

Cost Estimates for Tax Bills
Methods and Practices

법안비용추계

방법과 사례: 수입편

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

법안비용추계는 법안이 통과되어 시행될 경우 추가적으로 발생할 것으로 예상되는 재정 수입 또는 지출의 변화를 각종 추계기법을 활용하여 객관적으로 추산하는 것을 의미합니다. 그 중에서도 세법개정에 따른 세수변화의 측정은 법안 통과여부 뿐만 아니라 예산 편성에도 영향을 주기 때문에 내실있는 살림살이를 위한 정확한 추계는 매우 중요합니다.

제13대 국회부터 의무화된 재정소요 법안에 대한 비용추계서 첨부는 제17대 국회에 들어서 「국회법」 및 「국회규칙」의 제·개정을 통해 그 실효성을 확보하기에 이르렀습니다. 특히 이번 제19대 국회는 후생 복지에 대한 재정의 역할이 높아질 것으로 기대되는 시점에 출범하기 때문에, 법안비용추계의 정확도가 더욱 중요해질 것으로 보입니다.

본 보고서는 2003년 국회예산정책처가 문을 연 이후 약 770여 건의 세법개정안에 대해 비용추계를 하면서 습득한 원리와 방법에 대해 정리 하였습니다. 또한 그간 축적된 비용추계서 일부를 사례로 소개하여 실제 비용추계를 하는 데 참고할 수 있도록 하였습니다.

비용추계에 필요한 자료는 법안과 추계대상에 따라 매우 다르고, 매번 새로운 자료수집이라는 힘든 과정을 거치게 마련입니다. 그러나 비교적 여러 법안의 추계에 자주 사용하는 방법을 미리 정리해 놓고 활용하게 된다면, 추계의 정확성 제고는 물론 추계기간 단축에도 기여 할 수 있을 것으로 생각합니다.

아무쪼록 본 보고서가 비용추계서 작성의 또 다른 주체인 국회의원과 보좌진들에게도 좋은 참고자료가 되고, 나아가 향후 비용추계 방식에 대한 연구 및 토론의 계기를 마련하는데 이바지할 수 있기를 바랍니다.

2012년 4월

국회예산정책처장 주 영 진

총괄	박종규	경제분석실장			
기획·조정	조의섭	조세분석심의관			
	성명기	세수추계과장			
집필	심혜정	신영임	백경엽	장윤정	경제분석관
지원·편집	장유진	세수추계과			

「**법안비용추계(방법과 사례: 수입편)**」는 의안비용추계 작성에 대한 국회의 의정 활동을 지원하는 것을 목적으로 발간되었습니다.

문의: 경제분석실 세수추계과 02-788-4744 ret@nabo.go.kr

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

I. 서론	17
II. 비용추계의 의의와 현황	21
1. 비용추계제도의 의의 및 기능	21
2. 비용추계제도의 연혁	22
3. 비용추계서의 법적근거 및 작성 절차	26
4. 세법개정안 세수변화 추계 현황	29
가. 역대 국회의 세법개정안 비용추계서 첨부 현황	29
나. 세법개정안 비용추계서 첨부 현황	31
다. 국회예산정책처의 세법개정안 비용추계 현황	37
라. 조세지출예산서와 연계 분석	47
III. 비용추계의 원리와 방법	55
1. 비용추계의 개념	55
가. 비용의 의미	55
나. 기준선 대비 방식과 전년도 대비 방식	56
다. 향후 일정시점의 기준	59
2. 비용추계 방법: 미국과 우리나라의 사례	60
가. 미국	60
나. 우리나라	64

- 3. 일반적인 방법 70
 - 가. 미시자료를 이용한 모의 실험모형 분석 70
 - 나. 증감률 분석 77
 - 다. 회귀분석 82
- 4. 유형별 방법 86
 - 가. 세율 변경 87
 - 나. 소득공제제도 변경 94
 - 다. 세액공제 및 감면제도 변경 101
 - 라. 간접감면제도 변경(준비금, 과세이연, 이월과세) 105
 - 마. 간접세 변경 109
 - 바. 대상자 변경 115
 - 사. 세무행정상 변경 122
- 5. 세법개정으로 인한 납세자들의 행태 변화가
세수에 미치는 영향 126

IV. 결론 및 시사점 139

◎ 참고문헌 144

부록1 **세목별 비용추계 사례**

I. 소득세법	149
● 소득세 최고세율 구간 신설	149
1. 재정수반요인	149
2. 비용추계의 전제	149
3. 비용추계	154
4. 비용추계 결과	162
● 다자녀 추가공제 공제액 상향조정	163
1. 재정수반요인	163
2. 비용추계의 전제	163
3. 신고분 소득세 감소액 추정	164
4. 원천분 소득세 감소액 추정	171
5. 결과종합	175
● 교육비 공제 한도액 인상	176
1. 재정수반요인	176
2. 1인당 교육비 공제액 추정	176
3. 향후 5년간 교육비 공제 인원수 추정	178
4. 세수 감소액 추정	178
● 소기업·소상공인 공제 한도 확대	179
1. 재정수반요인	179
2. 소기업·소상공인 공제제도 현황	179
3. 비용추계	180

II. 법인세법	183
● 법인세 과표구간 및 세율 변경	183
1. 재정수반요인	183
2. 비용추계의 전제	183
3. 비용추계 결과	186
III. 부가가치세법	189
● 고속버스·택시에 대한 부가가치세 면세 및 확대	189
1. 재정수반요인	189
2. 비용추계의 전제	189
3. 비용추계	193
4. 비용추계 결과	195
● 간이과세자 및 납부면제 기준금액 인상	196
1. 재정수반요인	196
2. 비용추계의 가정	196
3. 비용추계 결과	200
● 신규 간이과세자의 기준변경	202
1. 재정수반요인	202
2. 비용추계의 가정	202
3. 비용추계 결과	205
● 음식·소매업 부가가치율 조정	208
1. 재정수반요인	208
2. 비용추계의 가정	209
3. 비용추계 결과	210

IV. 조세특례제한법	212
● 현금영수증에 대한 소득공제율 상향조정	212
1. 재정수반요인	212
2. 신용카드 등 사용금액 소득공제	212
3. 비용추계	215
● 공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제 영구화	228
1. 재정수반요인	228
2. 비용추계의 전제	228
3. 비용추계	229
4. 비용추계 결과	230
V. 기 타	231
● 근로장려금 지급자격 및 지급액 조정	231
1. 재정수반요인	231
2. 비용추계의 전제	231
3. 비용추계의 상세	234
4. 비용추계 결과	236
● 교통·에너지·환경세 세율인하	237
1. 재정수반요인	237
2. 교통·에너지·환경세 세율인하에 따른 세수감소 효과	237
3. 유류세 인하가 소비자가격에 미치는 효과	244
● 종합부동산세 실시로 인한 세수 증대 효과	249
1. 종합부동산세 개요	249
2. 종합부동산세 도입 및 부동산세제 개편의 세수효과	249
3. 결과 종합	254

- 경매에 대한 레저세 세율 인하 255
 - 1. 재정수반요인 255
 - 2. 비용추계의 전제 255
 - 3. 비용추계 255
 - 4. 비용추계 결과 256
- 장내파생금융상품 증권거래세 도입 257
 - 1. 기본 전제 257
 - 2. 장내파생금융상품 증권거래세 도입에 따른 세수효과 258

부록2 **비용추계 관련 법령**

- I. 국 회 법 263
- II. 국가재정법 264
- III. 국가재정법 시행령 265
- IV. 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 267
- V. 의안의 비용추계 등에 관한 규정 270
- VI. 법제업무운영규정 273
- VII. 법제업무운영규정 시행규칙 274

