

2017년 가결 법률의 재정소요 점검



2017년 가결 법률의 재정소요 점검

총괄 | 정문종 추계세제분석실장

기획·조정 | 최미희 조세분석심의관
양성선 경제비용추계과장

작성 | 윤주철

추계 | 최선웅, 박연서, 최천규, 차병섭, 성선애, 윤주철, 이주호,
손명동, 이은미, 김윤희, 유희수, 여은구, 김진태, 남정희,
이미연, 이나경, 정혜승, 김혜리, 신영임, 백경엽, 강민지,
태정림, 박지원, 장윤정, 김세화, 채은동, 김효경

지원 | 유보연

「2017년 가결 법률의 재정소요 점검」은 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 추계세제분석실 경제비용추계과 | 02) 788-3766 | ece@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2017년 가결 법률의 재정소요 점검

2018. 4.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2018. 4. 10.)를 거쳐 발간되었습니다.

※ 보고서에 포함된 비용추계의 일부 내용은 국회의안정보시스템에 게재된 비용추계서와 차이가 있을 수 있습니다. 이는 해당 법률안의 가결 이후에 생산된 정보를 반영하였기 때문입니다.

발 간 사

국회예산정책처는 의원이 발의하거나 위원회가 제안한 법률안에 대해 비용추계서를 작성하고 있습니다. 법률안이 시행될 경우 예상되는 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출의 증감에 대한 추계액을 제시하여 법률안 심사에 참고할 수 있는 정보를 제공하는 것입니다.

이번에 처음 발간하는 「2017년 가결 법률의 재정소요 점검」은 국회 본회의에서 가결된 최종 법률안에 대해 기존 추계액을 다시 점검하고, 긴급한 사유로 비용추계서가 첨부되지 않은 일부 법률안에 대해서도 추계를 수행하였습니다.

국회는 2017년에 810건의 법률안을 가결하였으며, 이 가운데 국가 또는 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 재정수반법률은 228건으로 분석되었습니다. 본 보고서는 이러한 법률의 시행으로 향후 5년 동안 시행 전과 비교하여 추가적으로 증가 또는 감소하는 재정수입과 지출에 대해 추계액을 제시하고, 주요 사례를 중심으로 관련 재정사업의 2018년도 예산액과 비교·분석하였습니다.

재정소요 점검은 법률이 재정에 미치는 영향을 분석할 수 있는 기반을 마련하는 것으로, 국회예산정책처는 이번 보고서를 시작으로 지속적으로 입법과 재정의 관계를 분석하고자 합니다. 이 보고서가 국회의원님의 법률안 발의와 심사, 예산안 심사 등 의정활동에 유용하게 활용되기를 기대합니다.

2018년 4월

국회예산정책처장 김 춘 순

요 약

□ 재정소요 점검의 의의와 필요성

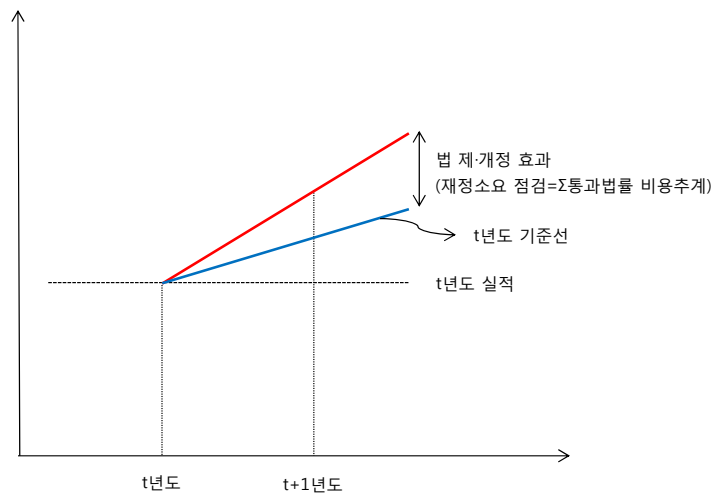
○ 의의

- 가결 법률의 재정소요 점검은 국회가 가결한 법률안이 시행될 경우 예상되는 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출의 증감 추계
- 입법이 국가 또는 지방자치단체의 재정에 미치는 영향에 대한 분석의 유용한 도구

※현행 수준(기준선, baseline)*과 비교하여 법률 시행에 따라 추가적으로 발생하는 재정소요** 추계

*현재의 법과 제도가 그대로 유지된다고 가정할 때의 재정소요

**현행 수준(기준선) 대비 추가재정소요를 제시하므로 단순히 과거 실적과 비교하는 것보다 입법의 재정영향에 대해 보다 정확한 정보 제공 가능



○ 필요성

- 법안비용추계 제도*가 시행되고 있어 국회예산정책처 등이 작성한 비용추계서가 법률안 심사의 참고자료로 활용되고 있으나, 다음과 같은 이유로 재정소요 점검 필요
- 첫째, 국회 본회의에서 최종적으로 가결된 법률안을 대상으로 기존 추계에 대한 점검 필요
- 둘째, 상임위원회 등에서 제안한 법률안에 대해 긴급한 사유로 일부 첨부되고 있지 않은 비용추계서 사후 보완
- 셋째, 추가재정소요와 관련 재정사업의 예산 비교를 통해 입법과 재정의 연계성 분석 강화

*「국회법」 제79조의2에 따라 의원 등이 예산·기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우 예상되는 비용에 대해 비용추계서 첨부

□ 2017년 가결 법률의 재정소요 점검 결과

○ 2017년 가결 재정수반법률과 재정수반요인

- 제20대 국회는 2017년에 810건의 법률안을 가결하였으며, 가결 법률안 중 재정수반법률은 228건(28.1%)
- 재정수반법률의 재정수반요인은 총 436개이며, 추계가 곤란하거나 재정소요가 미미한 재정수반요인을 제외하고 213개에 대해 추계(48.9%)

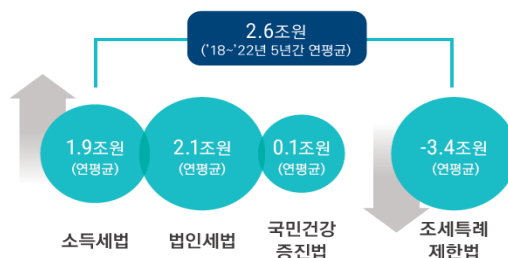
2017년 가결 재정수반법률과 재정수반요인 현황

	합계	의원	위원회	정부
가결 법률(건)	810	382	345	83
재정수반법률(건)	228	68	143	17
-재정수반요인(A, 개)	436	112	294	30
· 재정소요 점검(B, 개)	213	44	155	14
(B/A, %)	(48.9)	(39.3)	(52.7)	(46.7)

○ 수입 재정수반요인

- 2017년에 가결된 수입 재정수반요인의 시행으로 2018년부터 2022년까지 5년 동안 연평균 2조 6,335억원의 수입 증가 예상
- 소득세율 인상 등(「소득세법」)으로 연평균 1조 9,195억원 세입 증가, 법인세율 인상 등(「법인세법」)으로 2조 855억원 세입 증가, 궤련형 전자담배에 대한 부담금 인상(「국민건강증진법」)으로 1,358억원 수입 증가, 「조세특례제한법」으로 3조 4,288억원 세입 감소* 등

*유효기간이 있는 재정수반요인의 경우, 유효기간이 연장되지 않았을 때를 기준으로 법 통과에 따른 수입 증감 추계



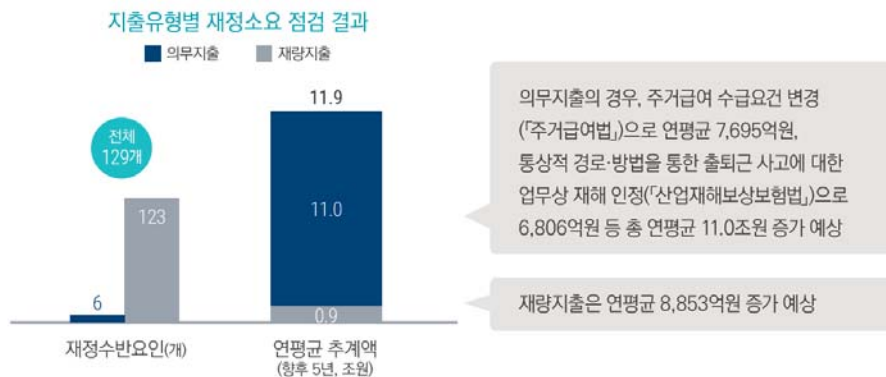
○ 지출 재정수반요인

- 2017년에 가결된 지출 재정수반요인의 시행으로 연평균 11조 8,779억원의 지출 증가 예상
- 의무지출의 경우, 주거급여 수급요건 변경(「주거급여법」)으로 연평균 7,695억원(국비 6,292억원, 지방비 1,403억원), 통상적 경로·방법을 통한 출퇴근 사고에 대한 업무상 재해 인정(「산업재해보상보험법」)으로 6,806억원 등 총 연평균 10조 9,926억원* 증가 예상

*유효기간 연장 법률(국민건강보험재정에 대한 국고 지원 내용의 「국민건강보험법」, 「국민건강증진법」 등)의 추가재정소요(연평균 9조 5,425억원) 포함. 2017년에 가결된 법률은 아니나 '2018년도 예산'에 반영된 의무지출 관련 법률(「아동수당법」, 「기초연금법」, 「장애인연금법」)의 추가재정소요를 포함하면 의무지출 재정소요는 연평균 15조 6,836억원으로 증가

- 재량지출의 경우, 한국해양진흥공사에 대한 출자(「한국해양진흥공사법」), 행정자치부의 세종시 이전(「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」) 등으로 연평균 8,853억원* 증가 예상

*유효기간 연장 법률(「등기특별회계법」)의 추가재정소요(연평균 2,810억원) 포함



- 지출분야별로 보면, 보건 분야가 연평균 9조 5,391억원으로 전체 국가부담에서 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 사회복지 분야 연평균 1조 3,860억원, 교통 및 물류 분야 3,296억원 순

□ 시사점

- 재정소요 점검을 통해 가결 법률이 시행될 경우 추가적으로 발생하는 재정소요를 추계할 수 있는 기반 마련
 - 긴급한 사유로 비용추계서가 첨부되고 있지 않은 위원회제안 등에 대해서도 사후적으로 추계하여 현행 법안비용추계 제도 보완
- 재정수반요인에 대한 추계 확대를 통해 입법의 재정영향에 대한 분석 지속 필요
 - 향후 재정통제권 강화 차원에서 재정준칙이 도입될 경우, 준칙 준수 여부 확인을 위해 재정소요 점검 필요

목 차

I. 개 요	1
1. 재정소요 점검의 의의	1
2. 재정소요 점검의 필요성	4
3. 재정소요 점검의 대상 및 범위·방법	7
II. 2017년 가결 법률의 재정수반요인 및 추계 현황	9
1. 2017년 가결 법률 및 재정수반법률	9
2. 재정소요 점검 대상으로서 재정수반요인과 추계 현황	11
III. 2017년 가결 재정수반법률의 재정영향 분석	13
1. 수입 재정수반요인	13
가. 개요	13
나. 수입의 증감	14
다. 수입법안의 개정과 2018년도 세입예산안 확정	21
2. 지출 재정수반요인	24
가. 개요	24
나. 지출의 추가재정소요	25
다. 지출법안의 개정과 2018년도 세출예산안 확정	35
IV. 요약 및 시사점	39
1. 요약	39
2. 시사점	40

목 차

[부록]

2017년 가결 주요 재정수반법률	43
〈수입법안〉	43
〈지출법안〉	45

표 목 차

[표 1] 법안비용추계와 재정소요 점검	3
[표 2] 제안자별 재정수반법률 현황	10
[표 3] 위원회별 재정수반법률 현황	10
[표 4] 재정수반법률의 재정수반요인과 점검 현황	11
[표 5] 수입 재정수반법률에 대한 재정소요 점검 결과	14
[표 6] 「소득세법」에 대한 재정소요 점검 결과	15
[표 7] 「법인세법」에 대한 재정소요 점검 결과	16
[표 8] 「개별소비세법」 및 「부가가치세법」에 대한 재정소요 점검 결과	17
[표 9] 「조세특례제한법」에 대한 재정소요 점검 결과	18
[표 10] 지방자치단체의 수입 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과	20
[표 11] 2018년도 총수입 변동	22
[표 12] 지출유형별 추가재정소요	26
[표 13] 의무지출 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과	27
[표 14] 주요 재량지출 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과	29
[표 15] 재정주체별 지출의 추가재정소요	31
[표 16] 지출분야별 추가재정소요	32
[표 17] 국가 및 지방자치단체의 지출 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과	33
[표 18] 2018년도 총지출 변동	35
[표 19] 주요 의무지출 관련 재정수반요인의 예산 현황	37
[표 20] 주요 재량지출 관련 재정수반요인의 예산 현황	38

그림 목차

[그림 1] 기준선과 법 제·개정 효과	5
[그림 2] 재정수반법률안의 처리과정과 재정소요 점검	6
[그림 3] 「산업재해보상보험법」의 추가재정소요	28
[그림 4] 「청소년복지 지원법」의 추가재정소요	34

I. 개 요

현재 법률안에 대한 비용추계 제도를 통해 의원발의안과 위원회제안 등에 대해 비용추계서가 첨부되고 있는데, 국회 본회의에서 최종적으로 가결된 법률안을 대상으로 그 추가재정소요에 대한 추계액을 종합하여 점검할 필요가 있다. 이에 이 보고서는 국회가 2017년에 가결한 법률안¹⁾이 시행될 경우 시행 전과 비교하여 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출이 향후 얼마나 증가(또는 감소)할 것인지를 추계하여 그 결과를 제시한다.

