



2026. 10.

국회예산정책처 | 세법개정안 분석

2026년 세법개정안 분석

Analysis of the 2026 Tax Revision Bill



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2026년 세법개정안 분석

2026년 세법개정안 분석

총괄 | 한 석 현 추계세제분석실장

기획·조정 | 이 진 우 조세분석심의관
박 연 서 세제분석1과장
백 경 엽 세제분석2과장
김 신 애 추계세제총괄과장

작성 | 신 흥 철, 강 민 지, 김 효 경, 이 정 훈,
김 주 현, 박 정 환, 이 유 섭, 박 지 원,
신 미 정, 최 천 규 추계세제분석관

지원·편집 | 이 하 영 행정실무관
이 시 영 자료분석연구원

「2026년 세법개정안 분석」은 국회의 2026년 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.

• 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

2026년 세법개정안 분석

2026. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2026. 10. 22.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

최근 우리 경제는 반도체 수출 호조에 힘입어 성장세를 보이고 있으며, 내년에는 내수 회복이 이어질 것으로 전망됩니다. 다만, 미국의 관세정책과 AI 투자 향방 등 대외 불확실성이 상존하고, 경제성장의 성과가 일부 산업과 계층에 집중될 우려도 있습니다. 인구감소에 따른 노동력 축소 등 구조적 과제에도 대응하면서, 성장동력 확충과 민생안정을 뒷받침할 조세정책의 역할이 요구되는 시점입니다.

정부는 8월 3일 잠재성장률 반등 지원, 민생과 지방 지원, 공정과세를 위한 조세 개혁, 세제 합리화 및 납세편의 제고를 기본방향으로 하는 「2026년 세제개편안」을 발표하고, 이를 11개 법률에 대한 일부개정법률안의 형식으로 9월 3일 국회에 제출했습니다. 이번 세법개정안은 국내생산세액공제 신설과 생산적금융 ISA 도입 등을 통해 성장동력을 확충하고, 근로장려세제와 월세세액공제 확대 및 지방우대 세제 지원으로 민생안정과 지역경제 활성화를 뒷받침하는 내용을 담고 있습니다. 아울러 부동산세제 및 가업승계세제를 개편하고, 조세지출 재정전환 등 비과세·감면을 정비하고 있습니다.

본 보고서는 정부가 제출한 2026년 세법개정안의 정책 방향과 세목별 개정 사항에 대한 정책적 분석을 담고 있습니다. 또한 세수효과와 세부담 귀착효과에 대하여 정부 발표 및 국회예산정책처 전망을 비교·분석하였으며, 조세지출 정비 현황 및 문제점에 대하여 살펴보았습니다.

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

2026년 10월
국회예산정책처장

차 례

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징 / 1

1. 「2026년 세제개편안」 개관	1
가. 국회 재정경제기획위원회 세법개정안 계류 현황	1
나. 정부 세법개정안의 주요 내용	2
2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가	7
가. 부동산세제 중심의 개편	8
나. 정부안 법률 규정의 구체성 미흡	9
다. 과세체계의 복잡성 증가	12
라. 세수증가 효과와 중앙정부 지출여력 확대 효과의 차이	13
마. 실효성 있는 조세지출 정비를 위한 노력 지속 필요	14
바. 소결	16
3. 의원발의 세법개정안의 주요 내용 및 특징	18

II. 정부 세법개정안 총량 분석 / 21

1. 세수효과 분석	21
가. 정부 발표	21
나. 국회예산정책처 전망	22
2. 세부담 귀착효과 분석	27
가. 정부 발표	27
나. 국회예산정책처 전망	28
3. 조세지출 정비분석	35
가. 조세지출 정비실적 및 세수효과	35
나. 조세지출의 재정지출 전환 분석	38

III. 세목별 분석 / 51

1. 부동산세제	51
가. 종합부동산세 개편안	52
나. 양도소득세 개편안	76
다. 종합의견	95
2. 소득세	98
가. 생산적금융 ISA 신설	98
나. 근로장려세제(EITC) 소득요건 및 지급액 확대	108
다. 청년층에 대한 세제지원 확대	120
3. 법인세	145
가. 국내생산세액공제 신설	145
나. R&D 및 투자 세제지원 지방 우대	156
다. 창업중소기업 세액감면 재설계	167
라. 자기주식 과세체계 정비	180
4. 기타세제	193
가. 가업승계세제 개편 및 제3자 사업승계지원 과세특례 신설	193
나. 저PBR 기업 등의 상장주식 평가방법 개편	223
5. 지방세	234
가. 「2026년 지방세제 개편안」 주요 내용	234

표 차례

[표 1] 재정경제기획위원회에 계류 중인 세법개정안 현황	1
[표 2] 「2026년 세제개편안」 주요 내용	4
[표 3] 제도의 주요 내용을 하위 법령에 위임하고 있는 사례	10
[표 4] 주요 세수증가요인의 세수효과(5년 합계 누적법 기준): 2025·2026년 ...	13
[표 5] 예비타당성평가 면제 건수 비율: 2022~2026년	15
[표 6] 재정경제기획위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 유사 내용 ...	18
[표 7] 재정경제기획위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 미포함 내용 ...	20
[표 8] 2026년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)	21
[표 9] 2026년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)	23
[표 10] 2026년 정부 세법개정안에 대한 세목별 세수효과 차이: NABO vs 정부 ...	24
[표 11] 주요 항목별 세수효과 비교: 누적법 기준, 2027~2031년 합계	25
[표 12] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(정부 추계): 순액법 기준, 5년 합계 ...	27
[표 13] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계 ...	28
[표 14] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착 비교: 순액법 기준, 5년 합계 ...	31
[표 15] 2026년 정부 세법개정안의 개인 및 법인에 대한 세부담 귀착 (국회예산정책처 추계)	32
[표 16] 2026년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황	35
[표 17] 2026년 정부 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계) ...	36
[표 18] 2026년 정부 세법개정안 주요 정비항목별 세수효과(국회예산정책처 추계) ...	37
[표 19] 재정지출 전환 주요 내용: 소득재분배 효과 제고	39
[표 20] 재정지출 전환 주요 내용: 선별·효율적 지원	42
[표 21] 재정지출 전환 주요 내용: 유사 재정사업 통합	47
[표 22] 종합부동산세 개편 관련 정부안 주요 내용	54
[표 23] 재정경제기획위원회에 계류 중인 종합부동산세 개편 관련 의원안 주요 내용 ...	55
[표 24] 종합부동산세법 개정에 따른 세수효과	56
[표 25] 주택분 종합부동산세 제도 변화	57
[표 26] 1세대 1주택자의 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석	61
[표 27] 2주택자의 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석	62
[표 28] 3주택자의 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석	63

[표 29] 주택보유수에 따른 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석	64
[표 30] 기본공제 확대와 공정시장가액비율 인상에 따른 과세표준 및 세액 변화 예시	66
[표 31] 공제한도 신설에 따른 공제율별 세액 증가액 시뮬레이션 분석	67
[표 32] 주택 보유·거주 유형별 종합부동산세 과세 진입 시 과세표준 및 세액	70
[표 33] 주택 소유 형태 및 거주 여부에 따른 종합부동산세 기본공제 비교	74
[표 34] 비거주 부부공동명의 1주택자의 과세표준 변화 예시	74
[표 35] 장기보유특별공제 개편 관련 정부안 주요 내용	76
[표 36] 다주택자 조정대상지역 주택 양도소득세 증가 한시 완화 관련 정부안 주요 내용	78
[표 37] 재정경제기획위원회에 계류 중인 장기보유특별공제, 다주택자 증가세율 관련 의원안 주요 내용	79
[표 38] 장기보유자산에 대한 조정제도 변화: 1975~2008년	81
[표 39] 장기보유자산에 대한 조정제도 변화: 2019년 이후	81
[표 40] 거주기간별 세부담 변화 시뮬레이션: 1세대 1주택	83
[표 41] 거주기간별 세부담 변화 시뮬레이션: 비조정대상지역 다주택	84
[표 42] 2026년 1~8월 아파트 매매, 양도가액 구간·지역별 분포	85
[표 43] 주요국의 주택 양도소득과세 제도 비교	87
[표 44] 조정대상지역 다주택자의 양도소득세 부담 시뮬레이션	90
[표 45] 부동산 세제개편안 주요 내용의 보유 및 거래유인 방향	97
[표 46] 생산적금융 ISA 신설 관련 정부안 주요 내용	98
[표 47] 정부안에 따른 ISA 제도 주요 내용	99
[표 48] 재정경제기획위원회에 계류 중인 ISA 관련 의원안 주요 내용	100
[표 49] 현행 일반 ISA 주요 금융투자자산 편입 현황	102
[표 50] 연령별 ISA 가입 현황: 2026년 8월 31일 기준	105
[표 51] 근로장려금 소득요건 및 지급액 확대 관련 정부안 주요 내용	108
[표 52] 재정경제기획위원회에 계류 중인 근로장려금 관련 의원안 주요 내용	109
[표 53] 근로장려세제 소득요건 및 지급액 확대에 따른 세수효과	110
[표 54] 근로장려금 지급액 추이	111
[표 55] 혼인 전후 근로장려금 비교	113
[표 56] 가구유형별 총소득기준금액 및 최대지급액 인상률	113
[표 57] 가구유형별 근로장려금 급여구조의 변화	114
[표 58] 소비자물가지수 추이	115
[표 59] 기준중위소득 대비 총소득기준금액 및 최대지급액 비율	116

[표 60] 청년층 세제지원 확대 관련 정부안 주요 내용	121
[표 61] 재정경제기획위원회에 계류 중인 청년층 세제지원 확대 관련 의원안 주요 내용	123
[표 62] 청년층에 대한 세제지원 확대에 따른 세수효과	128
[표 63] 청년층 조세지원 확대 관련 세법개정안의 지원대상 규모 추정, 2024년 기준	131
[표 64] 월세세액공제 신청 청년 근로소득자 현황 및 공제율 인상안에 따른 조세지원액, 2024년 귀속 기준	132
[표 65] 퇴직연금(IRP)납입 세액공제 신청 청년 현황 및 공제율 인상안에 따른 조세지원액, 2024년 귀속 기준	133
[표 66] 청년층 자산형성 지원제도의 가입 현황	135
[표 67] 월세세액공제 신청 청년 근로소득자의 공제율 인상안에 따른 충급여규모별 조세지원액, 2024년 귀속 기준	136
[표 68] 퇴직연금(IRP)납입 세액공제 신청 청년 근로소득자의 공제율 인상안에 따른 충급여규모별 조세지원액, 2024년 귀속 기준	138
[표 69] 퇴직연금(IRP)납입 세액공제 신청 청년 종합소득세 신고자의 공제율 인상안에 따른 종합소득규모별 조세지원액, 2024년 귀속 기준	139
[표 70] 국내생산세액공제 신설 관련 정부안 주요 내용	146
[표 71] 재정경제기획위원회에 계류 중인 국내생산세액공제 신설 관련 의원안 주요 내용	147
[표 72] 개정안 및 주요국의 생산단계 세제지원 제도 비교	150
[표 73] 개정안의 법률 및 시행령 규정사항	151
[표 74] 기업에 대한 주요 세액공제 제도의 규정구조 비교	152
[표 75] 유형별 지방우대계수	156
[표 76] R&D 및 투자 세제지원 지방 우대 관련 정부안 주요 내용	157
[표 77] R&D 및 통합투자 세액공제 연평균 실적: 2023~2025년	158
[표 78] R&D 및 투자 세제지원 지방 우대에 따른 세수효과	158
[표 79] 지방소득세 법인분 지역 및 시·군·구별 합산 실적: 2023~2025년 평균	159
[표 80] 지방이전 관련 세제지원 실적: 법인세 등, 2021~2025년	161
[표 81] 지역 및 연구수행기관 유형별 연구개발비 현황: 2020~2024년 연평균	163
[표 82] 지역 및 연구수행기관 유형별 연구원 현황: 2020~2024년 연평균	163
[표 83] 창업중소기업 세액감면 재설계 관련 정부안 주요 내용	168

[표 84] 재정경제기획위원회에 계류 중인 창업중소기업 세액감면 관련 의원안 주요 내용	169
[표 85] 창업중소기업 등에 대한 세액감면 개편안에 따른 세수효과	171
[표 86] 창업중소기업 등에 대한 세액감면의 조세지출 현황: 2020~2026년 ...	172
[표 87] 창업중소기업 세액감면 적용 법인 및 개인 사업장의 지역별 분포 ...	173
[표 88] 기업유형별·창업지역별 창업중소기업 세액감면 신고현황(2025년) ...	174
[표 89] 창업중소기업 세액감면 대상 업종 주요 확대 연혁	175
[표 90] 2025년 지역별 창업기업 분포	178
[표 91] 자기주식 과세체계 개편 정부안 주요 내용	180
[표 92] 연도별 자기주식처분손익 발생액 추정	181
[표 93] 자기주식처분손익 비과세에 따른 세수효과	182
[표 94] 상법상 자기주식 제도의 변화	184
[표 95] 취득방식·처리방식별 과세 여부(정부안 기준)	189
[표 96] 가업승계세제 개편 관련 정부안 주요 내용	194
[표 97] 제3자 사업승계지원 과세특례 신설 관련 정부안 주요 내용	196
[표 98] 재정경제기획위원회에 계류 중인 가업승계세제 관련 의원안 주요 내용 ...	197
[표 99] 가업상속공제의 주요 개정연혁	199
[표 100] 가업승계 증여세 과세특례 주요 개정 연혁	200
[표 101] 가업승계세제 4개 제도의 경과조치 기준시점	213
[표 102] 「조세특례제한법 시행령」 제27조의6제9항의 조정과 개정안의 비교 ...	215
[표 103] 제3자 사업승계지원 특례의 매도자매수자 지원 비교	217
[표 104] 저PBR기업 등의 상장주식 평가방법 개편 관련 정부안 주요 내용 ...	224
[표 105] 재정경제기획위원회에 계류 중인 상장주식 평가방법 관련 의원안 주요 내용 ...	225
[표 106] 상장기업 및 저PBR 기업의 시장별·업종별 분포	228
[표 107] 교환사채 발행기업의 주가하락폭 분포	229
[표 108] 시장별 상장기업수와 PBR 평균 상하위 3개 업종	231
[표 109] 2026년 지방세제 개편안 주요 내용	237
[표 110] 2026년 지방세 지출 재설계(안) 요약표	239

그림 차례

[그림 1] 정부 「2026년 세제개편안」 기본방향	7
[그림 2] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계 ...	29
[그림 3] 2021~2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계	33
[그림 4] 주택 및 토지 공시가격 변동률 추이: 2016~2026년	58
[그림 5] 주택분 종합부동산세 과세인원 및 결정세액: 2016~2025년	58
[그림 6] 종합부동산세 징수액과 국세수입 대비 비중 추이: 2016~2025년 ...	59
[그림 7] 1세대 1주택자 종합부동산세 공제한도 적용에 따른 세부담 변화 ...	68
[그림 8] 주택 합산액 20억원 이하 다주택자의 현행 대비 세부담 증가	71
[그림 9] 다주택자 양도소득세 증가 연혁	89
[그림 10] 주택 매매거래량 추이와 다주택자 증가 적용·한시 배제 기간	91
[그림 11] 정부안 중 양도소득세 관련 양도시점별 변경사항	93
[그림 12] 부동산세제 관련 세목	95
[그림 13] 근로장려세제 개편 모형	112
[그림 14] 연령별 전체 근로소득세 및 종합소득세 신고자의 실효세율, 2024년 기준 ...	140
[그림 15] 연령별 전체 근로소득세 및 종합소득세 신고자의 면세자 비율, 2024년 기준	141
[그림 16] 가업상속공제 결정 현황 추이	202
[그림 17] 가업승계 증여세 과세특례 결정 현황 추이	203
[그림 18] 피상속인 경영기간별 공제한도 및 사후관리기간 비교	206
[그림 19] 가업심사의 위임 구조	208
[그림 20] 증여세 과세특례 적용자의 판정시점 구조	214

BOX 차례

[BOX 1] 주요국의 자기주식 관련 상법 및 세법상 처리	186
[BOX 2] 주요국의 제3자 사업승계 지원 세제	221

요 약

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징

1. 정부 세법개정안의 주요 내용

- (부동산 세제개편안: 종합부동산세) 보유에서 거주 중심으로 공제제도 전환, 공정시장가액비율 및 세율 인상 등 세부담 조정
 - (과세표준 산정체계 변경) 1주택자 과세기준액 및 거주 1주택자 기본공제금액 인상(12 → 14억원), 지역별·주택 보유수별 공정시장가액비율 차등 인상
 - (세율체계 변경) 3주택 이상 기준으로 세율체계 단계적 일원화 및 과세표준 6~12억원 구간 세율 0.3%p 인상, 종합합산토지분 과세표준 45억원 초과 구간 세율 1%p 인상
 - (1세대 1주택 세액공제) 보유기간별 공제를 거주기간별 공제로 단계적으로 전환하고, 공제한도 신설(2027년 800만원, 2028년 이후 600만원)
 - (거주기간 인정 특례) 취학, 전학 등 부득이한 사유로 인한 비거주를 기본공제 및 1세대 1주택 세액공제 적용 시 최대 3회 또는 3년까지 거주로 인정
- (부동산 세제개편안: 양도소득세) 보유에서 거주 중심으로 공제제도 전환, 조정대상지역 중과세율 한시적 인하 등 거래 활성화 유도
 - (주택분 장기보유특별공제 개편) 명칭 변경(장기보유특별공제 → 장기거주소득 공제), 공제 구조를 2029년까지 단계적으로 거주기간 중심으로 일원화, 공제 한도 신설(2028년 20억원, 2029년 이후 10억원) 등
 - (조정대상지역 중과세율 한시적 인하) 현행 2주택자/3주택 이상자 20%p/30%p 가산 → 2027년 5%p/10%p 가산, 2028년 10%p/15%p 가산
 - (거주기간 산정 특례) 취학, 전학 등 부득이한 사유로 인한 비거주기간을 거주 기간으로 최대 3년까지 인정
 - (토지분 장기보유특별공제 적용배제) 개인 비사업용 토지에 대한 공제 적용 배제

- (지방우대 강화) 수도권, 비수도권 구분에 더해 우대지역 여부에 따라 각종 공제·감면제도의 효과를 차등적으로 적용
 - (우대지역 정의 신설) 인구감소로 인한 지역 소멸 우려 등 경제·사회여건을 고려하여 조세특례를 적용할 때 우대할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
 - (투자세액공제 지방우대) R&D 세액공제, 통합투자세액공제 적용 시 지역별 계수(1.0~1.5)를 적용하여 공제율 차등 적용
 - (창업중소기업 세액감면 지방우대) 우대지역 여부 등에 따라 비수도권 차등 적용 확대 및 유망 중소기업(점프업, 청년 신산업)에 대한 지원 강화
 - (세액감면액 지역 환류제도 도입) 지방이전 및 특구입주 세제지원 적용 기업이 감면세액의 30% 이상 미환류 시 미달액 추정
 - (지방 이주수당 비과세) 비수도권 이전기업 등으로부터 근로자가 받는 지방 이주수당 근로소득세 비과세(3년간 월 20~50만원 한도)
- (전략산업 및 자본시장 지원) 반도체 등 전략산업과 생산적금융 및 자본시장에 대한 지원 확대
 - (국내생산세액공제 신설) 6개 분야 적격품목 국내생산·국내판매 시 생산량에 기초한 세액공제 적용
 - (6개 분야) 태양광·풍력발전, 이차전지, 반도체, 핵심소재, AI로봇부품
 - (국가전략기술 분야) 수소분야를 미래형 에너지 분야로 확대·개편
 - (생산적금융 ISA 신설) 일반 ISA 대비 투자대상을 한정하고 세제혜택 및 납입한도를 확대한 생산적금융 ISA 신설
 - (투자대상 및 납입한도) 국내주식, 국내주식형 펀드, 국민성장펀드, BDC 등(국내상장 해외주식 ETF 등 제외) 연간 2천만원 총 2억원 납입 가능
 - (세제혜택) 이자·배당 전액 비과세(한도 없음)
 - (기업성장집합투자기구 과세특례 신설) BDC에 대한 투자로 발생하는 배당소득 9% 저율 분리과세(~2029.12.31.)

- (서민·중산층 및 청년 부담 완화) 서민·중산층 및 청년 등 취약계층에 대한 지원 확대를 통한 부담 완화
 - (근로장려세제 확대) 소득요건 완화 및 최대지급액 인상
 - (소득요건) 단독/홀벌이/맞벌이 2,200/3,200/4,400 → 2,600/3,700/5,200만원
 - (최대지급액) 단독/홀벌이/맞벌이 165/285/330 → 180/310/360만원
 - (종합소득 기본공제 대상자 소득요건 완화) 소득금액 100만원 또는 총급여 500만원 이하 → 소득금액 300만원 또는 총급여 750만원 이하
 - (월세세액공제 확대) 공제대상 월세 한도 200만원 확대 및 청년층의 경우 소득구간에 관계없이 우대 공제율(17%) 적용(~2029.12.31.)
 - (청년형 생산적금융 ISA 소득공제) 일정 소득 이하 청년의 생산적금융 ISA 납입금에 10% 소득공제 적용
- (과세체계 정비) 가업승계세제 개편, 자기주식 과세체계 정비 등 제도 운영상 미비점 개선
 - (가업승계세제 개편) 가업 정의 신설 및 적용 업종 정비, 공제요건 강화, 공제 한도 조정, 제3자 사업승계 과세특례 신설 등
 - (상증세법상 주식 평가방법 개선) 상속 등을 위하여 주식 가치를 평가절하한 것으로 추정되는 기업(주가 누르기 기업)에 대해 상증세법상 주식 평가가액 최소 30% 할증
 - (자기주식 과세체계 정비) 자기주식 관련 과세체계를 자본거래로 일원화
- (비과세·감면 정비) 조세특례 241건 중 116건에 대한 정비 포함
 - (종료 20건) 지원목적 달성, 실효성 낮은 항목 등 폐지(하이브리드차 개소세 감면 폐지 등)
 - (재정전환 17건) 지원 효율성 등을 고려하여 조세지출에서 재정지출로 전환(출산·입양·혼인세액공제, 전기·수소전기차 개소세 감면 등)
 - (재설계 65건) 요건 보완 등 정책목표에 맞춰 제도 재설계(통합고용세액공제 적용대상 축소 등)
 - (상시화 14건) 지속지원 필요성 등 고려하여 일몰기한 삭제(주택청약종합저축 등에 대한 소득공제 등)

2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가

- 정부안에 포함된 ‘부동산 세제개편안’은 실거주 중심의 주택 보유를 유도하고 주택 관련 과세형평성을 제고하는 한편, 세제상 유인의 조정을 통해 주택 시장 안정에 기여하려는 취지로 이해
 - 정부안은 주택분 종합부동산세 및 양도소득세의 세부담 조정에 중점을 두고, 주택 비거주자에 대한 혜택을 축소하는 한편, 주택 가액과 거주 여부를 중심으로 과세체계를 정비
 - 그 밖에 종합합산토지분 종합부동산세율 인상 등 토지 관련 개정사항도 일부 포함
- 부동산 세제개편안으로 인해 개별 납세자 간 세부담 격차가 확대될 것으로 예상되고, 제도의 급격한 변화에 따른 납세자의 예측가능성 및 신뢰보호 측면에 대한 고려도 필요
 - 주택가액을 중심으로 종합부동산세 세율체계를 정비해 세제의 수직적 형평성 개선이 기대되나, 세율체계와 별개로 기본공제, 공정시장가액비율 등을 주택 보유 수 및 거주 여부 등에 따라 차등적으로 적용
 - 이러한 조치가 조세의 수평적 형평성 측면에서 적절한지, 특히 취학·취업 등 불가피한 사유로 인한 비거주를 어떻게 달리 취급할 것인지 검토 필요
 - 양도소득세 주택 장기보유특별공제 개편 및 공제한도 신설에 따라 현행 제도를 전제로 장기간 주택을 보유해 온 납세자의 예상 세부담이 달라질 수 있어 납세자의 예측가능성과 신뢰보호 측면의 고려 필요
- 부동산 세제개편안은 주택의 보유·처분단계에 걸쳐 전반적으로 세부담을 조정하고 있어, 주택과 관련된 개별 납세자의 의사결정에도 영향을 미칠 것으로 예상
 - 다만, 정부안에 포함된 개별 조치는 납세자에게 서로 다른 방향의 유인을 제공할 수 있어, 이들 조치가 결합하여 주택시장에 어떠한 영향을 미칠지도 살펴볼 필요

- 종합부동산세 부담의 증가는 주택 보유비용을 높여 매도를 유도하는 방향으로 작용할 수 있으나, 장기보유특별공제의 개편과 공제한도 신설은 주택 처분에 따른 세부담을 높여 보유를 계속하거나 상속·증여를 선택하는 요인으로 작용 가능

□ 한편, 국내생산세액공제 등의 경우 제도의 주요 내용이 하위 법령에 다수 위임되어 있어 법률안을 바탕으로 제도의 구체적인 내용과 효과를 파악하는 데 어려움이 있음

- 국내생산세액공제의 경우 공제대상 적격품목, 품목당 공제액, 생산지역의 범위 등을 모두 하위 법령에 위임하고 있으며, 우대지역의 범위, 부동산세제 중 거주기간으로 인정되는 비거주 사유 등에서도 유사한 상황 발생
 - 특히, 주택분 종합부동산세의 경우 거주기간으로 인정하는 비거주 사유를 하위 법령에 포괄적으로 위임
- 제도의 적용대상·요건, 예외 대상, 공제율 등 주요 내용이 하위 법령에 다수 위임될 경우 헌법상 조세법률주의 원칙 및 포괄위임 금지의 원칙 측면에서 적절하지 않은 측면이 있음
- 또한 법률안을 바탕으로 제도의 내용과 효과를 파악하기 어렵게 되고, 이는 정부안에 대한 국회의 충분한 심의를 제약하는 요인으로 작용
 - 따라서 정부는 제도의 주요 내용을 가능한 구체화하고, 위임의 대상과 범위를 명확히 설정할 필요

□ 이번 세법개정안은 정책대상의 개별·구체적 상황에 따라 각종 제도의 효과를 차등화하고, 제도 적용상 예외를 확대하고 있어 과세체계의 복잡성을 증가시키는 측면이 있음

- 세제상 지원 필요성이 상대적으로 높은 정책대상을 우대하여 정책목표의 효과적 달성에 기여하고 개별 납세자의 사정을 제도 설계에 반영하는 조치이나, 조세제도의 복잡성을 높여 납세협력비용을 증가시키고 제도의 예측가능성을 저해하는 측면도 존재

- 주택분 종합부동산세 주택수·거주 여부 등에 따라 공정시장가액비율 등 차등화, 우대지역 도입을 통한 수도권·비수도권 구분 세분화 및 차등지원 확대, 청년에 대한 추가지원 등
 - 세제가 다양한 정책목표 달성을 위한 수단으로 운용되는 과정에서 제도의 차등적용과 적용상 예외의 확대에 의한 복잡성 증가는 일정부분 불가피한 측면이 있으나, 이러한 경우에도 조세제도의 단순성과 명확성, 예측가능성을 최대한 확보하기 위해 노력할 필요
- 이번 세법개정안의 세수효과는 향후 5년간 NABO 추계(누적법 기준) 14.5조원(정부 추계 13.2조원)으로 전망되어 2년 연속 세수증가형에 해당
- 2025년 대비 세수증가 규모는 감소했으나, 세수증가에 활용된 정책수단은 다양화된 측면
 - 작년에는 법인세율, 증권거래세율, 금융·보험업 교육세율 등 세율인상에서 대부분 세수증가가 발생하였으나, 올해는 주택분 종합부동산세 세율인상 외에도 공정시장가액비율 조정 등 제도 변경과 조세지출 재정전환 등 비과세·감면 정비에서 세수증가 발생
- 한편, 세수증가요인의 특성을 고려할 때 이번 세법개정안의 명목상 세수증가 규모와 중앙정부의 실질적인 재정여력 증가 효과 사이에 차이 발생
- 종합부동산세 증가분과 조세지출 재정전환 항목을 제외하여 중앙정부가 지출사업에 활용할 수 있는 추가재원 중심으로 세수효과를 다시 살펴보면, △1.9조원(5년 합계 누적법 기준)으로 전망됨
 - 종합부동산세는 「지방교부세법」에 따라 전액 부동산교부세의 재원이 되어 지방자치단체에 교부되므로 제도 변경에 따른 세수증가분(5년 합계 10.5조원)은 중앙정부가 직접 지출사업 재원으로 활용할 수 없음
 - 조세지출 재정전환에 따른 세수증가분(5년 합계 6.0조원)은 재정전환에 따라 사업방식을 변경하더라도 결과적으로 이전과 동일·유사한 정책대상에 재정지원이 계속 이루어지게 되는 점 감안 필요

- 전년대비 조세지출 정비 건수가 확대되고 유형이 다양화되었으나, 예비타당성평가 면제가 반복되고, 정책효과에 대한 근거가 불분명한 조세특례의 일몰 연장 사례도 여전히 존재
- 이번 세법개정안의 단순 일몰연장을 포함한 조세지출 정비항목은 총 153개로 2025년 90건 대비 63건 증가하였으며, 재정전환 등 신규 정비유형이 포함
 - 2026년에는 조세특례 예비타당성평가 대상 4건 중 3건(75%)이 면제되었으며, 정책효과에 대한 실증적 근거가 충분하지 않은 일부 항목도 정책적 타당성 등을 근거로 일몰 연장 의견이 이번 세법개정안에 반영됨
 - 따라서 예비타당성평가의 면제를 축소하고, 효과성이 확인되지 않은 조세특례는 원칙적으로 일몰에 따라 종료하는 등 조세지출의 실효성 있는 정비를 위해 지속적으로 노력할 필요

3. 의원발의 세법개정안의 주요 내용

- 현재 국회 재정경제기획위원회에는 전략산업 지원, 지방우대, 자본시장 지원, 서민·중산층 및 청년 세 부담 완화 등 정부안과 기본취지가 유사한 다수의 의원발의 세법개정안이 계류 중에 있음
 - 전략산업 지원을 위한 국내생산 촉진세제 신설, 국가전략기술 분야에 소형 모듈원자로(SMR) 추가, 지방우대를 위한 연구·인력개발비 세액공제 등 적용 시 비수도권 우대, 서민·중산층 및 청년 지원을 위한 EITC 소득기준 완화, 청년형 ISA 신설 등 다수의 개정안 발의
 - 다만, 제도 적용대상, 공제율 조정폭 등 구체적인 내용에 있어서는 정부안과 차이 존재
- 정부안과 차별화된 내용의 의원발의 세법개정안 또한 국회 재정경제기획위원회에 다수 계류 중에 있음
 - (소득세제) 가상자산에 대한 과세 유예, 생성형 AI 구독비용 세액공제 신설, 성과조건부주식에 대한 소득세 과세특례 신설, 국내주식형 집합투자기구 투자금액 소득공제 신설 등
 - (법인세제) 국가전략기술에 대한 세액공제액 환급 및 제3자 양도 제도 신설, 영상·웹툰콘텐츠 제작비용 세액공제 대상 확대, 비수도권 소재 중소·중견기업 법인세율 인하 등
 - (기타세제) 주식 양도차익이 발생하지 않은 경우 증권거래세 및 농어촌특별세 면제, 전자신고세액공제 상시화 및 금액 상향 조정, 국세청장의 민간 세무처리 지원서비스에 대한 행정지도 근거 신설 등

II. 정부 세법개정안 총량 분석

1. 세수효과 분석

국회예산정책처는 2026년 정부 세법개정안에 따라 2027~2031년 합계 14조 5,381억원(순액법 기준 4조 1,239억원)의 세수가 증가할 것으로 전망하여, 정부가 전망한 세수 증가 규모보다 1조 3,710억원 더 클 것으로 예상

□ **(정부)** 2026년 정부의 세법개정안에 따라 2027~2031년 합계 13조 1,671억원의 세수가 증가할 것으로 전망

- 종합부동산세 제도 변경 등으로 종합부동산세(+9조 1,954억원) 및 기타 세목(+5조 9,020억원)에서 세수가 증가하며, 이외에 부가가치세(+2조 8,189억원)에서 세수 증가를 예상
- 반면, 소득세(△4조 994억원)는 근로장려세제 확대(△5.0조원) 등의 영향으로, 법인세(△6,498억원)는 R&D·투자 세제지원 지방 우대(△8,520억원) 등의 영향으로 감소할 것으로 전망

[표] 2026년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
정부	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	6,980	26,445	31,587	32,229	34,430	131,671
소득세	△11,343	△8,213	△8,036	△7,823	△5,579	△40,994
법인세	△20	△1,603	△1,647	△1,592	△1,636	△6,498
부가가치세	4,328	5,868	5,979	6,007	6,007	28,189
종합부동산세	7,533	18,976	21,815	21,815	21,815	91,954
기타	6,482	11,417	13,476	13,822	13,823	59,020
순 액 법						
정부	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	6,980	19,465	5,142	642	2,201	34,430
소득세	△11,343	3,130	177	213	2,244	△5,579
법인세	△20	△1,583	△44	55	△44	△1,636
부가가치세	4,328	1,540	111	28	0	6,007
종합부동산세	7,533	11,443	2,839	0	0	21,815
기타	6,482	4,935	2,059	346	1	13,823

주: 1. 국회에 제출된 법률안(2026.9.3.)을 기준으로 작성된 것으로, 2026.8.3. 발표치와 차이 존재
 2. 누적법은 2026년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전 연도 대비 세수효과를 집계하는 방식
 3. 세법개정안 세수효과는 추계 가능한 항목을 대상으로 산출한 값임
 자료: 재정경제부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ (국회예산정책처) 2026년 정부의 세법개정안에 따라 2027~2031년 합계 14조 5,381억원의 세수가 증가할 것으로 전망

- 종합부동산세(+10조 4,703억원), 기타 세목(+5조 9,443억원), 부가가치세(+3조 8,985억원)에서 세수가 증가할 것으로 전망함
 - 주요 항목별로 종합부동산세 제도 변경(+12.6조원 농특세 포함), 신용카드 매출세액공제 한시 공제율·한도 인하(+2.2조원), 도시철도 건설용역 영세율 종료(+9,569억원) 등
- 반면, 소득세(△4조 103억원)는 근로장려세제 확대(△4.9조원), 중소기업 취업자 감면 지방 우대(△9,221억원) 등의 영향으로, 법인세(△1조 7,648억원)는 R&D·투자 세제지원 지방 우대(△1.3조원), 자기주식처분손익 익금·손금 불산입(△4,784억원) 등의 영향으로 세수가 감소할 것으로 전망함

[표] 2026년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
NABO	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	7,196	26,450	34,209	36,287	41,239	145,381
소득세	△11,666	△7,823	△7,895	△7,958	△4,762	△40,103
법인세	△22	△4,489	△4,131	△4,356	△4,651	△17,648
부가가치세	6,015	7,888	8,144	8,356	8,581	38,985
종합부동산세	7,508	19,262	24,524	26,072	27,337	104,703
기타	5,360	11,610	13,566	14,172	14,734	59,443
순 액 법						
NABO	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	7,196	19,254	7,759	2,078	4,952	41,239
소득세	△11,666	3,843	△72	△64	3,196	△4,762
법인세	△22	△4,467	358	△225	△296	△4,651
부가가치세	6,015	1,873	256	212	225	8,581
종합부동산세	7,508	11,754	5,261	1,549	1,264	27,337
기타	5,360	6,250	1,956	606	562	14,734

주: 1. 국회에 제출된 법률안(2026.9.3.)을 기준으로 작성된 것으로, 2026.8.3. 발표치와 차이 존재

2. 누적법은 2026년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전연도 대비 세수효과를 집계하는 방식

3. 세법개정안 세수효과는 추계 가능한 항목을 대상으로 산출한 값임

자료: 국회예산정책처 작성

□ **(정부와 국회예산정책처 비교)** 국회예산정책처가 추정한 2026년 정부 세법개정안의 세수증가 효과(5년 합계 14조 5,381억원)는 정부가 추정한 효과(5년 합계 13조 1,671억원)보다 1조 3,710억원 높은 수준

- (종합부동산세) 공시가격 변동 추세 반영 여부에 따라 차이 발생
 - 종합부동산세 제도 변경: NABO 12조 5,644억원, 정부 11조 345억원
- (법인세) R&D·투자 증가율 반영 및 추계 여부 등에 따라 차이 발생
 - 자기주식처분손익 익금·손금 불산입: NABO △4,784억원, 정부 '추정곤란'
 - R&D·투자 지방 우대: NABO △1조 3,068억원, 정부 △8,520억원
- (소득세) 활용자료 및 추계방식 차이 등에 따라 차이 발생
 - 중소기업 취업자 감면 지방 우대: NABO △9,221억원, 정부 △5,742억원
 - 근로장려세제 확대: NABO △4조 8,901억원, 정부 △5조 454억원
- (부가가치세) 정부 미추계 항목 추계 등에 따라 차이 발생
 - 도시철도 건설용역 영세율 종료: NABO 9,569억원, 정부 '추정곤란'
- (기타 세목) 활용자료 및 자동차 판매대수 전망 차이 등에 따라 차이 발생
 - 하이브리드차 감면 종료: NABO 1조 3,949억원, 정부 1조 8,934억원
 - 전기·수소차 감면 축소 후 종료: NABO 1조 9,808억원, 정부 1조 7,435억원

[표] 주요 항목별 세수효과 비교: 누적법 기준, 2027~2031년 합계

(단위: 억원)

세법개정 주요 항목 ¹⁾	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(종합부동산세) 종합부동산세 제도 변경	125,644	110,345	15,299
(법인세) 자기주식처분손익 익금·손금 불산입	△4,784	추정곤란	△4,784
(법인세) R&D·투자 세제지원 지방 우대	△13,068	△8,520	△4,548
(소득세) 중소기업 취업자 감면 지방 우대	△9,221	△5,742	△3,479
(부가가치세) 도시철도 건설용역 영세율 종료	9,569	추정곤란	9,569
(개별소비세) 하이브리드차 개소세 감면 종료	13,949	18,934	△4,985
(개별소비세) 전기·수소차 감면 단계적 축소 후 종료	19,808	17,435	2,373

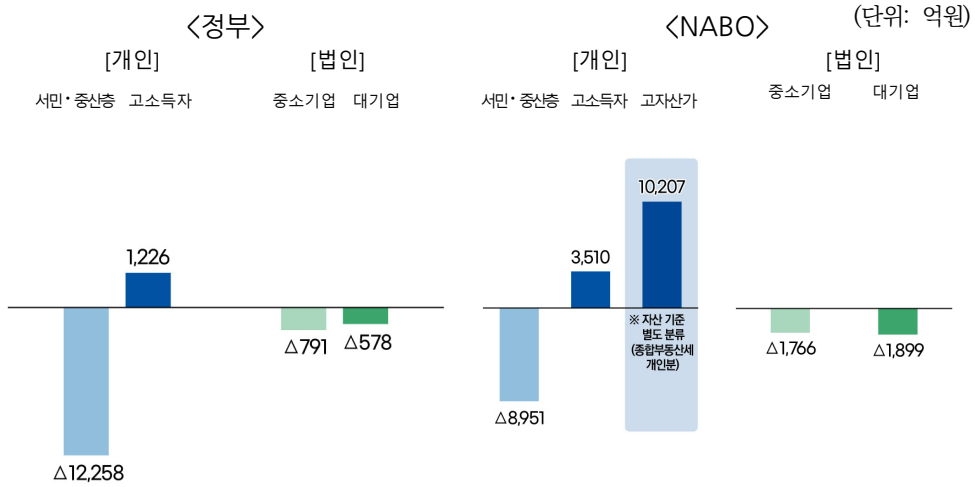
주: 1) 항목별 세수효과는 관련 세목(농어촌특별세·교육세·부가가치세 등)을 포함한 전체 국제 기준 자료: 정부의 세수효과는 법률안 비용추계서 및 재정경제부 제출자료를 바탕으로 작성

2. 세 부담 귀착효과 분석

국회예산정책처는 2026년 정부 세법개정안에 따라 2027~2031년 법인의 세 부담(순액법)이 3,666억원 감소하는 반면, 개인의 세 부담은 4,766억원, 기타 부문의 세 부담은 4조 139억원 증가할 것으로 전망

- 2026년 정부 세법개정안에 따라 서민·중산층과 법인의 세 부담은 감소하는 반면, 종합부동산세 제도 변경 등의 영향으로 고소득자·고자산가 및 기타 부문의 세 부담은 증가할 것으로 예상
- (개인) 서민·중산층의 세 부담은 8,951억원 감소하는 반면, 고소득자 및 고자산가의 세 부담은 1조 3,717억원 증가할 것으로 예상
 - 정부는 서민·중산층의 세 부담이 1조 2,258억원 감소하고 고소득자의 세 부담은 1,226억원 증가할 것으로 전망함
 - 정부는 종합부동산세 개편의 세수효과를 ‘기타’로 분류한 반면, NABO는 종합부동산세 세수효과 중 개인분(1조 207억원)을 ‘고자산가’로 분류
 - 또한 정부는 재정지출 전환 항목 전체를 ‘기타’로 분류했으나 NABO는 일부 항목을 서민·중산층(3,993억원), 고소득자(2,188억원)로 구분
- (법인) 중소기업의 세 부담은 1,766억원 감소하며, 대기업의 세 부담은 1,899억원 감소할 것으로 예상
 - 정부는 중소기업 세 부담 791억원 감소, 대기업 세 부담 578억원 감소로 전망
 - 정부와의 차이는 추계 방법의 차이와 정부가 추계하지 않은 항목을 국회 예산정책처가 추계한 것에서 기인
- 기타 부문의 세 부담은 4조 139억원 증가할 것으로 전망하였는데, 종합부동산세 개편에 따른 법인의 세 부담 증가가 주요 요인
 - 정부는 기타 부문의 세 부담이 4조 6,831억원 증가할 것으로 전망해 NABO 대비 6,692억원 크게 전망
 - 정부와의 차이는 NABO가 종합부동산세 개인분(약 1조원)을 ‘고자산가’로 분류하고, 재정지출 전환 항목 중 일부를 개인으로 분류한 데에 기인

[그림] 정부와 국회예산정책처의 세부담 귀착 비교(순액법 기준): 2027~2031년 합계



- 주: 1. 순액법은 직전연도 대비 세수효과로, 그림은 2027~2031년(5년) 증감액의 합계액
 2. 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,900만원) 이하인 자
 3. 정부는 종합부동산세 개편·재정지출 전환 항목을 일괄 기타로 분류한 반면, 국회예산정책처는 종합부동산세 개인분을 고자산가로 분류하고, 일부 재정지출 전환 항목의 귀착을 구분하여 반영함

자료: 국회예산정책처 작성

3. 조세지출 정비분석

조세지출 정비항목은 126개, 조세지출 정비 세수효과는 2027년 7,231억원 (2027~2031년 3조 8,108억원)으로 예상

- 이번 세법개정안에 포함된 조세지출 정비항목은 총 126건(신설 10건, 재정 전환 17건, 재설계 65건, 상시화 14건, 폐지 20건)이며, 조세지출 정비에 따른 효과는 2027년 7,231억원, 향후 5년간 3조 8,108억원 수준
- 국회예산정책처가 집계한 2026년 일몰도래 조세지출 정비실적은 재정전환 11건, 재설계 12건, 상시화 5건, 폐지 8건 및 단순 일몰연장 22건

[표] 2026년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황

(단위: 건)

구분	조세지출 정비항목(A)						단순 일몰 연장 (B)	전체 (A+B)
	신설	재정 전환	재설계	상시화	폐지	계		
2026년 일몰도래	-	11	12	5	8	36	22	58
신설·일몰미도래	10	6	53	9	12	90	5	95
합 계	10	17	65	14	20	126	27	153

자료: 「2027년도 조세지출예산서」 및 「2026년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 조세지출 정비에 따른 세수효과는 2027년 7,231억원을 포함하여 향후 5년간 (2027~2031년) 3조 8,108억원으로 예상되며, 폐지·축소로 인한 세수 증가 규모(11조 3,826억원)가 신설·확대로 인한 세수감소 규모(△7조 5,717억원)보다 큼

[표] 2026년 정부 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

구분	2027	2028	2029	2030	2031	합계	연평균
신설·확대	△2,589	△17,443	△17,991	△18,555	△19,139	△75,717	△15,143
폐지·축소	9,820	23,369	24,928	25,800	29,909	113,826	22,765
합 계	7,231	5,925	6,937	7,245	10,769	38,108	7,622

주: 조세지출 정비 세수효과는 확대/축소된 부분만 반영함에 따라 단순 일몰연장의 세수효과는 반영하지 않음

자료: 국회예산정책처 작성

□ 조세지출의 재정지출 전환(안) 분석 결과, 17개 중 15개 항목에 대응하는 재정사업이 「2027년도 예산안 및 기금운용계획안」에 반영

- 대체로 기존 사업을 확대하거나 사업을 신설하는 방식으로 반영
 - 혼인세액공제 → 혼인지원금, 연안화물선 유류세 감면 → 유류비 보조, 전기·수소전기차 개소세 감면 → 구매보조금 등
- 종전 대비 지원내용이 변경되는 항목도 있으며, 조세지출과 재정사업의 대응관계가 불명확한 항목도 존재
 - 목재펠릿 부가가치세 면제 → 농·임업인용 목재펠릿 보일러 보조금 지급, 청년우대형 주택청약 이자소득 비과세 → 청년 주택청약 가입요건 완화
- 2개 항목은 지원금 지급 시차와 경과조치 등을 이유로 2027년도 예산안에 재정전환 관련 내역이 반영되지 않음
 - 농어가목돈마련저축 비과세, 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율

□ 이번 재정전환은 정부가 제시한 세 가지 사유에 대체로 부합하는 것으로 보이며, 재정운용의 효과성과 효율성이 일정부분 높아질 것으로 기대됨

- (소득재분배) 산출세액이 적거나 없어 세액공제 혜택을 온전히 받지 못하는 홀벌이가구, 저소득층 등에도 정해진 지원금액을 전액 지원 가능
- (선별·효율적 지원) 지원단가·요건 등을 차등화하고, 공모 등의 절차를 통해 지원대상을 선정하여 정책목표 달성을 용이하게 하는 사업설계 가능
- (유사 재정사업 통합) 기존 재정사업의 집행체계를 활용함으로써 사업 집행·관리 체계 일원화 가능

- 다만, 재정전환의 효과는 지원방식 변경에 따라 자동적으로 달성되는 것은 아니며, 전환 이후의 구체적인 사업설계와 운영에 따라 달라질 수 있음
 - 따라서 지원대상과 단가, 선정기준 등 설계 시 기존 조세지출의 정책목표와 지원대상의 특성을 반영하고, 필요한 경우 기존 사업의 한계도 함께 점검할 필요
 - 또한 재정전환 이후의 재원조달 구조와 중장기 지원방향을 점검하여 지원의 지속성과 예측가능성을 확보하고, 재정전환 목적의 달성 여부와 전체 지원체계의 적정성을 종합적으로 평가할 수 있도록 통합적 관리체계와 성과평가 기반도 마련할 필요

III. 세목별 분석

1. 부동산세제

가. 종합부동산세 개편안

- (개정안) 부동산 보유세 정상화를 위해 공정시장가액비율과 세율 상향 조정
 - 공정시장가액비율을 단계적으로 상향하고, 세율은 주택 수에 따른 차등세율을 주택 가액별 세율구조로 상향 전환
 - 공정시장가액비율의 법정 하한을 60%에서 70%로 높이고, 2028년부터 3주택자 등에 대해서는 80%를 적용
 - 2027년에는 2주택 이하 보유자의 최고세율을 3.5%로 조정하고 2028년 이후 주택 수와 관계없이 최고세율 5%의 누진세율 체계 적용
 - 주택분 종합부동산세의 과세기준금액과 기본공제액을 구분하고, 거주 여부와 보유주택 수에 따라 기본공제를 차등 적용하여, 실거주 1세대 1주택자에 대해서는 기본공제액 상향
 - 과세기준금액은 1세대 1주택자 공시가격 14억원, 그 밖의 개인은 합산 공시가격 9억원으로 설정
 - 기본공제액은 1세대 1주택자의 경우 거주 시 14억원, 비거주 시 12억원으로 적용하고, 그 밖의 개인은 거주주택의 가액비율에 따른 금액*을 가산하여 산정
 - * 그 밖의 개인 기본공제액 = 4억원 + 5억원×(거주용 주택가액/주택가액 합계)
 - 1세대 1주택자의 보유기간별 세액공제를 거주기간별 공제로 전환
 - 현행 한도가 없는 세액공제액에 2027년 800만원, 2028년 이후 600만원으로 한도 설정
-
- (세수효과) 주택분 종합부동산세 과세기준액 및 기본공제액 조정, 공정시장가액비율·세율 상향 등 개정에 따라 2027~2031년 동안 총 12.6조원, 연평균 2.5조원의 세수 증가 전망

□ (분석의견) 종합부동산세 개편안은 세부담 정상화 과정에서 발생할 수 있는 보유 형태별 세부담 격차, 고령자의 납부부담 증가 및 거주 판정의 혼란 등에 대한 보완책 필요

- 정부는 주택가액 중심 세율체계 개편을 통해 주택 수에 따른 세부담 형평성을 제고하고자 하나, 주택수에 따른 기본공제액과 공정시장가액비율의 차등 유지로 일부 주택가액 구간에서 1주택자 대비 3주택자의 세부담 격차가 현행보다 확대
 - 시가 80억원 이하 구간에서 1주택자와 다주택자의 세부담 격차가 현행 보다 더욱 확대됨에 따라 세부담 형평성 제고 취지에 부합하지 않음

[표] 1주택자 대비 3주택자의 종합부동산세 세부담 격차 분석

(단위: 배)

시가	30억원	40억원	50억원	60억원	80억원	100억원
현행	1.6	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8
개편안	5.1	3.0	2.1	1.9	1.7	1.5

주: 1. 주택가액(시가) 기준이며, 공시가격은 시가의 69% 수준으로 가정

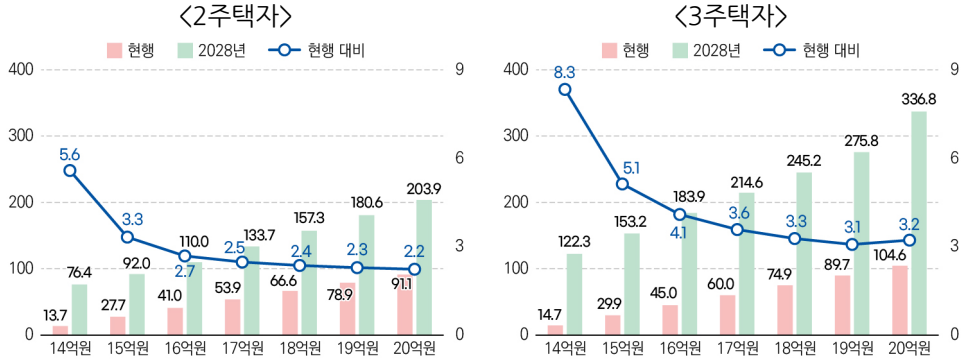
2. 1세대 1주택자는 실거주자 기준으로 세액공제 미적용, 다주택자는 동일가액 3주택 보유 가정

자료: 국회예산정책처 작성

- 1주택자 세액공제 한도 도입은 고가주택 보유자의 공제 혜택 제한으로 과세 형평성 제고 목적이거나, 일부 고령·장기거주자의 부담이 급격히 증가하므로 주택자산에 비해 현금소득이 적은 고령자의 납부능력을 고려한 보완 필요
 - 납부유예는 납부 시기를 늦출 뿐 세액 증가를 해소하지 못하므로, 연령 및 거주기간에 따른 공제 한도 차등 적용 등 보완방안 검토 필요
- 다주택자가 보유한 주택의 합산가액이 과세기준금액을 소폭 초과하는 경우에도 세부담이 발생하므로 과세 진입에 따른 문턱효과 문제 발생
 - 기본공제 축소의 영향으로 시가 합계 20억원 이하의 다주택자는 현행 대비 세부담이 크게 증가
 - 시가 합계 14억원인 경우 2주택자는 현행 대비 5.6배, 3주택자는 8.3배로 세부담이 증가하며, 20억원인 경우 세부담은 각각 2.2배, 3.2배 증가

[그림] 주택 합산액 20억원 이하 다주택자의 현행 대비 세부담 증가

(단위: 만원, 배)



주: 1. 주택가액(시가) 기준이며, 공시가격은 시가의 69% 수준으로 가정
 2. 다주택자는 동일가액 2 또는 3주택 보유 중 1주택은 거주주택으로 가정
 자료: 국회예산정책처 작성

- 개정안은 거주 여부에 따라 기본공제액과 세액공제를 달리 적용하여 비거주자의 세부담이 증가하는 구조로 거주 인정 요건이 명확하지 않을 경우, 적용상 혼란이 발생할 수 있으므로 관련 규정을 구체화할 필요
 - 법률에 거주 인정의 기본요건과 적용 예외 범위를 보다 구체화하고, 시행령에서 실제 거주 판정 기준, 비거주기간의 거주기간 인정 요건 등을 조속히 마련할 필요
 - 또한 형식적 전입을 통한 세제혜택을 배제하고 세액을 경정할 수 있도록 사후관리 기준 마련 필요

나. 양도소득세 개편안

□ (개정안) 주택 장기보유특별공제의 거주기간 기준 전환 및 공제한도 신설, 다주택자 중과세율 한시 완화 등

- 주택에 대한 공제를 「장기거주 소득공제」로 분리하고, 2028년 중간단계를 거쳐 2029년부터 거주기간만으로 공제(1세대 1주택, 연 8%p, 최대 80%)
- 2028년 양도분부터 장기거주 소득공제의 인별·양도 물건별 한도 신설 (2028년 각 20억원, 2029년 이후 각 10억원)
- 조정대상지역 다주택자 중과세율(2주택 +20%p, 3주택 이상 +30%p)을 2027년(+5%p, +10%p), 2028년(+10%p, +15%p)로 한시 완화

□ (분석의견) 이번 양도소득세 개정안은 실거주자 중심 개편의 연장선으로 이해되나, 납세자 신뢰보호·예측가능성 측면에서 검토 필요

- 거주공제 전환에 따라 보유 대비 거주기간이 짧은 주택의 세부담이 증가할 것으로 예상되며, 공제한도 신설은 서울 고가아파트 위주로 적용될 가능성이 큼
 - 주택의 경우에도 실거주 여부와 관계없이 장기간 보유에 따른 결집효과가 발생하므로, 이를 완화할 최소한의 장치를 마련하는 방안을 모색할 필요
- 과거 증과 배제 기간 동안 뚜렷한 거래 증가가 관찰되지 않은 점 등을 고려할 때, 이번 다주택자 증과세율 한시 완화의 매물 출회 효과는 제한적일 수 있음
- 향후 국회 심의 시, 납세자 신뢰보호 및 예측가능성 측면에서도 검토가 이루어질 필요가 있음
 - 기존 보유자에 대한 경과조치 등 현행 제도를 전제로 장기간 주택을 보유해 온 납세자의 신뢰이익을 고려한 검토 필요
 - 지역·양도가액·양도 시점에 따라 세율·공제액 등이 달라지고, 다양한 특례 및 예외 사유 등이 적용됨에 따라 제도의 복잡성이 심화될 우려
 - 특히 예외적인 거주기간 인정 사유 등에 따라 납세자의 세부담이 크게 달라질 것으로 예상되므로, 심의 과정에서 인정 범위를 논의하여 주요 사항은 법률로 규정할 필요

다. 종합의견

□ 정부의 금번 부동산 세제개편안은 '세부담의 정상화'를 목표로 주택 보유 및 처분에 대한 세부담을 조정하려는 취지로 이해됨

- 분석 결과, 양도소득세는 비거주 주택과 고가주택의 세부담이 강화되고, 종합부동산세는 1세대 1주택 실거주자의 일부 하위 과표구간 외에 세부담이 증가함에 따라 총량적으로 세부담이 강화되는 방향으로 개편될 것으로 예상

□ 부동산은 취득·보유·처분단계에서 모두 과세되는 자산으로, 향후 각 단계별 과세의 조정에 대해 종합적인 방향이 제시될 필요

- 금번 세제개편안은 OECD(2026) 등 국내외 경제기관에서 제시한 정책방향과 보유단계의 세부담을 강화한다는 점에서 일정부분 부합하는 측면 존재

- 반면, 처분단계의 세부담 강화는 OECD 권고와 배치되는 측면도 존재
 - 다만, 거래단계에서 과세되는 취득세 등은 금번 세제개편안에 포함되지 않아 향후 국세와 지방세에 걸쳐 있는 부동산 세제의 단계별 조정에 대해 종합적인 방향을 제시할 필요
- 또한, 부동산세제가 시장의 공급 및 가격에 미치는 영향을 살펴보고, 기(既) 발표된 주택 공급대책 등을 조속히 시행하여 주택시장의 공급을 촉진할 필요
- 세제개편안을 통한 처분단계에서의 세부담 강화는 매매시장과 임차시장의 공급을 축소하고, 가격을 상승시키는 요인으로 작용할 수 있음
 - 보유단계에서의 세부담 강화, 다주택자 증과세율에 대한 한시적 완화 등에 따른 공급 증가유인은 제한적으로 작용할 가능성
 - 이에 정부는 세제개편 외에 주택매매 및 임차에 원활한 공급을 보완할 수 있는 기(既) 발표된 공급대책 등을 조속히 시행하여 주택공급을 촉진할 필요

2. 소득세

가. 생산적금융 ISA 신설

- (개정안) 국내 상장주식 및 국내 주식형 펀드, 국민성장펀드, BDC 등에 투자하는 '생산적금융 ISA'를 신설하고 이자·배당소득을 전액 비과세
 - 연간 2천만원(10년간 총 2억원)까지 납입할 수 있으며, 납입한도는 이월 가능
 - 의무가입기간 3년, 납입원금 내 중도인출 허용
 - 청년 가입자의 경우 납입금액의 10%(연 200만원 한도)를 소득공제
 - 15~34세로 전년도 총급여 7,500만원(종합소득금액 6,300만원) 이하인 경우
- (분석의견) 생산적금융 ISA를 통한 세제지원의 확대가 국내투자 및 장기 자산형성에 기여하는지 점검하고, 계좌 운영과 청년층 지원의 실효성을 높이도록 ISA 지원체계를 종합적으로 정비할 필요
 - 생산적금융 ISA는 국내투자 유인을 높이려는 취지이나 자금 유입이 기존 국내 투자자금의 계좌 간 재배치에 그칠 경우 실효성이 제한될 수 있으므로, 시행 후 국내자산 투자규모와 일반 ISA 및 생산적금융 ISA의 자산구성 변화 등을 살펴 국내투자 확대에 기여하는지 점검할 필요
 - ISA를 통한 지속적인 자산형성을 지원하기 위해서는 세제지원 강화와 함께 납입·인출 등 계좌 운영의 유연성을 높이는 방안도 검토할 필요
 - 청년에 대한 소득공제는 소득세 부담이 작거나 납입여력이 부족한 경우 혜택이 제한될 수 있으므로, 청년층의 세부담과 납입여건 등을 고려하여 지원 방식을 검토할 필요

나. 근로장려세제(EITC) 소득요건 및 지급액 확대

- (개정안) 가구유형별 총소득기준금액 인상, 최대지급액 인상, 맞벌이가구 평탄구간 상한 소득구간 확대
 - 총소득기준금액(만원): 단독 2,200 → 2,600, 홑벌이 3,200 → 3,700, 맞벌이 4,400 → 5,200
 - 최대지급액(만원): 단독 165 → 180, 홑벌이 285 → 310, 맞벌이 330 → 360
 - 맞벌이가구 평탄구간 상한(만원): 1,700 → 1,800
- (세수효과) 근로장려금 지급대상 및 지급수준 확대에 따라 2027~2031년 동안 총 4조 8,901억원, 연평균 9,780억원의 소득세수 감소 전망
 - 해당 세수 감소는 모두 서민·중산층에서 발생
- (분석의견) 근로장려금의 소득요건과 최대지급액을 조정하여 저소득 근로가구에 대한 지원을 확대한 점은 의의가 있으나, 근로유인 효과와 상대적 지원수준, 조정기준 등을 종합적으로 검토할 필요
 - 맞벌이가구의 평탄구간 상한 확대(1,700만원 → 1,800만원)는 혼인에 따른 급여 불이익을 해소한다는 측면에서 긍정적
 - 점증률 상향과 점감률 인하 등 근로유인을 일부 개선하는 측면이 있으나, 노동공급 효과가 상대적으로 큰 점증구간은 유지되고 점감구간 중심으로 지급구간이 확대되어 근로유인 강화 효과는 제한적일 수 있음
 - 향후 제도 개편 시 지원대상 확대와 근로유인 간 균형을 고려한 급여구조 설계 필요
 - 정부안에 따라 지속적으로 낮아진 근로장려금의 상대적 지원수준이 개선될 것으로 예상되지만, 2018년 전면개편 당시와 비교 시 여전히 낮은 수준
 - 중장기적으로 근로장려금의 요건과 지급액 등을 객관적 지표에 연동하여 조정하는 방안 검토 필요

다. 청년층에 대한 세제지원 확대

- (개정안) 청년층의 주거비 부담 완화 및 자산형성 지원을 위해 월세세액 공제 및 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제 확대, 청년형 생산적금융 ISA 신설 등 추진
 - (월세세액공제 확대) 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 청년의 공제율을 15%에서 17%로 인상하고, 전체 공제대상자의 공제대상 월세 한도를 연 1,000만원에서 1,200만원으로 확대
 - (공공형 기숙사 부가가치세 면제) 한국장학재단 제공 기숙사 용역에 대한 면제를 신설하고, 사학진흥재단 제공 기숙사 용역에 대한 면제를 상시화
 - (퇴직연금 세액공제 확대) 총급여 5,500만원 초과 청년의 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 세액공제율을 12%에서 15%로 인상
 - (청년형 생산적금융 ISA 신설) 총급여 7,500만원 또는 종합소득금액 6,300만원 이하 청년의 납입금에 대해 10% 소득공제 적용
 - (비과세·면제 적용기한 연장) 장병내일준비적금 이자소득 비과세 및 학교·공장 등 급식용역 부가가치세 면제 적용기한을 2026년 말에서 2029년 말로 3년 연장
- (세수효과) 청년층 세제지원 확대에 따라 2027~2031년 동안 총 2,309억원, 연평균 462억원의 세수 감소 전망
 - 월세세액공제 확대 863억원, 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제 확대 922억원, 공공형 기숙사 부가가치세 면제 198억원, 장병내일준비적금 이자소득 비과세 연장 327억원의 세수 감소 예상
 - 월세세액공제 확대의 세수효과에는 청년층의 공제율 인상 외에 전체 공제 대상자의 월세 공제한도 확대 효과도 포함하며, 청년형 생산적금융 ISA 신설 및 급식용역 부가가치세 면제 연장은 자료의 한계로 추계하지 못함
- (분석의견) 지원대상과 1인당 세부담 감소효과가 제한적이고, 상대적으로 소득수준이 높은 청년층에 혜택이 집중될 수 있어 청년층 지원수단으로서 조세지원 확대의 적절성 및 정책수단 간 정합성 검토 필요

- 공제율 인상의 수혜대상은 2024년 소득세 신고자료 기준 월세세액공제 약 8.8만명, 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제 약 16.0만명이며, 1인당 연간 세부담 감소액은 각각 약 8~9만원, 약 6~21만원으로 추정
- 월세 및 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제율 인상의 추가 혜택은 상대적으로 소득 수준이 높은 청년층에 귀속(총급여 5,500만원 초과구간 청년만 해당)되며, 특히 퇴직연금(IRP) 세액공제는 소득수준이 높을수록 납입액과 1인당 혜택이 증가하여 수직적 형평성 측면에서 한계
- 청년층은 다른 연령대에 비해 소득세 실효세율이 낮고 면세자 비중이 높아 공제 확대 등 조세감면을 통한 실질적인 지원효과가 제한될 수 있음
 - 면세자는 추가 혜택을 받지 못하고 저소득 납세자는 납부세액을 한도로 혜택이 제한되므로 지원수단의 적절성 검토 필요
- 정부가 올해 세법개정안에서 소득재분배 효과 제고 등을 이유로 출산·입양 및 혼인 세액공제를 재정지출로 전환한 반면, 동일한 구조적 한계가 적용될 수 있는 청년층에는 조세지원을 확대한다는 점에서 정책수단 선택의 정합성 검토 필요

3. 법인세

가. 국내생산세액공제 신설

- (개정안) 녹색전환 · 경제안보 측면에서 전략적 중요성이 높으나 국내 생산 기반이 취약한 6개 분야를 대상으로, 적격품목의 판매에 대해 세액공제를 제공하는 국내생산세액공제를 신설
 - (공제대상) 태양광발전 · 풍력발전 · 이차전지 · 반도체 · 핵심소재 · AI로봇부품 등 6개 분야이며, 분야별 세부 적격품목은 대통령령에 위임
 - (공제내용) 품목별 기준 공제금액에 지방우대계수 및 점감률을 반영하여 산정하며, 적격 생산비용의 50% 또는 투자누계액의 50%에서 기 공제액을 차감한 금액을 공제한도로 규정
 - 적용기한: 2036년 12월 31일
- (해외 주요국 유사제도 운영현황) 미국은 「인플레이션 감축법(IRA)」에 따른 첨단제조 생산세액공제(AMPC) 등을, 일본은 2024년 세제개정으로 전략 분야 국내생산촉진세제를 운영하고 있음
 - 양국 모두 품목별 공제단가를 법률에 직접 규정하고 있으며, 일본이 반도체 단가를 하위법령에 위임한 경우에도 상·하한은 법률에 규정
 - 미공제금액에 대하여 미국은 직접환급 및 제3자 양도를, 일본은 3~4년의 이월과 사업적응계획 사전인정을 두고 있으나, 개정안은 10년 이월만 인정
- (분석의견) 동 개정안은 공제규모를 실질적으로 규정하는 요소가 대부분 시행령에 위임되어 있어 포괄위임에 따른 조세법률주의 위배 가능성이 존재하는 등의 측면에서 검토가 필요
 - (포괄위임 가능성) 개정안은 제도의 외형적 틀만을 법률에 규정하고, 공제금액의 크기를 실질적으로 결정하는 요소는 대부분 대통령령에 위임하고 있어 조세 법률주의 및 포괄위임금지 원칙에 저촉될 가능성이 있음
 - 개정안은 세부 지원대상인 적격품목이나, 공제율, 공제한도, 공제요건의 세부내용 등에 대해 시행령에 위임하는 구조인 반면, 국내에서 기업에 적용되는 주요 공제 및 해외 유사제도는 공제율(품목별 공제액) 및 공제한도는 법률에 직접 규정

- 헌법재판소도 납세의무의 성립 여부 및 범위와 직접적으로 관계된 중요 사항을 하위법령에 백지위임하는 것은 조세법률주의에 위반된다고 판시
- 또한, 국회는 공제대상과 공제금액이 확정되지 않은 상태에서 도입 여부를 의결하고 재정규모는 그 이후 정부가 결정하게 되어 국회 심의가 부실화 될 우려도 존재
- (정책취지와 공제한도 설계의 정합성) 투자금액 대비 생산비용의 비중이 높아 투자 기준의 세제지원을 받기 어려운 기업을 지원한다는 취지와 달리, 공제한도를 투자누계액에 연동하고 있어 정합적이지 않은 측면 존재

나. R&D 및 투자 세제지원 지방 우대

□ (개정안) 정부는 연구·인력개발비 세액공제(이하 ‘R&D 세액공제’)와 통합 투자세액공제에 지방우대계수를 도입

○ 공제율 구조: (현행) 기본공제율 + 추가공제율

→ (개정안) 기본공제율×지방우대계수(1.0~1.5) + 추가공제율

[표] 지역 유형별 지방우대계수

구분	우대지역	일반지역
수도권	1.1	1.0
비수도권 광역시	1.3	1.1
기타 비수도권	1.5	1.3

주: 우대지역은 행정안전부가 설계 중인 지방우대지수 등을 반영하여 시행령에서 규정

□ (세수효과) 지방우대계수 도입에 따라 2028~2031년 동안 총 1조 3,068 억원, 연평균 3,267억원의 세수 감소 전망

□ (분석의견) 지방우대계수는 기존 지방이전 세제지원의 한계를 보완할 수 있으나, 실질적인 추가 연구개발·투자 유인을 높이는 방향으로 설계할 필요

○ 지방우대계수는 기업 전체의 지방이전을 유도하는 기존 세제지원의 한계를 보완하고, 비수도권의 개별 연구개발 및 시설투자를 유도하는 보완적 정책 수단으로 의의가 있음

- 기업의 입지 결정에는 생산요소 비용, 산업집적, 인력 확보 등 다양한 요인이 작용하므로 세제지원만으로 기업 본사 또는 공장 전체의 이전을 유도하는 데에는 한계가 있으며, 개별 투자활동의 지역적 배분을 유도하는 방식이 이를 보완할 수 있음

○ 다만 지방우대계수에 따른 세제지원 확대가 실제 추가적인 연구개발 및 투자 활동으로 이어지는지에 대해서는 신중한 검토가 필요함

- 특히 R&D 세액공제는 기존 연구개발 지출에 대한 지원 확대에 그칠 가능성이 있으므로, 추가 연구개발 지출에 보다 높은 공제율을 적용하는 등 추가적인 활동을 유도하는 방안을 검토할 필요가 있음

다. 창업중소기업 세액감면 재설계

- (개정안) 지역별 감면체계를 현행 3개 지역에서 5개 지역으로 세분화하고 비수도권 감면율을 상향·차등 적용하는 한편, 창업도약중소기업과 신산업 청년창업기업을 신규 우대유형으로 추가
 - 일반 창업중소기업: 비수도권 감면율 50% → 50~70%
 - 창업벤처·에너지신기술·창업도약중소기업: 비수도권 감면율 60~80%
 - 신산업 청년창업기업: 지역별 60~100% 감면
 - 추계과세자는 감면대상에서 제외
- (세수효과) 지역별 감면율 상향 및 우대유형 확대 등에 따라 2027~2031년 동안 총 2,468억원의 소득세수 및 법인세수 감소 전망
- (분석의견) 지방 창업 및 성장·혁신기업에 대한 지원 필요성은 인정되나, 감면대상 업종과 우대유형이 지속적으로 확대되어 온 만큼 신규 우대 추가 시 지원 필요성, 기존 우대유형과의 형평성 및 선정기준의 일관성을 고려할 필요
 - 신산업 청년창업기업은 기존 청년창업기업 및 동일 신산업의 일반 창업기업 보다 높은 감면율이 적용되는 만큼 추가 우대의 필요성과 감면수준의 적정성을 검토할 필요
 - 창업도약중소기업은 '점프업 100'의 프로그램 선발 기업 중 창업지원사업 우수기업을 중심으로 적용될 것으로 예상되나, 창업지원사업 우수기업의 범위와 선정기준이 구체화되지 않은 만큼 세제상 우대기준의 적정성과 기존 우대 유형과의 형평성을 검토할 필요
 - 지역별 감면체계는 직전 제도개편의 효과가 확인되지 않은 상황에서 추가 세분화되는 만큼 정책목표와 성과지표를 구체화하고 관련 자료를 축적하여 정책효과를 지속적으로 점검할 필요

라. 자기주식 과세체계 정비

- (개정안) 정부는 2026년 3월 개정된 「상법」이 자기주식의 자본적 성격을 명확히 한 것을 세법에 반영하여 자기주식(treasury stock) 과세체계를 자본거래로 일원화하는 개정안을 제출
 - 법인이 자기주식을 취득하는 경우 현행의 ‘목적별 구분 과세’를 폐지
 - (현행) 법인의 주주 의제배당 과세(단, 매매 목적은 주주에게 양도소득과세)
 - (개정안) 목적과 관계없이 주주가 지급받은 금액 중 그 주식의 취득가액 초과분을 의제배당으로 과세
 - 법인의 자기주식 처분으로 발생하는 손익 비과세
- (세수효과) 자기주식처분손익 비과세에 따라 2028~2031년 동안 총 4,784억원, 연평균 1,196억원의 법인세수 감소 전망
 - 자기주식 취득 시 의제배당 과세의 세수효과는 추정곤란
- (분석의견) 자기주식과 관련한 개정 상법, 기업회계, 세법의 정합성 제고 목적에서는 의의가 있으나 예외적 보유 주식 등에 대한 과세형평성 저하 문제와 취득시장별 의제배당과세 차별 등은 보완이 필요
 - 예외적으로 보유하고 있던 주식을 매각하거나, 2026년 이전 취득한 자기주식이 처분시점에 따라 다르게 과세되는 과세형평성 저하 문제 초래
 - 임직원 보상·경영상 목적 등 상법이 예외적으로 인정하여 보유하던 자기주식을 처분하는 경우 개정안에 따르면 비과세
 - 2026년 상법 개정 이전 취득한 자기주식을 2027년 이후 처분할 경우 비과세
 - 개정안은 법인의 자기주식 취득에 따른 주주에 대한 과세에 있어 거래 실질 판단을 일률적으로 배제하는 문제를 초래할 가능성
 - 현행은 자기주식 취득이 자본의 환급인지 주식의 매매인지를 취득 목적, 거래 경위, 취득 후 처리 등을 종합해 판단하지만 개정안은 형식기준으로 판단하여 실질이 주식 매매인 거래까지 배당으로 의제

- 회사의 사후 처리 방식에 따라 이중과세 조정의 선별적 배제 문제 발생
 - 회사가 자기주식 취득을 위해 지급하는 금액은 법인세가 과세된 이익잉여금이지만 이익소각 목적의 취득에 대해서만 개인주주 배당가산(Gross-up)과 법인주주 수입배당금 익금불산입을 적용

4. 기타세제

가. 가업승계세제 개편 및 제3자 사업승계지원 과세특례 신설

- (개정안) 가업상속공제, 가업승계 증여세 과세특례와 상속세·증여세 납부 유예의 적용요건을 강화하고 적용대상을 재설정하는 한편, 친족 외의 자에게 사업을 승계하는 경우를 지원하기 위하여 제3자 사업승계지원 과세특례 신설
 - 가업을 전문 기술 또는 경영상 노하우 보유 기업으로 정의하고, 대상업종을 법률 별표로 상향 규정, 경영기간 요건(10년→20년)·사후관리기간(5년→10년) 강화, 공제한도 경영 연수 연동(최대 1,000억원), 가업상속공제심사위원회 신설
 - 제3자 사업승계지원 과세특례는 20년 이상 경영한 60세 이상 기업주가 제3자에게 기업을 양도하는 경우 매도자 양도소득세 20%, 승계기업 소득세·법인세 5년간 10% 감면(2028~2030년 양도분)
- (분석의견) 가업승계세제를 기술·노하우 계승이라는 취지에 맞게 선별 지원하려는 방향은 과세형평 제고와 조세회피 방지 측면에서 의의가 있으나, 가업심사의 법적 기반과 절차, 전환기 납세자 신뢰보호, 제3자 사업승계지원 과세특례의 지원 범위와 수단에 대한 보완 필요
 - 가업심사와 관련하여 명문장수기업 등 지정 경로에서도 별표의 업종 판단이 유지되도록 하고, 가업의 사전승인 도입을 검토하며, 심사위원의 비밀유지의무와 증여세 과세특례 등의 심사 절차를 법률에 둘 필요
 - 종전 규정에 따라 증여세 과세특례를 적용받은 납세자에 대하여 증여 단계와 상속 단계를 잇는 경과조치를 마련할 필요
 - 제3자 사업승계지원 과세특례는 종업원이 공동으로 인수하는 경우를 매수자 범위에 포함하고, 법인 매수자의 인수 초기 자금 부담을 덜어 주는 과세이연 방식의 지원 수단을 검토할 필요

나. 저PBR 기업 등의 상장주식 평가방법 개편

- (개정안) 최대주주가 보유한 상장주식 중 주가가 인위적으로 낮게 유지된 것으로 추정되는 기업의 주식에 대하여, 평가기간을 확장하고 평가액을 할증하는 평가특례 신설
 - 저PBR 기업 또는 행위요건 및 주가하락 요건을 충족하는 기업에 대하여 주가를 인위적으로 낮게 유지했다고 추정
 - 추정요건에 해당되는 기업이 국세청 평가심의위원회 심의를 거쳐 주가를 인위적으로 낮춘 기업으로 확정될 경우, 주식가치를 할증하여 평가
- (분석의견) 동 개정안은 지배주주의 주가 억제 유인을 줄여 상속 및 증여 조세회피를 방지하려는 취지로 이해되나, 추정요건의 적합성, 과세형평성 및 입증책임 구조 측면에서 검토가 필요
 - (저PBR 기업 등 분포) 2020년 이후 반기별 PBR이 모두 존재하는 상장기업 1,914개를 대상으로 살펴보면, 개정안에 따라 주식가치 할증평가가 적용될 가능성이 있는 기업은 저PBR 기업 97개, 행위요건 등 충족기업 61개 등
 - (추정요건의 적합성) PBR은 수익성·성장성·자산구성·업종특성 등에 의해 구조적으로 결정되는 지표로서, 낮은 PBR을 인위적 주가 억제의 징표로 보기 어려운 측면이 존재
 - (형평성) 시장별 업종별 PBR 상대순위를 기준으로 주가를 인위적으로 억제한 기업을 추정함에 따라 동일한 PBR 수준의 기업도 상장여부 및 업종에 따라 추정요건 해당 여부가 달라짐
 - 개정안은 상장기업만을 주가를 인위적으로 억제한 기업으로 추정함으로써 동일한 조건의 기업도 상장여부에 따라 추정결과가 달라짐
 - 업종별로도 코스닥 부동산, 에너지, 유틸리티 업종의 경우, 기업수가 10개 미만으로 하위 10% 산출 시 해당기업이 발생하지 않음
 - (입증책임 구조) 조세회피의 의도가 없었다는 입증책임을 납세자에게 지우는 것이 타당한지에 대한 검토 필요
 - 개정안에 따른 추정요건은 추정의 기초사실이 납세자 행위가 아닌 시장의 결과이고, PBR의 주요 결정요인이 공시정보라는 측면에서 납세자가 정보의 우위를 가지고 있다고 보기 어려움

5. 지방세

가. 「2026년 지방세제 개편안」 주요 내용

- 정부는 주거·민생 안정 및 지역 주도 균형성장을 지원하고 지방세 과세 체계를 합리화하기 위해 지방세제 관련 법률의 개정을 추진
 - 주거안정을 위해 생애최초 취득세 감면 확대, 1세대 1주택자 재산세 특례 연장 및 주택공급 지원 강화
 - 생애최초 취득세 감면대상을 취득가액 12억원 이하 주거용 오피스텔까지 확대하고, 40세 미만 청년의 감면한도를 200만원에서 300만원으로 상향
 - 공시가격 9억원 이하 1세대 1주택자의 재산세 세율 특례를 2029년까지 연장하고, 신축매입약정 임대주택·비주거시설의 주거전환·재개발사업에 대한 취득세 감면 확대
 - 담배분 지방교육세를 2027년부터 지방주거복지세로 전환하고, 조정대상 지역의 일시적 2주택자의 종전주택 처분기한을 3년에서 2년으로 단축
 - 지역 주도 균형성장을 지원하기 위해 비수도권·인구감소지역 중심으로 지역별 차등감면하고, 지방 부동산시장 및 기업투자 지원 확대
 - 벤처기업집적시설·신기술창업집적지역에 대해 인구감소지역 > 비수도권 > 수도권 순으로 감면을 차등 적용
 - 인구감소지역 민간임대주택 및 비수도권 준공 후 미분양 아파트에 대한 취득세 중과 제외, 주택 수 제외 및 관련 감면 연장
 - 국내복귀기업 감면대상을 부분복귀기업까지 확대하고, 기회발전특구 내 신증설 기업의 감면대상을 공장에서 산업용 건축물 등으로 확대
 - 부동산의 생산적 이용과 과세형평 제고를 위해 법인 보유 토지 및 개발사업용 토지의 과세체계를 정비하고, 고급주택·사치성 재산의 과세기준 정비
 - 법인 건축물 부속토지의 별도합산 배제기준을 건축물 가액이 부속토지가액의 2% 미만에서 5% 미만으로 강화하되, 실제 사업에 사용하는 경우는 예외 인정
 - 개발사업용 토지의 분리과세 적용기간을 10년 또는 5년으로 설정하되, 비수도권 및 수도권 내 인구감소지역은 3년 추가 인정하고 정당한 사유가 있는 경우 연장 허용

- 고급주택 취득세 중과 가격기준을 공시가격 9억원에서 12억원으로 상향하고 비수도권 면적기준을 완화하며, 회원제 골프장·고급오락장용 토지 등의 재산세 공정시장가액비율을 70%에서 100%로 상향
- 사회연대경제기업 및 취약계층에 대한 지방세 지원을 확대하고, 신탁재산 과세 근거 마련 및 납세편의 개선
 - 사회적기업의 취득세, 재산세 감면율을 55~100%로 확대하고, 사회적협동조합·마을기업·자활기업·소셜벤처기업·생활협동조합에도 같은 수준의 감면 신설
 - 유언대용신탁·수익자연속신탁의 수익자에 대한 취득세 및 재산세 과세 근거를 마련하고, 재산세 납부유예 소득요건을 총급여 7천만원에서 8천만원, 종합소득금액 6천만원에서 7천만원으로 완화

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징

1. 「2026년 세제개편안」 개관

가. 국회 재정경제기획위원회 세법개정안 계류 현황

2026년 10월 16일 기준 국세 부문 총 28개 심사대상 법률 중 24개 법률에 대한 개정안 935건이 국회 재정경제기획위원회에 계류 중이다. 이 중 의원발의 세법개정안(이하 “의원안”¹⁾)은 923건, 정부 제출 세법개정안²⁾은 12건으로 제22대 국회 세법개정안 계류 현황은 다음과 같다.

[표 1] 재정경제기획위원회에 계류 중인 세법개정안 현황

(단위: 건)

법률명	합 계			법률명	합 계		
		의원안	정부안			의원안	정부안
개별소비세법	12	12	-	소득세법	154	153	1
관세법	28	27	1	관세환급특례법	1	1	-
관세사법	1	1	-	인지세법	2	2	-
교육세법	8	8	-	FTA관세법	2	2	-
교통에너지환경세법	5	5	-	조세범 처벌법	2	2	-
국세기본법	19	18	1	조세범 처벌절차법	1	1	-
국세징수법	6	5	1	조세특례제한법	541	540	1
국제조세조정법	3	2	1	종합부동산세법	15	14	1
농어촌특별세법	2	1	1	주세법	3	3	-
법인세법	35	34	1	증권거래세법	1	1	-
부가가치세법	21	20	1	기타 ¹⁾	2	2	-
상속세및증여세법	68	66	2 ²⁾	계	935	923	12
세무사법	3	3	-				

주: 1. 제22대 국회에 발의·제출되어 2026년 10월 현재 재정경제기획위원회에 계류 중인 안건 집계

2. 의원발의 법안은 2026. 10. 16.까지 발의된 법안을 대상으로 작성

3. 일괄개정법률안, 법제사법위원회 및 본회의 계류안건은 제외

1) 기타는 「탄소세법안」, 「통관애로 해소 등 지원을 위한 세관행정 특별법안」임

2) 2025년 5월 정부 제출 「상속세 및 증여세법」 개정안 포함

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) 2026년 9월 정부가 제출한 세법개정안은 “2026년 세제개편안”, “정부 세법개정안” 또는 “정부안”으로 약칭한다.

나. 정부 세법개정안의 주요 내용

2026년 정부 세법개정안은 총 11개 법률³⁾에 대한 일부개정법률안 형식으로 2026년 9월 3일 국회에 제출되었다. 정부는 올해 세법개정안의 기본 방향을 ‘잠재성장률 반등 지원’, ‘민생·지방 지원’, ‘공정과세를 위한 조세개혁’, ‘세제 합리화 및 납세편의 제고’ 등 네 가지로 제시하고 있다.

2026년 정부 세법개정안의 주요 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 종합부동산세, 양도소득세 등 부동산에 대한 과세체계 개편안이 포함됐다. 구체적으로, 종합부동산세에 대해서는 과세대상 기준과 기본공제를 조정하는 한편, 공정시장가액비율과 세율을 인상하고 1세대 1주택자 세액공제를 보유기간 중심에서 거주기간 중심으로 개편한다. 현행은 종합부동산세가 과세되는 주택 가액 기준이 1주택자는 12억원, 다주택자는 9억원이나, 개정안은 1주택자의 경우 14억원으로 인상을 했다. 기본공제금액 또한 거주용 1주택자에 대해서는 12억원에서 14억원으로 조정했다. 공정시장가액비율의 경우 주택분 및 토지분 법정 하한을 현행 60%에서 2027년 70%로 인상했으며, 주택분 세율체계를 주택 수에 따라 구분된 세율체계를 주택가액 기준의 세율체계로 단계적으로 전환한다. 1세대 1주택자 세액공제의 경우 현행은 주택 보유기간이 5년 이상인 경우 보유기간에 따라 20~50%의 세액공제를 적용하고 있으나, 개정안은 보유기간별 공제를 거주기간별 공제로 전환하여 2028년부터 거주기간이 5년 이상인 경우 거주기간에 따라 20~50%의 공제율을 적용할 예정이다.

양도소득세에 대해서는 주택 장기보유특별공제를 ‘장기거주소득공제’로 개편해 보유·거주기간에 따른 공제를 거주기간에 따른 공제로 단계적으로 전환한다. 구체적으로, 연 4%, 최대 40%의 보유기간별 공제를 거주기간별 공제로 통합하고, 공제 한도를 신설해 2028년 20억원, 2029년 이후 10억원까지만 공제를 적용하도록 했다. 또한 조정대상지역 내 2주택자, 3주택 이상자에 대한 양도소득세 중과세율을 각각 20%p, 30%p에서 2027년은 5%p, 10%p로, 2028년은 10%p, 15%p로 각각 한시적으로 인하하고, 취학, 직장변경·전근, 질병 등 부득이한 사유로 해당 주택에 거주하지 않게 된 기간도 거주기간으로 인정하는 특례를 신설했다.

3) 「관세법」, 「국세기본법」, 「국세징수법」, 「국제조세조정에 관한 법률」, 「농어촌특별세법」, 「법인세법」, 「부가가치세법」, 「상속세 및 증여세법」, 「소득세법」, 「조세특례제한법」, 「종합부동산세법」

둘째, 미래성장동력 확충을 위해 태양광발전, 풍력발전, 이차전지, 반도체, 핵심소재 및 AI 로봇부품 등 6대 분야의 적격품목을 국내에서 직접 생산·판매하는 경우 적격품목 판매량에 따라 2036년까지 소득세·법인세를 공제하는 국내생산세액공제를 신설하고, 국가전략기술의 수소 분야를 미래형 에너지 분야(SMR, MMR기술 등)로 확대·개편했다.

셋째, 생산적 금융 및 자본시장 지원을 위해 국내주식·주식형 펀드 등에 투자할 수 있는 생산적금융 개인종합자산관리계좌(ISA)를 도입하고, 생산적금융 ISA에서 발생하는 이자·배당수익은 전액 비과세하도록 했다. 또한 기업성장집합투자기구(BDC)의 배당소득에 대한 9% 분리과세를 신설했다.