표 차례

[표 1] 비용추계제도 연혁	24
[표 2] 역대 국회 제출 법률안의 비용추계서 첨부 현황	25
[표 3] 역대 국회 접수 법률안 현황	30
[표 4] 역대 국회 접수 세법개정안 현황	31
[표 5] 제18대 국회 접수 세법개정안 비용추계서 첨부 현황	32
[표 6] 제18대 국회 접수 세법개정안 비추용추계서 작성 주체 현황 ...	33
[표 7] 제18대 국회 세법개정안 비용추계서 작성 주체별 세부 현황 ...	36
[표 8] 국회예산정책처의 세법개정안 비용추계서 회신 상세 현황	39
[표 9] 세법개정안 비용추계 개별 세법별 회신 현황	41
[표 10] 2010년도 세법개정에 따른 세법별 세수변화 규모 (2011~2015년도)	43
[표 11] 2011년도 세법개정에 따른 세법별 세수변화 규모 (2012~2016년도)	45
[표 12] 세법개정안 비용추계 처리기간 현황	46
[표 13] 조세지출관련 세목별 현황(2010년)	47
[표 14] 조세지출 세목별 현황(2011년)	48
[표 15] 예산분류기준별 세법개정안 비용추계 회신 현황(2010년)	49
[표 16] 예산분류기준별 세수감소 규모 상세현황(2010년)	50
[표 17] 예산분류기준별 세법개정안 비용추계 회신 현황(2011년)	52
[표 18] 예산분류기준별 세수감소규모 상세현황(2011년)	52
[표 19] 세수효과 측정방식의 차이점 요약	59
[표 20] 행정부의 비용추계서 예시	66

[표 21] 2009 가계동향조사 자료상 1인당 이동통신요금 공제대상액	72
[표 22] 국세통계연보를 이용한 근로소득세 과세표준구간별 과세표준인원	74
[표 23] 2012년 이동통신요금 소득공제 시행시 세수효과	75
[표 24] 조세지출 규모: 일부 항목 예시	80
[표 25] 일몰시한 2년 연장의 연도별 세수효과	81
[표 26] 근로소득세 실효세율 2%p 인상의 세수효과	85
[표 27] 감면방법별 조세지출 추이: 2000~2012년도	87
[표 28] 2010년 귀속 근로소득세의 3억 초과 구간 과세표준 및 산출세액	90
[표 29] 2007~2010 근로소득세 3억 초과 구간 과세표준의 경상GDP대비 탄력성	91
[표 30] 근로소득세 과세표준구간별 증가율 가정	91
[표 31] 과표 3억 초과분에 3%p 추가 과세시 산출세액 변화분	92
[표 32] 과세표준구간별 산출세액 대비 세액감면 비중 (2010년 귀속 기준)	93
[표 33] 2010년 기준 과표 3억 초과분에 3%p 추가 과세시 결정세액 변화분	93
[표 34] 과표구간별 다자녀 추가공제 대상가구수(신고분)	97
[표 35] 과표구간별 신용카드 소득공제 및 신용카드 사용액(원천분)	99
[표 36] 2008~2012년간 대학교 등록금 전망	100
[표 37] 대학생 1인당 소득공제 확대액	101
[표 38] 근로소득세액 공제한도 변경	104
[표 39] 근로소득세액공제 한도 변경에 따른 세수변화	105
[표 40] 간접세 과세표준 및 세율	110

[표 41] 가산세(surtax)의 세원	112
[표 42] 공동주택의 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰 연장에 따른 부가가치세수 감소액	114
[표 43] 전월세 소득공제 적용대상 확대	116
[표 44] 전세금·월세금·주택마련저축 소득공제의 세수추정방법	117
[표 45] 전월세 소득공제 적용요건	117
[표 46] 전세금 소득공제 대상자 비교(2010년)	119
[표 47] 월세금 소득공제 대상자 비교(2010년)	120
[표 48] 2010년 자료를 현안과 개정안에 적용할 경우 세수효과	121
[표 49] 국세의 조세납기	122
[표 50] 지방세 조세납기	123
[표 51] 금융기관 수령 채권이자에 대한 법인세 원천징수 부활에 따른 연도별 세수효과	126
[표 52] 장내 파생금융상품 거래세 도입에 따른 세수효과	128
[표 53] 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 유류소비증가량	129
[표 54] 유류세율 인하에 따른 세수 감소액	130
[표 55] 세수효과 분해	130
[표 56] '05년 부동산세제 개편에 따른 세수효과	134

그림 차례

[그림 1] 비용추계서 요구 및 회답 절차 27

[그림 2] 국회예산정책처의 세법개정안 비용추계서 회신 상세 현황 39

[그림 3] 2008~2011년 세법개정안 비용추계 접수 현황(월별) 40

[그림 4] 세법개정으로 인한 세수효과 추계방식 차이 58

[그림 5] 근로소득세 과세표준의 실적치와 예측치 비교 85

[그림 6] 2007년도 가구내 자녀수 96

[그림 7] 부동산 보유세 과세방법 131

[그림 8] 매매거래지수(전국) 132

[그림 9] 연도별 양도소득세 징수실적 133



서론

I. 서론 17



I 서론

법안비용추계는 법안이 통과되어 시행될 경우 추가적으로 발생할 것으로 예상되는 재정 수입 또는 지출의 변화를 각종 추계기법을 활용하여 객관적으로 추산하는 것을 의미한다. 그 중에서도 세법개정에 따른 세수변화의 측정은 법안 통과여부 뿐만 아니라 예산 편성에도 영향을 주기 때문에 내실 있는 살림살이를 위한 정확한 추계는 매우 중요하다. 우선 거시적인 측면에서 볼 때, 세입관련 법률안에 대한 세수변화 추계는 향후 세입의 감소나 비용의 증가와 같은 신규 재정소요에 대해서 탄력적 대응을 가능하게 해, 효율적인 중기재정계획을 수립하는데 도움을 준다. 또한 미시적인 측면에서 볼 때, 개별 법안의 효율성을 따짐으로써 국민의 혈세가 낭비되는 것을 방지하는데 기여한다. 뿐만 아니라, 소득계층별로 명목적인 세부담 변화를 계산하는 과정에서 재분배 문제에 대한 개략적 검토도 가능하다.

이에 우리나라에서는 세수의 변동이 초래되는 법안이 제출될 때에는 법률안에 세수효과를 추계한 ‘비용추계서’를 첨부하도록 법적 의무를 지우고 있다. 「국회법」 제 79조의2에 따르면 의원, 위원회나 정부는 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 제출하여야 하고 정부는 추가적으로 비용추계서와 함께 이에 상응하는 자원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.¹⁾ 이와 비슷한 규정은 과거에도 존재하였으나, 국가의 재정건전성이 중요해짐에 따라서 비용추계서 첨부가 의무화되는 의안의 범위가 확대되었고, 조세재정·예산관련 전문 보좌기관인 국회 예산정책처가 설립된데 힘입어 최근에서야 비용추계서 첨부가 활성화되었다.

1) 자세한 형식과 내용은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙(국회규칙 제135호)」, 「의안의 비용추계 등에 관한 규정(국회규정 제594호)」에 명시되어 있다.



세입 관련 법률안의 비용추계가 이처럼 최근 수년에 걸쳐 양적 및 질적 성장을 이루어왔음에도 불구하고, 아직까지 추계 방식이나 결과의 정확성에 대한 논의는 부족한 실정이다. 이에 따라 본 보고서는 비용추계서의 정확성을 높이고자 그간 국회예산정책처에서 구축되어 온 세입 관련 법률안에 대한 비용추계의 원리와 방법론에 대해 정리하고, 구체적인 사례를 들어 설명함으로써 의원 보좌진 등 실무자를 대상으로 비용추계의 포괄적인 매뉴얼을 제시하고자 한다. 이를 위하여, 비용추계의 일반적인 방식과 해외 사례 등을 함께 검토하고, 유형별 비용추계기법에 대해 사례를 이용하여 설명할 것이다. 또한 경제주체들의 동적 행태변화를 비용추계에 반영하는 방법에 대한 최근의 논의도 함께 살펴볼 것이다.

