



2025. 10.

국회예산정책처 | 세법개정안 분석

2025년 세법개정안 분석

Analysis of the 2025 Tax Revision Bill



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2025년 세법개정안 분석

2025년 세법개정안 분석

총괄 | 상지원 추계세제분석실장

기획·조정 | 심혜정 조세분석심의관

박연서 세제분석1과장

백경엽 세제분석2과장

권아영 추계세제총괄과장

작성 | 신홍철, 강민지, 김효경, 박지원

이정훈, 박성은, 장설희, 박정환

이유섭, 이수인, 신미정, 최천규 추계세제분석관

지원·편집 | 이하영 행정실무원

「2025년 세법개정안 분석」은 국회의 2025년 세법개정안 심사를 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의: 추계세제분석실 세제분석1과 | 02) 6788-4744 | income411@nabo.go.kr

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

• 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

2025년 세법개정안 분석

2025. 10.

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

발 간 사

최근 국내 경제는 내수 관련 서비스업과 수출 관련 제조업을 중심으로 업황이 일부 개선되고 있으나, 저출생·고령화에 따른 인구구조 변화, 잠재성장률 저하와 같은 구조적 문제는 지속되고 있습니다. 또한 기후변화, AI, K-콘텐츠의 부상과 같은 국내외 기술·산업환경의 변화와 미중 패권경쟁 심화, 미국 통상정책 변화 등은 우리 경제의 불안 요인이자 기회 요인으로 인식되고 있습니다.

이러한 상황에서 정부는 기술주도 성장을 위한 세제지원, 모두의 성장을 위한 포용적 세제, 공정한 성장을 위한 세입기반 확충을 기본방향으로 하는 「2025년 세제개편안」을 발표하고, 9월 3일 국회에 제출했습니다. 「2025년 세제개편안」은 AI, 콘텐츠 등 미래전략산업에 대한 세제지원을 확대하고, 법인세율·증권거래세율 인상 등을 통해 법인·자본에 대한 과세를 강화하는 한편, 자본시장 활성화를 위해 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례를 도입하는 등의 내용으로 구성되어 있습니다. 또한 새정부의 첫 세제개편안으로서 조세정책 운용방향이 전환되어 세수증가형 세제개편으로 설계된 점도 특징이라 할 수 있습니다.

본 보고서는 정부가 제출한 「2025년 세제개편안」에 대한 전반적인 정책 방향 및 세목별 세부 내용에 대한 정책적 분석을 담고 있습니다. 뿐만 아니라 세수효과와 세부담 귀착효과에 대하여 정부 발표 및 국회예산정책처 전망과의 차이를 비교하여 분석하였으며, 조세지출 정비 현황 및 문제점에 대하여 살펴보았습니다.

아무쪼록 본 보고서가 국회의 세법개정안 심사에 유용하게 활용되어 국회의원님들의 의정활동에 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

2025년 10월

국회예산정책처장 지동하

차 례

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징 / 1

1. 2025년 세법개정안 개관	1
가. 국회 기획재정위원회 세법개정안 계류 현황	1
나. 정부 세법개정안의 주요 내용	2
2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가	9
가. 조세정책 운용방향의 변화	10
나. 세수증가형 세제개편	12
다. 고소득자의 세부담 감소 및 기업의 세부담 증가	15
라. 중장기적인 관점에서 금융·자본세제 분야에 대한 종합적인 설계방안 필요 ...	16
마. 조세지출 정비노력 지속 필요	17
바. 소결	18
3. 의원발의 세법개정안의 주요 내용	21

II. 정부 세법개정안 총량 분석 / 24

1. 세수효과 분석	24
가. 정부 발표	24
나. 국회예산정책처 전망	25
2. 세부담 귀착효과 분석	30
가. 정부 발표	30
나. 국회예산정책처 전망	30
3. 2025년 조세지출 정비분석	36
가. 조세지출 정비실적 및 세수효과	36
나. 조세지출 정비의 문제점	38

III. 세목별 분석 / 44

1. 소득세	44
가. 고배당 기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 신설	44
나. 자녀양육 가구에 대한 세제지원 확대	62
다. 고향사랑기부금 세액공제 확대	80
라. 상호금융 예탁금출자금 비과세 적용기한 연장 및 적용범위 합리화 ...	102
2. 법인세	113
가. 법인세율 인상	113
나. 투자·상생협력 촉진세제 개편 및 적용기한 연장	127
다. 영상·웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	140
라. 통합고용세액공제 개편	161
마. 지방이전 기업에 대한 세제지원 제도 개선	181
3. 기타 세목	197
가. 증권거래세율 인상	197
나. 금융·보험업 교육세율 인상	210
4. 지방세	232
가. 「2025년 지방세입 관계법률 개정안」 주요 내용	232
나. 국가 균형발전 지원세제	235

표 차례

[표 1] 기획재정위원회에 계류 중인 세법개정안 현황	1
[표 2] 정부 「2025년 세제개편안」 주요 내용	3
[표 3] 2025~2029년 국가재정운용계획 및 2025년 중장기 조세정책 운용계획 ...	10
[표 4] 최근 10년간 조세부담률 추이: 2014~2023년	13
[표 5] 최근 관리재정수지 현황: 2016~2026년	14
[표 6] 최근 7년간 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황: 2019~2025년 ...	17
[표 7] 연도별 조세지출 실적·전망: 2019~2026년	18
[표 8] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 유사 내용 ...	21
[표 9] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 미포함 내용 ...	22
[표 10] 2025년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)	24
[표 11] 2025년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)	26
[표 12] 2025년 정부 세법개정안에 대한 세목별 세수효과 차이: NABO vs 정부 ...	27
[표 13] 주요 항목별 세수효과 비교: 누적법 기준, 5년 합계	28
[표 14] 2025년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(정부 추계): 순액법 기준, 5년 합계	30
[표 15] 2025년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계 ...	31
[표 16] 2025년 정부 세법개정안의 개인 및 법인에 대한 세부담 귀착 (국회예산정책처 추계)	34
[표 17] 2025년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황	36
[표 18] 2025년 정부 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계) ...	37
[표 19] 2025년 정부 세법개정안 주요 정비항목별 세수효과(국회예산정책처 추계) ...	38
[표 20] 2025년 일몰도래 항목의 일몰 연장 횟수 및 감면액	39
[표 21] 2025년 일몰도래 예정인 항목 중 일몰기한이 9회 이상인 항목 ...	39
[표 22] 고배당기업 개인주주에 대한 분리과세 특례 관련 정부안의 주요 내용 ...	45
[표 23] 기획재정위원회에 계류 중인 배당소득 분리과세 관련 법안 현황 ...	46
[표 24] 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세에 따른 세수효과 ...	48
[표 25] 금융소득 종합과세자의 배당소득 신고 현황: 2023년 기준	49
[표 26] 해외 주요시장 투자지표 비교	50
[표 27] 국가별 배당성향: 2014~2023년 기준	51

[표 28] 코스피·코스닥 상장사의 고배당기업 적용 여부	54
[표 29] 업종별 고배당기업 대상 여부	55
[표 30] 고배당기업 세부요건별 충족 비율	56
[표 31] 대주주에 대한 배당소득 및 주식양도소득 한계실효세율 비교	58
[표 32] 유자녀 가구에 대한 조세지원 관련 정부안 주요 내용	63
[표 33] 유자녀 가구에 대한 조세지원에 따른 세수효과	67
[표 34] 유자녀 가구에 대한 소득세 제도의 정책규모: 2024년 기준	70
[표 35] 유자녀 가구 세제지원의 대상자 수	72
[표 36] 유자녀 가구 세제지원 항목별 최대 세부담 경감규모	75
[표 37] 유자녀 가구 세제지원 항목의 소득규모별 1인당 세부담 경감 규모, 2자녀 기준	75
[표 38] 주요국가의 가구유형별 실효세율 격차(2024년)	77
[표 39] 고향사랑기부금 세액공제 개편 관련 정부안 주요 내용	80
[표 40] 기획재정위원회에 계류 중인 고향사랑기부금 세액공제 관련 의원안	81
[표 41] 고향사랑기부금 세액공제 확대에 따른 세수효과	83
[표 42] 최근 고향사랑기부 실적	84
[표 43] 고향사랑기부금의 기부 금액 규모별 건수 및 금액	85
[표 44] 고향사랑기부금의 지역별 기부금 모금건수 및 모금액	86
[표 45] 고향사랑기부금 세액공제의 조세지출 실적 및 전망	86
[표 46] 고향사랑기부금의 행위 주체별 재정적 효과, 현행 기준	88
[표 47] 고향사랑기부금액별 조세지원 및 재정지원, 기부자의 순편익 규모 추정	89
[표 48] 기부금 간 세액 공제를 비교(소득세 및 개인지방소득세 포함), 현행 기준	92
[표 49] 고향사랑기부자가 각 지역에서 구입한 답례품 건수 및 비용	93
[표 50] 고향사랑기부금 모금액 및 답례품 구입비	94
[표 51] 243개 지자체의 기부금 대비 고향사랑e음 분담금 비율, 2024~2025년 기준	98
[표 52] 243개 지자체의 기부금 모금액 대비 답례품 및 운영비 비율, 2025년 기준	99
[표 53] 상호금융 예탁금·출자금 비과세 관련 정부안 주요 내용	103
[표 54] 기획재정위원회에 계류 중인 상호금융 예탁금·출자금 비과세 관련 의원안	104
[표 55] 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용범위 합리화에 따른 세수효과	105
[표 56] 상호금융 예탁금·출자금 과세특례 비과세 관련 조세지출 실적	106
[표 57] 상호금융 예탁금·출자금 비과세 합리화 대상별 현행 및 개정안 비교	106
[표 58] 농어업계 상호금융기관 비과세 예탁금 가입 조합원 및 금액 현황: 2024년	108
[표 59] 지역 상호금융기관 조합원 및 예탁금 가입 금액 현황: 2024년	108

[표 60]	소득수준별 상호금융 출자금·예탁금 배당·이자소득 비과세 실적: 2023년 귀속 종합소득 및 근로소득 신고금액이 있는 사람 기준	111
[표 61]	법인세율 인상 관련 정부안 주요 내용	113
[표 62]	기획재정위원회에 계류 중인 법인세율 조정 관련 의원안	114
[표 63]	개정안에 따른 기업규모별·과세표준 구간별 세수효과(2023년 신고기준)	115
[표 64]	법인세율 조정에 따른 세수효과	116
[표 65]	최근 법인세 최고세율을 인상한 OECD 회원국	118
[표 66]	우리나라와 G7 회원국의 법인세율 및 GDP 대비 법인세 비중 비교	119
[표 67]	경제규모 대비 법인잉여 비중	120
[표 68]	2022년 법인세율 인하 전후 고용지표 비교	122
[표 69]	미국의 주요국 상호관세율 현황	124
[표 70]	투자·상생협력 촉진세제 개편 및 적용기한 연장 관련 정부안 주요 내용	127
[표 71]	투자·상생협력 촉진세제에 따른 미환류소득에 대한 산출세액 추이	128
[표 72]	투자·상생협력 촉진세제 적용기한 연장에 따른 세수효과	129
[표 73]	투자·상생협력 촉진세제 주요 연혁	130
[표 74]	투자·상생협력 촉진세제 운용현황	131
[표 75]	투자·상생협력 촉진세제 환류실적: 2024년 신고기준	132
[표 76]	국내외의 미환류소득에 대한 과세제도 비교	133
[표 77]	사내유보금 추이	135
[표 78]	미환류소득에 대한 과세제도의 효과성 분석	137
[표 79]	영상 및 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세제지원 확대 관련 정부안 주요 내용	140
[표 80]	기획재정위원회 계류 중인 영상콘텐츠 등 신설 관련 의원안	141
[표 81]	영상콘텐츠 제작비용에 대한 법인규모별 세액공제 규모: 2020~2025년	143
[표 82]	영상콘텐츠 제작비용에 대한 공제율 인상에 따른 세수효과	143
[표 83]	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제의 주요 연혁	145
[표 84]	2023년 세법개정에 따른 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제율 변화	145
[표 85]	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 규모: 2020~2025년	145
[표 86]	미국 연방정부의 영상콘텐츠 제작비용 세제지원제도	146
[표 87]	프랑스 공제대상 콘텐츠별 CIA의 공제율과 공제상한	148
[표 88]	한국과 해외 주요국의 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 제도 비교	149
[표 89]	영상콘텐츠 산업 현황: 매출액	150
[표 90]	영화 및 방송 제작 편수	150

[표 91] 영상콘텐츠 산업 현황: 종사자수	151
[표 92] 영상콘텐츠 제작비 현황: 2019~2023년	153
[표 93] 영상콘텐츠 제작비 세액공제 신청 법인수 및 전체 사업체수 대비 비중 ...	154
[표 94] 영상콘텐츠 제작비 세액 공제 인지 여부 설문조사 결과	155
[표 95] 기업규모별 공제대상 기업수 및 공제세액: 2020~2024년	156
[표 96] 사업체 유형별 용어 설명	157
[표 97] 연도별 웹툰 CP사의 매출액 규모	158
[표 98] 2023년도 웹툰 제작업체(CP사) 매출액	158
[표 99] 2023년도 웹툰 제작업체(CP사) 종사자 수	159
[표 100] 2023년도 웹툰 제작업체(CP사) 수출 규모	159
[표 101] 웹툰 CP업체 매출액 등 현황(2021~2023년)	159
[표 102] 통합고용세액공제 개편 관련 정부안 주요 내용	162
[표 103] 기획재정위원회에 계류 중인 통합고용세액공제 관련 의원안	163
[표 104] 고용지원 조세특례 규정 주요 개정연혁	165
[표 105] 고용증대세액공제 및 통합고용세액공제의 상시근로자 증가 1인당 공제액 ...	166
[표 106] 고용지원 조세특례 규정에 대한 감면실적: 2023~2024년	167
[표 107] 기업규모별 감면실적: 2021~2024년	168
[표 108] 기업규모별 감면실적 비중: 2021~2024년	168
[표 109] 지역과 기업규모에 따른 법인세 감면실적: 2021~2024년	169
[표 110] 기업규모별 법인세 감면실적의 수도권 비중: 2021~2024년	170
[표 111] 고용형태에 따른 평균 근속기간 및 근속기간별 비중: 2021~2024년 ...	174
[표 112] 상용 근로자의 이직 사유별 인원 및 비중: 2021~2025.7월	175
[표 113] 사업장 규모별 구인 및 채용계획 인원: 2022.2/2~2025.1/2분기 ...	176
[표 114] 기업규모 및 근속기간 등에 따른 일자리: 2021~2023년	177
[표 115] 고용증대세액공제 등 법인세 경정청구 현황: 2020~2024년	178
[표 116] 기업(공장·본사) 지방이전에 대한 과세특례 관련 정부안 주요 내용 ...	182
[표 117] 기획재정위원회에 계류 중인 기업(공장·본사) 지방이전에 대한 과세특례 관련 의원안	183
[표 118] 공장·본사 지방이전 기업에 대한 법인·소득세 감면 세수효과 발생연도 ...	184
[표 119] 지방이전 기업 세제지원 확대에 따른 세수효과: 2026~2030년 ...	185
[표 120] 공장을 지방으로 이전한 기업에 대한 감면실적 (조특법 제63조): 2023~2024년	189

[표 121] 본사를 지방으로 이전한 법인에 대한 감면실적 (조특법 제63조의2): 2023~2024년	190
[표 122] 인구감소지역, 성장촉진지역 등 현황: 2025년 9월 기준	192
[표 123] 개정안과 유사한 감면한도·사후관리 규정을 운영 중인 세제지원 제도	193
[표 124] 증권거래세율 인상 관련 정부안 주요 내용	197
[표 125] 증권거래세율 인상에 따른 세수효과	198
[표 126] 증권거래세율 개정 연혁	201
[표 127] 주식 양도소득세 및 증권거래세의 최근 개정 연혁	202
[표 128] 최근 증권거래세율 인하의 영향	203
[표 129] 주요국의 주식 증권거래세 및 자본이득세 세율: 2025년 기준	208
[표 130] 금융·보험업 교육세율 인상 관련 정부안 주요 내용	210
[표 131] 금융·보험업 교육세율 인상에 따른 세수효과	211
[표 132] 금융·보험업에 대한 교육세 관련 「교육세법」 주요 개정 연혁	214
[표 133] 금융·보험업 분야 GDP 현황	215
[표 134] 교육세 납부대상 금융·보험업자 현황: 2019~2023년	217
[표 135] 금융·보험업자 교육세 납부 현황(신고세액 기준): 2019~2023년	218
[표 136] 세율인상 대상 금융·보험업자 당기순이익 및 교육세 산출세액 현황	220
[표 137] 모범규준에 따른 대출금리 산정체계	222
[표 138] 예금은행 평균 대출금리 및 금리수준별 비중: 2025년 8월 신규취급액 기준	223
[표 139] 교육세 배분 현황	225
[표 140] 최근 5년간 고등교육 재정지원 규모: 2019~2023년	226
[표 141] 「2025~2029년 국가재정운용계획」 상 고등교육 분야 재정투자계획	227
[표 142] 교육분야 2026년 예산안 현황: 회계·기금별 세출·지출 기준	228
[표 143] 지방교육재정교부금 추이: 2016~2025년	229
[표 144] 시·도교육청 교육비특별회계 이월액 및 집행잔액 현황: 2019~2023년	229
[표 145] 정부 지방세입 관계법률 개정안 주요 내용	233
[표 146] 국가 균형발전 지원 지방세제의 정부안 주요 내용	236
[표 147] 「지방세특별제한법」상 국토균형발전 세제 현황	241
[표 148] 주요국의 빈집세 도입 현황	249

그림 차례

[그림 1] 정부 「2025년 세제개편안」 기본방향	9
[그림 2] 2017~2025년 세법개정안 세수효과: 정부 및 NABO 추계	13
[그림 3] 2025년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계	32
[그림 4] 2020~2025년 세법개정안의 세부담 귀착효과: 5년 합계 (국회예산정책처 추계)	35
[그림 5] 고배당기업 대상 수 및 배당금 규모	55
[그림 6] 총급여규모별 공제 신청자 비중	73
[그림 7] OECD 국가의 가구유형별 소득세 실효세율, 2024년	77
[그림 8] 금융기관 유형별 수신 현황	109
[그림 9] 상호금융기관 유형별 수신 현황	109
[그림 10] 법인세 명목 최고세율(지방세 포함) 추이	117
[그림 11] 최근 재정수입 및 지출 현황: 2019~2024년	120
[그림 12] 2022년 법인세율 인하 전후 투자증가율 비교	121
[그림 13] 영화 및 방송 제작 편수	151
[그림 14] 흑자법인 1법인당 세전이익	152
[그림 15] 적자법인 1법인당 세전손실	152
[그림 16] 웹툰콘텐츠 산업 구조	157
[그림 17] 기업규모별 감면실적 비중: 2021~2024년	168
[그림 18] 기업규모별 법인세 감면실적의 수도권 비중: 2021~2024년	170
[그림 19] 고용형태에 따른 평균 근속기간 및 근속기간별 비중: 2021~2024.8월 ...	174
[그림 20] 상용 근로자의 이직 사유별 인원 및 비중: 2021~2025.7월	176
[그림 21] 지역별 사업체 비중 추이: 2003, 2013, 2023년	186
[그림 22] 지역 내 총생산의 수도권·비수도권 비중 추이: 2004~2023년 ...	187
[그림 23] 증권거래세 및 농어촌특별세(증권 관련) 세수	199
[그림 24] 국세 대비 증권거래세 및 농어촌특별세(증권 관련) 세수 비중 ...	200
[그림 25] 최근 증권거래세율 변동 시점의 거래량 변화	205
[그림 26] 투자자별 주식 매도액	206
[그림 27] 5대 은행의 신용접수별 가계대출금리 현황: 2025년 8월 신규취급액 기준 ...	223

[그림 28] 지역별 인구분포 및 지역별 경제현황	240
[그림 29] 2025년 지방세 개편안 지역별 감면율 차이	242
[그림 30] 지방소멸 현황: 2023년 기준	244
[그림 31] 지역별 정책공간 분포	245
[그림 32] 생활인구 규모 현황: 2024.1.~2025.3.	247

BOX 차례

[BOX 1] 상속세 과세방식 전환: 2025. 5. 정부 제출 개정안	6
[BOX 2] 배당소득증대세제(2015년 시행)와 비교	52
[BOX 3] 금융·보험서비스에 대한 부가가치세 면세 및 대체과세 현황	213
[BOX 4] 금융·보험업 횡재세 관련 해외 동향	216

요 약

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징

1. 정부 세법개정안의 주요 내용

- 정부는 총 13개 법률에 대한 일부개정법률안으로 구성된 「2025년 세제 개편안」을 9월 3일 국회에 제출
 - ‘진짜 성장을 위한 공정하고 효율적인 세제’를 목표로 설정하고, 기술주도 성장을 위한 세제지원, 포용적 세제, 세입기반 확충 등 세 가지를 기본방향으로 구성
- (법인과세) AI, 콘텐츠 등 전략기술·산업에 대한 세제지원 확대 및 세입기반 확충을 위한 과세 강화 등
 - (법인세율 인상) 과세표준 구간별 1%p씩 세율 인상
 - (투자·상생협력 촉진세제 개편) 투자·상생협력 촉진세제 대상에 배당 추가, 환류대상 기업소득 비율 확대(~'28.12.31.)
 - (통합고용세액공제 개편) 공제구조 개편(고용감소 시 공제액 추징 → 고용 유지 시 공제액 추가), 기업 규모별 최소고용증가 인원수 요건 신설 등
 - (영상콘텐츠 제작비용 세액공제 강화) 적용기한 3년 연장 및 대기업에 대한 기본공제율 5%p 인상
 - (웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제 신설) 기업 규모별 제작비용의 10~15% 법인세·소득세 감면
 - (국가전략기술 및 신성장·원천기술 세부기술 신설·확대) AI, 미래형 운송·이동수단, 방위산업 분야 세부기술 추가
 - (국가전략기술) 생성형·에이전트 AI 기술, AI 지능형 자율운항기술 등
 - (신성장·원천기술) 방위물자 글로벌 공급망 진입·안정화 기술 등

□ (소득과세) 서민·중산층, 다자녀가구 등에 대한 세제지원 확대 및 현행 제도의 미비점 개선 등

- (신용카드등 소득공제 제도 확대) 일몰기한 3년 연장 및 자녀수에 비례한 기본공제 한도 확대
 - (충급여 7천만원 이하) 자녀 1인당 50만원씩 최대 100만원까지 확대
 - (충급여 7천만원 초과) 자녀 1인당 25만원씩 최대 50만원까지 확대
- (교육비 특별세액공제 대상 확대) 초등 1~2학년(만 9세 미만) 자녀의 예체능 학원비 지출액에 대한 교육비 특별세액공제 적용
- (상호금융 예탁금·출자금 이자·배당소득 비과세 제도 개편) 농·어민 여부, 소득기준(충급여 5천만원 또는 종합소득금액 3천 8백만원)에 따른 비과세 또는 저율 분리과세 차등 적용
 - (소득기준 초과 (준)조합원) 비과세 → 저율 분리과세(~'26 5%, '27~ 9%)
 - (농·어민 및 임업민, 소득기준 이하 (준)조합원) 비과세 적용기한 3년 연장('29 이후 저율 분리과세 적용)
- (고향사랑기부금 세액공제 확대) 10만원 초과 20만원 이하 고향사랑기부금에 대한 세액공제율 확대(15 → 40%)

□ (자본·금융과세) 자본시장 활성화를 위한 세제 측면의 지원 및 세입기반 확충을 위한 과세 강화 등

- (고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 신설) 고배당 기업으로부터 거주자가 지급받은 배당소득 종합과세 → 저율분리과세
 - (고배당기업) 전년대비 현금배당액이 감소하지 않은 상장법인 중 '배당성향 40% 이상'이거나 '배당성향 25% 이상 및 직전 3년 평균 대비 배당 5% 이상 증가'한 법인
 - (분리과세 세율) 배당소득 2천만원 이하 14%, 2천만~3억원 20%, 3억원~ 35%
 - (적용기한) 2026~2028 사업연도 귀속 배당분
- (증권거래세율 인상) 코스피, 코스닥시장 증권거래세율 0.05%p 인상
- (금융·보험업 교육세율 인상) 수익금액 1조원 초과 구간 신설 및 세율 인상(0.5 → 1.0%)
- (자본준비금 감액배당 과세범위 확대) 법인주주 외 대주주등에 대하여도 과세(감액배당액이 주식취득가액을 초과하는 경우 한정)

2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가

- 「2025년 세제개편안」은 새정부의 첫 ‘세제개편안’으로서 이전과 비교했을 때 조세정책 운용방향의 변화가 일부 나타남
 - 「2025~2029년 국가재정운용계획», 「중장기 조세정책 운용계획」 등에 따르면 새정부 조세정책 기조는 전략산업에 대한 조세지원 확대, 재정수요에 대응하기 위한 조세의 재원조달 기능 강화 등으로 이해
 - 조세정책 운용방향의 변화에 따른 불확실성을 줄이고 일반 국민의 예측가능성을 높이는 차원에서 장기적으로 지속가능한 조세정책 로드맵을 수립하는 방안에 대한 고민도 필요
 - 공통된 중장기적인 지향점 없이 조세정책의 운용방향이 달라질 경우 가계와 기업의 예측가능성이 낮아지고 불확실성이 증가하여, 투자, 주택마련과 같은 중장기적인 계획 수립에 제약 가능
- 또한 이번 세법개정안은 AI 대전환, 초혁신경제 등 새정부의 국가발전 전략을 세제 측면에서 지원하는 내용들로 구성
 - 「새정부 경제성장전략(25.8.22.)」에 따르면 AI 대전환, 초혁신경제, 지역균형성장, 민생활력 제고 등이 새정부의 경제성장전략으로 제시되고 있는데, 이번 세법개정안에는 이러한 전략들을 세제 측면에서 지원하는 내용들이 포함
 - 구체적으로, AI 대혁신, 초혁신경제 달성 지원을 위한 AI 분야 국가전략 기술 세부기술 신설, 영상·웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 제도 강화·신설, 국민의 자산형성 지원을 위한 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 도입 등 포함
 - 그 밖에 자녀 양육에 대한 세제지원 강화를 위한 유자녀가구 신용카드 소득공제 한도 확대, 지역균형성장을 위한 지방이전 기업 세제지원 제도 개선 등도 포함
 - 이번 세법개정안에 포함되지 않았지만 우리나라 조세제도의 합리적 운영에 필요한 사항들은 중장기적인 과제로서 지속적으로 추진·논의될 필요

□ 2025년 세법개정안의 세수효과는 향후 5년간 NABO 추계(누적법 기준) 37.8조원(정부 추계 34.4조원)으로 전망되어 이번 세법개정안은 세수 증가형에 해당

- 최근 조세부담률 하락 및 관리재정수지 적자추세 등 고려 시 이번 세법개정안은 조세의 재원조달 기능을 강화하는 측면

- (조세부담률) ('22) 22.1% → ('23) 19.0% → ('24^P) 17.6%

- (관리재정수지) ('23) △87.0조원, ('24) △104.8조원,

- ('25^{2회추경}) △111.6조원

- 재정수요 등을 고려해 이번 세법개정안의 세수증가 규모의 적절성을 살필 필요가 있고, 향후 추가적인 세수확보 방안으로 불요불급한 비과세·감면 정비, 소득·소비과세 면세 범위 조정, 자본이득에 대한 합리적 과세방안 마련 등 세입기반 확충을 고려할 필요

- 이번 세법개정안의 세수증가 효과는 대부분 세율인상에서 기인하고 있는데, 반복된 세율조정은 조세저항이나 경제적 왜곡을 초래할 수 있어 중장기적으로 지속가능한 정책수단으로 보기 어려운 측면이 있음

□ NABO는 2025년 세법개정안에 따라 향후 5년간(누적법 기준) 개인의 세 부담은 1.8조원 감소(서민·중산층 0.06조원, 고소득자 1.7조원)하고, 법인의 세 부담은 25.1조원(중소기업 5.7조원, 대기업 19.4조원) 증가할 것으로 전망

- 고소득자에 대한 세 부담 감소 효과는 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세에서 주로 발생할 것으로 전망

- 자본시장 활성화 정책에 따라 확대될 우려가 있는 부의 불평등을 완화하기 위한 세제측면의 보완방안에 대한 고려도 병행될 필요

- 기업에 대한 세 부담 증가 효과는 법인세율 인상 등 법인과세 강화와 임시 투자세액공제 종료 등 세제지원 축소가 복합적으로 작용한 결과

- 기업에 대한 세 부담 증가는 세수확보와 기업간 수직적 형평성 제고에 일정 부분 기여할 수 있을 것이나, 기업 비용부담 증가에 따른 투자위축 및 경제성장 저하의 가능성 등도 종합적으로 고려할 필요

- 향후 중장기적인 관점에서 금융·자본세제 분야 전반에 대한 종합적인 설계방안을 모색할 필요
 - 주식 양도소득세 대주주 범위 확대 관련 시행령 개정계획의 발표와 철회에 관한 일련의 상황은 시장 반응을 고려해 정부정책의 유연성을 확보한 조치로 볼수도 있으나, 동시에 금융·자본세제 분야 조세정책의 일관성과 신뢰성을 저해하는 측면도 존재
 - 주식 양도소득세 과세대상인 대주주의 범위 확대는 당초 금융·자본소득에 대한 과세를 확대해 과세기반을 확충하려는 취지로 이해
 - 현재 이미 정부가 대주주 범위와 관련된 시행령 개정계획을 철회한 상태에서 단기간에 관련 사항을 추진하는 데에는 어려움이 예상되나, 금융투자소득세 폐지 이후 자본이득에 대한 과세공백, 주식과 주식 외 금융·자본소득 사이의 과세 형평성의 문제가 지속되고 있는 상황에 대한 고려도 필요
- 이번 세법개정안에 포함된 조세지출 정비항목에 따라 2026년 1,884억원 등 향후 5년간 총 8,668억원의 세수가 증가할 것으로 추정되어 2024년에 비해 정비 규모가 확대되고 정비의 효과 또한 세수증가로 전환
 - 다만, 2026년 조세지출 총량은 2025년 대비 4.1조원(5.3%) 증가한 80.5조원으로 전망되고 있어, 실효성 있는 조세지출 정비와 총량 관리를 위해 지속적으로 노력할 필요
 - 조세지출은 경제여건이나 세입증감에 관계없이 법 규정에 따라 세수감소를 발생시킬 수 있어 일몰 등을 통해 정비되지 않을 경우 중장기적으로 국가 세입기반을 약화시킬 우려가 있음

3. 의원발의 세법개정안의 주요 내용

- 현재 국회 기획재정위원회에는 전략산업 지원, 서민·중산층·다자녀가구 등 세부담 경감, 자본시장 활성화 등 정부안과 기본취지가 유사한 다수의 의원발의 세법개정안이 계류 중에 있음
 - 미래전략산업 지원을 위한 영상콘텐츠 세액공제 확대, 내국인 우수인력 국내 복귀 시 소득세 감면 일몰기한 연장, 자본시장 활성화를 위한 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 신설, 서민·중산층·다자녀가구 등 지원을 위한 교육비 특별세액공제 대상 확대, 신용카드등 소득공제 공제한도 확대 등 다수의 개정안 발의
 - 다만, 제도 적용대상, 공제율 조정폭 등 구체적인 내용에 있어서는 정부안과 차이 존재
- 정부안과 차별화된 내용의 의원발의 세법개정안 또한 국회 기획재정위원회에 다수 계류 중에 있음
 - (소득세제) 소득세 인적공제 확대, 통신비 세액공제 신설, 배당소득 원천징수 세율 인하, 주식 양도소득세 대주주기준 강화 등
 - (법인세제) 국가전략기술 범위 확대, 국가전략기술 사업 국내생산 촉진세제 도입, 임시투자세액공제 연장, 공연콘텐츠 제작비용 세액공제 신설 등
 - (자산·소비세제) 상속세 세율인하, 상속공제 확대, 부가가치세 간이과세 기준 상향 조정 등

II. 정부 세법개정안 총량 분석

1. 세수효과 분석

국회예산정책처는 정부의 세법개정안에 따라 2026~2030년 합계 37조 8,040억원(순액법 기준 8조 9,473억원)의 세수가 증가할 것으로 전망하여 정부가 전망한 세수 증가 규모보다 3조 3,974억원 클 것으로 예상

□ (정부) 2025년 정부의 세법개정안에 따라 2026~2030년 합계 34조 4,066억원의 세수가 증가할 것으로 전망

- 법인세(+18조 5,487억원) 및 증권거래세(+11조 4,780억원)에서 대규모 세수 증가를 예상하며, 기타 세목(+5조 2,280억원), 부가가치세(+8,699억원) 등도 증가할 것으로 예상
- 반면, 소득세(△1조 7,477억원)는 자녀수에 따른 신용카드 등 소득공제 한도 확대(△1.2조원) 등의 영향으로 감소할 것으로 전망

[표] 2025년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
정부	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	25,167	80,257	79,570	79,548	79,524	344,066
소득세 ¹⁾	△421	△3,794	△4,398	△4,420	△4,444	△17,477
법인세	2,227	45,815	45,815	45,815	45,815	185,487
부가가치세	1,251	1,862	1,862	1,862	1,862	8,699
상속세·증여세	33	66	66	66	66	297
증권거래세	21,400	23,345	23,345	23,345	23,345	114,780
기타	677	12,963	12,880	12,880	12,880	52,280
순 액 법						
정부	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	25,167	55,090	△687	△22	△24	79,524
소득세 ¹⁾	△421	△3,373	△604	△22	△24	△4,444
법인세	2,227	43,588	0	0	0	45,815
부가가치세	1,251	611	0	0	0	1,862
상속세·증여세	33	33	0	0	0	66
증권거래세	21,400	1,945	0	0	0	23,345
기타	677	12,286	△83	0	0	12,880

주: 1) 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

1. 누적법은 2025년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ (국회예산정책처) 2025년 정부의 세법개정안에 따라 2026~2030년 합계 37조 8,040억원의 세수가 증가할 것으로 전망

- 법인세(+18조 8,122억원), 증권거래세(+12조 7,967억원), 기타 세목(+6조 8,150억원)에서 대규모 세수 증가가 예상됨
 - 주요 항목별로는 법인세율 인상(+18.5조원), 증권거래세 인상(+12.8조원), 금융·보험업 교육세율 인상(+6.6조원) 등
- 반면, 소득세는 유자녀가구 등에 대한 세제지원 확대(자녀 수에 따른 신용카드 등 소득공제 한도 확대, 자녀 수에 따른 보육수당 비과세 한도 확대 등)에 따라 세수 감소가 예상됨

[표] 2025년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
NABO	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	30,512	85,723	85,064	87,268	89,473	378,040
소득세 ¹⁾	△53	△2,338	△4,961	△4,601	△4,322	△16,274
법인세	6,587	45,371	45,378	45,386	45,400	188,122
부가가치세	1,342	2,012	2,077	2,144	2,213	9,787
상속세·증여세	32	64	64	64	64	288
증권거래세	21,921	24,844	25,938	27,052	28,213	127,967
기타	684	15,770	16,568	17,223	17,906	68,150
순 액 법						
NABO	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	30,512	55,210	△659	2,204	2,205	89,473
소득세 ¹⁾	△53	△2,285	△2,623	360	279	△4,322
법인세	6,587	38,784	7	8	14	45,400
부가가치세	1,342	670	65	67	69	2,213
상속세·증여세	32	32	0	0	0	64
증권거래세	21,921	2,923	1,094	1,115	1,160	28,213
기타	684	15,086	798	656	683	17,906

주: 1) 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

1. 누적법은 2025년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- **(정부와 국회예산정책처 비교)** 국회예산정책처가 추정한 2025년 정부 세법개정안의 세수증가 효과(5년 합계 37조 8,040억원)는 정부가 추정한 세수증가 효과(5년 합계 34조 4,066억원)와 비교하여 3조 3,974억원 큰 수준
- 대부분의 세수효과 차이는 활용자료 차이 및 추계 전제 등에서 발생했는데, 국회예산정책처의 경우 경제규모 확대에 따른 세수효과 변화를 고려
 - (증권거래세) 증권거래대금 전망액에 따라 세수효과 차이 발생
 - 증권거래세율 인상: NABO 12조 7,967억원, 정부 11조 4,780억원
 - (교육세) 금융·보험업 규모 확대 추세 반영 여부에 따라 차이 발생
 - 금융·보험업 교육세율 인상: NABO 6조 5,513억원, 정부 5조 3,333억원
 - (법인세) 활용 자료 및 추계방식 차이 등에 따라 세수효과 차이 발생
 - 법인세율 인상: NABO 18조 4,820억원, 정부 17조 4,424억원
 - 임시투자세액공제 종료: NABO 7,621억원, 정부 1조 2,752억원
 - (기타) 활용자료 및 추계방식 차이 등에 따라 세수효과 차이 발생
 - 비과세 종합저축 가입대상 조정: NABO 1조 155억원, 정부 8,160억원
 - 외국인 관광객 미용·성형 부가가치세 환급 종료: NABO 8,597억원, 정부 7,728억원

[표] 주요 항목별 세수효과 비교: 누적법 기준, 2026~2030년 합계
(단위: 억원)

세법개정 주요 항목	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(증권거래세) 증권거래세율 인상	127,967	114,780	13,187
(교육세) 금융·보험업 교육세율 인상	65,513	53,333	12,180
(법인세) 법인세율 인상	184,820	174,424	10,396
(법인세) 임시투자세액공제 종료 ¹⁾	7,621	12,752	△5,131
(소득세) 비과세 종합저축 가입대상 조정	10,155	8,160	1,995
(부가가치세) 외국인 관광객 미용·성형 부가가치세 환급 종료	8,597	7,728	869

주: 1) 공제·감면액에 과세되는 농어촌특별세를 포함한 전체 세수효과 기준

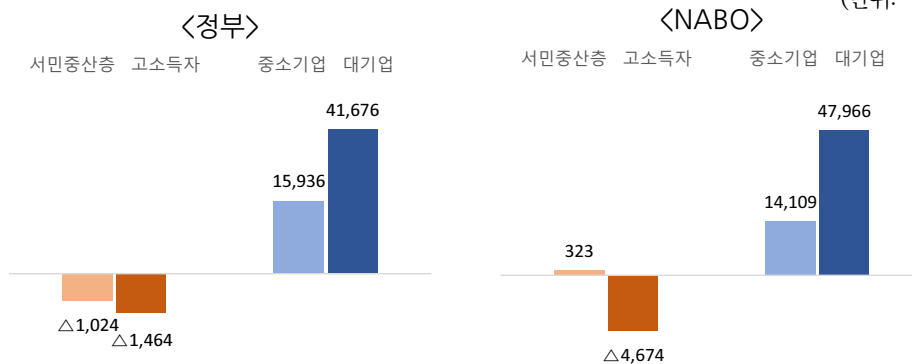
자료: 정부 세수효과는 세목별 법률안의 비용추계서 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

2. 세부담 귀착효과 분석

국회예산정책처는 2025년 정부 세법개정안에 따라 개인의 세부담(순액법)은 2026~2030년 4,351억원 감소하고, 법인의 세부담은 6조 2,075억원 증가할 것으로 전망

- 2025년 정부 세법개정안으로 개인의 세부담은 감소하는 반면 법인의 세부담이 증가하며, 중소기업보다는 대기업의 부담이 클 것으로 전망
- 개인의 세부담 감소는 4,351억원으로, 서민·중산층은 323억원 세부담이 증가하는 반면, 고소득자는 4,674억원 세부담이 감소할 것으로 전망
 - 정부는 서민·중산층 1,024억원 감소, 고소득자 1,464억원 감소를 전망
 - 정부와의 차이는 세수효과 전망액 및 귀착 구분 차이에서 발생
 - (서민·중산층) 국회예산정책처는 '비과세 종합저축 가입대상 조정'의 세수증가 효과를 정부 대비 크게 추계
 - (고소득자) 정부는 '고배당기업 배당소득 분리과세'의 귀착을 '기타'로 분류했으나, 국회예산정책처는 '고소득자'로 분류
- 법인의 세부담 증가는 6조 2,075억원으로, 중소기업 세부담이 1조 4,109억원 증가하고 대기업 세부담은 4조 7,966억원 증가할 것으로 전망
 - 정부는 중소기업 1조 5,936억원, 대기업 4조 1,676억원 증가를 전망
 - 정부와의 차이는 '금융·보험업 교육세율 인상' 및 '법인세율 인상' 항목에 대한 세수효과 전망액 차이 등에서 주로 발생

[그림] 정부와 국회예산정책처의 세부담 귀착 비교(순액법 기준): 2026~2030년 합계
(단위: 억원)



주: 1. 순액법은 직전년도 대비 세수효과로, 그림은 2026~2030년(5년) 증감액의 합계액

2. 서민·중산층은 전체 임금소득자 평균의 200%(총급여 8,700만원) 이하인 자

자료: 국회예산정책처 작성

3. 2025년 조세지출 정비분석

조세지출 정비항목은 45개, 조세지출 정비 세수효과는 2026년 1,884억원 (2026~2030년 8,668억원)의 세수효과 발생

- 이번 세법개정안에 포함된 조세지출 정비항목은 총 45건(신설 5건, 확대 22건, 폐지 7건, 축소 11건)이며, 조세지출 정비에 따른 세수효과는 2026년 1,884억원, 향후 5년간 8,668억원 수준
 - 국회예산정책처가 집계한 2025년 일몰도래 조세지출 정비실적은 축소·폐지 16건, 확대 11건 및 단순 일몰연장 45건

[표] 2025년 조세지출 정비항목 및 단순 일몰연장 현황

(단위: 건)

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

자료: 「2026년도 조세지출예산서», 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 조세지출 정비에 따른 세수효과는 2026년 1,884억원을 포함하여 향후 5년간 (2026~2030년) 8,668억원으로 예상되며, 폐지·축소로 인한 세수증가 규모 (4조 95억원)가 신설·확대로 인한 세수감소 규모(△3조 1,427억원) 보다 큼

[표] 2025년 정부 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	합계
신설·확대	△709	△6,059	△8,147	△8,224	△8,288	△31,427
폐지·축소	2,593	8,493	9,232	9,696	10,082	40,095
합 계	1,884	2,434	1,085	1,471	1,794	8,668

주: 조세지출 정비 세수효과는 확대/축소된 부분만 반영함에 따라 단순 일몰연장은 세수효과가 발생하지 않음

자료: 국회예산정책처 작성

□ 심층평가 결과 장기적 축소·폐지가 권고되었음에도 지속적으로 제도가 유지되는 항목에 대한 구체적인 정비·운용계획을 제시하는 한편, 국세 감면율의 법정한도 하회에도 국세감면액 총량은 증가하고 있으므로 이를 관리하기 위한 정책적 대응도 필요

- 2025년 심층평가 결과 한시적으로 일몰을 연장하되 중장기적으로는 제도의 축소·폐지가 권고되었음에도 구체적인 제도 운용 계획에 대한 제시 없이 일몰이 연장된 항목 존재

- 2026년 국세감면율은 16.1%로 법정한도(16.5%)를 하회할 것으로 전망되나, 이는 내년도 국세수입 증가 전망과 과거 높은 국세감면율이 법정한도를 상회시킨 영향에 기인하므로 실질적인 조세지출 총량의 조정·관리 노력 필요

- 국세감면율*의 산식에 국세수입총액과 국세감면액이 모두 반영되어 국세 감면액이 증가하더라도 국세수입총액이 함께 증가할 경우 국세감면율의 증가폭이 제한적

- * 국세감면율 = $\text{국세감면액} / (\text{국세수입총액} + \text{국세감면액}) \times 100$

- 또한 2023~2025년 국세감면율이 법정한도*를 계속 초과함에 따라 법정 한도가 2023년 14.3%에서 2026년 16.5%로 상승

- * 국세감면율 법정한도 = 직전 3년간의 국세감면율 평균 + 0.5%p

III. 세목별 분석

1. 소득세

가. 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 신설

□ (개정안) 고배당기업으로부터 개인주주가 지급받은 배당에 대하여 종합소득 과세대상에서 제외하여 분리과세

○ 고배당기업 요건: ① 또는 ② 를 충족한 코스피·코스닥 상장법인*

① 배당성향 40% 이상

② 배당성향 25% 이상 + 직전 3년 평균액 대비 배당 5% 이상 증가

* 전년 대비 현금배당액이 감소하지 않을 것

○ 분리과세 세율: 3단계 초과누진세율

	2천만원 이하	2천만원~3억원 이하	3억원 초과
세율	14%	20%	35%

○ 적용기한: 2026 ~ 2028 사업연도 귀속 배당분

□ (세수효과) 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 신설에 따라 2027~2030년 동안 총 9,136억원, 연평균 2,284억원의 소득세수 감소 전망

□ (분석의견) 배당소득 분리과세를 통한 기업의 배당 확대를 유인하기 위해서는 특례요건, 분리과세 세율, 적용시기 등에 대한 종합적인 검토 필요

○ 유가증권 상장기업을 대상으로 고배당기업 요건 충족 여부를 분석한 결과, 특정 업종·산업 주주에게 유리하게 적용될 가능성 존재

- 2024년 기준 업종별 고배당기업 충족 비율은 제조업 14.5%, 비제조업 20.6%, 금융·보험업 44.4% 등으로 나타나며, 특히 높은 배당성향 요건은 설비투자·R&D 재투자 비중이 높은 제조업·기술주 등에 불리

○ 정부안의 분리과세 최고세율(35%)은 배당세액공제를 고려한 배당소득 종합과세 한계실효세율(38.95%) 대비 소폭 낮아 인센티브로 작용할 가능성이 존재하지만, 여전히 자본이득 세율(20~25%)과 비교하면 높은 수준

- 이외에 의사결정 왜곡 가능성을 고려하여 시행시기 등에 대한 보완 필요
 - 현행 정부안(26사업연도 귀속분부터 적용 + 배당증가 요건)은 기업에게 2025년 결산배당을 감소시킬 유인을 제공
- 중장기적으로는 배당소득과 자본이득의 과세 형평성 등을 고려한 과세체계 개편방안을 함께 모색할 필요

나. 자녀 양육가구에 대한 세제지원 확대

- (개정안) 자녀 양육가구에 대한 신용카드 소득공제 한도 확대, 보육수당 비과세 한도 확대, 육아휴직수당 비과세 대상 및 비과세 한도 확대, 교육비 특별세액공제 적용대상 확대, 월세세액공제 적용대상 주택기준 완화
 - 자녀 양육가구에 대한 신용카드 소득공제 한도 확대 및 제도 적용기한 연장
 - 총급여 7천만원 이하: 300만원 → 자녀 1명/2명 이상, 350만원/400만원
 - 총급여 7천만원 초과: 250만원 → 자녀 1명/2명 이상, 275만원/300만원
 - 적용기한 연장: 2025.12.31. → 2028.12.31.
 - 보육수당 비과세 한도 확대: 6세 이하 자녀 보육과 관련하여 사용자로부터 지급받는 급여에 대한 비과세 한도를 월 20만원에서 자녀 1인당 월 20만원으로 확대
 - 육아휴직수당 등 비과세 대상 및 비과세 한도 확대: 「사립학교교직원 연금법」 특례 적용 교직원이 정관 등에 따라 지급받는 유아휴직수당을 비과세 대상에 포함하고, 육아휴직수당의 비과세 한도를 기존 월 150만원에서 휴직 기간별로 최대 월 250만원까지 상향조정
 - 교육비 특별세액공제 적용대상 확대: 9세 미만 초등학교 저학년 자녀의 예체능 학원비를 교육비 세액공제 대상에 포함하고, 직계비속에 대한 소득요건 폐지
 - 월세세액공제 적용대상 주택기준 완화: 기본공제대상 자녀가 3명 이상인 다자녀 가구에 대해서는 월세 세액공제 대상이 되는 주택기준을 완화하여 적용
 - 국민주택규모($85m^2$, 수도권 및 도시지역 외는 $100m^2$) 이하 또는 시가 4억원 이하 → 주택면적 $100m^2$ 또는 시가 4억원 이하

- (세수효과) 자녀 양육가구에 대한 신용카드 소득공제 한도 확대, 보육수당 및 육아휴직수당의 비과세 한도 확대, 교육비 특별세액공제 적용대상 확대에 따라 2026~2030년 동안 총 1조 3,085억원, 연평균 2,617억원의 소득세수 감소 전망
 - 주요 수혜계층과 1인당 세부담 경감 수준 등을 고려할 때 중산층 이상의 세부담을 소폭 완화하는 수준에 그칠 것으로 전망
- (분석의견) 자녀 양육가구에 대한 세제지원안을 마련한 점은 긍정적이나, 소비·지출 기반의 공제 구조로 인해 실질적 수혜가 근로소득자, 특히 중산층 이상에 집중되고 자영업자 및 저소득층은 배제되어 지원대상 범위 측면에서 형평성이 낮음
 - 지속되는 낮은 출생률과 현행 세제지원의 유자녀 가구 세부담 완화 효과가 제한적임을 감안하면, 자녀 수에 비례한 지원 확대의 필요성은 일정 부분 인정됨
 - 다만, 유자녀 가구에 대한 지원이 목적이라면 자영업자 배제 및 소득계층간 형평성 문제 등을 고려할 때 조세지출 방식보다 재정지출 방식의 지원을 고려하는 것이 바람직
 - 아울러 우리나라의 낮은 소득세 실효세율과 확대되는 재정복지 수요를 고려할 때, 향후 소득세 제도는 재정수입 기반의 안정성을 높이고 중장기적 재정건전성 제고에 기여할 수 있는 방향으로 운영할 필요

다. 고향사랑기부금 세액공제 확대

- (개정안) 고향사랑기부금 10만원 초과 20만원 이하 구간의 세액공제율을 현행 15%에서 40%(개인지방소득세 포함시 16.5%에서 44.0%)로 인상
 - 고향사랑기부금 10만원 이하 100/110(개인지방소득세 포함시 전액 세액공제) 유지, 10만원 ~ 20만원 구간 15%에서 40%(개인지방소득세 포함시 16.5%에서 44.0%)로 인상, 20만원 ~ 2,000만원 구간 15%(16.5%) 유지

- (세수효과) 고향사랑기부금에 대한 세액공제 확대에 따라 2027~2030년 동안 총 1,172억원, 연평균 293억원의 소득세수 감소 전망
- (분석의견) 지자체별 고향사랑기부금 대비 운영비 비율 분석 결과, 2025년 기준 243개 지자체 중 32곳이 법제한도(전년 기부액의 15%)를 초과하는 것으로 분석, 동 제도의 운영에 대한 중앙정부의 관리·감독이 제대로 이루어지지 않은 현 상태에서 추가적인 조세지원 확대는 신중할 필요
 - 2025년 기준 고향사랑기부금 대비 운영비의 법제한도를 초과하는 32곳의 평균 운영비용은 전년 기부액의 23%에 달하며, 답례품 지급액을 합하면 기부액의 46.2%가 답례품 및 운영비용으로 지출되고 있는 것으로 분석
 - 동 운영비는 자료의 한계로 ‘고향사랑e음’ 플랫폼 분담금만을 포함한 것으로, 2024년부터 도입된 민간플랫폼 운영 시의 비용, 각 지자체의 홍보비 등은 포함되지 않은 것으로 전체 비용은 이보다 더 클 것으로 예상
 - 기부금 대비 행정비용의 과다 발생 시 해당 지자체의 고향사랑기부를 통한 재정확충 기능은 제한될 수 있고, 동 재정수입은 대부분이 중앙정부의 세액공제(전체 세액공제의 90.9%)를 통해 보전됨에 따라 중앙정부와 지방정부를 합한 국가 전체차원에서는 비효율 발생 가능
 - 기부자의 대부분(건수 기준: 2023년 83.9%, 2024년 90.9%)이 전액 세액공제 되는 10만원 기부, 동 기부액의 100/110을 중앙정부가 부담
 - 추가로 답례품 과열 경쟁에 따른 행정비용의 추가 증대 가능성, 답례품을 제공할 수 있는 지역 기업 혹은 지역 산업이 부재할 경우 지역경제 활성화 효과는 제한적일 수 있다는 점 등도 고려할 필요
 - 향후 중앙정부는 고향사랑기부제 시행에 따른 각 지자체별 운영비용의 기부금 대비 법제한도 준수 여부 등을 관리·감독할 필요가 있음
 - 이에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지지 않는 현 상황에서 추가적인 세제지원 확대보다는 지정기부(기부자가 원하는 사업을 선택하여 기부 가능) 활성화 등을 통해 자발적인 기부문화 활성화 방안을 고려할 필요

라. 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용기한 연장 및 적용범위 합리화

- (개정안) 5개 상호금융기관(농업협동조합·수산업협동조합·산림조합·새마을금고·신용협동조합)의 예탁금 및 출자금 관련 이자 및 배당 소득에 대한 비과세 적용 대상 범위를 소득기준에 따라 축소 개편
 - 농업협동조합·수산업협동조합·산림조합의 준조합원 및 새마을금고·신용협동조합의 총급여액 5,000만원(종합소득금액 3,800만원) 이상인 조합원(회원)에 대해서는 비과세 적용 종료(저율 분리과세 적용)
- (세수효과) 일정 소득기준 이상인 가입자에 대해 예탁금·출자금의 이자 및 배당소득의 비과세 적용을 종료함에 따라 2026~2030년 동안 총 4,563억원, 연평균 913억원의 소득세수 증가 전망
- (분석의견) 자격요건이 상대적으로 완화되어 적용되는 농어업계 상호금융 준조합원 및 신탁 및 새마을금고의 조합원 등에 대한 비과세 혜택 축소는 조세지원의 실질적 귀속이 정책목표와 일부 부합하지 않는 측면이 있었던 점을 개선하기 위한 조치로 볼 수 있음
 - 농협의 비과세 예탁금에 대한 준조합원 비중은 82.9% 등, 농어업계 상호금융은 높은 준조합원 비중을 보임
 - 특히, 신탁 및 새마을금고의 비과세 예탁금이 90.3조원으로 농어업계 상호금융(73.7조원)에 비해 규모가 더 큰 것으로 나타남에 따라 일반 은행권에 주어지지 않는 특례적 조세 혜택이 본래의 취지에 부합하도록 지역 서민과 조합원 중심의 금융지원 기능 강화 방향으로 운영될 필요
 - 또한, 비과세 혜택이 종료되는 인원이 전체 가입자의 약 15% 내외로 제한적이며, 해당 집단에도 저율 분리과세가 적용됨에 따라 세부담 증가 폭은 크지 않을 것으로 예상됨

2. 법인세

가. 법인세율 인상

- (개정안) 정부는 법인세율을 과세표준 전 구간에 걸쳐 1%p 인상
 - 과표 2억원 이하 9%/ 2~200억원 19%/ 200~3,000억원 21%/ 3,000억원 초과 24%
→ 2억원 이하 10%/ 2~200억원 20%/ 200~3,000억원 22%/ 3,000억원 초과 25%
- (세수효과) 법인세율 인상에 따라 2026~2030년 동안 총 18.5조원, 연평균 3.7조원의 법인세수 증가 전망
- (분석의견) 법인세율 인상에 대해서는 찬성과 반대의 논거가 모두 존재하고 있어 어느 한 쪽으로 결론을 도출하기 어려우며, 국회 심의과정에서 정부의 취지와 예상되는 부작용 등을 종합적으로 검토할 필요
 - 우리나라 및 해외 주요국의 법인세율은 대체로 인하되는 추세를 보여왔으나, 최근에는 영국, 프랑스 등 일부 국가에서 재정확충을 위해 인상하는 사례 존재
 - 코로나19 팬데믹 이후 악화된 재정상황을 극복하기 위해 일부 국가에서는 법인세율을 한시적·영구적으로 인상
 - (찬성 측 의견) 세율인상을 통해 안정적 세입기반을 확보하여 재정의 지속가능성을 제고할 수 있으며, 투자 감소 등 예상되는 세율인상의 부작용도 크지 않을 수 있다고 주장
 - 2022년 개정세법으로 법인세율이 과세표준 전 구간 1%p 인하된 이후, 세입기반의 약화에도 불구하고 투자 및 경제성장에 뚜렷한 성과를 찾기 어려움
 - (반대 측 의견) 세율인상으로 투자 및 고용여력 위축과 경제성장 둔화의 부작용이 나타날 수 있으며, 국내외 경제여건에 따른 기업 영업실적이 부진할 경우 재정확충의 효과도 제한될 수 있다고 주장

나. 투자·상생협력 촉진세제 개편 및 적용기한 연장

- (개정안) 정부는 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한을 연장하고, 환류대상에 배당을 추가하는 등의 개정안을 제출
 - 동 제도의 적용기한을 2025년말에서 2028년말까지 3년 연장
 - 이외에도 기업 환류대상에 배당 추가, 환류해야 하는 기업소득 범위 상향조정
 - 환류대상: 투자, 임금증가, 상생협력 지출액 → 배당 추가
 - 기업소득 범위를 현행 투자포함형 60~80%, 투자제외형 10~20%에서 각각 65~85%, 20~40%로 상향(시행령 규정)
- (세수효과) 투자·상생협력 촉진세제 적용기한 3년 연장에 따라 2027~2029년 동안 총 8,396억원, 연평균 2,799억원의 법인세수 증가 전망
 - 환류대상 추가 등 제도 개편에 따른 세수효과는 추정곤란
- (분석의견) 투자·상생협력 촉진세제의 효과성과 효율성에 대해 논쟁이 존재하며, 투자 및 임금증가에 대한 효과성을 분석한 결과, 투자에 한하여 시차를 두고 일부 유의한 효과가 있는 것으로 관측
 - 우리나라의 기업소득 환류는 투자의 비중이 높게 나타나며, 해외 사례와 비교하였을 때 운용목적 등이 상이
 - 미국, 일본 등 해외의 경우 대주주의 배당소득세 회피를 막는 취지로 운용되고 있음
 - 투자·상생협력 촉진세제의 효과성에 대한 실증분석 결과, 제도 시행 이후 시차를 두고 투자에서 일부 통계적으로 유의한 효과성이 관측된 반면, 임금증가에는 유의한 효과성이 나타나지 않음
 - 제도시행 3년 이후 투자에서 일부 유의한 증가효과가 발생
 - 투자·상생협력 촉진세제가 기업의 사내유보 등 의사결정을 왜곡하고 투자의 효율성을 저해한다는 우려도 존재
 - 기업의 성장단계, 경제여건 등을 일일이 고려하지 못하고 환류소득을 획일적으로 규정해야 하는 제도의 특성상 기업의 사내유보 및 투자 등 결정에 대하여 비효율을 초래한다는 우려 존재

다. 영상 및 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제

□ (개정안) 대기업의 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 기본공제율을 현행 5%에서 10%로 상향 조정하고, 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 신설

- 기본공제율(대기업): 현행 5% → 개정안 10%
- 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제: 10%(중소기업 15%) 신설

[표] 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제율 확대 관련 정부안 주요 내용

	기본공제 (A)	추가공제 (B)	최대공제율 (A+B)			기본공제 (A)	추가공제 (B)	최대공제율 (A+B)
대기업	5%	10%	15%	⇒	대기업	10%	10%	20%
중견기업	10%	10%	20%		중견기업	10%	10%	20%
중소기업	15%	15%	30%		중소기업	15%	15%	30%

□ (세수효과) 대기업의 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 기본공제율 상향 조정에 따라 2027~2029년 동안 총 998억원, 연평균 333억원의 법인세 수 감소 전망

- 공제율 인상에 따른 기업의 투자 등 행태변화와 웹툰콘텐츠 분야 추가로 인한 효과는 고려하지 않음

□ (분석의견) 영상콘텐츠에 대한 세제지원 확대 및 웹툰콘텐츠에 대한 공제 신설 필요성이 인정되며, 관련 산업의 구조, 제작여건 등을 고려한 제도 마련 필요

- 영상콘텐츠 세액공제 제도의 활용도가 낮은 수준으로 나타나 정책의 효과성을 제고하기 위해 제작비 규정 등 세액공제 대상인 영상콘텐츠의 특성에 맞도록 시행령 및 시행규칙의 개정이 필요
- 또한 세제지원이 확대되더라도 대형 제작사 등으로 혜택이 집중될 우려가 있으므로 중견 및 중소기업에 대한 기본공제율 상향 조정도 고려 필요
- 웹툰콘텐츠 산업의 지원을 위해 세제지원의 필요성이 인정됨에 따라 실효성있는 제도 마련을 위해 웹툰 산업의 구조와 현황, 제작여건 등을 고려하여 시행령 및 시행규칙 마련이 필요

라. 통합고용세액공제 개편

□ (개정안) 상시근로자 인원수 계산을 간소화하고, 상시근로자 인원수 증가 1인당 공제액을 점증구조로 재설계 및 사후 관리방식 변경

- 실제 근로기간이 1년 이상인 상시근로자가 최소 고용 인원수를 초과하여 증가한 경우 고용 유지 기간에 따른 1인당 공제액을 3년간 차등하여 적용

현행					개정안						
(단위: 만 원)					(단위: 만 원)						
		1인당 공제액						1인당 공제액			
		중소기업		중견기업	대기업			중소기업		중견기업	대기업
		수도권	지방					수도권	지방		
청년 등	1,450	1,550	800	400	청년 등	1년	700	1,000	500	300	
						2년	1,600	1,900	900	500	
						3년	1,700	2,000	900	0	
일반	850	950	450	0	일반	1년	400	700	300	0	
						2년	900	1,200	500	0	
						3년	1,000	1,300	500	0	
* 전체 고용 증가분에 적용					* 중견 대기업의 경우 최소 고용 인원수 초과분에 대하여 적용						

- 상시근로자 인원수가 감소하더라도 상시근로자 인원수 증가분 중 감소한 인원수만 공제 배제

□ (분석의견) 상시근로자 인원수 계산을 간소화하고 사후 관리방식을 변경함에 따라 기업의 부담을 완화하나, 근로자의 자발적 이직 등으로 고용 유지가 어려운 기업의 경우 제도 활용에 제약

- 상시근로자 인원수 계산을 연 단위로 간소화하고 청년에 대한 판단기준을 변경하여 납세협력비용 일부 경감, 상시근로자 인원수 증가분 중 감소분에 대하여만 공제를 배제함으로써 기업의 귀책사유 없는 상시근로자 인원수 감소로 인한 제도의 불합리성 해소
- 반면, 최소 고용 인원수를 초과하여 고용할 여력이 부족하거나 근로자의 자발적 이직 등으로 고용 유지가 힘든 기업의 경우 제도를 활용하기 어려움

마. 지방이전 기업에 대한 세제지원 제도 개선

- (개정안) 지방이전 기업에 대한 세제지원 규정*의 적용기한을 2025년에서 2028년까지 3년 연장, 제도 적용대상의 감면기간을 최소 8년에서 최대 15년으로 확대, 감면한도 및 추징 규정을 신설

* 지방이전 기업의 양도차익에 대한 과세이연과 지방 이전 이후 발생한 소득에 대한 법인·소득세 감면

- (세수효과) 지방이전 기업에 대한 세제지원 적용기한 3년 연장 및 감면기간 확대에 따라 2027~2030년 동안 총 1,813억원, 연평균 453억원의 세수 감소 전망

- (분석의견) 신규 공장 및 기업의 이전을 촉진하려는 노력으로 이해되나, 단순 세제지원만으로는 지방 이전을 유인하기 어렵다는 점을 고려해 정책 효과와 기업 부담 간의 균형을 고려한 신중한 접근 필요

- 감면기간이 확대되었음에도 신규 공장 및 기업의 지방 이전의 성과가 미미하면 기존에 이전한 기업에 대한 사후적 혜택 제공에 그칠 수 있으므로 정주 환경 개선, 산학연 클러스터 연계 등을 아우르는 종합적 설계가 병행될 필요
- 세제 혜택을 받은 후 2년 내 상시근로자 수가 감소하면 추징하는 규정은, 인력 수급이 원활하지 못한 지방소재 기업에 높은 부담을 주며, 이로 인해 기업의 지방 이전이 제약될 우려가 있으므로 이에 대한 신중한 검토 필요

3. 기타 세목

가. 증권거래세율 인상

- (개정안) 코스피 및 코스닥 증권에 대한 증권거래세율을 현행 대비 0.05%p 인상
 - 코스피 세율(%): ('23) 0.05 → ('24) 0.03 → ('25) 0 → ('26~) 0.05
 - 코스닥 세율(%): ('23) 0.20 → ('24) 0.18 → ('25) 0.15 → ('26~) 0.20
- (세수효과) 코스피 및 코스닥 증권거래세율을 0.05%p 인상함에 따라 2026~2030년 총 12조 7,967억원, 연평균 2조 5,593억원의 증권거래세수 증가 전망
- (분석의견) 개정안은 주식 양도소득에 대한 과세 보완 및 세수 확충을 위한 과도기적 관점에서 논의될 필요가 있으며, 보다 근본적으로는 소득세를 중심으로 한 금융과세체계 개편의 방향에서 증권거래세의 역할을 조정해 나갈 필요
 - 개정안은 증권거래세율을 2023년 수준으로 인상해 세입 기능을 강화하려는 취지
 - 코스피·코스닥 증권거래세율 인하(2023년 대비)가 세수에 미친 영향은 2024년($\Delta 0.02\%$ p) $\Delta 0.9$ 조원, 2025년 ($\Delta 0.05\%$ p) $\Delta 2.1$ 조원 예상
 - 세법개정안에 함께 포함되었던 상장주식 양도소득세 대주주 기준 인하안은 세 부담 확대 및 주식시장 위축 등 부정적 영향에 대한 우려로 철회됨
 - 세수 확충을 위한 개정안의 취지는 인정되나, 조세 합리화 관점에서 중장기적으로는 주식양도에 대한 소득세와 증권거래세 간 역할 조정이 논의될 필요
 - 증권거래세는 소득 수준·손실 여부 등에 관계없이 과세된다는 한계가 있으며, 일부 상장주식에 대한 양도소득세와의 이중과세 문제 등도 존재
 - 주요국은 증권거래세 대신 소득세를 중심으로 주식에 과세하는 추세이며, 소득세와 거래세를 병행하는 국가에서도 소득에 대해 과세 공백이 없도록 소득세 과세체계를 운영하고 있으므로 이러한 사례를 참고할 필요

나. 금융·보험업 교육세율 인상

- (개정안) 금융·보험업자에 대한 교육세 과세표준에 수익금액 1조원 초과 구간을 신설하고, 해당 구간에 대해 세율 0.5%p 인상(0.5 → 1.0%)
 - 현행은 수익금액과 관계 없이 0.5%의 단일 세율 적용
- (세수효과) 금융·보험업 교육세율 인상에 따라 2027~2030년 동안 총 6조 5,666억원, 연평균 1조 3,133억원의 교육세수 증가 전망
- (분석의견) 세율인상을 둘러싼 금융·보험업계의 상황과 금융서비스 비용의 증가 가능성, 세율인상을 통한 고등교육 분야 투자재원 확보의 필요성과 시급성, 초·중등교육 분야 중심의 국가교육재정 배분구조 등에 대한 종합적인 검토가 선행될 필요
 - 정부는 세율인상의 이유로 과세형평성 제고를 들고 있으며, 교육세율 인상에 따라 확보된 추가세수를 포함한 금융·보험업분 교육세 전액을 2026년 이후 고등·평생교육지원특별회계에 전입해 고등교육 분야 투자재원으로 활용하겠다는 입장
 - 최근 고등교육(대학) 분야의 재정수요 확대 추세와 정부의 고등교육 분야에 대한 투자 확대 계획을 고려할 때 세율인상안은 고등교육 분야 투자재원 확보에 일정부분 기여할 수 있을 것으로 보임
 - 다만, 현재 정부안에 대해서는 금융·보험업계의 이견이 있는 상황
 - 국세청 제출자료에 따르면, 2023년 기준 전체 금융·보험업자(4,764개) 중 수익금액 1조원 초과 업자는 59개로 전체의 1.2%에 해당
 - 금리인하 가능성 등에 따른 향후 수익성 전망의 불확실성, 재무건전성 관리의 어려움 등이 업권의 심리적 부담으로 작용했을 가능성
 - 또한 세율인상 시 대출금리 및 보험료 등 금융·보험서비스 가격이 상승해 소비자의 비용부담이 증가할 가능성 존재
 - 특히, 저신용자, 저소득층, 소상공인 등은 고신용자, 고소득층, 대기업 등에 비해 일반적으로 높은 대출금리를 부담하고 있으므로 세율 인상분에 비례해 대출금리가 상승할 경우 이들의 비용부담이 더 크게 상승할 것으로 예상

- 우대금리 혜택 축소 등 우회적인 방법 고려 시 세율인상에 따른 세부담 전가를 제도적으로 막는 방안에도 한계 존재
- 한편, 고등교육에 대한 재정수요가 증가하고 있으나, 국가교육재정의 분배 측면에서 현재 대부분의 재원이 초·중등교육 분야에 투입되고 있어 국가교육재정의 교육분야 간 합리적 배분 방안에 대한 고민도 필요
 - 2026년 (세출)예산안 기준 교육분야 예산액 99.8조원 중 지방교육재정교부금에 73.6조원(73.7%), 고등·평생교육지원특별회계에 9.2조원(9.2%)이 배분되고 있음
 - 지방교육재정교부금은 초·중등교육 분야 주요 재원으로서, 지방교육재정교부금 중심의 국가교육재정 배분은 내국세의 20.79%와 교육세의 일부로 결정되는 지방교육재정교부금 총액 결정방식에 주로 기인
 - 교육세는 지방교육재정교부금 외 고등·평생교육지원특별회계에도 투입되어 고등교육 분야 재원으로 활용되고 있음

4. 지방세

가. 「2025년 지방세입 관계법률 개정안」 주요 내용

- (주요 개정내용) 정부가 제출한 지방세 관련법 개정안은 국가 균형발전 및 민생경제안정 등을 위한 개정내용을 포함
 - 국가 균형발전을 위한 지역별 차등 감면, 지방 부동산 활성화, 빈집정비 촉진, 지역 투자·고용 세제지원 등을 마련
 - 산업·물류·관광단지 등 감면에 대해 비수도권, 특히 인구감소지역을 우대하여 지역별로 차등 감면을 적용
 - 지방 부동산 활성화를 위하여 지방 준공 후 미분양 아파트(전용면적 85㎡ 이하, 취득가액 6억원 이하)를 취득하는 개인에 대해 취득세 감면 신설 및 다주택 취득세 증가에서 제외
 - 지방 건설투자 활성화를 위해 인구감소지역 내 주택 추가 취득 시 취득세 감면제도인 ‘세컨드 홈’ 세제지원 확대
 - 빈집 정비·활용을 촉진하기 위해 빈집 철거 후 토지에 대한 재산세 감면 및 철거 후 주택·건축물 신축 시 취득세 감면 신설
 - 지역에 대한 투자와 고용 촉진을 위해 인구감소지역 소재 기업이 지역 주민 고용 시 법인지방소득세 세액공제제도 신설 등 세제지원 강화
 - 민생경제 안정을 위해 생애 최초 및 출산·양육을 위한 주택 취득 지원, 육아 휴직지원, 취약계층 지원 강화를 위한 세제지원 제도 마련
 - 정부는 생애최초 및 출산·양육을 위한 주택 구입 시 현재 취득세 감면 제도를 연장하며 특히 인구감소지역 내 생애최초 주택 구입 시 취득세 감면 한도를 현행 200만원에서 300만원으로 확대
 - 육아휴직자 대체인력 근로자에 대한 급여를 종업원분 주민세 과세표준 공제 제도 신설
 - 그 외 법인세 세율을 인상하는 국세 개편안을 고려하여, 법인지방소득세 과세표준 전 구간의 세율을 0.1%p 상향 조정하는 안을 포함

나. 국가 균형발전 지원세제

□ (개정안) 국가균형발전을 위한 지역경제 회복, 지방부동산 활성화 및 투자·고용 촉진의 지방세 지원방안 마련

- 지역경제 회복을 위해 지역 경제와 연관성이 높은 산업·물류·관광단지 감면 등에 대해 수도권·비수도권·인구감소지역으로 구분하고 지역별 차등 감면 등 (예: 관광단지 현행 취득세 25% 일률적 감면→수도권 10%, 비수도권 25%, 인구감소지역 40%)
- 지방부동산 활성화를 위해 미분양주택 취득 개인의 취득세 감면 신설(50%: 법정 25%, 조례 25%) 및 다주택자 취득세 중과세 제외, 빈집 철거 후 토지에 대한 재산세 감면(5년간 50%) 등
- 투자 및 고용 촉진을 위해 비수도권 중소기업 3년 이상 장기근속 근무자에 지급하는 장기근속 수당 주민세 공제 신설(1인당 10%), 인구감소지역 주민 우선 고용 시 법인지방소득세 세액공제 신설(1인당 45만원), 국가전략기술 기업 부설연구소 부동산에 대한 취득세 및 재산세 15% 추가 감면

□ (분석의견) 올해 국가균형발전을 위한 지방세제 지원방안은 종전의 획일적·일률적 세제지원 방식에서 벗어나 지역별 특성과 여건을 고려한 차등적·전략적 접근을 했다는 점에서 의의가 있으나, 다음과 같은 구조적 한계를 지니고 있음

- 국가균형발전 정책에도 불구하고 수도권 집중·지방인구 감소 및 산업기반 약화의 악순환은 지속되고 있으며, 이는 세제지원이나 단기적 재정투자 확대 만으로는 해결할 수 없는 구조적 한계를 내포하고 있음
- 인구감소 지역은 낮은 생활 인프라(의료, 교육, 문화 등)로 인해 세제 혜택에 따른 인구 이동 및 정주를 유도하는 데에는 한계가 있음
- 정책의 실효성을 높이기 위해서는 세제지원의 유화책과 더불어 규제·제재적 성격의 강화책을 병행하는 균형적 접근 필요

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징

1. 2025년 세법개정안 개관

가. 국회 기획재정위원회 세법개정안 계류 현황

2025년 10월 17일 기준 국세 부문 총 28개 심사대상 법률 중 21개 법률에 대한 개정안 773건이 국회 기획재정위원회에 계류 중이다. 이 중 의원발의 세법개정안(이하 “의원안”¹⁾)은 758건, 정부 제출 세법개정안²⁾은 15건으로 제22대 국회 세법 개정안 계류 현황은 다음과 같다.

[표 1] 기획재정위원회에 계류 중인 세법개정안 현황

(단위: 건)

법률명	합 계			법률명	합 계		
		의원안	정부안			의원안	정부안
개별소비세법	7	6	1	세무사법	1	1	
관세법	18	17	1	소득세법	138	137	1
관세사법	2	2		조세범 처벌절차법	1	1	
교육세법	2	1	1	조세범 처벌법	1	1	
국세기본법	17	15	2	조세특례제한법	469	468	1
국세징수법	5	4	1	종합부동산세법	12	11	1
국제조세조정법	2	1	1	주류면허법	1		1
농어촌특별세법	2	2		주세법	3	3	
법인세법	22	21	1	증권거래세법	1	1	
부가가치세법	19	18	1	기타	1	1	
상속세및증여세법	49	47	2	계	773	758	15

주: 1. 제22대 국회에 발의·제출되어 2025년 10월 현재 기획재정위원회에 계류 중인 안건 집계

2. 의원발의 법안은 2025. 10. 17.까지 발의된 법안을 대상으로 작성

3. 기타는 「탄소세법안」임

4. 일괄개정법률안, 법제사법위원회 및 본회의 계류안건은 제외

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

신홍철 추계세제분석관(hongfe@assembly.go.kr, 6788-4745)

1) 의원이 발의한 2개 이상의 개정안을 지칭하는 경우에는 의원안이라고 하되, 의원안 중 하나를 특정하는 경우에는 ‘대표발의자의 이름+의원안’으로 표기하였다.

2) 2025년 9월 정부가 제출한 세법개정안은 “「2025년 세제개편안」”, “정부 세법개정안” 또는 “정부안”으로 약칭한다.

나. 정부 세법개정안의 주요 내용

2025년 정부 세법개정안은 총 13개 법률³⁾에 대한 일부개정법률안 형식으로 2025년 9월 3일 국회에 제출되었다.⁴⁾ 정부는 올해 세법개정안의 목표를 ‘진짜 성장을 위한 공정하고 효율적인 세제’로 이에 따른 기본 방향을 ‘기술주도 성장을 위한 효과적인 세제지원’, ‘모두의 성장을 위한 포용적 세제’, ‘공정한 성장을 위한 세입기반 확충’ 등 세 가지로 밝히고 있다.

2025년 정부 세법개정안의 주요 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미래전략산업 지원 강화를 위해 AI, 미래형 운송·이동수단 및 방위산업 분야 국가전략기술 세부기술을 신설·추가하고, 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 법인세·소득세 세액공제 제도를 신설했으며, 영상콘텐츠 제작비용에 대한 법인세·소득세 세액공제 제도의 적용기한을 3년 연장하고 대기업에 대한 기본공제율을 5%p 인상했다. 또한 통합고용세액공제를 개편해 공제구조를 기업의 고용 감소 시 공제액 추징 구조에서 고용 유지 시 공제액 추가 구조로 변경(패널티 부여 → 인센티브 부여)하고, 기업 규모별로 일정 규모 이상 고용이 증가한 경우(중견기업 5명, 대기업 10명)에 한정하여 제도를 적용하도록 했다.

둘째, 자본시장 활성화 등을 위해 고배당기업에 대한 배당소득 분리과세를 도입해 전년대비 현금배당액이 감소하지 않은 상장법인으로서 배당성향이 40% 이상 이거나 배당성향이 25% 이상이면서 직전 3년간 평균 대비 5% 이상 증가한 법인의 현금배당액에 대해 14~35%의 저율 분리과세를 적용하도록 했다. 또한 투자·상생협력 촉진세제 환류대상에 배당을 추가하고, 기업소득비율을 조정했으며, 벤처기업 등 출자에 대한 소득공제 적용기한을 3년 연장하고, 벤처투자조합의 투자목적회사를 통한 벤처투자 세제지원을 신설했다.

셋째, 서민·중산층·다자녀가구 등에 대한 세제지원을 확대하기 위해 자녀 수에 비례해 총급여규모별 신용카드등 소득공제의 기본공제 한도를 확대하고, 초등학교 1~2학년 자녀의 예체능 학원비 지출액을 교육비 특별세액공제 대상에 포함하며, 거

3) 「관세법」, 「국세기본법」, 「국세징수법」, 「소득세법」, 「법인세법」, 「상속세 및 증여세법」, 「부가가치세법」, 「개별소비세법」, 「조세특례제한법」, 「종합부동산세법」, 「국제조세조정에 관한 법률」, 「교육세법」, 「주류 면허 등에 관한 법률」

4) 정부는 2025년 5월 상속세 및 증여세 과세체계 개편에 관한 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」을 국회에 제출했는데, 7월 31일 발표한 정부의 「2025년 세제개편안」에는 해당 내용이 포함되지 않았다.(5월 제출된 법률안의 주요 내용은 BOX1 참고)

주지가 다른 부부 각각에 대해 월세세액공제를 허용하도록 했다. 또한 사적연금을 종신연금으로 수령 시 원천징수세율을 1%p 인하하고, 퇴직소득을 연금수령하는 경우 20년을 초과하여 이연퇴직소득을 연금형태로 수령하는 경우 일시수령 대비 세액 감면율을 20년차 추가 구간에서 10%p 확대했으며, 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용기한을 3년 연장하되, 농어민 외 총급여 5천만원을 초과하는 (준)조합원의 이자·배당소득에 대한 과세방식을 비과세에서 저율 분리과세로 전환했다.

넷째, 지역성장 지원을 위해 10만원 초과 20만원 이하 고향사랑기부금에 대한 세액공제율을 15%에서 40%로 상향 조정하고, 수도권 밖으로 공장·기업을 이전한 기업에 대한 세액감면의 적용대상을 확대(비수도권·일반 시·군의 낙후지역에 최대 감면기간 적용)하고 감면기간을 연장(이전 후 7~12년 → 8~15년)했다.

다섯째, 세입기반 확충을 위해 과세표준 구간별 법인세율을 1%p씩, 코스피·코스닥에 대한 증권거래세율을 각각 0.05%p씩 인상하고, 수익금액이 1조원을 초과하는 금융·보험업자에는 1%의 세율을 적용(현행 0.5%에서 인상)하도록 교육세의 과세표준과 세율을 개편했다. 또한 법인주주 외 대주주등에 대하여도 자본준비금 감액배당액이 주식 취득가액을 초과하는 경우 배당소득세를 과세하도록 했다.

그 밖에 글로벌최저한세 관련 내국추가세 도입, 해외직구 구매대행업자의 연대납세의무 강화, 우회덤핑 과세범위 확대 등의 내용이 포함되었으며, 「2025년 세제개편안」의 정책목표별 주요 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 2] 정부 「2025년 세제개편안」 주요 내용

정책목표	개 정 안
미래전략산업 지원 강화	○ AI 및 미래형 운송·이동수단 분야 국가전략기술 세부기술신설·추가 - (AI) 생성형 AI기술, 에이전트 AI기술, 학습 및 추론고도화 기술, 저전력·고효율 AI컴퓨팅 기술, 인간중심 AI기술 등 신설 - (미래형 운송·이동수단) AI 지능형 자율운항 기술 등 신설·확대
	○ 방위산업 분야 신성장·원천기술 세부기술에 글로벌 공급망 진입·안정화 기술 등 추가
	○ 반도체 제조장비 부품 등 관세 감면 대상 공장 지정기간 연장(최대 3 → 10년)
	○ 내국인 우수인력 국내 복귀 시 소득세 감면기간 3년 연장
	○ 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 법인세·소득세 세액공제 신설(공제율: 대·중견기업 10%, 중소기업 15%)
	○ 영상콘텐츠 제작비용에 대한 법인세·소득세 세액공제 제도의 적용기한 3년 연장 및 대기업에 대한 기본공제율 5%p 인상

정책목표	개 정 안
	○ 통합고용세액공제 개편 - (공제구조) 고용 감소 시 공제액 추징 구조 → 고용 유지 시 공제액 추가 구조(패널티 부여 → 인센티브 부여) - (공제요건) 기업 규모별로 최소 고용증가 인원수 요건 신설(중견기업 5명, 대기업 10명) - (추가공제 등) 육아휴직 복귀자에 대한 추가공제 적용기한 1년 연장 등 ○ 해외진출기업 국내 복귀 세제지원 강화 - 해외사업장 축소완료 이전에 국내로 부분복귀하는 경우에도 세액감면 적용
자본시장 활성화 및 벤처투자 활성화	○ 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 도입 - (적용대상 기업) 전년대비 현금배당액이 감소하지 않은 상장법인으로서 배당성향이 40% 이상이거나 배당성향이 25%이상이면서 직전 3년간 평균 대비 5% 이상 증가한 법인 - (대상소득) 현금배당액 - (적용세율) ~2천만원 14%, 2천만원~3억원 20%, 3억원~ 35% ○ 투자·상생협력 촉진세제 환류대상에 배당 추가 및 환류해야 하는 기업 소득 비율 확대 ○ 국제결제은행(BIS) 국내 투자소득 비과세 ○ 벤처투자조합의 투자목적회사를 통한 벤처투자 세제지원 신설 ○ 벤처기업 등 출자에 대한 소득공제 적용기한 3년 연장
서민·중산층· 다자녀가구 등 지원	○ 신용카드등 소득공제 일몰기한 3년 연장 및 자녀 수에 비례한 신용카드등 소득공제 기본공제 한도 확대 - (총급여 7천만원 이하) 자녀 1인당 50만원 확대, 최대 100만원 - (총급여 7천만원 초과) 자녀 1인당 25만원 확대, 최대 50만원 ○ 초등학교 1~2학년(만 9세 미만) 자녀의 예체능 학원비 지출액을 교육비 특별세액공제 대상에 추가 ○ 주택청약종합저축 세제지원 적용기한 3년 연장 ○ 비과세종합저축 과세특례 적용기한 3년 연장 및 가입대상 축소 ○ 연금소득 원천징수세율 인하 - (사적연금 수령 원천징수세율) 종신수령 세율 1%p 인하(4→3%) - (퇴직소득 연금수령 원천징수세율) 연금 20년 초과 수령 시 일시수령 대비 50% 감면된 세율 적용 ○ 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용기한 3년 연장 및 대상 조정(농어민 외 총급여 5,000만원(종합소득금액 3,800만원) 초과 (준)조합원 저율 분리과세로 전환) - 월세세액공제 확대 - (대상자) 부부 중 1인 → 거주지가 다른 경우 부부 각각 허용 - (대상주택) 85㎡(수도권 및 도시지역 외는 100㎡) 이하 → 지역 구분 없이 100㎡ ○ 상가임대료 인하 임대사업자에 대한 세액공제 적용기한 3년 연장

정책목표	개 정 안
지역성장 지원	◦ 고향사랑기부금 세액공제를 확대(10~20만원 구간 15→40%) ◦ 수도권 밖으로 공장·기업을 이전한 기업에 대한 세액감면 확대 - 이전지역별 감면율 및 감면기간(7~12년→8~13년) - 이전기업의 지역에 대한 투자·고용에 비례한 감면한도액 신설 ◦ 산업위기 선제대응지역 소재 기업의 자산매각 시 양도차익에 대한 익금산입 특례 확대(4년 거치 3년 분할산입 → 5년 거치 5년 분할산입) ◦ 지방 경제산업 특구(위기지역, 농공단지, 연구개발특구, 금융중심지 등) 세제지원 적용기한 3년 연장
세입기반 확충	◦ 과세표준 구간별 법인세율을 1%p 인상 ◦ 코스피, 코스닥에 대한 증권거래세율 0.05%p 인상 ◦ 금융·보험업자 교육세율 인상(수익금액 1조원 초과 구간 0.5 → 1.0%) ◦ 자본준비금 감액배당액에 대한 배당소득세 과세대상 확대(법인주주 → 법인주주 + 대주주등)
납세자 편익 제고	◦ 양도소득 이월과세 적용범위 조정 ◦ 토지분 종합부동산세 추징 예외사유 신설 ◦ 주류용기 등 검정제도 간소화
비과세· 감면 정비	◦ 임시투자세액공제 종료 ◦ 외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례 종료 ◦ 청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제 종료
과세체계 정비 및 징수효율화	◦ 글로벌최저한세 관련 내국추가세 도입 ◦ 연금계좌 간접투자소득에 대한 외국납부세액공제 적용 ◦ 해외직구 구매대행업자의 연대납세의무 강화 ◦ 가상자산 매각 위탁근거 마련

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[BOX 1] 상속세 과세방식 전환: 2025. 5. 정부 제출 개정안

- 2025년 5월 정부는 상속세 과세방식 전환(유산세 → 유산취득세) 관련 개정안을 제출했으나, 이번 세법개정안에는 관련 내용 미포함
- 현행 피상속인의 전체 상속재산 기준으로 과세하는 유산세 방식에서 상속인이 취득하는 상속재산 기준의 유산취득세 방식으로 전환
 - 과세방식 전환에 따라 상속공제안은 일괄공제 및 기초공제는 폐지되며, 자녀공제(5억원) 및 배우자 공제(실제상속분, 30억원 한도) 등 조정

[표] 상속세 과세방식 전환 관련 2025. 5월 정부 제출 개정안 주요 내용

	현 행	5월 제출 개정안																	
과세방식	유산세 방식 (피상속인의 전체 상속재산 기준 과세)	유산취득세 방식 (상속인이 취득하는 상속재산 기준 과세)																	
자녀 등에 대한 공제	일괄공제 5억원 또는 '기초공제 + 추가공제' 중 선택	기본공제 + 추가공제																	
	기초공제금액 2억원	<table><tr><th colspan="2">기본공제</th><th>공제금액</th></tr><tr><td rowspan="2">상 속 인</td><td>직계 존비속</td><td>5억원</td></tr><tr><td>그 외</td><td>2억원</td></tr><tr><td rowspan="2">수 유 자</td><td>직계 존비속</td><td>5천만</td></tr><tr><td>기타친족*</td><td>1천만</td></tr></table> *4촌이내 혈족 및 3촌 이내 인척	기본공제		공제금액	상 속 인	직계 존비속	5억원	그 외	2억원	수 유 자	직계 존비속	5천만	기타친족*	1천만				
		기본공제		공제금액															
		상 속 인	직계 존비속	5억원															
			그 외	2억원															
수 유 자	직계 존비속	5천만																	
	기타친족*	1천만																	
<table><tr><th>추가공제</th><th>공제금액</th></tr><tr><td>자녀</td><td>1인당 5천만원</td></tr><tr><td>미성년 (19세미만)</td><td>1인당 1천만원</td></tr><tr><td>장애인</td><td>기대여명×1천만원</td></tr><tr><td>연로자</td><td>1인당 5천만원</td></tr></table>	추가공제	공제금액	자녀	1인당 5천만원	미성년 (19세미만)	1인당 1천만원	장애인	기대여명×1천만원	연로자	1인당 5천만원	<table><tr><th>추가공제</th><th>공제금액</th></tr><tr><td>미성년 (19세미만)</td><td>1인당 1천만원</td></tr><tr><td>장애인</td><td>기대여명×1천만원</td></tr><tr><td>연로자</td><td>1인당 5천만원</td></tr></table> 직계비속은 연로자공제 적용 불가	추가공제	공제금액	미성년 (19세미만)	1인당 1천만원	장애인	기대여명×1천만원	연로자	1인당 5천만원
추가공제	공제금액																		
자녀	1인당 5천만원																		
미성년 (19세미만)	1인당 1천만원																		
장애인	기대여명×1천만원																		
연로자	1인당 5천만원																		
추가공제	공제금액																		
미성년 (19세미만)	1인당 1천만원																		
장애인	기대여명×1천만원																		
연로자	1인당 5천만원																		
배우자 공제	배우자 실제 상속분 기준 (최저) 5억원 (최대) Min(법정상속분, 30억원)	배우자 실제 상속분 기준 (기본) 10억원까지 법정상속분 초과 인정 (최대) Min(법정상속분, 30억원)																	
부과제척 기간	(상속세) 10년, 허위누락신고 등 부정행위 시 15년	위장분할 있는 경우 15년																	
우회상속 비교 과세 특례	〈신 설〉	우회상속 결과 실제 상속세 부담이 줄어드는 경우 추가 과세 (상속재산 30억원 이상, 상속개시 후 5년내 증여)																	

□ 유산세방식과 유산취득세 방식의 장·단점

- 유산세방식은 소득재분배 효과가 크고, 세무행정부담이 낮음
- 유산취득세방식은 응능부담 원칙에 부합하나, 세무행정부담이 높음

[표] 유산세방식과 유산취득세방식의 장·단점

구 분	유산세방식	유산취득세 방식
응능부담	• 낮음 - 상속인의 담세력과 무관	• 높음 - 상속인 담세력에 상응
부의 집중억제	• 낮음 - 유산분할을 촉진할 유인이 없음	• 높음 - 상속인 수 비례에 따른 세부담 감소로 유산분할 촉진
세수와의 관계	• 상대적으로 세수증대효과 높음 - 유산분할과 무관한 총유산 전체 세액	• 상대적으로 세수증대효과 낮음 - 유산분할이 많을수록 세액 감소
세무행정 부담	• 상대적으로 낮음 - 피상속인 유산만 조사·결정	• 상대적으로 높음 - 모든 상속인과 그 취득자산을 조사·결정

□ OECD 회원국 가운데 상속세 과세 국가의 과세방식 현황

- 상속세 과세 국가(24개국) 중 유산세방식 4개국, 유산취득세방식 20개국
 - 우리나라는 1950년 상속세 도입 이후 유산세방식 유지
 - 상속세 과세방식을 전환한 국가는 거의 없으며, 다만, 일본*의 경우 1950년 유산세방식에서 유산취득세 방식으로, 1958년 다시 법정상속분과세방식**으로 전환
- * 일본은 유산세방식과 유산취득세방식의 절충형인 '법정상속분과세방식'이지만, 국제적으로 유산취득세방식으로 분류
- ** 법정상속분과세방식: 피상속인의 전체 상속재산을 기준으로, 각 상속인이 법정상속분을 취득한 것으로 가정하여 개별 상속세액을 산출. 산출된 상속인별 세액을 합산하여 총세액을 구한 후, 이를 실제 상속인이 취득한 상속재산의 비율에 따라 안분하여 최종 부담세액을 결정하는 방식

[표] 상속세 시행 OECD 국가의 과세방식 현황

유산세 방식 국가	유산취득세 방식 국가
한국, 미국, 영국, 덴마크 (4개국)	벨기에, 칠레, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스위스, 튀르키예 (20개국)

자료: IBFD - Tax Research Platform 국가별 자료 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ 과세방식 전환의 찬반견해

- (찬성) 상속인이 취득한 상속재산을 기준으로 과세함으로써 담세 능력에 따른 공평 과세를 실현하고, 현행 증여세와의 과세 기준을 일원화하여 과세체계를 합리화할 수 있다는 견해(임동원, “상속세 과세방식과 세율의 합리적 개편방안 검토”, KERI Brief, 한국경제연구원, 2022. 6.)
 - 상속세 개편 설문조사 결과: 일반국민 71.5%, 전문가 79.4% 전환 찬성(기획재정부 보도자료 ‘유산취득세 도입방안’, 2025.3.12.)
- (반대) 유산취득세 전환으로 상속세 부담이 완화된에 따라 부의 대물림에 대한 과세가 약화되어 자산 불평등이 심화될 수 있으며, 세수 감소로 인해 국가 재정기반이 약화될 우려가 있다는 견해(참여연대 보도자료 ‘세수감소 초래할 유산취득세 전환은 초부자 감세에 불과’, 2025.3.12.)

