



주요국의 조세지출 관리제도 현황 및 시사점

추계세제총괄과 최천규 분석관

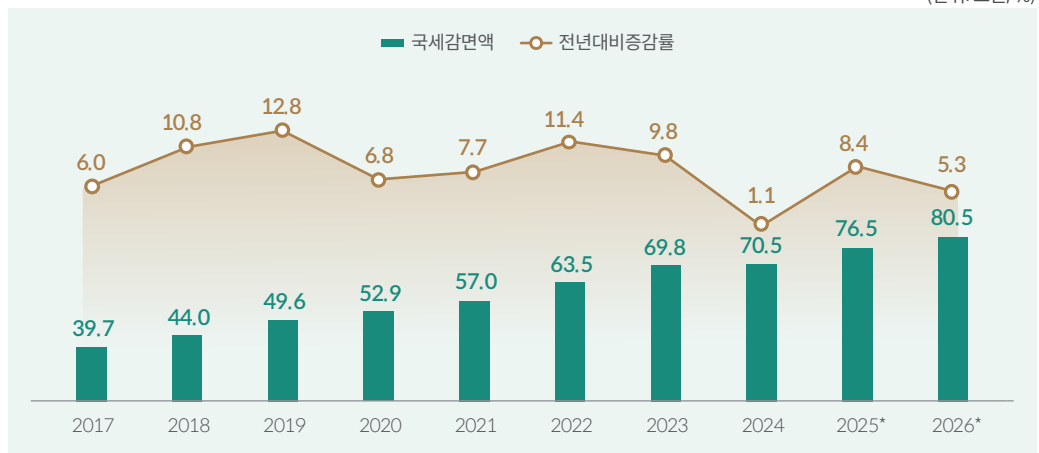
논의 배경

▪ 저출산·고령화에 따른 복지 수요 증가와 고용·투자 촉진을 위한 각종 세제지원의 지속적 확대로 조세지출 규모가 증가함에 따라, 재정건전성 확보를 위한 조세지출 관리의 중요성이 커지고 있음

- 우리나라의 국세감면액은 최근 수년간 지속적으로 확대되는 추세로, 2017년 39.7조원에서 2026년에는 80.5조원에 달할 것으로 전망됨
- 조세지출은 특정 정책 목적을 위해 비과세·감면 등 세부담을 경감해 주는 재정수단이나 축소·폐지가 어려운 속성으로 인해 체계적 관리가 필요함

[그림 1] 국세감면액 추이: 2017~2026년

(단위: 조원, %)



주: 2025년은 잠정치, 2026년은 전망치

자료: 국회예산정책처, 「2026년도 조세지출예산서 분석」, 2025.

▪ 우리나라는 국세감면한도제, 예비타당성평가와 심층평가 등을 통해 조세지출에 대한 사전·사후 관리를 시행하고 있으나, 조세지출 관리 효과가 제한적인 실정임¹⁾

- 국세감면 한도제의 경우 직전 3년 평균 감면율에 연동하여 한도가 상향될 수 있는 구조를 취하고 있어, 조세지출의 거시적 총량관리에 한계가 있음
- 조세지출 예비타당성 평가 면제²⁾, 심층평가 결과와 조세지출 정비 간의 연계 미흡 등으로 인해 조세지출 관리 효과는 제한적인 상황임



1) 우리나라의 조세지출 관리제도 및 정부의 '2026년 조세지출 기본계획' 등에 관한 주요 내용은 "김주현, 「2026년 조세지출 기본계획」의 주요 내용 및 시사점, 나보포커스 제154호(2026. 4. 23), 국회예산정책처"를 참고하기 바람

2) 현행 「조세특례제한법」 제142조제6항은 예비타당성 조사 면제사유를 '경제적·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우'로 포괄적으로 규정하고 있음