본 서의 구성은 다음과 같다. II장에서는 비용추계 제도의 연혁과 현황을 살펴봄으로써, 갈수록 증가하고 있는 비용추계 수요와 중요성에 대해 살펴본다. III장에서는 비용추계의 개념과 구체적인 방법론에 대해 서술한다. 이를 위하여 비용추계의 일반적인 방식과 미국의 의회의 재정기관인 CBO와 JCT의 기법을 함께 검토하고, 유형별로 비용추계 기법에 대해 사례를 이용하여 설명한다. 이 과정에서 최근 논의가 활발하게 진행 중인 경제주체들의 동적 행태변화의 반영방법(dynamic scoring)에 대한 논의도 함께 살펴본다. IV장에서는 이상의 논의를 종합하고 정책적 시사점을 도출한다. 부록에서는 2010~2011년의 비용추계서의 사례를 제시함으로써, 세법개정안 비용추계서 작성에 대한 이해를 높이도록 한다.

II

비용추계의 의의와 현황

1. 비용추계제도의 의의 및 기능 21
2. 비용추계제도의 연혁 22
3. 비용추계서의 법적근거 및 작성 절차 26
4. 세법개정안 세수변화 추계 현황 29



II 비용추계의 의의와 현황

1. 비용추계제도의 의의 및 기능

의안비용추계(Cost Estimates for Bills)²⁾는 재정상 변동에 수반하는 법안 등이 국회에서 의결되어 시행될 경우 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 대해 각종 추계기법을 활용하여 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총 비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 추산하는 것을 말한다.³⁾

여기서 재정상 변동은 국가 재정인 일반회계, 특별회계 및 기금에서의 지출과 수입의 증가 또는 감소를 초래하는 것을 의미한다. 또한 법안에는 국회의원 및 국회 상임위원회 발의 법안과 정부가 제출하는 법률안, 대통령령, 총리령, 부령이 포함된다.

이러한 법안에 대한 비용추계제도는 국민의 세금을 절약하고 이를 효율적으로 사용하기 위해 법률의 입안단계부터 국가가 부담해야 할 재정소요액에 대해 사전적으로 과학적인 분석을 할 필요가 있다는 인식이 제기됨에 따라 생성된 제도이다.⁴⁾

재정의 변동을 수반하는 법률 중에서도 특히 세입 부문 법률에 대한 비용추계는 거시적인 기능과 미시적인 기능을 모두 수행하기 때문에 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

2) 의안은 법률안과 결의안, 예산안 등 국회에서 의제가 될 수 있는 안건을 의미한다. 그런데 비용과 관련해서는 주로 법률안이 해당되므로 이하에서 특별히 언급하지 않는 한 '의안비용추계'를 '법안비용추계'와 동일한 개념으로 사용하며, 이를 간략히 '비용추계'라고 표시한다.

3) 주영진, 『국회법론』, 국회예산정책처, 2006, p.264.

4) 1970년대 심각한 재정적자를 경험한 미국이 재정적자를 해소하고 정부지출의 증가를 초래하는 부분별한 입법을 통제하기 위해 1974년에 최초로 도입하였다.



세법⁵⁾ 제(개)정안⁶⁾에 대한 비용추계는 정부의 전체 예산 규모를 파악 가능하게 하고, 재정의 합리적인 운용을 도모하게 한다는 점에서 거시적 기능을 수행한다. 또한 경기의 조절, 특정한 경제활동의 조장과 억제, 소득의 재분배 등 경제의 안정과 성장 또는 사회보장 등을 목적으로 하는 세법개정안의 심사시에 법안에 대한 비용효과 및 재정적 집행 가능여부에 관한 참고 자료로서 미시적 기능을 수행하게 된다.

2. 비용추계제도의 연혁

비용추계제도의 연혁을 살펴보면, 국회는 1973년 「국회법」 개정을 통해 예산상의 조치를 수반하는 법률안에 대하여 예산명세서(비용추계서)를 첨부토록 규정하였다. 또한 동법 제73조 제1항은 의원 20인 이상의 동의로 의안을 발의할 수 있다고 규정하면서, 단서에서 예산상의 조치를 수반하는 법률안과 기타 의안의 경우 50인 이상의 동의와 예산명세서를 함께 제출하여야 함을 명시하였다. 그러나 의원발의 법률안에 대한 비용추계서의 첨부율은 제16대 국회까지 3%(총 의원발의 법안 수 대비)에 불과할 정도로 미미한 결과를 나타냈고, 제17대 국회 초반까지도 이러한 비용추계서 첨부 규정이 제대로 준수되지 않고 있었다.

한편, 정부가 제출하는 법안의 경우는 「법제업무운영규정」(1999년 10월 30일) 및 동 시행규칙(1999년 11월 30일)을 각각 개정하여 재정소요 추계제도의 근거를 마련하였다. 또한 1999년 11월 30일 「법령안 재정소요추계서 작성요령」을 마련하여 각 부처에 통보하여 2000년부터 시행하였으나,

-
- 5) 본 서에서 '세입 관련 법안'을 간략히 '세법'이라고 표시하고자 한다. 즉 국제기본법 제2조의 세법보다는 넓은 개념임에 유의하길 바란다.
 - 6) 국회에 제출되는 법안에는 새로운 법률을 신설하는 제정안과 기존의 법률을 대체하는 개정안으로 구분할 수 있다. 하지만 이하에서 사용하는 '개정안'은 제정안과 개정안을 포함하는 개념으로 사용하고자 한다.

제16대 국회까지 어떠한 정부제출 법안에도 비용추계서는 첨부되지 않은 것으로 나타났다.

법적 근거는 마련되어 있으나 활용이 제대로 되지 않던 비용추계제도가 활성화된 것은 2004년 5월에 개원한 제17대 국회부터인데, 2005년과 2006년에 각각 「국회법」과 「국가재정법」을 정비하여 모든 재정수반 법률안에 대해서 비용추계서를 첨부하도록 개정된 후 부터이다.

2005년 7월 「국회법」의 비용추계 근거규정인 제79조 제2항의 단서를 삭제하는 동시에 제79조의2를 신설함으로써 의원발의 법률개정안 외에 위원회가 제안하거나 정부가 제출하는 재정수반 법률개정안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 규정하였다.⁷⁾ 또한 2006년 9월에 제정된 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」과 「의안의 비용추계에 관한 규정」에 재정을 수반하는 의안에 대한 비용추계서의 작성 및 제출절차 등에 필요한 사항을 명시하였다.

그리고 2006년 10월에 개정된 「국가재정법」 제87조에서는 정부가 제출하는 모든 재정수반 법안에도 비용추계서와 재원조달 방안을 첨부하도록 규정하였다.⁸⁾

7) 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)

- ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.
- ② 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

8) 국가재정법 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)

- ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.
- ② (생략)



동년 12월에 제정된 「국가재정법 시행령」 제40조에서는 비용추계서에 포함되어야 할 내용과 작성방법, 추계기간, 재원조달방안 등의 사항을 명시하였다.

【표 1】 비용추계제도 연혁

일 자	주 요 내 용
1973. 2. 7	「국회법」 제73조제2항을 개정하여 예산명세서 제도 도입
1999. 10. 30	「법제업무운영상규정」 개정을 통해 정부 제출 법안의 비용추계 근거 마련
2005. 7. 28	「국회법」 제79조의2를 신설하여 비용추계제도 도입
2006. 9. 8	「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」(국회규칙) 제정
2006. 9. 26	「의안의 비용추계 등에 관한 규정」(국회규정) 제정
2006. 10. 4	「국가재정법」을 제정하고 정부가 제출하는 재정수반 법안에 비용추계서를 첨부하도록 함
2006. 12. 29	「국가재정법시행령」을 제정하고 비용추계서에 포함되어야 할 내용과 작성방법, 추계기간, 재원조달방안 등의 사항을 명시
2007. 1. 1	「국가재정법」 시행
2010. 7. 14	「지방자치법」 제66조의 3 신설하여 지방자치단체의 경우에도 비용추계서 작성을 위한 근거를 마련

한편 지방자치단체의 경우 2010년 7월 14일 신설된 「지방자치법」 제66조의3에서 지방자치단체의 장은 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우 비용추계서와 함께 재정조달방안에 관한 자료를 첨부하도록 하여 국세와 지방세 모두 의안에 대한 비용추계서를 첨부하도록 하는 근거 법률을 제정하였다.