□ 현재 상속세 과세방식 전환에 대해 상반된 견해 존재, 단순한 과세방식 전환 뿐만 아니라 상속세제 전반에 걸친 근본적 개편을 위한 중장기적 논의 필요

- 정부 제출 법안은 상속세 과세방식의 부분적 개편으로, 단순한 과세방식 전환을 넘어 상속세제 전반의 근본적 개편을 위한 중장기적 연구와 검토 필요
 - 부의 이전세제로서 상속세 및 증여세의 사회적 기능 재정립, 가족구조 변화 및 취약계층에 따른 인적공제 개편(무자녀, 재혼, 장애인 등), 물적공제 개편(금융재산 공제 등) 등

2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가

최근 국내 경제는 건설투자의 부진 및 글로벌 경제환경의 불안에도 불구하고 내수 관련 서비스업과 수출 관련 제조업을 중심으로 업황이 일부 개선되고 있다. 그러나 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화, 잠재성장률 저하와 같은 구조적 문제는 지속되고 있으며, 기후변화, AI, 디지털 전환, K-콘텐츠의 부상과 같은 국내외 기술·산업환경의 변화와 미중 패권경쟁 심화와 미국의 통상정책 변화 등은 우리 경제의 불안 요인이자 기회 요인으로 인식되고 있다.

이러한 상황에서 정부의 「2025년 세제개편안」은 ‘진짜 성장을 위한 공평하고 효율적인 세제’를 정책목표로 설정하고, 기술주도 성장을 위한 효과적인 세제지원, 모두의 성장을 위한 포용적 세제, 공정한 성장을 위한 세입기반 확충을 기본방향으로 제시하고 있다.

[그림 1] 정부 「2025년 세제개편안」 기본방향

목표	진짜 성장을 위한 공평하고 효율적인 세제		
기본 방향 및 추진 전략	기술주도 성장을 위한 효과적인 세제지원	모두의 성장을 위한 포용적 세제	공정한 성장을 위한 세입기반 확충
	〈경제강국 도약〉 * 미래전략산업 지원 강화 * 자본시장 활성화 및 벤처투자 세제지원 * 지역성장 지원	〈민생 안정〉 * 서민·다자녀가구 등 세제지원 * 소상공인 등 지원 및 상생협력 지원 * 납세자 권익보장 및 납세편의 제고	〈세입기반 확충, 조세제도 합리화〉 * 응능부담원칙에 따른 세부담 정상화 * 과세체계 합리화 * 조세탈루 방지 및 징수 효율화

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」 보도자료

「2025년 세제개편안」은 새정부의 달라진 조세정책 운용방향을 알리고 향후 정책 방향성을 가늠할 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있다. 또한 세수효과 및 귀착의 측면에서 이번 세법개정안은 세수증가형 세제개편에 해당하고, 세부담 증감효과가 대기업과 고소득자에 상대적으로 크게 나타나고 있다. 그 밖에 금융·자본세제 분

야에 대하여는 중장기적으로 종합적인 설계방안을 마련할 필요가 있고, 실효성 있는 조세지출 정비와 총량 관리를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다.

가. 조세정책 운용방향의 변화

「2025년 세제개편안」은 새정부 출범 후 처음으로 제출된 세법개정안이다. 정부는 2025년 세법개정안에 대해 ‘세제개편안’이라는 표현을 사용하고 있는데, 이는 이전과 달라진 새정부 조세정책의 운용방향을 표명하고, 차이점을 강조하려는 취지로 이해된다.

「중장기 조세정책 운용계획」, 「2025~2029년 국가재정운용계획」 등에 따르면 새정부 조세정책의 운용방향은 적극재정에 따른 재정수요 증가에 대응하기 위한 조세의 재원조달 기능 강화, AI 등 전략산업·기술에 대한 조세지원 확대 및 서민·소상공인·유자녀가구 등에 대한 세부담 경감 등으로 이해된다. 정부는 향후 재정혁신 방향으로 재정의 지속가능성 제고 및 재정지출 수요 증대에 대한 대응을 위해 세입기반 확충을 추진하고(「2025~2029년 국가재정운용계획」), 마련된 재원은 초혁신·경쟁력 강화에 집중 투자하겠다고 밝히고 있다(「중장기 조세정책 운용계획」).

[표 3] 2025~2029년 국가재정운용계획 및 2025년 중장기 조세정책 운용계획

「2025~2029년 국가재정운용계획」(재정혁신 방향 중 세입기반 확충)	
추진배경	-3년간 경기둔화 및 감세 영향으로 세입기반 약화, 조세부담률 하락 -재정의 지속가능성 제고 및 재정지출 수요에 대응 위한 세입기반 확충 추진
추진방향	-응능부담 원칙에 따른 세부담 정상화 -탈루세원 확보 -불요불급한 비과세·감면제도 정비
「2025년 중장기 조세정책 운용계획」(중장기 조세정책방향)	
목표	지속가능한 공평하고 효율적인 세제
기본방향	-미래전략산업 지원 강화를 통해 기술주도 성장을 뒷받침 -서민·중산층 지원으로 모두의 성장을 위한 포용적 세제 마련 -과세 정상화를 통해 재정 지속가능성을 위한 세입기반 확충 -과세 정상화로 마련된 재원은 초혁신·경쟁력 강화에 집중 투자 -투자, 우리 경제의 성장잠재력 강화를 통해 세입기반 확충 선순환

자료: 대한민국정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 「2025년 중장기 조세정책 운용계획(국가재정 운용계획 첨부서류)」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

새정부의 조세정책 운용방향은 이전 정부와 비교했을 때 세입확충의 방법·전제에 있어 차이가 나타난다. 이전에는 기업 등에 대한 세부담을 완화해 투자·고용을 촉진하고 경제여건을 개선함으로써 세입을 확충하고자 했다면, 새정부는 법인세율·증권거래세율 인상 등 기업과 자본에 대한 과세를 강화해 세입을 확충하고, 확보된 세입을 다시 투자 등에 사용하고자 한다. 이는 그간의 감세정책 및 조세지출 확대에 의해 세입기반이 약화되었으며, 향후 재정지출 수요에 대응하려면 세입기반 확충이 요구된다는 인식에서 기인한 것으로 이해된다.

이러한 조세정책 운용방향의 변화는 일반 국민의 입장에서 보았을 때는 조세정책의 예측가능성을 저해하는 측면이 있다. 매 정부마다 추구하는 가치나 지향하는 목표에 차이가 있으므로 그에 맞추어 조세정책을 포함한 여러 정책수단의 방향성도 달라질 수 있다. 그러나 매번 공통된 중장기적인 지향점 없이 운용방향이 달라질 경우 가계와 기업의 입장에서는 불확실성이 증가하고, 투자 등 중장기적인 의사결정을 계획하기 어렵게 된다. 이는 이번 세법개정안과 관련하여 ‘장기적으로 지속가능한 조세정책 로드맵이 필요하다’는 정책제언⁵⁾이 제기되는 배경이라 할 수 있다.

한편, 이번 세법개정안의 전략산업·기술에 대한 세제지원과 서민·유자녀가구 등에 대한 세부담 경감 관련 사항은 비교적 이전과의 연속성이 유지되는 가운데, 조세정책을 통해 국가발전을 지원하는 측면에서 관련 내용이 구성된 것으로 이해된다.

「새정부 경제성장전략(’25.8.22.)」은 AI 대전환, 초혁신경제 등을 통한 기술선도 성장, 지역균형성장, 민생활력 제고 등을 통한 모두의 성장 등을 새정부의 경제성장전략으로 제시하고 있다. 이번 세법개정안에서는 이러한 국가발전 전략을 세제 측면에서 지원하는 내용들이 포함되어 있다. 구체적으로, AI 분야 국가전략기술 세부기술에 AI 데이터센터, 생성형 AI 기술 등을 추가하고, 영상·웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 제도를 강화·신설하는 등 AI 대혁신, 초혁신경제 달성을 지원하고 있고, 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례를 신설해 국민의 자산형성을 도모하고 있다. 또한 유자녀가구에 대해 신용카드 소득공제 한도를 확대하고, 교육비 특별세액공제 대상에 초등 1~2학년 자녀 예체능 학원비를 추가하는 등 자녀양육가구 등에 대한 세부담을 완화하고 있으며, 지방이전 기업에 대한 세제

5) 조세일보, “[세제개편안 평가 토론회]최원석 “법인세·소득세 인상 한계.. 부가세 손 볼 때 됐다””, <https://www.joseilbo.com/news/htmls/2025/09/20250910552471.html>(최종검색일 2025.9.22.)

지원과 고향사랑기부금에 대한 세액공제를 확대하는 등 지역균형성장을 지원하고 있다.

다만, 이번 세법개정안에 대해 일부 전문가들은 상속·증여세 과세체계 문제나 부동산세제 개편 등과 같이 그간 지속적으로 개편의 필요성이 제기된 항목이 포함되지 않은 점을 한계로 평가하기도 한다.⁶⁾ 이번 세법개정안은 새정부 출범 이후 약 두 달만에 발표된 것인 만큼 새정부의 조세정책 운용방향에 맞게 개정이 필요사항들을 발굴하고 구체화하는 데 물리적·시간적 한계가 있었을 것으로 예상된다. 이번 세법개정안에 포함되지는 않았지만 우리나라 조세제도의 합리적 운영에 필요한 사항들은 중장기적인 과제로서 지속적으로 추진·논의될 필요가 있다.

나. 세수증가형 세제개편

2025년 세법개정안은 2017년 이후 8년만에 추진되는 세수증가형 세법개정에 해당한다. 2018년과 2022~2024년은 세수감소형 세법개정안이 제출되었고, 2019~2020년은 세수증감이 거의 없는 세수중립형 세법개정안이 제출되었다. 2025년 세법개정안에 따라 향후 5년간 누적법 기준 NABO 추계 37.8조원(정부추계 34.4조원), 순액법 기준 8.9조원(정부 추계 8.0조원)의 세수가 증가할 것으로 분석되었으며, 증감효과를 제외한 변동규모로만 보았을 때는 2022년 이후 최대규모에 해당한다.

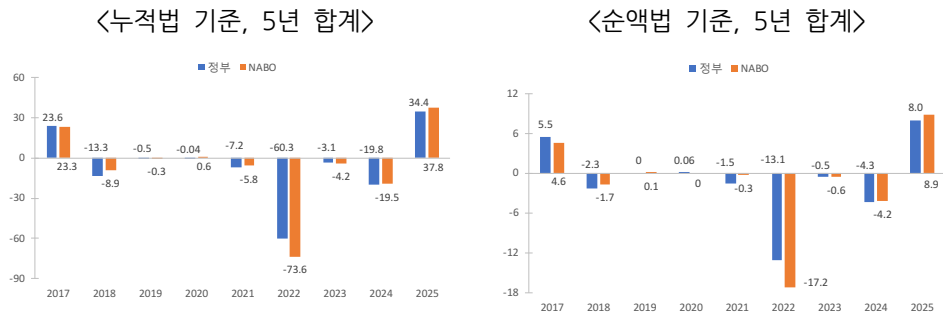
6) 황성현, 「한국의 조세·재정정책: 평가와 정책과제」, 이재명 정부의 조세·재정 정책 방향과 과제」 토론회 자료집, 2025

오문성, 2025년 세제개편안 평가토론회 발제자료, 조세일보, 2025

텍스워치, “2025 세제개편안의 후폭풍”, 2025.8.5., <https://www.taxwatch.co.kr/article/tax/2025/08/05/0003>(최종검색일 2025.9.22.)

한국세무사회, 「2025 세제개편안」에 대한 한국세무사회 논평, 2025. 8. 3. 등

[그림 2] 2017~2025년 세법개정안 세수효과: 정부 및 NABO 추계
(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처 작성

우리나라의 조세부담률 추이를 살펴보면 2014년 16.3%에서 2022년 22.1%까지 상승추세에 있다가 2023년 19.0%로 전년 대비 3.1%p 하락했다. 2024년 조세부담률 또한 17.6%⁷⁾로 예상되어 2023년 대비 1.4%p 감소할 것으로 예상된다.

[표 4] 최근 10년간 조세부담률 추이: 2014~2023년

(단위: %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
조세 부담률	16.3	16.6	17.4	17.9	18.8	18.8	18.8	20.6	22.1	19.0

주: 2024.6. 한국은행이 발표한 2023년 확정 GDP(신계열, 2020 기준년)를 반영하여 계산한 값임
자료: 국회예산정책처 작성

동시에 관리재정수지는 적자가 지속적으로 발생하고 있다. 코로나19로 인해 재정지출이 확대된 이후 2020년 △112.0조원, 2022년 △117.0조원, 2024년 △104.8조원 등 △100조원을 초과하는 연도가 계속 나타나고 있으며, GDP 대비 관리재정수지 비율 또한 2020년 이후 △5.4~△3.6% 수준을 보이고 있다. 관리재정수지는 코로나19 이전 수준으로 복귀하지 못하고 있는 상황이며, 2025년의 경우 관리재정수지가 본예산 기준 △73.9조원(GDP 대비 △2.8%)까지 축소됐으나, 제2회 추경으로 △111.6조원(GDP 대비 △4.2%)까지 적자폭이 확대됐다.

7) 2024년 명목 GDP 2,556.8조원, 국세수입 실적 336.5조원 및 지방세수입 실적(전망) 114.1조원을 바탕으로 산출한 결과이다. 지방세입 실적은 2025.3.25. 행정안전부에서 발표한 전망치이다.

[표 5] 최근 관리재정수지 현황: 2016~2026년

(단위: 조원, %)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021
관리재정수지 (GDP대비)	△22.7 (△1.3)	△18.5 (△1.0)	△10.6 (△0.5)	△54.4 (△2.7)	△112.0 (△5.4)	△90.5 (△4.1)
연도	2022	2023	2024	2025(본예산)	2025(회추경)	2026 ^e
관리재정수지 (GDP대비)	△117.0 (△5.0)	△87.0 (△3.6)	△104.8 (△4.1)	△73.9 (△2.8)	△111.6 (△4.2)	△109.0 (△4.0)

주: 2024년까지는 결산 기준, 2025년은 예산 기준, 2026년은 예산안 기준

자료: 국회예산정책처, 「2025 대한민국 재정」, 기획재정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

이처럼 조세부담률이 감소하고, 관리재정수지 적자가 누적되는 현 상황에서 ‘세수증가형’으로 설정된 2025년 세법개정안은 조세의 재원조달 기능을 강화하고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 2025년 세법개정안을 통해 추가적으로 확보될 것으로 예상되는 세수 규모가 충분한지에 대하여는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

예를 들어, 정부는 2025년 9월 16일 123대 국정과제를 발표했는데, 이는 지난 8월 국정기획위원회에서 제안한 국정과제를 조정·보완한 것으로 당시 국정기획위원회는 2026~2030년간 국정과제에 따른 투자계획에 소요되는 210조원을 세입 확충(세제개편, 세입기반 개선 및 세외수입 확충 등)을 통해 94조원, 지출절감을 통해 116조원씩 확보하겠다고 밝힌 바 있다. 정부는 이번 세법개정안에 따른 세수효과를 향후 5년간 누적법 기준 34.4조원으로 전망했는데, 여기에 이번 세법개정안에 포함되지는 않았으나 유류세를 인하 종료 등⁸⁾ 향후 제도변경으로 확보할 수 있을 것으로 예상되는 추가세수까지 감안하더라도 국정과제의 이행을 위해서는 세입확충 또는 지출절감을 통한 추가적인 재원확보가 필요할 것으로 보인다.

또한 국회예산정책처와 기획재정부는 올해 장기재정전망 결과를 발표했는데, 두 기관 모두 기준시점 현재의 법령과 제도에 추가적인 변화가 없을 경우 전망기간 동안 국세수입을 포함한 총수입의 GDP 대비 비중은 감소하는 반면, 총지출의 GDP 대비 비중은 증가해 우리나라의 관리재정수지 적자규모 및 국가채무 수준이 확대될 것으로 전망했다.⁹⁾

8) 유류세 인하조치(~2025.11.30.) 종료 외에 자동차 개별소비세를 인하(~2025.12.31.) 종료, 할당 관세품목 조정 등이 있을 수 있다.

한편, 2025년 세법개정안에 따른 세수증가 효과의 대부분은 법인세율 인상, 증권거래세율 인상, 금융·보험업 교육세율 인상 등 세율인상에서 발생하고 있다. 세율 인상은 단기적인 세수 확보수단으로 기능할 수는 있으나, 중장기적으로 지속가능한 정책수단으로 보기는 어렵다. 지속적인 세율조정은 조세저항이나 경제적 왜곡을 초래할 수 있기 때문이다. 이번 세율인상은 최근의 국세수입 감소 상황에서 재정정책 기조 변화에 맞추어 소요재원을 마련하기 위한 측면이 있으나, 향후 재정수요에 대응하기 위한 세수확보 방안으로는 불요불급한 비과세·감면 정비, 소득·소비과세 면세 범위 조정, 자본이득에 대한 합리적 과세방안 마련 등 세입기반 확충을 고려할 필요가 있다.

다. 고소득자의 세부담 감소 및 기업의 세부담 증가

국회예산정책처의 분석 결과, 2025년 세법개정안에 따라 향후 5년간 세부담이 가장 크게 변화하는 집단은 대기업(순액법기준 +4.8조원)으로 예상된다. 2025년 세법 개정안에 따라 개인의 세부담이 0.4조원 감소하는 동안 기업의 세부담은 6.2조원 증가할 것으로 분석됐으며, 구체적인 세부담 귀착효과는 개인 중 서민 증산층 0.03조원, 고소득층 △0.5조원, 기업 중 중소기업 1.4조원, 대기업 4.8조원으로 나타났다.

기업, 특히 대기업의 세부담 증가가 크게 나타난 것은 법인세율 인상 및 금융·보험업 교육세율 인상 등 법인과세의 강화와 임시투자세액공제 등 비과세·감면제도의 종료가 복합적으로 작용한 결과이다. 법인세율 인상의 경우 모든 과세표준 구간에서 세율이 1%p씩 인상되어 기업규모에 관계없이 세부담 증가에 영향을 미치지만, 과세표준 상위구간에 위치하는 대기업은 하위구간의 세율인상 효과도 적용받게 되므로 세부담 증가가 상대적으로 크다. 또한 금융·보험업 교육세율 인상의 경우 제도 설계 상 적용대상이 일정 규모 이상의 사업자에 한정된다.

법인과세 강화로 인한 (대)기업 세부담 증가는 세수확보와 기업간 수직적 형평

9) 구체적으로, 국회예산정책처(2025.2.)는 인구 중위 시나리오 기준 2025년 대비 2072년 GDP 대비 총수입 비중은 감소(24.5 → 22.0%)하고, 총지출 비중은 증가(25.5 → 33.6%)해 GDP 대비 관리재정수지 비중이 △3.2%에서 △6.4%까지 악화되는 것으로 전망했다. 기획재정부(2025.9.)는 인구 중위·성장 중립 시나리오 기준 2025년 대비 2065년 GDP 대비 총수입 비중은 국회예산정책처보다 완만하게 감소(24.2 → 24.1%)하고, 총지출 비중은 유사하게 증가(26.5 → 34.7%)해 GDP 대비 관리재정수지 비중이 △4.2%에서 △5.9%까지 악화되는 것으로 전망했다.

성 제고에 일정부분 기여할 수 있을 것이나, 기업의 비용부담 증가에 따른 투자위축 및 경제성장 저하의 가능성 등도 종합적으로 고려할 필요가 있다.

한편, 고소득자의 세부담 감소가 크게 나타난 것은 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세의 영향이 크다. 정부는 배당을 받는 투자자의 소득 등 상황을 파악하기 어렵다는 이유로 해당 항목의 세부담 귀착을 '기타'로 분류했으나, 국회예산정책처는 저율 분리과세에 따른 세수감소 효과가 배당수익이 많아 현재 높은 세율을 적용받고 있는 사람에게 상대적으로 크게 나타날 것으로 보아 '고소득자'로 분류했다.

자본시장 활성화 정책을 통해 가계의 자산형성 기회가 확대되고 기업에 대한 유동성 공급이 원활해지면 우리 경제의 성장잠재력 개선에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 부의 축적은 소득과 자산의 집중을 통해 자동적으로 강화되는 경향이 있어 과세 등을 통한 외부조정이 없으면 불평등의 확대로 이어질 가능성이 크다. 특히, 고소득자는 높은 저축 여력과 자산규모를 바탕으로 투자수익의 우위를 보여 자산축적속도가 상대적으로 빠르게 진행되는 경향이 있다. 따라서 자본시장 활성화 정책의 추진과 함께 확대될 가능성이 있는 부의 불평등을 완화하기 위한 세제측면의 보완방안에 대한 고려도 병행될 필요가 있다.

라. 중장기적인 관점에서 금융·자본세제 분야에 대한 종합적인 설계방안 필요

정부는 지난 7월 「2025년 세제개편안」을 통해 자본시장 활성화를 위해 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례를 도입하고, 시행령 개정을 통해 주식 양도소득세 대주주 범위를 확대하는 등 금융·자본세제 분야 개정계획을 밝혔다. 대주주 범위 확대의 경우 금융·자본소득에 대한 과세를 확대해 과세기반을 확대하려는 취지로 이해됐다. 그런데 「2025년 세제개편안」 발표 이후 주식 양도소득세 대주주 범위 확대와 관련하여 세부담 강화와 주식시장 위축 등에 대한 우려가 제기됨에 따라 정부는 추석 민생안정대책 당정협의(25.9.15.)를 통해 주식 양도소득세 대주주 범위 관련 시행령 개정계획 철회(대주주 범위 현행 유지) 의사를 밝혔다. 대주주 범위 확대 시 연말 주식시장의 가장매매가 확대되고 국내 주식시장의 변동성과 불안정성을 높일 가능성이 있어 자본시장 활성화를 저해할 수 있다는 논리였다.

이러한 일련의 과정은 정책에 대한 시장반응을 고려해 정책의 유연성을 확보한 조치로 볼 수 있으나 한편으로는 금융·자본세제 분야 조세정책의 일관성과 신뢰성

을 저해하는 측면이 있다. 또한 금융투자소득세 폐지 이후 자본이득에 대한 과세공백과 주식과 주식 외 금융·자본소득 사이의 과세 형평성의 문제가 지속되고 있는 상황이다. 현재 이미 정부가 대주주 범위와 관련된 시행령 개정계획을 철회한 상태에서 단기간에 관련 사항을 추진하기에는 어려움이 있을 것으로 보이나, 향후 중장기적으로는 금융·자본세제 분야 전반에 대한 종합적인 설계 방안을 모색할 필요가 있다.

마. 조세지출 정비노력 지속 필요

정부가 제출한 세법개정안 및 조세지출예산서에 따르면, 이번 세법개정안은 신설·확대·축소·폐지 등 총 90건의 조세지출 정비항목을 포함하고 있다. 이는 신설 5건, 폐지 7건, 축소 11건, 확대 22건, 단순 일몰연장 45건 등으로 구성되어 있다. 또한 국회 예산정책처 추정 결과, 2025년의 조세지출 정비에 따라 2026년 1,884억원 등 향후 5년(2026~2030년) 동안 총 8,668억원의 세수증가가 예상된다. 이는 정비 건수 기준으로 보았을 때 2024년보다 27건 증가한 것이며, 정비효과 측면에서는 조세지출 정비에 따른 세수효과가 세수감소에서 세수증가로 전환된 것이다.

[표 6] 최근 7년간 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황: 2019~2025년

(단위: 건, 억원)

구 분	조세지출 정비항목(A)					단순 일몰연장 (B)	전체 (A+B)	NABO추계 세수효과 (5년누적 ¹⁾)
	신설	확대	축소	폐지	계			
2025	5	22	11	7	45	45	90	8,668
2024	8	26	8	7	49	14	63	△1,972
2023	4	19	3	6	32	60	92	△41,228
2022	5	33	3	11	52	49	101	△91,119
2021	7	32	4	11	54	67	121	△52,494
2020	13	15	18	18	64	35	99	△42,957
2019	6	31	9	9	55	16	71	△7,399

주: 1) 각 연도 세법개정안의 조세지출 정비에 따른 향후 5년간 누적 세수효과임

1. 세수효과는 국회예산정책처의 추정결과이며, 적용기한 연장에 따른 효과를 제외한 것이므로 단순 일몰연장 및 확대·축소연장 항목의 적용기한 연장에 따른 세수감소 효과를 고려할 경우 전체적인 세수효과는 달라질 수 있음
2. 해당연도 일몰도래 항목과 신설 및 일몰 미도래항목을 모두 포함한 것임

자료: 국회예산정책처, 연도별 「세법개정안 분석」 보고서, 기획재정부, 연도별 「조세지출예산서」 및 정부 세법개정안 보도자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 2026년 조세지출 총량은 2025년 대비 4.1조원(5.3%) 증가한 80.5조원으로 전망되었으며, 국세감면율 또한 2025년 16.0%에서 2026년 16.1%로 0.1%p 상승할 것으로 전망되었다. 2019년 이후 조세지출에 따른 국세감면 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 국세감면율의 경우 2023년 전년대비 2.8%p 증가한 15.8%를 기록한 이후 증가하고 있는 상황이다.

[표 7] 연도별 조세지출 실적·전망: 2019~2026년

(단위: 조원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
조세지출	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	70.5	76.5	80.5
실적·전망	-	(6.7%)	(7.8%)	(11.4%)	(9.9%)	(1.0%)	(8.5%)	(5.3%)
국세감면율	13.9%	14.8%	13.5%	13.0%	15.8%	16.1%	16.0%	16.1%

주: 1. 2024년까지는 결산 기준, 2025년 및 2026년은 전망치 기준

2. 괄호()는 전년대비 증가율

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

이처럼 조세지출 정비가 확대되었으나 조세지출 총량(국세감면액)과 국세감면율이 상승할 것으로 전망되고 있으므로, 실효성 있는 조세지출의 정비와 총량 관리를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다. 조세지출은 경제여건이나 세입증감에 관계없이 법 규정에 따라 세수감소를 발생시킬 수 있어 일몰종료 등을 통해 정비되지 않을 경우 중장기적으로는 국가 세입기반을 약화시킬 우려가 있다. 이번 세법개정안에 포함된 조세지출 정비 항목 중에는 「2025년 조세특례 심층평가」 결과 한시적으로 일몰을 연장하되 중장기적으로는 제도의 축소·폐지가 권고되었음에도 구체적인 제도 운용 계획에 대한 제시 없이 일몰이 연장된 항목도 존재하고 있다. 따라서 조세지출 정비의 실효성을 담보하고, 총량을 적절히 관리할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

바. 소결

「2025년 세제개편안」은 새정부의 조세정책 운용방향을 알리고 향후 정부 운영기간 동안 조세정책의 방향성을 가늠할 수 있도록 하는 데 의의가 있다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」, 「중장기 조세정책 운용계획」 등에 따르면 새정부 조세정책 운

용방향은 조세의 재원조달 기능 강화, 전략산업에 대한 조세지원 강화 등으로 이해된다. 새정부의 조세정책 운용방향은 세입확충의 방법·전제의 측면에서 이전 정부와 차이가 나타나고 있으며, 정책 방향성 변화에 따른 불확실성을 줄이고 예측가능성을 높이려면 이번 세법개정안과는 별개로 장기적인 관점에서 지속가능한 조세정책의 로드맵을 수립할 필요가 있다.

이번 세법개정안에는 AI 대전환, 초혁신경제 등 새정부 경제성장전략을 세제측면에서 지원하기 위한 내용들이 포함되어 있다. 구체적으로, AI 분야 국가전략기술 세부기술 신설 등을 통한 AI 대혁신 지원, 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 등을 통한 국민의 자산형성 도모 등이 포함되었다. 이번 세법개정안에 포함되지 않았지만 우리나라 조세제도의 합리적 운영에 필요한 사항들은 중장기적인 과제로서 지속적으로 추진·논의될 필요가 있다.

이번 세법개정안은 2017년 이후 8년 만에 추진되는 세수증가형 세제개편이다. 법인세율·증권거래세율 및 금융·보험업 교육세율 인상 등에 따라 향후 5년간 누적법 기준 37.8조원(NABO 추계)의 세수가 증가할 것으로 예상된다. 최근 우리나라의 조세부담률이 하락하고, 관리재정수지 적자규모가 누적되는 상황에서 ‘세수증가형’으로 설정된 2025년 세법개정안은 조세의 재원조달 기능을 강화할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 세율인상을 통한 세수 확보는 중장기적으로 지속가능하지 않으므로 향후 장단기 재정수요에 대응하기 위해서는 불요불급한 비과세·감면 정비 등 세입기반 확충방안을 고려할 필요가 있다.

이번 세법개정안에 따라 대기업의 세부담이 가장 크게 증가하고, 고소득자의 세부담은 감소할 것으로 예상된다. 구체적인 규모는 향후 5년간 순액법 기준 NABO 추계 대기업 +4.8조원, 고소득자 △0.5조원 등이다. 대기업에 대한 세부담 증가는 세수확보와 기업간 수직적 형평성 제고에 일정부분 기여할 수 있을 것이나, 기업의 비용부담 증가에 따른 투자위축 및 경제성장 저하의 가능성 등도 종합적으로 고려할 필요가 있다. 고소득자의 세부담 감소는 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 등 자본시장 활성화 정책에 따른 것인데, 고소득자의 상대적으로 높은 저축 여력, 자산규모에 비례하는 투자수익의 경향성 등을 고려할 때 자본시장 활성화와 함께 확대될 우려가 있는 부의 불평등을 완화하기 위한 세제측면의 보완방안에 대한 고려도 병행될 필요가 있다.

한편, 당초 정부가 지난 7월 발표한 「2025년 세제개편안」에는 주식 양도소득

세 대주주 범위 확대를 위한 시행령 개정계획이 포함되어 있었으나, 해당 항목 도입 시 주식시장 위축 등에 대한 우려가 제기됨에 따라 정부는 시행령 개정계획을 철회하고, 주식 양도소득세 대주주 범위를 현행과 같이 유지하기로 했다. 이는 정책의 유연성을 확보한 조치로 볼 수 있으나, 한편으로는 금융·자본세제 분야 조세정책의 일관성과 신뢰성을 저해한 측면도 있다. 금융투자소득세 폐지 이후 지속되고 있는 자본이득에 대한 과세공백과 금융·자본소득세제 내부의 과세형평성을 보완하기 위해 향후 중장기적인 관점에서 금융·자본세제 분야 전반에 대한 종합적인 설계방안을 모색할 필요가 있다.

이번 세법개정안에는 총 90건의 조세지출 정비항목이 포함되어 있으며, 국회에 산정책처 추계 결과 조세지출 정비에 따라 2026년 1,884억원 등 향후 5년간 8,668억원의 세수가 증가할 것으로 추정된다. 이러한 조세지출 정비 현황에도 불구하고 2026년 조세지출 총량은 2025년 대비 4.1조원(5.3%) 증가할 것으로 전망됐다. 조세지출은 경제여건이나 세입증감에 관계없이 법 규정에 따라 세수감소를 발생시키므로, 적절히 정비되지 않으면 중장기적으로는 세입기반을 약화시킬 우려가 있다. 따라서 실효성 있는 조세지출의 정비와 총량 관리를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다.

3. 의원발의 세법개정안의 주요 내용

2025년 10월 17일 기준 국회 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안은 758건이다. 이들 중에는 미래전략산업 지원 강화, 서민·중산층·다자녀가구 등 지원, 자본시장 활성화 등 기본취지에 있어서는 2025년 정부 세법개정안과 유사한 안건들이 상당수 존재한다. 다만, 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 적용대상, 콘텐츠 관련 세액공제의 신설 범위, 자녀수에 따른 신용카드등 소득공제 공제한도 확대폭 등 세부적인 내용에 있어서는 정부안과 차이가 있다.

[표 8] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 유사 내용

구 분	개 정 안
미래전략산업 지원 강화	○ 영상콘텐츠 세액공제 관련 - 적용기한 연장(정성호, 김성원, 민형배, 김선교, 신동욱, 김승수, 임오경, 천하람, 윤준병, 조인철, 서영교의원안) 또는 폐지(이건태의원안) - 세액공제 대상에 만화, 출판물, 게임 등 추가(정성호, 민형배, 박성훈, 정연욱, 조승래의원안)
	○ 내국인 우수인력 국내 복귀 시 소득세 감면 적용기한 연장(이인선, 황정아, 김주영, 서영교, 정준호의원안) 및 감면 확대(황정아의의원안)
	○ 통합고용세액공제 관련 - 적용기한 연장(추경호, 최은석, 윤영석, 김주영, 박정하, 윤준병, 김정호, 정일영, 최수진의의원안) - 공제율 상향 조정(추경호, 장철민, 윤영석, 정일영, 최수진의의원안) - 적용대상 상시근로자 범위 확대(한병도, 최은석의원안) - 육아휴직 복귀자 추가공제 적용기한 연장(이용우, 정준호, 서영교 의원안) 및 공제율 확대(정준호의원안)
자본시장 활성화	○ 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 도입(김현정, 유상범, 안도걸, 이소영, 박수민, 임이자, 박성훈, 차규근의원안)
	○ 투자·상생협력 촉진세제 적용기한 연장(이만희, 김정호, 박수민의의원안) 및 환류대상에 배당 추가(박수민의의원안)
지역성장 지원	○ 국제결제은행(BIS) 국내 투자소득 비과세(김영진의의원안)
	○ 고향사랑기부금 공제한도 및 공제율 확대(김태호, 정희용의원안)
	○ 각종 지방 경제산업 특구 세제지원 적용기한 연장(이만희, 윤영석, 김형동, 한병도, 이춘석, 문대림, 안도걸, 서영교의원안)
서민·중산층· 유자녀가구 등 지원	○ 수도권 밖으로 공장·기업을 이전한 기업에 대한 세액감면 일몰기한 연장(추경호, 윤영석, 김형동, 한병도, 권영진, 강명구, 주진우의원안)
	○ 교육비 특별세액공제 적용대상에 초등학교 자녀 학원비 추가(김태선, 윤영석, 강대식, 서영교, 정일영, 안도걸, 박정, 박수민, 조정훈, 이용선, 이수진, 전재수의의원안)

신홍철 추계세제분석관(hongfe@assembly.go.kr, 6788-4745)

구 분	개 정 안
서민·중산층· 유자녀가구 등 지원	○ 신용카드등 소득공제 관련 - 일몰기한 연장(최은석, 박충권, 김재섭, 추경호, 전재수, 이수진, 한정애, 이종배의원안) - 자녀수에 비례하여 공제한도 확대(추경호, 이수진, 한정애의원안) ○ 주택청약종합저축 세제지원 적용기한 연장(김형동, 김영진, 윤재옥, 엄태영의원안) ○ 비과세종합저축 과세특례 적용기한 연장(추경호, 이만희, 송석준, 이종욱의원안) ○ 연금소득 원천징수세율 인하 - 사적연금 종신수령 시 원천징수세율 인하(김영진의의원안) - 이연퇴직소득에 대한 원천징수세 감면을 상향(김영진, 신영대의의원안) ○ 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용기한 연장(조인철, 김영진, 이양수, 서삼석, 윤영석, 박성훈, 이만희, 정희용, 김선교, 서천호, 박상웅의원안) ○ 주거를 달리하는 부부에 대한 월세세액공제 확대(김영진의의원안) ○ 상가임대료 인하 임대사업자에 대한 세액공제 일몰기한 삭제(정일영, 송재봉의원안)
	세입기반 확충 ○ 법인세율 인상(김기표, 윤종오, 안도걸, 윤준병의원안) 또는 인하(최은석의원안)
	과세체계 정비 등 ○ 연금계좌 간접투자소득에 대한 외국납부세액공제 적용(김영진의의원안) ○ 가상자산 매각 위탁 근거 마련(김영진의의원안) ○ 외국인관광객 미용성형 의료용역에 대한 부가가치세 환급특례 일몰기한 연장(박정현의원안)

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 정부안에 포함되지 않은 국가전략기술 사업 국내생산 촉진세제 등 산업 지원을 위한 내용, 소득세 인적공제 확대, 통신비 세액공제 신설 등 서민·중산층·다자녀가구 등 지원을 위한 내용, 배당소득 원천징수세율 인하 등 자본시장 활성화를 위한 개선방안뿐만 아니라 상속공제 확대 등 상속·증여세 개편과 관련된 안건까지 다양한 개정안이 발의되었다.

[표 9] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 미포함 내용

구 분	개 정 안
미래전략산업 지원 강화	○ 공연콘텐츠 제작비용 세액공제 신설(김재원, 임오경, 박정하의원안) ○ 도심융합특구 창업기업에 대한 법인세 감면 신설(권영진, 서범수의의원안) ○ 임시투자세액공제 일몰기한 연장(추경호, 박대출의원안) ○ 국가전략기술사업 국내생산 촉진세제 신설(안도걸, 신영대, 김태년, 김상훈, 김은혜, 정태호, 정일영, 박성민, 이인선, 박지혜의원안)

구 분	개 정 안
미래전략산업 지원 강화	○ 국가전략기술 등 관련 - 국가전략기술에 양자컴퓨터, 해상풍력, 소형모듈원자로, AI데이터센터, 로봇, 우주항공, 철강, 지속가능항공유 등 추가(정일영, 이연주, 안철수, 황정아, 구자근, 허성무, 문진석, 박대출의원안) - 「국가전략기술 육성에 관한 특별법」과 세법상 국가전략기술 범위 통일(서범수의의원안) - 관련 세액공제 공제율 상향 조정(윤영석, 장철민, 박대출의원안)
자본시장 활성화	○ 개인종합자산관리계좌 과세특례 확대(임광현의원안) ○ 배당소득 원천징수세율 인하(임미애의원안) ○ 주식 양도소득세 대주주 기준 법률에 직접 규정 및 기준 강화(박수영의원안)
지역성장 지원	○ 고향사랑기부금 공제한도 및 공제율 확대(이만희, 복기왕의원안) ○ 비수도권, 인구감소지역 등 가업상속공제 확대(윤영석, 박상용의원안)
서민·중산층· 유자녀가구 등 지원	○ 신용카드등 소득공제 전통시장분, 문화체육사용분 등 공제율 상향 조정(최은석, 김재섭, 추경호의원안) 및 공제대상 확대(전재수, 이종배, 한병도, 박수영, 조승래의원안) ○ 교육비 특별세액공제 공제한도 및 대상 등 확대(김태선, 윤영석, 강대식, 이수진, 이용선, 조정훈, 박성훈, 우재준의원안) ○ 통신비 특별세액공제 신설(이해인, 조승래, 서영교, 이원택의원안) ○ 소득세 세부담 조정 - 소득세 물가연동제 도입(윤준병, 박선원, 박범계의의원안) - 자녀수에 따른 차등 소득세율 적용(강대식의의원안) - 인적공제 확대(임광현, 신영대, 서영교, 윤준병, 안도걸, 김민전, 정일영, 송언석, 조인철의원안) - 근로소득세액공제 확대(유동수, 서영교의원안) ○ 부가가치세 간이과세 기준 상향 조정(정희용의원안)
상속·증여세 개편	○ 상속세 개편 관련 - 세율 인하(유상범, 박충권, 최은석, 엄태영, 권성동의의원안) - 배우자에 대한 상속세 폐지(박충권, 최은석의원안) 및 증여세 폐지(최은석의원안) - 상속공제 확대(권영세, 안도걸, 권성동, 박성준, 이종욱의원안) ○ 최대주주등 주식 할증평가 폐지(유상범, 최은석의원안) 또는 평가방법 보완(이소영의원안) ○ 가업상속공제 관련 - 대상기업에서 상장기업 제외(차규근, 최은석의원안) - 영농상속공제 한도 상향 조정(박덕흠, 윤준병의원안) ○ 1세대 1주택 실거주 상속주택 상속세 납부유예(모경종의의원안)
징수효율화 등	○ 거짓세금계산서 발행에 대한 가산세율 상향 조정(최은석의원안)

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

II. 정부 세법개정안 총량 분석

1. 세수효과 분석

가. 정부 발표

정부는 2025년 세법개정안이 국회 본회의를 통과할 경우 2026~2030년 동안(누적법 기준) 총 34조 4,066억원의 세수가 증가할 것으로 전망하였다.¹⁰⁾¹¹⁾ 정부는 세법 개정안에 따라 향후 5년간 법인세(18조 5,487억원), 증권거래세(11조 4,780억원), 기타 세목(5조 2,280억원), 부가가치세(8,699억원)는 증가하고, 소득세(△1조 7,477억원)는 감소할 것으로 예상하였다. 순액법 기준으로 살펴보면 정부의 세수효과는 2026~2030년 총 7조 9,524억원 감소하는 수준이다.

[표 10] 2025년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
정부	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	25,167	80,257	79,570	79,548	79,524	344,066
소득세 ¹⁾	△421	△3,794	△4,398	△4,420	△4,444	△17,477
법인세	2,227	45,815	45,815	45,815	45,815	185,487
부가가치세	1,251	1,862	1,862	1,862	1,862	8,699
상속세·증여세	33	66	66	66	66	297
증권거래세	21,400	23,345	23,345	23,345	23,345	114,780
기타	677	12,963	12,880	12,880	12,880	52,280
순 액 법						
정부	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	25,167	55,090	△687	△22	△24	79,524
소득세 ¹⁾	△421	△3,373	△604	△22	△24	△4,444
법인세	2,227	43,588	0	0	0	45,815
부가가치세	1,251	611	0	0	0	1,862
상속세·증여세	33	33	0	0	0	66
증권거래세	21,400	1,945	0	0	0	23,345
기타	677	12,286	△83	0	0	12,880

주: 1) 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

1. 누적법은 2025년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이정훈 추계세제분석관(nororand@assembly.go.kr, 6788-4669)

10) 당초 정부가 발표한 세법개정안(25.7.31.)에는 상장주식 양도소득세의 대주주 기준을 50억원 이상에서 10억원 이상으로 변경하는 내용(시행령 개정사항)의 세수효과가 포함되었다. 그러나 추석 민생안정대책 당정협의(25.9.15.)에서 이를 철회함에 따라, 동 보고서에서는 해당 세수효과를 제외하였다.

11) 올해 정부의 세법개정안은 2017년 이후 8년만에 증세형 세법개정안을 제출한 것이다.

* 2017년 이후 정부안 세수효과(정부추계 누적법 기준, 5년 누계, 조원) :

('17) 23.6, ('18) △14.3, ('19) △0.5, ('20) △0.04, ('21) △7.2, ('22) △60.3, ('23) △2.9, ('24) △19.8

세수효과는 계산방식에 따라 누적법과 순액법으로 표현할 수 있다. 누적법은 기준연도(올해의 경우 2025년도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방법이며, 순액법은 직전년도 대비 증감액을 계산하여 연도별 세수효과를 산출하는 방법이다. 현행 세법과 비교하여 세수효과를 파악하기 위해서는 기준연도 대비 증감액을 제시하는 누적법 방식이 적절하다고 판단되므로, 본 절에서의 세수효과는 별도의 설명이 없는 경우라면 누적법(5년 합계 금액)을 기준으로 제시한다.

세목별로 주요 항목의 세수효과를 살펴보면, 정부는 2026~2030년 동안 법인세는 법인세율 인상(+17조 4,424억원) 및 임시투자세액공제 종료(+1조 2,752억원) 등에 따라 18조 5,487억원이 증가하며, 증권거래세는 증권거래세율 인상에 따라 11조 4,780억원 증가할 것으로 예상하였다. 반면 소득세는 자녀 수에 따른 신용카드 등 소득공제 한도 확대(△1조 1,808억원), 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 신설(△9,792억원) 등의 영향으로 1조 7,477억원이 감소할 것으로 전망하였다. 이외에 부가가치세는 외국인미용·성형 부가가치세 환급 종료(+7,728억원) 등에 주로 기인하여 8,699억원 증가하며, 기타 세목에서는 금융·보험업에 대한 교육세율 인상(+5조 3,333억원) 등에 따라 5조 2,280억원의 세수가 증가할 것으로 전망하였다.

나. 국회예산정책처 전망

(1) 전망 결과

국회예산정책처가 정부의 2025년 세법개정안의 세수효과를 전망한 결과, 2026~2030년(누적법 기준) 총 37조 8,040억원의 국세수입이 증가할 것으로 전망된다.¹²⁾ 이는 정부가 추산한 2026~2030년 합계 34조 4,066억원보다 3조 3,974억원 높은 수준이다. 정부와의 세수효과 차이는 대부분이 증권거래세(+1조 3,187억원)와 기타(+1조 5,870억원)¹³⁾에서 발생하며, 이외에 법인세(+2,635억원), 소득세(+1,203억원), 부가가치세(+1,088억원) 등 세목에서도 차이가 존재한다.

순액법 기준으로 살펴보면 국회예산정책처가 추산한 세수효과는 5년간 총 8조 9,473억원으로, 정부가 추산한 7조 9,524억원과 비교하여 세수의 증가규모를

12) 국회예산정책처 전망의 주요 전제는 다음과 같다.

- 법률안 시행시점: 2025년 말 개정, 2026년 1월 이후부터 효력 발생
- 5년간 세수효과 배분방식: 징수시기를 반영하여 실제 세수가 징수되는 시기에 세수효과 표기
- 행태변화 반영 여부: 세법개정에 따라 행태변화가 발생할 수 있으나, 이를 감안하지 않음

13) 기타 세목 중 교육세의 세수효과 차이가 정부 대비 +1조 2,283억원으로 추정된다.

9,949억원 높게 예상하였다. 두 기관 사이의 세수효과 차이는 대부분 추계에 활용한 자료 및 추계의 전제 등 방법상 차이에 기인한다. 주요 항목별 차이에 대한 상세한 비교는 ‘항목별 분석’에서 설명하기로 한다.

[표 11] 2025년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
NABO	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	30,512	85,723	85,064	87,268	89,473	378,040
소득세 ¹⁾	△53	△2,338	△4,961	△4,601	△4,322	△16,274
법인세	6,587	45,371	45,378	45,386	45,400	188,122
부가가치세	1,342	2,012	2,077	2,144	2,213	9,787
상속세·증여세	32	64	64	64	64	288
증권거래세	21,921	24,844	25,938	27,052	28,213	127,967
기타	684	15,770	16,568	17,223	17,906	68,150
순 액 법						
NABO	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	30,512	55,210	△659	2,204	2,205	89,473
소득세 ¹⁾	△53	△2,285	△2,623	360	279	△4,322
법인세	6,587	38,784	7	8	14	45,400
부가가치세	1,342	670	65	67	69	2,213
상속세·증여세	32	32	0	0	0	64
증권거래세	21,921	2,923	1,094	1,115	1,160	28,213
기타	684	15,086	798	656	683	17,906

주: 1) 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

1. 누적법은 2025년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식

자료: 국회예산정책처 작성

세목별로 국회예산정책처와 정부의 세수효과를 비교하면, 기타 세목(교육세, 농어촌특별세 등)에서 가장 큰 차이가 나타나는데, 정부는 향후 기타 세목이 5년간 5조 2,280억원 증가할 것으로 추계했으나 국회예산정책처는 6조 8,150억원으로 전망해 정부보다 세수효과를 1조 5,870억원 크게 추계하였다. 이런 차이는 주로 금융·보험업에 대한 교육세율 인상에 대한 추계액 차이에 기인한다. 다음으로 큰 차이를 보이는 증권거래세의 경우, 정부는 코스피·코스닥 상장주식에 대한 증권거래세

을 인상에 따라 증가하는 세수 규모를 11조 4,780억원으로 추계했으나 국회예산정책처는 12조 7,967억원으로 전망하여 정부보다 1조 3,187억원 크게 추계하였다. 이외에 정부는 법인세의 세수효과를 18조 5,487억원, 국회예산정책처는 18조 8,122억원으로 전망하여 국회예산정책처가 정부추계 대비 2,635억원 높게 전망했으며, 소득세는 정부가 향후 5년간 총 1조 7,477억원 감소하는 것으로 추계했으나, 국회예산정책처는 1조 6,274억원이 감소할 것으로 추계하여 정부 대비 세수감소 효과를 작게 추계하였다.

[표 12] 2025년 정부 세법개정안에 대한 세목별 세수효과 차이: NABO vs 정부
(단위: 억원)

누 적 법(NABO - 정부)						
차이	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	5,345	5,466	5,494	7,720	9,949	33,974
소득세 ¹⁾	368	1,456	△563	△181	122	1,203
법인세	4,360	△444	△437	△429	△415	2,635
부가가치세	91	150	215	282	351	1,088
상속세·증여세	△1	△2	△2	△2	△2	△9
증권거래세	521	1,499	2,593	3,707	4,868	13,187
기타	7	2,807	3,688	4,343	5,026	15,870

순 액 법(NABO - 정부)						
차이	2026	2027	2028	2029	2030	합계
합계	5,345	120	28	2,226	2,229	9,949
소득세 ¹⁾	368	1,088	△2,019	382	303	122
법인세	4,360	△4,804	7	8	14	△415
부가가치세	91	59	65	67	69	351
상속세·증여세	△1	△1	0	0	0	△2
증권거래세	521	978	1,094	1,115	1,160	4,868
기타	7	2,800	881	656	683	5,026

주: 1) 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

1. 누적법은 2025년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 항목별 분석

국회예산정책처는 정부의 2025년 세법개정안에 따라 2026~2030년 국세가 총 37조 8,040억원 증가할 것으로 전망하였는데, 이는 정부가 추산한 국세 증가분(34조 4,066억원) 대비 3조 3,974억원 높은 수준이다. 두 기관 간 세수효과 차이는 주로 활용자료 및 추계의 가정 등의 차이에서 발생하였다. 이하에서는 세수효과 차이가 큰 주요 항목을 중심으로 원인을 살펴보고자 한다.

[표 13] 주요 항목별 세수효과 비교: 누적법 기준, 5년 합계

(단위: 억원)

세법개정 주요 항목	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(증권거래세) 증권거래세율 인상	127,967	114,780	13,187
(교육세) 금융·보험업 교육세율 인상	65,513	53,333	12,180
(법인세) 법인세율 인상	184,820	174,424	10,396
(법인세) 임시투자세액공제 종료 ¹⁾	7,621	12,752	△5,131
(소득세) 비과세 종합저축 가입대상 조정	10,155	8,160	1,995
(부가가치세) 외국인 관광객 미용성형 부가가치세 환급 종료	8,597	7,728	869

주: 1) 공제·감면액에 과세되는 농어촌특별세를 포함한 전체 세수효과 기준

자료: 정부 세수효과는 세목별 법률안의 비용추계서 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

정부와 가장 큰 차이가 존재하는 항목은 ‘코스피·코스닥 상장주식 거래에 대한 증권거래세율 0.05%p 인상’으로 국회예산정책처는 정부 대비 세수증가 효과를 1조 3,187억원 크게 추계하였다. 두 기관의 세수효과 차이는 전망의 전제가 되는 증권거래대금 전망액 차이에 기인한다. 정부와 국회예산정책처 모두 최근 거래액 및 추이를 감안해 증권거래대금을 추정하였으나 시점상 전망액에 차이가 존재하며, 정부는 향후 거래대금 전망치를 동일하게 유지하여 전망하고 있으나 국회예산정책처는 GDP·금리·환율 등 경제지표를 활용한 증가 추세를 세수효과에 반영하였다.

다음으로 ‘교육세 과세표준(수익금액)이 1조원을 초과하는 금융·보험업에 대한 교육세율 인상’에 대한 세수효과에서 큰 차이가 발생하였는데, 국회예산정책처는 정부 대비 세수증가 효과를 5년간 1조 2,180억원 크게 추계하였다. 해당 차이는 세수효과에 대한 향후 증가추세 반영 여부에 따라 발생하였다. 정부는 2024년 신고자료를 토대로 산출한 세수효과가 향후 동일하게 유지될 것으로 추계했으나, 국회예산

정책처는 거시변수(GDP, 국고채 3년금리)를 활용하여 추정한 증가율을 반영하여 세수효과가 증가할 것으로 가정하였다. 이는 경제규모 확대에 따라 지속적으로 증가하고 있는 금융·보험업 시장 상황을 반영한 것이다.

다음으로 법인세에서는 ‘법인세율 인상’과 ‘임시투자세액공제 종료’ 항목에서 큰 세수효과에 대한 차이가 존재한다. ‘법인세율 인상’에 대해 국회예산정책처는 5년간 18조 4,820억원의 세수증가 효과를 추계하여 정부(17조 4,424억원) 대비 1조 396억원 크게 추계하였다. 해당 차이는 중간예납에 대한 두 기관 사이의 전제 차이에서 주로 기인한다. 2026년 세수효과 추계 시, 정부는 법인세 중간예납 가결산 비중을 과거 평균 수준으로 반영했으나, 국회예산정책처는 상호출자제한기업집단의 가결산 의무화(2024년 개정)를 고려하였다. 이외에도 국회예산정책처가 추계 기준이 되는 법인세수를 정부 대비 높게 전망한 것도 일부 작용하였다.

한편 ‘임시투자세액공제 종료’에 따라 국회예산정책처는 법인세수가 5년간 7,621억원 증가할 것으로 추계한 반면, 정부는 1조 2,752억원 증가할 것으로 추계하여 국회예산정책처가 세수증가 규모를 5,131억원 작게 추정하였다. 정부의 경우 임시투자세액공제를 도입할 당시에 활용한 방식(설비투자계획 전망액을 토대로 추정)으로 추계했으나, 국회예산정책처는 「2026년도 조세지출예산서」상 공제 실적을 바탕으로 세수효과를 추계하였다.

소득세 중에서는 ‘비과세 종합저축 과세특례 가입대상 조정’에 따라 국회예산정책처는 5년간 1조 155억원의 세수가 증가할 것으로 추계하여 정부(8,160억원) 대비 1,995억원 크게 전망하였다. 정부의 경우 조세지출예산서상 2021~2025년(전망치) 조세지출액의 평균을 바탕으로 세수효과를 추계하였으나, 국회예산정책처는 2024년 조세지출실적을 바탕으로 65세 이상 인구 증가에 따른 비과세 종합저축 규모 증가 추세를 반영하여 추계하였다.

이외에도 ‘외국인 관광객 미용·성형 부가가치세 환급 종료’에 대하여 국회예산정책처는 부가가치세수가 8,597억원 증가할 것으로 전망했으나 정부는 7,728억원 증가한다고 전망하여 국회예산정책처가 세수증가 규모를 869억원 크게 전망하였다. 이러한 차이는 국회예산정책처의 경우, 최근 증가 추세에 있는 외국인 관광객 수 등을 추계에 반영했기 때문이다.

2. 세부담 귀착효과 분석

가. 정부 발표

정부는 「2025년 세제개편안」에 따라 2026~2030년 기간 동안 총 7조 9,524억원 (순액법 기준)¹⁴⁾의 세수가 증가할 것으로 전망하였는데, 이 중 개인의 세부담은 2,488억원 감소하고 법인의 세부담은 5조 7,612억원 증가할 것으로 예측하였다. 개인의 경우에는 고소득자의 세부담 감소 규모가 서민·중산층보다 크고, 법인은 대기업의 세부담 증가 규모가 중소기업에 비해 클 것으로 전망하였다.

한편 정부는 올해 세법개정안 중 ‘증권거래세율 인상’, ‘고배당기업 주주의 배당 소득 분리과세’, ‘상호금융 예탁금·출자금 비과세 정비’ 등의 세수효과 귀착을 ‘기타’로 분류했으며, 그 결과 기타 부문의 세부담이 2조 4,400억원 증가할 것으로 전망하였다.

[표 14] 2025년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(정부 추계): 순액법 기준, 5년 합계
(단위: 억원)

	개인		법인		기타 ⁴⁾	합계
	서민·중산층 ²⁾	고소득자	중소기업	대기업 ³⁾		
순액법 ¹⁾	△1,024	△1,464	15,936	41,676	24,400	79,524
	△2,488		57,612			

주: 1) 직전년도 대비 세수효과로 집계

2) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,700만원) 이하인 자

3) 중견기업은 대기업에 포함

4) 기타는 외국인·비거주자·공익법인 등 귀착 분석이 곤란한 항목 등

1. 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

자료: 기획재정부, 보도자료 「2025년 세제개편안」, 2025.7.31.

나. 국회예산정책처 전망

국회예산정책처는 2025년 세법개정안에 따라 2026~2030년 동안 총 8조 9,473억원 (순액법 기준)의 세수가 감소할 것으로 전망하였다.¹⁵⁾ 세부적으로 개인의 세부담은

이정훈 추계세제분석관(nororand@assembly.go.kr, 6788-4669)

14) 당초 정부가 발표한 세법개정안(25.7.31.)에 상장주식 양도소득세의 대주주 기준을 50억원에서 10억원으로 변경하는 내용(시행령 개정사항)의 세수효과가 포함되었다. 그러나 추석 민생안정대책 당정협의(25.9.15.)에서 이를 철회함에 따라, 동 보고서에서는 해당 세수효과를 제외하였다.

4,351억원 감소하고 법인의 세부담은 6조 2,075억원 증가할 것으로 추계하여 개인과 법인의 세수효과 방향이 다르게 나타났다. 먼저 개인 중 고소득자는 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 등에 따라 세부담이 4,674억원 감소하는 반면, 서민·중산층의 세부담은 비과세 종합저축 가입대상 조정 등에 따라 323억원 증가할 것으로 예상된다. 법인의 경우에는 법인세율 인상 등에 따라 중소기업의 세부담이 1조 4,109억원, 대기업의 세부담은 4조 7,966억원 증가할 것으로 전망하였다. 이 외에 귀착 구분이 곤란한 기타 부문의 세부담은 증권거래세율 인상 등에 따라 3조 1,749억원 증가할 것으로 전망된다.

누적법 기준으로 살펴본 세수효과는 2026~2030년 동안 국세가 37조 8,040억원 증가하는 것으로 나타났다. 이 중 개인의 세부담은 1조 7,650억원 감소하는 반면, 법인의 세부담은 25조 560억원 증가하는 것으로 추계되었다. 기타 부문의 세부담은 5년간 14조 5,129억원 증가할 것으로 전망된다.

[표 15] 2025년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계
(단위: 억원)

	개인		법인		기타 ⁵⁾	합계
	서민·중산층 ³⁾	고소득자	중소기업	대기업 ⁴⁾		
순액법 ¹⁾	323	△4,674	14,109	47,966	31,749	89,473
	△4,351		62,075			
누적법 ²⁾	△581	△17,069	57,029	193,532	145,129	378,040
	△17,650		250,560			

주: 1) 직전년도 대비 세수효과를 집계하는 방식

2) 기준연도(2025년) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식

3) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,700만원) 이하인 자

4) 중견기업은 대기업에 포함

5) 기타는 외국인·비거주자·공익법인 등 귀착 분석이 곤란한 항목 등

1. 주식 양도소득세 대주주 기준 변경 항목의 세수효과를 제외한 금액임

자료: 국회예산정책처 작성

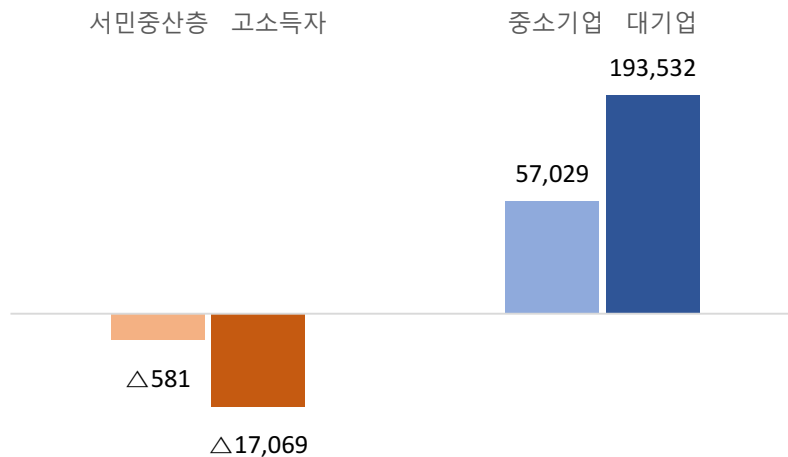
개인의 세부담을 감소시키는 주요 개정사항에는 ‘고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 신설’, ‘자녀 수에 따른 신용카드등 소득공제 한도 확대’, ‘초등저학년 예체능 학원비 세제지원’ 등이 존재하는데, 이 중 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 항목은 주로 고소득자의 세부담을 감소시킬 것으로 예상된다.

15) 세부담 귀착의 경우, 정부가 발표하는 순액법 기준에 따라 산출된 결과를 중심으로 설명한다.

반면 자녀 수에 따른 신용카드등 소득공제 한도 확대 및 교육비 세액공제 대상에 초등저학년 예체능 학원비를 포함하는 개정은 서민·중산층과 고소득자의 세부담을 전체적으로 감소시킬 것으로 예상된다. 한편 비과세 종합저축 과세특례 가입대상 65세 이상 노인의 범위를 기초연금수급 대상으로 축소함에 따라 서민·중산층(노인)의 세부담이 증가하여, 개인의 세부담 감소효과를 일부 상쇄할 것을 전망된다.

법인의 경우에는 법인세율 1%p 인상에 따른 세수효과가 가장 클 것으로 예상되는 가운데, 대기업의 세부담 증가 규모가 중소기업보다 클 것으로 예상된다. 다음으로 과세표준 1조원을 초과하는 금융·보험업자에 대한 교육세율 인상에 따른 세부담 증가는 대기업에 귀착될 것으로 예상된다. 이외에도 임시투자세액공제 종료에 따라 법인의 세부담이 증가할 것으로 예상되는데, 우대공제율이 높게 적용되던 중소기업의 세부담 증가가 대기업에 비해 상대적으로 클 것으로 예상된다. 반면 국가 전략기술 세부대상 확대 및 영상콘텐츠 제작비에 대한 세액공제를 확대 등의 세법 개정은 향후 기업의 세부담을 감소시킬 것으로 전망된다.

[그림 3] 2025년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계
(단위: 억원)



주: 누적법 기준, 2026~2030년(5년) 합계액

자료: 국회예산정책처 작성

순액법 기준으로 국회예산정책처와 정부의 세부담 귀착의 차이를 살펴본 결과, '기타' 부문에서 가장 큰 차이가 나타났다. 이는 증권거래세율 인상에 대한 세수효

과 전망액의 차이가 주된 요인이지만, 두 기관의 귀착분류 차이 또한 일부 영향을 미친 것으로 파악된다. 정부는 ‘고배당기업 주주의 배당소득에 대한 분리과세’의 세수감소 효과의 귀착을 ‘기타’로 분류했으나, 국회예산정책처는 해당 세수효과를 ‘고소득자’로 분류하였다. 이는 「국세통계연보」상 2023년 금융소득 종합과세자의 배당소득 중 약 93%가 종합소득금액 8천만원 초과 구간에 집중되어 있으며, 종합소득금액 1~2억원 구간부터 평균 실효세율(결정세액/종합소득금액)이 14%를 넘어 배당소득 분리과세 특례에 따른 세수효과의 대부분이 고소득자에서 발생할 것으로 예상되기 때문이다. 이러한 분류의 차이로 인해 국회예산정책처는 기타 부문의 세부담을 정부 대비 크게, 고소득자의 세부담은 정부 대비 작게 추계하였다.

반면 국회예산정책처는 정부와 비교하여 서민·중산층의 세부담을 크게 전망하였는데, 이는 국회예산정책처는 비과세 종합저축 가입대상 조정에 따른 서민·중산층의 세부담 증가 효과를 정부 대비 크게 추계한 반면, 저학년 예체능 학원비 세액공제에 대한 세수 감소는 작게 추계한 것에 주로 기인한다. 이외에 중소기업 및 대기업에 대한 세부담 귀착효과 차이는 주로 금융·보험업 교육세율 인상, 법인세율 인상, 임시투자세액공제 종료 등에 대한 세수효과 전망액 차이에 따라 발생하였다.

누적법 기준으로 살펴본 연도별·귀착대상별 2026~2030년 세수효과는 다음과 같다. 개인에 대한 세부담은 고배당 개인주주 배당소득의 세부담 감소효과가 2027~2028년에 걸쳐 확대되지만¹⁶⁾, 나머지 항목은 세부담 감소 효과가 점차 축소될 것으로 예상된다.¹⁷⁾ 법인의 경우 법인세율 및 금융·보험업 교육세율 인상의 효과가 2027년부터 본격적으로 발생하며, 세부담 증가 수준이 점차 확대될 것으로 예상된다. 기타 부문은 향후 세부담이 지속적으로 증가할 것으로 전망하였는데, 이는 주식시장 확대 및 거래액 증가로 인해 향후 증권거래세율 인상의 세수효과가 지속적으로 증가할 것으로 전망한 데에 기인한다.

16) 고배당기업 2026사업연도 귀속분에 대한 중간배당액 지급(2026년)의 종합소득 신고(2027년)를 반영하여 2027년에 세수효과 중 일부가 발생하며, 2028년부터 세수효과가 완전히 발생한다.

17) 인구구조 변화를 반영하여 자녀수에 따른 신용카드 등 공제 한도 확대 및 초·중·저학년 예체능학원비 세제지원 등의 세부담 감소 효과는 점차 감소하는 반면, 비과세 종합저축 과세특례 가입대상 조정의 세부담 증가 효과는 증가할 것으로 전망하였다.

[표 16] 2025년 정부 세법개정안의 개인 및 법인에 대한 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계
개인	△372	△3,308	△4,990	△4,630	△4,351	△17,650
서민·중산층 ¹⁾	△259	△507	△226	88	323	△581
고소득자	△113	△2,801	△4,764	△4,718	△4,674	△17,069
법인	6,428	59,937	60,733	61,388	62,075	250,560
중소기업	678	14,069	14,080	14,093	14,109	57,029
대기업 ²⁾	5,750	45,868	46,653	47,294	47,966	193,532
기타³⁾	24,456	29,094	29,320	30,511	31,749	145,129
합 계	30,512	85,723	85,064	87,268	89,473	378,040

주: 1) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,700만원) 이하인 자

2) 중견기업은 대기업에 포함

3) 기타는 외국인·비거주자·공익법인 등 귀착분석이 곤란한 항목 등

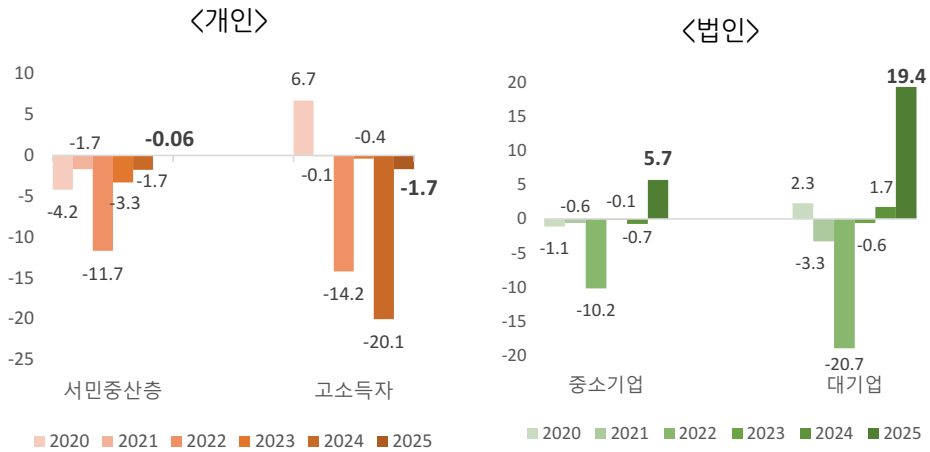
1. 누적법 기준(기준연도(2025년) 대비)

자료: 국회예산정책처 작성

과거 세법개정안과 비교해 볼 때, 2025년 세법개정안은 법인 부문을 중심으로 세부담을 증가시키는 증세형 개편으로 분류할 수 있다. 대기업의 세부담은 5년간 19.4조원 증가할 것으로 예상되며, 중소기업 또한 5.7조원의 세부담 증가가 예상된다. 반면 개인 부문의 세부담 변동은 고소득층(△1.7조원), 서민·중산층(△0.06조원)으로 소폭의 감세가 이루어질 것으로 예상된다.

이러한 기조는 최근 몇 년간의 흐름과 대비되는 것으로 평가할 수 있다. 2022년 정부 세법개정안은 경제활력 제고 등을 위한 법인세율 인하, 소득세 과세표준 구간 기준금액 상향 등 개인과 기업의 세부담을 크게 감소시키는 내용이었으며, 2023년에는 변동 규모는 축소되었으나 세수 감소의 방향성을 유지하였다. 2024년에는 상속세 최고세율 인하 등 고소득·고자산가를 중심으로 세부담을 감소시키는 내용으로 세수감소형 세법개정안이 연속으로 제출되었다. 이번 2025년 정부 세법개정안은 최근 이어진 감세 기조에서 벗어나, 법인의 세부담을 증가시켜 전체 세수를 확대하는 방향으로 제출되었다.

[그림 4] 2020~2025년 세법개정안의 세부담 귀착효과: 5년 합계(국회예산정책처 추계)
(단위: 조원)



주: 누적법 기준(5년 합계액)
자료: 국회예산정책처 작성

3. 2025년 조세지출 정비분석

가. 조세지출 정비실적 및 세수효과

2025년 조세지출 정비실적

2025년 정부 세법개정안 및 조세지출예산서상 조세지출 정비항목을 살펴보면, 조세지출 신설 5건, 폐지 7건, 축소 11건, 확대 22건, 단순 일몰연장 45건 등 총 90건으로 집계된다. 이를 2025년 일몰이 도래하는 항목과 그 외 항목으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

2025년 일몰이 도래하는 항목은 72건(부분일몰 항목 1건 포함)으로, 이 중 조세지출의 공제율 또는 수혜대상 변경 등 제도변화 없이 단순 일몰기한을 연장한 항목은 45건이다. 그 외 27건의 조세지출 항목에 대해서는 제도를 정비하였는데, 일몰기한 종료에 따른 폐지가 7건, 축소가 9건이며 확대는 11건이다.

그 외 2025년 말 일몰기한이 도래하지 않은 조세지출 항목 중 세법개정으로 축소되는 항목이 2건, 확대되는 항목이 11건으로 집계되며, 신설되는 조세지출 항목은 5건이다.

[표 17] 2025년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황

(단위: 건)

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

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

2025년 조세지출 정비 세수효과

국회예산정책처가 2025년 조세지출 정비에 따른 세수효과를 추정한 결과, 2026년 1,884억원, 2030년 1,794억원 등 2026~2030년 동안 총 8,668억원의 세수가 증가할 것으로 예상되었다. 이러한 세수증가 현상은 조세지출 제도 폐지 및 축소에 따른 세수증가 효과가 신설 및 확대에 따른 세수감소 효과를 상회하기 때문이다. 다

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

만, 이 추정치는 적용기한 연장에 따른 효과를 제외한 것이므로, 단순 일몰연장 및 확대·축소연장 항목의 적용기한 연장에 따른 세수감소 효과를 고려할 경우 전체적인 세수효과는 달라질 수 있다.

[표 18] 2025년 정부 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	합계
신설·확대	△709	△6,059	△8,147	△8,224	△8,288	△31,427
폐지·축소	2,593	8,493	9,232	9,696	10,082	40,095
합 계	1,884	2,434	1,085	1,471	1,794	8,668

주: 조세지출 정비 세수효과는 확대/축소된 부분만 반영함에 따라 단순 일몰연장은 세수효과가 발생하지 않음

자료: 국회예산정책처 작성

2025년 조세지출 주요 정비항목의 세수효과를 살펴보면, 제도 확대 항목 및 축소 항목 대부분은 2027년 이후에 세수효과가 발생하거나 추계가 곤란한 것으로 나타났다. 다만, 이 중 2026년에 세수효과가 추계된 항목은 2건으로, ‘연구인력개발비·통합투자세액공제 국가전략기술, 신성장·원천기술 세부기술 신설’(△708억원), ‘전통시장 및 지역사랑상품권에 대한 지출분에 대한 기업업무추진비 한도 공제율 인상’(△1억원) 순으로 세수가 감소할 것으로 전망되었다. 제도 축소 항목 중에서는 ‘조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세에 저율 분리과세 일부 도입’으로 2026년에 185억원의 세수가 증가할 것으로 분석되었다.

조세지출 신설 항목 5건은 모두 2027년부터 세수효과가 발생할 것으로 예상되거나 추계가 곤란하였으며, 이 중 ‘고배당기업에 대한 배당소득 분리과세’는 2027년 △1,039억원, ‘웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제’는 2027년 △45억원의 세수가 감소할 것으로 전망되었다. 한편, 제도 폐지 7건 중 ‘외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례 종료’ 1,693억원, ‘노후자동차 교체 시 개별소비세 한시 감면’ 688억원, ‘청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제 적용기한 종료’ 27억원 등으로 세수가 증가할 것으로 전망되었으며, 나머지 폐지 항목은 감면실적이 없거나 추계가 곤란하여 폐지로 인한 세수효과를 산정하기 어려웠다.

[표 19] 2025년 정부 세법개정안 주요 정비항목별 세수효과(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

주요 조세지출 정비 항목	정비유형	세수효과	
		2026	'26~'30 연평균
연구인력개발비·통합투자세액공제 국가전략기술, 신성장·원천기술 세부기술 신설	확대	△708	△1,437
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 자녀수에 따른 공제 한도 확대 등	확대	- (‘27년 이후)	△2,860
조합 등 출자금, 예탁금에 대한 비과세에 저율 분리과세 일부 도입	축소	185	913
고배당기업에 대한 배당소득 분리과세	신설	- (‘27년 이후)	△2,544
외국인 관광객 미용성형 의료용역 부가가치세 환급 특례	폐지	1,693	2,302
노후자동차 교체시 개별소비세 한시 감면	폐지	688	688

주: 조세지출 정비 세수효과는 확대/축소된 부분만 반영함에 따라 단순 일몰연장은 세수효과가 발생하지 않음

자료: 국회예산정책처 작성

나. 조세지출 정비의 문제점¹⁸⁾

일몰도래 항목에 대한 정비원칙 정립 필요

2025년 말 일몰이 도래하는 조세지출 항목 71건¹⁹⁾ 중 65건의 일몰이 연장되었다. 이 중 6회 이상 일몰이 연장된 항목의 수는 26건으로 전체의 36.6%이고, 이들의 2025년 조세지출 감면액(잠정치)은 13조 3,567억원으로 전체의 71.2%에 달한다.

이는 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(4조 3,859억원), 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례(1조 7,680억원) 등 조세지출 규모가 큰 항목에 기인한다. 이와 같이 일부 조세지출이 반복적으로 연장되고, 그 감면액 규모가 전체에서 큰 비중을 차지함에 따라 일몰제도가 조세지출 정비 기능을 충분히 수행하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

18) 이하에서는 정부의 세법개정안 보도자료 및 조세지출예산서에 수록된 조세지출 정비 현황 수치를 그대로 사용하였다. 조세지출정비와 관련한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처의 「2026년도 조세지출예산서 분석」 보고서(2025. 10.)를 참조하기 바란다.

19) 부분일몰 항목인 통합투자세액공제 중 임시투자세액공제를 제외하고 집계한 숫자이다.

[표 20] 2025년 일몰도래 항목의 일몰 연장 횟수 및 감면액

(단위: 건, 억원, %)

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

주: 부분일몰 항목인 통합투자세액공제 중 임시투자세액공제 제외

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

[표 21] 2025년 일몰도래 예정인 항목 중 일몰기한이 9회 이상인 항목

(단위: 억원)

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

주: 음영은 잠재적 관리대상인 항목을 의미, 그 외의 항목은 적극적 관리대상을 의미

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

이 중 가장 많이 일몰기한이 연장된 항목은 적극적 관리대상인 “창업기업 등에
의 출자에 대한 과세특례”로, 1993년 도입된 후 총 11차례 연장되었다. 다만, 동
항목에 따른 감면액은 2025년 60억원으로 전망되어 전체 조세지출 규모에서 차지
하는 비중은 크지 않다. 그 밖에 “공장의 대도시 밖 이전에 대한 법인세 과세특례”,
“법인 본사를 수도권 과밀억제권역 밖으로 이전하는데 따른 양도차익에 대한 법인
세 과세특례”는 9회 연장되었으나 2025년 감면액이 각각 1억원, 5억원에 그친다.
한편, 잠재적 관리대상 중 가장 많이 일몰이 연장된 항목은 “재활용폐자원 등에 대
한 부가가치세 매입세액공제 특례”로 1992년 도입된 후 총 10회 연장되었으며,
2025년 감면액은 1조 7,680억원으로 전망된다.

이처럼 일몰이 여러 차례 연장된 항목들은 제도적 필요성이 반복적으로 인정되
어 현재까지 유지되어 온 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 제도들에 대해서는 정
책목표 달성 여부가 충분히 검토되었는지, 그리고 그 결과가 제도 개편에 적절히 반
영되었는지는 점검이 필요하다. 특히, 연간 감면액이 300억원 이상인 주요 특례의
경우 심층평가를 통해 존치 필요성과 정책효과가 재검토되고 있으나, 2025년 일몰
이 도래하는 일부 항목은 심층평가 결과 일몰 연장을 전제로 제도 정비 등에 대한
사항이 권고되었음에도 세법개정안에는 일몰연장만 반영되고 구체적인 제도개편 여
부가 반영되지 않은 사례가 존재한다. 이는 제도 운영의 적절성에 대한 추가 검토가
필요함을 보여준다.

먼저, “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제”는 전자결제가 보편화되면서 동
제도의 과표양성화 기능은 약화되고, 근로소득자의 세부담 경감과 소비진작 효과가
주요한 정책목표로 부각되고 있다. 이에 따라 2025년 수행된 조세특례 심층평가에
서는 동 제도가 과표양성화와 소비진작이라는 정책목표 달성 수단으로 적절하지 않
고, 정책목표 달성과 관련된 뚜렷한 효과도 확인되지 않아 중장기적으로는 제도를
축소·폐지할 것을 권고하였다.²⁰⁾ 그럼에도 정부는 중장기적인 제도 운영 방향을 제
시하지 않은 채, 2025년 말 일몰이 도래하는 동 특례의 적용기한을 2028년 말까지
3년 연장하고, 자녀 수에 따라 공제한도를 상향하는 세법개정안을 국회에 제출하였
다. 이는 정부가 사실상 근로소득자의 세부담 완화라는 현실적 수요를 감안할 때 즉
시 폐지할 경우 납세순응도가 감소할 것이라는 점을 고려한 결정으로 해석된다.

“상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제” 역시 2025년 심층평가 결과

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

임대료 인하의 효과가 분명하지 않고 임대인들의 세부담 완화 수단으로 사용되고 있어 단기적으로는 제도를 유지하되 장기적으로는 제도를 폐지하고 소상공인 직접 지원 등 다른 정책을 수립할 필요가 있다는 점이 제안되었다. “중소기업에 대한 특별세액감면”은 타당성·효과성 분석 결과 일몰 연장의 필요성이 낮으나, 다른 조세지원 확대와 연계하지 않고 동 제도만을 단독 폐지할 경우 중소기업의 실질 세부담이 급격히 증가할 우려가 있어 단기적으로는 일몰을 연장하되 감면한도 설정 방식의 조정 등 제도개선을 권고하였다.

마지막으로, “통합고용세액공제”는 기업의 상시근로자 수 증가에 대한 긍정적 영향이 크지 않으므로 중장기적으로는 일몰을 종료하는 것이 바람직하나, 단기적으로는 일몰을 연장하되 공제액·공제기간을 축소하고 제도를 재설계할 것을 권고하였다. 그럼에도 정부는 이들 특례의 중장기적인 운영 방안을 구체적으로 제시하지 않은 채 일몰기한을 2025년 말에서 2028년 말까지 3년 연장하는 세법개정안을 제출하여, 제도 정비의 관점에서 조세지출 성과평가를 통한 결과 환류가 제대로 이루어지지 못한 것으로 나타난다.

조세지출은 경제여건이나 세입증감에 관계없이 지속적으로 세수손실을 초래하며 일몰 연장이 반복되어 장기간 지속되어 온 조세출 항목의 경우 제도의 항구화·수혜계층의 기득권화로 인해 그 폐지가 더욱 어렵게 되는 특성이 있다. 따라서 일몰 도래 조세지출 항목의 정책목표가 달성되거나 타당성·효과성이 없는 것으로 평가된 경우에는 원칙에 따라 과감하게 제도를 정비하여야 할 것이다. 또한 단기적 일몰 연장의 필요성은 인정하되 장기적 축소·폐지와 단기적 일몰연장을 권고하는 경우에는 구체적인 제도 개선방안과 제도 축소·폐지에 관한 이행 계획 등을 제시하여 심층평가 제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.²¹⁾

한편, 수차례 일몰이 반복된 항목의 경우, 평가결과 정비나 축소 필요성이 지적되더라도 실제 제도에 반영되지 못하는 사례가 존재한다. 따라서 단순히 일몰 시점마다 동일한 평가 절차를 거치는 방식만으로는 조세지출 정비의 실효성을 담보하기 어렵다. 이에 따라 정부는 「조세지출 기본계획」이나 「국가재정운용계획」의 첨부서류인 “중장기 조세정책 운용계획”에서 국세감면한도 준수 노력 강화와 같은 원칙적 방향 제시에 그

21) 예를 들어, 2025년 수행된 ‘상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제’에 대한 심층평가 결과 장기적으로 제도를 일몰시키고 소상공인 직접지원 등 대체 정책의 수립이 바람직하다고 판단되며 단기적으로 제도를 유지하되 중장기적으로 제도 전환 방안을 고려하는 것이 필요할 수 있다고 본다는 원론적인 결론만이 제시되었다.

치지 말고, 각 항목별 준치 여부와 조정 방향에 대한 명확한 입장을 제시하여야 한다. 아울러 이에 기초한 구체적 정비·운용계획을 함께 마련할 필요가 있다.

조세지출 정비 실효성 제고를 위한 대책 마련 필요

2026년 국세감면율은 16.1%로 2025년 잠정치 기준 국세감면율 전망(16.0%)보다 0.1%p 상승하고, 2026년 법정한도 16.5%를 0.4%p 하회할 것으로 전망된다. 이에 따라 2023년 이후 지속되어 온 국세감면액의 법정한도 초과 현상이 2026년에는 발생하지 않을 것으로 보인다.

한편, 최근 발표(2025.9.25.)된 2025년 국세수입 재추계 결과를 반영하면, 2025년 국세감면율은 종전 예산안 기준인 16.0% 대비 0.1%p 상승한 16.1%로, 2025년 법정한도(15.5%)를 0.6%p 초과한다. 이를 적용할 경우 2026년도 국세감면율 법정한도는 16.6%로 상향 조정되며, 재계산된 법정한도에 따르더라도 2026년 국세감면율(16.1%)은 법정한도를 0.5%p 하회할 것으로 전망된다.

정부는 매년 조세지출 기본계획과 국가재정운용계획 등을 통해 불필요한 비과세·감면 정비와 국세감면율 한도 준수를 강조해 왔으며, 「2025년 조세지출 기본계획」과 「2025~2029년 국가재정운용계획」의 첨부서류인 “중장기 조세정책 운용계획”에서도 이러한 기조를 재확인할 수 있다.²²⁾ 실제로 2026년 국세감면율은 2022년 이후 처음으로 법정한도를 하회하여, 지표상으로는 정부의 국세감면 한도 준수 목표가 달성된 것으로 평가할 수 있다.

그러나 2026년 국세감면액은 2025년 대비 4.1조원(5.3%) 증가하여 총량이 지속적으로 확대되고 있다. 또한 2023~2025년 국세감면율이 3년 연속 법정한도를 초과하면서, 과거의 높은 감면율 실적이 법정한도를 상향시키는 구조적 영향이 나타났다.²³⁾ 이로 인해 2026년에는 국세감면액과 국세감면율이 모두 증가하였음에도, 국세감면율의 법정한도 상향의 효과로 인해 지표상으로는 국세감면율이 법정한도를 하회하는 상황이 나타나고 있는 것이다.

22) 엄격한 조세지출 관리를 통한 국세감면 한도 준수 노력을 강화하겠다는 내용을 발표하였다.

