



제429회국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 정성호의원 대표발의(의안번호 제7945호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 조세지출예산서 작성 대상 연도 범위 확대(정성호의원안)	3

I. 개요

1. 정성호의원 대표발의안(의안번호 제7945호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 정성호의원 등 16인
- (2) 제 안 일 : 2025. 2. 6.
- (3) 회 부 일 : 2025. 2. 7.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가재정운용의 효율화와 건전화を 위하여 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하게 하는 반면, 조세특례에 따른 재정지출의 경우 3년 단위로 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 조세지출예산서를 작성하도록 함.

그러나 조세지출 역시 국가재정운용의 중요수단이며 최근 조세지출 규모가 70조원대에 이르고 있는 만큼 조세지출과 재정지출을 연계하여 5년의 중기적 관점에서 재정수지와 국가채무 등 재정총량 지표를 전망하고 조세지출을 포함한 총 정부지출에 대하여 분야별 재원배분 계획을 수립하게 하여야 한다는 지적이 있음.

이에 조세지출예산서를 국가재정운용계획과 연계할 수 있도록 작성 대상 연도 범위를 현행 3년 단위에서 직전 2개 연도 실적과 해당 연도 및 다음 2개 연도로 확대한 총 5년 단위로 운영하게 하려는 것임

(안 제142조의2제1항).

II. 주요 내용별 검토

1. 조세지출예산서 작성 대상 연도 범위 확대(정성호의원안)

현 행	개 정 안
☐ 조세지출예산서의 작성(제142조의2) ☐ 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 조세지출 분석(제1항)	☐ 작성대상 연도 범위 확대 ☐ 직전 2개 연도 실적과 해당 연도 및 다음 2개 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 조세지출 분석(제1항) ☐ 부 칙 ☐ 시행일: 2027년 1월 1일

* 정성호의원안 2025. 2. 6. 발의(의안번호 7945)

- ☐ 개정안은 조세지출예산서를 국가재정운용계획과 연계할 수 있도록 작성 대상 연도 범위를 현행 3년 단위에서 직전 2개 연도 실적과 해당 연도 및 다음 2개 연도로 확대한 총 5년 단위로 운영하게 하려는 것임.
- ☐ 일반적으로 조세지출¹⁾이란 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) 「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.

이는 기준조세체계에서 벗어난 조세특례²⁾로 특정 납세자의 세부담을 경감하여 생기는 국가 세입의 감소를 의미함.

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

□ 조세지출예산제도는 정부가 국회에 다음연도 예산안 제출 시 3개 연도(직전·해당·다음 연도)의 조세지출 실적·전망을 집계·분석한 조세지출예산서를 함께 제출하여 조세지출을 관리·통제하기 위한 제도를 말하며,

동 제도는 1996년 경제협력개발기구(OECD) 가입을 계기로 재정의 투명성을 제고하고 국가재원을 보다 효율적으로 운용하기 위하여 처음 도입하였음.

1999년부터 2009년까지는 직전연도 및 해당연도의 국세감면 실적 및 전망 금액을 ‘조세지출보고서’로 작성하여 공표하였는데, 2010년부터는 「국가재정법」에 따라 3개 연도의 국세감면 실적·전망 금액을 집계·분석한 ‘조세지출예산서’를 정부 예산안과 함께 국회에 제출하고 있음.³⁾

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).

3) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

[조세지출보고서와 조세지출예산서 비교]

구분	조세지출보고서	조세지출예산서
운용기간	1999년 ~ 2009년	2010년 이후
의무제출 여부	임의제출	의무제출 (예산안 첨부서류)
분류기준	지원 분야별	기능별 (예산분류기준별)
대상기간	2개연도 (직전 · 해당)	3개연도 (직전 · 해당 · 다음)

현행법은 조세지출예산서의 작성 대상 연도 범위를 ‘직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액’으로 규정하고 있어, 현행 제도에서는 해당 회계연도 외에 다음 회계연도에 대한 조세지출 추정금액만을 제시하도록 하고 있음.

