조세지출 규모 또한 상대적으로 높게 추정된 것으로 보인다.

3) 2026년 소득세수를 정부는 132.1조원, NABO는 136.7조원으로 전망하였다.

이 중 ‘국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세’ 항목을 살펴보면, 국민건강보험료가 명목임금에 연동되는 구조이므로 명목임금 상승률, 임금근로자 수 증가율 등에 따라 감면규모가 변동되는 특성을 지닌다. 국회예산정책처는 2025년 임금근로자 수·임금 증가율 및 최근연도 실적 추이를 종합하여 동 항목의 감면액을 정부보다 2,674억원(8.1%) 높은 3조 5,689억원으로 전망하였다. 반면, 정부는 2026년 전망치를 2025년 잠정치 대비 0.6% 증가한 3조 3,015억원으로 제시하였다. 그러나 최근연도 근로소득세수 증감추이와 동 항목의 감면액 증감추이, 향후 근로소득세수 전망 등을 고려할 때 정부가 2025년 대비 2026년 감면액 증가율을 0.6%로 전망한 것은 과도하게 보수적인 것으로 판단된다.4)

[그림 6] 근로소득세수 및 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세 감면액 증가율: 2019~2026년

(단위: %)



주: 근로소득세수 증가율은 2024년까지는 실적을 기준으로, 2025, 2026년은 NABO 전망치를 기준으로 함
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 그 외 정부와 국회예산정책처 전망치 간 차이가 발생하는 항목 중 일부 항목의 경우 실적이 정부 전망을 상회하는 전망오차가 지속적으로 발생하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’, ‘월세액에 대한 세액공제’, ‘전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제’, ‘장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율’ 등 4건에 대한 국회예산정책처 전망치가 정부보다 높게 나타났으며, 최근 3년간 감면실적이 정부 전망치를 상회하는 경향이 반복적으로 관찰되었다. 이러한 차이는 국회예산정

4) NABO의 2025년 근로자 임금 증가율: 3.3%, 근로자 수 증가율 : 1.1%

책처가 항목별로 전망치를 산정하면서 제도적 요인과 과거 감면실적의 증감 추이, 전망-실적 오차 등을 종합적으로 고려한 결과로 이해할 수 있다.

[표 12] 정부와 NABO의 2026년 전망치 차이가 발생한 항목: 실적 > 전망

(단위: 억원, %)

항목명	구분	2022	2023	2024	2025	2026		
						정부 (C)	NABO (D)	차이 (D-C)
창업중소기업 등에 대한 세액감면	전망 (A)	5,318 (25.8)	6,803 (27.9)	8,093 (19.0)	9,156 (13.1)	9,200 (0.5)	9,980 (9.0)	780
	실적 (B)	6,080 (25.0)	7,629 (25.5)	8,333 (9.2)	-	-	-	
	차이 (B-A)	762 [12.5]	826 [10.8]	240 [2.9]	-	-	-	
	전망 (A)	1,730 (19.2)	2,282 (31.9)	3,223 (41.2)	4,152 (28.8)	4,902 (18.1)	5,307 (27.8)	405
월세액에 대한 세액공제	실적 (B)	1,848 (15.0)	3,043 (64.7)	3,663 (20.4)	-	-	-	
	차이 (B-A)	118 [6.4]	761 [25.0]	440 [12.0]	-	-	-	
	전망 (A)	341 (Δ 2.0)	799 (134.3)	749 (Δ 6.3)	2,805 (274.5)	2,893 (3.1)	3,275 (16.8)	382
전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제	실적 (B)	752 (83.9)	1,304 (73.4)	2,188 (67.8)	-	-	-	
	차이 (B-A)	411 [54.7]	505 [38.7]	1,439 [65.8]	-	-	-	
	전망 (A)	1,421 (1.9)	1,567 (10.3)	1,702 (8.6)	1,919 (12.7)	1,979 (3.1)	2,076 (8.2)	97
장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율	실적 (B)	1,503 (7.3)	1,657 (10.2)	1,785 (7.7)	-	-	-	
	차이 (B-A)	82 [5.5]	90 [5.4]	83 [4.6]	-	-	-	

주: 1. 소괄호()는 전년 대비 실적(전망)의 증가율을 의미함

2. 대괄호[]는 전망 대비 실적 오차율을 의미함

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

아울러 2025년 말 일몰도래에 따라 폐지하기로 예정된 항목에 이를 반영하지 않은 채 감면액이 전망된 사례도 확인된다. ‘외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례’는 2025년 말 일몰이 종료될 예정으로, 정부는 2026년 동 항목의 감면액을 2,246억원으로 전망하고 있다. 동 특례는 외국인 관광객이 의료기관에서 미용성형 의료용역을 공급받은 날부터 3개월 이내에 의료용역공급확인서를 제출하면 부가가치세를 환급하는 제도로, 2025년 말에 종료될 경우 2026년 감면액 전망시에는 2025년에 공급된 의료용역 중 2026년에 환급절차를 거친 부분만 반영되어야 한다.

즉, 2026년 조세지출 감면액은 제도 폐지에 따른 효과를 반영하여 산정되어야 하나, 정부는 동 제도가 유지될 것을 전제로 감면액을 전망하였다고 설명하고 있다. 이는 정부가 “특기사항이 없는 한 2025년 제도 재설계(안)에 따른 세수효과 중 간접세 효과는 「2026년도 조세지출예산서」부터 반영된다”고 밝힌 원칙과도 부합하지 않는다.⁵⁾ 반면, 국회예산정책처는 기존 감면실적 추이와 제도 종료 효과를 종합 고려하여 2026년 감면액을 564억원으로 제시하였으며, 이는 정부 전망치보다 1,682억원 낮은 수준이다.⁶⁾ 특정 항목의 일몰 종료에 따른 세수변동분이 반영되지 않을 경우, 제도 재설계에 따른 세수효과가 과다 추계되어 잘못된 정보를 제공할 가능성이 있다.

[표 13] 2025년 말 일몰종료되는 항목의 전망치 차이

(단위: 억원)

항목명	2022	2023	2024	2025	2026		
					정부 (A)	NABO (B)	차이 (B-A)
외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급특례	25	296	778	2,177	2,246	564	△1,682

주: 1. 2024년까지는 실적치, 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년 조세지출 전망치는 어디까지나 예측치이므로, 그 정확성은 실제 감면실적이 집계된 이후에야 확인할 수 있다. 다만, 국회예산정책처와 정부 간 조세지출 규모 전망치 차이가 발생한 배경에는 정부가 소득세수를 상대적으로 보수적으로 추계한 반면,

5) 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., p.36

6) NABO는 2025년 말 제도가 종료될 경우, 2025년 말에 미용성형 의료용역을 제공받은 외국인이 2026년 초에 부가가치세 환급을 신청할 것을 전제로 전망하였다.

국회예산정책처는 최근 연도 실적 추이를 감안하고 제도 개편 효과를 반영한 점 등이 일정 부분 작용한 것으로 보인다. 그럼에도 일부 항목의 경우 최근 5년간 지속적으로 정부 전망치가 감면실적보다 낮게 나타난 사례가 확인되는 등, 정부의 조세지출 전망이 다소 보수적으로 이루어지는 경향이 확인된다. 조세지출 전망치는 다음연도 국세수입 예산안에 직접 반영될 뿐만 아니라, 세법개정안의 세수효과를 추계하는 기초자료로도 활용된다. 따라서 조세지출 전망이 실제 실적과 괴리될 경우, 조세지출 규모에 대한 부정확한 정보를 제공함으로써 재정운용의 투명성과 효율성을 저해할 수 있다.

또한 현재로서는 정부가 각 항목별로 어떤 변수와 방법을 적용하여 전망하였는지 구체적으로 확인하기 어려워, 감면액 추계과정의 투명성과 검증 가능성 측면에서도 한계가 존재한다. 정부가 조세지출예산서에 제시한 바와 같이 해당연도 감면 규모의 잠정치에 경제지표, 세목별 탄성치 등을 반영하는 방식만으로는, 개별 항목의 감면액 변동에 직접 영향을 미치는 세부 요인을 충분히 반영하기 어렵다.

따라서 정부는 조세지출 전망의 신뢰성을 제고하기 위해 항목별 추계 근거를 구체적으로 공개하고, 관련 통계자료, 최근 실적 추이 및 제도 변화 요인을 종합적으로 고려하는 추계방식의 도입을 검토할 필요가 있다. 아울러 특정 항목이 반복적으로 과소 추계되는 경향성이 나타나는 것은 정부 내부 추계모형의 한계나 판단 기준의 편차에 기인할 가능성이 존재하는 만큼, 국회 등 외부기관과의 협의 및 검증 절차를 강화함으로써 예측의 신뢰성을 높일 필요가 있다.

조세지출예산서와 국세수입 예산안의 세수효과 반영 방식 일관성 확보 필요

조세지출예산서상 개별 항목의 세목별 감면액과 정부의 국세수입 예산안 편성시 세수효과 반영 방식을 비교한 결과, 두 자료 간에 일관성이 낮은 것으로 분석된다.

구체적으로 살펴보면, 본세와 연동되는 세목에 대한 반영 방식이 조세지출예산서와 국세수입 예산안 간에 차이가 존재한다. 먼저 개별소비세 항목의 경우 정부는 국세수입 예산안에는 개별소비세 감면과 연동되는 부가가치세 및 교육세에 미치는 연쇄적인 효과를 포함하여 추계한다. 교육세는 개별소비세의 30%이므로, 개별소비세 감면시 감면액의 30%만큼의 교육세 감면이 예상된다. 또한 부가가치세는 개별소비세와 교육세 감면액의 10%에 해당하는 금액만큼 추가로 감면된다.

[표 14] 개별소비세 감면시 관련 세수 감면 효과 예시

항목	산식
교육세 감면액	Δ 교육세 = Δ 개별소비세 \times 30%
부가가치세 감면액	Δ 부가가치세 = (Δ 개별소비세 + Δ 교육세) \times 10%
총 세수효과	총 감면액 = Δ 개별소비세 + Δ 교육세 + Δ 부가가치세

이에 따라 정부는 부가가치세수 및 교육세수 전망시 개별소비세 감면에 따른 부가가치세·교육세 감면액을 각각 세수효과로 반영하고 있다.

[그림 7] 개별소비세 감면에 따른 부가가치세·교육세 감면 세수효과 반영 내역 예시

㉔ 하이브리드 자동차 개별소비세 적용기한 연장 및 재설계(\$109)

○ 세수증 : 4,195억원

- '23년 하이브리드 차량 개별소비세 감면실적의 30%만큼 세수증 효과 발생

(개별소비세) 632억원 = (2,108억원 \times 30%)

(교육세) 190억원 = (632억원 \times 30%)

(부가가치세) 61억원* = ((632+190)억원 \times 10% \times 74.7%)

* 지방소비세까지 포함시 82억원

자료: 기획재정부, 「조세특례제한법 일부개정법률안 비용추계서」, 2024.9.

반면, 조세지출예산서상 개별소비세 감면 항목에는 개별소비세와 교육세 감면액만 제시되어 있으며, 부가가치세 감면액은 반영되어 있지 않다. 즉, 개별소비세 감면 항목의 국세감면액 전망치가 국세수입 예산안 감소 규모보다 과소 제시되고 있어, 조세지출 예산서만으로는 개별항목이 세수에 미치는 영향의 총계를 파악하기 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

[그림 8] 개별소비세 감면 항목의 조세지출예산서상 감면 내역 예시

예산분류	조세지출 내역	24실적	25전망	26전망
27 산업혁신 지원 (110-117)	하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면			
	· 근거규정: 조세특례제한법 제109조 제1항	계	계	계
	· 도입목적: 연료소비를 절감하는 하이브리드 자동차 보급 활성화 및 대기오염 물질·온실가스 배출 저감	3,131	3,787	4,111
	· 수혜자: 하이브리드 자동차 관련 사업자 및 소비자	개별 소비세 (2,408)	개별 소비세 (2,913)	개별 소비세 (3,166)
	· 수혜내용: 하이브리드 자동차에 대한 개별 소비세 100% 감면(1대당 한도 70만원)	교육세 (723)	교육세 (874)	교육세 (945)
· 적용기한: '26. 12. 31.				
	【적극적 관리대상】			

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

다음으로, 법인세 감면세액의 경우 농어촌특별세로 감면액의 20%를 납부해야 한다.7) 따라서 정부는 국세수입 예산안 전망시 법인세 감면에 따른 농어촌특별세수 변동분을 세수효과로 반영하고 있다. 그러나 조세지출예산서상 법인세 감면 항목에는 법인세 감면액만 기재되어 있으며, 이에 따른 농어촌특별세 납입액 변동은 별도로 표시되지 않는다.

물론 이는 조세지출예산서가 조세특례 항목의 운용에 따른 감면액을 제시하는 기능을 하는 점을 고려할 때, 법인세 감면액을 정확히 보여주는 측면에서는 문제가 없을 수 있다. 그러나 조세지출예산서를 통해 단순히 감면액에 관한 정보만을 확인하는 것이 아니라 조세특례 항목의 운용이 재정에 미치는 총체적인 영향을 파악하고자 함을 고려한다면, 현행의 방식에 따를 경우 법인세 감소라는 직접적인 효과 뿐 아니라 농어촌특별세 납부액 증가까지 포함한 실제 세수 변화를 파악하기 어려운 한계가 있다.

7) 다만, 「농어촌특별세법」 제4조에 따라 「조세특례제한법」에 따른 중소기업 특별세액감면, 창업중소기업 세액 감면, 주주 등의 자산양도에 대한 법인세 등 과세특례, 국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 등 면제 등은 농어촌특별세 비과세 대상이 된다.

[표 15] 법인세 감면시 관련 세수 감면 효과 예시

항목	산식
농특세 납입액	농특세 납입액 = 법인세 감면액 × 20%
총 세수효과	총 감면액 = △법인세 + 농특세 납입액

결국 현행 조세지출예산서와 정부의 국세수입 예산안 자료를 비교하면, 국세수입 예산안 자료와 달리 조세지출예산서에는 특정 세목 감면에 따른 연쇄적인 세수효과가 반영되지 않아 실제 조세특례 항목의 운용이 재정에 미치는 실질적인 영향을 정확하게 제시하지 못하는 한계가 있다. 예를 들어, 국회예산정책처가 개별소비세 감면에 따른 부가가치세 감면 효과를 포함하여 추계한 개별소비세 감면 항목의 2026년 조세지출 규모는 정부가 전망치 1조 6,486억원 대비 2,442억원(14.8%) 많은 1조 8,928억원으로 전망된다.⁸⁾

또한 정부가 동일한 세제 혜택에 대해 국세수입 예산안과 조세지출예산서상 서로 다른 수치를 제시함에 따라 정부의 재정 관련 보고서 간 일관성이 확보되지 못하고 정보 제공의 신뢰성을 약화시키는 요인이 된다. 아울러 국회 등 외부 기관에서 조세지출예산서만 보고 특정 정책이 세수에 미치는 효과를 판단할 경우, 그 정책이 다른 세목에 미치는 연쇄적 영향을 파악할 수 없어 정책의 효율성 등에 대한 정확한 분석을 저해시킬 우려도 존재한다.

따라서 조세지출예산서는 단순히 세수 감면액을 목록화하여 보여주는 역할을 넘어, 세제지원 정책이 재정에 미치는 영향을 총체적으로 공개하고 평가하는 역할을 수행하여야 할 것이다. 이를 위해서는 조세지출예산서에 각 감면 항목과 관련된 다른 세목의 감면액 또는 납부액 변동분을 명시적으로 포함하도록 하는 등 조세지출예산서 작성 방식의 개선이 필요해 보인다.

8) 국회예산정책처의 국세감면액 전망치 총액(81조 5,247억원)은 정부의 전망치와 비교 가능하도록 정부 방식, 즉 개별소비세 감면액 산정 시 부가가치세 연쇄효과를 포함하지 않는 방식을 따랐다. 다만, 본문에서 개별소비세 감면 항목에 대한 전망치 비교시에는 실제 재정 효과를 보다 충실히 반영하기 위해 부가가치세 감면 효과까지 포함한 추계치를 제시하였다.

추정곤란 항목 최소화 필요

「2026년 조세지출예산서」상 정부가 추정곤란으로 제시한 항목은 38개⁹⁾이다. 이 중 4건¹⁰⁾은 과거 일정기간 동안 실적을 제시하였으나, 최근에는 해당 특례에 따른 감면 세액을 별도로 계산하기 어렵다는 등의 사유로 실적과 전망치 모두 추정곤란으로 제시되고 있다. 그 외 항목은 제도 신설 이후 계속하여 실적과 전망치가 추정곤란으로 제시되고 있는 상황이다.

이 중 국회예산정책처는 ‘공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제’, ‘영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제’ 2건에 대해서는 공동주택 관리용역비·난방용역비 관련 자료를 활용하여 2026년 조세지출 규모를 각각 1,709억원, 3.6억원으로 전망하였다. 정부는 해당 항목의 경우 납세자의 신고의무가 없어 면세 금액을 정확히 파악하기 어렵다는 사유로 추정곤란으로 제시하고 있다. 그러나 국회예산정책처는 가용한 자료를 활용하여 근사치를 제시함으로써, 비록 정확한 수치와의 비교·분석에는 한계가 있더라도 해당 항목의 감면 규모를 대략적으로 보여주었다는 점에서 의미가 있다.

[표 16] 정부의 추정곤란 항목 중 NABO가 추계한 항목: 2026년 감면액 전망치
(단위: 억원)

항목	정부	NABO	비고(추계방법)
공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	추정곤란	1,709	공동주택관리용역비 자료 활용
영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제	추정곤란	3.6	난방용역비 자료 활용

조세지출은 재정지출처럼 정부가 정해진 범위의 예산 내에서 금액을 지출하는 것이 아니라, 납세자의 경제활동에 따라 그 규모가 달라지는 수요 의존적 성격을 지닌다. 예를 들어, 기업의 투자 세액공제는 기업의 투자 규모가 증가할수록 감면 규모가 커지고, 개인의 주택 관련 세액공제는 부동산 거래량과 거래가액 등에 따라 변동하는 특성이 있다. 경기 상황, 금리, 인구구조 변화, 기업의 투자·고용 결정, 개인의 소비·저축 등을 다양한 변수들이 영향을 미치므로, 미래의 조세지출 규모를 예측하는 것은 본질적으로

9) 경과규정 제외

10) 투융자집합투자기구 투자자에 대한 과세특례, 농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례, 장기임대주택에 대한 양도소득세 과세특례, 장기일반민간임대주택 등에 대한 양도소득세 과세특례

불확실할 수밖에 없어 조세지출 전망치를 추정하기 어려운 항목이 존재하는 것은 불가피한 측면이 있다.

그러나 이미 발생한 감면액을 집계하는 실적치까지 장기간 ‘추정곤란’으로 제시되는 것은 본질적인 불확실성과는 다른 차원의 문제다. [그림 9]와 같이 전망치는 물론 실적치조차 추정곤란으로 제시되는 항목의 경우 해당 특례에 따른 감면액을 별도로 재계산하기 곤란하거나, 사전 수요를 파악하기 어렵다는 등의 사유가 제시되었다.

[그림 9] 추정곤란 사유 예시

예산분류	조세지출 내역	24실적	25전망	26전망
5 주택 (080-088)	<p>장기일반민간임대주택 등에 대한 양도소득세의 과세특례</p> <ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 조세특례제한법 제97조의3 도입목적: 임대주택 활성화 및 서민 주거안정 지원 수혜자: 민간건설임대주택 임대사업자 수혜내용: 장기보유특별공제율 70% 특례적용 <ul style="list-style-type: none"> * 10년 이상 계속 임대 후 양도하는 경우 한정 * 동법 제97조의4에 따른 장기임대주택 양도소득세 과세특례와 중복적용하지 아니함 적용기한: '27. 12. 31.까지 등록 <p>【적극적 관리대상】</p>	추정 곤란	추정 곤란	추정 곤란
		<p>※ 추정곤란 사유</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장기보유로 인해 과세특례 적용받은 세액을 별도로 재계산하기 곤란 		
예산분류	조세지출 내역	24실적	25전망	26전망
14 재정금융 (010-014)	<p>개인투자용국채에 대한 과세특례</p> <ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 조세특례제한법 제91조의23 도입목적: 국채수요 기반 다양화 및 개인 장기저축수단 제공 수혜자: 「국채법」상 개인투자용 국채를 매입하여 만기까지 보유한 거주자 수혜내용: 이자소득 14% 분리과세 <ul style="list-style-type: none"> * 1인당 국채 매입한도 총 2억원 적용기한: 27. 12. 31.까지 매입분 <p>【적극적 관리대상】</p>	추정 곤란	추정 곤란	추정 곤란
		<p>※ 추정곤란 사유</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개인투자용국채 매입 수요를 사전 파악하기 어려워 합리적 추정 곤란 		

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

사전 수요 예측이 불가능한 경우 전망치의 추정곤란 사유로 제시될 수 있으나 실적치까지 추정곤란으로 제시하는 것은 정당화되기 어려운 측면이 있다. 개별 항목의 감면액을 산출하기 곤란하다는 것은 해당 특례의 시행에 따른 세수 감소액을 파악할 수 있는 시스템의 미비로 인해 정책의 사후 평가 자체가 어렵다는 것을 의미한다. 또한 다년간 과거 실적치를 파악했음에도 최근 ‘추정곤란’으로 전환되거나, 제도 도입 후 계속해서 ‘추정곤란’으로 제시되는 항목들이 있다는 점은 조세특례 운용에 따른 감면 규모를 파악하기 위한 관리체계가 충분히 고도화되지 않았거나, 납세자로부터 필요한 정보를 추가적으로 수집하는 등 감면액 집계 및 전망을 위한 적극적인 개선 노력이 뒤따르지 못했음을 시사한다.

따라서 정부는 우선 추정곤란 항목을 전수 점검하고, 단기적으로는 국세청·통계청·지자체 등 기존 행정자료를 연계하여 감면 실적을 산출할 수 있는 항목을 선별할 필요가 있다. 신고자료가 제출되는 항목의 경우 조세지출 관련 항목을 구분하여 집계할 수 있도록 제도 개선도 병행할 필요가 있다.¹¹⁾ 나아가 신고자료가 없는 항목에 대해서는 간단한 부속명세서 제출 등 최소한의 신고의무를 부과하여 감면실적을 확인할 수 있도록 제도를 보완하는 방안도 고려할 수 있다. 아울러 정부는 과거 2016년 임의심층평가를 통해 26개 항목 중 14개에 대해 시산 결과를 제시한 바 있는 만큼,¹²⁾ 10년이 지난 현 시점에서는 이를 재검토·고도화하여 새로운 추계모형을 마련하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.¹³⁾

11) 예를 들어, ‘법인으로 보는 단체외의 단체 중 비영리단체가 받는 이자 및 배당소득 과세특례’는 감면실적과 전망치 모두 추정곤란으로 제시되어 있는데, 그 이유로 “원천징수이행상황신고서 상 별도항목으로 구분되어 있지 않아 조세지출효과의 산정이 불가”한 점을 제시하고 있다. 이러한 항목들은 신고 단계에서부터 별도항목으로 구분하여 신고하도록 개선할 경우 감면실적의 집계가 가능할 것으로 보인다.

12) 추정곤란 항목 26개 중 시산 가능한 14개 항목(공장·학교 등의 급식용역제공에 대한 부가가치세 면제, 공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제 등)의 시산 결과를 제시하였다.(한국조세재정연구원, 「추정곤란 항목에 대한 추계모형 개발」, 2016.12.)

13) 다만, 정부는 추정곤란 항목에 대한 추계 방식 도입은 신중할 필요가 있고, 추정곤란 항목에 대해서는 임의심층평가를 통해 주기적으로 제도의 효과성 등을 검증하고 있다고 설명하고 있다.

2. 총량 분석

가. 조세지출과 재정지출의 비교

(1) 조세지출과 재정지출의 비교·분석

(가) 조세지출과 재정지출 총량 비교

정부는 특정한 정책적 목적을 달성하기 위하여 재정을 직접 투입하는 재정지출과 일정 집단·활동의 세부담을 경감하는 조세지출을 활용할 수 있다. 즉, 재정지출과 조세지출은 세출·세입 측면의 정부지출로, 이들을 합한 총 재정지출을 통해 정부가 지출한 전반적인 재원의 규모와 분야별 자원배분의 추이 등을 알 수 있다.

먼저 총 재정지출은 2017년부터 2026년까지 446.3조원에서 808.5조원으로 증가하며, 같은 기간 재정지출은 406.6조원에서 728.0조원으로, 조세지출은 39.7조원에서 80.5조원으로 증가할 것으로 보인다.

[표 17] 2017~2026년 총 재정지출

(단위: 조원, %)

구분	조세지출(A)	재정지출(B)	총 재정지출 (C=A+B)	조세지출 비중 (A/C)
2017	39.7	406.6	446.3	8.9
2018	44.0	434.1	478.1	9.2
2019	49.6	485.1	534.7	9.3
2020	52.9	549.9	602.8	8.8
2021	57.0	601.0	658.0	8.7
2022	63.5	682.4	745.9	8.5
2023	69.8	610.7	680.2	10.2
2024	70.5	638.0	708.5	10.0
2025 ^e	76.5	703.3	779.8	9.8
2026 ^e	80.5	728.0	808.5	10.0
2017~2026 ^e 연평균 증감률	8.2	6.7	6.8	-

주: 2024년까지는 결산 기준, 2025년은 제2회 추가경정예산 및 조세지출 잠정치 기준, 2026년은 예산안 및 조세지출 전망치 기준

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

총 재정지출의 추이를 기간별로 세분화하여 살펴보면, 2017~2019년 기간동안 근로·자녀장려금 확대 등 세제지원 확대에 따라 총 재정지출에서 조세지출이 차지하는 비중은 9.3%까지 증가하였다. 그러나 2020년부터 코로나19 확산에 대응한 재정지출이 조세지출에 비해 상대적으로 급격히 증가함에 따라 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 2020년 8.8%에서 2022년 8.5%로 감소하였다. 코로나 엔데믹 이후 2023년 코로나19에 대응한 재난지원금 지급 등과 같은 재정지출 사업이 종료됨에 따라 2023년 재정지출 규모는 2022년(682.4조원) 대비 71.7조원(△10.5%) 감소한 610.7조원으로 나타났으나 조세지출은 2022년(63.5조원) 대비 6.3조원(9.4%) 확대된 69.8조원으로 나타나 총 재정지출 내 조세지출의 비중이 10.2%로 2022년 8.5%보다 1.7%p 상승하였다.

한편, 2024~2026년 기간에도 재정지출 규모가 다시 증가하는 추세이지만 조세지출 규모 또한 지속적으로 증가함에 따라 총 재정지출 내 조세지출의 비중은 2026년 10.0%로 전망된다.

(나) 지출 성질에 따른 재정지출·조세지출 총량 분석

재정지출과 조세지출을 정부의 지출이라는 측면에서 묶어 총량을 비교·분석한 결과 최근 10년간 조세지출의 상대적인 증가폭이 확대되었음을 알 수 있었다. 이하에서는 재정지출과 조세지출을 성질에 따라 구분하여 어떠한 성격의 지출이 재정지출 또는 조세지출의 확대를 야기하였는지 분석함으로써 재정지출과 조세지출의 확대 요인을 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저, 재정지출은 지출성질에 따라 의무지출과 재량지출로 구분된다. 현행 「국가재정법」 제7조제2항¹⁴⁾은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이자지출을 의무지출로 분류하고, 재정지출 중 의무지출을 제외한 나머지를 재량지출로 분류하고 있다.

이러한 분류기준에 따라 2017년부터 2026년까지 지출 성질별 증가율을 비교하면, 의무지출의 증가율이 7.7%, 재량지출의 증가율이 5.6%로 주로 의무지출의 규모

14) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

확대가 전체 재정지출의 증가를 이끈 것을 알 수 있다. 다만, 2020년의 경우에는 2019년 대비 의무지출 증가율이 5.5%에 그친 반면 재량지출은 21.0%로 증가폭이 컸는데, 이는 코로나19에 대응하는 과정에서 4차례의 추가경정예산 편성 등 적극적인 재정운용 과정에서 재량지출의 규모가 상대적으로 확대된 데 기인한 것으로 보인다. 한편, 2023년은 의무지출의 2022년 대비 감소율이 △2.3%에 그친 반면 재량지출은 △18.6%로 그 감소폭이 컸는데, 이는 2022년까지 확대되어 온 코로나19 지원 지출규모가 2023년 들어 대폭 감소하면서(68.2조원 → 5.5조원) 상대적으로 재량지출 감축 규모가 컸기 때문인 것으로 보여진다. 2025년의 경우 의무지출의 2024년 대비 증가율은 6.5%에 그친 반면, 재량지출 증가율은 14.5%에 달하였다. 이는 경기진작과 민생안정 등을 목적으로 편성된 제2회 추가경정예산의 영향으로, 재량지출 증가 규모가 크게 확대된 데 기인한다.

[표 18] 2017~2026년 재정지출 추이

(단위: 조원, %)

구분	의무지출		재량지출		재정지출 합계 (C=A+B)
	규모(A)	비중	규모(B)	비중	
2017	198.9	48.9	207.7	51.1	406.6
2018	214.4	49.4	219.7	50.6	434.1
2019	239.6	49.4	245.5	50.6	485.1
2020	252.8	46.0	297.1	54.0	549.9
2021	279.5	46.5	321.5	53.5	601.0
2022	332.6	48.7	349.7	51.2	682.4
2023	325.1	53.2	284.6	46.6	610.7
2024	342.5	53.7	295.5	46.3	638.0
2025 ^e	364.8	51.9	338.4	48.1	703.3
2026 ^e	388.0	53.3	340.0	46.7	728.0
2017~2026 ^e 연평균 증감률	7.7	-	5.6	-	6.7

주: 1. 2024년은 결산 기준, 2025년은 제2차 추가경정예산, 2026년은 예산안 기준

2. 결산치 세출외 항목으로 의무·재량 총합과 총지출 간 차이 있음

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 조세지출은 재정지출과 달리 법률상 지출 성격별로 구분되는 기준이 없다. 다만, 일몰기한이 설정된 조세지출은 일몰기한 도래 시 정부가 심층평가, 자체평가 등을 거쳐 정책적 판단을 한 후 제도 유지 여부를 결정할 여지가 있다. 반면, 일몰기한이 없

는 경우에는 이러한 평가가 이루어지지 않는 경우가 많아 특별한 사유가 없는 한 폐지 가능성이 매우 낮고, 매년 법 규정에 따라 자동적으로 세수 감소를 초래한다. 이러한 경향성에 비추어 볼 때 일몰기한의 설정 여부에 따라 분류하는 것이 가능할 것으로 보인다.

이러한 분류기준을 적용하여 조세지출의 연도별 변화를 살펴보면, 2017년부터 2026년까지 일몰기한이 없는 항목의 조세지출 규모는 연평균 8.8% 증가한 반면, 일몰기한이 있는 항목은 연평균 7.4% 증가한 것으로 나타나 일몰기한이 없는 조세지출 항목의 규모 확대가 전체 조세지출 규모의 증가에 일정 부분 영향을 준 것으로 나타났다. 이는 일몰기한이 없는 조세지출의 경우 각종 보험료 공제나 근로장려금 등 사회·복지 분야 조세지출이 명목소득 상승에 따라 지속적으로 확대되면서 전체 조세지출 증가를 주도한 결과로 해석된다.¹⁵⁾ 반면, 일몰기한이 설정된 조세지출은 기한 도래 시 정책적 목적 달성 여부나 효과성 분석에 따라 일부 제도가 폐지되면서 지출 규모가 상대적으로 덜 확대되는 경향을 보였다.

[표 19] 2017~2026년 조세지출 추이

(단위: 억원, %)

구분	일몰기한이 없는 항목		일몰기한이 설정된 항목		조세지출 합계 (C=A+B)
	규모(A)	비중	규모(B)	비중	
2017	218,256	55.0	178,513	45.0	396,769
2018	248,437	56.5	191,096	43.5	439,533
2019	304,541	61.4	191,159	38.6	495,700
2020	309,653	58.5	219,704	41.5	529,357
2021	321,489	56.4	248,759	43.6	570,248
2022	363,791	57.2	271,693	42.8	635,484
2023	399,905	57.3	297,759	42.7	697,664
2024	416,925	59.1	288,246	40.9	705,171
2025 ^e	444,177	58.1	320,542	41.9	764,719
2026 ^e	465,828	57.8	339,449	42.2	805,277
2017~2026 ^e 연평균 증감률	8.8	-	7.4	-	8.2

주: 1. 2024년은 결산 기준, 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치 기준

2. 2025년 10월 기준 일몰기한의 설정 여부를 기준으로 분류

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

15) 다만, 일몰기한이 설정되어 있는 조세특례 항목을 개별적으로 살펴볼 경우 공제율 확대 등 제도변화에 따라 지출 규모가 확대되는 경우도 있으나 일몰기한 설정 여부에 따른 분류기준에 근거한 총량 변화만을 분석대상으로 하였다.

(2) 12대 분야별 조세지출·재정지출 비교

「2025~2029년 국가재정운용계획」 및 「2026년도 조세지출예산서」를 토대로 12대 분야별 분류기준에 따라 2026년 세출예산안과 2026년 조세지출 전망치를 연계하면 다음 표와 같다. 2026년 재정지출과 조세지출을 합산한 총 재정지출 규모는 808.5조원으로 이 중 조세지출은 80.5조원이며 전체 정부지출의 10.0%를 차지한다.

[표 20] 12대 분야별 조세지출 및 재정지출 현황: 2026년 예산안 기준

(단위: 조원, %)

12대 분야 분류기준		조세지출 (A)		재정지출 (B)		총 재정지출 (C=A+B)		조세지출 비중 (A/C)
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	
1	일반·지방행정	10.2	12.7	121.1	16.6	131.3	16.2	7.8
2	공공질서 및 안전 ¹⁾	-	-	27.2	3.7	27.2	3.4	-
3	외교·통일	0.001	0.0	7.0	1.0	7.0	0.9	0.016
4	국방	0.019	0.0	66.3	9.1	66.3	8.2	0.028
5	교육	1.1	1.3	99.8	13.7	100.9	12.5	1.1
6	문화·체육·관광	0.4	0.5	9.6	1.3	9.9	1.2	3.8
7	환경	2.5	3.1	14.0	1.9	16.5	2.0	15.3
8	보건·복지·고용	41.2	51.2	269.1	37.0	310.4	38.4	13.3
9	농림·수산·식품	6.0	7.5	27.9	3.8	33.9	4.2	17.7
10	SOC	1.1	1.4	27.5	3.8	28.6	3.5	3.9
11	산업·중소기업·에너지	17.9	22.3	32.3	4.4	50.3	6.2	35.7
12	R&D ²⁾	4.4	5.5	35.3	4.8	39.7	4.9	11.1
4대분야 합계(8+9+11+12)		69.6	86.4	364.6	50.1	434.2	53.7	16.0
총계(12대 분야)		80.5	100.0	728.0	100.0	808.5	100.0	10.0

주: 1) 12대 분야별 분류 중 2. 공공질서 및 안전은 해당 국세감면 항목이 없음

2) R&D 분야의 중복계상 문제 등으로 인해 각 분야별 총계와 전체 조세지출, 재정지출 규모가 일치하지 않아 분야별 총계가 아닌 정부가 발표한 전체 조세지출, 재정지출 규모를 토대로 분야별 비중을 산출함

1. 조세지출 비중은 억원 단위로 계산하여 반올림한 것임

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년도 조세지출을 기준으로 살펴보면, 주요 4대 분야(보건·복지·고용, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지, R&D)의 조세지출 전망액은 총 69.6조원으로 같은 해 조세지출 총액의 86.4% 비중을 차지한다. 이는 우리나라의 조세지출이 사회·경제적 목표 달성을 위한 주요 정책수단으로 적극적으로 활용되고 있음을 보여주는 것이다. 보건·복지·고용 분야의 경우, 2019년 이후 근로·자녀장려금 지급요건 완화 및 지급액 인상이 지속적으로 이루어지고, 고용 관련 세제지원 제도가 통합고용세액공제로 일원화되면서 지원 규모가 확대됨에 따라 조세지출 규모가 증가하였다. 또한 산업·중소기업 및 에너지 분야에서는 경제활력 제고와 시장실패 교정¹⁶⁾을 위하여 통합투자세액공제 및 연구·인력개발비에 대한 세액공제 등 기업의 투자에 대한 세제지원이 확대되면서 조세지출 규모가 증가하였다.

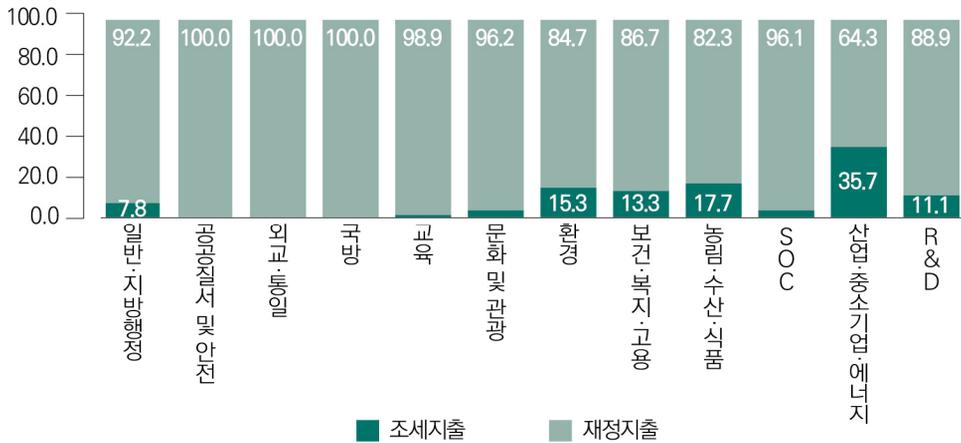
「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따른 2026년 분야별 재원 배분 계획을 기준으로 주요 4대 분야¹⁷⁾의 재정지출 규모를 살펴보면, 364.6조원으로 같은 해 재정지출 총액의 50.1% 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 조세지출과 비교하여 재정지출의 주요 4대 분야 비중이 상대적으로 낮은 이유는 재정지출의 경우 교육 및 국방 분야의 비중이 각각 13.7%, 9.1%로 적지 않으나, 조세지출은 해당 분야의 비중이 각각 1.3%, 0.023%로 비중이 매우 낮아 주요 4대 분야에 대한 비중이 상대적으로 높게 나타나기 때문이다.

다음 그림은 12대 분야별 재정지출과 조세지출의 현황을 좀 더 세분화한 것이다.

16) R&D 투자는 성공했을 때 정(+)의 외부효과가 크지만, 결과 시현까지 장기간이 소요되고 성공가능성이 낮아 시장에서 요구되는 수준 이하로 공급될 가능성이 높은 분야에 해당한다.

17) 이하에서는 조세지출을 기준으로 한 4대 분야(보건·복지·고용, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지, R&D)를 의미한다.

[그림 10] 총 재정지출 중 조세지출 비중: 2026년 전망치 및 예산안 기준
(단위: %)



주: 총 재정지출은 재정지출과 조세지출의 합을 의미함

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9. 및 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 2025.9.을 토대로 국회예산정책처 작성

(3) 조세지출-재정지출 연계 및 통합관리 강화를 위한 제도적 기반 마련 필요

정부는 「2025년 조세지출예산서」부터 기존 16대 기능분류 외에 12대 분야별 조세지출의 총액을 함께 제시하기 시작하였으며, 「2025년 조세지출 기본계획」(2025.3.)에서도 국가재정운용계획상 분류 기준에 따라 조세·재정지출 규모를 관리하고 있음을 밝히고 있다. 이러한 개선을 통해 기존 16대 분야별 분류로는 파악하기 어려웠던 R&D 분야의 조세지출 현황이 집계·제시되어, R&D 분야에 대해서도 재정지출·조세지출 총액을 비교·검토할 수 있게 된 것은 긍정적이다.

그러나 여전히 조세지출 항목별 12대 분야에 대한 정보가 누락되어 세부 항목 단위에서 재정지출과 직접적인 연계·검토가 불가능하다는 한계가 지적된다.¹⁸⁾ 「2026년 조세지출예산서」에서도 분야별 총액만 공개되고, 개별 항목에는 기존의 16대 분야별 예산 분류에 대한 정보만 표기되어 있어 각 조세지출 항목이 12대 분야 중 어느 분야에 속하는지 파악하기 어렵다. 특히, 16대 분야별 분류체계에는 없으나 12대 분야별 분류체계에는 포함된 R&D 항목의 경우, 산업·중소기업·에너지로 분류된 항목 중 R&D 지원과 관련성이 높은 항목들이 R&D 항목으로 분류되어 집계된 것이라고 추정될 뿐 구체적인 분류기준은 제시되지 않았다.

18) 국회예산정책처, 「2025년 조세지출예산 분석」, 2024.10., p.56

또한 개별 분야 내 유사한 목적을 가진 재정지출 사업과 조세특례 항목을 비교할 수 있는 정보도 제공되지 않아, 실제 정책 연계나 중복 지원 여부를 분석하기 어렵다. 예를 들어, 12대 분야 중 문화·체육·관광 분야의 경우 조세지출 항목인 '영상·웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제'와 재정지출 사업인 'K-콘텐츠 펀드 출자' 모두 국내 콘텐츠 산업의 지원을 목표로 하지만, 현행 자료만으로는 두 제도 간 연계 여부나 지원 방식의 차이점 등을 확인하기 어렵다. 환경 분야에서도 조세지출 항목인 '수소전기자동차에 대한 개별소비세 감면', '전기자동차에 대한 개별소비세 감면'과 재정지출 사업인 '무공해차 보급사업' 모두 전기자동차 등 무공해차 구매시 개별소비세 감면 및 보조금 지원을 통해 무공해차 보급의 확산이라는 유사한 정책목표를 지니고 있으나, 국가재정운용계획 서류나 조세지출예산서만으로는 해당 내용을 직접적으로 비교·검토하기 어려운 상황이다.