23) 국세감면율 법정한도는 직전 3개 연도 국세감면율의 평균에 0.5%p를 더한 수치로 산출되기 때문에, 과거 국세감면율 실적이 높은 경우 국세감면율 법정한도 자체도 높아지게 된다. 실제로, 2016~2018년에는 국세감면율이 법정한도를 하회함에 따라 법정한도가 2016년 14.4%에서 2019년에는 13.2%까지 하락하였다. 반면, 2023년~2025년에는 국세감면율이 3년 연속 법정한도를 초과함에 따라 법정한도는 2023년 14.3%에서 2026년 16.5%로 상승하였다.

한편, 2023년부터 2025년까지 국세수입 결손이 지속되면서, 2025년에는 제2회 추가경정예산을 통해 10.3조원의 세입경정이 이루어졌다. 금년 9월에 발표된 국세수입 재추계 결과에서도 이보다 2.2조원 낮은 국세수입 전망이 제시되는 등 세입 기반 약화 문제가 지속되고 있다. 그럼에도 국세감면율 법정한도 제도는 조세지출의 실질적인 통제 기준으로 기능하지 못하고 있는 상황이다.

결과적으로 국세감면율 법정한도는 과거 실적과 연동된 구조로 인해 형식적인 총량 관리 장치에 머무르고 있으며, 재정 건전성을 평가하는 객관적 기준으로서 한계가 있다. 오히려 과거 국세감면율의 법정한도 초과 현상이 미래의 조세감면 확대를 허용하는 요인으로 작용할 가능성이 있는 것이다. 따라서 정부는 국세감면율 법정한도 준수에 그치지 않고, 조세지출 총량을 실질적으로 조정·관리할 수 있는 체계적인 관리·평가 방안을 마련할 필요가 있다.

Ⅲ. 세목별 분석

1. 소득세

가. 고배당 기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 신설

(1) 개정내용

정부는 자본시장 활성화 방안의 일환으로 올해 세법개정안에 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 신설안을 제출하였다. 현행 소득세 체계는 개인의 금융소득(이자와 배당을 합산한 금액)이 연 2,000만원을 초과 시, 금융소득을 다른 소득과 합산해 종합소득으로 신고·납부하도록 하고 있으나, 동 특례는 고배당기업으로부터 거주자가 지급받은 배당소득에 대하여 종합소득 과세대상에서 제외하고 분리과세를 적용하도록 하는 내용이다.

특례 대상이 되는 고배당기업의 요건은 전년 대비 현금배당액이 감소하지 않은 기업 중 ① 배당성향이 40% 이상이거나, ② 배당성향 25% 이상 및 직전 3년 평균액 대비 배당이 5% 이상 증가한 상장법인²⁴⁾이다. 특례의 대상이 되는 소득은 중간·분기·결산배당을 포함한 전체 현금배당액이다.

동 특례는 고배당기업으로부터 지급받은 배당소득 규모에 따라 3단계 초과누진 세율이 적용되도록 설계되어 있다. 구체적으로 특례대상 소득이 2천만원 이하의 경우 14%, 2천만원 초과 3억원 이하의 경우 20%, 3억원 초과분에 대해서는 35%의 세율이 적용된다. 한편 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 특례는 2026.1.1. 이후 개시하는 사업연도에 귀속되는 배당분부터 2028.12.31.이 속하는 사업연도에 귀속되는 배당분까지 적용될 예정이다.

이정훈 추계세제분석관(nororand@assembly.go.kr, 6788-4669)

24) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 주권상장법인(코넥스상장기업 제외). 다만 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자회사 및 그와 유사한 법인으로서 대통령령으로 정하는 법인은 제외한다.

[표 22] 고배당기업 개인주주에 대한 분리과세 특례 관련 정부안의 주요 내용

대상	- 고배당 상장법인*의 주주(거주자) * 전년 대비 현금배당이 감소하지 않은 ① 또는 ② 충족 법인 ① 배당성향 40% 이상 ② 배당성향 25% 이상 + 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가 (제외) 공모·사모펀드, 리츠, 투자목적회사(SPC) 등													
내용	- 고배당기업 지급 배당소득은 종합과세 대상에서 제외하여 분리과세 (대상소득) 현금배당액(중간·분기·결산배당 포함) (적용세율) 3단계 초과누진세율 <table border="1" data-bbox="425 597 1186 760"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th><th colspan="3">특례대상 소득 규모</th></tr> <tr> <th>2천만원 이하</th><th>2천만원 초과 3억원 이하</th><th>3억원 초과</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>세율</td><td>14%</td><td>20%</td><td>35%</td></tr> </tbody> </table>				특례대상 소득 규모			2천만원 이하	2천만원 초과 3억원 이하	3억원 초과	세율	14%	20%	35%
	특례대상 소득 규모													
	2천만원 이하	2천만원 초과 3억원 이하	3억원 초과											
세율	14%	20%	35%											
적용기한	'26.1.1. 이후 개시하는 사업연도에 귀속 배당분부터 '28.12.31.이 속하는 사업연도 귀속 배당분까지													

제22대 국회에는 특정 요건을 갖춘 기업으로부터 지급받는 배당소득에 대하여 분리과세를 적용하도록 하는 내용의 의원안이 11건 발의되어 계류 중이다. 해당 법안들은 주주에게 지급된 배당에 적용되는 소득세율을 낮추어 개인주주에게 혜택을 주는 동시에 자본시장 활성화를 유도한다는 공통된 목표를 가지고 있으나, 대상 기업의 구체적인 요건 및 세율 수준 등에 있어서는 차이가 존재한다.

특례 대상이 되는 기업 요건과 관련하여, 박수민·이미자·최은석 의원안은 전체 주권상장법인을 대상으로 하고 있으나, 투자집합기구 포함 여부 등은 차이가 존재한다. 박수영 의원안은 배당금뿐만 아니라 자사주 매입까지 포함한 ‘총 주주환원액’이 직전 3년 평균보다 5% 이상 증가한 기업을 대상으로 하고 있어 포괄적인 환원 기준을 제시하고 있다. 반면, 이소영·김현정·안도걸·유상범·윤영석·박성훈 의원안은 ‘현금배당’을 기준으로 고배당기업을 대상으로 한다. 이에 대해 이소영 의원안은 ‘배당성향 35% 이상’이라는 단일 조건을 제시한 반면, 김현정·안도걸·윤영석·박성훈 의원안은 정부안과 유사하게 ‘높은 배당성향 요건’ 또는 ‘완화된 배당성향 요건 + 배당 증가 요건’이라는 이중적 구조를 제안하였다.

한편 유상범 의원안은 10% 이상 지분을 보유한 대주주는 분리과세 특례 대상에서 제외하도록 제안하였으며, 차규근 의원안은 특례대상 기업을 소액주주에게 특

수관계자보다 1.5배 이상 많은 배당을 지급하는 기업(차등배당기업)을 특례대상 기업으로 한다는 점에서 특징이 존재한다.

[표 23] 기획재정위원회에 계류 중인 배당소득 분리과세 관련 법안 현황

대표 발의자 (의안번호)	특례대상 기업	내용		
박수영 의원 ¹⁾ (2207799)	주주환원 확대 기업 (직전 3년 평균 대비 5% 이상 주주환원액 증가)	원천징수세율	14 → 9%	
		종합소득 대상	25% 분리과세 허용	
이소영 의원 ²⁾ (2210092)	고배당기업 (배당성향 35% 이상)	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		14%	20%	25%
유상범 의원 ¹⁾ (2211598)	고배당기업 (배당성향 30% 이상 또는 직전 3년 평균 대비 10% 이상 배당 증가) *10% 이상 주식소유자는 특례 대상에서 제외	2천만원 이하	2천만원 ~ 5천만원 이하	5천만원 초과
		9%	14%	20%
안도걸 의원 ¹⁾ (2211778)	고배당기업 (배당성향 40% 이상 또는 배당성향 20% 이상 및 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가)	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		9%	20%	25%
김현정 의원 ²⁾ (2212236)	고배당기업 (배당성향 35% 이상 또는 배당성향 25% 이상 및 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당이 증가하거나 직전연도 대비 5% 이상 배당 증가)	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		9%	20%	25%
박수민 의원 ²⁾ (2212452)	주권상장법인(리츠 등 제외)	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		14%	20%	25%
차규근 의원 ¹⁾ (2212554)	차등배당기업 (소액주주에 대한 1주당 배당금이 특수관계자 대비 1.5배 이상 + 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가)	2천만원 이하		2천만원 초과
		14%		27%

대표 발의자 (의안번호)	특례대상 기업	내용		
박성훈 의원 ²⁾ (2213218)	고배당기업 (배당성향 35% 이상, 배당성향 25% 이상 및 직전 3년 평균 대비 3% 이상 배당 증가, 대통령령으로 정하는 당기순이익 0 이하 법인)	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		14%	20%	25%
임이자 의원 ²⁾ (2213389)	주권상장법인(리츠 등 제외)	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		9%	20%	25%
윤영석 의원 ²⁾ (2213524)	고배당기업* (배당성향 40% 이상 또는 배당성향 25% 이상 및 직전 3년 평균 대비 5% 이상) *리츠, SPC 등 포함	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		14%	20%	35%
최은석 의원 ²⁾ (2213552)	상장법인 및 자산의 60% 이상 상장법인에 투자한 집합투자기구	2천만원 이하	2천만원 ~ 3억원 이하	3억원 초과
		9%	20%	25%

주: 1) 「조세특례제한법 일부개정법률안」

2) 「소득세법 일부개정법률안」

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성 (조회일: 2025년 10월 17일)

(2) 세수효과

고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세 특례 신설에 대한 세수효과는 국세청의 「국세통계연보」상 ‘금융소득 종합과세 신고자의 종합소득금액 신고 현황’ 자료를 바탕으로 추계하였다.

현행 소득세는 금융소득(이자·배당소득) 2,000만원 이하인 자에 대한 납세의무를 원천징수(14%)로 종결하며, 금융소득이 2,000만원을 초과하는 경우에만 종합소득으로 과세한다. 동 제도는 특례대상 배당소득 2,000만원 이하에 대해서는 현행 원천징수세율(14%)과 동일한 수준으로 설계되어 있으므로, 세수효과는 금융소득 2,000만원을 초과하는 종합과세자에서 발생한다. 엄밀한 추계를 위해서는 납세자별 현금배당 소득 규모 및 배당지급 법인의 특성 등을 파악해 활용해야 하지만, 이에

대한 통계가 존재하지 않아 다음의 방식을 통해 세수효과를 추계하였다.

먼저 2020~2023년 금융소득 종합과세자의 소득세 신고자료를 바탕으로, 배당 소득구간별로 1인당 과세표준 및 1인당 배당소득²⁵⁾ 금액을 추정한다. 다음으로 배당소득 구간별로 적용되는 종합소득세 한계세율과 특례세율과의 차이를 이용하여 1인당 세수감소액을 추정 후, 인원 수를 곱하여 전체 금액을 계산한다. 이후 전체 배당소득 중 코스피·코스닥 지급 비중²⁶⁾ 및 유가증권 상장사의 현금배당액 중 고배당기업의 지급액 비중²⁷⁾을 지급하여 최종적인 세수효과를 산출하였다.

해당 세수효과는 유가증권 상장사의 현금배당액이 2020~2023년 평균 수준을 유지하고 고배당기업의 현금배당액 비중이 변하지 않는다는 가정하에 추계된 금액으로, 향후 현금배당 지급액이 증가하거나 특례 적용대상 고배당기업 비율 등이 달라지는 경우 변동할 가능성이 존재한다.

[표 24] 고배당기업 개인주주에 대한 배당소득 분리과세에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	-	△1,039	△3,045	△3,045	△2,007	△9,136	△2,284
정 부(B)	-	△2,448	△2,448	△2,448	-	△7,344	△2,448
차이(A-B)	-	1,409	△597	△597	△2,007	△1,792	164

자료: 국회예산정책처 작성

추계결과, 국회예산정책처는 고배당기업 개인주주에 대한 분리과세 특례 신설에 따라 4년(2027~2030년)간 총 9,136억원의 세수가 감소할 것으로 전망하였다. 반면 정부는 동 특례의 세수 효과를 3년(2027~2029년)간 총 7,344억원 감소하는 것으로 추계하여, 두 기관 사이에는 세수효과 발생시기와 규모에서 차이가 존재한다.

세수효과 발생시기와 관련하여 국회예산정책처는 기업의 배당지급일, 종합소득세 신고기한 등을 고려하였으며, 중간배당 지급비율²⁸⁾ 등을 감안하여 세수효과 귀

25) 여기서 신고된 배당소득은 모두 현금배당이라고 가정한다.

26) 유가증권상장사의 현금배당액('21~'23년 평균 40.2조원, 한국거래소) 및 국내개인에 대한 배당금 지급 비중('21~'23년 평균 29.8%, 한국예탁결제원)을 고려하여 49.5%로 추정하였다.

27) 2024년 12월 말 결산 기준으로 계산한 결과, 약 43.4%로 추정하였다.

28) 2024년 유가증권시장 12월 결산법인의 중간배당금 규모는 전체 현금배당액의 34.11% 수준이다. (한국상장회사협의회 보도자료, '최근 3년간(2022~2024) 배당실시 현황 및 장기 추이 등' 2025.5.12.)

속시기를 반영하였다. 반면, 정부는 종합소득세 신고기한을 고려하지 않고 사업연도 다음 해에 세수효과가 일괄적으로 발생한다고 가정하였다. 두 기관 사이의 세수감소액 규모 차이는 세수효과 계산방식의 차이에 주로 기인한다. 국회예산정책처는 배당소득 구간별 종합소득세 한계세율과 분리과세 세율의 차이를 고려하여 세수효과를 추계한 반면, 정부는 구간별 평균 실효세율과 특례세율의 차이로 세수효과를 추계하였다.

국회예산정책처는 동 특례의 세수효과가 고소득자에게 귀착된다고 분류하였다. 「국세통계연보」상 2023년 금융소득 종합과세자의 배당소득 신고 현황을 살펴보면, 전체 배당소득의 92.6%가 종합소득 8천만원 초과 구간에 집중되어 있다. 또한 종합소득 1~2억원 구간에 이르러야 금융소득 종합과세자의 평균 실효세율이 14%를 넘기 때문에, 동 특례의 세수효과 대부분이 고소득자에서 발생할 것으로 판단하였다.

[표 25] 금융소득 종합과세자의 배당소득 신고 현황: 2023년 기준

종합소득 규모	실효 세율 ¹⁾	종합과세 대상자 배당소득				
		인원	배당소득	비율	상위 누적 비율 ²⁾	1인당 배당소득
	(%)	(천명)	(억원)	(%)	(%)	(백만원)
합 계	13.5	287.9	217,392			75.5
2천만 이하	1.9	0.96	180	0.1	100.0	18.9
4천만 이하	4.0	52.2	5,069	2.3	99.9	9.7
6천만 이하	6.8	39.7	5,621	2.6	97.6	14.1
8천만 이하	9.0	28.7	5,316	2.4	95.0	18.5
1억 이하	11.4	23.6	5,170	2.4	92.6	21.9
2억 이하	16.5	70.5	22,188	10.2	90.2	31.5
3억 이하	22.7	27.2	14,868	6.8	80.0	54.6
5억 이하	26.4	21.0	18,240	8.4	73.1	86.9
5억 초과	33.7	24.0	140,741	64.7	64.7	586.7

주: 1) 전체 종합소득세 신고자의 종합소득금액 대비 결정세액 비율

2) 전체 배당소득 대비 구간별 소득 비중을 '상위 구간'부터 누적하여 합산한 것

자료: 국세청, 「2024 국세통계연보」, 2024.

(3) 분석의견

추진배경

코리아 디스카운트(Korea Discount)는 한국의 주식시장에 상장된 기업이 주식시장에서 평가받는 가치가, 회사의 내재적 가치나 이익에 비해 상대적으로 낮게 평가되는 현상을 의미한다. 이러한 현상은 대표적으로 주가순자산비율(PBR, Price Book-value Ratio)이라는 경영지표를 통해 확인할 수 있다. PBR은 회사의 시가총액을 순자산(자산-부채)으로 나누어 계산하는데²⁹⁾, 시장에서 기업의 가치가 순자산장부가치와 비교하여 어느 정도로 평가받고 있는지를 보여주는 지표로 해석된다.³⁰⁾

2025년 5월 2일 종가 기준, KOSPI 전체 상장사의 PBR은 약 0.9배, KOSPI200 기업의 PBR은 0.8배로 나타났는데, 이는 선진국(3.5배) 및 신흥국(1.8배)과 비교해 낮은 수준이다. 개별 국가별로 보더라도 미국(4.8배), 인도(4.0배)뿐만 아니라, 대만(2.6배), 일본(1.5배), 중국(1.5배) 등 인근 동아시아 국가와 비교하여 낮은 수준을 보이고 있다. 금융위원회(2024)³¹⁾에 따르면 지난 10년(2014~2023년) 동안 우리나라 상장기업의 평균 PBR은 1.04배로, 우리나라의 주식시장 저평가 현상이 만성적이고 구조적인 문제로 지적되고 있다.

[표 26] 해외 주요시장 투자지표¹⁾ 비교

구분		PER (배)	PBR (배)	구분		PER (배)	PBR (배)
한 국		11.0	0.8	선 진 국	중 국	13.2	1.5
선 진 국	미 국	24.2	4.8		대 만	17.3	2.6
	일 본	14.6	1.5		인 도	25.6	4.0
	영 국	12.5	1.9		브라질	11.8	1.7
	프랑스	16.1	1.9		태 국	17.7	1.6
	전 체 ²⁾	21.3	3.5		전 체 ²⁾	15.2	1.8

주: 1) 한국은 KOSPI200 기준이며, 해외 주요시장은 MSCI 국가지수 기준

2) 선진국 전체에는 23개국, 신흥국 전체에는 24개국 포함

자료: 한국거래소 보도자료, '코스피시장과 해외 주요시장 투자지표 비교', 2025. 5. 7.

29) 이론적으로 PBR이 1배라는 것은 시장이 평가하는 기업의 가치가 회사를 당장 청산했을 때 주주들이 나눠 가질 수 있는 자산의 가치와 동일하다는 의미이다.

30) 시장가치에는 기업의 브랜드, 기술력, 미래성장 가능성 등이 반영되므로, 보통의 경우라면 PBR이 1배를 상회하는 것이 일반적이다.

31) 금융위원회 등 관계부처 합동, '주주환원 방안', 2024.2.

코리아 디스카운트의 원인으로는 다양한 요인이 거론되고 있는데, 이 중에는 우리나라 기업의 지배 구조, 지정학적 리스크 등과 함께 국내기업의 저조한 주주환원이 원인으로 지적되고 있으며, 그 중에서도 낮은 배당성향이 중요한 문제로 지적받고 있다. 지난 10년(2014~2023년)간 한국 기업의 평균 배당성향은 27.2%로 나타났다. 이는 영국(137.4%), 프랑스(65.6%), 독일(54.6%), 미국(42.7%) 등 주요 선진국뿐만 아니라 인도(37.9%), 튀르키예(30.0%) 등과 비교해서도 낮은 수준이다.³²⁾

[표 27] 국가별 배당성향: 2014~2023년 기준

(단위: %)

국가	배당성향	국가	배당성향
영국	137.4	브라질	91.8
멕시코	67.0	캐나다	61.6
남아공	51.7	미국	42.7
일본	36.7	아르헨티나	27.4
이탈리아	116.4	러시아	76.3
프랑스	65.6	독일	54.6
인도네시아	47.9	인도	37.9
튀르키예	30.0	한국	27.2

주: 1. 2014~2023년 중 국가별 MSCI 지수에 포함된 기업 기준(미국은 S&P500 기준)
 자료: Bloomberg; 김선임·손달호(2025), p.6. 재인용

2025년 세법개정안은 우리나라 자본시장의 저평가 문제를 해결하기 위한 정책적 대응의 일환으로 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 특례를 포함하였다. 동 개정안은 고배당기업의 주주(개인)가 해당 기업으로부터 분배받은 현금배당에 대하여 현행 대비 낮은 세율을 적용받도록 하는 내용으로, 법인에게 배당 확대에 대한 직접적인 인센티브를 제공하는 것은 아니지만 기업 내에서 의사결정의 영향력을 가진 개인 대주주에게 세제상 혜택을 제공하여 배당을 증가시키는 의사결정을 간접적으로 유인하기 위한 목적을 가지고 있다.

32) 이외에 일본(36.7%), 중국(31.3%), 대만(55.0%) 등 인접한 국가와 비교해서도 낮은 수준이다.

[BOX 2] 배당소득증대세제(2015년 시행)와 비교

동 특례는 2015년 시행되었던 ‘배당소득증대세제’³³⁾와 유사한 목표와 구조를 갖고 있으나, 특례대상과 세율에 있어 차이점이 존재한다. 배당소득증대세제는 특례대상 기업 요건으로 배당성향·배당수익률을 시장 평균의 일정수준을 상회하도록 하여 상대적 기준을 제시하였으나, 2025년 정부 개정안은 ‘배당성향 40% 이상’ 또는 ‘배당성향이 25% 이상 + 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가’와 같이 절대적 기준을 제시하고 있다. 특례 세율의 경우 과거 배당소득증대세제는 단일세율(원천징수세율 9%, 25% 분리과세 선택)을 적용했으나, 이번 정부안은 배당액 규모에 따라 3단계 초과누진세율 구조를 제안하였다.³⁴⁾

[표] 배당소득 과세특례 내용 비교

구분	대상기업	내용
배당소득 증대세제 (2015)	고배당 상장법인 · 배당성향·배당수익률(시장 평균 대비) · 배당증가율 요건	· 원천징수세율: 14% → 9% · 종합과세대상: 25% 분리과세 선택 가능
2025년 세법개정안	고배당 상장법인 · 배당성향 40% 이상 · 배당성향 25% 이상 + 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가	· 분리과세(14% / 20% / 35%)

자료: 국회예산정책처 작성

33) 「조세특례제한법」(2014. 12. 23. 법률 제12853호 일부개정) 제104조의27

34) 참고로 2024년 정부는 세법개정안(2024. 9. 2. 제출, 「조세특례제한법 일부개정법률안」)을 통해 ‘밸류업 공시기업 주주에 대한 과세특례’를 제안하였으나, 해당 특례는 국회 논의 과정에서 도입되지 않았다. ‘밸류업 공시기업 주주에 대한 과세특례’는 배당 이외에도 전체 주주환원금액을 고려했으며, 기업의 자율적인 공시를 요구했다는 점에서 특징이 존재한다.

현행 배당소득 과세체계

우리나라 과세 체계는 개인이 지급받은 배당소득에 대해 규모에 따라 이원적인 체계로 과세하고 있다.³⁵⁾ 개인의 연간 금융소득(이자소득·배당소득)이 2,000만원 이하인 경우에는 지급자의 원천징수(14%, 지방소득세 포함 시 15.4%)로 납세의무가 종결된다. 반면, 개인의 연간 금융소득이 2,000만원을 초과하는 경우 2,000만원을 초과하는 금융소득은 다른 소득과 합산하여 누진세율 6~45%(지방소득세 포함 시 6.6~49.5%)로 과세하고 있다.

한편 주주에게 지급된 배당은 법인 단계에서 이미 법인세가 과세된 이익을 재원으로 지급하는 것으로, 여기에 다시 소득세를 과세하면 동일한 소득에 대하여 법인세와 소득세가 이중으로 과세되는 결과가 발생하게 된다. 우리나라 소득세는 이런 이중과세 문제를 완화하기 위해 배당세액공제(Gross-up) 제도³⁶⁾를 두고 있다. 배당소득공제는 법인 단계에서 이미 납부한 법인세의 일부를 주주단계의 배당소득 과세 단계에서 공제해주는 것이지만, 우리나라의 현행 배당세액공제 제도는 배당가산율을 산정할 때 기업이 실제 적용받는 세율이 아닌 가장 낮은 법인세율(과세표준 2억원 이하 9%)을 기준으로 하여, 법인이 부담한 세금의 일부만을 조정하고 있다.

OECD(2025)에 따르면 국가별로 법인이 지급하는 배당에 대한 다양한 방식으로 과세하고 있는데, 이 중 대표적인 유형(38개 회원국 중 22개)은 이중과세 조정 없이 배당소득을 별도 과세하는 고전적 방식(CL, MCL)으로, 해당 방식을 채택한 대부분의 국가는 배당소득에 대해 상대적으로 낮은 세율로 분리과세하고 있다. 반면 우리나라는 배당소득을 개인주주 단계에서 종합과세하되 법인세에 해당하는 금액을 조정하고 있는 임퓨테이션 방식³⁷⁾을 채택하고 있으나, 해당 방식을 채택한 7개국 중에서는 이중과세 조정 수준³⁸⁾이 가장 낮은 편이다.

35) 과거에는 이자·배당소득에 대해 금액과 무관하게 분리과세되었으나, 고액의 금융소득자에 대한 과세 형평성 측면에서 1996년 금융소득에 대한 종합과세 제도가 도입되었다. 1998~2000년까지 IMF 외환위기 이후 금융시장 활성화를 위해 일시적으로 중단되었으나, 2001년부터 다시 시행되어 지금까지 이어지고 있다. 금융소득 종합과세 기준금액은 도입 시 '부부합산 4,000만원'였으나, 2003년부터 개인별 4,000만원으로 전환되었다. 2013년부터는 기준금액을 2,000만원으로 하향조정하여 현재까지 운영하고 있다.

36) 개인의 배당소득에서 법인세에 해당하는 일정 금액(귀속법인세, Gross-up 금액)을 다른 소득과 합산하여 종합소득세를 산출 후, 귀속법인세를 세액공제하여 조정하는 방식이다.

37) 임퓨테이션(Imputation) 방식으로 불리는 이유는 법인이 납부한 세금의 일부를 주주의 소득으로 귀속(impute)시켜 소득세를 계산한 후 해당 금액을 다시 공제하기 때문이다.

38) 완전조정 임퓨테이션(FI): 호주(100%), 캐나다(87%), 멕시코(100%), 뉴질랜드(100%)
부분조정 임퓨테이션(PI): 칠레(72.5%), 콜롬비아(57.8%), 한국(27.9%)

고배당기업 대상 분석

다음으로 정부안이 제시하고 있는 고배당기업 요건을 충족하는 기업을 살펴보았다. 동 분석은 한국상장회사협의회 TS2000 자료를 활용했으며, 2024년 유가증권시장 상장법인(코스피 및 코스닥)의 기업정보, 재무자료, 배당정보 등을 바탕으로 고배당기업 요건(배당성향 45% 이상, 배당성향 25% 이상 + 직전 3년 평균 대비 5% 이상 배당 증가)을 충족하는 기업을 분석하였다.

분석결과, 전체 2,361개사³⁹⁾ 중 2024년에 고배당기업 요건을 충족하는 기업은 409개사(17.3%)로 나타났다. 시장별로는 코스피 776개사 중 207개사(26.7%)가, 코스닥 1,585개사 중 202개사(12.7%)가 고배당기업 요건을 충족하였다. 고배당기업 요건을 충족하는 기업이 지급한 현금배당액(중간배당+결산배당)은 2024사업연도 기준 20.7조원으로 유가증권상장사 전체 현금배당액(47.6조원)의 43.4%에 해당하는 것으로 나타났다.

[표 28] 코스피·코스닥 상장사의 고배당기업 적용 여부

(단위: 개사, 조원)

구 분		코스피	코스닥	계
기업수	전체 기업	776	1,585	2,361
	고배당기업(요건① or 요건②)	207 (26.7%)	202 (12.7%)	409 (17.3%)
	요건①: 배당성향 40% 이상	136 (17.5%)	133 (8.4%)	269 (11.4%)
	요건②: 배당성향 25% 이상 + 직전 3년 평균대비 5% 이상 배당 증가	136 (17.5%)	142 (9.0%)	278 (11.8%)
현금 배당액	전체 기업	45.2	2.4	47.6
	고배당기업	19.6 (43.4%)	1.1 (44.3%)	20.7 (43.4%)

주: 1. 괄호()안 숫자는 전체 기업 대비 비율임

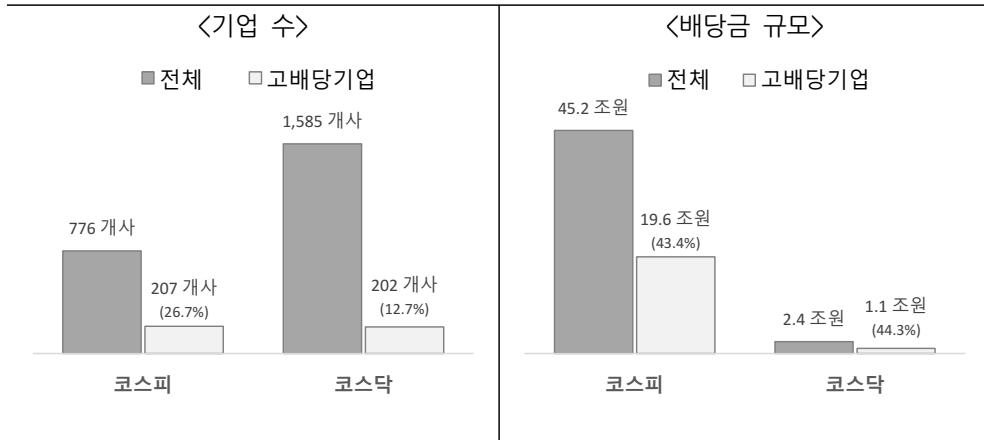
2. 12월 결산법인 기준이며, SPC(특수목적회사) 등은 제외함

3. 배당성향은 IFRS 연결 기준 당기순이익(지배주주 귀속분) 대비 현금배당(결산+중간, 우선주 포함)을 기준으로 계산함

자료: TS2000 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

39) 코스피 및 코스닥에 상장한 12월 결산법인 기준이며, 특수목적회사 등 유형을 제외하였다. 또한 분석의 연속성을 위해 분석기간 내 사업연도를 변경한 법인 및 인수·합병법인 등을 제외함

[그림 5] 고배당기업 대상 수 및 배당금 규모



자료: TS2000 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

업종별로 살펴본 결과, 고배당기업 요건을 충족하는 법인 비중이 업종에 따라 큰 차이가 존재하였다. 2024년 결산 기준, 금융·보험업의 경우 전체 상장사 63개사 중 28개사(44.4%)가 정부가 제시하는 고배당기업의 요건을 충족하는 것으로 나타났다. 특히 은행업(53.8%)과 증권업(50.0%)은 50.0% 이상으로 상당히 높은 수준이었다.

[표 29] 업종별 고배당기업 대상 여부

(단위: 개사)

	전체 상장사	고배당 기업 수	비율
전체	2,361	409	17.3%
제조업	1,505	218	14.5%
비제조업	793	163	20.6%
- 정보통신업	298	56	18.8%
- 전문, 과학 및 기술 서비스업 등	220	52	23.6%
- 도소매업 및 개인 관련 서비스업	178	40	22.5%
- 건설업	52	11	21.2%
- 기타 ¹⁾	45	4	8.9%
금융·보험업	63	28	44.4%
- 은행	13	7	53.8%
- 증권	18	9	50.0%
- 보험	12	4	33.3%
- 기타 ²⁾	20	8	40.0%

주: 1) 농업·임업·어업, 운수·창고업, 수도·하수 및 폐기물 처리업, 전기·가스 등 공급업 등

2) 신탁업 및 집합투자업(자산운용) 등

자료: TS2000 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

반면, 제조업은 전체 1,505개사 중 218개사(14.5%)만이 고배당기업 요건을 충족하는 것으로 나타나 전체 평균(17.3%)을 하회하였다. 제조업과 금융·보험업을 제외한 비제조업의 경우에는 793개사 중 163개사(20.6%)가 고배당기업에 해당하였다. 비제조업은 세부업종별로도 편차가 존재하였는데, 전문, 과학 및 기술 서비스업(23.6%), 도소매업 및 개인 관련 서비스업(22.5%), 건설업(21.2%), 정보통신업(18.8%) 순으로 나타났으며, 나머지 기타(8.9%)는 상대적으로 낮았다.

정부안의 고배당기업 요건은 크게 배당성향 45% 이상이거나(요건①), 배당성향 25% 이상이고 직전 3년 평균 대비 배당이 5% 이상 증가한 경우(요건②)로 구분할 수 있다. 해당 요건별로 정부안의 고배당기업 충족 여부를 살펴본 결과, 요건①에 해당하는 ‘배당성향 40% 이상’의 경우 전체 상장기업의 11.4%가 요건①을 충족하는 것으로 나타났다. 다만 그 비율은 업종별로 차이가 존재하여 금융업(23.8%), 비제조업(14.0%), 제조업(9.5%) 순으로 높게 나타났다. 요건②의 경우에도 금융·보험업(34.9%), 비제조업(13.9%), 제조업(9.7%) 순으로 나타나 업종에 따라 요건 충족 여부가 다르게 나타났다.

세부적으로 요건②는 ‘㉠ 배당성향 25% 이상’과 ‘㉡ 배당 5% 이상 증가’로 구분할 수 있는데, 세부요건에 따라 업종별 차이가 확대된다. ‘㉡ 배당 5% 이상 증가’요건의 경우, 모든 업종에서 60%를 상회하는 비율이 나타났으며 제조업(70.2%)이 금융·보험업(60.3%)보다 높게 나타났다. 그러나 ‘㉠ 배당성향 25% 이상’의 경우 제조업(17.6%)의 충족 비율이 타 업종 대비 낮은 수준으로 나타났다.

[표 30] 고배당기업 세부요건별 충족 비율

	고배당기업 요건 충족 (① or ②)	요건 ①	㉠ & ㉡	요건 ②	
		배당성향 40% 이상		㉠ 배당성향 25% 이상	㉡ 배당 5% 이상 증가
전체	17.3%	11.4%	11.8%	20.7%	71.2%
제조업	14.5%	9.5%	9.7%	17.6%	70.2%
비제조업	20.6%	14.0%	13.9%	24.2%	74.0%
금융·보험업	44.4%	23.8%	34.9%	50.8%	60.3%

자료: TS2000 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

앞선 결과를 고려하면, 제조업에서 고배당기업 요건을 충족하는 비율이 낮게 나타난 이유는 배당증가 요건보다는 배당성향 요건 때문으로 해석할 수 있다. 제조업의 경우, 발생한 이익의 상당 부분을 설비투자(CAPEX)나 연구개발(R&D)을 위해 유보하는 경향이 존재한다. 반면, 금융·보험업 및 투자 기회가 적은 성숙 단계의 기업은 안정적인 이익 창출을 기반으로 배당 등의 주주환원에 유리한 경영구조를 가지고 있기 때문으로 해석된다.⁴⁰⁾

배당소득 분리과세의 배당증대 효과는 불확실

'고배당 상장기업 주주에 대한 배당소득 분리과세 특례'는 기업의 배당지급을 확대하는 데 정책 목적이 존재한다. 따라서 동 정책의 핵심은 기업의 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 대주주에게 세제상 유인을 제공하는 것이다. 여기에서는 정부안에서 제시하고 있는 배당소득 분리과세 세율(최고 35%)의 세부담 수준을 살펴보고 대주주에게 유인책으로 적절한지를 살펴본다.

정부는 고배당기업으로부터 지급받는 배당소득이 3억원을 초과하는 경우 35%의 분리과세 세율을 적용하도록 제안하였다. 개인 대주주가 종합소득세 최고세율(과세표준 10억원 이상 45%)을 적용받는다고 가정 시, 배당세액공제를 고려한 배당소득 종합과세 한계세율은 38.95%⁴¹⁾ 수준이다. 이를 고려하면 정부안이 제시하고 있는 세율은 배당소득에 대한 종합과세 한계세율(38.95%) 대비 3.95%p 인하된 것으로 판단된다.

다만 정부안의 분리과세 특례세율(최고 35%)은 현재 국회 계류 중인 의원안(최고 27~25%)⁴²⁾과 비교하면 상대적으로 높은 수준에 해당한다. 이는 시장 참여자의 기대보다 부족한 인하 수준이며, 자산 승계 및 지배구조 유지 등 복합적인 이해관계를 가진 대주주가 배당을 증가시키도록 유도하기에 충분하지 않다는 시각이 존재한다. 의사결정권이 있는 대주주는 배당 이외에도 급여·상여 등 다양한 수단을 통해 이익을 실현할 수 있는 대안이 존재하기 때문이다.

40) DeAngelo, DeAngelo, & Stulz (2006)에 따르면 기업이 성숙할수록 배당을 지급할 확률이 매우 높아지며, 반대로 성장 기회가 높은 신생 기업은 배당 수준이 낮게 나타났다.

41) 배당소득 한계세율 = $((1 + Y_g) \times Y_i) - Y_g = ((1 + 0.11) \times 0.45) - 0.11^*$

Y_g : 배당가산율(Gross-up rate), Y_i : 소득세율

* 2025년 정부 세법개정안의 배당가산율 인상(10→11%) 개정을 고려한 값임

42) 유상범 의원안(2211598)의 경우 9~20% 수준의 분리과세를 제안하고 있으나, 대주주(10% 이상 주식소유)는 특례 대상에서 제외하고 있으므로 여기서는 제외한다.

특히 정부안은 세율 측면에서 대주주에게 현금배당보다는 사내유보 후 자본이득(주식양도차익)을 통해 이익을 실현하는 것이 유리한 구조를 여전히 유지하고 있다. 현행 세법은 대주주나 비상장주식을 제외한 대다수 소액주주의 상장주식 양도차익에 대해 비과세를 적용하고 있으며,⁴³⁾ 대주주의 주식양도차익에 대해서는 20% 또는 25%(3억원 초과)의 세율을 적용하고 있다. 이러한 점을 고려하면 정부안이 제시한 분리과세 세율(최고 35%)은 주식양도(25%)보다 여전히 높은 수준으로 설계되어 있으므로, 개인 대주주에게 배당확대 의사결정 인센티브로 작용할지 여부는 불확실하다고 판단된다.

[표 31] 대주주에 대한 배당소득 및 주식양도소득 한계실효세율 비교

	배당소득		주식양도	차이 (A-B)	비고
	명목 최고세율	한계실효세율 ¹⁾ (A)	한계실효세율 ²⁾ (B)		
현행 (종합소득세)	45%	38.95%	25%	+13.95%p	주식양도 유리
정부안 윤영석 의원안		35%		+10%p	주식양도 유리
차규근 의원안		27%		+2%p	주식양도 유리
박수영, 이소영, 안도걸, 김현정, 박수민, 임이자, 최은석, 박성훈 의원안		25%		0%p	과세 중립

주: 1) 배당소득 규모 3억원 초과를 가정, 2025년 정부 개정안의 배당가산율(11%)을 적용한 배당세액공제를 고려하여 계산한 수치임

2) 1년 이상 보유 및 과세표준 3억원 초과를 가정하며, 기본공제(연간 250만원)은 고려하지 않음

1. 지방세는 제외

2. 종합소득세는 최고세율 적용 기준

자료: 국회예산정책처 작성

43) 주식양도에 대하여 거래세(증권거래세, 농어촌특별세)가 과세되고 있으나 양도차익 과세와 비교해 낮은 수준이다.

의사결정 왜곡 가능성 및 배당성향 지표의 불완전성

정부는 2026년 귀속 사업연도에 대한 배당분부터 고배당기업 주주에 대한 배당소득 분리과세를 적용하는 것으로 개정안을 제출하였으나, 해당 적용시점은 2026년 지급할 현금배당액(2025사업연도 결산배당)을 감소시킬 유인을 제공하여 기업의 단기배당정책을 왜곡시킬 가능성이 존재한다.

고배당기업에 해당하기 위한 기본 전제 중 하나는 '전년 대비 현금배당액이 감소하지 않아야 한다'는 점이다. 2026사업연도 귀속 배당분부터 특례가 적용될 경우, 그 기준이 되는 '전년'은 2025사업연도이다. 12월 결산법인은 통상적으로 다음 해 3월 주주총회를 통해 실적 및 결산배당을 확정하며 1개월 이내에 배당을 지급하므로, 정부안의 적용시점은 고배당기업 요건 충족을 위해 2025년 결산배당(2026년 지급)을 감소시키는 의사결정을 하게 만들 유인을 제공한다. 만약 2025사업연도에 대해 높은 현금배당을 결정하면, 특례 적용 시 '전년 대비 배당 미감소' 요건을 충족하기 위한 기준점이 높아지며, '직전 3개년 평균 대비 5% 이상 배당 증가' 요건을 충족시키는 데에도 불리하게 작용할 수 있다.⁴⁴⁾ 이처럼 정부안은 주주환원을 장려하려는 정책의 본래 취지와는 반대로 작용하여, 제도 시행 직전년도에 배당을 축소시킬 유인을 제공한다는 문제점이 존재한다.⁴⁵⁾

한편 고배당기업 요건의 주요한 기준인 배당성향은 결산서상 당기순이익에 따라 변동성이 큰 지표라는 취약성이 존재한다. 예를 들어 기업이 장기적인 계획에 따라 일정 규모의 배당금을 지급하거나 지속적으로 배당금을 증가시키는 주주환원 정책을 유지하더라도, 일시적인 경영 성과 호조로 당기순이익이 급증하는 경우 배당성향이 감소하여 특례 요건을 충족하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 특히 반도체와 같이 업황에 따라 실적 변동이 큰 산업에 속한 기업들은 안정적인 배당 정책에도 불구하고, 세제 혜택 대상에서 제외되는 결과가 발생할 수 있다.⁴⁶⁾

44) 반대로 2025년 사업연도에 대한 결산배당액을 감소시키는 것이 고배당기업 요건을 충족하는 데 유리하게 작용할 수 있다.

45) 미국에서는 2013년 세율 인상을 앞두고 특별배당금 지급이 급증한 사례가 존재하였는데, 이는 세제가 기업의 배당 의사결정이 영향을 받을 수 있다는 간접적인 증거를 제시한다. [Brave, S. A., & Genay, H.(2014). The fiscal cliff and the dynamics of income. Chicago Fed Letter, (321).]

46) 최근 3년간 유가증권상장사의 전체 현금배당액은 '22년 39.8조원에서 '23년 41.2조원, '24년 45.5조원으로 꾸준히 증가하고 있으나, 동기간 평균 배당성향은 당기순이익 규모에 따라 '22년 36.1%, '23년 39.9%, '24년 34.7%로 변동을 나타냈다. 또한 회사별 배당내역을 살펴보면 흑자 규모가 감소한 법인의 평균 배당성향(45.0%)이 흑자확대(29.4%) 및 흑자전환(10.7%) 법인에 비

이외에도 기업회계기준상 당기순이익은 경영적인 판단으로 이익을 조정할 (Earnings Management)⁴⁷⁾ 수 있으므로 조세로 인한 의사결정 왜곡이 발생할 가능성이 존재한다.⁴⁸⁾ 또한 회계오류 등으로 당기순이익이 사후적으로 변경될 경우 개인에 대한 특례 적용 여부가 변경될 가능성이 존재하므로,⁴⁹⁾ 지속적인 사후관리 및 이로 인한 세무행정의 복잡성이 발생할 가능성이 존재한다.⁵⁰⁾ 이처럼 회계상 경영지표에 기반한 특례는 정책적 불확실성을 내포하고 있으므로, 이에 대한 검토가 함께 이루어질 필요가 있다.

해 높아, 배당성향 지표가 당기순이익에 따라 크게 변동할 가능성이 보여준다. [한국상장회사협의회(2025.5.8.), '유가증권시장 12월 결산법인 최근 3년('22~'24) 배당실시 현황']

- 47) 경영진이 회계기준이 허용하는 범위 내에서 회계적 수치를 변경하여, 외부 정보이용자 등의 의사결정에 영향을 미치거나 이익을 얻으려는 행위를 말한다. 특히 발생주의 회계에서는 현금의 유출입과 관계없이 수익과 비용을 인식할 수 있으므로, 재량적 발생액을 통해 당기순이익의 귀속시기를 변경할 수 있다.
- 48) 과거 2015년 배당소득증대세제 적용시기에 기업들이 이익조정을 통해 회계상 당기순이익을 감소시키는 행태가 존재했다는 연구가 존재한다. [Sonu, C. H. (2025). The effect of dividend tax reform on earnings management: Evidence from a natural experiment in Korea. Finance Research Letters, (71)]
- 49) 지난 1년간 코스피 상장사의 사업보고서 정정 사례를 조사한 결과, 당기순이익 정정사례가 다수 존재하며, 그 중에는 8년 전 당기순이익을 변경한 사례도 존재하였다.

[표] 2024.11.~2025.10. 코스피 상장사의 당기순이익 정정 사례

	정정일	대상 사업연도	변동률	유형	정정 사유
A사	2024.11.3.	2016	4.1%	흑자확대	관계기업 취득원가 회계변경 등
		...	...	...	
		2023	2.5%	흑자확대	
B사	2025.6.4.	2024	-2.9%	흑자축소	재감사 의견 반영
C사	2025.9.30.	2023	-146.0%	적자전환	매출 귀속기간 오류, 손상차손 미인식 등
D사	2025.3.20.	2023	-12.1%	흑자축소	횡령 배임에 따른 당기값 수정
E사	2025.5.21.	2023	105.6%	적자확대	자산손상차손 인식 변경
		2024	-8.8%	적자축소	
F사	2025.6.13.	2019	-9.4%	적자축소	금융감독원 회계감리 결과(매출오류, 회계처리 오류 등) 반영
G사	2025.1.10.	2022	-2.1%	적자축소	감사의견 거절 후 감사보고서 재작성
		2023	-39.8%	흑자축소	

주: 1. 당기순이익은 연결재무제표 지배기업 소유주지분 기준

자료: 금융감독원의 전자공시시스템(dart) 및 한국상장회사협의회 KOCO info를 활용하여 국회예산정책처 작성

- 50) 당기순이익 변경으로 기업의 배당성향 변경되어 특례적용 여부가 바뀌는 경우, 경정청구, 수정신고 등의 사후적인 행정처리가 발생할 수 있다. 이에 대해 기획재정부는 개인 납세자가 고의적으로 조세를 포탈하지 않은 경우 등에는 별도의 가산세는 부과되지 않는다고 회신하였다.

(4) 소결

동 개정안은 조세 측면에서 자본시장 활성화를 위한 환경을 조성하기 위한 세제상 지원으로 그 의미가 존재한다. 개인주주에 대한 세제지원을 통해 기업의 배당확대를 유도한다는 측면에서, 기업 내 의사결정을 가진 개인대주주 등의 배당 유인을 얼마나 증가시킬 수 있는지에 따라 동 제도의 목적 달성 여부가 좌우될 것으로 예상된다.

2024년 결산실적 기준으로 코스피·코스닥 상장법인을 분석한 결과, 제조업 14.5%, 비제조업 20.6%, 금융·보험업 44.4% 등 업종별로 고배당기업 충족 비율이 다르게 나타났다. 특히 배당성향 요건은 수익구조가 안정적이고 대규모 투자지출 필요성이 적은 업종에 상대적으로 유리한 반면, 성장을 위해 재투자 필요한 업종에 상대적으로 불리하게 작용할 가능성이 존재한다.

정부가 제출한 배당소득 분리과세 세율(최고 35%)은 현행 종합소득세 최고세율보다 소폭 낮은 수준으로, 세제상 인센티브로 작용할 가능성이 존재한다. 그러나 현행 주식양도차익에 대한 세율(대주주 기준 20~25%)과 비교하면 배당소득에 대한 세율이 여전히 불리한 수준으로 설계되어 있으므로, 개인 대주주에게 얼마나 효과적으로 배당확대 인센티브를 제공할지는 불확실하다고 판단된다.

한편 정부안은 2026사업연도 귀속 배당분부터 분리과세 특례가 적용되도록 설계되어 있으나, '전년 대비 배당액 미감소' 및 '직전 3년 평균 대비 5% 배당 증가' 요건 등을 고려하면 2026년 지급할 현금배당액(2025사업연도 결산배당)을 감소시킬 유인을 제공하므로, 정책의 본래 취지와 부합하지 않는 방향으로 작동할 가능성이 존재한다. 이와 관련하여 향후 국회 심의과정에서 적용시점에 대한 논의가 함께 이루어져야 할 것으로 판단된다.⁵¹⁾

동 개정안은 특정 기업의 주주를 대상으로 설계된 한시적 특례로서, 자본시장에 단기적으로 긍정적인 신호를 줄 가능성이 존재한다. 다만 세율 수준 등을 고려하면 배당증대 효과가 제한적일 것으로 예상되며, 기업의 의사결정을 왜곡할 가능성도 존재한다. 향후 논의 과정에서 국회에 계류 중인 의원안과 함께, 대상기업, 세율 수준, 시행시점 등에 대하여 다각적으로 검토할 필요성이 존재하며, 중장기적으로 자본이득(주식양도소득)과의 과세 형평성을 고려한 과세체계 개편방안을 모색할 필요가 있다.

51) 참고로 2025년 10월 17일 기준, 국회에 계류된 배당소득 분리과세 관련 의원안(11건) 중 10건이 배당지급 시점을 기준으로 설계되어 있다.

나. 자녀양육 가구에 대한 세제지원 확대

(1) 개정내용

정부는 「2025년 세제개편안」을 통해 자녀 양육부담 완화를 위한 다수의 조세지원 방안을 제시하였다. 자녀가 있는 가구의 양육비 부담을 완화하기 위한 조세지원 방안은 자녀 수에 따른 신용카드 등 소득공제 확대, 교육비 세액공제 및 보육수당 비과세 한도 확대, 육아휴직수당 등 비과세 대상 및 한도 확대, 다자녀 가구에 대한 월세 세액공제 대상주택 면적 확대 등으로 구성되어 있다.

구체적으로 살펴보면, 첫째 신용카드 소득공제제도의 경우, 제도 적용기한을 2025년에서 2028년까지로 연장하고 자녀수에 따라 공제한도를 확대한다. 총급여 7천만원 이하자의 경우 현행 300만원인 공제한도를 자녀수에 따라 최대 100만원(1명당 50만원) 상향조정하고, 총급여 7천만원 초과자의 경우 현행 250만원인 공제한도를 자녀수에 따라 최대 50만원(1명당 25만원)을 상향조정한다.

둘째, 6세 이하 자녀가 있는 근로자에게 기업이 지급하는 보육수당의 비과세 한도를 월 20만원에서 자녀 1인당 월 20만원으로 확대한다.

셋째, 「사립학교교직원 연금법」 대상 교직원이 받는 육아휴직수당도 비과세 대상 소득으로 규정하고, 사립학교 사무직원 또는 사학연금법 특례적용 교직원이 지급받는 육아휴직수당의 비과세 한도를 기존 월 150만원에서 휴직기간별로 최대 월 250만원까지 상향조정한다.

넷째, 교육비 세액공제의 경우 만 9세 미만 초등학교 저학년 자녀의 예체능 학원비⁵²⁾를 교육비 세액공제 대상에 포함하고, 직계비속에 대한 소득요건을 폐지한다. 현행 대학생 자녀의 연간 소득금액이 100만원(총급여 500만원)을 초과하면 대학생 자녀 교육비에 대한 세액공제를 받을 수 없었지만, 소득요건이 폐지되면 대학생 자녀의 소득 유무에 관계없이 세액공제를 적용받을 수 있다.

마지막으로, 기본공제대상 자녀가 3명 이상인 다자녀 가구에 대해서는 월세 세액공제 대상이 되는 주택의 기준을 완화하여 적용한다. 현행 국민주택규모(85^m², 수도권 및 도시지역 외 100^m²)이하 또는 시가 4억원 이하 주택에 대하여 월세 세액공제가 적용되지만, 다자녀 가구에 대해서는 지역에 관계없이 100^m² 이하 주택 또는 시가 4억원 이하 주택에 대하여 월세 세액공제가 적용된다.

박지원 추계세제분석관(jwpark@assembly.go.kr, 6788-4662)

52) 예능을 교습하는 학원 및 체육시설에 지급한 교육비

[표 32] 유자녀 가구에 대한 조세지원 관련 정부안 주요 내용

구 분	주요 내용
신용카드 소득공제 한도 확대 등	○ (공제한도) 총급여 7천만원 이하: 300만원 → 자녀 1명/2명 이상, 350만원/400만원, 총급여 7천만원 초과: 250만원 → 자녀 1명/2명 이상, 275만원/300만원 ○ (적용기한) 2025.12.31. → 2028.12.31
보육수당 비과세 한도 확대	○ (비과세 대상) 6세 이하 자녀 보육과 관련하여 사용자로부터 지급 받는 급여 ○ (비과세 한도) 월 20만원 → 자녀 1인당 월 20만원
육아휴직수당 등 비과세 대상 및 비과세 한도 확대	○ (비과세 대상) 사학연금법 특례 적용 교직원이 정관 등에 따라 지급받는 육아휴직수당을 비과세 대상에 포함 ○ (비과세 한도) 사립학교 사무직원 또는 특례적용 교직원의 비과세 한도 월 150만원 → 휴직일 3개월 이하: 월 250만원, 4개월~6개월: 월 200만원, 7개월 이상: 월 160만원
교육비 세액공제 적용대상 확대	○ (공제 대상) 9세 미만 또는 2학년 이하 초등학교생의 예능학원 및 체육시설 교육비를 공제대상에 포함 ○ (소득요건) 직계 비속에 대한 소득요건* 폐지 * 소득금액 합계액 100만원(총급여 500만원) 이하
월세세액공제 적용대상 주택기준 완화	○ (대상주택 범위) 국민주택규모* 이하 또는 시가 4억원 이하 → 기본 공제대상 자녀 3인 이상: 주택면적 100m^2 또는 시가 4억원 이하 * 85m^2(수도권 및 도시지역 외 100m^2)

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

국회에서도 유자녀 가구에 대한 조세지원과 관련하여 신용카드 소득공제 확대, 교육비 세액공제 확대, 보육수당 및 육아휴직수당 확대 등 다양한 법률안이 발의되어 있다.

신용카드 소득공제 확대와 관련해서 한정애의원안(2210663) 및 이수진의의원안(2211458)은 동일하게 신용카드 등 연간 사용금액에 자녀수별로 추가 공제율을 적용하여 공제대상금액에 합산한 후, 자녀수에 따라 공제한도를 상향조정하는 내용을 담고 있으나, 자녀수별 추가 공제율과 공제한도 상향분에는 차이가 있다. 한정애의원안의 경우 자녀수가 1명, 2명, 3명 이상일 때 추가공제율을 각각 5%, 10%, 20%로 설정하고, 공제한도 증가분은 각각 50만원, 100만원, 200만원으로 설정하였다. 이수진의의원안의 경우 자녀수가 1명, 2명, 3명 이상일 때 추가공제율을 각각 10%, 20%, 25%로 설정하고, 공제한도 증가분은 각각 50만원, 100만원, 150만원으로 설

정하였다. 추경호의원안(2212274)은 신용카드 사용금액에 대한 소득공제 기본한도를 소득과 상관없이 연간 300만으로 상향조정하되, 자녀가 1명인 경우 350만원, 자녀가 2명 이상인 경우 400만원까지 상향조정하는 내용을 담고 있다.

교육비 세액공제와 관련해서는 대상범위를 확대하고 공제한도를 상향조정하는 다양한 의원안이 발의되었다. 강대식(2208178)·이수진(2207657)·박정(2200949)·윤영석(2208255)·전재수의원안(2205195)은 모두 초등학생의 학원 및 체육시설 이용비를 세액공제 대상에 포함하고 세액공제 한도를 확대하는 내용을 담고 있으며, 세액공제 한도 확대 범위에서는 차이를 보인다.⁵³⁾ 이외에도 임광현의원안(2203676)은 초등학생 뿐만 아니라 중등학생의 예체능학원비를 교육비 세액공제 대상에 포함하는 내용을 담고 있으며, 우재준의원안(2212830)은 기본공제대상자를 위하여 지급한 대학원 교육비를 세액공제대상에 포함하는 내용을, 백선희의원안(2210677)은 자녀의 수에 따라 교육비 세액공제율을 20%부터 50%까지 차등 적용하는 내용을 담고 있다.

보육수당 비과세 한도와 관련해서 이수진의원안(2207629)은 비과세 한도를 현행 월 20만원에서 월 30만원(자녀가 2명 이상인 경우 월 40만원)으로 확대하는 내용을 담고 있다.

(2) 세수효과

자녀가 있는 가구의 양육부담 완화를 위한 정부의 개편안이 통과될 경우, 소득세수는 2026~2030년 동안 1조 3,085억원(연평균 △2,617억원) 감소할 것으로 예상된다.⁵⁴⁾ 개별 항목별로 향후 5년간 누적 세수효과를 살펴보면, 부양자녀가 있는 근로자의 신용카드 소득공제 한도 확대에 따라 8,628억원(연평균 △2,876억원)⁵⁵⁾의 세수 감소가 예상되며, 보육수당 비과세 한도 확대에 따라 1,535억원(연평균 △307억원), 육아휴직수당 등 비과세 대상 및 한도 확대에 따라 170억원(연평균 △34억원),

53) 강대식의원안은 대학생에 대한 세액공제 한도를 900만원에서 1,500만원으로 확대하는 내용이다. 이수진의원안은 대학생에 대한 세액공제 한도는 900만원에서 1,000만원으로, 초·중·고등학생에 대한 세액공제 한도는 300만원에서 500만원으로 상향조정하는 내용이다. 박정·윤영석·전재수의원안은 초·중·고등학생에 대한 교육비 지출의 세액공제 한도를 현행 300만원에서 각각 400만원, 500만원, 500만원으로 상향조정하는 내용을 담고 있다.

54) 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 적용기한 연장에 따른 세수효과는 유자녀 가구에 대한 조세 지원 세수효과 합산 시 제외하였다.

55) 일몰연장 세수효과는 포함되지 않음

초등학교 1~2학년의 예체능 학원비를 교육비 특별세액공제 대상에 포함함에 따라 2,752억원(연평균 △688억원)의 세수가 감소할 것으로 예상된다.

정부는 유자녀 가구에 대한 조세지원으로 총 1조 2,928억원(연평균 △2,586억원)의 세수가 감소할 것으로 예상하였다. 정부와의 차이(△157억원)는 크지 않으나 항목별로는 다소 차이가 있는데, NABO는 적용기한 동안 적용대상자(과세대상자) 수의 변화를 반영한 반면, 정부는 2027년의 세수효과가 유지된다고 가정하였기 때문이다.

조세지원 항목별로 추계방법과 정부와의 차이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 자녀 수에 따른 신용카드 소득공제 한도 상향조정의 세수효과는 2023년(제16차년도) 재정패널조사 원자료를 활용한 모의실험분석을 통해 추정하였다.⁵⁶⁾ NABO는 정부 개정안에 따라 2027~2029년 3년간 총 8,628억원의 세수가 감소할 것으로 추계하였다. 정부(△8,856억원)와의 차이는 3년간 약 228억원 규모로 NABO가 세수감소 규모를 더 작게 추정하였는데, NABO는 향후 20세 이하 인구 감소율을 반영하여 추정한 반면, 정부는 2027년의 세수효과가 일정하게 유지된다고 가정했기 때문이다.

다음으로 6세이하 자녀에 대한 보육수당 비과세 한도 상향조정에 따른 세수효과는 자녀수에 따라 비과세 한도가 증액(월 20만원 → 자녀당 월 20만원)된 만큼, 현행 보육수당 수령자의 보육수당 수령액이 자녀수에 비례하여 증가한다는 가정하에 추계하였다. NABO는 정부 개정안에 따라 2026~2030년 5년간 총 1,535억원(연평균 △307억원)의 세수가 감소할 것으로 추계하였으며, 정부는 연간 130억원, 5년간 총 650억원의 세수가 감소할 것으로 예상하였다. NABO는 최신 국세통계연보(2024년)가 현행 이전의 비과세 한도(월 10만원)를 기준으로 작성된 자료임을 고려하여, 먼저 현행(월 20만원 한도) 기준의 보육수당 비과세 규모 추정 후, 이를 바탕으로 자녀 수에 비례하여 수령액이 증가한다고 가정하여 세수효과를 추계하였다.⁵⁷⁾ 반면, 정부는 2024년 국세통계연보의 비과세 규모(월 10만원 한도)를 바탕으

56) 재정패널조사 자료를 활용하여 총급여규모별로 개정안에 따른 1인당 신용카드 소득공제금액의 변화율을 산출한 후, 국세통계연보의 총급여규모별 신용카드 소득공제금액 실적치에 해당 변화율을 곱해 소득공제금액의 변화분을 추정하였다. 그다음 공제금액 변화분에 총급여규모별 한계세율과 적용인원을 곱한 값을 합산하여 세수효과를 추계하였다.

57) 2024년 국세통계연보(2023년 귀속)의 보육수당 비과세 신청 현황은 2023년 기준 비과세 한도(월 10만원) 내에서 근로자의 보육수당 수령액을 집계한 것이다(실제 수령액이 10만원을 초과하면 10만원으로 집계된다). 2024년부터 보육수당 비과세 한도가 월 20만원으로 확대되었으므로, 먼저

로 자녀 수에 비례하여 수령액이 증가한다고 가정하여 세수효과를 추계하였기 때문에 NABO의 세수감소 효과가 더 크게 추정되었다.

교육비 세액공제의 경우 직계비속에 대한 소득요건 폐지에 대한 세수효과는 자료의 한계로 추정하지 못하고, 교육비 세액공제 대상에 초등학교 2학년 이하의 예체능 학원비를 포함하는데 따른 세수효과만을 추계하였다. 재정패널조사 자료를 활용하여 소득규모별 교육비 세액공제 적용대상자 수를 추정한 후, 초중고 사교육비 조사 자료를 활용해 추정한 가구별 월평균 학원비 지출액 및 향후 만 7~8세 인구 감소율 등을 반영하여 추정하였다. 그 결과 NABO는 5년간 2,752억원(연평균 △688억원), 정부는 5년간 3,252억원(연평균 △813억원)의 세수가 감소할 것으로 추계하였다. NABO는 향후 만 7~8세 인구 수 감소를 반영하여 세수효과가 점차 감소할 것으로 전망한 반면, 정부는 2027년의 세수효과가 향후에도 동일하게 유지된다고 전제함에 따라 차이가 발생하였다.

2023년 귀속 국세통계연보를 바탕으로 현행 기준(월 20만원)의 보육수당 비과세 규모를 추정한 뒤, 현행 비과세 규모에 자녀수에 비례한 한도 확대분을 반영하여 세수효과를 추계하였다. 총급여규모별 보육수당 수령자 수를 자녀 수에 따라 구분한 뒤, 자녀수별 비과세대상 보육수당 증가분에 실효세율(과표대비 결정세액 비율)과 적용인원을 곱한 값을 합산하여 추정하였으며, 자녀수별 보육수당 수령자 수 구분은 인구총조사의 전체 가구수 대비 영유아 자녀수별 가구수 비율을 활용하였다. 자료의 한계로 비과세한도 확대에 따라 보육수당도 이에 비례하여 증가한다고 가정하여 추계함에 따라 세수효과가 일정부분 과대추계 되었을 가능성이 있다.

[표 33] 유자녀 가구에 대한 조세지원에 따른 세수효과

(단위: 억원)

		2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	합계	△341	△4,016	△3,928	△3,847	△952	△13,085	△2,617
	신용카드 소득공제 공제한도 확대 ¹⁾	-	△2,900	△2,877	△2,850	-	△8,628	△2,876
	보육수당 비과세 한도 확대	△307	△307	△307	△307	△307	△1,535	△307
	육아휴직수당 등 비과세 대상 및 한도 확대	△34	△34	△34	△34	△34	△170	△34
	교육비 세액공제 적용대상 확대 ²⁾	-	△775	△710	△656	△611	△2,752	△688
	월세세액공제 적용 대상 주택기준 완화	추	정	곤	란			
정부(B)	합계	△164	△3,929	△3,929	△3,929	△977	△12,928	△2,586
	신용카드 소득공제 공제한도 확대 ¹⁾	-	△2,952	△2,952	△2,952	-	△8,856	△2,952
	보육수당 비과세 한도 확대	△130	△130	△130	△130	△130	△650	△130
	육아휴직수당 등 비과세 대상 및 한도 확대	△34	△34	△34	△34	△34	△170	△34
	교육비 세액공제 적용대상 확대 ²⁾	-	△813	△813	△813	△813	△3,252	△813
	월세세액공제 적용 대상 주택기준 완화 ³⁾	-	-	-	-	-		
차이(A-B)	합계	△177	△87	1	82	25	△157	△31
	신용카드 소득공제 공제한도 확대	-	52	75	102	-	228	76
	보육수당 비과세 한도 확대	△177	△177	△177	△177	△177	△885	△177
	육아휴직수당 등 비과세 대상 및 한도 확대	0	0	0	0	0	0	0
	교육비 세액공제 적용대상 확대		38	103	157	202	500	125
	월세세액공제 적용 대상 주택기준 완화	-	-	-	-	-		

주: 1) 일몰연장 세수효과는 제외된 수치임

2) 초등학교 2학년 이하의 예체능 학원비에 대한 세수효과만을 포함, 직계비속에 대한 소득요건 폐지에 따른 세수효과는 추정 곤란

3) 시행령 개정사항으로 해당 항목의 세수효과는 정부 법률안 비용추계서에 포함되어 있지 않음

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

출산·양육 관련 세제지원 현황과 정책규모

소득세 부문에서 출산·양육 관련 조세지원은 크게 소득공제 방식의 인적공제(기본공제, 한부모 추가공제), 비환급형 세액공제(자녀·교육비·의료비 세액공제), 환급형 세액공제(자녀장려세제), 출산·보육수당 및 육아휴직수당 등 기업 지급분에 대한 비과세 제도로 구분된다. 그동안 소득세 부문 출산·양육 관련 조세제도의 변화는 주로 자녀세액공제, 자녀장려세제, 의료비 세액공제를 중심으로 전개되어 왔다. 자녀세액공제(만 8세 이상 대상) 확대를 통해 전반적인 양육부담을 지원하고, 의료비 세액공제 확대를 통해 출산·난임·영유아 맞춤형 지원을 강화하였으며, 자녀장려세제 확대를 통해 저소득층 지원을 강화해 왔다. 2022년까지는 주로 자녀장려금 지급 확대와 출산과 직접적 관련이 있는 의료비 중심으로 세액공제를 확대해 왔으나, 2023년부터는 소득계층 전반으로 대상을 넓히며 조세지원의 보편성을 강화하는 경향을 보인 가운데, 2025년 세제개편안에서는 신용카드 소득공제 확대 등 기존 제도의 보완을 넘어 새로운 형태의 조세지원 방안을 모색한 것으로 보인다.

이하에서는 이러한 소득세 제도들의 지원 내용과 정책 규모에 대해 살펴보고자 한다. 먼저, 기본공제는 본인 및 일정 소득 이하⁵⁸⁾ 배우자·부양가족에 대해 1인당 150만원을 종합소득에서 공제하는 인적공제 제도이다. 부양자녀에 대한 인적공제에 따른 소득세 감면 규모는 2024년 약 2.6조원으로 약 616만명이 평균 43만원의 수혜를 받은 것으로 추정된다.⁵⁹⁾ 부양가족 1명당 기본공제 금액은 2008년 귀속분부터 100만원에서 150만원으로 인상된 이후 현재까지 유지되고 있어, 최근에는 유자녀 가구에 대한 세제지원 확대 방안 중 하나로 인적공제 확대에 대한 정책수요가 증가하고 있다.

58) 연간 소득 100만원 이하, 근로소득만 있는 경우 연간 500만원 이하의 소득 요건을 충족해야 인적공제 대상이다.

59) 수혜 인원은 2024년(2023년 귀속) 해당 공제 신청인원 수(국세청 제출자료)이며, 근로소득세 및 종합소득세 신고현황의 공제인원 수를 합산하되, 근로소득이 있는 종합소득세 신고자(중복자)는 총급여규모별 근로소득자 중 종합소득세 신고자 비율(국세청 제출자료)을 활용하여 근로소득세 통계에서 제거하였다. 자녀에 대한 기본공제 적용에 따른 소득세 감면액은 총급여규모별 자녀에 대한 기본공제금액(국세청 제출자료)에 전체 근로소득자의 총급여규모별 평균 실효세율(과세표준 대비 산출세액 비율)을 적용한 값을 합산하여 추정하였다.

자녀세액공제는 기본공제 및 출산·입양공제로 구성되어있다. 기본공제의 경우 8세 이상 20세 이하 자녀 및 손자녀에 대해 자녀 수에 따라 일정금액을 산출세액에서 공제하며, 출산·입양공제는 과세기간 동안 출산 또는 입양신고한 경우 자녀의 출생 순서에 따라 차등공제를 적용한다. 자녀세액공제에 따른 소득세 감면 규모는 2024년 약 8,128억원으로 337만명이 평균 24만원의 수혜를 받은 것으로 추정된다. 도입 당시 기본공제는 자녀 1명당 15만원(셋째부터 20만원), 출산·입양공제는 1명당 30만원을 적용하였으나, 이후 자녀 1명당 공제금액이 확대되고, 자녀 수에 따라 공제금액이 점차 증가하는 방향으로 제도가 확대되어 왔다. 이에 따라 현행 기본공제는 자녀 1명인 경우 25만원, 2명은 55만원, 3명의 경우 95만원의 세액공제가 적용되고, 출산·입양공제의 경우 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째 70만원이 적용된다.

교육비 세액공제는 근로소득이 있는 거주자가 본인 및 자녀 등 기본공제대상자를 위해 지출한 교육비에 대해 15%에 해당하는 금액을 산출세액에서 공제하는 제도이다. 공제대상 지출 한도는 유치원 및 초·중·고생의 경우 자녀 1명당 300만원, 대학생 자녀의 경우 1명당 900만원이다. 교육비 세액공제에 따른 소득세 감면 규모는 2024년 9,805억원으로, 305만명이 평균 32만원의 수혜를 받은 것으로 나타난다. 해당 금액은 본인 및 배우자, 자녀에 대한 교육비에 적용된 공제액을 포함하고 있으므로, 자녀로 인한 감면액은 이보다 낮은 수준일 것이다. 동 제도는 2014년 소득공제에서 세액공제로 전환된 이후 제도 변화가 거의 없었으나, 2023년 수능 응시료와 대학 입학 전형료가 공제대상에 포함되었다. 2025년 정부 세제개편안에서는 초등학교 저학년 예체능 학원비 공제가 신설되면서 단순 학비 지원에서 입시·사교육 부담까지 포괄하는 방향으로 제도가 확대되고 있다.

의료비 세액공제는 근로소득이 있는 거주자가 본인 및 자녀 등 기본공제대상자를 위해 지출한 의료비 중 총급여의 3%를 초과하는 금액의 일정 비율(15~30%)을 산출세액에서 공제하는 제도이다. 본인과 65세 이상, 장애인 및 6세 이하 부양가족을 위해 쓴 의료비는 공제한도 없이 15% 공제율을 적용받을 수 있다. 배우자 등 나머지 부양가족을 위해 지출한 의료비에 대해선 연간 700만원, 산후조리원 비용은 연간 200만원 한도로 공제해 준다. 의료비 세액공제에

따른 소득세 감면 규모는 2024년 1조 5,118억원으로, 431만명이 평균 35만원의 수혜를 받은 것으로 나타난다. 이는 본인 및 배우자, 자녀에 대한 의료비에 적용된 공제액을 포함하고 있으므로, 자녀로 인한 감면액은 이보다 낮은 수준일 것이다. 의료비 세액공제는 2019년 총급여 7천만원 이하 근로자 대상 산후조리원 비용 공제(연 200만원 한도) 신설을 시작으로, 이후 해당 공제의 소득요건을 폐지하고, 미숙아·선천성 이상아 의료비 및 난임 시술에 대한 공제율을 인상한 데 이어 6세 이하 자녀 의료비에 대한 공제한도를 폐지하는 등 출산·양육 관련 의료비 지원을 강화하는 방향으로 제도가 확대되었다.

[표 34] 유자녀 가구에 대한 소득세 제도의 정책규모: 2024년 기준

(단위: 만명, 억원, 만원)

	수혜 인원	소득세 감면액	1인당 감면액
자녀에 대한 기본공제	615.9	26,241	42.6
자녀세액공제	336.9	8,128	24.1
교육비 세액공제	305.4	9,805	32.1
의료비 세액공제	431.1	15,118	35.1
출산·보육수당 비과세	47.1	401	8.5
자녀장려금	95.4	9,855	103
합계	-	69,548	-

주: 1. 수혜인원은 2024년(2023년 귀속) 국세통계연보의 해당 공제 신청인원 수이며, 종합소득이 있는 자에게 적용되는 기본공제 및 자녀세액공제의 경우 근로소득세 및 종합소득세 통계자료의 공제인원 수를 합산하되, 근로소득이 있는 종합소득세 신고자(중복자)는 총급여규모별 근로소득자 중 종합소득세 신고자 비율(국세청 제출자료)을 활용하여 근로소득세 통계에서 제거하였음
 2. 자녀에 대한 기본공제와 출산·보육수당 비과세에 따른 소득세 감면액은 총급여규모별 자녀에 대한 기본공제금액(국세청 제출자료) 및 출산·보육수당 비과세금액에 전체 근로소득자의 총급여규모별 평균 실효세율을 적용한 값을 합산하여 추정하였음. 자녀세액공제 및 교육비·의료비 세액공제 규모 및 자녀장려금 지급액은 조세지출예산서의 2024년 실적치를 사용하였음

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025; 국세청, 2024 「국세통계연보」, 2024; 국세청 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

자녀장려금은 저소득가구에 대한 자녀양육비 지원을 강화하기 위해 18세 미만의 부양자녀가 있는 가구 중 일정 소득기준과 재산요건을 충족하는 가구에 자녀 1명당 최대 100만원을 지급하는 제도로 2014년 도입(2015년 시행)되었다. 2024년 총 지급액은 9,855억원으로 약 95만명이 1인당 103만원을 수령한

것으로 나타난다. 도입 초기에는 부부합산 연간 총소득 4,000만원 미만, 가구원 재산합계액 1.4억원 미만, 무주택자 또는 1세대1주택자 가구를 대상으로 자녀 1명당 최대 50만원을 지급하였으나, 이후 주택요건 폐지('17) 및 재산요건 완화('17, '23), 지급액 인상('19, '24) 등을 통해 제도규모를 지속적으로 확대해 왔으며, 2024년부터는 제도 도입 이후 처음으로 소득기준금액을 기존 총급여 4,000만원 이하에서 7,000만원 이하로 대폭 확대하고, 자녀 1명당 최대지급액을 80만원에서 100만원으로 확대하는 등 제도가 지속적으로 확대되어 왔다.

이 외에도 2023년 이후에는 기업으로부터 지급되는 보육수당, 육아휴직수당, 출산지원금에 대한 비과세 한도도 확대되었다.

개정안의 주요 수혜 계층

이번 정부 개정안의 효과를 평가하기 위해서는 먼저 주요 수혜 계층과 대상자 수를 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 신용카드 소득공제 한도 확대의 주요 수혜자는 20세 이하 부양자녀에 대한 인적공제를 신청한 근로자 중 추가 공제여력이 있는 결정세액이 있는 자는 약 315만명으로, 이는 2023년 귀속 근로소득 연말정산 신고자의 15.1%에 해당한다. 다만 신용카드 등 사용금액이 총급여의 25%를 초과해야 공제가 가능하고, 현행 공제한도를 초과하는 수준의 소비가 발생해야 추가 공제를 받을 수 있으므로 실제 수혜자 수는 이보다 적을 것으로 예상된다. 총급여 규모별로 보면, 자녀에 대한 인적공제 신청자의 분포는 5천만원 이하 15.0%, 5천만~2억원 이하 82.1%, 2억원 초과 2.9%로 나타나, 주요 수혜 계층은 총급여 5천만~2억원 이하의 근로자임을 알 수 있다.

다음으로, 초등학교 1~2학년 자녀의 예체능 학원비를 교육비 특별세액공제 대상에 추가하는 조세지원에 대한 정책 대상자수는 2023년, 2024년 초등학교 신입생 수를 기준으로 산정하였다. 한 가구에 1학년 또는 2학년 자녀가 1명 있다고 가정할 경우 대상자 수(가구)는 약 72만명으로, 전체 근로소득자의 3.5%에 해당한다. 다만, 이들 중 추가 공제여력이 있는 근로소득자만이 혜택을 받을 수 있으므로 실제 대상자 수는 이보다 적을 것으로 예상된다.

마지막으로, 보육수당 비과세 한도 확대의 정책 대상자는 결정세액이 있는 6세 이하 자녀를 둔 보육수당 수령자 중 자녀가 2명 이상인 가구다. 2023년 귀속 보육

수당 수령 근로소득자 수(37.7만명)에 전체 가구 중 영유아 자녀가 2명 이상인 가구의 비율을(47.3%)⁶⁰⁾ 적용해 추정하였으며, 정책 대상자 수는 약 17.8만명으로 전체 근로소득자의 0.9%를 차지할 것으로 예상된다.

[표 35] 유자녀 가구 세제지원의 대상자 수

(단위: 만명, %)

유자녀 가구 세제지원 항목	자녀연령 기준	대상자	대상 인원	전체 근로소득자 대비 비중
자녀수에 따른 신용카드 등 소득공제 한도 확대	20세 이하	자녀 인적공제 신청자	315.3	15.1
		(신용카드 소득공제 신청자)	(967.9)	(46.4)
초등 저학년 예체능 학원비 교육비 특별세액공제 적용	7~8세	초등 1,2 학년 수	72.3	3.5
		(교육비 세액공제 신청자)	(274.3)	(13.2)
자녀 수에 따른 보육수당 비과세 한도 확대	6세 이하 (취학 전 아동)	보육수당 비과세 신청자 중 2자녀 이상인 자	17.8 ¹⁾	0.9
		(보육수당 비과세 신청자)	(37.7)	(1.8)

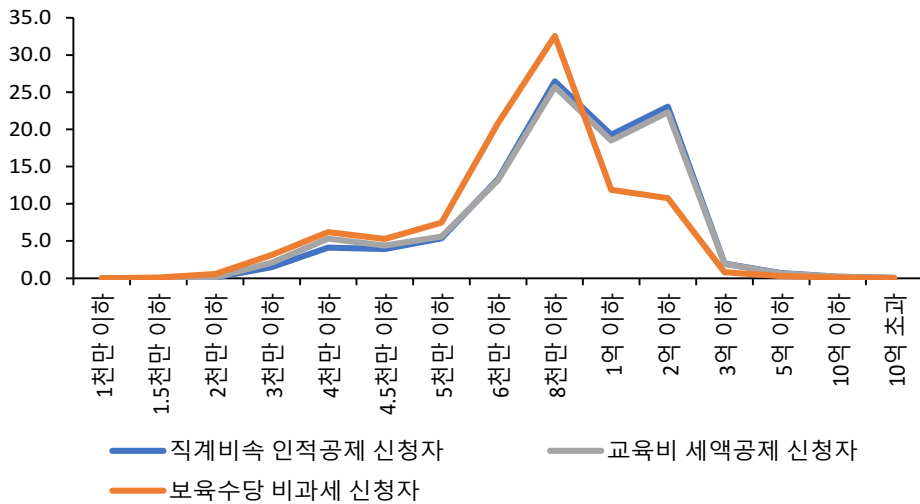
주: 1) 2023년 귀속 결정세액이 있는 보육수당 수령 근로자 수에 영유아 자녀가 있는 가구 중 2자녀 이상 가구 비율(47.3%) 적용하여 추정

자료: 국회예산정책처 작성

60) 통계청, 인구총조사 2024년

[그림 6] 총급여규모별 공제 신청자 비중

(단위: %)



자료: 국세청, 「2024 국세통계연보」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

종합하면, 이번 개정안에 따른 세제혜택 대상자 수는 신용카드 소득공제 한도 확대 315만명, 교육비 세액공제 72만명, 보육수당 비과세 확대 18만명으로 추산된다. 이는 각각 전체 근로소득자의 15.1%, 3.5%, 0.9%에 해당하며, 자녀 연령 기준이 달라 중복 수혜자는 제한적일 것으로 예상된다. 주요 수혜계층은 연간 총급여 5천만~2억원 이하의 근로소득자 중 부양자녀가 있고 결정세액이 있는 가구로, 면세자 가구와 자영업자(근로소득이 없는 사업소득자)는 이번 조세지원 대상에서 제외된다. 자녀에 대한 인적공제를 신청한 종합소득세 신고자는 2023년 귀속 기준 약 198만명이며, 종합소득세 신고자 중 근로소득이 있는 자의 비율이 48.7%인 점을 고려하면, 부양자녀가 있는 종합소득세 신고자 약 100만명은 이번 조세지원 대상에서 제외될 것으로 예상된다.

가구당 세부담 경감 규모

항목별 세부담 경감 효과를 살펴보면, 먼저 신용카드 소득공제 한도 확대의 경우 자녀가 1명인 근로자는 급여수준에 따라 3~11만원, 자녀가 2명인 근로자는 6~23만원 정도 세부담이 줄어든 것으로 예상된다.⁶¹⁾ 이는 자녀 수별 공제한도 확대분(25

61) 개정안에 따른 총급여규모별 공제한도 확대분에 해당 소득구간의 한계세율을 적용하여 산출하였다.

만~100만원)이 전액 적용된다고 가정했을 때의 최대 효과로, 실제 체감 효과는 이보다 낮을 가능성이 크다. 다음으로, 초등학교 1~2학년 자녀의 예체능 학원비로 월 25만원(연간 300만원 한도)을 지출하면, 가구당 최대 45만원의 세부담이 경감될 수 있다. 또한 6세 이하 자녀가 2명이고, 자녀당 20만원의 보육수당을 받는다면 근로자의 한계세율에 따라 14만원에서 108만원의 세부담이 줄어들 것으로 예상된다. 보육수당 비과세와 교육비 세액공제 모두 근로자의 한계세율이나 지출 수준에 따라 혜택이 달라지므로 상대적으로 고소득층에 유리할 가능성이 높다. 다만, 이는 각 조 세지원에 대한 근로자의 세부담 감소액을 최대로 산정했을 때의 금액으로 실제 근로자의 신용카드 등 사용금액, 예체능 학원비 지출액, 보육수당 수령액에 따라 세부담 경감규모는 달라질 수 있다.

1인당 세부담 경감규모 기준으로는 신용카드 소득공제 확대보다 예체능 학원비 교육비 세액공제(7~8세 자녀)와 보육수당(6세 이하 자녀) 비과세 한도 확대의 효과가 더 크지만, 이들 제도의 적용 대상은 근로소득자의 각각 3.5%, 0.9%에 불과해 중복 수혜자는 제한적이다. 따라서 대부분의 유자녀 가구가 체감하는 세부담 완화 효과는 신용카드 소득공제 확대분(약 3~23만원)에 한정될 것으로 보이며, 이는 근로자의 실효세율을 0.1~0.4%p 하락시키는 효과가 있을 것으로 예상된다.⁶²⁾ 따라서 이번 제도 개편에 따른 세부담 경감수준은 주요 수혜계층과 1인당 세수효과 등을 고려할 때 중산층 이상의 세부담을 소폭 완화하는 수준에 그칠 것으로 전망된다.

62) 4천만원 이하는 0.4%p 미만, 4~6천만원 이하는 0.3%p 내외, 6~8천만원 이하는 0.15%p 내외, 2억원 초과구간은 0.1%p 미만으로 실효세율이 하락할 것으로 예상된다.

[표 36] 유자녀 가구 세제지원 항목별 최대 세부담 경감규모

유자녀 가구 세제지원 항목	세부담 경감 규모		대상자 수
	자녀1명	자녀2명	
자녀수에 따른 신용카드 등 소득공제 한도 확대	3~11만원 * 총급여 5천만~2억원 이하 6~9만원	6~23만원 * 총급여 5천만~2억원 이하 11~18만원	315.3만명 (15.1%)
초등 저학년 예체능 학원비 교육비 특별세액공제 적용	45만원 (월 25만원 가정)	90만원 (인당 월 25만원 가정)	72.3만명 (3.5%)
자녀 수에 따른 보육수당 비과세 한도 확대	-	14~108만원 (인당 월 20만원 가정)	17.8만명 (0.9%)

주: 괄호 안은 전체 근로소득자 대비 비율

자료: 국회예산정책처 작성

[표 37] 유자녀 가구 세제지원 항목의 소득규모별 1인당 세부담 경감 규모, 2자녀 기준
(단위: 만원)

총급여 규모	신용카드 소득공제 한도 확대	교육비 세액공제 확대	보육수당 비과세 한도 확대	한계세율 ¹⁾	1인당 결정세액 (세제혜택 한도)
2천만 이하	6	90	14	6%	6
4천만 이하	15	90	36	15%	34
5천만 이하	15	90	36	15%	120
6천만 이하	15	90	36	15%	209
8천만 이하	11	90	36	15%	363
1억 이하	12	90	58	24%	675
2억 이하	18	90	84	35%	1,700
3억 이하	19	90	91	38%	5,271
5억 이하	20	90	96	40%	10,106
10억 이하	21	90	101	42%	20,884
10억 초과	23	90	108	45%	75,067

주: 1. 각 조세지원에 대한 근로자의 세부담 감소액을 최대로 산정한 결과이며, 실제 공제 신청자의 공제
여력(결정세액 규모)에 따라 실제 공제금액은 이보다 낮아질 수 있음

2. 소득규모별 신용카드 소득공제 한도 확대분 및 비과세 한도 확대분에 한계세율을 적용하여 산출하
였으며, 교육비 세액공제는 공제대상 지출 한도(1명당 연간 300만원)에 15%를 적용한 결과임

1) 전체 근로자의 총급여규모별 평균 과세표준에 적용되는 한계세율임

자료: 국세청, 「2024 국세통계연보」를 활용하여 국회예산정책처 추정

유자녀 가구와 무자녀 가구 간 실효세율 격차

국가별 자녀양육 가구에 대한 조세지원 수준은 가구유형별 소득세 실효세율 격차 비교를 통해 부분적으로 파악할 수 있다. OECD Taxing wages(2025)⁶³⁾ 보고서에 따르면 대부분의 OECD 국가에서 자녀가 있는 가구의 소득세 실효세율이 자녀가 없는 가구에 비해 낮은 것으로 나타난다. 2024년 평균임금을 받는 2자녀 홑벌이가구와 무자녀 단독가구의 소득세 실효세율 격차는 OECD 평균 4.7%p인데, 우리나라의 2자녀 홑벌이가구와 단독가구의 실효세율 격차는 3.7%p로 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 이는 실효세율 격차 크기 순으로 38개국 중 18위에 해당한다. 주요 선진국과 비교하면 미국(10.8%p) 프랑스(7.2%p) 보다 낮고, 캐나다(3.3%p), 일본(3.6%p)과는 유사한 수준이다.

무자녀 가구와 유자녀 가구의 소득세 실효세율 격차가 OECD 평균보다 작다는 것은, 우리나라의 유자녀 가구에 대한 세제 혜택 수준이 다른 국가에 비해 상대적으로 낮다는 것을 의미한다. 그러나 이는 OECD 평균(15.4%)에 비해 우리나라 무자녀 단독가구의 실효세율(6.9%) 수준이 낮은 것과 관련이 높으며,⁶⁴⁾ 우리나라와 단독가구 실효세율이 유사한 수준인 일본(7.3%)의 경우 유자녀 가구와의 실효세율 격차(3.6%p)가 우리나라와 유사한 수준이다. 다만, 2023년과 비교할 때 2자녀 홑벌이 가구의 실효세율은 5.3%에서 3.2%로 하락하였으며, 그 결과 무자녀 단독가구의 격차가 1.4%p에서 3.7%p로 확대되었다. 이는 유자녀 가구에 대한 세제 혜택이 강화된 결과로, 2024년부터 자녀장려금 소득요건이 4,000만원 미만에서 7,000만원 미만으로 상향조정되면서 평균임금을 받는 2자녀 홑벌이 가구가 신규 수급 대상에 포함된 데 따른 효과로 추정된다.⁶⁵⁾

63) OECD, 「Taxing Wages 2025」 보고서에서는 국가별 근로소득 조세부담 수준 및 추이를 가구형태, 소득수준별로 구분하여 제시하고 있어 국가별로 가구 유형별 실효세율 격차를 비교해 볼 수 있다.

64) 우리나라의 GDP 대비 소득세 수입 비중은 2014년의 3.8%에서 2023년 5.7%로 꾸준히 확대되어 왔으나, 여전히 영국(10.6%), 미국(10.0%), 독일(10.1%), 프랑스(9.4%), 일본(6.0%)은 물론 OECD 평균(8.2%)을 크게 밑도는 수준이다.

65) OECD 「Taxing Wages 2025」에 따르면, 2024년 우리나라의 평균임금(100%)은 약 5,500만원 수준이다. 평균임금을 받는 2자녀 홑벌이가구는 자녀장려금 소득요건이 4,000만원 미만일 때는 수급 대상에서 제외되지만, 소득요건이 7,000만원 미만으로 상향 조정되면서 자녀 1명당 최대 100만원을 지급받을 수 있게 되었고, 이에 따라 2자녀 홑벌이가구의 실효세율이 하락한 것으로 추정된다.

