



제418회국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈연 3회 세수 재추계 의무화 및
세수 재추계 결과 세입 일정기준 미달시 추경 편성〉
■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제2203221호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 연 3회 세수 재추계 의무화 및 세수 재추계 결과 세입 일정기준 미달시 추경 편성(안 제92조의2 신설)	2
가. 개정안의 주요내용	2
나. 세수오차 및 추가경정예산안 관련 현황	4
다. 검토의견	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 안도결의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 27.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정부가 다음 연도의 예산안을 국회에 제출할 때 세입예산 추계분석보고서를 첨부하도록 하고 있음.

그러나 지난해 세수추계의 오류로 막대한 세수결손이 예측됨에 따라 정부가 지출을 줄인 결과, 2023회계연도 결산상 불용액이 디지털예산회계시스템이 도입된 이래 최대 수치인 45조 7천억원으로 집계되는 등 세수추계의 오류가 경기침체에 영향을 미치는 결과를 초래하였음.

이에 연 3회의 세수 재추계 의무를 도입하고, 그 결과를 국회 소관 상임위와 예산결산특별위원회에 보고하도록 하며, 세입예산 대비 해당 회계연도의 세입이 일정 기준에 미달하는 경우에는 추가경정예산안을 편성하도록 하려는 것임(안 제92조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 연 3회 세수 재추계 의무화 및 세수 재추계 결과 세입 일정 기준 미달시 추경 편성(안 제92조의2 신설)

현행	개정안
<신설>	○ 세수 재추계 및 보고 등 - 기재부장관은 6월, 8월에 당해연도 세입예산을 재추계하고, 11월에 다음연도 세입예산을 재추계하여야 함 - 기재부장관은 세입예산 재추계 결과보고서(세입예산과 재추계결과 간 총액·세목별 차이에 대한 평가·원인 분석 포함)를 작성하여 재추계완료일이 속하는 달의 다음 달 말일(11월 재추계의 경우 11월 15일)까지 국회 소관 상임위 및 예결위에 보고하여야 함 - 6월 및 8월의 세입예산 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도 세입이 대통령령으로 정하는 기준 미달시 추경예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 함

가. 개정안의 주요내용

개정안은 기획재정부장관이 연 3회(6·8월 당해연도 세입예산, 11월 다음연도 세입예산안) 세입예산 재추계를 실시하여 재추계결과보고서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하도록 하고, 6·8월의 세입예산 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도 세입이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우 추가경정예산안을 편성하도록 하려는 것임.

[개정안의 주요 내용]

구 분	개정안		
재추계 시기	6월 재추계	8월 재추계	11월 재추계
추계 대상	당해연도 세입예산		다음연도 세입예산
재추계결과보고서 제출기한	재추계 완료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지		11월 15일까지
재추계 결과 추경편성 요건	재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도의 세입이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우		-

개정안에서 당해연도 세입예산 재추계를 6월 및 8월에 실시하는 이유는 종합소득세 신고 직후인 6월과 부가가치세 신고 직후 및 법인세 중간예납기간인 8월¹⁾에 세수실적과 최신 경제지표를 반영하기 위한 것으로 보이며, 다음연도 세입예산안 재추계를 11월에 실시하는 이유는 예산안 편성을 위한 세입추계시기와 예산안 심의기간(11월 및 12월)과의 사이에 발생할 수 있는 대내외 여건변화를 예산안 심의시 반영하기 위한 것으로 보임.

1) 종합소득세 신고납부기간은 5월 31일까지이고, 부가가치세의 경우 제1기 과세기간(1.1.~6.30.)에 대한 확정신고납부기간은 7월 25일까지이며, 법인세 중간예납 납부기간은 8월 31일까지임. 다만, 법인세 중간예납기간은 8월말까지이므로 실제 집계치는 9월말에 확정됨.

나. 세수오차 및 추가경정예산안 관련 현황

1) 세수오차 관련

현행 「국가재정법」 제34조²⁾에서는 정부가 예산안을 제출할 때 예산안에 첨부하여야 하는 서류로 세입세출예산 총계표 및 순계표, 세입세출예산사업별 설명서 등 총 19개의 서류를 나열하고 있음.

같은 조 제2호의2에 규정된 ‘세입예산 추계분석보고서’는 당초 예산안의 첨부서류가 아니었으나 2019년 4월 「국가재정법」이 개정³⁾됨에 따라 2020년도 예산안부터 국회에 제출됨.

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

1. 세입세출예산 총계표 및 순계표
 2. 세입세출예산사업별 설명서
 - 2의2. 세입예산 추계분석보고서(세입추계 방법 및 근거, 전년도 세입예산과 세입결산 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가 및 원인 분석, 세입추계 개선사항을 포함한다)
 3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 해당 연도 이후의 지출예정액과 사업 전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서
 - 3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액
 4. 국고채무부담행위 설명서
 5. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것인 경우 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 해당 연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서
 - 5의2. 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 대규모 사업의 국고채무부담행위 총규모
 6. 예산정원표와 예산안편성기준단가
 7. 국유재산의 전전년도 말 기준 현재액과 전년도말과 해당 연도 말 기준 현재액 추정에 관한 명세서
 8. 제85조의7에 따른 성과계획서
 9. 성인지 예산서
 - 9의2. 온실가스감축인지 예산서
 10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서
 11. 제40조제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 해당 기관의 장의 의견
 12. 삭제
 13. 회계와 기금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
 14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서
 15. 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유
 16. 지방자치단체 국고보조사업 예산안에 따른 분야별 총 대응지방비 소요 추계서
- 3) 「국가재정법 일부개정법률안」(김성식의원 대표발의, 의안번호 제2013060호)

안 제34조(예산안의 첨부서류)

<신 설> 2의2. 세입예산 추계분석보고서(세입추계 방법 및 근거, 전년도 세입예산과 세입결산 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가 및 원인 분석, 개선사항을 포함한다)

이와 함께 정부는 세수추계위원회 설치, 조기경보시스템 도입, 코로나19 이후 시장여건을 반영한 추계모형 개선 등의 노력을 하였으나, 세수오차는 지속적으로 발생하고 있음.

2019년 및 2020년에는 오차율이 줄어드는 모습을 보였으나 2021년 이후 세수오차율이 증가하여 2024년 9월 정부의 세수재추계 결과 4년 연속 큰 폭의 세수오차가 발생할 것으로 전망됨. 특히 2023년에 이어 2024년에도 큰 규모의 세수결손이 발생할 것으로 전망됨.

[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	337.7
초과세수(C=B-A)	△3.3	19.6	23.1	25.4	△1.3	△6.5	61.3	52.6	△56.4	△29.6
세수오차율(C/A)	△1.5	8.8	9.5	9.5	△0.5	△2.2	21.7	15.3	△14.1	△8.1

*2024.9. 정부가 발표한 세수재추계 결과에 따른 전망치임

자료: 기획재정부, '최근 경제 동향과 세수재추계 등 주요 현안(2024.9.)' 및 국세수입 현황 참조

2) 추가경정예산안 편성 관련

현행 「국가재정법」 제89조제1항4)에 따르면, 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우(제1호), 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협

4) 「국가재정법」 제89조(추가경정예산안의 편성) ①정부는 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

력과 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 추가⁵⁾되었고, 재해 유형에 ‘사회재난(2015년)’이 추가되어 현행과 같은 편성요건을 갖추게 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, 남북관계 변화, 경제협력과 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 재해(자연재난 및 사회재난 모두 포함)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)

5) 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.

추가경정예산안의 편성은 국회의 심의 절차를 거쳐 최종적으로 확정된 예산에 대해 수정을 가하는 것으로서 위와 같은 편성 요건에 해당하는 경우에 한해 예외적으로 허용됨.

다. 검토의견

세수오차가 크게 빚나가면, 불경기엔 세수를 줄이고 호경기에는 세수를 늘리는 세금의 경기조절기능이 떨어질 수밖에 없다는 의견이 있으며⁶⁾, 특히 일반적으로 예상치 못한 세수감소는 경제에 대한 부정적인 충격으로 인하여 발생하게 되는데, 세수부족으로 기존에 계획된 세출조차 집행하지 못할 경우 경기는 더욱 악화될 수 있음.

이에 세수오차에 선제적으로 대응하기 위하여는 당해연도 세수 재추계를 주기적으로 실시할 필요가 있으며, 세계 주요국들도 당해연도 세입예산에 대한 주기적인 세수 재추계를 정례화하여 실시⁷⁾하고 있음.

[주요국의 당해연도 세수 재추계 실시 현황]

국 가	당해연도 세수 재추계 횟수	재추계 실시 시기 (회계연도 시작 기준)
미 국	2회	5개월·10개월 후
독 일	1회	5개월 후
영 국	1회	5개월 후
캐나다	1회	8개월 후
호 주	1회	5개월 후
일 본	1회	8개월 후

자료: 기획재정부 제출 자료를 토대로 재구성

6) 한국경제연구원, 「KERI Column: 수년째 빚나간 세입추계, 재정 신뢰도 떨어뜨려」, 2018.3.

7) 다만, 기획재정부에 따르면 해당 주요국 중 다음연도 세입예산안에 대한 세수 재추계를 실시하는 국가는 미국이 유일한 것으로 파악됨(회계연도 시작 8개월전 세수 추계 실시, 회계연도 시작 3개월전 세수 재추계 실시).

우리나라의 경우에도 최근 5년간 3번에 걸친 세수재추계를 실시하였으나 법률에 근거하여 정례화된 제도가 아닌 정부의 재량으로 실시되고 있는바, 법률에 실시 근거 및 시기(재추계 횟수도 증가)를 명시하고 그 결과를 국회에 제출토록 할 경우 세수재추계의 책임성과 효율성을 제고할 수 있을 것임.

