



2023. 8. 16.

국회예산정책처 | 기획보고서

세수오차의 원인과 개선과제

Causes and Tasks of Tax Revenue Estimating Errors



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

세수오차의 원인과 개선과제

세수오차의 원인과 개선과제

총괄 | 신항진 추계세제분석실장

기획·조정 | 심혜경 조세분석심의관
백경엽 세제분석2과장
박연서 세제분석1과장

작성 | 심혜경 조세분석심의관
백경엽 세제분석2과장
박정환, 최천규, 이정훈, 고은비,
강민지, 김효경, 박지원, 문석휘, 박성은 추계세제분석관

지원·편집 | 강숙자 행정실무원
안세린 자료분석연구원

세수오차의 원인과 개선과제는 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의: 추계세제분석실 세제분석2과 | 02) 6788-4834 | tpad@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

세수오차의 원인과 개선과제

2023. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2023. 8. 3.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

최근 세입전망의 오차가 커지면서 부작용에 대한 우려가 높습니다. 코로나19 위기 상황에도 불구하고 2021년과 2022년은 예상치 못한 높은 초과세수가 발생한 반면, 금년에는 대규모 세수결손이 예상되고 있습니다. 기본적으로 전망은 발생하지 않은 미래 상황을 예측하는 작업으로서, 예측과 결과 간에는 어느 정도의 차이가 존재할 수밖에 없습니다. 그러나 최근처럼 지나치게 세수오차가 커지고 반복될 경우 정부 정책에 대한 신뢰가 하락하고, 세수오차를 처리하는 재정운용 과정에서 여러 가지 부작용을 초래할 수 있습니다.

외환위기 이전까지 세수오차는 별다른 문제로 인식되지 않았던 것이 사실입니다. 1990년대 중반까지 재정운용은 ‘양입제출’ 기조를 전제로 보수적으로 세입예산을 편성하고 초과세수는 세계잉여금으로 활용됐습니다. 그러나 외환위기 이후 적자국채 발행을 통한 재원조달이 본격화되고 예산 심의과정에서 국회의 기능이 강화됨에 따라 재정운용에 있어 정확한 세입전망의 필요성이 대두되기 시작했습니다. 또한 경제규모가 커지고 재정운용 여건이 급속하게 변화함에 따라 기존의 접근방법은 정확한 세입전망을 하는 데 서서히 한계를 드러내기 시작했습니다. 전통적인 모형으로는 세입기반의 변동성 확대 및 분포적 특성과 같은 구조적인 문제에 대응하기 어려워졌기 때문에 이를 보완하기 위한 여러 가지 방안이 강구될 필요가 있습니다.

본 보고서는 이러한 문제인식 하에 세수오차의 원인을 찾고 정책대안을 제시하고자 하는 목적에서 작성되었습니다. 이를 위해 1970년부터 최근까지의 세수오차의 특징을 살펴보고, 각 특징을 중심으로 세수오차의 원인을 다각적으로 분석하였습니다. 또한, 분석내용을 바탕으로 직접적인 세수전망의 정확성 제고방안과 재정운용상의 개선과제를 포함한 종합적인 개선과제를 도출하고자 하였습니다.

바라건대, 본 보고서가 국민들이 나라살림의 기반인 조세수입의 실상을 제대로 이해하는 계기가 되고, 국회의원님들의 의정활동에 도움이 될 수 있기를 기대합니다.

2023년 8월

국회예산정책처장 조의섭

차 례

요 약

I. 서론 / 1

II. 세수오차 현황 및 문제점 / 3

1. 세수오차 현황 및 특징	3
가. 연도별 세수오차율 현황	3
나. 경기국면별 오차율	6
다. 시대별 오차율	9
라. 세목별 오차율	12
마. 세수오차율 특징 종합	16
2. 세수오차에 따른 재정운용상 문제점	24
가. 재정운용상 투명성과 효율성 저해	24
나. 재정지출의 증가 및 재정적자 편향성(deficit bias) 강화	27
다. 재정의 경기대응력 약화	33

III. 세수오차 원인 분석 / 41

1. 대규모 세수오차 발생 원인	41
가. 경기국면 전환과 세수오차	41
나. 같은 방향의 오차 차년도 지속	43
2. 경기변동 대비 상대적 오차율 확대 원인	46
가. 경제성장률과 세수증가율 간의 관계 약화	46
나. 조세구조의 변화	49
다. 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향 확대	56
3. 세수오차 요인 분해	59
가. 세목별 전망 변수 및 방법론	60
나. 세목별 세수오차 요인 분해	62
4. 세수오차 원인 분석 종합	81

IV. 해외사례와 시사점 / 83

1. 주요국의 세수오차율	83
가. 조사 개요	83
나. 주요국의 세수오차율 추이	84
다. 해외 주요국의 세원별 세수오차율 추이	86
2. OECD 국가들의 조세부양성	89
가. 조세부양성의 변동	89
나. 조세부양성의 경기국면별 분해	93
다. 조세부양성과 재정지출의 경기대응성	96
3. 대규모 세수오차 발생 대응사례	100
가. 캐나다의 예비비(Contingency Reserve)	100
나. 미국의 불황대비기금(Rainy Day Funds)	101
4. 소결	104

V. 개선과제 / 107

1. 세입전망 개선과제	107
가. 모형 개선	107
나. 마이크로 정보 활용방안 강구	110
다. 세법개정 등 정책 효과분석을 위한 미시 시뮬레이션 모형 개발	111
2. 경제전망 개선과제	112
가. 경제지표 전망 정확성 제고	112
나. 경기순환국면에 대한 예측력 제고	113
3. 거버넌스(governance) 개선과제	114
가. 세입전망의 객관성 확보방안 강구	114
나. 전망 시기 및 빈도 조정	119
4. 재정운용 개선과제	119
가. 재정규율 확보	119
나. 대규모 세수오차 발생에 대비한 완충 장치 마련	120

표 차례

[표 1] 연도별 세수오차율	4
[표 2] 세수오차율의 분포 통계량	5
[표 3] 경기국면별 세수추계 오차율	7
[표 4] 경기국면별 주된(leading) 오차율 발생 빈도	9
[표 5] 경기국면별 세수오차율 크기	9
[표 6] 시대별 세수오차율	10
[표 7] 시대별 과대·과소 오차율 분포	11
[표 8] 상대적 오차율 추이	12
[표 9] 세목별 오차율 추이	13
[표 10] 오차율 세목별 기여도	15
[표 11] 이월·불용액 현황(총계 기준)	25
[표 12] 일반회계 이월·불용액 현황(총지출 기준)	25
[표 13] 세무조사 조사건수와 추정액	27
[표 14] 조세심판원 조세불복 현황	27
[표 15] 초과세입 규모가 추경예산 규모에 미치는 영향 회귀분석 결과	30
[표 16] 추경예산 규모와 초과세입	31
[표 17] 지출과 수입 간의 상관계수	33
[표 18] 경기침체국면의 재정기조 적절성 여부평가	35
[표 19] 경기상승국면의 재정기조 적절성 여부평가	36
[표 20] 관리재정수지: 2011~2014년	37
[표 21] 경기국면과 재정기조	38
[표 22] 경기국면과 세수오차	42
[표 23] 세수오차의 시계열 상관성 분석	44
[표 24] 경상성장률과 국세수입 증가율 간의 상관관계 분석	47
[표 25] 주요 세목별 세수오차율: 1980~2022년	49
[표 26] 세목별 비중 추이	50
[표 27] 국세수입 증감률에 대한 회귀분석 결과	55
[표 28] 주택가격 상승기와 하락기의 주택가격과 세수증감률 간의 상관관계	56
[표 29] 고소득층·대기업에 대한 세수의존도	57

[표 30]	임금근로자수 증가율 및 명목임금 상승률	58
[표 31]	근로소득세 과표구간별 인원 증가율	58
[표 32]	정부 및 국회예산정책처 전망모형의 세목별 주요 설명변수	61
[표 33]	오차율 요인 분해: 총국세	63
[표 34]	오차율 분석: 소득세	65
[표 35]	오차율 분석: 종합소득세	66
[표 36]	2021년 코로나19 피해 등에 대한 종합소득세 세정지원 현황	66
[표 37]	오차율 분석: 양도소득세	67
[표 38]	오차율 분석: 근로소득세	68
[표 39]	고용시장 지표 추이: 2018~2022년	68
[표 40]	오차율 분석: 법인세	71
[표 41]	오차율 분석: 법인세 신고분	72
[표 42]	기업의 경영 실적 추이	72
[표 43]	오차율 분석: 법인세 원천분	73
[표 44]	오차율 분석: 부가가치세	75
[표 45]	코로나19로 인한 사회적 거리두기 주요 연혁: 서울 기준	76
[표 46]	오차율 분석: 기타 소비과세	77
[표 47]	유류세 적용세율 추이: 2021~2022년	78
[표 48]	오차율 분석: 기타 재산과세	79
[표 49]	해외 주요국의 세입전망 개요 및 분석기간	84
[표 50]	주요국의 세수오차율 추이: 2010~2022년	85
[표 51]	주요국의 평균 세수오차율(절댓값) 추이: 2010~2022년	85
[표 52]	주요국의 세수오차 추이: 2020년대	86
[표 53]	해외 주요국의 평균 세원별 세수오차율(절댓값): 2010~2022년	87
[표 54]	해외 주요국의 평균 세원별 세수오차율(절댓값): 2010~2022년	88
[표 55]	해외 주요국의 법인소득세 세수오차 추이: 2020년대	88
[표 56]	해외 주요국의 재산과세 세수오차 추이: 2020년대	89
[표 57]	조세부양성의 표준편차(Standard Deviation)	91
[표 58]	경기국면별 조세부양성	95
[표 59]	재정지출의 성장률에 대한 탄력성: 경기확장국면	99
[표 60]	재정지출의 성장률에 대한 탄력성: 경기수축국면	99
[표 61]	불황대비기금 보유액 세출 대비 비중의 주별 분포	103
[표 62]	정부 및 국회예산정책처 전망모형의 세목별 주요 설명변수	107

[표 63] 정부 거시경제 전망 및 실적	113
[표 64] 재정전망의 객관성 확보를 위한 조치들에 대한 국가별 비교	115
[표 65] 세수오차 개선과제 종합	121

그림 차례

[그림 1] 세수추계 오차율	3
[그림 2] 세수오차율의 분포도	5
[그림 3] 경기국면별 세수오차	8
[그림 4] 시대별 세수오차율	10
[그림 5] 시대별 세수오차율(절댓값)	11
[그림 6] 오차율 세목별 기여도	14
[그림 7] 세수오차율과 재정지출 증가율	28
[그림 8] 초과세입과 추경예산 규모	31
[그림 9] 연도별 세수오차 추이	44
[그림 10] 국가재정운용계획상 재정수입	45
[그림 11] 경상성장률과 국세수입 증가율의 추이	47
[그림 12] 국세탄성치 추이	48
[그림 13] 주요 세목별 세수오차율 추이	50
[그림 14] 주요 세목별 세수증가율	52
[그림 15] 자산관련 세수 추이	53
[그림 16] 세수증가율과 주택 가격	53
[그림 17] 주택가격 상승기와 하락기의 주택가격과 세수증감률 간의 관계	56
[그림 18] 고임금 Top5 산업 임금프리미엄 변화	59
[그림 19] 저임금 Top5 산업 임금프리미엄 변화	59
[그림 20] 주택매매 거래량 추이	67
[그림 21] 주택매매가격 상승률 추이	67
[그림 22] 시장금리 추이	73
[그림 23] 직접투자(부채)와 원천분 법인세의 상관관계	74
[그림 24] 민간소비 증가율 추이	76
[그림 25] 소비자물가상승률 추이	76
[그림 26] 부동산 공시가격 및 매매가격 상승률과 차이	80
[그림 27] 주요국의 조세부양성	90
[그림 28] 총조세 대비 소득이윤·자본이득 과세 비중 변화: 1970~2015년	91
[그림 29] 경기국면별 조세부양성	94

[그림 30] 조세부양성의 변동성과 재정의 경기대응성 간의 관계: 1990~2016년 · 97	
[그림 31] 조세부양성의 변동성과 재정의 경기대응성 간의 관계: 1970~2016년 · 97	
[그림 32] 불황대비기금 보유액 규모 및 세출 대비 비중	103

요 약

I. 서론

- 최근 세입전망과 결산 간 오차가 커지면서 세입전망의 정확성 제고가 재정운용상 중요한 과제로 부각
 - 2021년에서 2022년 중에는 코로나19 위기 상황에도 불구하고 예상치 못한 높은 초과세수가 발생한 반면 2023년에는 대규모 세수결손 예상
 - 본예산 대비 오차(조원): ('21) 61.3 ('22) 52.6 ('23.6월) 전년 대비 △39.7
- 적자국채 발행을 통한 재원조달이 본격화되고 예산편성 과정에서 국회의 심의기능이 강화됨에 따라 정확한 세입전망의 필요성에 대한 인식 확대
 - 1990년대 중반까지 보수적 세입예산 편성 관행, 행정부의 강력한 예산통제권 등으로 세수오차는 별다른 문제로 인식되지 않았으나, 외환위기 이후 적자국채 발행을 통한 재원조달이 본격화되고 예산 과정에서 국회의 심의기능이 강화됨에 따라 재정운용상 정확한 세입전망의 필요성이 대두되기 시작
 - 최근에는 조세구조 변화 등으로 국세수입 증가율의 변동폭이 커지면서 특별한 경제위기 상황이 아님에도 세수오차가 크게 발생함에 따라 우려가 커짐
- 어느 정도의 세수오차는 불가피한 측면이 있으나, 세수오차의 규모가 크고 이러한 오차가 반복될 경우 정부정책에 대한 신뢰가 하락하고, 오차를 처리하는 과정에서 재정운용상 부작용 발생
 - 예산을 상회하는 초과세수가 재정지출 증가로 이어지거나, 행정부 주도의 세수결손 처리과정에서 재정운용의 투명성 저해 등의 부작용 발생 가능
- 본 보고서는 이러한 문제인식 하에 세수오차의 원인에 대해 살펴보고 정책대안을 제시하고자 함

II. 세수오차 현황 및 문제점

1. 세수오차 현황

□ 1970~2022년간 정부 세수오차율의 기초 통계량

- 1970~2022년간 세수추계 오차율의 단순평균은 1.9%, 동 기간 오차율의 절댓값(absolute value) 평균은 5.7%
- 전체 53개 연도 중에 31개 연도(58.5%)에서 과소추계로 인한 양(+)의 오차가, 22개 연도(41.5%)에서 과대추계로 인한 음(-)의 오차가 발생하여 양(+)의 오차 발생이 더 높은 경향성을 보임

□ 경기국면별 세수오차율

- 경기상승국면의 주된 오차(leading errors)인 양(+)의 오차 발생 빈도와 오차의 크기가 경기침체국면의 음(-)의 오차 발생 빈도와 크기에 비해 높아 경기국면별로 주된 오차의 빈도와 크기는 비대칭적인 것으로 나타남
 - 경기상승기의 88%에서 양의 오차가 발생한 반면, 경기침체기의 70.4%에서 음의 오차가 발생하여, 경기상승기에 오차 발생 빈도가 더 높았음
 - 오차율 평균: 경기상승기 6.2%, 경기침체기 △2.2%
- 이러한 경향성은 1990년대까지의 정부 추계의 보수적 경향성과 2000년대 이후 조세구조의 누진도 강화 등으로 경기상승기의 조세부양성이 커진 결과로 해석됨

□ 시대별 세수오차율 특징

- 세수오차율의 절댓값 크기의 추이는 낮아지는 추세이나, 경기변동폭 둔화를 감안한 상대적 오차율은 2000년대 이후 상승
 - 90년대까지 세수오차율의 절댓값은 평균 6% 내외 수준에서 2000년대 이후에는 4%대 수준으로 하락
 - 반면 경기변동폭을 감안한 상대적 오차율은 2000년대 이후 그 이전 기간에 비해 1~2%p 상승
- 1970~80년대는 과소추계로 인한 양(+)의 오차가 전체 오차의 70%로 압도적으로 높았던 반면 1990년대 이후부터는 양(+)의 오차와 음(-)의 오차 비중이 절반 수준 차지

[시대별 오차율 추이]

(단위: %)

	실질GDP 표준편차(A)	경상GDP 표준편차(B)	세수오차율 (C)	상대적 오차율	
				C/A	C/B
1970년대	2.42	6.26	6.2	2.6	1.0
1980년대	4.37	4.00	5.7	1.3	1.4
1990년대	4.75	6.47	6.2	1.3	1.0
2000년대	2.36	2.24	4.0	1.7	1.8
2010년대	1.29	2.16	4.8	3.7	2.2
2010-2022년	1.62	2.31	6.2	3.8	2.7

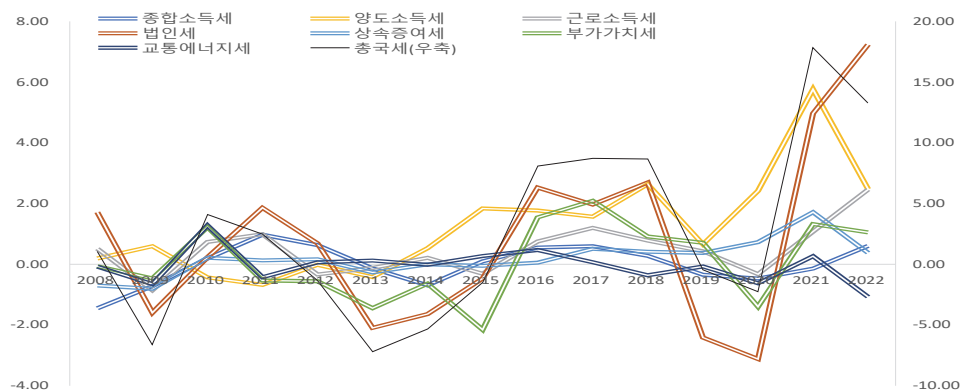
자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」, 한국은행, 「경제통계시스템」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

□ 세목별 오차율

- 변동성이 높은 양도소득세, 증권거래세 등에서 상대적으로 높은 오차율
 - 2010~2022년간 세수오차율 평균/표준편차(%): 총국세(3.5/7.2) 양도소득세(18.0/21.6) 증권거래세(6.1/28.2)
- 전체 오차율에 대한 세목별 기여도는 법인세의 기여도가 2010년 이후 최근 까지 전반적으로 가장 높고, 2015년 이후부터는 양도소득세의 기여도가 크게 높아져 이들 두 세목이 전체 세수오차율을 주도

[오차율 세목별 기여도]

(단위: %)



주: 오차율의 세목별 기여도는 [(세목별 세수실적t - 세목별 본예산t) / 총국세 실적t] × 100으로 계산
 자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 세수오차율의 절대적 크기가 과거에 비해 커지지 않았음에도 최근 재정 운용상 주요한 문제로 대두되는 데는 우리나라 재정운용의 시대별 특징에 일부 기인
 - 1970~1980년대까지는 보수적 세입예산 편성의 관행화, 재정운용상 행정부의 강력한 주도권 행사 등으로 세수오차는 재정당국의 재량으로 보정가능한 것으로 인식
 - 외환위기 이후부터 적자국채 발행을 통한 재원조달이 본격화되고 예산 과정에서 국회의 심의기능이 강화됨에 따라 세입전망의 오류가 재정운용상 문제로 부각
- 2000년대 이후부터 조세구조의 변화 등 구조적인 요인으로 특별한 경기변동 상황이 아님에도 세수오차가 커지면서 문제 인식 확대
 - 세수증가율과 경제성장률 간 관련성이 낮아졌거나 경기변동에 세수증가율이 더욱 민감하게 반응할 가능성을 의미하여, 기존 방법으로는 오차를 줄이기 어려울 가능성 내포

2. 세수오차에 따른 재정운용상 문제점

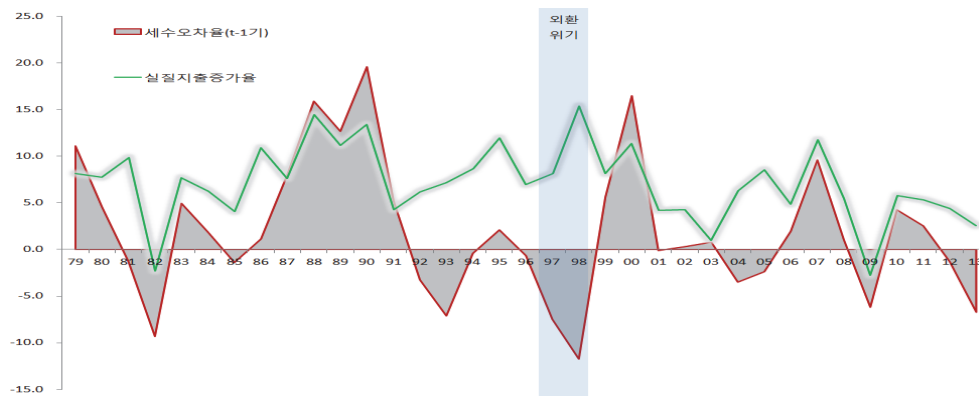
- 재정운용의 투명성 및 효율성 저해
 - 세수결손을 보전하기 위한 세출감액, 추경편성을 통한 국채 추가발행 등이 시행될 경우 부작용을 초래할 수 있음
 - 결손 보전을 위한 정부의 자체적인 세출감액 또는 지출효율화 노력은 국회 가 심의·의결한 예산과는 달리 집행하는 재량행위로서 그 규모가 커질수록 바람직하지 않음
 - － 추경편성을 거친다고 하더라도 촉박한 심사일정으로 인해 감액사업 심사 등이 심도있게 이루어지기 힘든 측면
 - 또한 이러한 행정부 주도의 대규모 세출감액에 대해서는 재정민주주의 관점에서 비판적인 고려 필요
 - 세입보전 대책의 일환으로 추진되는 무리한 징세행정은 그 이후 연도의 국가소송 패소 및 이에 따른 환급 및 가산금 증가로 이어질 가능성

□ 재정규모의 추세적 증가 및 적자 편향성(deficit bias) 강화

- 예상외의 경기호조로 인한 초과세수가 재정지출의 증가로 이어짐에 따라 재정 적자의 누적이 지속되는 현상에 관해서는 다양한 선행연구가 존재
 - Lane and Tornell(1999), Talvi and Vegh(2005) 등은 초과세수가 재정건전성에 대한 관대화(fiscal leniency) 유인을 높이고 유권자들의 지대추구(rent-seeking activities)를 증가시켜 확장적 재정정책으로 이어짐을 주장
- 본 보고서의 회귀분석 결과 초과세입이 1%p 증가하면 추가경정예산(이하 '추경예산')의 규모가 0.7%p 증가하는 것으로 추정

[세수오차율과 재정지출 증가율]

(단위: %)



자료: 심혜정(2015)

□ 재정의 경기대응성 약화

- 재정의 경기대응성은 재정정책이 경기상황에 역행적(counter-cyclical)으로 운용되거나 최소한 경기중립적이어야 경기 진폭을 완화하여 거시경제의 안정화를 도모할 수 있다는 것을 의미
- 예상외의 경기호조로 인한 초과세수가 재정지출을 늘리는 경향은 재정지출이 경기동행적(pro-cyclicality)으로 운영될 가능성이 있음을 시사
- 뿐만 아니라 세수결손이 발생하는 경우 이를 보전하기 위한 대규모 세출감액 등은 재정기조의 급격한 전환으로 이어짐에 따라 재정정책의 거시경제 안정화를 저해할 수 있음

Ⅲ. 세수오차의 원인

□ 대규모 세수오차 발생원인 및 특징

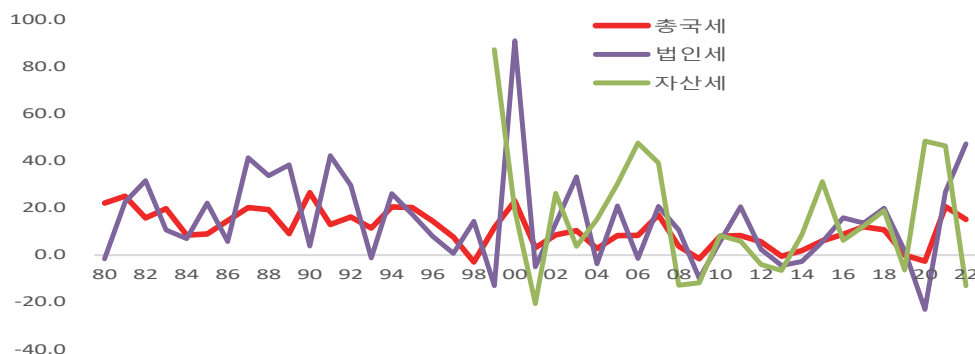
- 평균 수준을 상회하는 큰 세수오차는 대부분 경기순환국면이 급격히 전환되는 시점에 발생
 - － 전년 대비 GDP갭(실질GDP-잠재GDP)의 차분값이 1.0%p를 초과하는 정도로 경기변동이 큰 경우에 평균치를 상회하는 세수오차 발생
- 경기국면 전환시 대규모 세수오차가 발생하면 당해연도뿐만 아니라 이후 2~3년간 지속되는 특징
 - － 기준연도의 세수오차가 다음 해로 전이되는 현상과 함께 기준연도의 세수 변화가 일시적인지 구조적인지를 판별하지 못해 동일한 추계방식과 관행으로 다음연도 세입을 전망할 경우 같은 오류가 지속

□ 경기변동성의 둔화를 감안한 상대적 오차율 상승 원인

- (조세구조의 변화) 경기 후행성이 강한 법인세, 거시지표로 예측하기 어려운 자산관련 세수가 총국세에서 차지하는 비중이 확대되고, 이들 세목의 세수 증감률이 전체 국세 증감률을 주도하면서 전반적인 오차율 상승
 - － 총국세 대비 비중(2000년 이전 → 2020년 이후, %):
(법인세)12.5 → 22.0 (자산세)7.1 → 15.9

[주요 세목별 증감률]

(단위: %)



자료: 통계청, KOSIS 연도별 조세부담 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- (세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향 확대) 소득·수익의 분배구조 악화와 세율구간의 누진도 확대로 대기업·소득 상위구간에 대한 세수 의존도가 높아지는 가운데, 소득계층별·산업별 임금 및 수익 양상 다변화가 세수변동률을 확대
 - － 소득계층별 또는 기업규모별 소득과 수익의 분포적 특성을 고려하지 않고 평균적인 소득증가율로 소득세수를 전망할 경우 오류 가능성이 높아질 수 있음을 시사
- 이러한 요인들은 2000년대 이후 경제성장률과 세수증가율 간의 상관관계 약화 및 경제성장률에 대한 국세수입 증가율을 의미하는 국세부양성의 변동폭 확대로 귀결

[경상성장률과 국세수입 증가율 간의 상관관계]

	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년 이후
상관계수	0.88***	0.89***	0.78***	0.41	0.61**
p값	(0.000)	(0.000)	(0.005)	(0.235)	(0.033)

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄

자료: 통계청, KOSIS 연도별 조세부담 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ 세수오차 요인 분해 결과

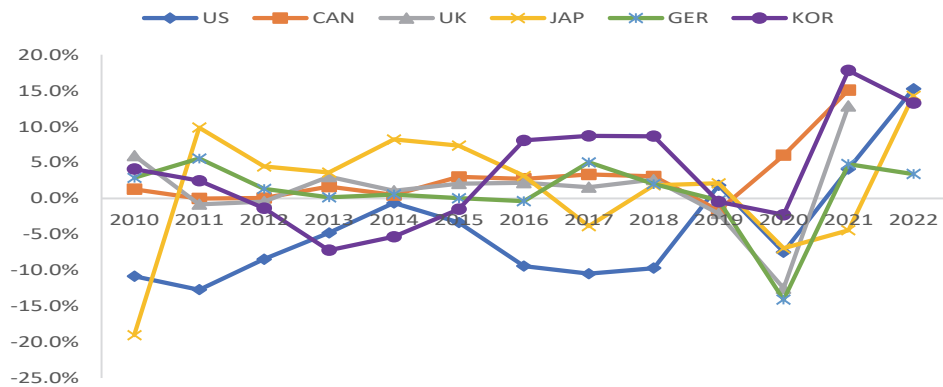
- 2021~2022년의 대규모 세수오차 요인을 경기적 요인, 제도적 요인, 기타 모형요인 등으로 분해한 결과, 경기적 요인의 비중이 가장 크며, 경기적 요인과 제도적 요인으로 설명되지 않은 모형 등 기타요인도 일부 기여
- 분석대상 기간의 예산 편성시기에는 코로나19 위기로 경기침체를 예상했었으나, 주요국의 금리 인하 및 양적완화 등으로 경기가 빠르게 회복됨에 따라 예상치 못한 경기 상승이 세수오차의 주된 요인으로 작용한 것으로 해석됨
- 이와 함께 저금리, 풍부한 유동성에 힘입은 자산시장의 호조 및 거시지표로 설명되지 않는 요인들이 양(+)의 세수오차로 나타남
- 오차를 기여도가 가장 큰 법인세와 자산관련 세수의 경우 영업수익과 부동산 시장을 예측하기 위한 기존 설명변수의 설명력이 낮아 대용지표의 발굴 필요

IV. 해외사례와 시사점

□ 세수오차율 규모 및 추이

- 분석대상 주요국에서 우리나라와 마찬가지로 세수오차를 경험하고 있으며, 코로나19 위기 직후 이례적으로 큰 세수오차를 기록
- 세목별로는 한국과 마찬가지로 법인세와 재산과세에서 큰 오차 기록

[주요국의 세수오차율]



주: 1. 세수오차율 = (국세수입 예산 - 실적)/실적 × 100(%)로 산출하며, 예산은 본예산 기준
 2. 캐나다와 영국의 경우, 2022/23 회계연도가 3월에 종료되어 아직 결산이 완료되지 않음
 자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[주요국의 세원별 세수오차율]

	소득 과세	소비과세		재산과세	
	개인소득세	법인소득세	소비과세	재산과세	
2010~2014	5.4	3.3	13.0	3.2	10.8
2015~2019	5.4	4.5	13.0	4.6	3.9
2020~2022	12.3	8.8	32.7	8.6	13.8

주: 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일 등 5개국의 세원별 세수오차율 절댓값의 평균임
 자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

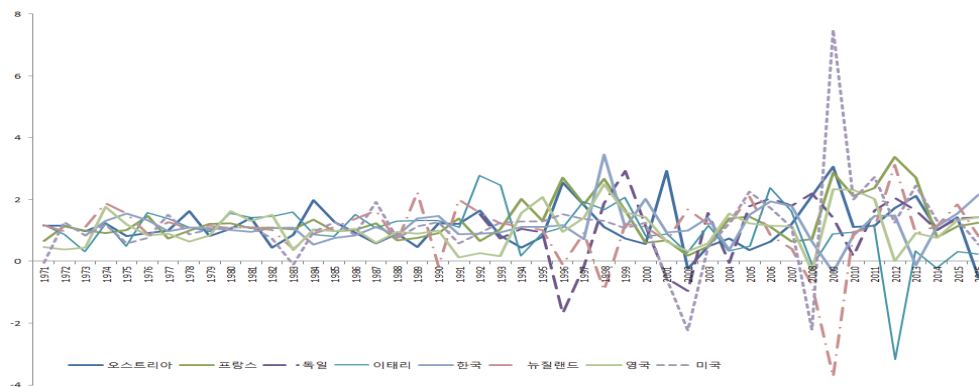
□ 1990년대 중반 이후 OECD국가들의 조세부양성 변동폭 확대

- 조세부양성의 변동을 나타내는 표준편차는 1970~1990년 0.57에서 1990년대 이후 1.28로, 2.3배 확대

- 이러한 조세부양성의 변동폭 확대는 재정지출을 증가시키고 경기대응성을 약화시키는 결과로 이어지는 경향이 관측
 - 1990년대 이후 많은 국가에서 경기호조에 따른 재정수입의 증가가 재정지출의 증가로 이어지는 경향성을 보임
 - 경기대응성 측면에서는 G7국가를 제외한 산업화 국가에서는 1990년대 이후 재정의 경기동행성 증가 경향이 뚜렷한 반면 G7국가에서는 침체국면의 재정확대 규모가 상대적으로 커져서 재정정책의 경기대응성이 강화된 측면

[주요국의 조세부양성]

(단위: %)



자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ 세수오차 대응을 위한 해외의 제도 운용사례

- 일부 국가에서 세수오차의 발생에 대비하여 완충기금을 운용하고 있으며, 미국의 주정부가 운용하고 있는 ‘불황대비기금(RDF; Rainy Day Funds)’이 대표적임
 - 불황대비기금은 경기 호황기에 여유재원을 적립, 침체기에 재정지출에 활용하는 제도로 미국의 경우 1982년 12개 주를 시작으로 점차 확대되어 2016~2017년 캔자스, 아칸소, 몬태나주까지 도입하면서 50개 모든 주에서 현재 법제화하여 운용중
 - 미국 주정부의 불황대비기금 운용 사례는 지방채 발행을 통한 행정부의 지출 확대에 재량권이 높지 않은 미국의 제도적 특성에 기인

- 캐나다는 비교대상 국가들에 비해 보수적인 세입전망을 하는 것으로 평가됐으며, 가장 비관적인 전망시나리오에 따른 수입 감소에 대비하여 예비비(Contingency Reserve)를 편성하고, 동 예비비가 불용되면 부채상환에 활용
- － 캐나다의 보수적 세입전망은 낙관전망으로 재정위기를 겪은 1990년 중반 이후의 경험에서 비롯됨

V. 개선과제

□ 세입전망 개선과제

- 거시경제 지표와 세수증가율 간의 괴리가 커지고, 경기 및 정책변경에 따른 행태변화가 크게 작용하는 세수의 비중이 커짐에 따라 기존 시계열 모형으로는 세수 증감을 정확히 예측하는 데 한계
- 여러 가지 세수추계 모형을 설정하고 개별 모형의 장단점을 식별하여 상황에 맞게 모형 결과를 활용하는 한편, 오차의 사후분석을 통한 전망 전제 및 방법의 주기적 수정이 필요
- 평균이나 총량적 지표에 의해 전망하는 기존 방식으로는 정확도를 제고하는데 한계가 있으므로, 소득·소비·임금의 분포적 특성을 반영한 마이크로 정보를 세수추계에 활용하는 방안을 강구할 필요
 - － 소득세는 소득원천별·소득구간별 실효세율 및 과세자수 분포가 크게 달라지고 있음을 감안, 소득구간별 또는 소득원천별로 구분하여 세입전망을 실시하는 방안을 보완적으로 실시할 필요
 - － 법인세 전망시 기업 재무제표 정보 활용 및 산업별·기업규모별로 구분하여 전망
- 세법개정 등 정책변화에 따른 세수변동을 정확히 추정하기 위해 국세청 신고자료와 가구·개인정보를 연계한 미시 시뮬레이션 모형 개발
 - － 이를 위해 소득세·법인세 미시자료 등 신뢰성 있는 국세정보의 공개 확대 필요

□ 경제전망 개선과제

- 민간소비, 수출입, 디플레이터, 부동산 경기, 법인 영업실적 등 경기적 요인이 세수오차의 상당 부분을 설명함에 따라 주요 경제지표 전망의 정확성 제고 필요
- 경기순환국면에서 대규모 오차가 발생됨에 따라 이에 대한 예측력 제고가 필요하나, 현실적으로 경기국면 전환시점을 사전에 예측하기는 매우 어렵다는 점을 감안하여, 경기변동이 구조적인 요인 또는 일시적인 요인에 기인하는지 지속적으로 모니터링하고 필요시 세입예산 확정 전까지 이를 반영하는 절차를 고려할 필요

□ 거버넌스(governance) 개선과제

- 경기변동이나 모형 요인 이외에도 세입전망 업무에 정치적 영향력이나 정부의 정책의지 등이 개입할 여지가 있으면 세수추계의 정확성이 훼손될 가능성이 존재
 - － 우리나라의 세입전망 담당기관인 기획재정부는 세입정책뿐만 아니라 세출예산 및 경제정책업무를 총괄함에 따라 세입전망에 정부의 정책의지 개입 가능성 상존
- 캐나다 등은 재정전망시 정부 전망치에만 의존하지 않고 민간 전문기관과의 협업을 통해 전망의 객관성을 높이거나 독립재정기구의 행정부 견제기능을 강화하는 한편, 독립적 기관을 통해 전망 결과를 사후적으로 점검하는 등 세입전망의 객관성과 절차의 투명성을 제고하기 위해 노력
- 각국의 사례를 참조하여 세입전망에 정치적 영향력이 개입할 여지가 없도록 전망업무 또는 조직의 독립성을 제고하는 한편 전망과정의 투명성 및 객관성 확보를 위한 노력을 강구할 필요
- 아울러 세입예산 편성 이후라도 경기나 세수흐름의 이상징후 관측시 이를 반영하여 세입예산을 수정하는 절차를 고려할 필요

□ 재정운용 개선과제

- 세수오차로 유발되는 재정지출의 누증을 막고, 재정정책의 대칭적인 경기조절기능을 회복하기 위해서는 일시적 세입 증가가 구조적 재정지출로 이어지지 않도록 하기 위한 재정규율의 확보 필요
 - － 현행 「국가재정법」 제89조와 제90조는 추경편성의 요건과 세입잉여금의 처리규정을 정하고 있으나 세입여건 호조 시 재정지출을 통제하기에는 한계가 존재
- 조세구조 및 경제성장 내용의 변화 등 구조적인 요인으로 세수증가율이 경기에 민감하게 변동하고 있으며 향후 경제 불확실성 증대, 소득 격차의 확대 등으로 세수추계의 정확도 제고에 한계
- 대규모 세수오차 발생에 대비하여 재정운용의 신축성을 높이기 위한 완충장치 마련 필요
 - － 예를 들어, 회계·기금의 여유자금을 효율적으로 관리하기 위해 운용되는 공공자금관리기금 내에 별도 계정을 신설하여 초과세수 또는 세수결손 발생에 대응하는 방안 등을 고려해 볼 수 있음

[표] 세수오차 개선과제 종합

① 세입 전망 개선 과제	현행	- 추계 모형에서 거시경제 지표를 설명변수로 주로 활용 - 평균·총량 지표에 기반하여 모형 설정
	진단	- 조세구조의 변화 등으로 거시지표와 세수증가율 간의 상관관계 약화 - 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향 확대 - 세법개정 등에 따른 예상치 못한 정책효과가 세수오차로 이어짐
	개선 과제	- 여러 가지 세수추계 모형을 설정하고 장단점 식별, 종합적 판단 - 세수오차 사후분석을 통한 전망 전제 및 방법의 주기적 수정 - 기업 재무정보, 소득분포 등 마이크로 정보 활용방안 강구 - 세법개정 등 정책변화 효과분석을 위한 미시시뮬레이션 모형 개발
② 경제 전망 개선 과제	현행	- 경제지표에 기반한 시계열 회귀모형 활용
	진단	- 경제전망 오차가 세수오차로 연결 - 경기국면 전환시 대규모의 세수오차가 발생하고 이후 2~3년간 지속
	개선 과제	- 경제전망의 정확성 및 경기순환국면에 대한 예측력 제고 - 경기 변동요인에 대한 지속적 모니터링 및 필요시 세입 수정전망
③ 거버 넌스 개선 과제	현행	- 기획재정부에서 경제전망 및 세입전망을 담당 - 직전연도 7~8월에 편성한 세입예산안의 수정은 미세조정에 그침
	진단	- 경제전망 및 세입전망에 정부의 정책의지 개입 가능성 상존 - 세입예산안 편성 이후의 경기·세수 흐름의 이상징후를 반영 못함
	개선 과제	- 세입전망 업무 및 조직의 독립성 확보방안 강구 - 경기·세수흐름의 이상징후 발견시 세입예산 재추계 절차마련
④ 재정 운용 개선 과제	현행	- 세입예산을 정량으로 국회심의 후 세수결손 발생시 보전대책 (추경편성 또는 세출감액 등) 필요 - 초과세수에 대한 세제잉여금 처리규정 국가재정법에 명시
	진단	- 자산시장의 변동, 경기 불확실성 증대 등 구조적 요인으로 세수추 계의 정확성 제고에 한계 - 초과세수가 지출증가로 이어지는 등 세수오차로 인한 적자 편향 확대
	개선 과제	- 대규모 세수오차 발생에 대비한 완충장치 마련 - 일시적 세입증가가 지출 증가로 이어지지 않기 위한 재정규율 확보

I. 서론

가계의 살림살이는 한 해의 수입이 얼마나 되는지를 가늠하는 일로 시작된다. 정부 재정에서도 정확한 세입추계는 재정운용의 근간이자 출발점이다. 그러나 최근 세입 전망의 오차가 커지면서 부작용에 대한 우려가 높아지고 있다. 2021년에서 2022년 중에는 코로나19 위기 상황에도 불구하고 예상치 못한 높은 초과세수가 발생한 반면 2023년에는 대규모 세수결손이 예상되고 있다. 경기변동성 등을 감안할 때 어느 정도의 세수오차는 불가피한 재정운용의 범주로 용인될 수 있을 것이다. 그러나 최근처럼 지나치게 세수오차가 커지고 지속될 경우 정부정책에 대한 신뢰가 하락하고, 세수오차를 처리하는 재정운용 과정에서 여러 가지 부작용을 초래할 수 있다.

