



제418회 국회 (정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국세감면율 준수 의무화,
추경 편성요건에 중대한 세입부족 추가〉
■ 차규근의원 대표발의(의안번호 제2202310호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 국세감면율 한도 준수 의무화 등(안 제88조)	2
2. 추가경정예산안 편성요건에 중대 세입부족 발생 추가 (안 제89조제1항제4호 신설)	11

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 차규근의원 등 14인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 26.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「국가재정법」 등에 따르면 정부는 국세감면율의 법정한도를 지킬 것을 권고하고 있으나, 지난해 국세감면율은 15.9%로 법정한도인 14.3%를 초과했고 올해도 법정한도를 초과할 것으로 전망됨. 그런데도 정부는 원인진단이나 대책을 내놓고 있지 않음. 따라서 국세감면율이 법정한도를 초과하지 않도록 의무화하고 한도를 초과했을 때에는 그 내역 및 사유를 국회에 제출하도록 하고자 하는 것임(안 제88조 제1항 및 제88조제3항 신설).

또한, 지난해 56.4조 원의 세수 결손이 발생한 데에 이어 올해 역시 5월까지 걷힌 국세가 지난해 같은 기간에 비해 9.1조 원 부족한 상황임. 이 경우 마땅히 세입을 경정하여야 하나 정부는 이를 거부하고 지방교부금을 삭감하는 등의 방식으로 대응하고 있음. 이에 「국가재정법」의 추경 요건에 중대한 세입 부족을 추가하여 대규모 세수 부족 상황에서 정부가 임의로 추경을 회피하는 일이 없도록 하고자 하는 것임(안 제89조제1항제4호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 국세감면율 한도 준수 의무화 등 (안 제88조)

현행	개정안
○ 국세감면의 제한 - 국세감면율을 대통령령으로 정하는 비율(당해 연도 직전 3년간 평균 국세감면율+0.5%p) 이하가 되도록 <u>노력하여야 함</u> - 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면 요청시 기존 국세감면 축소·폐지방안 또는 재정지출 축소방안 등을 작성하여 기재부장관에게 제출하여야 함 <u><신 설></u>	○ 국세감면의 제한 - 국세감면율을 대통령령으로 정하는 비율(당해 연도 직전 3년간 평균 국세감면율+0.5%p) 이하가 되도록 <u>하여야 함</u> - (현행과 같음) - 국세감면율 한도 초과 시 기획재정부장관은 그 내역과 사유를 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 함

개정안은 과도한 조세지출을 방지하기 위해 현재 권고사항으로 규정되어있는 국세감면율 한도 준수를 의무사항으로 하여 엄격한 조세지출 준칙을 확립하는 한편, 국세감면율 한도를 초과할 경우 기획재정부장관이 국세감면 내역과 사유를 국가결산보고서(다음연도 5월 31일까지 국회 제출)와 함께 국회에 제출하도록 하려는 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⁾).

조세지출은 명시적인 정부지출로 집계되지 않아 세출 프로그램의 대체수단으로 방만하게 운영될 가능성이 높음. 이에 「국가재정법」 제88조³⁾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.

- 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.
- 3) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 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) ① 법 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.
② 법 제88조제1항에서 “국세감면액 총액”이란 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서의 국세감면액을 말한다.
③ 법 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.

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 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 것

5) 김성태·유한욱, 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.

으로 예상되나 국세감면액은 지속적으로 증가함에 따라, 2019년·2020년에 이어 2023~2025년에도 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 전망되고 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 조세지출행정의 비효율을 야기할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

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 2201205, 안도걸의원 대표발의)이 발의되었음.

한편, 개정안은 제22대 국회에 발의된 다른 법률안과 달리 국세감면

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.

한도 초과 시 그 내역과 사유를 국회에 제출하도록 하는 내용을 추가하고 있음.

안 제88조제3항에 따르면, 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 기획재정부장관은 그 내역과 사유를 국가결산보고서(다음 연도 5월 31일까지 국회 제출)⁸⁾와 함께 국회에 제출하여야 함.

현재 국세감면의 실적 및 분석내용 등은 「조세특례제한법」 제142조의2⁹⁾에 따라 작성하는 조세지출예산서에 포함되며, 조세지출예산서는 「국가재정법」 제34조¹⁰⁾에 따라 예산안 첨부서류로 매년 9월 국회에 제출되고 있음.

