



「2026년 조세지출 기본계획」의 주요 내용 및 시사점

세제분석2과 김주현 분석관

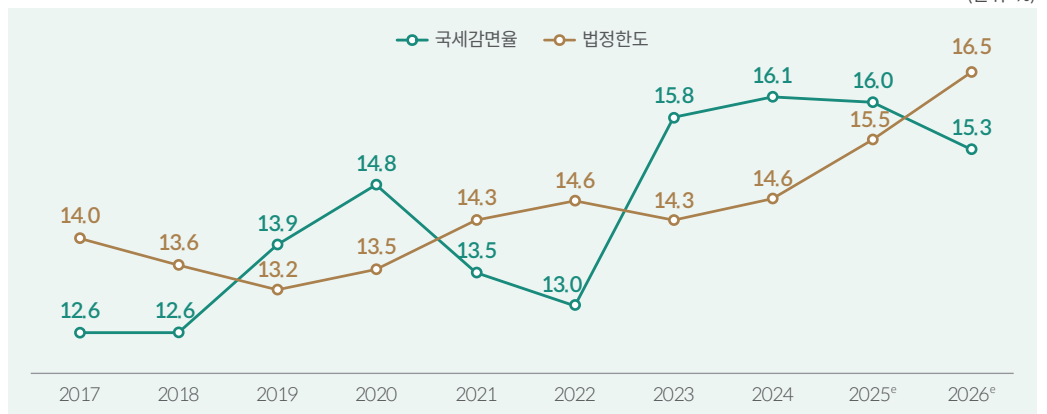
논의 배경

- 정부는 지난 3월 31일 효율적인 조세지출 운용 계획과 조세지출 성과평가 계획 등을 담은 「2026년 조세지출 기본계획」을 확정하여 발표
 - 「조세특례제한법」 제142조에 따라 정부는 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 매년 3월 31일까지 수립하여야 함
 - 금번 기본계획에는 효율적인 조세지출 관리를 위해 불요불급한 조세지출은 폐지하고 지원의 효과성을 높이는 방향으로 제도를 재설계하거나 재정지출로 전환하는 등의 정비 계획 원칙을 포함함
 - 이와 함께 2026년 조세지출 성과평가 항목 32건을 선정
- 이하에서는 정부의 「2026년 조세지출 기본계획」의 주요 내용을 살펴보고, 효율적인 조세지출 운용 방안에 대해 살펴보고자 함

2026년 조세지출 현황

- 2026년 국세감면액은 80.5조원이 될 것으로 전망되며, 추가경정예산을 감안한 국세감면율은 15.3%로 전망되어 법정한도(16.5%)를 1.2%p 하회할 것으로 예상
 - 조세지출 감면 실적은 2024년 70.5조원, 2025년 76.5조원(잠정), 2026년 80.5조원(전망)으로 지속 증가하는 추세이며, 국세감면율은 3년(2023~2025년) 연속 법정한도를 초과
 - * 국세감면율(%) = [국세감면액 / (국세수입총액 + 국세감면액)] × 100
 - * 국세감면율 법정한도 = 직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p
 - 다만, 2026년의 경우 국세수입이 증가함에 따라 국세감면율은 15.3%로 법정한도(16.5%)를 1.2%p 하회할 것으로 예상

[그림 1] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년



주: 2017~2025년 국세감면율은 기본계획에 따른 값이며, 2026년 국세감면율은 제1차 추가경정예산을 반영하여 산출한 값임
자료: 재정경제부 「2026년 조세지출 기본계획」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

▪ 조세지출 유형별로 살펴보는 경우 적극적 관리대상의 비중이 매년 증가하는 추세

- 정부는 조세지출을 유형(구조적 지출·잠재적 관리대상·적극적 관리대상*)별로 구분하고 있는데, 이는 조세지출 유형별로 관리 방안을 달리하여 실효적으로 관리하기 위함

* 세 유형은 '특정성, 대체가능성, 폐지가능성'의 특성을 바탕으로 분류한 것으로, '적극적 관리대상'은 세 가지 특성을 모두 갖춘 항목, '잠재적 관리대상'은 폐지가능성이 거의 없고 특정성·대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란한 대상, '구조적 지출'은 세 가지 특성이 모두 없어 정비가 사실상 곤란한 항목을 의미

- 2026년 전체 조세지출 항목 중 적극적 관리대상의 비율은 47.8%, 잠재적 관리대상의 비율은 28.4%, 구조적 지출 항목의 비율은 23.5%가 될 것으로 전망

[표 1] 조세지출 관리유형별 현황

(단위: 조원, %)

구분	2024년		2025년		2026년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
국세감면액	70.5	100.0	76.5	100.0	80.5	100.0
구조적 지출	16.4	23.2	17.6	23.0	18.9	23.5
잠재적 관리대상	21.5	30.5	22.4	29.3	22.9	28.4
적극적 관리대상	32.4	46.0	36.2	47.4	38.5	47.8
경과규정	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3

주: 경과규정이란, 적용기한은 종료되었으나 경과규정 등에 따라 운용 중에 있는 항목을 의미
 자료: 재정경제부, 「2026년 조세지출 기본계획」, 2026.3.

