기준조세체계 국제비교 및 조세지출 데이터 고도화를 위한 출장보고서

2026. 10.

KDI 한국개발연구원
Korea Development Institute

1 출장 배경 및 목적

□ **(출장 배경)** 국내 기준조세체계의 정립에 따라 조세지출의 정의·분류·측정·평가 및 데이터 관리 전반을 국제적 기준과 비교·점검하고, 해외의 제도 및 분석사례를 토대로 국내 조세지출 관리·평가체계에 적용 가능한 개선방안을 도출할 필요가 있음.

□ **(출장 목적)** OECD TPC, 독일 IDOS 및 스위스 CEP와의 면담을 통해 국내에서 마련한 기준조세체계와 조세지출 관리체계를 공유하고, 국제적 기준·주요국 제도 및 GTED 운영체계와의 비교를 바탕으로 제도·평가·데이터 측면의 보완방향을 논의하고자 함.

2 출장 개요

□ 출장지 및 기간

○ 출장지: 프랑스 파리, 독일 본, 스위스 취리히

○ 방문기관: OECD(프랑스 파리), IDOS(독일 본), CEP(스위스 취리히)

○ 출장기간: 2026년 10월 2일(금) ~ 10월 9일(금), 7박 8일

- 전체 출입국 일정: 2026년 9월 25일(금) ~ 10월 13(화), 17박 19일(출·입국일 포함)

* 9월25일(금)~9월27(일) 및 10월10일(토)~10월12일(월) 개인일정, 9월28일(월)~10월1일(목) OECD 재정포럼 출장일정으로 전체 출입국 일정은 9월25일(금)~10월13일(화)임.

□ 출장자 (총 1명)

소속	성명	직위
KDI 재정·사회정책연구부	이태석	부장·선임연구위원

□ 주요활동

○ (OECD) 한국 조세지출 분류 체계 개편을 위한 벤치마크 설정 및 관리 유형별 평가체계 구축 방향 검토

○ (IDOS) 한국 조세지출 분류 기준 및 벤치마크 개선을 위한 독일 사례 검토와 국제협력 방안 모색

○ (CEP) 국제 사례를 바탕으로 조세지출 분류 체계의 정교화 및 정보공개 투명성 제고를 위한 개선 과제 도출

3 출장 일정

일자	시간	내용	비고
10.2 (금)	10:00~12:00	· OECD TPC 기관 면담 · Bert Brys (Unit(country tax policy) Head, CTP)	· 장소: OECD (Rue Andre Pascal, 75016 Paris, France)
	14:00~17:00	· OECD TPC 기관 면담 · Gioia De Melo (Tax Economist, CTP)	
10.4 (일)	09:35~10:50	이동 (파리→본)	· 항공편: AF1606
10.5 (월)	10:00~12:00	· IDOS 기관 면담 · Christian von Haldenwang(Project Lead & Senior Researcher, IDOS)	· 장소: IDOS (Tulpenfeld 6, 53113 Bonn, Germany)
	14:00~17:00	· IDOS 기관 면담 · Christian von Haldenwang(Project Lead & Senior Researcher, IDOS)	
10.6 (화)	10:00~12:00	· IDOS 기관 면담 · Christian von Haldenwang(Project Lead & Senior Researcher, IDOS)	
	19:55~21:10	이동 (본→취리히)	· 항공편: LX1027
10.7 (수)	14:00~17:00	· CEP 기관 면담 · Flurim Aliu(fellow, CEP)	· 장소: CEP (Seefeldstrasse 60, 8008 Zurich, Switzerland)
	18:30~20:00	1차 간담회 (만찬)	· 장소: ZUM KOENIGSTUHL