[표 38] 주요국가의 가구유형별 실효세율 격차(2024년)

(단위: %, %p)

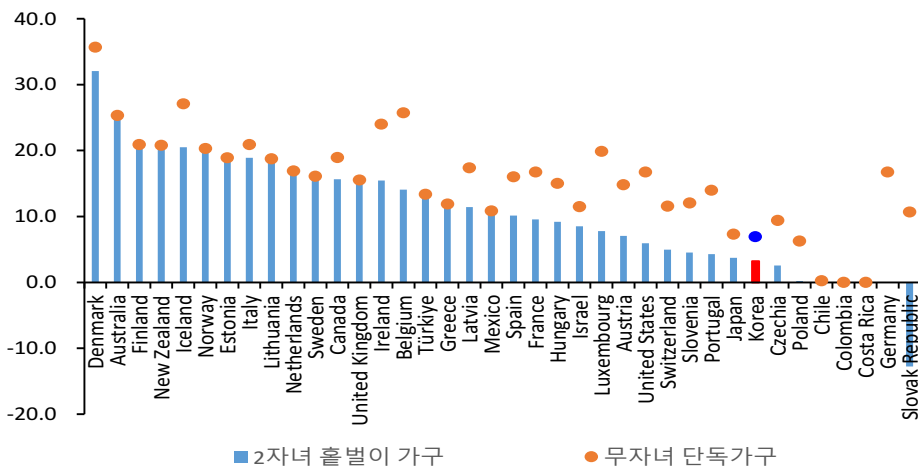
국가	가구 유형		차이
	무자녀 단독가구	2자녀 홀벌이가구	
한국	6.9	3.2	3.7
미국	16.7	5.9	10.8
영국	15.5	15.5	0.0
프랑스	16.7	9.5	7.2
캐나다	18.9	15.7	3.3
일본	7.3	3.7	3.6
OECD 평균	15.4	10.7	4.7

주: 평균임금(100%) 수준 가구의 평균 실효세율을 비교

자료: OECD, 「Taxing Wages 2025」, 2025

[그림 7] OECD 국가의 가구유형별 소득세 실효세율, 2024년

(단위: %)



자료: OECD, 「Taxing Wages 2025」, 2025 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

신용카드 소득공제 중심 지원의 한계와 형평성 과제

이번 유자녀 가구에 대한 조세지원 방안에서 세수효과가 가장 클 것으로 예상되는 항목은 ‘자녀 수에 따른 신용카드 소득공제 한도 상향조정’으로, 연간 약 3,000억원의 세수 감소가 발생할 전망이다.

신용카드 소득공제 제도는 근로소득자를 대상으로 하는 대표적인 소득공제이지만, 최저사용금액(연간 총급여의 25%)을 초과하여 사용하는 금액에 대해 소득공제를 적용하므로 모든 근로소득자가 적용받는 것은 아니며, 현행 공제한도를 초과하

는 수준의 소비가 있는 근로자만이 이번 개정안에 따른 추가공제 혜택을 받을 수 있다. 소득세 공제 방식은 납세자의 세액을 한도로 혜택이 결정되고, 고소득·다인 가구일수록 공제한도를 초과하는 경우가 많으므로, 상대적으로 고소득층에 유리하다. 따라서 이번 개정안은 중산층 이상의 양육비 부담 완화에는 일부 효과가 있을 수 있으나, 저소득층과 면세자를 비롯하여 자영업자는 혜택을 누릴 수 없다는 점에서 형평성 문제를 야기한다.

신용카드 소득공제 제도는 과표양성화를 목적으로 도입되었으나, 오랜기간 운영되어 오면서 근로자들의 비용 공제 또는 보조금 수단으로 변질되어 이용되어 왔다. 이에 대하여 조세특례 심층평가 보고서(2025)⁶⁶⁾에서도 근로자의 세부담 경감을 위해서는 소비지출에 근거한 제도가 아닌 근로소득공제, 근로소득세액공제와 같은 소득에 근거한 제도를 통해 달성하는 것이 적절하다는 의견을 제시한 바 있다. 따라서 신용카드 소득공제제도에 자녀 지원 요소를 결합하여 유자녀 가구에 대한 지원 수단을 비용공제 방식으로 운영하고, 제도의 복잡성을 심화시키기보다 자영업자와의 형평성, 소득계층 간 형평성 문제를 고려할 때 재정지출을 통한 지원이 정책목적 달성에 더 부합할 것으로 판단된다.

(4) 소결

이번 개정안은 출산·양육 지원을 국가적 과제로 추진하는 정책 기조에 부응하여, 조세정책 차원에서 자녀 양육 가구에 대한 지원 의지를 제도화한 조치로 평가된다. 다만, 소비·지출 기반 혜택이 강화되고 자영업자 및 저소득층이 제외됨에 따라, 사실상 중산층 이상 근로소득자에게 지원이 집중되는 구조로 나타난다. 이에 따라 세부담 경감 규모는 중산층 이상 근로소득자의 부담을 소폭 완화하는 수준에 그칠 것으로 예상된다.

지속되는 낮은 출생률과 현행 세제지원의 유자녀 가구 세부담 완화 효과가 제한적임을 감안하면, 자녀 수에 비례한 지원 확대의 필요성은 일정 부분 인정된다. 다만, 유자녀 가구 지원을 목적으로 할 경우 자영업자 배제 및 소득계층 간 형평성 문제를 고려할 때, 조세지출 방식보다는 재정지출을 통한 지원이 보다 바람직할 것으로 판단된다.

66) 기획재정부, 「2025 조세특례 심층평가(19) 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제」, 2025

아울러 우리나라의 소득세 실효세율이 주요국에 비해 낮고 재정·복지 수요가 지속적으로 증가하고 있는 점을 고려할 때, 향후 소득세 제도는 재정수입 기반의 안정성을 높이고 중장기적 재정건전성 제고에 기여할 수 있는 방향으로 운영할 필요가 있다.

다. 고향사랑기부금 세액공제 확대

(1) 개정내용

정부는 「2025년 세제개편안」에 지역성장 및 지역균형발전을 지원하기 위한 방안으로 고향사랑기부금 세액공제 확대 등을 제안하였다. 동 개정안은 고향사랑기부금 10만원 초과 20만원 이하 구간에 대한 세액공제율을 현행 15%에서 40%(개인지방소득세⁶⁷⁾ 포함시 16.5%에서 44.0%)로 상향 조정하고 있다. 10만원까지는 전액 세액공제 대상임에 따라, 금번 개정안이 반영될 경우 20만원 기부시 세액공제 혜택이 11.7만원에서 14.4만원으로 확대되고, 답례품(기부금액의 30% 한도)을 반영할 경우 총 혜택이 17.7만원에서 20.4만원으로 확대된다.

참고로 고향사랑기부제는 개인이 현 주소지 외의 전국 모든 지방자치단체에 기부 시, 해당 지자체는 기부금을 주민 복지증진 등에 사용하고, 기부자에게는 세액공제 및 답례품 혜택을 주는 제도이다. 기부 주체는 개인을 대상으로 하며, 기부 상한액은 1인당 연간 2,000만원이다. 현행 제도기준 10만원까지는 전액 세액공제 대상이며 10만원 초과 시에는 16.5%를 공제받을 수 있다. 단, 특별재난지역에 대한 기부 시 공제율은 33.0%까지 확대된다. 또한 해당 지자체는 기부금의 30% 이내에서 답례품을 제공할 수 있다.

[표 39] 고향사랑기부금 세액공제 개편 관련 정부안 주요 내용

기부금액	현행 세액공제율	개정안 세액공제율
0~10만원	전액 세액공제 - 국세(소득세) 100/110 - 지방세(개인지방소득세) 10/110	(좌동)
10~20만원	16.5%(국세 15%, 지방세 1.5%) - 단, 특별재난지역 기부시 33% (국세 30%, 지방세 3%)	44%(국세 40%, 지방세 4%)
20~2,000만원	16.5%(국세 15%, 지방세 1.5%) - 단, 특별재난지역 기부시 33% (국세 30%, 지방세 3%)	(좌동)

주: 고향사랑기부금의 기부금 한도 및 세액공제 한도는 연간 2,000만원임

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

강민지 추계세제분석관(min1231@assembly.go.kr, 6788-4746)

67) 개인지방소득세의 공제·감면액은 국세 공제·감면액의 10%로 계산됨에 따라, 국세 세액공제율 인상시 자동으로 인상되게 된다.

국회에서도 고향사랑기부금 세액공제 제도와 관련한 다양한 의원안이 발의되어 있다. 의원안은 전액 세액공제 한도 상향조정안, 세액공제율 상향조정안, 인구감소 지역에 대한 기부시 전액 세액공제 한도액 상향조정안 등의 내용을 담고 있다.

[표 40] 기획재정위원회에 계류 중인 고향사랑기부금 세액공제 관련 의원안

구분	의원안	상세내용
전액 세액공제 범위 확대	이만희의원안 (2203429)	(인구감소지역 대상 고향사랑 기부금 전액 세액공제 범위 확대) 현행: 10만원 → 개정안: 20만원
	복기왕의원안 (2205535)	(전액 세액공제 범위 확대) 현행: 10만원 → 개정안: 50만원
	이만희의원안 (2209971)	(특별재난지역 대상 고향사랑 기부금 전액 세액공제 범위 확대) 현행: 10만원 → 개정안: 20만원
전액 세액공제 범위 확대 및 세액공제율 상향조정	김태호의원안 (2211160)	(전액 세액공제 범위 확대) 현행: 10만원 → 개정안: 20만원 (세액공제율 상향조정) 현행: 기부금 10만원 ~ 2천만원 구간 15% → 개정안: 기부금 20만원 ~ 1천만원 구간 15%, 기부금 1천만원 ~ 2천만원 구간 30%
	정희용의원안 (2213374)	(전액 세액공제 범위 확대) 현행: 10만원 → 개정안: 50만원 (세액공제율 상향조정) 현행: 기부금 10만원 ~ 2천만원 구간 15% → 개정안: 기부금 50만원 ~ 1천만원 구간 15%, 기부금 1천만원 ~ 2천만원 구간 30%

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

고향사랑기부금 세액공제 확대에 따른 세수효과는 2025년 상반기 고향사랑기부금 집계실적을 바탕으로 동 개정안의 대상이 되는 고향사랑 기부 건수를 추정한 후, 이 중 세액공제 신청하는 자를 대상으로 세액공제 확대분을 반영하여 추계하였다. 이에 따라 정부가 제출한 고향사랑기부금 세액공제 확대안이 통과될 경우, 소득세수는 2027~2030년 동안 1,172억원(연평균 △293억원) 감소할 것으로 예상된다.

추계내역을 구체적으로 살펴보면, 먼저 동 개정안의 대상이 되는 고향사랑 기

부 건수는 2025년 상반기 기부금 모금 실적⁶⁸⁾을 기준으로 2025년 고향사랑 기부 건수 전체를 추정한 후, 이 중 현 제도에 따라 전액 세액공제의 대상이 되는 고향사랑기부금액 10만원을 기부한 건수 비중을 반영하여 추정하였다. 2025년 총 기부건수는 2024년 전체 기부건수 77.4만건에 2025년 상반기 기부 건수의 전년 동기대비 증가율(88.5%)⁶⁹⁾을 적용하여 총 145.8만건이 될 것으로 가정하였으며, 이 중 83.9%⁷⁰⁾인 119.1만건이 전액 세액공제의 대상이 되는 10만원을 기부할 것으로 가정하였다.

세액공제율 인상시 동일 기부금의 기부가격(giving price)이 하락함에 따라 기부자는 기부액을 증가시킬 가능성이 크다. 이에 따라, 세액공제율 인상에 따른 세수 효과 추계를 위해서는 동 제도 변화로 기부금을 더 많이 내는 기부자의 수에 대한 가정이 필요하다. 다만, 이를 사전적으로 파악하기 어려워 현재 순편익(기부금-기부에 따른 세액공제 혜택 및 답례품 혜택)이 0 이상인 10만원 기부자들이 개정안에 따라 순 편익이 0 이상이 되는 최대 기부액인 20만원을 기부할 것이라 가정⁷¹⁾하였다. 즉, 위에서 추정한 2025년 기부 건수 중 10만원 기부 건수 추정치인 119.1만건이 향후 기부액을 20만원으로 증가시킬 것으로 가정하였다. 이 중 고향사랑기부자 중 소득세 세액공제 신청비율⁷²⁾을 적용하고, 1인당 세액공제(국세기준) 증가액 약 4만원을 반영하여 총 세수효과를 추정하였다.

정부는 동 개정안이 통과될 경우 2027~2030년 동안 648억원(연평균 △162억원) 감소할 것으로 전망하였다. 정부는 동 개정안에 따라 현재 10만원 이하 기부자들이 20만원을 기부할 것이라고 가정한 후, 2023년 귀속 고향사랑기부금 공제세

68) 고향사랑기부금의 월별 모금실적에 따르면, 하반기에 기부가 집중되는 점을 고려할 때 연간 기준으로 동 증가율을 초과할 가능성이 높으나, 이를 사전적으로 파악하기는 어려워 상반기 실적증가율이 하반기에도 이어진다고 가정하였다.

69) 2025년 상반기 고향사랑기부금 모금 결과에 따르면, 기부건수는 27.9만건, 기부액은 348.8억원으로 전년 동기대비 각각 88.5%, 74.6% 증가하였다. 참고로 2024년 전체 기부건수의 전년대비 증가율은 47.0%이다.

70) 2025년 상반기 고향사랑기부금 모금결과에 따르면 전체 기부 건수 27.9만건 중 10만원을 기부한 자는 전체의 83.9%인 23.4만건이다. 참고로 2023년 및 2024년의 전체 기부 건수 대비 10만원 기부건수의 비율은 각각 83.9%, 90.9%이다.

71) 고향사랑기부자는 기부 시 기부금액의 30%의 답례품을 제공받는다. 세액공제와 답례품을 동시에 고려하여 기부에 따른 편익을 계산할 경우, 10만원 기부 시 현 제도 및 개정안 하에서 각각 13만원의 혜택을 받게되나, 20만원 기부시 현 제도하에서는 순편익이 △2.4만원에서 개정안 적용시 +0.4만원으로 증가함에 따라, 20만원을 전액 기부하는 것으로 가정하였다.

72) 이용가능한 가장 최신연도인 2023년 귀속기준 고향사랑기부금 세액공제 신청액은 400억원으로 고향사랑기부액 650억원의 약 61.5%를 차지함에 따라 동 비율을 적용하였다.

액 중 10만원 이하 공제세액에 현행대비 개정안 적용시 공제세액증가율을 반영하여 세수효과를 추정하였다. 정부는 2023년 기준 고향사랑기부금 신청자료를 활용한 반면, 국회예산정책처는 최근 고향사랑기부금의 높은 실적 증가율(2025년 상반기 실적까지 고려)을 반영하여 2025년 기부건수를 추정하여 사용함에 따라 세수효과와의 차이가 발생하였다.

[표 41] 고향사랑기부금 세액공제 확대에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	-	△293	△293	△293	△293	△1,172	△293
정 부(B)	-	△162	△162	△162	△162	△648	△162
차이(A-B)	-	△131	△131	△131	△131	△524	△131

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

도입 배경 및 연혁

우리나라에서 고향사랑기부제는 고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고, 지역경제 활성화를 통해 지역주민의 복지증진 및 지역균형발전을 도모하기 위해 시작되었다. 이를 위해 「고향사랑 기부금에 관한 법률」(이하 “고향사랑기부금법”)을 2021년 제정하였으며, 2023년부터 동 법을 시행하고 있다. 동 법은 고향사랑 기부금의 모금·접수와 고향사랑기금의 관리·운용 등에 관해 필요한 사항을 정하고 있다. 기부의 주체 및 대상, 답례품 지급 허용 및 금액 상한, 기부금의 운영 및 사용 용도, 기부금의 모집 및 홍보 방법, 기부금 상한액 등을 규정하고 있다.

2024년 6월부터 지자체 사업 중 기부자가 원하는 사업을 선택하여 기부할 수 있는 지정기부 제도를 도입하였다. 이전에는 특정 지방자치단체에 기부금을 납부하고 나면, 모인 기부금을 어느 사업에 사용할지는 지자체의 몫이었으나, 지정기부제를 통해 기부자가 원하는 사업을 골라 기부할 수 있게 되었다.

이 외에 2024년부터 기부편의성 제고 및 대국민 기부접점 확대를 위해 민간플랫폼⁷³⁾을 통한 고향사랑기부 서비스를 개시하였으며, 전자적 전송매체 이용 허용,

73) (전문기업) 위기브, 액티부키(2024.12.2.~), (은행) 국민(2024.12.12.~), 기업(2024.12.17.~), 신한(2024.12.24.~), 하나(2024.12.26.~)

지자체 주최행사 모금 허용 등을 통해 모금 자율성을 강화하였다⁷⁴⁾. 2025.1월부터 연간 상한액을 연 500만원에서 2,000만원으로 인상하였으며, 특별재난지역 선포일로부터 3개월 내 기부시, 기부액 10만원 초과분에 대한 세액공제를 15%에서 30%로 상향조정⁷⁵⁾하였다.

고향사랑기부금 제도 운용 현황

고향사랑기부금 제도는 2023년부터 시행되었으며, 지난 3년간 기부건수 및 기부금액이 빠르게 증가하고 있다. 기부건수 기준으로 보면, 2023년 52.6만건에서 2024년에는 77.4만건으로 전년대비 47.0% 증가하였으며, 2025.6월말 누적 기준으로는 27.9만건으로 전년 동기대비 88.5% 증가한 것으로 나타났다. 기부금액 기준으로 보면, 2023년 650.7억원에서 2024년 879.2억원으로 전년대비 35.1% 증가하였으며, 2025.6월말 누적기준으로는 348.8억원으로 전년 동기대비 74.6% 증가한 것으로 나타났다.

[표 42] 최근 고향사랑기부 실적

		2023	2024	2025
전체 (1~12월)	기부건수(만건)	52.6 -	77.4 (47.0)	n.a.
	기부금액(억원)	650.7 -	879.2 (35.1)	n.a.
상반기 (1~6월)	기부건수(만건)	15.5 -	14.8 (△4.5)	27.9 (88.5)
	기부금액(억원)	233.1 -	199.8 (△14.3)	348.8 (74.6)
하반기 (7~12월)	기부건수(만건)	37.1 -	62.6 (68.5)	n.a.
	기부금액(억원)	417.6 -	679.4 (62.7)	n.a.

주: ()는 전년 동기대비 증감률, %
자료: 행정안전부

74) 행정안전부 보도자료, ‘고향사랑의 마음, 수도권 대비 비수도권 지자체로 세 배 넘게 모였다’, 2025.1.22.

75) 개정은 2025.3.14. 되었으나, 부칙에 의해 2025.1.1.부터 적용

기부금액 규모별 현황을 살펴보면, 2023년 및 2024년 모두 기부자 대부분이 전액 세액공제 한도인 10만원을 기부하고 있다. 2024년 총 기부건수 77.4만건의 90.9%인 70.3만건에서 10만원을 기부한 것으로 나타났으며, 2023년에는 총 기부건수 52.6만건 중 83.9%인 44.1만건이 10만원을 기부한 것으로 나타났다. 이러한 추세는 2025년 상반기 실적에서도 유사하게 나타나, 동 기간 중 전액 세액공제 한도인 10만원을 기부한 건수는 23.4만건으로 전체의 83.9%로 나타났다.

[표 43] 고향사랑기부금의 기부 금액 규모별 건수 및 금액

구 분		합계	1만원 미만	1~10만원미만	10만원	10~20만원 미만	20~100만원 미만	100~500만원 미만	500만원
건수 (건)	2023	526,279	39,572	29,627	441,293	5,268	3,586	4,881	2,052
	(%)	100.0	7.5	5.6	83.9	1.0	0.7	0.9	0.4
	2024	773,626	9,033	40,984	703,173	6,038	9,245	3,709	1,444
	(%)	100.0	1.2	5.3	90.9	0.8	1.2	0.5	0.2
금액 (억원)	2023	650.7	0.6	10.1	441.3	9.6	14.6	72.0	102.6
	(%)	100.0	0.1	1.6	67.8	1.5	2.2	11.1	15.8
	2024	879.2	0.3	17.8	703.2	10.3	12.7	62.8	72.2
	(%)	100.0	0.0	2.0	80.0	1.2	1.4	7.1	8.2

자료: 행정안전부

지역별 기부금 모금액을 살펴보면, 2024년 기준 기부금이 가장 많이 모금된 지자체는 전라남도(187.5억원, 전체 기부금의 21.3%)였으며, 이어서 경상북도(103.9억원 11.8%), 전북특별자치도(93.2억원, 10.6%), 경상남도(75.9억원, 8.6%) 등의 순으로 나타났다. 시도별로 살펴보면, 전반적으로 도(道)지역의 기부금 모금액이 시(市)지역 보다 높은 것으로 나타났다.

[표 44] 고향사랑기부금의 지역별 기부금 모금건수 및 모금액

	2023				2024			
	모금건수		모금액		모금건수		모금액	
	건	%	억원	%	건	%	억원	%
계	526,279	100.0	650.7	100.0	773,626	100.0	879.2	100.0
서울특별시	27,375	5.2	24.8	3.8	31,423	4.1	31.2	3.5
부산광역시	15,354	2.9	12.7	2.0	18,316	2.4	19.5	2.2
대구광역시	8,808	1.7	7.5	1.2	8,015	1.0	8.9	1.0
인천광역시	8,629	1.6	7.7	1.2	10,376	1.3	10.2	1.2
광주광역시	12,590	2.4	15.2	2.3	43,127	5.6	45.3	5.2
대전광역시	6,441	1.2	6.3	1.0	20,167	2.6	19.9	2.3
울산광역시	9,192	1.7	9.9	1.5	13,319	1.7	15.3	1.7
세종특별자치시	1,587	0.3	1.5	0.2	3,030	0.4	3.0	0.3
경기도	41,007	7.8	39.1	6.0	53,783	7.0	53.5	6.1
강원특별자치도	44,292	8.4	52.9	8.1	62,125	8.0	69.9	8.0
충청북도	21,922	4.2	31.1	4.8	35,871	4.6	42.7	4.9
충청남도	37,756	7.2	43.2	6.6	60,641	7.8	63.5	7.2
전북특별자치도	63,618	12.1	84.8	13.0	73,286	9.5	93.2	10.6
전라남도	92,761	17.6	143.3	22.0	156,567	20.2	187.5	21.3
경상북도	65,999	12.5	90.0	13.8	86,723	11.2	103.9	11.8
경상남도	52,340	9.9	62.5	9.6	62,934	8.1	75.9	8.6
제주특별자치도	16,608	3.2	18.2	2.8	33,923	4.4	35.9	4.1
시(市) 합계	89,976	17.1	85.6	13.2	147,773	19.1	153.3	17.4
도(道) 합계	436,303	82.9	565.1	86.8	625,853	80.9	726.0	82.6

자료: 행정안전부

동 제도 운용에 따른 조세지출 실적을 통해 국세감면액 규모를 확인할 수 있는데, 2024년 기준으로 약 400억원의 소득세 감면이 발생하였다. 고향사랑기부금 실적 증가에 따라 2025년에는 623억원으로 증가할 것으로 전망된다.

[표 45] 고향사랑기부금 세액공제의 조세지출 실적 및 전망

(단위: 억원)

구 분	2023	2024	2025(전망)
소득세	신설	400	623

자료: 대한민국정부, 「2026년도 조세지출예산서」, 2025.9.

고향사랑기부제 시행에 따른 각 행위주체별 재정적 효과(중앙정부-지자체-납세자 부담률)

고향사랑기부제 시행 시, 기부를 받은 지방자치단체의 재정수입은 증가하나, 동 부담을 기부자, 중앙정부, 기부자 거주 지방정부가 공동으로 지게 되는 구조이다. 이에 따라 기부자, 중앙정부, 지방자치단체 간의 이해관계 상충이 발생하게 될 수 있으며, 지자체간 기부유치 경쟁 과열시 이에 따른 지역 간 대립과 지역감정, 지역갈등이 나타날 우려가 있다(염명배, 2019)⁷⁶⁾.

기부자에 대한 소득세 세액공제 혜택을 통해 중앙정부로부터 기부금을 받는 지방정부로의 수직적인 재원 이전 및 기부자의 주소지로 등록된 지방자치단체(거주지)로부터 기부자가 기부하는 지방자치단체(기부지)로의 수평적인 재원 이전이 발생하게 된다. 이때 동 세액공제가 주로 국세를 중심으로 이루어짐에 따라, 중앙정부로부터 지방정부로의 수직적인 재원 이전이 주를 이루게 된다. 구체적으로 살펴보면, 기부자가 받는 세액공제액의 90.9%(100/110)가 중앙정부의 소득세(국세분)에서 감면되며, 나머지 9.1%(10/110)는 기부자의 주소지로 등록된 지방자치단체의 개인지방소득세(지방세분)에서 감면된다.

각 행위 주체별로 재정적 효과를 살펴보면 다음 표와 같다. 우선 고향사랑기부제 시, 기부자(A)는 이에 대한 소득세 세액공제 혜택을 받으며, 기부금의 30%를 한도로 기부한 지자체로부터 답례품을 받게 된다⁷⁷⁾. 기부자의 순편익 혹은 순비용은 기부금에서 세액공제액 및 답례품 혜택을 차감하여 구할 수 있다.

기부를 받은 지자체(B, 기부지)의 경우 기부금만큼 재정수입(임시적 세외수입)이 늘어나게 된다. 이 과정에서 고향사랑기부제도의 관리·운영과 관련한 경비(전체 기부금의 15% 한도) 및 답례품 구입비용(전체 기부금의 30% 한도)이 발생하고, 이는 기부를 받은 지자체의 비용이 된다. 즉, 기부를 받은 지자체의 순수입은 기부금 수입에서 제도 관리·운영 경비 및 답례품 구입비용을 차감하여 도출할 수 있다. 만약 지자체가 관리·운영 관련 경비를 법정한도인 기부금의 15%만큼 모두 소진할 경우 총비용은 기부금의 45%에 달하게 되며, 이에 따라 기부를 받은 지자체의 고향사랑 기부에 따른 순수입은 기부금액의 55% 정도가 된다. 추가로 소득세 감면만큼

76) 염명배, “성공적인 고향사랑 기부제 도입을 위한 정책대안 시나리오 및 정책제언”, 「재정정책논집」 제21권제3호, 한국재정정책학회, 2019

77) 기부금 세액공제가 기부금액별로 다르게 적용되기 때문에 기부금액별로 순 편익이 달라지게 되는데 이는 다음 표에서 자세히 살펴볼 예정이다.

지방교부세⁷⁸⁾의 대상이 되는 내국세가 감소하기 때문에, 보통교부세 교부대상 지자체의 경우 지방교부세 수입이 감소할 수 있다⁷⁹⁾.

기부자의 주소지로 등록된 지방자치단체(C, 거주지)의 경우 기부자에 대한 개인지방소득세 세액공제로 수입이 감소하게 된다. 추가로 기부자의 세액공제로 인해 개인지방소득세(지방세분) 감소 외에 내국세 감소에 따른 보통교부세 감소가 발생할 수 있다⁸⁰⁾.

[표 46] 고향사랑기부제의 행위 주체별 재정적 효과, 현행 기준
- 지자체 C에 거주하는 기부자 A가 지자체 B에 기부하는 경우

행위 주체	재정적 효과
기부자(A)	(-) 기부액 (+) 기부금 세액공제 혜택 받음 (국세 감면, 지방세 감면) 10만원 이하 전액(국세100/110, 지방세10/110) 10만원 초과분(국세 15%, 지방세 1.5%) (+) 답례품(기부액의 30% 한도)
지방정부(기부지, B) ¹⁾ =기부를 받은 지자체	(+) 기부금 수입(임시적 세외수입) 발생 (-) 제도 관리·운용 관련 경비(전체 기부금의 15% 한도) (-) 답례품 구입 비용
지방정부(거주지, C) ¹⁾ =기부자의 주소지로 등록된 지자체	(-) 기부금 세액공제에 따른 개인지방소득세 감소(개인지방소득세 걷는 지자체만 해당) ²⁾
중앙정부(D) ¹⁾	(-) 기부금 세액공제에 따른 소득세 감소
답례품 제공업체(E)	(+) 답례품 판매 수입

주: 1) 이 외에 중앙정부가 국세의 일정부분(내국세의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%)을 지방교부세로 지방자치단체에 교부하고 있는데, 소득세가 지방교부세에 포함됨에 따라, 고향사랑기부금 세액공제에 따른 소득세 감면으로 지방교부세가 일부 감소할 수 있음. 동 금액은 지방자치단체 수입에는 음의 영향을 미치며 중앙정부에는 양의 영향을 미치나, 이에 따라 영향을 받는 교부세는 고향사랑기부금 세액공제액의 19.24%로 기부금액 대비 비중이 높지는 않은 편임(다만, 이때 보통교부세 불교부단체는 영향을 받지 않음).

2) 단, 타 지역에서 기부할 경우 기부금 수입 발생

자료: 국회예산정책처 작성

78) 중앙정부는 국세의 일정부분(내국세의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%)을 지방교부세로 지방자치단체에 교부하고 있다. 소득세가 지방교부세에 포함됨에 따라, 고향사랑기부금 세액공제에 따른 소득세 감면으로 지방교부세가 일부 감소할 수 있다.

79) 동 금액은 지방자치단체 수입에는 음의 영향을 미치며 중앙정부에는 양의 영향을 미치나, 이에 따라 영향을 받는 교부세는 고향사랑기부금 세액공제액의 19.24%이므로 기부금액 대비 비중이 크지 않은 편이며, 이때 보통교부세 불교부단체는 영향을 받지 않는다.

80) 전영준·홍근석(2024)에 따르면, 일부 지자체의 경우 위 재정부족액 증가로 인한 교부세가 시행 전보다 증가하는 경우가 발생할 수도 있으며, 시뮬레이션 분석 결과 기부자의 주소지로 등록된 지방자치단체(C, 거주지) 중 고향사랑기부제 시행에 따라 보통교부세 수입이 증가하는 지방자치단체가 발생하는 것으로 나타났다.

세액공제율이 기부금액별로 차등 적용되기 때문에, 기부금액별로 기부자가 얻는 순편익 혹은 순비용은 기부금의 규모에 따라 달라질 수 있다. 기부금 규모별로 행위주체별 재정적 효과를 정리하면 아래 표와 같다. 10만원을 기부할 경우 전액 세액공제를 받고, 이의 30% 한도로 답례품을 기부한 지자체로부터 받기 때문에 기부자가 받는 총 조세지원 및 재정지원은 13만원으로 기부자 입장에서는 3만원의 순편익을 얻는다. 이때 중앙정부가 9.1만원을 부담하며 기부자가 거주하는 지자체가 0.9만원을 부담함으로써 기부자를 지원하고, 기부자가 낸 기부금 10만원은 기부를 받는 지자체의 세외수입이 된다. 단, 기부를 받은 지자체의 경우 답례품을 지급하며, 동 제도 관리·운영에 따른 비용을 지불하기 때문에 이의 순수 재정증가액은 10만원에 미치지 못한다. 만약 기부받은 지자체가 동 제도의 관리·운영에 따른 비용을 법적 한도(기부액의 15%) 만큼 모두 사용할 경우, 답례품까지 제외시 총 4.5만원의 비용이 차감되고 5.5만원의 세외수입을 확보하게 된다. 다만 동 답례품은 해당 지역의 특산물 구매에 활용되므로 해당 지역 경제 활성화 수단으로 활용될 수 있다.

[표 47] 고향사랑기부금액별 조세지원 및 재정지원, 기부자의 순편익 규모 추정
(단위: 만원, %)

	기부액 (가)	세액 공제율 (%) ¹⁾	세액공제 (나) 소계	국세 (나1)	지방세 (나2)	답례품 (다)	조세지원 및 재정지원 (라) 라=나+다	기부자의 순편익 (마) 마=라+가	고향의 순재정수입 (바) 바=가-다
행위 주체	기부자 (A)			중앙정부 (D)	지방정부 (거주지) (C)			기부자 (A)	지방정부 (기부지) (B)
현행	10	100.0%	10.0	9.1	0.9	3	13.0	3.0	7
	20	16.5%	11.7	10.6	1.1	6	17.7	Δ2.4	14
	30	16.5%	13.3	12.1	1.2	9	22.3	Δ7.7	21
개정안	10	100.0%	10.0	9.1	0.9	3	13.0	3.0	7
	20	44.0%	14.4	13.1	1.3	6	20.4	0.4	14
	30	16.5%	16.1	14.6	1.5	9	25.1	Δ5.0	21

주: 1) 세액공제율은 개인지방소득세를 포함하였으며, 기부금액별로 한계적으로 적용되는 공제율을 표기함
2) 고향사랑기부 시 중앙정부의 소득세 세액공제(국세), 기부자가 거주하는 지방정부의 세액공제(지방소득세)가 발생하며, 거주자가 기부하는 기부지역의 지방정부는 기부금 수입이 늘어나나 답례품 지급비용이 발생하며, 이 외에도 동 제도 운용에 따른 경비가 추가될 경우 지방정부의 순기부수입은 이보다 더 줄어든 수 있음

자료: 국회예산정책처 작성

20만원을 기부할 경우 동 세법개정안에 따라 기부자가 얻는 순 편익이 달라진다. 10~20만원 구간의 세액공제율을 16.5%에서 44.0%로 상향 조정하는 금번 세법 개정안이 적용될 경우, 20만원 기부 시 기부자가 받는 세액공제액은 총 11.7만원에서 14.4만원으로 확대된다. 답례품 6만원(20만원의 30% 한도)을 가산할 경우, 고향사랑기부금에 대한 총 조세지원 및 재정지원효과는 17.7만원에서 20.4만원으로 확대된다. 즉, 20만원 기부시 현행 제도에 따른 순 편익은 △2.4만원이었으나, 개정안 적용시 순 편익은 0.4만원으로 계산됨에 따라, 순부담에서 순편익으로 전환되게 된다. 이때 개정안 기준으로 기부자에게 제공된 14.4만원은 중앙정부가 13.1만원, 기부자가 거주하는 지자체가 1.3만원을 부담하게 된다. 기부를 받은 지자체는 기부금 수입 20만원이 임시적 세외수입으로 계상되지만, 이 중 6만원은 해당지역의 특산물로 답례품을 구입하게 되고, 관리·운영에 따른 비용이 추가로 발생한다.

30만원을 기부할 경우에도 동 세법개정안에 따라 기부자가 얻는 순 편익이 달라지게 된다. 세액공제액은 13.3만원에서 동 개정안 적용시 16.1만원으로 확대되며, 그 결과 답례품(9만원)을 포함한 조세지원 및 재정지원 총규모는 22.3만원에서 25.1만원으로 확대된다. 기부자의 순 편익은 △7.7만원에서 △5.0만원으로 축소되나, 기부자 입장에서 순 부담이 발생하는 것은 여전하다. 지방자치단체(기부지)의 세외수입은 중앙정부 14.6만원, 지방정부(거주지) 1.5만원, 기부자의 순 기부액 5만원, 답례품 구입비 9만원으로 구성된다.

즉, 고향사랑기부제도는 세액공제 및 답례품 제공을 통해 기부가격의 인하를 유도하여, 기부금의 공급을 늘릴 수 있도록 유도하기 위한 제도이다. 이 과정에서 세액공제의 90.9%를 중앙정부가 부담함으로써 중앙정부로부터 지방자치단체로 재원의 수직적 이전이 이루어지도록 하고 있다. 현재 중앙정부가 지방교부세 및 지방재정교부금을 통한 재원의 수직적 이전을 통해 지방을 지원하는 상황에서, 고향사랑기부 제도를 통해 추가적인 지원을 하는 것이다. 추가로 전액 세액공제 대상이 되는 기부금을 초과하는 기부 시에는 중앙정부의 지방정부에 대한 수직적인 이전 외에 기부자로부터 각 지방자치단체에 대한 이전이 이루어지고, 이를 통해 중앙정부 및 지방정부를 합한 전체 정부의 재정수입이 확대되는 효과가 나타날 수 있다. 그러나 고향사랑기부금의 지난 모집실적을 보면, 기부 건수의 대부분(2023년 83.9%, 2024년 90.9%, 2025년 상반기 83.9%)이 전액 세액공제 대상이 되는 10만원에 머물러 있어 중앙정부로부터 지방정부로의 수직적인 이전 이외에 추가적인 지원을 유

도하는 효과를 달성하는 데 한계가 있는 것으로 파악된다.

이와 같이 고향사랑기부제의 실질적인 재정 효과를 파악하려면 기부금으로 인한 지자체의 재정수입 확대뿐만 아니라, 세액공제에 따른 수직적(중앙정부와 지자체 간) 또는 수평적(기부자 주소지와 기부대상지 간) 재원 이전 효과와 지자체가 해당 제도를 운영하는데 드는 여러 경비 등을 반드시 함께 고려해야 한다. 즉, 기부금 수입의 발생에 더해 개인지방소득세 감소액 및 답례품 구입비 지출액, 동 제도 운영비용 등을 복합적으로 산정해야만 고향사랑기부제의 순수한 재정확충 효과를 파악⁸¹⁾할 수 있다.

타 기부금과의 형평성 문제 발생 가능

현 제도하에서 답례품을 고려할 때 조세지원 및 재정지원에 따른 기부금의 기부가격(giving price)이하 폭은 고향사랑기부 시 가장 큰 편이다. 현행 제도 기준으로 기부금에 대한 세제혜택이 가장 큰 ‘정치자금기부금 세액공제’와 동일한 세제혜택을 받고 있으며, 답례품(기부액의 30% 이내)까지 고려할 경우 혜택은 더 커진다. 이러한 상황에서 고향사랑기부금에 대한 추가적인 세액공제를 인상은 타 기부금과의 형평성 문제를 초래할 수 있다. 또한 고향사랑기부금에 대한 혜택이 일반 기부금에 비해 차별적으로 커질 경우, 다른 곳에 기부할 돈을 고향사랑기부금으로 돌리는 구축효과(crowding-out effect)가 발생할 수도 있다(이상신, 2022⁸²⁾; 원종학·염명배·Akinobu Ogawa, 2024⁸³⁾).

아래 표에서 보듯 고향사랑기부금은 10만원까지는 전액 세액공제이며, 법정기부한도인 2천만원까지는 16.5%의 세액공제를 적용받는다. 정치자금기부는 이와 동일하되, 금액 상한이 없으며 기부금액 3천만원까지는 16.5%, 3천만원 초과 시 27.5%의 공제율을 적용받는다. 이 외에 일반기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금의 경우 1천만원 이하 기부금에는 16.5%, 1천만원 초과 시 33.0%의 공제율을 적용받는다.

81) 전영준·홍근석(2024)은 이에 더해 이전재원(보통교부세 또는 조정교부금) 수입의 변화 또한 고려해야한다고 보았으나, 금액이 그리 크지 않아 분석의 편의성을 위해 본 보고서에서는 이 부분은 포함하지 않았다.

82) 이상신, “고향사랑기부금법의 시행에 따르는 과세 쟁점 및 그 개선방안에 관한 연구”, 『지방세논집』 제9권제 3호, 한국지방세학회, 2022.12.

83) 원종학·염명배·Akinobu Ogawa, 「한국의 고향사랑기부제와 일본의 고향납세제도 비교연구」, 한국조세재정연구원, 2024.12.

[표 48] 기부금 간 세액 공제율 비교(소득세 및 개인지방소득세 포함), 현행 기준

기부금	고향사랑기부금 ¹⁾	정치자금기부금 ²⁾	일반기부금 등 ³⁾
10만원 이하	전액	전액	16.5%
10만원 ~ 1천만원	16.5%(특별재난지역 33.0%)	16.5%	16.5%
1천만원 ~ 2천만원	16.5%(특별재난지역 33.0%)	16.5%	33.0%
2천만원 ~ 3천만원	-	16.5%	33.0%
3천만원 초과	-	27.5%	33.0%

주: 1) 고향사랑기부금은 법적 연간 기부한도가 2,000만원임

2) 정치자금기부금은 2014년(기부금의 소득공제에서 세액공제 전환 개정) 이후 개정된 적 없음

3) 일반기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금

자료: 국회예산정책처 작성

기부의 본래취지 훼손 우려

고향사랑기부금법에 따르면 지방자치단체는 기부자에게 매회 기부되는 고향사랑 기부금액의 30%(한도)를 초과하지 아니하는 범위 내에서 물품 또는 경제적 이익(이하 “답례품”)을 제공할 수 있다. 동 법에 따르면, 답례품은 ‘지역특산품 등 해당 지방자치단체의 관할구역에서 생산·제조된 물품’, ‘지방자치단체가 해당 지방자치단체의 관할 구역에서만 통용될 수 있도록 발행한 상품권 등 유가증권’, ‘그 밖에 해당 지역의 경제 활성화 등에 기여할 수 있는 것으로서 조례로 정하는 것’ 중 어느 하나에 해당하는 것으로 한다.

고향사랑기부제를 통해 2024년 총 67.9만건의 답례품이 구입되었으며, 205.1억원이 답례품 구입비용으로 사용되었다. 전체 답례품 구입건수와 구입비용은 제도 시행 첫해였던 2023년 대비 각각 44.7%, 32.5% 늘어났다. 전반적으로 도(道)지역의 답례품 구매비용이 시(市)지역을 크게 상회하는 것으로 나타났다. 이는 도(道)지역의 모금액이 시(市)지역을 크게 상회함에 기인한다. 17개 시도별로 각 지역에 기부한 기부자가 해당 지역에서 구입한 평균 답례품 비용을 살펴보면, 시 지역 평균 답례품 구입비용은 2024년 4.0억원이며, 도 지역 평균 답례품 구입비용은 2024년 19.2억원으로 나타났다.

[표 49] 고향사랑기부자가 각 지역에서 구입한 답례품 건수 및 비용

(단위: 건, 억원, %)

	2023		2024		전년대비 증감률	
	구입건수	구입비	구입건수	구입비	구입건수	구입비
계	467,643	154.8	679,342	205.1	44.7	32.5
서울특별시	57,438	6.0	70,936	7.8	23.5	30.3
부산광역시	11,222	2.9	18,912	4.6	68.5	57.1
대구광역시	4,326	1.4	6,425	2.1	48.5	42.4
인천광역시	6,366	1.9	8,567	2.5	34.6	30.5
광주광역시	9,792	3.2	22,208	7.0	126.8	117.8
대전광역시	4,342	1.4	13,127	3.9	202.3	187.5
울산광역시	7,180	2.2	11,633	3.6	62.0	63.9
세종특별자치시	1,089	0.4	2,693	0.7	△96.8	114.3
경기도	33,087	9.6	44,186	12.7	33.5	32.7
강원특별자치도	38,884	12.7	55,496	17.3	42.7	36.7
충청북도	18,423	7.1	29,512	9.8	60.2	38.4
충청남도	33,678	10.2	49,195	14.8	46.1	44.6
전북특별자치도	53,305	19.1	65,710	23.3	23.3	21.8
전라남도	79,811	33.5	119,234	42.3	49.4	26.4
경상북도	50,917	21.0	72,517	25.8	42.4	23.0
경상남도	43,454	14.5	61,079	18.6	40.6	28.1
제주특별자치도	14,329	4.4	27,912	8.4	94.8	91.1
전체 평균	27,508	8.9	39,805	12.1	53.1	58.0
시(市) 평균	12,719	2.4	19,313	4.0	58.7	80.5
도(道) 평균	40,654	14.7	58,316	19.2	48.1	38.1

주: 각 지역에 기부한 기부자가 구입한 답례품 비용으로 기부자의 주소지는 알 수 없음. 답례품 포인트를 해당연도에 사용하지 않고 다음연도로 이월하면 차년도 구매건수로 집계

자료: 행정안전부

2024년 약 897.2억원의 기부금이 모금되었으며, 기부자들이 답례품 구입에 사용한 비용은 전체 기부금 모금액의 약 23.3% 수준인 205.1억원이다. 동 비중은 2023년에도 유사한 수준인 23.8%였으며, 시(市)지역과 도(道)지역에서 모두 유사한 수준이다. 즉, 각 지자체는 기부금 모금액의 약 23.0%를 답례품으로 지급하고 있는 것으로 나타났다.

[표 50] 고향사랑기부금 모금액 및 답례품 구입비

(단위: 천, 억원)

	2023			2024		
	기부금 모금액 (A)	답례품 구입비 (B)	(B/A)	기부금 모금액 (D)	답례품 구입비 (E)	(E/D)
계	650.7	154.8	23.8	879.2	205.1	23.3
서울특별시	24.8	6.0	24.0	31.2	7.8	24.8
부산광역시	12.7	2.9	23.1	19.5	4.6	23.7
대구광역시	7.5	1.4	19.2	8.9	2.1	23.0
인천광역시	7.7	1.9	24.7	10.2	2.5	24.3
광주광역시	15.2	3.2	21.1	45.3	7.0	15.4
대전광역시	6.3	1.4	21.6	19.9	3.9	19.6
울산광역시	9.9	2.2	22.1	15.3	3.6	23.5
세종특별자치시	1.5	0.4	23.3	3.0	0.8	25.0
경기도	39.1	9.6	24.6	53.5	12.7	23.8
강원특별자치도	52.9	12.7	24.0	69.9	17.3	24.8
충청북도	31.1	7.1	22.7	42.7	9.8	22.9
충청남도	43.2	10.2	23.6	63.5	14.8	23.2
전북특별자치도	84.8	19.1	22.5	93.2	23.3	25.0
전라남도	143.3	33.5	23.3	187.5	42.3	22.6
경상북도	90.0	21.0	23.3	103.9	25.8	24.8
경상남도	62.5	14.5	23.3	75.9	18.6	24.5
제주특별자치도	18.2	4.4	24.1	35.9	8.4	23.4
전체 평균	38.3	8.9	23.0	51.7	12.1	23.2
시 평균	10.7	2.4	22.4	19.2	4.0	22.4
도 평균	62.8	14.7	23.5	80.7	19.2	23.9

주: 각 지역에 기부한 기부자가 구입한 답례품 비용으로 기부자의 주소지는 알 수 없음. 답례품 포인트를 해당연도에 사용하지 않고 다음연도로 이월하면 차년도 구매건수로 집계

자료: 행정안전부

고향사랑기부 시 각 지자체가 제공하는 답례품은 기부 증가로 이어질 수 있다. 답례품 지급은 세액공제와 마찬가지로 기부자의 실질 기부가격을 인하하는 효과를 가져오기 때문에 기부의 가격탄력성이 높을수록 답례품 지급으로 인한 기부액 증가가 발생한다. 우리보다 앞선 2008년부터 고향납세제도를 도입했던 일본의 경우에도, 답례품으로 매력적인 지역 특산물을 제공하기 시작한 2013년부터 기부가 급증한 것으로 분석되고 있다(유학열, 2021). 또한, 각 지역의 특산물을 답례품으로 제공하여 해당 지역에 대한 관심을 높일 수 있으며, 답례품 판매를 통해 지역경제 활성화에 기여할 수 있어, 각 지자체는 답례품 발굴을 위해 노력해야 한다는 연구결과들도 있다(신두섭·하혜수, 2017⁸⁴⁾; 유보람 외, 2024⁸⁵⁾). 박윤경·유보람·조정래(202

5)86)87)는 지역의 특산물과 같은 상품 제공 외에 지역 체험형 답례품을 개발해 기부자들이 한 번 더 지역에 방문하고 관심을 가질 수 있도록 한다면 지역발전에 더 기여할 수 있을 것이라 보았다.

다만, 각 지방자치단체의 기부금 모금을 위한 답례품 과열 경쟁에 대한 우려도 여러 선행연구에서 제기되고 있다. 특히 우리보다 앞서 고향납세제도를 도입했던 일본의 경우, 답례품 경쟁이 심화됨에 따라 인기 있는 답례품을 제공하는 특정 지역으로 기부금이 집중되면서 지방 간 재정 불균형이 심화되고, 고향납세제도를 답례품 중심으로 전환시키는 등 경제적 유인에 집중함으로써 기부문화의 취지를 약화시키는 결과를 초래한 측면이 있다(원종학·염명배·Akinobu Ogawa, 2024⁸⁸⁾). 또한 기부자 역시 고향을 지원하기 위해 고향납세제도를 이용하는 것보다 답례품 때문에 쇼핑하듯이 기부하는 부작용이 나타나기도 했으며, 대체로 지역의 특산물이 답례품으로 제공됨에 따라 지방정부와 특정 업체 간의 유착이 발생할 수 있다는 지적도 제기되고 있다(원종학, 2017.6)⁸⁹⁾.

이에 더해 답례품이 지역경제 활성화를 촉진할 수 있다는 의견에 대해서도 다양한 반론이 제기되고 있다. 답례품이 지역 경제를 촉진하기 위해서는 해당 지역에 ‘지역 기업’ 혹은 ‘지역 산업’이 존재해서, 답례품 제공 과정에 관련된 지역산업을 활성화할 수 있다는 것인데, 우리나라의 모든 지역이 이러한 요건을 충족시키는 것은 아니어서 지역경제 활성화 촉진이 예상보다 쉽지 않다는 것이다(원종학·염명배·Akinobu Ogawa, 2024)⁹⁰⁾. 또한 이처럼 답례품이 지역 내 산업영역에 속하지

84) 신두섭·하혜수, “고향발전기부금 제도의 도입 가능성 연구: 기부동기 및 지불의사액 추정”, 『지방정부연구』, 제21권제1호, 2017.

85) 유보람·박지영·신두섭, “고향사랑 기부제 기부 결정요인에 관한 연구: 예비 기부자의 인식조사를 중심으로”, 『한국행정논집』, 제36권제1호, 2024

86) 박윤경·유보람·조정래, “고향사랑기부제 성과 요인에 관한 탐색적 연구: 기초자치단체의 제도운영 전략을 중심으로”, 『지방행정연구』 제39권제1호, 2025.3

87) 실증분석 결과 기초자치단체에 제공하는 답례품 개수가 기부 성과와 관계 있음을 보였다. 답례품 종류가 1가지 추가될 경우, 기부금액은 약 210만원, 기부건수는 약 17건 증가하는 것으로 나타났다.

88) 원종학·염명배·Akinobu Ogawa, 「한국의 고향사랑기부제와 일본의 고향납세제도 비교연구」, 한국조세재정연구원, 2024.12.

89) 원종학, “일본의 고향납세제도와 시사점”, 『재정포럼』 2017년 6월호, 한국조세재정연구원, 2017.6

90) 기부금 모금을 통한 지역경제 활성화 효과는 모금한 기부금을 지역경제 활성화 용도로 사용할 경우의 효과, 지역내 생산된 답례품을 통한 지역산업 활성화 효과로 구분해볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 그러나 우리나라의 경우 「고향사랑기부금에 관한 법률」(제11조)에서 동 기부금의 사용처를 지역주민의 복리증진(1. 사회적 취약계층의 지원 및 청소년의 육성·보호, 2. 지역 주민의 문화·예술·보건 등의 증진, 3. 시민참여, 자원봉사 등 지역공동체 활성화 지원, 4. 그 밖에 주민의 복리 증진에

않는다면, 답례품 지급이 답례품과 관련된 지역산업의 GRDP, 고용, 소득 등의 증대로 이어지기는 어렵다는 점도 문제로 지적되고 있다(송영현, 2023⁹¹).

또한, 고향사랑기부금법에서 인정하는 답례품은 기부금의 정의와 모순되고 답례품을 제공하는 경우 증여세가 부과되는 공익법인 등과의 형평성에 어긋난다는 지적도 제기되고 있다(이상신, 2022⁹²). 「상속세 및 증여세법」(제48조 제3항)에서는 기부자가 출연한 공익법인으로부터 기부 대가를 받는 경우 기부자에게 증여세를 부과하도록 하고 있어, 고향사랑기부금법의 답례품 지급 규정과 충돌하고 있다. 국가나 지방자치단체로부터 증여받은 재산의 가액에 대해서는 비과세(「상속세 및 증여세법」 제46조 제1호)한다고 하나, 기부자에게 증여세가 과세되는 공익법인 등과의 형평성 문제가 제기될 수 있기 때문이다.

이와 같은 답례품 제공의 부작용을 고려하여, 향후 동 제도에 대한 성과평가 등을 통해 동 제도의 효과성을 점검하고, 답례품 지급의 적절성, 기부금 대비 적정 답례품 지급 비율 등을 검토할 필요가 있다. 추가로 향후 동 제도가 성숙한 이후에는 이상신(2022)에서 지적한 바와 같이 고향사랑기부금의 활성화를 위한 세제지원 확대시 답례품의 축소(기부금액 구간별 답례품 지급률 차등 적용 등)를 병행하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

지자체별 기부금 수입 대비 행정비용 과다 발생 가능성

고향사랑기부제 운영과정에서 각 지자체별로 고향사랑e음 등 플랫폼 사용료, 각 지자체별 홍보비, 답례품 선정과 관련된 행정비용, 이 외 기부금 모집과 운용 등에 비용이 수반될 수 있다. 각 지자체 입장에서는 신규 재원이 확보됨에 따라 비용 등을 차감하더라도 순편익(기부금 모금수입-비용)이 발생하게 됨에 따라, 적극적으로 고향사랑기부금 모금에 참여하고 있다. 특히 제도 도입 초기 단계에 각 지자체가 자신의 지자체로 고향사랑 기부를 모금함으로써 향후 장기적인 재원마련 과정에서 우위를 점하고자 할 경우 이와 관련된 비용은 과소 평가될 가능성이 크다. 특히 전액 세액공제가 이루어지는 10만원 이하 구간에서는 기부자의 기부가격은 '0'이며(답례품

필요한 사업의 추진)을 위해 사용하도록 제한하고 있기 때문에, 전자의 효과는 기대하기 어렵다.

91) 송영현, “고향사랑기부제의 재정확충효과 모의실험-충청남도를 사례로”, 「GRI 연구논총」, 제 25권 제3호, 2023.

92) 이상신, “고향사랑기부금법의 시행에 따르는 과세 쟁점 및 그 개선방안에 관한 연구”, 「지방세논집」 제9권제 3호, 한국지방세학회, 2022.12.

포함시 기부액의 30% 만큼 편익 추가), 비용은 중앙정부가 대부분(세액공제의 90.9%)을 부담⁹³⁾하는 반면 편익(기부금 수입)은 지방자치단체에 귀속됨에 따라 국가 전체 차원에서는 비효율이 초래될 수 있다. 기부를 받는 지방자치단체 입장에서는 동 제도에 대한 조세지원의 비용을 부담하지 않기 때문에, 세제지원 혜택의 확대를 계속해서 요구하는 등의 도덕적 해이가 발생할 가능성 또한 높다.

따라서 중앙정부 차원에서 기부금 모금과정에서의 비효율을 최소화하기 위해, 이와 관련한 행정비용이 과도하게 발생하고 있는 것은 아닌지 관리·감독을 할 필요가 있다. 고향사랑기부금법⁹⁴⁾에 따르면 지방자치단체는 고향사랑기금의 일부(전년도 기부액의 15% 범위내)를 고향사랑 기부금의 모집과 운용 등에 활용할 수 있다고 되어 있다. 그럼에도 불구하고 243개 각 지자체의 기부금 모금과정에서 사용된 운영비용에 대한 통계자료가 중앙정부 차원에서 통합적으로 관리되고 있지 않음에 따라, 동 비율 준수 여부에 대한 관리·감독도 이루어지지 않고 있다.

각 지자체의 고향사랑기부금 운영에 따른 총 행정비용은 현재 알 수 없으나, 동 비용 중 큰 부분을 차지하는 고향사랑e음 플랫폼 이용에 따른 분담액은 알 수 있어 이를 통해 각 지자체별 기부금 대비 운영비 현황 및 운영비의 법정한도 준수 여부 등을 간접적으로 살펴보고자 한다. 참고로 ‘고향사랑e음’은 기부금접수를 위한 정보시스템으로 243개 지방자치단체가 참여하여 기부금 모금 및 답례품 선택을 할 수 있도록 하는 공공플랫폼이다. 지자체와 한국지역정보개발원 간 위탁계약 방식으로 동 플랫폼이 운영 중이며 구축비와 운영비는 수익자부담 원칙에 따라 지방자치단체에서 부담하고 있다. 2023년 플랫폼 구축비 70.3억원과 유지관리비 20.3억원을 243개 지방자치단체에서 균등 부담(지자체 각각 3,724.3만원)하였으며, 2024년부터는 지자체별 기부금 수익격차를 감안해 균등분담분과 차등분담분을 함께 적용하여 분담 비용을 부담하고 있다. 243개 지자체의 2024년 총 분담액은 35.9억원, 2025년 총분담액은 36.0억원으로 나타났다.⁹⁵⁾

93) 고향사랑기부금에 대한 세제지원은 대부분이 중앙정부 부담으로 이루어지고 있다. 세액공제액의 90.9%는 소득세 감면의 형태로 중앙정부가 부담하고 있으며, 나머지 9.1%는 기부자가 거주하는 지방자치단체가 개인지방소득세 감면의 형태로 부담하고 있다.

94) (고향사랑기부금에관한법률 제11조③) 지방자치단체는 고향사랑기금의 일부(전년도 고향사랑 기부금액의 100분의 15 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니하는 금액으로 한정한다)를 고향사랑 기부금의 모집과 운용 등에 필요한 비용에 충당할 수 있다.

95) 각 지자체들은 고향사랑e음 플랫폼 이용비로 2023년에는 834만원을 균등분담(고향사랑e음 플랫폼 구축비 포함시 지자체별로 각각 총 3,724.3만원 균등분담)하였으며, 이후에는 균등분담금 외에 전년

각 지자체의 고향사랑기부금 모금액 대비 운영비 중 고향사랑e음 분담금 비율을 분석한 결과, 전체 243개 지자체 중 기부금대비 운영비의 법제한도(전년도 기부금액의 15%)를 초과한 지자체는 2024년 33곳, 2025년 32곳으로 나타났다. 2025년 기준 동 32곳의 평균 운영비용은 전년 기부금 대비 23.0%에 달하는 것으로 나타났으며, 전년기부금 대비 분담금 비율이 25%를 초과하는 지자체도 10곳이나 되는 것으로 분석되었다. 또한 전년 기부액의 절반을 넘는 비용을 운영비로 지출한 지자체(1곳)도 있는 것으로 나타났다.

[표 51] 243개 지자체의 기부금 대비 고향사랑e음 분담금 비율, 2024~2025년 기준
(단위: 개, 천원, %)

기부금 대비 분담금 비율 ¹⁾	2025년 기준				2024년 기준			
	지자체 개수	2024년 기부금 평균	2025년 분담금 평균	기부금 대비 분담금 비율 평균	지자체 개수	2023년 기부금 평균	2024년 분담금 평균	기부금 대비 분담금 비율 평균
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	(E)	(F)	(G)	(H=G/F)
0~5%이하	108	636,152	18,421	3.5%	66	527,746	19,155	4.0%
5~10%이하	79	194,546	12,727	7.0%	107	242,059	15,690	6.9%
10~15%이하	24	92,430	10,928	12.0%	37	77,992	9,654	12.6%
15~20%이하	16	61,898	10,707	17.4%	15	54,088	9,157	17.1%
20~25%이하	6	48,096	10,707	22.3%	9	40,656	9,098	22.5%
25~30%이하	5	39,620	10,707	27.1%	5	32,801	9,068	27.7%
30~35%이하	3	32,750	10,707	32.8%	3	26,782	8,802	32.9%
35~40%이하	1	29,975	10,707	35.7%	1	24,586	8,802	35.8%
40%~	1	19,940	10,707	53.7%	-	-	-	-
전체	243	361,799	14,814	8.0%	243	267,751	14,815	9.1%
15%이하	211	408,966	15,437	5.8%	210	302,940	15,715	7.0%
15%초과	32	50,788	10,707	23.0%	33	43,823	9,084	22.2%

주: 1) 고향사랑기부금법 제11조에서는 각 지방자치단체가 전년 고향사랑기부금액 15% 범위 내에서 고향사랑 기부금의 모집과 운용 등에 필요한 비용을 충당할 수 있도록 하고 있으므로, 전년 기부액 대비 당년 고향사랑e음 분담금 비율을 기준으로 구분함

자료: 행정안전부 및 한국지역정보개발원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

의 기부실적을 감안한 차등분담금을 부담하고 있다. 차등분담금이 매년 9월 정해집에 따라, 2024년 차등분담금은 2023년 1~8월 기부실적을 기반으로, 2025년 차등분담금은 2023년 9월~2024년 8월 기부실적을 바탕으로 차등 분담분이 정해졌다. 2024년에는 각 지자체별로 총 880.2 ~ 2,870.0만원을 분담하였는데, 이는 균등부담액 844.0만원과 기부금 실적에 따라 다른 차등분담액 36.2 ~ 2,026.0만원으로 구성된다. 2025년에는 각 지자체별로 총 1,070.7~2,345.0만원을 분담하였는데, 이는 균등부담액 938.5만원과 기부금 실적에 따라 다른 차등분담액 132.2~1,406.5만원으로 구성된다. 2025년에는 전년기부액이 1억원 미만일 경우 132.2만원, 1~1.5억원은 264.5만원, 1.5~2억원은 365.8만원, 2~2.5억원 470.7만원, 기부액 4억원 초과 시 1,406.5만원을 추가 부담하였다.

추가로 2025년 기준으로 각 지자체별 기부금 대비 답례품 및 운영비(고향사랑e음 분담금 만 포함)를 살펴보면, 기부금 대비 분담금 비율이 15%를 초과하는 지자체의 경우 전체 기부금 모금액의 46.2%를 운영비 및 답례품 비용으로 지출하는 것으로 나타났다. 기부자 대부분이 전액 세액공제 한도인 10만원을 기부하고, 이의 대부분(90.9%)이 중앙정부의 부담으로 이루어지는 것을 감안할 때, 중앙정부로부터 지방정부로 이전된 금액 중 상당 부분이 답례품과 운영비용으로 지출되고 있음을 알 수 있다.

[표 52] 243개 지자체의 기부금 모금액 대비 답례품 및 운영비 비율, 2025년 기준
(단위: 개, 천원, %)

기부금 대비 분담금 비율	지자체 개수	2024년 기부금 평균	2024년 답례품 평균	2025년 분담금 평균	기부금 대비 답례품 비율 평균	기부금 대비 분담금 비율 평균	기부금 대비 답례품 및 분담금 비율 평균
	(A)	(B)	(C)	(D)	(C/B)	(D/B)	(C+D)/B
0~5%이하	108	636,152	146,294	18,421	23.9%	3.5%	27.4%
5~10%이하	79	194,546	47,843	12,727	24.6%	7.0%	31.6%
10~15%이하	24	92,430	22,797	10,928	24.6%	12.0%	36.7%
15~20%이하	16	61,898	15,011	10,707	24.1%	17.4%	41.6%
20~25%이하	6	48,096	10,159	10,707	21.1%	22.3%	43.5%
25~30%이하	5	39,620	8,963	10,707	22.6%	27.1%	49.7%
30~35%이하	3	32,750	7,098	10,707	21.8%	32.8%	54.5%
35~40%이하	1	29,975	9,104	10,707	30.4%	35.7%	66.1%
40%~	1	19,940	3,930	10,707	19.7%	53.7%	73.4%
전체	243	361,799	84,390	14,814	24.1%	8.0%	32.1%
15%이하	211	408,966	95,386	15,437	24.3%	5.8%	30.0%
15%초과	32	50,788	11,883	10,707	23.2%	23.0%	46.2%

자료: 행정안전부 및 한국지역정보개발원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

243개 지자체 전체의 공용플랫폼인 ‘고향사랑e음’ 외에 2024년 12월부터 민간플랫폼⁹⁶⁾이 추가로 개설·운용되고 있음을 고려할 때, 해당 민간플랫폼을 이용하는 지자체의 운영비용은 이보다 더 높을 것으로 예상된다. 이와 같이 재정효과 대비 행정비용이 과다하게 발생할 여지가 있으므로, 향후 중앙정부 차원에서 고향사랑기부제 시행에 따른 각 지자체별 운영비용을 점검하고 관리·감독할 필요가 있다. 관리·감독이 제대로 이루어지고 있지 않은 현 상황에서 추가적인 세제지원 확대는 신중할 필요가 있다.

96) (전문기업) 위기브, 액터부키(2024.12.2.~), (은행) 국민(2024.12.12.~), 기업(2024.12.17.~), 신한(2024.12.24.~), 하나(2024.12.26.~)

(4) 소결

고향사랑기부제는 고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고, 지역경제 활성화를 통한 지역주민의 복지증진 및 지역균형발전을 도모하기 위해 시작되었다. 개인이 현 주소지 외의 전국 모든 지방자치단체에 기부 시, 해당 지자체는 기부금을 주민 복지 증진 등에 사용하고, 기부자에게는 세액공제 및 답례품(기부금액의 30% 한도) 혜택을 주는 제도이다. 기부주체는 개인으로 하며, 기부 상한액은 1인당 연간 2천만원이다. 세액공제율은 현행 제도에 따르면 10만원까지는 전액 세액공제(국세 100/110, 지방세 10/110) 대상이며 10만원 초과 시에는 16.5%(국세 15%, 지방세 1.5%)를 공제받을 수 있다. 정부는 금번 세법개정안에서 지역성장 및 지역균형발전 지원 방안으로 고향사랑기부금의 10만원 초과 20만원 이하 구간에 대한 세액공제율을 현행 15%에서 40%(개인지방소득세 포함시 16.5%에서 44.0%)로 확대하였다.

지자체별 고향사랑기부금 모금액 대비 운영비 비율을 분석한 결과, 2025년 기준 243개 지자체 중 32곳이 법정한도(전년 기부액의 15%)를 초과하는 것으로 나타났다. 이들의 평균 운영비용은 전년 기부액의 23.0%에 달하며, 답례품 지급액을 합하면 기부액의 46.2%가 답례품 및 운영비용으로 지출되고 있는 것으로 나타났다. 각 지자체의 고향사랑기부금 운영에 따른 총 행정비용은 중앙정부 차원에서 통합적으로 관리되고 있지 않아 법정한도 준수여부에 대한 관리·감독이 이루어지지 않고 있다. 동 분석은 자료의 한계로 운영비용 중 큰 비용을 차지하며 현재 알 수 있는 ‘고향사랑e음’ 플랫폼 분담금만을 포함한 것으로, 이를 통해 운영비의 법정한도 준수여부를 간접적으로 분석한 것이다. 2024년부터 도입된 민간플랫폼 운영 시 발생 비용, 홍보비, 기타 운영비 등은 포함되지 않은 것으로 각 지자체의 총비용은 이보다 더 클 것으로 예상된다.

향후 중앙정부는 고향사랑기부제 시행에 따른 각 지자체별 운영비용을 점검함으로써 동 비용의 기부금 대비 법정한도(전년 기부금의 15%) 준수 여부 등을 관리·감독할 필요가 있다. 또한 이에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지고 있지 않은 현 상황에서 추가적인 세제지원 확대는 신중할 필요가 있다. 본고의 분석과 같이 기부금 수입대비 행정비용이 과다하게 발생할 경우, 해당 지자체의 고향사랑기부금을 통한 지방재정 확충 기능은 제한될 수 있으며, 중앙정부를 포함한 국가 전체 차원에서는 비용부담이 증가하는 비효율이 발생할 수 있기 때문이다. 현재 고향사랑기부금은 전체 기부건수의 대부분(2023년 83.9%, 2024년 90.9%, 2025년 상반기

83.9%)이 전액 세액공제 대상이 되는 10만원에 머물러 있어, 중앙정부로부터 지방 정부로의 수직적인 재원이전이 주를 이루는 것으로 나타나, 국가 전체 차원에서의 재정수입 확대효과는 크지 않은 편이다.

또한 고향사랑기부 시 각 지자체가 제공하는 답례품은 기부 증가 및 지역경제 활성화로 이어질 수 있으나, 다음과 같은 여러 단점도 제기되고 있음을 고려할 필요가 있다. 지자체의 기부금 모금을 위한 답례품 과열 경쟁 우려가 있으며, 답례품을 제공할 수 있는 지역 기업 혹은 지역 산업이 없을 경우 지역경제활성화 효과는 제한적일 수 있기 때문이다. 이 외에 고향사랑기부금법에서 인정하는 답례품이 기부금의 정의와 모순되고, 답례품을 제공하는 경우 증여세가 부과되는 공익법인 등과의 형평성에 어긋난다는 지적도 제기되고 있다. 향후 성과평가 등을 통해 답례품 제공의 적절성, 기부금 대비 적정 답례품 지급비용 등을 검토할 필요가 있다.

향후 추가적인 세제지원 확대보다는 지역균형발전 등을 위한 자발적인 기부문화 활성화에 초점을 둘 필요가 있다. 답례품을 통한 유인 보다는 현재 시행되고 있는 지정기부(기부자가 원하는 사업을 선택하여 기부 가능) 활성화 등을 통해 기부자의 기부 동기를 높이는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 장기적으로 동 제도가 성숙한 이후에는 세액공제율을 단계적으로 축소하거나 혹은 답례품에 대한 한도를 기부금액 구간별로 차등 적용하는 방안 등도 고려해 볼 수 있다.

라. 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용기한 연장 및 적용범위 합리화

(1) 개정내용

정부는 2025년 세법개정안에서 상호금융기관의 예탁금 및 출자금에 대한 비과세 제도를 전면적으로 개편하였다. 이번 개정의 핵심은 비과세 적용 대상을 소득기준에 따라 축소하되, 요건을 충족하는 경우에는 비과세 일몰을 2028년 말까지 3년 연장하는 것이다. 반면, 소득요건을 충족하지 못하는 경우에는 2025년 말로 비과세가 종료되며, 2026년부터는 5%, 2027년 이후에는 9%의 저율 분리과세가 적용된다.

기존 제도에서는 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 새마을금고, 신용협동조합 등 5개 상호금융기관의 예탁금(한도 3,000만원)과 출자금(한도 2,000만원)에서 발생하는 이자 및 배당소득이 2025년 말까지 비과세되었으나, 이번 개정으로 소득수준과 조합 유형별로 적용 기준이 세분화되었다. 농협, 수협, 산림조합 등 농어업계 상호금융의 경우 조합원은 기존과 동일하게 비과세가 유지되며, 준조합원은 근로소득 5,000만원 이하 또는 종합소득금액 3,800만원 이하의 소득기준을 충족하는 경우에만 비과세가 연장된다. 반면, 신용협동조합과 새마을금고는 조합원 및 회원 모두에게 소득기준을 적용하여 저소득자(근로소득 5,000만원 이하 또는 종합소득금액 3,800만원 이하)인 경우에만 비과세 혜택이 2028년 말까지 연장된다. 또한, 정부는 비과세 적용 판단 기준을 기존의 소득 발생 기간에서 가입일 기준으로 전환하여 제도의 명확성과 관리 효율성을 높였다.

[표 53] 상호금융 예탁금·출자금 비과세 관련 정부안 주요 내용

현 행	개 정 안
□ 상호금융 예탁금·출자금에 대한 이자·배당소득세 감면 ○ (대상자) 조합원·준조합원·회원 등 ○ (대상소득) 예탁금·출자금 이자·배당소득 ○ (감면한도) 예탁금 3,000만원, 출자금 2,000만원	□ 저율 분리과세 일부 도입 ○ (좌 동)
○ (과세특례) 소득발생 기간에 따라 비과세(이후 분리과세) - 소득발생 기간 2025년 말까지 비과세(2026년 5% 및 2027년부터 9% 분리과세)	○ (과세특례) 가입일에 따라 비과세(이후 분리과세) - 농·어·임업 조합원, 그외 조합 저소득 가입자(총급여 5,000만원, 종합소득 3,800만원 이하) · 가입일 2028년 말까지 비과세(2029년 5% 및 2030년부터 9% 분리과세) - 농·어·임업 이외 조합 총급여 5,000만원 또는 종합소득 3,800만원 초과 가입자 · 가입일 2025년 말까지 비과세(2026년 5% 및 2027년부터 9% 분리과세)

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

현재 22대 국회에서는 정부안 외에도 조합 예탁금 및 출자금 관련 이자 및 배당 소득에 대한 비과세에 대해 기존 제도의 일몰을 연장하는 내용의 의원안 24건이 발의되어 있는 상황이다. 의원안 대부분은 금번 정부안과 같은 비과세 적용범위 조정과 같은 제도 개정 없이, 기존 비과세 제도의 일몰기한을 현행 2025년에서 2~10년 연장하는 것을 내용으로 한다. 다만, 윤영석의원안의 경우 적용기한을 3년 연장하면서, 물가 및 금리 변화를 반영하여 대통령령으로 정하는 조합원에 대해서는 예탁금 비과세 한도를 3천만원에서 5천만원으로 상향 조정하는 것을 내용으로 한다.

[표 54] 기획재정부위원회에 계류 중인 상호금융 예탁금·출자금 비과세 관련 의원안

대표발의(의안번호)	주요 내용
김주영의원안(2211616)	조합 예탁금 이자소득 비과세 일몰기한 2·3·5년 연장
임이자의원안(2213610)	
임오경(2207902)·윤준병의원안(2208766)	
윤영석의원안(2212681)	조합 예탁금 이자소득 비과세 일몰기한 3년 연장 및 일부 한도 상향 조정
임오경의원안(2207903)	조합 출자금 배당소득 비과세 일몰기한 5·7년 연장
조인철의원안(2209783)	
서영교의원안(2212789)	조합 예탁·출자금 이자·배당소득 비과세 일몰기한 2·3·4·5·6·10년 연장
주철현(2207736)·김영진(2208765)· 이양수(2210673)·이병진(2211114)· 송옥주(2211783)·추경호(2212018)· 최은석의원안(2212093)	
박성훈(2212308)·김선교의원안(2213327)	
서삼석(2209223)·박희승(2211539)· 박상웅(2212555)·임호선(2212620)·	
정희용의원안(2213341)	
서천호의원안(2213052)	
신영대의원안(2210254)	

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

개정안의 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용 범위 합리화에 따른 세수효과 추계에는 국세청의 종합소득 및 근로소득 구간별 최근 비과세 실적 자료를 바탕으로 5개 상호금융기관의 예탁금·출자금 관련 가입 인원·금액, 동 이자·배당소득 비과세 대상 인원·금액 등의 자료를 참고하였다.

개정안의 일몰연장에서 제외되는 종합소득 3,800만원 및 근로소득 5,000만원 초과 구간 비중, 5개 상호금융기관의 비조합원 인원·금액 비중 등을 바탕으로 기준 연도의 세수효과를 추계한 후, 향후 추계기간 동안은 조합 예탁금·출자금 비과세 관련 기존 제도와 개정안 사이의 적용세율 차이 등을 감안하여 세수효과를 추계하였다.

추계 결과, 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용범위 합리화에 따라 2026~2030년 총 4,563억원(연평균 913억원)의 세수가 증가할 것으로 예상된다. 정부는 2027~2030년 총 5,788억원(연평균 1,447억원)의 세수 증가를 예상하였다.

정부는 5개 상호금융기관의 비조합원 비율, 전체 근로소득자 중 총급여 5,000만원 초과 비율 등을 고려하여 추계하였다고 밝히고 있으며, 정부와의 세수효과의 차이는 종합·근로소득 중복자 추정방법, 추계기간 중 세수효과 발생시점 등에 대한 전제 등의 차이에 기인하는 것으로 보인다.

[표 55] 상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용범위 합리화에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	185	863	1,172	1,172	1,172	4,563	913
정 부(B)	-	904	1,628	1,628	1,628	5,788	1,447
차이(A-B)	185	△41	△456	△456	△456	△1,225	△534

주: 1. 상호금융 예탁·출자금 비과세가 2026년부터 일몰되는 적용범위 합리화 부분에 대한 세수효과

2. 정부 세수효과의 경우, 정부가 국회에 제출한 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 2212653)에 첨부된 비용추계서를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 일몰연장에 따른 세수효과는 제외한 수치임

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

상호금융 예탁금·출자금 비과세 제도개정 연혁

조합 등 출자금·예탁금 과세특례는 1976년 도입 이후 지원 대상 확대, 비과세 요건 강화, 적용기한 연장 등의 내용으로 제도가 개정되어 왔으며, 특히 2021년부터는 직전 3개 과세기간 중 1회 이상 금융소득종합과세 대상자는 제외⁹⁷⁾하는 등의 방향으로 비과세 요건이 강화되었다.

우선, 예탁금 비과세 제도의 경우를 살펴보면, 비과세 한도는 1976년 도입 당시 100만원에서 이후 1978년 500만원, 1987년 1,000만원, 1991년 2,000만원, 2009년 3,000만원 등 모두 4차례 상향 조정되었다. 1989년 지원 대상을 준조합원으로까지 확대하였으며, 1995년 일몰제 도입 이후 현재까지 2~3년 단위로 지속 연장되어 오고 있다.

출자금 비과세 제도의 경우 비과세 한도가 1976년 도입 당시 200만원에서 이후 1987년 500만원, 1992년 1,000만원, 2023년 2,000만원 등 모두 3차례 상향 조정되었다. 예탁금 비과세 제도와 같이 1995년 일몰제가 도입되었다가 2001년 영구 비과세 전환되었으나 그 후 2007년 일몰제가 재도입된 이후 현재까지 2~3년

97) 「조세특례제한법」 제129조의2

단위로 지속 연장되어 오고 있다.

최근 10년간 조합 등 출자금과 예탁금에 대한 과세특례의 조세지출 실적을 살펴보면, 2017년 5,521억원에서 2019년 5,859억원으로 증가했으나, 2020년 4,863억원으로 감소한 이후 2022년까지 감소세가 지속되었다, 2023년에는 7,094억원으로 다시 증가하였고, 2024년에는 1조 359억원 수준까지 증가하였다.

[표 56] 상호금융 예탁금·출자금 과세특례 비과세 관련 조세지출 실적

(단위: 억원, %)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
금액	5,521	5,826	5,859	4,863	3,760	3,724	7,094	10,359	10,680
전년대비 증감률	△2.7	5.5	0.6	△17.0	△22.7	△1.0	90.5	46.0	3.1

주: 1. 2025년은 정부 전망치

자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

상호금융 예탁금·출자금 비과세 적용 범위 합리화의 의의

이번 개정안은 농어업계 상호금융(농협·수협·산림조합)과 지역상호금융(신협·새마을금고)의 제도적 성격을 구분하고, 각 기관의 조합원 유형에 따라 비과세 적용 기준을 차등화한 것이 주요 특징이다. 특히 비과세 적용 시 소득 기준을 도입함으로써 그간 제기되어 온 정책목표와 실제 수혜구조 간의 괴리를 완화하고, 조세지원의 형평성과 정책 효과의 정합성을 제고하려는 취지를 담은 것으로 볼 수 있다.

[표 57] 상호금융 예탁금·출자금 비과세 합리화 대상별 현행 및 개정안 비교

구분			현행	개정안
농협·수협· 산림조합	조합원		비과세	비과세
	준조합원	총급여 5천만원 이하 총급여 5천만원 초과		저율·분리과세
신협· 새마을금고	조합원·회원	총급여 5천만원 이하		비과세
		총급여 5천만원 초과		저율·분리과세

주: 총급여 5천만원 기준은 종합소득금액 기준으로는 3천 8백만원 적용

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이번 개정안은 농어업계 상호금융의 경우, 조합원에 대해서는 소득수준과 관계없이 비과세를 유지하되, 준조합원에 대해서는 소득 기준을 신설하여 저소득자에 한해 비과세를 적용하도록 하였다. 조합원의 자격은 「농업협동조합법」, 「수산업협동

조합법」, 「산림조합법」 등에 따라 실제 농·어업에 종사하는 자 등으로 엄격히 한정되어 있다. 따라서 조합원에 대한 비과세 일몰 연장은 저소득 농·어업인의 생계 안정 및 자산 형성 지원이라는 정책목표에 부합한다는 점에서 타당성이 인정된다.

반면, 준조합원은 조합 구역 내 주소·거소 또는 사업장을 둔 자로서 농·어업 등에 대한 종사 요건이 없고, 통상 1천~1만원의 소액 출자만으로 가입이 가능하다. 이에 따라 비과세 혜택이 상대적으로 소득수준이 높은 비농·어업인에게 집중되는 역진적 구조에 대한 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.

실제로, 농·어업계 상호금융의 조합원 구성을 보면, 농협의 경우 2024년 말 기준 전체 가입자 2,217만명 중 조합원은 9.2%, 준조합원은 90.8%에 달한다. 비과세 예탁금 가입자 기준으로 총 397만명 중 329만명(82.9%)이 준조합원이며, 예탁금 규모로는 전체의 81.3%를 차지하고 있다. 수협은 농협보다 준조합원의 비중이 더 높아, 비과세 예탁금에서도 준조합원이 94.8%로 높은 비중을 차지하고 있다. 산림조합의 경우 전체 규모가 약 89만명으로 상대적으로 작고, 준조합원 비중(57.0%)도 낮지만, 비과세 예탁금의 가입자 및 예탁금 비중은 여전히 80% 수준에 이르는 것으로 나타났다.

또한, 농·어업계 상호금융 외에 지역상호금융이 있는데, 신용협동조합 및 새마을금고가 해당된다. 신협 및 새마을금고는 업무구역 내에 주소 또는 거소가 있거나, 그 구역에서 생업에 종사하는 자에 대해 조합원 및 회원의 자격을 부여하고 있다. 이와 같은 자격은 농·어업계 상호금융에 비해 자격 조건이 엄격하지 않아 농·어업계 상호금융의 준조합원과 유사한 자격 수준으로 볼 수 있다. 따라서 이번 세법개정안에서 신협 및 새마을금고의 조합원 또는 회원 전체에 대해 소득수준에 따른 비과세 적용의 차등을 둔 것은 농·어업계 상호금융과의 제도운영 측면에서 균형을 맞춘 조치로 볼 수 있다.

한편, 이번 개정은 그간의 비과세 제도 운영 과정에서 제기된 형평성 문제를 개선하기 위한 조치로 이해된다. 실제로 그간 비과세 예탁금 한도 상향과 준조합원 등으로의 적용대상 확대는 상호금융 예탁금 유입을 촉진하여 자금 기반을 확충하고, 조합의 자금 운용 여력을 높이는 긍정적인 효과를 가져왔다. 그러나 비과세 혜택의 실질적 귀속 구조나 정책 취지의 적정성에 대해서는 여전히 다양한 논의가 제기되고 있다.

문제는 소액의 출자금만으로도 상당한 금액의 비과세 혜택을 받을 수 있다는

점이다. 이는 제도가 중산층 이상의 절세 수단으로 활용될 우려를 낳으며, 상호금융 기관들이 비과세 혜택을 기반으로 한 수신 경쟁에 집중하게 만들었다. 실제로 비과세 예탁금 규모를 살펴보면, 농어업계 상호금융기관의 총 예탁금 505조원 중 73.7조원(14.6%), 신협 및 새마을금고의 총 예탁금 396.9조원 중 90.4조원(22.8%)이 비과세 예탁금으로, 상호금융기관 전체의 비과세 예탁금 규모는 약 164조원에 달하는 것으로 나타났다.

[표 58] 농어업계 상호금융기관 비과세 예탁금 가입 조합원 및 금액 현황: 2024년
(단위: 천명, 십억원)

조합 유형	예탁금 유형	비과세 예탁금 가입인원			비과세 예탁금		
		조합원	준조합원	합계	전체	(준조합원)	준조합원 예탁금 비중
농협	전체	2,046 (9.2%)	20,122 (90.8%)	22,168	452,269		
	비과세	679 (17.1%)	3,289 (82.9%)	3,969	63,110	(51,277)	(81.3%)
수협	전체	150 (6.8%)	2,067 (93.2%)	2,218	40,888		
	비과세	22 (5.5%)	374 (94.5%)	396	8,201	(7,777)	(94.8%)
산림 조합	전체	382 (43.0%)	507 (57.0%)	890	11,821		
	비과세	33 (20.6%)	129 (79.4%)	162	2,419	(1,948)	(80.5%)
전체	전체	2,578	22,696	25,274	504,978		
	비과세	734	3,792	4,526	73,729	(61,002)	(82.7%)

자료: 각 기관 제출자료를 활용하여 국회예산정책처 작성

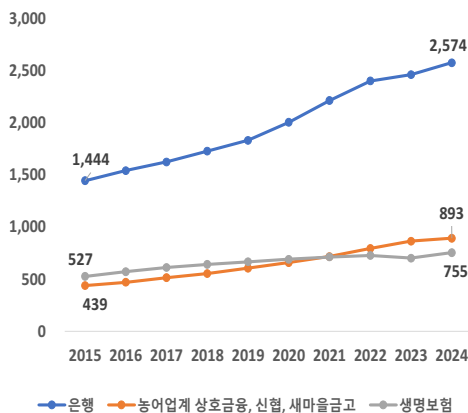
[표 59] 지역 상호금융기관 조합원 및 예탁금 가입 금액 현황: 2024년
(단위: 천명, 십억원)

	가입자			예탁금		
	전체	비과세	비과세 비율	전체	비과세	비과세 비율
신협(조합원)	6,699	1,737	25.9%	138,627	33,961	24.5%
새마을금고(회원)	7,847	2,842	36.2%	258,286	56,395	21.8%
합 계	14,546	4,579	31.5%	396,913	90,356	22.8%

자료: 각 기관 제출자료를 활용하여 국회예산정책처 작성

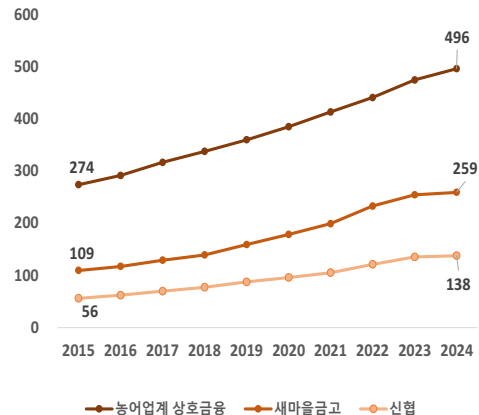
특히, 신탁 및 새마을금고의 경우 자산규모가 빠르게 증가하였다. 이에 대해 최근 금융위원장은 상호부조의 조합적 성격에 비해 자산규모가 과도하게 커졌으며, 이에 상응하는 리스크 관리 역량과 자금운용 능력의 확충이 필요하다고 언급한 바 있다.⁹⁸⁾ 실제로 금융기관 유형별 수신 현황을 보면, 2015년에는 은행(1,444조원), 생명보험(527조원), 상호금융(439조원) 순이었으나, 2024년 말에는 은행이 2,574조원, 상호금융이 893조원, 생명보험이 755조원으로 상호금융업계의 수신 규모가 빠르게 확대되어 생명보험업계를 상회하는 수준에 이르렀다. 상호금융 내에서는 농어업계 상호금융 496조원, 새마을금고 259조원, 신탁 138조원으로, 2015년 대비 연평균 증가율이 각각 6.8%, 10.0%, 10.5%를 기록하는 등 특히 신탁과 새마을금고의 외형 확대가 두드러진다.

[그림 8] 금융기관 유형별 수신 현황
(단위: 조원)



자료: 한국은행 경제통계시스템, 비은행금융기관 수신통계

[그림 9] 상호금융기관 유형별 수신 현황
(단위: 조원)



자료: 한국은행 경제통계시스템, 비은행금융기관 수신통계

98) 금융위원회 보도자료, 2024.9.9., “지역·서민금융기관으로서 모습을 되찾기 위해 상호금융권이 나아 가야할 방향을 논의했습니다.”에 따르면, 금융위원장은 상호금융기관은 ‘공동유대, 상호신뢰’에 기초 하여 탄생한 ‘비영리 지역·서민금융기관’으로서 그간 지역균형발전과 상생경제에 이바지하였음에 감 사를 표하였다. 다만, 최근 상호금융권이 외형성장에만 치중하여 지역·서민금융기관으로서의 역할에 소홀하다는 우려가 있음을 지적하였다. 특히, 충분한 자산운용 역량과 자금운용 계획이 뒷받침되지 않은 채로 비과세 혜택에 기반한 과도한 수신 경쟁에 치중한 결과, 상호금융권의 자산규모가 리스크 관리 역량을 크게 넘어서는 수준까지 확대된 점을 언급하면서, 상호금융기관의 자성을 촉구하였다.

또한, 농어업계 상호금융의 준조합원과 신탁 및 새마을금고 조합원(회원)에 대한 이자소득 비과세는 일반 금융권에는 주어지지 않는 특례적 조세혜택으로 2025년 기준 약 1조 680억원 규모에 달할 것으로 예상된다. 이러한 조세지원이 제도의 본래 취지에 부합하기 위해서는 지역 서민과 조합원 중심의 금융지원 기능을 강화해야 한다는 지적이 제기된다. 그러나 실제로 상호금융기관들은 비과세 혜택을 유지하면서 서도 대출의 상당 부분을 서민·개인보다는 기업 및 부동산 관련 부문에 집중하는 경향을 보이고 있다. 금융감독원 통계 및 행정안전부 제출자료에 따르면, 상호금융권의 비조합원 대출 비중은 전체의 40% 이상을 차지하며, 특히 새마을금고는 2024년 말 기준 71.6%⁹⁹⁾에 이른다. 이처럼 상호금융권 전반에서 비조합원 대출 비중이 확대되면서, 조합원 중심의 상호부조 기능이 약화되고 있다는 지적이 제기되고 있다.

