

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-32호 | 2024년 8월 22일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

초부자감세 자동통과를 노리는 정부세법 프리패스 제도를 개정하라

채 은 동 연구위원

《요약》

■ 윤석열정부는 '정부세법 프리패스' 제도를 믿고, 연이은 세수결손에도 초부자감세 강행

■ 세입예산부수법률안 자동부의제도 ('정부세법 프리패스 제도')

- 제도 : 정부세법은 국회의장이 지정하면 상임위를 뛰어넘고 12월 2일 자동으로 본회의로 올라감
- 도입 : 17대 국회 폭력사태를 막기 위해 국회선진화법의 하나로 도입되어, 2014년부터 시행
- 철학 : ① 헌법사항인 의결기한(12월 2일) 준수 ② 정부 예산편성권 강화 ③ 국회 조세심사권 약화
- 특징 : ① 정부 세법개정안 대부분 지정 ② 조세특례제한법 중심으로 의원안 일부 지정

■ 제도의 문제점

- 상임위 기능 위축 : 제도 도입 후 부수법률안 지정에 집중. 국회 심사횟수 30% 감소
- 국회 세법심사 부실 : 상임위 패스에 따라 기획재정위원회·국회지원기구 모두 기능 상실
- 실효성 미흡 : 의결기한 준수 목적 또한 여소야대인 2022~2023년 모두 지켜지지 않았음
- 제도 악용 : 소액 세입효과(교육세법 1억원 등)에도 정부안이면 자동 부의되는 사례 다수

■ 정책대안 : 최소 세수효과 요건 신설 등 제도 개편(국회법§85의3 개정)

- (1안) '개정안에 따른 다음연도 세수효과 절대금액 300억원 이상' 등 최소 세수효과 요건 신설
 - 최소기준 300억원 근거 : 예비타당성조사 기준, 조세특례 예비타당성평가 대상 기준과 동일
 - 2023년 부수법률안 중 소액 세수효과 탈락 : 총 22건 중 17건(정부안 9건, 의원안 8건, 77.3%)
- (2안) 부수법률안 지정 과정에서 소관 상임위원회 위원장과 간사의 의견 청취 기능 강화

▶ 키워드: 세입예산부수법률안, 자동부의제도, 국회법

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 세입예산안부수법률안 자동부의제도

(1) 개념 및 처리절차

○ 개념

- 도입 : 17대 동물국회 상황에서 이를 방지하기 위해 국회선진화법의 하나로 도입
- 제도 : 국회의장이 세입예산과 관련한 법률안을 지정하면, 12월 2일 자동으로 본회의 부의(附議)
 - 정부 세법개정안에 대한 세목별 법률안(소득세법, 법인세법 등)이 주요 지정 대상
- 철학 : ❶ 헌법에 규정된 **예산안 의결기한(12월 2일*) 준수 목적**
 - * 제헌국회에서 제2공화국(1963년)까지 12월 31일, 제3공화국부터(제6대국회) 12월 2일
- ❷ **정부 예산편성권 강화** : 정부 대국회 협상력 강화, 국회 예산 심사권 약화
- ❸ **국회 조세심사권 약화** : 예산과 지출예산에 영향을 미치는 세법개정안도 자동부의 그 결과 국회 상임위의 조세심사권이 약화

○ 처리절차

- 헌법 제54조 제2항 : **예산안 처리기한 12월 2일**
- 국회법 제85조의3(예산안 등 본회의 자동부의) : **상임위 심사 11월 30일까지 완료**
미완료 시 12월 1일 본회의 자동부의
- **국회의장은 국회예산정책처 의견에 따라 지정. 이후 소관 상임위원장의 의견을 수렴하여 일부만 본회의 자동부의 선정. 교섭단체원내대표와 합의 시 자동부의 목록 제외 가능**
- 실무 : (지정) 국회의장 정책수석비서관실, (의견) 국회예산정책처 추계세제분석실

<그림 1> 세입예산부수법률안 처리 절차



자료: 국회의장실 보도자료(2018.11.28.) 참고하여 민주연구원 작성

<표 1> 세입예산부수법률안 관련 법제

[헌법] 제54조

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

[국회법] 제85조의3(예산안등 본회의 자동부의 등)