이러한 일련의 조치들에 의해 2005년부터 비용추계 제도가 활성화되면서 제17대 국회부터 의원발의 법안 총 5,728건 중 23.9%에 해당하는 1,367건에 대하여 비용추계서가 첨부되었고, 제18대 국회(2012년 3월 5일 현재)

에서는 의원발의 법안 총 11,183건 중 34.8%에 해당하는 3,891건에 대해서 비용추계서가 첨부되어 제17대 국회에 비해 비용추계서 첨부율이 크게 상승한 것으로 나타났다.

■ [표 2] 역대 국회 제출 법률안의 비용추계서 첨부 현황 ■

(단위: 건, %)

	제13대 (’88 ~’92)	제14대 (’92 ~’96)	제15대 (’96 ~’00)	제16대 (’00 ~’04)	제17대 (’04 ~’08)	제18대 (’08 ~’12)
의원 발의	462	252	806	1,651	5,728	11,183
첨부건수	20	12	13	76	1,367	3,891
(첨부율)	(4.3)	(4.8)	(1.6)	(4.6)	(23.9)	(34.8)
위원회 제안	108	69	338	261	659	971
첨부건수	0	0	0	0	17	9
(첨부율)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(2.6)	(0.9)
정부 제출	368	581	807	595	1,102	1,693
첨부건수	0	0	0	0	243	522
(첨부율)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(22.1)	(30.8)
합 계	938	902	1,951	2,507	7,489	13,847
첨부건수	20	12	13	76	1,627	4,422
(첨부율)	(2.1)	(1.3)	(0.7)	(3.0)	(21.7)	(31.9)

주: 제18대 국회는 2012년 3월 5일 현재

자료: 국회, 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/>>

국회는 국회의원들의 입법 결정에 도움을 주고자 2003년 7월 「국회예산정책처법」의 제정을 통해 재정분야의 전문 인력을 확보하여 행정부에 대한 견제와 감시기능을 효율적으로 수행할 목적으로 국회예산정책처를 신설하였다. 국회예산정책처는 행정부의 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적이고 비당파적이면서 전문적인 연구 및 분석 업무를 수행하는 것을 목적으로



하고 있다. 또한 국회의원과 위원회에 대한 입법지원 활동으로서 법안에 대한 비용추계서 작성 업무를 수행하고 있다.

예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안의 소요비용의 추계는 지출추계와 세입추계로 구분되는데, 각기 추계에 필요한 통계자료나 추계 방식 등이 서로 상이하다. 따라서 국회예산정책처는 설립 초기부터 「국회예산정책처 직제 시행규칙」에 의거하여 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 지출관련 법률개정안은 법안비용추계 1과와 2과에서 담당하고, 세법개정안의 경우 세수추계과에서 비용추계를 담당하도록 규정하였다.

3. 비용추계서의 법적근거 및 작성 절차

국회의원 또는 위원회는 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 「국회법」 제79조의2 제1항에 의거하여 제출하여야 하며, 비용추계서는 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」과 「의안의 비용추계 등에 관한 규정」에 따라 작성되어야 한다.

비용추계서는 정확하고 일관성이 있으며, 공정하고 편향되지 않은 수치를 제공하여야 한다. 이를 위해 국회의원 또는 위원회는 발의 또는 제안하는 법안에 대한 비용추계서 작성을 독립된 기관인 국회예산정책처에 요구할 수 있다. 「국회예산정책처법」 제3조에서 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 법안에 대한 비용추계서 작성을 예산정책처의 직무로 규정하고 있고, 동법 제8조에서 법안에 대한 비용추계서 작성을 요구받은 경우 필요한 자료를 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

국회예산정책처에 법안에 대한 비용추계서 요구 절차를 살펴보면 다음과 같다.

■ [그림 1] 비용추계서 요구 및 회답 절차 ■



법안을 발의·제안하고자 하는 국회의원 또는 위원회는 비용추계요구서 (의안비용추계요구서 별지 제1호의 2서식)를 작성하게 되는데, 요구서에는 의안명과 제안취지 및 의안원문을 첨부하게 된다. 제안 취지에는 재정수반 요인 및 내용을 상세히 기술하여야 하며, 특히 기존에 없던 새로운 제도나 법안의 경우 국회의원 또는 위원회의 계획에 관한 사항이 포함되어야 한다.⁹⁾

비용추계에 대한 요구가 국회예산정책처에 제출되면,¹⁰⁾ 국회예산정책처는 법안의 성격에 따라 분류하여 해당부서에 송부하게 되는데, 예산 또는 기금 상의 조치가 수반되는 지출관련 법률개정안은 법안비용추계 1과와 2과로, 세법개정안의 경우 세수추계과로 송부하게 된다.

해당 부서의 담당 분석관은 법안에 대한 조사 및 분석을 실시한 후 비용추계서를 작성하게 되는데, 비용추계서에는 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하며 공정하고 객관적인 근거를 제시하여야 한다. 비용추계는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용까지 추계를 실시하여야 한다.

9) 관련 참고 자료나 관련 담당자 및 전문가의 연락처 등을 기재하는 경우 보다 정확하고 공정한 비용추계서를 작성할 수 있게 된다.

10) 국회예산정책처 기획관리관실로 FAX를 통해 제출하거나 국회종합입법지원시스템을 사용해 비용추계서 작성을 요구할 수 있다.



분석기간은 일반적으로 의안의 시행일로부터 향후 5년에 대하여 추계를 하게 되는데, 의안에 따른 재정소요기간이 명시적으로 5년 미만인 경우에는 그 기간에 대하여만 추계를 실시하게 된다.¹¹⁾

비용추계를 함에 있어 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시하여야 한다. 다만, 법령 또는 예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 의안에 따른 총소요비용에서 기본적 비용을 상제한 나머지 비용을 추계하게 된다.

세법개정안에 대한 비용추계서에는 법률 개정으로 인해 발생할 것으로 예상되는 세수변화인 세수감소 및 세수증가를 모두 포함하게 된다. 세수감소는 재정수입의 순감소로 비용에 해당하므로 당연히 비용추계를 실시하여야 하고, 세수증가는 음(-)의 비용으로 간주하여 비용추계를 실시하게 된다.

담당분석관은 요구 위원회 또는 의원에게 각각의 경우에 따라 다음과 같이 회답을 하게 된다.

첫째, 원칙적으로 모든 세법개정안에 대해 세수변화가 예상되는 경우 비용추계서를 작성하여 회답을 하여야 한다. 이때 비용추계와 관련된 객관적인 계산근거를 명시하여야 한다.

둘째, 세법개정안에 대한 세수변화가 추계되더라도 ‘미첨부 1호 사유’에 해당하는 경우에는 비용추계서와 미첨부 사유서를 작성하여 회답하게 된다. ‘미첨부 1호 사유’란 법률의 개정으로 인해 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 것으로 추계되는 경우를 말한다. 아래에서 설명하는 ‘미첨부 3호 사유’와 달리 ‘미첨부 1호 사유’는 비용추계서와 미첨부 1호 사유서를 함께 작성하여 회답하게 된다.

11) 단 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다. (「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제5조제4항 단서조항)

셋째, 법안에 대한 세수변화를 추계할 수 없는 경우를 ‘미첨부 3호 사유’라고 하고 미첨부 3호 사유서를 작성하여 회답하게 된다. ‘미첨부 3호 사유’란 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우를 말한다.¹²⁾

요구 법안에 대한 비용추계서는 비공개를 원칙으로 한다. 그러나 요구 위원회 및 의원이 공개를 원하는 경우에 공개가 가능하며, 법안이 국회에서 발의되는 경우에는 국회의안정보시스템을 통해 공개된다.