일자	시간	내용	비고
10.8 (목)	10:00~12:00	· CEP 기관 면담 · Flurim Aliu(fellow, CEP)	· 장소: CEP(Seefeldstrasse 60, 8008 Zurich, Switzerland)
	12:00~14:00	2차 간담회 (오찬)	· 장소: CO CHIN CHIN
	15:00~18:00	· CEP 기관 면담 · Sofia Berg(Research Analyst, CEP)	· 장소: CEP(Seefeldstrasse 60, 8008 Zurich, Switzerland)
10.9 (금)	10:00~12:00	· CEP 기관 면담 · Flurim Aliu(fellow, CEP), Sofia Berg(Research Analyst, CEP)	· 장소: CEP(Seefeldstrasse 60, 8008 Zurich, Switzerland)
	17:30~18:50	이동 (취리히→파리)	· 항공편: LX644
10.12 (월)	14:00~18:00	면담 자료 정리	-
	20:30~15:30(+1)	이동(파리→인천)	· 항공편: KE0902

4 활동 내용

1. 프랑스 파리 OECD TPC 기관 면담

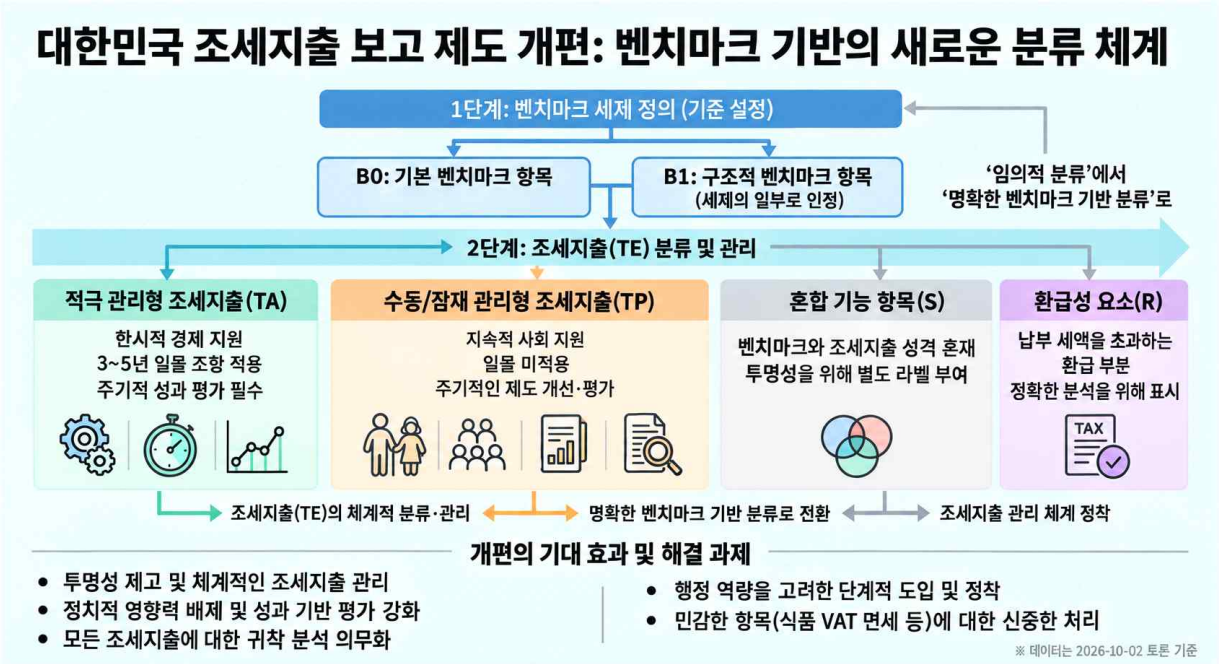
□ 일 시: 2026. 10. 2.(금), 10:00 - 17:00
□ 장 소: OECD TPC
□ 면담자:
- Bert Brys (Unit(country tax policy) Head, CTP)
- Gioia De Melo (Tax Economist, CTP)