- ① 위원회는 예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안(이하 “예산안등”이라 한다)과 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 한다.
- ② 위원회가 예산안등과 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안에 대하여 제1항에 따른 기한 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 그 다음 날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다. 다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 의장은 제2항 본문에 따른 법률안 중에 동일 제명의 법률안이 둘 이상일 경우에는 제2항 본문에도 불구하고 소관 위원회 위원장의 의견을 들어 일부 법률안만을 본회의에 부의할 수 있다.
- ④ 의원 또는 정부가 세입예산안에 부수하는 법률안을 발의 또는 제출하는 경우 세입예산안 부수 법률안 여부를 표시하여야 하고, 의장은 국회예산정책처의 의견을 들어 세입예산안 부수 법률안으로 지정한다.
- ⑤ 위원회가 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안에 대하여 대안을 입안한 경우에는 그 대안을 제4항에 따라 세입예산안 부수 법률안으로 지정된 것으로 본다.

(2) 지정현황 및 특징

○ 10년 동안 435건이 세입예산부수법률안 지정을 신청했고, 이중 56%인 244건이 지정

- 정부안 대부분 지정 : 147건 신청 → 142건 지정 (지정비율 97%)
- 의원안 일부 지정 : 288건* 신청 → 102건 지정 (지정비율 35%)

* 수천건의 의원발의 법률안(2014~2023년 발의 조세특례제한법 1,600여건) 중 일부만 지정 신청

<표 2> 세입예산부수법률안 지정현황 : 2014~2023년

	연도	국회의장	대통령	국회-정부	신청 법률안수(건)			지정 법률안수(건)			예산안 처리일
						정부	의원		정부	의원	
1	2014	정의화	박근혜	일치	62	17	45	31	13	18	12-2
2	2015	정의화	박근혜	일치	16	12	4	15	12	3	12-3
3	2016	정세균	박근혜	불일치	74	16	58	31	15	16	12-3
4	2017	정세균	문재인	일치	47	12	35	25	12	13	12-6
5	2018	문희상	문재인	일치	54	17	37	28	17	11	12-8
6	2019	문희상	문재인	일치	49	15	34	32	17	15	12-10
7	2020	박병석	문재인	일치	43	15	28	18	15	3	12-2
8	2021	박병석	문재인	일치	29	14	15	17	14	3	12-3
9	2022	김진표	윤석열	불일치	26	15	11	25	15	10	12-24
10	2023	김진표	윤석열	불일치	35	14	21	22	14	8	12-21
합 계					435	147	288	244	142	102	
(세입예산부수법률안 신청 대비 지정비율)								(56%)	(97%)	(35%)	

주: 2016년, 2022~2024년은 여소야대 상황

자료: 연도별 국회의장실 보도자료를 참조하여 민주연구원 작성

(2) 부수법률안 지정 특징

- ❶ 정부안 대부분 부수법률안 지정 : 2014~2023년 97%, 2023년 93%
 - 2023년 정부는 15건의 법률안은 제출하여 14건 자동부의 지정
 - 지정되지 않은 1건(주류면허법)은 세수효과 0원으로 세입예산에 영향이 없는 이유로 미지정
 - 지정된 14건 중 9건은 2024년 세수효과(절대값 기준)가 300억원 미만의 소액 규모
- ❷ 기획재정위원회 세법안 주로 지정 : 2023년 95%
 - 2023년 23건 중 22건이 기재위 소관. 나머지 1건(교육위 소관)은 국회의장이 제안하고 지정
- ❸ 의원안은 조세특례제한법이 가장 많았음 : 2023년 75%
 - 2023년 의원안 8건 중 6건 해당. 여당, 야당 의원안 모두 지정
- ❹ 제도 초기 지정기준 요건이 엄격했으나, 이후 의원안도 다수 지정하는 방식으로 제도 운용
 - 2015년 : 정부안 12건, 의원안 3건(모두 정부안 우회입법)으로 정부안만 지정

