



제418회국회(정기회)
제7차기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 김영환의원 대표발의(의안번호 제2815호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 이정은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 조세지출예산서 작성대상 확대 및 조세지출결산서의 작성 (김영환의원안)	3

I. 개요

1. 김영환의원 대표발의안(의안번호 제2815호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김영환의원 등 34인
- (2) 제 안 일 : 2024. 8. 14.
- (3) 회 부 일 : 2024. 8. 16.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 조세특례에 따른 재정지출의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 조세지출예산서를 작성하도록 하고 있고, 이는 「국가재정법」에 따라 예산안 첨부서류 중 하나로 국회에 제출하도록 하고 있음.

그런데 조세지출예산서에 개별 조세특례 중 어떤 항목을 포함할 것인지를 판단하기 위한 구체적인 지침이나 기준을 마련하지 않고 이를 기획재정부장관에게 위임하고 있어 개별세법의 조세특례항목 일부는 작성대상에서 누락되는 등 조세지출에 대한 일관적이고 체계적인 관리가 어렵다는 의견이 제기되고 있음.

또한 국가결산보고서의 국회제출에 있어서는 조세지출 내역에 관한 서류가 제출되지 않고 있어 결산심사의 실효성을 강화하기 위해서는 세입세출 결산과 함께 조세지출 내역을 함께 심사할 필요가 있음.

이에 개별세법상 모든 조세특례에 대하여 조세지출예산서 및 조세지출결산서가 작성될 수 있도록 하려는 것임(안 제142조의2제1항 및 제142조의3 신설).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 조세지출예산서 작성대상 확대 및 조세지출결산서의 작성 (김영환의원안)

현 행	개 정 안
□ 조세지출예산서의 작성(제142조의2) ○ 기획재정부장관은 <u>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 보고서를 작성하여함</u> <u><후단 신설></u> □ <u><신 설></u>	□ 조세감면의 범위 구체화 ○ 조세감면: 「국세기본법」 제2조제2호에 따른 세법에서 규정하고 있는 <u>조세감면</u> ○ 이 경우 「국세기본법」 제2조제2호에 따른 세법의 조세지출 항목에 대한 전수조사를 포함함 □ 조세지출결산서의 작성(제142조의3) ○ 기획재정부장관은 조세지출의 직전 연도 실적을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출결산서”라 한다)를 작성하여야 함. 이 경우 「국세기본법」 제2조제2호에 따른 세법의 조세지출 항목에 대한 전수조사를 포함함 ○ 기획재정부장관은 조세지출결산서를 작성하기 위하여 필요할 때에는 관계 중앙행정기관의 장 등 대통령령으로 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있고, 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 함

□ 개정안은 조세지출예산서에 일부 조세감면 항목이 누락되고 있다는 문제의식 하에, 조세지출예산서의 작성대상이 되는 ‘조세감면’에 세법에서 규정하고 있는 모든 조세감면이 포함되도록 규정하면서 이에 대한 전수조사를 실시하도록 하고,

직전연도 조세지출 내역에 대해 국회가 세입세출 결산과 함께 심사가 가능하도록 조세지출결산 제도를 신규로 도입¹⁾하려는 것임.

□ 조세지출 예산서는 1996년 OECD 가입을 계기로 재정의 투명성을 제고하고 국가재원을 보다 효율적으로 운용하기 위하여 도입하였음.

1999년부터 2009년까지 직전연도 및 해당연도의 국세감면 실적 및 전망 금액을 ‘조세지출보고서’로 작성하여 공표하였는데, 2010년부터 「국가재정법」에 따라 3개 연도(직전·해당·다음)의 국세감면 실적·전망 금액을 집계·분석한 ‘조세지출예산서’를 정부예산안과 함께 국회에 제출하고 있음.

[조세지출보고서와 조세지출예산서 비교]

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

1) 동 의안과 함께 발의된 「국가회계법 일부개정법률안」(김영환의원 대표발의)에서 조세지출결산서를 세입세출결산에 첨부하도록 규정하고 있음.

현행법²⁾은 조세지출예산서의 구체적인 작성방법에 관하여 대통령령에 위임하고 있고, 대통령령³⁾에서는 “조세지출에는 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지가능성 등을 고려하여 기획재정부장관이 조세지출예산서에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다”고 규정하고 있음. 이에 따라 현재 조세지출예산서에 포함될 조세지출 항목은 사실상 기획재정부 장관이 정하고 있음.

한편, 조세지출의 ‘결산보고서’에 관하여는 현행법상 규정되어 있지 않고, 대신 조세지출예산서에 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석⁴⁾한 내용이 담겨 있음.

□ 먼저, 세법상 모든 조세감면을 조세지출예산서 작성대상에 포함시키도록 하는 개정안은 정부의 자체적인 판단에 따라 발생할 수 있는 비일관된 조세감면 항목의 결정 혹은 자의적인 결정을 방지할 수 있는 효과가 있을 것으로 기대되는 점이 있음.

2) 「조세특례제한법」

제142조의2(조세지출예산서의 작성) ③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

3) 「조세특례제한법 시행령」

제135조의3(조세지출예산서의 작성) ① 법 제142조의2제1항에 따른 조세지출(이하 “조세지출”이라 한다)에는 조세특례 중 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지가능성 등을 고려하여 기획재정부장관이 법 제142조의2제1항에 따른 조세지출예산서(이하 “조세지출예산서”라 한다)에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다

4) 「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.

현재 개별세법에 규정된 조세특례의 조세지출예산서 포함 여부를 결정하기 위한 구체적 지침이나 기준 등은 마련되어 있지 않은 실정으로, 이에 대해서는 국회⁵⁾, 감사원⁶⁾과 국회입법조사처⁷⁾ 등으로부터 조세지출예산서 포함 여부에 관한 일관성이 떨어지고 자의적인 판단이 우려된다는 지적이 계속적으로 제기되어 왔음.

조세지출예산서 포함 여부에 대한 부정확한 판단으로 인해 조세지출이 과다·과소 계상될 경우 비과세·감면 등에 관한 잘못된 정보가 제공되고, 이를 근거로 산출되는 ‘국세감면율’ 역시 오차가 발생하는 등 조세지출 관리체계가 이완될 수 있으므로, 조세지출 해당 여부에 대하여는 일관성 있고 합리적인 기준의 적용이 필요함.

□ 다만, 개정안과 같이 ‘모든 조세감면’ 사항을 조세지출예산서 작성 대상에 포함시키는 것은 국제적 기준과 제도 취지에 부합하지 않을 수 있는 점을 함께 고려할 필요가 있어 보임.

OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계⁸⁾(Benchmark Tax System)를 벗어난 것”으로 규정하고, 조세지출의 특성으로 아래와 같은 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등을 제시하고 있음.

5) 2020년도 결산, 2024년도 국정감사

6) 감사원, 「감사보고서: 조세지출제도 운영실태」, 2020. 4.

7) 국회입법조사처, 「조세지출예산서 항목 선정의 문제점과 개선방안」, 2020. 3. 등

8) 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 해당

[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

출처 : OECD, 「Tax Expenditures: Recent Experience」 ('96)

다양한 비과세·감면 등 조세특례 중에서는 이러한 조세지출 특성에 해당하지 않는 경우가 존재할 수 있는데, 조세지출예산서의 작성 목적이 조세지출의 항목별로 관련 지출 정보를 제공함으로써 한정된 국가재원을 보다 효율적으로 배분하고, 지원목적이 달성된 감면 제도를 정비하기 위함이라는 점을 감안한다면,

기준조세체계에 해당하고 폐지 가능성이 없는 감면사항까지 조세지출로 관리하는 것은 제도 목적에 부합하지 않는 측면이 있을 수 있음.

가령, 「상속세 및 증여세법」에 따른 일괄공제(5억원)나 기초공제(2억원)의 경우 조세감면 사항이지만 특정한 정책 목적과 연계된 것이 아닌 상속세를 계산하기 위한 기본구조로서 ‘기준조세체계’에

해당하는 것으로 볼 수 있는데, 이를 별도로 조세지출로 관리하는 것은 불필요하다는 것임.

□ 다음, 직전 연도 조세지출 실적을 기능별·세목별로 분석한 보고서를 작성하여 국가 세입·세출결산서와 함께 제출하도록 하는⁹⁾ ‘조세지출결산 제도의 신설’과 관련하여서는,

전년도 조세지출 실적을 유사한 정책 목적을 가진 재정지출과 연계하여 파악이 가능하게 되므로, 특정 정부 정책을 위해 지출한 실질적인 지출(조세지출과 재정지출의 합)의 효과성에 대해 종합적인 국회 검증이 가능해지는 효과가 있을 것으로 보임.

이는 재정지출뿐 아니라 조세지출의 성과를 함께 제고하도록 규정한 「국가재정법」 제16조제3호의 취지에 보다 부합한다고 할 수 있음¹⁰⁾.

□ 다만, 전년도 조세지출 실적은 결산서 제출기한¹¹⁾ 내 작성이 실무상 어려움이 있다는 의견¹²⁾을 고려할 필요가 있음.

조세지출 실적의 집계에 일정 기간이 소요되고, 실적집계 이후에도 조세지출 예산서 작성을 위해 항목별 오류를 확인·검증하고 수혜

9) 동 의안과 함께 발의된 「국가회계법 일부개정법률안」(김영환의원 대표발의)에서 조세지출결산서를 세입세출결산에 첨부하도록 규정하고 있음.

10) 「국가재정법」

제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.

「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.

11) 결산보고서: 각 행정기관→기재부 제출(2월말)→감사원 제출(4.10.)→국회제출(5.31.)

12) 기획재정부 의견임

자별 귀착, 조세지출 금액 변동사유 등 분석 과정에 상당한 기간이 소요된다는 것임.

[조세지출예산서 작성을 위한 국세청 외 집계 자료]

조세지출항목	전년도 실적 집계 가능기간	비고(사유)
농가임대소득 비과세	5월	전년도 농림관련 통계자료가 매년 4~5월 공표
소액담배, 특수제 조용담배에 대한 부가세 면세	3월	전년도 결산에 시간 소요
어업용 석유류 및 도서지방 자가발전용 석유류 간접세 면제	4월	해운조합으로부터 자료 수합받아, 수협이 자료를 작성하는데 시간 소요

자료: 기획재정부

문 의 처

02)6788-5161