이처럼 12대 분야별 총액 수준의 단순한 정보 제공만으로는 실질적인 정책의 비교·분석 및 조정으로 연계되기 어렵다. 따라서 기획재정부는 조세지출 개별 항목별로 12대 분야에 대한 정보를 병기하는 등 실효성 있는 개선방안을 검토하여 조세지출과 재정지출의 통합 분석 기반을 강화할 필요가 있다.

한편, 정부는 조세·재정지출 간 중복 지원 여부를 점검하고 개선방안을 마련하기 위해 2025년에 조세특례 심층평가와 재정지출 심층평가를 통합한 시범평가를 실시하였다. 고용장려 및 문화콘텐츠 분야를 대상으로 통합심층평가가 진행되었으나, 평가 결과는 아직 공개되지 않았으며 향후 제도화 방향도 구체적으로 제시되지 않았다. 정부는 「2025년 조세지출 기본계획」(2025.3.)에서도 통합심층평가 결과를 토대로 중복 지원 여부를 점검하고 세제·예산 간 역할 분담을 확립하겠다고 밝혔지만, 연내에는 실질적인 제도 조정이 이루어지기 어려울 것으로 보인다.

따라서 정부는 2025년 통합심층평가 시범사업 결과를 신속히 공개하는 한편, 향후 제도화 여부 등에 대한 입장을 명확히 할 필요가 있다. 아울러 조세·재정지출 간 기능 조정이 형식적 평가를 넘어 실질적 제도개선으로 이어질 수 있도록 조세·재정 지출의 연계 분석을 위한 평가제도의 운영체계, 국회 보고 절차 및 환류방식 등을 구체화할 필요가 있다.

나. 12대 분야별 분석

산업·중소기업 및 에너지 분야

2026년 산업·중소기업 및 에너지 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 1조 1,241억 원(6.7%) 증가한 17조 9,342억 원으로 전망된다. 산업·중소기업 및 에너지 분야는 총 재정지출 중 조세지출 분야의 비중이 가장 높은 분야로서, 총 재정지출의 35.7%를 조세지출이 차지하는 것으로 나타난다.

다만, 2025년 대비 2026년 12대 분야별 조세지출 비중을 비교하면, 산업·중소기업 및 에너지 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2025년 37.3%에서 2026년 35.7%로 1.6%p 감소할 것으로 전망된다. 이는 기업실적 회복 등에 따라 통합투자세액공제, 연구인력개발비에 대한 세액공제 등의 감면 규모가 확대되면서 조세지출 규모가 증가하였으나, 동시에 재정지출이 미국 관세정책 대응을 위한 기업 지원, 신재생에너지 발전설비 보급 및 금융지원 확대 등으로 2025년 대비 4.1조원(14.5%) 증가하여 재정지출 증가 폭이 조세지출 증가 폭을 상회했기 때문이다.

[표 21] 산업·중소기업 및 에너지 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	168,101	179,342	11,241 (6.7)
총 재정지출 대비 비중	37.3	35.7	△1.6

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 산업·중소기업 및 에너지 분야의 주요 조세특례 항목의 조세지출 전망치를 살펴보면, 통합투자세액공제는 2025년 대비 4,395억 원(17.1%) 증가한 3조 75억 원에 이를 것으로 전망된다. 동 항목의 조세지출 규모 증가가 산업·중소기업 및 에너지 분야의 조세지출 규모 증가를 주도한 것으로 나타났는데, 정부는 기업 실적 회복과 2024년 개정 세법에 따라 투자세액공제 증가분에 대한 공제율이 인상¹⁹⁾된 점을 주요

19) 직전 3개년 평균 대비 설비투자 증가분에 대한 공제율을 일반, 신성장·원천기술 3%, 국가전략기술 4%에서 10%로 인상

요인으로 설명한다. 다음으로, 연구·인력개발비에 대한 세액공제는 2025년 대비 2,480억원(6.0%) 증가한 4조 3,954억원, 중소기업에 대한 특별세액 감면은 2025년 대비 749억원(3.2%) 증가한 2조 4,127억원에 이를 것으로 예상된다.

[표 22] 2026년 산업·중소기업 및 에너지 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
연구·인력개발비에 대한 세액공제	41,474	43,954	2,480 (6.0)
통합투자세액공제	25,680	30,075	4,395 (17.1)
중소기업에 대한 특별세액감면	23,378	24,127	749 (3.2)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

농림·수산·식품 분야

2026년 농림·수산·식품 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 2,702억원(4.7%) 증가한 6조 32억원으로 전망된다. 이 분야는 총 재정지출 중 조세지출의 비중이 두 번째로 큰 분야로, 2026년 총 재정지출 중 조세지출 비중은 17.7%를 차지한다. 그러나 12대 분야별 비중을 비교하면, 농림·수산·식품 분야의 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2025년 18.1%에서 2026년 17.7%로 0.4%p 감소할 것으로 예상된다. 이는 농어촌 기본소득 시범사업 실시, 농수산물 수출 지원 확대 등으로 재정지출이 2025년 대비 2조원(7.7%) 증가하여, 조세지출에 비해 상대적으로 더 높은 증가율을 보였기 때문이다.

[표 23] 농림·수산·식품 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	57,330	60,032	2,702 (4.7)
총 재정지출 대비 비중	18.1	17.7	△0.4

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 농림·수산·식품 분야의 주요 조세특례 항목의 조세지출 전망치를 살펴보면, 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등은 지속적인 출자금·예탁금액의 증가에 따라 2025년 대비 801억원(7.5%) 증가한 1조 1,481억원에 이를 것으로 전망되었다. 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율은 2025년 대비 685억원(3.1%) 증가한 2조 2,602억원, 자경농지에 대한 양도소득세의 감면은 2025년 대비 587억원(8.9%) 증가한 7,150억원일 것으로 예상된다.

[표 24] 2026년 농림·수산·식품 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	21,917	22,602	685 (3.1)
조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	10,680	11,481	801 (7.5)
자경농지에 대한 양도소득세의 감면	6,563	7,150	587 (8.9)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

보건·복지·고용 분야

2025년 보건·복지·고용 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 2조 417억원(5.2%) 증가한 41조 2,343억원으로 전망된다. 보건·복지·고용 분야는 조세지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야이나, 총 재정지출 대비 비중은 13.3%로 전체 12대 분야 중 네 번째 수준에 머무는 것으로 나타난다.

보건·복지·고용 분야의 조세지출은 통합고용세액공제, 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제 등 주요 항목의 지출 증가에 따라 그 규모가 확대되고 있다. 그러나 동시에 기초생활보장 등 소외계층 지원 확대와 일·가정양립, 양육·돌봄 및 주거지원 등 저출생 대응을 위한 재정지출이 2025년 대비 8.2% 증가함에 따라, 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2025년 13.6%에서 2026년 13.3%로 0.3%p 감소할 것으로 전망된다.

[표 25] 보건·복지·고용 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	391,926	412,343	20,417 (5.2)
총 재정지출 대비 비중	13.6	13.3	△0.3

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 보건·복지·고용 분야의 주요 조세특례 항목을 살펴보면, 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제는 2025년 대비 3,849억원(5.2%) 증가한 7조 7,560억원으로 전망된다. 동 항목은 조세지출 감면액 기준으로 가장 큰 규모를 차지하며, 공제대상 근로자 수 증가와 최저임금·물가상승 등에 따른 보수 총액 확대 등으로 매년 감면액 규모가 증가하고 있다. 다음으로, 통합고용세액공제는 2025년 대비 3,253억원(7.5%) 증가한 4조 6,340억원에 이를 것으로 예상되는 반면, 근로장려금은 2025년 대비 821억원(△1.8%) 감소한 4조 5,760억원으로 전망된다.

[표 26] 2026년 보건·복지·고용 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠경(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	73,711	77,560	3,849 (5.2)
통합고용세액공제	43,087	46,340	3,253 (7.5)
근로장려금	46,581	45,760	△821 (△1.8)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

R&D 분야

2026년 R&D 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 2,484억원(6.0%) 증가한 4조 4,152억원으로 전망된다. 2026년 기준 R&D 분야는 총 재정지출 중 조세지출 분야가 11.1%를 차지하는 것으로 나타난다.

연구인력개발비에 대한 세액공제 규모의 확대 등으로 R&D 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 증가할 것으로 전망된다. 그러나 기술사업화 지원 확대, 첨단산업 고급인재 양성·유치 등에 대한 투자가 강화되면서 재정지출이 2025년 대비 5.7조원(19.3%)이나 증가할 것으로 예상됨에 따라 총 재정지출 중 R&D 분야의 조세지출 비중은 2025년 12.3%에서 2026년 11.1%로 1.2%p 감소할 것으로 전망된다.

[표 27] R&D 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠경(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	41,668	44,152	2,484 (6.0)
총 재정지출 대비 비중	12.3	11.1	△1.2

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 R&D 분야의 주요 조세특례 항목의 조세지출 전망치를 살펴보면, 연구·인력개발비에 대한 세액공제는 2025년 대비 2,480억원(6.0%) 증가한 4조 3,954억 원으로, 동 항목의 규모 확대가 R&D 분야 조세지출 규모 증가를 주도한 것으로 나타난다. 다음으로, 연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면은 2025년 대비 3억원(1.9%) 증가한 160억원일 것으로 전망된다.

다만, R&D 분야는 과학기술(150)로 분류되는 조세특례 항목 1건(연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면)과 산업·중소기업·에너지 분야 중 R&D 관련 항목을 합한 것이므로, 산업·중소기업·에너지 분야와 조세지출 규모가 중복된다. 이에 따라 12대 분야별 분류기준에 따른 각 분야별 조세지출 합계는 전체 국세감면액과 일치하지 않는다.²⁰⁾

[표 28] 2026년 R&D 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
연구·인력개발비에 대한 세액공제	41,474	43,954	2,480 (6.0)
연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면	157	160	3 (1.9)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

환경 분야

2026년 환경 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 603억원(2.5%) 증가한 2조 5,152억원으로 전망된다. 2026년 전체 조세지출 규모 대비 환경 분야가 차지하는 비중은 3.1%로 낮은 편이나, 총 재정지출 중 조세지출 비중은 15.3%로 나타나 환경 분야에 대한 조세지출이 유의미한 지원 수단으로 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

20) 국회예산정책처의 「2025년 조세지출예산 분석」에서도 12대 분야별 분류시 R&D 분야와 다른 분야가 중복계상 되어 분야별 조세지출 합계액과 전체 국세감면액이 일치하지 않아 분야별 조세지출 규모에 대한 정보의 정확도가 저해된다는 지적이 제기된 바 있다.

이는 절대적인 규모 기준으로 환경 분야의 재정지출이 14.0조원(2026년 기준)으로 조세지출보다 크지만 전체 재정지출 대비 비중은 1.9%에 불과해, 환경 분야에서 재정지출보다 조세지출의 지원 비중이 상대적으로 더 큰 것으로 해석된다.

[표 29] 환경 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	24,549	25,152	603 (2.5)
총 재정지출 대비 비중	15.9	15.3	△0.6

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 환경 분야의 주요 조세특례 항목의 조세지출 전망치를 살펴보면, 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례는 2025년 대비 553억원(3.1%) 증가한 1조 8,233억원으로 전망된다. 다음으로, 전기자동차에 대한 개별소비세 감면은 2025년 대비 106억원(3.1%) 증가한 3,489억원, 전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제는 2025년 대비 88억원(3.1%) 증가한 2,893억원일 것으로 예상된다.

[표 30] 2026년 환경 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례	17,680	18,233	553 (3.1)
전기자동차에 대한 개별소비세 감면	3,383	3,489	106 (3.1)
전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제	2,805	2,893	88 (3.1)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

일반·지방행정 분야

2026년 일반·지방행정 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 4,891억원(5.0%) 증가한 10조 2,344억원으로 전망된다. 일반·지방행정 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 12.7%로 적지 않으며, 매년 그 규모가 증가하고 있다. 그러나 재정지출은 공공부문 AI 기반 서비스 구축, 지역 발전을 위한 국가지원 및 청년 등 취약계층 금융 지원 확대 등 정책목표에 따라 조세지출보다 상대적으로 더 큰 폭으로 증가하고 있어, 2026년 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2025년 대비 0.3%p 감소한 7.8%로 전망된다.

[표 31] 일반·지방행정 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	97,453	102,344	4,891 (5.0)
총 재정지출 대비 비중	8.1	7.8	△0.3

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 일반·지방행정 분야의 주요 조세특례 항목을 살펴보면, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제는 2025년 대비 2,438억원(5.6%) 증가한 4조 6,297억원으로 전망된다. 이는 신용카드 사용금액 증가와 2024년 세법개정으로 체육시설 이용료에 대한 공제가 추가되면서 공제금액이 늘어난 데 따른 것이다. 다음으로, 장기저축성 보험 차익의 이자소득 비과세는 2025년 대비 328억원(7.6%) 증가한 4,670억원이고, 상속세 및 증여세 신고세액 공제는 2025년 대비 270억원(8.9%) 증가한 3,308억원일 것으로 예상된다.

[표 32] 2026년 일반·지방행정 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	43,859	46,297	2,438 (5.6)
장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	4,342	4,670	328 (7.6)
상속세 및 증여세 신고세액 공제	3,038	3,308	270 (8.9)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

SOC 분야

2026년 SOC 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 43억원(0.4%) 증가한 1조 1,075억원으로 전망된다. 2026년 전체 조세지출 규모 대비 SOC 분야가 차지하는 비중은 1.4%로 크지 않으며, 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2025년 대비 0.3%p 감소한 3.9%에 그쳐, SOC 분야에서는 재정지출이 주요 정책수단으로 사용되고 있음을 알 수 있다.

이는 SOC 분야의 조세지출은 도시철도 건설·확대나 공익사업 시행의 촉진 등을 위해 일정 요건을 갖춘 경우에만 납부세액의 일부를 감면하는 방식으로 간접 지원되는 반면, 재정지출은 도로·철도·항만·공항 등 교통시설과 수자원, 산업단지, 물류시설 등 SOC 확충 사업에 직접 재정을 지원하는 방식으로 추진되기 때문인 것으로 보인다.

[표 33] SOC 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	11,032	11,075	43 (0.4)
총 재정지출 대비 비중	4.2	3.9	△0.3

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 SOC 분야의 주요 조세특례 항목을 살펴보면, 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율은 2025년 대비 122억원(3.1%) 증가한 4,015억원으로 전망된다. 다음으로, 일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감은 2025년 대비 71억원(3.2%) 증가한 2,319억원, 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면은 2025년 대비 151억원(8.9%) 증가한 1,846억원으로 예상된다.

[표 34] 2026년 SOC 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	3,893	4,015	122 (3.1)
일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감	2,248	2,319	71 (3.2)
공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면	1,695	1,846	151 (8.9)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

문화·체육·관광 분야

2026년 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 119억원(3.2%) 증가한 3,823억원으로 전망된다. 2026년 전체 조세지출 규모에서 문화·체육·관광 분야가 차지하는 비중은 0.5%로 매우 작으며, 총 재정지출 중 조세지출 비중은 2025년 대비 0.2%p 감소한 3.8%에 그칠 것으로 보인다.

[표 35] 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	3,704	3,823	119 (3.2)
총 재정지출 대비 비중	4.0	3.8	△0.2

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 문화·체육·관광 분야의 주요 조세특례 항목의 조세지출 전망치를 살펴 보면, 먼저 외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례는 2025년 대비 69억원(3.2%) 증가한 2,246억원, 제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례는 36억원(3.0%) 증가한 1,251억원으로 전망된다. 두 조세특례 항목은 2026년 전체 문화·체육·관광 분야 조세지출의 91.5%를 차지하며, 동 항목의 전망치 증가가 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모 증가를 주도한 것으로 보인다. 다만, 외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례는 2025년 말 적용기한 종료로 폐지될 예정이나, 정부는 제도 유지를 전제로 2026년 감면액을 전망함에 따라 실제보다 감면액이 과다 추계된 것으로 보인다.²¹⁾

다음으로, 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제는 2025년 대비 5억원(2.0%) 증가한 258억원으로 예상된다.

21) 한편, 국회예산정책처는 제도종료를 전제로 동 항목의 2026년 감면액을 564억원(정부 대비 △1,682억원)으로 전망하였다.

[표 36] 2026년 문화·체육·관광 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례	2,177	2,246	69 (3.2)
제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례	1,215	1,251	36 (3.0)
영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	253	258	5 (2.0)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

교육 분야

2026년 교육 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 532억원(5.2%) 증가한 1조 808억 원으로 전망된다. 2026년 전체 조세지출에서 교육 분야가 차지하는 비중은 1.3%이나, 교육 분야의 재정지출 규모가 전체 조세지출보다 더 크기 때문에 총 재정지출 중 교육 분야의 조세지출 비중은 2026년 기준 1.1%로 예상된다.

[표 37] 교육 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	10,276	10,808	532 (5.2)
총 재정지출 대비 비중	1.0	1.1	0.1

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 교육 분야의 주요 조세특례 항목을 살펴보면, 교육비 특별세액공제는 2025년 대비 505억원(5.3%) 증가한 9,997억 원으로 전망된다. 이 항목은 2026년 전체 교육 분야 조세지출의 92.5%를 차지하고, 동 항목의 2025년 대비 규모 증가액(505억 원)이 전체 교육 분야 조세지출 증가액(532억 원)의 94.9%를 차지하여 동 항목의 조세지출 규모 증가가 교육 분야 조세지출의 증가를 주도한 것으로 보인다. 다음으

로, 교육·과학·문화 관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제는 2025년 대비 17억원 (3.1%) 증가한 559억원으로 예상된다.

[표 38] 2026년 교육 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
교육비 특별세액공제	9,492	9,997	505 (5.3)
교육·과학·문화 관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제	542	559	17 (3.1)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

국방 분야

2026년 국방 분야의 조세지출 규모는 2025년 대비 6억원(3.3%) 증가한 187억원으로 전망된다. 2026년 전체 조세지출에서 국방 분야가 차지하는 비중은 0.02%, 국방 분야 총 재정지출 중 조세지출이 차지하는 비중은 0.03%로 나타나, 국방 분야에 대한 조세지출은 전체 조세지출이나 총 재정지출 측면에서나 모두 미미한 수준임을 보여준다.

[표 39] 국방 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	181	187	6 (3.3)
총 재정지출 대비 비중	0.03	0.03	-

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 국방 분야의 조세특례 항목은 군인 등에게 판매하는 물품에 대한 개별소비세와 주세의 면제 1건으로, 동 항목의 2026년 조세지출 규모는 2025년 대비 5억원 (0.03%) 증가한 186억원으로 전망된다.

[표 40] 2026년 국방 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
군인 등에게 판매하는 물품에 대한 개별소비세와 주세의 면제	181	186	5 (0.03)

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

외교·통일 분야

2026년 외교·통일 분야의 조세지출 규모는 2025년과 동일한 11억원으로 전망된다. 전체 조세지출에서 외교·통일 분야가 차지하는 비중은 2025년 대비 0.01%p 증가한 0.02%로 나타났다. 이는 외교·통일 분야의 조세지출 규모는 2025년, 2026년 유사한 수준이나, 재정지출 규모가 2025년 대비 9.1% 감소함에 따라 조세지출의 상대적 비중이 확대된 결과로 해석된다.

[표 41] 외교·통일 분야의 조세지출 규모 추이

(단위: 억원, %, %p)

구분	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
조세지출 규모	11	11	-
총 재정지출 대비 비중	0.01	0.02	0.01

주: ()는 전년 대비 증감률을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

2026년 외교·통일 분야의 조세특례 항목은 외교관용 등 자동차 연료에 대한 개별소비세 등의 환급 특례와 외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세의 면제 등 2건이다. 이 중 외교관용 등 자동차 연료에 대한 개별소비세 등의 환급 특례는 2025년 대비 1억원(12.5%) 증가한 9억원, 외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세 면제는 2025년과 동일하게 3억원으로 전망된다.

[표 42] 2026년 외교·통일 분야의 주요 조세특례 항목

(단위: 억원, %)

조세지출 내역	2025년 잠정(A)	2026년 전망(B)	증감(B-A)
외교관용 등 자동차 연료에 대한 개별소비세 등의 환급 특례	8	9	1 (12.5)
외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세의 면제	3	3	-

주: 1. ()는 전년 대비 증감률을 의미

2. 소수점 첫째자리에서 반올림한 수치여서, 개별 항목의 합계와 전체 외교·통일 분야 조세지출액 간 일부 차이가 있을 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9., 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 토대로 국회예산정책처 작성

3. 수혜자 귀착 분석

가. 조세지출의 수혜자별 구분 현황

(1) 수혜자별 조세지출액 현황 및 추이

2021년 이후 조세지출예산서상 조세지출의 수혜자를 개인과 기업으로 구분하여 살펴보면, 개인 귀착분은 2021년 36.3조원에서 2026년 51.4조원으로 연평균 7.2% 증가할 것으로 전망된다. 개인 내에서는 중·저소득자 보다 고소득자의 귀착분이 더 빠르게 증가해 중·저소득자 및 고소득자에 대한 귀착분은 2021~2026년 동안 각각 연평균 5.3%, 11.4% 증가할 전망이다. 기업 귀착분은 2021년 20.3조원에서 2026년 28.5조원으로 연평균 7.0% 증가할 전망이다. 기업 내에서는 중소기업보다 상호출자제한기업의 귀착분이 더 빠르게 증가해 중소기업 및 상호출자제한기업 귀착분은 같은 기간 각각 연평균 7.1%, 16.3% 증가할 전망이다.

[표 43] 수혜자별 조세지출액 추이: 2021~2026년

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025 ^e	2026 ^e	연평균 증감률
개인	36.3	39.5	43.1	46.0	48.9	51.4	7.2
- 중·저소득자	25.8	27.0	29.2	31.0	31.9	33.4	5.3
- 고소득자	10.5	12.5	13.9	15.0	17.0	18.0	11.4
기업	20.3	23.6	25.9	24.1	27.0	28.5	7.0
- 중소기업	14.4	16.1	18.1	18.1	19.4	20.2	7.1
- 중견기업	0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	11.4
- 상호출자제한기업	2.2	3.9	4.4	2.3	4.2	4.7	16.3
- 기타기업	3.0	2.7	2.8	2.7	2.3	2.4	△4.6
구분곤란	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	6.4
전체	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	7.1

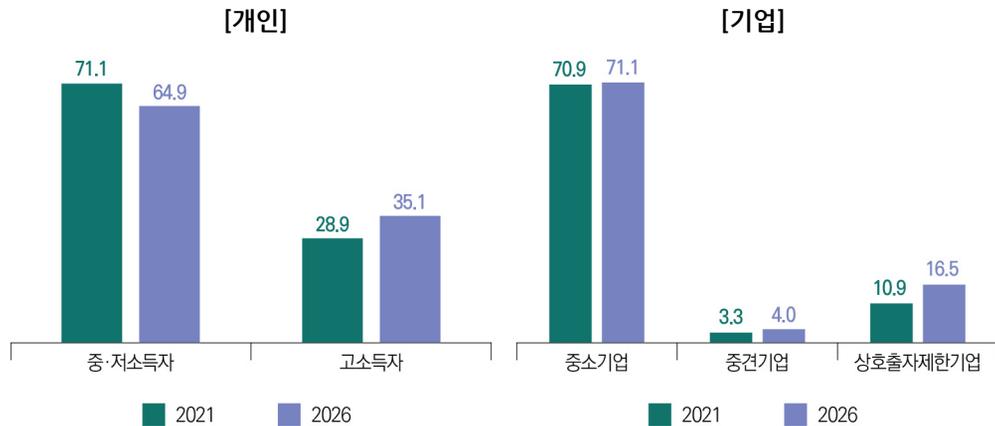
주: 2024년까지는 실적치, 2025년은 잠정치 및 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

수혜자별 조세지출의 비중 추이를 보면, 개인에 대한 국세감면액 중 중·저소득자가 차지하는 비중은 2021년 71.1%에서 2026년에는 64.9%로 감소할 전망이며, 고소득자가 차지하는 비중은 2021년 28.9%에서 2026년에는 35.1%로 확대될 전망이다. 이는 동 기간 동안 개인에 대한 조세지출 항목 중 저소득자에게 전액 귀착되는 근로장려금, 자녀장려금 지급액이 소폭 하락하는 가운데, 고소득자에게 귀착되는 비중이 상대적으로 높은²²⁾ 국민건강보험료, 연금보험료 등에 대한 소득공제, 연금계좌세액공제 등의 항목에 대한 국세감면액이 증가한 영향이 반영된 것에 기인한다.

[그림 11] 수혜자별 국세감면액 비중 추이: 2021년 및 2026년

(단위: %)



주: 2021년은 실적치, 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 기업에 대한 국세감면액 중 중소기업이 차지하는 비중은 2021년 70.9%에서 2026년에는 71.1%로 증가할 것으로 전망된다. 이에 비해, 상호출자제한기업의 귀착 비중은 2021년 10.9%에서 2026년 16.5%로 확대될 것으로 전망된다. 이러한 변화는 중소기업의 귀착 비중이 큰 ‘중소기업에 대한 특별세액감면’, ‘신용카드 등 사용액에 따른 세액공제’, ‘면세농산물 등 의제매입세액 공제특례’ 등으로 인한 감면액 증가가 미미한 가운데, 상대적으로 상호출자제한기업 귀착 비중이 큰 ‘연구인력개발비에 대한 세액공제’, ‘통합투자세액공제’가 2024년 이후 빠르게 증가한 영향이 반영된 것으로 보인다.

22) 조세지출 항목별 세부 귀착 비중은 55페이지의 ‘상위 20개 조세지출 항목의 수혜자 귀착 현황’에서 보다 상세히 확인할 수 있다.

(2) 상위 20개 조세지출 항목의 수혜자 귀착 현황

올해 국회에 제출된 「2026년도 조세지출예산서」상 상위 20개 조세지출 항목 중 개인에게 귀착되는 항목은 총 13건이며, 국세감면액 규모는 34.5조원이다. 이는 2024년 기준 개인에 대한 국세감면액 총액 46.0조원의 74.9%에 해당한다. 기업에 귀착되는 항목은 총 7건이며, 국세감면액 규모는 19.1조원으로 같은 해 기업에 대한 국세감면액 총액 24.1조원의 79.3%에 해당한다.

[표 44] 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 변화

(단위: 억원, %, %p)

	개인			기업			
	중·저소득자	고소득자	소계	중소기업	중견기업	상호출자제한기업	소계
2020	185,887	81,700	267,587	103,071	4,761	14,690	130,445
(A)	69.5	30.5	75.9	79.0	3.6	11.3	71.6
2023	221,284	105,399	326,683	150,761	8,467	39,332	207,339
(B)	67.7	32.3	75.9	72.7	4.1	19.0	79.0
2024	232,400	112,281	344,681	153,030	8,540	19,408	190,755
(C)	67.4	32.6	74.9	80.2	4.5	10.2	79.3
차이	46,513	30,581	77,094	49,959	3,779	4,718	60,310
(C-A)	△2.0	2.0	△1.0	1.2	0.8	△1.1	7.7

주: 1. 개인 및 기업 소계의 비중은 전체 국세감면액의 개인 및 기업의 수혜자 귀착액 대비 상위 20개 항목의 개인 및 기업의 귀착액이 비중을 의미함

2. 기업의 소계는 기타 항목이 포함됨에 따라 기업 부문내 합계가 기업 소계와 일치하지 않음

자료: 대한민국정부, 2022년도 및 2025년도, 2026년도 「조세지출예산서」를 토대로 국회예산정책처 작성

상위 20개 항목의 수혜자 귀착을 해당 집계가 최초로 실시²³⁾된 2020년과 비교하면 개인에 대한 귀착 비중은 1.0%p 감소한 반면 기업 비중은 7.7%p 증가하였다. 개인 내에서는 중·저소득자 귀착 비중이 2.0%p 감소한 반면 고소득자는 2.0%p 증가하였고, 기업 내에서는 중소기업과 중견기업 귀착액 비중이 각각 1.2%p, 0.8%p 증가한 반면 상호출자제한기업의 귀착액 비중은 1.1%p 감소하였다. 한편, 기업 내 귀착의 경우 2023년과 비교하면 2024년 중소기업 귀착 비중이 비교적 큰 폭(7.5%p)으로 증

23) 정부는 「2021년도 조세지출 기본계획」을 통해 '감면 규모가 크고 수혜자가 명확히 분류되는 항목을 중심으로 수혜자 귀착 통계를 조세지출예산서에 반영하는 것을 검토'하겠다는 입장을 밝힌 후 같은 해 9월 제출된 「2022년도 조세지출예산서」를 시작으로 감면액 기준 상위 20개 조세지출 항목에 대한 수혜자 귀착 현황을 제시하였다.

가하고, 그만큼 상호출자제한기업의 귀착 비중은 하락(△8.8%p)한 것으로 나타나는데, 이는 2023년에 비해 2024년 ‘연구인력개발비에 대한 세액공제’에 따른 국세감면액(△1.7조원)이 상호출자제한기업을 중심(△1.4조원)으로 감소했기 때문이다.²⁴⁾

2024년 감면액 기준 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 현황을 보면, 개인 대상 조세지출 13개 항목 중 대부분은 중·저소득자에게 더 크게 귀착되는 것으로 나타났다. 다만, ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’, ‘국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세’, ‘연금계좌세액공제’, ‘개인기부금 특별세액공제’의 경우에는 고소득자에게 귀착되는 비중이 상대적으로 높았다. 이는 해당 항목들이 소득 수준과 무관하게 적용되는 제도인 반면, 소득이 높을수록 납입액이나 기부금 규모가 커지는 경향이 있기 때문으로 해석된다. 기업 귀착과 관련된 7개 항목 모두 중소기업에 대한 귀착 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 다만 ‘연구인력개발비에 대한 세액공제’와 ‘통합투자세액공제’처럼 비교적 투자 여력이 큰 기업에서 주로 활용되는 항목의 경우, 중소기업 뿐만 아니라 상호출자제한 기업에 대한 귀착 비중도 높은 것으로 나타났다.

[표 45] 2024년 감면액 기준 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 현황

(단위: 억원, %)

	항목	개인		법인				합계
		중저소득자	고소득자	중소	중견	상출	기타	
1	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	34,379 (49.8)	34,641 (50.2)					69,020 (100.0)
2	근로장려금	47,122 (100.0)						47,122 (100.0)
3	연금보험료공제	26,592 (59.9)	17,784 (40.1)					44,377 (100.0)
4	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	29,713 (72.7)	11,172 (27.3)					40,884 (100.0)
5	통합고용세액공제			34,254 (89.9)	2,389 (6.3)	562 (1.5)	901 (2.4)	38,106 (100.0)
6	면세농산물 등 의제매입 세액공제 특례			31,039 (88.0)	882 (2.5)	1,589 (4.5)	1,753 (5.0)	35,264 (100.0)
7	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등			31,111 (100.0)				31,111 (100.0)

24) 2023년 기업실적 악화에 따라 2024년 기업 결손 발생으로 공제액이 이월되면서 전체 감면액이 2023년 4.6조원에서 2024년 3.0조원으로 감소하였고, 감소분 대부분이 상호출자제한기업에서 발생함에 따라 상호출자기업의 귀착 비중은 하락하고, 중소기업의 귀착 비중은 증가하였다.

	항목	개인		법인				합계
		중소소득자	고소득자	중소	중견	상출	기타	
8	국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	13,555 (44.9)	16,640 (55.1)					30,195 (100.0)
9	연구인력개발비에 대한 세액공제			14,412 (48.7)	2,763 (9.3)	10,787 (36.5)	1,611 (5.4)	29,574 (100.0)
10	중소기업에 대한 특별세액감면			23,636 (100.0)				23,636 (100.0)
11	농업·축산업·임업·어업용기 자재에 대한 부가가치세 영세율	22,266 (100.0)						22,266 (100.0)
12	연금계좌세액공제	8,925 (48.8)	9,355 (51.2)					18,280 (100.0)
13	통합투자세액공제			6,033 (34.1)	2,183 (12.3)	5,867 (33.2)	3,610 (20.4)	17,694 (100.0)
14	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례			12,544 (81.6)	323 (2.1)	602 (3.9)	1,902 (12.4)	15,370 (100.0)
15	의료비 특별세액공제	10,034 (66.4)	5,084 (33.6)					15,118 (100.0)
16	개인기부금 특별세액공제	6,374 (47.1)	7,168 (52.9)					13,542 (100.0)
17	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	7,670 (62.5)	4,609 (37.5)					12,279 (100.0)
18	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	10,246 (90.0)	1,138 (10.0)					11,384 (100.0)
19	조합 등 출자금에 대한 과세특례	5,669 (54.7)	4,689 (45.3)					10,359 (100.0)
20	자녀장려금	9,855 (100.0)						9,855 (100.0)
	합계	232,400 (67.4)	112,281 (32.6)	153,030 (80.2)	8,540 (4.5)	19,408 (10.2)	9,777 (5.1)	535,435 (75.9)

주: 1. 비중은 개인 및 법인 부문 내에서의 비중을 의미하며, 개인 및 법인 합계의 비중(75.9%)은 전체 국세감면액 대비 상위 20개 항목의 개인 및 기업의 귀착액 비중을 나타냄

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025. 9., p.27.

2024년에는 기존 상위 20위 내에 포함되었던 ‘교육비 특별세액공제’와 ‘자경농지 양도소득세 감면’이 순위권 밖으로 밀려나고, 대신 ‘조합 등 출자금에 대한 과세특례’와 ‘자녀장려금’이 새롭게 진입하였다.²⁵⁾ 상위 20개 항목은 일부 변동을 제외하면 대체로

25) ‘자녀장려금’은 2024년 1월 1일 신청분부터 수급대상 소득기준이 4,000만원에서 7,000만원으로 완화되고, 자녀 1명당 최대 지급액이 80만원에서 100만원으로 인상되면서 총지급액은 2023년 5,028억원에서 2024년 9,855억원으로 4,827억원 증가했다. ‘조합 등 출자금에 대한 과세특례’에 따른 국세감면액은 2023년 7,094억원에서 2024년 1조 359억원으로 전년대비 3,265억원 증가했다.

유지되고 있으며, 이들 항목이 전체 국세감면액의 75% 이상을 차지한다. 따라서 상위 20개 항목의 증가 추이를 통해 국세감면액 변동 및 수혜자 귀착 비중 변화에 주도적으로 기여한 제도를 파악할 수 있다.

2020~2024년 기간 동안 전체 국세감면액은 연평균 7.4% 증가한 반면, 상위 20개 항목은 같은 기간 연평균 10.5% 증가하였다. 이 중 가장 빠르게 증가한 항목은 '통합투자세액공제'로, 국세감면액이 2020년 6,226억원에서 2024년 1조 7,694억원으로 1조 1,468억원(연평균 29.8%) 늘어나 4년 만에 2.8배 규모로 확대되었다. 이 항목은 기업에 귀착되는 조세지출 항목 중 상호출자제한기업의 귀착 비중이 두 번째로 큰 항목이다. 이어 '조합 등 출자금에 대한 과세특례'는 같은 기간 4,863억원에서 1조 359억원으로 5,496억원(연평균 20.8%) 증가했으며, '무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제'는 6,189억원에서 1조 2,279억원으로 6,090억원(연평균 18.7%) 증가해 두 항목 모두 4년 만에 감면 규모가 두 배 수준으로 확대되었다. 이처럼 감면 규모가 급격히 확대되는 제도의 경우, 제도의 효과가 당초 취지와 정책목표에 부합하는지를 평가하기 위해 소득구간별 수혜 규모 분석 등을 실시할 필요성이 존재한다.²⁶⁾

한편, 증가액 기준으로 보면, 2020~2024년 사이 '보험료 특별소득공제 및 특별세액공제'(2.5조원), '신용카드 사용금액 소득공제'(1.6조원), '국민건강보험료 사용자부담금 비과세'(1.2조원), '통합투자세액공제'(1.1조원), '연금보험료 공제'(1.1조원) 순으로 국세감면액이 크게 확대되었으며, 이들의 연평균 증가율은 각각 12.1%, 13.4%, 14.0%, 29.8%, 7.6%이다.

26) Dean Stansel, Anthony Randazzo(2011)는 주택담보대출 지급이자에 대한 세액공제의 영향을 소득 구간별로 구분하여 분석한 결과, 동 제도가 고소득자에게 유리하며 정책목표로 삼고 있는 자가 보유자와 세입자 사이의 계층(즉, 주택 구입을 준비하는 중산층)에게는 큰 혜택이 없다고 주장하였다.

[표 46] 2024년 감면액 기준 상위 20개 항목의 증가 추이

(단위: 억원, %)

상위 20개 항목		2020 (A)	2024 (B)	증감 (B-A)	연평균 증가율
1	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	43,630	69,020	25,390	12.1
2	근로장려금	44,826	47,122	2,296	1.3
3	연금보험료공제	33,067	44,377	11,310	7.6
4	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	24,698	40,884	16,186	13.4
5	통합고용세액공제	-	38,106	-	-
6	면세농산물 등 의제매입세액 공제 특례	27,985	35,264	7,279	6.0
7	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	23,473	31,111	7,638	7.3
8	국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	17,880	30,195	12,315	14.0
9	연구인력개발비에 대한 세액공제	27,340	29,574	2,234	2.0
10	중소기업에 대한 특별세액 감면	20,559	23,636	3,077	3.5
11	농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	17,763	22,266	4,503	5.8
12	연금계좌세액공제	12,117	18,280	6,163	10.8
13	통합투자세액공제	6,226	17,694	11,468	29.8
14	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	9,891	15,370	5,479	11.6
15	의료비 특별세액공제	13,332	15,118	1,786	3.2
16	개인기부금 특별세액공제	10,788	13,542	2,754	5.8
17	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	6,189	12,279	6,090	18.7
18	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	7,792	11,384	3,592	9.9
19	조합 등 출자금에 대한 과세특례	4,863	10,359	5,496	20.8
20	자녀장려금	6,471	9,855	3,384	11.1
합계		358,890	535,436	176,546	10.5

주: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 소득구간별 수혜자 귀착효과 분석

(1) 현행 조세지출 수혜자 구분 기준

조세지출예산서는 조세지출의 기능별 분석, 세목별 분석, 감면 방법별 분석을 수록하는 한편 수혜자별 귀착에 대한 분석도 제시하고 있다. 조세지출의 수혜자 귀착은 조세감면의 실질적인 혜택이 누구에게 얼마나 귀속되는지를 나타내는 자료에 해당한다. 조세지출은 경제·사회적 정책목적 달성을 위해 특정 납세자의 세부담을 경감함으로써 국가 세입의 감소를 야기할 뿐 아니라, 도입된 이후에는 특정 수혜 집단을 형성함에 따라 해당 조세특례가 고착화될 우려가 있다. 이러한 점을 감안할 때 조세지출의 수혜자 정보는 당초 제도가 의도한 정책목적에 부합하게 운영되고 있는지 여부를 확인하고, 조세특례의 효과성 및 효율성을 점검함으로써 개선방향 도출에 활용할 수 있다는 측면에서 의미가 있다.

현재 조세지출예산서상 조세특례에 따른 국세감면액이 누구에게 얼마나 귀속되는지를 나타내는 수혜자별 귀착 정보는 개인과 기업, 그 외 구분곤란 항목으로 유형화하여 제시된다. 개인 내에서는 평균임금을 기준으로 중·저소득자와 고소득자로 양분하고, 기업은 기업의 규모에 따라 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업, 기타기업으로 구분한다. 그 외 수혜대상이 외국인, 비거주자이거나 귀착이 불분명한 조세지출 항목의 경우 수혜자 귀착은 구분곤란으로 분류한다.

[표 47] 조세지출예산서상 수혜자별 귀착의 구분 유형

개인		기업				구분곤란
중·저소득자	고소득자	중소기업	중견기업	상호출자제한기업	기타기업	

주: (개인) 근로소득자, 농어민·고령자·장애인 등 취약계층

- ① 중·저소득자 : 근로소득이 8,700만원(전체 근로자 평균임금의 200%) 이하인 근로자, 농어민·고령자·장애인 등 취약계층
- ② 고소득자 : 중·저소득자를 제외한 개인

(기업) 개인사업자 및 법인사업자

- ① 중소기업 : 개인사업자 및 「조세특례제한법」상 중소기업
- ② 중견기업 : 「조세특례제한법」상 중견기업
- ③ 상호출자제한기업 : 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 상호출자제한기업
- ④ 기타기업 : 중소기업, 중견기업, 상호출자제한기업을 제외한 기업

(구분곤란) 비거주자 수혜 대상 항목, 귀착이 불분명한 양도소득세 등

자료: 대한민국 정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025. 9., p.25.