<표 3> 세입예산부수법률안 지정 상세내역 : 2023년

	소관위	발의	의안번호	법안명	발의자	세수효과(억원)	발의일
1	기재위 (21개)	정부 (14개)	24150	국세기본법 일부개정법률안	정 부	-7.4	9.1.
2			24151	소득세법 일부개정법률안	정 부	-652	9.1.
3			24153	법인세법 일부개정법률안	정 부	127	9.1.
4			24154	농어촌특별세법 일부개정법률안	정 부	21,083	9.1.
5			24155	주세법 일부개정법률안	정 부	-336	9.1.
6			24157	부가가치세법 일부개정법률안	정 부	-5,766	9.1.
7			24158	교육세법 일부개정법률안	정 부	1	9.1.
8			24160	국제조세조정에 관한 법률 일부개정법률안	정 부	-1	9.1.
9			24163	조세특례제한법 일부개정법률안	정 부	-24,502	9.1.
10			24165	상속세 및 증여세법 일부개정법률안	정 부	-270	9.1.
11			24167	국세징수법 일부개정법률안	정 부	-13	9.1.
12			24168	자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률 일부개정법률안	정 부	-1	9.1.
13			24170	인지세법 일부개정법률안	정 부	20	9.1.
14			24171	관세법 일부개정법률안	정 부	-6	9.1.
15	의원 (8개)		21993	조세특례제한법 일부개정법률안	정성호의원 등 16인	추정곤란	5.15.
16			22653	조세특례제한법 일부개정법률안	김성원의원 등 12인	추정곤란	6.14.
17			22977	조세특례제한법 일부개정법률안	윤영석의원 등 10인	추정곤란	6.29.
18			23760	조세특례제한법 일부개정법률안	조해진의원 등 10인	0	8.9.
19			24835	법인세법 일부개정법률안	진선미의원 등 11인	추정곤란	9.27.
20			24843	조세특례제한법 일부개정법률안	진선미의원 등 13인	-109	9.27.
21			24996	조세특례제한법 일부개정법률안	진선미의원 등 13인	추정곤란	10.4.
22	교육위		24114	지방교육재정교부금법 일부개정법률안	김진표의원 등 17인	추정곤란	8.31.

자료: 국회의장실 보도자료(2023.11.30.) “김진표 국회의장, 세입예산안 부수 법률안 22건 지정·통보”

2. 세입예산부수법률안 자동부의제도의 문제점

① 국회 상임위원회 기능 위축

- 제도 시행 초기부터 상임위원회의 법안심사권을 훼손한다는 평가(국경복, 2015, 426쪽)
- 국회 상임위 심사는 자동부의 이전까지 형식적 명분 쌓기 수준으로 격하
- 부수법률안으로 지정되는 12월 이후 기재위 조세소위 간사 간 협의 또는 원내대표 간 협상을 통해 세법이 주로 결정

② 국회 세법심사 부실

- 상임위 패스에 따라 특히 세법을 심사하는 기획재정위원회, 기재위를 지원하는 전문의원실·국회예산정책처·국회입법조사처 등의 기능도 함께 상실
- 기재위 조세소위는 매년 수백건의 조세제도(2022년 211건)를 심사해야 하며, 9월 예산안 제출 이후 10월 국정감사 등으로 인해 11월에 본격적인 심사가 시작되면 전체 내용 파악에도 상당한 시간 소요. 또한 상당수 항목이 여야 의견이 대립하는 쟁점 안건
 - 2022년 기재위 조세소위의 법률별 심사대상 : 국세기본법 15건, 국세징수법 3건, 소득세법 32건, 법인세법 20건, 상속증여세법 10건, 종합부동산세법 7건, 부가가치세법 5건, 개별소비세법 2건, 주세법 1건, 인지세 1건, 교육세법 3건, 관세법 15건, 국제조세조정법 7건, 관세환급법 2건, 조세특례제한법 88건(일몰연장 45건, 소득세 16건, 법인세 등 27건) 등 총 211건
- 기획재정위원회 조세소위의 11~12월 심사 횟수가 부수법률안 제도 도입 이후 30% 감소
11월 심사횟수는 부수법률안 도입 전후 7건에서 8건으로 큰 변화가 없었으나, 12월 심사횟수가 도입 전 6.3건에서 도입 후 0.6건으로 크게 감소

