



제418회 국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국세감면율 준수 의무화,
추경 편성요건에 양극화 해소·취약계층 생계안정 추가〉
■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제2201205호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국세감면율 한도 준수 의무화(안 제88조제1항)	3
2. 추가경정예산안 편성요건에 양극화 해소 및 취약계층 생계안정 추가(안 제89조제1항제4호 신설)	11
[참 고]	23

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 안도걸의원 등 14인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 1.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우, 경기침체와 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 및 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하고 있음.

그러나 현행법과 같이 추가경정예산안의 편성 요건을 한정한다면, 현재의 구조적 양극화 상황 속에서 취약계층의 생계 안정 등을 위해 추가경정예산안을 편성하려는 경우 그 편성 요건에 부합하는지 여부에 대한 논란이 지속되고, 정부가 신속하게 대응하는 데 한계가 있을 수밖에 없음. 이에 예산성립 후 발생한 불가피한 재정수요에 대해 정부가 적극적 재정의 역할을 할 수 있도록 그 편성 요건을 합리적으로 정비해야 한다는 지적이 많았음.

한편 현행법은 재정건전화를 위해 국세감면율이 일정 한도 이하로 유지되도록 제한하고 있으나 권고 규정이라 제대로 지켜지지 않고 있음. 그런데 경제성장 둔화와 저출산·고령화 심화로 세입기반이 약화될 가능성이 큰 상황에서, 무분별한 감세 조치 확대는 세입기반을 더

욱 악화시킬 수 있음. 정부의 조세지출 통제의 실효성을 높이고 재정 안정화를 도모하기 위해 국세감면 규모를 엄격하게 관리할 필요가 있는 상황임.

이에 추가경정예산안 편성 요건으로 ‘계층·지역·산업 간 양극화 해소와 취약계층의 생계 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우’를 추가하고, 국세감면율 한도 준수를 의무화하도록 법률을 개정하여 추가경정예산안 편성 요건을 합리적으로 정비하고 조세지출 통제의 실효성을 제고하고자 함(안 제88조제1항 개정 및 제89조제1항제4호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 국세감면율 한도 준수 의무화

(안 제88조제1항)

현행	개정안
○ 국세감면의 제한 - 국세감면율을 대통령령으로 정하는 비율(당해 연도 직전 3년간 평균 국세감면율+0.5%p) 이하가 되도록 <u>노력하여야 함</u>	○ 국세감면의 제한 - 국세감면율을 대통령령으로 정하는 비율(당해 연도 직전 3년간 평균 국세감면율+0.5%p) 이하가 되도록 <u>하여야 함</u>

개정안은 과도한 조세지출을 방지하기 위해, 현재 권고사항으로 규정되어있는 국세감면율 한도 준수를 의무사항으로 하여 엄격한 조세지출 준칙을 확립하려는 것임.

조세지출이란 조세의 일반적인 체계에서 벗어난 조세특례에 따라 납세자에 대한 재정지원 등을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소를 의미함. 이와 관련하여 「조세특례제한법」¹⁾은 조세지출을 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원”으로 규정하고 있음²⁾.

1) 「조세특례제한법」 제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

2) 참고로, OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system: 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 국제조세규약 등)를 벗어난 것”으로 규정하고 있음(1996년). 국가별로 조세체계가 상이하고 조세지출의 범위에 대한 국가 간 합의된 기준이나 원칙은 존재하지 않으므로 각국 사정에 따라 조세지출의 범위를 달리 설정하고 있는 상황임. 주요국의 국세감면 한도 규정 현황은 [참고] 자료 참조.

조세지출은 명시적인 정부지출로 집계되지 않아 세출 프로그램의 대체수단으로 방만하게 운영될 가능성이 높음. 이에 「국가재정법」 제 88조³⁾는 국세감면율을 일정 한도 이하로 유지하도록 노력할 의무를 규정하고 있고, 동 법 시행령⁴⁾은 그 한도 비율을 당해 연도 직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 더한 비율로 명시하고 있음.

개정안은 이와 같은 권고 규정만으로는 무분별한 조세지출을 억제하는 데 한계가 있으므로 국세감면율 한도 준수를 의무화하려는 것인바, 다음과 같은 점에서 긍정적인 측면이 있을 것으로 보임.

첫째, 조세지출이 방만하게 운영될 소지가 높음에도 현행 국세감면 한도 준수 권고 조항만으로는 이를 통제하기 부족하므로 보다 엄격한 재정규율을 할 필요가 있음.

조세지출은 일반적인 정부 지출의 엄격한 사전·사후 관리체계로부터 비교적 자유롭다는 점에서 세출 프로그램의 대체수단으로 광범위하게

3) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ①기획재정부장은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 "국세감면율"이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

4) 「국가재정법 시행령」 제41조(국세감면의 제한) ①법 제88조제1항에서 "대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액"이란 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액(결산을 작성하기 전 회계연도의 경우에는 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액)과 「부가가치세법」 제72조제1항에 따른 지방소비세액을 합한 금액을 말한다.

②법 제88조제1항에서 "국세감면액 총액"이란 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출 예산서의 국세감면액을 말한다.

③법 제88조제1항에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

도입·운영될 개연성이 높음.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 현행과 같이 국세감면율의 한도⁶⁾ 준수를 “노력하여야 한다”는 방식으로 규정하는 것은 단지 권고 사항에 불과하여 조세지출의 무분별한 확대를 사전에 통제하기에는 부족한 상황임.

둘째, 심화되고 있는 저출산·고령화 문제 등 재정수요 증대를 고려할 때, 조세지출을 더욱 엄격하게 관리하여 재정안정화를 도모할 필요가 있음.

최근 저출산·고령화 심화 등으로 인해 세입기반이 갈수록 악화될 것으로 예상되는 상황이나, 국세감면액은 최근 5년 간 지속적으로 증가하고 있음.

특히, 아래 표에서 보는 바와 같이 2023년 국세수입이 전년대비 52.5조원(약 12.4%) 감소하고 2024년 국세수입의 증가율이 둔화될 것으로 예상되나 국세감면액은 지속적으로 증가함에 따라, 2019년·2020년에 이어 2023~2025년에도 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 전망되고 있음.

5) 김성태·유한옥, 조세지출의 효율적 관리방안, KDI, 2013.12.

6) 한편, 현행 국가재정법 시행령에서 정하고 있는 국세감면율의 한도는 “직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 더한 비율”로서, 매년 조세지출이 0.25%포인트씩만 증가해도 계속하여 국세감면한도를 준수할 수 있기 때문에 조세지출의 꾸준한 확대가 지속적으로 이루어질 가능성이 높다고 할 수 있음.

[최근 7년간 국세감면 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2019년 실적	2020년 실적	2021년 실적	2022년 실적	2023년 실적	2024년 (전망)	2025년 (전망)
○국세감면액(A)	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	71.4	78.0
○국세수입총액(B)	306.7	303.7	364.0	422.9	370.4	394.9	412.2
○국세감면율 [A/(A+B)]	13.9	14.8	13.5	13.0	15.8	15.3	15.9
○국세감면한도	13.3	13.6	14.3	14.6	14.3	14.6	15.2

※ 자료: 대한민국정부 「조세지출예산서」(각 연도)

셋째, 현재 국세감면율의 한도를 대통령령으로 정하도록 규정함에 따라 조세지출의 효과적인 통제에 한계가 있는 상황인바, 적어도 한도 준수 의무화를 통해서라도 그 실효성을 강화할 필요가 있음.

현행 「국가재정법 시행령」에 따른 국세감면한도는 “직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 더한 비율”로 정해지므로, 특정연도의 국세감면율이 크게 증가할 경우 그 이후의 국세감면한도 자체가 상향되는 구조임.

실제로 「국가재정법」 제정 이후 국세감면율 추이를 보면, 2008년 및 2009년 글로벌 금융위기 대응 등을 위해 국세감면율이 크게 증가하자 2010년 이후 3년간의 국세감면한도가 크게 증가된 바 있음.

[국가재정법 제정 이후 국세감면율 및 국세감면한도 추이]

(단위: 조원, %)

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
국세감면액	23.0	28.8	31.1	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3	35.9	37.4	39.7	44.0
국세수입총액	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6
국세감면율	12.5	14.7	15.8	14.4	13.3	14.1	14.3	14.3	14.1	13.4	13.0	13.0
국세감면한도	14.5	13.9	14.0	14.8	15.5	15.0	14.4	14.4	14.7	14.7	14.4	14.0

주: 국세수입은 각 연도별 조세지출예산서를 기준으로 작성

※ 자료: 기획재정부

특정연도의 국세감면율 상향이 그 이후의 국세감면한도의 상승으로 이어지는 연쇄적 효과를 일으키게 되고 이는 결국 방만한 조세지출로 이어질 개연성이 높으므로, 최소한 국세감면율의 한도 준수 자체는 의무사항으로 규정할 필요가 있음. 나아가 현재 위 시행령에 따른 국세감면율 규정이 적정한지에 대한 검토와 더불어, 향후 이를 법률에 직접 규정하는 방안에 대한 논의도 필요할 것으로 보임.

다만, 국세감면율 한도 준수를 의무화하는 것에 대해서는 다음과 같은 반대의견도 고려되어야 할 것임.

첫째, 개정안과 같이 국세감면율 한도 준수를 의무화할 경우 경기회복이나 민생안정 등을 위해 불가피하게 재정확대가 필요한 상황에서

탄력적 정책대응을 저해할 우려가 있음.

예를 들어, 최근 코로나19와 같은 유례없는 재난 상황이나 급격한 경기침체 또는 대외금융위기 등 불가피하게 재정확대가 필요한 상황에서 정책수단이 제한될 수 있음.

2008년 당시 금융위기가 발생했을 때에도 경기부양을 위해 통상적인 재정지출 확대뿐만 아니라 유가환급금 보조 등 조세지출도 크게 확대하는 등 다양한 정책수단을 통해 경기침체에 대응하였다는 점도 참고할 필요가 있음.

둘째, 정부가 정하는 국세감면한도 수치에 국회의 법률안 및 예산안 심사권이 제한되는 결과가 초래될 수 있음.

헌법에 따라 국회는 법률로써 조세특례 확대와 같은 고유 권한을 행사하고 있는바, 개정안과 같이 대통령령으로 정한 한도 준수가 의무화 되는 경우 국회의 권한이 대통령령에 의해 제한되는 문제가 있음.

셋째, 국세감면율과 국세감면한도는 세법 개정 추진시점에는 확정할 수 없는 추정치에 불과하므로, 그 성격상 의무규정으로 운영이 곤란한 측면이 있다는 것이 기획재정부의 의견임.

세법 개정을 통한 국세감면액 등 세수효과는 개정 후 2년 뒤에야 집계 가능하고, 국세감면율의 분모항목인 국세수입총액도 불확정 전

망치로서 경기변동에 크게 영향을 받음. 따라서 변동성이 높고 통제가 곤란한 불확정 수치를 기준으로 하여 의무준수 여부를 사전적으로 판단하는 것은 현실적으로 쉽지 않다는 것임.

또한, 국세감면한도는 재정여력과 향후 재정소요 및 대내외적 경제 상황 등 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 결정해야 하는 사항임에도 불구하고, 현행 국세감면한도는 단순히 과거 3개년 평균치에 따라 결정되고 있어, 이를 의무적으로 준수하도록 할 경우 오히려 조세지출 행정의 비효율을 야기할 수 있다는 점도 고려하여야 함.

참고로, 지난 제21대 국회에서는 같은 취지의 내용을 포함한 「재정건전화법안」(의안번호 2100096·2101270, 류성걸·송언석의원 대표발의) 및 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2100229·2106086, 추경호·류성걸의원 대표발의)이 임기만료 폐기된 바 있고⁷⁾,

제22대 국회에서는 현재 같은 취지의 내용을 포함한 「재정건전화법안」(의안번호 2200529, 송언석의원 대표발의) 및 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2202310, 차규근의원 대표발의)이 발의되었음.

7) 2021년 경제재정소위원회(2021.11.23.) 심사 당시, 기획재정부에서 불가피한 재정 확대 가능성에 대응할 필요가 있고, 다른 주요국가에서도 조세지출에 대해서는 법적 한도를 별도로 관리하고 있지 않으며, 국세감면율은 추정치인 점을 고려하여야 한다는 의견을 제시하여 계속 심사하기로 함.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 <u>노력하여야</u> 한다.	제88조(국세감면의 제한) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>하여야</u> -----.
② (생략)	② (현행과 같음)

2. 추가경정예산안 편성 요건에 양극화 해소 및 취약계층 생계안정 추가(안 제89조제1항제4호 신설)

현행	개정안
○ 추가경정예산안의 편성 - 전쟁, 대규모 재해가 발생한 경우 - 경기침체·대량실업·남북관계 변화·경제협력 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생 또는 발생우려가 있는 경우 - 법령에 따른 국가 지출의무 발생 또는 증가하는 경우 <u><신 설></u>	○ 추가경정예산안의 편성 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - <u>계층·지역·산업 간 양극화 해소와 취약계층의 생계 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우</u>

개정안은 추가경정예산안 편성 사유에 “계층·지역·산업 간 양극화 해소와 취약계층의 생계 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우”를 추가하려는 것임.

현행법 제89조제1항⁸⁾에 따르면, 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우(제1호), 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우

8) 「국가재정법」 제89조(추가경정예산안의 편성) ①정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.

1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

(제2호), 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우(제3호)로 인해 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있음.

추가경정예산안 편성 요건은 2007년 국가재정법 제정 이후 대·내외 여건 변화에 ‘남북관계 변화 및 경제협력(2009년)’이 추가⁹⁾되었고, 재해 유형에 ‘사회재난(2015년)’이 추가되어 현행과 같은 편성요건을 갖추게 되었음.

[국가재정법 제정 이후 추경 편성요건 변경 내용]

구 분	추가경정예산안 편성 요건
국가재정법 제정 (2007.1.1. 시행)	- 전쟁·대규모 자연재해가 발생한 경우(1호) - 경기침체, 대량실업 등 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우(제2호) - 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우(제3호)
2009년 개정 (2009.2.6. 시행)	- 전쟁·대규모 자연재해가 발생한 경우(1호) - 경기침체, 대량실업, 남북관계 변화, 경제협력과 같은 대내외 여건에 중대한 변화 발생(제2호) - 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우(제3호)
2015년 개정 (2015.12.15. 시행) *현행 요건	- 전쟁·대규모 재해(자연재난 및 사회재난 모두 포함)가 발생한 경우(1호) - 경기침체, 대량실업, 남북관계 변화, 경제협력과 같은 대내외 여건에 중대한 변화 발생(제2호) - 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우(제3호)

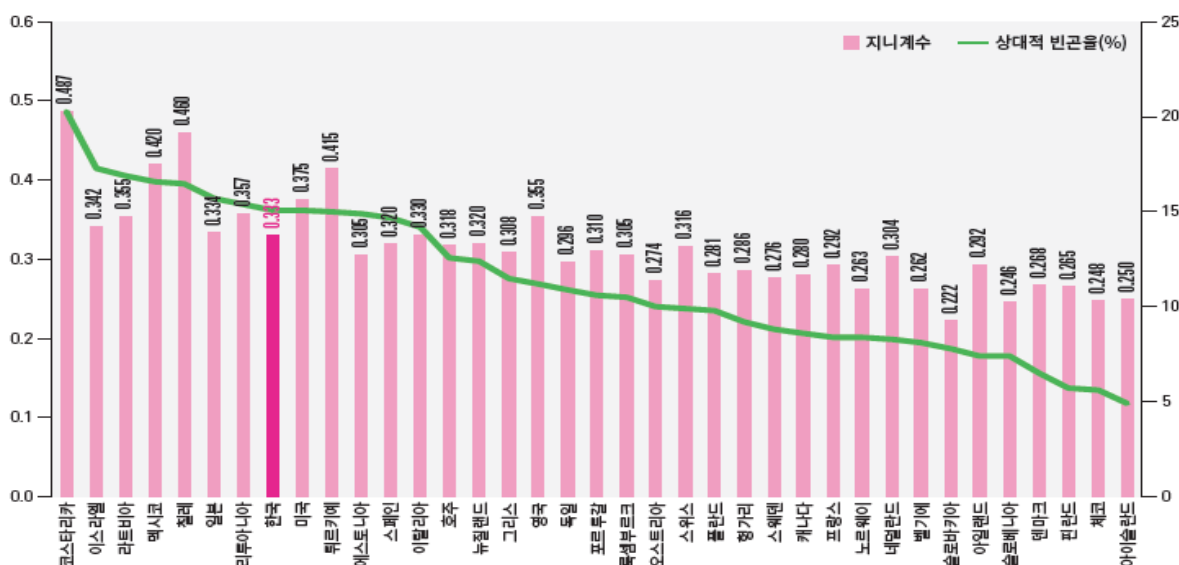
9) 남북관계 변화·경제협력이 추가되는 한편, 기존에는 규정된 추경 편성요건 외에는 추경을 편성할 수 없도록 규정하는 방식에서, 추경 편성요건에 해당할 경우 추경을 편성할 수 있도록 하는 방식으로 개정됨.

추가경정예산안의 편성은 국회의 심의 절차를 거쳐 최종적으로 확정된 예산안에 대해 수정을 가하는 것으로서 위와 같은 편성 요건에 해당하는 경우에 한해 예외적으로 허용되는 것임.

한편, 우리나라의 소득·산업·지역 등의 양극화 현황을 살펴보면,

소득 양극화측면에서 우리나라의 지니계수¹⁰⁾(Gini's coefficient)와 상대적 빈곤율¹¹⁾을 살펴보면, 지니계수는 자료가 제공된 OECD 37개국 중 한국(2021년 기준 0.333)은 11번째로 소득 지니계수가 높으며, 상대적 빈곤율은 2021년 15.1%(처분가능소득 기준)으로 OECD 37개국 중 미국과 함께 8번째로 높은 수준으로 나타남¹²⁾.

[OECD 국가별 처분가능소득 기준 지니계수 및 상대적 빈곤율]



출처: OECD Society Data, income inequality & poverty rate(<https://data.oecd.org/society.htm#profile-inequality>, 2023.01.02. 인준)

주 : 국가별로 자료가 제공된 가장 최근 연도(2017~2021년 범위)이며, OECD 38개국 중 몰도바는 자료 없음

10) ‘지니계수(Gini's Coefficient)’는 인구분포와 소득분포와의 상관관계를 나타내는 0~1 사이의 수치로써, 지니계수가 0에 가까울수록 소득분포가 평등한 것으로, 1에 가까울수록 불평등한 것으로 판단함.

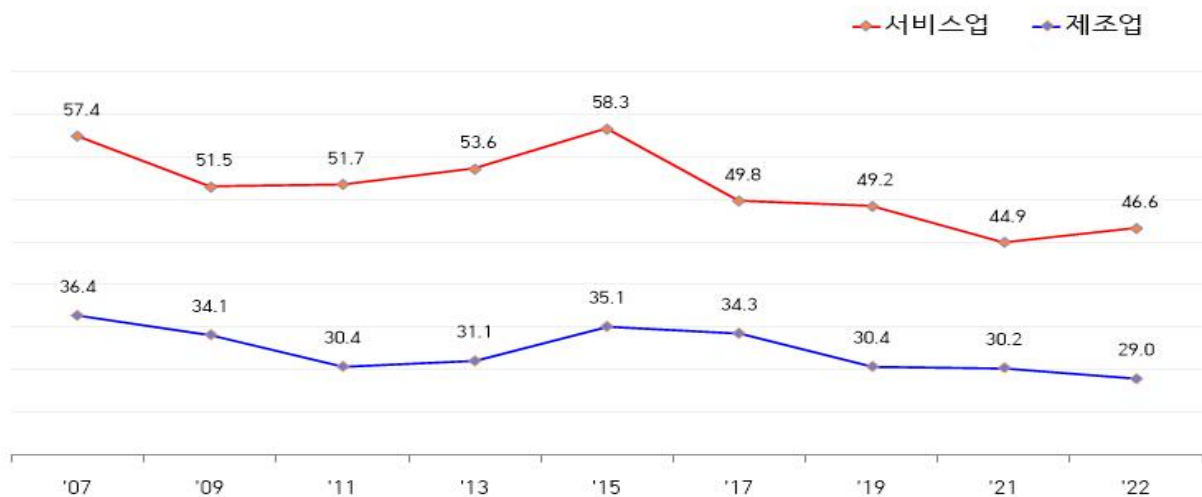
11) 상대적 빈곤율은 균등화 중위소득의 50% 이하에 해당하는 가구의 비율을 의미함.

12) 통계청, ‘한국의 SDG 이행보고서 2023’, 2023.3.

기업 및 노동 양극화 측면에서 제조업 및 서비스업의 대기업 대비 중소기업 노동생산성 추이를 살펴보면, 제조업의 경우 대기업 대비 중소기업의 생산성은 2015년 35.1%에서 2022년 29.0%로 낮아진 것으로 나타남. 서비스업의 경우에도 대기업 대비 중소기업 생산성이 2015년 58.3%에서 지속적으로 하락하여 2022년도의 경우 46.6%에 불과한 것으로 나타남.

[대기업 대비 중소기업 노동생산성 추이]

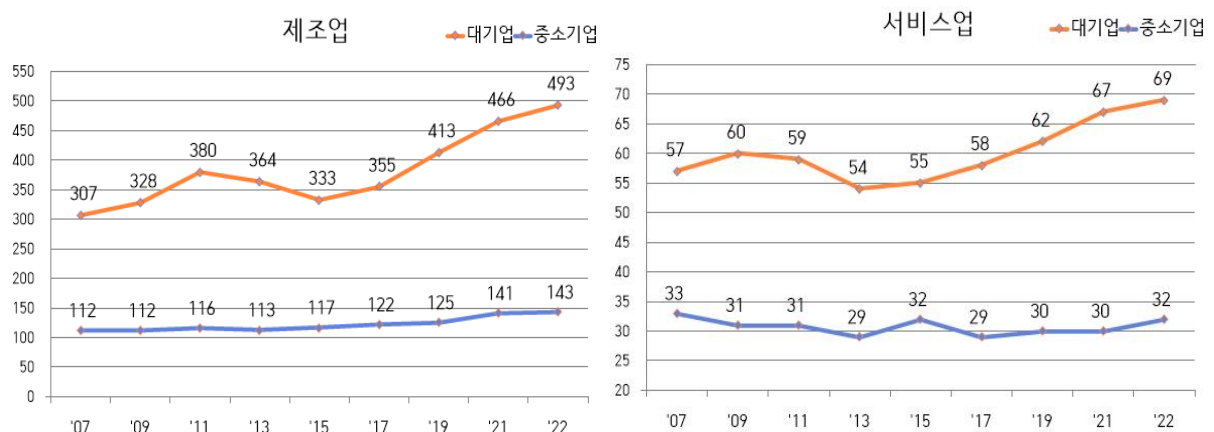
(단위: %)



자료: 한국생산성본부

[대기업과 중소기업 노동생산성 추이(제조업 및 서비스업)]

(단위: 백만원)



자료: 한국생산성본부

지역 양극화 측면에서 지방자치단체별 재정자립도¹³⁾를 살펴보면 지역별 편차가 개선되지 못하고 있는 실정으로, 2024년 기준 재정자립도가 가장 높은 서울(74.0%)과 가장 낮은 전북(23.5%) 간 50.5%의 차이를 보이고 있음.

[지방자치단체별 재정자립도 현황]

(단위 : %)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
서울	76.1	75.6	76.3	75.4	74.0
세종	59.3	58.8	56.9	57.2	57.5
경기	58.6	57.3	61.6	60.5	55.1
인천	54.0	50.3	52.8	52.4	49.6
울산	51.6	49.6	48.7	49.8	46.3
부산	49.2	46.1	46.9	46.0	45.1
대구	45.4	44.6	47.9	47.4	44.3
대전	41.4	39.9	42.4	42.3	41.7
광주	41.1	40.8	41.1	42.3	40.7
제주	32.9	32.7	32.7	33.3	34.0
경남	34.3	33.5	32.8	33.7	33.6
충남	34.4	32.3	33.1	33.6	32.4
충북	30.1	28.3	30.2	32.1	30.4
강원	25.8	24.5	24.7	25.4	25.2
경북	27.1	24.9	25.6	25.3	24.6
전남	23.3	22.2	24.2	23.9	24.4
전북	24.9	23.1	23.8	23.8	23.5
전국	45.2	43.6	45.3	45.0	43.3

자료 : 국가통계포털(KOSIS)

이러한 상황에서 개정안은 추가경정예산안 편성 사유에 “계층·지역·산업간 양극화 해소와 취약계층의 생계 안정을 위하여 재정지출이 시

13) 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율, 재정자립도 = (지방세 + 세외수입) / 자치단체 예산규모 × 100(%)

급히 필요한 경우”를 추가함으로써, 구조적 양극화 상황에 대한 긴급한 재정수요에 추가경정예산 편성을 통해 신속하게 대응할 수 있도록 하려는 것임.

개정안은 다음과 같은 점에서 긍정적인 측면이 있음.

첫째, 구조적 양극화 문제가 크게 개선되고 있지 않은 현 상황에서 재정의 적극적 역할을 통한 양극화 문제 해결 및 취약계층 보호를 위하여 추경 편성 필요성을 다소 넓게 인정해야 한다는 의견이 있음.

또한, 추경 요건을 완화할 경우 재정건정성이 악화된다는 주장에 대하여, 적극적인 재정정책으로 양극화 문제 해결 및 취약계층 소득 증가를 이루어낼 경우 내수경기 활성화로 이어져 중장기적인 관점에서 재정수지를 향상시킬 수 있다는 의견이 제기됨.

둘째, 추가경정예산안의 요건과 관련하여, 「헌법」 제56조¹⁴⁾는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하고 있으나, 「국가재정법」 제89조에서 추가경정예산안의 편성을 구체적 요건으로 제한하고 있음. 따라서 헌법에서 정한 취지를 고려하여 편성요건을 완화해야 한다는 의견이 있음.

또한, 과거에도 국민생활 안정 및 복지증진 등 추경요건사유로 추가

14) 「대한민국헌법」 제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

하는 안 등 추경 편성요건을 확대·완화하려는 여러 법안들이 아래와 같이 발의된 바도 있음.

[추경요건 추가 및 완화를 위한 법안 발의 내용 (2010년 이후)]

대표발의 (발의일)	추경요건 완화 내용
김광림의원 (2011.3.23.)	- ‘자연재해’ 요건을 자연·사회적 재난을 모두 포함하는 것으로 확대
김광림의원 (2013.7.31.)	- ‘경제여건, 환율 등의 변동으로 수입이 현저히 감소하거나 증가하는 경우’를 추경 요건으로 추가
김광림의원 (2015.7.17.)	- ‘자연재해’ 요건을 “자연·사회적 재난을 모두 포함”하는 것으로 확대 ※ 대안 반영(현행법 규정)
심기준의원 (2017.7.17.)	- ‘대통령의 선거공약을 이행하기 위하여 필요한 경우’를 추경 요건으로 추가
백재현의원 (2018.6.29.)	- ‘국민생활 안정을 위해 확정된 예산의 변경이 시급히 요청되는 경우’를 추경 요건에 추가
서형수의원 (2018.10.25.)	- ‘그 밖에 국민의 생활안정과 복지증진을 위해 추가적인 재정지출이 긴급히 요청되는 경우’를 추경 요건에 추가

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 추가경정예산안의 재원이 주로 국가채무에 상환할 세계잉여금이나 국채발행 등을 통해 조달된 경비인 점을 감안할 때 추가경정예산안의 편성 요건을 완화하는 것은 자칫 추가경정예산안의 과다 편성으로 인해 국가채무 증가의 주요 요인으로 작용할 우려가 있고, 그 채

무는 현재세대를 포함한 미래세대의 세부담에서 해결해야 한다는 점에 유의할 필요가 있다는 의견이 있음.

참고로 최근 적자 재정이 만성화되고, 저출산·고령화 등 구조적 요인에 따른 지출소요로 중장기적으로도 복지지출과 채무비율이 지속 증가할 것으로 예상되는 상황으로 재정건전성 관리가 필요하다는 지적도 제기되고 있음.

[관리재정수지 및 국가채무비율 현황]

(단위 : GDP 대비, %)

구 분	17년	18년	19년	20년	21년	22년	23년	24년**
관리재정수지 적자 비율	△1.0	△0.5	△2.7	△5.4	△4.1	△5.0	△3.6	△3.6
국가채무비율	34.1	33.9	35.4	41.1	43.7	45.9	46.9	47.4

* 관리재정수지 = 통합재정수지 - (국민연금기금+사립학교교직원연금기금+고용보험기금+산업재해보상보험기금+예방기금)의 재정수지

** 2024년 예산 기준

*** 한국은행 GDP 기준년 개편 반영('15년 → '20년 기준년 개편, '24.6.2)

자료 : 기획재정부

둘째, 최근 추가경정예산이 연례적으로 편성되고 있는 상황에서 추가경정예산 편성요건을 오히려 강화해야 한다는 의견이 있음.

추가경정예산안에 대한 심의는 통상 짧은 기간 내에 이루어지기 때문에 국회에서의 심도 있는 검토가 이루어지기 어려우며, 정부의 지출증대 경향에 따라 재정건전성이 훼손될 수 있음. 따라서 추가경정예산은 가급적 예외적인 상황에 대하여 필요최소한도로 편성되어야 하나 최근에는 추가경정예산이 연례적으로 편성¹⁵⁾되고 있으므로 현행보다 추경편성 요건을 제한해야 한다는 지적도 제기되고 있음.

15) 최근 10년(2015~2024년)간 2023·2024년을 제외한 8회계연도에서 추경예산을 편성함.

[최근 추경편성 배경 및 주요내용]

연 도		추경 편성 배경	주요 내용
2015년		메르스 사태로 인한 경기 충격 최소화와 서민생활 안정	- 메르스 대응 및 피해업종 지원 - 서민생활 안정 - 생계밀착형 안전 투자 및 지역경제 활성화
2016년		청년층 및 조선업 구조조정 등으로 실업자 증가 예상	- 구조조정, 일자리 창출 및 민생지원 - 지역경제 활성화 및 지방재정 보강 - 국채상환
2017년		고용·기업 양극화에 따른 체감경기 침체 및 청년실업률 악화	- 일자리 창출 및 여건 개선 - 일자리 기반 서민생활 안정 - 지방재정 보강
2018년		청년층 및 구조조정지역·업종에 대량실업 우려	- 청년 일자리 대책 - 구조조정지역·업종 대책
2019년		미세먼지 악화, 경기침체 우려	- 미세먼지 대응 등 국민안전 - 선제적 경기대응 및 민생경제 긴급 지원
2020년	제1회	코로나19 대응체계 강화 및 직·간접적 피해 대응	- 감염병 대응체계 강화 및 피해 보전 - 중소기업·소상공인 회복, 민생·고용 안전 및 지역경제 회복 지원
	제2회	코로나19로 침체된 국내 소비 진작	- 긴급재난지원금 지급
	제3회	코로나19 유행 장기화에 따른 경제위기 극복 및 포스트 코로나 시대 대비	- 고용안정 특별대책 후속조치 - 한국판 뉴딜사업 - 금융안정 패키지 후속조치
	제4회	코로나19 재확산에 따른 피해 집중계층 지원	- 긴급 피해지원 및 긴급 고용안정 패키지 - 긴급 생계지원 및 긴급돌봄 패키지
2021년	제1회	방역상황 장기화 및 고용상황 악화에 따른 맞춤형 피해지원 대책 마련	- 소상공인 긴급 피해지원 - 고용취약계층 등 긴급 피해지원 - 긴급 고용대책 - 방역대책
	제2회	코로나 피해·방역지원 및 민생 회복 뒷받침	- 코로나 19 피해지원 - 백신·방역보강 - 고용 및 민생안정 지원 - 지역경제 활성화

연 도		추경 편성 배경	주요 내용
2022년	제1회	방역조치 연장에 따른 소상공인 지원 및 방역 보강	- 소상공인 방역지원금 - 소상공인 손실보상 및 선지급 - 취약계층 등 사각지대 보완 - 방역 보강
	제2회	소상공인 지원, 방역소요 보강 및 민생안정 뒷받침	- 소상공인 피해지원 - 방역 대책 - 민생 안정 - 지역경제 활성화 및 지방재정 보강

※ 자료: 기획재정부 제출 자료 재구성

또한, 추경의 편성요건 외 형식적 요건(다음 연도 예산편성을 기다릴 수 없는 시급성, 회계연도 내 집행가능성 등)을 추가하여 추경 편성 요건을 강화하려는 법안들도 발의된 바 있음.

[추경요건 강화를 위한 법안 발의 내용 (2010년 이후)]

대표발의 (발의일)	추경요건 강화 내용
김춘진의원 (2013.9.3.)	- 추경 편성 요건 외에 추경 편성의 형식적 요건(아래 4개 요건 모두 충족시) 규정 ▪ 다음 연도 예산편성을 기다리 시간적 여유가 없을 것 ▪ 예비비사용 또는 예산 이·전용 등 다른 수단으로 극복하기 곤란할 것 ▪ 회계연도 내에 집행가능할 것 ▪ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
김도읍의원 (2016.6.23.)	- 추경 편성 요건 외에 추경 편성의 형식적 요건(아래 2개 요건 모두 충족시) 규정 ▪ 다음 연도 예산편성을 기다리 수 없는 시급한 사정이 있을것 ▪ 회계연도 내에 집행가능할 것

따라서 추가경정예산 요건 개정에 대하여는 ‘재정의 신축적·적극적

인 역할 강화'와 '재정건전성 확보'라는 양 측면을 함께 고려하여 입법 정책적인 판단이 필요할 것으로 보임.

참고로, 기획재정부는 '계층·지역·산업 간 양극화 해소'는 시급을 다투는 사안으로 보기 곤란하므로 본예산 편성이 바람직하며, '취약계층 생계안정'의 경우에도 경기침체, 대량실업 등 긴요한 상황 발생시 현행법으로도 추경편성이 가능하다는 입장임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.	제89조(추가경정예산안의 편성) ① -- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>4. 계층·지역·산업 간 양극화 해소와 취약계층의 생계 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우</u>
② (생략)	② (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

문의처
02)6788-5147

참고 1

주요국의 국세감면 한도 규정 현황

□ 미국·영국·독일 등 주요국가의 경우 조세지출(국세감면)의 법적한도를 법률을 통해 규정하고 있지 않음

국 가	주요내용
미 국	▶ 예산집행법(Budget Enforcement Act) 및 상·하원의 의원규칙으로 운영되는 페이고 제도(Pay-as-you go rules)로 관리 - (예산집행법) 재정지출 확대가 요구되는 제도에 대해 예산중립 요구, 재정적자가 야기되는 법안에 대해 대통령이 삭감 가능 - (의원규칙) 강제조항이라기 보다 이의제기에 의해 집행
영 국	▶ 조세지출에 대한 법률적, 제도적 관리규정 無 ▶ 부채와 지출을 규정하는 재정준칙(fiscal rule)에서 간접적으로 조세지출에 대한 관리가 이루어지는 것으로 추정
독 일	▶ 조세지출에 대한 법적한도 규정 無 ▶ 정치적 협약을 토대로 한 보조금 정책지침에 의해 관리 - 신규 보조금 도입은 기존 보조금 감축이 전제되어야 하고, 기존 조세지출은 재정적 지원으로 대체될 수 있는지 재검토
프랑스	▶ 조세지출에 대한 법적한도 규정 無 ▶ 재정과 예산 관련 법률을 통해 간접적으로 조세지출을 관리하는 것으로 추정
일 본	▶ 조세지출에 대한 법적한도 규정 無 ▶ 조세지출을 새로 도입하거나 변경할 경우 재정건전화 목표에 따라 운영되도록 함
캐나다	▶ 조세지출에 대한 법률적, 제도적 관리규정 無
호 주	▶ 조세지출에 대한 법률적, 제도적 관리규정 無 ▶ 재정건전성을 위한 예산법(Charter of Budget honesty Act)에서 일반적 원칙을 제시하는 수준

※ 자료: 조세재정연구원

참고 2

주요국의 추가경정예산안 편성 요건

국 가	주요내용
미 국	▶ 본예산 제출후 효력이 발생한 법률 또는 공공의 이익에 의해 추가 지출 필요시
영 국	▶ 본예산 편성 이후 환경 변화 반영(정기추경) ▶ 예외적으로 긴급한 추가 예산 필요시 (특별추경) ※ 정기추경, 특별추경으로 구성 - 정기추경은 매년 정기적으로 편성(2월)
독 일	▶ 본예산에 수정 또는 보충사항이 있을 경우
프랑스	▶ 의무지출 추정치 증가 또는 경기부양 조치 필요시 ▶ 경제전망 변화에 따른 지출변화 ▶ 자연재해 등 긴급상황 대처 ※ 정기추경, 부정기 추경으로 구성 - 정기추경은 회기말에 정례적으로 편성(10~12월중)
일 본	▶ 법률상·계약상 국가의무에 속하는 경비 부족 보충 ▶ 예산작성 후 발생한 사유로 추가지출 필요시

※ 자료: 기획재정부