



2026. 8.

국회에산정책처 | 현안보고서

조세지출의 효율적 관리를 위한 개선 방안 연구

Improvement Measures for the
Efficient Management of
Tax Expenditures



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

조세지출의 효율적 관리를 위한 개선 방안 연구

조세지출의 효율적 관리를 위한 개선 방안 연구

총괄 | 한석현 추계세제분석실장

기획·조정 | 이진우 조세분석심의관
백경엽 세제분석2과장

작성 | 백경엽 세제분석2과장
김주현, 박정환, 이유섭
박지원, 신미정 추계세제분석관

지원·편집 | 엄상미 행정실무관

본 보고서는 「국회법」 제22조의 2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

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.

조세지출의 효율적 관리를 위한 개선 방안 연구

2026. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2026.8.27.)를 거쳐 발간되었습니다.



국회에산정책처는
예·결산 분석, 재정·경제 전망 및 세제분석, 사업평가 등
국가 재정운용 및 경제 전반에 대한 연구분석·평가를 수행함으로써
국회의 의정활동을 지원하는 재정정책 전문기관입니다.



이 보고서는 이러한 기관의 직무에 따라 작성·발간된 것으로
국가 재정 및 경제 현안에 대한
중립적이고 전문적인 분석을 제공하고자 하였습니다.



이 보고서가 재정·경제분야에 대한 국민의 이해를 돕고
국회의 의정활동에 도움이 될 수 있기를 바랍니다.



차 례

요 약 / 1

I. 서론 / 1

II. 우리나라의 조세지출 관리 현황 / 3

1. 조세지출 개요 및 현황	3
가. 개요	3
나. 조세지출 현황	6
2. 조세지출 관리제도	12
가. 조세지출 일몰제도	12
나. 조세지출 예산제도	13
다. 국세감면율 한도제	15
라. 조세지출 사전/사후 평가제도	17
마. 조세지출과 재정지출 통합관리	21

III. 주요국의 조세지출 관리 현황 / 25

1. 국제기구 권고	27
가. 국제통화기금(IMF)	27
나. 경제협력개발기구(OECD)	28
다. 세계은행(World Bank)	28
라. 종합	29
2. 미국	30
가. 미국의 조세지출 현황	30
나. 미국 조세지출 절차 및 기관별 역할	31
다. 미국의 조세지출 관리제도	33
3. 영국	38

가. 영국의 조세지출 현황	38
나. 영국 조세지출 절차 및 기관별 역할	40
다. 영국의 조세지출 관리제도	42
4. 캐나다	43
가. 캐나다의 조세지출 현황	43
나. 캐나다 조세지출 절차 및 기관별 역할	46
다. 캐나다의 조세지출 관리제도	48
5. 독일	50
가. 독일의 조세지출 현황	50
나. 독일 조세지출 절차 및 기관별 역할	53
다. 독일의 조세지출 관리제도	55
6. 프랑스	57
가. 프랑스의 조세지출 현황	57
나. 프랑스 조세지출 절차 및 기관별 역할	59
다. 프랑스의 조세지출 관리제도	60
7. 네덜란드	62
가. 네덜란드의 조세지출 현황	62
나. 네덜란드 조세지출 절차 및 기관별 역할	63
다. 네덜란드의 조세지출 관리제도	64
8. 일본	69
가. 일본의 조세지출 현황	69
나. 일본 조세특별조치 관련 절차 및 기관별 역할	71
다. 일본의 조세지출 관리제도	74
9. 종합	78

IV. 현행 조세지출 관리제도의 문제점과 개선방안 / 81

1. 조세지출 분류체계의 문제점과 개선방안	81
가. 현행 조세지출 관리유형 분류기준의 모호성	83
나. 현행 조세지출 관리유형 분류기준의 개선방안	85
다. 조세지출 관리 대상 범위의 모호성	87
라. 조세지출 관리대상 범위 분류 개선방안	91
마. 정부의 조세지출 재분류 방안 문제점, 기준조세체계와 조세지출 구별 기준의 부재 ..	93
바. 정부의 조세지출 재분류 방안 개선방안, 우리나라 기준조세체계 수립 ...	95

2. 조세지출 총량관리의 문제점과 개선방안	99
가. 국세감면율 한도제의 문제점	99
나. 국세감면율 한도제 개선방안	102
다. 조세지출 증기 정보의 제공	104
3. 조세지출 성과평가 문제점과 개선방안	107
가. 조세지출 예비타당성평가의 제외 지속	107
나. 조세지출 심층평가 관리체계 개선 필요	109
4. 조세지출과 재정지출 통합관리의 문제점과 개선방안	115
가. 조세지출과 재정지출 통합관리의 문제점	115
나. 조세지출과 재정지출의 연계·통합관리 개선방안	117
다. 조세지출-재정지출 연계분석	118

V. 결론 및 시사점 / 139

참고문헌 / 143

〈표 차례〉

[표 1] 조세지출의 유형 및 예시	6
[표 2] 주요 세목별 국세 감면액 추이: 2022~2026년	8
[표 3] 「조세특례제한법」상 지원분야별 국세 감면액 추이: 2022~2026년	10
[표 4] 조세지출의 특성	11
[표 5] 관리대상 유형별 조세지출 현황	11
[표 6] 조세지출보고서와 조세지출예산서 차이	14
[표 7] 조세지출 평가체계	18
[표 8] 조세지출의 외부평가: 예비타당성평가 및 심층평가	20
[표 9] 조세지출 외부평가 현황: 2024~2026년	21
[표 10] 정부의 조세지출·재정지출 연계 강화 추진경과	24
[표 11] 미국의 사례; 2025~2035년 소득세 조세지출 총액 추계 발취	37
[표 12] 미국의 사례; 2026~2035년 누적 추정 세수효과 기준 소득세 조세지출 순위 발취	37
[표 13] 영국 조세지출 관련 기관별 역할	41
[표 14] 캐나다의 연방 조세지출 분류체계	44
[표 15] 캐나다 조세지출 주요 항목 및 조세지출 규모	46
[표 16] 독일 조세지출의 정책대상·목표별 현황	52
[표 17] 독일 조세지출의 지원분야별 현황	53
[표 18] 독일 보조금 항목별 지속가능성 원칙별 구분	56
[표 19] 프랑스의 조세지출 총액 추이	58
[표 20] 네덜란드 조세지출의 규모	63
[표 21] 2025년 네덜란드 조세지출 평가 결과 개요	67
[표 22] 조세특별조치 관련 기관별 역할	74
[표 23] 주요국 조세지출 관리의 특징 및 우리나라에의 시사점	79
[표 24] 조세지출 항목의 유형별 구분기준	83
[표 25] 「2026년도 조세지출예산서」상 적극적 관리대상의 일몰 현황	84
[표 26] 관리대상 유형별 조세지출 현황	84
[표 27] 조세지출 관리유형 분류체계의 분류기준 개편안	86

[표 28] 할당관세 적용 품목의 수 및 세수 감소(추정)액: 2020~2025년	90
[표 29] 유류세 인하 기간 및 인하율	91
[표 30] 정부 제시 기준조세체계 및 조세지출 분류 변경 검토안	93
[표 31] 정부 제시 분류에 따른 조세지출, 구조적 감면, 국세수입총액 현황 ..	94
[표 32] 2025년 일몰도래 항목의 일몰 연장 횟수 및 감면액	100
[표 33] 국가재정운용계획 중 중기 재정지출 계획	104
[표 34] 조세지출 관리유형별 항목 수 및 조세지출액 현황	106
[표 35] 예비타당성평가 면제 건수 비율: 2021~2025년	107
[표 36] 조세특례 예비타당성평가 면제 사유	108
[표 37] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과	110
[표 38] 조세지출 심층평가 결과 및 환류 비중	111
[표 39] 16대 분야별 조세지출 및 재정지출 현황: 2024년 기준	120
[표 40] 16대 분야 41개 부문별 조세지출 현황	123
[표 41] 75개 부문별 조세지출·재정지출 연계결과	126
[표 42] 사회복지(080) 분야 - 고용(08D) 부문 조세지출 항목 및 재정지출 프로그램	129
[표 43] 사회복지(080) 분야 - 고용(08D) 부문 주요 프로그램별 주요 재정사업	131
[표 44] 고용부문 주요 재정사업과 관련 조세지출의 연계 결과	132

〈그림 차례〉

[그림 1] 2016~2025년 조세지출액 추이	7
[그림 2] GDP 대비 조세지출 비중 추이	7
[그림 3] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년	16
[그림 4] 주요국의 GDP 대비 조세지출 비중	25
[그림 5] 주요국의 국세수입 대비 조세지출 비율	26
[그림 6] 2018년도 조세지출예산서 발채; 관리대상 분류	81
[그림 7] 2025년도 조세지출예산서 발채; 기준조세체계 개념의 제시	82
[그림 8] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년	101
[그림 9] 우리나라 GDP 대비 조세지출 비율 추이	103

〈박스 차례〉

[BOX] 기준조세체계 수립 방법론	96
---------------------------	----

요 약

I. 서 론

- 조세지출(tax expenditures)이란 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원으로 정의
 - OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계를 벗어난 것으로 특정 납세자 집단을 위한 정부수입의 감소 혹은 연기”로 규정
 - ‘기준조세체계’란 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 국제조세규약 등을 포함하는 개념을 의미
- 조세지출은 재정지출에 비해 사전에 규모와 효과를 파악하기 어렵다는 한계로 인해, 재정의 투명성, 효율성, 책임성 측면에서 보다 엄격한 관리 필요
 - 현재 국내에서 운용 중인 조세지출 항목의 수는 278개이며, 2026년 조세지출액은 80.5조원으로 전망
 - 1999년 10.5조원 수준이었던 조세지출액은 해마다 증가 추세
- 조세지출 관리를 위한 다양한 통제장치에도 불구하고, 해마다 조세지출액이 증가하고 있으며, 국세감면율이 한도 초과, 조세지출 성과평가 결과의 미환류 등 조세지출이 효율적으로 관리되지 못하는 것으로 평가
 - 우리나라는 1965년부터 조세지출에 대한 관리를 시작하였고, 현재 국세감면율 한도제, 조세지출 심층평가 등 관리제도를 도입하여 운용 중
 - 조세지출액의 증가는 활용도 증가에 기인하는 것으로 볼 수도 있으나, 성과평가 결과 효과성이 낮은 것으로 평가된 항목도 일몰이 연장되는 사례 다수 관찰
 - 조세지출과 재정지출 통합관리를 위해 정부가 발표하는 12대 분야의 총량 정보만으로는 국회의 예산안 및 세법개정안의 심의시 활용도가 낮을 수밖에 없음
- 본 보고서는 조세지출을 효율적으로 관리하기 위해 현재 운용 중인 관리 제도의 문제점을 살펴보고, 개선방안을 제언하고자 함

- 조세지출 항목별 분류 및 범위, 조세지출 총량 관리제도, 조세지출 사전/사후 평가제도 등 총량 및 항목별 평가제도, 조세지출과 재정지출 통합관리 등 정책 수단의 개선방안 등을 모색

II. 우리나라의 조세지출 관리 현황

- 「2026년 조세지출예산서」에 따른 현재 운용 중인 비과세·조세감면 등 조세 지출 항목의 수는 총 278개이고, 2026년 조세지출액은 80.5조원(전망)
 - 2026년 조세지출액(전망)의 GDP 대비 비중은 2.8%로, 조세지출액의 통계작성이 시작된 1999년 조세지출액의 GDP 대비 비중 1.4%에서 2배 증가
 - (세목별) 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목 조세지출액은 전체의 94.1% 비중(2026년 기준, 이하 동일)
 - (분야별) 국민생활안정(취약계층 지원, 사회복지 등) 분야의 비중이 32.9%로 가장 크고, 간접국세(18.6%), 고용지원(7.3%), 근로·자녀장려(6.7%), 연구개발(6.4%), 중소기업(4.9%), 투자촉진(3.8%) 등 순
- 우리나라는 조세지출 관리를 위해 일몰제도, 한도제도, 평가제도, 재정지출과 통합관리 등 다양한 제도를 도입하여 운용 중
 - (일몰제도) 특정 감면 조항에 적용기한을 명기한 후 동 기한이 경과할 경우 자동적으로 폐지되도록 하는 제도
 - 적용기한 도래시 성과평가 등을 실시하고, 동 평가 결과에 따라 일몰을 추가 연장하거나 폐지
 - (조세지출 예산제도) 조세지출의 총량 및 항목별 관리를 위해 다음연도 예산안 제출시 조세지출 실적·전망을 분석한 조세지출예산서 국회 제출을 의무화
 - 1999년 재정의 투명성을 제고하고 국가재원을 보다 효율적으로 운용하기 위하여 조세지출보고서 작성 시작
 - 2010년 「국가재정법」에 따라 3개 연도(직전·해당·다음)의 국세감면 실적·전망 금액을 집계·분석한 조세지출예산서를 정부예산안과 함께 국회에 제출

[조세지출보고서와 조세지출예산서 차이]

	조세지출보고서	조세지출예산서
운용기간	1999 ~ 2009년	2010년 이후
의무제출 여부	임의제출	의무제출 (예산안 첨부서류)
분류기준	지원 분야별	기능별 (예산분류기준별)
대상기간	2개연도 (직전 · 해당)	3개연도 (직전 · 해당 · 다음)

자료: 국회예산정책처, 「조세특례평가 방법 연구」(2016)를 바탕으로 재정리

- (국세감면율 한도제) 당해연도 국세감면율이 직전 3개 연도 평균 국세감면율에 0.5%p를 더한 수준을 초과하지 않도록 하는 총량관리 제도
 - 최근 10년(2017~2026년) 중 국세감면율이 국세감면율 한도를 초과한 연도는 2019, 2020, 2023, 2024, 2025년 총 5개 연도
 - 이러한 국세감면율 한도 초과의 문제 보완을 위해 국회는 2026년 2월 「국가재정법」 개정을 통해 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 그 내역과 사유를 정부가 국회에 제출하는 규정을 신설

[국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년]



주: 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도 및 「조세지출결산서」(2026)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- (조세지출 사전평가) 신규 조세특례를 도입하려는 경우 소관 중앙행정기관의 조세지출 건의서 작성 등 자체평가를 시행하여야 하며, 조세특례 규모가 연간 300억원 이상인 경우 외부 연구기관으로부터 조세지출 예비타당성평가를 실시
 - 조세지출 예비타당성평가는 연간 300억원 이상의 신규 조세특례 도입시 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등을 주로 평가
- (조세지출 사후평가) 기존 조세특례의 일몰기한을 연장하려는 경우 소관 중앙행정기관은 조세특례 평가서를 작성하여야 하며, 조세특례 규모가 연간 300억원 이상인 경우 외부 연구기관으로부터 조세지출 심층평가를 실시¹⁾
 - 조세지출 심층평가는 주요 조세지출 항목 또는 일몰 도래 항목의 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등을 주로 평가

[조세지출 사전/사후 평가체계]

평가시점	구분	작성·관리주체	내부·외부평가
사전관리	조세지출 건의서	중앙행정기관의 장	내부 ¹⁾
	조세지출 예비타당성평가	재정경제부(전문연구기관)	외부
사후관리	조세지출 평가서	중앙행정기관의 장	내부 ¹⁾
	조세지출 심층평가	재정경제부(전문연구기관)	외부

주: 1) 시행령 개정으로 2026년부터 조세지출 건의서·평가서를 작성하는 경우 외부의 전문기관에게 분석 지원을 요청할 수 있음

자료: 「조세특례제한법」 제142조, 동법시행령 제135조를 바탕으로 국회예산정책처 정리

- (조세지출과 재정지출 통합관리) 조세지출과 재정지출의 분절적 관리에 따른 한계를 개선하기 위해 양자를 동일한 재정지원의 관점에서 연계·검토를 강화하려는 방안을 단계적으로 추진 중

1) 연간 300억원 이상의 조세지출 항목은 의무심층평가 항목이며, 주요 조세지출 항목 중 성과평가가 필요한 것으로 판단되는 경우 임의심층평가를 수행할 수 있음

[정부의 조세지출·재정지출 연계 강화 추진경과]

주요 계획·문서	주요 추진계획 및 운용방향
「2024년 조세지출 기본계획」 (2024.3.)	- 12대 분야 기준 조세·재정지출 규모 작성·공개 * 현행 16대 분류 외에 12대 분야 분류 추가, 정부지출 통계를 통합 공개 - 고용 등 주요 분야 중복지원 여부 점검, 세제·예산 간 역할 분담 방안 마련
「2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침 주요내용」 (2024.3.)	- 신규 예산 요구 시 조세지출과의 유사·중복 여부 사전검토 강화 - 기존 사업의 유사·중복성 점검 및 정비
「조세·재정지출 연계 강화 방안」 (2024.8.)	- 조세지출을 재정지출과 동일한 12대 분야로 분류·공개 - 디지털예산회계시스템(dBrain⁺)에 조세지출 데이터 입력·연계 - 조세·재정지출 수단선택 기준 마련 - 부처별 유사·중복 검토 의무, 통합심층평가 도입
「2025년도 조세지출예산서」 (2024.9.)	- 국가재정운용계획상의 12대 분야별 조세지출 총계표 추가
「2025년 조세지출 기본계획」 (2025.3.)	- 영상콘텐츠 산업진흥 및 고용장려 사업군 대상 통합심층평가 추진 및 평가 결과를 바탕으로 세제와 예산 간 역할 분담 및 개선방안 마련
「2026년 조세지출 기본계획」 (2026.3.)	- 조세지출결산서 도입, 관리대상 조세지출 범위 합리화, 일부 조세지출의 재정지출 전환 추진
「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」 (2026.4.)	- 계속·신규사업의 관련 조세지출 존재·규모 확인, 사업설명서에 관련 정보 기재, 유사·중복 시 폐지·재설계 계획 마련

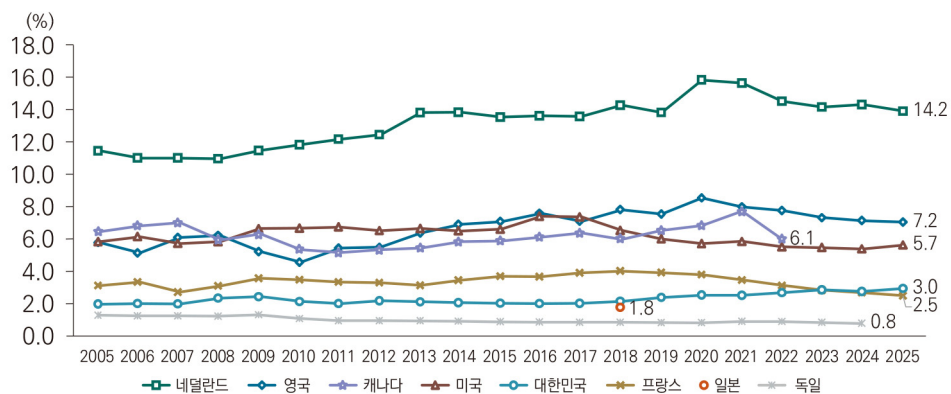
자료: 재정경제부 보도자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

Ⅲ. 주요국의 조세지출 관리 현황

□ 주요국의 조세지출 대상, 관리방법 및 그 규모 등은 모두 상이함

- 국가별 정치구조 및 예산 심사 과정의 상이함, 세법 체계의 상이함 등에서 기인
 - (2025년 기준 주요국의 GDP 대비 조세지출 비중) 네덜란드 14.2%, 영국 7.2%, 캐나다(2022) 6.1%, 미국 5.7%, 대한민국 3.0%, 프랑스 2.5%, 일본(2018) 1.8%, 독일 0.8% 순
 - ※ 미국의 경우 자가주택의 귀속 임대료에 대한 비과세, 사용자 제공 건강보험료·의료비 비과세 등이 모두 포함되어 비중이 높고, 네덜란드의 경우 보편적인 일반세액공제 등이 적용되어 비중이 높은 편임. 반면, 독일의 경우 조세지출의 범위가 협소하여 그 비중도 적음.

[주요국의 GDP 대비 조세지출 비중]



주: 1. 대한민국의 2005~2014년 자료는 국회예산정책처 작성

2. 개별 국가에서 발표한 데이터를 사용하여 GTED에서 작성한 자료로 개별 국가에서 발표한 내용과 상이하거나 국가별 결측치가 있을 수 있음

자료: Redonda, A., von Haldenwang, C., & Aliu, F. (2025). Global Tax Expenditures Database (GTED) (<https://doi.org/10.5281/zenodo.17312217>)

- (국제기구) IMF, OECD, World bank 등은 조세지출의 단순한 규모·현황 관리에서 벗어나, 직접지출과 동일한 재정관리 대상으로 보아 사전심사와 주기적 성과평가를 실시하고, 그 결과를 예산편성 및 제도개편에 환류하여 성과·근거 기반의 관리체제로 전환할 것을 공통적으로 권고

- (IMF) IMF 재정국은 조세지출 항목의 사전/사후 평가 방법, 평가결과 공개 및 관리 체계 등에 대한 실무지침을 제시
 - 사전평가의 경우 정책 도입의 필요성과 상위 정책목표와의 정합성 위주로 우선 검토하고, 제도 도입 후 향후 성과평가에 대비한 지표와 자료 설정 등을 통해 사전평가의 예측과 실제 성과를 비교할 수 있는 환류체계 구축
 - 사후평가의 경우 매년 평가보다는 주기적으로 진행하며, 평가방법은 자료 여건과 평가의 심도에 따라 선택*
- ※ 계량분석 방법: 이중차분, 회귀불연속 및 매칭, 시계열 분석 등
 분배효과 또는 사전추계: 미시 시뮬레이션 모형
 경제적 파급효과: 연산가능일반균형(CGE) 모형 등
- (OECD) 과세기반 확대를 위해 효과성이 낮거나 비용효율성이 낮은 조세지출 정비가 필요하며, 조세지출에 대한 평가의 중요성을 강조
 - 회원국의 조세지출 보고는 정례화되는 추세이나, 개별 조세지출의 효과성과 효율성에 대한 평가 관행이 정착되지 못한 상황을 지적(OECD 2010b)
 - 조세지출의 보고와 평가를 예산과정에 연계하여 직접지출과 함께 검토할 수 있도록 할 것을 제언(OECD 2010a)
- (세계은행) 신규 제도는 사전심사하고 기존 제도는 체계적으로 선별·평가하며, 평가 결과를 예산·감사 및 제도 개편에 환류하고, 재무부 중심의 총괄관리와 재정준칙·일몰제 등을 통해 조세지출의 규모와 증가를 통제할 것을 권고(World Bank 2024)
 - 평가 대상을 점수화·순위화를 통해 선별하여 우선순위가 높은 대상을 위주로 심층평가
 - 평가의 기준을 관련성·효과성·효율성·형평성·재정의 지속가능성·대안 6개 분야로 구분하고, 각 기준별 핵심질문과 평가서식을 제시

□ (미국) 2025년 12월 기준, 미국은 총 175개 조세지출 항목을 운영하며, 조세지출 규모는 GDP의 7.6% 수준

- (특징) 미국의 경우 Paygo(pay-as-you-go) 원칙을 통해 세입 감소 법률은 의무지출 삭감 또는 세입을 증가시키는 방안을 마련하도록 하여 재정에 미치는 영향을 관리하며, 항목별 중기추계를 통해 중장기적 관점에서도 관리

- (심사절차) 관리예산처(OMB)의 대통령 예산안에 조세특례 세법 개정 제안이 제시되며, 상·하원의 심의를 거친 세법이 의결됨. 이후 재무부에서는 추계 시점의 현행 세법을 기준으로 조세지출예산서 작성
 - (관리제도) 특정 조세지출 항목에 대해 재무부 조세정책국(OTA), 회계감사원이 성과평가 및 감사 실시
 - (중기관리의 특징) 재무부가 매년 발간하는 조세지출예산서에 조세지출 항목별 10개년도 추계 전망을 제시. 다만 조세지출 항목간 상호작용을 고려하여 전체 총액은 제시하지 않음
- (영국) 2024년 기준, 정책목적으로 도입된 비구조적 감면(사실상의 조세지출)은 344개이며 비용 추정이 가능한 107개 항목의 총 조세지출 규모는 GDP 대비 7.6%
- (특징) 비용 미추계 항목이 상당수 존재하고 정책효과에 대한 체계적 평가가 제한적이나, 예산책임청(OBR)·국가감사원(NAO)의 검토 및 2020년 이후 통계 공표 확대를 통해 투명성을 제고
 - (심사절차) 별도 심사절차보다는 연례 예산·세제개정 과정에 통합하여 관리함. 재무부(HM Treasury)는 정책·전략, 국세청(HMRC)은 운영·추계·평가, 의회·국가감사원·예산책임청은 심의·감사·재정위험 점검을 담당
 - (관리제도) 일률적인 일몰제·총량관리제는 없으며, 일부 감면에 대해 개별적으로 재검토·평가를 통해 관리
 - 영국 재무부가 2021년 평가 프레임워크를 마련했으나 전체 감면에 대한 체계적 평가 및 정책효과 검증은 제한적
 - (중기관리의 특징) 예산책임청의 재정전망과 연례 예산안 재정지출검토(Spending Review)를 통해 관리하되, 조세지출 전체를 횡단적으로 점검하거나 우선순위를 조정하는 별도 조직·법정 장치는 없음
- (캐나다) 2026년 기준, 200개 이상의 조세지출 항목을 운용하고 있으며, 법정 총량 한도보다는 개별 조세지출의 공개·평가를 중심으로 관리
- (특징) 조세지출 총량에 대한 법정 상한보다는 개별 조세지출에 대한 정보공개와 평가를 중심으로 관리

- (심사절차) 조세지출의 관련성·효과성·형평성·효율성 및 대안적 정책수단 등을 기준으로 평가하고, 재무부가 매년 일부 조세지출 항목에 대한 심층평가를 실시하여 그 결과를 조세지출 보고서를 통해 공개
- (관리제도) 일몰·성과평가 및 개별 조세지출의 재정비용 추계를 통해 조세지출을 지속적으로 관리하고, 환급형 세액공제 중 직접지출의 성격을 갖는 항목은 일반적인 조세지출과 구분하여 재정지원의 규모와 성격을 파악
- (중기관리의 특징) 법정 총량한도 없이 개별 조세지출의 과거 실적과 향후 3년간 재정비용을 추계·전망하고, 조세지출 관련 정보를 세출예산안과 연계하여 중기적 재정영향을 관리

□ (독일) 2026년 기준, 독일은 총 107개 조세지출 항목을 운영

- (특징) 독일의 경우, 조세지출에 대한 법률상 정의 규정 없이 연방 재무부에서 작성하는 「보조금 보고서」의 기준에 따라 실무적으로 결정
- (심사절차) 독일의 조세지출은 세입예산 편성 과정에서 심의를 받지 않으며, 연방 재무부에서 격년 단위로 「보조금 보고서」를 연방의회에 제출하여 심의·의결
- 심의과정에서 연방감사원은 「보조금 보고서」의 정책지침 준수 여부, 조세감면의 설계, 외부 평가 결과반영 여부 등을 포함한 감사보고서를 연방하원에 제출
- (관리제도) 독일은 조세지출 관리를 위해 주기적으로 전 항목에 대한 지속가능성 심사와 함께 비정기적으로 내부 또는 외부에 의한 평가를 실시
- (중기관리) 독일의 조세지출은 예산편성절차에 포함되지 않음에 따라, 총량에 대한 제한규정 및 직접적인 중기재정계획과의 연관성이 존재하지 않음

□ (프랑스) 2025년 기준, 프랑스는 총 474개 조세지출 항목을 운영

- (특징) 프랑스는 조세지출 총량상한 대신 연도별 신규 조세지출의 세수효과 한도를 규정하는 방식으로 조세지출을 관리
- (심사절차) 프랑스의 조세지출은 정부부처간 조세협의를 통해 매년 예산법률안 부속서류로 의회에 제출되어 예산법률안과 함께 의회의 심의·의결
 - 심의과정 이후 회계감사원은 조세지출의 총량 관리, 비용추계의 오차 및 관리체계 등에 대한 내용을 포함한 보고서를 발간하여 의회의 결산심의과정에 활용
- (관리제도) 조세지출 관리를 위해 신규 조세지출에 대한 일몰제도(3년 이내)와 함께 예산법률안 부속서류에 항목별로 규모, 수혜자 수, 당해연도 평가대상 목록,

미션별 재정지출 규모 대비 비율 등 명시

- (중기관리) 현행 신규 조세지출에 대한 세수효과 한도를 규정
 - 「2023~ 2027년 재정계획법」에서는 기존에 존재하던 조세지출 총량에 대한 한도를 폐지하고 신규 조세지출의 세수효과 한도(5억 유로(약 8,040억원), 2027년은 10억 유로(약 1조 6,081억원))를 규정

□ (네덜란드) 2026년 기준, 총 조세지출은 GDP 대비 15.2%

- (특징) 조세특례 사전평가 단계에서 향후 정책 성과를 사후평가 하기 위해 관련 자료를 먼저 수집하도록 하며, 사후평가시 항목별로 정부개입 필요성·효과성·효율성·필요 후속조치를 개별적으로 판단하여 공개
- (심사절차) 매년 예산일(9월 셋째 화요일) 정부의 국가 예산안 제출시 재무부가 조세지출 개요서를 함께 제출하고, 양원의 심의·의결을 거쳐 확정
- (관리제도) 세법개정에 따른 재정적 영향이 2,000만 유로(약 323억원)를 초과하는 경우 이는 사전평가 대상. 모든 조세지출의 경우 4~7년에 한번씩 정기적으로 평가를 받아야하며, 독립적인 외부 전문가로 구성된 감독위원회를 바탕으로 평가 품질을 관리. 조세지출 평가결과와 정부의 최종 정책결정 간 차이를 공개하여, 평가 결과를 이행하지 않은 경우 그 사유에 대한 설명책임을 강화
- (총량·중기관리) 조세지출에 대한 별도 총량관리 보다는, 예산서상에서 GDP 대비 조세지출 비율 등 총 규모를 지속적으로 모니터링

□ (일본) 일본은 별도의 조세지출 개념 대신 조세특별조치(租税特別措置)로 관리하며, 2010년 투명화법을 통해 적용상황을 공개하고 기준세제와 실제 세수의 차이를 세수감소액 방식으로 추계

- (공시체계) 법인세 특례는 적용액명세서를 통해 적용실태를 집계·공표하나, 전체 조세지출 규모를 포괄적으로 집계·공시하지 않는 한계가 있음
- (특징) 개별 특례의 이용현황은 파악할 수 있으나, 전체적인 재정비용과 정책효과를 종합적으로 파악하기 어려워 투명성이 제한적
- (심사절차) 별도 심사절차보다는 연례 세제개정 과정에 통합하여 관리하며, 소관 부처의 세제개정요망을 바탕으로 재무성·여당의 협의, 이후 정부가 제출하는 세제개정대강을 국회 심의·의결을 거쳐 확정

- (관리제도) 대부분 2~3년의 적용기한을 두어 세제개정 과정에서 존속·연장 여부를 재검토하며, 소관 부처의 정책평가와 총무성의 점검을 통해 정책목적·효과를 검토하나, 반복 연장으로 실질적 일몰효과에는 한계
- (총량·중기관리) 법정 총량상한이나 조세지출 중기계획은 없으나, 2025년 내각관방에 조세특별조치·보조금 재검토 담당실을 설치하여 개별 특례에 대한 횡단적 재검토 기능을 강화

□ (해외사례 종합) 주요국의 조세지출 관리제도를 우리나라도 대부분 도입하고 있지만, 조세지출 성과평가나 총량관리 측면에서는 다음과 같은 개선방안 검토 가능

- 총량 관리 개선을 위해 Paygo 원칙(미국)이나, 중기 추계(미국, 캐나다), 신규 조세지출의 한도 설정(프랑스) 등의 사례를 바탕으로 개선방안을 검토할 수 있으며,
- 성과평가 측면에서 네덜란드의 사례와 같이 조세지출의 실질적 정비와 연관된 평가기준 수립, 평가에서 제시된 후속 조치와 정부의 실제 조치가 다른 경우 정부의 설명 책임 강화 등도 검토할 수 있음

[주요국 조세지출 관리의 특징 및 시사점]

국가	주요 특징	시사점
미국	Paygo 원칙에 따라 신규 조세지출 도입시 세입 증가 또는 의무지출 삭감 필요	총량 관리 측면에서 검토
	조세지출 항목별 10개년 전망 제시	중기적 시계의 총량 관리
영국	예산·조세개편 과정에 조세지출 관리통합, 재무부·국세청·의회·감사기관 등 역할 분담	조세감면 관련 통계 공표 확대 로 투명성을 제고
캐나다	개별 조세지출의 재정비용과 중기 전망, 정책효과 등을 체계적으로 관리	총량관리와 함께 개별 조세지출 중기 성과관리 강화
프랑스	조세지출 총량의 상한을 폐지하고 매년 일정 규모의 신규 조세지출 세수효과 한도를 명시	조세지출 총량 규모에 대한 관리가 필요함을 시사
	미선별 조세지출 전망액 및 예산상 세출액 대비 비율을 반드시 포함하도록 규정	조세지출과 재정지출을 동일한 정책영역 단위에서 비교하여 양자의 연계 가능성 제고
네덜란드	사후평가시 조세지출 항목별 정부개입 필요성·효과성·효율성·필요 후속조치 등을 공개	성과평가 기준의 명확화 평가결과의 정부 설명책임 강화

IV. 현행 조세지출 관리제도의 문제점과 개선방안

□ 조세지출 분류체계의 문제점과 개선방안

- (조세지출 관리 유형 분류 문제점) 조세지출 관리 유형 구분상 비과세·감면 정비 대상에 해당하는 적극적 관리대상의 규모와 비중 증가
 - 특정성·대체가능성·폐지가능성에 따라 적극적 관리대상으로 구분된 항목 191개 중 63개 항목(33%)은 일몰이 없고, 일몰이 설정되어 있는 항목 128개 중 4회 이상 연장된 항목은 71개(37%)로 ‘적극적 관리대상’이라는 명칭과 달리 사실상 정비가 어려운 항목임을 방증
 - 적극적 관리대상의 주된 판단기준인 ‘행정적으로 폐지가 가능한 지의 여부’에 대한 판단기준이 모호
 - 또한 최초 분류가 변화 없이 지속되고 있어 경제여건 및 정책 목표 변화 등에 따라 재분류 필요성도 증가한 상황
- (조세지출 관리 유형 분류 개선방안) 따라서 조세지출 관리를 위한 분류기준을 재정립하고 이를 바탕으로 항목별 재분류 필요
 - 현행 적극적 관리대상의 판단기준을 효과성, 정비가능성 등 성과평가 결과 등과 연계하여 명확하게 설정할 필요
- (조세지출 관리대상 범위 분류 문제점) 조세지출의 성격을 가진 항목 중 조세지출예산서 및 그 내역에 포함되지 않은 항목 존재
 - 예를 들어, 1주택자 주택양도소득 비과세, 소액주주 주식양도소득세 비과세 등 정책적으로 과세 대상에 포함하지 않았던 항목의 경우 조세지출예산서에 포함되어 있지 않으며, 관련한 비과세 인원 및 규모와 같은 기초 통계도 부재

※ 국회입법조사처 연구용역(정창수, 2019)에 따르면, 개별세법에 조세감면 내용을 담은 356개 항목 중 39개만 조세지출예산서에 포함된 것으로 분석

 - 이와 함께 할당관세와 유류세 인하 등 탄력세율 적용으로 인해 포기된 세수 손실도 조세지출 실적에 미포함
- (조세지출 관리대상 범위 분류 개선방안) 개별세법에 조세지출 성격을 갖고 있으나, 조세지출예산서에 미포함된 항목을 최소화할 필요가 있으며, 할당관세와 유류세 인하 등 탄력세율 적용 항목은 최소한 결산 실적에는 포함하여 관리할 필요
 - 조세지출예산서에 미포함된 항목은 기준조세체계의 개념의 모호성에 기인하는 것으로, 기준조세체계를 판정하는 명확한 기준을 마련하여 항목별 관리 필요

- 할당관세(2025년 △0.8조원)와 유류세 인하(△3.3조원) 등 탄력세율 적용 항목은 정부가 물가 관리를 위해 한시적으로 적용하기 때문에 조세지출예산서에 포함하지 않더라도, 감면 규모가 크기 때문에 과거 조세지출실적(결산)에는 포함시키는 방안 검토 필요
- (정부의 조세지출 재분류 방안 문제점) 정부의 조세지출 재분류 방안은 기준조세체계와 구조적 감면 등을 구분하는 명확한 기준 부재로 재분류의 당위성을 충분히 설득하지 못하는 문제 초래
 - 정부가 기준조세체계에 대한 명확한 기준을 제시하지 않고, 현재 조세지출로 관리되는 항목 중 구조적 감면으로 설정한 항목을 제외하려는 계획을 발표
 - 개편안에 따를 경우 현재 조세지출 중 구조적 지출 유형으로 분류되는 국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세, 연금보험료공제, 특별세액공제(보장성보험료), 특별소득공제(국민건강보험료, 고용보험료, 노인장기요양보험료) 항목은 조세지출총액에서 제외
 - 현행 분류체계에서 2026년 국세감면율은 16.1%이나 개편안에 따를 경우 국세감면율이 13.3%로 낮아지는 등 향후 조세지출 관리 내용 및 그 범위가 상이해지는 문제 초래
- (정부의 조세지출 재분류 방안 개선방안) 기준조세체계에 대한 명확한 개념과 조세지출과 구분하는 기준 마련 필요
 - 정부는 선행연구와 국제기구들이 제시하는 기준조세체계 수립 방법론과 사회적 합의를 통해 우리나라에 적합한 기준조세체계 개념과 이를 구분하는 기준을 명문화할 필요
 - 이를 바탕으로 기준선으로부터 이탈한 항목을 조세지출로 식별하고, 조세지출 항목별로 세수비용, 효율성, 효과성, 형평성, 투명성 및 재정책임성의 측면에서 일반 재정지출과 동일한 기준으로 평가할 필요

□ 조세지출 총량관리의 문제점과 개선방안

- (국세감면율 한도제의 문제점) 조세지출의 항구화 경향, 정책 목적 달성을 위한 조세지출 활용도 증가 등으로 국세감면율이 법정한도를 초과하는 사례 반복
 - 특정 정책목표를 위해 도입된 조세지출은 세수감소를 유발함, 한번 도입되면 일몰기한이 도래하더라도 반복적으로 연장되어 항구화되어 세수기반을 약화

시키는 문제 초래

- 조세지출의 총량적 관리를 위해 국세감면율 한도제도를 운영하고 있으나 법정한도를 초과하더라도 조세특례의 신설·확대를 제한하거나 조정조치를 강제하는 직접적인 제재수단이 없어 제도 실효성에 한계
- (국세감면율 한도제 개선방안) 조세지출 총량관리를 위해 정부의 책임성을 강화하는 한편, 국세감면율 한도 산식 개편도 검토할 필요
 - 2026년 2월 「국가재정법」 개정으로 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 정부는 그 내역과 사유를 국회에 제출하는 규정 신설
 - 프랑스 사례와 같이 정부의 책임성 강화를 위해 국세감면 한도를 축소하기 위한 신규 조세지출의 세수효과 한도를 설정하여 제출하는 방안도 고려할 필요
- (단기 정보 제공에서 중기 정보 제공으로 확대) 미국의 사례 등을 참조하여 재정지출에 대해 국가재정운용계획이 수립되는 것과 같이 조세지출도 유형별로 중기 추계를 실시하는 방안도 고려 가능

□ 조세지출 사전/사후평가 문제점과 개선방안

- (조세지출 예비타당성평가 문제점) 연간 300억원 이상 신규 조세특례는 예비타당성평가가 의무화되어 있으나 높은 면제비율로 사전평가 활용에 대한 점검 필요
 - 연간 300억원 이상 신규 조세특례는 예비타당성평가가 의무화되어 있으나 최근 5년간 면제비율이 80.6%에 달해 사전평가 활용에 대한 점검 필요
- (조세지출 예비타당성평가 개선방안) 포괄적인 예비타당성평가 면제사유를 구체화하여 면제의 자의성을 차단하고, 사전평가가 면제되었을 경우 도입 이후 일정 기간 내에 심층평가를 실시할 필요
 - 이를 위해 자료 수집을 의무화하는 방안을 검토 필요
- (조세지출 심층평가 문제점) 평가 결과가 실제 개정으로 환류되지 못하는 문제와 평가방법에 대해서도 신뢰성 문제가 지속적으로 제기
 - 평가 결과에 제도의 일몰을 전제로 한 개선방안 등은 반영률이 낮으며, 평가방법에 대한 규정이 부재하여 결론의 신뢰성이 수행기관에 따라 달라질 우려가 존재
- (조세지출 심층평가 개선방안) 평가결과의 환류 강화하고, 평가 방법의 범위 및 평가결과 도출 요건 등을 구체적으로 규정할 필요
 - 평가의 결과를 유형화하여 후속조치에 연계하도록 하고, 세법개정안에 미반영 시

그 사유와 대체조치를 국회에 보고하도록 제도화하는 방안을 검토할 필요

- 국회도 전문기관의 평가결과를 바탕으로 정부가 폐지안을 제출한 경우, 세법 개정안 심의 과정에서 이를 면밀하게 검토할 필요
- 효과성 검증 위주로 평가방법이나 기준을 마련하고, 효과성이 낮거나 통계적으로 유의하지 않은 경우 일몰폐지를 건의하도록 규정 정비 필요

□ 조세지출과 재정지출 통합관리 문제점과 개선방안

- (분야별 총량관리의 문제점) 정부가 조세지출을 재정지출과 함께 국가 재원배분의 관점에서 관리하기 시작했다는 점은 긍정적으로 평가되나, 12대 분야 분류는 기존 16대 분야를 통합·재분류한 상위 수준의 정보로, 개별 조세지출과 재정사업의 유사·중복성을 식별하거나 양자의 역할을 조정하는 데에는 한계
 - 분야별 총량 비교는 특정 정책영역에 투입되는 전체 정부 지원 규모를 파악하는 데에는 유용
 - 그러나 실제 통합관리를 위해서는 어떤 조세지출과 재정사업이 유사한 정책 목적과 수혜대상을 가지고 있는지, 양자가 중복 또는 보완 관계에 있는지에 대한 구체적인 정보가 필요
- (유사·중복 점검 및 정책환류 정보의 부족) 정부는 계속·신규사업 검토 시 유사한 조세지출의 존재 여부와 지원규모를 파악하고, 유사·중복 시 폐지·재설계 방안을 마련하도록 하고 있으나, 관련 분석·평가가 예산·세제 조정에 어떻게 반영되었는지는 공개자료만으로 확인하기 곤란
 - 또한 영상콘텐츠 산업진흥 및 고용장려 사업군 등에 대한 통합심층평가가 추진되었으나, 평가에서 확인된 유사·중복 또는 역할분담 문제와 그 결과가 개별 조세지출이나 재정사업의 유지·축소·통합·재설계에 어떻게 반영되었는지 확인하기 어려움
- (통합관리를 위한 정보기반의 제약) 정부는 dBrain+를 통해 조세지출과 재정지출의 통합 재정정보를 산출·활용한다는 계획을 제시하였으나, 현재 공개된 시스템에서는 연계정보의 구축 범위와 활용 현황을 확인하기 어려움.
 - 또한 조세지출 항목별 실적·예산분류정보 등이 PDF·HWP 형태로 제공되어 수치 검증과 재정지출 자료와의 연계분석에 제약
- (조세지출과 재정지출 통합관리 개선방안) 조세지출과 재정지출을 국가 재원배분

의 관점에서 함께 관리하고, 유사·중복 검토와 통합심층평가 결과가 실제 정책 조정 및 국회의 예·결산 심사에 활용되도록 환류체계를 강화할 필요

□ 조세지출과 재정지출 통합관리를 위한 연계 분석 결과

- (조세지출-재정지출 연계분석) 국회예산정책처는 조세지출과 재정지출 연계 분석을 시도하기 위해 2024년 실적을 기준으로 조세지출과 재정지출을 16대 분야 및 75개 부문별로 연계한 분석을 처음으로 시도
 - 분야·부문 분류정보를 활용하여 정책분야별 전체 정부지원 규모와 조세지출·재정지출 간 자원배분 구조를 분석
- 또한, 고용 부문을 사례로 개별 조세지출과 재정사업 간 관계 분석 진행
 - 고용 부문에서는 정책목적·수혜대상·지원요건 등을 비교하여 개별 제도 간 연계 양상과 한계를 검토
- (16대 분야별 분석) 조세지출과 재정지출 모두 사회복지 분야에 가장 많은 재원이 배분되어 있으나, 그 외 분야는 조세지출과 재정지출의 배분 비중이 상이하여 정책수단별 자원배분 구조에 차이 존재
 - (조세지출) 전체 조세지출 중 분야별 비중은 사회복지 35.5%, 산업·중소기업·에너지 20.0%, 보건 16.2% 순
 - (재정지출) 전체 재정지출 중 분야별 비중은 사회복지 34.6%, 일반·지방행정 17.0%, 교육 13.4% 순
- (75개 부문별 분석) 전체 75개 부문 중 조세지출 비중이 20% 이상인 부문은 12개, 50% 이상인 부문은 6개로, 일부 정책영역에서는 조세지출이 주요 지원 수단으로 활용
 - 분야·부문별 분석은 우선 검토할 정책영역을 선별하는 데 유용하지만, 이를 곧바로 개별 제도의 유사·중복 관계로 해석하기는 어려우며, 개별 제도의 구체적인 내용과 실제 수혜정보를 추가로 검토할 필요
- (고용 부문 개별 제도 연계) 통합고용세액공제와 고용창출장려금 등 정책목적이나 수혜대상이 유사한 사례가 확인되었으나, 직접 수혜자·지원대상·지원요건 및 지원방식에는 차이가 있으며 제도 간 관계도 일대일보다 일대다 또는 다대다로 나타날 수 있음
- (시사점) 상위 분류체계의 일치나 개별 제도의 단순 대응만으로는 정책수단 간

실질적 관계를 파악하는 데 한계가 있으므로, 기초정보와 연계·평가체계를 보완할 필요

- 조세지출의 분야·부문 분류와 부문별 정보를 정비하고, 2027년도 예산편성부터 각 중앙관서가 식별·기재한 관련 조세지출 정보를 지속적으로 축적·활용
- 통합심층평가 및 유사·중복 점검 결과와 정책조정 내역을 국회에 제공하고, 조세지출결산서를 국가결산과 연계하여 예산편성·결산·평가 및 다음 연도 재원배분으로 환류될 수 있도록 할 필요

VI. 결론 및 시사점

□ 본 보고서는 조세지출 관리제도가 조세지출의 실질적 정비로 이어지지 못하는 원인을 검토하고, 조세지출 분류체계, 총량관리, 성과평가, 조세지출과 재정지출의 통합관리라는 네 가지 측면에서 개선방안을 제시

- 조세지출의 분류체계는 기준조세체계에 대한 명확한 개념 정립을 바탕으로, 조세지출 항목별로 재분류·범위 조정을 통해 조세지출 효율적 관리를 위한 기초 마련 필요
- 조세지출 총량관리는 법정한도 산식의 개편과 함께, 국세감면을 한도 축소를 위해 중기감축 목표 설정을 통한 정부의 책임성을 강화하는 한편, 중기 시계의 조세지출 전망치 추계도 검토 필요
- 조세지출 사전/사후 평가는 평가주체 간 역할분담, 사전평가의 실질화, 사후평가 분석방법의 표준화 및 결과의 환류를 중심으로 개편 필요
- 마지막으로, 조세지출과 재정지출의 통합관리는 기초정보의 정비와 개별 제도 간 연계정보체계의 구축을 통하여 실질화하는 노력 필요
 - 국회예산정책처가 최초로 시도한 조세지출과 재정지출 부문별 연계분석에서도 확인할 수 있듯이 조세지출의 분야·부문 분류와 부문별 정보의 정비가 지속적으로 이루어져야 하며,
 - 예산편성부터 각 중앙관서가 식별·기재한 관련 조세지출 정보를 지속적으로 축적하고 활용할 필요

- 본 보고서에서 논의된 주요 개선과제를 바탕으로 조세체계에 관한 사회적 합의를 담은 기준조세체계를 수립하여 조세지출 분류체계를 재검토하고, 조세지출 성과평가, 다년도 자료를 기반으로 한 재정지출과의 연계분석 등을 통해 조세지출의 효율적인 정비가 이루어질 수 있을 것으로 기대

I. 서론

조세지출(tax expenditures)이란 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원으로 정의된다.(「조세특례제한법」 142조의2) 조세지출은 국가 세입의 감소(또는 연기)를 정부의 재정지출에 대응하는 개념이다.¹⁾

OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)을 벗어난 것으로 특정 납세자 집단(narrow population of taxpayers)을 위한 정부수입의 감소 혹은 연기”로 규정하고 있다. 여기서 ‘기준조세체계’란 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 국제조세규약 등을 포함하는 개념을 의미한다.²⁾ 다만, 국가별로 조세체계가 서로 다르고 조세지출 범위에 관한 공통 기준이 확립되어 있지 않기 때문에, 조세지출의 범위와 규모는 국가별 기준조세체계에 따라 다르다는 특징이 있다.

현재 우리나라에서 운용 중인 조세지출 항목의 수는 278개이며, 2026년 조세지출액은 80.5조원으로 전망된다.(「2026년도 조세지출예산서」) 조세지출에 대한 통계 작성이 시작된 1999년 10.5조원 수준이었던 조세지출액은 해마다 증가 추세를 보여왔다. 조세지출은 일반 재정지출과 달리 세입을 포기하는 방식으로 운영되어 그 규모와 효과가 예산지출과 달리 사전에 명확하게 파악하기 어렵기 때문에 조세지출은 재정의 투명성, 효율성, 책임성 측면에서 엄격한 관리가 요구된다.

이를 위해 우리나라는 1965년부터 조세지출에 대한 관리를 시작하였다. 구체적으로 조세감면의 과도한 확산을 막기 위해 개별세법에 규정되어 있던 조세지출 항목을 「조세감면규제법」에 일괄하여 규정하였고, 1976년부터는 「조세감면규제법」을 한시법 체제로 전환하여 조세지출의 항구화를 막고자 하였다. 1999년부터는 명칭을 「조세특례제한법」으로 바꾸고, 한시법 체계가 아닌 영구법 체계하에서 항목별 일몰기한을 설정하여 항목별로 관리하고자 하였다. 또한 조세지출 항목별 실적과 전망을 담은 「조세지출보고서」를 1999년부터 작성하기 시작하였고, 2010년부터는 「국가재정법」에 따라 3개 연도(직전·해당·다음)의 국세감면 실적·전망 금액을 집계·분석한 「조세지출예산서」를 작

1) GAO, 「Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions」, 2012, p.3.
2) OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experiences」, 1996, pp.9~10.; OECD, 「Tax Expenditures in OECD Countries」, 2010, p.12.

성하여 국회에 예산안을 제출하는 경우 첨부서류로 규정함으로써 국회의 예산안 심의에 활용하도록 하고 있다. 이외에도 우리나라는 국세감면율 한도제, 조세지출 예비타당성평가 및 심층평가 등 주요국에서 운용 중인 조세지출 관리제도를 대부분 도입하여 운용 중에 있다.

