



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈세수재추계 및 세수부족 시 추가경정예산안 편성 등〉
■ 박정의원 대표발의(의안번호 제2210739호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 세입예산·예산안의 재추계 및 보고 등(안 제34조의2 및 제55조의2 신설)	4
2. 추가경정예산안 편성 요건에 중대한 세수결손 추가(안 제89조의 제1항 제4호 신설)	10
3. 예산안 및 기금운용계획안 정부 증액 동의의 단위를 프로그램 단위로 규정(안 제35조의2 신설 및 제69조)	17
4. 지방교부세 및 지방교육재정교부금에 대한 예산배정계획 조정·예산 배정 유보 및 집행 보류 금지(안 제43조 제5항)	24
5. 예비비 사용 내역의 분기별 국회 제출(안 제51조의2 신설)	29

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박정의원 등 22인

나. 발 의 일 : 2025. 6. 11.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 예산안 및 기금운용계획안의 심의 과정에서 정부의 증액 동의권의 기준이 되는 단위가 다소 불명확하고, 세수추계의 오차가 연례적으로 발생함에도 불구하고 세수재추계 및 세수부족으로 인한 추가경정예산안 편성 근거가 마련되지 않은 상황임.

그러나 정부 증액동의권에 대한 과도한 해석으로 인해 국회의 재정 심의권이 침해되고 있고, 정부의 예산안 및 기금운용계획안 편성 시의 다양한 정보를 국회가 사전에 충실히 제공받아 심사과정에서 내실 있게 활용하여 재정민주주의를 도모하여야 할 필요가 있음. 또한, 2020년 이후 연례적인 세수추계 오차로 인해 세입예산의 과부족이 심화되는 상황에서 세수재추계 및 추가경정예산안 편성 의무화를 통해 재정 규율을 제고할 필요성이 대두됨.

이에 국회의 예산 심의권을 강화하고 재정민주주의를 도모하기 위하여, 정부의 증액동의권의 기준을 프로그램 단위로 명확히 규정하고, 당해연도 세입예산 및 다음연도 세입예산안에 대한 재추계를 의무화

하고, 대규모 세수부족이 예상되는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하려는 것임.

주요내용

가. 기획재정부장관은 국회에 제출된 다음연도 세입예산안을 매년 10월에 재추계하고 세입예산안 재추계 분석보고서를 10월 말까지 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하도록 함(안 제34조의2 신설).

나. 정부의 예산안 및 기금운용계획안에 대한 증액동의권의 기준을 항(프로그램 단위)으로 명확히 함(안 제35조의2 신설, 안 제69조).

다. 기획재정부장관은 지방교부세 및 지방교육재정교부금에 대해서는 예산배정을 유보하거나, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 없도록 함(안 제43조제5항).

라. 각 중앙관서의 장은 분기별로 예비비사용명세서를 작성하여 분기만료일이 속하는 달의 다음달 말일까지 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(안 제51조의2).

마. 기획재정부장관은 매년 당해연도 세입예산을 재추계하고 세입예산 재추계 분석보고서를 국회 예산안 제출 전까지 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하도록 함(안 제55조의2 신설).

바. 정부가 세입예산의 재추계 결과 세수결손이 확정예산 대비 비율이 100분의 5보다 감소한 경우를 포함하여 중대한 세수결손이 예상되

는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 함(안 제89조제1항제4호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 세입예산·예산안의 재추계 및 보고 등(안 제34조의2 및 제55조의2 신설)

현행	개정안
○ <신설>	○ <u>세입예산안의 재추계 및 보고 등(§34의2)</u> - 기획재정부장관은 매년 10월에 경제전망 실시 후 국회에 제출된 세입예산안을 재추계 (예결위 의결 있는 경우 제외) - 기획재정부장관은 매년 10월 31일까지 세입예산안 재추계 분석보고서를 소관 상임위 및 예결위에 제출
○ <신설>	○ <u>세입예산의 재추계 및 보고 등(§55의2)</u> - 기획재정부장관은 매년 해당 연도 세입 예산을 재추계 - 기획재정부장관은 매년 예산안 국회 제출 전까지 세입예산 재추계 분석보고서를 소관 상임위 및 예결위에 제출

현행 「국가재정법」은 정부가 예산안을 제출할 때 예산안에 첨부하여야 하는 서류를 나열하고 있는데, 이 중 ‘세입예산 추계분석보고서’는 당초 예산안의 첨부서류가 아니었으나 2019년 4월 「국가재정법」 개정¹⁾에 따라 2020년도 예산안부터 국회에 제출됨¹⁾.

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

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

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

2019년 및 2020년에는 오차율이 줄어드는 모습을 보였으나 2021년 이후 세수오차율이 증가하여 2021년과 2022년에는 각각 21.7%, 15.3%의 초과세수가, 2023년과 2024년에는 각각 14.1%, 8.4%의 세수결손이 발생하였음.