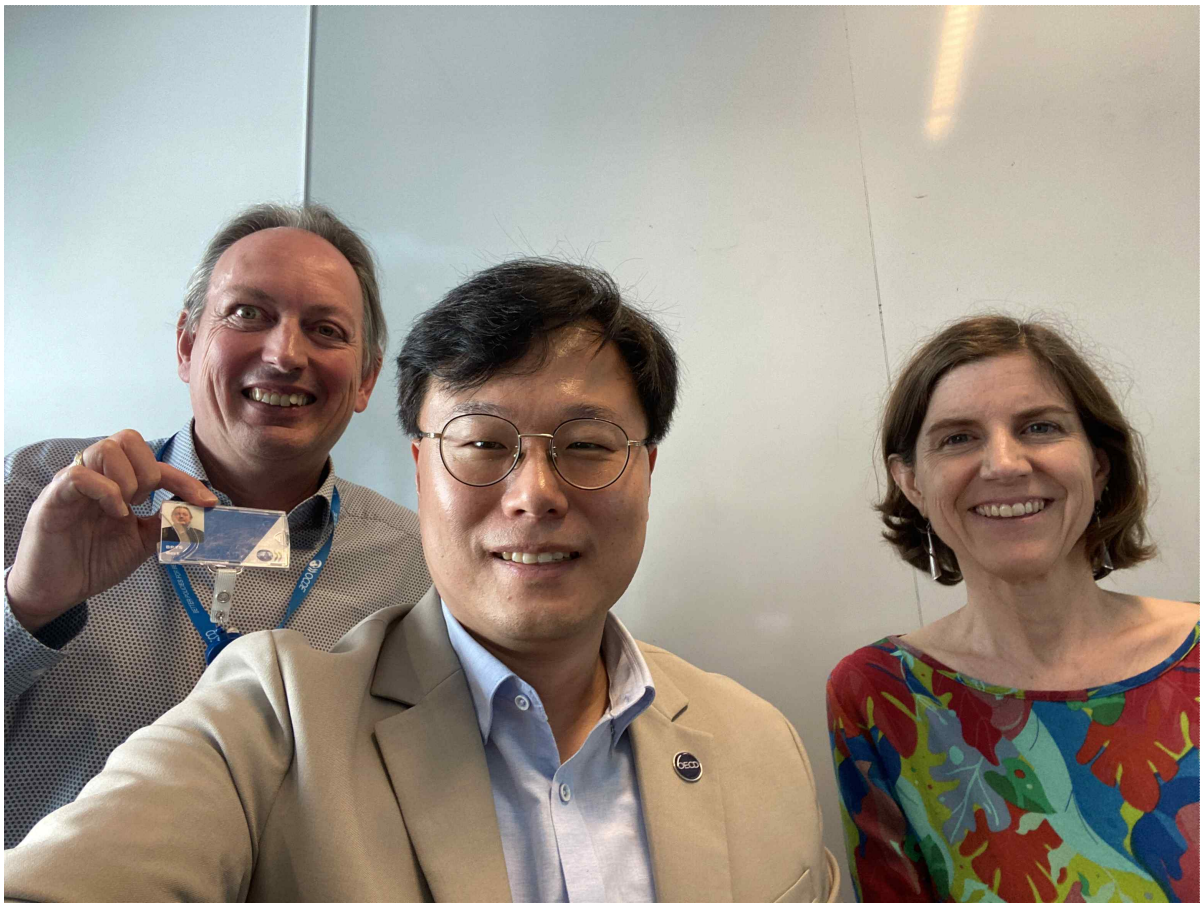
□ 주요 내용
ㅇ (개편의 핵심 배경 및 목적) 현황: 한국의 기존 조세지출 분류가 자의적이며, 벤치마크(Benchmark) 조세 체계가 명확히 공개되지 않아 투명성이 부족함.
ㅇ (목표) 한국은 명확한 기준조세체계를 마련하여, 조세지출 항목을 성격에 따라 체계적으로 분류하여 관리 효율성과 투명성을 높이고자 함.
ㅇ (새로운 조세지출 분류 체계) 새로운 조세지출 분류체계는 크게 기준조세체계와 그 외의 조세지출로 나뉘며, 세부적으로 다음과 같이 구분됨
- 기준조세체계, 벤치마크(Benchmark):
  - B0: 일반적인 벤치마크 (조세 체계의 기본 구성 요소).
  - B1: 벤치마크에 해당하지만, 투명성 차원에서 별도 공시하는 항목.
- 조세지출(Tax Expenditure):
  - TA (Active Management): 적극적 관리 대상으로 원칙적으로 일몰제(Sunset clause)가 적용되며, 주기적인 성과 평가를 통해 효과가 없거나 대안적 정책방안이 존재할 경우 폐지함.
  - TP (Passive/Potential Management): 소극적/잠재적 관리 대상. 사회적 정책 목적(취약계층 지원 등)을 고려하면 제도 폐지가 어렵다고 판단되어, 주기적으로 검토하여 제도 개선을 모색함.
- 기타 분류:
  - S (Separable): 벤치마크와 조세지출 성격이 혼재된 항목
  - R (Refundable): 조세 부담을 초과하여 환급되는 성격의 항목.