[표 48] 조세지출예산서상 중·저소득자의 근로소득액 기준 추이

(단위: 만원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
근로소득 기준	5,900	6,100	6,300	6,500	6,700	7,000	7,200	7,600	7,800	8,400	8,700
(근거)	5인 이상 사업장 상용직 근로자 평균임금 × 150%							전체 근로자 평균임금 × 200%			

주: 연도는 「조세지출예산서」의 발간 연도를 의미함

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

조세지출의 수혜자 귀착은 개인일 경우 소득금액 또는 취약계층 여부를 기준으로 중·저소득자와 고소득자를 구분한다. 정부는 2021년(「2022년도 조세지출예산서」)까지는 ‘5인 이상 사업장 상용직 근로자 평균임금 × 150%’를 중·저소득자 구분 기준으로 삼았으나, 2022년(「2023년도 조세지출예산서」)부터 ‘전체 근로자 평균임금의 200%’로 소득금액 기준을 변경하였다. 그 결과 근로소득 금액은 2015년 5,900만원에서 2021년 7,200만원으로 증가하였고, 2022년부터 평균소득의 200%로 기준이 변경되면서 2022년 7,600만원에서 2025년 8,700만원으로 확대되었다.

(2) 소득규모별 수혜자 귀착 분석

소득규모별 수혜자 귀착 분석의 필요성

OECD(2019)²⁷⁾는 중위소득의 75~200% 구간에 속하는 가구를 중산층으로 정의하고 있다. 반면 우리 정부는 2022년부터 전체 근로자 평균임금의 200% 이하를 중·저소득자로 구분하고 있어,²⁸⁾ 두 기준 간 차이가 존재한다. 이로 인해 매년 조세지출예산서가 발표될 때마다 중·저소득자와 고소득자를 구분하는 소득금액 기준은 지속적으로 논란이 되어 왔다.

그러나 중산층을 개념적으로 어떻게 파악할지에 대해서는 다양한 관점이 존재하며, 한국의 경우 객관적 중산층과 주관적 중산층 간에 상당한 불일치가 존재(황수경·이창근, 2024)²⁹⁾하는 등 인식 차이도 있는 것으로 나타난다. 따라서 정부는 이러한 점을 감안

27) OECD, Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris, 2019.

28) 정부는 보도자료(2024.10.30.)를 통해 2021년 상용근로자가 아닌 전체 근로자 임금을 반영해야 한다는 국회 지적 및 2016년 OECD의 중산층 기준 변경(가구 중위소득의 50~150% → 가구 중위소득의 75~200%) 등에 따라, 2022년부터 기준을 전체 근로자 평균임금으로, 상한 비율도 200%로 변경했다고 설명하고 있다.

하여 소득기준의 객관성을 확보할 수 있는 기준을 마련하기 위한 노력을 기울일 필요가 있으며, 이미 중·저소득자와 고소득자의 구분이 가능한 상위 20개 항목에 대해서는 소득규모별 수혜자 귀착 현황 등 보다 세분화된 수혜자 귀착 정보를 공개할 필요가 있다. 감사원(2020)³⁰)에서도 비과세 감면 등 조세지출의 수혜자 귀착 현황을 파악하는 것은 조세지출제도가 도입 목적에 맞게 운영되고 있는지에 대하여 관련 부처에서 평가하거나 국회에서 심의하는데 긴요하므로 소득계층, 기업규모 등 수혜자 유형에 따른 조세지출 귀착 현황이 정확하게 작성 보고되도록 하는 것이 바람직하다고 지적한 바 있다.

국세통계연보를 활용한 소득규모별 수혜자 귀착 분석 방법

이하에서는 수혜자 귀착 구분과 관련해 그동안 제기된 개선 요구사항을 반영하여 국회 예산정책처가 직접 소득규모별 수혜자 귀착 분석을 수행하였다. 2024년 감면액 기준 상위 20개 항목 중 개인에게 귀착되는 13개 항목 중 ‘조합 등 출자금에 대한 과세특례’, ‘농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율’을 제외한 11개 항목은 매년 국세통계연보를 통해 소득구간별³¹)로 공제 인원 및 공제금액 등의 집계치가 공개되는 항목이다. 이에 국회예산정책처는 「2024년 국세통계연보」를 활용하여 11개 항목에 대한 국세감면액을 소득규모별로 배분하는 소득규모별 수혜자 귀착 분석을 수행하였다.

2023년 귀속 근로소득에 대한 연말정산 및 종합소득세 신고 현황은 「2024년 국세통계연보」를 통해 확인할 수 있으며, 「2026년도 조세지출예산서」 또한 2023년도 조세감면 신고금액을 기준으로 2024년 실적치를 산정·발표하고 있다. 원칙적으로 두 자료의 실적치가 동일하다면 별도의 조정이 필요하지 않다. 그러나 자료 작성 시점, 종합소득세 신고자료와 근로소득 연말정산 신고자료 간 중복 제거 방식 등의 차이³²)로 인

29) 황수경·이창근, “한국의 중산층은 누구인가”, 2024, p.12에 따르면 2021년 기준 월평균 소득 700만원 이상인 가구의 구성원 중 단 11.3%만이 자신을 상층으로 인식하고 있고, 76.4%가 자신을 중층으로, 12.2%는 하층으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

30) 감사원, ‘조세지출제도 운영실태’, 2020, p.27.

31) 근로소득세는 근로자의 연간 총급여액을 15개 구간으로 구분하여 근로소득 연말정산 신고 현황을 공개하고 있으며, 종합소득세도 연간 종합소득금액을 15개 구간으로 구분하여 소득세 신고현황을 공개하고 있다.

32) 자료 작성 시점의 경우, 국세통계연보가 먼저 작성되고, 이후 경정청구 등이 반영되어 수정된 신고자료를 바탕으로 조세지출예산서가 작성되므로 양 통계 간 차이가 나타난다. 또한 근로소득이 있는 종합소득세 신고자의 경우 근로소득 연말정산과 종합소득세 신고를 모두 할 수 있기 때문에 두 통계에 중복 계상될 가능성이 있다. 국회예산정책처는 이를 보정하기 위해 총급여규모별 종합소득세 신고자 비율(국세청 제출자료)을 활용하여 근로소득자 수에서 중복신고자 수를 제거한 반면, 조세지출예산서는 국세청의 납세신고 미시

해 양 자료의 실적치가 일치하지 않는 문제가 발생한다. 이에 따라 본 분석에서는 다음과 같은 방식으로 소득규모별 귀착 금액을 추정하였다. 각 조세지출 항목별로, 조세지출 예산서에 제시된 2024년 국세감면액 실적치에 국세통계연보를 활용해 산출한 소득규모별 감면액 비중을 적용하여 소득규모별 감면액을 추정하였다.

조세지출 항목 중 세액공제의 경우 세액공제금액 자체가 국세감면액에 해당하므로, 국세통계연보의 소득규모별 세액공제금액을 바탕으로 소득규모별 감면액 비중을 산출하였다. 반면 소득공제의 경우에는 소득공제금액을 국세감면액으로 환산해야 하는데, 국회예산정책처는 정부와 동일한 방식으로 소득규모별 소득공제금액에 전체 근로자의 소득규모별 평균 실효세율을 적용하여 감면액을 추정하고, 이를 바탕으로 소득규모별 감면액 비중을 산출하였다.

‘연금보험료공제’, ‘연금계좌세액공제’, ‘개인기부금 특별세액공제’ 등과 같이 공제 대상이 근로소득자 뿐만 아니라 사업소득자를 포함하는 경우 국세통계연보의 근로소득 연말정산 신고자료와 종합소득세 신고자료로 각각 소득규모별 소득세 감면액을 산출하여 합산하되, 중복신고자 수(근로소득이 있는 종합소득세 신고자)를 제거하여 총 감면액을 산출하였다. 총급여규모별 소득세 감면액과 종합소득금액규모별 소득세 감면액을 합산하는 경우 정부 방식에 따라 소득구간을 일치시켜 합산하였다.³³⁾ 즉, 총급여액 6천만~8천만원 구간과 종합소득금액 6천만~8천만원 구간을 동일 소득구간으로 보고 각각의 국세감면액을 단순 합산하였다. 그러나 현행 세법에서는 특정 소득금액을 기준으로 공제대상을 선정하거나 공제율을 차등 적용할 때, 총급여액에 대응되는 종합소득금액을 더 낮게 설정하고 있다.³⁴⁾ 이를 감안하면 총급여액과 종합소득금액 구간을 일치시켜 집계하는 정부의 방식은 수혜자 귀착 구분 시 중저소득자의 비중이 더 커지는 결과로 이어질 수 있으므로, 근로소득자와 종합소득세 신고자의 국세감면액 합산 방법을 개선할 필요가 있다.

한편, 근로장려금과 자녀장려금도 국세통계연보와 조세지출예산서의 실적치가 일치하지 않는다. 국세통계연보는 소득 귀속연도를 기준으로 지급액을 집계하는 반면, 조세지출예산서는 지급연도를 기준으로 집계하여 발표하기 때문이다.³⁵⁾ 따라서 조세지출예

자료 원자료를 기준으로 중복자를 제거하기 때문에 두 자료 간 차이가 발생할 수 있다.

33) 정부는 종합소득이 있는 거주자에 대한 공제제도의 국세감면액을 산출할 때 총급여액 8,700만원 이하 및 종합소득금액 8,700만원 이하를 중·저 소득자로 분류하여 수혜자 귀착을 구분하고 있다.

34) ‘월세세액공제’의 경우 근로소득이 있는 총급여 8천만원 이하 근로자를 대상으로 세액공제를 적용하되, 그 중 종합소득금액 7천만원 초과자는 공제대상에서 제외하고 있다. ‘연금계좌세액공제’의 경우 연금계좌 납입액에 일반적으로 12%의 세액공제율을 적용하지만, 총급여 5,500만원 또는 종합소득금액 4,500만원 이하자의 경우 15%의 세액공제율을 적용한다.

산서상의 연간 지급액을 기준으로 국세통계연보에서 산출한 귀속연도 기준 소득규모별 지급액 비중을 적용하여 소득규모별 귀착금액을 산출하였다.

소득규모별 수혜자 귀착 분석 결과

국세감면액 상위 20개 항목 중 개인에게 귀착되는 11개 항목을 대상으로, 국세감면액을 추정된 결과는 다음과 같다. 아래 [표 49]의 조세지출 항목별 오차율은 국세통계연보를 활용한 국세감면액 추정치와 조세지출예산서의 실적치 간 차이를 의미한다. 항목별 오차율은 △10.3%에서 1.1% 수준이며, 전체 오차율은 △3.1%로 나타난다. 국세통계연보와 조세지출예산서의 작성 시점 및 중복자 제거 방식 등의 차이로 인해 오차가 가장 크게 나타난 항목은 연금계좌세액공제(△10.3%)와 의료비 특별세액공제(△7.4%)이며, 이외 항목들은 비교적 낮은 수준의 오차율을 보이므로, 국세통계연보를 활용하여 소득규모별 귀착을 분석하는 방법에는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

[표 49] 주요 개인 귀착 조세지출 항목에 대한 국세감면액 추정: 2024년

(단위: 억원, %)

상위 20개 항목 중 개인 귀착 11개 항목	국세감면액		차이	오차율
	정부	NABO		
	A	B	C=B-A	C/A
합계	312,055	302,298	△9,758	△3.1
1 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	69,020	65,005	△4,015	△5.8
2 근로장려금	47,122	47,122	0	0
3 연금보험료공제	44,377	43,748	△629	△1.4
4 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	40,884	39,948	△936	△2.3
5 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	30,195	30,195	0	0
6 연금계좌세액공제	18,280	16,390	△1,890	△10.3
7 의료비 특별세액공제	15,118	14,004	△1,114	△7.4
8 개인기부금 특별세액공제	13,541	13,693	152	1.1
9 무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	12,279	11,598	△681	△5.5
10 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	11,384	10,739	△645	△5.7
11 자녀장려금	9,855	9,855	0	0

주: '근로장려금'과 '자녀장려금', '국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세'에 따른 국세감면액은 별도로 추정하지 않고, 조세지출예산서 실적치 자료를 사용하였음

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」; 국세청, 「2024 국세통계연보」 등을 바탕으로 국회예산정책처 추정

35) 근로장려금 수급자 중 근로소득만 있는 자의 경우 근로장려금 반기 신청이 가능하다. 이 경우 당해 연도 상반기 소득분에 대한 장려금을 당해 연도 하반기(12월)에 지급(연간 산정액의 35%)하고, 당해 연도 하반기 소득분에 대한 장려금을 다음 연도 6월에 지급한다. 이때 연간 산정액에서 상반기 기지급액을 뺀 나머지 금액을 지급한다.

각 조세지출 항목별로 조세지출예산서상의 실적치에 국세통계연보를 활용하여 추정 한 소득규모별 감면액 비중을 적용하여 소득규모별 귀착금액을 산출한 결과 및 소득규모별 귀착 비중은 다음 [표 50]과 [표 51]에 제시하였다.

먼저 소득규모별 귀착 현황을 보면, 개인에게 귀착되는 11개 조세지출 항목의 국세감면액은 총 31.2조원으로 집계된다. 이 가운데 수혜 규모가 가장 큰 소득구간은 2천만원 초과~4천만원 이하 구간과 1억원 초과~2억원 이하 구간으로 각각 5.3조원(17.0%), 5.5조원(17.5%)을 차지한다. 두 소득구간 모두 보험료 공제 관련 항목이 주요 기여 요인으로 나타난다는 점에서 공통적 특징을 보인다. 2천만원 초과~4천만원 이하 구간에서는 신용카드 소득공제(1.1조원), 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(1.1조원), 연금보험료 공제(0.7조원)가 주요 기여 항목으로 나타났다. 1억원 초과~2억원 이하 구간의 경우 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제(1.7조원), 연금보험료공제(0.89조원), 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세(0.87조원)가 큰 비중을 차지하는 것으로 나타난다.

다음으로 소득규모별 귀착 비중을 살펴보면, 전체 11개 항목 중 ‘신용카드 소득공제’, ‘중소기업 취업자 소득세 감면’, ‘자녀장려금’의 경우 소득 2천만원 초과~4천만원 이하 구간의 귀착 비중이 가장 크게 나타난다. 신용카드 소득공제의 경우 전체 근로소득자를 대상으로 하지만, 총급여의 25%를 초과하는 사용금액에 대해서만 공제가 적용되며, 총급여 7천만원을 기준으로 공제한도를 차등(300만원/250만원) 적용하는 방식이 상대적으로 8천만원 이하 구간의 귀착 비중이 높게 나타난 데 영향을 준 것으로 보인다.

나머지 대부분의 항목은 주로 6천만원 초과~2억원 이하 구간에 귀착분이 집중(51.5~63.0%)되어 있는 것으로 나타난다. 이 가운데 ‘무주택 근로자에 대한 주택자금공제’와 ‘의료비 특별세액공제’는 6천만원 초과~8천만원 이하 구간에서 가장 높은 귀착 비중을 보였다. 의료비 세액공제의 경우 총급여의 3%를 초과하는 지출액에 일정 비율을 공제하는 구조이며, 일부 항목은 소득 요건과 연계³⁶⁾되어 있어 상대적으로 해당 구간에서 귀착이 집중된 것으로 보인다. 무주택 근로자에 대한 주택자금공제 역시 ‘무주택자’라는 조건으로 인해 상대적으로 6천만원 초과~8천만원 이하 구간의 비중이 높게 나타난 것으로 판단된다. 보험료 관련 공제와 연금계좌·개인기부금 세액공제는 1억원 초

36) 2023년까지는 총급여 7천만원 이하 근로소득자에 한해 산후조리원 이용 비용(출산 1회당 200만원 한도)에 대해 15% 세액공제가 적용되었으나, 2024년부터는 소득요건이 삭제되어 모든 근로소득자가 공제를 받을 수 있도록 제도가 확대되었다.

과~2억원 이하 구간에서 귀착 비중이 가장 높게 나타났다. 이들 항목은 소득수준을 특정하지 않는 조세지출로, 보험료 공제는 소득 증가에 따라 납입액이 자연스럽게 증가하며, 연금계좌·개인기부금 세액공제는 고소득자일수록 납입액과 기부금 규모가 커질 가능성이 높기 때문에 이 구간에서 귀착 비중이 높게 나타난 것으로 보인다.

소득 2천만원 초과~4천만원 이하 구간은 근로소득자 비중이 가장 큰 소득구간이며(2023년 귀속 전체 근로소득자의 34.8%), 1억원 초과~2억원 이하 구간은 근로소득세 부담 비중이 가장 큰 소득구간이다(2023년 귀속 전체 근로소득세의 34.5%). 상위 11개 항목 대부분이 다수의 근로소득자가 적용받는 공제제도라는 점을 고려할 때, 두 구간에서 귀착 규모가 가장 크게 나타난 것은 자연스러운 결과라 할 수 있다. 다만, 이상의 분석을 통해 제도 설계 방식이 소득규모별 귀착에 일정한 영향을 줄 가능성이 있는 것으로 확인되었으므로, 소득규모별 귀착 분석은 제도의 현황을 진단하고 향후 운영 방향을 설계하거나 새로운 조세특례 항목의 도입·확대를 검토할 때 참고할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 제도 도입 이후 감면 규모가 빠르게 확대된 제도의 경우, 연도별 소득규모별 귀착 정보를 확인할 수 있다면 제도의 효과가 당초 취지와 정책목표에 부합하는지를 평가하는 자료로도 활용될 수 있다.

[표 50] 주요 개인 귀착 조세지출 항목의 소득규모별 귀착분 추정 결과: 2024년

(단위: 억원)

소득규모	보험료 특별소득공제 및 세액공제	근로 장려금	연금 보험료 공제	신용카드 소득공제	건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	연금계좌 세액공제	의료비 특별세액 공제	개인기부금 특별세액 공제	무주택자 주택자금 공제	중소기업 취업자 소득세 감면	자녀 장려금	합계	비중 ¹⁾ (%)
합계	69,020	47,122	44,377	40,884	30,195	18,280	15,118	13,541	12,279	11,384	9,855	312,055	100.0
1천만원 이하	48	26,351	775	619	24	73	1	21	6	18	1,573	29,509	9.5
2천만원 이하	737	15,838	1,620	2,420	181	342	52	139	115	264	1,390	23,098	7.4
4천만원 이하	10,693	4,934	7,023	10,816	3,146	1,907	2,051	1,346	1,651	5,987	3,339	52,896	17.0
5천만원 이하	6,565	-	4,224	5,162	2,448	1,502	1,651	1,062	1,447	3,060	1,425	28,546	9.1
6천만원 이하	6,086	-	4,338	4,517	2,446	1,586	1,929	1,233	1,659	1,184	1,240	26,219	8.4
8천만원 이하	10,096	-	8,207	6,460	4,352	3,144	3,578	2,378	2,789	643	887	42,535	13.6
1억원 이하	8,330	-	6,307	4,186	3,868	2,938	2,671	1,993	1,867	139	-	32,300	10.4
2억원 이하	17,134	-	8,882	5,850	8,678	5,428	2,927	3,189	2,419	81	-	54,588	17.5
3억원 이하	3,760	-	1,542	570	2,010	746	191	616	216	4	-	9,655	3.1
5억원 이하	2,606	-	847	189	1,415	367	51	415	84	3	-	5,975	1.9
10억원 이하	1,730	-	428	65	948	181	12	333	21	1	-	3,717	1.2
10억원 초과	1,234	-	181	29	680	66	4	816	5	0	-	3,017	1.0

주: 1. 조세지출액 상위 20개 항목 중에서 개인에게 귀착되는 13개 항목 중 11개 항목에 대한 소득규모별 귀착금액 추정

1) 11개 조세지출 항목의 국제감면액 합계액의 소득규모별 비중을 나타냄

자료: 국세청, 「2024 국세통계연보」, 2024; 대한민국 정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 추정

[표 51] 주요 개인 귀착 조세지출 항목의 소득규모별 귀착 비중: 2024년

(단위: %)

소득규모	보험료 특별소득공제 및 세액공제	근로 장려금	연금 보험료 공제	신용카드 소득공제	건강보험료 등 사용자 부담금 비과세	연금계좌 세액공제	의료비 특별세액 공제	개인기부금 특별세액 공제	무주택자 주택자금 공제	중소기업 취업자 소득세 감면	자녀 장려금	합계
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1천만원 이하	0.1	55.9	1.7	1.5	0.1	0.4	0.0	0.2	0.1	0.2	16.0	9.5
2천만원 이하	1.1	33.6	3.7	5.9	0.6	1.9	0.3	1.0	0.9	2.3	14.1	7.4
4천만원 이하	15.5	10.5	15.8	26.5	10.4	10.4	13.6	9.9	13.4	52.6	33.9	17.0
5천만원 이하	9.5	-	9.5	12.6	8.1	8.2	10.9	7.8	11.8	26.9	14.5	9.1
6천만원 이하	8.8	-	9.8	11.0	8.1	8.7	12.8	9.1	13.5	10.4	12.6	8.4
8천만원 이하	14.6	-	18.5	15.8	14.4	17.2	23.7	17.6	22.7	5.6	9.0	13.6
1억원 이하	12.1	-	14.2	10.2	12.8	16.1	17.7	14.7	15.2	1.2	-	10.4
2억원 이하	24.8	-	20.0	14.3	28.7	29.7	19.4	23.6	19.7	0.7	-	17.5
3억원 이하	5.4	-	3.5	1.4	6.7	4.1	1.3	4.5	1.8	0.0	-	3.1
5억원 이하	3.8	-	1.9	0.5	4.7	2.0	0.3	3.1	0.7	0.0	-	1.9
10억원 이하	2.5	-	1.0	0.2	3.1	1.0	0.1	2.5	0.2	0.0	-	1.2
10억원 초과	1.8	-	0.4	0.1	2.3	0.4	0.0	6.0	0.0	0.0	-	1.0

주: 조세지출액 상위 20개 항목 중에서 개인에게 귀착되는 13개 항목 중 11개 항목에 대한 소득규모별 국세감면액 비중 추정
 자료: 국세청, 「2024 국세통계연보」, 2024; 대한민국 정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 추정

다만, 소득규모별 수혜자 귀착 분석 결과를 토대로 정부의 소득기준(근로소득 8,700만원)을 적용해 중·저소득자와 고소득자의 비중을 추정한 결과는 정부가 제시한 귀착 비중과 다소 차이를 보였다. 대체로 국회예산정책처의 추정치에서 중·저소득자 비중이 더 크게 나타났는데, 이는 소득 8천만~1억원 구간 내 국제감면액이 균일하게 분포한다는 전제하에 8,000만~8,700만원 구간과 8,700만~1억원 구간의 감면액을 구분했기 때문인 것으로 판단된다. 향후 정부가 소득구간별 귀착 분석 결과를 공개할 경우, 이러한 차이가 발생한 구체적 원인을 보다 명확히 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

[표 52] 주요 개인 귀착 조세지출 항목의 수혜자별 귀착 추정: 2024년

(단위: %)

상위 20개 항목 중 개인 귀착 11개 항목		정부		NABO	
		중·저소득	고소득	중·저소득	고소득
1	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	49.8	50.2	53.8	46.2
2	근로장려금	100.0	0.0	100.0	0.0
3	연금보험료공제	59.9	40.1	64.0	36.0
4	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	72.7	27.3	76.9	23.1
5	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	44.9	55.1	46.2	53.8
6	연금계좌세액공제	48.8	51.2	52.4	47.6
7	의료비 특별세액공제	66.4	33.6	67.5	32.5
8	개인기부금 특별세액공제	47.1	52.9	50.8	49.2
9	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	62.5	37.5	67.8	32.2
10	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	90.0	10.0	98.4	1.6
11	자녀장려금	100.0	0.0	100.0	0.0

주: 정부 수치는 「2026년 조세지출예산서」 p.27의 수치를 사용하였으며, NABO 수치는 소득규모별 국제감면액 추정 결과를 바탕으로 국회예산정책처가 재집계한 결과임

자료: 국회예산정책처 작성

이상의 결과는 국세통계연보를 활용해 조세지출 항목별로 소득규모별 수혜자 귀착 분석을 수행할 수 있음을 보여준다. 이에 비해 정부는 국세청의 소득세 납세신고 원자료를 직접 활용할 수 있는 만큼, 국회예산정책처보다 한층 정확하고 정교한 정보를 제공할 수 있다. 향후 정부가 연도별 귀착 현황을 체계적으로 공개한다면, 개별 조세지출 항목이 당초 도입 취지에 부합하게 운영되고 있는지를 평가·점검하는 데 있어 중요한 근거 자료로 활용될 수 있을 것이다.

소득분위별 수혜자 귀착 분포

국세청의 근로소득 백분위별 근로소득세 신고 현황 데이터를 활용하면 CBO(2021)³⁷⁾ 보고서에 제시된 바와 같이 개인소득세 조세지출 항목에 대한 소득분위별 귀착 분석도 가능하다. CBO는 15개 조세지출 항목에 대해 소득을 5분위로 구분하여 귀착 정보를 제시하며, 가장 소득이 높은 분위에 대해서는 상위 1%, 96~99%, 91~95%, 81~90%로 구분하여 귀착 정보를 제시하고 있다. 국회예산정책처는 국세청의 근로소득 백분위별 근로소득세 현황자료³⁸⁾와 국세통계연보의 조세지출 항목별 공제현황³⁹⁾ 자료를 바탕으로 앞서 소득구간별 귀착을 분석한 11개 조세지출 항목 중 근로소득자만을 대상으로 하는 7개 항목에 대해 소득 5분위별로 귀착 비중을 추정하였다. 이와 함께 분위별 귀착 결과의 이해를 돕기 위해 각 소득분위별 평균소득과, 경계소득, 근로소득세 부담 비중을 함께 제시하였다.

1분위의 평균소득은 근로소득 하위 20%에 해당하는 근로자의 평균소득을 의미하며, 2분위부터 제시된 경계소득은 해당 분위에 진입하게 되는 소득기준을 의미한다. 즉, 근로소득이 1,510만원 미만이면 1분위에 속하고, 근로소득이 6,250만원 이상이면 5분위(상위 20%)에 해당된다. 5분위의 근로소득세 부담 비중은 소득 상위 20% 근로자가 전체 근로소득세의 86.7%를 부담한다는 것을 의미한다. 국회예산정책처는 2023년 귀속 소득분위별 경계소득을 기준으로 다음과 같이 소득분위별 소득구간을 설정하여 주요 조세지출 항목의 소득분위별 귀착 비중을 추정하였다. 근로소득 1분위는 총급여 1,500만원 이하, 2분위는 총급여 1,500~3,000만원 이하, 3분위는 3,000~4,000만원 이하, 4분위는 4,000만원~6,000만원 이하, 5분위는 6,000만원 초과구간으로 설정하였다.⁴⁰⁾

37) CBO, 「The Distribution of Major Tax Expenditures in 2019」, 2021. p.18.

38) 근로소득 백분위별 연말정산 신고인원 · 총급여액 · 근로소득금액 · 과세표준 · 결정세액 자료

39) 근로소득자만을 대상으로 하는 7개 조세지출 항목의 소득규모별 공제인원 및 공제금액 자료

40) 근로소득 백분위 자료에 따르면 소득 3분위 경계소득은 2,730만원, 4분위 경계소득은 3,930만원이지만, 주요 조세지출 항목의 소득규모별 공제금액을 파악할 수 있는 국세통계연보는 천만원 단위로 소득구간을 구분하고 있어, 경계소득에 가까운 천만원 단위 소득금액을 기준으로 소득분위별 소득구간을 설정하였다.

[표 53] 근로소득자에 대한 주요 조세지출 항목의 소득분위별 귀착: 2024년

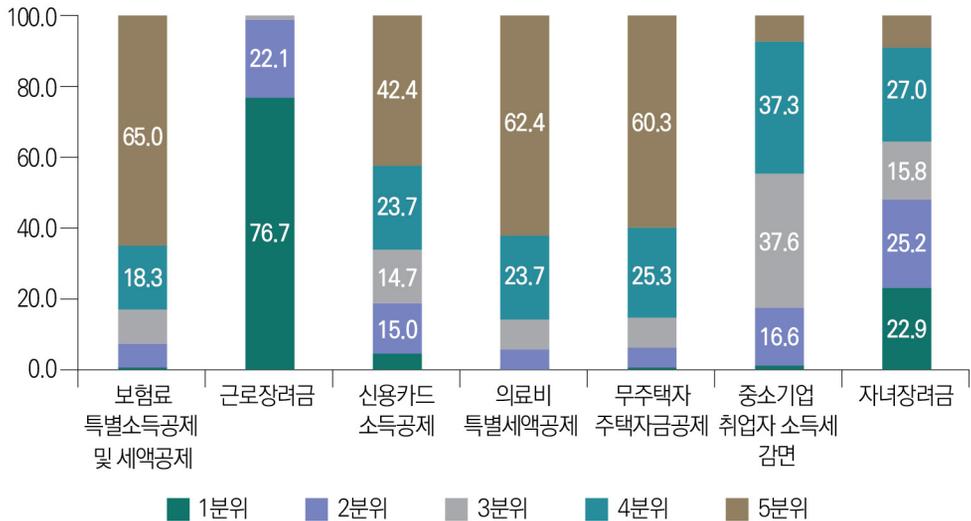
(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
평균소득(백만원)	7.2	22.1	32.9	49.4	105.1
경계소득(백만원)	-	15.1	27.3	39.3	62.5
근로소득세 부담 비중	0.0	0.6	2.2	10.4	86.7
수혜자 귀착 비중	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
보험료 특별소득공제 및 세액공제	0.3	6.9	9.4	18.3	65.0
근로장려금	76.7	22.1	1.2	0.0	0.0
신용카드 소득공제	4.1	15.0	14.7	23.7	42.4
의료비 특별세액공제	0.0	5.5	8.4	23.7	62.4
무주택근로자에 대한 주택자금공제	0.3	5.7	8.5	25.3	60.3
중소기업 취업자 소득세 감면	0.8	16.6	37.6	37.3	7.6
자녀장려금	22.9	25.2	15.8	27.0	9.0

자료: 국세청, 근로소득 백분위 자료(2023년 귀속)를 토대로 국회예산정책처 추정

개별 조세지출 항목의 소득분위별 수치는 연간 국세감면액 중 각 소득분위가 차지하는 비중을 의미한다. 국세감면액 규모가 가장 큰 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’의 경우, 2023년 귀속 국세감면액 중 1분위가 차지하는 비중은 0.3%에 불과한 반면 4분위와 5분위는 각각 18.3%, 65.0%를 차지하였다. 이와 유사하게 ‘신용카드 소득공제’, ‘의료비 특별세액공제’, ‘무주택근로자에 대한 주택자금공제’ 등 근로자의 지출을 기반으로 하는 항목들은 5분위 귀착 비중이 가장 높게 나타났다. 이는 소득세 공제 방식이 납세자의 세액을 한도로 혜택이 결정되며, 고소득·다인 가구일수록 지출액이 커서 공제금액이 증가하는 경향이 있기 때문이다. 반면 ‘근로장려금’은 총소득 3,800만원 이하 가구를 대상으로 하여 주로 3분위 이하에서 수급자가 분포한다. 다만 2025년부터 맞벌이 가구의 소득상한이 3,800만원에서 4,400만원으로 상향됨에 따라 일부 4분위 가구까지 수급 범위가 확대될 전망이다. 한편, ‘자녀장려금’은 2024년부터 지급대상이 총소득 4,000만원 미만에서 7,000만원 미만으로 확대되면서 1분위부터 5분위까지 폭 넓게 분포하는 것으로 나타났다.

[그림 12] 근로소득자에 대한 주요 조세지출 항목의 소득분위별 귀착 비중: 2024년
(단위: %)



자료: 국세청, 근로소득 백분위 자료(2023년 귀속)를 토대로 국회예산정책처 추정

(3) 개인사업자·농어민 조세지출 귀착 분석의 한계

상위 20개 항목의 수혜자별 귀착 기준은 개인사업자와 법인사업자를 ‘기업’으로 구분하되, 개인사업자는 ‘중소기업’으로, 법인사업자는 ‘중소·중견·상호출자제한기업 및 기타기업’으로 분류하고 있다. 부가가치세 감면 항목의 경우 납세자인 사업자를 기준으로 수혜자를 구분하는데, 개인사업자에 대한 조세지출액은 ‘중소기업’, 법인사업자에 대한 조세지출액은 ‘중소·중견·상호출자제한기업 및 기타기업’으로 일괄 분류되고 있다.

예를 들어 2024년 부가가치세 감면액이 1.5조원 규모인 ‘재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례’의 경우 해당 특례를 신청한 개인사업자의 2024년 평균 과세표준(매출액)은 약 5억 3,800만원으로 고매출 사업자가 상당수 포함된 것으로 보인다. 반면, 2024년 부가가치세 감면액이 3.5조원 규모인 ‘면세농산물 등에 대한 의제 매입세액공제’는 평균 과세표준이 약 7,100만원 수준으로 상대적으로 저매출 사업자가 다수 포함되어 있을 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 조세지출예산서에서는 이들 개인사업자를 소득·매출 규모와 관계없이 ‘중소기업’이라는 단일 범주에 포함시키고 있다. 한편, 농어민을 대상으로 하는 ‘농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율’ 항목 역시 조세지출 규모가 2024년 2.2조원을 상회함에도 불구하고 수혜자인 농어민의 소득수준과 관계없이 조세지출 전액이 중·저소득자로 분류되고 있다.

이처럼 개인사업자의 조세지출을 모두 중소기업으로 분류하고, 농어민을 모두 중·저소득자로 분류하면 실제 소득·매출 수준에 따른 수혜자 귀착을 구체적으로 파악하기 어렵게 된다. 따라서 정부는 조세지출예산서상 실제 수혜자의 경제적 귀착에 부합하는 정보를 제공하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

(4) 소결

그동안 조세지출예산서의 수혜자별 귀착과 관련해 제기된 주요 지적사항 중 하나는 중·저소득자와 고소득자를 구분하는 소득기준의 객관성이 부족하다는 점이었다. 증산충을 개념적으로 어떻게 파악할지에 대해서는 다양한 관점이 존재하며, 객관적 증산충과 주관적 증산충 간에 불일치가 존재하는 등 인식 차이도 있는 것으로 나타나므로, 정부는 이 점을 감안해 소득기준의 객관성을 확보할 수 있는 기준을 마련하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 이와 더불어 제도별 수혜 대상을 보다 정확히 파악할 수 있도록 소득규모별·소득분위별 귀착 정보 등 세분화된 귀착 정보를 제시할 필요가 있다. 이러한 정보는 제도의 현황을 진단하고 향후 운영 방향을 설계하거나, 새로운 조세특례 항목의 도입 및 확대 여부를 검토할 때 중요한 기초자료로 활용될 수 있다.

국회예산정책처가 직접 상위 20개 조세지출 항목 중 개인소득세 감면 항목 11개에 대해 소득규모별·소득분위별 귀착 분석을 실시한 결과, 국세감면액은 주로 6천만원 초과~2억원 이하 소득구간(귀착 비중 40.3~63.0%⁴¹⁾)에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 이는 중·저소득자와 고소득자 구분을 위한 소득금액 기준(2025년 8,700만원)에 따라 귀착 결과가 달라질 수 있음을 시사한다. 한편, 정부가 종합소득금액과 총급여액을 동일하게 간주하여 중·저소득자 범위를 정의하는 방식은 중·저소득자의 비중을 과대평가할 소지가 있는 것으로 판단되므로 이에 대한 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

국회예산정책처는 국세통계연보와 근로소득 백분위 자료를 활용하였으나, 정부는 국세청의 소득세 납세신고 원자료를 직접 활용할 수 있으므로 보다 정교한 분석이 가능하다. 따라서 이미 수혜자별(중·저소득자, 고소득자) 귀착 구분이 가능한 상위 20개 항목에 대해서는 소득규모별 귀착 현황을 공개하고, 이를 점차 다른 항목까지 확대하는 방식으로 중장기적인 제도개선을 추진할 필요가 있다. 특히 연도별 귀착 현황을 체계적으

41) 일정 소득 이하 및 중소기업 취업 등 특정 조건을 만족하는 자만을 대상으로 하는 근로장려금, 자녀장려금, 중소기업취업자 소득세 감면 항목은 제외함. 해당 항목의 6천만원 초과~2억원 이하 구간의 귀착 비중은 각각 0.0%, 9.0%, 7.6%임

로 공개한다면, 개별 조세특례 항목이 정책 취지에 맞게 운영되고 있는지를 평가·점검하는 데 중요한 근거자료가 될 수 있다.

마지막으로, 현재 개인사업자는 일괄적으로 ‘중소기업’, 농어민은 ‘중·저소득자’로 분류되어 실제 소득·매출 규모와 무관하게 수혜자 귀착이 집계되고 있다. 그러나 부가가치세 감면이나 농어민 대상 제도처럼 고매출·저매출 사업자나 다양한 소득 수준의 수혜자가 혼재하는 항목의 경우 현행 분류 방식으로는 수혜자의 특성을 충분히 파악하지 못하는 한계가 있다. 따라서 정부는 개인사업자 및 농어민에 대한 실제 경제적 귀착을 보다 정확히 파악할 수 있는 분류 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

Ⅲ. 조세지출제도 이슈 분석

1. 조세지출 정비실적 분석

가. 2025년 조세지출 정비현황

일몰제도는 특정 감면조항에 적용시한을 명기한 후 그 기한이 지나면 자동적으로 폐지 되도록 하는 제도를 의미하며, 조세지출 관리 강화를 위해 1998년 도입되었다. 정부는 일몰기한이 도래하면 해당 조세특례 항목을 평가하고, 감면 등을 유지할 필요가 있다고 판단되는 경우 일몰기한을 연장하기도 한다. 그러나 일몰기한의 연장이 지속되는 경우 특정 조세특례 항목을 항구화할 수 있으므로 일몰기한을 연장할 때에는 면밀한 평가가 선행될 필요가 있다.

이와 관련하여 정부는 매년 조세지출예산서에 ‘조세지출 정비현황’을 발표하고 있다. 조세지출 정비현황에는 각 연도별 일몰이 도래한 항목을 중심으로 세법개정안에 포함된 신설·폐지·제도 재설계(축소 또는 확대)된 조세특례 항목의 수와 그에 따른 세 수효과가 포함되어 있다.

먼저, 2025년에 일몰기한이 도래하는 항목 72개¹⁾의 정비현황을 살펴보면, 7개는 당초 예정대로 일몰기한 도래에 따라 폐지될 계획이며, 나머지 65개는 일몰기한이 연장²⁾될 예정이다.

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 일몰 71건, 부분일몰(제도 중 일부 내용에 일몰을 설정한 경우) 1건

2) 이 중 45건은 단순 일몰기한 연장이고, 20건은 제도 재설계 및 일몰기한 연장에 해당한다.

[표 54] 정부의 2025년 일몰도래 항목 처리계획

(단위: 억원, 개)

구분	26년 전망치	항목 수	비 고
일몰연장 항목	194,643	65	- 6건의 추정곤란 항목이 있으므로 실제 규모는 19.5조원 이상일 것으로 추정
일몰기한 도래로 제도 폐지	2,283	7	- 1건(벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세)은 실적 없음 - 통합투자세액공제 중 임시투자세액공제, 청년도약계좌에 대한 비과세 등 2건은 추정곤란으로 제외

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」 보도자료 및 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

다음으로, 「2026년도 조세지출예산서」와 2025년 세법개정안에 따른 조세지출 정비현황을 살펴보면, 신설 5개, 폐지 7개, 제도재설계 33개(축소 11개, 확대 22개)로 전체 조세지출 항목의 수가 2개 감소할 예정이다.

신설 항목으로는 웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제, 중소기업의 스마트공장 관련 설비에 대한 세제지원 등 5개 항목이 포함되어 있다. 이들 신설 항목으로 인한 국세수입의 감소가 예상되나 대부분 규모를 추정하기 곤란하거나 2027년 이후 세수효과가 발생할 것으로 전망되어 2026년에 발생할 조세지출 규모는 제시되지 않았다.

폐지 항목은 벤처투자회사 등의 소재·부품·장비 전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세, 청년도약계좌에 대한 비과세, 외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례 등 2025년 말에 일몰이 도래하는 7개 항목이다. 이들의 2026년 조세지출 규모는 2,283억원으로 전망되지만, 이는 대부분 외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례(2026년 조세지출 전망치 2,246억원)에 기인하는 것이며, 나머지 항목은 조세지출 실적을 추계하기 어려워 조세지출 정비에 따른 세수확보 효과가 크지 않을 것으로 보인다.

제도 재설계 항목 중 축소 항목은 11개로, 내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에의 출자·인수에 대한 과세특례 중 출자에 대한 과세특례 종료, 조합법인 등에 대한 과세특례의 경우 20억원 초과 과세표준 구간에 대한 법인세율 인상 등의 효과로 세수증가가 예상된다. 그러나 징수기준에 따라 세수효과가 2027년 이후에 발생하거나 정부가 규모를 ‘추정곤란’으로 제시하여 세수증가 규모를 정확히 추산하기 어렵다. 한편, 확대 항목 22개 중 연구인력개발비에 대한 세액공제, 통합투자세액공제 등은 공제대상 항목

확대 등에 따라 1,535억원의 세수감소가 예상된다.

결과적으로 신설·확대뿐만 아니라 축소 항목에서도 세수효과가 ‘추정곤란’으로 제시된 경우가 많아, 전체적으로 정부의 조세지출 정비에 따른 세수효과는 일부 제시된 수치 이상으로 감소하거나 증가할 수 있으며, 그 정확한 규모를 명확히 제시하기는 어려운 상황이다.