정부의 2026년
조세지출
정비방향과
성과평가
계획

▪ 정부는 조세지출 정비를 통해 안정적으로 제도를 운용할 예정임을 시사

- 조세지출제도 전수조사를 통해 불요불급한 조세지출 폐지
 - 조세지출 항목의 지원 필요성, 효과성 등에 대한 재검토를 통해 정책목적 달성, 정책환경 변화 등 지원 필요성이 소멸된 항목 폐지
- 조세지출제도 재설계 및 재정지원 전환 고려
 - 정책목적상 필요성은 인정되나 정책환경 변화 등을 반영해야 하는 경우 제도를 재설계
 - 지원 효과성 제고, 유사·중복 지출 정비 등을 위해 조세지출의 재정지출 전환 추진

▪ 2026년에는 32건의 조세지출 항목에 대해 성과평가를 실시할 계획

- 2026년에는 예비타당성평가(1건), 의무심층평가(14건), 임의심층평가(17건)를 실시할 계획
- 정부는 세제지원이 적정수준을 유지하도록 성과평가제도를 활용할 예정
 - 일몰이 도래한 조세지출 항목에 대한 성과평가를 통해 정비여부 검토
 - 조세지출 예비타당성평가 면제를 엄격하게 적용하는 등 불요불급한 제도 신설 방지

[표 2] 2026년도 조세지출 예비타당성평가 및 심층평가 대상 주요 항목

구분	대상	주요 항목
조세지출 예비타당성평가 (1건)	조세특례 신설·변경 시 연간 감면액이 300억원 이상인 경우, 제도의 필요성·적시성·기대효과 등을 평가	국내생산촉진세제
조세지출 심층평가	의무 심층평가 (14건)	연 감면액 300억원 이상인 일몰 도래 조세특례의 목표달성도·경제적 효과·소득재분배 효과·재정 영향 등을 평가
		중소기업 취업자에 대한 소득세 감면, 연안운행여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제, 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면 등

구분		대상	주요 항목
조세지출 심층평가	입의 심층평가 (17건)	의무심층평가 대상은 아니나, 조세지출의 효율성 제고를 위해 심층평가가 필요한 조세특례에 대해 평가	농업회사법인에 대한 법인세 면제, 고향사랑기부금에 대한 세액공제, 도서지방 자가발전용 석유류에 대한 간접세 면제, 장병내일준비자금 이자소득 비과세 등

주: 주요 항목은 정부가 기본계획에서 평가 예시 대상으로 제시한 항목임
 자료: 재정경제부, 「2026년 조세지출 기본계획」, 2026.3.

**정부의 2026년
조세지출
기본계획
분석의견**

▪ **(관리유형 관련) 조세지출 유형별 체계적 관리를 위해서는 그 분류 기준이 되는 ‘기준조세체계’ 수립과 ‘적극적 관리 대상’에 대한 관리계획 마련 필요**

- 조세지출의 체계적 정비를 위해서는 ‘기준조세체계’ 즉 조세의 기본체계에 대한 기준을 먼저 설정한 후 정비가 비교적 어려운 구조적 지출 항목을 선별적으로 분류하여 관리할 필요
 - 2026년도 조세지출예산서에서는 ① 개별세법상 과세기본구조(기본원칙, 과세대상, 세율구조 등), ② 과세기본구조 보정항목(과세단위·대상 등을 보정), ③ 공적지출(정부구매·지출, 국방, 치안, 외교 등)에 해당하는 경우 ‘기준조세체계’에 해당한다고 설명하고 있음¹⁾
- 또한 구조적 지출 항목뿐만 아니라 그동안 조세지출 정비가 제대로 이루어지지 못한 ‘적극적 관리대상’ 항목에 대한 재분류 및 구체적인 정비계획을 마련하는 것이 긴요

▪ **(조세지출제도 재설계 관련) 정책 환경 변화, 정책목적상의 필요, 정책의 효과를 종합적으로 검토한 심층평가를 통해 조세지출 항목에 대한 제도 재설계 필요**

- 조세지출 항목 중 제도 도입 당시와 정책환경이 변화된 경우, 성과평가를 통해 제도 재설계가 필요함
- 제도의 도입 취지가 타당한 경우라도 목표 정책 대상에 대한 효과성이 불분명한 경우, 본래 취지를 달성할 수 있도록 재정지출 전환을 모색해볼 수 있음
 - 2025년 심층평가가 실시된 ‘상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제’ 항목은 ‘소상공인 지원’이라는 정책 목표에 대한 효과성이 불분명하며, 장기적으로 제도를 일몰하고 소상공인을 직접 지원하는 대체 정책을 수립하는 것이 바람직하다는 평가 결과에도 불구하고 해당 내용이 세법개정안에 반영되지 않음