과거 정부의 세수오차는 별다른 문제로 인식되지 않았던 것이 사실이다. 이는 과거 지속적인 경제성장에 따른 세입증가로 세입부족 우려가 크지 않았던 데에서 일부 그 원인을 찾을 수 있다. 외환위기 이전까지 재정운용은 ‘양입제출’ 원칙을 바탕으로 예상되는 수입보다 보수적으로 세입예산을 편성하고 초과세수는 세계잉여금으로 활용했다. 또한 행정부가 재정운용상 강력한 주도권을 행사함으로써 세수오차는 재정당국의 재량으로 보정 가능하다고 간주되어 왔다. 이 시기의 세입전망은 전망치라기보다는 목표치의 성격도 포함하고 있었다. 이로 인해 재정당국과 국회 역시 세출예산 심사에만 초점을 맞추어 온 것이 사실이며, 세입예산 심사는 상대적으로 소홀한 측면이 없지 않았다.

그러나 외환위기 이후 적자국채 발행을 통한 재원조달이 본격화되고 예산 과정에서 국회의 영향력이 확대됨에 따라 세입전망의 오류가 재정운용상 문제로 부각되기 시작했다. 정부의 세입전망과 지출예산과의 차이를 보전하기 위해 발행하는 국채의 발행 한도에 대해 국회의 심의가 강화되면서 대규모 세수오차는 재정운용상 중요한 문제로 인식되기 시작했다. 여기에서 2000년대 이후부터 조세구조의 변화 등 구조적인 요인으로 과거에 비해 경기변동에 대한 국세수입의 증가율이 더욱 민감하게 변동하고 있다. 이러한 국세수입 증가율의 변동폭 확대는 특별한 경기변동 상황이 아님에도 세수오차를 크게 유발함으로써 문제 인식을 더 크게 하고 있다.

본 보고서는 이러한 문제인식 하에 세수오차의 원인에 대해 다각적으로 살펴

보고 정책대안을 제시하고자 한다. 보고서의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 II장에서는 1970년 이후 최근까지의 긴 시계를 통해 정부 세수오차율의 현황과 특징을 기술한다. 이와 함께 세수오차가 왜 문제인가를 다룬다. 전망은 발생하지 않은 미래의 기간을 예측하는 작업으로서, 전망 시점의 예측과 미래 시점의 결과에는 어느 정도의 차이가 존재할 수밖에 없다. 따라서 오차가 발생했다는 사실 자체보다 세수오차가 재정운용상 문제로 이어지는가에 대하여 더 중요하게 다뤄질 필요가 있다. 세수오차는 이를 처리·보전하는 과정에서 여러 가지 재정운용상 왜곡을 초래한다. 또한 세수오차의 규모가 커질수록 재정운용상 왜곡의 크기도 커질 수밖에 없다. 본 장에서는 세수오차로 인해 재정운용상 발생할 수 있는 문제점에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

III장에서는 II장에서 살펴본 세수오차율의 특징을 중심으로 그 원인을 분석해보기로 한다. 보다 구체적으로 대규모 세수오차는 언제 발생하는지, 최근 경기변동 폭은 상대적으로 완화됐음에도 불구하고 세수오차율이 줄어들지 않는 이유는 무엇이며, 세수오차 원인을 경기적 요인, 제도적 요인, 기타 변화 요인 등으로 구분했을 때 어느 요인에 주로 기인하는지, 세수오차가 큰 세목은 무엇이며 그 이유는 무엇인지에 대한 질문들에 답하고자 한다.

IV장에서는 다른 나라의 사례를 살펴보고 시사점을 모색한다. 구체적으로 해외의 세수오차율은 어느 정도인지, 세수오차가 다른 국가에서도 재정운용상 문제를 유발하고 있는지 등을 살펴보고 한국적 상황에 비추어 시사점을 도출한다.

마지막으로 V장에서 종합적인 개선과제를 도출하고자 한다. 여기에는 직접적으로 세수오차를 줄이기 위한 방안뿐만 아니라 재정운용상의 개선과제까지 포함한다.

Ⅱ. 세수오차 현황 및 문제점¹⁾

본 장에서는 세수오차에 대한 본격적인 분석에 앞서 1970년 이후 최근 연도까지의 세수오차율에 대한 기술적 분석을 실시한다. 이를 통해 세수오차의 현황을 다양한 측면에서 살펴보고 세수오차율의 특징을 정리하고자 한다.

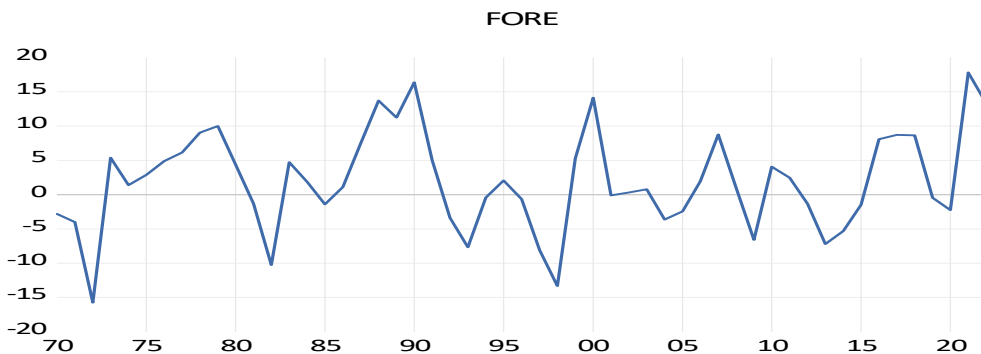
1. 세수오차 현황 및 특징

가. 연도별 세수오차율 현황

본 보고서의 분석대상인 세수오차율은 국세수입 실적과 국세수입 본예산 간의 차이율을 의미한다. 아래의 [그림 1]과 [표 1]은 1970~2022년(53개 연도)간 정부의 세수추계 오차율 현황을 나타낸다. 세수오차율이 양(+)이면 당초 본예산을 과소하게 추계하여 초과세수가 발생하였음을 의미하며, 반대로 음(-)이면 당초 본예산을 과대하게 추계하여 세수부족이 발생하였음을 의미한다.

[그림 1] 세수추계 오차율

(단위: %)



주: 세수오차율은 $[(\text{실적} - \text{본예산}) / \text{실적}] \times 100(\%)$ 로 산출

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

1) 본 장의 내용은 심혜정(2015) 및 심혜정(2022)의 원고 일부 내용을 바탕으로 추가적 분석 결과를 포함하여 작성되었다.

세수오차율의 기초통계량을 살펴보면 1970~2022년간 세수오차율의 단순 평균은 1.9%, 최대 양(+)의 오차율은 17.8%, 최소 음(-)의 오차율은 -15.7%이다. 세수오차율의 절댓값 평균은 5.7%, 중앙값은 4.7%이다.

[표 1] 연도별 세수오차율

(단위: %)

연도	오차율	연도	오차율	연도	오차율	연도	오차율	연도	오차율
1970	-2.8	1980	4.4	1990	16.4	2000	14.1	2010	4.1
1971	-4.0	1981	-1.3	1991	5.0	2001	-0.1	2011	2.5
1972	-15.7	1982	-10.3	1992	-3.4	2002	0.3	2012	-1.4
1973	5.4	1983	4.7	1993	-7.7	2003	0.8	2013	-7.2
1974	1.4	1984	1.8	1994	-0.4	2004	-3.6	2014	-5.3
1975	2.9	1985	-1.4	1995	2.1	2005	-2.4	2015	-1.5
1976	4.9	1986	1.1	1996	-0.7	2006	1.9	2016	8.1
1977	6.1	1987	7.4	1997	-8.1	2007	8.8	2017	8.7
1978	9.1	1988	13.7	1998	-13.3	2008	1.0	2018	8.7
1979	10.0	1989	11.2	1999	5.3	2009	-6.6	2019	-0.5
								2020	-2.3
								2021	17.8
								2022	13.3

<기초통계량>

	세수오차율(FORE)	세수오차율 절댓값(ABS ¹⁾ -FORE)
평균(Mean)	1.9	5.7
중앙값(Median)	1.4	4.7
최댓값(Maximum)	17.8	17.8
최솟값(Minimum)	-15.7	0.1
표준편차(Std. Dev).	7.2	4.7
표본 수 (Observations)	53	53

주: 1) ABS(absolute value)는 절댓값을 의미함

1. 국세수입 실적 및 예산은 전매익금(1970년 이후 1988년까지 존치)은 제외한 수치임

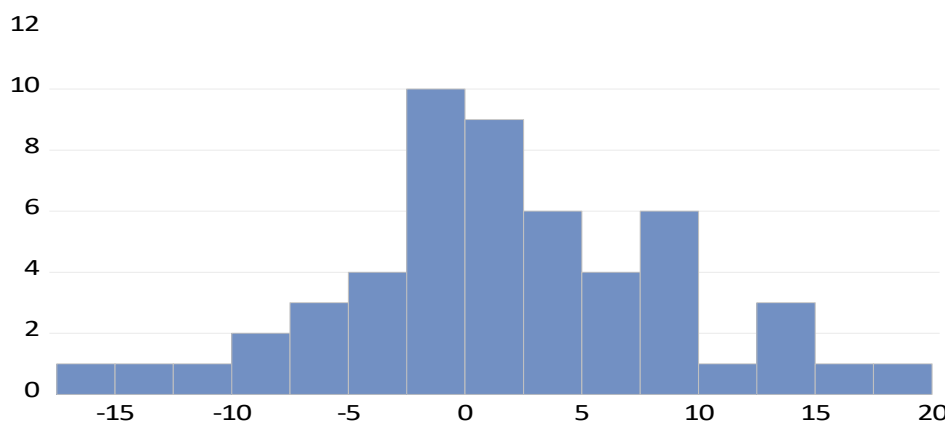
2. 세수오차율은 [(실적 - 본예산)/실적]×100(%)로 산출

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

세수오차율의 분포 통계량을 살펴보면 과대추계로 음(-)의 세수오차율을 기록한 해는 전체 53개 연도 중에 22개 연도로 전체의 41.5%를 차지하며, 과소추계로 양(+)의 세수오차율을 기록한 연도는 31개 연도로서 전체 연도의 58.5%를 차지함으로써 전체 세수오차에서 과소추계 오류의 비율이 더 높았던 것을 알 수 있다. 분포도에서도 오른쪽 꼬리가 두터워 양(+)의 오차율의 비중이 더 높음을 확인할 수 있다.

[그림 2] 세수오차율의 분포도

(단위: 건, %)



주: 1. 국세수입 실적 및 예산은 전매익금(1970년 이후 1988년까지 존치)은 제외한 수치임
 2. 세수오차율은 $[(\text{실적} - \text{본예산}) / \text{실적}] \times 100(\%)$ 로 산출
 자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

[표 2] 세수오차율의 분포 통계량

Value	건수 (Count)	분포 (Percent)	누적 건수 (Cumulative Count)	누적 분포 (Cumulative Percent)
[- 20, - 10]	3	5.66	3	5.66
[- 10, 0]	19	35.85	22	41.51
[0, 10]	25	47.17	47	88.68
[10, 20]	6	11.32	53	100.00
Total	53	100.00	53	100.00

주: 1. 국세수입 실적 및 예산은 전매익금(1970년 이후 1988년까지 존치)은 제외한 수치임
 2. 세수오차율은 $[(\text{실적} - \text{본예산}) / \text{실적}] \times 100(\%)$ 로 산출
 자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

나. 경기국면별 오차율

예상치 못한 경기변동은 세수오차를 발생시키는 주된 원인이다. 본 절에서는 경기국면별로 세수오차율이 어떻게 분포하는지 살펴보기로 한다.

경기침체기와 상승기를 어떻게 구분할 것인가에 대해서는 여러 가지 방법론이 있다. 본고는 일반적으로 경기국면을 구분하는 방법론인 다음 세 가지 방법론을 활용하여 각각의 방법론에 따라 경기국면을 구분하고, 결과 중 두 개 기준 이상의 조건이 충족기로 만족하는 경우를 수축국면으로, 나머지를 확장국면으로 설정했다.

- ① GDP갭(산출갭)을 구해, 분석대상 기간 동안 산출갭 평균을 상회하는 해를 경기상승기로, 산출갭의 평균을 하회하는 연도를 경기침체기로 구분
- ② 통계청의 기준순환일을 기준으로 정점(peak)에서 저점(trough)까지를 경기침체국면으로 구분
- ③ 실질성장률로 경기수축기와 경기확장기를 구분²⁾

아래 [표 3]은 본고에서 구분한 경기국면별 세수추계 오차율을 나타낸다. 이에 따르면 경기수축국면에서 과대추계 오차율(음의 오차율) 발생 경향이, 경기확장국면에서 과소추계 오차율(양의 오차율) 경향성이 두드러짐을 알 수 있다. 실질성장률에 따라 세수추계 오차율을 정렬시킨 [그림 3]에서도 이러한 경향성이 나타나는데, 경기 침체국면에서는 과대추계 오차율(음의 오차율)이 우세한 가운데 과소추계 오차율(양의 오차율)도 일부 연도에서 발생하는 패턴을 보이는 반면, 경기확장국면에서는 과소추계(양의 오차율) 오차율이 우세적으로 발생함을 확인할 수 있다.

2) 경기국면 구분에 대한 보다 자세한 사항은 [Box 1]을 참조하기 바란다.

[표 3] 경기국면별 세수추계 오차율

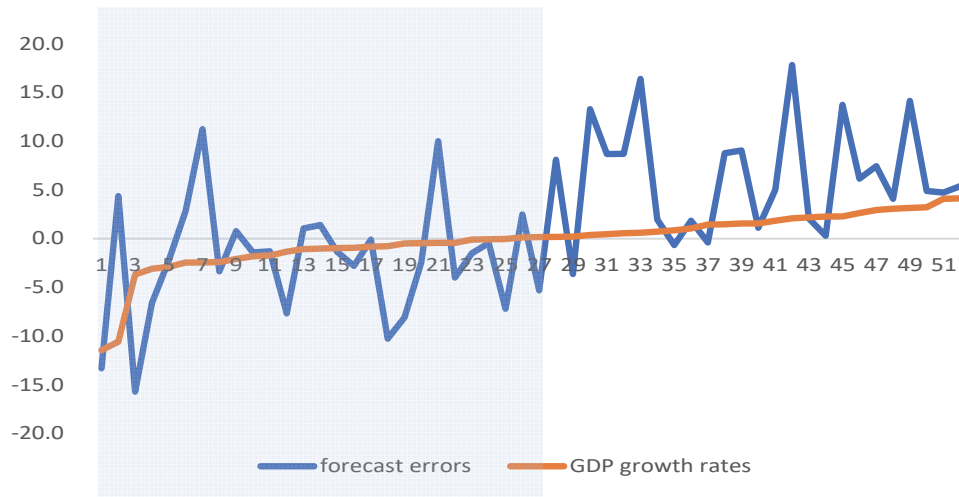
(단위: %)

연도	세수오차	경기수축기	연도	세수오차	경기확장기
1970	-2.8	수축	1973	5.4	확장
1971	-4.0	수축	1976	4.9	확장
1972	-15.7	수축	1977	6.1	확장
1974	1.4	수축	1978	9.1	확장
1975	2.9	수축	1983	4.7	확장
1979	10.0	수축	1986	1.1	확장
1980	4.4	수축	1987	7.4	확장
1981	-1.3	수축	1988	13.7	확장
1982	-10.3	수축	1990	16.4	확장
1984	1.8	수축	1991	5.0	확장
1985	-1.4	수축	1994	-0.4	확장
1989	11.2	수축	1995	2.1	확장
1992	-3.4	수축	1999	5.3	확장
1993	-7.7	수축	2000	14.1	확장
1996	-0.7	수축	2002	0.3	확장
1997	-8.1	수축	2006	1.9	확장
1998	-13.3	수축	2007	8.8	확장
2001	-0.1	수축	2010	4.1	확장
2003	0.8	수축	2011	2.5	확장
2004	-3.6	수축	2014	-5.3	확장
2005	-2.4	수축	2015	-1.5	확장
2008	1.0	수축	2016	8.1	확장
2009	-6.6	수축	2017	8.7	확장
2012	-1.4	수축	2018	8.7	확장
2013	-7.2	수축	2021	17.8	확장
2019	-0.5	수축	2022	13.3	확장
2020	-2.3	수축			
평균	-2.2	27개		6.2	26개

자료: 국회예산정책처 분석

[그림 3] 경기국면별 세수오차

(단위: %)



- 주: 1. 가로 축은 실질성장률(HP필터로 추세를 제외한 값)을 기준으로 우측으로 갈수록 값이 커지는 것을 의미함
 2. 음영부분은 침체기를 나머지 부분은 확장기를 나타냄
 자료: 국회예산정책처 분석

보다 구체적으로 경기국면별로 세수오차율을 비교해 보면 경기상승기에 과소추계 오차(양의 오차)가 발생한 해는 23개 연도로 전체 26개 연도 중의 88.0%에 달한다. 반면 경기침체기에 과대추계 오차(음의 오차)가 발생한 해는 19개 연도로 전체 27개 연도의 70.4%에 달한다(표 4 참조). 이러한 결과는 예상치 못한 경기변동이 세수오차의 주된 원인임을 뒷받침한다.

경기국면별로 오차율을 비교해 보면 경기상승기의 오차율의 단순 평균은 6.2%로 경기침체기의 오차율 단순평균 -2.2%에 비해 높은 수준이다. 경기상승기의 과소추계로 인한 양(+)의 오차율 평균은 7.4%로 경기침체기의 과대추계 오차율(음의 오차율) 평균 -4.9%에 비해서도 높다(표 5 참조). 이처럼 경기상승기에 과소추계 오차율의 빈도가 높고 오차율 크기도 경기침체기에 비해 크게 나타나는 경향성의 원인에 대해서는 두 가지의 설명이 가능하다. 첫 번째는 정부 추계의 보수적 경향성을 반영하는 결과일 수 있다. 즉 정부 세입추계가 보수적인 경향성을 보인다면 과소추계로 인한 양(+)의 오차율 빈도가 높고 경기침체국면의 오차율이 경기확장국면의 오차율 크기에 비해 낮을 수밖에 없다. 이러한 현상에 대해 Rodgers and Joyce(1996)은 미국 50개 주정부의 1975~1992년간의 세수오차율을 분석하여 경기

상승기의 오차율이 경기침체기보다 크다는 점을 보이고 이를 통해 정부 추계에서 보수적인 경향성이 있음을 주장하였다. 아래에서 살펴볼 기간별 오차율 특징에 따르면 우리나라 세수추계에서 보수적인 경향성은 주로 1970~1980년대에 높게 나타났다. 한편 1990년대 중반이후 정부의 보수적 추계경향성이 약화되었음에도 불구하고 경기상승기의 오차율이 더 큰 것에 대해서는 추가적인 설명이 필요하다. 이는 조세구조의 누진구조 강화 등으로 최근 경기상승기의 조세부양성이 커진 결과일수도 있다. 이에 대해서는 아래 III장에서 자세히 살펴보기로 한다.

[표 4] 경기국면별 주된(leading) 오차율 발생 빈도

	경기수축국면		경기상승국면	
음(-)의 오차	19개 연도	70.4%	3개 연도	12.0%
양(+)의 오차	8개 연도	29.6%	23개 연도	88.0%
계	27개 연도	100.0%	26개 연도	100.0%

자료: 국회예산정책처 분석

[표 5] 경기국면별 세수오차율 크기

	경기수축국면		경기상승국면	
	오차 평균	관측치 개수	오차 평균	관측치 개수
음(-)의 오차	-4.9%	19개 연도	-2.4%	3개 연도
양(+)의 오차	4.2%	8개 연도	7.4%	23개 연도
계	-2.2%	27개 연도	6.2%	26개 연도

자료: 국회예산정책처 분석

다. 시대별 오차율

세수오차율을 시대별로 구분해 보면, 오차율의 절댓값의 평균과 분산은 과거에 비해 줄어들고 있는 것으로 보인다. 즉 1970년대에서 1990년대까지 세수오차율의 절댓값 평균은 6% 내외 수준을 기록하였던 데 반해 2000년대~2010년대에는 4%대로 낮아졌다.³⁾ 결과적으로 과거에 비해 최근 세수오차율이 상대적으로 크다고 보기 어렵다.

3) 다만 세수오차율이 과거 추세에 비해 이례적으로 높았던 2021~2022년을 포함할 경우 세수오차율의 절댓값 평균은 6.2%로 1970-1990년대 수준으로 높아진다.

[표 6] 시대별 세수오차율

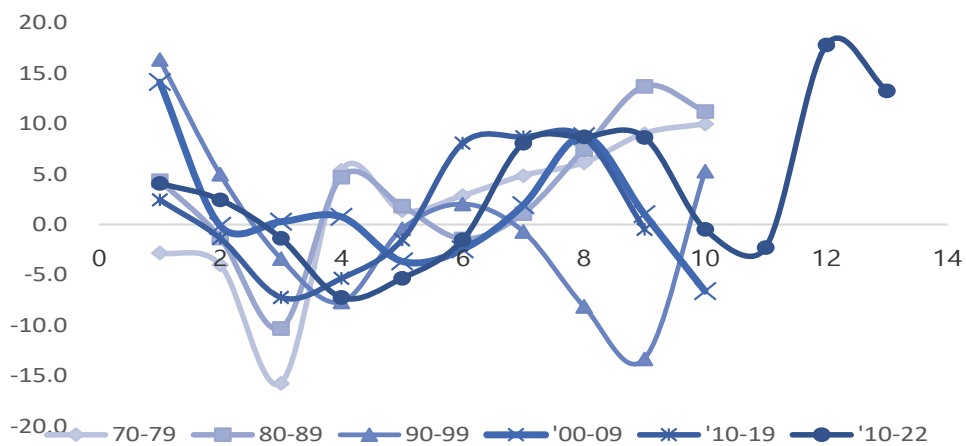
(단위: %)

	1970 -1979	1980 -1989	1990 -1999	2000 -2009	2010 -2019	2010 -2022	1970 -2022
오차율							
평균값	1.7	3.1	-0.5	1.4	1.6	3.5	1.9
중앙값	3.9	3.1	-0.5	0.5	1.0	2.5	1.4
최댓값	10.0	13.7	16.4	14.1	8.7	17.8	17.8
최솟값	-15.7	-10.3	-13.3	-6.6	-7.2	-7.2	-15.7
표준편차	7.6	6.9	8.4	6.0	5.8	7.5	7.2
오차율 절댓값							
평균값	6.2	5.7	6.2	4.0	4.8	6.2	5.7
중앙값	5.1	4.5	5.2	2.2	4.7	5.3	4.7
최댓값	15.7	13.7	16.4	14.1	8.7	17.8	17.8
최솟값	1.4	1.1	0.4	0.1	0.5	0.5	0.1
표준편차	4.3	4.7	5.3	4.6	3.2	5.1	4.7

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

[그림 4] 시대별 세수오차율

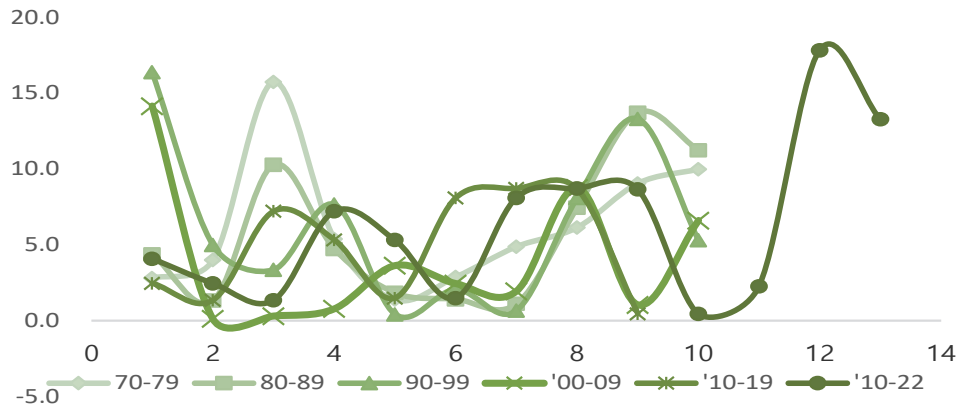
(단위: %)



자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

[그림 5] 시대별 세수오차율(절댓값)

(단위: %)



자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

시대별로 과소추계 오류(양의 오차율)와 과대추계 오류(음의 오차율)로 구분해 보면, 1970~1980년대는 과소추계 오류가 전체의 70%로 압도적으로 높았다. 그러나 1990년대 이후부터는 과대추계 오류가 점차 늘어남에 따라 2000년도 이후부터는 과소추계 오류와 과대추계 오류의 비중이 각각 절반 정도씩 차지하는 것으로 나타났다.

[표 7] 시대별 과대·과소 오차율 분포

(단위: %)

	1970-1979		1980-1989		1990-1999		2000-2009	
	연도 수	(비중)	연도 수	(비중)	연도 수	(비중)	연도 수	(비중)
양(+)	7.0	(70.0)	7.0	(70.0)	4.0	(40.0)	6.0	(60.0)
음(-)	3.0	(30.0)	3.0	(30.0)	6.0	(60.0)	4.0	(40.0)
계	10.0	(100.0)	10.0	(100.0)	10.0	(100.0)	10.0	(100.0)
	2010 - 2019		2010-2022		1970-2022			
	연도 수	(비중)	연도 수	(비중)	연도 수	(비중)		
양(+)	5.0	(50.0)	7.0	(53.8)	31	(58.5)		
음(-)	5.0	(50.0)	6.0	(46.2)	22	(41.5)		
계	10.0	(100.0)	13.0	(100.0)	53	(100.0)		

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

세수오차는 예측하지 못한 경기상황에서 비롯되는 것이 대부분이므로, 오차율의 절대적 크기보다는 경기변동에 대비한 상대적 크기가 더 의미 있는 값으로 해석될 필요가 있다. 따라서 본 보고서에서는 경기변동폭을 감안한 상대적 오차율을 계산하였다.

먼저 시대별 경기변동폭은 GDP의 표준편차로 나타낼 수 있다. 실질GDP와 경상GDP의 표준편차는 지속적으로 낮아지는 추세이며 2000년대 이후 안정화된 수준을 보인다. 이는 경기변동이 2000년대 이후 그 이전 기간에 비해 완화되었음을 의미한다. 이처럼 경기변동의 완화는 한국만의 특성이 아니라 국제적인 추세이다. 그 요인으로서는 국제적 자본의 통합, 금융시장의 성숙, 재정정책 및 통화정책의 선진화 등이 거론된다. 한편 시대별 성장률의 표준편차 대비 오차율을 경기변동폭을 감안한 ‘상대적 오차율’로 정의할 때, 상대적 오차율은 2000년대 이후 오히려 커진 것을 알 수 있다.

[표 8] 상대적 오차율 추이

(단위: %)

	실질GDP 표준편차(A)	경상GDP 표준편차(B)	세수오차율 ¹⁾ (C)	상대적 오차율	
				C/A	C/B
70년대	2.42	6.26	6.2	2.6	1.0
80년대	4.37	4.00	5.7	1.3	1.4
90년대	4.75	6.47	6.2	1.3	1.0
2000년대	2.36	2.24	4.0	1.7	1.8
2010년대	1.29	2.16	4.8	3.7	2.2
2010-2022년	1.62	2.31	6.2	3.8	2.7

주: 1) 세수오차율은 $[(\text{실적} - \text{본예산}) / \text{실적}] \times 100(\%)$ 을 절댓값으로 산출

자료: 기획재정부, 「예산개요」 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」, 한국은행 「경제통계시스템」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

라. 세목별 오차율

세목별로 오차율을 살펴보면 양도소득세, 이자소득세, 상속증여세, 증권거래세의 오차율이 상대적으로 크고 표준편차의 크기도 커 연도별 오차율의 변동폭도 큰 것을 알 수 있다.

[표 9] 세목별 오차율 추이

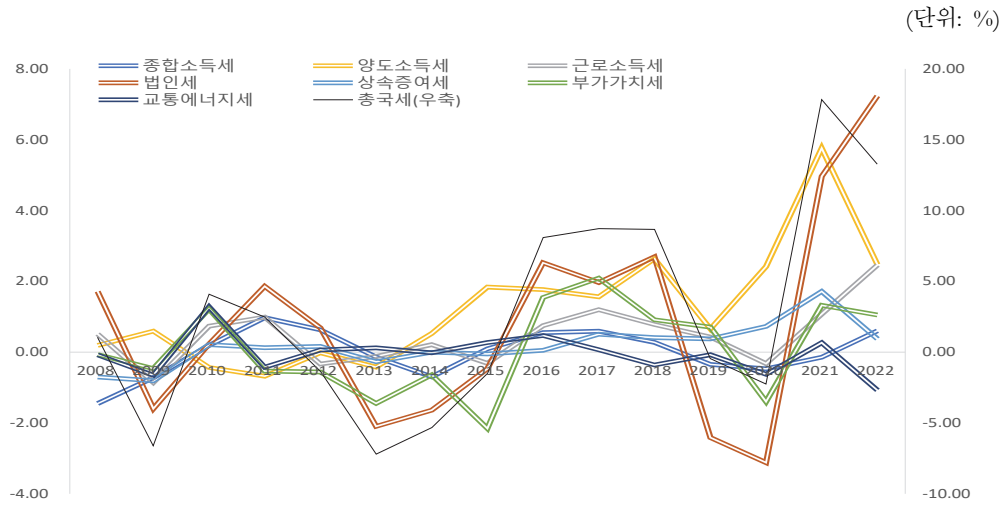
(단위: %)

	2010	2015	2020	2021	2022	2010-2022	
						평균	표준편차
총국세	4.1	-1.5	-2.3	17.8	13.3	3.5	7.2
1. 소 득 세	0.6	5.6	5.0	21.3	17.8	6.9	7.7
종합소득세	5.3	1.6	-8.3	-3.0	9.9	3.3	9.4
양도소득세	-9.4	33.8	29.1	54.0	30.4	18.0	21.6
이자소득세	-13.7	-30.2	19.1	-15.5	-0.7	-8.3	15.6
배당소득세	0.3	5.2	12.6	35.8	-4.6	2.8	16.1
사업소득세	1.8	4.6	-7.0	1.3	12.6	2.3	5.6
근로소득세	8.4	-2.5	-2.3	7.9	17.0	4.6	5.8
2. 법 인 세	1.1	-2.3	-16.0	24.3	27.6	3.8	12.7
3. 상속 증여세	12.2	-2.3	19.9	39.4	10.1	10.3	12.3
4. 부가가치세	4.4	-8.7	-6.1	6.4	5.1	0.8	5.3
5. 개별소비세	5.7	3.8	-11.0	-7.5	-8.8	-2.1	7.5
6. 증권거래세	-0.7	20.9	49.9	50.4	-19.6	6.1	28.2
7. 인 지 세	-14.3	24.4	-9.0	1.4	-18.7	-0.6	11.6
8. 과년도수입	7.5	-45.1	-29.9	10.8	15.9	0.1	23.5
9. 교통에너지환경세	16.3	4.2	-12.8	5.5	-38.4	-2.3	12.5
10. 관 세	13.0	-16.3	-24.5	-1.5	15.4	-7.4	11.6
11. 교육세	2.2	2.6	-10.6	-4.0	-15.0	-3.1	5.6
12. 종합부동산세	-1.7	8.4	7.8	16.6	-8.6	5.3	7.4
13. 주 세	0.6	-0.8	-10.6	-21.5	0.8	-4.8	6.3
14. 농 특 세	-5.2	-5.2	27.3	38.5	4.7	-1.0	21.4

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

한편 전체 세수에서 개별 세목이 차지하는 세수 규모가 클수록 개별 세목의 오차가 전체 오차율에 미치는 영향이 커질 수밖에 없기 때문에 개별 오차율보다는 개별 세목의 규모와 변동성을 고려한 오차율의 세목별 기여도를 추가로 분석할 필요가 있다. 아래 그림은 오차율의 세목별 기여도를 나타낸다. 이에 따르면 법인세가 분석 대상기간 동안 전체 오차율에 대한 기여도가 전반적으로 높아 전체 세수의 오차율을 주도하는 것을 알 수 있다. 이와 함께 변동성이 큰 양도소득세의 경우 세수 규모가 커지면서 오차율의 기여도가 2015년 이후 급격히 높아져 법인세와 함께 전체 세수오차율에 대한 기여도가 큰 것을 알 수 있다.

[그림 6] 오차율 세목별 기여도



주: 오차율의 세목별 기여도는 $[(\text{세목별 세수실적}_t - \text{세목별 본예산}_t) / \text{총국세 실적}_t] \times 100$ 으로 산출
 자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

[표 10] 오차율 세목별 기여도

(단위: %)

	2010	2015	2020	2021	2022	2010-2022	
						평균	표준편차
총국세	4.1	-1.5	-2.3	17.8	13.3	3.5	7.2
1. 소 득 세	0.1	1.6	1.6	7.1	5.8	2.1	2.4
종합소득세	0.2	0.1	-0.5	-0.1	0.6	0.2	0.5
양도소득세	-0.4	1.8	2.4	5.8	2.5	1.4	1.7
이자소득세	-0.2	-0.3	0.2	-0.1	0.0	-0.1	0.2
배당소득세	0.0	0.0	0.1	0.5	0.0	0.0	0.2
사업소득세	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
근로소득세	0.7	-0.3	-0.3	1.1	2.5	0.6	0.8
2. 법 인 세	0.2	-0.5	-3.1	5.0	7.2	1.0	2.9
3. 상속 증여세	0.2	-0.1	0.7	1.7	0.4	0.3	0.5
4. 부가가치세	1.2	-2.2	-1.4	1.3	1.0	0.2	1.3
5. 개별소비세	0.2	0.1	-0.4	-0.2	-0.2	0.0	0.2
6. 증권거래세	0.0	0.4	1.5	1.5	-0.3	0.2	0.7
7. 인 지 세	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8. 과년도수입	0.2	-0.7	-0.4	0.2	0.3	0.0	0.4
9. 교통에너지환경세	1.3	0.3	-0.6	0.3	-1.1	0.0	0.5
10. 관 세	0.8	-0.6	-0.6	0.0	0.4	-0.3	0.5
11. 교육세	0.1	0.1	-0.2	-0.1	-0.2	0.0	0.1
12. 종합부동산세	0.0	0.1	0.1	0.3	-0.1	0.0	0.1
13. 주 세	0.0	0.0	-0.1	-0.2	0.0	-0.1	0.1
14. 농 특 세	-0.1	-0.1	0.6	1.0	0.1	0.0	0.4

주: 오차율의 세목별 기여도는 [(세목별 세수실적_t - 세목별 본예산_t)/총국세 실적_t] × 100으로 산출
 자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

마. 세수오차율 특징 종합

본 장에서 살펴본 정부 세수오차율의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 53년간 세수추계 오차율의 평균은 1.9%, 중앙값 1.4% 수준이다. 같은 기간 동안 오차율의 절댓값 평균은 5.7%이다. 또한 과소추계 오차율과 과대추계 오차율의 분포를 살펴보면 53개 연도 중에 31개 연도(58.5%)에서 과소추계로 인한 양(+)의 오차가, 22개 연도(41.5%)에서 과대추계로 인한 음(-)의 오차가 발생하여 전체적으로는 과소추계로 인한 양(+)의 오차율이 더 높은 경향성이 있음을 알 수 있다.

둘째, 경기국면별 세수오차는 경기상승기에 주로 양(+)의 오차가, 경기침체기에 음(-)의 오차가 발생하지만, 경기국면별 주된 오차(leading errors)의 빈도와 크기는 비대칭적인 것으로 나타났다. 즉 경기상승기(26개 연도)에 해당하는 연도 중 88%의 연도(23개 연도)에서 과소추계 오차(양의 오차)가 발생한 반면, 경기침체기(27개 연도)에 과대추계 오차(음의 오차)가 발생한 해(19개 연도)의 비중은 70.4%로, 경기상승기의 주된 오차의 빈도가 더 높게 나타났다. 또한 오차율 크기는 경기상승기의 오차율의 평균은 6.2%로 경기침체기의 오차율 평균 -2.2%에 비해 높았다. 이러한 경향성은 정부 추계의 보수적 경향성과 2000년대 이후 조세구조의 누진도 강화 등으로 인해 최근 경기상승기의 조세부양성이 커진 결과로 해석된다.

셋째, 시기별로 오차율의 추세를 살펴보면 세수오차율의 절댓값 크기는 2000년대 이후 작아진 것으로 나타났다. 즉 1970년대에서 1990년대까지 세수오차율의 절댓값 평균은 5.7~6.2%를 기록하였던 데 반해, 2000년 이후 2019년까지의 오차율 절댓값 평균은 4%대로 낮아졌다.⁴⁾ 한편 1970~1980년대는 과소추계 오류가 전체의 70%로 압도적으로 높았던 반면 1990년대 이후부터는 비중이 각각 절반씩 차지했다. 시기별 분석에서 주목할 부분은 경기변동성을 감안한 상대적 오차율이 2000년대 이후 커지고 있다는 점이다. 즉 2000년대 이후 경기변동폭이 그 이전 기간에 비해 상대적으로 완화되었음에도 불구하고 세수오차율의 크기가 줄어들지 않는 것에 대해서는 추가분석이 필요해 보인다.

넷째, 세목별 오차율은 변동성이 높은 양도소득세, 증권거래세 등에서 오차율이 크며, 전체 오차율에 대한 세목별 기여도는 법인세가 2010년 이후 최근까지 전

4) 다만 코로나19 이후 이례적으로 높았던 연도를 포함할 경우 2000년대 이후 오차율의 절댓값 평균은 6%대로, 1990년대 수준 정도로 높아진다.

반적으로 전체 오차율에 대한 기여도가 가장 높고, 2015년 이후부터는 양도소득세의 오차율이 전체 오차율에서 차지하는 기여도가 높아져 이들 두 세목이 전체 세수 오차율의 확대를 주도하는 것으로 나타났다.

이상의 세수오차율의 특징은 본 보고서의 분석의 틀을 설정함에 있어 여러 가지 함의를 제시한다. 먼저 세수오차율의 절대적 크기가 과거에 비해 커지지 않았음에도 불구하고 세수오차가 최근 재정운용상 중요한 문제로 부각되는 이유는 무엇인가? 이에 대해서는 여러 가지 설명이 가능하겠지만 우리나라 재정운용의 시대별 특징에서 원인을 찾을 수 있다. 이는 앞서 서두에서 언급한 바와 같이 1970~1980년대까지는 예상되는 수입보다 보수적으로 세입예산을 편성하고 초과세수는 세계잉여금으로 활용했다. 또한 행정부가 재정운용상 강력한 주도권을 행사함으로써 세수오차는 재정당국의 재량으로 보정 가능하다고 여겨져 왔다. 이 시기의 세입전망은 전망치라기보다는 목표치의 성격도 포함하고 있었다. 이로 인해 재정당국과 국회 역시 세출예산 심사에만 초점을 맞추어 온 것이 사실이며, 세입예산 심사는 상대적으로 소홀한 측면이 없지 않다. 그러나 외환위기 이후부터 적자국채 발행을 통한 재원조달이 본격화되고 예산 심의과정에서 국회의 영향력이 점차 커졌다. 우리나라의 국회는 정부가 편성한 지출예산뿐만 아니라 세입예산 및 국채발행 한도에 심의권을 가지고 있으며, 민주화의 영향으로 국회의 권한이 커지고 국회의 심의기능도 강화됨에 따라 재정운용에 있어서 정확한 세입전망의 필요성이 대두되기 시작했다. 이러한 우리나라의 제도적 특성과 함께 시대적 변화로 인해 대규모 세수오차는 최근 더 재정운용상 중요한 문제로 인식될 수밖에 없다.

여기에서 2000년대 이후부터 조세구조의 변화 등 구조적인 요인으로 과거에 비해 경기변동에 대한 국세수입의 증가율이 더욱 민감하게 변동하고 있다. 이러한 국세수입 증가율의 변동폭 확대는 특별한 경기변동 상황이 아님에도 세수오차를 크게 유발함으로써 문제 인식을 더 크게 하고 있다. 본 보고서가 주목하는 부분은 2000년대 이후 경기변동폭이 그 이전 기간에 비해 상대적으로 완화되었음에도 불구하고 세수오차율의 크기가 줄어들지 않는 부분이다. 이는 세수의 증가율이 경제성장률과 관련성이 낮아졌거나 또는 경기변동에 세수증가율이 더욱 민감하게 반응할 가능성을 내포한다. 또한 이러한 현상의 원인이 구조적인 부분에 기인한다면 향후 세수전망은 경기변동과 무관하게 어려워질 수 있으며, 기존 접근방법으로는 세수오차를 줄이기 어려울 수 있음을 의미한다.