넷째, 지방주도성장 지원을 위해 비수도권 지역을 비수도권 광역시 등, 기타 비수도권, 기타 비수도권 우대지역으로 세분화하고 각종 공제제도 적용 시 공제율, 공제기간 등을 차등적으로 적용하도록 했다. 구체적으로, 통합투자세액공제 및 국내생산세액공제 등 공제제도 적용 시 지역별로 수도권 비우대지역 대비 1.1~1.5배 높은 공제율을 적용하도록 했다.

다섯째, 서민·중산층 및 청년 지원을 위해 근로장려금(EITC)의 단독·홀벌이·맞벌이가구별 소득요건을 완화하고, 최대지급액을 15~30만원 인상했다. 또한 기본공제 대상 배우자·부양가족의 소득금액 요건을 상향하고, 월세세액공제 공제대상 월세액 한도를 200만원 확대했다. 그 밖에 청년층에 대해서는 월세세액공제와 개인형 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 소득세 세액공제 적용 시 소득구간과 관계없이 높은 공제율을 적용하도록 하고, 총급여 7,500만원 이하 청년의 생산적금융 ISA 납입금에 대한 소득공제를 신설했다.

여섯째, 가업상속공제 편법 이용 방지 등을 위해 피상속인의 계속 경영기간 요건을 10년에서 20년으로 강화하고, 심사위원회를 설치해 가업상속공제 요건 충족 여부 등을 사전에 심사하는 절차를 마련했다. 또한 가업승계가 아닌 일정 요건을 충족한 제3자 사업승계의 경우에도 매도자·매수자에게 양도소득세 및 소득세·법인세를 감면하는 과세특례를 신설했다.

그 밖에 자기주식 관련 과세체계의 자본거래 일원화, 「상속세 및 증여세법」상 상장주식에 대한 평가방법 개선, 혼인세액공제 등 조세특례 제도의 종료 및 재정사업 전환 등이 포함되었다. 「2026년 세제개편안」의 주요 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 2] 「2026년 세제개편안」 주요 내용

구분	개 정 안
부동산 세제개편 (종합부동산세)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택분 과세표준 산정체계 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 1주택자 과세기준액 인상(공시가격 기준 12억원 → 14억원) - 거주 1주택자의 기본공제 금액 인상(12억원 → 14억원) 및 다주택자 기본공제 금액 산정방법 변경 - 지역별·주택 보유수별 공정시장가액비율 차등 인상
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택분 세율체계 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 2주택 이하, 3주택 이상으로 구분된 세율체계를 2028년까지 단계적으로 현행 3주택 이상 기준으로 일원화 - 과세표준 6~12억원 구간 세율 0.3%p 인상
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1세대 1주택자 세액공제 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 연령+보유기간별 공제를 연령+거주기간별 공제로 2028년까지 단계적으로 전환 - 공제한도 신설(2027년 800만원, 2028년 600만원)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거주기간 산정 시 취학, 질병요양, 근무 등 부득이한 사유로 비거주한 기간을 최대 3년까지 거주기간으로 인정
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종합합산토지분 과세표준 45억원 초과 구간 세율 1%p 인상
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택신축용 토지에 대한 종합부동산세 합산배제 범위 확대
부동산 세제개편 (양도소득세)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택분 장기보유특별공제 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 명칭을 장기보유특별공제에서 장기거주소득공제로 변경 - 거주·보유기간별 공제 구조를 거주기간별 공제로 2029년까지 단계적으로 전환 - 공제한도 신설(2028년 20억원, 2029년 10억원) - 취학, 질병요양, 근무 등 부득이한 사유로 비거주한 기간을 최대 3년까지 거주기간으로 인정
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10년 이상 거주한 1세대 1주택자(양도가액 30억 이하)의 기본공제 인상(연 250만원 → 2,500만원)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다주택자 조정대상지역 주택 양도소득세 중과세율 한시적 완화(2주택자/3주택 이상자 20%p/30%p → 2027년 5%p/10%p, 2028년 10%p/15%p)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공주택 건설사업자에게 양도한 토지에 대한 양도소득세 감면 특례 적용기한 1년 연장 및 감면율 5%p 인상
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인 비상업용 토지에 대한 양도소득세 장기보유특별공제 적용 배제
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고령 1주택자에 대한 한시적 양도소득세 과세특례 신설
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조정대상지역 매입임대 아파트 양도소득세 중과배제 등 단계적 폐지
미래성장동력 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방 세컨드홈 양도소득세·종합부동산세 과세특례 적용기한 3년 연장 및 대상지역 확대
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내생산세액공제 신설 <ul style="list-style-type: none"> - (요건) 태양광발전, 풍력발전, 이차전지, 반도체, 핵심소재, AI로봇 부품 등 6개 분야 적격품목을 내국인이 국내에서 직접 생산·판매

구분	개 정 안
미래성장동력 확충	<ul style="list-style-type: none"> - (공제액) 적격품목 생산량 × 기준공제액 × 생산 지역별 계수 - (적용배제) 통합투자세액공제와 중복 적용 불가 - (적용기한) 2036.12.31.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가전략기술 수소 분야를 미래형 에너지 분야로 확대 개편 ○ 업무용 승용차 감가상각비 한도 <ul style="list-style-type: none"> - 전기·수소자동차 상향 및 내연기관자동차 하향 ○ 석유화학 산업 사업재편에 대한 법인세 지원 확대 및 적용기한 연장
자본시장 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산적금융 ISA 신설 <ul style="list-style-type: none"> - (투자대상) 국내주식, 국내주식형 펀드, 국민성장펀드, BDC 등 - (세제혜택) 이자·배당 전액 비과세(한도 없음) - (납입한도) 연간 2천만원, 총 2억원 ○ 기업성장집합투자기구(BDC) 투자로 발생하는 배당소득 9% 저율 분리 과세(~2029.12.31.) ○ 생산적 영역 대출에 대한 대손충당금 설정 한도 확대
지방주도성장 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구·인력개발비 세액공제, 통합투자세액공제 적용 시 지역별 계수 (1.0~1.5)를 곱한 공제율 적용 ○ 중소기업 취업자 근로소득세 감면 지방우대 및 적용기한 3년 연장 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 대비 비수도권 광역시 등, 기타 비수도권, 기타 비수도권 우대 지역에 대해 감면율·감면기간 우대 적용 ○ 창업중소기업 세액감면 비수도권 우대 적용 확대 및 유망 중소기업 (점프업, 청년 신산업 중소기업) 지원 강화 ○ 지방이전 및 특구입주 세제지원 적용 기업의 지역환류 제도 신설 (감면세액의 30% 이상 미환류 시 미달액 추징) ○ 전남광주통합특별시 특구 내 창업기업에 대한 세액감면 신설 ○ 근로자가 받는 지방 이주수당 근로소득세 비과세 신설(3년간 최대 월 50만원)
서민·중산층 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로장려세제(EITC) 소득요건 및 지급액 확대 <ul style="list-style-type: none"> - (소득요건) 단독/홀벌이/맞벌이 400/500/800만원 확대 - (최대지급액) 단독/홀벌이/맞벌이 15/25/30만원 인상 ○ 월세세액공제 공제대상 월세 한도 확대(연 1,000만원 → 연 1,200만원) ○ 종합소득 기본공제 대상자 소득요건 완화(소득금액 100만원 또는 총급여 500만원 이하 → 소득금액 300만원 또는 총급여 750만원 이하) ○ 인적용역 사업소득 원천징수 세율 1%p 인하 ○ 택시연료에 대한 개별소비세 감면 특례 적용기한 3년 연장 ○ 음식점업 부가가치세 의제매입세액공제 우대공제 적용기한 연장 ○ 농어민 과세특례 상시화 및 적용기한 연장 <ul style="list-style-type: none"> - (상시화) 영농·영여조합법인 및 농업회사법인 과세특례, 축사용지·어업용토지 양도소득세 감면, 농어업용 기자재 부가가치세 면제 - (적용기한 연장) 석유류에 대한 간접세 면제 ○ 성실사업자 등에 대한 의료비 등 세액공제 적용기한 3년 연장

구분	개 정 안
청년 지원	○ 연금계좌세액공제 소득구간과 관계없이 청년층 퇴직연금(IRP) 납입액에 대해 공제율 15% 적용
	○ 월세세액공제 소득수준 관계없이 청년층에 17% 공제율 적용(~2029.12.31.)
	○ 청년형 생산적금융 ISA 신설 - (투자대상 및 과세특례 등) 생산적금융 ISA와 동일 - (소득공제) 총급여 7,500만원 또는 종합소득금액 6,300만원 이하 청년의 납입금에 대해서는 10%의 소득공제(연 200만원 한도) 적용
	○ 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 3년 연장
기업상속공제 개편	○ 기업 정의 신설(전문기술, 경영상 노하우 보유 기업) 및 대상 업종 세분화(한국표준산업분류상 대분류·중분류 기준 → 세세분류 기준)
	○ 기업상속공제 관리 강화 - (피상속인 경영기간 요건) 최소 10년 이상 → 20년 이상 - (상속인 경영기간 요건) 상속개시 전 2년 이상 기업종사 → 5년 이상 - (사후관리기간) 5년 → 10년
	○ 기업 해당여부, 업종변경 허용 등을 심사하는 기업상속공제심사위원회 설치
	○ 기업상속공제 내용 조정 - (토지공제) 공제대상 토지 범위 축소 및 면적당 공제한도 신설 - (전체 공제한도 조정) 피상속인 경영기간별 최대 600억원 → 최대 1,000억원
	○ 상속인 외 제3자에 사업 승계 시 매도자 양도소득세 20% 감면 및 매수자 법인세·소득세 10% 감면 과세특례 신설(2028.1.1.~2030.12.31.)
과세체계 정비 및 납세편의 제고	○ 상속 등을 위하여 주식 가치를 평가절하한 것으로 추정되는 기업(주가 누르기 기업)에 대해 「상속세 및 증여세법」 상 주식 평가가액을 최소 30% 할증
	○ 자기주식 관련 과세체계를 자본거래로 일원화(자기주식을 「상법」 상 자본으로 보도록 하는 개정 「상법」 반영)
	○ 생맥주 주세 세율 한시 경감제도 종료
	○ 국세 체납자에 대한 감치 신청 제외 기준 신설
비과세· 감면 정비	○ 과세전적부심사 결정지연 시 납부지연가산세 감면 확대
	○ 출산·입양 및 혼인세액공제, 전기·수소전기차 개별소비세 감면 등 총 17개 조세특례 종료 및 재정사업 전환
	○ 외국인근로자 과세특례 소득세 세율 2%p 인상
	○ 통합고용세액공제 적용대상 조정
	○ 신용카드 매출에 대한 부가가치세 세액공제 우대공제 축소

자료: 재정경제부, 「2026년 세제개편안」 보도자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가

최근 국내 경제는 반도체 수출 호조와 설비투자 증가, 소비심리 개선 등에 힘입어 전반적인 회복세를 보이고 있다. 그러나 인구구조 변화, 양극화 등 구조적 문제는 지속되고 있으며, 수도권 주택가격 상승과 가계대출 증가 등 부동산·금융시장의 불안정성도 나타나고 있다. 한편, 생성형 AI의 확산과 데이터센터·전력망 등 관련 인프라 투자, 디지털·에너지 전환은 생산성 향상과 새로운 성장의 기회 요인으로 부상하고 있다. 이와 함께 미국의 관세정책 등 보호무역주의 강화, 중국과의 경쟁 심화, 중동지역 분쟁, 국제유가 변동 등 대외환경의 불확실성이 지속되고 있다.

이러한 상황에서 정부의 「2026년 세제개편안」은 ‘대체불가 대한민국을 위한 경제대도약 지원’을 정책목표로 설정하고, 잠재성장률 반등 지원, 민생·지방지원, 공정과세를 위한 조세개혁, 세제 합리화 및 납세편의 제고를 추진전략으로 제시하고 있다.

[그림 1] 정부 「2026년 세제개편안」 기본방향

정책 목표	대체불가 대한민국을 위한 경제대도약 지원	
추진 전략	잠재성장률 반등 지원	민생·지방 지원
	미래성장동력 확충 중기·벤처 경쟁력 강화 생산적금융 및 자본시장 지원	서민·중산층 지원 청년 및 혼인·출산 지원 지방주도성장 강화
	공정과세를 위한 조세개혁	세제 합리화 및 납세편의
	부동산세제 합리화 가업상속공제 개편 비과세·감면 획기적 정비	세제 합리화 조세탈루 방지 납세편의 제고

자료: 재정경제부, 「2026년 세제개편안」 보도자료, 2026.8.3.

이번 「2026년 세제개편안」에는 부동산세제, 가업승계세제 등 분야에 대한 개선방안이 포함되었다. 그러나 제도의 주요 내용이 하위 법령에 다수 위임되면서 법률안 내용의 구체성이 떨어지고, 지방 우대 등 정책목표가 조세제도 내에서 구현되는 과정에서 과세체계의 복잡성이 증가할 것으로 예상된다. 세수효과의 측면에서는 2년

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

연속 세수증가형에 해당하나, 세수증가 효과와 중앙정부의 실질적인 지출여력 증대 효과 사이에 차이가 있고, 조세지출 정비 측면에서 전년대비 정비 건수가 증가하였으나 실효성 있는 정비를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다.

가. 부동산세제 중심의 개편

이번 세제개편안에는 부동산세제에 대한 개편안이 포함됐다. 정부는 「2026년 세제개편안」 보도자료를 통해 이번 부동산 세제개편안을 ‘공정과세를 위한 조세개혁’ 추진의 일환으로 설명하면서, 세제 합리화와 주택 등에 대한 세부담 정상화 등을 목표로 제시하고 있다. 이러한 정책목표는 주택분 종합부동산세 및 양도소득세를 중심으로 주택 비거주자에 대한 세부담을 강화하고, 주택 가액과 거주 여부를 중심으로 과세체계를 정비하는 방향으로 정부안에 구체화되었다.

정부는 수도권을 중심으로 주택 공급부족과 수요 증가가 겹쳐 부동산 시장 불안정성이 확대되고, 주택가격 상승에 따라 주택 실수요자의 주택 마련이 어려워졌다는 문제의식하에 부동산시장 안정을 위한 다양한 정책을 추진해 왔다. 구체적으로, 공공택지 조성 등을 통해 주택 공급을 촉진하고, 전세자금 지원 등을 통해 실수요자를 지원하는 한편, 가계대출 관리 등을 통해 주택 수요를 조정하고자 했다. 이번 부동산 세제개편안은 이러한 부동산시장 안정화를 위한 세제 측면의 대응방안으로, 투기 수요를 억제하고 실거주 중심의 주택 보유를 유도하는 동시에 주택 관련 과세형평성을 제고하려는 취지로 이해된다.

이번 부동산 세제개편안을 보다 상세히 살펴보면, 우선 주택분 종합부동산세와 관련하여 정부안은 주택가액을 중심으로 종합부동산세 세율체계를 정비하고 있다. 주택가액 기준은 주택 수에 비해 개별 납세자의 자산가치와 담세력을 보다 직접적으로 반영할 수 있다는 점에서 이번 조치를 통해 세제의 수직적 형평성을 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 세율체계와 별개로 정부안은 기본공제와 공정시장 가액비율 등을 주택 보유 수 및 거주 여부 등에 따라 차등적으로 적용하고 있어 보유한 주택의 가액이 유사하거나 수가 같은 납세자 간에도 세부담 차이가 발생할 수 있다. 비거주자에 대한 혜택을 축소하려는 정책 취지를 고려하더라도, 이러한 조치가 조세의 수평적 형평성 측면에서 적절한지, 특히 취학·취업 등 불가피한 비거주 사유를 어느 범위까지 인정할 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

다음으로 양도소득세와 관련하여, 정부안은 주택에 대한 장기보유특별공제를 장기거주소득공제로 개편해 보유기간에 따른 공제를 단계적으로 축소하고 공제한도를 신설하고 있다. 현행 제도가 장기간 누적된 명목 양도차익이 처분 시점에 일시에 실현되는 데 따른 세부담을 조정하기 위해 보유기간에 대해서도 공제혜택을 제공해 왔다는 점을 고려할 때 보유기간에 따른 공제를 완전히 폐지하는 것이 적절한지 살펴볼 필요가 있다. 또한 정부안은 이러한 제도 변화를 1년의 유예를 두고 2028년부터 단계적으로 시행하도록 규정하고 있는데, 이는 제도의 급격한 변화에 따른 혼란을 줄이고 연착륙을 도모하려는 취지로 이해된다. 그럼에도, 현행 공제체계를 전제로 장기간 주택을 보유해 온 납세자의 경우 개정 이전의 보유기간에도 새로운 거주 중심의 기준이 적용되면서 예상 세부담이 크게 달라질 수 있어 납세자의 예측가능성과 신뢰보호 측면에서도 제도 설계의 적절성을 살펴볼 필요가 있다.

결과적으로, 정부안은 주택분 종합부동산세의 과세기준액, 기본공제금액, 공정시장가액비율 및 세율 조정을 통해 보유단계의 세부담을 변화시키는 동시에 장기보유특별공제의 거주기간 중심 개편 및 공제한도 신설 등을 통해 처분단계의 세부담에도 영향을 미치고 있다. 이러한 주택의 보유·처분 단계에 걸친 전반적인 세부담 변화는 이와 관련된 납세자의 의사결정에도 영향을 미칠 수 있다.

종합부동산세 부담의 증가는 주택 보유비용을 높여 매도를 유도하는 방향으로 작용할 수 있는 반면, 장기보유특별공제의 개편과 공제한도 신설은 주택 처분에 따른 세부담을 높여 보유를 계속하거나 상속·증여를 선택하는 요인으로 작용할 수 있다. 이처럼 정부안에 포함된 개별 조치는 주택의 보유·처분에 관한 납세자의 의사결정에 서로 다른 방향의 유인을 제공할 수 있다. 따라서 이들 조치가 함께 적용될 경우 매물 출회와 거래 등 주택시장에 미치는 영향도 종합적으로 살펴볼 필요가 있다.

나. 정부안 법률 규정의 구체성 미흡

이번 세제개편안에는 전문적·기술적 사항이나 제도 집행상 필요한 세부 사항 외에 제도의 적용대상 및 요건, 공제금액 등 주요 항목까지 하위 법령에 위임하는 사례가 여러 건 있다. 나아가 하위 법령으로 규정할 내용의 범위나 기준을 법률에 구체적으로 명시하지 않은 사례도 발견된다.

대표적으로, 국내생산세액공제의 경우 적격품목 판매량에 품목별 공제액과 생

산지역 및 과세연도에 따른 비율을 각각 곱한 금액을 공제금액으로 규정하면서도, 적격품목이 속하는 6대 분야만 법률에 규정하고, 구체적인 공제대상 적격품목, 품목당 공제액, 생산지역의 범위 등을 모두 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 장기보유특별공제(장기거주소득공제)의 경우 제도 적용 시 임대기간을 거주기간으로 인정하는 임대주택을 대통령령으로 정하도록 위임하면서, 어떠한 종류의 임대주택이 향후 하위 법령에서 정해질지 예측할 수 있는 조건이나 단서를 마련하고 있지 않다.

[표 3] 제도의 주요 내용을 하위 법령에 위임하고 있는 사례

구분	법률안 규정 내용																												
국내생산세액공제 (조특법 §24)	<ul style="list-style-type: none">- (공제 요건) 생산 요건 및 판매 요건을 충족하여 적격품목을 생산하고 판매할 것- (적격품목) 태양광·풍력발전, 이차전지, 반도체, 핵심소재, AI 로봇부품 등 6개 분야의 품목으로서 적격품목 요건을 충족하는 대통령령으로 정하는 품목- (공제액) 해당 과세연도의 적격품목 판매량 × 생산비용·판매 가격 등을 고려하여 적격품목별로 대통령령으로 정하는 금액 × 생산지역별 비율(1.0~1.5) × 과세연도별 비율(0.25~1.0)																												
공제·감면율을 차등 적용하는 지역구분 세분화 (조특법 §2, §6, §10, §24, §29, §30, §58)	<ul style="list-style-type: none">- (지역구분) 수도권과 비수도권을 아래와 같이 ①~⑤의 권역으로 세분화하고, 국내생산세액공제 생산지역별 비율 등 제도 적용 시 활용 <table><tr><th colspan="3">수도권</th><th colspan="4">비수도권</th></tr><tr><th>과밀억제권역</th><th colspan="2">과밀억제권역 외</th><th colspan="2">광역시등</th><th colspan="2">일반지역</th></tr><tr><th>권역</th><th>우대지역 외</th><th>우대지역</th><th>우대지역 외</th><th>우대지역</th><th>우대지역 외</th><th>우대지역</th></tr><tr><td>①</td><td>②</td><td>③</td><td colspan="2">④</td><td colspan="2">⑤</td></tr></table> <ul style="list-style-type: none">- (우대지역) 인구감소로 인한 지역 소멸 우려 등 경제·사회여건을 고려하여 조세특례를 적용할 때 우대할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역- (비수도권 광역시 등) 비수도권 광역시, 전남광주통합특별시·서울특별시와의 거리, 인구 등 경제·사회여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역- (비수도권 일반지역) 비수도권 광역시 등을 제외한 비수도권 지역	수도권			비수도권				과밀억제권역	과밀억제권역 외		광역시등		일반지역		권역	우대지역 외	우대지역	우대지역 외	우대지역	우대지역 외	우대지역	①	②	③	④		⑤	
수도권			비수도권																										
과밀억제권역	과밀억제권역 외		광역시등		일반지역																								
권역	우대지역 외	우대지역	우대지역 외	우대지역	우대지역 외	우대지역																							
①	②	③	④		⑤																								

구분	법률안 규정 내용
배당소득 분리과세 대상 공모부동산집합투자기구 (조특법 §87의7①)	<ul style="list-style-type: none"> - 국외부동산 투자 비중 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 신탁·회사 또는 조합* <p>*부동산집합투자기구, 공모부동산투자회사, 투자액 전부를 부동산집합투자기구 또는 공모부동산투자회사에 투자하는 집합투자기구</p>
주택분 종합부동산세 비거주기간을 거주기간으로 인정하는 사유 (중부법 §8②, §9⑩)	<ul style="list-style-type: none"> - 취학, 질병의 요양, 근무상의 형편 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유 - 그 외에 대통령령으로 정하는 사유
장기거주소득공제 임대기간을 거주기간으로 인정하는 임대주택 (소득법 §95⑦)	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령령으로 정하는 임대주택(이에 딸린 토지 포함)
연금계좌세액공제 높은 공제율 적용대상 청년 (소득법 §59의3)	<ul style="list-style-type: none"> - 종합소득이 있는 대통령령으로 정하는 청년 (퇴직연금계좌 납입액에 대해서는 15% 공제율 적용)

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

물론 조세제도와 관련된 모든 사항을 법률에 규정해야 하는 것은 아니고, 정책 환경 변화에 탄력적으로 대응할 필요가 있거나 전문적·기술적인 사항에 대해서는 법률 규정 사항의 일부를 하위 법령에 위임할 수 있다. 다만, 이러한 경우에도 하위 법령에 위임할 대상과 내용 등을 법률에 명확하게 규정해 헌법상 조세법률주의와 포괄위임 금지의 원칙을 준수할 필요가 있다.

나아가 하위 법령에 대한 위임의 대상과 한계가 법률에 구체적으로 규정되어 있다 하더라도 제도의 적용대상·요건, 예외 대상, 공제율 등 주요 내용까지 광범위하게 위임이 이루어질 경우 법률안의 구체성이 떨어져 제도의 내용과 효과를 파악하기 어려워지게 되며, 이는 정부안에 대한 국회의 충분한 심의를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 정부는 제도의 주요 내용을 가능한 구체화하여 정부안을 마련할 필요가 있고, 일부 사항을 하위 법령에 위임하는 경우에도 법률안만으로 제도의 기본적인 구조와 적용방향을 파악할 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 과세체계의 복잡성 증가

2026년 세법개정안은 정책대상의 개별·구체적 상황에 따라 각종 제도의 효과를 차등화하고, 제도 적용상 예외를 확대하고 있다. 구체적으로, 통합투자세액공제의 경우 투자대상 기술 및 기업의 규모뿐 아니라 투자지역의 수도권·비수도권 여부 및 수도권·비수도권 내 우대지역 해당 여부 등에 따라 최대 1.5배까지 공제금액을 차등적으로 적용하도록 했다. 주택분 종합부동산세의 경우 주택 수 및 거주 여부 등에 따라 과세기준액, 기본공제액, 공정시장가액비율 등을 차등화하면서 이를 2027년과 2028년에 걸쳐 단계적으로 시행하도록 했다. 또한 일반 ISA 대비 투자대상을 국내 주식 관련 상품으로 한정하고, 청년에 대한 세제혜택을 추가한 생산적금융 ISA를 신설했으며, 월세세액공제, 연금계좌세액공제 등 적용 시 청년에 대해서는 예외적으로 소득요건에 관계없이 높은 공제율을 적용하도록 하기도 했다.

이는 세제상 지원 필요성이 상대적으로 높은 정책대상을 우대하여 정책목표의 효과적 달성에 기여하고 개별 납세자의 사정을 제도 설계에 반영한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 정책대상별 차등적용과 제도 적용상 예외가 세제에 누적될 경우 조세제도의 복잡성을 높여 납세협력비용을 증가시키고 제도의 예측가능성을 저해할 수 있다. 예를 들어, 통합투자세액공제에 투자지역에 따른 차등 지원이 도입됨에 따라 기업은 투자액을 투자대상 사업 외 사업장 소재 지역별로 구분경리해야 하고, 부부 공동명의 1주택자 등의 경우 주택분 종합부동산세액 계산 및 납부 방법별 세부담의 유불리가 달라져 세부담을 사전에 예측하기 어렵게 된다.

조세제도가 재원 조달수단 외에 다양한 정책목표 달성을 위한 수단으로 운용되는 과정에서 제도의 차등적용과 적용상 예외의 확대는 일정부분 불가피한 측면이 있다. 다만, 이러한 경우에도 조세제도의 단순성과 명확성, 예측가능성을 최대한 확보하기 위해 노력할 필요가 있다. 이를 위해 제도별 정책목표의 우선순위를 명확히 하여 서로 다른 목표가 하나의 제도 안에서 과도하게 중첩되지 않도록 하고, 여러 제도에 공통적으로 적용될 수 있는 기준은 가능한 범위에서 통일할 필요가 있다. 아울러, 예상세액 등 납세자에 대한 사전 정보제공을 확대하여 납세자의 제도에 대한 이해와 예측가능성을 높이는 방안도 검토할 필요가 있다.

라. 세수증가 효과와 중앙정부 지출여력 확대 효과의 차이

국회예산정책처는 2026년 정부 세법개정안의 세수효과를 향후 5년(2027~2031년) 동안 누적법 기준 14조 5,381억원으로 전망하였다. 세목별로 보았을 때 종합부동산세 증가 규모가 누적법 기준 10조 4,703억원 수준으로 가장 크고, 기타 5조 9,443억원, 부가가치세 3조 8,985억원 순이다. 세수감소의 경우 소득세 4조 103억원, 법인세 1조 7,648억원 등으로 예상된다. 종합부동산세, 부가가치세 및 기타 세목의 세수증가 효과가 소득세 및 법인세의 세수감소 효과를 상회하면서, 이번 세법 개정안은 작년에 이어 2년 연속 세수증가형 세제개편에 해당한다.

올해는 작년(국회예산정책처 추계, 5년 합계 누적법 기준 37조 8,040억원)보다 세수증가 규모가 줄어들었지만, 세수증가에 활용된 정책수단은 다양화되었다. 2025년의 경우 세수증가 효과의 대부분이 법인세율 인상, 증권거래세율 인상 및 금융·보험업 교육세율 인상 등 세율인상에 따라 발생하였으나, 올해는 주택분 종합부동산세 세율인상 외에도 기본공제 및 공정시장가액비율 조정 등 제도변경과 재정사업 전환을 위한 조세지출 축소·폐지 항목에서 발생하였다.

[표 4] 주요 세수증가요인의 세수효과(5년 합계 누적법 기준): 2025·2026년

(단위: 억원)

주요 세수증가요인	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
<2025년>			
(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
<2026년>			
(종합부동산세) 종합부동산세 제도 변경	125,644	110,345	15,299
(소득세, 개별소비세 등) 조세지출 재정전환	59,758	43,142	16,616

자료: 국회예산정책처 작성

한편, 이번 세제개편안에 포함된 세수증가요인의 특성을 고려할 때 이번 세법 개정안의 세수증가 효과와 중앙정부의 실제 지출여력 증대에 미치는 효과는 상이할 수 있다. 상술한 바와 같이 이번 세법개정안의 주요 세수증가요인은 종합부동산세

제도변경과 조세지출 재정전환 항목이다. 두 항목의 세수증가 효과는 국회예산정책처 추계 결과 5년 합계 누적법 기준 16조 4,461억원(종부세 개편에 따른 종부세 증가분 10조 4,703억원, 조세지출 재정전환 항목 5조 9,758억원) 수준으로, 이번 세법개정안의 전체 세수증가효과 20조 3,131억원의 약 81.0%를 차지한다. 이때 종합부동산세의 경우 「지방교부세법」에 따라 전액 부동산교부세의 재원이 되어 지방자치단체에 교부되므로 종합부동산세 개편안에 따른 세수증가분은 중앙정부가 지출사업에 활용할 수 있는 추가재원으로 보기는 어렵다.

조세지출 재정전환의 경우 재정전환에 따라 사업방식을 변경하더라도 결과적으로 이전과 동일·유사한 정책대상에 재정지원이 계속 이루어지므로, 이에 따른 세수증가분은 중앙정부가 정책적 우선순위에 따라 지출사업에 활용할 수 있는 가용재원으로 보기는 어렵다.⁴⁾

따라서 중앙정부의 실제 가용재원에 미치는 영향이 없거나 제한적인 두 항목의 세수증가 효과를 제외하여 중앙정부의 가용재원에 미치는 영향을 기준으로 이번 세법개정안의 세수효과를 다시 살펴보면, 5년 합계 누적법 기준 △1조 9,080억원으로 나타난다. 이는 이번 세법개정안의 명목상 세수증가 규모와 중앙정부의 실질적인 재정여력 증가 효과 사이에 상당한 차이가 있음을 시사한다.

마. 실효성 있는 조세지출 정비를 위한 노력 지속 필요

2026년 세제개편안 및 2027년도 조세지출예산서에 따르면 이번 세법개정안은 총 153건의 조세지출 정비 항목을 포함하고 있다. 이는 신설 10건, 재설계 65건, 상시화 14건, 폐지 20건, 재정전환 17건, 단순 일몰연장 27건 등으로 구성되어 있다. 전체 정비 건수는 작년보다 63건 증가하였으며, 유형별로 보면 단순 일몰연장 건수는 18건 감소한 반면, 신설과 폐지는 각각 5건, 13건씩 증가했다. 또한 재정전환이 신규 정비유형으로 포함되었다.

이처럼 작년 대비 올해의 조세지출 정비 실적이 증가한 것은 검토대상 조세지

4) 재정전환 대상 조세지출의 종류에 따른 세수증가 효과와 재정전환에 따른 추가 지출분이 유사할 경우 중앙정부의 실질적인 가용재원은 재정전환 전후 큰 변동이 없을 것이나, 추가 지출분이 더 클 경우 중앙정부의 가용재원은 오히려 줄어들 수 있다.

예를 들어, 수소·전기버스 부가가치세 면제 제도를 재정지출로 전환하기 위해 조기 종료함에 따라 2027년 367억원의 부가가치세 수입 증가(국회예산정책처 추계)가 예상되는데, 이를 대체하여 신설되는 내역사업의 2027년 예산안은 2,998억원이 편성되었다.

출 항목 자체가 증가했기 때문이다. 통상 조세지출 정비는 해당 연도에 일몰이 도래하는 항목을 중심으로 이루어져왔으나, 올해는 전체 241개 조세지출 항목에 대한 전수검토가 이루어졌다.

이러한 조치는 전체 조세지출을 원점에서 검토해 조세지출 정비 규모를 확대함으로써, 세입기반을 확충한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 조세지출에 대한 성과관리 및 환류체계와 관련하여, 조세지출의 예비타당성평가 면제가 반복되는 가운데, 조세특례심층평가 결과 정책효과에 대한 근거가 불분명한 조세특례의 일몰 연장 사례도 여전히 존재하고 있는 상황이다.

조세특례 예비타당성평가는 조세특례의 효과와 타당성을 종합적으로 검토하여 효율적인 조세지출의 설계·운용을 도모하기 위한 제도로, 그 취지를 고려할 때 평가 면제는 제한적으로 운영할 필요가 있다. 그러나 2026년에는 예비타당성평가 대상 4건 중 3건(75%)이 면제되었으며, 최근 5년간 면제 비율도 75~88%에 달하는 등 예비타당성평가 대상에 대한 면제가 지속적으로 반복되고 있다.

[표 5] 예비타당성평가 면제 건수 비율: 2022~2026년

(단위: 건)

	2022	2023	2024	2025	2026
실시(A)	1	1	2	1	1
면제(B)	7	6	6	3	3
합계(C=A+B)	8	7	8	4	4
면제 비율(B/C)	88%	86%	75%	75%	75%

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

또한 일부 심층평가에서는 효과성이 충분히 확인되지 않았음에도 정책적 필요성을 주된 근거로 적용기한 연장을 권고한 사례가 있다. ‘공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면’ 및 ‘대토보상에 대한 양도소득세 과세특례’는 효과성이 부족하다는 평가에도 불구하고 정책적 타당성을 이유로 적용기한 연장을 권고하였으며, ‘성실사업자에 대한 의료비·교육비·월세액 공제’ 역시 정책 목적 측면에서 당해 연도에 국한된 소폭의 효과에 그치는 것으로 평가하면서 과세형평성 유지를 이유로 일몰 연장을 건의하였다. ‘중소기업 취업자 소득세 감면’도 효과성을 명확히 확인하기 어렵다고 평가하면서 제도의 특수성을 고려하여 일몰 연장이 타당하다고 결론을

내렸다. 이와 같이 효과성에 대한 실증적 근거가 충분하지 않은 경우에도 정책 목적이나 제도의 특수성을 근거로 제도 존치를 결정하는 것은 조세지출의 성과와 비용을 기준으로 일몰 여부를 판단한다는 취지와 부합하지 않을 수 있다.

따라서 조세특례 예비타당성조사의 면제를 축소하고, 효과성이 확인되지 않은 조세특례는 원칙적으로 일몰에 따라 종료하는 등 조세지출의 실효성 있는 정비를 위해 노력할 필요가 있다. 이를 위해 현행 법령상 포괄적으로 규정된 예비타당성평가 면제 사유를 구체화하고, 면제된 조세특례에 대해서는 외부기관의 사후 타당성평가를 의무화하여 그 결과를 국회에 보고하도록 할 필요가 있다. 또한 정책효과가 실증적으로 확인되지 않는 조세특례는 원칙적으로 일몰에 따라 종료하고, 존치가 필요한 경우에는 신규 조세특례에 준하는 별도의 타당성 검토를 거쳐 존치 여부를 판단하도록 할 필요가 있다.

바. 소결

「2026년 세제개편안」에 포함된 부동산 세제개편안은 거주 중심의 주택 보유를 유도하고 주택 관련 과세형평성을 제고하는 한편, 세제상 유인의 조정을 통해 주택시장 안정에 기여하려는 취지로 이해된다. 이번 개편안에 따라 주택 가액 외에도 거주 여부, 주택 수 등에 따라 개별 납세자 간 세부담 격차가 확대될 것으로 예상되고, 제도의 급격한 변화에 따른 납세자의 예측가능성 및 신뢰보호 측면에 대한 고려도 필요해 보인다. 이번 개편안은 결과적으로 주택의 보유·처분단계에 걸쳐 세부담을 조정하고 있어, 개별 조치가 종합적으로 납세자의 의사결정과 주택시장에 어떠한 영향을 미치는지도 살펴볼 필요가 있다.

한편, 이번 세법개정안에서는 제도의 주요 사항을 하위 법령에 위임하는 사례가 다수 발견된다. 또한 각종 제도의 효과가 차등화되고, 제도 적용상 예외가 확대되고 있다. 제도의 주요 내용을 하위 법령에 다수 위임하는 것은 헌법상 조세법률주의 및 포괄위임 금지의 원칙 측면에서 적절하지 않은 측면이 있으며, 법률안의 구체성이 떨어져 제도의 내용과 효과를 파악하기 어렵게 되고, 이는 정부안에 대한 국회의 충분한 심의를 제약하는 요인이 된다. 또한 제도의 차등적용 및 예외 확대에 따라 세제의 복잡성이 증가할 것으로 예상되며, 세제의 단순성과 명확성, 예측가능성 측면에 대한 고려가 필요해 보인다.

세수효과의 관점에서 이번 세법개정안은 작년에 이어 2년 연속 세수증가형에 해당한다. 국회예산정책처 추계 결과 향후 5년간 누적법 기준 14조 5,381억원의 세수증가가 예상되어 작년 대비 세수증가 규모는 감소했지만, 세수증가에 활용된 정책수단은 다양화되었다. 한편, 중앙정부의 가용재원으로 활용될 수 없거나 활용이 제한적인 종합부동산세 제도 변경과 조세지출 재정전환 항목에 따른 세수효과를 제외하고 이번 세법개정안의 세수효과를 살펴보면, 5년 합계 누적법 기준 △1조 9,080억원으로 나타난다. 이는 이번 세법개정안의 명목상 세수증가 규모와 중앙정부의 실질적인 재정여력에 미치는 영향 사이에 상당한 차이가 있음을 시사한다.

통상 조세지출 정비는 해당 연도에 일몰이 도래하는 항목을 중심으로 이루어져 왔으나, 올해는 전체 241개 조세지출 항목에 대한 전수검토를 바탕으로 정비가 이루어졌다. 그 결과 올해 세법개정안에서는 작년 대비 조세지출 정비 건수가 증가하고 정비유형이 다양화되었다. 다만, 조세지출의 예비타당성평가 면제가 반복되고, 정책효과에 대한 근거가 불분명한 조세특례의 일몰 연장 사례도 여전히 존재하고 있어 조세특례 예비타당성조사의 면제를 축소하고, 효과성이 확인되지 않은 조세특례는 원칙적으로 일몰에 따라 종료하는 등 조세지출의 실효성 있는 정비를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다.

3. 의원발의 세법개정안의 주요 내용 및 특징

2026년 10월 16일 기준 국회 재정경제기획위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안은 923건이다. 이 중에는 국내생산세액공제 신설, 월세세액공제 청년 우대 등과 같이 정부안과 유사한 취지의 개정안이 다수 포함되어 있다. 기본적인 취지나 내용은 정부안과 유사하더라도 의원안에 따른 제도의 적용대상과 범위, 공제율 및 공제한도 등 세부적인 내용에 있어서는 정부안과 차이가 있다.

[표 6] 재정경제기획위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 유사 내용

구분	개 정 안
부동산 세제개편	○ 종합부동산세 1세대 1주택자 과세기준액, 기본공제액 인상(서명옥, 송석준, 조은희, 최수진의원안)
	○ 장기보유특별공제 보유공제 축소·폐지 및 거주공제 중심 개편(최혁진 의원안)
	○ 질병·취학·근무 등 불가피한 사유로 거주하지 못한 기간을 거주기간에 반영(김미애, 송석준, 윤후덕의원안)
	○ 지방 세컨드홈 양도소득세·종합부동산세 과세특례 적용기한 연장 및 대상지역 확대(김선교, 박대출, 엄태영, 윤준병, 이종욱, 이해민, 임종득, 조승환, 조인철, 최은석의원안)
	○ 고령 1주택자에 대한 양도소득세 과세특례 신설(윤후덕의원안)
미래성장동력 확충	○ 국내생산 촉진을 위한 조세특례 신설(김태년, 정일영, 진성준, 안도걸, 신영대, 정태호, 조지연, 김은혜, 김상훈, 박지혜, 이인선, 임이자, 박성민, 최은석, 윤영석, 송재봉, 김영진, 김정재, 김소희, 황정아, 윤한홍, 이연주, 문진석의원안)
	○ 국가전략기술 분야에 소형모듈원자로(SMR) 추가(이연주, 안철수, 김상훈, 황정아, 최형두, 윤한홍, 김소희, 김정재의원안)
	○ 친환경 업무용 승용차 감가상각비 한도 조정(김영진의원안)
	○ 석유화학 산업 사업재편계획 이행에 대한 과세특례 적용기한 연장(권영세, 배준영, 윤준병의원안)
지방주도성장 강화	○ 연구·인력개발비 세액공제 적용 시 비수도권 우대(구자근의원안)
	○ 기회발전특구 이전기업 과세특례 적용기한 연장(김태선, 김형동, 문진석, 서영교, 윤준병, 최은석의원안)
	○ 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 비수도권 우대(김상훈, 박수영, 조지연의원안)
	○ 고향사랑기부금 세액공제 지방 우대(김성원, 김영진의원안)
	○ 창업중소기업 세액감면 비수도권 우대(김영환의원안)

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

구분	개 정 안
서민·중산층 지원	○ EITC 확대(김기표, 이소영, 정태호의원안)
	○ 월세세액공제 공제대상 월세 한도 및 공제율 확대(문진석, 박수영, 복기왕, 윤후덕, 정태호, 조지연의원안)
	○ 종합소득 기본공제대상자 소득요건 및 공제금액 상향(김승수, 문진석, 박범계, 임광현, 임이자, 정태호, 조인철의원안)
	○ 인적용역 사업소득 원천징수 세율 인하(박수영, 임광현의원안)
	○ 성실사업자 등에 대한 의료비 등 세액공제 적용기한 연장(윤준병, 조정훈의원안)
	○ 택시 연료 개별소비세 감면 적용기한 연장(김승수, 박용갑의원안)
	○ 농업업 분야 조세특례 적용기한 연장(김성범, 김승수, 김용태, 문금주, 박상웅, 송석준, 신성범, 엄태영, 윤준병의원안)
청년 지원	○ 청년형 ISA 신설(김동아, 문진석, 임광현의원안)
	○ 청년 대상 월세액 세액공제 우대공제율 적용(박수영, 윤후덕, 정태호, 조지연, 문진석의원안)
	○ 청년층 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 연금계좌세액공제 공제율 인상(윤후덕의원안)
	○ 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장(김형동, 서영교, 엄태영, 윤준병, 윤후덕, 이해민, 조인철의원안) 및 비과세 납입한도 확대(윤후덕, 황희의원안)
과세체계 정비 등	○ 가업상속공제 공제한도 축소 및 사후관리 강화(윤종오의원안)
	○ 자기주식 과세체계 정비(오기형, 윤후덕의원안)
	○ '주가 누르기' 기업에 대한 상증세법상 주식 평가방법 변경(박민규, 이소영, 이훈기의원안)

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이 외에도 국가전략기술에 대한 세액공제액 환급제도 신설, 성과조건부주식에 대한 과세특례 신설, 국내주식형 집합투자기구 투자금액 소득공제 신설, 전자신고세액공제 상시화 및 공제금액 환원 등 정부안과 차별화된 다양한 의원안이 발의되어 계류 중에 있다.

[표 7] 재정경제기획위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안 미포함 내용

구 분	개 정 안
미래성장동력 확충	○ 국가전략기술에 대한 세액공제의 환급 및 제3자 양도 제도 신설(고동진, 김상훈, 김태년, 노종면, 박수민, 박성훈, 송석준, 송재봉, 신영대, 이연희, 정일영, 황정아의원안)
	○ 국가전략기술 등 세액공제 이월공제 기간 연장(노종면, 박대출의원안)
	○ 영상콘텐츠·웹툰콘텐츠 제작비용 및 문화산업전문회사에의 출자에 대한 세액공제 공제대상 확대(김영환, 김재원, 문진석, 박성훈, 박정하, 양문석, 이광재, 임오경, 조승래의원안)
	○ 국가전략기술 분야 확대(강승규, 구자근, 김병주, 김종양, 문진석, 서왕진, 박대출, 안철수, 어기구, 윤한홍, 정일영, 한지아, 허성무의원안)
자본시장 지원	○ 성과조건부주식 관련 과세특례 신설(김은혜, 최형두·이준석·황정아의원안)
	○ 국내주식형 집합투자기구 투자금액 소득공제 및 고배당펀드 배당소득 분리과세 신설(김상훈의원안)
	○ 가상자산에 대한 과세 유예(김상훈, 김재섭, 정성국의원안)
	○ ISA 확대(강명구, 박대출, 이강일, 이소영, 이연주의원안) 및 ISA 전환금 연금계좌세액공제 추가한도 확대(추경호의원안)
지방주도성장 강화	○ 주식 양도차익이 발생하지 않은 경우 증권거래세 및 농어촌특별세 면제(안철수의원안)
	○ 전북특별자치도, 부산광역시 등 지역 내 특구·지구에 대한 과세특례 신설(곽규택, 신영대, 이성윤의원안)
	○ 비수도권 소재 중소·중견기업에 대한 법인세율 인하(허성무의원안)
	○ 지방대학 기부금에 대한 기부금 세액공제율 인상(김문수, 박민규, 송재봉의원안)
서민·중산층 및 청년 지원	○ 기회발전특구 입주기업 근로자에 대한 소득세 감면 특례 신설(안도걸의원안)
	○ 월세세액공제 대상에 주택 관리비 추가(윤상현, 정점식의원안) 및 월세 세액공제 이월공제 허용(안태준, 정태호의원안)
	○ EITC 물가연동제 도입(차규근의원안)
	○ 경로당 기부금에 대한 세액공제 신설(김성원의원안)
	○ 발전·주택난방용 천연가스 개별소비세율 인하(송재봉의원안)
	○ 청년의 생성형 AI 서비스 이용비용에 대한 세액공제 신설(안철수의원안)
기타	○ 미숙아 및 선천성이상아에 대한 의료비와 난임 시술비에 대한 세액 공제율 상향(김태규의원안)
	○ 전자신고세액공제 상시화 및 제도개편(박수영·정태호의원안)
	○ 국제청장의 민간 세무처리지원서비스에 대한 행정지도 근거 신설(조승래의원안)
	○ 과실로 인한 의무위반 시 처벌을 과태료로 전환(박민규, 안도걸, 정일영의원안)

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

II. 정부 세법개정안 총량 분석

1. 세수효과 분석

가. 정부 발표

정부는 2026년 세법개정안이 국회 본회의를 통과할 경우 2027~2031년 동안(누적법 기준) 총 13조 1,671억원의 세수가 증가할 것으로 전망하였다.⁵⁾

[표 8] 2026년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
정부	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	6,980	26,445	31,587	32,229	34,430	131,671
소득세	△11,343	△8,213	△8,036	△7,823	△5,579	△40,994
법인세	△20	△1,603	△1,647	△1,592	△1,636	△6,498
부가가치세	4,328	5,868	5,979	6,007	6,007	28,189
종합부동산세	7,533	18,976	21,815	21,815	21,815	91,954
기타	6,482	11,417	13,476	13,822	13,823	59,020
순 액 법						
정부	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	6,980	19,465	5,142	642	2,201	34,430
소득세	△11,343	3,130	177	213	2,244	△5,579
법인세	△20	△1,583	△44	55	△44	△1,636
부가가치세	4,328	1,540	111	28	0	6,007
종합부동산세	7,533	11,443	2,839	0	0	21,815
기타	6,482	4,935	2,059	346	1	13,823

주: 1. 국회에 제출된 법률안(2026.9.3.)을 기준으로 작성된 것으로, 2026.8.3. 발표치와 차이 존재

2. 누적법은 2026년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전연도 대비 세수효과를 집계하는 방식

3. 세법개정안 세수효과는 추계 가능한 항목을 대상으로 산출한 값임

자료: 재정경제부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

세수효과는 크게 누적법과 순액법으로 표현할 수 있다. 누적법은 기준연도(올해의 경우 2026년) 제도와 비교해 발생하는 세수 증감을 연도별로 산출하는 방법이며, 순액법은 연도별 세수효과가 직전연도 대비 얼마나 증감하였는지를 산출하는

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

5) 올해 정부는 2025년에 이어 2년 연속 증세형 세법개정안을 제출하였다.

* 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, ('25) 34.4, ('26) 13.2

방법이다. 개정안으로 인해 실제 증감하는 세수 규모를 파악하기 위한 목적으로는 누적법 방식이 적절하다고 판단되므로, 본 절에서는 별도의 설명이 없는 경우라면 누적법(5년 합계 금액)을 기준으로 세수효과를 제시한다.

주요 항목의 세수효과를 세목별로 살펴보면, 정부는 2027~2031년 동안 종합 부동산세는 제도 변경에 따라 9조 1,954억원이 증가하며, 부가가치세는 신용카드 매출세액공제 한시 공제율 및 한도 인하 등에 주로 기인하여 2조 8,189억원 증가할 것으로 전망하였다. 반면 소득세는 근로장려세제 확대, 중소기업 취업자 소득세 감면 지방 우대 등의 영향으로 4조 994억원이 감소하며, 법인세는 R&D·투자 세제지원 지방 우대 등의 영향으로 6,498억원이 감소할 것으로 전망하였다. 이외에 기타 세목의 경우 하이브리드차 개별소비세 감면 종료, 전기·수소차 개별소비세 감면 단계적 축소 후 종료 등에 따라 5조 9,020억원의 세수가 증가할 것으로 예상하였다.

나. 국회예산정책처 전망

(1) 전망 결과

국회예산정책처는 2026년 정부 세법개정안에 따라 2027~2031년 동안(누적법 기준) 국세가 총 14조 5,381억원 증가할 것으로 전망하였다.⁶⁾ 세목별로는 종합부동산세(10조 4,703억원), 기타 세목(5조 9,443억원), 부가가치세(3조 8,985억원)의 세수가 증가하는 반면, 소득세(△4조 103억원)와 법인세(△1조 7,648억원)의 세수는 감소할 것으로 예상된다. 이는 정부가 추산한 세수증가 규모(13조 1,671억원)를 1조 3,710억원 상회하는 결과다.

순액법 기준으로 살펴보면 국회예산정책처가 추산한 세수효과는 5년간 총 4조 1,239억원으로, 정부가 추산한 3조 4,430억원보다 6,809억원 크다. 두 기관 사이의 세수효과 차이 대부분은 활용 자료 및 추계 전제 등 방법상 차이와 정부가 ‘추정 곤란’으로 세수효과를 제시하지 않은 항목을 국회예산정책처가 추계한 것 등에서 기인한다. 이에 대한 상세한 비교는 ‘항목별 분석’에서 설명하기로 한다.

6) 국회예산정책처 전망의 주요 전제는 다음과 같다.

- 법률안 시행시점: 2026년 말 개정, 2027년 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

[표 9] 2026년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
NABO	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	7,196	26,450	34,209	36,287	41,239	145,381
소득세	△11,666	△7,823	△7,895	△7,958	△4,762	△40,103
법인세	△22	△4,489	△4,131	△4,356	△4,651	△17,648
부가가치세	6,015	7,888	8,144	8,356	8,581	38,985
종합부동산세	7,508	19,262	24,524	26,072	27,337	104,703
기타	5,360	11,610	13,566	14,172	14,734	59,443
순 액 법						
NABO	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	7,196	19,254	7,759	2,078	4,952	41,239
소득세	△11,666	3,843	△72	△64	3,196	△4,762
법인세	△22	△4,467	358	△225	△296	△4,651
부가가치세	6,015	1,873	256	212	225	8,581
종합부동산세	7,508	11,754	5,261	1,549	1,264	27,337
기타	5,360	6,250	1,956	606	562	14,734

주: 1. 국회에 제출된 법률안(2026.9.3.)을 기준으로 작성된 것으로, 2026.8.3. 발표치와 차이 존재

2. 누적법은 2026년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전 연도 대비 세수효과를 집계하는 방식

3. 세법개정안 세수효과는 추계 가능한 항목을 대상으로 산출한 값임

자료: 국회예산정책처 작성

세목별로 국회예산정책처와 정부의 세수효과를 비교하면, 종합부동산세에서 가장 큰 차이가 나타났다. 정부는 이번 개정안으로 종합부동산세가 5년간 9조 1,954억원 증가할 것으로 추계했으나 국회예산정책처는 10조 4,703억원으로 전망해 정부보다 세수증가 규모를 1조 2,749억원 크게 추계하였다. 부가가치세의 경우 정부는 2조 8,189억원 증가할 것으로 추계했으나 국회예산정책처는 3조 8,985억원 증가할 것으로 전망해 정부보다 1조 796억원 크게 추계하였다. 반면 법인세는 정부가 6,498억원 감소, 국회예산정책처가 1조 7,648억원 감소할 것으로 전망하여 국회 예산정책처가 정부 대비 세수감소 규모를 크게 전망하였다. 이외에 소득세와 기타 세목의 경우 두 기관 간 차이가 각각 891억원, 423억원 수준으로 예상된다.

[표 10] 2026년 정부 세법개정안에 대한 세목별 세수효과 차이: NABO vs 정부
(단위: 억원)

누 적 법(NABO - 정부)						
차이	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	216	5	2,622	4,058	6,809	13,710
소득세	△323	390	141	△135	817	891
법인세	△2	△2,886	△2,484	△2,764	△3,015	△11,150
부가가치세	1,687	2,020	2,165	2,349	2,574	10,796
종합부동산세	△25	286	2,709	4,257	5,522	12,749
기타	△1,122	193	90	350	911	423

순 액 법(NABO - 정부)						
차이	2027	2028	2029	2030	2031	합계
합계	216	△211	2,617	1,436	2,751	6,809
소득세	△323	713	△249	△277	952	817
법인세	△2	△2,884	402	△280	△252	△3,015
부가가치세	1,687	333	145	184	225	2,574
종합부동산세	△25	311	2,422	1,549	1,264	5,522
기타	△1,122	1,315	△103	260	561	911

주: 1. 국회에 제출된 법률안(2026.9.3.)을 기준으로 작성된 것으로, 2026.8.3. 발표치와 차이 존재
 2. 누적법은 2026년(기준연도) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식이며, 순액법은 직전 연도 대비 세수효과를 집계하는 방식
 자료: 재정경제부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 항목별 분석

국회예산정책처는 2026년 정부 세법개정안에 따라 2027~2031년 동안 총 14조 5,381억원(누적법 기준)의 국세가 증가할 것으로 전망하였는데, 이는 정부가 추산한 증가분(13조 1,671억원) 대비 1조 3,710억원 높은 수준이다. 두 기관 간 세수효과 차이는 주로 활용자료 및 추계의 가정 등의 차이에서 발생하였으며, 이외에 정부가 '추정곤란'으로 세수효과를 제시하지 않은 항목을 국회예산정책처가 추계한 것도 차이의 원인이 되었다. 이하에서는 세수효과 차이가 큰 항목을 중심으로 원인을 살펴보고자 한다.

[표 11] 주요 항목별 세수효과 비교: 누적법 기준, 2027~2031년 합계

(단위: 억원)

세법개정 주요 항목 ¹⁾	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(종합부동산세) 종합부동산세 제도 변경	125,644	110,345	15,299
(부가가치세) 도시철도 건설용역 영세율 종료	9,569	추정곤란	9,569
(개별소비세) 하이브리드차 개소세 감면 종료	13,949	18,934	△4,985
(개별소비세) 전기·수소차 감면 단계적 축소 후 종료	19,808	17,435	2,373
(법인세) 자기주식처분손익 익금·손금 불산입	△4,784	추정곤란	△4,784
(법인세) R&D·투자 세제지원 지방 우대	△13,068	△8,520	△4,548
(소득세) 중소기업 취업자 감면 지방 우대	△9,221	△5,742	△3,479

주: 1) 항목별 세수효과는 관련 세목(농어촌특별세·교육세·부가가치세 등)을 포함한 전체 국세 기준
 자료: 세목별 법률안의 비용추계서 및 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부와 세수효과 차이가 가장 크게 나타난 항목은 ‘종합부동산세 제도 변경’으로, 국회예산정책처는 5년간 12조 5,644억원(농어촌특별세 포함)의 세수가 증가할 것으로 추계해 정부(11조 345억원) 대비 1조 5,299억원 크게 전망하였다. 이는 정부의 경우 공시가격 변동을 고려하지 않았으나, 국회예산정책처는 최근 공시가격 증가 추세를 반영해 향후 세수효과가 증가할 것으로 가정한 데에 주로 기인한다.

다음으로 세수효과 차이가 크게 발생한 ‘도시철도 건설용역 부가가치세 영세율 종료’의 경우 정부는 ‘추정곤란’으로 세수효과를 제시하지 않았으나, 국회예산정책처는 5년간 9,569억원의 부가가치세가 증가할 것으로 추계하였다. 정부는 향후 도시철도 건설 사업 규모를 예측하기 어려워 세수효과를 추정하기 곤란하다고 적시한 반면, 국회예산정책처는 정부 「조세지출예산서」에 발표된 2026년 전망액이 향후 유지된다는 전제하에 제도 종료에 따른 세수효과를 추계하였다.

‘하이브리드차 개별소비세 감면 종료’에 대해 국회예산정책처는 5년간 1조 3,949억원의 세수가 증가할 것으로 추계하여 정부(1조 8,934억원)보다 세수효과를 4,985억원 작게 추계하였다. 정부의 경우 판매대수에 1대당 감면 한도액(70만원)을 적용하여 추계한 반면, 국회예산정책처는 1대당 실제 평균 감면액을 바탕으로 향후 하이브리드차 판매대수 전망치를 고려해 추계하였다. 한편 ‘전기·수소차 개별소비세 감면 단계적 축소 후 종료’의 경우 국회예산정책처(1조 9,808억원)는 정부(1조 7,435억원) 대비 세수증가 규모를 2,373억원 크게 추계하였다. 정부는 완전종료

시점(2029년)을 기준으로 연도별 감면한도 축소 비율을 비례적으로 반영해 추계했으나, 국회예산정책처는 최근 감면실적에 향후 자동차 판매 전망 등을 반영하여 세수효과를 계산하였다.

한편 정부는 ‘자기주식처분손익 익금·손금 불산입’ 항목에 대하여 법인의 자기주식 처분 규모 등을 합리적으로 추정하기 곤란하다는 이유로 세수효과를 제시하지 않았다. 반면 국회예산정책처는 국세통계연보의 ‘재무상태표 세부 계정과목 명세’상 자기주식처분손익의 증감 규모를 활용해, 기업규모별 평균 실효세율을 고려하여 5년간 4,784억원의 법인세가 감소할 것으로 추계하였다.

‘R&D·투자 세제지원 지방 우대’의 경우 국회예산정책처는 5년간 1조 3,068억원의 세수가 감소할 것으로 예상해 정부(△8,520억원) 대비 세수감소 효과를 크게 추정하였다. 정부의 경우 R&D·투자 증가율을 고려하지 않고 추계한 반면, 국회예산정책처는 2025년 실적을 바탕으로 지식생산물투자 증가 및 설비투자 전망치 등을 반영하여 공제액이 점차 증가할 것으로 가정했기 때문이다.

이외에도 소득세에서는 ‘중소기업 취업자 소득세 감면 지방 우대’에 따라 국회예산정책처는 5년간 9,221억원의 세수가 감소할 것으로 추계해 정부(△5,742억원)보다 세수감소 효과를 3,479억원 크게 전망하였다. 국회예산정책처는 전체 감면액을 연간 취업자를 기준으로 환산하고 연도별로 안분하는 방식으로 세수효과를 추계함에 따라 연도별로 세수효과가 커지는 특성이 반영되었기 때문이다.

2. 세부담 귀착효과 분석

가. 정부 발표

정부는 2026년 세법개정안에 따라 2027~2031년 기간 동안 총 3조 4,430억원(순액법 기준)의 세수가 증가할 것으로 전망하였는데, 이 중 개인의 세부담은 1조 1,032억원 감소, 법인의 세부담은 1,369억원 감소하는 것으로 전망하였다. 반면, 기타 부문의 세부담은 4조 6,831억원 증가할 것으로 전망하였다. 개인은 귀착별로 서민·중산층의 세부담이 1조 2,258억원 감소하는 반면 고소득자의 세부담은 1,226억원 증가할 것으로 전망했으며, 법인은 중소기업(△791억원)과 대기업(△578억원) 모두에서 세부담이 소폭 감소할 것으로 전망하였다.

정부는 ‘종합부동산세 제도 변경’(2조 6,178억원)의 세수효과 귀착을 모두 ‘기타’로 분류했으며, 조세지출을 재정지출로 전환하는 17개 항목의 세수효과(1조 941억원)의 경우에도 귀착 대상과 관계없이 일괄적으로 ‘기타’로 분류하였다. 그 결과 정부는 기타 부문의 세부담이 4조 6,831억원 증가할 것으로 전망하였다.

[표 12] 2026년 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⁾	△12,258	1,226	△791	△578	46,831	34,430
	△11,032		△1,369			

주: 1) 직전연도 대비 세수효과로 집계

2) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,900만원) 이하인 자

3) 중견기업은 대기업에 포함

4) 기타는 외국인·비거주자 등 귀착 분석이 곤란한 항목 등으로, 정부는 종합부동산세 제도 변경(2조 6,178억원) 및 재정지출 전환 전체 항목(1조 941억원)의 세수효과를 기타로 분류함

자료: 재정경제부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 국회예산정책처 전망

국회예산정책처는 2026년 정부 세법개정안에 따라 2027~2031년 동안 총 4조 1,239억원(순액법 기준)의 세수가 증가할 것으로 전망하였다.⁷⁾ 세부적으로 법인의 세부담은 3,666억원 감소하는 반면, 개인의 세부담은 4,766억원 증가, 기타 부문의 세부담은 4조 139억원 증가할 것으로 추계하였다.⁸⁾

[표 13] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계
(단위: 억원)

	개인			법인		기타 ⁶⁾	합계
	서민·중산층 ³⁾	고소득자	고자산가 ⁴⁾	중소기업	대기업 ⁵⁾		
순액법 ¹⁾	△8,951	3,510	10,207	△1,766	△1,899	40,139	41,239
	4,766			△3,666			
누적법 ²⁾	△52,020	9,329	39,095	△6,173	△7,727	162,876	145,381
	△3,595			△13,900			

주: 1) 직전연도 대비 세수효과를 집계하는 방식

2) 기준연도(2026년) 대비 세수효과를 연도별로 산출하는 방식

3) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,900만원) 이하인 자

4) 국회예산정책처는 주택을 소유한 개인 중 약 2.5%만 주택분 종합부동산세 과세대상인 점을 고려해, 종합부동산세 개편의 세수효과 중 개인분은 고자산가에 귀착된다고 가정

5) 중견기업은 대기업에 포함

6) 기타는 외국인·비거주자 등 귀착 분석이 곤란한 항목 등으로, 종합부동산세 개편의 세수효과 중 법인분(순액법 2조 2,597억원, 누적법 8조 6,549억원)을 포함

자료: 국회예산정책처 작성

개인의 경우 서민·중산층은 세부담이 8,951억원 감소할 것으로 예상되는 반면, 고소득자는 3,510억원, 고자산가는 1조 207억원의 세부담이 증가할 것으로 전망된다. 개인의 세부담을 감소시키는 주요 개정 항목은 ‘근로장려세제 확대’, ‘중소기업 취업자 소득세 감면 지방 우대’, ‘종합소득 기본공제 대상자 범위 확대’ 등이다. 이 중 ‘근로장려세제 확대’와 ‘중소기업 취업자 소득세 감면 지방 우대’ 항목은 주로 서민·중산층의 세부담을 감소시킬 것으로 예상된다. 이외에도 ‘신용카드 등 소득공제 대중교통분 삭제’, ‘혼인세액공제 적용기한 종료’, ‘출산·입양 세액공제 적용 종료’

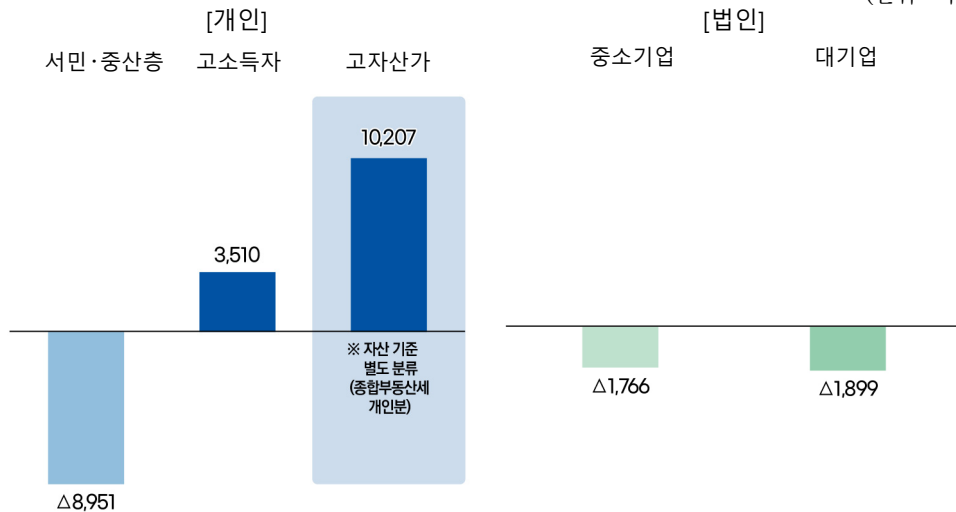
7) 세부담 귀착의 경우, 정부가 발표하는 순액법 기준에 따라 산출된 결과를 중심으로 설명한다.

8) 국회예산정책처는 누적법 기준으로 2027~2031년 동안 국세가 14조 5,381억원 증가할 것으로 예상하였다. 개인의 세부담은 5년간 3,595억원 감소하며, 법인의 세부담은 5년간 1조 3,900억원 감소할 것으로 예상된다. 반면, 기타 부문의 세부담은 5년간 16조 2,876억원 증가할 것으로 전망된다.

등 재정전환 항목은 개인의 세부담을 증가시켜, 서민·중산층의 세부담 감소를 일부 상쇄하고 고소득자 세부담을 증가시킬 것으로 예상된다. ‘종합부동산세 제도 변경’은 고자산가의 세부담을 증가시킬 것으로 예상된다.

법인의 경우 귀착별로 R&D·투자 세제지원 지방 우대 등에 따라 중소기업은 세부담이 1,766억원 감소하고, 대기업은 세부담이 1,899억원 감소할 것으로 전망하였다. 법인의 세부담을 감소시키는 주요 항목은 ‘R&D·투자 세제지원 지방 우대’로 해당 항목은 대기업보다 중소기업의 세부담을 크게 감소시킬 것으로 예상된다. 이외에 ‘자기주식처분손익 익금·손금 불산입’과 ‘창업중소기업 세액감면 재설계’ 항목도 대기업과 중소기업의 세부담을 감소시킬 것으로 예상된다. 반면 ‘통합고용세액 공제 적용대상 변경 등’의 개정은 법인의 세부담을 증가시킬 것으로 예상된다. 이외에 귀착 구분이 어려운 기타 부문의 경우 종합부동산세 개편(법인분)과 신용카드 매출 부가가치세 세액공제 축소 등에 따라 세부담이 4조 139억원 증가할 것으로 예상된다.

[그림 2] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계
(단위: 억원)



주: 순액법 기준, 2027~2031년(5년) 합계액
자료: 국회예산정책처 작성

순액법 기준으로 국회예산정책처와 정부의 귀착을 비교하면, 국회예산정책처는 서민·중산층의 세부담 감소를 정부 대비 3,307억원 작게 전망한 반면, 고소득자·고자

산가의 세부담 증가는 정부 대비 1조 2,491억원 크게 전망하였다. 이런 차이는 주로 종합부동산세 개편과 재정지출 전환 항목에 대한 분류 차이에서 발생한다. 정부는 종합부동산세 개편안의 귀착을 모두 ‘기타’로 분류했으나, 국회예산정책처는 종합부동산세 개편의 세수효과 중 개인분(순액법 기준 1조 207억원)을 ‘고자산가’로 분류하였다. 이는 「주택소유통계」상 2024년 기준 주택을 소유한 개인(1,598만명) 중 주택분 종합부동산세 과세대상자가 39.8만명(약 2.5%)인 점을 고려한 것이다. 또한 국회예산정책처는 재정지출 전환 항목 중에서 개인에게 귀착되는 ‘신용카드 등 소득공제 대중교통분 삭제’, ‘출산·입양 세액공제 적용 종료’, ‘혼인세액공제 적용기한 종료’, ‘청년주택청약저축 이자소득 비과세 적용 종료’ 항목의 세수효과를 서민·중산층과 고소득자로 구분하여 반영하였다.⁹⁾

법인의 경우 국회예산정책처는 중소기업과 대기업의 세부담 감소 규모를 정부 대비 각각 975억원, 1,321억원 크게 전망하였다. 법인 부문의 차이는 R&D·투자 세제지원 지방 우대에 대해 R&D 및 투자 증가율을 반영하고, 정부가 추계하지 않은 자기주식처분손익 익금·손금 불산입의 효과를 추계함에 따라 국회예산정책처가 법인의 세부담 감소 크기를 정부보다 크게 추계한 데 주로 기인한다.

9) 만약 정부와 동일하게 재정지출 전환 항목을 ‘기타’로 분류할 경우, 두 기관의 세부담 귀착 차이는 서민·중산층의 경우 3,307억원에서 △686억원으로, 고소득고자산가는 1조 2,491억원에서 1조 303억원으로 변화할 것으로 예상된다.

[표 14] 2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착 비교: 순액법 기준, 5년 합계

(단위: 억원)

	서민·중산층 ¹⁾	고소득자	고자산가 ²⁾	중소기업	대기업 ³⁾	기타 ⁴⁾	합계
국회예산정책처(A)	△8,951	3,510	10,207	△1,766	△1,899	40,139	41,239
정부(B)	△12,258	1,226		△791	△578	46,831	34,430
차이(A-B)	3,307	12,491		△975	△1,321	△6,692	6,809
국회예산정책처(A') 재정지출 전환 항목을 기타로 분류 시	△12,944	1,322	10,207	△1,766	△1,899	46,320	41,239
정부(B)	△12,258	1,226		△791	△578	46,831	34,430
차이(A'-B)	△686	10,303		△975	△1,321	△511	6,809

주: 1) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,900만원) 이하인 자

2) 국회예산정책처는 주택을 소유한 개인 중 약 2.5%만 주택분 종합부동산세 과세대상인 점을 고려해, 종합부동산세 개편의 세수효과 중 개인분은 고자산가에 귀착된다고 가정

3) 중견기업은 대기업에 포함

4) 기타는 외국인·비거주자 등 귀착 분석이 곤란한 항목 등으로 종합부동산세 개편의 세수효과 중 법인분을 포함

1. 순액법 기준(2027~2031년 합계)

자료: 국회예산정책처 작성

누적법 기준으로 연도별·귀착별 세수효과를 살펴본 결과, 서민·중산층의 세부담은 인적용역 사업소득 원천징수 세율 인하에 따라 2027년에 일시적으로 감소하지만, 이 효과는 이후 시차를 두고 사라진다. 이는 인적용역 사업소득의 원천징수율이 인하되면 2027년 원천징수하는 금액이 감소하지만, 다음 해 5월 종합소득세 신고 시 돌려줄 환급액도 감소하기 때문이다. 2028년부터는 근로장려세제 확대 효과가 본격 반영되어 서민·중산층은 연 1조원 수준의 세부담 감소세가 나타난다. 고소득자의 경우 중소기업 취업자 감면 지방 우대의 영향으로 2027년 세부담이 소폭 감소하지만, 2028년부터는 신용카드 등 소득공제 대중교통분 삭제 등의 효과가 더해져 세부담 증가로 전환된다. 2031년에는 장기주택저당차입금 소득공제 실거주요건 신설의 경과조치 종료도 반영되면서 서민·중산층과 고소득자의 세부담이 추가적으로 증가한다. 한편 고자산가의 세부담은 종합부동산세 개편에 따라 2027년부터 증가한다.

법인의 경우 R&D·투자 세제지원 지방 우대 등이 본격 반영되는 2028년부터 세부담 감소 규모가 확대될 것으로 예상된다. 기타 부문은 종합부동산세의 공정시장가액비율 및 종합합산토지분 세율 단계 인상(2028년)이 반영되는 2028년부터 세부담 증가 규모가 크게 확대되고, 이후 공시가격 변동률 반영에 따라 세부담이 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

[표 15] 2026년 정부 세법개정안의 개인 및 법인에 대한 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

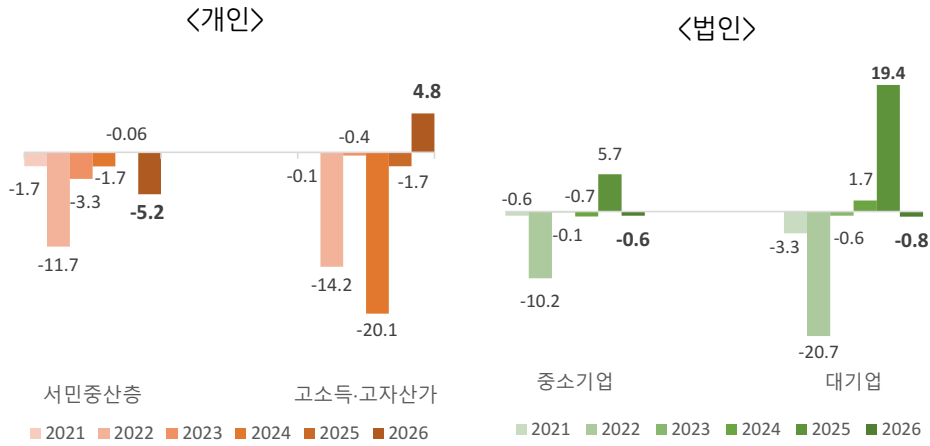
	2027	2028	2029	2030	2031	합계
개인	△8,895	△1,229	645	1,117	4,766	△3,595
서민·중산층 ¹⁾	△11,648	△10,327	△10,469	△10,624	△8,951	△52,020
고소득자	△51	1,906	1,958	2,006	3,510	9,329
고자산가 ²⁾	2,804	7,192	9,157	9,735	10,207	39,095
법인	235	△3,664	△3,338	△3,467	△3,666	△13,900
중소기업	371	△1,507	△1,613	△1,658	△1,766	△6,173
대기업 ³⁾	△136	△2,157	△1,725	△1,809	△1,899	△7,727
기타 ⁴⁾	15,856	31,342	36,901	38,637	40,139	162,876
합 계	7,196	26,450	34,209	36,287	41,239	145,381

- 주: 1) 서민·중산층은 전체 근로자 평균임금의 200%(총급여 8,900만원) 이하인 자
 2) 국회예산정책처는 주택을 소유한 개인 중 약 2.5%만 주택분 종합부동산세 과세대상인 점을 고려해, 종합부동산세 개편의 세수효과 중 개인분은 고자산가에 귀착된다고 가정
 3) 중견기업은 대기업에 포함
 4) 기타는 외국인·비거주자·상속인·공익법인 및 귀착 분석이 곤란한 항목 등으로, 종합부동산세 개편의 세수효과 중 법인분(8조 6,549억원)을 포함
 1. 누적법 기준(기준연도(2026년) 대비)
 자료: 국회예산정책처 작성

과거 세법개정안과 비교해 볼 때, 2026년 세법개정안은 서민·중산층과 법인의 세부담을 감소시키는 반면, 종합부동산세 개편 등을 중심으로 고소득·고자산가와 기타 부문의 세부담을 증가시키는 개정으로 평가할 수 있다. 귀착이 분명한 개인·법인 부문으로 한정하면, 누적법 기준 5년 동안 개인 부문은 서민·중산층의 세부담이 5.2조원 감소하고 고소득·고자산가의 세부담은 4.8조원 증가하며, 법인 부문은 중소기업 0.6조원, 대기업 0.8조원의 세부담 감소가 예상된다.

이는 법인세율 인상 등으로 법인 부문을 중심으로 세부담을 증가시켰던 2025년 세법개정안(대기업 +19.4조원, 중소기업 +5.7조원)과 대비된다. 이번 2026년 세법개정안은 법인에 대한 세부담 변동은 상대적으로 작은 대신, 근로장려세제 확대 등을 통해 서민·중산층에 대한 세제지원을 확대하고, 종합부동산세 개편 및 조세지출의 재정지출 전환을 통해 세수를 증가시키는 방향으로 제출되었다.

[그림 3] 2021~2026년 정부 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계): 5년 합계
(단위: 조원)



주: 누적법 기준(5년 합계액)

자료: 국회예산정책처 작성

[참고] 조세지출의 재정지출 전환 17개 항목 세수효과 항목별 비교(누적법 기준, 5년 합계)
(단위: 억원)

구 분	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
출산·입양 세액공제 ¹⁾	4,981	5,248	△267
혼인세액공제 ¹⁾	6,378	5,152	1,226
영구임대주택 난방용역 부가세 면제	8	추정곤란	8
기업 운동경기부 설치·운영 과세특례	24	32	△8
연안화물선용 경유 교통세 감면	203	167	36
연안여객선박용 석유류 간접세 면제	2,190	1,456	734
도서지방 자가발전용 석유류 간접세 면제	78	84	△6
전기자동차 개별소비세 감면	19,423	16,690	2,733
수소전기자동차 개별소비세 감면	385	745	△360
전기 시내버스 등 부가세 면제	3,059	2,066	993
신용카드 등 소득공제 대중교통분 ¹⁾	12,900	10,940	1,960
청년주택청약저축 비과세 ¹⁾	5	5	0
농어가목돈마련저축 비과세 ¹⁾	5	134	△129
목재펠릿 부가가치세 면제	14	10	4
도시철도 건설용역 영세율	9,569	추정곤란	9,569
이스포츠 대회 세액공제	0.1	추정곤란	0.1
일반택시 운송사업자 부가가치세 경감	537	413	124
합 계	59,758	43,142	16,616

주: 1) 국회예산정책처는 과거 실적을 바탕으로 해당 항목의 귀착을 서민·중산층, 고소득자로 구분

1. 해당 숫자는 국세만 대상으로 집계했으며 지방세(자동차세, 지방소비세 등)는 제외된 수치임
자료: 정부의 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 조세지출 정비분석

가. 조세지출 정비실적 및 세수효과

2026년 조세지출 정비실적

정부는 2026년에 전체 241개 조세지출 항목에 대한 전수검토를 실시한 결과, 종료 20개, 재정전환 17개, 재설계 65개, 상시화 14개 등 총 116개 항목을 정비하였고, 10개 항목을 신설하였다.¹⁰⁾ 이를 2026년 일몰이 도래하는 항목과 그 외 항목으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

2026년 일몰이 도래하는 항목은 58건으로, 이 중 단순히 일몰 기한을 연장한 항목은 22건이다. 그 외 11개 항목에 대해서는 재정지출로 전환, 12개 항목에 대해서는 제도를 재설계하였고, 5개 항목에 대해서는 조세지출을 상시화하였으며, 일몰 기한 종료에 따라 8개 항목을 폐지하였다.

2026년 말 일몰 기한이 도래하지 않는 조세지출 항목 중 세법개정으로 재정전환되는 항목은 6건, 제도가 재설계되는 항목은 53건, 상시화되는 항목은 9건이며, 12건은 폐지되었다. 신설되는 조세지출 항목은 10건이다.

[표 16] 2026년 정부 세법개정안의 조세지출 정비현황

(단위: 건)

구분	조세지출 정비항목(A)						단순 일몰 연장 (B)	전체 (A+B)
	신설	재정 전환	재설계	상시화	폐지	계		
2026년 일몰도래	-	11	12	5	8	36	22	58
신설·일몰미도래	10	6	53	9	12	90	5	95
합 계	10	17	65	14	20	126	27	153

자료: 「2027년도 조세지출예산서」 및 「2026년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

김주현 추계세제분석관(kjh@assembly.go.kr, 6788-4836)

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

김효경 추계세제분석관(hkkim@assembly.go.kr, 6788-4647)

10) 개인종합자산관리계좌(ISA)에 대한 과세특례의 경우, 당초 세제개편안 발표 시에는 제도 재설계 대상에 포함되었으나, 최종적으로 현행 유지하는 것으로 결정되었다.

2026년 조세지출 정비 세수효과

국회예산정책처가 2026년 조세지출 정비에 따른 세수효과를 추정한 결과, 2027년 7,231억원, 2031년 1조 769억원 등 5년 동안 총 3조 8,108억원의 세수가 증가할 것으로 예상되었다. 이러한 세수증가 현상은 조세지출의 폐지, 재정전환 및 제도 재설계에 따른 세수증가 효과가 조세지출 신설 및 확대에 따른 세수감소 효과를 상회하기 때문이다. 다만, 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 17] 2026년 정부 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

구분	2027	2028	2029	2030	2031	합계	연평균
신설·확대	△2,589	△17,443	△17,991	△18,555	△19,139	△75,717	△15,143
폐지·축소	9,820	23,369	24,928	25,800	29,909	113,826	22,765
합 계	7,231	5,925	6,937	7,245	10,769	38,108	7,622

주: 조세지출 정비 세수효과는 확대/축소된 부분만 반영함에 따라 단순 일몰연장의 세수효과는 반영하지 않음
자료: 국회예산정책처 작성

2026년 조세지출 주요 정비 항목 중 신설·확대된 항목의 세수효과를 살펴보면, 국내생산세액공제를 비롯한 대부분의 조세지출 신설 항목의 세수효과는 추정하기 곤란하였다. 다만, 신설 항목 중 반도체 테스트베드 법인에 대한 출연금 증여세 비과세 항목은 2027년 136억원의 세수가 감소할 것으로 전망되었다. 조세지출이 확대되는 항목의 경우, 근로장려세제 소득요건 및 지급액 확대에 따라 2027년 1,600억원 등 연평균 9,780억원 세수가 감소하는 효과가 나타날 것으로 분석되었다. 연구인력개발비 세액공제와 통합투자세액공제의 공제율에 지방우대계수를 도입함에 따라 2028년 2,972억원 등 연평균 3,267억원 세수가 감소하는 효과가 나타날 것으로 분석되었다.

다음으로 2026년 조세지출 주요 정비 항목 중 폐지·축소된 항목의 세수효과를 살펴보면, 재정지출 전환에 따라 폐지되는 조세지출 항목 중 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율 적용기한 종료 항목의 경우, 경과규정에 따라 2027년 1,770억원 등 연평균 1,914억원 세수가 증가할 것으로 분석되었다. 그 외 혼인세액공제 및 출

산·입양 세액공제 적용 종료에 따라 2028년 이후부터 각각 연평균 1,594억원 및 1,245억원 세수가 증가할 것으로 분석되었다. 하이브리드차 개별소비세 감면의 경우 적용기한 종료에 따른 제도 폐지로 인해 2027년부터 세수효과가 발생하여 연평균 2,790억원 세수 증가가 발생할 것으로 분석되었다.

조세지출이 축소되는 항목 중 신용카드 매출에 대한 부가가치세 세액공제의 경우, 한시적 우대공제의 공제율 조정 및 공제한도 축소에 따라 2027년 세수가 3,393억원 증가하는 등 연평균 4,469억원 세수 증가가 발생할 것으로 분석되었다. 전기차·수소전기차 개별소비세 감면의 경우 단계적 축소 및 종료에 따라 2027년 847억원 등 연평균 3,962억원 세수 증가가 발생할 것으로 분석되었다. 통합고용세액공제 적용대상 합리화의 경우 지원 대상에서 대기업이 제외되고 육아휴직 복귀자 추가공제 적용기한이 종료됨에 따라 2028년 이후부터 세수효과가 발생하여 연평균 1,453억원 세수 증가가 발생할 것으로 분석되었다.

[표 18] 2026년 정부 세법개정안 주요 정비항목별 세수효과(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

주요 조세지출 정비 항목	정비유형	세수효과	
		2027	'27~'31 연평균
근로장려세제 소득요건 및 지급액 확대	확대	△1,600	△9,780
연구인력개발비 세액공제 및 통합투자세액공제 세제지원 지방 우대(조특법)	확대	- (28년 이후)	△3,267
중소기업 취업자 근로소득세 감면 지방 우대 및 적용기한 연장	확대	△842	△1,844
도시철도 건설용역 부가가치세 영세율 적용기한 종료	폐지 (재정지출 전환)	1,770	1,914
혼인세액공제 적용기한 종료	폐지 (재정지출 전환)	- (28년 이후)	1,594
출산·입양 세액공제 적용 종료	폐지 (재정지출 전환)	- (28년 이후)	1,245
하이브리드차 개별소비세 감면 적용기한 종료	폐지	2,150	2,790
신용카드 매출에 대한 부가가치세 세액공제 제도 개선	축소	3,393	4,469
전기차·수소전기차 개별소비세 감면 단계적 축소 후 종료	축소	847	3,962
통합고용세액공제 적용대상 합리화 등	축소	- (28년 이후)	1,453

주: 조세지출 정비 세수효과는 확대/축소된 부분만 반영함에 따라 단순 일몰연장의 세수효과는 반영하지 않음
자료: 국회예산정책처 작성

나. 조세지출의 재정지출 전환 분석¹¹⁾

정부는 「2026년 세제개편안」을 통해 조세지출 항목의 재정지출 전환을 발표하였다. 구체적으로, 전환대상은 혼인세액공제 등 총 17개 항목이며, 전환 사유로 ①소득 재분배 효과 제고, ②선별·효율적 지원 추진, ③유사 재정사업 통합 등 세 가지를 제시하였다.

이하에서는 정부가 제시한 세 가지 재정전환 사유를 중심으로 재정전환 대상 조세지출 항목 및 각각에 대응하는 재정사업 주요 내용을 소개하고, 이에 대한 분석 의견을 제시하고자 한다.

(1) 소득재분배 효과 제고 항목

전환대상 조세지출 및 재정사업 전환(안) 주요 내용

소득재분배 효과 제고를 위한 전환 항목은 혼인세액공제 등 3개 항목으로, 2027년부터 적용이 종료될 예정이며, 각각에 대응하는 재정사업이 「2027년도 예산안 및 기금운용계획안」에 반영되었다.

혼인세액공제는 거주자가 2024.1.1.~2026.12.31. 사이에 혼인신고를 한 경우 생애 1회에 한정하여 혼인신고를 한 날이 속하는 과세기간에 부부 1인당 50만원씩을 공제하는 제도로, 2027년부터 혼인신고한 부부에게 연령·소득과 무관하게 생애 1회 100만원(1인당 50만원)의 혼인지원금이 지급될 예정이다.¹²⁾ 이는 2027년 신규사업으로, 혼인신고 시점에 일정 금액을 생애 1회 지원한다는 점에서 기존 혼인세액공제와 기본적인 지원 요건 및 금액은 동일하다.

출산·입양세액공제는 해당 과세기간에 출산하거나 입양한 기본공제대상자인 자녀에 대해 출생순위에 따라 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째 이상 70만원을 공제하는 제도로, 2027년부터 기존 출산지원 사업의 지원단가를 인상하는 방식으로 전환될 예정이다.¹³⁾ 2027년 상반기 출생아에 대해서는 첫째 230만원, 둘째 350만원, 셋째 이상 370만원의 ‘첫만남 이용권’이 바우처 형태로 지급될 예정이다. 이는 2026년 첫만남 이용권 지급 단가(첫째 200만원, 둘째 이상 300만원)에 출산·입양세액공제

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

11) 상세한 내용은 「2027년도 조세지출예산서 분석」 보고서를 참고하기 바란다.