이러한 점에서 이번 세법개정안은 상호금융의 유형을 구분하고 조합원의 자격과 성격에 따라 조세 혜택의 적용 기준을 차등화함으로써, 비과세 제도의 수혜를 정책목표 집단에 한정하고 조세지원의 형평성과 제도 본래의 취지를 회복하려는 조치로 평가된다.

비과세 제외 소득기준 적용 대상

이번 개정안은 농어업계 상호금융(농협·수협·산림조합)의 준조합원과 지역상호금융(신탁·새마을금고)의 조합원(회원)에 대해서는 소득기준을 적용하여 총급여액 5천만원(종합소득금액 3,800만원) 이하에 대해서는 비과세를 유지하지만, 그 이상인 경우에는 비과세 적용을 종료하고 저율 분리과세를 적용하는 내용이다.

2023년 기준 국세청에서 제출한 자료에 따르면, 종합소득금액 신고액이 있는 사람 중 비과세 예탁금 이자소득이 있는 자는 196만명이고 이중 비과세가 종료되는 소득금액 3,800만원 이상은 약 55.4만명으로 28% 수준으로 추정된다. 근로소득의 경우에도 신고소득이 있는 자 중 비과세 이자소득이 있는 자는 328만명이고 이 중 비과세가 종료되는 총급여액 5천만원 이상은 90만명으로 약 27% 수준으로 추정된다. 이와 같은 규모는 전체 비과세 예탁금의 가입자 규모가 9백만명 수준임을 고려할 때 이번 개정안으로 비과세 혜택이 종료되는 대상자는 약 15% 내외¹⁰⁰⁾가 될 것

99) 허영의원 보도자료(2025.9.16.) “새마을금고, 상호금융조합 비과세로 2.4조원 혜택 정작 대출 70%는 ‘비조합원’에”에 따르면, 2024년 말 기준 비조합원의 대출 비중은 수협 5.3%, 산림조합 9.0%는 낮지만, 수신고가 높은 농협 41.4%, 신탁 49.5%, 새마을금고는 가장 높은 71.6%(행정안전부 제출자료)의 비중을 보인다고 하였다.

으로 추정된다.

이와 같은 추정치를 감안할 때, 이번 개정으로 비과세 혜택이 종료되는 대상의 규모는 전체 비과세 예탁금 가입자 대비 약 10% 내외로, 상대적으로 크지 않은 수준으로 평가된다. 또한 해당 집단은 저율 분리과세(1년차 5%, 이후 9%)가 여전히 적용되므로 세부담이 급격히 증가하지는 않을 것으로 예상된다.

[표 60] 소득수준별 상호금융 출자금·예탁금 배당·이자소득 비과세 실적:
2023년 귀속 종합소득 및 근로소득 신고금액이 있는 사람 기준
(단위: 만명, 만원)

종합소득					근로소득				
종합소득 금액구간	출자금 배당소득		예탁금 이자소득		근로소득 총급여 구간	출자금 배당소득		예탁금 이자소득	
	대상 인원	1인당 비과세	대상 인원	1인당 비과세		대상 인원	1인당 비과세	대상 인원	1인당 비과세
1천만원 이하	154	11	77	68	1천만원 이하	73	9	41	69
2천만원 이하	82	11	42	70	2천만원 이하	76	8	44	69
3.5천만원 이하	70	13	36	73	3천만원 이하	122	8	71	69
4천만원 이하	13	14	6	75	4천만원 이하	87	7	51	71
5천만원 이하	18	15	9	76	5천만원 이하	55	6	31	73
6천만원 이하	12	16	6	76	6천만원 이하	41	7	21	74
8천만원 이하	16	18	7	76	8천만원 이하	57	7	28	74
1억 이하	10	20	4	76	1억 이하	39	9	19	73
2억 이하	16	25	7	78	2억 이하	48	11	21	71
3억 이하	3	33	1	82	3억 이하	3	14	1	76
5억 이하	2	40	1	84	5억 이하	1	22	0	85
5억 초과	1	63	0	86	5억 초과	0	27	0	84
합 계	397	11	196	72	합 계	602	11	328	72
3.8천만원 이상 ¹⁰⁰⁾	119		55.4		5천만원 초과	189		90	

주: 1) 자료의 한계로 종합소득금액 3,800만원 이상 대상자는 3,500만원에서 4,000만원 구간에 균등하게 분포한다고 가정하여 추정함

자료: 국세청 제공자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

100) 종합소득신고자 35만명과 근로소득신고자 90만명에는 근로소득이 있는 종합소득신고자로 인해 중복자가 있을 수 있기 때문에 정확한 통계를 파악할 수 없다. 다만, 중복신고자의 비율이 평균적으로 27% 수준임을 감안하면 145만명보다 작을 것으로 예상된다.

(4) 소결

정부는 이번 세법개정안에서 상호금융기관의 예탁금 및 출자금에 대한 비과세 제도를 재정비하였다. 기관 유형과 조합원 자격에 따라 비과세 적용 기준을 차등화하고, 소득기준을 새로 도입하여 제도의 적용 범위를 조정한 것이 주요 내용이다. 이에 따라 비과세 적용 방식은 상호금융의 유형별로 달리 적용된다. 농어업계 상호금융의 조합원은 비과세를 유지하되, 준조합원은 총급여 5,000만원 이하 또는 종합소득금액 3,800만원 이하의 소득요건을 충족할 때에만 비과세를 연장하며, 신탁과 새마을금고의 경우 조합원·회원 모두에게 동일한 소득기준을 적용한다.

이러한 개정은 그간 상호금융의 비과세 제도가 조합원 및 준조합원 중 상대적으로 고소득층에게까지 폭넓게 적용되어, 조세지원의 실질적 귀속이 정책목표와 일부 부합하지 않는 측면이 있었던 점을 개선하기 위한 조치로 해석된다. 실제로 상호금융의 비과세 예탁금 규모는 160조원을 상회하며, 이 중 신탁 및 새마을금고가 90.3조원으로 농어업계 상호금융(73.7조원)을 상회하고 있다. 이에 따라 일반 은행에는 부여되지 않는 특례적 조세 혜택이 제도의 본래 취지에 부합하도록, 지역 서민과 조합원 중심의 금융지원 기능을 강화할 필요성이 제기되었다.

따라서 이번 개정은 조세지원 대상을 정책목표 집단 중심으로 재조정하고, 제도의 실질적 수혜구조를 합리화하려는 의미를 지닌다. 아울러 비과세 혜택이 종료되는 인원이 전체 가입자의 약 15% 내외로 제한적이며, 해당 집단에도 저율 분리과세가 적용됨에 따라 세부담 증가 폭은 크지 않을 것으로 예상된다.

2. 법인세

가. 법인세율 인상

(1) 개정내용

정부의 2025년 세법개정안에는 내국법인의 과세표준 구간별 법인세율을 1%p씩 인상하는 내용을 포함하고 있다. 현행 법인세는 과세표준 구간별로 9~24%의 세율을 적용하고 있으나, 개정안에 따르면 과세표준 구간별로 각각 1%p의 세율을 인상하여 10~25%의 세율을 적용한다. 동 개정은 2026년 1월 1일 이후 개시되는 사업연도분부터 적용될 계획이다.

[표 61] 법인세율 인상 관련 정부안 주요 내용

(단위: %)

과세표준	세율			
	내국법인 (성실신고확인대상 소규모 법인 외)		성실신고확인대상 소규모 법인	
	현행	정부안	현행	정부안
2억원 이하	9	10	19	20
2억원 초과 200억원 이하	19	20		
200억원 초과 3천억원 이하	21	22	21	22
3천억원 초과	24	25	24	25

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

국회에서도 법인세율과 관련한 6건의 의원안이 발의되어 계류 중이다. 발의된 의원안을 구체적으로 살펴보면, 김기표·안도걸·윤준병·윤종오의원안은 현행 과세표준 구간을 유지하면서 과세표준 전 구간 또는 일부 구간에 대하여 세율을 인상하는 내용이다. 반면, 최은석의원안은 과세표준 3,000억원 구간을 하위구간인 과세표준 200억원 구간과 통합하고, 적용세율을 20%로 인하하는 내용이다. 한편, 김미애의원안은 과세표준 구간을 현행 4단계에서 3단계로 축소하고, 법인세율을 구간에 따라 10~22%로 조정하는 내용이다.

[표 62] 기획재정위원회에 계류 중인 법인세율 조정 관련 의원안

(단위: %)

대표발의 (의안번호)	현행	인상안				인하안	조정안
		김기표 (2211816)	안도걸 (2211898)	윤준병 (2212269)	윤종오 (2212528)	최은석 (2211961)	김미애 (2202639)
2억원 이하	9	9	9	10	9	8	10
2~5억원	19	19	19	20	20	18	
5~200억원							
200~3,000억원	21	21	22	22	22	20	20
3,000억원 초과	24	25	25	25	25		

주: 음영은 현행 대비 적용세율이 변동하는 경우를 의미

자료: 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

법인세율 인상안에 따른 세수효과는 2023년 법인세 신고자료를 바탕으로 세율 변동에 따른 세수 변화를 추정한 후 최근 법인세 증가세를 반영하여 추계하였다. 동 추계는 법인세율 변화로 인한 기업의 투자·고용 등의 행태변화 효과는 고려하지 않았다.

2023년 법인세 신고자료를 바탕으로 분석하면, 개정안의 법인세율 인상에 따라 총부담세액 기준으로 약 3.9조원의 세수 증가효과가 있는 것으로 추정된다. 이를 기업규모별로 살펴보면, 대기업 2.4조원(60.9%), 중소기업 1.2조원(30.5%), 중견기업 0.3조원(8.6%) 순으로 세수가 증가할 것으로 추정된다. 기업규모별 세수효과를 과세표준 구간별로 구분하면, 중소기업과 중견기업은 각각 2~200억원, 200~3,000억원 구간에서 과세표준 최고 구간인 3,000억원 초과 구간에 비해 상대적으로 세수효과가 높게 나타났다. 반면, 대기업의 경우에는 과세표준 최고 구간에서 세수효과가 하위 과세표준 구간 대비 높게 나타났다.

[표 63] 개정안에 따른 기업규모별·과세표준 구간별 세수효과(2023년 신고기준)

		법인 수(개)	세수효과	
			전체(억원)	1법인당(백만원)
중소기업	2억원 이하	334,346	1,659	0.5
	2~200억원 이하	114,473	8,332	7
	200~3,000억원 이하	416	1,534	369
	3,000억원 초과	5	269	5,385
	소계	449,240	11,794	3
중견기업	2억원 이하	672	5	0.8
	2~200억원 이하	3,004	1,239	41
	200~3,000억원 이하	511	2,043	400
	3,000억원 초과	1	47	4,729
	소계	4,188	3,335	80
대기업	2억원 이하	22,791	71	0.3
	2~200억원 이하	7,761	1,729	22
	200~3,000억원 이하	1,032	7,588	735
	3,000억원 초과	131	14,187	10,830
	소계	31,715	23,575	74
합계		485,143	38,703	8

주: 2023년 법인세 신고기준으로 계산한 금액으로, 중간예납에 따른 납부시점은 미반영
 자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 추정

향후 5년간 세수효과를 추정하기 위해, 국회예산정책처는 과세표준 구간별 1법인당 과세표준에 법인세 증가율을 적용하였다. 이렇게 전망된 1법인당 과세표준을 기준으로 세율 변화를 적용하여 1법인당 산출세액 변화를 구하고 구간별 법인 수와 ‘총부담세액/산출세액’ 비중을 적용하여 전체 부담세액 변화를 추정하였다. 끝으로 징수기준에 따른 세수효과 추정을 위해 가결산 신고 중간예납 비중¹⁰¹⁾을 고려하였다.

101) 일반적으로 법인세는 사업연도 다음 해 3월 이후 신고·납부하므로 1년의 징수시차가 존재한다. 그러나 중간예납을 납부하는 법인 가운데 자기계산(가결산)으로 신고하는 법인은 당해 사업연도 상반기 실적에 대한 법인세를 미리 신고·납부하므로 해당 효과를 반영하였다.

추계결과, 국회예산정책처는 법인세 세율 인상으로 인해 2026~2030년 기간 합계 18조 4,820억원(연평균 3조 6,964억원)의 법인세가 증가할 것으로 전망하였다. 반면, 정부는 2026~2030년간 합계 17조 4,424억원(연평균 3조 4,885억원)의 법인세수가 증가할 것으로 전망하였다. 2026년의 경우 국회예산정책처와 정부의 세 수효과 추정치에 3,800억원 정도 차이가 발생하였는데, 이는 2026년 법인세 중간 예납시 가결산 비중을 정부는 예년의 평균 수준으로 반영한데 반해, 국회예산정책 처는 상호출자제한기업집단의 중간예납 가결산이 의무화됨에 따라 가결산 비중을 상향하여 추계한 데 주로 기인한다. 2027년 이후에는 정부는 연간 4.3조원, 국회예 산정책처는 연간 4.4조원으로 유사한 수준으로 추정하였다.

[표 64] 법인세율 조정에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	7,136	44,421	44,421	44,421	44,421	184,820	36,964
정 부(B)	3,336	42,772	42,772	42,772	42,772	174,424	34,885
차이(A-B)	3,800	1,649	1,649	1,649	1,649	10,396	2,079

주: 2026년 사업연도 귀속소득분부터 개정안 적용

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

정부의 법인세율 인상안은 지난 2023년 및 2024년 2년간 연속적으로 발생한 대규모 세수결손 등으로 세입기반이 약화된 상황에서 안정적인 세입기반 마련을 통해 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 취지로 이해된다. 이하에서는 우리나라와 해외 주요국의 법인세 세율 현황 및 변동추이를 살펴보고, 법인세율 인상에 따른 투자 및 자본이동, 재정건전성에 미치는 영향에 대해서 검토한다.

우리나라 법인세율 현황 및 국제비교

우리나라의 법인세율을 살펴보면, 장기간의 시계열의 관점에서 전반적으로 인하되는 추세를 보이고 있다. 2000년대 이후 우리나라의 법인세 최고세율은 2000년¹⁰²⁾

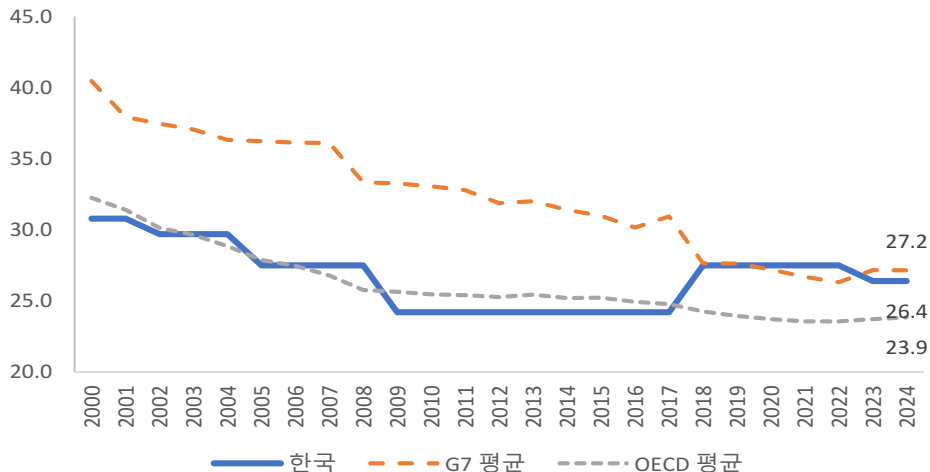
102) 이하 연도는 제도의 시행시점을 기준으로 한다.

28%에서 2009년 22%까지 점진적으로 인하되었다. 2012년 과세표준 구간이 3단계로 확대되는 시점에도 최고세율은 22%를 유지하였다. 이후 2018년부터 과세표준 3,000억원 초과구간을 신설하고 세율을 25%로 인상하면서 이전 대비 법인세율이 인상되었으나, 2023년부터는 모든 과세표준 구간에서 1%p씩 인하되면서 현행 법인세율 구조인 9~24%의 4단계 초과 누진세율체계가 갖춰졌다.

이러한 법인세 최고세율의 장기간에 걸친 인하추세는 우리나라뿐만 아니라 해외 주요국에서도 유사하게 관측된다. 2000년 이후 G7 국가 및 OECD 국가의 평균적인 법인세 최고세율 추이를 살펴보면, 대체로 하락하는 추세를 보이고 있다.

[그림 10] 법인세 명목 최고세율(지방세 포함) 추이

(단위: %)



주: G7 및 OECD의 세율은 회원국 법인세 명목 최고세율의 단순평균으로 산정한 값임

자료: OECD, Revenue Statistics

다만, 최근 영국 등 일부 OECD 국가에서는 코로나19 팬데믹 이후 재정수지 악화 및 국가채무의 증가에 대응하기 위하여 재정확충을 목적으로 세율을 인상하는 움직임을 보이고 있다. OECD 회원국 중 영국, 체코, 튀르키예 등은 영구적으로 세율을 인상하였으며, 프랑스, 슬로베니아, 아이슬란드 등은 한시적으로 세율을 인상하였다.

[표 65] 최근 법인세 최고세율을 인상한 OECD 회원국

	시행연도	세율			비고
		기존 (A, %)	현행 (B, %)	차이 (B-A, %p)	
영국	2023	19	25	6	
체코	2024	19	21	2	
슬로베니아	2024	19	22	3	한시적 인상(2024~2028년)
아이슬란드	2024	20	21	1	한시적 인상(2024년)
튀르키예	2025	25	30	5	
슬로바키아	2025	21	24	3	
에스토니아	2025	20	22	2	
리투아니아	2025	15	16	1	
프랑스	2025	25.825	36.125	10.3 ¹⁾	한시적 인상(2025년)

주: 1) 매출액 30억 유로 이상 기업에 적용되는 세율로 사회기여금(법인세액의 3.3%) 포함

자료: OECD, 「Tax Reform 2025」, 2025.9. 및 IBFD DB를 바탕으로 국회예산정책처 작성

우리나라의 세율과 GDP 또는 총조세 대비 법인세 비중은 G7과 OECD 회원국 평균과 비교할 때 대체로 높은 편이다. 먼저 우리나라와 해외 주요국의 법인세 최고세율 및 평균 유효세율을 살펴보면, 2024년 기준 우리나라의 법인세 명목 최고세율은 2024년 기준 26.4%¹⁰³⁾로 OECD 평균 명목세율(23.9%)을 2.5%p 상회하고 있으며, G7 국가의 평균 명목세율(27.2%)보다는 소폭 낮은 수준이다. 한편, 우리나라의 평균 유효세율은 2023년 기준 24.9%로 OECD 평균(21.9%)을 3%p 상회하며, G7 국가의 평균 유효세율(24.1%)보다는 소폭 높은 수준이다.

우리나라와 해외 주요국의 GDP 대비 법인세(지방세 등 포함)¹⁰⁴⁾ 비중을 살펴보면, 우리나라의 GDP 대비 법인세 비중은 2023년 기준 4.2% 수준으로 OECD 평균(3.7%) 및 G7 평균(2.4%)과 비교하여 상대적으로 높은 편이다. G7에 속한 개별 회원국과 비교하면 캐나다와 일본에 이어 세 번째로 높은 수준이다. 한편, 우리나라의 총조세 대비 법인세 비중은 23.6%로 OECD 평균(17.9%)보다 높으며, G7 개별 회원국과 비교했을 때에도 일본을 제외하고는 가장 높은 수준이다.

103) 국세(법인세 24%)와 지방세(법인분 지방소득세 2.4%)를 합산한 수치이다. 국가별로 법인소득에 대한 과세 체계가 상이하므로, 국제비교에서는 통상적으로 중앙과 지방정부의 세율을 합한 값을 기준으로 대조한다.

104) 법인의 소득에 부과하는 모든 세금을 포괄하는 개념으로 법인세 및 관련 농어촌특별세, 법인분 지방소득세를 포함한다.

[표 66] 우리나라와 G7 회원국의 법인세율 및 GDP 대비 법인세 비중 비교
(단위: %)

	명목 최고세율		평균 유효세율		GDP 대비 비중		총조세 대비 비중
독일	29.9	일본	28.4	캐나다	4.7	일본	24.9
일본	29.7	독일	26.6	일본	4.4	한국	23.6
이탈리아	27.8	한국	24.9	한국	4.2	캐나다	20.8
한국	26.4	캐나다	23.7	영국	3.6	프랑스	18.2
캐나다	26.1	프랑스	23.7	이탈리아	2.8	미국	14.5
프랑스	25.8	미국	22.7	프랑스	2.3	영국	13.2
미국	25.6	영국	22.5	독일	2.3	이탈리아	10.9
영국	25.0	이탈리아	21.2	미국	2.1	독일	6.5
G7 평균	27.2	G7 평균	24.1	G7 평균	2.4	G7 평균	15.6
OECD 평균	23.9	OECD 평균	21.9	OECD 평균	3.7	OECD 평균	17.9

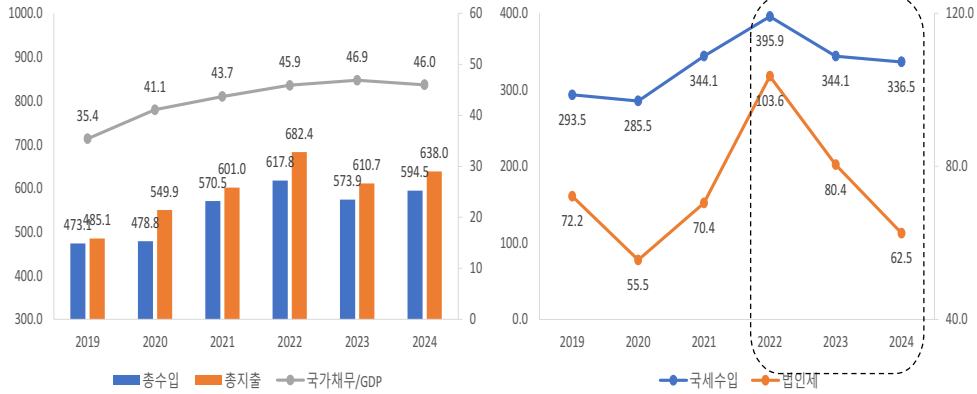
주: 최고세율(Statutory tax rates)은 2024년, 평균 유효세율(Effective average tax rates) 및 GDP 대비 법인세 비중, 총조세 대비 법인세 비중은 2023년 기준

자료: OECD, Revenue statistics

법인세율 인상에 대한 찬성 논거

정부의 법인세율의 인상안은 앞에서 살펴본 영국, 프랑스 등 일부 법인세율을 인상한 국가의 사례와 마찬가지로 세입기반을 확보하고, 재정건전성을 제고하기 위한 취지로 해석된다. 우리나라 정부의 총지출은 2019년 485.1조원에서 2024년 638.0조원으로 연평균 5.6% 수준으로 확대되었다. 반면, 총수입의 경우 같은 기간 총지출의 증가세보다 낮은 연평균 4.7% 증가하였다. 특히 총수입의 대부분을 구성하는 국세수입의 경우, 2022년을 기점으로 2023년 및 2024년 2년 연속 감소하였으며, 예산 대비로도 대규모 세수결손이 발생하였다. 특히 2023년 및 2024년의 경우, 국세수입의 감소는 주로 법인세의 감소에서 기인하였다는 점에서, 법인세의 세입기반을 강화할 필요성이 제기되었다. 이에 정부는 법인세율 인상을 통해 법인세수를 확충하여 재정의 지속가능성을 제고하고자 한다.

[그림 11] 최근 재정수입 및 지출 현황: 2019~2024년
 <총수입 및 총지출, 국가채무 추이> (단위: 조원, %)
 <국세수입 및 법인세 추이> (단위: 조원)



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

특히 경제규모에서 법인이 차지하는 비중이나 조세구조에서 법인세수가 차지하는 비중이 다른 해외 주요국에 비해 상대적으로 높은 우리나라의 경우, 법인세율의 인상은 다른 나라에 비해 상대적으로 재정책충에 유의미한 수단으로 활용될 수도 있다. 우리나라의 경제규모(GDP)에서 법인 영업잉여(고정자본 차감)가 차지하는 비중은 16.0%로 G7 국가 평균인 12.7%에 비해 높으며, OECD 국가 평균인 16.1%와 유사한 수준이다. 여기에 앞에서 살펴본 바와 같이 법인세의 명목세율이나 평균 유효세율도 해외 주요국 대비 높은 편임에 따라 GDP나 총조세에서 법인세가 차지하는 비중도 OECD나 G7 국가 평균보다 상대적으로 높다. 이러한 상황에서 법인세율 인상을 통해 세수를 확충할 경우, 다른 세목에 비해 상대적으로 높은 세수효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

[표 67] 경제규모 대비 법인잉여 비중

(단위: %)

한국	이탈리아	캐나다	영국	독일	미국	일본	프랑스	OECD 평균	G7 평균
16.0	15.1	14.1	13.8	12.7	12.5	11.4	6.6	16.1	12.7

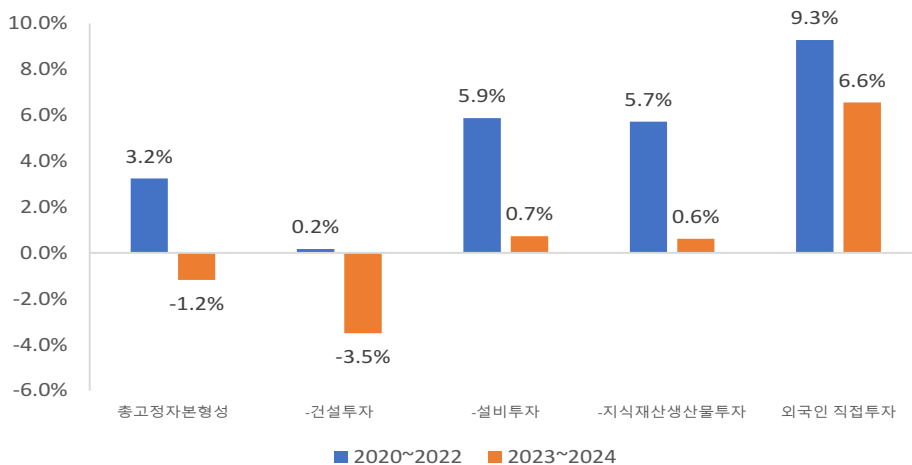
주: 비중은 2023년 법인영업잉여에 고정자본을 차감한 후 GDP로 나누어서 산정하였으며, 단, 한국의 경우, 2022년 법인잉여를 기준으로 산정

자료: OECD, National Account 및 Revenue Statistics

또한, 2022년 세법개정으로 인하된 법인세율이 당시 정부의 취지와 달리 투자와 경제성장 등을 촉진하고 경제의 선순환 효과를 활성화하는데 효과적이지 않았다는 지적과 함께 법인세율을 2022년 개정 이전 수준으로 회귀하여도 투자 등에 미치는 부작용이 크지 않을 것으로 보는 의견도 존재한다. 2022년 전후로 거시경제 중 정부투자를 제외한 민간투자 관련 거시지표의 증가율 추이를 살펴보면, 민간부문의 실질 총고정자본형성 증가율은 2020~2022년 증가세에서 2023~2024년 감소세로 전환되었다. 총고정자본형성을 건설투자, 설비투자, 지식재산생산물투자로 구분하여 살펴보면, 세법개정 이후인 2023~2024년 건설투자는 감소세로 전환되었으며, 설비투자와 지식재산생산물투자는 이전에 비해 증가세가 둔화되는 모습을 보였다.

국내투자 외에도 해외에서의 투자유입 또한 증가율이 둔화되는 추세를 보였다. 외국인 직접투자(FDI) 동향을 살펴보면, 2023~2024년간 외국인 직접투자는 연평균 6.6% 증가하여 2020~2022년 연평균 증가율 9.3%에 비해 둔화되는 추세를 보였다. 이러한 해외투자의 증가율 둔화는 법인세율 인하 당시 정부의 법인세율 국제경쟁력 확보와 이를 통한 해외투자 유입 촉진이라는 취지와 달리 법인세율 인하가 해외투자를 유인하는 데 결정적인 요인으로 작용하지 못한 것으로 보인다.

[그림 12] 2022년 법인세율 인하 전후 투자증가율 비교



자료: 한국은행 경제통계시스템(총고정자본형성) 및 산업통상자원부 외국인직접투자 통계

투자 뿐만 아니라 고용지표의 증가율 역시 세율인하 전후를 비교하였을 때 둔화되는 모습을 보였다. 취업자수는 2020~2022년 연평균 1.2% 증가에서 2023~2024년 연평균 0.9% 증가하여 증가율이 0.3%p 둔화되었다. 임금근로자수 역시 동기간 연평균 1.7%에서 1.3%로 증가율이 둔화되는 추이를 보였다. 1인당 명목임금의 경우, 2020~2022년간 연평균 3.5% 증가하였으나, 2023~2024년간 연평균 2.7% 증가하여 증가세가 둔화되었다.

[표 68] 2022년 법인세율 인하 전후 고용지표 비교

(단위: 만명, 만원, %)

	2020	2022	2024	연평균 증가율	
				'20~'22	'23~'24
취업자	2,690	2,809	2,858	1.2	0.9
임금근로자	2,033	2,150	2,204	1.7	1.3
1인당 명목임금	352.7	387.0	408.0	3.5	2.7

자료: 통계청, 경제활동인구조사(취업자 및 임금근로자) 및 사업체노동력조사(명목임금)

이러한 비판과 맥락을 같이하여 법인세율이 투자 등에 있어서 통계적으로 유의미한 영향이 관측되지 않거나, 통계적인 유의성을 가지더라도 효과가 미미하다는 선행연구가 다수 존재한다. 이러한 선행연구에서는 법인세율과 투자 사이에 통계적으로 유의한 관계가 존재하지만, 시간이 지날수록 반복적인 세율인하에 따른 투자유인 효과가 약화됨에 따라 글로벌 금융위기 이후 세율이 투자에 미치는 영향이 감소하였다고 본다(홍장표, 2024; Hanappi et al, 2023 등). 해외기업의 국내로의 자본유입과 같은 결정은 법인세율의 증감 외에도 국제조세의 다양한 고려사항(이중과세, 원천징수 등) 및 개별기업의 투자전략 등에 따라 결정되므로, 세율의 효과가 뚜렷하게 나타나지 않는다고 보는 연구도 있다(Riedl, 2010; Hayakawa et al, 2013 등). 또한, 대기업의 시장 점유율이 높은 시장의 경우, 기업의 세부담 완화로 인한 이익증대가 투자나 고용의 증대보다는 배당 등의 증가로 이어지는 경향이 있다고 보는 연구도 있다(Gale and Handyman, 2021).

정리하면, 정부의 법인세율 인상안은 세입기반을 확보하고 재정건전성을 제고하기 위한 취지로 이해된다. 2022년 세법개정에 따른 세율인하로 투자나 고용의 증대에 가시적인 효과가 있다고 보기 어려운 만큼, 세율인상에 따른 부작용도 크지 않을 것으로 보는 견해도 있으며, 이와 맥락을 같이하는 실증연구도 다수 존재한다.

법인세율 인상에 대한 반대 논거

법인세율 인상에 반대하는 주장은 우선 법인세율의 인상으로 기업의 세부담이 증가할 경우, 가처분소득의 감소에 따른 수요측면 또는 자본비용 증가에 따른 공급측면의 경제적 파급효과로 경제성장을 저해할 수 있다고 본다. 수요측면과 공급측면의 파급효과의 경로를 각각 살펴보면, 수요측면에서 세부담의 증가는 기업의 가처분소득을 감소시키며 기업의 투자와 소비 등을 제한한다. 이는 다시 경제규모의 성장을 제약하고, 이러한 경제규모의 성장제약이 다시 기업의 투자와 소비의 증가를 제약함에 따라 경제성장의 선순환 작용이 저해된다고 본다. 한편, 공급측면에서는 기업의 세부담 증가가 기업의 자본투입에 대한 한계비용을 증가시킴에 따라 기업은 자본에 대한 투입(투자)을 축소하게 된다고 본다. 또한, 기업투자의 감소는 노동의 상대적인 한계생산력 상승에도 영향을 미쳐 고용 증대에도 부정적인 영향을 줄 수 있다고 본다.

이러한 법인세율 인상이 투자 및 고용을 감소시키고 나아가 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 주장을 실증적으로 연구한 다수의 선행연구도 존재한다. 우리나라의 기업 또는 거시지표를 표본으로 실증분석을 통해 법인세율이 투자 또는 경제성장과 통계적으로 유의한 음(-)의 관계를 갖는다는 결과를 도출한 논문에는 김배근(2011), 김성현 외(2017), 황상현·설윤(2022) 등이 있다. 한편, 미국, 독일 등 해외 주요국이나 OECD 등 국제패널을 통해 법인세율 인상이 투자 또는 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 선행연구도 다수 존재¹⁰⁵⁾한다.

법인세율 인상이 투자, 고용 및 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 연구를 살펴보면, 법인세율이 인상됨에 따라 기업의 자본비용이 증가하고, 해외자본 또한 상대적으로 높은 세부담에 따라 국내로의 투자유입을 기피하여 투자가 감소한다고 보았다(이만우, 2008; 조경엽, 2016). 또한 법인세율 인상이 기업의 위험부담 수준에 영향을 주어 투자를 감소시킬 수 있다고 보는 연구도 존재한다(김학수·김빛마로, 2017 등). 법인세율 인상이 기업의 R&D 비용 등을 감소시킴에 따라 특허 등 혁신지표의 개선을 제약하고, 그 결과 경제성장을 저해한다는 연구도 존재한다

105) 미국 등 해외 주요국의 기업패널 또는 국제패널을 구성하여 법인세율과 투자, 고용 등의 관계를 실증분석한 주요 연구는 다음과 같다.

미국: Mertens and Ravn(2013), Gale et al(2019), McLeish and Dubay(2024) 등

독일: Siegloch(2015), Lichter et al(2025) 등

OECD 등 국제패널: Arnold et al(2011), Nalepova(2017), Shelvin et al(2019) 등

(Lichter et al, 2025; Akcigit et al, 2022 등). 이외에도 법인세율이 인상될 경우, 기업의 고용여력이 제한됨에 따라 실업률이 증가한다는 실증분석 결과를 제시한 논문들도 존재한다(Zirgulis and Sarapovas, 2017; Shelvin et al, 2019 등).

또한, 정부의 법인세율 인상에 대한 취지와 달리 국내외의 경제여건이 악화될 경우에는 기업의 영업실적 하향에 따라 충분한 재정확충 효과를 거두지 못할 수도 있다. 특히 최근 미국 등 우리나라 주요 교역상대국의 보호무역주의의 확산 등이 법인세에서 비중이 높은 반도체, 자동차 등 수출 중심 업종을 영위하는 기업의 영업실적에 부정적인 영향을 끼칠 경우, 세율인상에도 불구하고 세수가 감소할 가능성이 있다.

미국 트럼프 대통령은 2025년 4월 미국의 모든 수입품을 대상으로 10%의 보편관세를, 8월 60여개국에 개별적으로 상호관세를 부과하는 행정명령을 발효하였다. 이에 우리나라의 대미 수출품에는 보편관세 외에도 15%의 추가적인 관세가 부과되고 있다. 한편, 2025년 3월에는 철강, 4월에는 자동차 등 우리나라의 대미 주력 수출품목에 대하여 각각 50%, 25%의 품목별 관세를 부과하였으며, 8월에는 미국외에서 제조된 반도체에 대하여 100%의 품목별 관세를 부과하겠다고 발표¹⁰⁶⁾하였다.

[표 69] 미국의 주요국 상호관세율 현황

(단위: %)

국가	관세율	국가	관세율	국가	관세율
스위스	39	중국	30	인도	25
대만	20	EU	15	한국	15
일본	15	호주	10	영국	10

자료: 이승호, 「미국 트럼프 행정부의 관세·환율정책 분석 및 대응방향」, 2025.7.을 바탕으로 미국 정부 발표를 참조하여 국회예산정책처 작성

106) 단, 트럼프 미국 대통령은 반도체 관세가 정확히 어느 시점부터 부과될지에 대하여 명시하지 않았다. (한국무역협회, 2025.8.7.)

미국 외에도 EU 등 다른 주요국에서도 보호무역주의가 확산되는 추세에 있다. EU는 2024년 10월 중국산 전기차에 대하여 추가관세를 부과하는 한편, 2025년 10월에는 유럽의 철강수입 쿼터를 축소하고, 쿼터 초과 물량에 대한 관세율을 인상하는 정책안을 발표하였다. 일본 정부도 2025년 3월 중국산 흑연에 대해 반덤핑 관세를 4개월간 잠정적으로 부과하였다. 한편, 중국의 경우, 2025년 10월 미국 등에 대한 희토류 수출 통제를 강화하는 등의 조치를 발표하고 있다.

이러한 각국의 보호무역주의 강화 움직임은 해외 주요국에 비하여 수출 비중이 큰 우리나라의 기업의 영업실적에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 대외여건의 악화로 법인세의 과세기반이 되는 기업의 영업실적의 악화가 시현될 경우, 세율 인상에도 불구하고 법인세의 세수증가분이 둔화되거나 세수가 감소하여 정부의 정책취지와 달리 법인세의 세입기반이 약화될 가능성이 존재한다.

(4) 소결

정부는 2025년 세법개정안에 세입기반을 확충하고, 재정건전성을 제고하기 위하여 법인세 과세표준 전 구간의 세율을 1%p씩 인상하는 내용을 포함하였다.

2000년 이후 우리나라 및 해외 주요국에서는 법인세율을 대체로 인하하는 추세를 보였다. 법인세율 인하를 통해 기업의 가처분소득을 증가시켜 투자와 고용을 활성화하고, 해외자본의 유입을 유인하기 위해서였다. 그러나 최근 코로나19 이후 국가의 재정수지 악화 및 국가채무 증가 등에 대응하고 재정의 지속가능성을 유지하기 위하여 영국, 프랑스 등 일부 국가에서는 한시적 또는 영구적으로 세율을 인상하는 움직임을 보이고 있다.

정부의 법인세율 인상안도 세율을 인상하는 해외 주요국과 동일한 목적에서 제기되었다. 특히 우리나라의 경우 다른 OECD 회원국 등에 비해 상대적으로 법인세의 비중이 높음에 따라 법인세율 인상에 따른 세수증가의 효과가 상대적으로 높게 나타날 수 있다. 또한, 2022년 세법개정으로 인한 법인세율 인하가 투자나 고용 증대 등 시행 당시 기대효과가 가시적으로 나타나지 않음에 따라 인상에 따른 투자감소 등의 부작용도 미미할 것으로 보는 시각도 존재한다. 이와 관련하여 법인세율의 변화가 투자 등 경제의 성장에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 선행연구도 다수 존재한다.

다만, 법인세율 인상에 따른 부작용을 우려하여 반대하는 논거도 존재한다. 다

수의 선행연구에서 법인세율의 인상이 기업의 비용부담을 가중하고, 투자를 저해함에 따라 경제의 선순환을 약화시키며, 투자나 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 또한, 국가의 조세경쟁력을 약화시켜 해외에서 유입되는 투자 규모를 감소시킬 가능성도 제기한다. 마지막으로 세수는 제도의 변화보다는 경제여건에 따른 법인 영업실적의 증감에 의해 변동되는 부분이 큰 만큼, 무역보호주의의 강화 등 외부여건에 따라 기업 영업실적 등이 둔화될 경우 세율을 인상하더라도 재정확충의 효과가 제약될 수 있다는 우려도 존재한다.

정부는 법인세율의 인상을 통해 재정수입을 확충하여 재정의 지속가능성을 제고하고자 한다. 법인세율 인상엔 찬성하는 측에서는 세율인상을 통하여 안정적인 세입기반을 확보할 수 있으며, 세율인상으로 인해 예상되는 투자감소 등의 부작용에 대한 우려가 크지 않다고 주장한다. 한편, 법인세율 인상엔 반대하는 측에서는 세율이 인상될 경우 기업의 비용부담이 가중됨에 따른 투자위축 및 경제성장 저하의 가능성이 있고, 불확실한 경제여건하에서 재정확충의 효과가 제한적일 수 있다는 점을 지적한다. 이에 국회 심의과정에서 법인세율 인상엔 따른 찬성과 반대 측의 논거를 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

나. 투자·상생협력 촉진세제 개편 및 적용기한 연장

(1) 개정내용

투자·상생협력 촉진세제는 상호출자제한기업집단에 속한 기업에 대하여 투자, 임금증가 등으로 소득의 일부분을 환류하지 않을 경우, 미환류소득에 대하여 과세하는 제도이다. 정부는 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한을 2028년 12월 31일까지 3년 연장하는 한편, 기업의 환류대상에 배당을 추가하고, 환류해야 하는 기업 소득의 범위를 상향조정하는 등 해당 제도에 대한 개편안을 국회에 제출하였다.

[표 70] 투자·상생협력 촉진세제 개편 및 적용기한 연장 관련 정부안 주요 내용

구 분	현 행	개 정 안																														
과세방식	미환류소득 × 20% * 미환류소득 = ①환류해야 하는 기업소득 - ②환류대상 각 사업연도 소득 + 국세환급금 이자 등 가산 - 법인세액 등 차감																															
- 환류해야 하는 기업소득	(투자포함형) 기업소득 × 70% * 60~80% 내에서 시행령 규정 (투자제외형) 기업소득 × 15% * 10~20% 내에서 시행령 규정	* 65~85% 내에서 시행령 규정 * 20~40% 내에서 시행령 규정																														
- 환류대상	<table><tr><th>항목</th><th>가중치</th></tr><tr><td>투자</td><td>1</td></tr><tr><td>임금증가분</td><td></td></tr><tr><td>- 상시근로자</td><td>1~2</td></tr><tr><td>- 청년정규직</td><td>1</td></tr><tr><td>- 정규직전환</td><td>1</td></tr><tr><td>상생협력 지출액</td><td>3</td></tr></table>	항목	가중치	투자	1	임금증가분		- 상시근로자	1~2	- 청년정규직	1	- 정규직전환	1	상생협력 지출액	3	<table><tr><th>항목</th><th>가중치</th></tr><tr><td>투자</td><td>1</td></tr><tr><td>임금증가분</td><td></td></tr><tr><td>- 상시근로자</td><td>1~2</td></tr><tr><td>- 청년정규직</td><td>1</td></tr><tr><td>- 정규직전환</td><td>1</td></tr><tr><td>상생협력 지출액</td><td>3</td></tr><tr><td>배당</td><td>1</td></tr></table>	항목	가중치	투자	1	임금증가분		- 상시근로자	1~2	- 청년정규직	1	- 정규직전환	1	상생협력 지출액	3	배당	1
항목	가중치																															
투자	1																															
임금증가분																																
- 상시근로자	1~2																															
- 청년정규직	1																															
- 정규직전환	1																															
상생협력 지출액	3																															
항목	가중치																															
투자	1																															
임금증가분																																
- 상시근로자	1~2																															
- 청년정규직	1																															
- 정규직전환	1																															
상생협력 지출액	3																															
배당	1																															
적용기한	2025.12.31.	2028.12.31.																														

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

국회에서도 투자·상생협력 촉진세제와 관련하여 정부안 외에 2건의 의원안이 발의되어 계류 중이다. 발의된 의원안은 해당 제도를 현행대로 운영하되 적용기한을 연장하자는 내용으로, 김정호의원안은 2028년말까지, 이만희의원안은 2030년말까지 해당 제도의 적용기한을 연장하는 내용을 포함하고 있다.

(2) 세수효과

개정안에 따른 세수효과를 세부내용별로 살펴보면, 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한 연장에 따른 세수효과, 환류해야 하는 기업소득의 범위 확대에 따른 세수효과, 환류대상에 배당을 추가함에 따른 세수효과로 구분된다.

본문에서는 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한 연장에 따른 세수 증가효과에 한정하여 세수효과를 추계한다. 환류해야 하는 기업소득 범위 확대 및 환류대상에 배당을 추가하는 내용은 주요 정보가 시행령에 위임되는 등의 이유로 현 시점에서 합리적으로 추계할 수 없기 때문이다. 환류해야 하는 기업소득 범위 확대의 경우, 시행령 개정사항으로 해당 조정에 따라 환류해야 하는 기업소득의 수준이 실질적으로 변화할지 불확실하여 합리적인 추계가 불가능하다. 환류대상에 배당을 추가하는 내용의 경우에도 기업의 배당 변화는 향후 영업실적의 증감 뿐만 아니라 시장의 불확실성을 위한 이익유보, 지배주주의 경영권 방어 등 외부적인 여건에 따른 경영상의 결정으로 현 시점에서 예단하기 어렵다.

투자·상생협력 촉진세제의 최근 5년간 산출세액의 추이를 살펴보면, 2020년 1조 658억원에서 2022년 1조 3,339억원으로 증가한 후, 2023년 5,818억원으로 감소하고 2024년 9,121억원으로 일부 회복하였다. 이 중 상호출자제한기업을 구분하여 실적을 살펴보면, 전체 기업과 추이는 유사하게 나타난다.

[표 71] 투자·상생협력 촉진세제에 따른 미환류소득에 대한 산출세액 추이

(단위: 억원)

신고연도	2020	2021	2022	2023	2024
전체 신고기업	10,658	11,857	13,339	5,818	9,121
- 상호출자제한기업집단	2,584	2,696	3,192	719	2,689

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

향후 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한 연장에 따른 세수효과는 2024년 동 제도에 따른 상호출자제한기업집단의 산출세액 실적을 기준으로 최근 5년간 상호출자제한기업집단 산출세액의 연평균 증가율이 향후에도 유지될 것으로 가정하여 추계하였다. 2023년 세법개정으로 2024년 귀속소득 이후부터는 상호출자제한기업집단 외에는 자기자본 500억원 이상 기업 등이 해당 제도의 적용에서 제외됨에 따라

기존 상호출자제한기업집단에서의 실적만을 바탕으로 추계하였다. 추계결과, 국회예산정책처는 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한 연장으로 2027~2029년 기간 합계 8,396억원(연평균 2,799억원)의 법인세가 증가할 것으로 전망하였다. 반면, 정부는 개정안에 따른 향후 미환류소득의 증감 규모를 사전에 합리적으로 추정하기 곤란하다고 보고 추계하지 않았다.

[표 72] 투자·상생협력 촉진세제 적용기한 연장에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	-	2,771	2,798	2,827	-	8,396	2,799
정 부(B)		추	정	곤	란		
차이(A-B)	-	2,771	2,798	2,827	-	8,396	2,799

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

정부는 금번 투자·상생협력 촉진세제에 대한 적용기한 연장 등 개정안은 기업소득의 사내유보를 억제하고 투자 등 환류를 유도하고자 한다. 또한, 제도개편을 통해 기업의 배당을 활성화하여 국내기업의 주식시장에서의 저평가 현상을 완화하고 개인의 배당소득을 늘려 경제의 선순환 과정을 촉진하는 취지도 존재한다. 다만, 다수의 선행연구에서는 동 제도의 이러한 취지에도 불구하고 실질적인 효과성이 존재하는지에 대해서 의문을 제기하고 있는 상황이다. 이하에서는 동 제도의 연혁과 운용현황을 살펴보고, 제도의 유지(적용기한 연장)와 관련된 쟁점에 대하여 분석하고자 한다.

투자·상생협력 촉진세제의 운용현황 및 해외 주요국의 유사제도 검토

글로벌 금융위기 이후 기업이 이익의 사내유보를 확대하면서 투자나 임금 증가 등으로 이익이 환류되지 않자 이를 해결하기 위한 방안으로 기업의 미환류소득에 대하여 과세하는 제도의 도입이 검토되었다. 2015년 자기자본 500억원 이상인 기업과 상호출자제한기업집단에 속한 기업은 기업소득의 일정부분을 투자, 임금증가, 배당 등으로 환류해야 하며, 이를 충족하지 못한 미환류소득에 대해서는 일정비율로

과세하는 기업소득 환류세제가 도입되었다. 이후 2017년 기업소득 환류세제를 현재의 명칭인 투자·상생협력 촉진세제로 변경하면서 환류대상에서 배당을 제외하고 상생협력 지출액을 포함하고, 환류해야 하는 기업소득의 비중을 완화하며, 미환류소득에 대한 세율을 인상하는 등의 개편이 이루어졌다.

이후 2021년 환류해야 하는 기업 소득의 비중이 인상되는 등 제도가 강화되었으나, 2022년 이후에는 차기환류적립금의 설정기간 확대, 적용대상 축소 등 제도가 완화되고 있는 추세이다.

[표 73] 투자·상생협력 촉진세제 주요 연혁

시행연도	내용
2015	기업소득 환류세제 도입 - 대상: 자기자본 500억원 초과법인 및 상호출자제한기업집단 소속 법인 (중소기업 제외) - 환류해야 하는 소득: ①과 ② 중 택일 ① 투자포함형: 기업소득 × 80%, ② 투자제외형: 기업소득 × 30% - 환류대상: 투자, 임금증가분, 배당액 등 - 적용세율: 10%
2018	투자·상생협력촉진세제로 개편 - 대상: 자기자본 500억원 초과법인 및 상호출자제한기업집단 소속 법인 (중소기업 제외) - 환류해야 하는 소득: ①과 ② 중 택일 ① 투자포함형: 기업소득 × 65%, ② 투자제외형: 기업소득 × 15% - 환류대상: 투자, 임금증가분, 상생협력 지출액 등 - 적용세율: 20%
2021	환류해야 하는 소득(투자포함형) 상향 조정 - 투자포함형의 환류해야 하는 소득 기준 상향 조정 * 기업소득 × 65% → 기업소득 × 70%
2022	차기환류적립금 설정기간 확대 - 1년 → 2년
2023	적용대상 축소 - 대상: 자기자본 500억원 초과법인 및 상호출자제한기업집단 소속 법인 → 상호출자제한기업집단 소속 법인

자료: 국회예산정책처 작성

동 제도의 운용현황을 살펴보면, 기업소득환류세제로 운용되던 2018년 이전과 같이 도입 초기에는 적용대상 법인과 세액이 적었으나, 제도가 정착된 2019년 이후에는 매년 800개 이상의 법인에 적용되어 5,000억원 이상의 세액이 과세되고 있다. 한편, 적용법인과 세액을 기업규모별로 구분하여 보면, 2016~2024년간 상호출자제한기업집단의 기업수 비중은 과세대상 전체의 연평균 20.5% 수준이며, 세액비중은 연평균 23.4% 수준이다.

[표 74] 투자·상생협력 촉진세제 운용현황

(단위: 개, 억원)

신고연도		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체	법인수	158	829	939	978	1,325	1,535	1,580	877	995
	세액	533	4,279	7,191	8,544	10,658	11,857	13,339	5,818	9,121
상호출자 제한법인	법인수	26 (16.5)	151 (18.2)	194 (20.7)	204 (20.9)	269 (20.3)	299 (19.5)	323 (20.4)	175 (20.0)	281 (28.2)
	세액	84 (15.8)	1,238 (28.9)	1,750 (24.3)	2,427 (28.4)	2,584 (24.2)	2,696 (22.7)	3,192 (23.9)	719 (12.4)	2,689 (29.5)

주: ()안은 상호출자제한법인의 비중(%)

자료: 국세청 국세통계포털(TASIS)

2024년 기준 동 제도의 신고자료를 바탕으로 투자·상생협력 촉진세제의 적용대상 기업의 미환류소득 산정방식을 살펴보면, 적용대상 기업의 70% 이상은 투자제외형 방식을 선택¹⁰⁷⁾하는 것으로 나타났다. 투자제외형을 택한 기업의 환류실적을 살펴보면, 임금증가분에 따른 환류실적이 상생협력지출금액에 비해 높은 비중을 차지하였다. 한편, 투자포함형을 택한 기업은 환류실적에서 투자가 차지하는 비중이 약 95% 수준으로 나타났다. 이러한 경향성은 상호출자제한기업이나 상호출자제한기업외 자기자본 500억원 이상 기업 모두에서 공통적으로 관측되었다.

107) 투자·상생협력 촉진세제의 대상이 되는 기업은 미환류소득을 산정하는 과정에서 투자의 포함여부를 선택할 수 있다. 투자를 포함하여 미환류소득을 산정하는 투자포함형의 경우, 환류해야 하는 소득은 기업소득의 70%를 적용받으며, 투자를 제외하고 미환류소득을 산정하는 투자제외형의 경우, 환류해야 하는 소득은 기업소득의 15%에 해당한다.

[표 75] 투자·상생협력 촉진세제 환류실적: 2024년 신고기준

(단위: 개, 조원, %)

		기업수	환류실적			
			전체	투자	임금증가	상생협력 지출금액
전체 대상기업		3,532	178.9 (100.0)	163.8 (91.6)	13.1 (7.3)	1.9 (1.1)
투자포함형	상호출자 제한기업	599	100.5 (100.0)	95.1 (94.6)	4.5 (4.5)	0.9 (0.9)
	그 외	386	71.2 (100.0)	68.8 (96.6)	1.8 (2.5)	0.7 (0.9)
투자제외형	상호출자 제한기업	1,543	5.1 (100.0)	-	4.9 (94.3)	0.3 (5.7)
	그 외	1,004	2.1 (100.0)	-	2.0 (95.4)	0.1 (4.6)

주: ()안은 각 항목이 환류실적에서 차지하는 비중(%)

자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

해외 주요국의 사례를 살펴보면, 일본과 미국이 동 제도와 같이 미환류소득 또는 사내유보금에 대한 과세제도를 운용하고 있다. 일본의 경우, 특정 동족회사에 대한 유보금 과세¹⁰⁸⁾를 통해 대주주 및 특수관계자의 지분이 50% 이상인 법인(특정 동족회사)에 대하여 초과 유보소득의 10~20%의 초과누진세율을 적용하여 과세하는 제도를 운용하고 있다. 미국의 경우, 유보이익세¹⁰⁹⁾를 통해 배당지급 등으로 환류되지 않고 “합리적인 필요”를 넘어서 법인의 유보이익에 대해서 20%의 세율을 적용하여 과세하고 있다. 다만, 일본과 미국의 미환류소득에 대한 과세제도 운용사례에서 살펴보면, 제도의 취지는 사내유보금을 통해 주주의 배당소득 회피를 방지하는 것으로 우리나라와 목적 및 운용에 있어서 차이가 존재한다.

108) 일본 「법인세법」 제67조

109) 미국 「내국세법(Internal Revenue Code)」 제531조, 제532조 및 제535조

[표 76] 국내외 미환류소득에 대한 과세제도 비교

	우리나라	미국	일본
제도	투자·상생협력촉진세제	유보이익세 (Accumulated Earning Tax)	특정 동족회사에 대한 유보금 과세
제도취지	기업의 이익에서 투자, 임금증가, 상생결재 등 환류의 증가를 유도	비공개기업 또는 특정 동족회사 등의 배당을 유도하여 주주의 배당소득세 회피 방지	
과세방식	투자 등 소득의 환류분이 기업소득의 일정 비율을 미달할 경우 추가과세	소득에서 유보이익공제와 배당공제를 차감한 부분에 추가과세	유보금에서 유보공제액 초과분에 추가과세
세율	20%	20%	0.3억엔 이하: 10% 0.3~1억엔: 15% 1억엔 초과: 20%
적용대상	상호출자제한기업집단에 속한 기업	비공개법인 등 - 주주의 조세부담 경감을 위해 이익유보 정책이 가능한 법인	특정 동족회사 - 자본금 1억엔 초과 - 3인 이하 주주 - 대주주 및 특수관계자 지분이 50% 이상

자료: 임동원, 「투자·상생협력촉진세제 연장시 문제점 검토」, KERI Brief, 2020.

투자·상생협력 촉진세제의 정책효과에 대한 선행연구 검토 및 실증분석

투자·상생협력 촉진세제의 취지는 기업소득의 사내유보 억제, 투자 및 임금증가 등을 통한 기업소득의 환류 확대 등에 있다. 그러나 투자·상생협력 촉진세제가 실질적으로 효과가 있는지에 대한 선행연구¹¹⁰⁾에는 이견이 존재한다. 기업의 미환류 소득에 대한 과세가 실제로 투자 등 기업소득의 환류를 증가시키는 세제의 주된 목적을 달성하여 효과성이 존재한다는 연구들이 있다. 구체적으로, 이용주·윤태화(2018), 김연화(2017) 등은 기업소득환류세제가 투자 등 환류에 통계적으로 유의한 영향을 주었는지 살펴본 결과, 투자와 현금배당에서 유의한 영향이 있으나 임금증가에는 유의한 결과를 얻지 못하였다고 보았다. 전병욱(2019) 등은 투자포함형과 투자제외형을 구분하여 제도의 효과를 실증분석한 결과, 투자포함형에서는 투자 및 현금배당에 유의한 영향이 있는 것으로 확인하였으나, 투자제외형에서는 제도의 유의한 효과성이 관측되지 않았다. 조상민(2019)은 동 세제 적용기업의 자본투자는

110) 본문에서는 현행 투자·상생협력 촉진세제와 개정 이전의 미환류소득에 대한 과세제도인 舊 기업 소득환류세제의 효과성 관련 선행연구를 모두 대상으로 한다.

비적용 대상기업에 비해 유의하게 감소하였고, 현금배당은 증가하였다고 보고하였다. 또한 적용대상 기업의 특성에 따라 환류의 개선 정도는 다르게 나타났다.

반면, 정책취지와 달리 제도 시행 이후에도 투자 등의 증가가 뚜렷하게 나타나지 않고 기업들이 최소한의 과세회피를 위한 대응에만 그침에 따라 효과성이 제한적이라는 연구들도 존재한다. 윤성만·최영(2023), 김성태·박성욱(2022) 등의 연구에서는 기업환류소득세제 및 투자·상생협력 촉진세제 등 미환류소득에 대한 세제가 기업투자, 임금상승 등에 통계적으로 유의미한 영향이 관측되지 않았으며, 현금배당에만 일부 유의한 영향이 나타났다. 정우승(2018)의 연구에서도 동 제도의 투자 및 임금증가에 대한 유의미한 영향이 관측되지 않았으며, 현금유보 또한 유의한 관계가 관측되지 않았다.

이와 같이 투자·상생협력촉진세제의 실효성에 대하여 선행연구에서는 일정한 결론에 도달하지 못함에 따라 본문에서는 선행연구의 방법론을 바탕으로 사내유보금 제한 및 투자 등 환류항목 증진에 대한 실질적인 효과가 있었는지 살펴보고자 한다. 우선 투자·상생협력 촉진세제(舊 기업소득환류세제)가 사내유보금에 미친 영향을 살펴보기 위해 동 제도의 도입 전후인 2012~2024년 시기에 유가증권 및 코스닥 상장사 2,446개를 대상으로 사내유보금¹¹¹⁾의 추이를 살펴보았다.

상장기업의 사내유보금 총액은 2012년 699.7조원에서 2024년 1,600.9조원으로 연평균 7.1%로 확대되는 추세를 보였다. 총액의 증가세를 기업규모별로 살펴보면, 중소 및 중견기업의 증가세(연평균 10.0%)가 대기업의 증가세(6.2%)보다 높은 것으로 나타났다. 다만, 김학수(2018)¹¹²⁾에서 지적한 바와 같이 사내유보금 총액추이의 변화는 상장기업에 편입되는 기업 수 증가효과가 포함되어 있으므로, 이를 제거하기 위하여 기업당 평균 사내유보금으로 변환하여 살펴볼 필요가 있다. 1기업당 사내유보금은 2012년 4,747억원에서 2024년 6,637억원으로 연평균 2.8%의 증가율을 보였으며, 마찬가지로 중소 및 중견기업의 증가세(연평균 5.3%)가 대기업의 증가세(4.2%)보다 높게 나타났다. 분석기간을 제도의 시행연도로 분해하여 기업소득 환류세제가 도입되기 이전(2012~2014년)과 기업소득 환류세제 시행시기(2015~2017년), 투자·상생협력 촉진세제 시행시기(2018년 이후)로 구분하여 살펴보면, 해당 세제의 도입 이전보다 기업소득 환류세제 시행시기의 사내유보금 증가

111) 사내유보금은 상장기업의 연도별 이익잉여금 및 자본잉여금의 합계로 산정하였다.

112) 김학수, “기업의 사내유보, 현금성자산, 그리고 투자행태 추이와 시사점”, 재정포럼, 2018.4.

세가 높게 나타났고, 투자·상생협력 촉진세제 시행시기에는 이러한 증가세가 다소 완화되는 경향이 있는 것으로 나타났다.¹¹³⁾

[표 77] 사내유보금 추이

신고연도		2012	2015	2018	2021	2024	'12~'24 연평균 증가율(%)
총액 (조원)	계	700	880	1,106	1,344	1,601	7.1
	중소 및 중견기업	147	196	342	400	460	10.0
	대기업	553	684	764	944	1,141	6.2
신고연도		2012	2015	2018	2021	2024	'12~'24 연평균 증가율(%)
1기업당 (억원)	계	4,747	5,272	5,619	5,871	6,637	2.8
	중소 및 중견기업	1,145	1,333	1,905	1,933	2,124	5.3
	대기업	28,515	34,725	44,651	42,906	46,557	4.2
신고연도		2012 ~2014	2015 ~2017	2018 ~2019	2020 ~2021	2022 ~2024	
1기업당 평균 증가율(%)	중소 및 중견기업	4.0	17.6	0.1	△0.2	3.2	
	대기업	5.2	11.5	0.8	△1.3	2.8	

주: 사내유보금은 상장기업의 연도별 이익잉여금 및 자본잉여금의 합계로 산정

자료: 한국상장회사협의회, TS2000 자료를 바탕으로 국회예산정책처 산정

다음으로 투자·상생협력 촉진세제가 투자, 임금증가, 배당¹¹⁴⁾의 확대에 유의미한 효과가 있었는지 실증분석을 통해 알아보고자 한다. 이를 위해 상장회사 협의회의 TS2000 데이터베이스를 활용하여, 2012~2024년간 우리나라 유가증권(KOSPI) 및 코스닥 시장에 상장된 비금융업 법인의 재무정보를 활용하였다. 분석방법론은 이중차분법(DID, difference in difference)으로, 종속변수(투자, 임금증가, 배당 등)가 현금흐름 등 여타 재무상태의 통제하에서 제도의 적용대상 그룹(처치군)과 그렇지 않은 그룹(대조군) 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지 살펴보는 방법이다. 회귀식은 다음 [식 1]과 같다.

113) 다만, 해당 통계와 같이 추이에 대한 분석은 기업의 내생적·외생적인 결정요인을 통제하지 않았으므로, 순수하게 제도의 효과로 해석할 수는 없다는 한계가 있다.

114) 단, 현금배당은 2015~2017년간 환류대상에 포함되어 있었으므로, 동 기간에 한정하여 제도의 영향을 실증분석한다.

[식 1] 실증분석 회귀식

$$Invest_{it} \text{ (or } Payroll_{it}, \text{ or } Div_{it}) = c + \beta_1 Firm_{it} + \beta_2 Post_{it} + \beta_3 (Firm_{it} \times Post_{it}) + rX_{it} + \mu_i + \theta_t + \epsilon_{it}$$

- 단, $Invest_{it}$: 기업의 투자 증가율, $Payroll_{it}$: 종업원 1인당 임금증가율,
 Div_{it} : 현금배당/기초총자산
 $Firm_{it}$: 미환류소득에 대한 과세 적용 대상 더미변수(적용대상 1, 그 외 0)
 $Post_t$: 미환류소득에 대한 과세 적용시점(적용이후 1, 그 외 0)
 X_{it} : 통제변수¹¹⁵⁾(자산규모, 매출액 대비 현금흐름, ROA, 기말부채비율, 매출액 성장률, 총자산 대비 현금자산 비율, 총자산 대비 유·무형자산 비율, 외국인지분율)
 μ_i : 개별기업의 고정효과, θ_t : 연도별 고정효과

[식 1]에서 β_3 가 유의미한 값을 가질 경우, 미환류소득에 대한 과세제도가 제도 적용 이후에 투자 등 종속변수에 영향이 있다고 판단할 수 있다. 여기서 미환류소득에 대한 과세제도의 적용시점은 기업소득환류세제가 적용되었던 2015년 이후, 투자·상생협력촉진세제가 적용되었던 2018년 이후로 각각 적용하였으며, 대조군은 미환류소득에 대한 과세제도가 시행되기 이전인 2012~2014년으로 설정하였다. 분석결과, 투자, 임금증가, 배당 등은 적용시점을 기준으로 유의한 결과가 나타나지 않았다.

다만, 심재찬(2025) 등에 따르면, 미환류소득에 대한 과세제도의 적용 이후 시차를 두고 투자 등의 효과가 발생한다는 선행연구도 존재한다. 이에 따라, 투자·상생협력촉진세제가 적용된 시점을 기준으로 n 년 이후($n=1, 2, 3$)의 적용대상을 처치군으로 설정하여 분석한 결과, 투자에 있어서 $t+3$ 년부터 유의한 증가효과가 있는 것으로 관측되었다. 다만, 임금증가 및 배당의 경우, 시차를 조정하여 분석한 결과에서도 유의한 효과가 나타나지 않았다.¹¹⁶⁾

115) 변수의 설정은 미환류소득에 대한 과세제도와 투자 등의 관계를 연구한 김빛마로(2024), 윤성만·최영(2023)의 연구를 참고하여 구성하였다.

116) 다만, 배당에 대한 효과성 분석의 경우, 선행연구와 같이 표본별로 수행결과가 다르게 나타남에 따라 실증분석 결과를 일반화하여 해석하기에는 한계가 존재한다.

[표 78] 미환류소득에 대한 과세제도의 효과성 분석

(1) 제도적용 시점을 기준으로 분석

	투자증가율		임금증가율		현금배당
	(1) t=2015	(2) t=2018	(3) t=2015	(4) t=2018	(5) t=2015
$Firm_{it} \times Post_t$	5.649 (0.957)	4.227 (0.596)	-0.506 (0.485)	0.006 (0.005)	0.001 (0.315)
고정효과 통제	개별기업 및 연도별 고정효과 통제				
표본 수	4,348	3,317	5,480	4,227	6,127
R-squared	0.077	0.084	0.012	0.013	0.005

(2) 제도적용 n년 이후 시차별로 분석

	투자증가율		임금증가율		현금배당	
	(1) 1년 이후 (t=2019)	(2) 3년 이후 (t=2021)	(3) 1년 이후 (t=2019)	(4) 3년 이후 (t=2021)	(5) 1년 이후 (t=2016)	(6) 2년 이후 ¹⁾ (t=2017)
$Firm_{it} \times Post_t$	6.939 (0.900)	16.486* (1.789)	0.763 (0.572)	1.120 (0.692)	0.001 (0.651)	0.002 (1.532)
고정효과 통제	개별기업 및 연도별 고정효과 통제					
표본 수	2,947	2,174	3,793	2,865	5,677	5,213
R-squared	0.086	0.091	0.016	0.021	0.006	0.010

주: 1. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미

2. ()안은 t값

1) 현금배당을 환류대상으로 포함한 기간은 2015~2017년인 관계로, 2년 이후까지만 분석

자료: 국회예산정책처 작성

제도에 따른 경영상의 의사결정 왜곡에 대한 쟁점

한편, 기업 입장에서 투자·상생협력 촉진세제의 사내유보금을 억제하는 조치가 미래의 불확실성에 대한 대비를 어렵게 하고, 경영의 자율적인 결정을 과도하게 침해한다는 비판도 존재한다. 기업은 경기변동, 기술혁신 등 불확실한 상황에 대응하기 위하여 사내유보금을 적립하는데, 현행 제도와 같이 사내유보금의 적정한 수준을 획일적으로 규정할 경우 기업의 장기적 재무건전성과 위기 대응능력을 약화된다는 것이다. 이와 관련하여 임동원(2020), 김빛마로(2024) 등 다수의 선행연구에서는 미환류소득에 대한 과세제도의 환류수준에 대한 일괄적 규정이 기업의 의사결정을 과도하게 침해할 수 있다고 지적하고 있다. 정부가 개별 기업의 적정 투자 수준을 객관적으로 파악하여 적용하는 것은 구조적으로 불가능하며, 일률적 과세는 기업

전략의 다양성과 주체적 성장 동력 발현을 저해한다는 것이다.

또한, 이러한 투자 등에 대한 단기적인 환류 유인을 강화함에 따라 사내유보금이 생산성 향상이나 혁신투자 등 장기적인 투자에 효율적으로 활용되지 못하여 자본축적 지연 및 성장잠재력 약화로 이어질 가능성도 존재한다. 김혜리·김정교(2016), Bates et al(2009) 등 선행연구에서는 사내유보금에 대한 제도 등 외부적인 개입이 단기적 지출을 증가시킬 수 있으나, 장기적인 관점에서는 자본축적 지연 및 성장잠재력 약화 등을 야기할 수 있다고 지적한다. 이러한 선행연구에서는 기업 의사결정의 왜곡이 기업의 투자효율성 저하를 통해 사회후생에 있어서 사중손실(deadweight loss)로 이어질 수 있다고 본다.

앞서 살펴본 바와 같이 사내유보금을 통하여 개인의 배당소득세 회피를 방지하기 위한 제도를 운영하고 있는 미국과 일본에서도 해당 과세가 확대되어 적용되는 것에 대해 제한을 두고 있다. 미국의 경우, 유보이익세는 오직 탈세를 위한 사내유보금만이 과세대상으로 보고 있으며, 정부는 사내유보금이 탈세를 위한 목적이라는 것을 규명하여야 한다¹¹⁷⁾고 본다. 일본에서도 2015년 동족회사 유보금 과세를 확대하여 사내유보금에 대한 직접과세의 도입을 논의하는 과정에서 투자 촉진에 대한 실효성에 대한 논란 등으로 입법화되지 못하였다.

정리하면, 투자·상생협력 촉진세제 등의 제도를 통해 사내유보금의 과도한 축적을 막고, 기업소득의 환류를 독려하고자 하는 정부의 취지는 이해된다. 다만, 다수의 선행연구에서는 동 제도가 기업의 의사결정을 왜곡하고 투자의 효율성을 저하할 수 있다는 우려를 제기하는 만큼, 국회 심의과정에서 이러한 우려사항에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

(4) 소결

정부는 2025년 세법개정안에 미환류소득에 대하여 과세하는 투자·상생협력 촉진세제의 적용기한을 연장하고, 환류대상에 배당을 추가하는 등의 내용을 포함하였다. 정부의 동 개정안은 투자·상생협력 촉진세제의 존속을 통해 사내유보를 억제하고 기업소득의 환류를 촉진하여 경제의 선순환을 활성화하는 한편, 환류대상에 배당을 추가함으로써 기업의 배당을 촉진하려는 취지로 이해된다.

미환류소득에 대한 과세는 2015년 기업환류소득세제라는 이름으로 도입되어

117) 김상헌, “법인의 사내유보금에 대한 과세방안 연구,” 국회예산정책처 연구용역보고서, 2011.

지속되었으며, 최근에는 상호출자제한기업집단으로 적용기한을 한정하고, 차기환류 적립금의 기한을 1년에서 2년으로 확대하는 등 제도로 인한 세부담을 완화하는 방향으로 개정이 되어왔다. 동 제도와 관련하여 상호출자제한기업집단을 중심으로 환류대상을 금액면에서 봤을 때, 투자의 비중이 임금증가분이나 상생협력 지출분에 비해 높은 수준이다.

투자·상생협력촉진세제의 도입 이후 사내유보금의 증가 추이를 살펴본 결과, 상장기업에서의 사내유보금 증가는 다소 둔화된 것으로 나타났다. 또한, 동 제도가 투자, 임금증가, 배당 등에 미치는 영향을 실증분석한 결과, 시행 전후를 비교했을 때 유의미한 증가를 발견하지 못하였다. 다만, 시행 후 시차를 두고 분석하면, 투자는 시행 3년 이후에 한하여 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타났다.

한편, 다수의 선행연구에서 투자·상생협력 촉진세제가 기업의 의사결정을 왜곡하고, 투자 등의 효율성을 저해할 수 있다는 우려를 제기하고 있다. 이러한 선행 연구에서는 동 제도로 인하여 경제의 불확실성이 확대되는 시기에 경기여건 등에 대응하기 위한 사내유보금 축적이 제한되고, 장기적인 관점에서 투자의 효율성 등이 저해될 수도 있다고 주장한다. 이에 국회 심의과정에서 동 제도의 유지 등에 대한 정부의 취지와 함께 투자 효율 저해 등 발생할 수 있는 부작용에 대한 검토도 필요하다.

다. 영상·웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제

(1) 개정내용

정부는 2025년 세법개정안에서 콘텐츠 산업의 글로벌 경쟁력을 지원할 목적으로 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제의 대기업 기본공제율¹¹⁸⁾을 5%에서 10%로 상향조정하고, 적용기한을 3년 연장하는 개정안을 발표하였다. 또한 영상콘텐츠 세액공제 적용대상을 웹툰콘텐츠 분야로 확대하고자 한다. 이에 따라 만화사업자의 웹툰 및 디지털만화 실질적 제작비용에 대해 세액공제를 적용받을 수 있게 된다. 공제대상 비용은 기획·제작 인건비, 원작소설 저작권 사용료, 웹툰 제작 프로그램 사용비 등 제작에 소요되는 제반 비용이다.

[표 79] 영상 및 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세제지원 확대 관련 정부안 주요 내용

	현 행	개 정 안
영상콘텐츠 (현행)	☐ 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 ☐ (공제율) - (기본공제율) 5%(중간:10% 중소:15%) - (추가공제율) 10% (중소:15%) ☐ (적용기한) '25.12.31.	☐ 세액공제 확대 및 적용기한 연장 ☐ 공제율 조정 - (기본공제율) 10% (중소: 15%) - (추가공제율) 좌동 ☐ (적용기한) '28.12.31.
웹툰콘텐츠 (신설)	〈신 설〉	☐ 웹툰콘텐츠 제작비용에 대해 소득세·법인세 세액공제 ☐ (대상콘텐츠) 웹툰 및 디지털만화 ☐ (대상자) 만화사업자로 웹툰 및 디지털만화의 실질적인 제작을 담당하는 자 ☐ (공제비용) 기획·제작 인건비, 원작소설 저작권 사용료, 웹툰 제작 프로그램 사용비 등 웹툰 및 디지털만화 제작에 소요되는 비용 - (제외비용) 정부 지원액, 홍보비 등 간접비용 등 ☐ (공제시기) 정보통신망에 공개된 날이 속하는 과세연도 ☐ (공제율) 10% (중소: 15%) ☐ (적용기한) '28.12.31.

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

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

118) 영상콘텐츠 제작비용에 대한 기본공제율은 5%로 중견기업 10%, 중소기업 15%로 별도 규정함에 따라 본고에서는 세액공제 대상을 명확히 하기 위해 기본공제율 대신 대기업에 대한 공제율이라고 하였다.

제22대 국회에 계류 중인 영상콘텐츠 제작비 세액공제 관련 의원안(2025년 10월 17일 기준)은 총 19건으로 단순 적용기한 연장 등을 제안하고 있는 의원안은 총 10건(조인철의원안 등)이며 이 중 이견태의원안은 적용기한을 삭제하여 제도의 항구적 운영을 제안하였다.

또한 세액공제 적용대상 확대 및 세율 상향조정을 제안하고 있는 의원안도 다수 발의되었는데, 민형배의원안은 공제대상을 문화콘텐츠로 확대하여 음악·게임·간행물 등을 추가하자는 내용이며, 박성훈의원안은 공제대상에 게임콘텐츠를 추가하는 안을 제안하였고 그 외 간행물(강유정의의원안)과 공연콘텐츠(박정하·임오경·김재원의의원안), 게임물·음악(조승래의원안)으로 공제대상을 확대하자는 안도 제안되었다. 이외 공제대상 확대 및 공제율 인상을 제안한 안으로 정성호의원안은 공제대상에 간행물, 웹툰 등을 추가하고 기본공제율을 5%p 상향조정하는 것을 제안하였으며, 정연욱의원안은 게임을 추가하고 기본공제율을 10%p 상향조정하는 안을 제안하였다.

[표 80] 기획재정위원회 계류 중인 영상콘텐츠 등 신설 관련 의원안

구분	대표발의자	의안번호	상세내용
적용기한 연장 또는 항구화	조인철의원	2207495	적용기한 5년 연장
	이견태의원	2208072	적용기한 삭제
	천하람의원	2208290	적용기한 10년 연장
	김선교의원	2209035	적용기한 3년 연장
	윤준병의원	2209330	적용기한 4년 연장
	신동욱의원	2209409	적용기한 3년 연장
	김성원의의원	2210436	적용기한 15년 연장
	김승수의의원	2211073	적용기한 4년 연장
	임오경의원	2211354	적용기한 5년 연장
	서영교의원	2213025	적용기한 2년 연장
공제대상 확대 및 공제율 상향	강유정의의원	2204738	○ 간행물, 전자출판물, 외국간행물 등 간행물 제작 비용에 대해 소득세 또는 법인세 5% 공제
	박정하의원	2205925	○ 공연콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악, 무용, 연극, 뮤지컬, 연예, 국악, 곡예 등 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 제공되는 예술적 관람물 - 공제율: 대기업 5%, 중견기업 10%, 중소기업 15%

구분	대표발의자	의안번호	상세내용
	민형배의원	2209228	○ 문화콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악 콘텐츠, 게임물, 전자출판물, 웹툰 등 포함
	임오경의원	2210224	○ 공연콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악, 무용, 연극, 뮤지컬, 연예, 국악, 곡예 등 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 제공되는 예술적 관람물 - 기본공제율: 10%, 추가공제율: 20%
	김재원의원	2210317	○ 공연콘텐츠 제작비용 세액공제 - 음악, 무용, 연극, 뮤지컬, 연예, 국악, 곡예 등 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 제공되는 예술적 관람물 - 공제율: 대기업 10%, 중견기업 20%, 중소기업 30%
	정성호의원	2210694	○ 세액공제 대상 콘텐츠 범위 확대 - 영상콘텐츠에 간행물 및 전자출판물, 출판만화, 디지털만화 및 웹툰까지 확대 - 공제율: 대기업 10%, 중견기업 15%, 중소기업 30%
	정연욱의원	2211105	○ 영상·게임콘텐츠 제작비용 세액공제 - 공제율: 대기업 15%, 중견기업 20%, 중소기업 25%
	박성훈의원	2212301	○ 영상·게임콘텐츠 제작비용 세액공제
	조승래의원	2213606	○ 문화콘텐츠 제작비용 세액공제 - 게임물, 음악, 음원 등, 음악영상물, 공연

주: 대표발의자 기준 정리

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

영상콘텐츠 제작비용에 대한 공제율 인상에 따른 세수효과는 2025년 세액공제 잠정치인 253억원을 바탕으로 추계하였으며, 동 추계는 공제율 인상에 따른 기업의 투자 등 행태변화와 웹툰콘텐츠 분야 추가로 인한 효과는 고려하지 않았다. 2025년 잠정치는 법인규모별 세액공제액 자료가 현 시점에 제공되지 않아 2024년과 동일한 비율로 가정·배분하여 대기업에 대한 기본공제율 인상분을 추계하였다. 이때 추가공제율과 제작비 인상률 등에 따른 증가분은 반영하지 않았다.

[표 81] 영상콘텐츠 제작비용에 대한 법인규모별 세액공제 규모: 2020~2025년

(단위: 억원)

법인규모	2020	2021	2022	2023	2024	2025(추정)
대기업	49	98	165	190	166	163
중견기업	16	55	85	68	25	25
중소기업	34	16	59	61	65	64

주: 2025년 세액공제 규모는 잠정치로 법인규모별 자료가 아직 제공되지 않아 2024년과 동일한 비율을 적용하여 추정한 것으로 실제 세액공제 규모와 상이함

자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

추계결과, 국회예산정책처는 2027~2029년 3년 합계 998억원(연평균 333억원) 감소할 것으로 전망하였다. 반면, 정부는 3년 합계 1,536억원(연평균 512억원)의 세수가 감소할 것으로 전망하여 국회예산정책처 전망보다 세수감소가 537억원을 클 것으로 예상하고 있다. 이러한 차이는 대기업 공제실적에 대한 가정 차이에 기인하는 것으로 보인다. 국회예산정책처는 2025년 잠정치(163억원)가 2024년부터 시행된 공제율 인상이 반영된 결과이므로 이를 바탕으로 대기업 공제율 인상(5→10%) 및 적용기간 연장효과를 추계한 반면, 정부는 2023년 대기업에 대한 공제실적(190억원)을 바탕으로 대기업에 대한 2차례 공제율 인상(3→5→10%)을 반영하여 전망하였다. 또한 정부는 웹툰 제작비에 대한 세액공제에 대한 세수효과를 웹툰콘텐츠 산업규모를 고려하여 총 3년 합계 135억원(연평균 45억원) 감소할 것으로 전망하였으나 국회예산정책처는 관련 자료의 부재로 합리적인 추계가 불가능하다고 보고 해당 세수효과를 반영하지 않았다.

[표 82] 영상콘텐츠 제작비용에 대한 공제율 인상에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	-	△333	△333	△333	-	△998	△333
정 부(B)	-	△512	△512	△512	-	△1,536	△512
차이(A-B)	-	179	179	179	-	537	179

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

제도 개요 및 연혁

영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제는 관광, 수출 등 관련 산업으로의 파급효과가 큰 방송 프로그램 및 영화 등 영상콘텐츠 제작을 지원하여 콘텐츠산업의 새로운 성장동력을 마련하기 위한 목적으로 2016년 12월 20일 세법개정을 통해 2017년부터 시행되었다.

현행 영상콘텐츠 세액공제 적용대상은 방송프로그램으로 방송된 드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 오락프로그램과 영화¹¹⁹⁾, OTT¹²⁰⁾ 영상이다. 공제대상 제작비용은 제작준비 단계에서의 시나리오 비용, 기획 및 프로듀서·감독의 인건비에서부터, 촬영 단계에서 발생하는 배우출연료¹²¹⁾, 제작스태프 인건비, 촬영비·재료비·진행비 등과 촬영 이후 편집, 음악, 컴퓨터그래픽 등 후반작업 비용까지 인정된다.¹²²⁾ 제작비용의 귀속연도는 제작비가 지출되는 과세연도가 아닌 상영일 기준으로 공제 신청이 가능하다¹²³⁾. 또한 「조세특례제한법」 제144조에 따라 해당 사업연도에 납부할 세액이 없거나 법인세 최저한세액(동법 제132조)에 미달하여 공제받지 못한 금액은 다음 사업연도 개시일부터 10년 이내에 끝나는 사업연도에 이월하여 공제가 가능하다.

영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제는 2017년 신설 이후 2020년 공제대상에 오락프로그램이 추가되었고, 2022년에는 국외에서 지출되는 제작비에 대해서도 공제가 가능하도록 확대되었다. 2023년에는 영상콘텐츠 제작 활성화를 위해 OTT 콘텐츠 제작비까지 공제대상을 확대하였으며 2024년은 기본공제율을 3~10%에서 5~15%로 상향조정하고 10% 또는 15%의 추가공제를 도입하여 공제율을 상향조정하였다. 추가공제율을 적용받기 위해서는 국내 지출비용 80% 이상 등의 요건¹²⁴⁾이 충족하여야 공제가 가능하다.

119) 영화상영관에서 7일(예술·독립영화는 1일) 이상 연속하여 상영된 영화를 대상으로 한다.

120) Over The Top(온라인동영상서비스)에서 제공되는 영상으로 영상물등급위원회 또는 자체등급분류사업자의 등급분류를 받은 것에 한한다. 참고로 2025년 현재 자체등급분류사업자는 넷플릭스, 디즈니플러스, 애플TV, 왓챠, 웨이브, 쿠팡플레이, 티빙 등 7개이다.

121) 출연료가 가장 많은 배우 5인의 출연료 합계액이 전체 제작비용의 30% 초과하는 경우, 해당 금액은 공제대상에서 제외한다.

122) 「조세특례제한법 시행규칙」 별표8의9 참조

123) 영화는 첫 극장상영일이 속하는 과세연도, 방송이나 OTT 영상의 경우는 첫방송·제공일이 속하는 과세연도이며 여러 기간을 걸쳐 방송 또는 제공되는 경우, 과세연도를 배분하거나 마지막 회차가 속한 과세연도로 선택하여 공제 가능하다.

[표 83] 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제의 주요 연혁

시행시기	주요 개정내용
2017	☐ 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 도입 - 공제대상: 국내에서 발생한 영상콘텐츠 제작비용 - 공제율: 중소기업 10%, 중견기업 7%, 대기업 3%
2022	☐ 공제대상에 해외에서 발생한 제작비용도 포함 - 공제대상: 국내 발생 제작비용 → 국내·외 발생 제작비용
2023	☐ 공제대상에 OTT 영상물 추가
2024	☐ 공제율 상향 및 추가공제 도입 - 공제율: (기본공제) 중소기업 10 → 15%, 중견기업 7→10%, 대기업 3→5% (추가공제) 국내 제작비 비중이 일정 비율 이상이면 추가공제 10%(중소기업 15%) 적용

자료: 국회예산정책처 작성

[표 84] 2023년 세법개정에 따른 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제율 변화

	기본공제(A)		기본공제(A)	추가공제(B)	최대공제율 (A+B)
대기업	3%	⇒	대기업	5%	15%
중견기업	7%		중견기업	10%	20%
중소기업	10%		중소기업	15%	30%

자료: 국회예산정책처 작성

영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 신고건수는 2020년 84건에서 2024년 154건으로 증가하였다. 세액공제 규모는 2020년 99억원에서 2023년 320억원까지 증가한 후, 2024년 258억원으로 감소하였고, 2025년은 기본공제율 인상 및 추가공제 신설에도 불구하고 253억원 수준으로 감소할 것으로 정부는 예상하고 있다.

[표 85] 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 규모: 2020~2025년

(단위: 억원)

	2020		2021		2022		2023		2024		2025 ^e (금액)
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
공제실적	84	99	111	170	113	309	127	320	154	258	253
- 법인세	45	98	48	169	78	309	93	319	127	257	251
- 소득세	39	0.7	63	1.5	35	0.8	34	1.2	27	1.4	2

주: 2025년은 전망치로 건수 등 자료는 2025년 9월 시점에는 알 수 없음

자료: 정부의 「조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 124) 추가공제를 위해서는 제작비용 중 국내 지출 비중이 80%이상이면서 다음의 4개 요건 중 3개 이상을 충족하여야 한다. ① 작가 및 주요 스태프 인건비 내국인 지출 80% 이상, ② 배우 출연료 내국인 지출 80% 이상, ③ 후반제작비 국내 지출 80% 이상, ④ 복제권, 공영권, 방송권, 전송권, 배포권, 2차 저작물 작성권 중 제작자 보유권리 3개 이상

주요국의 영상콘텐츠 제작비용 관련 세제지원제도

해외 주요국에서는 영상콘텐츠의 경쟁력을 강화하고 자국 내 일자리 창출 등을 위해 영상콘텐츠 제작에 대한 세제지원책을 시행하고 있다. 본고에서는 미국, 영국, 프랑스 등 주요국의 영상콘텐츠 제작에 대한 세제지원 제도를 살펴보고자 한다.

(가) 미국

미국은 「연방세법(Internal Revenue Code)」으로 영상콘텐츠 산업의 투자유치 및 자금부담 완화를 위해 전체 제작비의 75% 이상을 미국 내에서 지출한 영화 및 TV 프로그램 등 영상콘텐츠에 일시상각 특례(\$168(k)) 또는 손금산입 특례(\$181)를 통해 제작사의 세부담을 완화하고 있다.

[표 86] 미국 연방정부의 영상콘텐츠 제작비용 세제지원제도

지원제도	가속감가상각(IRC §168(k))	손금공제(IRC §181)
대상 콘텐츠	영화 및 TV프로그램, 극장용 공연 작품	
요건	전체 제작비의 75% 이상 미국 내에서 지출	
지원방식	2025년 기준 40% 공제율 (매년 20% 축소, 2026년 20%)	손금산입 (지출시점에 즉시 비용처리)
한도	없음	총 제작비용 1,500만 달러 한도 내 (저소득층 또는 소외지역은 한도 2,000만 달러로 확대)
비고	2027년 종료예정	2025.12.31. 이후 종료

자료: 미국 국세청(IRS) 참고

또한 미국은 개별 주 정부에서도 별도로 영상콘텐츠 제작에 대해 세액공제를 제공하고 있으며, 제작비 및 주 지역 내 촬영일 요건 등을 갖추 시에는 특정 지역 내 촬영·고용에 대해 추가공제율을 제공하기도 한다. 캘리포니아는 ‘영화 및 텔레비전 세액공제 프로그램 4.0(Film and Television Tax Credit Program 4.0)’¹²⁵⁾을 통해 주 내에서 제작예산의 75% 이상을 소비하거나 주요 촬영일의 75% 이상을 촬영하는 적격 영화 및 TV 프로그램의 제작비에 대해 세액공제를 제공한다. 세액공제율은 타 주에서 캘리포니아로 촬영지를 이전한 TV 시리즈는 공제대상 비용의 40%

125) 기획재정부·조세재정연구원, 「2025 조세특례 임의심층평가, 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제」 참고

가 공제되며, 그 외 제작물은 35%의 기본공제율이 적용된다. 이는 2025년 7월 영상콘텐츠의 권역 내 제작을 활성화하기 위해 기본공제율 20%에서 인상된 것이다. 또한 일정 조건을 충족 시 5% 추가공제도 가능하나 독립영화와 타주에서 이전한 TV 시리즈는 추가공제 대상에서 제외된다.