[Box1] 경기국면 구분

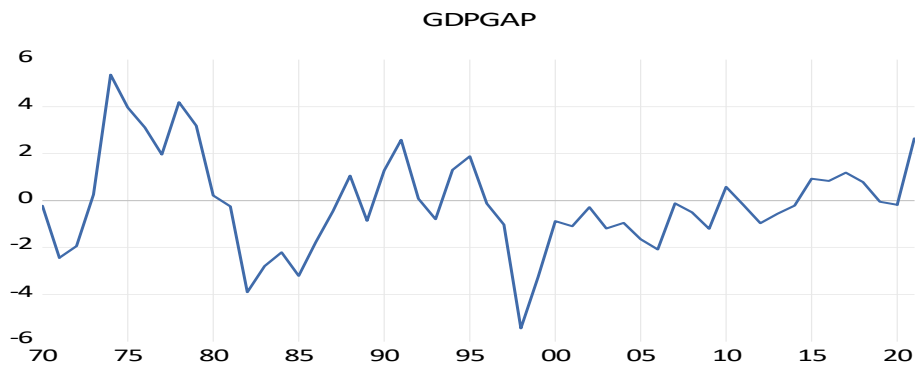
경기침체기와 상승기를 어떻게 구분할 것인가에 대해서는 여러 가지 방법론이 있다. 본고는 일반적으로 경기국면을 구분하는 방법론인 다음 세 가지 방법론에 대해 각각의 방법론으로 경기국면을 구분하고, 결과 중 두 개 기준 이상의 조건이 수축기로 만족하는 경우를 수축국면으로, 나머지를 확장국면으로 설정했다. ①번째는 GDP갭(산출갭)을 구해, 분석대상 기간동안 산출갭 평균을 상회하는 해를 경기확장기로, 산출갭의 평균을 하회하는 연도를 경기수축기로 구분하는 방법이다. ②번째는 통계청의 기준순환일을 기준으로 정점(peak)에서 저점(trough)까지를 경기수축기로 구분하는 방법이다. ③번째는 실질성장률로 수축기와 확장기를 구분하는 방법이다.

가. GDP갭 기준

GDP갭은 김준일·조동철(2000) 모형에 기초하여 산출했다. 김준일·조동철(2000) 모형은 2변수 구조VAR모형을 사용하여 GDP갭을 추정하고 있다. 이들은 GDP와 GDP 디플레이터를 사용하여 GDP갭을 추정하였는데⁵⁾, 추정 결과가 대체로 지금까지의 경기상황을 잘 반영하고 있으므로 본고에서는 이를 사용하기로 한다. 아래 [그림]은 2변수 구조VAR모형에 의한 GDP갭 추정치를 나타낸다.

[그림] GDP갭 추정결과

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

1970~2022년의 53년간 GDP갭의 평균은 -0.104 로 추정됐다. GDP갭이 평균(-0.10)보다 낮은 연도를 경기침체기로, 양(+)인 해를 경기상승기로 구분시 31개 연도가 침체기, 22개 연도가 상승기로 구분된다.

[표] GDP갭 - 기초 통계량

평균(Mean)	-0.104
중앙값(Median)	-0.217
최댓값(Maximum)	5.36
최솟값(Minimum)	-5.451
표준편차(Std. Dev).	2.076
왜도(Skewness)	0.241
첨도(Kurtosis)	3.510
자크베라검정(Jarque-Bera)	1.069
확률(Probability)	0.585
합계(Sum)	-5.453
편차제곱의 합(Sum of Squared Deviation)	219.798
관측치(Observations)	53

자료: 국회예산정책처 분석

나. 통계청의 기준순환일 기준

통계청의 기준순환일에 따르면 우리 경제는 11순환기로 구분되며, 저점에서 정점까지의 기간인 확장기는 33개월로, 정점에서 저점까지의 기간인 수축기는 18개월로 구성된다. 기준순환일 기준에 따르면 수축기에 비해 확장기가 1.8배 더 긴 것으로 추정된다.

한편 국제수입은 일정한 징세시차가 존재하기 때문에 기준순환일에서 설정한 경기국면 구분을 조정할 필요가 있다. 세목마다 차이가 있기는 하지만 평균적인 징세시차를 6개월로 보아 경기순환국면을 조정하기로 한다. 본고는 통계청의 기준순환일 기준 수축기에 6개월간의 시차(lag)를 두고 수축기를 조정했다.

[표] 우리나라 기준순환일 및 국면 지속기간

	기 준 순 환 일			지 속 기 간(개월)		
	저 점	정 점	저 점	확장기	수축기	순환기
제 1 순환기	1972. 3	1974. 2	1975. 6	23	16	39
제 2 순환기	1975. 6	1979. 2	1980. 9	44	19	63
제 3 순환기	1980. 9	1984. 2	1985. 9	41	19	60
제 4 순환기	1985. 9	1988. 1	1989. 7	28	18	46
제 5 순환기	1989. 7	1992. 1	1993. 1	30	12	42
제 6 순환기	1993. 1	1996. 3	1998. 8	38	29	67
제 7 순환기	1998. 8	2000. 8	2001. 7	24	11	35
제 8 순환기	2001. 7	2002.12	2005. 4	17	28	45
제 9 순환기	2005. 4	2008. 1	2009. 2	33	13	46
제10순환기	2009. 2	2011. 8	2013. 3	30	19	49
제11순환기	2013. 3	2017. 9 ¹⁾	2020. 5 ¹⁾	54	32	86
제12순환기	2020. 5 ¹⁾	-	-	-	-	-
평 균	-	-	-	33	20	53

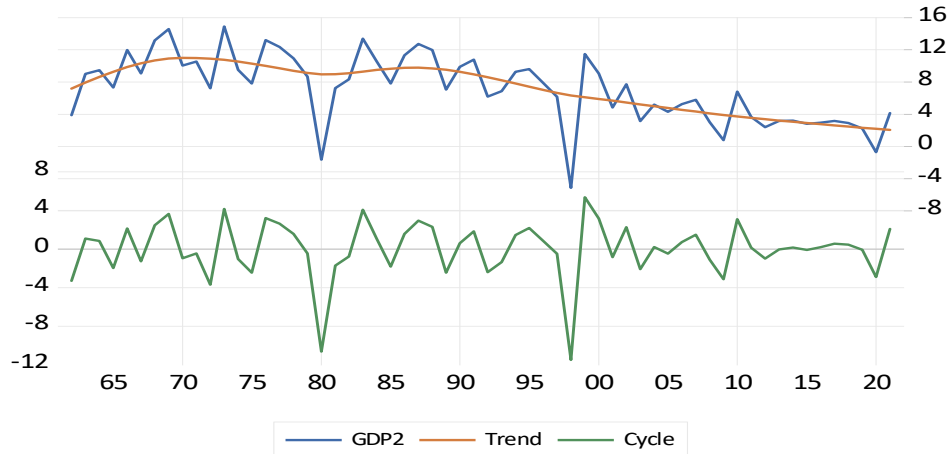
주: 1) 잠정치

자료: 통계청 보도자료, ‘최근의 기준순환일 설정’, 2023.3.2.

다. 실질성장률 기준

실질성장률로 수축기와 확장기를 구분하기 위해 연도별 실질성장률을 HP 필터를 활용하여 추세선을 구한 후 추세선보다 실질성장률이 낮을 경우를 수축기로, 추세선보다 실질성장률이 높을 경우 확장기로 구분했다. 그 결과 분석대상 기간 53개 연도 가운데 25개 연도가 수축기로, 28개 연도가 확장기로 구분됐다.

[그림] 실질GDP 증가율 HP 필터 결과
Hodrick-Prescott Filter (lambda=100)



자료: 한국은행 GDP 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

[표] 실질성장률 경기변동분(Cycle) - 기초 통계량

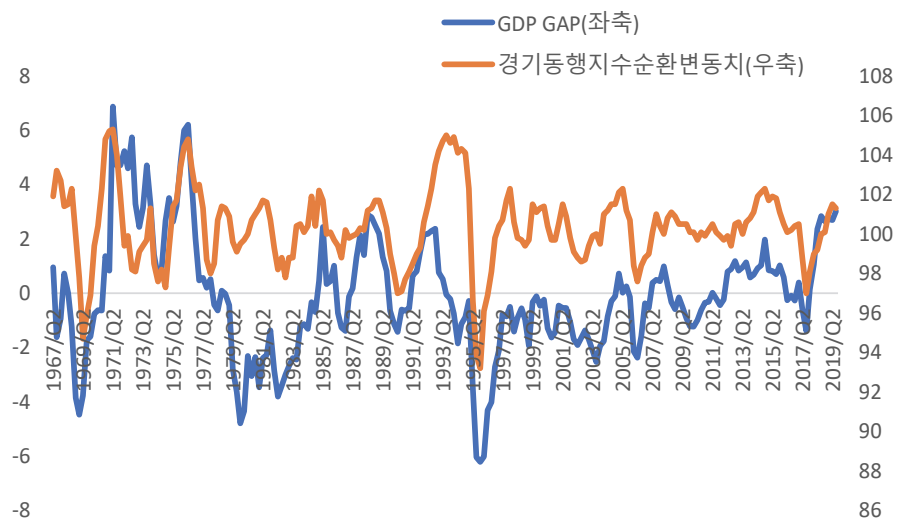
평균(Mean)	-0.070
중앙값(Median)	0.140
최댓값(Maximum)	5.353
최솟값(Minimum)	-11.464
표준편차(Std. Dev.)	2.985
왜도(Skewness)	-1.701
첨도(Kurtosis)	7.982
자크베라검정(Jarque - Bera)	78.878
확률(Probability)	0.000
합계(Sum)	-3.645
편차제곱의 합(Sum of Squared Deviation)	454.445
관측치(Observations)	53

자료: 한국은행 GDP 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

라. 경기국면 종합

앞서 설정한 세 개 기준 중 두 개 기준 이상에서 수축기로 선정된 경우 수축기로 구분하고 나머지는 확장기로 구분했다. 그 결과 53개 연도 중에 27개 연도가 수축기로, 26개 연도가 확장기로 구분된다.

[그림] 경기순환국면



자료: 국회예산정책처 분석

[표] 경기국면 종합

		GDP갭	실질성장률	기준순환일	2개 기준 이상
1970	-2.81	-0.22	-0.91		수축
1971	-4.00	-2.44	-0.48		수축
1972	-15.74	-1.94	-3.69		수축
1973	5.39	0.26	4.16		
1974	1.39	5.37	-1.03	4.0	수축
1975	2.88	3.97	-2.48	12.0	수축
1976	4.88	3.11	3.19		
1977	6.14	1.96	2.60		
1978	9.05	4.19	1.61		
1979	10.00	3.19	-0.42	4.0	수축
1980	4.37	0.22	-10.56	12.0	수축
1981	-1.32	-0.25	-1.76	3.0	수축
1982	-10.28	-3.90	-0.80		수축

		GDP갭	실질성장률	기준순환일	2개 기준 이상
1983	4.72	-2.80	4.10		
1984	1.84	-2.21	1.10	4.0	수축
1985	-1.42	-3.21	-1.86	12.0	수축
1986	1.11	-1.77	1.53	3.0	
1987	7.44	-0.45	2.91		
1988	13.72	1.06	2.29	5.0	
1989	11.24	-0.87	-2.43	12.0	수축
1990	16.38	1.28	0.62	1.0	
1991	5.00	2.59	1.83		
1992	-3.36	0.08	-2.41	5.0	수축
1993	-7.67	-0.80	-1.34	7.0	수축
1994	-0.42	1.30	1.45		
1995	2.05	1.89	2.14		
1996	-0.66	-0.13	0.85	4.0	수축
1997	-8.10	-1.03	-0.47	12.0	수축
1998	-13.31	-5.45	-11.45	12.0	수축
1999	5.30	-3.25	5.37	1.0	
2000	14.15	-0.88	3.18	0.0	
2001	-0.11	-1.10	-0.80	12.0	수축
2002	0.30	-0.28	2.23	1.0	
2003	0.77	-1.19	-2.13	6.0	수축
2004	-3.63	-0.96	0.20	12.0	수축
2005	-2.44	-1.65	-0.47	10.0	수축
2006	1.94	-2.09	0.75		
2007	8.77	-0.12	1.48		
2008	1.04	-0.50	-1.10	5.0	수축
2009	-6.60	-1.21	-3.10	8.0	수축
2010	4.09	0.58	3.08		
2011	2.47	-0.19	0.16	0.0	
2012	-1.35	-0.97	-0.96	12.0	수축
2013	-7.21	-0.56	0.00	9.0	수축
2014	-5.32	-0.22	0.15		
2015	-1.49	0.93	-0.11		
2016	8.09	0.84	0.12		
2017	8.71	1.19	0.55		
2018	8.67	0.78	0.37		
2019	-0.46	-0.05	-0.23	6.0	수축
2020	-2.26	-0.18	-3.04	12.0	수축
2021	17.83	2.65	2.02		
2022	13.55	2.85	0.37		

자료: 국회예산정책처 분석

- 5) GDP는 한국은행에서 발표하는 실질GDP의 로그 차분값을, GDP 디플레이터는 한국은행에서 발표하는 계절조정 실질GDP 및 경상GDP로부터 계산했다.

2. 세수오차에 따른 재정운용상 문제점

그렇다면 세수오차는 왜 문제인가? 전망이란 작업은 발생하지 않은 미래의 기간을 예측하는 작업으로서, 전망 시점의 예측과 미래 시점의 결과에는 어느 정도의 차이가 존재할 수밖에 없다. 따라서 문제 인식의 초점은 전망의 오차가 발생했다는 사실 자체가 아니라 세수오차가 재정운용상 문제로 이어지는가에 맞춰야 한다. 세수오차는 이를 처리·보전하는 과정에서 여러 가지 재정운용상 왜곡을 초래한다. 또한 세수오차의 규모가 커질수록 재정운용상 왜곡의 크기도 커질 수밖에 없다. 본 절에서는 세수오차로 유발되는 문제점을 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 재정운용상 투명성과 효율성 저해

대규모 세수오차는 기본적으로 정부정책에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨린다. 이뿐만 아니라 세수오차를 처리하는 과정에서 재정운용의 투명성과 효율성을 저해할 수 있다. 이 가운데서도 특히 과대추계로 인한 세수결손을 처리하는 과정은 재정당국이나 정치적으로도 더 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다. 확정된 예산을 운용하는 과정에서 당초 예상치 못했던 세수결손이 발생하는 경우 재정당국이 취할 수 있는 대책은 징세노력을 강화하여 추가적인 세입을 확보하거나, 예산배정의 유보 또는 집행보류, 불용, 차년도 이월 등의 조치를 통해 재정지출을 감액하거나, 또는 추가경정예산(이하 ‘추경예산’) 편성을 통한 국채 발행으로 세출을 충당하는 것이다. 이들 대책 모두 세수결손을 보전해야 하는 재정당국의 입장에서는 불가피한 선택일 수 있으나 여러 가지 부작용을 초래할 수 있다.

특히 최근과 같이 추경편성 재원을 적자국채 발행에 의존해야 하는 상황에서는 추경편성에 대한 정치적 부담이 커질 수밖에 없다. 또한 세수 감소 등으로 세입 추가확보 여력도 제한적이다. 이 경우 재정당국은 대규모로 재정지출을 감액할 수밖에 없다.

과거 사례를 살펴보면 2013~2014년 중 대규모 세수결손이 발생함에 따라 이월·불용액은 그 이전 기간에 비해 크게 증가하였다(표 11). 특히 일반회계 세입 부족에 따라 일반회계 이월액 및 불용액이 크게 증가하였는데, 2013년의 경우 총지출 기준(순계)으로 일반회계 이월액은 2조 7,673억원으로 전년(2조 1,623억원) 대비 6,050억원 증가하였고, 불용액은 5조 3,070억원으로 전년(1조 5,572억원) 대비 3조

7,498억원 증가하였다.

[표 11] 이월·불용액 현황(총계 기준)

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
이월액	2.6	2.8	2.7	4.8	5.1	7.8	7.2	8.0
불용액	4.4	5.6	5.2	5.5	5.8	5.7	18.1	17.5

주: 일반회계와 특별회계를 포함한 값임

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 12] 일반회계 이월·불용액 현황(총지출 기준)

(단위: 억원)

연도	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액	이월·불용합계
2009	1,620,116	1,634,745	1,588,630	14,628	31,487	46,115
2010	1,598,879	1,607,927	1,564,035	21,350	22,542	43,892
2011	1,703,922	1,717,592	1,685,018	22,849	9,725	32,574
2012	1,798,209	1,819,761	1,783,073	21,623	15,572	36,688
2013	1,975,352	1,997,098	1,916,355	27,673	53,070	80,743

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 세수결손에 따른 대규모 세출감액이 행정부 주도로 이루어지고 있는 현상에 대해 우려가 제기된다. 「국가재정법」 제43조는 기획재정부 장관이 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위해 예산배정을 유보하거나 집행보류 등의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 동 규정에 근거하여 세출감액사업 선정은 대부분 행정부 주도로 이루어지고 있다. 세출감액 조정이 행정부 주도로 이루어지고 있는 현상이 바람직한가에 대해서는 다양한 의견이 제시될 수 있다. 예상치 못한 세수결손에 대응하기 위한 시간이 충분치 않다는 점을 감안할 때, 재정당국의 재량권을 허용함으로써 재정의 신축성을 높인다는 점에서는 타당하다는 견해가 존재한다. 그러나 예산조정의 상당 부분이 헌법에 명시된 예산과정을 거치

6) 총계기준의 일반회계 불용액은 전년(2조 5,847억원) 대비 7조 9,581억원 증가한 10조 5,428억원이다.

지 않고 재정당국의 재량에 의해 결정된다는 것은 재량의 한계를 벗어난다는 지적도 제기된다. 참고로 2013년 세수결손 보전을 위한 세출조정 규모는 일반회계 예산 규모의 3.4%⁷⁾에 달해 국회의 통상적인 예산수정 수정규모(순증 규모 기준, 정부안 대비 -0.3% 내외)에 비해 큰 규모였다.

보다 근본적인 문제는 대규모 세수결손이 예상되는 상황에서 정부가 이에 대한 정보를 국회나 국민에게 알리지 않고 행정부가 자체적으로 조정한 후에 이를 사후적으로 공개하지도 않는다는 점이다. 앞으로는 세입 상황과 전망을 미리 국회에서 논의하여 세입보전 추경을 할지 세출감액 추경을 할지 아니면 정부에 세출조정을 맡길지 결정하는 절차가 선행되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한 재정당국이 긴급히 세출감액사업을 선정하면서 예산집행의 미시적 효율성을 저해할 가능성도 고려하여야 한다. 본예산 편성시와 달리 세출감액사업 선정 시에는 심의기간이 짧아 집행사업의 감축 필요성에 대한 엄격한 심사를 하지 못하기 때문이다. 세출감액사업 선정 과정에서 대상 사업의 우선순위 결정원칙이 명확히 적용되기 어렵고 정치적 고려, 집행의 용이성 등이 영향을 미칠 가능성도 배제하기 어렵다. 무엇보다 세출감액이 어떤 사업에서 이루어졌는지 사후적으로도 공개되지 않고 있는 것은 재정운용의 투명성 측면에서 문제점으로 지적된다. 결론적으로 대규모 세수오차는 행정부의 재량권을 과도한 수준으로 증가시키고, 행정부 주도로 세입부족에 따른 세출감액을 단행하는 과정에서 재정운용의 효율성과 투명성을 저해할 위험이 있다.

한편 세수결손을 보전하기 위해 세입측면에서 과세당국이 징세노력을 강화하여 추가적인 세입확보를 시도할 수도 있다. 과세당국이 세수결손을 보전하기 위해 취할 수 있는 세입보전대책은 법인세 중간예납 권장, 다음해 납부할 교통세·주세 등에 대한 금년 선납 유도 또는 환급일정의 다음해 연기 권장 등의 징세조정 및 세무조사를 확대하는 등의 징세행정강화 정책이다. 중간예납 권장, 선납 유도, 환급일정 조정 등의 징세조정은 납세자의 예측가능성을 저해하며, 세입보전 대책의 일환으로 추진되는 무리한 징세행정은 그 이후 연도의 국가소송 패소 및 이에 따른 환급 및 가산금 증가로 이어질 가능성도 배제하기 어렵다.

7) 2013년의 전년대비 일반회계 불용 증가액 7조 9,581억원을 2013년 일반회계 예산 235.6조원으로 나눈 비율이다.

[표 13] 세무조사 조사건수와 추징액

(단위: 건, 억원)

	전체			법인사업자			개인사업자		
	조사 건수	추징액	건당 추징액	조사 건수	추징액	건당 추징액	조사 건수	추징액	건당 추징액
2012	18,002	70,109	3.89	4,549	49,377	10.85	4,563	8,571	1.88
2013	18,079	86,173	4.77	5,128	66,128	12.90	4,392	10,068	2.29
2014	17,033	82,972	4.87	5,443	64,308	11.81	4,264	9,536	2.24
2015	17,003	72,658	4.27	5,577	55,117	9.88	4,108	9,091	2.21
2016	16,984	70,520	4.15	5,445	53,837	9.89	4,985	10,189	2.04
2017	16,713	62,397	3.73	5,147	45,047	8.75	4,911	10,218	2.08
2018	16,306	67,184	4.12	4,795	45,566	9.50	4,774	15,216	3.19
2019	16,008	67,725	4.23	4,602	44,590	9.69	4,662	16,232	3.48
2020	14,190	51,308	3.62	3,984	35,337	8.87	3,995	10,722	2.68
2021	14,454	54,753	3.79	4,073	39,883	9.79	4,077	7,944	1.95

주: 전체 세무조사건수 및 추징세액은 법인사업자와 개인사업자 외의 기타의 세무조사건수와 추징세액을 합한 수치임

자료: 국세청

[표 14] 조세심판원 조세불복 현황

(단위: 건, %)

	전년 이월	접 수	증가율	처리대상	처 리	인용률	
						국세	지방세
2013	1,834	7,883	22.7	9,717	7,314	32.9	8.5
2014	2,403	8,474	7.5	10,877	8,750	23.9	16.7
2015	2,127	8,273	-2.4	10,400	8,177	26.5	16.5
2016	2,223	6,003	-27.4	8,226	6,628	24.8	26.9
2017	1,598	6,753	12.5	8,351	6,751	28.6	24.2
2018	1,600	9,083	34.5	10,683	7,638	25.8	9.5
2019	3,045	8,658	-4.7	11,703	8,653	27.1	5.9
2020	3,050	12,795	47.8	15,845	12,282	31.6	35.4
2021	3,563	13,025	1.8	16,588	12,147	42.8	9.1
2022	4,441	10,373	-20.4	14,814	11,565	11.8	25.4

자료: 조세심판원

나. 재정지출의 증가 및 재정적자 편향성(deficit bias) 강화

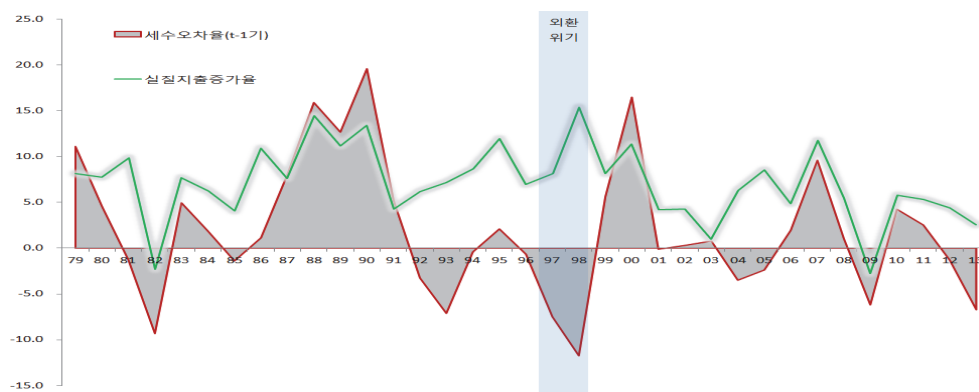
세수오차는 재정적자 편향(deficit bias)을 강화시킬 유인이 있다. 특히 예상 밖의 세수 호조에 따른 과소추계오차(양의 오차)는 적자편향성을 유발할 가능성이 더 크다.

Lane and Tornell(1999), Talvi and Vegh(2005) 등은 초과세수가 재정건전성에 대한 관대화(fiscal leniency) 유인을 높이고 유권자들의 지대추구(rent-seeking activities)를 증가시켜 확장적 재정정책으로 이어짐을 주장한다. 예를 들어 경기여건이 별로 좋지 않을 때 자산시장의 붐이 있는 경우(예: 2015~2016년, 2021년) 경상성장률을 상회하는 예상외의 높은 세수 증가가 발생했다. 이 경우 경기여건에 비해 높은 수준의 조세부담률은 유권자들의 지대추구 유인을 높이고 언론 및 유권자에 미칠 영향에 대해 의원 및 정부의 부담 역시 증가하게 된다. 이는 세수 감소형 세법개정안이 증가하거나 재정지출이 증가하는 유인으로 작용할 수 있다.

예상치 못한 초과세수가 시차를 두고 재정지출 증가로 이어져 재정적자에 반영되는 현상에 대해서는 다양한 선행연구가 존재한다. 재정의 경기조절 기능에 관한 연구(한국채권연구원, 2004)는 초과세수로 세계잉여금이 증가하면 추경예산의 규모도 증가한다고 주장했다. Isabelle Joumard & Christophe Andre(2008)는 OECD 국가들의 사례 분석을 통해 일시적인 세수급등 이후에 취해진 재정정책, 즉 재정지출의 증가 및 감세 등이 구조적인 재정의 적자를 유발하였음을 지적하였다. 또 심혜정(2015)은 한국은 1990년, 2000년, 2007년, 2010년에 이례적으로 큰 양(+)의 세수오차율을 기록하였고, 그 이후 연도의 지출증가율이 높아지는 경향성이 있음을 실증분석으로 보이고, 초과세수가 시차를 두고 재정지출 증가로 이어진다고 설명했다.

[그림 7] 세수오차율과 재정지출 증가율

(단위: %)



주: 실질지출은 통합재정지출규모에 공적자금원금상환액을 차감하고 금융구조조정 지원액을 더한 값을 GDP 디플레이터로 실질화한 값임

자료: 심혜정(2015)

본 보고서는 초과세수 크기가 재정지출 증가에 얼마나 영향을 미치는지 추가적인 실증분석을 실시했다. 이를 위해 전년도 세계잉여금 규모와 당해연도 초과세수⁸⁾가 추경예산 규모에 영향을 미치는지 분석했다. 추경예산을 편성하는 취지는 기대하지 않은 충격에 대비하기 위함이다. 그렇다면 추경예산의 규모는 세계잉여금이나 초과세수와 체계적인 관계를 갖기 어려울 것이다. 이러한 예측과 달리 추경예산의 규모가 재원(세계잉여금 또는 초과세수)과 체계적인(systematic) 관계를 갖는다면 재원이 있으면 추경예산 편성을 통해 지출을 늘리려는 경향이 있다고 해석할 수 있다.

실증분석에 앞서 세계잉여금과 초과세수가 추경재원으로 얼마나 활용되었는지 살펴보면, 1970년대 중반 이후부터 초과세입이 추경재원으로 활용되기 시작하여 1990년대 후반까지는 추경재원의 거의 대부분을 초과세입이 차지하고 있음을 알 수 있다. 2000년대 이후부터는 추경재원에서 초과세입이 차지하는 비중은 그 이전에 비해 낮아졌는데, 이는 추경재원으로 국채발행이 증가하였고, 2007년 「국가재정법」의 시행으로 세계잉여금의 처리절차를 법적으로 제한한 데 따른 것으로 이해된다. 2000년대 이후 추경재원에서 초과세입이 차지하는 상대적 비중은 낮아졌지만 세계잉여금이 발생한 연도는 거의 예외없이 추경이 편성되었음을 알 수 있다.

다음으로 추경예산의 규모가 초과세입 규모(세계잉여금 또는 초과세수)와 체계적인(systematic) 관계를 갖는지 확인하기 위해 회귀분석을 실시했다. 회귀식은 식(1)과 같이 구성했다.

$$Y = \alpha + \beta(X) + e \quad \text{식(1)}$$

여기서, $Y = (\text{t연도의 추경예산 규모} / \text{t연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100$,
 $X = \text{초과세입을 나타내며, [표 15]의 회귀식 (1-1)과 (1-2)에서 각각 아래와 같이 계산된다.}$

회귀식 (1-1): $X = (\text{t-1연도의 세계잉여금 규모} / \text{t-1연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100$
 회귀식 (1-2): $X = [(\text{t-1연도의 세계잉여금 규모} / \text{t-1연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100] + [(\text{t연도의 세입증액 결정 규모} / \text{t연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100]$

또 음(-)의 추경예산을 편성해야 할 때는 추경예산을 편성하지 않고($Y=0$) 추경예산을 편성해야 할 때만 실제로 추경이 편성된다. 즉 $Y < 0$ 이어야 할 경우에 Y

8) 초과세수는 예산을 초과하여 징수되는 세수 규모를 의미한다.

=0으로 관측되기 때문에 OLS를 사용할 경우 추정치는 불편성과 일치성을 만족하지 않는다. 이러한 단점을 보완하여 Tobit모형을 사용하여 추정한다.⁹⁾

[표 15]는 회귀분석 결과를 나타낸다. 분석 결과, 초과세입이 1%p 증가하면 추경예산의 규모가 0.7%p 증가하는 것으로 나타났다. 결과적으로 전년도 세계잉여금이 증가하면 추경 규모도 커졌고, 조세수입이 예상보다 증가할 때도 추경예산의 규모가 증가했음을 알 수 있다. 따라서 둘 간의 관계는 재원이 발생하면 사용하려고 하는 재정의 팽창적 성격을 나타내는 하나의 증거가 될 수 있다.

[표 15] 초과세입 규모가 추경예산 규모에 미치는 영향 회귀분석 결과

	(1) ¹⁾		(2) ²⁾	
	계수 값	z값	계수 값	z값
상수항(C)	1.038	(0.869)	0.381	(0.432)
초과세입(X)	0.748	(3.550) ^{***}	0.721	(6.762) ^{***}
관측 수	50		51	
분석 기간	1970-2020		1970-2020	

주: 1. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄

1) $X = (t-1\text{연도의 세계잉여금 규모}/t-1\text{연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100$,

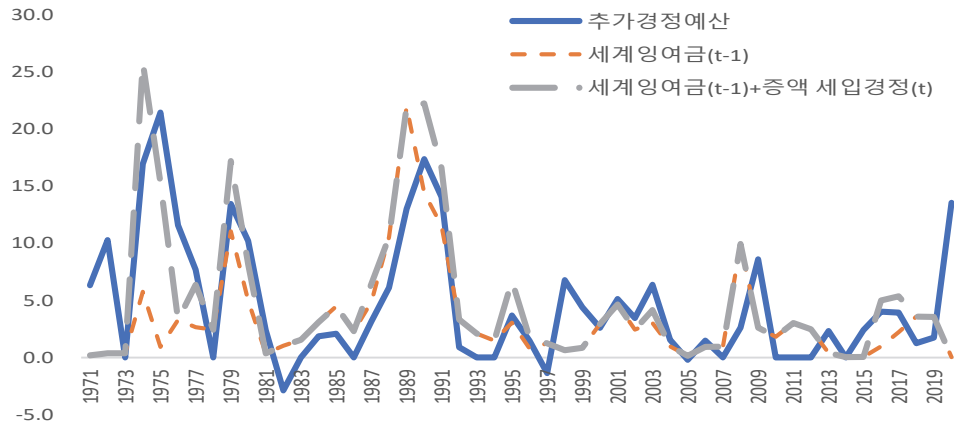
2) $X = [(t-1\text{연도의 세계잉여금 규모}/t-1\text{연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100] + (t\text{연도의 세입증액 경정 규모}/t\text{연도의 일반회계 세출결산 규모}) \times 100$

자료: 국회예산정책처 분석

9) 실제로, 세출예산을 감액하는 추경을 편성한 연도가 1982년, 1997년, 2005년에 있었으나, 이는 세입감액 추경을 전제로 편성된 것으로, 세입 감액규모까지 포함한 전체 추경규모는 3개년도 모두 양수($Y > 0$)이다. 다만 본 보고서의 분석 목적은 초과세입이 세출 증가에 영향을 미치는가를 알아보기 위함이므로 종속변수인 추가경정예산 규모(Y)는 세입감액 경정 규모를 제외한 세출증액 규모로 산정했다. 이 경우 음(-)의 세출 증액 추가경정예산은 0으로 고려했다.

[그림 8] 초과세입과 추경예산 규모

(단위: 일반회계 세출규모 대비, %)



주: 1. 여러 차례에 걸쳐 편성된 추경예산은 추경예산의 합으로 표시함
 2. 세입감액 경정 규모는 제외하고 세출증액 규모를 추경예산의 규모로 산정함
 자료: 기획재정부 세출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 16] 추경예산 규모와 초과세입

(단위: 백만원)

연도	편성 회수	추경규모 ¹⁾		추경재원		비중(%)	
		세출증액	세입감액 포함	세입증액	세계잉여금	세입 초과/추경규모	
		A	B	C	D	(C+D)/A	(C+D)/B
1970	1	13,550	13,550	0	0	0.0	0.0
1971	1	31,097	31,097	0	0	0.0	0.0
1972	3	62,030	123,032		0	0.0	0.0
1973	0	0	0	0	0	0.0	0.0
1974	1	157,724	157,724	186,937	0	100.0 ³⁾	100.0 ³⁾
1975	1	294,974	294,974	198,029	0	67.1	67.1
1976	1	233,853	233,853	0	43,600	18.6	18.6
1977	1	210,690	210,690	101,951	77,400	85.1	85.1
1978	1	0	0	0	0	0.0	0.0
1979	1	679,800	679,800	311,600	368,200	100.0	100.0
1980	1	662,730	662,730	205,972	252,400	69.2	69.2
1981	1	188,876	188,876	0	23,511	12.4	12.4
1982	1	-264,370	515,773		81,100	0.0 ²⁾	15.7
1983	0	0	0	0	0	0.0	0.0
1984	1	206,219	206,219	0	206,219	100.0	100.0
1985	1	257,247	257,247	0	257,247	100.0	100.0

연도	편성 회수	추경규모 ¹⁾		추경재원		비중(%)	
		세출증액 A	세입감액 포함 B	세입증액 C	세계잉여금 D	세입 초과/추경규모 (C+D)/A	(C+D)/B
1986	0	0	0	0	0	0.0	0.0
1987	1	500,000	500,000	250,000	250,000	100.0	100.0
1988	1	964,700	964,700	0	964,700	100.0	100.0
1989	1	2,818,500	2,818,500	0	2,818,500	100.0	100.0
1990	2	4,766,300	4,766,300	2,150,300	2,616,000	100.0	100.0
1991	2	4,402,500	4,402,500	1,587,800	2,814,700	100.0	100.0
1992	1	301,700	301,700	0	301,700	100.0	100.0
1993	0	0	0	0	0	0.0	0.0
1994	1	0	0	0	0	0.0	0.0
1995	1	1,893,200	1,893,200	1,893,200	0	100.0	100.0
1996	1	860,700	860,700	554,200	306,500	100.0	100.0
1997	1	-872,200	718,700		718,700	0.0 ²⁾	100.0
1998	2	4,959,300	13,268,800		0	0.0	0.0
1999	2	3,547,400	3,547,400	0	444,500	12.5	12.5
2000	1	2,262,300	2,262,300	0	762,300	33.7	33.7
2001	2	5,055,500	5,055,500	0	4,055,500	80.2	80.2
2002	1	3,753,100	3,753,100	0	538,100	14.3	14.3
2003	2	7,477,500	7,477,500	1,331,700	1,416,800	36.8	36.8
2004	1	1,828,300	2,451,200		1,126,200	61.6	45.9
2005	1	-268,300	3,972,600		172,600	0.0 ²⁾	4.3
2006	1	2,154,900	2,154,900		854,900	39.7	39.7
2007	0	0	0		0	0.0	0.0
2008	2	4,568,500	4,568,500		4,568,500	100.0	100.0
2009	1	17,200,000	28,417,800	0	2,097,900	12.2	7.4
2010	0	0	0		0	0.0	0.0
2011	0	0	0		0	0.0	0.0
2012	0	0	0		0	0.0	0.0
2013	1	5,338,500	17,370,300	0	325,700	6.1	1.9
2014	0	0	0		0	0.0	0.0
2015	1	6,200,000	11,600,000		47,300	0.8	0.4
2016	1	11,000,000	11,000,000	11,000,000	1,238,600	100.0 ³⁾	100.0 ³⁾
2017	1	11,000,000	11,000,000	8,800,000	1,118,600	90.2	90.2
2018	1	3,800,000	3,800,000		1,992,300	52.4	52.4
2019	1	5,800,000	5,800,000		62,900	1.1	1.1
2020	4	52,200,000	66,800,000		0	0.0	0.0

주: 1) 여러 차례에 걸쳐 편성된 추경예산은 추경예산 규모의 합으로 표시함

2) 음(-)의 세출 증액 추경예산은 0으로 가정함

3) 세입초과액(세계잉여금 + 세입증액경정 규모)가 추경규모를 초과하는 경우 100%로 가정함

자료: 기획재정부 자료를 기초로 국회예산정책처 작성

다. 재정의 경기대응력 약화

재정의 경기대응성은 재정정책이 경기진폭을 완화하여 거시경제의 안정화를 도모하는 것을 의미한다. 물론 자동안정화기능(automatic-stabilizer)에 의존할 수도 있고, 재량적 안정화정책에 의존할 수도 있는데, 재정의 자동안정화기능에 따라 경우 재정수입이 경기동행성(pro-cyclicality)을 갖고, 이와 더불어 재정지출이 경기역행성(counter-cyclicality)을 갖거나 최소한 경기중립성을 가져야 그 기능이 발휘된다. 앞서 살펴본 바와 같이 경기가 활성화되어 예상외로 재정흑자가 발생하면 다음해 재정지출을 확대되는 경향은 재정지출이 오히려 경기동행적(pro-cyclical)으로 운영될 가능성이 있음을 시사한다. 그러나 과소추계로 인한 초과세수뿐만 아니라 과대추계로 인한 세수결손도 재정의 경기대응력을 저해할 수 있다. 당초 예상치 못했던 세수결손이 발생하는 경우 이를 보전하기 위한 대규모 세출감액 등은 재정수지의 급격한 전환으로 나타나 재정정책의 거시경제 안정화를 저해할 수 있기 때문이다.

먼저 과소추계로 인한 초과세수가 재정의 경기대응성에 미치는 영향을 살펴보기로 한다. 조세수입의 예산초과액과 세계잉여금(이월된 세수초과액)은 경기호황일 때 그 규모가 커지는 경향이 있기 때문에 세계잉여금이나 조세 증가액에 근거하여 지출을 증가시키면 재정지출이 경기동행적인 성격을 갖게 된다. [표 17]은 지출과 수입 간의 상관관계를 나타낸 표이다. 이에 따르면 일부 기간에서 재정지출이 수입과 같은 방향으로 움직이는 경향성을 확인할 수 있다.

[표 17] 지출과 수입 간의 상관계수

기 간	'71~'79	'80~'89	'90~'99	'00~'09	'10~'21	'71~'21
실질증가율간의 상관계수	0.411	-0.053	0.260	-0.223	-0.052	0.236
실질증가율의 차분사이의 상관계수	0.483	-0.437	0.288	-0.090	-0.431	0.027

주: 통합재정지출과 통합재정수입을 GDP디플레이터를 이용하여 실질화한 값을 사용함
자료: 국회예산정책처 분석

보다 구체적으로 재량적 재정정책의 경기대응 적절성 여부를 경기국면별로 나누어 살펴보기로 한다. 본 보고서는 과대추계와 과소추계 모두 재정의 경기대응성을 약화시킬 수 있다는 점은 공통적인 현상이나 그 형태는 다름에 주목하였다. 먼

저 과소추계에 따른 초과세수는 당해연도 또는 다음연도의 지출증가로 이어질 수 있다. 반면 과대추계로 인한 음의 오차의 경우 세수결손을 보전하기 위해 하반기 재정긴축을 단행할 경우 이는 한 회계기간 내의 재정수지의 급격한 변동 및 경기안정성 저해로 나타날 수 있다. 따라서 과소추계로 인한 양의 오차의 경우는 연도별로 분석하고, 과대추계로 인한 세수결손은 분기별로 분석하기로 한다. 이를 위해 재량적 재정정책에 의한 재정기조의 판단을 위해 재정충격지수(Fiscal Impulse: FI)¹⁰⁾를 계산하였는데, 고영선(2001)의 방법론을 사용하여 계산하였다. 여기서 양(+)의 FI는 확장기조를, 음(-)의 FI는 긴축기조를 의미한다. 이러한 재정운용이 적절했는지 판단하기 위해서는 경기상황에 대해 먼저 판단할 필요가 있다. 또한 경기상황에 대한 판단은 산출량 갭(output gap)의 변화분, 즉 산출격차로 판단하였다. 산출격차가 양(+)이라는 것은 산출격차가 전년에 비해 늘어나 상승국면에 있음을 의미한다. 반대로 산출격차가 음(-)이라는 것은 침체국면에 있음을 의미한다. 재량적 재정정책이 중립적인 경기조절 수단이 되기 위해서는 경기확장기에는 긴축적으로, 경기침체기에는 확장적으로 운영되어야 한다.

[표 18]과 [표 19]는 경기국면별 재량적 재정정책의 적절성 여부를 평가한 결과이다. 이에 따르면 우리나라 재정정책은 경기침체기보다 경기확장기에 안정화기능을 제대로 하지 못하는 것으로 나타났다. [표 18]에 따르면 1979~2022년 중에서 침체기에 해당하는 연도는 총 23개 연도로서, 대체적으로 확장적인 재정정책을 실시함으로써 경기 안정화에 기여하였으며, 침체기에 긴축정책을 실시한 해는 8개 연도로(34.8%) 분석되었다. 또 경기침체국면으로 구분된 23개 연도 중에 구조적 재정지

10) FI지표(Fiscal Impulse indicator)는 IMF에서 재정정책의 기조를 파악하기 위해 사용하는 지표로서, 이를 통해 재정정책이 GDP를 증가시키는가(즉, 재정정책기조가 확장적인가) 또는 감소시키는가(즉, 긴축적인가)를 판단할 수 있다. 단순화하여 설명하면 FI는 잠재 GDP 대비 구조적 재정수지의 차분으로 정의될 수 있다.

$$FI(t) = B^*_{(t-1)}/Y^*_{(t-1)} - B^*_{(t)}/Y^*_{(t)},$$

여기에서 B^* = 구조적 재정수지(structural balance),

Y^* = 잠재 GDP.

