

이영환·신영임(국회예산정책처)  
2009.2.13.

## 세법개정에 따른 세수효과 측정에 관한 연구

### 연구의 동기 및 목적

- ▶ 2008년 세제개편안의 세수효과(2008~2012년)
  - ▶ (정부발표) 총 35.3조 감소
  - ▶ (본 연구계산) 최소 96.0조 감소
  - ▶ 차이의 원인: 비용추계 계산방식
- ▶ 세수효과 추정의 중요성
  - ▶ 재정정책 수립, 국가재정법, 국가재정운영계획
- ▶ (본 연구의 동기)  
세수효과 추정방식의 정밀도를 제고하기 위해서는?

## 논문의 주요 결과

- ▶ 정부 추정방식이 타당한가?
  - ▶ 기준연도 대비 vs. 전년도 대비
  - ▶ 향후 몇 년간 세수감소분을 표시
  - ▶ 일반적인 측정방법의 오류
  - ▶ 추정이 곤란하거나 어려운 경우의 세수변화측정
- ▶ 향후 비용추계 정밀도 제고 방안
  - ▶ 기준 일치 필요: 예측의 불확실성 및 정치적 입장차이
  - ▶ 자료확보의 중요성: simulation, 과세표준 추산에 활용
  - ▶ 입안구상단계에서도 약식비용추계요청제도의 필요성
  - ▶ 국회와 행정부간의 사전협의제도
  - ▶ 사후적 조세지출·세입변화규모 추적 및 모형점검 필요

## 비용추계에서의 '비용'?

- ▶ 의안비용추계에 관한 규칙
  - 제4조(비용추계서의 작성)
    - ▶ 세법개정안 제출시 비용추계서와 자원조달의 구체적인 방안을 첨부
  - 제5조(비용추계의 방법 등)
    - ▶ ① 의안의 규정에 따라 **의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용** 과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용
    - ▶ ② 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 않고 각각 표시
    - ▶ ③ **이미 비용이 발생하고 있는 경우, 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계**
    - ▶ ④ 비용추계의 기간은 해당 의안의 **시행일부터 5년**으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 함

## 문헌 연구 및 기존 방식

- ▶ 일반적인 비용추계 방법
  - ▶  $\text{세액} = (\text{과세표준} - \text{소득공제}) \times \text{세율} - \text{세액공제}$
  - ▶ 거시경제전망에서 과표 변화에 대한 정보를 도출하고, 이 과표에 적정세율을 곱함
  - ▶ 모형화 방법 (ex. 납세자의 행동변화를 탄력성을 이용해 모형화함)
  - ▶ 회귀분석 방법
  - ▶ simulation 방법
  - ▶ 과거 일정기간 평균, 증가율 적용방법
- ▶ 기타 고려사항
  - ▶ Dynamic Scoring의 반영
  - ▶ 정책 시차의 반영

## 문헌 연구 및 기존 방식

- ▶ CBO의 세수추계 및 JCT의 세법개정효과 추계방법
  - ▶ 다음 두 전망치를 비교함:
    - ▶ 세입기준선전망: 현행법에 기초한 세입 전망 (정책변화가 없다고 가정)
    - ▶ 개정안에 따른 세수입 전망:
    - ▶ 차이의 측정: 현행 세법 개정으로 인해서 변화되는 세수증감분을 표시 → **세법의 개정이 없었다면 발생하지 않았을 변화**
  - ▶ 전망기간: 향후 10년간 추계
  - ▶ 전망방법
    - ▶ CBO의 거시경제전망에 대한 가정을 활용하여 과표증감을 고려
    - ▶ 미시모의실험 기법: 개인소득세, 상속·증여세, 사회보장세

## 비용추계방식의 비교(1) 기준년 vs. 전년

↓ 세수감소를 초래하는 세제개편 시행

현행세제 하에서의 세수입 수준	t기	t+1기	t+2기	세수감소분
				(A)
				(B)
				(C)

### <세제개편으로 인한 세수변화 계산>

	t기	t+1기	t+2기	변화합계
NABO 방식	-A-B	-A-B-C	-A	-3A-2B-C
행정부 방식	-A-B	-C	+B+C	-A
차이	0	-A-B	-A-B-C	-2A-2B-C

## 예시: 2008년 세제개편안 세수감소효과

(단위: 조원)

	2008	2009	2010	2011	2012	합계
<b>전년도 대비방식</b>						
총국세	6.20	11.64	13.16	3.89	0.38	35.26
영구적	1.83	9.60	10.64	3.35	0.09	25.51
일시적	4.37	2.04	2.52	0.54	0.29	9.75
<b>기준연도 대비방식</b>						
총국세	6.20	13.47	24.59	25.96	25.80	96.01
영구적	1.83	11.43	22.07	25.42	25.51	86.26
일시적	4.37	2.04	2.52	0.54	0.29	9.75

