



제 439회 국회 (정 기 회)
제5차 재정경제기획위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈초과 조세수입의 국채 상환 및
세계잉여금의 교부세·교부금 정산 의무화〉
■ 박수영의원 대표발의(의안번호 제2220487호)

2026. 9.

재정경제기획위원회

전문위원 유인규

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 실제 초과 수납된 조세수입을 이용한 국채 상환 의무화(안 제90조 제1항)	2
2. 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산에 사용하도록 의무화(안 제90조제2항)	8

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박수영의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2026. 8. 7.

다. 회 부 일 : 2026. 8. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 세입 부족 보전을 위해 이미 발행한 국채를 우선 상환할 수 있도록 하고, 결산상 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산에 사용할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 두 규정 모두 임의규정으로 되어 있어 초과 조세수입이 발생하더라도 국채 상환에 우선 사용되지 않을 수 있고, 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산 재원도 안정적으로 확보되지 않을 우려가 있음. 이에 따라 국가채무의 증가를 억제하고 지방재정의 안정성을 높여려는 제도의 취지가 충분히 실현되지 못할 수 있음.

이에 실제로 수납된 일반회계의 조세수입이 세입예산을 초과하는 경우 그 초과 금액을 해당 연도에 이미 발행한 국채의 상환에 우선 사용하도록 의무화하고, 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산에 사용하도록 하여 국가채무 관리의 실효성을 높이는 한편 지방재정의 안정성을 강화하려는 것임(안 제90조제1항 및 제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 실제 초과 수납된 조세수입을 이용한 국채 상환 의무화 (안 제90조제1항)

현 행	개 정 안
○ <u>예상되는</u> 초과 조세수입을 이용한 국채 상환 - 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 <u>해당 연도에 예상되는 초과 조세수입</u>을 이용하여 국채를 우선 <u>상환</u>할 수 있다.	○ <u>실제</u> 초과 조세수입을 이용한 국채 상환 - 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 <u>해당 연도 중 실제로 수납된 일반회계의 조세수입 중 세입예산에 계상된 일반회계의 조세수입을 초과하는 금액</u>을 이용하여 국채를 우선 <u>상환</u>하여야 한다.

개정안은 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위하여 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서, 해당 연도 중 실제로 수납된 일반회계의 조세수입 중 세입예산에 계상된 조세수입을 초과하는 금액을 이용하여 국채를 의무적으로 상환하도록 하려는 것임.

현행법은 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있도록 하고 있음.¹⁾

1) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획) ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補填)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도

해당 규정은 2008년 12월 「국가재정법」 개정 시 신설되었는데, 초과 조세수입이 발생하는 경우 이를 활용하여 국채를 상환할 수 있도록 함으로써 세계잉여금과 국가채무가 동시에 증가하는 상황을 개선하기 위한 것임.

정부는 해당 규정에 따라 2017년과 2018년에 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 각각 5,000억원, 4조원의 국채를 상환하였음.

그런데 현행법은 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 상환할 수 있도록 하고 있어, 국채 상환 이후 실제 조세수입이 예상액에 미치지 못하는 경우 해당 연도의 지출 재원이 부족해질 수 있음.

또한, 초과 조세수입을 활용한 국채 상환을 임의규정으로 두고 있어, 초과 조세수입이 예상되더라도 국채 상환에 사용하지 않거나 극히 일부만 사용할 경우 초과 조세수입을 국채 상환에 활용하려는 제도의 실효성이 제한될 수 있음.

이에 개정안은 예상되는 초과 조세수입이 아닌 실제 초과 수납된 일반회계 조세수입을 이용하여 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액

에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.

범위에서 국채를 우선 상환하도록 의무화하려는 것임.

개정안에 따르면 국채 상환에 사용할 수 있는 초과 조세수입의 규모를 확인한 후 국채를 상환하게 되어 조세수입 예상액과 실제 수납액 간 차이로 인해 발생할 수 있는 문제를 없애고, 초과 조세수입을 이용한 국채 상환을 확대함으로써 국가채무의 증가가 억제되는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

초과 수납된 일반회계 조세수입을 국채 상환에 우선 사용함에 따라 세계잉여금의 규모가 축소되어 교부세·교부금 정산 등에 활용할 재원이 감소할 수 있음.

세계잉여금은 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 다음 연도 이월액을 공제한 금액으로, 초과 수납된 조세수입을 국채 상환에 사용하는 경우 그만큼 결산상 잉여금이 줄어들어 세계잉여금이 축소됨.

「국가재정법」은 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산, 공적자금상환기금 출연, 국가채무 상환, 추가경정예산안 편성 등에 사용할 수 있도록 규정하고 있는데²⁾, 세계잉여금의 규모가 축소되

2) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획) ① (생략)

② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제3항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

면 이러한 용도에 활용할 수 있는 재원도 감소함.

따라서 초과 조세수입을 국채 상환에 의무적으로 사용하도록 하는 경우 국가채무의 증가를 억제하는 측면과 함께, 세계잉여금을 활용한 교부세·교부금 정산 등 다른 용도에 사용할 수 있는 재원이 감소할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

한편, 현행법 제70조제3항제6호는 ‘예상되는 초과 조세수입’을 이용하여 국채 원리금을 상환하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 기금운용계획을 변경할 수 있도록 규정하고 있음.³⁾ 그런데 안 제90조제1항은 국채 상환 재원을 ‘예상되는 초과 조세수입’에서 ‘실제 초과 수납된 조세수입’으로 변경하고 있으므로, 제70조제3항제6호를 이에 맞추어 문언을 정비할 필요가 있음.

③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금

2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금

3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.

4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.

⑥·⑦ (생략)

⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

3) 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경) ③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.

6. 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환

기획예산처는 초과 조세수입을 이용한 국채 상환 의무화에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

구체적으로 초과 조세수입으로 국채를 우선 상환하도록 하는 경우, 호황기 대규모 국채 상환 및 불황기 대규모 국채 발행이 반복되어 국채시장의 안정성이 저하될 우려가 있으며, 예상치 못한 재해·재난 등으로 인한 추가경정예산안 편성에 초과세수를 활용하지 못하고, 신규로 국채를 발행하여야 하는 부담이 있다는 의견임.

※ 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용 계획) ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補填)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.	제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용 계획) ① ----- ----- ----- --범위에서 해당 연도 중 실제로 수납된 일반회계의 조세수입 중 세입 예산에 계상된 일반회계의 조세수입을 초과하는 금액-----상환하여야 한다. ----- -----.
② (생략)	② (생략)
③ ~ ⑨ (생략)	③ ~ ⑨ (현행과 같음)

2. 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산에 사용하도록 의무화

(안 제90조제2항)

개정안은 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산에 의무적으로 사용하도록 하려는 것임.

현행법은 세계잉여금을 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산에 사용할 수 있도록 하고, 이를 제외한 세계잉여금은 공적자금상환기금 출연, 국가채무 상환, 추가경정예산안 편성에 순차적으로 사용한 후 남은 잔액을 다음 연도 세입에 이입하도록 규정하고 있음.⁴⁾

그리고 「지방교부세법」⁵⁾ 및 「지방교육재정교부금법」⁶⁾은 국세수

4) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획) ① (생략)

② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제3항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금

2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금

3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.

4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.

⑥·⑦ (생략)

⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

5) 「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

6) 「지방교육재정교부금법」 제9조(예산 계상) ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액

입 예산액과 결산액의 차액으로 인한 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 차액을 늦어도 다음다음 연도까지 국가예산에 계상하여 정산하도록 하고 있음.

정부의 세계잉여금 처리 현황을 보면, 세계잉여금은 주로 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산에 사용되고 있음.

[연도별 일반회계 세계잉여금 규모 및 처리내역]

(단위: 억원, %)

회계연도	세계잉여금	사용내역			
		지방교부세 등 정산	국가채무 상환 ¹⁾	추경재원	다음 연도 세입 이입
2014(2015년 사용)	963	-	491	472	-
2015(2016년 사용)	25,277	-	12,891	12,386	-
2016(2017년 사용)	60,920	38,091	11,644	11,186	-
2017(2018년 사용)	100,422	59,762	20,737	19,923	-
2018(2019년 사용)	106,575	105,291	655	629	-
2019(2020년 사용)	619	619	-	-	-
2020(2021년 사용)	57,193	22,653	17,615	16,924	-
2021(2022년 사용)	179,949	113,382	33,949	32,618	-
2022(2023년 사용)	60,248	4,103	28,634	-	27,511
2023(2024년 사용)	364	364	-	-	-
2024(2025년 사용)	4,457	-	2,273	2,184	-
2025(2026년 사용)	828	828	-	-	-
계	597,815	345,093	128,889	96,322	27,511
(비중)	(100)	(57.7)	(21.6)	(16.1)	(4.6)

주 1) 공적자금상환기금 출연과 국가채무 원리금 상환을 포함

자료: 국회예산정책처, 「2025회계연도 결산 총괄 분석 I」, 2026. 7.

으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

지방교부세는 지역간 경제력 격차에 따른 세원의 편재 및 재정불균형을 해소하기 위해 도입된 제도로써, 지방재정 배부대상 내국세의 19.24% 등이 배분됨. 지방교육재정교부금은 지역간 균형 있는 교육제도의 운영을 위해 지방자치단체가 교육기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원을 지원하고자 도입된 제도로써, 내국세의 20.79%와 교육세의 일부가 배분됨.⁷⁾

개정안은 세계잉여금을 교부세·교부금 정산에 사용할 수 있도록 하는 현행 임의규정을 의무규정으로 개정하여, 교부세·교부금 정산에 필요한 재원을 가능한 한 세계잉여금으로 충당함으로써, 교부세·교부금 정산이 다음다음 연도까지 미루어지는 것을 최소화하려는 취지로 이해됨.

기획예산처는 세계잉여금을 교부세·교부금 정산에 사용하도록 의무화하는 것에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

구체적으로 세계잉여금을 지방교부세 정산에 의무적으로 사용하도록 하는 경우 세계잉여금을 활용한 국채 상환이 불가능한 상황이 발생할 우려가 있고, 지방교육재정교부금의 경우 산정방식의 개편을 추진 중인데⁸⁾, 개편안에 따르면 교부금 정산이 불필요해질 수 있다는 의견임.

7) 국회예산정책처, 「2026 대한민국 조세」, 2026. 3., p. 70

8) 지방교육재정교부금 산정방식(현행 내국세의 20.79% 및 교육세 일부)을 아래와 같이 변경하는 내용의 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(의안번호 제2221053호, 정부 제출)이 교육위

한편, 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).⁹⁾

원회에 회부되어 있음.

* 전년도 교부금의 금액 $\times$ (1 + 명목 국내총생산의 전전년도 이전 최근 3년간의 연평균 변화율) $\times$ [1 + (학령인구의 전전년도 이전 최근 3년간의 연평균 변화율) $\times$ 100분의 35]

- 9) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29)

※ 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용 계획) ① (생 략)	제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용 계획) ① (생 략)
② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -- <u>사용하여야 한다.</u>
③ ~ ⑨ (생 략)	③ ~ ⑨ (현행과 같음)

문 의 처
02)6788-5152