12) 기획예산처 소관 미래대응기금 ‘혼인지원금(4235-300)’ 세부사업

13) 기획예산처 소관 미래대응기금 ‘출산지원금 지원(4235-300)’ 세부사업

의 자녀순서별 공제액을 각각 더한 금액이다. 2027년 하반기 출생아에 대해서는 첫 만남 이용권을 대신하여 새로 도입되는 ‘아이맞이지원금’이 지급될 예정이다.¹⁴⁾

영구임대주택 난방용역 부가가치세 면제의 경우 「공공주택 특별법」에 따른 영구임대주택에 공급하는 난방용역에 대해 부가가치세를 면제하는 제도로, 2027년부터 영구임대주택 4.7만 가구를 대상으로 열요금 부가가치세 지원을 위해 가구당 2.34만원의 요금 할인 또는 바우처 지급이 이루어질 예정이다.¹⁵⁾ 기존에는 기초생활보장가구 중 기후민감계층 및 연탄보일러 사용 가구 중 연료 전환가구 등을 대상으로 에너지바우처를 지급하였으나, 이번 재정지출 전환에 따라 영구임대주택 가구도 지원대상에 추가되었다.

[표 19] 재정지출 전환 주요 내용: 소득재분배 효과 제고

조세지출	재정지출 전환			
	전환 방식	세부사업명 (코드)	소관	사업 내용
혼인 세액공제	사업 신설	혼인지원금 (4235-300)	기획예산처 (미래대응기금)	'27 이후 혼인신고 시 최초 1회 100만원 지급 ('27 상반기 출생아)
출산·입양 세액공제	기존사업 반영 (단가인상)	출산지원금 지원 (4235-300)	기획예산처 (미래대응기금)	첫째/둘째/셋째+ 230/350/370만원 첫만남 이용권 지급
영구임대주택 난방용역 부가가치세 면제	기존사업 반영 (대상확대)	에너지바우처 (5146-301)	기후에너지 환경부 (기후대응기금)	영구임대주택 난방요금 할인 또는 바우처 지급 (4.7만가구 2.34만원씩)

자료: 재정경제부 제출자료, 부처별 2027년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

분석의견

조세지출을 재정지출로 전환할 경우 세액공제 또는 면제 방식에서 발생하는 지원의 사각지대를 완화하고, 지원대상과 수준을 보다 명확하게 설정할 수 있다는 점에서 소득재분배 제고 효과가 일정부분 예상된다.

14) 아이맞이지원금은 첫만남 이용권과 부모급여를 통합·조정한 제도로, 첫째 1,000만원, 둘째 1,200만원, 셋째 이상 1,500만원을 분기별로 연 4회 지급하되, 우대지역에 대해서는 500만원씩 가산된 금액이 지급될 예정이다.

15) 기후에너지환경부 소관 기후대응기금 ‘에너지바우처(5146-301)’ 세부사업

혼인세액공제와 출산·입양세액공제는 근로·종합소득자가 아니거나 산출세액이 0에 가까운 경우 법률에서 정한 공제액의 전부를 적용받지 못할 수 있다. 반면, 재정사업 전환 시 홀벌이가구나 저소득층에 대해서도 지급단가 전액을 지원할 수 있으므로, 고소득층에 대한 지원수준은 유지하면서 기존 제도의 사각지대에 있던 저소득층 등에 대한 지원을 확대할 수 있다.

다만, 재정전환 이후에는 재정사업의 재원조달 및 예산편성 구조에 따라 종전 조세지출의 수혜범위가 그대로 유지되지 않을 가능성도 있다. 혼인지원금과 출산지원금 사업은 지방비 매칭 방식으로 설계되어 있어 지방자치단체의 예산 편성 여부에 따라 실제 지원범위가 달라질 수 있다. 종전 혼인세액공제와 출산·입양세액공제는 국세인 소득세에 대한 세액공제로서 이에 따른 세수감소를 국가가 부담하였으나, 재정전환 이후에는 전체 사업비의 일부를 지방비로 부담하도록 하고 있어 대응지방비의 편성여부 및 액수에 따라 일부 대상자에 대한 지원이 제한될 가능성이 있다.

영구임대주택 열요금 부가가치세 지원 사업도 현행 조세지출 대비 지원 대상 주택 호수가 일부만 반영되어 있는 것으로 보인다. 현행 조세지출은 영구임대주택의 공급·관리주체와 관계없이 한국지역난방공사로부터 집단에너지공급받는 지역난방 주택¹⁶⁾에 적용된다. 반면, 2027년 열요금 지원대상 영구임대주택은 약 4.7만 호로, 이는 주택관리공단이 관리하는 지역난방 영구임대주택 47,498호와 유사한 규모이다. 지방자치단체가 관리하는 지역난방 영구임대주택¹⁷⁾에 대한 지원은 포함되지 않은 것으로 보이며, 해당 주택에 대한 지원 예산이 각 지방자치단체의 예산안에 별도로 반영되지 않을 경우 재정전환 이후 지원대상이 현행 제도보다 축소될 가능성이 있다.

따라서 재정전환에 따른 소득재분배 효과를 평가할 때에는 조세지출의 재정전환에 따른 효과뿐만 아니라, 국가와 지방자치단체를 포함한 전체 재원조달방식과 집행구조 등을 바탕으로 기존의 수혜범위가 유지되는지도 함께 점검할 필요가 있다.

16) 가스 등 연료를 공급받아 직접 난방을 수행하는 개별난방 및 중앙난방의 경우는 포함하지 않는다.

17) 현재 난방용역비는 주택관리공단이 관리하는 주택에 대해서만 집계되고 있어 난방용역 부가가치세가 면제되고 있는 지방자치단체 공급 주택의 정확한 규모 파악은 어렵지만, 주택관리공단의 사례를 준용할 경우 지방자치단체 공급 지역난방 영구임대주택은 약 26,498호로 추정된다.

[2024년 기준 주택관리공단 관리 영구임대주택(144,691호) 대비 지역난방 주택 세대 수의 비중(32.8%)을 지방자치단체 관리 영구임대주택(80,719호)에 적용하여 산출]

(2) 선별·효율적 지원 추진 항목

전환대상 조세지출 및 재정사업 전환(안) 주요 내용

선별·효율적 지원 추진을 위한 전환 항목은 기업 운동경기부 등 설치·운영에 대한 과세특례 등 6개 항목으로, 각각에 대응하는 재정사업 내역이 「2027년도 예산안 및 기금운용계획안」에 반영되었다. 전기·수소전기차 개별소비세 감면을 제외한 4개 항목은 2027년부터 적용이 종료될 예정이며, 전기·수소전기차 개별소비세 감면의 경우 2029년 종료를 목표로 적용기한을 2028년 말까지 2년 연장하되, 감면한도를 단계적으로 축소하였다.

기업 운동경기부 등 설치·운영에 대한 과세특례는 내국법인이 운동경기부 또는 이스포츠운동경기부를 설치하는 경우 일정 기간 운영비 일부를 법인세에서 공제하는 제도로, 2027년부터 직장운동경기부 창단 및 운영지원금이 팀당 5,700만원, 장애인 실업팀 지원금이 팀당 4~10억원, 지역 이스포츠팀 창단 장려금이 팀당 2,300만원씩 지급될 예정이다.¹⁸⁾ 종전에는 법률상 요건에 부합하는 모든 내국법인이 세액공제를 적용받을 수 있었으나, 재정전환 이후에는 공모 등 선정절차를 거쳐야 지원을 받을 수 있다.

연안화물선용 경유에 대한 유류세 감면 및 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제 제도는 내항 화물운송 선박용 경유에 대해서는 교통·에너지·환경세를 56원/ℓ 감면하고, 연안운항 여객선박용(관광목적 제외) 석유류에 대해서는 유류세를 면제하는 제도이다. 재정전환에 따라 2027년부터 내항화물운송사업자가 경유를 구매하거나 내항여객운송사업자가 경유·중유를 구매하는 경우 종전 조세지출 단가에 상응하는 보조금이 지급될 예정이다.¹⁹⁾

전기·수소전기자동차에 대한 개별소비세 감면은 전기·수소전기자동차에 대한 개별소비세를 300만원, 400만원 한도로 100% 감면하는 제도이며, 전기 시내버스 등 부가가치세 면제의 경우 전기·수소전기 시내버스·농어촌버스 및 마을버스로 공급되는 버스에 대한 부가가치세를 면제하는 제도이다. 재정전환에 따라 2027년부터 개별소비세 감면의 경우 전기·수소전기차 구매보조금 사업과 통합되고, 전기 시내

18) 문화체육관광부 소관 국민체육진흥기금 ‘비발행 대상 종목 지원(5264-302)’ 및 ‘장애인 전문체육 지원(5561-304)’, 일반회계 ‘게임산업 육성(1232-302)’ 등 3개 세부사업

19) 산업통상부 소관 자원안보기금 ‘연안화물선 유류비 보조(5101-300)’ 및 ‘연안여객선 유류비 보조(5101-301)’ 세부사업

버스 등 부가가치세 면제의 경우 이에 대응하여 전기·수소전기 버스에 대한 구매보조금이 신규 지급될 예정이다.²⁰⁾

[표 20] 재정지출 전환 주요 내용: 선별·효율적 지원

조세지출	재정지출 전환			
	전환 방식	세부사업명 (코드)	소관	사업 내용
기업의 운동경기부 등 설치·운영에 대한 과세특례	기존사업 반영 (대상선별)	비발행대상 종목 지원 (5264-302)	문화체육 관광부 (국민체육 진흥기금, 일반회계)	직장운동경기부 창단 및 운영지원금 지급 (355개팀, 5,700만원씩)
		장애인 전문체육 지원 (5561-304)		신규 창단, 입단팀 등 장애인 실업팀 육성 (팀별 지원금 상이)
		게임산업 육성 (1232-302)		이스포츠 지역팀 창단 장려금 지급 (30팀, 2,300만원씩)
연안화물선용 경유에 대한 교통세 감면	기존사업 반영 (철차일원화)	연안화물선 유류비 보조 (5101-300)	산업통상부 (자원안보기금)	유류세보조금에 더해 연안화물선 경유 유류세 78.96원/ℓ 추가지원
연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제	사업 신설	연안여객선 유류비 보조 (5101-301)	산업통상부 (자원안보기금)	연안여객선 경유, 중유 유류세 575.62원/ℓ, 98.1원/ℓ 지원
전기자동차 개별소비세 감면	기존사업 반영 (대상·금액 차등화)	무공해차 보급사업 (6134-311)	기후에너지 환경부 (기후대응기금)	전기승용차 36.8만대에 대당 300만원 구매보조금 지급 (예산안 편성 수량 단가 기준)
수소전기차 개별소비세 감면				수소전기승용차 6천대에 대당 2천만원 구매보조금 지급 (예산안 편성 수량 단가 기준)

20) 기후에너지환경부 소관 기후대응기금 ‘무공해차 보급사업(6134-311)’ 세부사업

조세지출	재정지출 전환			
	전환 방식	세부사업명 (코드)	소관	사업 내용
전기 시내버스 등 부가가치세 면제	사업 신설	무공해차 보급사업 (6134-311)	기후에너지 환경부 (기후대응기금)	전기·수소전기버스 구매보조금 예산 신설

자료: 재정경제부 제출자료, 부처별 2027년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

분석의견

선별·효율적 지원을 위해 조세지출을 재정지출로 전환할 경우 지원대상과 지원수준을 정책수요에 맞게 조정하거나, 기존 지원제도와와의 관계를 정비하고 집행절차를 간소화하는 등의 방식으로 지원의 효율성을 일정부분 높일 수 있을 것으로 예상된다.

대표적으로, 전기·수소전기자동차 개별소비세 감면은 재정전환을 통해 지원대상과 수준을 정책수요에 맞게 보다 선별적으로 조정하려는 항목으로 볼 수 있다. 개별소비세 감면이 구매보조금으로 전환될 경우 차량의 가격과 친환경성, 구매자 특성 등을 고려하여 지원대상과 수준을 보다 차등적으로 설정할 수 있다. 현행 개별소비세 감면은 「환경친화적 자동차의 요건 등에 관한 규정」에 따라 환경친화적 자동차로 등재된 모든 자동차에 대해 적용되는 반면, 구매보조금은 차량의 가격·성능 등 정책적 고려요소에 따라 지원여부와 수준을 달리할 수 있기 때문이다.

또한 연안화물선용 경유에 대한 교통·에너지·환경세 감면과 연안운항 여객선박용 석유류 간접세 면제는 기존 지원체계를 활용하여 집행절차를 정비하는 등 재정지원의 효율성을 높이려는 항목으로 볼 수 있다. 연안화물선과 연안여객선에 대해서는 현재도 유류세보조금이 지급되거나 연안여객항로 운항 결손액 지원 등의 사업이 수행되고 있다. 이에 재정전환 이후 종전 조세지출에 상응하는 지원이 기존 재정사업의 전달체계를 활용하여 이루어질 경우 지방해양수산청 등 사업수행기관과 세무서로 이원화되어 있는 관리체계를 단순화할 수 있을 것이다.

다만, 선별·효율적 지원을 위한 재정지출 전환이 실제 선별적 지원과 집행의 효율성 개선으로 이어졌는지는 재정전환 이후의 구체적인 제도설계와 사업운영 방안, 집행결과에 대한 사후평가를 통해 확인할 필요가 있다. 보조금 지급 단가와 지

원 요건, 사업의 신청·집행절차 등 제도의 세부설계는 차년도 예산안 확정 이후 구체화되는 경우가 많아 현 시점에서는 재정전환의 실효성을 판단하기 어렵다. 따라서 향후 구체적인 지원기준과 사업운영 방안, 집행결과를 바탕으로 기존 조세지출의 정책목표와 지원대상의 특성이 지원기준에 충분히 반영되었는지, 기존 조세지출과 전환사업의 신청·집행절차가 실제로 어느 정도 일원화되었는지를 종합적으로 점검할 필요가 있다.

(3) 유사 재정사업 통합 항목

전환대상 조세지출 및 재정사업 전환(안) 주요 내용

유사 재정사업 통합을 위한 전환 항목은 신용카드 사용금액에 대한 소득공제 대중교통분 추가공제 등 8개 항목으로 2027년부터 적용이 종료될 예정이다. 이 중 6개 항목에 대응하는 재정사업 내역이 「2027년도 예산안 및 기금운용계획안」에 반영되었고, 농어가목돈마련저축 비과세 및 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율 2개 항목은 반영되지 않았다.

신용카드 사용금액에 대한 소득공제 중 대중교통분 추가공제는 현금 및 신용·체크카드 등으로 대중교통을 이용한 경우 이용금액의 40%를 소득공제하는 제도로, 2027년부터 ‘모두의 카드’, ‘K-패스’ 등 대중교통비 환급 사업으로 통합될 예정이다.²¹⁾ 2027년 예산안에 따르면 동 사업에 따른 지원 대상은 955만명으로 전년 대비 318만명 확대될 예정인데, 현행 대중교통분 추가공제의 수혜자 규모가 별도로 공개되지 않아 재정전환 전후의 지원대상 및 1인당 지원수준 변화를 직접 비교하기는 어렵다.

도서지방 자가발전용 석유류 간접세 면제는 해당 용도의 석유류에 대해 개별소비세·교육세·부가가치세 등을 면제하는 제도로, 재정전환을 계기로 2027년부터 지방자치단체가 관리하는 도서지방 자가발전시설에 대한 연료비 지원 단가 및 물량이 전년대비 확대될 예정이다.²²⁾

일반택시 운송사업자 부가가치세 납부세액 경감특례 중 감차보상분의 경우 일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세액의 5%를 감면하고, 운송사업자로 하여금 해당 금액을 택시 감차보상재원 관리기관²³⁾에 지급하도록 해 택시 감차보상사업의 재

21) 국토교통부 소관 교통시설특별회계 ‘대중교통비 환급 지원(4931-354)’ 세부사업

22) 기후에너지환경부 소관 전력산업기반기금 ‘농어촌전기공급사업(5457-301)’ 세부사업

원으로 활용하는 제도이다. 2027년부터 감차보상분 경감특례를 종료하되, 이에 상응하는 택시감차촉진 지원금이 국가예산으로 지원될 예정이다.²⁴⁾

이스포츠대회 운영에 대한 과세특례는 내국법인이 비수도권 지역에서 이스포츠 대회를 개최하는 경우 대회 운영비용의 10%를 법인세에서 공제하는 제도로, 2027년부터 이스포츠협회가 주관하고 지역 경기장에서 개최되는 이스포츠 지역리그 개최 일수를 전년대비 확대하고 이에 맞추어 2027년 대회 운영예산도 증액하였다.²⁵⁾

목재펠릿 부가가치세 면제는 농·임업용으로 공급되는 목재펠릿에 대한 부가가치세를 면제하는 제도로, 2027년부터 지원내용이 변경되어 농·임업인이 주택용 목재펠릿 보일러를 구입하는 경우 보조금이 지급될 예정이다.²⁶⁾ 부가가치세 면제는 수혜자 규모 등을 집계한 자료가 별도로 공개되지 않아 지원내용 변경에 따른 수혜 대상 변화를 직접 살펴보기는 어려운 상황이다.

농어가목돈마련저축에 대한 비과세 제도는 농어민이 가입하는 해당 저축의 이자소득을 비과세하는 제도이다. 농어가목돈마련저축에 대해서는 만기 시 기본금리와 법정 장려금이 지급되는데,²⁷⁾ 2027년에는 재정전환에 따라 장려금 예산안이 별도로 증액되지 않았다. 이에 대해 재정경제부는 2027년 이후 가입분부터 현행 비과세 혜택이 적용되지 않으므로 해당 가입분의 만기(3년 또는 5년) 또는 중도해지가 발생하는 시점부터 이자소득 과세에 따른 추가적인 지원이 요구되며, 결과적으로 2027년 이후 가입분의 만기·중도해지 시점이 도래하지 않은 차년도 예산안에는 관련 내역이 반영되지 않은 것이라는 설명이다.²⁸⁾

도시철도 건설용역 부가가치세 영세율은 국가 등에 공급하는 해당 용역에 대해서는 부가가치세 영세율을 적용하는 제도로, 도시철도 건설을 위한 재정사업에 통합하는 방식으로 전환될 예정이나 2027년 예산안에는 별도 내역이 반영되지 않았

23) 재단법인 택시 감차보상재단 관리기관은 「민법」 제32조 및 「국토교통부 및 그 소속청 소관 비영리 법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제4조에 따라 설립되었으며, 설립목적은 일반택시 운송사업자가 택시감차 사업을 위해 납부한 부가가치세 납부세액의 100분의 5에 해당하는 재원을 효율적으로 징수·집행 및 정산 관리하고, 택시 자율감차사업의 원활한 지원 등 다양한 역할 수행 등으로 밝히고 있다.(출처: 택시 감차보상재단 관리기관 홈페이지)

24) 국토교통부 소관 교통시설특별회계 ‘택시산업지원(4931-316)’ 세부사업

25) 문화체육관광부 소관 일반회계 ‘게임산업 육성(1232-302)’ 세부사업

26) 산림청 소관 지역균형발전특별회계 ‘목재산업육성(지원)(1535-300)’ 세부사업

27) 금융위원회 농어가목돈마련저축장려금 ‘저축장려금(1631-301)’ 세부사업

28) 정부는 농어가목돈마련 저축에 대한 실질 수익에 변동이 없도록 소득세 감면분 전액을 정부와 한국은행 출연금으로 보전할 계획을 밝혔다.(관계부처 합동 보도자료, “출산·혼인·세액공제 등 세제지원 제도는 종료되는 것이 아니라 재정(예산)지원으로 방식이 변경됩니다.”, 2026.8.7.)

다. 이번 세법개정안의 경과조치에 따르면 신규 건설은 2026년 말 타당성 분석 또는 제안서 검토가 완료된 민자사업 및 2026년 말 이전 기본계획이 고시되고 2027년 말까지 사업계획·실시계획이 승인된 재정사업의 경우, 개량·증설은 2027년 말까지 공급되는 경우 제도 폐지에도 불구하고 종전의 영세율이 적용될 예정이다.²⁹⁾

청년우대형 주택청약종합저축 비과세의 경우 동 저축상품의 이자소득에 대해 비과세하는 제도로, 재정경제부는 동 조세지출의 종료에 대응하여 청년우대형 주택청약종합저축 가입 소득요건을 5,000만원에서 7,000만원으로 완화할 예정으로 설명하고 있다. 다만, 비과세 특례는 이자소득에 대한 과세부담을 줄여 가입자의 실질수익률을 보장하는 제도이고, 가입요건 완화는 대상자를 확대하는 조치라는 점에서, 양자를 유사 재정사업의 통합으로 볼 수 있는지는 추가적인 검토가 필요해 보인다.³⁰⁾

29) 정부는 도시철도 건설이 중장기간 진행되는 사업이라는 점에서 재정사업으로 전환하더라도 지원의 불확실성이 증가하지 않을 것으로 설명하고 있다.

30) 참고로, 청년우대형을 포함한 전체 주택청약종합저축 해지 시 이자지급을 위한 예산이 국토교통부 소관 주택도시보증기금 ‘기타민간예수금이자상환(1071-798)’ 세부사업에 편성되어 있다.

[표 21] 재정지출 전환 주요 내용: 유사 재정사업 통합

조세지출	재정전환			
	전환 방식	세부사업명 (코드)	소관	사업 내용
신용카드 등 사용금액 소득공제(대 중교통분)	기존사업 반영 (대상확대)	대중교통비 환급 지원 (4931-354)	국토교통부	청소년 유형· 시차출퇴근 환급 등 기존 정액·정률 지원규모 확대
도리지방 자가발전용 석유류 간접세 면제	기존사업 반영	농어촌 전기공급사업 (5457-301)	기후에너지 환경부	지자체 도서 결손지원 확대(과세 전환에 따른 유류 단가 상승 반영)
일반택시 운송사업자 부가가치세 경감 (감차보상분)	기존사업 반영 (내역신설)	택시산업지원 (4931-316)	국토교통부	부가세 경감분으로 조성하던 감차 인센티브를 재정지원으로 전환
이스포츠 대회 운영 과세특례	기존사업 반영	게임산업 육성 (1232-302)	문화체육 관광부	지역리그 대회 운영비 등 확대
목재펠릿 부가가치세 면제	기존사업 반영	목재산업육성(지원) (1535-300)	산림청	농·임업인용 목재펠릿 보일러 보급 신설
농어가목돈 마련저축 비과세	-	저축장려금 (1631-301)	금융위원회	2027년 전환분 미편성 ¹⁾
도시철도 건설용역 부가가치세 영세율	-	-	-	2027년 전환분 미편성 ²⁾
청년우대형 주택청약 종합저축 비과세	청년 가입요건 완화	기타민간예수금 이자상환 (1071-798)	국토교통부	청년우대형을 포함한 전체 주택청약 만기 시 가입자에게 이자 지급

주: 1) '27년 가입분의 만기·중도해지 시차로 별도 예산 미편성

2) '26~'27년 추진 중인 일부 사업에 대한 경과조치(영세율 적용)

자료: 재정경제부 제출자료, 부처별 2027년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)를 바탕
으로 국회예산정책처 작성

분석의견

조세지출과 재정지출이 유사한 정책목표 및 대상을 가지는 경우에는 지원 수준·대상·성과 등을 연계하여 관리함으로써 지원체계를 효율화할 수 있다. 유사한 대상에 대해 조세지출과 재정사업이 각각 운영되는 경우 전체 지원규모와 수혜범위를 종합적으로 검토하기 어려우나, 이를 통합하여 운영할 경우 공통된 정책목표에 따라 지원의 필요성 및 규모를 판단하고 재원을 배분하며 성과를 관리하기 용이해질 수 있다.

이번 전환대상 중에는 이러한 취지에 비교적 부합하는 항목이 포함되어 있다. 대중교통비에 대한 신용카드 추가 소득공제와 대중교통비 환급 지원은 이용자의 교통비 부담을 경감한다는 점에서 공통된 목적을 가지므로, 이용실적과 이용자 특성을 중심으로 지원을 일원화할 수 있다. 농어가목돈마련저축의 경우 동일한 저축 가입자에 대해 만기 등 지급요건 충족 시 이자소득 비과세와 저축장려금이 함께 지원되고 있어, 이를 일원화하면 가입자에 대한 전체 지원수준을 종합적으로 관리할 수 있다. 일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 경감세액 중 감차보상분 역시 국가와 지방자치단체의 감차예산과 함께 운용³¹⁾되고 있는 만큼 재정전환을 통해 동일한 감차목적에 투입되는 재원을 예산체계 내에서 함께 관리할 수 있다는 의의가 있다.

다만 조세지출을 재정사업에 편입하는 것만으로 지원체계가 실질적으로 통합되거나 종전 제도의 정책적 한계가 해소되는 것은 아니므로, 제도 일원화와 함께 집행구조가 효율적으로 정비되는지 살펴볼 필요가 있다. 일반택시 부가가치세 경감 감차보상분을 재정사업으로 전환한 후 기존 지자체의 택시감차보상과 별도로 감차재단이 수행하는 택시감차촉진지원을 신설하므로, 집행체계까지 일원화된 것으로 보기는 어렵다. 또한 「조세특례심층평가」³²⁾에서 택시감차보상 사업의 낮은 성과가 감차유인과 보상구조 등에 기인할 가능성이 제기된 만큼, 보상체계가 실제 감차를 유도할 수 있는지에 대한 점검도 필요하다.

농어가목돈마련저축 비과세와 통합되는 저축장려금의 경우 재원이 되는 농어가목돈마련저축장려기금이 과거 기금존치평가에서 기금 존치의 실익과 농어민의 실질적인 재산형성에 대한 기여가 충분한지에 대한 지적을 받은 바 있다.³³⁾ 따라서 비과세 지원을 기존 장려금 체계에 단순 편입하기보다 기금 운용 방식과 가입자에 대한 전체 지원수준이 농어민의 재산형성이라는 목적에 적합한지도 함께 점검할 필요

31) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제11조제4항

32) 재정경제부, 2026조세특례 심층평가(7), 「일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감」, 2026.9.

33) 금융위원회, 2027년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)

가 있다. 도서지방 자가발전용 석유류 간접세 면제는 연료비 상승분을 기존 운영결손 보조에 반영하는 방식으로 전환되나, 연료 사용에 따른 비용을 보전하는 구조가 유지되면서 발전효율 개선이나 화석연료 사용 감축을 유도하는 데는 한계가 있을 수 있다. 「조세특례 심층평가」³⁴⁾에서 지적한 바와 같이 발전효율 개선, 연료절감 및 친환경 전환 등과 지원방식을 연계할 필요도 있다.

재정전환과 함께 기존 재정사업의 확대나 재설계가 이루어지는 경우에는 변경된 지원방식의 적절성을 평가할 필요가 있다. 대중교통비 환급 지원은 재정전환과 함께 청소년 유형 신설, 시차출퇴근 추가환급 등 기존 사업의 확대가 병행되므로 재정전환에 따른 지원 변화와 기존 사업 확대에 따른 지원 변화를 구분할 필요가 있다. 또한 환급요건에 따라 종전 소득공제 수혜자 중 지원에서 제외되는 대상이 발생할 수 있으므로, 통합 이후의 지원범위를 적절하게 설정하였는지도 살펴볼 필요가 있다. 목재펠릿 공급에 대한 부가가치세 면제는 농·임업인이 구입하는 목재펠릿 연료에 대한 지원 방식이었으나, 재정전환 이후에는 신규 목재펠릿 보일러 구입비를 지원하는 방식으로 대상이 변경된다. 따라서 이러한 지원방식의 변경이 산림바이오에너지 활성화라는 정책목표에 보다 효과적인지 검토할 필요가 있다.

장기간 추진되는 사업은 재정전환 이후 지원의 안정성과 예측가능성도 확보할 필요가 있다. 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율을 직접 재정지원으로 전환 시 사업별 필요성과 성과를 고려한 지원이 가능하나, 매년 예산편성에 따라 지원규모가 달라질 경우 사업계획과 재원조달에 불확실성이 발생할 수 있다.³⁵⁾ 이번 개정안은 기존 사업에 대한 영세율 적용의 경과조치를 두고 있으나, 경과조치 종료 이후 신규사업에서 발생하는 부가가치세 부담을 재정지원에 어떠한 방식으로 반영할 것인지는 구체적으로 제시되지 않았다. 따라서 중장기적인 지원기준과 재원분담 방향을 마련하여 재정전환의 효율성과 사업의 예측가능성을 함께 확보할 필요가 있다.

종합하면, 유사 재정사업 통합을 목적으로 하는 조세지출의 재정전환은 지원경로의 일원화를 넘어 지원기준과 집행구조를 정비하고 기존 제도의 한계를 보완하는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 항목별 지원대상 및 기준, 성과관리 방안 등을 마련하고, 사업 확대·재설계가 수반되는 경우에는 지원방식의 적절성을 평가하는 한편, 장기간 지원이 필요한 사업에는 중장기적인 계획을 마련할 필요가 있다.

34) 재정경제부, 2026조세특례 심층평가(11), 「연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제 외」, 2026.9.

35) 재정경제부, 2026조세특례 심층평가(5), 「도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율」, 2026.9.

(4) 소결

17개 조세지출 항목의 재정전환(안)을 살펴본 결과, 대체로 정부가 제시한 세 가지 사유에 부합하는 방향으로 전환이 이루어진 것으로 보이며 이에 따라 재정운용의 효과성과 효율성을 일정부분 높일 수 있을 것으로 예상된다.

예를 들어, 혼인, 출산·입양세액공제를 직접 재정지원으로 전환하면 기존 세액 공제의 효과를 온전히 받지 못하던 계층에 대한 지원을 확대함으로써 종전대비 소득재분배 제고 효과가 일정부분 예상된다. 전기·수소전기차 개별소비세 감면의 경우 구매보조금 지급체계에 통합해 차량가액, 친환경성 등을 고려한 선별적 지원이 가능해지고, 선박에 대한 유류세 감면의 경우 동일 대상에 대한 재정사업과 집행체계를 일원화해 사업운영의 효율성을 높일 수 있을 것으로 보인다. 신용카드 등 사용 금액에 대한 대중교통분 추가공제 등도 유사 재정사업과의 중복성을 일정부분 해소할 수 있을 것으로 예상된다.

다만, 이러한 조세지출의 재정전환에 따른 기대효과는 지원방식을 변경했다는 사실만으로 자동적으로 달성되는 것은 아니다. 일부 항목은 재정전환에 따라 지원의 취지나 내용이 달라지거나 재정사업과의 대응관계를 찾기 어려운 경우도 있으며, 「2027년도 예산안 및 기금운용계획안」에 관련 내역이 반영되지 않은 경우도 있기 때문이다.

재정전환의 효과는 전환 이후의 구체적인 사업설계와 운영에 따라 달라질 수 있다. 따라서 제도설계 시 지원대상과 단가, 선정기준 등에 기존 조세지출의 정책목표와 지원대상의 특성을 반영하고, 필요한 경우 재정전환을 계기로 기존 사업의 설계상 한계도 함께 보완할 필요가 있다. 또한 기존 재정사업의 전달체계를 활용하여 전환된 사업의 신청·집행절차를 정비하고, 재정전환 이후의 재원조달 구조와 중장기 지원방향을 점검하여 지원의 지속성과 예측가능성을 확보할 필요가 있다. 아울러, 재정전환 목적의 달성여부와 전체 지원체계의 적정성을 종합적으로 평가할 수 있도록 재정전환과 연계한 조세지출과 재정지출 사이의 통합적 관리체계와 성과평가 기반도 마련할 필요가 있다.

Ⅲ. 세목별 분석

1. 부동산세제

정부는 2026년 세법개정안에 ‘세부담의 정상화’를 위해 부동산의 보유와 처분에 대한 과세체계를 개편하는 내용을 포함하였다.

부동산 세부담의 정상화를 위해 우선 그동안 부동산 보유기간을 중심으로 부여되었던 종합부동산세와 양도소득세 관련 조세혜택을 거주목적으로 보유한 경우에만 적용하고자 한다. 구체적으로 종합부동산세는 1세대 1주택자의 기본공제금액을 거주 여부에 따라 거주 14억원과 비거주 12억원으로 구분하고, 보유기간에 따른 세액 공제를 거주기간에 따른 세액공제로 전환하며 공제한도를 설정하고자 한다. 양도소득세의 경우 장기보유에 대한 공제에서 장기거주에 대한 공제로 개편하고, 고가주택 보유자에게 집중되던 공제의 한도를 설정하고자 한다.

다음으로 종합부동산세 주택분 공정시장가액비율 인상과 고가 주택 및 토지에 대한 세율 상향 조정 등을 통해 2023년 이후 인하하였던 부동산 보유에 대한 세부담을 정상화하고자 한다. 특히 주택분 세율의 경우 현행은 주택수별로 세율을 달리 정하고 있는데, 개정안은 주택가액별 세율을 적용함으로써 동일가액의 부동산 보유에 대해 다주택자와 고액 1주택자 간 과세형평성을 제고하려는 목적도 일부 포함하고 있다.

금번 부동산 세제개편안에는 종합부동산세의 세율 및 공정시장가액비율 인상, 종합부동산세 및 양도소득세 공제체계의 실거주 중심 개편, 공제한도 신설 등 다양한 내용이 한꺼번에 포함되었다. 이에 따라 납세자의 주택 보유·거주 형태와 양도차익 규모 등에 따라 종합부동산세 및 양도소득세의 세부담이 차별적으로 변화할 것으로 예상된다.

이하에서는 이번 부동산 세제개편안을 종합부동산세와 양도소득세로 구분하여 각각의 구체적인 제도 변화와 세부담에 미치는 영향을 분석하고, 정책목표와 개편수단 간 정합성, 부동산시장에 대한 효과, 과세형평성 및 납세자의 예측가능성 등을 검토하고자 한다.

가. 종합부동산세 개편안

(1) 개정내용

정부는 실거주 여부를 반영하여 주택분 종합부동산세의 공제체계를 조정하고, 주택수에 따른 차등세율을 주택가액 기준의 동일한 누진세율 체계로 전환하는 내용의 「종합부동산세법 일부개정법률안」을 제출하였다. 개정안은 과세대상 기준과 기본공제를 조정하는 한편, 공정시장가액비율의 법정 하한과 세율을 인상하고 1세대 1주택자의 기간별 세액공제를 보유기간 중심에서 거주기간 중심으로 개편한다.

개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 주택분 종합부동산세 납세의무자 기준을 조정한다. 현행법은 주택분 재산세 납세의무자를 종합부동산세 납세의무자로 규정하고 기본공제금액을 통해 실질적인 과세대상을 정하고 있으나, 개정안은 과세대상이 되는 공시가격 기준을 납세의무자 규정에 직접 명시하도록 하였다. 개정안에 따라 1세대 1주택자는 합산 공시가격이 14억원, 그 밖의 개인은 9억원을 초과하는 경우 주택분 종합부동산세 납세의무가 발생한다.

둘째, 주택분 종합부동산세 기본공제금액을 거주 여부 등을 고려하는 방식으로 조정한다. 1세대 1주택자의 경우 해당 주택에 거주하는 경우 14억원으로 상향하고, 비거주하는 경우에는 현행과 동일하게 12억원을 적용한다. 부부공동명의 1주택자가 1세대 1주택자 특례를 신청하지 않는 경우, 납세자별 기본공제액은 해당 주택에 거주하는 경우 9억원, 비거주하는 경우 6억원으로 차등 적용된다. 그 밖의 개인 납세의무자는 현행 9억원의 일률적인 기본공제가 아니라, 4억원 공제액에 5억원 중 거주주택가액이 전체 주택가액에서 차지하는 비율에 해당하는 금액을 합산하는 방식으로 산정한다. 또한 보유기간 중 1년 이상 계속 거주한 사실이 있고 취약질환의 요양근무상 형편 등 부득이한 사유로 거주하지 못하는 경우 등은 예외적으로 거주기간에 산입한다. 기본공제 적용 시 거주한 것으로 인정하는 횟수는 총 3회로 제한하고, 거주기간 공제에 포함하는 비거주기간은 합산 3년 이내로 제한한다.

셋째, 주택분 및 토지분 종합부동산세의 공정시장가액비율 법정 하한을 현행 60%에서 70%로 상향한다. 현행법은 부동산시장 동향과 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 공정시장가액비율을 60~100% 범위에서 정하도록 하고 있으나, 개정

안은 이를 70~100% 범위로 조정한다. 또한 종합부동산세 시행령 개정방향에 따르면 주택분 종합부동산세의 공정시장가액비율을 현행 60%에서 2027년 70%, 2028년 이후 3주택 이상 보유자 등에 대해서는 80%까지 상향하여 적용한다.

넷째, 주택 수에 따른 차등세율을 단계적으로 폐지하고 주택가액에 따른 단일 세율체제로 전환한다. 현행은 2주택 이하 보유자(최고세율 2.7%)와 3주택 이상 보유자(최고세율 5%)에 대하여 일부 과세표준 구간의 세율을 차등 적용하고 있으나, 개정안은 2027년에는 2주택 이하 보유자에 대해서는 최고세율을 3.5%로 인상한 후 2028년부터 주택 수와 관계없이 3주택 이상 보유자와 동일하게 최고세율 5%를 적용하도록 한다. 또한 법인에 적용되는 주택분 종합부동산세율을 단계적으로 인상한다. 현행 일반 법인의 세율은 보유주택 수에 따라 2.7% 또는 5%이나, 2027년에는 각각 3.5% 또는 5%, 2028년부터는 주택 수와 관계없이 5%를 적용한다.

다섯째, 1세대 1주택자의 보유기간별 세액공제를 거주기간별 세액공제로 전환한다. 현행은 1세대 1주택자가 해당 주택을 5년 이상 보유한 경우 보유기간에 따라 20~50%의 세액공제를 적용하고 있으나, 개정안은 2028년부터 해당 주택의 거주기간에 따라 5~10년 미만 20%, 10~15년 미만 40%, 15년 이상 50%의 공제율을 적용한다. 2027년에는 경과조치로 거주기간 공제와 보유기간 공제 중 큰 금액을 적용한다. 다만 2027년의 보유기간 공제율은 5~10년 미만 10%, 10~15년 미만 20%, 15년 이상 25%로 현행 공제율의 절반 수준이다. 또한 연령별 세액공제와 거주기간 등의 세액공제는 합계 공제율 80% 이내에서 중복 적용하되, 실제 공제금액에 2027년 800만원, 2028년 이후 600만원의 상한을 신설한다.

여섯째, 2028년 이후 종합합산과세대상 토지의 최고세율을 인상하여, 과세표준 45억원 초과 구간에 적용되는 세율을 현행 3%에서 4%로 상향한다.

마지막으로 주택분 종합부동산세 납부유예 대상과 지원을 확대한다. 현행 납부유예 소득요건 가운데 총급여액 기준을 7천만원에서 8천만원으로, 종합소득금액 기준을 6천만원에서 7천만원으로 각각 상향한다. 또한 만 65세 이상이고 해당 주택에서 10년 이상 거주한 1세대 1주택자 중 해당 연도의 재산세와 종합부동산세 합계액이 직전 과세기간의 총급여액 또는 종합소득금액의 10% 이상인 경우에는 소득요건과 관계없이 납부유예를 신청할 수 있도록 한다. 아울러 납부유예를 위한 납세보증보험증권을 담보로 제공한 경우에는 보험료를 한도로 납부유예 기간에 발생하는 이자상당가산액을 감면한다.

[표 22] 종합부동산세 개편 관련 정부안 주요 내용

구 분		현 행			정 부 안	
과 세 표 준	과세 기준액	(1주택) 12억원 (다주택) 9억원			(1주택) 14억원 (다주택) 좌 동	
	기본 공제	(1주택) 12억원 (다주택) 9억원			(1주택) 거주 14억원 / 비거주 12억원 (다주택) 4억원+5억원×($\frac{\text{거주용 주택가액}}{\text{주택가액 합계}}$)	
	공정시장 가액비율	60%			(1세대 1주택, 지방 1·2주택) 70% (3주택자 등) 2027년 70%, 2028년~ 80%	
세 율	주택	과세표준	2주택 이하	3주택 이상	과세표준	모든 주택
		3억원 이하	0.5%		3억원 이하	0.5%
		3~6억원	0.7%		3~6억원	0.7%
		6~12억원	1.0%		6~12억원	1.3%
		12~25억원	1.3%	2.0%	12~25억원	1.5% ^(2주택 이하 2027년 한정) / 2.0%
		25~50억원	1.5%	3.0%	25~50억원	2.0% ^(2주택 이하 2027년 한정) / 3.0%
		50~94억원	2.0%	4.0%	50~94억원	2.7% ^(2주택 이하 2027년 한정) / 4.0%
		94억원 초과	2.7%	5.0%	94억원 초과	3.5% ^(2주택 이하 2027년 한정) / 5.0%
	종합합산 토지	과세표준	세율		과세표준	세율('28년 이후)
		15억원 이하	1%		15억원 이하	1%
		15~45억원 이하	2%		15~45억원 이하	2%
		45억원 초과	3%		45억원 초과	4%
	1세대 1주택 세액공제	연령+보유공제(최대 80%) (연령) 60세~/65세~/70세~ 20%/30%/40% (보유) 5년~/10년~/15년~ 20%/40%/50%			연령+ 거주공제* (최대 80%, 600만원**) (연령) 60세~/65세~/70세~ 20%/30%/40% (거주) 5년~/10년~/15년~ 20%/40%/50% * 2027년은 거주공제 또는 보유공제(종전 보유공제의 1/2) 중 높은 공제를 적용 ** 2027년은 800만원	
		거주기간 산정 특례	〈신 설〉			취학·전학 등 부득이한 사유 등으로 인 한 비거주기간을 거주기간으로 인정
	주택분 납부유예	소득·연령·보유기간 등에 따른 신청요건			소득요건 완화, 일정 연령·거주기간·소득 대비 보유세 부담을 충족한 자 추가	

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

현재 국회에는 이번 정부안과 관련하여 1세대 1주택자의 기본공제 확대, 다주택자 중과세율 폐지 및 실거주 여부를 고려한 과세체계 개편 등을 내용으로 하는 의원안이 발의되었다. 먼저 최수진의원안(2217505)은 1세대 1주택자의 기본공제금액을 현행 12억원에서 17억원으로 인상하고 3주택 이상 보유자에 대한 중과세율을 폐지하도록 하고 있으며, 송언석의원안(2203993)도 기본공제금액을 15억원으로 인상하고 다주택자 중과세율을 폐지하도록 하고 있다. 한편 윤종오의원안(2218191)은 1세대 1주택자의 세액공제 요건을 실거주 중심으로 개편하도록 하고 있어, 거주 여부에 따라 기본공제 및 세액공제를 차등 적용하며 주택분 및 토지분의 세율을 상향 조정하는 내용을 담고 있다.

[표 23] 재정경제기획위원회에 계류 중인 종합부동산세 개편 관련 의원안 주요 내용

구 분	주요 내용
기본공제액	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (송언석의원안) 1세대 1주택자 기본공제 12억원→15억원 ◦ (최수진의원안) 1세대 1주택자 기본공제 12억원→17억원
세율 조정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (최수진의원안) 3주택 이상 보유자의 중과세율 폐지 ◦ (윤종오의원안) 주택분 및 토지분 세율 상향 조정
공제율	◦ (윤종오의원안) 보유→거주기간에 따른 공제 및 20년 이상 60% 공제

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

주택분 종합부동산세 과세대상, 공정시장가액비율 상향, 기본공제금액 및 세율 조정 등을 포함한 세 부담 강화 방향의 정부 세법개정안에 따른 세수효과는 거주 여부 및 납세자의 보유 주택수를 구분하여 추정하였다. 세수효과 추정을 위해 국세청에서 제출한 2025년 기준 종합부동산세 과세자료를 활용하였다.

연도별 세수효과 추정 시 2031년까지 개정안에 따른 제도가 유지된다고 가정하였으며, 다음과 같은 사항을 전제로 하였다. 2027년 공시가격 변동률은 2026년 1~7월 지역별 거래량과 가격지수에 기초한 전망을 반영하고, 징수세액 추정을 위해 최근 3년(2023~2025년)의 평균 분납 비중을 반영하였다.³⁶⁾ 추계 결과, 2027~2031년 5년간 12.6조원(연평균 2.5조원)의 세수가 증가할 것으로 추계된다.

36) 종합부동산세액은 250만원을 초과하는 경우 분납할 수 있으며, 만일 당해 결정세액 중 70%가 당해 납부기한(12.1~15)에 징수될 경우, 나머지 30%는 다음 6개월간 징수된다. 최근 3년(2023~2025년)간 평균 종합부동산세 분납비율은 33.8%이다.

한편, 정부는 동기간 11.0조원(연평균 2.2조원)의 세수가 증가할 것으로 예상하였다. 국회예산정책처는 정부보다 5년간 약 1.5조원(연평균 0.3조원)의 세수가 더 증가할 것으로 추계하였는데, 이는 세수효과 추계 시 적용한 분납률 수준, 공시가격 변동률 반영(정부는 공시가격 변동률 미반영) 등에 기인한 것이다.

[표 24] 종합부동산세법 개정에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
NABO(A)	9,010	23,115	29,428	31,287	32,804	125,644	25,129
정 부(B)	9,040	22,771	26,178	26,178	26,178	110,345	22,069
차이(A-B)	△30	344	3,250	5,109	6,626	15,299	3,060

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

종합부동산세 과세체계 개편과 세부담 변화 추이

본격적인 분석에 앞서 종합부동산세의 과세체계, 연혁, 과세대상 인원 및 징수실적 추이 등을 살펴보고자 한다. 종합부동산세는 2005년 도입된 이후 부동산 정책 기조의 변화에 따라 과세단위, 기본공제액, 세율 및 공정시장가액비율 등 조정을 통해 세부담 강화와 완화를 반복해왔다. 이러한 제도 변화는 주택가격 및 공시가격의 변동과 함께 과세대상의 범위와 납세자의 세부담에 영향을 미쳤으며, 과세인원과 세수 변동으로 이어졌다.

2019~2021년에는 주택분 공정시장가액비율 및 세율을 상향 조정하는 등 세부담을 강화하는 방향으로 제도가 개편되었다. 여기에 2021~2022년의 과세기반 확대에는 주택 시세상승과 함께 공시가격 현실화 정책도 영향을 미쳤다. 정부는 2020년 11월 공동주택 공시가격의 시세 반영 비율을 기존의 69%에서 2030년까지 90%로 높이는 현실화 계획³⁷⁾을 마련하였다. 이에 따라 평균 현실화율은 2022년 71.5%까

37) 주택에 대한 공시가격 현실화율 및 실제 공시가격 시세반영률(%)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
실제 적용률	69.0	70.2	71.5	69.0	69.0	69.0	69.0				
2020년 계획 ¹⁾	69.0	70.2	71.5	72.7	75.6	78.4	80.9	83.5	85.6	87.8	90.0

주: 1) 2020년 공시가격 현실화 계획에 따른 현실화율 수치임

지 상승하였으나, 이후 수정계획에 따라 2023년 당초 예정된 72.7%에서 2020년 수준인 69%로 환원되었다. 이후 2022년에는 주택분 공정시장가액비율이 60%로 낮아졌으며, 2023년 기본공제액 상향 및 최고세율 인하 등 세부담을 완화하는 방향으로 전환되었다. 이러한 제도변화는 공시가격 변동과 함께 과세인원 및 결정세액에 영향을 미쳤다.

[표 25] 주택분 종합부동산세 제도 변화

(단위: %)

	'09~'18	'19~'20		'21~'22		'23~현재	정 부 안		
							2027	2028	
과세기준액	6억원	6억원		6억원		9억원	9억원		
(1주택자)	9억원	9억원		11억원		12억원	14억원		
기본공제액 ¹⁾	6억원	6억원		6억원		9억원	4억원 + 5억원×(거주용 주택가액 / 주택가액 합계)		
(1주택자)	9억원	9억원		11억원		12억원	거주	14억원	
							비거주	12억원	
일반세율	0.5~2.0	0.5~2.7		0.6~3.0		0.5~2.7	0.5~3.5		0.5~5.0
중과세율		0.6~3.2		1.2~6.0		0.5~5.0	0.5~5.0		
공정시장가액 비율	80	85	90	95	60		70	3주택 이상 및 조정지역 ²⁾	80
								그 외	70
1세대 1주택자 최대 공제율	70			80			80 공제액 한도 신설		

주: 1. 개인의 주택분 기준이며, 2019~2022년 중과대상에는 3주택 이상 및 조정대상지역 2주택자가 포함되었으며, 2023년 이후에는 3주택 이상에 차등세율 적용

1) 2026년까지는 주택분 종합부동산세의 기본공제액은 과세기준액과 동일하였으나, 개정안은 거주와 비거주 구분에 따라 기본공제액이 상이하게 적용

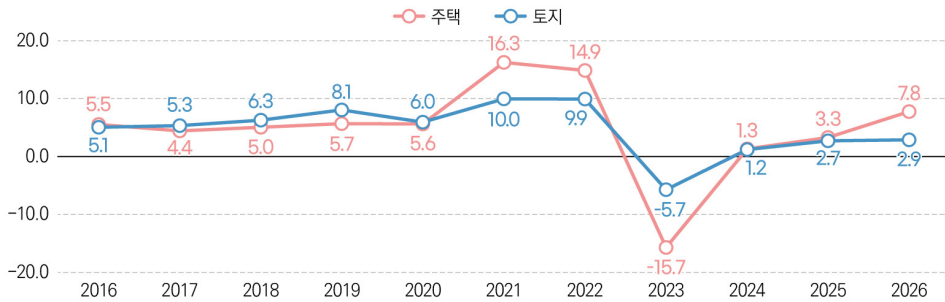
2) 1세대 1주택자 제외

자료: 국가법령정보센터 및 정부의 세법개정안을 바탕으로 국회예산정책처 작성

주택 공시가격은 시세 상승과 공시가격 현실화율이 복합적으로 작용하여 2021년과 2022년에 각각 16.3%, 14.9% 상승하였다가, 이후 시세 하락과 현실화율 환원으로 2023년 15.7% 하락하였다. 토지 공시가격도 같은 기간 각각 10.0%, 9.9% 상승한 뒤 5.7% 하락하여 주택에 비해 변동폭은 작았으나 유사한 방향으로 변동하였다.

[그림 4] 주택 및 토지 공시가격 변동률 추이: 2016~2026년

(단위: %)



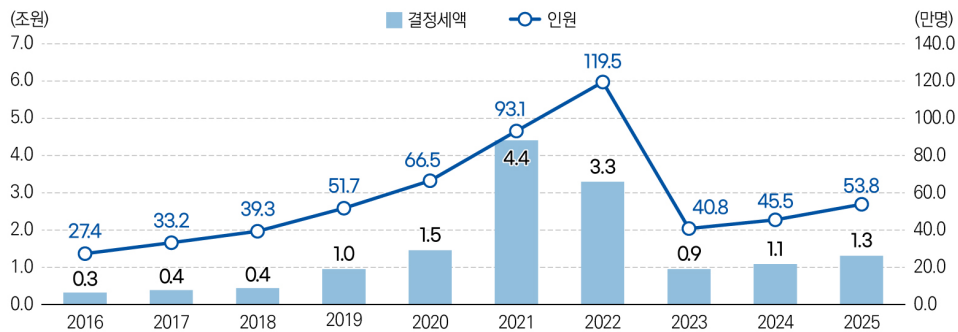
주: 1. 주택 공시가격 상승률은 지역별 표준단독주택, 개별단독주택, 공동주택 공시가격 상승률의 가중평균값(가중치: 호수)

2. 토지 공시가격 상승률은 표준지 및 개별토지 공시가격 상승률의 가중평균값(가중치: 필지수)

자료: 국토교통부 발표자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이러한 공시가격의 변화에 따라 주택분 과세인원은 2016년 27.4만명에서 2021년 93.1만명, 2022년 119.5만명으로 증가하였다. 2021년 주택분 결정세액은 공시가격 상승에 공정시장가액비율 및 세율 인상이 더해지면서 4.4조원까지 증가하였으며 2022년에는 과세인원이 증가함에도 불구하고 결정세액은 3.3조원으로 감소하였다. 이는 공정시장가액비율이 95%에서 60%로 하향 조정되어 공시가격 상승이 세액에 미치는 영향이 완화되었기 때문이다. 이후 2023년 공시가격 하락과 기본공제 확대, 세율 인하로 인해 전년대비 주택분 과세인원은 78.7만명 감소하여 40.8만명(전년대비 65.8% 감소), 결정세액은 2.4조원 감소하여 0.9조원(전년대비 71.2% 감소)을 기록하였다.

[그림 5] 주택분 종합부동산세 과세인원 및 결정세액: 2016~2025년

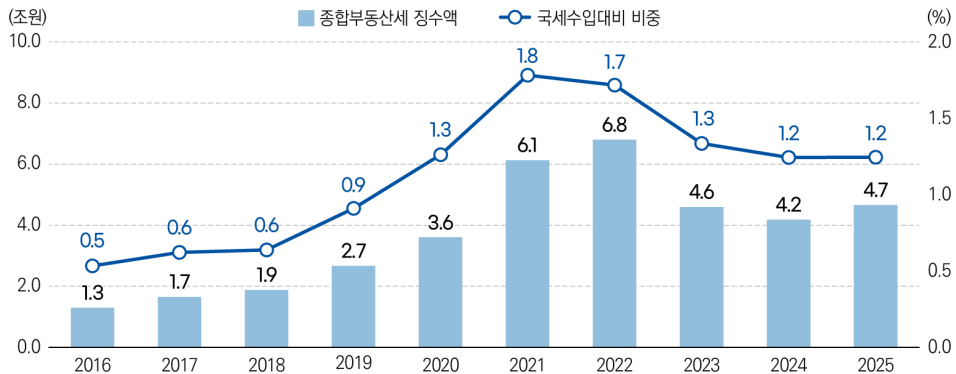


주: 결정세액과 실제 징수액은 같지 않음

자료: 국세청, 국세통계를 바탕으로 국회예산정책처 작성

종합부동산세 전체 징수액은 2016년 1.3조원에서 2022년 6.8조원으로 증가한 뒤 2024년 4.2조원으로 감소하였으며 2025년 4.7조원으로 다시 증가하였다. 국세 수입 대비 비중 역시, 2016년 0.5%에서 2021년 1.8%로 높아졌다가 2024~2025년에는 1.2% 수준으로 하락하였다.

[그림 6] 종합부동산세 징수액과 국세수입 대비 비중 추이: 2016~2025년



자료: 국세청, 국세통계를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이번 정부의 개편안은 기본공제액, 세율, 공정시장가액비율 및 1세대 1주택자 세액공제 등 과세체계의 주요 요소를 동시에 조정하고 있으며, 세율 및 공정시장가액비율 인상, 기본공제 축소와 세액공제 한도 도입 등을 통해 전반적으로 세부담을 강화하는 내용을 담고 있다. 다만 2019년 이후 부동산 세부담 강화정책과는 달리 이번 개편안은 공시가격 12~14억원의 1세대 1주택자들이 과세대상에서 제외됨에 따라 과세인원은 소폭 감소하는 반면, 과세대상자의 전반적인 세부담은 증가할 것으로 예상된다.

종합부동산세 과세체계 개편에 따른 세부담 효과 분석

2026년 종합부동산세법 개정안은 과세대상 기준, 기본공제금액, 공정시장가액비율, 세율 및 1세대 1주택자 세액공제제도 등을 함께 조정하는 개편이다. 따라서 개정의 효과를 평가할 때에는 납세자의 주택가액, 보유주택 수, 실제 거주 여부 및 공제 적용 여건을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

(가) 주택가액과 거주 여부에 따른 세부담 변화

2026년 종합부동산세법 개정안은 부동산 보유세 세부담 정상화를 목적으로 실거주 1세대 1주택자 중 일부 납세자에 대한 세부담 완화 요소를 포함하고 있으나, 과세 표준 확대와 공제 축소 등을 통해 전반적으로 세부담을 강화하는 방향으로 설계되었다. 주택 보유수와 주택가격뿐만 아니라 거주 여부에 따라 기본공제 및 세액공제 등을 차등적용하는 방향으로 과세체계를 조정하고 있어, 개정안에 따른 세부담 변화도 납세자의 주택 보유 형태에 따라 상이하게 나타날 것으로 예상된다.

이하에서는 주택 보유수를 1세대 1주택, 2주택, 3주택 이상으로 구분하고 주택 가격별로 2026년 현행 제도와 2027년 및 2028년 이후 개정안을 적용하여 종합부동산세 세부담을 비교하였다. 1세대 1주택자는 거주자와 비거주자를 구분하였으며, 다주택자는 동일한 가격의 주택 중 1채에 거주하고 나머지 주택은 비거주보유하는 것으로 가정하여 세부담 변화를 분석하였다.

먼저, 1세대 1주택자의 세부담 변화를 공시가액 구간별로 살펴보면, 공시가격 12억원 초과 14억원 이하 구간은 거주 여부와 관계없이 과세대상에서 제외된다. 이는 개정안이 종합부동산세의 과세기준액을 공시가격 12억원에서 14억원으로 인상한 것에 기인한다. 사례분석 결과 시가 20억원(공시가격 13.8억원) 주택의 세액은 현행 34.6만원이나 개정안에 따를 경우 내년부터는 과세대상에서 제외된다.

다음으로 공시가격 14억원을 초과하는 1세대 1주택자는 거주 여부에 따른 세 부담 차이가 확대되는 것으로 나타난다. 특히 중저가 주택보다는 고가주택에서 거주 여부에 따른 세부담 차이가 두드러진다. 사례분석 결과 시가 30억원(공시가격 20.7억원)인 경우, 거주자의 세액은 현행 211.4만원에서 183.9만원으로 13.0% 감소하지만, 비거주자의 세액은 262.1만원으로 24.0% 증가한다. 거주자의 세액이 감소하는 것은 공정시장가액비율 인상에도 불구하고 기본공제가 12억원에서 14억원으로 확대되었기 때문이다. 비거주자의 경우 기본공제가 동일하기 때문에 공정시장가액비율이 60%에서 70%로 상향된 효과만 나타난다.

시가 50억원(공시가격 34.5억원)의 경우, 거주자의 세액은 사례분석 결과 2026년 912.0만원에서 2027년 1,234.2만원(35.3%), 2028년 1,351.7만원(48.2%)으로 증가한다. 비거주자는 2027년 1,419.0만원(55.6%)과 2028년 1,606.5만원(76.2%)으로 증가한다. 2028년 기준 비거주자와 거주자의 세부담 차이는 254.8만원이다.

이러한 분석 결과를 통해, 1세대 1주택자 전체의 세부담을 일률적으로 인상하기 보다는 일정 가격 이하의 거주 주택에 대해서는 세부담을 완화하고 고가·비거주 주택에 대해서는 세부담을 강화하려는 개정안의 취지를 확인할 수 있다.³⁸⁾

[표 26] 1세대 1주택자의 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석

(단위: 만원)

시가	공시가격	2026년	2027년		2028년	
			거주	비거주	거주	비거주
20억원	13.8억원	34.6	0	0	0	0
30억원	20.7억원	211.4	183.9	262.1	183.9	262.1
40억원	27.6억원	527.5	646.2	803.0	646.2	803.0
50억원	34.5억원	912.0	1,234.2	1,419.0	1,351.7	1,606.5
60억원	41.4억원	1,375.7	1,871.8	2,056.6	2,230.8	2,485.6
70억원	48.3억원	1,839.4	2,509.3	2,714.6	3,109.8	3,405.6
80억원	55.2억원	2,321.4	3,338.9	3,593.7	4,372.9	4,767.7
90억원	62.1억원	2,867.9	4,217.9	4,472.7	5,734.9	6,129.7
100억원	69.0억원	3,414.4	5,097.0	5,351.8	7,097.0	7,491.8

주: 1. 공시가격은 시가의 69%를 가정하며, 2027년 이후 공시가격 증감은 없는 것으로 보고 주택가격 기준 시뮬레이션 분석결과임

2. 1세대 1주택자 세액공제(고령자 및 장기보유)는 적용하지 않음

자료: 국회예산정책처 작성

2주택자의 경우 기본공제 축소와 공정시장가액비율·세율 조정으로 모든 과세구간에서 세부담이 증가한다. 시가 합계 20억원(공시가격 합계 13.8억원)인 2주택자가 동일 가격의 주택 2채를 보유하고 그 중 1채에 거주하는 경우 종합부동산세 부담은 2026년 91.1만원에서 2027년 이후 203.9만원으로 현행 대비 123.7% 증가한다. 시가 합계 50억원(공시가격 합계 34.5억원)인 경우에는 현행 1,052.0만원에서 2027년 1,848.3만원(현행 대비 75.7%), 2028년 이후 2,228.3만원(현행 대비 111.8%)으로 증가한다. 따라서 2주택자는 개정 이후 기본공제 및 세율구조 변화 등에 따라 분석한 주택가격 모든 구간에서 세부담이 증가한다.

38) 종합부동산세는 해당연도의 보유세(재산세 및 종합부동산세)가 직전연도의 150%를 초과하지 않도록 하는 세부담 상한제도를 운영하고 있으나, 본 분석보고서에서는 이를 감안하지 않고 개정에 따른 세부담 변화만 고려하였다. 따라서 실제 과세액과는 차이가 있을 수 있다.

[표 27] 2주택자의 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석

(단위: 만원)

시가	공시가격 합계	2026년	2027년	2028년
15억원	10.4억원	27.7	92.0	92.0
20억원	13.8억원	91.1	203.9	203.9
30억원	20.7억원	318.0	668.3	668.3
40억원	27.6억원	636.3	1,238.3	1,376.8
50억원	34.5억원	1,052.0	1,848.3	2,228.3
60억원	41.4억원	1,492.2	2,457.9	3,079.4
70억원	48.3억원	1,932.0	3,280.1	4,356.1
80억원	55.2억원	2,425.9	4,130.7	5,689.7
90억원	62.1억원	2,948.1	4,981.1	7,023.1
100억원	69.0억원	3,470.2	5,831.5	8,356.5

주: 1. 공시가격은 시가의 69%를 가정하며, 2027년 이후 공시가격 증감은 없는 것으로 보고 주택가격 기준 시뮬레이션 분석결과임

2. 동일가액 2주택을 보유하고 그중 1채 거주를 가정

자료: 국회예산정책처 작성

3주택자는 기본공제금액 축소와 함께 공정시장가액비율이 현행 60%에서 2027년 70%, 2028년 이후 80%로 단계적 상향조정되어 세부담 증가폭이 더욱 커지는 것으로 분석된다. 시가 합계 20억원(공시가격 합계 13.8억원)인 동일가격 주택 3채를 보유하고 그중 1채에 거주하는 경우, 종합부동산세는 현행 104.6만원에서 2027년 260.6만원, 2028년 이후 336.8만원으로 현행 대비 각각 149.2%, 222.1% 증가한다. 시가 합계 50억원(공시가격 합계 34.5억원)인 경우 현행 약 1,313.3만원에서 2027년 2,372.1만원, 2028년 이후 2,890.9만원으로 현행대비 각각 80.6%, 120.1% 증가한다. 3주택자는 공정시장가액비율의 단계적 상향조정으로 2027년뿐만 아니라 2028년 이후에도 세부담이 증가한다. 이에 따라 개정안의 세수 증가효과 역시 다주택자 중에서 3주택자와 고가주택 보유자에게 상대적으로 집중된다.

[표 28] 3주택자의 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석

(단위: 만원)

시가	공시가격 합계	2026년	2027년	2028년
20억원	13.8억원	104.6	260.6	336.8
30억원	20.7억원	342.5	768.8	940.5
40억원	27.6억원	664.5	1,519.6	1,916.7
50억원	34.5억원	1,313.3	2,372.1	2,890.9
60억원	41.4억원	2,044.6	3,225.0	4,222.8
70억원	48.3억원	2,775.1	4,559.1	5,747.5
80억원	55.2억원	3,777.2	5,892.9	7,271.9
90억원	62.1억원	4,920.9	7,226.6	8,796.1
100억원	69.0억원	6,064.3	8,560.2	10,386.8

주: 1. 공시가격은 시가의 69%를 가정하며, 2027년 이후 공시가격 증감은 없는 것으로 보고 주택가격 기준 시뮬레이션 분석결과임

2. 동일가액 3주택을 보유하고 그중 1채 거주를 가정

자료: 국회예산정책처 작성

분석 결과, 개정안에 따른 세부담 변화는 보유 주택 수가 많고 주택가격이 높을수록 더욱 커지는 것으로 나타난다. 예를 들어 시가 합계 50억원인 경우 2026년 현행 종합부동산세는 1세대 1주택자는 912만원, 2주택자는 1,052만원, 3주택자는 1,313.3만원 수준이다. 2028년 이후에는 1세대 1주택 거주자의 경우 1,351.7만원, 비거주자는 1,606.5만원, 2주택자는 약 2,228.3만원, 3주택자는 2,890.9만원으로 증가한다. 이는 개정안이 주택가격 합산액이 동일하더라도 주택 수 및 실제 거주 여부에 따라 세부담 격차가 강화된다는 것을 의미한다. 특히 1세대 1주택자는 거주 여부에 따른 차이가 두드러진다. 시가 50억원을 기준으로 2028년 이후 비거주자의 세부담은 1606.5만원으로 거주자보다 254.8만원 높고, 현행 912만원보다는 약 76% 증가한 수준이다. 따라서 거주 여부에 따른 기본공제 및 세액공제 차등화는 향후 종합부동산세 부담의 주요 결정요인으로 작용할 것으로 예상된다.

한편 개정안은 주택 수에 따른 차등세율을 폐지하고 주택가액을 기준으로 동일한 누진세율 체계를 적용하도록 세율체계를 개편한다. 다만 기본공제 및 공정시장가액비율은 보유주택 수와 거주 여부에 따라 차등 적용되므로, 동일한 가액의 주택을 보유하더라도 보유주택 수에 따라 실제 세부담은 차이가 발생한다.

동일한 합산 주택가액을 보유한 거주 1주택자와 3주택자의 종합부동산세액을 비교한 결과, 대부분의 가격구간에서 현행보다 개정 이후 보유 주택 수에 따른 세부

담 격차가 더욱 확대되는 것으로 나타났다. 시가 합계 30억원인 경우 3주택자의 세액은 현행 342.5만원으로 1주택자 211.4만원의 약 1.6배이나, 2028년에는 940.5만원으로 1주택자 183.9만원의 약 5.1배로 확대된다. 시가 합계 50억원의 세부담 격차는 현행 1.4배에서 2028년 2.1배, 시가 70억원은 현행 1.5배에서 1.8배로 증가한다.

개정안은 주택 수에 따른 차등세율을 폐지하는 한편, 기본공제액과 공정시장가액비율은 보유주택 수 및 거주 여부에 따라 차등 적용하고 있다. 이에 따라 동일한 합산 주택가액을 보유하더라도 1세대 1주택자와 다주택자 간 과세표준 및 세부담에 차이가 발생할 수 있다. 특히 2028년 이후 공정시장가액비율은 1세대 1주택자에게 70%, 3주택자에게 80%가 적용되므로 이러한 차이가 확대될 수 있다. 따라서 주택가액을 중심으로 세율체계를 개편하려는 취지와 기본공제 및 공정시장가액비율을 통해 보유주택 수에 따른 차등을 유지하는 구조가 서로 부합하는지 살펴볼 필요가 있으며, 주택 수에 따른 세부담 차등의 수준이 적절한지 검토할 필요가 있다.

[표 29] 주택보유수에 따른 종합부동산세 세부담 변화 시뮬레이션 분석

(단위: 만원)

시가	공시가격 합계	현행		2028		세부담 격차	
		1주택자 (A)	3주택자 (B)	1주택자 (C)	3주택자 (D)	현행 (B/A)	개정안 (D/C)
20억원	13.8억원	34.6	104.6	0	336.8	3.0	-
30억원	20.7억원	211.4	342.5	183.9	940.5	1.6	5.1
40억원	27.6억원	527.5	664.5	646.2	1,916.7	1.3	3.0
50억원	34.5억원	912.0	1,313.3	1,351.7	2,890.9	1.4	2.1
60억원	41.4억원	1,375.7	2,044.6	2,230.8	4,222.8	1.5	1.9
70억원	48.3억원	1,839.4	2,775.1	3,109.8	5,747.5	1.5	1.8
80억원	55.2억원	2,321.4	3,777.2	4,372.9	7,271.9	1.6	1.7
90억원	62.1억원	2,867.9	4,920.9	5,734.9	8,796.1	1.7	1.5
100억원	69.0억원	3,414.4	6,064.3	7,097.0	10,386.8	1.8	1.5

주: 1. 공시가격은 시가의 69%를 가정하며, 2027년 이후 공시가격 증감은 없는 것으로 보고 시뮬레이션 분석한 결과임

2. 1세대 1주택자는 실거주자 기준으로 세액공제(고령자 및 장기보유)는 적용하지 않으며, 다주택자는 동일가액인 3주택 보유를 가정

자료: 국회예산정책처 작성

(나) 실거주 1주택자의 세부담 변화

개정안은 실거주 1세대 1주택자의 기본공제를 12억원에서 14억원으로 확대하는 한편, 주택분 종합부동산세의 공정시장가액비율 법정 하한을 60%에서 70%로 상향하고 세율을 단계적으로 인상하며, 연령·기간별 세액공제에 금액한도를 신설한다. 기본공제 확대는 과세표준을 줄이는 요인인 반면, 공정시장가액비율과 세율 인상은 공제 전 세액을 높이고 공제한도 신설은 최종 세액에서 차감할 수 있는 금액을 제한한다. 따라서 개정안에 따른 실거주 1주택자의 부담 완화 여부는 기본공제 확대만으로 판단할 수 없으며, 이들 조치가 함께 적용된 결과를 기준으로 평가해야 한다.

먼저, 공시가격이 12억원을 초과하고 14억원 이하인 주택을 보유한 1주택자는 기준금액 인상으로 과세대상에서 제외된다. 그러나 향후 주택가격이 지속적으로 상승하는 경우에는 기준금액이 14억원으로 유지되는 상황에서도 공시가격 상승으로 14억원 이하 주택도 다시 과세대상으로 편입된다. 2017~2026년(2021~2024년 제외) 기간 중 주택 공시가격의 연평균 변동률 5.3%가 향후에도 유지된다고 가정하면, 공시가격 12억원인 주택은 약 3년 후, 13억원인 주택은 약 2년 후 14억원을 초과하게 된다³⁹⁾. 향후 공시가격 변동률이 5.3%를 유지한다는 가정에 의한 결과이지만 공시가격 상승기에는 기준금액 인상에 따른 과세대상 제외 효과가 단기間に 축소될 수 있음을 보여준다.

또한 과세대상에 해당하는 실거주 1주택자의 경우에도 기본공제 확대가 세액 감소로 이어지는 것은 아니다. 주택분 종합부동산세의 과세표준 산식은 현행 ‘(공시가격-12억원) × 60%’에서 ‘(공시가격-14억원) × 70%’로 변경된다. 그 결과 공시가격 26억원을 기준으로 이보다 낮으면 과세표준이 감소하고, 이를 초과하면 과세표준은 높아지게 된다. 그러나 공시가격 26억원은 과세표준이 같아지는 가격일 뿐, 세액의 증감을 구분하는 기준은 아니다. 개정안은 과세표준 6억원 초과 12억원 이하 구간의 세율을 현행 1.0%에서 1.3%로 상향 조정함으로써 과세표준이 감소하더라도 세액은 448.8만원에서 520.8만원으로 증가한다. 따라서 기본공제 확대에 따른 과세표준 감소가 세율 인상에 따른 세액 증가를 반드시 상쇄하는 것은 아니다.

39) 향후 주택 공시가격 상승률이 연 5.3% 수준을 유지한다고 가정하면, 2026년 공시가격이 12억원인 주택은 2027년 12.6억원, 2028년 13.3억원, 2029년 14.0억원으로 상승하여 14억원의 과세기준액을 소폭 초과하고, 공시가격 13억원인 주택은 2028년 14.4억원으로 상승하여 과세기준액을 초과하게 된다.

[표 30] 기본공제 확대와 공정시장가액비율 인상에 따른 과세표준 및 세액 변화 예시
(단위: 억원, 만원)

주택 공시가격	과세표준(억원)			세액(만원)		
	현행	개정안	증감	현행	개정안	증감
20억원	4.8	4.2	△0.6	189.6	158.4	△31.2
26억원	8.4	8.4	0	448.8	520.8	72.0
30억원	10.8	11.2	0.4	645.6	834.4	188.8

주: 1. 실거주 단독명의 1세대 1주택자를 가정하여 기본공제와 공정시장가액비율 변경 및 세율 인상에 따른 세액 증감을 비교함

2. 2028년 거주 기준으로 산출된 시뮬레이션 분석임

자료: 국회예산정책처 작성

이번 개정안은 실거주 1주택자의 세부담을 일률적으로 완화하기보다는 일정 가액 이하의 주택은 부담을 경감하는 한편 고가주택에 대해서는 부담을 강화하는 방향으로 과세체계를 조정하는 것으로 보인다. 이는 실거주자에 대한 세제지원과 고가주택에 대한 과세 강화라는 정책목표를 모두 반영한 것으로 평가할 수 있다. 다만 고가의 실거주 주택의 경우 공정시장가액비율 및 세율 인상에 더하여 세액공제 한도까지 적용됨에 따라 세부담 증가요인이 중첩될 수 있다. 특히 세액공제 한도의 신설은 고가주택에 대한 부담 강화의 필요성과 함께 연령 및 거주기간에 따른 세액공제 제한 수준이 적절한지 검토할 필요가 있다.

세액공제 한도 신설에 따른 고령 1주택자의 세부담 변화

개정안은 1세대 1주택자의 보유기간 공제를 거주기간 공제로 전환하고, 연령 및 기간별 세액공제에 금액 한도를 신설하는 내용을 포함하고 있다. 이러한 개편은 실제 거주한 1주택자에게 세제지원을 집중하면서 고가주택에 대한 공제 규모를 제한하려는 조치로 보인다. 그러나 실거주자 우대와 고가주택에 대한 과세 강화라는 제도 전환이 단기간에 이루어지면서 투기적 목적으로 주택을 보유하였다고 보기 어려운 고령 1주택 납세자에게도 세부담이 증가할 가능성이 있다.

현행 1세대 1주택자에 대한 세액공제제도는 고령자 및 장기보유 세액공제를 합산하여 최대 80%의 공제율을 적용하되 공제금액에는 별도의 한도를 두지 않고 있다. 고령자 세액공제율은 만 60~65세 미만 20%, 65~70세 미만 30%, 70세 이

상 40%이며, 장기보유 공제율은 보유기간 5~10년 미만 20%, 10~15년 미만 40%, 15년 이상 50%이다. 두 공제를 합한 공제율은 최대 80%이다.

개정안은 보유기간 공제를 거주기간 공제로 전환하여 종전의 5년 이상 보유요건을 5년 이상 거주요건으로 바꾸도록 하고 있다. 이에 따라 주택을 장기간 보유한 고령자라도 실제 거주기간이 보유기간보다 짧거나 비거주 시에는 공제율이 낮아지거나 기간에 대한 공제를 적용받지 못할 수 있다. 또한 공제금액 한도 신설은 적용 가능한 공제율과 별개로 최대 공제액을 제한하는 조치로 개정안은 합산 공제율의 상한 80%는 유지하되, 공제액의 한도를 2027년 800만원, 2028년 이후 600만원으로 제한하였다. 이에 따라 기존 공제액 중 한도를 초과하는 금액만큼 세액이 증가한다.

공제한도는 적용되는 공제율이 높을수록 낮은 세액 수준에서부터 영향을 미치므로, 공제율 80%를 적용받는 납세자는 세액공제 적용 전 세액이 2027년 1,000만원, 2028년 이후 750만원을 초과하는 경우부터 한도의 적용을 받는다. 또한 공제 전 세액이 동일하고 두 공제율 모두 한도의 적용을 받는 경우에는 기존에 공제혜택이 더 컸던 공제율 80% 적용자의 세액이 더 크게 증가하므로, 장기간 거주한 고령 1주택자가 상대적으로 큰 영향을 받게 된다.

[표 31] 공제한도 신설에 따른 공제율별 세액 증가액 시뮬레이션 분석

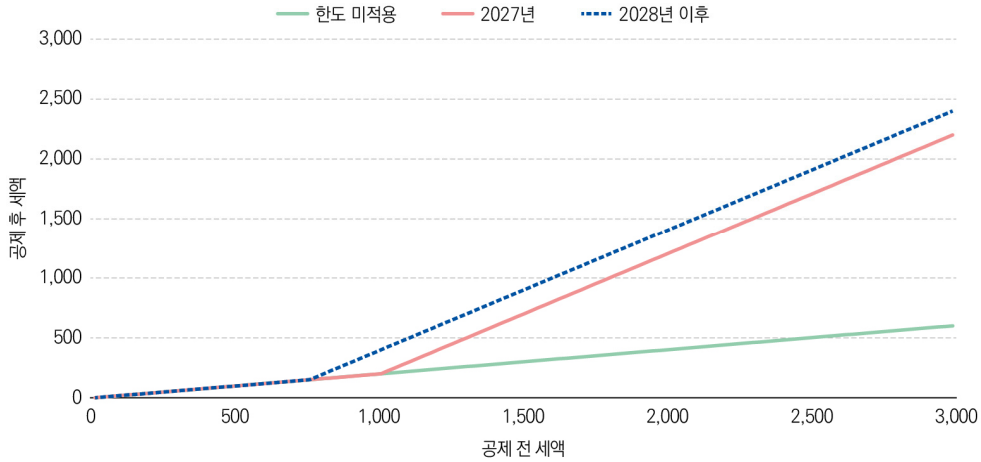
(단위: 만원)

세액공제 적용 전 세액	공제율 적용 공제액		2027년 증가액 (공제한도 800만원)		2028년 증가액 (공제한도 600만원)	
	60%	80%	공제율 60%	공제율 80%	공제율 60%	공제율 80%
750만원	450	600	0	0	0	0
1,000만원	600	800	0	0	0	200
1,500만원	900	1,200	100	400	300	600
2,000만원	1,200	1,600	400	800	600	1,000

자료: 국회예산정책처 작성

[그림 7] 1세대 1주택자 종합부동산세 공제한도 적용에 따른 세부담 변화

(단위: 만원)



주: 공제율 80% 가정

자료: 국회예산정책처 작성

물론 공제 한도 설정은 고가주택 보유자에게 귀속되는 세제지원 규모를 제한한다는 점에서 의미가 있다. 다만 주택자산의 가치와 매년 세금을 납부할 수 있는 현금소득이 반드시 비례하는 것은 아니며, 은퇴 후 근로·사업소득이 감소한 고령자가 장기간 거주한 주택의 가격상승으로 높은 자산가치의 주택을 보유하게 된 경우 공제 축소에 따른 세액증가로 인해 당해 연도의 납부재원을 확보하는 데 어려움을 겪을 수 있다.

OECD(2022)⁴⁰⁾는 자가주택은 유동성이 낮고 현금소득을 직접 창출하지 않는 자산이므로 주택자산이 많아도 소득이 적은 가구는 보유세 납부에 어려움을 겪을 수 있다고 설명하고 있다. 특히 소득에 비해 주택자산이 큰 은퇴가구에서 이러한 문제가 제기될 수 있다고 지적하고 이는 주택자산에 따른 담세력과 현금의 납부여력을 구분하여 평가할 필요가 있음을 보여준다.

물론 정부도 이에 대응하여 주택분 종합부동산세 납부유예의 소득요건을 완화하고 적용대상을 확대하는 방향으로 제도개선을 함께 추진하고 있다⁴¹⁾. 총급여액 기준 7,000만원에서 8,000만원으로, 종합소득금액 기준을 6,000만원에서 7,000만

40) OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29.

41) OECD(2022)도 저소득자고령자 등의 유동성 문제에 대응하는 수단으로 납부유예를 제시하며, 다만 이자부담과 상속인에게 조세채무가 남는 데 대한 우려 등이 이용을 제약할 수 있다고 설명하고 있다.

원으로 상향하고, 일정한 연령·거주기간 및 소득 대비 보유세 부담 요건을 충족하는 1세대 1주택자의 신청범위를 넓히는 내용이다.

거주기간 공제로의 전환과 세액공제 한도 신설은 실거주자 중심의 세제지원과 과세형평 제고를 위한 조치이나, 현금 납부여력이 부족한 일부 고령 1주택자의 부담을 확대할 수 있다. 따라서 개편 취지를 유지하면서 주택자산에 비해 현금소득이 부족한 고령자의 납부능력을 고려한 제도적 보완이 필요하다. 납부유예는 납부 시기를 늦출 뿐 세액 증가 자체를 해소하지 못하므로, 연령과 거주기간에 따라 공제 한도를 차등 적용하는 등의 보완방안을 검토할 필요가 있다.

과세기준액과 기본공제액 불일치로 인한 문턱효과 발생

개정안은 주택분 종합부동산세 납부의무가 발생하는 과세기준금액을 1세대 1주택자는 공시가격 14억원, 그 밖의 다주택자는 합산 공시가격 9억원으로 규정하는 한편, 과세표준 산정 시 차감하는 기본공제액은 거주 여부에 따라 차등 적용한다. 이러한 구조에서는 주택 공시가격이 과세기준금액을 소폭 초과하더라도 일정 규모의 과세표준이 일시에 발생하는 문턱효과가 나타난다.

비거주 1세대 1주택자의 경우 공시가격이 14억원 이하이면 종합부동산세 과세 대상에서 제외되지만, 공시가격이 14억원을 1원이라도 초과하면 기본공제액 12억원을 차감한 금액에 공정시장가액비율 70%가 적용된다. 이 경우 과세표준은 1.4억원으로 과세 진입과 동시에 일정 규모의 세부담이 발생하게 된다.

다주택자에게도 동일한 구조가 적용된다. 동일한 공시가격의 주택 2채 중 1채에 거주하는 경우, 기본공제액은 6.5억원이므로, 합산 공시가격이 9억원을 초과하는 순간 공정시장가액비율 70% 적용 시 1.75억원의 과세표준이 발생한다. 동일가격 주택 3채 중 1채에 거주하는 경우 기본공제액이 5.67억원이며 과세진입 직후의 과세표준은 2027년 2.33억원, 2028년 약 2.67억원이다. 보유주택 중 어느 주택에도 거주하지 않는 경우 기본공제액은 4억원으로 줄어 문턱효과가 더욱 크게 나타난다.

[표 32] 주택 보유·거주 유형별 종합부동산세 과세 진입 시 과세표준 및 세액

(단위: 억원)

구분		과세기준금액	기본공제액	기준금액 초과 직후	
				과세표준	세액(만원)
1세대 1주택	거주	14억원	14.0	0	0
	비거주		12.0	1.4 (2.0×70%)	45.0
2주택	1주택 거주	9억원	6.5	1.8 (2.5×70%)	60.6
	모두 비거주		4.0	3.5 (5.0×70%)	131.0
3주택	1주택 거주	9억원	5.7	2.7 (3.3×80%)	71.4
	모두 비거주		4.0	4.0 (5.0×80%)	167.3

주: 1. 주택가액은 납세자별 합산 공시가격이며 소수점 2자리에서 반올림하였음

2. 2028년 이후 기준임

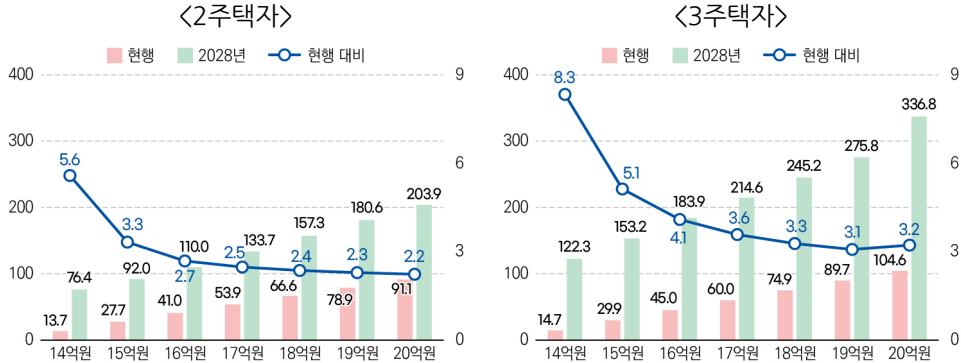
자료: 국회예산정책처 작성

이러한 문턱효과는 누진세율의 과세표준 구간 변경에 따라 나타나는 세부담 증가와는 구분된다. 누진세율의 경우 과세표준이 상위 구간에 진입하더라도 해당 구간 초과분에만 높은 세율이 적용되므로 과세표준 증가에 따라 세액이 연속적으로 증가한다. 반면 개정안의 경우 과세기준금액을 초과하여 납세의무가 발생하는 시점부터 과세기준금액과 기본공제액 간의 차액에 대해서도 과세표준이 형성된다. 따라서 이와 같은 문턱효과는 세율의 누진성보다는 과세대상 기준과 과세표준 산정방식 간의 불일치로 인해 발생한다.

특히 보유주택 수와 거주 여부가 동일하고 주택가액의 차이가 크지 않더라도 과세기준금액 초과 여부에 따라 세부담에 상당한 차이가 발생할 수 있다. 또한 납세자의 주택 보유 및 거주 형태의 변화가 없더라도 공시가격 상승만으로 과세기준금액을 초과하는 경우 일정 규모의 과세표준이 일시에 발생한다. 주택가액 합산액이 시가 14억원인 2주택자와 3주택자의 세부담은 각각 현행의 5.6배와 8.3배로 증가하며, 20억원인 경우에는 각각 현행의 2.2배와 3.2배로 증가한다. 이는 주택가액의 미미한 차이에 비해 세부담 격차가 크게 나타날 수 있다는 점에서 납세자 간 과세 형평성 측면의 검토가 필요하다.

[그림 8] 주택 합산액 20억원 이하 다주택자의 현행 대비 세부담 증가

(단위: 만원, 배)



주: 1. 주택가액(시가) 기준이며, 공시가격은 시가의 69% 수준으로 가정
 2. 다주택자는 동일가액 2 또는 3주택 보유 중 1주택은 거주주택으로 가정
 자료: 국회예산정책처 작성

따라서 일정 가액 이하의 주택을 과세대상에서 제외하고 거주 여부와 보유 주택 수에 따라 세부담을 차등화하려는 개정 취지를 고려하더라도, 과세기준금액과 기본공제액의 차이로 인해 과세대상 진입 시 세부담이 불연속적으로 증가하는 만큼, 이러한 세부담 격차가 개정안의 정책목적에 부합하는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 과세기준금액 부근에서 주택가액이 유사한 납세자 간에도 상당한 세부담 차이가 발생할 수 있다는 점에서 과세형평성 측면의 검토가 필요하다.