[표 55] 2025년 정부의 조세지출 정비 세부항목

(단위: 억원)

구분	제도명	세수효과 (’26년)	
신설 (5)	웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제	’27년 이후 발생	
	중소기업의 스마트공장 관련 설비에 대한 세제지원	추정곤란	
	내국법인이 외국자회사 주식을 외국법인에 현물출자 시 과세특례	추정곤란	
	프로젝트 리츠에 대한 현물출자 과세특례	추정곤란	
	고배당기업에 대한 배당소득 분리과세	’27년 이후 발생	
폐지 (7)	벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세	0	
	통합투자세액공제(임시투자세액공제)	추정곤란	
	청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제 적용기한 종료	27	
	청년도약계좌에 대한 비과세	추정곤란	
	석유제품 전자상거래 세액공제	10	
	외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례	2,246	
	노후자동차 교체시 개별소비세 한시적 감면	-	
제도재설계 (33)	축소 (11)	내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에서의 출자인수에 대한 과세특례	추정곤란
		통합고용세액공제	추정곤란
		영농조합법인 등에 대한 법인세 면제 등	추정곤란
		농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등	추정곤란
		조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	’27년 이후 발생
		벤처투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세	추정곤란
		비과세종합저축에 대한 과세특례	’27년 이후 발생
		조합 등 출자금, 예탁금에 대한 비과세 등	’27년 이후 발생
		위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면	’27년 이후 발생
		농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	추정곤란
		재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례	’27년 이후 발생

구분	제도명	세수효과 (’26년)
확 대 (22)	창업중소기업 등에 대한 세액감면	’27년 이후 발생
	연구인력개발비에 대한 세액공제	△771
	내국법인의 벤처기업 등에서의 출자에 대한 과세특례	추정곤란
	창업기업 등에서의 출자에 대한 과세특례	추정곤란
	국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 등의 면제	-
	통합투자세액공제	△675
	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	추정곤란
	문화산업전문회사 출자 세액공제	추정곤란
	고향사랑 기부금에 대한 세액공제	추정곤란
	수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면	’27년 이후 발생
	수도권 밖으로 본사를 이전하는 기업에 대한 세액감면	’27년 이후 발생
	소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	△88
	월세액에 대한 세액공제	’27년 이후 발생
	대학 재정 건전화를 위한 과세특례	추정곤란
	해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면	’27년 이후 발생
	우수 선화주기업 인증을 받은 화주 기업에 대한 세액공제	’27년 이후 발생
	금융시장 효율화, 안정화를 위한 증권거래세 면제	추정곤란
	중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제	추정곤란
	내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	추정곤란
	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	’27년 이후 발생
	기업업무추진비 중 문화비, 전통시장 지출분 손금산입 특례	△1
	교육비 특별세액공제	’27년 이후 발생

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

2023년, 2024년 연속하여 세수결손이 발생하였고 2025년에도 예산 대비 세입 수납실적이 부족할 것으로 예상됨에 따라 정부는 2025년 7월 10.3조원을 감액하는 세입경정을 실시하였다. 2026년에는 법인세율 인상, 증권거래세율 환원 등으로 세수 증가가 예상되지만, 동시에 재정지출은 8.1%, 조세지출은 5.3% 증가하는 등 정부의 총지출 규모도 확대될 것으로 전망된다. 이러한 재정환경을 고려할 때, 한정된 재원을 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 정부의 조세지출제도 정비가 조세감면의 통제장치로서 제대로 기능하고 있는지 점검하고 개선사항을 모색할 필요가 있다.

이하에서는 먼저 정부가 발표한 2025년 조세지출 정비현황에 대한 정보 제공 방

식의 적절성을 검토하여 조세지출 정비현황 및 그에 따른 세수효과가 정확하게 제시되었는지, 국세감면에 유의미한 영향을 끼치고 있음에도 국세감면 실적으로 관리되지 않은 항목이 있는지 분석해본다. 다음으로 조세특례 관리대상 중 적극적 관리대상 및 잠재적 관리대상의 일몰제도 운영 현황을 분석하고 개선방안에 대해 살펴본다.

나. 정부의 2025년 조세지출 정비 결과 분석

(1) 조세지출 정비현황 정보 제공 방식 개선 필요

정부는 「2026년도 조세지출예산서」에 2025년 조세지출 정비현황을 담아 신설·폐지·제도 재설계 항목의 개수와 내역 그리고 2026년 세수효과를 제시하고 있다. 이를 통해 각 항목의 근거 조항, 내용, 2026년 세수효과를 확인할 수 있으나, 다음과 같은 점에서 몇 가지 한계가 존재한다.

첫째, 정부는 2025년 세법개정안 보도자료에서 단순 일몰연장 항목을 포함하여 제시하고 있으나, 조세지출예산서에는 이를 제외하고 있어 해당 정보만으로는 실질적인 조세지출 정비에 관한 정보를 파악하는 데 한계가 있다.

[그림 13] 정부 세법개정안 보도자료

참고		'25년 말 일몰도래 조세지출 종료·구조개편·연장 현황	
◇ 일몰 72개 항목 중 종료 7개, 재설계 20개, 연장 44개			
단 순 연 장 (44)	중소기업에 대한 특별세역감면		중소기업 지원
	상생결재 지급금액에 대한 세액공제		중소기업 지원
	상생협력을 위한 기금출연 등에 대한 세액공제		상생협력 지원
	연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면		연구개발특구 지원
	벤처기업 출자자의 제2차 납세의무 면제		벤처투자 활성화 지원
	벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제		벤처투자 활성화 지원
	내국인 우수 인력의 국내복귀에 대한 소득세 감면		우수인재 국내 복귀 지원

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」 보도자료(개조식), 2025.7.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

단순 일몰연장은 종료되었어야 할 조세특례가 유지되면서 추가적인 국세 감면을 유발하므로 조세지출 정비를 파악하는 데 있어 핵심적인 정보에 해당한다. 그러나 현행 조

세지출예산서에는 이 정보가 누락되어 있어 해당 항목의 내역과 세수효과를 확인하기 어렵다. 다음 표는 국회예산정책처가 「2026년도 조세지출예산서」, 2025년 세법개정안 보도자료를 참고하여 작성한 조세지출 정비 현황에 관한 정보로, 단순일몰 연장을 합한 전체적인 조세지출 정비현황을 보다 정확하게 파악할 수 있다.

[표 56] 2025년 정부 조세지출 정비현황

(단위: 천)

구분	조세지출 정비항목(A)					단순 일몰연장 (B)	전체 (A+B)
	신설	확대	축소	폐지	계		
2025년 일몰도래	-	11	9	7	27	45	72
신설·일몰미도래	5	11	2	-	18	-	18
합 계	5	22	11	7	45	45	90

자료: 「2026년도 조세지출예산서」 및 「2025년 세제개편안」 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

둘째, 현행 정보 제공 방식은 조세지출 정비가 국세감면액에 미치는 영향을 평가하기 어렵게 한다. 세법개정안 보도자료에서는 세목별·연도별 세수효과와 세부담 귀착까지 제시하는 반면, 조세지출예산서에는 단순히 정비된 항목의 내용과 개수만 제시된다. 그러나 실제 조세지출 정비에 영향을 미치는 것은 개별 조세지출 항목의 개수가 아니라 조세지출 항목의 세수증감 효과를 더한 결과 값이라는 점을 고려하면 현행의 정보 제공 방식은 한계가 존재한다.

다음 표는 국회예산정책처가 「2026년도 조세지출예산서」, 2025년 세법개정안 보도자료에 흩어져 있는 자료를 종합해 정비 항목별 세수효과를 정리한 결과다. 신설·축소 항목의 경우 추정곤란 항목과 2027년 이후 세수효과가 발생하는 항목으로만 구성되어 2026년 세수효과를 제시하기 곤란하다. 제도 확대 및 단순 일몰연장 항목의 경우 각각 2026년에 1,535억원, 5,289억원 세수감소를 유발하고, 폐지 항목은 2,283억원의 세수증가 효과를 나타낼 것으로 전망되어 총 세수감소 규모는 4,541억원에 이를 것으로 전망된다. 따라서 정부는 신설·폐지·제도 재설계(확대·축소)·일몰연장 등에 따른 세수효과를 구분하여 제시함으로써 매년 조세지출 정비에 따른 세수증감 규모를 명확히 제시하여야 할 것이다.

[표 57] 2025년 조세지출 정비에 따른 세수효과

(단위: 억원)

구분	신설	확대	축소	폐지	일몰연장	합계
2026	- ¹⁾	△1,535	- ²⁾	2,283	△5,289	△4,541

주: 1) 신설 항목 5개 중 추정공란 항목 3개, 2027년 이후 세수효과 발생 항목 2개로 2026년 세수효과를 제시하지 않음

2) 축소 항목 11개 중 추정공란 항목 7개, 2027년 이후 세수효과 발생 항목 4개로 2026년 세수효과를 제시하지 않음
 자료: 「2026년도 조세지출예산서」 및 「2025년 세제개편안」 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

셋째, 신설 5개·폐지 7개·제도 재설계 33개 항목 총 45개 중 17개 항목은 추정 공란이며, 18개 항목은 2027년 이후 세수효과가 발생하여 2026년 세수효과를 알 수 있는 항목은 10개에 불과하다. 직접세 항목의 경우 개정 세법이 시행된 다음 해에 그 효과가 나타나므로 2026년도 세수효과를 제시하기 어려운 사유가 있음을 감안할 수 있다. 그러나 정부가 세법개정안에서 향후 5개년 간의 세수효과를 공표하는 점을 고려하면, 조세지출예산서도 2027년 이후 발생할 효과를 병기하는 방식으로 보완할 필요가 있다. 현행 「조세특례제한법」³⁾은 조세지출의 전년도 실적 및 당해연도·다음연도 전망치에 대해 작성하도록 규정하고 있어 조세지출예산서가 세법개정안과 다른 시계를 가질 수 밖에 없는 것은 사실이다. 다만, 이미 세수효과 추계가 완료되어 향후 세수 증감의 방향성에 대한 예측이 이루어진 정비 항목에 대해서는, 법률 규정의 형식적 제약과는 별도로 시계를 확장하여 그 효과를 제시할 수 있을 것으로 보인다.⁴⁾

예를 들어, 정부는 2026년 신설 항목 5개 중 웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제, 고배당기업에 대한 배당소득 분리과세는 2027년 이후 세수효과가 나타난다고 설명하며 조세지출예산서에서는 그 세수효과를 제시하지 않고 있다. 그러나 정부의 세법개정안에는 두 항목의 2027년 세수효과가 각각 △45억원, △2,448억원으로 제시되어 있다. 따라서 이러한 수치를 조세지출예산서에도 함께 기재하면 해당 제도의 신설로 인해 발생하게 될 국세감면액 규모에 관한 정보를 보다 효과적으로 제공할 수 있을 것으로 보인다.⁵⁾

3) 「조세특례제한법」 제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

4) 현행의 t년도 조세지출예산서가 t-2년도 실적, t-1년도 잠정치, t년도 전망치를 제시하는 3년 단위의 시계에서 작성되고 있으나, 정비실적에 한해서라도 세법개정안에서 제시된 t+1년도 세수효과를 함께 제시하는 방안이다.

5) 제도 재설계 항목의 경우에도 정부가 세법개정안에 2027년 이후 세수효과를 제시하고 있으나, 이는 제도의 변경에 따른 확대·축소항목만 포함하고 있어 실제 조세지출 규모를 파악하는 자료로 기능하기에는 한계가 있어 보인다.

[표 58] 2027년 이후 세수효과 나타나는 항목 예시: 신설항목

(단위: 억원)

조 항	내 용	'26년 세수효과
조특법 §25의8	웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제	'27년 이후 발생 ※'27년: △45
조특법 §104의27	고배당기업에 대한 배당소득 분리과세	'27년 이후 발생 ※'27년: △2,448

종합하자면, 현행 조세지출예산서는 세법개정안에 포함된 단순 일몰연장 항목을 누락하고, 정비현황을 개수 중심으로만 제시하며, 2027년 이후에 발생하는 세수효과를 제시하지 않는 등 한계가 있어 조세지출 정비의 실제 세수효과를 충분히 보여주지 못한다. 따라서 정부는 신설·폐지·제도 재설계·일몰연장별 세수효과를 구분하여 제시하고, 2027년 이후 세수효과까지 병기함으로써 매년 조세지출 정비에 따른 세수 증감 규모를 명확히 파악할 수 있도록 정보 제공 방식을 개선할 필요가 있다.

(2) 조세지출 외 항목(할당관세·유류세 인하)의 국세감면 관리 필요

정부는 조세지출의 유형을 세부담을 경감하는 '직접감면'과, 일정기간 과세를 연기하는 '간접감면'으로 구분하고 있다. 직접감면의 종류로는 비과세(특정 소득을 과세대상이 되는 소득에서 제외), 소득공제(과세소득에서 일정금액을 차감), 저율과세(일반세율보다 낮은 세율 적용), 세액감면(산출세액의 일정 비율을 납부할 세액에서 차감) 등이 있다. 간접감면으로는 과세이연(자산을 대체 취득하는 경우 새로 취득한 자산의 처분시점까지 과세를 연기) 등이 있다.

한편, 세법에서 규정한 명목세율을 법정세율이라 하며, 이 중 탄력세율은 기본세율을 법률로 정하고 일정 범위 내에서 상·하향 조정할 수 있도록 한 제도이다. 탄력세율은 조세의 경기조절 기능에도 활용될 수 있으며, 현재 정부는 물가 안정 등 정책 목적을 위해 할당관세⁶⁾와 유류세 인하와 같이 기본세율보다 낮은 세율을 적용하는 탄력세율 제도

6) 「관세법」 제71조는 특정 품목을 대상으로 40%p 범위에서 기본세율보다 낮거나(동조 제1항) 높은(동조 제2항) 관세율을 적용하는 할당관세 제도에 대해 규정하고 있으며, 이하에서는 동조 제1항에 따라 기본세율보다 낮은 관세율을 적용하는 할당관세 제도에 대해서만 분석한다.

「관세법」 제71조(할당관세) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 100분의 40의 범위의 율을 기본세율에서 빼고 관세를 부과할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정될 때에는 그 수량을 제한할 수 있다.

1. 원활한 물자수급 또는 산업의 경쟁력 강화를 위하여 특정물품의 수입을 촉진할 필요가 있는 경우
2. 수입가격이 급등한 물품 또는 이를 원재료로 한 제품의 국내가격을 안정시키기 위하여 필요한 경우
3. 유사물품 간의 세율이 현저히 불균형하여 이를 시정할 필요가 있는 경우

를 운영하고 있다. 이러한 탄력세율 제도는 조세지출의 유형 중 “저율과세”와 구조는 유사하나, 그 적용 요건이 법률에 엄격히 명시된 조세지출과 달리 정부가 특정 목적을 위해 재량에 따라 탄력적으로 운용되는 특성으로 인해 조세지출로 분류되지 않는 상황이다. 그 결과 할당관세 및 유류세 인하로 인한 세수 감소 규모는 전체 국세감면액에 포함되지 않고, 차년도 조세지출 정비에 따른 세수효과 산정시에도 해당 제도의 존속·확대·축소 여부 등이 반영되지 않고 있다.

그러나 다음과 같은 점을 종합적으로 고려하면 할당관세와 유류세 인하에 따른 조세 감면 규모를 국세감면액 집계시 반영하여 할당관세 운용 범위, 유류세 인하율 및 기간 등의 변동에 따른 국세감면액 변동 사항을 파악하도록 할 필요가 있다.

첫째, 탄력세율 제도는 정부가 경기 변동이나 물가 상승 등 특정 경제 상황에 신속하게 대응할 수 있도록 정책적 유연성을 부여한다. 그러나 정부의 재량적 판단에 따라 시행되는 특성으로 인해 국회의 법정 심의 절차를 거치지 않아 재정 통제에서 벗어나 있다는 한계가 있다. 특히, 긴급할당관세 적용과 유류세 인하 조치는 법령상 한시적 제도의 성격을 지니고 있으나 사실상 그 운영이 지속적이고 장기화되면서 다른 조세지출과 유사한 효과를 가져오면서도 별도의 심층평가나 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

둘째, 할당관세 제도 운용에 따른 관세 감면액의 추정 규모는 2020년 3,742억원(79개 품목)에서 2024년 1조 4,301억원(125개 품목)으로 연평균 39.8% 증가하였다. 관세 감면액이 전체 관세 수입에서 차지하는 비중도 2020년 5.3%에서 2024년 20.5%로 크게 증가하여 할당관세로 인한 관세 감면액이 전체 관세 징수 실적에 미치는 영향도 확대되는 것으로 해석할 수 있다. 특히, 정기할당관세⁷⁾에 비해 국내 물가 안정 등을 위해 연도 중에 추가로 실시되는 긴급할당관세⁸⁾의 품목 수가 2020년 2개(전체 대비 2.5%)에서 2024년 48개(38.4%)로 증가하여 물가안정을 위한 할당관세의 활용도가 확대되고 있는 추세임을 알 수 있다. 2025년의 경우에도 9월 기준 106개 품목(정기할당 76개, 긴급할당 30개)⁹⁾에 대해 할당관세 제도가 운용 중이다. 또한

7) 매년 사전에 물가 안정 또는 산업 보호 필요성이 인정되는 품목에 대해 적용되는 할당관세는 ‘정기할당관세’로 분류한다.

8) 정기할당관세 외에 연도 중에 발생한 일시적인 수급 불안 또는 가격 급등 등에 대응하기 위해 한시적으로 할당관세를 적용하는 경우 ‘긴급할당관세’로 분류한다.

9) 2025년 기준 정기할당관세 운용 품목은 옥수수, 설탕, LPG 제조용 원유 등 76개이며, 긴급할당관세 운용 품목은 망고, 고등어, 파인애플 등 30개이다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」의 첨부서류인 “중장기 조세정책 운용계획”에서도 2025년 추진과제 중 하나로 통상환경 변화 피해업종 지원, AI 등 신성장동력 경쟁력 강화, 민생물가 안정 등을 위한 할당관세의 적극 운영을 제시하고 있어¹⁰⁾ 2025년에도 할당관세 제도 운용에 따른 관세 수입의 감소가 예상된다.

[표 59] 할당관세 적용 품목의 수 및 세수 감소(추정)액: 2020~2024년
(단위: 억원, %)

구 분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
관세 징수액(결산, A)		70,585	82,270	103,241	72,883	69,723
할당 관세	품목 수	79개	92개	119개	117개	125개
	정기	77개	82개	90개	95개	77개
	긴급	2개	10개	29개	22개	48개
	세수 감소액(B)	3,742	6,758	19,694	10,753	14,301
관세 징수액 대비 세수 감소액 비중(B/A)		5.3	8.2	19.1	14.8	20.5

자료 : 기획재정부, 각 연도별 「할당관세 부과 실적 및 결과 보고」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

셋째, 유류세 인하 역시 2021년 11월부터 국제유가 상승에 따른 물가 상방압력 등을 완화하기 위하여 한시적으로 도입되었으나, 2025년 10월 현재까지 총 18회 연장되어¹¹⁾ 사실상 그 운영이 장기화되고 있다. 2025년 6월에 제2차 추가경정예산안을 편성하면서 국세수입을 10.3조원 감액경정하였는데, 고유가로 인한 유류세 인하 조치 연장¹²⁾ 등을 감안하여 교통·에너지·환경세를 본예산(15.1조원) 대비 1.1조원(△7.3%)을 감액한 내용이 포함되어 있다. 아울러 2025년 9월에 정부는 2025년 국세수입 예산을 재추계하며, 유류세 인하 조치가 10월 말까지 지속되고 있는 점을 반영하여 교통·에너지·환경세를 추경예산(14.0조원) 대비 0.9조원(△6.6%) 감액하였다. 이는 지속적인 유류세 인하 조치의 시행이 국세 수입에 직접적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

10) 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획 첨부서류」, p.214

11) 도입 당시에는 인하율이 휘발유·경유 모두 20%였으나, 2022년 2월 우크라이나 전쟁 발발로 국제 유가가 급등하자 인하율이 5월에 30%, 7월에 37%로 각각 확대되었다. 이후 인하율이 조정되어 2025년 10월 현재 휘발유 10%, 경유 15%의 인하율이 적용되고 있다. 한편, 정부는 2025년 10월 말 종료 예정된 유류세 인하 조치를 12월 말까지 연장하면서 휘발유 7%, 경유 10%로 인하율을 축소할 계획이다.

12) 당초 정부는 유류세 인하가 2025년 중 종료되는 것을 전제로 본예산을 편성하였다.

정부는 할당관세와 유류세 인하는 개별세법상 과세 기본구조로서 기준조세체계에 해당하며 조세지출의 요건을 충족하지 않는다는 점을 근거로 국세감면액 집계에서 제외하고 있다. 조세지출은 법률에 근거하여 엄격한 적용 요건이 정해져 있으나, 탄력세율은 정부 재량에 따라 특정 상황에 한시적으로 운용되는 성격을 지니기 때문이다.

그러나 이러한 차이가 존재하더라도, 할당관세와 유류세 인하는 특정 정책 목적 달성을 위한 것으로서 조세 부담을 경감시켜 세수 감소를 유발한다는 점에서 다른 조세지출과 실질적으로 유사하다. 한시적 제도로 도입되었음에도 장기간 반복·지속적으로 운영되면서 사실상 제도화된 감면 효과를 나타내고 있기 때문이다. 또한 정부가 조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목을 ‘구조적 지출’로 분류하여 조세지출 실적 및 전망치를 제공하고 있음을 고려할 때, 할당관세와 유류세 인하에 따른 국세감면액을 조세지출 예산서에 제외하는 것은 논리적 정합성이 부족한 것으로 보인다.

그럼에도 법률상 조세지출로 분류되지 않아 현재와 같이 관리 대상에서 제외될 경우, 국세감면 실적의 정확한 파악이 어렵고 재정 건전성 관리에도 공백이 발생할 우려가 있다.¹³⁾ 따라서 매년 국회에 제출되는 조세지출예산서에 할당관세 및 유류세 인하에 따른 국세감면액과 연도 중 발생할 것으로 예상되는 국세감면 추정액을 함께 명시함으로써, 국세수입에 유의미한 영향을 미치는 감면실적을 일관성 있게 보고할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.¹⁴⁾

13) 예를 들어, 정부는 2024년 국세감면 실적을 70.5조원으로 발표하고 있으나, 할당관세에 따른 관세 감소분(1.4조원 추정)과 유류세 인하 조치에 따른 교통·에너지·환경세 및 개별소비세 감소분을 반영할 경우 감면액 규모는 더욱 확대된다.

14) 정부는 탄력세율은 개별세법상 과세 기본구조로서 기준조세체계에 해당한다고 설명하고 있다. 그러나 탄력세율은 행정부가 부득이한 상황에 탄력 대응할 수 있도록 조세법률주의 원칙의 예외를 제한적으로 허용한 것임을 고려하면, 할당관세·유류세 인하 조치와 같이 지속적으로 운용되어 큰 규모의 세수감소를 유발하는 항목까지 과세 기본구조라는 이유만으로 전체 국세감면실적 집계에서 제외하는 것이 합리적이라고 보기 어려운 측면이 있다.

다. 적극적·잠재적 관리대상의 일몰제도 운영 현황 분석

(1) 적극적 관리대상·잠재적 관리대상의 일몰관리 현황

조세지출은 기준조세체계에 해당하지 않고 한시적으로 운용되는 특별한 항목으로, 특정성·대체가능성·폐지가능성이 조세지출의 특성이다. ‘특정성’은 조세지출이 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공하여야 함을 의미한다. ‘대체가능성’은 조세지출이 특정 정책 목표를 위해 사용되어야 하며 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는 것이어야 한다는 것이다. ‘폐지가능성’은 특정 조세지출을 없애는 것이 행정적으로 실행가능 하여야 함을 의미한다.

정부는 「2018년도 조세지출예산서」부터 조세지출 정비 및 항목별 분류에 대한 논의의 기초자료 제공을 위해 조세지출 특성인 특정성, 대체가능성, 폐지가능성의 보유 정도에 따라 각 조세지출 항목을 적극적 관리대상, 잠재적 관리대상, 구조적 지출로 구분하여 관리하고 있다. 조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목은 구조적 지출로, 폐지가능성이 거의 없고 특정성·대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란한 항목은 잠재적 관리대상으로 분류되며, 폐지가능성까지 모두 갖춘 항목은 적극적 관리대상으로 분류되어 비과세·감면 정비의 주요 대상이 된다.

[표 60] 조세지출 관리대상 유형

구분	내용	관리 가능성
적극적 관리대상	조세지출의 특성을 모두 갖춘 항목	비과세·감면 정비 가능
잠재적 관리대상	조세지출의 특성을 일부 갖춘 항목	폐지가능성이 거의 없고 조세지출 특성 중 한 가지가 없어 적극적 관리 곤란
구조적 지출	조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목	정비가 사실상 곤란

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

「2026년도 조세지출예산서」에 따르면 조세특례 항목 242개¹⁵⁾ 중 구조적 지출이 8개, 잠재적 관리대상이 43개, 적극적 관리대상이 191개로 나타났다. 이 중 적극적 관리대상의 일몰현황을 살펴보면 일몰기한이 없는 항목은 2026년 전망치로는 10조 190 억원으로 적극적 관리대상 감면액의 약 26.0% 정도를 차지한다.

15) 경과규정은 제외하였다.

[표 61] 「2026년도 조세지출예산서」상 적극적 관리대상 감면액 규모

(단위: 억원)

구분	2024년 결산	2025년 잠경	2026년 전망
총 규모	324,401 (100.0%)	362,133 (100.0%)	384,885 (100.0%)
일몰기한 없음	86,987 (26.8%)	95,011 (26.2%)	100,190 (26.0%)
일몰기한 있음	237,414 (73.2%)	267,123 (73.8%)	284,695 (74.0%)

주: 1. 일부라도 일몰기한이 설정되어 있는 경우 일몰기한이 있는 것으로 봄

2. ()안의 비중은 적극적 관리대상 감면액(전망) 대비 비중임

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

항목 수를 살펴보면, 일몰기한이 설정되어 있지 않은 항목이 63개(33.0%), 일몰기한이 설정되어 있는 항목이 128개(67.0%)로 나타났다. 다만 일몰기한이 설정되어 있는 항목 128개 중에서도 일몰이 4회 이상 연장된 항목이 71개(적극적 관리대상 전체의 37.2%)이다.

[표 62] 「2026년도 조세지출예산서」상 적극적 관리대상의 일몰 현황

(단위: 개)

적극적 관리대상: 191개(100.0%)		
일몰기한 없음	일몰기한 있음	128(67.0%)
63 (33.0%)	일몰기한 연장 횟수	
	3회 이하	57(29.8%)
	4회 이상	71(37.2%)

주: 1. 일부라도 일몰기한이 설정되어 있는 경우 일몰기한이 있는 것으로 봄

2. ()안의 비중은 적극적 관리대상 191개 대비 비중임

3. 경과규정으로 전환된 항목은 제외함

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

한편, 잠재적 관리대상의 일몰관리 현황을 살펴보면, 일몰기한이 설정되어 있지 않은 항목이 19개(44.2%), 일몰기한이 설정되어 있는 항목이 24개(55.8%)로 나타났다. 일몰기한이 설정되어 있는 항목 24개 중에서도 일몰이 4회 이상 연장된 항목이 12개(잠재적 관리대상 전체의 27.9%)이다.

[표 63] 「2026년도 조세지출예산서」상 잠재적 관리대상의 일몰 현황

(단위: 개)

잠재적 관리대상: 43개(100%)		
일몰기한 없음	일몰기한 있음	24(55.8%)
19 (44.2%)	일몰기한 연장 횟수	
	3회 이하	12(27.9%)
	4회 이상	12(27.9%)

주: 1. 일부라도 일몰기한이 설정되어 있는 경우 일몰기한이 있는 것으로 봄

2. ()안의 비중은 잠재적 관리대상 43개 대비 비중임

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

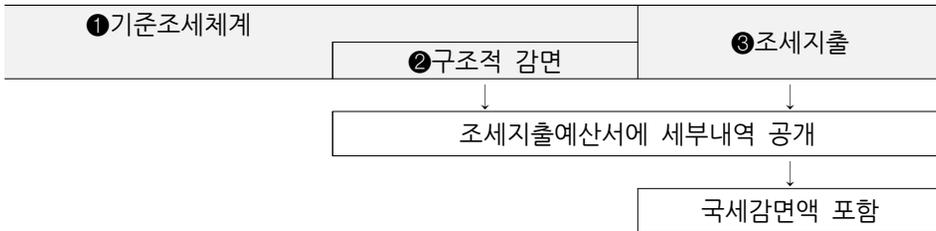
이처럼 일몰기한의 설정 여부와 일몰기한 연장 횟수를 기준으로 살펴보면, 일몰기한이 없는 항목의 비중은 잠재적 관리대상이 적극적 관리대상에 비해 약 10%p 높다. 또한 일몰기한이 설정된 항목의 경우, 연장 횟수가 4회 이상인 비중은 적극적 관리대상이 37.2%, 잠재적 관리대상이 27.9%로, 적극적 관리대상의 연장 빈도가 약 10%p 높게 나타났다.

BOX. 정부의 조세지출 분류 개선 방안

□ 정부는 조세지출 분류 개선 방안을 검토 중임을 밝힘¹⁶⁾

- 현행 조세지출예산서에는 특정성·대체가능성·폐지가능성이 모두 없어 조세지출의 특성이 없으며, 정비가 곤란한 ‘구조적 지출’이 포함되어 전체 국세감면액 집계 시 포함
- 정부는 이러한 구조적 감면 항목은 현행과 같이 조세지출예산서에 세부내역을 제시하되, 국세감면액 집계 시에는 제외하는 안을 검토 중

[정부가 검토 중인 조세지출 분류 개선 방안]



- (기준조세체계) 모든 납세자에게 보편적으로 적용되는 중립적·표준적 조세 구조로 원칙적으로 조세지출예산서에 미포함
- (구조적 감면) 기준조세체계에 해당하나, 지출규모에 대한 정보 제공 측면에서 조세지출예산서에 포함하는 항목
- (조세지출) 기준조세체계에서 벗어나 조세지출의 특성을 갖춘 항목

[표] 재분류에 따른 조세지출, 구조적 감면 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2024년 결산	2025년 잠정	2026년 예산
조세지출(A)	561,579	610,006	644,052
구조적 감면	143,592	154,713	161,225
국세수입 총액(B)	3,656,829	4,003,076	4,195,673
국세감면율[A/(A+B)]	13.3	13.2	13.3
법정한도	12.3	13.0	13.7

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

16) 정부는 「2026년도 조세지출예산서」에는 참고자료로 방향성만을 제시한 것이며, 연구용역 결과 및 국회의와의 논의결과 등을 반영하여 조세지출 분류 방식 개편 여부를 결정할 계획이라는 입장이다.

(2) 제도 운영 상황에 기반한 조세지출 정비제도 개선 필요

제도 운영 상황을 반영한 유형별 재분류 실시 및 정비원칙 정립 필요

적극적 관리대상과 잠재적 관리대상을 구분하는 핵심 기준 가운데 하나는 해당 조세지출을 폐지하는 것이 행정적으로 가능한지 여부, 즉 ‘폐지가능성’이다. 일몰제도의 취지를 일몰 시점에서 무조건 폐지를 전제하는 것이 아니라, 제도의 타당성과 효과성 등을 재검토하여 개선·연장·폐지 여부를 결정하는 절차로 이해한다면, 적극적 관리대상의 일몰연장이 반드시 부적절하다고 보기는 어렵다.

그러나 행정적으로 폐지가 가능하다고 분류된 적극적 관리대상조차 수혜계층의 기득권이 항구화됨에 따라 수혜계층의 저항도, 정책적 필요성 등을 이유로 지속적으로 일몰이 연장되어 사실상 폐지되기 어려운 사례가 존재한다. 반면, 행정적으로 폐지가 어렵다고 본 잠재적 관리대상은 오히려 제도 목적 달성이 인정되어 연장이 정당화되기도 한다. 이처럼 관리대상 구분은 제도 설계상 기준과 실제 운영 간 차이가 존재함을 보여준다.

실제로 2025년 말 일몰이 도래하는 조세지출 항목 71건¹⁷⁾ 중 6회 이상 일몰이 연장된 항목의 수는 26건으로 전체의 36.6%이고, 이들의 2025년 조세지출 감면액(잠정치)은 13조 3,567억원으로 전체의 71.2%를 차지한다. 특히, 9회 이상 일몰이 연장된 항목은 7건으로 전체의 9.9%에 불과함에도, 이들의 감면액(2025년 잠정치 기준)은 6조 3,651억원으로 전체의 33.9%를 차지한다. 이는 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(4조 3,859억원), 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례(1조 7,680억원) 등 조세지출 규모가 큰 항목에 기인한다. 이와 같이 일부 조세지출 항목이 반복적으로 연장되고, 그 감면액 규모 또한 전체에서 큰 비중을 차지함에 따라 일몰제도가 조세지출 정비 기능을 충분히 수행하지 못하는 한계가 있는 것으로 보인다.

17) 부분일몰 항목인 통합투자세액공제 중 임시투자세액공제를 제외하고 집계한 숫자이다.

[표 64] 2025년 일몰도래 항목의 일몰 연장 횟수 및 감면액

(단위: 건, 억원, %)

일몰 연장 횟수	건수	비중	2025년 감면액(잠정)	
			2025년 감면액(잠정)	비중
0~2회	23	32.4	46,164	24.6
3~5회	22	31.0	7,803	4.2
6~8회	19	26.8	69,916	37.3
9~11회	7	9.9	63,651	33.9
합계	71	100.0	187,534	100.0

주: 부분일몰 항목인 통합투자세액공제 중 임시투자세액공제 제외
 자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

이 가운데 적극적 관리대상 항목 중 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”는 사업자의 과표양성화를 위해 1999년에 도입된 후 9차례 일몰기한이 연장되었다. 현재는 신용카드 등 전자결제가 보편화되면서 과표양성화보다는 근로소득자의 세부담 경감을 통해 근로자와 사업자 간 세부담 형평성 개선이라는 목적과 소비진작이라는 목적이 부각되는 상황이다. 2025년 수행된 조세특례 심층평가에서는 동 제도가 과표양성화와 소비진작이라는 정책목표 달성 수단으로 적절하지 않으며, 정책목표 달성과 관련된 효과가 관찰되지 않는다고 평가하여 중장기적으로 축소·폐지할 것을 권고한 바 있다.¹⁸⁾ 그럼에도 정부는 구체적인 축소·폐지 계획을 제시하지 않은 채, 2025년 말 일몰이 도래하는 동 특례의 적용기한을 3년 연장(2025년 말 → 2028년 말)하고 자녀 수에 따라 공제한도를 상향하는 내용의 세법개정안을 국회에 제출하였다. 이는 정부가 동 제도가 행정적으로 폐기 가능하다고 판단하여 적극적 관리대상으로 분류하였음에도, 사실상 근로소득자의 세부담 경감을 위한 정책 수단으로 활용되는 상황에서 즉시 폐지할 경우 저항도가 클 것으로 예상되는 점을 고려할 때, 평가 결과대로 폐지하기 어렵다는 현실적 제약을 반영한 결정이라고 볼 수 있다.

“중소기업에 대한 특별세액감면” 역시 중소기업 경영안정 등을 목적으로 1992년 도입된 후 7차례 일몰기한이 연장되었다. 2025년 실시된 심층평가 결과 타당성, 효과성, 형평성 측면에서 모두 긍정적 근거가 부족하여 일몰 연장의 필요성은 존재하지 않다고 판단하였다. 다만, 제도를 즉시 폐지할 경우 기업의 세부담이 급증할 수 있는 점을 고려하여 단기적으로는 일몰 연장하되 제도 개선방안을 함께 검토할 것을 권고하였다.

18) 기획재정부, 「2025년 조세특례 심층평가: 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제」, 2025.9.

그러나 정부는 별도의 제도 재설계 없이 동 특례의 적용기한을 3년 연장(2025년 말 → 2028년 말)하는 세법개정안을 제출하였다. 이는 심층평가에서 타당성과 효과성이 모두 부족하다고 평가되었음에도, 제도 폐지 시 중소기업의 세부담이 단기간에 급증하여 기업의 경영 안정에 부정적 영향을 줄 수 있다는 우려 때문에 평가 수행자가 단기적인 일몰 연장과 제도 재설계를 함께 제시한 사례이다. 즉, 동 제도가 적극적 관리대상임에도 불구하고 실제 운영상 부담 가중에 따른 부작용을 고려할 때 폐지 가능성이 크지 않음을 보여준다.

반대로, 잠재적 관리대상인 “재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례”는 1992년 도입된 후 적용기한이 10회 연장된 제도로, 2025년 수행된 조세특례 심층평가에서 타당성·효과성이 인정되며 제도 도입의 목적을 달성하고 있으므로 적용기한 연장이 적절하다고 평가되었다.¹⁹⁾ 이에 따라 정부가 동 특례의 적용기한을 3년 연장(2025년 말 → 2028년 말)하는 세법개정안²⁰⁾을 제출하였는데, 이는 잠재적 관리대상이 제도 도입의 목적을 지속적으로 달성하고 있는 경우 일몰 연장이 정당화될 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

19) 기획재정부, 「2025년 조세특례 심층평가: 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례」, 2025.9.

20) 아울러 중고차 매입세액 공제의 공제한도를 신설하는 내용도 포함하였다.

[표 65] 2025년 일몰도래 예정인 항목 중 일몰기한이 9회 이상인 항목

(단위: 억원)

조세특례 내역	내용	2025년 잠정	연장횟수
창업기업 등예외 출자에 대한 과세특례	창업자, 신기술사업자 등에 출자함으로써 취득한 주식·지분 양도차익 비과세	60	11
벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제	중소기업창업투자조합 등에 출자·투자한 금액의 10% 소득공제	2,027	9
공장의 대도시 밖 이전에 대한 법인세 과세특례	공장의 대지·건물 양도차익에 대해 5년 거치 5년 분할 익금산입	1	9
법인 본사를 수도권 과밀억제권역 밖으로 이전하는데 따른 양도차익에 대한 법인세 과세특례	본사·주사무소의 대지·건물 양도차익에 대해 5년 거치 5년 분할 익금산입	5	9
신용카드등 사용금액에 대한 소득공제	신용·직불·선불카드·현금영수증 사용에 대한 소득공제(총급여의 25% 초과사용금액)	43,859	10
농·어민이 직수입하는 농·축산·어업용 기자재에 대한 부가가치세 면제	농·어민이 직접 수입하는 농·축산·어업용 기자재 부가가치세 면제	19	9
재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	재활용폐자원 및 중고자동차 수집 사업자의 재활용폐자원·중고자동차 부가가치세 취득가액에 대해 매입세액 공제	17,680	10

주: 음영은 잠재적 관리대상인 항목을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

이상의 사례를 종합해 보면, 행정적 폐지 가능성 기준만으로는 제도의 존속·폐지 여부를 설명하기는 어렵고, 관리대상 구분과 실제 운영 간 차이가 존재함을 알 수 있다. 더욱이 관리대상 구분은 2017년부터 신설 항목에만 적용되고 기존 항목에 대해서는 재분류가 이루어지지 않아, 20년 이상 반복 연장된 제도까지 적극적 관리대상으로 남아 있는 실정이다.

따라서 먼저 적극적·잠재적 관리대상 항목에 대한 유형별 재분류가 필요하다. 재분류를 통해 행정적 폐지 가능성과 실제 운영 상황을 함께 반영하여 관리대상을 확정하고, 일몰 시점마다 심층평가 등 성과평가를 통해 정책목표 달성도와 문제점 해소 여부를 점검하는 평가 기반 정비체계를 마련해야 한다. 정책목표 달성이 미흡하거나 문제점이

해소되지 않은 경우에는 축소·폐지 또는 제도 재설계를 추진하고, 도입 당시 목표가 이미 달성된 경우에는 평가 결과에 따라 자동 종료되는 방안도 검토할 수 있다.

한편, 사실상 수차례 일몰이 연장된 항목 중 평가 결과 정비·축소를 권고하더라도 이를 실제 반영하기 어려운 사례가 많아 단순히 일몰 시점마다 평가를 반복하는 것만으로는 조세지출 정비 효과를 충분히 거두기 어려운 상황이다. 이를 고려할 때, 정부는 「조세지출 기본계획」과 「국가재정운용계획」의 첨부서류인 “중장기 조세정책 운용계획”에서 엄격한 조세지출 관리를 통한 국제감면한도 준수 노력과 같은 선언적 방향을 제시하는 데 그치지 말고, 축소·폐지가 권고되었음에도 일몰 연장이 반복된 항목의 유지·조정 에 관한 입장을 명확히 밝히고 그에 따른 정비계획이나 운용계획을 구체적으로 제시하여야 할 것이다.

이러한 절차가 확립되면 반복적 연장을 통한 제도 존속이 아니라, 실질적 정책 효과에 기반한 합리적 정비가 가능해져 일몰제도가 본래 의도한 조세지출 관리 기능을 보다 충실히 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

실적 없는 항목에 대한 관리대상 유형 재분류 및 정비 방안 마련 필요

「2026년도 조세지출예산서」에 반영된 242개 항목(경과규정 36개 제외) 중 26개 항목은 2026년에 감면실적이 발생하지 않을 것으로 전망되었다. 이 중 15개 항목은 ‘적극적 관리대상’으로 분류되며, 11개 항목은 ‘잠재적 관리대상’으로 분류된다.