하지만, 이러한 조세지출 관리체계를 운용 중임에도 우리나라의 조세지출은 경기변동이나 국세수입실적 변화에 관계없이 해마다 증가하고 있다. 또한, 조세지출의 총량관리를 위해 도입된 국세감면율 한도를 초과하는 사례도 지속적으로 발생하고 있고, 국세감면율이 한도를 초과하더라도 국세감면율을 낮추기 위한 노력없이 기존 조세지출은 확대 또는 일몰이 연장되고 있으며, 신규 조세지출도 신설되고 있다. 또한 조세지출 성과평가제도가 세법개정안과 국회 심의 과정에 활용되고는 있지만, 정비 필요 의견이 제시된 경우에도 그 결과가 세법에 충분히 반영되지 못하는 사례도 지속되고 있다.

우리나라 뿐만 아니라 해외 주요국도 공통적으로 조세지출은 항구화되기 쉽고, 축소·폐지가 어렵기 때문에 체계적인 관리의 필요성을 인식하고 있으며, 조세지출 관리를 위한 체계를 마련하고 조세지출을 효율적으로 관리하기 위해 노력하고 있는 것으로 확인된다.

본 보고서는 우리나라의 조세지출액이 지속적으로 증가하는 것이 비효율적이라고 판단하는 것이 아니라 조세지출 관리제도가 효율적으로 작동하고 있는가에 대한 의문에서 출발한다. 만일 관리제도가 효율적으로 작동하지 않고 있다면 현재 운용 중인 조세지출 관리제도를 어떻게 개선할 것인가를 탐색하는 것이 본 보고서의 목표이다. 이를 위해 먼저 현재 운용 중인 조세지출의 분류체계가 합리적인가를 우선적으로 검토한다. 조세지출의 정의나 개념상 기준조세체계를 벗어난 특례를 조세지출로 보고 있는데, 현재 조세지출로 관리되고 있는 항목들이 이러한 정의나 개념에 일치하는지와 실제로 모든 항목이 제대로 조세지출로 포함되어 있는지 등을 검토하고 개선방안을 탐색한다. 다음으로 조세지출 총량 관리제도, 조세지출 사전/사후 평가제도 등 총량 및 항목별 평가제도가 제대로 작동하고 있는지를 살펴보고, 조세지출 평가의 실효성과 신뢰성 제고 방안을 모색한다. 마지막으로 조세지출과 재정지출 모두 정부가 특정한 정책 목적을 달성하기 위해 민간에 경제적 혜택을 부여하는 정책수단이므로 일부 항목의 경우 정책 목적과 수혜대상이 유사한 조세지출과 재정지출이 활용될 수 있다. 따라서 이 경우 조세지출과 재정지출을 효과적으로 관리할 수 있는 방안을 살펴보고 개선과제를 제시한다.

Ⅱ. 우리나라의 조세지출 관리 현황

1. 조세지출 개요 및 현황

가. 개요

조세지출의 정의

조세체계상의 일반 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것을 ‘조세특례’라고 하며, 조세특례에 따른 국가 세입의 감소(또는 연기)를 정부의 재정지출에 대응하는 개념으로 보아 ‘조세지출(tax expenditures)’로 부르기도 한다.³⁾ OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)을 벗어난 것으로 특정 납세자 집단(narrow population of taxpayers)을 위한 정부수입의 감소 혹은 연기”로 규정하고 있다. 여기서 ‘기준조세체계’란 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 국제조세규약 등을 포함하는 개념을 의미한다.⁴⁾

위와 같이 기준조세체계 및 조세지출에 대한 개념적인 설명은 존재하나, 국제적으로 이에 대한 명확하고 통일된 정의에 기반한 분류 기준은 존재하지 않는다. 이는 실무적으로 기준조세체계와 이를 벗어난 조세지출을 명확히 규정하는 것에 어려움이 존재하기 때문이며, 국가별로 조세체계가 상이한 상황에서 국제적인 합의 기준이나 원칙이 존재하지 않기 때문이다. 이에 각국의 상황에 따라 기준조세체계 및 조세지출에 대한 정의와 범위에 차이가 존재한다.

조세지출에 대한 각국의 정의를 살펴보면, 영국의 경우 순수한 조세지출이 아니라도 장기간 운영됨으로써 조세구조의 본질적인 부분을 구성하거나 단순히 조세행정 등을 위한 감면 조치는 ‘구조적 감면(structural reliefs)’⁵⁾으로 분류하고, 조세지출과 구조적 감면의 성격을 동시에 지닌 항목⁶⁾에 대해서도 이를 별도 집계하는 등 조세지출

3) GAO, 「Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions」, 2012, p.3.

4) OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experiences」, 1996, pp.9~10.; OECD, 「Tax Expenditures in OECD Countries」, 2010, p.12.

5) 구조적 감면에 해당하는 조세지출은 개인공제(personal allowance), 배당에 대한 이중과세를 방지하기 위한 감면(reliefs) 등이 존재한다.

6) 구조적 감면과 조세지출의 성격을 동시에 지닌 조세지출로서 노인에 대한 추가공제(age-related allowan

을 보다 넓은 범위에서 관리하고 있다. 미국은 ‘정상 조세구조(normal tax baseline)’와 ‘표준 조세법구조(reference tax law baseline)’의 개념으로 양분한 뒤, 지출 사업과 유사한 조세지출을 ‘표준 조세법 구조’로 보아 조세지출예산서 작성 대상에 포함시키고 있다. 우리나라의 경우 조세지출을 「조세특례제한법」 제142조의2에서 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원”으로 정의하고 있다.

기준조세체계 또한 그 범위를 명확하게 한정하여 분류하는 것이 쉽지 않다. OECD(2010)도 특정 조세 항목의 경우 실무적으로 기준조세체계에 부합하는지 또는 벗어나는지를 명확히 분류할 수 없으며, 이는 기준조세체계 자체를 정의하는 것이 어렵기 때문이라고 밝히고 있다. 미국과 캐나다의 경우 기준조세체계를 납세의무자가 따르게 되는 기본적인 과세기반과 세율로 좁게 해석하여 이를 벗어나는 부분을 조세지출로 보는 반면, 영국 및 프랑스와 같은 유럽 국가의 경우 기준조세체계 자체를 폭넓게 해석하여 개인 및 가족에 대한 소득공제 및 연금 등에 대한 과세이연 제도 등을 구조적 감면으로 하고 이를 기준조세체계에 포함함으로써 조세지출의 범위에서는 제외하고 있다.

이상의 논의를 종합하면 기준조세체계에서 벗어난 특례에 의한 조세감면을 조세지출로 규정할 수 있다. 우리나라의 조세지출예산서에서도 “조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 조세특례에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소”를 조세지출로 정의함으로써, OECD의 ‘기준조세체계’ 개념을 반영하고 있다. 하지만 기준조세체계의 개념을 어떻게 수립하는가에 따라 조세지출예산서의 작성 범위가 달라질 수 있고, 더 나아가서는 비과세·감면 정비와 같은 조세정책에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 기준조세체계의 구체적인 개념 정립과 범위 검토를 바탕으로 조세지출의 범위를 재정립할 필요가 있다.⁷⁾

ces), 자녀공제(tax exemptions for child benefits) 및 장애인 공제(disability living allowances)를 들 수 있다.

7) 국회예산정책처, 「조세특례평가 방법 연구」, 2016, pp.3-4.

조세지출 유형

조세지출은 영구적으로 세부담을 경감하는 직접감면과 일정기간 과세를 연기하는 간접감면으로 구분된다.

직접감면은 비과세, 소득공제, 저율과세, 세액감면, 세액공제, 기타감면으로 다시 구분된다. 우선 ‘비과세’는 특정 소득을 과세대상이 되는 소득에서 제외하는 것으로 예를 들면 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세, 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등이 있다. ‘소득공제’는 과세소득에서 일정금액을 차감하는 것으로 보험료 특별소득공제 등이 있다. ‘저율과세’는 일반세율보다 낮은 세율을 적용하는 것으로 예를 들면 가업의 승계에 대한 증여세 과세특례 등이 있다. ‘세액감면’은 산출세액의 일정 비율을 납부할 세액에서 제외하는 것으로 중소기업에 대한 특별세액감면 등이 이에 해당한다. ‘세액공제’는 투자금액 등의 일정 비율을 납부할 세액에서 차감하는 것으로 연구인력개발비에 대한 세액공제 등이 이에 해당한다. ‘기타감면’은 근로·자녀장려금, 부가가치세 영세율·면제 등 다른 감면 유형에 속하지 않는 감면을 의미한다.

간접감면은 준비금, 과세이연, 이월과세 등으로 구분된다. ‘준비금’은 기업이 특정한 목적을 위하여 준비금을 사내적립하는 경우 그 사내적립금을 일정기한 손비로 인정하여 과세를 연기하는 것을 말한다. ‘과세이연’은 자산을 대체 취득하는 경우 새로 취득한 자산의 처분시점까지 과세를 연기하는 것을 의미한다. ‘이월과세’는 개인이 사업용 고정자산을 현물출자 등으로 법인에 양도하는 경우 개인에 대해서는 양도소득세를 과세하지 않고, 법인이 그 출자 받은 자산을 처분할 때까지 과세를 연기하는 것을 의미한다.

[표 1] 조세지출의 유형 및 예시

구분	설명	예시
직접감면	영구적으로 세부담을 경감	
1. 비과세	특정 소득을 과세대상이 되는 소득에서 제외	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세, 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세
2. 세액감면	산출세액의 일정 비율을 납부할 세액에서 제외	중소기업에 대한 특별세액감면
3. 세액공제	투자금액 등의 일정 비율을 납부할 세액에서 차감	연구인력개발비에 대한 세액공제

구 분	설 명	예 시
4.소득공제	과세소득에서 일정금액을 차감	보험료 특별소득공제
5.저울과세	일반세율보다 낮은 세율을 적용	가업의 승계에 대한 증여세 과세특례
6.기타감면	근로·자녀장려금, 부가가치세 영세율·면제 등 다른 감면 유형에 속하지 않는 감면	면세농수산물 등 의제매입세 액 공제특례, 면세농수산물 등 의제매입세액 공제특례
간접감면	일정기간 과세를 연기	
1. 준비금	기업이 특정한 목적을 위하여 준비금을 사내 적립하는 경우 그 사내적립금을 일정기한 손 비로 인정하여 과세를 연기	고유목적사업준비금의 손금 산입 특례
2. 과세이연	자산을 대체 취득하는 경우 새로 취득한 자 산의 처분시점까지 과세를 연기	주식매각 후 벤처기업 등 재 투자에 대한 과세특례
3. 이월과세	개인이 사업용 고정자산을 현물출자 등으로 법인에 양도하는 경우 개인에 대해서는 양도 소득세를 과세하지 않고, 법인이 그 출자 받 은 자산을 처분할 때까지 과세를 연기	중소기업 간의 통합 및 법인 전환에 대한 양도소득세의 이월과세

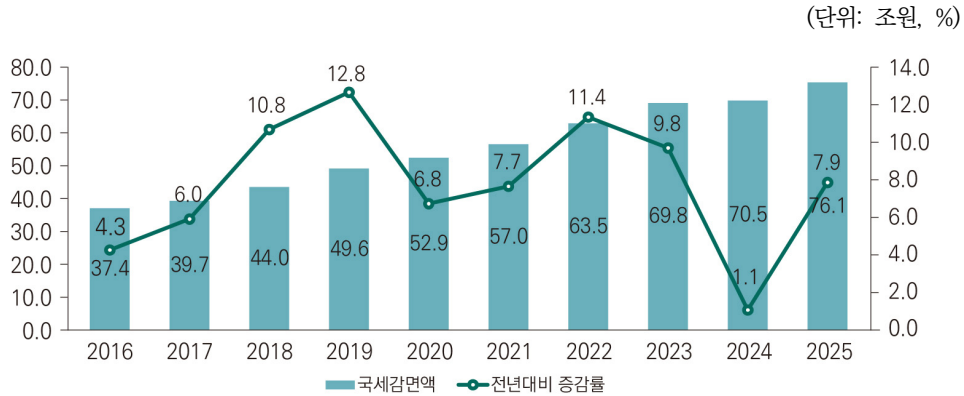
자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, (2025)

나. 조세지출 현황

「2026년 조세지출예산서」(2025)에 따르면 우리나라에서 운용 중인 비과세·조세감면 등 조세지출 항목은 총 278개이고, 2026년 기준 80조 5,277억원으로 전망된다. 조세지출액의 GDP 대비 비중은 2.8% 수준이다.

최근 10년(2017~2026년) 동안 조세지출 규모를 살펴보면, 2017년 39.7조원으로 30조원대를 유지하였으나 그 이후 지속적으로 증가하였다. 2019년 근로·자녀장려세제 확대, 고용지원세제 강화 등으로 인해 50조원 규모까지 확대되었고, 이후 코로나19 감염병 확산 대응을 위한 조세지원 확대 등에 따라 2022년 60조원 이상으로 규모가 증가하였다. 이후 투자세액공제 증가분 공제율 향상을 통한 통합투자세액공제 증가, 공제대상 근로자 수 증가 및 명목임금 상승으로 인한 보험료 특별소득공제 규모 증가 등으로 2026년 조세지출액은 80.5조원 수준까지 증가할 것으로 전망된다.

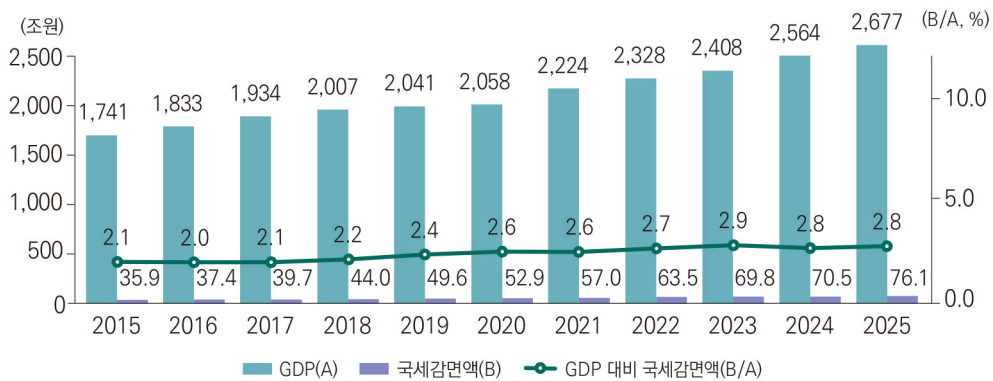
[그림 1] 2016~2025년 조세지출액 추이



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

조세지출 규모에 대한 통계 작성이 시작된 1999년 조세지출액은 10.5조원으로 GDP 대비 1.4% 비중을 차지하였고, 2000년에 그 비중이 처음 2.0%가 되었으며, 2005년에서 2018년까지는 유가환급금 지원 등 고유가 대책이 있었던 2008년과 근로장려금이 신설되었던 2009년을 제외하고 2.0~2.2% 수준을 유지하였다. 2017년 이후 조세지출의 활용도가 증가하면서 GDP 대비 조세지출 비중은 지속적인 증가 추세를 유지하여 2025년에는 2.8%를 차지하였다.

[그림 2] GDP 대비 조세지출 비중 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템, 재정경제부 조세지출예산서(각 연도)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

세목별 조세지출 현황

국세 감면액을 세목별로 살펴보면 주요 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세의 국세 감면액은 2026년 전망치 기준 75.8조원으로, 전체 국세 감면액 80.5조원의 대부분인 94.1%를 차지한다.

[표 2] 주요 세목별 국세 감면액 추이: 2022 ~ 2026년

(단위: 조원, %, %p)

세목별		2022 (A)	2023	2024	2025	2026 (전망, B)	'26- '22 (B-A)
소득세		37.0	40.9	44.2	46.3	49.5	12.5
		(58.3)	(58.6)	(62.7)	(60.8)	(61.5)	(3.2)
법인세		11.3	12.4	9.8	12.1	12.8	1.5
		(17.7)	(17.8)	(13.9)	(15.8)	(15.8)	(△1.9)
부가가치세		11.0	12.0	12.4	12.8	13.5	2.5
		(17.3)	(17.2)	(17.6)	(16.8)	(16.8)	(△0.5)
기타 세목		4.2	4.5	4.1	4.9	4.7	0.5
		(6.7)	(6.4)	(5.8)	(6.6)	(5.9)	(△0.8)
합 계	3대 세목	59.3	65.3	66.4	71.1	75.8	16.5
		(93.3)	(93.6)	(94.2)	(93.4)	(94.1)	(0.8)
	전체	63.5	69.8	70.5	76.1	80.5	17.0

주: 1. “기타 세목”에는 상속·증여세, 개별소비세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 관세 등 포함

2. ()안의 값은 조세지출 총액 대비 비중

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

최근 5년(2022~2026년) 동안 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 3대 세목의 국세 감면액 규모는 2022년 59.3조원에서 2026년에는 75.8조원까지 증가하였고, 전체 국세 감면액 중 주요 3대 세목의 비중은 2022년 93.3%에서 2026년에는 94.1%로 0.8%p 확대될 것으로 전망된다.

소득세 감면액은 2022년 37.0조원에서 2026년에는 49.5조원까지 지속적으로 증가하고, 전체 국세감면액 중 소득세 감면액 비중은 2022년 58.3%에서 2026년 61.5%로 3.2%p 증가할 전망이다. 소득세 조세지출 항목의 증가는 근로·자녀장려세제 지급 대상 및 지급액 등의 점진적 확대와 명목소득 증가 등에 따른 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제의 공제액 증가에서 주로 기인한다.

법인세 감면액은 2022년 11.3조원에서 2026년 12.8조원으로 증가하고 전체 국세 감면액 중 법인세 감면액 비중은 2022년 17.7%에서 2026년 15.8%로 1.9%p 감소할 전망이다. 다만, 2025년과 비교 시 법인세 감면액은 0.9조원 증가할 전망인데, 이는 통합투자세액공제 및 통합고용세액공제 증가에 따른 것이다.

부가가치세 감면액은 2022년 11.0조원에서 2026년 13.5조원으로 2.5조원 증가할 전망이다. 동 기간 연평균 증가율은 5.3%로 면세 농·수산물 의제매입세액 공제, 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 공제 등의 감면액이 꾸준히 증가한 것에 기인하는 것으로 보인다. 다만, 최근 부가가치세 조세지출의 대상 및 지원수준 등에 대한 큰 폭의 제도 변화가 이루어지지 않아 전체 국세 감면액 중 부가가치세 감면액이 차지하는 비중은 2022년 17.3%에서 2026년 16.8%로 소폭(0.5%p) 감소할 것으로 전망된다.

분야별 조세지출 현황

「조세특례제한법」상 지원분야별 국세 감면액을 보면, 국민생활안정(주택안정, 취약계층 지원, 사회복지 등) 분야의 감면액이 2026년 전망치 기준 26.5조원으로 같은 해 전체 국세 감면액 80.5조원에서 가장 높은 비중인 32.9%를 차지한다. 그 다음으로 부가가치세 면제 등 간접국세(15.0조원, 18.6%), 고용지원(5.9조원, 7.3%), 근로·자녀장려(5.4조원, 6.7%), 연구개발(5.2조원, 6.4%), 중소기업(3.9조원, 4.9%), 투자촉진(3.1조원, 3.8%) 등 순으로 큰 비중을 보인다.

최근 5년간(2022~2026년) 국민생활안정 등 감면액 비중이 높은 주요 7개 지원분야의 감면액은 2022년 50.6조원에서 2026년 64.9조원으로 꾸준히 증가하고 있다. 또한 7개 지원분야의 감면액이 전체 국세 감면액에서 차지하는 비중은 2022년 79.7%에서 2026년 80.6%로 0.9%p 증가할 것으로 전망된다.

세부적으로 국민생활안정 분야는 보험료 특별소득공제 등과 연금보험료공제 등이 명목소득 증가에 따라 감면액이 확대되어 감면액 규모는 지속적으로 증가하나 비중은 감소 후 증가하는 추세이다. 또한 고용지원 분야는 통합고용세액공제 등 「조세특례제한법」상 투자와 고용촉진에 대한 감면제도가 확대되며 감면액 규모와 비중이 모두 증가하였다. 간접국세 분야의 경우 감면액은 지속적으로 증가하는 반면 전체 국세 감면액에서 동 분야 감면액이 차지하는 비중은 2022년 대비 감소하였다.

[표 3] 「조세특례제한법」상 지원분야별 국세 감면액 추이: 2022 ~ 2026년

(단위: 조원, %, %p)

지원분야		2022 (A)	2023	2024	2025 (전망)	2026 (전망, B)	'26-'22 (B-A)
국민생활안정		19.5	21.8	22.9	24.7	26.5	7.0
		(30.7)	(31.2)	(32.5)	(32.3)	(32.9)	(2.2)
간접국세		12.3	13.3	13.7	14.5	15.0	2.7
		(19.4)	(19.1)	(19.4)	(19.0)	(18.6)	(△0.8)
고용지원		4.0	4.6	5.0	5.5	5.9	1.9
		(6.3)	(6.6)	(7.1)	(7.2)	(7.3)	(1.0)
근로·자녀장려		5.0	5.2	5.7	5.5	5.4	0.4
		(7.9)	(7.4)	(8.1)	(7.2)	(6.7)	(△1.2)
연구개발		4.1	5.1	3.5	4.9	5.2	1.1
		(6.5)	(7.3)	(5.0)	(6.4)	(6.4)	(0.0)
중소기업		3.4	3.8	3.6	3.8	3.9	0.5
		(5.4)	(5.4)	(5.1)	(5.0)	(4.9)	(△0.5)
투자촉진		2.3	2.2	1.8	2.6	3.1	0.8
		(3.6)	(3.2)	(2.6)	(3.5)	(3.8)	(0.2)
합 계	7대	50.6	56.0	56.3	61.6	64.9	14.3
	분야	(79.7)	(80.2)	(79.8)	(80.6)	(80.6)	(0.9)
	전체	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5	17.0

주: 1. ()안의 값은 각 연도 전체 조세지출금액에 대한 각 분야별 지출액의 비중을 의미

2. 2025년의 경우 조세지출결산서에 16대 분야 기준 결산액 정보는 공개되지 않아 조세지출결산서상 전망값을 기재

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

관리대상 유형별 조세지출 현황

정부는 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등 조세지출 특성에 기초한 관리가능 수준에 대한 정보를 제공하고 있다. 즉, 각 조세지출 항목을 조세지출 특성의 보유 정도에 따라 관리가능 범주를 분류하고 있으며, 해당 범주의 감면규모 및 변화 추이에 관한 통계를 제공하고 있다.

「조세지출예산서」에 따른 세 가지 관리 유형은 다음과 같다. 먼저, 적극적 관리대상은 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등 조세지출 특성을 모두 충족하는 유형이다. 잠재적 관리대상은 폐지가능성이 거의 없고, 특정성·대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란한 대상을 의미한다. 구조적 지출이란, 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등 조세지출이 특성이 없어 정비가 사실상 곤란한 항목을 의미한다.

[표 4] 조세지출의 특성

구 분	내 용
특정성	조세지출은 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공하여야 함
대체가능성	조세지출은 조세제도의 효율적 운영과는 상관없는 특정 정책목표를 위해 사용되어야 하며, 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는 것으로 쉽게 입증 가능하여야 함
폐지가능성	조세지출을 폐지하는 것이 행정적으로 가능하여야 함
기타	기준조세체계를 구성할 수 있을 정도로 충분히 넓은 범위를 포괄하는 세목 내에서의 조세지출(비과세·감면 등)로서 규모 측정이 가능해야 하고, 조세지출 혜택을 크게 상쇄시킬 수 있는 항목이 동일 조세제도 내에 없어야 함

자료: OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experience」, 1996.

2026년도 전망 기준 적극적 관리대상의 감면액은 38.5조원으로 전체 국세감면액의 47.8%, 잠재적 관리대상의 감면액은 22.9조원으로 전체 국세감면액의 28.4%, 구조적 지출의 감면액은 18.9조원으로 전체 국세감면액의 23.5%를 차지하고 있다.

[표 5] 관리대상 유형별 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2024년		2025년		2026년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
○ 국세감면액(A)	705,171	100.0	764,719	100.0	805,276	100.0
구조적지출	163,749	23.2	175,973	23.0	189,281	23.5
잠재적 관리대상(B)	214,782	30.5	224,422	29.3	228,758	28.4
적극적 관리대상(C)	324,424	46.0	362,132	47.4	384,894	47.8
경과규정	2,215	0.3	2,192	0.3	2,344	0.3
○ 국세수입총액(D)	3,656,829		4,003,076		4,195,673	
○ 국세감면율[A/(A+D)]	16.1		16.0		16.1	
○ 관리대상 감면율 [(B+C)/(B+C+D)]	12.8		12.7		12.7	
잠재적관리대상 감면율 [B/(B+C+D)]	5.1		4.8		4.7	
적극적관리대상 감면율 [C/(B+C+D)]	7.7		7.8		8.0	

주: 2025년의 경우 조세지출결산서에 16대 분야 기준 결산액 정보는 공개되지 않아 조세지출결산서상 전망값을 기재

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 2025.

2. 조세지출 관리제도

우리나라 조세지출의 역사는 대한민국 정부 수립 후 「제헌국회」에서 「소득세법」(1949.7.15.제정)과 「법인세법」(1949.11.7.제정) 등을 제정함과 동시에 시작되었다. 기업이나 개인의 생산 및 투자활동을 촉진하기 위해 소득세법과 법인세법에 ‘공공성을 가진 국책상 중요한 사업’ 또는 ‘대통령령으로 정하는 중요한 사업’에 대해서는 소득세와 법인세를 감면하는 규정이 포함되었다. 1960년대로 들어서면서 원조에 의존하던 경제 체제의 전환을 위해 수출을 포함한 외화 획득 활동에 대한 경제적 유인을 위한 세제상 조치들이 시행되었다. 이후 감가상각 확대, 투자세액공제, 저축에 대한 비과세 도입 등 감면대상과 감면 방법이 다양해지면서 우리나라의 경제성장을 위해 다양한 분야에서 조세지출이 활용되었다.

우리나라의 조세지출 관리제도는 1965년부터 도입되었다. 조세감면의 과도한 확산을 막기 위해 개별세법에 규정하여 운용되던 조세감면 제도를 「조세감면규제법」에서 일괄하여 규정하였고, 1976년에는 「조세감면규제법」을 한시법 체제로 전환하여 조세지원의 항구화를 막고자 하였다.⁸⁾ 이후 한시법 체제를 영구법 체제로 전환하면서 개별 항목별로 적용기한을 특정하는 「조세특례제한법」을 1999년 제정하였다. 조세지출예산서는 2010년부터 작성되고 있으며, 조세지출 항목별 외부 평가 제도도 2015년부터 시행되고 있다.

이하에서는 우리나라의 조세지출 관리제도인 조세지출 일몰제도, 조세지출예산제도, 국세감면을 한도제, 조세지출 사전/사후 평가 제도, 조세지출과 재정지출 통합관리 등에 대해 살펴보고자 한다.

가. 조세지출 일몰제도

우리나라의 조세지출 관리제도는 1965년에 도입되었다. 조세감면의 과도한 확산을 막기 위해 개별세법에 규정하여 운용되던 조세감면 제도를 「조세감면규제법」에서 일괄하여 규정하였고, 1976년에는 「조세감면규제법」을 한시법 체제로 전환하여 조세지원의 항구화를 막고자 하였다.

8) 한국조세재정연구원(2012), 「한국세제사」, 제1권 5.경제개발기의 세제를 참조하였다.

1997년 말 외환위기의 발생으로 1998년 재정적자가 GDP의 4.2%에 이르는 등 재정건전성 관리의 중요성이 증가함에 따라 조세지출의 통제장치를 강화할 필요성이 제기되었다. 1998년 「조세감면규제법」을 「조세특례제한법」으로 변경하여 개별세법의 조세감면 규정을 특례법으로 통합하는 한편, 개별 항목별로 일몰기한을 설정하였다. 일몰조항(Sunset Clause)이란 특정 감면조항에 적용시한을 명기한 후 동 기한이 지나면 자동적으로 폐지되도록 하는 제도를 의미한다. 다만, 이러한 일몰제도의 도입 취지에도 불구하고 대부분의 조세지출 항목들은 수차례 일몰기한이 연장되고 있어 일몰제도의 실효성에 대해 의문이 제기된다.

실제로 2025년 정부는 세법개정안 발표시 일몰이 도래한 조세지출 항목 총 72개 중 7개는 일몰을 종료하고, 재설계 20개, 일몰연장 44개, 1개는 추후 논의 하는 것을 예정하였다.⁹⁾ 다만, 세법개정안 국회 심의 결과 실제 일몰이 종료된 항목은 1개, 재설계 8개, 그 외 63개는 일몰이 연장되었다.¹⁰⁾ 즉 일몰 도래 항목이 실제 폐지로 이어진 비중은 1.4%에 그쳤다.

나. 조세지출 예산제도

조세지출예산제도의 의의 및 연혁

우리나라는 조세지출의 총량적 관리를 위해 조세지출예산제도를 운영하고 있다. 이에 따라 정부는 국회에 다음연도 예산안 제출 시 3개 연도(직전·해당·다음 연도)의 조세지출 실적·전망을 집계·분석한 조세지출예산서를 함께 제출하여야 한다.

정부는 1996년 OECD 가입을 계기로 재정의 투명성을 제고하고 국가재원을 보다 효율적으로 운용하기 위하여 조세지출예산제도의 도입을 정부 100대 개혁과제로 선정하였다. 정부는 비교적 감면통계의 수입·추계가 용이한 직접세를 우선적으로 1999년 조세지출보고서를 작성하였다. 1999년부터 2009년까지 직전연도 및 해당연도의 국세 감면 실적 및 전망 금액을 조세지출보고서로 작성하여 공표해 오다가, 2010년부터 「국가재정법」에 따라 3개 연도(직전·해당·다음)의 국세감면 실적·전망 금액을 집계·분석한 조세지출예산서를 정부예산안과 함께 국회에 제출하도록 하고 있다.

9) 기획재정부, 「2025년 세제개편안 보도자료」, 2025.7.31.

10) 재정경제부, 「2026년 조세지출 기본계획」, 2026.3.

[표 6] 조세지출보고서와 조세지출예산서 차이

	조세지출보고서	조세지출예산서
운용기간	1999 ~ 2009년	2010년 이후
의무제출 여부	임의제출	의무제출 (예산안 첨부서류)
분류기준	지원 분야별	기능별 (예산분류기준별)
대상기간	2개연도 (직전·해당)	3개연도 (직전·해당·다음)

자료: 국회예산정책처, 「조세특례평가 방법 연구」(2016)를 바탕으로 재정리

조세지출예산서의 작성범위

「조세지출예산서」에 따르면 조세지출예산서의 작성범위를 ‘조세특례제한법상 조세지출’, ‘개별세법상 조세지출’, ‘경과조치에 따른 조세지출’로 설정하고 있다.

‘조세특례제한법상 조세지출’은 「조세특례제한법」의 모든 비과세·감면 제도는 원칙적으로 조세지출에 해당하는 것으로 보고 해당 항목을 조세지출예산서에 포함하여 작성하고 있다. 다만, 중과세, 납세자의 세부담 경감 목적이 아닌 경우(동업기업 과세특례), 세입이 감소되지 않는 경우 등은 조세지출의 특성이 없다고 보고 제외하고 있다. 또한 취득세·재산세 등 지방세의 조세지출은 조세지출예산서 작성대상에서 제외하고 있다.

‘개별세법상 조세지출’이란 기준조세체계에는 해당하지 않으나, 대체가능성 등 조세지출의 특성을 갖춘 경우 개별 조항의 입법취지·필요적 경비 여부 등을 감안하여 조세지출 여부를 판단한 후 조세지출예산서에 포함하고 있다.

‘경과조치에 따른 조세지출’은 폐지 이후 종전 규정에 따라 한시적으로 발생하는 조세지출로서 조세지출예산서에 포함하고 있다.

조세지출예산서 항목별 전망 방법

정부는 매년 조세지출예산서를 통해 조세지출 항목별 직전연도의 실적금액, 해당연도의 전망액, 다음연도의 전망액을 제시하고 있다.

항목별 직전연도의 실적금액은 국세청 등으로부터 제출받은 항목별 조세감면 신고금액을 바탕으로 한다. 준비금 등 간접감면 항목의 경우에는 이자 상당액을 실적으로 추정한다. 납세자의 신고의무가 없는 소득세 비과세·부가가치세 면제 항목 등은 행정기관, 농협 등 관련 기관에서 수집한 자료를 토대로 추정하고 있다.

해당연도의 항목별 조세지출 전망액은 상반기까지 신고된 감면액에 이전 연도의 진

도비 등을 적용하여 산출하고 있다. 다음연도의 항목별 조세지출 전망액은 해당연도 조세감면 추정금액을 바탕으로 경제성장률(경상 GDP)·설비투자 증가율 등 경제지표와 탄성치 등을 반영하여 전망하고 있다.

그 외에 국세청 및 행정기관의 자료 수집 한계 등으로 인해 합리적인 추계가 불가능한 항목은 ‘추정곤란’으로 표시한다.

조세지출결산서

최근에는 이러한 관리체계에 조세지출결산서가 추가되었다. 2025년 12월 신설되어 2026년부터 시행된 조세지출결산서 제도는 조세지출에 대한 사후관리 측면에서 중요한 변화에 해당한다.

「조세특례제한법」 제142조의3에 따라 재정경제부장은 직전 연도의 조세지출 실적을 분석한 조세지출결산서를 작성하여 국회에 제출하여야 하며, 시행령은 감면액 전망과 실적 간 비교·분석, 기능별 분석 및 세목별 분석을 포함하도록 규정하고 있다(동법 시행령 제135조의4). 이에 따라 조세지출예산서의 전망치와 실제 감면실적을 사후적으로 비교할 수 있는 제도적 기반이 새롭게 마련되었다.

다만 조세지출결산서는 조세지출의 규모와 실적에 대한 사후관리를 강화하는 장치이며, 개별 조세특례의 정책목표 달성도나 경제적 효과를 종합적으로 평가하는 성과보고서와는 성격이 다르다. 따라서 조세지출에 대한 성과관리가 실질적으로 이루어지기 위해서는 조세지출의 규모를 관리하는 것과 함께 개별 조세특례에 대한 평가가 객관적으로 이루어지고, 그 평가결과가 후속 정책결정으로 연결되는 구조가 필요하다.

다. 국세감면을 한도제

정부는 조세지출의 확대에 의한 세수손실 등 부작용을 방지하기 위해 2007년부터 「국가재정법」 제88조에 따라 국세감면을 한도제를 도입·운영하고 있다. 국세감면을 한도제는 조세지출을 총량적으로 관리하기 위한 제도로 정부는 당해연도 국세감면율이 직전 3개 연도 평균 국세감면율¹¹⁾에 0.5%p를 더한 수준(국세감면율 한도)을 초과하지 않도록

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

* 국세감면율 = 국세감면액 총액 / (국세수입 총액 + 국세감면액 총액)

록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 국세감면율 한도 산정방식은 직전 3년의 평균 국세감면율을 기준으로 하기 때문에 국세감면율이 단기간에 급격하게 상승하는 것을 억제하게 된다. 또한 경기 및 세수여건에 따라 조세지출 규모가 일정 부분 조정될 수 있도록 하고 있다.

다만, 국세감면율 한도는 조세지출 규모를 직접적으로 제한하는 절대적 상한이라기 보다 정부가 국세감면율을 해당 한도 이하로 유지하도록 하는 총량관리 기준선으로만 작동하고 있다. 현행 「국가재정법」 제88조는 국세감면율이 한도를 초과하는 것을 법률로 금지하고 있는 것이 아니라, 재정경제부장관이 국세감면율 한도 이하가 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있기 때문이다. 이로 인해 국세감면율이 법정한도를 초과하는 사례가 다수 발생하고 있다.

최근 10년(2017~2026년) 중 국세감면율이 국세감면율 한도를 초과한 연도는 2019년과 2020년, 2023~2025년 등 총 5개 연도이다.

[그림 3] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년

(단위: %)



주: 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도 및 「조세지출결산서」(2026)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 국세감면율 한도제의 문제를 보완하기 위해 국회는 2026년 2월 「국가재정

국세수입 총액 = 국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액(「국가재정법 시행령」 제41조)

법」 개정을 통해 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 그 내역과 사유를 국회에 제출하도록 하는 규정을 신설하여 국세감면을 총량 관리를 위한 국회의 정보 접근 및 통제기능을 강화하였다.¹²⁾

라. 조세지출 사전/사후 평가제도

조세지출 사전/사후 평가제도 개요

재정사업과 조세지출은 재원의 배분 방식(직접 지출과 조세특례를 통한 간접 지원)에서 차이가 있으나, 한정된 재원을 투입하여 정책목표를 달성하려는 수단이라는 점에서는 공통점이 있다. 따라서 재정지출과 조세지출 모두 투입된 재원에 상응하는 성과를 거두고 있는지를 지속적으로 점검할 필요가 있다.

이에 「국가재정법」 제16조는 정부가 재정을 운용할 때 재정지출과 「조세특례제한법」 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 함께 제고하도록 규정하여, 재정지출과 조세지출 모두 성과 중심으로 관리해야 한다는 원칙을 명시하고 있다.

이러한 성과관리 원칙은 세출예산의 경우 비교적 구체적인 절차로 구현되어 있다. 현행 「국가재정법」은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체가 재정사업의 성과목표관리를 위해 성과목표와 성과지표가 포함된 성과계획서와 성과보고서를 작성하도록 규정하고 있으며(제85조의6), 성과목표는 기관의 임무 및 상·하위 목표와 연계되고 성과지표를 통해 그 달성 여부를 측정할 수 있도록 구체적이고 결과 지향적으로 설정하도록 하고 있다. 또한 성과계획서는 예산안과 함께 국회에 제출되는 구조를 갖추고 있어, 국회는 예산심의 과정에서 재정사업의 과거 성과와 향후 성과목표를 함께 확인할 수 있다. 이러한 구조에서는 예산의 편성·집행과 성과정보가 제도적으로 연결되어 있기 때문에 성과평가 결과가 예산과정에서 활용될 수 있는 기반이 마련되어 있다.

반면, 조세지출에 대해서는 이에 대응하는 성과관리체계가 상대적으로 제한적이다. 조세지출예산서는 예산안의 첨부서류로 국회에 제출되지만(「조세특례제한법」 제142조의2), 주요 내용은 조세특례에 따른 감면액의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도

12) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.

③ 재정경제부장관은 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 그 내역 및 사유를 제34조 각 호에 규정된 첨부서류와 함께 국회에 제출하여야 한다.

의 추정금액을 기능별·세목별로 제시하는 데 있으며, 세출예산의 성과계획서와 같이 개별 정책목표와 성과지표를 체계적으로 제시하는 구조는 아니다.

조세지출 내부 평가제도

개별 조세특례에 대한 평가·관리체계는 신규 특례와 기존 특례를 구분하여 구성되어 있다. 먼저 신규 조세특례에 대해서는 소관 중앙행정기관이 조세감면이 필요하다고 판단하는 사항에 대해 조세지출 건의서를 제출하도록 하고 있다.

「조세특례제한법」 제142조제2항에 따르면 중앙행정기관의 장은 조세감면의 목적, 기대되는 정책효과, 연도별 예상 세수효과 및 관련 통계자료 등을 포함한 건의를 매년 재정경제부장관에게 제출하여야 한다. 이 조세감면 건의는 아직 도입되지 않은 조세특례의 필요성과 정책적 효과를 사전에 검토하는 소관부처의 사전적 검토 절차라는 성격을 갖는다. 다만 일정 규모 이상의 신규 조세특례에 대해서는 이러한 소관부처의 건의와 별도로 외부 전문기관을 통한 사전평가가 이루어진다.¹³⁾ 따라서 신규 조세특례는 소관부처의 조세감면 건의가 먼저 이루어지고, 일정 규모 이상인 경우 외부 전문기관의 사전평가를 거치며, 이후 재정경제부가 심의·조정하는 다층적인 검토구조를 갖는다.

[표 7] 조세지출 평가체계

평가시점	구분	작성·관리주체	내부·외부평가
사전관리	조세지출 건의서	중앙행정기관의 장	내부 ¹⁾
	예비타당성평가	재정경제부(전문연구기관)	외부
사후관리	조세지출 평가서	중앙행정기관의 장	내부 ¹⁾
	심층평가	재정경제부(전문연구기관)	외부

주: 1) 시행령 개정으로 2026년부터 조세지출 건의서·평가서를 작성하는 경우 외부의 전문기관에게 분석 지원을 요청할 수 있음

자료: 「조세특례제한법」 제142조, 동법시행령 제135조를 바탕으로 국회예산정책처 정리

다음으로, 기존 조세특례에 대해서는 소관 중앙행정기관의 사후적인 평가와 의견

13) 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 제출하는 경우에는 원칙적으로 전문 조사·연구기관의 평가 결과를 첨부하도록 하고 있으며, 그 평가에서는 조세특례의 필요성·적시성·기대효과 및 예상되는 문제점 등을 검토하도록 하고 있다. 다만 경제·사회적 상황에 대응하기 위해 국무회의 심의를 거친 사항, 남북교류협력 또는 국가 간 협약에 관한 사항, 국제대회·국가행사 등 일시적 지원에 관한 사항, 기존 평가 결과를 반영하여 제도를 개선하는 사항 등은 법률에서 정한 예외에 해당한다.

제출 절차가 마련되어 있다. 「조세특례제한법」 제142조제3항은 중앙행정기관의 장이 조세특례사항¹⁴⁾에 대한 의견을 제출하도록 하고 있으며, 존치 의견을 제출하는 경우에는 조세감면의 필요성, 정책목표의 예상 달성시기 및 세수감소에 따른 보완대책 등¹⁵⁾을 포함하도록 2025년 12월 법률 개정을 통해 요건을 강화하였다. 통상 조세지출 평가서라고 불리는 이 자료는 이미 시행 중인 조세특례의 정책적 효과와 존치 필요성을 사후적으로 점검하는 소관부처의 자체평가에 해당한다.

기존 조세특례 중 일정한 요건에 해당하는 제도에 대해서는 소관부처의 자체평가와 별도로 전문기관의 심층평가도 실시된다. 특히 적용기한이 종료되는 일정 규모 이상의 조세특례에 대해서는 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과 및 재정에 미치는 영향 등을 평가하는 심층평가가 이루어지고, 그 결과가 국회에 제출되는 구조가 마련되어 있다. 이에 따라 조세특례의 사후관리 역시 모든 특례를 동일한 수준으로 평가하는 방식이 아니라, 소관부처의 자체평가를 기본으로 하되 일정 규모 또는 일정 요건에 해당하는 특례에 대해서는 외부 전문평가를 추가하는 방식으로 구성되어 있다.

조세지출 외부평가제도

일정 규모(연간 300억원) 이상의 조세지출 항목은 「조세특례제한법」 제142조제5항 및 제6항에 근거하여 전문적인 조사·연구기관으로부터 제도 도입 이전에는 예비타당성평가를, 제도 도입 이후에는 심층평가를 받아야 한다.¹⁶⁾

조세특례 예비타당성평가는 일정 규모(연간 300억원) 이상의 신규 조세특례 도입 시 실시되는 평가로, 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점에 대해서 주로 평가한다.¹⁷⁾ 조세특례 심층평가는 주요 조세지출 항목 또는 일몰시점이 도래한 일정 규모

14) 조세특례사항은 일몰기한이 도래한 조세특례, 시행 후 2년 이내인 조세특례, 범위를 확대하려는 조세특례, 기타 재검토가 필요한 조세특례를 의미한다. (「조세특례제한법 시행령」 제135조 제1항)

15) 동법 시행령은 다음과 같은 분석 사항을 규정한다(「조세특례제한법 시행령」 제135조):

① 정책 목적과 대상, 정부개입의 타당성 및 수단의 적절성 등 조세감면 필요성에 대한 분석, ② 정책목표 예상 달성시기, 성과지표, 성과지표의 연도별 목표치 및 효율성·형평성에 미치는 영향 등 정책효과에 대한 분석, ③ 조세특례 존속으로 인한 예상 감면액, 유사 조세지출·세출예산 및 세수감소 보완대책 등 재정에 미치는 영향 분석

16) 이외에도 「국회법」 제79조의3은 의원이나 위원회가 「조세특례제한법」에 따른 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 발의·제안하는 경우로서 연간 조세특례 규모가 국회규칙으로 정하는 일정 금액 이상인 때에는 국회예산정책처 등 전문 조사·연구기관의 조세특례평가 자료를 함께 제출하도록 규정하고 있다. 다만 관련 국회규칙이 마련되지 않아 이 조항은 실질적으로 작동하지 못하고 있다.

17) 단, 다음의 사유에 해당하는 경우, 예비타당성 평가는 면제된다.

1. 경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항

(연간 300억원) 이상의 조세특례에 대해 실시되는 평가로, 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등에 대해 주로 평가한다.

현행 조세특례 예비타당성평가와 심층평가는 2013년 「조세특례제한법」 개정을 통해 도입되었으며, 2015년부터 시행되었다. 세부적인 운용기준은 재정경제부 훈령인 「조세특례 예비타당성평가 운용지침」과 「조세특례 심층평가 운용지침」에 규정되어 있다. 운용지침에 따르면, 평가의 실제 수행은 전문 조사·연구기관인 한국조세재정연구원(KI PF)과 한국개발연구원(KDI) 등이 담당하며, 재정경제부와 관계부처 공무원 및 외부 전문가로 구성된 평가자문위원회가 평가 과정을 관리한다.

[표 8] 조세지출의 외부평가: 예비타당성평가 및 심층평가

구 분	예비타당성평가	심층평가	
		의무심층평가	임의심층평가
성격	사전평가	사후평가	사후평가
대상	연간 300억원 이상 신규 조세지출 항목	연간 300억원 이상 기존 조세지출 항목	주요 조세지출 항목 (정부 선정)
주요 평가내용	정책성, 경제성, 형평성	효과성, 타당성, 개선방안	
수행주체	KDI, KIPF 등 전문 조사·연구기관		
수행기간	별도의 규정이 없는 경우, 7개월 이내		
국회제출 기한	회계연도 개시 120일 전		

자료: 국회예산정책처 작성

조세특례 예비타당성평가와 심층평가의 주요 평가 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 예비타당성 평가의 경우, 정책성, 경제성, 형평성에 대해 분석하여 종합평가를 실시한다. 정책성 분석은 조세특례의 필요성과 적시성, 제도 운용의 기대효과, 예상되는 문제점 및 지원방법 등에 대한 분석이며, 경제성 분석은 고용·투자 등 경제 각 분야에

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 재정경제부장관이 제4항에 따른 평가 내용에 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용이 포함된 것으로 인정하는 사항

미치는 영향에 대한 분석을 의미한다. 형평성 분석은 가구·기업·지역 등 사회 각 분야의 소득재분배에 미치는 영향에 대한 분석이다. 이러한 분석의 결과를 종합하여 계층화 분석법(AHP)을 통해 도출한 수치 등을 바탕으로 신규 조세특례의 도입 타당성을 판단한다.

다음으로 심층평가는 조세특례의 효과성, 타당성, 개선방안에 대해 주로 분석한다. 조세특례의 효과성 분석이란 특례의 정책목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과 및 재정에 미치는 영향 등에 대한 분석을 의미하며, 타당성 분석은 정책 목적·대상·수단의 적절성과 제도간 유사·중복 여부 등에 대한 분석이다. 여기에 조세특례의 성과를 저해하는 원인과 그 개선방안에 대한 분석 내용을 함께 포함하여 조세특례의 일몰연장 또는 폐지 여부, 개선방안 등에 대한 종합적인 평가의견을 제시한다.

조세지출 성과평가 실시 규모는 2024년 23건에서 2026년 32건으로 증가하는 추세이다. 2026년의 경우, 예비타당성평가 1건과 심층평가 31건(의무 14건, 임의 17건) 등 총 32건이 성과평가 대상으로 선정되었다.

[표 9] 조세지출 외부평가 현황: 2024~2026년

(단위: 건)

		2024	2025	2026
예비타당성평가		2	1	1
심층 평가	의무	7	23	14
	임의	14	4	17
계		23	28	32

자료: 대한민국정부, 「조세지출 기본계획」, 각 연도

마. 조세지출과 재정지출 통합관리

앞서 살펴본 바와 같이 조세지출과 재정지출은 모두 정부가 특정 정책목적 달성을 위해 민간에 경제적 혜택을 제공하는 정책 수단이다. 조세지출은 세금의 감면을 통해, 재정지출은 예산의 직접적인 지출을 통해 지원한다는 점에서 형식은 다르지만, 정책목적과 수혜대상이 동일하거나 유사한 경우에는 상호 대체적 또는 보완적으로 활용될 수 있다.

그러나 조세지출과 재정지출은 서로 다른 법률과 편성 절차, 분류체계 및 평가제도에 따라 각각 관리되고 있다. 재정지출은 예산안 편성 및 결산 절차를 중심으로 관리되

는 반면, 조세지출은 세법개정과 조세지출예산서 작성 및 평가 절차를 중심으로 관리됨에 따라 양자를 종합적으로 비교하고 조정하는 데 한계가 있다.

조세지출과 재정지출의 분절적 관리체계는 동일하거나 유사한 정책목적을 가진 조세지출과 재정사업이 동시에 존재하더라도 전체 지원 규모를 파악하기 어렵게 하고, 신규 제도 도입이나 기존 제도 확대 시 유사·중복 여부 및 정책수단 간 역할분담을 함께 검토하기도 어렵게 한다.

정부도 이러한 분절적 관리의 한계를 인식하고, 조세지출과 재정지출을 동일한 재정지원의 관점에서 연계하여 검토할 필요가 있다는 방향 아래 관련 방안을 단계적으로 추진해 왔다. 다만 조세지출과 재정지출의 통합관리는 국세감면율 한도나 조세특례 평가제도와 같이 법률에 따라 별도의 관리기준이나 의무가 일률적으로 적용되는 제도라기보다는, 「조세지출 기본계획」, 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 「조세·재정지출 연계 강화 방안」 등을 통해 정부가 운영방향과 추진과제를 제시하고, 이를 예산안·세제 개편안 및 평가 과정에 반영하는 방식으로 추진되고 있다. 따라서 현행 조세지출과 재정지출의 통합관리 수준을 파악하기 위해서는 그동안 정부가 제시한 추진계획과 실제 운영 경과를 함께 살펴볼 필요가 있다.

정부는 2024년부터 조세지출과 재정지출의 통합관리를 위해 분류체계 정비, 예산 편성 단계의 유사·중복 검토, 디지털예산회계시스템(dBrain⁺)을 통한 데이터 연계, 통합심층평가 도입, 조세지출의 재정지출 전환 등을 주요 운영 방향으로 제시하였다.

먼저, 정부는 2024년 3월 「2024년 조세지출 기본계획」과 「조세·재정지출 연계 강화 방안」에 조세지출과 재정지출의 연계·통합관리를 위한 기본적인 관리기반을 구축하는 계획을 발표하였다. 이에 따라 조세지출을 국가재정운용계획상의 12대 분야 기준으로 추가 분류·공개하고, dBrain⁺에 조세지출 데이터를 연계하여 통합 재정정보를 산출하기로 하였다. 또한 신규 재정사업 및 조세지출 요구 시 지원목적·대상·효과 등을 기준으로 유사·중복 여부를 사전에 검토하고, 고용 등 주요 분야를 중심으로 세제와 예산 간 역할분담을 점검하며, 조세지출과 재정지출을 함께 평가하는 통합심층평가와 정책만족도 조사를 도입한다고 밝혔다.

