



제 432회 국회 (임시회)
제1차 재정경제기획위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈세입예산 재추계 정례화 및 세수 부족 시 추경 편성 의무화〉

■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제2213977호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 세입예산 재추계 정례화 및 세수 부족 시 추가경정예산안 편성 의무화 (안 제55조의2 신설 등)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 안도결의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 6.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 세수 추계의 정확성과 신뢰도를 제고하기 위하여 정부가 다음 연도의 예산안을 국회에 제출할 때 전년도 세입예산과 세입결산 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가 및 원인 분석 등을 포함한 세입 예산 추계분석보고서를 첨부하도록 하고 있음.

그러나 2023년과 2024년 모두 큰 규모의 세수결손이 발생하였고 올해 국세수입도 당초 6월 추가경정예산과 비교해 2조2천억원정도 부족할 것으로 예상되는 등, 세수추계의 오류로 인한 문제가 지속적으로 발생하고 있음.

이에 매년 9월 해당 연도의 세입예산 재추계를 하도록 하고, 그 결과를 국회 소관 상임위와 예산결산특별위원회에 제출하도록 하며, 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도의 세입이 일정 기준에 미달하는 경우에는 추가경정예산안을 편성하도록 하여 세수추계 오류로 인하여 발생할 수 있는 경제적 악영향을 미연에 방지할 수 있도록 하고자 함(안 제55조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 세입예산 재추계 정례화 및 세수 부족 시 추가경정예산안 편성 의무화(안 제55조의2 신설 등)

현행	개정안
<신설>	○ <u>세입예산의 재추계 및 보고 등</u> - 기획예산처장관은 매년 9월에 해당 연도의 세입예산을 재추계하여야 함. - 기획예산처장관은 세입예산 재추계 분석보고서(추계 방법·근거, 세입예산과 재추계 결과 간 차이에 대한 평가·원인분석 포함)를 지체 없이 국회 소관 상임위와 예결위에 제출하여야 함.
<신설>	○ <u>세수 부족 시 추가경정예산안 편성 의무화</u> - 정부는 제55조의2에 따른 세입예산 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계 연도의 세입이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 함.

가. 세입예산 재추계 정례화

현행법은 정부가 예산안을 제출할 때 예산안에 첨부하여야 하는 서류 중 하나로 ‘세입예산 추계분석보고서’를 규정¹⁾하고 있는데, 이는 당초 예산안 첨부서류가 아니었으나 2019년 4월 「국가재정법」 개정²⁾에 따라 2020년도 예산안부터 국회에 제출하고 있음.

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

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

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

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	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
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: 재정경제부

매 회계연도의 세입예산은 해당 연도 세법 규정에 따라 예상되는 추정치로서 세율이나 과세대상에 따라 그 규모가 달라지나, 소득세·법인세·부가가치세와 같이 경제 실적에 민감하게 반응하는 세목의 특성상 추계치와 실적치 간 오차가 발생할 수 있음. 이러한 세수오차가 심화될 경우 경기조절을 위한 재정 본연의 역할이 약화될 뿐만 아니라 재정운용 전반에 상당한 부담을 초래함.

구체적으로 세수를 과다 추계할 경우, 세수 부족분을 보전하기 위한 국채 발행이 불가피해져 국가채무 증가 및 재정건전성 악화로 이어질

수 있으며, 세수를 과소 추계할 경우, 발생한 초과 세수가 불요불급한 경비로 활용되어 재정운용의 방만함을 초래할 우려가 있음.

따라서 세수오차에 선제적으로 대응하기 위해서는 세수 재추계를 정기적으로 실시할 필요가 있음. 세계 주요국들도 당해연도 세입예산에 대한 세수 재추계를 정례화하여 실시하고 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: 재정경제부 제출 자료를 토대로 재구성

우리나라의 경우 최근 3년간 3번에 걸친 세수 재추계를 실시하였으나, 법률에 근거하여 정례화된 제도가 아닌 정부의 재량으로 실시되어 왔음.

[최근 3년간 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: 재정경제부

이에 개정안은 기획예산처장관이 매년 해당 연도 세입예산을 재추계하여 그 결과에 대한 분석보고서를 국회에 제출하도록 함으로써 세

수재추계의 책임성과 효율성을 제고하고, 세수오차가 지속적으로 발생하는 것을 방지하려는 취지임.

다만 개정안과 유사한 취지에서 세입예산에 대한 재추계를 정례화하도록 하는 「국가재정법 일부개정법률안」이 다수 발의되었으며, 이에 우리 위원회에서는 해당 법률안들을 통합·조정한 「국가재정법 일부개정법률안」(대안)²⁾을 제안하여 현재 본회의 계류 중임. 해당 대안은 재정경제부 장관이 매년 9월에 해당 연도의 세입예산을 재추계하고, 그 분석보고서를 지체 없이 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하고 있음.

따라서 위 대안이 의결되는 경우 개정안의 취지를 상당 부분 달성할 수 있을 것으로 보인다는 점을 고려할 필요가 있음.

기획예산처는 개정안에 대해 현재 세입예산 재추계는 세제실과 국고국 소관 사항으로, 재추계 주체를 재정경제부 장관으로 수정할 필요가 있다는 의견임.

나. 세수 부족 시 추가경정예산안 편성 의무화

추가경정예산안은 국회의 심의 절차를 거쳐 최종적으로 확정된 예산에 대해 수정을 가하는 것으로서, 헌법 제56조는 정부가 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할

2) 의안번호 제2214178호

수 있도록 규정하고 있음³⁾.

이에 따라 현행 「국가재정법」⁴⁾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 경우로 추가경정예산안 편성 요건을 열거하고 있음.

안 제89조제2항은 안 제55조의2에 따른 세입예산 재추계 결과 대통령령으로 정하는 규모 이상의 세수결손이 발생한 경우 정부가 의무적으로 추가경정예산안을 편성하도록 하려는 것임.

지난 2024년 세수결손과 관련하여, 정부는 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 대응한 바 있음⁵⁾.

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

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

5) 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(△7~9조

그러나 국회에서 심의·확정된 예산의 대규모 변경을 수반하는 세수결손 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 제기되어 왔음.

따라서 개정안과 같이 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 있을 것으로 보임⁶⁾.

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 편성을 통한 세입경정으로 예산이 정상적으로 기능할 수 있도록 할 필요가 있어 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 헌법과 현행법이 추가경정예산안 편성을 정부의 재량으로 하

원)으로 대응할 계획이라고 밝힘.

6) 국회예산정책처, 「2024회계연도 결산 총괄 분석Ⅱ」, 2025. 7.

고 있는 점을 고려할 때, 세수결손의 경우에만 추가경정예산안 편성을 의무로 규정할 것인지에 대해서는 논의가 필요할 것으로 보임.

특히, 현행법⁷⁾은 경기침체, 대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하고 있는데, 소득세·법인세 등 경제 실적에 민감한 세목의 특성상 경기 침체 등에 따른 세수 결손이 발생할 수 있으나, 이처럼 여건 악화로 인해 재정의 적극적 역할이 필요한 상황에서는 이미 현행법에 따라 정부가 재량적으로 추가경정예산안을 편성하여 세입 부족을 보전하거나 지출 계획을 조정하는 등 탄력적 대응이 가능하다는 점을 고려할 필요가 있음.

둘째, 일정 수준 이하의 세수결손에 대해서는 불용액 등을 통해 추가경정예산안 편성 없이도 대응이 가능하다는 점 등을 고려할 때, 추가경정예산안 편성 요건의 적정 수준에 대한 논의가 선행될 필요가 있음.

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

7) 「국가재정법」 제89조(추가경정예산안의 편성) ①정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.

2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우

세수결손에도 추가경정예산을 편성하여 대응하도록 하는 경우 오히려 비효율을 초래할 우려가 있으므로 적정한 수준의 요건을 설정할 필요가 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.

한편, 개정안에 대해 기획예산처는 헌법에서 추가경정예산안 편성을 정부의 재량으로 규정하고 있음을 고려할 때 하위법인 「국가재정법」에서 추가경정예산안 편성을 의무화하는 것은 위헌의 소지가 있고, 추가경정예산안은 본예산과 달리 경기침체 등 예외적 사유에 활용되는 보충적인 수단이므로 일률적으로 의무화하는 것은 바람직하지 않으며, 국세 실적은 주요세목 신고일정에 따라 월별 변동성이 큰데, 일시적 세수 증감에도 추가경정예산안 편성이 의무화되는 경우 불필요한 논란이 발생할 우려가 있다는 의견임.

한편, 개정안과 유사한 취지에서 세입 징수액이 세입예산 대비 부족하거나 부족할 것으로 예상되는 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하는 「국가재정법 일부개정법률안」(윤종오의원 대표발의, 의안

번호 제2205269호)이 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 이를 병합하여 심사할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<u><신설></u>	제55조의2(세입예산의 재추계 및 보고 등) ① 기획예산처장관은 매년 9월에 해당 연도의 세입예산을 재추계하여야 한다. ② 기획예산처장관은 제1항에 따라 실시한 세입예산 재추계의 분석보고서를 지체 없이 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 분석보고서에는 추계 방법과 그 근거, 세입예산과 재추계 결과 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가와 원인 분석이 포함되어야 한다.
제85조의6(성과목표관리를 위한 성과계획서 및 성과보고서의 작성) ① ~ ③ (생략) ④ 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체는 제33조에 따른 예산안, 제35조에 따른 수정예산안, 제68조제1항에 따른 기금운용계획안, 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안 및 제89조제1항에 따른 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서의 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치되도록 노력하여야 한다. ⑤ · ⑥ (생략) 제89조(추가경정예산안의 편성) ① (생략)	제85조의6(성과목표관리를 위한 성과계획서 및 성과보고서의 작성) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- ----- ----- -----제89조----- ----- ----- -----. ⑤ · ⑥ (현행과 같음) 제89조(추가경정예산안의 편성) ① (현행과 같음)

현행	개정안
<신설> ② (생략)	② 정부는 제55조의2에 따른 세입예산 재추계 결과 세입예산 대비 해당 회계연도의 세입이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 한다. ③ (현행 제2항과 같음)

문의처
02)6788-5152