[표 66] 2026년 실적이 발생하지 않을 것으로 전망되는 조세지출 항목

조세지출 내역	근거규정	관리유형
내국법인의 소재·부품·장비 전문기업에의 출자·인수에 대한 과세특례	조특법 제13조의3	적극
벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세	조특법 제13조의4	적극
공공차관 도입에 따른 과세특례	조특법 제20조	적극
공공기관이 혁신도시 등으로 이전하는 경우 법인세 등 감면	조특법 제62조	적극
공익사업을 위한 수용 등에 따른 물류시설 이전에 대한 과세특례	조특법 제85조의9	적극

조세지출 내역	근거규정	관리유형
대한주택공사 및 한국토지공사의 합병에 대한 법인세 과세특례	조특법 제104조의21	적극
노후자동차 교체에 대한 개별소비세 감면	조특법 제109조의2	적극
제주투자진흥지구·제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면	조특법 제121조의9	적극
해외진출기업의 국내복귀에 대한 관세 감면	조특법 제118조의2	적극
금융중심지 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면	조특법 제121조의21	적극
기회발전특구의 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면	조특법 제121조의33	적극
기회발전특구로 이전하는 기업에 대한 과세특례	조특법 제121조의34	적극
기회발전특구집합투자지구 투자자에 대한 과세특례	조특법 제121조의33	적극
주한 미군 등에 대한 유희음식행위의 면세	개별소비세법 제19조의3	적극
전답 임대소득에 대한 비과세	소득세법 제12조제2호 가목	적극
채무인수·변제에 대한 과세특례	조특법 제39조	잠재
주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	조특법 제40조	잠재
재무구조개선계획 등에 따른 기업의 채무면제익에 대한 과세특례	조특법 제44조	잠재
금융기관의 자산·부채 인수에 따른 법인세 과세특례	조특법 제52조	잠재
기부장려금	조특법 제75조	잠재
운송사업용 자동차에 대한 부가가치세의 환급에 대한 특례	조특법 105조의3	잠재
내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	조특법 제121조의26	잠재
주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	조특법 제121조의28	잠재
사업재편계획에 따른 기업의 채무면제익에 대한 과세특례	조특법 제121조의29	잠재
기업 간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	조특법 제121조의30	잠재
합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	조특법 제121조의31	잠재

주: 음영 항목은 2025년 조세지출 정비에 따라 폐지되는 항목

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

위 26개 항목 중 13개 항목은 최근 10년(2017~2026년)간 매년 감면실적이 1억원 미만 혹은 감면실적이 없거나 발생하지 않을 것으로 전망된다. 이 중 일몰기한이

설정되어 있지 않은 2개 항목(공공차관 도입에 따른 과세특례, 기부장려금)을 제외한 나머지 항목들은 일몰이 도래할 때마다 폐지되지 않고 반복적으로 적용기한이 연장되어 온 것으로 나타났다.

이를 관리유형별로 살펴보면, 채무인수·변제에 대한 과세특례 등 잠재적 관리대상 항목 9건은 최근 10년(2017~2026년)간 매년 감면실적이 1억원 미만에 머물렀거나 전혀 발생하지 않았으며, 향후에도 발생하지 않을 것으로 전망된다. 이러한 조세특례 항목들은 감면의 원인요인(합병, 자사양도, 채무인수·변제, 기부 등)이 발생할 경우를 대비하여 운용되는 것으로서, 도입 당시에도 폐지가능성이 낮아 잠재적 관리대상으로 분류되었을 것으로 보인다. 따라서 이러한 항목들은 감면실적이 장기간 발생하지 않음에도 정책적 목적에 따라 존속의 필요성이 일정부분 인정된다고 볼 수 있다.

[표 67] 최근 10년간 조세지출 실적이 미흡한 항목: 잠재적 관리대상

(단위: 억원)

조세지출 내역	2024 결산	2025 잠정	2026 예산안	적용기한	적용기한 연장횟수
채무인수·변제에 대한 과세특례	0	0	0	26.12.31.	4
재무구조개선계획 등에 따른 기업의 채무면제에 대한 과세특례	0.02	0	0	26.12.31.	7
금융기관의 자산·부채 인수에 따른 법인세 과세특례	0	0	0	26.12.31.	6
기부장려금	0	0	0	없음	-
내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	0	0	0	26.12.31.	2
주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	0	0	0	26.12.31.	2
사업재편계획에 따른 기업의 채무면제에 대한 과세특례	0	0	0	26.12.31.	2
기업 간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	0	0	0	26.12.31.	2
합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	0	0	0	26.12.31.	2

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

한편, 폐지가능성이 있다고 보아 적극적 관리대상으로 분류된 항목 중에서도 지속적으로 감면실적이 발생하지 않는 경우에는 정책목표 달성도와 제도 존속 필요성을 중

합적으로 고려하여 연장 여부를 판단하는 것이 바람직하다.

예를 들어, 정부는 벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세는 실적이 없어 정책효과가 미흡하다는 이유로 폐지를 결정하였다. 반면, 내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에서의 출자·인수에 대한 과세특례의 경우 적용기한을 3년(2025년 말→2028년 말) 연장하는 세법개정안을 제출하였다.

두 조세특례 항목 모두 소재·부품·장비산업의 지원을 목적으로 각각 2020년 말, 2019년 말에 도입된 것으로, 최근 3년간 감면실적이 없고 2026년에도 감면액이 발생하지 않을 것으로 전망된다.²¹⁾ 그럼에도 벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세는 실적이 장기간 발생하지 않아 정책효과가 미흡하다는 이유로 폐지가 결정된 반면, 내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에서의 출자·인수에 대한 과세특례는 적용기한 연장이 추진되고 있어 조세특례 항목의 존속·폐지 여부 결정의 일관성이 확인되지 않은 모습이다.

[표 68] 2025년 일몰도래 항목 중 최근 조세지출 실적이 발생하지 않은 항목: 적극적 관리대상

(단위: 억원)

조세지출 내역	2024 결산	2025 잠정	2026 예산안	적용기한	비고
벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세	0	0	0	25.12.31.	폐지
내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에서의 출자·인수에 대한 과세특례	0	0	0	25.12.31.	적용기한 3년 연장

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

또한 적극적 관리대상 중 공공차관 도입에 따른 과세특례는 2011년 이후 2024년까지 2020년(4억원)을 제외하고는 감면실적이 발생하지 않았으며, 2025년·2026년에도 실적이 발생하지 않을 것으로 전망된다. 동 특례는 공공차관 도입시 대주(貸主)가 부담할 조세를 공공차관협약에서 정하는 바에 따라 감면하는 제도로, 과거 공공차관 도입이 적극 이루어지던 시기에는 유효한 감면제도였을 것으로 보인다. 그러나 한국 정부는

21) 다만, 벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세는 도입 이후 2021~2024년까지 실적이 전혀 발생하지 않았으며, 내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에서의 출자·인수에 대한 과세특례는 도입 직후인 2021년(145억원), 2022년(174억원)에 실적이 발생하다가 이후 실적이 전혀 없는 상태이다.

2016년에 마지막 공공차관을 상환한 후 현재까지 차관 도입 없이 공여국의 지위를 유지하고 있어서, 동 항목의 도입목적인 “공공차관 도입 지원”의 유지 필요성이 낮은 것으로 보인다. 동 조세특례 항목은 일몰기한이 설정되어 있지 않아 일몰시점마다 제도 유지·폐지 여부에 대한 검토가 이루어지지 않은 측면이 있으므로, 우선적으로 동 항목의 일몰기한을 설정하고 일몰기한 도래시에도 지속적으로 감면실적이 발생하지 않을 경우 제도 존속 여부에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.²²⁾

종합하면, 장기간 감면실적이 미미하거나 전혀 발생하지 않은 조세특례 항목은 우선 향후 정책적 수요를 검토하여 존속 여부를 선별할 필요가 있다. 이를 관리대상 유형별로 구분하여 살펴보면, 적극적 관리대상 중 감면실적이 지속적으로 발생하지 않는 항목의 경우, 정책적 목적이 이미 상당 부분 달성되거나 정책적 목적을 달성하는 수단으로서 실효성이 없는 것으로 간주할 수 있다. 이러한 항목 중 일몰이 부여된 항목은 일몰시점에서 정비하고, 일몰이 없는 항목은 일정 기간 실적이 없을 경우 자동적으로 종료될 수 있도록 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 이와 같은 관리체계를 확립하여 실적이 없는 조세특례를 선별적으로 관리함으로써 조세지출제도의 합리성과 효율성을 제고할 수 있을 것이다.²³⁾

22) 추후 여건 변화에 따라 한국의 공공차관 도입이 필요한 경우 재도입하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

23) 예를 들어, 적극적 관리대상 중 일몰기한이 설정된 항목은 일몰 연장 1회 후에도 감면실적이 발생하지 않은 경우, 일몰기한이 설정되지 않은 항목은 최근 5년간 실적이 발생하지 않은 경우 정책적 수단으로서의 타당성·필요성이 미흡하여 폐지함이 원칙이라는 기준 등을 설정하여 적극적 관리대상에 대한 관리를 강화할 필요가 있을 것이다.

2. 조세지출 성과평가 결과 분석

가. 2025년 조세지출 성과평가 실시 현황

우리나라는 조세지출에 대한 성과평가 제도로 사전적 평가인 ‘예비타당성평가’와 사후적 평가인 ‘심층평가’를 운영하고 있다.

‘조세특례 예비타당성평가’는 「조세특례제한법」 제142조제5항²⁴⁾에 따른 것으로, 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례를 신규로 도입하거나 기존 조세특례의 내용을 변경하는 경우, 제도의 필요성·적시성·기대효과 등을 사전적으로 평가해 그 결과를 세법개정 법률안에 첨부하여 국회에 제출하도록 하는 제도이다. 정부는 2025년 조세지출기본계획²⁵⁾을 통해 ‘무탄소에너지(재생e) 구매비용 세액공제’ 항목에 대한 조세특례 예비타당성조사 실시 계획을 공개했으며, 2025년 9월 국회에 평가결과를 제출하였다.

[표 69] 2025년 조세특례 예비타당성평가 실시 항목(1건)

항목	내용	수행기관
무탄소에너지(재생e) 구매 비용 세액공제	기업의 재생에너지 구매비용에 대한 세액 공제 신설	한국조세재정연구원

자료: 기획재정부, 「2025년 조세지출기본계획」, 2025.3.을 참고하여 국회예산정책처 작성

한편, 정부는 「2026년도 조세지출예산서」를 통해 2025년 ‘자녀 수에 따른 신용 카드등 소득공제 한도 확대’, ‘고배당기업에 대한 배당소득 분리과세 도입’, ‘초등학교

김효경 추계세제분석관(hkkim@assembly.go.kr, 6788-4647)

24) 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리) ⑤ 정부는 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 제출하는 경우에는 전문적인 조사·연구기관에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 첨부하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 그러하지 아니하다.

1. 경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항
2. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사항
3. 국제대회나 국가행사 등 지원 기간이 일시적이고 적용기한이 명확하며 사업의 추진을 위하여 시급히 도입할 필요가 있는 사항
4. 제4항에 따른 평가 결과를 반영하여 기존 조세특례를 개선하려는 경우로서 기획재정부장관이 제4항에 따른 평가 내용에 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용이 포함된 것으로 인정하는 사항

25) 기획재정부, 「2025년 조세지출기본계획」, 2025. 3.

저학년 대상 예체능 학원비 교육비 세액공제' 등 3건의 항목에 대해 조세특례 예비타당성평가를 면제하였다고 밝히고 있다.

사후적 평가제도인 '조세특례 심층평가'는 조세특례의 운용 성과를 점검하고 그 결과를 조세특례 운용에 반영하기 위한 제도로, 「조세특례제한법」 제142조제4항²⁶⁾에 근거를 두고 있다. 심층평가는 '의무심층평가'와 '임의심층평가'로 구분한다. 의무심층평가는 해당연도에 적용기한이 종료되는 사항으로서 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례에 대해 실시하며, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다. '임의심층평가'는 의무 평가대상은 아니나 조세지출 효율성 제고를 위해 필요한 경우에 수행할 수 있다.²⁷⁾

정부는 「2025년 조세지출기본계획」에서 '중소기업에 대한 특별세액감면' 등 23건의 의무심층평가와 '벤처투자회사 등의 주식 양도차익 등에 대한 비과세' 등 4건의 임의심층평가 계획을 공개하였으며, 2025년 9월 국회에 의무심층평가 결과를 제출하였다.

[표 70] 2025년 조세특례 심층평가 실시 항목: 의무심층평가(23건)

항목	내용	수행기관
중소기업에 대한 특별세액감면	본점 소재지·업종·기업규모 등에 따라 소득세·법인세 5~30% 세액감면	한국조세재정연구원
상생협력을 위한 기금출연 등에 대한 세액공제	대기업·중소기업 협력재단 등에 출연 시 출연금의 10% 세액공제	한국조세재정연구원
내국법인의 벤처기업 등에의 출자에 대한 과세특례	내국법인이 벤처기업 등에 출자 시 지분 취득금액의 5% 법인세 세액공제	한국조세재정연구원
벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제	벤처기업 등에 투자·출자한 금액의 일정 비율을 종합소득금액에서 공제	한국조세재정연구원

26) 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리) ④ 기획재정부장관은 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있다. 다만, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항(지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 제외한다)으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정 금액 이상인 조세특례에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

27) 임의심층평가 대상은 유사 조세특례에 대해 일괄 평가가 필요한 사항, 감면액이 지속 증가할 것으로 예상되어 조세지출 효율화가 필요한 사항, 조세특례 의견서 확인·점검 결과 심층평가가 필요한 사항, 장기간 운영되었으나 객관적 성과평가가 미흡한 사항, 그 밖에 기재부 장관이 심층평가가 필요하다고 인정하는 사항이다.(기획재정부, 「2025년 조세지출기본계획」, 2025. 3.)

항목	내용	수행기관
통합고용세액공제	- (기본공제) 고용인원에 비례하여 기업규모·소재지·채용대상에 따라 3년간 차등공제 - (추가공제) 육아휴직 복귀 인원에 비례하여 공제(1년)	한국조세재정연구원
수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면 등	수도권과밀억제권역에서 수도권 밖으로 공장을 이전한 기업에 대해 이전지역에 따라 7~12년간 소득세·법인세 감면	한국개발연구원
수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면 등	수도권과밀억제권역에서 수도권 밖으로 본사를 이전한 기업에 대해 이전지역에 따라 7~12년간 소득세·법인세 감면	한국개발연구원
영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면	영농자녀가 농지 등을 증여받는 경우 증여세 100% 감면	한국개발연구원
조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	개별법으로 설립된 협동조합 등의 재무제표상 당기순이익에 일부 항목만 세무조정 후 저세율(9%, 12%)로 법인세 과세	한국조세재정연구원
고유목적사업준비금의 손금산입 특례	특수한 비영리법인의 수익사업 소득을 100% 고유목적사업 준비금으로 손금산입하여 과세되지 않도록 조정	한국개발연구원
주택청약종합저축에 대한 소득공제	청약저축 납입금액(연 300만원 한도)의 40% 소득공제	한국조세재정연구원
비과세종합저축에 대한 과세특례	비과세종합저축(원금 5천만원 이하) 이자소득, 배당소득 비과세	한국조세재정연구원
조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	조합원, 회원 등의 출자금(납입한도 2천만원)·예탁금(납입한도 3천만원)에 대해 이자·배당소득 비과세 또는 저율 분리과세	한국개발연구원
상가임대료를 인하는 임대사업자에 대한 세액공제	부동산임대사업자가 임차소상공인의 상가임대료 인하 시 임대료 인하액의 최대 70% 세액공제	한국조세재정연구원
위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면	위기지역 내 창업기업에 대해 소득세·법인세를 5년간 100%, 2년간 50% 감면	한국개발연구원
농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	농어민이 구입하는 비료·농약·사료 등 농·축·임·어업용 기자재에 대해 부가가치세 영세율 적용	한국개발연구원
온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	온실가스 배출권 등 거래에 대한 부가가치세 면제	한국개발연구원
전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제	시내·마을·농어촌버스용 전기버스에 대해 부가가치세 면제	한국개발연구원
연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제	연안여객선박에 사용할 목적으로 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류에 대해 부가가치세, 개별소비세, 교통세 및 자동차세 면제	한국조세재정연구원

항목	내용	수행기관
외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례	특례적용 의료기관에서 환급대상 의료용역을 받은 외국인 관광객 대상으로 부가가치세 환급	한국조세재정연구원
재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례	재활용폐자원 및 중고자동차 수집 사업자가 재활용폐자원 등을 세금계산서를 발급할 수 없는 개인 등으로부터 매입한 경우 세금계산서가 없는 거래임에도 불구하고 매입세액이 있는 것으로 의제하여 취득가액의 일정금액을 공제	한국조세재정연구원
금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제	시장조성자에 대한 증권거래세 면제	한국조세재정연구원
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	근로소득자의 신용카드·직불카드·선불카드, 현금영수증 등 사용분 중 총급여의 25% 초과분에 대해 소득공제	한국조세재정연구원

자료: 기획재정부, 「2025년 조세지출기본계획」, 2025.3.을 참고하여 국회예산정책처 작성

[표 71] 2025년 조세특례 심층평가 실시 항목: 임의심층평가(4건)

항목	내용	수행기관
벤처투자회사 등의 주식 양도차익 등에 대한 비과세	벤처투자회사 등의 주식 또는 지분 양도차익 비과세, 벤처투자회사 등의 출자로 지급받은 배당소득 비과세	한국조세재정연구원
중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제	벤처투자회사 등이 벤처기업 등에 직접 출자하여 취득한 주식 또는 출자지분 양도 시 증권거래세 면제	한국조세재정연구원
영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	방송프로그램 및 영화 제작비용을 소득세·법인세에서 세액공제 및 국내 제작비 비중이 일정 비율 이상인 콘텐츠 등의 경우 추가공제	한국조세재정연구원
소형주택 임대사업자에 대한 세액감면	임대소득에 대하여 임대주택 호수에 따라 1호 30%, 2호 이상 20% 소득세·법인세 감면	한국개발연구원

자료: 기획재정부, 「2025년 조세지출기본계획」, 2025.3.을 참고하여 국회예산정책처 작성

나. 2025년 조세지출 성과평가 결과

(1) 2025년 조세특례 예비타당성평가 결과

예비타당성평가(1건) 결과 ‘무탄소에너지(재생e) 구매비용 세액공제’ 안은 2025년 정부 세법개정안에 반영되지 않았다. 해당 안의 취지는 일반전력에 비해 상대적으로 사용료가 비싼 재생에너지의 사용에 따른 비용 부담을 완화함으로써 기업의 재생에너지 사용 유인을 높이는 데 있었다.

예비타당성평가 결과에 따르면 재생에너지의 사회적 편익에도 불구하고 민간투자유인이 낮은 시장실패 현상을 교정하고 탄소국경조정제도(CBAM) 등의 국제규제에 대응하기 위한 측면에서 동 조세특례 신설의 필요성이 있으며 탄소중립 녹색성장 기본계획 등 국가 상위계획과 국제사회 공약(COP28, RE100 등)과 일치한다는 점에서 정책적 일관성도 있는 것으로 평가되었다.

그러나 세액공제로 인한 가격 인하 효과 및 재생에너지 수요 확대 효과가 제한적이며, 세수 감소 등을 고려할 때 비용 대비 편익 수준이 크지 않을 것으로 나타나는 등 제도 도입의 타당성이 높지 않으므로 세액공제보다 효과적인 정책대안을 모색할 필요가 있는 것으로 평가되었다. 이를 반영하여 정부는 2025년 세법개정안에 해당 특례를 포함하지 않았다.

[표 72] 2025년 조세특례 예비타당성평가 결과

항목	예비타당성 결과
무탄소에너지(재생e) 구매비용 세액공제	탄소중립을 위한 국내외 정책과의 일관성 및 시장실패 교정의 필요성 등에도 불구하고, 재생에너지 수요 확대 효과가 크지 않을 것으로 예상되는 등 제도 도입에 대한 타당성은 낮은 것으로 평가됨

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 「2025 조세특례 예비타당성: 무탄소에너지(재생e) 구매비용 세액공제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 2025년 조세특례 심층평가 결과

2025년 의무심층평가 결과

2025년 총 23건의 조세특례 항목에 대하여 의무심층평가가 수행되었다. 각 항목에 대한 심층평가 결과를 살펴보면, 우선 ‘중소기업에 대한 특별세액감면’의 경우 타당성 측면에서 중소기업 지원을 위한 정부개입의 필요성은 일부 인정되나, 세액감면을 통한 시

장실패 교정의 영향이 크지 않으며, 중소기업의 재무·투자·생산성·고용에 대한 효과성이 낮고 대상 기업에 대한 과도한 실효세율 인하가 기업 간 수평적 형평성을 저해하는 것으로 보아 추가적인 일몰 연장의 필요성이 낮은 것으로 평가되었다. 다만, 활용도 측면에서 동 제도가 중소기업의 세부담에 미치는 영향이 큰 상황이므로, 단기적으로는 감면 한도의 조정 등의 제도 개선을 전제하여 일몰 연장하는 대신 중장기적으로는 중소기업의 R&D·투자·고용 유인을 강화하고 기업 행태와 연계되지 않은 조세 혜택은 소기업에 한정하는 등의 근본적인 제도 개선이 이루어져야 한다는 의견을 제시하였다. 정부는 올해 세법개정안에 ‘중소기업에 대한 특별세액감면’을 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 73] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 중소기업에 대한 특별세액감면

항목	심층평가 결과
중소기업에 대한 특별세액감면	<ul style="list-style-type: none"> - 타당성·효과성·형평성 측면에서 일몰 종료 및 중소기업 R&D·투자·고용 유인 강화를 위한 근본적인 제도 개선 검토 필요 - 단기적으로 일몰을 연장하되 감면한도 등 개선이 병행될 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(1) 중소기업에 대한 특별세액감면」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘상생협력을 위한 기금출연 등에 대한 세액공제’는 재정지원 방식에 비해 효율성·예측가능성이 높고, 기금출연 및 협력중소기업의 성과를 향상시키는 데 유의미한 영향을 미치는 것으로 평가되었다. 다만 ‘일반기부금’(「법인세법」 제24조) 인정 및 ‘투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례’(「조세특례제한법」 제100조의32)와의 중복지원 문제가 있으므로 일몰 연장 시 이를 조정할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 정부는 세법개정안에 ‘상생협력을 위한 기금출연 등에 대한 세액공제’를 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 74] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 상생협력을 위한 기금출연에 대한 세액공제

항목	심층평가 결과
상생협력을 위한 기금출연 등에 대한 세액공제	<ul style="list-style-type: none"> - 정책적 타당성 및 효과성 등을 감안해 일몰 연장 필요 - 다만 타 조세지원 제도와의 중복 조정을 검토할 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(2) 상생협력을 위한 기금 출연 등에 대한 세액공제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘내국법인의 벤처기업 등への 출자에 대한 과세특례’ 제도는 수혜 기업의 전략적 의사결정에 일정 부분 긍정적 영향을 미치는 것으로 조사됨에 따라 일몰연장의 필요성이 인정되었다. 한편 ‘벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제’ 제도는 근로소득자 등 개인 투자자의 세부담 감면을 통해 투자를 유인하는 효과가 있는 것으로 평가되었다. 다만 벤처투자 촉진을 위해 타 조세지원 제도와 대상을 일치시키고, 벤처기업별 세제혜택 한도 설정, 실질적인 기업의 지배 관계를 반영할 수 있도록 하는 특수관계인의 범위 확대, 적격투자 대상의 산업 및 업종 제한 설정 등이 이루어질 필요성이 제기되었다. 정부는 세법개정안에 ‘내국법인의 벤처기업 등への 출자에 대한 과세특례’ 제도를 3년 연장하는 한편 세액공제 대상에 벤처투자조합의 투자목적회사(SPC)를 통한 간접출자분을 추가하는 안을 제출하였으며, ‘벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제’ 제도의 경우 적용기한을 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 75] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 내국법인의 벤처기업 출자에 대한 과세 특례 및 벤처투자조합 출자에 대한 소득공제

항목	심층평가 결과
내국법인의 벤처기업 등への 출자에 대한 과세특례 및 벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제	- 벤처기업 투자 유인 효과 등을 감안하여 일몰 연장 필요 - 다만 공제 한도 조정, 특수관계인 범위 확대 및 산업·업종 제한 등을 검토할 필요

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(3) 내국법인의 벤처기업 등への 출자에 대한 과세특례 등」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘통합고용세액공제’는 육아친화적 기업 문화 조성 유도 측면 등에 있어 정부 개입의 필요성이 일부 인정되나 고용 증감 판별 방식·사후관리·운영 기간, 유사한 목적을 가진 재정지원 제도 간 조정 등의 개선이 필요한 상황이며, 지원의 효과성 측면에서 기업의 상시근로자 수 증가에 대한 긍정적 영향이 크지 않은 것으로 분석되었다. 이에 동 제도는 경기 등 상황에 따라 탄력적·한시적으로 운영하고 중장기적으로는 일몰 종료가 바람직하다고 평가하였다. 다만 갑작스러운 제도 폐지로 인한 부작용을 완화하기 위해 단기적으로는 공제액·공제기간 축소를 전제로 일몰을 연장하는 방안을 제시하였고, 이 경우 상시근로자 수 계산 방식의 단순화, 사후 추징 규정 폐지, 공제액 점증 구조 도입 등의 제도 재설계 방안이 필요하다고 보았다. 정부는 세법개정안에 ‘통합고용세액공제’

적용기한을 3년 연장하는 한편, 사후관리 방식을 후속공제 방식으로 전환하고 공제액 구조를 점증 구조로 재설계하는 등의 개편안을 제출하였다.

[표 76] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 통합고용세액공제

항목	심층평가 결과
통합고용세액공제	<ul style="list-style-type: none"> - 고용 증가 등의 정책 목표에 대한 효과성 및 타 재정지원 제도와의 중복 등을 감안할 때 일몰 종료기 필요 - 지원 종료로 인한 부작용을 감안해 한시적으로 일몰을 연장할 경우 사후관리 합리화 및 공제액의 점증구조 전환 등의 재설계 필요

주: 음영(□) 은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(4) 통합고용세액공제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘수도권 밖으로 공장을 이전하는 법인에 대한 세액감면’ 및 ‘수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면’ 제도의 경우 지역균형발전을 위한 정책 목표 및 공장·본사 이전에 대한 효과성 측면에서 일몰이 연장될 필요가 있는 것으로 평가되었다. 다만 세액감면의 혜택이 규모가 큰 기업이나 특정 지역·업종 등에 집중될 수 있으므로 이를 개선하기 위한 정책적 개선이 검토되어야 한다는 지적도 제기되었다. 정부는 세법개정안에 ‘수도권 밖으로 공장 및 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면’의 적용기한을 3년 연장하고 적용대상을 확대하는 한편 100% 감면기간 종료 후 50% 감면율이 적용되는 기간 등을 연장하되, 투자·고용과 연계된 감면한도를 신설하는 안을 제출하였다.

[표 77] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 수도권 밖으로 공장 및 본사를 이전하는 기업에 대한 세액감면

항목	심층평가 결과
수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면 등	- 지역균형발전의 타당성 및 효과성 측면에서 일몰 연장 필요
수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면 등	- 지역균형발전의 타당성 및 효과성 측면에서 일몰 연장이 필요하나 지역 낙후도 등을 고려한 세제지원 수준이 결정될 필요

주: 음영(□) 은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(5) 수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업 및 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면 등」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면’은 농지의 자발적 이전 및 농업경영 유지를 위한 지원의 타당성과 증여 유인으로서의 효과성이 있어 추가적인 일몰 연장이 필요한 것으로 인정되었다. 다만 향후 제도의 지속 가능성과 실효성 제고를 위해 감면자산의 한도 설정이 검토되어야 하며, 제도 남용 및 형식적 승계 방지를 위한 국제청의 적극적인 사후관리·감독 강화, 직계비속에 농지를 이전한 고령 농업인의 생활 안정 정책과의 연계 등의 관점에서 정책적 방향성 검토가 필요하다고 보았다. 정부는 세법개정안에 ‘영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면’을 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 78] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 영농자녀등이 증여받는 농지에 대한 증여세 감면

항목	심층평가 결과
영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면	<ul style="list-style-type: none"> - 농지 증여 유인 제고를 위한 조세지원의 역할 및 효과성 측면에서 일몰 연장 필요 - 향후 감면자산 규모 한도 등에 대한 검토 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(6) 영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘조합법인 등에 대한 법인세 과세특례’는 조세지원의 혜택이 조합원 외에 비조합원 등에게도 분산될 수 있는 한계가 있을 뿐만 아니라 세제 혜택 용도에 대한 통제 수단이 미비하고 조합원에게 배당해야 하는 유인이 없는 현행 체계하에서의 조세지원 방식으로는 실제 조합원의 이익 또는 공익에 기여하기가 어려운 것으로 평가되었다. 이에 동 과세특례에 대하여 일반법인과 유사한 과세표준 산정·이익 규모에 따라 세율의 누진도 강화, 일정 비율 이상의 조합원 환원 및 사회공헌 의무화, 회계 투명성 강화를 위한 사업별 회계분리 등의 조건하에 한시적으로 일몰을 연장할 것을 제시하였으며, 이후에는 조합법인의 주요 재무지표 검토 등을 통해 점진적으로 폐지해 나갈 것을 제안하였다. 정부는 올해 세법개정안에 ‘조합법인 등에 대한 법인세 과세특례’의 적용기한을 3년 연장하는 한편 과세표준 20억원 초과분에 대한 세율을 현행 12%에서 15%로 인상하는 내용을 포함하였다.

[표 79] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 조합법인 등에 대한 법인세 과세특례

항목	심층평가 결과
조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 조합원 이익 개선 등 정책 목표와의 적합성이 낮은 상황에서, 특례 규모 축소의 부정적 영향도 크지 않은 것으로 분석 - 이익 규모에 따른 누진세율 적용 등의 조건 하에 한시적 일몰 연장 필요

주: 음영(□) 은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(7) 조합법인 등에 대한 법인세 과세특례」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘고유목적사업준비금의 손금산입 특례’ 제도의 경우 학교법인·사회복지법인 등 비영리법인의 고유목적사업 활성화하고 의료의 공공성 제고와 의료기관의 지역적 편중을 해소하기 위한 목적으로 과세 유예를 통해 수익사업 소득을 고유목적사업에 사용하도록 유도하는 현행 조세지원 방식은 적절한 것으로 평가되었다. 다만 분야별로 공공재의 성격이 상이한 점을 감안해, 공공성을 기준으로 지원을 차등화해 나감으로써 정책목표와 제도설계 간 적합성을 확보해야 한다는 의견도 제시하였다. 정부는 세법개정안에 ‘고유목적사업준비금의 손금산입 특례’ 제도를 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 80] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 고유목적사업준비금의 손금산입특례

항목	심층평가 결과
고유목적사업준비금의 손금산입 특례	<ul style="list-style-type: none"> - 비영리법인의 고유목적사업 활성화를 위한 조세지원의 타당성 및 효과성 등이 있으므로 일몰 연장 필요 - 향후 공공성 기준에 적합한 차등화된 지원체계를 검토할 필요

주: 음영(□) 은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(8) 고유목적사업준비금의 손금산입 특례」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘주택청약종합저축에 대한 소득공제’ 제도는 저축 가입률을 높이고 서민 중산층의 주택마련을 위한 자산 축적의 유인으로 작용하는 등의 역할을 하고 있는 것으로 조사되었다. 다만 소득공제 제도가 실제 주택마련에 기여하는 수준은 크지 않은 것으로 나타나, 향후 제도의 효율성 제고를 위한 검토가 필요함을 시사하였다. 세부적으로는 제도를 보다 단순화하여 납세자의 이해도를 높이고, 중복수급의 가능성이 낮은 ‘주택임차자금 차입금의 원리금 상환액 소득공제’와 통합적으로 운영되고 있는 공제한도를 분리하여 운

영하는 방안 등을 제시하였다. 정부는 세법개정안에 ‘주택청약종합저축에 대한 소득공제’ 적용기한을 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 81] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 주택청약종합저축에 대한 소득공제

항목	심층평가 결과
주택청약종합저축에 대한 소득공제	<ul style="list-style-type: none"> - 서민 중산층의 주택마련 유인으로서의 일몰을 연장할 필요 - 향후 제도의 단순화 및 중복수급이 크지 않은 제도와의 통합한도 연동을 분리하는 방안을 검토할 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(9) 주택청약종합저축에 대한 소득공제 및 비과세종합저축에 대한 과세특례」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘비과세종합저축에 대한 과세특례’ 제도는 노인, 장애인, 기초생활보장제도 수급자 등 취약계층의 저축을 지원한다는 점에서 타당성이 있으며, 수혜자의 저축 금액 증가에 영향을 미쳤다는 점에서 일부 효과성을 가지는 것으로 평가되었다. 다만, 수혜대상의 높은 비중을 차지하는 65세 이상 고령층의 경우 소득·자산 수준이 상이해 조세지원으로 인한 형평성이 저하될 우려가 있다고 지적하였다. 수혜자 설정에 있어 이러한 한계점을 보완하기 위한 방안으로 기초연금의 소득인정액 개념을 사용하되 기초생활보장제도와 같이 전체 소득분포를 고려한 중위소득을 기준액으로 설정하거나, 근로장려금 소득·재산요건 확인의 과세 인프라를 사용하여 기준액을 설정하는 등의 방식을 제안하였다. 정부는 세법개정안에 ‘비과세종합저축에 대한 과세특례’ 적용기한을 3년 연장하되 가입대상 중 65세 이상 노인의 경우 기초연금수급 대상자만을 포함하는 것으로 대상을 축소하는 안을 제출하였다.

[표 82] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 비과세종합저축에 대한 과세특례

항목	심층평가 결과
비과세종합저축에 대한 과세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 노인, 장애인, 기초생활보장제도 수급자 등 취약계층의 저축 지원을 위한 타당성 및 효과성 등을 감안해 일몰을 연장할 필요 - 다만 소득·재산 요건을 재설정하여 취약계층을 중심으로 수혜자 범위를 조정할 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(9) 주택청약종합저축에 대한 소득공제 및 비과세종합저축에 대한 과세특례」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세’ 제도는 농어민·서민의 자산형성을 지원하고 지역기반 상호금융 기관의 지속가능성을 지원하기 위한 목적으로 도입되었으나, 현재는 실제 수혜자가 조합원인 농어민이나 서민보다 준조합원으로서 이미 상당한 저축 여력을 가지고 있는 고소득층에 혜택이 집중되어 있는 것으로 평가하였다. 이에 비과세 대상 기준을 일정 소득 이하로 설정하거나, 기존의 비과세 구조를 분리과세 방식으로 전환하는 등 수혜 규모를 조정할 것을 제안하였다. 아울러 조합원 자격 기준 명확화 및 ISA 등 다른 조세지원 제도와의 중복 방지 등에 대한 검토의 필요성도 제시하였다. 정부는 세법개정안에 ‘조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세’ 대상 중 총급여 5천만원을 초과하는 준조합원 등은 저율 분리과세 대상으로 전환하고 그 외 농어민 및 서민 준조합원에 대한 비과세는 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 83] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세

항목	심층평가 결과
조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	- 고소득 준조합원 등에 대한 비과세 적용으로 농어민·서민 저축 지원의 정책 목표가 희석되고 형평성이 저해된 점을 감안하여, 일몰을 연장하되 지원 대상은 축소 조정할 필요

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(10) 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제’는 소상공인의 부담 완화라는 목표에도 불구하고 임대료 인하 효과가 분명하지 않고 고소득 임대인의 세부담 완화 수단으로 활용될 가능성이 있어, 일몰 종료와 함께 사회보험료 지원 등과 같은 재정지원 제도로 전환을 모색해야 한다고 평가하였다. 다만, 최근 소상공인의 경영 여건 및 지원 종료에 대한 수용성 등을 고려해 단기적으로는 제도를 유지하되 중장기적으로는 제도 전환을 모색할 것을 제시하였다. 정부는 세법개정안에 ‘상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제’ 적용기한을 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 84] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제

항목	심층평가 결과
상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제	<ul style="list-style-type: none"> - 소상공인의 임대료 부담 완화에 대한 실효성 등을 감안할 때 세액공제를 종료하고, 대신 취약 사업자 지원에 효과적인 재정지원 제도 등으로 대체하는 방안을 마련할 필요 - 최근 소상공인 경영 여건을 고려해 단기적으로 제도 유지를 검토할 수 있음

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(11) 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면’의 경우 기존 세무 행정 기반을 활용한 효율적 지원 방식을 활용하고 있으며, 위기지역 창업 등 납세자의 행태변화를 유도하는 등 타당성이 있는 제도로 평가되었다. 다만 중소기업의 경우 감면 한도가 적용되지 않는 부분은 비용의 효과성 및 정책 일관성을 저해하는 점으로 지적되었다. 또한 조세지원의 실효성 제고를 위해 초기 고용·투자 규모 관련 감면 요건 조정 등의 필요성도 제시되었다. 정부는 세법개정안에 ‘위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면’을 3년 연장하되 투자·고용 규모 요건을 신설하고 중소기업에도 감면 한도를 적용하는 내용을 포함하였다.

[표 85] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 위기지역 창업기업에 대한 법인세 등 감면

항목	심층평가 결과
위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면	<ul style="list-style-type: none"> - 위기지역 창업 활성화를 위한 정부 지원의 타당성이 있으므로 일몰을 연장하되, 중소기업에 대한 감면한도 설정, 감면요건 조정 등의 제도 개선이 병행될 필요

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(12) 위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율’의 경우 농어가 소득 불균형과 농·축산·임·어업 분야에 대한 대외 개방의 영향 및 이에 따른 사회적 후생 변화 등을 감안해 조세지원을 지속할 필요성이 있는 것으로 평가되었다. 다만 제도 운영

측면에서 농어민 등 정책 대상과 적용대상 기자재의 식별이 명확하게 이루어지지 않고 기자재 공시가격 정보 부재 및 현금거래 유도 등으로 인해 세원의 누수가 발생하고 있으므로, 카드를 통한 전산화 방식을 도입하여 세원 및 거래 투명성을 제고하는 등의 보완이 필요하다고 지적하였다. 또한 관련 부처가 대상 기자재 범위 확대를 요청할 경우 우선순위의 기준 및 도입 효과 등도 함께 제시할 것을 권고하였다. 정부는 세법개정안에 '농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율'을 3년 연장하고 부정 수급의 경우 가산세를 부과하는 방안을 추가하였다.

[표 86] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율

항목	심층평가 결과
농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	- 농·축산·임·어업 여건 개선과 소득 지원을 위해 일몰 연장 필요 - 다만 세원 누수를 보완하기 위해 제도 운영을 보완할 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(13) 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제’의 경우 배출권 거래를 적극적으로 유도할 정도의 유의미한 거래 유인을 제공하는 조세지원 제도로 보기는 어려우나, 시장 참여자의 거래비용 및 납세협력비용을 일부 절감하고 중소·중견 할당 대상업체의 자금 유동성을 완화한다는 점에서 기능을 하는 것으로 평가되었다. 특히 거래 상품 다양화 및 거래 참여자 증가를 계획하고 있는 제4차 배출권 거래제 기본계획(2026~2030년)과의 정합성을 감안할 때, 동 제도를 한시적으로 연장함으로써 배출권 거래를 활성화할 필요가 있는 것으로 평가되었다. 정부는 세법개정안에 ‘온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제’를 3년 연장하는 방안을 제출하였다.

[표 87] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제

항목	심층평가 결과
온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	- 배출권 거래 활성화를 통한 거래 시장 안정화의 정책 목표 달성을 위한 수단으로 한시적 일몰 연장 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(14) 온실가스 배출권 및 전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제’를 통한 전기·수소버스 구매 지원은 미세먼지 및 온실가스 배출량 감소, 전기 시내버스 보급이 취약한 지역에 대한 전환 유인 제공 등의 타당성과 효과성이 인정되어 일몰 연장의 필요성이 있는 것으로 평가되었다. 다만 향후에는 재정지원과의 중복성을 점검하고 전기버스 생산업체를 대상으로 하는 보다 효과적인 지원방안을 모색하는 등 중장기적으로 정책을 재설계해 나갈 것을 제안하였다. 정부는 세법개정안에 ‘전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제’를 3년 연장하는 방안을 제출하였다.

[표 88] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제

항목	심층평가 결과
전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제	- 온실가스 배출 감소 및 전기 시내버스 도입 활성화에 대한 효과성을 감안해 일몰을 연장하되, 향후 전기버스 생산에 대한 지원 등 보다 실효성 있는 정책 조합을 설계해 나갈 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(14) 온실가스 배출권 및 전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제’는 해상교통권을 확보하고, 도서민의 정주환경을 고려해 도서지역의 대중교통인 연안여객선에 편의를 제공한다는 측면에서 타당성을 가지는 것으로 평가되었다. 특히 연안여객선 운항사업의 수익성이 높지 않은 상황이므로, 연안항로를 안정적으로 유지할 수 있도록 조세지원이 필요한 것으로 평가되었다. 정부는 세법개정안에 ‘연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제’를 3년 연장하는 방안을 제출하였다.

[표 89] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제

항목	심층평가 결과
연안운항여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제	- 해상교통권, 도서민의 정주여건, 연안여객선 운항사업의 수익여건 등을 고려해 일몰 연장 필요

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(15) 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급 특례’는 외국인 미용성형 환자의 유치 목표 달성 및 관련 산업의 활성화 수준 등을 감안할 때 조세특례 제도의 운영원칙에 따라 일몰 종료하는 것이 바람직하다고 평가하였다. 정부는 세법개정안에 ‘외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례’를 종료하는 방안을 제출하였다.

