



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

<일정규모 이상 세입부족·불용 발생시 추경 의무화>
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2206546호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 일정규모 이상 세입부족·불용 발생시 추가경정예산안 편성 의무화 (안 제89조제1항 등)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤준병의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 12. 17.

다. 회 부 일 : 2024. 12. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 전쟁이나 대규모 재해 또는 경기침체·대량실업·남북관계의 변화·경제협력과 같은 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하는 등 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데, 윤석열 정부 출범 이후 정부의 잘못된 세수 추계로 인해 작년 56.4조원이라는 역대급 세수 결손이 발생한 데 이어, 올해 역시 약 30조 원의 세수 결손이 발생할 것으로 전망되고 있음. 윤석열 정부는 이와 같이 10% 내외의 세수 추계 결손이 발생한 경우 자체 지출구조조정을 하거나 강제 불용 결정 등을 통해 지방정부·교육청 등에 책임을 전가해 국회의 예산 심의·확정권을 형해화시키고 있음.

이에 세입예산의 세입실적이 예산 대비 5% 이상 감소하거나 감소할 것으로 예상되는 경우 또는 세출예산의 목 단위사업 중 10% 이상에서 불용이 발생하거나 불용액이 전체 세출예산의 10% 이상 발생하는 경우 등에 대해서는 추경 편성을 의무화하도록 함으로써 대한민국 헌법에 따른 국회의 심의·확정권을 보장하고, 정부의 세입·세출예산 편성에 투명성을 제고하려는 것임(안 제89조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 일정규모 이상 세입부족·불용 발생시 추가경정예산안 편성 의무화(안 제89조제1항 등)

현행	개정안
○ 예산안편성지침의 국회보고 - 기재부장관은 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안 편성지침을 <u>국회</u> 예산결산특별위원회에 보고하여야 함 ○ 기금운용계획안의 국회보고 - 기재부장관은 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침을 <u>국회</u> 예산결산특별위원회에 보고하여야 함 ○ 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 <신 설>	○ 예산안편성지침의 국회보고 - 기재부장관은 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안 편성지침을 <u>매년 4월 15일까지 국회</u> 예산결산특별위원회에 보고하여야 함 ○ 기금운용계획안의 국회보고 - 기재부장관은 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침을 <u>매년 4월 15일까지 국회</u> 예산결산특별위원회에 보고하여야 함 ○ 추가경정예산안의 편성 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - <u>세입실적이 예산 대비 5%이상 감소하거나 감소할 것으로 예상되는 경우</u> - <u>세출예산의 목단위 사업 중 10% 이상에서 불용 발생하거나 발생 우려가 있는 경우 또는 세출예산 대비 불용액이 10% 이상 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우</u>

개정안은 추가경정예산안 편성 사유에 “세입실적이 예산 대비 5% 이상 감소하거나 감소할 것으로 예상되는 경우, 세출예산의 목단위 사

업 중 10% 이상에서 불용이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 또는 세출예산 대비 불용액이 10% 이상 발생하거나 하거나 부족할 것으로 예상되는 경우”를 추가하고, 해당 경우에는 추경편성을 의무화하는 한편, 예산안편성지침과 기금운용계획안 작성지침의 국회 예산결산특별위원회 보고 기한을 매년 4월 15일까지로 명시하려는 것임.

먼저, 추가경정예산안 편성을 의무화하는 부분과 관련하여,

현행법 제89조제1항¹⁾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 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있음.

추가경정예산안 편성 요건은 2007년 국가재정법 제정 이후 대·내외 여건 변화에 ‘남북관계 변화 및 경제협력(2009년)’이 추가²⁾되었고, 재해 유형에 ‘사회재난(2015년)’이 추가되어 현행과 같은 편성요건을 갖

1) 「국가재정법」 제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 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

2) 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.

추게 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 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, 소

득세(△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)

또한, 정부는 2024년 9월 발표한 「세수재추계 및 재정대응방향」을 통해 세수결손에 대응하여 국회의 심의·의결이 필요한 추가경정예산안 편성 없이, 세계잉여금과 기금(외국환평형기금 등)의 여유재원 활용, 지방교부세·교부금의 감소 및 통상적 불용을 고려하여 관리하겠다는 방침을 밝히고 이에 따라 대응하였음³⁾.

3) 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.

그러나 국회에서 심의·확정된 예산의 대규모 변경을 수반하는 세수 결손 대응방안에 대한 의견수렴과 적정성에 대한 검토가 국회에서 충분히 이루어지지 못하고 정부가 독자적으로 대응방안을 결정·집행하는 것은 예산안에 대한 국회의 심의·확정권 측면에서 바람직하지 않다는 지적이 제기됨⁴⁾.

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.

기획재정부는 동 개정안에 대하여 헌법은 추경 편성여부를 정부 재량으로 규정하고 있다는 점, 세입이 감소하더라도 경기여건이 양호해 세출 조정이 불필요한 경우 가용재원 활용이 바람직한 측면이 있다는 점, 목단위 사업은 여건 변동에 따라 일부 불용이 불가피한 점이 있다는 점 등을 이유로 수용이 어렵다는 입장임.

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

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 추경의 의무화가 헌법의 취지에 부합하는지 논의가 필요할 것으로 보임.

현행 「헌법」⁵⁾은 추경을 정부의 재량사항으로 규정하고 있으며, 현행 「국가재정법」은 추경 편성을 할 수 있는 요건을 제한적으로 명시하되 정부가 추경 편성의 필요성을 판단할 수 있도록 규정한 것으로 보임.

