



제429회 국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

국세기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

- 김영진의원 대표발의(의안번호 제8191호)
- 문진석의원·황운하의원 대표발의(의안번호 제10225호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	5
1. 중장기 조세정책운용계획 수립 시 조세부담 수준에 소득계층별 부담 및 소득·자산재분배 영향 반영(김영진의원안, 문진석·황운 하 의원안)	5

I. 개요

1. 김영진의원 대표발의안(의안번호 제8191호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 김영진의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2025. 2. 17.

(3) 회 부 일 : 2025. 2. 18.

나. 제안이유 및 주요 내용

우리나라는 소득이 불평등하고 부의 대물림 현상이 심화함에 따라 사회 이동성 저하와 저출생, 노인 빈곤과 높은 자살률 등 사회 문제를 키우고 있음. 이러한 심각한 사회 문제의 근본적인 원인 중 하나는 국가 재정의 소득재분배 효과가 미흡하다는 것임.

그러나 현행법은 중장기 조세정책운용계획을 수립함에 있어 조세부담의 형평성 제고를 위한 목적을 분명히 하고 있음에도 소득계층별 조세부담에 대한 사항을 포함하고 있지 않음.

이에 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획에 소득계층별 자원배분 및 소득 불평등 완화 목표와 계획을 포함하는 개정을 추진하는 것과 연동하여 중장기 조세정책운용계획에 포함되어야 할 사항 중 조세부담 수준에 소득계층별 조세부담 수준을 포함하도록 하려는 것임(안 제20조의2제2항).

참고사항

이 법률안은 김영진위원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제8192호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

2. 문진석의원·황운하의원 대표발의안(의안번호 제10225호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 문진석의원·황운하의원 등 14인
- (2) 제 안 일 : 2025. 4. 29.
- (3) 회 부 일 : 2025. 4. 30.

나. 제안이유 및 주요 내용

통계청의 2024년 말 발표에 따르면 우리나라의 소득·자산 불평등은 최근 5년 동안 심화되고 있음. 이러한 사회적·경제적 불평등이 낳은 양극화 해소를 위해 다양한 정책이 시행 및 제안되고 있지만 우리나라의 소득·자산 불평등을 개선하기에는 미흡한 수준임.

이에 중장기 조세정책운용계획에 조세정책이 소득·자산의 재분배에 미칠 영향과 그 근거를 포함하도록 하려는 것임(안 제20조의2제2항 제5호 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 중장기 조세정책운용계획 수립 시 조세부담 수준에 소득계층별 부담 및 소득·자산재분배 영향 반영(김영진의원안, 문진석·황운하의원안)

현 행	개 정 안
☐ 중장기 조세정책운용계획 수립(제20조의2) ○ 중장기 조세정책운용계획 수립 － 매년 해당 연도부터 5개 연도 이상의 기간에 대한 중장기 조세정책운용계획을 수립 － 주요내용 · 조세정책의 기본방향과 목표(제1호) · 주요 세목별 조세정책 방향(제2호) · 비과세·감면 제도 운용 방향(제3호) · <u>조세부담 수준(제4호)</u> <u><신 설></u> · 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	☐ 중장기 조세정책운용계획 수립 시 조세부담 수준에 소득계층별 조세부담 수준 및 소득·자산재분배 영향 포함 ○ 중장기 조세정책운용계획 수립 － (현행과 같음) － 주요내용 · (현행과 같음) · (현행과 같음) · (현행과 같음) · <u>조세부담(「국가재정법」 제7조제2항제3호의2에 따른 소득계층별 조세부담을 포함한다) 수준(김영진 의원안)</u> · <u>조세정책이 소득·자산의 재분배에 미치는 영향과 그 근거(제5호)(문진석·황운하의원안)</u> · (현행과 같음) ☐ 부 칙 ○ 시행일 － 공포한 날(김영진의원안) － 2026년 1월 1일(문진석·황운하의원안) ○ 적용례: 2026년도에 수립하는 중장기 조세정책운용계획부터 적용(김영진의원안)

* 김영진의원안 2025. 2. 17. 발의(의안번호 8191), 문진석·황운하의원안 2025. 4. 29. 발의(의안번호 10225)

□ 현행 「국세기본법」 제20조의2에서는 기획재정부장관으로 하여금 효율적인 조세정책의 수립과 조세부담의 형평성 제고를 위하여 매년 해당 연도부터 5개 연도 이상의 기간에 대한 중장기 조세정책 운용계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 동 계획에는 조세정책의 기본방향과 목표, 주요 세목별 조세정책 방향, 비과세·감면 제도 운용 방향, 조세부담 수준 등의 내용을 포함하도록 하고 있음.