비거주 예외 인정 및 거주 판정기준 명확화 필요

이번 개정안은 실거주 여부를 종합부동산세 세부담에 보다 적극적으로 반영하기 위하여 1세대 1주택자의 기본공제 및 세액공제 체계를 거주 중심으로 개편한다. 현행 제도에서는 1세대 1주택자의 장기보유 세액공제를 주택의 보유기간을 기준으로 적용하고 있으나, 개정안은 이를 해당 주택의 거주기간에 따른 공제로 전환한다. 또한 1세대 1주택자의 기본공제도 해당 주택에 거주하는 경우와 거주하지 않는 경우를 구분하여 적용하도록 하고 있다. 정부 제출안에 따르면 1세대 1주택자의 기본공제는 거주하는 경우 14억원, 거주하지 않는 경우 12억원으로 차등하여 적용한다. 이에 따라 거주 여부와 거주기간의 인정범위가 납세자의 과세표준과 세액을 결정하는 중요한 기준이 된다.

개정안은 불가피한 사유로 거주를 지속하기 어려운 경우를 고려하여 예외적으

로 비거주기간을 거주기간으로 인정하는 특례도 마련하고 있다. 해당 주택에 1년 이상 거주한 사실이 있는 자가 취학, 질병의 요양, 근무상의 형편 등 부득이한 사유로 다른 지역으로 이전하는 경우, 기본공제 적용 시 해당 주택에 거주하는 것으로 인정하는 횟수는 총 3회로 제한하며, 세액공제 산정 시에는 합산 기간 3년 이내에서 거주기간에 포함한다.

다만 예외 인정 여부에 따라 기본공제액과 세액공제율이 달라지는 만큼 사유의 인정범위와 판단기준을 명확히 할 필요가 있다. 개정안은 취학·질병의 요양·근무상의 형편 등을 예시하고 인정 횟수와 기간에도 제한을 두고 있으므로, 구체적인 인정사유를 시행령에 위임하도록 한 것은 포괄위임금지원칙에 위반된다고 단정하기는 어렵다. 그러나 예시된 사유 외에 시행령으로 정할 수 있는 사유의 범위가 불명확할 경우, 납세자가 자신의 비거주 사유가 특례 적용대상에 해당하는지 사전에 판단하기 어려울 수 있다. 따라서 추가 인정사유가 취학·요양·근무상의 형편과 유사하게 해당 주택의 거주를 지속하기 어려운 경우에 해당하도록 법률에서 위임 범위를 구체화할 필요가 있다.

정부가 제시한 시행령 개정방향에는 고등학교·대학교 취학, 직장 변경이나 전근, 1년 이상 치료·요양이 필요한 질병, 학교폭력 피해에 따른 전학, 국외근무·취학 및 일정한 직계존속 동거보양 등이 포함되어 있다. 다만, 중학교 취학이나 자녀 양육 등 예시되지 않은 사유를 그 밖의 유사한 사유로 인정할 것인지, 기존 임대차계약이나 임차인의 계약갱신요구권 행사로 입주하기 어려운 경우까지 예외에 포함할 것인지는 구체적인 적용기준이 필요하다.

결과적으로 비거주기간을 거주기간으로 인정하는 특례는 실거주 중심의 종합부동산세 체제로 전환하는 과정에서 불가피한 사유로 거주하지 못하는 납세자의 세부담을 고려한다는 점에서는 타당한 측면이 있다. 다만 거주기간 인정 여부가 납세의 무자의 세부담에 직접적인 영향을 미치는 만큼, 부득이한 사유의 인정범위와 판단기준을 법률에서 일정 수준 구체화할 필요가 있다. 또한 시행령에서는 구체적인 인정요건과 기간, 적용방법 및 경과조치 등을 명확히 규정하여 납세자의 예측가능성을 확보할 필요가 있다.

한편, 비거주기간의 예외 인정과 별개로 실제 거주 여부와 거주기간 판정기준도 명확히 할 필요가 있다. 개정안은 거주 여부와 거주기간에 따라 기본공제액과 세액공제율을 달리 적용하므로 거주 판정기준은 납세자의 세부담을 결정하는 중요한

요소가 된다. 정부는 주민등록표 등본상 전입일부터 전출일까지의 기간을 기본으로 거주기간을 산정하되, 필요한 경우 객관적인 자료를 통해 실제 거주 여부를 확인할 수 있다는 입장이다.

주민등록자료를 활용하면 거주 여부와 기간을 비교적 용이하게 확인할 수 있어 납세협력비용과 세무행정비용을 줄일 수는 있다. 그러나 주민등록상 주소가 해당 주택에 있다는 사실만으로 실제 거주지가 확인되는 것은 아니며, 거주 여부에 따른 기본공제액의 차이와 거주기간별 세액공제는 실제 거주하지 않으면서 주민등록상 주소만 이전하려는 형식적인 전입 유인으로 작용할 수 있다. 과세관청은 객관적인 자료를 통해 실제 거주 여부를 확인할 수 있고, 주민등록법상 거짓 신고에 대한 제재도 존재한다. 다만 이러한 확인 및 제재 수단과 별개로 실제 거주 여부를 판단하는 기준과 확인절차가 명확하지 않을 경우, 거주요건의 적용을 둘러싼 과세상 분쟁이 발생할 수 있다.

따라서 주민등록자료를 거주 여부 및 거주기간 산정의 기본적인 확인자료로 활용하되, 실제 거주와 불일치하는 경우의 판단기준과 확인절차 등을 법령으로 명확히 하여야 한다. 특히 실제 거주로 인정되는 요건과 확인자료의 범위 등을 명확히 하고, 거주요건을 충족하지 못한 사실이 사후에 확인되는 경우 공제 적용 및 세액 경정 등 사후관리 기준도 명확히 해야 한다. 이를 통해 불가피한 비거주자는 보호하되 형식적 전입을 통한 부당한 세제혜택을 방지하는 한편, 납세자의 예측가능성과 과세의 일관성을 확보할 필요가 있다.

비거주 부부공동명의 1주택자의 기본공제 축소에 따른 세부담 검토

2026년 9월 1일 확정된 수정 정부안은 공동명의 1주택자 특례를 신청하지 않는 비거주 부부공동명의 1주택자의 기본공제를 현행 각각 9억원에서 6억원으로 축소하는 내용을 포함하고 있다. 반면, 비거주 단독명의 1세대 1주택자의 기본공제는 12억원으로 유지한다. 이에 따라 비거주 공동명의자의 기본공제 합계는 18억원에서 12억원으로 줄어들어 단독명의자와 같아진다. 이러한 기본공제 축소는 공동명의자의 과세표준을 확대하는 요인으로 작용한다. 예를 들어 공시가격 30억원인 주택을 부부가 각각 50%씩 소유하고 특례를 신청하지 않는 경우, 개인별 과세표준은 현행 3.6억원에서 2027년 6.3억원으로 증가하게 된다.

[표 33] 주택 소유 형태 및 거주 여부에 따른 종합부동산세 기본공제 비교

구분		현행	개정안	현행 대비 증감	1세대 1주택자 세액공제
단독명의 1세대 1주택자 또는 특례 적용	거주	12억원	14억원	2억원	연령·거주기간 공제 가능
	비거주	12억원	12억원	-	연령 공제 가능
부부공동명의 (특례 미적용)	거주	18억원 (1인당 9억원)	18억원 (1인당 9억원)	-	불가능
	비거주	18억원 (1인당 9억원)	12억원 (1인당 6억원)	△6억원 (1인당 △3억원)	불가능

자료: 국회예산정책처 작성

[표 34] 비거주 부부공동명의 1주택자의 과세표준 변화 예시

구분	현행	기본공제액 축소	2027년
주택 전체 공시가격	30억원	30억원	30억원
개인별 지분 상당 공시가격	15억원	15억원	15억원
개인별 기본공제	9억원	6억원	6억원
공정시장가액비율	60%	60%	70%
개인별 과세표준	3.6억원	5.4억원	6.3억원
부부 합계 과세표준	7.2억원	10.8억원	12.6억원

주: 1. 부부가 각각 50%의 지분을 보유하고 공동명의 1주택자 특례를 신청하지 않은 경우를 가정

2. 과세표준 비교이며, 실제 납부세액은 세율, 재산세 상당액 공제 및 세부담 상한 등을 반영하여 산정

자료: 국회예산정책처 작성

현행 제도에서 비거주 공동명의자의 기본공제 합계는 단독명의자보다 6억원 높다. 정부안은 이 차이를 없애므로 공시가격 30억원 사례에서 단독명의자와 공동명의자의 과세표준 합계가 모두 12.6억원으로 같아져, 그간 공동명의자에게 더 큰 기본공제를 적용하면서 발생하던 과세표준 격차를 해소하는 효과가 있다. 그러나 과세표준 합계가 같아져도 최종 세액은 차이가 있다. 단독명의자는 12.6억원에 대해 과세받는 반면, 공동명의자는 각각 6.3억원에 대해 과세받는다. 종합부동산세는 누진세율을 적용하므로 다른 조건이 동일하다면 공동명의자는 과세표준이 나뉘는 데 따른 세율 적용상의 이점을 갖는다. 반면 단독명의자는 요건을 충족하면 연령별 세액공제를 받을 수 있다. 따라서 소유 형태별 최종 세부담은 과세표준 분산효과와 세액공제 효과를 모두 반영하여 비교해야 한다. 공동명의 1주택자 특례 적용 시에는

주택 전체를 기준으로 기본공제와 세율을 적용하며 요건에 따른 연령·기간별 세액공제를 인정하는 방식이다. 특례 적용으로 받을 수 있는 세액공제와 개별과세의 과세표준 분산 효과 중 어느 쪽이 더 큰지에 따라 최종 세액이 달라진다.

이번 개정은 비거주 부부공동명의 1주택자의 기본공제 합계액을 단독명의 1주택자와 동일한 12억원으로 조정하여 소유 형태에 따른 기본공제 차이를 축소하였다. 공동명의자는 과세표준이 지분별로 분산되는 효과가 유지되고, 요건 충족 시 공동명의 1주택자 특례를 선택하여 연령·거주기간별 세액공제를 적용받을 수 있다는 점을 고려하면 비거주 공동명의자에 대한 기본공제 축소는 실거주 중심으로 세부담을 완화하려는 개정 취지에 부합되는 것으로 보인다.

나. 양도소득세 개편안

(1) 개정내용

정부는 「2026년 세제개편안」을 통해 주택에 대한 장기보유특별공제를 현행 '보유기간 + 거주기간'에서 거주기간 기준으로 전환하고, 공제 한도를 신설하는 내용을 발표하였다. 또한, 다주택자가 조정대상지역 소재 주택을 양도하는 경우에 적용되는 중과세율을 2027년부터 2년 간 한시적으로 완화하는 내용의 「소득세법」 개정을 추진하고 있다.

양도소득세 장기보유특별공제에 대한 정부 개편안의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 장기보유특별공제를 '주택'과 '주택 외'로 이원화하여 주택에 대한 공제는 「장기거주 소득공제」로, 주택 외 토지·건물에 대한 공제는 「장기보유 소득공제」로 명칭을 변경한다. 다음으로 주택에 대한 공제를 보유기간 기준에서 거주기간 기준으로 전환하되, 2027년까지는 현행 공제율을 유지하고 2028년 중간단계를 거쳐 2029년부터는 보유기간 요소를 완전히 배제한다. 마지막으로 2028년 양도분부터 장기거주 소득공제에 대한 인별 한도와 양도 물건별 한도를 신설한다.

[표 35] 장기보유특별공제 개편 관련 정부안 주요 내용

현 행	정 부 안												
[양도소득세 공제 보유기준에서 거주기준으로 전환]													
<div>□ 장기보유특별공제<ul style="list-style-type: none">○ (명칭) 장기보유특별공제<ul style="list-style-type: none">- (대상) 토지, 건물(주택 포함), 조합원 입주권</div>	<div>□ 제도 이원화·명칭 변경<ul style="list-style-type: none">① (명칭) 장기거주 소득공제<ul style="list-style-type: none">- (대상) 주택, 조합원입주권② (명칭) 장기보유 소득공제<ul style="list-style-type: none">- (대상) 토지, 건물(주택 외) 등</div>												
[양도소득세 장기거주 소득공제 공제율 변경]													
<div>□ 1세대 1주택자 주택 장기보유특별공제<ul style="list-style-type: none">○ (공제율) ① + ②<ul style="list-style-type: none">① (거주) 연 4%, 최대 40%② (보유) 연 4%, 최대 40%</div>	<div>□ 거주공제로 단계적 전환<table><tr><th>양도시점 구분</th><th>~2027년</th><th>2028년</th><th>2029년~</th></tr><tr><td>거주공제</td><td>연 4% 최대 40%</td><td>연 6% 최대 60%</td><td>연 8% 최대 80%</td></tr><tr><td>보유공제</td><td>연 4% 최대 40%</td><td>연 2% 최대 20%</td><td>-</td></tr></table><div>2년 이상 거주, 3년 이상 보유 시</div></div>	양도시점 구분	~2027년	2028년	2029년~	거주공제	연 4% 최대 40%	연 6% 최대 60%	연 8% 최대 80%	보유공제	연 4% 최대 40%	연 2% 최대 20%	-
양도시점 구분	~2027년	2028년	2029년~										
거주공제	연 4% 최대 40%	연 6% 최대 60%	연 8% 최대 80%										
보유공제	연 4% 최대 40%	연 2% 최대 20%	-										

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

현행	정부안												
<div>☐ 다주택자 주택 장기보유특별공제</div> <div><div>- 보유 연 2%, 최대 30%</div></div>	<div>☐ 거주공제로 단계적 전환</div> <table><tr><th><div>양도시점</div><div>구분</div></th><th>~2027년</th><th>2028년</th><th>2029년~</th></tr><tr><td>거주공제*</td><td>-</td><td>연 2% 최대 30%</td><td>연 2% 최대 30%</td></tr><tr><td>보유공제</td><td>연 2% 최대 30%</td><td>연 1% 최대 15%</td><td>-</td></tr></table> <div>* 2년 이상 거주 시에만 적용</div>	<div>양도시점</div> <div>구분</div>	~2027년	2028년	2029년~	거주공제*	-	연 2% 최대 30%	연 2% 최대 30%	보유공제	연 2% 최대 30%	연 1% 최대 15%	-
<div>양도시점</div> <div>구분</div>	~2027년	2028년	2029년~										
거주공제*	-	연 2% 최대 30%	연 2% 최대 30%										
보유공제	연 2% 최대 30%	연 1% 최대 15%	-										

[양도소득세 장기거주 소득공제 한도 신설]

☐ 주택 장기보유특별공제 (신 설)	☐ 장기거주 소득공제 공제한도 신설 (인별 연간) / (양도 물건별) 각각 ('28년) 20억원, ('29년 이후) 10억원
---	--

- 주: 1. 공제 적용의 기본요건은 3년 이상 보유(1세대 1주택은 2년 이상 거주 포함)이며, 1세대 1주택의 공제액은 양도차익에 양도가액 중 12억원 초과분의 비중을 곱한 금액에 공제율을 적용하여 산정
2. 다주택자는 2028년에 거주공제율(2년 이상 거주 시)과 보유공제율 중 높은 공제율을 적용하며, 조정대상지역 소재 주택을 양도하는 경우에는 현행과 같이 공제가 배제됨
3. 공제한도는 공동소유하거나 시점을 달리하여 분할양도하는 경우 지분비율 또는 분할양도비율에 따라 안분하여 적용

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 정부는 다주택자에 대한 중과세율 적용을 한시적으로 완화하는 내용을 이번 개정안에 포함하였다. 현행은 다주택자가 조정대상지역에 소재한 주택을 양도하는 경우 2주택은 20%p, 3주택 이상은 30%p의 중과세율이 적용되지만, 개정안은 2년 이상 보유한 주택에 한해 2027~2028년 한시적으로 중과세율을 완화하는 내용이다. 또한 중과세율이 적용된 2026년 5월 10일 이후 양도분에 대해서도 2027년 이후 예정·확정신고하는 경우 완화된 중과세율(2027년 수준)을 적용받을 수 있도록 하였다.

[표 36] 다주택자 조정대상지역 주택 양도소득세 중과 한시 완화 관련 정부안 주요 내용

현 행	정 부 안						
□ 다주택자의 조정대상지역 소재 주택 양도소득세 중과	□ 중과세율 한시 완화 * 보유기간 2년 이상인 경우에 한정						
○ (1세대 2주택) 기본세율 + 20%p	<table> <tr> <th>양도기간</th><th>중과세율</th></tr> <tr> <td>'27.1.1.~'27.12.31.</td><td>+5%p</td></tr> <tr> <td>'28.1.1.~'28.12.31.</td><td>+10%p</td></tr> </table>	양도기간	중과세율	'27.1.1.~'27.12.31.	+5%p	'28.1.1.~'28.12.31.	+10%p
양도기간	중과세율						
'27.1.1.~'27.12.31.	+5%p						
'28.1.1.~'28.12.31.	+10%p						
○ (1세대 3주택 이상) 기본세율 + 30%p	<table> <tr> <th>양도기간</th><th>중과세율</th></tr> <tr> <td>'27.1.1.~'27.12.31.</td><td>+10%p</td></tr> <tr> <td>'28.1.1.~'28.12.31.</td><td>+15%p</td></tr> </table>	양도기간	중과세율	'27.1.1.~'27.12.31.	+10%p	'28.1.1.~'28.12.31.	+15%p
양도기간	중과세율						
'27.1.1.~'27.12.31.	+10%p						
'28.1.1.~'28.12.31.	+15%p						

주: 1. 기본세율은 6~45%
 2. 중과세율이 적용된 2026년 양도분도 2027년 1월 1일 이후 예정신고 또는 확정신고를 하는 경우에는 완화된 세율(2주택 +5%p, 3주택 이상 +10%p)을 적용
 3. 중과 대상 주택에 대해서는 한시 완화 기간 중에도 장기보유특별공제가 적용되지 않음
 자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

이외에도 정부안에는 2027년부터 10년 이상 장기거주한 양도가액 30억원 이하의 1주택에 대한 양도소득세 기본공제액을 현행 연 250만원에서 연 2,500만원⁴²⁾으로 확대하는 내용이 포함되었다. 이 경우 친족, 지배법인 등 특수관계인 간 거래 및 비거주자는 적용을 제외하며, 해당 1주택 외 양도소득이 있는 경우 연 250만원 초과분은 1주택 양도분에만 적용된다.

정부안과 별도로 제22대 국회에는 양도소득세와 관련한 의원발의 법률안이 다수 계류 중이다. 이들은 보유기간 공제를 축소·폐지하는 내용(최혁진·윤종오 의원안)과, 1세대 1주택 비과세 기준을 15억원으로 상향하거나 공제율 변경 시 종전 보유·거주기간에 종전 규정을 적용하는 등 부담을 완화하는 내용(서명옥·조은희 의원안), 부득이한 사유나 리모델링 공사기간 등을 거주기간에 반영하는 내용(송석준·김미애·고동진·윤후덕 의원안) 등으로 나뉜다. 다주택자 중과와 관련해서는 조정대상지역을 새로운 부동산관리지역으로 변경·통합하면서 종전 조정대상지역 다주택자 중과 규정을 삭제하는 법률안(홍기원 의원안)이 발의되어 있다.

42) 공동소유한 경우 지분비율에 따라 공제액을 안분하되, 부부 공동명의 주택의 경우는 각각 적용한다.

[표 37] 재정경제기획위원회에 계류 중인 장기보유특별공제, 다주택자 중과세율 관련 의원안 주요 내용

구분	의안번호	대표발의자	주요 내용
장기보유 특별공제	2203310	박상혁	공익사업 등으로 협의매수·수용된 자산에 대한 장기 보유특별공제 특례 신설
	2203875	이병진	공익사업 등으로 협의매수·수용된 자산에 대한 장기 보유특별공제 특례 신설
	2204778	이상식	공익사업 등으로 협의매수·수용된 자산에 대한 장기 보유특별공제 특례 신설
	2209468	이소영	비과세 대상 건설임대주택(임차 후 5년 이상 거주)은 보유·거주기간을 임차일부터 기산
	2218197	윤종오	장기보유특별공제를 폐지하고, 1세대 1주택은 1인당 평생 2억원 한도의 세액공제 방식으로 전환
	2218625	최혁진	비주택 자산의 공제 폐지, 1세대 1주택은 보유기간 공제율을 삭제하고 거주기간 공제율(최대 80%)만 적 용, 비거주자 공제 배제
	2218966	김미애	질병·요양·취학·근무상 형편 등 부득이한 사유로 거 주하지 못한 기간을 거주기간에 산입
	2219330	송석준	질병·취학·근무, 재개발·재건축 임시거주, 귀농·귀촌 등 불가피한 사유의 기간을 거주기간에 산입
	2220389	서명옥	1세대 1주택 비과세 기준을 12억원에서 15억원으로 상향, 거주기간 공제율을 최대 40%에서 50%로 인상
	2221231	조은희	1세대 1주택 비과세 기준 15억원으로 상향, 장기보유특별공제 공제율·공제한도 변경 시 기존 보유자는 종전 규정 적용
다주택자 중과세율	2221309	고동진	공동주택 리모델링 공사기간의 50%를 거주기간으로 인정
	2221809	윤후덕	근무·취학·질병·요양, 재건축·재개발 등 부득이한 사유로 거주하지 않은 기간을 거주기간에 포함
	2200973	홍기원	조정대상지역·투기과열지구·지정지역을 부동산관리 지역 1·2단계로 통합하고, 1단계(종전 조정대상지역)의 중과 규정 삭제

주: 2026년 10월 16일 조희 기준

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

이번 양도소득세 관련 개편안 가운데 장기보유특별공제의 거주 전환 및 공제한도 신설은 일반적으로 세수 증가 요인으로, 다주택자 중과세율 한시 완화 및 장기거주 1세대 1주택의 양도소득 기본공제 상향은 세수 감소 요인으로 볼 수 있다.

그러나 다음의 이유로 세수효과를 합리적으로 추정하는 데 한계가 있다. 첫째, 거주기간을 반영한 공제율 변화 등 제도변화의 세수효과를 추정하기 위해서는 양도 건별로 양도차익을 추정하기 위한 자료(취득가액·양도가액) 외에 보유·거주기간과 같은 정보가 필요하지만, 추계에 필요한 현황 자료가 부재하여 이를 파악하기 곤란하다. 둘째, 이번 제도개편 자체가 양도 여부 및 양도 시점 등 납세자의 의사결정에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되므로, 주택의 양도 규모 등을 합리적인 수준에서 예측하기 곤란하다. 참고로 정부도 법률안 비용추계서에서 ‘각 주택의 양도차익 규모, 양도 주택 수 규모 등을 사전에 합리적으로 추정하기 곤란’하다는 설명하고 있다.⁴³⁾

(3) 분석의견

실거주자 중심 개편의 연장선인 거주공제로의 전환

정부 양도소득세 개정안의 핵심은 현행 장기보유특별공제를 주택에 대해서는 「장기 거주 소득공제」로, 주택 외 토지·건물에 대해서는 「장기보유 소득공제」로 이원화하고, 주택에 대한 공제를 거주기간 기준으로 전환하는 것이다. 2027년까지는 유예기간을 두어 현행 제도를 유지하고, 2028년 중간 단계를 거쳐 2029년부터는 보유기간 요소를 완전히 배제한다. 이와 함께 2028년 양도분부터 장기거주 소득공제에 인별 한도·양도 물건별 한도를 신설한다.

현행 ‘장기보유특별공제’는 1975년 양도소득세가 소득세 체계에 편입되면서 도입된 ‘양도소득 특별공제’에서 유래한다. 양도소득 특별공제는 취득가액에 물가상승률을 반영한 금액을 공제하도록 하여 보유기간 중의 명목가치 상승을 조정하는 장치로 도입되었다. 이후 1989년 5년 이상 보유자산에 대해 양도차익의 일정 비율을 공제하는 ‘장기보유특별공제’가 도입되었고, 1996년 보유요건이 3년으로 단축되고 공제율이 3단계로 세분화되었다. 이후 2006년에는 1세대 1주택에 대한 45%(15년 이상 보유)의 우대공제율이 도입되었다. 2008년부터는 보유기간에 따라 연 단위로 공제율이 증가하도록 세분화되고, 2009년 1세대 1주택 최고 공제율(80%) 도달기간이 종전 20년에서 10년으로 단축되었다.

43) 정부, 소득세법 일부개정법률안(의안번호 2221042), 제출일: 2026.9.3.

[표 38] 장기보유자산에 대한 조정제도 변화: 1975~2008년

시행연도 (양도기준)	주요 내용	비고
1975년	양도소득세 신설 및 '양도소득 특별공제' 도입 - 보유기간 2년 이상 - 공제액: 취득가액×보유연도×연 10%* (*도매물가상승률이 10%를 넘으면 연 20%까지 인정)	· 1979년 정액공제(90만원)로 전환 후 1981년 재도입
1989년	5년 이상 보유자산에 대한 '장기보유특별공제' 도입 - 5년~10년 미만: 10% / 10년 이상: 30%	· 1996년 최소 보유기간 3년 으로 단축, 3단계 (10·15·30%)
2006년	1세대 1주택자에 대한 우대공제율 신설 - 1세대 1주택에 한해 15년 이상 보유 시 45%	· 3주택(2004년~) · 2주택 및 비사업용 토지 (2007년~) 적용 배제
2008년	보유기간별 공제율 세분화(연 단위) - 토지·건물 등: 연 2~3%p씩 증가 (최대 30%, 10년) - 1세대 1주택: 연 4%p씩 증가(최대 80%, 20년)→ 2009년 연 8%p(최대 80%, 10년)	

자료: 「소득세법」 및 관련 법령, 정부안을 참고하여 국회예산정책처 작성

2019년에는 토지·건물·다주택 양도차익에 대한 공제율이 보유기간별 연 2%p로 조정되었다. 2021년 양도분부터는 1세대 1주택 공제율 계산 시 보유분과 거주분으로 나뉘어, 현행 공제율 체계가 마련되었다. 올해 개정안은 거주요건을 강화하고 실거주자 중심의 지원을 마련해 온 최근 개정의 연장선에 있는 것으로 이해된다.

[표 39] 장기보유자산에 대한 조정제도 변화: 2019년 이후

시행연도 (양도기준)	주요 내용	비고
2019년	토지·건물·다주택 공제율 조정 - 토지·건물·다주택: 연 2%p(최대 30%, 15년)	
2021년	1세대 1주택, 보유·거주기간으로 구분 - 1세대 1주택 보유·거주 각 연 4%p(각 최대 40%, 10년)	
정 부 안 2028년	이원화 및 거주공제로 단계적 전환 - 주택: '장기거주 소득공제' · 1세대 1주택: 보유 연 2%p(최대 20%, 10년) 거주 연 6%p(최대 60%, 10년)	· 2027년까지 현행 유지 · 개인 비사업용 토지 배제

시행연도 (양도기준)		주요 내용	비고
정부 안		<ul style="list-style-type: none"> · 다주택: 보유 연 1%p(최대 15%)와 거주 연 2%p(최대 30%) 중 높은 공제율 · 공제한도 신설: 인별·양도 물건별 각 20억원 - 주택 외: '장기보유 소득공제'(보유 연 2%p) 	
	2029년	주택 공제에서 보유기간 완전 제외 <ul style="list-style-type: none"> - 1세대 1주택: 거주 연 8%p(최대 80%, 10년) - 다주택: 거주 연 2%p(최대 30%, 15년) - 공제한도: 인별 연간·양도 물건별 각 10억원 	

자료: 「소득세법」 및 관련 법령, 정부안을 참고하여 국회예산정책처 작성

장기보유특별공제 개편의 영향 분석

(가) 거주공제 전환에 따라 거주기간이 짧은 주택의 세부담 증가가 예상
개정안에 따르면 2029년 양도분부터는 보유기간과 관계없이 거주기간만으로 주택 양도차익에 대한 공제율이 결정된다. 이런 변화에 따라 보유기간에 비해 거주기간이 짧을수록 공제율이 크게 감소하고 그 결과 세부담이 증가할 것으로 예상된다. 다만 세부담 증가는 주로 1세대 1주택 고가주택 양도 및 비조정대상지역 내 다주택자의 주택 양도에서 발생한다. 1세대 1주택자의 경우 12억원 이하 주택을 양도할 때 양도소득세가 과세되지 않으므로⁴⁴⁾ 공제 제도 변화의 영향을 받지 않는다. 한편 다주택자가 조정대상지역 내 주택을 양도하는 경우는 장기보유특별공제(개편 후 장기거주 소득공제) 적용이 원천적으로 배제되므로⁴⁵⁾ 거주공제 전환에 따라 세부담이 달라지지 않는다.

이하에서는 1세대 1주택 고가주택과 비조정대상지역 다주택자 양도 사례를 통해 공제 제도 변화에 따른 세부담 변화를 살펴본다. 구체적으로, 국토교통부 실거래가 자료상 2026년 아파트 매매거래 중 동일물건으로 추정⁴⁶⁾되는 거래를 선별하고, 해당 정보를 토대로 양도·취득 가액을 산정하여 분석하였다. 그 결과, 두 유형 모두 거주기간이 짧거나 거주하지 않은 경우에 세부담이 증가하는 것으로 나타났다.

1세대 1주택자는 현행 2년 이상 거주 시 보유분(연 4%p, 최대 40%)과 거주분

44) 「소득세법」 제89조 제1항 제3호

45) 「소득세법」 제95조 제2항

46) 시군구·법정동·지번·단지명·전용면적·층이 같은 거래를 매칭하여 동일 물건으로 추정하였다.

(연 4%p, 최대 40%)을 합산하여 공제받지만, 2029년부터는 거주 1년당 8%p(최대 80%)의 공제율만 적용된다. 아래 표의 사례A는 서울 송파구 아파트를 2016년 6월 5.6억원에 취득하여 2026년 7월 17.3억원에 양도한 거래로, 1세대 1주택 양도(보유 10년)로 가정하여 거주기간별 세부담 변화를 추정하였다. 분석 결과, 보유만 하고 거주하지 않은 경우(거주 0년) 세부담은 현행 8,808만원에서 1억 1,644만원으로 2,836만원(32%) 증가하며, 거주 2년 주택은 4,994만원에서 9,352만원으로 세부담이 4,359만원(87%) 증가한다.⁴⁷⁾ 보유기간과 거주기간의 차이가 줄어들수록 세부담 차이는 감소해, 보유와 거주 기간이 동일한 경우에는 거주공제 전환에 따른 세부담 차이가 발생하지 않는다.⁴⁸⁾

[표 40] 거주기간별 세부담 변화 시뮬레이션: 1세대 1주택

(단위: %, 만원)

구분	보유 (년)	거주 (년)	현행		개정안(2029년)		차이	
			공제율	세부담	공제율	세부담	공제율	세부담
사례A ¹⁾ (1세대 1주택)	10	0	20	8,808	0	11,644	△20	2,836
		2	48	4,994	16	9,352	△32	4,359
		5	60	3,387	40	6,083	△20	2,697
		10	80	1,085	80	1,085 ²⁾	-	0 ²⁾

주: 1) 서울 송파구, 전용 84.98㎡, 1층, 취득 2016.6. 5.6억원, 양도 2026.7. 17.3억원

2) 장기거주 1세대 1주택(양도가액 30억 이하)에 대한 기본공제 상향(250→2,500만원)을 고려하면, 거주 10년 시 개정안 세부담은 574만원으로 현행 대비 510만원 감소하는 결과가 나타남

1. 양도소득세 계산 시 필요경비는 취득가액만 반영하며, 지방소득세는 고려하지 않음

자료: 국토교통부 아파트 매매 실거래가 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로 비조정대상지역 다주택자는 현행 보유기간에 따라 연 2%p씩 최대 30%의 공제를 적용받으나, 2029년부터는 보유공제가 폐지되고 2년 이상 거주한 경우에 한해 거주 1년당 2%p(최대 30%)의 공제율이 적용된다. 아래 표의 사례B는 부산 해운대구 아파트를 2011년 1월 4.65억원에 취득하여 2026년 1월 14.3억원에 양도한 거래로, 비조정대상지역 다주택자 양도(보유 15년)를 가정하여 거주기간별 세부담 변화를 추정하였다. 분석 결과, 거주하지 않은 경우 세부담은 현행 2억

47) 사례A(1세대 1주택)에서 세부담 증가 크기는 비거주(거주 0년)보다 거주 2년에서 크게 나타나는데, 이는 거주 2년부터 1세대 1주택 공제율(최대 80%)이 적용되므로 보유공제 폐지에 따른 공제율 감소 수준(48 → 16%)이 거주 0년(20 → 0%) 대비 크기 때문이다. 절대적인 세부담 자체는 여전히 거주 0년(11,644만원)이 거주 2년(9,352만원)에 비해 크게 유지된다.

48) 해당 분석에서는 거주공제 전환에 따른 효과만 고려하기 위해, 양도가액 30억 이하 장기거주 1세대 1주택에 대한 기본공제 상향(250→2,500만원)의 효과는 고려하지 않았다.

4,672만원에서 3억 6,831만원으로 1억 2,159만원(49%) 증가할 것으로 예상된다. 거주기간이 증가할수록 공제율이 높아짐에 따라 현행 대비 세부담 차이는 감소하며, 보유기간과 거주기간이 15년으로 동일하면 세부담은 현행과 동일하게 된다.

[표 41] 거주기간별 세부담 변화 시뮬레이션: 비조정대상지역 다주택 (단위: %, 만원)

구분	보유 (년)	거주 (년)	현행		개정안(2029년)		차이	
			공제율	세부담	공제율	세부담	공제율	세부담
사례B ¹⁾ (비조정대상지역 다주택)	15	0	30	24,672	0	36,831	△30	12,159
		5	30	24,672	10	32,778	△20	8,106
		10	30	24,672	20	28,725	△10	4,053
		15	30	24,672	30	24,672	-	0

주: 1) 부산 해운대구, 전용 84.97㎡, 10층, 취득 2011.1. 4.65억원, 양도 2026.1. 14.3억원

1. 양도소득세 계산 시 필요경비는 취득가액만 반영하며, 지방소득세는 고려하지 않음
자료: 국토교통부 아파트 매매 실거래가 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 공제한도 신설은 고가주택 위주로 적용될 가능성이 높음

정부는 장기거주 소득공제에 연간 한도(인별·물건별 한도 각각 적용)를 신설하여, 2028년은 20억원, 2029년 이후로는 10억원을 적용할 계획이다. 정부는 공제한도 신설의 이유를 ‘공제수준 합리화 통한 과세형평 제고’로 제시하면서, 2024년 신고된 고가주택(양도가액 12억원 초과)의 장기보유특별공제액(5.1조원) 중 4.6조원(90%)이 서울 소재 주택에 대한 공제액이라는 통계⁴⁹⁾를 제시하였다. 이런 점을 고려할 때, 정부안의 공제한도 신설은 고가주택 양도에 대한 공제를 제한하려는 취지로 이해된다.

최대 공제율(80%)을 적용받는 1세대 1주택자(거주 10년 이상)의 경우, 2029년 이후 공제한도 10억원이 적용되는 거래는 과세대상 양도차익⁵⁰⁾이 12.5억원⁵¹⁾을 초과하는 경우이다. 최근 10년간 주택 가격이 서울 아파트 평균 가격상승률⁵²⁾만큼 증가하였다고 가정하면, 평균적으로 양도가액이 약 33.7억원⁵³⁾을 초과하는 주택부터 10억원의 공제한도가 적용될 것으로 계산된다.⁵⁴⁾

49) 재정경제부(2026.8.3.), ‘2026년 세제개편안 문답자료’

50) 1세대 1주택자가 고가주택(양도가액 12억원 초과)을 양도하는 경우, 전체 양도차익 중 양도가액에서 12억원 초과분이 차지하는 비율만큼만 과세대상 양도차익이 된다.

51) 12.5억원 = 10억원(공제한도액) ÷ 80%(공제율)

52) 최근 10년간(2016.7.~2026.7.) 한국부동산원 서울 아파트 실거래가격지수 상승률은 135.4%이다.

53) 양도가액 33.7억원의 취득가액은 약 14.3억원 수준으로, 전체 양도차익은 19.4억원(33.7-14.3), 그중 과세대상 양도차익은 12.5억원(19.4 × (33.7-12.0)/33.7)이다.

54) 2028년 신설 예정 공제한도(20억원)를 고려하면, 한도 적용이 예상되는 양도가액은 약 55.5억원이다.

이를 고려하여 국토교통부 실거래가공개시스템의 2026년 아파트 매매거래 (1~8월 계약분)⁵⁵⁾를 확인한 결과, 양도가액 30억원을 초과하는 거래는 전국 2,234건으로 전체 거래의 0.6% 수준이었다. 이 중 96.5%(2,155건)가 서울에서 이루어졌으며, 이는 서울 전체 거래의 4.4%에 해당하는 수준이다.⁵⁶⁾

이런 거래분포 등을 고려할 때 공제한도 신설의 영향을 받는 거래는 서울 지역 고가아파트를 중심으로 나타날 것으로 예상된다. 다만 앞선 추정은 매도인이 최대 공제율(80%)을 적용받고 주택가격이 서울 아파트 평균 수준으로 상승했다는 가정에 따른 것이다. 거주기간이 10년에 못 미쳐 공제율이 80%보다 낮게 적용되거나 실제 양도차익이 적은 경우 등을 고려할 때 한도 적용 대상은 이보다 감소할 수 있다.

[표 42] 2026년 1~8월 아파트 매매, 양도가액 구간·지역별 분포

(단위: 건, %)

구분	전국	서울	경기	광역시	기타 지역
5억원 이하	219,874 (61.9)	6,347 (13.1)	53,966 (47.0)	65,752 (73.1)	93,809 (92.0)
5억원 초과~10억원 이하	97,949 (27.6)	20,462 (42.2)	47,722 (41.6)	21,956 (24.4)	7,809 (7.7)
10억원 초과~20억원 이하	30,666 (8.6)	15,991 (33.0)	12,284 (10.7)	2,063 (2.3)	328 (0.3)
20억원 초과~30억원 이하	4,356 (1.2)	3,496 (7.2)	721 (0.6)	137 (0.2)	2 (0.0)
30억원 초과~40억원 이하	1,408 (0.4)	1,339 (2.8)	43 (0.0)	26 (0.0)	0 (0.0)
40억원 초과~50억원 이하	448 (0.1)	440 (0.9)	5 (0.0)	3 (0.0)	0 (0.0)
50억원 초과	378 (0.1)	376 (0.8)	1 (0.0)	1 (0.0)	0 (0.0)
계	355,079	48,451	114,742	89,938	101,948

주: 1. 2026년 1~8월 계약분(아파트, 거래 해제 신고분 제외)

2. 괄호() 안은 해당 지역 전체 거래건수 대비 비중임

3. 광역시는 부산·대구·인천·광주·대전·울산, 기타 지역은 세종과 8개 도

자료: 국토교통부, 실거래가 공개시스템(2026.10.6. 조회) 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

55) 다만 실거래 자료는 매도인의 주택 수·보유·거주기간 등을 알 수 없고 법인 매도도 포함하고 있어, 해당 거래가 모두 1세대 1주택자의 거래라고 할 수 없다.

56) 2026년 1~8월 양도가액 50억원 초과 아파트 매매거래는 전국 378건(0.1%)이며, 이 중 2건을 제외한 376건이 서울에 소재한 아파트의 거래였다.

거주공제 전환과 보유공제 폐지의 적절성 검토

이번 양도소득세 개편의 가장 큰 변화는 주택에 대한 공제 기준을 거주기간으로 완전히 전환하면서 2029년 이후에는 주택에 대한 보유공제를 완전히 폐지한다는 점이다. 이하에서는 주요국이 실거주 주택 및 장기보유 주택의 양도차익을 어떻게 과세하는지 살펴보고, 이를 바탕으로 보유공제 폐지가 결집효과⁵⁷⁾ 조정 측면에서 갖는 의미를 검토한다.

(가) 주요국 사례

대부분의 주요국은 실거주 주택에 대한 양도소득세를 면제하거나 세부담을 완화하는 정책을 시행하고 있다. 프랑스와 독일은 자가거주 요건을 충족한 주택을 보유기간과 관계없이 과세하지 않고, 미국(양도일 직전 5년 중 2년 이상 거주 시 개인 25만달러·부부 50만달러)과 일본(3,000만엔 특별공제)은 일정 한도까지 과세하지 않는다. 영국·캐나다·호주는 양도차익 중 거주기간에 해당하는 부분을 과세대상에서 제외(비과세)한다.

또한 주요국은 대체로 실거주 혜택과 별도로, 장기간 형성된 양도차익에 대해 낮은 세율 또는 공제 등을 통해 결집효과·명목이득을 조정하고 있다. 첫 번째 유형은 일반 소득세율보다 낮은 세율로 과세하는 국가로, 미국은 1년을 초과하여 보유한 자산의 양도차익에 낮은 세율(0·15·20%)을 적용하고⁵⁸⁾ 일본은 5년 초과 보유 시 일반세율(30.63%) 대비 낮은 15.315%의 세율을 적용하며⁵⁹⁾, 영국은 보유기간과 관계없이 18·24%로 과세한다. 양도소득을 다른 소득과 합산해 과세하는 호주·캐나다의 보유 1년 이상 주택의 양도차익 중 50%만 과세대상으로 산입하여 실질적인 세부담을 낮추고 있다.

두 번째 유형은 보유기간에 따라 공제수준을 증가시키거나 일정기간 이상 보유 시 비과세하는 국가이다. 프랑스는 비거주 주택에서 발생한 양도차익에 대해 19% 세율로 과세하고 있는데, 6년 이상 보유 시 연 6%p씩 공제율이 높아져 22년 이상

57) 결집효과(bunching effect)는 오랜 기간에 걸쳐 누적된 소득을 누진세율로 일시에 과세함에 따라 높은 한계세율이 적용되어 세부담이 커지는 현상을 의미한다.

58) 이는 1년 이하의 단기 양도차익은 과세기간 내 발생한 소득으로 누진세율 적용에 따른 결집효과가 거의 없어 다른 소득과 합산해 과세하고, 여러 해에 걸쳐 형성된 장기 양도차익에 낮은 세율을 적용하는 것으로 볼 수 있다.

59) 추가적으로 10년 초과 보유 주택 중 6,000만엔 이하분에 대해서는 10.21%로 저율 과세한다.

보유 시 주택 양도차익에 대한 소득세가 과세되지 않는다. 독일은 거주 여부와 관계 없이 10년 이상 보유한 주택에 대해 양도소득세를 전액 비과세한다.

한편 호주는 2027년 7월부터 12개월 이상 보유한 자산에 대해 50% 과세대상 산입 방식 대신 취득가액 물가연동 방식을 도입한다.⁶⁰⁾ 이는 1985년 양도소득세 도입 당시부터 1999년까지 운영하던 과거의 방식으로 회귀하는 것으로, 물가상승분을 제외한 실질 이익에만 과세하려는 취지로 해석된다.⁶¹⁾

[표 43] 주요국의 주택 양도소득과세 제도 비교

국가	주된 거주지	세율	결집효과·명목이득 조정
미국	직전 5년 중 2년 거주 시 개인 25만달러·부부 50만 달러까지 비과세	단기: 10~37% 장기(1년 초과) 0·15·20%	저율과세
영국	거주기간 비율만큼 비과세	18·24%	저율과세
일본	거주 주택 3,000만엔 특별공제	5년 이하: 30.63% 5년 초과: 15.315% (10년 초과 주택, 6,000만엔 이하분은 10.21%)	저율과세 장기보유자산 경감세율
캐나다	거주기간 비율만큼 비과세	과세대상 양도차익의 50% 합산 누진과세(14~33%)	12개월 이상 보유 시 양도차익의 50%만 산입
호주	거주기간 비율만큼 비과세	과세대상 양도차익의 50% 합산과세(0~45%)	12개월 이상 보유 시 양도차익의 50%만 산입 (2027.7.부터 물가연동 전환)
프랑스	실거주 주택은 전액 비과세	거주: 비과세 비거주: 19% (사회보장분담금 17.2% 별도)	6년 이상 보유 시 공제 (연 6%p 공제, 22년 보유 시 소득세분 면제)
독일	실거주 주택은 전액 비과세	거주: 비과세 비거주: 10년 이내 양도분 누진세율	보유 10년 경과 시 비과세

주: 1. 국제 기준

2. 영국·캐나다·호주는 보유기간 중 주된 거주지로 인정되는 기간 비율만큼 비과세함

자료: 미국 IRC §121·§1(h), 영국 TCGA 1992 s.222·223, 캐나다 ITA s.38·40, 호주 ITAA 1997 s115-100·118-110, 일본 조세특별조치법 §31의3·§35, 독일 EStG §23, 프랑스 CGI art.150 U, 각 국가의 과세관청 홈페이지 등을 토대로 국회예산정책처 작성

60) Treasury Laws Amendment (Tax Reform No. 1) Act 2026(https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r7493)

61) 호주는 물가연동과 함께 실질 양도차익에 최소 30%는 과세하기 위해 30% 최저세율을 신설하였다.

(나) 결집효과 완화를 위한 최소한의 조정장치 필요성

우리나라는 여러 기간 동안 발생한 소득을 일시에 과세할 때 발생할 수 있는 결집효과를 고려하여 양도소득·퇴직소득은 다른 소득과 합산하지 않고 별도의 과세표준·세율을 적용하는 분류과세 방식을 채택하고 있다. 퇴직소득에는 결집효과를 완화하는 연분연승(年分年乘)⁶²⁾ 방식을 적용하고, 주식 등에 대한 양도소득에는 별도의 세율⁶³⁾을 적용한다. 한편 부동산에 대한 양도소득에 대해서는 세율 단계에서 별도의 체계를 적용하는 대신, 장기보유특별공제제도를 통해 결집효과를 조정해 왔다.⁶⁴⁾

개정안은 주택 외 토지·건물(비사업용 토지 제외)에 대해서는 현행과 같은 보유기간 공제를 유지하면서, 주택에 대해서는 2029년부터 보유기간 공제를 폐지한다. 이는 실거주자에게 혜택을 집중하여 실거주 유인을 높이고, 겹투자 등 거주 목적이 아닌 주택 보유의 유인을 낮추려는 취지로 이해된다.

그러나 결집효과는 보유 목적이나 실거주 여부와 관계없이 장기간 보유한 자산을 양도할 때 나타나는 현상이다. 토지·건물에 대해서는 이러한 조정 기능을 유지하면서 주택에 대해서는 거주하지 않은 보유기간에 대한 조정을 모두 배제하는 것이 제도 취지 및 자산 간 과세의 일관성 측면에서 적절한지 검토할 필요가 있다. 특히 우리나라는 자산 양도차익에 대해 별도세율을 적용하는 미국·영국 등과 달리, 최대 45% 수준의 높은 누진세율이 적용되므로 결집효과가 크게 나타날 것으로 예상된다. 이런 점을 고려할 때, 주택에 대해서도 결집효과를 조정하는 최소한의 장치를 남겨 두는 방안을 검토할 필요가 있다.

62) 장기간 누적된 소득을 근속기간으로 나누어 1년 단위 금액으로 환산한 금액에 세율을 적용한 후, 다시 근속기간을 곱하여 전체 산출세액을 계산하는 방식이다.

63) 소액주주는 비과세하며, 일반적으로 대주주의 경우는 10~25%(1년 미만 30%) 내에서 과세한다.

64) 헌법재판소는 장기보유특별공제 제도의 입법취지에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

"부동산을 장기간 보유하는 사람은 투기 목적으로 부동산을 보유하지 않는 경우가 많은데, 그 양도차익에 대하여 단기간 보유한 사람과 같은 방법으로 세액을 산출하여 과세하면 보유기간 동안 누적된 소득이 일시에 과세되고 누진세율에 의하여 중하게 과세되므로 부동산의 보유자로 하여금 장기보유를 꺼리게 하는 효과가 발생하게 된다. 따라서 장기보유특별공제 조항은 부동산의 장기보유를 유도하여 부동산 투기를 억제하고 국토의 효율적 이용을 촉진하기 위하여 장기보유 부동산에 대한 양도차익을 계산함에 있어서 특별히 일정한 금액을 공제하여 주는 조항이다. 그 외에도 장기보유특별공제 제도는 양도소득이 일반적으로 장기간에 걸쳐 형성되면서 발생하는 화폐가치 하락이나 물가상승으로 인한 명목소득을 배제하는 기능을 하기도 한다." (헌재 2010. 10. 28. 2009헌바67, 헌재 2011. 3. 31. 2009헌가22 등)

다주택자 중과세를 한시 완화 검토

(가) 조정대상지역 다주택자 중과 제도의 변천

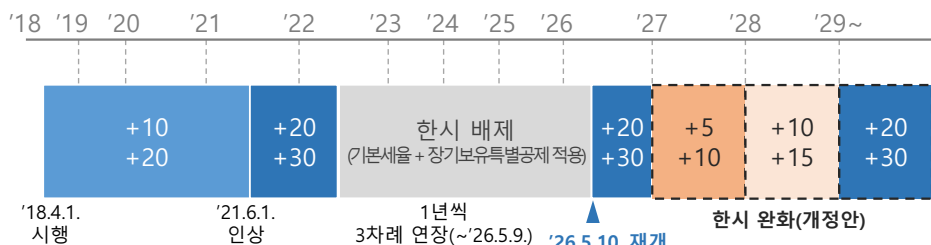
다주택자가 조정대상지역 소재 주택을 양도할 때 기본세율에 일정 세율을 가산하는 중과제도는 2017년 8월 2일⁶⁵⁾에 발표되어, 같은 해 12월 「소득세법」 개정⁶⁶⁾을 거쳐 2018년 4월 1일 양도분부터 시행되었다. 시행 당시에는 2주택자에게 10%p, 3주택 이상자에게 20%p를 가산하고 장기보유특별공제를 배제하였다. 이후 2020년 7월 10일⁶⁷⁾ 다주택자 중과세율을 2주택자 +20%p, 3주택 이상자 +30%p로 각각 10%p 인상하는 안을 발표하여 2021년 6월 1일 양도분부터 적용되었다.

2022년 5월 10일부터는 「소득세법 시행령」 개정으로 보유기간 2년 이상 다주택에 대해 중과가 1년간 한시적으로 배제되어 기본세율(6~45%)과 장기보유특별공제를 적용받게 되었다. 이후 다주택자 중과 한시 배제는 매년 경제정책방향 발표 및 시행령 개정을 통해 1년씩 세 차례 연장되어 2026년 5월 9일까지 유지되었다.

올해 정부는 2026년 2월 12일 다주택자에 대한 중과 유예를 예정대로 종료한다고 발표하였다. 이에 2026년 5월 10일 양도분부터는 다주택자 조정대상지역 내 주택 양도에 대한 중과가 다시 적용되고 있다. 이후 정부는 2026년 8월 3일 「2026년 세제개편안」을 통해 다주택자에게 매도기회를 부여한다는 취지로 2027~2028년 동안 중과세율을 한시적으로 낮추는 안을 발표하였다.

[그림 9] 다주택자 양도소득세 중과 연혁

(단위: %p)



- 주: 1. 중과세율은 기본세율(6~45%)에 더하는 가산세율이며, 중과세율 대상은 장기보유특별공제를 적용하지 않음
 2. 2026.5.10.~12.31. 중과세율(+20%p/+30%p)은 현행 기준이며, 개정안에 따르면 2026년 양도분도 2027.1.1. 이후 예정·확정신고 시 2027년 완화세율(+5%p, +10%p)을 적용함
 자료: 정부의 각종 보도자료 및 「2026년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

65) 관계부처 합동(2017.8.2.), '실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안'

66) 「소득세법」(법률 제15225호, 2017.12.19. 일부개정)

67) 관계부처 합동(2020.7.10.), '주택시장 안정 보완대책'

(나) 다주택자 중과세율 한시 완화에 따른 세부담 변화

조정대상지역 내 주택(10년 보유)을 양도하는 다주택자를 2주택/3주택 이상, 양도차익 5억원/10억원으로 구분하여 정부의 중과세율 한시 완화에 따른 세부담 변화를 살펴보았다. 분석 결과, 3주택 이상자가 양도차익 10억원 주택을 양도하는 경우 중과세율 +30%p를 적용한 세부담은 6.8억원이지만, 완화세율 적용 시 2027년 기준 세부담이 4.8억원(△2.0억원, △29.2%), 2028년 5.3억원(△1.5억원, △21.9%)으로 각각 감소한다.

다만 정부 개정안의 중과세율 한시 완화는 가산세율을 낮추는 것이며, 중과 대상 주택에 대한 장기보유특별공제(개편 후 장기거주 소득공제) 배제는 그대로 유지된다. 따라서 2022년 5월 10일부터 2026년 5월 9일까지 적용되었던 중과 한시 배제와 비교하면 세부담 감소폭은 상대적으로 작은 수준이다.

[표 44] 조정대상지역 다주택자의 양도소득세 부담 시뮬레이션

(단위: 만원)

	양도차익 5억원		양도차익 10억원	
	2주택	3주택 이상	2주택	3주택 이상
기본 중과세율 (2주택 +20%p, 3주택 +30%p)	27,256	32,231	58,251	68,226
2027년 완화 (2주택 +5%p, 3주택 +10%p)	19,794 (△27.4%)	22,281 (△30.9%)	43,288 (△25.7%)	48,276 (△29.2%)
2028년 완화 (2주택 +10%p, 3주택 +15%p)	22,281 (△18.3%)	24,768 (△23.2%)	48,276 (△17.1%)	53,264 (△21.9%)
중과 배제 (기본세율 적용, 장기보유특별공제 허용)	13,306 (△51.2%)	13,306 (△58.7%)	29,901 (△48.7%)	29,901 (△56.2%)

주: 1. 보유기간 10년, 양도소득세 산출세액(지방소득세 제외), 기본공제 250만원 적용함
 2. 중과 배제 시 기본세율(6~45%)과 현행 장기보유특별공제(보유 10년 20%)가 적용된다는 가정 하에 계산한 금액임
 자료: 국회예산정책처 작성

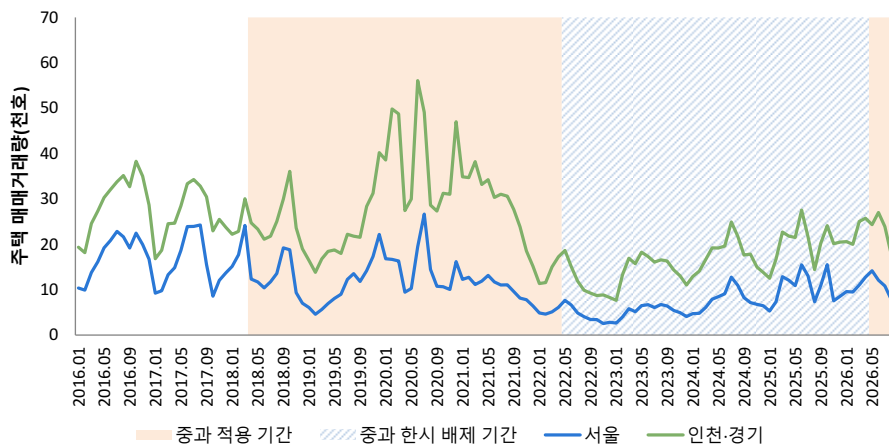
(다) 과거 중과 한시 배제의 매도 유인 효과

다주택자에 대한 중과 관련 제도 변경은 발표 이후 시행 전까지 납세자의 매도 시점 선택에 영향을 줄 수 있으며, 그 양상은 세부담 변화의 방향에 따라 다르게 나타

날 수 있다. 특히 세부담이 커지는 변경(중과 시행, 한시 배제 종료)을 앞두고는 시행 전에 매도가 물리고, 세부담이 작아지는 변경(한시 배제 시작)을 앞두고는 매도를 미루는 것이 유리하므로 시행 직전 거래가 줄었다가 시행 이후 늘어날 것으로 예상할 수 있다.

과거 사례를 살펴보면, 2018년 4월 중과 시행의 경우 직전 3개월(2018년 1~3월) 서울의 주택 매매거래량은 월 1만 5,107~2만 4,122호로 전년 동기 대비 63.9~81.5% 증가했다가, 시행 직후 3개월에는 전년보다 평균 36.8% 감소하였다. 2026년 5월 한시 배제 종료 시에는 종료를 발표한 이후 약 3개월 동안 서울 지역의 주택거래량이 2월 9,464호에서 5월 1만 4,145호로 증가하는 등 중과를 앞두고 매도가 물리는 양상을 보였다. 반면 세부담이 줄어든 2022년 5월 10일 한시 중과 배제 때에는 시행 직후 거래량이 일시 증가하였으나 금리 급등기와 겹치면서 다시 감소하여, 뚜렷한 거래 증가로 이어지지 않았다.

[그림 10] 주택 매매거래량 추이와 다주택자 중과 적용·한시 배제 기간



주: 신고일 기준 월별 주택 매매거래량(동·호수)을 기준으로 작성
 자료: 한국부동산원, 「주택매매거래현황」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 과거 다주택자 중과 관련 제도 변경과 거래량 변화의 양상을 살펴보면 중과 직전에는 거래량이 일부 집중되었으나 유지되지 못하고 다시 감소하였으며, 세부담이 줄어든 한시 배제 시행 직후에는 거래량이 뚜렷하게 증가하지 않았다. 이는 주택 보유자의 매도 결정에 양도소득세 부담 외에도 금리, 주택가격 전망, 보유세 부담 등 다양한 요인이 영향을 미치기 때문인 것으로 해석된다.

이번 정부안의 다주택자 증과세율 한시 완화는 증과를 유지한 채 가산세율만 일부 낮추는 방식으로 과거의 한시 배제에 비해 세부담 감소폭이 작다. 과거 한시 배제 시행 직후에도 거래 증가가 뚜렷하지 않았던 점을 고려할 때, 이번 한시 완화 조치만으로는 매물 출회 효과가 제한적일 수 있다.

납세자 신뢰보호와 예측가능성 측면의 검토

(가) 기존 보유자 신뢰보호와 정책 일관성

정부는 이번 거주공제 전환에서 시행을 1년간 유예하고 2028년 중간단계를 두고 있는 것 외에는 기존 보유자를 위한 별도의 경과조치는 두지 않았다.⁶⁸⁾ 기존 보유자가 개정 이후 양도하는 주택에 새로운 공제 기준을 적용하는 것은 부진정소급입법에 해당하여 원칙적으로 허용된다.⁶⁹⁾ 다만 현행 장기보유특별공제가 장기보유를 유도하려는 취지도 갖고 있었던 만큼, 이를 전제로 장기간 주택을 보유해 온 납세자의 신뢰를 고려한 경과조치가 금번 개정안에 충분히 반영되었는지 검토할 필요가 있다.

기존 보유자의 신뢰 문제는 정책의 일관성과도 맞닿아 있다. 정부는 예측 가능성과 신뢰성 확보를 이유로 증과 유예를 2026년 5월 9일에 종료한다고 발표했으나⁷⁰⁾, 증과가 재개된 지 3개월이 지나지 않아 증과세율을 한시적으로 낮추는 방안을 발표하였다. 매도 기회 부여라는 정책 취지를 감안하더라도, 짧은 기간에 정책 방향이 바뀌면 납세자가 제도의 지속성을 예상하기 어려워져 정부 정책에 대한 신뢰가 낮아질 수 있다. 특히 부동산 취득·처분에 높은 거래비용과 시간이 소요된다는 점을 고려할 때 납세자가 정책변화에 대응하기 어려우며, 납세자가 제도 변경을 예상하여 매도·보유 결정을 미루면 정책의 실효성도 낮아질 우려가 있다. 따라서 정부는 중장기적인 주택 정책 방향을 설정하고 그 안에서 개별 세제를 일관성 있게 운용할 필요가 있다. 국회 심의 과정에서도 납세자의 신뢰보호와 함께 향후 정책 방향성을 논의할 필요가 있다.

68) 정부 세법개정안 발표(2026.8.)부터 제도 시행(2028년)까지 약 17개월의 기간이 존재하지만, 이는 조정대상지역 내 1세대 1주택자가 비과세 최소 요건(거주 2년)을 충족하기에도 부족한 기간이다.

69) 부진정소급입법은 이미 시작되었으나 아직 완성되지 않은 사실관계에 새로운 법을 적용하는 것으로, 이미 완성된 사실관계에 적용하는 진정소급입법과 달리 원칙적으로 허용된다. 다만 헌법재판소는 소급효를 요구하는 공익상의 사유와 신뢰보호의 요청 사이의 교량과정에서 신뢰보호의 관점이 입법자의 형성권에 일정한 제한을 가한다고 보고 있다.(헌재 1995. 10. 26. 94헌바12 등)

70) 재정경제부(2026.2.12.), ‘다주택자에 대한 양도소득세 증과 유예 종료 및 보완 추진’

(나) 납세자 예측가능성: 제도 복잡성과 예외사유 위임

올해 양도소득세 개편안의 특징 중 하나는 다양한 항목이 단계적으로 적용된다는 점이다. 예를 들어 장기거주 소득공제 전환 및 공제한도 신설은 2027년 유예, 2028년 중간단계를 거쳐 2029년에 완전 도입되지만, 다주택자 중과세율은 2027년 한시 완화 후 2028년 일부 환원을 거쳐 2029년부터 원래 세율로 돌아갈 계획이다. 그 결과 소재지역, 주택 수, 양도가액, 양도시점에 따라 적용되는 세율 및 공제액 등이 달라진다. 이런 제도 변화와 함께 장기거주 1주택자 기본공제 상향⁷¹⁾, 일시적 2주택 특례기간 단축⁷²⁾, 상생임대주택 특례 양도기한 신설⁷³⁾, 매입임대 아파트 우대 축소·폐지⁷⁴⁾, 고령자 이주 감면⁷⁵⁾ 등 다양한 특례까지 고려하면 주택 양도소득세의 복잡성이 이전보다 심화될 것으로 예상된다.

[그림 11] 정부안 중 양도소득세 관련 양도시점별 변경사항

	2026년	2027년	2028년	2029년 이후
장기거주 소득공제 (1세대 1주택 공제율)	현행(보유 4% + 거주 4%)		보유 2% + 거주 6%	거주 8%
장기거주 소득공제 한도	없음		20억원	10억원
다주택자 중과 가산세율 (2주택/3주택 이상)	유예	+20/+30%p	+5/+10%p	+10/+15%p
일시적 2주택 중전주택 양도기한	3년	2년('26.10.1. 이후 양도분)		
상생임대주택 특례	적용(연말 일몰)		종료	
조정대상지역 매입임대 아파트 중과배제·공제 우대	중과배제·우대 50%(현행)		1/2 중과·우대 30%	중과·우대 배제
장기거주 1주택 기본공제	250만원	2,500만원		
고령자 비수도권 이주 감면	없음	50%	30%	종료

■ 현행·종료

■ 공제·우대 축소, 요건 강화

■ 세부담 완화·우대

- 주: 1. 장기거주 소득공제 공제율은 1세대 1주택 기준이며, 다주택(비조정대상지역)은 2028년 거주 연 2%와 보유 연 1% 중 높은 공제율, 2029년 이후 거주 연 2%(최대 30%) 적용
2. 일시적 2주택 양도기한 단축은 2026.8.4. 이후 조정대상지역 주택을 새로 취득하고 2026.10.1. 이후 중전주택을 양도하는 분부터 적용

자료: 재정경제부, 「2026년 세제개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 71) 10년 이상 거주 양도가액 30억원 이하 1주택 양도 시, 기본공제액 상향(연 250만원→ 2,500만원)
72) 조정대상지역 1세대 1주택 비과세 적용을 위한 종전 주택 처분 특례기간 단축(3년 → 2년)
73) 상생임대차계약(보증금·임대료 증가율 5% 이내)의 경우 1주택 특례 적용 시 2년 거주요건을 면제하는 특례를 '26년 말 종료(계약 종료 건은 '27년 말까지, '27년 이후 계약 종료 건은 '29년 말까지 양도)
74) 임대무기간 종료 후 자동 등록말소된 조정대상지역 매입임대아파트 다주택자 중과배제·장기보유 특별공제(50%)를 '28년부터 축소(중과세율 1/2·공제율 30%) 후 '29년 배제
75) 만 65세 이상 1주택자가 2년 이상 계속 거주(총 5년 이상 거주) 중인 수도권 주택을 양도하고 6개월 내에 비수도권으로 이주 시 '27년 50%(5억원 한도), '28년 30%(3억원 한도) 양도소득세 감면

양도소득세는 납세자 또는 세무대리인이 예정신고·확정신고를 해야 하는 세목으로 제도가 지나치게 복잡해질 경우 납세협력비용이 증가하고, 신고 오류의 가능성이 커져 과세관청의 집행·검증 부담도 함께 커질 수 있다. 향후 국회 논의과정에서 정책목적을 해치지 않는 범위에서 제도를 단순화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 정부는 세액 모의계산 서비스 등을 제공·강화하여 납세자의 예측가능성을 보완할 필요가 있다.

제도의 복잡성과 함께, 세부담에 직접적인 영향을 주는 거주기간이 하위법령에 따라 달라질 수 있다는 점 또한 납세자의 예측가능성을 낮출 수 있는 요인이다. 개정안은 공제기준을 거주기간으로 전환하는 등에 따른 부작용을 줄이기 위해 실제 거주하지 않은 기간 중 거주기간으로 인정하는 예외사유를 네 가지 두고 있다.⁷⁶⁾ 이들 예외사유는 인정 여부에 따라 공제율이 크게 달라지므로 세부담을 결정하는 중요한 요소이다. 개정안은 「소득세법」 제95조제7항부터 제9항까지에 예외사유의 근거를 두면서 부득이한 사유의 범위, 특례주택의 종류와 대상기간, 등록임대주택의 범위, 공사기간의 산정방법 등 구체적인 내용은 시행령 등 하위법령에서 정하도록 하고 있다. 특히 '취학·근무상 형편·질병 요양 등 부득이한 사유'의 인정 범위와 관련해서는 개정안 발표 이후 사각지대 가능성 등에 대한 우려가 제기되고 있다.

정부는 개정안 법률에 열거된 사유 외에도 거주하지 못하는 불가피성이 인정되는 사례에 대해서는 과세관청이 개별 사안별로 검토하여 탄력적으로 운영하겠다고 밝히고 있다.⁷⁷⁾ 개별적인 사안별 검토로 구체적 타당성을 높일 수 있으나, 거주기간 인정 여부 등에 따라 세부담이 크게 달라질 것으로 예상되는 만큼 납세자가 양도 전에 공제 적용 여부를 가늠할 수 있도록 제도 시행 이전에 인정 기준을 구체화할 필요가 있다. 예외사유의 범위가 하위법령에 폭넓게 위임되거나 개별 해석에 따라 달라질 경우 납세자의 예측가능성은 낮아질 수 있다. 향후 국회 심의과정에서 예외사유의 인정 범위 등을 충분히 논의하여 구체화하고, 주요 사항은 법률로 정할 필요가 있다.

76) ①1년 이상 계속 거주한 주택에서 취학·근무상 형편·질병 요양 등 부득이한 사유로 다른 시·군으로 이전한 경우(최장 3년), ②인구감소지역 주택·지방저가주택·준공 후 미분양주택 등 특례주택을 기존 주택과 함께 보유한 기간, ③등록임대주택의 임대기간(연 2%, 최대 30%), ④재개발·재건축 공사기간의 50%

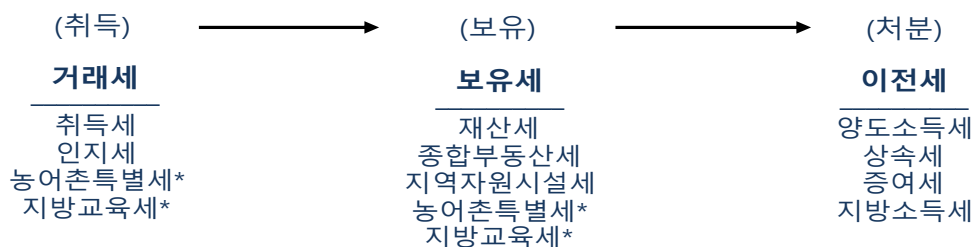
77) 재정경제부(2026.8.3.), 「2026년 세제개편안 문답자료」

다. 종합의견

정부는 2026년 부동산 세제개편안을 통해 주택의 보유와 처분에 대해 과세하는 종합부동산세와 양도소득세의 과세체계를 개편하고자 한다. 개편안은 주택의 보유 및 처분 시 공제기준을 보유기간 중심에서 거주기간 중심으로 전환하면서, ‘양도소득세 공제기준의 합리화’, ‘(주택 보유에 대한) 세부담의 적정화’를 목표로 양도소득세의 공제한도 신설, 종합부동산세의 공정시장가액비율 및 세율 인상, 고령·거주기간에 대한 공제한도 신설 등의 내용을 포함하고 있다. 금번 개편안에 대한 시뮬레이션 분석 결과, 양도소득세는 비거주 고가주택에 대하여 세부담이 강화되는 것으로 나타났다으며, 종합부동산세도 1세대 1주택 실거주자의 낮은 과세표준 구간에서는 일부 세부담이 완화되지만, 그 외의 경우에는 전반적으로 세부담이 현행 대비 증가하는 것으로 나타났다. 결과적으로, 정부의 세제개편안은 보유와 처분에 있어서 총량적으로는 세부담 강화 개편으로 귀결될 것으로 예상된다.

주택 등 부동산은 취득-보유-처분의 각 단계에서 과세되는 자산이다. 우리나라에서 부동산의 생애주기별 주요 세목을 살펴보면, 부동산의 취득에 있어서는 취득세(지방세), 보유시에는 종합부동산세(국세)와 재산세(지방), 처분 과정에서는 양도차익에 대해 양도소득세(국세)가 과세되고 있다.

[그림 12] 부동산세제 관련 세목



주: *는 부가세(surtax)

자료: 국회예산정책처 작성

OECD(2026)⁷⁸⁾ 등 국내외 경제기관에서는 우리나라의 부동산 세제와 관련하여 거래단계에서의 세부담을 완화하고, 보유단계에서의 세부담을 강화하는 내용을 권고한 바 있다. 이에 따르면, 부동산 보유세는 조세 가운데 경제적 왜곡이 상대적으로 작은 과세인 반면, 거래가액을 과세표준으로 하는 취득세 등의 조세는 거래 자

78) OECD, 「OECD Economic Surveys: Korea 2026」, 2026.7.

제를 억제하여 주택의 효율적 배분과 가구의 이동을 제약한다. 처분단계의 양도소득세는 자본이득에 대한 과세로서 거래세와 성격이 다르나, 처분 시점에 세부담이 집중되어 보유자의 매도를 지연시키는 동결효과를 유발한다는 점에서는 거래단계의 왜곡을 초래하는 기제가 유사하다.

이러한 관점에서 보면 이번 개편안은 보유단계의 세부담을 강화한다는 점에서 그간 OECD 등에서 권고한 방향에 부합하는 측면이 있다. 종합부동산세 개편안에 대한 보유주택수별·가액대별 분석에서도 주택가격이 높고 보유주택수가 많을수록 개편안에 따른 세부담의 증가폭이 확대되는 것으로 나타났다.

그러나 처분단계의 정부 개편안은 OECD 등의 권고와는 반대로 세부담을 강화하고자 하고 있다. 장기보유특별공제를 거주기간 기준의 장기거주 소득공제로 전환 하면서 2029년 이후 보유기간 요소를 완전히 배제하고 공제한도를 신설함에 따라, 양도소득세 개편안에 대한 시뮬레이션 분석에서도 보유기간에 비하여 거주기간이 짧은 주택의 양도소득세 부담이 상대적으로 크게 증가하는 것으로 나타난다. 세제 개편안은 처분단계에서 조정대상지역 소재 주택을 양도하는 다주택자에 대한 중과세율을 한시적으로 완화하는 내용도 포함하고 있으나, 중과세율의 완화 적용이 2028년 매도분까지로 한정되고, 적용세율을 인하할 뿐 중과대상 주택에 대하여 배제되어 있는 장기거주소득공제(장기보유특별공제)를 허용하지 않음에 따라 세부담 완화 효과는 제한적일 것으로 보인다.

한편, 거래단계의 조세 가운데 취득세는 지방세로서 이번 부동산 과세체계 개편에는 포함되지 않았다. 보유세의 강화와 거래세의 완화가 하나의 정책 방향을 이루는 것임을 고려할 때 국세와 지방세에 걸쳐 있는 부동산 세제를 단계별로 어떻게 조정할 것인지에 대한 종합적인 방향이 함께 제시될 필요가 있다.

아울러 세제개편안은 보유단계의 세부담 강화와 양도소득세 개편 등으로 주택의 매도를 유도하고 처분단계의 중과세율을 한시적으로 완화하여 거래 활성화를 통해 주택시장을 안정하려는 의도도 예측할 수 있다. 그러나 처분단계에서도 전반적으로 세부담이 강화될 것으로 예상됨에 따라 개별 납세자의 주택 매매 등 의사결정은 정부가 의도한 바와 다르게 나타날 수 있다. 종합부동산세의 강화는 주택의 보유비용을 높여 매도를 유도하는 방향으로 작용할 것으로 예상되지만, 양도소득세의 장기거주 소득공제 전환과 공제한도의 신설은 처분에 따른 세부담을 높이므로 보유를 계속하거나 상속 및 증여를 선택하게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

[표 45] 부동산 세제개편안 주요 내용의 보유 및 거래유인 방향

개편안 내용		보유	매매 등 거래
종합부동산세	공정시장가액비율 및 세율 인상	감소	증가
	세액공제 한도 신설	감소	증가
양도소득세	보유에서 거주로의 공제기준 전환	증가	감소
	세액공제 한도 신설	증가	감소
	중과세율 한시 완화('27~'28년)	감소(한시)	증가(한시)
	중과세율 강화('29년 이후)	증가	감소

자료: 국회예산정책처 작성

조정대상지역 소재 주택을 양도하는 다주택자에 대한 중과세율의 한시적 완화 역시 매물 출회를 유도하는 효과가 제한적일 것으로 예상된다. 개편안은 적용되는 세율을 한시적으로 인하하는 것일 뿐 중과대상 주택에 대하여 배제되어 있는 장기 거주 소득공제를 허용하는 것은 아니므로, 기존(2022.5.~2026.5.)에 적용되었던 중과배제에 비하여 세부담의 인하 수준이 낮은 것으로 나타난다. 과거의 사례를 보더라도 2022년 5월 중과가 한시적으로 배제된 이후에는 금리 급등기와 겹치면서 뚜렷한 매물 출회가 관찰되지 않았는데, 이는 매도 결정에 양도소득세 부담 외에도 금리와 주택가격 전망, 보유세 부담 등 다양한 요인이 작용하기 때문으로 해석된다.

또한, 거주 여부를 기준으로 세제혜택을 차등 적용하는 구조는 임차시장에 영향을 미칠 가능성이 있다. 비거주 주택에 대한 보유세 부담이 강화되고 거주기간에 따라 공제가 적용되는 경우, 자신이 소유한 주택에 거주하지 아니하던 보유자가 세부담의 완화 등을 위하여 소유주택으로 이주할 유인이 발생한다. 이에 임대목적으로 공급되던 물량이 감소하여 임차가격의 상승 요인으로 작용할 수 있다.

이에 정부에서는 과거 종합부동산세와 양도소득세의 강화가 주택매매시장 및 임차시장의 수급과 가격에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고, 세제개편 외에 주택시장에 대한 旣 발표한 공급대책⁷⁹⁾을 조속히 시행하여 주택공급을 촉진할 필요가 있다.

79) 정부는 2025년 9월 수도권에 5년간 총 135만호를 착공하겠다는 공급대책을 발표하였으며, 2026년 8월에도 신규 공공택지 지정과 도심 정비사업 촉진 등을 통해 수도권에 23만호를 추가공급하겠다는 대책을 발표하였다.

2. 소득세

가. 생산적금융 ISA 신설

(1) 개정내용

정부는 이번 세법개정안에서 ‘생산적금융 개인종합자산관리계좌(이하 ISA)’ 신설안을 발표하였다. 정부가 제출한 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호: 2221039)에 따르면 생산적금융 ISA는 국내 상장주식, 일정 비율 이상을 국내 상장주식에 투자하는 펀드, 국민성장펀드 및 기업성장집합투자기구(BDC) 등에 투자하고 계좌에서 발생하는 이자 및 배당소득 전액에 대해 비과세하는 제도이다.

[표 46] 생산적금융 ISA 신설 관련 정부안 주요 내용

구 분	주요 내용
가입대상	- 19세 이상 거주자 및 15세 이상 근로소득자 (직전 3개 과세기간 중 1회 이상 금융소득종합과세 대상자인 자 제외)
과세특례	- 이자·배당소득 비과세 - 청년 가입자*는 납입금액의 10%(연 200만원 한도) 소득공제 *요건: 15~34세, 직전 과세연도 총급여 7,500만원 또는 종합소득금액 6,300만원 이하(단, 당해 총급여 8,500만원 또는 종합소득금액 7,000만원 초과 시 연말정산 소득공제 배제)
투자대상	- 국내 상장주식, 국내 주식형 펀드, 국민성장펀드, 기업성장집합투자기구(BDC), 예탁금 등
운용방식	- 복수계좌 허용(일임형·신탁형·증개형)
납입한도	- 납입한도 연간 2천만원(10년간 총 2억원), 납입한도 이월 가능
가입기간	- 의무가입기간 3년 (3년 내 원금 초과 인출 시 계좌 중도 해지, 비과세분 소득세 추징)
상품 간 연계	- 일반 ISA, 생산적금융 ISA, 청년미래적금, 청년도약계좌 만기 시 생산적 금융 ISA에 전액 또는 일시납 허용 - 만기 시 연금계좌 전환(세액공제 한도는 일반 ISA 전환금액과 합산 적용)

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부안은 현재 운영되고 있는 일반 ISA와 생산적금융 ISA를 함께 운영하는 내용이다. 일반 ISA가 국내 주식·펀드 외 예·적금, 국내에 상장된 ETF 등 다양한 금융상품에 투자할 수 있는 데 비해, 생산적금융 ISA는 국내 상장주식 및 관련 금융

상품 등을 중심으로 투자대상을 한정하였다. 다만 생산적금융 ISA는 일반 ISA에 비해 과세특례 수준을 확대하였다. 일반 ISA는 연간 2천만원씩 5년간 총 1억원까지 납입할 수 있으며 이자배당소득에 대해 200만원(서민·농어민형 400만원)까지는 비과세하나 초과분은 9%로 과세하는 구조이다. 이에 비해 생산적금융 ISA는 연간 2천만원씩 10년간 총 2억원까지 납입할 수 있으며, 이자배당소득에 대해서는 한도 없이 비과세를 적용받을 수 있다. 그 외 의무가입기간(3년), 미사용 납입한도 이월, 계약 기간 연장 및 납입금액 내 중도인출 허용 등은 일반 ISA와 유사한 방식으로 운영하도록 하였다.

[표 47] 정부안에 따른 ISA 제도 주요 내용

	일반 ISA	생산적금융 ISA(신설안)
가입대상	19세 이상 거주자(15세 이상 근로자) 금융소득종합과세자 제외	좌 동
과세특례	한도(200/서민농어민400만원) 내 비과세, 한도 초과분 9% 저율과세(손익통산)	전액 비과세 청년가입자 10% 소득공제
투자대상	예적금, 국내 상장주식, 펀드, 채권, 파생결합증권, 장외거래(K-OTC) 주식 등	국내 상장주식, 국내주식형 펀드, 국민성장펀드, BDC 등
운용방식	1인 1계좌(일임형·신탁형·중개형)	복수계좌 허용(일임형·신탁형·중개형)
납입한도	연 2천만원(5년간 1억원), 한도 이월	연 2천만원(10년간 2억원), 한도 이월
가입기간	의무가입기간 3년 이후 제한 없음 (3년 이내 납입원금 내 인출 가능)	좌 동

자료: 「조세특례제한법 일부개정법률안」(2026.9.3., 정부 제출)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

생산적금융 ISA는 일정 소득 이하인 청년(15~34세)⁸⁰⁾ 가입자에 대하여 이자배당소득 비과세뿐만 아니라 납입금액에 대한 소득공제를 추가로 적용하는 내용을 포함하고 있다. 직전 과세연도 총급여 7,500만원 이하 또는 종합소득금액 6,300만원 이하 등의 요건을 충족하는 청년에 대해서는 납입한 금액의 10%를 연 200만원 한도로 공제한다.

그 외에 계좌 간 연계 방안도 포함되었다. 일반 ISA, 청년도약계좌, 청년미래적금 만기자금의 전부 또는 일부를 연간 납입한도와 별도로 생산적금융 ISA에 납입할 수 있도록 하였다.⁸¹⁾ 연금계좌 전환대상에 생산적금융 ISA를 추가하고, 전환금액에

80) 재정경제부, “2026년 세제개편안 상세본”, 2026.8.3.

대한 세액공제 한도는 현재 일반 ISA 전환금액과 합산하여 적용하기로 하였다.⁸²⁾

제22대 국회에서도 ISA 관련 개정안이 다수 발의되었다. 현행 ISA의 납입 한도 및 비과세 한도를 확대하거나 장기가입에 대한 지원을 추가하는 내용의 법률안이 주로 발의되었으며, 국내 주식 투자형 ISA와 청년형·아동 및 주니어 ISA 등을 신설하는 내용의 법률안도 발의되었다.

[표 48] 재정경제기획위원회에 계류 중인 ISA 관련 의원안 주요 내용

대표발의	제안일	의안번호	주요 내용
박대출 의원	2024.6.12.	2200390	현행 ISA 납입한도 및 비과세 한도 확대, 국내투자형 ISA 신설(비과세 및 분리과세, 금융소득종합과세자 허용)
이강일 의원	2024.9.25.	2204299	현행 ISA 납입한도 확대, 소득 전액 비과세, 금융소득종합과세자 가입 허용
정태호 의원	2024.10.28.	2204975	현행 ISA 납입한도 및 비과세 한도 확대
이소영 의원	2025.2.26.	2208454	현행 ISA 가입 3년 이후부터 매년 비과세 한도 확대
최은석 의원	2025.4.11.	2209737	아동 ISA 신설(비과세, 19세 이후 일반 ISA 전환) ¹⁾
임광현 의원	2025.5.12.	2210487	현행 납입한도 확대, 비과세 한도는 소득 수준·혼인기간 및 6세 이하 자녀 수·청년 여부 등에 따라 차등 확대
이언주 의원	2025.12.29.	2215701	국내투자형 ISA 신설(비과세 및 분리과세, 납입액 세액공제, 금융소득종합과세자 가입 허용)
강명구 의원	2026.4.10.	2218258	현행 ISA 납입한도 및 비과세 한도 확대
김상훈 의원	2026.4.27.	2218632	주니어 ISA 신설(비과세, 19세 이후 일반 ISA 전환)
김동아 의원	2026.7.1.	2219666	청년형 ISA 신설(비과세, 국내주식 대상, 납입금 소득공제)
문진석 의원	2026.8.20.	2220663	청년형 ISA 신설(비과세, 납입금 소득공제)

주: 1. 2026년 10월 6일 기준

1) 「아동복지법 일부개정법률안」(최은석 의원, 2209738)은 아동 ISA에 대한 정부 적립금 지급(월 10만원) 및 보호자 적립금(월 최대 20만원) 납입 규정을 포함하고 있음

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

81) 단 총 납입한도 2억원은 동일하다.

82) 현행 일반 ISA 만기자금을 연금계좌로 전환하는 경우 전환금액의 10%(최대 300만원)만큼 연금계좌 세액공제 대상에 추가할 수 있다. 정부안에 따르면 생산적금융 ISA 만기자금에도 이를 적용하되, 일반 ISA와 합산해 현재 수준(전환금액의 10%, 최대 300만원)으로 추가 한도를 산정하도록 하였다.

(2) 세수효과

생산적금융 ISA 신설에 따른 세수효과를 추정하기 위해서는 해당 계좌에서 발생하는 이자·배당소득 금액에 대한 정보가 필요하다. 그러나 아직 제도가 시행되지 않은 상황에서 생산적금융 ISA의 신규 가입자 수 및 납입액 규모, 투자 수익률, 소득 실현 시점 등을 사전적으로 예측하기 어렵다. 또한 청년 가입자에 대한 소득공제의 세수효과를 추정하기 위해서는 대상 납입금액 규모, 가입자의 과세표준 등에 관한 정보도 필요하나 이에 관한 정보가 충분하지 않은 상황이다. 이에 따라 전체 세수효과를 합리적으로 추정하는 데 한계가 있다.⁸³⁾

(3) 분석의견

생산적금융 ISA 시행 시 국내투자 확대 효과를 점검할 필요

정부가 제출한 「조세특례제한법 일부개정법률안」의 설명에 따르면 생산적금융 ISA는 국내 주식시장 활성화를 목적으로 제안되었다. 생산적금융 ISA는 국내 상장주식 및 국내 주식형 펀드, 국민성장펀드, BDC 등 국내 금융투자상품을 편입할 수 있는 계좌로, 해당 계좌에서 발생하는 이자·배당소득을 전액 비과세함으로써 현재 운영되고 있는 일반 ISA보다 확대된 세제혜택을 부여하여 국내 상장주식 등에 대한 투자 유인을 높이려는 취지이다.

최근 국내 주식시장 투자 활성화를 위한 정책들이 추진되는 가운데,⁸⁴⁾ 생산적금융 ISA는 국내 금융투자상품에 대한 세제지원을 확대하여 국내투자 유인을 높인다는 점에서 정책적 의의가 있다. 최근 기존의 일반 ISA 내 금융투자자산 편입 규모가 확대되고 있는데, 해외 펀드 및 ETF 편입액 역시 2024년 12월 말 6.5조원에

83) 현재 운영 중인 ISA의 조세특례 실적 규모는 2021년 138억원에서 2022년 54억원으로 감소한 뒤 2025년 379억원으로 다시 증가하는 등 변동 추세를 보이고 있다.

[표] 개인종합자산관리계좌에 대한 과세특례 조세지출 실적

(단위: 억원)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026(전망)
조세지출	0.46	1	8	24	138	54	75	277	379	767

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도

84) 정부는 그간 부동산, 수도권, 예금·대출에 금융 쏠림이 심화되면서 지속가능한 경제성장을 뒷받침하는 생산적 금융은 미흡하였다고 판단하고, 첨단·벤처·혁신기업과 지역경제, 자본시장 투자 등으로 자금흐름 전환을 통해 지속가능한 경제성장을 뒷받침하는 「생산적 금융」을 추진하였다.(금융위원회, “「생산적 금융 대전환」 추진방향”, 2025.9.)

서 2026년 7월 말 20.2조원으로 증가하여 전체 ISA 편입자산의 24.0%를 차지하고 있다. 이처럼 ISA를 통한 해외자산 투자가 확대되는 상황에서, 생산적금융 ISA는 국내 상장주식 등에 한정하여 일반 ISA보다 확대된 세제혜택을 부여함으로써 국내투자에 대한 유인을 높이려는 것이다.⁸⁵⁾

[표 49] 현행 일반 ISA 주요 금융투자자산 편입 현황

(단위: 조원, %)

구분	2024년 12월 말	2025년 12월 말	2026년 7월 말
예적금·RP·MMF	16.0 (47.8)	18.9 (34.8)	20.2 (24.0)
국내 주식, 펀드 및 ETF	7.8 (23.3)	17.7 (32.5)	29.2 (34.8)
해외 펀드 및 ETF	6.5 (19.6)	13.8 (25.4)	20.2 (24.0)
채권, 채권형 펀드 ¹⁾	1.7 (5.0)	2.1 (3.9)	2.1 (2.5)
그 외 ²⁾	1.4 (4.2)	1.9 (3.5)	12.3 (14.7)
합계	33.4	54.4	84.0

주: 1. 괄호는 전체 대비 비중을 가리킴

1) 국내외 채권형 펀드를 포함

2) 파생형 상품, 파생결합증권, 기타펀드를 포함

자료: 금융투자협회 홈페이지 및 금융투자협회 제공자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

생산적금융 ISA는 국내 상장주식 등에서 발생하는 이자·배당소득을 전액 비과세함으로써 세후수익률을 높이는 역할을 할 수 있으며, 특히 배당수익률이 높은 국내 주식 등에 투자하는 경우 세부담 경감 효과가 커질 수 있다. 이러한 세제혜택이 해외자산이나 부동산 등에 투자되던 자금을 국내주식 투자로 유도한다면 국내 자본시장의 투자 기반 확대에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

다만 생산적금융 ISA로의 자금 유입이 기존 국내투자자금의 계좌 간 재배치에

85) 현재 일반계좌에서 소액주주의 국내 상장주식 및 주식형 펀드·ETF의 매매차익은 비과세되고 분배금은 배당소득으로 과세되는 반면, 국내에 상장된 해외 펀드 및 해외주식형 ETF의 매매차익 및 분배금은 모두 배당소득 과세대상에 해당한다. 따라서 일반 ISA의 매매차익에 대한 세부담 경감 효과는 국내 상장 해외주식형 ETF의 경우 상대적으로 크게 나타날 수 있다. 김재철·황세운(2023)도 분석 당시 과세체계와 수익률 등의 가정 하에서 해외주식형펀드의 세부담이 예금 및 국내주식형펀드 등보다 높아, 이를 세제혜택계좌에 편입할 유인이 크다고 설명하였다.(김재철·황세운, 『세제혜택계좌 활용 확산과 자산운용사의 대응 과제』, 한국자본시장연구원, 이슈보고서 23-29, 2023.)

그칠 경우 국내투자 확대 효과는 제한될 수 있다. 문성훈·임동원(2021)⁸⁶⁾은 ISA의 세제혜택 확대가 기존 비과세·분리과세 금융상품 등으로부터의 자금 이동에 그칠 가능성을 제기한 바 있다. 이와 유사하게, 일반 ISA의 비과세 한도를 초과하는 소득이 발생하는 경우 계좌 내 해외 ETF 투자는 유지하면서 국내 상장주식 투자자금만 생산적금융 ISA로 옮기는 투자행동이 발생할 가능성도 있다. 이 경우 생산적금융 ISA의 납입액은 증가하지만 국내주식에 대한 총투자금액의 증가 효과는 제한적일 수 있다.

따라서 생산적금융 ISA가 시행될 경우 가입자 수 및 납입금액 등 계좌 이용현황뿐만 아니라 국내자산 투자규모와 일반 ISA 및 생산적금융 ISA의 전체적인 자산구성 변화 등을 살펴, 제도가 국내투자 확대에 기여하는지 점검할 필요가 있다. 이를 토대로 ISA 계좌 간 투자대상과 세제혜택의 차이가 투자자금 배분에 미치는 영향을 파악하고, 국내투자 확대라는 정책목적에 부합하도록 ISA 전반의 지원체계를 종합적으로 검토할 필요가 있다.

지속적인 자산형성을 뒷받침하도록 ISA의 납입·인출 제도 등을 보완할 필요

생산적금융 ISA는 비과세 한도를 두지 않고 납입한도를 확대하는 등 기존 ISA에 비해 장기투자 유인을 강화한 측면이 있다. 일반 ISA는 계좌에서 발생한 이자·배당소득 등에 대해 일정 금액까지만 비과세하고 초과분에는 저율 분리과세를 적용하고 있어, 비과세 한도를 소진한 가입자가 추가 비과세 적용을 받기 위해 의무가입기간 이후 기존 계좌를 해지할 유인이 있다는 지적이 제기되어 왔다. 이에 비해 생산적금융 ISA는 국내 상장주식 및 국내 주식형 펀드 등에서 발생하는 이자·배당소득을 전액 비과세하고, 총 납입한도 역시 2억원으로 종전 일반 ISA(1억원)보다 확대함으로써 계좌 보유 유인을 확대한 것으로 평가할 수 있다.

다만 세제혜택의 확대가 장기적인 자산형성으로 이어지기 위해서는 지속적인 자산 축적을 뒷받침할 수 있는 제도적 여건도 함께 갖추어질 필요가 있다. 생산적금융 ISA는 기존의 일반 ISA와 마찬가지로 미사용 납입한도의 이월, 납입원금 범위 내 중도인출을 허용하도록 설계되었으나, 중도인출 시 납입한도가 복원되지는 않는다. 이에 따라 일시적인 자금 수요로 인출한 후 자금 여력이 회복되더라도, 잔여 납

86) 문성훈·임동원, 「현행 개인종합자산관리계좌의 평가 및 조세정책적 과제」, 『조세와 법』 제14권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2021.

입한도가 부족할 경우 계좌 내 자산을 인출 전 수준으로 회복하기 어려울 수 있다. 이러한 제약을 완화하는 방안 중 하나로, 일시적인 유동성 수요에 대응한 이후에도 자산 축적을 이어갈 수 있도록 인출·매각 후 한도 재사용을 허용하는 주요국의 사례를 참고할 수 있다. 캐나다의 TFSA는 미사용 납입한도의 이월을 허용하면서 인출한 금액을 다음해 납입한도에 가산할 수 있도록 하고 있다.⁸⁷⁾ 영국의 Flexible ISA는 인출금액을 동일 과세연도에 재납입하는 경우 연간 납입한도에 산입하지 않으며, 일본의 NISA는 매각자산의 취득가액만큼의 비과세 보유한도를 다음 연도 이후 재사용할 수 있도록 한다.⁸⁸⁾⁸⁹⁾

그 외 다른 자산형성 수단과의 연계 강화도 ISA를 통한 지속적인 자산 형성을 지원하는 데 도움이 될 수 있다. 청년 자산형성상품의 만기자금을 ISA에서 계속 운용하거나 ISA에서 축적한 자산을 연금계좌로 이전하는 방식은 생애주기에 걸쳐 자산형성을 이어가는 데 기여할 수 있기 때문이다. 따라서 향후 청년 자산형성상품의 만기자금 유입과 연금계좌 전환 실적 등을 바탕으로 이러한 연계의 자산 축적 효과를 점검하고 연계 제도의 실효성을 높이는 방향으로 운영해 나갈 필요가 있다.

청년층 ISA 활용에 대한 실효성 있는 지원 방안을 모색해 나갈 필요

정부안은 34세 이하이면서 일정 소득(직전 과세연도 총급여 7,500만원 또는 종합소득금액 6,300만원) 이하인 청년의 경우, 생산적금융 ISA의 이자·배당소득에 대해 비과세를 적용하는 것과 더불어 매년 납입금액의 10%를 소득공제하는 방식으로 지원을 확대하는 내용을 담고 있다.⁹⁰⁾

최근 연령별 ISA 가입 현황을 살펴보면 청년층의 계좌당 자산 축적 규모는 상대적으로 작은 편이다. 2026년 8월 말 기준 전체 대비 30대 이하 일반 ISA 가입자의 계좌 수 비중은 41.6%이나 계좌 잔액 비중은 28.0%이며, 계좌당 평균 잔액도 20대 452만원, 30대 559만원으로 전체 평균 762만원보다 낮다. 청년층 지원의 실

87) Canada Revenue Agency, “Withdrawing from a TFSA”(검색일: 2026.10.7.).

88) 홍병진·송은주·노수경, 『주요국의 금융소득 과세제도 연구』, 세법연구 25-01, 한국조세재정연구원, 2025.9.

89) 영국과 일본은 미사용 연간 한도의 이월은 허용하지 않으며, 일본은 비과세 보유한도 재사용 시에도 연간 투자한도를 적용한다.(홍병진·송은주·노수경, 2025.9.)

90) 개정안은 당해 총급여 8,500만원 또는 종합소득금액 7,000만원을 초과하게 될 경우 연말정산 시 ISA 납입금액에 대한 소득공제를 배제할 예정이다.

효성을 검토할 때에는 이러한 자산 축적 수준과 함께 실제 납입여력을 고려할 필요가 있는 것으로 보인다.

[표 50] 연령별 ISA 가입 현황: 2026년 8월 31일 기준

(단위: %, 만원)

연령	전체 계좌 수 대비 비중	전체 잔액 대비 비중	계좌당 평균 잔액
20세 미만	0.6	0.4	477
20~29세	17.4	10.3	452
30~39세	23.6	17.3	559
40~49세	21.7	20.0	701
50~59세	21.8	28.7	1,004
60세 이상	14.8	23.2	1,193
전체	100.0	100.0	762

자료: 금융투자협회, ISA 다모아 홈페이지를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다만 이번 개정안과 같은 소득공제 방식의 지원은 소득세 부담이 작거나 납입 여력이 제한된 청년에게 충분한 ISA 활용 유인을 제공하기 어려울 수도 있다. 과세 대상 소득 규모가 작거나 다른 공제·감면의 적용으로 소득세 결정세액이 작은 청년은 추가 소득공제에 따른 세부담 절감 효과가 제한적일 수 있으며, 결정세액이 없는 면세자의 경우에는 세부담 절감 혜택을 받기 어렵다. 또한 소득세를 납부하고 있는 청년이라도 ISA 납입금액 규모가 작은 경우라면 소득공제 대상 금액도 크지 않으므로 실질적인 세부담 경감 효과가 크지 않을 수 있다.

과거 청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제 제도의 경우에도 2025년 말 누적 기준 가입인원이 1.6만명, 1인당 납입액은 323만원⁹¹⁾에 그쳤다. 이러한 실적은 소득공제 혜택의 제공만으로 충분한 가입과 납입을 유도할 수 있는지 점검할 필요가 있음을 보여준다.

청년층의 ISA 활용을 높이기 위해서는 세제혜택과 함께 납입여력과 유동성 제약 문제를 고려한 제도적 설계가 필요하다. 생산적금융 ISA의 비과세 및 총 납입한도 확대는 장기적인 자산형성 여건을 넓힌다는 점에서 의의가 있다. 다만 정부안은 납입원금의 중도인출이 허용되더라도 소득공제를 받은 청년이 계약 기간 만료 전 원금 인출 또는 중도해지 시에는 인출금액 또는 납입금액에 대해 2.4%를 추징하도록 하고 있다. 따라서 청년층의 일시적인 자금 수요를 고려하여 추징의 적용 기간과

91) 금융위원회 제공자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

예외 사유 등을 점검하고, 장기투자 유인과 자금 운용의 유연성이 조화를 이루도록 보완할 필요가 있다.

아울러 청년 자산형성에 대한 조세지원과 재정지원을 연계하여 실제 수혜 대상과 지원 수준을 종합적으로 점검해 나갈 필요가 있다. 정부안은 2027년부터 생산적금융 ISA와 재정사업인 청년미래적금을 병행하도록 하는 만큼, 소득수준별로 두 제도의 이용 현황과 세제혜택 및 기여금에 대한 수혜 규모를 함께 파악할 필요가 있다. 또한 청년층 대상자에게 제도별 지원 내용과 만기 자금의 ISA 이전 방법 등에 대한 정보를 제공하여 청년층의 장기적인 자산형성에 실질적인 도움이 될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

(4) 소결

생산적금융 ISA는 국내 상장주식 등에서 발생하는 이자·배당소득을 전액 비과세하고 납입한도를 확대함으로써 국내 주식시장에 대한 투자를 촉진하려는 취지이다. 다만 세제혜택의 확대가 정책목표의 달성으로 이어지기 위해서는 다음 사항을 함께 검토할 필요가 있다.

첫째, 국내투자 유인으로서의 실효성을 점검할 필요가 있다. 기존 국내주식 투자 규모를 유지하면서 투자자금만 생산적금융 ISA로 옮기는 경우, 조세지출이 확대되더라도 국내투자의 순증가 효과는 제한될 수 있다. 따라서 생산적금융 ISA 도입 시 계좌 유입액뿐 아니라 국내자산 투자규모와 일반 ISA를 포함한 전체 ISA의 자산구성 변화 등을 함께 파악하여 실제 국내투자 확대 효과를 평가할 필요가 있다. 둘째, 장기 자산형성 수단으로서의 ISA 기능을 보완할 필요가 있다. 비과세 한도 폐지와 납입한도 확대는 계좌 보유 유인을 높일 수 있으나, 중도인출 시 납입한도가 복원되지 않는 등 자산 축적을 제약하는 요인도 남아 있다. 이에 일시적인 자금 수요에 대응하는 경우에도 계좌를 활용한 자산형성을 이어갈 수 있도록 운영방식을 보완하는 방안을 검토할 필요가 있다. 셋째, 청년층 지원 방식의 실효성을 검토할 필요가 있다. 소득공제 방식의 지원은 세부담이 낮거나 납입여력이 제한된 청년에게 충분한 유인을 제공하기 어려울 수 있다. 이에 지원방식의 적정성을 검토하고, 청년층의 유동성 제약을 고려하여 제도 설계를 보완할 필요가 있다. 아울러 청년미래적금 등 재정지원과 연계하여 실제 수혜 대상과 지원 수준을 종합적으로 점검할 필요가 있다.

중장기적으로는 ISA의 정책목표를 명확히 하고 지원체계를 종합적으로 정비할 필요가 있다. ISA는 국민의 자산형성을 지원하기 위해 도입된 제도인 만큼 국내투자 유인도 자산형성 기능과 투자 효율성을 고려하여 설계할 필요가 있다. 계좌별 투자대상과 세제혜택이 달라지는 만큼 ISA 전반의 운영성과를 바탕으로 지원 목적과 혜택 구조를 점검하고, 납입여력이 부족한 계층의 제도 활용과 생애주기에 걸친 지속적인 자산 축적을 뒷받침하는 방향으로 지원체계를 정비해 나갈 필요가 있다.

나. 근로장려세제(EITC) 소득요건 및 지급액 확대

(1) 개정내용

정부는 이번 세법개정안에서 근로장려금의 지급대상과 지급수준을 확대하는 내용을 포함하였다. 첫째, 가구유형별 총소득기준금액을 단독가구 2,200만원에서 2,600만원, 홑벌이가구 3,200만원에서 3,700만원, 맞벌이가구 4,400만원에서 5,200만원으로 각각 인상한다. 둘째, 가구유형별 최대지급액을 단독가구 165만원에서 180만원, 홑벌이가구 285만원에서 310만원, 맞벌이가구 330만원에서 360만원으로 인상한다. 셋째, 맞벌이가구의 최대지급액이 유지되는 평탄구간의 총급여액등 상한을 1,700만원에서 1,800만원으로 확대한다.

동 개정내용은 2027년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간분부터 적용되므로, 2027년 귀속 소득에 대하여 최초로 적용될 예정이다.

[표 51] 근로장려금 소득요건 및 지급액 확대 관련 정부안 주요 내용

(단위: 만원)

구 분	총소득기준금액		최대지급액		평탄구간	
	현행	정부안	현행	정부안	현행	정부안
단독가구	2,200	2,600	165	180	400~900	좌 동
홑벌이가구	3,200	3,700	285	310	700~1,400	좌 동
맞벌이가구	4,400	5,200	330	360	800~1,700	800~1,800

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

제22대 국회에는 근로장려금 제도를 개정하는 의원발의 법률안 5건이 계류 중이다. 이 중 정태호의원안은 총소득기준금액·최대지급액·맞벌이가구 평탄구간을 정부안과 같은 수준으로 조정하면서 재산요건을 2억 4천만원에서 2억 8천만원으로 상향하는 내용이고, 차규근의원안은 매년 물가조정계수를 적용하여 근로장려금산정표를 조정하도록 하는 내용이다. 그 밖에 한부모 가구 유형 신설(김기표의원안), 반기지급 폐지(이인선의원안), 재산 산정 시 임차보증금 대출금 차감(이소영의원안) 등이 발의되어 있다.

[표 52] 재정경제기획위원회에 계류 중인 근로장려금 관련 의원안 주요 내용

의안번호	대표발의자	주요 내용
2221514	정태호	총소득기준금액·최대지급액·맞벌이 평탄구간 정부안과 동일하게 조정, 재산요건 2억 4천만원 → 2억 8천만원, 50% 감액기준 1억 7천만원 → 2억원
2211472	차규근	매년 물가조정계수를 적용하여 근로장려금산정표 조정·고시
2218585	김기표	한부모 가구를 별도 가구유형으로 신설, 맞벌이가구 산정방식 적용
2214065	이인선	반기지급 폐지, 연 1회 정기지급으로 일원화
2208951	이소영	재산 합계액 산정 시 임대차보증금을 위한 2억원 이내 금융기관 대출금 차감

주: 2026년 10월 16일 기준

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

근로장려금 소득요건 및 지급액 확대에 따른 세수효과는 제17차년도 재정패널조사 자료(2024년 조사, 2023년 귀속 소득)를 활용한 모의실험 결과를 토대로 제도변화에 따른 가구유형별 수급대상자수와 지급액 변화분을 추정하여 추계하였다. 재정패널조사의 가구구성, 소득 및 재산을 바탕으로 가구별로 현행과 개정안에 따른 근로장려금을 각각 산정한 후 가중치를 적용하여 전체 지급규모의 변화를 산출하고, 세수효과는 2031년까지 제도가 유지된다는 전제하에 연간 자연감소분⁹²⁾을 반영하여 향후 지급 규모가 점차 감소하는 것으로 추계하였다. 한편 개정안이 2027년 귀속 소득부터 적용되므로 정기신청분 지급이 2028년 9월에 이루어지지만, 근로소득만 있는 가구는 반기 지급을 신청할 수 있어 2027년 상반기 소득분에 대한 근로장려금은 2027년 12월에 지급된다. 이를 고려하여 개정안의 세수효과는 2027년부터 발생하며, 하반기 소득분 반기 지급(2028년 6월)과 정기신청분 지급(2028년 9월)이 이루어지는 2028년부터 본격적으로 세수효과가 반영되는 구조이다.

추계 결과 이번 개정안에 따라 2027년 1,600억원, 2028년 1조 2,103억원의 세수가 감소하며, 2028년 이후에는 연간 세수효과 규모가 점차 축소될 것으로 예상

92) 제도가 유지되는 기간 동안 명목소득 증가 등으로 소득·재산 요건을 충족하지 못해 수급대상에서 탈락하는 가구의 비율을 의미한다. 국회예산정책처는 소득·재산요건, 지급액 등에 큰 제도 변화가 없었던 연도의 변화를 활용해 자연감소율을 추산하였다.

된다. 그 결과 국회예산정책처는 2027~2031년간 총 4조 8,901억원(연평균 9,780억원)의 세수가 감소할 것으로 전망하였다. 정부는 이번 개정으로 근로장려금 수혜 가구가 416만 가구에서 489만 가구로 약 73만 가구 증가하고, 전체 지급규모가 연간 4.7조원에서 5.9조원으로 약 1.2조원 증가할 것으로 보면서, 세수효과는 2027년 1,350억원, 2028년 이후 매년 1조 2,276억원의 세수가 감소한다고 보아 2027~2031년간 총 5조 454억원의 세수가 감소할 것으로 전망하였다.

[표 53] 근로장려세제 소득요건 및 지급액 확대에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
NABO(A)	△1,600	△12,103	△11,916	△11,732	△11,550	△48,901	△9,780
정 부(B)	△1,350	△12,276	△12,276	△12,276	△12,276	△50,454	△10,091
차이(A-B)	△250	173	360	544	726	1,553	311

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

제도 개요 및 개정안의 특징

근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)는 일하는 저소득 가구의 근로를 장려하고 소득을 지원하기 위해 도입된 근로연계형 소득지원 제도이다. 소득이 없는 가구를 단순히 지원하는 기초생활보장제도와 달리 노동을 통해 일정 소득이 발생하는 경우 일정 수준까지 지원금이 증가하도록 설계되어 있으며, 근로의욕을 해치지 않으면서 소득을 보전하려는 것이 제도의 취지이다.

제도가 도입된 2009년(2008년 귀속분)에는 부양자녀가 있는 근로소득자 가구만을 대상으로 운영되었으나, 이후 지급대상과 지급기준이 지속적으로 확대·조정되어 왔다. 주요 개정연혁을 살펴보면, 2013년 귀속분부터 부양자녀 수 기준이 폐지되고, 단독가구·홀벌이가구·맞벌이가구 등 가구 유형 중심의 지급체제로 개편되었다. 2014년 귀속분부터는 자영업자(전문직 제외)까지 지급대상에 포함되면서 제도 대상자가 확대되었다. 또한 단독가구의 연령요건도 지속적으로 완화되었으며, 2018년 귀속분부터는 단독가구의 연령요건이 완전히 폐지되었다. 특히 2018년 귀속분(2019년 시행)에 대해 전면적인 개편이 이루어졌는데, 단독가구 연령요건 폐지, 소득

요건 및 재산요건 대폭 완화, 최대지급액 인상 등과 함께 2019년 귀속분부터는 반기분 지급이 도입되었다. 그 결과 수급가구는 2017년 귀속 179만 가구에서 2018년 귀속 410만 가구로, 지급액은 1.34조원에서 4.50조원으로 크게 증가하였다.

이후 소득요건 인상(2021년 귀속), 재산요건 완화 및 최대지급액 10% 인상(2022년 귀속), 맞벌이가구 소득요건 인상(2024년 귀속) 등이 이루어졌으며, 2024년 귀속분을 기준으로 416만 가구에 4조 6,567억원이 지급되었다.

[표 54] 근로장려금 지급액 추이

(단위: 만 가구, 조원, %)

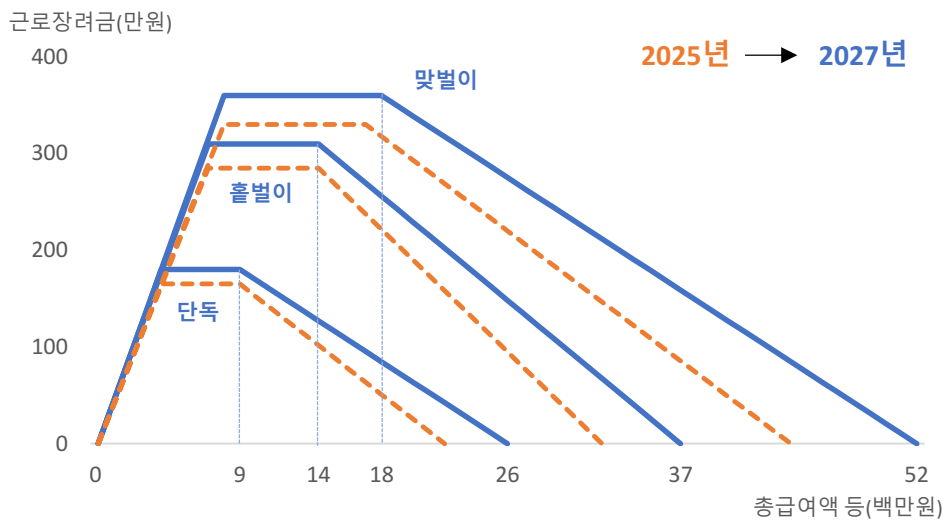
귀속연도	가구		지급액		가구당 지급액(만원)
	가구수	증가율	금액	증가율	
2008	59	-	0.45	-	77
2009	57	△4.2	0.44	△3.7	77
2010	52	△7.8	0.40	△8.0	77
2011	75	44.0	0.61	52.7	82
2012	78	4.2	0.56	△8.5	72
2013	85	8.0	0.77	37.9	92
2014	128	51.5	1.06	36.4	82
2015	144	12.3	1.06	0.1	73
2016	166	15.0	1.20	13.2	72
2017	179	8.3	1.34	11.8	75
2018	410	128.7	4.50	236.7	110
2019	432	5.3	4.47	△0.8	103
2020	426	△1.3	4.47	0.1	105
2021	442	3.6	4.49	0.3	102
2022	426	△3.5	4.73	5.3	111
2023	410	△3.8	4.56	△3.4	111
2024	416	1.4	4.66	2.0	112

자료: 국세통계연보 및 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성
(국회예산정책처, 「2025회계연도 결산 총괄 분석Ⅳ」, p.422. 재인용)

정부는 저소득 근로가구의 소득 보전과 근로의욕 고취를 이번 개정안의 취지로 제시하면서, 개정의 근거를 다음과 같이 설명하고 있다. 총소득기준금액은 2027년 최저임금 근로자를 포섭하는 수준(시간당 10,700원, 209시간 기준 연환산 2,684만원)으로 인상하였다. 최대지급액은 2022년 개정 이후의 물가상승(소비자물가지수 '23년 111.6 → '26년 6월 120.0, 약 8% 상승)을 감안하여 9% 수준으로 인상하였다. 맞벌이가구의 평탄구간 상한을 단독가구 대비 2배로 조정하여 혼인에 따른 불

이익을 해소한다는 취지다. 모든 가구유형의 소득요건과 최대지급액을 동시에 조정하는 것은 2018년 전면 개편 이후 처음이며, 정부가 제시한 세수효과(5년 누적)도 2018년 개편 후 가장 큰 수준이다.⁹³⁾

[그림 13] 근로장려세제 개편 모형



자료: 국회예산정책처 작성

먼저 맞벌이 평탄구간 조정(1,700만원 → 1,800만원)은 가구 형태에 따른 급여 차이를 해소한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 현행 제도에서는 맞벌이 부부합산 총급여액등이 1,700만원을 초과하는 구간부터 맞벌이가구가 지급받는 근로장려금이 단독가구 2인의 합산액보다 적어져 혼인에 따른 불이익이 일부 남아 있었다(예: 부부합산 1,800만원에서 최대 12.2만원 차이). 개정안에 따라 맞벌이가구의 평탄구간 상한이 1,800만원으로 조정될 경우 맞벌이가구의 급여구조가 단독가구의 2배로 정렬되어, 혼인 여부에 따른 급여 격차가 해소된다.

93) 5년 누적(조원): ('18년) △14.0('19년) △0.02('21년) △1.3('22년) △4.8('24년) △0.3('26년) △5.0

[표 55] 혼인 전후 근로장려금 비교

(단위: 만원)

총급여액등		현행			정부안		
부부합산	단독가구	단독가구 2인	맞벌이가구	차이	단독가구 2인	맞벌이가구	차이
		A	B	B-A	A	B	B-A
1,800	900	330.0	317.8	△12.2	360.0	360.0	0
2,600	1,300	228.5	220.0	△8.5	275.3	275.3	0
3,600	1,800	101.5	97.8	△3.8	169.4	169.4	0

주: 부부가 소득을 균등하게 얻는 경우를 가정하여 산정

자료: 국회예산정책처 작성

한편 개정안의 총소득기준금액 및 최대지급액의 가구유형별 인상률을 비교하면, 총소득기준금액 인상률은 유형별로 홀벌이가구 15.6%, 단독·맞벌이 가구 18.2%로 나타나, 최대지급액 인상률(홀벌이 8.8%, 단독·맞벌이 가구 9.1%)의 약 2배 수준이다.

[표 56] 가구유형별 총소득기준금액 및 최대지급액 인상률

(단위: 만원, %)

구분	총소득기준금액			최대지급액		
	현행	개정안	인상률	현행	개정안	인상률
단독가구	2,200	2,600	18.2	165	180	9.1
홀벌이가구	3,200	3,700	15.6	285	310	8.8
맞벌이가구	4,400	5,200	18.2	330	360	9.1

자료: 국회예산정책처 작성

지원대상 확대와 근로유인 간 균형을 고려한 급여구조 설계 필요

올해 개정안은 가구유형별 최대지급액을 인상하였으나 점증구간의 상한(단독가구 400만원, 홀벌이가구 700만원, 맞벌이가구 800만원)은 현행과 같이 유지하였다. 이에 따라 점증률은 현행 40.71~41.25%에서 44.29~45.00%로 소폭(3.6~3.8%p) 높아져 점증구간 내 근로유인이 일부 강화될 수 있으나, 점증구간의 범위는 확대되지 않았다.⁹⁴⁾ 반면 총소득기준금액 인상에 따라 점감구간의 폭은 단독가구 30.8%(1,300만원→1,700만원), 홀벌이가구 27.8%(1,800만원→2,300만원), 맞벌이가구 25.9%(2,700만원→3,400만원) 확대되고, 점감률은 12.22~15.83%에서 10.59~13.48%로 낮아진다.

94) 근로장려금 점증구간 상한은 2018년 귀속분 개편 이후 동일하게 유지되고 있다. 최저임금 상승(2018년 시간당 7,530원 → 2027년 10,700원)을 고려 시, 최저임금 근로자(단독가구 기준)가 점증구간 상한까지 도달하는 근로시간은 2018년 약 531시간에서 2027년 약 374시간으로 감소한다.

[표 57] 가구유형별 근로장려금 급여구조의 변화

(단위: 만원, %)

구 분	단독가구		홀벌이가구		맞벌이가구	
	현행	개정안	현행	개정안	현행	개정안
점증구간 상한(A)	400	400	700	700	800	800
최대지급액(B)	165	180	285	310	330	360
점증률(B/A)	41.25	45.00	40.71	44.29	41.25	45.00
평탄구간 폭	500	500	700	700	900	1,000
점감구간 폭(C) (확대율)	1,300	1,700 (30.8)	1,800	2,300 (27.8)	2,700	3,400 (25.9)
점감률(B/C)	12.69	10.59	15.83	13.48	12.22	10.59

자료: 「조세특례제한법」 제100조의5를 바탕으로 국회예산정책처 작성

근로장려세제의 근로유인 효과는 외연적 효과와 내연적 효과로 나누어 볼 수 있다. 외연적 효과는 일을 하지 않던 사람이 노동시장에 참여하는 효과를, 내연적 효과는 이미 일하고 있는 사람이 근로시간 등을 조정하여 근로소득의 크기가 달라지는 효과를 의미한다. 이론적으로 외연적 효과는 근로를 해야 근로장려금을 받을 수 있다는 점에서 지급구간 전반에 걸쳐 노동시장 참여를 유도하는 방향으로 작용한다. 반면 내연적 효과는 구간에 따라 다르게 나타날 수 있다. 점증구간에서는 소득이 증가할수록 근로장려금 지급액이 함께 늘어나므로 대체효과가 근로시간을 늘리는 방향으로 작용한다(소득효과는 반대 방향으로 작용). 평탄구간에서는 추가 근로에 따른 근로장려금 증가가 없어 대체효과는 사라지고 소득효과만 남아 근로시간을 줄이는 방향으로 작용할 수 있다. 점감구간에서는 일을 더 할수록 근로장려금이 줄어들어 대체효과와 소득효과가 모두 근로시간을 줄이는 방향으로 작용할 수 있다.

「2023 조세특례 임의심층평가」⁹⁵⁾는 국세청 미시자료(2017~2021년 귀속, 약 425만 가구)를 이용하여 구간별 근로유인 효과를 실증적으로 분석하였다. 점증구간의 근로장려금 수급가구는 비수급가구에 비해 외연적 효과(근로소득이 있을 확률)가 16.5%p, 내연적 효과(근로소득이 있는 가구의 총급여액 수준)가 약 34.9% 높게 나타나, 전체 수급가구(각각 8.82%p, 9.75%)나 평탄·점감구간과 비교해 크게 나타났다. 연구는 이런 결과를 근거로 급여구조에 대해 ①평탄구간이 시작되는 구간을 물가상승 수준에 맞게 상향 조정하여 점증구간의 범위를 넓히고, ②평탄구간 길이는 줄이는 방향으로 유도할 필요가 있다고 권고하였다. 국회예산정책처도 「2022년 세

95) 기획재정부·한국조세재정연구원(2023.9.6.) 「2023 조세특례 임의심층평가: 근로장려금」

법개정안 분석」⁹⁶⁾에서 당시 점감구간을 확대하는 개정안에 대하여 노동공급 감소 효과가 발생하지는 않는지 심층 연구가 필요하다는 의견을 제시한 바 있다.

근로장려세제의 노동공급 증대라는 정책 취지를 고려하면, 정부안은 점감률을 낮추어 추가 소득에 따른 근로장려금 감소 정도를 완화한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 다만 점감구간이 확대되면서 새로 지급대상에 포함되는 가구는 점감구간에 위치하게 되어 근로시간을 줄이는 유인이 생길 수 있으므로, 점감구간 확대가 노동공급에 미치는 효과는 일률적으로 판단하기 어렵다. 또한 실증분석에서 노동공급 효과가 상대적으로 크게 나타난 점증구간은 그 범위가 유지되어, 노동공급 유인 측면의 개선 효과는 제한적일 수 있다. 이번 총소득기준금액 인상은 2027년 최저임금 근로자를 포섭하려는 것으로 지원대상 확대에 중점을 두고 있는 만큼, 향후 제도 개편 시에는 점증구간의 범위 조정 등 근로유인 측면도 함께 검토할 필요가 있다.

물가상승 반영 여부 및 기준중위소득 대비 지원수준 점검

정부는 2022년 개정 이후 소비자물가지수가 2023년 111.6에서 2026년 6월 120.0으로 약 8% 상승한 점을 최대지급액 인상률(8.8~9.1%)의 근거로 제시하였다.⁹⁷⁾ 다만 물가상승률은 비교 기준시점에 따라 달라질 수 있다. 현행 최대지급액이 2022년 귀속분부터 적용되어 왔다는 점을 고려해 2022년을 기준으로 하면 2026년 6월까지의 물가상승률은 11.4%이다. 또한 개정안이 2027년 귀속 소득부터 적용된다는 점을 고려하면, 개정안의 최대지급액 인상은 실질적인 물가상승 수준에 미치지 못하는 것으로 평가할 수 있다.

[표 58] 소비자물가지수 추이

(단위: 2020=100, %)					
연도	2022	2023	2024	2025	2026.6
소비자물가지수	107.7	111.6	114.2	116.6	120.0
상승률	5.1	3.6	2.3	2.1	-

주: 2026.6은 월 지수, 상승률은 전년 대비

자료: 국가데이터처, 「소비자물가조사」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

96) 국회예산정책처(2022.11.2.), 「2022년 세법개정안 분석」

97) 소비자물가지수(2023년 111.59, 2026년 6월 119.99)로 계산하면 상승률은 약 7.5% 수준이다.

한편 근로장려금의 상대적 지원수준을 살펴보기 위해 총소득기준금액과 최대지급액을 기준중위소득과 비교하였다. 기준중위소득과 근로장려금의 총소득은 범위가 달라 직접 비교하는 데 한계가 있으나, 비율의 추이를 통해 상대적 지원수준의 변화를 가늠해볼 수 있다. 단독가구의 경우 기준중위소득 대비 총소득기준금액 비율은 2018년 귀속 99.7%에서 2020년 귀속 94.8%로 낮아진 뒤 2021년 귀속 소득요건 인상으로 100.3%까지 높아졌으나, 이후 매년 낮아져 2026년 귀속 71.5% 수준이다. 개정안은 이 비율을 79.2%로 높이지만 2018년 귀속 수준에는 미치지 못한다. 최대지급액의 경우에도 단독가구 기준중위소득 대비 비율이 2018년 귀속 7.5%에서 2026년 귀속 5.4%로 낮아졌으며, 개정안에 따라 최대지급액이 인상되더라도 5.5% 수준일 것으로 분석되었다.

[표 59] 기준중위소득 대비 총소득기준금액 및 최대지급액 비율

(단위: 원, %)

귀속연도	보건복지부 고시 기준중위소득(월)		기준중위소득(연간) 대비 비율			
	1인가구	4인가구	단독 가구		맞벌이 가구	
			총소득 기준금액	최대 지급액	총소득 기준금액	최대 지급액
2018	1,672,105	4,519,202	99.7	7.5	66.4	5.5
2019	1,707,008	4,613,536	97.6	7.3	65.0	5.4
2020	1,757,194	4,749,174	94.8	7.1	63.2	5.3
2021	1,827,831	4,876,290	100.3	6.8	64.9	5.1
2022	1,944,812	5,121,080	94.3	7.1	61.8	5.4
2023	2,077,892	5,400,964	88.2	6.6	58.6	5.1
2024	2,228,445	5,729,913	82.3	6.2	64.0	4.8
2025	2,392,013	6,097,773	76.6	5.7	60.1	4.5
2026	2,564,238	6,494,738	71.5	5.4	56.5	4.2
2027 (개정안)	2,736,042	6,929,885	79.2	5.5	62.5	4.3

주: 1. 기준중위소득은 해당 귀속연도에 적용되는 보건복지부 고시금액(월)에 12개월을 곱해 연환산 금액으로 비교

2. 단독가구는 1인가구, 맞벌이가구는 4인가구 기준중위소득과 비교

자료: 보건복지부, 「기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준」 고시를 바탕으로 국회예산정책처 작성

향후 객관적 지표에 연동한 조정체계 도입 검토 필요

근로장려금의 최대지급액과 총소득기준금액은 객관적인 조정기준 없이 세법 개정 시마다 조정 시기와 인상폭이 결정되어 왔다. 최대지급액은 2022년 귀속분 인상 이후 개정안이 적용되는 2027년 귀속분까지 5년간, 단독가구와 홑벌이가구의 총소득 기준금액은 2021년 귀속분 인상 이후 6년간 같은 금액으로 유지되었다. 이처럼 명목금액이 일정 기간 고정되면 그 기간 동안 소득과 물가가 상승함에 따라 상대적인 지원금액과 지원대상이 줄어들고, 이후 이를 한꺼번에 보완하는 개정이 이루어지는 양상이 반복될 수 있다. 앞서 살펴본 기준중위소득 대비 비율의 하락도 이러한 조정 방식과 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

국회예산정책처는 「2022년 세법개정안 분석」⁹⁸⁾에서 "중장기적 계획 하에 적정 급여수준 등에 대한 구체적 기준을 마련하여 운영할 필요"가 있다고 분석하였고, 「2025회계연도 결산 총괄 분석」⁹⁹⁾에서도 "제도의 예측 가능성과 안정적 운영을 위해 중장기적 운영기준 마련을 검토할 필요"가 있다는 의견을 제시하였다. 「2023 조세특례 임의심층평가」¹⁰⁰⁾에서도 근로장려금의 주된 목적에 대한 공통인식이 없어 "재정여력 확보시 제도 수급대상을 확대하는 것과 최대급여액을 높이는 것의 우선순위 판단기준도 모호"하다고 평가하면서, 지원대상의 확대는 "중위소득수준의 변화 등을 반영하여 적절한 소득기준을 설정할 필요"가 있다고 제언하였다.

주요국의 근로연계형 급여는 지급액과 소득기준의 조정방식에 따라 크게 세 유형으로 나눌 수 있다. 미국¹⁰¹⁾·캐나다¹⁰²⁾·프랑스¹⁰³⁾·네덜란드¹⁰⁴⁾는 법률에서 정한

98) 국회예산정책처(2022.11.2.), 「2022년 세법개정안 분석」

99) 국회예산정책처(2026.7.10.), 「2025회계연도 결산 총괄 분석Ⅳ」

100) 기획재정부·한국조세재정연구원(2023.9.6.), 「2023 조세특례 임의심층평가: 근로장려금」

101) 「Internal Revenue Code」 §32(j)(1)은 점증구간 상한(earned income amount)과 점감 시작 소득(phaseout amount)을 매년 §1(f)(3)의 생계비 조정률(2018년 이후 연쇄소비자물가지수, C-CPI-U)만큼 인상하도록 하고, §32(j)(2)는 조정된 금액을 10달러 단위로 절사하도록 규정하고 있다.

102) 근로자급여(Canada Workers Benefit)의 지급액과 소득기준(「Income Tax Act」 s. 122.7)은 같은 법 s. 117.1(1)에 따라 매년 소비자물가지수 상승률만큼 지수화되며, 2018년 법 개정으로 2019년 과세연도부터 적용되었다(Department of Finance Canada, Explanatory Notes, 2018).

103) 근로활동수당(prime d'activité)의 기본금액(montant forfaitaire)은 「Code de la sécurité sociale」 art. L. 842-3에 따라 매년 4월 1일 art. L. 161-25의 계수(최근 12개월 담배 제외 소비자물가지수의 평균 상승률)로 재평가되고, 개인보너스(bonification individuelle)의 지급 구간은 art. D. 843-2에서 최저임금(SMIC) 시간급의 배수로 정해진다.

104) 근로세액공제(arbeidskorting)는 「Wet inkomstenbelasting 2001」 art. 8.11에 규정되어 있으며, 공제 한도와 소득구간 금액은 같은 법 art. 10.1에 따라 매년 표 보정계수(tabelcorrectiefactor)로 물가에 맞추어 조정된다.

지표에 따라 매년 자동으로 조정하고 있으며, 영국¹⁰⁵⁾은 매년 물가 대비 급여 수준을 검토하도록 법률로 의무화하되 최종적인 인상 여부는 정부가 결정한다. 반면 뉴질랜드¹⁰⁶⁾는 우리나라와 마찬가지로 물가에 연동하지 않고 근로세액공제를 재량적으로 조정한다.

향후 우리나라도 근로장려금의 최대지급액과 총소득기준금액 및 재산요건을 객관적 지표와 연동하여 조정하는 근거 규정의 도입을 검토할 필요가 있으며, 연동 지표로는 소비자물가지수나 기준중위소득을 고려할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 참고로 기준중위소득은 최근 중위소득 증가율을 기본으로 하되 소비자물가상승률과 경제성장률 등을 반영하여 매년 결정되며, 기초생활보장 등 동일한 소득계층을 대상으로 하는 제도의 기준으로 활용되고 있다. 특히 총소득기준금액의 경우 기준중위소득에 연동하면 소득 증가에 맞추어 수급 범위와 상대적 지원수준을 유지할 수 있다는 장점이 있을 것으로 예상된다. 다만 지표에 연동하는 경우 매년 지급규모가 자동으로 늘어나 재정부담이 확대될 수 있으므로, 연동 대상과 지표, 연동 방식 등은 재정여건과 제도의 정책목표를 함께 고려하여 검토할 필요가 있다.

(4) 소결

정부는 근로장려금의 가구유형별 총소득기준금액을 15.6~18.2%, 최대지급액을 8.8~9.1% 인상하고 맞벌이가구의 평탄구간 상한을 1,700만원에서 1,800만원으로 확대하는 개정안을 국회에 제출하였다.

이번 개정안은 2018년 귀속분 전면 개편 이후 처음으로 모든 가구유형의 소득요건과 최대지급액을 함께 인상하는 것으로, 저소득 근로가구에 대한 지원을 확대한다는 점에서 의의가 있다. 특히 맞벌이가구의 평탄구간 상한을 1,800만원으로 조정함에 따라 맞벌이가구의 급여구조가 단독가구의 2배로 정렬되어, 혼인 여부에 따른 급여 격차가 해소되는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

105) 통합급여(Universal Credit)의 급여액은 「Social Security Administration Act 1992」 s. 150에 따라 정부(Secretary of State)가 매년 물가 대비 가치 변화를 검토한 후 조정하며, 근로세액공제(Working Tax Credit)는 2025년 4월 5일 폐지되어 통합급여로 이전되었다.

106) 뉴질랜드 국세청(Inland Revenue)의 브리핑 노트(BN2026/092, 2026.3.18.)는 가족지원제도(Working for Families)의 근로세액공제(In-Work Tax Credit)가 현재 소비자물가에 연동되지 않는다(not currently CPI-indexed)고 설명하고 있다.

107) 참고로 현재 국회에는 근로장려금산정표에 매년 물가조정계수를 적용하도록 하는 법안(차규근의원안, 2211472)이 계류 중이다.

다만 개정안과 관련하여 다음 사항을 함께 검토할 필요가 있다. 첫째, 개정안은 최대지급액을 인상하면서 점증구간의 상한(단독가구 400만원, 홑벌이가구 700만원, 맞벌이가구 800만원)은 유지하고, 총소득기준금액을 인상함에 따라 점감구간이 25.9~30.8% 확대된다. 이는 점감률을 낮추어 추가 소득에 따른 근로장려금 감소 정도를 완화하는 측면이 있으나, 노동공급 효과가 상대적으로 크게 나타나는 점증구간은 유지되고 점감구간 중심으로 지급구간이 확대된다는 점에서 근로유인 강화 효과는 제한적일 수 있다. 둘째, 개정안에 따라 총소득기준금액은 단독가구 기준중위소득의 79.2%, 최대지급액은 5.5% 수준으로 높아지나, 2018년 전면 개편 당시(각각 99.7%, 7.5%)보다는 낮은 수준이다. 최대지급액 인상률 역시 비교 기준시점에 따라서는 물가상승률에 다소 못 미치는 것으로 볼 수 있다. 셋째, 최대지급액과 총소득기준금액은 별도의 조정기준 없이 재량적으로 조정되어 왔다. 제도의 예측가능성을 높이고 상대적 지원수준을 안정적으로 유지하기 위하여 중장기적으로 근로장려금의 요건과 지급액 등을 객관적 지표에 연동하여 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 청년층에 대한 세제지원 확대

(1) 개정내용

정부는 이번 세법개정안에 청년층의 주거비 부담을 완화하고 자산형성을 지원하는 등 청년층 세제지원 확대방안을 담았다. 주요 내용은 청년층에 대한 소득세 월세세액공제 확대, 공공형 기숙사 부가가치세 면제 등 청년의 주거비 부담 경감을 위한 주거 관련 세제지원 확대와 청년의 퇴직연금(IRP) 납입에 대한 소득세 세제지원 확대, 청년형 생산적금융 ISA 신설, 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장과 같은 청년의 자산형성 지원을 위한 저축 관련 세제지원 확대방안, 학교·공장 등의 급식용역 부가가치세 면제 적용기한 연장 등이다.

주거 관련 세제지원 확대 방안 중 첫 번째는 청년에 대한 월세세액공제 공제율 인상 및 공제대상 월세 한도 확대이다. 청년 주거비 부담 완화를 위해 총급여 8,000만원(성실사업자 등은 종합소득금액 7,000만원) 이하 청년 근로자에 대해 월세액의 17%를 세액공제하는 방안이다. 총급여 5,500만원 이하 근로자는 이미 17%의 세액공제율을 받고 있어, 이번 개정안은 사실상 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 구간 청년의 세액공제율을 15%에서 17%로 인상하는 안이다. 이 외에 정부는 청년을 포함하여 모든 월세세액공제 신청자에 대해 공제대상 월세한도를 연간 1,000만원에서 1,200만원으로 상향하는 내용을 2026년 세법개정안에 포함하였다.

두 번째 주거 관련 세제지원은 대학생 주거비 부담 경감을 위한 공공형 기숙사 부가가치세 면제이다. 한국장학재단이 건립·운영하는 기숙사 용역에 대한 부가가치세 면제를 신설하고, 사학진흥재단 제공 기숙사 용역에 대한 부가가치세 면제를 상시화하는 안이다. 이를 위해 사학진흥재단 제공 기숙사 용역에 대해 2028.12.31. 실시협약 체결분까지만 부가가치세 면제를 해주기로 했던 기존 조항을 삭제함으로써 동 면제를 상시화하였다.

저축 관련 세제지원 확대 방안 중 첫 번째는 청년의 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 세액공제율을 현행 12%에서 15%로 3%p 인상하는 안이다. 총급여 5,500만원 이하 근로자는 이미 15%의 세액공제율을 받고 있어, 이번 개정안은 사실상 총급여 5,500만원 초과 구간 청년의 세액공제율을 12%에서 15%로 인상하는 안이다.

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

[표 60] 청년층 세제지원 확대 관련 정부안 주요 내용

구 분		주요 내용		
주 거 지 원	월세세액공제 확대 (조특법 §95의2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (공제대상 월세 한도 확대) 모든 계층에 대해 1,000만원에서 1,200만원으로 상향조정 ○ (공제율 인상) 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 근로자인 청년에 대해 현행 15%의 세액공제율을 17%로 적용 		
			세액공제율	
			현행	정부안
		총급여 5,500만원 이하 (종합소득금액 4,500만원 이하)	17%	17%
		총급여 5,500 ~ 8,000만원 (종합소득금액 4,500~7,000만원)	15%	17%(청년) 15%(청년 외)
	대학생 공공형 기숙사 부가가 치세 면제 (조특법 §106①)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국장학재단 제공 기숙사 용역에 대한 부가가치세 면제 신설 ○ 사학진흥재단 제공 기숙사 용역에 대한 부가가치세 면제 상시화 (2028.12.31. 실시협약 체결분까지라는 조항 삭제) 		
저 축 지 원	퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 지원확대 (소득법 §59의3)		세액공제율	
			현행	정부안
		총급여 5,500만원 이하 (종합소득금액 4,500만원 이하)	15%	15%
		총급여 5,500만원 초과	12%	15%(청년) 12%(청년 외)
	청년형 생산적 금융 ISA 신설 (조특법 §89의 2 등 신설)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (공제대상) 총급여 7,500만원 또는 종합소득금액 6,300만원 이하 청년의 생산적금융 ISA 납입금 ○ (공제율) 생산적금융 ISA 납입금의 10% 소득공제 * 비과세 혜택, 투자 대상, 납입한도 등은 생산적금융 ISA와 동일 		
	장병내일준비 적금 이자소득 비과세 적용기한 연장 (조특법 §91의19)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (대상 및 내용) 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 3년 연장 		
기 타	학교·공장 등 급식용역 부가 가치세 면제 적용기한 연장 (조특법 §106①)	<ul style="list-style-type: none"> ○ (대상 및 내용) 학생 및 근로자 지원을 위해 학교·공장·건설현장 등에서 공급하는 급식용역에 대한 부가가치세 면제 적용기한 3년 연장 		

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

두 번째 저축 관련 세제지원 확대 방안은 청년형 생산적금융 ISA 신설안이다. 이는 총급여 7,500만원 또는 종합소득금액 6,300만원 이하 청년이 불입하는 생산적금융 ISA 납입금의 10%를 소득공제하는 방안이다. 이 외의 비과세 혜택, 투자 대상, 납입 한도 등은 금번 세법개정안에서 신설하는 생산적금융 ISA와 동일하다.

세 번째 저축 관련 세제지원 확대 방안은 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용 기한을 연장하는 안이다. 장병내일준비적금은 현역병, 상근예비역, 사회복무요원 등 병역의무이행자를 대상으로 복무기간 동안 급여를 적립(월 55만원 한도)해 전역 후 목돈을 마련할 수 있도록 정부와 시중은행이 협약하여 지원하는 상품이다. 현재 동 적금에서 발생하는 이자소득에 대해 비과세 혜택을 주고 있는데, 금번 세법개정안은 동 적금에 대한 비과세 제도의 일몰기한을 2026년 말에서 2029년 말로 3년 연장하는 내용을 담고 있다.

이 외에 정부는 학교·공장 등 급식용역 부가가치세 면제 적용기한을 3년 연장하는 안을 제안하였다. 학생 및 공장·광산·건설현장 등의 종업원에게 공급하는 음식 용역에 대해 부가가치세가 2026.12.31.까지 면제되고 있는데, 이를 2029.12.31.까지 연장하는 방안이다.

국회에서도 청년층에 대한 조세지원을 확대하기 위한 다양한 법률안이 발의되어 있다. 정부안과 유사한 내용으로는 월세세액공제 및 연금계좌 세액공제 확대, 청년형 생산적금융 ISA 신설, 장병내일준비적금 이자소득 비과세 및 학교·공장 등 급식용역 부가가치세 면제의 적용기한 연장 등이 있다. 이 밖에도 청년도약계좌 이자소득 비과세 적용기한 연장, 비수도권 취업 청년에 대한 소득세 감면 확대, 중소기업 취업자 소득세 감면의 상시화·확대 및 적용기한 연장, 중소·중견기업 취업 청년에 대한 소득세 감면 확대, 청년 창업중소기업에 대한 세액감면 확대, 청년의 생성형 AI 이용비용에 대한 세액공제 신설 등이 제안되어 있다.

[표 61] 재정경제기획위원회에 계류 중인 청년층 세제지원 확대 관련 의원안 주요 내용

구 분	의원안	주요 내용
월세 세액공제 확대	복기왕 (2220012)	(공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 17% / 초과 15% → 개정안: 총급여 4,000만원 이하 30% / 4,000만원 초과 6,000만원 이하 25% / 6,000만원 초과 8,000만원 이하 15% (공제대상 월세액 한도) 현행: 연 1,000만원 → 개정안: 연 1,100만원
	박수영 (2220502)	(공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 17% / 초과 15% → 개정안: 「청년기본법」에 따른 청년 근로자: 30%(2030년 말까지), 청년 외 동일 (공제대상 월세액 한도) 현행: 연 1,000만원 → 개정안: 연 1,500만원
	윤후덕 (2220535)	(공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 17% / 초과 15% → 개정안: 총급여 5,500만원 이하 20% / 초과 17%, 청년은 모두 20% (공제대상 월세액 한도) 현행: 연 1,000만원 → 개정안: 연 1,200만원
	조지연 (2220784)	(공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 17% / 초과 15% → 개정안: 청년은 총급여 5,500만원 이하/ 초과 30% / 25%, 청년 외는 동일 (공제대상 월세액 한도) 현행: 연 1,000만원 → 개정안: 연 1,500만원
	문진석 (2221029)	(공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 17% / 초과 15% → 개정안: 총급여 5,500만원 이하 17% / 총급여 5,500만원 초과 15%(단, 청년은 모두 17%) (공제대상 월세액 한도) 현행: 연 1,000만원 → 개정안: 연 1,500만원
	정태호 (2221532)	(소득요건) 현행: 총급여 8,000만원 이하(종합소득금액 7,000만원 이하) → 개정안: 총급여 9,000만원 이하(종합소득금액 8,000만원 이하) (공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 17% / 초과 15% → 개정안: 청년은 모두 17%, 청년 외 동일 (공제대상 월세액 한도) 현행: 연 1,000만원 → 개정안: 연 1,500만원
연금계좌 세액공제 확대	윤후덕 (2220519)	(공제율) 현행: 총급여 5,500만원 이하 15% / 초과 12% → 개정안: 총급여 5,500만원 이하 17% / 총급여 5,500만원 초과 15% (단, 청년은 모두 17%)

구 분	의원안	주요 내용
청년형 생산적금융 ISA 신설	임광현 (2210487)	(비과세 한도) 현행: 일반형 200만원, 서민형 400만원 → 개정안: 서민형 및 직전 과세기간에 근로소득이 있는 15~34세 청년 1,000만원. 신혼부부는 6세 이하 자녀수에 따라 800~1,000만원 (총납입한도) 현행: 1억원 → 개정안: 2억원
	김동아 (2219666)	(신설) 일정 소득 이하 청년 대상으로 청년형 ISA 도입: 이자·배당소득 전액 비과세 및 납입액의 10% 소득공제 (대상) 대통령령으로 정하는 청년 중 총급여액 7,500만원 이하 또는 종합소득금액 6,300만원 이하인 거주자 (운용) 국내 상장주식·국내 주식 중심 펀드·예탁금 등으로 운용하며, 계약기간·납입한도는 기존 ISA 규정 준용
	문진석 (2220663)	(청년형 ISA 신설) 일정 소득요건(직전 과세기간 총급여액 7,500만원 이하, 종합소득금액 6,300만원 이하 등)을 충족하는 19~34세 거주자 또는 근로소득이 있는 15세 이상 거주자에게 이자·배당소득 전액 비과세 및 납입액의 10% 소득공제. 총납입한도 1억5,000만원, 연 3,000만원 기준 미사용 한도 이월, 계약기간 3년 이상.
장병내일준 비적금 비과세 연장 등	조인철 (2217717)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2031년 말(5년 연장)
	이해민 (2218789)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2030년 말(4년 연장)
	엄태영 (2218203)	(이자소득 비과세 기한 연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2029년 말(3년 연장)
	김형동 (2219218)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2032년 말(6년 연장)
	서영교 (2221345)	(이자소득 비과세 기한 연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2028년 말(2년 연장)
	윤후덕 (2220520)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2029년 말(3년 연장) (비과세 납입한도) 현행: 월 55만원 → 개정안: 월 65만원
	황희 (2203406)	(대상확대) 현행: 현역병·사회복무요원 등 → 개정안: 임용 후 2년 이내 장교·부사관 추가 (비과세 적용기간) 장교·부사관의 복무기간 등을 고려하여 36개월로 확대

구 분	의원안	주요 내용
학교·공장 등 급식용역 부가가치세 면제 적용기한 연장	서영교 (2221713)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2028년 말
청년도약계좌 비과세 연장 등	이종욱 (2207017)	(일몰연장) 현행: 2025년 말 → 개정안: 2027년 말(2년 연장)
	엄태영 (2209198)	(일몰연장) 현행: 2025년 말 → 개정안: 2028년 말(3년 연장)
	김형동 (2211779)	(일몰연장) 현행: 2025년 말 → 개정안: 2029년 말(4년 연장)
	윤준병 (2209216)	(청년도약계좌 비과세 및 청년형 장기집합투자증권저축 소득공제 연장)현행: 2025년 말 → 개정안: 2030년 말(5년 연장)
비수도권 취업 청년 소득세 감면 확대	장철민 (2211181)	(비수도권 중소기업 취업 청년의 소득세 감면한도) 현행: 연 200만원 → 개정안: 300만원
	박수영 (2220511)	(비수도권 중소기업 취업 청년의 소득세 감면한도) 현행: 연 200만원 → 개정안: 300만원 (일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2036년 말(10년 연장)
	조지연 (2220795)	(비수도권 중소기업 취업 청년의 소득세 감면한도) 현행: 연 200만원 → 개정안: 300만원 (일몰연장) 현행 2026년 말 → 개정안 2031년 말(5년 연장)
	김상훈 (2221613)	(감면기간) 현행: 일반 3년·청년 5년 → 개정안: 일반 5년·청년 7년 (감면한도) 비수도권 중소기업 취업자 연 200만원 → 300만원 (일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2031년 말
중소기업 취업자 감면 상시화·확대	서천호 (2216695)	(감면한도) 현행: 연 200만원 → 개정안: 연 300만원 (일몰폐지) 현행: 2026년 말 → 개정안: 일몰 폐지
	정희용 (2217203)	(감면기간) 현행: 일반 3년·청년 5년 → 개정안: 일반 5년·청년 7년 (감면한도) 현행: 연 200만원 → 개정안: 연 300만원 (일몰폐지) 현행: 2026년 말 → 개정안: 일몰 폐지
	김선교 (2219089)	(감면한도) 현행: 연 200만원 → 개정안: 연 400만원 (일몰폐지) 현행: 2026년 말 → 개정안: 일몰 폐지
	이인선 (2207909)	(대상기업) 현행: 대통령령으로 정하는 업종의 중소기업 → 개정안: 소비자 서비스업을 제외한 모든 중소기업 업종으로 확대

구 분	의원안	주요 내용
중소·중견기업 취업 청년 감면 확대	안태준 (2216730)	(중소기업 취업 청년) 현행: 5년간 90% 감면 → 개정안: 7년간 100% 감면 (대상확대) 중견기업 취업 청년에 대해 5년간 90% 감면 신설
	박충권 (2219332)	(중소기업 취업 청년) 현행: 90%, 연 200만원 한도 → 개정안: 100%, 연 300만원 한도 (대상확대) 중견기업 취업 청년에 대해 90%, 연 200만원 한도 감면 신설 (일몰폐지) 중소기업 취업 청년 감면 상시화
	김태규 (2220020)	(감면율) 현행: 90% → 개정안: 100% (일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2029년 말
중소기업 취업자 감면 일몰기한 연장	이종욱 (2218190)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2029년 말
	조인철 (2218720)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2031년 말
	김주영 (2219112)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2028년 말
	윤준병 (2219215)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2031년 말(5년 연장) ※ 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한도 2031년 말까지 연장
	배준영 (2219783)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2027년 말
	김태선 (2220364)	(일몰연장) 현행: 2026년 말 → 개정안: 2029년 말 ※ 고용유지중소기업 및 그 근로자에 대한 과세특례 연장도 포함
청년창업중 소기업 감면 확대	이재관 (2211915)	(감면기간) 청년창업중소기업의 소득세·법인세 감면기간 확대
중소기업 청년근로자 성과보상기금 소득세 감면 확대	천하람 (2207815)	(감면요건 완화) 현행: 3년 이상 납입하지 못하고 공제금을 수령하는 경우 감면 배제 → 개정안: 기업의 폐업 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 3년 이상 납입하지 못한 경우에도 소득세 감면 허용
인구감소지역 취업 청년 소득세 감면 신설	임종득 (2220143)	(신설) 인구감소지역에 거주하면서 해당 지역 기업에 취업한 청년의 근로소득에 대한 소득세 감면 신설
청년농어업인 금융소득 과세특례	정점식 (2209101)	(신설) 후계농어업인 및 청년농어업인의 조합 출자금 배당 소득(2,000만원 한도)과 예탁금 이자소득(3,000만원 한도)에 대해 비과세 및 저율 분리과세 적용

구 분	의원안	주요 내용
청년농업인 영농정착 지원	이재관 (2220690)	(양도소득세 감면 신설) 청년농업인에게 농지를 양도하는 경우 양도자에 대한 양도소득세 감면 신설
	박희승 (2207561)	(양도소득세 감면 신설) 청년농업인에게 농지를 양도하는 경우 양도자에 대한 양도소득세 감면 신설
청년 생성형 AI 이용비 세액공제 신설	안철수 (2220771)	(신설) 청년 거주자의 본인 명의 생성형 AI 서비스 이용비를 연 30만원 한도로 세액공제(2029년 말까지) ※ 국가·지자체 지원액 및 다른 소득공제·세액공제 적용액 등 제외

주: 대표발의자 기준으로 정리하였으며, ()는 의안번호임

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

정부가 제출한 청년층 세제지원 확대 관련 개정안이 통과될 경우, 세수는 2027~2031년 동안 2,309억원(연평균 462억원) 감소할 것으로 예상된다. 개별 항목별로 향후 5년간 누적 세수효과를 살펴보면, 월세세액공제 확대¹⁰⁸⁾에 따라 863억원(연평균 216억원), 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 지원 확대 922억원(연평균 230억원), 대학생 공공형 기숙사 부가가치세 면제 상시화 198억원(연평균 40억원), 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장 327억원(연평균 82억원)의 세수 감소가 예상된다.

108) 동 절에서 추계한 월세세액공제 확대의 세수효과에는 청년층에 대한 공제율 인상(15→17%) 외에 전 계층에 대한 공제대상 월세한도 확대(연간 1,000만원 → 1,200만원)도 포함하고 있다.

[표 62] 청년층에 대한 세제지원 확대에 따른 세수효과

(단위: 억원)

		2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
NABO(A)	NABO 합계	△8	△457	△599	△631	△614	△2,309	△462
	월세세액공제 확대	-	△211	△214	△217	△220	△863	△216
	퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 지원확대	-	△187	△213	△244	△278	△922	△230
	청년형 생산적금융 ISA 신설	추	정	곤	란			
	대학생 공공형 기숙사 부가 가치세 면제 상시화 등	△8	△4	△62	△62	△62	△198	△40
	장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장	-	△55	△109	△108	△54	△327	△82
	급식용역 부가가치세 면제 기한 연장	추	정	곤	란			
정부(B)	정부 합계	△8	△202	△262	△262	△181	△915	△183
	월세세액공제 확대	-	△117	△117	△117	△117	△468	△117
	퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 지원확대	추	정	곤	란			
	청년형 생산적금융 ISA 신설	추	정	곤	란			
	대학생 공공형 기숙사 부가 가치세 면제 상시화 등	△8	△4	△64	△64	△64	△204	△41
	장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장	-	△81	△81	△81		△243	△81
	급식용역 부가가치세 면제 기한 연장	추	정	곤	란			
차이(A-B)	차이 합계	0	△255	△337	△369	△433	△1,394	△279
	월세세액공제 확대	-	△94	△97	△100	△103	△395	△99
	퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 지원확대	-	△187	△213	△244	△278	△922	△230
	청년형 생산적금융 ISA 신설	추	정	곤	란			
	대학생 공공형 기숙사 부가 가치세 면제 상시화 등	0	0	2	2	2	6	1
	장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장	0	26	△28	△27	△54	△84	△1
	급식용역 부가가치세 면제 기한 연장	추	정	곤	란			

주: 월세세액공제 확대는 청년층에 대한 공제율 인상(15→17%) 외에 청년 및 청년 외 전 계층에 대한 공제대상 월세한도 확대(연간 1,000만원 → 1,200만원)도 포함

자료: 국회예산정책처 작성

월세세액공제 확대에 따른 세수효과를 추계하기 위해 공제대상 한도금액 확대(연 1,000만원 → 연 1,200만원)의 효과와 청년층의 공제율 인상(15% → 17%)의 효과를 동시에 추계하기 위해 한국조세재정연구원의 재정패널자료를 활용하였다. 국세통계연보의 소득세 신고자료에는 현행 공제대상 월세한도액 이내 금액만 신고됨에 따라, 동 자료로는 공제대상 한도금액 확대의 효과를 추정하기 어렵지만, 재정패널자료는 가구 및 가구의 소득·지출과 각종 조세·사회보험료 납부 및 소득공제·세액공제 관련 정보를 조사한 미시자료로, 개별 가구의 실제 월세 지출액을 파악할 수 있어 월세 세액공제 한도 확대의 효과를 추계할 수 있기 때문이다.

퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 세제 지원 확대의 세수효과는 청년층 근로소득세 및 종합소득세 신고자의 2024년 귀속기준 퇴직연금(IRP) 공제 자료를 활용하여, 각각 총급여규모별, 종합소득규모별 등 공제 신청인원, 공제대상금액 및 공제세액 정보를 바탕으로 추계하였다. 현행 12% 적용 시 도출된 공제세액을 기반으로 15%를 적용할 경우의 추가적인 세수감소효과를 추정하였다.

대학생 공공형 기숙사 부가가치세 면제 상시화 등은 한국사학진흥재단 기숙사 부가가치세 면제 상시화와 한국장학재단 기숙사 부가가치세 면제 신설로 구성됨에 따라, 조세지출예산서 등을 활용하여 각각에 대한 세수효과를 추계하였다. 한국사학진흥재단 기숙사 부가가치세 면제 상시화에 따른 세수효과는 조세지출예산서의 최근 3년 평균이 향후에도 유지된다는 가정하에 추계하였다. 한국장학재단 기숙사 부가가치세 면제 신설에 따른 세수효과는 시설관리운영권 및 기숙사 이용용역 실적 등이 향후에도 유지된다는 가정하에 추계하였다.

장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장에 따른 세수효과는 2024년 귀속 장병내일준비적금에 대한 이자소득금액 실적치를 기준으로 2025년 납입한도 인상(월 40만원 → 월 55만원)에 따른 이자소득 규모 증가 및 가입대상자 수(현역, 사회복무요원) 감소세 등을 반영하여 추계하였다. 추가로 2027~2029년 적금 신규 가입자에 대한 세수효과는 전역에 따른 만기 해지 시기(육군 18개월 등 군별 병역 복무기간 감안)를 고려하여 2028~2031년 동안 발생하는 것으로 전제하였다.

청년형 생산적금융 ISA 신설에 따른 세수감소효과는 동 제도 신설에 따른 청년 가입자수 및 이들의 가입 금액 등에 대한 자료의 한계로 추정하지 못하였다. 급식용역 부가가치세 면제기한 연장 역시 면세사업자에 대한 부가가치세 신고자료의 부재 등으로 세수효과를 추정하지 못하였다.

정부는 청년층에 대한 세제지원 확대 개정안이 통과될 경우, 2027~2031년 동안 915억원의 세수가 감소할 것으로 추계하였다. 같은 기간 동안 국회예산정책처가 2,309억원의 세수감소효과를 예상한 것에 비해, 세수감소 규모가 1,394억원 작은 것으로 나타났다. 세수효과의 차이는 주로 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 지원 확대와 월세 세액공제 확대에서 발생하고 있다. 우선, 퇴직연금(IRP)납입액에 대한 지원 확대를 국회예산정책처는 국세청에 신고된 청년층의 소득세 신고자료를 활용하여 추계한 반면, 정부는 퇴직연금 납입금액을 사전에 합리적으로 추정하기 곤란하다는 이유로 추계하지 않았다. 이에 따라 동 기간 동안 양 기관의 세수감소효과 추계에는 922억원의 차이가 발생하였다.

두 번째로 정부는 국세통계자료를 활용하여 월세세액공제 확대에 따른 세수효과를 추계하였다. 먼저 공제대상 월세액 한도를 연 1,000만원에서 1,200만원으로 상향하는 데 따른 효과는 2024년 귀속 기준으로, 기존 공제한도에 도달한 인원 약 15만명을 대상으로 산정하였다. 이들에 대해 한도 증가분 200만원 전액이 추가 공제대상 월세액으로 이어지지는 않을 것으로 보고, 최근 월세 상승률 등을 감안한 조정계수를 적용하여 추가 공제대상 월세액을 산출한 후 소득수준별 공제율(15% 또는 17%)을 적용하였다. 한편, 청년층에 대한 공제율 인상 효과는 국세통계연보의 층급여 구간별 월세세액공제 자료를 이용하여 현행 공제율별 공제규모를 산출한 후 성별·연령별 근로소득 신고인원 자료를 활용해 추정한 청년층 비율을 반영하는 방식으로 추계하였다. 반면, 국회예산정책처는 재정패널 미시자료를 활용하여 공제한도 확대 및 공제율 인상의 효과를 추정하였다. 즉, 정부는 실제 신고실적을 기초로 하되 국세통계자료에서 직접 관측되지 않는 현행 공제한도 초과 월세액을 일정한 가정을 통해 추정한 반면, 국회예산정책처는 개별 가구의 월세지출액 및 개별 가구의 연령이 포함된 미시자료를 활용하여 제도 변경에 따른 공제액 변화를 추정하였다는 점에서 차이가 있다.

마지막으로 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장에 따른 세수효과 추계 시 국회예산정책처는 2024년 귀속 동 적금에 대한 이자소득금액 실적치를 기준으로 제도 변화(2025년 납입한도 인상, 월 40만원 → 월 55만원) 및 가입대상자 수 감소세 등을 반영하여 추계한 반면, 정부는 조세지출예산서에 따른 2027년 실적 전망치가 향후에도 지속된다고 가정하였다.

(3) 분석의견

지원대상 및 1인당 세부담 감소효과를 고려할 때 청년층의 실질적 지원효과는 제한적

2026년 세법개정안의 청년층에 대한 세제지원 확대방안을 살펴보면, 지원대상의 범위가 협소한 편이며, 1인당 세부담 감소효과도 크지 않아 청년에 대한 실질적인 지원효과는 제한적인 편임을 알 수 있다.

청년층(15~34세) 총 인구수는 2024년 기준 총 1,222.7만명(국가데이터처, 「인구총조사」 기준)이며, 이 중 근로소득세를 신고한 청년은 604.2만명, 종합소득세를 신고한 인원은 249.0만명이다. 이 중 월세세액공제 신청자는 45.6만명, 퇴직연금(IRP) 세액공제 신청자는 29.7만명¹⁰⁹⁾이다. 이 중에서 2026년 세법개정안의 청년층에 대한 세제지원 확대의 혜택을 받는 인원은 월세세액공제 신청자 8.8만명, 퇴직연금(IRP) 세액공제 신청자 16.0만명으로 추정된다.

[표 63] 청년층 조세지원 확대 관련 세법개정안의 지원대상 규모 추정, 2024년 기준
(단위: 명)

	합계 ¹⁾ (A=B+C)	청년 근로소득세 신고자 (B)	청년 종합소득세 신고자 (C)
청년인원수(15~34세)	8,531,569	6,041,907	2,489,662
월세세액공제 신청자	455,515	455,515	n.a. ²⁾
세법개정안 대상자	87,723	87,723	n.a.
퇴직연금(IRP)세액공제 신청자	297,231	239,549	57,682
세법개정안 대상자	160,475	131,527	28,948
청년층 ISA가입자수	추정곤란		

주: 1) 근로소득세 신고 및 종합소득세 신고를 중복으로 한 경우가 있으나, 이는 자료의 한계로 미반영

2) 성실사업자 등 역시 월세세액공제를 신청할 수 있는데, 자료의 한계로 추정 곤란 표시

자료: 국가데이터처, 「인구총조사」, 국세청, 「2025년 국세통계연보」, 2025.12 등을 바탕으로 국회 예산정책처 작성

먼저 월세세액공제의 경우, 동 세액공제를 신청한 청년은 2024년 귀속 기준으로 45.6만명이나, 이 중에서 금번 세법개정안의 대상이 되는 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하¹¹⁰⁾ 청년은 8.8만명(45.6만명의 19.3% 수준)이며, 이들의 동 세

109) 근로소득세 신고 및 종합소득세 신고를 중복으로 한 경우가 있으나, 자료의 한계로 이를 반영하지 못하였다.

법개정안에 따른 조세지원액은 연간 9만원 수준이다. 정부는 청년에 대해 17%의 우대공제율을 적용하는 안을 발표하였으나, 현재 총급여 5,500만원 이하자의 경우 청년 및 청년 외 모든 계층에서 17%의 우대공제율을 적용받고 있음에 따라, 금번 세법개정안의 공제율 인상 대상은 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 구간의 청년으로 한정된다. 실제로 다음 표를 통해 총급여 5,500만원 이하의 공제율은 이미 17%가 적용되고 있고, 총급여 5,500만원 초과 구간에만 15%의 공제율이 적용되고 있음을 알 수 있다. 공제율 2%p 인상에 따른 1인당 평균 조세지원액은 총급여 5,500 ~ 8,000만원 구간의 경우 연간 9만원(H월) 수준이다. 이는 청년가구의 평균 월세 지출액이 월 39.4만원(연간 약 473만원)¹¹¹⁾인 점을 고려할 때 연간 월세 지출액의 약 1.9%에 해당하는 규모이다. 따라서 금번 세법개정안에 따른 추가적인 조세지원이 청년층의 주거비 부담을 실질적으로 완화하는 데에는 한계가 있을 것으로 보인다.

[표 64] 월세세액공제 신청 청년 근로소득자 현황 및 공제율 인상안에 따른 조세지원액, 2024년 귀속 기준

(단위: 명, 백만원)

총급여규모별	1인당 평균 총급여	월세세액공제 신청 청년 ¹⁾ 근로소득자						
		인원	공제 대상 금액	공제 세액	1인당 평균			
					공제 대상 금액	공제 세액	공제율 ²⁾	조세 지원액 ³⁾
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E =C/B)	(F =D/B)	(G =F/E)	(H)
합계	43.17	455,515	1,240,323	203,261	2.72	0.45	-	-
0~5.5천만원	38.17	367,792	860,532	146,291	2.34	0.40	0.17	-
5.5~8천만원	64.16	87,723	379,791	56,971	4.33	0.65	0.15	0.09

주: 1. 월세세액공제는 총급여 8,000만원 이하 근로자만을 대상으로 하고 있음

1) 2024.12.31. 기준 청년(2024.12.31. 기준 1990~2009년생)

2) 2024년 귀속 현행 기준 적용에 따른 세액공제율

3) 청년층에 대한 우대공제율 적용안(총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 구간의 세액공제율을 현행 15%에서 17%로 인상)에 따른 1인당 평균 조세지원액

자료: 국회예산정책처 작성

110) 월세 세액공제는 근로소득자의 경우, 총급여 8천만원 이하만 신청할 수 있다.

111) 국무조정실, 「제2차 청년정책 기본계획」, 청년층 주거 부담 관련 자료. 2024년 기준 청년가구의 평균 월세는 39.4만원으로 제시되어 있다. 이를 연간으로 환산한 금액(472.8만원) 대비 월세세액공제율 인상에 따른 1인당 평균 추가 세액공제액(9만원)의 비율은 약 1.9%이다. 다만 청년가구의 평균 월세와 세액공제 대상자의 실제 월세 지출액은 조사대상 및 범위가 다를 수 있다.

두 번째로 퇴직연금(IRP) 납입액에 대한 세액공제의 경우, 동 세액공제를 신청한 인원은 총 29.7만명이나, 이 중 금번 세법개정안의 대상이 되는 인원은 16.0만명(29.7만명의 54.0%)이며, 이들의 금번 세법개정안에 따른 조세지원액은 연간 9~10만원 수준이다. 정부는 퇴직연금(IRP) 납입액 세액공제에 대해서도 월세세액공제와 유사하게 청년에 대해 우대공제율(15%)을 적용하는 안을 발표하였다. 다만, 총급여 5,500만원(종합소득금액 4,500만원) 이하자의 경우 청년 및 청년 외 모든 계층에서 이미 15%의 우대공제율을 적용받고 있음에 따라 금번 세법개정안의 대상은 총급여 5,500만원(종합소득금액 4,500만원) 초과자에 한정된다. 공제율 3%p 인상에 따른 1인당 평균 조세지원액은 근로소득자의 경우 연간 약 9만원, 종합소득자의 경우 연간 약 10만원(G열)이다.

[표 65] 퇴직연금(IRP)납입 세액공제 신청 청년 현황 및 공제율 인상안에 따른 조세지원액, 2024년 귀속 기준

(단위: 명, 백만원)

총급여 규모별 및 종합소득 규모별	퇴직연금(IRP) 납입액 세액공제 신청 청년 ¹⁾						
	인원	공제 대상 금액	공제 세액	1인당 평균			
				공제 대상 금액	공제 세액	공제율 ²⁾	조세 지원액
	(A)	(B)	(C)	(D =B/A)	(E =C/A)	(F =E/D)	(G)
합계(가+나)	297,231	671,349	86,611	2.26	0.29	-	-
가1+나1	136,756	204,595	30,602	1.50	0.22	0.15	-
가2+나2	160,475	466,754	56,009	2.91	0.35	0.12	-
근로소득자(가)	239,549	533,667	68,862	2.23	0.29	-	-
0~5.5천만원(가1)	108,022	160,744	24,112	1.49	0.22	0.15	-
5.5천만원~(가2)	131,527	372,923	44,751	2.84	0.34	0.12	0.09
종합소득자(나)	57,682	137,683	17,748	2.39	0.31	-	-
0~4.5천만원(나1)	28,734	43,851	6,490	1.53	0.23	0.15	-
4.5천만원~(나2)	28,948	93,832	11,258	3.24	0.39	0.12	0.10

주: 1. 근로소득자는 총급여 5,500만원을 기준으로 15/12%의 공제율이 적용되며, 종합소득자는 종합소득금액 4,500만원을 기준으로 15/12%의 공제율이 적용

2. 근로소득세 신고자 중 종합소득세 신고를 하는 중복인원이 존재하나, 자료의 한계로 이를 분리하지 못함

1) 2024.12.31. 기준 청년(2024.12.31. 기준 1990~2009년생)

2) 2024년 귀속 현행 기준 적용에 따른 세액공제율

자료: 국회예산정책처 작성

청년형 생산적금융 ISA는 신규 도입되는 제도로 현재 가입 인원을 확인할 수 없으므로, 유사한 청년 자산형성 지원제도의 가입 현황을 통해 향후 수혜 규모를 가늠해 볼 수 있다. 정부는 청년층의 자산형성을 지원하기 위해 장병내일준비적금('18년~), 청년형 장기집합투자증권저축 소득공제('22~'25년), 청년희망적금('22~'23년), 청년도약계좌('23~'25년), 청년미래적금('26년~) 등 다양한 금융상품을 운영해 오고 있다¹¹²⁾. 이들 제도의 실제 가입자 수를 살펴보면, 장병내일준비적금은 2025.6월 기준으로 33.1만명이 가입하고 있으며, 청년형 장기집합투자증권저축 소득공제 신고인원은 2024년 귀속기준으로 5,712명이다. 청년희망적금은 출시 당시 약 286.8만명이 가입하였으며, 청년도약계좌는 2025.8월 기준 229.9만명이 가입하였다. 참고로 금융위원회는 당시 청년도약계좌 가입 가능 청년을 약 600만명¹¹³⁾으로 추정한 바 있으나, 실제 가입자는 가입 가능 인원의 일부에 그쳤다. 또한 2026년 6월 출시된 청년미래적금은 최초 모집에 234.3만명이 신청하여 154.7만명이 가입요건 심사를 통과하였으며, 이 중 138.5만명이 최종 가입하였으며, 2026.10.7. ~ 2026.10.16. 동안 청년미래적금 2차 가입신청을 받을 예정이다¹¹⁴⁾.

이와 같이 청년층을 대상으로 한 자산형성 지원제도는 가입요건을 충족하는 전체 청년이 실제 수혜자로 이어지는 것은 아니며, 제도별 가입요건과 상품의 특성 등에 따라 실제 가입 규모에 상당한 차이가 나타난다. 따라서 청년형 생산적 금융 ISA의 실제 수혜 규모 역시 제도 시행 이후의 가입 실적을 바탕으로 평가할 필요가 있다.

112) 정근주, 「청년자산형성 지원사업 평가」, 국회예산정책처, 2025.11, p.4.

113) 금융위원회 보도참고자료, '청년도약계좌 개설 150만명 돌파, 가입유지율은 출시 15개월에도 88%의 높은 수준 유지', 2024.10.31.

114) 금융위원회 보도참고자료, '청년미래적금 138.5만명 최종가입', 2026.8.10.

[표 66] 청년층 자산형성 지원제도의 가입 현황

	인원수	비고 (인원수 기준)	운영기간
청년형 장기집합투자증권저축 소득공제 신고인원	5,712명	2024년 귀속기준	2022.1월~2025.12월 ¹⁾
장병내일준비적금 가입자수	33.1만명	2025.6월 기준	2018.8.29.~
청년희망적금 가입자수	286.8만명	최초가입자수 ²⁾	2022.2월~2023.2월
청년도약계좌 가입자수	229.9만명	2025.8월 기준	2023.7월~2025.12월
청년미래적금 가입자수	138.5만명	2026.8월 기준 ³⁾	2026.6월~

주: 1. 제도별 인원은 자료 가용성에 따라 누적 가입자, 특정 시점 가입자 또는 해당 연도 수혜인원 기준으로 산정되어 기준에 차이가 있음

1) 신규가입기준

2) 2022.2월 11개 시중은행을 통해 출시되어 두 달간 286.8만 명이 가입함

3) 2026.6.22.~ 2026.7.3. 동안 진행된 청년미래적금 최초 가입 신청 기준

자료: 금융위원회 제출자료; 금융위원회, 「청년미래적금, 138.5만명 최종 가입」, 보도참고자료 2026.8.10.; 국세청, 「2025 국세통계연보」; 국방부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

상대적으로 소득이 높은 청년층에 혜택이 집중되어 수직적 형평성 측면에서 한계

청년층에 대한 세제지원 확대방안의 소득계층별 수혜분포를 살펴본 결과, 세액공제 확대에 따른 감면효과는 주로 일정 수준 이상의 소득구간에서 발생하고, 소득수준이 높아질수록 1인당 세부담 감소액도 증가하는 것으로 나타났다. 이는 소득수준이 상대적으로 높은 청년층에 조세지원 확대에 따른 혜택이 상대적으로 크게 귀속될 수 있음을 의미하는 것으로, 청년층 내 수직적 형평성 측면에서 한계가 있는 것으로 판단된다.

먼저 월세세액공제의 경우, 2026년 세법개정안은 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 청년층에 적용되는 세액공제율을 현행 15%에서 17%로 인상하는 내용을 담고 있어, 세액공제율 인상에 따른 추가적인 감면효과는 해당 소득구간에서 발생한다. 국세청 신고자료를 이용하여 월세세액공제를 신청한 청년 근로소득자의 소득구간별 현황을 살펴보면, 2024년 귀속 기준 전체 신청인원은 약 45.6만 명이며, 이 가운데 이번 세법개정에 따라 공제율이 인상되는 총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 구간의 신청인원은 약 8.8만 명으로 나타났다. 특히 1인당 공제대상 금액은 총급여 5,500만원 초과 6,000만원 이하 구간에서 약 405만원, 6,000만원 초과 8,000만원 이하¹⁵⁾ 구간에서 약 448만원으로, 그 이하 소득구간에 비해 높은

수준이다.

공제율 인상에 따른 추가적인 세부담 감소효과를 추정하면, 총급여 5,500만원 초과 6,000만원 이하 구간은 1인당 연간 약 8만원, 6,000만원 초과 8,000만원 이하 구간은 약 9만원으로 나타난다. 즉 이번 월세세액공제 확대는 기존에 상대적으로 높은 공제율(17%)을 적용받는 총급여 5,500만원 이하 청년층이 아니라 5,500만원을 초과하는 청년층의 공제율을 상향(15% → 17%)하는 방식으로 이루어짐에 따라, 추가적인 세제혜택이 해당 소득구간에 집중되는 구조이다.

[표 67] 월세세액공제 신청 청년 근로소득자의 공제율 인상안에 따른 총급여규모별 조세지원액, 2024년 귀속 기준

(단위: 명, 백만원)

총급여규모별	월세세액공제 신청 청년 ¹⁾ 근로소득자							
	1인당 평균 총급여	인원	공제 대상 금액	공제 세액	1인당 평균			
					공제 대상 금액	공제 세액	공제율	조세 지원액 ²⁾
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E =C/B)	(F =D/B)	(G =F/E)	(H)
합계	43.17	455,515	1,240,323	203,261	2.72	0.45	-	-
0~1천만원	8.48	770	82	14	0.11	0.02	0.17	-
1~1.5천만원	12.91	2,874	731	124	0.25	0.04	0.17	-
1.5~2천만원	17.94	7,831	3,883	660	0.50	0.08	0.17	-
2~3천만원	26.13	66,772	65,005	11,051	0.97	0.17	0.17	-
3~4천만원	35.17	123,174	242,760	41,269	1.97	0.34	0.17	-
4~4.5천만원	42.48	66,291	196,344	33,378	2.96	0.50	0.17	-
4.5~5천만원	47.41	56,939	190,869	32,448	3.35	0.57	0.17	-
5~5.5천만원	52.37	43,141	160,858	27,346	3.73	0.63	0.17	-
5.5~6천만원	57.36	31,132	126,103	18,916	4.05	0.61	0.15	0.08
6~8천만원	67.91	56,591	253,688	38,055	4.48	0.67	0.15	0.09

주: 1) 2024.12.31.기준 청년(2024.12.31.기준 1990~2009년생)
2) 청년층에 대한 우대공제를 적용안(총급여 5,500만원 초과 8,000만원 이하 구간의 세액공제율을 현행 15%에서 17%로 인상)에 따른 1인당 평균 조세지원액임. 위 표는 국세청의 소득세 신고 자료인데, 월세 세액공제 신청 시 한도초과분은 신고하지 않으므로, 동 자료를 통해서는 공제한도 확대에 따른 조세지원액 추정 곤란하기 때문에 공제율 인상에 따른 효과만 추계하여 보여줌
자료: 국회예산정책처 작성

115) 참고로 근로자 대상 월세세액공제는 총급여 8,000만원 이하만을 대상으로 하고 있다.

퇴직연금(IRP) 납입 세액공제의 경우에도 소득수준이 높아질수록 1인당 세제혜택이 증가하는 경향이 나타난다. 2024년 귀속 기준 퇴직연금 세액공제를 신청한 청년 근로소득자는 약 24.0만 명이며, 소득수준이 높아질수록 1인당 공제대상금액과 공제세액이 전반적으로 증가하는 모습을 보인다. 1인당 공제대상금액은 총급여 3,000~4,000만원 구간은 약 114만원, 4,500~5,000만원 구간에서는 약 181만원, 6,000~8,000만원 구간에서는 약 252만원으로 증가하며, 고소득구간에서도 대체로 증가하는 것으로 나타났다. 이는 소득수준이 높을수록 퇴직연금에 납입할 수 있는 여력이 커지고 이에 따라 공제대상금액이 증가함에 따른 것이다. 공제대상금액의 증가는 공제세액의 증가로 이어진다.

특히 정부안은 청년층의 퇴직연금 납입액에 대한 세액공제율을 인상하는 방식이므로, 기존 납입액이 클수록 추가적인 세부담 감소액도 커지는 구조이다. 국세청 신고자료를 살펴보면 소득수준이 높을수록 1인당 공제대상 납입액이 증가하는 경향이 있으며, 공제율 인상에 따른 세부담 감소액을 추정한 결과에서도 소득수준이 높은 구간일수록 1인당 추가 감면액이 증가하는 것으로 나타났다. 이처럼 일정한 저축을 전제로 하는 조세지원은 기존 저축 규모가 큰 계층에 상대적으로 더 많은 혜택이 귀속될 수 있다. 공제율 인상이 실제 추가 저축으로 이어지지 않고 기존 불입액 수준을 유지할 경우에는 저축 유인효과보다 기존 납입액에 대한 보조효과가 상대적으로 크게 나타날 수 있다. 특히 기존 퇴직연금 납입액이 이미 세액공제 한도에 도달한 경우에는 공제율 인상이 추가적인 저축을 유도하기보다 기존 납입액에 대한 세제지원을 확대하는 결과로 이어질 수 있다.

[표 68] 퇴직연금(IRP)납입 세액공제 신청 청년 근로소득자의 공제율 인상안에 따른
총급여규모별 조세지원액, 2024년 귀속 기준

(단위: 명, 백만원, %)

총급여규모별	퇴직연금 세액공제 신청 청년 ¹⁾ 근로소득자						
	인원	공제 대상 금액	공제 세액	1인당 평균			
				공제 대상 금액	공제 세액	공제율	조세 지원액 ²⁾
	(A)	(B)	(C)	(D =B/A)	(E =C/A)	(F =E/D)	(G)
합계	239,549	533,667	68,862	2.23	0.29	-	-
0~1천만원	30	2	0	0.06	0.01	0.15	-
1~1.5천만원	144	30	4	0.20	0.03	0.15	-
1.5~2천만원	899	251	38	0.28	0.04	0.15	-
2~3천만원	10,825	7,102	1,065	0.66	0.10	0.15	-
3~4천만원	28,891	32,805	4,921	1.14	0.17	0.15	-
4~4.5천만원	21,515	33,614	5,042	1.56	0.23	0.15	-
4.5~5천만원	23,177	41,916	6,287	1.81	0.27	0.15	-
5~5.5천만원	22,541	45,024	6,754	2.00	0.30	0.15	-
5.5~6천만원	20,310	43,904	5,268	2.16	0.26	0.12	0.06
6~8천만원	54,939	138,271	16,593	2.52	0.30	0.12	0.08
8천만~1억원	33,639	107,318	12,878	3.19	0.38	0.12	0.10
1~2억원	21,419	77,802	9,336	3.63	0.44	0.12	0.11
2~3억원	861	3,780	454	4.39	0.53	0.12	0.13
3~5억원	284	1,423	171	5.01	0.60	0.12	0.15
5~10억원	64	351	42	5.48	0.66	0.12	0.16
10억 초과	11	75	9	6.79	0.82	0.12	0.20

주: 1) 2024.12.31.기준 청년(2024.12.31.기준 1990~2009년생)

2) 청년층에 대한 우대공제율 적용안(총급여 5,500만원 초과 구간의 세액공제율을 현행 12%에서 15%로 인상)에 따른 1인당 평균 조세지원액

자료: 국회예산정책처 작성

종합소득자의 경우에도 유사한 경향이 나타난다. 2024년 귀속 기준 퇴직연금 세액공제를 신청한 청년 종합소득자는 약 5.8만 명이며, 소득수준이 높아질수록 1인당 공제대상금액과 공제세액이 전반적으로 증가하는 것으로 나타났다. 1인당 공제대상금액은 종합소득 1,000만원 이하 구간의 약 51만원에서 소득수준이 높아짐에 따라 대체로 증가하여 10억 원 초과 구간에서는 약 710만원으로 나타났다. 이에 따라 세액공제율 인상에 따른 1인당 추가 세부담 감소액도 소득수준에 따라 약 7~21만원 수준으로 증가하는 것으로 추정된다.

[표 69] 퇴직연금(IRP)납입 세액공제 신청 청년 종합소득세 신고자의 공제율 인상안에 따른 종합소득규모별 조세지원액, 2024년 귀속 기준

(단위: 명, 백만원, %)

종합소득 규모별	퇴직연금 세액공제 신청 청년 ¹⁾ 종합소득세 신고자						
	인원	공제 대상 금액	공제 세액	1인당 평균			
				공제 대상 금액	공제 세액	공제율	조세 지원액 ²⁾
	(A)	(B)	(C)	(D =B/A)	(E =C/A)	(F =E/D)	(G)
합계	57,682	137,683	17,748	2.39	0.31	-	-
0 이하	0	0	0	-	-	-	-
0~1천만원	1,416	727	109	0.51	0.08	0.15	-
1~2천만원	4,780	3,852	575	0.81	0.12	0.15	-
2~3.5천만원	13,109	19,286	2,878	1.47	0.22	0.15	-
3.5~4.5천만원	9,429	19,986	2,929	2.12	0.31	0.15	-
4.5~5천만원	4,126	9,995	1,199	2.42	0.29	0.12	0.07
5~6천만원	6,372	16,958	2,033	2.66	0.32	0.12	0.08
6~8천만원	8,273	25,356	3,045	3.06	0.37	0.12	0.09
8천만~1억원	4,135	14,626	1,756	3.54	0.42	0.12	0.11
1~2억원	4,307	17,604	2,110	4.09	0.49	0.12	0.12
2~3억원	820	4,024	483	4.91	0.59	0.12	0.15
3~5억원	498	2,624	315	5.27	0.63	0.12	0.16
5~7억원	148	864	103	5.84	0.70	0.12	0.17
7~10억원	107	632	76	5.91	0.71	0.12	0.18
10억 초과	162	1,149	138	7.10	0.85	0.12	0.21

주: 1) 2024.12.31.기준 청년(2024.12.31.기준 1990~2009년생)

2) 청년층에 대한 우대공제율 적용안(종합소득금액 4,500만원 초과 구간의 세액공제율을 현행 12%에서 15%로 인상)에 따른 1인당 평균 조세지원액

자료: 국회예산정책처 작성

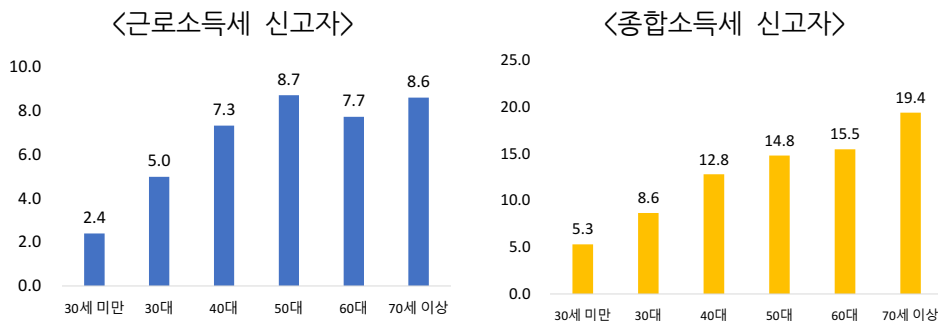
이처럼 월세세액공제와 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제 모두 제도에 따른 추가적인 세제혜택이 총급여 5,500만 원을 초과하는 청년층에 귀속되며, 소득수준이 높아질수록 1인당 혜택이 증가하는 모습을 보인다. 특히, 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제의 경우, 소득수준이 높아질수록 공제대상금액이 증가하고, 이에 따라 1인당 세제혜택이 증가하는 경향이 나타난다. 퇴직연금 세액공제와 같이 일정한 지출이나 저축을 전제로 하는 조세지원은 해당 지출 혹은 저축을 할 여력이 있는 계층이 상대적으로 더 큰 혜택을 받을 가능성이 있다. 따라서 이번 청년층 세제지원 확대 방안은 상대적으로 소득수준이 높은 청년층에 혜택이 더 크게 귀속될 수 있다는 점에서 청년층 내 수직적 형평성 측면에서 한계가 있는 것으로 볼 수 있다.

청년층의 낮은 실효세율과 높은 면세자 비중을 고려할 때 조세감면 방식의 실효성에 한계

청년층에 대한 세제지원 확대는 청년층의 낮은 소득세 실효세율과 높은 면세자 비중을 고려할 때 실질적인 지원수단으로서 한계가 있을 수 있다. 정부의 청년층 세제 지원 확대방안은 세액공제를 인상, 소득공제 신설 등으로 이루어져 있는데, 공제·감면을 확대하는 방식의 조세지원은 납부할 소득세가 있는 경우에만 세부담 감소효과가 발생하고 그 혜택도 납부세액의 규모에 따라 제한된다. 따라서 실효세율이 낮아 납부세액이 적거나 소득세를 납부하지 않는 면세자 비중이 높은 청년층의 특성을 고려하면, 조세감면 확대에 따른 실질적인 지원효과가 제한될 수 있다.

연령별 근로소득세 및 종합소득세 신고자의 실효세율을 살펴보면, 청년층의 실효세율은 다른 연령대에 비해 낮은 수준으로 나타난다. 근로소득세 신고자의 경우 30세 미만의 실효세율은 2.4%, 30대는 5.0%로, 40대 7.3%, 50대 8.7%, 60대 7.7%, 70세 이상 8.6%에 비해 낮다. 종합소득세 신고자의 경우에도 30세 미만과 30대의 실효세율은 각각 5.3%, 8.6%로, 40대 이상 연령층(40대 12.8%, 50대 14.8%, 60대 15.5%, 70세 이상 19.4%)에 비해 낮은 수준이다. 이처럼 청년층의 소득세 실효세율이 상대적으로 낮다는 것은 추가적인 소득세 감면을 통해 경감할 수 있는 세부담 자체가 상대적으로 크지 않아 조세지원을 확대하더라도 실질적인 지원 규모가 제한될 수 있음을 의미한다.

[그림 14] 연령별 전체 근로소득세 및 종합소득세 신고자의 실효세율, 2024년 기준
(단위: %)



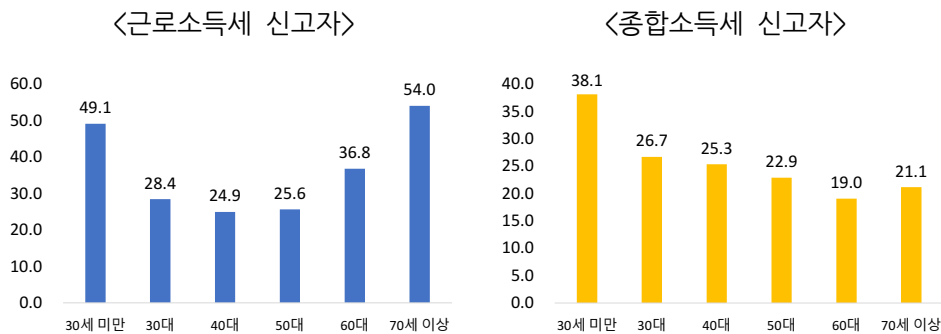
주: 1. 근로소득세 실효세율 = 결정세액/급여총계

2. 종합소득세 실효세율 = 결정세액/과세소득

자료: 국세청, 「2025년 국세통계연보」, 2025.12.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

연령대별 근로소득자 및 종합소득자 면세자 비율을 다음 그림을 통해 살펴보면, 청년층은 다른 연령대에 비해 면세자 비율이 높은 것으로 나타났다. 근로소득자의 경우 30세 미만의 면세자 비율은 49.1%로 절반에 가까우며, 30대도 28.4%로 40~50대보다 높은 수준이다. 종합소득자의 경우에도 30세 미만과 30대의 면세자 비율은 각각 38.1%, 26.7%로 다른 연령대에 비해 높은 편이다. 소득세를 납부하지 않는 면세자의 경우 공제·감면 확대에 따른 추가적인 세부담 감소효과가 발생하지 않는다는 점에서, 청년층의 높은 면세자 비중은 조세감면 방식으로 청년층을 지원하는 경우 정책대상의 상당 부분이 실질적인 혜택을 받기 어렵다는 것을 의미한다.

[그림 15] 연령별 전체 근로소득세 및 종합소득세 신고자의 면세자 비율, 2024년 기준
(단위: %)



자료: 국세청, 「2025년 국세통계연보」, 2025.12.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 청년층의 낮은 실효세율과 높은 면세자 비중을 고려하면, 청년층 지원을 추가적인 조세감면 방식으로 확대하는 것이 효과적인 정책수단인지 검토할 필요가 있다. 다만 이러한 한계를 청년층에 대한 조세지원의 범위나 규모를 추가적으로 확대할 필요성으로 해석하기보다는, 청년층 지원이라는 정책목적에 적합한 정책수단이 무엇인지의 관점에서 접근할 필요가 있다.

저출생 지원의 재정지출 전환과 청년층 조세지원 확대 간 정책수단의 정합성 검토 필요

정부안에서 청년층에 대한 조세지원을 확대하는 한편, 저출생 대응을 위한 일부 조세지원은 재정지출 방식으로 전환한 것과 관련하여 정책수단 간 정합성(Consistency)을 검토할 필요가 있다. 청년층에 대한 지원 필요성이 인정되더라도

이를 반드시 조세지원 방식으로 제공해야 하는 것은 아니며, 정책목적과 지원대상의 특성, 소득계층별 수혜분포 및 지원효과 등을 고려하여 청년층 지원을 위한 정책 수단으로서 조세지원 방식이 적절한지 검토할 필요가 있다.

정부는 소득재분배 효과 제고 등을 이유로 2026년 세법개정안에서 그동안 저출생 대응을 위해 운영해 온 출산·입양 및 혼인 관련 세액공제를 재정지출 방식으로 전환하였다. 기존의 출산·입양 및 혼인 관련 세액공제는 소득세를 납부하지 않는 면세자를 지원대상에서 제외하고, 납부세액이 적은 저소득 납세자의 경우 납부세액을 한도로 세제혜택이 제한되는 반면, 재정지출은 조세부담 수준과 관계없이 정책 대상에게 지원할 수 있다는 점을 고려한 것이다.

이러한 정책수단 전환의 필요성은 관련 선행연구에서도 제기된 바 있다. 국회 예산정책처(2024.10)는 2024년 결혼·출산·양육 관련 세제지원 확대 방안을 분석하면서, 소득세 실효세율이 상대적으로 낮고 면세자 비율이 높은 20~30대 부부의 특성을 고려할 때 조세지원 확대의 실질적인 효과가 제한될 수 있다고 지적하였다. 또한 조세지원은 세부담이 있는 계층을 중심으로 혜택이 발생한다는 점에서 소득재분배 측면에서도 한계가 있을 수 있음을 제시하였다. 권성준(2024.2.) 역시 가계금융복지조사를 활용하여 연령별·자녀 유무별 소득세 부담을 분석한 결과, 우리나라의 자녀 양육에 대한 소득세제상 혜택이 크지 않을 뿐만 아니라 미혼자의 평균적인 세 부담도 낮아 이들에 대한 추가적인 소득세제 지원의 실질적인 혜택이 크지 않을 수 있다고 보았다. 이에 따라 저출생 대응을 위한 조세지원 확대에는 한계가 있으며, 소득세는 재정수입 확보라는 본연의 기능에 충실함으로써 저출생 대응을 위한 재정 지원에 필요한 재원을 뒷받침하는 역할을 수행하는 것이 적절하다고 제시하였다.

앞서 살펴본 청년층의 소득세 실효세율과 면세자 비중 등을 고려하면, 저출생 대응 조세지원의 재정지출 전환 과정에서 제시된 정책수단 선택의 논리를 청년층 지원에 대해서도 함께 검토할 필요가 있다. 청년층은 다른 연령대에 비해 소득세 실효세율이 낮고 면세자 비중이 높아 추가적인 조세감면을 통한 지원효과가 제한될 수 있으며, 앞서 분석한 월세세액공제와 퇴직연금(IRP) 세액공제 확대의 경우에도 1인당 세부담 감소액이 크지 않은 것으로 나타났다. 또한 소득계층별 수혜분포를 살펴보면 상대적으로 소득수준이 높은 청년층에 세제혜택이 더 크게 귀속되는 것으로 분석되었다. 따라서 청년층의 주거비 부담 완화 및 자산형성 지원이라는 정책 목적을 달성하기 위한 수단으로 조세지원을 확대하는 것이 적절한지, 아울러 정부가

저출생 대응 조세지원의 재정지출 전환 과정에서 제시한 정책수단 선택의 논리와 정합성을 갖는지 검토할 필요가 있다.

(4) 소결

정부는 이번 세법개정안에서 청년층의 주거비 부담 완화 및 자산형성 지원 등을 위한 청년층 세제지원 확대 방안을 제시하였다. 주요 내용은 청년층에 대한 월세세액 공제 확대, 학생의 주거비 부담 완화를 위한 공공형 기숙사에 대한 부가가치세 면제 등 주거 관련 지원과 청년의 퇴직연금(IRP) 납입에 대한 세액공제 확대, 청년형 생산적금융 ISA 신설, 장병내일준비적금 이자소득 비과세 적용기한 연장 등 자산형성 관련 지원으로 구분할 수 있다.

이 중 국세청 신고자료를 활용하여 소득계층별 지원효과를 분석할 수 있는 월세세액공제 확대와 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제 확대를 중심으로 살펴보면, 세제지원 확대에 따른 1인당 연간 세부담 감소액은 소득수준에 따라 월세세액공제의 경우 약 8~9만원, 퇴직연금(IRP) 납입 세액공제의 경우 약 6~21만원 수준으로 추정되었다. 청년층의 평균 월세 지출액을 감안할 때 월세세액공제 확대에 따른 조세감면은 주거비 부담을 크게 완화할 정도의 규모라고 보기 어려우며, 퇴직연금(IRP) 세액공제 확대 역시 개별 수혜자에게 귀속되는 지원 규모가 크지 않은 것으로 나타났다.

세제지원 확대의 소득계층별 수혜분포를 검토한 결과, 세액공제 확대에 따른 감면 효과는 주로 총급여 5,500만원 초과 구간에서 발생하며, 해당 구간에서도 소득수준이 높을수록 1인당 공제 규모가 증가하는 것으로 분석되었다. 이는 소득수준이 상대적으로 높은 청년층에 조세지원 제도 확대의 혜택이 상대적으로 크게 귀속될 수 있음을 의미하는 것으로, 청년층 내 수직적 형평성 측면에서 한계가 있는 것으로 판단된다. 다만 이러한 한계를 청년층에 대한 조세지원의 범위나 규모를 추가적으로 확대할 필요성으로 해석하기보다는, 청년층 지원이라는 정책목적에 적합한 정책수단이 무엇인지의 관점에서 접근할 필요가 있다.

나아가 정부 세법개정안 전체의 정책수단 간 정합성 측면에서도 청년층 조세지원 확대의 적절성을 검토할 필요가 있다. 정부는 이번 세법개정안에서 기존 저출생 대응 조세특례인 출산·입양 및 혼인 세액공제를 재정지출 방식으로 전환하면서 소득재분배 효과 제고 등을 주요 이유로 제시하였다. 현행 소득세제하에서 공제 및 감면 방식의 조세지원은 소득세를 납부하지 않는 면세자를 수혜대상에서 제외하고,

납부세액이 공제·감면액보다 적은 저소득 납세자의 경우 실제 납부세액을 한도로 세제혜택이 제한되는 구조이므로 재정지출 방식에 비해 정책대상에 대한 지원 및 소득재분배 측면에서 한계가 있을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 청년층 역시 소득세 실효세율이 낮고 면세자 비중이 높다는 점에서 이러한 조세지원 방식의 구조적 한계를 고려할 필요가 있다. 따라서 청년층의 주거비 부담 완화 및 자산형성 지원이라는 정책목적을 달성하기 위한 수단으로 조세지원을 확대하는 것이 적절한지, 아울러 정부가 저출생 대응 조세지원의 재정지출 전환 과정에서 제시한 정책수단 선택의 논리와 정합성을 갖는지 검토할 필요가 있다.

3. 법인세

가. 국내생산세액공제 신설

(1) 개정내용

정부는 2026년 세법개정안에 녹색전환 및 경제안보 측면에서 전략적 중요성이 높으나 국내 생산기반이 취약한 분야를 지원하기 위해 국내생산세액공제를 신설하는 내용을 포함하였다. 현행 기업에 대한 조세지원이 연구·인력개발비 세액공제 및 통합투자세액공제 등 주로 제품의 투입단계에서의 지출을 기준으로 적용되는 것과 달리, 동 제도는 제품의 생산과 판매단계를 기준으로 조세지원을 제공한다는 점에서 차이가 있다.

개정안의 주요 내용을 살펴보면, 지원대상 분야는 태양광발전, 풍력발전, 이차전지, 반도체, 핵심소재 및 AI 로봇부품 등 6개 분야이며, 분야별 세부 적격품목은 대통령령에서 규정한다. 공제를 적용받기 위해서는 내국인이 적격품목을 국내에서 생산하고 국내에서 판매하여야 하며, 국내생산 요건으로는 핵심공정의 국내수행 및 적격 생산비용 중 국내지출 비중이 일정 비율 이상일 것을, 국내판매 요건으로는 공급장소가 국내일 것 등 4가지 요건을 모두 충족할 것을 요구하고 있다. 공제금액은 품목별 기준 공제금액에 지방우대계수를 곱하여 산정하되, 공제기간 중 마지막 3년간은 공제액이 점감하는 구조이다. 공제한도는 해당 과세연도 적격 생산비용의 50%와 적격품목 생산에 직접 사용된 사업용 유형자산 투자누계액의 50%에서 기공제액을 차감한 금액 중 작은 금액으로 규정하고 있으며, 통합투자세액공제와의 중복적용 및 수도권과밀억제권역에서 생산된 물품에 대한 적용은 배제된다.

[표 70] 국내생산세액공제 신설 관련 정부안 주요 내용

구 분	주요 내용
지원분야	태양광발전·풍력발전·이차전지·반도체·핵심소재·AI로봇부품 등 6개 분야 * 세부 적격품목은 대통령령에서 규정
적용요건	(국내생산) ① 핵심공정의 국내수행 및 적격 생산비용 중 국내지출 비중이 일정 비율 이상일 것, ② 생산에 직접 사용된 사업용 유형자산이 통합투자세액 공제를 적용받지 않을 것 (국내판매) ① 공급장소가 국내일 것, ② 생산된 당해 또는 다음 과세연도에 판매될 것, ③ 판매상대방이 특수관계인인 경우 사업목적 거래 확인서류를 제출할 것, ④ 중고품이 아닐 것 * 요건의 세부내용은 대통령령에서 규정
공제금액	품목별 기준 공제금액 × 지방우대계수 × 점감률 - (기준공제금액) 품목별로 대통령령에서 규정 - (지방우대계수) 수도권 1, 비수도권 광역시 1.1, 기타 비수도권 1.3, 기타 비수도권 우대지역 1.5 * 지역의 판단에 필요한 사항은 대통령령에서 규정 - (점감률) 2034년 75%, 2035년 50%, 2036년 25% 적용
공제한도	Min(①, ②) ① 해당 과세연도 적격 생산비용의 50%, ② 적격품목 생산에 직접 사용된 사업용 유형자산 투자누계액의 50% - 직전 과세연도까지 공제받은 금액) * 생산비용 산정 등의 세부내용은 대통령령에서 규정
공제배제	통합투자세액공제와 중복적용 배제, 수도권과밀억제권역 생산물품 적용배제
적용기한	2036.12.31.까지

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 제22대 국회에서도 국내생산세액공제와 같이 기업의 생산단계에서 세제 지원을 신설하는 24건의 의원안이 발의되어 계류 중이다. 2025년 발의되었던 14건의 의원안은 2025년 하반기 조세소위원회에서 심사되었으나, 당시 정부의 제도설계 안 마련 등을 고려하여 2026년에 재논의하기로 하고 계류되었다. 현재 계류 중인 의원안을 부문별로 정부안과 비교해보면, 공제대상의 범위, 공제방식(생산량 기준 또는 판매액 기준), 적용기한, 미공제금액의 환급 또는 제3자 양도에 대한 인정 여부 등에서 정부안과 차이를 보이고 있다.

[표 71] 재정경제기획위원회에 계류 중인 국내생산세액공제 신설 관련 의원안 주요 내용

	내용
대상	(국가전략사업 등) 김태년의원안, 정일영의원안, 진성준의원안, 안도걸의원안, 신영대의원안, 정태호의원안, 김은혜의원안, 김상훈의원안, 박지혜의원안, 박성민의원안, 최은석의원안, 윤영석의원안, 김영진의원안, 김정재의원안, 황정아의원안, 문진석의원안 등 17건 (특정 산업분야 등) 조지연의원안(환경친화적 자동차), 이인선의원안(사업재편 승인기업), 임이자의원안(자동차 부품), 송재봉의원안(이차전지산업), 김소희의원안(수소분야), 황정아의원안(인공지능 데이터센터 등, 2220554), 이연주의원안(전기자동차), 윤한홍의원안(태양광발전 등) 등 7건
공제수준	(생산량 또는 생산비용 비례) 김태년의원안, 정일영의원안, 안도걸의원안, 신영대의원안, 정태호의원안, 김은혜의원안, 김상훈의원안, 박지혜의원안, 박성민의원안, 윤영석의원안, 김영진의원안, 황정아의원안(2219792, 2220554), 문진석의원안, 조지연의원안, 임이자의원안, 송재봉의원안 등 17건 (판매량 또는 판매가격 비례) 진성준의원안, 최은석의원안, 이인선의원안, 김소희의원안, 이연주의원안 등 5건 (기타 대통령령으로 정하는 금액) 김정재의원안, 윤한홍의원안 등 2건
적용기한	(2028년 말) 김은혜의원안, 김영진의원안 등 2건 (2030년 말) 정태호의원안, 윤영석의원안, 김정재의원안, 조지연의원안, 임이자의원안, 황정아의원안(2220554) 등 6건 (2035년 말) 김태년의원안, 정일영의원안, 신영대의원안, 진성준의원안, 안도걸의원안, 김상훈의원안, 박지혜의원안, 박성민의원안, 최은석의원안, 황정아의원안(2219792), 문진석의원안, 이인선의원안, 송재봉의원안 등 13건 (2036년 말) 김소희의원안, 이연주의원안, 윤한홍의원안 등 3건
미공제금액 환급 등	(미공제금액 환급 신설) 진성준의원안, 안도걸의원안, 정태호의원안, 이인선의원안, 황정아의원안(2219792), 문진석의원안 등 6건 (미공제금액 환급 및 제3자 양도특례 신설) 정일영의원안, 신영대의원안, 김상훈의원안, 송재봉의원안 등 4건

주: 2026.9.4. 재정경제기획위원회 상정 기준

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

국내생산세액공제 신설에 따른 세수효과는 적격품목별 기준 공제금액, 적격 생산비용의 범위 및 국내지출 비중 요건 등 공제금액을 결정하는 주요 요인이 모두 대통령령에 위임되어 있어, 합리적으로 추정하는 데 한계가 있다. 공제대상이 되는 적격

품목의 범위가 확정되지 않아 지원대상 기업군을 특정할 수 없고, 품목별 기준 공제 금액이 제시되지 않아 생산량 자료가 확보되더라도 공제규모를 산정할 수 없기 때문이다. 또한 지방우대계수의 적용을 위한 세부 지역구분 역시 대통령령에 위임되어 있어, 지역별 생산실적을 반영한 가중치 산정도 현 시점에서는 불가능하다.

(3) 분석의견

정부의 국내생산세액공제 신설안은 녹색전환 및 경제안보 측면에서 전략적 중요성이 높은 분야의 국내 생산기반을 확충하고, 미국, 일본 등 주요국의 유사한 조세지원 제도에 대응하여 국제경쟁력을 유지하려는 취지로 이해된다. 이하에서는 미국, 일본 등에서 시행되고 있는 국내생산세액공제와 유사한 제도의 운영현황을 살펴보는 한편, 정부의 동 제도 신설안에 대한 포괄적인 위임문제, 결손기업에 대한 지원 실효성, 정책취지와 공제한도 설계의 정합성, 국내지출 요건의 통상규범 저촉 가능성 등에 대하여 검토하고자 한다.

해외 주요국의 생산단계 지원제도 운영현황

전략산업에 대해 투자 등 투입단계에서가 아닌 생산단계를 기준으로 세제지원을 제공하는 제도를 운영하는 해외 주요국에는 미국과 일본이 있다. 우선 미국은 2022년 「인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, 이하 ‘IRA’)」을 신설하면서, 「내국세법(Internal Revenue Code)」을 개정하여 첨단 제조업 및 친환경 분야에 생산량과 연동된 세액공제를 도입하도록 하였다. 이에 따라 첨단제조 생산세액공제(Advanced Manufacturing Production Credit, 이하 ‘AMPC’) 등¹¹⁶⁾이 신설되어, 태양광·풍력 부품, 이차전지 셀 및 모듈, 인버터, 핵심광물 등 품목에 대해 미국 내에서 생산하여 특수관계 없는 자에게 판매하는 경우 단위당 또는 생산비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 세액공제하고 있다. 일본은 2024년 세제개정을 통해 전략분야 국내생산촉진세제를 도입하여 전기차·연료전지차, 그린스틸, 그린케미컬, 지속가능항공유(SAF) 및 반도체를 대상으로 판매량에 비례한 세액공제를 10년간 제

116) IRA 신설에 따라 도입된 생산량 또는 발전량에 비례한 생산세액공제는 첨단제조 생산세액공제(「내국세법」 제45X조) 외에도 청정수소 생산세액공제(제45V조), 청정전력 생산세액공제(제45Y조), 청정연료 생산세액공제(제45Z조), 무공해 원자력 발전 생산세액공제(제45U조) 등이 있다. 또한, 탄소포집 저장장치에 대한 세액공제(제45Q조)는 개정을 통해 공제액을 대폭 확대하였다.

공하고 있다.

동 제도들과 정부안을 비교하면, 지원의 기본구조(생산·판매량 기준, 장기 적용 기한, 말기 점감구조)는 유사하나, 공제단가의 규정방식과 미공제액의 처리방식에서 차이가 존재한다. 미국과 일본은 적격품목과 품목별 공제단가를 법률에 직접 규정하고 있으며, 일본이 반도체와 같이 공제단가를 하위법령에 위임한 경우에도 상한과 하한은 법률에서 정하고 있다. 또한 미국은 미공제금액에 대하여 직접환급(direct pay) 및 제3자 양도(transferability)를 허용하고 있는 반면, 일본은 3~4년의 이월만을 인정하되 사업적응계획 인정제도를 통해 사업성이 확인된 기업 위주로 대상을 한정하고 있다. 반면, 정부의 세법개정안은 10년간 이월을 인정하고 있으나, 환급 및 양도는 인정하지 않고 있다.

[표 72] 개정안 및 주요국의 생산단계 세제지원 제도 비교

	한국 (개정안)	미국 (AMPC 등)	일본(전략분야 국내생산촉진세제)
대상분야	태양광·풍력·이차전지·반도체·핵심소재·AI 로봇부품(6개 분야)	태양광·풍력 부품, 이차전지, 인버터, 핵심광물 등	그린스틸, 그린케미컬, SAF, 반도체, 전기차
공제단가	대통령령에 위임	법률 규정 - 태양광셀 \$0.04/W, 모듈 \$0.07/W, 솔라그레이드 폴리 실리콘 \$3/kg, 이차전지 셀 \$35/kWh, 모듈 \$10/kWh, 핵심광물 등은 생산비용의 10%	법률 규정 - EV·FCV 40만엔/대, 기타 전동차 20만엔/대 그린스틸 2만엔/t, 그린케미컬 5만엔/t, SAF 30엔/L, 연산처리용 반도체 200mm 환산 웨이퍼 16,000엔/매 (가타반도체 4,000엔/매) - 단 반도체의 경우 법률에는 상·하한만 규정
미공제금액 처리	이월 10년	직접환급 및 제3자 양도 허용	이월 3~4년(반도체 3년)
사전인정절차	없음	없음	사업적응계획 인정 (2027.12.31.까지)
적용기한	2036년까지(10년간)	품목별 상이	2034년까지
비고	지방우대계수 및 말기 3년 점감구조 존재	말기 3년 점감구조 존재	말기 2년 점감구조 존재

주: 미국의 경우 2025년 「One Big Beautiful Bill Act」 개정에 따라 풍력 부품은 2027년 판매분까지만 적용되는 등 품목별 적용기한이 조정됨

자료: 미국 내국세법 제45X조, 일본 조세특별조치법 및 IBFD DB를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공제요건의 포괄위임에 따른 조세법률주의 위배 가능성

동 개정안을 살펴보면, 6개 분야 등 지원대상과 요건, 공제금액의 결정 및 지원한도 등 제도의 외형적인 틀에 대해서는 법률에서 규정하고 있으나, 공제금액의 크기를 실질적으로 결정하는 요소는 대부분 대통령령에 위임하고 있다. 이에 조세법률주의 및 포괄위임입법 금지의 원칙에 저촉될 가능성이 존재한다.

개정안의 법률 규정사항과 시행령 위임사항을 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

[표 73] 개정안의 법률 및 시행령 규정사항

구분	법률 규정	시행령 규정
지원대상	지원분야 6개 - 태양광발전, 풍력발전, 이차전지, 반도체, 핵심소재, AI 로봇부품	- 분야별 세부 적격품목
지원요건	국내생산 요건 및 국내판매 요건의 개괄적 내용	- 핵심공정의 범위 및 판단기준 - 국내생산요건의 세부내용 - 국내판매요건 중 수출 등 제외범위 - 특수관계인과의 거래 시 제출서류 범위
공제금액	산정방식의 개괄적 내용 - 산식, 지방우대계수, 점감률, 적용 기한	- 품목별 공제액 - 지방우대지역의 구분
지원한도	한도 산식(생산비용의 50%, 투자누계액의 50%), 통합투자세액공제 중 복배제	- 적격생산비용의 범위 - 적격생산비용의 국내지출 비중 기준 - 공제한도 산정 세부내용

자료: 국회예산정책처 작성

개정안을 구체적으로 살펴보면, 세액공제 적용 여부와 지원 규모를 결정하는 주요 사항이 시행령에 위임되어 있다. 우선 지원대상과 관련하여 세부품목 및 지원 요건에 해당하는 핵심공정 등을 시행령에서 규정하고 있다. 또한, 세액공제 규모를 결정하는 품목별 단위당 공제액, 공제한도의 기준이 되는 적격 생산비용의 범위 및 산정방법 등의 내용도 시행령에 위임되어 있다. 이에 따라 정부에서 제출한 법률안 만으로는 세액공제의 구체적인 적용대상과 지원규모 등 실질적인 내용을 파악하기 어려운 측면이 있다.

현행 주요 법인세 세액공제 제도와 비교하여 살펴보면, 지원대상의 세부사항을 시행령에 위임하는 방식은 개정안과 기존 제도가 유사하다. 연구·인력개발비 세액공제와 통합투자세액공제의 경우 일반적인 R&D 비용이나 설비투자자 비교해 우대공제를 적용받는 신성장·원천기술 및 국가전략기술의 구체적인 범위 등은 시행령에 위임되어 있다. 통합고용세액공제 또한 일반적인 상시근로자보다 우대하여 세제 지원을 받는 청년 등의 범위, 상시근로자수 계산방법 등은 시행령에 위임하고 있다. 이처럼 현행 주요 세액공제 제도에서도 지원대상의 기본적인 범위는 법률에 규정하되, 기술적·세부적 적용기준은 시행령에 위임하고 있다.

그러나 세액공제의 규모를 결정하는 핵심 사항의 규정방식에서는 개정안과 주요 세액공제 항목 간의 차이가 있다. 연구·인력개발비 세액공제 및 통합투자세액공제는 기업규모별·기술별 공제율에 대하여 법률에 직접 규정하고 있다. 통합고용세액공제의 경우에도 기업규모별·기업위치별·근로자 유형별 1인당 공제금액을 법률에 명시하고 있다. 공제한도에 있어서도, 통합투자세액공제 등 주요 세액공제 항목은 한도를 법률에 명시하고 있다. 반면, 개정안은 품목별 공제액, 공제한도를 산정하는데 필요한 적격 생산비용 등과 같이 세제지원 규모를 결정하는 주요 기준을 시행령에 위임하고 있다.

[표 74] 기업에 대한 주요 세액공제 제도의 규정구조 비교

구분	국내생산세액공제 개정안	연구·인력개발비 세액공제(제10조)	통합투자세액공제 (제24조)	통합고용세액공제 (제29조의8)
지원대상	법률 및 시행령 - 법률에는 분야, 시행령에는 적격 품목 규정	법률 및 시행령 - 우대공제 대상인 신성장원천기술, 국가전략기술의 세부기술과 공제대상 의 범위(사업용 유형자산, R&D 비용 등)는 시행령 규정		법률 및 시행령 - 우대공제 대상인 청년 등의 범위, 공제대상인 상시근로자수 범위는 시행령 규정
공제율 (공제액)	시행령	법률	법률	법률
공제한도	법률 및 시행령 - 시행령에 적격 생산비용등규정	법률	법률	법률

주: ()안은 주요 세액공제 제도의 「조세특례제한법」상 조항

자료: 국회예산정책처 작성

앞서 살펴본 미국, 일본 등 유사한 제도를 운영하는 국가들의 경우에도 품목별 공제율 또는 단위당 공제액에 대하여 법률로써 규정하거나, 적어도 법률에는 가능한 공제범위를 명시하고 시행령으로써 세부적으로 규정하여 제도를 운영하고 있다.

반면, 개정안은 품목별 공제액 규정을 시행령에 전부 위임하고 있다는 점에서 조세법률주의에 위배될 가능성이 존재한다. 이에 대해 과거 판례는 납세의무의 성립여부 및 범위와 직접적인 관계가 있는 중요사항에 대해서는 법률에 직접 규정해

야 하며, 이를 시행령 등에 전적으로 위임하는 것은 조세법률주의에 위배된다고 판시¹¹⁷⁾하고 있다. 개정안의 경우에도 품목별 공제액의 경우, 기업의 공제규모를 직접적으로 결정하므로 납세의무의 범위와 직접적 관계가 있는 중요사항에 해당하는 데, 이에 대하여 전적으로 시행령에 위임하고 있다는 점에서 위임의 한계를 벗어난 포괄위임일 가능성이 있다.

한편, 헌법재판소는 법률이 지원대상의 범위를 특정하여 하위법령이 예측 가능하게 구체화하는 경우에 대해서는 포괄위임에 해당하지 않는다고 결정¹¹⁸⁾한 바 있는데, 개정안의 경우에는 법률상에 품목별 공제액과 관련하여 상·하한 규정 등 제한이 부재하여 해당 판례에서 제시한 범위의 특정 등도 부재하다.

추가적으로 개정안에 이러한 실질적 내용이 부재할 경우, 개정안에 따른 세수 효과 등을 가늠할 수 없어 국회 심의가 부실해질 가능성이 있다. 정부는 적격품목, 품목별 공제율 등 시행령에 위임한 사항에 대하여 세법개정안 후속 시행령 개정 시 반영하겠다는 계획이다. 이에 따라 동 제도에 대한 국회 심의과정은 실질적인 내용에 대한 정보가 상당 부분 제약된 상태로 진행될 것으로 예상된다. 국회에서의 세법 개정안 심사 및 심의 일정을 고려하면 국회는 공제대상과 공제금액이 확정되지 않은 상태에서 제도의 도입 여부를 의결하고, 제도에 따른 세수효과 규모는 그 이후에 정부가 결정하는 것이 된다. 실제로 정부가 동 개정안에 대해 실시한 2026년도 조세특례 예비타당성평가¹¹⁹⁾에서도 적격품목이 확정되지 않아 비용편익분석(B/C) 및 비용효과분석(E/C)이 수행되지 못하였고, 인접 분야에 대한 문헌검토와 계층화분석법(AHP)에 의한 전문가 평점 등으로 대체되었다. 정부가 법정 절차에 따라 실시한 사전평가에서도 정량적 효과를 산출하지 못하였다면, 동일한 조건에서 이루어지는 국회 심의 역시 제도의 재정규모와 효과를 판단할 근거를 갖기 어렵다.

정책취지와 공제한도 설계의 정합성 문제

개정안의 공제한도는 해당 과세연도 적격 생산비용의 50%와 적격품목 생산에 직접

117) 「토지초과이득세법」 제10조 등에 대한 위헌소원과 관련하여, 헌법재판소는 해당 법률에서 납세여부 성립 및 범위에 중요한 사항인 기준시가를 하위법규에 백지위임한 데 대하여 헌법상의 조세법률주의와 위임입법의 범위를 구체적으로 정한 헌법 제75조의 취지에 위반된다고 판시하였다.(헌재 1994.7.29. 92헌바49,52)

118) 헌재 1996. 6. 26. 93헌바2

119) 김빛마로, 송경호, 「2026년도 조세특례 예비타당성평가 국내생산세액공제」, 2026.9.

사용된 사업용 유형자산 투자누계액의 50%에서 기공제액을 차감한 금액 중 작은 금액으로 규정되어 있다. 그런데 동 제도의 정책취지가 투자금액 대비 생산비용의 비중이 높아 투자 기준의 세제지원을 충분히 받기 어려운 기업을 지원하는 데 있다는 점을 고려하면, 투자누계액을 기준으로 공제한도를 설정하는 것은 제도의 취지와 정합적이지 않은 측면이 있다. 투자규모가 작은 기업일수록 정책취지상 지원 필요성이 크지만, 동 한도규정에 따라 오히려 공제받을 수 있는 금액이 제한되기 때문이다.

유사 제도를 운영하는 국가 중 일본의 경우에도 전략분야 국내생산촉진세제에서 공제액의 누계가 생산용자산 및 관련 감가상각자산에 대한 투자액의 누계를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 일본은 투자누계액 전액을 한도로 하는 반면, 개정안은 그 50%만을 한도로 하고 있어 제약의 강도가 상대적으로 강하게 규정되어 있다.

국내지출 요건의 통상규범 저촉 가능성

개정안은 국내생산 요건으로 핵심공정의 국내수행과 함께 적격 생산비용 중 국내지출 비중이 일정 비율 이상일 것을 요구하고 있다. 세계무역기구(WTO) 「보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM협정)」 제3조제1항나목은 수입품 대신 국내상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금을 금지보조금으로 규정하고 있고, 동 협정 제1조제1항은 세액공제와 같은 조세감면을 재정적 기여의 한 유형으로 명시하고 있으므로, 국내지출 비중 요건이 국산부품 사용요건(local content requirement)에 해당하는 지가 쟁점이 된다.

2026년도 조세특례 예비타당성평가에 따르면, 개정안이 제도설계 단계에서 국산부품 사용요건을 채택하지 않았고, 지원대상을 국내 판매분으로 한정하는 등 수출재화에 대한 지원 가능성을 배제하였다는 점에서 금지보조금에 해당할 가능성이 낮다고 보았다. 다만, 적격분야와 적격품목을 한정하는 구조이므로 특정성(specificity)이 인정될 여지가 있고, 이는 조치가능 보조금 및 교역상대국의 상계관세 조사의 단서가 될 수 있다고도 지적하고 있다. 해당 보고서는 적격 생산비용의 범위와 국내지출 비중 기준, 적격품목의 선정에 있어서 투입재의 조달처에 따라 지원수준이 달라지는 결과가 발생하지 않도록 할 필요가 있다고 보았다.

통상규범 저촉의 가능성은 적격품목 및 생산비용의 범위, 국내지출 비중 기준 등에 따라 판단할 수 있는 사안이다. 이에 대하여 개정안은 해당 규정을 모두 대통령령에 위임하고 있어, 국회 심의 이후에 통상위험의 실질적 수준이 결정되는 구조이다. 이는 앞서 살펴본 공제율 등에 대한 포괄위임 쟁점이 통상 측면에서도 반복되는 것으로, 통상위험과 관련하여 국회 심의과정이 부실화할 우려가 존재한다. 따라서, 국회 심의과정에서 국내지출 비중 요건의 기준율과 적격 생산비용의 산정방식에 대한 정부의 입안 방향, 상계관세 조사 대응체계의 구축 여부 등을 확인할 필요가 있다.

(4) 소결

정부는 2026년 세법개정안에 녹색전환 및 경제안보 측면에서 전략적 중요성이 높은 6개 분야의 국내생산 및 국내판매 실적에 대하여 세액공제를 제공하는 국내생산 세액공제를 신설하는 내용을 포함하였다. 동 제도는 투입단계의 지출을 기준으로 설계된 기존의 조세특례와 달리 생산·판매 실적을 기준으로 지원하는 방식으로, 미국과 일본 등 주요국이 운용 중인 유사제도에 대응하여 국내 생산기반을 확충하려는 취지로 이해된다.

다만, 개정안의 설계와 관련하여 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 품목별 기준 공제금액 등 조세지출의 규모를 결정하는 핵심적인 요소가 포괄적으로 대통령령에 위임되어 있어, 조세법률주의를 위배할 가능성이 존재한다. 「조세특례제한법」상 기업에 제공되는 통합투자세액공제 등 다른 지원제도와, 유사제도를 운용하는 미국과 일본의 규정수준을 살펴볼 때, 개정안의 품목별 공제액에 대한 위임수준은 상대적으로 높은 편이며, 하위법령 규정의 예측을 가능하게 하는 법률상의 범위 규정 등 법적 장치도 없는 실정이다. 이에 품목별 공제액의 범위 등 최소한의 규정에 대해서 법률로써 입법하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 투자누계액을 기준으로 한 공제한도는 투자 기준의 세제지원을 받기 어려운 기업을 지원한다는 제도의 취지와 부합하지 않은 측면이 존재한다.

셋째, 통상위험을 높일 수 있는 국내지출 비중 요건의 기준율과 적격 생산비용의 산정방식 등의 내용도 대통령령에 위임되어 있어, 국회 심의과정에서 국내지출 비중 요건의 기준율과 적격 생산비용의 산정방식에 대한 정부의 입안 방향 등을 면밀하게 확인할 필요가 있다.

나. R&D 및 투자 세제지원 지방 우대

(1) 개정내용

연구·인력개발비 세액공제(이하 'R&D 세액공제')와 통합투자세액공제는 기업의 연구개발 및 시설투자를 촉진하기 위한 조세지원 제도이다. 현행 제도는 기업의 규모(대기업·중견기업·중소기업)와 기술 유형(국가전략기술·신성장·원천기술·일반기술) 등에 따라 차등화된 세액공제율을 적용하고 있다. 정부는 기업의 지방 투자 및 연구개발 활동을 촉진하기 위해 R&D 세액공제 및 통합투자세액공제의 기본공제율에 지방우대계수를 도입하는 내용의 세법개정안을 제출하였다.

현행 R&D 세액공제 및 통합투자세액공제는 기본공제율에 추가공제율을 합산하여 공제율을 산정하는 반면, 개정안은 기본공제율에 지방우대계수(1.0~1.5)를 곱한 후 추가공제율을 합산하는 방식으로 적용된다. 그러므로 지역구분에 따라 기본공제율이 최대 1.5배까지 확대되는 효과가 발생한다.¹²⁰⁾

지방우대계수는 수도권·비수도권 광역시·기타 비수도권의 행정구역 구분과 우대지역¹²¹⁾ 여부에 따라 차등 적용된다. 구체적인 우대지역은 행정안전부가 설계 중인 지방우대지수¹²²⁾ 등을 반영하여 시행령에서 규정할 예정이다. 지방우대계수는 법인단위가 아닌 사업장 단위로 적용되는데, 이를 위해 개정안에서는 지역 사업장별 구분경리를 의무화하고 있다.

[표 75] 유형별 지방우대계수

구분	우대지역	일반지역
수도권	1.1	1.0
비수도권 광역시	1.3	1.1
기타 비수도권	1.5	1.3

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

이유섭 추계세제분석관(useuplee@assembly.go.kr, 6788-4838)

120) 예를 들어, 현행 기준 가장 높은 기본공제율(40%)이 적용되는 중소기업이 국가전략기술 관련 연구·인력개발비를 지출하는 경우, 해당 기업이 비수도권 우대지역에 소재해 지방우대계수(1.5)를 적용받으면 기본공제율이 60%로 확대되고, 최대 10%의 추가공제율이 적용되면 70%의 공제율이 적용된다. 개정안에서 공제율 상한을 50%로 규정함에 따라, 해당 경우에는 산출 공제율인 70%가 아닌 50%가 적용된다.

121) 정부 개정안은 우대지역을 '인구감소로 인한 지역 소멸 우려 등 경제·사회여건을 고려하여 조세특례를 적용할 때 우대할 필요가 있는 지역'으로 정의하고 있으며, 구체적인 지역의 범위는 시행령에서 정하도록 하고 있다.

122) 행정안전부의 지방우대지수 구성방식(안)에 따르면, 지방우대지수는 서울과의 거리를 핵심지표로 하고 지역별 사회·경제적 지표를 보완지표로 활용하여, 인구감소지역에 추가적인 지원이 이루어지도록 설계 중이다.

[표 76] R&D 및 투자 세제지원 지방 우대 관련 정부안 주요 내용

구 분		현 행				정 부 안									
R&D 세액공제 (「조세특례제한법」 제10조)	구조	기업규모 및 기술구분별 공제율: 기본공제율 + 추가공제율				기업규모 및 기술구분별 공제율: 기본공제율× 지방우대계수 + 추가공제율									
	기본 공제율	기술구분	기업규모			(좌 동)									
			대	중견	중소										
		일반	최대2	8~20	25										
		신성장·원천	20	20~25	30										
	국가전략	30	30~35	40											
	추가 공제율	최대 10% (R&D지출액/매출액×3)													
지방 우대 계수	(신 설)				<table><tr><th>구분*</th><th>계수</th></tr><tr><td>❶ 수도권</td><td>1.0</td></tr><tr><td>❷ 비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역</td><td>1.1</td></tr><tr><td>❸ 기타 비수도권 비수도권 광역시 등 우대지역</td><td>1.3</td></tr><tr><td>❹ 기타 비수도권 우대지역</td><td>1.5</td></tr></table> <p>* 비수도권 광역시 등 및 우대지역의 세부 지역구분은 행안부 지방우대지수(서울과의 거리, 인구 및 경제· 사회여건 등 반영) 등을 고려하여 대통령령에서 규정</p>	구분*	계수	❶ 수도권	1.0	❷ 비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역	1.1	❸ 기타 비수도권 비수도권 광역시 등 우대지역	1.3	❹ 기타 비수도권 우대지역	1.5
구분*	계수														
❶ 수도권	1.0														
❷ 비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역	1.1														
❸ 기타 비수도권 비수도권 광역시 등 우대지역	1.3														
❹ 기타 비수도권 우대지역	1.5														
구분 경리	(신 설)				지역 사업장별 구분경리 의무화										
공제율 한도	(신 설)				50%										
통합투자 세액공제 (「조세특례제한법」 제24조)	구조	기업규모 및 기술구분별 공제율: 기본공제율 + 추가공제율				기업규모 및 기술구분별 공제율: 기본공제율× 지방우대계수 + 추가공제율									
	기본 공제율	기술구분	기업규모			(좌 동)									
			대	중견	중소										
		일반	1	5	10										
		신성장·원천	3	6	12										
		국가전략	15	15	25										
	반도체	20	20	30											
추가 공제율	최대 10% (직전 3년 평균 투자액 초과분)				(좌 동)										
지방 우대 계수	(신 설)				<table><tr><th>구분*</th><th>계수</th></tr><tr><td>❶ 수도권</td><td>1.0</td></tr><tr><td>❷ 비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역</td><td>1.1</td></tr><tr><td>❸ 기타 비수도권 비수도권 광역시 등 우대지역</td><td>1.3</td></tr><tr><td>❹ 기타 비수도권 우대지역</td><td>1.5</td></tr></table> <p>* 비수도권 광역시 등 및 우대지역의 세부 지역구분은 행안부 지방우대지수(서울과의 거리, 인구 및 경제· 사회여건 등 반영) 등을 고려하여 대통령령에서 규정</p>	구분*	계수	❶ 수도권	1.0	❷ 비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역	1.1	❸ 기타 비수도권 비수도권 광역시 등 우대지역	1.3	❹ 기타 비수도권 우대지역	1.5
구분*	계수														
❶ 수도권	1.0														
❷ 비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역	1.1														
❸ 기타 비수도권 비수도권 광역시 등 우대지역	1.3														
❹ 기타 비수도권 우대지역	1.5														
구분 경리	(신 설)				지역 사업장별 구분경리 의무화										

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

지방우대계수 도입에 따른 세수효과는 최근 3년(2023~2025년)의 기업 규모·기술 구분·수도권/비수도권별 R&D 세액공제와 통합투자세액공제 실적에 국회예산정책처의 명목직식생산물투자 및 명목설비투자 증가율 전망¹²³⁾을 각각 적용한 후, 지방우대계수 도입으로 인한 공제율 변동 등을 반영하여 세수 변동분을 추정하는 방식으로 추계하였다.

[표 77] R&D 및 통합투자 세액공제 연평균 실적: 2023~2025년

(단위: 억원)

공제	기술구분	수도권 소재 법인				비수도권 소재 법인			
		대기업	중견기업	중소기업	합계	대기업	중견기업	중소기업	합계
R&D 세액공제	일반	4,547	1,900	10,075	16,522	990	741	3,820	5,551
	신성장·원천	6,581	143	168	6,892	153	95	63	310
	국가전략	8,522	33	31	8,587	170	47	23	240
	합계	19,650	2,077	10,274	32,001	1,312	883	3,906	6,101
통합투자 세액공제	일반	4,743	802	2,221	7,767	2,066	995	2,197	5,258
	신성장·원천	142	4	9	154	7	5	13	24
	국가전략	5,319	69	16	5,403	289	12	29	330
	합계	10,204	874	2,246	13,324	2,363	1,011	2,239	5,612

자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

R&D 및 투자 세제지원 지방 우대에 따른 세수효과는 법인세 징수기준에 따라 2028년부터 발생하며, 2028~2031년간 총 1조 3,068억원(연평균 3,267억원)의 세수가 감소할 것으로 전망하였다. 반면, 정부는 같은 기간 세수가 총 8,520억원(연평균 2,130억원) 감소할 것으로 추계하였다. 정부 추계와의 차이는 지역별 사업장 분포에 따른 지방우대계수의 실질적인 공제율 인상 효과와 향후 R&D 지출 및 설비투자 증가율 등에 대한 전제 차이에 기인한 것으로 보인다.

[표 78] R&D 및 투자 세제지원 지방 우대에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
NABO(A)	-	△2,972	△3,169	△3,364	△3,563	△13,068	△3,267
정부(B)	-	△2,130	△2,130	△2,130	△2,130	△8,520	△2,130
차이(A-B)	-	△842	△1,039	△1,234	△1,433	△4,548	△1,137

주: 해당 법인세수와 농어촌특별세수 변화분을 합산한 금액 기준

자료: 국회예산정책처 작성

123) 국회예산정책처, 「2027년 NABO 경제전망: 2026~2030」, 2026.9월.

(3) 분석의견

사업장의 지역 분포 현황

지방우대계수는 공제율 우대가 적용되는 ‘우대지역’의 범위와 새롭게 의무화되는 법인의 지역별 사업장 구분경리에 관한 구체적인 사항을 시행령에 위임하고 있어, 향후 상향된 공제율이 적용될 범위에는 불확실성이 존재한다. 이에 지방소득세 법인분의 지역별 세수 비중을 활용하여 경제활동의 수도권 집중도를 가늠해보고, 법인의 지역별 사업장 분포를 간접적으로 파악하고자 한다.¹²⁴⁾

법인지방소득세의 지역별 세수비중을 살펴보면, 수도권(인천 포함)이 62.2%, 광역시(인천 제외)가 14.2%, 그 외 지역이 23.6%로 나타나 수도권에 세수가 집중된 것으로 확인된다. 한편, 징수단위인 행정구역을 시·군으로 구분하면¹²⁵⁾, 시계(市界)의 비중은 93.8%, 군계(郡界)의 비중은 6.2%로 나타나 법인지방소득세 세수가 주로 도시 지역에 집중되어 있음을 보여준다. 이러한 결과는 법인의 경제활동이 도시 지역, 특히 수도권에 상대적으로 집중되어 있음을 시사한다.

[표 79] 지방소득세 법인분 지역 및 시계·군계별 합산 실적: 2023~2025년 평균
(단위: 개, 억원, %)

구분	시계		군계		합계	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액
수도권 (인천포함)	4,060 (57.2)	50,219 (66.1)	52 (5.8)	179 (3.5)	4,112 (51.5)	50,398 (62.2)
광역시 (인천제외)	1,113 (15.7)	9,977 (13.1)	115 (12.9)	1,543 (30.5)	1,228 (15.4)	11,520 (14.2)
기타	1,928 (27.1)	15,820 (20.8)	724 (81.3)	3,343 (66.0)	2,652 (33.2)	19,164 (23.6)
합계	7,101 (100.0)	76,017 (100.0)	891 (100.0)	5,065 (100.0)	7,991 (100.0)	81,082 (100.0)

주: ()는 시계·군계·합계 내의 비중

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

124) 법인지방소득세는 둘 이상의 지방자치단체에 사업장을 둔 법인의 경우, 전체 종업원 수와 건축물 연면적에서 각 사업장이 차지하는 비중을 각각 50%씩 반영한 안분율에 따라 사업장 소재지별로 과세된다. 이에 따라 지역별 법인지방소득세 세수 비중은 법인의 과세소득 규모와 함께 지역별 고용 및 사업장 시설의 분포를 반영하는 지표로 볼 수 있다. 다만, 과세소득을 사업장별로 직접 배분하는 방식은 아니므로 지역별 경제활동이나 소득 분포를 정확하게 나타내는 지표로 해석하는 데에는 한계가 있다.

125) 시·군·구 단위에서 시와 구는 시계(市界)로, 군은 군계(郡界)로 분류하였다.

R&D 및 투자활동 지방 우대는 기존 지방이전 세제지원의 보완적 대안

R&D 세액공제와 통합투자세액공제에 지방우대계수를 도입하는 정부안은 기업의 본사나 공장 전체를 비수도권으로 이전하도록 유도하는 기존의 지방이전 정책과 달리, 추가적인 연구개발 및 시설투자가 비수도권에서 이루어지도록 유도한다는 점에서 차별성이 있다. 즉, 기존 사업장의 이전을 전제로 하지 않고 기업의 신규 투자활동을 지역에 유치할 수 있다는 점에서 기존 지방이전 세제지원의 보완적 대안으로 볼 수 있다.

기존의 지방이전 지원정책은 본사나 공장을 비수도권으로 이전하는 기업에 일정 기간 세제 혜택을 제공하는 방식으로 운영되어 왔다. 과거 여러 차례의 세법개정을 통해 이전 지역을 세분화하고 지역 유형별로 감면 수준을 차등화하는 한편, 비수도권 이전에 대한 감면기간을 확대해 왔다. 현행 제도에서는 요건을 충족하는 경우 최대 10년간 100%, 이후 5년간 50%의 세액감면이 적용된다.¹²⁶⁾

그러나 최근 5년(2021~2025년) 지방이전 관련 세액감면 실적은 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 제도 도입 초기에는 이전에 따른 고정비용이 상대적으로 낮은 기업을 중심으로 이전이 이루어지고, 이후에는 이전 비용이 상대적으로 높은 기업이 수도권에 남게 되면서 이전 여력이 있는 기업의 규모가 점차 축소된 영향으로 볼 수 있다. 또한 2020년 세법개정으로 공장 이전에 대한 감면 요건이 강화되면서, 기존에 감면 대상이었던 수도권 내 과밀억제권역 외 지역으로의 이전이 원칙적으로 제외되고 수도권 내 일부 낙후지역으로의 이전 등 제한적인 경우에만 수도권 내 재배치에 대한 감면이 허용된 것도 감면 실적 감소에 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

한편, 2024년 신고 기준 공장 이전 관련 법인세 감면액의 82%가 수도권 내 이전에 대해 제공된 것으로 나타났다.¹²⁷⁾ 이는 감면 요건 강화 이전에 개시된 수도권 내 공장 이전에 대한 세제지원이 지속되고 있음을 보여주는 한편, 현행 제도에 대해서는 수도권 밖으로의 공장 이전이 제한적으로 이루어지고 있음을 시사한다.

126) 「조세특례제한법」 제63조(수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면), 제63조의2(수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면 등)

127) 국회예산정책처, 「2025년 세법개정안 분석」, 2025.10.

[표 80] 지방이전 관련 세제지원 실적: 법인세 등, 2021~2025년

(단위: 억원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (잠정)
수도권 밖으로 본사를 이전하는 법인에 대한 세액감면	3,032	2,993	727	384	489	1,065
수도권 밖으로 공장을 이전하는 기업에 대한 세액감면	2,052	1,192	1,279	799	771	776
합 계	5,084	4,185	2,006	1,183	1,260	1,841

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도

기업의 비수도권 이전이 활발하지 않은 것은 세제 혜택 외에도 생산요소 비용, 산업집적에 따른 경제적 효과, 시장 접근성, 인력 확보 및 정주 여건 등 다양한 입지 요인이 복합적으로 작용하기 때문이다.¹²⁸⁾ 이에 따라서 세제지원 확대만으로 기업의 지방이전을 유도하는 데에는 한계가 있으며, 기업의 이전을 촉진하기 위해서는 인력 확보 및 정주 여건 등을 포함한 경쟁력 있는 기업생태계 조성이 병행될 필요가 있다는 지적이 반복해서 제기되어 왔다.¹²⁹⁾

반면, 지방우대계수는 기업의 본사나 기존 공장시설의 이전을 전제로 하지 않고, R&D 지출 및 시설투자의 지역적 배분에 따라 차등적인 세액공제율을 적용하는 방식이다. 이에 따라 본사가 수도권에 소재한 기업도 기존 사업장의 입지를 유지하면서 비수도권에서 연구개발 활동을 수행하거나 시설투자를 하는 경우 추가적인 세제 혜택을 받을 수 있다. 이는 기업 전체의 입지 이전이 아닌 개별 연구개발 및 투자활동의 입지 선택에 영향을 미친다는 점에서 기존의 지방이전 정책과 차별화된다.

이러한 특성은 본사나 기존 공장 전체의 이전이 어려운 기업에도 비수도권 투자 유인을 제공함으로써, 기존 지방이전 지원정책의 적용 범위를 보완할 수 있다. 또한 기업 규모나 업종과 관계없이 비수도권에서 신규 연구개발 및 시설투자를 추진할 유인을 제공할 수 있다는 점에서 정책 대상의 확장 가능성이 있다. 다만, 세제 혜택이 실제 추가적인 투자와 고용 및 부가가치 창출로 이어지는지는 기업의 입지 선택과 사업장 간 기능 배분, 지역의 산업 및 인력 여건 등에 따라 달라질 수 있다.

따라서 지방우대계수는 기업 단위의 지방이전을 유도하는 기존 정책을 대체하

128) 이유진·김의준(2017), 「기업의 지방 이전 보조금 지원 제도와 관련한 수도권 제조업체의 비수도권 이동 확률 변화 분석」, 『지역연구』, 제33권 제3호, pp. 61-78.

129) 국회예산정책처, 「2022년 세법개정안 분석」, 2022.11월.; 국회예산정책처, 「2025년 세법개정안 분석」, 2025.10월.

기보다는, 개별 연구개발 및 시설투자의 지역적 배분을 통해 비수도권의 투자 유인을 강화하는 보완적 정책수단으로 볼 수 있다. 특히 기업단위 이전에 수반되는 제약을 완화함으로써 기존 지방이전 지원정책의 적용 범위를 넘어 보다 다양한 기업의 비수도권 투자활동을 점진적으로 유도할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

지방우대계수의 정책효과 개선을 위한 고려사항

지방우대계수(1.0~1.5)는 현행 R&D 세액공제와 통합투자세액공제의 기본공제율에 곱하는 방식으로 적용되며, 이에 따라 기본공제율이 최대 50%까지 확대된다. 다만, R&D 세액공제와 통합투자세액공제는 지원 대상의 특성에 차이가 있어 지방우대계수 적용 방식과 효과가 다르게 나타날 수 있다.

통합투자세액공제는 개정 이후에 이루어진 시설투자에 한해 지방우대계수를 적용하므로, 시설투자가 실제 이루어진 사업장의 소재지를 기준으로 적용 여부가 결정된다. 반면, R&D 세액공제는 자체 연구뿐만 아니라 공동·위탁 연구 등 다양한 형태의 연구개발 활동을 지원하므로, 기업의 연구시설 소재지와 관계없이 연구개발비 지출이 발생할 수 있다. 예를 들어, 수도권에 소재한 기업이 우대지역에 있는 연구수행기관에 연구를 위탁하는 경우에도 해당 연구개발비에 대해 최대 1.5의 우대계수를 적용받을 수 있다.

이러한 제도적 특성에 따른 정책효과를 고려하기 위해서는 우선 연구수행기관의 지역별 분포를 살펴볼 필요가 있다. 연구수행기관 소재지를 기준으로 할 때, 연구개발비의 수도권 비중은 70.6%, 연구원 수의 수도권 비중은 66.8%로 연구개발 활동이 수도권에 집중되어 있다. 연구수행기관 유형별로는 기업체¹³⁰⁾의 비중이 높아, 전체 연구개발비의 79.7%, 연구원 수의 72.8%를 차지한다. 연구수행기관 유형별 연구개발비의 수도권 비중은 기업체가 79.6%로 가장 높고, 대학(53.7%), 공공연구기관(20.6%) 순으로 나타난다.

130) 연구소 및 연구전담부서를 보유한 기업체(정부투자·재투자기관 포함)를 의미한다. 참고로, 「연구개발 활동조사」는 해당 기업체를 대상으로 전수조사를 실시한다.

[표 81] 지역 및 연구수행기관 유형별 연구개발비 현황: 2020~2024년 연평균

(단위: 억원, %)

지역	공공연구기관	대학	기업체	합계
수도권	25,986 (20.6)	53,625 (53.7)	708,518 (79.6)	788,130 (70.6)
광역시 (인천제외)	65,587 (51.9)	23,970 (24.0)	68,215 (7.7)	157,772 (14.1)
기타	34,849 (27.6)	22,280 (22.3)	112,915 (12.7)	170,044 (15.2)
합계	126,423 (100.0)	99,875 (100.0)	889,649 (100.0)	1,115,946 (100.0)

주: ()안의 숫자는 기관 유형 내 비중

자료: 과학기술정보통신부, 「연구개발활동조사」 각 연도

[표 82] 지역 및 연구수행기관 유형별 연구원 현황: 2020~2024년 연평균

(단위: 명, %)

지역	공공연구기관	대학	기업체	합계
수도권	12,802 (29.2)	62,495 (53.3)	320,582 (74.2)	395,879 (66.8)
광역시 (인천제외)	15,862 (36.2)	26,893 (23.0)	45,032 (10.4)	87,787 (14.8)
기타	15,169 (34.6)	27,779 (23.7)	66,360 (15.4)	109,308 (18.4)
합계	43,832 (100.0)	117,167 (100.0)	431,975 (100.0)	592,974 (100.0)

주: ()안의 숫자는 기관 유형 내 비중

자료: 과학기술정보통신부, 「연구개발활동조사」 각 연도

통합투자세액공제는 개정 이후 새롭게 이루어진 시설투자에 한해 지방우대계수를 적용하므로, 제도 도입 이후의 투자 입지 선택에 따라 추가적인 세제지원이 발생한다. 반면, R&D 세액공제는 매년 지속적으로 발생하는 연구·인력개발비를 대상으로 하므로, 지방우대계수 도입 이전부터 비수도권에서 연구개발비를 지출하던 기업도 상향된 공제율을 적용받을 수 있다. 앞서 살펴본 연구수행기관 소재지 기준 연구개발비의 수도권 비중을 고려하면, 기존 연구개발 활동의 지역적 분포에 따라 전체 연구개발비의 29.4%에 해당하는 비수도권 연구개발비에도 지방우대계수가 적용될

수 있다. 즉, 이 중 상당 부분은 제도 도입에 따른 신규 연구개발 활동의 확대가 아니라 기존 지출 패턴에 대한 세액공제율 상향으로 이어질 가능성이 있다. 이에 따라 지방우대계수 도입으로 세제지원 규모가 확대되더라도, 그에 상응하는 추가적인 연구개발 활동이 유발되지 않을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

이러한 점을 감안하면, 현행 지방우대계수가 기존 비수도권 연구개발비에 대한 세제지원 확대에 그치지 않고 추가적인 연구개발 활동을 유도할 수 있도록 제도 설계를 재검토할 필요가 있다.

현행 R&D 세액공제는 신성장·원천기술 및 국가전략기술에 대해 매출액 대비 해당 연구개발비의 비중을 일정배수를 곱한 추가공제율을 적용하되, 그 한도를 10%로 설정하고 있다. 이러한 구조는 해당 기술 분야에서 연구개발활동을 활발히 하는 기업을 우대하는 장치이지만, 기업의 기존 연구개발활동 수준과 비교하여 추가적으로 연구개발비를 확대하는 행위를 직접적으로 우대하는 구조와는 차이가 있다. 따라서 직전 3년 평균 연구개발비 비중을 상회하는 추가적인 R&D 지출액에 보다 높은 공제율을 적용하고, 이 과정에서 지방우대계수를 추가공제율에도 적용하는 방안 등을 국회 심사과정에서 검토할 필요가 있다.

통합투자세액공제는 수도권 과밀억제권역 내 일정한 시설투자를 공제대상에서 제외하고 있어¹³¹⁾, 해당 지역에 대한 투자 세제지원이 이미 제한되어 있다. 반면, R&D 세액공제는 연구개발 활동의 입지에 따른 공제 배제 규정이 없어 기존 연구개발비 지출 패턴에도 지방우대계수를 적용할 경우 세제지원이 확대되는 구조이다. 그러므로 통상 R&D 지출액보다는 추가적인 R&D 지출액에 높은 공제율을 적용하는 방안은 R&D 세액공제의 지역별 세제지원 구조를 조정하고, 연구개발 활동의 비수도권 입지에 대한 상대적 유인을 강화하는 방안으로 검토할 수 있다. 이는 시설투자와 연구개발 활동에 대한 지역별 세제지원의 차이를 고려하여 두 제도 간 지원체계의 정합성을 제고하는 방안의 하나로 볼 수 있다.

131) 「조세특례제한법」제130조(수도권과밀억제권역의 투자에 대한 조세감면 배제)

(4) 소결

지방우대계수 도입은 기업의 본사나 공장 전체를 비수도권으로 이전하도록 유도하는 기존 지방이전 세제지원의 한계를 보완하고, 개별 연구개발 및 시설투자의 지역적 배분을 통해 비수도권의 경제활동을 확대하려는 정책적 시도로 볼 수 있다. 기업의 입지 결정에는 생산요소 비용, 산업집적 효과, 시장 접근성, 인력 확보 및 정주여건 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하므로 세제지원만으로 기업 전체의 이전을 유도하는 데에는 한계가 있다. 이러한 측면에서 기존 사업장의 입지를 유지하면서도 비수도권에서 신규 연구개발 및 시설투자를 수행할 유인을 제공하는 지방우대계수는 기존 정책의 적용 범위를 보완하고, 기업의 투자 입지 선택에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 정책적 의의가 있다.

다만, 지방우대계수 도입에 따른 세제지원 확대가 비수도권의 추가적인 투자 및 경제활동 확대로 이어지는지는 제도의 설계와 적용 방식에 따라 달라질 수 있다. 특히 통합투자세액공제는 제도 도입 이후 이루어진 시설투자를 대상으로 하므로 신규 투자에 대한 지역별 유인으로 작용하는 반면, R&D 세액공제는 기존부터 지속적으로 지출해 온 연구·인력개발비 지출 방식에도 상향된 공제율이 적용될 수 있다. 연구개발비의 상당 부분이 수도권에 집중되어 있지만, 비수도권 소재 연구수행기관에서도 전체 연구개발비의 29.4%가 지출되고 있다는 점을 고려하면, 지방우대계수에 따른 세제지원 확대 중 일부는 새로운 연구개발 활동의 유발 없이 기존 지출 방식에 대한 공제액 증가로 이어질 가능성이 있다. 따라서 제도 도입의 정책효과를 판단할 때에는 세제지원 규모의 확대뿐 아니라 이를 통해 실제로 추가적인 연구개발 및 투자활동이 발생하는지를 함께 고려할 필요가 있다.

이에 따라 지방우대계수는 비수도권 투자에 대한 세제지원을 일률적으로 확대하기보다, 지역 간 투자 유인을 조정하여 추가적인 연구개발 및 시설투자를 유도하는 방향으로 설계할 필요가 있다. 특히 R&D 세액공제는 연구개발 활동의 수행 방식과 소재지가 다양하다는 점에서 기업의 연구시설 소재지만을 기준으로 지원 효과를 판단하기 어렵고, 기존 지출 패턴에 대한 지원 확대와 신규 연구개발 활동의 유인을 구분할 필요가 있다. 직전 3년 평균 연구개발비 비중을 상회하는 추가적인 R&D 지출액에 보다 높은 공제율을 적용하고, 이 과정에서 지방우대계수를 추가공제율에도 적용하는 방안 등을 국회 심사과정에서 검토할 필요가 있다. 다만, 이러한 차등 적용이 기업의 연구개발 활동을 실제로 비수도권에 배분하도록 유도할 수 있

는지, 그리고 지역별 연구개발 역량과 산업 기반의 차이를 고려할 때 적절한 유인으로 작용할 수 있는지에 대한 검토가 병행되어야 한다.

종합하면, 지방우대계수는 기존 지방이전 세제지원을 대체하는 수단이라기보다 기업의 개별 연구개발 및 투자활동에 대한 입지 유인을 제공하는 보완적 정책수단으로 접근할 필요가 있다. 제도의 실효성을 높이기 위해서는 지역별 경제활동 및 연구개발 여건을 고려하여 우대 수준과 적용 범위를 설정하고, 기존 지출 패턴에 대한 세제지원 확대와 신규 투자 유발 효과 간의 균형을 확보해야 한다. 아울러 제도 시행 이후에는 실제 추가 투자와 연구개발 활동의 지역적 배분 변화를 점검하여, 세제지원의 재정비용과 정책효과를 함께 평가할 필요가 있다.

다. 창업중소기업 세액감면 재설계

(1) 개정내용

정부는 2026년 세제개편안을 통해 지방 창업에 대한 세제지원을 강화하고 성장·혁신기업에 대한 우대를 확대하는 방향으로 창업중소기업 세액감면 제도를 재설계하였다. 현행 제도는 창업지역을 수도권 과밀억제권역, 그 밖의 수도권, 비수도권 및 수도권 인구감소지역의 3개 지역으로 구분하고 있으나, 개정안은 수도권에 별도의 우대지역을 두고 비수도권을 광역시 등과 일반지역으로 구분한 뒤 우대지역 여부를 반영하여 총 5개 지역으로 세분화하였다. 구체적으로 ① 수도권 과밀억제권역, ② 수도권 중 과밀억제권역 및 우대지역을 제외한 지역, ③ 비수도권 광역시 등 및 수도권 우대지역, ④ 비수도권 일반지역 및 비수도권 광역시 등 중 우대지역, ⑤ 비수도권 일반지역 중 우대지역으로 구분된다. 세부 지역은 서울과의 거리, 인구 및 경제·사회적 여건 등을 반영한 행정안전부의 지방우대지수 등을 고려하여 대통령령으로 정할 예정이다.

이에 따라 일반 창업중소기업은 비수도권에서 일률적으로 적용하던 50%의 소득세·법인세 감면율을 지역별로 50%, 60%, 70%로 차등 적용한다. 수도권의 경우 현행과 같이 과밀억제권역에서는 감면을 적용하지 않고, 그 외 지역에서는 25%의 감면율을 적용한다.

우대감면 대상도 확대된다. 기존 청년·벤처·에너지신기술·생계형 창업기업 등에 더해 중소벤처기업부의 점프업 프로그램에 선발된 중소기업과 신산업 분야 청년 창업기업을 새로운 우대유형으로 추가하였다. 이 가운데 벤처·에너지신기술 중소기업은 종전에는 지역에 관계없이 50%의 감면율을 적용받았으나, 개정안에서는 비수도권 지역에 따라 60%, 70%, 80%로 감면율을 상향하고, 신규 우대유형인 점프업 중소기업에도 동일한 감면율을 적용한다. 신산업분야 청년창업기업에는 지역에 따라 60~100%의 감면율을 적용한다. 비수도권에서는 100%를 감면하고, 수도권에서는 과밀억제권역 60%, 그 외 지역 85%를 적용하여 기존 청년창업중소기업보다 각각 10%p 높은 감면율을 적용한다.

아울러 추계과세 방식으로 소득금액을 계산하는 경우에는 창업중소기업 세액감면을 적용하지 않도록 감면요건을 정비하였다. 지역별 감면율 조정 및 신규 우대유

형은 2027년 1월 1일 이후 창업·지정·확인·선정되는 기업부터, 추계과세 시 감면 배제는 2027년 1월 1일 이후 개시하는 과세연도부터 적용할 예정이다.

[표 83] 창업중소기업 세액감면 재설계 관련 정부안 주요 내용

현 행				정 부 안					
- 지역별·유형별 감면율				- 지역별·유형별 감면율					
구 분	수도권		비수도권 ¹⁾	구 분	수도권		비수도권 광역시 등, 수도권 우대지역	기타 비수도권 광역시 등 우대지역	기타 비수도권 우대지역
	과밀	일반			과밀	일반			
중소기업	-	25%	50%	중소기업	-	25%	50%	60%	70%
벤처	50%			벤처	50%		60%	70%	80%
에너지 신기술	50%			에너지 신기술	50%		60%	70%	80%
생계형 청년	50%	75%	100%	점프업 ²⁾	50%		60%	70%	80%
창업보육	50%			생계형 청년	50%	75%	100%		
				신산업 ³⁾	60%	85%	100%		
				창업보육	-	25%	50%	60%	70%
※ 추가감면 상시근로자증가율 × 100%									
- (신설)				- 추계과세 시 특례적용 배제					
- 2027.12.31.까지 적용				- 2027.12.31.까지 적용					

주: 개정안은 수도권에 우대지역을 신설하고 비수도권을 지역 여건에 따라 세분화하여 총 5개 지역으로 구분하며, 세부 지역은 서울과의 거리, 인구 및 경제·사회여건 등을 반영한 행정안전부 지방우대지수 등을 고려하여 대통령령으로 정할 예정임

- 1) 수도권 인구감소지역 포함
- 2) 중소벤처기업부의 점프업 프로그램에 선정된 기업
- 3) 신산업 분야(세부 업종은 중소벤처기업부 신산업 27개 분야 등을 고려하여 대통령령에서 규정)에서 청년이 창업한 기업

자료: 재정경제부, 「2026년 세제개편안」, 2026.8.3.

현재 국회에는 창업중소기업 등에 대한 세액감면의 적용기한, 적용범위, 감면 수준 및 사후관리를 조정하는 내용의 개정안이 다수 발의되어 있다. 임종득 의원안(2216882)은 세액감면의 적용기한을 폐지하는 내용을 담고 있다. 김영환 의원안(2215274)은 수도권 과밀억제권역 밖의 비인구감소 접경지역에서 창업하는 일반·청년 창업중소기업의 감면율을 각각 25%에서 50%, 75%에서 100%로 상향하는 내

용을 담고 있다. 이재관 의원안(2211915)은 청년창업중소기업의 감면기간을 지역에 따라 현행 5년에서 7년 또는 10년으로 연장하고, 생계형 창업중소기업의 수입금액 기준 적용기간도 5년에서 6년으로 확대하는 내용이다.

조승환 의원안(2202320)은 인구감소지역에서 2027년까지 일정 업종으로 창업하거나 사업장을 신설한 중소기업에 대해 최초 5년간 100%, 이후 2년간 50%의 세액감면을 적용하는 특례를 신설하는 내용을 담고 있다. 이연희 의원안(2213466)은 개인화물자동차 운송사업을 양수하는 경우에도 창업으로 인정하여 세액감면을 적용할 수 있도록 창업의 범위를 확대하는 내용이며, 김기현 의원안(2205272)은 폐업 후 일정 기간이 지난 뒤 동일 업종으로 사업을 재개하는 경우에도 창업으로 인정하는 내용을 포함하고 있다. 최은석 의원안(2208542)은 등록된 사업장과 다른 곳에서 실질적으로 사업을 영위하면서 감면을 적용받은 경우 감면세액과 가산세를 추징하도록 하는 사후관리 규정을 신설하는 내용이다.

[표 84] 재정경제기획위원회에 계류 중인 창업중소기업 세액감면 관련 의원안 주요 내용

의원안	주요 내용
임종득의원안 (2216882)	창업중소기업 등에 대한 세액감면 적용기한 폐지
김영환의원안 (2215274)	비인구감소 접경지역의 감면을 상향: 일반 25%→50%, 청년 75%→100%
이재관의의원안 (2211915)	청년창업 감면기간 5년→7년 또는 10년 연장, 생계형 수입금액 기준 적용기간 5년→6년 연장
조승환의원안 (2202320)	인구감소지역 창업·사업장 신설 중소기업에 5년간 100%, 이후 2년간 50% 감면
이연희의원안 (2213466)	개인화물자동차 운송사업 양수도 창업으로 인정하여 감면 적용
김기현의원안 (2205272)	폐업 후 일정 기간 경과 후 동일 업종 재개 시 창업으로 인정하여 감면 적용
최은석의원안 (2208542)	등록 소재지와 실제 사업장 불일치 시 감면세액 및 가산세 추징

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

창업중소기업 세액감면의 지역별 감면을 조정에 따른 세수효과는 국세청이 신고자료를 바탕으로 제공한 창업중소기업 세액감면의 유형별·지역별 감면액과 감면을 신

청한 법인 및 사업장 소재지별 분포자료를 활용하여 추계하였다.

국세청의 2025년 신고기준 감면액은 현행 3개 지역구분에 따라 감면율을 차등 적용하기 이전의 실적으로, 수도권 과밀억제권역과 그 외 지역으로만 구분되어 있다. 이에 과밀억제권역 외 지역의 감면액을 감면 신청 법인 및 사업장의 소재지별 분포를 활용하여 수도권 일반지역(수도권 중 과밀억제권역 및 우대지역을 제외한 지역)과 비수도권으로 배분한 후, 감면율 상향비율을 적용하여 지역별 감면율 조정 에 따른 세수효과를 추정하였다. 개정안은 비수도권을 중심으로 지역 여건에 따라 3단계의 감면율을 적용하여, 일반 창업중소기업에는 50·60·70%, 벤처·에너지신기술·점프업 중소기업에는 60·70·80%의 감면율을 적용할 예정이다. 다만 지방우대지수에 따른 구체적인 지역구분이 아직 공개되지 않아 지역별 적용 감면율을 확인하기 어려운 점을 고려하여, 본 추계에서는 각 유형별 비수도권 감면율을 단순평균하여 적용하였다.¹³²⁾

비수도권 창업기업 수와 소득금액 등 감면액 산정의 기초요인이 최근 실적 수준으로 유지된다고 가정하고, 감면율 상승폭에 비례하여 감면액이 증가하는 것으로 가정하여 추계하였다. 또한 추계과세자¹³³⁾의 감면 적용을 배제하는 개정내용의 세수효과를 반영하기 위해 비수도권 감면율 상향에 따른 세수감소액에서 종합소득세 신고자 중 기준경비율·단순경비율 신고자가 적용받은 창업중소기업 세액감면액을 차감하였다. 이때 2024년 귀속 감면액 205억원을 기준으로 적용하였다. 다만 점프업 프로그램 선발기업(창업도약중소기업)과 신산업 분야 청년창업기업에 대한 우대 감면율 적용 효과는 관련 자료의 제약으로 추계에 반영하지 못하였다.

추계 결과, 개정안 시행에 따라 소득세 및 법인세수는 2027~2031년 동안 총 2,468억원 감소할 것으로 예상된다. 정부도 국세청의 감면유형별·감면율별 감면액과 시군구별 중소기업 분포자료 등을 활용하여 같은 기간 총 3,000억원의 세수감소를 전망하였다. 양측 모두 점프업 프로그램 선발기업과 신산업 분야 청년창업기업에 대한 우대감면율 적용 효과는 반영하지 않았다. 다만 국회예산정책처는 추계과

132) 현행 제도의 비수도권 및 수도권 인구감소지역과 개정안의 비수도권 및 수도권 우대지역은 지역 범위가 완전히 일치하지 않을 수 있다. 다만 개정안에 따른 구체적인 우대지역이 아직 확정되지 않은 점과 자료의 제약을 고려하여, 본 추계에서는 현행 비수도권에 해당하는 지역이 개정안에서도 비수도권에 해당하는 것으로 간주하였다.

133) 장부나 증빙자료 등에 따라 소득금액을 계산하지 않고, 기준경비율 또는 단순경비율 등을 적용하여 소득금액을 추계하여 신고하는 사업자를 말한다.

세자의 감면 적용 배제에 따른 세수증가 효과를 반영한 반면, 정부는 이를 반영하지 않았다. 이에 따라 정부의 세수감소 전망은 국회예산정책처보다 같은 기간 총 532억원 크게 나타나며, 양측 추계의 차이는 주로 추계과세자의 감면 적용 배제에 따른 세수증가 효과의 반영 여부에서 발생한다.

[표 85] 창업중소기업 등에 대한 세액감면 개편안에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
NABO(A)	-	△617	△617	△617	△617	△2,468	△617
정 부(B)	-	△750	△750	△750	△750	△3,000	△750
차이(A-B)	-	133	133	133	133	532	133

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

제도 개요 및 현황

창업중소기업 등에 대한 세액감면은 창업기업의 생존을 지원하고 창업기반을 확충하기 위한 제도로, 창업지역과 기업유형 등에 따라 최초 소득 발생 이후 5년간 25~100%의 세액감면율을 차등 적용하는 제도이다. 또한 업종별 최소고용인원 이상을 고용한 기업에서 상시근로자 수가 전년보다 증가한 경우에는 ‘상시근로자 증가율 × 100%’에 해당하는 감면율을 추가로 적용하며, 총 감면한도는 5억원이다.

동 제도는 1994년 도입 이후 감면대상 업종을 지속적으로 확대하는 한편, 창업보육센터사업자·창업벤처중소기업·에너지신기술중소기업·신성장서비스업 등 기업유형이나 업종에 따른 우대감면 제도를 확대해 왔다. 이와 함께 2017년(2016년 개정)부터는 청년창업중소기업과 일정 수입금액 이하의 생계형 창업중소기업 등 창업자의 특성 및 사업규모에 따른 우대유형을 도입하여 일반 창업중소기업보다 높은 감면율을 적용하였다. 생계형 창업중소기업의 수입금액 기준은 간이과세 기준 조정에 맞추어 2021년 세법개정에서 4,800만원에서 8,000만원으로 상향되었으며, 2025년 세법개정에서는 다시 1억 400만원으로 상향되어 적용대상이 확대되었다.