▪ **(조세지출 총량관리) 부처별 조세지출 총액 관리 과정에서 조세지출의 효율적 운용이 저해되지 않도록 노력할 필요**

- 정부는 이번 기본계획에서 개별 부처가 신규 감면을 요청하는 경우뿐만 아니라 기존 감면을 연장 요청하는 경우에도 조세감면에 따른 세수보완대책을 수립하도록 하고, 부처 단위로 재정책총액 한도 내에서 조세감면 신설을 허용할 계획임을 밝힘
 - 세입을 고려하여 조세감면 제도를 도입하려는 취지는 긍정적인 점
- 다만, 조세지출은 국정 운영 방향을 지원하기 위한 목적에서 정책적으로 운용되어야 하기 때문에, 효율적 운용을 저해하지 않는 수준에서 총량관리가 이루어질 필요

1) 다만, 국가별로 조세체계가 상이하여 기준조세체계에 대한 공식적인 국제적 합의는 없음

▪ **(조세지출 성과평가 관련) 2026년 주요 의무심층평가 항목의 경우, 심층평가 결과를 바탕으로 제도 효과성을 높이기 위한 재설계 노력이 필요**

- 2026년도 주요 의무심층평가 대상에는 일몰이 반복적으로 연장된 항목이 다수 포함됨
 - 기존 심층평가시 제도 효과성 낮으나 정부 개입의 필요성이 인정된 항목임
- 2026년 심층평가 결과 제도 효과성이 낮은 것으로 평가되는 항목의 경우, 적극적인 제도 재설계를 통해 조세지출 효과성을 제고하기 위한 노력 필요

[표 3] 2026년 주요 의무심층평가 항목의 기존 심층평가 내용 및 일몰 연장 현황

구분	2025년 감면액(잠정)	기존 심층평가 내용	일몰 연장 횟수	세법 개정 연혁
중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 (2023)	11,638억원	<ul style="list-style-type: none"> • (제도 필요성) 제도 효과성은 제한적이지만 노동시장 인력불일치 문제에 대한 정부 개입을 위해 일몰 연장 필요 • (개선사항) 일몰연장시 소득요건 도입, 경력단절요건에서 동종 업종 재취업 요건 삭제, 남성 경력단절자에 대한 지원 확대 고려 필요 	5회 (2012년 제도 도입)	<ul style="list-style-type: none"> • 일몰연장(3년) • 동종업종 재취업 요건 삭제 • 남성 경력단절 근로자 지원 추가
연안운행 여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제 (2025)	397억원	<ul style="list-style-type: none"> • (제도 필요성) 현재 해상교통권, 도서민 정주여건, 연안여객선 운항사업 등의 현황을 감안하면 단기적으로 제도 일몰은 어려운 상황으로 판단 • (개선사항) 항로별 수익성에 따른 혜택 차등화 검토 필요 	9회 (1975년 제도 도입)	<ul style="list-style-type: none"> • 일몰연장(1년)
공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면 (2023)	1,695억원	<ul style="list-style-type: none"> • (제도 필요성) 공익사업의 원활한 추진이라는 정책목표 달성 차원에서 일몰 연장이 적절 • (개선사항) 제도의 효과성을 높이기 위해서는 제도의 적용대상 및 적용 방식 추가적 정비 필요 	9회 (1975년 제도 도입)	<ul style="list-style-type: none"> • 일몰연장(3년) • 양도소득세 감면을 및 종합소득세 상향

주: 주요 항목은 정부가 기본계획에서 심층평가 예시 대상으로 제시한 항목임
 자료: 조세특례 심층평가(재정경제부) 결과를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

▪ **(조세지출결산서 제출) 정부는 올해 최초로 조세지출결산서를 작성하여 8월 16일 까지 국회에 제출해야 하므로, 차질없는 국회 심사가 이루어질 수 있도록 할 필요**

- 2025년 말 「조세특례제한법」이 개정되어 올해부터 재정경제부는 조세지출결산서를 작성해야 하며, 동법 시행령에 따라 조세지출결산서를 8월 16일까지 국회에 제출할 예정
- 조세지출결산서상 조세감면 실적, 분야별·세목별 분석 결과를 바탕으로 향후 조세지출 예산서 및 세법개정안에 대한 내실있는 심사가 이루어질 수 있을 것으로 기대

요약

▪ **정부가 금번 조세지출 기본계획에 안정적 재정운용을 위한 조세지출 정비계획과 조세지출의 합리적 운용을 위한 관리제도 개선 방안을 제시한 것은 긍정적**

▪ **조세지출의 합리적 운용을 위해서는 해당 제도의 타당성과 효과성을 종합적으로 검토하여 제도 지속여부를 결정할 필요가 있으며, 이를 위해 조세지출 성과관리 제도를 적극 활용할 필요**

- 조세지출 항목이 한번 도입되면 제도 폐지가 어려운 점을 감안하여, 예비타당성제도 면제 요건을 강화하고 원칙적으로 타당성 평가 실시
- 기존 조세지출 제도에 대해서는 심층평가 결과를 통해 제도 지속 필요성을 판단하고, 효과성이 낮은 항목에 대해서는 적극적으로 제도 재설계 방안을 검토할 필요