법안에 대한 비용추계서로 작성된 저작물에 대한 저작권은 국회예산정책처에 귀속된다.¹³⁾

4. 세법개정안 세수변화 추계 현황

가. 역대 국회의 세법개정안 비용추계서 첨부 현황

(1) 역대 국회 법안 접수 현황

아래의 [표 3]은 역대 국회에 접수된 법률안에 대해 제출 주체별(국회의원, 위원회, 정부)로 접수 건수를 나타낸 것이다. 제13대 국회(1988년~1992년) 이후 약 20년 동안 사회가 다변화됨에 따라 법률개정안 접수 건수도 제13대의 938건에서 제18대의 11,183건으로 급격하게 증가하였다. 제14대 국회에서는 법률개정안 접수 건수가 902건으로 이전 국회보다 35건 정도 소폭 감소하였으나, 그 이후 증가 추세가 뚜렷하게 나타나고 있다. 제17대 국회부터 접수 건수가 급격하게 증가하기 시작했으며 제18대 국회에서는 제17대 국회보다 2.5배 많은 법률개정안이 접수되었다.

12) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항

13) 「조사·분석요구사항의 업무처리에 관한 내규」(국회예산정책처 내규) 제9조



제18대 국회에서는 의원 발의 법률개정안(11,183건)은 제17대 국회(5,728건)보다 약 2.8배가량 증가하고, 위원회에서 제안된 법안은 약 1.5배, 정부제출 법안도 약 1.5배 가까이 증가한 것으로 나타났다.

【표 3】 역대 국회 접수 법률안 현황

(단위: 건, %)

	제13대 (’88 ~’92)	제14대 (’92 ~’96)	제15대 (’96 ~’00)	제16대 (’00 ~’04)	제17대 (’04 ~’08)	제18대 ¹⁾ (’08 ~’12)
합 계	938	902	1,951	2,507	7,489	13,847
의원 발의	462	252	806	1,651	5,728	11,183
(비중)	(49.3)	(27.9)	(41.3)	(65.9)	(76.5)	(80.8)
위원회 제안	108	69	338	261	659	971
(비중)	(11.5)	(7.6)	(17.3)	(10.4)	(8.8)	(7.0)
정부 제출	368	581	807	595	1,102	1,693
(비중)	(39.2)	(64.4)	(41.4)	(23.7)	(14.7)	(12.2)

주: 1) 2012년 3월 5일 현재

자료: 국회, 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/>>

(2) 역대 국회 세법개정안 접수 현황

제13대 국회 이후 제18대 국회까지 접수된 법률안이 급격하게 증가한 것처럼 세법 관련 개정안의 수도 기하급수적으로 증가하였다. [표 4]는 역대 국회에 접수된 법안 중 세법개정안 접수현황을 각 접수 주체별로 나타낸 것이다. 제17대 국회에서는 492건이 접수되어 제16대 국회(193건) 대비 2.6배가 증가한 세법개정안이 접수되었고, 제18대 국회는 958건이 접수되어 제17대 국회 대비 1.9배가 증가한 세법개정안이 접수되었다.

세법개정안 중 의원입법 발의 개정안은 제16대 국회부터 급격하게 증가하기 시작하여 제18대 국회에서는 809건이 접수되었다. 이는 제17대 국회의 424건 대비 200% 이상 증가한 것으로 나타났다.

【표 4】 역대 국회 접수 세법개정안 현황

(단위: 건, %)

	제13대 (‘88~’92)	제14대 (‘92~’96)	제15대 (‘96~’00)	제16대 (‘00~’04)	제17대 (‘04~’08)	제18대 ¹⁾ (‘08~’12)
합 계	102	65	98	193	492	958
의원발의 (비중)	55 (53.9)	25 (38.5)	44 (44.9)	140 (72.5)	424 (86.2)	809 (84.4)
위원회 제안 (비중)	20 (19.6)	3 (4.6)	11 (11.2)	16 (8.3)	31 (6.3)	66 (6.9)
정부 제출 (비중)	27 (26.5)	37 (56.9)	43 (43.9)	37 (19.2)	37 (7.5)	83 (8.7)

주: 1) 2012년 3월 5일 현재

자료: 국회, 의안정보시스템, <<http://ikms.assembly.go.kr/bill/>>

나. 세법개정안 비용추계서 첨부 현황

(1) 제18대 국회의 세법개정안 비용추계서 첨부 현황

제18대 국회에 접수된 세법개정안 중에 비용추계서가 첨부된 건의 현황을 살펴보면, 2012년 3월 5일 현재, 958건 중 비용추계서가 첨부된¹⁴⁾ 것은 687건(71.7%)이고, 비용추계서가 첨부되지 않고 접수된 것은 271건(28.3%)으로 제17대 국회와 비교하여 비용추계서 첨부 비중이 급격하게 증가하였다.¹⁵⁾

14) 제출된 법안에 대해서 세수변화를 추계한 비용추계서와 미첨부 사유 1호·3호의 사유서가 첨부된 경우 이들을 모두 첨부한 것으로 표시한 것이다.

15) 제17대 국회에 접수된 세법개정안은 492건이며, 36.6%인 180건에 비용추계서가 첨부되었다.(2009년 세수변화 추계사례집, 국회예산정책처, 2010. 참조)



제18대 국회에 접수된 세법개정안 중 27.9%인 268건은 세수효과가 추정된 것이고, 4.0%인 38건은 미첨부사유서 1호가 첨부되었으며, 39.8%인 381건은 미첨부사유서 3호가 첨부되었다. 세수효과를 추정한 비용추계서의 비중은 27.9%로 제17대 국회의 18.7%보다 대폭 증가한 추세를 보이고 있다.

■ [표 5] 제18대 국회 접수 세법개정안 비용추계서 첨부 현황

(단위: 건, %)

	첨부 ¹⁾	추계	미첨부 사유		첨부없음	합 계
			1호	3호		
합 계	687	268	38	381	271	958
(비중)	(71.7)	(27.9)	(4.0)	(39.8)	(28.3)	
의원발의	622	225	34	363	187	809
(비중)	(76.9)	(27.8)	(4.2)	(44.9)	(23.1)	
위원회제안	0	0	0	0	66	66
(비중)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	
정부제출	65	43	4	18	18	83
(비중)	(78.3)	(51.8)	(4.8)	(21.7)	(21.7)	

주: 2012년 3월 5일 현재

1) 발의된 법안에 세수변화를 추계한 비용추계서 또는 미첨부사유서가 함께 제출된 것을 의미함.

자료: 국회, 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/>>

제18대 국회에 제출된 세법개정안에 대해 비용추계서를 작성한 주체 별로 살펴보면, 국회예산정책처는 비용추계서가 첨부된 법안 총 687건 중 327건(47.6%)을 작성하여 전체의 절반정도를 작성하였으며, 의원실이 295건(42.9%), 행정부가 65건(9.5%)을 작성한 것으로 나타났다.

제18대 국회의 위원회에서 제안한 세법개정안에 대해서는 비용추계서가 전혀 첨부되지 않은 것으로 나타났다. 위원회에서 제안한 법안들은 여러 의원들이 발의한 법안이나 정부가 제출 법안들을 위원장이 대표로 제안하는 대안이 대부분이었다.

이와 관련하여 대안을 구성하는 개정안의 내용이 유사한 것에 대해서는 세수효과를 새로이 추정할 필요는 없지만, 내용이 다소 차이가 나는 법안에 대해서는 비용추계서를 첨부하는 것이 국회의 법안에 대한 심의 과정에 도움이 될 것으로 판단된다.

■ [표 6] 제18대 국회 접수 세법개정안 비추용추계서 작성 주체 현황

(단위: 건, %)

	예산처	의원실	정 부	합 계
합 계	327	295	65	687
(비중)	(47.6)	(42.9)	(9.5)	
의 원	327	295	0	622
(비중)	(52.4)	(47.8)	(0.0)	
정 부	0	0	65	65
(비중)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	

주: 2012년 3월 5일 현재

자료: 국회, 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/>>

(2) 연도별 비용추계서 작성주체별 추이

제18대 국회의 연도별로 비용추계서 첨부 현황을 살펴보면, 2008년부터 2012년 3월초까지 국회에 접수된 세법개정안 중 비용추계서가 첨부된 것은 622건으로 2008년에 150건에서 2011년에 189건¹⁶⁾으로 4년 사이에 약1.2배 증가한 것으로 나타났다.