2025년에는 2024년에 제시된 연계 강화 방안 중 일부가 실제 제도와 평가과정에 반영되었다. 「2025년도 조세지출예산서」부터 국가재정운용계획상의 12대 분야 기준에 따른 조세지출 총계표를 추가하여 조세지출과 재정지출의 분야별 규모를 동일한 기준으로 비교할 수 있도록 하였다. 또한 「2025년 조세지출 기본계획」에서는 주요 분야의 중

복지원 여부를 통합심층평가를 통해 점검하고 그 결과를 세제와 예산 간 역할분담 및 제도개선에 활용한다는 방침을 유지하였다. 특히 영상콘텐츠 산업진흥 및 고용장려 사업군을 대상으로 통합심층평가를 추진함으로써 분야별 총량 비교에서 개별 정책수단 간 비교·평가로 연계관리의 범위를 확대하였다.

2026년에는 조세지출과 재정지출의 연계 정책이 유사·중복 여부의 점검을 넘어 정책수단의 조정과 사후관리 강화로 확대되었다. 「2026년 조세지출 기본계획」에서는 재정지출이 소득재분배 등에 보다 효과적이거나 유사·중복지원의 정비를 통해 효율성을 높일 필요가 있는 경우 조세지출을 재정지출로 전환하는 방안을 추진하기로 하였다. 아울러 조세지출결산서를 도입하여 전년도 조세지출 실적과 분석을 국회에 제출함으로써 조세지출에 대한 사후관리와 결산심사를 강화하고, 관리대상 조세지출의 범위를 합리화하는 방향을 제시하였다.

이러한 연계방향은 「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서 보다 구체적인 예산편성 절차로 반영되었다. 동 지침에서는 2027년도 예산·기금의 계속사업 및 신규사업을 검토할 때 정책목적과 수혜대상이 유사한 조세지출의 존재 여부와 지원규모를 함께 파악하도록 하였다. 이를 위해 중앙관서가 소관 조세지출 목록을 제출하고, 사업별 설명서에 관련 조세지출의 도입목적, 수혜대상, 감면내용, 근거규정, 적용기한 및 연도별 실적·전망 등을 기재하도록 하였으며, 세출예산과 조세지출 간 유사·중복성이 확인되는 경우에는 해당 사업의 폐지 또는 재설계 방안을 마련하도록 하였다. 이는 조세지출과 재정지출의 연계를 단순한 통계 비교나 사후평가에 그치지 않고 개별 재정사업의 예산편성 단계에서 직접 검토하도록 했다는 점에서 이전보다 구체화된 조치로 볼 수 있다.

이에 따라 금년 8월 발표된 정부의 「2026년 세제개편안」에는 소득재분배 효과나 유사·중복 정비 필요성이 큰 일부 조세지출을 재정지출로 전환하고 일부 조세지출은 종료를 추진하는 방향이 제시되었다. 이는 정부가 앞서 제시한 조세지출과 재정지출 간 역할 분담 및 재정지출 전환 방침을 실제 세제개편에 반영하기 시작했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 현재 공개된 내용만으로는 개별 조세지출이 어떤 재정사업과의 유사·중복성을 근거로 정비 대상이 되었는지, 전환 또는 종료에 따른 재정효과가 어느 정도인지 등 구체적인 판단근거를 확인하기 어렵다. 따라서 향후 조세지출예산서나 예산안 심의자료 등에서 정비 대상의 선정근거와 관련 재정사업, 재정효과 및 후속조치를 함께 제시할 필요가 있다.

[표 10] 정부의 조세지출·재정지출 연계 강화 추진경과

주요 계획·문서	주요 추진계획 및 운용방향
「2024년 조세지출 기본계획」 (2024.3.)	- 12대 분야 기준 조세·재정지출 규모 작성·공개 * 현행 16대 분류 외에 12대 분야 분류 추가, 정부지출 통계를 통합 공개 - 고용 등 주요 분야 중복지원 여부 점검, 세제·예산 간 역할 분담 방안 마련
「2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침 주요내용」 (2024.3.)	- 신규 예산 요구 시 조세지출과의 유사·중복 여부 사전검토 강화 - 기존 사업의 유사·중복성 점검 및 정비
「조세·재정지출 연계 강화 방안」 (2024.8.)	- 조세지출을 재정지출과 동일한 12대 분야로 분류·공개 - 디지털예산회계시스템(dBrain⁺)에 조세지출 데이터 입력·연계 - 조세·재정지출 수단선택 기준 마련 - 부처별 유사·중복 검토 의무, 통합심층평가 도입
「2025년도 조세지출예산서」 (2024.9.)	- 국가재정운용계획상의 12대 분야별 조세지출 총계표 추가
「2025년 조세지출 기본계획」 (2025.3.)	- 영상콘텐츠 산업진흥 및 고용장려 사업군 대상 통합심층평가 추진 및 평가 결과를 바탕으로 세제와 예산 간 역할 분담 및 개선방안 마련
「2026년 조세지출 기본계획」 (2026.3.)	- 조세지출결산서 도입, 관리대상 조세지출 범위 합리화, 일부 조세지출의 재정지출 전환 추진
「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」 (2026.4.)	- 계속·신규사업의 관련 조세지출 존재·규모 확인, 사업설명서에 관련 정보 기재, 유사·중복 시 폐지·재설계 계획 마련

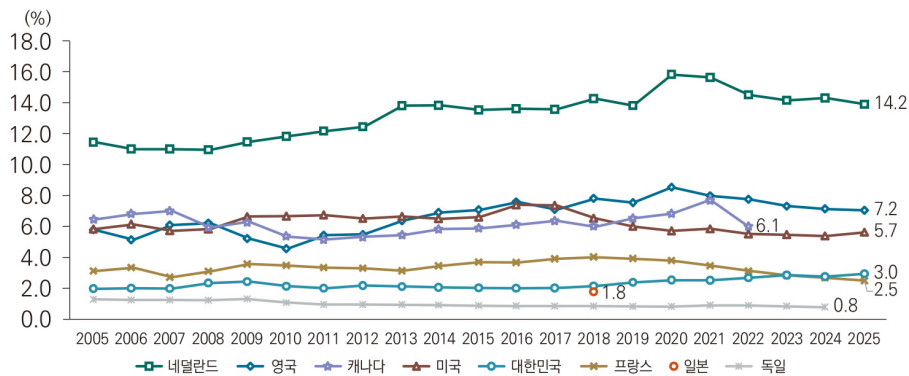
자료: 재정경제부 보도자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

Ⅲ. 주요국의 조세지출 관리 현황

본 장에서는 주요국의 조세지출 관리 현황을 살펴보고자 한다. 주요국의 조세지출 관리 대상 및 방법은 모두 상이한데, 이는 국가별로 정치구조 및 예산 심사 과정이 상이하고, 국가별 세법 체계 및 기준조세체계가 달라 조세지출의 범위도 달라지기 때문이다.

2025년 주요국의 GDP 대비 조세지출 비중을 살펴보면, 네덜란드의 경우 14.2%로 비교적 높게 나타나고 있으며, 영국 7.2%, 캐나다(2022) 6.1%, 미국 5.7%, 대한민국 3.0%, 프랑스 2.5%, 일본(2018) 1.8%, 독일 0.8% 순으로 나타나고 있다.

[그림 4] 주요국의 GDP 대비 조세지출 비중



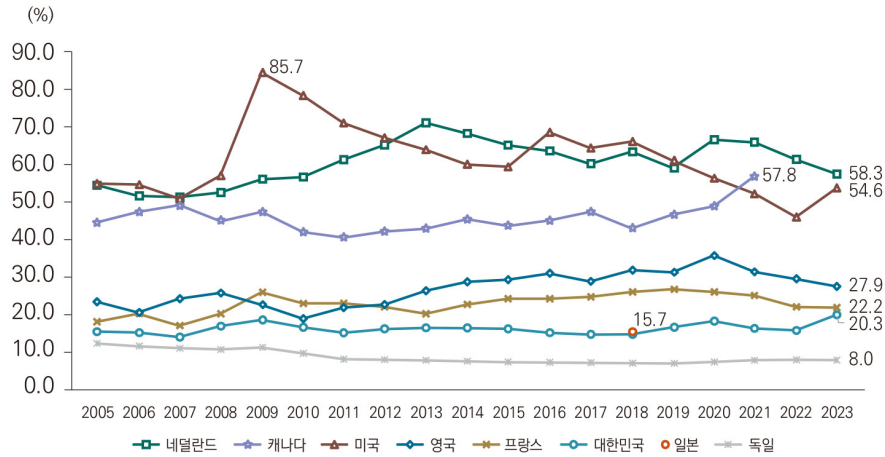
주: 1. 대한민국의 2005~2014년 자료는 국회예산정책처 작성

2. 개별 국가에서 발표한 데이터를 사용하여 GTED에서 작성한 자료로 개별 국가에서 발표한 내용과 상이하거나 국가별 결측치가 있을 수 있음

자료: Redonda, A., von Haldenwang, C., & Aliu, F. (2025). Global Tax Expenditures Database (GTED) (<https://doi.org/10.5281/zenodo.17312217>)

2023년 국세수입 대비 조세지출 비율을 살펴보는 경우 네덜란드는 58.3%, 캐나다(2021) 57.8%, 미국 54.6%, 영국 27.9%, 프랑스 22.2%, 대한민국 20.3%, 일본(2018) 15.7%, 독일 8.0%로 나타나고 있다.

[그림 5] 주요국의 국세수입 대비 조세지출 비율



주: 1. 대한민국의 2005~2014년 자료는 국회예산정책처 작성
 2. 개별 국가에서 발표한 데이터를 사용하여 GTED에서 작성한 자료로 개별 국가에서 발표한 내용과 상이하거나 국가별 결측치가 있을 수 있음
 3. 2009~2010년 미국의 국세수입 대비 조세지출 비율이 높은 것은 2008~2009년 금융위기로 인한 국세수입은 17% 감소한 데에 비하여 특별 감면 등 조세지출이 증가하였기 때문임
 자료: Redonda, A., von Haldenwang, C., & Aliu, F. (2025). Global Tax Expenditures Database (GTED) (<https://doi.org/10.5281/zenodo.17312217>)

조세지출의 규모에 대해 직접적인 국가별 비교를 시행하는 데에는 주의가 필요하다. 주요국과 비교시 우리나라의 GDP 대비 조세지출 비율이나 국세수입 대비 조세지출의 비율이 낮은 것은 ①국가별 세법 체계 및 조세지출 정의의 차이가 상이하여 조세지출이 다른 국가에 비하여 협소하게 정의되고 있을 가능성¹⁸⁾, ②조세지출 항목 수의 차이 등 다양한 원인을 내포한다.

다만, 조세지출이 국세수입 감소를 야기하기 때문에 조세지출 항목을 면밀하게 추적하고 관리하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 국가별 조세지출의 정의, 추계방법, 조세지출 도입 절차, 성과관리, 총량관리 방법을 비교하여 우리나라 조세지출 제도의 개선 방안을 모색해보고자 한다.

18) 예컨대, 우리나라의 경우 자가주택의 임대료를 과세대상으로 보지 않는 반면, 미국의 경우 자가주택의 귀속 임대료에 대한 비과세를 조세지출항목으로 본다. 또한, 미국은 사용자가 근로자에게 제공하는 민간 건강보험료·의료비에 대한 비과세 등을 모두 조세지출 대상으로 본다. 네덜란드의 경우 소득이 발생하면 이를 바탕으로 세금을 산출하고, 그 이후에 보편적인 일반세액공제를 적용하고 있으며, 일반세액공제를 모두 조세지출 범위에 포함하여 비중이 높은 편이다. 반면, 독일의 경우 조세지출의 범위가 협소하여 그 비중도 우리나라에 비하여 낮게 나타나고 있다.

1. 국제기구 권고

주요 국제기구에서는 조세지출 평가체계에 대해 권고와 실무지침 등을 제시하고 있다. 이를 국제기구별로 살펴보면 다음과 같다.¹⁹⁾

가. 국제통화기금(IMF)²⁰⁾

IMF가 조세지출의 총량이나 항목별 한도에 대해 언급한 내용은 확인되지 않으며, 그보다는 조세지출 평가를 통한 질적 관리에 중점을 두고 있는 것으로 보인다.

IMF는 조세지출을 직접지출과 동일한 수준으로 평가·관리해야 한다고 본다. IMF 재정국의 실무지침에서는 조세지출 평가를 재무부, 특히 재무부 내 조세정책 담당부서가 총괄하는 것이 바람직하다고 제시하며, 조세지출은 직접지출과 유사한 재정효과를 가질 수 있으므로, 직접지출과 동일한 엄밀성으로 평가·관리할 필요가 있음을 명시한다.

먼저 신규 제도 도입시에는 향후 성과평가에 활용할 지표와 자료를 사전에 설정하고, 사후평가에서 사전평가의 예측과 실제 성과를 비교할 수 있도록 환류체계를 미리 만들 것을 권고한다.

기존 조세지출 항목에 대해서 모든 항목을 매년 평가하기 보다는, 다년도 주기의 체계적 평가가 필요하다고 본다. 그리고 유사하거나 동일한 항목을 함께 평가하는 주제별 평가를 도입하도록 제언한다.

평가시에는 효과성과 효율성을 판단하기 위한 공통된 평가기준과 다양한 실증분석을 활용할 필요가 있으며, 계량분석 방법으로는 이중차분, 회귀불연속 및 매칭 등 준실험적 방법과 단절적 시계열 분석 등을 제안하고 있다. 세목별로는 부가가치세 조세지출에 대한 가계지출조사와 미시모의실험, 개인소득세 조세지출에 대해 행정자료 기반 계량분석, 법인세 조세유인에 대한 실효세율 지표와 기업자료 분석 등을 제안하고 있다.

사후평가는 입법연혁과 사전평가 검토, 이해관계자 면담, 문헌검토, 평가계획 수립, 자료 확보, 평가 수행, 보고서 작성 및 결과 공표의 8단계로 진행하고, 외부에 위탁한 평가결과를 공개하여 제도개선과 세제개편에 환류될 수 있는 체계를 권고한다.

19) 이하의 내용은 개별 국제기구에서 발표한 자료와 이상엽·김애진의 「효과적인 조세지출 평가 및 관리를 위한 제도개선 검토」 국회예산정책처 연구용역보고서 중간보고 결과(2026.8.)(이하 “이상엽·김애진(2026)”)를 바탕으로 작성하였다.

20) Beer, S., Benedek, D., Erard, B., & Loeprick, J. (2022). *How to evaluate tax expenditures*. IMF Fiscal Affairs Department How to Note No. 22/05. International Monetary Fund.

나. 경제협력개발기구(OECD)²¹⁾

OECD는 효과성이 낮은 조세지출을 정비하는 것이 과세기반 확대와 세제 효율성 제고에 기여할 수 있다고 본다. 이에 조세지출 도입과정에서 ① 정부 개입의 필요성, ② 정책 목표의 설정, ③ 대안수단과의 비교 등을 포함하여 사전심사가 이루어질 필요가 있음을 강조한다.

조세지출 평가와 관련하여서는 그 현실적 어려움을 인정하면서도 해당 조세지출이 당초의 정책목표를 달성하고 있는지, 그리고 동일한 정책목표를 달성하기 위한 다른 정책수단에 비해 효과적·효율적인지를 검토할 필요가 있다고 밝혔다.

그리고 예산 과정에서 조세지출에 관한 정보가 재정지출과 비슷한 수준으로 제공되고 함께 검토할 필요가 있음을 강조한다. 이를 위해서 조세지출에 대한 결정권한을 재정당국에 집중하는 것이 조세지출의 합리화와 비용통제를 위한 출발점이라고 제시한다. 또한 조세지출의 보고와 평가를 예산 과정에 연계하여 직접지출과 함께 검토할 수 있도록 제언한다.

다. 세계은행(World Bank)²²⁾

세계은행은 조세지출을 직접지출과 동일한 수준의 재정관리 대상으로 보아, 신규 제도는 사전심사하고 기존 제도는 체계적으로 선별·평가하며, 평가결과를 예산·감사 및 제도개편에 환류하고, 재무부 중심의 총괄관리와 재정준칙·일몰제 등을 통해 조세지출의 규모와 증가를 통제할 것을 권고한다.

세계은행은 조세지출의 평가가 정책개입의 전제 확인에서 시작된다고 보아, 사전평가 단계에서 시장실패의 존재, 소득지원의 필요성, 조세체계 효율성 개선 가능성 등을 위주로 정부 개입의 정당성을 먼저 도출해야 한다고 본다. 그리고 신규 조세지출의 정책 목표를 구체적이고 명확하게 설정하여 향후 평가의 기준자료로 사용하도록 한다.

세계은행이 제시하는 기준으로 특이한 것은, 먼저 평가 대상을 점수화·순위화를 통해 선별하여 우선순위가 높은 대상을 위주로 심층평가하는 구체적인 절차를 제시하고

21) OECD. (2010a). *Choosing a broad base-low rate approach to taxation*. OECD Tax Policy Studies, No. 19. OECD Publishing 및 OECD. (2010b). *Tax expenditures in OECD countries*. OECD Publishing

22) World Bank. (2024). *Tax expenditure manual: Policymaker's guide to tax expenditure analysis and reform*. World Bank Group.

있다. 또한 평가방법을 구체화하여 제시하고 있는데, 관련성·효과성·효율성·형평성·재정의 지속가능성·대안평가 등 6개 평가기준과 지표를 제시하고 있다.

그리고 구체적인 평가 방법론으로는 비용편익분석과 비용효과성분석 방법을 제시하고 있으며, 그 구성요소와 측정지표를 체계화하여 제시한다.

비용평가는 세수감소액뿐만 아니라 조세지출이 없었더라도 이루어졌을 부분, 수혜자의 편익이 비수혜자의 손실로 상쇄되는 부분 및 기회비용 등 경제적 비용과 세무행정 비용, 납세협력비용, 그 밖의 비용을 포괄한다. 편익·효과성 평가는 가격효과성, 직접효과, 경제 전반에 미치는 파급효과 및 수혜자 분석의 네 영역으로 구분한다. 조세지출 간 비용효과성과 대안적 정책수단을 비교할 수 있도록 단위비용당 일자리·산출·GDP·후생 증가, 조세지출 단위당 한계·평균유효세율 감소폭, 조세혜택의 분포와 소득 대비 지원비율, 성별 지표, 비용비율, 추가성 비율(incrementality ratio) 및 비추가성 비율(redundancy ratio)²³⁾ 등을 비교지표로 제시한다.

그 밖에 세계은행은 조세지출을 예산주기 전체에 통합하고, 재무부의 총괄관리, 재정준칙, 일몰제를 통해 총량 및 제도별 통제를 강화할 것을 주문한다.

라. 종합

국제기구별로 조세지출 평가체계에 대한 권고는 상이하나, 조세지출의 단순한 규모·현황 관리에서 벗어나, 직접지출과 동일한 재정관리 대상으로서 사전심사와 주기적 성과평가를 실시하고, 그 결과를 예산편성 및 제도개편에 환류하는 성과·근거 기반의 관리체제로 전환할 것을 공통적으로 권고하고 있다.

구체적으로는 첫째, 조세지출항목을 신규 도입할 때부터 적절한 사후평가가 이루어질 수 있기 위해 준비하도록 권고한다. 둘째, 규모·위험도·자료 여건에 따라 우선순위와 평가수준을 차등화한다. 셋째, 조세지출 항목의 효과성뿐만 아니라 직접지출·규제 등 대안수단과 비용 대비 성과를 비교하도록 한다. 넷째, 평가결과가 정책결정·예산·세법개정·감사와 연결될 수 있도록 구조를 마련할 것을 강조한다. 다섯째, 조세지출 항목에 대한 일관적인 평가 방법, 독립적 검토와 공개를 통해 신뢰성을 확보하도록 한다.

23) 추가성 비율은 조세지출로 새롭게 유발된 활동이 전체 활동에서 차지하는 비율을 의미하며, 비추가성 비율은 조세지출이 없었더라도 이루어졌을 활동에 지원이 제공된 정도를 의미한다.

2. 미국

가. 미국의 조세지출 현황

1) 조세지출의 정의

미국은 조세지출을 ‘연방 세법의 조항에 따라 총소득에서 면제 또는 공제(exclusions), 면세(exemptions), 소득공제(deductions), 세액공제(credits) 또는 우대세율(preferential tax rates)을 부여하는 규정으로 인해 발생하는 세수 감소(revenue losses)’로 정의하고 있다.²⁴⁾

조세지출은 직접적인 재정지출 프로그램이나 규제 수단을 대체하여 세법을 통해 특정 정책목표를 달성하는 역할을 수행한다. 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974, Public Law 93-344)은 연방예산에 조세지출의 종합적인 목록을 포함하도록 의무화하였는데, 이는 조세지출이 국가 재정체계를 이해하는 데 중요한 요소를 보여준다.

2) 조세지출의 추계방법

조세지출의 식별(identification)과 측정(measurement)은 실제 세제와 비교의 기준이 되는 가상의 기준조세체계(hypothetical baseline tax system)를 어떻게 설정하느냐에 크게 좌우된다. 조세지출 추계는 정상소득세(normal income tax)를 기준조세체계로 설정하며, 소득은 일정 기간 동안의 소비(consumption)와 순자산(net wealth)의 증가분을 합한 것으로 정의된다.

조세지출 추계 시에는 세법의 다른 규정들, 즉 1986년 제정된 내국세법(Internal Revenue Code of 1986, IRC)은 변경되지 않는 것으로 가정한다. 이는 여러 조세지출 규정이 동시에 변경될 경우 각 규정 간 상호작용(interactions)으로 인해 추계 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 또한, 이러한 이유로 재무부는 개별 조세지출 추계액을 단순 합산한 총액(aggregate total)은 제시하지 않고 있다.

24) President's Budget, Analytical Perspectives: Tax Expenditures, The White House
(검색: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/04/ap_10_expenditures_fy2027.pdf)

3) 조세지출의 규모

2025년 기준, 미국은 총 175개 조세지출 항목을 운영하고 있다. 미 재무부는 조세지출 간에는 상호작용(interaction)이 있어 단순 합산한 값을 공식 총액으로 사용해서는 안 된다고 밝히고 있으나, 2025년 기준 주 정부 교부액을 제외한 조세지출액을 단순 합산하면 총 1.8조 달러²⁵⁾이다.

또한 미국 의회예산처(CBO, Congressional Budget Office)는 조세합동위원회(The Joint Committee on Taxation, JCT)²⁶⁾가 추계한 개별 조세지출 규모를 합산하여, 개인소득세·급여세(payroll tax)·법인소득세의 세수 감소 효과를 포함한 조세지출 규모가 2026년 GDP의 8.0%에 해당할 것으로 추정하였다. 이는 2026년 예상되는 전체 연방정부 세입의 약 46%에 해당하는 규모이다.²⁷⁾

나. 미국 조세지출 절차 및 기관별 역할

① 의회 조세합동위원회 일몰 예정 조세지출 항목 정리 및 중기 추계

조세합동위원회는 매년 초 'List of Expiring Federal Tax Provisions'를 발간하여 일몰 규정에 따라 종료되었거나 일몰될 예정인 조세지출 조항 목록을 작성한다²⁸⁾. 그리고 조세합동위원회가 현행법을 기준으로 한 조세지출 5개년도 중기 추계²⁹⁾를 실시하는데, 이때 의회예산처의 세입전망을 기준으로 하여 추계를 실시한다.

② 관리예산처 예산안 작성

연방기관들은 예산 요구안을 작성하여 백악관 관리예산처(Office of Management

25) President's Budget, Analytical Perspectives: Tax Expenditures, The White House (검색: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-resources/budget/analytical-perspectives>)

참고로, 2025년 연방 재정지출예산 규모는 7.0조 달러 이다.

26) 조세합동위원회는 미국 내국세법 제8001조에 따라 상원 재무위원회 소속 5명(다수당 3명, 소수당 2명), 하원 세입위원회 소속 5명(다수당 3명, 소수당 2명)의 의회 의원으로 구성된 기관으로, 내국세의 운영에 관한 조사, 세법개정안에 대한 공식 세수효과 추계, 소득세 또는 상속·증여세 및 기타 특정 세목에 대해 200만 달러를 초과하는 환급 또는 세액공제 제안을 심사하는 역할 등을 수행한다.

27) 「The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036」, CBO, 2026.2.
(검색: <https://www.cbo.gov/publication/62105>)

28) 「LIST OF EXPIRING FEDERAL TAX PROVISIONS 2025-2035」, Staff of the JOINT COMMITTEE ON TAXATION, 2026.1.13.

(검색: <https://www.jct.gov/publications/2026/jcx-3r-26/>)

29) 「Estimates Of Federal Tax Expenditures For Fiscal Years 2025-2029」, The Joint Committee on Taxation, JCT, 2025.12.

and Budget, OMB)에 제출하며, 관리예산처는 이를 바탕으로 매년 2월 초 대통령예산안(President's Budget Proposal)³⁰⁾을 작성하여 의회에 제출한다. 대통령예산안에는 정부 지출계획 및 우선순위 등이 포함되며, 조세지출에 대한 신설·폐지 내용을 포함한 조세특례 세법 개정 제안(Tax Proposals)이 제시된다. 통상 재무부는 General Explanations of the Administration's Revenue Proposals(일명 Greenbook)을 발간하여, 대통령예산안에서 제안된 내용에 덧붙여 세법 개정의 필요성, 세수효과, 제도설계 등을 설명한다.³¹⁾

③ 의회 예산결의안 채택

의회에서는 하원과 상원이 자체적인 예산결의안을 작성한다. 예산결의안은 우리나라의 국가재정운용계획과 유사한데, 최소 향후 5개 회계연도의 세입, 지출, 정부부채, 정부기능별 자원배분액 등에 대한 청사진을 제공하여 세법 개정시에도 논의의 기초가 된다. 다만, 조세지출의 재정적 효과는 예산결의안에 명시적으로 포함되는 것은 아니며, 세입 목표치를 설정할 때 조세지출로 인한 세입 손실이 반영되는 구조이다.³²⁾

④ 의회 세법개정 논의 및 대통령 서명

하원 세입위원회(House Ways and Means Committee) 및 상원 재무위원회

30) 「31 U.S.C.」. § 1105(a)(16)

(a) On or after the first Monday in January but not later than the first Monday in February of each year, the President shall submit a budget of the United States Government for the following fiscal year. Each budget shall include a budget message and summary and supporting information. The President shall include in each budget the following:

(16) the level of tax expenditures under existing law in the tax expenditures budget (as defined in section 3(a)(3) of the Congressional Budget Act of 1974 (2 U.S.C. 622(a)(3)) for the fiscal year for which the budget is submitted, considering projected economic factors and changes in the existing levels based on proposals in the budget. President's Budget_Fiscal Year 2027 President's Budget, The White House (검색: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-resources/budget/>)

31) 다만, 트럼프 1기 행정부에 이어 2기 행정부는 Greenbook을 별도로 발간하지 않고 있다.

(검색: <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/revenue-proposals>, <https://www.millerchevalier.com/publication/tax-take-books-dreams-status-update-greenbook-and-bluebook>)

32) Tax Expenditures: Opportunities Exist to Use Budgeting and Agency Performance Processes to Increase Oversight(2016.6.), p.21, United States Government Accountability Office (검색: <https://www.gao.gov/assets/gao-16-622.pdf>)

(Senate Finance Committee)에서 세법 개정에 대한 논의가 이루어진다. 세법개정안이 나오면 조세합동위원회에서는 세수 감소액, 조세지출 증가액, 향후 10년 동안 재정에 미칠 영향을 추계하고, 하원 및 상원에 각각 제출하며, 이를 바탕으로 논의가 이루어진다. 상하원의 심의를 거친 세법은 대통령 서명을 거쳐 확정된다.

⑤ 재무부 조세지출예산서 작성

추계 기준일 현행 세법을 바탕으로 재무부는 조세지출예산서(Tax Expenditures)를 작성한다. 조세지출예산서에는 개별 항목별 조세지출에 대한 설명, 개별 항목별 10년 단위 조세지출의 전망액 추계 등이 수록된다.

⑥ 회계감사원

회계감사원(Government Accountability Office, GAO)은 조세지출에 대해 감사를 실시한다. 개별 조세지출에 대해 성과평가를 실시하거나 조세지출 제도 전반에 대한 개선을 권고한다. 또한 개별 세법개정안에 대해 회계감사원이 사후평가 보고서를 작성하도록 의무를 규정하기도 한다. 다만, 이러한 회계감사원 감사는 비정기적으로 실시된다.

다. 미국의 조세지출 관리제도

1) 일몰제도

미국은 예산통제와 정책효과 검증을 위해 일몰제도(Sunset Provision)를 통해 세법조항에 유효기간을 설정하고 있다. 특정산업지원, 연구개발 촉진, 재난지역구제 등 경기조절용 또는 단기 특례 조항들에 대해 2~5년 단위의 일몰기한을 설정하고 있으며, 대규모 세제개편이나 대대적인 구조적 감세안에 대해서는 최대 10년의 일몰기한을 설정한다. 다만, 일몰 기한이 모든 조세지출 항목에 대해 규정되는 것은 아니며, 기한 없이 영구적으로 규정된 조세지출의 경우 세법이 개정되지 않는 한 계속 유지된다.

일몰 연장 시에는 하원 세입위원회와 상원 재무위원회가 일몰 대상 항목들의 연장 필요성을 검토하기 위해 조세지출 연장 법안(Tax Extenders Bills)을 편성하고 Pay go 원칙을 적용한다. 즉, 원칙적으로 조세지출을 연장하여 세수가 감소하면, 다른 세원을 발굴하거나 지출을 축소하는 구조 조정 등을 통해 재정 수지를 맞추어야 한다.

다만, 정치적 필요에 따라 이 규칙을 면제(Waive)하는 경우도 있다. 예컨대 202

5년 7월 초대형 예산·세제 패키지 법안인 OBBBA(One Big Beautiful Bill Act) 법안을 통과시켜 일몰조항의 대대적 조정을 시행하였다. 해당 조정을 통해 2025년 만료될 예정이었던 개인 소득세 및 법인세 인하(TCJA)를 확대 및 영구화하였고, 팁(tip) 및 초과근무수당을 통한 소득에 대해서는 소득공제를 일정 한도 내에서 적용하도록 하는 등 신규감세를 도입하였다.

2) 성과관리

미국의 경우 조세지출 항목에 대해서 성과평가가 이루어진다. 다만, 성과평가가 한국과 같이 일몰 도래 예정 조세지출 항목에 대해 모두 이루어지는 것은 아니며, 특정 조세지출 항목 및 이슈에 대해 재무부 조세분석국(Office of Tax Analysis, OTA), 회계감사원이 성과평가 및 감사를 진행한다. 필요한 경우 의회예산처 또한 개별 세제에 대해 분석을 진행한다.

① 재무부 조세분석국

먼저 재무부 조세분석국은 대통령의 세제 제안서 개발로 이어지는 경제 및 정책 분석, 조세지출이 포함될 수 있는 주요 세제 제안서의 세입 추정치 작성 및 평가, 조세지출로 인해 야기되는 세입 감소 효과 추정치를 작성한다. 다만, 이는 각각의 조세지출에 대해 정형화된 방법론을 바탕으로 이루어지는 정기적·정형화된 검토로는 볼 수 없으며, 개별 항목에 대한 별도의 방법론을 적용하여 연구가 이루어지고 있다.³³⁾

조세분석국에서는 가장 최근 2026년 6월 ‘기회구역에 대한 세제지원’에 대해 분석한 보고서를 발표하였으며, 해당 세제지원에 따른 투자범위 확대에도 불구하고 신규 투자가 기존의 경제여건이 양호한 지역에서 집중되는 경향성이 있다는 점을 시사하였다.

② 회계감사원

정부성과결과 현대화법 (GPRAMA, GPRA³⁴⁾ Modernization Act of 2010)에

33) Office of Tax Analysis Working Papers and Technical Papers, U.S. Department of the Treasury (<https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/office-of-tax-analysis-working-papers-and-technical-papers>, 검색일자: 2026.7.10.)

34) GPRA(Government Performance and Results Act of 1993) 법은 1993년에 정부 기관의 목표 설정, 연방기관의 성과 및 효율성 측정을 목적으로 제정된 법이며, GPRAMA는 이에 더 나아가 개별 기관들이 전략 및 성과 계획과 보고서를 공개하도록 개정된 법이다.

따르면 연방 정부 및 개별 기관은 연간 성과 계획(Performance Plan)을 수립할 때, 부처의 성과 목표 달성에 기여하는 '조세지출(Tax Expenditures)'을 명확하게 식별하고 통합하여 관리하도록 규정되어 있어 각 정부 기관은 정책 목표와 연계된 조세지출 제도의 성과를 투명하게 공개해야 한다.

회계감사원은 이에 근거하여 개별 기관이 조세지출 제도를 일반 재정 사업과 연계하여 성과 관리를 수행하고 있는지 감사를 수행한다.³⁵⁾ 회계감사원은 조세지출 제도 전반에 대해 제도개선을 모색하는 보고서를 발간(2016)하였는데, 연방 예산 수립 과정에서 조세지출에 대한 검토가 상대적으로 적은 점을 지적하면서, 납세자의 예측가능성을 고려하면서도 조세지출에 대해 일몰기한을 의무적으로 설정하는 방안, 개별 기관 목표와 조세지출 제도를 연계할 필요성에 대해 제언하였다.³⁶⁾

또한 회계감사원에서는 개별 조세지출 제도에 대해 비정기적으로 보고서를 발간하고 있다.³⁷⁾ 가장 최근에 발간된 보고서는 2023년 12월에 '저소득층 주택 세액공제'를 주제로 발간된 보고서로, 해당 조세지출은 주 및 지방 주택 금융 기관을 통해 개발업자와 민간 투자자가 저렴한 주택을 개발할 수 있도록 세액 공제를 제공하는 내용이지만, 지역별 건설 프로젝트 비용이 크게 상이하여 개발 비용에 대한 분석이 더욱 필요하며, 연방정부 차원의 감독이 필요하다고 제언하였다.

35) 31 U.S. Code § 1115 – Federal Government and agency performance plans

(a) Federal Government Performance Plans.—In carrying out the provisions of section 1105(a)(28), the Director of the Office of Management and Budget shall coordinate with agencies to develop the Federal Government performance plan. In addition to the submission of such plan with each budget of the United States Government, the Director of the Office of Management and Budget shall ensure that all information required by this subsection is concurrently made available on a website described in section 1122 and updated periodically, but no less than annually. The Federal Government performance plan shall—

(2) identify the agencies, organizations, program activities, regulations, tax expenditures, policies, and other activities contributing to each Federal Government performance goal during the current fiscal year;

(4) establish common Federal Government performance indicators with quarterly targets to be used in measuring or assessing—

(B) the individual contribution of each agency, organization, program activity, regulation, tax expenditure, policy, and other activity identified under paragraph (2);

36) Tax Expenditures: Opportunities Exist to Use Budgeting and Agency Performance Processes to Increase Oversight(2016.6.), p.26, United States Government Accountability Office (<https://www.gao.gov/assets/gao-16-622.pdf>, 검색일자: 2026.7.10.)

37) Tax Expenditures, GAO(검색: <https://www.gao.gov/tax-expenditures>)

3) 총량관리 및 중기계획

① Paygo 원칙³⁸⁾

2010년 Paygo법³⁹⁾은 의무지출이나 세입을 변경하는 새로운 법률은 'Paygo(pay-as-you-go)' 원칙에 따라 제정되어야 한다고 규정하였다.

Paygo는 상시적으로 적용되는 제도이며, 지출의 상한(cap)이나 세입의 하한(floor)을 설정하는 제도는 아니다. 대신, 세입을 감소시키는 법률은 반드시 의무지출 삭감 또는 세입 증가를 통해 그 영향을 상쇄해야 하며, 의무지출을 증가시키는 법률은 반드시 세입 증가 또는 다른 의무지출의 삭감으로 재원을 마련해야 한다. 즉 법률의 누적 재정 효과가 향후 일반회계의 재정적자를 증가시켜서는 안 된다.

조세지출의 경우에도 Paygo 원칙에 입각하여 세입 감소가 예상되는 경우 이에 상응하는 조세지출의 일몰, 의무지출의 삭감, 세입 증가를 통해 그 영향을 상쇄해야 한다. 조세지출의 총량이 우리나라와 같이 별도의 국세감면율 한도 등으로 관리되기 보다는, 세법 개정 시에 전체 재정적자 총량이 고려되는 과정에서 조세지출 총량이 함께 고려되고 있다고 볼 수 있다.

② 조세지출 항목별 중기 추계

미 재무부의 경우, 아래 제시된 표와 같이 매년 조세지출예산서를 발간하며 개별 조세지출 항목에 대해서 10개년도 전망을 함께 제시하고 있다. 다만, 전체 조세지출 총액에 대한 전망은 발표하지 않고 있는데, 이는 장기 전망에서 조세지출 항목 간의 상호작용까지 모두 고려할 수 없기 때문이라고 밝히고 있다. 의회예산처에서는 경제전망 과정에서 이러한 조세지출 항목의 상호작용까지 모두 고려하여 조세지출이 경제성장에 미치는 영향을 함께 분석한다.⁴⁰⁾

38) Analytical Perspectives, Budget of the US Government FY2027, p.11, OMB (https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/04/spec_fy2027.pdf)

39) Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010, Public Law 111-139

40) 「The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036」, CBO, 2026.2.

(검색: <https://www.cbo.gov/publication/62105>)

[표 11] 미국의 사례: 2025~2035년 소득세 조세지출 총액 추계 발췌

	Total from corporations and individuals													
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2026-2035		
National Defense														
1)Exclusion of benefits and allowances to armed forces personnel	17,960	18,680	19,430	18,270	18,590	19,320	20,200	21,170	22,210	23,320	24,510	205,700		
International affairs:														
2)Exclusion of income earned abroad by U.S. citizens	5,040	5,000	4,960	4,920	4,880	4,830	4,790	4,750	4,710	4,670	4,630	48,140		
3)Exclusion of certain allowances for Federal employees abroad	290	300	300	310	320	320	330	340	350	350	360	3,280		
4)Reduced tax rate on active income of controlled foreign corporations (normal tax method)	30,550	31,190	31,840	32,510	33,190	33,890	34,600	35,330	36,070	36,830	37,600	343,050		
5)Deduction for foreign-derived intangible income derived from trade or business within the United States	19,020	19,600	20,540	21,620	22,870	24,230	25,620	27,060	28,610	30,150	31,750	252,050		
6)Interest Charge Domestic International Sales Corporations (IC-DISCs)	1,670	1,770	1,860	1,950	2,040	2,120	2,170	2,250	2,340	2,440	2,540	21,480		
General science, space, and technology:														
7)Expensing of research and experimentation expenditures (normal tax method)	21,850	47,260	27,620	13,180	6,230	4,440	4,970	5,530	6,150	6,820	7,560	129,760		
8)Credit for increasing research activities	36,060	36,520	38,790	41,100	43,510	46,020	48,600	51,280	54,070	56,990	60,040	476,920		
Energy:														
9)Expensing of exploration and development costs, oil and gas	70	80	170	200	140	100	220	250	210	340	340	2,050		
10)Expensing of exploration and development costs, coal	0	10	10	10	10	10	10	20	10	30	30	150		
11)Excess of percentage over cost depletion, oil and gas	1,210	1,370	1,470	1,490	1,520	1,530	1,620	1,680	1,710	1,840	1,900	16,130		
12)Excess of percentage over cost depletion, coal	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	890		
13)Exception from passive loss limitation for working interests in oil and gas properties	0	0	0	10	0	0	0	0	0	10	10	40		
14)Enhanced oil recovery credit	140	170	430	770	1,100	1,380	1,540	1,590	1,610	1,620	1,640	11,850		
15)Marginal wells credit	320	420	360	260	280	370	450	490	490	490	490	4,100		
16)Amortize all geological and geophysical expenditures over 2 years	160	160	160	160	150	150	130	120	120	100	90	1,340		
17)Capital gains treatment of royalties on coal	50	50	60	50	50	50	50	50	50	50	50	510		
18)Exclusion of interest on energy facility bonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
19)Qualified energy conservation bonds 1/	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	300		
20)Exclusion of utility conservation subsidies	70	70	70	60	60	60	60	60	60	60	60	620		
21)Credit for holding clean renewable energy bonds 1/	70	70	70	70	70	70	50	50	50	50	50	600		
22)Energy production credit 1/	9,850	11,610	13,290	13,680	13,990	13,560	12,820	11,400	10,940	9,590	7,320	118,200		
23)Energy investment credit 1/	19,980	15,640	9,720	3,260	1,590	1,550	1,340	1,550	1,510	1,220	820	38,200		
24)Advanced nuclear power production credit	210	240	270	280	280	280	240	110	20	0	0	1,720		
25)Zero-emission nuclear power production credit 1/	2,590	1,700	1,550	2,450	2,270	2,000	1,780	2,040	700	60	0	14,550		
26)Reduced tax rate for nuclear decommissioning funds	30	30	30	30	30	30	30	30	40	40	40	330		
27)Alcohol fuel credits 2/	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
28)Bio-Diesel and small agri-biodiesel producer tax credits 3/	60	90	60	0	0	0	0	0	0	0	0	150		
29)Clean fuel production credit 1/ 4/	1,260	12,470	11,370	12,400	13,480	2,690	690	0	0	0	0	53,100		
30)Clean hydrogen production credit 1/	620	1,320	2,290	3,390	4,320	5,500	6,430	6,840	7,040	7,180	6,620	50,930		
31)Tax credit for clean vehicles 1/	9,740	2,340	-690	-650	-380	-120	-10	0	0	0	0	490		
32)Tax credits for refueling property 1/	370	360	100	0	0	0	0	0	0	0	0	460		
33)Allowance of deduction for certain energy efficient commercial building property	710	850	570	290	20	-130	-170	-180	-180	-180	-180	710		
34)Credit for construction of new energy efficient homes	910	700	220	0	0	0	0	0	0	0	0	920		
35)Credit for energy efficiency improvements to existing homes	2,390	2,990	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,990		
36)Credit for residential energy efficient property	7,710	2,280	800	0	0	0	0	0	0	0	0	3,080		
37)Advanced energy property credit 1/	1,680	1,830	1,890	1,880	1,060	150	20	-30	-20	-10	-10	6,760		
38)Advanced manufacturing production credit 1/	3,830	3,060	3,080	3,800	5,460	5,740	4,760	3,010	860	80	240	30,090		

자료: Tax Expenditures, FY2027, p.24, U.S. Department of the Treasury

재무부는 10개년도 조세지출의 총합이 가장 클 것으로 예상되는 항목의 순위를 함께 발표하고 있어 중장기적 관점에서의 조세지출 관리를 위한 정보를 제공하고 있다. 아래 표를 보면, 조세지출의 세수효과가 큰 항목들은 주로 고용주 부담 건강보험료 및 의료비에 대한 비과세, 귀속임대소득 비과세, 퇴직연금에 대한 세제지원, 자본이득에 대한 우대과세, 주택 양도차익에 대한 비과세 내역 등이 차지하고 있다.

[표 12] 미국의 사례: 2026~2035년 누적 추정 세수효과 기준 소득세 조세지출 순위 발췌

Table 3. INCOME TAX EXPENDITURES RANKED BY TOTAL FISCAL YEAR 2026-2035 PROJECTED REVENUE EFFECT
(in millions of dollars)

Provision	2025	2026	2026-35
130) Exclusion of employer contributions for medical insurance premiums and medical care 6/	279,180	295,660	3,813,030
65) Exclusion of net imputed rental income	151,640	157,410	2,089,810
149) Defined contribution employer plans	142,820	156,480	2,064,360
73) Capital gains (except agriculture, timber, iron ore, and coal)	134,600	135,340	1,563,810
64) Capital gains exclusion on home sales	79,170	85,420	1,062,450
83) Allow 20-percent deduction to certain pass-through income	64,680	68,120	850,850
148) Defined benefit employer plans	69,650	71,430	724,740
80) Accelerated depreciation of machinery and equipment (normal tax method)	47,660	81,650	707,070
123) Deductibility of charitable contributions, other than education and health	51,360	51,650	626,800
75) Step-up basis of capital gains at death	36,430	40,260	569,430
166) Social Security benefits for retired and disabled workers and spouses, dependents and survivors	37,540	37,820	529,480
8) Credit for increasing research activities	36,060	36,520	476,920
153) Self-Employed plans	32,180	35,260	465,170
150) Individual Retirement Accounts	28,430	32,100	448,470
72) Treatment of qualified dividends	32,500	34,170	439,280
172) Exclusion of interest on public purpose State and local bonds	39,740	40,480	432,540
141) Child credit 1/	32,810	37,250	420,090
4) Reduced tax rate on active income of controlled foreign corporations (normal tax method)	30,550	31,190	343,050

자료: Tax Expenditures, FY2027, p.33, U.S. Department of the Treasury

3. 영국

가. 영국의 조세지출 현황⁴¹⁾

1) 조세지출의 정의

영국은 공식 문서에서 ‘조세지출(tax expenditure)’이라는 용어를 거의 사용하지 않는다. 대신 조세감면(tax relief)을 ‘구조적(structural) 감면’과 ‘비구조적(non-structural) 감면’으로 구분하는 방식을 취한다.

구조적 감면은 세제의 기본 구조를 구성하는 요소로 분류된다. 과세표준을 산정하거나, 세율 적용 범위를 정의하거나, 특정 소득·거래의 과세 여부를 결정하는 데 필수적인 규정들이 이에 해당한다. 반면 비구조적 감면은 특정한 경제·사회 정책 목표를 달성하기 위해 의도적으로 도입된 특례로 분류된다. 비구조적 감면은 정부가 특정 행위(설비 투자, 연구개발, 저축, 환경친화적 활동 등)를 장려하거나, 특정 집단(중소기업, 저소득층, 특정 산업 등)의 세부담을 경감하기 위한 정책 수단으로 기능한다.

영국 정부와 영국 국세청(HM Revenue and Customs, HMRC)은 비구조적 감면을 사실상의 조세지출로 취급한다. 벤치마크(기준세제)라는 용어는 공식 문서에서 명시적으로 사용되지 않으며, 구조적·비구조적 구분이 사실상의 벤치마크 역할을 수행한다. 이 구분은 1970년대 후반부터 점진적으로 정착되었으며, 국세청은 1978년부터 조세감면 관련 통계를 공표해 왔다.

비구조적 감면의 범위는 소득세, 법인세, 부가가치세(VAT), 자본이득세, 상속세, 국민보험기여금(National Insurance Contributions) 등 주요 세목에 걸쳐 광범위하다. 정부가 공식적으로 인정하는 전체 조세감면은 약 1,190개에 달하며, 이 중 비구조적 감면으로 분류되는 것은 약 344개(2023~24년 기준)이다.

2) 조세지출의 추계방법⁴²⁾

조세지출(비구조적 감면)의 비용 추계는 주로 ‘세수감소액 방식(revenue forgone method)’에 기초한다. 이는 해당 감면이 존재하지 않는다고 가정했을 때의 세수와 실

41) Sinfield, A.(2025) Tax expenditures country report: The United Kingdom. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) and Council on Economic Policies (CEP)

42) OECD, (2025). Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries. OECD Publishing.

제 세수의 차이를 측정하는 방식이다. 순현재가치법⁴³⁾이나 지출등가법⁴⁴⁾(outlay equivalent method)은 공식적으로 사용되지 않는다.

추계 작업은 주로 국세청이 담당하는데, 납세자 신고자료, 세무통계, 경제통계 등을 바탕으로 비용을 산정하며, 매년 조세감면통계(Tax Relief Statistics)를 통해 결과를 공표한다. 2020년 이후 공표 범위가 크게 확대되어, 이전보다 훨씬 많은 항목에 대해 비용 추정치와 정책 목적 설명이 제공되고 있다.

다만 모든 비구조적 감면에 대해 비용이 추계되는 것은 아니다. 2023~24년 기준으로 확인된 344개 비구조적 감면 중 비용 추정치가 발표된 것은 약 107개에 그친다. 나머지는 자료 부족, 추정의 기술적 어려움, 또는 우선순위 문제로 추정치가 제시되지 않는다. 추정치가 존재하는 항목 중에서도 다년도 시계열 자료가 있는 경우와 단년도 추정치만 있는 경우가 혼재한다.⁴⁵⁾

예산책임청(Office for Budget Responsibility, OBR)은 재정위험 분석 과정에서 조세감면 비용을 별도로 검토하며, 특히 비용이 급증하거나 예상보다 크게 증가하는 항목을 제시하고 검토한다. 국가감사원(National Audit Office, NAO) 역시 독립 감사 과정에서 추계의 완전성과 신뢰성을 점검한다.

3) 조세지출의 규모⁴⁶⁾

Sinfield(2025)에 따르면, 2023~24년 기준 비용 추정치가 존재하는 비구조적 감면의 총비용은 약 2,070억 파운드(약 2,570억 달러, 390조원)로, GDP의 약 7.6%에 해당한다. 이는 전체 세수의 약 1/4 수준이다. 이 수치는 추정치가 존재하는 107개 항목에 한정된 것이므로, 전체 344개 비구조적 감면의 실제 규모는 더 클 가능성이 높다.

국가감사원의 분석에 따르면, 단년도 추정치만 존재하는 항목과 아직 비용이 산정되지 않은 항목을 포함하면 실제 세수감소 규모는 이보다 더 커질 수 있다. 비용의 상당

43) 정부가 특정 조세 감면 혜택을 제공할 때, 이로 인해 포기하는 미래의 세금 수입과 얻게 되는 경제적 이익을 현재 가치로 환산하여 정책의 타당성을 평가

44) 특정 조세지출(조세감면) 혜택을 일반 재정지출(보조금 예산)로 바꾸어 지급한다고 가정할 때, 동일한 효과를 내기 위해 정부가 직접 지출해야 하는 예산의 규모를 추정하는 방법

45) HM Revenue & Customs (HMRC), (2024a). Quality and Methodology Information Report. 5 December 2024.

46) Office for Budget Responsibility (OBR), (2024). Economic and Fiscal Outlook. CP 102 7.; National Audit Office (NAO). (2024). Tax measures to encourage economic growth. HC 445.; HM Revenue & Customs (HMRC). (2024b). Non-structural tax reliefs statistics. 5 December 2024.

부분은 소수의 대규모 항목에 집중되어 있다. 대표적으로 연금 관련 감면(사용자 기여금에 대한 국민보험기여금 면제 등), 부가가치세 영세율·감면(신규 주택 건설 등), 자본수당(capital allowances), 연구개발 세액공제 등이 큰 비중을 차지한다.

국세청의 조세감면통계에 따르면, 최근 몇 년 동안 비용 추정이 이루어진 비구조적 감면의 규모는 전반적으로 증가하는 추세를 보인다. 특히 경제성장이나 특정 산업 지원을 목적으로 한 감면 중 일부는 당초 예상보다 비용이 크게 늘어난 사례가 보고되고 있다.

Global Tax Expenditures Transparency Index(GTETI)에서 영국은 105개 평가 대상국 중 39위(점수 51.3/100, Redonda et al. 2024 기준)로 평가된다. 2020년 이후 국세청의 통계 공표 범위가 확대되면서 투명성이 개선되었으나, 비용 추정치가 없는 항목이 여전히 많고, 정책효과·분배효과·행동효과에 대한 정기적이고 체계적인 보고는 제한적이라는 점이 지적된다.

나. 영국 조세지출 절차 및 기관별 역할

영국의 조세지출(비구조적 감면) 관리는 별도의 독립적인 심사절차를 통해 이루어지기보다는, 매년의 예산·세제개정 과정에 통합되어 운영된다. 핵심 책임은 영국 재무부와 와 국세청에 공동으로 부여되어 있으며, 의회와 독립 감사기구가 사후 점검을 담당한다.