(나) 영국

영국은 2024년부터 기존의 영상콘텐츠 세액감면제도를 통합한 AVEC(Audio-Visual Expenditure Credit) 제도를 시행하여 영화, TV 프로그램(High-end television programme), 애니메이션 프로그램, 어린이용 텔레비전 프로그램에 대해 세액공제 혜택을 준다. 세액공제를 받기 위해서는 해당 콘텐츠가 영국 문화 테스트를 통과하거나 공식 공동제작으로 인정되어야 하며 적격 지출의 10% 이상을 영국 내에서 지출한 경우, 장르와 요건에 따라 공제율이 차등 적용(34~53%)¹²⁶⁾된다. AVEC를 통해 공제받은 공제액의 25%는 법인세 과세대상으로 실질 공제율은 다소 낮을 수 있다.

영국의 경우 회당 제작비가 100만 파운드를 초과하는 TV 드라마에 대해 제작비의 25%까지 세액공제 혜택을 주는 ‘하이엔드 TV 세제지원제도’가 2027년 4월 1일까지 적용(2025.3.31. 이전 촬영 TV 드라마에만 적용)된다. 세액공제를 받기 위해서는 제작사는 제작 예산의 0.5%를 하이엔드 TV 기술펀드(High-end TV Skills Fund)¹²⁷⁾에 출연하여야 하며, 이 기금은 견습생 프로그램, 멘토링, 재교육 등 인력양성을 위해 사용된다.

126) 장편영화 및 고급 텔레비전 프로그램은 공제율 34% 적용, 애니메이션 및 어린이 프로그램에는 39%, 독립영화에 대해서는 53%의 공제율이 차등 적용(영국 정부 홈페이지, <https://www.gov.uk/guidance/claim-audio-visual-expenditure-credits-for-corporation-tax>, 2025. 9. 25. 최종접속)

127) 영국 정부 홈페이지, <https://www.screenskills.com/industry/high-end-tv-skills-fund/contribute-to-the-high-end-tv-skills-fund>(2025.9.10. 최종접속)

(다) 프랑스¹²⁸⁾

프랑스는 영상콘텐츠 제작을 위한 세제지원제도로 민간 투자자 대상의 SOFICA, 영화 제작을 위한 세액공제제도(CIC), 시청각 세액공제제도(CIA)가 운영되고 있다.

먼저 프랑스는 영화 및 영상콘텐츠에 대한 투자 활성화를 위해 SOFICA에 투자하는 개인투자자에게 기본 30%에서 최대 48%까지 소득세 세액공제 혜택을 준다. 이때 공제대상 한도액은 총 순소득의 25% 또는 1억 8천만 유로 한도 내에서 인정되며 공제 혜택을 받기 위해서는 최소 5년간 지분을 보유해야 한다.

또한 영화 제작을 지원하기 위한 세액공제제도(CIC)는 제작 총괄자에게 프랑스 내에서의 지출액에 대해 세액공제 혜택을 주며 공제액이 납부세액을 초과하는 경우에는 환급도 가능하다. 세액공제를 위해서는 영화 촬영 이전에 신청해야 하며 그 이후 발생한 지출에 대해서만 공제대상 비용으로 인정된다. 촬영 완료 이후 프랑스 국립영화영상센터인 CNC의 심사를 통해 선정된 작품만 혜택을 받을 수 있으며, 세액공제를 위해서는 프랑스로 제작되어야 하고 주요 촬영과 후반 작업이 프랑스 내에서 이루어져야 한다. 공제율은 프랑스 내 공제대상 비용의 30%로 최대 3천만 유로까지 공제가 가능하다.

드라마, TV 시리즈, 다큐멘터리, 애니메이션, 공연물 각색 콘텐츠 등에 대해서는 시청각 세액공제제도인 CIA를 통해 세액공제 혜택을 주며 공제대상 콘텐츠의 장르에 따라 공제율과 공제 상한이 차등 적용된다.

[표 87] 프랑스 공제대상 콘텐츠별 CIA의 공제율과 공제상한

	공제율	공제상한	비고
드라마, TV시리즈	25%	분당 1,250만~1만 유로	상영시간 45분 이상 분당 제작비 5천유로 이상
다큐멘터리	25%	분당 1,450유로	상영시간 24분 이상 분당 총제작비 2,333유로 이상 적격지출 2천유로 이상
애니메이션	25%	분당 3,000유로	상영시간 24분 이상 분당 제작비 3천유로 이상
공연물 각색 콘텐츠	10%	분당 1,450유로	상영시간 40분 이상 (시간대별로 분당 제작비 기준 구간화)

자료: 기획재정부·조세재정연구원(2025)를 참고하여 국회예산정책처 작성

128) 기획재정부·조세재정연구원, 「2025 조세특례 임의심층평가, 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제」 참고

(라) 해외사례 요약

주요국의 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세제지원 사례를 살펴본 결과, 국가별로 적용되는 세액공제율은 25~40% 수준으로 우리나라의 현행 기본공제율(5~15%)과 비교해서는 상대적으로 높은 수준이다. 그러나 우리나라는 공제대상 영상에 대한 요건과 제작비 범위가 넓은 것이 특징이다.

[표 88] 한국과 해외 주요국의 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 제도 비교

국가	공제율	요건
한국	기본공제율 5%/10%/15% 추가공제율 10%/10%/15%	추가공제율은 국내 지출 비중 80% 이상 등
미국	40% (매년 20%p 축소)	제작비의 75% 미국내 지출
영국	25~53%	문화테스트 통과 드라마는 0.5% 기금
프랑스	최대 30%	프랑스어 및 프랑스 내 촬영 국립영화영상센터 심사 통과

자료: 국회예산정책처 작성

방송·영화 등 영상콘텐츠 산업 현황

문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원¹²⁹⁾에 따르면 2023년 국내 전체 영화·방송 등 영상콘텐츠 산업의 매출액은 32.4조원으로 2019년 27.9조원 대비 연평균 3.8% 증가하였다. 영상콘텐츠 분야별 매출액을 살펴보면, 영화산업의 경우 2020~2021년 코로나19의 여파로 매출액이 2019년 6.4조원에서 절반 수준인 3.0~3.2조원 수준으로 감소하였다가 2022년 7.4조원으로 2020년 이전 수준을 회복하는 듯 보였다. 그러나 2023년 매출액은 5.9조원으로 2022년 대비 감소하였다. 방송의 경우 매출액이 2019년 20.8조원에서 2022년 26.1조원으로 지속적인 증가세를 보였으나 2023년 25.4조원으로 소폭 감소하였다.

129) 문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 「콘텐츠 산업조사」, 각 연도

[표 89] 영상콘텐츠 산업 현황: 매출액

(단위: 조원)

	2019	2020	2021	2022	2023	'19~'23 연평균 증감률
영화	6.4	3.0	3.2	7.4	5.9	△2.1%
방송	20.8	22.0	24.0	26.1	25.4	5.1%
애니메이션	0.6	0.6	0.8	0.9	1.1	15.3%
소계	27.9	25.5	28.0	34.4	32.4	3.8%

주: 각 콘텐츠 산업의 전체 현황으로 실제 제작회사가 아닌 배급사 등 법인도 포함되어 있음

자료: 문화관광부·한국콘텐츠진흥원, 「2023년 기준 콘텐츠 산업조사」, 각 연도

영화 및 방송 제작 현황을 살펴보면, 우선 영화의 경우 개봉 편수¹³⁰⁾는 2019년 199편에서 2020년 165편으로 감소하였다가 2021년과 2022년은 224편과 226편으로 회복되는 모습을 보이다가 2023년은 210편으로 소폭 감소한 것으로 나타났다.

드라마의 경우 2019년 738편이 제작되었으나 2020년 390편으로 절반 가까이 감소하였으며 2021년 644편이 제작되어 반등하는 듯 보였으나 이후 제작건수가 감소하였다. 오락/예능의 경우에도 2020년 2,544편이 제작된 후 2023년 1,433편으로 1,000편 이상 제작건수가 감소하였다.

[표 90] 영화 및 방송 제작 편수

(단위: 편, 만명)

		2019	2020	2021	2022	2023	'19~'23 연평균 증감률
영화	개봉작	199	165	224	226	210	1.4%
	관객 수	11,562	4,046	1,822	6,279	6,075	△12.1%
방송	드라마	738	390	644	458	466	△10.9%
	다큐	1,857	941	726	786	752	△20.2%
	오락	2,516	2,544	1,958	1,294	1,433	△13.1%
	소계	5,111	3,875	3,328	2,538	2,651	△15.1%
영화 및 방송 제작 편수		5,310	4,040	3,552	2,764	2,861	△14.3%

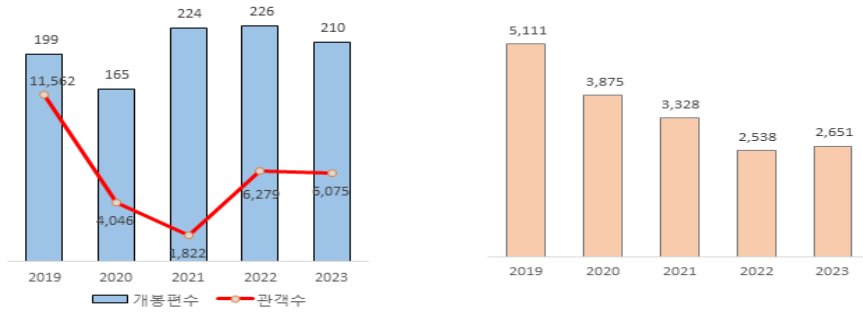
주: 1) 영화개봉편수는 실질개봉작 기준으로 연간 상영회차 40회차 이상 또는 최소 1개 상영관에서 7일간 전일 상영되는 영화 수입

2) 방송 제작건수는 방송영상독립제작사의 제작 현황임

자료: 영화진흥공사, 「2024년 한국 영화산업 결산」, 2025.3; 문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 「방송 영상산업백서」, 각 연도.

130) 실질개봉작 기준으로 최소 1개 상영관에서 7일간 전일 상영되는 영화 수이다.

[그림 13] 영화 및 방송 제작 편수
 <영화 개봉편 수> (단위: 편, 명)
 <방송 제작 건수> (단위: 편)



주: 1. 영화개봉편수는 실질개봉작 기준으로 최소 1개 상영관에서 7일간 전일 상영되는 영화 수입
 2. 방송 제작건수는 방송영상독립제작사의 제작 현황임
 자료: 영화진흥공사, 「2024년 한국 영화산업 결산」, 2025.3; 문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 「방송영상산업백서」, 각 연도.

영상콘텐츠 사업체의 종사자 수는 2019년 12.7만명에서 코로나19 기간 동안 9.9만명 수준까지 감소한 이후 회복되는 모습을 보이고 있으나 2019년 수준에는 미치지 못하는 상황이다.

[표 91] 영상콘텐츠 산업 현황: 종사자수

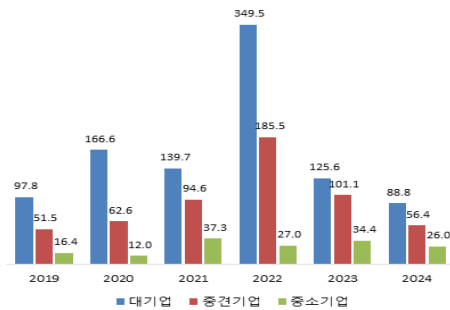
(단위: 만명)

	2019	2020	2021	2022	2023	'19~'23 연평균 증감률
영화	3.3	1.0	1.3	3.7	3.1	△0.9%
방송	8.9	8.3	8.2	8.4	8.5	△1.2%
애니메이션	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	4.2%
소계	12.7	9.9	10.1	12.7	12.3	△0.9%

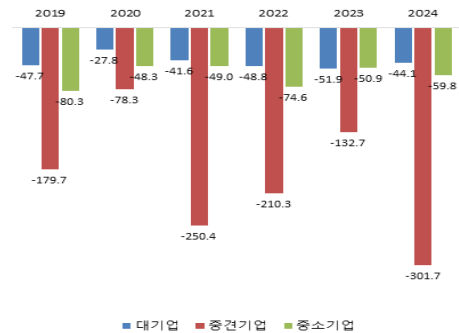
주: 각 콘텐츠산업의 전체 현황으로 실제 제작회사가 아닌 배급사 등 법인도 포함되어 있음
 자료: 문화관광부·한국콘텐츠진흥원, 「2023년 기준 콘텐츠 산업조사」

한편, 영화, 비디오물, 방송프로그램 등 영상콘텐츠를 제작하는 외부감사대상 기업을 대상으로¹³¹⁾ 흑자법인 1법인당 평균 세전손익 추이를 살펴본 결과, 2022년 대기업을 1법인당 세전이익이 349.5억원으로 중견기업 185.5억원, 중소기업 27억 원을 크게 상회하였으나 점차 감소하여 2024년 대기업 88.8억원, 중견기업 56.4억원, 중소기업 26.0억원 수준이다. 이렇듯 영상콘텐츠 제작기업의 수익성이 낮아짐에 따라 영상콘텐츠 세액공제의 실적이 2023년 320억원 수준에서 2025년은 253억원(잠정)까지 감소한 것으로 보인다.

[그림 14] 흑자법인 1법인당 세전이익
(단위: 억원)



[그림 15] 적자법인 1법인당 세전손실
(단위: 억원)



주: '영화, 비디오물, 방송프로그램 제작업'에 해당하는 외부감사대상법인(129개사) 기준
자료: NICE평가정보(주)의 'VALUE Search'를 통하여 조회한 재무자료를 활용하여, 국회예산정책처 작성

수익성의 감소는 영상콘텐츠 제작비 증가에 기인하는 것으로 보인다. 영화산업진흥원이 순제작비 30억원 이상의 상업영화를 대상으로 제작비용을 조사한 결과 편당 제작비가 2019년 76.5억원에서 2023년 102.9억원으로 연평균 7.7% 증가한 것으로 나타났다. 방송 산업의 경우에도 제작비용이 동기간 2.4조원에서 2.6조원으로 증가하였다.

131) 2025년 기준 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 '영화, 비디오물 및 방송프로그램 제작업 및 제작 관련 서비스업'에 해당하는 외감기업 중 '영화·드라마·방송 프로그램·애니메이션' 제작업체 129개소를 분석하였으며 실제 제작업체가 아닌 업체를 포함할 수 있다.

[표 92] 영상콘텐츠 제작비 현황: 2019~2023년

(단위: 억원)

		2019	2020	2021	2022	2023	'19~'23 연평균 증감률
영화	총제작비	5,502	2,988	2,423	5,288	5,212	-1.3%
	상업영화 평균 순제작비 ¹⁾	76.5	66.4	74.8	101.0	102.9	7.7%
	상업영화 제작편수	45	29	17	35	35	-6.1%
	상업영화 추정수익률	10.9	-30.4	-22.9	-12.6	-31.0	-40.1%p
	방송 ²⁾	23,899	22,338	23,509	25,034	25,684	1.8%
계		29,401	25,326	25,932	30,322	30,896	0.6%

주: 1) 상업영화 평균 순제작비는 순제작비 30억원 이상으로 제작된 영화를 기준으로 홍보·마케팅비를 제외한 순제작비의 평균

2) 지상파방송·방송채널사용사업·지상파DMB·종합유선·위성방송·위성DMB·IPTV 방송의 제작비
자료: 영화산업진흥원 「한국영화산업 결산」, 방송통신위원회 「방송통계포털」, 문화체육관광부 「콘텐츠산업 통계조사」를 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 제작비용의 증가로 인해 영화진흥위원회의 「2023년 기준 한국 영화산업 사업체조사(2025)」에 따르면 영상콘텐츠 제작사들의 가장 큰 애로사항이 제작비 증가로 인한 자금 및 투자 부족인 것으로 조사되었다.¹³²⁾ 이는 영화 등 영상콘텐츠의 경우 촬영부터 후반부 작업까지 편당 제작에 장기간 걸리는 경우가 많고, 출연자 및 작가 섭외, 세트장 건설 등 기획 및 초기에 대규모 투자자금이 투입되는 경우가 많다는 특성에 기인한다. 따라서, 제작사가 지속적으로 양질의 영상콘텐츠를 제작하기 위한 환경을 지원한다는 측면에서 영상콘텐츠 제작비에 대한 세액공제 적용기한 연장은 타당한 것으로 보인다.

영상콘텐츠 제작비 세액공제의 인지도 및 활용도 제고 노력 필요

지속가능한 양질의 영상콘텐츠 제작지원을 위해 세액공제 적용기한의 연장과 함께 동 세액공제의 인지도와 활용도 제고를 통해 실효성을 높일 필요가 있어 보인다.

한국콘텐츠진흥원(2025)의 「2023년 기준 콘텐츠 산업조사」에 따르면, 영상콘텐츠 사업체수는 2023년 8,740개이지만, 2024년 영상콘텐츠 세액공제를 적용받은

132) 영화진흥위원회, 「2023년 기준 한국 영화산업 사업체조사(2025)」에 따르면 영화업 운영 시 제작비 증가(35.3%)와 자금 및 투자부족(28.8%)을 가장 큰 애로사항으로 답하였다.

법인의 수는 127개사로 전체 사업체 수에 비하면 영상콘텐츠 제작비용 세액공제를 적용받는 법인은 1% 내외로 제도의 활용도가 매우 낮은 것으로 보인다.

이러한 낮은 활용도의 원인으로는 우선, 제도에 대한 낮은 인지도에 기인하는 것으로 보인다. 영화진흥위원회의 「한국 영화산업 사업체조사」에 따르면, 2023년 기준 영화산업에 종사하는 사업체들 중 41.9%가 영상콘텐츠 제작비 세액공제 제도를 인지¹³³⁾하고 있었으며, 그 중 12.2%가 세액공제를 신청한 것으로 조사되었다.

[표 93] 영상콘텐츠 제작비 세액공제 신청 법인수 및 전체 사업체수 대비 비중

(단위: 개)

법인수		2019	2020	2021	2022	2023	2024
세액공제 신청기업수	소 계	36	45	48	78	93	127
	대기업	7	6	9	14	20	23
	중견기업	2	8	8	17	17	15
	중소기업	27	31	31	47	56	89
영상콘텐츠 사업체수 ¹⁾		2,765	2,476	2,814	8,870 ²⁾	8,740	-
세액공제 신청 비중		1.3%	1.8%	1.7%	0.9%	1.1%	-

주: 1) 전체 사업체수는 영화, 방송, 애니메이션 사업체 수 합산이며 현재 2023년까지 조사
 2) 2022년 이후 영화관련 사업체 수가 1,034개에서 7,020개로 급증한 것에 따른 결과로 2022년 기준 조사부터 통계 구축 체계 변경이 있었음
 자료: 문화관광부·한국콘텐츠진흥원, 「2023년 기준 콘텐츠 산업조사」; 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로 동 조사 결과에서 세액공제를 인지하고 있다고 응답한 사업체 중 80% 이상이 세액공제를 신청하지 않았다는 것에서 확인할 수 있듯이 영세한 영상 콘텐츠 제작사가 많은 것도 제도의 활용도를 제약하는 요인으로 보인다. 납부할 세액이 발생하지 않는 경우 세액공제율이 상향되거나 새로운 세제지원이 도입되더라도 세제지원을 받을 수 없기 때문이다.¹³⁴⁾

133) 본 조사는 '영화 기획 및 제작업체' 이외 영화 배급, 극장상영, 홍보 및 마케팅 등 모든 영화산업 업종 대상으로 하고 있어 동제도인 영화제작비 세액공제 제도에 대한 인지도가 낮게 조사되었을 가능성이 있다.

134) 한국콘텐츠진흥원(2024)의 「영상콘텐츠 창작 세제지원 실효성 제고방안 연구」에 따르면, 중소기업 등 영세 제작자에 대해 제작비의 일정 부분을 환급하여 영상콘텐츠 제작 시 투자를 할 수 있도록 환급형 세제지원을 도입을 주장하였다.

[표 94] 영상콘텐츠 제작비 세액 공제 인지 여부 설문조사 결과

(단위: 개, %)

구분	사례수	영상콘텐츠 제작비 세액 공제 인지 여부			
		알고 있음	세액공제 신청여부		모르고 있음
			신청	미신청	
2023년	6,872	41.9	12.2	87.8	58.1

자료: 영화진흥위원회, 「2023년 기준 한국 영화산업 사업체조사」, 2025.

마지막으로 세액공제 대상 적용 제외 항목으로 인해 활용도가 낮다는 지적이다. 「조세특례제한법 시행령」 및 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 8의9]에 따르면, 광고 및 홍보비, 접대비, 퇴직금, 주요 배우 5인의 출연료가 제작비의 30%를 초과하는 금액, 복수의 인건비 등은 제작비 세액공제 제도에서 제외하도록 규정하고 있다. 한국콘텐츠진흥원(2024)¹³⁵⁾에 따르면, 대부분의 제작 인력이 여러 콘텐츠에 투입되어 다양한 콘텐츠 제작에 참여할 수밖에 없는 상황에서 복수의 영상콘텐츠 제작을 겸하는 인력의 인건비를 제외한 것은 콘텐츠 제작생태계를 제대로 인식하고 있지 못하고 있는 것이며, 주요 배우 5인의 출연료 규정 역시 콘텐츠의 성공은 주연배우의 인기에 따라 좌우되는 제작 현실을 감안하지 못한 규정으로 수정이 필요하다고 주장한 바 있다.

종합하면, 동 제도가 2017년 도입되어 상당기간 경과하였음에도 불구하고 인지도가 낮은 수준을 유지하고 있다는 것은 제도의 활용도를 제약하는 요인이 될 수 있으므로 정부는 제도의 활용도와 효과성을 높이기 위한 노력이 필요한 것으로 보인다.

대기업에 대한 공제율 인상에 따른 세제혜택 확대

본 개정안에 따라 대기업에 대한 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제율이 5%에서 10%로 인상 시, 거대 제작사 위주로 조세지원이 집중될 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 개정안은 국제적인 OTT 업체와의 경쟁력 강화 및 대중성과 상업성이 높은 영상콘텐츠에 인센티브 제공, 국내 대규모 제작사 육성을 위해 대기업에 대한 세제지원을 확대하려는 취지로 보인다. 하지만 영상콘텐츠 제작비 규모가 상승하고

135) 한국콘텐츠진흥원, 「영상콘텐츠 창작 세제지원 실효성 제고방안 연구」, 2024.

있는 상황에서, 자본력과 제작 경험 상 우위를 갖고 있는 방송사 및 대형 미디어그룹으로 제작이 집중되고, 세액공제의 효과 또한 이익이 큰 대형 제작사 위주로 집중될 가능성이 존재하기 때문이다.

2024년 기준 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 실적(기업수)을 기업규모별로 살펴보면, 대기업 166억원(23개), 중견기업 25억원(15개), 중소기업 65억원(89개)으로 대기업에 대한 세액공제 규모가 가장 크다. 2020~2024년간 공제세액의 연평균 증가율을 보더라도 대기업이 35.7%, 중견기업은 11.8%, 중소기업은 17.6%로 대기업의 공제세액이 가파르게 증가한 것을 확인할 수 있다.

[표 95] 기업규모별 공제대상 기업수 및 공제세액: 2020~2024년

(단위: 건, 억원, %)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	'20~'24 연평균 증감률
대기업	신고기업	6	9	14	20	23	39.9%
	공제세액	49	98	165	190	166	35.7%
	공제액 비중	49.5	58.0	53.4	59.6	64.6	+15.1%p
중견기업	신고기업	8	8	17	17	15	17.0%
	공제세액	16	55	85	68	25	11.8%
	공제액 비중	16.2	32.5	27.5	21.3	9.7	△6.4%p
중소기업	신고기업	31	31	47	56	89	30.2%
	공제세액	34	16	59	61	65	17.6%
	공제액 비중	34.3	9.5	19.1	19.1	25.3	△9.1%p
합계	신고기업	45	48	78	93	127	29.6%
	공제세액	99	169	309	319	257	26.9%

자료: 국세청 제출자료

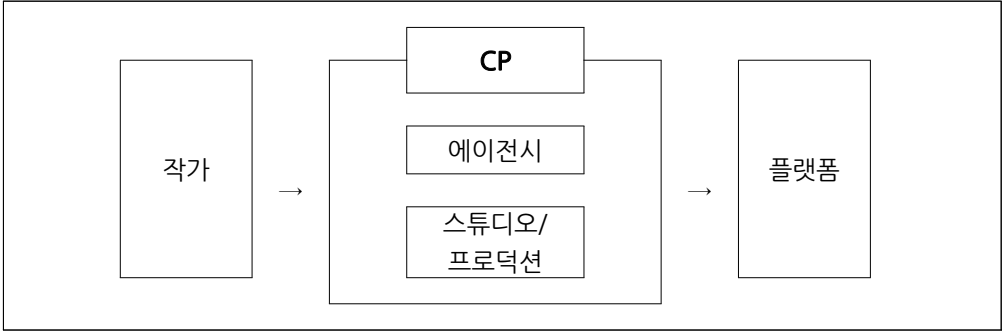
전체 공제액 규모가 2023년 319억원에서 2024년은 257억원으로 감소하였지만 전체 세액공제액에서 대기업이 차지하는 비중이 점차 높아지고 있다. 앞서 영상콘텐츠를 제작하는 외부감사대상 기업의 재무자료를 통해서도 확인할 수 있듯이 2023년부터 영상콘텐츠 제작업체의 세전이익은 점차 하락하고 있으며, 특히 중견·중소기업의 세전손실이 더욱 확대되고 있어, 개정안에 따라 대기업에 대한 기본공제율 인상 시 대기업의 비중은 더 커질 것으로 예상된다.

웹툰콘텐츠 분야 공제 대상 추가

2025년 세법개정안에는 만화사업자가 제작하는 웹툰 및 디지털만화에 대한 제작비용도 세액공제 대상으로 추가하는 안이 포함되어 있다. 공제대상 비용은 기획·제작·인건비, 원작소설 저작권 사용료, 웹툰 제작 프로그램 사용비 등 제작에 소요되는 제반 비용이다.

웹툰산업은 콘텐츠를 플랫폼에 제공하는 CP(콘텐츠 제공자, Contents Provider)사인 에이전시 또는 스튜디오/프로덕션과 웹툰 유통을 담당하는 플랫폼으로 구성되며, 제작비 세액공제의 직접적인 대상은 CP사가 될 것으로 예상(직접 웹툰을 제작하는 플랫폼 사의 경우도 포함 가능)된다.

[그림 16] 웹툰콘텐츠 산업 구조



자료: 국회예산정책처 작성

[표 96] 사업체 유형별 용어 설명

유형	역할 설명
에이전시	웹툰 작가가 제작한 작품을 웹툰 플랫폼에 공급하는 유통 역할을 함. 사업체별로 작가 전속 계약을 포함한 매니지먼트도 동시에 영위하는 사례도 있음.
스튜디오 /프로덕션	웹툰의 기획/제작 과정을 세분화하여 각 부문별 작가와 전문 인력이 작품을 제작하여 플랫폼, 에이전시 등에 납품함. 기성작가가 자신의 작품 제작을 위해 설립하거나 CP사에서 자사 IP 활용 작품을 만들기 위해 설립하는 경우도 있음.
플랫폼	웹툰 유통을 담당하는 상위 사업체임. 단순 유통을 하는 플랫폼과 스튜디오 설립, 작가 직접 계약을 통한 제작과 투자를 통해 작품을 유치하는 등 웹툰 사업 전 분야에 걸쳐 참여함.
CP사	콘텐츠제공자(CP, Content Provider)로서 콘텐츠를 제공하는 개인이나 사업체 전체를 의미함.

자료: 한국콘텐츠진흥원(2024), 「2024 웹툰산업 실태조사」

웹툰 제작사인 CP사의 매출액 규모는 2023년 7,795억원으로 2017년 1,377억원에서 연평균 33.5% 증가세를 보이고 있다. 특히 2020년은 매출액 규모가 전년 대비 100%를 상회하는 높은 성장세를 나타냈다.

[표 97] 연도별 웹툰 CP사의 매출액 규모

(단위: 억원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
매출액	1,377	2,048	2,527	5,347	7,419	7,013	7,795

자료: 한국콘텐츠진흥원 「2024 웹툰산업 실태조사」

그러나 2023년 기준 평균 매출액은 39.3억원, 중위값은 5억원 수준으로 웹툰 제작사의 매출액 규모는 크지 않은 상황이다.¹³⁶⁾ 웹툰 제작업체(CP)의 매출액 규모별 조사결과에서 확인할 수 있듯이 10억원 미만인 사업체가 전체 66.2%로 가장 비중이 높은 것에 기인한다.¹³⁷⁾ 한편, 웹툰 제작업체 종사자수를 살펴보면, 종사자 수가 10명 미만이 업체가 전체의 53.1%, 50명 미만이 34.7%로 평균 종사자 수는 21.5명으로 조사되었다. 웹툰 제작업체의 수출규모를 살펴보면, 조사에 참여한 사업체 기준(2023년 69개 업체) 평균 수출액이 86.1만 달러로 한화로 약 12억원¹³⁸⁾ 수준이며 평균 수출 작품수는 20.6개로 조사되었다.

[표 98] 2023년도 웹툰 제작업체(CP사) 매출액

(단위: 개소, %, 백만원)

	사례수	2023년 매출액 분포				2023년 매출액	
		10억원 미만	100억원 미만	1천억원 미만	1천억원 이상	평균값	중위값
CP사	142	66.2	25.4	7.7	0.7	3,926.0	510.0

자료: 한국콘텐츠진흥원(2024), 「2024 웹툰산업 실태조사」

136) 2022년의 조사결과(CP사 평균 매출액 49.0억원, 중위값 8.9억원)보다 사업체 평균 매출액이 감소하였다.

137) 한국콘텐츠진흥원 「2024 웹툰산업 실태조사」 참고

138) 2025년 9월 29일 기준 환율 1달러당 1,400.5원 적용

[표 99] 2023년도 웹툰 제작업체(CP사) 종사자 수

(단위: 개소, %, 명)

	사례수	2023년 종사자 수 분포			2023년 종사자 수	
		10명 미만	50명 미만	50명 이상	평균값	중위값
CP사	147	53.1	34.7	12.2	21.5	9.0

자료: 한국콘텐츠진흥원(2024), 「2024 웹툰산업 실태조사」

[표 100] 2023년도 웹툰 제작업체(CP사) 수출 규모

(단위: 개소, %, 만 달러, 건)

	사례수	2023년 수출 규모 분포			평균	
		10만 달러 미만	100만 달러 미만	100만 달러 이상	수출 규모	수출 작품수
CP사	69	82.6	15.9	1.4	86.1	20.6

자료: 한국콘텐츠진흥원(2024), 「2024 웹툰산업 실태조사」

웹툰콘텐츠는 드라마, 영화, 애니메이션, 게임 등 2차 저작물로의 확장이 용이한 원천 IP(지적재산권, Intellectual Property)로서 문화적 파급효과가 높은 산업으로 점차 매출액과 수출 규모가 증가하고 있다. 그러나 이러한 산업의 성장세에도 웹툰 제작업체의 평균 매출액 및 종사자 수는 최근 감소하는 추세로 중소 제작사의 제작 여건이 악화되고 있는 것으로 보인다.

[표 101] 웹툰 CP업체 매출액 등 현황(2021~2023년)

		2021	2022	2023
매출액 (백만원)	평균	5,104.8	4,898.4	3,926.0
	중위값	1,392.0	890.0	510.0
종사자수 (명)	평균	27.0	37.7	21.5
	중위값	17.0	16.5	9.0
해외 수출 규모 (만달러)	수출 규모(평균)	81.2	88.3	86.1
	작품수(평균)	22.2	15.6	20.6

자료: 한국콘텐츠진흥원의 「웹툰산업 실태조사」의 각 연도 자료를 활용하여 국회예산정책처 작성

웹툰 역시 영상콘텐츠와 동일하게 초기 투자비용이 크고 제작기간이 장기간 소요되며 제작비용 대비 수익의 회수기간이 길다는 점에서 제작비용에 대한 세제지원을 통해 중소 제작업체의 부담을 완화하여 문화적·경제적 파급효과가 큰 웹툰콘텐츠에

대한 세제지원의 필요성이 인정된다고 볼 수 있다.

또한 웹툰 산업의 활성화를 위한 실효성 있는 세제지원이 될 수 있도록 웹툰 산업의 구조와 현황, 제작여건 등을 고려하여 시행령 및 시행규칙을 마련할 필요가 있다.¹³⁹⁾ 웹툰콘텐츠는 영화나 드라마 같은 영상콘텐츠와는 제작환경이나 제작비용의 성격이 다르기 때문이다.¹⁴⁰⁾

(4) 소결

정부는 대기업의 영상콘텐츠 제작비용에 관한 세액공제에 대한 기본공제율을 현재 5%에서 중견기업과 동일하게 10%로 상향조정하고, 영상콘텐츠 이외 웹툰콘텐츠에 대한 제작비 세액공제를 신설하는 안을 제시하였다.

본고는 영상콘텐츠 산업의 현황 및 해외 주요국 사례 등을 살펴보고 본 세제지원 확대의 필요성을 살펴보았다. 영상콘텐츠 산업은 코로나19로 영상콘텐츠 시장의 침체 이후 점차 회복세를 되찾고는 있으나 제작비의 증가 및 OTT의 영향으로 영화산업은 침체가 지속되고 있다. 영상콘텐츠 산업은 관련 산업으로의 파급효과가 높은 산업이나 제작기간이 길고 초기 투자금이 높는데 비해 수요예측이 어렵고 무형자산 비중이 높아 투자유치가 쉽지 않다는 어려움이 있어 세제지원 확대에 대한 필요성은 인정된다.

다만, 동 공제제도의 활용도가 낮은 수준으로 나타나 정책의 효과성을 제고하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 제작비 규정 등 세액공제 대상인 영상콘텐츠의 특성에 맞도록 시행령 및 시행규칙의 개정이 필요할 것으로 보인다.

한편, 웹툰콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 신설과 관련하여 웹툰산업 구조 및 산업 현황을 살펴본 결과, 문화적 파급효과가 크며 최근 매출액과 수출규모 등 증가세가 커지고 있는 웹툰콘텐츠 산업의 지원을 위하여 세제지원의 필요성이 인정된다. 이에 따라 정부는 웹툰 산업의 활성화를 위한 실효성있는 제도 마련을 위해 웹툰 산업의 구조와 현황, 제작여건 등을 고려하여 시행령 및 시행규칙을 마련할 필요가 있다.

139) 현재까지 구체적인 시행령과 시행규칙이 마련되지 않았다.

140) 웹툰콘텐츠의 경우 작가 등에 대한 인건비가 대부분을 차지하고 있으나, 해외 수출을 위한 번역비용과 판촉비가 상당한 것으로 확인되었다.

라. 통합고용세액공제 개편

(1) 개정내용

정부는 장기고용 유인을 강화하고 납세협력비용을 경감하고자 상시근로자 수 계산 방식을 간소화하고, 상시근로자 인원수 증가 1인당 공제액을 3년간 점증하는 구조로 재설계하는 통합고용세액공제 개편안을 제출하였다.

개정안에 따른 통합고용세액공제 개편은 크게 상시근로자 수 계산방식의 간소화, 상시근로자 인원수 증가 1인당 공제액과 적용방식, 사후 관리방식에 관한 내용으로 구분된다.

먼저 상시근로자 판단기준을 현행 월별 근로시간이 아닌 연간 월 평균 근로시간으로, 근무형태에 따라 인별 연간 근로시간을 감안한 상시근로자 수 계산방식으로 바꾸고, 청년의 판단기준을 근로계약 체결 당시로 변경하고자 한다.

다음으로 기업규모에 따라 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1인당 공제액(중소기업 850~1,450만원, 중견기업 450~800만원, 대기업 0~400만원)을 3년(대기업 2년)간 동일하게 적용하고, 중견기업과 대기업의 경우 직전년도 상시근로자 인원수 증가에 대하여 제한없이 공제를 적용받을 수 있는 현행 방식에서, 고용 유지 기간에 따라 공제액이 증가하는 구조를 적용하고 최소 고용 인원수(중견기업 5명, 대기업 10명)를 초과하여 고용한 경우에만 공제를 받을 수 있도록 개편하고자 한다.

마지막으로 현행 사후관리 방식은 공제기간 3년 동안 상시근로자 인원수가 감소하는 경우 공제 상당액을 납부하고 상시근로자 인원수가 감소한 과세연도부터 공제액 전부를 배제하나, 개정안은 상시근로자 인원수 증가분 중 감소분에 대하여 공제 상당액을 제외하도록 개편하고자 한다.

[표 102] 통합고용세액공제 개편 관련 정부안 주요 내용

구분	현 행	개 정 안																																																																									
공제대상	근로계약기간 1년 이상의 상시근로자 인원수 증가분	실제 근로기간 1년 이상의 상시근로자 인원수 증가분																																																																									
계산식	해당 과세연도 매월 말 상시근로자 수의 평균 $\text{상시근로자 수} = \frac{\text{매월 말상시 근로자 수의 합}}{\text{해당 과세연도의개월 수}}$	인별 연간 근로시간을 감안한 상시 근로자 수 합계 $\text{상시근로자 수} = \sum \left[\frac{1\text{명}}{0.5\text{명}} \right] \times \frac{\text{해당 과세연도의근로기간}}{\text{해당 과세연도의개월 수}}$																																																																									
공제액	상시근로자 증가 인원수×1인당 세액 공제액 * 전체 고용 증가분에 적용	상시근로자 증가 인원수×연차별 1 인당 세액공제액 * 중견기업 5명, 대기업 10명 최소 고용 인원수 초과분에 적용																																																																									
	(단위: 만원)	(단위: 만원)																																																																									
	<table><tr><td></td><td colspan="4">1인당 공제액</td></tr><tr><td></td><td colspan="2">중소기업</td><td>중견</td><td rowspan="2">대기업</td></tr><tr><td></td><td>수도권</td><td>지방</td><td>기업</td></tr><tr><td>청년 등</td><td>1,450</td><td>1,550</td><td>800</td><td>400</td></tr><tr><td>일반</td><td>850</td><td>950</td><td>450</td><td>0</td></tr></table>		1인당 공제액					중소기업		중견	대기업		수도권	지방	기업	청년 등	1,450	1,550	800	400	일반	850	950	450	0	<table><tr><td></td><td colspan="5">1인당 공제액</td></tr><tr><td></td><td></td><td colspan="2">중소기업</td><td>중견</td><td rowspan="2">대기업</td></tr><tr><td></td><td></td><td>수도권</td><td>지방</td><td>기업</td></tr><tr><td rowspan="2">청 년 등</td><td>1년</td><td>700</td><td>1,000</td><td>500</td><td>300</td></tr><tr><td>2년</td><td>1,600</td><td>1,900</td><td>900</td><td>500</td></tr><tr><td rowspan="2">일 반</td><td>3년</td><td>1,700</td><td>2,000</td><td>900</td><td>0</td></tr><tr><td>1년</td><td>400</td><td>700</td><td>300</td><td>0</td></tr><tr><td rowspan="2"></td><td>2년</td><td>900</td><td>1,200</td><td>500</td><td>0</td></tr><tr><td>3년</td><td>1,000</td><td>1,300</td><td>500</td><td>0</td></tr></table>		1인당 공제액							중소기업		중견	대기업			수도권	지방	기업	청 년 등	1년	700	1,000	500	300	2년	1,600	1,900	900	500	일 반	3년	1,700	2,000	900	0	1년	400	700	300	0		2년	900	1,200	500	0	3년	1,000	1,300	500
	1인당 공제액																																																																										
	중소기업		중견	대기업																																																																							
	수도권	지방	기업																																																																								
청년 등	1,450	1,550	800	400																																																																							
일반	850	950	450	0																																																																							
	1인당 공제액																																																																										
		중소기업		중견	대기업																																																																						
		수도권	지방	기업																																																																							
청 년 등	1년	700	1,000	500	300																																																																						
	2년	1,600	1,900	900	500																																																																						
일 반	3년	1,700	2,000	900	0																																																																						
	1년	400	700	300	0																																																																						
	2년	900	1,200	500	0																																																																						
	3년	1,000	1,300	500	0																																																																						
사후관리	공제기간 3년간 상시근로자 인원수 감소에 따른 공제 상당액을 납부하고, 감소가 발생한 과세연도부터 전액 공제 배제	상시근로자 인원수 증가분 중 감소분만 적용 배제																																																																									
적용기한	2025.12.31.까지	2028.12.31.까지 (단 육아휴직 복귀자에 대한 추가공제는 2026.12.31.까지)																																																																									

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

국회에서도 정부안 외 통합고용세액공제에서 상시근로자와 육아휴직 복귀자에 대한 1인당 공제액을 지역 및 기업규모 등에 따라 차등하여 상향 조정하고, 적용기한 연장 등을 내용으로 담은 의원안 12건, 그 외 육아휴직 대체인력에 대한 세액공제를 신설하는 의원안 1건이 발의되어 있다.

[표 103] 기획재정위원회에 계류 중인 통합고용세액공제 관련 의원안

구분	의원안	상세내용
상시근로자 적용기한 연장 등	윤준병(2202065)	적용기한 3년 연장, 청년 등 상시근로자에 대하여 기업규모 및 지역에 따라 공제금액 차등 상향조정
	김정호(2203666)	적용기한 3년 연장, 「아동복지법」 제16, 제16조의3 및 제16조의4에 따라 가정위탁 보호조치가 종료 되거나 아동복지시설에 퇴소한 자립준비청년을 청년 등 상시근로자에 추가
	정일영(2207695)	적용기한 5년 연장, 기업규모와 상시근로자 유형, 지역에 따라 공제금액 차등 상향조정
	최수진(2207750)	적용기한 3년 연장, 중소기업의 청년 등 상시 근로자에 대하여 공제금액 차등 상향조정
	한병도(2208592)	적용기한 2년 연장, 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 지역균형 인재 근로자를 청년 등 상시근로자에 추가, 기업 규모와 상시근로자 유형, 지역에 따라 공제금액 차등 상향조정
	김주영(2209046)	적용기한 2년 연장
	윤준병(2209180)	적용기한 5년 연장
	장철민(2211186)	적용기한 3년 연장, 수도권 밖 지역 청년 정규직 근로자의 인원수 증가에 대하여 공제금액 차등 상향조정
	윤영석(2212284)	적용기한 2년 연장, 수도권 밖 상시근로자 유형별 인원수 증가에 대하여 공제금액 차등 상향조정
육아휴직 복귀자 적용기한 연장 등	최수진(2207750)	적용기한 3년 연장
	윤준병(2209180)	적용기한 5년 연장
	이용우(2211981)	적용기한 1년 연장
	정준호(2212471)	적용기한 3년 연장, 육아휴직 복귀자 1인당 중소기업 1,500만 원, 중견기업 1,100만 원으로 공제 금액 인상
	서영교(2213025)	적용기한 2년 연장
신설	신영대(2200355)	(육아휴직 대체인력) 중소기업 또는 중견기업이 육아휴직 대체인력을 2025년 12월 31일까지 고용하는 경우 중소기업 1,300만 원, 중견기업 900만 원 지급

주: 대표발의자 기준으로 정리하였으며, ()는 의안번호임

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

개정안에 따른 통합고용세액공제 개편은 고용 유지 연차별 공제액 구조 개편 및 사후관리 변경 등을 내용으로 하며, 해당 제도 재설계에 따른 세수효과는 추정하기 곤란하다.

중견기업과 대기업의 최소 고용 증가 인원수를 고려한 고용 유지 기간에 따른 상시근로자 인원수 변화를 예측하여 상시근로자 유형, 기업규모 및 지역에 따라 추정하기 어려울 뿐 아니라 고용 유지 연차별 상시근로자 인원수 증가분 중 감소분에 대하여 공제를 배제하는 효과까지 고려하여야 하므로 제도 재설계에 따른 세수효과를 합리적인 방식으로 추계하기 어렵다. 다만 육아휴직 복귀자에 대한 적용기한 1년 연장에 대하여 고용노동부의 「육아 등 돌봄지원제도 활용 실태」 자료를 활용하여 2027년 113.3억 원 세수감소 효과가 발생할 것으로 추계¹⁴¹⁾하였다.

(3) 분석의견

현행 제도의 개요 및 연혁

통합고용세액공제는 기존 고용증대세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제, 경력단절여성 고용 기업에 대한 세액공제, 정규직 전환 근로자 고용에 대한 세액공제, 육아휴직 복귀자 고용에 대한 세액공제를 통합하여, 2023년부터 소비성 서비스업 등을 제외한 기업을 대상으로 시행되고 있다.

통합고용세액공제 중 정규직 근로자로의 전환 등에 대한 추가공제의 적용기한이 2024년 12월 31일로 종료되어, 현재는 상시근로자에 대하여 상시근로자 유형, 기업규모 및 지역에 따라 고용 인원수 증가 1인당 공제액을 달리 적용하는 기본공제와 육아휴직 복귀자에 대한 추가공제로 구분하여 운용 중이다.

통합고용세액공제 관련한 고용지원 조세특례 규정의 주요 개정연혁과 2018~2024년 고용증대세액공제와 통합고용세액공제의 상시근로자 인원수 증가에 적용되는 1인당 공제액은 다음과 같다.

141) 정부는 통합고용세액공제 개편에 따른 추정 세액 규모 등을 추정하기 곤란하여 추계하지 않았다.

[표 104] 고용지원 조세특례 규정 주요 개정연혁

개정일시	주요 개정내용
2008.9.26.	정규직 근로자 전환 세액공제(§30의2) 신설
2010.3.12.	고용증대세액공제(§30의4) 신설
2011.12.31.	고용창출투자세액공제 지원 확대 및 중소기업에 대한 과세특례 신설 - 고용과 연계된 투자를 지원하는 고용창출투자세액공제(§26)의 공제율 상향조정 및 직업교육훈련생 고용분에 대한 공제한도 확대 - 기존 고용증대세액공제(§30의4)를 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제(§30의4)로 개정
2014.12.23.	경력단절여성 재고용 중소기업 세액공제(§29의3) 신설
2015.12.15.	청년고용증대세액공제(§29의5) 신설
2018.1.1.	고용창출투자세액공제(§26)와 청년고용증대세액공제(§29의5)를 통합하여 고용증대세액공제(§29의7)로 전환
2023.1.1.	통합고용세액공제(§29의8) 도입 ¹⁾ - 고용증대세액공제(§29의7), 중소기업 사회보험료 세액공제(§30의4), 경력단절여성 세액공제(§29의3①), 정규직 근로자 전환 세액공제(§30의2), 육아휴직 복귀자 세액공제(§29의3②) 총 5개의 고용지원 관련 세액공제 제도 통합 및 단순화 - 기존 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제의 적용기한은 2024.12.31.으로, 2023~2024년 과세연도의 경우 통합고용세액공제와 고용증대 세액공제 또는 중소기업 사회보험료 세액공제 중 선택하여 적용 가능
2024.12.31.	정규직 근로자로의 전환 등에 대한 추가공제(§29의8④) 적용기한 종료
2025.3.14.	통합고용세액공제(§29의8①) 경력단절 근로자의 성별 및 업종요건 폐지

주: 1) 「조세특례제한법」 제29조의8 (통합고용세액공제) 본조 신설 [법률 제19199호, 2022.12.31., 일부개정]

자료: 국회예산정책처 작성

[표 105] 고용증대세액공제 및 통합고용세액공제의 상시근로자 증가 1인당 공제액
(단위: 만원)

			고용증대세액공제					통합고용세액공제	
			2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
중 소 기 업	청년 등 ¹⁾	수도권	1,000	1,100	1,100	1,100	1,100	1,450	1,450
		지방	1,100	1,200	1,200	1,200	1,300	1,550	1,550
	일반	수도권	700	700	700	700	700	850	850
		지방	770	770	770	770	770	950	950
	공제기간		2년	3년	3년	3년	3년	3년	3년
중 견 기 업	청년 등 ¹⁾	수도권	700	800	800	800	800	800	800
		지방	0	0	0	900	900	0	0
	일반	수도권	450	450	450	450	450	450	450
		지방	0	0	0	0	0	0	0
	공제기간		2년	3년	3년	3년	3년	3년	3년
대 기 업	청년 등 ¹⁾	수도권	300	400	400	400	400	400	400
		지방	0	0	0	500	500	0	0
	일반	수도권	0	0	0	0	0	0	0
		지방	0	0	0	0	0	0	0
	공제기간		1년	2년	2년	2년	2년	2년	2년

주: 1) 청년 등 상시근로자는 청년(19~34세, '22년은 19~29세), 고령(60세 이상), 장애인, 경력단절여성('22년 미포함) 상시근로자 등이 포함

자료: 국회예산정책처 작성

「2026년도 조세지출예산서」에 따르면, 고용증대세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제, 경력단절여성 세액공제, 정규직 근로자 전환 세액공제, 육아휴직 복귀자 세액공제 총 5개의 기존 고용지원 세액공제 실적을 포함한 통합고용세액공제 감면액은 2024년 3조 8,107억원에서 2026년 4조 6,340억원까지 증가할 것으로 전망하였다. 이에 따라 2024년 주요 조세지출 상위 20개 항목 중 5위이던, 통합고용세액공제는 2026년 3위까지 순위가 상승할 것으로 예상된다.

[표 106] 고용지원 조세특례 규정에 대한 감면실적: 2023~2024년

(단위: 억원)

		2023 통합고용세액공제 도입 전	2024 통합고용세액공제 도입 후
§26	고용창출투자세액공제 ¹⁾	176.2	75.6
§29의5	청년고용증대세액공제 ¹⁾	109.0	45.5
§29의7	고용증대세액공제 ²⁾	29,339.3	23,102.3
§30의4	중소기업 사회보험료 세액공제 ²⁾³⁾	6,201.0	4,062.9
§29의3	경력단절 여성 고용기업 등 세액공제	100.9	50.1
	① 경력단절여성	24.5	18.0
	② 육아휴직 복귀자	76.4	32.1
§30의2	정규직 근로자 전환 세액공제 ³⁾	260.2	83.7
§29의8	통합고용세액공제	1.8 ⁴⁾	10,815.1
	① 상시근로자 등	1.8 ⁴⁾	10,511.7
	④ 정규직 근로자 전환	0	172.1
	⑤ 육아휴직 복귀자	0	131.3
감면실적 합계		36,188	38,235
농특세 제외한 순감면실적 합계		30,243	31,418

주: 1) 2018.1.1. 고용창출투자세액공제와 청년고용증대세액공제가 고용증대세액공제로 전환
 2) 2023~2024년 과세연도분에 대해서는 통합고용세액공제와 기존 고용증대 세액공제 또는 중소기업 사회보험료 세액공제 중 선택하여 적용 가능
 3) 「농어촌특별세법」 제4조에 따라 농어촌특별세 비과세
 4) 부칙 제1조에 따라 2023.1.1. 시행일 이후 개시하는 과세연도부터 적용
 자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 통합고용세액공제와 관련한 고용지원 조세특례 규정에 대한 감면실적을 통합고용세액공제 도입 전과 후로 살펴보면 2023년 3조 6,188억원, 2024년 3조 8,235억원으로 전년대비 2,047억원 증가하였다. 다만 정규직 근로자 전환 세액공제와 중소기업 사회보험료 세액공제는 농어촌특별세 비과세가 적용됨에 따라 이를 제외한 전년대비 감면실적 순증가액은 1,175억원이다.

이하에서는 총 5개의 고용지원 세제를 통합한 통합고용세액공제 감면실적을 토대로, 고용증대세액공제와 비교하여 기업규모 및 지역에 따른 공제액 차등 결과를 분석하고자 한다. 다만 상시근로자 유형별 감면실적은 별도 구분되지 않아 분석에서 제외하였다.

[표 107] 기업규모별 감면실적: 2021~2024년

(단위: 억원)

	고용증대세액공제				통합고용 세액공제 ²⁾	고용증대+ 통합고용
	2021	2022 ¹⁾	2023 ¹⁾	2024(A)	2024(B)	2024(A+B)
개인기업	6,336	8,898	11,191	9,559	4,720	14,279
중소기업	9,002	11,950	14,027	11,039	4,649	15,688
중견기업	1,491	2,061	2,396	1,659	542	2,201
대 기업	1,131	1,257	1,725	846	600	1,446
법인기업	11,624	15,268	18,148	13,544	5,791	19,335
합계	17,960	24,166	29,339	23,102	10,511	33,614

주: 1) 2021~2022년 과세연도 수도권 밖 지역의 청년 등 상시근로자에 대하여 세액공제액 상향조정 기준

2) 상시근로자 등에 대한 세액공제액 기준

자료: 국세청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[표 108] 기업규모별 감면실적 비중: 2021~2024년

(단위: %)

	고용증대세액공제								통합고용 세액공제 ²⁾	고용증대+ 통합고용
	2021		2022 ¹⁾		2023 ¹⁾		2024(A)		2024(B)	2024(A+B)
	법인	전체	법인	전체	법인	전체	법인	전체	법인	전체
개인기업		35		37		38		41		42
중소기업	77	50	78	49	77	48	82	48	80	44
중견기업	13	8	14	9	13	8	12	7	9	5
대 기업	10	6	8	5	10	6	6	4	10	6
법인기업										
중소기업										
중견기업										
대 기업										

주: 1) 2021~2022년 과세연도 수도권 밖 지역의 청년 등 상시근로자에 대하여 세액공제액 상향조정 기준

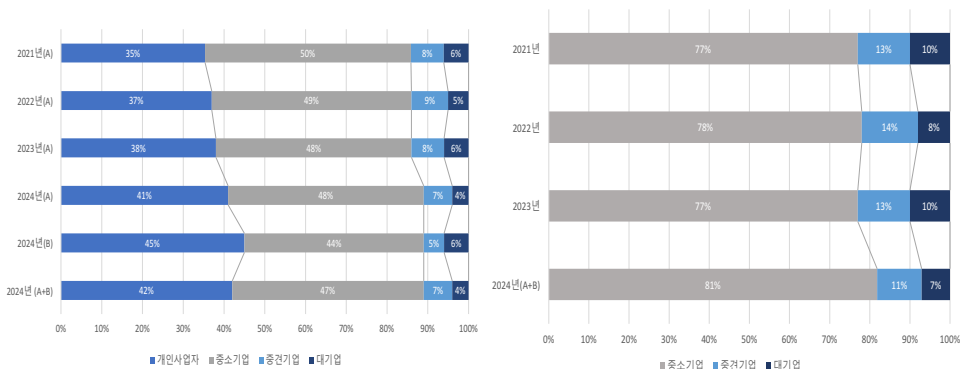
2) 상시근로자 등에 대한 세액공제액 기준

자료: 국세청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 17] 기업규모별 감면실적 비중: 2021~2024년

<전체 감면실적에 대한 비중>

<법인세 감면실적에 대한 비중>



자료: 국회예산정책처 작성

2021~2023년까지 고용증대세액공제의 감면실적을 살펴보면 개인기업의 비중은 증가한 반면 법인기업의 비중은 변화가 크지 않으나, 기업규모별 감면액은 모두 증가하였다. 그러나 2024년 고용증대세액공제와 통합고용세액공제 전체 감면실적 합계액 기준 비중은 개인기업 42%, 중소기업 47%, 중견기업 7%, 대기업 4%로 2023년 고용증대세액공제와 비교하면 개인기업의 비중이 증가한 반면, 법인기업의 비중이 감소하였다. 2024년 고용증대세액공제와 통합고용세액공제 법인세 감면실적 합계액 기준으로 2023년 고용증대세액공제와 비교하면, 중소기업의 감면액과 비중은 증가하고 중견기업의 감면액과 비중과 대기업의 감면액과 비중은 감소하여, 2023년 통합고용세액공제 개편(중소기업에 대한 1인당 공제액 인상)의 결과가 일부 나타난 것으로 보인다.

[표 109] 지역¹⁾과 기업규모에 따른 법인세 감면실적: 2021~2024년

(단위: 십억 원)

	고용증대세액공제								통합고용 세액공제 ²⁾		고용증대+ 통합고용	
	2021		2022 ³⁾		2023 ³⁾		2024(A)		2024(B)		2024(A+B)	
	수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방
중소기업	633	267	827	368	942	461	727	377	294	171	1,021	548
일반기업 ⁴⁾	181	81	243	89	288	124	178	72	85	29	263	101
합계	814	348	1,070	457	1,230	585	905	449	379	200	1,284	649

주: 1) 법인세 신고 당시 본점 소재지 기준 서울·인천·경기도를 수도권, 그 외를 지방으로 분류

2) 상시근로자 등에 대한 세액공제액

3) 2021~2022년 과세연도 수도권 밖 지역의 청년 등 상시근로자에 대하여 세액공제액 상향조정

4) 중소기업을 제외한 법인

자료: 국세청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[표 110] 기업규모별 법인세 감면실적의 수도권 비중: 2021~2024년

(단위: %)

	고용증대세액공제				통합고용 세액공제 ²⁾	고용증대+ 통합고용
	2021	2022 ¹⁾	2023 ¹⁾	2024(A)	2024(B)	2024(A+B)
중소기업	70	69	67	66	63	65
일반기업	69	73	70	71	75	72
중견 대				74	73	74
				64	77	70

주: 1) 2021~2022년 과세연도 수도권 밖 지역의 청년 등 상시근로자에 대하여 세액공제액 상향조정 기준

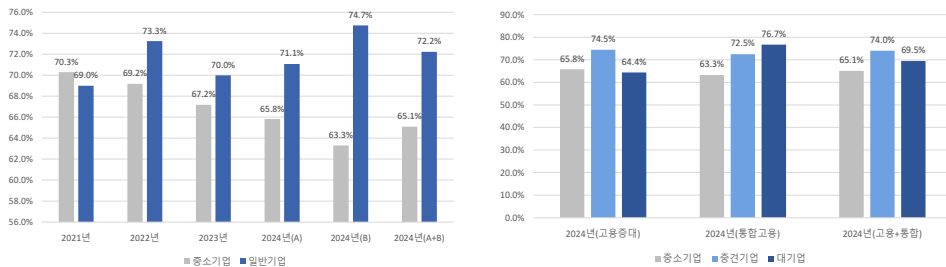
2) 상시근로자 등에 대한 세액공제액 기준

자료: 국세청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 18] 기업규모별 법인세 감면실적의 수도권 비중: 2021~2024년

(단위: %)

<연도별 법인세 감면실적의 수도권 비중> <2024년 법인세 감면실적의 수도권 비중>



자료: 국회예산정책처 작성

2021~2023년까지 고용증대세액공제의 법인세 감면실적을 지역과 기업규모에 따라 살펴보면, 2021~2022년 수도권 밖 지역에서 증가한 청년 등 상시근로자에 대한 기업규모별 1인당 공제액을 차등한¹⁴²⁾ 결과, 수도권에 소재한 중소기업의 감면 비중은 감소하였으나 감면액은 지방에 소재한 기업의 2배에 이르렀다.

2024년 법인세 감면실적 기준으로 통합고용세액공제와 고용증대세액공제를 비교하면, 수도권에 소재한 중소기업과 중견기업의 감면액과 비중은 감소하였고, 세부적으로 통합고용세액공제 법인세 감면액에 대한 지역별 수혜는 수도권 소재 여부에 따라 중소기업의 경우 1.7배, 중견기업의 경우 2.6배, 대기업의 경우 3.3배 차이가

142) 2021~2022년까지 수도권 밖의 지역에서 증가한 청년 등 상시근로자에 대하여 중소기업 1,300만 원, 중견기업 900만 원, 대기업 500만 원을 고용증대세액공제액으로 적용하였다.

난다. 이는 수도권에 소재한 기업의 상시근로자 인원수 증가가 두드러져 발생한 것으로 지역과 기업규모에 따른 공제액 차등 결과가 제한적임¹⁴³⁾을 알 수 있다.

상시근로자 인원수 계산방식 등 간소화를 통해 제도의 복잡성을 다소 완화

현행 규정은 매월 근로시간 기준과 청년 등 5개 유형별¹⁴⁴⁾ 상시근로자와 일반 상시근로자의 인원 및 증감 여부를 판단하여, 매년 결산시 매월 말 상시근로자 인원수 평균을 해당 과세연도의 개월 수로 나누어 산출하는 방식이다.

또한 해당 과세연도마다 청년의 연령 기준 충족 여부를 살펴 청년에서 제외되는 시점과 상시근로자 유형별 현황 등을 매년 직전년도와 비교하여 「통합고용세액공제 상시근로자 명세서」¹⁴⁵⁾를 작성하고 관리해야 한다. 더욱이 만약 기업의 해당 과세연도에 결손이 발생하여 다년간 이월공제를 적용하는 경우 연도별 공제대상 발생 여부를 살펴 상시근로자 인원수 증가분에 대하여 별도 계산하여 적용하고, 사후 관리 규정에 따라 매년 최초 공제받은 연도 대비 상시근로자 인원수 감소 여부를 판단해야 하는 어려움이 있다. 그리고 상시근로자 인원수가 직전년도 대비 감소한 경우 감소분에 대하여 공제 상당액을 납부하고 이후 공제를 적용받지 못하는 불합리한 점도 있다. 그러나 개정안에 따라 상시근로자 판단기준 및 계산방식을 연간 단위로 변경하고 근로계약서 체결 당시 연령을 기준으로 청년을 판단함으로써 이와 같은 어려움은 다소 해소될 것으로 보인다.

상시근로자에 대한 1인당 공제액 개편

현행 통합고용세액공제 감면실적을 토대로 고용증대세액공제와 비교하여 기업규모

143) 다만 법인세 신고 당시 본점 소재지 기준 감면액을 구분한 것으로, 기업의 지방에 소재한 지점 및 사업장도 수도권에 포함될 수 있으므로 해석상 주의가 필요하다.

144) 「조세특례제한법 시행령」

제26조의8 (통합고용세액공제) ③ 법 제29조의8제1항에서 “청년 정규직 근로자, 장애인 근로자, 60세 이상인 근로자 또는 경력단절 근로자 등 태령령령으로 정하는 상시근로자”란 상시근로자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 15세 이상 34세 이하(병역을 이행한 사람의 경우 6년을 한도로 현재 연령에서 차감)인 사람
2. 「장애복지법」의 적용을 받는 장애인 등
3. 근로계약 체결일 현재 연령이 60세 이상인 사람
4. 법 제29조의8제2항에 따른 경력단절 근로자
5. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 북한이탈주민

145) 「조세특례제한법 시행규칙」[별지 제10호의10서식]

및 지역에 따른 감면실적 수혜 정도를 살펴본 결과, 중소기업의 감면액과 비중은 모두 높아지고 중견기업과 대기업의 감면액과 비중이 점차 낮아져 기업규모에 따른 공제액 차등 결과가 나타났으나, 수도권 소재 기업의 상시근로자 인원수 증가가 두드러져 실제 지역과 기업규모에 따른 공제액 차등 결과는 한계가 있는 것으로 보인다.

개정안의 최소 고용 증가 인원수 규정을 배제하고 공제대상 기간인 3년 동안 고용의 지속성을 가정하는 [가. 1인당 공제액 누계]를 살펴보면, 수도권에 소재한 중소기업의 경우 1인당 공제액 누계가 청년 등 상시근로자의 경우 350만원, 일반 상시근로자의 경우 250만원이 각각 감소하게 된다. 지방에 소재한 중소기업의 경우 1인당 공제액 누계가 청년 등 상시근로자의 경우 250만원, 일반 상시근로자의 경우 350만원이 각각 증가하게 된다. 이러한 지방에 소재하는 중소기업의 고용증가에 대한 세제지원은 지역에 따른 공제액 차등 결과의 한계를 일부 완화할 것으로 예상된다.

가. 1인당 공제액 누계

① 현행 규정

(단위: 만 원)

	중소기업(3년)		중견기업(3년)	대기업(2년)
	수도권	지방		
청년 등 상시근로자	4,350	4,650	2,400	800
일반 상시근로자	2,550	2,850	1,350	

② 개정안

(단위: 만 원)

	중소기업(3년)		중견기업(3년)	대기업(2년)
	수도권	지방		
청년 등 상시근로자	4,000	4,900	2,300	800
일반 상시근로자	2,300	3,200	1,300	0

③ 변동분(②-①)

(단위: 만 원)

	중소기업(3년)		중견기업(3년)	대기업(2년)
	수도권	지방		
청년 등 상시근로자	△350	250	△100	0
일반 상시근로자	△250	350	△50	0

나. 최소 고용 증가 인원수에 따른 공제액 누계 변화

(단위: 만 원)

	현행 공제액 기준		개정안 공제액 기준	
	중견기업(3년)	대기업(2년)	중견기업(3년)	대기업(2년)
청년 등 상시근로자	△12,000	△8,000	△11,500	△8,000
일반 상시근로자	△6,750		△6,500	

중견기업의 경우 최소 고용 증가 인원수를 고려하지 않더라도 개정안의 고용 유지 연차별 명목상 공제액 누계는 현행 규정의 1인당 공제액 누계보다 청년 등 상시근로자에 대하여 100만원, 일반 상시근로자에 대하여 50만원으로 증가한 인원 1인당 총 150만원이 감소할 수 있다. 또한 중견기업 및 대기업에 대하여 현행 규정과 개정안의 공제액을 단순 적용하여 산출한 [나. 최소 고용 증가 인원수에 따른 공제액 누계 변화]에 따르면, 최소 고용 증가 인원수 5명을 적용한 중견기업의 경우 청년 등 상시근로자에 대하여 11,500~12,000만원, 일반 상시근로자에 대하여 6,500~6,750만원 감소하고, 최소 고용 증가 인원수 10명을 적용한 대기업의 경우 청년 등 상시근로자에 대하여 8,000만원이 감소할 수 있다. 다만 상시근로자 인원수 증가분 중 감소분에 대하여 공제를 배제하는 개정안이 포함되어 실제 기업규모에 따른 1인당 공제 누계액 감소는 달라질 수 있다.

상시근로자의 고용 유지 연차에 따른 공제액 인상

기업의 장기고용 유인을 강화하기 위해 청년 등 상시근로자 유형과 지역, 기업규모에 따른 1인당 공제액이 고용 유지 연차에 따라 3년간 증가하는 구조로 재설계하였다. 이를 상세히 살펴보면, 수도권에 소재한 중소기업의 경우 청년 등 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1년차 700만원, 2년차 1,600만원, 3년차 1,700만원과 일반 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1년차 400만원, 2년차 900만원, 3년차 1,000만원을 적용한다. 지방에 소재한 중소기업의 경우 청년 등 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1년차 1,000만원, 2년차 1,900만원, 3년차 2,000만원과 일반 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1년차 700만원, 2년차 1,200만원, 3년차 1,300만원을 적용한다. 중견기업의 경우 청년 등 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1년차 500만원, 2년차 900만원, 3년차 900만원과 일반 상시근로자 인원수 증가에 대하여 1년차 300만원, 2년차 500만원, 3년차 500만원을 적용하며, 대기업의 경우 청년 등 상시근로자 인원수 증가에 대하여만 1년차 300만원, 2년차 500만원을 적용한다.

이러한 고용 유지 연차에 따른 1인당 공제액이 증가하는 구조는 상시근로자에 대한 고용 확대와 동시에 확대된 고용을 유지함으로써 세제혜택을 누릴 수 있다. 따라서 이하에서는 노동시장의 공급자와 수요자에 관한 국내 통계자료를 통해 근로자의 고용형태에 따른 근속기간과 이직사유를 살펴보고, 기업의 규모에 따른 현재 고용

여력 및 근로자가 점유한 고용위치인 ‘일자리’ 추세를 확인하여, 향후 창출될 고용과 그에 따른 고용이 얼마나 지속될지 가늠하고자 한다.

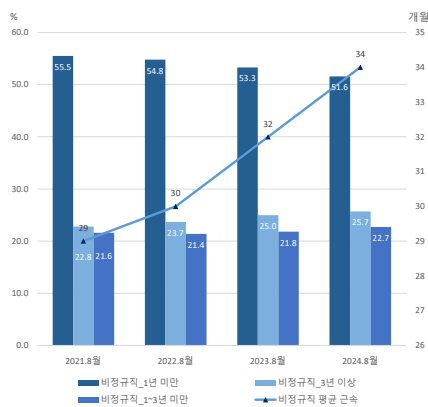
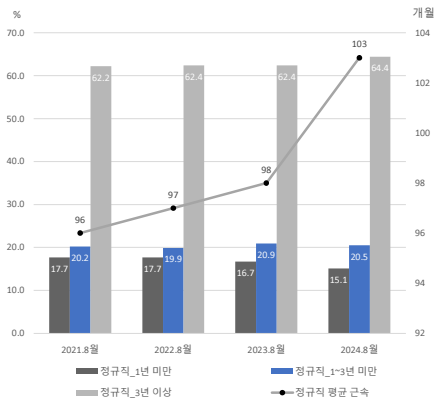
[표 111] 고용형태에 따른 평균 근속기간 및 근속기간별 비중: 2021~2024년
(단위: 개월, %)

	2021년 8월			2022년 8월			2023년 8월			2024년 8월		
	평균	1년 미만	3년 이상	평균	1년 미만	3년 이상	평균	1년 미만	3년 이상	평균	1년 미만	3년 이상
고용형태												
임금근로자 ¹⁾	70	32.2	47.1	72	31.6	47.9	74	30.3	48.5	76	29.1	49.6
정규직	96	17.7	62.2	97	17.7	62.4	98	16.7	62.4	103	15.1	64.4
비정규직 ²⁾	29	55.5	22.8	30	54.8	23.7	32	53.3	25.0	34	51.6	25.7

	1~3년미만	3년 미만	1~3년미만	3년 미만	1~3년미만	3년 미만	1~3년 미만	3년 미만
	고용형태							
임금근로자 ¹⁾	20.7	52.9	20.5	52.1	21.2	51.5	21.4	50.4
정규직	20.2	37.8	19.9	37.6	20.9	37.6	20.5	35.6
비정규직 ²⁾	21.6	77.2	21.4	76.3	21.8	75.0	22.7	74.3

주: 1) 자신의 근로에 대해 임금, 봉급, 일당 등 형태와 무관하게 일한 대가를 받는 근로자로서 통상, 상용, 임시, 일용근로자로 구분
2) 1차적 고용형태에 의해 정의되는 것으로 한시적근로자, 시간제근로자, 비전형근로자 등으로 분류
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 2024.8.

[그림 19] 고용형태에 따른 평균 근속기간 및 근속기간별 비중: 2021~2024.8월
〈정규직 근로자 평균 근속기간〉 〈비정규직 근로자 평균 근속기간〉



자료: 국회예산정책처 작성

노동의 공급자인 근로자에 관한 통계자료를 살펴보면 한국산업안전보건공단의 2023년 「근로환경조사」에서 고용형태가 상용근로자인 경우 장기 근무할 의향이 높다고 나타났다. 통계청의 2021~2024년 「경제활동인구조사」상 임금근로자 중 정규직의 평균 근속기간은 99개월이고, 1년에서 3년 미만 근속하는 경우 평균 20.4% 비중, 3년 이상 근속하는 경우 평균 62.9% 비중을 차지한다. 비정규직의 평균 근속기간은 31개월이고, 1년에서 3년 미만 근속하는 경우 평균 21.9% 비중, 3년 이상 근속하는 경우 평균 24.3% 비중을 차지하여 정규직과 비정규직의 평균 근속기간 차이에도 불구하고 1년에서 3년 미만 근속의 비중은 평균 20.4%~21.9%로 차이가 근소하다.

[표 112] 상용¹⁾ 근로자의 이직 사유별 인원 및 비중: 2021~2025.7월

(단위: 만명, %)

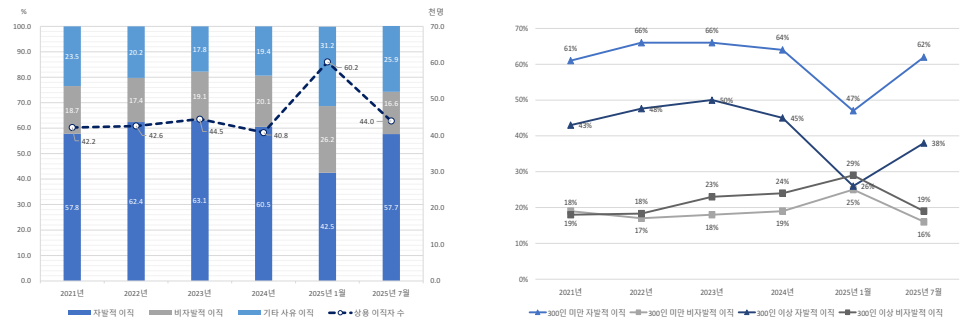
	2021년				2022년				2023년			
	300인 미만 비중		300인 이상 비중		300인 미만 비중		300인 이상 비중		300인 미만 비중		300인 이상 비중	
상용 이직사유												
이직자수	340		8.2		344		8.2		365		8.0	
자발적	20.9	61	3.5	43	22.7	66	3.9	48	24.1	66	4.0	50
비자발적	6.4	19	1.5	18	5.9	17	1.5	18	6.7	18	1.8	23
기타	6.7	20	3.2	39	5.9	17	2.8	34	5.7	16	2.2	28
	2024년				2025년 1월				2025년 7월			
	300인 미만 비중		300인 이상 비중		300인 미만 비중		300인 이상 비중		300인 미만 비중		300인 이상 비중	
상용 이직사유												
이직자수	33.7		7.1		47.9		12.3		36.2		7.8	
자발적	21.5	64	3.2	45	22.4	47	3.2	26	22.3	62	3.0	38
비자발적	6.5	19	1.7	24	12.2	25	3.6	29	5.8	16	1.5	19
기타	5.7	17	2.2	31	13.3	28	5.5	45	8.0	22	3.4	44

주: 1) 상용이란 고용계약기간이 1년 이상인 임금근로자 또는 고용계약기간이 정해지지 않고 정규직 원으로 일하는 임금근로자로 상용근로자 수를 기준으로 기업규모를 구분

2) 이직자는 자발적 이직과 비자발적 이직, 기타의 합계로 자발적 이직은 자기 스스로 퇴직한 근로자 수이고, 비자발적 이직은 고용계약 종료(단기, 계절적 계약 모두 포함), 구조조정, 합병 및 해고 등으로 면직된 근로자 수, 기타는 본사와 지사, 지사와 지사 간의 인사이동 등 (내부 부서이동은 제외)으로 전출, 정년퇴직, 사망, 휴직 또는 산재요양 등으로 당월에 급여 지급이 정지된 근로자 수를 의미

자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사」, 2021~2025.7월

[그림 20] 상용 근로자의 이직 사유별 인원 및 비중: 2021~2025.7월
 <상용 이직자 이직 사유에 따른 인원> <사업장 규모별 이직 사유 비중>



자료: 국회예산정책처 작성

고용노동부의 「사업체노동력조사」상 2021~2025년 7월 상용근로자의 이직 사유 중 자발적 이직의 비중은 300인 미만 사업장의 경우 평균 61% 수준으로, 300인 이상 사업장의 평균 42%에 비해 높게 나타난 반면 비자발적 이직 사유의 평균 비중은 19.2%와 21.8%로 비슷한 수준이다.

[표 113] 사업장 규모별 구인 및 채용계획 인원: 2022.2/2~2025.1/2분기
 (단위: 만명, %)

사업장 규모	2022년 2/2분기				2023년 2/2분기			
	구인인원		채용계획 인원		구인인원		채용계획 인원	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중
5인 미만	32.1	25.4	19.0	29.5	33.2	26.6	16.3	29.1
5~9인	16.9	13.4	8.5	13.2	16.7	13.4	7.9	14.1
10~99인	48.0	38.0	25.4	39.4	45.7	36.6	21.5	38.4
100~299인	12.1	9.6	6.3	9.8	12.4	9.9	5.0	8.9
300인 이상	17.2	13.6	5.3	8.2	16.8	13.5	5.3	9.5
사업장 규모	2024년 2/2분기				2025년 1/2분기			
	구인인원		채용계획 인원		구인인원		채용계획 인원	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중
5인 미만	36.3	28.0	15.9	29.9	38.1	27.2	13.9	29.5
5~9인	17.7	13.7	7.5	14.1	17.0	12.1	6.4	13.6
10~99인	46.4	35.8	20.1	37.8	51.1	36.4	17.7	37.6
100~299인	12.3	9.5	4.5	8.5	13.3	9.5	3.9	8.3
300인 이상	16.9	13.0	5.2	9.8	20.8	14.8	5.2	11.0

주: 1) 사업장 규모는 상용 근로자 수 기준에 따라 구분
 2) 구인인원은 조사기준일 이전 3개월(상반기: 1분기, 하반기: 3분기) 중에 대외적으로 구인 활동을 한 인원
 3) 채용계획 인원은 조사기준일로부터 향후 6개월 사이에 채용할 계획이 있는 인원
 자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사」, 2022.2/2~2025.1/2분기

노동의 수요자인 기업에 관한 통계자료를 살펴보면 고용노동부의 「직종별사업체노동력조사」상 2022년 2/2분기~2025년 1/2분기 5인 미만 사업장과 10인 이상 99인 이하 사업장의 구인 및 채용계획 인원과 비중은 전체 사업장 대비 가장 많고 높으나, 점차 감소하는 추세이다.

[표 114] 기업규모 및 근속기간 등에 따른 일자리: 2021~2023년

(단위: 만개)

	2021년		2022년		2023년	
	지속	신규-대체	지속	신규-대체	지속	신규-대체
기업규모						
대기업	347.1	77.2	364.9	75.0	368.5	72.4
중소기업	1,144.2	443.5	1,173.8	470.4	1,222.2	432.2
비영리기업	442.0	104.0	461.1	99.7	473.0	97.2
근속기간						
1년 미만	48.7	432.2	50.5	437.2	56.7	411.6
1~2년 미만	269.7	192.5	302.6	208.1	304.6	190.3
2~3년 미만	285.1	-	269.8	-	303.3	-
3년 이상	1,329.7	-	1,377.1	-	1,399.0	-

주: 일자리는 근로자가 점유한 고용위치로 '취업자'와 다름
 자료: 통계청, 「2023년 일자리행정통계 결과」, 2024.12.6.

통계청의 「2023년 일자리행정통계 결과」에서 2021~2023년 기업규모별 지속 일자리는 모두 증가한 반면 신규 및 대체일 자리를 대체로 감소하는 추세이다. 더욱이 근속기간에 따라 지속일 자리는 증가하나 신규 및 대체일 자리는 감소하여, 장기 근속이 증가하는 추세에 따라 신규 및 대체일 자리가 감소한 것으로 유추할 수 있다.

정리하면 노동시장에서 근로자의 장기근속이 증가함에 따라 신규 및 대체일 자리는 감소하고 있으며, 전체 사업장 규모 대비 구인 및 채용계획 인원이 가장 많고 비중이 높은 5인 미만 사업장과 10인 이상 99인 이하 사업장의 구인 및 채용계획 인원마저 점차 감소하는 추세이다. 그리고 사업장 규모가 작을수록 상용 근로자의 자발적 이직 비중이 높아 노동시장에서 상대적 열위에 있는 기업은 고용을 유지하기 힘들어 제도의 수혜를 누리기 어려울 수 있다.

다른 한편, 통계청의 「경제활동인구조사」상 2024년 8월 기준 임금근로자 중 비정규직 근로자의 평균 근속기간 34개월에 비하여 정규직 근로자의 평균 근속기간이 103개월로 정규직 근로자의 평균 근속기간이 상대적으로 길다. 또한 한국산업안

전보건공단 2023년 「근로환경조사」에서 상용근로자인 경우 장기 근무할 의향이 높다. 따라서 비정규직 근로자의 정규직 전환 또는 정규직 근로자에 대한 고용 유인을 제공함으로써 고용 안정성을 꾀할 수도 있다.

사후 관리방식의 변경에 따른 기업주 부담 완화

현행 사후관리 규정은 소득세 또는 법인세를 공제받은 기업이 2~3년간 상시근로자 인원수가 감소한 경우 공제 상당액을 납부하고, 해당 과세연도부터 공제를 적용받지 못하도록 규정하고 있다. 이로 인해 기업들이 상시근로자 인원수가 증가한 과세연도 마다 세액공제를 신청하기보다 3년간 유지된 상시근로자 인원수에 대하여 경정청구를 통해 세액공제를 적용받는 것으로 나타난다.¹⁴⁶⁾ 이로써 상시근로자 인원수가 감소함에 따라 공제액 전부가 배제될 위험과 수정신고에 따른 공제 상당액 납부 부담을 덜 수 있다.

[표 115] 고용증대세액공제 등 법인세 경정청구 현황: 2020~2024년

(단위: 건수, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
전체 법인세 경정청구 건수 ¹⁾	10,155	13,758	16,562	26,214	25,189
고용증대 세액공제 등 ²⁾ (전년대비 증감률)	2,352	6,443 (174.0)	8,738 (35.6)	17,304 (98.0)	15,275 (△11.7)

주: 1) 복수의 과세연도분을 한 번에 경정청구한 경우 1건으로 집계

2) 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제

자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

고용증대세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제에 관한 법인세 경정청구 건수를 살펴보면, 2020년 2,352건이나 2021년 6,443건으로 전년대비 174% 큰 폭으로 증가하였고, 2022년 8,738건에서 2023년 17,304건으로 전년대비 98% 증가하여 2020년에 비하여 7.6배에 달한다. 또한 개인사업자의 종합소득세 경정청구 건수까지 고려한다면 실제 이보다 더 많을 것으로 예상된다.

그러므로 상시근로자 인원수 증가분 중 감소분에 대하여 공제를 배제하고 이듬해 상시근로자 인원수가 증가한 경우 공제를 계속 적용받을 수 있도록 사후관리 방식을 변경함으로써 기업의 귀책사유 없는 근로자의 자발적 이직으로 발생할 수 있

146) 기획재정부, 「2025년 통합고용세액공제 조세특례 심층평가」, 2025.9.

는 공제 상당액 납부에 대한 기업의 부담을 완화한다. 따라서 기업의 고용 확대를 지원하고자 하는 통합고용세액공제 제도의 입법 취지에 부합하는 것으로 보인다.

이와 유사한 맥락에서 고용노동부는 중소기업 사업주가 근로자에게 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축을 부여하는 경우 사업주 귀책사유 없이 근로자가 자발적으로 퇴사하는 경우 사업주에게 육아휴직 지원금, 육아기근로시간 단축 지원금을 전액 지원¹⁴⁷⁾하여 사업주 부담이 경감될 수 있도록 2025년 6월 2일 「고용보험법 시행령」을 개정¹⁴⁸⁾하였다.

(4) 소결

고용증대세액공제 제도가 신설된 이후 고용창출 세제지원 및 모성보호제도에 따른 고용증대효과 및 고용지표의 개선에 관하여 연구한 다수의 선행연구나 「2025 조세특례 심층평가」 결과에서도 유의적인 영향을 확인하기 어렵다. 그러나 고용증대세액공제 및 통합고용세액공제 감면액의 주요 수혜자는 중소기업과 중소기업에 근무하는 근로자로서 고용에 따른 중소기업의 인건비 부담을 완화하는 데 기여한 것으로 보인다.

2024년 현행 감면실적을 바탕으로 기업규모와 지역에 따른 공제액 차등 결과를 살펴보면, 중소기업의 감면액과 비중이 증가하고, 중견기업과 대기업의 감면액과 비중이 감소하여 기업규모별 공제액 차등 결과가 일부 나타났으나, 중소기업의 지역별 공제액 차등에도 불구하고 수도권 소재 기업의 감면액과 비중이 집중되는 것으로 나타났다. 이는 개편안에 포함된 지방에 소재한 중소기업의 1인당 공제 누계

147) 고용노동부, 「육아휴직 근로자가 자진 퇴사해도 사업주 육아휴직 지원금 전액 지급」, 2025.5.28.

148) 「고용보험법 시행령」

제29조 (출산육아기 고용안정장려금) ⑥ 제1항에 따른 출산육아기 고용안정장려금은 다음 각 호의 구분에 따라 지급한다.

1. 제1항제2호에 해당하는 경우: 제3항에 따른 출산육아기 고용안정장려금의 100분의 50에 해당하는 금액은 사업주가 제1항제2호의 요건을 갖추면 지급하고, 나머지 금액은 해당 사업주가 육아휴직 등을 사용한 근로자를 육아휴직등이 끝난 후 6개월 이상 피보험자로 계속 고용하는 경우(사업주가 해당 근로자의 자기 사정으로 인하여 6개월 이상 계속 고용하지 못한 경우를 포함한다)에 합산하여 한꺼번에 지급한다.
2. 제1항제3호에 해당하는 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 금액은 사업주가 제1항제3호의 요건을 갖추면 지급하고, 나머지 금액은 해당 사업주가 출산전후휴가, 유산사산 휴가 또는 육아휴직 등을 사용한 근로자를 출산전후휴가, 유산사산 휴가 또는 육아휴직등이 끝난 후 1개월 이상 피보험자로 계속 고용하는 경우(사업주가 해당 근로자의 자기 사정으로 인하여 1개월 이상 계속 고용하지 못한 경우를 포함한다)에 합산하여 한꺼번에 지급한다.

액 인상을 통해 다소 개선될 것으로 예상된다.

또한 상시근로자 수 계산방식 간소화 및 청년에 대한 판단기준 변경을 통해 납세협력비용도 다소 경감될 것으로 예상된다. 그리고 상시근로자 인원수 증가분 중 감소분에 대하여 공제 상당액을 납부하더라도 공제를 계속 적용받을 수 있도록 배제요건을 삭제함에 따라 기업의 귀책사유 없는 상시근로자 인원수 감소로 인한 제도의 불합리성이 해소될 것으로 예상되므로 통합고용세액공제의 본래 입법 취지인 기업의 고용 확대를 장려하는 합리적인 개편으로 보인다.

그러나 노동시장에서 상대적 열위에 있는 중소기업은 규모가 작을수록 상용 근로자의 자발적 이직 비중이 높아지므로 고용 유지 연차에 따라 1인당 공제액이 증가하는 개편안의 혜택을 누릴 수 있을지 미지수이다. 뿐만 아니라 제도의 빈번한 변경과 복잡한 설계로 인해 납세협력비용이 상승할 것으로 예상되며, 재정 여력이 부족한 기업의 경우 진입장벽 또는 문턱으로 작용할 수 있으므로 감면 수혜자의 예측 가능성과 법적안정성을 저해하지 않는 선에서 신중한 접근과 검토가 필요하다.

마. 지방이전 기업에 대한 세제지원 제도 개선

(1) 개정내용

지방이전 기업에 대한 세제지원은 공장 또는 본사를 수도권 밖으로 이전한 기업의 기존 토지 등 처분에 따른 양도차익에 대한 과세이연(5년 거치, 5년 분할 익금산입)과 지방 이전 이후 발생한 소득에 대한 법인·소득세 감면으로 구분된다. 정부는 기업의 지방 이전을 장려하기 위해 지방이전 기업에 대한 세제지원 규정의 적용기한을 2025년에서 2028년까지 3년 연장하고, 감면기간을 확대하며 감면한도 및 추징 규정을 신설하는 세법개정안을 제출하였다.

먼저 ‘대도시 내 공장의 지방이전에 대한 과세특례’와 ‘법인 본사의 수도권과 밀역제권역 밖 이전에 대한 과세특례’ 규정의 적용기한을 2028년까지 3년 연장하고자 한다. 다음으로, ‘공장 또는 본사를 수도권 밖으로 이전한 기업에 대한 법인·소득세 감면’ 규정은 적용기한을 2028년까지 3년 연장함과 동시에, 제도 적용대상의 감면기간을 최소 8년에서 최대 15년으로 확대하려 한다. 아울러 감면한도는 지방 투자 누계액과 지방 근무 상시근로자 수와 연계되도록 개편되며, 세제 혜택을 받은 후 2년 내 상시 근로자 수가 감소하면 지방 투자 누계액의 70%를 초과하는 감면액을 추징하는 사후관리 규정도 새롭게 도입하고자 했다.