그러나 조세지출예산서는 결산이 아닌 다음연도 예산안 심사를 위한 참고자료(매년 9월 국회에 제출)로 활용되고 있으며, 조세지출 내역 및 기능별·세목별 분석내용 등을 포함하고 있으나 전년도 국세감면한도를 초과하는 경우에 대한 구체적인 초과사유를 담고 있지는 않는 것으로 보임.

따라서 개정안에 따라 국세감면 한도 초과시 내역 및 사유에 대한 국회 제출 등 통제 절차를 추가하는 것은 국세감면 제한 규정의 실효

8) 「국가재정법」 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 감사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

9) 「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 ~ ③ (생략)

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

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

성을 강화함으로써 조세지출의 무분별한 확대를 방지한다는 측면에서 필요성이 인정될 수 있음.

다만, 개정안에 대해 기획재정부는 전년도 실적 집계시점(6월) 및 검증 소요기간(2개월 이상 소요)을 고려할 필요가 있고, 감면 내역이 국세청 및 유관기관으로부터 광범위한 자료 수집을 통해 집계되기 때문에 국가결산보고서 제출 기한인 5월 31일까지 이를 국회에 제출하는 것은 현실적으로 어렵다는 의견임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.	제88조(국세감면의 제한) ① ----- ----- ----- ----- -----정 하는 비율(이하 “국세감면한도”라 한다)-----하여야-----.
② (생략)	② (현행과 같음)
<신설>	③ 기획재정부장은 국세감면율이 국세감면한도를 초과하는 경우 그 내역 및 사유를 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

2. 추가경정예산안 편성요건에 중대 세입부족 발생 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>중대한 세입 부족이 발생한 경우</u>

개정안은 추가경정예산안 편성 사유에 “중대한 세입 부족이 발생한 경우”를 추가하려는 것임.

현행법 제89조제1항¹¹⁾에 따르면, 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우(제1호), 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우(제2호), 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우(제3호)로 인해 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가

11) 「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

있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있음.

추가경정예산안 편성 요건은 2007년 국가재정법 제정 이후 대·내외 여건 변화에 ‘남북관계 변화 및 경제협력(2009년)’이 추가¹²⁾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, <u>남북관계 변화, 경제협력</u>과 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 <u>재해(자연재난 및 사회재난 모두 포함)</u>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)

추가경정예산안의 편성은 국회의 심의 절차를 거쳐 최종적으로 확정된 예산안에 대해 수정을 가하는 것으로서 위와 같은 편성 요건에

12) 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.

해당하는 경우에 한해 예외적으로 허용되는 것임.

한편, 2023회계연도 국세수입 결산 현황을 살펴보면, 예산 대비 56.4조원이 과소 수납되는 세수결손이 발생함. 2023회계연도 국세수입은 예산액 400.5조원 대비 56.4조원이 적은 344.1조원이 수납되었는데, 소득세(△16.0조원), 법인세(△24.6조원), 부가가치세(△9.4조원) 등 주요 세목에서 과소 수납이 발생하였음.

[2023회계연도 국세수입 세목별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

세목	2022 실적(A)	2023		증감	
		예산(B)	결산(C)	전년 대비 (C-A)	예산 대비 (C-B)
국세수입 계	395.9	400.5	344.1	△51.9	△56.4
소득세	128.7	131.9	115.8	△12.9	△16.0
- 양도소득세	32.2	29.7	17.6	△14.7	△12.2
법인세	103.6	105.0	80.4	△23.2	△24.6
부가가치세	81.6	83.2	73.8	△7.9	△9.4
기타	82.0	80.4	74.0	△7.9	△6.3
- 기타 소비세수	39.2	40.0	35.7	△3.5	△4.3
- 기타 자산세수	42.8	40.4	38.3	△4.5	△2.1

주: 1) 기타 소비세수는 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 관세, 교육세 및 주세를 포함

2) 기타 자산세수는 상속세 및 증여세, 증권거래세, 종합부동산세, 인지세, 농어촌특별세 및 과년도 수입을 포함

자료: 국회예산정책처, 2023회계연도 결산 총괄 분석 I (기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성)

정부는 2023년 9월 발표한 「세수재추계 및 재정대응방향」을 통해 세수결손에 대응하여 국회의 심의·의결이 필요한 추가경정예산안 편성 없이, 세계잉여금과 기금(외국환평형기금 등)의 여유재원 활용, 지방교

부세·교부금의 감소 및 통상적 불용을 고려하여 관리하겠다는 방침을 밝히고 이에 따라 대응하였음¹³⁾.

그러나, 국회에서 심의·확정된 예산의 대규모 변경을 수반하는 세수결손 대응방안에 대한 의견수렴과 적정성에 대한 검토가 국회에서 충분히 이루어지지 못하고 정부 독자적으로 대응방안을 결정·집행하는 것은 예산안에 대한 국회의 심의·확정권 측면에서 바람직하지 않다는 지적이 제기됨¹⁴⁾.

따라서 개정안과 같이 중대한 세입부족이 발생한 경우 세입부족 대응방안에 대한 의견수렴과 적정성에 대하여 세입경정예산안 편성을 통해 국회에서 검토하게 함으로써 국회의 심의·확정권을 내실화하는데 기여하는 측면이 있을 것으로 보임.

일반적으로 예상치 못한 세수감소는 경제에 대한 부정적인 충격으로 인하여 발생하게 되는데, 세수부족으로 기존에 계획된 세출조차 집행하지 못할 경우 경기는 더욱 악화될 수 있으므로, 추경편성을 통한 세입경정으로 예산이 정상적으로 기능할 수 있도록 해야 한다는 의견도 있음.

13) 기획재정부는 2024년 9월 및 10월 국회에 보고한 ‘최근 경제 동향과 세수재추계 등 주요 현안’, ‘2024년 세수재추계에 따른 재정 대응방안’을 통해 2024년에도 작년 경기둔화 등의 이유로 29.6조원의 세수결손이 발생할 것으로 전망하면서, 금년 세수재추계에 따른 국세 부족분(29.6조원)을 ‘기금·특별회계 가용재원(14~16조원) + 교부세 집행보류(△6.5조원) + 통상적 불용(△7~9조원)’으로 대응할 계획이라고 밝힘.

14) 국회예산정책처, 「2023회계연도 결산 총괄 분석 I」, 2024. 7.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 개정안은 추경편성의 요건을 “중대한 세입 부족이 발생한 경우”로 규정하고 있으나, 중대성의 판단이 불명확할 수 있으므로 법률에서 대략적인 기준을 설정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안의 문구만으로는 추경의 요건이 되는 세입부족의 규모를 예상하기 어려우므로, 행정부의 자의적인 기준 설정 등을 방지하기 위해 일정 규모 또는 일정 비율 이상으로 대략적인 기준을 법률에 명시하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 기획재정부는 현행법체계에서도 경기침체·대량실업 등을 동반한 세입 감소의 경우 추경편성이 가능¹⁵⁾하고, 국세실적은 월별 변동성이 커 중대성의 기준을 설정하기 곤란하다는 이유로 개정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 의견인바 심사시 참고할 필요가 있겠음.

참고로 기획재정부는 2024년 9월 국회에 보고한 「최근 경제 동향과 세수재추계 등 주요 현안」 자료에서 당해연도 수정전망 실시를 정례화(매년 9월)하고, 세수추계 모든 단계에 국회예산정책처 및 전문기관이 참여토록 하는 등의 개선방안을 발표하였음.

15) 다만, 기획재정부는 2023년 및 2024년의 세입 부족의 경우 전년도 경제여건 악화(대내외 경기 둔화 등)에 기인한 것이나, 추경 요건인 경기침체 등에는 해당하지 않아 추경편성을 하지 않았으며, 과거 세입 경정을 동반한 추경* 역시 경기침체로 인해 지출증액이 필요한 경우에 한정하여 실시하였다는 입장임.

* 국가재정법 제정('07년) 이후 총 4번['09년(금융위기), '13년(유럽재정위기), '15년(메르스), '20년(코로나19)]

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정 부는 다음 각 호의 어느 하나에 해 당하게 되어 이미 확정된 예산에 변 경을 가할 필요가 있는 경우에는 추 가경정예산안을 편성할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> ② (생략)	제89조(추가경정예산안의 편성) ① --- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. 중대한 세입 부족이 발생한 경우</u> 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