[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	292.0	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

세수오차가 크게 발생하면 불경기엔 세수를 줄이고 호경기에는 세수를 늘리는 세금의 경기조절기능이 떨어질 수밖에 없다는 의견이 있으며²⁾, 특히 일반적으로 예상치 못한 세수감소는 경제에 대한 부정적인 충격으로 인하여 발생하게 되는데, 세수부족으로 기존에 계획된 세출조차 집행하지 못할 경우 경기는 더욱 악화될 수 있음.

따라서 세수오차에 선제적으로 대응하기 위해서는 세수 재추계를 정기적으로 실시할 필요가 있으며, 세계 주요국들도 당해연도 세입예산에 대한 주기적인 세수 재추계를 정례화하여 실시³⁾하고 있음.

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

3) 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).

[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

우리나라의 경우에도 최근 3년간 3번에 걸친 세수재추계를 실시하였으나 법률에 근거하여 정례화된 제도가 아닌 정부의 재량으로 실시되고 있는바, 법률에 실시 근거 및 시기를 명시하고 그 결과를 국회에 제출하도록 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

이에 개정안은 기획재정부장관이 매년 국회에 제출된 세입예산안과 당해 연도 세입예산에 대하여 재추계를 실시하고, 이에 대한 분석보고서를 국회 소관 상임위와 예결위에 제출하도록 하려는 것임.

다음연도 세입예산안에 대한 재추계의 경우 정부의 예산안 편성을 위한 세수추계 시점(8월)과 예산안 심의기간(11~12월) 사이에 발생할 수 있는 대내외 여건변화를 예산안 심의 시 반영할 수 있어 다음년도 세수추계

오류를 사전에 방지할 수 있을 것으로 기대됨.

당해연도 세입예산에 대한 재추계의 경우 추가경정예산안 편성 등의 대응책을 적시에 마련할 수 있도록 함으로써 세수결손에 따른 경제의 부정적 충격을 완화할 수 있을 것으로 기대됨.

다만 개정안은 세입예산 재추계의 시점을 명확히 규정하고 있지 않으므로 이를 명시할 필요가 있음.

개정안은 세입예산안 재추계의 경우 매년 10월 경제전망을 실시한 후에 실시하도록 하고 있으나, 세입예산 재추계의 경우 그 분석보고서를 다음 연도 예산안 국회 제출 전까지 제출하도록 하고 있을 뿐, 재추계를 언제 실시하여야 하는지에 대해서는 규정하고 있지 않음.

개정안이 세입예산 재추계를 정례화·제도화하려는 취지임을 고려할 때 재추계 시점을 명확히 규정할 필요가 있다고 보임.

기획재정부는 예산안 제출 이후 9월~10월 사이에 세수전망에 기초가 되는 경제전망 및 지표⁴⁾ 등의 변동이 없어 세입예산안에 대한 10월 재추계 및 보고의 실익이 없다는 입장임.

4) KDI·한국은행 경제전망: 매년 2월, 5월, 8월, 11월 발표
상장사 실적: 매년 8월 말, 11월 중순 발표

한편, 개정안과 유사한 취지에서 기획재정부장관이 연 3회(6·8월 당해연도 세입예산, 11월 다음연도 세입예산안) 세입예산 재추계를 실시하도록 하는 등의 동법 개정안(의안번호 제2203221호, 안도결의원 대표발의)이 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 심사 시 참고할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<u><신 설></u>	제34조의2(세입예산안의 재추계 및 보고 등) ① 기획재정부장관은 매년 10월에 경제전망을 실시한 후 제33조에 따라 국회에 제출된 세입예산안을 재추계하여야 한다. 다만, 국회 예산결산특별위원회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 기획재정부장관은 매년 10월 31일까지 제1항에 따라 실시한 세입예산안 재추계의 분석보고서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 분석보고서에는 세입추계 방법과 그 근거, 세입예산안과 재추계 결과 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가와 원인 분석이 포함되어야 한다.
<u><신 설></u>	제55조의2(세입예산의 재추계 및 보고 등) ① 기획재정부장관은 매년 해당 연도의 세입예산을 재추계하여야 한다. ② 기획재정부장관은 제33조에 따라 예산안을 국회에 제출하기 전까지 제1항에 따라 실시한 세입예산 재추계의 분석보고서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 분석보고서에는 세입추계 방법과 그 근거, 세입예산과 재추계 결과 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가와 원인 분석이 포함되어야 한다.

2. 추가경정예산안 편성 요건에 중대한 세수결손 추가(안 제89조의 제1항 제4호 신설)

현행	개정안
○ 추가경정예산안의 편성(§89) - 다음의 어느 하나에 해당하여 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우 1. 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생·발생할 우려가 있는 경우 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 <u><신 설></u>	○ 추가경정예산안의 편성(§89) - 다음의 어느 하나에 해당하여 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. <u>세입예산의 재추계 결과 세입 징수액이 세입예산 대비 100분의 5 이상 감소할 것으로 예상되는 등 중대한 세수결손이 예상되는 경우</u>

추가경정예산안의 편성은 국회의 심의 절차를 거쳐 최종적으로 확정된 예산안에 대해 수정을 가하는 것으로서, 현행 「국가재정법」은 ① 전쟁이나 대규모 재해가 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 경우에 해당하여 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하고 있음⁵⁾.

5) 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

추가경정예산안 편성 요건은 2007년 국가재정법 제정 이후 대·내외 여건 변화에 ‘남북관계 변화 및 경제협력(2009년)’이 추가⁶⁾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)

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

6) 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.

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, 소득세(△16.0조원), 법인세(△24.6조원), 부가가치세(△9.4조원) 등 주요 세목에서 과소 수납이 발생하였음.

[2023회계연도 국세수입 세목별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

세 목	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)

이에 따라 정부는 2024년 9월 발표한 「세수재추계 및 재정대응방향」에서 국회의 심의·의결이 필요한 추가경정예산안 편성 없이 세계잉여금과 기금(외국환평형기금 등)의 여유재원 활용, 지방교부세·교부금의 감소 및 통상적 불용을 고려하여 세수결손에 대응하겠다는 방침을 밝히고 이에 따라 대응하였음⁷⁾.

그러나 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 제기됨⁸⁾.

이에 개정안은 세입예산 재추계 결과 세입 징수액이 세입예산 대비 5% 이상 감소할 것으로 예상되는 등 중대한 세수결손이 예상되는 경우에도 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하려는 것임.

세수결손에 대하여 추가경정예산안 편성을 통해 대응하는 경우, 변경된 예산 집행 계획에 대한 국회의 심의·의결을 거침으로써 국회의 예산안 심의·확정권을 효과적으로 구현할 수 있을 뿐만 아니라, 세수결손 규모 및 대응방안의 적정성 등을 심의하는 과정에서 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 재정운용의 민주성과 투명성을 제고할 수도 있음⁹⁾.

또한, 일반적으로 예상치 못한 세수감소는 경제에 대한 부정적인 충격으로 인하여 발생하게 되는데, 세수부족으로 기존에 계획된 세출조차 집행하지 못할 경우 경기는 더욱 악화될 수 있으므로, 추가경정예산안

7) 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.

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

9) 국회예산정책처, 「2024회계연도 결산 총괄 분석 II」, 2025. 7.

편성을 통한 세입경정으로 예산이 정상적으로 기능할 수 있도록 해야 한다는 의견도 있음.

다만, 개정안에 따른 추가경정예산안 편성 요건인 세수결손 5% 요건이 적정한 수준인지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

국세세입은 조세·재정정책 외에도 국내외 경기 상황, 국제정세 등 다양한 요소에 의해 영향을 받으므로 정확한 세수예측이 어려운 측면이 있는바, 불용액, 여유재원 등을 통해 자체 대응할 수 있는 수준의 세수결손에도 추가경정예산을 편성하여 대응하도록 하는 경우 오히려 비효율을 초래할 우려가 있으므로 적정한 수준의 요건을 설정할 필요가 있음.

앞서 언급한 바와 같이 최근 4년간 국세세입 본예산 대비 수납실적을 보면 2021년과 2022년에는 각각 21.7%, 15.3%의 초과세수가 발생하였으나 2023년과 2024년에는 각각 14.1%, 8.4%의 세수결손이 발생하는 등 그 변동폭이 크게 나타나고 있음.

참고로 최근 5년간 연도별 불용액 중 사실상 불용(사업비 및 예비비 불용) 규모를 살펴보면, 2020년 3.2조, 2021년 5.2조, 2022년 7.4조, 2023년 10.8조, 2024년 9.3조 수준으로, 일정 수준 이하의 세수결손에 대해서는 불용액을 통해서도 대응이 가능할 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	292.0	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

기획재정부는 세수오차가 일정 규모 이상 확실시되는 경우를 추가 경정예산안 편성 사유에 추가함으로써 정부 예산안에 대한 국회 심의를 강화하려는 취지에 공감하나, 연중 국세 징수실적의 변동성이 큰 점을 감안하여 오차 판단 시기 및 수준 등 추경요건에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 입장임.

한편, 개정안과 유사한 취지에서 세수결손 발생 또는 발생 우려 시 추가 경정예산 편성을 의무화하는 등의 동법 개정안 다수¹⁰⁾가 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 심사 시 참고할 필요가 있음.

10) 의안번호 제2202310호(차규근의원 대표발의), 제2203221호(안도걸의원 대표발의), 제2205269호(윤종오의원 대표발의), 제2206546호(윤준병의원 대표발의)

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정 부는 다음 각 호의 어느 하나에 해 당하게 되어 이미 확정된 예산에 변 경을 가할 필요가 있는 경우에는 추 가경정예산안을 편성할 수 있다.	제89조(추가경정예산안의 편성) ① -- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
<신설>	4. 제55조의2에 따른 세입예산의 재 추계 결과 세입 징수액이 세입예산 대비 100분의 5 이상 감소할 것으 로 예상되는 등 중대한 세수결손이 예상되는 경우
② (생략)	② (현행과 같음)

3. 예산안 및 기금운용계획안 정부 증액 동의의 단위를 프로그램 단위로 규정(안 제35조의2 신설 및 제69조)

현행	개정안
<u><신 설></u> ○ 증액 동의(§69) - 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 <u>주요 항목</u> 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 함	○ 예산안의 증액 동의(§35의2) - 국회는 정부가 제출한 예산안의 장·관·항 지출금액을 증액하거나 새로운 비목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 함 ○ 기금운용계획안의 증액 동의(§69) - 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 <u>주요 항목(장·관·항)</u> 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 함

「대한민국헌법」 제57조¹¹⁾는 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 명시하여 국회 예산증액에 대한 정부의 동의권을 규정하고 있는데, 이 때 ‘각 항’과 ‘새 비목’이 구체적으로 어느 예산과목을 의미하는지 불분명함.

예산과목은 통상 법률에 명시된 ‘입법과목’과 그보다 하위단위인 ‘행정과목’으로 분류하는데, 입법과목은 분야(장)-부문(관)-프로그램(항)으로¹²⁾, 행정과목은 단위사업(세항)-세부사업(세세항) 및 목 등으로 구분됨.

11) 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

12) 「국가재정법」 제21조(세입세출예산의 구분) ②세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.

③세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

그런데 정부의 동의를 얻어야 하는 헌법상 ‘각항’과 ‘새 비목’의 기준이 불명확하여 그간 국회는 정부의 동의 없이 일정한 사업단위 내에서 예산의 증감을 연계한 심사를 하지 못하고 모든 증액사업에 대하여 정부의 동의를 구하고 있어, 증액에 대한 국회의 예산 심의·확정권이 실질적으로 행사되지 못하고 있는 실정임.

헌법에서 정부의 증액동의권을 규정한 취지는 국회의 예산안 총지출 규모 증액의결에 따른 국민부담의 증가를 방지하기 위한 취지¹³⁾임을 감안할 때, 정부의 동의 필요범위를 법률에서 명확하게 규정하여 국회가 일정 기준 내에서 정부의 동의 없이도 증감 연계 심사를 하도록 제도화할 필요가 있음.

대한민국 예산 구성은 2024년 기준 장(분야, 총 16개¹⁴⁾), 관(부문, 총 75개), 항(프로그램, 총 652개), 세항(단위사업, 총 2,768개), 세세항(세부사업, 총 8,400개) 등으로 구성되는데, 국회의 증액·감액 연계 심사를 위해 ‘각 항’의 기준으로 입법과목인 장(분야), 관(부문), 항(프로

제67조(기금운용계획안의 내용) ①기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성된다.

③자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다.

13) 정부 증액 동의권 필요성 질의에 대한 유진오 전문위원의 답변(제헌국회 회의록)

그것은 왜 그러냐 하면 국회에 대한, 국회에 나온 대의원은 직접으로 집행하는 기관이 아닙니다. 이들은 자기가 가령 세금을 받아들이고 그 받아들이는 돈을 가지고서 지출을 해나가는 집행기관이 아닙니다. 다시 말쑤하면 그 집행에 대해서는 책임은 지지 아니하는 그러한 기관이올시다. 그런 고로, 직접 국가수입이 얼마나 되느냐 하는 것을 고려하지 않고서 여러 가지 이상적인 계획을 제출해서 그것을 가결하면 정부는 그것을 집행해 나갈 수가 없습니다. 그러므로 국회에 모인 여러분은 정부가 제출한 지출을 감액할 것은 감액해서 국민의 부담을 경(輕)하게 하는 그 곳에만 치중하는 것이지 정부가 제출한 예산을 도리혀(도리어) 우리가 증가시켜놓고 국민의 부담을 증가시키는 그러한 것을 하는 것이 아니라는 그런 취지에서 예산각항을 증가시키지 못한다고 이렇게 한 것입니다.

옥동석, “대한민국 근대 예산의 출발: 재정헌법과 최초의 예산”, 예산정책연구 제13권제1호, 2024.3.