[표 90] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급 특례

항목	심층평가 결과
외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례	- 제도 도입 이후 외국인 미용성형 환자 유치 활성화 등의 정책목표가 달성된 것으로 보이므로, 일몰이 종료될 필요

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임
 자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(16) 외국인관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급 특례」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례’ 제도는 폐자원의 재활용 촉진 및 중고차 판매 가격에 잔존하는 부가가치세액에 대한 공제의 필요성 등을 감안할 때 조세지원의 타당성이 있는 것으로 평가되었다. 또한 동 조세지원 제도가 재활용폐자원 및 중고차 시장의 활성화에 효과성을 가지는 것으로 분석되는 등 일몰이 연장될 필요가 있는 것으로 인정되었다. 정부는 세법개정안에 ‘재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례’를 3년 연장하되 중고차에 대해서는 매입세액공제의 한도를 추가하는 방안을 포함하였다.

[표 91] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례

항목	심층평가 결과
재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	- 재활용폐자원 및 중고차 거래 활성화 측면에서 제도가 정책 목적에 부합하여 운영되고 있는 것으로 보이므로, 일몰 연장 필요

주: 음영(□) 은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(17) 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제’는 국내 주식시장에서 유동성이 부족한 종목에 대한 유동성 공급을 유도하는 긍정적 외부효과를 발생시킨다는 점에서 지원의 타당성을 가지므로 일몰이 연장될 필요가 있다고 평가되었다. 다만 실제 유동성과 연관성이 높은 대상을 선정할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다고 제안하였다. 정부는 세법개정안에 ‘금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제’를 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 92] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제

항목	심층평가 결과
금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제	- 국내 주식시장 유동성 제고 지원을 위해 일몰 연장 필요

주: 음영(□) 은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(18) 금융시장 효율화·안정화 및 중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’ 제도의 경우 과세표준 양성화 및 소비 진작에 미치는 긍정적 영향이 유의미하게 나타나지 않는 등 효과성이 불분명하며, 세부담 경감이 소득이 아닌 소비 수준에 따라 결정된다는 점에서 지원방식의 적절성이 충분치 않은 것으로 분석되었다. 특히 동 조세특례에 따른 조세지출액이 4조원을 상회하는 규모임을 감안할 때 인적공제 확대 등 소득세의 가족친화적 기능 강화, 기본공제 확대, 신용카드 세액공제로의 전환 등과 같은 대안과 연계하여 점진적으로 제도를 축소·폐지하는 것이 바람직할 것으로 평가되었다. 또한 의료비·교육비 특별세액공제와의 중복지원을 축소하기 위한 방안이 추가 검토되어야 할 사항으로 제시되었다. 정부는 세법개정안에

‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’를 3년 연장하고 자녀 수에 따라 공제 한도를 현행보다 확대²⁸⁾하는 한편, 평생교육시설 등에 대한 교육비를 신용카드 소득공제 대상에서 제외하는 방안을 제출하였다.

[표 93] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과: 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제

항목	심층평가 결과
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	<ul style="list-style-type: none"> - 과표 양성화 및 소비진작에 대한 효과성, 소비 규모를 기준으로 한 공제의 적절성 및 형평성, 조세지출 규모 등을 고려해 점진적으로 축소·폐지할 필요 - 교육비 특별세액공제와의 중복을 축소할 필요

주: 음영()은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(19) 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2025년 임의 심층평가 결과

2025년에는 총 4건 조세특례 항목에 대해 임의심층평가를 수행하였다. 주요 심층평가 결과를 살펴보면 ‘벤처투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세’ 제도는 투자 증가에 미치는 긍정적 영향이 있는 것으로 조사됨에 따라 일몰 연장의 필요성이 있는 것으로 평가되었다. 다만, 대상 및 공제 한도 조정, 특수관계인 범위 확대 및 산업·업종 제한 등의 추가적인 사항의 검토 필요성도 함께 제시되었다. 정부는 올해 세법개정안에 ‘벤처투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세’ 제도를 3년 연장하는 한편 비과세 대상에 벤처투자조합의 투자목적회사(SPC)를 통한 간접출자분을 추가하는 안을 제출하였다.

‘중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제’는 자금 조달에 어려움을 겪는 중소·벤처기업에 대한 투자를 장려하는 등 긍정적 외부효과를 발생시킨다는 점에서 일몰이 연장될 필요가 있다고 평가되었다. 다만, 증권거래세 면제의 실효성이 낮은 벤처투자 활성화 목표 대신 도관회사에 대한 이중과세 방지로 정책목표를 재정립하여 제도의 정합성을 제고할 필요가 있다고 제안하였다. 정부는 세법개정안에 ‘중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제’를 3년 연장하는 한편, 벤처투자조합의 투자목적회사(SPC)를 면제 대상에 추가하는 안을 제출하였다.

‘영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제’는 수요예측 및 무형자산 생산에 대한 자금

28) 정부의 「2026년 조세지출예산서」에 따르면 자녀 수에 따른 신용카드등 소득공제의 한도 확대안에 대해서는 예비타당성평가가 면제되었다. 상세한 내용은 아래 ‘다. 조세지출 성과평가제도 실효성 제고 방안’에 기술하였다.

조달의 어려움 등을 보완한다는 점에서 일몰을 연장할 필요가 있는 것으로 평가되었다. 동 조세지원 제도는 중소기업의 콘텐츠 제작에 긍정적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 중견·대기업의 경우에도 조세지원에 따라 매출액이 증가하는 등 경영성과에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 웹툰 등 공제대상 콘텐츠를 확대하는 방안에 대해서는 최근의 제작 활성화 등을 감안할 때 지원 확대의 필요성이 일부 인정되나 제작비 규모와 스튜디오 위주의 제작방식으로의 전환 등과 같은 산업구조 변화 특성을 고려해 제도를 설계해야 할 것으로 보았다. 정부는 세법개정안에 ‘영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제’ 공제율 인상 및 적용기한 3년 연장안과 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 신설안을 포함하였다.

‘소형주택 임대사업자에 대한 세액감면’은 임차인의 주거 안정성을 지원하고 민간 임대주택의 등록 유인 및 임대료 안정에 일정 부분 긍정적인 영향을 미친 것으로 보이나, 민간임대주택 사업자의 소득 수준 등을 고려 시 조세지원으로 인해 형평성 및 효율성은 저해된 것으로 분석되었다. 다만, 동 제도의 급격한 일몰은 주택시장의 다양한 이해관계자의 혼선을 야기할 수 있으므로 종료 시점 및 방식에 대한 신중한 검토가 필요할 것으로 평가되었다. 정부는 세법개정안에 ‘소형주택 임대사업자에 대한 세액감면’을 3년 연장하는 안을 제출하였다.

[표 94] 2025년 조세특례 임의심층평가 결과

항목	심층평가 결과
벤처투자회사 등의 주식 양도 차익 등에 대한 비과세	- 벤처기업 투자 유인 효과 등을 감안하여 일몰연장을 건의 - 다만 공제 한도 조정, 특수관계인 범위 확대 및 산업·업종 제한 등의 검토 필요성을 제시
중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제	- 중소·벤처기업의 자금조달 지원을 위해 일몰을 연장하고, 투자 목적회사에 대한 면제를 통해 이중과세를 방지할 필요
영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	- 영상콘텐츠 제작 여건 및 최근의 산업 활성화 지원의 필요성을 감안해 일몰 연장 및 공제율 인상 필요
소형주택 임대사업자에 대한 세액감면	- 세액감면으로 인한 형평성 및 효율성 감소에도 불구하고, 소형임대 주택의 안정적 공급 지원 측면에서 일몰 종료는 신중히 검토될 필요

주: 음영(□)은 조세특례 심층평가 결과가 정부 세법개정안에 반영된 항목임

자료: 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(3) 내국법인의 벤처기업 등에의 출자에 대한 과세특례 등」, 2025.9.; 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(18) 금융시장 효율화·안정화 및 중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제」, 2025.9.; 기획재정부, 「2025 조세특례 임의심층평가: 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제」, 2025.9.; 기획재정부·한국조세재정연구원, 「2025 조세특례 임의심층평가: 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제」, 2025.9.; 기획재정부·한국개발연구원, 「2025 조세특례 임의심층평가: 소형주택 임대사업자에 대한 세액감면」, 2025.9. 항목별 조세특례 임의심층평가 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 조세지출 성과평가제도 실효성 제고 방안

반복되는 예비타당성평가 면제를 축소할 필요

조세특례 예비타당성평가는 조세특례를 종합적으로 평가하여 효율적인 조세지출을 설계하고 운용하기 위한 제도로, 해당 취지를 고려할 때 예비타당성평가에 대한 면제는 제한적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 2025년에는 3건(75%)의 예비타당성평가 대상 항목이 면제되었으며, 최근 5년간 면제 비율이 75~88%에 이르는 등 예비타당성평가 대상에 대한 면제가 반복되고 있는 상황이다.

[표 95] 예비타당성평가 면제 건수 비율: 2021~2025년

(단위: 건)

	2021	2022	2023	2024	2025
실시(A)	1	1	1	2	1
면제(B)	3	7	6	6	3
합계(C=A+B)	4	8	7	8	4
면제 비율(B/C)	75%	88%	86%	75%	75%

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

「조세특례제한법」 제142조제5항은 연간 300억원 이상의 조세특례 신규 도입 등에 대해 예비타당성평가를 수행할 것을 요구하면서, 4가지 유형의 예외를 마련하여 예비타당성평가를 면제할 수 있도록 하고 있다. 정부는 이를 근거로 조세지출예산서를 통해 예비타당성평가 면제 항목과 그 사유를 공개하고 있다. 이에 따르면 최근 5년간 예비타당성이 면제된 대부분의 항목이 ‘유형①(경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항)’의 면제 사유를 가진 것으로 분류되었다. 「2026년도 조세지출예산서」에 따르면 2025년의 경우에도 예비타당성평가가 면제된 세 항목 모두 유형①에 따라 저출산, 고령화 및 잠재성장률 하락 등의 경제·사회적 상황에 대응하기 위해 평가를 면제하였다고 밝히고 있다.

[표 96] 조세특례 예비타당성평가 면제 사유

유형	내용
①	경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항
②	남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사항
③	국제대회나 국가행사 등 지원 기간이 일시적이고 적용기한이 명확하며 사업의 추진을 위하여 시급히 도입할 필요가 있는 사항
④	심층평가 결과를 반영하여 기존 조세특례를 개선하려는 경우로서 기획재정부장관이 심층평가 내용에 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등이 포함된 것으로 인정하는 사항

자료: 「조세특례제한법」 제142조제5항 단서를 참고하여 국회예산정책처 정리

그러나 ‘경제·사회적 상황에 대한 대응’과 같은 포괄적인 개념을 기준으로 하여 면제를 허용하는 것은 예비타당성평가의 필요성이 높은 항목임에도 불구하고 평가 면제를 용이하게 할 수 있는 결과를 야기하는 것으로 보인다. 2025년 면제 항목을 살펴보면, ‘자녀 수에 따른 신용카드등 소득공제 한도 확대’의 경우 올해 의무심층평가가 수행된 ‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’ 항목과 상당 부분 중복되는 내용임에도 불구하고 해당 항목을 예비타당성평가 면제 대상으로 분류하여 별도 평가 없이 세법개정안으로 제출하였다. ‘고배당기업에 대한 배당소득 분리과세 도입’ 및 ‘초등학교 저학년 대상 예체능 학원비 교육비 세액공제’는 예상되는 조세지출 규모가 상당하고²⁹⁾ 제도의 타당성 및 효과성에 대한 사회적 논의가 활발한 항목임에도 불구하고 예비타당성평가 등을 통해 가능한 엄밀한 분석이 생략된 상태로 세법개정안으로 제출되었다.

29) 「조세특례제한법 일부개정법률안」(정부 제출, 의안번호 12653) 비용추계서에 따르면 ‘고배당기업에 대한 배당소득 분리과세 도입’에 따라 2027년부터 연간 2,448억원의 세수가 감소하고, 「소득세법 일부개정법률안」(정부 제출, 의안번호 12655) 비용추계서에 따르면 ‘초등학교 저학년 대상 예체능 학원비 교육비 세액공제’에 따라 2027년부터 연간 813억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다.

[표 97] 2025년 조세특례 예비타당성평가 면제 항목, 내용 및 사유

항목	내용	면제 사유
자녀 수에 따른 신용카드등 소득공제 한도 확대	신용카드 등 소득공제 기본한도를 자녀 당 50만원(최대 100만원) 상향 *총급여 7천만원 초과자: 자녀 당 25만원(최대 50만원) 상향	저출산 등 경제·사회적 상황에 신속하게 대응하여 자녀 양육부담 완화 필요(유형①)
고배당기업에 대한 배당소득 분리과세 도입	고배당기업으로부터 받은 배당소득을 종합소득 과세(15~45%) 대상에서 제외하여 분리과세 허용	급격한 고령화, 잠재성장률 하락 등 경제·사회적 상황에 신속한 대응 필요(유형①)
초등학교 저학년 대상 예체능 학원비 교육비 세액공제	근로자가 만 9세 미만 초등학교 저학년을 위해 지출한 예체능 학원비를 교육비 세액공제 대상에 포함	저출산 극복 등에 신속하게 대응하여 근로자 부담 완화 필요(유형①)

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

포괄적인 면제 사유로 인해 예비타당성평가 면제가 용이해질 뿐만 아니라, 유사한 사항에 대해 연례적으로 평가 면제가 반복되는 결과도 야기되고 있다. 예를 들어 저출산·고령화 대응을 이유로 예비타당성평가에 대한 면제가 매년 반복되고 있는데,³⁰⁾ 인구 구조 변화에 대응하기 위한 정책은 지속적으로 논의되고 종합적 관점에서 근본적인 계획이 수립되어야 하는 사항임을 감안하면 현재와 같은 예비타당성평가 면제의 반복은 적절치 않은 것으로 평가된다.

조세특례 예비타당성평가는 신규 특례의 필요성과 기대효과를 사전에 평가하여, 조세지출의 효율적인 운용을 도모하기 위해 도입된 제도이다. 이러한 취지를 고려할 때, 정부는 예비타당성평가 면제를 축소시키기 위한 노력을 강화해야 할 필요가 있다. 원칙적으로 정부는 중장기 계획에 따라 조세지출을 신중하게 구상하고 도입해야 하며, 특히 연간 300억 이상의 신규 특례에 대해서는 예비타당성평가를 거친다는 원칙을 준수하기 위해 노력해야 한다.

제도적으로는 조세특례 예비타당성평가 면제가 자의적으로 이루어지지 않도록, 관련 법령을 개정하여 포괄적으로 규정하고 있는 현행 예비타당성평가 면제 사유를 구체화할 필요가 있다. 또한 현재는 조세지출예산서에 예비타당성평가 면제 사유를 지나치게

30) 예를 들어, 2022년 ‘다자녀가구 승용차 구입 시 개별소비세 감면’, 2023년 ‘자녀장려금 대상 및 지급액 확대’, 2024년 ‘결혼세액공제 신설’, ‘맞벌이가구 근로장려금 소득상한금액 인상’, ‘자녀세액공제 금액 확대’, 2025년 ‘자녀 수에 따른 신용카드등 소득공제 한도 확대’, ‘초등학교 저학년 대상 예체능 학원비 교육비 세액공제’ 등에 대하여 저출산 대응을 사유로 예비타당성평가를 면제하였다.

간략히 서술하고 있는데, 면제 사유를 보다 구체적으로 밝힐 수 있도록 서술 기준을 마련할 필요가 있다. 아울러 예비타당성평가가 면제된 항목에 대해서는 의무적으로 외부전문기관을 통해 타당성 평가를 실시하여 그 결과를 국회에 보고하도록 하는 등 제도의 절차적 미비를 사후적으로 보완할 수 있는 방안도 고려할 필요가 있다.

조세지출 정비의 관점에서 심층평가 결과의 활용도를 제고할 필요

올해 실시된 27건의 조세특례 심층평가(의무 23건, 임의 4건) 중 26건(의무 22건, 임의 4건)은 일몰 연장의 필요성을 제시하였고, ‘외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례’(의무 1건)에 대해서는 일몰 종료하는 것이 바람직하다고 평가하였다. 이러한 평가 결과는 모두 2025년 정부 세법개정안에 반영되었다. 다만 이는 일몰의 연장·종료라는 완화된 기준으로 분류한 심층평가 결과 반영 수준을 집계한 것이다. 일몰 연장의 전제로 제시된 제도 정비 등에 관한 권고 사항은 반영되지 않은 경우도 있다. 심층평가의 환류 수준을 파악하기 위해서는 이러한 심층평가 결과의 반영 내용을 보다 세부적으로 살펴보고, 조세지출제도의 정비 관점에서도 심층평가의 환류가 충분히 이루어졌는지 평가할 필요가 있다.

우선, 대부분의 심층평가 결과는 일몰 연장 의견과 함께 조세지출 정비를 통해 제도 개선이 필요한 부분에 대한 의견도 제시하고 있다. ‘조합법인 등에 대한 법인세 과세특례’, ‘조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세’ 등과 같이 감면대상 및 감면율 축소 등의 평가 의견이 세법개정안에 반영된 사례도 있다. 그러나 일몰 연장 시 추가적인 조세지출 정비가 전제되어야 할 것으로 건의되었음에도, 세법개정안에 그 내용이 충분히 반영되지 않은 경우도 있다. ‘중소기업에 대한 특별세액감면’의 경우 심층평가에서 감면한도 조정 등을 전제로 하는 한시적 일몰 연장안이 제시되었으나 세법개정안에 반영되지 않았으며, ‘상생협력을 위한 기금출연 등에 대한 세액공제’ 및 ‘전기 시내버스 등에 대한 부가가치세 면제’ 등에 대해서는 재정정책 등 관련 정책과의 조정을 통해 중복지원을 축소하고 제도의 효율성을 제고할 필요가 있다는 제언이 이루어졌으나 세법개정안에는 단순 일몰 연장으로 반영되었다.

또한 원칙적으로는 제도의 축소 및 일몰 종료를 추진하는 것이 바람직하나 급격한 일몰 종료 시 발생할 수 있는 혼선 등을 감안해 한시적 일몰 연장을 고려할 수 있다는 평가 결과도 다수 있었다. ‘상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제’는 현재의

세액공제 대신 보다 실효성 있는 제도로의 전환을 제시하였으며, ‘소형주택 임대사업자에 대한 세액감면’ 역시 형평성·효율성 측면에서 검토가 필요한 것으로 평가하였다. 다만, 급격한 일몰 종료는 신중할 필요가 있다는 의견도 함께 제시되었으며, 정부는 이를 근거로 단순 일몰 연장의 형태로 세법개정안에 반영하였다.

조세특례 심층평가의 목적이 조세특례의 운용 성과를 점검하고 이를 바탕으로 제도의 지속 여부를 결정하고 개선방안을 마련하는 데 있다는 점을 감안할 때, 조세특례 심층평가의 활용도를 높이기 위한 개선 방향을 검토해야 할 필요가 있다.

우선, 정책목표를 이미 달성했거나 효과성이 낮은 조세지출 항목을 정비하기 위하여 심층평가 기준을 강화할 필요가 있다. 일부 조세특례 심층평가 연구의 경우 수행자마다 타당성·효과성 평가 기준이 상이하고 타당성·효과성을 모두 충족하지 않더라도 일몰 연장을 권고하는 사례가 있는 것으로 나타난다. 이를 개선하기 위해서는 일관된 평가 기준 마련과 객관적인 지표 적용이 필요할 것으로 보인다. 또한 성과 기준에 따라 조세특례 축소 또는 폐지 등에 대한 명확한 의견을 제시할 필요가 있다. 제도 개선 및 일몰 종료의 필요성이 인정되었음에도 불구하고 단기적인 일몰 연장이 반복적으로 제안될 경우, 평가결과 환류 측면에서의 실효성이 감소할 수 밖에 없다. 이러한 점을 감안해 조세지출 평가 결과를 보다 명확하게 밝힘으로써 평가 결과가 조세특례 정책 수립에 보다 유용하게 활용될 수 있도록 할 필요가 있다.

평가결과를 바탕으로 한 조세특례의 연장에 대해서는 보다 엄격한 기준을 설정할 필요가 있다. 일몰이 예정된 조세특례에 대해서는 감면액 대비 효과성을 철저하게 분석한 후, 명확한 성과 지표를 충족한 경우에만 연장을 허용하는 방식으로 운영될 필요가 있다. 중복지원 항목에 대해서는 원칙적으로 연장을 제한하고, 타당성과 효과성을 모두 충족하는 경우에만 연장을 허용하는 방식으로 기준을 강화할 필요가 있다. 또한 현행 제도의 정비를 전제로 일몰 가능성이 인정된 경우에도 평가에서 제시한 대안의 반영률을 높이는 등 성과평가 결과의 질적 활용도를 높이기 위해 노력할 필요가 있을 것이다.

3. 조세지출 전망오차 분석

가. 조세지출 전망오차 현황

조세지출예산서는 조세지출 항목별로 3개 연도(예산안을 제출하는 연도 기준으로 직전·당해·다음연도)에 대한 조세지출 실적 및 전망을 집계·분석하여 제시하고 있다. 우선 직전연도의 조세지출 실적은 국세청 등에서 제출받은 조세지출 금액의 실적을 집계하여 작성하고, 당해연도의 조세지출 금액의 전망치는 당해연도 상반기까지 신고한 조세지출 금액에 이전 연도의 진도비를 적용하여 추정한다. 마지막으로 다음연도 조세지출 금액의 전망치는 당해연도 조세지출 금액 추정치에 정부의 경상성장률 등 경제지표 전망, 세목별 탄성치 등을 반영하여 추정한다.

「2026년도 조세지출예산서」 기준 조세지출 항목 및 금액의 현황을 살펴보면, 조세지출예산서상 경과규정 항목 등을 제외한 조세지출 항목은 242건이며³¹⁾, 해당 항목 중 추정곤란 등 실적이 집계되지 않은 항목을 제외한 201건을 바탕으로 집계한 2024년 조세지출 실적은 70.3조원이다³²⁾.

세목별로는 소득세·법인세·부가가치세 등 3개 세목에 대한 조세지출이 대부분으로, 2024년 전체 조세지출 금액의 94.2%(66.2조원)를 차지하고 있다. 그 중 소득세 조세지출 실적이 44.1조원(조세지출 금액 중 62.8%)으로 전체 조세지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 다음으로 부가가치세 조세지출 실적은 12.4조원(17.6%), 법인세 조세지출 실적은 9.7조원(13.8%)으로 집계되었다.

박정환 추계세제분석관(jhpark83@assembly.go.kr, 6788-4835)

31) 경과규정(경과조치에 따른 조세지출)의 경우 종전 규정에 따라 한시적으로 조세지출이 발생할 수 있으나 특례는 폐지된 상태이므로 본 절의 오차율 분석에서 제외하였다.

32) 경과규정(36건)에 대한 조세지출 실적 등을 포함하면 2024년 기준 조세지출 실적은 총 70.5조원 수준이다.

[표 98] 세목별 조세지출 현황

(단위: 건, 조원, %)

세목	건수 ¹⁾	금액 ²⁾		
		2024	2025 (당해연도 전망)	2026 (다음연도 전망)
소득세	114 (56.7)	44.1 (62.8)	46.8 (61.5)	49.3 (61.5)
법인세	84 (41.8)	9.7 (13.8)	11.8 (15.5)	12.7 (15.8)
부가가치세	29 (14.4)	12.4 (17.6)	13.1 (17.2)	13.5 (16.8)
상속세 및 증여세	12 (6.0)	1.7 (2.4)	1.9 (2.5)	2.1 (2.6)
개별소비세	16 (8.0)	1.0 (1.5)	1.2 (1.6)	1.3 (1.6)
기타 ³⁾	36 (17.9)	1.3 (1.9)	1.3 (1.7)	1.4 (1.7)
계	201	70.3	76.1	80.2

주: 1. 「2026년 조세지출예산서」상 경과규정 및 개별세법상 비과세감면 항목, 재분류로 인해 추가된 항목 등을 제외한 항목(242건) 중 2024년 조세지출 실적이 집계된 항목(201건)의 세목별 조세지출 현황

1) ()안은 전체 201개 항목 중 해당 세목에 대한 조세지출 항목의 건수 및 비중

2) ()안은 각 세목에 대한 조세지출 실적 비중

3) 교통·에너지·환경세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 관세를 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 10년(2015~2024년)간 정부의 조세지출 당해연도 및 다음연도 전망과 실적과의 차이를 살펴보면, 정부의 당해연도 조세지출 전망은 평균 1.7%, 다음연도 조세지출 전망은 평균 6.1%의 오차율을 보였다. 2020년 전후를 기점으로 구분하면, 2015~2019년간 조세지출 전망에 비해 2020~2024년 조세지출 전망의 평균 오차율이 상대적으로 낮게 나타나, 2020년 이후 전망의 정확성이 비교적 개선되었음을 알 수 있다. 다만, 다음연도 조세지출 전망의 경우 2021년 $\Delta 0.4$ 조원($\Delta 0.8\%$) 수준까지 축소되었던 전망오차가 2022년 $\Delta 3.7$ 조원($\Delta 5.9\%$)으로 확대된 후, 2024년 6.4조원(9.1%)으로 최근 10년 중 가장 큰 규모로 발생함에 따라 전망의 정확성을 제고할 필요가 있는 것으로 나타났다.

또한, 다음연도 조세지출 전망오차의 방향을 살펴보면, 2024년을 제외한 2015~2023년간 실적을 하회하는 전망을 보임으로써 정부가 조세지출 전망을 다소 과소하게 하는 경향이 있는 것으로 보인다.

[표 99] 조세지출 전망 - 실적 간 차이 추이: 2015~2024년

(단위: 조원, %)

구분	실적 (A)	당해연도 전망(B)	다음연도 전망(C)	당해연도 전망오차 (B-A)		다음연도 전망오차 (C-A)	
				오차액	오차율	오차액	오차율
				2015	34.0	33.9	28.1
2016	35.1	34.3	33.6	△0.8	△2.3	△1.5	△4.2
2017	37.6	36.7	35.1	△0.9	△2.5	△2.4	△6.5
2018	41.6	39.1	37.7	△2.0	△4.8	△3.8	△9.2
2019	48.1	48.6	45.4	0.5	1.1	△2.7	△5.5
2020	51.2	51.6	50.2	0.4	0.8	△1.0	△1.9
2021	55.5	54.2	55.0	△1.2	△2.2	△0.4	△0.8
2022	62.7	63.2	59.0	0.5	0.8	△3.7	△5.9
2023	69.4	69.1	68.7	△0.3	△0.5	△0.7	△1.1
2024	70.3	71.2	76.7	0.9	1.3	6.4	9.1
연평균 오차율	2015~2024년		1.7		6.1		
	- 2015~2019년		2.2		8.6		
	- 2020~2024년		1.1		3.7		

주: 1. 일몰기한 이후의 경과규정에서 발생한 실적 및 전망은 제외하고 산출한 값임

2. 오차율은 (오차액/실적) × 100(%)로 산정

3. 연평균 오차율은 기간중 오차율의 절대값의 단순평균으로 산정

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년(2020~2024년)간 조세지출 전망오차를 세목별로 살펴보면, 법인세의 연평균 오차율이 20.3%로 다른 주요 세목인 소득세(1.9%), 부가가치세(5.7%)에 비해 상대적으로 높은 수준으로 나타났다. 특히 최근 10년중 가장 큰 전망오차가 발생한 2024년의 경우, 전망오차에 대부분이 법인세에서 발생함에 따라 전망의 정확성을 제고하기 위해서는 법인세 조세지출 전망의 정확성을 제고할 필요가 있는 것으로 나타났다. 주요 세목 외에는 상속세 및 증여세 등의 조세지출 항목에서 전망오차율이 비교적 높게 발생하는 것으로 나타났다.

[표 100] 세목별 조세지출 전망 - 실적 간 차이: 2020~2024년

(단위: 조원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 오차율
계	△1.0 (△1.9)	△0.4 (△0.8)	△3.7 (△5.9)	△0.7 (△1.1)	6.4 (9.1)	3.7
소득세	△0.4 (△1.2)	△1.0 (△3.0)	△1.1 (△3.0)	△0.7 (△1.7)	△0.3 (△0.6)	1.9
법인세	△1.1 (△14.4)	0.8 (8.9)	△0.8 (△7.4)	0.7 (5.7)	6.3 (65.2)	20.3
부가가치세	0.4 (4.3)	0.7 (7.4)	△1.0 (△9.4)	△0.7 (△5.8)	0.2 (1.7)	5.7
상속세 및 증여세	0.1 (15.8)	△0.6 (△59.3)	△1.3 (△71.8)	0.4 (24.9)	0.1 (7.6)	35.9
개별소비세	0.1 (22.6)	0.01 (0.8)	△0.2 (△20.9)	△0.4 (△2.3)	0.03 (3.1)	15.3
기타	△0.01 (△0.9)	△0.3 (△16.3)	0.8 (89.7)	△0.04 (△3.3)	△0.1 (△5.0)	23.0

주: 1. 일몰기한 이후의 경과규정에서 발생한 실적 및 전망은 제외하고 산출한 값임

2. ()안은 오차율로, (오차액/실적) × 100(%)로 산정

3. 연평균 오차율은 기간 중 오차율의 절대값의 단순평균으로 산정

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 최근 5년간 조세지출 전망항목의 규모별로 구분하여 오차를 살펴보면, 오차율은 조세지출의 규모가 작을수록 높게 나타나는 경향이 관측되었으나, 오차액의 대부분은 주로 연간 1,000억원 이상 대규모 조세지출에서 발생하는 것으로 나타났다. 또한, 전망오차의 방향성도 연간 1,000억원 이상 대규모 조세지출의 오차의 방향성에 주로 기인하는 것으로 나타났다.

[표 101] 규모별 조세지출 전망 - 실적 간 차이: 2020~2024년

(단위: 조원, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 오차율
계	△1.0 (△1.9)	△0.4 (△0.8)	△3.7 (△5.9)	△0.7 (△1.1)	6.4 (9.1)	3.7
100억원 이하	0.04 (16.6)	△0.2 (△49.4)	0.1 (19.3)	0.1 (38.0)	0.03 (19.9)	28.7
500억원 이하	0.2 (12.2)	0.3 (23.9)	0.1 (7.8)	0.4 (34.4)	0.1 (8.1)	17.3
1,000억원 이하	△0.1 (△10.4)	△0.4 (△48.7)	△0.02 (△2.1)	0.05 (6.1)	△0.1 (△6.8)	14.8
1,000억원 초과	△1.1 (△2.3)	△0.1 (△0.2)	△3.9 (△6.4)	△1.2 (△1.8)	6.3 (9.2)	4.0

주: 1. 일몰기한 이후의 경과규정에서 발생한 실적 및 전망은 제외하고 산출한 값임
 2. ()안은 오차율로, (오차액/실적) × 100(%)로 산정
 3. 연평균 오차율은 기간중 오차율의 절대값의 단순평균으로 산정
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 5년간 연평균 전망오차 규모가 큰 상위 10개 항목을 살펴보면, 통합투자세액공제, 연구·인력개발비 세액공제, 통합고용세액공제 등 법인세 분야의 주요 조세지출에서 전망오차가 크게 나타났다. 특히 2024년의 경우, 통합투자세액공제와 연구·인력개발비 세액공제에서 각각 1.07조원(221.2%), 0.51조원(62.7%)의 전망오차가 발생하여 최근 전망오차 확대에 주요 원인으로 작용하였다.

이외에도 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제, 면세 농·수산물 등 의제매입세액공제 등에서도 다른 항목에 비해 비교적 큰 전망오차가 나타났다.

한편, 상위 10개 항목에 한정하여 전망오차의 방향을 살펴본 결과, 실적을 상회하여 과다추계되는 경향이 있는 항목이 통합투자세액공제, 자경농지에 대한 양도소득세 감면 등 5개, 실적을 하회하여 과소추계되는 경향이 있는 항목이 연구·인력개발비 세액공제, 통합고용세액공제 등 5개 항목으로 나타났다.

[표 102] 전망 - 실적 간 전망오차 상위 10개 항목

(단위: 조원, %)

구분 ¹⁾	세목	2024 실적	최근 5년 평균	
			오차액	오차율 ²⁾ (방향) ³⁾
1	통합투자세액공제(조특법 §24) ⁴⁾	소득세, 법인세	1.8	1.07 68.4 (+)
2	연구·인력개발비 세액공제 (조특법 §10)	소득세, 법인세	3.0	0.51 16.7 (-)
3	자경농지에 대한 양도소득세 감면 (조특법 §69)	소득세	0.9	0.50 42.1 (+)
4	통합고용세액공제(조특법 §29의8)	소득세, 법인세	3.8	0.38 15.9 (-)
5	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제 (소득법 §52① 등)	소득세	6.9	0.30 5.6 (-)
6	면세 농·수산물 등 의제매입세액공제 (부가법 §42)	부가가치세	3.5	0.29 9.3 (+)
7	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세(소득법 §12.3.너)	소득세	3.0	0.29 11.4 (-)
8	근로장려금(조특법 §100의2~13)	소득세	4.7	0.26 5.6 (+)
9	조합 등 출자금에 대한 과세특례 (조특법 §88의5,89의3)	소득세	1.0	0.25 38.8 (+)
10	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등 (부가법 §46)	부가가치세	3.1	0.22 8.0 (-)

- 주: 1) 최근 5년(2020~2024년)간 전망 - 실적 간 오차액(절댓값)의 평균 기준 상위 10개 항목
 2) 연도별 오차율(절댓값)의 평균으로, 연도별 오차율은 (오차액/실적) × 100(%)로 산정
 3) 오차방향은 기간 중 3년 이상 실적 대비 발생한 방향이 일정한 경우를 기준으로 하였으며, 실적보다
 과다전망하였을 경우 (+), 과소전망하였을 경우 (-)로 표시.
 4) '조특법'은 「조세특례제한법」, '소득법'은 「소득세법」, '법인법'은 「법인세법」, '부가법'은 「부가가치
 세법」을 의미

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 조세지출 전망의 문제점 및 개선방안

조세지출예산서를 작성하는 목적 중 하나는 재정운영의 투명성 및 효율성 제고하는 것으로, 조세지출 항목별로 조세지출 내역 등 정보를 제공하여 한정된 국가재원을 효율적으로 배분하고자 하는 것이다. 이 중 다음연도 조세지출에 대한 전망치는 국세수입 예산안에 직접적으로 반영이 될 뿐만 아니라, 세법개정안 세수효과를 추계하는데 기초자료로도 기능한다. 따라서, 다음연도 조세지출의 전망오차가 확대될 경우, 조세지출의 규모에 대한 부정확한 정보를 제공함으로써 재정운영의 투명성·효율성을 저해할 수 있다.

앞서 조세지출의 최근 5년간 현황을 중심으로 살펴보면, 최근 5년(2020~2024년)간 조세지출 전망의 오차율은 연평균 3.7% 수준으로 이전 5년(2015~2019년)의 8.6%보다 전반적으로 완화되었다. 그러나 2024년 전망오차율이 최근 10년내 가장 높은 수준인 9.1%를 기록하는 등 전망의 정확성을 제고할 여지가 있다.

최근 5년간 조세지출 전망을 세목별·항목별로 살펴보면, 세목별로는 법인세의 조세지출 항목을 중심으로, 조세지출 규모별로는 1,000억원 이상인 항목에서의 전망오차가 상대적으로 크게 나타났다. 구체적으로, 2024년을 기준으로 통합투자세액공제 및 연구·인력개발비 세액공제와 같은 항목에서의 대규모 전망오차가 발생하였다.

이에 전망오차율이 지속적으로 높거나 오차가 확대되는 항목을 중심으로 전망의 정확성을 제고할 수 있는 방안이 필요하다. 그러나 현재 전망오차가 큰 개별 항목과 관련하여 어떠한 전망방법과 활용변수가 적용하였는지 확인하기 어렵다는 문제점이 있다. 조세지출예산서에는 조세지출 전망에 대하여 당해연도 전망은 상반기까지의 실적을 바탕으로 이전 연도의 진도비를 통해, 다음연도 전망은 당해연도 전망에 정부의 경제지표 전망과 세목별 탄성치 등을 반영하여 전망한다고 간략하게 설명하고 있으나, 개별 항목에 대한 전망방법을 구체적으로 밝히지는 않고 있다.

따라서 조세지출 항목별로 어떤 변수와 방법을 적용하였는지 확인하기 어렵다는 문제와 함께 외부에서는 조세지출 전망치에 대해 객관적으로 검증할 수 없으며, 전망오차의 원인을 분석하는 데 한계가 존재한다. 이에 조세지출 전망오차의 규모가 큰 주요 항목을 중심으로 전망 방법 및 활용변수 등을 공개하여 조세지출예산서 작성 시 전문가의 다양한 의견을 추가로 반영하는 방식을 고려할 필요가 있다.

[표 103] 조세지출 규모 산정 방법

- 조세지출 규모는 조세지출예산서가 제출되는 ①직전연도의 실적금액(신고기준), ②해당연도 전망금액 및 ③다음연도의 전망금액으로 구분하여 산출
- ① (직전연도 조세지출의 규모) 국세청 등에서 제출받은 조세감면 신고금액을 집계하여 작성
(중략)
- ② (해당연도 조세지출의 규모) 해당연도 상반기까지 신고한 조세감면액에 이전 연도의 진도비*를 적용하여 추정
* 진도비: 상반기 감면액 / 연간 감면액 (연도별, 항목별)
- ③ (다음연도 조세지출의 규모) 해당연도 조세감면 추정금액에 경제성장률(경상GDP)·설비투자증가율 등 경제지표*, 세목별 탄성치 등을 반영하여 추정
* ('26년도 예산서 반영 경제지표) '25년도 하반기 경제정책방향에서 제시된 '25년 연간 경제전망 지표 ⇒ 경상GDP성장률 3.2%, 설비투자증가율 2.0%

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

또한, 추가적으로 전망오차에 대한 전반적인 분석 등을 포함하여 예산 시점에 작성하는 조세지출예산서 외에 결산 시점에 조세지출에 대한 결산보고서를 작성하고 국회의 심의를 받도록 규정할 필요가 있다. 조세지출 결산보고서를 통해 개별 조세지출 항목의 전망오차에 대한 세목별·규모별 현황 등을 다면적으로 점검하여 문제점 파악 및 개선 방안 도출에 활용할 수 있다. 이와 관련하여 「조세특례제한법」 및 「국가재정법」의 관련 법령 개정을 통해 조세지출결산서의 작성과 결산 시점에 국회 제출을 의무화하는 법적 근거를 갖출 필요가 있다. 다만, 감면실적 집계·검증에 소요되는 절차를 고려하여 단기간에 결산서 첨부서류로 조세지출결산서를 제출하기 어렵다면, 주요 조세특례 항목 및 전체 국세감면액 실적의 추정치를 기재한 간이 결산서를 우선 제출하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다.³³⁾

이와 관련 해외사례를 살펴보면, 호주는 조세지출예산서에 이전연도 예산 편성 당시 조세지출 세목별 전망과 관련하여 세법개정 및 최근의 경제 및 세입여건의 변화를 반영한 수정내역 등의 내용을 포함하고 있다. 가령, 호주의 2024-2025회계연도 예산

33) 이에 대해 기획재정부는 감면실적 집계 이후 오류 검증·확정에 상당기간이 소요되어 결산시점에 결산보고서를 작성하기 어려우며, 대신 전년도 조세지출 실적을 조기제출하겠다는 입장이다. 실제 올해는 국회 기획재정위원회 결산심사일(2025.8.20.)에 2024년 조세지출 실적을 국회에 제출하였으나, 다른 결산자료와 조세지출 자료가 다른 시점에 배포됨에 따라 조세지출 결산 자료가 실제 국회 결산심사과정에서 활용되기에 제약이 존재하는 상황이다. 따라서 인력 확보·시스템 개선 등을 통해 감면실적 집계 및 검증에 소요되는 기간을 단축하여 조세지출결산서를 제출할 수 있도록 지속적인 노력이 요구된다.

서³⁴⁾의 경우, 근로자의 임금이 예상보다 높게 나타남에 따라 연금소득세의 납입에 대한 조세지출을 상향조정하는 내용 등 조세지출의 수정과 구체적인 내역을 포함하고 있다. 캐나다도 연방정부의 조세지출의 수정내역 및 평가를 포함한 별도의 보고서³⁵⁾를 예산연도 시작시점에 발간하고 있다. 영국의 경우에는 국세 및 관세청(HM Revenue and Customs)에서 매년 조세지출의 실적 및 향후 전망치를 구조적 감면과 비구조적 감면을 구분하여 별도의 보고서로 발표하고 있으며, 세법개정 및 경제여건 변화 등에 따른 조세지출 전망치의 수정내역 등을 포함하고 있다.

34) Australian Government(The Treasury), 「2024-25 Tax Expenditures and Insights Statement」, 2024.12.

35) Government of Canada, 「Report on Federal Tax Expenditures: 2025」, 2025.4.

4. 문화·체육·관광 분야 조세지출 분석

콘텐츠산업은 K-콘텐츠, K-POP, K-드라마 등으로 불리며 세계적으로 큰 인기를 누리고 있으며, 최근 빠른 성장세를 보이고 있다. 「2023년 기준 콘텐츠산업조사」(한국콘텐츠진흥원, 2025.3.)에 따르면, 2019년 126.7조원이던 콘텐츠산업 매출액은 2023년 154.2조원으로 연평균 5.0% 증가하였고, 부가가치액 또한 2019년 47.7조원에서 2023년 55.3조원으로 연평균 3.7% 성장하였다. 이러한 콘텐츠산업의 중요성을 고려하여 정부는 「123대 국정과제」(2025.9.)에 K-콘텐츠 성장기반 확충, K-콘텐츠 핵심산업 육성 등을 포함한 K-컬처 시대를 위한 콘텐츠 국가전략산업화 추진 방안을 제시하였다.