① 정책 제안 및 설계 단계

새로운 감면의 도입이나 기존 감면의 개정·확장은 주로 정부 부처와 장관의 정책에 의해 시작된다. 재무부는 세제 전반의 전략적 감독을 담당하며, 제안된 감면의 재정 영향, 정책 목표와의 정합성, 기존 감면과의 중복 여부 등을 검토한다. 정책 설계 단계에서는 조세정보 및 영향분석서(Tax Information and Impact Note)가 작성되어 예상 비용과 주요 영향을 개략적으로 제시하는 경우가 많다.

② 재무부와 국세청의 협의·관리

재무부와 국세청은 ‘정책 파트너십(policy partnership)’ 하에 역할을 분담한다. 재무부는 세제 전략의 총괄과 장관에 대한 증거 기반 자문을 담당하고, 국세청은 감면의 실제 운영, 모니터링, 유지·관리, 평가를 수행한다. 양 기관의 회계책임관(Accounting Officer)은 위원회(특히 공공회계위원회)에 대해 자원 사용의 경제성·효율성·효과성에

대한 책임을 진다.

③ 의회 심의 및 예산 과정

조세감면 관련 변경은 예산안(Budget)과 재정법안(Finance Bill)을 통해 의회에 제출된다. 하원(House of Commons)의 재무위원회(Treasury Committee)는 세제 정책 전반을 심의하며, 공공회계위원회(Public Accounts Committee)는 투입 대비 효과(value for money)와 관리 실태를 중심으로 감면을 검토한다. 의회 위원회는 정부에 보고서를 제출하고, 정부는 통상 2개월 이내에 회신을 한다.

④ 사후 모니터링·평가 및 외부 감사

국세청은 매년 조세감면통계를 통해 비용 추정치와 관련 정보를 공표한다. 국가감사원은 2014년 이후 조세감면 관리에 관한 일련의 독립 보고서를 발간해 왔으며, 모니터링·평가의 미흡함, 비용 급증에 대한 대응 지연, 정책효과 검증의 부족 등을 지속적으로 지적해 왔다. 예산책임청은 재정위험 분석 과정에서 조세감면 비용을 검토하고, 비용 증가가 재정에 미치는 영향을 경고한다.

[표 13] 영국 조세지출 관련 기관별 역할

기관	주요역할
HM Treasury (영국 재무부)	세제 전략 총괄, 장관 자문, 감면 정책의 가치 대비 효과 검토
HM Revenue and Customs (영국 국세청)	감면 운영·모니터링·평가, 비용 추계 및 통계 공표
National Audit Office (국가 감사원)	독립 감사, 관리 실태 보고, 의회 제출
Office for Budget Responsibility (예산책임청)	재정위험 분석, 감면 비용의 재정 영향 검토
Public Accounts Committee (공공회계위원회) / Treasury Committee (재무위원회)	의회 심의, 가치 대비 효과 및 관리 실태 점검

자료: NAO(2019), House of Commons Public Accounts Committee(2020), HMRC(2026) 등 관련 자료를 종합하여 국회예산정책처 작성

다. 영국의 조세지출 관리제도⁴⁷⁾

1) 일몰제도

영국은 모든 조세지출에 대해 일률적인 일몰조항(sunset clause)을 법적으로 의무화하지 않는다. 일부 감면은 도입 시 시한을 두고 설계되나, 상당수는 무기한으로 운영된다. 기한이 있는 감면의 경우에도 예산·세제개정 과정에서 연장되는 사례가 빈번하다.

국가감사원과 의회 위원회는 시한 없는 감면의 정기적 재검토 필요성을 지속적으로 제기해 왔다. 특히 비용이 당초 예산을 크게 초과하거나, 정책 목표가 달성되지 않는 것으로 보이는 감면에 대해 조속한 재검토를 권고하고 있다. 그러나 재검토가 실제로 이루어지는 경우는 제한적이며, 이해관계자의 반발과 정치적 고려가 폐지·축소를 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

2) 성과관리

국세청은 2021년 비구조적 감면에 대한 평가 프레임워크를 마련하고, 일부 주요 감면에 대해 정책 목표 설정과 사후 평가를 실시하기 시작했다. 평가 프레임워크는 감면의 목적, 비용, 이용 현황, 정책효과 등을 점검하는 기준을 제시한다.

그러나 국가감사원의 분석에 따르면, 전체 비구조적 감면 중 체계적으로 평가된 비율은 여전히 낮다. 2015년 이후 평가가 이루어진 감면은 소수에 그치며, 특히 분배효과(누가 혜택을 받는지)와 행동효과(실제로 의도한 행위 변화가 일어나는지)에 대한 정기적이고 포괄적인 분석은 매우 제한적이다. 공식적인 행동효과 검토는 주로 감면의 남용·회피 문제에 초점이 맞춰져 있으며, 가치 대비 효과나 더 넓은 사회·경제·환경적 영향에 대한 검토는 부족한 편이다.

국가감사원은 2014년, 2020년, 2024년 보고서를 통해 국세청과 재무부의 모니터링·평가 체계가 개선되고 있다고 평가하면서도, 여전히 평가범위와 심도가 충분하지 않다는 점을 지적하고 있다.

3) 총량관리 및 중기계획

영국은 조세지출 총액이나 세수 대비 비율에 대한 법정 상한(총량관리 제도)을 두지 않

47) National Audit Office (NAO), (2024). Tax measures to encourage economic growth. HC 445.

는다. 중기 재정계획은 예산책임청의 경제·재정 전망과 정부의 지출검토(Spending Review) 및 연례 예산(Budget) 과정을 통해 관리된다. 조세지출 자체에 대한 별도의 중기 총량계획이나 상한은 존재하지 않는다.

예산책임청은 2019년 이후 조세감면 비용을 재정위험의 주요 요인 중 하나로 식별하고 있으며, 정부가 전체 비용을 정확히 파악하지 못하고 있다는 점, 투명성과 심의가 부족하다는 점, 세제의 복잡성을 가중시킨다는 점을 지적해 왔다.

최근에는 국가감사원과 공공회계위원회의 권고에 따라 국세청과 재무부가 모니터링·평가 범위를 확대하고, 주요 감면에 대한 비용 추정치와 고수준 코멘타리를 공표하는 등 개선이 이루어지고 있다. 그러나 조세지출 전체를 횡단적으로 점검하고 우선순위를 재조정하는 전담 조직이나 법정 총량관리 장치는 마련되어 있지 않다.

종합하면, 영국은 구조적·비구조적 구분에 기초한 조세지출 식별, 재무부와 국세청의 공동 관리, 의회와 국가감사원의 외부 점검, 2020년 이후 통계 공표 확대라는 틀을 갖추고 있다. 동시에 비용 추정의 완전성, 정책효과·분배효과에 대한 체계적 평가, 총량적 관리 측면에서는 여전히 개선의 여지가 큰 구조로 운영되고 있다.

4. 캐나다

가. 캐나다의 조세지출 현황

1) 조세지출의 정의

캐나다 재무부(Department of Finance Canada)는 조세지출을 “특정한 정책목표를 달성하기 위해 기준조세체계(Benchmark Tax System)에서 벗어나 세수를 감소시키고 특정 납세자 등에 혜택을 주는 조세조치”로 정의하고 있다. 캐나다의 조세지출은 기준조세체계를 어떻게 정의하느냐에 따라 달라지며, 개인 및 법인소득세와 재화·서비스세(GST)에 대해 과세단위, 과세기간, 과세표준, 세율구조 및 기타 조세체계의 기본적인 구성요소를 설정하고 이 기준조세체계를 벗어나는 조치를 조세지출로 보고 있다. 조세지출은 공제(deduction), 세액공제(tax credit), 비과세(exemption), 특례세율(preferential rate), 과세이연(deferral) 등이 포함되나, 개인소득세의 기본공제액, 인플레이션에 따른 소득세 과세구간의 조정, 이중과세 방지를 위한 일부 조치 등은 기준조세체계로 포함되어 조세지출에서 제외된다.

캐나다 재무부는 조세지출 지원방식에 따라 특정 납세자의 비과세, 특정 소득 또는

소득성격의 비과세, GST의 면세 또는 영세율, 기준조세체계와 다른 세율, 세액공제·리베이트·환급, 과세상 귀속 또는 과세단위의 조정, 과세이연 또는 가속상각, 소득창출과 관련된 비용 이외의 비용에 대한 공제 등 8가지 유형으로 구분하고 있다. 또한 개별 조세지출 항목은 주된 정책목적이 조세체계 내부의 운영(행정비용·납세협력비용 경감, 이중과세 방지, 납세능력 반영 등)에 있는지에 따라 구조적 조치(Structural)와 비구조적 조치(Non Structural)로 구분한다. 환급 가능한 세액공제는 정부 회계상 이전지출로 분류되므로 별도의 범주로 분류된다. 이러한 구분은 조세지출항목의 정책적 타당성이나 성과를 의미하지는 않는다.

[표 14] 캐나다의 연방 조세지출 분류체계

조세지출 (Tax expenditures)	구조적 조세조치 (Structural tax measures)
	비구조적 조세조치 (Non-structural tax measures)
조세지출이 아닌 조세조치 (Tax measures other than tax expenditures)	구조적 조세조치 (structural tax measures)
환급가능 세액공제 (refundable tax credits)	N.A. (이전지출로 분류)

자료: Department of Finance Canada(2026)를 바탕으로 국회예산정책처 정리

재무부는 1979년 연방정부 차원에서 조세지출에 관한 보고를 시작하였으며, 1994년부터는 개인소득세, 법인소득세, GST에 관한 조세지출 추계치를 매년 공표하고 있다. 현재는 「연방 조세지출 보고서(Report on Federal Tax Expenditures—Concepts, Estimates and Evaluations)」를 통해 조세지출의 개념, 추계방법, 항목별 비용 및 전망, 개별조세지출의 상세정보, 평가 및 연구 결과를 매년 공개하고 있다. 2026년 보고서에서는 개인소득세, 법인소득세 및 GST와 관련된 200개 이상의 조세지출 항목을 다루고 있다.

2) 조세지출의 추계방법

캐나다의 조세지출은 기본적으로 조세특례가 존재하지 않았을 경우의 세수와 실제 세수의 차이, 즉 해당 조세조치로 인해 정부가 포기한 세수를 추계하는 방식으로 산출한다.

캐나다 재무부는 조세지출이 없는 가상적인 상황(counterfactual)에서의 세수와 실제 세수를 비교하되, 조세지출 이외의 조건은 동일하게 유지되는 것으로 가정한다. 또한 조세지출의 변화에 따라 소득연계 급여 등 다른 정부지출에 미치는 영향도 일부 반영한다.

캐나다의 조세지출 추계는 국세청(Canada Revenue Agency, CRA)이 보유한 세무행정자료를 기반으로 미시시뮬레이션모형(Microsimulation model)을 통해 산출된다. 개인소득세 조세지출은 캐나다 재무부가 운용하는 개인소득세 미시 시뮬레이션 모형(T1 microsimulation model)을 활용하며, 법인소득세 조세지출은 법인소득세 미시시뮬레이션모형(T2 microsimulation model)을 사용하여 추계한다. GST 관련 조세지출은 국민계정의 공급사용표 등을 활용하여 별도의 GST 모형과 행정데이터 등을 통해 추계한다. 신고자료 확보에는 시차가 있어(개인·법인소득세 신고자료는 약 1년 6개월, GST 환급 관련 행정자료는 1~2년, 공급사용표는 약 3년) 최근 연도의 수치는 경제·인구 전망과 이미 발표된 세제개편을 반영한 전망치로 제시된다. 따라서 2026년 연방 조세지출 보고서에는 2020~2024년을 추정치(Estimates), 2025~2027년을 전망치(Projections)로 구분하여 제시하고 있다.

캐나다의 조세지출 추계는 정태적 방식으로 이루어지며, 조세지출 폐지에 따른 납세자의 행태 변화, 경제적 파급효과, 폐지 시 도입될 수 있는 경과조치 등은 반영하지 않으며 다른 조세지출 항목이 현행대로 유지된다고 가정하고 각 항목을 독립적으로 추계한다. 과세이연이나 가속상각과 같은 효과가 여러 기간에 걸쳐 나타나는 항목은 원칙적으로 현금흐름 기준으로 추계하되, 그 방법론상 한계를 별도의 부속설명으로 밝히고 있다. 또한 추계가 불가능한 항목도 목록에서 제외하지 않고 ‘추계불가(n.a.)’로 표시하여 자료부족으로 정보가 누락되지 않도록 하고 있다.

3) 조세지출의 규모

캐나다 연방정부는 조세지출 규모를 개인소득세(PIT), 법인소득세(CIT), 상품·서비스세(GST)로 세목별로 구분하여 조세지출 항목별로 세목, 수혜자, 정책분야, 조세지출 유형 및 재정비용을 제시하고 있으나 모든 조세지출액을 합산한 “조세지출 총액”은 제시하지 않고 있다. 재무부는 개별 조세지출의 비용은 해당 조세조치만을 제거하고 다른 모든 조세규정은 현행과 동일하다는 가정하에 산출하기 때문에 여러 조세지출을 동시에 폐지할 경우의 세수효과는 개별추계치의 합계와 달라질 수 있다고 설명하며, 개별 조세지출의 비용 및 전망치는 제공하되, 이를 합산한 세목별 또는 전체 조세지출 총액은 공식적으로

제시하지 않고 있다.

개별 조세지출 가운데 규모가 큰 사례로는 개인단위 기본공제인 기본인적공제액에 대한 세액공제(Credit for the Basic Personal Amount)가 단일 항목으로는 가장 큰 규모이며, 등록연금제도(RPP)와 등록퇴직저축계획(RRSP) 등 은퇴·저축 관련지원, 주택 자본이득 비과세, 자본이득 부분포함 제도, 중소기업 특례세율 등의 순으로 조세지출액 규모가 크다.

따라서 캐나다의 조세지출은 상당한 규모로 운영되고 있지만, 한국의 국세감면율과 같은 하나의 지표를 통해 조세지출 총량을 관리하기보다는 개별 조세지출의 재정비용과 정책목적을 공개하고 평가하는 방식이 중심이라고 볼 수 있다.

[표 15] 캐나다 조세지출 주요 항목 및 조세지출 규모

(단위: 백만 캐나다달러)

구분	항목	세목	추계	전망			
			2023	2024	2025	2026	
구조적	기본인적공제액 세액공제	개인소득세	51,370	55,455	55,360	54,640	
비구조적	등록연금제도(RPP)	개인소득세	21,555	25,870	24,825	25,360	
구조적	자본이득의 부분적 포함	개인소득세	13,315	15,780	16,175	16,780	
		법인소득세	14,965	24,560	16,550	18,650	
비구조적	등록퇴직저축계획(RRSP)	개인소득세	13,035	15,650	16,720	17,355	
비구조적	주택 자본이득 비과세	개인소득세	7,565	7,460	8,170	8,545	
비구조적	소규모기업 특례세율	법인소득세	6,735	6,805	6,160	6,210	
구조적	GST/HST 크레딧	GST	8,120	6,195	6,400	6,575	
환급형 (이전지출)	캐나다 아동수당(CCB)	개인소득세	26,400	28,600	30,100	31,000	

주: 환급형(이전지출) 항목은 정부회계상 조세지출과 별도로 분류되는 항목임

자료: Department of Finance Canada(2026)를 바탕으로 국회예산정책처 정리

나. 캐나다 조세지출 절차 및 기관별 역할

① 조세정책 수요 파악 및 정책대안 마련

캐나다 재무부는 개인소득세, 법인소득세 및 GST 등에 대한 연방 조세정책과 법률을

개발하고 평가하는 주무기관이며, 재무부 내 Tax Policy Branch가 정책과제를 발굴하는 과정에서 재무장관의 요청, 내부 정책분석, 법원 판결, 캐나다 국세청의 세법 집행 과정에서 확인된 문제점, 의회의 입법활동, 전문가 및 이해관계자와의 협의 등을 검토한다. 이후 관련 연구와 분석, 내·외부 협의를 거쳐 정책대안을 마련하고 재무장관에게 권고⁴⁸⁾한다. 정책대안을 검토할 때에는 조세제도의 효율성·공평성·간소성, 세수확보, 경제적 효과, 소득분배, 정부의 정책목표 및 행정·납세협력 측면 등을 종합적으로 고려한다.

이 과정에서 조세지출은 특정 정책목표를 달성하기 위한 정책수단의 하나로 고려되며, 직접지출 등 다른 정책수단과 비교·검토될 수 있다. 특히 재무부의 조세지출 평가체계는 조세지출의 효과성뿐만 아니라 다른 정책수단과 비교하여 조세지출 방식이 적절한지를 검토하는 ‘대안’ 항목을 포함하고 있다.

② 조세지출 추계 및 조세지출 보고서 작성

재무부는 개별 연방 조세지출의 재정비용을 추계하고, 정책효과에 대한 평가 및 연구를 수행하여 이를 「연방 조세지출 보고서(Report on Federal Tax Expenditures—Concepts, Estimates and Evaluations)」를 통해 매년 공개한다. 보고서는 개별 조세지출의 정책목적, 적용대상, 법적 근거, 추계방법, 재정비용 및 전망치 등을 제공한다. 또한 항목별 설명에는 해당 조세지출과 관련된 연방정부의 재정지출 프로그램에 대한 정보도 함께 제시하여 조세지출과 재정지출을 비교·검토할 수 있는 정보를 제공한다. 다만 이는 조세지출과 재정지출을 하나로 통합관리한다는 의미는 아니며, 항목별로 관련 프로그램 정보를 참고자료로 병기하는 것을 시사한다.

또한 조세지출의 정책효과를 검토하기 위해 별도의 조세지출평가 프레임워크를 제시하고 있다. 평가에서는 조세지출의 관련성, 효과성, 형평성, 효율성 및 대안 등을 검토한다. 이러한 평가 및 연구는 매년 동일한 조세지출 전체를 일률적으로 평가하는 방식이 아니라, 특정 조세조치 또는 조세제도를 선정하여 분석·평가한다. 2026년 보고서에는 ‘인종화된 집단별 조세지출 분포에 대한 Gender-based Analysis Plus(GBA Plus) 분석’과 ‘캐나다 아동수당(Canada Child Benefit, CCB)’에 대한 평가가 포함되어 있다.

48) 캐나다 연방정부 홈페이지(<https://www.canada.ca/en/department-finance/corporate/transparency/transition-binders/2019/how-finance-works/tax-policy-branch.html>, 접속일자 2026.8.11.)

③ 세출예산안 제출 시기와의 연계 및 공표

재무부는 「연방 조세지출 보고서」의 발간 시점을 재무위원회 사무처(Treasury Board of Canada Secretariat)가 작성하는 본예산서(Main Estimates)의 하원 제출 시점에 따라 조정하고 있다. 재무부는 이를 통해 의회와 국민이 연방정부의 조세지출과 재정지출에 관한 정보를 비슷한 시기에 함께 확인할 수 있도록 하기 위한 것이다.

④ 의회의 입법 및 예산 심의를 통한 최종 통제

정부가 새로운 조세지출을 도입하거나 기존 조세조치를 변경·폐지하기 위해서는 관련 세법의 개정이 필요하며, 세법 개정안은 의회의 심의·의결 절차를 거쳐야 한다.

다. 캐나다의 조세지출 관리제도

1) 일몰제도

캐나다는 조세지출 관리를 위해 우리나라의 일몰제도와 유사한 기능을 하는 방식으로 개별 조세지원에 적용기한(sunset date)을 설정하고 이후 연장 여부를 정책적으로 검토하는 방식을 활용하고 있다. 다만 모든 조세지출에 일률적으로 일몰기한을 설정하는 것은 아니며, 정책목적과 정책수요가 한시적인 조세조치에 대해서는 개별적으로 적용기한을 설정하거나 단계적으로 축소하는 등 개별 조세조치별로 설계과정에서 적용기한을 부여하는 방식이다.

재무부의 「연방 조세지출 보고서」에서는 개별 조세지출에 대해 제도의 도입·변경 이력과 함께 “일몰(sunset)” 또는 “단계적 폐지(phased out)” 여부를 명시한다. 예를 들어 액화천연가스 시설에 대한 가속상각 제도는 2024년 적용기한이 종료되었고, 무공해 자동차 관련 설비 가속상각은 2027년 일몰이 예정되어 있다.

이러한 방식은 한시적인 정책목적을 가진 조세지원에 대해 적용기한을 설정하고, 기한 도래 시 제도의 필요성을 재검토할 수 있도록 한다. 반면 모든 조세지출에 일몰을 적용하는 방식이 아니기 때문에, 구조적 조세지원의 경우 별도의 평가와 정책적 판단을 통해 관리해야 한다는 특징이 있다.

2) 성과관리

캐나다의 조세지출 평가·관리체계는 조세지출 전반을 하나의 법률로 규정하기보다는 재정관리 관련 법안, 성인지예산 관련 법률 및 재무부의 조세지출 평가체계가 결합된 형태로 운영되고 있다. 「재정관리법(Financial Administration Act)」 제42.1조는 각 부처가 소관 '지속 프로그램(ongoing program)'의 관련성·효과성을 5년마다 검토하도록 규정하고 있다. 다만 같은 조 제2항은 이 '프로그램'을 공동의 목적을 달성하기 위해 운영되는 보조금 또는 출연금 프로그램 중 지출승인법(appropriation Act)에 따라 지출권한이 부여된 프로그램으로 정의하고 있어, 세법에 근거한 조세지출은 동 조항의 정기평가 대상에 포함되지 않는다.

조세지출에 대해 별도의 법정 분석의무를 부과하고 있는 제도는 「캐나다 성인지예산법(Canadian Gender Budgeting Act, 2018)」이다. 동법 제3조는 예산계획에 포함된 신규 예산조치의 성별·다양성 영향을 의회에 보고하도록 규정하고 있으며, 제4조는 재무장관이 매년 적절하다고 판단하는 조세지출의 성별·다양성 영향을 분석하여 공개하도록 규정하고 있다. 재무부는 이 법에 따라 2019년 이후 매년 「연방 조세지출 보고서」에 성인지 분석(GBA Plus)을 포함하고 있다. 2026년 보고서에 수록된 성인지 분석 연구는 2021년 인구총조사 자료를 2020년 개인소득세 신고자료(T1)와 연계하여 11개 인종(racialized groups)별로 연방 개인소득세 체계와 주요 조세지출의 소득재분배 효과를 최초로 분석하였다.

법정 의무와는 별도로 재무부는 「연방 조세지출 보고서」를 통해 매년 개별 항목에 대한 심층평가를 발표한다. 2026년 보고서는 ① 관련성, ② 효과성, ③ 형평성, ④ 효율성, ⑤ 대안적 정책수단과의 비교(직접지출·규제 등)의 다섯 가지 기준으로 조세지출을 평가하는 틀을 제시하며, 이 틀에 따라 캐나다 아동수당(CCB)에 대한 심층평가를 수록하였다.

다만 캐나다의 조세지출 평가체계에는 평가결과에 따라 해당 조세조치의 폐지·축소를 의무적으로 검토하거나, 제도를 유지할 경우 그 사유를 의회에 의무적으로 설명하도록 하는 후속조치 규정은 확인되지 않는다. 재무부의 조세지출 성과관리는 평가결과에 따른 자동적인 제도개편보다는 정기적인 비용 추계·정보공개 및 개별 조세조치에 대한 평가를 통해 정책결정에 필요한 정보를 제공하는 방식에 가까운 것으로 평가된다.

3) 총량관리 및 중기계획

캐나다는 한국의 국세감면을 한도와 같이 조세지출 총량에 적용되는 법정 상한을 두고 있지 않으며 조세지출 총량의 목표치나 상한선도 제시되지 않는다. 다만 조세지출을 하나의 총량으로 관리하기보다 개별 조세조치에 대한 정보공개와 평가를 중심으로 관리하고 있다. 특히 200개 이상의 법인세·소득세 및 GST 관련 조세조치를 동일한 보고체계 안에서 매년 공개하고, 조세지출뿐 아니라 기준조세체계에 포함되는 주요 조세조치와 이 전지출 성격의 환급형 세액공제까지 함께 제시함으로써 조세를 통한 정부지원의 전체적인 모습을 파악할 수 있도록 하고 있다. 2026년 「연방 조세지출 보고서」도 모든 조세지출을 합산한 총량 목표나 상한을 제시하지 않고, 개별 조세지출의 비용과 향후 전망을 제시하는 데 중점을 두고 있다. 캐나다는 개별 조세지출의 비용을 매년 추계 및 전망하며 조세지출의 정책목표와 효과를 평가하는 방식으로 재정적 영향을 관리한다. 2026년 보고서는 개별항목에 대해 2020~2024년 추정치(Estimates)와 2025~2027년 전망치(Projections)를 함께 제시함으로써 개별 조세지출의 중기적 추이를 파악할 수 있다.

또한 정부회계상 이전지출로 처리되는 환급형 세액공제(GST/HST 크레딧 제외)는 일반 조세지출과 구분되는 별도 범주로 제시되어, 세제를 통해 집행되지만 실질적으로 직접지출의 성격을 갖는 지원이 정부지출 통계에 반영되도록 하고 있다. 이는 법정 총량 한도가 없더라도 조세지출과 직접지출을 구분하여 재정지원의 규모와 성격을 파악할 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다. 종합하면 캐나다의 중기적 관리는 개별 항목별 추계·전망과 세출예산안 심의 시기와의 연계를 통해, 법정 총량한도 없이도 재정위험을 모니터링하는 방식으로 이루어진다.

5. 독일

가. 독일의 조세지출 현황

1) 조세지출의 정의

독일은 법률상 조세지출(Steuervergünstigungen)에 대해 명시적인 정의규정을 두고 있지 않다. 다만, 조세지출은 재정지출과 함께 「경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률」(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 이하 ‘StabG’) 제12조에서 규정하는 연방정부의 보조금의 하위 범주로

인식되고 있으며, 보조금의 개념 및 범위는 연방 재무부가 작성하는 「보조금 보고서」(Subventionsbericht)의 기준에 따라 실무적으로 결정된다.

「보조금 보고서」상 보조금은 “민간기업 및 특정 경제부문에 대하여 직·간접적으로 주는 국가의 재정적 지원 및 우대조치”로, 조세지출은 이 중 “공공재정의 세수감소를 유발하는 특별한 세법상의 예외 규정”으로 정의⁴⁹⁾하고 있다.

이처럼 조세지출 등 보조금의 개념 및 범위가 연방 재무부의 「보조금 보고서」의 기준에 따라 결정됨으로써, 독일의 조세지출은 범위가 한정적이고 조정될 수 있다는 특징을 보인다. 우선, 조세지출을 포괄하는 보조금의 범위가 “민간기업 및 특정 경제부문”으로 한정됨에 따라, 가계를 직접 수혜자로 하는 조세지출 중 일부 항목이 기준 조세체계를 벗어남에도 불구하고 「보조금 보고서」상 조세지출에 포함되지 않는다. 가령, 독일 연방감사원의 감사보고서⁵⁰⁾에 따르면, 연방정부에서 작성한 2025년 「제30차 보조금 보고서」는 통근수당, 업무용 승용차에 대한 과세특례 등 가계에 제공되는 세제지원 항목을 조세지출 실적 및 향후 추정치에 포함하지 않는다.

또한, 「보조금 보고서」에서 보조금의 개념 범위가 조정될 경우, 조세지출에 포함되는 세제지원 항목의 범위도 함께 조정되기도 한다. 「제30차 보조금 보고서」는 연방감사원이 2023~2024년 실시한 각 부처 감사 결과를 반영하여 '연구 관련 보조금 개념'을 재정의하였고, 그 결과 연구개발 세액공제 성격의 연구지원금(Forschungszulage)을 조세지출의 범위에서 제외하였다.

2) 조세지출의 추계방법

독일의 조세지출 추계는 세수손실법(revenue forgone)을 기준으로 한다. IMF(2019)⁵¹⁾에 따르면, 세수손실법은 대다수의 국가에서 조세지출 규모를 추계할 때 활용하는 방법으로, 추계하고자 하는 조세지출이 존재하지 않는 기준 조세체계와 실제 자료를 비교하여 해당 조세지출로 발생하는 직접적인 세수감소분을 측정하는 방식이다.

IMF(2019)는 세수손실법이 유용하게 작동하기 위해 제도의 존속과 폐지에 따른

49) 독일 재무부, 「제30차 보조금 보고서: 2023~2026(30. Subventionsbericht des Bundes 2023-2026)」, 2025.9.

50) 독일 연방감사원, 「연방예산법 제88조제2항에 따른 제30차 연방 보조금 보고서(조세지출 부문)에 대한 감사보고서(Bericht nach §88 Absatz 2 BHO zum 30. Subventionsbericht der Bundesregierung - Steuervergünstigungen)」, 2026.1.

51) IMF, 「Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies」, 2019.3.

납세자의 행태변화는 반영하지 않는다는 전제가 필요하다고 주장한다. 이에 독일 연방정부도 세수손실법을 통해 조세지출 규모를 추계하면서 납세자의 행태변화를 반영하지 않고 있으며, 「보조금 보고서」에 조세지출로 인한 세수감소분 추정치는 해당 조세지출 폐지시 기대되는 세수증가분과 다를 수 있다는 해석상 유의사항을 명시하고 있다.

3) 조세지출의 규모

독일 연방정부의 「제30차 보조금 보고서」에 따르면, 독일은 현행 107개의 조세지출 항목을 운용중이며, 조세지출 규모는 2023년 196.6억 유로에서 2026년 183.5억 유로(약 30조원)로 감소하는 추세를 보이고 있다.

동 보조금 보고서는 2023~2024년 조세지출 실적과 2025~2026년의 예상 규모를 정책대상·목표와 수혜분야에 따라 구분하여 정리하고 있다. 우선 정책대상·목표에 따른 구분을 살펴보면, 독일은 정책대상에 따라 조세지출을 기업·산업지원과 가계 지원으로 구분하고, 이 중 기업·산업지원을 다시 정책목표에 따라 산업의 유지지원, 산업의 조정지원, 산업생산성 및 성장지원, 기타로 구분한다. 2023~2026년간 조세지출의 규모를 정책대상·목표별로 살펴본 결과, 정책대상에서는 기업·산업지원의 지원규모가, 정책목표에서는 산업의 유지지원의 지원규모가 상대적으로 비중이 큰 것으로 나타났다.

[표 16] 독일 조세지출의 정책대상·목표별 현황

(단위: 백만EUR, %)

구 분		2023(실적)	2024(실적)	2025(전망)	2026(전망)
기업·산업	유지지원	8,404 (42.7)	6,894 (37.9)	8,041 (41.5)	6,732 (36.7)
	조정지원	1,889 (9.6)	1,732 (9.5)	1,761 (9.1)	1,755 (9.6)
	생산성 (성장)지원	3,356 (17.1)	3,285 (18.1)	3,185 (16.4)	3,282 (17.9)
	기타	4,567 (23.2)	4,753 (26.1)	4,893 (25.2)	5,044 (27.5)
	소계	18,216 (92.6)	16,664 (91.6)	17,880 (92.2)	16,813 (91.6)
가계		1,447 (7.4)	1,521 (8.4)	1,508 (7.8)	1,538 (8.4)
합계		19,663	18,185	19,388	18,351

자료: 독일 재무부, 「제30차 보조금 보고서: 2023~2026」, 2025.9.

지원분야별로 살펴보면, 일반 상공업 분야의 조세지출이 다른 분야에 비해 상대적으로 많은 지원을 받은 것으로 나타났다. 2024년 기준 일반 상공업 분야에 대한 조세지출 규모는 77억 유로로, 전체 조세지출의 42.4%의 비중을 차지하였다.

[표 17] 독일 조세지출의 지원분야별 현황

(단위: 백만EUR, %)

구 분	2023(실적)	2024(실적)	2025(전망)	2026(전망)
식품, 농업 및 소비자보호	1,099 (5.6)	1,096 (6.0)	949 (4.9)	829 (4.5)
일반상공업 (교통 제외)	7,837 (39.9)	7,704 (42.4)	9,038 (46.6)	7,855 (42.8)
교통	3,548 (18.0)	3,486 (19.2)	3,687 (19.0)	3,841 (20.9)
주택 및 도시개발	232 (1.2)	266 (1.5)	293 (1.5)	309 (1.7)
저축장려 및 자산형성	475 (2.4)	506 (2.8)	463 (2.4)	463 (2.5)
기타	6,472 (32.9)	5,127 (28.2)	4,958 (25.6)	5,054 (27.5)
계	19,663	18,185	19,388	18,351

자료: 독일 재무부, 「제30차 보조금 보고서: 2023~2026」, 2025.9.

다만, 독일 연방감사원(2026)은 정부가 작성한 「보조금 보고서」가 제도변화에 따른 향후 조세지출 규모를 과소 추계하는 것을 지적한다. 감사원은 보고서 작성 시점에 이미 알려져 있던 농업용 경유 세제혜택의 기한 없는 재도입과 음식점업 부가가치세 경감세율 재도입의 효과를 반영하면, 연방 세수감소는 연방 정부가 추계한 184억 유로가 아닌 약 210억 유로 수준인 것으로 분석하였다.

나. 독일 조세지출 절차 및 기관별 역할

독일 조세지출은 세입예산 편성 과정에서 직접적으로 심의를 받지 않는다. 연방정부의 「보조금 보고서」에 따르면, 조세지출의 규모는 매년 편성되는 「예산법」상 세입예산에 의해 제한되거나 예산편성절차의 대상이 아니라는 점을 명시하고 있다.

조세지출의 규모 및 내용은 StabG 제12조에 따라 격년 단위로 의회에 보고되는 「보조금 보고서」에 나타난다. 「보조금 보고서」는 조세지출 각 항목의 법적 근거, 제도의

목적, 지원내용, 적용기한 등 향후 정책계획 등의 내용을 포함한다. 이하에서는 조세지출의 관리절차와 각 기관별 역할을 중심으로 서술한다.

① 연방정부의 「보조금 보고서」 작성

연방정부는 격년 단위로 「보조금 보고서」를 작성하여 의회에 제출하는 역할을 수행한다. 우선 연방정부 내 각 부처에서 조세지출을 포함한 소관 보조금에 대해 표준화된 데이터시트(Datenblätter)를 작성하여 재무부에 제출한다. 데이터시트에는 지원목적, 목표설정, 존속기한 및 체감(Degression) 설계 여부, 지속가능성 심사 결과, 평가 실시현황 등 보조금 정책지침(Subventionspolitische Leitlinien)의 이행상황이 항목별로 기재된다. 재무부는 「보조금 보고서」의 총괄기관으로써, 보조금 개념의 확정, 각 부처 제출자료의 취합 및 검증, 조세감면 세수감소액 추계 등을 통해 보고서를 작성한다.

② 연방정부 및 의회의 「보조금 보고서」 심의·의결

재무부가 작성한 「보조금 보고서」는 연방내각 의결을 거쳐 연방하원 및 연방상원에 제출된다. 연방하원 예산위원회 산하 결산검사소위원회(Rechnungsprüfungsausschuss)에서 해당 보고서를 심의하며, 연방상원에는 제출·통지되어 인지(Kenntnisnahme)된다. 2025년 「제30차 보조금 보고서」의 경우 2025년 9월 10일 연방내각에서 의결되어, 9월 15일 연방하원 및 상원에 제출되었으며, 2026년 4월 27일 연방하원에서 최종적으로 의결되었다.

③ 연방감사원의 「보조금 보고서」에 대한 감사보고서 작성

연방감사원은 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung, 이하 'BHO') 제88조 및 제96조에 근거하여 「보조금 보고서」의 정책지침 준수 여부, 조세감면의 존속기한·체감설계, 평가 실시 및 평가결과의 반영 여부를 감사하고, 결산검사소위원회에 자문보고서를 제출한다. 연방감사원은 감사보고서를 통해 정부의 조세지출 등 보조금 정책이 이전 결산검사소위원회의 지시사항을 이행했는지 확인하고, 「보조금 보고서」의 정보제공 기능을 평가한다. 또한, 개별 조세지출 항목에 대한 재설계, 폐지 등 권고내용도 포함하고 있다.

다. 독일의 조세지출 관리제도

1) 일몰제도

독일의 대부분의 조세지출은 일몰기한 없이 공제·감면이 지속되고 있다. 2025년 「보조금 보고서」를 살펴보면, 전체 107개 조세지출 항목 중 90개의 항목은 일몰기한에 대한 규정 없이 지속적으로 유지되는 항목으로 구성되어 있다. 나머지 17개 항목은 일몰기한이 설정되어 있으며, 이 중 2개 항목은 규모가 감소하도록 규정되어 있다.

이에 연방감사원은 「보조금 보고서」에 대한 감사보고서에서 조세지출 항목에 일몰기한을 설정하고, 원칙적으로 체감형으로 설계하여 관리할 것을 권고하고 있다. 정부의 「보조금 정책 지침」⁵²⁾에 따르면, 재정지출에 대해서는 신규 항목 설치시 적용기한과 체감형 설계를 원칙으로 하고 있는데, 같은 보조금의 하위 범주인 조세지출에도 이러한 원칙을 적용해야 한다는 것이다. 한편, 감사보고서에서는 연방정부(재무부)가 조세지출의 일몰기한을 설정하거나 체감형으로 설계하지 않는 이유에 대해서도 서술하고 있다. 이에 따르면, 재무부는 조세지출의 각 항목이 개별 세법으로 법제화되어 있어 재정지출에 비해 사후통제와 개혁이 어렵고, 법률적 성격상 혜택을 단계적으로 축소하는 체감형 설계를 적용하기가 구조적으로 어렵다는 입장을 취하고 있다.

2) 성과관리

독일의 조세지출은 주기적으로 전 항목에 대한 지속가능성 심사와 함께 비정기적으로 내부 또는 외부에 의뢰하여 실시되는 평가를 통해 이원적으로 성과를 관리한다.

① 지속가능성 심사(Nachhaltigkeitsprüfung)

지속가능성 심사는 조세지출 각 항목을 기여할 수 있는 지속가능성 원칙별로 구분하고, 장기적인 경제적, 생태적, 사회적 영향을 분석하여 다른 지속가능성 원칙과 상충관계가 없는지 확인하는 과정이다. 2025년 「보조금 보고서」에 따르면, 조세지출 107개 항목은 크게 ‘자연적 삶의 보존’, ‘지속가능한 경제 강화’, ‘사회적 결속’ 등 3개의 지속가능성 원칙에 기여하는 것으로 보고 있다.

52) 독일 재무부, 「독일 연방정부 보조금 정책 지침(Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung)」, 2015.1.

[표 18] 독일 보조금 항목별 지속가능성 원칙별 구분

(단위: 개)

구분	지속가능한 발전	글로벌 책임인수	자연적 삶의 보존	지속가능한 경제강화	사회적 결속	교육,과학, 혁신	합계
재정 지출	2	14	74	82	22	28	139
조세 지출	-	-	15	93	36	-	107

자료: 독일 재무부, 「제30차 보조금 보고서: 2023~2026」, 2025.9.

또한, 2023년부터 지속가능성 심사에 기후영향이 평가되어 「보조금 보고서」에 기재된다. 기후영향은 온실가스 감축효과가 인정되는 경우 긍정, 유의미한 영향이 없거나 탄소누출(carbon leakage) 방지 효과가 있는 경우 중립, 기후부담 행위를 유인하는 경우 부정으로 기재된다.

② 평가(Evaluierung)

조세지출의 평가는 조세지출 항목의 특성을 다면적으로 검증하여 해당 항목의 유지 또는 폐지를 결정하는 과정이다. 평가대상인 조세지출은 ① 지원목적의 타당성(Relevanz), ② 실효성(Wirksamkeit), ③ 지속가능성(Nachhaltigkeit), ④ 수단으로서의 적합성(Instrumentelle Eignung), ⑤ 투명성 및 모니터링(Transparenz und Monitoring)의 5개 기준에 대해 점수와 함께 종합판정을 부여받는다.

평가의 주기는 원칙적으로 정기적이어야 하나, 실제로는 일부 항목만 비정기적으로 평가가 수행되었다. 연방감사원의 감사보고서에 따르면, 107개의 조세지출 항목 중 과거에 한 차례 이상 평가를 받은 항목은 56개에 불과하며, 이 중 10개는 내부평가, 46개는 외부평가로 수행되었다. 또한, 감사보고서는 46개의 외부평가 중 2019년 이후에 시행된 평가는 9개에 불과하여, 평가자료의 시의성이 떨어진다고 지적하고 있다.

성과관리의 실효성 측면에서는 한계가 뚜렷하다. 평가결과가 제도 개편으로 연결되는 경로가 제도화되어 있지 않아, 부정적 판정을 받은 항목이 그대로 존속하는 사례가 반복된다. 연방감사원은 감사보고서에서 과거 평가에서 비효율적이라 판정된 29개 항목이 변경 없이 유지되고 있으며 이에 따른 세수효과가 연간 약 110억 유로에 달한다고 지적하고, 해당 조세지출 항목을 정비할 것을 권고하였다.

3) 총량관리 및 중기계획

독일은 법률상에 조세지출 총량에 대한 제한규정이 존재하지 않는다.

또한, 독일의 조세지출은 예산편성절차의 대상이 아니므로, 중기재정계획과의 직접적인 연계도 존재하지 않는다. 조세지출은 세입예산 추계에 간접적으로 반영될 뿐이며, 「보조금 보고서」의 4개년 시계열 추이(실적 2년, 전망 2년)가 사실상 조세지출의 중기전망 기능을 대신한다.

6. 프랑스

가. 프랑스의 조세지출 현황

1) 조세지출의 정의

프랑스에서 조세지출(dépense fiscale)은 '기준세제(norme fiscale de référence)에서 벗어난 조세상 특례로서 국가 예산에 비용을 발생시키는 규정'으로 정의된다. 조세지출의 정의와 목록은 예산법률안에 부속서류인 「재원 및 수입평가」 제2권에 매년 수록된다⁵³⁾.

조세지출의 형태는 다음과 같이 구분된다. 특정 소득·활동·자산·납세자에 대한 비과세(exonération), 경감세율(taux réduit), 일정 기준금액 미만을 과세대상에서 제외하는 면세점(franchise), 과세표준 공제(abattement), 세액감면(réduction d'impôt) 및 세액공제(crédit d'impôt) 등이 대표적이며, 형태에 따라 추계의 난이도와 예산효과의 발현 시점이 달라진다.

지방세 감면 중 일부도 조세지출로 계상된다. 다만 이는 국가가 지방자치단체에 보전금(allocation compensatrice)을 지급하거나 관련 세목을 대신 부담하는 등 국가 예산에 영향을 미치는 경우에 한정하며, 조세지출로 계상되는 금액도 지방세 감면 전체의 규모가 아닌 국가 예산에서 지출된 보전금 규모로 한정된다.

2) 조세지출의 추계방법

프랑스 역시 세수손실 기준으로 개별 조세지출의 예산비용(coût budgétaire)을 산정

53) 프랑스 경제재정부(Ministère de l'Économie et des Finances)의 「재원 및 수입평가, 제2권 - 조세지출(Évaluation des voies et moyens, tome II - Les dépenses fiscales)」, 2026년 예산 법률안 부속서류, 2025.10.

한다. 추계는 공공재정총국(DGFiP) 산하 조세입법국(Direction de la législation fiscale, DLF)이 담당하며, 일부 항목은 DGFIP 산하 타부서 또는 재무총국(DG Trésor) 산하 부서에 위임된다. DLF는 매년 봄에 이전연도, 당해연도, 다음연도의 조세지출 비용을 재추계한다.⁵⁴⁾

추계 가능성과 정밀도는 조세지출의 형태에 크게 좌우된다. 세액공제(crédit d'im pôt)는 신고서상 금액이 직접 확인되므로 추계가 용이한 반면, 비과세(exonération) 대상 소득·활동·자산은 신고서에 기재되지 않는 경우가 많아 국민계정 등 외부통계를 이용해 과세표준을 재구성한 뒤 적용세율을 곱하는 간접추계에 의존하게 된다. 이에 따라 부속문서는 항목별 추계품질을 구분하여 표시하는데, 2026년도 예산법률안 부속서류인 「재원 및 수입평가」에는 465개 조세지출 중 408개만 개별 금액이 제시되었고, 그 중 124개는 '개략적 크기(ordre de grandeur)'의 간접추계로 명시하였다. 또한, 일정 수준(50만 유로) 미만의 항목에 대해서는 조세지출의 규모를 명확히 밝히지 않고 'ε'로 표시한다.

3) 조세지출의 규모

프랑스 회계감사원(2026)⁵⁵⁾에 따르면 2025년 시행 중인 조세지출은 474개 항목이고, 세수감소 효과는 918.3억 유로(약 148조원) 수준으로 집계되었으며, 2026년도 예산에 반영된 조세지출 항목은 465개 항목, 883.0억 유로(약 143조원)로 소폭 감소하였다.

[표 19] 프랑스의 조세지출 총액 추이

(단위: 억EUR)				
구분	2023	2024	2025	2026(전망)
조세지출	829.0	894.0	918.3	883.0

주: 1. 2026년은 예산편성 당시 전망치

2. 2025년 이후 부가가치세 조세지출 산정기준이 변경되었으며, 2024년 이전 기준을 적용할 경우 2025년 조세지출 규모는 1,031.1억 유로임.

자료: 프랑스 회계감사원, 「2025년 예산집행 분석보고서 - 조세지출」, 2026.4.

54) 프랑스 회계감사원(Cour des comptes), 「2025년 예산집행 분석보고서 - 조세지출(Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 - Les dépenses fiscales)」, 2026.4.

55) 프랑스 회계감사원(Cour des comptes), 「2025년 예산집행 분석보고서 - 조세지출(Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 - Les dépenses fiscales)」, 2026.4.

조세지출의 항목을 세목별로 살펴보면 소득세 관련 조세지출의 비중이 가장 크고, 소득세와 법인세에 공통 적용되는 사업소득 관련 항목(상공업소득·농업소득·비영업소득)과 부가가치세가 그 뒤를 잇는다. 「재원 및 수입평가」는 조세지출 목록을 소득세, 소득세·법인세 공통, 법인세, 기타 직접세, 등록세·인지세, 부가가치세, 에너지 개별소비세, 기타 조세, 지방세의 순으로 편제하고 있다⁵⁶⁾.

나. 프랑스 조세지출 절차 및 기관별 역할

프랑스의 조세지출은 예산편성 절차에 편입되어 예산법률안 부속문서로 매년 국회에 제출된다. 또한, 각 조세지출 항목은 예산 '미션(mission)' 및 '프로그램(programme)'에 귀속되어 세출과 병렬적으로 제시된다.

① 조세입법국 등 행정부 내 조세협의(conférences fiscales)

조세입법국은 조세지출 목록의 확정, 세목별 기준세제의 설정, 개별 항목의 비용추계를 담당하는 중심기관이다. 조세지출의 신설·변경·폐지는 조세입법국, 예산국 및 관계부처가 참여하는 '조세협의(conférences fiscales)'를 통해 검토된다. 이 협의는 예산협의(conférences budgétaires)와 거의 동일한 일정으로 진행되며 양자가 통합 개최되기도 한다. 총리의 예산편성 지침서한(lettre de cadrage)과 부처별 한도서한(lettre plafond)에는 미션별 조세지출 증감목표가 잠정치와 확정치의 형태로 포함된다(프랑스 회계감사원, 2025).

연간 절차의 흐름은 대체로 다음과 같다. 2월경 예산국과 각 부처 재정담당부서·프로그램 책임자 간 기술협의로 전년도 집행 점검과 당해 연도 전망이 이루어지고, 3월 이후 조세입법국이 이전연도, 당해연도 및 다음연도 3년의 조세지출 비용을 재추계한다. 이어 조세협의와 예산협의를 병행 개최되며, 그 결과가 예산법률안의 지침서한과 한도서한에 반영된다. 다만, 대통령 선거 및 국회의원 선거 등 주요 선거일정이 있는 해에는 이러한 절차가 압축되어 진행되기도 한다.

② 의회(Parlement)의 예산법률안 심의

정부는 매년 10월 첫째주 화요일에 예산법률안과 부속서류인 「재원 및 수입평가」 등을

56) Évaluation des voies et moyens, tome II, annexe au projet de loi de finances, 「Liste des dépenses fiscales」 편제 참조.

프랑스 국회(하원)에 제출한다. 프랑스 하원에서는 11월말까지 40일 이내에 예산법률안과 함께 조세지출 관련 내용을 심의·의결하여 해당 법안을 상원으로 송부한다. 이후 상원에서는 12월 중순까지 예산법률안을 심의⁵⁷⁾하고 필요시 하원과 조정하여 12월말에 예산안을 최종 확정한다.⁵⁸⁾

③ 회계감사원(Cour des comptes)

회계감사원은 매년 예산집행 분석의 일환으로 「조세지출」 주제별 보고서(note d'analyse de l'exécution budgétaire)를 발간하여 총액 추이, 추계 과리의 원인, 관리체계의 문제점을 분석하고 권고를 제시한다. 해당 보고서는 매년 4월말에 발표되어 국회에서 5~9월에 진행되는 정부의 결산법률안 심의과정에 활용된다.

다. 프랑스의 조세지출 관리제도

1) 일몰제도

프랑스는 조세지출에 대한 명시적 일몰규정(bornage)을 재정계획법(loi de programmation des finances publiques, LPFP)에 두고 있다. 현행 「2023~2027년 재정계획법」 제7조는 조세지출의 적용기한 및 연장에 대해 명시적인 규정을 두고 있다⁵⁹⁾. 이에 따르면, 2024년 이후 신설되는 조세지출은 법률에 적용된 기한에 한해 적용되며, 그 기한은 3년을 초과할 수 없다. 다만, 정부가 국회에 수혜자의 주요 특성, 실효성 및 비용을 적시한 평가를 제출한 경우에 한해 최대 3년까지 기한을 연장할 수 있다.

2) 성과관리

프랑스 조세지출 성과관리의 제도적 기반은 조직법률(loi organique n° 2021-1836)에 의한 LOLF 제51조제4호이다. 이에 따르면, 2023년도 예산법률안부터 조세지출에 관하여 항목별 금액 및 수혜자 수의 평가, 당해연도에 평가가 실시될 조세지출 목록, 미션별·연도별 집행액과 예산법률안과의 오차 및 그 설명, 미션별 조세지출 전망액 및 예산상 세출액 대비 비율을 반드시 포함하도록 규정하고 있다⁶⁰⁾.

57) 전체 의회의 심의기한은 원칙적으로 70일이다.

58) 다만, 이는 규범적 절차로, 2026년도 예산은 이를 준수하지 못하고 2026년 2월 19일에서야 예산법률이 공포되었다.

59) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023, art. 7.

특히 미션별 예산상 세출액 대비 조세지출의 비율은 조세지출과 직접 세출을 동일한 정책영역 단위에서 비교하도록 강제하는 장치로서, 일부 미션에서는 조세지출이 해당 미션 세출을 상회하거나 그에 근접한다는 사실을 드러내는 기능을 한다. 예산법률안 부속서류인 「재원 및 수입평가」에도 '성과지표(Indicateurs de performance)'와 '평가계획(Programme d'évaluation)' 항목을 별도 소절로 두고 있으며, 각 조세지출이 추구하는 목적(finalité)이 명시된다.

그러나 프랑스 회계감사원(2025)에 따르면, 실제 조세지출의 운용은 제도 설계에 미치지 못한다고 평가하고 있다. 조세지출은 통상적 세출로 취급되지 않아 프로그램 성과체계(volet performance)에 실질적으로 편입되지 않고, 절반에 가까운 미션에서 조세지출의 성과를 보여주는 지표가 제시되지 않는다. 프로그램 책임자(responsable de programme)는 자신에게 귀속된 조세지출에 대해 실질적 통제수단을 갖지 못하며, 조세지출의 연중 조정도 불가능하다.