16) 2012년 3월 5일까지 접수된 세입 관련 법안은 2건으로 이를 2011년 접수 법안에 포함하였다.



비용추계서가 첨부된 전체 622건을 비용추계서 작성 주체별로 살펴보면, 국회예산정책처와 의원실 사이의 작성 비중은 52.7%와 47.3%로 국회예산정책처의 작성 비중이 더 높은 수준을 보이고 있다.

세수변화를 추계한 비용추계서는 2008~2011년간 226건이 첨부되었다. 이 중 국회예산정책처가 153건(67.7%)에 대해서 세수변화를 추계하였고, 의원실은 73건(32.3%)에 대해서만 세수변화를 추계한 것으로 나타났다.

연도별로 살펴보면 세수변화를 추계한 비용추계서는 2008년 61건에서 2011년은 79건으로 소폭 증가한 것으로 나타났다. 2008년 이후 세수변화를 추계한 비용추계서의 작성 비중이 국회예산정책처가 평균 67.6%를 상회하고 있는 반면, 의원실이 세수변화를 추정할 비용추계서 작성비중은 32.4% 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다.

미첨부 사유 1호의 경우 2008~2011년 동안 전체 33건이 첨부되었는데, 국회예산정책처가 19건(57.%)을 작성하였고, 의원실에서 14건(42.4%)을 작성한 것으로 나타났다. 연도별로 살펴보면 2008년 5건에서 2011년 11건으로 2배 정도 증가한 것으로 나타났다.

미첨부 사유 3호의 경우 2008~2011년 동안 전체 360건이 첨부되었다. 국회예산정책처가 153건(42.5%)을 작성하였는데 반해 의원실에서는 207건(57.5%)을 미첨부 사유 3호로 해석하여 사유서를 첨부하였다. 연도별로 살펴보면 2008년 84건에서 2011년의 99건으로 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다.

국회예산정책처는 2008년 53건(63.1%)에 대해서 미첨부 사유 3호 사유서를 작성하였지만, 2010년과 2011년은 각각 23건(30.3%)과 30건(30.3%)의 사유서를 작성하여 30% 수준으로 나타났다. 이에 반하여 의원실이 작성한 미첨부사유 3호는 2009년 31건이었으나 2011년 69건으로 약 2배 증가한 것으로 나타났다.

의원실에서는 2010년 53건과 2011년 69건의 미첨부 3호 사유서를 작성하여 첨부하였는데, 미첨부 3호 사유서를 작성한 비중이 약 70%로 매우 높은 편이다. 이는 의원실에서 연도별 추계가 포함된 비용추계 대신 미첨부사유서를 선호하는 경향을 보이고 있음을 의미하는 것으로 판단된다.

미첨부사유서의 폭넓은 허용은 자칫 비용추계를 통하여 입법이 재정에 미치는 영향을 고려하도록 한 「국회법」의 규정을 형해화(形骸化)할 수 있다. 따라서 법안의 내용이나 소요비용에 대한 충분한 검토를 거치지 않은 상태에서 미첨부사유서를 제출하는 경우 비용에 관한 합리적인 비교 및 판단이 어렵게 되므로 미첨부사유서가 많아지지 않도록 비용추계서의 품질을 관리할 필요성이 있어 보인다.

특히 비슷한 시기에 발의된 법안들 중 의원실에서는 미첨부사유서를 첨부하였지만 국회예산정책처는 법안들에 대하여 세수변화를 공식적으로 추계한 경우가 상당 부분 확인되었다. 이는 의원실에서 법안에 대한 내용이나 소요비용에 대한 검토가 충분히 이루어지기 어려웠음을 의미한다. 또한 의원실에서 추계서를 작성한 경우라도 국회예산정책처에서 제공한 비용추계서의 정보를 활용하였음에도 이러한 정보에 대한 출처와 작성자를 명확히 제시하지 않는 경우가 확인되었다.¹⁷⁾

17) 비용추계 요구에 따라 회답한 비용추계서의 저작권은 「국회예산정책처법 내규」에 따라 국회예산정책처에 귀속된다.



【표 7】 제18대 국회 세법개정안 비용추계서 작성 주체별 세부 현황

(단위: 천, %)

		2008	2009	2010	2011)	합 계	
첨 부	세수 변화 추계	소계	61	47	39	79	226
		의원실	24 (39.3)	17 (35.4)	6 (15.4)	26 (32.9)	73 (32.3)
		예산처	37 (60.7)	31 (64.6)	33 (84.6)	53 (67.1)	153 (67.7)
	미첨부 사유 1호	소계	5	7	10	11	33
		의원실	1 (20.0)	4 (57.1)	3 (30.0)	6 (54.5)	14 (42.4)
		예산처	4 (80.0)	3 (42.9)	7 (70.0)	5 (45.5)	19 (57.6)
	미첨부 사유 3호	소계	84	101	76	99	360
		의원실	31 (36.9)	54 (53.5)	53 (69.7)	69 (69.7)	207 (57.5)
		예산처	53 (63.1)	47 (46.5)	23 (30.3)	30 (30.3)	153 (42.5)
	합 계	전체	150	158	125	189	622
		의원실	56 (37.3)	75 (48.1)	62 (49.6)	101 (53.4)	294 (47.3)
		예산처	94 (62.7)	81 (51.9)	63 (50.4)	88 (46.6)	328 (52.7)

주: 1) 2012년 3월 5일 현재

자료: 국회, 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/>>

이처럼 미첨부사유서가 무분별하게 증가하는 것을 막고 비용추계서의 품질을 유지하기 위해 최소한 비용추계서에 활용된 정보에 대해 출처 및 작성자를 명확히 제시하는 노력이 필요하며, 나아가서 비용추계서의 형식 및 내용에 대한 검토 절차를 고안하여 작성 주체에 상관없이 일정한 수준의 신뢰성을 확보할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

국회예산정책처는 2009년부터 미첨부사유서를 최대한 제한적으로 허용 하자는 방침을 견지하고 있다.

다. 국회예산정책처의 세법개정안 비용추계 현황

(1) 비용추계서 회신 현황

2008년에서 2011년까지 국회예산정책처에 세법개정안에 대한 비용추계가 의뢰된 것은 모두 599건이다. 이 중 290건(48.5%)은 세수효과를 추정하여 회신하였고, 307건(51.2%)은 미첨부 사유에 해당하여 그 사유서를 회신하였다. 미첨부 사유 1호는 61건(10.2%)이었고, 미첨부 사유 3호는 246건(41.4%)으로 나타났다.

연도별 회신현황을 살펴보면, 2010년에는 120건의 비용추계 의뢰 중 13건은 철회되었고 107건의 세법개정안에 대해 비용추계서를 작성하여 회신하였다. 이 중 49건(45.8%)에 대해서는 세수효과를 추정하여 회신하였고, 38건(35.5%)에 대해서는 미첨부 사유 3호를, 그리고 20건에 대해서는 미첨부 사유 1호의 사유서를 회신하였다.

2011년에는 185건의 비용추계 의뢰 중 14건은 철회되었고, 171건의 세법개정안에 대한 비용추계서를 작성하여 회신하였다. 이 중 104건(60.8%)에 대해서는 세수효과를 추정하여 회신하였고, 52건(30.4%)에 대해서는 미첨부 사유 3호를, 그리고 15건에 대해서는 미첨부사유 1호의 사유서를 회신하였다.



주목할 만한 것은 세수효과를 추계한 비용추계서 비중이 2011년 60.8%로 2008~2010년과 비교하여 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 이와 반대로 2008년과 2009년에는 미첨부사유 3호에 해당하는 비용추계서를 작성하여 회신한 비중이 의뢰된 전체 법안의 절반을 차지하고 있었다.

이러한 원인은 법률개정안이 선언적이거나 권고적으로 기술되어 있는 이유도 있지만, 세수변화를 추정하는데 꼭 필요한 통계자료가 아예 없거나 자료에 대한 접근이 불가능한 경우 등 자료의 한계로 인한 것이 거의 대부분이었다.