그리고, 조세지출예산서는 예산안 첨부서류의 하나로 다음 연도 예산안과 함께 당해 연도 9월 국회에 제출되지만, 사실상 전년도 실적치가 이 시점에 최초로 공개된다는 점에서 조세지출 결산서에 가까운 측면이 있음.⁴⁾

이에 따라, 조세지출과 세출예산 간의 연계성을 강화하고 국가재정 운용계획⁵⁾ 수립 시 실효성 있는 참고자료로 활용될 수 있도록 조세지출 포괄연도를 확대할 필요성이 제기된 바 있음.⁶⁾

4) 소득세와 법인세의 경우 과세연도가 끝난 후 다음 해에 신고하는데 예를 들어, 2023년(t-1년)에 이루어진 세금 감면은 2024년 초에 기업과 개인이 신고한 후 국세청이 이를 검토하고, 국세청과 기획재정부가 다시 이를 정리하여 공식적인 조세지출 실적 자료를 만드는 데 추가적인 시간이 소요됨. 정부는 통상 회계연도 개시 120일전 까지 다음 연도의 조세지출예산서를 제출하지만 이때까지 최신 실적 자료가 준비되지 않으므로(기재부 의견), 2025년(t+1년) 조세지출예산서를 제출할 때 2023년(t-1년)의 실적이 처음으로 포함됨.

5) 「국가재정법」

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

6) 박명호 · 전병렬, ‘조세지출과 세출예산의 연계방안 검토’ 연구보고서, 한국조세연구원, 2009

또한, 조세지출은 세법개정 등에 따라 연도별로 그 효과가 달라질 수 있으므로, 단기적인 추정만으로는 조세지출의 정책적 파급 효과를 충분히 반영하기 어렵기 때문에 중장기적인 시계에서 조세지출 금액을 추계하고 분석할 수 있는 제도적 기반 마련의 필요성도 함께 제기되고 있음.

[해외 주요국의 조세지출 추계 현황]

국가	포괄기간	보고주기
한국	2개 연도 전망치 제공	매년 보고
미국	5개 연도 이상 전망치 제공	2년마다 보고, 또는 대체로 매년 보고
영국	전망치 없음	2년마다 보고, 또는 대체로 매년 보고
프랑스	2개 연도 전망치 제공	매년 보고
독일	2개 연도 전망치 제공	2년마다 보고, 또는 대체로 매년 보고
캐나다	2개 연도 전망치 제공	매년 보고
일본	전망치 없음	주기적 보고 없음

출처: Global Tax Expenditures Transparency Index(GTETI, gteti.taxexpenditures.org)

자료: 기획재정부

□ 한편, 해외 주요국 가운데 미국의 사례를 살펴보면 조세지출(Tax Expenditure) 보고서를 매년 작성하여 연방 예산안과 함께 의회에 제출하며, 조세지출 항목별로 향후 5년간의 추정액을 산출해 중장기 재정 전망에 반영하고 있다는 점을 확인할 수 있음.

참고로, 세법개정에 따른 비용추계의 경우에도 세법의 시행일로부터 5년간의 추정금액을 산출하는 것을 원칙⁷⁾으로 하여 중장기 재

7) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」

제5조 (비용추계의 방법 등) ④비용추계의 기간은 해당의안의 시행일로부터 5년으로 하되, 재정소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

정전망에 연계하고 있음.

□ 이에 개정안은 조세지출과 재정지출을 연계하여 5년의 중기적 관점에서 재정수지와 국가채무 등 재정총량 지표를 전망하고 조세지출을 포함한 총 정부지출에 대하여 분야별 자원배분 계획을 수립하게 하기 위하여 조세지출예산서 작성 대상 연도 범위를 현행 3년 단위에서 5년 단위로 확대하려는 것임.

□ 조세지출예산서 작성 대상 연도 범위를 확대하려는 개정안은 다음과 같은 점에서는 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

첫째, 5년 단위의 국가재정운용계획 수립 주기와 일치시킴으로써 세출예산과 조세지출예산 간의 비교평가를 통해 중장기적인 재정수립이 가능해질 것으로 보임.

장기추계정보는 세법개정안이나 이미 시행 중인 각종 조세감면, 비과세, 세액공제 등 기존 조세지출이 초래할 재정적 영향을 분석하고, 이에 따른 비용을 구체적으로 예측하는 데 유용한 자료를 제공한다는 점에서 중요한 역할을 하는데, 이를 통해 정책결정자는 조세지출의 지속 가능성을 평가하고, 재정 건전성을 유지하면서 효과적인 조세정책을 수립할 수 있을 것임.

또한, 이러한 제도적 기반이 마련될 경우 조세지출과 재정지출을 연계하여 5년의 중기적 관점에서 재정수지와 국가채무 등 재정총량 지표를 전망하고, 조세지출을 포함한 총 정부지출에 대하여 분야별 자원배분 계획을 수립하게 됨으로써 국가재정의 운영의 효율

성이 제고될 것으로 보임.

둘째, 조세지출이 실질적으로 재정지출과 유사한 효과를 갖는다는 점을 고려할 때, 조세지출과 재정지출의 상호 연계를 강화함으로써 실제적인 의사결정과정에서 종합적이고 균형 있는 고려가 가능할 것으로 보임.

기존 3년 단위 계획에서는 조세특례 종료 후 단기적인 세수 변화만 고려할 수 있어 중장기적인 재정 및 경제적 영향을 충분히 반영하기 어려웠으나, 5년 단위 계획으로 확장하면 조세특례 종료 후 2년 동안의 추가적인 변화 분석이 가능해지고, 조세특례 종료 후 예상되는 세수 증가분을 활용하여 다른 재정지출을 계획적으로 조정하는 등 필요시 보완 정책을 사전에 마련할 수 있을 것임.

이는 세출예산과 병렬적인 비교·분석이 가능해지고 세출예산과 유사한 수준의 점검이 이루어져 국가재정운용계획과의 연계를 강화함으로써 보다 안정적이고 체계적인 재정 관리로 이어질 수 있을 것으로 봄.

- 다만, 현재 조세지출예산서의 차년도 전망액은 정부 세법개정안 내용을 반영하여 산출되고 있으며, 개정안에 따라 다음 다음 연도 추정치가 추가되더라도, 이는 현행 조세지출 항목이 유지된다는 전제하에 연도별 세수감면 효과를 항목별로 추계한 수치를 제시하는 방식이 될 것임.

그러나, 연도별 조세지출 규모는 개별 항목별 추계의 합으로 산출

되기 때문에, 세법개정에 따른 일몰 연장이나 제도 변경 등의 요소가 충분히 반영되지 못할 수 있으며, 이로 인해 정책판단을 위한 주요 지표로서의 신뢰성 있는 정보 제공에는 한계가 있고 형식화될 우려가 있다는 점에서 다음과 같은 사항을 같이 고려해야 할 것임.

첫째, 개정안에 따라 실질적으로 추가되는 ‘다음 다음 연도 추정치’에는 다음연도 세법개정안의 내용이 반영될 수 없으므로, 현행 제도가 유지된다는 전제 하에 추정치가 산출될 수 밖에 없고, 이에 따라 세법개정의 영향을 크게 받는 조세지출 항목의 경우 그 적실성과 현실 적합성이 떨어져 정책 참고지표로서 기능하기 어려운 측면이 있음.

예를 들어, 정부가 상당수 일몰도래 조세지출 항목에 대해 연장안을 제출하고 있지만, 현행 규정상 다음 다음 연도에 일몰이 도래하는 조세지출 항목은 추정금액을 전액 0원으로 계상할 수밖에 없어 이러한 추정치 역시 적실성이 떨어지고 정책 참고지표로서의 역할을 하기 어려울 수 있음.

또한, 조세지출예산서의 작성 대상 연도 범위를 확대할 경우 조세지출 관리를 효율적으로 수행하기 위해 조세지출예산서 상의 조세지출액 규모에 대한 추계 정확성 개선도 같이 고려할 필요가 있음.

[2019년 1,000억원 이상 항목 조세지출 전망치의 실적치와 비교 결과]

구분	소득세	법인세	부가가치세	합계
건수	28건	6건	9건	43건
과소전망 (5%이상)	17건 (9건)	3건 (3건)	8건 (6건)	28건 (18건)
과다전망 (5%이상)	11건 (7건)	3건 (3건)	1건 (1건)	15건 (11건)
오차율 평균	15.8%	22.1%	13.2%	16.2%

자료: 국회예산정책처, 추계&세제 이슈 제15호 「우리나라 조세지출 관리체계 현황 분석」, 2021.6.

국회예산정책처에서 “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제” 등 2019년 세목별 감면 실적액이 1,000억원 이상인 항목 43건을 대상으로 한 조세지출 전망치의 실적치와 오차율을 분석한 결과, 실적치에 비해 전망치를 과소 전망한 건은 28건, 과다 전망한 건은 15건으로 조세지출액 규모에 대한 추계의 정확성이 저조한 것으로 확인되었음.

또한, 5% 이상 과소·과다 전망한 건은 총 29건(67.4%)에 달하며, 세목별로는 법인세의 오차율이 22.1%로 가장 크고, 소득세 15.8%, 부가가치세 13.2% 순으로 나타났음.

이처럼 조세지출의 추정치에 대한 신뢰도가 낮기 때문에 조세지출 예산서에 담긴 정보는 조세지출의 실태를 정확하게 전달할 수 있어야 조세제도 및 국가재정운용의 투명성을 높이는 효과가 가능하므로 먼저 조세지출예산 정보의 정확성이 담보되어야 할 것임.

둘째, 국가재정운용계획은 재정총량 중심의 중장기 전망을 제시하는 반면, 조세지출예산서는 항목별 추정액을 제시한다는 점에서 양자 간 차이를 고려할 필요가 있음.

국가재정운용계획은 「국가재정법」에 따라 해당 연도부터 5개 회계연도 기간 동안 중앙정부의 재정총량(총수입, 총지출, 통합재정수지 등)에 대한 전망치를 제시하며, 국세수입과 의무지출·재량지출 등 분야별 재정지출을 포함한 거시경제지표를 반영하여 수립됨.

반면, 조세지출예산서는 연도별 조세지출 규모를 조세지출 항목별 실적과 추정치를 합산하여 산출하며, 각 조세지출 항목은 재정지출의 각 예산사업과 비교가 가능한 형태로 제시됨.

이처럼, 국가재정운용계획이 재정총량을 중심으로 작성되는 것과 달리, 조세지출예산서는 항목별 추정액을 제시하고 있으므로, 매년 세법개정의 영향을 크게 받는 조세지출의 특성상 그 합산 규모를 기준으로 연도별 정책 방향을 제시하는 데에는 오차나 한계가 발생할 수 있음.

이러한 차이를 감안할 때, 국가재정운용계획은 조세지출예산서에 비해 중장기 조세정책운용계획과 대응되는 측면도 있다는 점도 고려해야 할 것임.

셋째, 조세지출예산서의 작성기간이 국가재정운용계획의 중기 시계와 일치하지 않아, 두 계획 간 연계성과 정책적 활용도에 한계가 있는 측면이 있음.

개정안에 따라 조세지출예산서의 작성기간이 ‘직전 2개 연도 실적, 해당 연도 및 다음 2개 연도 추정금액’으로 확대되더라도, 이는 국가재정운용계획의 작성기간인 ‘해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간’과 비교할 때, 당해연도 기준 3개년(해당연도 및 다음 2개 연도)만을 대상으로 하므로 작성 기간이 완전히 일치하지 않음.

이로 인해 개정안이 의도하는 조세지출과 재정지출 간 연계 강화, 5년 중기적 관점에서의 재정총량 지표 제시, 조세지출을 포함한 총 정부지출의 분야별 재원배분계획 수립 등 취지에 일부 부합하지 않는 한계가 발생할 수 있음.

즉, 조세지출예산서의 시계 범위가 국가재정운용계획의 중기 재정 전망과 정확히 일치하지 않으므로, 두 계획 간의 연계성과 정책적 활용도 측면에서 부합하지 않을 우려가 있다는 점도 고려해야 할 것임.

- 한편, 기획재정부는 국가재정운용계획과 조세지출예산서는 목적, 성격, 효과 등이 상이하며 작성 대상 연도 범위를 일치시켜야 할 이유가 부족하고, 조세지출예산서의 개별 조세지출에 대하여 2년 뒤의 수치를 전망하는 것은 현실적으로 어려운 점도 감안할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5147