<표 4> 기획재정위원회 조세소위원회 세법개정안 심사 횟수 : 2008~2023년

(단위 : 건)

연도	부수법률안제도 도입 전						부수법률안제도 도입 후									
	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
11월	6	7	7	9	13	-	9	9	10	9	7	12	7	7	4	8
12월	5	10	4	2	2	15	-	-	-	-	3	-	-	-	3	-
전체	11	17	11	11	15	15	9	12	10	9	10	12	10	7	7	8
평균	13.3건 (11월 7.0건, 12월 6.3건)						9.4건 (11월 8.2건, 12월 0.6건)									

자료: 국회사무처가 임광현 의원실에 제공한 '조세소위 심사횟수 자료'를 참조하여 민주연구원 분석

③ 실효성 미흡

- 세입예산부수법률안 자동부의제도의 거의 유일한 목적이었던 '예산안 법정기한 준수' 또한 2022년 여소야대 이후 미달성하는 등 실질적인 실효성 미흡
- 2016년의 경우 여소야대 상황이었으나 원내교섭정당이 3개로서 일정 부분 협의가 이뤄짐
- 2024년의 22대 국회는 여당 108석, 야당 192석으로 여소야대가 더욱 심화되어, 부수법률안 제도가 예산안 처리를 촉진하기 어려울 것으로 보임

④ 제도 악용 사례

- 수십 건의 제도개정이 1개의 메가 법률 개정안에 모두 포함되어 추진 사례
 - 정부가 국회에 제출한 “조세특례제한법 일부개정법률안”은 2023년 86건의 제도개정 추진이 이루어진 메가법안으로, 86건 중 57건(66.3%)만 세입예산 변화를 추계하고 나머지는 세수효과 미추정(0원 처리)
- 기재부는 수역원의 소액 세수효과에도 자동부의를 요청하면서, 수천억 세입증가도 미반영
 - 2014~2023년 10년 동안 정부안 147건 중 142건(97%)이 세입예산부수법률안으로 지정
 - 기획재정부는 수역원의 세입변동이 예산안에 영향을 미친다는 이유로 자동부의 지정을 요청
 - 2023년 정부안(세입효과) : 국세기본법 △7.4억원, 관세법 6억원, 인지세법 △20억원, 교육세법 △1억원 등

⑤ 제도 미비점

- 기초연금법, 기초생활보호법 등 의무지출사업의 법률개정이 이뤄지는 경우, 의무지출예산까지 영향을 미칠 수 있으나 지출항목은 부수법률안 지정대상에서 제외

< 수천, 수조원의 세입효과에도 기재부가 총수입 예산에 반영하지 않은 사례 지속 발생 >

- '22년 세입예산안 국회심사 결과, 세입이 4.7조원 증가했으나, 기재부는 기획재정부 소관 일반회계에 해당 내용을 반영하지 않았음¹⁾
(예시 내국세) : (예산안) 291조원 → (예산안 수정안) 4조 7,349억원 증액 → (최종 예산) 291조원
- '23년 세입예산안 국회심사 결과, 세입이 5천억원 증가했으나 기재부는 최종 예산에 미반영²⁾

< 표 5 > 2023년도 총수입예산 세부내역 : 국회심사결과 반영

(단위 : 백만 원)

구분	정부안	증액	감액	증감	수정안
□ 국세수입	400,457,000	-	-	-	400,457,000
■ 소득세	131,863,200	-	-	-	131,863,200
■ 법인세	104,996,900	-	-	-	104,996,900
■ 상속세	17,127,400	-	-	-	17,127,400
■ 부가가치세	83,203,500	-	-	-	83,203,500
■ 개별소비세	10,194,300	-	-	-	10,194,300
■ 주세	3,215,100	-	-	-	3,215,100
■ 증권거래세	4,973,900	-	-	-	4,973,900
■ 인지세	815,800	-	-	-	815,800
■ 기타 내국세	4,792,600	-	-	-	4,792,600
■ 관세	10,723,700	-	-	-	10,723,700
■ 교통·에너지·환경세	11,147,100	-	-	-	11,147,100
■ 교육세	4,702,200	-	-	-	4,702,200
■ 농어촌특별세	6,988,000	-	-	-	6,988,000
■ 종합부동산세	5,713,300	-	-	-	5,713,300

자료 : “2023년도 예산안에 대한 수정안(2022.12.24.)” 3쪽에서 발췌

1) 채은동, “국민 1인당 124만원의 세수오차, 무능인가, 기획인가”, 민주연구원, 2022.6.14.

