

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, 국가재정운용계획
- ▶ (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
전년도 대비방식						
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
기준연도 대비방식						
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

	현행	30	X	20%	= 6
▶ (e.g.)	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