구조적 재정수지(B^*)는 실제 GDP가 잠재 GDP(Y^*) 수준에 머물고 있을 경우의 재정수지를 의미한다. 실제 재정수지를 B , 실제 GDP를 Y 라 하면, 호황기($Y > Y^*$)에는 세수호조 및 실업급여지출 감소 등으로 실제 재정수지가 구조적 재정수지를 상회($B > B^*$)하고, 불황기($Y < Y^*$)에는 세수증가 둔화 및 실업급여지출 증가 등으로 실제 재정수지가 구조적 재정수지를 하회($B < B^*$)한다. 재정정책의 기조를 파악하기 위해서는 먼저 구조적 재정수지를 추정한 후 구조적 재정수지의 증감을 살펴볼 필요. 만일 B^*/Y^* 가 증가($FI < 0$)하였다면 긴축기조라고 판단하고, 반대로 만일 B^*/Y^* 가 감소($FI > 0$)하였다면 확장기조라고 판단한다.

출 감소가 있었던 해는 7개 연도로 전체의 30.4%에 해당한다.

반면 같은 기간 동안 경기상승국면에 해당하는 연도는 총 20개 연도로서, 경기 상승에도 불구하고 확장정책이 시행된 해는 8개 연도(40.0%)에 달해 경기호황기에 침체기에 비해 재정정책이 안정화 기능을 하지 못한 것으로 분석되었다. 또한 경기 상승국면에 구조적 재정지출 확대가 있었던 해는 9개 연도에 달해 전체 경기상승국면의 45%에서 재정기조가 적절치 못했던 것으로 평가된다. 경기상승국면에 확장정책이 시행되었던 연도들 중에 절반 이상이 전년도의 과소추계로 양(+)의 세수오차가 발생한 연도임을 확인할 수 있다. 이상의 논의를 통해 양의 세수오차는 재정지출의 확대로 이어지는 경향성이 있으며, 이로 인해 경기상승국면에 재정의 경기 대응성이 낮아지는 결과를 초래하였다고 결론지을 수 있다.

[표 18] 경기침체국면의 재정기조 적절성 여부평가

	산출격차 (ΔY^*)	구조적 수지 (FI)	재정기조 mismatch	구조적 재정지출증가	재정기조 mismatch
1979	-1.01	-1.24	*	0.82	
1980	-2.97	1.14		0.30	
1981	-0.47	1.22		1.08	
1982	-3.65	-0.98	*	-0.94	*
1985	-1.00	-0.53	*	-0.40	*
1989	-1.92	0.90		0.89	
1992	-2.51	-1.41	*	-0.89	*
1993	-0.87	-0.60	*	-0.53	*
1996	-2.02	0.62		0.93	
1997	-0.90	0.76		0.39	
1998	-4.42	1.38		1.42	
2001	-0.21	0.13		-0.88	*
2003	-0.91	1.86		0.24	
2005	-0.69	0.11		0.39	
2006	-0.43	-0.02		0.82	
2008	-0.38	1.65		1.33	
2009	-0.71	2.65		1.81	
2011	-0.77	-0.11	*	-0.44	*
2012	-0.78	0.12		0.36	
2016	-0.09	-1.01	*	-0.19	*
2018	-0.41	-0.54	*	0.52	
2019	-0.83	2.09		1.71	
2020	-0.13	2.83		2.33	
		부적절 연도/총 연도(비율)		부적절 연도/총 연도(비율)	
		8/23(34.8%)		7/23(30.4%)	

[표 19] 경기상승국면의 재정기조 적절성 여부평가

	산출격차 (ΔY^*)	구조적 수지 (FI)	재정기조 mismatch	구조적 재정지출 증가	재정기조 mismatch	전기 세수오차율
1983	1.10	-2.29		-2.11		-10.28
1984	0.59	-0.12		-0.69		4.72
1986	1.44	-0.50		-1.14		-1.42
1987	1.32	-0.06		-0.32		1.11
1988	1.51	-0.32		-0.42		7.44
1990	2.15	1.15	*	0.92	*	11.24
1991	1.31	1.04	*	0.39	*	16.38
1994	2.10	0.10	*	0.51	*	-7.67
1995	0.59	0.23	*	0.10	*	-0.42
1999	2.20	-0.80		-0.52		-13.31
2000	2.37	-2.03		0.39	*	5.30
2002	0.81	-1.66		-1.88		-0.11
2004	0.23	0.34	*	-0.08		0.77
2007	1.96	-2.45		-0.12		1.94
2010	1.79	-2.53		-2.06		-6.60
2013	0.40	0.26	*	-0.32		-1.35
2014	0.35	0.55	*	0.06	*	-7.21
2015	1.14	0.58	*	0.63	*	-5.32
2017	0.35	-0.25		0.34	*	8.09
2021	2.83	-1.11		1.26	*	-2.26
		부적절 연도/총연도 8/20(40.0%)		부적절 연도/총연도 9/20(45.0%)		

자료: 국회예산정책처 작성

한편 당초 예상치 못했던 세수결손이 발생하는 경우 이를 보전하기 위한 대규모 세출감액, 추경편성 등은 해당 연도 내에서 재정기조의 급격한 전환으로 나타나 재정정책의 거시경제 안정화를 저해할 수 있다. 이를 확인하기 위해 대규모 세수결손으로 세출감액을 단행하였던 2013~2014년을 기준으로 그 전후 기간의 재정기조를 분석하기로 한다. 아래 [표 20]은 2011~2014년간의 관리재정수지를 상·하반기로 구분한 것이다. 이에 따르면 세수결손에 따른 세출감액이 강도 높게 실시되었던 2013년의 경우 상반기의 관리재정수지는 -46.2조원(GDP대비 -3.2%)의 대규모

적자에서 하반기에는 세출삭감 및 징세노력 강화로 25.0조원(GDP대비 1.8%)의 흑자로 전환된다. 이러한 상·하반기간의 관리재정수지의 격차(GDP대비 5%p)는 그 이전 기간에 비해 상당히 큰 규모이다. 2013년 당초 정부는 상반기 중 재정 조기집행¹¹⁾을 실시하고 추경예산을 편성하는 등 경기활성화를 도모하고자 노력하였다. 그러나 하반기에는 상반기 조기집행 및 세입결손으로 인한 재정여력 부족으로 재정지출이 급격히 감소함에 따라 긴축기조로 전환된다. 이러한 재정운용의 경향성은 2014년에도 나타난다. 만약 경기상황이 ‘상고하저(상반기에 성장률이 높다가 하반기에 낮아지는 것)’의 패턴으로 예상되는 상황에서 상반기에 재정 조기집행을 하고 하반기에 세수결손으로 긴축을 단행한다면 경기변동을 더 확대시킬 수 있다.

[표 20] 관리재정수지: 2011~2014년

(단위: 십억원, %)

		상반기(A)	하반기(B)	상·하반기 격차(A-B)
2011	관리재정수지	-19,194	5,740	-24,934
	(GDP대비)	(-1.4)	(0.4)	(-1.9)
2012	관리재정수지	-29,927	12,483	-42,410
	(GDP대비)	(-2.2)	(0.9)	(-3.1)
2013	관리재정수지	-46,158	25,035	-71,193
	(GDP대비)	(-3.2)	(1.8)	(-5.0)
2014	관리재정수지	-43,619	14,090	-57,709
	(GDP대비)	(-2.9)	(0.9)	(-3.9)

자료: 국회예산정책처 작성

보다 구체적으로 재정기조의 적정성 판단을 위해 분기별 재정충격지수(Fiscal Impulse: FI)를 계산했다. 먼저 산출격차로 경기국면을 살펴보면 우리 경제는 글로벌 금융위기를 겪은 2008~2009년의 침체국면에서 빠르게 회복되면서 2010년 이후부터 상승국면으로 전환된다. 그러나 유럽발 재정위기 여파 등으로 우리 경제는 2011년 하반기부터 다시 침체국면으로 전환되었다. 이후 전분기 대비 실질성장률이 1%를 넘지 못하는 수준의 침체국면이 지속되었으며, 이러한 경기부진은 2013년 하

11) 2013년 6월말 기준 재정집행실적은 60.3%로, 당초 계획된 조기집행 목표(60.0%)를 0.3% 초과하였다.(기획재정부 보도자료, ‘제9차 재정관리점검회의 개최’, 2013.7.19)

반기까지 이어졌다. 장기간 경기침체가 지속되었던 2011년 하반기부터 2014년까지의 재정정책기조를 살펴보면, 경기상황과는 상관없이 상반기 확대기조에서 하반기 긴축기조를 반복한다. 특히 2012년 하반기 들어 성장률이 더욱 둔화될 가능성이 높아졌음에도 불구하고 4/4분기에 세입결손을 보전하기 위한 긴축이 단행되었다. 경기침체는 2013년 3/4분기까지 지속되었다. 2013년 재정정책기조는 2012년과 마찬가지로 상반기 확장기조에서 3/4분기 다시 긴축기조로 전환된다. 또 2014년 1/4분기에는 완만한 경기상승기조임에도 불구하고 재정정책은 확대기조로 전환된다.

[표 21] 경기국면과 재정기조

(단위: %)

		실질성장률 ¹⁾	경기국면 ²⁾	재정기조 ³⁾	재정기조 msimatch
2008	I	0.5	상승	긴축	
	II	0.5	상승	확대	×
	III	0.9	상승	확대	×
	IV	-3.3	침체	확대	
2009	I	0.1	침체	확대	
	II	1.5	침체	확대	
	III	2.8	침체	중립	
	IV	0.4	상승	긴축	
2010	I	2.2	상승	중립	
	II	1.7	상승	긴축	
	III	1.0	상승	긴축	
	IV	1.0	상승	긴축	
2011	I	1.0	상승	긴축	
	II	0.6	상승	긴축	
	III	0.7	침체	확대	
	IV	0.6	침체	확대	
2012	I	0.6	침체	확대	
	II	0.5	침체	중립	
	III	0.4	침체	확대	
	IV	0.6	침체	긴축	×
2013	I	0.6	침체	확대	
	II	1.0	침체	확대	
	III	0.9	침체	긴축	×
	IV	0.9	상승	긴축	

		실질성장률 ¹⁾	경기국면 ²⁾	재정기조 ³⁾	재정기조 msimatch
2014	I	1.1	상승	확대	×
	II	0.5	상승	긴축	
	III	0.8	상승	긴축	
	IV	0.3	상승	확대	×

주: 1) 계절조정, 전기비값임

2) 산출격차의 변화가 양(+)이면 상승국면, 음(-)이면 침체국면으로 분류함

3) FI가 양(+)이면 확대, 음(-)이면 긴축을 의미함

자료: 국회예산정책처 작성

물론 FI의 수치만으로 재정정책의 경기대응이 적절한지 판단하는 것은 한계가 있다.¹²⁾ 또한 세수결손을 보전 또는 처리해야 하는 재정당국의 입장에서 볼 때 재정의 경기대응력 약화라는 명제는 부차적인 문제일 수 있다. 분명한 점은 재량적 재정정책을 사용하는 데 있어 가장 큰 문제는 이들 재량정책이 경기상황에 맞게 적기에 시행되지 못하면 정책시차 등으로 인해 오히려 경기 불안정을 초래할 가능성이 있다는 점이다. 경기상황에 관계없이 세수의 과대전망을 보완하기 위한 조치로 추경예산이 편성되거나 하반기 인위적 세출감액으로 상반기의 확대재정정책이 하반기의 긴축기조로 반복되는 관행이 정착된다면 오히려 경기 불안정성을 초래할 가능성이 증대된다. 특히 2012년 하반기와 2013년 하반기에 세수결손을 보전하기 위해 불가피하게 취해졌던 긴축기조는 장기 저성장 추세와 경기회복 기반이 미약한 상황에서 재정지출의 급격한 축소와 재정기조의 전환 등으로 경기를 더욱 위축시켰을 가능성이 있다.

12) 구조적 재정수지를 계산할 때 잠재GDP, 구조적 재정수입, 구조적 재정지출의 계산에는 많은 불확실성이 내포되어 있기 때문에 FI의 수치에 너무 많은 의미를 부여하는 것은 바람직하지 않다.

Ⅲ. 세수오차 원인 분석¹³⁾

본 장에서는 세수오차 발생 원인에 대해 다양한 각도에서 살펴보기로 한다. 앞서 II장에서 살펴본 세수오차의 주요한 특징은 경기상승기에 오차율의 크기와 빈도가 경기침체기에 비해 크다는 점, 세수오차율의 절댓값은 과거에 비해 커지지 않은 반면, 경기 변동성 완화를 감안한 상대적 세수오차율은 최근 커지고 있는 점, 최근 세수오차의 확대를 주도하는 세목은 법인세·양도소득세 등인 점으로 요약할 수 있다. 본 장에서는 이러한 세수오차율의 특징을 중심으로 그 원인을 분석해보기로 한다.

1. 대규모 세수오차 발생 원인

가. 경기국면 전환과 세수오차

본 절에서는 대규모 세수오차는 왜 발생하는지, 또 어떤 특징을 가지는지 살펴본다. 이를 위해 먼저 이례적으로 큰 세수오차는 언제 발생하는지 살펴보기로 한다. 이를 위해 양(+)의 세수오차와 음(-)의 세수오차 각각에 대해 평균값(+6.5%, -4.5%)을 초과하여 세수오차가 발생한 연도와 경기순환 지표와의 연관성을 살펴봤다. 본고에서 경기순환지표는 GDP갭의 전년대비 차분값과 통계청의 동행지수 순환변동치의 차분값을 활용했다.

아래 [표 22]는 이들 지표들 간의 관계를 나타낸다. 이에 따르면 평균치를 초과하는 세수오차는 대부분 경기순환지표의 방향이 급격히 변화하는 시점에 발생하는 것으로 분석된다. 즉 GDP갭의 차분값이 전년의 양(+)의 값에서 금년 음(-)의 값으로 전환되는 시점에 대규모 음(-)의 세수오차가 발생하며, 반대로 전년의 음(-)의 값에서 금년 양(+)의 값으로 전환되는 시점에 대규모의 양(+)의 세수오차가 발생한다. 또 GDP갭의 차분값이 1.0%p를 초과하는 정도로 큰 경우에 대규모 세수오차가 발생하는 것으로 관측된다. 따라서 예상치 못한 경기변동이 큰 세수오차를 유

13) 본 장의 내용은 심혜정(2015), 심혜정(2018), 심혜정(2022)의 원고 일부 내용을 바탕으로 추가적 분석결과를 포함하여 작성되었다.

말하는 주된 원인임을 알 수 있다.¹⁴⁾

한편 급격한 경기국면 전환으로 큰 규모의 세수오차가 한해 발생하면 그 이후 2~3년동안 동일한 방향의 세수오차가 지속되는 현상을 보인다. 이 부분에 대해서는 다음 절에서 자세히 살펴보기로 한다.

[표 22] 경기국면과 세수오차

연도	세수오차 (%)	GDP갭 차분값 (%p)	동행지수 순환변동치 차분값(%p)	기준 순환일
1971	-4.0	-2.2	-1.9	
1972	-15.7	0.5	-3.7	저점
1973	5.4	2.2	6.5	
1974	1.4	5.1	-0.5	정점
1975	2.9	-1.4	-3.8	저점
1976	4.9	-0.9	0.9	
1977	6.1	-1.2	-1.6	
1978	9.1	2.2	4.6	
1979	10.0	-1.0	0.5	정점
1980	4.4	-3.0	-4.1	저점
1981	-1.3	-0.5	2.0	
1982	-10.3	-3.7	-1.6	
1983	4.7	1.1	1.3	
1984	1.8	0.6	0.1	정점
1985	-1.4	-1.0	-2.4	저점
1986	1.1	1.4	1.5	
1987	7.4	1.3	1.3	
1988	13.7	1.5	-0.9	정점
1989	11.2	-1.9	-0.8	저점
1990	16.4	2.1	0.5	
1991	5.0	1.3	1.4	정점
1992	-3.4	-2.5	-1.9	저점
1993	-7.7	-0.9	-2.1	
1994	-0.4	2.1	1.9	
1995	2.1	0.6	3.5	
1996	-0.7	-2.0	1.9	정점
1997	-8.1	-0.9	-1.1	

14) 이와는 별도로 급격한 경기변동이 없었음에도 불구하고 세수오차가 평균치를 초과하는 기간이 있다. 예를 들어 2013~2014년과 2016~2018년이다. 동 기간은 경기변동 이외의 요인이 세수오차로 나타났는데, 먼저 2013년은 경기여건에 비해 이례적으로 세입예산을 과대편성했던 해이다. 이로 인해 2013년 음(-)의 세수오차가 발생했으며, 그 영향이 2014년에도 미쳤다. 또 2016~2018년은 경기지표로 설명되지 않은 부동산 시장의 호조로 자산관련 세수가 급등했으며, 이로 인해 양(+)의 세수오차가 발생하였다.

연도	세수오차 (%)	GDP갭 차분값 (%p)	동행지수 순환변동치 차분값(%p)	기준 순환일
1998	-13.3	-4.4	-8.8	저점
1999	5.3	2.2	3.9	
2000	14.1	2.4	2.5	정점
2001	-0.1	-0.2	-1.7	저점
2002	0.3	0.8	1.7	정점
2003	0.8	-0.9	-1.2	
2004	-3.6	0.2	0.2	
2005	-2.4	-0.7	-1.4	저점
2006	1.9	-0.4	1.2	
2007	8.8	2.0	1.5	정점
2008	1.0	-0.4	-0.9	
2009	-6.6	-0.7	-2.2	저점
2010	4.1	1.8	1.9	
2011	2.5	-0.8	0.4	정점
2012	-1.4	-0.8	-0.5	
2013	-7.2	0.4	-0.3	저점
2014	-5.3	0.3	0.1	
2015	-1.5	1.1	0.0	
2016	8.1	-0.1	0.5	
2017	8.7	0.3	1.4	정점
2018	8.7	-0.4	-0.7	
2019	-0.5	-0.8	-1.0	
2020	-2.3	-0.1	-2.1	저점
2021	17.8	2.8	1.5	
2022	13.3	0.2	0.8	

자료: 국회예산정책처 분석

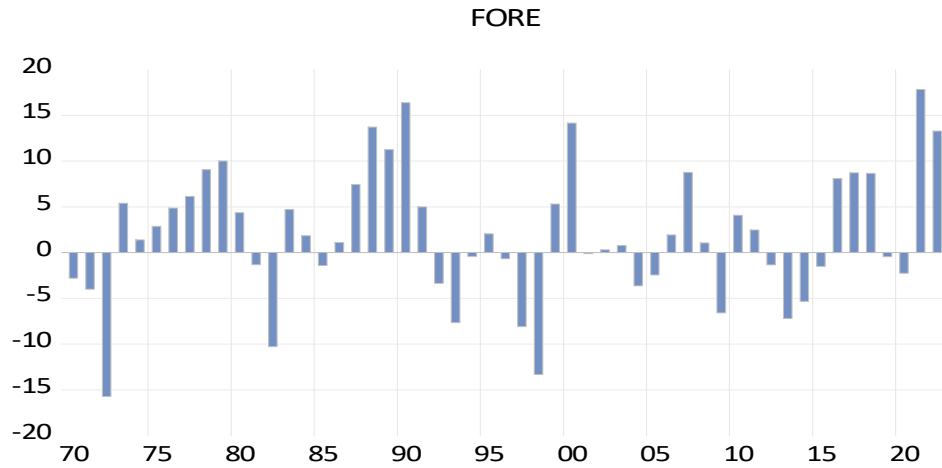
나. 같은 방향의 오차 차년도 지속

앞서 언급한 바와 같이 특정 연도의 대규모 세수오차는 당해연도뿐만 아니라 그 이후연도에도 동일한 방향의 세수오차로 이어지는 경향이 있다.

아래 그림은 연도별 세수오차 추이를 나타낸다. 과소추계로 인한 양(+)의 오차율이 압도적으로 높았던 1990년대 이전을 제외하고 그 이후 기간만을 살펴보더라도 한 해의 대규모 세수오차는 그 이후 2~3년 동안 동일한 방향의 세수오차로 이어지는 경향성을 나타낼 수 있다.

[그림 9] 연도별 세수오차 추이

(단위: %)



주: 세수오차율을 $FORE$, 실제 세수를 AT , 세수전망치(본고에서는 본예산상의 세수를 의미) BT 라고 할 때, $FORE = [(AT - BT) / AT] \times 100$ 로 산출

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

[표 23]은 세수오차가 시계열로 상관관계가 있는지 분석한 결과이다. 결과에 따르면 당해연도의 세수오차(t)와 전기($t-1$) 또는 전전기($t-2$)의 세수오차 간에 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

[표 23] 세수오차의 시계열 상관성 분석

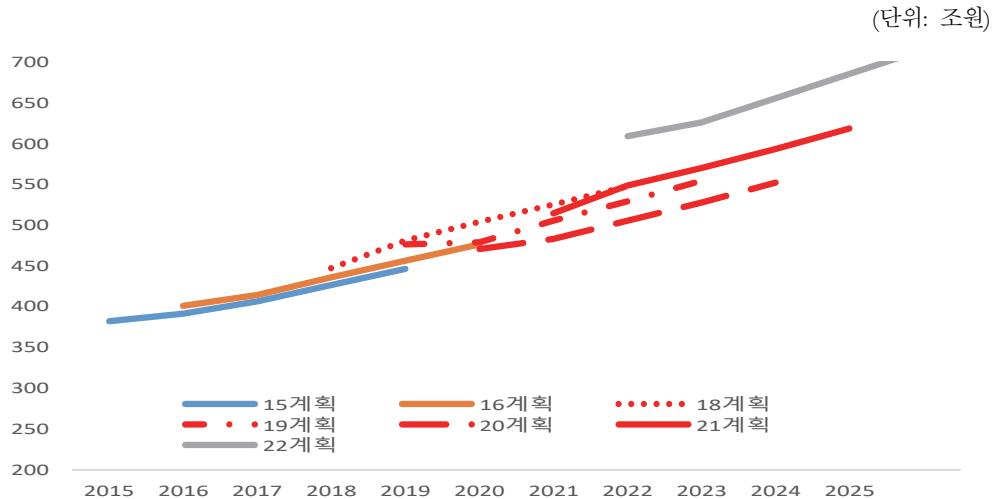
Correlation (t값)	세수오차 (t)	세수오차 (t - 1)	세수오차 (t - 2)	세수오차 (t)	세수오차 (t - 1)	세수오차 (t - 2)
세수오차(t)	1.000 -			1.000 -		
세수오차(t - 1)	0.398 (3.041)***	1.000 -		0.406 (2.477)**	1.000 -	
세수오차(t - 2)	-0.074 (-0.523)	0.361 (2.715)***	1.000 -	-0.179 (-1.017)	0.382 (2.301)**	1.000 -
분석기간	1970~2022			1990~2022		

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄

자료: 국회예산정책처 분석

이러한 추계오차 간의 시계열 상관성(Serial Correlation)은 중기재정계획에도 누적적으로 영향을 미치게 된다.

[그림 10] 국가재정운용계획상 재정수입



자료: 기획재정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 분석

이처럼 세수오차 간의 시계열 상관성이 존재하는 원인으로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫 번째 원인은 세수추계의 베이스가 되는 기준연도 자료의 오류에서 비롯될 수 있다. 과세당국이 다음연도의 세입전망을 실시하는 시기는 대략 당해연도 7~8월쯤인데, 이 시기에는 다음연도 세입추계의 기초(base)가 되는 당해연도의 세수오차가 어느 정도인지 정확하게 가늠하기 어려운 시점이다. 따라서 과소 또는 과대추계된 베이스를 사용할 경우 다음연도에도 동일한 방향의 오류가 나타날 가능성이 높아질 수밖에 없다.

두 번째 원인은 기준연도의 세수오차가 크게 발생하였을 때 이러한 세수오차의 원인을 제대로 파악하지 않고 동일한 추계방식과 관행으로 다음연도 세입예산을 편성함에 따라 동일한 오류를 발생시킬 가능성이 있다. 즉 기준연도 세수오차의 발생 원인이 일시적인 원인에 의한 것인지 구조적인 변화에 의한 것인지에 따라 전망방법도 달라져야 하는 것이다. 만약 당해연도 세수오차의 원인이 일시적인 원인에 의한 것이라면 내년 세수추계 시 동일한 세수추계 방식을 적용하더라도 크게 문제되지 않을 수 있다. 그러나 경기전환국면이거나 세법개정의 경제적 파급효과가 예상

보다 크고 장기적으로 지속되는 경우 등 구조적인 원인에 의한 것이라면 기존의 추계방식을 그대로 적용할 경우 동일한 오류가 발생될 수밖에 없다. 그러나 현실적으로는 세입예산 편성시점에 추계 담당자가 세수오차의 발생 원인이 일시적인 것인지 구조적 변화에 의한 것인지 정확하게 파악하기 힘들다. 뿐만 아니라 설사 구조적인 원인에 기인한다 하더라도 당해연도 예산편성시점에 구조적인 변화를 정확히 진단하기 위한 데이터를 확보하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 동일한 추계방식과 관행으로 다음연도 세입예산을 편성할 개연성이 높다.¹⁵⁾ 이 경우 동일한 오류를 발생시킬 가능성이 증대한다.

2. 경기변동 대비 상대적 오차율 확대 원인

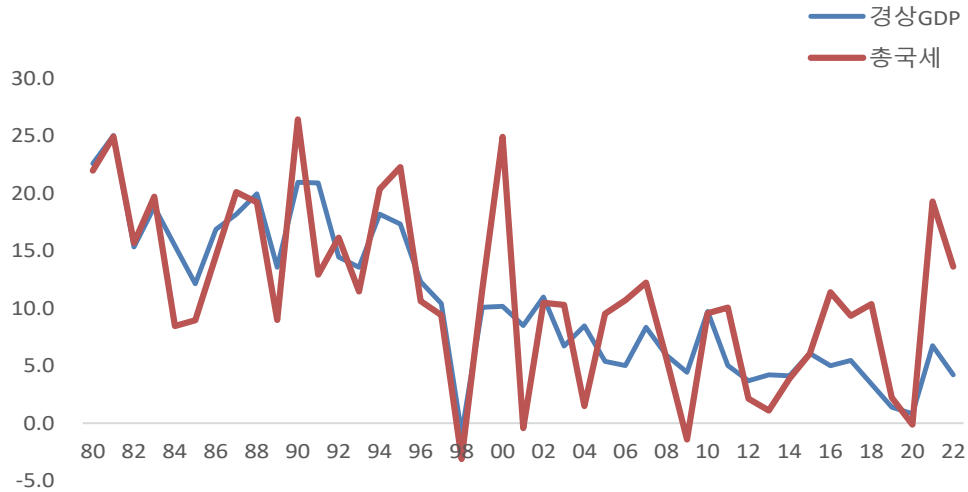
가. 경제성장률과 세수증가율 간의 관계 약화

성장률과 국세수입의 방향성은 장기적인 관점에서 동행적으로 움직인다는 점(pro-cyclicality)에서 이론의 여지가 없다. 그런데 단기적으로는 경상성장률과 국세수입의 방향성이 불일치하는 현상이 나타나고 있으며, 최근 그 정도가 심해진 것은 정확한 세수추계를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 아래 [그림 11]은 경상성장률과 국세수입 증가율 간의 관계를 나타낸다. 이에 따르면 세수증가율과 성장률 간의 관계 추이는 2000년 이전과 그 이후로 구분되는 특징을 보이고 있다. 즉 2000년대 이전에는 경상성장률과 국세수입 증가율이 대체로 동일한 방향성을 나타내고 있다. 반면 2000년대 이후에는 둘 간의 방향성이 불일치하는 현상이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

15) Rudolph G. Penner(2008)는 미국 CBO의 세수추계 경험을 소개하는 논문에서, 추계 담당자는 불확실한 상황에서 세수추계에 구조적인 원인이 있음을 간주하고 모형을 바꿀 경우 그 오차가 오히려 더 커질 가능성이 있기 때문에 일시적 원인(temporary aberration)으로 간주하려는 경향이 훨씬 강하다고 주장한다.

[그림 11] 경상성장률과 국세수입 증가율의 추이

(단위: %)



자료: 한국은행, 「경제통계시스템」, 통계청, 「KOSIS」를 바탕으로 국회예산정책처 분석

이러한 경향성은 국세수입 증가율과 경상성장률 간의 상관관계 분석을 통해서도 확인할 수 있다. [표 24]에 따르면 둘 간의 상관계수는 1970년대에서 1990년대 0.8~0.9 정도로 높았던 것이 2000년대 절반 수준인 0.4~0.6으로 떨어지고 통계적으로도 둘 간의 관계의 유의성도 낮아지는 것을 확인할 수 있다.

[표 24] 경상성장률과 국세수입 증가율 간의 상관관계 분석

	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년 이후
상관계수	0.88***	0.89***	0.78***	0.41	0.61**
(p값)	(0.000)	(0.000)	(0.005)	(0.235)	(0.033)

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄

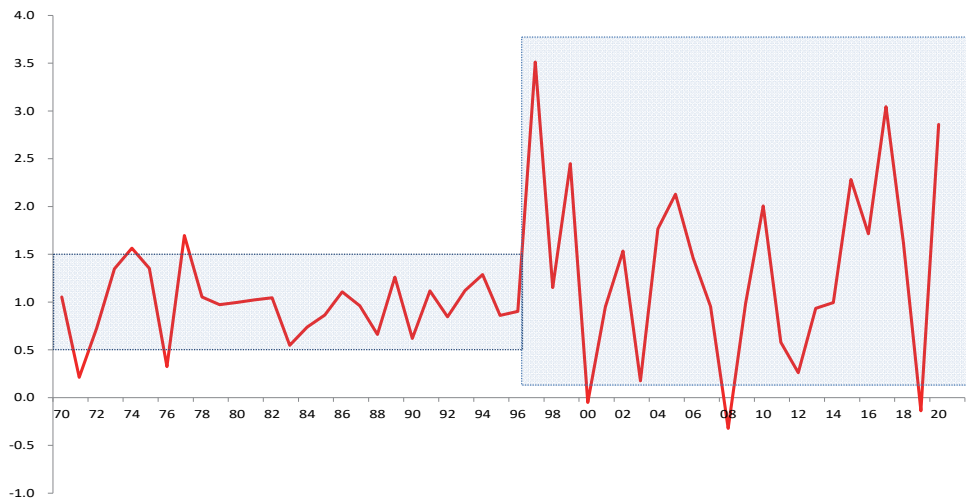
자료: 한국은행, 「경제통계시스템」, 통계청, 「KOSIS」를 바탕으로 국회예산정책처 분석

2000년대 이후 경제성장률과 세수증가율 간의 괴리 확대는 국세수입 탄성치 추이로도 확인할 수 있다. 아래 [그림 12]는 경상성장률에 대한 국세수입의 탄성치를 나타낸다. 국세수입의 탄성치는 성장률 변화에 따라 세수증가율이 얼마나 변화할 것인가를 가늠하는 대표적인 지표로 활용되고 있으며, 세수추계에도 종종 활용

되고 있다.¹⁶⁾ 이에 따르면, 1990년대 중반까지 국세수입의 탄성치는 평균 1.1 수준에서 등락하다가 1998년 이후 변동폭이 크게 확대되었다. 다만, 1998~1999년은 외환위기로 이례적인 경기급락과 세수변동을 겪었던 기간이므로 이를 제외할 필요가 있다. 외환위기시를 제외할 경우 2000년 이후에도 국세수입의 탄성치는 매우 큰 폭으로 등락을 반복하고 있는 것을 알 수 있다.

이처럼 2000년대 이후 경제성장률과 국세수입 증가율 간의 상관관계 약화는 세수추계에 있어서 중요한 함의를 가진다. 먼저 경기 변동성이 약화되더라도 세수 증가율의 변동폭은 커질 수 있어 세수추계가 과거보다 어려워질 수 있다는 점이다. 무엇보다 경성장률 및 거시지표에 의존한 기존 세수추계 모형으로는 정확한 세수추계를 하기 어렵다는 점이다. 이하에서는 이처럼 경제성장률과 세수증가율 간의 관계가 약화된 원인을 살펴보기로 한다.

[그림 12] 국세탄성치 추이



자료: 한국은행, 「경제통계시스템」, 통계청, 「KOSIS」를 바탕으로 국회예산정책처 분석

16) 국세수입 탄성치란 GDP가 1% 변할 때 국세수입이 몇 % 변하는가를 나타내는 지표이다. 엄밀한 의미의 국세수입 탄성치는 경제성장률에 따른 세수의 자연증가분만을 의미하는 것으로서, 조세구조의 변화, 인플레이션 등이 종합적으로 반영된 조세부양성(Tax Buoyancy)과는 다른 개념이다. 그러나 현실적으로 조세구조의 변화 등을 배제한 경제성장률에 따른 세수의 자연증가분만을 구분하기 어렵기 때문에 통상적으로는 조세 부양성을 활용하여 성장률 변화에 따른 세수효과를 추정하고 있다. 이하에서 국세의 탄성치는 경기효과, 세법개정효과 등이 모두 포함된 국세 부양성을 의미함을 밝혀둔다.

$$\eta = (T_t/T_{t-1} - 1)/(Y_t/Y_{t-1} - 1)$$

나. 조세구조의 변화

본고는 앞서 경기변동폭에 대비한 상대적 세수오차율이 최근 더 커지고 있음을 지적한 바 있다. 이는 국세수입이 경기상황에 더욱 민감하게 변동함을 의미한다. 이처럼 국세수입 증가율이 경기상황에 보다 민감하게 변동하는 원인은 조세구조의 변화에서도 찾을 수 있다. 법인세·소득세 등 소득과세가 총조세에서 차지하는 비중과 자산관련 세수가 차지하는 비중의 증가 등이 그것이다. 이러한 조세구조의 변화가 세수 증가율의 변동폭 확대로 이어지면서 세수추계오차를 크게 하는 주요한 요인이 되고 있다.

(1) 소득과세 비중의 증가

아래 [표 25]는 1980년대 이후 2022년까지 세수오차율을 주요 세목별로 분해한 것이다. 이에 따르면 법인세 오차율의 절댓값 평균은 10.1%로 가장 높고, 다음으로 소득세가 8.5%로 높은 것을 확인할 수 있다. 반면 부가가치세 오차율의 절댓값 평균은 5.5%에 그치고 분산값도 다른 세목에 비해 작아 상대적으로 오차율이 낮은 것을 확인할 수 있다.

[표 25] 주요 세목별 세수오차율: 1980~2022년

(단위: %)

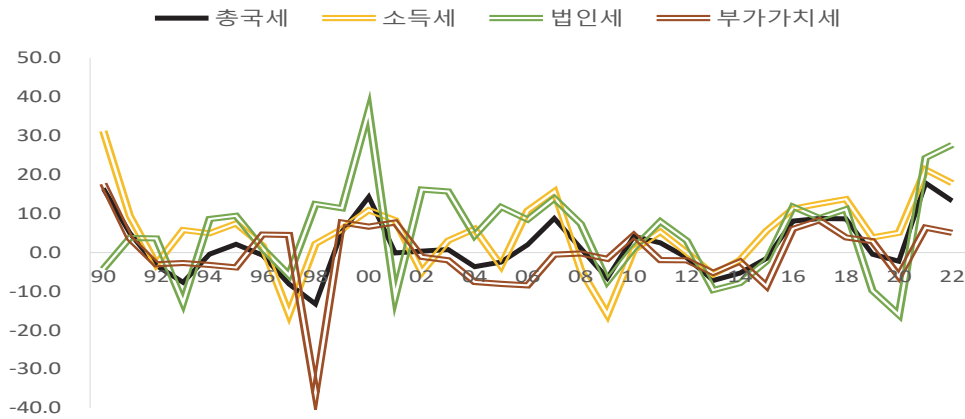
	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대	2020 ~2022년	1980 ~2022년
세수오차의 절댓값						
국세	9.9	6.2	4.0	4.8	11.1	6.6
소득세	8.9	8.8	8.4	6.0	14.7	8.5
법인세	8.9	7.3	13.3	7.3	22.7	10.1
부가가치세	4.1	8.7	4.4	4.6	5.9	5.5
세수오차의 표준편차						
국세	4.5	5.0	4.3	3.1	6.5	5.1
소득세	7.9	8.4	4.5	4.6	7.0	7.0
법인세	8.4	4.0	8.5	3.6	4.9	7.7
부가가치세	3.9	10.0	3.3	2.3	0.6	5.8

주: 본예산 대비 오차율을 의미함

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

[그림 13] 주요 세목별 세수오차율 추이

(단위: %)



주: 본예산 대비 오차율을 의미함

자료: 기획재정부, 「예산개요」, 각 연도, 「한국통합재정수지」, 각 연도, 「월간 재정동향」을 바탕으로 국회예산정책처 분석

한편 세목별 비중을 살펴보면 세수오차율이 상대적으로 큰 법인세·소득세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 늘어나는 것을 확인할 수 있다([표 26]). 총국세에서 소득세수가 차지하는 비중은 1980년대 12.9% 수준에서 1990년대 22.4%로, 2020년 이후에는 32.8%로 확대되었다. 특히 법인세수가 총국세에서 차지하는 비중은 1980년대 9.8%에서 1990년 14.6%로, 2000년대 이후 20%를 상회하는 수준으로 급증하였다.

[표 26] 세목별 비중 추이

(단위: 총국세 대비, %)

	소득세	법인세	부가가치세	기타	총국세
1980년대	12.9	9.8	24.3	53.1	100.0
1990년대	22.4	14.6	26.9	36.1	100.0
2010년대	25.7	22.3	26.1	25.9	100.0
2020~2022년	32.8	22.0	21.3	23.9	100.0

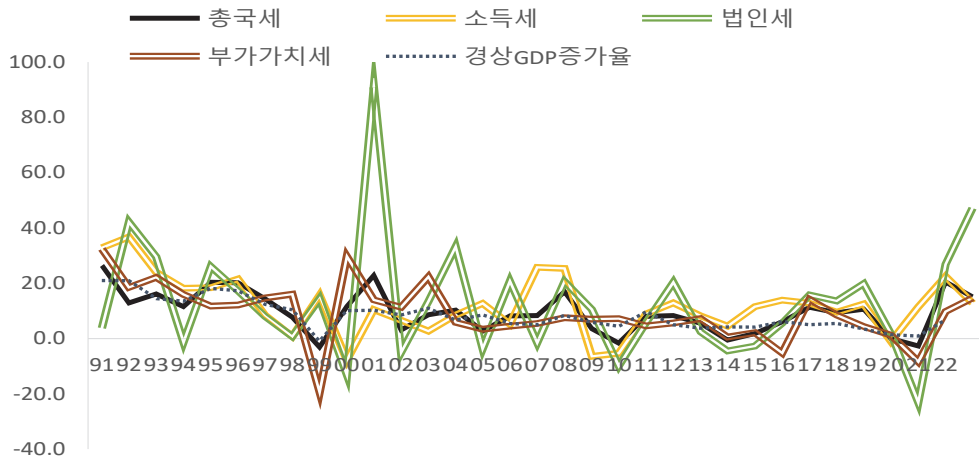
자료: 통계청, KOSIS 연도별 조세부담 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그렇다면 이처럼 법인세와 소득세 등 소득과세의 오차율이 소비과세에 비해 높은 이유는 무엇일까? 이는 법인세·소득세 등 직접세가 경기변동에 민감하게 반응하는 현상 자체로 설명될 수 있다. 누진과세 체계, 경기상황에 따라 변동성이 큰 자본이득(capital gain)이 소득세와 법인세에 반영될 가능성, 법인세 과세체계의 내재적 특성 등으로 법인세와 소득세는 경기에 더욱 민감하게 반응한다.