또한, 회계감사원(2025)은 조세지출에 대한 체계적 평가 프로그램의 수립이 필요하다고 주장하고 있다. 이에 따르면, 조세지출에 대한 종합평가는 2011년 이후 장기간 실시되지 않았으며, 해당 종합평가에서 비효율적으로 판정된 항목들 다수가 유지되고 있는 실정이다. 이러한 상황을 개선하기 위해 「2023~2027년 재정계획법」 제22조는 매년 4월 1일까지 국회에 '공공행위의 질에 관한 평가(évaluations de la qualité de l'action publique)' 결과를 제출하도록 하고, 그 대상에 세액공제·조세지출·사회보험료 감면을 포함시켰다. 이 평가는 효율성·효과성·비용 개선방안을 제시하여야 하며, 평가대상 목록은 2023년 예산법률에 따라 정부로 하여금 매년 6월 1일 이전에 평가 실시결과와 관련 개선방안을 담은 보고서를 국회에 제출하도록 하고 있다.

3) 총량관리 및 중기계획

프랑스는 「2018~2022년 재정계획법」까지 조세지출 총액이 '순조세수입 + 조세지출' 합계에서 차지하는 비율의 상한을 설정⁶¹⁾하였으나, 「2023~2027년 재정계획법」은 이러한 총량상한을 폐지⁶²⁾하는 대신, 동법 제6조에서 2022년 7월 1일 이후 채택되는

60) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, art. 25; LOLF art. 51-4° a)~d).

61) 「2018~2022년 재정계획법」은 조세지출의 상한을 '순조세수입 + 조세지출' 대비 2018·2019년 28%, 2020년 27%, 2021년 26%, 2022년 25%으로 규정하였다.

62) 단, 「일반세법(CGI)」에 따라 개별 납세자·배우자 및 부양자녀를 포함한 세대(foyer fiscal)단위에서 적용되는 세액공제·감면한도(1만유로 등)는 유지된다.

조세지출에 대해 세수 감소효과에 한도를 설정하는 방식으로 변경되었다. 이에 신규 조세지출로 인한 세수효과는 2023~2026년간 연 5억 유로(약 8,040억원), 2027년 연 10억 유로(약 1조 6,081억원)를 초과하지 못한다⁶³⁾. 아울러 신규 조세지출 도입 시 동등한 예산효과를 갖는 다른 조세지출의 폐지 또는 축소를 조건으로 하는 이른바 상계(gage) 방식이 병행된다.

회계감사원(2025)은 이에 대해 총량상한 폐지가 조세지출 관련 재정쟁점을 '비가시화'할 위험이 있다고 지적하고 있다. 조세지출 개수 또한 폐지·합리화 목표에도 불구하고 474개 수준을 유지하고 있으며, 회계감사원은 2025년 예산집행 분석에서 조세지출의 규모 증가, 관리주체의 부재, 정밀 평가를 위한 자료 부족을 동시에 지적하였다.

7. 네덜란드

가. 네덜란드의 조세지출 현황

1) 조세지출의 정의

네덜란드의 경우 세금 자원의 일반적 목적 외에 특정 활동을 촉진하기 위해 의도된 정책 목표를 지니며, 정부 세입의 손실로 이어지는 경우 조세지출로 분류된다. 조세지출의 종류로는 크게 감면(Verminderen), 공제(aftrekposten), 면세·비과세(vrijstellingen), 세액공제(heffingskortingen), 세율 인하(verlaagde tarieven) 등이 있다.

2) 조세지출의 추계방법

조세지출의 추계는 해당 조세제도가 존재하지 않고, 동시에 국민과 기업의 경제적 행동에도 변화가 없다고 가정했을 때의 조세수입과 비교한 세수 차이를 의미한다.

이러한 산정방식에 따라, 각 공제(deduction)는 해당 공제만 마지막으로 적용되는 것으로 가정하여 재정효과를 계산한다. 따라서 여러 공제의 규모를 단순히 합산해도 전체 조세지출 규모와 반드시 일치하지는 않는다.

또한, 실제로 조세지출을 폐지하여 세수를 확보하려는 경우에는 납세자의 행동 변화(behavioral effects)를 함께 고려한다는 점에도 유의할 필요가 있다. 따라서 조세지출을 폐지할 경우 실제 증가하는 세수는 부속서에 제시된 재정규모(budgetary importance)와 차이가 발생할 수 있다.

63) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023, art. 6.

3) 조세지출의 규모

2026년 조세지출 전체 규모는 1,877억 유로(약 303조원)로 예상된다. 2021년부터 2026년까지 조세지출의 규모는 연평균 약 4.6% 증가하였으며, 조세지출 규모 증가는 주로 세액공제, 자가 주택에 대한 세제 제도, 소득세, 그리고 부가가치세 비중 증가에서 기인한다. 2026년 네덜란드의 국내총생산(GDP) 대비 비율은 15.2%로 전망된다.

[표 20] 네덜란드 조세지출의 규모

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
총 조세지출 (억 유로)	1,501	1,587	1,672	1,808	1,848	1,877
GDP 대비 비중(%)	16.8	16.0	15.9	16.1	15.6	15.2

자료: Ministerie van Financiën, Bijlagen bij Miljoenennota(2026)

네덜란드의 조세지출 및 GDP 대비 비중 규모는 비교적 높게 나타난다. 이는 네덜란드의 경우 우리나라보다 조세지출의 범위를 더 넓게 잡고 있는 데에서도 기인한다. 예컨대 2026년 기준 일반세액공제(GTC), 근로세액공제(EITC) 등이 포함된 세액공제(Heffingskortingen)가 740억 유로에 달하고 있으며, 연금 관련 비과세혜택⁶⁴⁾을 포함한 세제 혜택(Inkomensvoorzieningen)이 250억 유로에 달하고 있다.

나. 네덜란드 조세지출 절차 및 기관별 역할

① 재무부 조세지출 예산서 작성

매년 예산일(Prinsjesdag, 9월 셋째 화요일)에 네덜란드 정부는 국가 예산을 제출하는데, 이때 조세지출 개요서(Overzicht Fiscale Regelingen)가 예산 부속서류로 하원에 함께 제출된다.

재무부는 정부회계법(Comptabiliteitswet 2016) 및 국가예산규정(Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften)을 바탕으로 조세지출 개요서를 발간한다.

② 의회 세법 개정 논의 및 국왕 재가

네덜란드 의회는 예산사전승인권⁶⁵⁾을 갖는다. 구체적으로 하원은 예산을 심사·수정하여 승

64) 기여금 비과세, 과세이연을 통한 운용수익 비과세 및 수령시 과세 등의 혜택을 일컫는다.

인하는데, 그 과정에서 조세지출 내용이 담긴 세법 개정안도 함께 심의된다. 즉, 하원에 서는 조세지출 개요서에 대해 질의·수정요구를 할 수 있으며, 세법 개정안에 대한 수정권을 가지고 있다. 반면 상원의 경우 예산 승인권을 가지고 있으나, 이는 법안에 대해 제한적으로 가결 또는 부결만 할 수 있는 권한이며, 세법 개정안의 내용에 대한 수정권을 가지고 있는 것은 아니며, 양원을 통과한 법안은 국왕 재가를 거쳐 법률로써 확정된다.

③ 감사원

네덜란드 감사원(Algemene Rekenkamer)은 최고감사기구로서 개별 조세지출 제도의 효과성을 직접 평가한다. 또한, 감사원은 연차보고서를 검증하고 세입 관련 회계정보를 감사하는데, 2025년 발간한 보고서⁶⁵⁾에서는 지출결산과 달리 세입결산이 중앙정부 예산 규정에 따라 작성되지 않으며, 국회에 제공되는 조세지출 관련 정보가 부족한 점을 지적하였다.

다. 네덜란드의 조세지출 관리제도⁶⁶⁾

1) 조세지출 모니터링 강화 및 일몰제도

네덜란드 내에서는 세제 시스템을 단순화해야 하며 조세지출 제도의 무분별한 증식을 방지해야 한다는 의견⁶⁷⁾이 지속 제시되었다.

예를 들어 반 베이헬(Van Weeghel) 위원회⁶⁸⁾는 2010년에 신규 조세지출의 무

65) Responsible taxation; For a better tax policy(2025), Netherlands Court of Audit, (검색: <https://english.rekenkamer.nl/documents/2025/11/04/responsible-taxation-for-a-better-tax-policy>)

66) 다음 내용은 아래의 자료를 요약한 것이다.

「Official report on the Approach to tax expenditures_Opportunities for lower tax rate s, better tax expenditures and a more understandable and simpler system」, (2023.6. 30.) (https://www.government.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/09/11/official-report-on-the-approach-to-tax-expenditures/versie+DEF+Engels+211123_Ambtelijk+rapport+Aanpak+fiscale+regelingen_Approach+to+tax+expenditures+%28002%29.pdf)

van Opstal, R. (2024). 「Tax expenditures country report: The Netherlands」. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) and Council on Economic Policies (CEP). (<https://doi.org/10.23661/cr1.2024>)

67) Snoei wildgroei fiscale regelingen flink terug(2021), algemene rekenkamer(네덜란드 감사원) (검색: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/05/19/snoei-wildgroei-fiscale-regelingen-flink-terug>)

68) 2009년 네덜란드 정부(발케넨데 IV 내각)의 요청으로 구성되어 종합적인 조세 제도 개혁안을 권고한 독립

분별한 확대를 방지하기 위해 조세지출은 '원칙적으로 도입하지 않고(No), 불가피한 경우에만 예외적으로 허용한다(Unless)'는 'No, unless' 원칙을 제안하였다.

네덜란드 감사원은 조세지출에 대해 20년간 장기적인 연구를 진행하였고, 이를 종합하여 2021년 발표한 보고서에서 대부분의 조세지출이 정책적으로 정당화될 수 있는 충분한 근거를 갖추지 못하고 있다고 평가하였다. 그 결과 조세지출에 대한 모니터링이 확대되었고, 조세지출 평가체계(Assessment Framework for Tax Expenditures)가 개정되었으며, 일부 조세지출은 폐지되거나 직접보조금(subsidy)으로 전환되기도 하였다.

일몰제도는 위와 같이 네덜란드의 조세지출을 관리하기 위한 수단 중 하나로서, 네덜란드 감사원은 특히 신규 조세지출에 일몰조항(sunset clause)을 의무적으로 포함하도록 하는 요건을 강화해야 한다고 지적하였다.

2) 사전평가

네덜란드의 경우 「정기평가규정」 제5조에서 재정적 영향이 2,000만 유로(약 323억원)를 초과하는 주요 법률안에 대해 평가계획(evaluation paragraph)을 포함하도록 규정하고 있다.⁶⁹⁾ 또한 「정부회계법」 제3.1조에서는 해당 평가계획이 정책의 목적, 성과를 측정할 목표지표, 예상되는 효과, 그리고 일정 기간 경과 후 정책의 성과를 평가할 수 있도록 어떠한 준비를 할 것인지를 제시해야 한다고 규정한다.⁷⁰⁾

조세특례의 경우에도 해당 법률을 적용받는데, 세법개정에 따른 재정적 영향이 2,000만 유로를 초과하는 경우 이는 사전평가의 대상이 된다. 또한, 향후 해당 법률안에

자문 위원회를 의미한다.

69) 「Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek」 (정기평가규정)

Artikel 5. Evaluatieparagraaf

Voorstellen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal die leiden tot een substantiële beleidswijziging (met financiële gevolgen van ten minste € 20 miljoen in enig jaar) bevatten een evaluatieparagraaf.

(<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27/0#Paragraaf5>)

70) 「Comptabiliteitswet 2016」

Artikel 3.1. Voorstellen, voornemens en toezeggingen

Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:
a.de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
b.de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
c.de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

(검색: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2026-06-04/0#Hoofdstuk3>)

다른 정책 성과를 사후평가하기 위해서 제도 시행 이전에 관련 자료를 수집하여 기준이 되는 기준선(baseline)을 마련하도록 요구받기도 한다.

3) 성과관리

네덜란드 「정부회계법」은 장관들이 예산 내 모든 정책의 효과성과 효율성을 주기적으로 검토할 의무를 부여하고 있으며, 「정기평가규정」에 따르면 모든 조세지출의 경우 4~7년에 한번씩 정기적으로 평가를 받아야한다.⁷¹⁾ 평가는 일반적으로 공식 조달 절차를 통해 선정된 네덜란드의 독립 연구기관이 수행한다. 연구기관은 연구계획의 우수성, 연구진의 전문성, 연구비 등 다양한 기준을 종합적으로 고려하여 선정된다. 또한 평가의 적절성과 연구의 품질을 관리하기 위해 감독위원회(supervisory committee)가 구성된다. 감독위원회는 위원장(대체로 해당 정책 분야와는 다른 분야를 담당하는 고위 공무원), 평가 대상 조세지출과 관련된 정책 분야의 공무원, 그리고 독립적인 외부 전문가로 구성된다.

네덜란드는 성과관리 결과를 투명하게 공개하고 있다.⁷²⁾ 네덜란드의 경우 성과관리가 의무적으로 규정된 개별 조세지출항목에 대해 정부개입의 필요성(있음/논쟁의 여지 있음/조사되지 않음), 효과성(있음/제한적/불완전/없음), 효율성(있음/불완전/없음/정해지지 않음), 정부의 후속조치(조사필요/정책 재설계 필요/추가조치없음/제도폐지/일몰 예정)를 개별적으로 판단하여 공개한다.

71) 「Comptabiliteitswet 2016」 (정부회계법)

Artikel 4.1. Begrotingsbeheer en bedrijfsvoering: algemeen

1 Onze Ministers, ieder met betrekking tot het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt, zijn verantwoordelijk voor:

a.het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;

b.het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;

c.het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;

d.de in de begroting opgenomen informatie;

e.de in het jaarverslag opgenomen informatie.

「Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek」 (정기평가규정)

Artikel 4. Periodieke rapportage per (beleids)thema

De met het evaluatieonderzoek verkregen inzichten op een (beleids)thema worden, overeenkomstig de looptijd van de agendering van het (beleids)thema op de SEA bedoeld in artikel 2, ten minste eens in de vier tot zeven jaar samengebracht in een periodieke rapportage. De periodieke rapportage wordt uiterlijk in het laatste jaar van de vooraf vastgestelde periode voor het thema afgerond.

72) 이는 네덜란드 예산서 및 그 부속서류와 함께 공개된다.

(검색: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2026/bijlage#9927879>)

[표 21] 2025년 네덜란드 조세지출 평가 결과 개요

Table 4.6.1 Overview of the results of evaluations of tax schemes carried out 2025				
Evaluation	Substantiation of government intervention	Effective	Efficient	Policy follow-up
Tax scheme for spousal support	Yes	Yes	Yes	No follow-up
Exemption for sale under conditions in the transfer tax	Yes	Yes	Yes	No follow-up
Exemption for the housing investment fund from the transfer tax	No	No ruling	No ruling	No follow-up
Exemption for district development companies (WOM) from the transfer tax	Yes	No	No	Follow-up research
Exemption for transfer of tasks by associations and public benefit institutions from the transfer tax	Yes	No	No	Follow-up research
Exemption for services by funeral directors from VAT	No	Yes	Yes	No follow-up
Exemption for services by writers from VAT	No	Yes	Yes	No follow-up
Exemption for services by journalists from VAT	No	Partly	Partly	No follow-up
Exemption for services by composers from VAT	No	No	No	No follow-up
Exemption for services by cartoonists from VAT	No	No	No	No follow-up
Exemption for nominations for VAT purposes	No	No	No	No follow-up
WBSO ¹⁾	Yes	Yes	Mostly(R&D) Partly (science)	Follow-up research
Work-related costs scheme: discretionary scope	Yes	Partly	Partly	Response will follow
Work-related costs scheme: Discount on industry-specific products	No	Partly	No	Response will follow
Work-related costs scheme: other mandatory exemptions	Yes	Partly	Partly	Response will follow

주: 1) 네덜란드 정부의 R&D 제도를 의미. 연구개발에 대해서는 효율성을 대체로 인정하고, 입지여건에 대한 효율성은 부분적으로 인정함

2) 'Response will follow'는 아직 실질적인 정부 대응 방안이 정해지지 않았음을 의미함

자료: Ministerie van Financiën, Bijlagen bij Miljoenennota(2026)

또한, 최근에 네덜란드 재무부는 조세지출에 대한 공식보고서⁷³⁾를 발간하였는데, 해당 보고서에서는 116개 조세지출을 효과성 및 효율성(Effectiveness and efficie

ncy), 정부개입의 필요성(Rationale for government intervention), 집행 및 관리의 복잡성(Complexity in implementation and enforcement), 정책 시행의 용이성(Practicality)의 네 가지 기준을 바탕으로 평가하고, SEO 경제연구소(SEO Economic Research)의 외부검증을 거친 결과를 수록하였다.

평가 결과를 요약하면, 116개 조세지출 가운데 73개에 대해서만 성과평가 보고서가 존재하였는데, 그 가운데 11개는 효과성과 효율성이 인정되었고, 41개는 그 효과가 불확실하였으며, 21개는 효과성과 효율성이 부족한 것으로 평가되었다. 하나 이상의 평가 기준에서 낮은 평가를 받은 조세지출에 대해 면밀한 재검토 필요성을 제시하였다. 특히 기존 평가에서 제시된 개선 권고가 실제 정책에 충분히 반영되지 않은 사례도 확인하였다.

또한, 정책목표가 지나치게 추상적이거나 필요한 데이터가 부족하여 정책효과를 적절하게 측정하기 어려운 경우, 정책목표가 현재에도 유효한지, 그리고 구체적이고 측정 가능한 형태로 제시되어 있는지를 정기적으로 점검할 것을 권고하였다.

아울러 향후 정책효과를 적절히 평가하기 위해 필요한 데이터를 사전에 검토하고⁷⁴⁾, 정부회계법(Government Accounts Act) 제3.1조(CW3.1)에서 의무화한 평가계획(Evaluation paragraph)을 적절하게 적용하도록 권고되었다.

그리고 이상엽·김애진(2026)에 따르면, 네덜란드의 경우 조세지출의 평가결과와 정부의 최종 정책결정 간 차이를 공개하여, 평가 결과를 이행하지 않은 경우 그 사유에 대한 설명책임을 강화하고 있다.

4) 총량관리 및 중기계획

네덜란드는 조세지출의 총량을 별도로 관리하거나 조세지출에 대한 중기계획을 수립하고 있지 않다. 그보다는 예산서 상에서 GDP 대비 조세지출 비율 등을 공개하여 총 규모를 지속적으로 모니터링하고 공개하는 방식을 취하고 있다.

73) Kansen voor lagere tarieven en beter beleid_Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel(2025), Ministerie van Financiën
(검색: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/06/30/ambtelijk-rapport-kansen-voor-lagere-tarieven-en-beter-beleid-aanpak-fiscale-regelingen-voor-een-eenvoudiger-en-beter-belastingstelsel>)

74) OFFICIAL REPORT APPROACH TO TAX EXPENDITURES, 2023.6., 네덜란드 재무부

8. 일본

가. 일본의 조세지출 현황

1) 조세지출의 정의

일본은 미국식의 포괄적 ‘조세지출(tax expenditure)’ 개념을 별도 법률로 명문화하지 않고, 「租税特別措置法」(조세특별조치법) 등 개별 세법에 특정 조치를 열거하는 방식을 취한다. 총칭으로 「租税特別措置」(조세특별조치⁷⁵⁾, Special Tax Measures)라는 용어를 사용하며, 어떤 조치가 이에 해당하는지는 국내 법령이 개별적으로 정한다. 조세특별조치는 과세의 공평·중립·간소라는 기준세제 원칙에 대한 예외로서, 특정 정책목적을 위해 세부담을 경감하거나 특례를 인정하는 조치로 설명된다.⁷⁶⁾

일본의 기준(벤치마크) 세제는 다른 나라의 준거세제보다 포괄적·일반적인 성격을 띠어, 다른 나라에서 조세지출로 분류될 수 있는 항목이 ‘구조적(structural)’ 요소로 분류되어 조세특별조치 목록에서 제외되는 경향이 있다. 예컨대 근로소득공제, 기초공제, 배우자공제·배우자특별공제, 부양공제, 누진세율구조 자체는 구조적 요소로 분류되어 조세특별조치에서 제외된다.

이러한 조세특별조치의 적용 상황을 국회와 국민에게 투명하게 공개하기 위해 2010년 「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律」(조세특별조치의 적용상황 투명화 등에 관한 법률, 平成22年法律第8号, 이하 투명화법)이 제정되어 2011년도분부터 시행되었다.

2) 조세지출의 추계방법

조세지출의 식별과 측정은 특별조치가 없다고 가정한 기준세제와 비교하여 실제 세수와 차액을 계산하는 ‘세수감소액 방식(revenue forgone method)’에 기초한다.⁷⁷⁾

75) 「租税特別措置」라는 명칭과 개념 틀 자체는 전후 산업정책의 수단으로 형성된 역사적 산물이다. 1949년 상공성·무역성이 통합되어 통상산업성(현 경제산업성)이 발족하고, 1951년 산업합리화심의회를 거쳐 1952년 「기업합리화촉진법」이 제정되면서, 산업 근대화·설비합리화를 촉진하기 위한 특별상각·준비금 등의 세제상 우대조치가 조세특별조치법 체계 안에 순차적으로 도입되었다. 이후 조세특별조치는 산업정책의 중점이 전후 부흥·자립기(1945~1955년), 고도성장기(1955~1970년), 국제경쟁력 강화 및 공해·에너지 대응기(1970년대 이후)로 이동함에 따라 그 적용 대상과 항목을 함께 변화시켜 왔다.

자료: 조성철, 「일본의 조세특별조치의 변천과정과 특성」(제3장 조세특별조치의 특성), 세무경리협회 발표 자료, 2008.9.

76) OECD(2010), Tax Expenditures in OECD Countries, “Tax expenditures in Japan”, pp.93-99, OECD Publishing.

조세특별조치는 개인소득세, 법인세, 상속세·증여세, 주세, 휘발유세 등 국세 전반과 지방세에 대해 소관 부처별로 개별적으로 추계된다.⁷⁸⁾

실무적으로는 재무성 주세국의 세수추계 담당자가 국세청이 집계하는 대규모 세무통계⁷⁹⁾를 기초자료로 활용하며, 필요한 경우 국민계정(SNA) 등 다른 경제통계와 주요 법인에 대한 개별 청취조사를 통해 최근의 경기동향을 반영한다.

2010년 투명화법 제정을 계기로 법정 신고의무가 도입되어, 법인세 관련 조세특별조치의 적용을 받는 법인은 법인세 신고서에 「適用額明細書」(적용액명세서)를 첨부하는 것이 의무화되었다. 국세청이 각 법인이 제출한 명세서를 집계하여 매년 「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」(조세특별조치 적용실태조사 결과보고서)를 작성하고, 내각이 이를 국회에 제출한다.⁸⁰⁾ 다만 이 의무적 조사·보고 체계는 법인세 관련 조치에 한정되며, 소득세·소비세·상속세 등 다른 국세 항목이나 지방세(고정자산세·부동산취득세 등)의 특례는 재무성 및 각 소관 부처, 총무성(지방세 소관)이 별도로 추계·공표한다는 제도적 한계가 있다.

3) 조세지출의 규모

일본은 조세특별조치 전체를 포괄하여 세수감소액을 집계·공시하는 공식적인 조세지출 보고서를 별도로 작성·공표하지 않고 있다. 다만, 투명화법에 따라 법인세 관련 조세특별조치의 적용실태를 매년 조사하고 그 결과를 국회에 제출하고 있다. 재무성이 2026년 2월 국회에 제출한 최신 「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」(조세특별조치 적용실태조사 결과에 관한 보고서)는 2024년 4월~2025년 3월(令和6年度)에 종료된 사업연도를 대상으로 하며, 적용액⁸¹⁾명세서를 제출한 법인은 151만 7,466개사, 적용건수는 총 251만 3,286건으로 집계되었다.

개별 조세특별조치 가운데에서는 ‘중소기업자 등의 법인세율 특례’(租税特別措置法

77) 미래연도 추계에도 순현재가치법이나 지출등가법(outlay equivalent)은 사용하지 않으며, 일부 조치에 대해서는 부(負)의 조세특별조치도 인정하고 있다.

78) OECD(2010), Tax Expenditures in OECD Countries, "Tax expenditures in Japan", pp.9 3-99, OECD Publishing

79) 국세청통계연보(國稅廳統計年報), 급여실태조사, 법인기업재무통계, 확정신고상황 등

80) 国税庁, 「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」 각 연도, 内閣提出資料, 財務省·国税庁

81) 다만 이 조사에서 말하는 ‘적용액(適用額)’은 우리나라의 조세지출액 또는 세수감소액과 동일한 개념이 아니다. 특례의 유형에 따라 특례가 적용된 소득금액, 세액공제액, 특별상각한도액 등 서로 다른 기준으로 산정되므로, 이를 근거로 일본의 전체 조세지출 규모를 직접 추정하는 데에는 한계가 있다.

제42조의3의2, 조세특별조치법 제42조의3의2)의 적용건수가 가장 많았다. 2024년 4월~2025년 3월(令和6年度) 기준 적용건수는 111만 966건, 적용법인은 106만 6,381개사, 적용액은 4조 7,129억 엔이었다. 이어 ‘중소기업자 등의 소액감가상각자산 취득가액의 손금산입 특례’(租税特別措置法 제67조의5, 조세특별조치법 제67조의5)는 적용건수 66만 9,306건, 적용법인 66만 8,609개사, 적용액 3,847억 엔으로 나타났다.⁸²⁾

따라서 일본의 법인세 관련 조세특별조치 적용실태조사는 개별 특례의 이용 규모와 적용 현황을 파악하는 데 유용한 정보를 제공하지만, 소득세·소비세 등을 포함한 전체 조세지출의 규모와 재정적 비용을 포괄적으로 파악할 수 있는 자료는 아니다. 이러한 점에서 일본의 조세혜택 공시체계는 국제적으로도 투명성이 낮은 것으로 평가되고 있다.⁸³⁾

나. 일본 조세특별조치 관련 절차 및 기관별 역할⁸⁴⁾

일본의 조세특별조치는 별도의 독립적인 심사절차를 통해 관리되기보다는 매년 이루어지는 세제개정(税制改正) 과정에 통합되어 검토·결정되는 구조를 갖고 있다. 다만 조세특별조치의 적용실태에 대해서는 투명화법에 따라 별도의 사후적인 조사·보고 절차가 운영되고 있다. 일본의 연간 세제개정 과정에서 조세특별조치의 신설·확충·연장·축소·폐지 등이 검토되는 주요 절차와 기관의 역할은 다음과 같다.

82) 内閣府 政府税制調査会, 「諮問・答申・報告書等」, <https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/>; 内閣府, 「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太の方針, 각 연도), <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/honebuto-index.html>

83) Council on Economic Policies(CEP)와 German Institute of Development and Sustainability(IDOS)는 2024년 분석에서 일본을 사우디아라비아와 함께 G20 국가 중 조세혜택의 비용을 포괄적으로 보고하는 공식적인 조세지출보고서를 발간하지 않는 국가로 평가하였으며, 당시 Global Tax Expenditures Transparency Index(GTETI)에서 일본의 투명성 순위는 104개국 중 94위로 평가되었다. 다만 이 순위는 2024년 당시의 평가 결과이므로 이후 갱신된 지표와 구분하여 해석할 필요가 있다. Council on Economic Policies (CEP) & German Institute of Development and Sustainability (IDOS), "Invisible Costs: The Transparency Gap in Japan's Tax Benefits" (검색: <https://www.cepweb.org/> 2024.9.)

84) 内閣府(내각부), 政府税制調査会(정부세제조사회) 답신자료 및 経済財政諮問会議(경제재정자문회의), 「経済財政運営と改革の基本方針(경제재정운영과 개혁의 기본방침, 骨太の方針)」 각 연도; 内閣(내각), 「税制改正の大綱(세제개정대강)」 각 연도; 財務省(재무성), 衆議院(중의원) 및 参議院(참의원)의 관련 세법개정안 및 국회 심의자료; OECD(2010.), Tax Expenditures in OECD Countries, "Tax Expenditures in Japan," pp. 93-99, OECD Publishing

① 각 부처의 세제개정요망 제출(매년 8월경)

각 부처는 소관 정책과 관련하여 다음 연도 세제개정이 필요한 사항을 정리한 세제개정요망(税制改正要望)을 제출한다. 예를 들어 경제산업성은 산업·중소기업 관련 세제지원, 국토교통성은 주택·토지 관련 세제, 농림수산업성은 농업 관련 세제 등에 관한 신설·확충·연장 등의 사항을 요구한다. 재무성은 각 부처가 제출한 세제개정요망을 취합하여 공개하며, 2026년도 세제개정의 경우 각 부처의 요망사항이 2025년 8월 29일 제출되었다.

세제개정요망의 제출은 예산의 개산요구(概算要求)와 시기적으로 병행되지만, 양자는 별도의 절차이다. 예산의 경우 8월에 개산요구기준(概算要求基準)이 각의에서 결정되고 이후 각 부처가 예산 개산요구를 제출하는 반면, 세제개정은 각 부처의 세제개정요망을 중심으로 재무성과 관계 부처가 별도로 협의한다. 따라서 세제개정요망을 예산편성상의 지출한도와 직접 연계된 절차로 이해하는 것은 적절하지 않다.

② 재무성 및 관계 부처의 협의와 여당의 세제개정 논의(9~12월)

각 부처의 세제개정요망이 제출되면 재무성 주세국(主税局)을 중심으로 관계 부처와 협의가 이루어지며, 개별 조세특별조치의 신설·연장·확충 또는 축소·폐지의 필요성 등이 검토된다. 이와 함께 여당인 자유민주당의 세제조사회(自由民主党税制調査会) 등 여당 내에서도 각 부처의 세제개정요망과 주요 세제현안에 대한 논의가 진행된다. 특히 연말에는 여당의 세제개정안이 정리되며, 2026년도 세제개정의 경우 자유민주당과 일본유신회의 양당이 2025년 12월 19일 「令和8年度与党税制改正大綱」(2026년도 여당 세제개정대강)을 결정하였다.

따라서 여당 세제조사회는 정부기관은 아니며, 정부의 공식적인 세법개정 절차와 구분할 필요가 있다. 다만 여당의 세제개정대강이 정부의 세제개정안 마련에 중요한 기준으로 작용한다는 점에서 연간 세제개정 과정에서 중요한 정치적 역할을 수행한다.

③ 정부세제조사회(政府税制調査会)의 중장기적 세제 논의

정부세제조사회(政府税制調査会)는 내각총리대신의 자문기구로서, 경제·사회 구조의 변화 등을 고려하여 중장기적인 관점에서 바람직한 세제의 방향을 검토하고 답신을 제시하는 역할을 한다. 정부세제조사회는 내각부에 설치되어 있으며, 개별 조세특별조치의 존속 여부를 매년 직접 결정하는 기관은 아니다. 최근에도 정부세제조사회는 조세특별조

치에 대한 데이터 기반 정책효과 검증과 지속적인 점검의 필요성을 논의하고 있다. 따라서 연간 세제개정에서 개별 조세특별조치의 구체적인 존속·확충·폐지 여부를 결정하는 과정과 정부세제조사회와의 중장기적 세제정책 논의는 구분할 필요가 있다.

④ 정부의 세제개정대강 결정(12월)

여당의 세제개정대강과 관계 부처·재무성 간 협의 결과 등을 토대로 정부의 세제개정안이 마련되며, 내각(内閣)은 통상 12월에 다음 연도의 「税制改正の大綱」(세제개정대강)을 각의결정한다. 2026년도 세제개정의 경우 2025년 12월 19일 여당 세제개정대강이 결정된 후, 12월 26일 정부의 「令和8年度税制改正の大綱」(2026년도 세제개정대강)이 각의결정되었다. 정부 대강에는 조세특별조치의 신설·확충·연장·재검토 등 구체적인 세제개정 사항도 포함된다.

⑤ 국회 제출·심의 및 법률 성립(1~3월)

정부의 세제개정대강을 토대로 세법개정안이 마련되어 정기국회에 제출되고, 국회(国会)의 심의·의결을 거쳐 법률로 확정된다. 국회는 중의원(衆議院)과 참의원(参議院)으로 구성되며, 세법개정안은 양원에서 각각 심의된다. 통상 세법개정안은 1~2월경 국회에 제출되어 회계연도가 시작되는 4월 이전에 수립되는 경우가 많다. 예를 들어 2026년도 세제개정의 핵심 법률안인 「所得税法等の一部を改正する法律案」(소득세법 등의 일부를 개정하는 법률안)은 2026년 2월 20일 국회에 제출되어 중의원과 참의원의 심의를 거친 후 3월 31일 수립되었다.

⑥ 조세특별조치의 적용 및 사후적용실태 조사·보고

법률로 확정된 조세특별조치는 납세 과정에서 적용되며, 법인세 관련 특별조치 중 일정한 요건에 해당하는 경우 법인은 법인세 신고서에 「適用額明細書」(적용액명세서)를 첨부하여 세무서에 제출하여야 한다. 이를 통해 조세특별조치의 적용건수와 적용액 등의 자료가 수집된다.

수집된 자료를 바탕으로 재무성이 「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」(조세특별조치 적용실태조사 결과에 관한 보고서)를 작성한다. 이 보고서는 재무대신(財務大臣)이 작성하고 내각(内閣)이 국회에 제출하는 구조이며, 법률은 매 회계연도

보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 따라서 이를 단순히 '국세청이 실적을 집계하여 재무성·내각이 국회에 보고한다'고 표현하기보다는, 국세청을 통한 적용액명세서 제출·자료수집 → 재무대신의 조사·보고서 작성 → 내각의 국회 제출로 구분하는 것이 정확하다.

이와 같이 일본의 조세특별조치 관리체계는 각 부처의 세제개정요망 → 재무성·관계 부처 및 여당의 협의 → 정부의 세제개정대강 결정 → 국회의 법률 심의·의결 → 조세특별조치 적용 및 적용실태 조사·보고의 순환구조로 이해할 수 있다. 다만 정부세제조사회는 이 연간 절차에서 개별 조치의 존속 여부를 직접 결정하기보다는 중장기적인 세제의 방향과 정책효과 검증 등에 관한 논의를 담당한다.

[표 22] 조세특별조치 관련 기관별 역할

기관	절차	주요 역할
각 소관 부처	①	세제개정요망 제출 및 정책목적·효과 등 근거자료 제시
財務省(재무성) 주세국(主税局)	②	세제개정요망 심사·조정 및 세제개정안 마련
自由民主党税制調査会(자유민주당 세제조사회)	②	여당 차원의 세제개정안 심사·조정
政府税制調査会(정부세제조사회)	③	중장기 세제정책 방향 검토 및 답신
内閣(내각)	④	세제개정대강(税制改正の大綱) 각의결정 및 세법개정안 제출
国会(국회)	⑤	세법개정안 심의·의결
国税庁(국세청)	⑥	적용액명세서(適用額明細書) 수집·집계 및 적용실태 조사
經濟財政諮問會議(경제재정자문회의)		경제·재정운영의 기본방향 제시
総務省(총무성)		지방세 관련 조세특별조치 검토
内閣官房(내각관방) 조세특별조치·보조금 재검토 담당실		조세특별조치·보조금의 횡단적 점검 및 재검토

주: ①~⑥은 본문에서 제시한 조세특별조치 관련 절차와 대응함. 경제재정자문회의, 총무성 및 내각관방 조세특별조치·보조금 재검토 담당실은 특정 절차에 한정되지 않고 경제·재정정책 또는 조세특별조치의 재검토를 횡단적으로 담당하므로 별도로 표시함

다. 일본의 조세지출 관리제도

1) 일몰제도

일본은 조세특별조치를 항구적 조치가 아니라 원칙적으로 적용기한(주로 2~3년 단위)을 설정하는 것을 관행으로 삼고 있다. 국세 차원의 조세특별조치 대다수는 「租税特別措置法」(조세특별조치법)상 2~3년의 일몰조항(sunset clause)이 규정되어 있으며, OECD(2010)는 이러한 일몰조항이 세관 및 관계자들로 하여금 조치 내용을 정기적으로 재

검토하도록 강제하는 실효적 기능을 수행하고 있다고 평가한다. 기한이 도래하면 매년의 세제개정 프로세스 속에서 존속·개정·폐지 여부가 재검토되므로, 사실상 일몰(sunset) 방식이 제도화되어 있다고 볼 수 있다.

다만 다수의 조치가 반복적으로 연장되는 경향이 있어, 형식적 일몰과 실질적 지속성 사이의 괴리가 지속적인 논쟁거리로 지적된다. 국내 선행연구는 이러한 괴리가 발생하는 원인에 대하여 조세특별조치가 예산상의 보조금과 달리 개별 수혜대상·수혜금액이 국회 심의나 예산서에 구체적으로 계상되지 않아 정치적 가시성이 낮고, 수혜 기업에 대한 정부의 사후 지도·감독이 수반되지 않으며, 기업의 회계처리 방식에 따라 감면 시기를 탄력적으로 조정할 수 있다는 세 가지 특성을 주된 요인으로 지적한다. 또한 조치를 발의하는 정책 소관 부처와 그 세제상 타당성을 심사하는 세제당국이 분리되어 도입 이후의 정책효과를 지속적으로 재검증하는 유인이 구조적으로 약하였다는 행정상의 요인, 그리고 여당 세제조사회를 매개로 한 업계와 정치권의 이해관계가 일단 형성된 조치를 기득권화시켜 폐지를 어렵게 만들었다는 정치적 요인도 함께 거론된다.⁸⁵⁾ 이러한 문제의식은 2010년 투명화법에 따른 적용실태조사·정책평가서 의무화, 그리고 2025년 이후 조세특별조치·보조금 재검토 담당실 신설을 통한 총괄적 재점검 시도가 등장하게 된 배경이기도 하다.

2) 성과관리⁸⁶⁾

일본에서는 2001년(平成13年) 제정된 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률, 平成13年法律第86号)에 따라 각 행정기관이 소관 정책에 대한 정책평가를 실시하는 제도가 정부 전체에 걸쳐 제도화되어 있다. OECD(2025)는 일본을 호주·미국과 함께 정책평가를 정부 전반에 제도화한 사례로 소개하면서, 동 법률이 행정기관별 정책평가의 실시체계와 역할을 규정하고, 평가 결과를 정책의 기획·입안 등에 활용하도록 하는 체계를 마련하고 있다고 설명한다. 또한 2017년에는 정책평가 관련 지침이 개정되어 사후평가(ex post evaluation)의 활용

85) 조성철, 「일본의 조세특별조치의 변천과정과 특성」(제3장 조세특별조치의 특성), 세무경리협회 발표자료 (2008.9.18).

86) OECD(2025), Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries, “Box 6.5. Institutionalising evaluation in Australia, Japan and the United States”, p.91, OECD Publishing.; 総務省 行政評価局, “租税特別措置等に係る政策評価の点検結果(令和7年度)” 2025.11.25.

이 강화되었다.

이러한 정부 전반의 정책평가 체계와 별도로, 조세특별조치에 대해서는 세제개정요망 단계에서 「租税特別措置等に係る政策評価」(조세특별조치 등에 관한 정책평가)를 실시하는 제도가 운영되고 있다. 각 소관 행정기관은 조세특별조치의 신설·확충·연장 등을 요구할 때 정책목적, 필요성 및 정책효과 등에 관한 평가자료를 작성하며, 総務省(총무성) 行政評価局(행정평가국)은 이를 점검한다. 따라서 조세특별조치에 대한 정책평가는 일반적인 정책평가제도와 연계되어 있으면서도, 세제개정요망 과정에서 별도로 운영되는 평가·점검 절차로 보는 것이 적절하다.

실제로 총무성 행정평가국은 2025년(令和7年度) 令和8年度 세제개정요망과 관련하여 40건의 정책평가를 점검하고 그 결과를 각 행정기관 및 세제당국에 통보·공표하였다. 점검 결과에서는 정책효과의 분석과 관련하여 과거의 효과에 대한 검증이나 장래의 효과에 대한 설명이 충분하지 않은 사례 등이 지적되었다.

이는 일본의 조세특별조치에 대해 정책목적과 효과를 검토하는 제도적 절차는 마련되어 있으나, 개별 평가의 분석 수준에는 차이가 존재함을 보여준다. 따라서 평가제도의 제도화 여부와 개별 평가의 실증적 엄밀성을 구분할 필요가 있다. 이러한 점에서 OECD(2010)가 지적한 일본의 조세특별조치 평가·검토상의 한계와도 일정 부분 연결된다. 다만 2010년 자료는 당시 제도를 평가한 것으로, 현재의 평가체계 전반에 동일한 한계가 지속되고 있다고 단정하기보다는 최근 총무성의 점검 결과가 평가의 질적 편차가 여전히 존재함을 보여주는 사례로 해석하는 것이 적절하다.

3) 총량관리 및 중기계획⁸⁷⁾

일본은 한국의 국세감면율 법정한도와 같이 조세특별조치의 총액 또는 국세수입 대비 비율에 법정 상한을 설정하는 총량관리제도는 운영하지 않는 것으로 파악된다. OECD(2010) 역시 일본의 세제개정 및 예산 과정에서 조세특별조치에 대한 별도의 정량적 총량목표가 설정되어 있지 않음을 지적하고 있다. 따라서 일본의 조세특별조치 관리는

87) OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, "Tax Expenditures in Japan," pp. 93-99, OECD Publishing, 2010; 内閣府(내각부), 経済財政諮問会議(경제재정자문회의), 「経済財政運営と改革の基本方針2025(경제재정운영과 개혁의 기본방침 2025)」, 2025.6.13.; 内閣官房(내각관방), 「租税特別措置・補助金見直し担当室(조세특별조치·보조금 재검토 담당실)」 및 「租税特別措置・補助金の適正化の進め方(案)」, 2025.11.25.; 内閣官房(내각관방), 「令和8年度予算・税制改正における租税特別措置・補助金の見直し結果概要」, 2026; 財務省(재무성), 「令和8年度税制改正の大綱(2026년도 세제개정대강)」, 2025.12.26.

전체 규모에 대한 법정 상한보다는 개별 조치의 필요성·효과 등을 중심으로 한 심사와 세제개정 과정에서의 조정에 의존하는 구조로 볼 수 있다.

다만 2025년 11월 25일 이러한 관리체계에 중요한 변화가 추가되었다. 일본 정부는 조세특별조치와 보조금 등의 적정화를 추진하기 위해 内閣官房(내각관방) 行政改革・効率化推進事務局(행정개혁·효율화추진사무국)에 「租税特別措置・補助金見直し担当室」(조세특별조치·보조금 재검토 담당실)을 설치하였다. 일본 정부는 이 조직을 통해 2026년도 예산·세제개정부터 조세특별조치와 보조금의 재검토를 추진하고, 이후에는 요구·요망 단계부터 심사 단계까지 일관된 재검토를 실시한다는 방침을 제시하였다.

담당실은 내각관방의 행정개혁·효율화추진사무국에 설치된 조직으로, 2025년 11월 당시 재무대신의 설명에 따르면 관련 부처에서 약 30명의 인력을 파견받아 운영되며, 내각총리대신을 본부장으로 하는 행정개혁 관련 체계와 연계하여 조세특별조치와 보조금의 재검토를 추진한다. 또한 2026년 1~2월에는 조세특별조치·보조금·기금의 적정화에 관한 국민 제안을 모집하여 총 37,174건의 의견을 접수하는 등 기존의 부처별 검토를 넘어선 횡단적 재검토를 추진하였다.

이러한 재검토의 결과, 2026년도 세제개정에서는 법인 관련 조세특별조치 30건이 검토되었으며, 이 가운데 3건이 폐지되고 18건은 감면 규모 축소 등을 포함한 재검토가 이루어졌다. 폐지 사례에는 「特定投資運用業者の役員に対する業績連動給与の損金算入の特例」(특정투자운용업자의 임원에 대한 성과연동급여 손금산입 특례)가 포함된다.

따라서 이러한 변화는 법정 총량관리제도를 도입한 것은 아니지만, 개별 조치별 심사에 더하여 조세특별조치 전체를 횡단적으로 점검하는 정부 차원의 재검토 기능이 강화되었다는 점에서 의미가 있다. 다만 이를 조세지출에 대한 새로운 ‘총량관리제도’ 또는 완전히 독립적인 중기계획제도의 도입으로 평가하는 것은 적절하지 않다.

조세지출만을 대상으로 하는 별도의 중기 총량계획은 여전히 존재하지 않으며, 중기적인 재정운영의 방향은 経済財政諮問会議(경제재정자문회의) 등을 통해 마련되는 「經濟財政運営と改革の基本方針」(경제재정운영과 개혁의 기본방침, 통칭 骨太の方針) 및 연도별 세제개정 과정에 반영된다. 또한 개별 조세특별조치에는 적용기한이 설정되는 경우가 많아, 적용기한 도래 시 존속·연장 여부를 재검토하는 방식으로 사실상의 주기적 검토 장치가 작동한다.

종합하면 일본은 ① 조세특별조치 전체에 대한 법정 총량상한은 두지 않고, ② 개별 조치에 대한 세제개정요망 및 정책평가를 통해 사전적으로 검토하며, ③ 적용기한 도

래 시 연장 여부를 재검토하고, ④ 2025년 이후에는 내각관방의 횡단적 재검토 기능을 추가하여 기존 조치의 효과성과 필요성을 정부 차원에서 재점검하는 구조로 발전하고 있다고 평가할 수 있다.

9. 종합

본 장에서는 주요국의 조세지출 관리 제도의 특징을 살펴보았다. 국가별로 조세지출 관리제도는 모두 상이하며, 국제적으로 비교하는 경우에도 우리나라 조세지출 관리제도는 주요국이 도입하고 있는 조세지출 관리제도를 상당 부분 갖추어 제도적 기반이 확보되었음을 알 수 있다.

다만, 국가별 특징에 따라 우리나라 조세지출 관리제도에 일부 시사점이 있을 수 있으며, 특히 조세지출의 성과평가 및 총량관리 측면에서는 다음과 같은 개선방안을 검토할 수 있겠다.

먼저, 조세지출의 총량관리와 관련하여서는 미국의 Paygo 원칙과 같이 조세지출이 재정에 미치는 영향을 고려하고 세입 증가 또는 의무지출 삭감을 통해 재원을 마련하는 방안을 직접적으로 함께 검토할 수 있다. 아울러 미국이나 캐나다와 같이 조세지출 항목에 대한 중기 전망을 바탕으로 중기적 시계에서의 총량관리를 하는 방안을 검토⁸⁸⁾할 수 있을 것으로 보인다. 특히 프랑스의 경우에는 신규 조세지출의 세수효과 한도를 설정하고 있는데, 이는 조세지출 항목별 일몰 기한을 고려하면서도 총량에 대한 관리를 함께 고려할 수 있는 방안으로 보인다.

둘째로, 성과평가 측면에서는 네덜란드 사례와 같이 조세지출의 실질적 정비와 연관된 평가기준을 수립하여 성과평가의 환류 가능성을 제고시킬 필요가 있다. 아울러 평가에서 제시된 후속 조치와 정부의 실제 조치가 다른 경우, 정부의 후속 조치가 상이한 사유에 대해 설명하도록 하여 정부의 책임성을 강화할 수 있다.

다음 장에서는 우리나라 조세지출 제도의 문제점을 살펴보고 그에 대한 개선방안을 함께 제안해보고자 한다.

88) 국회예산정책처의 경우, 「2026년도 조세지출예산서분석」(2025)에서 2026년도 조세지출 전망을 실시하여 정부와 별도 추계를 실시한 바가 있으나, 이는 단개년도 추계에 머물고 있어 재무부 및 JCT 등 여러 기관에서 조세지출 중기 추계를 실시하는 미국의 사례와 대조된다.

[표 23] 주요국 조세지출 관리의 특징 및 우리나라에의 시사점

국가	주요 특징	평가 및 우리나라 조세지출제도에의 시사점
미국	Paygo 원칙에 따라 신규 조세지출 도입시 세입 증가 또는 의무지출 삭감 필요	총량 관리 측면에서 검토
	조세지출 항목별 10개년 전망 제시	중기적 시계의 총량 관리
영국	예산·조세개편 과정에 조세지출 관리 통합, 재무부·국세청·의회·감사기관 등 역할 분담	조세감면 관련 통계 공표 확대로 투명성을 제고
캐나다	개별 조세지출의 재정비용과 중기 전망, 정책효과 등을 체계적으로 관리	총량관리와 함께 개별 조세지출 중기 성과관리 강화
프랑스	조세지출 총량의 상한을 폐지하고 매년 일정 규모의 신규 조세지출 세수효과 한도를 명시	조세지출 총량 규모에 대한 관리가 필요함을 시사
	미션별 조세지출 전망액 및 예산상 세출액 대비 비율을 반드시 포함하도록 규정	조세지출과 재정지출을 동일한 정책영역 단위에서 비교하여 양자의 연계 가능성 제고
네덜란드	사후평가시 조세지출 항목별 정부개입 필요성·효과성·효율성·필요 후속조치 등을 공개	성과평가 기준의 명확화 평가결과의 정부 설명책임 강화

IV. 현행 조세지출 관리제도의 문제점과 개선방안

1. 조세지출 분류체계의 문제점과 개선방안

조세지출의 효율적 관리를 위해서는 먼저 전체 조세체계 중 기준조세체계에 해당하는 항목을 제외한 세법상의 비과세 및 감면 등 특례를 ‘조세지출’로 정의하여 조세지출의 구체적 범위를 한정하고, ‘조세지출’로 규정된 개별 항목의 특성을 바탕으로 유형별로 분류하여 제도적 정비 및 재설계 등 후속 조치 방안을 달리 취해야 할 것이다.

그러나, 정부는 「2018년도 조세지출예산서」 부록89에서 최초로 조세지출 특성에 따른 관리대상 분류를 통해 개별 항목을 적극적 관리대상, 잠재적 관리대상 및 구조적 지출로 구분하는 방안을 제시하고 관련 통계를 매년 발표하고 있고, 이후 「2026년도 조세지출예산서」 참고자료에서90) ‘기준조세체계’에 대한 개념을 설명하면서 현행 체계상 조세지출로 규정된 항목의 일부를 ‘기준조세체계’로 편입하여 조세지출에서는 제외시키는 방안⁹¹⁾에 따른 통계를 처음 제시하여 다소 혼란스러운 측면이 있다.