국회예산정책처는 2009년부터 최대한 세수변화를 추계하여 미첨부사유서 작성을 억제하려는 노력과 함께 자료의 한계를 극복하기 위해 관련 정부 부처와 지속적인 협의를 통해 자료의 접근 가능성을 높였다. 통계자료의 접근 가능성을 높이기 위해 국세기본법 제85조의6(통계자료의 작성 및 공개) 제3항¹⁸⁾을 2010년 신설하여 국회예산정책처가 국세관련 통계자료를 국세청으로부터 제공받을 수 있는 법적근거를 마련하게 되었다.

이러한 일련의 조치들로 인해 2010년부터 미첨부사유 3호의 작성 비율을 30% 수준으로 낮추게 되어 입법이 재정에 미치는 영향을 충실히 고려하도록 한 「국회법」과 「국가재정법」의 규정을 준수하고자 노력하였다.

18) 국세기본법 제85조의6 ③ 국세청장은 다음 각 호의 경우에 그 목적의 범위에서 통계자료를 제공하여야 하고 제공한 통계자료의 사본을 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.

1. 국회 소관 상임위원회가 의결로 세법의 제정법률안·개정법률안, 세입예산안의 심사 및 국정감사 기타 의정활동에 필요한 통계자료를 요구하는 경우
2. 국회예산정책처장이 의장의 허가를 받아 세법의 제정법률안·개정법률안에 대한 세수추계 또는 세입예산안의 분석을 위하여 필요한 통계자료를 요구하는 경우

【표 8】 국회예산정책처의 세법개정안 비용추계서 회신 상세 현황

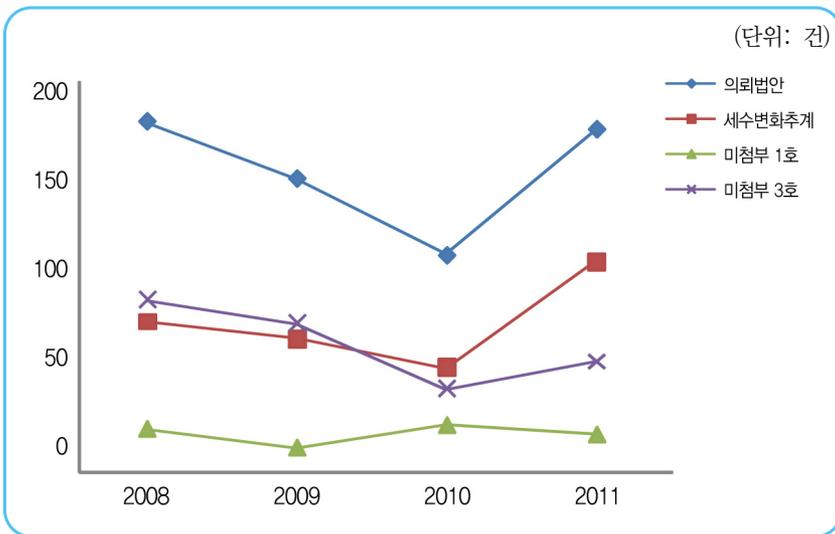
(단위: 건, %)

	의뢰법안	세수변화 추계	미첨부	미첨부		기타
				1호	3호	
2008	175	73 (41.7)	102 (58.3)	18 (10.3)	84 (48.0)	0 (0.0)
2009	146	64 (43.8)	80 (54.8)	8 (5.5)	72 (49.3)	2 (1.4)
2010	107	49 (45.8)	58 (54.2)	20 (18.7)	38 (35.5)	0 (0.0)
2011	171	104 (60.8)	67 (39.2)	15 (8.8)	52 (30.4)	0 (0.0)
합 계	599	290 (48.5)	307 (51.2)	61 (10.2)	246 (41.4)	2 (0.3)

주: 1. '기타'는 법률안의 미비로 추계가 불가능한 경우이거나 비용추계 대상이 아닌 경우에 해당함
2. ()는 회신한 의안비용 건수에 대한 비중

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

【그림 2】 국회예산정책처의 세법개정안 비용추계서 회신 상세 현황



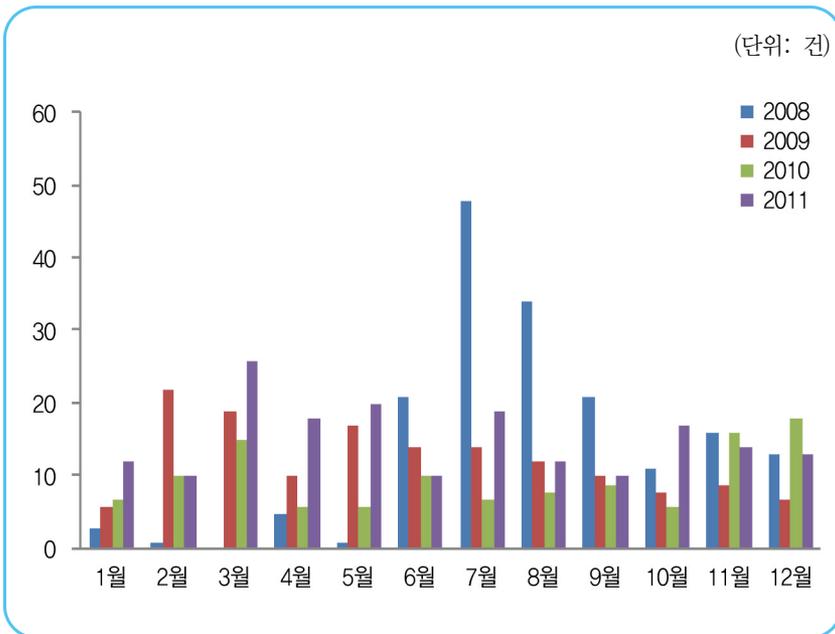
자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

(2) 월별 비용추계 접수 현황

2009년에서 2011년 사이에 국회예산정책처에 접수된 세법개정안 비용추계 요구에 대해서 월별로 분석해보면 18대 총선이 있었던 2008년과는 다소 다른 양상을 보이고 있음을 알 수 있다.

2008년은 2007년 말의 대통령 선거, 2008년 4월의 18대 국회의원 선거로 인해 1~5월까지의 비용추계 접수가 10건(6.0%)에 불과했던 반면 6~9월까지 124건이 접수되어 연간 접수 건수의 68%에 근접하는 것으로 나타났다. 그러나 전체적으로 1월을 제외하고는 월별로 고르게 비용추계를 의뢰하는 모습을 보이고 있다.

■ [그림 3] 2008~2011년 세법개정안 비용추계 접수 현황(월별)



자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

(3) 세법별 비용추계 접수 현황

의뢰된 세법개정안 비용추계 중 개별 세법별로 현황을 살펴보면, 2008년부터 2011년 사이에는 조세특례제한법 개정안이 269건으로 전체 559건의 약 45%를 차지하는 것으로 분석되었고, 다음으로 소득세법개정안이 92건(15.4%), 지방세법개정안(지방세특례제한법을 포함)이 71건(11.9%), 부가가치세법개정안이 32건(5.3%) 순으로 나타났다.

연도별로 2010년과 2011년의 상세 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2010년은 접수된 비용추계 요구 중 조세특례제한법이 44건(41.1%)으로 가장 많으며, 소득세법이 20건(18.7%), 지방세법이 14건(13.1%)으로 나타나 이전의 기간(2008년과 2009년)과 비교해서 유사한 분포를 보이고 있다. 2011년은 접수된 비용추계 요구 중 조세특례제한법이 82건(48.0%)으로 가장 많으며, 소득세법이 23건(13.5%), 지방세법이 20건(11.7%)으로 이전의 기간(2008년과 2009년)과 비교해서 조세특례제한법에 대한 비중이 약간 증가한 것을 알 수 있다.