(자료: 기획재정부 및 계산)

## 비교(1) 기준년 vs. 전년

### ▶ 정부 방식의 장점

- ▶ 예산안 편성시 간편

### ▶ 정부 방식의 단점

- ▶ 향후 수년동안 효과를 발생시키는 정책에 대한 사전적인 세수변화 계산시에는 구조적인 세수입 감소 규모가 작게 계산되는 단점이 발생함
- ▶ 재정건전성을 저해하는 세법 개정의 효과를 실제보다 작게 보이게 함

## 2008년 세제개편안 세목별 세수효과

	2008	2009	2010	2011	2012	합계
총국세	-62,030	-116,382	-131,554	-38,810	-3,850	-352,626
소득세	-35,820	-39,110	-27,880	-11,330	-2,650	-116,790
법인세		-36,500	-74,160	-18,490		-129,150
상속증여세		-130				-130
부가가치세	-1,250	-7,600	-2,310			-11,160
개별소비세	-2,080	-5,070	-5,240	-2,280	-1,200	-15,870
증권거래세		-280				-280
교통세	-10,190	-11,150				-21,340
관세	-6,640	-880		10		-7,510
교육세	-1,590	-482	-2,150	-720		-4,942
증부세	-3,750	-14,560	-5,090			-23,400
주세	-10	-20				-30
농특세	-700	-600	-14,724	-6,000		-22,024

(자료: 기획재정부)

## 비교(2) 향후 몇 년?

- ▶ 정부: 대부분의 세목에서 향후 3년만 표시
- ▶ 예측의 어려움
  - ▶ 자연적인 세입기반의 확대: 과표양성화, 경제성장
  - ▶ 정책시차의 존재: (e.g. 법인세수의 투자, 성장효과에 의문)
  - ▶ Belongia(1988): 정부기관의 전망이 낙관적임
- ▶ 재정준칙의 사용
  - ▶ ④비용추계의 기간은 해당 의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 함

## 비교(3) 일반적 측정방법 오류

- ▶ 농어촌특별세나 교육세와 같은 가산세(surtax)의 경우 본세의 감소에 따른 세수감소분을 표시하지 않음
  - ▶ 2010~2011년 농특세와 교육세의 세수감소효과: 2010년 농특세와 교육세가 폐지됨에 따라 개별소비세법 등 본세로 흡수통합되는 분을 반영
- 개별소비세, 종부세, 증권거래세 등에 부가하여 징수하는 농특세의 경우, 본세의 감소가 예상됨에도 불구하고 세수효과 미반영

▶ (e.g.)	현행	30	X	20%	= 6
	개정후	10	X	20%	= 2
	감소분	20	X	20%	= 4 (→누락)

### 비교(3) 일반적 측정방법 오류

▶ 개별 세목별로 오류가 존재할 가능성

▶ <예시1> 종합부동산세: 공정시장가액비율을 곱하는 순서를 앞으로 가져간 효과를 고려하지 않음

- ▶ 개정전: [(공시가격-6억원)\*세율]\*80%
- ▶ 개정후: [(공시가격-9억원)\*80%]\*세율

▶ <예시2> 법인세 최저한세율 인하의 효과:

과표	2007	2008-2009	(단위:%)
			2010-
중소기업	10	8	7
1천억원이하	13	11	10
1천억원초과	15	14	13

- ▶ 정부(전년대비): 2008~2011년 **-3,282억원**
- ▶ 본연구(정부가정사용): 2008~2011년 **최소 -5,283억원**

### 비교(4) 추계곤란한 경우

▶ 전체 세수변화에 포함을 시키지 않음

▶ 미첨부 사유서의 발생

- ▶ 신고(부과 및 징수)할 때 신고사항이 아니어서 원천적으로 통계가 잡히지 않음
- ▶ 신고사항이더라도 통계생산을 하지 않아 통계생성에 시간이 오래 걸리거나 국세청의 전산처리시스템의 개편을 필요로 하는 경우
- ▶ 경제·정책·과표대상의 변화가 심하여 예측이 불가능한 경우
- 각 과세자료가 과세대상의 경제적 상황과 특성에 따라 더욱 세분화될 필요성
- 통계생성에 소요되는 시간을 고려하여 국회-정부간의 사전 논의 진행 필요

## 결론 및 향후 과제

- ▶ 기준 일치 필요: 예측의 불확실성 및 정치적 입장차이
- ▶ 자료확보의 중요성: simulation, 과세표준 추산에 활용
- ▶ 입안구상단계에서도 약식비용추계요청제도의 필요성
- ▶ 국회와 행정부간의 사전협의제도
- ▶ 사후적 조세지출·세입변화규모 추적 및 모형점검 필요