[표 116] 기업(공장·본사) 지방이전에 대한 과세특례 관련 정부안 주요 내용

구 분		현 행	개 정 안	
대도시 내 공장의 지방이전에 대한 과세특례 (「조세특례제한법」 제60조)	적용 대상	공장시설을 대도시*에서 대도시 밖으로 이전하는 법인 * 수도권과밀억제권역 및 5개 광역시 (산업단지 제외)	(좌 동)	
	적용 기한	2025.12.31.	2028.12.31.	
법인 본사의 수도권 과밀억제권역 밖 이전에 대한 과세특례 (「조세특례제한법」 제61조)	적용 대상	본사, 주사무소를 수도권과밀억제 권역에서 밖으로 이전하는 법인	(좌 동)	
	적용 기한	2025.12.31.	2028.12.31.	
기업(공장·본사)의 지방이전에 대한 소득·법인세 감면 (「조세특례제한법」 제63조, 제63조의2)	적용 대상	수도권과밀억제권역에 3년 이상 계속하여 가동 후 이전한 공장·법인	(좌 동)	
	대상 지역 및 감면 기간	구 분	낙후지역 ¹⁾	그 외 지역
		수도권 ²⁾	5년 100% +2년 50%	감면 없음
		수도권	5년 100%	5년 100%
		연접지역 ³⁾	+2년 50%	+2년 50%
		지방	7년 100%	5년 100%
		광역시	+3년 50%	+2년 50%
		중규모	7년 100%	5년 100%
		도시 ⁴⁾	+3년 50%	+2년 50%
	그 외	10년 100% +2년 50%	7년 100% +3년 50%	
주: 1) 인구감소, 성장축진, 고용·산업위기지역 2) 중소기업이 수도권 인구감소지역으로 공장 이전하는 경우만 적용 3) 당진·아산·원주·음성·진천·천안·춘천·충주·홍천(내면 제외)·횡성 4) 구마·감해·전주·제주·간주·창원·창주 포함				
감면 한도	(신 설)	지방투자누계액 × 70% + 지방근무 상시근로자 수 × 1,500만원* *청년·서비스업 2,000만원		
사후 관리	(신 설)	감면받은 후 2년 내 상시근로자 수 감소시 추징* *1명당 1,500만원 (청년·서비스업 2,000만원)		
적용 기한	2025.12.31.	2028.12.31.		

자료: 기획재정부, 「2025년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 국회에서는 기업의 지방이전에 대한 과세특례와 관련하여 4건¹⁴⁹⁾의 의원안이 계류중이다. 의원안은 주로 기업의 지방이전에 대한 과세특례 규정의 적용 기한을 연장하는 내용을 포함하고 있다.

[표 117] 기획재정위원회에 계류 중인 기업(공장·본사) 지방이전에 대한 과세특례 관련 의원안

대표 발의자	제안일	의안번호	주요 내용
한병도 의원	2025.04.15.	2209837	○ 기업(공장·본사)의 지방이전에 대한 소득·법인세 감면 규정의 적용기한 3년 연장 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2028.12.31.
권영진 의원	2025.07.01.	2211194	○ 법인 본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전에 대한 과세특례 규정, 기업(공장·본사)의 지방이전에 대한 소득·법인세 감면 규정의 적용기한 5년 연장 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2030.12.31.
윤영석 의원	2025.07.25.	2211717	○ 기업(공장·본사)의 지방이전에 대한 소득·법인세 감면 규정의 적용기한 2년 연장 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2027.12.31.
	2025.07.28.	2211769	○ 법인 본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전에 대한 과세특례 규정의 적용기한 2년 연장 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2027.12.31.
주진우 의원	2025.09.05.	2212752	○ 법인 본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전에 대한 과세특례 규정의 적용기한 5년 연장, 법인의 실질적 지방 이전 여부를 확인 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2030.12.31.
강명구 의원	2025.09.15.	2212977	○ 법인 본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전에 대한 법인세 감면 규정의 적용기한 5년 연장 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2030.12.31.
	2025.09.16.	2212993	○ 공장의 지방 이전에 대한 과세특례의 적용기한 5년 연장 - 적용기한: (현행) 2025.12.31.→ (개정안) 2030.12.31.

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

지방이전 기업 양도차익에 대한 과세특례 적용기한 연장 및 법인·소득세 감면 적용 기한 연장에 따른 세수효과는 법인세 징수기준에 따라 2027년부터 발생할 것으로 가정하였으며, 2027~2030년간 총 1,813억원(연평균 453억원)의 세수가 감소할 것으로 전망하였다.

149) 제22대 국회 개원 이후 2025년 10월 21일까지의 계류법안을 기준으로 산정한 수치이다.

먼저, ‘대도시 내 공장의 지방이전에 대한 과세특례’와 ‘법인 본사의 수도권과 밀역제권역 밖 이전에 대한 과세특례’ 규정의 적용기한 연장에 따른 세수효과는 조세지출예산서상 2022~2025년 평균 감면액¹⁵⁰⁾인 6.8억원¹⁵¹⁾이 향후에도 동일하게 유지된다고 가정하고 추계하였다. 추계 결과 2027~2029년간 총 20.4억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 반면, 정부는 2026년 조세지출예산서상 2026년 감면 전망치가 향후에도 유지될 것으로 가정하여 2027~2029년간 총 18억원의 세수가 감소할 것으로 추계하였다.

다음으로, 지방으로 공장을 이전한 기업에 대한 법인·소득세 감면규정 적용기한 연장의 세수효과는 조세지출예산서상 2021~2025년 평균 조세지출액을 기준으로, 지방으로 본사를 이전한 기업에 대한 법인세 감면의 세수효과는 조세지출예산서상 2023~2025년¹⁵²⁾ 평균 조세지출액을 기준으로 분석하였다. 다만, 동 조세지출액은 과거 10년간¹⁵³⁾ 지방으로 이전한 기업에게 적용된 조세지출액의 합계이므로 이를 1년 단위로 환산한 후 5년간 100%, 2년간 50%¹⁵⁴⁾씩 감면받는 것을 전제로 추정하였다. 추계 결과 총 1,793억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다.

[표 118] 공장·본사 지방이전 기업에 대한 법인·소득세 감면 세수효과 발생연도

	2026	2027	2028	2029	2030
2026년 이전기업	-	A_1	A_2	A_3	A_4
2027년 이전기업	-	-	B_1	B_2	B_3
2028년 이전기업	-	-	-	C_1	C_2
세수효과	-	A_1	A_2+B_1	$A_3+B_2+C_1$	$A_4+B_3+C_2$

주: 법인소득의 귀속연도와 징수연도의 차이로 t년 귀속소득에 적용되는 세액공제의 세수효과는 t+1년부터 발생

자료: 국회예산정책처 작성

150) 2021년의 경우 특이치로 간주하여 제외하고 최근 4년간의 실적·잠정치를 기준으로 계산하였다.
151) 조세지출예산서상 연도별 감면실적은 양도차익에 대한 5년 거치 5년 분할 익금산입에 따른 과세이연 효과(이자상당액)를 현재가치로 환산한 실적이다.

152) 2021년 3,032억원, 2022년 2,993억원, 2023년 727억원, 2024년 384억원, 2025년(잠정) 490억원으로 2023년 이후 실적치가 1,000억원 미만이므로, 2021, 2022년 수치는 제외하였다.

153) 2022년까지는 공장 이전일 이후 해당 공장에서 최초로 소득이 발생한 과세연도부터 7년간 100% 감면, 이후 3년간 50% 감면하였으므로, 이를 적용하였다.

154) 법률 개정에 따라 지역별 감면기간이 상이하나, 기존 조세지출 실적을 본사 이전 지역별로 구분하여 식별할 수 없으므로 지역별로 다르게 적용되는 감면기간(7년 100% + 3년 50% 또는 10년 100% + 2년 50%)은 고려하지 않았다.

반면, 정부는 2027~2030년간 총 3,331억원의 세수가 감소할 것으로 추계하였다. 이는 같은 기간 국회예산정책처가 예상한 1,813억원의 세수감소보다 약 1,518억원 큰 규모다. 이러한 차이는 다음과 같은 가정과 추계 방식의 차이에서 비롯된다.

첫째, 정부는 적용기한 연장 효과를 산정할 때 2026년 조세지출예산서의 감면 전망치가 이후에도 그대로 유지된다고 가정하였다. 반면, 국회예산정책처는 감면제도가 다년간 적용됨을 고려해 과거 평균 감면액을 연도별로 구분하여 추계하였다.

둘째, 감면기간 확대 효과와 관련해 정부는 2027년부터 4년간 세수감소가 발생한다고 보았다. 그러나 국회예산정책처는 ① 중규모도시 내 낙후지역의 경우 100% 감면율이 3년, 50% 감면율이 2년 연장되지만 현재 해당 지역이 존재하지 않고, ② 그 외 지역의 50% 감면율 연장 효과는 2034년 이후에야 발생한다는 점을 고려하여 이를 추계에서 제외하였다. 셋째, 지방투자누계액·상시근로자 수 연계 감면한도 신설 효과에 대해, 국회예산정책처는 관련 자료의 부재로 합리적 추계가 어렵다고 보고 해당 세수 효과 분을 반영하지 않았다.

[표 119] 지방이전 기업 세제지원 확대에 따른 세수효과: 2026~2030년

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	-	△213	△419	△563	△619	△1,813	△453
-양도차익 과세특례 적용기한 연장	-	△6.8	△6.8	△6.8	-	△20.4	△6.8
-법인·소득세 감면 확대·연장	-	△206	△412	△556	△619	△1,793	△448
정 부(B)		△1,112	△1,112	△1,112	5	△3,331	△833
-양도차익 과세특례 적용기한 연장	-	△6	△6	△6	-	△18	△6
-법인·소득세 감면 확대·연장	-	△1,307	△1,307	△1,307	△196	△4,117	△1,029
-감면한도 신설	-	201	201	201	201	804	201
차이(A-B)	-	899	693	549	△624	1,518	379
-양도차익 과세특례 적용기한 연장	-	△0.8	△0.8	△0.8	-	△2.4	△0.8
-법인·소득세 감면 확대·연장	-	1,101	895	751	△423	2,324	581
-감면한도 신설	-	△201	△201	△201	△201	△804	△201

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

지방이전 세제지원 제도의 유지 필요성은 존재

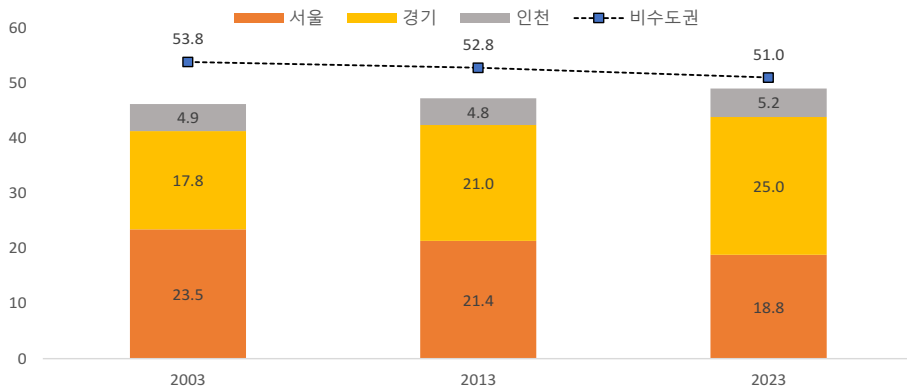
정부는 수도권과밀억제권역 밖으로 기업의 공장 및 본사 이전을 촉진하여 수도권 과밀 문제를 완화하고, 지역경제를 활성화하기 위해 다양한 세제지원 정책을 시행하고 있다.

구체적으로, 공장을 지방으로 이전한 기업에 대한 법인세 감면 규정(「조세특례제한법」 제63조)은 1989년에 도입되었다. 이어 1999년에는 ① 공장 또는 본사를 수도권 밖으로 이전한 기업의 양도차익에 대한 과세특례(같은 법 제60조 및 제61조), ② 본사를 지방으로 이전한 기업에 대한 법인세 감면 규정(같은 법 제63조의2)이 마련되었다. 이후 이들 제도는 감면 대상 조정, 소득 범위 변경, 적용기한 연장 등을 거치며 현재까지 지속되고 있다.

이러한 세제지원 제도의 시행에도 불구하고, 기업의 수도권 집중화 추세는 지속되는 모습이다. 2003~2023년 기간 수도권(서울, 경기, 인천) 소재 기업의 비중은 2003년 46.2%, 2013년 47.2%, 2023년 49.0%로 증가했는데, 이는 서울 소재 사업체 비율의 감소에도 경기도 소재 사업체 비율이 증가한 영향이다.

[그림 21] 지역별 사업체 비중 추이: 2003, 2013, 2023년

(단위: %)

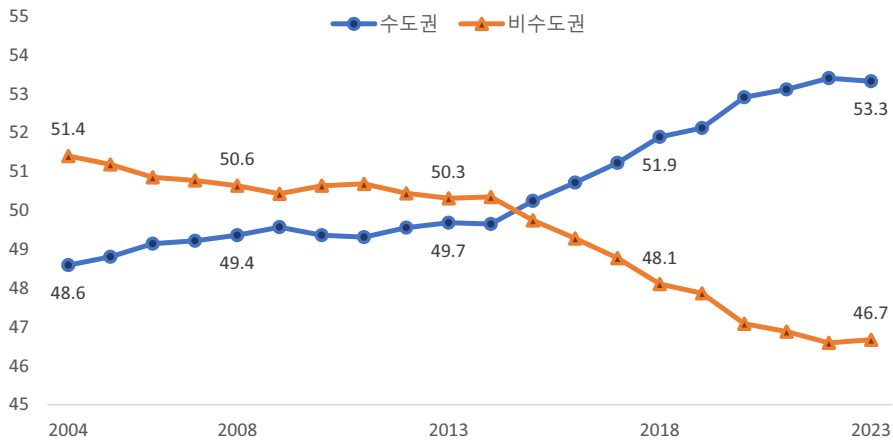


자료: 통계청, 「전국사업체조사」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

지역 내 총생산(GRDP)에서 수도권이 차지하는 비중은 2004년 48.6%, 2013년 49.7%에서 2023년 53.3%로 증가하여, 경제력이 수도권에 집중되고 있는 것으로 나타난다. 특히, 수도권 내 사업체 수 비중보다 GRDP의 비중이 더 빠르게 증가하는 점은 기업 규모의 성장도 상대적으로 수도권에서 더 두드러졌음을 시사한다.

[그림 22] 지역 내 총생산의 수도권·비수도권 비중 추이: 2004~2023년

(단위: %)



자료: 통계청, 「지역소득」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 지방이전 관련 세제지원이 기업의 지방이전 유인 기능을 수행하는가에 대한 논의는 상반된 결과가 제시되고 있다. 윤성만(2025)¹⁵⁵⁾은 수도권에서 지방으로 이전한 기업 중 현행 지방이전 과세특례 제도를 적용받는 기업은 10% 수준에 불과하고, 기업당 감면혜택 규모도 크지 않아 현행 과세특례 제도가 지방이전을 위한 의사결정에 결정적인 영향을 미칠 정도는 아닌 것으로 분석하였다. 허동숙·박경(2021)¹⁵⁶⁾은 기업의 지방 정착을 위해서는 정주 여건, 육아·교육 등 생활 인프라 확충과 같은 복합적인 정책이 병행되어야 하므로, 단독적인 세제지원 정책의 효과는 크지 않다고 지적하였다.

한편, 김형진·전봉걸(2024)¹⁵⁷⁾은 수도권에서 지방으로 이전 후 세액감면 혜택을 받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 생산성 및 투자가 유의미하게 증가한 것으로 분석하였다. 하지만 지방투자촉진보조금을 비롯한 재정사업의 효과가 중첩되어 있으므로 해당 효과를 세액감면만의 효과로 특정하기에는 한계가 있다. 「2025년 조세특례 심층평가」¹⁵⁸⁾에서는 지방이전 조세감면 수혜가 기업의 지방이전에 긍정적인

155) 윤성만, “지역소멸 대응 및 국토균형발전 지원을 위한 개선과제: 조세지원을 중심으로”, 국회예산정책처 연구용역, 2025.9.

156) 허동숙·박경, “기업 본사의 지방 이전 최근 동향과 정책 시사점Ⅱ”, 국토연구원, 2021.8.

157) 김형진·전봉걸, “지방 이전 기업 조세지원이 중소기업의 성과에 미치는 영향”, 중소기업금융연구 제44권 제1호, 2024.3.

158) 한국개발연구원, 「2025년 조세특례 심층평가(5)」, 2025.9., p.113~123.

영향을 미친다고 분석했다.¹⁵⁹⁾ 대한상공회의소의 조사¹⁶⁰⁾에서는 지방 이전을 완료했거나 검토 중인 수도권 기업들이 지방 이전 및 신증설 과정에서 체감하는 실효성 있는 정책적 지원으로 ‘세제 감면이나 공제 등의 세제 혜택(37.7%)’을 1순위로 꼽아, 세제지원이 기업 이전 의사결정에 일정한 영향을 미치고 있음을 보여주었다.

종합하면, 현행 지방 이전 세제지원 제도의 효과에 대한 실증연구들은 상반된 결과를 제시하며, 수도권 집중 완화라는 정책 목표 달성을 위한 제도의 규모와 방향에 대해서도 논란이 존재한다. 그럼에도 불구하고 수도권 과밀화가 여전히 지속되는 상황에서 지역 간 균형 발전을 위한 정책적 수단으로서 제도의 존속 필요성은 인정된다. 정부가 금년 세법개정안을 통해 지방 이전 관련 세제지원의 적용기한을 다시 연장한 것 또한 이러한 정책적 의지를 반영한 것으로 평가된다.

제도 확대에도 불구하고 지방 이전 유인이 미흡할 수 있다는 우려

이번 개정안에는 지방 이전 기업에 대한 세액감면 적용기한 연장 외에도, 공장·본사를 지방으로 이전한 기업에 대한 지역별 감면기간 확대 방안이 포함되었다. 구체적으로 중규모도시 중 낙후지역(성장축진지역, 인구감소지역, 고용위기지역, 산업위기대응특별지역)은 감면기간이 5년(100% 감면기간 3년 + 50% 감면기간 2년) 확대되었으며, 그 외 지역은 1~3년(50% 감면기간) 확대되어 지역별로 차등화된 지원이 이루어지도록 설계되었다.

다만, 지역별 감면기간을 차등화하여 확대하는 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에서 추가적인 검토가 필요하다. 첫째, 정부는 2022년 세법개정을 통해 이전 지역을 세분화하고 지역 유형별로 감면 내용을 차등화하였으나, 현재까지는 이러한 개편이 기업의 지역별 투자 유인에 미친 효과를 특정하기 어렵다. 2022년 개정세법이 적용된 2024년 국세청 감면액 신고자료를 2023년 신고자료와 비교하면, 경기·인천·충북 등 광역 지자체 단위로만 집계되어 있어 지역별 감면 실적을 직접적으로

159) 지방이전 조세감면은 이전한 기업만을 대상으로 적용되므로, 조세감면 수혜 여부를 설명변수로 하고 기업의 지방이전 여부를 종속변수로 설정하는 방식은 논란의 여지가 있을 수 있다. 조세감면 수혜 여부를 ‘이전 시 감면 혜택을 받을 수 있는지’에 대한 대리변수(proxy)로 해석할 수도 있으나, 지방으로 이전하지 않은 기업 또한 이전 시 조세감면 대상이 될 수 있음을 감안하면, 잠재적 조세 감면 수혜 가능성을 고려하지 않고 실제 감면 수혜 여부만 반영한 실증분석은 인과적 효과 식별에 한계가 존재할 수 있다.

160) 대한상공회의소, 「수도권 기업의 지방 이전 및 신증설 의향 조사」, 2023.5.

파악하기 곤란하다.¹⁶¹⁾ 세법개정과 기업 이주 의사결정 간에는 시차가 존재하며, 감면액 신고자료와 같이 누적된 정책효과를 반영하는 지표만으로는 세법개정의 효과를 특정하기 어렵다. 다만, 2024년 기준 감면 기업 수와 감면액이 모두 2023년 대비 감소한 점을 고려할 때, 지역별 감면기간이 확대되었음에도 불구하고 단기간 내에 공장·본사의 지방 이전 수요가 뚜렷하게 증가하지 않은 것으로 해석된다.

[표 120] 공장을 지방으로 이전한 기업에 대한 감면실적(조특법 제63조): 2023~2024년
(단위: 개, 명, 백만원)

	2023년 신고				2024년 신고			
	법인세		종합소득세		법인세		종합소득세	
	법인수	감면액	인원	감면액	법인수	감면액	인원	감면액
서울	3	18,818	3	14	-	-	-	-
인천	71	7,927	86	3,756	55	5,863	71	2,998
경기	376	59,319	387	17,100	331	43,905	346	14,016
강원	3	1,250	-	-	4	4,402	-	-
충북	18	8,293	10	2,206	9	1,339	9	1,201
충남	23	2,149	17	1,319	20	2,086	13	824
세종	2	75	-	-	-	-	-	-
전북	2	192	2	33	4	627	2	50
전남	4	4,156	-	-	3	2,059	-	-
경북	2	82	5	381	2	22	5	365
경남	-	-	2	49	-	-	-	-
그 외	5	687	2	57	3	119	3	49
합계	509	102,948	514	24,915	431	60,422	449	19,503

주: 1. 법인세는 법인세 신고 시 법인사업자의 본점 소재지, 종합소득세는 감면받은 사업장의 소재지 기준
 2. 그 외 지역은 개별 납세자의 식별 가능성 등으로 통계제공에 적합하지 않아 합계로 제공
 자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

161) 국세청에 따르면 낙후지역 및 신규 신청 여부에 대한 자료는 별도 구분·관리하지 않는다.

[표 121] 본사를 지방으로 이전한 법인에 대한 감면실적(조특법 제63조의2): 2023~2024년
(단위: 개, 백만원)

	2023년 신고		2024년 신고	
	법인수	감면액	법인수	감면액
강원	7	1,244	5	2,912
대전	4	6,820	3	3,018
충북	15	1,370	14	1,189
충남	21	22,534	16	9,558
전북	5	599	4	928
전남	12	5,118	11	5,268
대구	2	34	-	-
경북	5	34,232	5	14,957
경남	3	48	2	22
제주	3	96	2	186
그 외	18	591	8	341
합계	95	72,686	70	38,378

주: 1. 법인세는 법인세 신고 시 법인사업자의 본점 소재지, 종합소득세는 감면받은 사업장의 소재지 기준

2. 그 외 지역은 개별 납세자의 식별 가능성 등으로 통계제공에 적합하지 않아 합계로 제공

자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

즉, 지역별 감면기간의 확대에 의한 유인효과의 크기가 불분명한 가운데 추가적인 감면기간 확대에 의한 기업의 지방 이전 유인 효과도 충분히 제고되지 못할 우려가 있다. 이는 대한상공회의소의 조사 결과¹⁶²⁾에서도 확인된다. 조사에 따르면, 지방 이전 또는 신·증설에 이미 투자했거나 투자를 고려 중인 기업들이 지방 이전을 고려한 주요 요인은 낮은 입지비용(42.6%), 부수적 정책 지원(14.8%), 판매·물류 비용 및 시간 절감(13.1%) 순으로 나타났다. 이는 기업들이 세제지원보다는 입지 여건, 지자체 지원, 공급망 환경 등의 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 지방 이전을 결정한다는 점을 보여준다. 따라서 감면기간의 추가 확대가 새로운 이전을 유인하기보다는, 이미 다양한 요인을 고려하여 이전을 결정한 기업에게 사후적으로 추가 혜택을 제공하는 수준에 그칠 가능성이 있다.

둘째, 공장 이전의 세제 혜택이 경기, 인천 등의 수도권 내부로의 이전에 집중되고 있다는 점에서 수도권에 대한 감면기간 확대는 신중히 검토할 필요가 있다.

162) 대한상공회의소, 「수도권 기업의 지방 이전 및 신증설 의향 조사」, 2023.5.

2024년 공장 이전 관련 법인세 감면 법인수의 90%, 감면액의 82%가 수도권 과밀 억제권역 내 공장이 수도권 내 과밀억제권역 바깥으로 이전하는 경우에 제공되었다. 이는 수도권 집중 심화가 도시팽창(Urban Sprawl)의 형태로 심화되고 있는 현실을 반영하며, 수도권 역내 이동에 대한 세제지원이 수도권 과밀 해소라는 정책 목표와 상충될 수 있음을 시사한다. 이러한 맥락에서 2024.12.31. 개정된 「조세특례제한법」 제63조가 공장 이전에 따른 법인세 감면 대상을 인구감소지역으로 이전하는 경우로 한정했다는 점은 주목할 만하다. 다만, 이번 세법개정안이 공장 이전 과세특례 감면기간 확대 대상에 수도권을 포함시키는 것은 정책 변화의 일관성 유지 차원에서 신중한 접근이 요구된다.

셋째, 정부 세법개정안은 중규모도시 중 낙후지역에 대한 감면기간을 가장 크게 확대하였다. 현행법상 중규모도시는 구미, 김해, 전주, 제주, 진주, 창원, 청주, 포항 등 8개 지자체로 규정되어 있으나, 이 중 인구감소지역이나 성장촉진지역 등 정책상 낙후지역으로 지정된 곳은 없는 실정이다. 따라서 이번 개정안은 낙후지역 지원을 강화하고 지역 균형발전을 촉진하려는 취지를 담고 있으나, 감면기간 확대가 현실점에 적용될 수 있는 대상 지자체가 존재하지 않는 실정이다. 최근 전국적으로 인구소멸현상이 가시화되는 상황에서 선제적 대응이라는 의미가 있으나, 감면기간 확대 조치가 정책 목표 달성에 미치는 효과가 제한될 가능성이 있다.

[표 122] 인구감소지역, 성장촉진지역 등 현황: 2025년 9월 기준

	인구감소지역	성장촉진지역	고용위기 지역	산업위기대응 특별지역
부산	동구, 서구, 영도구	-	-	-
대구	남구, 서구, 군위	군위	-	-
인천	강화, 옹진	-	-	-
경기	가평, 연천	-	-	-
강원	고성, 삼척, 양구, 양양, 영월, 정선, 철원, 태백, 평창, 홍천, 화천, 횡성	태백, 삼척, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 양양	-	-
충북	괴산, 단양, 보은, 영동, 옥천, 제천	제천, 보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양	-	-
충남	공주, 금산, 논산, 보령, 부여, 서천, 예산, 청양, 태안	보령, 금산, 부여, 서천, 청양, 태안	-	-
전북	고창, 김제, 남원, 무주, 부안, 순창, 임실, 장수, 정읍, 진안	정읍, 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안	-	-
전남	강진, 고흥, 곡성, 구례, 담양, 보성, 신안, 영광, 영암, 완도, 장성, 장흥, 진도, 함평, 해남, 화순	곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안	-	-
경북	고령, 문경, 봉화, 상주, 성주, 안동, 영덕, 영양, 영주, 영천, 울릉, 울진, 의성, 청도, 청송	안동, 영주, 영천, 상주, 문경, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 봉화, 울진, 울릉	-	-
경남	거창, 고성, 남해, 밀양, 산청, 의령, 창녕, 하동, 함안, 함양, 합천	통영, 밀양, 의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천	-	-

자료: 「인구감소지역 지정 변경 고시」(행정안전부고시 제2024-15호), 「성장촉진지역 재지정 고시」(국토교통부고시 제2024-594호)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

종합하면, 이번 세법개정안에서 추진된 감면기간 확대는 단기적으로 기업의 지방 이전 수요를 충분히 유발하기 어려울 가능성이 크다. 감면기간 확대의 실질적 효과가 확인되지 않은 상태이고, 기업들은 세제지원 외에도 입지 여건, 공급망, 산업 클러스터 연계, 정주 여건 등 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 지방 이전을 결정하기 때문이다. 한편, 공장 이전의 대부분이 수도권 내부로 향하는 현황을 고려했을 때 공장 이전 과세특례 감면기간의 확대에 수도권을 포함시키는 것에는 신중할 필요가 있다. 또한, 중규모도시 중 낙후지역으로 지정된 지역이 실제로 존재하지 않아, 정책적 의도와 실질적 적용 간의 시차가 발생할 수 있다.

상시근로자 수 감소시 감면세액 추정 근거 신설은 신중한 검토 필요

정부는 금번 세법개정안에서 지방이전 기업의 세액감면 한도를 지방투자 누계액과 상시근로자 수에 연계하도록 하고, 감면받은 후 2년 내 상시근로자 수가 감소할 경우 그 감소분에 비례해 세액을 추징하는 규정을 신설하였다. 이는 2020년 감사원 감사에서 특정 기업에 감면 혜택이 집중되고, 투자·고용 상황이 반영되지 않는 문제가 지적된 데 따른 조치로 평가된다.¹⁶³⁾

아울러 위기지역 창업지원에 대한 법인세 등의 감면(「조세특례제한법」 제99조의9), 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면(「조세특례제한법」 제121조의8) 등 다른 제도에서 이미 고용 규모와 연계한 감면한도 및 추징 규정을 두고 있어, 이번 개정은 형평성 확보의 성격을 갖는다. 또한 「2025년 조세특례 심층평가」¹⁶⁴⁾에서도 감사원 지적과 타 제도와의 균형을 고려하여 지방이전 기업에 대한 감면한도 설정이 필요하다고 지적하였다. 아울러 최대 12년간 세액 감면을 받을 수 있는 제도 특성상 수혜기업이 부정 사용을 시도할 유인이 다른 제도보다 크므로, 사후관리 강화가 필요하다고 제안한 바 있으며 이번 개정은 이를 반영한 것으로 해석할 수 있다.

[표 123] 개정안과 유사한 감면한도·사후관리 규정을 운영 중인 세제지원 제도

항목	구 분	내용
위기지역 창업기업에 대한 법인세 등의 감면 (「조세특례제한법」 제99조의9), 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면 (「조세특례제한법」 제121조의8)	감면한도	○ 지방투자누계액의 50% + 지방 상시근로자 수 × 1,500만원(서비스업 2,000만원)
	사후관리	○ 감면받은 후 2년 내 상시근로자 수 감소시 추징* * 1명당 1,500만원(청년·서비스업 2,000만원)

163) 감사원, 「조세지출제도 운영실태」, 2020.4., p.46

164) 조세의 형평성을 높이고 과도하게 법인세 감면혜택을 받는 것을 방지하는 조치로 감면한도 설정이 필요하고, 사후관리를 강화해야 한다고 제안하였다.

한국개발연구원, 「2025년 조세특례 심층평가」, 2025.9., p.97

정책 설계 취지로 보았을 때, 이번 세법개정안은 기업이 지방에 투자와 고용을 늘릴수록 세제 혜택이 커지고, 이후에도 고용을 유지해야 혜택을 유지할 수 있도록 하여 선순환 구조를 만들려는 의도가 담겨 있다. 그러나 현행의 지방이전 세제지원 제도에 상시 근로자수와 연계하여 추정 규정을 도입하는 것은 다음과 같은 점에서 신중한 접근이 필요하다.

첫째, 인력의 공급이 원활하지 못한 지방소재 기업에게 고용 인원 유지 규정은 상대적으로 높은 노동조정비용(labor adjustment cost)을 유발할 수 있다¹⁶⁵⁾. 대한상공회의소가 수도권 기업을 대상으로 한 조사 결과¹⁶⁶⁾에서 지방 이전 혹은 신증설 투자를 고려하지 않고 있는 기업들은 세제감면·공제 등 세제혜택(23.5%)보다 필요 인력의 원활한 공급(38.8%)이 기업의 지방이전에 영향을 미치는 중요한 정책적 지원요소라고 답하였다. 이 외에 박승준(2024)¹⁶⁷⁾도 지방투자 과정에서 가장 큰 문제로 근로자 이탈 및 인력확보의 어려움을 지적하였다. 이처럼 채용 과정이 원활하지 않은 상황에서는 고용 유지 규정이 비용 구조 측면에서 지방소재 기업에게 상대적으로 더 큰 부담으로 작용할 수 있다.

둘째, 고용 수준 유지 의무로 인한 추가 비용은 기업의 지방 이전을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 관련 세제지원의 주된 목적인 지방경제 활성화를 위해서는 자본의 안정적인 이전 및 정착이 선결과제이며 고용은 그 과정에서 사업 수행을 위한 유동적인 투입 요소에 해당한다. 고용 수준 유지를 위한 추정 규정이 비용부담을 가중시켜 기업의 지방 이전 결정을 저해한다면, 부차적 정책 요소가 정책 목표를 훼손할 수 있다는 우려가 제기된다. 그러므로 두 정책 목표를 하나의 수단으로 동시에 달성하려 하기보다는, 각 목표에 적합한 별도의 수단을 마련하고, 이들 간의 유기적 연계를 통해 상호 보완적인 정책 효과를 도모하는 접근이 필요하다. 예를 들어, 고용 확대를 직접 목표로 삼는 통합고용세액공제와 같은 별도의 세제지원 제도와의 연계를 고려해 볼 수 있다.

따라서 고용 감소에 대한 페널티를 규정하는 것보다는 시행령상의 수도권 상시

165) 예를 들어 예기치 못한 인력 이탈로 인한 추징을 피해야 하는 상황에서 적합한 인재를 채용하는 과정이 오래 걸리는 경우, 대상 업무에 적합하지 못한 인력을 채용하거나, 상대적으로 높은 수준의 임금을 제시해야 할 수도 있다. 또한 부적합한 인원을 고용한 경우, 향후 인력감축 및 채용에 수반되는 비용도 노동조정비용에 포함될 수 있다.

166) 대한상공회의소, 「수도권 기업의 지방 이전 및 신증설 의향 조사」, 2023.5.

167) 박승준, 「기업의 지방이전 및 투자 촉진 정책의 고용영향」, 한국노동연구원 고용영향평가브리프 2024년 제4호, 2024.7.

근무 인원 비율에 대한 제약 등을 강화하는 방향이 정책 목표에 부합하며, 특정 기업에 감면 혜택이 집중되는 부작용은 개정안에 신설된 누계투자액에 비례하는 감면한도 설정으로도 대응할 수 있다. 참고로, 지방투자 및 고용을 반영한 감면한도 신설안은 2020년 정부 세법개정안에도 포함되었으나,¹⁶⁸⁾ 국회 심의과정에서 근본적 해결책으로는 미흡하다는 비판을 받아 최종적으로 제외된 바 있다. 이러한 과거 선례를 감안할 때, 이번 추정 규정 도입 역시 제도의 목적과 실효성을 충분히 검토하고, 정책적 효과와 기업 부담 사이의 균형을 고려하여 신중하게 추진할 필요가 있다.

지방이전 기업의 성장을 위한 인프라 구축 등 보완책 마련 필요

1989년 도입된 이래 「조세특례제한법」은 수도권에 공장 및 기업을 지방으로 이전하는 접근방식의 한계를 보여주었다. 대상을 현재 수준 그대로 공간 재배치하는 것이 아닌 성장 가능성이 큰 수도권 기업이 지방으로 이전함으로써 성장을 더욱 촉진(Scale Up)하는 유효한 성장경로를 제시하는 정책적 접근이 필요한 시점이다. 이를 위해 성장의 첫 번째 축인 투자를 촉진하기 위해 지방이전조세특례 제도, 투자세액공제 제도, 지방투자촉진보조금을 유기적으로 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 단순 세제 혜택만으로는 지방 이전이 유발되지 않는다는 점을 충분히 고려하며, 성장의 두 번째 축인 인재를 유치하기 위해 정주 환경 개선, 산학연 클러스터 연계 등 공간을 아우르는 종합적 설계도 병행되어야 한다.

(4) 소결

수도권 집중화가 여전히 진행 중인 상황에서 지역 간 균형발전을 위한 정책적 개입의 필요성에 대해서는 대체로 이견이 없다. 이러한 맥락에서 지역 간 재배치의 일환으로 기업의 지방이전이 추진되었으며, 그 유인을 제공하기 위한 조세지원책은 지속적으로 개편되고 확대되어 왔다.

정부는 2025년 세법개정안에 ‘대도시 내 공장의 지방이전에 대한 과세특례’와 ‘법인 본사의 수도권과밀억제권역 밖 이전에 대한 과세특례’ 적용기한을 3년 연장하고, 제도 적용대상에 따라 감면기간을 차등 확대하는 내용을 포함시켰다. 동 개정안이 통과될 경우, 2027~2030년간 총 1,813억원의 법인세수가 감소할 것으로 추계된다.

168) 2020년 정부세법개정안에 따른 감면한도: 투자누계액 50% + 상시근로자수 × 1,500만원(청년근로자·서비스업 2,000만원)

동 개정안은 지방 이전을 유도하는 기존 정책의 연속성을 유지하면서, 감면기간 확대를 통해 신규 공장 및 기업의 이전을 촉진하려는 조치로 해석된다. 그러나 감면기간 확대에도 불구하고 지방 이전의 성과가 미비한 경우, 이는 이미 이전을 결정한 기업에 대한 사후적 혜택 제공에 그칠 수 있다는 한계도 존재한다. 또한, 공장 이전에 대한 법인세 감면액의 80% 이상이 중소기업의 수도권 내 과밀억제권역 밖으로의 이전에 해당함에도 불구하고, 이번 감면 기간 확대 대상에 수도권이 포함되었다는 점에서 정책목표의 달성을 위한 보다 신중한 정책설계가 요구된다.

한편, 지방이전 기업의 세액감면 한도를 지방투자 누계액과 상시근로자 수에 연계하도록 한 조치는 감면 혜택이 일부 기업에 과도하게 집중되는 현상을 완화하려는 장치로 볼 수 있다. 그러나 감면 이후 2년 이내 상시근로자 수가 감소할 경우, 그 감소분에 비례해 세액을 추징하도록 한 규정은 인력 수급이 원활하지 못한 지방소재 기업에 높은 부담으로 작용할 수 있으며, 결과적으로 기업의 지방 이전을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 단순 세제지원만으로는 지방 이전을 유인하기 어렵다는 점을 고려해 정책 효과와 기업 부담 간의 균형을 고려한 신중한 접근이 요구된다.

3. 기타 세목

가. 증권거래세율 인상

(1) 개정내용

정부는 2025년 세법개정안에 코스피 및 코스닥 시장 등의 증권거래세율을 0.05%p 인상하는 안을 포함하였다. 이는 증권거래세율을 코스피의 경우 현행 0%에서 0.05%로, 코스닥 등의 경우 현행 0.15%에서 0.20%로 인상하는 것이다. 최근 증권거래세율은 2023년 코스피 0.05%(코스닥 0.20%)에서 2024년 0.03%(0.18%), 2025년 0%(0.15%)로 인하되어 왔다. 이번 정부안이 통과될 경우 증권거래세율은 2023년 수준까지 인상될 예정이다.

[표 124] 증권거래세율 인상 관련 정부안 주요 내용

현 행	개 정 안
☐ 증권거래세 세율 ○ 기본세율: 0.35% ○ 탄력세율 ① (코스피) 0%(농특세 0.15%) ② (코스닥·K-OTC) 0.15% ③ (코넥스) 0.10%	☐ 증권거래세 세율 ○ 기본세율: 0.35% ○ 탄력세율 ① (코스피) 0.05%(농특세 0.15%) ② (코스닥·K-OTC) 0.20% ③ (코넥스) 0.10%

자료: 국회예산정책처 작성

참고로 2025년 7월 정부는 2025년 세법개정안에 상장주식 양도소득세 대주주에 대한 보유금액 기준을 종목당 50억원 이상에서 10억원 이상으로 인하하는 안도 포함하고 관련 시행령 규정¹⁶⁹⁾을 개정할 예정이었다. 그러나 정부 세법개정안 발표 후 주식 양도소득세 과세대상인 상장주식 대주주의 범위 확대가 주식시장에 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 우려가 확대되면서, 시행령을 개정하지 않고 현행 종목당 50억원 이상의 기준을 유지하기로 하였다.¹⁷⁰⁾

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

169) 「소득세법 시행령」 제157조(주권상장법인의 대주주의 범위 등)

170) 기획재정부 보도자료, “주식 양도소득세 과세대상 대주주 범위, 현행 기준 유지”, 2025.9.15.

(2) 세수효과

개정안의 증권거래세율 인상에 따른 세수효과는 향후 코스피 및 코스닥 시장의 증권거래대금 전망에 세율변동분을 반영하는 방식으로 추계하였다. 세수효과의 전제가 되는 증권거래대금의 규모는 최근의 증권거래대금 동향과 증권거래에 영향을 미치는 GDP·금리·환율 등 경제지표에 대한 전망¹⁷¹⁾을 반영하여 추정하였다. 이에 따라 코스피 및 코스닥 증권거래대금은 2026년 4,276조원 수준으로 추정하였으며, 이후에는 경제규모의 변화 등에 따라 증권거래대금도 증가하는 것으로 반영하였다.

증권거래세율 인상에 따른 세수효과는 2026~2030년 총 12조 7,967억원(연평균 2조 5,593억원) 증가할 것으로 전망하였다. 정부는 2026~2030년 세수효과를 총 11조 4,780억원(연평균 2조 2,956억원) 증가할 것으로 전망하였다. 정부도 증권거래대금 전망에 세율변동분을 반영하는 방식으로 세수효과를 추계하였으나, 향후 5년간 거래대금 규모가 일정한 수준으로 유지될 것으로 전제하였다. 국회예산정책처와 정부의 세수효과 차이는 전망에 반영된 증권거래대금 전망 규모의 차이 등에 기인하는 것으로 보인다.

[표 125] 증권거래세율 인상에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	21,921	24,844	25,938	27,052	28,213	127,967	25,593
정 부(B)	21,400	23,345	23,345	23,345	23,345	114,780	22,956
차이(A-B)	521	1,499	2,593	3,707	4,868	13,187	2,637

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

개정안은 증권거래세의 세입 확보 기능을 이전 수준으로 환원하려는 취지

증권거래세는 1963년 도입되었다가 1971년 자본시장 육성을 위해 폐지된 후, 1979년 재도입되었다. 증권거래세는 주권 또는 지분의 양도에 대하여 적정하게 과세함으로써 재정수입의 원활한 조달에 이바지하기 위한 목적으로 시행되었다.¹⁷²⁾

증권거래세수는 과세대상인 증권거래대금 규모와 세율 등 과세체계에 따라 결

171) 국회예산정책처, 「2026년 NABO 경제전망 2025~2029」, 2025.9.30.

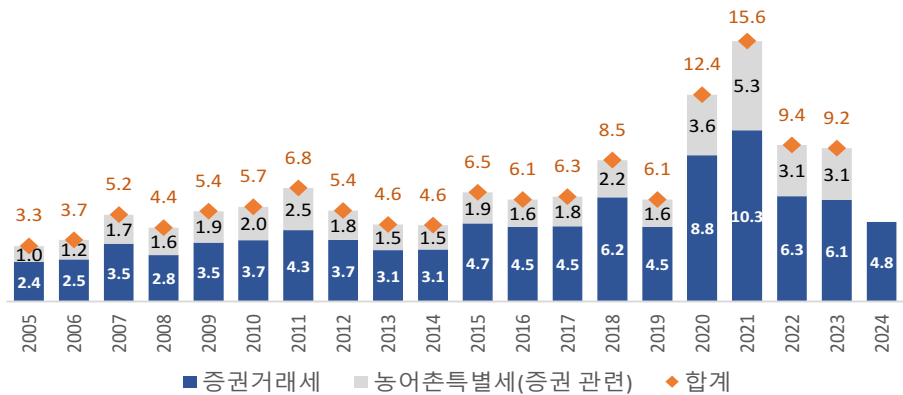
172) 「증권거래세법」 제1조(목적)

정된다. 증권거래세수는 2005년 2.4조원에서 2021년 10.3조원까지 증가하였다가 2024년 4.8조원으로 감소하였다. 이에 따라 증권거래세수가 전체 국세수입에서 차지하는 비율은 2005년 1.9%에서 2021년 3.0%로 증가하였다가, 증권거래세수가 감소한 2024년에는 1.4% 수준을 보이고 있다. 참고로, 코스피 증권거래대금에는 농어촌특별세(세율 0.15%)가 별도로 과세된다. 증권거래세수와 증권 관련 농어촌특별세수를 합산한 증권거래 관련 총 세수는 2023년 9.2조원으로, 이는 전체 국세수입의 2.7% 수준이다.¹⁷³⁾

특히 증권거래세율 인하가 주로 발생했던 2020년 이후의 세수 변동 요인을 살펴보면, 2020~2021년 등과 같이 증권거래대금 규모가 확대되면서 증권거래세율의 인하에도 불구하고 증권거래세수가 증가한 시점도 있었으나, 2023~2024년과 같이 증권거래세율이 인하된 가운데 증권거래대금의 증가세가 둔화·감소하면서 증권거래세수가 감소하는 추세를 보이는 시점도 있다.¹⁷⁴⁾

[그림 23] 증권거래세 및 농어촌특별세(증권 관련) 세수

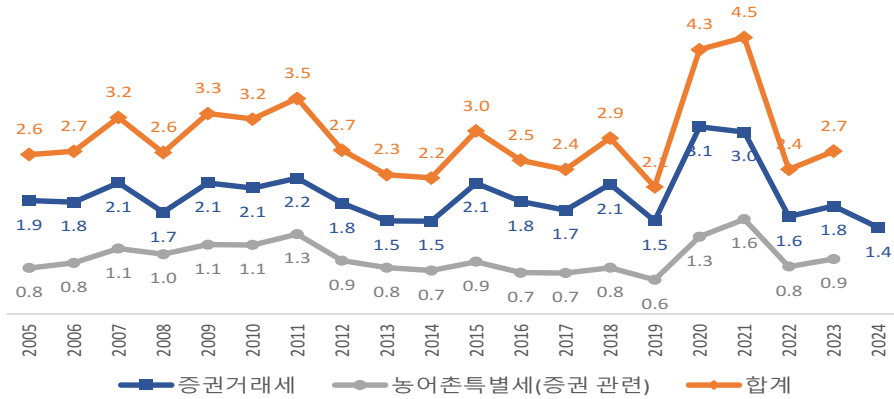
(단위: 조원)



주: 1. 징수 기준
 2. 2024년 농어촌특별세(증권 관련) 실적은 미발표(2025.10.20.)
 자료: 국세청, 국세통계연보를 바탕으로 국회예산정책처 작성

173) 2024년 농어촌특별세(증권 관련) 실적은 현재 발표되지 않은 상황이다.
 174) 연간 증권거래대금(코스피 및 코스닥, 조원): ('19) 2,288 ('20) 5,708 ('21) 6,767 ('22) 3,914 ('23) 4,809 ('24) 4,669

[그림 24] 국세 대비 증권거래세 및 농어촌특별세(증권 관련) 세수 비중
(단위: %)



주: 1. 징수 기준

2. 2024년 농어촌특별세(증권 관련) 실적은 미발표(2025.10.20.)

자료: 국세청, 국세통계연보를 바탕으로 국회예산정책처 작성

「증권거래세법」에 따른 증권거래세율은 0.50%로 운영되다가 2020년 0.45%, 2021년 0.43%, 2023년 0.35%로 인하되었다.¹⁷⁵⁾ 다만, 코스피 및 코스닥 시장에 대해서는 「증권거래세법」의 ‘자본시장 육성을 위하여 긴급히 필요하다고 인정될 때에는 증권시장에서 거래되는 주권에 한정하여 대통령령에 따라 세율을 낮추거나 영(零)으로 할 수 있다’¹⁷⁶⁾는 근거에 따라 기본세율과 별개로 탄력세율¹⁷⁷⁾을 적용해 왔다. 이에 따라 코스피 주권에 대한 증권거래세율은 1996년 0.15%에서 2019년 0.10%, 2021년 0.08%, 2023년 0.05%, 2024년 0.03%, 2025년 0%로 인하되었다. 코스닥 주권에 대한 증권거래세율은 2008년 0.30%를 적용하기 시작해 2019년 0.25%, 2021년 0.23%, 2023년 0.20%, 2024년 0.18%, 2025년 0.15%로 인하되었다.

175) 「증권거래세법」 제8조(세율) 제1항

176) 「증권거래세법」 제8조(세율) 제2항

177) 「증권거래세법 시행령」 제5조(탄력세율)

[표 126] 증권거래세율 개정 연혁

(단위: %)

시행일		2013. 8.29.	2019. 6.3.	2020. 4.1.	2021. 1.1.	2023. 1.1.	2024. 1.1.	2025. 1.1.
탄 력 세 율	코스피	0.15	0.10	0.10	0.08	0.05	0.03	0.00
	(농어촌 특별세)	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
	코스닥	0.30	0.25	0.25	0.23	0.20	0.18	0.15
	코넥스	0.30	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
기본세율		0.50	0.50	0.45	0.43	0.35	0.35	0.35

자료: 「증권거래세법」 및 「증권거래세법 시행령」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

특히 최근의 증권거래세율 인하는 주식 양도소득에 대한 소득세 과세체계의 조정과 연동하여 이루어졌다. 2019~2020년에는 모험자본의 투자 활성화·국민자산형성 지원뿐만 아니라 중장기적으로 주식 양도소득세와의 역할 조정 등의 취지로 세율을 0.05%p 인하하였다.¹⁷⁸⁾ 이후 2020년 12월 세법개정을 통해 2023년 시행을 전제로 기존 주식 양도소득세를 대신하는 금융투자소득세를 도입하기로 하였는데, 동시에 2023년까지 증권거래세율은 코스피 세율 0%(코스닥 0.15%)수준까지 0.10%p 낮추기로 하였다. 이러한 계획에 따라 우선 2021년에는 세율을 0.02%p를 인하하였다. 다만, 2022년 12월 금융투자소득세 시행이 2025년으로 유예되면서 코스피 세율 0%(코스닥 0.15%)의 도달 시점이 2025년으로 조정되었다. 변경된 스케줄에 따라 2023년 증권거래세율은 0.03%p 인하되었다.

이전과 달리, 2024년 이후에는 주식 양도소득세에 대한 정책이 과세 확대 방향에서 축소 방향으로 전환되었다. 그럼에도 불구하고 증권거래세율은 기존의 스케줄에 따라 인하되었다. 2024년 1월 기존의 주식 양도소득세 과세대상이 축소되고 2025년 시행 예정이었던 금융투자소득세가 폐지되었으나, 증권거래세율은 예정대로 2024년 0.02%p, 2025년에는 코스피 세율 0%(코스닥 0.15%) 수준까지 0.03%p가 인하되었다.

178) 코넥스 증권에 대한 증권거래세율은 0.20%p 인하하였다.

[표 127] 주식 양도소득세 및 증권거래세의 최근 개정 연혁

시행	주식 양도소득세	증권거래세
2021.1.	금융투자소득세 신설('23년~)	단계적 세율 인하 계획('21년 Δ 0.02%p, '23년 Δ 0.08%p)
2023.1.	금융투자소득세 유예('25년~)	세율 인하 Δ 0.03%p
2024.1.	상장주식 대주주 축소 (보유액 기준 10→50억원)	세율 인하 Δ 0.02%p
2025.1.	금융투자소득세 폐지	세율 인하 Δ 0.03%p
2025.9. *세법개정안	상장주식 대주주 확대 (보유액 기준 50→10억원) *철회	세율 인상 +0.05%p

주: '이탈릭체'는 개정안이 제출된 상태거나, 개정안이 통과되었으나 시행되지 않은 경우를 가리킴
자료: 국회예산정책처 작성

올해 세법개정안은 코스피 및 코스닥 증권에 대한 증권거래세율을 0.05%p 인상하여 2023년 수준까지 환원하는 것이다. 이는 주식 양도소득세 관련 과세가 축소되는 기조로 전환되었음에도 불구하고 증권거래세율은 예정대로 인하되면서 추가적인 세수 감소가 발생하였으므로, 증권거래세율 인상을 통해 세입원으로서의 증권거래세 기능을 이전 수준으로 되돌리려는 취지인 것으로 보인다. 다만, 정부가 발표한 7월 세법개정안에는 상장주식 양도소득세 대주주 기준 인하안도 포함되어 있었으나, 세 부담 증가 및 주식 시장에 대한 악영향 등에 대한 우려가 커지면서 대주주 범위 확대 관련 시행령은 개정하지 않고 현재의 수준을 유지하기로 하였다.

2024년 이후 현재까지 코스피 및 코스닥 증권거래대금을 바탕으로 세율 인하가 세수에 미친 영향을 검토한 결과¹⁷⁹⁾ 2024년 세율 변동(2023년 세율 대비 Δ 0.02%p)에 따른 세수 감소 규모는 0.9조원으로 추정된다. 2025년의 경우, 세율 변동(2023년 세율 대비 Δ 0.05%p)에 따른 세수 감소 규모는 연간 2.1조원 수준일 것으로 추정된다.¹⁸⁰⁾

179) 코스닥 및 코스피 거래대금에 대한 세율 변동의 영향은 없는 것으로 가정하였다.

180) 2025년 증권거래세수 전망을 바탕으로 추정하였다.(국회예산정책처, 「2026년 NABO 국세수입 전망」, 2025.10.)

[표 128] 최근 증권거래세율 인하의 영향

(단위: 조원)

	2023년	2024년	2025년(전망)
증권거래세수 실적(전망)	6.1	4.8	3.2
2023년 대비 세율변동		$\Delta 0.02\%p$	$\Delta 0.05\%p$
세율 인하 효과(추정)	-	$\Delta 0.9$	$\Delta 2.1$

주: 세수효과는 당해연도 징수실적(전망)을 기준으로 추정하며, 증권거래대금에 대한 증권거래세율 변동의 영향은 없는 것으로 가정

자료: 국회예산정책처 작성

증권거래세 인상이 시장에 미치는 영향에 대한 쟁점

증권거래세 제도가 시장의 성과에 미치는 영향은 납세자의 수용성에도 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용한다. 다만 증권거래세의 효율성 및 주식시장에 미치는 영향에 대한 여러 쟁점에 대해서는 상반된 견해들이 존재하는 상황이다.¹⁸¹⁾

우선 증권거래세 과세 확대가 투기적 자본으로 인한 시장의 변동성을 완화하는 순기능이 있다는 주장이 있다. 증권거래세는 거래비용 증가를 통해 거래 규모 및 거래 빈도가 높은 투자자의 수익률에 상대적으로 큰 영향을 미친다. 이에 따라 증권거래세를 통해 단기 투기 목적의 고빈도 매매(high-frequency trading) 등을 억제하고 소음 거래(noise trading) 대신 정보에 기반한 합리적인 거래를 확대시킬 경우 시장의 안정성·효율성을 강화하고 불필요한 변동성을 완화하는 데에 도움이 될 수 있다는 것이다(composition effect).¹⁸²⁾ 이러한 맥락에서 2008년 글로벌 금융위기 이후 EU 등은 시장의 불안정성을 야기한 투기 자본을 억제하기 위한 목적으로 금융거래세(FTT) 도입을 논의하기도 하였다.¹⁸³⁾

반면 증권거래세 과세 확대로 인해 거래비용 증가 및 유동성 감소가 나타나고, 불필요한 변동성이 야기된다는 의견도 있다(liquidity effect). 증권거래세 확대 시 미래의 기대 수익 감소에 대한 보상으로 높은 수익률이 요구되는 경우 주식 거래가

181) 아래 찬반논의는 이상엽, “증권거래세 인하의 시장 유동성 및 변동성에 대한 효과 분석”, 세무와회계저널 제21권 제6호, 2020.12.; Gunther Capelle-Blancard, “The financial transaction tax: A really good idea”, Presentation to the Scientific Advisory Board of the AMF on September 14, 2015, 2017.10. 의 내용을 정리하였다.

182) Keynes(1935), Stiglitz(1989), Summers and Summers(1989) 등

183) 금융거래세는 단기성 국제투기자본에 대한 과세를 주장한 토빈세(Tobin tax) 개념으로, 2011년 9월 EU집행위원회 도입방안 제출 등을 통해 논의되었으나 11월 EU차원의 도입에 대한 합의는 불발되었으며 이후 프랑스·이탈리아 등 일부 국가가 도입하여 운영하고 있다.

감소할 수 있으며(capitalizing effect), 과세를 이연하기 위한 장기보유 행태가 증가하면서 거래가 축소될 경우(lock-in effect) 주가 하락도 야기할 수 있다는 것이다. 이러한 부정적 영향은 국내 주식 시장을 위축시키고 자금 배분의 왜곡 및 기업의 최적 자본 축소로도 이어질 수 있다는 지적이다.¹⁸⁴⁾

다만, 증권거래세 도입이나 과세체계 변화의 영향에 대한 실증연구들은 일관된 결론을 도출하고 있지는 않다. 증권거래세의 영향이 한 방향으로만 나타나는 것은 아니며, 대상 및 시점별로 다양한 효과의 상대적 크기에 따라 다르게 나타나는 것으로 보는 경우도 많다.¹⁸⁵⁾ 거래량·거래대금·회전율 등 양적 유동성 지표와 호가 스프레드 변화 등의 질적 유동성 관련 지표, 변동성 등의 지표별로도 영향이 상이한 것으로 나타난다. 예를 들어, 2010년대 금융거래세(FTT)를 도입한 프랑스·이탈리아 등의 사례를 분석한 연구들도 과세의 영향이 거래량·주가·유동성·변동성 등에서 각기 다르게 나타난 것으로 평가한 바 있다.¹⁸⁶⁾

증권거래세율 변동의 영향에 대한 연구도 마찬가지이다. 특히 국내외 거시적 여건 및 시장 상황 등에 따라 세율 변동의 영향이 차등적으로 나타날 수 있으며, 시장에서 세율 변동의 영향을 명확히 구분해 내기는 어려운 측면도 있다. 우리나라 증권거래세율 변동의 영향에 대한 실증연구 사례는 많지 않으나 최근의 일부 결과를 살펴보면, 이상엽(2020)은¹⁸⁷⁾ 2019년 증권거래세율 인하 시 거래대금·거래량은 코스닥 종목을 중심으로 증가하였으나, 변동성은 오히려 코스피·코스닥 시장에서 모두 소폭 확대된 것으로 평가하였다. 이우백(2022)¹⁸⁸⁾도 2019년 증권거래세율 인하 후 거래량이 확대되는 등 시장의 거래 활동이 증가한 것으로 보았는데, 다만 이는 거래 빈도가 높지 않고 거래비용에 탄력적으로 반응하는 일부 종목을의 영향에 따른 결과로 해석하였다.

이러한 견해들을 참고하여 우리나라의 최근 6차례 증권거래세율 인하 시점을

184) Schwert and Seguin(1993), Ross(1989), Kupiec(1996) 등

185) Song and Zhang(2005), Haberer(2004) 등

186) 예를 들어, Colliard and Hoffmann(2017)는 프랑스의 거래세 도입이 변동성 축소보다는 유동성 축소를 야기했다고 분석하였으며, Capelletti et al.(2017)는 이탈리아의 거래세가 변동성을 증가시켰다는 실증적 증거를 발견하지 못하였다고 평가하였다.

187) 증권거래세율 인하 시점인 2019년 6월 전후 3개월 간 코스피 및 코스닥 상위 종목을의 지표를 통제 그룹으로서 일본 주식시장 상위 종목을의 지표와 비교하여 분석하였다.

188) 2019년 6월 전후 100여일 간 코스피 및 코스닥 시장 전체 종목을 유동성 지표에 따라 4개 그룹으로 구분하여 각각의 영향을 분석하였다.

대상으로, 시장의 대표 지표인 거래량의 추이를 단순 비교하였다. 각 기간의 세율 인하 전후 120일 간 코스피·코스닥 거래량을 살펴본 결과, 세율 인하 직전 거래량이 감소하였다가 세율 인하 직후 증가하는 등의 단기적인 변화를 보인 경우가 많았으며, 대부분 이러한 변화가 지속되지 않은 것으로 관찰되었다. 반면 2020년에는 세율 인하 직후 거래량이 감소하는 등 다른 시점과 상반된 모습을 보인 시점도 있었다.

[그림 25] 최근 증권거래세율 변동 시점의 거래량 변화

(단위: 만주)



- 주: 1. 세율 변동 시행일 전후 60일간의 자료이며, 5일 단위로 단순평균값을 산출하여 반영함
 2. 시점별 거래량은 세율 변동 시행일 대비 변동수준으로 환산함
 자료: 한국은행 경제통계시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

과거 사례는 세율 변동이 거래량 등의 시장 지표에 영향을 미칠 수 있으나, 시점에 따라 영향이 일시적이거나 시장에 유의미한 변화를 야기하지 않는 수준에 그칠 수 있음을 시사한다. 이러한 비교 결과를 증권거래세율 변동의 영향만으로 단정적으로 해석하기는 어려울 것이다.¹⁸⁹⁾ 주식 시장에 영향을 미치는 거시 환경 등에 따라 세율 변동의 영향이 희석될 수도 있다. 다만 거시경제적 환경, 세율 변동에 대한 종목·투자자별 민감도 수준, 유동성, 투자 심리¹⁹⁰⁾ 등의 복합적 요인에 따라 세율 변동의 영향이 상이하게 나타날 수 있으므로, 이를 감안해 증권거래세율 변동의 영향을 종합적으로 해석할 필요가 있을 것으로 보인다.

189) 증권거래세율 변동 전후 시점의 지표의 추이를 단순 비교한 것으로 그 외 요인에 대한 통제 등을 반영하지 않은 결과임을 감안할 필요가 있다.

190) 연말 매도·연초 매수 등 주식 시장의 투자자 행태 변화와 같은 영향이 세율변동 전후로 강화 또는 약화될 수 있다.

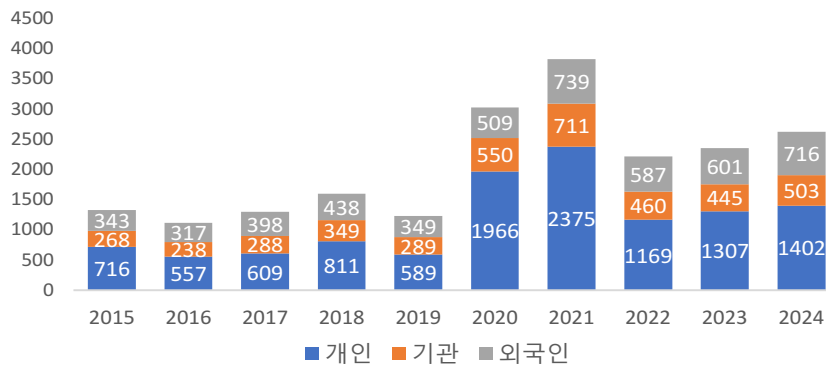
금융과세에 대한 종합적인 관점에서 증권거래세 과세수준을 조정해 나갈 필요

우리나라의 증권거래세는 과거 주식 양도소득의 규모 파악이 어려운 환경에서 도입되어¹⁹¹⁾ 현재까지 소득과세 등에 대한 공백을 보완하는 역할을 수행하고 있는 상황이다. 따라서 중장기적으로는 주식에 대한 과세체계 전반의 정합성을 고려해 증권거래세 과세 수준을 조정해 나가야 할 것으로 보인다.

증권거래세는 상대적으로 단순한 과세체계를 가지고 있으며, 세원 파악이 용이하고 징수비용이 높지 않다는 과세상의 이점을 가지고 있다. 또한 개인·기관·외국인을 포함해 국내 주식시장에서 거래하는 모든 투자자에게 정률로 과세됨에 따라 과세 공백이 크지 않다는 것도 장점이다. 주식 양도소득세가 상장주식 등 일부 소득에 대해서만 과세되고 있는 상황임을 감안할 때, 이번 증권거래세율 인상안이 통과되어 연간 2조원 이상의 세수 증가를 발생시킬 경우 세원 측면에서 국가 재정에 기여하는 바도 클 것으로 예상된다.

[그림 26] 투자자별 주식 매도액

(단위: 조원)



주: 통계분류상 기타법인인은 기관으로, 기타외국인은 외국인으로 구분함
 자료: 한국은행 경제통계시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 조세 원칙 측면에서 제기되는 문제도 존재하므로, 조세체계 합리화 관점에서 원칙적으로는 증권거래세와 소득세의 개편 방향을 함께 검토해 나가야 할 것으로 보인다. 우리나라의 증권거래세는 주식 매도 시 거래액에 과세하는 구조로, 손실에 대해서도 과세한다는 점에서 응능과세 관점에 적합하지 않은 측면이 있다.

191) 김준석, “증권거래세 인하의 의의와 향후 과세”, 자본시장포커스 2019-08호, 자본시장연구원, 2019.

또한 상장주식 등 현재 양도소득세가 과세되는 일부 주식에 대해서는 주식 매도 시 소득세와 거래세가 이중으로 과세되는 문제도 있다. 한편에서는 세율 인상 시 비과세 대상인 파생상품 등 다른 유형의 금융투자자산으로 자금이 이동하거나 증권거래가 감소해 세수 증가 효과가 기대만큼 크지 않을 수 있다는 점도 지적된다. 2022년 이전 점진적으로나마 상장주식 보유기준금액 인하를 통한 주식 양도소득세 대상 확대와 증권거래세를 인하가 진행된 것은 이러한 문제에 대한 대안의 성격이었다고 볼 수 있다.

한편 OECD 등 주요국의 경우에도 소득세(이하, 자본이득세)를 확대하고 거래세를 축소하는 추세를 보이고 있어,¹⁹²⁾ 이들의 사례를 참고해 볼 수 있다. 미국·일본·독일 등의 주요국은 주식을 포함한 금융투자소득 전반에 대해 자본이득세를 적용하면서 거래세를 축소·폐지하였다. 영국·프랑스 등 일부 국가는 거래세를 운영하고 있지만, 주식 등 금융투자소득 전반에 대한 자본이득세도 함께 운영하고 있는 사례이다. 이들 외에 거래세만 운영하고 있는 홍콩¹⁹³⁾·대만·스위스 등의 사례도 있으나, 그 외 국가들은 대부분 자본이득세를 중심으로 한 주식 과세체계를 운영하고 있는 점임을 참고할 필요가 있다.

세부적으로, 우선 거래세를 폐지하고 자본이득세만 운영하는 국가의 사례를 살펴보면, 미국은 1914년 이후 연방세로 증권거래세를 과세하였으나 경제성장 촉진 등을 목적으로 1966년 거래세를 폐지하였다. 일본은 1953년 증권거래세를 도입하여 운영하다가 1988년 주식 양도소득세가 도입된 이후 증권거래세를 단계적으로 축소해 1999년 폐지하였다.¹⁹⁴⁾ 스웨덴은 1984년 주식을 포함한 금융상품에 대해 거래세를 도입한 후 1986년 세율을 0.5%에서 1.0%로 인상하였는데, 자국의 금융자산이 해외로 이전하는 문제가 대두되면서 1991년 거래세를 폐지하였다.¹⁹⁵⁾ 한편, 벨기에의 경우 증권거래세만 과세해 왔으나 2026년부터 자본이득세를 시행하는 연방정부안이 국회에 제출된 상황이다.¹⁹⁶⁾

192) Thornton Matheson, "Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence", IMF Working Paper, 2011.3.

193) 홍콩은 정부 세수 확보 차원에서 2021년 2월 주식거래에 대한 인지세율을 0.1%에서 0.13%로 인상하였다.(주홍콩 대한민국 총영사관 홈페이지, "홍콩 정부, 주식거래 인지세율(Stamp Duty) 인상", 2021.3.2.)

194) 임동원, "증권거래세의 국제적 동향과 시사점", 2018.

195) 김정한 외, "금융거래세의 해외사례와 시사점", 금융 VIP 시리즈, 한국금융연구원, 2013.7.

196) 개정안은 세율 10%, 연간 면세 1만유로, 대상(주식, 채권, 암호화폐 등 금융자산), 지분 20% 이

영국·프랑스·이탈리아 등은 거래세와 자본이득세를 함께 운영하는 사례이다. 영국의 경우 1964년부터 현재까지 인지세(stamp duty)의 형태로 0.5%의 거래세를 과세하고 있다. 또한 글로벌 금융위기 이후 EU를 중심으로 제안된 금융거래세(FTT) 도입 논의에 따라 2012년 프랑스, 2013년 이탈리아, 2021년 스페인 등이 주식·파생상품 등 금융상품 전반에 대해 금융거래세를 도입하였다.¹⁹⁷⁾ 다만, 이들 국가는 일정 규모 이상인 상장기업 등으로 거래세 과세대상을 한정하고 있다.

거래세를 운영하는 이들 국가는 최근 자본이득세 뿐만 아니라 거래세의 세율을 인상하는 등 재정 확보의 목적에서 자본이득세와 거래세를 적극적으로 운용하는 추세를 보인다는 특징이 있다. 2025년 영국의 자본이득세율은 20%에서 24%로, 스페인의 자본이득세율은 28%에서 30%로 인상하였다. 프랑스의 경우 2025년 4월부터 거래세율을 0.3%에서 0.4%로 인상하였다.

[표 129] 주요국의 주식 증권거래세 및 자본이득세 세율: 2025년 기준

국가	증권거래세	자본이득세
영국	0.50%	24%
프랑스	0.4%(시가총액 10억유로 이상 상장기업)	30%(고소득층 4%)
이탈리아	0.2%(시가총액 500만유로 이상 상장기업)	26%
벨기에	0.35%	-
스페인	0.20%	30%
미국	-	10~37%(장기보유 15~20%)
일본	-	20%(부흥특별소득세 0.315%)
독일	-	25%(연대세 5.5%, 교회세 8~9%)
스웨덴	-	30%
홍콩	0.13%	-
스위스	0.15%	-
대만	0.15%	-
싱가포르	0.20%	-

주: 영국 및 홍콩의 증권거래세는 인지세 형태이며, 홍콩 및 벨기에의 경우 매도인과 매수인 각각에 대하여 과세하는 세율임

자료: PWC 홈페이지(2025.10.1. 검색); Elke Asen, “Financial Transaction Taxes in Europe”, TaxFoundation Europe, 2021.2.4. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

상 보유 시 누진세율 및 100만유로 면세 적용 등의 내용이다.(Reuters, “Belgium to tax capital gains in major fiscal reform”, 2025.7.1.)

197) 이탈리아는 2000년, 프랑스는 2009년 자본의 국외 이전 등에 대한 우려로 거래세가 폐지된 바 있으나 2010년 이후 재도입되었다.

(4) 소결

인구구조 변화 및 경제성장 둔화 등의 여건에 대응하기 위한 재정의 역할이 중요해지는 상황에서, 이번 증권거래세율 인상안은 현재의 주식 양도소득에 대한 과세 공백을 일정 부분 보완하고 세입원을 확보한다는 측면에서 의의를 가진다. 증권거래세에 관해서는 거래 빈도가 높은 투기 거래 등을 억제해 오히려 시장의 가격발견기능 및 효율성을 증가시키는 데 도움이 된다는 견해가 있다. 그러나 이와 반대로 증권거래세가 거래비용 증가와 시장의 유동성·변동성 악화 등 부정적 영향을 야기할 수 있다는 지적도 있다.

최근 증권거래세율 인하 시점의 거래량 지표를 살펴보면, 세율 인하 전후 지표 변화 수준이 크지 않고 변화 방향 등에서도 일관성이 높지 않은 것으로 관찰되었다. 다만, 시점별 주식 시장에 영향을 미치는 거시 여건이나 유동성 수준, 투자자 행태 등의 다른 요인에 따라 세율 변동의 영향이 달라질 수 있을 것으로 추정된다. 이러한 점을 감안해 향후 세율을 인상하더라도 이로 인해 발생할 수 있는 부정적 영향이 확대되지 않도록 시장의 여건을 개선하는 등의 조치가 병행될 필요가 있을 것이다. 또한 세율 인상 수준은 추가적인 세수 규모 등을 고려하여 조절하되, 국제적 정합성 및 세율에 대한 국내 주식시장 거래의 민감도 등을 고려하여 그 수준을 정해야 할 것으로 보인다.

다만 이번 증권거래세율 인상안은 중장기적 금융 과세체계 개편의 관점에서 과도기적인 방안으로서 논의되어야 할 것으로 보인다. OECD 등 주요국의 사례를 살펴보면 미국·일본·독일 등은 자본이득세를 확대하면서 거래세를 폐지해 왔으며, 자본이득세와 거래세를 병행하여 운영하는 영국·프랑스 등도 자본이득세에 대해서는 과세 공백이 크지 않은 과세체계를 갖추고 있는 것으로 보인다. 이와 달리 우리나라의 경우 현재 일부 상장주식 대주주 등을 제외한 대부분의 금융소득에 대해 과세가 이루어지지 않고 있으며, 주식거래 전반에 대해 거래세를 중심으로 과세체계가 운영되는 상황이다. 이러한 점을 감안해, 중장기적으로는 소득에 대한 과세 공백을 해소해 나가면서 보다 근본적으로는 증권거래세를 점차 축소해 나가는 방향으로 주식을 포함한 금융과세 전반에 대한 종합적 설계 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.

나. 금융·보험업 교육세율 인상

(1) 개정내용

정부의 2025년 세법개정안은 금융·보험업자에 대한 교육세율을 알을 포함하고 있다. 현행은 금융·보험업자의 수익금액에 0.5%의 단일세율을 적용하고 있는데, 정부안은 1조원을 초과하는 수익금액에 대하여는 1%의 세율을 적용하려는 것이다. 금융·보험업자에 대한 교육세에 법인세나 소득세와 같은 초과누진세율 구조를 도입하려는 것이다.

[표 130] 금융·보험업 교육세율 인상 관련 정부안 주요 내용

현 행		개 정 안	
과세표준	세율	과세표준	세율
금융·보험업자 수익금액	0.5%	금융·보험업자 수익금액 1조원 이하분	0.5%
		금융·보험업자 수익금액 1조원 초과분	1.0%

자료: 국회예산정책처 작성

제22대 국회에는 금융·보험업에 대한 교육세율 조정과 관련된 의원안은 발의되지 않았으며, 세율조정 외에 수익금액(과세표준) 산정방식 변경에 관한 의원안 1건(박수영의원 대표발의, 유가증권 매각익·상환익 계산 시 손익통산 허용)이 발의되어 기획재정위원회에 계류되어 있다.

(2) 세수효과

금융·보험업 교육세율 인상에 따른 세수효과는 2027년 1조 5,280억원 등 2027~2030년까지 총 6조 5,666억원(연평균 1조 3,133억원)으로 추정된다. 구체적으로, 2024년 금융·보험업자의 교육세 납부 실적치를 바탕으로 기준연도(2024년) 세수효과를 추계한 뒤, 국회예산정책처의 주요 거시경제 변수(명목GDP, 국고채 3년물 금리 등) 전망(2025.9.)을 바탕으로 추정한 금융·보험업자분 교육세 수입의 향후 증감률 전망치를 적용하여 추계기간 동안 교육세율 인상에 따른 세수효과를 추계하였다.

신홍철 추계세제분석관(hongfe@assembly.go.kr, 6788-4745)

한편, 정부는 금융·보험업 교육세율 인상에 따른 세수효과를 2026년 133억원, 2027년 1조 3,300억원 등 2026~2030년까지 5조 3,333억원(연평균 1조 667억원)으로 추정하였다. 국회예산정책처와 정부의 세수효과 차이는 추계방법 및 전제의 차이에서 기인한다. 국회예산정책처와 정부 모두 2024년 실적치를 바탕으로 기준연도(2024년) 세수효과를 추계하였으나, 정부는 기준연도의 세수효과가 향후에도 동일하게 유지될 것으로 보았다.

[표 131] 금융·보험업 교육세율 인상에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
NABO(A)	-	15,280	16,079	16,735	17,419	65,666	13,133
정 부(B)	133 ¹⁾	13,300	13,300	13,300	13,300	53,333	10,667
차이(A-B)	△133	1,980	2,779	3,435	4,119	12,333	2,466

주: 1) 폐업 등을 고려하여 세수효과의 1%가 2026년에 귀속된다고 가정

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

교육세율 인상안 제출의 의의

금융·보험업자에 대한 교육세는 1982년 교육세가 신설되면서 도입된 이후 현재까지 수익금액의 0.5%라는 세율구조가 이어지고 있다. 도입 이후 과세대상 금융·보험업자의 범위가 확대되고, 수익금액의 계산 방법이 일부 변경되는 것 외에 세율에는 변동이 없었다. 이번 세법개정안은 금융·보험업자 교육세 제도 도입 이후 처음 제출된 세율 조정 관련 개정안으로, 국회 차원에서 관련 논의를 이어갈 수 있는 기회를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 정부는 이번 교육세율 인상의 이유로 과세형평성을 들고 있으며, 교육계와 금융·보험업계에서는 정부안에 대해 상반된 평가를 제시하고 있다.

금융·보험업에는 1977년 부가가치세 도입 이전에는 당초 영업세가 부과되었다(수익금액의 1%). 영업세는 부가가치세 도입 전 일종의 일반소비세로 기능해 왔으며, 과세대상 업종의 매출액이나 수입금액 등을 과세표준으로 일정율의 세율을 곱하는 방식으로 제도가 설계됐다. 물품가액을 기준으로 과세하는 현재의 소비세 형

태와 차이가 있으나, 결과적으로는 거래에 과세된다는 점에서 영업세는 소비세의 일종으로 볼 수 있다(한국조세재정연구원, 2012).

이후 금융·보험업에 대한 영업세는 1977년 부가가치세 도입과 함께 폐지됐다. 부가가치세는 경제개발에 따른 재정수요 충족을 위한 세수 증대와 영업세, 물품세, 석유류세 등 복잡한 간접세 체계의 통합·정비를 위해 도입되었으며, 금융·보험업은 부가가치세 과세대상이 아닌 면세대상으로 규정되었다. 이는 기존 영업세제에서는 금융·보험업을 단순한 수익영업으로 보아 과세대상으로 규정하였으나, 부가가치세 제에서는 금융·보험업의 생산요소적 성격을 고려한 조치였다(재무부, 1990).

1982년에는 금융·보험업에 대한 교육세가 도입되었다. 당초 정부가 국회에 제출한 「교육세법안」에는 금융·보험업자에 대한 과세 관련 내용은 포함되어 있지 않았으나, 국회 심의과정에서 재산세에 대한 부가세(surtax)로서 교육세를 과세하는 대신 금융·보험업자 수익금액의 0.5%를 교육세로 과세하도록 했다. 금융·보험업에는 다른 업종과 달리 부가가치세가 부과되지 않고, 비교적 안정적인 수익구조를 가지고 있다는 점이 고려되었다.¹⁹⁸⁾ 또한 구체적인 과세체계는 구 영업세와 동일하게 수익금액을 과세표준으로 하는 외형표준과세를 채택하고, 세율만 절반 수준으로 낮추는 것으로 결정되었다.

198) 제108회 국회(정기회) 제136차 본회의 회의록(1981.12.1.)

[BOX 3] 금융·보험서비스에 대한 부가가치세 면세 및 대체과세 현황

- 금융·보험서비스에 대하여는 주로 다음과 같은 이유로 부가가치세가 면세됨
 - (이론적 이유) 이자는 임금, 이윤 등과 함께 부가가치를 구성하는 요소이므로 이에 대한 부가가치세 과세 시 이중과세의 문제 발생 가능
 - (과세표준 산정의 어려움) 금융·보험서비스의 이용 대가는 여·수신 금리 및 보험료 등에 포함되어 있으므로 이자수입 및 보험료 등에서 금융·보험서비스 용역대가(부가가치)만 분리하여 과세표준을 산정하기 곤란
 - (정책적 고려) 부가가치세 부과 시 금융·보험서비스 비용 상승 등 소비자 부담 증가 가능성
- (OECD) 우리나라를 포함한 대부분의 회원국은 금융·보험서비스를 부가가치세 면세대상으로 규정하고 있으며, 일부 국가에서 제한된 범위에 대해 부가가치세 과세 중(OECD, 「Consumption Tax Trends 2024」)
 - (호주) 금융업 면세, 보험업 일부 과세(생명보험 외 일반보험)
 - (멕시코) 금융업 일부 과세(개인의 생활자금용 대출), 보험업 일부 과세(생명, 농업, 주택·금융보증보험은 면세, 그 외 상해·화재·자동차보험 등 과세)
 - (뉴질랜드) 금융업 면세(선택적 영세율 제도 운영), 보험업 일부 과세(생명보험 외 일반보험)
- (중국) 세계에서 유일하게 금융·보험서비스에 부가가치세 전면 과세
 - (세율 및 과세대상) 6%, 대출, 이자·수수료, 금융상품 거래, 보험
 - (대출) 대출이자수익 / (이자·수수료) 예금이자, 신용카드 수수료 등
 - (금융상품 거래) 주식·채권·외환·선물·파생상품 등 거래에 따른 매매차익
 - (보험) 보험료(생명보험 및 일반 보험 모두 포함)
- (튀르키예) 부가가치세는 면세이나, 금융·보험서비스에 따른 수익에 5% 과세
 - 교육세와 유사하게 수익에 과세하는 방식
 - (금융·보험서비스에 따른 수익) 대출이자, 각종 수수료(송금, 계좌관리 등), 환차익, 보험료 및 재보험료, 투자·증권중개수수료, 파생상품 거래 수익 등
- (IMF) 2010년 부가가치세 면세로 금융기관이 비대해지는 것을 막기 위해 금융기관이 창출한 부가가치에 FAT(Financial Activity Tax)를 과세하는 방안 제안
 - '이윤+인건비(profits+remuneration)'를 기준으로 과세표준을 설정하고, 일반 부가가치세의 세율보다 낮은 세율로 과세
 - 일부 유럽국가에서 FAT 유사 제도(변형된 FAT)를 시행 중(아이슬란드, 노르웨이, 덴마크 등(KPMG, 2017))
 - 이스라엘은 IMF의 제안 전(1975년~)부터 금융·보험서비스에 부가가치세 대신 임금 및 이익세(Wages and Profits Tax) 부과 중
 - 금융기관 전체(financial institution)에 대해 과세연도에 지급한 임금 및 이익의 합계액(손실은 상계 가능)의 17% 부과

1982년 도입 이후 현재까지 금융·보험업에 대한 교육세 관련 개정안은 총 17건 발의되었다. 법률 단위의 개정은 교육세 자체의 일몰기한이 연장되고 항구화된 것을 제외하면 금융·보험업의 발전과 제도변화에 맞추어 과세대상 업종의 범위가 확대되고, 회계기준 변경에 따라 수익금액 산출방법을 일부 조정하는 등 소폭의 개정이 주로 이루어졌다. 하위 법령 단위에서는 수익금액의 계산방법을 보완하는 것을 중심으로 개정이 이루어졌다.

[표 132] 금융·보험업에 대한 교육세 관련 「교육세법」 주요 개정 연혁

연도	유형	주요내용
1982	제정	- 「교육세법」 시행 - 금융·보험업자 수익금액의 0.5% 교육세 부과
1991	일몰기한	- 교육세 일몰폐지(영구세 전환)
2009	과세대상	- 과세대상 추가(여신전문금융회사, 증권회사 및 선물회사, 한국수출입은행)
2011	과세표준	- 수익금액 중 '유가증권 매각익·상환익'의 개념 명확화
2012	과세대상	- 과세대상 정비(농업협동조합중앙회 → 농협은행)
2015	세무행정	- 과세기간 조정(분기 → 1년), 중간예납 제도 도입
2016	세무행정	- 납세지 조정(연결납세방식 적용 시 연결모법인의 납세지에 납부)
2017	과세대상 세무행정	- 과세대상 추가((미등록)대부업 또는 (미등록)대부중개업자) - 과세대상 정비(수산업협동조합중앙회 → 수협은행) - 미납 중간예납세액 징수절차 보완
2018	세무행정	- 교육세 신고·납부기한 조정(과세기간 종료 후 2개월 → 3개월까지)
2019	세무행정	- 연결납세 방식 적용 시 교육세 신고·납부기한 조정(과세기간 종료 후 3개월 → 4개월)
2023	과세표준	- IFRS17 시행에 맞추어 금융·보험업자 수익금액 중 보험료 산정 방식 조정
2024	과세대상	- 과세대상 추가(금융기관보험대리점, 온라인투자연계금융업자)

주: 연도는 법률 시행연도 기준

자료: 국회예산정책처 작성

정부의 2025년 세법개정안은 금융·보험업에 대한 교육세 도입 이후 처음으로 제출·발의된 세율조정 관련 개정안으로서, 그간 국회의 세법 심의 과정에서 상대적으로 소외되었던 '금융·보험업에 대한 교육세'가 이번 개정안을 계기로 논의 대상에 포함되었다는 점에서 의의가 있다.

정부는 금융·보험업에 대한 교육세율 인상의 이유로 '과세형평성 제고'를 들고

있다. 세율인상은 그간의 금융·보험업의 성장을 고려한 조치라는 설명이다.¹⁹⁹⁾ 금융·보험업의 명목GDP는 교육세가 도입된 1982년 1.4조원에서 2024년 139.7조원으로 동기간동안 연평균 11.6%씩 상승했다. 같은 기간 우리나라의 총 명목GDP는 58.4조원에서 2,556.9조원으로 연평균 9.4%씩 상승해 금융·보험업의 성장세가 우리나라 전체의 성장세보다 가파른 것으로 나타났다. 실질GDP 기준으로 볼 경우에도 금융·보험업의 실질GDP가 우리나라의 총 실질GDP보다 가파르게 상승했다. 정부는 이러한 금융·보험업의 성장세를 고려해 교육세율을 인상했다는 것이다.

[표 133] 금융·보험업 분야 GDP 현황

(단위: 조원)

		1982	1990	2000	2010	2020	2024	1982~2024 연평균 증가율
명목 GDP	금융 보험업	1.4	9.2	32.2	77.9	110.0	139.7	11.6%
	전체	58.4	206.7	675.7	1,379	2,058.5	2,556.9	9.4%
실질 GDP	금융 보험업	4.3	16.3	35.3	68.6	110.0	125.7	8.4%
	전체	219.8	495.7	998.3	1,577.3	2,058.5	2,292.2	5.7%

주: 연평균 증가율은 1982년 대비 2024년의 연평균 증가율임

자료: 한국은행경제통계시스템

이러한 정부안에 대해 각계는 상반된 반응을 보이고 있다. 교육계에서는 세율 인상에 찬성하고 있다. 금융·보험업의 사회적 책임 강화 필요성, 최근의 세수결손으로 인한 지방교육재정교부금 감소세, 교육의 질적 수준 제고 필요성, 고등·평생교육을 중심으로 한 교육재정수요 확대 추세 등을 고려할 때 교육세율 인상을 통해서라도 교육재정을 확충할 필요가 있다는 것이다.²⁰⁰⁾

반면, 금융·보험업계는 정부안에 이견을 제기하고 있다. 순수익이 아닌 수익금액을 과세표준으로 하는 교육세의 구조상 금융·보험업의 성장에 따라 업권에서 납부하는 교육세액도 자연스럽게 증가하고 있는 상황에서 100%의 세율 인상은 ‘횡재세’로서 과도하고, 세율인상의 효과가 소비자에 전가될 수 있다는 것이 주된 이유이다. 또한 금융·보험업자는 교육세의 직접적인 수익자가 아니므로 수익자부담의 원칙 상 목적세인 교육세의 납세자가 되는 것 자체가 불합리하다고 주장하기도 한다.

199) 기획재정부, 보도설명자료, 「그간의 금융보험업의 성장을 고려한 것이며, 교육세 개편에 따른 인상 재원은 고등교육 투자확대 등 국정과제 소요를 중심으로 활용될 예정입니다.」, 2025.8.3.

200) 이찬규, “‘대형 금융권’ 교육세 인상, 미래를 위한 책임 있는 선택이다”, 프레시안 특별기고, 2025.8.13.

[BOX 4] 금융·보험업 횡재세 관련 해외 동향

□ 횡재세(Windfall tax) 논의 배경 및 개념

- 코로나19 팬데믹 이후 국제적으로 고유가·고금리가 지속됨에 따라 경기침체에도 불구하고 에너지 등 일부 업종에서 기업의 영업이익이 급증하는 현상 발생
 - 2022년 이후 러-우전쟁, 이스라엘-하마스 분쟁 등으로 인하여 국제 에너지 공급망에 차질 발생, 천연가스 등 화석연료의 거래가격이 급등 → 에너지 및 전력 업종의 영업이익 증가
 - 미국 등 주요국의 금리인상 → 은행 등 금융업종의 영업이익 증가
- 유럽 국가를 중심으로 에너지, 금융 등 업종에 대해 기업의 역량이나 노력에 관계없이 대외 경제환경 변화와 업종의 독점적 지위에 의해 발생한 초과이익에 한시적으로 과세하는 횡재세(windfall tax) 또는 사회연대기금(solidarity levies) 도입
 - EU 및 일부 국가에서는 초과이익세(EPT, Excess profit tax)라는 표현 사용

□ 2022년에는 에너지 분야를 중심으로 관련 논의가 이루어졌으며, 최근 금융·보험업에 대하여도 관련 논의 진행 중

- 현재 유럽 및 남미 일부국가에서 금융·보험업에 횡재세를 운영 중
 - 과세대상이 되는 초과이익의 기준이 다양하고 세율 또한 3%에서 60%까지 광범위
 - 적용기간은 대체로 3~5년임

[표] 금융·보험업 횡재세 도입 현황

국가	과세대상	세율	적용기간	비고
헝가리	순수익	8~30%	2022.7.~	은행·보험 전반
체코	최근 3년 평균이익의 초과분	60%	2023.1.~ 2025.12.	대형은행 대상
콜롬비아	금융(규정소득)	3%	2023.1.~ 2027.12.	-
슬로바키아	300만 유로 이상의 소득	25%	2025.1.~ 2028.12.	은행 대상
라트비아	최근 5년 연평균 순이자소득 × 1.5배 초과분	60%	2025.1.~ 2027.12.	신용기관 (은행) 대상
리투아니아	최근 4년 연평균 순이자소득 × 1.5배 초과분	60%	2023.1.~ 2025.12.	신용기관 (은행) 대상

자료: OECD, IBFD Database, 2024 바탕으로 국회예산정책처 작성

인상된 교육세율을 적용받는 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자 현황

국세청 제출자료에 따르면 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자는 2019년 49개에서 2023년 59개까지 지속적으로 늘어났다. 이들이 전체 금융·보험업자에서 차지하는 비중은 2023년 기준 1.2%로 매우 적은 수준이며, 2019년 이후 1% 내외에서 증감을 반복하고 있다. 업권별 구성을 살펴보면, 2023년 기준 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자는 은행업자 18개, 보험업자 23개, 그 외(여신전문금융회사, 증권업자 등) 18개로 나타나 은행·보험업자가 세율인상 대상 금융·보험업자(59개)의 약 69.5%를 차지하고 있다.