특히 2000년대 이후 법인세수 비중의 급등 및 변동성 확대는 주목할 만한 특징으로 인식된다. 법인세수의 변동성은 이월결손금 공제, 정세시차 등 법인세제의 구조적 특성에 상당부분 기인하는 측면이 크다. 보통의 경기순환 사이클을 가정할 경우 법인세의 탄성치는 1.0 수준에서 등락하는 모습을 보이는 반면, 기업 결손을 유발할 정도의 경기의 급락은 법인세의 탄성치를 크게 확대시킨다. 예를 들어, t 기에 A기업이 경기악화로 결손을 시현하였고 $t+1$ 기부터 경기가 호전되기 시작하여 이익을 시현하였다면 A기업은 $t+1$ 기에 t 기에 발생한 결손금을 공제받게 된다. 이 경우 $t+1$ 기의 과세소득 증가율은 영업이익 증가율보다 낮아진다. 따라서 $t+1$ 기에는 법인세 탄성치가 상대적으로 낮은 수준에 머무르게 된다. 이후 $t+2$ 기에도 경기상승 국면이 이어져 $t+1$ 기와 동일한 수준의 영업이익을 시현하였다고 가정할 때, $t+2$ 기에는 결손금 공제가 전기보다 작기 때문에 전기와 동일한 영업이익을 시현하였다고 하더라도 $t+2$ 기의 과세소득 증가율은 전기보다 크게 증가하게 된다. 이로 인해 $t+2$ 기의 법인세 탄성치는 예년보다 높은 수준을 기록하게 된다. 실제로 1998년 외환위기를 겪은 후 2년 이후인 2000년 탄성치는 2.31을 기록하였으며, 글로벌 금융위기를 겪었던 2009년에는 탄성치가 -0.43 에서 2년 후인 2011년에는 1.53으로 상승하였다. 이러한 법인세제의 특성으로 인해 경기여건이 급변할 경우 법인세의 탄성치는 크게 요동치게 된다. 법인세는 경기에 민감한 세목으로 외환위기 이후 경제상황이 급변함에 따라 세수 변동폭이 다른 세목에 비해 크게 확대되었다. 또한 기업들의 조세전략 확대로 법인세 유효세율이 경기상황에 따라 더 탄력적으로 움직이면서 법인세수의 추정을 더욱 어렵게 하고 있다.

[그림 14] 주요 세목별 세수증가율

(단위: %)



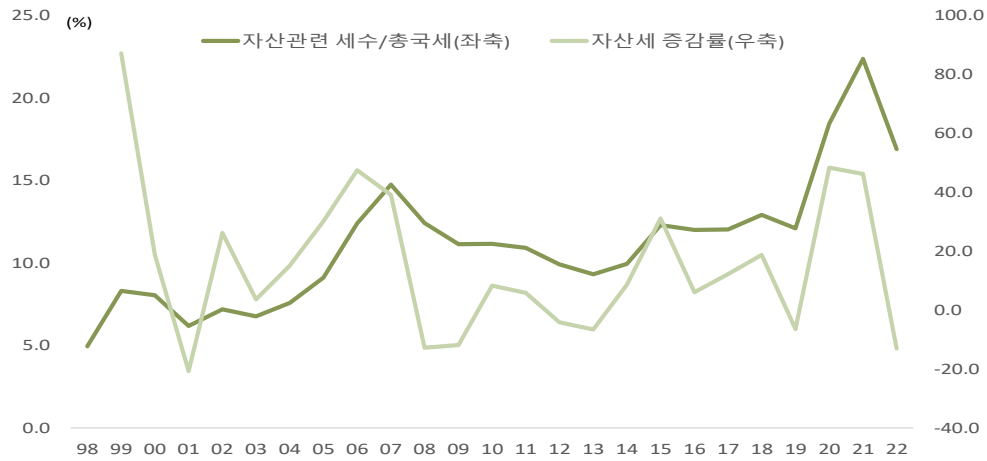
자료: 통계청, KOSIS 연도별 조세부담 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 자산시장의 변동이 세수에 미치는 효과 확대

2000년대 이후 경상성장률보다 세수증가율의 변동폭이 커진 현상의 또 다른 원인은 총조세에서 자산관련 세수의 비중이 증가한 데 있다. 양도소득세, 증권거래세, 상속·증여세, 종합부동산세 등 자산관련 세수가 총국세에서 차지하는 비중은 1990년대 5%대 수준에서 2000년대 10%를 상회하는 수준으로 높아졌고, 자산시장의 호조를 보였던 2020년에서 2022년 중에는 20%를 상회하는 수준으로 높아졌다.

문제는 자산시장의 상황에 따라 자산관련세수는 증감률의 변동이 크다는 점이다. 2005~2007년 중 양도소득세, 종합부동산세, 증권거래세, 상속·증여세 등 자산가격변동에 따른 관련세수의 증가율은 33~55%에 달하였다. 이러한 자산관련 세수의 급등은 전 세계적인 부동산 경기의 호조와 함께, 2006년부터 본격 시행된 부동산세제 개편에 따른 시장충격으로 양도소득세, 종합부동산세 등 부동산 관련 세수가 급등한 데 그 원인이 있다. 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기의 여파로 부동산시장의 거품이 붕괴되면서 자산시장은 침체국면으로 전환되었다. 이로 인해 자산관련 세수의 증가율은 -15%로 급락하였다. 2020~2021년에도 전반적인 시장의 유동성이 풍부한데다 자산관련 세제 강화 등으로 자산관련 세수의 비중은 전년대비 46~48%대로 급등했다가 2022년에는 -13%대로 급락했다.

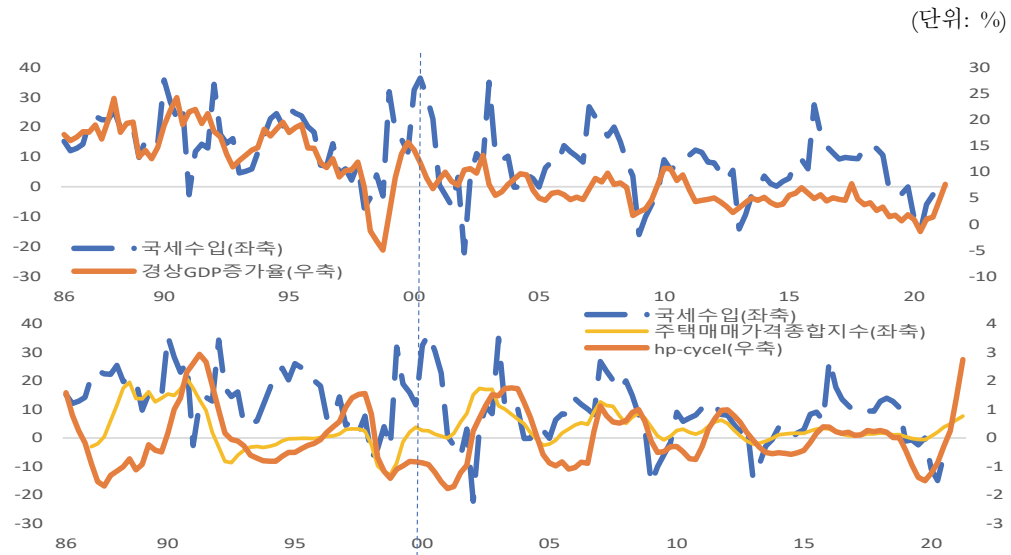
[그림 15] 자산관련 세수 추이



자료: 통계청, KOSIS 연도별 조세부담 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 자산시장의 변동에 따라 자산관련 세수의 변동성이 커지면서 전체 세수증가율의 변동성 확대로 이어지고 있다. [그림 15]에서 보는 바와 같이 2000년대 이후 세수증가율의 변동폭이 커졌고 자산시장과 세수증감이 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

[그림 16] 세수증가율과 주택 가격



주: 국세수입은 총국세수입 증가율을 의미함

자료: 국회예산정책처 분석

세수증감률에 부동산 시장이 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과도 이를 뒷받침한다. 본 보고서는 세수증감률에 부동산 지표가 영향을 미치는지 회귀분석을 실시했다. 이를 위해 국세수입 증가율을 설명하는 일반적인 변수(경상성장률) 이외에 부동산 지표를 독립변수에 추가로 포함하여 이들 부동산 지표가 종속변수인 국세수입 증가율을 설명하는 변수로서 유의한지 검증했다. 또한 2000년대 이후 부동산 지표가 세수증감률에 미치는 정도가 달라졌는지 알아보기 위해 2000년대 이후 기간더미에 부동산 지표를 결합한 변수를 추가했다. 회귀식은 아래 식(2)과 같다. 식에서 Y 는 국세수입 증감률을, GDP 는 경상성장률을, HP 는 주택가격 지수를, D_{00} 은 2000년 이후 기간더미이다. 주택가격 지수(HP)는 본고에서 구한 hp-cycle을 활용하는 안([표 27]의 1열)과 주택매매가격지수 증감률을 사용하는 안([표 27]의 2열)에 대해 각각 회귀분석을 실시했다.

$$Y = \alpha(c) + \beta(GDP) + \gamma(HP) + \delta(HP \times D_{00}) + \epsilon, \quad \text{식(2)}$$

회귀분석 결과에 따르면, 관심 변수인 주택가격(HP)은 세수증감률과 통계적으로 유의한 관계를 갖는 것으로 나타났다. 주목할 것은 주택가격과 세수증감률은 2000년대 이전까지는 음(-)의 상관관계에서 2000년대 이후부터는 양(+)의 상관관계로 반전한다. 이것은 부동산 시장의 불완전성이 예상치 못한 세수증감으로 이어졌다는 것을 의미한다.

[표 27] 국세수입 증감률에 대한 회귀분석 결과

	(1) ¹⁾	(2) ²⁾
C	0.726 (0.519)	-0.645 (-0.382)
GDP	1.028 (8.266) ^{***}	1.145 (7.323) ^{***}
HP	-2.998 (-2.795) ^{***}	-0.207 (-1.206)
HP*D ₀₀	5.565 (3.518) ^{***}	0.444 (1.666) [*]
R - squared	36.8	32.5
Durbin - Watson stat	1.10	1.03
Sample (adjusted):	1986.Q1 2020.Q4	1987.Q1 2020.Q4
Included observations:	140	136

주: 1) 설명변수 HP변수로 본고에서 추정된 hp-cycle을 활용함

2) 설명변수 HP변수로 주택매매가격지수의 전년동기대비 증감률을 활용함

1. () 안은 t값을 의미함

2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄

자료: 국회예산정책처 분석

두 기간의 주택가격과 세수증감률 간의 관계를 주택가격 상승기와 하락기로 구분하여 살펴보면, 2000년대 이전에는 주택가격의 상승 또는 하락과 상관없이 주택가격과 세수증감률은 대체로 음(-)의 관계를 보인다. 반면 2000년대 이후에는 주택가격 하락시 주택가격과 세수증감률 간의 음의 계수 값이 더 커졌으며, 주택가격 상승시 주택가격과 세수증감률이 양(+)의 관계로 반전하였다.¹⁷⁾ 이러한 현상은 2000년대 이후 부동산 시장의 변동이 세수증감률에 그 이전에 비해 상대적으로 크게 영향을 미치고 있으며, 특히 부동산 시장 호조기의 세수증가율에 미치는 영향이 침체기의 세수감소율에 미치는 영향에 비해 크게 나타날 수 있음을 의미한다.

17) 이처럼 2000년대 이후 부동산 시장이 세수증감률에 미치는 영향이 커진 데는 자산 관련 세수가 차지하는 비중이 상승한 데 일차적 원인이 있다. 총국세에서 자산세수가 차지하는 비중은 2000년대 이전 7.1%에서 2000년대 이후 11%로 상승하였고, 이들 자산세수의 변동성이 전체 국세 증가율 변동에 더 크게 영향을 미치게 됐다.

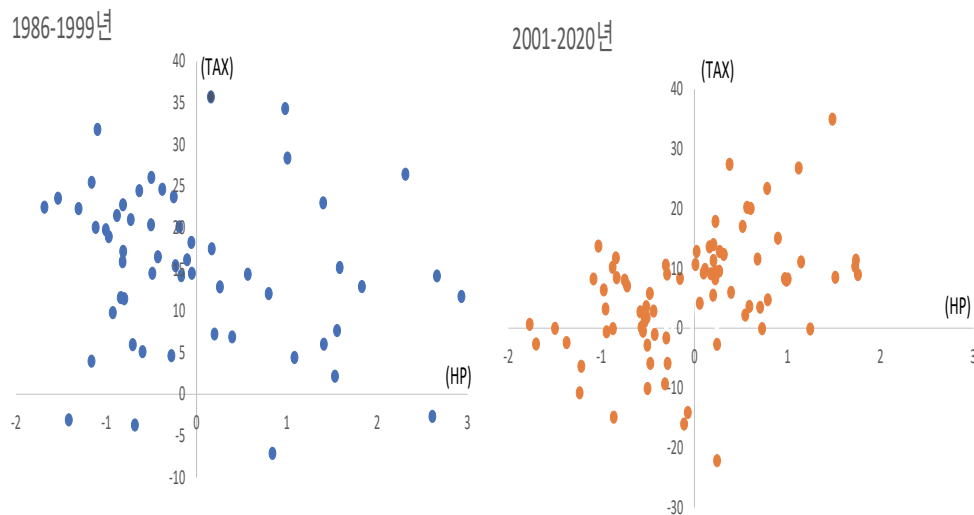
[표 28] 주택가격 상승기와 하락기의 주택가격과 세수증감률 간의 상관관계

	1986~1999년	2001~2020년
주택가격 하락시	-0.0496	-0.1086
주택가격 상승시	-0.1547	0.1679

자료: 국회예산정책처 분석

[그림 17] 주택가격 상승기와 하락기의 주택가격과 세수증감률 간의 관계

(단위: %)



주: 그래프의 가로축은 주택가격을 나타내 오른쪽으로 갈수록 주택가격이 장기추세치보다 높아짐을, 왼쪽으로 갈수록 주택가격이 낮아짐을 의미한다. 세로축은 전년동기대비 세수증감률을 나타냄
자료: 국회예산정책처 분석

다. 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향 확대

기존의 세수추계 모형은 대부분 평균이나 총량적 지표에 기반하여 설정되어 있다. 즉 세입기반이 되는 임금·소비·소득 자료의 평균치나 총량적 수치를 세수추계의 변수로 활용하고 있다. 그러나 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향이 확대되고 있다. 여기에는 소득·임금격차의 확대를 하나의 원인으로 지적할 수 있다.

1990년대 이후 전 세계적으로 소득불균형이 심화되는 추세를 보이고 있으며,

이러한 소득불균형의 심화로 전체 세수에서 고소득층·대기업의 세수가 차지하는 비중이 증가하고 있다. 우리나라는 세부담의 상위계층 집중도가 다른 국가에 비해 높은 것으로 평가된다.¹⁸⁾ 2021년 기준 소득 상위 1%가 부담하는 소득세 비중은 42.0% 수준이다. 또한, 과세표준 5,000억원 초과 기업이 납부하는 법인세 총부담세액 비중도 2010년 31.9%에서 2021년 35.6%로 높아졌다. 이와 함께 소득격차를 완화하기 위한 대응으로서 소득세 최고세율을 인상하는 등 소득상위 구간을 중심으로 소득세 실효세율을 지속적으로 인상했다. 또한 한국은 법인세율 역시 누진구조로 설정되어 있어 대기업의 영업실적 변동에 대한 세수 의존도가 높은 편이다. 따라서 소득계층별 또는 기업규모별 소득과 수익의 분포적 특성을 고려하지 않고 평균적인 소득증가율로 소득세수를 전망할 경우 오류 가능성이 높아진다.

[표 29] 고소득층·대기업에 대한 세수의존도

(단위: %)

		2010	2015	2020	2021
소득세	상위 1%의 세부담 비중 (결정세액 대비)	45.1	42.0	42.0	42.0
법인세	과세표준 5,000억원 초과 법인의 총부담세액 비중(%)	31.9	36.6	31.0	35.6

주: 소득세는 근로소득과 종합소득을 통합한 통합소득 기준임

최근 근로소득세수의 높은 증가세는 위에서 설명한 소득의 분포적 특성에 기인한 측면이 크다. 2021년과 2022년 근로소득세수는 15.6~21.6%의 높은 증가율을 기록했다. 이러한 증가세는 과거 증가세인 10%대에 비해 높은 수준이다. 뿐만 아니라 근로소득세수 증가의 주요 전제가 되는 근로자수 증가율(3% 내외)과 명목임금 상승률(4.6~4.9% 내외)을 크게 상회한다.

18) 해외 주요국의 소득세 상위 1%의 세부담 비중은 영국 28.9%(2022/23회계연도), 미국 42.3%(2020 회계연도), 독일 23.0%(2019회계연도) 등이다.

[표 30] 임금근로자수 증가율 및 명목임금 상승률

(단위: 만 명, %)

	2018	2019	2020	2021	2022
임금근로자수	2,008 (0.8)	2,044 (1.8)	2,033 (-0.5)	2,075 (2.1)	2,150 (3.6)
명목임금 상승률	5.3	3.4	1.1	4.6	4.9

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 최근 근로소득세수가 높은 증가율을 보인 것은 임금의 분포적 특성에 기인하는 측면이 크다. 2021년 귀속 기준으로 근로소득 세수의 80%를 부담하는 급여 7천만원을 초과하는 과표구간의 근로자수는 전년 대비 13.1% 증가했다. 이러한 증가세는 전체 근로자수 평균 증가율인 3.1%를 4배 이상 상회하는 수준이다. 또한 동 구간의 근로자의 상당수가 임금 상승으로 상위 소득세율 구간(15→24%)으로 이동하면서 소득세수가 더 크게 상승하는 데 기여했다. 특히 소득세 부담의 절반 이상을 부담하고 있는 급여 1억2천만원 초과자는 2021년에 전년 대비 28.2% 증가하여 전체 근로자수 증가율(3.1%)을 9배 이상 상회했다. 최근 5년간의 임금 계층별 근로자수의 증가율을 살펴봐도 높은 소득구간의 근로자수 증가율이 전체 근로자수 증가율을 크게 상회하는 것을 알 수 있다.

[표 31] 근로소득세 과표구간별 인원 증가율

		2016			2020			2021			인원 증가율(%)	
과세 표준	평균 급여 ¹⁾	인원 (천명)	인원 비중	세수 비중	인원 (천명)	인원 비중	세수 비중	인원 (천명)	인원 비중	세수 비중	'20- '21	'16- '21
전체	4천만	15,420	100.0	100.0	17,317	100.0	100.0	17,858	100.0	100.0	3.1	3.0
4천만 초과	7천만	2,111	13.7	79.8	2,721	15.7	81.1	3,078	17.2	83.1	13.1	7.8
88천만 초과	1억2천만	350	2.3	42.0	517	3.0	46.5	663	3.7	50.9	28.2	13.6

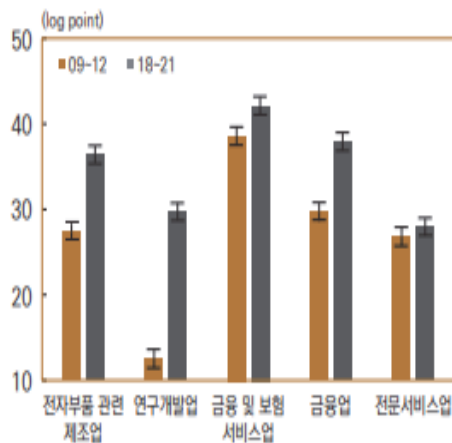
주: 1) 해당 과표구간의 평균 급여수준을 의미함

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국은행(2023)에 따르면 최근 임금격차의 확대는 산업효과(industry effects)가 크게 작용한 데 기인한다. 산업간 임금요인과 산업별 고용요인이 모두 임금 분산을 높이는 방향으로 작용했는데, 구체적으로 연구개발업·전자부품제조업·금융업 등 고임금 산업은 임금이 상대적으로 더 오르면서 고용이 늘어난 반면, 저임금 산업은 임금이 덜 오르면서 고용이 증가했다는 것이다. 이와 같은 임금격차의 확대로 중상위 소득기준 근로자의 높은 세율구간으로 이동(tax bracket creeping)이 빠르게 진행됨에 따라 세수증가율은 평균적인 임금이나 근로자수 증가율에 비해 상대적으로 높게 나타날 수 있다.

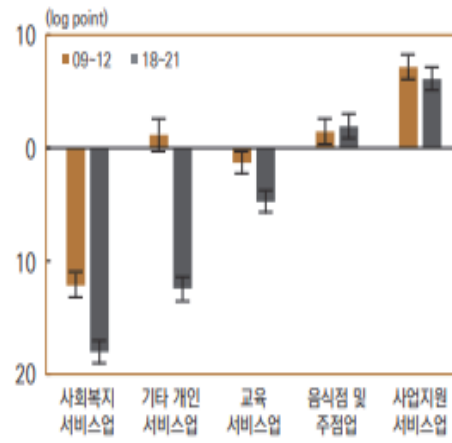
[그림 18] 고임금 Top5 산업
임금프리미엄 변화

(단위: 로그 포인트)



[그림 19] 저임금 Top5 산업
임금프리미엄 변화

(단위: 로그 포인트)



자료: 이종하·오삼일, ‘산업간 임금격차 확대 분석’, 한국은행, 2023, p.9.

3. 세수오차 요인 분해

본 절에서는 최근 대규모 세수오차가 발생하였던 2021년 및 2022년의 세수오차를 발생 요인을 경기적 요인, 제도적 요인, 기타 요인¹⁹⁾ 등으로 분해하여 살펴보고자

19) 영국 예산책임청(Office for Budget Responsibility, OBR)은 매년 3월에 수행한 경제 및 재정전망에 대하여 동년 10월~다음연도 1월에 정기적으로 평가보고서를 발간한다. 평가보고서에서는 세수 등 수입의 경우 오차의 요인을 경제적 요인(Economic factors), 제도변화 요인(Policy

한다. 이는 세수오차율이 2010~2019년 평균 3.5%에서 2021~2022년 평균 15.6%로 급격하게 상승한 것이 어떠한 요인에서 기인하였는지 살펴보기 위함이다.

먼저 세수오차의 요인 중 경기적 요인은 본예산 편성 시점에 전망하였던 다음 연도 거시경제 여건과 자산시장 경기 및 법인영업실적 등에 대한 예상이 실제와 다름에 따라 발생하는 요인으로, 본예산 편성 당시 세수전망치와 세목별 전망모형의 설명변수에 반영되었던 경제지표 등을 실적치로 대체하여 추정한 세수전망치와의 차이로 산출한다. 제도적 요인은 본예산 편성 시점에 예측할 수 없었던 제도변화로 주로 코로나19 위기에 대응하여 취약계층 등을 지원하기 위한 납부유예 등 세정지원을 의미한다. 기타 요인은 앞의 경기적 요인 및 제도적 요인으로 설명할 수 없는 요인을 의미하며, 모형에서 발생하는 요인이나 자산가 사망 등으로 인한 상속세 우발세수 등 특이요인이 포함된다.

요인 분해는 세목별로 실시하고, 세목별 분해 결과를 합산한 값을 총국세의 요인 분해 값으로 사용한다. 또한 요인 분해시 자료의 제약 등으로 정부의 세목별 세수추계 모형식을 활용하는 데 한계가 있음에 따라 본 보고서는 국회예산정책처의 세목별 세수추계 모형을 활용하기로 한다. 정부와 국회는 각각의 세목별 세수추계 모형에서 설명변수 등에 다소의 차이가 있으나, 요인 분해 결과를 바탕으로 세수오차 원인에 대한 전반적인 함의를 찾는 데는 차이가 없을 것으로 판단된다.

가. 세목별 전망 변수 및 방법론

정부와 국회예산정책처 모두 각 세목별로 경상성장률 등 거시경제 지표와 부동산 관련 지표, 유류소비량 등의 전망치를 세수추계 모형에 반영하여 국세수입을 추계한다. 2021년 및 2022년 본예산 편성시점에 정부와 국회예산정책처가 활용하였던 전망모형의 설명변수는 다음과 같다.

changes), 분류변화(Classification changes, 경제 및 재정의 통계상 분류가 변화함에 따라 발생하는 오차) 요인 및 기타 요인으로 구분하여 분석한다.

한편, 미국 의회예산처(CBO)의 경우, 영국과 달리 비정기적으로 세입전망에 대한 분석보고서를 발간한다. 2020년 8월 발간한 분석보고서는 1982년부터 2019년까지 37개년도의 세입전망의 오차에 대한 요인을 경제성장률 등 오차로 인한 요인(Errors related to projection of GDP)과 그 외 요인(Errors related to other factors, 소득의 분포변화, 갑작스런 정책변화 등 포함)으로 구분하여 분석하고 있다.

[표 32] 정부 및 국회예산정책처 전망모형의 세목별 주요 설명변수

세목	정부	국회예산정책처
종합소득세	경상GDP, 민간소비, 코스피지수	경상GDP, 과세인원비율, 종합소득금액
양도소득세	경상GDP, 소비자물가지수, 금리, 부동산 거래량·가격, 주식거래대금, 코스피지수	경상GDP, 부동산 거래량·가격, 증권거래대금, 금리
근로소득세	취업자수, 상용근로자수, 명목임금 상승률	취업자수, 임금근로자수, 명목임금 상승률, 실효세율
법인세	경상GDP, 통관수출입, 총급여, 영업이익, 금리, 주택매매가격지수, 코스피지수, 법인금융자산	경상GDP, 통관수출, 환율, 교역조건, 회사채금리, 법인금융자산
부가가치세	민간소비, 통관수출입, 설비투자, 소비자물가	경상GDP, 통관수출입, 설비투자, 환율, 소비자물가
상속·증여세	70세 이상 사망자, 코스피지수, 금리, 토지가격·주택매매가격, 개인금융자산	경상GDP, 토지가격·주택매매가격 상승률, 금리, 부동산 증여건수
증권거래세	증권거래대금	경상GDP, 금리, 증권거래대금
종합부동산세	공시가격·공시지가 상승률	공시가격·공시지가 상승률
개별소비세	에너지수요전망, 담배 반출량, 승용차 신규 등록대수	에너지수요전망, 담배 반출량, 승용차 신규 등록대수
교통·에너지·환경세	휘발유·경유 수요전망	휘발유·경유 수요전망
관세	통관수입, 환율	통관수입, 환율
주세	민간소비, 소비자물가	민간소비, 소비자물가

자료: 정부, 「예산안 첨부서류 - 세입예산 추계분석」, 각 년도, 국회예산정책처, 「총수입 예산안 분석」, 각 년도를 참고하여 국회예산정책처 작성

정부와 국회예산정책처의 소득세 전망은 세부세목별로 세수를 각각 추계한 후 합산하는 방식을 사용하고 있다. 소득세 전망모형을 주요 세부세목별로 살펴보면, 종합소득세 전망모형은 경상GDP 전망치 등을 설명변수로 한 회귀모형을 사용하여 세수를 추계한다. 양도소득세 전망모형은 부동산 및 주식의 가격 및 거래량 변동, 금리 등을 설명변수로 하는 회귀모형을 활용하여 세수를 추계한다.²⁰⁾ 근로소득세

전망모형은 임금근로자수 및 명목임상승률 등 고용관련 지표를 활용한 회귀모형을 통해 세수를 추계한다.

정부와 국회예산정책처의 법인세 전망은 신고분과 원천분으로 세수를 각각 추계한 후 합산하는 방식을 사용하고 있다. 법인세 신고분은 통관수출, 환율 등 경제 지표의 전망치를 바탕으로 영업이익 등 전망치를 도출하고, 이를 바탕으로 과세표준, 세액 등을 연속적인 회귀모형을 사용하여 추계한다. 법인세 원천분의 경우, 정부는 법인금융자산 증감률 전망치를 바탕으로 추계하는 반면, 국회예산정책처는 법인금융자산과 금리를 활용한 회귀모형 등을 사용하여 추계한다.

정부의 부가가치세 전망은 민간소비 등을 활용하여 환급전 부가가치세수를, 설비투자 및 수출 등을 활용하여 환급액을 각각 전망한 후, 환급전 부가가치세수에서 환급액 전망치를 차감하는 방식을 사용하여 추계한다. 한편, 국회예산정책처의 부가가치세 전망은 경상GDP, 통관수출입, 소비자물가 등을 활용한 회귀모형을 통해 세수를 추계한다.

기타 재산과세(상속·증여세, 증권거래세, 종합부동산세 등)와 기타 소비과세(개별소비세, 교통·에너지·환경세, 관세, 주세 등)의 경우, 주요 세목과 마찬가지로 회귀모형을 사용하여 전망하는 방식 외에도 세목별로 주요 설명변수의 추세를 반영하거나, 과세표준이 되는 변수의 전망치에 세율 등을 반영하는 방식으로 세수를 추계한다.

나. 세목별 세수오차 요인 분해

우선 국세수입 전체 세수오차의 요인별 분해 결과를 살펴보면, 2021년 세수오차 59.4조원 중 경기적 요인이 44.0조원(전체 세수오차의 74.1%)²¹⁾, 제도적 요인은 -8.7조원(-14.6%), 기타 요인은 24.0조원(40.5%)로 분해된다. 또한 2022년의 경우 세수오차 54.1조원 중 경기적 요인은 38.3조원(69.6%), 제도적 요인은 -0.3조원(-0.6%)²²⁾, 기타 요인은 17.0조원(31.0%)로 나타났다. 이에 따라 최근 국세수입 세수

20) 단, 이러한 회귀모형은 최근 확대된 세수변동성을 반영하는 데 한계가 있어 2023년 본예산 편성 당시에는 회귀모형 대신 부동산과 주식 등의 가격과 거래량 등 변수 추세를 반영하여 세수를 추계하였다.

21) 세수오차의 절댓값을 기준으로 하면, 2021년의 요인별 세수오차 비중은 경기적 요인 57.4%, 제도적 요인 11.3%, 기타 요인 31.3%이다.

22) 2021년의 경우 회계연도중 코로나19에 대한 세정지원의 일환으로 소득세, 부가가치세 등 세목

오차를 요인별로 살펴보면, 상당 부분 경기적 요인의 변화에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 현상은 소득세, 법인세, 부가가치세 등 국세수입 비중이 큰 세목을 중심으로 발생하였다.

요인 분해 결과를 해석해 보면 2021~2022년의 대규모 세수오차 요인은 경기적 요인의 급변이 가장 크며, 다음으로 경기적 요인과 제도적 요인으로 설명되지 않은 기타 요인도 일부 기여한 것으로 나타났다. 분석대상 기간은 코로나19 위기가 발생했던 기간으로 정부와 국회예산정책처 모두 국세수입의 부진한 흐름이 이어질 것으로 예상하였다. 그러나 IT기업 등 일부 업종의 수익호조로 예상을 상회하는 법인 영업실적을 기록하였고, 저금리, 풍부한 유동성에 힘입은 자산시장 경기가 호조세를 보였다. 따라서 예상치 못한 경기 반등이 세수오차의 주된 요인으로 작용한 것으로 해석된다.

물론 이러한 요인 분해는 다소 기술적인 측면이 있어 해석에 주의할 필요가 있으나 세수전망 모형 점검시 여러 가지 시사점을 제공한다. 먼저 경제 및 부동산 경기 등에 대한 요인이 세수오차의 상당 부분을 설명함에 따라 경제 지표 및 부동산 관련 지표 등에 대한 전망의 정확도 제고가 세수오차의 축소에 필수적인 과제임을 부인하기는 어렵다. 이와 함께 경기적 요인 이외의 제도적 요인이나 기타 요인의 오차 기여도가 상대적으로 크게 나타난 세목은 향후 전망 시 이러한 요인들을 감안할 필요가 있다. 예를 들어 양도소득세의 경우는 기타 요인이 상대적으로 크게 나타나 모형의 방법론 등에 대해서도 이론적·실증적인 검토를 통해 부동산 관련 지표 전망이나 제도변화로 설명하지 못하는 부분인 모형 자체적인 오차를 점진적으로 축소하는 방안에 대해서 모색할 필요가 있다. 또한 코로나19 위기에 대응하기 위한 유동성 공급을 위해 정부가 취한 납부유예, 탄력세율 한시 인하 등 정책적 요인이 세수오차로 나타난 세목들도 있다. 이러한 특이요인들은 다음연도 전망모형 설정 시 적절히 제거해야 오류를 최소화할 수 있다.

에서 발생한 이연세수가 제도적 요인으로 반영되었다. 한편, 2022년의 경우 회계연도 중에 발생한 이연세수가 전년대비 작게 나타났다.

[표 33] 오차율 요인 분해: 총국세

(단위: 조원, %)

	구분	실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	총국세	344.1	284.7	59.4	44.0 (74.1)	-8.7 (-14.6)	24.0 (40.5)
	소득세	114.1	91.7	22.4	18.0	-2.7	7.1
	법인세	70.4	52.9	17.5	9.3	-1.6	9.8
	부가가치세	71.2	66.5	4.7	5.3	-4.3	3.7
	기타소비과세	42.0	41.3	0.7	-0.2	-0.1	1.0
	기타재산과세	46.4	32.4	14.0	11.6	0.0	2.5
2022	총국세	385.2	331.1	54.1	38.3 (69.6)	-0.3 (-0.6)	17.0 (31.0)
	소득세	128.7	103.9	24.8	14.6	-0.3	10.5
	법인세	103.6	77.2	26.4	18.7	-	7.7
	부가가치세	81.6	76.1	5.5	5.2	0.7	-0.3
	기타소비과세	39.2	43.5	-4.4	2.5	-3.4	-3.5
	기타재산과세	42.8	40.2	2.6	-2.7	2.6	2.7

주: ()안은 연도별 전체 세수오차에서 각 요인이 차지하는 비중임

자료: 국회예산정책처 작성

(1) 소득세

국회예산정책처는 경제 및 부동산 관련 지표 전망치를 이용한 회귀모형 등으로 소득세를 세부세목별로 전망한 후, 각 세부세목별 전망치를 합산하여 전체 소득세를 전망한다.

소득세의 세수오차액은 2021년 22.4조원(오차율²³⁾ 19.7%)와 2022년 24.8조원(19.3%) 수준이다. 세수오차를 세부요인별로 구분해보면 2021년은 경기적 요인 18.0조원, 제도적 요인 -2.7조원, 기타 요인 7.1조원으로 나타났다. 2022년의 경우 경기

23) 이하 ‘오차율’은 세수 실적 대비 전망 오차를 의미한다.

적 요인이 14.6조원, 제도적 요인이 -0.3조원, 기타 요인이 10.5조원으로 나타나, 2021~2022년 오차의 상당부분이 경기적 요인에 의한 것으로 나타난다. 이는 부동산 시장 및 고용 시장 등의 여건이 예산 편성시점에 예상하였던 수준보다 개선됨에 따라 초과세수가 발생한 것으로 해석된다. 세목별로는 2021년과 2022년 모두 양도소득세수의 오차가 가장 큰 규모를 차지하는 가운데, 2022년은 종합소득세 및 근로소득세수의 오차 규모도 전년도에 비해 확대되었다.

[표 34] 오차율 분석: 소득세

(단위: 조원, %)

구분		실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	소득세 계	114.1	91.7	22.4	18.0	-2.7	7.1
	- 종합소득세	16.0	16.8	-0.8	2.2	-2.7	-0.3
	- 양도소득세	36.7	18.9	17.8	11.8	-	6.0
	- 근로소득세	47.2	42.9	4.4	3.7	-	0.7
	- 기타 ¹⁾	14.2	13.1	1.1	0.3	-	0.8
2022	소득세 계	128.7	103.9	24.8	14.6	-0.3	10.5
	- 종합소득세	23.9	20.2	3.7	1.8	-0.3	2.2
	- 양도소득세	32.2	20.5	11.8	4.1	-	7.6
	- 근로소득세	57.4	48.5	9.0	9.0	-	-0.03
	- 기타 ¹⁾	15.1	14.8	0.3	-0.3	-	0.7

주: 1) 기타는 이자소득세, 배당소득세, 사업소득세, 연금소득세, 기타소득세 및 퇴직소득세 포함

종합소득세

국회예산정책처의 종합소득세 세수오차는 2021년 -0.8조원(오차율 -5.2%), 2022년 3.7조원(15.5%)으로 나타났다. 요인별로 살펴보면, 2021년에는 제도적 요인이, 2022년에는 기타 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 크게 나타났다.

2021년 제도적 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 크게 나타난 이유는 코로

나19 위기에 대응하는 세정지원의 일환으로 소상공인 등의 중간예납 납기연장에 따라 2021년에 수납될 예정이던 세수 2.7조원이 2022년에 수납된 것에 기인한다. 2022년의 경우 종합소득세 세수오차는 기타 요인의 큰 비중을 차지하는 것으로 분석된다. 이는 2022년 세수증가율이 예년에 비해 이례적으로 높은 49.7%로 변동성이 높게 나타남에 따라, 비교적 안정적인 시계열인 경상 GDP를 주요 설명변수로 한 기존의 회귀분석 모형으로는 설명할 수 없는 부분이 있기 때문으로 보인다.

[표 35] 오차율 분석: 종합소득세

(단위: 조원, %)

구분	실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	16.0	16.8	-0.8	2.2	-2.7	-0.3
2022	23.9	20.2	3.7	1.8	-0.3	2.2

[표 36] 2021년 코로나19 피해 등에 대한 종합소득세 세정지원 현황

(단위: 만건, 조원)

구분	세정지원 내용	건수	납부유예액 ¹⁾
중간예납 직권 징수유예	◦ 집합금지·영업제한 소상공인, 착한임대인, 성실 신고확인 대상자 미만 자영업자의 '21년 귀속 중간예납 납부기한 직권 연장 등 (당초 '21.11.30., 연장 '22.2.28.)	140	4.42
압류·매각 유예	◦ 재산의 압류 또는 압류재산의 매각 유예 (유예한 날의 다음 날부터 1년 이내)	0.3	0.09

주: 1) 납부유예 승인세액 기준으로, 실제 납부유예를 통해 2022년으로 이연된 세수(2.7조원)과는 차이가 있음

자료: 국세청

양도소득세

국회예산정책처의 양도소득세 세수오차는 2021년 17.8조원(오차율 48.5%), 2022년 11.7조원(36.5%)으로 나타났다. 요인별로 살펴보면, 2021년에는 경기적 요인이, 2022년에는 기타 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 크게 나타났다.

2021년 경기적 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 크게 나타난 이유는 전망 시점인 2020년 하반기에는 정부의 부동산 시장 안정화 정책 등으로 가격 상승세와 거래량의 증가세가 둔화될 것으로 예상하였지만, 이러한 예상과 달리 2021년 부동산 경기의 호조가 지속된 것에 기인한다. 부동산 거래량의 경우 2020년을 정점으로 2021년 소폭 감소하였으나, 부동산 가격 상승률은 2020년보다 2021년에 높은 상승세를 보였다. 또한, 양도소득세는 최근 몇 년간 이어져 온 부동산 가격 상승에 따른 차익이 일시에 실현된다는 특징을 보이는 세목으로 경기적 요인으로 설명하지 못하는 점도 기타 요인에 반영된 것으로 보인다.

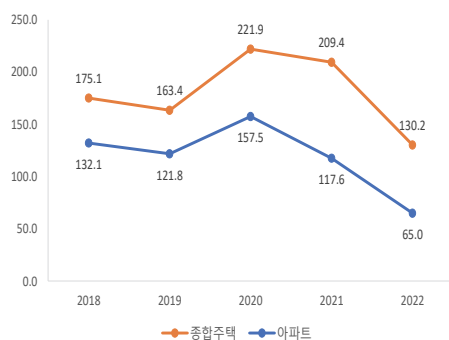
[표 37] 오차율 분석: 양도소득세

(단위: 조원, %)

구분	실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	36.7	18.9	17.8	11.8	—	6.0
2022	32.2	20.5	11.7	4.1	—	7.6

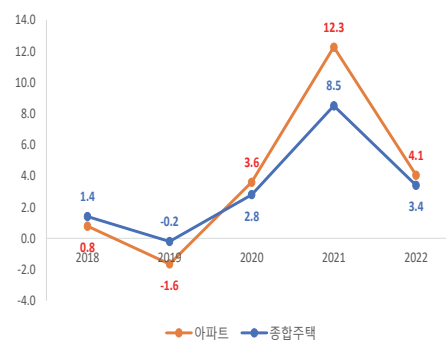
[그림 20] 주택매매 거래량 추이

(단위: 만호)



[그림 21] 주택매매가격 상승률 추이

(단위: %)



주: 주택매매가격은 주택 유형별 연평균 매매가격지수를 바탕으로 산정
 자료: 한국부동산원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

근로소득세

국회예산정책처의 근로소득세 세수오차는 2021년 4.4조원(9.3%), 2022년 9.0조원(15.7%)으로 나타났다. 요인별로 살펴보면, 2021년에는 경기적 요인이 3.7조원, 기타 요인이 0.7조원으로 나타났으며, 2022년에는 대부분 경기적 요인으로 나타났다.

이렇게 2021~2022년간 경기적 요인이 다른 요인에 비해서 높게 나타나는 이유는 코로나19 확산세 등을 감안하여 보수적으로 전망하였던 고용시장 지표가 예상과 달리 견조한 증가세를 보인 것에 기인한다. 2021년 세수 전망시점이던 2020년 하반기의 경우 코로나19 위기 등으로 인해 임금근로자수와 상용근로자 특별급여가 전년대비 감소하고, 명목임금 상승률이 둔화되는 등의 이유로 향후 고용시장이 불안정한 흐름을 보일 것으로 예상하였다. 그러나 2021년부터 예상보다 빠른 경기회복에 따라 임금근로자수와 상용근로자 특별급여가 증가세로 전환되고 명목임금 상승률이 상대적으로 높게 나타남에 따라 경기적 요인이 확대되었다.

[표 38] 오차율 분석: 근로소득세

(단위: 조원, %)

구분	실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	47.2	42.9	4.4	3.7	—	0.7
2022	57.4	48.5	9.0	9.0	—	-0.03

[표 39] 고용시장 지표 추이: 2018~2022년

(단위: 만명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
임금근로자수 (증가율)	2,008 (0.8)	2,044 (1.8)	2,033 (-0.5)	2,075 (2.1)	2,150 (3.6)
명목임금 상승률	5.3	3.4	1.1	4.6	4.9
상용근로자 특별급여 상승률	8.5	-2.8	-9.9	14.3	10.4

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

소득세 전망모형 개선과제

소득세의 경우 세수오차의 개선을 위해 모형의 설명력을 높일 수 있는 설명변수를 추가하는 등의 방안이 필요하다.