정부는 국정과제에서 콘텐츠 분야에 정책금융을 통한 콘텐츠 분야 지원을 확대하고, 대작·인디게임 및 중소·독립영화 제작 등 콘텐츠 제작지원을 강화하는 등 재정지원을 확대하는 한편, 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 연장·웹툰에 대한 세제지원 신설 등 조세지원도 강화할 계획임을 밝혔다. 이에 따라 문화·체육·관광 분야의 5년간 재정지출 증가율은 「2024~2028년 국가재정운용계획」 대비 「2025~2029년 국가재정운용계획」상 4.2%p³⁶⁾ 상승할 것으로 나타나, 동 분야에 대한 재정지원이 보다 확대될 것으로 전망된다. 그러나 콘텐츠산업의 투자 활성화 및 산업육성을 위한 조세지원은 여전히 미흡하다는 평가가 제기되고 있다.

이하에서는 문화·체육·관광 분야의 정부지원(재정지원+조세지출) 규모 및 특징을 살펴보고, 동 분야에 대한 현행 세제지원 방식의 문제점을 분석하여 조세지원 방식의 다양성을 통한 실효성 제고방안을 모색해 보고자 한다.

가. 문화·체육·관광 분야 정부지원 현황

(1) 문화·체육·관광 분야 조세지출 규모

문화·체육·관광 분야의 조세특례는 「조세특례제한법」에 따른 투자촉진(제4절), 제주국제자유도시육성(제5장의2), 간접국세(제3장) 등과 「개별소비세법」, 「소득세법」 등에 따라

신미정 추계세제분석관(mjshin@assembly.go.kr, 6788-4837)

36) 문화·체육·관광 분야의 재정지출 증가율은 「2024~2028년 국가재정운용계획」상 2024~2028년 동안 1.0%, 「2025~2029년 국가재정운용계획」상 2025~2029년 동안 5.2%로 제시하고 있다.

규정되고 있다. 「조세특례제한법」에 따른 조세특례는 제25조의6(영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제), 제121조의13(제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례)등과 「개별소비세법」 제19조의2(골프선수의 골프장 이용에 대한 개별소비세 면제) 등 하나의 법률이 아닌 여러 법 규정에 따라 조세특례가 적용된다.

조세지출예산서상 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모는 2020년 393억원에서 2026년(전망) 3,823억원으로 연평균 46.1% 증가하였으나 이는 문화·체육·관광 분야의 조세지원 확대이기보다는 분류상의 변화³⁷⁾에 따라 기인한 것으로 보인다. 2023년 이후 기준인 관광부문으로 분류된 ‘제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례’를 포함 시에는 2020년 1,610억원에서 2026년(전망) 3,823억원으로 연평균 15.5% 증가세를 보였다.

[표 104] 「조세특례제한법」상 문화·체육·관광 분야 조세지출 규모: 2020~2026년
(단위: 억원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ^e	2026 ^e	연평균 증가율
조세지출예산서 ¹⁾	393	273	366	2,597	2,528	3,704	3,823	46.1%
(재분류 ²⁾)	(1,610)	(2,316)	(2,633)					(15.5%)

주: 1) 조세지출예산서 중 ‘문화 및 관광’ 분류 조세지출 현황임

2) 재분류는 ‘제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례’ 포함 시 조세지출 규모임

1. 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 정리

37) 관광부문의 ‘제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례’는 2022년까지는 지역·도시 부문으로 분류되었으나, 2023년 이후 관광부문으로 변경되었다.

[표 105] 「2026년도 조세지출예산서」상 문화·체육·관광 분야 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

조세지출 내역(근거 법률)		2024	2025 ^e	2026 ^e
문화 예술	1. 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 조특법 §25의6	258	253	258
	2. 내국법인의 문화산업전문회사에의 출자에 대한 세액공제 조특법 §25의7	신설	추정곤란	
	3. 아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 등에 대한 법인세 등의 감면 등 조특법 §121의20	0.5	0.3	0.3
	4. 기업업무추진비 중 문화비·전통시장지출분 손금산입 특례 조특법 §136③⑥	7	9	9
	5. 박물관 등의 이전에 대한 양도소득세의 과세특례 ('22 종료) 조특법 §83	0.06	0.05	0.04
관광	6. 외국인 관광객 숙박용역에 대한 부가가치세 환급특례 조특법 §107의2	10	15	23
	7. 외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례 조특법 §107의3	778	2,177	2,246
	8. 주한외국군인 및 외국인선원 전용 유흥음식점에서 제공하는 주류에 대한 주세 면제 조특법 §115	1	1	1
	9. 제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례 조특법 §121의13	1,446	1,215	1,251
	10. 주한 미군 등에 대한 유흥음식행위의 면세 개별소비세법 §19의3	0	0	0
체육	11. 기업의 운동경기부 등 설치·운영에 대한 과세특례 조특법 §104의22	5	10	10
	12. 골프선수의 골프장 이용에 대한 개별소비세 면제 개별소비세법 §99의2 제12호	23	23	23
	13. 2024 강원 청소년 동계올림픽대회 개최를 위한 세제지원 ('24 종료) 조특법 §106② §116① §118①	추정곤란		
문화재	14. 국가지정문화재 및 서화·골동품의 양도소득 비과세 소득세법 §12 5호 바·사목	추정곤란		
문화·체육·관광 분야 14개 항목 합계		2,528	3,704	3,823
(전체 조세지출 대비 비중)		(0.36)	(0.48)	(0.47)

주: 1. 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

2. 음영 항목은 일부 규정이 없는 항목

3. 이미 적용기한이 종료된 항목은 경과규정 등에 따라 운용 중에 있는 항목

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 전체 조세지출 중 문화·체육·관광 분야 조세지출 규모

「2026년도 조세지출예산서」 12대 분야별 조세지출 현황자료에 따르면, 2026년 전망치 기준 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모는 3,823억원으로 12대 분야 중 공공질서·안전(0), 외교·통일(11억원), 국방(187억원) 다음으로 작은 규모이다.

[그림 14] 조세지출 12대 분야별 현황

< 분야별 조세지출 현황 >				
(단위: 억원)				
12대 분야 분류기준		2024년(실적)	2025년(전망)	2026년(전망)
1	일반·지방행정	94,042	97,453	102,344
2	공공질서·안전	0	0	0
3	외교·통일	10	11	11
4	국방	174	181	187
5	교육	10,399	10,276	10,808
6	문화·체육·관광	2,528	3,704	3,823
7	환경	21,381	24,549	25,152
8	보건·복지·고용	364,556	391,926	412,343
9	농림·수산·식품	59,895	57,330	60,032
10	SOC	10,928	11,032	11,075
11	산업·중소기업·에너지	141,184	168,101	179,342
12	R&D*	29,837	41,668	44,152

* 과학기술 분야 외에, 여타 분야 중 R&D 관련 조세지출항목을 중복계상
 자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, p.14.

(3) 총 재정지출(재정지출+조세지출) 규모

2026년 문화·체육·관광 분야의 조세지출과 재정지출 규모를 합산한 총 재정지출 규모는 10조원으로 2026년 총 재정지출 808.5조원³⁸⁾의 1.2%에 해당한다. 문화·체육·관광 분야 총 재정지출 규모는 2021년 8.7조원에서 2024년 9.0조원으로 비슷한 수준을 유지하고 있다.

문화·체육·관광 분야의 총 재정지출 중 조세지출 규모는 2026년 전망 기준 0.4조원으로 전체의 3.8%에 해당하나 이는 2025년 잠정치 기준 4.0%와 비교하면 소폭 감소한 수치이다.

[표 106] 문화·체육·관광 분야 총 재정지출(재정지출+조세지출) 규모

(단위: 조원, %)

문화·체육·관광 분야	2021	2022	2023	2024	2025 잠정	2026 전망	연평균 증가율
총 재정지출(A+B)	8.7	9.3	8.7	8.8	9.2	10.0	3.2
- 재정지출(A)	8.5	9.0	8.4	8.5	8.8	9.6	2.5
- 조세지출(B)	0.23	0.26	0.26	0.25	0.37	0.38	10.5
(총 재정지출 대비)	2.7	2.8	3.0	2.9	4.0	3.8	-

주: 1. 재정지출(A)은 2024년까지는 결산, 2025년·2026년은 「국가재정운용계획」상 정부 예산·예산안임

2. 2025~2026년 조세지출(B)은 「2025년도 조세지출예산서」상 12대 분야 문화·체육·관광 국세 감면액 잠정·전망치이고, 2021~2024년은 국세감면액 실적치임

자료: 「국가재정운용계획」, 「조세지출예산서」 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

38) 재정지출 728.0조원과 조세지출 80.5조원을 합한 규모

(4) 전체 재정지출 중 문화·체육·관광 분야 지출 규모

문화예술 부문

2026년도 문화·체육·관광 분야의 문화예술 부문 예산안은 2025년도 본예산 대비 55억원(0.1%) 증가한 4조 5,405억원이 편성되었다. 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 문화예술 부문 예산의 비중은 2025년 45.3%에서 2026년 47.5%로 증가하였다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 문화예술 부문의 지출은 2029년까지 지속적으로 확대되어 4조 8,867억원 수준까지 증가하며, 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중은 소폭 증감을 반복하면서 45.4% 수준에 이를 것으로 전망된다.

[표 107] 2025~2029년 문화·체육·관광 분야 문화예술 부문 지출 계획

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
문화·체육·관광	87,888	95,600	100,285	104,597	107,695	5.2
문화예술	39,857	45,405	46,923	48,812	48,867	5.2
	(45.3)	(47.5)	(46.8)	(46.7)	(45.4)	

주: 괄호 내 수치는 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중을 의미

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

문화예술 부문 예산은 문화체육관광부 및 과학기술정보통신부 소관으로 일반회계, 특별회계 및 기금 내 ‘콘텐츠산업 육성’, ‘예술의 진흥 및 생활화, 산업화’, ‘예술의 창작역량 및 사회적 가치 제고’, ‘창의적문화정책구현’, ‘국제문화홍보’ 등 30개 프로그램으로 구성된다.

[표 108] 2026년 문화예술 부문 프로그램별 예산안 현황

(단위: 백만원)

프로그램	회계 기금	2024 결산	2025		2026 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		(B-A)	%
건강한 저작권 생태계 조성	일반회계	84,997	80,540	80,540	84,144	3,604	4.5
국립국악원운영		74,870	76,133	76,133	76,003	130	0.2
국립국어원운영		28,920	29,648	29,648	31,654	2,006	6.8
국립민속박물관운영		26,856	31,067	31,067	35,495	4,428	14.3
국립박물관운영		164,847	185,221	185,221	186,700	1,479	0.8
국립장애인도서관 운영		16,729	19,024	19,024	19,117	93	0.5
국립중앙극장운영		42,362	40,812	40,812	42,183	1,371	3.4
국립중앙도서관운영		70,202	69,256	71,756	70,170	△1,586	△2.2
국립한글박물관 운영		11,329	14,286	14,286	15,808	1,522	10.7
국립현대미술관운영		55,819	57,464	57,464	65,662	8,198	14.3
국정홍보기획		35,258	40,114	40,114	50,119	10,005	24.9
국제문화홍보		118,676	224,657	228,657	298,644	69,987	30.6
대한민국역사박물관 운영		12,214	13,074	13,074	12,408	△666	△5.1
문화미디어산업육성및지원		182,352	184,476	204,919	200,149	△4,770	△2.3
예술의 진흥 및 생활화, 산업화		474,300	527,705	514,884	588,273	73,389	14.3
정보통신방송기반조성		2,000	2,000	2,000	4,700	2,700	135.0
중교문화지원		92,538	90,309	94,943	91,425	△3,518	△3.7
지역문화 진흥 및 문화기반 조성		148,524	65,374	54,987	51,124	△3,863	△7.0
창의적문화정책구현		169,581	230,233	235,163	251,135	15,972	6.8
콘텐츠방송산업육성		52,385	45,076	46,076	51,876	5,800	12.6
콘텐츠산업 육성		896,771	767,192	874,692	1,000,751	186,059	21.3
한국예술종합학교운영		50,085	43,421	43,421	51,227	7,806	18.0
한국정책방송원 운영		29,071	22,838	22,838	30,306	7,468	32.7
문화·관광행정지원		아시아문화 중심도시 특별회계	7,799	8,780	8,780	8,460	△320
아시아문화중심도시조성	96,490	110,485	111,485	92,702	△18,783	△16.8	
예술의 진흥 및 생활화, 산업화	지역균형발전 특별회계	-	-	-	6,930	6,930	순증
지역문화 진흥 및 문화기반 조성		104,290	140,800	140,800	133,731	△7,069	△5.0
콘텐츠산업 육성	40,435	63,616	63,616	62,209	△1,407	△2.2	
예술의 진흥 및 생활화, 산업화	문화예술 진흥기금	4,827	4,688	4,688	31,150	26,462	564.5
예술의 창작역량 및 사회적 가치 제고		393,314	419,365	429,365	484,597	55,232	12.9
지역문화 진흥 및 문화기반 조성		-	140,800	140,800	133,731	△7,069	△5.0
창의적문화정책구현		12,202	9,834	9,834	8,854	△980	△10.0
콘텐츠산업 육성	-	63,616	63,616	62,209	△1,407	△2.2	
방송통신발전기금운영비	방송통신 발전기금	4,168	4,073	4,073	4,102	29	0.7
이용자보호및공정경쟁		3,168	3,201	3,201	3,201	-	-
정보통신방송국제협력		15,274	13,152	13,152	9,677	△3,475	△26.4
정보통신방송기반조성		10,299	6,866	6,866	6,145	△721	△10.5
콘텐츠방송산업육성		142,832	73,739	73,739	41,420	△32,319	△43.8
행복한방송통신환경조성(KCC)		179,149	173,086	173,676	164,683	△8,993	△5.2
문화미디어산업육성및지원		언론진흥기금	18,441	20,922	20,922	16,994	△3,928

(단위: 백만원)

프로그램	회계 기금	2024 결산	2025		2026 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		(B-A)	%
콘텐츠산업 육성	영화발전기금	43,664	56,163	83,663	85,091	1,428	1.7
정보통신방송기반조성	정보통신기금	4,446	8,728	8,728	6,636	△2,092	△24.0
문화미디어산업육성및지원	지역신문 발전기금	7,975	8,251	8,251	11,751	3,500	42.4

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

방송통신발전기금 내 콘텐츠방송산업육성 프로그램은 전년대비 323억원 감소하여 가장 큰 감소폭을 보였고, 일반회계 내 콘텐츠산업 육성 프로그램은 전년대비 1,861억 원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였다.

관광 부문

2026년도 문화·체육·관광 분야의 관광 부문 예산안은 2025년도 본예산 대비 1,273억원(9.4%) 증가한 1조 4,750억원이 편성되었다. 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 관광 부문 예산의 비중은 2025년 15.3%에서 2026년 15.4%로 증가하였다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 관광 부문의 지출은 2029년 1조 7,195억원까지 대체로 증가하는 추세를 보이며, 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중은 2027년 16.5%로 가장 높아졌다가 2028년 15.7%로 하락할 것으로 전망된다.

[표 109] 2025~2029년 문화·체육·관광 분야 관광 부문 지출 계획

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
문화·체육·관광	87,888	95,600	100,285	104,597	107,695	5.2
관광	13,477 (15.3)	14,750 (15.4)	16,582 (16.5)	16,432 (15.7)	17,195 (16.0)	6.3

주: 괄호 내 수치는 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중을 의미

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

관광 부문 예산은 모두 문화체육관광부 소관으로 일반회계, 지역균형발전특별회계 및 관광진흥개발기금 내 관광산업 활성화, 관광진흥기반확충, 국내관광활성화, 사행산업 통합감독위원회 운영, 외래관광객 유치 프로그램으로 구성된다.

[표 110] 2026년 관광 부문 프로그램별 예산안 현황

(단위: 백만원)

프로그램	회계 기금	2024	2025		2026	증 감	
		결산	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	%
사행산업통합감독위원회 운영	일반회계	4,807	4,720	4,720	5,282	562	11.9
외래관광객유치		1,996	1,490	1,490	2,009	519	34.8
관광산업 활성화	지역균형발전 특별회계	6,646	6,961	6,961	6,579	△382	△5.5
관광진흥기반확충		128,379	167,157	167,157	225,357	58,200	34.8
국내관광활성화	관광진흥 개발기금	58,048	98,606	98,606	40,498	△58,108	△58.9
관광산업 활성화		147,124	144,149	144,149	191,633	47,484	32.9
국내관광활성화		736,888	706,714	730,293	788,241	57,948	7.9
외래관광객유치		242,499	217,871	217,871	215,439	△2,432	△1.1

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

지역균형발전특별회계 내 관광진흥기반확충 프로그램은 전년대비 582억원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였고, 국내관광활성화 프로그램은 전년대비 581억원 감소하여 가장 큰 폭으로 감소하였다.

체육 부문

2026년도 문화·체육·관광 분야의 체육 부문 예산안은 2025년도 본예산 대비 56억원 (0.3%) 증가한 1조 6,795억원이 편성되었다. 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 체육 부문 예산의 비중은 2025년 19.0%에서 2026년 17.6%로 감소하였다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 체육 부문의 지출은 2029년 1조 9,947억원까지 지속적으로 증가하며, 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중은 소폭 증감을 반복하면서 2029년 18.5% 수준에 달할 것으로 전망된다.

[표 111] 2025~2029년 문화·체육·관광 분야 체육 부문 지출 계획

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
문화·체육·관광	87,888	95,600	100,285	104,597	107,695	5.2
체육	16,739 (19.0)	16,795 (17.6)	17,462 (17.4)	18,469 (17.6)	19,947 (18.5)	4.5

주: 괄호 내 수치는 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중을 의미

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

체육 부문 예산은 모두 문화체육관광부 소관으로 일반회계, 지역균형발전특별회계 및 국민체육진흥기금 내 국제스포츠역량강화, 생활체육육성, 스포츠산업 육성, 장애인체육육성, 전문체육육성 프로그램으로 구성된다.

[표 112] 2026년 체육 부문 프로그램별 예산안 현황

(단위: 백만원)

프로그램	회계 기금	2024 결산	2025		2026 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		(B-A)	%
국제스포츠역량강화	일반회계	1,168	1,195	1,195	1,209	14	1.2
생활체육육성		7,930	4,597	4,597	5,791	1,194	26.0
스포츠산업 육성		131	147	147	132	△15	△10.2
장애인체육육성		205	209	209	209	-	-
생활체육육성	지역균형발전 특별회계	19,288	28,966	28,966	13,163	△15,803	△54.6
국제스포츠역량강화	국민체육 진흥기금	115,537	115,366	115,366	133,562	18,196	15.8
생활체육육성		569,445	554,014	580,014	529,757	△50,257	△8.7
스포츠산업 육성		285,570	417,893	333,566	415,312	81,746	24.5
장애인체육육성		110,656	115,266	115,266	114,228	△1,038	△0.9
전문체육육성		371,533	436,274	436,274	466,145	29,871	6.8

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

국민체육진흥기금 내 스포츠산업 육성 프로그램은 전년대비 817억원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였고, 같은 기금 내 생활체육육성 프로그램은 전년대비 503억원 감소하였다.

문화 및 관광 일반 부문

2026년도 문화·체육·관광 분야의 문화 및 관광 일반 부문 예산안은 2025년도 본예산 대비 85억원(2.2%) 증가한 4,026억원이 편성되었다. 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 문화 및 관광 일반 부문 예산의 비중은 2025년 4.5%에서 2026년 4.2%로 감소하였다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 문화 및 관광 일반 부문의 지출은 2029년 4,665억원까지 대체로 증가하는 추세를 보이며, 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중은 소폭 증감을 반복하여 2029년에는 4.3%를 차지할 것으로 전망된다.

[표 113] 2025~2029년 문화·체육·관광 분야 문화 및 관광 일반 부문 지출 계획

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
문화·체육·관광	87,888	95,600	100,285	104,597	107,695	5.2
문화 및 관광 일반	3,941 (4.5)	4,026 (4.2)	4,167 (4.2)	4,537 (4.3)	4,665 (4.3)	4.3

주: 괄호 내 수치는 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중을 의미

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

문화 및 관광 일반 부문 예산은 문화체육관광부 및 기획재정부 소관³⁹⁾으로 일반회계 및 기금 내 문화·관광행정지원, 기금운영비 및 공용재산취득(문화및관광일반) 프로그램으로 구성된다.

39) 공용재산취득(문화및관광일반) 프로그램 내 '문체부 베트남 코리아센터 건립' 및 '문체부 재외한국문화원 국유화 리모델링' 세부사업이 기획재정부 소관이며, 그 외에는 문화체육관광부 소관

[표 114] 2026년 문화 및 관광 일반 부문 프로그램별 예산안 현황

(단위: 백만원)

프로그램	회계 기금	2024 결산	2025		2026 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		(B-A)	%
문화·관광행정지원	일반회계	292,341	324,280	323,780	324,307	527	0.2
기금운영비	관광진흥 개발기금	563	627	627	629	2	0.3
기금운영비	국민체육 진흥기금	31,880	31,208	31,208	31,690	482	1.5
공용재산취득 (문화및관광일반)	국유재산 관리기금	-	4,224	4,224	9,010	4,786	113.3
기금운영비	문화예술 진흥기금	21399	23,446	23,446	22,981	△465	△2.0
기금운영비	연론진흥기금	154	164	164	152	△12	△7.3
기금운영비	영화발전기금	12,172	12,592	12,592	13,270	678	5.4
기금운영비	지역신문 발전기금	527	556	556	554	△2	△0.4

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 작성성

동 부문의 대부분을 차지하는 일반회계 내 문화·관광행정지원 프로그램은 전년대비 5억원(0.2%)이 증가한 3,243억원이 편성되었다.

국가유산 부문

2026년도 문화·체육·관광 분야의 국가유산 부문 예산안은 2025년도 본예산 대비 750억원(5.4%) 증가한 1조 4,624억원이 편성되었다. 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 국가유산 부문 예산의 비중은 2025년 15.8%에서 2026년 15.3%로 감소하였다.

「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면, 국가유산 부문의 지출은 소폭 증감을 반복하면서 1조 7,021억원으로 증가하며, 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중은 2027년까지 15.1%로 떨어졌다가 2028년 15.6%로 회복하여 2029년에는 15.8%에 달할 것으로 전망된다.

[표 115] 2025~2029년 문화·체육·관광 분야 국가유산 부문 지출 계획

(단위: 억원, %)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029	연평균 증가율
문화·체육·관광	87,888	95,600	100,285	104,597	107,695	5.2
국가유산	13,874 (15.8)	14,624 (15.3)	15,151 (15.1)	16,348 (15.6)	17,021 (15.8)	5.2

주: 괄호 내 수치는 문화·체육·관광 분야에서 차지하는 비중을 의미

자료: 「2025~2029년 국가재정운용계획」을 바탕으로 작성성

국가유산 부문 예산은 모두 국가유산청 소관으로 일반회계, 지역균형발전특별회계 및 국가유산보호기금 내 문화유산, 유산정책, 궁능원관리, 무형유산, 자연유산 등 11개 프로그램으로 구성된다.

[표 116] 2026년 국가유산 부문 프로그램별 예산안 현황

(단위: 백만원)

프로그램	회계 기금	2024 결산	2025		2026 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		(B-A)	%
교육연구전시	일반회계	62,742	84,937	84,937	68,894	△16,043	△18.9
국가유산행정지원		76,419	79,476	80,676	77,655	△3,021	△3.7
궁능원관리		118,058	126,400	126,400	109,494	△16,906	△13.4
궁능유적본부운영		15,680	16,312	16,312	16,375	63	0.4
무형유산		53,627	54,341	54,341	74,638	20,297	37.4
문화유산		569,481	599,062	599,062	619,120	20,058	3.3
문화유산연구원운영		18,150	18,889	18,889	20,534	1,645	8.7
유산정책		204,280	217,937	217,937	248,491	30,554	14.0
자연유산		3,934	9,442	9,442	10,871	1,429	15.1
해양유산연구소운영		6,999	7,568	7,568	7,847	279	3.7
문화자원개발		지역균형발전 특별회계	20,602	29,608	29,608	43,619	14,011
교육연구전시	국가유산 보호기금	34,005	29,951	29,951	34,926	4,975	16.6
궁능원관리		15,933	16,742	16,742	18,970	2,228	13.3
문화유산		43,939	34,416	34,416	35,628	1,212	3.5
유산정책		62,478	59,188	59,188	72,219	13,031	22.0
자연유산		1,013	3,153	3,153	3,148	△5	△0.2

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 작성성

일반회계 내 궁능원관리 프로그램은 전년대비 169억원 감소하여 가장 큰 감소폭을 보였고, 유산정책 프로그램은 전년대비 306억원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였다.

나. 문화·체육·관광 분야 조세지출 분석 결과

문화·체육·관광 분야 조세지출 특징

「2026년 조세지출예산서」상 12대 분야별 조세지출 현황에서 문화·체육·관광 분야 조세지출의 2026년 전망은 0.4조원으로 전체 조세지출 규모인 80.5조원 대비 0.5%에 불과하여 12대 분야 조세지출 중 공공질서·안전, 외교·통일, 국방 다음으로 규모가 작다.

또한 2026년 문화·체육·관광부문의 재정지출(9.6조원)과 연계한 총 재정지출 규모인 10조원에서 조세지출 규모는 3.98%로 총 재정지출 중 조세지출을 통한 지원의 활용도가 낮은 것으로 나타났다.

문화·체육·관광부문의 조세지출을 세부분야로 나누어 살펴보면, 2026년 전망치 기준 관광이 3,521억원으로 전체 문화·체육·관광부문(3,823억원)의 대부분(92.1%)을 차지하고 있다. 세목별로는 개인에 대한 부가가치세 등 간접세 환급 또는 비과세를 통한 조세지출이 3,544억원으로 직접세인 법인세·소득세 세액공제인 277억원보다 조세지출 비중이 더 큰 것으로 나타난다. 이를 종합하면, 문화·체육·관광부문의 세제혜택은 관광부문, 특히 관광객에 대한 부가가치세 등 간접세 환급·비과세가 활용도가 높은 것으로 나타난다.

[표 117] 우리나라 문화·체육·관광 분야 조세지출

(단위: 억원)

구분	관광	문화·예술	체육 등	대상 세목	
				부가가치세 등 간접세	법인세·소득세
'26년 국세감면액	3,521	267	33	3,544	277

주: 2026년 문화·체육·관광 분야의 조세지출 규모는 3,823억원이나 계산과정에서 본 표의 합계와 맞지 않을 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2026년 조세지출예산서」 2025.9.를 토대로 국회예산정책처 작성

특히, 동 부문의 조세지출액의 대부분을 차지하는 관광 부문의 세제지원은 '제주도 여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례'와 '외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례⁴⁰⁾'이다. 동 특례제도는 개인(내국인 또는 외국인)에 대해 부가가치

40) 앞서 II장의 "1. 국회예산정책처 조세지출 전망 분석"에서 설명하였듯이 '외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례'는 2025년 일몰도래에 따라 폐지하기로 예정된 항목으로 정부는 2026년 동 항목의 감면이 유지될 것을 전제로 감면액을 전망하여 제도 재설계에 따른 세수효과가 과대 추계되었을 가능성이 있다.

세, 개별소비세 등에 대한 비과세 또는 부가가치세 환급특례 제도로 실제 여행객 수를 증가시키는 효과가 미미하며, 내국인과 외국인 간 과세형평성 저해 및 부가가치세 환급 또는 비과세는 부가가치세 부과원리인 소비지국 과세원칙에 위배됨으로 경제적 왜곡을 초래할 수 있어 제한적으로 운영되어야 할 필요가 있다는 우려⁴¹⁾가 제기되기도 한다.

종합하면, 문화·체육·관광 부문의 조세지출 규모가 작으며 총 재정지출 중 4% 수준으로 조세지출의 활용도가 낮은 것으로 나타난다. 또한 문화·체육·관광 부문의 조세지출의 대부분은 관광, 특히 외국인에 대한 부가가치세 환급제도, 제주도여행객 면세점 이용 시 부가가치세 등 간접세 특례를 통해 지출되고 있다. 이는 특정 지역(제주도 면세점) 또는 특정서비스(미용성형 의료용역)에 조세지원 혜택이 집중되어 있다는 점에서 조세지원의 효과가 문화·체육·관광 전반에 걸쳐 균형있게 확산되지 못하고 일부 분야에 편중되어 있다는 우려가 있다.

문화산업 활성화를 위한 세제지원 방안 마련 필요

전술하였듯이, 문화·체육·관광 분야에 대한 조세지출제도는 개인 관광객을 주요 대상으로 하는 부가가치세 비과세·환급 등 간접세 지원 방식에 치중되어 있어 조세지출을 통한 K-콘텐츠 산업의 제작 및 투자 활성화를 유도하는데 한계가 있어 보인다.

2025년 현재 콘텐츠 산업에 대한 조세지원 제도는 '영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제'가 운영되고 있다. 이는 일정 요건 충족 시 영화, 드라마, 애니메이션, OTT 등 영상콘텐츠 제작비의 일정비율을 법인세에서 공제해주는 제도로 제작비 부담 완화를 통해 기업의 투자를 유도하고자 하는 제도이다. 정부는 2025년 세법개정안을 통해 세액공제 대상을 웹툰콘텐츠로 확장하는 안을 신설하였으며 현재 타 콘텐츠로의 공제대상 확대 요구도 커지고 있다.

제22대 국회에서는 문화산업 세제지원과 관련하여 적용대상을 영상콘텐츠 외 간행물, 공연콘텐츠, 게임콘텐츠 등 타 문화콘텐츠로 확대하는 의원안(현재 계류 중인 안건으로 2025년 10월 28일 기준)으로 총 9건이다. 민형배의원안은 공제대상을 문화콘텐츠 전반으로 확대하여 음악·게임·간행물 등을 추가하지는 내용이며, 박정화·임오경·김재원의원안은 음악, 무용, 연극 등 공연콘텐츠로 공제대상을 확대하지는 내용을 담고 있

41) 기획재정부·KDI, 「2024년 조세특례 임의심층평가, 제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례」, 2024; 기획재정부·한국조세재정연구원, 「2025년 조세특례 심층평가, 외국인관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급 특례」, 2025.

다. 또한 간행물 등(강유정·정성호의원안), 게임콘텐츠(정연욱·박성훈의원안), 게임물·음악(조승래의원안) 등을 추가하자는 안도 제안되었다.

[표 118] 기획재정위원회 계류 중인 문화콘텐츠 등 공제대상 확대 관련 의원안

대표발의자	의안번호	상세내용
강유정의원	2204738	간행물, 전자출판물, 외국간행물 등 간행물 제작비용에 대해 소득세 또는 법인세 5% 공제
박정하의원	2205925	공연콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악, 무용, 연극, 뮤지컬, 연예, 국악, 곡예 등 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 제공되는 예술적 관람물 - 공제율: 대기업 5%, 중견기업 10%, 중소기업 15%
민형배의원	2209228	문화콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악 콘텐츠, 게임물, 전자출판물, 웹툰 등 포함
임오경의원	2210224	공연콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악, 무용, 연극, 뮤지컬, 연예, 국악, 곡예 등 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 제공되는 예술적 관람물 - 기본공제율: 10%, 추가공제율: 20%
김재원의원	2210317	공연콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악, 무용, 연극, 뮤지컬, 연예, 국악, 곡예 등 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 제공되는 예술적 관람물 - 공제율: 대기업 10%, 중견기업 20%, 중소기업 30%
정성호의원	2210694	세액공제 대상 콘텐츠 범위 확대 - 영상콘텐츠에 간행물 및 전자출판물, 출판만화, 디지털만화 및 웹툰까지 확대 - 공제율: 대기업 10%, 중견기업 15%, 중소기업 30%
정연욱의원	2211105	영상·게임콘텐츠 제작비용 세액공제 - 공제율: 대기업 15%, 중견기업 20%, 중소기업 25%
박성훈의원	2212301	영상·게임콘텐츠 제작비용 세액공제
조승래의원	2213606	문화콘텐츠 제작비용 세액공제 - 게임물, 음악, 음원, 음반, 음악파일, 음악영상물, 공연

주: 2025년 10월 28일 기준

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

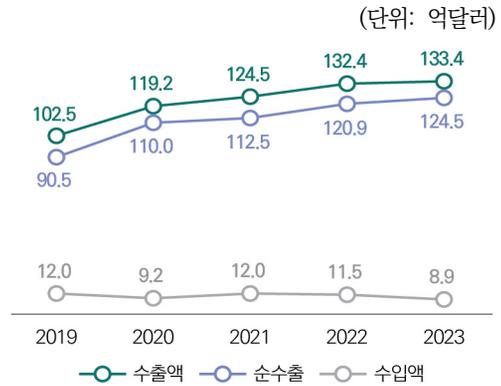
콘텐츠산업은 K-콘텐츠, K-POP, K-드라마 등으로 불리며 세계적으로 큰 인기를 누리고 있으며 수출도 최근 큰 성장세를 보이고 있다. 2019년 102.5억달러였던 콘텐츠산업의 수출액은 2023년 기준 133.4억달러로 연평균 6.8% 성장세를 보였으며 수입액은 동 기간 12.0억 달러에서 8.9억 달러로 감소하여 순수출액(수출액-수입액)이

90.5억 달러에서 124.5억 달러로 연평균 8.3% 증가하였다.

[그림 15] 콘텐츠산업별 수출액



[그림 16] 콘텐츠산업의 수출·수입·순수출 변화



자료: 한국콘텐츠진흥원, 「2023년 기준 콘텐츠산업조사」, 2025.3.

K-콘텐츠 수출이 1억 달러 증가할 때마다 소비재 수출이 1.8억 달러, 소비재 수출을 포함한 생산유발효과는 5.1억 달러 증가하고, 취업유발인원은 소비재 생산 등을 포함하여 2,982명 증가⁴²⁾한다고 분석된다. 또한 콘텐츠산업은 국내 경제 전반에서 113.7조원의 경제적 파급효과를 창출하며 이는 콘텐츠 산업 자체에 72.3조원, 제조업 12.7조원, 서비스업 26.1조원 등으로 관광 및 관련 소비재 산업을 견인한다는 분석결과⁴³⁾도 있다.

콘텐츠산업은 관광 및 연관 산업으로의 파급효과가 크지만, 높은 초기 투자비와 장기간의 제작기간 등으로 인해 제작 및 투자 활성화를 위한 조세지원 제도의 필요성이 인정된다. 그러나 현재는 영상콘텐츠에 대한 제작비 세액공제 제도만 운영되고 있어, 타 콘텐츠 산업으로 공제대상 확대에 대한 요구가 높아지고 있다.

따라서 문화콘텐츠 산업에 대한 법인세 등 법인에 대한 직접세 지원 방식으로서의 세제지원 확대 방안을 마련함으로써, 문화콘텐츠 산업의 투자 및 제작의 활성화를 유도할 필요가 있다. 특히 영상콘텐츠 이외 다양한 콘텐츠 분야로의 조세지원 대상을 확대하여 콘텐츠 산업의 경쟁력 제고와 제작 및 투자 활성화를 위한 실효성 있는 조세지원 제도 마련이 강구되어야 한다.

42) 김윤지, 「K콘텐츠 수출의 경제효과」, 한국수출입은행 해외경제연구소, 2022.5.

43) KDI FOCUS, 「K-콘텐츠의 비상(飛上): 산업특성과 성장요인분석」, 2025.3.25.

IV. 결론 및 시사점

1. 2026년 조세지출 규모 및 재정 상황

2026년 조세지출 규모는 2025년 대비 4.1조원 증가한 80.5조원으로 전망되며, 사상 최초로 80조원을 돌파할 것으로 예상된다. 같은 해 정부 재정지출은 2025년 본예산 대비 54.7조원(8.1%) 증가한 728.0조원으로 확장적 재정 기조가 뚜렷하게 나타나고, 국세수입 또한 경기회복에 대한 기대와 법인세율·증권거래세율 인상 등 세수 확충형 세법개정의 영향으로 2025년(2차 추가경정예산) 대비 18.2조원(4.9%) 증가한 390.2조원으로 전망된다. 즉, 2026년 재정은 지출과 세수 모두 확대되는 가운데, 세법상 감면·공제 등을 통해 간접적으로 지원되는 조세지출 규모 역시 동반 증가하는 특징을 보인다.

이러한 현상은 최근 10년(2017~2026년)간의 추이에서도 확인된다. 국세수입과 재정지출은 경제여건에 따라 증가 또는 감소하는 모습을 보였으나, 조세지출 규모는 이러한 여건과 무관하게 매년 확대되는 양상을 보였다. 이는 재정의 지속가능성 측면에서 조세지출 총량에 대한 보다 심층적이고 체계적인 관리가 필요함을 시사한다.

[그림 17] 연도별 조세지출, 재정지출 및 국세수입 총액 증감률: 2017~2026년
(단위: %)



자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 국회예산정책처는 국회의 예산안 심사를 지원하기 위해 올해 처음으로 조세 지출 항목별 전망을 실시하여 정부 전망과의 비교·검토가 가능한 근거를 마련하였다. 그 결과, 국회예산정책처는 2026년 국세감면액을 정부(80.5조원) 대비 1.0조원(1.2%) 높은 81.5조원으로 전망하였다. 일부 조세지출 항목에 대해서는 정부가 지속적으로 실적대비 전망치를 과소 추계하는 경향이 나타나는 것으로 분석되었으며, 국회예산정책처는 정부와 달리 최근 연도 실적과 제도 개편 효과 등을 반영하는 등 추계방식의 차이로 인해 양 기관 간 전망치 차이가 발생한 것으로 보인다. 이에 따라 조세지출 규모를 보다 체계적으로 관리하고 감면 실적을 정확히 파악하기 위해 항목별 추계 방식의 점검과 개선이 여전히 과제로 남은 상황이다.

2. 국세감면율의 법정한도 하회에도 총량관리 노력 지속 필요

「국가재정법」 제88조¹⁾에 따른 국세감면을 한도제는 국세 비과세·감면액의 총량을 합하여 국세수입 대비 일정 비율 이내로 관리하는 제도다. 「국가재정법」 및 그 시행령에서는 국세감면율을 직전 3년 국세감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율(법정한도) 이하로 관리하도록 노력할 것을 규정하고 있다.

$$\text{국세감면율(\%)} = \frac{\text{국세감면액}}{\text{국세수입} + \text{국세감면액}} \times 100$$

최근 연도의 국세감면율과 법정한도를 살펴보면, 국세수입이 호조를 보였던 2021년과 2022년에는 국세감면율이 법정한도를 각각 0.8%p, 1.6%p 하회하였다. 그러나 2023년부터는 경기 둔화와 자산시장 부진으로 국세수입이 줄어든 반면, 국세감면액은 지속적으로 증가하여 2025년까지 3년 연속 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예

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

「국가재정법 시행령」 제41조(국세감면의 제한) 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.

상된다. 2026년 국세감면율은 16.1%로 법정한도인 16.5%를 0.4%p 하회할 것으로 전망되어 국세수입의 법정한도 초과 현상은 해소될 것으로 보인다. 그러나 이러한 수치만으로 조세지출 관리가 강화되었다고 보기는 어렵다. 이는 국세수입 변동과 법정한도 산출 방식의 특수성에서 비롯된 지표상의 효과에 가깝다.

[표 119] 국세감면율 실적 및 전망치: 2021~2026년

(단위: %, %p)

연도	법정한도(A)	국세감면율(B)	B-A
2021	14.3	13.5	△0.8
2022	14.6	13.0	△1.6
2023	14.3	15.8	1.5
2024	14.6	16.1	1.5
2025 ^e	15.5	16.0	0.5
2026 ^e	16.5	16.1	△0.4

주: 1. 국세감면율 및 법정한도는 국세수입총액(국세수납액과 지방소비세 이체액 합산 금액)을 기준으로 함
 2. 2025년 국세감면율은 잠정치, 2026년 국세감면율 및 법정한도는 전망치 기준
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

첫째, 국세감면율의 법정한도 하회가 조세지출 규모의 축소를 의미하는 것은 아니다. 2026년 국세감면액은 2025년 대비 4.1조원(5.3%) 증가할 것으로 전망되며, 2026년 국세감면율 역시 2025년 대비 0.1%p 상승한 16.1%로 예상된다. 국세감면율의 산식에는 국세수입총액과 국세감면액이 모두 반영되므로, 국세감면액 자체뿐 아니라 국세수입 규모의 변동에 따라 감면율이 달라질 수 있다.

또한 2023년과 2024년에는 △56.4조원, △30.8조원의 대규모 세수결손이 발생하였고, 2025년 6월에도 본예산 대비 10.3조원 감액하는 세입경정이 있었다. 그 결과 2023년, 2024년 국세감면율은 예산 기준 13.9%, 16.3%에서 결산 기준 15.8%, 16.1%로 변동하였다.²⁾ 2025년 국세감면율도 본예산 기준으로 15.9%³⁾에서 세입경정 후 16.0%로 상승하였다. 이처럼 국세수입과 감면액 변동이 결합하면, 국세감면율 자체가 크게 달라질 수 있다.

