



제437회 국회(임시회)
제3차 재정경제기획위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 김승수의원 대표발의(의안번호 제18735호)

2026. 7.

재정경제기획위원회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 개 요	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유	2
II . 검토의견	2
1. 연안여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제 적용기한 연장	2

I. 개 요

1. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김승수의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2026. 4. 30.
- (3) 회 부 일 : 2026. 5. 4.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 연안을 운항하는 여객선박에 사용할 목적으로 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류의 공급에 대해서 부가가치세와 제조장 또는 보세구역에서 반출되는 것에 대한 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차 주행에 대한 자동차세를 2026년 12월 31일까지 공급하는 것에 대하여 면제하도록 하는 특례를 두고 있음.

그런데 최근 이란전쟁 등에서 보듯이 원유가격의 변동성이 커지는 상황에서 우리나라 섬 지역과 내륙을 연결하는 중요한 역할을 하는 연안여객선업계의 경영 부담을 덜어주기 위해서는 해당 과세특례가 지속적으로 필요함.

이에 연안여객선박용 석유류에 대한 과세특례의 적용기한을 2031년 12월 31일까지 5년간 연장하려는 것임(안 제106조의2제1항).

II. 검토의견

1. 연안여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제 적용기한 연장

현 행	개 정 안
☐ 연안여객선박용 석유류에 대한 부가가치세 등 간접세* 면제(제106조의2 제1항) * 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차세 ○ 면제대상 - 연안을 운항하는 여객선박에 사용할 목적으로 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류(제2호) ○ 적용기한 - 2026년 12월 31일	☐ 적용기한 연장 ○ (현행과 같음) ○ 적용기한 - 2031년 12월 31일 (윤준병의원안, 김승수의원안) ☐ 부 칙 ○ 시행일 - 2027년 1월 1일 (윤준병의원안, 김승수의원안)

* 윤준병의원안 2026. 4. 30. 발의(의안번호 18730), 김승수의원안 2026. 4. 30. 발의(의안번호 18735)

☐ 위 2건의 개정안은 여객선, 도선 등 연안을 운항하는 여객선박¹⁾에 사용할 목적으로 한국해운조합²⁾에 직접 공급하는 석유류에 대한

1) 「해운법」

제3조(사업의 종류) 해상여객운송사업의 종류는 다음과 같다.

1. 내항 정기 여객운송사업 : 국내항[해상이나 해상에 접하여 있는 내륙수로에 있는 장소로서 상시(常時) 선박에 사람이 타고 내리거나 물건을 싣고 내릴 수 있는 장소를 포함한다. 이하 같다]과 국내항 사이를 일정한 항로와 일정표에 따라 운항하는 해상여객운송사업

「유선 및 도선 사업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “도선사업”이란 도선 및 도선장을 갖추고 내수면 또는 대통령령으로 정하는 바다목에서 사람을 운송 하거나 사람과 물건을 운송하는 것을 영업으로 하는 것으로서 「해운법」을 적용받지 아니하는 것을 말한다.

- 2) 조합원(여객운송사업자 등)이 해운조합에 면세유 공급을 주문하면 해운조합이 정유사와 용역업체를 통해 조합원에게 이를 공급하는 방식으로 운영되고 있음.

부가가치세, 개별소비세 또는 교통·에너지·환경세 등 간접세 면제³⁾ 적용기한을 2031년 12월 31일까지 5년 연장하려는 것임.

동 특례제도의 목적은 도서지방 거주민의 정주여건 개선을 위해 연안항로를 안정적으로 유지하고 운항원가 상승을 억제하여 연안 여객운송사업을 활성화하는 한편, 연안여객 운임을 적정한 수준으로 유지하여 도서지방 거주민의 경제적 부담을 경감하려는 데 있음.

□ 우리나라 도서 현황을 보면, 2024년 기준 총 3,390개의 섬이 있으며, 이 중 주민이 1명 이상 등록된 유인섬은 480개(14.2%), 무인도서는 2,910개(85.8%)임.

유인섬 총 480개 섬의 인구는 81만 3,475명으로, 이 중 100명 미만 인구인 유인섬이 286개로 전체 유인섬의 59.6%를 차지하고 있음.

3) 「조세특례제한법」

제106조의2(농업·임업·어업용 및 연안여객선박용 석유류에 대한 부가가치세 등의 감면 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 석유류(「석유 및 석유대체연료 사업법」에 따른 석유제품을 말한다. 이하 이 조에서 “면세유”라 한다)의 공급에 대해서는 부가가치세와 제조장 또는 보세구역에서 반출되는 것에 대한 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차 주행에 대한 자동차세(이하 이 조에서 “자동차세”라 한다)를 대통령령으로 정하는 바에 따라 면제한다. 이 경우 제1호는 2026년 12월 31일까지 공급하는 것에만 적용하고, 제2호는 2026년 12월 31일까지 공급하는 것에만 적용한다.

1. 대통령령으로 정하는 농민, 임업에 종사하는 자 및 어민(이하 이 조에서 “농어민등”이라 한다)이 농업·임업 또는 어업에 사용하기 위한 석유류로서 대통령령으로 정하는 것
2. 연안을 운항하는 여객선박(「관광진흥법」 제2조에 따른 관광사업 목적으로 사용되는 여객선박은 제외한다)에 사용할 목적으로 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류

[인구규모별 유인점 현황]

(단위: 개, %)

구 분	점 개수	비 중
10명 미만	77	16.04
10~50명	142	29.58
50~99명	67	13.96
100~500명	118	24.58
500~999명	24	5.00
1,000~9,999명	43	8.96
10,000명 이상	9	1.88
계	480	100.00

자료: 한국섬진흥원

또한, 유인점 중 보건의료시설(약국 제외)을 보유한 점은 192개(40%), 교육·보육시설을 보유한 점은 99개(20.6%)이며, 보건의료시설 및 교육·보육시설이 전혀 갖춰지지 않은 섬도 283개로 전체 480개 섬 중 58.9%에 이르고 있어 소규모 유인섬의 정주여건은 상당히 열악한 수준이라고 할 수 있음.

[유인섬의 보건의료시설 및 교육·보육시설 현황]

(단위: 개, %)

구 분	보건의료시설		교육·보육시설	
	개수	비중	개수	비중
유	192	40	99	20.6
무	288	60	381	79.4
계	480	100	480	100

주: 1. 보건의료시설에는 종합병원, 병원, 요양병원, 치과병원, 한방병원, 의원, 보건소 등이 있으며 약국은 제외

2. 교육·보육시설에는 어린이집, 유치원, 초·중·고등학교가 있음

자료: 한국섬진흥원

- 현행 「조세특례제한법」 제106조의2제1항제2호는 연안여객선박용 석유류에 대하여 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 자동차세⁴⁾를 면제하도록 하고 있음.

동 특례제도는 (구) 「조세감면규제법」에 석유류세 면제규정이 신설됨에 따라 1975년부터 시행되었고, 그 후 면제되는 세목이 개별소비세(현행 개별소비세), 부가가치세, 교통세(현행 교통·에너지·환경세), 교육세 및 주행세(현행 자동차 주행에 대한 자동차세)로 확대되었으며, 1999년 「조세특례제한법」으로 전부개정된 이후 제도의 적용기한이 계속 연장됨에 따라 2026년 12월 31일에 일몰이 도래할 예정임.

- 연안여객선박용 석유류에 대한 조세지출 감면액은 2023년 381억원, 2024년 392억원이고, 2025년에는 397억원, 2026년에는 406억원으로 전망되며 부가가치세와 교통·에너지·환경세가 감면세액의 대부분을 차지하고 있음.

[연안여객선박용 석유류에 대한 간접세 면제 조세지출 현황]

(단위: 억원)

세 목	2022	2023	2024	2025(전망)	2026(전망)
부가가치세	190	150	143	132	136
개별소비세	9	9	8	7	7
교통·에너지·환경세	224	192	209	223	228
교육세	35	30	32	35	35
소 계	458	381	392	397	406

자료: 정부, 각 연도 조세지출예산서

4) 자동차세는 지방세에 해당하며, 면제규모는 교통·에너지·환경세액의 26%임(「지방세법 시행령」 제131조).

□ 한편, 연안여객선박용 면세유의 유종별 공급량을 살펴보면 2024년 기준 경유는 8만 2,232kl, 중유는 벙커-A유 6,051kl, LSFO(저유황 연료유) 4만 451kl로 나타났다.

[연안여객선박용 면세유 공급 실적]

(단위 : kl)

구 분	계	경유	중유			경유+중유
		선박용 경유	벙커 A유	LRFO	LSFO	블렌딩유
2020년	126,148	76,070	10,211	-	-	39,867
2021년	136,342	81,071	8,211	17,130	-	29,930
2022년	140,771	85,540	6,069	-	39,792	9,370
2023년	134,382	80,608	6,037	-	43,137	4,600
2024년	128,734	82,232	6,051	-	40,451	-

주: 1. 중유에는 벙커 A유 LRFO(Low Residual Fuel Oil, 저잔사 연료유), LSFO(Low Sulfur Fuel Oil, 저유황 연료유)가 포함됨.

자료: 한국해운조합, 「2025 연안해운 통계연보」, 2025. 11.

□ 개정안은 다음과 같은 점에서 입법의 필요성이 인정됨.

첫째, 연안여객선은 도서지역 이동을 위한 유일한 교통수단인바, 동 제도는 연안여객선의 운임 인상을 억제하고 연안여객선 업체의 비용 부담을 경감하여 해상교통이 안정적으로 확보될 수 있도록 함으로써 도서지역의 정주여건을 개선하는 데 기여할 것으로 보임.

연안여객 수송 실적을 보면, 2025년에는 연안여객 이용인원은 총 1,260만 4,000명으로, 이 중 도서민은 329만 4,000명임. 도서민 입장에서 연안여객선 등이 도서지역의 유일한 교통수단이자 대중교

통으로서 이용될 가능성이 있음.

[연도별 연안여객 수송 실적]

(단위: 천명, %)

연도	계		일반		도서민	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중
2019	14,585	100	11,027	75.6	3,557	24.4
2020	10,602	100	7,608	71.8	2,994	28.2
2021	11,464	100	8,498	74.1	2,966	25.9
2022	13,991	100	10,914	78.0	3,077	22.0
2023	13,268	100	9,991	75.3	3,277	24.7
2024	12,633	100	9,295	73.6	3,338	26.4
2025	12,604	100	9,310	73.9	3,294	26.1

자료: 한국해운조합, 「2026년도 연안여객선 업체 현황」, 2026.6.

한편, 2025년에 실시한 「연안운행여객 선박용 석유류 간접세 면제 조세특례 심층평가」에 따르면, 선박당 평균 운임매출 대비 유류비의 비중은 2024년 기준 40.1%이며, 면세유 이용에 따른 환급세액을 고려한 실유류비가 운임매출에서 차지하는 비중은 31.7%로 유류비 부담 완화효과가 20.9%에 이름. 동 평가에서는 면세유 제도가 폐지될 경우 유류세 환급세액만큼 실유류비가 증가할 것인바, 실유류비에서 환급세액이 차지하는 비율(2024년 기준 26.4%)만큼 연안여객선 운임 가격이 상승할 수 있다고 분석하였음.

[연안운행여객 선박당 운임매출, 유류비, 환급세액]

(단위: 백만원, %)

연 도	2019	2020	2021	2022	2023	2024
운임매출 (A)	1,693.5	1,162.8	1,387.5	2,253.6	2,173.2	2,179.8
유류비 (B)	802.5	535.4	730.3	1,101.2	869.8	874.2
유류세 환급세액 (C)	286.4	239.8	250.4	185.9	160.9	182.6
실유류비 (D=B-C)	516.1	295.6	479.9	915.3	708.9	691.6
유류비/운임매출 (E=B/A)	47.4	46.0	52.6	48.9	40.0	40.1
실유류비/운임매출 (F=D/A)	30.5	25.4	34.6	40.6	32.6	31.7
유류비 부담 완화 효과 [(E-F)/E]	35.7	44.8	34.2	17.0	18.5	20.9
환급세액/실유류비 (C/D)	55.5	81.1	52.2	20.3	22.7	26.4

주: 여객선운항사업자 및 도선 운항 사업자 포함

자료 : 「2025 조세특례 심층평가 : 연안운행여객 선박용 석유류 간접세 면제」, 2025. 9.

특히, 일반·보조항로를 운항하는 여객선운항사업자의 경우 2024년 평균 영업이익이 △4,500만원이며 유류세 환급세액을 고려한 수정 영업이익은 △5억 7,000만원임. 특히 유류세 환급세액을 제외한 수정 영업이익 및 수정 당기순이익이 2019~2023년 5년 내내 음의 값을 나타내고 있어, 면세유 제도가 없으면 수익성이 매우 열악해질 수 있다고 볼 수 있음.

[연안여객선 운항사업자의 평균 재무상태]

(단위: 백만원)

연 도	2019	2020	2021	2022	2023
자산총계	41,003	48,564	48,832	50,646	54,483
부채총계	30,840	38,052	39,176	41,112	45,597
자본총계	10,163	10,332	9,655	9,535	8,777
매출액	6,152	5,104	5,831	8,018	8,820
매출총이익	606	346	304	630	1,237
유류세 환급세액(A)	854	796	755	581	542
영업이익(B)	△448	△587	△706	△521	△45
수정 영업이익(B-A)	△1,302	△1,346	△1,419	△1,067	△570
당기순이익(C)	258	△458	△371	109	152
수정 당기순이익(C-A)	△596	△1,265	△1,074	△410	△346

주: 여객선운항사업자만 포함

자료 : 「2025 조세특례 심층평가 : 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」, 2025. 9.

즉, 연안운항여객 선박에 대한 면세유 제도는 운항사업자의 유류비 부담을 낮추어 영업이익 등을 유지할 수 있도록 함으로써 운임가격 인하 또는 유지 및 항로 유지 등을 도모하여 도서지역 주민들의 이동을 원활하게 지원하고 정주여건을 개선하는 효과를 가져올 수 있다고 봄.

둘째, 정부는 사업성 부족으로 민간이 여객선 운항을 기피하는 항로를 국가보조항로로 지정⁵⁾하여 운항결손액을 보조하고 있는데, 면세유 혜택이 중단될 경우 그만큼 운임 및 운항결손액 지원을 위한

5) 「해운법」

제15조(보조항로의 지정과 운영) ① 해양수산부장관은 도서주민의 해상 교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로(이하 "보조항로"라 한다)를 지정하여 내항여객운송 사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자를 선정하여 운영하게 할 수 있다.

제44조(여객선 이용자 등에 대한 운임과 요금의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위 안에서 여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 일부를 지원할 수 있다.

재정지출이 증가하여 세수 증대의 효과가 일부 상쇄될 수 있음.⁶⁾

우리나라 전체 연안여객항로는 2025년 말 기준 총 100개 항로로 71개 일반항로와 29개 보조항로⁷⁾가 있으며, 119척의 일반항로 연안 여객선과 30척의 보조항로 연안여객선이 운항 중에 있음.

[우리나라 연안여객 항로 개요]

(단위: 개)

구분	항로수			척수			업체수
	계	일반항로	보조항로	계	일반항로	보조항로	
계	100	71	29	149	119	30	58(54)

주: 업체수의 괄호 안은 중복업체를 제외한 업체수임

자료: 「2026년도 연안여객선 업체 현황」, 한국해운조합, 2026.6.

국가보조항로에 대한 결손보상금은 코로나19의 영향이 있던 2021~2022년을 제외하면 증가하고 있는 추세로, 2025년 결손보상금 예산규모는 6개사 29개 항로에 200억 3,200만원임.

6) '2025 조세특례 심층평가'에서 국가보조항로 결손보상금은 연안여객선 면세유 제도 적용을 받음에도 적자가 발생하는 항로를 특정하여 추가 지원하는 제도라 할 수 있어, 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 성격이 강하고 운항결손액 산정 시 유류비도 비용으로 포함하나 세전금액을 기준으로 산정하므로 연안여객선 면세유 제도와 중복 가능성은 없다고 보고 있음.

7) 섬주민 해상교통수단 확보를 위해 사업 채산성이 낮은 취항 기피 항로에 대하여 국가가 운항결손액을 보조하는 항로이며, 보조항로사업자는 경쟁입찰에 의하여 선정되며 선정업체는 3년 동안 계약함.

[국가보조항로 운영 추이]

(단위: 개, 척, 백만원)

연도	항로수	취항선박	결손보상금 예산
2019	27	26	12,515
2020	27	26	13,923
2021	27	27	13,729
2022	27	27	13,231
2023	29	28	16,498
2024	29	30	19,873
2025	29	30	20,032

자료: 한국해운조합, 「2026년도 연안여객선 업체 현황」, 2026.6.

연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 적자항로가 늘어남에 따라 여객사들이 운항 유지를 포기할 경우 연안항로의 수가 감소할 수 있으며 곧 국가보조항로의 증가로도 이어질 수 있음. 상기 연안여객선 운항사업자의 평균 유류비 환급세액이 2023년 기준 5억 4,200만원인 데 반해, 결손보상금은 2023년 8개사에 대해 평균 20억 6,200만원, 2024년 8개사에 대해 평균 24억 8,400만원, 2025년 6개사에 대해 평균 33억 3,900만원으로 매년 증가추세임. 즉, 연안여객선 면세유 조세특례보다 국가보조항로 지원 재정지출이 사업자당 규모가 커 면세유 혜택이 종료될 경우 항로 유지를 위한 재정지출이 증가할 우려가 있음.

□ 참고로, 국회예산정책처는 연안여객선박용 석유류에 대한 부가가치세 등 간접세 감면의 적용기한을 2026년 말에서 2031년 말로 5년 연장할 경우, 2027년 495억원, 2032년 67억원 등 2027~2032년 6년

간 총 2,796억원(연평균 466억원) 감소하는 것으로 추계하였음.

[연안여객선용 석유류에 대한 간접세 면제 적용기한 연장 시 세수효과]

(단위: 억원)

구 분		2027	2028	2029	2030	2031	2032	누적	연평균
교통·에너지·환경세		△279	△304	△303	△302	△302	△25	△1,514	△252
개별소비세		△5	△5	△5	△5	△5	△0.4	△27	△4
교육세		△43	△46	△46	△46	△46	△4	△231	△39
자동차세(지방세)		△72	△79	△79	△79	△78	△7	△394	△66
부가 가치세	국세(74.7%)	△72	△95	△94	△94	△93	△23	△471	△79
	지방소비세(25.3%)	△24	△32	△32	△32	△31	△8	△160	△27
전체		△495	△562	△560	△557	△555	△67	△2,796	△466

주: ① 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 교육세 및 자동차세는 매월 공급량에 대한 석유 판매업자의 신청에 따라 다음 달 공제 및 환급되므로 당해연도 11/12, 차년도에 1/12 공제 및 환급이 이루어지는 것으로 가정하고, ② 부가가치세의 경우 일반과세자의 신고 및 납부가 분기별로 이루어지므로 당해연도 3/4, 차년도에 1/4 공제 및 환급이 이루어지는 것으로 가정함에 따라 2032년에 환급이 일부 이루어질 것으로 추계
자료: 국회예산정책처

□ 한편, 2025년 세법 개정을 통하여 2025년도 12월 31일자로 일몰 예정이었던 연안운행여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제 적용기한을 2026년 12월 31일로 1년 연장하였음.

정부는 당초 3년 연장안을 제출하였으나 논의과정에서 환경적 영향⁸⁾을 고려하여 1년만 연장하되 기획재정부(현 재정경제부)로 하여금 화석연료에 대한 세제감면 제도의 개선방안을 종합적으로 검토하도록 하는 부대의견을 같이 의결한 점을 고려하여 적용기한

8) IPCC 가이드라인에 따르면, 나무는 성장과정에서 대기 중에 탄소를 흡수하고 나무가 베어지는 과정에서 발생된 탄소를 온실가스 통계로 산정하고 있어 산림바이오매스 연료를 태울 때는 탄소가 배출되는 것으로 보지 않으며, 이에 따라 목재펠릿 역시 탄소배출에 중립적인 원료로 인정하고 있음. 그러나 목재펠릿 사용 시 실제 온실가스가 LNG 등 보다 많이 배출되며 국내의 산림을 훼손한다는 지적도 제기되었음.(문대립·이학영·김한규의원 주최 기후위기 대응을 위한 바이오매스 발전의 대전환 토론회(2025.8.19.), 2025년 기후에너지환경노동위원회 국정감사(2025.10.23.))

연장 여부를 결정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5147