[최근 5년간 우리나라의 세수 재추계 실시 현황]

연도	추계 시기	재추계 대상	추계 결과
2022	8. 30.	당해연도 세입예산	예산 대비 +53.7조원
2023	9. 18.	당해연도 세입예산	예산 대비 △59.1조원
2024	9. 26.	당해연도 세입예산	예산 대비 △29.6조원

자료: 기획재정부

다음연도 세수재추계(11월 세수재추계)의 경우 정부의 예산안 편성 시점인 8월과 예산안 심의기간(11~12월)과의 사이에 발생할 수 있는 대내외 여건변화를 예산안 심의시 반영할 수 있어 다음년도 세수추계 오류를 사전에 방지할 수 있을 것으로 기대됨.

또한, 2023회계연도 국세수입 결산 현황을 살펴보면 예산 대비 56.4조원이 과소 수납되는 세수결손이 발생하였고, 정부는 2023년 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 대응하였음⁸⁾.

이와 관련하여, 국회에서 심의·확정된 예산의 대규모 변경을 수반하는 세수결손 대응방안에 대한 의견수렴과 적정성에 대한 검토가 국회에서 충분히 이루어지지 못하고 정부 독자적으로 대응방안을 결정·집행하는 것은 예산안에 대한 국회의 심의·확정권 측면에서 바람직하지 않다는 지적이 제기됨⁹⁾.

따라서 개정안과 같이 주기적인 세수 재추계를 제도화하여 그 결과를 국회에 보고하게 하고, 주요한 세입부족 발생시 추가경정예산안을 편성하도록 의무화함으로써, 국회가 확정된 예산의 대규모 변경을 가져올 수 있는 세수오차 및 세입부족 대응방안에 대하여 국회에서 의견수렴과 함께 적정성에 대하여 논의토록 하는 등 국회의 심의·확정권을 내실화하는 데 기여하는 측면이 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 개정안은 추경편성의 요건인 재추계 결과 세입 부족 기준을

8) 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.

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

대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 세입 부족 기준은 추경 편성 여부를 결정하는 주요사항이므로 법률에서 대략적인 기준을 설정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안에서는 ‘세입예산 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도의 세입이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우’ 추경예산안을 편성하도록 하고 있으나, 개정안의 문구만으로는 추경의 요건이 되는 세입부족의 규모를 예상하기 어려우므로, 행정부의 자의적인 기준 설정 등을 방지하기 위해 일정 규모 또는 일정 비율 이상으로 대략적인 기준을 법률에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 일정기준에 충족할 경우 추가경정예산안을 편성하도록 의무화하는 것은 추경 편성여부를 정부의 재량사항으로 규정하는 헌법¹⁰⁾에 부합하지 않다는 의견이 있으므로 심사시 참고할 필요가 있음.

기획재정부는 헌법에서 추경 편성여부를 정부의 재량으로 규정하고 있는바, 하위법인 국가재정법에서 추경 편성을 의무화하는 것은 헌법에 위배된다는 의견임.

또한, 기획재정부는 불확실성이 높은 현 상황에서 정부의 공식 추계치를 지속 조정·공표할 경우 혼란을 유발할 수 있고, 현행법체계에서도 경기침체·대량실업 등을 동반한 세입 감소의 경우 추경편성이 가

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

능¹¹⁾하므로 세입부족에 따른 일률적 의무화는 바람직하지 않으며, 국세실적은 월별 변동성이 커 일정기준을 설정하기 곤란하다는 입장을 개진함.

참고로 기획재정부는 2024년 9월 국회에 보고한 「최근 경제 동향과 세수재추계 등 주요 현안」 자료에서 당해연도 수정전망 실시를 정례화(매년 9월)하고, 세수추계 모든 단계에 국회예산정책처 및 전문기관이 참여토록 하는 등의 개선방안을 발표하였음.

11) 다만, 기획재정부는 2023년 및 2024년의 세입 부족의 경우 전년도 경제여건 악화(대내외 경기 둔화 등)에 기인한 것이나, 추경 요건인 경기침체 등에는 해당하지 않아 추경편성을 하지 않았으며, 과거 세입 경정을 동반한 추경* 역시 경기침체로 인해 지출증액이 필요한 경우에 한정하여 실시하였다는 입장임.

* 국가재정법 제정('07년) 이후 총 4번['09년(금융위기), '13년(유럽 재정위기), '15년(메르스), '20년(코로나19)]

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	제92조의2(세수의 재추계 및 보고 등) ① 기획재정부장관은 제33조에 따라 예산안이 국회에 제출된 다음 6월, 8월에 당해연도 세입예산을 재추계하고, 11월에 다음연도 세입예산을 재추계하여야 한다. ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 추계의 분석결과를 담은 세입예산 재추계 결과보고서를 작성하여 재추계가 완료된 날이 속한 다음 달의 말일(11월 재추계의 경우 11월 15일)까지 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. 이 경우 재추계 결과보고서에는 세입예산과 재추계 결과 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가와 원인 분석이 포함되어야 한다. ③ 제1항에 따른 6월 및 8월의 세입예산 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도의 세입이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우 정부는 제89조제1항에도 불구하고 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 한다.

문의처

02)6788-5147

참 고

주요국의 추가경정예산안 편성 요건

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