[그림 6] 2018년도 조세지출예산서 발췌; 관리대상 분류

부록 조세지출 특성에 따른 관리대상 분류

* 조세지출 정비 및 항목별 분류에 대한 논의를 위한 기초자료를 제공하기 위한 것으로서, 분류기준은 추후 논의 과정에서 변동 가능

□ (배경) 현행 조세지출예산서에는 조세지출 특성(특정성, 대체가능성, 폐지가능성)에 기초한 관리가능 수준에 대한 정보가 포함되어 있지 않음

○ 각 조세지출 항목을 조세지출 특성의 보유 정도에 따라 관리가능 범주를 분류

○ 해당 범주의 감면규모 및 변화 추이에 관한 통계를 제공함으로써 조세지출에 대한 국민의 이해를 높이고 조세지출 정비 작업의 기초자료로 활용할 필요

□ (분류방안) 특정성, 대체가능성, 폐지가능성의 조세지출 특성 보유 정도에 따라 세 가지 수준의 관리가능성으로 분류

○ (적극적 관리대상) 조세지출의 특성을 모두 갖춘 항목

○ (잠재적 관리대상) 일정 수준의 조세지출 특성을 갖춘 항목

○ (구조적 지출) 조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목

<조세지출 항목의 유형별 구분기준>

보유			관리 가능성			유형		
<구조적 지출>			<잠재적 관리대상>			<적극적 관리대상>		
특정성	대체 가능성	폐지 가능성	특정성	대체 가능성	폐지 가능성	특정성	대체 가능성	폐지 가능성
×	×	×	×	○	×	×	○	○

※ 조세지출의 특성이 없는 항목으로 정비 대상이 아님

※ 폐지가능성이 없고, 특정성 대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란

※ 조세지출 특성을 모두 충족하므로 비과세·감면 정비 대상

□ (관리개선 방안) 관리 가능성 분류 기준에 따라 감면액 및 감면율을 별도로 집계한 통계 제공

○ '16년 실적 기준 구조적 지출의 규모는 8개 항목 76조원이며 잠재적 관리대상은 45개 항목 124조원, 적극적 관리대상은 183개 항목 175조원

○ '14년~'16년 기간 동안 구조적 지출 항목은 총 15조원 증가한 반면 적극적 관리대상은 0.9조원, 잠재적 관리대상은 0.7조원 증가

< 관리대상 유형별 감면액·감면율 추이 > (단위: 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
○ 과세감면액(A)	340,383	359,017	374,406	396,973	396,063
구조적지출	60,577	68,288	75,740	80,262	84,550
잠재적 관리대상(B)	116,945	122,751	123,712	126,360	131,278
적극적 관리대상(C)	165,863	167,978	174,954	179,951	182,225
○ 과세수입총액(D)	2,055,196	2,173,853	2,425,617	2,510,768	2,681,947
○ 과세감면율(A÷D)	14.3	14.1	13.4	13.3	12.9
○ 잠재적 관리대상·적극적 관리대상	12.1	11.8	11.0	10.9	10.5
잠재적관리대상 감면율	5.1	5.0	4.6	4.5	4.4
적극적관리대상 감면율	7.0	6.8	6.4	6.4	6.1

< 구조적 지출 항목 명세 >

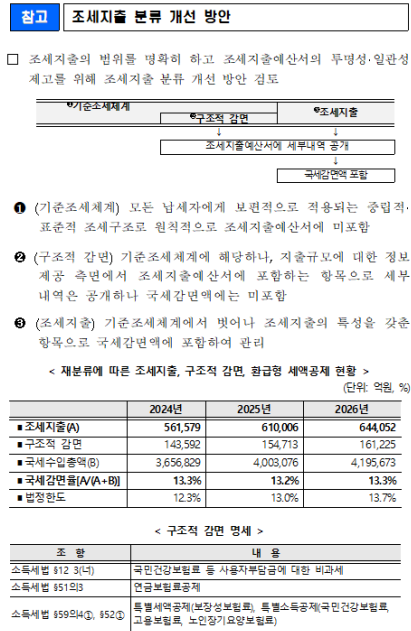
조항	내 용
소득세법 §12 제4)	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세
소득세법 §51D1)	추가공제(경로우대자)
소득세법 §51D3)	추가공제(장애인)
소득세법 §51D3)	추가공제(학자금)
소득세법 §51D6)	추가공제(한부모)
소득세법 §51H3)	연원보험료공제
소득세법 §59H2)	자녀세액공제(자녀양육비, 출생·입양자, 다자녀)
소득세법 §59H4D), §59D)	특별세액공제(보장보통연금, 고용보험료, 노인장기요양보험료)
소득세법 §59H4D), §59D)	특별소득공제(국민연금보험료, 고용보험료, 노인장기요양보험료)

자료: 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」(2017), p.21

89) 대한민국정부, 「2018년도 조세지출예산서」(2017), p.21

90) 재정경제부, 「2026년도 조세지출예산서」(2025), p.32

[그림 7] 2025년도 조세지출예산서 발체; 기준조세체계 개념의 제시



자료: 재정경제부, 「2026년도 조세지출예산서」(2025), p.32

앞서 살펴본 바와 같이 조세지출이 실효적으로 정비되지 못하고 매년 증가한 것은, 위와 같이 그동안 조세체계 중 어디까지를 조세지출로 볼 것인지 그 범위에 대해 명확한 기준이 부재하였을 뿐만 아니라, 현행 조세지출 항목 내에서 이를 구분하는 관리유형 분류체계가 실질적인 관리 방안과 연계되지 못한 점과 무관하지 않을 것으로 보인다.

이에 이하에서는 조세지출 분류체계의 문제점을 살펴보고자 현행 조세지출 관리유형 분류기준, 관리대상 범위의 문제 및 개선방안에 대해 살펴보고, 정부가 새롭게 제시하고 있는 기준조세체계가 무엇인지, 그리고 조세지출과 기준조세체계의 구분 기준이 부재한 문제에 대해 살펴보고자 한다.

가. 현행 조세지출 관리유형 분류기준의 모호성

정부는 현행 조세지출 항목에 대해 특정성·대체가능성·폐지가능성을 기준으로 관리유형을 구별하고, 적극적 관리대상·잠재적 관리대상·구조적 지출을 구분하고 있다. 그러나 이러한 기준만으로 항목별 정책적 특성과 정비 필요성을 판단하기 어려운 문제가 있다.

현행 조세지출 분류기준을 살펴보면, 먼저 특정성이란 특정 산업 및 경제활동등 국제 감면 혜택을 제공하는 대상을 특정할 수 있는지의 여부를 의미한다. 대체가능성이란, 조세제도의 효율적 운영과는 상관없이 특정 정책목표를 위해 조세지출 수단이 사용되며, 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는지의 여부를 바탕으로 판단한다. 폐지가능성은 조세지출을 폐지하는 것이 행정적으로 가능한지의 여부를 바탕으로 판단한다.

이러한 세 가지 특성을 갖추었는지의 여부를 바탕으로 조세지출이 구조적 지출, 잠재적 관리대상, 적극적 관리대상으로 구분되고 있다. 그리고 조세지출예산서에 따르면 현행 분류기준에 따른 유형과 관리 난이도가 다르게 구분되고 있다. 즉, 적극적 관리대상은 비교적 정비가 쉬운 반면, 잠재적 관리대상의 경우 적극적 관리가 곤란하며, 구조적 지출 항목의 경우 정비가 사실상 어려운 것으로 분류하고 있다.

[표 24] 조세지출 항목의 유형별 구분기준

낮음 ← 관리 가능성 → 높음								
〈구조적 지출〉			〈잠재적 관리대상〉			〈적극적 관리대상〉		
특정성	대체 가능성	폐지 가능성	특정성	대체 가능성	폐지 가능성	특정성	대체 가능성	폐지 가능성
×	×	×	×	○	×	○	○	○
			○	×				
※ 조세지출의 특성이 없는 항목 → 정비가 사실상 곤란			※ 폐지가능성이 거의 없고, 특정성·대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란			※ 조세지출 특성을 모두 충족하므로 비과세·감면 정비 대상		

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025)

그러나, 정부가 제시하는 유형별 조세지출 정비의 난이도와 곤란도를 정비 실적과 연계하여 살펴보는 경우, 특정성·대체가능성·폐지가능성을 모두 갖추어 조세지출 특성을 충족하는 비과세·감면 정비 대상에 해당하는 적극적 관리대상 또한 실제 조세지출의 정비의 대상이 되지 않고 일몰 기한이 지속적으로 연장되고 있는 것으로 보인다. 2026년

도 조세지출예산서 기준, 191개의 적극적 관리 대상 항목 중 63개 항목은 일몰 기한이 없었으며, 일몰기한이 설정되어 있는 항목 128개 중에서도 일몰이 4회 이상 연장된 항목이 71개(적극적 관리대상 전체의 37.2%)에 달하였다.

[표 25] 「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.

유형별 조세지출 현황을 살펴보는 경우에도 2024년 적극적 관리대상의 감면액 비율은 46.0%에서 2025년 47.4%, 2026년 47.8%로 증가하는 등 매년 국세감면액 중 적극적 관리대상 실적의 비중이 오히려 증가하고 있었다.

[표 26] 관리대상 유형별 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2024년		2025년		2026년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
○ 국세감면액(A)	705,171	100.0	764,719	100.0	805,276	100.0
구조적지출	163,749	23.2	175,973	23.0	189,281	23.5
잠재적 관리대상(B)	214,782	30.5	224,422	29.3	228,758	28.4
적극적 관리대상(C)	324,424	46.0	362,132	47.4	384,894	47.8
경과규정	2,215	0.3	2,192	0.3	2,344	0.3

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025)

이는 ‘적극적 관리대상’이라는 명칭에서 시사하는 바와는 다르게 해당 유형의 항목들이 사실상 정비가 어려운 항목이거나, 현재의 분류 기준이 의미하는 바가 모호하고 조

세지출 유형별 관리 방법과 무관한 기준으로서 조세지출의 정비에까지 연계되지 못한다는 것을 의미한다.

예컨대 조세지출예산서에서는 적극적 관리대상인지의 여부를 판단하는데 사용되는 ‘폐지가능성’ 기준을 폐지가 ‘행정적으로 가능한지 여부’로 판단하고 있으나, 행정적으로 가능한지의 여부가 무엇을 의미하는지와 어떠한 기준을 바탕으로 판단되는지 제시하지 않고 있다. 현재 우리나라 조세행정의 수준상 폐지가 행정적으로 불가능한 조세지출은 사실상 없다고 판단되어야 할 것이며, 관리 유형을 구별하는 기준으로 작용하기에는 모호한 측면이 있다.

또한, 조세지출예산서상 ‘특정성’이 없는 항목은 모두 적극적 관리가 곤란하거나 정비가 사실상 곤란한 항목으로 구분되고 있는데, 특정성이 없다고 하여 반드시 정비나 관리가 어렵거나 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다.

‘대체가능성’ 기준과 관련, 대체 가능한 정책수단이 있는 경우 조세지출 정비가 비교적 용이해질 수는 있으나, 대체가능성이 없다고 하여 적극적 관리나 정비가 곤란하다고 분류할 수는 없을 것으로 보인다.

즉, 분류기준과 유형이 조세지출의 정비 및 관리의 난이도, 정비 방안과 직접 연계되기 위해서는 ‘정책목표의 시의성, 수혜 대상의 범위, 수혜 대상의 저항성, 유사·중복 지원 여부, 직접지출로의 대체 가능성, 제도 폐지 또는 축소에 따른 영향’ 등 제도의 실질적인 정비 가능성에 영향을 미치는 특징과 연계되어야 할 것으로 보이나, 현행 조세지출의 관리유형 분류 기준은 실질적인 정비 가능성과 연관성이 낮다.

나. 현행 조세지출 관리유형 분류기준의 개선방안

조세지출 관리유형을 재정립하고, 이를 바탕으로 조세지출 항목을 다시 분류할 필요가 있다. 실질적인 정비 가능성과 연관된 분류 기준은 ①정책목표 시의성 및 정부개입 적절성, ② (정책 목표에 대한) 효과성, ③ 비용 대비 편익 효율성, ④ 직접지출 대체 가능성, ⑤ 감면액 규모 및 증가율 등 조세지출의 정비가능성과 연관이 높은 기준을 제언할 수 있을 것으로 보이며, 각 기준 충족 여부에 따라 조세지출의 관리 방안 또한 다르게 설정하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보인다.

[표 27] 조세지출 관리유형 분류체계의 분류기준 개편안

연 번	분류 기준					관리 방안 제언	
	정책목표 시의성, 정부개입 적절성	(정책 목표에 대한) 효과성	(편익/ 비용) 효율성	직접지출 대체 가능성	감면액 규모 및 증가율		
1	×					장기지속된 조세지출 항목의 경우, 정책 목표의 시의성을 집중적으로 검토	
2	○	×				평가 및 후속조치 필요	정책 수단 변경 고려
3			×			①평가 (심층평가/ 추가연구)	감면 요건 재설계
4		△					(감면한도 · 적용대상 · 공제율 조정 고려)
5					↑	②후속조치 (재설계/ 폐지고려)	
6		○		×		주기적 평가 실시	
7					↓	중기평가 위주 실시	
8				○		폐지 및 직접지출 전환 고려	

먼저, 조세지출 항목에 대해 정책 환경의 변화 등으로 인해 정책 목표의 시의성이
나 정부 개입의 적절성이 떨어지는 항목은 과감하게 조세지출의 정비를 고려해야 한다.
특히 일몰이 장기간 지속된 항목에 대해 이를 집중적으로 살펴볼 필요가 있다.

정책 목표의 시의성이나 정부 개입의 적절성이 인정되어 조세지출 제도를 도입하였
으나 정책 목표 달성에 대한 효과성이 부재한 경우는 조세지출 항목이 정책 목적 달성
에 적합하지 않은 수단일 가능성이 있다. 이 경우에는 심층평가 및 추가연구를 실시하
고, 제도를 재설계할 필요가 있으며, 필요시 정책수단의 변경을 고려해야 한다.

조세지출 항목에 대한 효율성이 낮은 경우에는 평가 및 후속조치를 바탕으로 감면
요건을 재설계하는 등 비용 대비 편익을 높이기 위한 개선이 필요하다. 감면 한도·적용
대상·공제율 등을 조정하여 조세지출의 효율성을 높이기 위해 제도를 재설계하는 방안

을 고려할 필요가 있다.

정책목표의 시의성, 정부개입의 적절성이 인정되는 경우라도 조세지출의 감면 규모 및 증가율이 높은 항목의 경우 조세지출 제도의 운영이 세입 기반을 약화시킬 수 있으므로 심층평가 및 추가연구를 실시하고, 필요시 제도를 적절히 재설계하여야 한다.

정책 목표의 시의성이나 정부 개입의 적절성이 인정되는 경우라 하더라도 동일한 정책 목표를 재정지출 등 직접 지출로 대체하여 달성할 수 있는 경우 폐지를 고려할 수 있다. 이는 조세지출의 경우 재정지출에 비해 그 특성상 재정에 미치는 효과를 파악하기 어려운 측면이 있으며, 정부의 직접 예산 투입을 통해 성과평가 등이 이루어지는 것이 정책 관리의 효율이 더 높기 때문이다.

다. 조세지출 관리 대상 범위의 모호성

조세지출예산서에서는 「조세특례제한법」 및 기타 세법에 따른 국세감면을 조세지출로 분류하여 이를 관리하고 있다. 그러나, 조세지출과 유사한 성격을 지녀 총액에 대한 관리 및 재정에 미치는 영향에 대한 정보가 공개될 필요가 있음에도 조세지출예산서 및 그 내역에 포함되지 않은 항목들이 존재한다. 즉, 국세감면이라는 똑같은 효과를 야기하는 타법상의 감면 제도나, 정부의 탄력적인 세율 운용 제도가 존재함에도 그 실적이 조세지출 통계와 연계되지 못하고 있는 것이다. 아래는 조세지출 항목과 유사한 효과를 야기하는 세법 감면 제도이다.

타법상의 감면

개별 세법에 조세감면이 규정되어 있으나 조세지출로 관리되지 않고 있는 항목이 있다. 그런데 현재 조세지출예산서에는 해당 감면제도들이 조세지출에서 배제되어야 하는 사유나 원칙을 제시하는 설명이 없는데, 이는 조세지출 관리 대상 범위를 모호하게 하는 문제가 있다. 정창수(2019)⁹¹⁾는 개별 세법에 조세감면 내용을 담은 항목이 356개에 이르고 있음에도 조세지출예산서에는 39개 항목만 포함되어, 대부분의 조세감면이 관리대상에서 제외되어 있어 그 수가 상당함을 지적하였다.

이러한 감면 제도들이 조세지출 예산서에 포함되지 않는 것은, 후술할 기준조세체계의 개념의 모호성에 기인하는 것이다. 즉, 해당 감면 제도가 개별세법의 과세단위·과

91) 정창수(2019), 「비과세·감면 현황 및 정비방안 연구」, 국회입법조사처 정책연구용역

세대상·세율구조·과세기간 등 세목의 성립에 필수적이고 본질적인 부분에 해당하여 세법상의 기본을 이루는 기준조세체계인지, 또는 여타 조세지출과 같은 세법상의 특례와 함께 관리되어야 하는지에 대한 원칙이 명확하게 제시된 바가 없어 조세지출의 관리 대상을 한정하기에 어려운 점이 존재한다.

이는 우리나라의 세법이 열거주의를 택하고 있으며, 개별 세법에서 비과세나 감면 대상을 다수 규정하고 있는 점에서도 기인하나, 이러한 과정에서 비과세나 감면에 대한 일관적인 기준이 부재하고, 비슷한 내용의 감면에 해당됨에도 조세지출 포함 여부가 다르게 규정되는 경우가 있다. 예컨대, 기장세액공제(「소득세법」 제56조의2)는 조세지출로 관리되는 반면, 동일하게 납세협력과 과세행정의 효율화를 목적으로 하는 전자계산서 발급·전송에 대한 세액공제(동법 제56조의3)는 조세지출 관리 대상에서 제외되고 있다.⁹²⁾ 즉, 현행 「조세특례제한법」을 기본으로 한 조세특례 관리 과정에서 타법에 따른 감면 중 조세지출에서 누락되는 내용이 다수 존재한다.

아울러 1주택자 주택양도소득 비과세, 소액주주 주식양도소득세 비과세 등 정책적으로 과세 대상에 포함하지 않았던 항목의 경우 조세지출예산서에 포함되어 있지 않으며, 관련한 비과세 인원 및 규모와 같은 기초 통계도 부재한 실정이다.

위와 같이 기존의 조세지출 항목들과 비교시 「조세특례제한법」이 아닌 개별세법에 조세 감면 사항이 규정되어있다고 하여 국세감면과 같은 효과를 야기함에도 이에 대한 국세 감면 규모 등의 추계가 누락되는 것은 세수 기반을 약화시킬 뿐만 아니라 개별 세수 감면에 대한 성과관리 등이 이루어지지 못할 가능성이 있다.

탄력세율

탄력세율이란, 세법에서 규정한 명목세율을 법정세율을 벗어나 정부가 경제 상황이나 정책 목적에 따라 세율을 조정하는 것을 의미한다. 물가 안정 등 정책 목적을 위한 할당관세⁹³⁾, 교통·에너지·환경세 탄력세율을 활용한 유류세 인하, 자동차 개별소비세의 한시

92) 이상엽·김애진(2026)

93) 「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

적 인하 등이 이에 해당한다.

이러한 탄력세율 제도는 조세지출의 유형 중 “저율과세”와 구조는 유사하나, 그 적용 요건이 법률에 엄격히 명시된 조세지출과 달리 정부가 특정 목적을 위해 경제적 상황에 따라 탄력적 대응이 필요한 경우에 예측가능한 법정계획이 아닌 정부의 재량적 판단에 따라 시행되어 조세지출로 분류되지 않는 상황이다. 대표적인 탄력세율 제도는 다음과 같다.

할당관세

할당관세란 산업경쟁력 강화, 물가안정, 세율불균형 해소 등 정책 목적을 위해 기본관세율의 40%p 범위 내에서 관세율을 가감하여 적용하는 제도로써, 조정관세⁹⁴⁾, 농림축산물 특별긴급관세⁹⁵⁾, 시장접근물량 쿼터제⁹⁶⁾ 등 탄력적으로 부과하는 관세이다.

현재 정부는 매년 12월에 다음연도에 적용될 관세 품목, 관세율을 정하여 발표하고 있으며, 연도 중에 발생한 사유에 대응하기 위한 긴급할당관세를 수시로 정하고 있다. 다만, 할당관세의 규모 및 운용 행태를 살펴보는 경우 이를 조세지출과 함께 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

먼저 할당관세의 규모 측면에서 살펴보면, 2025년 할당관세로 인한 세수 감소 규모는 8,305억원으로 전체 관세 징수액의 10.9%를 차지한 것으로 추정된다. 할당관세로 인한 세수 감소액이 전체 관세 징수액에서 차지하는 규모가 적지 않은 데에 반하여 할당관세로 인한 세입 감소 실적에 관한 논의가 조세지출예산서 및 세법개정안 등 예산안 심사 및 확정 과정에서 부재하다.

3. 유사물품 간의 세율이 현저히 불균형하여 이를 시정할 필요가 있는 경우

94) 특정물품의 수입증가로 국내시장이 교란되거나 산업기반이 붕괴될 우려가 있는 경우에 관세율을 100%까지 인상하여 운용하는 제도

95) 우루과이라운드 협상에 따라 수입이 자유화된 농산물의 수입량이 급증하거나 수입가격이 하락하여 법령에 따른 일정기준 충족시 추가적으로 관세를 부과하는 제도

96) 농림축산물의 수급불균형 완화 등을 위해 WTO 협정 상 저율 관세로 수입할 수 있는 물량(Tariff Rate Quota)을 증량할 수 있는 제도

[표 28] 할당관세 적용 품목의 수 및 세수 감소(추정)액: 2020~2025년

(단위: 억원, %)

구 분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
관세 징수액(결산, A)		70,585	82,270	103,241	72,883	69,723	76,409
할당 관세	품목 수	79개	92개	119개	117개	125개	102개
	정기	77개	82개	90개	95개	77개	72개
	긴급	2개	10개	29개	22개	48개	30개
	세수 감소액(B)	3,742	6,758	19,694	10,753	14,301	8,305
관세 징수액 대비 세수 감소액 비중(B/A)		5.3	8.2	19.1	14.8	20.5	10.9

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

둘째로, 할당관세의 경우 경제적 상황에 따라 품목이 정해져야 하나, 일부 철강·식품원료·에너지 항목의 경우에 대해서는 사실상 그 운영이 계속 연장되어 장기화되고 있다. 그러나 할당관세가 세수 감소에 미치는 영향에 비해 정책 효과에 대한 분석 및 환류는 부족한 측면이 있다.

할당관세의 경우 매년 12월에 그 다음 회계연도에 관세를 인하할 예정인 품목 및 관세율, 할당량이 할당관세 계획을 통해 발표되고 있으나, 이는 다음 회계연도의 예산안 심사 및 예산 확정이 끝난 이후에 발표되는 것이다. 그리고 「관세법」⁹⁷⁾에 따라 재정경제부장관이 관세의 부과 실적 및 그 결과를 소관 상임위원회에 보고하도록 규정하고 있어 매년 5월에 재정경제부는 「할당관세 부과 실적 및 결과 보고」를 발간하고 있다.

할당관세는 사전에 예측이 어려운 대외경제 여건 등에 따라 달리 정해질 수 있어 그 계획이 국회 세법개정안 및 조세지출예산서 심사 과정에 연계되기에는 다소 어려운 측면이 있는 것은 일정 부분 감안할 수 있으나, 할당관세가 세입을 감소시키는 효과를 고려하면, 할당관세로 인한 세입 감소 효과 등에 대한 정보가 조세지출과 비슷한 수준으로 관리될 필요가 있을 것으로 보인다.

97) 「관세법」

제71조(할당관세) ④ 재정경제부장관은 매 회계연도 종료 후 5개월 이내에 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관세의 전년도 부과 실적 및 그 결과(관세 부과의 효과 등을 조사·분석한 보고서를 포함한다)를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

유류세 인하

유류세 인하 역시 2021년 11월부터 국제유가 상승에 따른 물가 상방압력 완화 등을 위하여 한시적으로 도입되었으나, 2026년 8월 현재까지 총 22회 연장되어 그 운영이 장기화되고 있다.

[표 29] 유류세 인하 기간 및 인하율

(단위 :원/ℓ)

유종	인하 전 탄력 세율	21.11.12 ~22.4.30	22.5.1. ~ 6.30.	22.7.1. ~ 12.31.	23.1.1. ~ 24.6.30.	24.7.1. ~ 10.31.	24.11.1. ~ 25.4.30.	25.5.1. ~ 10.31.	25.11.1. ~ 26.3.26.	26.3.27. ~ 26.4.30.	26.5.1. ~ 26.9.30.
		△20%	△30%	△37%	휘발유△25% 경유△37% 부탄△37%	△20% △30% △30%	△15% △23% △23%	△10% △15% △15%	△7% △10% △10%	△15% △25% △10%	△15% △25% △25%
휘발유	820	656 (△164)	573 (△247)	516 (△304)	615 (△205)	656 (△164)	698 (△122)	738 (△82)	763 (△57)	698 (△122)	698 (△122)
경유	581	465 (△116)	407 (△174)	369 (△212)	369 (△212)	407 (△174)	448 (△133)	494 (△87)	523 (△58)	436 (△145)	436 (△145)
부탄	203	163 (△40)	142 (△61)	130 (△73)	130 (△73)	142 (△61)	156 (△47)	173 (△30)	183 (△20)	152 (△51)	152 (△51)

자료: 「8월 이후 유류세 운용방안」, 민생물가 특별관리 관계장관 TF, 2026.7.24.

국회예산정책처는 2025년 유류세 인하에 따라 세입이 3.3조원 감소하였다고 추계한 바 있다. 그리고 2026년에도 유류세 인하에 따른 세입 감소가 지속될 것으로 보인다. 정부는 2026년 3월 제1차 추가경정예산을 편성하면서 교통·에너지·환경세 인하 연장에 따른 세수감소분 3.4조원 감액을 포함하였는데, 그 이후에도 유류세 인하 조치가 추가적으로 2회 연장됨에 따라 세수감소분이 더 커질 전망이다.

라. 조세지출 관리대상 범위 분류 개선방안

조세지출 관리대상 범위를 명확하게 하기 위해서는 개별 세법상의 특례에 대해 조세지출 해당 여부를 주기적으로 검토할 필요가 있다. 구체적으로는 ① 기준조세체계를 수립하는 것과 같이 해당 세법별 과세대상 등 핵심사항, 과세표준과 세율 등 본질적인 과세대상을 먼저 판단하고, ② 필요경비 인정 등에 따른 과세 대상 제외 등은 세법의 기본원리로서 조세 감면에 포함하지 않지만, ③ 본질적인 과세 대상에 해당함에도 감면이 이루어지는 경우 이는 조세감면으로 간주하여 판단할 필요가 있다. 그리고 조세지출에 해당되는 것으로 판단되는 경우, 이는 조세지출 예산서에 포함하고 성과관리 체계에 포함시

킬 필요가 있다. 기준조세체계에 대해서는 보다 자세히 후술한다.

한편, 정부는 할당관세와 유류세 인하 등 탄력세율을 국세감면액 집계에서 제외하고 있는 것은, 조세지출이 법률적 요건에 따라 실시되는 데에 반하여 탄력세율은 정부 재량에 따라 특정 상황에 한시적으로 운용되기 때문으로 설명하고 있다.

할당관세와 유류세 인하와 같은 탄력세율은 대외경제 여건이나 국민 경제에 따라 그 제도 운용이 달라질 수 있는 점은 일정 부분 감안할 수 있으나, 탄력세율이 세입 감소에 미치는 영향이 적지 않은 점, 탄력세율 조치 연장이 반복됨에 따라 몇 년 동안 실시되어 감면 제도가 존속하는 효과를 낳는 경우에는 이러한 정부의 설명이 성립하지 않는 것으로 보인다.

특히 위와 같은 탄력세율이 재정에 미치는 영향을 고려하면 탄력세율로 인한 세입 감소 규모가 계속 추적되고 관리될 필요가 있을 것으로 보인다.

이는 정부가 2026년도부터 도입한 「조세지출결산서」 제도를 활용하여 관리할 수 있을 것으로 보인다. 조세지출결산서는 회계연도가 종료된 이후에 작성되는 만큼, 조세지출결산서에 탄력세율로 인한 세입 감소 규모를 함께 병기하는 경우 정부의 탄력세율 제도 운용이 재정에 미치는 영향을 관리할 수 있을 것으로 보인다.

다. 정부의 조세지출 재분류 방안 문제점: 기준조세체계와 조세지출 구별 기준의 부재

한편, 앞서 제시한 바와 같이 정부는 「2025년도 조세지출예산서」에서 최초로 조세지출 분류 방안을 새롭게 제시하고, 그에 따라 재분류한 조세지출 통계를 함께 제시하였다. 정부는 이러한 분류 체계를 제시하는 사유를 ‘조세지출의 범위를 명확히 하고 조세지출 예산서의 투명성·일관성 제고’를 위한 것이라고 설명하였으나, 해당 개선방안 및 분류체계 및 현행 조세지출예산서가 투명성의 측면에서 어떠한 문제가 있는지에 대한 상세한 설명이 부족하다.

[표 30] 정부 제시 기준조세체계 및 조세지출 분류 변경 검토안

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025)

인장기요양보험료) 조세지출 항목은 구조적 감면 항목으로 변경되며, 그 경우 현행 분류 체계에서 80.5조원으로 전망되었던 국세감면액이 2026년 기준 64.4조원으로 감소한다. 또한 현행 분류체계에서 16.1%였던 국세감면율이 13.3%로 낮아지는 등 향후 조세지출 관리 내용 및 그 범위가 상이해짐을 알 수 있다.

[표 31] 정부 제시 분류에 따른 조세지출, 구조적 감면, 국세수입총액 현황
(단위: 억원, %)

	2024년	2025년	2026년
■ 조세지출(A)	561,579	610,006	644,052
■ 구조적 감면	143,592	154,713	161,225
■ 국세수입총액(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, 「조세지출예산서」(2025)

다만, 이와 관련하여 정부는 현행 조세지출 항목 중 ‘구조적 감면’ 항목으로 재분류한 항목이 어떠한 기준으로 선정되었는지, 기존에는 조세지출로 분류되었던 항목이 분류 변경 검토안에서 기준조세체계로서 ‘구조적 감면’으로 재분류되어 조세지출에서 제외되어야 하는 사유는 무엇인지 등에 대한 설명은 제시하지 않고 있다.

즉, 16.1조원에 달하는 세법상의 감면이 조세지출에서 제외되고 기준조세체계로 편입되는 경우 기존 조세지출 제도에 대해 적용되는 성과평가 등 관리체계가 적용되지 않게 되는데, 해당 감면이 재정에 미치는 영향을 고려하여 지속적인 성과평가 및 제도 재설계 대상으로 관리되어야 하는지, 또는 이를 사회적으로 꼭 필요한 세제 감면으로 보아 관리체계에서 제외해도 되는지에 대한 명확한 설명이 부재하다.

바. 정부의 조세지출 재분류 방안 개선방안; 우리나라 기준조세체계 수립

현행 조세지출의 관리 대상이 모호한 문제를 해결하기 위해서, 정부는 선행연구와 국제기구들이 제시하는 기준조세체계 수립 방법론과 사회적 합의를 통해 우리나라에 적합한 기준조세체계 개념을 수립하고 이를 명문화할 필요가 있다. 기준조세체계는 일관적인 원칙과 기준을 바탕으로 수립되어야 하며, 이에 사회적 논의를 바탕으로 제도적 거버넌스를 구축하고 이를 주기적으로 검토하여야 한다. 또한, 해당 기준조세체계가 명시적으로 공표되어 검증되어야 한다. 그 외 기준조세체계에 해당하지 않는 항목들은 조세지출로 분류하고, 해당 항목들을 조세지출 항목별로 세수비용, 효율성, 효과성, 형평성, 투명성 및 재정책임성의 측면에서 일반 재정지출과 동일한 기준으로 평가할 필요가 있다.

기준조세체계는 세목의 골격을 이루는 과세기본구조와, 그 골격에서 형식적으로 이탈하더라도 조세제도의 기능 수행에 필요한 구조적 감면을 함께 포괄하는 개념이다. 이때 과세기본구조란, 과세단위·과세대상·세율구조·과세기간 등 세목의 성립에 필수적인 요소를 의미하며, 구조적 감면이란 필요경비, 이중과세 조정, 담세력 조정, 행정효율성 확보 등을 위한 규정을 의미한다.

기준조세체계를 명문화하는 것은, 구조적 감면을 포함한 기준선의 확정과 그 기준선으로부터 이탈한 항목의 조세지출을 식별하고, 조세지출을 세수비용, 효율성, 효과성, 형평성, 투명성 및 재정책임성의 측면에서 일반 재정지출과 동일한 기준으로 평가하기 위해 중요성을 지닌다(World Bank, 2024). 또한 기준조세체계의 범위에 대하여 서로 다른 견해를 가진 이용자가 조세지출 목록을 재구성할 수 있도록 전 범위의 정보가 제공되어야 한다.

여러 국제기구들은 기준조세체계(Benchmark Tax System, BTS)를 ‘조세지출을 식별·측정하기 위한 준거점으로서 모든 납세자에게 일반적으로 적용되는 표준적·중립적 조세구조’로서 개념적으로 설명하고 있다. 그러나, 국제적으로 단일한 기준은 부재하며, 각국이 자국의 조세제도와 정책여건을 고려하여 분석상의 기준을 달리 설정할 필요가 있다.

우리나라는 조세지출예산서를 작성하고 있으나 기준조세체계의 구성요소를 법령이나 공식 지침에서 명시하지 않고 있어 구조적 요소와 정책목적의 조세지출을 구분하기 위한 기준이 부재한 상황이라고 할 수 있겠다. 그리고 정부가 기준조세체계 수립 및 조세지출 항목의 선정에 대한 일관성있는 기준 제시나 논의 없이 새로운 기준조세체계에

따른 국세감면을 변화 통계만을 제시하고 있는데, 이는 해당 항목들이 조세지출 관리 대상에서 제외된다는 점에서 재정의 건전성 및 투명성에 대해 중요한 함의를 지닌다. 해당 항목이 조세지출에서 제외되기 전에, 그 사유에 대한 명확한 기준과 설명이 제시될 필요가 있다.

[BOX] 기준조세체계 수립 방법론

- 조세지출의 식별은 기준조세체계의 정의에 좌우되므로, 기준조세체계의 정의는 조세지출 분석·보고의 출발점(OECD, 2022)
- (해외 조세지출의 개념 수립 사례) 조세지출 개념은 1960년대 초 독일과 미국에서 거의 동시에 등장
 - ‘조세지출’이라는 용어는 미국 재무부 조세정책 차관보 Stanley Surrey가 제시 (Surrey, 1973)
 - 세법상 특례가 정부지출과 동일한 경제적 효과를 가지면서도 일반 재정지출과 같은 수준의 심사 대상에서 제외된다는 점에 주목
 - 1967년 연방소득세를 전혀 부담하지 않은 고액소득자 존재 사실이 의회에 보고되면서 조세지출에 대한 관심이 확대
 - 1968년 미국 예산서에 조세지출 장이 최초 수록되었으며, 1974년 「의회예산법」 제정으로 조세지출의 연례 보고 및 법안별 조세지출 추계를 의무화(Bartlett, 2001)
- 조세지출의 정의는 국가와 학계에 따라 다양한 형태로 발전하였으나(World Bank, 2024), 일반적으로 인정되는 조세원칙에 기초하여 설정된 ‘기준조세체계로부터의 이탈’이라는 점에는 대체로 견해가 일치
- (기준조세체계 수립 방법론) World Bank(2024)는 OECD(2021)를 인용하여 기준조세체계 설정방식을 실정법·준거법 접근, 규범적·개념적 접근, 지출보조금 접근 및 조세제도 근본구조 접근의 네 가지로 구분하고, 국가별 여건에 따라 단독 또는 절충하여 적용할 수 있다고 밝힘

[기준조세체계 설정 접근과 국가별 채택 현황]			
접근	기준	특징	국가
① 실정법·준거법 접근	현행 세법상 일반적으로 적용되는 규정	적용 용이. 기준선이 넓어 조세지출 범위는 상대적으로 협소. 정책적 특례가 기준에 포함될 가능성	벨기에, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 오스트리아, 체코, 콜롬비아, 영국, 아르헨티나, 페루 등
② 규범적·개념적 접근	포괄적 소득(SHS) 또는 광범위한 소비 과세기반	이론적 정합성과 조세중립성 우수. 실제 조세제도와 괴리 가능	미국(순수 개념적 접근), 도미니카공화국, 파라과이
③ 지출보조금 접근	직접보조금과 명확하게 대응되는 조세감면	관리대상 명확. 조세지출 범위가 가장 협소하며 실제 적용 사례 제한적	독일, 오스트리아
④ 조세제도 근본구조 접근	조세제도의 가장 기본적인 요소만을 기준선으로 설정	공시범위 확대. 규범적 접근보다 단순하며 해석의 여지 축소	호주, 캐나다, 칠레
혼합 (Hybrid) 접근	규범적 기준을 출발점으로 하되 자국 세제의 구조적 특성 반영	이론적 정합성과 현실 적용가능성의 균형. 기준조세체계를 규범적 이상으로 해석하지 않음	호주, 캐나다, 칠레, 멕시코, 노르웨이 (World Bank, 2024), 콜롬비아(OECD, 2022 권고안)

주: 1. ①~④는 World Bank(2024, §3.4)가 OECD(2021)를 인용하여 제시한 기준조세체계의 기본 접근 유형임. Table 8에서는 미국·칠레·오스트리아를 두 가지 접근을 병행하는 국가로 분류함.
2. 혼합(Hybrid) 접근은 World Bank(2024)의 기본 분류에는 포함되지 않으나, 같은 보고서 (§3.4.2)는 호주·캐나다·칠레·멕시코·노르웨이를 혼합 접근 채택 국가로 제시함. 따라서 혼합 접근은 독립적인 기본 유형이라기보다 규범적 접근과 준거법 접근을 절충한 실무 적용 방식으로 이해하는 것이 타당함.
3. 미국은 순수한 개념적 접근을 사용하는 유일한 국가이나, 준거법을 기준에 따른 추계도 함께 제시함(OECD, 2022; World Bank, 2024).
4. 콜롬비아는 World Bank(2024) Table 8에서는 실정법·준거법 접근으로 분류되나, OECD(2022)가 권고한 소득세 기준조세체계(안)는 하이브리드 접근으로 제시하고 있어 양자를 함께 표시함.
자료: World Bank(2024), Tax Expenditure Manual (Table 8); OECD(2022); 한국개발연구원(2025), 이상엽·김애진(2026)

우리나라 기준조세체계의 수립과 관련하여서도 선행연구는 다음과 같다. 우리나라의 조세지출 관리체계 연구는 2010년 조세지출예산서 제도의 본격 도입을 전후하여 개념 정립, 관리 효율화, 분류기준 체계화 및 운영 평가의 순으로 발전하였다. 박기백 외

(2007)는 기준조세체계의 정의가 명확하지 않아 조세지출의 식별에 주관적 판단이 개입될 수 있음을 지적하였고, 캐나다 사례를 참고하여 기준조세체계·협회의 조세지출·비망항목(memorandum items)의 3분류체계를 제안하였다.

김학수 외(2017)는 조세지출 항목을 관리배제 항목, 잠재적 관리대상 및 적극적인 관리대상으로 재분류하는 관리체계를 제안하였으며, 재산정 결과 적극적 관리대상의 국세감면율은 2017년 기준 7.6%로 공식 국세감면율(13.3%)보다 크게 낮게 나타나, 비과세·감면 정비를 통한 재정여력 확대에 일정한 한계가 있음을 시사하였다.

김용대 외(2020)는 1단계에서 과세기본구조·과세형평성 보정·공적지출 여부를 판단하여 기준조세체계 해당 항목을 제외하고, 2단계에서 특정성·대체가능성·폐지가능성을 검토하는 2단계 분석체계를 제안하였다.

한국개발연구원(2025)은 기능적 정의가 부재한 상태에서 조세지출이 분류되고 있다는 점을 근본적 문제로 지적하고 우리나라 기준조세체계(안) 마련을 제안하였다. 전 국민에게 적용되는 사회보험료 관련 조세특례를 기준조세체계로 명시하고, 근로장려세제와 자녀장려세제는 실질적 재정지출로 보아 일반 재정지출과 통합 관리할 것을 제안하였다. 그리고 이상엽·김애진(2025)은 기준조세체계가 지녀야 할 4대 원칙을 제시하였으며, 이상엽·김애진(2026)은 이를 토대로 구조적 감면의 7개 기능유형과 3단계 분류 절차를 제시하고 세목별 기준조세체계(안)을 확장·구체화한 바가 있다.

이러한 검토안은 기준조세체계 수립에 대한 다양한 사회적 논의의 시작이 될 수 있을 것으로 보이며, 위와 같은 논의를 전제로 조세지출에 대한 체계적 분류 및 실질적 정비 방안을 마련하는 것이 필요하다.

2. 조세지출 총량관리의 문제점과 개선방안

가. 국세감면율 한도제의 문제점

1) 조세지출의 항구화

조세지출의 항구화 문제로 인해 국세감면율 한도가 존재함에도 실질적인 총량관리가 이루어지지 못하고 있다.

조세지출은 특정 정책목표를 위해 도입된 비과세·감면제도로 제도가 유지되는 동안 세수 감소를 수반한다. 또한 한번 도입된 조세지출은 일몰기한이 도래하더라도 반복적으로 연장되는 등 항구화되는 경향이 있다. 이에 조세지출 관리를 강화하기 위해 「조세특례제한법」은 조세특례에 적용기한을 설정하고, 일몰 도래 시 제도의 필요성과 효과성을 평가하여 연장 또는 폐지 여부를 결정하도록 규정하고 있다.

그러나 일몰기한의 설정이 실제 제도의 종료로 의미하는 것은 아니며 일몰 도래 시마다 기한을 연장하는 방식으로 운영되면서 일몰제도의 정비 기능이 충분히 작동하지 못하고 있다. 2025년 말 일몰이 도래하는 조세지출 항목 71건 중 폐지된 항목은 7개에 불과하고, 나머지 64개는 일몰기한이 연장되었다. 또한 반복적으로 연장되는 항목일수록 감면액 규모가 크다는 문제가 있다. 2025년 일몰 도래 항목 72⁹⁸⁾건 중 6회 이상 일몰이 연장된 항목은 26건(36.6%)이며 2025년 감면액(잠정치)은 13.4조원으로 전체 일몰도래 항목 감면액의 71.2%를 차지한다. 특히 9회 이상 연장된 항목은 7건(9.9%)에 불과하나 감면액은 6.4조원(33.9%)에 달하는데, 이는 신용카드 사용금액에 대한 소득공제(4.4조원, 10회 연장), 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례(1.8조원, 10회 연장)와 같이 규모가 큰 항목이 반복 연장되고 있기 때문이다.⁹⁹⁾

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

99) 국회예산정책처(2025)

[표 32] 2025년 일몰도래 항목의 일몰 연장 횟수 및 감면액

(단위: 건, 억원, %)

일몰 연장 횟수	건수	비중	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: 국회예산정책처(2025), 「2026년도 조세지출예산서 분석」

이처럼 일몰연장이 반복되면서 당초 조세특례의 정책목표가 달성되었는지와 관계없이 수혜계층의 기득권이 형성되고, 제도 폐지에 따른 저항을 고려하여 제도의 존속이 선택되는 문제가 발생할 수 있다. 부정적 평가에도 연장이 반복되는 배경에는 관리대상 분류체계 자체의 한계도 있다. 조세지출은 특성성·대체가능성·폐지가능성을 기준으로 적극적인 관리대상·잠재적 관리대상·구조적 지출로 구분되는데, 이 분류는 2017년 이후 신설 항목에만 적용되고 기존 항목은 재분류되지 않는다. 그 결과 20년 이상 반복 연장된 제도까지 '정비가 가능한' 적극적 관리대상으로 분류된 채 남아 있다. 「2026년도 조세지출예산서」 기준으로도 적극적 관리대상 191개 중 일몰기한이 없는 항목이 63개(33.0%), 4회 이상 연장된 항목이 71개(37.2%)에 이른다.

조세지출 성과관리를 위해 '조세특례 예비타당성평가 및 심층평가 제도'를 운영하고 있으나 성과평가 결과가 실제 정비로 이어지지 않는다는 것도 문제로 지적되고 있다. 2015년 조세특례 심층평가 제도가 도입된 이후 2025년까지 10년간 총 132건의 의무심층평가가 수행되었는데, 이 중 폐지가 건의된 것은 6건, 장기적인 축소·폐지가 건의된 것은 20건으로 모두 26건이었으나, 실제로 폐지된 항목은 6건에 그쳤다.

2) 국세감면율 한도제의 실효성 부재

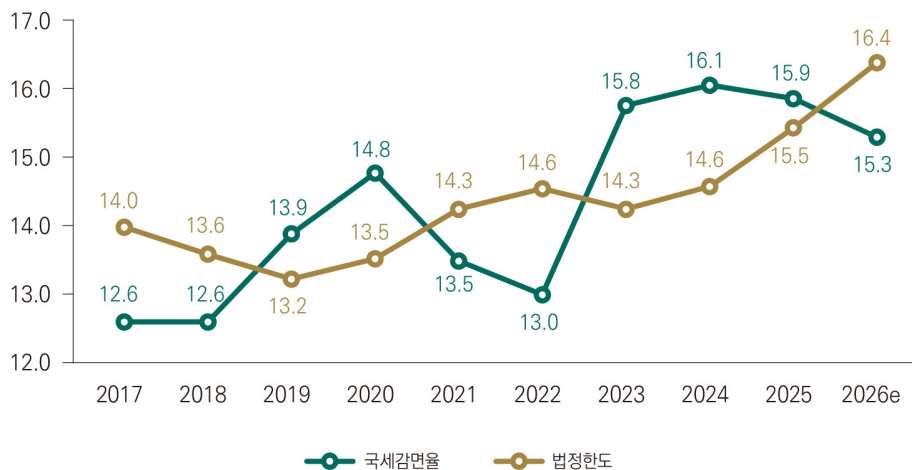
조세지출의 총량적 관리를 위해 국세감면율 한도제도를 운영하고 있으나 국세감면율 한도제 관리 노력만으로는 조세지출 관리가 강화되었다고 보기 어렵다.

국세감면율 한도제의 가장 큰 문제는 법정한도를 초과하더라도 조세특례의 신설·확대 자체를 제한하거나 정부에 별도의 조정조치를 요구하는 직접적인 제재수단이 없는 '선언적 규정'에 가까우며, 국세감면율 법정한도를 초과하는 사례가 반복되면서 한도제

만으로는 조세지출 증가를 효과적으로 통제하는 데 한계가 있다. 실제로 국세감면율은 2019년 13.9%로 법정한도 13.3%를 0.6%p 초과하였으며 2020년에도 14.8%로 법정한도 13.6%를 1.2%p 초과하였다. 이후 2021~2022년에는 한도를 하회하였으나 2023~2025년에는 3년 연속 법정한도를 초과하였다. 2026년은 국세감면액이 80.5조원으로 증가할 것으로 전망되지만 국세수입 증가에 따라 국세감면율은 16.1%로 법정한도 16.5%를 0.4%p 하회할 것으로 전망된다.

[그림 8] 국세감면율 및 국세감면율 법정한도 추이: 2017~2026년

(단위: %)



주: 2026년은 전망치

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도 및 「조세지출결산서」(2026)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2026년 국세감면율이 법정한도를 하회하는 것은 직전연도 3년간 감면액 증가 및 국세수입 증가에 따른 결과이지 국세감면액 총량이 감소한 것은 아니며, 국세감면율 산정방식에 기인한 것이다. 현행 국세감면율 법정한도는 직전 3년간 국세감면율의 평균을 기준으로 다음 연도의 한도를 산정하는 방식으로 과거 국세감면율이 높아지면 미래의 법정한도 역시 상승하게 된다. 국세감면율 한도제가 절대적인 감면규모를 제한하는 방식이 아니라 과거 감면 수준으로 다음 연도의 허용범위를 결정하는 한계를 갖고 있는 것이다. 따라서 법정한도 하회 자체가 조세지출 총량관리 성과를 의미하는 것은 아니다.

나. 국세감면율 한도제 개선방안

현재 국세감면율 법정한도는 직전 3년간의 국세감면율 평균에 0.5%p를 더한 값으로 규정된다. 국세감면율의 법정한도 산식을 위와 같이 규정한 것은, 직전 3개년도의 국세감면율 평균값을 바탕으로 한도를 일정부분 제한하면서도, 경제적 상황변화에 따른 추가적 국세감면의 필요성 등 탄력적인 정책대응을 위해 0.5%p정도 상한을 상향해놓은 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁰⁾

다만, 현재의 국세감면율의 경우, 직전 3개년도의 국세감면율이 상승하면 법정한도도 함께 상승하게 되는 구조로서 지속적인 국세감면율 증가 추세가 발생하는 경우 이를 억제하지 못하고 용인하게 되어 상향 누적효과를 발생하는 문제가 있다. 특히 2023년을 제외하고 2019년 이후부터 국세감면율의 증가추세가 계속되었다. 이는 현행 국세감면율 한도제가 실질적인 정비 방안을 마련하기 위한 방안을 제시하지 못하는 데에서 기인한다.

특히 현재는 국세감면율이 법정한도를 초과하더라도, 정부가 별도의 조치를 취하지 않아도 되며, 정부는 국세감면율을 지키도록 노력해야 할 의무만이 부과되어 있다. 이에 정부가 조세지출을 의무적으로 정비하고 조세지출 총액을 감소시키거나 국세 수입을 별도로 확대하도록 하는 등의 조치를 취해야 할 유인이 낮은 상태이다.

따라서, 조세지출의 총량 관리를 위해 정부의 책임성을 강화하는 한편, 국세감면율 한도 산식 개편이나 보완 지표를 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

2026년 2월 「국가재정법」¹⁰¹⁾ 개정으로 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 정부는 그 내역과 사유를 국회에 제출하는 규정이 신설되었다. 다만, 국세감면한도 내역과 사유 뿐만 아니라, 정부가 향후 국세감면 한도를 축소하기 위해 어떠한 조치를 취할 것인지 등 개선 방안을 함께 모색하여 제출하는 것이 필요하다.

100) 국가재정법(정부제출, 의안번호 제170592호) 검토보고서, p.11, 국회운영위원회(2005.4.)
(검색: <https://likms.assembly.go.kr/bill/bi/billDetailPage.do?billId=028831>)

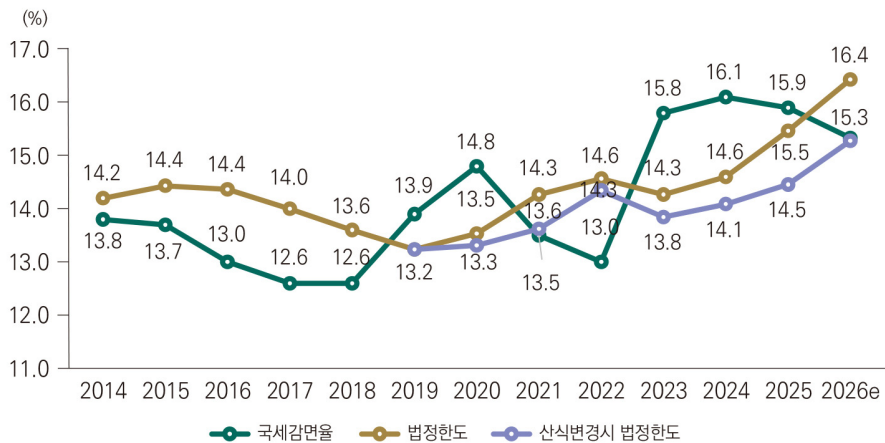
101) 「국가재정법」
제88조(국세감면의 제한) ① 재정경제부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율(이하 “국세감면한도”라 한다) 이하가 되도록 노력하여야 한다.
② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.
③ 재정경제부장관은 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 그 내역 및 사유를 제34조 각 호에 규정된 첨부서류와 함께 국회에 제출하여야 한다.

이를 위해서는 앞서 살펴본 프랑스의 사례가 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 프랑스의 경우 조세지출에 대해 매년 신규 조세지출 도입으로 인한 세수효과의 한도를 설정하도록 하고 있어 중기 시계열의 조세지출 총량관리에 기여하는 것으로 보인다.