또한, 긴급한 사유로 비용추계서가 첨부되고 있지 않은 일부 위원회제안 등에 대해서도 사후적으로 추계하였으며, 주요 재정수반법률²⁾의 추가재정소요와 재정수반요인에 해당하는 재정사업의 2018년도 예산액을 비교하여 입법과 재정의 연계성을 분석하였다.

1. 재정소요 점검의 의의

가결 법률의 재정소요 점검은 국회가 가결한 법률안이 시행될 경우 예상되는 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출의 증감을 추계하여 입법이 국가 또는 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 분석하는 것을 의미한다. 이때 수입과 지출의 증감은 현행 수준(기준선, baseline)³⁾과 비교하여 법률 시행에 따라 추

1) “법률안”이 국회에서 가결되어 정부에 이송된 후 공포되면 법률안이 아닌 “법률”로 표현하여야 한다. 이 보고서에서는 법률이라는 용어로 통일하되, 경우에 따라 법률안이라는 표현을 함께 사용한다.

2) 재정수반법률은 해당 법률안이 시행되는 경우 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출의 증감을 초래하는 재정수반요인을 포함한 법률을 말한다.

가적으로 발생하는 재정소요의 증감을 말하는 것이지, 관련 재정사업이나 수입의 전체 금액(총 재정소요)을 의미하는 것은 아니다. 따라서 재정소요 점검의 대상은 법률에 포함된 재정수반요인이 시행될 경우 예상되는 수입과 지출의 “추가적인 증감”이다.

재정소요 점검의 이러한 특징은 입법의 재정영향을 분석하는 현행 제도인 의안에 대한 비용추계(이하 “법안비용추계”)와 유사하다. 법안비용추계는 「국회법」 제79조의2에 근거를 두고 있는데,⁴⁾ 의원 등이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대해 국회예산정책처 등이 작성한 추계서를 첨부하여야 한다. 법안비용추계 역시 법률안의 시행에 따른 추가재정소요를 추계하나, 재정소요 점검과 달리 “재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액”을 추계 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.⁵⁾ 즉, 법안비용추계는 현행 수준과 비교하여 지출이 순

3) 현행 수준(baseline)은 현재의 법과 제도가 그대로 유지된다고 가정할 때의 재정소요를 말하며, “기준선”이라고 부른다.

4) 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ①의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.

②위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

③정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

④제1항부터 제3항까지의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출 절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

5) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “비용추계서”라 함은 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 “비용”이라 한다)에 관하여 추계(이하 “비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.
2. “재정지출”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 「국가재정법」 별표 2의 규정에 따른 법률에 의하여 설치된 기금(이하 “기금”이라 한다)의 지출을 말한다.
3. “재정수입”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다.

증하거나 수입이 순감하는 경우만을 비용으로 인식하여 추계하는데, 재정소요 점검은 입법의 재정영향을 보다 포괄적으로 분석하기 위하여 지출의 감소 또는 수입의 증가도 추계 대상으로 한다.⁶⁾ 또한, 법안비용추계는 재정수반법률안의 발의시점을 기준으로 추가재정소요를 추계하나, 재정소요 점검은 의결시점을 기준으로 최종 가결안에 대해 추계를 수행한다. 법안비용추계 제도와 재정소요 점검을 비교하면 아래와 같다.

[표 1] 법안비용추계와 재정소요 점검

	법안비용추계	재정소요 점검
대상 의안	의원발의안 · 위원회제안 · 정부제출안	국회 본회의 가결 법률안
추계 대상	재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액 ¹⁾	재정지출의 증감액 또는 재정수입의 증감액
추계 시기	발의 · 제안 · 제출 시	가결 시
추계 방법	현행 수준(기준선) 대비 추가재정소요 추계	

주: 1) 다만, 실무적으로 주요 수입의 증가에 대해서는 비용추계를 수행하고 있음.

참고로, 재정소요 점검과 유사한 것으로 미국 연방의회의 예산과정에서 활용되고 있는 스코어키퍼(scorekeeping)이라는 제도가 있다. 스코어키퍼는 미국 연방의회의 상·하원 예산위원회가 CBO(미국의회예산처, Congressional Budget Office)의 도움을 받아 위원회에 계류 중인 법률안 등이 통과될 경우 연방의회가 정한 연방정부의 예산상한이나 분야별 자원배분 같은 예산준칙을 위배하는지 여부를 판단하기 위해 법률안의 재정소요를 추계하는 것을 말한다.⁷⁾ 계류 중인 법률안이 통과될 경우 연방정부의 예산상한을 초과하거나 의회

6) 다만, 실무적으로 주요 재정수입의 증가에 대해서는 비용추계를 수행하고 있어 이러한 차이는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한, 현실적으로 재정지출의 순감소를 초래하는 재정수반법률은 많지 않다.

7) Bill Heniff Jr.(2012), "Baselines and Scorekeeping in the Federal Budget Process," Congressional Research Service.

가 정한 예산준칙을 위배하는 경우가 발생할 것으로 예상되면, 의원의 이의제기(point of order)로 예산심의가 중단될 수 있다. 즉, 스코어키퍼 제도는 의회가 스스로 정한 예산준칙을 준수하기 위한 장치로 활용되는데, 이는 의회가 예산을 편성할 수 있는 권한이 있기 때문에 가능한 것이다. 우리나라는 미국과 같은 예산준칙이 없으므로 예산준칙 준수 여부를 판단하는 데 활용되는 스코어키퍼 제도를 그대로 활용하기에는 한계가 있다.

2. 재정소요 점검의 필요성

법안비용추계 제도에 따라 국회예산정책처 등이 작성한 비용추계서가 법률안 심의과정에서 활용되고 있는데, 법률안 가결 이후 동 추계에 근거하여 재정소요를 점검하는 것은 다음과 같은 점에서 유용하다.

첫째, 재정소요 점검은 가결된 법률에 대한 재정소요 증감을 추계하는 것이므로 비용추계서 첨부가 생략된 위원회제안 등에 대해 재정정보를 제공할 수 있다. 의원발의안의 경우 발의시점에 반드시 국회예산정책처의 비용추계서를 첨부하도록 규정되어 있지만, 위원회제안의 경우 「국회법」 제79조의2제2항에 따라 “긴급한 사유가 있는 경우” 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.⁸⁾ 따라서 사후적으로라도 재정소요 점검을 통해 법 시행 이후 발생할 것으로 예상되는 추가재정소요를 추계할 필요가 있다.

또한, 의원발의안이나 정부제출안의 경우 원안가결보다는 수정가결 비율이 높는데,⁹⁾ 상임위원회에서 원안을 수정하는 경우에도 수정안에 대한 비용추계서 첨부가 필요하다. 그러나 수정안에 대한 비용추계서 첨부도 생략되는 경우

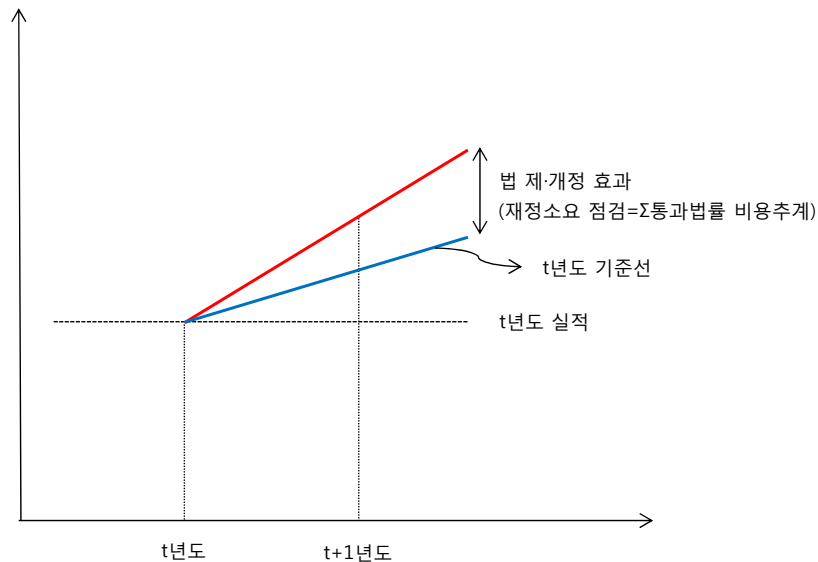
8) 물론 대안에 반영된 의원발의안이나 정부제출안에 대해서도 상임위원회에서 심사가 이루어지고 있고, 해당 의안에 첨부된 비용추계서가 심사 참고자료로 활용되고 있다. 한편, 대안이 상임위원회를 통과하고 본회의에 제안되기까지의 기간이 평균 1.4일(2017년 가결 법률 기준)에 불과한 현실을 고려하면 모든 대안에 비용추계서가 첨부되기는 어려운 측면이 있다.

9) 2017년 가결 법률 기준으로 의원발의안의 수정가결 비율은 55.5%(212건/382건), 정부제출안의 수정가결 비율은 54.2%(45건/83건)이다.

가 많아 최종 가결안에 대해 사후적으로 재정소요를 점검할 필요가 있다.

둘째, 재정소요 점검은 현재의 법과 제도가 그대로 유지된다고 가정할 때의 재정규모(기준선)를 기준으로 법 시행에 따라 증가 또는 감소하는 재정소요를 추계하므로 단순히 과거의 실적과 비교하는 것에 비해 좀 더 정확한 재정정보를 제공할 수 있다. 과거의 실적은 해당연도의 사업 규모를 반영한 값이지만, 기준선은 장래 인구, 물가상승률 등 거시경제적 요인 등을 반영하여 산출하므로 지원대상자의 증감과 단가의 변화까지를 반영한 값이기 때문이다. 가결된 법률에 따른 추가재정소요는 법 시행 이후에 발생한다는 점을 고려할 때 과거의 실적이 아닌 기준선과 비교하여야 한다.