[표 134] 교육세 납부대상 금융·보험업자 현황: 2019~2023년

(단위: 개)

구 분		전 체	은행업+보험업			그 외
			소 계	은행업	보험업	
2019	전체(A)	4,126	332	274	58	3,794
	1조원 초과(B)	49	32	13	19	17
	(B/A)	(1.2%)	(9.6%)	(4.7%)	(32.8%)	(0.4%)
2020	전체(A)	5,386	369	308	61	5,017
	1조원 초과(B)	51	34	17	17	17
	(B/A)	(0.9%)	(9.2%)	(5.5%)	(27.9%)	(0.3%)
2021	전체(A)	4,794	351	291	60	4,443
	1조원 초과(B)	50	32	15	17	18
	(B/A)	(1.0%)	(9.1%)	(5.2%)	(28.3%)	(0.4%)
2022	전체(A)	4,651	331	271	60	4,320
	1조원 초과(B)	53	35	16	19	18
	(B/A)	(1.1%)	(10.6%)	(5.9%)	(31.7%)	(0.4%)
2023	전체(A)	4,764	317	255	62	4,447
	1조원 초과(B)	59	41	18	23	18
	(B/A)	(1.2%)	(12.9%)	(7.1%)	(37.1%)	(0.4%)

주: 「교육세법」 [별표 1] 제1호부터 제3호까지, 제5호, 제7호, 제8호 및 제14호의 업자는 은행업, 제6호의 업자는 보험업, 나머지 업자(여신전문금융업자, 금융투자업자, 환전영업자, 대부중개업자 등)는 그 외에 해당

자료: 국세청 제출자료

금융·보험업자가 부담하는 교육세액 기준으로 보면, 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자의 교육세 신고세액은 2019년 9,319억원에서 2022년 1조 92억원, 2023년 1조 2,658억원까지 연평균 7.9%씩 증가했다. 이들이 납부한 교육세액이 전체 금융·보험업자 교육세액에서 차지하는 비중은 2019~2022년까지 70%대 후반을 유지하다가 2023년 81.8%로 상승했다. 업권별 구성을 살펴보면, 2023년 기준 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자의 교육세 신고세액은 은행업 5,497억원, 보험업 4,412억원, 그 외 업종 2,749억원으로 구성되어 있어 은행·보험업자의 신고세액이 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자 신고세액의 약 78.3%를 차지하고 있다.

[표 135] 금융·보험업자 교육세 납부 현황(신고세액 기준): 2019~2023년

(단위: 억원)

구 분		전 체	은행업+보험업			그 외
			소 계	은행업	보험업	
2019	전체(A)	11,698	8,488	4,570	3,917	3,210
	1조원 초과(B)	9,319	7,285	3,823	3,462	2,033
	(B/A)	(79.7%)	(85.8%)	(83.7%)	(88.4%)	(63.3%)
2020	전체(A)	12,322	(8,978)	5,353	3,625	3,344
	1조원 초과(B)	9,641	7,564	4,518	3,045	2,077
	(B/A)	(78.2%)	(84.2%)	(84.4%)	(84.0%)	(62.1%)
2021	전체(A)	11,933	8,128	4,624	3,504	3,805
	1조원 초과(B)	9,331	6,871	3,884	2,987	2,460
	(B/A)	(78.2%)	(84.5%)	(84.0%)	(85.3%)	(64.7%)
2022	전체(A)	12,733	8,625	4,554	4,070	4,108
	1조원 초과(B)	10,092	7,507	3,892	3,615	2,585
	(B/A)	(79.3%)	(87.0%)	(85.5%)	(88.8%)	(62.9%)
2023	전체(A)	15,480	11,065	6,346	4,720	4,415
	1조원 초과(B)	12,658	9,909	5,497	4,412	2,749
	(B/A)	(81.8%)	(89.6%)	(86.6%)	(93.5%)	(62.3%)

주: 「교육세법」 [별표 1] 제1호부터 제3호까지, 제5호, 제7호, 제8호 및 제14호의 업자는 은행업, 제6호의 업자는 보험업, 나머지 업자(여신전문금융업자, 집합투자업자, 환전영업자, 대부중개업자 등)는 그 외에 해당

자료: 국세청 제출자료

종합하면, 정부안에 따라 인상된 세율을 적용받는 금융·보험업자는 2023년 기준 59개, 전체 과세대상 금융·보험업자(4,764개)의 1.2% 수준으로 소수이다. 그러나 신고세액 기준으로 보았을 때 2023년 기준 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자가 납부한 교육세는 전체 금융·보험업자분 교육세의 81.8%를 차지하고 있어 대부분의 수익금액이 세율인상의 영향을 받을 것으로 보인다. 또한 업권별로 보았을 때 2023년 기준 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자와 이들이 납부한 세액 중 은행업자와 보험업자가 차지하는 비중이 각각 69.5%, 78.3% 수준으로 나타나 세율인상의 영향은 은행업과 보험업에서 상대적으로 크게 나타날 것으로 예상된다.

한편, 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자의 수와 이들의 수익금액은 향후에도 지속적으로 늘어날 것으로 보인다. 현재 금융·보험업에 대한 교육세는 순수익이 아닌 수익금액(매출)을 과세표준으로 하여 부과되고 있는데, 인플레이션과 경제성장의 영향으로 매년 금융·보험업의 명목 규모와 수익금액 자체는 확대될 것으로 예상되기 때문이다. 또한 자본시장 활성화 정책을 통해 금융·보험업 시장을 발전시키려는 정부의 정책목표 역시 향후 인상된 교육세율을 적용받게 되는 금융·보험업자 수와 수익금액의 규모를 늘리는 요인으로 작용할 수 있다.

참고로, 2024년 기준 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자는 60개, 이들이 납부한 교육세는 1조 6,300억원 수준으로 추정된다.²⁰¹⁾

교육세율 인상이 금융·보험업권에 미치는 영향

교육세는 수익금액(매출)을 기준으로 과세되므로, 과세표준과 교육세액만으로는 금융·보험업권의 영업이익에 대한 영향을 알기 어렵다. 이에 주요 업권별 협회 제출자료를 바탕으로 2024년 기준 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자의 당기순이익과 교육세 산출세액 추이를 살펴보았다. 그 결과 2024년 기준 수익금액이 1조원을 초과하는 은행의 당기순이익 합계는 24.0조원, 교육세 산출세액 합계는 0.8조원으로 나타났다. 또한 생명보험사는 당기순이익 합계 5.1조원, 교육세 산출세액 합계 0.2조원, 손해보험사는 당기순이익 합계 8.3조원, 교육세 산출세액 합계 0.3조원, 증권사는 당기순이익 합계 5.8조원, 산출세액 합계 0.2조원으로 나타났다. 각 업권별로 교육세 산출세액 합계의 당기순이익 합계 대비 비중은 3.3~3.9% 수준이었다.

201) 기획재정부, 「교육세법 일부개정법률안」(의안번호 제2212160호) 비용추계서

[표 136] 서울인상 대상 금융·보험업자 당기순이익 및 교육세 산출세액 현황

(단위: 개, 조원)

구 분	2024년 기준 수익금액 1조원 초과 업자			2024년 교육세 산출세액 합계(B)	B/A
	개수	당기순이익 합계			
		2023년	2024년(A)		
은행	20	22.7	24.0	0.8	3.3%
생명보험	11	4.9	5.1	0.2	3.9%
손해보험	10	7.8	8.3	0.3	3.6%
증권사	12	4.8	5.8	0.2	3.6%

자료: 협회 제출자료 및 금융감독원 「금융통계정보」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

수익금액 1조원 초과 금융·보험업자의 2024년 당기순이익 합계 대비 교육세 산출세액 합계의 비중은 비교적 낮은 상황이나, 경기둔화에 따른 금리인하 가능성, 가계대출규제 강화 등에 따른 업권별 전망의 불확실성, 재무건전성 관리의 어려움 등은 업계에 부담으로 작용할 수 있다.

금융감독원에서 발표한 업권별 2025년 상반기 당기순이익 추이를 보면, 보험 업계의 경우 2025년 상반기 당기순이익은 손실부담비용 증가, 손해율 상승 등 요인에 따라 전년동기 대비 악화되었다. 구체적으로, 생명보험사의 2025년 상반기 당기순이익은 3.3조원으로 전년동기 대비 0.3조원(△8.5%) 감소했고, 손해보험사의 2025년 상반기 당기순이익은 4.6조원으로 전년동기 대비 1.1조원(△19.2%) 감소했다. 전업카드사(여신전문금융업)의 경우도 2025년 상반기 당기순이익이 1.2조원으로 집계돼 전년동기 대비 0.3조원(△18.3%) 감소했다. 가맹점수수료의 지속적 인하 및 우대수수료 적용과 카드론 대출규제 강화에 따른 영향이다.

은행업계의 경우 2025년 상반기 당기순이익이 전년동기 대비 개선[일반은행 '25 상반기 당기순이익 14.9조원, 전년동기 대비 2.3조원(18.4%) 증가, 저축은행 '25 상반기 당기순이익 0.3조원, 전년동기(△0.4조원) 대비 흑자전환]되었으나, 한국금융연구원(2025.9.)은 2025년 상반기 국내은행의 당기순이익 증가는 일회성 요인이 크고 순이자마진(NIM)과 대출규모에 대한 하반기 전망이 좋지 않은 상황이며, 은행 간 LTV 담합에 대한 과징금, 홍콩 ELS 관련 과징금·과태료 등이 국내은행 이익의 하방압력으로 작용할 것으로 보인다고 전망하기도 했다.

그 밖에 보험업계는 교육세율 인상이 재무건전성에도 영향을 줄 수 있다는 입

장이다. 교육세율 인상 시 보험부채(보험계약상의 의무 이행을 위해 미래에 지출해야 할 현금흐름의 현재가치)가 증가해 지급여력비율(가용자본/요구자본)이 감소한다는 것이다. 구체적으로, 보험업계는 2023년부터 변경된 회계기준(IFRS17)과 지급여력제도(K-ICS)에 따라 미래의 보험부채를 현재가치로 환산하여 현재의 보험부채로 선반영한 후 실제 현금유출이 발생하면 부채를 조정하는 방식으로 보험부채를 평가하고 있는데, 교육세는 실무상 보험부채에 포함되어 있어 교육세율 인상 시 현재의 보험부채 평가액이 늘어나 가용자본(순자산=자산-부채)이 줄어들고 결과적으로 재무건전성 지표인 '지급여력비율'이 감소할 수 있다.²⁰²⁾

교육세율 인상이 금융소비자에 미치는 영향

금융·보험업에 대한 교육세는 과거 영업세제 하의 외형표준과세 체계를 그대로 활용해 수익금액(거래량)을 과세표준으로 하는 세금이므로 기본적으로 소비세의 성격이 있어 세부담 전가가 법인세 등 세목에 비해 비교적 용이하다. 부가가치세와 같이 거래징수 제도에 따라 최종 소비자에게 세부담을 100% 전가시키는 구조까지는 아니더라도, 교육세 부담분을 금융·보험 서비스 가격에 포함시켜 소비자에게 부담을 전가할 수 있다. 또한 서비스 가격결정에 있어 상대적으로 강한 회사의 영향력, 가격결정 구조의 복잡성, 산업의 필수재·공공재적 성격에 따른 상대적으로 낮은 가격탄력성 등의 요인을 고려할 때 교육세율 인상에 따른 세부담의 전가가능성은 높을 것으로 보인다.

세율인상에 따른 세부담의 소비자에 대한 전가가능성을 업권별로 살펴보면, 은행의 경우 가계 및 기업대출 금리가 오를 가능성이 있다. 대출금리는 시장 내 자금수요와 공급 여건에 따라 자율적으로 결정되는 가격으로, 「대출금리 체계의 합리성 제고를 위한 모범규준」에 따르면 은행의 대출금리는 기준금리와 가산금리로 구분되며, 가산금리의 세부항목에 법적 비용으로서 교육세가 명시적으로 포함되어 있다. 모범규준은 은행권 자율규제로서 법적 구속력을 가지는 규범은 아니나, 모범규준에

202) 예를 들어, 월 10만원의 보험료로 10년 만기 비갱신형 상해보험 계약이 체결되었다고 가정하면, 매년 6,000원(=500원 × 12개월)씩 10년간 총 6만원의 교육세가 발생한다. 이 때 IFRS17 및 K-ICS 체제에서는 해당연도의 교육세액 6,000원을 부채로 인식하는 것이 아니라 계약기간 동안의 총 교육세액(6만원)을 현재가치로 환산(할인)하여 한번에 인식한 뒤 교육세가 납부(현금유출)되면 부채를 조정한다. 이 때 교육세율이 인상될 경우 미래의 교육세 추가부담분까지 한번에 현시점의 부채로 인식된다는 것이다.

맞추어 각 은행이 내규를 개정하여 대출금리 산정체계를 조정하고 있고, 금융당국의 금리 수준에 대한 검사·지도 과정에 활용되고 있다.

[표 137] 모범기준에 따른 대출금리 산정체계

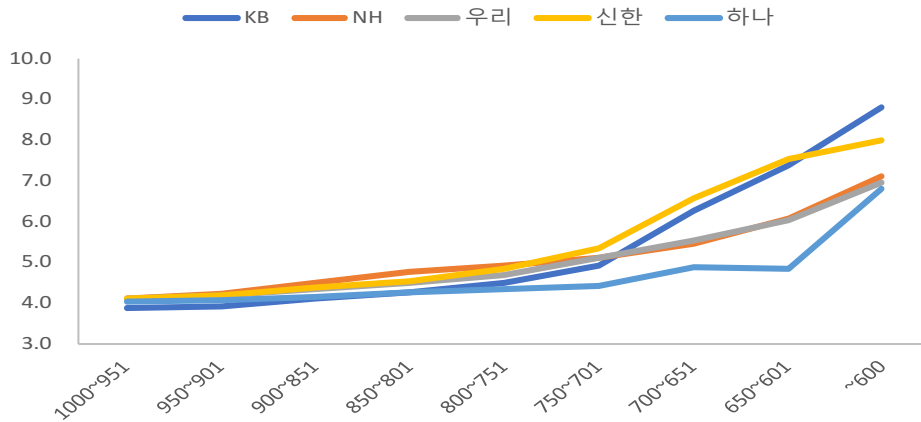
① 기준 금리	② 가산금리					
	리스크 관리비용	원가	법적비용	기타	가감조정 전결금리	
	리스크 프리미엄					
	유동성 프리미엄 신용 프리미엄 자본 비용	업무 원가	<u>교육세</u> , 출연료 등	기대 이익률	부수거래 감면금리	본부·영업점 조정금리

자료: 은행연합회, 「대출금리 체계의 합리성 제고를 위한 모범기준」

교육세율 인상 이후 신규 취급되는 대출의 경우 세율 인상분이 반영되어 이전보다 금리가 상승할 수 있으며, 만기가 도래하지 않은 기존 대출 건이라도 변동금리형이나 조정형 또는 혼합형 고정금리형으로 계약했을 경우 금리 조정시기 도래 시 교육세율 인상을 반영해 대출금리가 조정될 수 있다.²⁰³⁾ 또한 교육세 자체가 이자수익, 즉 대출금리를 기준으로 계산되는 구조이다보니 높은 대출금리를 부담하는 차주일수록 교육세율 인상분이 전가될 경우 대출금리가 크게 오르게 되고, 그에 따른 추가 이자납입액도 증가하게 된다. 일반적으로 저신용자나 저소득층, 소상공인 등은 고신용자나 고소득층, 대기업 등에 비해 높은 대출금리를 부담하고 있다. 이는 대출의 상환가능성에 따른 손실위험 보전을 위한 조치이지만 세부담 전가의 구조만 놓고 본다면 역진적인 양상으로 나타난다.

203) 은행연합회 제출자료에 따르면 세율인상을 단순화하여 볼 때 '25.6월말 기준 예금은행 신규취급 가계대출 가중평균금리 4.21% 기준 교육세율 인상분 전가에 따른 신규 취급 대출금리 인상폭은 약 0.02%p(=4.21% × {(1.1/1.005) - 1})이고, 2024년 말 기준 가계대출 차주 1인당 평균 대출잔액 9,600만원에 대출금리 인상폭 0.02%p를 적용할 경우 가계대출 차주의 1인당 연간 추가 이자부담액은 20,107원 수준이다.

[그림 27] 5대 은행의 신용점수별 가계대출금리 현황: 2025년 8월 신규취급액 기준
(단위: %)



- 주: 1. 공시대상 대출(분할상환방식 주택담보대출, 일시상환방식 주택담보대출, 일반신용대출, 신용한도 대출(마이너스대출), 전세자금대출) 전체의 평균금리
 2. 신용점수는 CB회사 KCB 기준
 3. 평균금리는 KB 3.99%, NH 4.21%, 우리 4.19%, 신한 4.29%, 하나 4.07%임
 4. 평균 신용점수는 KB 941점, NH 946점, 우리 941점, 신한 933점, 하나 947점임
 자료: 은행연합회 소비자포털, 가계대출금리 비교

[표 138] 예금은행 평균 대출금리 및 금리수준별 비중: 2025년 8월 신규취급액 기준
(단위: %)

구분	평균금리	금리수준별 비중						
		전체	~3%	3~4%	4~5%	5~6%	6~7%	7%~
중소기업	4.03	100	10.1	40.7	37.4	9.2	1.6	1.0
대기업	3.98	100	2.8	58.4	31.2	7.1	0.3	0.2

주: 중소기업 대출(정부 정책대출 포함)과 대기업 대출의 구성 차이가 고려되지 않은 자료임
 자료: 한국은행 경제통계시스템, 「1.3.3.2.1. 예금은행 대출금리(신규취급액 기준)」 및 「1.3.3.3. 예금은행 금리수준별 여수신 비중(신규취급액 기준)」

보험업의 경우도 가계 및 기업의 보험료가 오를 가능성이 있다. 보험료는 위험률을 등에 따라 산출되는 순보험료와 보험사업을 영위하는데 소요되는 각종 사업경비 등을 충당하기 위한 부가보험료로 구성되는데, 교육세율 인상 시 간접비 증가에 따라 부가보험료가 인상될 수 있어 결과적으로 보험료에 영향을 미칠 수 있는 구조이다. 기타 증권업계나 여신전문금융업도 각종 수수료를 인상하거나 소비자에게 제공되는 혜택을 축소하는 등의 방향으로 소비자에게 교육세율 인상에 따른 부담을 일부 전가시킬 수 있다.

한편, 이러한 소비자 전가가능성을 제도적으로 막으려는 시도가 있으나, 일정한 한계가 있을 것으로 예상된다. 우선 정부는 서민금융 대출로부터 발생하는 이자수익은 교육세 과세표준 산정 시 제외하도록 하는 내용(시행령 개정사항)을 이번 세법개정안에 포함했다. 그러나 해당 내용은 업권이 취급하는 모든 대출을 포괄하지 않으므로 서민금융 외의 대출에 대하여는 세율인상분의 소비자 전가가능성이 남아있다.

또한 제22대 국회에는 은행의 대출금리 산정체계를 법률에 직접 규정하면서, 가산금리에 교육세 등 법적비용을 포함하지 못하도록 하는 「은행법 일부개정법률안」(민병덕의원 대표발의, 의안번호 제2200335호)²⁰⁴⁾이 발의되었는데, 해당 개정안에 대해 금융위원회는 “대출 가산금리 구성요소 중 법적비용의 일부 항목을 제외하더라도 은행이 목표이익률 등 다른 항목을 상승시키거나 우대금리를 축소하는 경우 대출금리 인하 효과가 크지 않을 수 있다”는 의견을 제시하기도 했다.²⁰⁵⁾ 교육세율 인상을 이유로 금리, 보험료 등을 직접적으로 조정하지 않더라도 다른 항목을 조정하는 등 간접적인 방법을 통해 세부담의 전가가 가능하다는 것이다.

금융·보험업 교육세율 인상에 따른 정부의 자원 활용 계획

정부는 “교육세 개편에 따른 인상재원은 고등교육 투자확대 등 국정과제 소요를 중심으로 활용될 예정”이라는 입장이다.²⁰⁶⁾ 교육세는 현재 예산으로 정하는 금액이 유아교육지원특별회계에 우선 배분되고, 남은 금액을 고등·평생교육지원특별회계와 지방교육재정교부금에 50%씩 배분하는 구조인데, 정부의 입장은 고등·평생교육지원특별회계에 대한 교육세 전입분을 늘리겠다는 취지로 이해된다. 실제로 「2025~2029년 국가재정운용계획」에는 교육세 배분구조 변경안이 포함되었는데, 2026년부터 금융·보험업분 교육세를 고등·평생교육지원특별회계에 전액 우선 배분하고, 남은 교육세액을 영유아특별회계(2026년 신설, 前 유아교육지원특별회계)와 지방교육재정교부금에 6:4로 배분하겠다는 것이다. 이러한 변경안에 맞추어 정부의 「2026년 예산안」에는 금융·보험업분 교육세 전액이 고등·평생교육지원특별회계 전입금으로 배분되어 있다.²⁰⁷⁾

204) 현재는 철회된 상태이다.

205) 정무위원회 수석전문위원, 「은행법 일부개정법률안(민병덕의원 대표발의, 의안번호 제2200335호) 검토보고」, 2024.8.

206) 기획재정부, 보도설명자료, 「그간의 금융보험업의 성장을 고려한 것이며, 교육세 개편에 따른 인상재원은 고등교육 투자확대 등 국정과제 소요를 중심으로 활용될 예정입니다.」, 2025.8.3.

[표 139] 교육세 배분 현황

(단위: 억원)

구 분	교육세	배분		
		유아교육 지원특별회계 ¹⁾	고등·평생교육 지원특별회계	지방교육 재정교부금
2025년 예산 (제2회 추경)	57,765	17,022	20,372	20,372
산식(현행)	-	예산으로 정하는 금액(A)	(교육세 - A) × 50%	(교육세 - A) × 50%
2026년 예산안	64,433	26,380	20,466	17,587
산식(예정)	-	(교육세 - B) × 60%	금융·보험업분 교육세(B)	(교육세 - B) × 40%

주: 1) 2026년부터 영유아특별회계로 명칭이 변경될 예정이다.

1. 산식에 따라 계산한 값으로 결산에 따른 정산분 반영 등에 따라 실제 배분금액과는 차이가 있을 수 있음

자료: 국회예산정책처 작성

한편, 교육세는 목적세이므로 세수의 활용목적이 정해져 있어 재원활용이 자유롭지 못하다. 따라서 세율인상 시 추가된 세수의 활용방안을 바탕으로 세율인상의 필요성을 살펴볼 필요가 있다. 목적세는 수익자부담의 원칙과 세입 세출의 연계성을 충실히 갖출 경우 자원배분의 효율성, 재정의 효율성 및 불완전한 시장의 보완 등 편익을 얻을 수 있지만, 전제조건이 갖추어지지 못할 경우 비효율적인 자원배분과 국가재정 집행, 조세구조의 복잡화, 높은 사회비용 및 재정의 경직성 등 부작용을 초래할 가능성이 높기 때문이다(우지훈 외, 2017).

이러한 관점에서, 이하에서는 정부의 재원 활용 계획에 대하여 살펴본다.

고등교육 분야 투자재원의 확보 필요성

교육부의 「고등교육 재정지원 기본계획(2025~2029)」에 따르면 우리나라의 고등교육은 높은 취학률과 외국 학생수 증가 등에 따라 양적 규모는 확대되었으나, 대외경쟁력이 약세를 보이는 등 질적수준은 저하되어 있다.²⁰⁸⁾ 또한 생성형 AI 등 첨단산업 중심으로 산업구조가 개편되면서 첨단분야 인력 수요가 급증하고 있으나 공급이

207) 현재 특별회계와 지방교육재정교부금 간 교육세 재원 배분에 관한 산식은 법률에 규정되어 있는데, 이러한 예산안 편성은 법률 개정을 전제로 한 것이다.

208) 스위스 국제경영개발원(IMD)에 따르면 2024년우리나라 대학교육의 경제사회 요구 부합도는 67개 조사국 중 46위였다.

이에 미치지 못해 대학의 인재양성 기능을 강화할 필요가 있다.

고등교육(대학)의 질적 수준을 제고하고, AI 등 첨단산업 발전에 대응하기 위한 인재 양성을 확대하려면 우수 교수인력 충원, 연구시설 및 장비 교체, 교수와 학생의 연구활동 지원 등에 대한 투자가 요구되며, 이를 위해서는 안정적인 재정확보가 필요하다. 그러나 우리나라 대학들은 학령인구의 감소와 2010년부터 이어져 온 학부 등록금 동결로 인해 자체적인 재정확보에 어려움을 겪고있다(문재성, 2025).

이러한 배경에서, 정부의 지방자치단체는 고등교육에 대한 재정지원을 해오고 있으며, 그 규모는 2019년 14조 2,292억원에서 2023년 19조 8,981억원까지 최근 5년간 지속적으로 확대되었다.

[표 140] 최근 5년간 고등교육 재정지원 규모: 2019~2023년

(단위: 억원)

구 분	중앙정부			지자체	합계	전년대비 증가율
	소계	교육부	교육부 외			
2019	137,520	95,152	42,367	4,772	142,292	3.8%
2020	145,199	101,952	43,247	7,053	152,252	7.0%
2021	155,967	108,988	46,979	6,596	162,563	6.8%
2022	170,165	114,531	55,634	7,510	177,675	9.3%
2023	189,695	128,549	61,146	9,286	198,981	12.0%

자료: 한국사학진흥재단, 대학재정알리미

또한 정부는 고등교육 분야에 대한 재정지원을 향후에도 확대해 나갈 예정이다. 「2025~2029년 국가재정운용계획」에 따르면 고등교육 분야에 대한 재정투자 규모는 2025년 15.4조원에서 2029년 17.9조원까지 확대될 예정이다. 다만, 이는 전체 고등교육 분야 투자에 대한 전망으로, 금융·보험업분 교육세가 재원으로 활용되는 고등·평생교육지원특별회계에 대한 향후 투자계획은 제시되지 않은 상황이다. 이에 특별회계 소관 세부사업들의 중기재정계획 상 투자계획을 바탕으로 개략적인 향후 투자규모를 예측해 보면, 고등·평생교육지원특별회계 소관 중기재정계획 수립 대상 세부사업에 대한 재정투입은 2025년 13.6조원에서 2029년 18.9조원까지 확대될 것으로 전망된다.

[표 141] 「2025~2029년 국가재정운용계획」 상 고등교육 분야 재정투자계획

(단위: 조원)

구 분	2025	2026	2027	2028	2029
고등교육 분야	15.4	16.3	17.0	17.8	17.9

자료: 대한민국 정부, 「2025~2029년 국가재정운용계획」

종합하면, 학령인구 감소 및 등록금 동결 등에 따라 대학의 자체적인 재원 조달 기능이 약화된 상황에서 고등교육의 기능을 강화하려면 국가의 재정투입이 필요하며, 「2025~2029년 국가재정운용계획」 등에 따르면 정부는 향후 고등교육에 대한 투자규모를 지속적으로 확대해나갈 예정이다. 이러한 상황에서 금융·보험업 교육세를 인상에 따라 추가로 확보된 세수는 고등·평생교육지원특별회계에 전입되어 고등교육 분야 투자 확대에 대응하여 투자재원으로 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

지방교육재정교부금 등 국가교육재정 배분구조

상술한 바와 같이 고등교육 분야에 대한 재정수요가 증가하고 있으나, 국가교육재정의 전체적인 배분 측면에서 보았을 때는 현재 초·중등교육 분야에 대부분의 국가교육재정이 투입되고 있는 상황이다. 2026년 예산안 기준 교육분야의 총 지출액은 99.8조원으로 편성되어 있는데, 이 중 71.7조원(71.8%)은 지방교육재정교부금으로 교부될 예정이며, 2025년 기준으로 보았을 때도 지방교육재정교부금의 비중이 73.0%로 나타났다. 반면, 고등·평생교육지원특별회계를 통한 지출액은 2026년 예산안 기준 16.4조원(16.4%) 수준이며, 2025년 기준으로 보았을 때도 16.1%로 나타났다. 이처럼 지방교육재정교부금에 대한 배분금액이 상대적으로 많은 것은 「지방교육재정교부금법」에서 내국세 20.79%와 교육세의 일부를 ‘지방교육재정교부금’으로 매년 예산안에 계상하도록 규정하고 있기 때문이다.

[표 142] 교육분야 2026년 예산안 현황: 회계·기금별 세출·지출 기준

(단위: 조원)

구 분	2024년 결산	2025년 예산안		2026년 예산안	
		금액	비중	금액	비중
교육분야	88.2	96.2	(100.0%)	99.8	(100.0%)
일반회계	69.6	77.0	(80.0%)	73.6	(73.7%)
지방교육재정교부금	64.6	70.3	(73.0%)	71.7	(71.8%)
지역균형발전특별회계	0.4	0.4	(0.4%)	0.4	(0.4%)
유아교육지원특별회계 (영유아특별회계)	3.2	3.1	(3.2%)	9.2	(9.2%)
고등평생교육지원특별회계	14.8	15.5	(16.1%)	16.4	(16.4%)
사학진흥기금	0.1	0.3	(0.3%)	0.3	(0.3%)

주: 유아교육지원특별회계는 2026년부터 영유아특별회계로 명칭이 변경될 예정

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원을 지원하기 위해 국가가 교부하는 금액으로, 시·도의 교육비특별회계에 전입되어 시·도의 교육·학예에 관한 사무 수행에 필요한 경비로 집행된다. 이 때 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 범위에서 대학이 제외되어 있으므로,²⁰⁹⁾ 시·도 교육청에서는 교부금을 대부분 초·중등교육(초·중·고등학교) 분야의 재원으로 활용하고 있다.²¹⁰⁾

이 때 지방교육재정교부금이 내국세 및 교육세에 비례하여 배분되고, 대부분의 재원이 초·중등교육 분야에서 집행됨에 따라 학생 1인당 교부금은 증가하고, 시·도 교육청의 교육비특별회계 이월액과 집행잔액이 지속적으로 발생하고 있다. 구체적으로, 지방교육재정교부금은 2016년 43.2조원에서 2025년 72.3조원까지 내국세

209) 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

210) 참고로, 지방자치단체의 고등교육 분야에 대한 재정지원은 「고등교육법」 등 개별 법률에 근거하여 이루어지고 있다.

(「고등교육법」 제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.)

규모 증가에 따라 1.67배 증가했으나, 같은 기간 저출생으로 인해 교부금 지원대상 학생 수는 602만명에서 512만까지 약 14.9% 감소해 학생 1인당 교부금은 2016년 716만원에서 2025년 1,412만원으로 1.97배 증가했다.

[표 143] 지방교육재정교부금 추이: 2016~2025년

(단위: 조원, 만명, 만원)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
지방교육 재정교부금(A)	43.2	46.6	52.5	60.5	53.5	60.3	81.3	65.4	64.7	72.3
교부금 지원대상 학생수(B)	602	583	570	556	544	535	532	526	520	512
학생 1인당 교부금(A/B)	716	799	920	1,088	985	1,128	1,528	1,241	1,243	1,412

주: 지방교육재정교부금은 교육부 교부기준(세계잉여금, 추경예산 포함)

자료: 교육부

또한 시·도교육청 교육비특별회계의 이월액과 집행잔액 규모는 2019년 6조 5,659억원에서 2023년 8조 6,335억원까지 확대됐다. 특히, 집행잔액은 2019년 1조 8,060억원에서 2023년 3조 3,114억원까지 확대됐는데, 이는 같은 시기 금융·보험업분 교육세 징수실적 보다 큰 금액이다.

[표 144] 시·도교육청 교육비특별회계 이월액 및 집행잔액 현황: 2019~2023년

(단위: 억원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
세출예산현액	869,669	820,925	876,444	1,096,974	995,988
이월액 및 집행잔액	65,659	43,870	38,342	75,071	86,335
이월액	47,559	27,244	24,501	45,903	53,221
집행잔액	18,060	16,626	13,841	29,168	33,114
금융·보험업분 교육세 징수액	12,768	11,382	11,752	12,527	17,504

주: 매 회계연도 시·도교육청 교육비특별회계 결산 기준

자료: 교육부, 지방교육재정알리미

다만, 한편으로는 학령인구가 줄더라도 더욱 다양하고 복잡해지는 교육수요를 고려하면 미래 교육을 위한 투자라는 관점에서 안정적인 재원 확보가 필요하다는 의견도 있다. 전국시도교육감협의회는 미래 교육 대전환의 시기에 AI와 디지털 기반 변화, 지역소멸과 학습격차 확대, 저출생과 돌봄 문제 등 과제에 대한 투자가 필요하며, 지방교육재정교부금에 매년 2조 5천억원에 달하는 인건비 자연 상승분이 반영되지 않아 실제로는 교육사업 축소가 불가피하다는 입장이며,²¹¹⁾ 노후 교육시설 개선이나 특수교육 등에 대한 투자가 필요하다는 의견도 제기된다.

정리하면, 국가교육재정의 분배 측면에서, 고등교육에 대한 재정수요가 증가하고 있으나 고등교육에 대한 재정투입 비율은 초·중등교육 분야에 비해 상대적으로 낮은 편이고, 이는 내국세와 연동된 지방교육재정교부금 배분구조에서 주로 기인한다. 내국세와 연동된 지방교육재정교부금 배분구조는 최근의 학령인구 감소세와 결합하여 학생 1인당 교부금 증가, 시·도 교육청 교육비 특별회계 집행잔액 및 이월액 발생 등 상황을 야기하고 있다. 이와 관련하여, 국가교육재정의 교육분야 간 합리적 배분방안에 대한 고민도 필요해 보이며, 미래 교육수요 등 고려 시 안정적인 교부금 확보가 필요하다는 초·중등교육계의 의견도 제기되고 있는 만큼 향후 내국세 연동 외에 교육수요와 관련성이 높은 사회·경제적인 변수들을 바탕으로 지방교육재정교부금을 배분하는 방안에 대한 논의를 추진할 필요도 있다.²¹²⁾

(4) 소결

2025년 정부 세법개정안에는 수익금액 1조원 초과 금융·보험업자에 대한 교육세율을 0.5%p 인상하는 내용이 포함됐다. 정부는 세율인상의 이유로 과세형평성 제고를 들고 있으며, 교육세율 인상에 따라 확보된 추가세수를 포함한 금융·보험업분 교육세 전액을 2026년 이후 고등·평생교육지원특별회계에 전입해 고등교육 분야 투자재원으로 활용하겠다는 설명이다. 최근 고등교육(대학) 분야의 재정수요 확대 추세와 정부의 고등교육 분야에 대한 투자 확대 계획을 고려할 때 정부안은 고등교육 분야 투자재원 확보에 일정부분 기여할 수 있을 것으로 보인다.

다만, 이번 세율인상안에 대해서는 금융·보험업계의 이견이 있는 상황이다. 국

211) 전국시도교육감협의회 보도자료, “「미래교육 대전환을 위한 지방교육재정 전략 포럼」 개최,” 2025.9.8.

212) 국회예산정책처, 「2024회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회)」, 2025.7.

세청 제출자료에 따르면, 2023년 기준 전체 금융·보험업자 중 수익금액 1조원 초과 업자는 59개로 전체의 1.2%에 해당하고, 협회 제출자료 등에 따르면 2024년 기준 수익금액 1조원 초과 은행·보험업자의 당기순이익 합계액 대비 교육세 산출세액 합계액 비중은 3% 수준으로 나타났다. 그러나 금리인하 가능성 등에 따른 향후 수익성 전망의 불확실성, 재무건전성 관리의 어려움 등의 요인은 업계에 부담으로 작용할 가능성이 있다.

세율 인상 시 금융·보험업 교육세의 소비세적 성격으로 인해 대출금리 및 보험료 등 금융·보험서비스 가격이 상승해 소비자의 비용부담이 증가할 수 있다. 특히, 저신용자, 저소득층, 소상공인 등이 고신용자, 고소득층, 대기업 등에 비해 일반적으로 높은 대출금리를 부담하고 있으므로 세율 인상분에 비례해 대출금리가 상승할 경우 이들의 비용부담이 더 크게 오르게 되는 구조이다. 또한 우회적인 비용상승 가능성 등을 고려할 때 세율인상에 따른 세부담 전가를 제도적으로 막는 방안에도 한계가 있다.

한편, 국가교육재정의 배분 측면에서 보았을 때 고등교육에 대한 재정수요 증가에도 불구하고 현재 국가교육재정의 대부분은 초·중등교육 분야에 투입되고 있다. 이는 내국세 및 교육세에 연동된 지방교육재정교부금 배분구조에서 기인하는데, 최근 학령인구 감소세에 따라 학생 1인당 교부금이 증가하고, 시·도 교육비특별회계의 집행잔액과 이월액이 지속적으로 발생하고 있어 국가교육재정의 교육분야 간 합리적 배분방안에 대한 고민도 필요해 보인다.

결론적으로, 이번 금융·보험업에 대한 교육세율 인상안에 대하여는 세율인상을 둘러싼 금융·보험업계의 상황과 금융서비스 비용의 증가 가능성, 세율인상을 통한 고등교육 분야 투자재원 확보의 필요성과 시급성, 지방교육재정교부금 등 초·중등교육 분야 중심의 국가교육재정 배분구조 등에 대한 종합적인 검토가 선행될 필요가 있다.

4. 지방세

가. 「2025년 지방세입 관계법률 개정안」 주요 내용

2025년 10월 16일 정부는 총 5개의 지방세입 관계법률에 대한 일부개정법률안을 국회에 제출하였다. 정부의 「2025년 지방세입 관계법률 개정안」은 국가 균형발전과 민생경제 안정에 초점을 두면서 합리적 과세체계 구축 및 납세자 친화적 환경 조성을 목표로 하고 있다.

정부는 먼저 국가 균형발전을 위해 지역경제와 연관성이 높은 산업·물류·관광 단지 감면 등에 대해 비수도권과 인구감소지역을 우대하는 지역별 차등감면 지원체계를 마련하여 인구감소지역 < 비수도권 < 수도권 순으로 높은 감면율을 적용하여 지역균형발전을 촉진하고자 한다. 그리고 인구감소지역 내 창업하거나 사업장을 신설하는 부동산에 대한 취득세 및 재산세 감면을 연장하고 지역 특성에 맞게 감면업종을 야영장업, 관광펜션업 등으로 확대하였다.

또한 지역에 대한 투자 및 고용 촉진을 위해 인구감소지역 소재 기업이 지역 주민을 고용 시 법인지방소득세 세액공제제도를 신설하는 등의 세제지원을 강화하였다. 지방 부동산 활성화 및 지방 건설투자 활성화를 위한 세제지원으로 지방 준공 후 미분양 아파트를 취득하는 개인에 대해 취득세를 감면하고, 무주택자 또는 1주택자가 인구감소지역 및 비수도권 인구감소관심지역에 1주택 구입 시 1주택자 재산세 특례를 적용하는 ‘세컨드 홈’ 제도를 확대하였다. 그리고 빈집 정비 촉진을 위해 빈집 철거 후 토지 재산세 감면 및 철거 후 주택·건축물 신축 시 취득세 감면 등 세제지원 내용을 신설하였다.

다음으로 민생경제 안정의 일환으로는 생애최초 및 신혼부부 등에 대한 주택 취득 시 취득세 감면을 연장한다. 특히 인구감소지역 내 생애최초 주택 구입 시 취득세 감면 한도를 현행 200만원에서 300만원으로 상향 조정하였다. 또한 서민·취약계층 복지 향상을 위한 세제지원으로 육아휴직자 대체인력자에 대한 급여를 종업원분 주민세 과세표준에서 공제하도록 신설하고, 공공매입임대주택 감면대상에 현재 한국토지주택공사와 지방주택공사에 주택도시보증공사(HUG)를 추가하였다.

그 외 합리적 과세체계 구축을 위해 법인세 세율을 인상하는 국세 개편안을 고려

하여 법인지방소득세 과세표준 전 구간에 대한 세율을 0.1%p씩 상향 조정하였고 고급 주택 등 유사 사치성 재산과 같이 회원제 골프장에 대하여 최초 취득뿐만 아니라 매매 등의 승계취득 시에도 현재 4% 일반세율 적용에서 12%의 중과세율을 적용한다.

더불어 납세자 권익보호를 위해 납세자보호관이 불복청구과정에 참여해 의견을 제출할 수 있도록 하는 등 신고 및 납부 현장에서 국민이 체감할 수 있도록 납세자의 권익 보호와 국민 편의 증진을 위한 제도개선도 추진하였다.

[표 145] 2025년 정부 지방세입 관계법률 개정안 주요 내용

정책목표	개정안
국가 균형발전	◦ 비수도권·인구감소지역 우대 등 지역별 차등감면 지원 - 산업·물류·관광단지 등 지역별 중점산업 조성을 효율적으로 지원하기 위해 인구감소지역 > 비수도권 > 수도권 순의 감면을 차등적용
	◦ 인구감소지역 내 창업·사업장 신설 시 감면 확대 - 인구감소지역 내 창업하거나 사업장을 신설하는 부동산에 대한 취득세 및 재산세 감면 연장 및 지역 특성에 맞게 감면 업종(야영장업, 관광펜션업 등) 확대
	◦ 인구감소지역 내 주택 취득 시 세제지원 확대하는 세컨드홈 세제지원 - 1주택자가 인구감소지역 내 추가로 주택 취득 시 특례대상 주택의 가액기준을 상향하고 대상지역을 인구감소관심지역까지 확대
	◦ 지방 준공 후 미분양주택 지방세 지원 확대 - 개인 분양자에 대한 취득세 감면 신설 및 취득세 중과세 제외
	◦ 빈집 정비 및 활용 촉진을 위한 지원 확대 - 빈집 철거 후 토지에 대한 재산세 감면 및 건축물 신축 시 취득세 감면 신설
	◦ 비수도권 중소기업의 숙련인력 이직 방지를 위한 장기근속 수당 종업원분 주민세 과표 공제 신설
	◦ 인구감소지역 일자리 확대를 위해 해당 지역 소재 기업이 지역주민 고용 시 법인지방소득세 세액공제 신설
민생경제 안정	◦ 생애 최초 및 출산·양육 주택 취득세 감면 재설계 - (생애최초) 신혼부부·청년층의 주거안정 지원 등을 고려하여 감면을 연장하고 인구감소지역 내 생애최초 주택 구입시 감면 한도 확대 - (출산양육) 양육·주거 부담 완화 지원 등을 고려하여 취득세 감면 연장
	◦ 육아휴직자 대체인력에 대한 급여를 종업원분 주민세 과표에서 공제 신설
	◦ 공공매입임대주택 감면 대상에 주택도시보증공사(HUG) 추가
	◦ 스프링클러 설치 숙박시설 지방세 감면 신설 - 화재 예방을 위해 스프링클러 비의무대상 숙박시설이 설치 시 취득세 및 재산세 감면 신설

정책목표	개정안
납세자 친화적 환경조성	◦ 납세자보호관의 역할 확대 - 납세자보호관이 과세전적부심사·이의신청에 대한 지방세심의위원회 심의·의결 시 참여·의견 제출하여 납세자를 지원하도록 역할 확대 ◦ 과세형평 제고를 위해 성실신고확인서 제출 법인에 대한 법인지방소득세 신고·납부기한을 현행 4개월에서 5개월로 연장
합리적 과세체계 구축	◦ 법인지방소득세 세율 0.1%p 인상 - 국세 개편안을 고려하여 법인지방소득세 과세표준 전 구간의 세율 인상 ◦ 회원제 골프장 매매 등 승계취득 과세 합리화를 위해 취득세 중과세 적용 - 현행 4%(일반세율)에서 12%(중과세율)로 개정

자료: 행정안전부, 「2025년 지방세제 개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 국가 균형발전 지원세제

(1) 개정내용

정부는 국가 균형발전을 정책적으로 지원하기 위해 지역경제 회복, 지방부동산 활성화, 투자·고용 촉진을 위한 「2025년 지방세입 관계법률 개정안」을 10월 16일 국회에 제출하였다. 우선 지역경제 회복을 위해 지역경제와 연관성이 높은 산업·물류·관광단지 감면 등에 대해 수도권·비수도권·인구감소지역으로 구분하여 감면율을 차등 적용하도록 하였다. 예를 들면 관광단지 시행자의 경우 현행 취득세 감면율 25%를 일률적으로 적용하던 것을 수도권 10%, 비수도권 25%, 인구감소지역 40%로 구분하여 차등 적용한다. 수도권 집중이 높은 지식산업센터, 벤처기업, 기업부설 연구소에 대해서도 현행 취득세 및 재산세의 감면율을 35~60%로 일률적으로 적용하던 것을 수도권과 비수도권으로 구분하고 수도권 감면율을 차등 적용하도록 하였다. 인구감소지역 내 창업하거나 사업장을 신설하는 부동산에 대한 취득세·재산세 감면 기한을 연장(5년간 면제, 이후 3년간 50% 경감)하고, 지역 특성에 맞게 감면 업종을 확대(야영장업, 관광펜션업 등)하였다.

그리고 지방부동산 활성화를 위해 지방에서 준공 후 미분양된 아파트(전용면적 85㎡ 이하, 취득가액 6억원 이하)를 취득한 개인의 취득세 감면(50%: 법정감면율 25%, 조례 25% 추가 가능)을 신설하고, 다주택자의 취득세 중과에서 제외하도록 하였다. 빈집 정비 촉진을 위해 빈집 철거 후 토지에 대한 재산세 감면(5년간 50%)을 신설하도록 하였으며, 1주택자가 인구감소지역 내(內) 추가로 주택 취득 시 특례 대상 주택의 가액 기준을 상향(12억원)하고 대상 지역을 확대(인구감소 관심지역: 강릉, 익산, 경주 등 9개 지역) 하고자 한다.

마지막으로 지역 투자 및 고용을 지원하기 위해 비수도권 소재 중소기업의 숙련 인력 이직 방지를 위해 장기근속 수당에 대한 종업원분 주민세 과세표준 공제(3년 이상 장기근속 근무자 수당 1인당 월급여액 10%, 36만원 한도를 신설하고, 인구감소지역 일자리 확대를 위해 해당 지역 주민을 우선 고용하는 경우 법인지방소득세 세액공제[(법인지방소득세 1인당 45만원(중소기업 70만원)]를 신설하였다. 기업 경쟁력 강화를 위해 신성장·원천기술 감면과 동일 수준으로 국가전략기술 분야 연구소의 부동산에 대한 취득세 및 재산세 15% 추가 감면 등을 하도록 하고 있다.

[표 146] 국가 균형발전 지원 지방세제의 정부안 주요 내용

구 분	현 행	개 정 안
지역 경제 회복 촉진	비수도권·인구감소지역 중심으로 감면지원 확대 〈산업·물류·관광단지〉	
	☐ 산업단지 ☐ 시행자 - 수도권: 취득세 및 재산세 35% - 비수도권: 취득세 35%, 재산세 60% ☐ 입주자 - 수도권: 취득세 50%, 재산세 35% - 비수도권: 취득세 50%, 재산세 75%	☐ 산업단지 ☐ 시행자 - 수도권: 취득세 및 재산세 15% - 비수도권: 취득세 35%, 재산세 50% - 인구감소지역: 취득세 50%, 재산세 60% ☐ 입주자 - 수도권: 취득세 및 재산세 35% - 비수도권: 취득세 50%, 재산세 60% - 인구감소지역: 취득세 75%, 재산세 75%
	☐ 물류단지 ☐ 시행자 - 취득세 35%, 재산세 25% ☐ 입주자 - 수도권: 취득세 50%, 재산세 35%	☐ 물류단지 ☐ 시행자 - 수도권: 취득세 25%, 재산세 15% - 비수도권: 취득세 35%, 재산세 25% - 인구감소지역: 취득세 50%, 재산세 35% ☐ 입주자 - 수도권: 취득세 35%, 재산세 25% - 비수도권: 취득세 50%, 재산세 35% - 인구감소지역: 취득세 75%, 재산세 50%
	☐ 관광단지 ☐ 시행자 - 취득세 25%	☐ 관광단지 ☐ 시행자 - 수도권: 취득세 10% - 비수도권: 취득세 25% - 인구감소지역: 취득세 40%
	〈지식산업센터·벤처기업·연구소〉	
	☐ 지식산업센터 - 취득세 및 재산세 35%	☐ 지식산업센터 ☐ 시행자 - 수도권: 취득세 및 재산세 15% - 비수도권: 취득세 및 재산세 35% ☐ 입주자 - 취득세 및 재산세 35%

구 분	현 행	개 정 안
	☐ 벤처기업육성촉진지구 내 벤처기업 - 취득세 50%, 재산세 35% ☐ 기업부설연구소 ○ 중소기업 - 취득세 60%, 재산세 50% ○ 초기 중견기업 - 취득세 및 재산세 50% ○ 중견기업 - 취득세 및 재산세 35% ○ 대기업 - 취득세 및 재산세 35% * 과밀억제권역 제외	☐ 벤처기업육성촉진지구 내 벤처기업 - 수도권: 취득세 35%, 재산세 20% 비수도권: 취득세 50% 및 재산세 35% ☐ 기업부설연구소 ○ 수도권 - 중소기업: 취득세 및 재산세 45% - 중견기업: 취득세 및 재산세 30% ○ 비수도권 - 중소기업: 취득세 및 재산세 60% - 중견기업: 취득세 및 재산세 45% - 대기업: 취득세 및 재산세 35%
인구감소지역 내 창업·사업장 신설 시 감면 확대		
	☐ 창업·사업장 신설 ○ 감면 - 취득세 및 재산세 100% (5년간 100%, 이후 3년간 50%) ○ 업종 - 광업, 제조업 등 32개 업종	☐ 창업·사업장 신설 ○ 감면 연장 ○ 업종 확대 - 야영장업, 관광펜션업 등 추가
인구감소지역 내 주택 취득 시 세제지원 확대		
세컨드 홈		
	☐ 인구감소지역 세컨드 홈 감면 ○ 감면 - 취득세: ~50%감면 - 재산세: 기존 주택 0.05 세율 인하 공정시장가액비율 특례 적용 ○ 주택가액 기준 - 인구감소지역:(취득세) 취득가액 3억원 (재산세) 공시가격 4억원	☐ 인구감소지역 세컨드 홈 감면 ○ 좌동 ○ 주택가액 기준 - 수도권 : 현행과 동일 - 비수도권: (취득세) 취득가액 12억원 (재산세) 공시가격 9억원

구 분	현 행	개 정 안
	☐ 신설	☐ 인구감소관심지역 세컨드 홈 감면 ☐ 주택감액기준 - (취득세) 취득가액 3억원 (재산세) 공시가격 4억원
	민간임대 목적으로 취득하는 주택	
	☐ 중과세 적용 ☐ 주택 수 포함	☐ 중과세 제외(~26년) - 1년 한시 ☐ 주택 수 제외 - 임대기간 한정
	사원용 주택	
	☐ 사원용 주택 및 기숙사 ☐ 신설	☐ 사원용 주택 및 기숙사 ☐ 취득세 25%(법정감면율) - 조례로 25% 추가 가능
	기업도시 및 지역개발사업에 대한 지방세 감면 연장	
	☐ 기업도시개발구역 창업기업 ☐ 감면율: - 취득세 및 재산세 50% 범위에서 조례로 정하는 경감률 적용	☐ 기업도시개발구역 창업기업 ☐ 감면율: - 취득세 현행과 동일 - 재산세: 납세의무 성립한날부터 5년간 50% 범위에서 그 다음 3년간 25%의 범위에서 조례로 정하는 경감률 적용
	지방 준공 후 미분양주택 지방세 지원 확대	
	☐ 수분양자가 취득하는 지방 준공 후 미분양 아파트 ☐ 신설 ☐ 주택 수 제외 ☐ 기업구조조정 부동산투자회사 중과세 제외 기간 연장 ☐ 적용기한: 2025.12.31.	☐ 수분양자가 취득하는 지방 준공 후 미분양 아파트 ☐ 취득세 25%(법정감면율) - 조례 25% 추가 가능 ☐ 주택 수 제외 - 1년 한시: 2026년까지 ☐ 기업구조조정 부동산투자회사 중과세 제외 기간 연장 ☐ 적용기한: 2026.12.31.
	빈집 정비 및 활용 촉진을 위한 지원 확대	
지방 부동산 활성화	☐ 철거 후 토지 ☐ 감면 - 신설	☐ 철거 후 토지 ☐ 감면 - 재산세 50%(5년간)

구 분	현 행	개 정 안
	○ 재산세 부담 완화 - 3년간 별도합산 적용 - 5년간 철거 전 주택세액 기준 세부담 상한 계산 □ 신축 ○ 감면 - 신설	○ 공공 활용하는 기간 전제로 확대·적용 □ 신축 ○ 감면 - 취득세 25%(법정감면율, 150만원 한도) * 조례로 25% 추가 가능, 철거 후 3년 이내 신축 시
	비수도권 장기근속 종업원분 주민세 과표 공제 신설	
	□ 종업원분 주민세 과세표준 공제 ○ (근로자) 식비, 학자금 등 ○ (육아휴직자) 출산 전·후 휴가 기간 급여, 육아휴직 기간 급여, 복귀 후 1년 동안 받는 급여	□ 종업원분 주민세 과세표준 공제 ○ (근로자) 좌동 ○ (육아휴직자) 좌동 ○ (추가) 3년 이상 장기근속한 근무자 수당 * 1인당 월급여액의 10%(36만원 한도)
	인구감소지역 주민 고용 시 법인지방소득세 세액공제 신설	
투자 고용 촉진	□ 신설	□ 인구감소지역 주민 고용 법인 ○ 법인지방소득세 세액공제 - 1인당 45만원(중소기업 70만원) *(대상) 본점·지점이 인구감소지역 내 소재법인 (요건) 인구감소지역 주민을 상시근로자로 고용
	기업부설연구소 추가감면 대상 확대	
	□ 기업부설연구소용 부동산에 대한 감면 ○ 취득세 및 재산세 추가감면대상 - 신성장·원천기술 15% 추가 감면	□ 기업부설연구소용 부동산에 대한 감면 ○ 취득세 및 재산세 추가감면대상 확대 - 국가전략기술 15% 추가 감면
	중소기업 지원기관 지방세 감면 연장	
	□ 지방중소기업종합지원센터 ○ 취득세 및 재산세 50% □ 중소기업협동조합 ○ 취득세 50%(전통시장 75%)	□ 감면기한 연장 ○ (일몰기한) 2028.12.31.

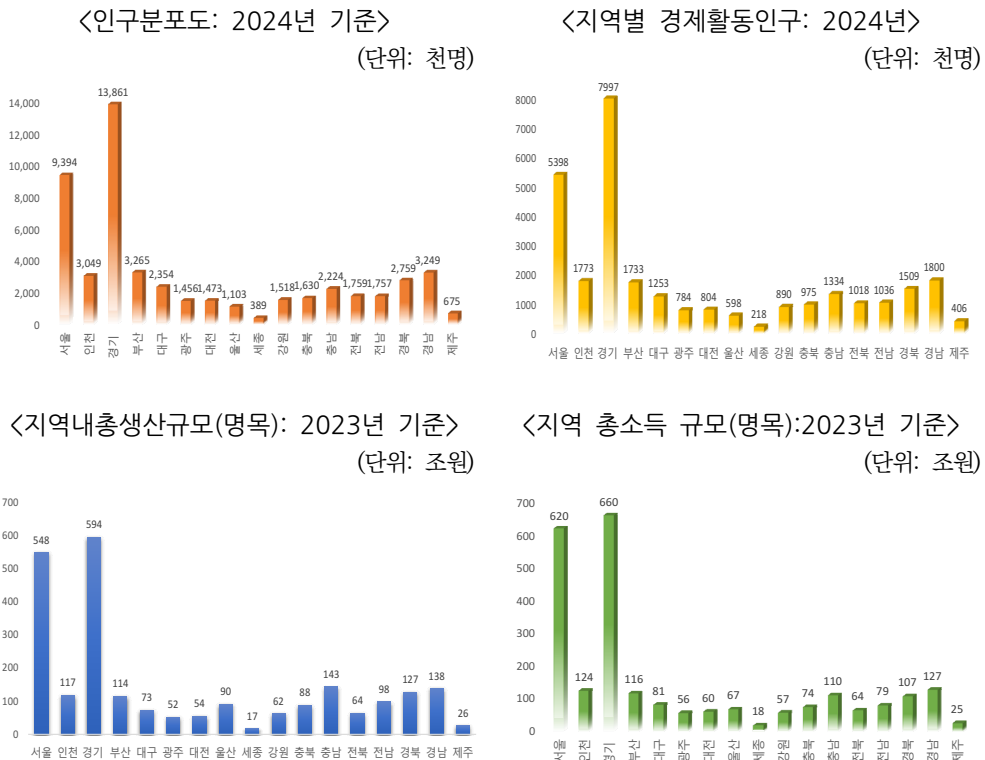
자료: 행정안전부, 「2025년 지방세제 개편안」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(2) 분석의견

국가균형발전 세제(지방세)지원의 의의

우리나라 전체 인구의 50.4%(2023년 기준)는 서울·인천·경기 등 수도권에 거주하고 있으며, 이는 국토 면적의 11.8%에 불과한 수도권에 절반 이상의 인구가 집중된 것이다. 경제활동인구 역시 수도권 비중이 51.4%로 전국 평균보다 높은 집중도를 보이고 있으며, 지역내총생산규모와 지역총소득 등 지역 경제활동을 나타내는 지표에서도 수도권 비중이 각각 52.3%, 57.4%에 달해, 수도권과 비수도권의 격차가 큰 편이다.

[그림 28] 지역별 인구분포 및 지역별 경제현황



자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이에 정부는 현재 「국가균형발전특별법」·「지방소멸대응기금」 등을 통한 재정지원과 ‘기회발전특구’의 조세감면 등 제도적 지원정책을 시행하고 있다. 조세지원은 수도권 과밀억제, 기업의 지방이전 유인, 지역 일자리 창출 및 산업전환 지원 등을 목적으로 세액감면 등 조세특례를 부여함으로써, 지역 간 균형발전을 촉진하는 정책적 유인수단으로 기능하고 있다.

특히 지방세의 경우 아래에 나타난 표와 같이 「지방세특례제한법」을 통해 공장의 지방이전, 혁신도시·행정중심복합도시 이전, 인구감소지역 창업·주택 취득 등에 대한 취득세·재산세 등의 감면제도를 마련하여 시행하고 있다.

[표 147] 「지방세특례제한법」상 국토균형발전 세제 현황

법령/조문	적용대상·지역	주요 혜택
「지방세특례제한법」 제80조 (공장의 지방이전에 따른 감면)	대도시 공장 → 과밀억제권역 외 지역 이전 후 사업 계속 위해 취득하는 부동산	취득세 면제(기한), 재산세 5년 면제+3년 50% 경감, 위반 시 추징
「지방세특례제한법」 제134조 (행정중심복합도시·혁신도시 개발예정지구 내 공장 지방이전 감면)	해당 개발예정지구 내 공장 이전	취득세·재산세 감면 (조문 별도 체계)
「지방세특례제한법」 제75조의5 (인구감소지역 내 창업·주택 등 감면(최근 신설·확대))	인구감소지역 내 창업용 부동산 무주택/1주택자 주택 취득 등	- 취득세·재산세 감면(5년간, 이후 3년간 50%) 면제 - 취득세 감면(기본 25%, 지자체 추가 25% 감면)

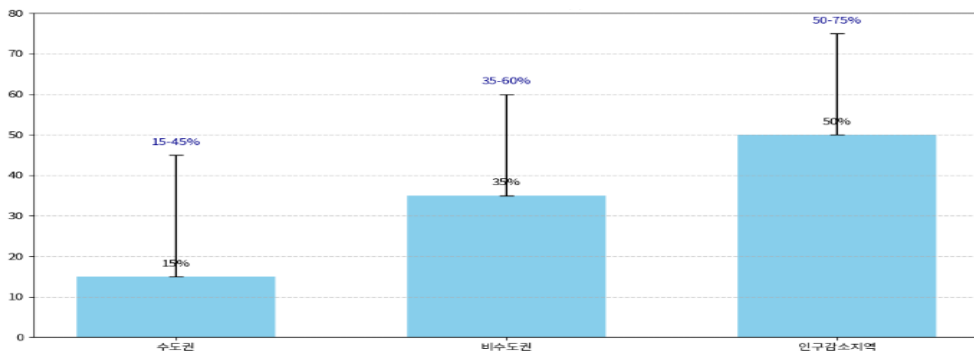
다만, 이러한 제도가 확일적으로 적용되는 한계를 지니고 있다. 이에 올해 정부의 국가균형발전 지방세지원 개편안은 현재 시행되는 세제지원방식에 지역별 특성과 여건을 고려하여 차등적·전략적으로 접근하고 있다. 이는 종래의 일률적인 세제지원 방식에서 벗어나 새롭게 설계되었다는 점에서 의의가 있다.

우선 지역별 맞춤형 지원이다. 이번 개편안은 수도권과 비수도권, 나아가 인구감소지역의 특성을 명확히 구분하여 차등적인 감면율을 적용한다. 기존의 제도는 수도권과 비수도권을 구분하되, 실질적으로는 전국적으로 동일한 세제혜택을 제공하는 ‘분산형 지원’의 성격이 강하였다. 이에 반해, 금년 개편안은 수도권, 비수도권, 그리고 인구감소지역이라는 세 가지 공간적 범주를 명확히 구분하고, 이에 따라

차등화된 감면율을 적용하도록 하고 있다. 수도권외의 경우 감면율을 15~45%로 제한하고, 비수도권에는 25~60%, 인구감소지역에는 35~75%까지 높은 수준의 감면율을 적용하도록 하고 있다. 특히 인구감소지역의 경우, 단순히 감면율을 높이는 것에 그치지 않고 관광펜션업, 야영장업 등 해당 지역의 고유한 생활·자연 자원과 연계 가능한 업종을 추가적으로 포함하도록 하고 있다. 또한, 지식산업센터, 벤처기업 등 수도권에 과도하게 집중된 산업에 대한 감면율을 축소하고 비수도권으로 세제지원을 재설계한 것은, 기업의 입지 선택 기준에 ‘조세부담’이라는 새로운 변수를 추가한 것이다. 이는 세제상 혜택의 크기를 지역별로 명확히 차별화함으로써 산업 입지 선택에 실질적 유인을 제공하는 정책이라는 점에서 의의가 있다.

[그림 29] 2025년 지방세 개편안 지역별 감면율 차이

(단위: %)



자료: 행정안전부, 「2025년 지방세제 개편안」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그리고 지역 경제의 자생력 강화를 위한 포괄적 지원방식이다. 이는 단순히 개별 기업이나 특정 산업군에 국한된 지원이 아니라, 지역경제 생태계를 구성하는 다양한 경제주체(기업, 근로자, 연구기관, 지역사회)를 포괄적 대상으로 하고 있다는 것이 특징이다. 기업투자 측면에서 보면, 기존에는 수도권을 중심으로 혜택을 누리던 벤처기업과 기업부설 연구소에 대한 감면율을 비수도권 중심으로 재설계하였다. 더 나아가 국가전략기술 분야의 연구소에 대해서는 추가적인 세제지원이 마련되었다. 이는 단순히 생산시설을 지방으로 이전하는 차원을 넘어, 고부가가치 연구개발(R&D) 활동과 첨단기술 산업생태계를 지방에 이전하게 하려는 유인적 정책성격이 강하다. 근로자 및 지역사회 측면에서, 비수도권 중소기업의 장기근속수당에 대한 주민세 과세표준 공제와 지역 주민을 우선 고용하는 기업에 대한 법인지방소득세 세액

공제 신설은, 기업이 지역사회의 일원으로서 기능하도록 함으로써 지방소멸에 대응하고, 지역사회 유지와 사회적 자본 형성에 기여한다는 점에서 의의가 있다.

마지막으로 지방부동산 활성화를 통한 자산 순환 촉진이다. 지방부동산 시장의 침체는 단순한 가격 하락 문제를 넘어, 지역 내 소비와 투자 위축, 건설경기 둔화, 금융 부실 등으로 이어지는 연쇄효과를 초래할 수 있다. 특히 준공 후 장기간 해소되지 않는 미분양 주택과 방치된 빈집은 지역의 경제적 활력을 저하시키는 동시에, 사회적 안전 문제 및 도시 미관 저해 요인으로 작용하며 더 나아가 지방재정의 세입 기반 형성에 부정적인 영향을 미친다. 이에 미분양 주택 문제를 해결하기 위해 준공 후 미분양 물량의 개인 수분양자(受分讓者)에게 취득세 감면을 신설하고, 빈집 철거 후 토지에 대한 재산세 감면을 마련하였다. 이는 미분양 물량의 조기 해소와 주택시장 정상화를 유도하고, 장기간 방치된 노후주택과 공실의 정비를 촉진하여 토지의 효율적 활용을 통해 지방경제의 활력 제고를 유도한다는 점에서 의의가 있다.

세제지원에 따른 정책유인 효과의 한계

금년 지방세법 개편안은 국가균형발전의 실효성을 제고하기 위하여 다양한 세제지원 수단을 도입하였으며, 특히 획일적 감면 중심의 기존 방식에서 벗어나 지역별 경제구조와 재정 수용 능력을 고려한 차등적·전략적 지원체계를 구축함으로써 조세정책의 유인 기능을 한층 더 체계화한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 세제지원에 따른 정책유인 효과는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

① 국가균형발전 정책의 한계와 구조적 제약

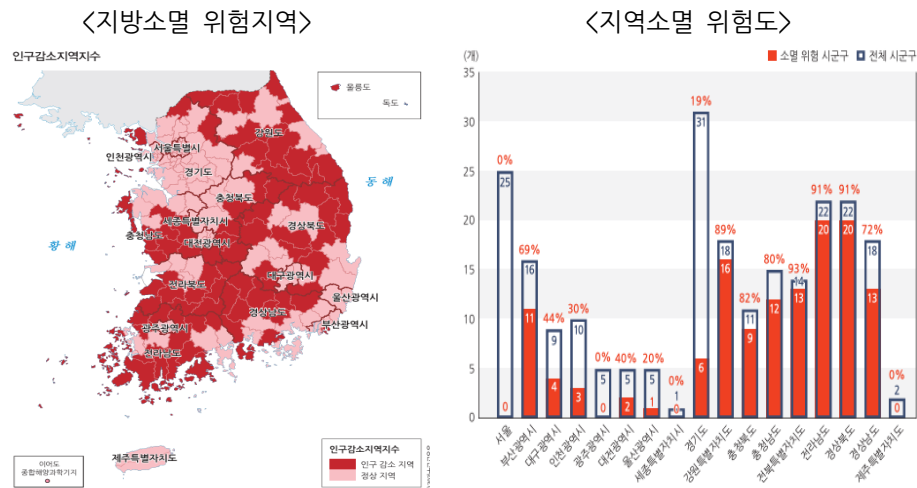
국가균형발전 정책은 단순히 세제지원에 국한되지 않고, 이미 수십 년 전부터 다양한 정책 수단이 종합적으로 활용되어 추진되어 왔다. 우선 1960년대부터 80년대까지 정부는 수도권외의 과밀화를 억제하기 위해 지방에 공업단지를 조성하며 인구 분산을 시도했다. 하지만 이는 수도권 인근으로 산업과 인구가 다시 집중되는 '풍선효과'를 낳았고, 지방의 자생적 성장 동력을 확보하는 데는 한계가 있었다. 1990년대에는 지역 거점도시를 육성하여 불균형 문제를 해결하려 했지만, 수도권으로의 집중을 막기에는 역부족이었다.²¹³⁾

213) 윤성만·김완용, 「지역소멸 대응 및 국토균형발전 지원을 위한 개선과제: 조세지원을 중심으로」, 국회예산정책처 연구용역 보고서, 2025.9. pp.45~46. 내용을 참조로 작성하였다. 이하도 동일

그리고 2000년대에 들어서는 공공기관 지방 이전과 혁신도시 건설이라는 적극적인 정책이 시행되었다. 이를 통해 지방에 일자리를 창출하는 성과가 있었지만, 이전한 기관들이 지역 산업과 충분히 연계되지 못했고 청년층의 수도권 유출이라는 과제를 남겼다. 2010년대에는 광역경제권 개발과 생활 인프라 확충에 집중했으나, 여전히 중앙정부 주도의 정책이라는 한계를 보였다. 2020년대 이후에는 지방분권과 기회발전특구 지정을 통해 지역 주도의 성장을 도모하는 방향으로 전환하였다.

이와 같이 1960년대 이후의 국가균형발전을 위한 정책은 중앙정부의 대규모 재정투자, 공공기관의 지방이전, 특정 지역에 대한 규제 완화, 지역 특화산업의 집중 육성 등이 주요한 정책 수단으로 활용되었다. 이러한 정책들은 모두 수도권과 지방(비수도권) 간의 불균형을 완화하고, 지방경제의 자생적 성장기반을 마련하기 위한 정책이었다. 그럼에도 불구하고 수도권 집중 현상은 완화되지 않고, 지방은 ‘인구 감소 → 기업 이탈 및 신규 투자 감소 → 일자리 축소 → 청년 유출 → 인구 감소’로 이어지는 악순환의 고리에서 벗어나지 못하고 오히려 지방소멸 위기는 심화되는 추세를 보이고 있다.

[그림 30] 지방소멸 현황: 2023년 기준



자료: 국토교통부 국토지리정보원, 「대한민국 국가지도집 2024」, 2024.12.

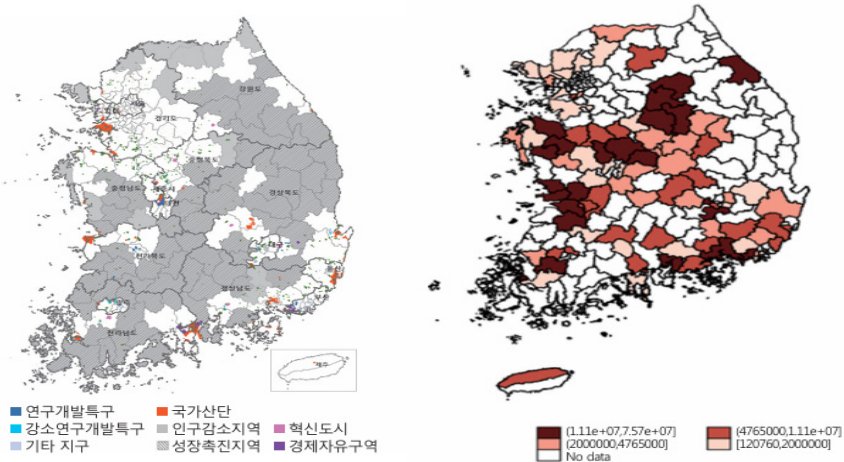
또한 국가균형발전을 위한 세제지원 정책은 주로 지방 투자 촉진, 지역 기업 육성, 인구 유입 유도 등을 목적으로 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」 등을

통해 다양한 감면 혜택을 제공해왔다. 그러나 세제지원은 기업의 지방 이전을 유도하고 지역 내 투자를 활성화하는 데 일정 부분 기여했다고 보지만, 세제 혜택만으로는 기업의 근본적인 이전 결정을 이끌어내기 어렵다는 한계가 있다. 기업들은 세금 감면 외에도 인프라, 인력 수급, 시장 접근성 등 다양한 요소를 종합적으로 고려하기 때문이다.²¹⁴⁾ 즉 아래 그림에 나타난 바와 같이 지역경제의 생산성 확보를 위한 장소 기반 정책들은 꾸준히 추진되었지만, 정책 공간분포는 특정공간에 집중되고 있다. 그리고 지방투자촉진보조금 등 투자지원정책도 수도권과 인접한 지역으로 쏠려 수도권 중심의 경제가 형성되고 있다.²¹⁵⁾ 마찬가지로 지역 주도의 인구 감소 및 지방소멸 위기 대응을 지원하기 위해 2022년에 도입된 지방소멸대응기금의 경우에도 2022회계연도 기준 평균 집행률은 37.6%에 불과하며, 400개 사업 중 62개는 집행률이 0%를 기록하는 등 사업 추진이 미미한 것으로 나타나고 있다.²¹⁶⁾

[그림 31] 지역별 정책공간 분포

〈특구 및 산업단지와 낙후지역의 분포〉

〈지방투자촉진보조금 누적 실적 분포〉



자료: 김현우·이준영, “수도권·비도권 간 발전 격차와 정책 방향”, 「월간 KIET 산업경제」 2022년 7월호

214) 반장식, “국가균형발전정책의 추진현황과 성과”, 「국토」290호, 2005.12.

215) 김현우·이준영, “수도권·비도권 간 발전 격차와 정책 방향”, 「월간 KIET 산업경제」2022년 7월호., 산업연구원, 2022.7. p.31.

216) 윤성만·김완용, 「지역소멸 대응 및 국토균형발전 지원을 위한 개선과제: 조세지원을 중심으로」, 국회예산정책처 연구용역 보고서, 2025.9. p.34.

이처럼 국가균형발전 정책은 장기간에 걸쳐 다양한 정책적 노력이 병행됐음에도 불구하고, 수도권 집중 현상은 구조적으로 지속되고 지방은 인구감소와 산업기반 약화라는 악순환을 벗어나지 못하고 있다. 이는 세제지원이나 단기성 재정투자 확대 만으로는 해결될 수 없는 구조적 제약이 존재함을 의미한다.

② 인구 이동 및 정주 요인 미흡

정부는 인구감소지역의 인구 유출을 막고 지역 활력을 회복하기 위해 기업 등의 지방 이전 및 주택 신축·리모델링에 대한 세제 혜택, 건축 규제 완화, 공공기관 지방 이전, 생활 SOC 확충 등 세제 혜택을 포함한 다양한 정책을 시행해 왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책은 일시적 거주(居住)를 유도할 뿐, 실질적인 정주(定住)를 이끌어내는 데는 한계가 있다. 예를 들면 주거정책이 '주택 소유' 자체를 장려하는 데 초점이 맞춰져 있어, 실제 거주와 생활을 동반하는 '정착' 효과를 거두는 데는 미흡한 측면이 크다. 이것은 해당 지역에 주택을 신축하거나 취득하게 하는 정책으로 그 주택에 정주하며 지역사회와 유대를 형성하도록 유도하는 데는 한계가 있다. 이는 지방의 낮은 생활 인프라가 정주 매력도를 약화시킨다는 것이다.²¹⁷⁾ 즉 의료²¹⁸⁾, 교육, 문화²¹⁹⁾ 등 질 높은 생활 인프라의 부족은 특히 젊은 세대와 가족들에게 덜 매력적으로 다가오게 된다. 실제로 인구감소에 미치는 영향을 분석한 연구에서는 인구 유입을 촉진하기 위해 주거, 교육, 교통 등 생활 여건 전반의 개선이 병행되어야 한다고 보고 있다.²²⁰⁾

최근 인구감소지역에 주택을 소유하는 경우에도 실제 거주가 이루어지지 않고, 직장이나 학교가 인근 대도시에 위치함에 따라 거주자는 대도시에서 생활하면서 주택만을 인구감소지역에 두는 현상이 널리 나타나고 있다. 이는 소위 '통근형' 또는

217) 윤성만·김완용, 「지역소멸 대응 및 국토균형발전 지원을 위한 개선과제: 조세지원을 중심으로」, 국회예산정책처 연구용역 보고서, 2025.10. p.9. 이하도 참조

218) 상급종합병원 47개 중 절반가량인 22개가 수도권에 집중되어 있음, 서울에만 14개 위치하고 있어 비수도권 응급의료센터 및 대형병원 수는 수도권 대비 현저히 부족하다(보건복지부 보도자료, “제5기(‘24~’26년) 상급종합병원 47개소 지정”, 2023.12.29.)

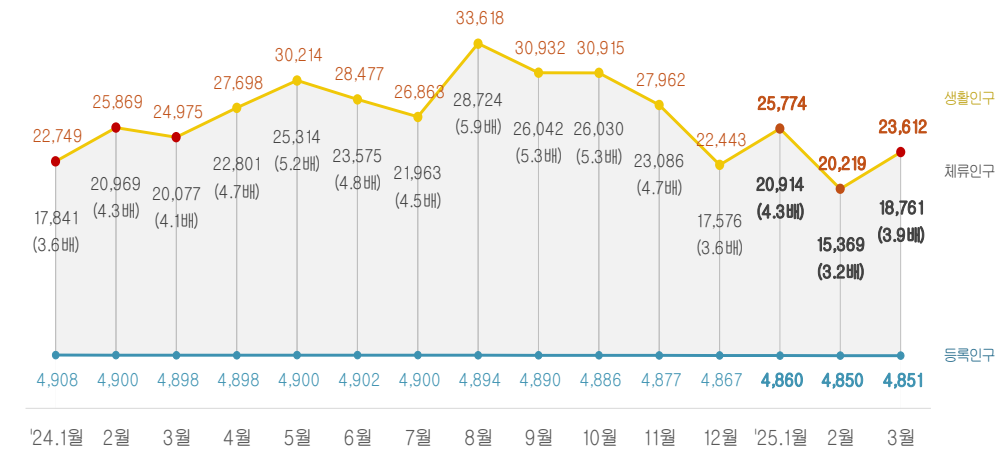
219) 교육부 통계에 따르면 서울 소재 대학생 수는 약 100만 명으로 전체 대학생의 38%에 해당하며(국가통계포털, e-지방지표, 교육(<https://kosis.kr/visual/eRegionJipyo/themaJipyo/eRegionJipyoThemaJipyoView.do>, 검색일 : 2025.09.15.)), 문화체육관광부 총람(2022)에 따르면 수도권 공연장 446개, 도서관 1,112개로 전국 대비 30% 이상 집중되어 있다(문체부, 「전국 문화기반시설 총람 2022」, 2022).

220) 김우영, “지역 일자리 창출이 인구 감소를 막는 데 기여하는가?”, 지역산업과 고용, 2025. vol.16.

‘통학형’ 주택 소유 형태라 볼릴 수 있는데, 이러한 현상은 지방소멸과 인구분산을 목적으로 마련된 각종 세제 혜택과 정책적 지원이 실질적인 정주(定住)를 유도하지 못하고 있음을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 통계청과 행정안전부가 공동으로 산정한 인구감소지역 89개 시군구의 생활인구(living population) 자료에 따르면, 2025년 3월기준 기준 해당 지역의 생활인구는 약 2,361만명으로 집계되었는데, 이는 주민등록상 등록인구(약 485만명)에 비해 무려 3.9배에 달한다.²²¹⁾ 이처럼 생활인구와 등록인구 간 차이가 크게 나타나는 것은, 주택은 해당 지역에 소유하고 있으나 실제 거주하지 않고 주중이나 주말에 한정적으로 머무르거나, 통근·통학의 필요 때문에 일시적으로 체류하는 인구가 많음을 의미한다.

[그림 32] 생활인구 규모 현황: 2024.1.~2025.3.

(단위: 천명)



자료: 통계청·행정안전부, 「'25년 1/4분기『생활인구』산정 결과」, 2025.9.25. 보도자료

특히 ‘세컨드 홈’ 세제지원은 지방건설경기 활성화와 더불어 주택소유자의 주말 방문 등을 통한 인구 유입을 유도하여 지역 경제를 활성화하려는 취지는 충분히 공감하지만, 이러한 정책이 실제 거주보다는 주택 소유만을 장려하여, 직장이나 학교가 있는 대도시에서 통근·통학하는 현상을 심화시킬 수 있다. 결국 세제 혜택만으로는 주택 구매를 유인하기에 부족하며, 구매하더라도 실거주로 이어지지 않는다는 점을 보여준다. 주택 소유자들이 해당 지역의 실제 주민으로 정착하지 않고, 주말이나 휴가철에만 방문하는 ‘생활인구’로 남을 경우, 단기간에는 지역 소비 확대에 따

221) 통계청·행정안전부, 「'25년 1/4분기『생활인구』산정 결과」, 2025.9. p.1.

라 일정한 경제적 효과가 발생할 수 있으나, 장기적으로는 지역 공동체 활성화나 지속 가능한 발전으로 이어지기 어렵다고 본다.

③ 실효적 조세정책 수단 마련: 유인과 규제의 조화

국가균형발전과 지방소멸을 방지하기 위해 세제지원은 중요한 정책 수단으로 활용되고 있다. 세제지원으로 기업의 지방이전, 수도권 등 대도시 인구 분산을 위해 기업과 개인의 자발적인 참여를 유도하려는 것이다. 그러나 세제지원은 어디까지나 유화적 성격의 정책수단으로서, 그 자체만으로는 정책 목표를 달성하는 데 한계가 있다. 실제로 단순한 세제 감면이나 공제 확대는 정책 참여의 문턱을 낮출 수 있지만, 동시에 소극적 보유나 형식적 참여를 조장할 우려도 있다. 따라서 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 유화책과 더불어 규제·제재적 성격을 띤 강화책을 함께 마련하는 균형적 접근이 필요하다.²²²⁾ 유화책만으로는 정책이 피상적 수준에 머물 가능성이 크고, 강화책만으로는 정책 저항이 높아져 실행력이 떨어질 수 있다. 따라서 두 가지 접근을 조화롭게 결합해야 할 것이다.

이와 관련하여 2025년 지방세제 개편안의 경우 우선 인구감소지역 이주 및 지역 고용활동에 단순한 세제지원의 유화책뿐만 아니라 실제 거주나 장기 정착으로 이어질 수 있는 조건부 세제지원 방식이 필요하다. 예를 들면 인구감소지역 창업·주택 취득세 감면의 경우 인구감소지역에서 일정 기간 실제 주민등록과 생활인구가 확인될 경우 감면을 한다든지, 지방이전 기업의 투자 및 고용에 대한 세액공제의 경우 단순 고용 인원 수가 아니라 고용유지 기간 등과 연동하는 제도 등을 마련해 볼 수 있다.

그리고 빈집 활용과 거래 활성화를 위해 감면 중심의 세제지원책을 제시하고 하고 있는데, 이러한 유화책만으로는 실질적 변화를 유도하기 어려운 한계가 있다. 그러므로 빈집에 대한 세제지원 이외에 일정 기간 이상 방치된 빈집에 대해서는 별도의 과세를 부과하거나 지방세를 할증하는 방식으로 방치 비용을 높일 필요가 있다. 이는 소유자가 자발적으로 빈집을 활용하거나 처분할 수 있도록 하는 강한 유인책이 될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 미국, 캐나다, 일본 등 주요국은 빈집 소유자의 자발적 정비와 재원 마련을 유도하기 위해 빈집에 과세하는 강화책을 시행하고 있다.

222) 이창균, 「지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안」, 한국지방행정연구원, 1997.8. p.7.

[표 148] 주요국의 빈집세 도입 현황

국가	주요 내용
프랑스	○ 과세대상: 최소 1년 동안 주거자 없이 빈 주택 ○ 세율: 1년차 임대가치의 17%, 2년차 이후 임대가치의 34%
캐나다(토론토)	○ 과세대상: 1년 중 6개월 이상 거주하지 않은 주택 ○ 세율: 부동산 평가액의 3%
미국(샌프란시스코)	○ 과세대상: 1년 중 182일 이상 빈 주택 ○ 주거단위 SF(Square feet) 당 세율: 2024년 기준 - 1,000미만: 2,500달러 - 1,000이상 ~ 2,000 미만: 3,500달러 - 2,000이상: 5,000달러 *참고: 3.3㎡(1평)은 35.6SF
호주(빅토리아주)	○ 과세대상: 주거용 부동산 가운데 6개월 이상 비어 있는 부동산 ○ 세율: 자본개선가치(CIV: capital improved value)의 1%
아일랜드	○ 과세대상: 거주할 수 있는 주택으로 12개월 가운데 30일 동안 주거용으로 사용되지 않은 주택 ○ 세율: 지방재산세(Local Property Tax) 기본세율의 5배
일본(교토시)	○ 과세대상: 부동산 평가액의 3%시 가화구역(市街化区域)내에 있는 과세기준일 1월 1일 현재 비거주주택(주소를 가진 자가 없는 주택) ○ 세율: - 가옥가치할(주택분: 비거주주택의 고정자산평가액)의 0.7% - 입지바닥면적할(토지분: 비거주주택의 부지의 1㎡ 고정자산 평가액×해당비거주주택의 연면적)의 700만엔이하 0.15%, 700만엔이상 900만엔 미만 0.3%, 900만엔 이상 0.6%

자료: 최천규, “주요국의 빈집세 도입 현황”, 「NABO 재정추계&세제이슈」, 제26호. 2024.3.

국가균형발전을 위한 세제지원이 단순히 재정적 혜택을 제공하는 유화책만으로는 정책 효과에 한계가 있다. 이는 기업과 인구가 지닌 구조적 문제 등을 해결하기에 역부족이기 때문이다. 반대로, 규제와 부담을 늘리는 강화책만으로는 정책에 대한 저항이 높아져 실질적인 실행력이 저하될 수 있다. 따라서 성공적인 정책목적을 달성하기 위해 이 두 가지 접근을 조화롭게 결합하는 것이 중요하다고 본다. 유화책을 통해 지방 이전과 투자의 경제적 유인 효과를 제고하는 동시에, 강화책을 병행하여 비효율성을 해소함으로써 정책수단의 실효성을 높일 수 있을 것이다

(3) 소결

2025년 국가균형발전을 위한 지방세제 지원방안은 기존의 획일적·일률적 세제지원 방식을 벗어나, 지역별 특성과 여건을 고려한 차등적·전략적 접근을 도입했다는 점에서 의의가 있다. 수도권·비수도권·인구감소지역으로 구분하여 감면율을 차등화하면서 인구감소지역은 감면율을 확대하고 수도권 집중이 심화된 산업에 대해서는 감면율을 축소함으로써 기업의 입지 선택에 조세적 유인을 제공하고 있다. 이는 단순한 감면 확대가 아니라, 지역별 경제구조와 인구 상황을 반영하여 정책목적 달성 수단으로써의 실효성을 높이기 위한 세제지원방안으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 세제지원을 통한 정책적 유인 효과는 다음과 같은 구조적 한계를 지니고 있다.

첫째, 국가균형발전 정책의 한계와 구조적 제약이다. 국가균형발전을 위해 장기간에 걸쳐 다양한 정책적 노력이 병행되어 왔음에도 불구하고, 수도권 집중 현상은 구조적으로 지속되고 지방은 인구감소와 산업기반 약화라는 악순환을 벗어나지 못하고 있다. 이는 세제지원이나 단기성 재정투자 확대만으로는 해결될 수 없는 구조적 제약이 존재하기 때문이다.

둘째, 인구 이동 및 정주 요인이 미흡하다. 인구감소지역 주택 취득에 대한 세제 혜택에도 불구하고, 실제 거주보다는 '통근형' 또는 '통학형' 주택 소유 형태가 널리 나타나고 있다. 이는 지방의 낮은 생활 인프라(의료, 교육, 문화 등)로 특히 젊은 세대와 가족들에게 매력도를 떨어뜨리고 있기 때문이다. 이러한 근본적 한계로 인해 세제 혜택이 실질적인 정주(定住) 효과를 이끌어내지 못하고 일시적 거주(居住)를 유도하는 한계를 보여준다.

셋째, 유화책과 강화책의 조화를 이루는 실효적 조세정책 수단을 마련할 필요가 있다. 세제지원은 기업과 개인의 자발적인 참여를 유도하는 유화적 성격의 정책 수단이지만, 그 자체만으로는 정책 목표 달성에 한계가 있다. 정책의 실효성을 높이기 위해서는 유화책과 더불어 규제·제재적 성격의 강화책을 함께 마련하는 균형적 접근이 필요하다.

2025년 세법개정안 분석

발간일 2025년 10월 31일
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 추계세제분석실 세제분석1과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 더서울미디어(주) (tel 02·2274·3588)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석1과로 연락해 주시기
바랍니다. (tel 02·6788·4744)

ISSN 3058-6143

© 국회예산정책처, 2025



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