조세지출 사전통제

- 해외 주요국도 조세지출을 국가재정의 주요 관리대상으로 인식하고 있으며, 조세지출 관리의 기본 체계는 우리나라와 유사하나, 세부적인 운영 방식은 국가별로 상이하므로 이하에서는 해외 주요국의 사례를 비교·검토하여 우리나라에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 함
- 조세지출이 예산 심사를 거치지 않는 내재적 한계를 보완하기 위해, 미국은 거시총량적 사전통제 장치를 마련하고 있으며, 독일은 행정부의 자발적 통제를 강화하여 시행하고 있음
 - 미국은 조세지출 신설 시 상응하는 자원 조달을 강제하는 법정 페이고(Statutory PAYGO) 운용을 통해 거시적 총량 통제를 시행하고 있음
 - 독일은 “연방정부 보조금 정책 가이드라인”을 기반으로 직접 재정지출 우선 원칙을 엄격히 적용하면서 행정부 차원의 자율적 통제 방식을 강화하고 있음
 - 최근 연방회계감사원의 정기적 성과감사를 통해 조세지출에 대한 “보조금 정책 가이드라인”을 엄격히 이행하도록 하고 있음
 - 그 결과 연방정부의 직접 재정지출은 2021년 184억 유로에서 2024년 487억 유로로 증가한 반면, 조세지출 규모는 연간 180억~200억 유로 선에서 관리되고 있음³⁾

[표 1] 주요국의 조세지출 사전통제

주요 특징	국가 및 주요 내용	
거시적 총량 통제	 미국	조세지출 신설 시 상응하는 자원 조달을 강제하는 법정 페이고 (Statutory PAYGO) 운용
행정부의 자발적 통제 강화	 독일	연방정부의 “연방정부 보조금 정책 가이드라인(Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung)”에서 새로운 지원 정책 설계 시 ‘조세지출’보다 예산 통제가 투명한 ‘직접 재정지출(Finanzhilfen)’을 우선적으로 채택하도록 함

자료: 미국 감사원 및 독일 연방회계 감사원 등의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성






조세지출 성과평가

- 우리나라를 포함한 대부분의 해외 주요국은 행정부에서 조세지출 성과평가를 1차적으로 시행하고 있으며, 호주 등 주요국의 경우 다양한 분석 방법과 평가체계를 활용하여 성과평가를 하고 있음
 - 우리나라 및 해외 주요 국가들은 조세지출 성과평가의 공통적 기준으로 ① 제도가 본래 목적을 달성하고 있는지(효과성), ② 투입된 재정 자원 대비 경제적 편익이 충분한지(효율성), ③ 특정 계층에 혜택이 과도하게 집중되지 않는지(형평성 및 표적성) 등을 주요 평가기준으로 삼고 있음
 - 호주, 캐나다 등은 조세지출에 대해 데이터를 기반으로 한 다양한 성과지표를 통해 조세지출 성과를 입체적으로 평가하고 있음

3) Bundesrechnungshof. “Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu dem 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.” März 2023. p.9.

- 분석방법 측면에서 호주는 특정 계층 혜택 편중 방지와 정책 유효성 입증을 위해 TEIS(소득분위·인구통계별 분배효과 분석), 캐나다는 GBA+(성별·인종·교차성 분석)를 통해 다양한 심층분석이 이루어짐
- 평가체계 측면에서 독일은 지속가능발전전략(SDGs 연계) 기반 지속가능성 평가, 영국은 5개 평가 기준·3단계 등급화 평가, 미국은 정부성과결과현대화법(GPRAMA) 기반 성과지표 연계 등 복합적 평가체계를 조세지출 성과관리에 반영하고 있음

[표 2] 주요국의 다양한 지표를 통한 조세지출 성과평가

주요 특징	국가 및 주요 내용	
데이터 기반의 다양한 심층분석	 호주	조세지출 심층분석 보고서(TEIS: Tax Expenditures and Insights Statement)를 통해 수혜자 소득 10분위별·인구통계학적 분배효과의 심층분석 강화
	 캐나다	마이크로데이터 기반 GBA+(Gender-based Analysis Plus)의 교차성 분석 도입 및 확대 (성별·인종·민족·장애 등 다양한 정체성 요소 분석)
복합적 평가체계 및 거시 목표 연계	 독일	조세지출의 지속가능성 평가(경제적, 생태적, 사회적 파급효과)를 통해 기후 목표 및 UN 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)와의 부합성 평가
	 영국	조세지출 5개 평가 기준(제도 질적 파급효과, 수혜자 인지도, 행정절차의 부담, 감면규모의 적정성, 지원 수단 적합성)을 적용하여 경제적 창출 효과에 따라 3단계(명확한 효과, 일부 효과, 효과 미미)로 등급화
	 미국	정부성과결과현대화법(GPRAMA: Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010)에 따라 조세지출을 부처 거시 전략 목표·성과지표와 연계하여 달성도 측정