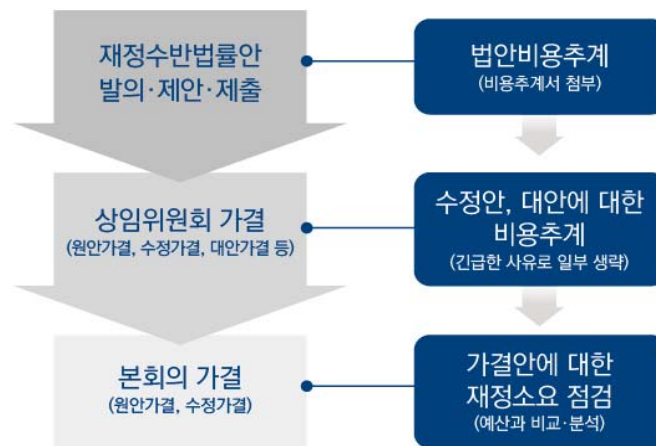
[그림 1] 기준선과 법 제·개정 효과



셋째, 재정소요 점검은 재정수반법률의 시행 후 5년 동안 발생할 것으로 예상되는 추가재정소요를 추계하므로 중기적 관점에서 법률의 재정영향을 파악할 수 있다. 즉, 입법의 재정영향을 단년도에 국한해 분석하지 않고 장래의 추세까지 분석할 수 있는 것이다.

물론 단년도 재정영향에 대한 분석도 의의가 있다. 즉, 재정소요 점검의 추계액과 재정수반요인이 시행되는 연도의 예산액을 비교하여 법률 제·개정에 따른 재정소요를 정부가 예산안에 편성하였는지, 그리고 국회가 예산을 최종적으로 확정할 때 재정소요를 반영하였는지를 확인할 수 있다. 다만, 재정소요 점검 결과는 추계액이므로 실제 예산액과 반드시 일치하는 것은 아니며, 재정수반법률의 재정소요가 바로 가결 이듬해 예산에 반영되는 데에는 현실적인 제약이 크므로 재정소요 점검 결과는 예산안 편성과 심의의 참고자료로 활용될 수 있다.¹⁰⁾

[그림 2] 재정수반법률안의 처리과정과 재정소요 점검



10) 참고로, 미국 연방의회의 스코어키퍼 제도 하에서는 재정소요 점검 결과가 예산과 동일하다. 왜냐하면 미국 연방의회는 정부 예산을 직접 편성할 수 있는 권한이 있는데, 예산도 “세출승인법”의 형태로 의결되므로 법률(예산 포함)의 제·개정에 따른 재정소요를 점검하면서 점검 결과를 실제 예산과 일치시키기 때문이다. 즉, 법률안이 계류되어 있는 상황에서 이루어진 법안비용추계의 추계액을 세출승인법 심사과정에서 재정소요 점검을 통해 최종 편성금액으로 조율하는 것이다.

3. 재정소요 점검의 대상 및 범위 · 방법

재정소요 점검은 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출의 증감에 영향을 미치는 재정수반요인을 대상으로 한다. 따라서 재정소요 점검은 가결 법률이 재정수반요인을 포함하고 있는지 여부를 확인하는 것에서 시작한다. 다만, 법률의 제 · 개정만으로는 구체적인 추가재정소요를 추계하기 곤란한 경우가 있기 때문에 이 보고서에서는 모든 가결 법률의 재정수반요인에 대해 예상 소요액을 추계하지는 않는다. 제 · 개정 법률에 근거하여 하위법령을 제 · 개정하고, 관련 재정사업을 구체화할 때 비로소 추가재정소요에 대한 추계가 가능한 경우가 있기 때문이다.

이 보고서는 2017년에 가결된 재정수반법률에 한해 추가재정소요를 추계하므로 이미 시행되고 있는 법률에 근거한 수입과 지출의 수준, 그리고 예산심의 · 확정 과정에서의 변화는 점검 범위에서 제외된다. 따라서 이 보고서의 수입과 지출의 추계액 및 그 차이를 2018년도 예산상 수입과 지출, 그리고 재정수지로 해석할 수는 없다. 또한, 재정수반요인의 추가재정소요를 예산에 반영할지 여부는 재정수반요인에 해당하는 재정사업의 특성, 재정수반법률안의 제안 및 가결시점, 정부의 예산안 편성 여부, 그리고 최종적으로 예산안을 심의 · 확정하는 국회의 재량에 달려 있으므로 이 보고서에서는 주요 재정수반요인 사례를 제시한다.

재정소요 점검의 추계 방법은 법 시행에 따른 현행 수준(기준선) 대비 추가재정소요를 추계하는 법안비용추계와 동일하며, 재정수반요인에 유효기간이 정해져 있는 경우(일몰조항) 유효기간을 연장하지 않는 것을 원칙으로 추계한다. 그리고 추계기간은 2018년부터 2022년까지 5년으로 하는데, 재정수반요인별로 시행일과 재정소요 발생기간이 다르므로 5년 연평균 금액(5년 합계 금액의 산술평균)은 재정소요 발생기간을 기준으로 한 경우와 다르다.

II. 2017년 가결 법률의 재정수반요인 및 추계 현황

1. 2017년 가결 법률 및 재정수반법률

제20대국회(2016.5.30.~)는 2017년에 810건의 법률안을 가결하였다. 제안자별로 보면, 의원발의안이 382건으로 전체 가결 법률안 중 47.2%를 차지하여 가장 비중이 크며, 다음으로 위원회제안 345건(42.6%), 정부제출안 83건(10.2%) 순이다.

재정소요 점검은 가결된 법률이 시행될 경우 국가 또는 지방자치단체의 수입과 지출의 증감을 초래하는 요인을 포함하고 있는지 여부부터 확인한다. 즉, 810건의 가결 법률 중 국가재정 등에 직접적인 영향을 미치지 않는 법률은 추계의 대상에서 제외한다.¹¹⁾

2017년에 통과된 810건의 법률 중 재정수반법률은 228건(28.1%)으로 파악된다.¹²⁾ 제안자별로 보면, 위원회제안이 전체 재정수반법률 중 143건으로 62.7%를 차지하여 가장 비중이 크며, 다음으로 의원발의안 68건(29.8%), 정부제출안 17건(7.5%) 순이다.

상임위원회별 가결 재정수반법률 현황을 보면, 국토교통위원회 소관 법률이 35건으로 가장 많으며, 해당 위원회의 가결 법률 대비 비중은 26.7%이다. 다음으로 재정수반법률이 많은 위원회는 행정안전위원회 28건, 보건복지위원회 25건 순이다.

11) 법률안의 내용 중 기존 벌칙 조항을 개정하거나 새로운 벌칙 조항을 신설하는 경우 해당 조항은 국가 등의 수입에 영향을 미칠 수 있으므로 재정수반요인으로 볼 수 있으나, 수입에 미치는 영향이 미미하거나 상황의존적이므로 제외하였다.

12) 해당 법률안이 재정수반요인을 포함하고 있는지에 대해서는 일부 이견이 있을 수 있다.

II. 2017년 가결 법률의 재정수반요인 및 추계 현황

[표 2] 제안자별 재정수반법률 현황

(단위: 건, %)

	합계	의원	위원회	정부
가결 법률	810	382	345	83
(비중)	(100.0)	(47.2)	(42.6)	(10.2)
재정수반법률	228	68	143	17
(비중)	(100.0)	(29.8)	(62.7)	(7.5)

자료: 국회의안정보시스템 및 국회예산정책처

[표 3] 위원회별 재정수반법률 현황

(가나다순, 단위: 건, %)

위원회	가결 법률 (A)	재정수반법률 (B)	B/A
과학기술정보방송통신위원회 ¹⁾	32	3	9.4
교육문화체육관광위원회	68	20	29.4
국방위원회	17	8	47.1
국토교통위원회	131	35	26.7
국회운영위원회	5	2	40.0
기획재정위원회	33	18	54.5
농림축산식품해양수산위원회	105	19	18.1
법제사법위원회	53	12	22.6
보건복지위원회	84	25	29.8
산업통상자원중소벤처기업위원회 ¹⁾	81	10	12.3
여성가족위원회	24	13	54.2
외교통일위원회	6	3	50.0
정무위원회	63	12	19.0
행정안전위원회 ¹⁾	63	28	44.4
환경노동위원회	45	20	44.4
합 계	810	228	28.1

주: 1) 과학기술정보방송통신위원회 소관 법률안에는 「국회법」 개정(2017.7.26.) 이전의 미래창조과학방송통신위원회의 처리 법률안 포함. 산업통상자원중소벤처기업위원회와 행정안전위원회도 각각 산업통상자원위원회와 안전행정위원회의 처리 법률안 포함

자료: 국회의안정보시스템 및 국회예산정책처

2. 재정소요 점검 대상으로서 재정수반요인과 추계 현황

재정소요 점검에서 재정수반법률에 대한 추계는 해당 법률에 포함된 재정수반요인별로 이루어진다. 하나의 재정수반법률이 다수의 재정수반요인을 포함하고 있는 경우가 있으며, 수입과 지출 재정수반요인이 모두 포함된 법률도 있다.

2017년에 가결된 228건의 재정수반법률의 재정수반요인은 총 436개로, 하나의 법률이 평균적으로 1.9개의 재정수반요인을 포함하고 있는 것으로 나타났다. 국회예산정책처는 436개의 재정수반요인 중 재정소요를 추계하기 곤란하거나 재정소요가 미미한¹³⁾ 223개의 재정수반요인을 제외하고 213개에 대해 추계를 수행하였다.

[표 4] 재정수반법률의 재정수반요인과 점검 현황

	합계	의원	위원회	정부
재정수반법률(건)	228	68	143	17
재정수반요인(A, 개)	436	112	294	30
- 재정소요 점검(B, 개)	213	44	155	14
(B/A, %)	(48.9)	(39.3)	(52.7)	(46.7)

자료: 국회예산정책처

13) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조(비용추계서의 제출 범위) ①국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하거나 위원회에서 수정된 의안이 비용을 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우
3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

②제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.

Ⅲ. 2017년 가결 재정수반법률의 재정영향 분석

1. 수입 재정수반요인

가. 개요

2017년 국회가 가결한 법률 중 국가 또는 지방자치단체의 수입의 증감에 직접적인 영향을 미치는 법률은 22건(재정수반요인 98개)이며, 이 중 추계가 가능한 것은 18건(재정수반요인 84개)이다. 이하에서는 추계가 가능한 84개의 재정수반요인을 중심으로 재정소요 점검 결과를 제시한다.

국가재정 중 국세수입 관련 주요 재정수반요인으로는 소득세의 최고세율 인상(「소득세법」, 2017.12.5. 의결), 법인세율 인상(「법인세법」, 2017.12.5. 의결), 발전용유연탄에 대한 세율 인상(「개별소비세법」, 2017.11.9. 의결) 등이 있다.

기금수입과 관련하여서는 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고에 대한 업무상 재해 인정에 따른 보험료 수입 증가(「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」, 2017.9.28. 의결)와 궤련형 전자담배¹⁴⁾의 국민건강증진부담금 인상(「국민건강증진법」, 2017.12.29. 의결)이 있다. 세외수입의 경우는 「등기특별회계법」의 법 적용기간 연장(2017.8.31. 의결)이 해당된다.

지방세 수입 관련 주요 재정수반요인으로는 소득세 및 법인세 최고세율 인상 등에 따른 지방소득세율 조정(「지방세법」, 2017.12.29. 의결), 궤련형 전자담배에 대한 담배소비세 부과(「지방세법」, 2017.12.8. 의결) 등이 있다.

14) 연초를 기기로 가열하여 증기를 흡입하는 담배를 말한다.

나. 수입의 증감

2017년에 가결된 수입 재정수반법률의 시행으로 2018년부터 2022년까지 5년 동안 총 13조 1,674억원(연평균 2조 6,335억원)의 수입 증가가 예상된다.