ㅇ (주요 논의 사항 및 쟁점)
- (평가 및 관리) TA 항목은 일정 주기 성과 평가를 계획 중이나, 행정력 한계로 인해 선택적 평가가 예상되며, TP 항목도 방치되지 않도록 매년 일정 비율을 평가하는 방안이 검토될 필요가 있음.

- (정치적 위험) 정책 결정자들이 엄격한 평가를 피하고자 선호하는 조세지출을 TP로 분류하거나 일몰제를 회피하려는 유인이 존재하기에, 모든 조세지출에 대한 분배 효과 분석(Distributional analysis) 의무화가 강조됨.
- (벤치마크 분류 시 우려사항) 벤치마크로 분류되는 조세특례는 정책 토론을 제한하고 역진적 효과를 숨길 위험이 있음.
- (실용적 접근) 완벽한 체계를 구축하려다 기준조세체계 마련 자체가 무산되는 것을 막기 위해, 측정 불가능한 항목으로 일단 조세지출 항목에 올리는 것부터 시작하고, 정치적 수용성을 고려하여 점진적으로 기준조세체계와 조세지출 분류체계를 개선해 나가는 전략이 필요함.

○ (향후 계획)
- (우선순위) 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 3대 주요 세목을 중심으로 벤치마크를 설정하고 분류 체계를 적용함.
- (국제 협력) OECD나 IMF 등 국제기구의 검토를 통해 개편안의 신뢰성을 확보하고, 국회 및 정부의 설득 과정에서 국제적 표준에 부합함을 강조하여 제도 도입을 추진함.





2. 독일 본 German Institute of Development and Sustainability (IDOS) 기관 면담

□ 일 시: 2026. 10. 5. - 6.(월-화)
□ 장 소: IDOS
□ 면담자:
- Christian von Haldenwang(Project Lead & Senior Researcher, IDOS)

□ 주요 내용
○ (한국 조세지출 분류체계 개편의 필요성) 현재 한국의 조세지출 분류체계는 1997년 아시아 금융위기 이후 IMF의 권고로 급하게 도입되었으며, 명확한 기준조세체계를 명시하지 않은 채 관행적 분류 체계를 운영해 왔음.
- 현행 분류체계는 OECD 기준을 따른다고 주장하지만, 실제로는 자의적인 분류가 많아 국회, 감사원과 전문가들로부터 분류 체계 합리성과 일관성에 관한 지적이 지속됨.
- 이에 따라 조세지출의 본질을 실무적으로 명확히 하고, 조세지출과 기준조세체계를 구분할 수 있는 체계적인 기준을 마련하는 것이 이번 연구의 핵심 목표임.

ㅇ (기준조세체계안의 마련 및 방법론) 본 연구는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 3대 주요 세목을 중심으로 약 400~500개의 조세 항목을 전수조사 중에 있음.

- (방법론) OECD 등 국제 문헌을 참고하고 전문가 의견을 반영하여 AI 기술을 활용해 분석 및 분류작업을 진행 중
- (진행 단계) 올해 연구를 통해 기준조세체계안을 마련하고, 내년 재정경제부 차원의 전문가 논의를 통해 최종안을 확정할 계획
- (예상 결과) 수십개 항목이 조세지출 리스트에 새로 추가될 것으로 보이며, 행정력 및 데이터가 부족한 항목에 대해서는 단계적으로 정보를 보완해 나갈 것으로 예상됨.

ㅇ (분류 체계의 주요 쟁점 및 제안)

- (환급형 세액공제(Refundable Credits)) 환급 부분은 조세지출이 아닌 직접 보조금(지출)으로 보아야 한다는 의견이 있으나, 현행 체제와 같이 조세지출로 분류하려는 의견이 강함.
- (보험료 공제) 공적 보험료는 법적 의무 사항이므로 벤치마크로 분류하고, 사적 보험료는 조세지출로 분류하는 방안을 제안함.
- (M&A 세제 지원) 일반적인 M&A 관련 조세특례는 기준조세체계로 보되, 정책적 목적의 구조조정 지원은 조세지출로 구분하는 등 경제적 실질에 따른 분류를 시도하고 있음.

ㅇ (관리 체계 재정의: TA vs. TP)

- 기존의 '특수성', '재정지출 대체 가능성', '종료 가능성'이라는 3가지 기준은 실무 적용가능성과 객관성이 낮다는 비판을 받았고, 이에 따라 정책 목표에 따른 새로운 분류를 고려함.
  - TA (Actively Managed): 경제 활성화 등 목적의 한시적·선별 지원으로 원칙적으로 일몰 조항을 두어 적극적으로 폐지 가능성 검토
  - TP (Passively Managed): 사회적 목적의 불가피한 지원으로 원칙적 일몰 조항을 부여하지 않으나 주기적 검토를 통해 제도 개선 모색

ㅇ (독일 사례와의 비교 및 향후 협력)

- (독일 사례) 독일은 연방제 국가로서 조세 수입을 공유하는 구조이며, 1967년 안정성장법에 따라 조세지출을 관리하고 있음.
- (독일 사례) 독일 역시 경제적 목적과 사회적 목적을 구분하지만, 분류 기준이 모호하다는 한계를 겪고 있음.
- (향후 계획) 독일의 쾰른 대학교 재정연구소(Fifo) 등과 협력하여 조세지출 보고서 작성 및 벤치마크 개선을 위한 국제적 교류를 이어갈 예정이며, 추후 독일을 재방문하여 구체적인 연구 협력 로드맵을 논의할 예정

ㅇ (주요 후속 조치)

- 한국 측에서 제공한 기준조세체계안을 검토하고, 독일 쾰른 대학교의 미하엘 퇴네(Michael Thöne) 교수에게 전달하여 의견을 교환할 예정
- 추후 독일 방문을 통해 독일 전문가들과 직접 만나 조세지출 개편에 관한 구체적인 협력 방안을 논의할 계획

3. 스위스 취리히 The Council on Economic Policies (CEP) 기관 면담

□ 일 시: 2026. 10. 7. - 9.(수-금)
□ 장 소: CEP
□ 면담자:
- Flurim Aliu(fellow, CEP)
- Sofia Berg(Research Analyst, CEP)

□ 주요 내용
ㅇ (조세지출 분류 체계 개편 제안) 기존의 '3대 속성' 기준이 모호하고 OECD 표준이 아님을 지적하며, 이를 폐기하고 기준조세체계를 명시하고 이와 대비하여 조세지출을 분류하는 방식을 제안함.
- 기준조세체계 외의 항목을 조세지출로 분류하고, 관리 목적에 따라 다음과 같이 세부 구분할 것을 제시
- 적극적 관리(Active Management): 경제적 목적의 지원으로, 일몰 조항 등을 통해 적극적 종료 가능성 검토
- 수동적 관리(Passive Management): 사회적·환경적 목적 등 불가피한 지원으로, 정기적으로 지원 정도 및 선별 방식의 적정성 점검.

ㅇ (투명성 확보 및 데이터 관리) 비용 추계가 불가능하더라도 조세지출 목록에 포함해야 한다고 권고함.
- (비용 추계가 어려운 항목) Dr. Flurim Aliu는 비용 추계가 어려운 이유(데이터 부재, 기밀 등)를 명시하고, 향후 데이터를 확보하겠다는 계획을 밝히는 것이 투명성 제고에 도움이 된다고 조언함.
- (대안적 지표) 비용 추계가 어렵다면 수혜자 수나 기업 수 등 대안적인 지표를 활용하는 방안 제시함.

ㅇ (국제 사례 및 방법론) 국제사례와 방법론을 통해 기준조세체계와 조세지출 세부분류의 합리성을 강조할 것을 권고함.
- (캐나다 사례) Dr. Sofia Berg는 캐나다의 사례를 참고할 것을 제안함.
- 캐나다는 벤치마크, 조세지출, 환급형 세액공제를 명확히 구분하며, 각 조세지출 항목에 대한 상세한 설명과 벤치마크 기술 제공하고 있음.
- (국제기구 사례) Dr. Flurim Aliu는 국제기구(OECD/IMF)의 비구속적 가이드라인을 통해 방법론적 기준을 마련하는 것이 향후 국내외 조세

지출 분류 체계 및 기준조세체계 개편에 도움이 될 수 있다고 언급함.

ㅇ (정치적·행정적 제약과 대응 전략) 정부의 행정적 부담과 국회의 비용 추계 요구라는 현실적인 제약을 주제로 논의함.

- (현실적 타협) 정부가 조세지출 항목 증가를 우려하는 상황을 고려하여, 공식 정부 보고서에는 실현할 수 있는 수준의 개편안을 담고, 개인 연구 보고서에는 장기적이고 이상적인 개편 방향을 담는 이원화 전략 채택을 권고함.
- (기준조세체계의 동적 성격) 기준조세체계는 고정된 것이 아니라 국가 우선순위와 환경 변화에 따라 주기적으로 검토 및 수정되어야 한다는 점에 공감대를 형성함.

ㅇ (캐나다 사례의 한국의 조세지출 체계 개편에의 시사점)

- (명확한 3단계 분류 체계) 캐나다는 조세지출을 단순히 '벤치마크'와 '조세지출'로만 나누지 않고, '환급형 세액공제(Refundable Tax Credits)'를 제3의 범주로 분리하여 관리하고 있음.
- (시사점) 한국도 환급형 세액공제를 별도 범주로 관리함으로써, 이를 단순한 세금 감면이 아닌 정부의 직접적인 재정 지출 성격으로 명확히 인식 가능하고, 이는 조세지출과 재정지출 간의 경계를 명확히 하고, 관리 주체(세제실 vs 예산실) 간의 책임 소재를 분명히 하는 데 도움이 될 수 있음.
- (벤치마크 기술의 상세화 및 근거 제시) 캐나다는 최신 보고서에서 세목별로 벤치마크를 상세히 기술하고, 각 조세지출 항목이 왜 벤치마크가 아닌 조세지출로 분류되었는지에 대한 개별 항목별 근거(Rationale) 제공하고 있음.
- (시사점) 한국의 경우 기준조세체계에 대한 정의가 모호하여 자의적인 분류가 발생할 위험 존재하기에, 캐나다처럼 각 항목이 기준조세체계인지 조세지출인지에 대한 논리적 근거를 문서화하여 공개한다면, 국회나 외부 전문가의 비판에 대응할 수 있는 투명성 확보 가능함을 강조함.
- (비용 추계가 어려운 항목에 대한 대응) 캐나다는 비용 추계가 어려운 항목(예: 가속상각 등 시간 가치 문제)에 대해 무리하게 수치를 산출하기보다, 별도의 부속서(Annex)를 통해 추계가 어려운 이유를 상세히 설명하는 방식 채택하고 있음.
- (시사점) 한국 정부는 국회의 비용 추계 요구 때문에 조세지출 목록 자체를 줄이거나 기준조세체계를 과도하게 확대하는 위험이 존재하기에, 캐나다처럼 '추계 불가 사유'를 공식적으로 명시하는 부속서를 도입한다면, 정부의 행정적 부담을 줄이면서도 투명성을 유지하는 현실적인 대안이 될 수 있음.

- (구조적(Structural) vs 비구조적(Non-structural) 조세지출 분류) 캐나다는 조세지출을 구조적 성격과 비구조적 성격으로 구분하여 관리함.
- (시사점) 이는 한국이 추진 중인 '적극적 관리(Active)'와 '수동적 관리(Passive)' 분류와 유사한 맥락.
- 다만, 캐나다의 사례는 '구조적'이라는 용어가 국가마다 다르게 해석되어 혼란을 줄 수 있음을 보여줌.
- 따라서 한국은 용어 선택에 신중을 기하고, 한국만의 맥락에 맞는 명확한 정의를 내리는 것이 중요함을 강조함.
- (주기적인 기준조세체계 검토) 캐나다는 기준조세체계를 고정된 것으로 보지 않고, 매년 발간하는 조세지출 보고서를 통해 기준조세체계를 지속적으로 개선하고 있음.
- (가이드라인 공개) 또한, 담당자가 바뀌더라도 일관성을 유지할 수 있도록 상세한 가이드라인을 제공함.
- (시사점) 잦은 순환보직으로 인해 한국의 조세지출 담당자들은 전문성 유지와 일관된 분류가 어려운 상황을 감안할 때, 캐나다처럼 상세한 가이드라인을 공표하고, 이를 주기적으로 업데이트하는 체계를 갖춘다면 행정의 연속성과 조세지출 분류 및 관리의 일관성 확보가 가능할 수 있음을 강조함.
- (요약) 캐나다의 사례는 한국에 '분류의 정교화(환급형 분리)', '설명의 투명화(근거 제시 및 부속서 활용)', '관리의 체계화(가이드라인 및 주기적 검토)'라는 세 가지 핵심적인 개편 방향 제시함.

ㅇ (한국 조세지출 관리의 투명성 제고 및 개선 방안) 정부와 국회 간의 갈등, 즉 '데이터 부재에 대한 국회의 비판'과 '정부의 행정적 부담' 사이의 간극을 해결하기 위해 제시된 가장 현실적이고 효과적인 대안은 '숨기기'가 아닌 '설명하기'로의 전략 전환임.

- (목록 등재 및 사유 명시: 캐나다·영국 모델) 가장 중요한 것은 비용 추계가 불가능하다는 이유로 해당 항목을 기준조세체계에 숨기지 않는 것임.
  - (실행방안) 조세지출 목록에 해당 항목을 명시하되, 비용 추계란을 비워두고 그 옆에 '추계 불가 사유'를 명확히 기재할 것을 제안함.
  - (효과) "데이터가 없어서 보고를 안 했다"는 비판 대신, "데이터가 없는 합리적인 이유(예: 기밀 유지, 신고 의무 없음, 데이터 수집 불가 등)가 있다"는 점을 공식화함으로써 국회의 비판을 '데이터 부재'에서 '제도적 한계'로 논점 전환 가능함.
- (대안적 지표 활용) 비용(금액)을 산출하기 어렵다면, 정책의 규모를 가늠할 수 있는 다른 지표를 제시하여 투명성 보완할 것을 제안함.
  - (실행방안) 비용 추계 대신 수혜자 수, 기업 수, 혹은 해당 정책의

대상이 되는 인구 규모 등을 대안적 지표로 보고할 수도 있음.
  - (효과) 국회는 정책의 규모를 파악할 수 있는 최소한의 정보를 얻게 되므로, 정부가 아무런 정보를 제공하지 않는다는 불신 해소 가능함.
- (단계적 데이터 확보 로드맵 제시) 당장 모든 데이터를 완벽하게 추계하겠다는 약속 대신, 현실적인 개선 계획 제시하는 것이 중요함.
  - (실행방안) "현재는 데이터가 없으나, 향후 5년 내에 관련 데이터를 확보하여 추계하겠다"는 식의 단계적 데이터 개발 로드맵을 국회와 합의하는 것이 현실적 방안임을 강조함.
  - (효과) 정부의 행정적 부담을 일시적으로 완화하면서도, 국회에는 개선 의지를 보여줌으로써 정치적 압박 완화 가능
- (가이드라인 및 '엣지 케이스(Edge Cases)' 문서화) 정부의 분류가 자의적이라는 비판을 방지하기 위하여 분류 기준의 투명한 공개 필요함.
  - (실행방안) 왜 특정 항목이 벤치마크인지, 왜 조세지출인지에 대한 분류 근거를 담은 가이드라인 공표. 특히 의견이 갈리는 '엣지 케이스(Edge Cases)'에 대해서는 "A라는 관점에서는 벤치마크이나, B라는 관점에서는 조세지출이다"와 같이 양측의 논리를 모두 기술하고 정부의 최종 결정 사유 명시하는 것이 바람직함.
  - (효과) 정부의 결정이 '독단적'인 것이 아니라 '합리적인 검토 과정'을 거쳤음을 입증할 수 있어, 국회의 정치적 공격에 대한 방어 기제로 작용할 수 있음.
- (결론) 결국 국회와의 갈등을 해결하는 핵심은 '정보의 비대칭성'을 줄이는 것. 정부가 정보를 숨기면 국회는 이를 '감추려는 의도'로 해석하여 더 강하게 비판하는 결과 발생. 반면, "우리는 이만큼의 정보를 가지고 있고, 이만큼은 아직 부족하다"는 사실을 투명하게 공개하는 것이 오히려 정부의 신뢰도를 높이고, 국회의 무리한 요구를 제어할 수 있는 가장 현실적인 방안임.

한국 조세지출 분류 체계 개선 및 관리 전략

벤치마크에 기초한 분류 체계와 투명한 관리·이행 전략

1. 한국형 벤치마크 및 관리 분류 도입

조세지출 식별

국가가 명확히 정의한 벤치마크

기존 '3대 속성'을 대체하여 벤치마크 기준으로 조세지출을 분류

능동적 관리
(Active Management)
- 경제적 정책 목적
- 일몰 기한 설정 (Sunset Clause Default)

수동적 관리
(Passive Management; Keep Default)
- 사회적·환경적 목적
- 정기적 검토

2. 투명성 및 이행 전략

비용 미추계 항목의 투명성 강화
- 비용 미추계 항목도 모두 목록화
- 미추계 사유 명시

데이터 부족 시 대체 지표 활용
- 비용 추계 불가 시 수혜자 수·기업 수 활용

국제 사례 및 단계적 이행
- 캐나다 모델 참조 (환급형 세액공제 별도 관리)
- 주요 세목(소득세·법인세·부가가치세)부터 단계적으로 데이터 구축

정치적 관리 및 대외 신뢰성
- 대규모 항목의 벤치마크 분류 시 공공 기준 준수
- 정기적 분류 재조정 메커니즘




Metaplan
CEP
Metaplan
CEP