종합소득세 추정의 기반이 되는 과세소득금액의 추정을 위해서는 자영업자의 가계소득에 대한 전망이 선행되어야 하나, 이에 대한 전망이 부재함에 따라 기존 모형에서는 경상 GDP를 자영업자 소득의 대리변수(proxy)로 활용하였다. 그러나 최근 종합소득세의 변동성이 커짐에 따라, 상당히 안정적인 편인 경상 GDP 변수로는 자영업자 과세소득의 변동성을 추정하는 데 어려움이 있다. 이에 향후 전망 모형의 설명력을 높이기 위해서는 경상 GDP보다는 변동성이 높으면서 동시에 전망치 이용이 가능하고, 자영업자의 소득금액과 상관관계가 높은 설명변수를 활용할 필요가 있다. 예를 들면 위 세 가지 요건을 동시에 충족하는 민간소비지출 변수를 경상 GDP 변수 대신 활용할 경우, 종합소득세 모형의 설명력은 더 높아질 것으로 기대된다.

근로소득세의 경우 최근 들어 양의 오차가 점차 확대되는 경향성을 보이고 있는데, 이는 최근 근로소득의 분포 변화에도 일정부분 기인하는 측면이 있다. 근로소득세는 실효세율이 높은 고소득자 비중이 증가할수록 세수가 빠르게 증가하는 경향이 있는데, 2021년 들어 전체 근로소득세의 70% 이상을 부담하는 과세표준 8.8천만원을 초과하는 근로자수가 예년에 비해 빠르게 증가하면서²⁴⁾ 근로소득세의 증가세도 예상보다 크게 확대되었기 때문이다. 따라서 향후에는 이러한 근로소득 분포의 특성 및 변화를 고려하여 소득계층을 구분하여 세수를 전망하는 방법 등을 고려할 필요가 있다.

한편, 양도소득세의 경우 과세대상 자산의 시황을 반영하는 가용한 설명변수의 추가적인 적용 가능성을 검토할 필요가 있다. 현재 세수 전망에 있어 다양한 기관²⁵⁾이 제공하는 전망치를 참조하고 있지만 해당 정보는 정확성·가용성 측면에서 한계를 가지는 만큼, 자산시장과 관련한 선행지표 등 다양한 변수를 전망모형에 반영하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 예를 들어 향후 주택공급과 관련을 가지는

24) 2021년 전체 근로자수는 전년대비 2.4% 증가(과세표준이 0 이상인 근로자 수는 전년대비 3.1% 증가)한 반면, 과세표준 8.8천만원 초과 구간의 근로자수는 전년대비 28.2% 증가했다. 이는 2016~2020년 연평균 증가율 10.3%에 비해서도 매우 높은 수준이다.

25) 국토연구원, 한국건설산업연구원, 한국은행 및 한국경제연구원 등에서 주택매매(전세)가격 또는 거래량과 같은 주택·부동산 경기전망을 정기 또는 수시로 발표하고 있다.

요인인 주택인허가²⁶⁾ 또는 입주예정물량 변수를 활용할 경우, 향후 세수 변동성 파악에 도움이 될 것으로 기대된다.

아울러 미시자료의 활용 가능성을 모색할 필요가 있다. 현재 널리 사용되는 시계열 회귀분석 모형은 과거 과세자료 또는 거시지표 평균치 등을 바탕으로 하고 있어, 경제여건 및 자산시장의 변동성이 확대되는 시점에서 이러한 변동성을 추정하는데 어려움이 있다. 이 외에도 경제주체 행태변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 따라서 다양한 개인 단위 납세자료를 전망에 이용하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 예컨대 양도소득세의 경우 국세통계센터가 제공하는 개인별 납세자료²⁷⁾를 이용한 분석을 통해 기존 세수 전망모형의 적합성을 보완·제고할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 법인세

국회예산정책처는 법인세를 신고분과 원천분으로 구분하여 각각 전망한 후, 이를 합산하여 전체 법인세를 전망한다.

법인세의 세수오차액은 2021년 17.5조원(오차율 24.9%), 2022년 26.4조원(25.5%) 수준이다. 세수오차를 요인별로 구분해보면, 2021~2022년간 경기적 요인이 세수오차 발생에 주된 요인으로 나타난 가운데, 2021년에는 기타 요인 또한 일부 기여한 것으로 분석된다. 이와 같이 경기적 요인의 비중이 높은 것은 예상보다 대외경기 여건이 개선됨에 따라 법인의 영업실적이 호조세를 보인 것에 주로 기인한다. 특히 2020년 하반기부터 코로나19의 확산에도 불구하고 반도체, 화학, 철강 등의 수출이 증가함에 따라 이들 산업을 중심으로 높은 영업이익 증가세가 2022년 상반기까지 이어졌다. 이를 전망에 충분하게 반영하지 못한 것이 세수오차의 주요 원인으로 작용한 것으로 보인다.

26) 주택 착공은 건설사의 책임준공 약정을 통해 수행되며 시작된 공사는 준공의무가 있어 향후 주택건설 흐름에 보다 직접적인 관련을 가진다. 주택인허가 또한 미래 주택공급 변화를 살펴볼 수 있는 선행지표이지만 일부가 미착공될 수 있고 착공까지 소요시간이 사업마다 상이하므로 보조적인 지표로 사용 가능하다.

27) 이를 활용한 사례로 NABO가 2015~2021년 예정신고 중 단일신고건에 대해 증화표본추출한 자료를 토대로 자산유형별 세액 비중 및 연도별 세수 증감요인 기여도를 분석한 결과, 신고건수 및 건당 양도차익 변화가 세수증감 주요인으로 작용했으며 자산유형별로 상이한 실효세율이 나타나는 등 향후 세수전망에 참조 가능한 분석결과를 확인했다.

[표 40] 오차율 분석: 법인세

(단위: 조원, %)

구분		실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	법인세 계	70.4	52.9	17.5	9.3	-1.6	9.8
	- 신고분	55.5	39.3	16.2	7.4	-1.6	10.4
	- 원천분	14.9	13.6	1.3	1.9	-	-0.6
2022	법인세 계	103.6	77.2	26.4	18.7	-	7.7
	- 신고분	87.0	62.1	24.9	17.4	-	7.6
	- 원천분	16.6	15.1	1.5	1.4	-	0.1

법인세 신고분

국회예산정책처의 법인세 신고분 세수오차는 2021년 16.2조원(오차율 29.1%), 2022년 24.9조원(28.6%)으로 나타났다. 세수오차를 요인별로 구분한 결과, 2021년에는 주로 경기적 요인과 기타 요인이, 2022년에는 경기적 요인이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

2021년 기준 법인세 신고분 세수오차를 요인별로 살펴보면, 경기적 요인과 기타 요인의 비중이 제도적 요인에 비해 높게 나타난다. 이 중 경기적 요인은 전망시점인 2020년 하반기에 활용된 법인의 영업실적에 대한 전망과 실적과의 차이에서 주로 기인한다. 코로나19의 확산세가 두드러지던 2020년 2분기까지는 대외경제 여건이 악화됨에 따라 이러한 부정적인 요인이 상당기간 지속될 것으로 예상하여 세수를 전망하였으나, 실제로는 2020년 하반기부터 예상과 달리 법인의 영업실적이 빠르게 회복되는 추세를 보였다. 한편, 기타 요인의 높은 비중은 2021년 이례적으로 높은 세수증가율(전년대비 31.0%)에 대해 과거자료를 기반으로 한 기존 모형으로 설명할 수 없는 부분이 존재하기 때문으로 보인다. 제도적 요인은 코로나19 세정지원의 일환으로 중간예납 납기연장으로 인해 2021년에 수납될 예정이던 세수 1.6조원이 2022년에 수납됨에 따라 발생하였다.

2022년 기준 법인세 신고분 세수오차를 요인별로 살펴보면, 경기적 요인 17.4조원, 기타 요인 7.6조원으로 구성된다. 경기적 요인은 세수의 전망시점인 2021년 하반기 당시 미국의 금리인상, 중국의 봉쇄 정책 등 대외경제의 불확실성 증가와 환율 및 원자재 가격 상승 등 원가 상승 요인 등으로 법인 영업실적의 증가세가 둔화될 것으로 예상하였으나, 실제로는 법인의 세전순이익이 크게 증가함에 따른 것에 기인한다.

[표 41] 오차율 분석: 법인세 신고분

(단위: 조원, %)

구분	실적	전망	총세수 오차	경기적	제도적	기타
				요인	요인	요인
2021	55.5	39.3	16.2	7.4	-1.6	10.4
2022	87.0	62.1	24.9	17.4	-	7.6

[표 42] 기업의 경영 실적 추이

(단위: %)

	상장법인 ¹⁾				법인세 신고법인 ²⁾			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021 ³⁾
매출액증감률	4.8	0.5	-3.7	19.8	4.0	-0.3	-0.6	16.9
영업이익증감률	0.3	-37.0	3.2	73.6	-3.9	-25.6	0.1	53.8
세전순이익증감률	-3.2	-50.0	9.4	121.6	-9.0	-30.4	3.8	95.2
영업이익률	8.1	5.1	5.5	8.0	5.6	4.2	4.2	5.6
세전순이익률	7.8	4.0	4.5	6.8	5.3	3.7	3.9	6.5

주: 1) 연결재무제표를 제출한 유가증권시장 12월 결산 상장법인 기준(2022년 기준 678개사)

2) 법인세 신고법인 926,663개(2021년 기준) 중 결산월이 1~5월인 법인, 비영리법인, 특수목적법인, 금융산업 종사법인 등을 제외한 858,566개 기준

자료: (상장법인) 한국거래소, '유가증권시장 12월 결산법인 결산실적', 각 연도,

(법인세 신고법인) 한국은행, '기업경영분석', 각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

법인세 원천분

국회예산정책처의 법인세 원천분의 세수오차는 2021년 1.3조원(오차율 9.0%), 2022년 1.5조원(8.9%)으로 나타났다. 세수오차를 요인별로 구분한 결과, 2021년과 2022년 모두 경기적 요인이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

이는 2021년과 2022년 동안 미국의 금리 인상에 따라 한국은행도 기준금리를 예상보다 빠르게 인상한 것과 법인의 실적호조에 따라 법인 금융자산이 증가한 것에 주로 기인한다.

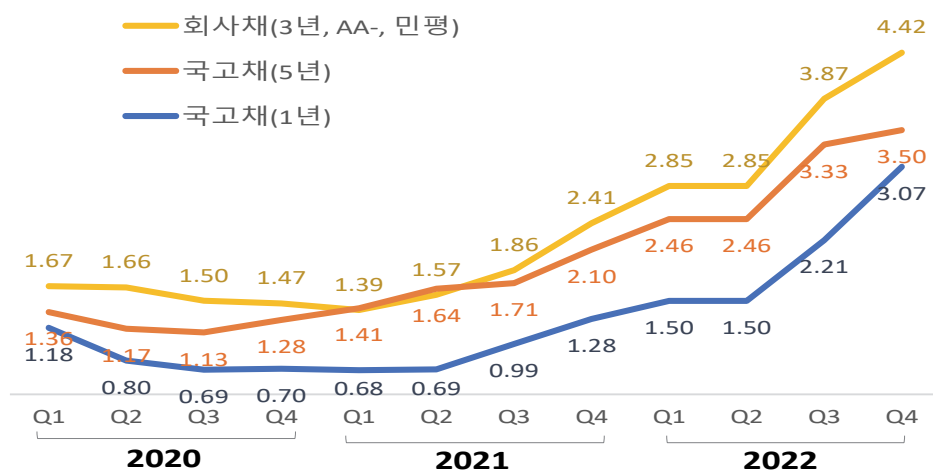
[표 43] 오차율 분석: 법인세 원천분

(단위: 조원, %)

구분	실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	14.9	13.6	1.3	1.9	—	-0.6
2022	16.6	15.1	1.5	1.4	—	0.1

[그림 22] 시장금리 추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

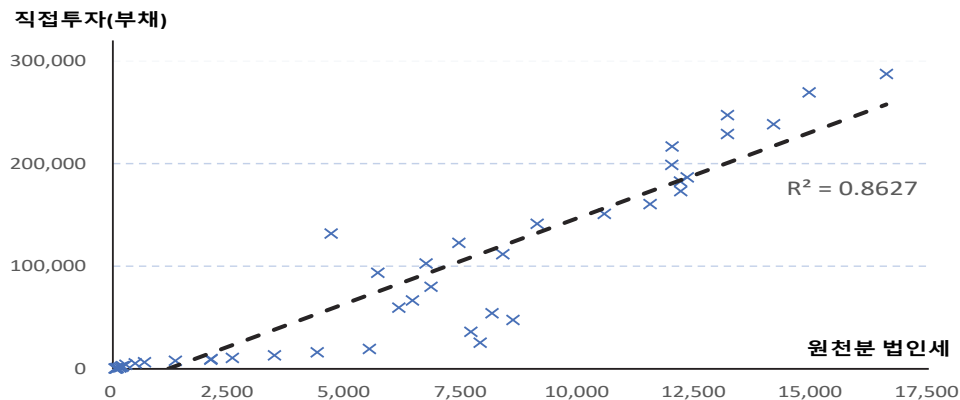
법인세 전망모형 개선과제

법인세의 경우 세수오차의 개선을 위해 전망모형의 설명력을 높일 수 있는 방안이 필요하다.

최근 법인세의 세수오차 확대추세는 반도체 등 수출비중이 높은 고부가가치 산업에 종사하는 대기업의 영업이익이 업종별 경기사이에 따라 변동성이 커지는 것을 거시경제 지표를 통한 회귀모형이 적절하게 반영하지 못한 점에 기인한다. 이에 이러한 특수성을 전망모형에 반영할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다. 예를 들어, 2022년 국회예산정책처 법인세 신고분 모형을 기준으로 통관수출 등의 정보 외에도 수출과 수입의 상대적인 가격증가율을 나타내는 교역조건을 법인 영업이익에 대한 설명변수로 활용할 경우, 영업이익에 대한 설명력이 일부 증가하여 경기적 요인이 18.9조원에서 17.4조원으로 1.5조원 정도 감소하는 것으로 나타났다.

또한, 법인세 영업이익과 함께 이자수익 등 자산을 통한 수익의 변동이 같이 확대되는 추세임을 감안하여 법인세 원천분의 경우 내국법인이 지급받는 이자에 대한 원천징수를 설명하기 위해 비금융법인의 금융자산과 회사채금리를 활용하고 있는데, 이와 함께 국내에 고정사업장이 없는 외국법인에 대한 국내원천소득 관련 과세를 고려하기 위하여 국제수지표상 직접투자(부채)를 추가적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.²⁸⁾

[그림 23] 직접투자(부채)와 원천분 법인세의 상관관계



자료: 한국은행 경제통계시스템(ECOS)

28) 실제로 1980~2022년 기간의 법인세 원천분 세수와 직접투자(부채)의 상관관계수는 높은 수준(원자료 0.929, 로그값 0.964)이다.

(4) 부가가치세

국회예산정책처의 부가가치세 세수오차는 2021년 4.7조원(오차율 6.5%), 2022년 5.5조원(6.8%)으로 나타났다. 법인세와 소득세 등 소득과세의 오차율에 비해 부가가치세의 오차율은 상대적으로 낮은 6% 수준을 기록하였다.

2021년 기준 부가가치세 세수오차를 요인별로 구분하면, 경기적 요인이 5.3조원, 제도적 요인 -4.3조원, 기타 요인 3.7조원으로 구성된다. 경기적 요인은 전망시점인 2020년 하반기에는 코로나19의 확산의 지속으로 집합금지 업종확대, 대면소비 축소 등으로 민간소비가 위축될 것으로 예상하였으나, 비대면 소비 증가 및 물가 상승 등으로 예상보다 소비관련 지표가 개선된 것에 기인한다. 반대로 제도적 요인은 2021년 하반기 시행된 영세사업자에 대한 예정고지 제외 및 차년도 환급액의 조기지급 등에 따라 발생하였다.

2022년 부가가치세 세수오차 5.5조원을 요인별로 구분하면, 경기적 요인 5.2조원, 제도적 요인 0.7조원, 기타 요인 -0.3조원으로 구성된다. 오차의 대부분을 차지하는 경기적 요인은 예상보다 빠르게 코로나19 위기에서 일상으로의 회복이 가속화된 것과 원자재 가격 및 환율 상승에 따른 물가 상승 등에 기인한다. 제도적 요인은 전년도 이연세수에 대한 예상치와 실적 간 차이 등의 영향으로 발생하였다.

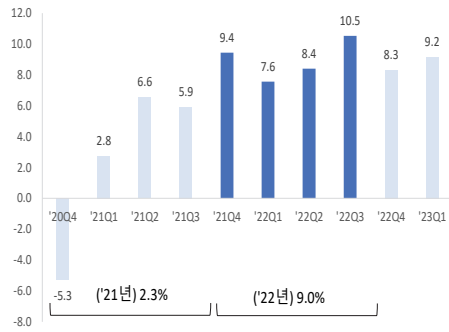
[표 44] 오차율 분석: 부가가치세

(단위: 조원, %)

구분	실적	전망	총세수 오차	경기적	제도적	기타 요인
				요인	요인	
2021	71.2	66.5	4.7	5.3	-4.3	3.7
2022	81.6	76.1	5.5	5.2	0.7	-0.3

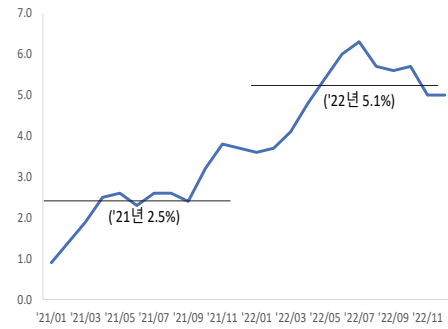
[그림 24] 민간소비 증가율 추이

(단위: %)



[그림 25] 소비자물가상승률 추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템(ECOS)

[표 45] 코로나19로 인한 사회적 거리두기 주요 연혁: 서울 기준

기간	내용
'20.4.8.	유흥업소(룸살롱, 클럽 등) 등에 첫 집합금지 명령(~4.19.)
6.28.	사회적 거리두기 체계 3단계화 발표
8.19.	강화된 사회적 거리두기 2단계 격상 - 고위험시설 집합금지, 교회시설 운영 제한 등
8.30.~9.13.	천만시민 멈춤기간 운영 - 학원, 실내체육시설 등 집합금지, 음식점 등 시간별 제한적 포장배달만 허용
9.14.	사회적 거리두기 2단계로 전환 및 특별방역기간 지정 - 방역조치 일부 완화, 9.28.~10.11.을 특별방역기간으로 지정
10.12.	사회적 거리두기 1단계로 완화 - 고위험시설 집합제한으로 전환, 공공시설 운영 재개 등
11.7.	사회적 거리두기 체계 5단계로 개편
11.19.	사회적 거리두기 1.5단계 격상
12.8.	사회적 거리두기 2.5단계 격상 - 유흥업소, 실내체육시설 등 집합금지, 9시 이후 대중교통 감축 운행 등
'21.7.1.	사회적 거리두기 체계 4단계로 개편
7.12.	사회적 거리두기 1.5단계 적용 - 직접판매홍보관 외에 고위험시설 집합금지에서 집합제한으로 전환 등 방역조치 완화
'22.4.18.	사회적 거리두기 전면 해제

자료: 서울시 누리집 코로나19 대응일지(접속일자: 2023.8.1.)

부가가치세 전망모형 개선과제

부가가치세의 경우 경기적 요인 및 전망 모형 오차 등의 축소를 통해 세수오차를 개선해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

2021~2022년의 경우 코로나19의 완화로 경기가 당초 예상보다 빠르게 회복됨과 동시에 국제적인 재정·통화 정책의 영향으로 수출입과 환율의 변동이 확대되면서 부가가치세수 전망이 실적 대비 과소추계되는 결과가 야기되었다. 이러한 급격한 경기변동이 세수오차에 미치는 영향을 축소하기 위해서는 주기적으로 전망의 기초 변수를 모니터링함으로써 변수 예측의 불확실성을 줄이는 노력이 필요하다.

세부적으로, 부가가치세는 납부세액과 환급액의 증감 수준에 따라 최종적인 세수의 규모가 결정되기 때문에 전망 오차 축소를 위해 각각의 추세 및 요인 변수의 영향을 보다 세분화하여 모형에 반영할 필요가 있다. 다만 부가가치세 납부세액 및 환급액의 경우 최근 국세통계 자료의 공개 시점과 예산편성시점 간 시차가 존재하는 등 자료 확보 등의 한계가 있는 상황이므로, 과세당국과의 긴밀한 협의 등을 통해 활용 가능한 자료의 범위를 넓히는 시도 등이 필요할 것이다.

(5) 기타 소비과세

기타 소비과세는 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 관세, 교육세, 주세 등을 포함한다. 국회예산정책처는 기타 소비과세를 세목별로 각각 전망하되 부가세(surtax)인 교육세의 경우에는 본세인 개별소비세, 교통·에너지·환경세 등의 전망치에 연동하여 전망한다.

기타 소비과세의 세수오차액은 2021년 0.7조원(오차율 1.7%), 2022년 -4.4조원(-11.1%) 수준이다. 요인별로 살펴보면 2021년은 기타 요인이, 2022년은 제도적 요인이 다른 요인에 비해 상대적으로 주된 요인으로 나타났다. 세수오차가 전년에 비해 확대된 2022년의 경우 제도적 요인이 2021년 유류세 인하 등 예산편성 시점에는 예상하지 못한 정책변화가 발생한 것에 기인한다.

[표 46] 오차율 분석: 기타 소비과세

(단위: 조원, %)

구분		실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	소비과세 계	42.0	41.3	0.7	-0.2	-0.1	1.0
	- 개별소비세	9.4	10.0	-0.7	-0.8	0.2	0.0
	- 교통에너지환경세	16.6	15.9	0.7	-0.1	-0.5	1.4
	- 관세	8.2	7.0	1.2	0.9	0.5	-0.2
	- 교육세	5.1	5.3	-0.2	-0.3	0.1	0.0
	- 주세	2.7	3.1	-0.4	0.1	-0.3	-0.2
2022	소비과세 계	39.2	43.5	-4.4	2.5	-3.4	-3.5
	- 개별소비세	9.3	10.2	-0.8	0.6	-0.8	-0.6
	- 교통에너지환경세	11.1	16.7	-5.5	-0.4	-2.5	-2.7
	- 관세	10.3	7.9	2.5	1.8	0.2	0.4
	- 교육세	4.6	5.5	-0.9	0.4	-0.6	-0.7
	- 주세	3.8	3.3	0.5	0.0	0.3	0.1

[표 47] 유류세 적용세율 추이: 2021~2022년

기간	적용세율			
	인하폭 (%)	교통·에너지·환경세		개별소비세
		휘발유분 (원/L)	경유분 (원/L)	부탄가스분 (원/kg)
2021.11.~2022.4.	-20	423.0	300.0	220.0
2022.5.~2022.6.	-30	370.0	263.0	193.0
2022.7.~2022.12.	-37	332.5	238.0	176.4

자료: 국회예산정책처 작성

기타 소비과세 전망모형 개선과제

기타 소비과세는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목과 달리 최근 유류세 인하와 세정지원 등의 제도적 요인의 비중과 기타 요인의 비중이 상대적으로 크게 나타났다. 이에 따라 설명변수 등의 변화를 통해 기존 모형의 설명력을 높일 수 있는 개선방안도 중요하지만, 모형 자체의 개선 등 기타 오차를 축소시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 가령 개별소비세의 경우 친환경자동차의 비중 변화 등을 고려한 자동차소비량 전망모형 개편, 사회·경제적 기반 변동에 따른 담배소비량 전망모형 개편 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

이외에도 기타 소비과세의 주요 과세대상 중 하나인 휘발유, 경유, 부탄가스 등 유류분의 경우 소비량 전망으로 에너지경제연구원 전망치를 활용하고 있는데, 관계 기관과의 협의 강화를 통해 원유 수급, 유가변동 등에 따른 수요량 전망오차를 최소화하는 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

(6) 기타 재산과세

기타 재산과세는 상속·증여세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입, 종합부동산세, 농어촌특별세 등을 포함한다. 국회예산정책처는 기타 재산과세를 세목별로 각각 전망하며, 부가세(surtax)인 농어촌특별세의 경우에는 본세인 증권거래세, 종합부동산세 등의 전망치에 연동하여 전망한다.

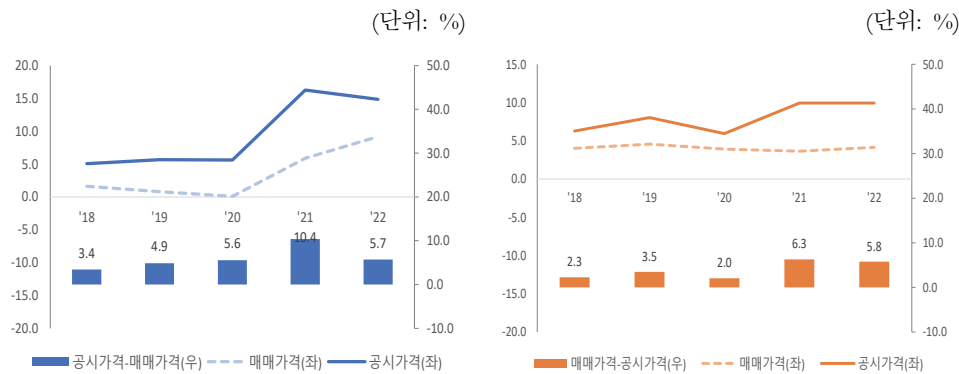
기타 재산과세의 세수오차액은 2021년 14.0조원(오차율 30.3%), 2022년 2.6조원(6.1%) 수준이다. 세수오차를 세부요인별로 구분해보면 2021년과 2022년 모두 경기적 요인의 비중이 큰 것으로 나타났다. 이는 공시가격 현실화율 정책의 영향으로 부동산 가격 상승세보다 공시가격 상승률이 더 크게 증가한 것에 주로 기인한다.

[표 48] 오차율 분석: 기타 재산과세

(단위: 조원, %)

구분		실적	전망	총세수 오차	경기적 요인	제도적 요인	기타 요인
2021	재산과세 계	46.4	32.4	14.0	11.6	0.0	2.5
	- 상속·증여세	15.1	10.0	5.0	1.5	-	3.6
	- 증권거래세	10.3	5.8	4.4	3.7	-	0.7
	- 인지세	1.0	1.0	0.0	-0.1	-	0.1
	- 과년도수입	5.1	4.4	0.8	0.5	-	0.3
	- 종합부동산세	6.1	5.3	0.8	1.1	-0.0	-0.3
	- 농어촌특별세	8.9	5.9	3.0	4.9	-0.0	-1.9
2022	재산과세 계	42.8	40.2	2.6	-2.7	2.6	2.7
	- 상속·증여세	14.6	13.5	1.1	0.4	-	0.6
	- 증권거래세	6.3	7.7	-1.4	-2.0	-	0.7
	- 인지세	0.8	1.0	-0.2	-0.4	-	0.2
	- 과년도수입	7.3	4.8	2.5	0.1	-	2.4
	- 종합부동산세	6.8	6.7	0.1	-2.1	2.2	-0.1
	- 농어촌특별세	7.0	6.6	0.5	1.3	0.4	-1.3

[그림 26] 부동산 공시가격 및 매매가격 상승률과 차이
[주택] [토지]



주: 1. 공시가격 상승률은 부동산 지역별, 유형별 공시가격 상승률의 가중평균값(가중치: 호수, 필지수)
 2. 매매가격 상승률은 한국부동산원의 주택매매가격지수(종합주택) 및 지가지수의 매년 1월
 지수값을 바탕으로 산출한 전년 동월대비 변동률
 자료: 국토교통부 및 한국부동산원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기타 재산과세 전망모형 개선과제

기타 재산과세는 2021년의 경우 경기적 요인의 비중이 다른 요인에 비해 상대적으로 크게 나타났으나, 2022년에는 경기적 요인과 기타 요인의 비중이 유사한 수준으로 발생하였다. 자산시장이 2021년까지 호조세를 보이다가 2022년 들어 기준금리 인상 등으로 인하여 수요가 저하되는 경기 전환기였음을 감안하면, 경기국면 전환기에 오차를 줄일 수 있는 모형의 개선방안을 모색할 필요가 있다. 가령 증권거래세 및 증여세의 경우 경기전환기에 증권거래대금이나 부동산 증여 거래량의 변화를 예측할 수 있는 모형의 개선방안을 모색해 볼 필요가 있다. 이외에도 종합부동산세의 경우, 과세기반이 되는 공시가격의 전망오차를 축소하기 위하여 한국부동산원의 전국지가 변동률조사, 전국주택가격 동향조사 등 시장가격의 변동을 바탕으로 부동산 가격 동향이 공시가격 변동으로 이어지는 수준에 대해서 추가적인 연구가 필요하다.

4. 세수오차 원인 분석 종합

세수오차 원인을 종합적으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 평균 수준을 상회하는 큰 세수오차는 대부분 경기순환국면이 급격히 전환되는 시점에 발생하는 것으로 분석됐다. 즉 경기순환지표인 GDP갭이 양(+)의 값에서 음(-)으로 전환되는 시점에 음(-)의 세수오차가, 반대로 음(-)의 값에서 양(+)의 값으로 전환되는 시점에 양(+)의 오차가 발생했다. 또 GDP갭의 전년대비 차분값이 1.0%p를 초과하는 정도로 경기변동이 큰 경우에 평균치를 상회하는 큰 세수오차가 발생했다. 따라서 예상치 못한 경기의 급변동이 세수오차의 주된 요인임을 알 수 있다.

또한 경기국면 전환시 대규모 세수오차가 발생하면 당해연도뿐만 아니라 이후 2~3년간 지속되는 특징을 보였다. 이는 기준연도의 세수오차가 정확하지 않을 경우 다음 해로 전이되는 현상과 함께 기준연도의 세수흐름의 변화가 일시적인 요인에 기인하는지 구조적인 요인에 기인하는지 식별이 어려워 동일한 추계방식과 관행으로 다음연도 세입을 전망할 경우 같은 오류가 지속되는 데 원인이 있는 것으로 판단된다.

다음으로 2000년대 이후 경기변동성은 과거에 비해 상대적으로 둔화되고 있음

에도 불구하고 세수오차율의 절대적 수치는 줄지 않아 경기변동을 감안한 상대적 오차율이 상승하는 원인을 살펴봤다. 이는 경기 후행성이 강한 법인세수가 총국세에서 차지하는 비중의 증가, 거시지표로 추정하기 어려운 자산시장의 세수에 대한 영향력 확대 등 조세구조의 변화를 원인으로 들 수 있다. 이와 함께 경제 성장의 구성요소의 변화, 대기업·고소득층에 대한 세수집중도 상승 등으로 인해 세입기반의 분포적 특성이 세수에 크게 영향을 미치는 데 원인이 있는 것으로 분석됐다. 이러한 변화는 2000년대 이후 경제성장률과 세수증가율 간의 상관관계 약화와 국세 부양성의 변동폭 확대로 귀결되면서 평균치 또는 총량에 근거했던 종전의 전망방식이 세수추계의 정확성을 제고하는 측면에 한계를 가질 수 있음을 의미한다.

마지막으로 2021~2022년의 대규모 세수오차 요인을 경기적 요인, 제도적 요인, 기타 요인 등으로 분해한 결과, 경기적 요인의 비중이 가장 크며, 경기적 요인과 제도적 요인으로 설명되지 않은 모형 등 요인을 포함한 기타 요인의 비중이 다음으로 컸다. 분석대상 기간은 코로나19 위기로 대부분의 전망기관에서 경기침체를 예상했었으나 IT기업 등 일부 업종의 수익호조로 예상을 상회하는 경기흐름을 보였던 기간으로, 예상치 못한 경기 흐름이 세수오차의 주된 요인으로 작용한 것으로 해석된다. 이와 함께 저금리, 풍부한 유동성에 힘입은 자산시장의 호조가 거시지표로 설명되지 않는 요인들이 양(+)의 세수오차로 나타났다.

이러한 요인 분해는 다소 기술적인 측면이 있어 해석에 주의할 필요가 있지만 민간소비, 수출입, 디플레이터 등 거시경제 지표의 정확도 제고가 세수오차의 축소에 필수적인 과제임을 부인하기는 어렵다. 이와 함께 오차율 기여도가 가장 큰 법인세와 자산관련 세수의 경우 영업수익과 부동산 시장을 예측하기 위한 기존 거시지표의 설명력이 낮아 대응지표의 발굴이 필요하다. 특히 자산관련 세수는 부동산 대책 등 정책효과에 따른 행태변화 발생시 세수오차가 크게 발생하며 시계열 기반 기존 모형으로는 전망하기 어려운 한계가 존재함에 따라 보완적인 접근방법의 모색이 필요하다.

IV. 해외사례와 시사점

본 장에서는 해외사례를 조사하여 시사점을 찾고자 한다. 이를 위해 먼저 미국, 캐나다, 영국, 독일, 일본 등 해외 주요국의 2010년대 이후 세수오차 현황을 조사하였다. 이와 함께 개별 국가들이 세수오차를 재정운용상 실질적인 문제로 인식하고 있는지, 또 이에 대응한 제도적 보완장치를 마련하고 있는지 등을 살펴보기로 한다. 또한 한국과 마찬가지로 2000년대 이후 조세구조 등의 변화로 조세부양성의 변동성이 확대되는 현상이 다른 OECD 회원국에서 관측되는지도 살펴보기로 한다.

1. 주요국의 세수오차율

가. 조사 개요

본 절에서는 해외 주요국의 2010년부터 2022년까지 본예산 편성 당시 국세수입에 대한 전망치와 실적 자료를 비교하여 국세수입의 세수오차를 산정하고 그 추이를 살펴본다. 미국 등 연방제 국가의 경우에는 연방정부의 예산과 실적을 바탕으로 세수오차를 산정하였다.

분석대상이 되는 미국, 캐나다, 영국, 독일, 일본의 경우, 대체로 정부의 재무담당 부처 등²⁹⁾에서 예산안을 편성하고 의회에 제출하면서 예산연도의 세입전망 결과를 제시한다. 이에 따라 세수오차는 각국의 재무담당 부처 등에서 의회에 제출한 예산안에 포함된 국세수입 전망과 실적 간의 차이를 바탕으로 산출하였다. 다만, 이 과정에서 수입항목 중 조세수입으로 구분하기 어려운 항목의 경우 예산과 실적을 비교하는 과정에서 해당 항목은 제외하고 세수오차를 산출하였다. 가령, 미국의 수입항목 중 기타수입(Miscellaneous Receipts)이나 영국의 국민보험료(National Insurance Contributions) 등은 세수오차 산출시 분석에서 제외하였다.

29) 해외 주요국 중 영국은 재무성(HM Treasury), 일본은 재무성(財務省), 독일은 연방 재무부(Bundesministerium der Finanzen), 캐나다는 재무부(Department of Finance)에서 예산안을 편성하여 의회에 제출한다. 단, 미국의 경우 재무부(Department of Treasury)가 아닌 대통령실 산하 관리예산처(Office of Management and Budget)에서 예산안을 제출한다.

[표 49] 해외 주요국의 세입예산 개요 및 분석기간

국가	세입예산 담당부처	회계기간	예산안 제출시기	분석기간
미국	관리예산처	10월~9월	2월	2010~2022회계연도
캐나다	재무부	4월~3월	3월	2010/11~ 2021/22회계연도
영국	재무성	4월~3월	3월	2010~2022회계연도
독일	연방 재무부	1월~12월	9월	2010~2022회계연도
일본	재무성	4월~3월	1월	2010/11~ 2021/22회계연도
한국	기획재정부	1월~12월	9월	2010~2022회계연도

자료: 국회예산정책처, 「주요국의 재정제도」, 2020.

나. 주요국의 세수오차율 추이

2010~2022년간 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일 등 해외 주요국의 본예산 기준 세수 오차율은 다음과 같다. 국가별로 2010년 이후 5년 단위로 세수오차율 절댓값의 평균을 살펴보면, 세수오차는 2010년대 초반 대체로 하락하는 추세를 보여 2010년대 중반 이후 낮은 수준을 유지하였다. 단, 한국과 캐나다의 경우 2010년대 중반 이후 세수오차율이 2010년대 초반에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 2019년말 코로나19 위기 확산에 따라 경제의 불확실성이 증가하면서 분석대상인 국가에서 모두 2010년대보다 2020년대 이후 세수오차가 확대되는 추이를 보이고 있다.

[표 50] 주요국의 세수오차율 추이: 2010~2022년

(단위: %)

	미국	캐나다	영국	일본	독일	한국
2010	-10.8	1.3	6.0	-19.0	2.9	4.1
2011	-12.7	0.0	-0.8	9.9	5.6	2.5
2012	-8.5	0.1	-0.4	4.4	1.3	-1.4
2013	-4.8	1.7	3.1	3.6	0.2	-7.2
2014	-0.6	0.5	1.1	8.2	0.6	-5.3
2015	-3.3	3.0	2.1	7.4	0.0	-1.5
2016	-9.4	2.7	2.2	3.1	-0.4	8.1
2017	-10.5	3.3	1.6	-3.8	5.0	8.7
2018	-9.7	3.1	2.6	1.8	2.0	8.7
2019	1.8	-1.7	-2.1	2.1	-0.3	-0.5
2020	-7.5	6.0	-12.5	-6.9	-14.1	-2.3
2021	4.1	15.1	12.9	-4.4	4.8	17.8
2022	15.3	-	-	14.3	3.4	13.3

주: 1. 세수오차율 = (국세수입 예산 - 실적)/실적 × 100(%)로 산출하며, 예산은 본예산 기준
 2. 캐나다와 영국의 경우, 2022/23 회계연도가 3월에 종료되어 아직 결산이 완료되지 않음
 자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 51] 주요국의 평균 세수오차율(절댓값) 추이: 2010~2022년

(단위: %, %p)

	미국	캐나다	영국	일본	독일	한국
'10~'19년(A)	7.2	1.7	2.2	6.3	1.8	4.8
'10~'14년	7.5	0.7	2.3	9.0	2.1	4.1
'15~'19년	6.9	2.8	2.1	3.7	1.5	5.5
'20~'22년(B)	8.9	10.6 ¹⁾	12.7 ¹⁾	8.6	7.4	11.1
'20년대 이후 변동분(B - A)	1.7	8.9	10.5	2.3	5.6	6.3

주: 1. 세수오차율 절댓값의 평균임

1) 캐나다와 영국의 경우, 2022/23 회계연도가 3월에 종료되어 아직 결산이 완료되지 않음에 따라 2022/23 회계연도를 제외한 2개 연도의 평균값임

자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2020년 이후의 국가별 세수오차 추이를 살펴보면, 코로나19 위기 직후인 2020년의 경우 대체로 예산 대비 국세수입이 과소수납되어 세수결손이 발생하였다. 이는 코로나19 확산으로 인한 경제성장률 저하 등 세입여건의 악화와 함께 일부 2020년 예산편성 시점 당시에는 예상하지 못했던 코로나19 위기 대응을 위한 정부의 조세지출 확대에 기인한다. 한편, 2021년 이후에는 오히려 예산 대비 국세수입이 초과수납되는 방향으로 세수오차가 발생하였는데, 이는 재정당국이 예상한 것보다 코로나19 확산이 진정되는 과정에서 글로벌 경제가 빠른 회복세를 보인 점에 기인한다. 이에 따라 2020년 코로나19 위기 직후에는 세수오차율이 다른 나라에 비해 크지 않았던 한국, 캐나다, 일본 등도 예년 대비 상대적으로 큰 폭의 초과세수가 발생하였다.

[표 52] 주요국의 세수오차 추이: 2020년대

(단위: %)

	미국	캐나다	영국	일본	독일	한국
2020	-7.5	6.0	-12.5	-6.9	-14.1	-2.3
2021	4.1	15.1	12.9	-4.4	4.8	17.8
2022	15.3	-	-	14.3	3.4	13.3

주: 1. 세수오차율 = (국세수입 예산 - 실적)/실적 × 100(%)로 산출하며, 예산은 본예산 기준

2. 캐나다와 영국의 경우, 2022/23 회계연도가 3월에 종료되어 아직 결산이 완료되지 않음

자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 해외 주요국의 세원별 세수오차율 추이

앞서 코로나19 이후 경제적 불확실성이 증가한 2020년 이후에 해외 주요국의 세수오차가 평균적으로 확대되었다. 이 과정에서 국가마다 국세수입의 세원별 구성이 상이하기 때문에, 세원별로 세수오차의 추이를 측정하여 어떠한 세원이 세수오차 확대에 주로 기여하였는지 살펴볼 필요가 있다.

세원의 구분은 OECD의 세목별 세원 분류에 따라 소득과세(OECD 코드: 1000), 소비과세(5000), 재산과세(4000)로 구분한다. 소득과세는 다시 개인소득세(1100)와 법인소득세(1200)로 구분하였다.

2010~2022년간 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일 등 5개국의 본예산 기준 세원별 세수오차율의 평균은 다음과 같다. 기간중 세원별 평균 세수오차율을 살펴보면, 법인소득세가 18.3%로 다른 세원에 비해서 상대적으로 높은 세수오차율을 기록하였다. 다음으로 재산과세가 평균 7.7%의 세수오차율을 보였으며, 개인소득세와 소비과세는 평균 5%대의 세수오차율을 보였다.