2) 채은동, “윤석열정부의 2가지 정책오류”, 민주연구원, 2023.1.26.

3. 정책대안 : 세입예산부수법률안 자동부의제도 실효성 담보로 국회법 개정

○ 1안 : ‘세수효과 절대금액 300억원 이상’ 등 자동부의 최소금액 요건 설정

- 예비타당성조사, 조세특례 예비타당성조사의 대상요건*인 ‘300억원 이상’ 기준 참고

* 조세특례 예비타당성평가 운용지침 제5조(예비타당성평가 대상)

- 소액의 세수효과가 발생하는 법률안은 실질적으로 세입예산안에 영향 없음
- 2023년 지정된 부수법률안 22건 중 5건만 해당 요건 만족하고, 나머지 17건(정부안 9건, 의원안 8건)으로 해당 요건 미달

○ 2안 : 소관 상임위 의견을 실질적으로 반영하기 위해 지정 전에 상임위원장과 간사 의견 청취

- 현행법 : 같은 제명의 법률안이 2개 이상 지정된 경우 소관 위원회 위원장 의견 청취

○ 3안 : 제도 폐지

- 기획재정부는 수조원 세수효과 누락 등도 문제 삼지 않으면서,
 - 국회의 세법수정에 따른 세수효과 4조 7,349억원을 국세수입예산에 반영하지 않은 2022년 예산 사례
 - 국회의 세법수정에 따른 세수효과 5천억원을 국세수입예산에 반영하지 않은 2023년 예산 사례
- 상대적으로 소액인 부수법률안을 본회의에 자동으로 부의할 근거 부족

<표 6> 세입예산부수법률안 지정 상세내역 : 2023년

	법안명	발의자	다음연도 세수효과 (억원)	최소 세수효과 요건 만족 여부
1	국세기본법 일부개정법률안	정 부	-7.4	×
2	소득세법 일부개정법률안	정 부	-652	○
3	법인세법 일부개정법률안	정 부	127	×
4	농어촌특별세법 일부개정법률안	정 부	21,083	○
5	주세법 일부개정법률안	정 부	-336	○
6	부가가치세법 일부개정법률안	정 부	-5,766	○
7	교육세법 일부개정법률안	정 부	1	×
8	국세조세조정에 관한 법률 일부개정법률안	정 부	-1	×
9	조세특례제한법 일부개정법률안	정 부	-24,502	○
10	상속세 및 증여세법 일부개정법률안	정 부	-270	×
11	국세징수법 일부개정법률안	정 부	-13	×
12	자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률 일부개정법률안	정 부	-1	×
13	인지세법 일부개정법률안	정 부	20	×
14	관세법 일부개정법률안	정 부	-6	×
15	조세특례제한법 일부개정법률안	국회의원	추정곤란	×
16	조세특례제한법 일부개정법률안	국회의원	추정곤란	×
17	조세특례제한법 일부개정법률안	국회의원	추정곤란	×
18	조세특례제한법 일부개정법률안	국회의원	0	×
19	법인세법 일부개정법률안	국회의원	추정곤란	×
20	조세특례제한법 일부개정법률안	국회의원	-109	×
21	조세특례제한법 일부개정법률안	국회의원	추정곤란	×
22	지방교육재정교부금법 일부개정법률안	국회의원	추정곤란	×

자료: 국회의장실 보도자료(2023.11.30.) “김진표 국회의장, 세입예산안 부수 법률안 22건 지정·통보”, 의안
정보시스템 비용추계서 참조하여 민주연구원 작성