이렇게 수립된 중장기 조세정책운용계획은 「국가재정법」 제7조 제3항제4호에 따라 국가재정운용계획의 첨부서류로서 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출되고 있음.

[중장기 조세정책운용계획 수립 관련 규정]

「국세기본법」

제20조의2(중장기 조세정책운용계획의 수립 등) ① 기획재정부장관은 효율적인 조세정책의 수립과 조세부담의 형평성 제고를 위하여 매년 해당 연도부터 5개 연도 이상의 기간에 대한 중장기 조세정책운용계획 이하 이 조에서 "중장기 조세정책운용계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 중장기 조세정책운용계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획과 연계되어야 한다.

② 중장기 조세정책운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 조세정책의 기본방향과 목표
2. 주요 세목별 조세정책 방향
3. 비과세·감면 제도 운용 방향
4. 조세부담 수준

5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 기획재정부장관은 중장기 조세정책운용계획을 수립할 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.

④ 기획재정부장관은 수립한 중장기 조세정책운용계획을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지 규정된 사항 외에 중장기 조세정책운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건진화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② (생략)

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획

□ 현행법은 중장기 조세정책운용계획을 수립할 때 조세부담 수준을 반영하도록 하는 등 조세부담의 형평성 제고를 조세정책의 주요 목표 중 하나로 명시하고 있으나, 소득계층별 조세부담 등 재분배 효과에 관한 사항은 포함하고 있지 않음.

□ 2024년 기준 우리나라 조세부담률은 17.6%로 OECD 평균(25.0%, 2023년) 대비 낮은 수준이고, 코로나 이후 자산세수 증가 등으로 2022년 22.1%까지 증가했으나 경기둔화, 감세 영향으로 2024년 17.6%까지 하락하였음.

[연도별 조세부담률]

(단위 : GDP 대비 %)

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^p
18.8	18.8	18.8	20.6	22.1	19.0	17.6

[2023년 OECD 주요국 조세부담률]

(단위 : %)

미국	일본	프랑스	독일	영국	OECD 평균*
19.1	21.2	29.3	23.4	28.6	25.0

주: OECD 평균 : 미제출국가(호주, 일본)은 전년 수준 가정

자료: 2025~2029년 국가재정운용계획 첨부서류

이러한 조세부담률은 국민의 조세부담 정도를 나타내는 거시적 지표로, 국세와 지방세를 합한 조세수입을 명목 GDP로 나눈 값을 백분율로 표시한 것임.

다만, 조세부담률은 명목 GDP에 대한 거시적인 지표에 해당하기에 개인의 실질적인 조세부담 수준은 소득수준, 소비행태, 재산보유상황 등에 따라 차이가 존재함.

한편, 우리나라의 소득불평등도를 살펴보면, 가계금융복지조사 기준 2023년 균등화 처분가능소득 기준 지니계수¹⁾는 0.323으로, 전년에 비해 0.001 감소한 것으로 나타났음.

[주요 국가의 균등화 처분가능소득 기준 지니계수]

구분	한국	캐나다	이탈리아	일본	영국	미국
2015년	0.350	0.318	0.333	0.339	0.360	0.390
2016년	0.353	0.307	0.327	-	0.351	0.391
2017년	0.352	0.310	0.334	-	0.357	0.390
2018년	0.342	0.304	0.330	-	0.366	0.393
2019년	0.336	0.300	0.325	-	0.366	0.395
2020년	0.328	0.280	0.331	-	0.355	0.377
2021년	0.329	0.292	0.330	0.338	0.354	0.375
2022년	0.324	-	-	-	-	0.396
2023년	0.323	-	-	-	-	-

주: 가계동향조사와 농가경제조사를 결합하여 기준 OECD작성기준(Wave6)에 따라 작성
자료: 통계청 가계금융복지조사

1) 지니계수(Gini coefficient)는 소득 불평등을 측정하는 가장 대표적인 지표로, 수치는 0과 1 사이의 값으로 표현되며, 지니계수가 0에 가까울수록 소득 분배가 평등하며, 1에 가까울수록 불평등하다는 것을 의미함. 예를 들어, 지니계수가 0이면 모든 사람이 동일한 소득을 가지는 완전한 평등 상태를, 1이면 한 사람이 전체 소득을 독점하고 나머지는 전혀 소득이 없는 완전한 불평등 상태를 나타냄. 이러한 지니계수는 국가 간 비교뿐만 아니라 사회 내 다양한 계층 간 소득 분포를 비교하거나, 시간에 따른 소득 분배의 변화를 파악하는 데 활용되어 소득 불평등이 심화되었는지 또는 완화되었는지를 판단하는 데 유용한 지표임.

이처럼 조세부담률과 소득불평등 지표는 조세정책의 형평성과 재분배 효과를 보다 종합적으로 고려할 필요성을 시사하며, 현행법이 중장기 조세정책운용계획 수립 시 조세부담 수준은 반영하도록 하고 있으나 소득계층별 부담 수준이나 재분배 효과에 대한 고려는 미흡하다는 점에서 이러한 보완이 요구되는 측면이 있음.

이에 김영진 의원안은 매년 중장기 조세정책운용계획 수립 시 조세부담 수준에 ‘소득계층별 조세부담 수준’을 포함하도록 명시적으로 규정하려는 것이고, 문진석의원·황운하의원안은 중장기 조세정책운용계획에 ‘조세정책이 소득·자산의 재분배에 미칠 영향과 그 근거’를 포함하도록 하려는 것임.

□ 2건의 개정안은 다음과 같은 점에서 긍정적인 입법 취지가 있음.

첫째, 중장기 조세정책운용계획 수립 시 소득계층별 조세부담과 조세정책이 소득·자산의 재분배에 미치는 영향을 함께 고려하면, 조세정책을 통한 소득 재분배 기능이 강화되어 소득 불평등을 실질적으로 완화하는 데 중요한 역할을 할 수 있음.

특히, 중산층과 저소득층에는 더 낮은 세율을 적용하거나 세액공제를 통해 세금 부담을 경감시킴으로써, 경제적 취약 계층에 대한 지원을 확대하고 이들의 생활 수준을 향상시키는 데 기여할 수 있음.

또한, 소득 또는 자산 계층 간 세부담의 수직적 공평성을 강화하기 위해서는 상대적으로 높은 소득이나 자산을 보유한 계층에 대해 보다 높은 세율을 적용하여 해당 계층의 세부담을 증가시키고, 이

로써 확보된 세수를 상대적으로 낮은 소득 또는 자산 계층을 위한 복지 및 사회적 지원 프로그램에 재투자할 수 있을 것임.

결과적으로, 조세정책을 통해 계층 간 형평성을 높이고 사회적 불평등을 완화하는 방안을 마련함으로써 소득 재분배 기능이 강화되고, 국민의 경제적 안정성을 높이며 더 공정한 경제 환경을 조성하는 효과를 기대할 수 있을 것임.²⁾

둘째, 중장기 조세정책운용계획에 소득계층별 조세부담 수준이나 소득·자산의 재분배에 미칠 영향 등을 포함하도록 하면 정부는 각 계층의 경제적 상황을 실효성 있게 반영하여 중장기 조세정책 방향 및 계획을 수립할 수 있을 것임.

소득계층별 조세부담 수준과 소득·자산의 재분배에 미칠 영향, 그리고 그에 대한 근거를 반영한 세수 예측은 재정계획 수립에 있어 중요한 기초 자료를 제공하며, 이를 통해 정부는 보다 정확한 재정 계획을 수립할 수 있고, 그에 따라 재정적 자원의 배분의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.

나아가 이러한 기반 위에서 소득계층별 조세부담 수준과 조세제도가 가져오는 소득재분배 효과를 분석하면, 조세제도 및 조세정책을 보다 실효성 있게 설계하는 것이 가능해질 것임.

이는 조세정책이 각 소득계층에 미치는 실질적 영향을 파악하고 조세 형평성을 제고하는 방향으로 제도를 개선할 수 있는 근거를

2) 개정안의 제안이유

마련해 주기 때문임.

예를 들어, 특정 계층이 과도한 세부담을 지고 있거나 고소득층에 대한 과도한 세제 혜택으로 인해 재분배 기능이 약화되고 있는 경우, 이러한 분석을 토대로 세율 체계나 세액공제·감면 제도를 조정함으로써 정책의 실효성을 높일 수 있음.

더불어 이러한 분석 결과는 조세정책이 경제적 안정성과 공정성 제고에 어떻게 기여하는지를 종합적으로 평가할 수 있는 기준이 되어, 보다 객관적인 조세정책 수립을 가능하게 할 것으로 기대됨.

□ 한편, 한국조세재정연구원은 조세·재정 관련 정책 및 행정의 연구·분석에 활용할 수 있는 기초자료를 제공하기 위해 재정패널조사³⁾를 실시하고 있는데, 과학적 근거에 기반한 정책 운용을 위해서는 정책효과에 대한 실증적 분석이 반드시 요구됨에도 불구하고, 여전히 가구 단위의 조세-지출-복지에 관한 포괄적 데이터는 부족한 실정이라고 설명함.

따라서, 중장기 조세정책운용계획에 조세부담의 형평성 제고를 목적으로 소득계층별 조세부담 등에 대한 구체적인 사항을 포함시키고자 할 경우, 이를 뒷받침할 수 있는 정교한 데이터 분석 체계도 함께 마련되어야 할 것임.

□ 개정안에 대해 기획재정부는 현 국세통계의 경우 총 조세의 소득

3) 재정패널조사는 가계의 조세부담 및 정부로부터 받는 혜택을 포함하여, 성별, 연령 등의 인구통계적 변수와 자산, 소비, 소득 등 사회경제적 정보를 종합적으로 수집·제공함으로써 조세·재정정책 수립에 활용되고 있음.

계층별 부담을 파악하기 위한 가구·개인별 총소득 및 조세부담에 대한 자료가 부재하고, 특히 자산(종합부동산세, 재산세)·물품(부가가치세, 개별소비세 등)에 부과되는 세금은 소득과 무관하여 소득 계층별 전체 조세의 세부담에 대한 객관적이고 신뢰성 있는 자료 분석이 불가능하므로 이를 중장기 조세정책운용계획에 포함시키는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한, 중장기적으로 세법개정 내용이 구체화되지 않은 상황에서 조세정책이 소득·자산 재분배에 미치는 영향을 추정하는 것은 현실적으로 곤란하고, 임의로 특정한 세법개정 추진을 전제로 재분배 효과를 추정하는 경우 중장기 조세정책운용계획의 신뢰성이 저해될 우려가 있다는 의견임.

- 참고로, 김영진 의원안은 「국가재정법 일부개정법률안」(김영진의원 대표발의, 2025. 2. 17 발의, 의안번호 8192)의 의결을 전제로 하는 것으로 같은 법률안이 발의되어 우리 위원회에 계류 중임.

[국가재정법 일부개정법률안 주요내용(의안번호 8192)]

구분	주요내용
국가재정운용계획 (안 제7조)	국가재정운용계획에 소득계층별 자원배분 및 소득 불평등 완화 목표와 계획 포함
예산의 원칙 (안 제16조)	예산 편성·집행 시 정부는 국민의 소득 불평등 완화를 위하여 최선을 다하도록 규정
재정사업 성과관리의 원칙 (안 제85조의 3)	국가재정 전반의 소득계층별 영향 및 소득 불평등 완화 목표 달성 성과를 분석한 보고서를 작성하여 공개하도록 의무화

문 의 처

02)6788-5147