[표 53] 해외 주요국의 평균 세원별 세수오차율(절댓값): 2010~2022년

(단위: %)

	소득과세			소비과세	재산과세
		개인소득세	법인소득세		
2010	12.1	9.8	26.4	3.8	4.5
2011	8.9	3.5	26.8	2.5	1.4
2012	4.3	1.4	16.6	6.0	1.6
2013	3.7	2.4	9.7	2.4	13.0
2014	3.2	3.3	6.7	3.4	13.2
2015	4.0	3.0	10.9	3.8	8.1
2016	5.7	4.0	21.8	5.5	3.6
2017	11.1	7.8	17.3	7.6	3.6
2018	5.3	4.4	19.0	3.2	3.5
2019	2.2	1.9	7.3	4.3	1.6
2020	9.0	6.7	20.4	9.7	6.6
2021	12.9	7.5	30.3	6.8	13.8
2022	17.1	13.6	25.1	10.4	26.2
2010~2022 평균	7.7	5.3	18.3	5.3	7.7

주: 1. 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일 등 5개국의 세원별 세수오차율 절댓값의 평균임

2. 연도별·세원별 세수오차율의 절댓값이 100%를 상회할 경우, 특이치로 간주하여 분석에서 제외
자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2010년 이후 5년 단위로 미국 등 5개국의 세원별 세수오차율(절댓값) 평균을 살펴보면, 2010년대 초반(2010~2014년)과 2010년대 후반(2015~2019년)의 세수오차율 수준은 대체로 유지되었다. 그러나 2020년 이후 코로나19 위기의 영향 등으로 인하여 모든 세원에서 세수오차율이 상승하는 경향을 보였다. 특히 법인소득세와 재산과세의 경우 세수오차율이 2010년대 평균과 비교하여 각각 9.0%p, 10.1%p 상승하였다.

[표 54] 해외 주요국의 평균 세원별 세수오차율(절댓값): 2010~2022년

(단위: %, %p)

	소득과세			소비과세	재산과세
		개인소득세	법인소득세		
'10~'19년(A)	6.0	4.2	16.3	4.3	5.4
'10~'14년	6.4	4.1	17.2	3.6	6.7
'15~'19년	5.7	4.2	15.3	4.9	4.1
'20~'22년(B)	13.0	9.3	25.3	9.0	15.5
'20년대 이후 변동분(B - A)	7.0	5.1	9.0	4.7	10.1

주: 1. 미국, 캐나다, 영국, 일본, 독일 등 5개국의 세원별 세수오차율 절댓값의 평균임

2. 연도별·세원별 세수오차율의 절댓값이 100%를 상회할 경우, 특이치로 간주하여 분석에서 제외

자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

평균적으로 세수오차가 확대된 2020년 이후의 법인소득세의 국가별 세수오차 추이를 살펴보면, 대체로 매년 본예산 대비 10% 이상의 세수오차가 발생하였다. 세수오차의 방향을 살펴보면, 2020년의 경우 분석대상 국가에서 대체로 예산 대비 국세수입이 과소수납되는 음의 방향의 세수오차가 발생하였으나, 2021년 이후에는 오히려 예산 대비 국세수입이 초과수납되어 양의 방향으로 세수오차가 발생하였다. 이는 코로나19 확산으로 인한 경제의 불확실성 확대로 재정당국의 예산편성 당시 예상보다 경제가 빠른 회복세를 보임에 따라 기업실적이 증가한 데에 기인한다.

[표 55] 해외 주요국의 법인소득세 세수오차 추이: 2020년대

(단위: %)

	미국	캐나다	영국	일본	독일
2020	-20.4	14.6	-8.8	-19.1	-38.9
2021	23.6	36.2	42.0	-7.4	42.3
2022	12.7	-	-	34.1	28.6

주: 1. 세수오차율 = (국세수입 예산 - 실적)/실적 × 100(%)로 산출하며, 예산은 본예산 기준

2. 캐나다와 영국의 경우, 2022/23 회계연도가 3월에 종료되어 아직 결산이 완료되지 않음

자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 2020년 이후의 재산과세의 국가별 세수오차의 방향성을 살펴보면, 국가별로 차이는 있으나 대체로 예산 대비 과소수납되기보다는 초과세수가 발생하였다. 분석대상인 해외 주요국의 재산과세에 속한 세목과 세수를 살펴보면, 주로 상속세 및 증여세수로 구성되어 있다. 따라서 코로나19 확산으로 인한 고령인구 사망률 상승이 재산과세의 초과세수의 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 한편, 세수오차 방향에 따른 오차율의 수준을 살펴보면, 과소수납될 때의 세수오차보다 초과세수일 때의 세수오차가 상대적으로 큰 폭으로 발생한다. 재정당국의 재산과세 세수오차는 자산시장 침체에 비해 호황기일 때 더욱 확대되는 경향을 보인다.

[표 56] 해외 주요국의 재산과세 세수오차 추이: 2020년대

(단위: %)

	미국	영국	일본
2020	-9.5	-9.0	1.3
2021	20.3	16.5	-4.6
2022	36.2	-	16.3

주: 1. 세수오차율 = (국세수입 예산 - 실적)/실적 × 100(%)로 산출하며, 예산은 본예산 기준

2. 캐나다 및 독일 연방정부의 국세수입에 재산과세가 포함되지 않아 분석에서 제외

자료: 각국의 예산안과 결산 자료(정부의 재무보고서 등)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. OECD 국가들의 조세부양성³⁰⁾

앞서 2000년대 이후 경상성장률과 국세수입 간의 상관관계가 약화되면서 조세부양성의 변동폭이 커지는 한국의 특징을 살펴보았다. 본 절에서는 이러한 현상이 다른 OECD 회원국에서도 발생하고 있는지 여부와 국가별로 조세부양성의 변동폭 확대가 재정운용에 미치는 영향에 대해서 살펴보기로 한다.

가. 조세부양성의 변동

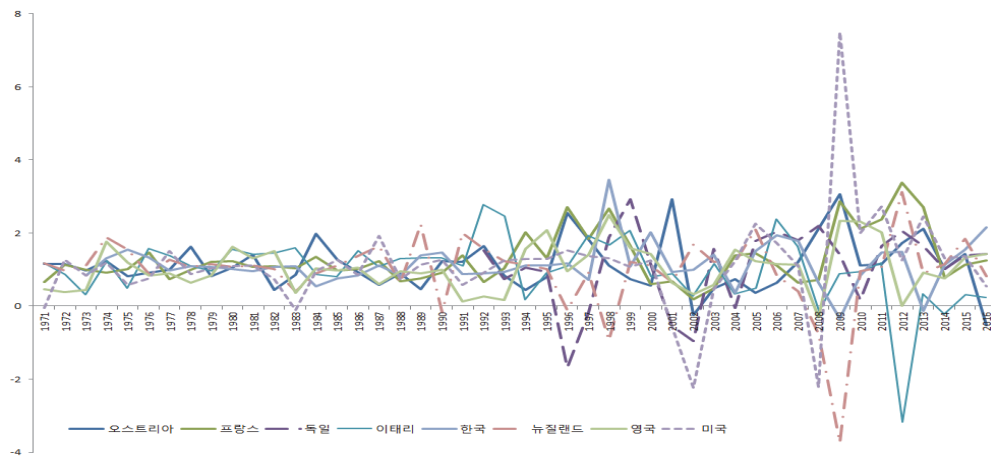
아래 표는 OECD 국가의 경상성장률, 조세수입 증가율, 그리고 조세부양성의 표준편차를 나타낸다. 먼저 경상성장률의 표준편차는 1970~1990년대 기간 중 6.65에서

30) 본 절의 주요 내용은 심혜정(2018) 내용을 수정·보완하여 작성되었다.

1990년대 이후 5.45로 낮아져, 경상성장률의 변동폭이 1990년대 이후 그 이전 기간에 비해 18% 감소하였음을 알 수 있다. 한편 같은 기간 중 조세수입 증가율의 표준편차는 6.94에서 6.23으로 낮아져, 변동폭의 감소는 10%에 그친다. 즉 조세수입 증가율은 경상성장률에 비해 변동폭의 감소 수준이 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 결과적으로 경상성장률 대비 조세수입의 증가율로 계산되는 조세부양성의 표준편차는 1970~1990년 중 0.57에서 1990년대 이후 1.28로 높아져, 1990년대 이후 조세부양성의 변동성은 그 이전 기간에 비해 2.25배 가량 높아졌음을 알 수 있다. 특히 G7 국가에서 1990년대 이후 조세부양성의 변동폭 상승은 여타 OECD 국가들에 비해 높은 것으로 나타난다.

[그림 27] 주요국의 조세부양성

(단위: %)

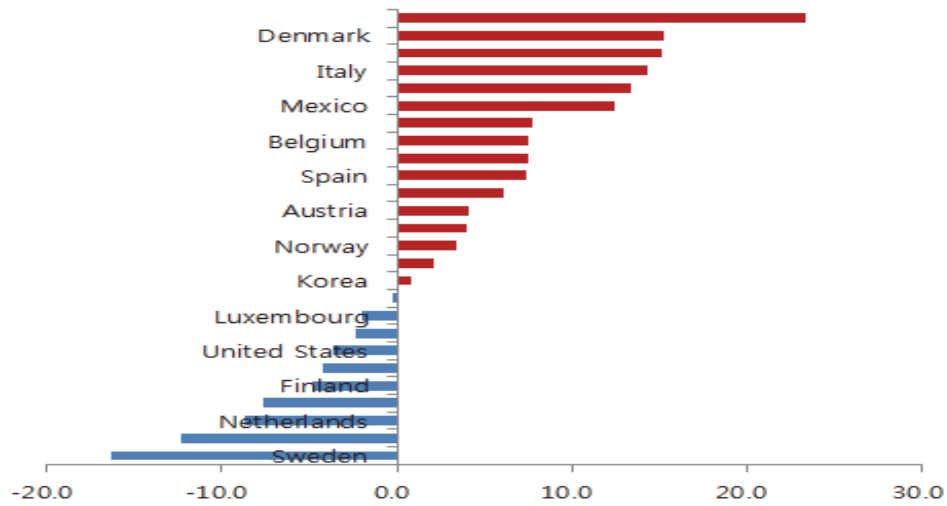


자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 한국과 마찬가지로 각국도 1990년대 이후 경상성장률 변동폭에 대비하여 세수증가율의 변동폭이 큰 현상이 나타나는 것으로 관측된다. 또 이러한 각국의 세수증가율이 경기에 보다 민감하게 변동하는 원인도 한국의 사례와 별반 다르지 않아 보인다. 즉 조세구조의 변화, 소득·소비·산업별 이윤 등 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향의 확대 등이 원인으로 지적되고 있다.

[그림 28] 총조세 대비 소득·이윤·자본이득 과세 비중 변화: 1970~2015년

(단위: %p)



주: 1970년에서 2015년 사이의 변화분을 나타냄

자료: 심혜정(2018), p.56.

[표 57] 조세부양성의 표준편차(Standard Deviation)

국가	경상성장률의 표준편차		조세수입 증가율의 표준편차		조세부양성의 표준편차	
	'70-'90	'90-'16	'70-'90	'90-'16	'70-'90	'90-'16
전체 평균	6.65	5.45	6.94	6.23	0.57	1.28
G7국가						
캐나다	3.97	2.74	5.56	2.78	0.31	0.49
프랑스	3.36	1.71	4.81	3.47	0.21	0.86
독일	na	2.02	4.28	4.93	na	1.08
이태리	5.89	3.03	na	na	0.36	1.15
일본	4.94	2.60	7.76	5.39	0.62	3.33
영국	4.27	1.96	7.35	3.89	0.40	0.76
미국	2.49	1.88	4.46	6.07	0.46	1.72
소계	4.15	2.28	5.70	4.42	0.39	1.34

국가	경상성장률의 표준편차		조세수입 증가율의 표준편차		조세부양성의 표준편차	
	'70-'90	'90-'16	'70-'90	'90-'16	'70-'90	'90-'16
Non-G7국가						
호주	3.33	2.25	6.34	3.82	0.29	1.28
오스트리아	3.20	1.83	4.21	3.43	0.37	0.86
벨기에	3.36	1.66	5.42	2.79	0.41	0.81
체코	na	3.82	na	4.09	na	1.02
칠레	3.97	7.63	na	12.64	na	1.60
덴마크	3.50	2.24	5.39	3.09	0.45	1.23
에스토니아	na	9.39	na	8.85	na	0.87
핀란드	4.65	3.73	6.63	5.41	0.42	1.05
그리스	na	6.05	9.03	12.74	na	2.80
헝가리	na	8.13	na	8.13	na	1.14
아이슬란드	14.81	4.26	16.05	6.27	0.20	1.02
아일랜드	na	8.26	8.66	7.66	na	0.61
이스라엘	na	3.62	na	5.20	na	0.99
대한민국	8.28	5.56	14.12	7.49	0.26	0.73
라트비아	na	11.27	na	12.58	na	0.76
룩셈부르크	6.61	3.76	6.92	4.49	1.70	0.64
멕시코	33.19	9.85	na	na	0.34	0.85
네덜란드	4.14	2.48	5.62	4.44	1.21	2.25
뉴질랜드	5.14	2.27	6.91	4.20	0.51	1.24
노르웨이	3.80	4.99	7.01	7.04	0.49	1.27
폴란드	na	14.10	na	15.36	na	0.73
포르투갈	5.65	4.86	9.94	7.12	0.32	1.97
스위스	3.75	2.21	4.04	2.96	2.79	1.44
슬로바키아	na	5.75	na	5.20	na	0.98
슬로베니아	na	5.52	na	6.57	na	1.85
스페인	4.57	3.96	5.73	6.95	0.38	1.62
스웨덴	2.26	2.79	3.34	4.23	0.30	2.82
터키	20.43	32.59	na	na	0.29	0.95
소계	7.48	6.24	7.38	6.64	0.63	1.26

주: 이상치를 제외한 값임

자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 조세부양성의 경기국면별 분해

본 절은 또한 OECD 회원국의 조세부양성을 경기국면별로 살펴보기 위해 GDP갭률을 기준으로 경기국면을 구분하였다. 경기확장기는 GDP갭률의 저점(trough)에서 정점(peak)까지를, 경기수축기는 GDP갭률의 정점(peak)에서 저점(trough)까지의 기간을 의미한다. 각국의 GDP갭은 OECD Economic Outlook 데이터베이스를 활용하였다.

각 경기국면별 조세부양성은 식(4)와 같이 계산하였다.

$$OutPut\ Gap\ Ratio = [(Y - Y^*) / Y^*] * 100 \quad \text{식(3)}$$

(식 3)에서 Y 는 실질GDP, Y^* 는 잠재GDP를 의미함

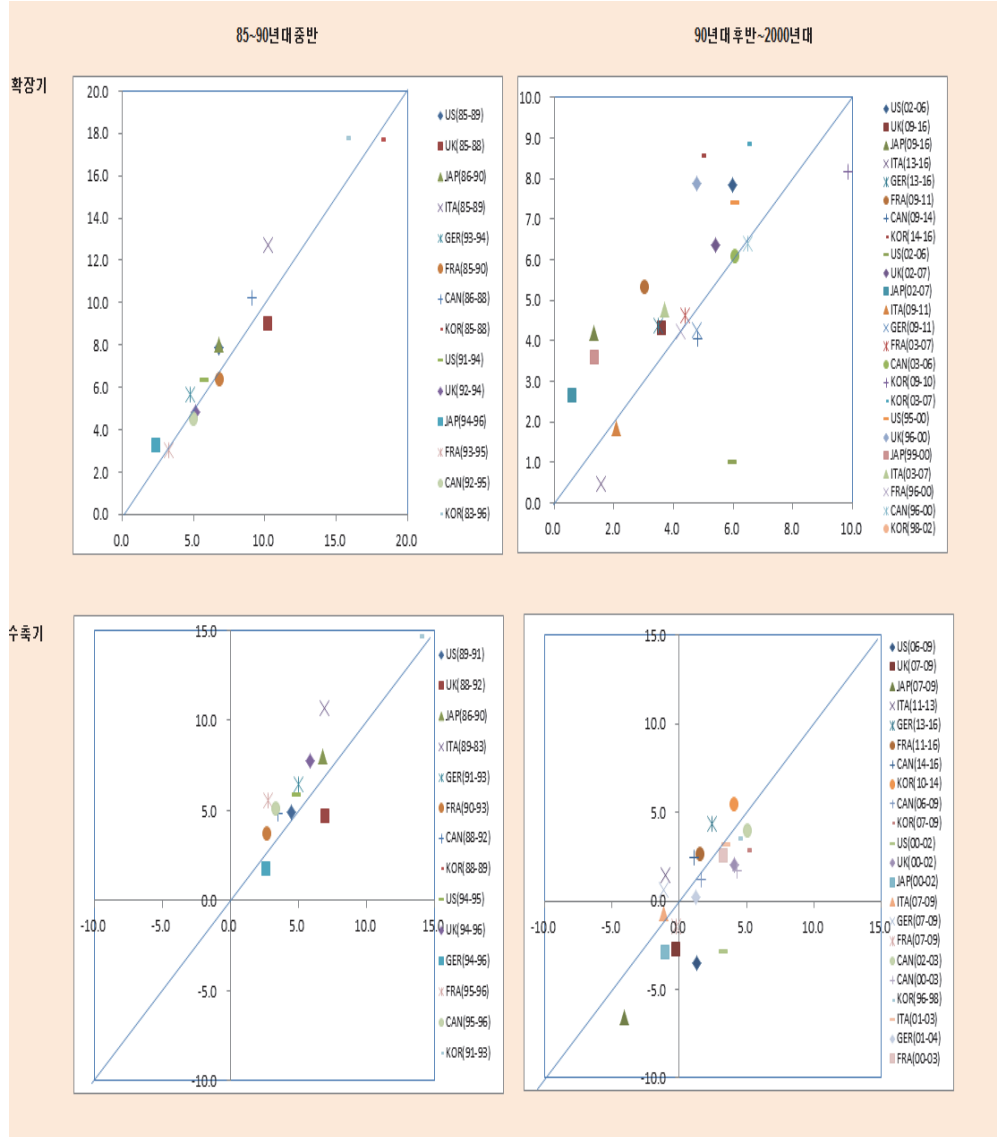
$$TB_c = \frac{[(T_{t_n} / T_{t_1})^{(1/(n-1))} - 1]}{[(NG_{t_n} / NG_{t_1})^{(1/(n-1))} - 1]} \quad \text{식(4)}$$

(식 4)에서 TB_c 는 경기국면(c)별 조세부양성(TB)을, T 는 국세수입, NG 는 경상GDP, t_1 은 각 경기순환기의 시작점(경기확장기는 저점을, 경기수축기는 경기정점), t_n 은 경기순환기의 끝점(경기확장기는 정점을, 경기수축기는 경기저점)을 의미함

그 결과 대부분의 국가에서 1990년대 후반 이후부터 경기상승국면에는 경제성장속도에 비해서 조세수입 증가율이 더 높아지고, 경기수축국면에는 반대로 경기하락속도에 비해 조세수입이 더 크게 감소하는 경향성을 보였다. 이와 같은 조세수입 증감률의 흐름이 결과적으로 경기국면별 조세부양성 변동폭 확대로 나타났음을 추론할 수 있다. 1990년대 이후 조세부양 정도를 경기국면별로 살펴보면, 경기 상승시에 조세수입의 부양성이 커지는 경향성이 경기하락국면에 조세부양성이 작아지는 경향성에 비해 보다 뚜렷하게 나타난다.

[그림 29] 경기국면별 조세부양성

(단위: %)



주: 그림에서 가로축은 경기국면별 경장성장률을, 세로축은 동 기간의 조세수입 증감률을 나타냄
자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 분석

[표 58] 경기국면별 조세부양성

(단위: %)

국가	확장국면				수축국면			
	기간	경상 GDP 증가율	조세수입 증감률	조세 부양성	기간	경상 GDP 증가율	조세수입 증감률	조세 부양성
미 국	85-89	6.81	7.85	1.15	89-91	4.46	4.87	1.09
	91-94	5.79	6.36	1.10	94-95	4.86	5.89	1.21
	95-00	6.06	7.42	1.22	00-02	3.31	-2.84	-0.86
	02-06	5.99	7.78	1.30	06-09	1.34	-3.51	-2.63
	09-16	3.72	5.56	1.49				
영 국	85-88	10.21	8.99	0.88	88-92	6.99	4.66	0.67
	92-94	5.17	4.80	0.93	94-96	5.84	7.74	1.33
	96-00	4.80	7.87	1.64	00-02	4.08	2.00	0.49
	02-07	5.42	6.38	1.18	07-09	-0.23	-2.79	12.16
	09-16	3.61	4.29	1.19				
일 본	86-90	6.78	8.00	1.18	90-94	2.48	-0.55	-0.22
	94-96	2.39	3.27	1.37	96-99	-0.39	-1.23	3.14
	99-00	1.36	3.58	2.64	00-02	-1.02	-2.97	2.90
	02-07	0.60	2.66	4.42	07-09	-4.05	-6.54	1.61
	09-16	1.34	4.20	3.14				
이태리	85-89	10.23	12.73	1.24	89-93	6.91	10.71	1.55
	93-01	5.25	5.14	0.98	01-03	3.52	3.18	0.90
	03-07	3.71	4.76	1.29	07-09	-1.17	-0.71	0.60
	09-11	2.09	1.83	0.88	11-13	-1.04	1.49	-1.44
	13-16	1.58	0.47	0.30				
독 일	93-94	4.75	5.68	1.20	91-93	4.98	6.43	1.29
	96-01	2.52	2.18	0.86	94-96	2.64	1.74	0.66
	04-07	3.60	4.48	1.25	01-04	1.22	0.25	0.20
	09-11	4.78	4.27	0.89	07-09	-1.16	0.61	-0.53
	13-16	3.50	4.36	1.24	11-13	2.41	3.75	1.56
프랑스	85-90	6.84	6.37	0.93	90-93	2.73	3.70	1.35
	93-95	3.29	3.00	0.91	95-96	2.74	5.58	2.03
	96-00	4.24	4.23	1.00	00-03	3.30	2.49	0.75
	03-07	4.40	4.62	1.05	07-09	-0.19	-1.43	7.36
	09-11	3.03	5.32	1.76	11-16	1.59	2.57	1.62
캐나다	86-88	9.11	10.26	1.13	88-92	3.48	4.81	1.38
	92-95	5.00	4.51	0.90	95-96	3.38	5.05	1.49
	96-00	6.50	6.40	0.98	00-03	4.29	1.69	0.39
	03-06	6.07	6.08	1.00	02-03	5.12	3.91	0.76
	09-14	4.82	4.05	0.84	06-09	1.65	1.24	0.75
					14-16	1.11	2.46	2.21
한 국	85-88	18.20	17.68	0.97	88-89	13.50	19.05	1.41
	89-91	20.87	28.78	1.38	91-93	13.93	14.64	1.05
	93-96	15.77	17.75	1.13	96-98	4.41	3.52	0.80
	98-02	9.79	13.21	1.35	02-03	6.43	10.11	1.57
	03-07	6.50	8.86	1.36	07-09	5.07	2.87	0.57
	09-10	9.86	8.16	0.83	10-14	4.10	5.41	1.32
	14-16	4.97	8.57	1.72				

자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 분석

다. 조세부양성과 재정지출의 경기대응성

앞서 살펴본 세수오차가 재정운용에 미치는 부작용에 따르면 재정의 경기대응성을 저해하고 재정지출의 누증을 초래한다고 주장한 바 있다. 마찬가지로 각국의 조세수입의 변동성 확대가 재정운용상 동일한 문제를 발생시킬 가능성이 있다. 이는 경기확장국면에 세수여건이 경성성장률을 크게 상회하는 호조를 보일 경우 재정지출의 확대 또는 감세 등 확장적 재정운용으로 이어질 개연성이 있기 때문이다.

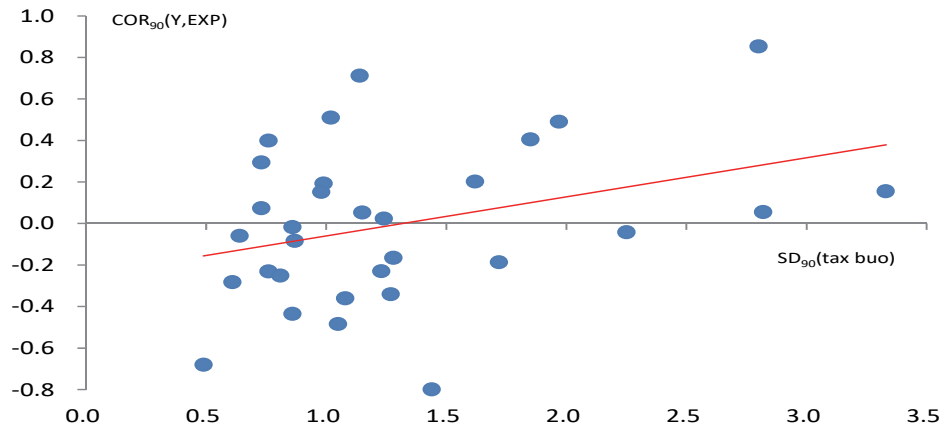
한편 경기상황이 일정규모 이상 크게 하락한 경기침체시에는 조세수입의 변동폭 증가가 경기위축을 방지하기 위한 경기부양규모를 증대시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 이는 직전 경기확장국면에 경성성장률을 크게 상회하는 세수호조가 재정여력을 과대추정하게 만들기 때문이다. 본 절에서는 각국의 조세부양성의 변동성 확대가 재정의 경기대응성에 어떠한 영향을 미쳤는지 추가적인 분석을 실시했다. 이를 위해 조세부양성의 변동성과 재정지출의 경기대응성 간의 관계를 살펴본다. 먼저 1970~1990년과 1990~2016년의 두 시기로 구분하여 각 시기에서의 조세부양성의 표준편차와 재정지출 증가율의 경기동행성 간의 상관관계(cross-section correlation)를 분석하였다(식 5).

$$\text{Corr}[\text{Std Dev}(\text{Tax buoyancy}), \text{Corr}(Y, \text{Exp})] \quad \text{식(5)}$$

여기서 Y 는 실질성장률을, Exp 는 재정지출 증가율을 의미함

아래 그림은 그 결과를 나타낸다. 그림에서 가로축은 조세부양성의 표준편차(Standard Deviation)를 나타내며, 세로축은 실질성장률과 재정지출 증가율 간의 관계를 나타낸다. 이에 따르면 1990년대 이후 조세부양성의 변동성이 커질수록 경기와 재정지출 간의 상관관계수 값이 커지는 것이 명확해지는 것을 확인할 수 있다. 이는 1990년대 이후 조세수입의 변동성이 커짐에 따라 각국의 재정운용이 경기동행적으로 움직이는 경향성이 커지고 있다고 해석할 수 있다. 이러한 경향성은 산업화 국가뿐만 아니라 G7국가에서도 동일하게 나타나고 있다.

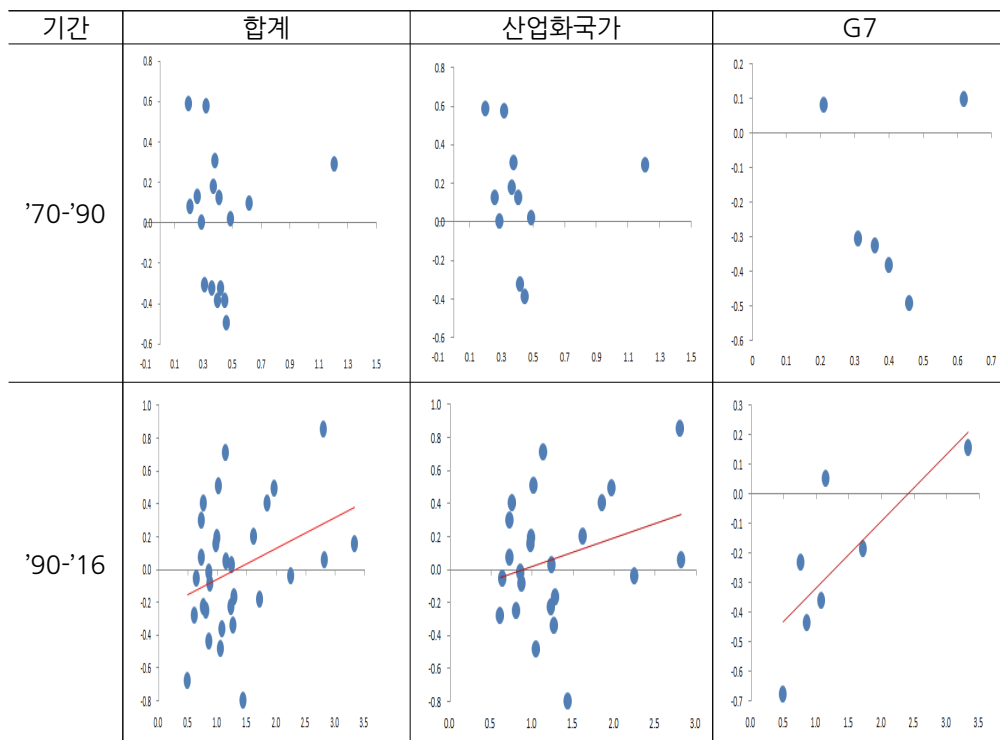
[그림 30] 조세부양성의 변동성과 재정의 경기대응성 간의 관계: 1990~2016년



주: 가로축은 조세부양성의 표준편차를, 세로축은 실질성장률과 재정지출증가율(실질) 간의 상관계수를 의미함

자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 분석

[그림 31] 조세부양성의 변동성과 재정의 경기대응성 간의 관계: 1970~2016년



주: 가로축은 조세부양성의 표준편차를, 세로축은 실질성장률과 재정지출증가율(실질) 간의 상관계수를 의미함

자료: OECD Statistics를 바탕으로 국회예산정책처 분석

보다 구체적으로 성장률과 재정지출 간의 관계를 경기국면별로 구분해보면, 먼저 경기확장국면에서는 모든 국가에서 1990년대 이후 성장률에 대한 재정지출 계수 값이 커지고, 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타났다. 특히 G7국가에서 1990년대 이후 성장률에 대한 재정지출의 탄력성이 Non-G7국가보다 더 크게 나타났다. 이러한 결과는 1990년대 이후 대부분의 국가에서 경기확장국면에 성장률과 재정지출 간의 동행성이 증가한 것으로 분석되어, 경기호조에 따른 재정수입의 증가가 재정지출의 증가로 이어졌을 개연성으로 해석된다.

반면 경기수축국면에서는 Non-G7국가에서는 두 기간 모두 성장률과 재정지출 간의 유의한 관계를 발견하기 어려웠다. 반면 G7국가에서는 1990년대 이후 유의한 음(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 경기수축국면에는 1990년대 이후 G7국가들을 중심으로 성장률에 대한 재정지출의 음의 탄력성이 커져, 이들 국가들에 있어서 경기수축국면에 보다 적극적인 재정지출 확대가 있었음을 알 수 있다. 이러한 G7국가들을 중심으로 한 경기수축기의 강한 확장적 재정운용은 1990년대 이후 변모된 적극적 재정기조와 함께 직전 확장기의 성장률을 상회하는 세수호조를 바탕으로 한 재정여력에 기반하여 정부가 보다 적극적으로 재정확대를 실시한 결과로 풀이된다. 반면 Non-G7국가들은 경기확장국면에 G7국가들과 마찬가지로 재정수입의 증가가 재정지출의 증가로 이어지는 경향성을 보인 반면 경기수축기에는 재정확대 정책을 적극적으로 추진하지 않거나 국가채무 비율이 높은 국가들을 중심으로 오히려 긴축정책을 추진하는 경향성이 증가하는 등 재정의 경기동행성이 강해진 것으로 분석된다.

[표 59] 재정지출의 성장률에 대한 탄력성: 경기확장국면

종속변수	재정지출			
설명변수	G7		Non-G7	
	1970~1990	1990~2016	1970~1990	1990~2016
$\alpha(C)$	2.168 (2.505)**	-0.229 (-0.550)	4.212 (3.393)***	1.290 (3.946)***
$\beta(\text{Real GDP})$	0.079 (0.444)	0.434 (2.096)***	-0.024 (-0.142)	0.171 (2.595)**
$\gamma(\text{Real Exp}(-1))$	0.261 (2.810)***	0.436 (6.103)***	0.262 (2.550)**	0.364 (7.953)***
R^2	0.29	0.45	0.35	0.40
D.W	1.96	1.36	2.43	2.07
Fixed Effect	Yes	Yes	Yes	Yes

- 주: 1. ()안의 값은 t값
 2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄
 3. 모든 변수는 전년대비 증가율임

[표 60] 재정지출의 성장률에 대한 탄력성: 경기수축국면

종속변수	재정지출			
설명변수	G7		Non-G7	
	1970~1990	1990~2016	1970~1990	1990~2016
$\alpha(C)$	3.694 (4.339)**	1.819 (5.462)***	5.080 (5.912)**	1.876 (6.551)***
$\beta(\text{Real GDP})$	-0.337 (-1.654)	-0.377 (-3.571)***	-0.170 (-0.957)	0.091 (1.333)
$\gamma(\text{Real Exp}(-1))$	0.507 (3.428)***	0.460 (4.349)***	0.148 (1.462)	0.321 (5.217)***
R^2	0.37	0.43	0.38	0.25
D.W	2.04	1.31	2.60	2.48
Fixed Effect	Yes	Yes	Yes	Yes

- 주: 1. ()안의 값은 t값
 2. ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄
 3. 모든 변수는 전년대비 증가율임

3. 대규모 세수오차 발생 대응사례

미국과 캐나다 등 일부 국가에서는 예상치 못한 경기상황에 따른 세수입 변동을 완충하기 위한 제도적인 장치를 운영하고 있다. 본 절에서는 캐나다와 미국에서 운용 중인 경기대응적 완충장치의 사례를 소개하고, 정책적 시사점에 대해서 살펴보고자 한다.

가. 캐나다의 예비비(Contingency Reserve)

캐나다는 다른 국가들에 비해 보수적인 세입예산 편성기조를 견지하는 국가로 알려져 있다.³¹⁾ 캐나다는 재정전망에 전제가 되는 경제 전망을 정부 전망치를 사용하지 않고, 민간 전문기관의 경제전망치의 평균치를 활용한다. 또한, 예산편성시 “prudent factor”를 추가로 고려한다. “prudent factor”란 민간 전문기관의 경제전망치의 평균에 비해 비관적인 시나리오를 전제했을 때 세수입 감소를 상정하고 이에 대비한 예비비(Contingency Reserve)를 편성하게 하는 절차이다.

이러한 비관적인 시나리오에 기반한 예비비 제도(Contingency Reserve)는 1996년에 도입되었다. 예비비는 경제위기, 대규모 자연재해 등 정부가 예산 편성 당시 예측하지 못한 수입 감소나 지출 증가에 대비하기 위하여 편성하는 예산항목이다. 예산담당 부처인 재무부(Ministry of Finance) 장관이 규모와 용처를 규정하되 사용처를 정부의 경제 등 전망오차와 예측하지 못한 경제상황에 대비하기 위한 것으로 한정하고, 정부의 새로운 사업 등에는 사용할 수 없도록 하고 있다.³²⁾ 만약에 회계연도 말까지 전망오차로 인한 수입 감소나 지출의 발생이 없었다면, 편성된 예비비는 전액 국채상환에 활용한다.

예비비는 시스템적으로 비관적인 경제전망 시나리오를 가정하여 이를 바탕으로 편성한다. 캐나다는 예산 편성의 전제로 민간 경제기관에서 발표하는 거시경제 전망치의 평균을 활용한다. 여기에 이자율이 0.5~1.0%p 수준으로 상승하는 경우를 가정하여 일반적인 경제전망보다 경기가 둔화된 비관적인 경제전망 시나리오를 만들고, 이를 바탕으로 예비비를 편성한다.

31) IMF, “How Do Canada Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?”, 2005.

32) OECD, “Budgeting in Canada.” 2001.

캐나다의 예비비는 도입 당시 25억 캐나다 달러(이하 CAD) 수준으로 편성되었으나, 이듬해 1997년 예산부터 30억 CAD로 증가하여 편성되었으며, 이후 2005년까지 30억 CAD 수준을 유지하여 편성되었다.

이러한 캐나다의 보수적 세입전망은 낙관전망으로 재정위기를 겪은 1990년 중반 이후의 경험에서 비롯된다. 캐나다는 1990년대 중반 GDP 대비 정부부채 비율이 70%에 달할 정도로 재정건전성 위기가 고조됨에 따라 재정수지 건전성 전략(budget balance or better)을 천명하고 보수적 세입전망에 따른 초과세수는 부채 상환에 우선 활용하도록 하는 재정개혁을 단행했다. 이러한 노력의 결과 캐나다는 1996년 GDP 대비 70%에 달했던 정부부채를 2004년 40%로 축소하였다.

나. 미국의 불황대비기금(Rainy Day Funds)

불황대비기금은 경기 호황기에 여유재원을 적립하고, 경기침체에 이를 이용하여 재정손실을 상쇄하는 제도³³⁾로, 재정의 경기대응성을 강화하는 정책적 장치로 볼 수 있다. 경기 호황기에는 세입여건의 호조로 세수가 증가하는데, 이 때 불필요한 재정지출을 억제하여 확보한 여유재원으로 불경기에 사회적 취약계층 지원 등 재정지출 수요에 대응한다. 이러한 기금운용 방식을 통해 불경기에 악화될 수 있는 재정의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다.

이와 같은 불황대비기금은 대규모 세수오차가 발생했을 경우에도 재정의 효율성을 제고하는 장치로 사용될 수 있다. 대규모 초과세수가 발생한 경우 기금에 재원을 축적하는 형태로 불필요한 재정지출을 억제할 수 있으며, 반대로 대규모 세수결손이 발생한 경우 축적된 재원을 기반으로 재정의 초과수요에 대응할 수 있다.

미국 주 정부들은 1980년대 초반 지속되는 경기침체로 심각한 재정압박을 경험하면서 불황대비기금 조성의 필요를 느끼고 1982년부터 12개 주를 시작으로 점진적으로 도입하였다. 이후 2000년대에는 2001년과 2008년 두 번의 경제위기를 거치면서 불황대비기금을 통하여 재정위기 상황에 대응하였으며, 불황대비기금의 적극적인 운용이 재정위기를 극복하는 데 실질적인 효과가 있었다고 평가되고 있

33) PEW(2017)는 불황대비기금의 요건으로 ①기금이 법률로써 규정되어야 한다는 점, ②기금운용이 단년도에 제한된 것이 아닌 다년도에 걸쳐 유지되어야 한다는 점, ③특수한 목적이 아닌 정부의 일반적인 지출에 사용되어야 한다는 점을 제시하고 있다.(PEW Charitable Trusts, “Rainy Day Funds and State Credit Rating,” 2017.5.)

다.³⁴⁾ 2000년대 이후 기금을 도입하는 주가 지속적으로 증가하여 2016~2017년 켄자스, 아칸소, 몬태나 주에 불황대비기금이 조성되면서 현재 미국 내 50개 주에서 기금을 법제화하여 운용중에 있다.

미국 주정부의 불황대비기금의 운용현황을 살펴보면 보유액 규모는 2022년(추정치) 기준 649억 달러로 전체 주 정부 세출의 7.6% 수준이다(NASBO, 2021).³⁵⁾ 미국 주 정부의 불황대비기금 총액의 규모와 세출 대비 비중 추이를 살펴보면, 평시에는 증가하는 추세를 보이다가 불황기에 대규모 활용을 통해 잔액이 소진되는 행태를 보이고 있다.

박지현(2020)³⁶⁾에 따르면, 1988년부터 2000년까지 증가추세였던 불황대비기금은 나스닥 시장 폭락으로 인한 닷컴버블 붕괴 등으로 경기침체가 시작된 2001년 이에 대응하기 위한 주정부의 적극적인 활용으로 인해 그 규모가 2001년 220억 달러(세출 대비 비중 4.6%)에서 2003년 84억 달러(0.7%)로 62% 감소하였다. 이후 서브프라임 모기지 사태로 인하여 촉발된 글로벌 금융위기 시기(2007~2009년)에는 2008년 332억 달러였던 기금 보유액이 2010년 273억 달러로 18% 감소하였는데, 감소폭이 이전 위기 대비 작은 것은 주 정부가 세출 감액 정책 또한 적극적으로 활용하였기 때문이다.

2000년대 두 차례의 위기 이후 미국 주 정부들은 경기침체에 불황대비기금을 통하여 재정적으로 어려움을 덜 수 있었다고 평가하고 있다(PEW, 2014)³⁷⁾. 이에 따라 2010년대 이후 불황대비기금의 규모와 세출 대비 비중이 지속적으로 확대되어 2019년에는 790억 달러, 세출 대비 비중은 9.1%까지 증가하였다.

2019년 말부터 확산된 코로나19 위기로 인하여 경기침체와 함께 정부의 재정 수요 증가가 발생함에 따라 불황대비기금을 운용하는 주 정부 중 2021년 12개, 2022년 11개 주에서는 기금 보유액의 순감이 발생하여 전체적인 불황대비기금의 규모는 2022년 기준 649억 달러(세출 대비 7.6%)로 감소한 것으로 추정된다.