[표 5] 수입 재정수반법률에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

구분	재정수반법률	의결일	재정수반 요인(개)	재정소요 점검	
				연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
〈국세수입〉	조세특례제한법	3. 30.	5	-1,301	-6,505
	개별소비세법	11. 9.	1	957	4,785
	개별소비세법	12. 1.	1	4,885	24,427
	관세법	12. 1.	2	5	27
	상속세 및 증여세법	12. 1.	2	1,646	8,230
	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법	12. 1.	1	-357	-1,786
	조세특례제한법	12. 1.	47	-32,987	-164,935
	주세법	12. 1.	1	-1	-4
	증권거래세법	12. 1.	1	— ¹⁾	— ¹⁾
	부가가치세법	12. 2.	2	-283	-1,413
	법인세법	12. 5.	2	20,855	104,277
	소득세법	12. 5.	5	19,195	95,975
	인지세법	12. 29	1	-117	-586
〈기금수입〉	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률	9. 28.	1	6,806	34,028
	국민건강증진법	12. 29.	1	1,358	6,790
〈세외수입〉	등기특별회계법	8. 31.	1	2,682	13,409
〈지방세입〉	지방세법	12. 8.	1	1,234	6,170
	지방세특례제한법	12. 8.	6	-1,443	-7,217
	지방세법	12. 29.	3	3,200	16,002
합 계			84	26,335	131,674

주: 1) 「증권거래세법」의 추가재정소요는 2017년에 667억원(세입 증가)

자료: 국회예산정책처

(1) 국세수입

「소득세법」(2017.12.5. 의결)의 경우, “최고세율 인상” 등의 재정수반요인으로 2018년부터 2022년까지 5년 동안 총 9조 5,975억원(연평균 1조 9,195억원)의 세입 증가가 있을 것으로 추계되었다. 재정수반요인별로 보면, 소득세율 인상(과표 3억원~5억원에 대해 세율을 현행 38%에서 40%로, 5억원 초과시 40%에서 42%로 인상)으로 연평균 9,887억원, 대주주 주식 양도소득세율 인상(현행 20%에서 과표 3억원 이하분은 20%, 과표 3억원 초과분은 25%로 인상) 등으로 연평균 3,312억원의 세입 증가가 예상된다.

[표 6] 「소득세법」에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정소요 점검	
		연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
소득세법	최고세율 인상	9,887	49,433
	대주주 주식 양도소득세율 인상	3,312	16,561
	장기보유특별공제 합리화	2,614	13,068
	보편적 아동수당 도입에 따른 자녀세액공제 중복지원 폐지	2,192	10,961
	개인사업자의 사업용 유형고정자산 처분손익 과세 신설	1,190	5,952
	합 계	19,195	95,975

자료: 국회예산정책처

「법인세법」(2017.12.5. 의결)은 “법인세율 인상” 등의 재정수반요인으로 향후 5년 동안 총 10조 4,277억원(연평균 2조 855억원)의 세입 증가가 있을 것으로 추계되었다. 재정수반요인별로 보면, 법인세율 인상(과표 3,000억원 초과 구간 신설)¹⁵⁾으로 연평균 1조 9,430억원, 이월결손금 공제 한도 조정으로 연평균 1,425억원의 세입 증가가 예상된다.

15) 「법인세법」의 법인세율 인상의 주요 내용은 과세표준 ‘2억원 이하/2억원~200억원/200억원 초과 구간’(세율 각 10%, 20%, 22%)에 대해 3,000억원 초과 구간을 신설하고 25%의 세율을 적용하는 것이다.

[표 7] 「법인세법」에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정소요 점검	
		연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
법인세법	법인세율 인상	19,430	97,152
	이월결손금 공제한도 축소	1,425	7,125
	합 계	20,855	104,277

자료: 국회예산정책처

「개별소비세법」(2017.12.1. 의결)의 경우, 발전용유연탄에 대한 개별소비세율 인상(현행 30원/kg에서 36원/kg)으로 연평균 4,885억원의 세입 증가가 예상된다. 이에 앞서 2017년 11월 9일에 의결된 「개별소비세법」으로 궤련형 전자담배에 대한 개별소비세(529원/갑)가 부과되었는데, 연평균 957억원의 세입 증가가 예상된다.

반면, 「부가가치세법」(2017.12.2. 의결)의 경우 세입 감소가 예상되는데, “면세농산물 등 의제매입세액공제율 인상” 등의 재정수반요인으로 2018년부터 2022년까지 5년 동안 총 1,413억원(연평균 283억원)의 세입 감소가 있을 것으로 추계되었다.¹⁶⁾ 재정수반요인별로 보면, 개인 음식점업의 면세농산물 등에 대한 의제매입세액 공제율 인상(과표 2억원 이하 개인 음식점 사업자에 대해 2년간 한시적으로 공제율을 8/108에서 9/109으로 상향조정)으로 연평균 273억원, 수정수입세금계산서의 발급사유 확대로 연평균 10억원의 세입 감소가 예상된다.

16) 「부가가치세법」의 경우, 법 제72조제1항에 따라 “납부세액에서 이 법 및 다른 법률에서 규정하고 있는 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더한 세액의 11퍼센트는 지방소비세로 귀속된다.

[표 8] 「개별소비세법」 및 「부가가치세법」에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정소요 점검	
		연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
개별소비세법 (11. 9. 의결)	궤련형 전자담배에 대한 개별소비세 부과	957	4,785
개별소비세법 (12. 1. 의결)	발전용유연탄에 대한 개별소비세율 인상	4,885	24,427
부가가치세법	개인 음식점업의 면세농산물 등에 대한 의제매입세액 공제율 인상	-273	-1,365
	수정수입세금계산서의 발급사유 확대	-10	-48
	소 계	-283	-1,413

자료: 국회예산정책처

「조세특례제한법」(2017.12.1. 의결)의 경우 “중소기업특별세액감면 재설계” 등의 재정수반요인으로 2018년부터 2022년까지 5년 동안 총 16조 4,935 억원(연평균 3조 2,987억원)의 세입 감소가 있을 것으로 추계되었다. 재정수반요인별로 보면, 중소기업특별세액감면 재설계로 연평균 1조 3,473억원, 농축산임업업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 기한 연장으로 연평균 8,204억원의 세입 감소가 예상되며, 대기업 연구인력개발비 세액공제 축소로 연평균 855억원의 세입 증가가 예상된다.

[표 9] 「조세특례제한법」에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정소요 점검	
		연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
조세특례 제한법	중소기업특별세액감면 재설계	-13,473	-67,364
	농축산임업업종 기자재에 대한 부가가치세 영세율 기한 연장	-8,204	-41,018
	고용증대세제 재설계	-4,312	-21,558
	법인 본사의 지방이전에 대한 세제지원 일몰연장	-1,723	-8,616
	조합법인 과세특례 일몰연장	-1,675	-8,375
	근로장려금 지급액 상향조정	-923	-4,613
	생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제 축소 및 일몰연장	-767	-3,836
	수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면 일몰연장	-618	-3,092
	공동주택 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제의 적용기한 연장	-492	-2,458
	전기자동차 개별소비세 감면 일몰연장	-435	-2,173
	취약계층에 대한 근로·자녀장려금 지원 확대	-373	-1,865
	중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제 확대	-235	-1,177
	중소기업등 투자세액공제제도 재설계	-194	-971
	영농자녀 증여세 감면 특례 대상 확대 및 적용기한 연장	-160	-801
	온실가스배출권 VAT 면제 일몰연장	-146	-732
	파생상품 시장조성자 증권거래세 면제 일몰연장	-128	-642
	전통시장, 도서공연 지출에 대한 신용카드 등 소득공제 확대	-118	-588
	중소기업 근로소득 증대세제 지원 확대	-105	-525
	환경보전시설투자에 대한 세액공제 축소	50	249
	주택청약종합저축 납입금액 소득공제 적용기한 설정	82	408
	신용카드 VAT 대리납부제도	126	630
	양도소득세 감면한도 일원화	500	2,500
	대기업 연구인력개발비 세액공제 축소	855	4,276
	기타(22개 항목)	-519	-2,593
	합 계	-32,987	-164,935

자료: 국회예산정책처

(2) 국세외수입

세외수입의 경우 「등기특별회계법」(2017.8.31. 의결)은 법의 적용기간을 2017회계연도에서 2027회계연도로 연장하는 내용으로, 지출(연평균 2,810억원)을 충당하기 위한 수입이 계속 발생할 것으로 예상되어 향후 5년 동안 연평균 2,682억원의 세입(면허료 및 수수료 등) 증가가 예상된다.

기금수입과 관련해서 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(2017.9.28. 의결)의 경우, 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고에 대해서도 업무상 재해를 인정하는 내용으로 산재보험 급여의 추가적인 지출(연평균 6,806억원)에 상응하는 보험료 수입 증가가 예상되는 것으로 가정하고 추계하였다. 또한, 「국민건강증진법」(2017.12.29. 의결)의 경우 궤련형 전자담배에 대한 국민건강증진부담금 인상으로 연평균 1,358억원의 수입 증가가 예상된다.

(3) 지방세입

지방자치단체의 수입의 경우, 「지방세법」(2017.12.8. 및 2017.12.29. 의결), 「지방세특례제한법」(2017.12.8. 의결)으로 2018년부터 2022년까지 총 1조 4,955억원(연평균 2,991억원)의 세수 증가가 있을 것으로 추계되었다.

먼저, 「지방세법」(2017.12.8. 의결)의 경우, 궤련형 전자담배에 담배소비세를 인상(528원/갑 → 897원/갑)함에 따라 연평균 1,234억원의 세수 증가가 예상된다. 그리고 국세인 소득세와 법인세 세율 인상에 따라 지방소득세율을 조정하는 「지방세법」이 2017년 12월 29일 본회의에서 의결되어 연평균 3,200억원의 지방세수가 증가할 것으로 추계되었다.

반면, 「지방세특례제한법」에 따라 세입 감소가 예상되는데, 신규 지방세감면 항목(7개) 신설, 기존 지방세특례 항목(17개)의 일몰연장 등으로 연평균 1,443억원의 세입 감소가 있을 것으로 예상된다.

[표 10] 지방자치단체의 수입 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정소요 점검	
		연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
지방세법 (12.8. 의결)	결련형 전자담배의 담배소비세율 인상	1,234	6,170
지방세법 (12.29. 의결)	법인분 지방소득세율 인상	1,922	9,609
	개인분 지방소득세율 인상	976	4,880
	대주주 주식 양도소득세율 인상에 따른 지방소득세율 인상	303	1,513
	소 계	3,200	16,002
지방세특례 제한법	신규 지방세감면 항목(7개) 신설	-715	-3,576
	기존 지방세특례 항목(17개) 일몰연장	-310	-1,548
	협동조합이 고유사업에 직접 사용하는 부동산에 대한 지방세감면 일몰연장 등	-223	-1,116
	농업법인(2년 이내 취득하는 부동산)에 대한 지방세 감면 일몰연장	-181	-905
	어업법인에 대한 지방세감면 일몰연장	-7	-36
	신용협동조합 및 새마을금고가 복지사업 신용사업 등에 사용하는 부동산에 대한 지방세감면 일몰연장 등	-7	-36
	소 계	-1,443	-7,217
	합 계	2,991	14,955

자료: 국회예산정책처

다. 수입법안의 개정과 2018년도 세입예산안 확정¹⁷⁾

정부는 2018년도 예산안을 2017년 9월 1일 국회에 제출하였는데, 세입예산안(총수입 기준)은 447조 1,098억원으로 전년(추경예산 기준) 대비 24조 243억원 증가한 규모였다.

국세수입의 경우, 정부는 세법개정안(13개)¹⁸⁾의 세수효과 등을 반영하여 전년 대비 17조 1,181억원 증가한 268조 1,947억원으로 편성하였으며, 세외수입은 26조 6,752억원(전년 대비 2,740억원 증가), 기금수입은 152조 2,399억원(전년 대비 6조 6,322억원 증가)으로 각각 편성하였다.

정부의 세법개정안을 포함하여 수입 관련 재정수반법률안이 국회 심사과정에서 일부 수정되거나 새로 개정되어 정부의 2018년도 세입예산안도 수정되었다.¹⁹⁾ 국회의 주요 수정내역을 보면, 소득세의 경우 854억원 감액, 법인세 600억원 감액, 부가가치세 160억원 감액, 개별소비세 957억원 증액 등이다. 기금수입은 궤련형 전자담배에 대한 국민건강증진기금부담금 증액(438원/갑 → 750원/갑, 1,358억원 증가) 등으로 1,477억원 증액되었다.

17) 2018년도 세입예산안은 국가재정의 수입을 말하며, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등의 개정에 따른 지방자치단체의 세입예산안은 제외한다.

18) 정부의 세법개정안은 모두 13개 법률안이며, 2018년 8월 29일 확정되어 국회에 9월 1일 제출되었다. 세법개정안은 다음과 같다. 국세기본법, 조세특례제한법, 소득세법, 법인세법, 상속세 및 증여세법, 부가가치세법, 개별소비세법, 국제조세조정에관한법률, 증권거래세법, 주세법, 관세법, 수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법, 관세사법. 기획재정부, “2017년도 세법개정안 정부안 확정”(보도자료, 2017.8.29.) 참고

19) 정부의 세법개정안 13개 중 「관세사법 일부개정법률안」(의안번호 2008996)을 제외한 12개 세법개정안은 세입예산안 부수법률안으로 지정되어 2017년 12월 1일부터 5일까지 국회 본회의에서 의결되었다. 세입예산안 부수법률안은 「국회법」 제85조의3에 따라 의원 또는 정부가 발의 또는 제출한 세입예산안에 부수하는 법률안 중 국회의장이 지정한 것을 말한다.

[표 11] 2018년도 총수입 변동

(단위: 억원)

세 목	2017		2018			
	본예산	추경 (A)	정부안 (B)	증감 (B-A)	국회수정 (C)	최종 (B+C)
총수입	4,142,707	4,230,855	4,471,098	240,243	704	4,471,802
□ 국세수입	2,422,618	2,510,766	2,681,947	171,181	-657	2,681,290
일반회계	2,351,450	2,439,598	2,608,818	169,220	-657	2,608,161
○ 내국세	2,042,866	2,131,014	2,280,459	149,445	-657	2,279,802
1. 소득세	656,873	695,793	729,810	34,017	-854	728,956
2. 법인세	539,535	572,678	631,061	58,383	-600	630,461
3. 상증세	54,422	60,262	61,519	1,257	0	61,519
4. 부가가치세	615,353	625,598	673,474	47,876	-160	673,314
5. 개별소비세	90,103	90,103	100,781	10,678	957	101,738
6. 증권거래세	40,174	40,174	39,985	-189	0	39,985
7. 인지세	8,840	8,840	9,361	521	0	9,361
8. 과년도수입	37,566	37,566	34,468	-3,098	0	34,468
○ 교통세	153,782	153,782	163,902	10,120	0	163,902
○ 관세	89,906	89,906	94,178	4,272	0	94,178
○ 교육세	50,747	50,747	52,478	1,731	0	52,478
○ 종합부동산세	14,149	14,149	17,801	3,652	0	17,801
특별회계	71,168	71,168	73,129	1,961	0	73,129
○ 주세	33,338	33,338	34,941	1,603	0	34,941
○ 농특세	37,830	37,830	38,188	358	0	38,188
□ 세외수입	264,012	264,012	266,752	2,740	-115	266,636
□ 기금수입	1,456,077	1,456,077	1,522,399	66,322	1,477	1,523,875

자료: 국회예산정책처 및 기획재정부

소득세의 경우, 대주주의 주식 양도소득세율을 인상(과세표준 3억원 초과분 25%)하는 내용의 「소득세법 일부개정법률안」(정부제출안)이 국회 심사과정에서 중소기업에 대해 1년 유예하는 것으로 수정되는 등 심사결과를 반영하여 854억원의 감액이 있었다. 법인세는 법인세율을 인상하고 이월결손금 공제한도를 축소하는 내용의 「법인세법 일부개정법률안」(정부제출안)이 국회 심사과정에서 대기업 이월결손금 공제한도가 상향조정됨에 따라 600억원 감액되었다.

부가가치세는 「조세특례제한법 일부개정법률안」(정부제출안)의 국회 심사과정에서 택시회사 부가가치세 납부세액 경감률 상향조정과 외국인 관광객 숙박요금 부가가치세 환급 재도입 등으로 160억원이 감액되었다. 개별소비세의 경우, 궤련형 전자담배에 대한 개별소비세를 인상하는 내용의 「개별소비세법 일부개정법률안」(대안)의 의결을 반영하여 957억원이 증액되었다.²⁰⁾

세외수입과 기금수입의 경우, 법률 제·개정과 직접 관련 있는 것은 국민건강증진기금의 부담금 수입으로, 당초 예산안보다 1,358억원 증액되었는데 이는 궤련형 전자담배에 대한 국민건강증진부담금을 상향조정하는 「국민건강증진법 일부개정법률안」(대안)의 의결 내용을 반영한 것이다.²¹⁾

20) 동 개정안은 정부의 세법개정안에는 포함되어 있지 않았으나(세입예산안에도 미반영), 3건의 의원발의안이 기획재정위원회의 대안으로 가결되어 2017년 11월 9일 국회 본회의에서 의결되었다. 3건의 의원발의안은 다음과 같다. 박남춘의원안(의안번호 2003917, 2016년 11월 28일 발의), 박인숙의원안(의안번호 2005584, 2017년 2월 10일 발의), 김광림의원안(의안번호 2007440, 2017년 6월 16일 발의).

21) 동 개정안은 궤련형 전자담배에 대한 국민건강증진부담금을 그램당 73원에서 궤련의 89.1% 수준인 20개비당 750원으로 상향조정하는 내용이다.

2. 지출 재정수반요인

가. 개요

2017년 국회가 가결한 재정수반법률 중 국가 또는 지방자치단체의 지출 증감에 직접적인 영향을 미치는 법률안은 208건(재정수반요인 338개)이며, 이 중 추계가 가능한 것은 94건(재정수반요인 129개)이다. 이하에서는 추계가 가능한 129개의 재정수반요인을 중심으로 재정소요 점검 결과를 제시한다.

국가의 재정지출 중 법령에 의해 국가의 지출의무와 지출규모가 확정되는 의무지출 관련 재정수반요인은 주거급여의 수급권자 자격요건 중 부양의무자 요건 폐지(「주거급여법」), 통상적 경로·방법을 통한 출퇴근 사고에 대한 업무상 재해 인정(「산업재해보상보험법」), 국민건강증진기금의 국민건강보험재정 지원의 유효기간 연장(「국민건강증진법」), 보험재정에 대한 국고 지원의 유효기간 연장(「국민건강보험법」), 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」의 유효기간 연장 등이 있다.

지방자치단체의 재정지출은 재정소요 점검의 목적에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 재정수반요인의 재정소요를 국가와 지방자치단체가 분담하는 경우(국가의 지방자치단체 지원율은 사업마다 상이)와 지방자치단체만 부담하는 경우이다. 전자의 경우는 주거급여의 수급권자 자격요건 중 부양의무자 요건 폐지(「주거급여법」), 조건불리지역 수산직접지불금 지급대상 확대(「수산직접지불제 시행에 관한 법률」), 저소득층 여성청소년에 대하여 보건위생물품 지원(「청소년복지 지원법」) 등이 있다. 후자의 경우는 지역곤충자원산업화지원센터 설치(「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」), 농어업인의 영양개선을 위한 마을별 급식시설의 운영 지원(「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」) 등이 있다.

나. 지출의 추가재정소요

(1) 의무지출과 재량지출

지출의 증감을 초래하는 129개의 재정수반요인을 점검한 결과, 향후 5년 동안 연평균 11조 8,779억원의 추가재정소요가 예상된다. 이 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 의무지출²²⁾은 입법이 재정에 직접적인 영향을 미치므로 예산에 반영될 것으로 기대할 수 있는 재정수반요인이다. 의무지출 관련 재정수반요인 6개에 대해 점검한 결과 향후 연평균 10조 9,926억원의 추가재정소요가 지출될 것으로 추계되었다. 재량지출의 경우, 123개의 재정수반요인의 추계액은 연평균 8,853억원으로 추계되었다.

2017년에 가결된 재정수반법률 중 유효기간을 연장하는 재정수반요인의 경우 유효기간이 연장되지 않은 경우를 현행 수준(기준선)으로 보고, 유효기간이 연장되는 경우의 추가재정소요를 추계한다. 다만, 이러한 재정수반요인은 기존 지출이 계속 유지될 것이라는 기대가 가능하며, 유효기간 연장을 전제하고 예산안이 편성된다는 점에서 재정수반요인이 새롭게 추가되는 법률과는 구분된다. 따라서 유효기간을 연장하는 내용의 재정수반요인을 제외한 추계액을 별도로 제시한다.²³⁾

22) 국가의 의무지출에 상응하는 지방자치단체의 부담도 의무지출에 포함하였다.

「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

4. 재정규모증가율 및 그 근거

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

「국가재정법 시행령」 제2조(국가재정운용계획의 수립 등) ④법 제7조제2항제4호의2에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

[표 12] 지출유형별 추가재정소요

(단위: 억원)

	연평균 추가재정소요 (‘18~’22)		
	합 계	의무지출	재량지출
재정수반요인(개)	129	6	123
향후 5년 동안의 연평균 추계액 (유효기간 연장 재정수반요인 제외 시)	118,779 (20,544)	109,926 (14,501)	8,853 (6,043)

주: 1) 국가의 의무지출에 상응하는 지방자치단체의 부담도 의무지출에 포함
 2) 팔호안의 금액은 유효기간을 연장하는 재정수반요인을 제외한 추가재정소요
 자료: 국회예산정책처

참고로, 2017년에 가결된 법률은 아니지만 ‘2018년도 예산’에 신규로 편성되었거나 추가재정소요가 반영된 의무지출 관련 법률로는 「아동수당법」, 「기초연금법」, 「장애인연금법」이 있다. 「아동수당법」의 가결(2018.2.28.)로 2018년 9월 1일부터 수급아동 가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 수준 이하인 6세 미만의 아동을 대상으로 월 10만원의 아동수당을 지급하면 연평균 2조 3,898억원 소요가 예상된다.

또한, 「기초연금법」과 「장애인연금법」도 2018년 2월 28일 가결되었는데(2018.9.1. 시행), 2018년의 기준연금액을 20만원에서 25만원으로 상향 조정함에 따라 각각 연평균 2조 1,789억원과 1,222억원의 소요가 예상된다.²⁴⁾ 따라서 의무지출의 추가재정소요는 2017년 가결 법률의 재정소요(연평균 10조 9,926억원)보다 4조 6,910억원 증가한 15조 6,836억원으로 추계되었다.

23) 의무지출 관련 유효기간 연장 재정수반법률은 「국민건강보험법」, 「국민건강증진법」, 「고엽제 후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」이며, 재량지출은 「등기특별회계법」이 해당한다.

24) 장애인연금의 기초급여액은 「기초연금법」 제9조제3항의 기준급여액으로 한다.

「장애인연금법」 제6조(기초급여액) ①기초급여의 금액(이하 “기초급여액”이라 한다)은 보건복지부장관이 그 전년도 기초급여액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다)을 반영하여 매년 고시한다.

②제1항에도 불구하고 「기초연금법」 제9조제3항에 따라 기준연금액을 고시한 경우 그 기준연금액을 기초급여액으로 한다.

의무지출 관련 재정수반법률과 해당 재정수반요인의 추계결과는 다음과 같다.