자료: 호주 재무부, 캐나다 재무부, 독일 연방회계 감사원, 영국 감사원, 미국 감사원 등의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

▪ **조세지출 성과평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해, 미국·독일 및 프랑스 등은 행정부로부터 독립된 감사기구의 정기적 조세지출 성과감사를 통해 2차 평가가 이루어짐**

- 미국 감사원은 조세지출 제도가 투입된 자원 대비 당초 목적을 달성했는지, 다른 연방 프로그램과 중복되지 않는지 등에 대해 2차적으로 평가함
- 독일 연방회계감사원은 행정부가 1차 평가의 결과를 정책에 실제로 반영했는지를 감사하며, 특히 “보조금 정책 가이드라인”의 조세지출 관련 제반 원칙들(일몰제 도입, 점진적 혜택 축소, 기후 및 환경 파급효과 검증 등)을 성실히 이행했는지를 2차적으로 평가함
- 프랑스 감사원은 행정부의 조세지출 평가 결과 검증 및 자체평가를 통한 2차 평가를 실시하며, 이는 매년 신규 재정법안 마련에 앞서 의회에 제출됨

[표 3] 주요국의 독립 감사기구의 정기적 성과평가

주요 특징	국가 및 주요 내용	
독립 감사기구의 정기적 성과평가	 미국	감사원(GAO: Government Accountability Office)에서 중립적 평가 기준(목적 달성 등)으로 정기적 성과감사
	 독일	연방회계감사원(BRH: Bundesrechnungshof)에서 '보조금 정책 가이드 라인'의 엄격한 준수 및 평가 결과의 수용 여부 등에 대해 정기적 성과 감사
	 프랑스	감사원(Cour des Comptes)에서 효과성·효율성 등의 평가기준 적용을 통한 정기적 성과감사

자료: 미국 감사원, 독일 연방회계 감사원, 프랑스 감사원 등의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

시사점

▪ 조세지출 총량관리의 강화와 조세지출의 효율적 운용 간 조화

- 정부는 「2026년 조세지출 기본계획」을 통해 세수보완대책 제출 대상을 신규 감면 요청시에서 기존 감면 연장요청시까지 확대함으로써 부처 단위 총량관리를 강화하려는 계획을 발표하였으며, 현재 국세감면 한도제의 실효성이 미흡한 점을 감안할 때 이는 긍정적인 조치로 평가됨
- 나아가 부처 단위 총량관리의 구조적 한계를 넘어 거시적 실효성을 확보하기 위해, 미국 법정 페이고(Statutory PAYGO) 사례를 참고하여 자동 시정 기능을 갖춘 실질적 총량통제 준칙의 도입도 검토할 필요가 있음
- 다만, 조세지출 총량관리 강화가 국가정책의 효율적 운용을 저해하지 않도록 조화로운 운용 방안을 함께 모색할 필요가 있음

▪ 조세지출 성과평가의 다차원적 심사지표 도입

- 현재 우리나라는 예비타당성조사·심층평가·조세지출예산서 등을 통해 조세지출의 소득·기업 규모별 귀착 현황을 파악하고 있으나, 주요 국가와 비교 시 분배 형평성·기후영향 및 지속가능성 등 다차원적 심사지표는 미흡한 수준임
- 이에 호주 TEIS·캐나다 GBA+를 참고하여 마이크로데이터 기반의 실질 귀착분석을 고도화하고, 독일의 기후영향·지속가능성 평가 요소를 참고하여 예비타당성 평가·심층평가 지표를 다양화하는 등 조세지출 성과를 다각도에서 평가하는 방안을 검토할 필요가 있음

▪ 조세지출 성과평가의 독립적 외부 검증체계 강화 필요

- 현재 우리나라 조세지출 성과평가는 행정부 중심으로 이루어지고 있어 평가결과의 객관성과 신뢰성을 충분히 담보할 수 없는 상황임
- 행정부의 조세지출 성과평가에 대한 객관성을 강화하기 위해 미국 등의 사례를 참고하여 독립 기구에 의한 성과감사를 정례화하고, 그 결과를 국회 상임위원회 심의와 연계하는 제도적 환류 체계를 강화할 필요가 있음