그러나 개정안은 5% 이상의 세입결손이 발생하거나 목단위 사업 또는 세출 예산 대비 10% 이상의 불용이 발생할 경우 정부가 추경을 편성하도록 의무화하고 있으므로, 추경 편성을 정부의 재량사항으로 규정한 헌법의 취지와 부합하는지 여부에 대해 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안에 따른 추경 의무화 요건의 적절성을 검토할 필요가 있음.

최근 10년간 국세세입 본예산 대비 수납실적을 보면 초과세수 또는 세입결손이 항상 발생하였는데, 2021년 21.7%, 2022년 15.3%의 초과세수가 발생하였으나 2023년 14.1%, 2024년 8.4%의 세수결손이 발생하는 등 그 변동폭이 크다는 점을 고려할 때에 추경을 의무적으로 편성해야 하는 요건으로 ‘5% 이상의 세입결손 또는 10% 이상의 불용 발

5) 「헌법」 제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

생'이 적정 수준인지에 대한 논의가 우선되어야 할 것으로 보임.

[연도별 국세세입 본예산 및 수납실적 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
본예산(A)	221.1	222.9	242.3	268.1	294.8	292	282.7	343.4	400.5	367.3
실 적(B)	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	395.9	344.1	336.5
초과세수(C=B-A)	△3.3	19.6	23.1	25.4	△1.3	△6.5	61.3	52.6	△56.4	△30.8
세수오차율(C/A)	△1.5	8.8	9.5	9.5	△0.5	△2.2	21.7	15.3	△14.1	△8.4

자료: 기획재정부

또한, 세출 예산의 목단위 사업에서 10% 이상의 불용 발생 여부는 연말 전에는 예측하기 어려운 측면이 있고, 사업에 따라서는 낙찰차액 발생⁶⁾ 및 경상경비 절감 등의 사유로 인해 불용되는 경우도 있으므로 일률적인 추경의무화는 신중할 필요가 있을 것으로 보임.

다음, 개정안은 예산안편성지침 및 기금운용계획안 작성지침의 국회 보고 기한을 매년 4월 15일까지로 명시하려는 내용을 포함하고 있는데, 현행법은 예산안편성지침 등을 중앙관서의 장에게 통보해야 하는 기한은 규정⁷⁾하고 있으나, 국회 예산결산특별위원회에 대한 보고 기한

6) 공공공사의 경우 적격심사(100억원 이하의 소규모 공사) 대상의 낙찰하한율 약 86~88%, 간이형 및 일반형 종합심사낙찰제(100억원~300억원 정도의 중간 규모 공사 및 300억원 이상의 대형 공사) 대상의 낙찰하한율 80%대 초중반임.(자료 출처: 「건설산업 활력 제고 방안」(2024. 12.), 관계부처 합동)

7) 「국가재정법」 제29조(예산안편성지침의 통보) ①기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

제66조(기금운용계획안의 수립) ②기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 3월 31일까지 기금관리주체에게 통보하여야 한다.

을 규정하고 있지 않아 그 보고 기한을 법률에 명확히 규정하려는 취지로 보임.

이와 관련하여 기획재정부는 예산안편성지침과 기금운용계획 작성지침을 해당 특위에 매년 3월 말까지 제출하고 있다는 점을 참고할 필요가 있음.

[최근 5년간 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침 보고 현황]

연도	보고일	보고 방법
2024년	2024.3.31.	공문 발송
2023년	2023.3.30.	공문 발송
2022년	2022.3.31.	공문 발송
2021년	2021.3.31.	공문 발송
2020년	2020.3.31.	공문 발송

자료: 기획재정부

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제30조(예산안편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 <u>국회 예산결산특별위원회</u> 에 보고하여야 한다.	제30조(예산안편성지침의 국회보고) -- ----- ----- ----- <u>매년 4월 15일</u> <u>까지 국회</u> ----- -----.
10. ~ 16. (생략)	10. ~ 16. (현행과 같음)
제66조(기금운용계획안의 수립) ① ~ ③ (생략)	제66조(기금운용계획안의 수립) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침을 <u>국회 예산결산특별위원회</u> 에 보고하여야 한다.	④ ----- ----- ----- <u>매년 4월</u> <u>15일까지 국회</u> ----- -----.
⑤ ~ ⑧ (생략)	⑤ ~ ⑧ (현행과 같음)
제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다. <u><단서 신설></u>	제89조(추가경정예산안의 편성) ① --- ----- ----- ----- ----- <u>. 다만,</u> <u>제4호 또는 제5호의 경우에는 추가</u> <u>경정예산을 편성하여 국회에 제출하</u> <u>여야 한다.</u>
1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	1. ~ 3. (현행과 같음)
<u><신설></u>	4. <u>세입예산의 세입실적이 예산 대비</u> <u>5% 이상 감소하거나 감소할 것으</u> <u>로 예상되는 경우</u>
<u><신설></u>	5. <u>세출예산의 목단위 사업 중 10%</u>

② (생략)	<u>이상에서 불용이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 또는 세출예산 대비 불용액이 10% 이상 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우</u> ② (현행과 같음)
--------	--

문의처
02)6788-5160

참 고

주요국의 추가경정예산안 편성 요건

국 가	주요내용
미 국	▶ 본예산 제출후 효력이 발생한 법률 또는 공공의 이익에 의해 추가지출 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