34) NASBO, "The Fiscal Survey of States," 2021.

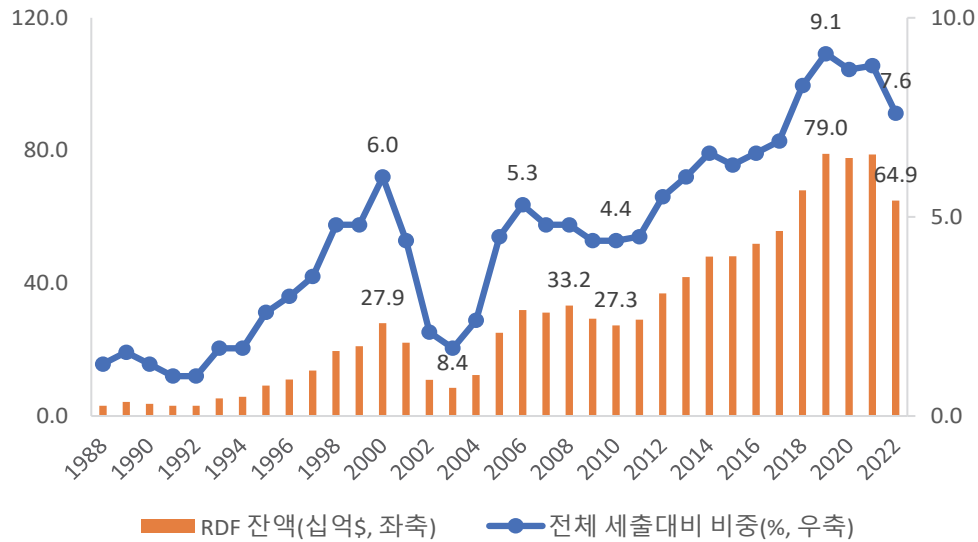
35) 한편, 50개 주의 주 정부 세출 대비 기금 규모의 중간값은 2022년 기준 8.3% 수준이다.

36) 박지현, "경기변동에 대응하기 위한 지방재정안정화 기금의 필요성: 미국 Rainy Day Funds를 중심으로," 한국지방세연구원, 2020.5.

37) PEW Charitable Trusts, "Managing Uncertainty," 2014.

[그림 32] 불황대비기금 보유액 규모 및 세출 대비 비중

(단위: 십억달러, %)



주: 2021~2022년 보유액 및 세출대비 비중은 추정치

자료: NASBO(2021)

주별로 보유액의 세출 대비 비중을 살펴보면, 2020년 기준 보유액이 주 정부 지출의 1% 이하인 주가 4개 주였던 데 반해, 2022년에 7개로 증가하여 코로나19로 인한 경기침체에 대응을 위하여 주 정부가 불황대비기금을 적극적으로 활용하였음을 알 수 있다.

[표 61] 불황대비기금 보유액 세출 대비 비중의 주별 분포

(단위: 개)

	2020	2021	2022
1% 이하	4	3	7
1~5%	12	11	7
5~10%	14	16	14
10% 이상	20	19	19

자료: NASBO(2021)

4. 소결

해외사례를 통한 분석 요지를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 분석대상 주요국에서 한국과 마찬가지로 세수오차를 경험하고 있으며, 특히 코로나19 위기 기간 직후 대부분의 국가에서 이례적으로 큰 세수오차를 기록했다. 세목별로는 법인세와 재산세에서 큰 오차를 보였다.

한편 한국과 마찬가지로 OECD 국가들에 있어서 1990년대 이후 경상성장을 변동에 대한 조세증가율의 변동성이 상대적으로 커져, 조세부양성의 변동폭이 확대된 것으로 관측된다. 또한 이러한 조세부양성의 변동폭 확대가 재정지출의 경기동행성을 강화시켜, 재정의 경기대응성을 약화시키는 결과로 이어지는 경향이 관측됐다. 특히 경기호황기에 예상치 못한 세수증가가 확장적 재정지출로 이어지는 경향이 재정의 경기동행성을 강화시키는 주요 원인으로 지목된다. 조세부양성의 변동폭 확대는 조세구조의 변화 등 구조적인 원인에 기인하고 있어 향후에도 경기변동성에 비해 조세증가율의 변동폭은 더 커질 가능성이 있다. 따라서 재정운용시 이러한 여건변화를 감안할 필요가 있다. 특히 재정지출의 누증을 막고, 재정정책의 대칭적인 경기조절기능을 회복하기 위해서는 경기호황기에 안정화정책이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있음을 시사한다.

캐나다, 미국의 여러 주 정부 등 일부 국가에서 세수오차에 대비한 완충장치를 마련하여 재정 운용시 대처하는 것으로 분석됐다. 미국의 주정부가 대표적인 사례인데, 미국의 경우 현재 50개 주에서 불황대비기금(Rainy Day Funds)을 법제화하여 운용중이다. 또한 캐나다는 비교대상 국가들에 비해 상당히 보수적인 전망을 견지하는 한편, 민간 전문기관의 경제전망치의 평균에 비해 비관적인 시나리오를 전제했을 때 세수입 감소를 상정하고 이에 대비한 예비비(Contingency Reserve)를 편성하여 운영하고 있다. 이러한 캐나다의 보수적 세입전망은 낙관전망으로 재정위기를 겪은 1990년 중반 이후의 경험에서 비롯된다.

세입전망의 오류 가능성에 대비한 별도의 제도적 장치의 마련 여부는 각국의 재정제도에 따라 필요성이 달리 나타날 수 있다. 즉 재정당국의 재량적 지출조정에 신축성이 낮을수록 세입전망 오차가 재정운용상 문제로 부각될 수밖에 없다. 예를 들어 미국의 주정부 등은 차입에 대해 헌법상 또는 법률상 제약을 두고 있다. 대부분의 주정부는 차입에 대해 채무를 부담하거나 설정된 채무한도를 초과하기 위해서

는 주민투표를 거치도록 하고 있다.³⁸⁾ 따라서 미국 주정부의 불황대비기금 운용 사례는 지방채 발행을 통한 행정부의 지출 확대에 재량권이 높지 않은 미국의 제도적 특성에 기인하는 것으로 판단된다.

38) D. Berman, 「Local Government and the States - Autonomy, Politics, and Policy」, Routledge, 2020.

V. 개선과제

세수전망에 있어서 전망 시점의 예측과 미래 시점의 결과에는 어느 정도 차이가 존재할 수밖에 없다. 그러나 세수오차 규모가 과대할 경우 정부 정책에 대한 신뢰가 하락하고, 초과세수가 재정지출 확대로 이어져 재정적자가 커지거나, 세수결손을 보전하려는 과정에서 시장의 불확실성이 확대되는 등 부작용이 발생하게 된다. 따라서 정부의 경제 및 세수 예측력에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해 여러 가지 조치를 강구할 필요가 있다. 또한 최근의 여러 가지 구조적 변화들이 세수추계의 정확성을 어렵게 하는 점을 감안하여 부작용을 줄일 수 있는 재정운용 전략을 마련할 필요가 있다.

1. 세입전망 개선과제

가. 모형 개선

경기순환과정 속에서 조세가 어떻게 반영될 것인지를 정확히 예측하기란 어렵다. 또한 최근 경기에 대한 국세수입 증가율의 변동성 확대 등은 세수추계를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 최근 경기 변동폭을 감안한 상대적 세수오차율이 커지는 경향성은 이를 뒷받침한다. 아래 표는 정부와 국회예산정책처의 세목별 세수추계 모형을 나타내고 있다. 정부와 국회예산정책처의 세수전망 모형은 세목별로 세입여건을 설명하는 변수를 이용한 회귀분석 모형으로 설정되어 있다.

[표 62] 정부 및 국회예산정책처 전망모형의 세목별 주요 설명변수

세목	정부	국회예산정책처
종합소득세	경상GDP, 민간소비, 코스피지수	경상GDP, 과세인원비율, 종합소득금액
양도소득세	경상GDP, 소비자물가지수, 금리, 부동산 거래량·가격, 주식거래대금, 코스피지수	경상GDP, 부동산 거래량·가격, 증권거래대금, 금리

세목	정부	국회예산정책처
근로소득세	취업자수, 상용근로자수, 명목임금 상승률	취업자수, 임금근로자수, 명목임금 상승률, 실효세율
법인세	경상GDP, 통관수출입, 총급여, 영업이익, 금리, 주택매매가격지수, 코스피지수, 법인금융자산	경상GDP, 통관수출, 환율, 교역조건, 회사채금리, 법인금융자산
부가가치세	민간소비, 통관수출입, 설비투자, 소비자물가	경상GDP, 통관수출입, 설비투자, 환율, 소비자물가
상속·증여세	70세 이상 사망자, 코스피지수, 금리, 토지가격·주택매매가격, 개인금융자산	경상GDP, 토지가격·주택매매가격 상승률, 금리, 부동산 증여건수
증권거래세	증권거래대금	경상GDP, 금리, 증권거래대금
종합부동산세	공시가격·공시지가 상승률	공시가격·공시지가 상승률
개별소비세	에너지수요전망, 담배 반출량, 승용차 신규 등록대수	에너지수요전망, 담배 반출량, 승용차 신규 등록대수
교통·에너지·환경세	휘발유·경유 수요전망	휘발유·경유 수요전망
관세	통관수입, 환율	통관수입, 환율
주세	민간소비, 소비자물가	민간소비, 소비자물가

자료: 정부, 「예산안 첨부서류 - 세입예산 추계분석」, 각 년도, 국회예산정책처, 「총수입 예산안 분석」, 각 년도를 참고하여 국회예산정책처 작성

앞서 살펴본 세수오차의 특성과 원인 분석에 따르면 거시경제 지표와 세수증가율 간의 괴리가 커지고, 경기국면 전환은 대규모 세수오차의 주요 원인으로 지목된다. 이러한 현상은 전통적인 시계열회귀식으로 구성된 세수추계모형이 한계를 가질 수밖에 없다는 것을 의미한다. 시계열 회귀모형은 경기에 대한 세수증가율의 장기적인 부양성을 통해 향후 세수를 전망하는 방법으로서, 경기순환 구조의 특성(cyclical aspects)을 살피는 데 한계가 있기 때문이다. 대부분의 기존 전망 모형은 경기 사이클에 대한 예측보다는 평균(historical mean)을 상회하거나 또는 하회하는 특이치들이 평균 수준으로 빠르게 수렴한다는 가정에 기반하고 있기 때문이다. 이와 함께 여러 가지 원인으로 경기에 대한 국세수입 증가율의 탄성치의 변동폭이 커

지고 있다. 다시 말해 평균적인 세수 탄성치가 1이라 하더라도 이러한 평균 개념에 입각하여 세수 전망을 할 경우 세입증가율을 오도할 가능성이 커진 상황이다. 특히 내년 세입예산 편성 등 단기 세수증가율 전망 시 단순히 국세 탄성치를 이용하거나 시계열 회귀방정식에만 의존할 경우 세수오차가 커질 수 있음에 유의하여야 한다. 국세수입 탄성치의 변동성 확대는 회귀방정식을 이용한 전통적인 세수추계 모형으로는 정확한 세수를 추계하는 데 한계를 배태할 수밖에 없음을 의미한다. 따라서 전통적 세수추계 모형의 한계를 보완하기 위한 여러 가지 방안을 강구할 필요가 있다.

이를 위해 한 가지 전망모형에 의존하기보다는 여러 가지 모형을 활용하여 시나리오별 전망을 실시하고 개별 모형의 장단점을 식별하여 종합적인 판단을 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 시계열 회귀모형 중 국면전환모형(Regime-switching Model)은 경기순환의 특성을 반영하여 경기확장기와 수축기에 변수 및 상관계수를 다르게 적용할 수 있다는 장점이 있으나, 국면전환시기에 대한 추가적인 추정이 필요한 만큼, 세수전망에 가용한 자료가 활용에 충분한지 검토하여야 한다. 오차수정모형(Error Correction Model)의 경우, 세수나 설명변수로 활용되는 거시변수 간에 공적분 관계(Cointegration)를 고려할 수 있다는 장점이 있으나, 단기적으로 변동성이 클 때에 예측력이 유용한지 검토할 필요가 있다. 벡터자기회귀모형(Vector Auto-Regressive Model)의 경우, 세수전망에 유용한 변수의 판별이나 세수전망 추이에 유용할 수 있으나, 변수 간의 이론적인 관계를 판단하기 어렵다는 단점이 있다. 다양한 모형의 활용 외에도 추가적으로 코로나19 확산에 따른 경제위기 등 예기치 못한 세입여건의 충격이 왔을 때에 대한 시나리오 분석을 보완적으로 수행하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

한편 한국의 총조세에서 자산관련 세수³⁹⁾의 비중은 2021년 기준 20.4%로 OECD 평균 6.8%에 비해 높은 편이다. 또한 자산시장의 변동은 개인이나 법인의 자본이득(capital gain)의 변동으로 이어지기 때문에 자산시장의 침체는 직접적인 자산관련 세수뿐만 아니라 개인소득세나 법인세 등 여타 세수의 감소를 동반한다. 이에 따라 자산시장의 변동은 국세수입 탄성치의 변동성을 크게 확대시킨다. 세수탄성치 추정시 이러한 자산가격 변동효과를 구분하지 않을 경우 자산가격 상승을 동

39) OECD Revenue Statistics의 code4000(taxes on property)에 속하는 세입이 사회보장기여금을 제외한 총조세에서 차지하는 비중이다.

반한 경기상승기에는 세수탄성치가 과대추정될 가능성이 있다. 마찬가지로 경제위기에 따른 재정악화 규모도 실제보다 과대추정하게 될 우려가 있다. 이러한 오류를 막기 위해서는 자산가격 변동이 재정수입에 미치는 영향에 대한 체계적인 분석이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 세수오차 사후분석을 통해 전망의 전제 및 방법을 주기적으로 수정하는 등 오차를 줄일 수 있는 노하우를 다각도로 모색할 필요가 있다. 예를 들어 예측하지 못했던 정책효과나 세무행정의 변화로 세수오차가 발생한 경우 사후 오차 요인 분해를 통해 이러한 일시적·특이요인들을 적절히 제거해야 다음연도 세입전망의 오류를 줄일 수 있다.

나. 마이크로 정보 활용방안 강구

앞서 살펴본 바와 같이 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향력이 확대됐다. 이는 과거 평균이나 총량적 지표에 의해 전망하는 방식으로는 오차율이 커질 수 있음을 의미한다. 따라서 소득·소비·임금의 분포적 특성을 세수추계에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 법인세수 전망은 업종별 재무제표 등 미시적 정보를 활용하여 전망을 보완할 필요성이 있다. 법인세는 경기에 민감한 세목으로 외환위기 이후 경제상황이 급변함에 따라 세수변동폭이 다른 세목에 비해 크게 확대되었다. 이로 인해 최근 법인세수 증감이 총국세의 증감에 미치는 영향력이 높아졌다. 이러한 법인세수의 변동성은 이월결손금 공제제도 등 법인세 제도에서 발생할 수밖에 없는 내재적인 특징에서 비롯되는 측면이 크다. 여기에는 기업들의 조세전략 확대로 법인세 유효세율이 경기상황에 따라 더 탄력적으로 움직이면서 법인세수의 변동폭 확대를 증가시키고 있는 점과 관련된다. 결과적으로 법인세수의 변동성을 파악하기 위해서는 보다 정밀하고 세부적인 접근법이 필요함을 의미한다. 법인세제의 구조적 특성, 업종별 기업 수익의 변동성, 경기순환구조에 따른 법인 행태변화 등에 따라 법인세수는 경기에 보다 민감하게 변동하고 있다. 법인세수 전망 시 이러한 법인세수 결정요인의 특성을 반영하여 수익 상위기업의 재무 정보를 세수추계에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 기업규모별 또는 업종별로 법인세 실효세율이 달리 적용됨에 따라 수익 상위기업과 그 외 기업을 구분하거나 산업별 또는 업종별로 구분하여 전망하는 방안도 보완적으로 실시될 필요가 있다.

소득세 역시 세수전망시 소득기반의 분포적 특성의 반영이 중요해진 세목이다. 소득 상위구간에 대한 세수 의존도가 확대되고 소득세의 누진도가 강화됨에 따라 경기변동에 비해 소득세수 증가율이 보다 민감하게 변동하고 있다. 소득세는 누진 구조로 소득구간별 또는 소득원천별로 실효세율의 차이가 큰 세목이다. 따라서 평균치에 기반한 세수전망시 오류가 커질 수 있다. 평균치 또는 총량적 세수전망을 보완하기 위해 소득구간별 또는 소득원천별로 구분하여 세입전망을 실시하는 방안을 보완적으로 실시할 필요가 있다.⁴⁰⁾

다. 세법개정 등 정책 효과분석을 위한 미시 시뮬레이션 모형 개발

경기변동 이외에도 세법개정 등 정책변화에 따른 세수 증감이 제대로 반영되지 않을 경우 세수오차가 커질 수 있다. 미국 등 주요 선진국들은 세수추계 및 조세정책 효과 분석시 국세청이 제공하는 미시자료를 주요한 자료로 활용하고 있다. 예를 들어 미국 CBO는 IRS에서 매년 발간하는 SOI(Statistics of Income)와 인구통계를 결합하여 세수추계 및 정책 시뮬레이션에 활용하고 있다. 반면 우리나라의 경우 과세당국이 제공하고 있는 국세정보는 다소 제한적이다. 정부 및 민간 연구기관이 세수추계 및 세법개정의 효과 분석시 주로 활용하고 있는 「국세통계연보」는 납세자 전체를 대상으로 한 전수 자료의 평균치로서, 개인 또는 가구별 특성을 전혀 고려할 수 없다는 한계가 있다. 세법개정에 따른 효과 분석시 가구 유형별 특성을 전혀 고려하지 않고 평균치 자료에 근거할 경우 초래되는 문제점은 2015년 연말정산 논란에서 이미 경험한 바가 있다. 따라서 향후 세수오차를 줄이고 세법개정에 따른 정책효과를 사전에 정확하게 추정하기 위해서는 소득세·법인세 미시자료 등이 세수추계에 활용될 수 있도록 국세정보의 공개수준을 확대할 필요가 있다.

한편 부동산, 주식 시장은 정책변화에 따른 행태변화가 크게 발생하는 영역으로 이러한 행태변화가 대규모의 세수오차로 귀결된다. 이를 개선하기 위해 정책변화에 따른 수요량 변화 등 다양한 탄성치를 추정하고 이를 세입전망에 적절히 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 담배값 인상에 따른 담배수요의 탄성치를 추정하거나 주식양도차익 과세시 주식거래량의 변동치를 시나리오별 전망하고

40) 참고로, 정부도 2023년 세입예산안 편성시부터 소득구간별 실효세율 차이를 추계모형에 반영하는 등 마이크로 정보를 세수추계에 일부 활용하고 있다.

이를 세수전망에 반영하는 방안 등이다. 그러나 행태변화를 추정하는 것은 현실적으로 많은 불확실성을 내포하기 때문에 한계를 충분히 고려할 필요가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 후술하는 바와 같이 자산시장의 급등 등 일시적 요인으로 인한 초과세수가 재정지출의 확대로 이어지지 않도록 하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 현실적인 대안일 수 있다.

2. 경제전망 개선과제

가. 경제지표 전망 정확성 제고

재정수입은 기본적으로 경제상황에 기반하기 때문에 경제전망과 실적의 오차는 세수전망의 오차로 이어질 수밖에 없다. 앞서 살펴본 세수오차 요인 분해에서 나타난 바와 같이 최근 대규모 세수오차의 원인으로 우선 지적되어야 할 것은 성장률 전망 오류이다. 2020~2022년간 예산편성시 정부가 전제한 경상성장률은 실적과 적게는 0.3%p, 많게는 3%p 정도의 차이가 발생한다. 이러한 차이는 실질성장률 전망 차이 뿐만 아니라 GDP디플레이터 전망에서도 발생하고 있다. 특히 세수는 경상가격에 기반하여 전망하기 때문에 세수오차를 줄이기 위해서는 실질변수뿐만 아니라 각종 물가지표를 정확히 추정할 필요성을 증대시킨다. 뿐만 아니라 개별 세목의 설명변수로 이용되는 민간소비 증가율, 수출증가율, 수입증가율 역시 실적과는 상당한 차이를 보이고 있으며, 이러한 거시경제 전망의 차이가 세수오차의 차이를 초래하고 있음을 알 수 있다.

[표 63] 정부 거시경제 전망 및 실적

(단위: %)

	2020		2021		2022	
	편성시 (2019.10)	실적 (2020.12)	편성시 (2020.10)	실적 (2021.12)	편성시 (2021.10)	실적 (2022.12)
경상성장률	3.8	0.8	4.8	7.2	4.2	3.9
실질성장률	2.6	-0.7	3.6	4.3	3.0	2.6
GDP디플레이터	1.2	1.6	1.2	2.8	1.2	1.3
민간소비 증가율	2.5	-4.8	4.5	3.6	3.5	4.1
통관수출	2.1	-5.5	8.5	25.7	3.8	6.1
통관수입	2.0	-7.1	9.2	31.5	3.0	18.9

자료: 한국은행, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 경기순환국면에 대한 예측력 제고

앞서 살펴본 바와 같이 세수오차율과 경기순환국면은 매우 밀접한 상관관계를 갖고 있다. 즉, 경기가 상승국면으로 전환되는 경우 세수 과소추계로 인한 양(+)의 세수 오차율이 발생하였다. 반면, 경기가 침체국면으로 전환되는 경우 세수 과대추계로 음(-)의 세수오차율이 발생하였다. 특히 평균 수준(절댓값 5%)을 상회하는 오차율은 대부분의 경우 경기순환국면에서 발생하고 있음을 확인한 바 있다. 이러한 세수 오차율의 발생 경향은 세수추계에 중요한 함의를 가진다. 세수추계의 오차를 줄이기 위해서는 경기순환국면의 전환점(pivot point)을 정확히 예측할 필요가 있다는 결론으로 귀결된다. 그러나 현실적인 문제는 경기 사이클을 전망하기는 매우 어렵다는 점이다. 대안적으로 경기변동이 구조적인 요인에 기인하는지 일시적인 요인에 기인하는지 세입예산 편성시점(직전연도 7~8월) 이후에도 지속적으로 모니터링하고, 중대한 구조적 경기 변동 등 포착시 세입예산 확정 전까지 이를 반영하는 절차를 고려할 필요가 있다. 이러한 노력은 기준연도의 전망오차가 그 이후 연도로 전이되지 않도록 하기 위해서도 필요하다.

3. 거버넌스(governance) 개선과제

가. 세입전망의 객관성 확보방안 강구

경기변동이나 모형적 요인 이외에도 세수추계 업무나 담당 조직을 둘러싼 정치적 또는 제도적 요인이 세입전망에 영향을 미칠 가능성이 있다. 정부와 의회 간의 재정 권한의 배분, 재정전망 조직의 독립성 등이 세입전망의 결과에 영향을 미칠 가능성이 있다. 이러한 제도적 요인들이 세수오차를 설명하는 변수로서 유의한지 아닌지에 기존 연구들의 결론은 일관되지 않지만 기존 연구들의 공통적인 문제 인식은 전망 업무에 정치적 요인이나 조직적 영향력이 개입할 여지가 있으면 세수추계의 정확성이 훼손될 수 있다는 것이다([Box2] 참조).

이러한 점을 감안하여 일부 국가들은 재정전망 업무의 독립성 및 전망결과의 객관성과 투명성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다. 재정전망시 정부 전망치에만 의존하지 않고 민간 전문기관과의 협업을 통해 전망의 객관성을 높이려는 시도 등이 그 예이다. 예를 들어, 캐나다의 경우 재무부가 매년 2월(예산안)과 11월(Economic and Fiscal Update)에 거시경제지표에 대한 전망을 발표하지만 이러한 전망지수들은 20여개의 민간 경제자문그룹의 전망치를 산술평균한 수치를 사용한다. 물론 재무부 내부용으로 거시경제 전망수치를 사용하고 있지만 공식적으로 발표하는 전망에는 포함시키지 않는다. 이는 재정개혁이 실시되기 전인 1994년 이전에는 재무부가 경제전망을 담당했지만 지나치게 낙관적인 전망으로 인해 재정적자를 초래함으로써 정부기관의 예측력에 대한 신뢰가 상실된 것과 연관이 있다.⁴¹⁾ 또한 많은 국가에서 전망의 질을 제고하기 위해 전망 결과에 대해 자체적으로 또는 외부 기관을 통한 사후평가를 실시하고 있다. 이처럼 많은 국가에서 재정전망시 정부 전망에만 의존하지 않고 민간 기관과의 협업을 시도하거나 독립재정기구의 행정부 견제기능을 강화하는 한편, 전망결과를 사후적으로 독립적 기관을 통해 점검하는 등의 노력을 통해 재정전망 과정의 객관성을 높이고 전망 결과의 질을 높이기 위한 노력을 기울이고 있다.

41) 김영선·허석균·이명현(2007), “중기 재정관리체계의 도입과 정착”, 「KDI 정책연구」, p.93.

[표 64] 재정전망의 객관성 확보를 위한 조치들에 대한 국가별 비교

	민간 기관과의 협업 수준 ¹⁾		전망결과에 대한 사후평가 ²⁾		재정전망 정보에 대한 공개수준 ³⁾
	거시전망	세입전망	내부 평가	외부 평가	
호주	중간	낮음	정기적	비정기적	중간
캐나다	높음	중간	정기적	비정기적	높음
독일	중간	높음	비정기적	비정기적	낮음
네덜란드	중간	중간	정기적	없음	낮음
스웨덴	낮음	낮음	비정기적	없음	낮음
스위스	낮음	낮음	비정기적	비정기적	..
영국	낮음	낮음	정기적, 법적	정기적	높음
프랑스	중간	낮음	정기적	정기적	높음
이태리	낮음	낮음	..	없음	낮음
뉴질랜드	중간	중간	정기적	비정기적	높음
미국	..	..	정기적	..	높음

주: 1) ‘높음’은 민간 기관(Non government agencies)이 전망작업에 적극적 역할을 담당하는 경우를, ‘중간’은 직접적인 조언을 제공하는 경우를, ‘낮음’은 비정부 기관이 재정전망에 관여하지 않은 경우를 의미함

2) 전망 결과에 대해 연도 말에 자체적으로 사후 보고서를 제공하는 경우를 ‘내부 평가’로, 감사 기관이나 기타 외부 기관으로부터 평가를 받는 경우를 ‘외부평가’로 구분

3) 각국이 매년 정기적으로 제공하는 중앙정부 재정전망 보고서를 OECD 기준의 보고항목 기준에 의거하여 정보 공개 수준 정도를 평가한 수치임

자료: IMF(2005)

우리나라의 경우에는 국내외 연구기관의 전망을 이용하는 캐나다식 접근법을 직접적으로 활용하지 않더라도, 정부가 거시경제 전망시 한국은행·국내외 연구기관 등 각계의 다양한 의견을 적극 수용할 필요가 있다. 이와 함께 세입전망에 정치적 영향력이 개입할 여지가 없도록 전망업무 또는 조직의 독립성을 제고하는 한편 전망과정의 투명성 및 객관성 확보를 위한 노력을 강구할 필요가 있다. 관련하여 기획재정부는 2022년 보도자료⁴²⁾를 통해 ‘민관합동 세수추계위원회’를 신설하여, 정부의 세입 전망을 체계적으로 검증하겠다고 밝힌 바 있다. 이러한 정부의 시도들이 추계의 정확성과 투명성으로 이어질 수 있도록 제도화하고 운용상 실효성을 높일 필요가 있다.

42) 기획재정부 보도자료, ‘세수오차 원인 분석 및 세제업무 개선방안’, 2022.2.11.

[Box2] 조직·정치적 요인이 세수추계에 미치는 영향에 대한 논의

경기적 요인 이외에 다른 요인들이 세입전망에 영향을 미치는가에 대한 기존 연구들은 대체로 정치적 요인, 정당의 성격, 선거의 유무, 재정적자방지법의 유무 등을 경기외적 요인으로 선정하고 있다. 이러한 경기외적 요인들이 세수오차를 설명하는 데 유의한가에 대한 결론은 연구자별로 차이가 있다.

[표] 세수오차의 결정요인에 대한 기존 연구 결과

	통계적으로 유의	통계적으로 유의하지 못함
경기순환 (Business cycle) 요인	Paleologou(2005) Ohlsson and Verdin(1996) Miller(1991) Cassidy et al.(1989) Gentry(1989) Belongia(1988) Kamlet et al.(1987)	
정치적 요인 또는 정당 성격	Ohlsson and Verdin(1996) Cassidy et al.(1989) Bretschneider et al.(1989) Paleologou(2005) Gentry(1989) Larkey and Smith(1984)	Paleologou(2005) Gentry(1989) Kamlet et al.(1987) Cassidy et al.(1989) Cassidy et al.(1989)
재정적자방지법 유무	Rubin(1987)	

자료: 국회예산정책처 작성

이러한 재정전망의 편향성과 관련하여 IMF(2005)는 행정부와 의회 간 재정 권한의 배분이 재정전망에 영향을 미칠 수 있음을 주장한다. 예를 들어 행정부가 제안한 예산안을 의회가 증액시킬 가능성이 큰 경우 행정부의 세입예산은 보수적으로 편성될 가능성이 있다는 것이다. 또 동 보고서는 중앙정부와 지방정부 간의 관계도 세입전망에 영향을 미칠 수 있음을 주장한다. 재원의 일정비율을 지방재원으로 이전해야 하거나 세원을 공유하는 등 중앙재원과 지방재원 간의 관계가 세입전망에 영향을 미칠 가능성이 있다. 다만 세수오차를 설명하는 변수로서 유의한지 아닌지에 대한 결론은 일관되지 않다.

[Box3] 우리나라의 조직적 환경이 세수추계에 미치는 영향

우리나라에서 세수추계 업무를 둘러싼 조직적 환경이 세수추계의 결과에 영향을 미쳤는지 살펴보기로 한다. 정부의 세입전망에 있어서 가장 많이 알려진 편향성은 정부 세입전망의 보수성에 대한 논의이다. 보수성이란 과대추계보다는 과소추계로의 경향성이 더 크다는 것을 의미한다. 이러한 보수적 경향성을 설명하는 논리로는 재정당국의 입장에서는 과소추계로 인한 초과세수 발생시보다 과대추계로 인한 부족세수 발생시 추경편성 등으로 인한 행정비용이나 정치적 부담이 더 크다는 것이 지목된다. 또한 정치적 문제로 정부 세입 과소추계의 경향성을 해석하기도 한다. 초과세수는 재정지출 증가로 이어질 가능성이 높기 때문에 재정 책임성을 중요시하는 정책담당자가 재정여력을 숨기기 위함이라는 설명이다.

한편 이러한 재정당국의 전망 편향성은 전망업무의 조직환경에 따라 반대의 경우로 나타날 수 있다. 예를 들어 세입전망을 담당하는 조직이 경제정책이나 세출예산을 편성하는 조직과 통합되어 있거나 하부 조직으로 구성되어 있을 경우 오히려 낙관적인 세입전망 경향성을 보일 가능성도 배제하기 어렵다. 정부의 경제전망은 경제 현실을 그대로 반영하기보다는 정책 의지를 반영할 가능성도 있기 때문이다. 정부가 우리경제의 성장잠재력을 과대평가할 경우 낙관적인 세입전망으로 이어져 결국 재정적자를 초래할 가능성이 있다.

이러한 가설 하에 본 보고서는 우리나라의 세입전망 기관이 기획재정부의 조직변천사를 바탕으로 세입전망 조직의 독립성 여부가 세입전망의 결과에 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 이를 위해 세수오차에 영향을 미치는 주요 변수인 경기변수 이외에 세입전망 담당조직의 독립성 변수를 추가로 설정하여 독립성 변수가 세수오차에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다. 회귀식은 아래의 식(6)과 같다.

$$Y = \alpha(e) + \beta(GDP) + \gamma(CO) + \epsilon, \text{ 식(6)}$$

식(6)에서 $\gamma(CO)$ 는 본고의 관심변수인 조직 독립성 변수이다. 현재 세입전망을 담당하는 부서는 기획재정부의 세제실이다. 기획재정부는 1994.12.31. 이후부터 1998.2월까지 예산실과 통합되어 재정경제원으로 운영되었다.

1998년 2월 예산실이 외청으로 독립한 이후 예산실과 재정경제부는 분리됐다. 이후 2008년 2월, 정부조직 개편으로 기획예산처는 재정경제부와 다시 통합되어 기획재정부로 기관명칭이 변경되었다. 본 분석에서 독립성 변수는 재무조직과 예산조직이 통합되어 운영되었던 기간에 편성되었던 예산연도(1995~1998년, 2009~2022년)를 더미변수로 설정하고 해당 더미변수가 세수오차에 영향을 미치는지 살펴보았다. 앞서 설명한 바와 같이 세입전망 조직과 세출예산 편성 조직이 통합되어 있을 경우 정부의 정책의지 등이 세입전망에 반영될 개연성이 높아지면서 보수적인 세입전망 경향성은 약화될 수 있다. 따라서 γ 값은 음(-)의 값을 가질 것으로 예상된다.

아래 표는 회귀분석 결과이다. 이에 따르면 경기변동 요인을 통제했을 때 본고의 관심변수인 γ 값은 예상한 바와 같이 음(-)의 값을 나타냈다. 이는 세입전망 담당기관과 세출예산 편성기관이 통합되어 있을 때 음(-)의 세수오차 경향성이 높음을 의미한다. 다만 통계적으로 유의하지는 않아 일반적인 현상으로 해석하기 어려운 측면이 있다.

[표] 세입전망 담당기관과 세수오차와의 관계 회귀분석 결과

(1)		(2)	
$\alpha(C)$	2.164 (2.044)**	$\alpha(C)$	2.530 (2.450)**
$\beta(\text{REALGDP})$	1.095 (3.642)***	$\beta(\text{GDPGAP})$	1.804 (4.401)***
$\gamma(\text{CONS})$	-1.171 (-0.608)	$\gamma(\text{CONS})$	-1.550 (-0.850)
R^2	0.23	R^2	0.29
분석기간	1970-2022	분석기간	1970-2022
관측 수	52	관측 수	53

주: 1. ()안은 t값이며, ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄
자료: 국회예산정책처 분석

나. 전망 시기 및 빈도 조정

경기 사이클의 급변시 대규모의 세수오차가 발생하고, 동일한 방향의 오차가 그 이후 기간까지 지속되는 현상과 관련하여 현행 세입전망의 빈도와 시기의 조정을 고려할 필요가 있다. 현행 세입예산안 편성 시점은 직전 회계연도의 7~8월 시점으로, 경기 사이클의 변동 징후와 그 원인을 정확히 판단하기 어려울 수 있다. 이로 인해 기준연도의 오판은 당해연도의 세수전망뿐만 아니라 그 이후 연도의 세입예산에까지 영향을 미치게 된다. 세입예산 편성 이후라도 경기나 세수흐름에 이상 징후 관측시 이를 추가로 반영하고 세입예산 확정 전 전까지 세입예산을 수정⁴³⁾하는 절차를 고려할 필요가 있다. 이러한 노력은 기준연도의 전망오차가 그 이후 연도로 전이되지 않도록 하기 위해서도 필요하다.

4. 재정운용 개선과제

가. 재정규율 확보

초과세입이 추가적인 재정지출로 이어지는 재정의 팽창성에 대해서는 본 보고서뿐만 아니라 여러 논문에서 지적된 바가 있다. 재정지출의 누증을 막고, 재정정책의 대칭적인 경기조절기능을 회복하기 위해서는 경기호황기에 안정화정책이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있다. 즉 일시적 세입 증가가 구조적 재정지출로 이어지지 않도록 하기 위한 재정규율의 확보가 필요하다. 현행 「국가재정법」 제89조와 제90조는 각각 추경예산 편성요건과 세입잉여금 등의 처리에 대한 사항을 규정하고 있으나 세입여건 호조시 재정지출의 통제하기에는 한계가 존재한다. 중장기적 시각 하에서 재정규모의 확대를 적정 수준에서 통제할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있으며, 최근의 세수결손 및 빠른 지출 증가추세는 이러한 필요성을 더욱 높이고 있다. 예산을 초과하는 세수가 발생했을 때 재정지출 증가로 이어지지 않을 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 정부와 국회가 이를 구속력 있게 지켜내는 관행을 만들어야 할 필요가 있다.

43) 다만, 세입예산 수정은 재정총량 변화를 통해 세출사업에도 영향을 미치므로, 세입예산 전망의 차이가 중대하고 명백한 경우에 한정하여 고려할 필요가 있다.

나. 대규모 세수오차 발생에 대비한 완충 장치 마련

조세부양성의 변동폭이 확대된 주요한 이유로는 전체 세수에서 법인세수가 차지하는 비중의 상승, 자산시장의 변동이 조세수입에 미치는 영향력 증대, 고소득층 또는 대기업에 대한 세수의존도 증가 등이 지적되고 있다. 향후에도 자산시장의 변동성 및 자본이득의 증가, 소득 격차의 확대 등으로 조세부양성의 변동폭은 더 커질 가능성이 있다. 또한 경제 불확실성의 존재에 대한 인식이 과거보다 높아졌다. 이러한 변화들은 세수추계의 정확성이 떨어질 가능성이 높아졌다는 것을 의미한다. 따라서 재정운용 및 평가시 정량적인 재정목표에 지나치게 의미를 부여하여 정량목표로 재정운용의 원칙을 설정하는 것에 대한 위험성을 고려할 필요가 있다. 이보다는 재정운용의 신축성을 높이고 세수추계 오차가 크게 발생할 가능성에 대비하여 재정운용 전략을 마련하는 것이 대안일 수 있다. 예상치 못한 초과세수 발생시 기금을 적립하여 경제침체에 활용하거나 비관 시나리오에 따른 세수부족분을 예비비로 편성하는 선진국의 사례를 활용하여 한국적 제도 특성에 맞는 재정운용상 완충장치를 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다.

예를 들어, 공공자금관리기금 내에 “재정안정화계정”을 신설하는 방안을 고려해볼 수 있다. 현재 지방자치단체는 통합재정안정화기금에 통합계정과 재정안정화계정을 설치하여 회계연도 간 재정수입의 불균형을 조정하고 재정운용의 안정성을 제고하고 있다. 이러한 사례를 준용하여 세계잉여금 등을 활용한 재정안정화계정을 신설하고 공공자금관리기금의 기존 계정인 통합계정과 상호 예탁·예수를 통해 초과세수 또는 세수결손에 대응하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 이를 보다 구체화 하기 위해서는 관련 법률 개정 등이 병행될 필요가 있다.

[표 65] 세수오차 개선과제 종합

① 세입 전망 개선 과제	현행	- 추계 모형에서 거시경제 지표를 설명변수로 주로 활용 - 평균·총량 지표에 기반하여 모형 설정
	진단	- 조세구조의 변화 등으로 거시지표와 세수증가율 간의 상관관계 약화 - 세입기반의 분포적 특성이 세수증가율에 미치는 영향 확대 - 세법개정 등에 따른 예상치 못한 정책효과가 세수오차로 이어짐
	개선 과제	- 여러 가지 세수추계 모형을 설정하고 장단점 식별, 종합적 판단 - 세수오차 사후분석을 통한 전망 전제 및 방법의 주기적 수정 - 기업 재무정보, 소득분포 등 마이크로 정보 활용방안 강구 - 세법개정 등 정책변화 효과분석을 위한 미시시뮬레이션 모형 개발
② 경제 전망 개선 과제	현행	- 경제지표에 기반한 시계열 회귀모형 활용
	진단	- 경제전망 오차가 세수오차로 연결 - 경기국면 전환시 대규모의 세수오차가 발생하고 이후 2~3년간 지속
	개선 과제	- 경제 전망의 정확성 및 경기순환국면에 대한 예측력 제고 - 경기 변동요인에 대한 지속적 모니터링 및 필요시 세입 수정전망
③ 거버 넌스 개선 과제	현행	- 기획재정부에서 경제전망 및 세입전망을 담당 - 직전연도 7~8월에 편성한 세입예산안의 수정은 미세조정에 그침
	진단	- 경제전망 및 세입전망에 정부의 정책의지 개입 가능성 상존 - 세입예산안 편성 이후의 경기·세수 흐름의 이상징후를 반영 못함
	개선 과제	- 세입전망 업무 및 조직의 독립성 확보방안 강구 - 경기·세수흐름의 이상징후 발견시 세입예산 재추계 절차마련
④ 재정 운용 개선 과제	현행	- 세입예산을 정량으로 국회심의 후 세수결손 발생시 보전대책 (추경편성 또는 세출감액 등) 필요 - 초과세수에 대한 세제잉여금 처리규정 국가재정법에 명시
	진단	- 자산시장의 변동, 경기 불확실성 증대 등 구조적 요인으로 세수추 계의 정확성 제고에 한계 - 초과세수가 지출증가로 이어지는 등 세수오차로 인한 적자 편향 확대
	개선 과제	- 대규모 세수오차 발생에 대비한 완충장치 마련 - 일시적 세입증가가 지출 증가로 이어지지 않기 위한 재정규율 확보

세수오차의 원인과 개선과제

발간일	2023년 8월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편 집	추계세제분석실 세제분석2과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)유월애디자인(tel 02·859·2278)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석2과로 연락해 주시기
바랍니다. (tel 02·6788·4834)

ISBN 979-11-6799-155-3 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700532-002037-01



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE