

출장 결과보고서

2025. 12.

1. 출장개요

□ 출장 배경 및 목적

- 연구기관, 국제기구 방문을 통해 민간투자사업 및 기업 조세지원에 대한 주요 정책방향 및 관리체계 등을 살펴봄으로써 국내 제도의 개선방향을 모색함.
- 특히 유럽 및 OECD 회원국의 법인세 지원, 조세지출 관리제도 등을 살펴보고 우리나라 제도와 비교하므로써 국내 민간투자 활성화를 위한 방안을 논의하고자 함.

□ 방문 기관

- CEP(Council on Economic Policies)
 - 재정·통화·무역 정책 중심의 국제 비영리·비당파 경제정책 싱크탱크
 - “개인의 기회(individual opportunity), 사회적 응집력(social cohesion), 환경의 안정성(environmental stability)”에 대한 경제정책의 해결책을 실용적이고 구체적으로 제안함.
 - GTED(Global Tax Expenditure Database) 집계·공표 및 조세지출 투명성 지표 발표
 - GTED Flagship Report 2023, Tax Expenditures for Environmental Sustainability(2025), Tax Expenditures Country Report 등 조세지출에 대한 보고서를 발간하고 있음.
- OECD(Organization for Economic Co-operation and Development)
 - 전 세계 38개국이 가입한 국제경제 협력기구로 회원국 간 정책 경험을 공유하고 경제·사회 문제에 대한 정책 기준과 국제 규범을 만드는 역할을 함.
 - OECE는 정책에 영향을 미치는 국제표준과 지침을 작성하며 회원국은 OECD의 분석과 권고를 정책 수립에 참고함.
 - Public-Private Partnerships IN PURSUIT OF RISK SHARING AND VALUE FOR MONEY(2008), Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships(2025), Tax Expenditures in OECD Countries(2010), Tax Policy Reforms 2025 등 민간투자사업과 조세지출에 관련된 보고서를 발간하고 있음.
- 코레일 프랑스지사
 - 프랑스철도와 기술정보 교류, 교육연수 등 협력
 - 고속차량 등 부품 정보 조사, 부품 구매 업무 지원

2. 출장자 명단 및 출장 일정

□ 출장자(KDI)

- 이경배 조세지출평가팀장, 양인석 전문위원

□ 주요 출장 일정

- 2025.12.13. - 12.19.(5박 7일)

일 자	내용	비고
12. 13(토)	• (이동) 인천 → 파리	• 항공편 이동(인천→파리) • 파리 숙박(1박)
12. 14(일)	• (이동) 파리 → 취리히	• 기차편 이동 • 리옹역 → 취리히 중앙역 • 취리히 숙박(1박)
12. 15(월)	• (회의) CEP 회의(취리히) • (이동) 취리히 → 파리	• CEP(10:00 ~ 15:00) 회의 • 기차편 이동: 취리히 중앙역 → 리옹역
12. 16(화)	• (회의) 프랑스 PPP 조사	• 코레일 프랑스지사 담당자 면담
12. 17(수)	• (준비) 자료 수집 및 회의 준비	• 관계자 회의
12. 18(목)	• (회의) OECD 면담(파리) • (이동) 파리 → 인천	• OECD 본부(9:30~12:00) • 항공편 이동(파리→인천)

3. 주요 활동 내용

가. CEP 논의

1) GTED의 조세지출 데이터 수집

□ 배경

- GTED는 전세계에서 공개된 조세지출(tax expenditures) 자료를 모아 둔 데이터베이스임.
 - GTED는 (1) 공식(official) 자료를 기반으로 수집하며, (2) 대중에게 공개된 자료를 활용하며, (3) 각 국가별 기준(country-specific benchmarks)에 맞춰 수집함.
 - 데이터는 조세지출 제도/조항(TE provisions), 세수포기액(revenue forgone), 세목(tax), 조세지출 유형(TE type), 수혜자(beneficiaries), 정책목표(policy objective), 법적 근거(legal reference) 등 관련 정보를 포함하며 1990년부터 조세지출을 보고하는 모든 국가를 대상으로 함.
- GTED는 34개 언어로 작성된 1,000건 이상의 조세지출(tax expenditure) 보고서에서 얻은 정보를 기반으로 구축됨.

□ 수집 방법

- 1단계: Google 또는 해당 국가의 로컬 검색엔진에서 “국가명 + tax expenditure”를 영어와

현지언어로 함께 검색함.

- 2단계: 재무부(Ministry of Finance) 웹사이트에서 ‘tax expenditure’ 또는 동의어로 검색함.
- 3단계: 최신 예산보고서(Budget Reports) 5개를 찾아 문서 내에서 핵심 용어를 중심으로 검색함.
- 4단계: 국세청/세무당국(Tax Authority) 웹사이트와 연례보고서(annual reports)를 검색함.
- 5단계: 감사원(Audit Courts), 국회(Parliament), 행정부(Executive) 등 관련 정부기관 웹사이트도 추가로 검색함.

□ 분석 결과

- 조세지출을 레포팅하는 116개 국가(Reporting jurisdictions), 조세지출을 레포팅하지 않는 102개 국가(Non-reporting jurisdictions), 31,713건 조세지출 조항(TE provisions), 150,705건 세수포기액 추정치(Revenue forgone estimates)를 포함함.
- 1990년대 이후 조세지출(TE, tax expenditures)을 보고하는 국가 수가 꾸준히 증가함.
- 전세계의 세수포기액은 평균 GDP 대비 3.7%, 조세수입 대비 평균 23.0%
- 소득그룹별 평균
 - 저소득국(LICs, 13개국): GDP 대비 2.2%, 조세수입 대비 19.8%
 - 중하소득국(LMICs, 28개국): GDP 대비 3.3%, 조세수입 대비 23.3%
 - 중상소득국(UMICs, 28개국): GDP 대비 3.8%, 조세수입 대비 23.6%
 - 고소득국(HICs, 42개국): GDP 대비 4.4%, 조세수입 대비 23.3%

□ 조세지출 평가

- 조세지출은 큰 비용이 발생한다는 것을 인식하며,
- 의도된 효과와 실제효과가 일치하는지에 대해 제도의 편익 관점에서 평가해야 함.
- 조세지출에 대한 투명성이 중요한데, 아직까지 전세계 국가의 절반 정도만 조세지출에 대한 내용을 공개하고 있음.
- 조세지출 평가는 사전과 사후 평가가 모두 필요하며 효과성과 효율성 관점에서 증거기반으로 평가가 이루어지고 정책이 결정되어야 함.

2) GTED의 최근 연구

□ 2024년부터 Tax Expenditures Lab에서 발간하는 보고서

- 국가별 조세지출 제도(national tax expenditure systems)에 대한 상세 분석
 - 통일된 구조(템플릿, uniform structure)를 적용하여 각 국가의 전문가가 작성함.
 - 해당 국가의 언어와 영어로 함께 발간함.
- 네덜란드, 인도, 프랑스, 브라질, 모로코, 영국, 콜롬비아에 대한 보고서를 발간함.

- 멕시코, 짐바브웨, 독일, 칠레는 출판 준비 중
- 국가별 보고서는 비슷한 구조를 갖지만, 동시에 특정한 주제도 포함함.
 - 브라질 사례: 지방정부 수준의 조세지출에 관한 섹션을 포함함.
 - 콜롬비아 사례: 기준조세 체계에서의 한계에 초점을 둠.
 - 멕시코 사례: 평가가 거의 없거나 미흡함을 강조함.
- 보고서가 늘어나고 범위가 넓어지면서 비교분석(comparative analysis)을 할 수 있는 가능성이 높아짐.
 - 기준 조세체계(benchmark tax systems) 설정·비교(벤치마킹)
 - 대기업 최소세(Pillar 2) 제도의 운영·관리
 - 투자유치 제도(investment attraction regimes)
 - 디지털 서비스 과세(taxation of digital services)
 - 환경 관련 조세지출(environmental tax expenditures)의 운영·관리

3) 우리나라의 조세지출 제도

□ 소개 및 개요

- 조세지출의 지속적인 확대는 과세기반을 약화시키고 재정의 지속가능성에 구조적 위협임.
 - 조세지출은 매년 확대되어 2014년 34.3조원에서 2024년 70.5조원으로 연평균 증가율은 7.47%인데 이때 총지출 증가율 6.54%, 명목 GDP 증가율 4.55%임.
- 국세감면율의 법정한도를 3년 연속 법정한도를 초과함.
 - 국가 조세감면율 / 법정 한도: 2023년 15.8% / 14.3%, 2024년 16.1% / 14.6%, 2025년 16.0% / 15.5%
- 이에 대한 정책적 대응으로 (1) Active Restructuring of Tax Expenditures(조세지출의 적극적 구조조정), (2) Enhancing Evaluation and Oversight of TE(조세지출 평가·감독 강화), (3) Strengthening Linkage with Direct Spending(직접지출과의 연계 강화)

□ 조세지출의 정의와 범위

- ‘기준세제(Benchmark Tax System)’를 어떻게 정의하느냐에 대한 근본적 어려움이 있으며 이에 대해 명확하고 보편적으로 합의된 기준이 없으며, 어떤 조항이 ‘사실상의 지출(조세지출, TE)’인지, 아니면 단지 세법의 구조적 요소(기본구조)인지 구분하기가 어려움.
- 특히 현재는 세법의 구조적 요소임에도 TE로 분류된 항목들이 존재하여 ‘구조적 감면(structural relief)’ 항목을 제외하면, 2024년 TE 규모는 70.5조 원에서 56.2조 원으로 감소함.
- 일부는 ‘탄력세율(flexible tax rates)’ 같은 항목도 TE로 분류해야 한다는 의견도 있음.
- 국가별로 TE 범위를 다르게 채택하고 있어 국제 비교가능성이 낮아지고 국제적으로 합의된 기준이 없다면 국가 간 조세지출에 대한 비교는 제한적임.

□ 조세지출에 대한 법적 근거

- National Finance Act (§34, §88) 국가재정법
 - 국회에 제출되는 각 예산안에는 ‘조세지출예산서(tax expenditure budget)’가 첨부되어야 하며 기획재정부 장관은 법적 국세감면율을 이하로 유지·관리하도록 노력해야 함.
- Act on Restriction on Special Cases Concerning Taxation (§142, §142-2) 조세특례제한법
 - Tax Expenditure Management Plan(조세지출 관리계획): 기재부 장관은 조세지출 관리를 위한 연간 계획을 수립해야 함.
 - Preliminary Feasibility Study(예비타당성평가): 연간 추정액이 300억원을 초과하는 신규 또는 확대 조세지출은 예비타당성평가 대상임.
 - Mandatory In-Depth Evaluation(의무 심층평가): 일몰(sunset) 조항 적용 대상이면서 연간 규모가 300억 원 초과인 조세지출은 의무적으로 심층평가 대상임.
 - Discretionary In-Depth Evaluation(임의 심층평가): 심층 검토가 필요하다고 판단되는 경우 심층평가를 실시할 수 있음.
 - Self-Evaluation(자체평가): 각 부처가 신규 조세지출 제안 및 기존 조세지출에 대해 자체 평가를 수행함.

□ 조세지출의 수혜자에 대한 이슈

- Who benefits from TE? (누가 조세지출의 혜택을 받는가?)
- TE Beneficiary Status (%) (조세지출 수혜 비중, %)
- High Income Earners (고소득층 관련 주요 항목 규모)
- Large Corporations (대기업 관련 주요 항목 규모)
- TE & Equity (조세지출과 형평성)

□ 조세지출(TE)의 효과적·투명한 관리를 위한 연간 계획

- 경제 역동성 지원을 위한 효율적 운영(Efficient Operation to Support Economic Dynamism)
- 안정적 재정운용을 위한 엄격한 관리(Strict Management for Stable Fiscal Operation)
- 성과관리 개선(Improving Performance Management)

□ 조세지출(TE) 관리를 위한 평가제도 논의

- 사전평가(Pre-evaluation), 예비타당성평가(PFS)
- 사후평가(Post-evaluation), 심층평가(In-depth Evaluation)

4) KDI PIMAC과 조세특례 성과평가제도

□ KDI의 비전, 미션, 관리목표

- 비전: A Global Think Tank Charting the Course for National Policy and Building a Brighter

Economic and Social Future.

- 미션: Building National Economic Policy and Development through In-Depth Analysis of Domestic and Global Economic and Social Trends.
- 관리목표: (1) Proposing a Well-reasoned Policy Approach, (2) Driving National Policy Development and Studying Pressing Issues, (3) Promoting Organizational Innovation through a Dynamic and Research-Oriented Culture

KDI의 조직 구성

KDI PIMAC의 역사 및 배경

KDI PIMAC의 법적 근거

- Fiscal Projects Management: Article 38 (Preliminary Feasibility Study) and Article 50 (Management of Total Project Cost) of the National Finance Act
- Facilitate implementation of Public-Private Partnership (PPP) projects: Article 23 (Establishment of Public and Private Infrastructure Investment Management Center) of the Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure
- SOE Investment Assessment: Article 40 (Budget Compilation) of the Act on the Management of Public Institutions and Article 25-3 (Preliminary Feasibility Study) of the Enforcement Decree
- Special Taxation Evaluation: Article 142 (Ex Ante and Ex Post Management of Special Taxation) of the Restriction of Special Taxation Act and Article 135-2 (Designation of Institutions Specialized in Surveys and Research for Assessment, etc. of Special Taxation) of the Enforcement Decree

KDI PIMAC의 기능

- Gatekeeper: Conducting feasibility studies and Value-for-Money (VFM) assessment
- Policy service provider: Providing policy services including global networking, capacity building programs for government officials, and data accumulation and management
- Researcher: Conducting policy researches as well as studies on guidelines
- Technical supporter: Providing technical support to competent authorities in the process of PPP implementation

KDI PIMAC 조직 구성

- Division of Policy Research
- Division of Public Investment Evaluation
- Division of Public-Private Partnerships

- Division of Public Policy Evaluation - Tax Expenditure Evaluation Team

□ 우리나라의 조세지출 평가

- 배경(Background)
- Overview of Tax Expenditures
- PFS for Special Taxation
 - legal basis of PFS for Special Taxation
 - Workflow of PFS for Special Taxation
- Special Taxation in-depth evaluations
 - Special Taxation Compulsory in-depth evaluations
 - Special Taxation Arbitrary in-depth evaluations
 - Workflow of in-depth evaluations for Special Taxation
- Track Records from 2015 to 2024 of whole country
- Track Records from 2015 to 2024 by KDI
- Performance of Tax Expenditure Evaluation Conducted by KDI in 2025

나. conference with OECD

□ 발표 및 논의

- 우리나라의 조세지출 제도
- KDI PIMAC과 우리나라 조세특례 성과평가제도

□ OECD와 논의

- 기후변화 등 예측 불가능한 상황에 대비해 조세지출(tax expenditure)도 직접지출(direct expenditure)과 함께 예산 프레임워크에 포함해 분석해야 하는데, OECD 국가들은 조세지출과 직접지출을 다르게 다루는 경향이 있다.
- 직접지출은 5년치 기준선(baseline)을 마련해 국회에 제출하고, 변동이 있을 경우 설명에 대한 책임이 큰데, 조세지출은 향후 발생량을 예측해야 하기 때문에 오차가 크고 통제하기 어렵다는 한계가 있음.
- 직접지출은 지출점검(spending review) 등으로 조정이 가능하지만 조세지출이 증가하면 예산균형에 직접 영향을 미치지만 직접지출에 비해 통제수단이 부족함.
- 조세지출에 상한선을 두기 어렵고, 정치적 부담(예: 수혜자 제외 시 언론보도)도 크나 반면 보건·교육 등에 대한 직접 지출은 상한선을 설정할 수 있음.
- 일몰조항(sunset clause)은 종료시점에 맞춰 로비하려는 유인이 있고 실제로 대부분 갱신되는데, 아일랜드는 일몰조항이 있는 조세지출의 99%가 갱신되는 사례가 있음.

- 평가(evaluation) 체계가 중요한데, 미국은 연방정부 조세지출의 2%만 평가해 신뢰성이 낮다는 지적이 있음.
- KDI PIMCA은 재정지출뿐만 아니라 PPP에 대한 지원사업도 하면서 조세지출 평가도 수행하는 것은 상당히 인상 깊음.
- 한국의 고용·문화 분야 통합평가 결과, 두 지출 모두 필요하며 중복은 심하지 않음. 조세지출 설계 시 직접지출을 고려해 중복을 방지해야 함.
- 외국인 투자 유치 목적의 세액공제 확대사례 논의(영국, 프랑스 등)
- 한국, 아일랜드, 미국, 호주 등 일부 국가만 체계적인 평가시스템을 도입하고 있음. 한국은 선진적인 평가시스템을 갖추고 있다는 평가를 받는 반면, 체계적 시스템이 없는 국가는 문제인식이 낮음.
- OECD는 회원국 대상으로 공공재정 복원과 관련된 설문을 진행 중이며, 5월에 결과보고서를 발간할 예정임.
- 최근 SOC 사업과 PPP 사업 관리와 관련하여 OECD는 여러 레포트를 통해 (1) PPP에 대한 비용과 효율성 개선, VfM의 관계, (2) PPP에 대한 재협상과 사례, (3) 지방정부에서의 PPP 사업의 위험, (4) 금융을 통한 자원조달과 PPP에 대한 제시하고 있음.

다. 코레일 프랑스지사 면담

프랑스지사 일반현황

- 2005년 3월 국제화 추세 및 국제경영 환경에서 경쟁력 확보를 위해 수립, 유럽철도 해외진진기지 역할 수행

프랑스지사 주요 업무

- 외자부품 구매다변화 - 제작사 발굴 업무 진행
- 신규 해외사업 개발 - 이집트, 탄자니아, 미얀마, 필리핀, 방글라데시, 몽골 등
- 주요 운영사 해외 네트워크 강화 - 독일, 프랑스 교류 협력 강화
- 네트워크 기반 정보 제공 - 경영 현안 해소 및 경영관련 지원활동

Key projects of France office

- Tunisia Rolling Stock Mid-Life Maintenance Project Overview
- Zimbabwe Railway Upgrading and Rehabilitation Project
- Future Cooperation
 - KORAIL offers Total Solutions for Rolling stock and Depot management know-how through Korea's ODA Efforts

New projects of France PPP

- LGV Sud Europe Atlantique 사례
 - high-speed rail service to southwestern France and connects the regions of Nouvelle-Aquitaine and Occitanie
 - The line was built by consortium LISEA consisting of Vinci Concessions - 33.4%, Caisse des dépôts et consignations - 25.4%, Meridiam - 22.0% and Ardian
 - The financing, construction, operation, and maintenance of this line were conceded to a private company, LISEA, for a period from 2011 to 2061, making it the first high-speed line in France to be built under such a concession model

- LGV Bretagne-Pays de la Loire 사례
 - a French high-speed rail line running between Connerré, Sarthe near Le Mans and Cesson-Sévigné, Ille-et-Vilaine near Rennes.
 - The second high-speed line to be developed through a public private partnership (PPP) arrangement in France.