[표 13] 의무지출 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정 주체	재정소요 점검	
			연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
주거급여법	수급권자 자격요건 중 부양의무자 요건 폐지	국가	6,292	31,461
		지방	1,403	7,015
산업재해보상보험법	통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고에 대해 업무상 재해 인정	국가	6,806	34,028
국민건강보험법	보험재정에 대한 국고 지원의 유효 기간 연장	국가	76,165	380,823
국민건강증진법	국민건강증진기금의 국민건강보험 재정 지원 유효기간 연장	국가	19,004	95,020
고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률	동법 유효기간을 2017년 12월 31일 에서 2022년 12월 31일로 5년 연장	국가	257	1,283
합 계 (유효기간 연장 재정수반요인 제외 시)			109,926 (14,501)	549,630 (72,504)

자료: 국회예산정책처

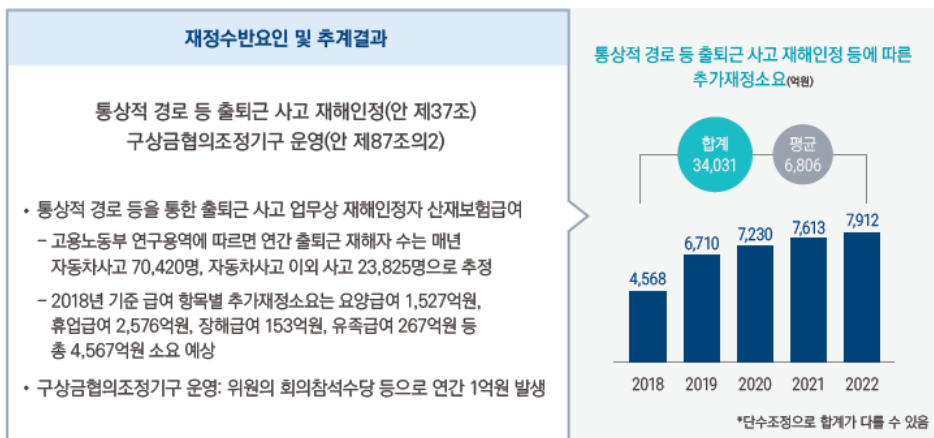
주거급여는 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제2호의 주거급여로서 주거 안정에 필요한 임차료, 수선유지비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것을 말한다. 법 개정 이전에는 주거급여의 수급권자가 될 수 있는 기본전제로서 부양의무자가 없거나 부양의무자로부터 부양을 받을 수 없는 경우일 것을 요구하였다.²⁵⁾ 개정에 따라 2018년 10월 1일부터 부양의무자 요건을 충족하지 못하여 수급

25) 부양의무자 요건의 경우 부양의무자가 부양을 거부하거나 기피하는 경우 수급희망자가 소명하여 수급자격을 인정받아야 하므로 오히려 가족해체의 원인으로 작용할 수 있고, 엄격한 부양의무자 기준으로 인하여 최우선적으로 도움이 필요한 빈곤층이 오히려 복지사각지대로 방치되는 상황이 발생하고 있었다. 국회국토교통위원회의 “「주거급여법 일부개정법률안(대안)」의 제안이유” 참고.

자에서 탈락한 비수급빈곤층 가구도 주거급여를 받을 수 있게 되면 연평균 7,695억원(국비와 지방비 포함)의 추가재정소요가 예상된다.

통상적 경로·방법을 통한 출퇴근 사고에 대해 업무상 재해를 인정하는 내용의 「산업재해보상보험법」이 가결됨에 따라 산재보험급여의 재정소요가 증가할 것으로 예상된다. 일반 근로자와 달리 공무원·교사·군인 등의 경우 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고를 업무상 재해로 인정받아 「공무원연금법」 상의 급여지급 대상으로 보호받고 있어 형평성의 문제가 제기되어 왔다. 개정안에 따라 2018년 1월 1일부터 일반 근로자도 산업재해의 한 종류로 출퇴근재해가 인정되면 산재보험급여가 증가하여 추가재정소요가 예상되는데, 향후 5년 동안 연평균 6,806억원으로 추계되었다. 추계의 상세내역과 결과는 다음과 같다.

[그림 3] 「산업재해보상보험법」의 추가재정소요



자료: 국회예산정책처, “2017년 정기회 의결 법률안 재정소요 점검,” NABO 브리핑 제29호, 2017.12.22.

한편, 재량지출은 지출의무와 지출규모가 국회의 예산안 심의·확정에 의해 결정되는 것으로, 재정수반법률의 시행에도 불구하고 예산에 관련 지출이

반영되지 않으면 지출이 이루어지지 않을 수 있다. 2017년에 가결된 재량지출 관련 재정수반요인 중 예상되는 재정소요가 큰 주요 재정수반요인에 대한 추계 결과는 다음과 같다.

[표 14] 주요 재량지출 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과

(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정소요 점검	
		연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
유료도로법	설날·추석 등 통행료 감면에 대한 보조	3,205	16,026
등기특별회계법	법의 적용기간 연장	2,810	14,049
병역법	병역판정을 위한 의무기록지 등 보완 서류 발급비용 지원 등	418	2,091
한국해양진흥공사법	공사에 대한 정부 출자	400	2,000
재난적의료비 지원에 관한 법률	재난적의료비 지원사업 등	367	1,836
소방기본법	비상소화장치 설치 등	184	919
청소년복지 지원법	저소득층 여성청소년에 대하여 보건 위생물품 지원	169	845
국회의원수당 등에 관한 법률	8급 상당 별정직공무원 1명 증원	146	730
청소년 기본법	청소년참여위원회의 법적 근거 마련 등	139	693
곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률	곤충자원산업화지원센터 설치	60	300
치료감호 등에 관한 법률	피치료청구인과 피치료감호자 구분 수용	59	293
농어업인 삶의 질 향상 및 농어 촌지역 개발촉진에 관한 특별법	농어업인의 영양개선을 위하여 마을별 급식시설의 운영 지원	57	285
가정폭력방지 및 피해자보호 등 에 관한 법률	가정폭력피해자에게 보호시설 퇴소자립 지원금 지급	55	276
수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률	위판장 시설의 현대화	54	272
국회미래연구원법	국회미래연구원 설립	54	269
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도 시 건설을 위한 특별법	안전행정부 세종시 이전	52	261

자료: 국회예산정책처

설날·추석 등 대통령령으로 정하는 날에 통행료를 감면할 수 있도록 하고 이를 보조할 경우 추가재정소요는 연평균 3,205억원으로 추계되었으며(「유료도로법」), 「등기특별회계법」의 적용기간 연장으로 연평균 2,810억원의 재정소요가 예상된다. 그 밖에 병역판정을 위한 의무기록지 등 보완서류 발급비용 지원 등(「병역법」)의 추가재정소요는 연평균 418억원, 한국해양진흥공사에 대한 정부 출자(「한국해양진흥공사법」) 연평균 400억원, 국회미래연구원 설립(「국회미래연구원법」) 연평균 54억원, 행정자치부의 세종시 이전(「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」) 연평균 52억원 등이다.

주요 사례를 보면, 「한국해양진흥공사법」은 한국해양진흥공사를 설립하여 해운기업들의 안정적인 선박 도입과 유동성 확보를 지원하고, 해운산업의 성장에 필요한 서비스를 제공하는 등 우리나라의 해운 경쟁력을 강화함으로써 국가경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.²⁶⁾ 동법 제5조에 따라 공사의 자본금은 5조원으로 하되, 정부 등이 출자하도록 하여 추가재정소요가 예상되는데, 정부의 2018년 예산안과 향후 지출계획을 반영하여 2018년과 2019년에 각각 1,000억원의 재정소요가 발생하는 것으로 추계하였다.

그리고 중앙행정기관등의 이전 제외 규정에서 안전행정부를 삭제하는 내용의 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 일부개정법률안(대안)」이 가결(2017.9.28. 의결)됨에 따라 현 행정자치부도 세종시로 이전하게 되어 추가재정소요가 예상된다. 민간 사무실을 임차하여 이전하는 방식을 가정하고 추계한 결과, 사무실 임차료, 기관 이전비용, 직원 정주비용 등으로 연평균 52억원의 추가재정소요가 필요한 것으로 추계하였다.

26) 동 법안은 2017년 8월 24일 발의되었으며(이개호의원 대표발의), 12월 29일 국회 본회의를 통과하였다.

(2) 국가와 지방자치단체 부담

재정수반요인을 재정주체 유형에 따라 국가와 지방자치단체로 구분하면, 국가의 재정에만 영향을 미치는 재정수반요인이 대부분이나 국가와 지방자치단체 모두에 영향을 미치는 재정수반요인도 있다.

국가의 재정부담이 예상되는 재정수반요인은 91개로 추계기간 동안 연평균 11조 315억원의 추가재정소요가 예상되며, 국가의 지원 없이 지방자치단체의 재정부담이 예상되는 재정수반요인은 6개로 추가재정소요는 연평균 305억 원이다. 재정수반요인의 지출을 국가와 지방자치단체가 분담하는 경우, 국가는 지방자치단체에 보조금 등을 지급하는데 사업마다 국가의 지원율(지방자치단체의 부담률)은 다르다. 국가가 지방자치단체에 지원하는 내용의 재정수반요인의 경우 국가의 지원율은 평균 79.8%²⁷⁾이다.

[표 15] 재정주체별 지출의 추가재정소요

(단위: 억원)

	국가	지방자치단체	국가 및 지방자치단체	
			국가	지방
재정수반요인(개)	91	6	16	16
향후 5년 동안의 연평균 추계액 (의무지출)	110,315 (102,231)	305 (0)	6,511 (6,292)	1,648 (1,403)

주: 괄호안의 금액은 의무지출이며, 국가의 의무지출에 상응하는 지방자치단체의 부담도 의무지출에 포함함.

자료: 국회예산정책처

국가의 추가재정소요는 주로 의무지출 관련 재정소요이며, 국가와 지방자치단체가 재정지출을 분담하는 재정수반요인도 의무지출과 관련이 있다. 예를 들어, 주거급여의 수급권자 자격요건 중 부양의무자 요건 폐지(「주거급여법」)로 지방자치단체의 추가재정소요가 발생하는데, 연평균 1,403억원이 예상된다.

27) 국가의 부담(지방자치단체 지원)이 6,511억원이므로 전체 추계액 8,159억원(6,511억원 + 1,648억원) 대비 비율은 79.8%이다.

동 재정수반요인 관련 국토교통부의 “주거급여지원” 사업의 국고보조율은 서울 40~60%, 서울 외 지방 70~90%이다.²⁸⁾

한편, 국가의 재정부담을 지출분야별²⁹⁾로 보면 보건 분야가 연평균 9조 5,391억원으로 전체 추가재정소요(국가 부담)에서 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 사회복지 분야가 연평균 1조 3,860억원, 교통 및 물류 분야 3,296억원 등이다.³⁰⁾

[표 16] 지출분야별 추가재정소요

(단위: 억원)

지출 분야	재정소요 점검	
	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
공공질서 및 안전	2,905	14,524
과학기술	4	20
교육	2	8
교통 및 물류	3,296	16,478
국방	467	2,335
국토 및 지역개발	56	278
농림수산	511	2,555
문화 및 관광	10	51
보건	95,391	476,956
사회복지	13,860	69,301
환경	48	239
산업·중소기업 및 에너지	77	383
일반·지방행정	200	1,001
통일·외교	0.4	2
합 계	116,826	584,129

주: 국방 분야와 예비비 분야는 추가재정소요 없음.

자료: 국회예산정책처

28) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1에 따른 보조율이며, 2018년도 동 사업의 국고보조율은 평균 81.77%이다.

29) 국가의 세출예산은 총 16개 분야로 구분되는데, 지방자치단체의 중기지방재정계획의 ‘분야별 재원배분계획’과 유형이 다르므로 본문에서는 국가의 추가재정소요만을 대상으로 한다.

30) 참고로, 2017년에 가결된 법률은 아니지만 2018년도 예산에 신규로 편성되었거나 추가재정소요가 반영된 의무지출 관련 법률(「아동수당법」, 「기초연금법」, 「장애인연금법」)의 재정소요는 모두 사회복지 분야로 이를 반영하면, 사회복지 분야의 추가재정소요는 6조 770억원으로 증가한다.

국가의 지원 없이 지방자치단체만이 부담하는 재정수반요인도 있다. 예를 들어, 시·도지사가 비상소화장치³¹⁾를 설치하는 경우(「소방기본법」), 추가재정 소요는 향후 5년 동안 연평균 184억원으로 추계되었다. 그리고 농어업인의 영양개선을 위한 마을별 급식시설의 운영 지원(「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」)의 경우, 2018년부터 매년 57억원의 추가재정소요가 예상된다.

[표 17] 국가 및 지방자치단체의 지출 재정수반요인에 대한 재정소요 점검 결과
(단위: 억원)

법률	재정수반요인	재정주체	재정소요 점검	
			연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
주거급여법	수급권자 자격요건 중 부양의무자 요건 폐지	국가	6,292	31,461
		지방	1,403	7,015
청소년복지 지원법	저소득층 여성청소년에 대하여 보건 위생물품 지원	국가	81	406
		지방	88	439
장애인복지법	피해장애인 쉼터 설치 운영	국가	9	45
		지방	9	45
아동복지법	아동학대사례전문위원회 설치 운영	국가	13	67
		지방	13	67
자연환경보전법	도시생태현황지도의 작성	국가	22	109
		지방	22	109
소방기본법	비상소화장치 설치	지방	184	919
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	마을별 급식시설의 운영에 필요한 경비를 지원	지방	57	285
곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률	지역곤충자원산업화지원센터 설치	지방	60	300

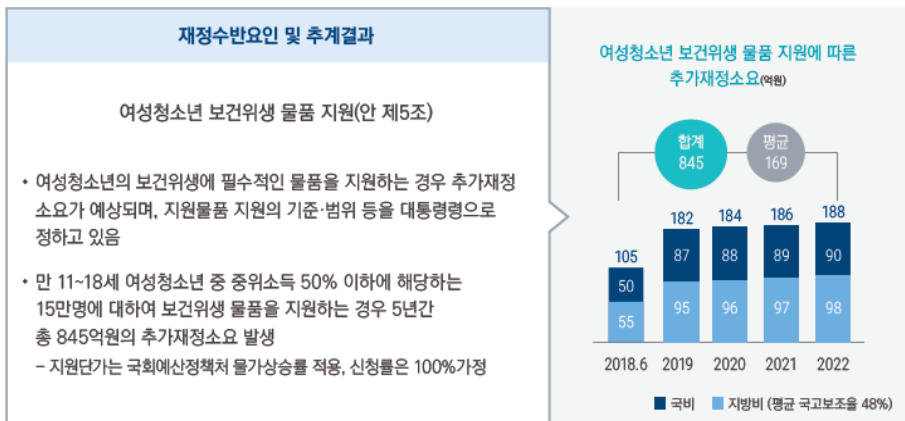
자료: 국회예산정책처

31) 소방자동차 진입이 곤란한 지역 등에 소방호스 또는 호스 릴 등을 소방용수시설에 연결하는 장치를 말한다.

국가 및 지방자치단체의 주요 지출 재정수반요인 사례를 소개하면 다음과 같다.

저소득층 여성청소년에 대하여 보건위생물품을 지원하는 내용의 「청소년복지 지원법」의 개정으로 2018년 6월부터 국가와 지방자치단체의 추가재정소요가 예상된다. 만 11~18세 여성청소년 중 중위소득 50% 이하에 해당하는 15만명에 대하여 보건위생 물품을 지원하는 경우 연평균 169억원(국비와 지방비 포함)의 추가재정소요가 발생할 것으로 보인다. 국가의 경우 연평균 81억원, 지방자치단체의 경우 88억원의 재정소요가 예상된다(평균 국고보조율 48%). 추계의 상세내역과 결과는 다음과 같다.

[그림 4] 「청소년복지 지원법」의 추가재정소요



자료: 국회예산정책처, “2017년 정기회 의결 법률안 재정소요 점검,” NABO 브리핑 제29호, 2017.12.22.

「자연환경보전법」이 개정됨에 따라 지방자치단체별로 도시생태현황지도를 작성하면, 추가재정소요가 발생한다. 개정안은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장으로 하여금 환경부장관이 작성한 생태·자연도를 기초로 관할 도시지역의 상세한 생태·자연도(“도시생태현황지도”, 5천분의 1 이상의 지도)를 작성하고, 도시환경의 변화를 반영하여 5년마다 다시 작

성하도록 하고 있다. 추계기간 동안 84개의 지방자치단체에서 도시생태현황지도를 작성하는데 소요되는 비용은 관할 지역의 인구와 면적 등의 차이를 반영한 단가를 고려할 때 연평균 44억원으로 예상된다.

다. 지출법안의 개정과 2018년도 세출예산안 확정

정부는 2018년도 예산안을 2017년 9월 1일 국회에 제출하였는데, 세출예산안(총지출 기준)은 428조 9,717억원으로 전년(추경예산 기준) 대비 18조 8,703억원 증가한 규모였다.

의무지출의 경우, 정부는 「주거급여법」, 「산업재해보상보험법」 등의 개정을 전제로 추가재정소요를 반영하여 전년 대비 17조 9,871억원 증가한 219조 494억원으로 편성하였으며, 재량지출은 209조 9,223억원(전년 대비 8,832억원 증가)으로 각각 편성하였다. 국회는 정부가 제출한 2018년도 예산안에 대해 1,375억원을 감액하여 428조 8,342억원 규모로 심의·확정하였다.

[표 18] 2018년도 총지출 변동

(단위: 억원)

세 목	2017		2018			
	본예산	추경 (A)	정부안 (B)	증감 (B-A)	국회수정 (C)	최종 (B+C)
총지출	4,005,462	4,101,014	4,289,717	188,703	-1,375	4,288,342
의무지출	1,969,995	2,010,623	2,190,494	179,871	-20,986	2,169,508
재량지출	2,035,468	2,090,391	2,099,223	8,832	19,611	2,118,834

주: 2018년 의무지출 규모는 보건복지부의 “아동수당지급” 사업의 예산(7,096억원) 반영
자료: 국회예산정책처

정부는 법 개정을 전제로 예산안을 편성하여 국회에 제출하는 경우가 있는데, 국회가 제·개정 법률안의 재정수반요인을 수정하지 않고 관련 예산도 수정하지 않으면 예산안은 정부 제출안대로 확정된다. 예를 들어, 주거급여 수급

권자의 부양의무자 기준을 삭제하는 「주거급여법 일부개정법률안」(대안)은 2017년 12월 29일 국회 본회의를 통과하였으나,³²⁾ 동 개정안의 재정수반요인에 해당하는 국토교통부의 사업인 “주거급여지원” 사업은 이미 예산안 제출시 2017년 추경 대비 1,781억원³³⁾이 증액된 1조 1,252억원으로 편성되었으며, 국회에서 수정 없이 확정되었다.

또한, 통상적 경로·방법을 통한 출퇴근 사고에 대해 업무상 재해를 인정하는 내용의 「산업재해보상보험법 일부개정법률안」(대안)의 경우 2017년 9월 28일 국회 본회의를 통과하였는데,³⁴⁾ 동 개정안의 재정수반요인에 해당하는 고용노동부의 사업인 “산재보험급여” 사업의 예산안에 이미 관련 재정소요가 반영되었으며, 국회 심의과정에서 수정 없이 가결되었다.

32) 대안에 반영된 원안은 예산안 제출 이전에 이미 발의되었다. 즉, 수급자 요건에서 부양의무자 기준을 삭제하는 내용을 포함하는 전혜숙의원안(의안번호 2001843)은 2016년 8월 26일에 발의되었으며, 권미혁의원안(의안번호 2007033)과 박주현의원안(의안번호 2008894)은 각각 2017년 5월 25일, 8월 31일에 발의되었다.

33) 2017년 추경 대비 증액된 부분이 전부 개정안의 재정수반요인에 해당하는 추가재정소요는 아니다. 즉, 주거급여 지원금액의 상향에 따른 증액이 있었다.

34) 대안에 반영된 원안(본문의 재정수반요인 포함)의 발의 시기는 다음과 같다. 이완영의원안(의안번호 2000030) 2016년 5월 20일, 이찬열의원안(의안번호 2002714) 2016년 10월 19일, 김삼화의원안(의안번호 2005158) 2017년 1월 18일, 한정애의원안(의안번호 2005086) 2017년 1월 13일이다.

[표 19] 주요 의무지출 관련 재정수반요인의 예산 현황

(단위: 억원)

세부사업	예산안 편성			예산 심의·확정	추가재정소요 (국회예산정책처)
	'17추경 (A)	'18예산안 (B)	증감 (B-A)	'18예산	'18
주거급여지원 (「주거급여법」)	9,471	11,252	1,781 ¹⁾	11,252	1,149
산재보험급여 (「산업재해보상보험법」)	44,391	50,347	5,956 ²⁾	50,347	4,567

주: 1) 부양의무자 기준 삭제뿐 아니라 기존 지원금액의 단가 인상에 따른 증가분도 포함
(2018.10.1. 시행)

2) 통상의 출퇴근 재해 보상 도입의 재정소요 외 산재보험급여 사업의 과거 추세에 근거한
증감분도 반영(2018.1.1. 시행)

자료: 국회예산정책처

한편, 의무지출이 아닌 경우 재정수반요인의 추가재정소요를 예산에 반영할지 여부는 재정수반요인에 해당하는 재정사업의 특성, 재정수반법률안의 제안 및 가결시점, 정부의 예산안 편성 여부, 그리고 최종적으로 예산안을 심의·확정하는 국회의 재량 등에 달려 있다. 따라서 2017년에 가결된 법률에 따라 재정수반요인에 해당하는 사업비가 2018년도 예산에 반드시 반영되는 것은 아니며, 그 사유 또한 다양하게 나타났다.

예를 들어, 예산안 제출 이후에 새로운 재정수반법률안이 가결되는 경우, 정부 예산안에 사업비 등이 미리 편성되지 않았고 예산안에 대한 국회의 심의·확정 과정에서 관련 예산이 반영되지 않으면 지출의 근거는 마련되어도 실제 예산은 반영되지 않았다. 또한, 재정수반법률안 의결만으로는 해당 법률에 근거하여 사업을 구체화하기 어려워 예산을 반영하지 못하는 경우도 있다. 그리고 재정수반법률안의 시행으로 예상되는 추가재정소요를 기존 사업이나 예산의 범위 내에서 수행할 수도 있어 신규사업으로 반영하지 않은 경우도 있다.³⁵⁾

35) 아직 사업의 구체적인 내용이 확정되지 않아 기존 사업이나 예산 중 얼마를 신규 재정소요에 반영할지는 현시점에서 확정적이지 않다.

2017년에 가결된 재량지출 관련 재정수반법률의 추가재정소요가 예산에 반영된 주요 사례는 다음과 같다.³⁶⁾

한국해양진흥공사에 대한 정부의 출자(「한국해양진흥공사법」)와 관련하여, 해양수산부는 2018년도 예산안에 1,000억원을 편성하였는데, 국회에서 300억원이 증액되어 최종적으로 “한국해양진흥공사출자” 사업의 예산은 1,300억원이 되었다. 그리고 행정자치부의 세종시 이전(「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」)의 경우, 행정중심복합도시건설청은 행정자치부 등의 세종시 이전과 관련하여 건설비(기본조사설계비, 실시설계비, 감리비)로 120억원을 편성하였으며 국회에서 수정 없이 확정되었다. 또한, 국회미래연구원을 설립하는 「국회미래연구원법」 제정으로 39억원이 국회 예산에 신규로 반영되었다.

[표 20] 주요 재량지출 관련 재정수반요인의 예산 현황

(국비 기준, 단위: 억원)

재정수반요인 (재정수반법률)	예산안 편성	예산 심의·확정	추가재정소요 (국회예산정책처)
	'18예산안	'18예산	'18
한국해양진흥공사 출자 (한국해양진흥공사법)	1,000	1,300	1,000
행정자치부 등 세종시 이전 (신행정수도 후속대책을 위한 연기·공 주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법)	120	120	131
국회미래연구원 설립 (국회미래연구원법)	-	39	62
여성청소년 보건위생물품 지원 (청소년복지 지원법)	32	32	50
위험물질 운송모니터링 시스템 구축 및 운영 (물류정책기본법)	18	18	27

자료: 국회예산정책처

36) 지방자치단체의 사업은 2018년 예산 반영 여부 분석에서 제외하였다.

IV. 요약 및 시사점

1. 요약

이 보고서는 국회가 2017년에 가결한 법률에 대해 법률이 시행될 경우 예상되는 재정소요를 추계하고, 재정수반법률의 주요 재정소요가 2018년 예산에 반영되어 있는지 여부를 확인하였다.

2017년에 가결된 810건의 법률안 중 재정수반법률은 228건이며, 재정수반요인은 총 436개로 파악되었다. 국회예산정책처는 재정소요를 추계하기 곤란하거나 재정소요가 미미한 223개의 재정수반요인을 제외하고 총 213개에 대해 추계를 수행하였다.

재정수반요인에 대한 추계 결과를 보면, 수입의 증감을 초래하는 84개의 재정수반요인을 점검한 결과, 향후 5년 동안 연평균 2조 6,335억원의 수입 증가가 예상된다. 지출의 경우, 129개의 재정수반요인의 추가재정소요는 향후 5년 동안 연평균 11조 8,779억원이다. 이 중 의무지출이 10조 9,926억원, 재량지출이 8,853억원으로 추계되었다.

또한, 이 보고서는 주요 재정수반법률의 추가재정소요와 관련 재정사업의 2018년도 예산액을 비교하여 입법과 재정의 연계성을 살펴보았다. 정부의 예산안 편성, 그리고 국회의 예산안 심의·확정 과정에서 법 제·개정사항이 고려되고 있음을 일부 확인할 수 있었다. 다만, 관련 사업이 구체화되기 전에는 법률 제·개정과 예산이 유기적으로 연계되기에는 한계가 있어, 주요 사례를 중심으로 재정수반법률의 내용과 관련 재정사업의 예산 편성 내역을 소개하였다.

2. 시사점

재정소요 점검의 일차적인 목적은 가결 법률의 재정소요를 추계하는 것으로 일정기간 동안 국회가 가결한 법률 중 어떤 법률이 재정수반법률에 해당하며, 재정수반법률의 구체적인 재정수반요인은 무엇인지를 밝히는 것이다. 그리고 해당 재정수반요인이 시행될 경우 예상되는 추가재정소요에 대한 정보를 제공하는 것이다. 이러한 목적을 고려할 때 이 보고서의 주요 성과와 한계, 그리고 시사점은 다음과 같다.

이 보고서는 2017년에 가결된 재정수반법률에 대해 당초 비용추계서가 첨부되지 않은 경우도 비록 사후적이지만 일부 추계를 수행하였다. 당초 재정수반법률에 대한 비용추계서 첨부이 적은 것은 위원회제안(대안, 위원회안 등)³⁷⁾의 경우 위원회의 의결로 비용추계서 첨부를 생략할 수 있으며(「국회법」 제79조의2), 실제로 적지 않은 상임위원회가 대안 등에 대해 국회예산정책처에 비용추계서 작성을 요구하지 않고 있기 때문이다. 이러한 현실을 감안할 때 법안 비용추계 제도가 보다 내실 있게 운영되기 전까지는 재정소요 점검을 통해 재정수반법률안의 추가재정소요에 대한 재정정보를 제공할 필요가 있다.

다만, 이 보고서는 전체 재정수반요인 436개 중 48.9%에 해당하는 213개에 대해서 추계를 수행하였다. 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조에 따르면, “의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우” 비용추계서 미첨부사유서를 작성하는데, 실제 법률안만으로는 구체적인 사업계획이나 사업대상자, 단가 등을 확인하기 어려워 추계를 할 수 없는 경우가 있다. 그럼에도 재정소요 점검을 통해 가결 재정수반법률의 재정소요에 대한 유의미한 정보를 제공하기 위해서는 추계 대상을 보다 확대할 필요가 있을 것으로 보인다.³⁸⁾

37) 2017년 국회가 가결한 법률안 중 대안은 332건이며, 위원회안은 13건이다.

38) 재량지출의 경우 법률 가결 이후 사업계획이 구체화되면 기존의 재정소요 점검 결과를 지속

한편, 재정소요 점검이 현행보다 더 많은 법률안(계류안 포함)과 재정수반요인에 대해 적시에 수행된다면, “현행 수준(기준선, baseline)”에 대한 정확한 정보를 제공할 수 있다. 기준선 전망은 현재의 법령과 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요 전망으로, 정부의 예산안이 제출되거나 의원 등이 재정수반법률안을 발의할 때 그 재정영향을 판단하는 준거점 역할을 할 수 있다. 즉, 전년 대비 예산의 증감을 분석하는 것에 그치지 않고 기준선 대비 중장기 재정영향을 분석할 수 있는 기반이 재정소요 점검을 통해 마련될 수 있는 것이다. 따라서 향후 재정통제권 강화 차원에서 재정준칙이 도입될 경우 준칙 준수 여부 확인을 위해 재정소요 점검이 활용될 수 있을 것으로 보인다.

적으로 변경하여야 한다. 이 보고서에서는 가결 재정수반법률의 재정소요가 예산에 반영되었는지 여부를 일부 확인하였는데, 이러한 확인을 통해 재량지출의 재정소요에 대해 추계가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 국회예산정책처는 2017년 8월 추계세제분석실 신설 이후 재정소요 점검 업무를 수행하고 있는데, 업무의 법적 근거 등을 보다 명확히 할 필요도 있을 것으로 보인다.

[부록] 2017년 가결 주요 재정수반법률

[부록]에서는 2017년에 가결된 재정수반법률안의 추가재정소요가 연평균 10억원을 초과하는 주요 법률안을 제시한다.

〈수입법안〉

(단위: 억원)

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2006497	조세특례제한법 일부개정법률안(대안)	-1,301	-6,505
	(자녀장려금 신청자격 중 재산요건 완화 등)		
2008936	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법 일부개정법률안	-357	-1,786
	(관세 환급대상 수출용 원재료 소요량 사전심사 청구제도 도입)		
2008994	개별소비세법 일부개정법률안	4,885	24,427
	(발전용유연탄에 대한 세율 인상)		
2008995	소득세법 일부개정법률안	19,195	95,975
	(최고세율 인상 등)		
2009006	법인세법 일부개정법률안	20,855	104,277
	(법인세율 인상 등)		
2010042	개별소비세법 일부개정법률안(대안)	957	4,785
	(궤련형 전자담배 세율 인상)		

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2010554	상속세 및 증여세법 일부개정법률안(대안)	1,646	8,230
	(상속·증여세 신고세액공제 축소 등)		
2010555	부가가치세법 일부개정법률안(대안)	-283	-1,413
	(개인음식점업에 대한 면세농산물등에 대한 의제 매입세액 공제율 한시적 인상 등)		
2010556	조세특례제한법 일부개정법률안(대안)	-32,987	-164,935
	(농축산임업업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 기한 연장 등)		
2010701	지방세법 일부개정법률안(대안)	1,234	6,170
	(결련형 전자담배의 담배소비세 부과)		
2010702	지방세특례제한법 일부개정법률안(대안)	-1,443	-7,217
	(신규 지방세감면 7개 항목 신설 등)		
2010742	지방세법 일부개정법률안	3,200	16,002
	(대주주 주식 양도소득세율 인상에 따른 지방소득세율 인상 등)		
2010938	국민건강증진법 일부개정법률안(대안)	1,358	6,790
	(결련형 전자담배의 국민건강증진부담금 인상 등)		
2010943	인지세법 일부개정법률안(대안)	-117	-586
	(직불카드회원 가입신청서에 대한 인지세 폐지 등)		

〈지출법안〉

(단위: 억원)

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2001773	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	55	276
	(가정폭력피해자에게 보호시설 퇴소자립지원금 지급)		
2002975	물류정책기본법 일부개정법률안	29	146
	(위험물질운송안전관리센터의 업무 수행 지원)		
2003754	곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률 일부개정 법률안	60	300
	(곤충자원산업화지원센터 설치)		
2004819	발명진흥법 일부개정법률안	20	98
	(특허청장의 특허공제사업 운영)		
2005083	수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	54	272
	(위판장 시설의 현대화)		
2005182	장애인복지법 일부개정법률안(대안)	18	90
	(피해장애인 쉼터 설치 운영)		
2005183	약사법 일부개정법률안(대안)	20	101
	(약사예비시험 도입)		
2005190	병역법 일부개정법률안(대안)	38	191
	(사회복무요원 본인부담 건강보험료 지원)		
2005659	등기특별회계법 일부개정법률안	2,810	14,049
	(법의 적용기간 연장)		

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2005924	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 일부개정 법률안(대안)	22	111
	(물류창고 내 시설에 대하여 내진설계(耐震設計) 기준 설정 등)		
2005926	병역법 일부개정법률안(대안)	418	2,091
	(병역판정을 위한 의무기록지 등 보완서류 발급비용 지원 등)		
2005996	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안	28	142
	(한국산업단지공단 사업에 산업단지의 안전관리 및 안전교육에 관한 사업 신설)		
2006186	청소년 기본법 일부개정법률안	139	693
	(청소년참여위원회의 법적 근거 마련 등)		
2006471	국민건강보험법 일부개정법률안(대안)	76,165	380,823
	(보험재정에 대한 국고 지원의 유효기간 연장)		
2006472	국민건강증진법 일부개정법률안(대안)	19,004	95,020
	(국민건강증진기금의 국민건강보험재정 지원 유효 기간 연장)		
2006483	위생용품 관리법안(대안)	40	200
	(위생용품 안전관리)		
2006498	고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	257	1,283
	(법의 유효기간 연장)		

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2008052	항공안전법 일부개정법률안(대안)	26	131
	(초경량비행장치 실기시험장 구축 등)		
2008663	한국해양진흥공사법안	400	2,000
	(공사에 대한 정부 출자)		
2009639	노인복지법 일부개정법률안(대안)	24	118
	(인권교육의 실시)		
2009642	아동복지법 일부개정법률안(대안)	40	199
	(아동학대 예방교육 등)		
2009651	산업재해보상보험법 일부개정법률안(대안)	6,807	34,033
	(통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고에 대해서도 업무상 재해 인정)		
2009658	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)	57	285
	(농어업인의 영양개선을 위하여 마을별 급식시설의 운영 지원)		
2009664	가축전염병 예방법 일부개정법률안(대안)	31	156
	(가축방역을 위한 차량의 등록 및 출입정보 관리 등)		
2009678	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 일부개정법률안(대안)	52	261
	(안전행정부 세종시 이전)		

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2009686	자동차관리법 일부개정법률안(대안)	13	64
	(자동차안전 · 하자심의위원회 설치 등)		
2009974	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안	29	143
	(한국산업인력공단의 학교운영에 따른 필요한 자금 지원)		
2010041	자연환경보전법 일부개정법률안(대안)	44	219
	(도시생태현황지도 작성)		
2010067	화학물질관리법 일부개정법률안(대안)	14	68
	(취급시설에 대한 현장조사)		
2010076	병역법 일부개정법률안(대안)	11	53
	(병역판정 정밀심리검사 실시)		
2010357	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	17	87
	(서식지외보전기관 지원)		
2010365	국회미래연구원법안	54	269
	(국회미래연구원 설립)		
2010370	국회의원수당 등에 관한 법률 일부개정법률안 (대안)	146	730
	(8급 상당 별정직공무원 1명 증원)		
2010375	청소년복지 지원법 일부개정법률안(대안)	169	845
	(저소득층 여성청소년에 대하여 보건위생물품 지원)		

의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	연평균 (‘18~’22)	합계 (‘18~’22)
2010381	치료감호 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	59	293
	(피치료청구인과 피치료감호자 구분 수용)		
2010519	수도권 대기환경개선에 관한 특별법	10	49
	(배출가스 저감장치 반납비용 지원)		
2010697	소방기본법 일부개정법률안(대안)	184	919
	(비상소화장치 설치)		
2010940	재난적의료비 지원에 관한 법률안(대안)	367	1,836
	(재난적의료비 지원사업 등)		
2010965	유료도로법 일부개정법률안(대안)	3,205	16,026
	(설날·추석 등 통행료 감면에 대한 보조)		
2010967	주거급여법 일부개정법률안(대안)	7,695	38,476
	(수급요건에서 부양의무자 기준 삭제)		

2017년 가결 법률의 재정소요 점검

발간일	2018년 4월 19일
발행인	김춘순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 경제비용추계과
발행처	국회에산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	시엘멀티컴퍼니 (tel 070 · 8899 · 4881)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제비용추계과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02 · 788 · 3766)

ISBN 978-89-6073-062-5 93350

© 국회예산정책처, 2018