우리나라의 경우에도, 국세감면 총량이 실질적으로 관리되기 위해서는 조세지출 항목별 일몰기한을 바탕으로 한 중기 추계 및 총량 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 감축 목표를 제시하여 구속력있는 조세지출 정비 계획을 마련하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 정부가 감축 목표를 이행하지 않았을 경우 이를 설명하도록 하여 정부의 책임성을 강화할 필요가 있다.

한편, 현행 국세감면을 한도 산식이 지속적인 국세감면을 증가 추세가 발생하는 경우 이를 억제하지 못하고 용인하게 되어 상향 누적효과를 배제하지 못하는 점을 고려하여, 조세지출의 총량을 관리하기 위해 GDP 대비 조세지출 비율과 같은 보완 지표를 활용할 수 있다. 이를 통해 전체 경제규모에서 조세지출이 차지하는 규모의 추이를 객관적으로 확인할 수 있다. 동 지표를 통해 살펴보는 경우, 우리나라의 경우 2020년 이후 GDP 대비 조세지출의 비율이 2.5%를 초과하면서 그 전에 비하여 조세지출의 활용도가 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 9] 우리나라 GDP 대비 조세지출 비율 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템, 재정경제부 조세지출예산서(각 연도)를 바탕으로 국회예산정책처 정리

다. 조세지출 중기 정보의 제공

국가 재정의 건전성을 확보하기 위해서는 재정지출과 조세지출을 포함한 전체 총 재정지출의 규모를 중장기적 관점에서 관리할 필요가 있다. 최근 10년간 총 재정지출 중 조세지출 비중이 증가하는 추세로 조세지출 비중이 10% 이상을 차지함에도 불구하고, 재정지출의 경우에는 중기계획이 수립되고 있는 반면, 조세지출의 경우 중장기 계획이 수립되지 않고 있어 중장기적 관점에서의 조세지출 총량관리가 저해되고 있다.

우리나라 재정지출의 경우, 「국가재정법」 제7조¹⁰²⁾에 따라 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대해 국가재정운용계획이 수립되고 있으며, 재정운용의 기본 방향과 중기적 전망 및 분야별 재원배분계획과 투자계획에 대한 목표가 설정된다.

특히 국가재정운용계획에서는 대내외 경제 여건에 대한 전망을 바탕으로 중기 재정지출 계획을 수립하여 전체 재정지출 규모를 관리하고 있으며, 의무지출과 재량지출을 구분하여 연평균 증가율을 설정하는 등 지출유형에 따라 계획을 달리 설정하고 있다. 이는 의무지출의 경우 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 등 상대적으로 지출 규모의 축소가 어려운 점을 고려한 것이다.

[표 33] 국가재정운용계획 중 중기 재정지출 계획

(단위: 조원, %)

구 분	2025년 ¹⁾		2026년	2027년	2028년	2029년	연평균 증가율
	본예산	2회추경					
재정지출 (증가율)	673.3 2.5	703.3 7.1	728.0 8.1	764.4 5.0	802.6 5.0	834.7 4.0	5.5
의무지출 (비중)	365.0 54.2	364.8 51.9	388.0 53.3	415.1 54.3	441.3 55.0	465.7 55.8	6.3
재량지출 (비중)	308.3 45.8	338.4 48.1	340.0 46.7	349.3 45.7	361.3 45.0	369.0 44.2	4.6

주: 1) 국회 확정예산 기준

자료: 재정경제부, 2025~2029년 국가재정운용계획 주요내용, p.8

조세지출의 경우, 정부는 「조세특례제한법」¹⁰³⁾에 따라 조세지출 기본계획을 수립

102) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

103) 「조세특례제한법」

제142조(조세특례의 사전·사후관리) ① 재정경제부장관은 매년 3월 31일까지 조세특례 및 그 제한에

하고는 있으나, 기본계획에서는 해당 과세연도에 적용기한이 종료되는 조세특례사항, 성과평가 대상 등 단기적 정보를 수록하고 있을 뿐 전체 조세지출에 대한 중기적 계획이나 전망을 별도로 실시하지 않고 있다.

해외 사례를 살펴보면, 앞서 살펴본 바와 같이¹⁰⁴⁾ 미국 재무부의 경우 개별 조세지출 항목에 대해서 10개년도 추계 전망을 발표하고 있어 항목별 조세지출 추이를 확인할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 또한, 미 재무부에서는 10개년도 조세지출의 총합이 가장 클 것으로 예상되는 항목의 순위를 함께 발표하고 있어 중장기적 관점에서의 조세지출의 관리가 보다 용이한 측면이 있다. 세수 효과가 큰 항목을 미리 파악하는 경우, 조세지출 항목에 대한 지속가능성을 점검할 수 있으며, 재정지출 계획을 수립하는 데에도 활용할 수 있을 것으로 보인다.

우리나라 또한 조세지출 규모의 중기적 추이를 알 수 있도록 조세지출 추계를 개선할 필요가 있다. 특히 현행 조세지출의 관리유형 중 특정성·대체가능성·폐지가능성이 거의 없는 것으로 구분되는 구조적 지출 유형에 대해서는 중기적인 증가율 산정의 필요성이 더 큰 것으로 보인다.

구조적 지출 유형은 국민 생활에 필수적인 항목이 대부분으로서, 재정지출 중 의무지출의 규모를 축소하는 것이 상대적으로 어려운 것과 같이 정부는 조세지출의 구조적 지출 또한 정비가 사실상 곤란한 항목으로 분류하고 있다. 그런데 구조적 지출 관리 유형의 조세지출 증가율이 다른 유형에 비하여 높게 나타나고 있다. 구조적 지출에 해당하는 조세지출 항목의 경우 조세지출액이 2023년 대비 2025년 연평균 7.4% 증가하였는데, 전체 국세 감면액의 연평균 증가율은 4.7%로 나타난 것과 비교시 높게 나타나고 있으며, 세 가지 관리유형 중 그 증가율이 가장 높다.

관한 기본계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

104) 자세한 내용은 'Ⅲ. 주요국의 조세지출 관리 현황 1. 미국' 부분을 참조

105) 다만, 미 재무부의 경우 전체 조세지출 총액에 대한 전망은 발표하지 않고 있는데, 이는 장기 전망에서 조세지출 항목 간의 상호작용까지 모두 고려할 수 없기 때문이라고 밝히고 있다.

[표 34] 조세지출 관리유형별 항목 수 및 조세지출액 현황

(단위: 개, 억원, %)

	항목수 ¹⁾	2023년(A)		2024년		2025년(B)		연평균 증가율 23년 대비 25년
		실적	비중	실적	비중	전망	비중	
적극적 관리대상	191	330,442	47.4	324,424	46.0	362,132	47.4	4.7%
잠재적 관리대상	43	210,961	30.2	214,782	30.5	224,422	29.3	3.1%
구조적 지출	8	152,630	21.9	163,749	23.2	175,973	23	7.4%
경과규정	36	3,631	0.5	2,215	0.3	2,192	0.3	△22.3%
전체 국세 감면액 합계	278	697,664	100	705,171	100	764,719	100	4.7%

주: 1) 항목수는 「2026년도 조세지출예산서」를 기준으로 집계한 것임

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

구조적 지출 항목의 경우 제도 일몰 및 폐지 등 실질적으로 정비가 불가능한 만큼 해당 항목의 중장기적 증가 추이를 살펴볼 필요가 있다. 전체적인 중장기적 조세지출의 총량관리 목표 및 구조적 지출의 증가율 전망을 전제로 적극적·잠재적 관리대상에 해당하는 조세지출의 총량을 함께 관리할 수 있을 것으로 보인다. 또한 조세지출에 대한 중장기계획과 재정지출에 대한 중장기계획이 함께 수립되는 경우, 총 재정지출에 대한 재정건전성을 제고하는 데에 도움이 될 것으로 보인다.

3. 조세지출 성과평가 문제점과 개선방안

가. 조세지출 예비타당성평가의 제외 지속

신규 조세지출의 도입 이전에 외부 전문기관에서 평가하는 예비타당성평가는 연간 조세 특례 규모가 300억원 이상인 경우 의무적으로 수행하도록 되어 있으나, 실질적으로 면제가 반복적으로 이루어지면서 사전평가 제도의 활용성에 대해 점검할 필요가 있다. 최근 5년간 예비타당성평가의 대상 건수와 면제 건수를 살펴보면, 면제 비율이 80.6% 수준으로 대부분의 대상이 예비타당성평가를 거치지 않고 있다.

[표 35] 예비타당성평가 면제 건수 비율: 2021~2025년

(단위: 건, %)

	2021	2022	2023	2024	2025	최근 5년 계 (‘21~’25년)
실시(A)	1	1	1	2	1	6
면제(B)	3	7	6	6	3	25
합계(C=A+B)	4	8	7	8	4	31
면제 비율(B/C)	75	88	86	75	75	80.6

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

「조세특례제한법」 제142조제6항은 4가지 유형으로 예비타당성평가의 면제사유를 규정하고 있다. 정부는 이를 근거로 조세지출예산서를 통해 예비타당성평가 면제 항목과 그 사유를 공개하고 있다. 이에 따르면 최근 5년간 예비타당성이 면제된 항목은 모두 ‘유형①(경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항)’의 면제 사유를 가진 것으로 분류되었다.

[표 36] 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: 국회예산정책처, 「2026년 조세지출예산서 분석」, 2025.10.

그러나 ‘경제·사회적 상황에 대한 대응’과 같은 포괄적인 개념을 기준으로 하여 면제를 허용함에 따라 예비타당성평가의 필요성이 높은 항목임에도 불구하고 평가가 면제되는 사례가 다수 발생하고 있다. 예를 들어 저출산·고령화 대응과 관련한 신규 조세지출 항목의 경우 예비타당성평가 면제가 매년 반복되고 있다. 구체적으로, 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’ 등의 조세지출 항목이 저출산 대응을 사유로 예비타당성평가를 면제하였다. 인구구조 변화에 대응하기 위한 정책은 지속적으로 논의되고 종합적 관점에서 근본적인 계획이 수립되어야 하는 사항임을 감안하면 현재와 같은 예비타당성평가 면제의 반복은 적절치 않은 것으로 평가된다.

이에 조세지출 사전평가인 예비타당성 평가의 제외 항목을 최소화하여 평가의 실효성을 높일 필요가 있다. 이를 위해 현행 예비타당성평가의 면제사유 중 포괄적인 규정을 보다 구체화하고, 면제된 항목에 대해서는 사후적으로 보완하는 방안이 필요하다.

「조세특례제한법」 제142조제6항제1호에는 예비타당성평가의 면제사유로 ‘경제적·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우’를 들고 있는데, 해당 면제사유는 사실상 대부분의 신규 조세특례에 원용될 수 있을 만큼 포괄적이다. 실제로 최근 5년간 정부의 「조세지출예산서」에 나타난 예비타당성평가를 면제한 항목은 모두 동 조항을 면제

사유로 제시하였다. 이에 따라 평가의 면제사유를 구체화하여 신규 조세지출 항목에 대한 평가를 실질화하고 면제가 자의적으로 이루어지지 않도록 관련 법령을 개정할 필요가 있다.

추가적으로 연간 조세특례 규모에 관계없이 사전평가를 받지 않고 도입된 경우, 일정 기간 내에 외부 전문기관을 통한 사후평가(심층평가) 실시를 의무화하고¹⁰⁶⁾, 평가결과에 연동하여 신규 조세지출을 지속 여부를 결정하는 제도를 생각해 볼 수 있다. 이 경우 내실있는 심층평가의 수행을 위해 해당 조세지출 항목의 효과성과 타당성을 평가할 수 있는 표준화된 지표를 도입 직후부터 수집할 수 있도록 제도상의 근거를 같이 도입할 필요가 있다. IMF(2022)¹⁰⁷⁾에서도 조세지출의 심층적 사전평가가 준비될 수 없는 경우, 신규 조세지출을 한시조치로 도입하고 추후 최초로 시행되는 사후평가(심층평가) 결과에 도입된 조세지출 항목의 지속 여부를 조건부로 연동시키는 방식을 제안하고 있다.

나. 조세지출 심층평가 관리체계 개선 필요

1) 조세지출 심층평가 결과의 미환류

조세지출 심층평가는 주요 조세특례 항목 및 일몰시점이 도래한 연평균 조세특례 규모 300억원 이상인 항목에 대해 평가하여 일몰기한의 연장 및 폐지 여부 및 제도 개선방안 등에 대한 종합적인 의견을 제시한다. 그러나 심층평가의 결과가 정부정책으로 반영되지 않거나¹⁰⁸⁾, 일몰연장 여부 등 일부 결과만 반영되는 경우, 타당성과 효과성 등에서 비효율적인 제도의 운용이 지속될 가능성이 있다.

2025년 시행된 조세지출 의무심층평가 19건의 평가 결과를 유형화하여 살펴보면, 현행 제도의 유지(단순연장)를 주장한 경우는 중소기업에 대한 특별세액감면 등 8건이 있었다. 또한, 통합고용세액공제 등 6건은 축소연장 및 장기적 축소·폐지를, 고유목적 사업준비금의 손금산입금 특례 등 5건은 제도 재설계를 권고하였다.

106) 국회예산정책처(2025)

107) Beer, S., D. Benedek, B. Erard and J. Loeprick, "How to Evaluate Tax Expenditures", IMF How To Note No. 22/05, International Monetary Fund, 2022.

108) 실제로 2015년부터 2025년까지 시행된 의무심층평가 132건 중 폐지 또는 장기적 축소·폐지가 제안된 26건 가운데 실제 폐지된 항목은 6건에 그쳤다.(국회예산정책처, 「2025년 조세지출 기본계획의 주요 내용 및 시사점 - 조세지출 성과평가 제도를 중심으로」, NABO Focus 제104호, 2025. 4.)

[표 37] 2025년 조세특례 의무심층평가 결과

구분	항목	세법개정안 반영
단순·확대연장	- 중소기업 특별세액감면 등 8건	- 반영항목: 8건(모두 반영)
축소연장 및 장기적 축소· 폐지	- 통합고용세액공제 등 6건	- 반영항목: 4건 - 미반영항목: 2건
제도 재설계	- 고유목적사업준비금의 손금산입금 특례 등 5건	- 반영항목: 2건 - 미반영항목: 3건

자료: 국회예산정책처, 「2026년 조세지출예산서 분석」, 2025.10.

해당 구분에 따른 조세지출 심층평가 건수가 2025년 세법개정안에 반영된 사례를 살펴보면, 단순연장 또는 확대연장에 대한 평가사항은 모두 반영되었다. 반면, 심층평가 결과 축소연장 및 장기적 축소·폐지를 권고한 6건 중 일부는 평가결과와 관계없이 단순연장하는 개정안 또는 평가결과 중 일부만을 반영한 개정안이 제출되었다. 구체적으로 살펴보면, ‘상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제’는 현재의 세액공제 대신 보다 실효성 있는 재정지원으로의 전환을 제시하였으나, 최근 소상공인 경영 여건을 고려해 단기적으로는 제도 유지를 검토할 수 있다는 의견이 함께 제시되었으며, 정부는 이를 근거로 단순 일몰연장의 형태로 세법개정안에 반영하였다. ‘통합고용세액공제’의 경우 정책 목표에 대한 효과성 및 타 재정지원과의 중복 등을 감안해 장기적으로 일몰 종료 필요하다는 의견과 함께 단기적으로 일몰을 연장할 경우, 사후관리 합리화 및 공제액 점증구조 도입 등 재설계를 권고하였으며, 정부는 심층평가에서 제시한 제도 재설계 및 일몰연장을 포함한 개정안을 제출하였다.

또한, 일몰연장의 전제로 제시된 제도 재설계를 요구한 항목에 대해서도 제도 정비 등에 대한 권고사항이 제대로 반영되지 않은 항목도 있었다. 가령, ‘고유목적사업준비금의 손금산입 특례’에 대한 평가에서는 제기된 공공성을 기준으로 차등화된 지원체계를 검토할 필요가 있다는 재설계 권고는 정부 세법개정안에 반영되지 않았다. 또한, ‘농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율’에 대한 평가에서는 일몰연장의 필요에도 불구하고 세원 누수를 보완하기 위한 제도 운영 개선권고를 포함하였으나, 정부 세법개정안에는 제도 운영에 대한 보완없이 일몰연장만을 포함한 개정안을 제출하였다. ‘주택청약종합저축 및 비과세종합저축에 대한 과세특례’에 대한 평가에서도 일몰연장과 함께 제도 개선사항(소득·재산요건의 재설정 등)을 제안하였으나, 정부의 세법

개정안에는 일몰연장만이 포함되었다. 최근 5년간 조세지출 심층평가 결과가 세법개정안에 환류된 비중을 살펴보면 다음과 같다.

[표 38] 조세지출 심층평가 결과 및 환류 비중

(단위: 건, %)

심층평가 결과	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
단순·확대 연장	5/6(83.3%)	5/5(100.0%)	3/3(100.0%)	1/1(100.0%)	8/8(100.0%)
축소연장 및 장기적 축소·폐지	2/8(25.0%)	1/8(12.5%)	0/5(0.0%)	3/4(75.0%)	4/6(66.7%)
제도 재설계	1/4(25.0%)	1/3(33.3%)	0/2(0.0%)	1/2(50.0%)	2/5(40.0%)

주: 1. B/A : A = 해당 유형의 심층평가 결과 총 건수,
B = 해당 심층평가 결과 중 정부 세법개정안에 환류된 건수
2. ()안의 값은 심층평가 결과 유형별 정부 세법개정안 환류 비중
3. 의무심층평가 결과만 반영
자료: 재정경제부, 조세특례 심층평가 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이렇게 평가결과의 환류가 이루어지지 않는 제도적 원인은 다음과 같다. 우선 평가결론의 제시형식이 표준화되어 있지 않다. 「조세특례 심층평가 운용지침」 제21조는 적용기한의 연장·종료 여부와 제도개선 방안에 관한 종합적인 평가의견을 제시하도록 할 뿐, 평가항목별 판정결과와 종합결론을 공통된 형식으로 제시하도록 하는 규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 보고서별로 결론의 표현방식이 달라 평가대상 간 결과를 비교하거나 정비 우선순위를 설정하기 어렵다. 특히 타당성이나 효과성의 문제를 지적하면서 동시에 '유지 및 제도개선'을 제시하는 경우, 세법개정 과정에서 개선사항은 반영되지 않은 채 적용기한만 연장될 가능성이 있다.

둘째, 평가결과를 반영하지 않은 경우의 설명책임이 공백으로 남아 있다. 「조세특례 심층평가 운용지침」 제25조는 정책효과성이 크게 낮아 일몰종료 또는 축소가 필요하다고 평가된 경우 원칙적으로 그 결과를 반영하도록 규정하고 있으나, 반영하지 않은 경우 그 사유와 대체조치를 제시하도록 하는 절차는 두고 있지 않다. 또한 원칙적 반영의 무의 적용범위가 '효과성'을 중심으로 규정되어 있어, 효율성이 인정되지 않은 경우나 정부개입의 근거 또는 정책목표의 타당성 자체가 인정되기 어려운 경우가 이에 포함되는지 문언상 불명확하다. 여기에 더하여 「조세특례제한법」 제142조제5항 단서상 국회 제출대상이 평가결과에 한정되어 있고 정부의 후속조치는 포함되지 않아, 평가결과와 정

부 결정의 연계관계를 하나의 자료에서 확인할 수 없다.

셋째, 정보공개의 범위가 비대칭적이다. 「조세특례제한법 시행령」 제135조의3제2항제4호는 평가를 실시하지 않은 경우 그 사유를 조세지출예산서에 수록하도록 규정하면서, 평가를 실시한 항목의 결론과 후속조치는 수록대상으로 규정하지 않고 있다. 이에 따라 평가를 하지 않은 이유는 공개되는 반면 평가를 한 결과와 그에 대한 정부의 대응은 동일한 자료에서 확인할 수 없다는 한계가 존재한다.

조세지출 심층평가 결과의 환류를 강화하기 위해 심층평가 결과를 유형화하여 심층평가 결과의 반영이 단순히 일몰연장 여부에만 반영되지 않도록 제도적인 장치를 마련하는 한편, 세법개정안에 심층평가 결과를 반영하지 않을 경우 사유를 국회에 보고하도록 의무화할 필요가 있다. 가령, 정책목표 시의성 및 정부개입의 적절성, 제도의 효과성, 효율성 등을 바탕으로 심층평가 결과를 몇 단계에 걸쳐 체계화하고, 단계별로 기본 후속조치를 함께 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.¹⁰⁹⁾

이와 함께 유형화된 심층평가 결과에 대해 조세지출예산서와 조세지출결산서¹¹⁰⁾에 항목별 권고유형과 이행수준을 표시¹¹¹⁾하는 등 이행 여부를 추적하는 방안이 필요하다. 구체적으로는 최근 평가연도, 주요 판정결과, 종합등급 또는 판정유보 여부, 정부의 후속조치, 이행기한, 재평가 시점을 항목별로 제시하고, 평가결과와 다른 후속조치를 결정한 경우에는 그 사유와 대체조치를 함께 제시한다. 이러한 보고의무는 그 자체로 강제력을 갖지 않더라도, 미반영 근거를 문서로 남기게 함으로써 심층평가의 개선권고와 다른 개정안을 억제하는 효과를 기대할 수 있다.

아울러 국회도 심층평가 결과를 바탕으로 정부가 조세지출 항목의 폐지 또는 일몰 종료안을 제출한 경우, 심의과정에서 전문기관의 평가 결과를 반영하여 면밀하게 검토할 필요가 있다. 최근 5년간(2021~2025년) 정부는 2021년 “수협중앙회의 분할 등에 대한 과세특례 전산용역 부가가치세 면제”와 2024년 “통합고용세액공제 중 정규직 근로

109) 이상엽·김애진(2026)은 심층평가 결과를 A~D등급으로 4등급으로 분류한 후, 각 등급에 따라 현행 유지, 감면요건의 재설계, 정책수단의 변경, 폐지 등 후속조치를 규정하여 심층평가 결과와 후속조치의 연계를 제안하였다. 자료의 제약으로 효과성 또는 효율성을 판단하기 어려운 경우에는 등급을 부여하지 않고 ‘판정유보’로 분류하여 자료 확보 후 재평가하도록 하는 별도의 처리유형을 두었다. 다만, 같은 연구는 등급의 수와 구간, 등급별 판단기준 및 기본 후속조치의 구체적인 내용은 연간 평가 건수와 평가대상의 특성을 고려하여 확정할 필요가 있다고 밝히고 있다.

110) 2025년 「조세특례제한법」 개정에 따라 재정경제부장관은 2026년부터 직전연도 조세지출 실적을 분석한 조세지출결산서를 작성하여야 한다.

111) 가령, 독일의 경우에는 격년단위로 국회에 제출되는 「보조금 보고서」에 항목별로 지속가능성심사 및 심층평가 결과에 대해 명시하고 있다. 자세한 내용은 Ⅲ.5.다. 독일의 조세지출 관리제도 참조.

자 전환에 대한 세액공제” 등의 항목에 대해 심층평가의 권고에 따라 일몰기한을 종료하는 안을 제출하였으나, 국회 심의과정에서 적용기한을 연장시킨 사례가 존재한다. 전문 연구기관에서 심층평가의 대상인 조세지출 항목에 대해 효과성 및 정부개입의 적절성 등을 감안하여 폐지를 권유한 경우, 불요불급한 조세지출 항목이 아니라면 국회 심의 과정에서도 이러한 연구결과의 반영에 대해 보다 심도있게 검토할 필요가 있다.

2) 분석방법의 관리체계 개선 필요

조세지출 심층평가는 분석방법과 그 선정 사유, 자료와 분석방법의 한계, 독립적 검토의 견에 대한 규정이 부재하다. 「조세특례 심층평가 운용지침」에도 효과성 분석의 일반적 방향을 제시하고 있으나, 인과효과의 식별방법이나 이를 적용하기 어려운 경우에 활용할 보완적 판단기준을 구체화하지 않고 있다. 조세특례는 제도의 성격과 자료 여건이 서로 달라 모든 항목에 동일한 계량모형을 적용하기 어렵다는 점은 인정되나, 최소기준이 부재한 경우, 평가 간에 비교가능성이 확보되지 않아 정비 우선순위를 설정하기 어렵고, 결론의 신뢰성 자체가 평가 수행기관에 따라 달라지는 문제점이 발생한다.

실제로 최근 3년(2023~2025년)간 심층평가 사례를 살펴보면, 연구 수행자마다 타당성과 효과성 평가에 대한 기준이 상이하고 타당성·효과성을 모두 충족하지 않더라도 일몰연장을 권고하는 사례가 존재하는 것으로 나타났다. 가령, 2024년 ‘제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례’는 타당성이 일부 부족하며 관광유치 및 고용 창출 효과도 크지 않다고 평가되었으나, 그럼에도 제도를 일정기간 유지하되 제한적으로 운용할 필요가 있다는 구체성이 다소 결여된 결론을 제시하였다. 2025년의 경우에도 ‘중소기업에 대한 특별세액감면’은 타당성, 효과성, 형평성 측면에서 모두 긍정적인 근거가 부족하다고 평가되었으나, 제도를 즉각 폐지할 경우 기업의 세부담 급증을 우려하여 단기적인 일몰 연장과 제도 개선방안을 함께 검토할 것을 권고하였다. 같은 해 ‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’의 경우, 동 제도가 과표양성화와 소비진작이라는 정책목표 달성 수단으로 적절하지 않으며, 관련된 효과가 관찰되지 않는다고 평가하였으나, 동 제도의 이용률이 높고 근로자의 세부담에 미치는 영향을 고려하여 당장의 폐지보다는 점진적인 폐지를 권고하였다.

해외 주요국의 사례를 살펴보면, 아일랜드, 네덜란드 등은 조세지출의 평가방법을 일정 수준 규정하거나, 평가결과에 대하여 평가기관 외의 제3의 외부 연구기관의 검토를 거치는 방식으로 평가의 품질을 관리하고 있다(이상엽·김애진, 2026). 우선, 아일랜드

랜드의 경우, 평가방법에 대하여 조세지출에 따른 수혜자의 투자, 고용 등 경제활동의 변화와 해당 조세지출이 없었을 경우 예상되는 결과를 비교하는 방식으로 분석하도록 규정한다. 또한, 비교집단을 구성하기 어려워 해당 방법론을 활용할 수 없는 경우에는 제도 이용률, 목표집단의 참여율, 조세혜택의 최종 귀착 및 사중손실 가능성을 보완적으로 검토하도록 하고 있다.¹¹²⁾

네덜란드의 경우, 개별 조세지출 평가마다 감독위원회(supervisory committee)를 구성하여 평가방법의 선정, 자료의 활용 및 연구과정의 적정성을 점검하고 있으며, 2023년 실시한 조세지출 종합점검에서는 효과성·효율성과 정부개입 근거에 관한 평가 방법론 및 결과에 대하여 외부 연구기관의 검증을 거쳤다.

따라서 심층평가 분석방법의 관리를 강화하기 위해 심층평가의 분석·보고 요건에 정량적으로 평가할 수 있는 효과성 검증 방식을 중심으로 방법 등을 규정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 여건상 모든 평가대상 항목에 동일한 계량모형을 적용하기 어렵다면, 효과성 검증방법의 범위나 갖춰야 하는 요건 등에 대한 규정을 통해 최소한의 표준화를 지향하는 방향도 생각해 볼 수 있다.

또한, 조세특례 연장에 대해서 보다 엄격한 기준을 설정할 필요가 있다. 조세특례의 심층평가지 감면액 대비 효과성에 명확한 성과지표를 설정한 후, 분석결과 이를 충족하는 경우에만 연장을 허용하는 방식으로 운영될 필요가 있다. 특히, 타당성에 대해서 일정 기준을 충족하였더라도 효과성이 낮거나 통계적으로 유의하지 않은 결과를 보인 경우에는 일몰폐지를 건의하도록 규정을 정비할 필요가 있다.

112) 이상엽·김애진(2026)은 이러한 사례를 참고하여, 국내 심층평가에서도 인과효과의 식별이 어려운 경우 그 사유와 분석상의 한계를 명시하고 이용률·참여율, 조세혜택의 귀착, 조세지원의 추가성 및 사중손실 가능성, 비수혜집단과의 성과 차이와 정책 시행 전후의 변화를 보완적 판단근거로 활용할 것을 제안하였다.

4. 조세지출과 재정지출 통합관리의 문제점과 개선방안

가. 조세지출과 재정지출 통합관리의 문제점

분야별 총량관리의 한계

정부가 조세지출을 재정지출과 함께 국가 재원배분의 관점에서 관리하기 시작했다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 「2025년도 조세지출예산서」부터 국가재정운용계획상의 12대 분야별 조세지출 규모를 추가하면서 재정지출과 동일한 상위 분류에서 양자의 규모를 비교할 수 있는 기반이 마련되었다. 다만 12대 분야 분류는 기존 16대 분야를 통합·재분류한 상위 수준의 정보로, 개별 조세지출과 재정사업의 유사·중복성을 식별하거나 양자의 역할을 조정하는 데에는 한계가 있다. 분야별 총량 비교는 특정 정책영역에 투입되는 전체 정부지원 규모를 파악하는 데에는 유용하지만, 실제 통합관리를 위해서는 어떤 조세지출과 재정사업이 유사한 정책목적과 수혜대상을 가지고 있는지, 양자가 중복 또는 보완 관계에 있는지를 보다 구체적으로 검토할 필요가 있다. 따라서 분류체계의 일치는 통합관리를 위한 기초정보를 마련한다는 의미가 있으나, 이를 실질적인 연계관리와 동일하게 볼 수는 없다.

유사·중복 점검 및 정책환류 정보의 부족

정부는 조세지출과 재정지출 간 유사·중복 여부를 점검하고, 통합심층평가 결과를 세제와 예산 간 역할분담 및 제도개선에 활용하는 방향을 제시해 왔다. 최근에는 이러한 연계방향이 보다 구체적인 예산편성 및 세제개편 절차로 반영되고 있다. 「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서는 계속사업과 신규사업을 검토할 때 정책목적과 수혜대상이 유사한 조세지출의 존재 여부와 지원규모를 함께 파악하도록 하고, 유사·중복성이 있는 경우 폐지 또는 재설계 계획을 마련하도록 하였다. 이후 「2026년 세제개편안」에서는 소득재분배 효과나 유사·중복 정비 필요성이 큰 일부 조세지출의 재정지출 전환 및 종료를 추진하는 안을 제시하였다. 이는 조세지출과 재정지출의 연계가 분야별 총량 비교나 평가계획을 넘어 실제 예산편성 및 세제개편 과정에 반영되기 시작했다는 점에서 진전으로 평가할 수 있다.

다만 현재 공개된 자료만으로는 개별 사업 및 조세지출에 대한 유사·중복 검토가 어떠한 분석과 평가를 거쳐 예산·세제 조정으로 이어졌는지 충분히 확인하기 어렵다. 영

상콘텐츠 산업진흥 및 고용장려 사업군 등에 대한 통합심층평가가 추진되었으나, 평가에서 어떠한 유사·중복 또는 역할분담 문제가 확인되었는지, 그 결과가 개별 조세지출이나 재정사업의 유지·축소·통합·재설계에 어떻게 반영되었는지는 확인하기 어렵다. 「2026년 세제개편안」에서 제시된 재정지출 전환 및 종료 대상 역시 관련 재정사업과의 대응 관계, 유사·중복 판단근거, 재정효과 등이 구체적으로 제시되지 않아 정책조정의 적정성을 평가하는 데 한계가 있다.

따라서 향후에는 통합심층평가 및 유사·중복 점검의 결과뿐 아니라 이를 바탕으로 한 예산·세제 조정내역과 판단근거를 함께 제시할 필요가 있다. 특히 어떤 조세지출과 재정사업이 연계 검토되었는지, 양자의 중복성 또는 보완성을 어떻게 평가하였는지, 그 결과가 유지·축소·전환·재설계 등의 결정으로 어떻게 이어졌는지를 공개한다면 통합관리의 실질적인 성과를 보다 명확하게 확인할 수 있을 것이다.

통합관리를 위한 정보기반의 제약

조세지출과 재정지출의 실질적인 연계·통합관리를 위해서는 개별 조세지출과 재정사업을 연결하여 분석할 수 있는 정보기반이 마련되어야 한다. 정부는 「조세·재정지출 연계 강화 방안」에서 조세지출 데이터를 dBrain⁺에 입력·연계하여 조세지출과 재정지출을 포함하는 통합 재정정보를 산출·활용한다는 계획을 제시하였다. 그러나 현재 공개된 시스템에서는 관련 연계정보의 구축 범위와 실제 활용 여부를 확인하기 어렵다. 또한 이러한 연계정보를 분석에 활용하기 위해서는 기초가 되는 조세지출 자료가 분석 가능한 형태로 제공될 필요가 있으나, 현재 조세지출예산서의 항목별 실적 및 예산분류정보 등은 PDF·HWP 파일 형태로 제공되고 있어, 조세지출 통계의 수치 검증이나 분류의 일관성 확인, 재정지출 자료와의 연계분석에 활용하는 데 제약이 있다.¹¹³⁾ 따라서 재정경제부는 조세지출예산서에 수록된 조세지출 항목별 실적 및 전망치, 예산분류 정보 등을 엑셀 등 분석 가능한 전산자료 형태로 함께 제공할 필요가 있다. 이러한 자료 제공은 조세지출 통계의 투명성과 신뢰성을 높이는 한편, 국회의 예·결산 심사와 조세지출·재정지출 간 연계 검토를 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

113) 재정경제부에 「2026년도 조세지출예산서」에 수록된 2024년 항목별 실적과 예산분류번호의 전산자료를 요청하였으나, 최종본 작성을 위한 내부검토 단계라는 사유로 자료를 제공받지 못하였다. 요청 자료는 이미 조세지출예산서에 공표된 실적과 분류정보를 구조화된 형태로 제공해 달라는 것이었다. 조세지출예산서에는 통상 조세지출 항목별로 전년도 실적과 당해연도 및 다음 연도 전망치가 수록되며, 공표된 실적치는 이후 조세지출예산서가 발간되더라도 별도로 수정·갱신되는 경우가 제한적이다.

나. 조세지출과 재정지출의 연계·통합관리 개선방안

앞서 살펴본 현행 관리체계의 한계를 바탕으로, 조세지출과 재정지출의 연계·통합관리의 실효성을 높이기 위한 개선방향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 예산편성 및 세제개편 과정에서 이루어지고 있는 조세지출·재정지출 간 유사·중복 검토 결과가 국회의 예산안 및 세법개정안 심사 과정에서도 활용될 수 있도록 관련 정보를 제공할 필요가 있다. 정부는 「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따라 계속사업 및 신규사업 검토 시 정책목적과 수혜대상이 유사한 조세지출의 존재 여부와 지원규모를 파악하도록 하고 있으며, 2026년 세제개편안에서 일부 조세지출의 재정지출 전환 및 종료를 추진하는 등 이러한 검토를 정책조정에 반영하기 시작하였다. 향후에는 예산편성 및 세제개편 과정에서 이루어진 조세지출·재정지출 간 유사·중복 검토 결과와 정책조정 내용을 예산안 및 관련 심의자료에도 함께 제시하여, 국회가 개별 재정사업을 심사할 때 관련 조세지출의 규모와 지원내용, 정책수단 간 역할분담을 함께 검토할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 통합심층평가의 결과와 향후 추진계획을 보다 체계적으로 공개할 필요가 있다. 정부는 영상콘텐츠 산업진흥 및 고용장려 사업군 등을 대상으로 통합심층평가를 추진해 왔으나, 공개자료만으로는 평가에서 어떠한 유사·중복 또는 역할분담 문제가 확인되었는지, 그 결과가 개별 조세지출 또는 재정사업의 유지·축소·전환·재설계 등에 어떻게 반영되었는지를 충분히 파악하기 어렵다. 따라서 통합심층평가의 대상과 주요 결과뿐 아니라, 평가 결과에 따른 제도개선 내용과 그 판단근거를 함께 제시할 필요가 있다. 아울러 향후 통합심층평가의 대상 분야와 추진일정 등 중장기적인 평가계획을 공개하여 조세지출과 재정지출 간 통합평가가 지속적이고 체계적으로 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 조세지출과 재정지출을 연계하여 분석할 수 있도록 정보기반을 확충할 필요가 있다. dBrain+를 통한 통합 재정정보의 구축·활용 현황을 보다 명확히 제시하고, 조세지출예산서의 조세지출 항목별 실적·세목·예산분류 정보 등을 엑셀 등 분석 가능한 전산자료 형태로 제공함으로써 국회의 예·결산 심사와 외부의 연계분석에 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러 현재 분야 단위에서 제시되고 있는 조세지출과 재정지출의 비교정보를 보다 세분화할 수 있도록 관련 기초정보의 제공을 확대할 필요가 있다.

넷째, 조세지출결산서를 국가결산 체계와 연계하여 국회의 결산심사에서 함께 검토

할 수 있도록 하고, 조세지출예산서와의 비교 가능성을 높일 필요가 있다. 정부는 「2026년 조세지출 기본계획」에서 조세지출결산서 도입을 통해 전년도 조세지출 실적과 분석을 국회에 제출하고 사후관리를 강화하는 방향을 제시하였다. 그러나 현행 조세지출결산서는 국가결산 절차와 별도로 운영되고 있어 세출결산 및 성과정보와 함께 검토하기 어려운 구조이다. 또한 조세지출예산서는 분야·부문별로 작성되고 있는 반면, 조세지출결산서는 분야별 분석에 그쳐 예산과 결산 간 비교와 재정지출과의 연계분석에도 제약이 있다. 따라서 조세지출결산서를 국가결산 및 국회의 결산심사 과정과 연계하고, 조세지출예산서와 동일하게 부문 수준까지 실적을 제시하여 세출결산과 함께 정책분야별 전체 정부지원 규모와 자원배분 구조를 검토할 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 조세지출-재정지출 연계분석

조세지출-재정지출 연계분석의 필요성 및 분석방법

조세지출과 재정지출은 모두 정부의 정책목표 달성을 위한 재정지원 수단이지만, 그동안 각각 별도의 체계에서 관리·분석되어 왔다. 이 경우 특정 정책분야에 투입되는 전체 정부지원 규모와 재정지출·조세지출 간 자원배분 구조를 종합적으로 파악하기 어렵다.

이에 본 절에서는 처음으로 조세지출과 재정지출의 단계적 연계를 시도하여, 각 연계 수준에서 파악 가능한 내용과 현행 자료체계의 한계를 살펴보고, 이를 토대로 향후 통합관리를 위한 개선과제를 도출하고자 한다.

「조세지출예산서」는 2018년도부터 개별 조세지출 항목을 예산의 기능별 분류체계인 분야·부문에 따라 분류하여 제시하고 있다. 이에 따라 조세지출과 재정지출을 동일한 분야·부문 기준에서 연계하면 양자의 규모와 자원배분 구조를 비교할 수 있다.

먼저 16대 분야별로 조세지출과 재정지출을 연계하여 분야별 전체 지원 규모와 정책수단별 비중을 살펴보고, 이어 하위 부문별 연계를 통해 보다 세부적인 자원배분 구조를 분석한다. 다만 분야·부문 수준의 총량분석만으로는 개별 조세지출과 재정사업 간 관계를 파악하기 어렵다. 이에 사회복지 분야의 고용 부문을 사례로 개별 조세지출 항목과 관련 재정사업을 연계하여 정책목적, 지원대상, 지원요건 및 지원방식 등을 비교하였다. 이를 통해 분야·부문별 총량분석만으로는 확인하기 어려운 정책수단 간 관계와 개별 제도 수준의 연계 가능성 및 한계를 살펴본다.

분석기준 연도는 2024년으로 설정하였다. 「2026년도 조세지출예산서」에서 2024

년 조세지출 실적을 확인할 수 있고, 재정지출 역시 2024년 결산자료를 이용할 수 있어 실제 발생한 조세지출과 집행된 재정지출을 동일 연도 기준으로 비교할 수 있기 때문이다.

2024년 기준 재정지출은 16대 분야, 75개 부문, 665개 프로그램, 2,805개 단위사업 및 8,475개 세부사업으로 구성되는 반면, 조세지출은 16개 분야, 41개 부문 및 280개 조세지출 항목으로 구성되어 있다. 따라서 분야·부문 수준에서는 동일한 분류기준을 활용한 총량 비교가 가능하지만, 개별 사업 수준에서는 양자의 분류단계와 세분화 정도 차이로 인해 연계에 일정한 제약이 있다.

16대 분야별 조세지출·재정지출 연계 결과

16대 분야별 2024회계연도 세출 결산자료와 「2026년도 조세지출예산서」의 2024년 조세지출 실적을 연계한 결과는 다음 표와 같다.¹¹⁴⁾ 조세지출과 재정지출 모두 사회복지 분야에 가장 많은 재원이 배분된 것으로 나타났다. 전체 조세지출에서 사회복지 분야가 차지하는 비중은 35.5%였으며, 전체 재정지출에서 사회복지 분야가 차지하는 비중도 34.6%로 가장 높았다. 이는 조세지출과 재정지출 모두 사회복지 분야에 상대적으로 많은 재원이 배분되고 있음을 보여준다. 다만 사회복지 분야의 조세지출과 재정지출을 합산한 전체 정부지원 규모에서 조세지출이 차지하는 비중은 약 10% 수준으로, 사회복지 분야에서는 재정지출이 주된 지원수단이고 조세지출은 이를 보완하는 형태로 활용되고 있는 것으로 볼 수 있다.

산업·중소기업·에너지 분야는 전체 조세지출의 20.0%를 차지하여 사회복지에 이어 두 번째로 높은 비중을 보였다. 또한 이 분야의 조세지출은 조세지출과 재정지출을 합산한 전체 정부지원 규모의 약 34%를 차지하였다. 이는 산업·중소기업·에너지 분야에서는 재정사업뿐 아니라 세액공제·세액감면 등의 조세지출도 주요 정책수단으로 활용되고 있으며, 사회복지 분야에 비해 전체 정부지원에서 조세지출이 담당하는 상대적 역할이 크다는 것을 보여준다.

114) 한편, 조세지출예산서에 제시된 개별 조세지출 항목의 분야별 실적을 합산한 결과와 조세지출예산서상의 분야별 집계치가 일부 일치하지 않는 것으로 나타났다. 일부 조세지출 항목에는 복수의 분야·부문 분류번호가 부여되어 있으나 각 분야·부문에 귀속되는 실적이 별도로 제시되지 않아 정확한 분야·부문별 집계에 한계가 있다. 이에 조세지출 항목별 분류정보 및 실적치를 확인하기 위해 정부에 관련 전산자료를 요청하였으나 별도의 자료를 제공받지 못하였다. 따라서 본 절의 16대 분야별 연계분석에서는 개별 항목을 재집계한 값이 아닌 조세지출예산서에 공식적으로 제시된 분야별 집계치를 사용하였다.

[표 39] 16대 분야별 조세지출 및 재정지출 현황: 2024년 기준

(단위: 조원, %)

16대 분야 분류기준		조세지출 (A)		재정지출 (B)		총 재정지출 (C=A+B)		조세지출 비중 (A/C)
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	
1	일반·지방행정	9.4	13.3	108.3	17.0	117.7	16.6	8.0
2	공공질서 및 안전	0.0	0.0	24.3	3.8	24.3	3.4	0.0
3	통일·외교	0.0	0.0	6.4	1.0	6.4	0.9	0.0
4	국방	0.0	0.0	56.5	8.9	56.5	8.0	0.0
5	교육	1.0	1.5	85.3	13.4	86.3	12.2	1.2
6	문화 및 관광	0.3	0.4	8.5	1.3	8.8	1.2	2.9
7	환경	2.1	3.0	11.2	1.8	13.3	1.9	16.1
8	사회복지	25.0	35.5	220.4	34.6	245.4	34.7	10.2
9	보건	11.4	16.2	19.5	3.1	31.0	4.4	36.9
10	농림수산	6.0	8.5	24.5	3.8	30.5	4.3	19.6
11	산업·중소기업·에너지	14.1	20.0	27.9	4.4	42.0	5.9	33.6
12	교통 및 물류	0.8	1.1	21.0	3.3	21.8	3.1	3.5
13	통신	0.0	0.0	9.6	1.5	9.6	1.3	0.0
14	국토 및 지역개발	0.3	0.5	4.3	0.7	4.6	0.6	7.0
15	과학기술	0.0	0.0	9.3	1.5	9.3	1.3	0.1
16	예비비	0.0	0.0	0.6	0.1	0.6	0.1	0.0
총계(16대 분야)		70.5	100.0	637.6	100.0	708.1	100.0	10.0

주: 개별 조세지출 항목의 분야별 실적 합계와 조세지출예산서상의 분야별 집계치가 일부 일치하지 않아 16대 분야별 조세지출 규모는 조세지출예산서의 공식 분야별 집계치를 사용하였음

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025).; 디지털예산회계시스템(dBrain+) 재정정보서비스(KOFIS), 「주요재정통계 > 분야별 재정지출 > 주요프로그램별 재정지출(분야별)」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

조세지출의 경우 사회복지와 산업·중소기업·에너지 분야 외에도 보건, 일반·지방행정 및 농림수산 분야의 비중이 상대적으로 높았다. 특히 보건 분야에서는 조세지출이 재정지출을 합산한 전체 정부지원 규모의 약 37%를 차지하여, 분야별 비교에서 조세지출의 상대적 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 한편 재정지출의 경우 사회복지에 이어 일반·지방행정 분야의 비중이 16.6%로 두 번째로 높았으며, 교육, 국방 및 산업·중소기업·에너지 분야에도 상대적으로 많은 재원이 배분되었다.

이러한 결과는 조세지출과 재정지출의 상대적 비중이 정책분야별로 상당한 차이를 보인다는 점을 보여준다. 사회복지 등 일부 분야에서는 재정지출이 주된 지원수단인 반

면, 산업·중소기업·에너지와 보건 등에서는 조세지출도 전체 정부지원에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 따라서 특정 정책분야에 투입되는 전체 정부지원 규모와 재정지출·조세지출 간 정책수단의 구성비를 파악하기 위해서는 재정지출과 조세지출을 연계하여 살펴볼 필요가 있다.

16대 분야 하위 부문별 조세지출 분포 및 집중도

「2026년도 조세지출예산서」에서는 개별 조세지출 항목을 예산의 기능별 분류체계에 따라 총 41개 부문으로 분류하여 제시하고 있으나, 부문별 합산 규모는 별도로 제공하지 않는다. 이에 본 연구에서는 개별 조세지출 항목의 분류정보를 바탕으로 부문별 조세지출 규모를 직접 집계하여, 분야별 분석보다 세부적인 수준에서 조세지출의 재원배분 구조와 집중도를 살펴보았다.¹¹⁵⁾

16대 분야의 하위 부문별 조세지출 현황을 보면, 전체 41개 부문 중 상위 5개 부문이 전체 조세지출의 49.9%를 차지하였다. 부문별 비중은 재정·금융 13.2%, 보건의료 12.0%, 농업·농촌 8.5%, 산업혁신지원 8.1%, 기초생활보장 8.1% 순으로 높았다. 즉 조세지출은 41개 부문에 걸쳐 분포하지만, 전체 규모의 절반가량은 상위 5개 부문에 집중되어 있다.

주요 분야 내부에서도 일부 부문에 조세지출이 집중되는 경향이 나타났다. 사회복지 분야는 11개 부문으로 구성되지만, 기초생활보장(5.7조원), 사회복지일반(5.5조원), 고용(5.0조원), 공적연금(4.4조원) 등 4개 부문의 합계가 20.7조원으로 전체 사회복지 분야 조세지출(25.0조원)의 82.6%를 차지하였다. 산업·중소기업·에너지 분야도 산업혁신지원(5.7조원), 산업·중소기업 일반(3.5조원), 중소기업·소상공인 육성(3.4조원) 등 3개 부문의 합계가 12.6조원으로 전체 분야 조세지출(14.1조원)의 약 90%를 차지하였다.

주요 부문의 세부 구성항목을 살펴보면, 부문 내에서도 일부 대규모 조세지출 항목의 비중이 높다. 일반·지방행정 분야의 재정·금융 부문에서는 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(4.1조원)와 신용카드 등의 사용에 따른 부가가치세 세액공제(3.1조원)가

115) 개별 조세지출 항목의 분야별 실적 합계와 조세지출예산서상의 분야별 공식 집계치가 일부 일치하지 않아, 16대 분야별 조세지출 규모는 조세지출예산서에 제시된 공식 집계치를 사용하였다. 다만 부문별 조세지출 규모는 별도의 공식 집계치가 제시되지 않아 개별 조세지출 항목의 예산분류번호를 기준으로 직접 집계하였다. 이에 따라 분야 내 부문별 집계액의 합계가 해당 분야의 공식 집계치와 일치하지 않을 수 있다.

대표적이며, 두 항목이 재정·금융 부문 조세지출(9.3조원)의 약 77%를 차지한다.

보건 분야의 보건의료 부문에서는 보험료 관련 특별소득공제 및 특별세액공제가 6.9조원, 의료비 특별세액공제가 1.5조원으로 큰 비중을 차지한다. 이는 보건의료 부문의 조세지원이 주로 가계의 보험료와 의료비 부담을 경감하는 방식으로 이루어지고 있음을 보여준다.

농림수산 분야의 농업·농촌 부문에서는 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(2.2조원), 조합 등 출자금·예탁금 비과세(1.0조원), 자경농지 양도소득세 감면(0.9조원), 농업·임업·어업용 석유류 간접세 면제(0.9조원) 등이 큰 비중을 차지한다. 이들 4개 항목의 합계는 약 5.1조원으로 농업·농촌 부문 조세지출(6.0조원)의 약 85%에 해당한다.

다만 기자재 부가가치세 영세율과 석유류 간접세 면제는 농업·농촌뿐 아니라 임업·산촌 및 수산·어촌 부문과도 관련된다. 조세지출예산서에서는 부문별 귀속금액을 구분하여 제시하지 않아 본 분석에서는 전체 금액을 농업·농촌 부문에 포함하였으므로, 해당 부문의 조세지출 규모가 다소 크게 산정되었을 가능성에 유의할 필요가 있다.

산업·중소기업·에너지 분야의 산업혁신지원 부문에는 연구개발, 투자촉진, 기업 구조조정, 지역균형발전 및 친환경산업 지원 관련 40여 개 조세특례가 포함되어 있다. 이 가운데 연구·인력개발비 세액공제(3.0조원)와 통합투자세액공제(1.8조원)의 규모가 가장 커, 해당 부문의 조세지원이 기업의 연구개발 및 설비투자 촉진에 상당 부분 집중되어 있음을 보여준다.

사회복지 분야의 기초생활보장 부문은 근로장려금(4.7조원)과 자녀장려금(0.9조원)으로 구성된다. 두 제도는 저소득 가구의 근로유인과 소득·자녀양육 지원을 목적으로 하며, 납부세액을 초과하는 금액도 지급될 수 있는 환급형 세액공제라는 점에서 일반적인 세액감면과 달리 재정지출과 유사한 소득지원 기능을 수행한다.