이에 따라 창업중소기업 등에 대한 세액감면의 조세지출 규모도 빠르게 증가하였다. 조세지출 규모는 2020년 3,391억원에서 2025년 9,181억원으로 확대되었으

며, 2026년에는 1조원을 상회할 것으로 전망된다. 2020~2026년 연평균 증가율은 전체 세목에서 20.6%로, 특히 소득세 감면액이 32.9% 증가하여 법인세 감면액(3.8%)보다 높은 증가세를 보였다. 조세지출 규모가 지속적으로 확대되고 있는 만큼 향후 지원대상이나 우대수준을 추가로 확대할 경우에는 정책적 타당성과 함께 재정비용 및 기존 제도의 정책효과를 종합적으로 고려할 필요가 있다.

[표 86] 창업중소기업 등에 대한 세액감면의 조세지출 현황: 2020~2026년

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 ^e
합계	3,391 (20.1)	4,864 (43.4)	6,080 (25.0)	7,629 (25.5)	8,333 (9.2)	9,181 (10.2)	10,413 (13.4)
소득세	1,449 (29.1)	2,290 (58.0)	3,519 (53.7)	4,841 (37.6)	5,702 (17.8)	6,559 (15.0)	7,978 (21.6)
법인세	1,942 (14.2)	2,574 (32.5)	2,561 (-0.5)	2,788 (8.9)	2,631 (-5.6)	2,622 (-0.3)	2,435 (-7.1)

주: 1. 2026년은 전망치(잠정치임)

2. 괄호 안은 전년대비 증감율

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」 각 연도

창업중소기업 세액감면을 적용받은 법인의 지역별 분포를 보면, 비수도권에 더 높은 감면율이 적용되는 일반 창업중소기업은 비수도권 비중이 수도권보다 높게 나타난다. 다만 비수도권 비중은 2020년 62.4%에서 2024년 54.5%로 하락한 반면, 수도권 비중은 같은 기간 37.6%에서 45.5%로 상승하였다. 2024년 수도권 내 지역별 비중은 서울 9.6%, 인천 4.1%, 경기 31.9%로 경기지역이 가장 높았다.¹³⁴⁾ 반면 지역제약 없이 동일한 감면율이 적용되는 창업벤처중소기업은 서울·경기 등 수도권 집중도가 상대적으로 높게 나타난다. 수도권 비중은 2020년 70.8%에서 2024년 78.9%로 상승하였으며, 2024년 기준 비수도권 비중은 21.1% 수준이다.

일반 창업기업이 전체의 약 98%를 차지하는 개인사업자의 경우에도 법인과 유사한 지역분포가 나타났다. 소득세 감면 대상 개인사업장의 수도권 비중은 43~47%, 비수도권 비중은 53~57%로 비수도권 비중이 상대적으로 높았다. 다만

134) 서울특별시 전 지역이 수도권 과밀억제권역에 해당하여 서울 소재 일반 창업중소기업은 원칙적으로 감면대상에서 제외된다. 따라서 일반 창업중소기업 실적 중 서울 지역에 대한 감면은 사실상 생계형 창업중소기업에 대한 감면으로 볼 수 있다. 생계형 창업중소기업은 수도권 과밀억제권역에서도 50%의 감면율이 적용되기 때문이다. 다만 현행 자료상 생계형 창업중소기업의 실적을 별도로 분리할 수 없어 일반 창업중소기업 실적에 포함하여 제시하였다.

개인사업장 분포자료는 일반·벤처 창업기업이 구분되어 있지 않아 전체 감면 적용자를 기준으로 하였다.

이러한 유형별 지역분포의 차이는 지역별 감면율 차등과 감면 적용기업의 지역 분포 간 일정한 관련성이 있을 가능성을 보여준다. 다만 벤처기업의 산업적 특성, 인력·투자 접근성, 시장 및 산업집적 등 다른 입지요인도 함께 작용하므로, 이를 지역별 감면율의 효과로 직접 해석하기에는 한계가 있다.

[표 87] 창업중소기업 세액감면 적용 법인 및 개인 사업장의 지역별 분포

(단위: %)

	지역	2020	2021	2022	2023	2024
창업 중소기업 (법인)	서울	5.3	7.2	8.4	8.8	9.6
	인천	2.4	3.0	3.2	3.5	4.1
	경기	29.8	31.5	30.7	32.3	31.9
	합계(수도권)	37.6	41.7	42.2	44.6	45.5
	비수도권	62.4	58.3	57.8	55.4	54.5
벤처창업 중소기업 (법인)	서울	30.2	32.0	32.8	36.5	35.1
	인천	4.5	5.0	5.0	5.8	6.1
	경기	36.1	37.0	36.9	37.5	37.8
	합계(수도권)	70.8	74.0	74.7	79.8	78.9
	비수도권	29.2	26.0	25.3	20.2	21.1
창업 중소기업 (개인) ¹⁾	서울	10.3	12.1	13.2	13.9	14.2
	인천	4.3	4.4	4.5	5.0	5.1
	경기	28.1	27.8	27.7	27.6	27.7
	합계(수도권)	42.7	44.3	45.4	46.5	46.9
	비수도권	57.3	55.7	54.6	53.5	53.1

주: 1. 기업(법인세 감면)은 신고연도 기준, 개인 사업자(소득세 감면)는 소득 귀속연도 기준임

1) 소득세 신고자의 사업장 소재지 분포는 감면 적용자 전체 기준이며 일반·벤처 창업기업이 구분되어 있지 않음. 다만 전체의 약 98%가 일반 창업중소기업에 해당함

자료: 국세청, 「국세통계연보」 및 국세청 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기업유형별 감면실적을 수도권 과밀억제권역과 그 외 지역으로 구분하여 보아도 유사한 분포가 나타난다. 2025년 기준 일반 창업중소기업은 신고법인 수와 감면액의 대부분이 수도권 과밀억제권역 외 지역에 분포한 반면, 창업벤처중소기업은 수도권 과밀억제권역의 비중이 상대적으로 높았다. 다만 이러한 차이도 기업유형별 산업적 특성과 입지여건의 영향을 받을 수 있으므로, 이를 지역별 감면율 차등의 효과로 직접 해석하기에는 한계가 있다.

[표 88] 기업유형별·창업지역별 창업중소기업 세액감면 신고현황(2025년)

(단위: 개, 억원)

구분	수도권 과밀억제권역		그 외 지역		합계	
	신고 법인수	감면액	신고 법인수	감면액	신고 법인수	감면액
창업중소기업	977	176	7,223	1,078	8,200	1,254
청년창업중소기업	1,506	244	2,472	593	3,978	837
창업보육센터사업자	10	2	35	9	45	11
창업벤처중소기업	959	501	465	160	1,424	661
에너지신기술중소기업	2	0.4	6	0.3	8	1
신성장서비스 중소기업	54	68	183	56	237	124
재창업자금 지원 중소기업	2	0.3	2	0.1	4	0
합계	3,510	991	10,386	1,896	13,896	2,887

주: 기업유형별·창업지역별 감면액은 최저한세 적용 전 산출된 금액으로, 최저한세 적용 후 실제 감면세액과는 차이가 있음

자료: 국세청 제출자료

감면대상 업종 및 우대유형 확대의 적정성

창업중소기업 등에 대한 세액감면은 제도 도입 이후 감면대상 업종과 우대유형이 지속적으로 확대되어 왔다. 감면대상 업종은 제도 도입 초기 제조업·광업 등 8개 업종에서 시작하여 과학·기술서비스업, 영화·공연산업, 건설업·음식점업, 사회복지서비스업, 통신판매업 및 각종 사업지원서비스업 등이 순차적으로 추가되면서 현재는 크게 18개 업종에 이르고 있다. 이에 따라 사행성 업종, 소비성서비스업 및 일부 전문업종 등을 제외한 상당수 업종이 감면대상에 포함되어 있다.

업종 확대와 함께 특정 기업에 대한 우대감면도 지속적으로 추가되었다. 2010년에는 에너지신기술중소기업, 2016년에는 청년창업중소기업에 대한 우대감면이 도입되었으며, 2017년에는 신성장서비스업¹³⁵⁾ 창업기업에 대해 일반 창업중소기업보다 25%p 높은 감면율을 적용하는 제도가 신설되는 등 우대대상과 감면수준이 확대되어 왔다. 이러한 확대는 산업구조 변화와 정책수요에 대응하기 위한 측면이 있으나, 새로운 우대유형을 추가할 경우에는 일반 창업기업보다 높은 감면율을 적용할 필요성과 지원대상 간 형평성, 선정기준의 일관성을 함께 고려할 필요가 있다.

135) 신성장서비스업에는 소프트웨어·정보통신, 창작·영상·방송, 관광, 물류, 연구개발·엔지니어링·전문디자인 등 사업서비스, 전시산업, 과학기술서비스업, 시장조사·여론조사업, 일부 광고업 등이 포함된다.

[표 89] 창업중소기업 세액감면 대상 업종 주요 확대 연혁

개정연도	주요 확대 업종
1994년	제조업, 광업, 부가통신업, 연구·개발업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용 관련업, 물류산업 등 8개 업종
2001년	과학 및 기술서비스업, 전문디자인업
2004년	영화산업, 공연산업, 국제회의업, 광고업, 노인복지시설 운영업 등 9개 업종
2004년	직업기술 분야를 교습하는 학원을 영위하는 중소기업
2008년	건설업, 음식점업
2010년	인력공급 및 고용알선업(농업노동자 공급업 포함), 건물 및 산업설비 청소업, 경비 및 경호서비스업, 시장조사 및 여론조사업
2013년	사회복지서비스업
2015년	보안시스템서비스업
2018년	통신판매업, 개인 및 소비용품 수리업, 이용업 및 미용업
2019년	정보통신을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종, 번역 및 통역서비스업, 경영컨설팅업, 콜센터 및 텔레마케팅서비스업 등 화물운송업을 육상·수상·항공운송업으로 확대하고, 화물터미널 운영업을 육상·수상·항공 운송지원서비스업으로 확대

주: 감면대상 업종의 확대 추이를 파악하기 위해 연도별 주요 추가 업종을 중심으로 정리하였으며, 각 연도에 추가된 전체 업종을 모두 제시한 것은 아님

자료: 국회예산정책처 작성

실제로 「2024년 조세특례 심층평가」는 창업중소기업 세액감면의 지원대상 업종이 지속적으로 확대되어 왔으나 업종 선정의 구체적인 기준과 근거가 충분히 제시되지 않았고, 신성장서비스업의 우대감면 대상도 복잡하게 설계되어 있다고 지적하였다. 이에 따라 업종별 창업률·고용수준·청년창업 수 및 제도효과 등을 고려한 일정한 기준을 마련하여 감면대상 업종을 체계적으로 관리할 필요가 있다고 제안하였다. 정부도 이를 반영하여 2024년 세법개정에서 업종 간 과세형평성 등을 이유로 신성장서비스업에 대한 추가 우대감면을 종료하였다.

이러한 상황에서 정부안은 점프업 중소기업(이하 ‘창업도약중소기업’)과 신산업 청년창업기업을 새로운 우대유형으로 추가하고, 일반 창업중소기업보다 높은 감면율을 적용하는 방안을 제시하였다. 특히 신산업 분야 청년창업기업¹³⁶⁾에는 수도권 과밀억제권역 60%, 수도권 일반지역 85%, 비수도권 100%의 감면율을 적용할 예

136) 구체적인 대상은 중소벤처기업부의 신산업 분야 등을 고려하여 대통령령으로 정할 예정이다.

정이며, 이는 기존 우대유형인 청년·생계형 중소기업보다 수도권에서 10%p 높은 수준이다. 또한 동일한 신산업을 영위하더라도 청년이 아닌 일반 창업중소기업에는 수도권 과밀억제권역 0%, 수도권 일반지역 25%, 비수도권 50~70%의 감면율이 적용되어 청년 여부에 따른 감면율 격차도 크게 나타난다.

신산업 육성과 청년창업 지원이라는 정책목적은 인정될 수 있으나, 기존 청년창업 우대가 이미 운영되고 있는 상황에서 신산업청년창업기업에 추가 우대를 부여할 필요성과 그 수준의 적정성을 검토할 필요가 있다. 특히 신산업 육성이라는 측면에서 동일한 신산업 기업 간 감면율 격차를 크게 설정할 필요가 있는지도 살펴볼 필요가 있다.

한편, 신규 우대유형인 창업도약중소기업은 중소벤처기업부의 점프업 프로그램에 선발된 기업을 의미한다. 2027년 예산안 사업설명자료에 따르면 ‘점프업 100’¹³⁷⁾은 창업지원사업 우수기업 10개사 내외와 업력 7년 이상¹³⁸⁾이면서 최근 3년 이내 매출액이 100억원 이상인 중소기업 90개사 내외를 선발하여 3년간 지원할 계획이다.

창업중소기업 세액감면은 최초 소득발생 과세연도부터 일정 기간 적용되며, 사업 확장이나 다른 업종의 추가 등은 원칙적으로 창업으로 보지 않는다. 이에 따라 ‘점프업 100’ 선정기업 중 실제 세액감면을 적용받을 수 있는 기업은 주로 창업지원사업 우수기업 가운데 감면요건을 충족하는 기업에 한정될 것으로 예상된다. 성장가능성이 높은 창업기업에 추가적인 세제지원을 제공할 정책적 필요성은 인정될 수 있으나, 창업지원사업 우수기업의 대상범위와 선정기준이 구체적으로 제시되지 않은 만큼 해당 기준이 세제상 추가 우대의 기준으로 적절한지 검토할 필요가 있다. 또한 기존 청년·벤처·에너지신기술 기업과의 형평성을 고려하여 창업도약중소기업을 별도 우대유형으로 설정하는 기준을 명확히 할 필요가 있다.

종합하면, 창업중소기업 세액감면의 대상업종과 우대유형이 지속적으로 확대되어 왔고 특히 대상업종의 경우 일정한 기준 없이 확대되어 왔다는 점을 고려할 때,

137) 점프업 프로그램은 기업의 매출규모와 성장단계에 따라 점프업 100·500·1000으로 세분화하여 운영할 예정이다. 점프업 500은 ‘점프업 100’ 우수성과 기업과 최근 3년 이내 매출액 500억원 이상인 업력 7년 이상의 중소기업을, 점프업 1000은 ‘점프업 500’ 우수성과 기업과 최근 3년 이내 매출액 1,000억원 이상인 업력 7년 이상의 중소기업을 대상으로 한다. 이에 따라 창업중소기업 세액감면 적용 가능성이 있는 기업은 주로 점프업 100의 창업지원사업 우수성과 기업에 해당한다.

138) 2026년 도약(Jump-Up) 프로그램 참여기업 모집공고에서는 신사업·신시장 진출계획을 보유한 업력 7년 이상의 중기업을 주요 지원대상으로 하였으며, 신사업·신시장 진출 유형으로 업종전환·업종 추가·신사업추가 등을 제시하였다.

향후 감면대상 업종 및 우대유형의 추가·조정은 산업정책상 지원 필요성, 창업 촉진 효과, 지원대상 간 형평성 및 실제 적용대상 규모 등을 고려한 일정한 기준하에 이루어질 필요가 있다.

지역별 차등감면의 정책효과 점검

창업중소기업 세액감면은 종전 수도권 과밀억제권역과 그 외 지역을 중심으로 감면율을 차등 적용하였으나, 2024년 세법개정을 통해 수도권 일반지역과 비수도권을 구분하는 등 지역별 감면체계를 세분화하였다. 해당 개정은 2026년 1월 1일 이후 창업하는 기업부터 적용되어 아직 감면실적이나 정책효과를 확인하기 어려운 상황이다. 이러한 가운데 정부안은 수도권에 우대지역을 신설하고 비수도권의 지역구분을 추가로 세분화하여 일반 창업중소기업의 감면율을 지역별로 차등 적용하는 방안을 제시하였다.

「조세특례제한법」 제142조 및 같은 법 시행령 제135조에 따르면 조세특례의 변경으로 인한 연간 감면액이 300억원 이상인 경우 조세특례 예비타당성평가를 실시하도록 하고 있다. 다만 이번 개정안은 지방주도 성장 지원 및 잠재성장을 제고 등 경제·사회적 상황에 신속히 대응할 필요가 있다는 사유로 예비타당성평가가 면제되었다.

지역의 인구·경제·사회적 여건을 보다 세밀하게 반영하여 지방주도 성장을 지원하려는 취지는 인정되나, 직전 제도개편의 효과가 충분히 확인되지 않은 상황에서 추가적인 지역 세분화가 이루어지는 만큼 향후 정책효과를 지속적으로 점검할 필요가 있다. 특히 지역별 차등감면의 정책목표가 취약지역 창업기업의 세부담 경감에 있는지, 기업의 창업입지를 해당 지역으로 유도하는 데까지 있는지에 따라 성과평가 기준도 달라질 수 있으므로, 정책목표를 구체화하고 이에 부합하는 성과지표를 설정할 필요가 있다.

기업의 입지유도까지 정책효과로 기대한다면 창업자가 지역별 감면수준을 사전에 인지하고 이를 입지선택에 고려할 수 있도록 제도의 예측가능성을 확보하는 것이 중요하다. 개정안은 지방우대지수를 활용하여 지역별 우대수준을 구분하는 만큼, 지역구분의 공개 방식과 조정 주기, 지역등급이 변경되는 경우의 적용기준 등을 명확히 할 필요가 있다.

한편 해외 선행연구에서는 지역 간 세부담 차이가 기업의 사업장 입지 등에 영향을 미칠 수 있으나, 그 효과는 기업·업종의 이동가능성과 산업·인력 등 지역의 입지여건에 따라 상이한 것으로 나타난다. 따라서 지역별 차등감면의 효과는 감면액이나 감면 적용기업 수뿐 아니라 신규 창업, 기업 생존, 고용 및 사업장 소재지 변화 등을 함께 고려하여 평가할 필요가 있다. 이를 위해 지역·업종·기업특성별 창업 및 감면실적과 기업의 생존·고용·사업장 소재지 변화 등에 관한 자료를 체계적으로 축적·관리하고, 이를 향후 지역구분과 감면수준 조정의 기초자료로 활용할 필요가 있다. 한편, 2025년 지역별 창업기업 분포는 다음과 같다.

[표 90] 2025년 지역별 창업기업 분포

(단위: 천개, %)

지역별	창업기업 수			비중		
	전체	법인	개인	전체	법인	개인
전국	1,135.6	98.1	1,037.4	100.0	100.0	100.0
서울	219.1	27.1	192.1	19.3	27.6	18.5
부산	59.1	4.4	54.7	5.2	4.5	5.3
대구	42.1	2.9	39.2	3.7	3.0	3.8
인천	73.8	5.6	68.2	6.5	5.7	6.6
광주	26.7	2.4	24.3	2.4	2.5	2.3
대전	30.1	2.2	27.9	2.7	2.3	2.7
울산	17.6	1.2	16.4	1.5	1.2	1.6
세종	7.3	0.6	6.8	0.6	0.6	0.7
경기	354.0	29.9	324.0	31.2	30.5	31.2
강원	31.9	1.9	30.0	2.8	1.9	2.9
충북	33.3	2.6	30.7	2.9	2.6	3.0
충남	48.3	3.9	44.4	4.2	3.9	4.3
전북	37.0	2.7	34.3	3.3	2.8	3.3
전남	32.8	2.8	30.0	2.9	2.9	2.9
경북	47.5	3.2	44.3	4.2	3.2	4.3
경남	58.5	3.7	54.8	5.1	3.7	5.3
제주	16.7	1.2	15.5	1.5	1.2	1.5
서울·인천·경기	646.9	62.5	584.3	57.0	63.7	56.3

자료: 국가데이터처, 「기업생멸행정통계」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(4) 소결

창업중소기업 세액감면은 창업기업의 생존과 창업기반 확충을 지원하기 위해 운영되어 왔으며, 그간 감면대상 업종과 우대유형의 확대와 함께 조세지출 규모도 빠르게 증가해 왔다. 이번 세법개정안 역시 새로운 우대유형을 추가하고 지역별 감면체계를 보다 세분화하는 내용을 포함하고 있는 만큼, 향후 감면대상 업종 및 우대유형의 추가·조정은 정책적 지원 필요성, 기존 지원대상과의 형평성, 선정기준의 일관성 및 재정비용 등을 고려한 일정한 기준하에 이루어질 필요가 있다.

아울러 지역별 차등감면은 지방주도 성장과 지역균형발전을 지원하기 위한 정책수단으로서 의미가 있으나, 직전 제도개편의 효과가 충분히 확인되지 않은 상황에서 추가적인 지역 세분화가 이루어지는 만큼 향후 정책효과를 지속적으로 점검할 필요가 있다. 특히 지역별 차등감면의 정책목표가 취약지역 창업기업의 세부담 경감에 있는지, 기업의 입지유도까지 포함하는지를 구체화하고 이에 부합하는 성과지표를 설정할 필요가 있다. 기업의 입지유도까지 정책효과로 기대하는 경우에는 창업자가 지역별 감면수준을 사전에 인지할 수 있도록 제도의 예측가능성을 확보하는 한편, 지역·업종·기업특성별 창업 및 감면실적과 기업의 생존·고용·사업장 소재지 변화 등에 관한 자료를 체계적으로 축적·관리할 필요가 있다. 이를 바탕으로 지역별 차등감면의 실제 효과를 평가하고 향후 지역구분과 감면수준 조정의 기초자료로 활용할 필요가 있다.

라. 자기주식 과세체계 정비

(1) 개정내용

정부의 「2026년 세제개편안」은 자기주식¹³⁹⁾(treasury stock) 과세체계를 자본거래로 일원화하고자 한다. 자기주식 과세체계는 법인이 자기주식을 취득하는 경우 이를 매각하는 주주에 대한 과세와 보유하고 있던 자기주식을 처분하는 경우 법인에 대한 과세로 구분된다.

우선 주주에 대한 과세를 살펴보면, 현행은 법인이 주식 소각을 목적으로 자기주식을 취득하는 경우 주주가 받은 금액 중 당초 주식 취득가액을 초과하는 부분을 의제배당으로 과세¹⁴⁰⁾하고 있으며, 그 외의 경우 양도소득으로 과세하고 있다. 개정안은 원칙적으로 법인이 자기주식을 취득하는 경우 취득 목적과 관계없이 의제배당으로 과세하고자 한다. 단, 장내취득의 경우에만 양도소득으로 과세한다.

다음으로 법인이 자기주식을 처분한 경우 발생하는 손익을 현행은 법인의 과세 대상으로 취급하지만, 개정안은 자기주식 처분이익을 익금불산입 항목으로, 처분손실은 손금불산입 항목에 각각 추가하여 비과세하고자 한다.

[표 91] 자기주식 과세체계 개편 정부안 주요 내용

구 분	현 행	정 부 안
법인이 자기주식을 취득한 경우 (주주 과세)	- 소각목적→의제배당 - 매매목적→양도소득	- 목적무관 의제배당 (일반 장내취득의 경우 양도소득, 시간외 대량·바스켓 매매는 의제배당)
법인이 자기주식을 처분한 경우 (법인 과세)	매도가 > 취득가 (익금산입) 매도가 < 취득가 (손금산입)	매도가 > 취득가 (익금불산입, 비과세) 매도가 < 취득가 (손금불산입, 비과세)

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

국회에서도 자기주식 과세체계 정비와 관련하여 정부안 외에 오기형 의원이 대표발의한 「법인세법 일부개정법률안」(의안번호: 2213653)과 「소득세법 일부개정법

백경엽 세제분석2과장(kybaek@assembly.go.kr, 6788-4834)

139) '자기주식'이란 법인이 이미 발행되어 유통 중인 자기 명의의 주식을 법인의 자금으로 주주로부터 취득하여 보유하는 주식이다.

140) 형식상 배당은 아니더라도 사실상 회사의 이익이 주주에게 지급된 것으로 보아 배당으로 간주하여 주주에게 소득세 또는 법인세를 과세하게 되는데, 이를 의제배당(擬制配當)이라고 한다.

률안」(의안번호: 2213652) 2건이 발의되어 계류 중이다. 오기형 의원안은 자기주식 처분이익 및 처분손실을 각각 익금불산입 및 손금불산입 대상으로 규정하는 등 정부안과 유사한 내용을 포함하고 있다.

(2) 세수효과

개정안에 따른 세수효과를 세부 내용별로 살펴보면, 법인의 자기주식처분손익의 과세 제외에 따른 세수효과와 법인의 자기주식 취득에 따른 주주의 의제배당 및 양도소득 세수효과 등으로 구분된다.

본 절에서는 자기주식처분손익의 과세 제외에 따른 세수효과에 한정하여 추계한다. 법인의 자기주식 취득 시 주주에 대한 의제배당 및 양도소득의 추계를 위해 필요한 향후 기업의 자기주식 규모나 거래대상(장내 또는 장외 대량 매매 등), 과세 대상 주주의 실효세율 등을 특정할 수 없기 때문이다.

개정안에 따라 자기주식처분손익을 비과세할 경우의 세수효과는 국세통계연보의 일반법인 재무상태표 세부 계정과목 명세(8-4-3)를 활용하여 추계하였다. 재무상태표에 계상된 자기주식처분이익(자본잉여금) 또는 자기주식처분손실(자본조정)은 과거부터 누적(stock)된 금액이므로 당해 연도에 발생한 자기주식처분손익 산출을 위해 직전연도 국세통계연보와 당해연도 국세통계연보의 증감액을 사용하였다.

예를 들어 2025년 국세통계연보상 자기주식처분이익은 중소기업과 일반법인 합계 12조 5,112억원이다. 2024년 국세통계연보상 자기주식처분이익이 11조 9,782억원인 점을 감안 시 자기주식처분이익이 5,329억 증가한 것을 확인할 수 있으며, 이는 과세대상 소득이 5,329억원 증가한 것을 의미한다. 자기주식처분손실도 동일한 구조로 산출할 경우 2024년 대비 1,151억원 감소한 것으로 나타난다. 자기주식처분이익과 자기주식처분손실은 서로 상계한 후 재무상태표에 계상되는 점을 감안할 때 2025년 자기주식처분손익 증감으로 인해 2025년 법인세 과세표준이 6,481억원 증가한 것으로 추정된다.

[표 92] 연도별 자기주식처분손익 발생액 추정

(단위: 억원)

	2021	2022	2023	2024	2025
자기주식처분이익 증감액(A)	3,896	11,502	10,295	22,517	5,329
자기주식처분손실 증감액(B)	△1,808	715	△1,011	1,686	△1,152
과세표준 변화 추정액(A-B)	5,704	10,786	11,305	20,831	6,481

주: 1. 국세통계연보 발행연도 기준으로 예를 들어 2025년 국세통계연보에 수록된 실적은 2024년 신고실적(2023년 귀속)임

2. 증감액은 t년도 국세통계연보와 t-1년도 국세통계연보의 차액으로 산출

자료: 국세통계연보 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

자기주식처분손익 비과세에 따른 세수효과는 2025년 국세통계연보에 따른 자기주식처분손익 증감 규모가 향후에도 유지될 것으로 가정한 후 기업규모별 실효세율을 적용하여 추계하였다. 추계결과, 2028~2031년 기간 합계 4,784억원(연평균 1,196억원)의 법인세가 감소할 것으로 전망하였다. 반면, 정부는 개정안에 따른 법인의 자기주식 보유 및 처분의 행태 변화를 예측하기 어렵다는 이유로 추정곤란으로 제출하였다.

[표 93] 자기주식처분손익 비과세에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2027	2028	2029	2030	2031	누적	연평균
NABO(A)		△1,196	△1,196	△1,196	△1,196	△4,784	△1,196
정 부(B)		추	정	곤	란		
차이(A-B)		△1,196	△1,196	△1,196	△1,196	△4,784	△1,196

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

정부안은 개정 상법 및 기업회계와의 정합성, 과세 관계의 예측가능성 제고 등 과세 합리화를 개정취지로 제시하고 있다. 그러나 정부안에 따를 경우 법인 단계 비과세와 주주 단계 의제배당이 매칭을 이루지 못하는 영역이 넓고, 의제배당 과정에서 형평성과 이중과세 문제를 유발할 가능성이 있어 보인다. 이하에서는 이러한 문제점을 중심으로 검토한다.

자기주식과 관련한 개정 상법, 기업회계기준, 세법의 정합성 제고

(가) 상법상 자기주식의 취급

‘자기주식’이란 회사가 이미 발행한 자기 명의의 주식을 회사 자금으로 취득하는 것을 말한다. 「상법」 제341조에 따라 회사는 일반적으로 배당가능이익 범위 내에서 자기의 주식을 취득할 수 있다. 하지만, 합병 등 특정 사유¹⁴¹⁾에 해당할 경우에는 배당가능이익과 무관하게 자기주식을 취득할 수 있다. 자기주식 취득은 주주평등원칙에 따라 거래소에 시세가 있는 주식의 경우 거래소를 통하여 취득하거나, 주식의 상황에 관한 종류주식 외에는 각 주주가 가진 주식 수에 따라 균등한 조건으로 취득하여야 한다.¹⁴²⁾

자기주식에 대해 상법은 2011년 개정 이전에는 ‘원칙적 금지’ 원칙에 따라 법인의 자기주식 취득은 원칙적으로 금지하였으며, 소각·합병 등의 경우에만 예외적으로 취득할 수 있었다. 그러나 2011년 개정 상법은 배당가능이익 범위에서 자기주식 취득을 허용하고, 처분은 이사회 결의로 정하도록 하여 자기주식을 회사가 자유롭게 보유·처분할 수 있도록 하였다. 이후 상장회사가 자기주식을 경영권 방어, 교환사채 발행, 우호지분 확보 등에 활용하는 사례가 증가하였고, 이로 인해 일반주주 이익 침해 문제가 지속적으로 제기되었다.

2026년 3월 6일 공포·시행된 개정 상법은 회사가 취득한 자기주식은 원칙적으로 취득 후 1년 이내에 소각하여야 하고, 법 시행 전 취득한 기존 자기주식은 1년 6개월(2027년 9월 6일까지)의 유예기간 내에 소각하도록 하였다. 다만, 임직원 보상·경영상 목적 등 예외적으로 보유가 필요한 경우에는 보유·처분 목적, 보유기간, 처분시기 등을 담은 자기주식 보유처분계획을 작성해 주주총회 승인을 받도록 하였다. 또한 합병·분할 시 자기주식에 대한 신주배정도 제한하였다.

141) 회사의 합병 또는 다른 회사의 영업전부의 양수로 인한 경우, 회사의 권리를 실행함에 있어 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우, 단주(端株)의 처리를 위하여 필요한 경우, 주주가 주식매수청구권을 행사한 경우(「상법」 제341조의2)

142) 「상법」 제341조 제1항 제1호 및 제2호

[표 94] 상법상 자기주식 제도의 변화

시기	취득	보유·처분
2011년 개정 전	원칙적 금지 (소각·합병 등 예외)	상당한 기간 내 처분
2011년 개정 후 ~2026. 3. 5	배당가능이익 범위에서 허용	이사회 결의로 자유 처분
2026. 3. 6. 이후	배당가능이익 범위에서 허용	원칙 1년 내 소각 (예외: 주주총회 승인)

자료: 「상법」 및 금융위원회 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(나) 기업회계기준상 자기주식의 취급

기업회계기준은 2026년 상법 개정 이전부터 자기주식을 자본의 차감항목으로 처리해 왔다. 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1032호는 자기지분상품을 매입·매도·발행·소각할 때 그 손익을 당기손익으로 인식하지 않도록 규정하고 있다. 따라서 자기주식을 취득가액보다 높게 처분하면 차액은 손익계산서가 아니라 재무상태표의 자본잉여금(자기주식처분이익)에 계상되고, 낮게 처분하면 자본조정(자기주식처분손실)으로 처리된다. 자기주식처분이익과 자기주식처분손실은 서로 상계하여 표시하고 남은 잔액이 재무상태표에 계상된다.

(다) 세법상 자기주식의 취급: 법인 단계

법인세법은 소득 개념으로 순자산증가설을 채택하고 있다. 「법인세법」 제15조제1항은 자본 또는 출자의 납입 및 법에서 정한 것을 제외하고 해당 법인의 순자산을 증가시키는 거래로 생긴 수익을 익금으로 규정한다. 익금에서 제외되는 자본거래는 「법인세법」 제17조에 열거된 주식발행액면초과액, 감자차익, 합병·분할차익 등으로, 자기주식처분이익은 이 열거 항목에 포함되지 않아 원칙적인 익금에 해당한다.

이로 인해 현행 세법과 기업회계 사이에는 구조적 차이가 존재하는데, 회계상 손익에 포함되지 않는 처분이익이 세무상으로는 익금산입(기타) 세무조정을 통해 과세소득에 포함된다. 예를 들어 자기주식처분이익 2억원만 있는 법인의 경우 회계상 이익이 전혀 없더라도, 세법상 과세표준은 2억원으로 계상되며 법인세와 지방소득세 합계 2,200만원의 법인세를 납부해야 한다.

(라) 세법상 자기주식의 취급: 주주 단계

주주 단계에서는 동일한 자기주식 거래가 목적에 따라 다르게 과세되어 왔다. 소각 목적의 취득은 자본의 환급으로 보아 의제배당(「소득세법」 제17조제2항)으로, 매매 목적의 취득은 주식의 양도로 보아 양도소득(같은 법 제94조)으로 과세한다.

대법원이 그동안 취득 목적, 거래 경위, 취득 후 처리 등을 종합해 실질을 판단 하여야 한다는 입장을 취함에 따라 자기주식의 과세관계는 예측가능성이 낮다는 지적이 있어 왔다. 특히 비상장법인 대주주가 자기주식 매각을 통해 배당소득 대신 저율의 양도소득세를 부담하는 우회 수단으로 활용된다는 문제를 초래하기도 하였다.

[BOX 1] 주요국의 자기주식 관련 상법 및 세법상 처리

□ G7 국가 중 다수는 법인 단계에서 자기주식처분손익을 과세소득으로 처리하지 않음

- 그러나 이들 국가는 대체로 상법상 자기주식의 취득·보유·처분을 엄격히 제한하거나, 세법상 자본계정·매입 소비세 등 보완장치를 함께 운영
 - 캐나다는 자기주식 보유 자체를 원칙적으로 인정하지 않음
 - 이탈리아는 2026년부터 처분차익을 한시적으로 과세

[표] G7 국가의 자기주식 관련 상법상 제한과 세법상 처리

국가	상법상 제한 (취득·보유·처분)	세법상 처리		보완장치 ·특이사항
		법인 단계 (처분손익)	주주 단계 (회사 취득 시)	
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 회사법, 모범회사법(MBCA) 채택 주는 재취득 주식을 미발행 수권주식으로 보아 자기주식 개념이 없음 - 뉴욕주는 법정자본으로 취득한 주식은 소각, 그 외는 자기주식 보유 허용 	손익 불인식	양도차익으로 과세	2023년부터 상장법인 자사주 매입에 1% 소비세 부과, 손금불산입
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 보유: 가능 - 처분: 현금매각 또는 중업원 보상으로 한정 - 매각 시 기존 주주의 신주인수권 적용, 보유 중 의결권·배당 정지 	취득은 자산 취득이 아니며 처분은 신주 발행으로 간주	원칙적으로 배당이나, 요건 충족 시 양도로 처리	처분을 신주 발행과 동일하게 취급하는 회사법·세법 동시 설계
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 주식법에 따라 법정 사유에 한하여 취득 가능 - 총량은 자본금의 10% 이내. 보유 중 권리 정지 	취득은 감자, 처분은 증자로 처리	양도로 과세	세무상 출자 계정으로 자본 환급 구분
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 상법상 자사주 매입 프로그램 등에 따라 취득 허용 	자기주식 처분손익을 법인세 과세 대상으로 처리	매입 방식과 무관하게 양도차익으로 과세	헌법위원회가 매입 절차에 따른 과세 차별을 평등원칙 위반으로 결정

국가	상법상 제한 (취득·보유·처분)	세법상 처리		보완장치 ·특이사항
		법인 단계 (처분손익)	주주 단계 (회사 취득 시)	
일본	- 회사법상 분배가능액 범위에서 취득, 처분은 신주발행에 준하는 절차 적용	2006년 이후 '자본금등의액 증감'으로 처리, 손익 불인식	교부금액 중 '취득자본금액' 초과분을 의제배당	세법상 자본계정(자본금등의 액)으로 환급·분배 구분
캐나다	- 연방회사법은 취득한 주식은 소각하거나 미발행 주식으로 환원	처분할 자기주식이 원칙적으로 존재하지 않음	상환 시 납입자본 초과분을 의제배당	세법상 납입자본 개념으로 환급·분배 구분
자료: 각국 법령 및 참고자료(미국 26 U.S.C. §1032, 미국 재무부 §4501 규칙, 버몬트주 MBCA §6.31, 뉴욕주 BCL §515, 영국 CA 2006 §727, HMRC CG50209, HMRC CG58650, 독일 BMF 서한 해설(Deloitte), FG Münster 판결 해설, 프랑스 BOFiP, 프랑스 헌법위원회 2014-404 QPC, 일본 국세청, 캐나다 CBCA §39, 캐나다 ITA §84 해설)를 바탕으로 국회예산정책처 작성				

개정안은 순자산증가설에 기초한 과세원칙의 전환

자기주식처분이익에 대한 익금 과세는 일시적 해석이 아니라 30년 이상 축적된 법리이다. 대법원이 1992년 자기주식의 취득과 처분이 순자산을 증감시키는 손익거래라고 판단(91누13670)한 이후 합병으로 승계한 자기주식은 자본거래로 본다는 판례가 나오자, 정부는 2009년 시행령 개정(제11조제2호의2 신설)을 통해 합병으로 인한 예외도 익금으로 규정하며 순자산증가설의 입장을 고수해 왔다.¹⁴³⁾

일반기업회계기준과 K-IFRS는 오래전부터 자기주식처분손익을 자본으로 처리해 왔고, 상법도 자기주식처분손익을 자본으로 규정해 왔다. 그러나 그동안 세법은 과세소득을 타법률과 달리 독자적으로 정의해 왔다. 「법인세법」 제15조는 순자산을 증가시키는 거래로 생긴 수익을 포괄적으로 익금으로 보고, 제17조에 열거된 자본거래만 예외로 둔다. 같은 법 제43조도 귀속사업연도와 자산·부채의 취득·평가에 관해 세법에 달리 정한 경우를 제외하고 기업회계를 따르도록 할 뿐이다. 이러한 점에서 상법상 자기주식 소각을 의무화했다는 사실만으로 익금 범위를 축소해야 한다는 결론은 당연히 도출되지는 않는다.

143) 동 시행령 조항이 유효한지에 대해서도 2022년 대법원은 유효하다고 보았고, 이후 판결에서도 자기주식 거래를 법인세 과세대상인 자산의 손익거래로 보는 법리를 재확인하였다.

더욱이 개정 상법은 임직원 보상·경영상 목적 등에 따른 예외적 보유·처분을 허용하고 있는데, 이 경우 자기주식은 회사가 시점을 선택해 처분할 수 있는 자산적 성격을 여전히 가진다. 상법이 ‘원칙적 소각’을 택했다면 세법도 그 원칙이 관철되는 범위에서만 자본거래로 보는 것이 상법 개정 취지와 부합할 것으로 판단된다.

예외적 보유 자기주식 및 기존 보유분 자기주식에 대한 세부담 형평성 문제

개정 상법은 원칙적 소각을 의무화했지만 예외적 보유·처분의 길을 열어두었는데, 정부안에 따를 경우 이러한 예외 경로의 처분이익까지 일률적으로 과세대상에서 제외하게 된다.

우선 임직원 보상, 경영상 목적 등으로 주주총회 승인을 받은 경우 자기주식은 장기간 보유할 수 있다. 이 경우 보유기간 중 주식가치가 상승한 경우 가치 증가분이 처분 시점에 법인 단계에서 과세되지 않는 문제를 초래할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 이는 상법 개정의 취지와 반대 방향의 유인을 만들 수 있다. 상법은 자기주식의 장기 보유와 재처분을 억제하려 하지만, 세법은 그 예외 경로를 통한 처분차익 모두를 비과세함에 따라 오히려 보유·재처분의 세후 수익을 높이는 결과를 초래할 수 있다.

다음으로 타법인 주식과의 형평성도 문제이다. 일반적으로 법인이 다른 회사 주식을 사고팔아 얻은 차익은 전액 익금으로 과세되지만, 정부 세법개정안에 따르면 주주총회의 승인을 얻은 경우에는 법인이 자기주식을 장내에서 사서 보유하다 팔아 얻은 차익은 익금에서 전액 제외되기 때문이다.

또한, 기존 보유 자기주식에 대한 과세의 적용시기도 과세형평성 문제를 유발할 수 있다. 주주 단계 의제배당 과세는 2027년 1월 1일 이후 '취득분'부터, 법인 단계 익금불산입은 2027년 1월 1일 이후 '처분분'부터 적용된다. 이 구조는 자기주식 취득 이후 주식가치가 상승한 경우에는 자기주식의 처분시기를 이연할 유인으로 이어질 수 있다. 2026년 중 처분하면 처분이익이 과세되지만, 2027년 1월 이후 처분하면 처분이익이 비과세되기 때문이다.

이러한 문제가 개정 상법이 자기주식 소각만을 의무화하고 있을 뿐 자기주식 처분을 의무화하지 않은 것에 기인한다고는 하지만, 세법은 과세형평성 제고를 위해 상법의 예외 규정에 대해서도 촘촘하게 과세체계를 설계할 필요가 있다.

144) 자기주식의 가치가 하락한 경우에는 손금불산입되어 과세되는 문제가 발생할 수 있다.

장내 취득 자기주식의 과세 공백

개정안의 자본거래 일원화 논리는 ‘취득 시 주주 과세’와 ‘처분 시 법인 비과세’가 일관적으로 성립해야 한다. 하지만 정부안은 상장회사 자기주식의 주된 취득 경로에서 일관성이 낮다는 문제가 있다. 정부안 체계에서 자기주식 취득은 자본의 환급(주주 의제배당), 처분은 자본의 납입(법인 비과세)으로 취급한다. 즉 법인 단계 비과세는 환급 시점에 주주 단계에서 과세가 이루어졌다는 전제 위에 성립한다.

하지만 정부안은 증권시장을 통한 일반 장내 취득을 의제배당 과세에서 제외하고 양도소득으로 취급하게 된다. 상장주식 소액주주의 양도차익은 비과세이므로, 장내에서 매입된 자기주식은 취득 단계에서 사실상 과세되지 않게 된다. 이 자기주식을 예외적 보유 후 처분하면 처분이익도 익금불산입되어, 어느 단계에서도 과세되지 않는 문제를 초래할 수 있다.

[표 95] 취득방식·처리방식별 과세 여부(정부안 기준)

취득방식	주주 단계(취득 시)	법인 단계(소각 시)	법인 단계(처분 시)
장외·공개매수 ·시간외 대량매매	의제배당 과세	과세 없음	처분이익 익금불산입
일반 장내매수	양도소득 (소액주주 비과세)	과세 없음	처분이익 익금불산입

자료: 정부안을 바탕으로 국회예산정책처 작성

주요국 중 일본 또한 자기주식 시장매입분을 의제배당에서 제외하고 있다. 그러나 일본은 상장주식 양도차익을 일반적으로 과세하므로 주주 단계 과세가 유지되지만 우리나라는 상장주식 양도차익 과세가 대주주에 한정된 체계에서 일본식 예외를 그대로 들여오면, 법인 단계 과세를 폐지하는 효과가 더 크게 나타날 수 있어 이에 대한 보완이 필요해 보인다.

자기주식 취득 시 주주에 대한 의제배당 과세상 쟁점

정부안의 주주 단계 의제배당 과세는 비상장법인 대주주가 자기주식 매각을 저율의 양도소득 경로로 활용하던 문제를 해소한다는 점에서 의의가 있다. 그러나 그 설계에는 다음과 같은 문제를 감안할 필요가 있다.

첫째, 현행 판례는 자기주식 취득이 자본의 환급인지 주식의 매매인지를 취득

목적, 거래 경위, 취득 후 처리 등을 종합해 판단해 왔다. 하지만 정부안은 개정 상법이 자기주식을 자본으로 보도록 명확히 하였기 때문에, 이 실질 판단을 ‘목적과 관계없이 의제배당’이라는 형식 기준으로 변경하고자 한다. 다만, 개정 상법이 자기주식 소각 목적 외의 취득에 대한 예외를 인정하고 있기 때문에, 개정안으로 인해 실질이 주식 매매인 거래까지 배당으로 의제하게 될 가능성이 있어 보인다.

해외 사례를 살펴보면, 일본·캐나다·영국은 원칙적으로 배당으로 보지만, 미국¹⁴⁵⁾·독일·프랑스는 주주 단계에서 양도로 과세한다. 특히 독일은 법인 단계에서 자기주식 취득을 감자로 보면서도 주주 단계에서는 양도로 과세하여, 법인과 주주의 과세를 반드시 같은 성격으로 취급하지 않는다는 점을 감안할 필요가 있다.

둘째, 자기주식 취득 방식에 따라 주주의 과세를 달리 규정하고 있다는 점이다. 일반 장내취득은 양도소득으로, 시간외 대량매매·대량·바스켓매매와 장외거래·공개매수는 의제배당으로 과세한다. 그 결과 같은 회사가 같은 시기에 같은 가격으로 자기주식을 취득하더라도, 매도 주주의 소득구분은 거래방식에 따라 달라진다. 장내에서 매도한 상장주식 소액주주는 비과세되지만, 같은 회사의 공개매수에 응한 소액주주는 배당소득으로 원천징수된다.

프랑스는 이와 유사한 차별이 위헌으로 판단된 사례가 있다. 프랑스는 자사주 매입 절차에 따라 주주의 수령액을 배당 또는 양도차익으로 달리 과세하였는데, 헌법위원회는 2014년 이러한 차이가 상황의 차이나 공익 목적에 근거하지 않는다고 보아 평등원칙 위반으로 결정하였다. 이후 프랑스는 2015년부터 매입 방식과 무관하게 양도차익 과세로 일원화하였다. 정부안의 거래방식별 구분은 집행 편의상 이해되지만, 그 합리적 근거를 국회 심사과정에서 구체적으로 제시할 필요가 있다.

셋째, 이중과세 조정의 선별적 배제 또한 문제이다. 정부안은 이익소각 목적의 취득에 대해서만 개인주주 배당가산(Gross-up)과 법인주주 수입배당금 익금불산입을 적용한다. 그러나 회사가 자기주식 취득을 위해 지급하는 현금은 소각 목적이든 보유 목적이든 법인세가 과세된 이익잉여금에서 지출된다. 그럼에도 회사의 사후 처리 방식에 따라 주주의 이중과세 조정 여부가 달라지고, 매도 주주는 그 결정을 통제할 수 없는 문제를 초래할 수 있다.

마지막으로 비상장 개인 대주주와 법인 주주의 세부담 증가이다. 비상장주식

145) 미국은 경우에 따라 의제배당 또는 양도소득으로 과세한다.

양도에는 지방소득세 포함 통상 11~33%의 세율이 적용되지만, 배당소득은 금융소득종합과세 시 지방소득세 포함 최고 15.4~49.5%가 적용될 수 있다. 이익소각 외 목적이면 배당가산도 적용되지 않으므로, 세부담 증가폭은 일반 배당보다 클 수 있다.

(4) 소결

현행은 자기주식 처분 시 이익에 대해 법인세를 과세하지만, 정부 세법개정안은 자기주식 처분 시에는 법인세를 비과세하고 자기주식 취득 시 주주에 대한 과세로 과세원칙을 변경하고자 한다. 이는 자기주식 과세체계 정비를 통해 개정 상법 및 기업회계와의 정합성을 확보하려는 취지로 이해된다. 또한 취득 목적에 따라 달라지던 과세관계에 있어 납세자의 예측가능성이 높아지고, 비상장법인 대주주가 자기주식 매각을 저율의 양도소득 경로로 활용하던 문제를 보완하는 측면이 있다.

다만, 자기주식 처분이익의 비과세는 다음과 같은 문제를 보완할 필요가 있다.

첫째, 개정안에 따라 법인이 자기주식을 처분할 경우 처분손익은 비과세로 전환된다. 이 경우 타법인의 주식을 처분할 경우 처분이익은 과세되지만, 자기주식은 과세대상에서 제외되는 결과를 초래한다. 또한 개정 상법에 따라 자기주식의 취득이 제한은 되지만 임직원 보상·경영상 목적 등에 따른 예외적 보유·처분을 허용한다. 이렇게 예외적으로 보유한 자기주식은 회사가 시점을 선택해 처분할 수 있기 때문에 자산적 성격을 가진다. 상법이 '원칙적 소각'을 택했다면 세법도 그 원칙이 관철되는 범위에서만 자본거래로 보아야 하고, 예외적인 사유에 대해서는 과세를 유지할 필요가 있다. 따라서 임직원 보상·경영상 목적 외에 보유하던 자기주식의 처분 이익까지 비과세하는 것에 대해 추가적으로 검토가 필요해 보인다.

둘째, 개정안은 2027년 1월 1일 이후 '취득분'부터, 법인 단계 익금불산입은 2027년 1월 1일 이후 '처분분'부터 적용된다. 이러한 구조는 자기주식 취득 이후 주식가치가 상승한 경우에는 자기주식의 처분시기를 이연할 유인으로 이어질 수 있다. 2026년 중 처분할 경우 발생하는 자기주식 처분이익은 과세되지만, 2027년 1월 이후 처분하면 비과세되기 때문이다.

다음으로 법인의 자기주식 취득 시 주주의 의제배당도 다음과 같은 문제를 보완할 필요가 있다.

첫째, 정부안은 개정 상법이 자기주식을 자본으로 보도록 명확히 하였기 때문에, '목적과 관계없이 의제배당'이라는 형식 기준으로 변경하고자 한다. 다만, 개정

상법이 자기주식 소각 목적 외의 취득에 대한 예외를 인정하는 점을 감안하여 실질이 주식 매매인 거래는 현행 양도소득 과세체계를 유지할 필요가 있다. 또한 개정안은 자기주식 취득 방식에 따라 주주의 과세를 달리 규정하고 있다. 일반 장내취득은 양도소득으로, 시간외 대량매매·대량·바스켓매매와 장외거래·공개매수는 의제배당으로 과세한다. 그 결과 같은 회사가 같은 시기에 같은 가격으로 자기주식을 취득하더라도, 매도 주주의 소득 구분은 거래방식에 따라 달라진다. 즉, 장내에서 매도한 상장주식 소액주주는 비과세되지만, 같은 회사의 공개매수에 응한 소액주주는 배당소득으로 원천징수되어 과세형평성 문제를 유발할 수 있다.

둘째, 이중과세 조정의 선별적 배제 또한 문제이다. 정부안은 이익소각 목적의 취득에 대해서만 개인주주 배당가산(Gross-up)과 법인주주 수입배당금 익금불산입을 적용한다. 그러나 회사가 자기주식 취득을 위해 지급하는 현금은 소각 목적이든 보유 목적이든 법인세가 과세된 이익잉여금에서 지급된다. 하지만 개정안에 따를 경우 회사의 사후 처리 방식에 따라 주주의 이중과세 조정 여부가 달라질 수 있다.

마지막으로 비상장 개인 대주주와 법인 주주의 세부담 증가이다. 비상장주식 양도에는 지방소득세 포함 통상 11~33%의 세율이 적용되지만, 배당소득은 금융소득종합과세 시 지방소득세 포함 최고 15.4~49.5%가 적용될 수 있다. 이익소각 외 목적이면 배당가산도 적용되지 않으므로, 세부담 증가폭은 일반 배당보다 클 수 있다는 점에서 추가적인 논의가 필요하다.

4. 기타세제

가. 기업승계세제 개편 및 제3자 사업승계지원 과세특례 신설

(1) 개정내용

정부는 기업승계세제를 재설계하고 제3자 사업승계지원 과세특례를 신설하는 내용의 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」과 「조세특례제한법 일부개정법률안」을 2026년 9월 3일 국회에 제출하였다. 이번 개정안은 기업상속공제, 기업승계 증여세 과세특례와 상속세·증여세 납부유예 등 기업승계세제 4개 제도의 적용요건을 강화하고 적용대상을 재설정하는 한편, 친족 외의 자에게 사업을 승계하는 경우를 지원하기 위하여 제3자 사업승계지원 과세특례를 신설한다.

개정안은 기업을 전문 기술 또는 경영상 노하우를 보유한 기업으로 정의하고, 재정경제부에 기업상속공제심사위원회를 두어 기업승계세제 4개 제도의 요건 충족 여부를 심사하도록 한다. 대상업종은 법률 별표의 세세분류 기준으로 바뀌어 마트, 약국, 병원, 주차장업 등이 제외되고, 피상속인의 경영기간 요건은 10년에서 20년 이상으로 상향된다. 공제한도는 경영 연수에 20억원을 곱한 금액(최대 1,000억원)으로, 사후관리기간은 5년에서 10년(최장 20년)으로 바뀐다.

아울러 제3자 사업승계지원 과세특례를 신설하여, 20년 이상 경영한 60세 이상 거주자가 기업을 제3자에게 승계하는 경우 매도자의 양도소득세를 20%, 승계기업의 소득세·법인세를 5년간 10% 감면한다.

[표 96] 가업승계세제 개편 관련 정부안 주요 내용

구분	현 행	정 부 안
대상 및 요건	가업 정의 〈신설〉	<ul style="list-style-type: none"> • 전문 기술 또는 경영상 노하우 보유 기업 <ul style="list-style-type: none"> - 특허권, 영업비밀, 산업기술, 무형유산, 숙련기술 및 이와 유사한 수준의 전문 기술 또는 경영상 노하우 - (제외) 타인으로부터 제공받은 기술·노하우로 사업하는 경우(프랜차이즈 등), 부동산·이자·배당이 주된 소득인 경우 등
	적용 업종	<ul style="list-style-type: none"> • 대분류·중분류 등 기준 16개 + 개별법률에서 정한 업종(시행령 규정) • 백년소상공인 지정 시 업종요건 충족 간주 <ul style="list-style-type: none"> • 세세분류(727개) 기준 법률(별표)에 상향 규정 <ul style="list-style-type: none"> - (제외) 마트, 버스·택시 운송업, 주차장업, 창고업, 병원, 약국 등 - (조건부 포함) 음식점업은 음식을 직접 제조·조리하는 경우에 한정 • 백년소상공인 + 명문장수기업 지정 시 업종요건 충족 간주
	겸업	<ul style="list-style-type: none"> • 주업종(공제업종) - 부업종(비공제업종)의 매출액 등 기준으로 안분하여 주업종 해당 부분만 공제 적용 ※ 안분 적용을 위해 구분경리 의무 신설
	경영 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 피상속인 경영기간 10년 이상 • 피상속인 경영기간 20년 이상
공제 수준	공제 대상	<ul style="list-style-type: none"> • (좌 등) • 공제대상 토지 범위: 수도권(인구감소지역 제외) 2배 / 그 외 3배 • 토지 면적당 공제한도 신설(1,000만원/㎡)
	한도	<ul style="list-style-type: none"> • 피상속인 경영 연수 × 20억원(1년 미만 불산입) <ul style="list-style-type: none"> - 20년 이상 50년 미만: 경영 연수 × 20억원 - 50년 이상: 1,000억원

구분	현 행	정 부 안
업종변경	<ul style="list-style-type: none"> • 동일 대분류 내 적용대상 업종 변경은 별도 절차 없이 허용 • 대분류가 다른 적용대상 업종 변경은 평가심의위원회 심의·승인 시 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 가업상속공제심사위원회의 심사를 거쳐 불가피하다고 인정되는 경우 허용(대분류 외 변경도 가능)
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> • 사후관리 기간: 5년 	<ul style="list-style-type: none"> • 사후관리 기간: 5년 → 10년 <ul style="list-style-type: none"> - 피상속인 경영기간이 20년 이상 30년 미만인 경우 「30년 - 경영 연수」만큼 가산(경영 20년 시 최장 20년)
심사위원회 설치	〈신설〉	<ul style="list-style-type: none"> • 가업상속공제심사위원회 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 심사사항: 가업 해당 여부, 사후관리 중 업종 변경 허용 여부 등
납부유예	<ul style="list-style-type: none"> • 가업 범위: 경영기간 10년 이상 등 • 지분 감소 전액 추징: 5년 • 고용유지: 5년간 70% 	<ul style="list-style-type: none"> • 개정 가업 정의·심사 적용(경영기간 20년 이상 등) • 지분 감소 전액 추징: 10년(상속은 경영기간에 따라 가산) • 고용유지: 10년간 70%

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 97] 제3자 사업승계지원 과세특례 신설 관련 정부안 주요 내용

현 행	개 정 안
<p><신설></p>	<ul style="list-style-type: none"> • (피승계기업 요건) 가업상속공제 대상 업종(별표)을 주된 사업으로 영위 + 중소기업 또는 중견기업(3년 평균 매출액 5천억원 미만) • (매도자) 피승계기업을 20년 이상 계속 경영 + 60세 이상 거주자 + (주식등 양도 시) 최대주주 또는 최대출자자 • (매수자) 다음 중 어느 하나 <ul style="list-style-type: none"> ① 피승계기업과 동일한 업종(표준분류 대분류 기준)을 주된 사업으로 하는 기업을 10년 이상 계속 경영한 내국인 ② 피승계기업 사업장에서 5년 이상 계속 근무한 임원 또는 직원인 거주자 ③ 그 밖에 ①·②와 유사한 자로서 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 자 • (과세특례) <ul style="list-style-type: none"> - (매도자) 주식등·사업용 자산 양도에 대한 양도소득세 20% 세액감면(한도: 경영 연수 × 5천만원) - (승계기업) 승계받은 사업장에서 발생한 소득에 대한 소득세·법인세 10% 세액감면(5년간, 한도: 연 5억원) • (사후관리) <ul style="list-style-type: none"> - (매도자) 5년 이내 매도자가 재양수하는 경우 감면세액 및 이자상당액 추징 - (승계기업) 5년 이내 지분 감소, 승계 자산 40% 이상 처분(임대 포함), 정규직 근로자 수·총급여액 90% 미달, 1년 이상 휴·폐업, 매도자에 대한 재승계 시 추징 • (적용기간) 2028. 1. 1.~2030. 12. 31. 양도분

자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 국회에서도 가업승계세제와 관련한 의원발의안 2건이 계류 중이다. 두 법률안은 가업상속공제의 대상을 백년소상공인이 운영하는 기업과 숙련된 기술을 계승할 필요가 있는 업종의 기업으로 한정하고 상장기업을 제외하며, 사업용 자산을 처분하지 않으면 상속세를 납부하기 어려운 경우에만 공제를 허용하고 공제한도를 최대 100억원으로 축소하는 한편, 사후관리기간을 10년으로 연장하는 내용이다. 증여세 과세특례와 납부유예도 같은 방향으로 요건과 한도를 정비한다.

[표 98] 재정경제기획위원회에 계류 중인 가업승계세제 관련 의원안 주요 내용

의 안 명	주요 내용
「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」(2026.9.4. 윤종오의원 대표발의)	<ul style="list-style-type: none"> • 가업상속공제 적용대상 축소: 백년소상공인이 운영하는 기업 및 숙련기술 계승이 필요한 업종을 15년 이상 영위한 기업으로 한정(상장기업 제외) • 공제요건 추가: 사업용 자산을 처분하지 않으면 상속세 납부가 어려운 경우에 한정 • 공제한도 축소: 최대 600억원 → 100억원 • 사후관리기간 연장: 5년 → 10년
「조세특례제한법 일부개정법률안」(2026.9.4. 윤종오의원 대표발의)	증여세 과세특례 및 납부유예를 가업상속공제 개편 방향에 맞추어 축소·정비

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

이번 가업승계세제 개편안 가운데 가업의 정의 신설과 가업심사 도입, 피상속인 경영기간 요건 상향(10년 → 20년), 대상업종 및 공제대상 토지의 축소, 사후관리기간 연장은 일반적으로 세수의 증가 요인으로 볼 수 있다. 반면 경영 연수에 연동한 공제한도 상향(최대 1,000억원)과 제3자 가업승계지원 과세특례 신설은 세수 감소 요인으로 판단할 수 있다.

그러나 전문 기술 또는 경영상 노하우의 판정기준 등 가업 해당 여부를 결정하는 주요 요인이 대통령령에 위임되어 공제 대상 가업을 특정할 수 없기 때문에 상속·증여 등 가업승계 시기 및 규모를 합리적으로 예측하기 곤란하여 세수효과를 합리적으로 추정하는 데 한계가 있다.

(3) 가업승계세제의 주요개정 연혁

가업상속에 대한 세제지원은 1987년 「舊조세감면규제법」 제67조의9(가업상속에 대한 상속세특례)의 신설로 처음 도입되었으며, 1996년 「상속세법」이 「상속세및증여세법」으로 전부개정(법률 제5193호)되면서 같은 법에 편입되어 1997년 1월 1일부터 가업상속공제로 시행되었다. 편입 당시에는 가업상속인의 기초공제를 3억원으로 하여, 일반 상속인(2억원)보다 1억원을 더 공제(추가공제)하였다. 이후 1998년 개정(1999년 시행)으로 1억원 한도 내에서 가업상속재산가액만큼 공제하는 방식으로 바뀌었다.

이처럼 10년 가까이 1억원 수준에 머물던 가업상속공제는 2007년 개정(2008년 시행)을 계기로 지원 범위와 수준이 크게 확대되었다. 2007년 개정은 가업상속 재산가액의 20%(최소 2억원, 최대 30억원)를 공제하는 정률방식을 도입하여 한도를 1억원에서 30억원으로 인상하였다. 이후 공제비율은 2008년 40%, 2011년 70%, 2014년 100%로 높아졌다. 공제한도는 가업영위기간에 따라 60억원~100억원(2008년), 100억원~300억원(2011년), 200억원~500억원(2014년)을 거쳐 2022년 300억원~600억원으로 상향되었다. 피상속인의 경영기간 요건은 2007년 개정되면서 15년 이상으로 법률에 규정되었다가 2008년 개정시 10년 이상으로 완화되었다. 적용대상은 2010년 매출액 1,500억원 이하 중견기업이 포함된 이후 2013년 2,000억원 이하, 2014년 3,000억원 미만, 2021년 4,000억원 미만, 2022년 5,000억원 미만으로 단계적으로 넓어졌다. 사후관리기간은 2007년 개정으로 10년으로 정해졌으나 2019년 7년, 2022년 5년으로 단축되었다.

한편 2017년 개정(2018년 시행)은 300억원 한도와 500억원 한도를 적용받기 위한 경영기간을 각각 15년에서 20년으로, 20년에서 30년으로 높이고, 중견기업 상속인의 상속세 납부능력 요건을 신설하였다.

[표 99] 가업상속공제의 주요 개정연혁

개정연도	내 용
1996년 (1997년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 가업상속분 추가공제: 1억원
1998년 (1999년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제방식 변경: 정액 1억원 → 1억원 한도 내 가업상속재산가액
2007년 (2008년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제한도 인상: 1억원 → 30억원 산정방식 변경: 가업상속재산가액의 20%(최소 2억원~최대 30억원) 피상속인 경영기간 요건: 15년 이상 사후관리기간: 10년
2008년 (2009년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제비율 확대: 20% → 40% 공제한도 인상: 30억원 → 경영기간별 60억원~100억원 피상속인 경영기간 완화: 15년 → 10년
2010년 (2011년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제대상 확대: 중소기업 → 매출액 1,500억원 이하 중견기업 포함 고용유지요건 신설(중견기업, 10년간 120%)
2011년 (2012년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제비율 확대: 40% → 70% 공제한도 상향: 60억원~100억원 → 100억원~300억원 고용유지요건 확대: 중소기업에도 적용(10년간 100%)
2013년 (2013년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제대상 확대: 매출액 1,500억원 이하 → 2,000억원 이하 중견기업
2014년 (2014년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제대상 확대: 매출액 2,000억원 이하 → 3,000억원 미만 중견기업 공제비율 확대: 70% → 100% 공제한도 인상: 100억원~300억원 → 200억원~500억원 사후관리 위반 시 기간비례 추징 도입
2017년 (2018년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제한도 구간의 경영기간 상향: 300억원 15년 → 20년, 500억원 20년 → 30년 중견기업 상속세 납부능력 요건 신설(2019년 시행)
2018년 (2019년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 가업용 자산 처분 시 처분비율 비례 추징
2019년 (2020년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 사후관리기간 완화: 10년 → 7년 중견기업 고용유지요건 완화: 10년 통산 120% → 7년 통산 100% 충급여액 기준 병행
2021년 (2022년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제대상 확대: 매출액 3,000억원 미만 → 4,000억원 미만 중견기업
2022년 (2023년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 공제대상 확대: 매출액 4,000억원 미만 → 5,000억원 미만 중견기업 공제한도액 인상: 200억원~500억원 → 300억원~600억원 사후관리 기간 완화: 7년 → 5년

주: 개정연도는 법률 공포일 기준임. 2013년 1월 1일 및 2014년 1월 1일 공포 법률은 각각 2012년 및 2013년 세법개정안에 따른 것임

자료: 국회예산정책처 작성

가업승계 증여세 과세특례는 2007년 「조세특례제한법」 개정(법률 제8827호)으로 도입되어 2008년부터 시행되었다. 도입 당시에는 60세 이상의 부모가 10년 이상 경영한 중소기업의 주식을 18세 이상의 자녀에게 증여하는 경우, 증여세 과세 가액 30억원을 한도로 5억원을 공제한 후 10%의 세율로 과세하고 상속 시 정산하도록 하였다. 적용대상은 가업상속공제와 연동하여 2010년 중견기업이 포함된 이후 2022년 매출액 5,000억원 미만까지 넓어졌다. 특례대상 증여가액 한도는 2014년 12월 개정(2015년 시행)으로 100억원, 2022년 개정(2023년 시행)으로 부모의 경영기간에 따라 300억원~600억원으로 상향되었고, 공제액은 10억원으로, 10% 세율 적용구간은 2023년 개정까지 120억원 이하로 확대되었다. 사후관리기간은 10년에서 2014년 12월 개정으로 7년, 2022년 개정으로 5년으로 단축되었다.

[표 100] 가업승계 증여세 과세특례 주요 개정 연혁

개정연도	내 용
2007년 도입 (2008년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 적용대상: 60세 이상 부모가 10년 이상 경영한 중소기업 주식을 18세 이상 자녀에게 증여 특례방식: 증여세 과세가액(30억원 한도)에서 5억원 공제 후 10% 세율, 상속 시 정산 사후관리기간: 10년
2010년 (2011년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 적용대상 확대: 중소기업 → 매출액 1,500억원 이하 중견기업 포함
2013년 (2013년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 적용대상 확대: 매출액 1,500억원 이하 → 2,000억원 이하 중견기업
2014년 1월 (2014년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 적용대상 확대: 매출액 2,000억원 이하 → 3,000억원 미만 중견기업 특례대상 한정: 주식등의 가액 중 가업자산상당액 적용기한(일몰) 폐지
2014년 12월 (2015년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 특례대상 증여가액 한도 상향: 30억원 → 100억원 세율 구조 변경: 과세표준 30억원 초과분 20% 세율 신설 사후관리기간 완화: 10년 → 7년
2021년 (2022년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 적용대상 확대: 매출액 3,000억원 미만 → 4,000억원 미만 중견기업
2022년 (2023년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 적용대상 확대: 매출액 4,000억원 미만 → 5,000억원 미만 중견기업 특례대상 증여가액 상향: 100억원 → 부모의 경영기간별 300억원/400억원/600억원 공제 확대: 5억원 → 10억원 10% 세율 구간 확대: 30억원 → 60억원 이하 사후관리기간 완화: 7년 → 5년
2023년 (2024년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> 10% 세율 구간 확대: 60억원 → 120억원 이하 증여자수증자의 조세포탈·회계부정 처벌 시 적용 배제

주: 개정연도는 법률 공포일 기준임. 2013년 1월 1일 및 2014년 1월 1일 공포 법률은 각각 2012년 및 2013년 세법개정안에 따른 것임

자료: 국회예산정책처 작성

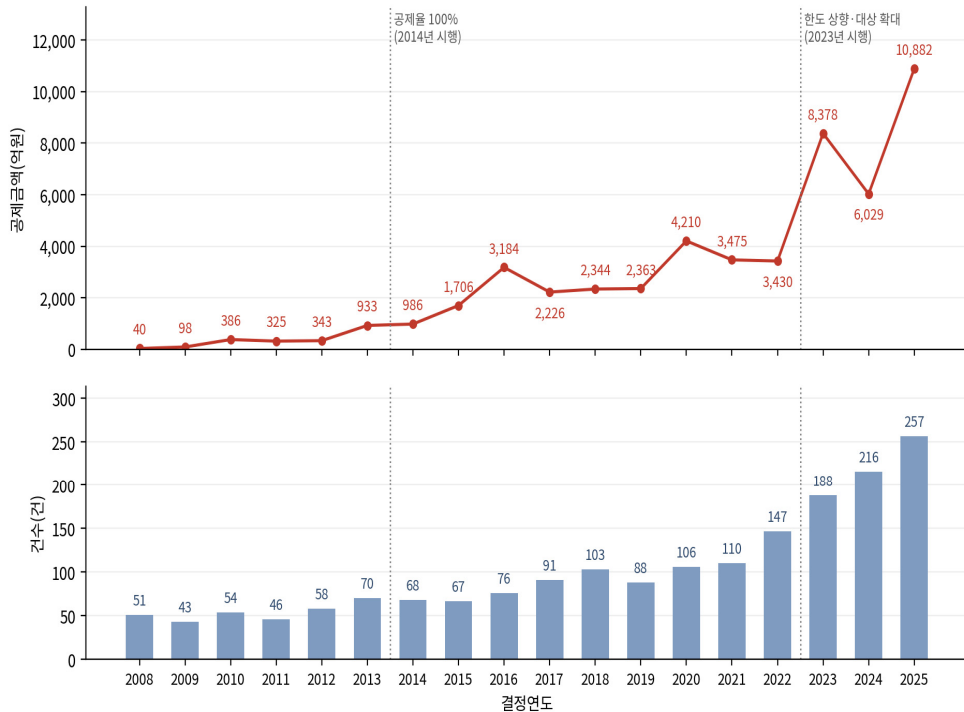
한편 2022년 개정(2023년 시행)으로 가업승계세제에 납부유예 제도가 새로 도입되었다. 중소기업에 해당하는 가업을 상속받거나 증여받은 경우, 상속인이나 수증자는 가업상속공제나 증여세 과세특례를 적용받는 대신 해당 상속세나 증여세의 납부를 가업재산을 양도·상속·증여하는 시점까지 미룰 수 있다.¹⁴⁶⁾ 납부유예는 세부담을 면제하지 않는 대신 한도가 없고, 사후관리 요건도 가업상속공제보다 완화되어 업종 유지 요건이 없으며 고용 유지 기준도 5년 평균 70%로 낮다. 그 결과 가업승계세제는 세부담을 줄여 주는 공제·특례와 납부시기를 늦추어 주는 납부유예가 병존하는 구조가 되었다.

이상의 연혁에 비추어 보면, 가업승계세제는 2007년 정률공제 전환 이후 20년 가까이 고용유지요건의 신설이나 2017년의 요건 강화와 같은 개정도 있었으나, 전체적으로는 적용대상 확대·공제수준 상향·사후관리 완화의 방향으로 개정되어 왔다. 이번 개정안은 이러한 기초를 전환하여 적용요건을 강화하고 적용대상을 재설정한다는 점에서 제도 도입 이래 가장 큰 구조적 변화로 평가된다.

그간의 제도 확대는 이용실적에서도 확인된다. 결정연도 기준으로 가업상속공제는 2008년 51건, 40억원에서 2025년 257건, 1조 882억원으로 늘어 건수는 약 5배, 공제금액은 약 270배 증가하였다. 연도별로는 등락이 있으나 2014년과 2023년 시행 개정을 전후하여 공제금액이 큰 폭으로 늘었다. 다만 이 통계는 상속세 결정연도 기준이어서 상속개시와 결정 사이에 시차가 있으므로, 연도별 변동을 제도 변경의 영향으로 직접 해석하는 데에는 한계가 있다.

146) 「상속세 및 증여세법」 제72조의2, 「조세특례제한법」 제30조의7

[그림 16] 가업상속공제 결정 현황 추이

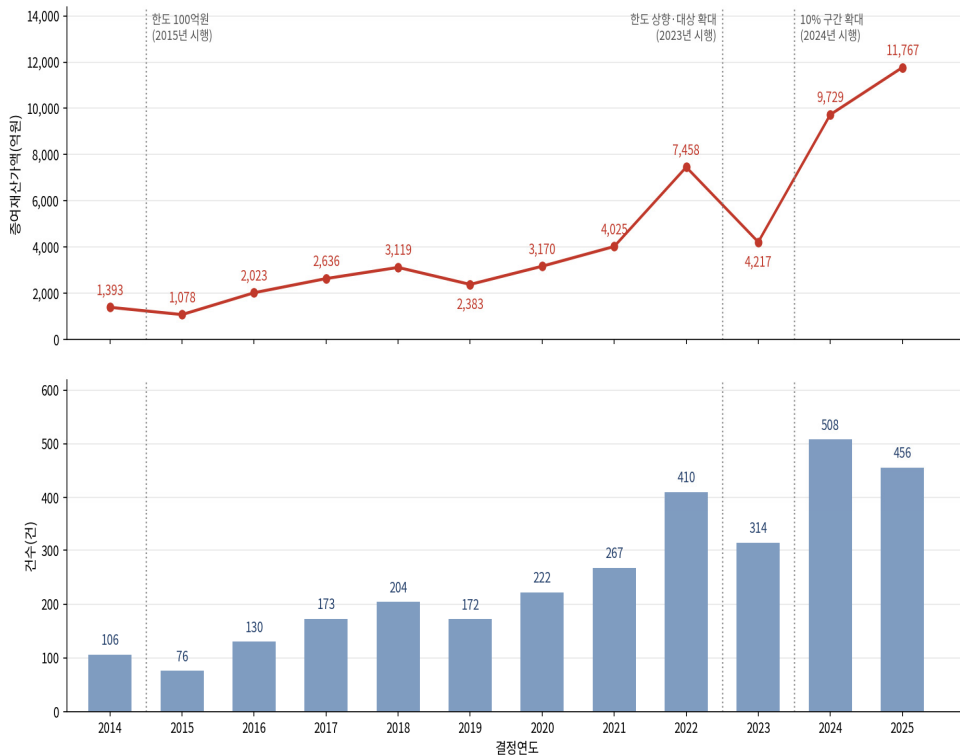


주: 건수 및 공제금액은 결정연도 기준이며, 과세 및 과세미달을 합산한 값임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도, 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

가업승계 증여세 과세특례도 같은 흐름을 보인다. 증여세 과세특례는 2014년 106건, 1,393억원에서 2025년 456건, 1조 1,767억원으로 늘어 건수는 약 4.3배, 증여재산가액은 약 8.4배 증가하였다. 연도별로는 등락이 있으나 2023년과 2024년 시행 개정을 전후하여 증여재산가액이 큰 폭으로 늘었다. 다만 이 통계도 결정연도 기준이므로 연도별 변동을 제도 변경의 영향으로 직접 해석하는 데에는 한계가 있다. 2025년에는 증여세 과세특례의 증여재산가액이 같은 해 가업상속공제 공제금액을 넘어섰는데, 두 통계는 측정 대상이 달라 직접 비교에는 한계가 있으나 상속 이전 단계에서 증여를 통해 가업을 승계하는 경로의 비중이 커지고 있음을 보여준다.

[그림 17] 가업승계 증여세 과세특례 결정 현황 추이



주: 건수 및 증여재산가액은 결정연도 기준이며, 과세 및 과세미달을 합산한 값임
 자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도, 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(4) 분석의견

기업의 선별 지원을 통한 과세형평 제고 및 조세회피 유인 방지

정부의 올해 가업승계세제 개편안은 개별 요건을 조정하는 데 그치지 않고, 기업의 정의·판정절차·지원수준의 산정방식을 동시에 변경하였다. 이는 가업승계세제를 전문 기술과 경영상 노하우를 이어 가야 할 기업에 한정하여 적용하려는 것으로서, 일반 상속재산과의 과세형평을 높이고 조세회피를 방지한다는 측면에서 의의가 있다.

상속세는 같은 가액의 재산에는 같은 세부담을, 더 많은 재산에는 더 많은 세 부담을 지우는 수평적·수직적 형평을 기본원칙으로 하나, 가업상속공제는 상속재산의 형태에 따라 세부담을 달리하므로 두 원칙의 예외가 된다. 같은 300억원을 상속 받더라도 금융자산이나 부동산이면 30억원 초과분에 50%의 세율이 적용되는 반면,¹⁴⁷⁾ 기업 주식이면 전액 공제될 수 있다. OECD도 사업자산 등 특정 자산에 대

한 상속세 감면 가운데 일부는 주로 고액 자산가에게 혜택이 돌아가 상속세의 누진성을 약화시킨다고 지적한 바 있다.¹⁴⁸⁾ 공제금액이 2025년 1조 882억원에 이르는 만큼, 이러한 예외는 그 근거가 인정되는 범위에서만 허용될 필요가 있다.

예외를 정당화하는 논거는 두 가지이다. 첫째는 상속세를 납부하기 위하여 사업용 자산을 처분하는 과정에서 기업이 해체되는 것을 막아야 한다는 유동성 논거이고, 둘째는 기업에 축적된 기술과 노하우를 지켜야 한다는 기술·노하우 계승 논거이다. 이 가운데 유동성 논거는 주로 납부시기의 조정을 뒷받침하는 것이어서,¹⁴⁹⁾ 세부담을 면제하는 공제의 근거는 기술·노하우 계승 논거에서 찾아야 한다. 전문 기술, 거래관계, 숙련 인력의 운용 방식과 같은 역량은 시장에서 거래되기 어렵고 경영자와 조직에 체화되어 있어, 기업이 해체되면 회복하기 어려운 손실이 발생하기 때문이다.¹⁵⁰⁾

조세회피 방지가 중요한 이유도 여기에 있다. 공제 여부에 따른 세부담 차이가 크면 실질은 그대로 두고 형식만 요건에 맞추려는 유인이 커진다. 실제로 비사업용 재산을 사업용 자산으로 편입하거나 실제와 다른 업종으로 사업자등록을 하는 등의 사례가 나타났으며,¹⁵¹⁾ 사후관리기간이 짧아 공제 후 가업을 처분하더라도 공제가 유지되므로 제도가 사실상 일반적인 상속세 감면으로 변질된다는 지적이 반복되어

147) 「상속세 및 증여세법」 제26조

148) OECD, Inheritance Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies No. 28, OECD Publishing, 2021, pp. 9~10. 다만 OECD는 사업자산에 대해서는 감면을 유지할 근거가 상대적으로 크다고 보면서, 엄격한 요건을 적용하고 적격 여부를 점검하며 감면 한도를 두도록 권고하였다(p. 11).

149) 「상속세 및 증여세법」 제72조의2. 가업상속공제를 받지 아니한 중소기업 상속인은 가업상속재산에 대한 상속세의 납부유예를 신청할 수 있다.

150) 경제학에서는 기업이 인력과 생산과정에 관하여 축적한 이러한 무형의 생산역량을 조직자본(organization capital)이라 한다. 조직자본은 기업 내부에 축적되어 생산성에 기여하지만 기업과 분리하여 따로 거래되기 어렵고, 사업장이 폐쇄되면 함께 소멸하는 특성을 가진다(E. C. Prescott and M. Visscher, "Organization Capital," Journal of Political Economy 88(3), 1980, pp. 446-461; A. Atkeson and P. J. Kehoe, "Modeling and Measuring Organization Capital," Journal of Political Economy 113(5), 2005, pp. 1026-1053, 참조).

151) 2026년 1월 국세청이 수도권 대형 베이커리 카페의 가업승계 관련 실태조사를 한 결과, 25개 업체 중 11개사(44%)에서 남용 소지가 있는 것으로 확인되었다. 주요 사례로는 제과점업으로 사업자등록을 했으나 실제로는 커피전문점으로 운영한 경우(7개사), 업무와 무관한 부동산을 사업장에 포함해 등록한 경우(4개사), 고령의 부모 명의로 사업자등록을 하고 실제로는 자녀가 운영하는 경우(4개사) 등이 있었다. (국회 재정경제기획위원회, 「조세분야 법률안 검토보고서(2)」, 2026.9., 60쪽; 2026년 4월 6일 국무회의 내용 인용)

왔다.¹⁵²⁾

개정안은 이러한 문제에 대응하여 지원대상을 선별하고 조세회피 경로를 줄이며 사후관리를 강화하고 있다. 가업을 전문 기술 또는 경영상 노하우를 보유한 기업으로 정의하여 타인으로부터 제공받은 기술로 사업하는 경우를 제외하고, 같은 요건을 납부유예에도 적용하였다.¹⁵³⁾ 또한 부동산이자·배당소득이 주된 소득인 기업의 배제, 대형마트·약국·병원·주차장업 등 일부 업종의 제외,¹⁵⁴⁾ 공제대상 토지의 축소를 통하여 적용 범위를 제한하고, 사후관리기간을 10년으로 연장하며 업종변경을 심사 대상으로 삼았다.

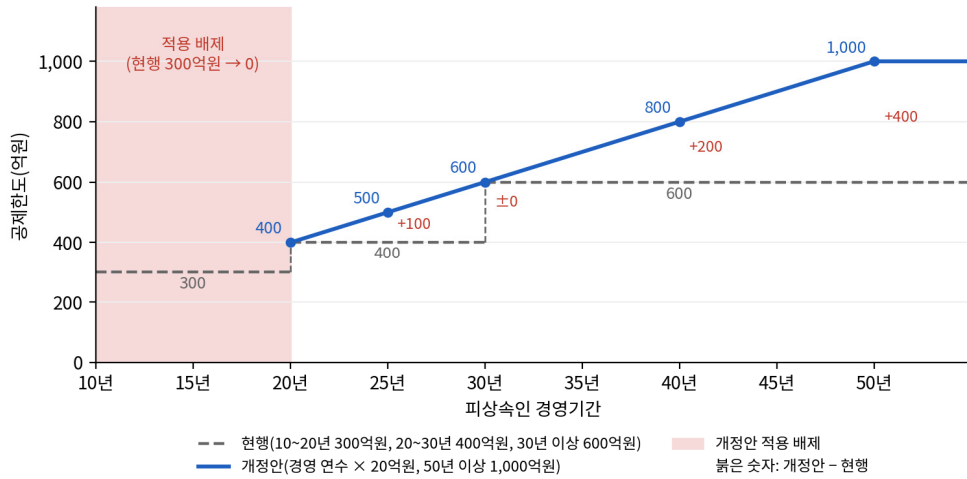
경영기간 요건을 20년 이상으로 강화하고 공제한도를 경영 연수에 연동한 것도 오랜 기간에 걸쳐 축적되는 역량을 지원한다는 취지에서 이해할 수 있다. 이에 따라 경영기간 20년 미만 기업은 공제에서 배제되는 반면 50년 이상 경영한 기업은 1,000억원까지 공제를 받을 수 있어, 지원은 장기간 기술과 고용을 축적하여 온 기업으로 집중된다.

152) 국회예산정책처, 「2022년 세법개정안 분석」, 2022, 201~206쪽; 「2023년 세법개정안 분석」, 2023, 156~159쪽; 「2024년 세법개정안 분석」, 2024, 199~206쪽.

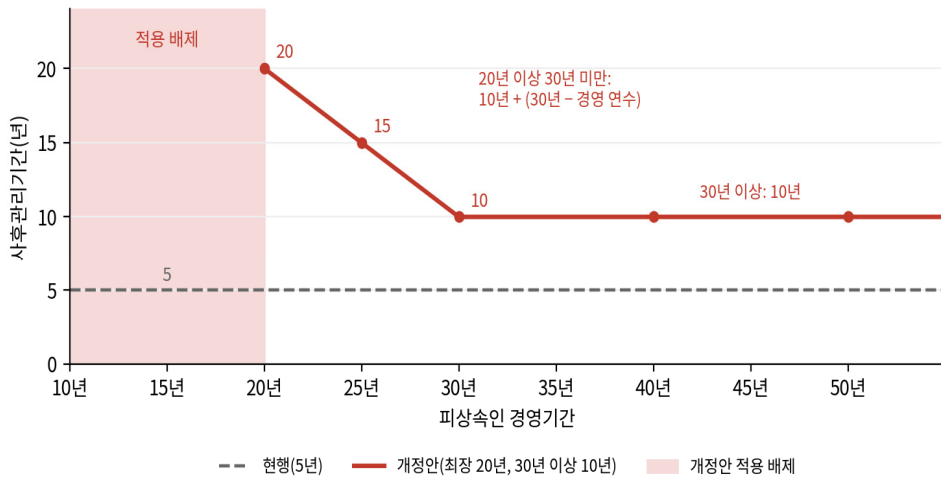
153) 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」(‘정부 제출’ 이하 동일) 제18조의2제1항 및 제11항제1호, 「조세특례제한법 일부개정법률안」(‘정부 제출’ 이하 동일) 제30조의6제1항

154) 현행 「상속세 및 증여세법 시행령」 별표(2026. 8. 18. 개정)에서 대형마트와 약국은 제1호바목(도매 및 소매업 전제), 버스 및 택시 운송업은 제1호사목(운수업 중 여객운송업), 병원은 제2호사목(「의료법」에 따른 의료기관을 운영하는 사업), 주차장업과 창고업은 제2호다목(「조세특례제한법 시행령」 제5조제7항에 따른 물류산업)에 해당하여 공제대상이었다.

[그림 18] 피상속인 경영기간별 공제한도 및 사후관리기간 비교
 <공제한도>



<사후관리>



주: 1. 개정안 한도 = 경영 연수 × 20억원(50년 이상 1,000억원)
 2. 사후관리기간 = 10년 + (30년 - 경영 연수), 20년 이상 30년 미만에 한함.
 자료: 국회예산정책처 작성

가업상속공제심사위원회의 신설도 같은 방향에서 이해된다. 기술과 노하우의 보유 여부는 경영기간이나 업종 같은 외형적 요건만으로 확인할 수 없어 개별적인 심사가 필요하기 때문이다. 독일 연방헌법재판소도 2014년 중소기업의 범위를 넘는 기업에 대해서는 사업재산 상속세 감면이 실제로 필요한지를 개별적으로 심사하여

야 한다고 판단하였는데,¹⁵⁵⁾ 심사의 대상은 다르지만 공제의 근거를 외형적 요건이 아닌 개별 심사로 확인하도록 한다는 점에서 맥락을 같이한다.

가업심사의 법적 기반과 절차 보완 필요

개정안에 따르면 가업 해당 여부는 가업상속공제심사위원회의 심사(이하 "가업심사")를 거쳐 결정되며, 그 기준과 절차는 대통령령에 위임되어 있다. 가업심사가 실효적으로 운영되려면 업종요건 충족 경로 간의 정합성을 확보하고, 가업 해당 여부를 상속개시 전에 확인받을 수 있는 절차를 마련하는 한편, 심사에 제출되는 자료의 보호 규정과 증여세 과세특례 등의 심사 절차를 법률에 두는 방안을 검토할 필요가 있다.

법률에는 가업의 정의와 심사의 기본 틀만 두고, 업종요건 중 심사 대상이 되는 경우, 요건 충족 여부의 결정 기준과 절차, 심사위원회의 구성·운영은 모두 대통령령에 위임¹⁵⁶⁾되어 있어 위임이 여러 단계로 이루어진다.

155) BVerfG, Urteil vom 17. 12. 2014 - 1 BvL 21/12, Leitsatz 4 b, Rn. 172~173. 연방헌법재판소는 사업재산 상속세 감면(독일 「상속세 및 증여세법」(ErbStG) 제13a조·제13b조)이 기본법 제3조제1항에 합치하지 아니한다고 보면서, 그 이유의 하나로 감면이 중소기업의 범위를 넘어 적용되는데도 필요성 심사(Bedürfnisprüfung)를 두지 아니한 점을 들었다. 다만 중소기업은 개별적인 필요성 심사 없이 감면하더라도 입법재량에 속한다고 보았으며(Leitsatz 4 a, Rn. 150~153), 감면을 정당화하는 공익은 이전되는 기업과 그 일자리의 보호에 있다고 하였다(Rn. 172).

156) 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」 제18조의2제12항 및 제13항

[그림 19] 가업심사의 위임 구조



자료: 국회예산정책처 작성

위임의 근거가 법률에 있으므로 위임 자체가 문제 되는 것은 아니다. 다만 조세법률주의에 비추어 공제 적용 여부를 좌우하는 중요한 사항은 법률에서 정하고, 하위법령에 위임하는 경우에도 그 범위가 법률 문언에서 드러나야 한다.¹⁵⁷⁾ 가업상속공제는 감면규정이어서 위임의 구체성 요구가 완화될 수 있으나, 요건과 그 판정 절차까지 하위법령과 심사에 맡기는 데에는 한계가 있다.

먼저 대상업종을 보면, 개정안은 가업상속공제를 받을 수 있는 업종 727개를 법률 별표에 직접 열거하면서, 같은 규정에서 전문 기술 또는 경영상 노하우 보유 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 업종도 대상업종으로 인정하고 있다. 대상업종을 시행령에서 법률로 상향하여 규정하는 것은 시행령 개정만으로 업종이 바뀌지 않도록 하여 법적 안정성을 높이려는 것으로 볼 수 있다. 별표 외에 대통령령으로

157) 헌법재판소 1995. 11. 30. 선고 94헌바40, 95헌바13(병합) 결정(판례집 7-2, 616, 632~634쪽)은 조세법률주의의 이념이 과세요건을 법률로 명확하게 규정하여 국민의 재산권과 법적 안정성·예측가능성을 보장하는 데 있다고 보고(헌법재판소 1989. 7. 21. 선고 89헌마38 결정 참조), 위임의 구체성 요구는 조세법규에서 강화되지만 규율대상의 성격에 따라 달라진다고 판시하였다.

업종을 추가할 수 있도록 한 것도, 별표에 열거되지 않았더라도 전문 기술 또는 경영상 노하우를 보유한 업종을 지원 대상에 포함하여 산업 변화에 탄력적으로 대응하려는 것으로 볼 수 있다.

다만 업종요건을 충족하는 경로 사이에는 정합성 문제가 있다. 업종요건은 별표 업종이나 시행령 업종을 주된 사업으로 영위하는 경우 외에, 업종과 관계없이 백년소상공인 또는 명문장수기업으로 지정된 경우에도 충족된다. 그런데 금융 및 보험업의 경우 별표는 대분류 전체를 포함하지 않고 있으나, 명문장수기업의 제외업종에는 포함되지 아니하여,¹⁵⁸⁾ 시행령에서 따로 제외하지 않는 한 금융·보험업을 영위하는 기업도 명문장수기업으로 확인받으면 업종요건을 충족할 수 있다. 이 경로에서도 전문 기술 또는 경영상 노하우 요건에 대한 심사는 적용되지만, 그 심사는 기술·노하우의 보유 여부를 판단하는 것이어서 별표에서 제외된 업종인지는 심사 대상이 아니다. 그 결과 어떤 업종을 공제 대상으로 할지에 관한 세법의 판단이 다른 법률의 지정 요건 변경에 따라 달라질 수 있다. 따라서 개정안이 대통령령으로 정하도록 한 제외 사업¹⁵⁹⁾에 별표에서 제외된 업종 가운데 제도 취지에 부합하지 않는 업종을 포함하는 등, 지정 경로로 업종요건을 충족하는 경우에도 별표의 업종 판단과 어긋나지 않도록 할 필요가 있다.

다음으로 가업심사가 이루어지는 시점도 보완이 필요하다. 개정안은 가업상속 공제를 받으려는 상속인이 상속세 신고기한까지 가업상속공제를 신청하도록 하고 있어,¹⁶⁰⁾ 가업 해당 여부는 상속이 개시된 이후에야 판정된다. 그런데 개정안이 지원하려는 전문 기술이나 경영상 노하우는 피상속인에게 체화된 경우가 많아, 그 보유를 가장 잘 입증할 수 있는 피상속인이 사망한 뒤에 입증을 요구하는 구조가 된다. 또한 증여세 과세특례를 적용받는 경우에는 증여 단계에서 가업심사를 받게 되나,¹⁶¹⁾ 이 역시 증여를 한 뒤 신고 과정에서 이루어지므로 승계 방식을 정하기 전

158) 「중소기업진흥에 관한 법률」 제62조의4제1항(2025. 12. 30. 개정)은 부동산업, 일반 유흥 주점업, 무도 유흥 주점업, 사행시설 관리 및 운영업, 그 외 기타 여신 금융업(소비자를 대상으로 단기 자금 대부를 업으로 하는 경우로 한정한다) 등 대통령령으로 정하는 업종을 명문장수기업의 대상에서 제외한다. 개정 전에는 건설업, 부동산업, 금융업, 보험 및 연금업, 금융 및 보험 관련 서비스업을 제외하였으나, 이 개정으로 건설업, 금융업, 보험 및 연금업 등이 제외 업종에서 삭제되었다(중소벤처기업부, 「명문장수기업, 다양한 업종에서 발굴 가능해진다 - 「중소기업진흥법」 일부개정법률 공포안 국무회의 의결」(보도자료), 2025. 12. 23. 참조).

159) 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」 제18조의2제1항제1호라목 단서

160) 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」 제18조의2제3항. 신고기한은 상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내이다(「상속세 및 증여세법」 제67조제1항).

에 가업 해당 여부를 확인할 수 있는 것은 아니다. 더욱이 증여 단계의 판정이 상속 단계에서도 유지되는지에 관한 규정이 없어, 피상속인으로서의 공제 적용 여부를 전제로 한 승계계획을 세우기 어렵다. 그러므로 피상속인이 생전에 가업 해당 여부를 미리 심사받을 수 있는 사전승인 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 사전승인이 상속 단계의 판정을 구속하려면 그 효력과 유효기간, 사정변경 시의 취소 및 재심사 요건을 법률에 규정하여야 하며, 증여 단계에서 받은 판정에도 같은 효력을 부여하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다.¹⁶²⁾ 사전승인의 대상은 상속개시 전에 판단할 수 있는 전문 기술 또는 경영상 노하우 요건과 업종요건으로 한정하고, 경영기간 등 상속개시일 현재를 기준으로 판정하는 요건은 종전대로 상속 단계에서 확인하는 방식이 적절하다. 사전승인을 받은 기업은 상속 단계에서 같은 요건을 다시 심사받지 않으므로 심사의 총량이 크게 늘기보다는 심사 시점이 앞당겨지는 것이며, 신청 시기를 피상속인이 일정 연령(예를 들면 증여세 과세특례의 증여자 연령인 60세)에 이른 이후로 정하거나 승인의 유효기간을 두는 방식으로 신청 수요를 관리할 수 있다.¹⁶³⁾ 이러한 사항은 법률안 심사 단계에서 함께 다루어질 필요가 있다.

아울러 가업심사에 제출되는 자료의 보호에도 공백이 있다. 납세자가 제출한 과세정보의 비밀유지는 「국세기본법」 제81조의13이 정하고 있으나, 이 조항의 의무 주체는 국세청 등 세무관서의 세무공무원이어서¹⁶⁴⁾ 재정경제부에 두는 심사위원회의 위원에게 그대로 적용된다고 보기 어렵다. 같은 조는 세무관서로부터 과세정보를 제공받은 사람에게도 누설과 목적 외 사용을 금지하고 공무원이 아닌 사람을 벌칙 적용 시 공무원으로 보고 있으나, 이는 같은 조 제1항 각 호의 사유에 따라 정보를 제공받은 경우에 한한다.¹⁶⁵⁾ 개정안은 관할세무서장이 신청 서류를 재정경제부장관에게 송부하도록 하였을 뿐(안 제18조의2제12항), 이것이 같은 항의 "다른

161) 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」 제18조의2제11항제1호. 심사 대상인 "가업상속공제등"에는 「조세특례제한법」 제30조의6에 따른 증여세 과세특례와 같은 법 제30조의7에 따른 증여세 납부 유예가 포함된다.

162) 세법상 사전 판정 제도로는 「국제조세조정에 관한 법률」 제14조에 따른 정상가격 산출방법의 사전승인과 「관세법」 제86조에 따른 품목분류 사전심사 등이 있다. 특히 정상가격 산출방법의 사전승인은 승인된 방법을 거주자와 국세청장이 모두 준수하도록 법률에 규정하여(같은 법 제15조제1항) 사전승인의 구속력을 법률로 확보하고 있다.

163) 증여세 과세특례는 60세 이상의 부모로부터 가업의 주식등을 증여받는 경우에 적용되며(「조세특례제한법」 제30조의6제1항), 개정안의 제3자 사업승계지원 과세특례도 매도자를 60세 이상의 거주자로 정하고 있다(「조세특례제한법 일부개정법률안」 제30조의8).

164) 「국세기본법」 제81조의13제1항 및 제2조제17호

165) 「국세기본법」 제81조의13제1항 각 호, 제4항 및 제5항

법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우"에 해당하는지, 심사에 참여하는 민간 위원에게 비밀유지의무와 벌칙이 적용되는지를 명시하지 않아 그 적용 여부가 해석에 맡겨져 있다. 재정경제부 소속 공무원은 「국가공무원법」상 비밀엄수 의무를 지지만, 민간 전문가가 위원으로 참여하는 경우에는 비밀유지 의무와 그 위반에 대한 제재가 따로 마련되어 있지 않다. 가업심사에서는 특허, 영업비밀, 산업기술 등 기업의 핵심 정보가 제출되는데, 특히 영업비밀은 공공연히 알려지지 않아야 보호되므로 심사 신청을 위한 제출 행위 자체가 비공지성(非公知性)을 훼손할 위험이 있다. 따라서 제출자료의 목적 외 이용 금지와 심사위원의 비밀유지의무 및 그 위반에 대한 제재를 법률에 둘 필요가 있다. 같은 시기에 제출된 「조세특례제한법 일부개정법률안」이 국내생산세액공제와 관련하여 재정경제부장관이 제출받은 자료의 열람 제한, 비공개, 누설 및 목적 외 사용 금지를 따로 규정한 것도 이러한 필요를 보여준다.¹⁶⁶⁾

절차 면에서도 보완이 필요하다. 관할세무서장의 서류 송부와 재정경제부장관의 결정 절차는 가업상속공제 신청에 대해서만 규정되어 있어(안 제18조의2제12항), 증여세 과세특례와 납부유예에서는 가업심사가 어떤 절차로 이루어지는지가 법률에 드러나 있지 않다. 따라서 증여세 과세특례와 상속세·증여세 납부유예에 대해서도 가업심사의 서류 송부와 결정 절차를 법률에 명시할 필요가 있다. 이들 제도는 신청 절차를 대통령령에 위임하고 있어¹⁶⁷⁾ 시행령으로 보완할 여지는 있으나, 재정경제부장관의 인정이 가업의 요건 자체인 만큼(안 제18조의2제1항제1호다목 후단 및 라목) 그 송부와 결정 절차는 가업상속공제와 같이 법률에 두어 제도 간 절차를 일치시키는 것이 바람직하다.

한편 시행령에서 구체적으로 정하여야 할 사항도 있다. 먼저 전문 기술 또는 경영상 노하우를 유형별로 어떻게 판정할지에 관한 기준은 시행령에 규정하고, 운영지침은 그 적용례를 정하는 수준에 그치도록 할 필요가 있다. 정부는 구체적 심사 기준을 추후 운영지침으로 공표할 계획이라고 밝혔으나,¹⁶⁸⁾ 운영지침은 행정규칙이어서 대외적 구속력이 없으므로, 공제 여부를 가르는 판정기준을 운영지침에 맡기면 납세자가 판정 결과를 다룰 때 기준의 근거가 약해진다. 더욱이 개정안은 재정경

166) 「조세특례제한법 일부개정법률안」 제29조의3제3항부터 제5항까지

167) 「조세특례제한법」 제30조의6제5항(같은 법 제30조의5제12항 준용) 및 제30조의7제9항, 「상속세 및 증여세법」 제72조의2제8항

168) 재정경제부, 「2026년 세제개편안(문답자료)」, 2026. 8., 65쪽.

제부장관이 가업 해당 여부를 "대통령령으로 정하는 바에 따라" 결정하도록 위임의 형식을 정하고 있으므로(안 제18조의2제12항), 판정기준의 핵심을 시행령에 두지 않고 운영지침에서 정하는 것은 법률이 정한 위임의 형식에 어긋날 소지가 있다. 특히 영업비밀은 특허권처럼 등록증으로 보유를 증명할 수 있는 권리가 아니라, 비공지성·경제적 유용성·비밀관리성을 갖추었는지에 따라 인정되기 때문이다. 따라서 무엇을 근거로 영업비밀의 보유를 인정할지를 시행령에서 정하지 않으면 판정이 심사위원회의 재량에 크게 의존하게 된다. 또한 판정기준은 승계를 준비하는 납세자가 미리 알 수 있도록 시행일보다 충분히 앞서 마련될 필요가 있다.

다음으로 심사위원회의 절차도 시행령에 구체적으로 정할 필요가 있다. 위원회의 제척·기피는 심사의 공정성을, 심사 결과의 이유제시는 납세자가 판정 결과를 다룰 수 있는지를, 처리기한은 납세자가 상속세 및 증여세 신고기한 안에 심사 결과를 알 수 있는지를 좌우하기 때문이다.

제도 전환기의 납세자 신뢰보호 보완 필요

개정안은 가업승계세제 4개 제도에 경과조치를 두고 있으나, 가업상속공제의 경과조치는 납세자가 선택할 수 없는 상속개시일을 기준으로 하고 있어 종전 규정을 신뢰하여 이미 증여를 한 납세자를 보호하는 데에는 한계가 있다. 따라서 증여 단계와 상속 단계를 잇는 경과조치를 보완할 필요가 있다.

경과조치는 납세자에게 새 요건에 대응할 시간을 주거나, 종전 규정을 신뢰하여 이미 형성한 법률관계에 종전 규정을 적용함으로써 신뢰보호 기능을 한다. 이번 개편은 2007년 이후 20년 가까이 이어져 온 가업승계세제의 확대 기조를 한 번에 전환하는 것이어서 이 기능이 특히 중요하다. 그중에서도 종전 규정에 따라 증여세 과세특례를 적용받아 이미 증여를 한 납세자는 보호의 필요성이 크다. 증여세 과세특례는 사전 가업승계를 유도하기 위하여 국가가 마련한 제도이므로, 이를 이용한 증여는 국가가 유인한 방향에 따라 행사된 신뢰에 가깝기 때문이다.¹⁶⁹⁾

169) 헌법재판소는 "개인의 신뢰이익에 대한 보호가치는 ① 법령에 따른 개인의 행위가 국가에 의하여 일정방향으로 유인된 신뢰의 행사인지, ② 아니면 단지 법률이 부여한 기회를 활용한 것으로서 원칙적으로 사적 위험부담의 범위에 속하는 것인지 여부에 따라 달라진다"고 보았다(헌법재판소 2002. 11. 28. 2002헌바45 결정). 종합부동산세의 세율과 주택분 세부담 상한의 인상이 문제된 사건에서도 "조세우대조치의 범위를 축소하기 위해서 반드시 경과규정을 두어야 하는 것도 아닌 점" 등을 들어, 종전과 같은 세율과 세부담 상한이 적용되리라는 신뢰는 "국가에 의하여 일정한

그런데 개정안의 경과조치에 따르면 증여세 과세특례와 증여세 납부유예는 2027년 7월 1일 전에 증여받은 경우에, 가업상속공제와 상속세 납부유예는 같은 날 전에 상속이 개시된 경우에 각각 종전의 규정이 적용된다(표 101 참조). 이에 따라 증여 단계에서 종전 규정을 적용받은 납세자도 상속이 시행일 이후에 개시되면 증여 시점에는 없던 경영기간 20년 요건과 전문 기술 또는 경영상 노하우 요건으로 판정받게 된다. 종래에는 증여 당시와 상속 당시의 요건이 실질적으로 같아 업종 변경이나 규모 초과처럼 기업 스스로의 사정이 바뀐 경우에만 공제 대상에서 제외되었으나, 이번 개정은 납세자의 행위와 무관하게 공제 대상에서 제외되는 경우를 만든다. 그 불이익도 작지 않다. 일반적인 증여재산은 상속개시일 전 10년 이내의 것만 상속세 과세가액에 가산되나, 과세특례를 적용받은 주식등은 증여 시점과 관계없이 모두 가산된다.¹⁷⁰⁾ 이러한 부담은 상속 단계에서 공제를 받을 수 있다는 점을 전제로 한 것이므로, 공제를 받지 못하면 부담은 남는 반면 특례를 선택한 주된 이점은 줄어든다. 2014년부터 2025년까지 증여세 과세특례가 결정된 건은 3,038건, 증여재산가액은 5조 2,998억원이며,¹⁷¹⁾ 이 가운데 상속이 개시되지 아니한 경우는 개정된 요건으로 판정될 수 있다.

[표 101] 가업승계세제 4개 제도의 경과조치 기준시점

제도	근거	종전 규정 적용대상	기준시점의 납세자 선택 가능성
가업상속공제	상증법 부칙안 제2조제2항	2027.7.1. 전 상속	불가
상속세 납부유예	상증법 부칙안 제12조	2027.7.1. 전 상속	불가
증여세 과세특례	조특법 부칙안 제41조	2027.7.1. 전 증여	가능
증여세 납부유예	조특법 부칙안 제42조	2027.7.1. 전 증여	가능

주: 「상속세 및 증여세법」 - 상증법, 「조세특례제한법」 - 조특법

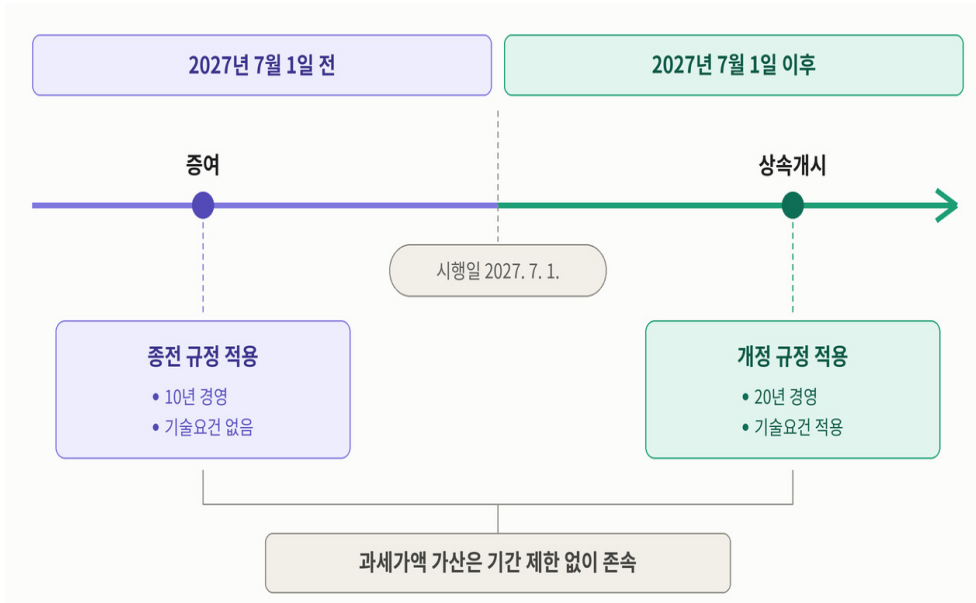
자료: 국회예산정책처 작성

방향으로 유인된 특별한 보호가치가 있는 신뢰이익으로 보기 어렵다"고 하였다(헌법재판소 2024. 5. 30. 2022헌바189등 결정). 다만 이 결정도 납세의무자가 구법질서에 의거한 신뢰를 바탕으로 적극적으로 새로운 법률관계를 형성하는 등 특별한 사정이 없는 한 현재의 세법이 유지되리라고 신뢰할 수 없다는 종전의 판시를 따르고 있어, 그러한 특별한 사정이 있는 경우에는 판단이 달라질 여지를 남기고 있다. 종전 규정에 따라 증여세 과세특례를 적용받아 이미 증여를 한 경우는 이러한 특별한 사정에 해당할 여지가 있다.

170) 「상속세 및 증여세법」 제13조제1항제1호, 「조세특례제한법」 제30조의6제5항(같은 법 제30조의5제9항 준용).

171) 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도 (앞의 [그림 17] 가업승계 증여세 과세특례 결정 현황 추이 참조)

[그림 20] 증여세 과세특례 적용자의 판정시점 구조



자료: 국회예산정책처 작성

이러한 결과는 증여와 상속의 연결에 관하여 현행법이 취해 온 태도와도 맞지 않는다. 현행 「조세특례제한법 시행령」 제27조의6제9항은¹⁷²⁾ 상속개시일 현재를 기준으로 하면서도, 증여를 하였다는 사정 때문에 충족할 수 없게 되는 요건은 조정하고 있다. 매출액 평균금액의 기준시점을 증여받은 날로 고정하고, 피상속인이 주식 전부를 증여한 경우 상속인이 증여받은 주식을 피상속인이 보유한 것으로 보며, 피상속인의 대표이사 재직요건은 적용하지 아니한다([표 102] 참조). 세액 정산에서

172) 「조세특례제한법 시행령」

제27조의6제9항은 법 제30조의6제1항에 따른 증여세 특례대상인 주식등을 증여받은 후 상속이 개시되는 경우 상속개시일 현재 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 「상속세 및 증여세법」 제18조의2제1항에 따른 가업상속으로 보아 관련 규정을 적용한다.

1. 「상속세 및 증여세법」 제18조의2제1항 각 호 외의 부분 전단에 따른 가업상속에 해당할 것(해당 요건 중 매출액 평균금액은 법 제30조의6제1항에 따라 주식등을 증여받은 날이 속하는 사업연도의 직전 3개 사업연도의 매출액 평균금액을 기준으로 판단하며, 법 제30조의6에 따라 피상속인이 보유한 가업의 주식등의 전부를 증여하여 「상속세 및 증여세법 시행령」 제15조제3항제1호가목의 요건을 충족하지 못하는 경우에는 상속인이 증여받은 주식등을 상속개시일 현재까지 피상속인이 보유한 것으로 보아 같은 목의 요건을 적용한다). 다만, 「상속세 및 증여세법 시행령」 제15조제3항제1호나목은 적용하지 아니한다.

2. 삭제 <2011. 6. 3.>

3. 수증자가 증여받은 주식등을 처분하거나 지분율이 낮아지지 아니한 경우로서 가업에 종사하거나 대표이사로 재직하고 있을 것

도 과세특례 주식등을 상속세 과세가액에 가산하되 이미 납부한 증여세액은 상속세 산출세액에서 공제한다.¹⁷³⁾ 그러나 개정안의 부칙은 증여 단계와 상속 단계의 경과 조치를 각각 따로 정하고 있을 뿐, 종전 규정에 따라 과세특례를 적용받은 주식등이 상속되는 경우에 관한 조정은 두고 있지 아니하다.

[표 102] 「조세특례제한법 시행령」 제27조의6제9항의 조정과 개정안의 비교

요건		원칙	조정 내용
조특법 시행령 제27조의 6⑨	매출액 평균금액	상속개시일 기준	증여받은 날이 속하는 사업연도 직전 3개 사업연도로 고정
	피상속인 지분보유	상속개시일 현재 보유	증여한 주식을 피상속인이 보유한 것으로 간주
	피상속인 대표이사 재직	요건 적용	적용 배제
개정안	경영기간(20년) · 전문기술 또는 경영상 노하우 요건	상속개시일 기준	-

자료: 국회예산정책처 작성

따라서 2027년 7월 1일 전에 증여받아 종전 규정에 따라 과세특례를 적용받은 주식등이 상속되는 경우에는 경영기간 요건과 전문 기술 또는 경영상 노하우 요건에 관하여 종전의 규정에 따르도록 하는 경과조치를 검토할 필요가 있다. 「조세특례제한법」 제30조의6제6항은 증여 후 상속이 개시되는 경우의 가업상속공제 적용 방법을 대통령령에 위임하고 있으나, 두 요건에 관한 조정은 판정 시점이나 방법을 바꾸는 것이 아니라 종전의 경영기간 기준을 적용하거나 법률에 규정된 재정경제부장관의 인정을 요구하지 않는 것이어서 이 위임의 범위를 넘을 소지가 있다. 그러므로 이 경과조치는 법률의 부칙에 두고, 「조세특례제한법 시행령」 제27조의6제9항도 이와 일관되게 정비할 필요가 있다. 이는 새로운 배려가 아니라 현행법이 증여와 상속의 연결에 관하여 취하여 온 태도를 유지하는 것이다.

173) 「조세특례제한법」 제30조의6제5항에 따라 준용되는 같은 법 제30조의5제9항(상속세 과세가액 가산 및 「상속세 및 증여세법」 제24조제3호 적용 배제)과 제10항(증여세액 공제). 이들 규정은 세액 계산에 관한 것이나, 증여와 상속을 하나로 정산하면서 그로 인한 불이익을 상쇄한다는 점에서 요건에 관한 조정(같은 법 시행령 제27조의6제9항)과 취지를 같이한다.

다만 연결 경과조치가 시행 전 증여의 유인으로 작용할 수 있다는 점을 고려하여, 그 대상을 개정 내용이 공개되기 전(예를 들면, 정부가 세제개편안을 발표한 2026년 8월 3일 이전¹⁷⁴⁾)에 증여한 경우로 한정하는 방안을 검토할 수 있다. 신뢰 보호의 대상은 개정 내용을 알기 전에 종전 규정을 신뢰하여 행동한 납세자이기 때문이다.

제3자 사업승계지원 과세특례의 지원 범위와 수단 보완 필요

제3자 사업승계지원 과세특례는 매도자와 매수자에게 각각 다른 감면을 부여하여 후계자가 없는 기업의 존속을 지원하려는 제도이다. 다만 종업원이 공동으로 인수하는 경우가 매수자 범위에 포함되는지 분명하지 않고, 인수 시점의 자금 부담을 덜어 주는 수단이 없다는 점에서 지원 범위와 수단을 보완할 필요가 있다.

개정안은 피승계기업을 20년 이상 계속 경영한 60세 이상의 거주자가 기업승계를 위하여 주식등이나 사업용 자산을 양도하는 경우 양도소득세의 20%를 경영연수에 5천만원을 곱한 금액을 한도로 감면하고, 동종업종을 10년 이상 경영한 내국인이나 피승계기업 사업장에서 5년 이상 근무한 임원·직원 등이 인수한 경우 승계기업의 소득세·법인세의 10%를 5년간 연 5억원을 한도로 감면한다.¹⁷⁵⁾ 피승계기업에는 가업상속공제의 규모요건과 업종요건을 준용하되, 전문 기술 또는 경영상 노하우 요건과 심사위원회의 심사는 준용하지 아니한다.¹⁷⁶⁾

174) 정부의 대책 발표일을 기준으로 종전 규정의 적용 범위를 정한 입법례로는 「지방세법」 부칙(법률 제17473호, 2020. 8. 12.) 제6조와 「소득세법 시행령」 부칙(대통령령 제28293호, 2017. 9. 19.) 제2조제2항 등이 있다. 「지방세법」 부칙 제6조는 2020년 7월 10일 「주택시장 안정 보완대책」에 따라 법인 등의 주택 취득세 중과를 신설하면서, 같은 날 이전에 매매계약을 체결하고 계약금 지급 사실이 확인되는 경우에는 종전 규정을 적용하도록 하였다. 「소득세법 시행령」 부칙 제2조제2항은 2017년 8월 2일 부동산 대책에 따라 1세대 1주택 비과세에 거주요건을 추가하면서, 같은 날 이전에 취득하였거나 매매계약을 체결하고 계약금을 지급한 주택에는 종전 규정을 적용하도록 하였다.

175) 「조세특례제한법 일부개정법률안」 제30조의8제1항·제2항 및 제4항. 주식등을 양도하는 경우에는 양도인이 최대주주 또는 최대출자자이어야 하고, 감면대상 소득은 사업용자산의 비중을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 소득으로 한정된다. 개인사업자가 사업용 자산을 양도하는 경우에는 이러한 요건과 한정이 적용되지 아니한다.

176) 「조세특례제한법 일부개정법률안」 제30조의8제1항제1호.

[표 103] 제3자 사업승계지원 특례의 매도자·매수자 지원 비교

구분	매도자	매수자
감면대상	주식등·사업용 자산 양도소득세	승계 사업장 소득세·법인세
감면율	20%	10%
한도	경영 연수 × 5천만원	연 5억원
적용기간	양도 시 1회	승계 다음 과세연도부터 5년
최저한세	미적용	적용
효과 발생 시점	양도 시(매도자 세부담만 경감)	소득 발생 후
인수 자금 부담 경감	없음	없음

자료: 국회예산정책처 작성

이 구조에서 매도자 감면은 기업을 매각하도록, 매수자 감면은 인수한 기업을 계속 운영하도록 유인하므로, 지원의 근거는 승계 후에도 사업과 고용이 이어지는 것, 즉 기업의 존속에 있다고 볼 수 있다. 사후관리 5개 사유 가운데 승계자산의 임대 또는 40% 이상 처분, 정규직 근로자 수와 총급여액의 유지, 1년 이상의 휴업·폐업 금지 등 세 가지가 존속에 관한 것이고, 감면 대상을 승계받은 사업장의 소득으로 한정하고 구분경리 의무를 부과한 것도 같은 취지이다.

매수자 요건과 업종 제한도 이러한 근거와 함께 이해할 수 있다. 매수자를 동종업종 10년 이상 경영자나 사업장 5년 이상 근무 임원·직원으로 정한 것은 기업을 실제로 운영할 역량을 갖춘 자에게 지원을 한정하여 존속 가능성을 높이려는 것이고, 금융 및 보험업과 부동산업 등을 제외한 것은 가업상속공제와 마찬가지로 부동산 등의 양도에 감면이 적용되는 조세회피를 막으려는 것이다. 다만 타인의 기술을 빌려 쓰는 사업 등 제외되는 사업의 범위는 대통령령에 위임되어 있으므로, 시행령에서 그 범위를 구체적으로 정하되 같은 문언으로 제외 사업을 정한 가업상속공제와 범위를 일치시킬 필요가 있다.¹⁷⁷⁾

그런데 매수자 요건은 개인 단위의 인수를 전제로 하고 있어, 종업원이 공동으로 기업을 인수하는 경우에는 문제가 된다. 개정안은 피승계기업 사업장에서 5년 이상 근무한 임원 또는 직원인 거주자를 매수자로 인정하나, 다수의 종업원이 「근로복지기본법」에 따른 우리사주조합이나 신탁을 통하여 공동으로 지분을 취득하는 경우는 이 요건에 해당하기 어렵다. 개정안은 이와 유사한 자로서 대통령령으로 정하는 자도 매수자로 인정하고 있으나,¹⁷⁸⁾ 종업원 집합체가 여기에 포함될 수 있는

177) 「조세특례제한법 일부개정법률안」 제30조의8제1항제1호나목 단서 및 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」 제18조의2제1항제1호라목 단서

178) 「조세특례제한법 일부개정법률안」 제30조의8제1항제3호다목

지는 분명하지 않다. 후계자가 없는 중소기업에서 개인 한 명이 인수 자금을 마련하기 어려운 경우 종업원의 공동 인수는 현실적인 대안이 될 수 있고, 인수 주체가 곧 그 기업의 근로자라는 점에서 기업의 존속이라는 지원 근거에도 부합한다. 주요국도 종업원의 집합적 소유로의 이전을 별도로 지원하고 있다. 영국은 종업원소유신탁(Employee Ownership Trust)이 기업의 지배지분을 취득하는 경우 매도자의 양도차익 중 50%에 대하여 과세를 이연하며, 미국은 종업원지주제도(ESOP: employee stock ownership plans)가 발행주식의 30% 이상을 보유하게 되는 매각에 대하여 매도자가 매각대금을 적격 대체자산에 재투자하면 양도차익에 대한 과세를 이연한다.¹⁷⁹⁾ 따라서 종업원이 우리사주조합이나 신탁을 통하여 공동으로 인수하는 경우가 매수자 범위에 포함되도록 명시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 매수자 감면은 승계기업이 승계받은 사업장에서 발생한 소득에 대한 감면이어서, 지분만 보유하는 우리사주조합이나 신탁이 매수자가 되는 경우에는 감면이 누구에게 귀속되는지 분명하지 않다. 이 경우에는 매도자가 종업원에게 기업을 넘기도록 유도하는 매도자 감면이 중심적인 지원 수단이 될 것이다. 또한 매도자가 형식상 종업원을 위한 신탁에 지분을 넘기면서도 실제로는 본인이나 가족이 그 신탁을 통하여 기업을 계속 지배하는 경우를 막기 위하여, 종업원 집합체가 기업의 지배지분을 취득할 것, 종업원 전체의 이익을 위하여 운영될 것, 매도자와 그 특수관계인이 지배에서 배제될 것, 취득한 지분을 일정 기간 유지할 것 등을 요건으로 함께 정할 필요가 있다.

다음으로 지원 수단이 인수 시점에 작동하지 않는다. 매수자 감면은 인수 후 소득이 발생하여야 효과가 생기는데, 감면기간은 기업승계일이 속하는 과세연도의 다음 과세연도부터 시작되어 승계 첫해는 제외되며, 다른 감면·공제와 함께 적용받는 경우에는 최저한세에 따라 감면이 제한될 수 있다.¹⁸⁰⁾ 매도자 감면은 매도자의 세부담을 줄일 뿐 매수자의 인수 자금에는 직접적인 도움이 되지 않으므로, 제도 전체로 보면 인수 시점의 자금 부담을 덜어 주는 수단은 마련되어 있지 않다.

179) 영국은 「Taxation of Chargeable Gains Act 1992」 s.236H 이하(2014년 도입, Finance Act 2026으로 2025. 11. 26. 이후 양도분의 감면을 50%로 축소), 미국은 「Internal Revenue Code」 §1042 참조.

180) 「조세특례제한법 일부개정법률안」 제132조제1항제4호 및 제2항제4호(최저한세), 제127조제4항·제5항 본문(중복지원의 배제) 및 같은 조 제5항 단서(제7조와의 동시 적용 허용), 제128조제2항부터 제4항까지(감면의 제한)

주요국 가운데에는 인수 비용의 일부를 앞당겨 공제하여 매수자의 인수 초기 자금 부담을 덜어 주는 경우도 있다(BOX 2 참조). 일본은 중소기업이 사업 승계를 수반하여 다른 중소기업의 주식을 취득하는 경우 취득가액의 일정 비율을 준비금으로 적립하여 손금에 산입하고 일정 기간이 지난 후 익금에 산입하도록 하여, 인수한 사업연도에 납부할 법인세의 일부를 5년(일정한 경우 10년) 이후로 미룰 수 있게 하고 있다.¹⁸¹⁾ 이러한 과세이연은 세수를 최종적으로 포기하지 않으면서 인수 초기의 자금 부담을 덜어 주는 반면, 세액감면은 세수를 줄이면서도 인수 시점에는 기여하지 못한다. 다만 이 방식은 과세소득이 있는 법인 매수자에게만 효과가 있으므로, 동종업종을 경영하는 법인 매수자에 대하여 인수 시 준비금의 손금산입을 허용하는 등 과세이연 방식의 지원 수단을 검토할 필요가 있다.

(5) 소결

이번 개정안은 2007년 정률공제 전환 이후 20년 가까이 공제율·공제한도·대상기업을 넓혀 온 가업승계세제를 지원대상을 선별하는 방향으로 재설계하는 구조적 개편으로 평가된다. 2017년 개정에서도 공제한도 구간별 경영기간 상향 등 요건을 일부 강화한 바 있으나, 이번 개정안은 가업의 정의를 법률에 두고 공제대상 업종을 법률 별표로 상향하며, 사후관리와 공제한도 산식까지 함께 바꾼다는 점에서 그 범위가 다르다. 가업을 특허권, 영업비밀, 산업기술, 무형유산, 숙련기술 등 전문 기술 또는 경영상 노하우를 보유한 기업으로 정의하고, 현행 대상 업종 중 일부를 제외하며, 부동산·이자·배당소득이 주된 소득인 기업(시행령에서 정할 계획)과 일정 범위를 넘는 토지를 공제대상에서 배제하고, 사후관리기간을 연장한 것은 형평의 예외인 가업상속공제를 그 정당화 근거에 부합하는 기업에 집중시키려는 것이다. 이는 일반 상속재산과의 과세형평을 높이고 조세회피를 방지한다는 측면에서 의의가 있는 것으로 보인다.

개편의 실효성이 담보되려면 새로 도입되는 가업심사의 법적 기반과 절차를 보완할 필요가 있다. 먼저 백년소상공인·명문장수기업으로 지정된 경우에도 별표의 업

181) 日本「租税特別措置法」第56条(中小企業事業再編投資損失準備金). 2021년에 중소기업 간 M&A에 따른 부외채무 등의 위험에 대비하도록 도입된 제도로서, 経営力向上計画 인정을 받은 중소기업이 취득가액(10억 엔 이하)의 70% 이내를 적립하고 5년 거치 후 5년간 균등하게 익금에 산입한다. 2024년 개정으로 특별사업재편계획에 따라 여러 차례 인수하는 경우 적립률을 최대 100%로 높이고 거치기간을 10년으로 연장하였다(中小企業庁, 「令和6年度税制改正(中小企業関連)」 참조).

중 판단이 유지되도록 시행령에서 제외 사업의 범위를 정할 필요가 있다. 또한 피상속인이 생전에 가업 해당 여부를 확인받을 수 있는 사전승인 제도를 그 효력과 함께 법률에 두는 방안을 고려할 수 있다. 아울러 심사에 제출되는 자료의 목적 외 이용 금지와 비밀유지의무를 법률에 두고, 증여세 과세특례와 상속세·증여세 납부유예에 대해서도 가업심사의 서류 송부와 결정 절차를 마련할 필요가 있다. 시행령에는 전문 기술 또는 경영상 노하우의 유형별 판정기준과 위원의 제척·기피, 이유제시, 처리기한 등 심사 절차를 구체적으로 규정할 필요가 있다.

제도 전환기의 납세자 보호도 함께 고려할 필요가 있다. 종전 규정에 따라 증여세 과세특례를 적용받은 납세자에 대하여는 증여 단계와 상속 단계를 잇는 경과조치를 법률 부칙에 두는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우 시행 전 증여의 유인을 줄이기 위하여 그 대상을 개정 내용이 공개되기 전에 증여한 경우로 한정할 수 있다.

새로 도입되는 제3자 사업승계지원 과세특례는 후계자가 없는 기업의 존속을 지원한다는 점에서 친족 승계 중심의 지원체계를 보완하는 의미가 있으나, 지원 범위와 수단을 보완할 필요가 있다. 종업원이 우리사주조합이나 신탁을 통하여 공동으로 인수하는 경우를 매수자 범위에 포함하되 기존 경영자의 지배 유지를 막는 요건을 함께 정하고, 제외 사업의 범위는 가업상속공제와 일치시킬 필요가 있다. 또한 법인 매수자의 인수 초기 자금 부담을 덜어 주는 준비금 손금산입 등 과세이연 방식의 지원 수단을 검토할 필요가 있다.

[BOX 2] 주요국의 제3자 사업승계 지원 세제

- 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요국은 사업승계에 대한 세제 지원을 친족에 한정하지 않고, 기업주가 친족이 아닌 임직원이나 외부 경영자 등 제3자에게 사업을 넘기는 경우에도 지원하고 있음
 - 제3자에게 사업을 매각하는 유상 승계에 대하여 매도자나 매수자를 지원하는 제도를 두고 있음
- 미국: 종업원지주제도(ESOP)를 통한 승계 시 양도차익 과세이연
 - 기업주가 비상장 C 법인*의 주식을 ESOP에 매각하여 ESOP가 발행주식의 30% 이상을 보유하게 되는 경우, 매각대금을 적격 대체자산에 재투자하면 대체자산을 처분할 때까지 양도차익 과세를 이연(IRC §1042)
 - 매도자는 해당 주식을 3년 이상 보유하여야 함
 - * C 법인은 미국 연방세법 제1장 C절(Subchapter C)의 적용을 받아 법인 단계에서 법인세를 내는 일반적인 법인을 말함
- 영국: 사업 양도 시 경감세율과 종업원소유신탁 양도 시 과세이연
 - 사업이나 회사 지분을 양도하면 양수인과 관계없이 평생 100만 파운드의 양도차익까지 경감세율(2026년 4월부터 18%)을 적용(Business Asset Disposal Relief)하고, 종업원소유신탁(Employee Ownership Trust)에 지배지분을 넘기는 경우에는 양도차익의 50%에 대하여 과세를 이연(2025년 11월 26일 전 양도분은 전액 이연)
 - 신탁은 종업원 전체의 이익을 위하여 운영되어야 하며, 2024년 10월 발표된 개정(Finance Act 2025)으로 매도자와 그 특수관계인이 신탁을 지배하지 못하도록 요건을 강화
- 독일: 고령 사업자의 사업 양도 시 공제·경감세율
 - 55세 이상 사업자가 사업 전체나 인적회사 지분을 양도(폐업 포함)하는 경우 양수인과 관계없이 평생 1회 양도차익 공제와 경감세율을 적용
 - 양도차익에서 4만 5천 유로를 공제(양도차익이 13만 6천 유로를 넘으면 초과분만큼 축소)(소득세법 제16조제4항)하고, 500만 유로까지의 양도차익에 평균 세율의 56%(최저 14%)에 해당하는 세율을 적용(같은 법 제34조제3항)
- 일본: M&A 매수자의 준비금 손금산입
 - 중소기업이 사업의 승계를 수반하여 다른 중소기업의 주식을 취득하는 경우(친족 내·그룹 내 이전 제외), 매수자가 취득가액의 일정 비율을 준비금(中小企業事業再編投資損失準備金)으로 적립하여 손금에 산입
 - 통상 취득가액의 70%까지 적립하고 5년 거치 후 5년에 걸쳐 익금에 산입하며, 2024년 개정으로 여러 차례 인수하는 경우 적립률을 최대 100%로 높이고 거치기간을 10년으로 연장

- 중소기업 M&A를 통한 경영자원 집약화를 지원하는 세제의 하나로, 인수 후 부채무 등의 위험에 대비하도록 한 것임

[표] 주요국의 제3자 사업승계지원 세제 비교

구분	미국	영국	독일	일본	우리나라 (개정안)
지원대상	매도자	매도자	매도자	매수자	매도자/ 매수자
제3자 사업승계지원 (유상승계)	ESOP 매각 시 과세이연	BADR 경 감세율/ EOT 양도 차익 50% 과세이연	고령 사업자 공제 · 경감세율	매수자 준비금 손금산입	매도자· 매수자 세액감면
지원방식	과세이연	경감세율· 과세이연	공제· 경감세율	과세이연	세액감면
종업원 인수 지원	있음	있음	없음	없음	없음

자료: 미국 연방세법(Internal Revenue Code, IRC), 영국 양도차익과세법(TCGA; Taxation of Chargeable Gains Act 1992), 독일 소득세법(EStG; Einkommensteuergesetz), 일본 조세특별조치법(租税特別措置法), 중소기업청(中小企業庁), 「令和6年度税制改正 (中小企業関連)」 및 「経営資源集約化税制」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 저PBR 기업 등의 상장주식 평가방법 개편

(1) 개정내용

정부는 최대주주가 보유한 상장주식 가운데 상속세 및 증여세 부담을 줄이기 위하여 주가를 인위적으로 낮게 유지한 것으로 추정되는 이른바 '주가 누르기' 기업의 주식에 대하여, 평가기간을 확장하고 평가가액을 할증하는 세법개정안을 제출하였다. 현행 「상속세 및 증여세법」은 상장주식을 평가기준일 전후 각 2개월간 공표된 매일의 거래소 최종 시세가액(종가)의 평균액으로 평가하고 있는데, 개정안은 이러한 원칙을 유지하되 주가를 인위적으로 낮게 유지한 경우에 한하여 예외적인 평가방법을 적용하도록 하는 것이다.

개정안의 주요 내용을 살펴보면, 다음의 두 가지 요건 중 하나에 해당하는 경우 주가를 인위적으로 낮춘 것으로 추정한다. 우선 최근 13반기(6년 6개월) 중 12반기의 주가순자산비율(PBR)이 업종¹⁸²⁾별 하위 25%(유가증권 시장) 또는 하위 10%(코스닥 시장)에 해당하는 경우(이하 '저PBR 기업')이다. 둘째, 저PBR 기업에 해당하지 않더라도 현행 평가기간의 말일로부터 소급하여 1년간 교환사채 발행 등 주가에 부정적 영향을 미칠 수 있는 행위가 존재하고(행위요건), 현행 방법에 따른 시가평가액이 최근 6개월·1년·2년·3년간 종가 평균액 중 가장 큰 금액에 비해 30% 이상 낮은 경우(주가하락 요건)이다.

개정안은 상기한 요건에 해당하는 기업에 대해 국세청 평가심의위원회가 심의를 거쳐 주가를 인위적으로 낮췄는지 여부를 확정한다. 이 과정에서 납세자가 조세회피 목적이 없음을 입증하면 현행 평가방법이 유지되나, 입증하지 못하면 새로운 평가방법을 적용하여 과세관청이 세액을 결정하게 된다. 이렇게 주가를 인위적으로 낮춘 것으로 평가된 기업 중 저PBR 기업은 현행 평가액의 1.3배 또는 최근 6개월부터 6년 6개월까지 8개 기간별 종가 평균액 중 가장 큰 금액으로 주식을 평가하게 된다. 한편, 행위요건 및 주가하락 요건을 충족한 기업은 최근 6개월부터 3년까지 4개 기간별 종가 평균액 중 가장 큰 금액으로 주식평가액을 산정하게 된다.

또한, 개정안은 주가를 인위적으로 낮춘 기업의 주식을 거래하는 경우 특수관계인 간 저가양수 또는 고가양도에 따른 이익의 증여 과세에도 새로운 평가방법을

박정환 추계세제분석관(jhpark83@assembly.go.kr, 6788-4835)

182) 업종 구분은 글로벌 산업분류기준(GICS) 등을 활용하여 국세청이 고시할 예정이다.

적용하도록 하였다. 현행 거래소 장내에서 정규시간에 매매된 상장주식 등은 이익의 증여 과세대상에서 제외하고, 「법인세법」 및 「소득세법」상 부당행위계산부인이 적용되지 않는 거래는 원칙적으로 이익의 증여로 보지 않고 있다. 그러나 개정안은 최대주주 등이 특수관계인과 주가를 인위적으로 낮춘 기업의 상장주식을 거래한 경우에는 과세대상 제외 범위에서 배제하고, 부당행위계산부인이 적용되지 않더라도 이익의 증여로 간주하도록 하였다.

[표 104] 저PBR기업 등의 상장주식 평가방법 개편 관련 정부안 주요 내용

구 분	주요 내용
추정요건	① (저PBR기업) 최근 13반기 중 12반기의 PBR이 업종별 하위 25%(코스피), 10%(코스닥) ② (저PBR기업 외) 행위요건 및 주가하락요건 충족 기업 (행위요건) 현행 평가기간 말일부터 소급하여 1년간 중복상장, 교환사채 발행 등 주가에 부정적 영향을 미칠 수 있는 행위 존재 (주가하락요건) 현행 시가평가액 $\leq \text{Max}\{\text{최근 0.5년} \cdot \text{1년} \cdot \text{2년} \cdot \text{3년간 평균액}\} \times 0.7$
확정절차	평가심의위원회 심의·확정 * 납세자가 조세회피 목적 없음을 입증 시 현행 평가방법 유지
평가방법	① 해당 시: $\text{Max}\{\text{현행 평가액} \times 1.3, \text{최근 6개월} \cdot \text{1년} \cdot \text{2년} \cdot \text{3년} \cdot \text{4년} \cdot \text{5년} \cdot \text{6년} \cdot \text{6년 6개월간 각각의 평균액}\}$ ② 해당 시: $\text{Max}\{\text{최근 6개월} \cdot \text{1년} \cdot \text{2년} \cdot \text{3년간 각각의 평균액}\}$
적용시기	2027.4.1. 이후

주: 1) $\text{PBR} = \text{시가총액} / \text{회계상 순자산가치}$
2) 업종구분은 GICS 등을 활용하여 국세청 고시 예정
3) 소급기간은 모두 현행 평가기간의 말일로부터 기산
자료: 정부안 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 제22대 국회에서도 저평가된 상장주식의 평가방식 개선에 대하여 2건의 의원안이 발의되어 계류 중이다. 현재 계류 중인 의원안을 살펴보면, 이소영의원안(의안번호 2210445)은 PBR이 일정 수준 미만인 상장기업에 대하여 심의절차 없이 비상장주식의 보충적 평가방법에 따른 가액으로 평가하도록 하고 있으며, 이훈기의원안(의안번호 2220456)은 세무상 1주당 순자산가치의 80%를 평가 하한으로 설정 하되 자본잠식·회생절차 기업은 제외하고, 지배관계에 있는 상장 자회사·손자회사에 동일한 평가방식을 단계적으로 적용하도록 하고 있다. 정부안이 업종 내 PBR 순위 등을 바탕으로 주가를 인위적으로 낮춘 기업을 추정하고, 이에 대해 조세회피

의도가 있었는지 심의를 거쳐 이것이 인정될 경우 주식을 할증하거나 과거 주가를 반영하여 주식가치를 상향평가하는 데 반해, 의원발의안은 PBR이 일정 수준 이하인 경우 평가하한을 설정하거나, 보충적인 평가방법을 바탕으로 주식가치를 상향평가하는 방식을 채택하고 있다.

[표 105] 재정경제기획위원회에 계류 중인 상장주식 평가방법 관련 의원안 주요 내용

	정부안 (2221045, 2026.9.3.)	이소영의원안 (2210445, 2025.5.9.)	이훈기의원안 (2220456, 2026.8.5.)
적용대상	① 저PBR 상장기업, ② 행위요건과 주가하락 요건을 모두 충족하는 상장기업	PBR 0.8 미만인 상장기업	상장주식 일반
대상의 판정기준	업종 내 PBR 상대순위	PBR	1주당 순자산가치
심의절차	국세청 평가심의위원회 에서 심의	없음	없음
입증책임	납세자가 조세회피 목 적이 없음을 입증	없음	없음
평가방법	① 현행 평가액의 130%와 최근 0.5~6.5년의 기간 별 평균액 중 최댓값 ② 최근 6개월~3년간 기간별 평균액중 최댓값	비상장주식의 보충적 평가방법(순손익가치: 순자산가치의 3:2 가중 평균) 적용	세무상 1주당 순자산가 치의 80%를 평가하한 으로 적용
예외규정	납세자의 조세회피 목 적이 없음을 반증	없음	자본잠식, 회생절차, 구 조조정기업 제외
최대주주 할증평가 존치여부	존치	폐지	폐지

주: ()안은 의안번호 및 제출·발의일자

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

저PBR 기업 등의 상장주식 평가방법 개편에 따른 세수효과는 평가특례의 적용대상과 적용시기를 결정하는 핵심 변수들이 현재로서는 확정되지 않았거나 관측 가능한 자료가 존재하지 않아 현 시점에서 합리적으로 추정하는 데 한계가 있다. 구체적으로, 개정안에 따른 저PBR 기업 등의 요건 해당 여부 등을 추정 시 업종구분 및 재

무제표와 시가총액의 기준 적용 등에 대한 세부적인 사항이 규정되지 않았으며, 상속 및 증여의 발생시기 등에 대한 합리적인 예측이 불가능해 연도별 세수효과를 산출할 수 없다.

(3) 분석의견

정부의 상장주식 평가방법 개편안은 지배주주가 상속이나 증여를 앞두고 주가를 인위적으로 낮게 유지하여 상속세 및 증여세 부담을 회피하는 행위를 방지하고, 억제된 시가가 아닌 정상 가격으로 과세하려는 취지로 이해된다. 이는 지배주주의 사익과 일반주주의 이익이 충돌하는 취약한 기업지배구조가 이른바 '코리아 디스카운트'의 주요 원인 중 하나로 지적¹⁸³⁾되어 온 점을 고려할 때, 조세제도를 통해 지배주주의 주가 억제 유인을 줄이려는 시도로 볼 수 있다. 이하에서는 저PBR 기업 등 개정안의 적용 가능성이 있는 기업들의 현황을 살펴보고, 추정요건으로서 저PBR 기준의 적합성, 추정규정 및 입증책임 구조의 타당성, 업종 및 상장여부에 따른 과세 형평성에 대하여 검토한다.

저PBR 기업 등 개정안에 따라 평가방법이 변경될 가능성이 있는 기업의 분포 현황

우선 개정안의 추정요건에 따라 주가를 인위적으로 낮춘 것으로 추정될 수 있는 저PBR 기업 등의 분포를 살펴보고자 한다. 이를 위해 2026년 6월 30일을 기준으로 이전 13반기(6년 6개월, 2020년 상반기~2026년 상반기)간 유가증권(KOSPI) 및 코스닥(KOSDAQ) 시장에 상장된 기업의 재무자료와 주가자료를 바탕으로 상장기업의 PBR을 산출하였다. PBR은 기간말 시가총액을 자본총계로 나눈 비율로 산출하는데, 기간별 시가총액은 한국거래소 통계를, 자본총계는 상장회사협의회 TS2000 데이터베이스 자료를 활용하여 집계하였다. 개정안에서 저PBR 기업은 유가증권 시장의 경우 업종별 하위 25%, 코스닥 상장기업의 경우 업종별 하위 10%로 규정된다. 단, PBR의 산정을 위하여 필요한 재무제표 기준 및 업종의 구분 등 세부적인 정보는 규정되어 있지 않은 관계로, 재무제표는 별도 재무제표 기준, 업종은 글로벌 산업분류기준(GICS)의 대분류 기준¹⁸⁴⁾으로 산출하였다.

183) 김준석, 강소현, 「코리아 디스카운트 원인 분석」, 이슈보고서 23-05, 자본시장연구원, 2023.2.

184) 정부가 개정안의 업종기준으로 준용하려 하는 한국거래소·금융위원회의 “저PBR 기업 공표제도”의 업종별 분류는 GICS 대분류를 기준으로 할 계획이다.(금융위원회 보도자료, “저PBR기업 공표제도 세부기준(안)에 대한 의견수렴을 시행합니다.”, 2026.7.29.)

최근 13반기(6년 6개월) 동안 PBR 자료가 모두 존재하는 상장기업은 1,914개(유가증권 시장 728개, 코스닥 시장 1,186개)로 집계되었다. 이들의 상장기업 수 분포는 시장별·업종별로 매우 상이한 특징을 보인다. 가령, 산업재, 자유소비재, 소재 등 업종은 유가증권 시장 및 코스닥 시장 모두 100개 이상의 기업이 상장되어 있는 반면, 코스닥 시장의 부동산, 에너지, 유틸리티 업종의 경우에는 10개 이하의 기업이 상장되어 있어, PBR 하위 10%를 산출할 경우 1개의 기업도 포함되지 않는 분포를 보인다.

한편, 이들 기업의 시장별·업종별 평균 PBR의 분포를 산출하여 살펴보면, 상장기업 수와 마찬가지로 업종별 편차가 큰 모습을 보이고 있다. 헬스케어, 커뮤니케이션서비스, 정보기술 등 업종은 유가증권 시장 및 코스닥 시장 모두 평균 PBR이 1.5를 상회하는 반면, 부동산, 유틸리티 업종의 경우에는 시장별로 평균 1을 하회하는 수준으로 나타났다. 금융업종의 경우, 유가증권 시장의 평균은 0.6, 코스닥 시장의 평균 2.05로 집계되는 등 동일업종 내에서도 거래시장에 따라 편차가 크게 나타났다.

이를 바탕으로 저PBR 기업을 산정한 결과, 상장기업 중 저PBR 기업은 97개(유가증권 시장 69개, 코스닥 시장 28개)로 집계¹⁸⁵⁾된다. 대체로 시장별·업종별로 5개 미만의 기업이 존재하는 가운데, 업종 내 기업수가 많은 유가증권 시장의 산업재, 소재, 필수소비재 및 자유소비재 업종에서는 업종 내 10개 이상의 기업이 저PBR 기업으로 분류되었다.

185) 금융위원회 보도자료에 따르면, 2026년 5월 기준 한국거래소의 간이 시뮬레이션 결과 저PBR 기업은 약 120개 수준으로 추정된다고 발표하였다. 본문의 추정과의 차이는 시점상 2026년 상반기 재무제표 및 주가자료 포함여부에서 발생하는 것으로 보인다.

[표 106] 상장기업 및 저PBR 기업의 시장별·업종별 분포

(단위: 개, 배)

업종분류	상장기업수 ¹⁾				PBR(평균) ²⁾			
	KOSPI		KOSDAQ		KOSPI		KOSDAQ	
	전체	저PBR	전체	저PBR	전체	저PBR	전체	저PBR
계	728	69	1,186	28	-	-	-	-
금융	42	4	28	1	0.60	0.27	2.05	0.36
부동산	5	-	3	-	0.75	-	0.95	-
산업재	159	15	181	3	1.15	0.36	1.49	0.32
소재	159	14	102	4	1.03	0.31	1.63	0.32
에너지	9	1	7	-	0.92	0.24	1.92	-
유틸리티	13	-	2	-	0.48	-	0.97	-
자유소비재	139	12	141	3	1.01	0.30	1.12	0.29
정보기술	57	5	406	8	1.59	0.47	2.08	0.45
커뮤니케이션서비스	24	2	76	1	2.35	0.49	2.44	0.42
필수소비재	69	10	64	4	1.42	0.35	2.07	0.43
헬스케어	52	6	176	4	3.57	0.71	5.12	0.60

주: 1) 상장기업수는 최근 13반기(6년 6개월, 2020.上.~2026.上.) PBR이 존재하는 기업만 집계

2) PBR은 해당 업종 내 기업의 최근 13반기(6년 6개월)간 PBR의 단순평균

자료: TS2000 및 한국거래소 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

개정안에 따라 주가를 인위적으로 낮춘 기업으로 추정될 가능성이 있는 기업에는 저PBR 기업뿐만 아니라, 행위요건과 주가하락요건을 모두 충족하는 기업도 포함된다. 이러한 기업의 현황은 요건별로 다음의 기준을 적용하여 산출하였다. 우선 행위요건을 충족한 기업은 최근 1년간(2025.7.~2026.6.) 교환사채의 발행을 공시한 기업으로 보았다. 정부 개정안에는 교환사채의 발행 등 대통령령으로 정하는 기업가치에 부정적 영향을 미친 행위를 행위요건으로 규정하고 있는데, 교환사채의 발행 이외의 행위에 대해서는 현 시점에 규정된 것이 없으므로 분석의 범위를 한정하였다. 다음으로 주가하락 요건은 해당 기업의 2026년 6월 종가를 기준으로 이전 6개월(2026.1.~2026.6.), 1년(2025.7.~2026.6.), 2년(2024.7.~2026.6.), 3년(2023.7.~2026.6.)간 주가평균 중 최댓값과 비교하여 30% 이상 하락한 기업을 집계하였다.

집계결과, 2026년 상반기 말일을 기준으로 최근 1년간 134개의 기업이 교환

사채의 발행을 공시하였다. 이들의 이전 주가평균 대비 하락폭을 분포로 살펴보면, 절반 이상인 73개 기업이 30% 미만으로 하락하여 주가하락 요건에 해당하지 않았으나, 61개 기업은 주가하락 요건에도 해당되어 개정안에 따라 주가를 인위적으로 낮춘 기업으로 추정될 가능성이 있는 기업에 포함되었다.

[표 107] 교환사채 발행기업의 주가하락폭 분포

(단위: 개)

	교환사채 발행공시 ¹⁾	이전 주가평균의 최댓값 ²⁾ 대비 하락폭			
		70% 초과	50~70%	30~50%	30% 미만
상장기업 수	134	4	20	37	73

주: 1) 최근 1년(2025.7.~2026.6.)간 교환사채 발행을 공시한 기업을 의미

2) 이전 6개월, 1년, 2년, 3년의 평균 중 최댓값을 의미

자료: 한국거래소 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

추정요건으로서 저PBR 기준의 적합성

개정안은 인위적인 주가 억제라는 행위 자체를 직접 규정하지 않고, 장기간 업종 내 상대적으로 낮은 PBR을 기록한 사실로부터 이를 간접적으로 추정하고 있다. 따라서 추정요건의 적정성은 저PBR이 지배주주의 인위적인 주가 억제를 판별할 수 있는 지표인지에 달려 있다.

그런데 PBR은 기업의 자기자본이익률(ROE), 성장성, 주주환원 정책, 자산 구성 및 회계상 순자산의 측정방식 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 예컨대 토지 등 유형자산이나 계열사 지분을 장부가액으로 보유한 비중이 높은 기업, 수익성이 낮은 성숙산업의 기업, 경기 변동에 민감한 업종의 기업은 지배주주의 행위와 무관하게 구조적으로 낮은 PBR을 기록할 수 있다.

이와 관련하여 PBR이 재무 등 다양한 요인에 따라 결정되며, 따라서 지배주주의 행위로부터 받는 영향이 제한적일 수 있다는 다수의 선행연구가 존재한다. 김준석·강소현(2023)은 45개국 상장기업의 PBR 결정요인을 분산분해 방식으로 실증분석한 결과, 주주환원 요인 및 재무적 특성(수익성, 성장성) 요인이 각각 PBR의 37%, 36%를 설명하는 주요 요인으로 분석되었으며, 기업지배구조 요인은 PBR의 7% 수준밖에 설명하지 못하는 것으로 나타났다. 양철원 외(2025)¹⁸⁶⁾도 국내 상장

186) 양철원, 왕수봉, 최재원, “무엇이 과연 코리아디스카운트와 PBR을 설명하는가? 성장동력, 주주환원, 기업지배 가설의 비교”, 한국증권학회지 54(5), 2025.

기업을 대상으로 PBR의 결정요인을 분석한 결과, 기업의 거버넌스 지표는 통계적으로 유의하지 않음에 따라 지배주주의 행위가 PBR에 미치는 영향이 제한적일 수 있음을 확인하였다. 해당 연구는 총자산 대비 R&D 비중이나 설비투자 등 성장동력과 관련된 지표들이 통계적으로 유의하게 나타나 PBR을 결정하는 주요 요인인 것으로 보고되었다.

한편, 김우찬·라진혁(2025)¹⁸⁷⁾ 등은 지배주주가 인위적으로 주가를 낮출 수 있는지 검증하기 위해 상속주식의 가액 확정일 전후의 주가변동을 분석하였다. 동 연구는 만약 지배주주가 상속세 부담을 줄이기 위해 평가기간 동안 주가를 인위적으로 억제한다면, 평가가액이 확정된 이후에는 억제 유인이 사라지므로 주가가 비정상적으로 상승하여야 한다고 보았다. 분석 결과, 상속세가 확정된 이후에도 주가의 상승세가 통계적으로 유의하게 관찰되지 않음에 따라, 단순히 낮은 PBR 등의 현상은 인위적인 주가 억제의 징표로 보기 어렵다고 해석하였다.

정리하면, 개정안의 저PBR 요건은 장기간 업종 내 상대적으로 낮은 PBR로부터 인위적인 주가 억제를 추정하고 있으나, PBR은 지배주주의 행위 외에도 기업의 수익성, 자산 구성, 업종 특성 등에 의해 구조적으로 결정되는 지표이므로, 단순히 업종 내에서 낮은 PBR을 유지하는 기업이 조세회피 목적을 갖고 있다고 보기 어려운 측면이 존재한다. 이에 저PBR 기업으로 추정되는 기업에 대해 주가를 인위적으로 낮게 유지한다고 추정하는 경우, 조세회피와 무관한 기업이 포함될 가능성이 있다.

업종 및 상장여부에 따른 과세형평성

개정안은 시장별·업종별로 구분하여 상대적인 PBR 순위를 기준으로 추정요건을 적용하므로, 업종에 따라 동일한 PBR 수준의 기업이라도 요건 해당 여부가 달라질 수 있다. 특히, 업종 내 기업이 충분하지 않은 경우에는 구조적으로 저PBR 기업으로 구분될 수 없으므로, 업종별로 형평성 문제가 발생할 수 있다. 또한, 개정안이 상장기업에 적용되기 때문에, 상장기업과 비상장기업 간에 과세형평성 문제 또한 발생할 수 있다.

정부는 업종별로 PBR의 차이가 존재함에 따라 업종별 차이 없이 일률적인 PBR 기준을 통해 저PBR 기업을 추정할 경우, PBR 평균이 낮은 업종에서 대부분

187) 김우찬, 라진혁, “상속세가 완화되면 주가가 상승하는가?”, 재무연구 38(2), 2025.

의 저PBR 기업이 발생할 수 있다고 설명하고 있다. 시장별·업종별로 PBR 평균을 살펴보면, 업종별로 상위 업종과 하위 업종간의 차이가 비교적 크게 발생하는 현상이 관측된다.

[표 108] 시장별 상장기업수와 PBR 평균 상하위 3개 업종

(단위: 개, 배)

업종분류		상위 3개 업종			하위 3개 업종		
		1위	2위	3위	1위	2위	3위
상장기업 수	코스피	산업재 (159)	소재 (159)	자유소비재 (139)	부동산 (5)	에너지 (9)	유틸리티 (13)
	코스닥	정보기술 (406)	산업재 (181)	헬스케어 (176)	유틸리티 (2)	부동산 (3)	에너지 (7)
PBR 평균	코스피	헬스케어 (3.57)	커뮤니케이션 (2.35)	정보기술 (1.59)	유틸리티 (0.48)	금융 (0.60)	부동산 (0.75)
	코스닥	헬스케어 (5.12)	커뮤니케이션 (2.44)	정보기술 (2.08)	부동산 (0.95)	유틸리티 (0.97)	자유소비재 (1.12)

주: ()안은 업종 내 상장기업수 및 PBR 평균

자료: TS2000 및 한국거래소 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 업종에 따라서는 구조적으로 저PBR 기업에 대한 추정기준이 적용되지 않을 수 있으며, 이는 다른 업종과의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 앞서 살펴본 저PBR 기업의 분포에 따르면, 몇몇 업종은 저PBR 기업 여부를 판별할 충분한 수의 상장기업이 존재하지 않음에 따라 실제로 지배주주로 인하여 주가가 낮게 유지된다고 하더라도 저PBR 기업 요건에 해당되지 않을 가능성이 있다. 가령, 코스닥 시장의 부동산, 에너지, 유틸리티 업종은 업종 내 전체 기업수가 10개 미만임에 따라, 하위 10%를 산출할 경우 1개의 기업도 해당되지 않는다.

또한, 개정안은 상장주식에만 적용되므로, 동일한 업종과 기업가치를 가진 기업이라도 상장여부에 따라 평가방법이 달라진다. 이러한 측면에서 개정안이 오히려 취지와 달리 상속 및 증여 계획에 따라 기업의 상장유인 저해요인으로 작용할 가능성이 있다. 추가적으로 개정안이 업종 내 상대순위에 해당하는 일부 기업에만 적용되고, 해당 기업에 대해서는 순자산가치 등 기업의 내재가치와 무관하게 과거 주가의 최댓값을 기준으로 평가한다는 점에서 상장기업 간, 그리고 상장·비상장기업

간 형평성에 새로운 차이를 발생시킬 가능성도 있다.

이와 관련하여 앞서 살펴본 의원안들은 상장주식의 평가가액에 비상장주식의 보충적 평가방법 또는 순자산가치의 일정 비율을 하한으로 설정하는 방식을 취하고 있다. 이러한 방식은 평가의 기준을 기업의 내재가치에 두고 상장·비상장 간 평가체계를 정합적으로 구성하며, 개별 기업의 조세회피 목적을 심의하지 않으므로 입증책임 및 집행비용의 문제도 발생하지 않는다는 점에서 정부안과 구별된다. 이에 국회 심의과정에서 업종별 대상기업의 분포와 기준값을 확인하고, 업종 분류의 법적 근거와 시장별 차등 기준의 타당성, 그리고 평가 하한을 설정하는 의원안 방식과 비교하여 검토할 필요가 있다.

입증책임 구조의 타당성

개정안은 저PBR 기업 또는 행위요건과 추가하락 요건을 동시에 만족하는 기업에 대해 인위적인 추가 억제를 법률상 추정하고, 납세자가 조세회피 목적이 없음을 입증하지 못하면 평가심의위원회의 심의를 거쳐 평가특례를 적용하도록 하고 있다. 이에 세법상 입증책임을 납세자에게 부담시키는 근거가 동 개정안에 적용될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

우선 조세소송에서 과세요건 사실의 존재에 대한 입증책임은 원칙적으로 과세관청에 있다. 그러나 「상속세 및 증여세법」의 배우자 등에게 양도한 재산의 증여추정(제44조), 명의신탁재산의 증여의제(제45조의2) 등과 같이 과세관청은 납세자의 특정 상황에 대해 납세요건이 성립되었다고 보고 과세하고, 반대로 납세자가 자신의 상황이 과세요건이 성립한다는 사실에 해당하지 않음을 입증해야 하는 경우도 존재한다.

입증책임이 전환된 규정들은 추정의 기초사실이 납세자 자신의 행위이거나 납세자의 지배영역 안에 있는 사실이고, 반증에 필요한 자료(금융거래 내역, 계약서, 자금흐름 등)도 납세자가 보유하고 있다는 공통점이 있다. 이와 관련하여 다수의 판례¹⁸⁸⁾와 선행연구¹⁸⁹⁾에서는 증거가 납세자에게 편재되어 있다는 정보의 비대칭이 입증책임 전환을 정당화하는 근거로 설명하고 있다.

이러한 점에서 개정안은 입증책임의 전환을 적용하는 기존 사례와 차이가 있

188) 대법원 1992.7.28. 선고 91누10909 판결 등

189) 길용원, 「상속세 및 증여세법상 의제추정규정의 입증책임에 관한 연구」, 가천법학 6(4), 2013 등

다. 첫째, 추정의 기초사실이 납세자의 행위가 아니라 시장의 결과이다. 명의신탁이나 배우자에 대한 증여 등은 납세자의 행위가 경험칙의 출발점이 되는 반면, PBR은 불특정 다수 투자자의 판단이 집적된 결과이며 지배주주의 행위는 그 결정요인 중 하나에 불과하다. 둘째, 정보 비대칭이 있다는 근거가 상대적으로 약하다. PBR의 주요 결정요인인 수익성, 자산구성, 배당정책, 업종 특성 등은 대부분 공시정보로서, 상속인이 과세관청보다 우월한 정보를 가지고 있다고 보기 어렵다.

(4) 소결

정부는 2026년 세법개정안에 상속세 및 증여세 부담을 줄이기 위하여 주가를 인위적으로 낮게 유지한 것으로 추정되는 저PBR 기업 등의 최대주주 보유 상장주식에 대하여, 평가기간을 확장하고 평가액을 할증하는 내용을 포함하였다. 동 개정안은 지배주주의 주가를 억제하려는 유인을 줄이고 상속 또는 증여 시 조세회피를 방지하려는 취지로 이해된다.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요하다. 우선 저PBR 요건은 PBR이 기업의 수익성, 자산 구성, 업종 특성 등에 의해 구조적으로 결정된다는 점에서 지배주주의 인위적인 주가 억제를 판별하는 지표로서 한계가 있을 수 있으며, 선행연구도 이러한 가능성을 시사하고 있다.

또한, PBR의 업종 내 상대순위를 기준으로 하는 추정요건은 비상장기업이나 업종내 상장기업 수가 작은 업종에 대해서는 저PBR 기업을 판별하지 못함에 따라, 추정의 대상에서 구조적으로 배제됨으로써 업종별·상장여부별 형평성 문제를 야기할 수 있다.

마지막으로 동 개정안에 조세회피 목적의 부존재를 과세당국이 아닌 납세자가 입증하도록 하는 방식이 타당한지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 입증책임의 전환은 명의신탁재산 증여의제 등 기존 「상속세 및 증여세법」상에도 존재하나, 기존 사례와 달리 추정의 기초사실이 납세자 자신의 행위에서 비롯된 것이 아니며, 과세당국에 비해 납세자가 정보의 우위가 있다고 보기도 어렵다.

5. 지방세

가. 「2026년 지방세제 개편안」 주요 내용

행정안전부는 주거·민생 안정과 지역 주도 균형성장을 지원하고 지방세 과세체계를 합리화하기 위한 「2026년 지방세제 개편안」을 발표하였다. 이번 개편안은 「지방세 기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」 및 「지방세특례제한법」의 개정을 주요 내용으로 한다.

주거안정을 위한 주택 관련 지방세제 지원 확대

정부는 무주택자와 실수요자의 주택 취득 부담을 완화하고 주택공급을 촉진하기 위해 생애최초 주택 취득세 감면 확대, 1세대 1주택 재산세 특례 연장 및 주택공급 관련 취득세 감면 확대 등을 추진한다. 먼저 생애최초 주택 취득세 감면대상을 현행 취득가액 12억원 이하 주택에서 주거용 오피스텔까지 확대한다. 또한 40세 미만 청년이 생애최초로 주택을 취득하는 경우 취득세 감면한도를 현행 200만원에서 300만원으로 상향한다. 일정 요건을 갖춘 소형 오피스텔이나 소형주택을 보유하였다가 처분한 경우에는 이후 주택을 취득할 때 한 차례에 한하여 생애최초 취득세 감면을 적용할 수 있도록 하여 단계적인 주택 구입을 지원한다.

둘째, 1세대 1주택자의 보유세 부담 완화를 위해 재산세 세율 특례도 2029년 말까지 연장한다. 현행 특례는 공시가격 9억원 이하 1세대 1주택자에게 재산세 표준세율 0.1~0.4%보다 0.05%p 낮은 세율을 적용하는 제도로, 2021년 공시가격 상승에 따른 세부담 완화를 위해 한시적으로 도입된 이후 연장되어 왔다.

셋째, 주택공급 지원을 위한 취득세 감면도 확대된다. 공공주택사업자와 신축 매입약정을 체결하여 임대주택을 건설하는 경우 취득세 감면율을 현행 15%에서 2027년 70%, 2028년 50%로 확대한다. 활용도가 낮은 비주거시설을 주거시설로 용도변경하는 경우에는 대수선에 따른 취득세를 2027년 말까지 전액 감면하며, 재개발조합이 현금청산 대상 부동산을 취득하여 일정 기간 내 착공하는 경우에는 취득세 감면을 확대한다.

넷째, 담배분 지방교육세를 2026년 말 일몰하고, 동일한 담배소비세의 43.99%

신미정 추계세제분석관(mjshin@assembly.go.kr, 6788-4837)

를 재원으로 하는 지방주거복지세를 신설한다. 지방주거복지세는 시도 목적세로서 지방주도형 공공주택 공급 등을 위한 재원으로 활용할 계획이며, 세율을 기존 담배분 지방교육세와 동일하게 설정하여 담배가격 인상이나 납세자의 추가적인 세부담은 발생하지 않도록 설계하였다.

마지막으로 주택 관련 취득세 중과제도는 일부 합리화하였다. 종전주택과 신규주택이 모두 조정대상지역에 있는 일시적 2주택자의 경우 취득세 중과를 적용하지 않기 위한 종전주택 처분기한을 현행 3년에서 2년으로 단축한다. 이는 2026년 10월 1일 이후 신규주택 취득분부터 적용할 예정이다.

비수도권·인구감소지역에 대한 지방세 지원 강화

정부는 지역 주도 균형성장을 지원하기 위해 지방세 감면체계를 수도권·비수도권·인구감소지역으로 차등화하고, 지방 투자 및 기업 유치에 대한 세제지원을 확대한다. 먼저, 벤처기업집적시설과 신기술창업집적지역에 대한 취득세·재산세 감면은 지역에 따라 인구감소지역 > 비수도권 > 수도권 순으로 높은 감면율을 적용하도록 개편한다. 예를 들어 벤처기업집적시설 사업시행자의 경우 수도권 취득세·재산세 감면율은 각각 15%로 낮추는 반면, 비수도권은 현행 수준을 유지하고 인구감소지역은 취득세 50%, 재산세 75%까지 감면한다. 입주기업과 신기술창업집적지역에 대해서도 같은 방식의 지역별 차등감면 체계를 적용한다.

둘째, 지방 부동산시장 지원을 위한 한시적 세제지원도 연장한다. 인구감소지역에서 민간임대 목적으로 취득하는 주택에 대해서는 취득세 중과 제외 및 주택 수 제외 특례를 연장한다. 비수도권에 소재한 전용면적 85㎡ 이하·취득가액 6억원 이하 준공 후 미분양 아파트를 최초 취득하는 경우에도 취득세 중과 제외 및 주택 수 제외를 연장하고, 사업주체와 해당 주택을 분양받은 자에 대한 취득세 감면도 2027년까지 연장한다.

셋째, 지방 신산업 투자 유치를 위한 기업지원도 확대한다. 해외진출기업이 국내로 복귀할 때 종전에는 해외사업장을 청산·양도해야 지방세 감면이 가능했으나, 개정안은 해외사업장을 축소하거나 유지하는 부분복귀 기업까지 지원대상에 포함한다. 국내외 사업의 동일 업종 판단기준도 한국표준산업분류상 세분류에서 중분류로 완화한다.

마지막으로, 기회발전특구 내 투자기업에 대한 지방세 감면도 연장하는 한편, 산증설 기업의 감면대상을 현행 공장에서 산업용 건축물 등으로 확대하여 데이터센터 등 다양한 산업의 지방 투자를 지원한다.

부동산 지방세 과세체계 합리화

정부는 기업이 보유한 토지의 생산적 이용을 유도하고 장기간 사업에 사용되지 않는 개발사업용 토지에 대한 저율과세를 정비하기 위해 재산세 별도합산분리과세 체계를 조정한다. 먼저 법인의 건축물 부속토지가 재산세 별도합산과세를 적용받기 위한 기준을 강화한다. 현행은 건축물 가액이 부속토지가액의 2% 미만이면 별도합산 적용을 배제하고 있으나, 법인에 대해서는 해당 기준을 5% 미만으로 상향하여 토지를 실제 사업에 사용하는 정도가 낮은 경우 종합합산과세하도록 한다. 개인에 대해서는 현행 기준을 유지한다.

둘째, 개발사업용 토지의 재산세 분리과세에도 적용기간을 신설한다. 도시개발사업용 토지는 실시계획고시일부터 10년, 산업단지 조성공사용 토지는 착공일부터 10년, 주택건설사업용 토지는 사업계획승인일부터 5년을 원칙적인 분리과세 적용기간으로 설정한다. 다만 비수도권 및 수도권 내 인구감소지역은 3년을 추가로 인정한다. 이를 통해 개발사업을 장기간 추진하지 않으면서 계속 저율의 분리과세 혜택을 받는 사례를 제한하려는 것이다. 아울러 현재 별도의 적용기한 없이 운영되는 일부 분리과세 토지에 일몰기한을 설정하고, 별도합산과세대상 토지를 신설·확대 또는 축소할 때에도 분리과세대상 토지와 같이 타당성 평가를 거치도록 한다.

셋째, 고급주택 취득세 중과기준도 개편한다. 현행 고급주택의 가격기준을 공시가격 9억원에서 12억원으로 상향하고, 면적기준은 수도권과 비수도권을 차등하여 비수도권은 현행보다 50% 완화한다. 다만 고가 공동주택이 과도하게 큰 공용면적을 두어 전용면적 기준을 회피하는 것을 방지하기 위해 공용면적에서 제외할 수 있는 한도를 설정하고, 이를 초과하는 공용면적은 전용면적으로 간주하도록 한다.

마지막으로 회원제 골프장과 고급오락장용 토지 등 사치성재산에 대해서는 재산세 공정시장가액비율을 현행 70%에서 100%로 상향한다. 일반 토지의 공정시장가액비율은 70%로 유지한다.

사회연대경제 및 취약계층 등에 대한 지방세 지원

정부는 사회적기업 중심으로 운영되던 지방세 지원을 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업, 소셜벤처기업 등 사회연대경제기업 전반으로 확대한다. 먼저 사회적기업의 취득세 감면을 현행 50%에서 55~100%로, 재산세 감면을 현행 25%에서 5년간 55~100%로 확대한다. 종전 별도 감면이 없던 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업, 소셜벤처기업 및 생활협동조합에도 같은 수준의 지방세 감면을 신설한다. 기본 감면을 55%에 설립 초기 여부, 담세력 및 비수도권·인구감소지역 여부에 따른 추가 감면을 적용하여 최대 100%까지 감면받을 수 있도록 한다.

또한 전세사기피해자에 대한 취득세·재산세·등록면허세 감면과 노인복지시설, 국가유공자 등에 대한 지방세 감면을 2029년 말까지 연장한다.

과세형평성 및 납세편의 제고

과세형평성을 높이기 위해 유언대용신탁 및 수익자연속신탁에 대한 취득세·재산세 과세근거를 신설한다. 위탁자가 사망한 이후 임대료·매각대금 등의 수익권을 취득하는 수익자를 신탁재산을 취득한 것으로 보아 취득세를 과세하고, 해당 수익자를 재산세 납세의무자로 규정한다. 또한 납세자의 편의를 위해 상속 취득세 신고·납부기한을 개선하고, 재산세 납부유예 대상을 확대한다. 재산세 납부유예의 소득요건을 직전연도 총급여 7천만원에서 8천만원으로, 종합소득금액 6천만원에서 7천만원으로 각각 상향하고, 납세보증보험증권을 제공한 경우 보험료를 한도로 납부유예에 따른 이자상당액을 감면한다.

[표 109] 2026년 지방세제 개편안 주요 내용

구 분	주요 내용
주거안정 및 주택세제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 생애최초 취득세 감면대상 확대 및 추가 <ul style="list-style-type: none"> - 오피스텔 추가 및 40세 미만 감면한도 200만원→300만원 ◦ 공시가격 9억원 이하 1세대 1주택 재산세 특례 2029년까지 연장 ◦ 신축매입약정 임대주택·비주거시설 주거전환재개발사업 지방세 지원 확대 ◦ 담배분 지방교육세를 지방주거복지세로 전환 ◦ 조정대상지역 일시적 2주택 종전주택 처분기한 3년에서 2년으로 단축

구 분	주요 내용
지역 주도 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 벤처기업집적시설·신기술창업집적지역 감면 차등 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 인구감소지역 > 비수도권 > 수도권으로 차등 적용 ◦ 지방 준공 후 미분양주택 및 인구감소지역 민간임대주택 지원 연장 ◦ 국내복귀기업 감면대상을 부분복귀기업까지 확대 ◦ 기회발전특구 감면대상 확대
부동산 과세체계 합리화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법인 건축물 부속토지 별도합산 인정기준 강화 ◦ 개발사업용 토지 분리과세 적용기한 및 일몰 도입 ◦ 고급주택 가격기준 공시가격 상향 조정 및 지역별 면적기준 차등 <ul style="list-style-type: none"> - 고급주택 가격기준 공시가격 9억원에서 12억원으로 상향 조정 ◦ 회원제 골프장·고급오락장용 토지 공정시장가액비율 70%→100%
사회연대경제· 취약계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사회연대경제기업 취득세·재산세 감면 신설 및 확대 ◦ 전세사기피해자·노인복지시설·국가유공자 지방세 감면 연장
과세형평· 납세편의	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유연대용신탁·수익자연속신탁 과세체계 마련 ◦ 재산세 납부유예 소득요건 완화 및 이자상당액 감면

자료: 행정안전부, 「2026년 지방세제 개편안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

지방세제 개편안에 따른 세수효과

정부의 2026년 지방세제 개편안은 지방세 감면 5건의 신설·확대, 32건의 현행 연장, 19건의 재설계 및 1건의 종료를 포함하였다. 주요 내용을 살펴보면, 국내복귀기업과 기회발전특구 내 신·증설투자에 대한 감면을 확대하고, 생애최초 주택 및 신축매입약정 임대주택에 대한 세제지원을 강화하는 한편, 친환경자동차 등에 대한 기존 감면을 조정하는 내용이다.

정부는 2025년 결산 기준 지방세 지출 규모 1조 1,396억원에서 재설계 후 1조 849억원으로 547억원 감소한다고 제시하였다. 감면 신설·확대에 따른 지방세 지출 증가액은 1,723억원이며, 기존 감면의 재설계 및 종료에 따른 감소액은 각각 1,881억원과 389억원이다. 특히 친환경자동차 및 친환경선박 관련 감면 조정에 따른 지방세 지출 감소액은 1,720억원으로, 재설계에 따른 감소액의 대부분을 차지한다.

[표 110] 2026년 지방세 지출 재설계(안) 요약표

(단위: 억원)

유형	주요 내용			지출액		
	분야	세부 내용		현행	향후	증감
합계				11,396	10,849	△547
신설 확대 (5건)	소계			4,208	5,931	1,723
	국토·지역	국내복귀기업 감면 확대		-	78	78
	국토·지역	기회발전특구 내 신·증설투자		257	380	123
	기업구조	사회연대경제기업		-	74	74
	사회복지	청년층 생애최초 주택 감면 확대		3,785	4,569	784
		신축매입약정 임대주택 건축 감면 확대		166	830	664
연장 (현행) (32건)	소계			1,799	1,799	-
	농·어업	자경농민 농지 등	농·어업법인 부동산	1,026	1,026	-
	사회복지	노인복지시설	국가유공자	706	706	-
	교육·과학	환경친화적 車 충전시설	산학협력단	9	9	-
	기업구조	한국자산관리공사(캠코) 등		36	36	-
	국토·지역	기회발전특구 창업·이전 등		22	22	-
연장 (재설계) (19건)	소계			5,000	3,119	△1,881
	농·어업	농·수·산림 조합 등		500	495	△5
	사회복지	청소년수련시설	대한적십자사(의료외)	6	5	△1
	교육·과학	기초과학연구원 등	제로에너지 인증 건축물	182	134	△48
	문화·관광	문화예술·체육진흥 공공기관 부동산		25	13	△12
	기업구조	벤처기업집적시설	창업중소기업	508	414	△94
	수송·교통	친환경자동차(전기차)	친환경선박 취득	3,643	1,923	△1,720
	공공행정	신협·새마을금고		136	135	△1
종료 (1건)	소계			389	-	△389
	교육·과학	녹색건축 인증 건축물		389	-	△389

자료: 행정안전부, 「2026년 지방세제 개편안」

2026년 세법개정안 분석

발간일	2026년 10월 30일
발행인	국회예산정책처장
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, 2026



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

