



제429회 국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 박지혜의원 대표발의(의안번호 제8829호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 조세지출예산서에 탄력세율 적용을 통한 조세지출 분석 내용 포함 (박지혜의원안)	2

I. 개요

1. 박지혜의원 대표발의안(의안번호 제8829호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 박지혜의원 등 30인

(2) 제 안 일 : 2025. 3. 12.

(3) 회 부 일 : 2025. 3. 13.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 조세지출을 관리·통제하기 위하여 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원의 3개 연도(직전·해당·다음 연도) 실적과 추정금액을 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 함)를 작성하도록 규정하고 있음.

그런데, 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등을 대통령령으로 정하도록 위임함에 따라 2024년 기준 한시적 유류세 인하로 인한 보조금 추정치가 약 4조원에 이르는 등 탄력세율 적용에 따른 조세지출 규모가 큼에도 조세지출예산서에 해당 내용이 포함되지 않는다는 문제점이 지적되고 있음.

이에 대통령령으로 위임한 조세지출예산서에 포함되어야 할 항목들을 법에서 규정하는 한편, 탄력세율 적용을 통한 조세지출 분석 내용도 조세지출예산서에 포함하도록 하려는 것임(안 제142조의2제2항 신설).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 조세지출예산서 포함 항목 법률에 상향규정 및 탄력세율 적용에 대한 분석 추가(박지혜의원안)

현 행	개 정 안
☐ 조세지출예산서의 작성(제142조의2) ☐ <신 설> - (시행령 내용) - (시행령 내용) - (시행령 내용) <신 설> - (시행령 내용)	☐ 조세지출예산서의 작성 ☐ 조세지출예산서 포함 항목 신설(제2항) - 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석 - 세목별로 집계한 세목별 분석 - 조세특례의 감면방법별 분석 - <u>탄력세율(「교통·에너지·환경세법」 등 해당 법률에서 정책상 필요한 경우 법률에 규정된 세율을 대통령령에 따라 조정할 수 있도록 한 경우를 말한다) 적용에 대한 분석</u> - 조세특례에 대한 평가를 실시하지 아니한 경우 해당 조세특례의 내용과 평가를 실시하지 아니한 사유 ☐ 부 칙 ☐ 시행일: 공포한 날

* 박지혜의원안 2025. 3. 12. 발의(의안번호 8829)

☐ 개정안은 현재 대통령령으로 위임하고 있는 조세지출예산서에 포함되어야 할 항목들을 법률에 상향하여 규정하고, 탄력세율 적용을 통한 조세지출 분석 내용을 조세지출예산서에 포함하여 작성하도록 하려는 것임.

□ 일반적으로 조세지출이란 조세제도 본연의 기능인 국가재정 확보 목적 이외에 경제발전 촉진 및 소득 재분배 등과 같은 특정한 사회·경제적 정책목적을 달성하려는 목적으로 정부가 특정 기업이나 개인이 납부해야 할 세금을 감면하거나 특정 활동을 장려하기 위해 세제상 유인(incentive)을 주는 세법상의 조항을 의미함.¹⁾

이는 기준조세체계에서 벗어난 조세특례²⁾로, 특정 납세자의 세부담을 경감함으로써 국가 세입이 감소하는 결과를 초래함.

그러나, 국가별로 조세체계가 상이하고 기준조세체계에 대한 공식적인 국제적 합의가 존재하지 않으므로 각국 사정에 따라 조세지출의 범위를 달리 설정하고 있음.

□ 우리나라의 경우 「조세특례제한법」상 모든 비과세 및 감면 제도는 원칙적으로 조세지출에 해당하나, 중과세 제도이거나 납세자의 세부담 경감 목적이 아닌 경우(동업기업 과세특례) 또는 세입이 감소하지 않는 경우 등은 조세지출의 특성이 없다고 보아 조세지출에서 제외하고 있음.

또한, 취득세·재산세 등 지방세는 국가의 세입이 아니므로 조세지출예산서 작성 대상에서 제외되며, 조세감면의 수혜자가 국가인 경

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) OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(Benchmark Tax System)를 벗어난 것”으로 규정하고 있음.

※ ① 개별세법상 과세기본구조(기본원칙, 과세대상, 세율구조 등), ② 과세기본구조 보정항목(과세단위·대상 등을 보정), ③ 공적지출(정부구매·지출, 국방, 치안, 외교 등)에 해당하는 경우 기준조세체계에 해당함(조세연, '20).

우 등과 같이 감면으로 인해 국가 재정에 실질적인 부담이 발생하지 않는 경우도 조세지출로 보지 않고 있음.

개별세법상 규정된 조세지출의 경우에는 해당 조항이 기준조세체계에 해당하지 않고, 대체가능성 등 조세지출의 일반적 특성을 갖춘 경우에 한해 해당 조항의 입법취지, 필요적 경비여부 등을 종합적으로 고려하여 조세지출 해당 여부를 판단하고 있음.

[조세지출의 특성]

구 분	내 용
특정성	조세지출은 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공하여야 함
대체가능성	조세지출은 조세제도의 효율적 운영과는 상관없는 특정 정책목표를 위해 사용되어야 하며, 이러한 정책목표는 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는 것으로 쉽게 입증 가능하여야 함
폐지가능성	조세지출을 폐지하는 것이 행정적으로 가능하여야 함
기타	기준조세체계를 구성할 수 있을 정도로 충분히 넓은 범위를 포괄하는 세목 내에서의 조세지출(비과세·감면 등)로서 규모 측정이 가능해야 하고, 조세지출 혜택을 크게 상쇄시킬 수 있는 항목이 동일 조세제도 내에 없어야 함

자료: OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experience」, 1996

□ 이러한 조세지출의 특성을 고려하여 「조세특례제한법 시행령」

제135조의3)에서 기획재정부장관은 조세지출예산서를 작성할 때에는 ①세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석, ②세목(稅目)별로 집

3) 「조세특례제한법 시행령」

제135조의3(조세지출예산서의 작성) ② 기획재정부장관은 법 제142조의2제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성해야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석
2. 세목(稅目)별로 집계한 세목별 분석
3. 조세특례의 감면방법별 분석
4. 법 제142조제5항 각 호의 어느 해당하여 조세특례에 대한 평가를 실시하지 않은 경우 해당 조세특례의 내용과 평가를 실시하지 않은 사유

제한 세목별 분석, ③조세특례의 감면방법별 분석, ④법 제142조제5항⁴⁾ 각 호의 어느 하나에 해당하여 조세특례에 대한 평가를 실시하지 않은 경우 해당 조세특례의 내용과 평가를 실시하지 않은 사유 등을 포함하여 작성하도록 규정하고 있음.

□ 한편, 「개별소비세법」, 「교통·에너지·환경세법」⁵⁾에서는 국민경제의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 그 세율의 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있도록 하고 있음.

이러한 탄력세율 제도는 경제상황 변화, 특수한 재정수요, 유가변동 등 다양한 외부 요인에 신속하게 대응하여 세수를 안정적으로 확보하고 재정정책의 신축성을 제고하기 위해 도입된 것으로, 구체적인 탄력세율 적용 대상 과세물품과 세율에 관한 사항은 「개별소비세법 시행령」과 「교통·에너지·환경세법 시행령」에서 규정하

4) 「조세특례제한법」

제142조(조세특례의 사전·사후관리) ⑤ 정부는 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 제출하는 경우에는 전문적인 조사·연구기관에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 첨부하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 그러하지 아니하다.

1. 경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의의 심의를 거친 사항
2. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사항
3. 국제대회나 국가행사 등 지원 기간이 일시적이고 적용기한이 명확하며 사업의 추진을 위하여 시급히 도입할 필요가 있는 사항
4. 제4항에 따른 평가 결과를 반영하여 기존 조세특례를 개선하려는 경우로서 기획재정부장관이 제4항에 따른 평가 내용에 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용이 포함된 것으로 인정하는 사항

5) 「개별소비세법」

제1조(과세대상과 세율) ⑦ 제2항과 제3항의 세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 경기 조절, 가격 안정, 수급 조정에 필요한 경우와 유가변동에 따른 지원사업의 재원 조달에 필요한 경우 그 세율의 100분의 30(제2항제4호 각 목의 경우 2024년 12월 31일까지는 100분의 50)의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다. 다만, 제2항제1호부터 제3호까지의 과세물품 중 대통령령으로 정하는 과세물품에 대해서는 본문에 따라 세율을 조정하는 경우 제2항에서 정한 세율에 따른 산출세액과 조정 후 세율에 따른 산출세액 간 차액의 한도를 과세물품당 100만원의 범위에서 대통령령으로 정할 수 있다.

「교통·에너지·환경세법」

제2조(과세대상과 세율) ③제1항에 따른 세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설의 확충과 대중교통 육성 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전·개선사업 및 유가 변동에 따른 지원 사업에 필요한 재원의 조달과 해당 물품의 수급상 필요한 경우에는 그 세율의 100분의 30(2024년 12월 31일까지는 100분의 50)의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다.

고 있으며 구체적인 내용은 다음과 같음.

[시행령 규정상 탄력세율이 적용되는 과세물품 및 세율]

구분	품목	기본세율	탄력세율
교통·에너지·환경세법 시행령	휘발유 및 이와 유사한 대체유류	리터당 475원	리터당 529원(다만, 2025년 8월 31일까지는 리터당 476원)
	경유 및 이와 유사한 대체유류	리터당 340원	리터당 375원(다만, 2025년 8월 31일까지는 리터당 319원)
개별 소비세법 시행령	등유 및 이와 유사한 대체유류	리터당 90원	리터당 63원
	중유 및 이와 유사한 대체유류	리터당 17원	-
	프로판	킬로그램당 20원	킬로그램당 14원
	부탄	킬로그램당 252원	킬로그램당 275원(다만, 2025년 8월 31일까지는 킬로그램당 234원)
	천연가스	킬로그램당 12원(발전용)	열병합 발전용 킬로그램당 8.4원 일반 발전용 2025년 12월 31일까지 킬로그램당 10.2원
		킬로그램당 60원(일반용)	킬로그램당 42원(일반용)
	부생연료유	리터당 90원	리터당 63원
	유연탄	킬로그램당 46원	2025년 12월 31일까지 킬로그램당 39.1원

□ 실제로, 유류세 한시적 감면 조치는 코로나19 상황인 2021년 11월부터 실시되었으며, 당시 정부는 국민들의 유류비 부담을 완화하기 위해 휘발유·경유·액화석유가스(LPG) 부탄에 부과하는 유류세율을 일률적으로 감면한 바 있음.⁶⁾

최근에는 당초 2025년 8월 31일 종료 예정이던 수송용 유류에 대

6) 휘발유와 이와 유사한 대체유류 및 경유와 이와 유사한 대체유류에 대한 교통·에너지·환경세의 탄력세율을 인하하였고, 석유가스 중 부탄에 대한 개별소비세의 탄력세율도 인하하였음.

한 유류세 한시적 인하 조치를 2025년 10월 31일까지 2개월 연장하였는데, 이번 연장은 국내외 유가의 불확실성, 국민들의 유류비 부담 등을 고려한 조치임.⁷⁾

[유류세 인하기간 및 인하율]

(단위: 원/리터)

유종	인하전 탄력 세율	'21.11.12. ~'22.4.30.	'22.5.1. ~6.30.	'22.7.1. ~12.31.	'23.1.1. ~'24.6.30.	'24.7.1. ~10.31.	'24.11.1. ~'25.4.30.	'25.5.1. ~10.31.
		△20%	△30%	△37%	휘발유△20% 경유△37% 부탄△37%	휘발유△20% 경유△30% 부탄△30%	휘발유△15% 경유△23% 부탄△23%	휘발유△10% 경유△15% 부탄△15%
휘발유	820	656 (△164)	573 (△247)	516 (△304)	615 (△205)	656 (△164)	698 (△122)	738 (△82)
경유	581	465 (△116)	407 (△174)	369 (△212)	369 (△212)	407 (△104)	448 (△133)	494 (△87)
부탄	203	163 (△40)	142 (△61)	130 (△73)	130 (△73)	142 (△61)	156 (△47)	173 (△30)

주: ()는 인하 전 대비 인하 폭

자료: 기획재정부

이와 같이, 개별소비세, 교통·에너지·환경세 등 유류세에 대한 탄력세율이 수년간 지속적으로 적용되고 있음에도 불구하고, 이에 따른 세수감소분은 조세지출예산서에 포함되어 있지 않아 국회는 조세지출의 실질적인 규모와 영향을 정확히 파악하기 어려운 상황임.

이에 대해 기획재정부는 개별소비세 및 교통·에너지·환경세의 경우 세수현황만 통계치로 산출하고 있을 뿐, 탄력세율 적용으로 인한 세수지원액은 관련 통계 미비 등으로 산출이 곤란하다는 입장을 개진함.

7) 기획재정부 보도자료, 「유류세 한시적 인하 2개월 연장」, 2025.8.14.

[2020년~2024년 탄력세율 적용 품목의 수 및 세수현황(신고기준)]

(단위: 억원, %)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
개별소비세	92,286	95,853	95,222	90,258	88,872
- 유연탄	33,759	34,112	33,187	27,870	25,695
- LNG	10,176	11,420	11,683	10,254	10,066
- LPG부탄	8,132	7,779	5,516	4,803	4,971
- 등유	1,642	1,699	1,566	1,457	1,343
- LPG프로판	526	512	666	625	521
- 부생연료유	81	79	89	85	58
- 자동차	11,487	14,188	14,144	16,541	16,982
품목 수	7개	7개	7개	7개	6개

주: 2024년 자동차 개별소비세 탄력세율 미적용

자료: 기획재정부

[2020년~2024년 탄력세율 적용 품목의 수 및 세수현황(신고기준)]

(단위: 억원, %)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
교통·에너지·환경세	156,179	155,309	112,564	111,217	118,318
- 휘발유	66,815	67,636	50,948	56,102	61,304
- 경유	89,364	87,673	61,616	55,115	57,014
품목 수	2개	2개	2개	2개	2개

자료: 기획재정부

이처럼 탄력세율 적용으로 인한 세수감소 효과가 큼에도 불구하고 해당 조치의 근거규정이 시행령에 규정되어 있다는 이유로, 세수감소 효과에 대한 논의가 국회에서 충분히 이루어지지 않고 있으므로 이와 같은 제도적 미비점에 대한 개선 필요성도 함께 제기되고

있음.

- 이에 개정안은 조세지출예산서에 포함되어야 할 항목을 법률에 명시적으로 규정하고, 특히 탄력세율 적용에 따른 조세지출 분석 내용을 조세지출예산서에 포함하도록 하여 예산의 정확성과 투명성을 제고하려는 것임.

이를 통해 한시적 유류세 감면 등 탄력세율 정책이 재정에 미치는 영향을 조세지출예산서에 반영함으로써, 향후 해당 정책의 효과를 보다 정밀하게 분석할 수 있게 될 것으로 기대됨.

나아가 탄력세율 적용에 관한 분석 내용을 조세지출예산서에 명시적으로 포함하고, 이를 조세지출로 분류·관리함으로써 정책 결정의 객관성을 높이는 한편, 재정 운용의 투명성을 강화하고 국민에게 보다 명확하고 신뢰할 수 있는 정보를 제공할 수 있을 것으로 보임.

- 한편, 「관세법」 제71조⁸⁾에서는 물가 안정, 산업 경쟁력 강화, 원활한 물자 수급 등 정책적 필요에 따라 기본세율을 일시적으로 조

8) 「관세법」

제71조(할당관세) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 100분의 40의 범위의 율을 기본세율에서 빼고 관세를 부과할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정될 때에는 그 수량을 제한할 수 있다.

1. 원활한 물자수급 또는 산업의 경쟁력 강화를 위하여 특정물품의 수입을 촉진할 필요가 있는 경우
2. 수입가격이 급등한 물품 또는 이를 원재료로 한 제품의 국내가격을 안정시키기 위하여 필요한 경우
3. 유사물품 간의 세율이 현저히 불균형하여 이를 시정할 필요가 있는 경우

② 특정물품의 수입을 억제할 필요가 있는 경우에는 일정한 수량을 초과하여 수입되는 분에 대하여 100분의 40의 범위의 율을 기본세율에 더하여 관세를 부과할 수 있다. 다만, 농림축수산물인 경우에는 기본세율에 동종물품·유사물품 또는 대체물품의 국내외 가격차에 상당하는 율을 더한 율의 범위에서 관세를 부과할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 관세를 부과하여야 하는 대상 물품, 수량, 세율, 적용기간 등은 대통령령으로 정한다.

④ 기획재정부장관은 매 회계연도 종료 후 5개월 이내에 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관세의 전년도 부과 실적 및 그 결과(관세 부과 효과 등을 조사·분석한 보고서를 포함한다)를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

정할 수 있는 할당관세 부과 근거를 규정하고 있으며, 이는 정책 목적에 따라 한시적으로 관세율을 조정하는 탄력세율 제도의 한 형태로 볼 수 있음.

그러나, 정부는 할당관세에 대해서도 세수 감소분을 조세지출예산서의 공식 항목으로 포함하지 않고 있으며,⁹⁾ 대신 매년 할당관세 부과 실적과 그 효과에 관한 분석 결과를 별도의 보고서로 국회에 제출하는 방식으로 관리하고 있다는 점에서 탄력세율 제도와 차이를 보임.

이러한 점을 고려할 때, 교통·에너지·환경세 등에 대한 탄력세율 적용이 조세지출로 직접 분류될 수 있도록 적극적으로 검토함과 동시에, 이에 따른 ‘기간별 세수감소 효과를 포함한 탄력세율 운용 실적 및 그 결과’를 국회에 보고하는 방안도 검토할 필요가 있음.

정부가 탄력세율 환원조치를 연장하거나 탄력세율을 확대 적용할 경우 이는 곧바로 세수감소로 이어져 재정의 건전성을 저해하는 효과를 가져오므로, 실질적으로 조세특례로 운영되는 탄력세율을 통한 세수감소 효과를 국민의 대의기관인 국회에 보고하고, 환원조치를 연장하는 것이 적정한지, 인하세율이 적정한지 등에 관한 환류 과정을 거칠 필요가 있기 때문임.

□ 참고로, 개정안에 대해 기획재정부는 2022년 TF¹⁰⁾ 검토결과, 유류

9) 기획재정부에 따르면 조세지출은 기준조세체계에서 벗어나, 특정성, 대체가능성, 폐지가능성이 있는 것을 의미하므로 탄력세율과 할당관세의 경우 교통·에너지·환경세 및 관세의 과세 원칙에 해당하여 조세지출예산서의 객관성·합리성·일관성 담보를 위해 非조세지출은 포함하지 않는 것이 바람직하다는 의견임.

10) 동 TF는 '20년 결산·국감 지적사항 및 관련 연구용역 결과를 반영해서 조세지출 판단기준을 마련하고, 개별세법상 조세특례항목의 조세지출 포함여부를 검토하였음(비공개).

세 탄력세율(「환경·에너지·교통세법」 제2조) 등 탄력세율은 일반적으로 기준조세체계 해당하여 조세지출예산서에 포함하지 않고 있으며, 「조세특례제한법」상 조세감면과 개별세법상 조세지출에 해당하는 경우 분야별·세목별·감면방법별 등 상세 현황 및 분석 내용을 공개하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5147