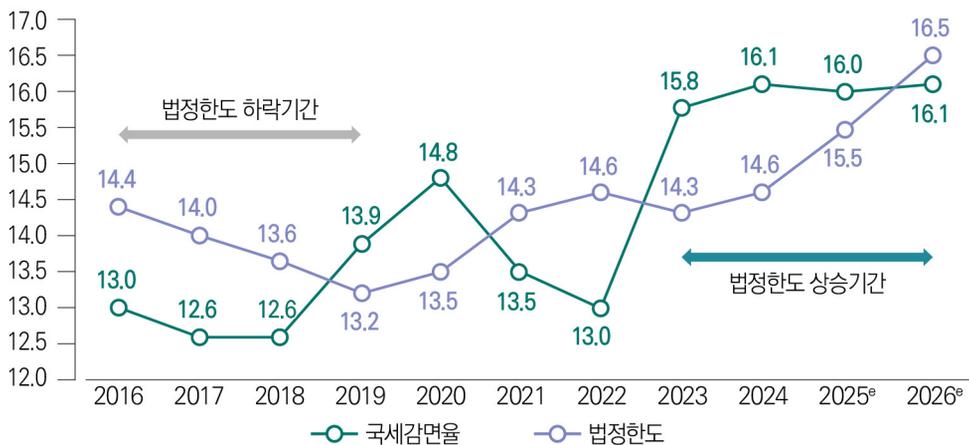
2) 2024년은 대규모 세수결손이 있었음에도 국세감면율이 오히려 하락한 것은, 국세감면액이 당초 전망(77.1조원) 대비 6.6조원(8.6%) 감소한 70.5조원에 그쳤기 때문이다.

3) 대한민국정부, 「2025년 조세지출 기본계획」, 2025.3.

둘째, 국세감면율 법정한도는 직전 3년간의 실적을 반영하므로 과거 감면율 수준에 따라 변동한다. 이에 따라 지속적으로 감면율이 높은 시기에는 법정한도도 상향되면서 관리 기준이 완화되는 효과가 나타나는 반면, 감면율이 낮은 시기에는 법정한도가 하향되면서 관리 기준이 강화되는 효과가 나타난다. 실제로 2016~2018년 3년 연속 국세 감면율이 법정한도를 하회했는데, 그 영향으로 법정한도가 2016년에는 14.4%에서 2019년에는 13.2%까지 하락하는 모습이다. 반면, 2023년~2025년 3년 연속 국세 감면율이 법정한도를 초과하는데, 그 결과 법정한도는 2023년 14.3%에서 2026년 16.5%로 꾸준히 상승하였다. 이는 법정한도 하회 자체가 조세지출 총량 관리 성과를 의미하지 않는다는 점을 보여준다.

[그림 18] 연도별 국세감면율 및 법정한도 추이: 2016~2026년

(단위: %)



자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

셋째, 정부의 세법개정안 및 정비 실태를 보더라도 조세지출 총량 관리의 성과는 제한적인 것으로 나타난다. 정부는 2025년 말에 일몰이 도래하는 조세지출 항목 72건 중 7건을 폐지하고 9건을 축소하며 일부 항목을 정비하였다. 그러나 11건은 제도를 확대하고, 45건은 별도의 정비없이 일몰 연장하였다. 또한 새로운 특례항목 5건이 도입되어 전체적인 조세지출 총량 관리는 제한적임을 보여준다.

이러한 문제는 조세특례 성과관리체계인 조세특례 심층평가가 도입된 2015년 이후 현재까지의 운용상황을 살펴보아도 확인할 수 있다. 2015년 이후 2025년까지 총

132건의 의무심층평가가 수행되었으며, 이 중 폐지가 건의된 것은 6건, 장기적 축소·폐지가 건의된 것은 20건이나 실제로 폐지된 항목은 6건에 불과하다.⁴⁾ 이는 심층평가가 권고적 성격에 머물러 구속력이 부족하고, 장기 축소·폐지 권고의 경우에도 구체적인 이행 계획이나 종료 시점이 제시되지 않아 조세지출 총량 관리 기능이 제한적임을 보여 준다.

[표 120] 2025년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황

(단위: 건)

구분	조세지출 정비항목(A)					단순 일몰연장 (B)	전체 (A+B)
	신설	확대	축소	폐지	계		
2025년 일몰도래	-	11	9	7	27	45	72
신설·일몰미도래	5	11	2	-	18	-	18
합 계	5	22	11	7	45	45	90

자료: 「2026년도 조세지출예산서」 및 「2025년 세제개편안」 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2025년 조세지출 정비에 따른 세수효과를 국회예산정책처가 추정한 결과 2026년 1,884억원, 2030년 1,794억원 등 2026~2030년 동안 총 8,668억원의 세수가 증가할 것으로 예상된다. 다만, 이는 적용기한 연장에 따른 효과를 제외한 것이며, 추정공란 항목이 다수 존재하므로 이들의 세수효과를 고려할 경우 전체적인 규모는 달라질 가능성이 있다. 한편, 보험료 공제 및 근로장려금 등 일몰이 없는 항목은 명목임금의 증가 등으로 인해 감면액이 매년 구조적으로 증가하고 있어 법정한도 하회 여부만으로는 조세지출 총량 관리 성과를 평가하는 데 한계가 있다.

종합하면, 2026년 국세감면율이 법정한도 범위 내에 있다고 해서 조세지출 총량 관리가 강화된 성과라고 보기에는 어려운 측면이 있다. 이는 국세수입 변동과 법정한도 산출 방식에 기인한 지표상의 착시에 해당하며, 현행 법정한도 제도는 형식적 총량관리 장치에 머무르고 있음을 보여준다. 따라서 국세감면액 총량을 실질적으로 관리하고, 조세지출 정비성과를 엄밀하게 평가할 수 있는 보완 장치의 마련이 필요한 것으로 평가된다.

4) 2025년에 수행된 상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 등 2건에 대한 의무심층평가 결과 장기적 축소·폐지가 권고되었으나, 정부는 이를 각각 단순연장, 확대연장하는 세법개정안을 제출한 상태이다.

3. 국세감면액 관리의 투명성 및 전망의 정확성 제고를 위한 방안 마련 필요

재정지출과 달리 조세지출은 세법에 의해 자동으로 적용되는 감면·공제·비과세 형태로 이루어져 사전에 그 규모와 효과를 명확하게 파악하기 어려운 한계가 있다. 따라서 국회는 정부가 제공한 자료를 바탕으로 개별 항목의 규모와 효과를 검토하게 된다. 이러한 특성을 고려할 때, 조세지출 규모와 수혜자 귀착 등에 대한 정밀한 전망과 분석은 정책적 판단과 재정 관리의 근거를 제공하는 데 중요한 역할을 한다. 특히 국세감면액이 국가가 “덜 걷은 세금의 규모”를 보여주는 핵심 지표임을 감안할 때, 감면규모와 수혜자 귀착에 대한 정확한 정보의 제공은 조세지출 관리의 기반이 된다고 할 수 있을 것이다.

그동안 국회예산정책처는 정부와 마찬가지로 국세수입을 전망하고 세수효과를 분석해왔으나, 조세지출 규모는 정부의 전망치를 기준으로 분석해왔다. 금년부터는 정부 전망의 한계를 보완하기 위해 국회예산정책처가 조세지출 규모에 대한 전망을 실시하였는데, 이는 국회의 예산안 심사 과정에서 조세지출이 재정에 미치는 효과를 사전에 점검하고 정책적 대응을 마련할 수 있는 분석 기반을 마련했다는 점에서 의의가 있다.

정부와 국회예산정책처 전망치 비교 결과, 일부 항목은 국회예산정책처 전망이 정부보다 더 높았는데 이는 경제지표 적용, 세목별 탄성치 반영 범위, 제도개편 효과 반영 방식 등 추계 방법상의 차이에서 비롯된 것으로 분석된다. 아울러 정부 전망치와 실적치 간 비교에서도 일부 항목이 일관되게 과소 추계되는 경향이 확인되어, 정부 추계 방법 자체의 정확성 재검토 필요성을 시사한다.

한편, 특정 항목들은 수년간 실적·전망치 모두 ‘추정곤란’으로 제시되어, 지속된 제도 운용에도 불구하고 그 실적과 전망에 대한 추계가 제대로 이루어지지 못한 것으로 나타났다. 반면 국회예산정책처는 가용 자료를 활용하여 일부 항목에 대해서는 2026년 전망치를 산출함으로써, 추정곤란 항목도 가용 자료를 활용하면 추계가 가능함을 보여주었다.

해외 사례를 살펴보면, 영국의 경우 조세지출 항목 중 비용 추정이 불가능하거나 추정치가 없는 항목들에 대해서 ‘Tax relief statistics’에서 별도 목록⁵⁾으로 관리하며, 항목별로 A, B, D, F, N과 같이 코드 체계를 부여해 구체적인 추정곤란 사유를 구분·공개하고 있다.

5) 영국은 이를 구조적 세금 감면(List of structural tax reliefs where cost estimates are unavailable)과 비구조적 세금 감면(List of non-structural tax reliefs where cost estimates are unavailable)으로 나누어 비용 추정이 어려운 목록을 별도로 관리·제시하고 있다.

[표 121] 영국 Tax relief statistics 상 추정곤란 사유 분류 코드

- A: 세금 신고서에 필요한 정보가 없어 다른 자료로도 신뢰성 있는 추정이 불가능한 경우
- B: 데이터 접근성 문제나 비용 대비 효율성 한계로 인해 추정이 불가능한 경우
- D: 제도가 신설되었거나 최근 변경되어 통계 축적이 부족한 경우
- F: 해당 항목의 감면액이 이미 다른 항목에 포함되어 별도 추계하지 않는 경우
- N: 향후 정보 축적이나 분석 역량 개선으로 추정이 가능해질 수 있는 경우(일시적 추정곤란)

이러한 방식은 조세당국이 단순히 감면 규모의 추계가 곤란한 항목을 구분하는 것에 그치지 않고, 그 사유를 세분화하여 항목별 추정 가능성을 평가하며 향후 추정 가능성이 있는 항목(코드 N)을 별도로 관리하고 있음을 보여준다. 우리나라 조세지출예산서의 '추정곤란' 항목도 그 사유를 목록화 한 후, 계속 추계가 어려운 항목과 잠재적으로 추계가 가능한 항목을 구분하는 방안을 검토할 필요가 있다. 향후 추정이 가능해진 항목은 추정치를 제시하고 여전히 추계가 곤란한 항목은 그 사유를 갱신하는 방식으로 개선함으로써 조세지출예산서의 신뢰성과 조세지출 규모 정보 제공의 정확성을 제고할 수 있을 것이다.

한편, 수혜자 귀착 분석의 정밀도를 높이는 것 또한 조세지출 관리의 효과를 평가하는 중요한 수단이다. 현재 정부는 수혜자 귀착 분석시 전체 조세지출 금액을 개인과 법인으로 구분하고, 개인에 대해서는 중·저소득자와 고소득자로 이원화하여 수혜자별 귀착 현황을 제시하고 있다. 이번에 국회예산정책처는 이를 더욱 세분화하여, 개인은 소득 분위별로 구분하여 분석하였다. 이를 통해 동일 조세지출 항목이라도 개인의 소득 수준에 따라 수혜 규모가 달라질 수 있으며, 특정 소득 분위에 혜택이 집중되고 있는지, 정책 목표와 재정 효과 간 괴리가 존재하는지 확인할 수 있는 근거를 제공한다. 국회예산정책처의 수혜자 귀착 분석 사례는 정부 역시 가용 자료를 활용하여 수혜자 귀착 정보를 보다 정밀하게 제시할 수 있음을 보여준다. 따라서 정부는 조세지출예산서상 수혜자 귀착에 대한 정보가 실제 조세 감면 제도 수혜자의 경제적 귀착에 부합하도록 정확하게 제공할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

부 록

1. 운용중인 조세지출 현황(경과규정 포함 총 278개)

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
1	BTO방식으로 건설된 사립대학 기숙사운영권 등 부가가치세 면제	25.12.31.	59	59	61
2	개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도소득세의 감면	25.12.31.	154	109	118
3	고유목적사업준비금의 손금산입 특례	25.12.31.	1,064	68	70
4	공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	25.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
5	공장의 대도시 밖 이전에 대한 법인세 과세특례	25.12.31.	1	1	1
6	근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	25.12.31.	143	121	124
7	금융중심지 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면 등	25.12.31.	0	0	0
8	기업도시개발구역 등의 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	36	57	58
9	기업업무추진비 중 문화비·전통시장 지출분 손금산입 특례	25.12.31.	7	9	9
10	내국법인의 문화산업전문회사에의 출자에 대한 세액공제	25.12.31.	신설	추정곤란	추정곤란
11	내국법인의 벤처기업 등에의 출자에 대한 과세 특례	25.12.31.	553	566	578
12	내국법인의 소재·부품·장비전문기업 등에의 출자인수에 대한 과세특례	25.12.31.	0	0	0
13	내국인 우수 인력의 국내복귀에 대한 소득세 감면	25.12.31.	24	92	95
14	농공단지 입주기업 등에 대한 세액감면	25.12.31.	100	96	98
15	농어가목돈마련저축에 대한 비과세	25.12.31.	63	42	45
16	농어민이 직수입하는 농·축산·어업용 기자재에 대한 부가가치세 면제	25.12.31.	23	19	20

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
17	농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세 특례	25.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
18	농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가 가치세 영세율	25.12.31.	22,266	21,916	22,602
19	도서지방 자가발전용 석유류에 대한 간접세 면제	25.12.31.	16	21	22
20	법인 본사를 수도권과밀억제권역 밖으로 이전 하는 데 따른 양도차익에 대한 법인세 과세특례	25.12.31.	5	5	5
21	벤처기업 출자자의 제2차 납세의무 면제	25.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
22	벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제	25.12.31.	1,861	2,027	2,116
23	벤처투자회사 등의 소재·부품·장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세	25.12.31.	0	0	0
24	벤처투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세	25.12.31.	65	120	123
25	비과세종합저축에 대한 과세특례	25.12.31.	9,091	8,964	9,643
26	비수도권 소재 준공 후 미분양주택에 대한 양도 소득세 및 종합부동산세 과세특례	25.12.31.	신설	추정곤란	추정곤란
27	사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	147	155	158
28	상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제	25.12.31.	513	380	393
29	상생결제 지급금액에 대한 세액공제	25.12.31.	40	32	33
30	상생협력을 위한 기금 출연 등에 대한 세액공제	25.12.31.	294	280	286
31	석유제품 전자상거래에 대한 세액공제	25.12.31.	10	10	10
32	소형주택 임대사업자에 대한 세액감면	25.12.31.	205	244	253
33	수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액 감면	25.12.31.	799	775	610
34	수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액 감면 등	25.12.31.	384	490	501

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
35	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	25.12.31.	40,884	43,859	46,297
36	아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 등에 대한 법인세 등의 감면 등	25.12.31.	0.5	0.3	0.3
37	어업용 토지등에 대한 양도소득세의 감면	25.12.31.	24	11	12
38	연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	75	157	160
39	연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제	25.12.31.	392	397	406
40	연안화물선용 경유에 대한 유류세 감면	25.12.31.	33	33	34
41	영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면	25.12.31.	476	506	543
42	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	25.12.31.	258	253	258
43	온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	25.12.31.	1,061	480	495
44	외국인 관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례	25.12.31.	778	2,177	2,246
45	외국인 관광객 숙박용역에 대한 부가가치세 환급 특례	25.12.31.	10	15	23
46	우수선화주기업 인증을 받은 화주 기업에 대한 세액공제	25.12.31.	8	0.9	2
47	위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	468	438	452
48	임산물 중 목재펠릿에 대한 부가가치세 면제	25.12.31.	3	3	3
49	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례	25.12.31.	15,370	17,680	18,233
50	전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제	25.12.31.	2,188	2,805	2,893
51	제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	0.6	0.9	0.9
52	제주투자진흥지구·제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	0.02	0	0

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
53	조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	25.12.31.	10,359	10,680	11,480
54	조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	25.12.31.	3,173	2,731	2,791
55	주택청약종합저축에 대한 소득공제	25.12.31.	400	445	468
56	중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제	25.12.31.	274	204	232
57	중소기업에 대한 특별세액감면	25.12.31.	23,636	23,379	24,127
58	중소기업의 공장이전에 대한 과세특례	25.12.31.	1	1	1
59	창업기업 등에서의 출자에 대한 과세특례	25.12.31.	53	60	66
60	첨단의료복합단지 및 국가식품클러스터 입주 기업에 대한 법인세 등의 감면	25.12.31.	5	4	4
61	청년 우대형 주택청약종합저축 비과세	25.12.31.	3	6	6
62	청년도약계좌에 대한 비과세	25.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
63	청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제	25.12.31.	13	26	27
64	축사용지에 대한 양도소득세의 감면	25.12.31.	124	67	73
65	통합고용세액공제	25.12.31.	38,107	43,087	46,340
66	투융자집합투자기구 투자자에 대한 과세특례	25.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
67	프로젝트금융투자회사에 대한 소득공제	25.12.31.	343	329	336
68	해저광물자원개발을 위한 과세특례	25.12.31.	680	17	17
69	현금영수증사업자 및 현금영수증가맹점에 대한 과세특례	25.12.31.	434	522	539
70	고용유지중소기업 등에 대한 과세특례	26.12.31.	8	5	6

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
71	공공기관이 혁신도시 등으로 이전하는 경우 법인세 등 감면	26.12.31.	0	0	0
72	공모부동산집합투자기구의 집합투자증권의 배당 소득에 대한 과세특례	26.12.31.	2	3	3
73	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면	26.12.31.	2,117	1,695	1,846
74	공익사업을 위한 수용 등에 따른 공장이전에 대한 과세특례	26.12.31.	0.2	0.2	0.2
75	공익사업을 위한 수용 등에 따른 물류시설 이전에 대한 과세특례	26.12.31.	0.01	0.01	0
76	공장·학교 등의 급식용역제공에 대한 부가가치세 면제	26.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
77	구조조정 지원을 위한 증권거래세 면제	26.12.31.	677	45	51
78	금 현물시장에서 거래되는 금지금에 대한 과세 특례	26.12.31.	61	488	494
79	금융기관의 자산부채 인수에 따른 법인세 과세 특례	26.12.31.	0	0	0
80	금융시장 효율화 안정화를 위한 증권거래세 면제	26.12.31.	567	342	387
81	기술이전 및 기술취득 등에 대한 과세특례	26.12.31.	4	2	2
82	기업 간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0	0
83	기회발전특구로 이전하는 기업에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0	0
84	기회발전특구의 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면	26.12.31.	0	0	0
85	기회발전특구집합투자기구 투자자에 대한 과세 특례	26.12.31.	0	0	0
86	내국법인의 금융채무 상황을 위한 자산매각에 대한 과세특례	26.12.31.	0.1	0.1	0.1
87	내국법인의 금융채무 상황을 위한 자산매각에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0	0
88	노후자동차 교체에 대한 개별소비세 감면	26.12.31.	신설	160	0

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
89	농·어업 경영 및 농·어업 작업의 대항용역에 대한 부가가치세 면제	26.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
90	농어민 지원을 위한 인지세 면제	26.12.31.	92	67	71
91	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	26.12.31.	8,954	9,846	10,104
92	농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	26.12.31.	753	803	828
93	농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등	26.12.31.	224	234	240
94	대토보상에 대한 양도소득세 과세특례	26.12.31.	142	120	131
95	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	26.12.31.	4,108	3,893	4,015
96	사업재편계획에 따른 기업의 채무면제익에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0	0
97	성실사업자에 대한 의료비 등 공제	26.12.31.	375	377	393
98	수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	26.12.31.	70	88	92
99	수소전기자동차에 대한 개별소비세 감면	26.12.31.	88	42	43
100	신용회복목적회사에 대한 과세특례	26.12.31.	39	34	52
101	신재생에너지 생산용기자재 등에 대한 관세 경감	26.12.31.	0.3	0.3	0.3
102	연구개발 관련 출연금 등의 과세특례	26.12.31.	3	3	3
103	영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제	26.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
104	영농조합법인 등에 대한 법인세 면제 등	26.12.31.	350	384	399
105	영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등	26.12.31.	39	51	52

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
106	외국인 근로자에 대한 과세특례	26.12.31.	2,349	3,421	3,617
107	외국인기술자에 대한 소득세의 감면	26.12.31.	57	139	146
108	용역제공자에 관한 과세자료의 제출에 대한 세액 공제	26.12.31.	0.5	0.6	0.6
109	이스포츠대회 운영에 대한 과세특례	26.12.31.	-	신설	추정곤란
110	인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례	26.12.31.	신설	추정곤란	추정곤란
111	일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감	26.12.31.	2,219	2,248	2,319
112	자동차 연료에 대한 개별소비세의 환급에 관한 특례	26.12.31.	598	604	623
113	장병내일준비적금에 대한 비과세	26.12.31.	48	94	104
114	재무구조개선계획 등에 따른 기업의 채무면제익에 대한 과세특례	26.12.31.	0.02	0	0
115	전기자동차에 대한 개별소비세 감면	26.12.31.	2,674	3,383	3,489
116	주식매각 후 벤처기업 등 재투자에 대한 과세특례	26.12.31.	15	13	12
117	주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	26.12.31.	0	0	0
118	주주 등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	26.12.31.	0	0	0
119	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	26.12.31.	11,384	11,638	12,260
120	창업중소기업의 용자서류에 대한 인지세 면제	26.12.31.	727	976	1,022
121	채무의 인수·변제에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0.01	0.01
122	채무인수·변제에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0	0
123	택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면	26.12.31.	423	408	421
124	피출자법인 금융채무 상황을 위한 내국법인의 자산매각에 대한 과세특례	26.12.31.	-	추정곤란	추정곤란

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
125	하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면	26.12.31.	3,131	3,787	4,111
126	합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0	0
127	해외자원개발투자에 대한 과세특례	26.12.31.	0	0.05	0.05
128	혼인세액공제	26.12.31.	신설	1,226	1,288
129	개인투자용국채에 대한 과세특례	27.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
130	공공매입 임대주택건설을 목적으로 양도한 토지에 대한 과세특례	27.12.31.	16	20	22
131	기술혁신형 합병·주식취득에 대한 세액공제	27.12.31.	182	32	33
132	벤처기업 주식매수선택권 행사이익 납부 과세특례	27.12.31.	7	8	9
133	벤처기업 주식매수선택권 행사이익 비과세특례	27.12.31.	315	372	393
134	부동산 양도금액 연금계좌 납입시 양도소득세 과세특례	27.12.31.	신설	추정곤란	추정곤란
135	성과공유 중소기업의 경영성과급에 대한 세액공제 등	27.12.31.	202	190	182
136	신용회복목적회사 출연 시 손금산입 특례	27.12.31.	140	140	140
137	운송사업용 자동차에 대한 부가가치세의 환급에 관한 특례	27.12.31.	신설	388	0
138	장기일반민간임대주택 등에 대한 양도소득세의 과세특례	27.12.31.	추정곤란	추정곤란	추정곤란
139	전략적 제휴를 위한 비상장 주식교환 등에 대한 과세특례	27.12.31.	2	2	2
140	정비사업조합 설립인가등의 취소에 따른 채권의 손금산입	27.12.31.	0.9	0.9	1
141	중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면 등	27.12.31.	137	233	245
142	지급명세서 등에 대한 세액공제	27.12.31.	-	-	-

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
143	창업중소기업 등에 대한 세액감면	27.12.31.	8,333	9,156	9,200
144	해외진출기업의 국내복귀에 대한 관세 감면	27.12.31.	1	0	0
145	해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면	27.12.31.	59	0.9	0.9
146	내국법인이 외국자회사 주식을 외국법인에 현물 출자 시 과세특례신설	28.12.31.	-	신설	추정곤란
147	중소기업의 스마트공장 관련 설비에 대한 세제 지원	28.12.31.	-	신설	추정곤란
148	프로젝트 리츠에 대한 현물출자 과세특례	28.12.31.	-	신설	추정곤란
149	주식의 현물출자 등에 의한 지주회사의 설립 등에 대한 과세특례	29.12.31.	475	439	462
150	가업상속공제	없음	2,292	4,037	4,428
151	가업승계 시 증여세 납부유예	없음	10	1	1
152	가업의 승계에 대한 증여세 과세특례	없음	3,031	5,894	6,335
153	감염병 예방 조치에 따른 소상공인 손실보상금에 대한 과세특례	없음	신설	추정곤란	추정곤란
154	개인기부금 특별세액공제	없음	13,542	13,727	13,805
155	개인종합자산관리계좌에 대한 과세특례	없음	277	354	381
156	건설기계의 양도차익에 대한 과세특례	없음	-	신설	추정곤란
157	경로우대자 추가공제	없음	6,404	6,616	6,951
158	경영회생 지원을 위한 농지 매매 등에 대한 양도 소득세 과세특례	없음	0.01	0.01	0.01
159	고향사랑 기부금에 대한 세액공제 등	없음	400	623	672
160	골프선수의 골프장 이용에 대한 개별소비세 면제	없음	23	23	23

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
161	공공차관 도입에 따른 과세특례	없음	0	0	0
162	공장자동화 물품에 대한 관세 감면	없음	42	38	38
163	교육·과학·문화관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제	없음	335	542	559
164	교육비 특별세액공제	없음	9,805	9,492	9,997
165	국가보안법에 따른 상금과 보로금에 대한 비과세	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
166	국가지정문화재 및 서화·골동품의 양도소득 비과세	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
167	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세	없음	30,195	32,833	33,015
168	국민주택 및 동 건설용역에 대한 부가가치세 면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
169	국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	없음	1,629	2,147	2,270
170	국제금융거래에 따른 이자소득 등에 대한 법인세 등의 면제	없음	0.2	24	24
171	군인 등에 판매하는 물품에 대한 개별소비세와 주세의 면제	없음	174	181	186
172	근로장려금	없음	47,122	46,581	45,760
173	금융재산 상속공제	없음	3,839	2,508	2,751
174	기부장려금	없음	0	0	0
175	기업의 운동경기부 등 설치·운영에 대한 과세특례	없음	5	10	10
176	기장세액공제	없음	1,147	1,176	1,223
177	노인복지주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
178	농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례	없음	1,710	1,716	1,770
179	농가부업소득 비과세 등	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
180	농지대토에 대한 양도소득세 감면	없음	402	265	289
181	대학 재정 건전화를 위한 과세특례	없음	1	1	2
182	대한주택공사 및 한국토지공사의 합병에 대한 법인세 과세특례	없음	0	0	0
183	동거주택 상속공제	없음	2,031	1,846	2,025
184	면세 농·수산물 등 의제매입세액공제	없음	35,264	36,293	37,429
185	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	없음	12,278	14,611	15,391
186	법인 기부금의 손금산입	없음	7,393	6,941	7,093
187	법인으로 보는 단체외의 단체 중 비영리단체가 받는 이자 및 배당소득 과세특례	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
188	벤처기업 복수의결권주식 취득 관련 과세특례	없음	신설	추정곤란	추정곤란
189	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	없음	69,020	73,711	77,560
190	부녀자 추가공제	없음	805	960	1,006
191	비거주자 등의 보세구역 물류시설의 재고자산 판매이익에 대한 과세특례	없음	517	972	993
192	비거주자·외국법인의 국채 등 이자·양도소득 비과세	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
193	산업기술 연구개발용 물품에 대한 관세 감면	없음	88	133	135
194	상속세 및 증여세 신고세액 공제	없음	3,654	3,038	3,308
195	상환법상 훈장에 부속한 부상 또는 각종 상금 등에 대한 비과세	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
196	생산직 근로자의 연장근로로 인한 급여 비과세	없음	317	258	273
197	성실신고 확인비용에 대한 세액공제	없음	2,636	2,708	2,814
198	소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	없음	3,674	3,981	4,442

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
199	소액담배·특수제조용 담배에 대한 부가가치세 면제	없음	21	12	13
200	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	없음	31,111	32,751	33,775
201	연구·인력개발비에 대한 세액공제	없음	29,575	41,473	43,954
202	연금계좌세액공제	없음	18,280	23,769	25,064
203	연금보험료공제	없음	44,377	48,170	50,650
204	영농상속공제	없음	1,660	1,355	1,486
205	영유아용 기저귀와 분유에 대한 부가가치세 면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
206	외교관용 등 승용자동차에 대한 개별소비세의 면제	없음	3	3	3
207	외교관용 등 자동차 연료에 대한 개별소비세 등의 환급 특례	없음	8	8	9
208	외국인 투자기업의 자본재도입에 대한 관세 등 면제	없음	96	47	48
209	우리사주조합원 등에 대한 과세특례	없음	1,279	1,256	1,328
210	월세액에 대한 세액공제	없음	3,663	4,657	4,902
211	의료비 특별세액공제	없음	15,118	15,920	16,762
212	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	없음	9,033	6,563	7,150
213	자경산지에 대한 양도소득세의 감면	없음	0.5	2	3
214	자녀세액공제	없음	8,128	8,787	14,951
215	자녀장려금	없음	9,855	8,754	7,987
216	장기임대주택에 대한 양도소득세의 과세특례	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
217	장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	없음	4,669	4,342	4,670
218	장애인 추가공제	없음	4,698	4,762	5,006

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
219	장애인·환자수송·영업용·다자녀가구 승용차에 대한 개별소비세 면제	없음	5,000	6,105	6,296
220	장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율	없음	1,785	1,919	1,979
221	장애인용품 관세 감면	없음	252	353	358
222	장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입	없음	28	7	7
223	장학금 중 대학생이 근로로 지급받는 장학금 비과세	없음	추정근란	추정근란	추정근란
224	전답 임대소득에 대해 비과세	없음	143	0	0
225	전자신고 등에 대한 세액공제	없음	1,959	2,222	2,305
226	정치자금의 손금산입특례 등	없음	280	406	426
227	제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등 특례	없음	1,446	1,215	1,251
228	주식의 포괄적 교환 이전에 대한 과세특례	없음	99	141	220
229	주택건설사업자가 취득한 토지에 대한 과세특례	없음	추정근란	추정근란	추정근란
230	주택담보 노후연금 이자비용 공제	없음	0.3	0.5	0.5
231	주택연금 담보신탁주택 처분 시 부가가치세 면제	없음	추정근란	추정근란	추정근란
232	주한 미군 등에 대한 유흥음식행위의 면세	없음	0	0	0
233	주한외국군인 및 외국인선원 전용 유흥음식점에서 제공하는 주류에 대한 주세 면제	없음	1	1	1
234	중소기업 간의 통합 및 법인전환에 대한 양도 소득세의 이월과세 등	없음	283	454	741
235	직무발명보상금에 대한 비과세	없음	추정근란	추정근란	추정근란
236	직장공제회 초과반환금 등 과세특례	없음	1,128	1,124	1,188
237	창업자금에 대한 증여세 과세특례	없음	34	16	17

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
238	통합투자세액공제	없음	17,693	25,681	30,076
239	폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등	없음	1,335	1,244	1,282
240	한부모 추가공제	없음	123	133	140
241	해외건설자회사에 지급한 대여금등에 대한 손금 산입 특례	없음	신설	추정곤란	추정곤란
242	희귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제	없음	추정곤란	추정곤란	추정곤란
243	구조조정대상 부동산 취득자에 대한 양도소득세 감면	99년 종료	0	0	0
244	신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 감면	99년 종료	4	13	15
245	개인연금저축에 대한 소득공제	00년 종료	160	155	163
246	장기·신축임대주택에 대한 양도소득세 감면	00년 종료	204	320	348
247	신축주택 등 취득자에 대한 양도소득세의 과세 특례	03년 종료	23	124	135
248	신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례	03년 종료	9	58	64
249	고수익 고위험 투자신탁 등에 대한 과세특례	09년 종료	5	0.3	0.3
250	미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세 특례	10.2월 종료	0.6	2	3
251	수도권 밖의 지역에 있는 미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례	11.4월 종료	0.2	0	0
252	개인연금저축에 대한 비과세	12년 종료	265	298	320
253	장기주택마련저축 등에 대한 비과세 등	12년 종료	47	34	36
254	연구·인력개발준비금의 손금산입	13년 종료	0.06	0.06	0.07
255	세금우대종합저축에 대한 과세특례	14년 종료	150	97	105

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
256	서비스업 감가상각비의 손금산입특례	15년 종료	401	404	451
257	장기집합투자증권저축에 대한 소득공제	15년 종료	34	24	25
258	재형저축에 대한 비과세	15년 종료	115	95	102
259	고배당기업 주식의 배당소득에 대한 과세특례	17년 종료	4	1	1
260	고용창출투자 세액공제	17년 종료	75	49	50
261	중소·중견기업 설비투자자산의 감가상각비 손금 산입 특례	17년 종료	0	0	0
262	청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	17년 종료	45	44	45
263	외국인투자에 대한 법인세 등의 감면	18년 종료	656	465	476
264	대학 맞춤형 교육비용 등에 대한 세액공제	19년 종료	0.21	0.2	0.2
265	감염병 특별재난지역 소재 중소기업에 대한 과세특례	20년 종료	0	0	0
266	산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자를 병역 이행 후 복직시킨 기업에 대한 세액공제	20년 종료	0.5	0.3	0.3
267	선결제 참여기업에 대한 세액공제	20년 종료	0.01	0.01	0.01
268	제3자 물류비용에 대한 세액공제	20년 종료	2	0.9	0.9
269	내국법인의 외국자회사 주식 등의 현물출자에 대한 과세특례	21년 종료	3	5	4
270	국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면	22년 종료	0.03	0	0
271	박물관 등의 이전에 대한 양도소득세의 과세특례	22년 종료	0.06	0.05	0.04
272	특정사회기반시설 집합투자기구 투자자에 대한 과세특례	22년 종료	0	0	0
273	금사업자와 스크랩등사업자의 수입금액의 증가 등에 대한 세액공제	23년 종료	10	0.5	0

(단위: 억원)

연번	조세지출내역	적용 기한	'24 실적	'25 잠정	'26 전망
274	천연가스(CNG) 버스에 대한 부가가치세 면제	23년 종료	0	0	0
275	2024 강원 청소년 동계올림픽대회 개최를 위한 세제지원	24년 종료	추정곤란	추정곤란	추정곤란
276	개인택시용 차량 구입비에 대한 부가가치세 면제	24년 종료	추정곤란	추정곤란	추정곤란
277	고위험고수익채권투자신탁에 대한 과세특례	24년 종료	추정곤란	추정곤란	추정곤란
278	에너지절약시설의 감가상각비 손금산입 특례	24년 종료	추정곤란	추정곤란	추정곤란

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9. 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 조세지출 신설조항: 「조세지출예산서」기준, 2021~2025년¹⁾

(단위: 억원)

연도	연 번	조특법 조항	내용	세수효과
2021	1	§91의20	개인투자용 국채에 대한 이자소득 분리과세	추정곤란
	2	§91의21	청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제	△0.6
	3	§91의22	청년희망적금 이자소득 비과세	△0.2
	5	§106①-13	부가가치세의 면제 등 (주택연금 담보신탁주택 처분시 부가가치세 면제)	추정곤란
	6	§106②-22 §116①-31 §118①-23	2024 강원 동계청소년올림픽대회 개최를 위한 세제지원	추정곤란
	2022	1	§29의8	통합고용세액공제
2		§30의7	가업승계 시 증여세 납부특례	추정곤란
3		§91의20	개인투자용 국채에 대한 이자소득 분리과세	추정곤란
4		소득§119의3 법인§93의3	비거주자·외국법인의 국채 등 이자·양도소득 비과세	△767
2023	1	§25의7	문화산업전문회사 출자 법인세 세액공제	'25년 이후
	2	§104의15 §127	해외자원개발투자에 대한 과세특례	'25년 이후
	3	§104의33	해외건설자회사 대여금 대손충당금 손금산입 특례	'25년 이후
	4	§105의3 §106①-9의3	개인택시용 자동차 부가가치세 환급 ('25.1.1. 이후 공급분부터 적용)	'25년 이후

1) 「조세지출예산서」에서 세법개정안 내용을 기준으로 작성된 것으로, 실제 개정사항과 다를 수 있다.

(단위: 억원)

연도	연 번	조특법 조항	내용	세수효과
2024	1	§47	벤처기업 복수의결권주식 취득 관련 과세특례	추정곤란
	2	§71의2	인구감소지역 주택 취득자에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례	추정곤란
	3	§95	혼인세액공제	△1,285
	4	§98의9	비수도권 소재 준공 후 미분양주택에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 과세특례	추정곤란
	5	§99의14	부동산 양도금액 연금계좌 납입시 양도소득세 과세특례	추정곤란
	6	§100의33	주주환원 촉진을 위한 법인세 과세특례	'26년 이후
	7	§100의34	주주환원 확대기업의 개인주주 배당소득 과세특례	'26년 이후
	8	§104의34	건설기계 양도차익에 대한 사업소득 과세특례	'26년 이후
2025	1	§25의8	웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제	'27년 이후
	2	§28의5	중소기업의 스마트공장 관련 설비에 대한 세제지원	추정곤란
	3	§38의3	내국법인이 외국자회사 주식을 외국법인에 현물출자 시 과세특례	추정곤란
	4	§97의10	프로젝트 리츠에 대한 현물출자 과세특례	추정곤란
	5	§104의27	고배당기업에 대한 배당소득 분리과세	'27년 이후

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 조세지출 폐지조항: 「조세지출예산서」기준, 2021~2025년²⁾

				(단위: 억원)
연도	연 번	조특법 조항	내용	해당 연도 전망치
2021	1	§28의3	설비투자자산의 감가상각비 손금산입 특례 적용기한 종료	-
	2	§38의3	내국법인의 외국자회사 주식 등의 현물출자에 대한 과세특례 적용기한 종료	2
	3	§47의4	합병에 따른 중복자산의 양도에 따른 과세특례 적용기한 종료	-
	4	§55의2⑤	자기관리부동산투자회사 등에 대한 과세특례 적용기한 종료	-
	5	§96의2	상가건물 장기임대사업자 세액감면 적용기한 종료	2
	6	§104의3	자본확충목적회사에 대한 과세특례 적용기한 종료	-
	7	§121의15	제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 감면 적용기한 종료	257
부분 폐지		§121의9	제주자유무역지역 입주기업 세액감면 적용기한 종료	운영중인 조세지출 항목에서 해당내용 부분폐지
		§121의13⑩	농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례 (전산용역 부가가치세 면제) 적용기한 종료	
		§121의25⑧	수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례 (전산용역 부가가치세 면제) 적용기한 종료	
2022	1	§26의2	특정사회기반시설 집합투자기구 투자자에 대한 과세특례 적용기한 종료	0.1
	2	§29의31	경력단절 여성 고용기업 등에 대한 세액공제 적용기한 종료	71
	3	§30의21	정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제 적용기한 종료	329
	4	§83	박물관 등의 이전에 대한 양도소득세 특례 적용기한 종료	0.1
	5	§85의10	국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세 감면 적용기한 종료	2
	6	§86의42	연금계좌세액공제(50세 이상) 적용기한 종료	2,317
	7	§91의21	청년희망적금 이자소득 비과세 적용기한 종료	-
	8	§97의8	공모부동산투자회사의 현물출자에 대한 과세특례 적용기한 종료	-

(단위: 억원)

연도	연 번	조특법 조항	내용	해당 연도 전망치
2022	9	§106①-12	임산물 중 목재패릿에 대한 부가가치세 면제 적용기한 종료	4
	10	§111의6	석유제품 생산공정용 원료로 사용하는 석유류에 대한 개별소비세 면제 적용기한 종료	807
	11	§118①-22	중소·중견기업 보세공장 시설재에 대한 관세 감면	16
2023	1	§7③	중소기업에 대한 특별세액감면 (알뜰주유소 전환 중소기업 특별세액감면)	추정곤란
	2	§33	사업전환 무역조정지원기업에 대한 과세특례	-
	3	§106①-9	천연가스(CNG) 버스에 대한 부가가치세 면제	16
	4	§121의10	제주첨단과학기술단지 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제	-
	5	§121의11	제주투자진흥지구 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제	-
	6	§122의4	금사업자와 스크랩 등 사업자의 수입금액의 증가 등에 대한 세액공제	32
2024	1	§6	창업중소기업 등에 대한 세액감면 (신성장서비스업에 대한 감면우대)	추정곤란
	2	§12의3	기술혁신형 합병에 대한 세액공제	-
	3	§28의4	에너지절약시설의 감가상각비 손금산입 특례	추정곤란
	4	§29의8③	통합고용세액공제(정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제)	85
	5	§91의15	고위험고수익채권투자신탁에 대한 과세특례	추정곤란
	6	§106② §116①	2024 강원 청소년 동계올림픽대회 개최를 위한 세제지원	추정곤란
	7	소득법 §59의4⑧	개인기부금 특별세액공제(고액기부금 세액공제 한시 사항)	추정곤란

2) 「조세지출예산서」에서 세법개정안 내용을 기준으로 작성된 것으로, 실제 개정사항과 다를 수 있다.

(단위: 억원)

연도	연 번	조특법 조항	내용	해당 연도 전망치
2025	1	§13의4	벤처투자회사 등의 소재부품장비전문기업 주식양도차익 등에 대한 비과세	0
	2	§24	통합투자세액공제(임시투자세액공제)	추정곤란 ³⁾
	3	§91의20	청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제 적용기한 종료	26
	4	§91의22	청년도약계좌에 대한 비과세	추정곤란
	5	§104의25	석유제품 전자상거래 세액공제	10
	6	§107의3	외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례	2,177
	7	§109의2	노후자동차 교체시 개별소비세 한시적 감면	160

주: 1) 통합고용세액공제로 통합·재설계

2) 기존 연금계좌세액공제(50세미만)로 통합·재설계

3) 임시투자세액공제 실적만 별도로 집계하지 않음(통합투자세액공제 실적에 포함)

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년도 조세지출예산서 분석

발간일 2025년 10월
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 추계세제분석실 세제분석2과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 명문인쇄공사(tel 02·2079·9200)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석2과로 연락해 주시기
바랍니다. (tel 02·6788·4834)

ISSN 3022-1250

© 국회예산정책처, 2025



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호 31-9700532-002047-10

ISSN 3022-1250