14) 사회복지, 보건, 교육, 문화및관광, 과학기술, 산업·중소기업및에너지, 교통및물류, 국토및지역개발, 농림수산, 환경, 국방, 통일·외교, 공공질서및안전, 일반·지방행정, 통신, 예비비

그램) 중 하나를 「국가재정법」에 명시할 필요가 있음.

이에 개정안은 예산안에 대해서도 지출금액 증액이나 새로운 비목 설치 시 정부의 동의를 얻도록 「국가재정법」에 명시적으로 규정하는 동시에, 증액동의의 최소단위를 항(프로그램)으로 분명히 함으로써 항(프로그램) 내에서 국회가 정부의 동의 없이 항의 총액 범위 내에서 예산 증감 심사 권한을 실질적으로 행사하게 하려는 취지로 타당한 입법으로 보임.

【각 항기준을 항(프로그램)으로 설정한 경우 국회 예산증액에 대한 정부의 동의 필요여부(예시)】

구분		장 (분야)	관 (부문)	항 (프로그램)	세항 (단위사업)	세세항 (세부사업)	예산(백만원)		정부 동의
							정부안	국회수정	
현행		교통 및 물류	철도	일반철도 건설	일반철도 건설	강릉~제진 철도건설	246,433	+3,000	필요
						춘천~속초 철도건설	321,360	△3,000	불요
개선안	사례1	교통 및 물류	철도	일반철도 건설	일반철도 건설	강릉~제진 철도건설	246,433	+3,000	불요
						춘천~속초 철도건설	321,360	△3,000	
	사례2	교통 및 물류	철도	철도안전 및 운영	철도안전	철도 치안관리	12,407	△1,110	불요
					철도정책 지원	철도산업 발전지원	4,577	+1,110	
	사례3	교통 및 물류	철도	고속철도 건설	고속철도 건설	인천발 KTX	74,633	+5,000	필요
				일반철도 건설	일반철도 건설	춘천~속초 철도건설	321,360	△5,000	
	사례4	교통 및 물류	철도	일반철도 건설	일반철도 건설	강릉~제진 철도건설	246,433	+5,000	필요
			도로	고속도로 건설	고속도로 건설	세종-안성 고속도로	90,862	△5,000	

주1 2024년도 국토교통부 소관 교통시설특별회계 예산안을 참고하여 예시로서 작성한 것으로, 실제 국회 심의결과와는 상이함.

주2 2024년도 국토교통부 소관 ‘교통및물류’ 분야 내에는 도로, 물류등기타, 철도, 항공·공항, 해운·항만 등 총 5개 부문이 있고, 교통시설특별회계 ‘철도’ 부문 내에는 고속철도건설, 일반철도건설, 철도안전및운영, 광역철도건설, 회계간거래 등 총 5개의 프로그램이 있음.

다만, 개정안은 ‘각항’의 의미를 ‘항(프로그램)’으로 명시하고 있으나, 새로운 ‘비목’이 구체적으로 어느 단위를 의미하는지 불분명한 측면이 있으므로 이를 ‘세부사업(세세항)’으로 명시할 필요가 있음.

‘비목’이란 인건비·물건비·이전지출·자산취득비 등 예산을 각 경비의 성질에 따라 분류한 것이나, 정부 동의를 필요한 새 비목의 정의를 성질별 분류에 따른 비목으로 정의하기에는 부적절한 측면이 있음.

예산과목은 입법과목인 장(분야)·관(부문)·항(프로그램)과 행정과목인 세항(단위사업)·세세항(세부사업)으로 분류되는바, 정부 동의를 필요한 신규사업 단위는 예산코드가 부여되는 실질적인 사업단위인 세부사업(세세항)으로 규정하는 것이 적절한 것으로 보이며, 예결위 사례에서도 새 비목을 ‘세부사업’으로 보고 있음.

「국회법」 제84조 제5항¹⁵⁾은 예결위가 상임위에서 삭감한 세출예산 각 항 금액의 증가 또는 새 비목 설치 시 상임위의 동의를 받도록 규정하고 있으며, 이에 따라 예결위는 새 비목을 ‘세부사업’으로 보고 이를 신설하는 경우 상임위의 동의를 받고 있음.

15) 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ⑤ 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회의 예비심사 내용을 존중하여야 하며, 소관 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목(費目)을 설치할 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 받아야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의 요청이 소관 상임위원회에 회부되어 회부된 때부터 72시간 이내에 동의 여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관 상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.

기획재정부는 헌법 제정 당시에는 예산체계상 ‘항’이 최하위 사업단위였으나 이후 체계 세분화에 따라 현재는 ‘내역사업’이 최하위 사업단위임을 감안할 필요가 있고, 헌법상 증액동의권은 국회의 예산 증액을 엄격히 제한함으로써 정부와 국회 간 견제와 균형을 달성하기 위한 목적으로 규정되었으며,

현재 프로그램당 평균 예산이 1조원 수준으로, 국회가 정부안 감액 후 다수의 대규모 사업을 반영하여 증액동의권이 사실상 무력화되거나, 구체적 계획 수립이 미비하거나 충분한 사전 절차를 거치지 않은 신규 사업이 반영될 우려가 있으므로, 증액동의권의 기준을 프로그램 단위로 하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

이에 대해서는 헌법상 정부의 증액동의권 규정 취지가 국회의 예산 증액을 엄격하게 제한하는 것보다는 국회가 정부 예산안 전체 지출 규모를 늘려 국민부담이 증가하는 것을 방지하기 위한 것임을 고려할 필요가 있고,

국회에서의 증액이 구체적 계획 수립이 미비하거나 충분한 사전 절차를 거치지 않은 신규 사업이 반영될 우려가 있다는 지적에 대해서는 현행 수시배정·배정유보 제도¹⁶⁾ 등을 통하여 사업 계획 및 사전절차

16) 「국가재정법」

제43조(예산의 배정) ④기획재정부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다.

⑤기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있

를 예산 편성 이후에 보완하는 것이 가능할 것으로 보임.

참고로, 기획재정부의 프로그램 규모는 다음과 같으며, 예비비, 회계간
· 회계기금간 거래 등을 제외하고는 프로그램 규모가 크지 않은 수준
으로 보임.

【2025년도 기획재정부 일반회계 세출예산 프로그램별 예산 규모】

(단위: 백만원)

프로그램명 (예산코드)	예산	프로그램명 (예산코드)	예산
경제정책 (1100)	2,959	예비비 (3000)	2,400,000
정부위원회 (1200)	-	국제금융 (3100)	24,229
정책조정 (1300)	4,136	경제협력 (3200)	149,754
자문회의 지원 (1400)	4,115	사회기반시설 민자사업 지원 (4100)	10,000
조세정책 (2100)	6,143	기획재정 행정지원 (7100)	160,627
국고관리 (2200)	101,683	회계간거래(전출금) (8000)	5,953,324
재정운용 (2400)	5,738	회계기금간거래(전출금) (8400)	2,648,566
공공정책 (2500)	7,187	회계기금간거래(예수원금상환) (8600)	-
재정관리 (2600)	18,200	회계기금간거래(예수이자상환) (8700)	28,992,437
재정기획 (2700)	81,016	총계	40,931,020

으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<u><신 설></u>	제35조의2(예산안의 증액 동의) 국회는 정부가 제출한 예산안의 장·관·항(제21조제3항에 따른 세출예산의 장·관·항을 말한다) 지출금액을 증액하거나 새로운 비목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.
제69조(증액 동의) 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 <u>주요항목</u> 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.	제69조(기금운용계획안의 증액 동의) ----- -----<u>주요항목(제67조제3항 후단에 따른 주요항목을 말한다)</u>----- ----- ----- -----

4. 지방교부세 및 지방교육재정교부금에 대한 예산배정계획 조정 · 예산배정 유보 및 집행 보류 금지(안 제43조 제5항)

현행	개정안
○ 예산배정계획 조정·예산배정 유보 및 예산집행 보류(§43⑤) - 기획재정부장은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 경우 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있음 <단서 신설>	○ 예산배정계획 조정·예산배정 유보 및 예산집행 보류(§43⑤) - 기획재정부장은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 경우 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있음. 다만, 다음의 예산에 대해서는 그러하지 아니함 1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세 2. 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금

「국가재정법」은 기획재정부장관이 각 중앙관서 장의 예산배정 요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의 심의·대통령 승인을 거쳐 예산을 배정하도록 하면서, 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 분기별 예산배정계획 조정, 예산배정의 유보 및 배정된 예산의 집행 보류 조치를 취할 수 있도록 하고 있음¹⁷⁾.

예산배정은 확정된 예산이 계획대로 질서 있게 집행되도록 하는 내부 통제 기능을 수행함과 동시에, 예산배정 및 집행 시기를 조정함으로써

17) 제43조(예산의 배정) ①기획재정부장은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.

⑤기획재정부장은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다.

효율적인 사업 집행관리와 재정을 통한 경기조절 등 재정정책적 기능도 수행함.

그런데 최근 세수결손에 대응하는 과정에서 지방교부세와 지방교육재정교부금(이하 “지방교부세(금)”) 일부를 불용하여 세수를 보전하면서, 이로 인한 지방재정 부담 우려가 제기되고 있음.

기획재정부는 2023년도 53.5조원 규모의 세수결손에 대응하기 위하여 지방교부세(금)을 당초 예산 편성 대비 18.6조원(지방교부세 8.2조원, 지방교육재정교부금 10.4조원) 가량 불용하였으며, 2024년도에도 30.8조원 규모의 세수결손에 대응하여 당초 예산 편성 대비 6.5조원(지방교부세 2.2조원, 지방교육재정교부금 4.3조원) 가량을 불용하였음.

지방교부세(금)은 각각 지방자치단체의 행정 운영과 교육기관의 설치·경영에 필요한 재원을 국가가 지원하여 주는 것임. 2024년 기준 지방자치단체의 평균 재정자립도¹⁸⁾가 48.6%에 그치고 있음을 고려할 때, 지방자치단체의 의존재원으로서 중요한 기능을 수행하는 지방교부세(금)를 임의로 배정유보 및 불용하는 경우 지방자치단체의 운영에 심각한 부담을 초래할 우려가 있음.

이에 개정안은 지방교부세와 지방교육재정교부금에 대해서는 예산배정계획의 조정, 예산배정의 유보 및 배정 예산의 집행유보를 할 수 없도록 함으로써 지방재정 및 지방교육재정 운용의 안정성을 보장하려는 것임.

18) 지방자치단체 총수입(자체수입+의존재원) 대비 자체수입(지방세+세외수입) 비중

다만, 특정 세출예산에 대해서만 예산배정 유보 및 집행유보를 금지하는 경우 다른 세출예산에 그 부담이 전가됨에 따라 국가 재정운용의 전체적인 효율성 측면에서 바람직하지 않을 수 있음.

특히 지방교부세(금)은 모두 국세를 재원으로 하여 조성되는 것으로서 그 규모가 세입 규모와 연동되어 있고¹⁹⁾, 이를 고려하여 「지방교부세법」 제5조²⁰⁾와 「지방교육재정교부금법」 제9조²¹⁾는 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액을 늦어도 다음 다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산할 수 있도록 하고 있으며, 이에 대규모 세수결손이 발생하는 경우 다음 회계연도 및 다음 다음 회계연도 예산의 감액 정산을 초래할 수 있으므로,

당해연도 예산의 불용도 일정 비율 이내에서 「지방자치법」에 따른 시도지사협의회²²⁾와의 협의를 통해 허용하는 방안도 검토할 필요가 있음.

19) 지방교부세는 내국세 총액의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배 개별소비세의 45%를 재원으로 하며, 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.79%와 교육세 일부를 재원으로 함

20) 「지방교부세법」 제5조(예산 계상) ③ 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

21) 「지방교육재정교부금법」 제9조(예산 계상) ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

22) 「지방자치법」 제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.

1. 시·도지사

기획재정부는 예산배정은 경제·재정여건, 사업성격 등을 고려하여 탄력적 대응이 요구되는 사안으로, 특정 사업에 대한 조정 여지를 법률로써 원천 배제하는 것은 재정운용의 실효성과 유연성을 저해할 우려가 있고,

세수와 연동되어 규모가 결정되는 교부세(금)에 대하여 조정 자체를 허용하지 않는 것은 불합리하며,

세수결손 시에 지방정부 사업에 대해서만 예외적으로 집행을 보장하여 주는 것은 중앙정부 재정사업 또는 민간 대상 출연·보조사업과의 형평에 부합하지 않고, 지방정부의 통상 불용액²³⁾ 등을 고려할 때 재정운용의 효율성 측면에서도 부적절하며,

당해연도 교부세(금)의 조정은 정산 부담을 여러 회계연도에 걸쳐 분산시키는 효과가 있어, 이를 금지하는 경우 일괄 정산에 따른 교부세(금) 규모의 변동성 확대로 지자체 재정운용 부담 가중이 우려된다는 입장임.

23) 지방정부 불용액(순세계잉여금 중 집행잔액): 2022년 20.9조원, 2023년 18.9조원, 2024년 17.8조원

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제43조(예산의 배정) ① ~ ④ (생략)	제43조(예산의 배정) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다. <단서 신설>	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- --. 다만, 다음 각 호의 예산에 대해서는 그러하지 아니하다.
<신 설>	1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세
<신 설>	2. 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금

5. 예비비 사용 내역의 분기별 국회 제출(안 제51조의2 신설)

현행	개정안
<신설>	○ 예비비 사용 내역의 분기별 국회제출 (§51의2) - 각 중앙관서의 장은 분기별로 예비비의 사용 내역을 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 국회 소관 상임위 및 예결위에 제출하여야 함

「국가재정법」 제22조²⁴⁾의 예비비는 예산의 편성 및 심의 시점에서 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위해 총액으로 국회의 승인을 얻어 세입세출예산에 계상되었다가 필요할 때 사용하는 금액으로,

① 특정한 목적 없이 예산편성 및 심의시점에서 예측할 수 없는 재정지출수요를 충당하는 일반예비비와 ② 예산총칙 등을 통하여 미리 사용 목적을 지정해 재해대책비, 인건비, 환율상승에 따른 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되는 목적예비비로 구성됨.

대한민국헌법은 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻고 예비비 지출에 대해서는 차기국회의 승인을 얻도록 하고 있으나, 「국가재정법」은

24) 제22조(예비비) ①정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적을 지정해 놓은 예비비는 본문에도 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

② 제1항 단서에도 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용 목적을 지정할 수 없다.

정부가 예비비 사용 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 승인을 얻도록 하고 있음²⁵⁾).

다만 이는 예비비 사용의 사후 승인을 규정한 것일 뿐 당해연도 예비비 사용내역의 기밀성을 인정하는 것은 아니라고 볼 수 있음²⁶⁾. 특히 「국가재정법」 제61조²⁷⁾는 국가결산보고서를 예비비 총괄명세서와 같이 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하도록 규정하고 있으나, 예산의 전용²⁸⁾, 이용·이체²⁹⁾, 기금운용계획의 변경³⁰⁾의 경우에는 당해 연도 분기별로

25) 「대한민국헌법」 제55조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

「국가재정법」 제52조 ④정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

26) 국회 예산정책처, “2022년도 예산안 위원회별 분석(기획재정부위원회)”, 2021, p. 46.

27) 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 감사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

28) 제46조(예산의 전용) ①각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획재정부장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. (생략)

②각 중앙관서의 장은 제1항에도 불구하고 회계연도마다 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 자체적으로 전용할 수 있다.

⑤ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

29) 제47조(예산의 이용·이체) ①각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용(移用)할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획재정부장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다. (각호 생략)

②기획재정부장관은 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이용하거나 이체(移替)할 수 있다.

④ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 이용 또는 이체를 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 이용 또는 이체 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

30) 제70조(기금운용계획의 변경) ①기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.

②기금관리주체(기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다)는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다.

③제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금

분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다고 규정하고 있음을 고려할 때, 예비비 사용 내역을 국회 소관 상임위 및 예결위에 제출할 필요가 있음.

기획재정부는 예비비는 다음연도 국회 결산과정에서 타당성을 검증하는 것이 헌법 제55조 및 「국가재정법」 제52조의 규정에 부합하며, 다만 기획재정위원회의 2024회계연도 결산 시정요구에 따라 당해연도 예비비 사용실적을 국회에 반기별로 보고할 계획으로, 이를 감안할 시 법 개정의 실익이 없다는 입장임³¹⁾.

그러나 헌법 제55조는 예비비의 사후 승인을 규정하고 있을 뿐 이를 결산 과정에서 승인받으라는 것은 아니며, ‘차기 국회’의 의미에 ‘다음 회기 국회’가 포함된다고 볼 여지가 있음.

이에 개정안은 각 중앙관서의 장이 분기별 예비비 사용 내역을 소관 상임위 및 예결위에 제출하도록 하려는 것으로, 국회가 심의·의결로

운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.
(각호생략)

⑥ 각 기금관리주체가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

31) 2024년도 기획재정위원회 결산 시정요구사항 中

기획재정부는 예비비를 예측불가능성, 시급성, 보충성 및 집행가능성 등 예비비 사용원칙에 부합하도록 집행하며, 결산서에 목적예비비와 일반예비비를 구분하여 해당 예비비 집행 내역을 「예산회계에 관한 특별법」에 따른 국가의 안전보장을 위한 활동에 사용한 내역 외에는 구체적이고 상세하게 명시하고, 당해연도 예비비 사용실적을 국회 소관 상임위원회에 반기별로 보고할 것

확정한 예비비가 투명하게 집행되는지를 확인함으로써 예산의 투명성과 재정 건전성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.

한편, 개정안과 유사한 취지에서 예비비사용계획명세서 또는 예비비사용명세서를 국회 소관 상임위와 예결위에 제출하도록 하려는 동법 개정안 다수³²⁾가 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 심사 시 참고할 필요가 있음.

32) 의안번호 제2200284호(한병도의원 대표발의), 제2200863호(문진석의원 대표발의), 제2203207호(정성호의원 대표발의), 제2203329호(임광현의원 대표발의), 제2203439호(정일영의원 대표발의)

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	제51조의2(예비비 사용 내역의 분기별 국회제출) 각 중앙관서의 장은 분기 별로 예비비의 사용 내역을 분기만 료일이 속하는 달의 다음달 말일까 지 국회 소관 상임위원회 및 예산결 산특별위원회에 제출하여야 한다.

문의처

02)6788-5160

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