[표 40] 16대 분야 41개 부문별 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

일련 번호	분야 번호	부문 번호	분야	부문	2024 실적	비중	순위
1	010	011	일반·지방행정	입법및선거관리	280	0.0	29
2	010	013		지방행정 재정지원	400	0.1	28
3	010	014		재정금융	93,361	13.2	1
4	030	032	통일·외교	외교통상	11	0.0	35
5	040	042	국방	전력유지	174	0.0	31
6	050	052	교육	고등교육	1	0.0	37
7	050	054		교육일반	10,269	1.5	15
8	060	061	문화 및 관광	문화예술	266	0.0	30
9	060	062		관광	2,235	0.3	24
10	060	063		체육	28	0.0	34
11	060	064	환경	문화재	0	0.0	38
12	070	078		자원순환 및 환경경제	15,370	2.2	13
13	070	079		기후대기 및 환경안전	6,011	0.9	19
14	080	081	사회복지	기초생활보장	56,977	8.1	5
15	080	082		취약계층지원	6,763	1.0	17
16	080	083		공적연금	44,377	6.3	8
17	080	087		보훈	0	0.0	38
18	080	088		주택	4,588	0.7	20
19	080	089		사회복지일반	55,379	7.9	6
20	080	08A		아동보육	0	0.0	38
21	080	08B		노인	6,404	0.9	18
22	080	08C		여성·가족·청소년	9,056	1.3	16
23	080	08D		고용	50,031	7.1	7
24	080	08E		노동	16,631	2.4	12
25	090	091	보건	보건의료	84,341	12.0	2
26	090	092		건강보험	30,195	4.3	11
27	100	101	농림수산	농업 및 농촌 ¹⁾	59,742	8.5	3
28	100	102		임업 및 산촌	4	0.0	36
29	100	103		수산 및 어촌	149	0.0	32
30	110	113	산업·중소기업·에너지	무역 및 투자유치	755	0.1	26
31	110	115		에너지 및 자원개발	2,035	0.3	25
32	110	116		산업 및 중소기업일반	35,264	5.0	9
33	110	117		산업혁신지원	57,383	8.1	4
34	110	118		창업 및 벤처	11,948	1.7	14
35	110	119		중소기업·소상공인 육성	33,738	4.8	10
36	110	11A		지식재산일반	0	0.0	38
37	120	122	교통 및 물류	철도	4,108	0.6	21
38	120	124		해운 및 항만	435	0.1	27
39	120	126		물류등 기타	3,159	0.4	23
40	140	142	국토 및 지역개발	지역 및 도시	3,224	0.5	22
41	150	152	과학기술	과학기술연구지원	75	0.0	33

주: 1) 농업·축산업·임업·어업용 기자재 부가가치세 영세율, 농업·임업·어업용 석유류 간접세 면제 등 일부 조세지출 항목은 농업·농촌, 임업·산촌, 수산·어촌 등 복수의 부문으로 분류되어 있으나 부문별 귀속금액이 제시되지 않아, 본 분석에서는 해당 항목의 실적 전액을 농업·농촌 부문으로 분류하여 집계하였음.
 자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025)의 예산분류(분야·부문)별 조세지출 실적치를 바탕으로 국회예산정책처 집계

75개 부문별 조세지출·재정지출 연계 결과

75개 부문별로 조세지출과 재정지출을 연계한 결과는 아래 표에 제시하였다. 전체 75개 부문 가운데 12개 부문에서 조세지출이 조세지출과 재정지출을 합산한 전체 정부지원의 20% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 교육일반(87.2%), 사회복지일반(84.1%), 산업·중소기업 일반(82.7%), 보건의료(62.2%), 자원순환 및 환경경제(53.3%) 부문에서는 조세지출의 비중이 재정지출보다 높게 나타났다.

그 밖에도 산업혁신지원(47.8%), 여성·가족·청소년(35.4%), 농업·농촌(25.0%), 중소기업·소상공인 육성(24.4%), 창업 및 벤처(23.0%), 재정·금융(22.4%), 기초생활보장(22.0%) 부문에서 조세지출의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 이처럼 부문별 연계 결과를 통해 분야 단위의 총량 비교에서 한 단계 더 나아가, 보다 세부적인 정책영역에서 조세지출과 재정지출이 각각 어느 정도의 비중으로 활용되고 있는지를 파악할 수 있다. 또한 조세지출 비중이 높은 부문을 식별함으로써 향후 정책수단 간 역할분담이나 유사·중복 여부를 우선적으로 검토할 필요가 있는 영역을 선별하는 데 활용할 수 있다.

다만 이러한 비중은 조세지출 항목의 기능별 분류가 해당 재정지출 부문과 실질적으로 대응하는지 여부를 함께 고려하여 해석할 필요가 있다. 예를 들어 교육일반 부문의 경우 조세지출의 대부분은 교육비 특별세액공제(약 0.98조원)로 구성되어 있다. 반면 재정지출의 교육일반 부문에는 과학기술정보통신부 운영지원(35억원), 교육부 교육행정지원(1,383억원), 국가교육위원회 교육행정지원(94억원) 등 주로 교육행정 및 기관운영 성격의 프로그램이 포함되어 있다.

2024년 교육 분야 재정지출은 영유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 교육일반 부문으로 구분되어 있으며, 각 부문은 학생지원, 학교교육 지원, 지방교육재정교부금, 대학지원, 장학 등의 프로그램으로 구성되어 있다. 반면 교육비 특별세액공제는 가계가 부담한 교육비를 대상으로 하는 세제지원으로, 재정지출의 특정 부문이나 프로그램에 직접 대응되는 것으로 보기 어렵다. 따라서 교육비 특별세액공제가 교육일반 부문으로 분류되어 있다는 이유만으로 해당 부문의 재정지출과 동일한 정책영역을 지원한다고 보기는 어렵다. 이에 교육일반 부문에서 조세지출 비중이 87.2%로 높게 나타난 결과를 해석할 때에는 조세지출과 재정지출 간 분류상 대응관계와 실제 정책내용 간에 차이가 있을 수 있음을 고려할 필요가 있다.

한편 자원순환 및 환경경제 부문은 교육일반과는 다른 형태의 연계 특성을 보인다.

이 부문의 조세지출은 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례(1.5조원)가 대부분을 차지하며, 재정지출은 자원순환사회 형성 촉진(0.24조원), 친환경경제사회 활성화(0.79조원), 저탄소생태계 조성(0.19조원) 등의 프로그램으로 구성되어 있다. 공개된 프로그램 수준의 정보만으로는 해당 조세지출과 개별 재정사업 간 직접적인 중복·보완 관계를 확인하기 어렵다. 다만 자원순환 및 환경개선이라는 동일한 정책영역에서 조세지출과 재정지출이 함께 활용되고 있으며, 이 부문에서는 조세지출이 전체 정부지원에서 상당한 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

이와 같이 부문별 연계는 조세지출과 재정지출의 재원배분 구조와 정책수단별 구성비를 파악하기 위한 1차적인 분석으로서 의미가 있다. 그러나 동일한 예산분류번호에 따라 양자의 규모를 합산하는 것만으로 실질적인 연계·통합관리가 이루어진다고 보기는 어렵다. 동일한 부문으로 분류되어 있더라도 개별 조세지출과 재정사업의 정책목적, 수혜대상 및 지원내용이 서로 다를 수 있기 때문이다. 따라서 부문별 연계 분석을 통해 우선적으로 검토할 정책영역을 식별한 뒤, 개별 조세지출과 재정사업의 정책목적·수혜대상·지원내용을 추가로 비교하여 양자의 중복·보완 관계와 역할분담을 검토할 필요가 있다.

[표 41] 75개 부문별 조세지출·재정지출 연계결과

구분	분야 번호	부문 번호	부문	2024년			비중	
				재정지출(결산, A)	조세지출(실적, B)	총재정지출(A+B)	재정지출	조세지출
1	010	011	입법및선거관리	15,888	280	16,168	98.3	1.7
2	010	012	국정운영	6,549	0	6,549	100.0	0.0
3	010	013	지방행정재정지원	693,214	400	693,614	99.9	0.1
4	010	014	재정금융	323,786	93,361	417,147	77.6	22.4
5	010	015	정부지원관리	10,674	0	10,674	100.0	0.0
6	010	016	일반행정	33,296	0	33,296	100.0	0.0
7	020	021	법원 및 헌재	23,119	0	23,119	100.0	0.0
8	020	022	법무및검찰	45,392	0	45,392	100.0	0.0
9	020	023	경찰	132,745	0	132,745	100.0	0.0
10	020	024	해경	19,155	0	19,155	100.0	0.0
11	020	025	재난관리	23,032	0	23,032	100.0	0.0
12	030	031	통일	2,678	0	2,678	100.0	0.0
13	030	032	외교통상	61,255	11	61,266	100.0	0.0
14	040	041	병력운영	203,078	0	203,078	100.0	0.0
15	040	042	전력유지	186,490	174	186,664	99.9	0.1
16	040	043	방위력개선	171,303	0	171,303	100.0	0.0
17	040	044	병무행정	3,973	0	3,973	100.0	0.0
18	050	051	영유아 및 초중등교육	694,468	0	694,468	100.0	0.0
19	050	052	고등교육	144,476	1	144,477	100.0	0.0
20	050	053	평생·직업교육	12,623	0	12,623	100.0	0.0
21	050	054	교육일반	1,512	10,269	11,780	12.8	87.2
22	060	061	문화예술	39,357	266	39,623	99.3	0.7
23	060	062	관광	13,267	2,235	15,502	85.6	14.4
24	060	063	체육	15,403	28	15,431	99.8	0.2
25	060	064	문화재	13,446	0	13,446	100.0	0.0

(단위: 억원, %)

구분	분야 번호	부문 번호	부문	2024년			비중	
				재정지출(결산, A)	조세지출(실적, B)	총재정지출(A+B)	재정지출	조세지출
26	060	065	문화및관광일반	3,593	0	3,593	100.0	0.0
27	070	075	해양환경	3,400	0	3,400	100.0	0.0
28	070	076	환경일반	5,155	0	5,155	100.0	0.0
29	070	077	물환경	46,390	0	46,390	100.0	0.0
30	070	078	자원순환 및 환경경제	13,458	15,370	28,828	46.7	53.3
31	070	079	기후대기 및 환경안전	34,238	6,011	40,249	85.1	14.9
32	070	07A	자연환경	9,124	0	9,124	100.0	0.0
33	080	081	기초생활보장	201,443	56,977	258,420	78.0	22.0
34	080	082	취약계층지원	55,352	6,763	62,115	89.1	10.9
35	080	083	공적연금	818,356	44,377	862,733	94.9	5.1
36	080	087	보훈	64,728	0	64,728	100.0	0.0
37	080	088	주택	329,878	4,588	334,466	98.6	1.4
38	080	089	사회복지일반	10,478	55,379	65,858	15.9	84.1
39	080	08A	아동보육	110,690	0	110,690	100.0	0.0
40	080	08B	노인	250,473	6,404	256,878	97.5	2.5
41	080	08C	여성·가족·청소년	16,539	9,056	25,595	64.6	35.4
42	080	08D	고용	230,971	50,031	281,002	82.2	17.8
43	080	08E	노동	108,280	16,631	124,911	86.7	13.3
44	080	08F	고용노동일반	6,582	0	6,582	100.0	0.0
45	090	091	보건의료	51,353	84,341	135,694	37.8	62.2
46	090	092	건강보험	137,067	30,195	167,262	81.9	18.1
47	090	093	식품의약품안전	7,052	0	7,052	100.0	0.0
48	100	101	농업 및 농촌 ¹⁾	179,383	59,742	239,125	75.0	25.0
49	100	102	임업 및 산촌	27,907	4	27,910	100.0	0.0
50	100	103	수산 및 어촌	29,039	149	29,188	99.5	0.5
51	100	104	식품업	8,841	0	8,841	100.0	0.0
52	110	111	산업금융지원	0	0	0	0	0

구분	분야 번호	부문 번호	부문	2024년			비중	
				재정지출(결산, A)	조세지출(실적, B)	총재정지출(A+B)	재정지출	조세지출
53	110	113	무역 및 투자유치	9,478	755	10,233	92.6	7.4
54	110	115	에너지 및 자원개발	50,683	2,035	52,718	96.1	3.9
55	110	116	산업 및 중소기업일반	7,373	35,264	42,637	17.3	82.7
56	110	117	산업혁신지원	62,747	57,383	120,129	52.2	47.8
57	110	118	창업 및 벤처	39,991	11,948	51,939	77.0	23.0
58	110	119	중소기업소상공인육성	104,693	33,738	138,431	75.6	24.4
59	110	11A	지식재산일반	3,541	0	3,541	100.0	0.0
60	120	121	도로	77,887	0	77,887	100.0	0.0
61	120	122	철도	76,055	4,108	80,163	94.9	5.1
62	120	124	해운및항만	18,804	435	19,239	97.7	2.3
63	120	125	항공·공항	6,411	0	6,411	100.0	0.0
64	120	126	물류등 기타	30,739	3,159	33,898	90.7	9.3
65	130	131	방송통신	2,927	0	2,927	100.0	0.0
66	130	132	우정	67,925	0	67,925	100.0	0.0
67	130	133	정보통신	24,693	0	24,693	100.0	0.0
68	140	141	수자원	21,434	0	21,434	100.0	0.0
69	140	142	지역및도시	18,128	3,224	21,353	84.9	15.1
70	140	143	산업단지	3,133	0	3,133	100.0	0.0
71	150	152	과학기술연구지원	38,292	75	38,367	99.8	0.2
72	150	153	과학기술일반	6,029	0	6,029	100.0	0.0
73	150	154	과학기술인력및문화	3,406	0	3,406	100.0	0.0
74	150	155	과학기술연구개발	44,979	0	44,979	100.0	0.0
75	160	161	예비비	6,383	0	6,383	100.0	0.0
합계				6,375,678	705,166	7,080,844	90.0	10.0

주: 1) 농업·축산업·임업·어업용 기자재·부가기자재·영세өл, 농업·임업·어업용 석유류·간접세 면제 등 일부 조세지출 항목은 농업·농촌, 임업·산촌, 수산·어촌 등 복수의 부문으로 분류되어 있으나 부문별 귀속금액이 제시되지 않아, 본 분석에서는 해당 항목의 실적 전액을 농업·농촌 부문으로 분류하여 집계하였음

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025)의 예산분류(분야·부문)별 조세지출 실적치를 바탕으로 국회예산정책처 집계; 디지털예산회계시스템(dBrain+) 재정정보서비스(KOFIS), 「주요재정통계」 분야별 재정지출 > 주요프로그램별 재정지출(분야별)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

고용부문 개별 조세지출과 재정사업의 연계 사례

개별 조세지출과 재정사업 간 유사·중복성을 구체적으로 검토하기 위해서는 다수의 조세지출 항목과 재정사업을 개별적으로 비교할 필요가 있다. 그러나 본 분석의 목적은 모든 조세지출과 재정사업의 대응관계를 구축하는 데 있기보다, 특정 부문의 연계 사례를 통해 현행 자료체계에서 연계가 가능한 범위와 한계를 확인하고 향후 통합관리를 위한 개선방향을 도출하는 데 있다.

이에 따라 사회복지 분야의 고용 부문을 사례로 선정하였다. 고용 부문에서는 고용 창출과 고용유지를 위해 다양한 조세지출과 재정사업이 동시에 운용되고 있으며, 정부도 조세지출과 재정지출 간 중복지원 여부를 우선 점검할 주요 분야로 고용 부문을 제시한 바 있다.

고용 부문의 조세지출은 지원대상과 정책목적에 따라 기업의 고용확대 지원, 특정 계층의 취업 촉진, 기존 고용의 유지 및 장기근속 지원 등으로 구분할 수 있다. 통합고용세액공제는 고용을 늘린 기업에 세액공제를 제공하는 대표적인 고용확대 지원제도이며, 중소기업 취업자 소득세 감면은 청년·고령자·장애인·경력단절근로자 등의 중소기업 취업을 촉진하기 위한 제도이다. 고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례는 기존 고용의 유지, 중소기업 청년근로자 및 핵심인력의 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면은 중소기업 근로자의 장기재직을 지원하는 성격을 가진다. 이 밖에 사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 세액감면, 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면 등도 특정 기업이나 근로자의 고용을 지원하는 기능을 수행한다.

[표 42] 사회복지(080) 분야 - 고용(08D) 부문 조세지출 항목 및 재정지출 프로그램
(단위: 억원)

	조세지출 항목/재정지출 프로그램	2024실적 ¹⁾
조세지출 항목	근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제 (조세특례제한법 제29조의4)	143
	중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면 등 (조세특례제한법 제29조의6)	137
	통합고용세액공제 (조세특례제한법 제29조의8)	38,107
	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 (조세특례제한법 제30조)	11,384

	조세지출 항목/재정지출 프로그램	2024실적 ¹⁾
	고용유지중소기업 등에 대한 과세특례 (조세특례제한법 제30조의3)	8
	사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면 (조세특례제한법 제85조의6)	147
	해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면 (조세특례제한법 제104조의24)	59
	기타 ²⁾	46
	조세지출 합계	50,031
재정지출 프로그램	고용창출(1000)	17,981
	직업능력 개발(1100)	27,639
	고용안전망 확충(1200)	142,521
	고용평등 증진(1300)	31,932
	장애인고용 증진(1400)	8,517
	저탄소생태계 조성(6200)	150
	공정한 전환(6300)	83
	고용노동행정 지원(7000)	2,148
	재정지출 합계	230,971
	총재정지출	281,002

주: 1) 조세지출은 2024년 실적, 재정지출은 2024회계연도 세출 결산액 기준임

2) 기타에는 경과규정 항목이 포함되어 있음

3) 재정지출 프로그램명 뒤의 괄호 안 숫자는 프로그램 번호임

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」(2025); 디지털예산회계시스템(dBrain+) 재정정보서비스(KOFIS), 「주요재정통계 > 분야별 재정지출 > 주요프로그램별 재정지출(분야별)」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 고용 부문의 조세지출은 직접적인 수혜자와 지원방식에는 차이가 있으나, 고용의 창출·확대·유지 및 취업 촉진이라는 공통된 정책목표를 가진다. 한편 고용 부문의 세출은 고용창출, 직업능력개발, 고용안전망 확충 등 9개 프로그램으로 구성되어 있다. 이 가운데 고용의 창출·확대·유지 및 취업 촉진과 관련된 주요 프로그램의 하위 재정사업을 대상으로, 개별 조세지출과 정책목적, 직접 수혜자, 지원대상 및 지원요건 등을 비교하여 양 제도 간 관련성을 검토하였다. 분석 대상 재정사업은 다음 표와 같다.

[표 43] 사회복지(080) 분야 - 고용(08D) 부문 주요 프로그램별 주요 재정사업

프로그램	단위사업 번호	단위사업	세부사업
고용창출 (1000)	1037	사회적기업육성	사회적기업 지원
	1043	중소기업청년인턴제	청년일자리창출지원
	1044	청년내일채움공제	청년내일채움공제(일반)
	1061	청년내일채움공제(고보)	청년내일채움공제(고보)
	1046	고용창출장려금	고용창출장려금 청년추가고용장려금
	1051	청년진로및취업지원(일반)	청년취업진로 및 일경험 지원
	1070	취약계층취업촉진	취약계층 취업 촉진 경력단절여성 취업 지원
	1056	지역고용촉진 지원	지역고용촉진지원금 지역산업 맞춤형 일자리창출 지원
	1045	고용유지지원금	고용유지지원금
고용안전망 확충 (1200)	1231	사회보험 사각지대 해소	사회보험 사각지대 해소
	1232	실업크레딧 지원	실업크레딧 지원(일반)
	1233	일자리안정자금 지원	일자리안정자금 지원
	1234	국민취업지원제도	국민취업지원제도(일반)
	1280	실업급여	구직급여 조기재취업수당
	1292	자영업자 실업급여	자영업자 실업급여
	1293	실업크레딧지원	실업크레딧 지원(고보)
고용평등 증진 (1300)	1331	고용평등환경 개선	고용평등환경 개선 지원
	1336	장년희망찾기 지원	신중년사회공헌활동 지원
	1339	모성보호육아 지원	고용보험 미적용자 출산급여
	1340	중장년층취업 지원	중장년층 취업 지원
	1342	노동시장 지원	노동시장 법제도 현장 안착 지원
	1345	일·가정양립 지원	고용안정장려금 직장어린이집 지원 모성보호육아 지원
	1347	고령자고용촉진 지원	고령자고용안정지원금
장애인고용 증진 (1400)	1452	장애인고용 지원	장애인고용장려금
			장애인고용관리 지원
			장애인취업 지원
			장애인취업성공패키지 지원
			최저임금적용제외 근로장애인 전환 지원
			중증장애인근로자 출·퇴근비용 지원

자료: 기획예산처, 열린재정 재정통계 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

고용부문 주요 재정사업과 조세지출의 관련성 검토 결과, 고용창출장려금과 통합고용세액공제, 고용유지지원금과 고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례 등은 고용의 창출 또는 유지라는 측면에서 정책적 관련성이 높은 것으로 나타났다. 또한 청년내일채움공제와 중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면, 청년일자리 창출 지원 사업과 중소기업 취업자 소득세 감면, 사회적기업 육성 사업과 사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면 등에서도 정책 목적 또는 수혜 대상의 관련성이 확인되었다.

[표 44] 고용부문 주요 재정사업과 관련 조세지출의 연계 결과

재정사업 (단위·세부사업)	관련 조세지출	정책적 관련성
고용창출장려금	통합고용세액공제	기업의 신규고용에 따른 비용부담을 완화하여 고용 확대 유도
고용유지지원금	고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례	경영상 어려움 등에 대응하여 기존 근로자의 고용 유지 지원
청년내일채움공제	중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면	중소기업 근로자의 장기재직 및 인력유지 지원
청년일자리 창출 지원	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면, 통합고용세액공제	청년의 취업 촉진 및 기업의 청년고용 확대 지원
사회적기업 육성	사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면	사회적기업 육성과 취약계층 등의 고용기회 확대
지역고용촉진지원금	통합고용세액공제	기업의 신규고용 및 고용 확대 지원
고령자 고용안정지원금	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	고령자의 취업·고용 촉진

주: 재정사업과 관련 조세지출의 정책목적, 수혜대상, 지원 내용 및 지원 요건 등을 기준으로 정책적 관련성이 있는 제도를 연결한 것으로, 표의 대응관계가 양 제도 간 중복지원 관계를 의미하는 것은 아님

자료: 국회예산정책처 작성

개별 사례를 살펴보면, 정책목적이 유사한 조세지출과 재정사업이라도 제도 간 관

계는 동일하지 않았다. 정책목적과 직접 수혜자가 동일·유사하여 같은 수혜자에게 재정 지원과 조세지원이 함께 제공되는 경우가 있는 반면, 정책목적은 유사하나 직접 수혜자가 다르거나, 정책목적과 수혜자는 유사하지만 지원대상 및 지원요건의 범위가 다른 경우도 확인되었다.

청년내일채움공제¹¹⁶⁾와 중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상기금 수령액에 대한 소득세 감면은 중소기업 근로자의 장기재직과 자산형성을 지원한다는 정책목표와 근로자라는 직접 수혜자가 일치한다. 공제 가입 근로자는 정부·기업의 적립지원을 통해 만기공제금을 수령하는 동시에 기업기여금에 대한 소득세 감면도 적용받을 수 있어 재정지원과 조세지원이 동일 수혜자에게 함께 제공되는 구조이다. 다만 재정지원은 공제금의 적립·형성을 지원하고, 조세지원은 만기 수령 시 세부담을 경감한다는 점에서 지원단계와 기능에는 차이가 있다.

사회적기업 육성사업과 사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 세액감면은 사회적기업 육성 및 취약계층의 고용 확대라는 정책목표와 기업이라는 직접 수혜자가 상당 부분 중첩된다. 재정사업은 사회적기업에 직접 지원을 제공하고, 조세지출은 소득세·법인세 부담을 경감하는 방식으로 지원한다. 따라서 유사한 정책목표 아래 동일·유사한 수혜자에게 양 지원이 함께 제공될 수 있으나, 실제 동일 기업의 중복 수혜 여부와 지원규모를 판단하려면 추가적인 수혜정보가 필요하다.

중소기업 청년인턴제와 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면은 정책목표는 유사하지만 직접 수혜자와 지원방식이 다르다. 재정사업은 청년 등을 신규 채용한 중소기업에 인건비 등을 지원하는 반면, 조세지출은 중소기업에 취업한 청년·고령자·장애인·경력단절근로자 등의 소득세를 감면한다. 따라서 동일한 정책목표를 기업과 근로자 측에서 각각 지원하는 관계로 볼 수 있다.

통합고용세액공제와 고용창출장려금은 기업의 신규고용 비용부담을 완화하여 고용 확대를 유도하고 기업을 직접 지원한다는 점에서 유사하다. 다만 통합고용세액공제는 일정 요건을 충족하는 상시근로자 증가를 비교적 폭넓게 지원하는 반면, 고용창출장려금은 취업애로계층 등 특정 근로자의 고용이나 일정한 기업요건을 충족하는 경우에 지원되므로 실제 지원대상의 범위에는 차이가 있다.

한편 조세지출과 재정사업의 대응관계는 대부분 일대일로 형성되지 않는 것으로 나

116) 동 사업은 2024년부터 신규 가입 지원이 중단되었으나, 성과보상기금 제도는 내일채움공제 및 중소기업 재직자 우대 저축공제 등의 형태로 운영되고 있다.

타났다. 통합고용세액공제는 고용창출장려금뿐 아니라 청년·고령자·장애인 등을 대상으로 하는 여러 고용지원사업과 정책목적의 일부를 공유할 수 있으며, 하나의 재정사업도 여러 조세지출과 정책목적이나 수혜대상의 일부를 공유할 수 있다. 따라서 개별 제도를 단순히 일대일로 대응시키는 방식만으로는 양 정책수단 간 전체적인 지원관계를 충분히 파악하는데 한계가 있다.

정책목적이 유사하더라도 실제 수혜자의 중복 여부와 지원규모를 파악하는 데에는 자료상의 제약도 있다. 조세지출예산서는 개별 조세지출의 전체 규모와 주요 수혜대상 등을 제시하지만 근로자 유형이나 기업 규모별 세부 수혜정보는 제한적이며, 재정사업도 하나의 세부사업에 여러 내역사업이나 지원유형이 포함되는 경우가 있다. 따라서 현행 공개자료만으로 제도 차원의 정책목적과 수혜대상 등의 유사성은 확인할 수 있으나, 실제 동일 기업이나 근로자의 중복 수혜 여부와 규모를 정량적으로 파악하는 데에는 한계가 있다.

고용 부문의 사례는 개별 제도 수준의 연계를 통해 분야·부문별 총량분석만으로는 확인하기 어려운 정책수단 간 관계를 구체적으로 파악할 수 있음을 보여준다. 다만 개별 사례를 살펴본 결과, 조세지출과 재정사업의 관계가 반드시 일대일로 대응되는 것은 아니며, 하나의 조세지출이 복수의 재정사업과 관련되거나 하나의 재정사업이 여러 조세지출과 관련될 수 있음을 확인하였다. 또한 정책목적이 유사하더라도 직접 수혜자, 지원대상·요건 및 지원방식 등에 차이가 있어 유사·중복 여부를 판단하기 위해서는 개별 제도의 구체적인 내용을 추가적으로 검토할 필요가 있다.

따라서 분야·부문별 분석은 우선적으로 검토할 정책영역을 선별하는 단계로 활용하고, 실제 중복·보완 관계와 정책수단 간 역할분담은 해당 영역의 개별 조세지출과 재정사업을 대상으로 정책목적·수혜대상·지원요건 및 지원방식을 추가적으로 비교하는 방식으로 검토할 필요가 있다.

연계분석을 통해 확인된 한계 및 개선방안

본 연구의 2024년 연계분석에서는 조세지출과 재정지출을 통합하여 살펴볼 필요성과 함께 현행 연계방식의 한계도 확인할 수 있었다. 먼저 16대 분야별 연계 결과, 사회복지에서는 재정지출이 주된 정책수단으로 활용되는 반면 보건과 산업·중소기업·에너지 등 일부 분야에서는 조세지출도 전체 정부지원에서 상당한 비중을 차지하였다. 이는 재

정지출만을 기준으로 정책분야별 정부지원 규모를 평가할 경우 실제 자원배분 구조를 충분히 파악하기 어렵다는 점을 보여준다.

75개 부문별 연계는 분야 단위의 총량 비교에서 한 단계 더 나아가 세부 정책영역별로 조세지출과 재정지출의 활용 비중을 파악할 수 있게 한다. 특히 조세지출 비중이 높은 부문을 식별함으로써 정책수단 간 역할분담이나 유사·중복 가능성을 우선적으로 살펴볼 영역을 선별하는 데 활용할 수 있다. 다만 개별 조세지출의 기능별 분류가 해당 재정지출 부문과 실질적으로 대응하는지 여부를 함께 고려할 필요가 있다.

고용 부문의 개별 조세지출과 재정사업을 연계한 결과, 통합고용세액공제와 고용창출장려금, 고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례와 고용유지지원금 등 정책목적이나 수혜대상이 유사한 사례가 확인되었다. 그러나 실제 대응관계는 일대일보다 일대다 또는 다대다로 나타날 수 있고, 정책목적이 유사하더라도 직접 수혜자, 지원요건 및 지원내용에 차이가 있어 유사·중복 여부를 판단하려면 개별 제도의 구체적인 검토가 필요하다. 따라서 상위 분류체계의 일치나 개별 조세지출과 재정사업의 단순 대응만으로는 실질적인 통합관리에 한계가 있다.

이에 조세지출과 재정지출의 통합관리를 위해서는 현행 분류체계와 정보제공 방식, 개별 제도 간 연계·검토 체계를 함께 개선할 필요가 있다.

첫째, 조세지출의 분야·부문 분류가 각 제도의 주된 정책목적을 적절히 반영하고 있는지 점검할 필요가 있다. 현행 조세지출예산서는 개별 항목을 예산의 기능별 분류체계에 따라 분류하고 있으나, 일부 항목은 정책목적과 관련 재정사업과의 연계성을 고려하여 현행 분류의 적정성을 재검토할 필요가 있다.

예를 들어 자녀장려금은 기초생활보장, 자녀세액공제는 여성·가족·청소년 부문으로 분류되어 있으나, 두 제도 모두 자녀양육 부담 완화라는 측면에서 아동수당 등 아동·보육 관련 재정사업과 연계성이 크다. 자녀세액공제는 아동수당과의 중복지원을 방지하기 위해 적용연령이 조정되고 있으며¹¹⁷⁾, 자녀장려금도 자녀세액공제와 중복 적용되지 않는다. 또한 자녀장려금은 2024년부터 총소득기준이 부부합산 4,000만원 미만에서 7,000만원 미만으로 확대되어 지원대상이 넓어졌다. 이러한 제도 간 관계와 정책목적을

117) 「아동수당법」 개정(2026.3.27. 시행)에 따라 아동수당 지급대상 연령은 현행 9세 미만에서 매년 1세씩 단계적으로 확대되어 2030년에는 13세 미만으로 조정될 예정이다. 이에 맞추어 아동수당과 자녀세액공제 간 중복지원을 방지하기 위해 자녀세액공제 대상 연령도 현행 8세 이상에서 2026년부터 매년 1세씩 상향하여 2030년에는 13세 이상으로 조정될 예정이다.

고려하여 자녀장려금과 자녀세액공제를 아동·보육 부문으로 분류하는 방안도 살펴볼 필요가 있다.

무주택 근로자에 대한 주택자금 특별공제도 근로소득자에 대한 세제지원인 동시에 주거비 부담 완화를 위한 제도이다. 주택청약종합저축 소득공제와 월세액 세액공제가 주택 부문으로 분류되고 재정지출의 주택 부문에서도 주택구입·전세자금 융자 등이 운영되는 점을 고려하면, 주택자금 특별공제의 현행 노동 부문 분류가 적절한지도 재검토할 필요가 있다.

둘째, 조세지출·재정지출의 부문별 연계정보를 제공하고 관련 기초자료의 공개를 확대할 필요가 있다. 현재 조세지출예산서에는 분야별 조세지출 규모가 제시되지만, 부문별 조세지출 규모나 재정지출과의 구성비는 별도로 제공되지 않는다. 그러나 현행 기능별 분류체계를 활용하면 부문 단위에서도 정책영역별 전체 정부지원 규모와 정책수단별 구성비를 파악할 수 있다. 따라서 조세지출예산서 등에 부문별 조세지출·재정지출 규모와 정책수단별 구성비를 함께 제시하고, 후속 분석이 가능하도록 개별 조세지출의 분야·부문 분류정보와 조세지출금액을 전산자료로 제공할 필요가 있다.

셋째, 재정사업과 조세지출 간 연계 검토를 지원할 수 있는 연계정보체계를 구축할 필요가 있다. 정부는 「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서 계속사업과 신규사업을 검토할 때 정책목적과 수혜대상이 유사한 조세지출의 존재 여부와 지원규모를 함께 파악하도록 하고, 사업별 설명서에 관련 조세지출의 도입목적, 수혜대상, 감면내용 및 지원규모 등을 기재하도록 하였다. 이는 예산편성 단계에서 재정사업과 조세지출을 함께 검토할 수 있는 기초적인 연계 틀을 마련하였다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다.

다만 각 소관부처가 관련 조세지출을 개별적으로 식별하여 설명자료에 기재하는 방식에 머물 경우, 담당자의 판단에 따라 식별 범위가 달라질 수 있고 축적된 정보를 다른 사업의 검토에 활용하기도 어렵다. 앞서 고용 부문 사례에서 확인한 것처럼 재정사업과 조세지출의 관계가 일대다 또는 다대다로 나타날 수 있어 사업명이나 기능별 분류만으로 관련성을 충분히 파악하기도 어렵다.

따라서 각 부처의 연계 검토 결과를 지속적으로 축적하고, 재정사업 담당자가 사업명·정책목적·지원대상 등을 기준으로 관련 조세지출을 검색하여 지원대상·지원요건·지원내용 등을 비교할 수 있는 연계정보체계를 구축할 필요가 있다. 재정사업이 세부사업 기준 8천여 개에 이르는 점을 고려하면, 전체 사업의 대응관계를 일괄 구축하기보다 고

용, 연구개발, 중소기업 지원 등 조세지출과 재정사업이 함께 많이 활용되는 정책영역부터 단계적으로 구축하는 방안을 고려할 수 있다.

나아가 이러한 연계정보가 예산편성, 세제개편, 성과평가 및 결산 과정에서 지속적으로 활용될 수 있도록 하되, 정보시스템 구축 자체보다는 관련 조세지출과 재정사업을 쉽게 확인·비교하여 정책적 판단에 활용할 수 있도록 하는 데 중점을 둘 필요가 있다.

시사점

정부는 최근 조세지출을 재정지출과 함께 국가 자원배분의 관점에서 관리하기 위해 분야별 규모 비교, 통합심층평가, 예산편성 단계의 유사·중복 점검 등을 단계적으로 도입하고 있다. 특히 「2027년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서 개별 재정사업을 검토할 때 관련 조세지출의 존재 여부와 지원규모를 함께 확인하도록 한 것은 조세지출과 재정지출의 연계관리를 예산편성 절차에 구체화하였다는 점에서 의미가 있다. 다만 본 연구의 분야·부문별 및 고용 부문 연계분석 결과, 상위 분류체계를 일치시키거나 개별 제도를 단순히 대응시키는 것만으로는 정책수단 간 실질적인 관계를 충분히 파악하는 데 한계가 있는 것으로 나타났다.

이에 우선 조세지출과 재정지출을 비교하기 위한 기초정보를 정비·확대할 필요가 있다. 개별 조세지출의 분야·부문 분류가 실제 정책목적과 관련 재정사업을 적절히 반영하는지 점검하고, 현재 분야별로 제시되는 연계정보를 부문 수준까지 확대할 필요가 있다. 구체적으로 부문별 조세지출·재정지출 규모와 전체 정부지원에서 각 정책수단이 차지하는 구성비를 제시하고, 조세지출 항목별 실적·전망치와 분야·부문 분류정보도 분석 가능한 전산자료로 제공하여 후속 연계분석이 가능하도록 할 필요가 있다.

다음으로 개별 재정사업과 관련 조세지출을 실질적으로 검색·비교할 수 있는 연계정보체계를 구축·활용할 필요가 있다. 2027년도 예산편성부터 각 중앙관서가 관련 조세지출을 확인하도록 한 것은 연계관리의 기초 틀을 마련한 것으로 평가할 수 있으나, 이러한 검토가 부처별 자료작성에 그치지 않도록 결과를 지속적으로 추적·활용할 필요가 있다. 재정사업 담당자가 정책목적, 지원대상 및 지원내용 등을 기준으로 관련 조세지출을 검색하고 지원요건 등을 비교할 수 있도록 하며, 고용, 연구개발, 중소기업 지원 등 양 정책수단이 함께 많이 활용되는 정책영역부터 단계적으로 구축하는 방안을 고려할 수 있다. 아울러 이러한 연계정보가 예산편성뿐 아니라 세제개편, 성과평가 및 결산

과정에서도 활용되도록 하되, 시스템 구축 자체보다 실제 정책수단을 쉽게 확인·비교하고 자원배분 판단에 활용할 수 있도록 하는 데 중점을 둘 필요가 있다.

마지막으로 조세지출의 평가·연계 결과가 실제 정책조정과 국회의 예·결산 심사로 환류될 수 있도록 할 필요가 있다. 통합심층평가와 유사·중복 점검 결과가 조세지출 또는 재정사업의 유지·축소·전환·재설계 등에 어떻게 반영되었는지를 체계적으로 공개하고, 예산편성 및 세제개편 과정에서 확인된 관련 조세지출의 규모·지원내용과 검토결과를 국회에도 제공할 필요가 있다. 또한 조세지출결산서를 국가결산 체계와 연계하고 부문 수준까지 실적을 제시하여, 국회의 결산심사에서 조세지출의 전망과 실적을 비교하고 세출결산과 연계한 정책분야별 자원배분 구조를 함께 파악할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 조세지출과 재정지출의 연계관리가 예산편성 단계의 사전검토에 그치지 않고 결산·평가와 다음 연도 자원배분으로 이어지도록 할 필요가 있다.

V. 결론 및 시사점

우리나라는 1965년 조세감면규제법 도입 이래 조세지출 일몰제도, 조세지출예산제도, 국세감면율 한도제, 조세특례 예비타당성평가·심층평가 제도, 조세지출과 재정지출의 통합관리 등 주요국이 운용하고 있는 조세지출 관리제도를 상당 부분 갖추고 있다.

그러나 이러한 제도적 기반에도 불구하고 조세지출액은 1999년 10.5조원에서 2026년 80.5조원으로 지속적으로 증가하였고, GDP 대비 비중도 1.4%에서 2.8%로 두 배 가까이 확대되었다. 국세감면율은 최근 10년 중 5개 연도에서 법정한도를 초과하였으며, 심층평가에서 효과성이 낮다고 판정된 항목조차 일몰이 반복적으로 연장되는 사례가 지속되고 있다.

본 보고서는 이러한 현상의 원인을 조세지출액의 증가 자체가 아니라, 조세지출을 관리하는 제도가 실질적으로 작동하고 있는가에 대한 의문에서 출발하여 이를 규명하고자 하였다. 우리나라의 조세지출 관리제도에 대한 분석 결과, 문제의 핵심은 개별 제도의 부재가 아니라, ① 조세지출의 범위를 정하는 분류체계가 모호하여 관리 대상 자체가 불분명하고, ② 총량관리 지표가 과거 실적을 추인하는 방식으로 설계되어 억제력을 갖지 못하며, ③ 사전·사후 성과평가의 결과가 실제 정비로 연결되는 제도적 경로가 갖추어져 있지 않고, ④ 조세지출과 재정지출이 별도의 법률과 절차로 관리되어 동일한 정책 목적을 가진 두 수단 간 역할조정이 이루어지지 못한다는 점에 있었다. 즉 우리나라의 조세지출 관리제도는 형식적으로는 주요국 수준에 도달해 있으나, 각 제도 간의 연계가 단절되어 있어 전체로서의 실효성이 떨어지는 구조적 한계를 지니고 있는 것으로 보인다.

이러한 구조적 한계를 극복하기 위해 본 보고서에서 제안한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 조세지출의 효율적 관리는 관리 대상의 범위를 명확히 하는 데에서 출발해야 할 것으로 보인다. 정부가 「2025년도 조세지출예산서」부터 제시하기 시작한 기준조세체계 개념은 이러한 문제의식에서 출발한 것으로 평가할 수 있으나, 기준조세체계와 조세지출을 구분하는 일관된 원칙이 제시되지 않은 채 재분류에 따른 국세감면액·감면율 변화 통계만 발표되어 오히려 혼란을 가중시키고 있다. 이를 개선하기 위해 기준조세체계 판정 기준을 명확히 할 필요가 있다. 또한 현행 특정성·대체가능성·폐지가능성에 기초한 적극적 관리대상·잠재적 관리대상·구조적 지출의 3단계 분류가 실제 정비 실적과

과리되고 있다. 따라서 정책목표 시의성·정부개입 적절성, 효과성, 비용 대비 효율성, 직접지출 대체가능성, 감면액 규모 및 증가율이라는 다섯 가지 기준을 통해 조세지출 항목별 관리 유형을 재분류할 필요가 있다. 아울러 「조세특례제한법」 외 개별 세법상의 감면 중 조세지출예산서에 포함되지 않는 항목을 최소화해야 한다.

둘째, 국세감면을 한도제는 직전 3개년 평균에 연동되어 있어 감면율이 상승하면 한도 자체도 함께 상승하는 구조적 한계를 가지고 있으며, 한도 초과 시에도 이를 강제할 제재수단이 없어 선언적 규정에 그치고 있다. 이에 프랑스의 신규 조세지출의 세수효과 한도 설정 사례, 미국의 항목별 10개년 추계 및 Paygo 원칙 등을 참고하여, 국세감면을 산정방식의 개편과 함께 GDP 대비 조세지출 비율과 같은 보완지표를 활용할 필요가 있다. 그리고 조세지출에 대한 중기 재정계획 수립을 제안하였다. 특히 정비가 사실상 곤란하면서도 증가율이 가장 높게 나타난 구조적 지출 항목에 대해서는 별도의 중기 증가율 전망을 제공함으로써, 국가재정운용계획과 대응하는 조세지출판 중기계획의 토대를 마련할 필요가 있다.

셋째, 성과평가 측면에서는 예비타당성평가의 면제사유가 지나치게 포괄적으로 규정되어 최근 5년간 면제율이 75~88%에 달해 사전평가가 사실상 무력화된 점, 그리고 심층평가에서 축소·폐지가 권고된 항목의 상당수가 세법개정안에 반영되지 않거나 국회 심의 과정에서 오히려 연장된 점을 확인하였다. 이에 면제사유의 구체화, 면제 시 사후 심층평가로의 조건부 연동, 심층평가 결과의 등급화 및 등급별 기본 후속조치 규정, 평가결과 미반영 시 사유와 대체조치의 국회 보고 의무화 등을 통해 평가와 정비 사이의 제도적 공백을 최소화할 필요가 있다고 보았다.

넷째, 조세지출과 재정지출의 통합관리는 기초정보의 정비와 개별 제도 간 연계정보체계의 구축을 통하여 실질화할 필요가 있다. 국회예산정책처가 처음으로 시도한 16대 분야 및 75개 부문별 조세지출·재정지출 연계분석 결과, 사회복지 분야에서는 재정지출이 압도적인 지원수단인 반면 보건, 산업·중소기업·에너지 분야에서는 조세지출이 전체 정부지원의 3분의 1 이상을 차지하는 등 정책분야별로 정책수단의 구성이 크게 다르다는 사실이 확인되었다. 나아가 고용 부문을 사례로 한 개별 제도 수준의 분석에서는, 조세지출과 재정사업의 대응관계가 일대일이 아니라 일대다·다대다로 나타나며 정책목적이 유사하더라도 직접 수혜자와 지원요건에 차이가 있어, 상위 분류체계의 일치만으로는 유사·중복 여부를 판단할 수 없다는 한계도 함께 드러났다.

이에 개별 조세지출의 분야·부문 분류가 실제 정책목적을 적절히 반영하는지 재점

검하고, 부문 수준의 조세지출·재정지출 비교정보 공개를 확대하며, 조세지출 항목별 실적·전망 자료를 분석 가능한 전산자료 형태로 제공할 것을 제안하였다. 또한 「2027년도 예산안 편성 지침」에서 도입된 유사·중복 조세지출 확인 의무가 부처별 서면 확인에 그치지 않도록, 정책목적·수혜대상·지원요건을 기준으로 검색·비교할 수 있는 연계정보 체계를 고용·연구개발·중소기업 지원 등 조세지출과 재정지출이 함께 활용되는 정책영역부터 단계적으로 구축할 필요가 있음을 강조하였다.

본 보고서에서 제안한 이상의 네 가지 개선방안은 서로 독립적인 과제가 아니라 하나의 순환구조로 연결되어야 실효성을 가질 수 있을 것이다. 기준조세체계가 명확히 수립되어야 조세지출의 범위가 확정되고, 확정된 범위 안에서 재정립된 관리유형 분류가 항목별 정비 방향을 제시하여야 하며, 그 정비 방향은 심층평가 및 후속조치와 결합됨으로써 실제 세법개정으로 이어질 수 있을 것이다. 그리고 이러한 개별 항목 단위의 정비 노력이 축적되어야 국세감면을 한도나 중기 재정계획과 같은 총량 지표가 명목상의 숫자가 아니라 실질적인 재정관리 수단으로 기능할 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

<국내자료>

- 국회예산정책처, 「2026년도 조세지출예산서 분석」, 2025.10.
- 국회예산정책처, 「조세특례평가 방법 연구」, 2016
- 김학수, 「조세지출 성과관리제도 합리화 방안」, 재정포럼, 한국조세재정연구원, 2017.10.
- 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도
- 박기백 외, 「조세지출 범위 및 재분류 방안」, 한국조세연구원, 2007
- 이상엽·김애진(2025), 「우리나라 조세지출분류체계 개선방안 연구: 기준조세체계 도입을 중심으로」, 조세연구 제25권 제4집, pp.67-104, 한국조세연구포럼
- 이상엽·김애진(2026), 「효과적인 조세지출 평가 및 관리를 위한 제도개선 검토」, 국회예산정책처 연구용역보고서 중간보고 결과, 2026.8. (2026년 하반기 최종 발간 예정)
- 정창수, 개별 세법상 조세감면의 조세지출예산서 미포함 실태 지적 연구, 국회입법조사처 정책연구용역, 2019
- 조성철, 「일본의 조세특별조치의 변천과정과 특성」(제3장 조세특별조치의 특성), 세무경리협회 발표자료(2008.9.18.).
- 한국개발연구원(KDI), 우리나라 기준조세체계(안) 마련 관련 연구, 2025.
- 한국조세재정연구원, 「한국세제사」, 2012

<해외문헌>

- Beer, S., Benedek, D., Erard, B., & Loeprick, J. (2022). How to evaluate tax expenditures. IMF Fiscal Affairs Department How to Note No. 22/05. International Monetary Fund

- Redonda, A., von Haldenwang, C., & Aliu, F. (2025). Global Tax Expenditures Database (GTED). <https://doi.org/10.5281/zenodo.17312217>
- Sinfield, A.(2025) Tax expenditures country report: The United Kingdom. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) and Council on Economic Policies (CEP)
- Surrey, S. S. (1973). Pathways to tax reform: The concept of tax expenditures. Harvard University Press.
- Surrey, S. S., & McDaniel, P. R. (1985). Tax expenditures. Harvard University Press
- van Opstal, R. (2024). 「Tax expenditures country report: The Netherlands」. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) and Council on Economic Policies (CEP).

<국제기구 자료>

- IMF, 「Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies」, 2019.3.
- OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experiences」, 1996
- OECD. (2010a). Choosing a broad base-low rate approach to taxation. OECD Tax Policy Studies, No. 19. OECD Publishing
- OECD. (2010b). Tax expenditures in OECD countries. OECD Publishing
- OECD. (2025). Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries. OECD Publishing.
- World Bank. (2024). Tax expenditure manual: Policymaker's guide to tax expenditure analysis and reform. World Bank Group.

<해외 정부기관 자료> (본문 제시 순)

- GAO, 「Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions」,

2012,

The White House, President's Budget, Analytical Perspectives_Tax Expenditures
CBO, 「The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036」, 2026.2.

The Joint Committee on Taxation(JCT), 「Estimates Of Federal Tax Expenditures
For Fiscal Years 2025-2029」, 2025.12.

United States Government Accountability Office, TAX EXPENDITURES
Opportunities Exist to Use Budgeting and Agency Performance
Processes to Increase Oversight(2016.6.)

U.S. Department of the Treasury, Tax Expenditures, FY2027.

National Audit Office (NAO). (2019). The management of tax expenditures. 14
February 2020.

House of Commons Public Accounts Committee. (2020). Management of tax reliefs. 20 July 2020.

HM Revenue & Customs (HMRC). (2026). Tax relief statistics. 22 January 2026.

Office for Budget Responsibility (OBR). Policy costings.

Office for Budget Responsibility (OBR), (2024). Economic and Fiscal Outlook.
CP 1027

National Audit Office (NAO). (2024). Tax measures to encourage economic
growth. HC 445.

HM Revenue & Customs (HMRC). (2024a). Quality and Methodology
Information Report. 5 December 2024.

HM Revenue & Customs (HMRC), (2024b). Non-structural tax reliefs statistics.
5 December 2024.

Department of Finance Canada, 「Tax Expenditures and Evaluations」, 2013

Department of Finance Canada. (2026). Report on Federal Tax Expenditures:
Concepts, Estimates and Evaluations 2026 (Part 1~4).

Treasury Board of Canada Secretariat. (2026). 2026-27 Main Estimates.

Government of Canada. Financial Administration Act, R.S.C. 1985, c. F-11, s. 42.1.

Government of Canada. Canadian Gender Budgeting Act, S.C. 2018, c. 27, s. 3-4, s. 16.

Bundesministerium der Finanzen(독일 연방재무부). 「제30차 보조금 보고서: 2023~2026」(Subventionsbericht). 2025.9.

Bundesministerium der Finanzen(독일 연방재무부), 「Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung」(독일 연방정부 보조금 정책 지침), 2015.1.

Bundesrechnungshof(독일 연방감사원). 「보조금 보고서」에 대한 감사보고서. 2026.

Cour des comptes(프랑스 회계감사원). note d'analyse de l'exécution budgétaire (「2025년 예산집행 분석보고서 - 조세지출」). 2026.4.

Ministère de l'Économie et des Finances(프랑스 경제재정부), Évaluation des voies et moyens, tome II - Les dépenses fiscales(「재원 및 수입평가, 제2권 - 조세지출」(Évaluation des voies et moyens, tome II - Les dépenses fiscales), 2026년 예산법률안 부속서류, 2025.10.

Ministerie van Financiën(네덜란드 재무부). Bijlagen bij Miljoenennota, 2026.

Ministerie van Financiën(네덜란드 재무부), 「Official report on the Approach to tax expenditures_Opportunities for lower tax rates, better tax expenditures and a more understandable and simpler system」, 2023.

algemene rekenkamer(네덜란드 감사원), Snoei wildgroei fiscale regelingen flink terug, 2021,

財務省(일본 재무성). 「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」(조세특별조치 적용실태조사 결과에 관한 보고서). 2026.2 국회 제출.

国税庁(일본 국세청), 「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告

書」 각 연도

内閣府(일본 내각부), 政府税制調査会(정부세제조사회) 답신자료

経済財政諮問会議(경제재정자문회의), 「経済財政運営と改革の基本方針(경제재정운영과 개혁의 기본방침)」 각 연도

内閣(일본 내각), 「税制改正の大綱(세제개정대강)」 각 연도

조세지출의 효율적 관리를 위한 개선 방안 연구

발간일 2026년 8월
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 추계세제분석실 세제분석2과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 (주)유월애디자인(tel 02·859·2278)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석2과로 연락해 주시기
바랍니다. (tel 02·6788·4834)

ISBN 979-11-6799-269-7 93350
© 국회예산정책처, 2026

국민과 함께
미래를 여는 **국회**



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700532-002322-01



국회의산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE