



제429회 국회(정기회)
제1차 기획재정위원회

국가회계법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈결산보고서 부속서류에 조세지출결산서 추가〉
■ 정성호의원 대표발의(의안번호 제2208815호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	1
IV . 검토의견	2
1. 결산보고서 부속서류에 조세지출결산서 추가(안 제15조의2제1항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 정성호의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 3. 11.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

「조세특례제한법」에 조세지출결산서에 관한 근거 규정을 신설함에 따라 현행법의 결산보고서 부속서류에 조세지출결산서를 포함시키려는 것임(안 제15조의2제1항제12호 신설).

III. 참고사항

이 법률안은 정성호의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제8814호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

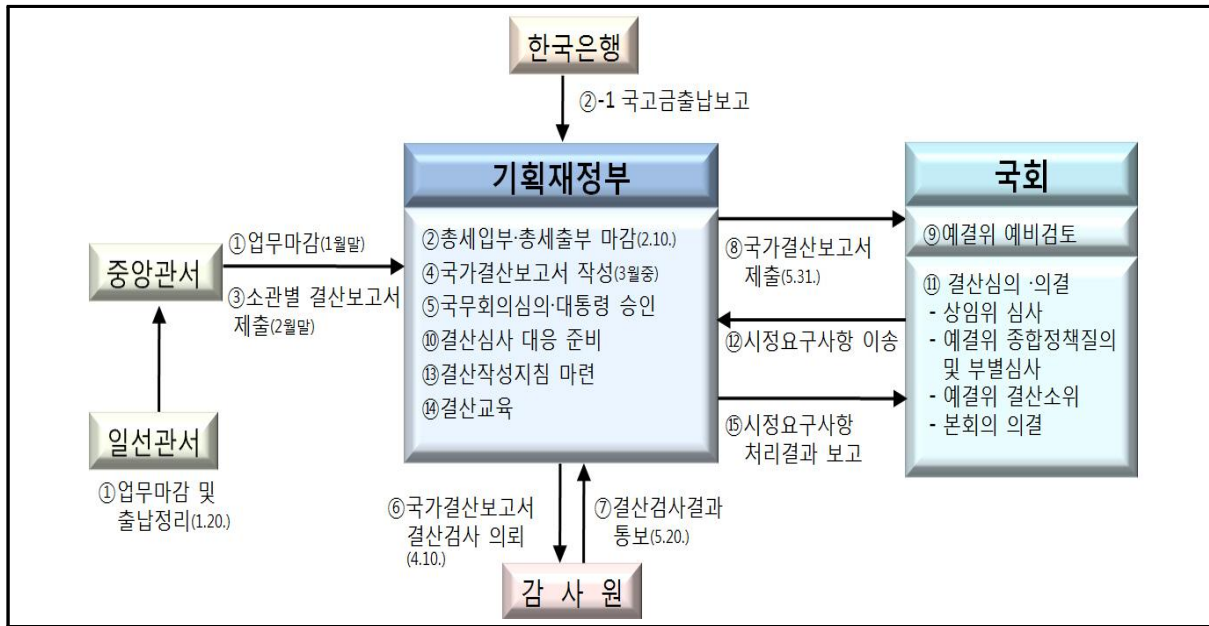
1. 결산보고서 부속서류에 조세지출결산서 추가(안 제15조의2제1항)

현행	개정안
○ 결산보고서 부속서류 - 계속비 결산명세서 (중략) - 세계잉여금의 내역 및 사용계획 - <u><신설></u> - 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류	○ 결산보고서 부속서류 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - 「조세특례제한법」 제142조의3에 따른 조세지출결산서(같은 법 제 142조의4에 따른 온실가스감축인 지에 관한 사항을 포함) - (현행과 같음)

개정안은 결산심사의 실효성을 강화하기 위하여 국회에 제출하는 국가결산보고서의 부속서류(‘계속비 결산명세서’ 등 15종)에 조세지출의 직전연도 실적을 기능별·세목별로 분석한 조세지출결산서를 추가하려는 것임.

정부는 「국가재정법」 및 「국가회계법」에 따라 매 회계연도마다 국가결산보고서를 작성하여 국회에 제출하고 있음.

[국가결산 체계]



※ 자료: 2024회계연도 국가결산보고서

이를 위해 각 중양관서의 장은 그 소관에 속하는 회계·기금을 통합한 중양관서결산보고서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 중양관서결산보고서를 통합한 국가결산보고서를 작성하여 국무회의 심의 및 대통령의 승인을 얻은 후, 감사원의 결산검사 결과를 반영한 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하고 있음.

5월 말까지 국회로 제출되는 국가결산보고서는 결산 개요, 세입세출(수입지출)결산, 재무제표(재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표¹⁾), 성과보고서로 구성되며, 「국가회계법」 제15조의2제1항에 따라 세입세출결산에는 아래와 같은 부속서류를 별도로 첨부하고 있음

1) 2026년(2025년 결산)부터는 재무제표에 '현금흐름표'가 추가됨

[세입세출결산 부속서류(「국가회계법」 제15조의2제1항)]

1. 계속비 결산명세서
- 1의2. 세입세출결산 사업별설명서
2. 총액계상 사업집행명세서
3. 수입대체경비 사용명세서
4. 이월명세서
5. 명시이월비 집행명세서
6. 정부기업특별회계 회전자금운용명세서
7. 성인지(性認知) 결산서
- 7의2. 온실가스감축인지 결산서
8. 예비금 사용명세서
- 8의2. 「국가재정법」 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서
9. 「국가재정법」 제53조제2항에 따른 현물출자명세서
10. 「국고금관리법」 제32조제1항에 따른 재정증권의 발행 및 한국은행 일시차입금의 운용명세서
11. 「국가재정법」 제90조에 따른 전년도 세계잉여금의 처리명세서
- 11의2. 「국가재정법」 제90조제9항에 따른 세계잉여금의 내역 및 사용계획
12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류

「조세특례제한법」상 조세지출은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원을 의미하며, 정성호의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제8814호)에 따르면 조세지출결산서는 조세지출의 직전 연도 실적을 기능별·세목별로 분석한 보고서를 의미하며, 특히 온실가스감축인지에 관한 사항을 포함함.

개정안은 조세지출결산서를 작성하도록 하는 「조세특례제한법 일부개정법률안」의 의결을 전제로, 「국가회계법」 제15조의2제1항을 개정하여 기획재정부로 하여금 국회에 제출하는 결산보고서의 부속서류

에 조세지출결산서를 추가하려는 것으로서,

현행 「국가재정법」²⁾에서 정부가 재정을 운용함에 있어 재정지출 뿐 아니라 조세지출의 성과를 제고하도록 규정하고 있다는 점에서 조세지출결산서 추가의 필요성이 인정될 수 있음.

조세지출의 대상 및 요건에 대한 정부의 설계에서부터 제도시행 과정에서의 홍보 노력 등이 조세지출 실적에 영향을 미친다고 할 수 있는 만큼, 정부의 결산 시 조세지출 결과에 대하여도 국회의 심사와 평가를 받도록 할 필요가 있을 것임.

또한, 일반적으로 예산지출은 집행과정에서도 「국고금 관리법」 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등에 따라 지출 관리를 하며 집행 후에도 결산 과정을 통해서 국회에서 엄격하게 심사를 거치는 반면, 조세지출은 엄격한 통제를 받고 있지 않다는 문제가 있으므로 이를 개선할 필요성이 있어 보임.

특히, 최근 세입 감소에 따른 세수 부족이 문제가 되고 있으며, 조세지출 규모가 지속적으로 증가하고 있고 앞으로도 증가할 것으로 예상³⁾되는 만큼, 이에 대한 국회의 통제 필요성 역시 커지고 있다고 볼 수 있음.

2) 「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

3. 정부는 재정을 운용할 때 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.

3) 연도별 국세감면액 추이(조원): ('21) 57.0, ('22) 63.5, ('23) 69.8, ('24) 70.5, ('25e) 76.5, ('26e) 80.5

한편, 현재 정부는 「국가재정법」 및 「조세특례제한법」에 따라 매년 9월 다음연도 예산안 국회 제출 시 현행 3개 연도(직전·해당·다음 연도)의 조세지출 실적·전망을 집계·분석한 조세지출예산서를 함께 제출하고 있음.⁴⁾

그러나 조세지출예산서는 매년 9월 국회로 제출되어 결산이 아닌 다음연도 예산안 심사를 위한 참고자료로 활용되는 것이므로, 결산 심사 시 세입·세출 결산과 함께 조세지출 내역을 함께 심사할 수 있도록 결산보고서의 부속서류로서 조세지출결산서를 별도로 작성하여 5월 31일까지 제출함으로써 국회 결산 심사의 실효성을 강화할 필요성이 있음.

조세지출결산서를 통해, 국회 결산 시점에 전년도 조세지출 실적과 개별 조세지출 항목의 정책목표에 대한 구체적인 정보, 수혜자별 귀착 내역 등을 분석함으로써 조세지출 분야와 항목별 실효성을 보다 체계적으로 검토할 수 있을 것으로 보이며, 이를 바탕으로 세법개정안을 논의함으로써 실효성이 낮은 조세지출 항목을 정비하는 등 조세지출 제도의 효율화를 실현할 수 있을 것으로 기대됨.

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.

② 기획재정부장관은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요할 때에는 관계 중앙행정기관의 장 등 대통령령으로 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.

③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

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

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

한편, 현행 「국가재정법」에서 온실가스감축인지 예산서 및 결산서를 작성하도록 규정⁵⁾하고 있는 반면, 조세지출에 대해서는 그러한 규정이 없음.

최근 온실가스 배출 증가로 인하여 전 지구적으로 지구온난화가 가속화되면서⁶⁾ 이상기후 현상 발생이 지속적으로 증가하고 있으며, 특히, 우리나라의 경우 최근 30년(1991~2020년) 연평균기온이 과거(1912~1940년)에 비해 약 1.6℃ 상승하여 전 지구 평균 기온상승(1.09℃)보다 온난화가 빠르게 진행됨에 따라, 기후위기가 더욱 심화될 것으로 전망되는 만큼,⁷⁾

조세지출결산서 작성 및 제출에 관한 근거 규정을 신설하면서 온실가스감축인지에 관한 사항을 포함할 것을 명시함으로써 조세지출이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지에 대해 분석하도록 하려는 개정안은 타당한 측면이 있어 보임.

다만, 일부 조세지출항목이 결산보고서 작성기간 이후 집계되며 실

5) 「국가재정법」 제27조(온실가스감축인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “온실가스감축인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 온실가스감축인지 예산서에는 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다.

「국가재정법」 제57조의2(온실가스감축인지 결산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “온실가스감축인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 온실가스감축인지 결산서에는 집행실적, 온실가스 감축 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

6) 산업화 이전(1850~1900년) 대비 2011~2020년 전지구 지표면 평균온도 1.09℃ 상승(IPCC AR6, '21)

7) 제3차(2023~2025) 국가 기후위기 적응 강화대책(2023.6.) 등

적 집계 이후에도 항목별 오류를 검증·확정하는 과정에 상당기간이 소요(2개월 이상)된다는 점을 감안하면 전년도 조세지출 실적 확정에 상당기간이 소요되므로 결산보고서 제출 기한인 5월 31일까지 조세지출 결산자료를 작성·제출하는 것이 실무적으로 곤란할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.⁸⁾

[결산보고서 작성기간 내 실적 집계 불가한 조세지출항목(예시)]

구분	조세지출항목	전년도 실적 집계 가능기간	비고(사유)
국 세 청 집 계	법인세	6월	실제 공제감면 통계의 오류 검증 과정에서, 법인세 신고 통계와 비교·분석에 상당기간 소요
	소득세	3월	신고내용의 오류검증 및 자료작성에 상당기간 소요
	부가세	6월	부가세 신고에 대하여 확정신고 이후 오류검증에 상당기간 소요
	주세	6월	주세 신고에 대하여 오류검증에 상당기간 소요
	상속세·증여세	6월	통계 검증 및 통계생산에 기간이 소요되어, 6월 생산 가능
국 세 청 외 집 계	농가임대소득 비과세 (통계청)	5월	전년도 농림관련 통계자료 매년 5월 중순~말 공표
	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제 (어업용, 해수부)	5월	수협 결산(3월)이 끝나고 자료가 확정, 이후 집계 및 검증에 2개월 소요
	국민건강보험료 등 사용자 부담금에 대한 비과세 (국민건강보험공단, 근로복지공단)	4월	공단 결산(3월)이 끝나고 자료가 확정, 이후 집계 및 검증에 1개월 소요

※ 자료: 기획재정부

8) 기획재정부도 매년 9월 국회에 제출하는 조세지출예산서에 전년도 조세지출 실적에 대한 결산이 포함되어 있으며, 조세지출 항목별 실적 집계 및 검증 소요기간 등을 감안하면 결산보고서 제출기한 내 작성이 곤란하다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

그러나, 결산 시점에 재정지출과 조세지출의 실적을 함께 심의할 경우 재정지출과 조세지출을 합한 전체 정부 재정운용의 성과 및 정책 수단별 효과성 등을 검증함으로써 재원의 효율적 배분 방안을 검토할 수 있을 것으로 기대되는 만큼, 기획재정부는 조세지출 실적이 결산을 심사하는 시기에 국회에 전달될 수 있도록 노력할 필요가 있음.

예를 들어, 전년도 실적이 늦게 집계되는 일부 항목을 제외하고 조세지출결산서를 작성하여 5월 말 결산보고서와 함께 국회에 우선 제출하고 추후 일부 조세지출항목에 대해서 보완하여 조세지출결산서를 국회에 보고하거나, 완결된 조세지출결산서를 작성하여 국회 결산 심사 과정에서 참고할 수 있도록 9월 초 조세지출예산서 제출 전에 별도로 국회에 제출하는 등의 방안을 검토할 필요가 있음.

한편, 동 개정안은 「조세특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제 8814호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 해당 개정안의 심사 과정을 감안하여 논의할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산 (기금의 수입지출결산은 제외한다) 에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어 야 한다.	제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① ----- ----- ----- ----.
1. ~ 11의2. (생략)	1. ~ 11의2. (현행과 같음)
<u><신설></u>	12. 「조세특례제한법」 제142조의3 에 따른 조세지출결산서(같은 법 제142조의4에 따른 온실가스감축 인지에 관한 사항을 포함한다)
12. (생략)	13. (현행 제12호와 같음)
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

문 의 처

02)6788-5153