■ [표 9] 세법개정안 비용추계 개별 세법별 회신 현황 ■

(단위: 건, %)

	소득세법	법인세법	부가세법	조특법	중부세법	지방세법 ¹⁾	기타	합계
2008	24 (13.7)	6 (3.4)	11 (6.3)	81 (46.3)	6 (3.4)	17 (9.7)	30 (17.1)	175
2009	25 (17.1)	5 (3.4)	3 (2.1)	62 (42.5)	2 (1.4)	20 (13.7)	29 (19.9)	146
2010	20 (18.7)	3 (2.8)	5 (4.7)	44 (41.1)	1 (0.9)	14 (13.1)	20 (18.7)	107
2011	23 (13.5)	8 (4.7)	13 (7.6)	82 (48.0)	2 (1.2)	20 (11.7)	23 (13.5)	171
합계	92 (15.4)	22 (3.7)	32 (5.3)	269 (44.9)	11 (1.8)	71 (11.9)	102 (17.0)	559

주: 1) 지방세기본법과 지방세특례제한법을 포함

국회예산정책처에 의뢰하였다가 철회한 건은 포함하지 않음

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>



(4) 세수변화 추계 규모¹⁹⁾

(가) 2010년 세법개정에 따른 세법별 세수변화

2010년 국회예산정책처에 의뢰된 비용추계 요구는 총 120건이고, 이 중 철회된 13건과 세법 이외의 부담금이나 기타 세입과 관련된 비용추계 요구 12건을 제외하면 95건이다. 95건 중 50건에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 약 9.5조원의 세수입 증가가 예상되었다.

개별세법별로 살펴보면 소득세법은 20건의 요구 중 15건에 대해 세수변화를 분석하였고, 향후 5년간 3.0조원(중복 제거시 3.1조원)의 소득세수 증가를 예측하였다. 2012년 예정된 소득세율의 인하를 폐지하는 법안(2.6조원 증가)과 최고구간을 신설하고 최고세율을 적용하는 법안(9.1조원 증가)이 세수입 증가의 주된 요인으로 파악되었다.

법인세법은 3건의 비용추계 요구 중 2건(법인세율 최고세율 인하 폐지에 대한 세수효과와 법인세 최고구간을 신설하고 최고세율을 신설하는 법안)에 대해 세수변화를 분석하였는데, 이 두 법안의 개정으로 향후 5년간 59.1조원의 법인세수 증가가 예상되었다.

부가가치세법은 요구 5건 중에서 의제매입세액공제율을 조정하는 법안 2건과 영유아 보육시설 임대용역에 대한 부가가치세를 면제하는 개정안에 대해서 세수변화를 추계할 수 있었으며, 부가가치세수는 향후 5년간 약 9.5조원(중복 제거시 6.8조원) 감소할 것으로 추계되었다.

조세특례제한법은 44건이 의뢰되어 23건에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 33.8조원의 세수감소가 발생할 것으로 예상되었다. 조세특례제한법은 조세의 감면이나 비과세, 중과 등 조세특례와 이에 대한 제한에 관한 사항을 규정하여 과세에 공평을 기하고 조세정책을 효율적으로 수행함을 목적으로 하기 때문에 여러 세목에 걸쳐 세수효과가 발생하고, 그 기간도 1년부터 5년까지 혼재되어 있는 것이 특징이다.

19) 동일하거나 유사한 개정안에 대한 세수변화가 중복되어 계산되어 있기 때문에 실제로 발생하는 세수감소 규모보다 상당히 큰 규모이기 때문에 해석상 유의해야 한다.

지방세법²⁰⁾은 의뢰된 14건 중 1건에 대하여 세수효과를 추계하였는데, 국립대학병원에 대한 지방세 감면안으로 인해 향후 5년간 185억원의 지방세수가 감소할 것으로 추계되었다.

그 밖에 개별소비세법 2건, 종합부동산세법 1건, 인지세법 1건의 세법 개정안에 따른 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 약 9.3조원의 세수입이 감소할 것으로 예상되었다.

■ [표 10] 2010년도 세법개정에 따른 세법별 세수변화 규모(2011~2015년도) ■

(단위: 건, %, 조원)

	소득세	법인세	부가세	조특법	지방세 ¹⁾	기타	합계
의뢰건수	20	3	5	44	14	9	95
추계건수	15	2	3	23	1	4	50
(추계율)	(75.0)	(66.7)	(60.0)	(52.3)	(7.1)	(44.4)	(52.6)
세수변화 ²⁾	3.0 (3.1)	59.1	-9.5 (-6.8)	-33.8 (-30.6)	-0.0	-9.3	9.5 (15.8)

주: 1) 지방세기본법, 지방세특례제한법을 포함

2) 세수변화 규모는 유사하거나 동일한 개정에 대한 세수변화가 중복 계산되어 실제로 발생하는 세수변화보다 큰 규모임에 유의. 괄호 안의 수치는 이러한 중복 효과를 제거한 후의 세수감소 규모임

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

(나) 2011년 세법개정에 따른 세법별 세수변화

2011년 국회예산정책처에 의뢰된 비용추계 요구 185건 중 철회된 14건과 세법이외의 부담금이나 기타 세입과 관련된 비용추계 요구 12건을 제외하면 158건이다. 158건 중 99건에 대하여 세수변화를 추계하였고, 향후 5년간 약 58.0조원의 세수입 감소를 예상하였다.

20) 지방세법, 지방세기본법, 지방세특례제한법을 포함하여 산정하였다.



소득세법은 20건 중 15건에 대해 세수변화를 추계하였고, 향후 5년간 17.0조원의 세수입이 증가할 것으로 예상되었다. 소득세수입 증가의 주요 원인으로는 소득세 최고구간을 신설하고 최고세율을 적용하는 법안(28.9조원 증가)으로 보인다.

법인세법은 8건의 비용추계 요구 중 4건(법인세 최고구간을 신설하고 최고세율을 신설하는 법안)에 대해서 세수효과가 추정되었는데, 이 4건의 법안 개정으로 향후 5년간 111.4조원의 법인세 수입이 증가할 것으로 예상되었다.²¹⁾

부가가치세법은 13건 중에서 11건에 대하여 세수변화를 추계하였고, 향후 5년간 17.5조원의 세수입이 감소할 것으로 예상되었다. 여기에는 음식점업에 대한 특례 의제매입세액공제를 기한연장과 간이과세 적용기준 변화의 효과 등이 중복된 수치로, 이를 제거하면 향후 5년간 12.8조원의 세수입이 감소할 것으로 예상되었다.

조세특례제한법은 82건이 의뢰되어 47건에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 115.4조원의 세수입 감소가 예상되었다. 택시사업자에 대한 부가가치세 면제 연장, 소상공인 공제부금 한도 확대, 공동주택 부가가치세 일몰 연장, 근로장려세제의 확대 등에 관한 세수효과가 중복되었는데, 이를 제거한 경우 향후 5년간 111.6조원의 세수입이 감소할 것으로 추계되었다.

지방세법은 의뢰된 20건 중 14건에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 10.9조원의 세수입이 감소할 것으로 나타났다. 클린디젤 자동차에 대한 취득세 감면(4조원 감소), 레저세 세율 인하(2.9조원 감소), 지방소득세 종업원 분 면세점 인상 및 세율 인하(2.9조원 감소) 등이 세수입을 감소시키는 주요원인으로 파악되었다.

21) 법인세법 개정에 따른 비용추계 요구와 관련하여 4건 모두 법인세 과세표준 최고구간과 최고세율적용에 대한 비용추계라는 점은 동일하지만, 각각 과세표준 최고구간과 최고세율이 달라서 중복으로 표시하지 않았다.

그밖에 기타세법 8건에 대하여 세수효과를 추정하였는데, 향후 5년간 37.2조원의 세수입이 감소할 것으로 나타났다. 증권거래세 폐지 법안(27.3조원 감소)과 유류세 인하 법안(2.9조원 감소)이 세수입을 감소시키는 주된 원인으로 나타났다.

【표 11】 2011년도 세법개정에 따른 세법별 세수변화 규모(2012~2016년도)

(단위: 건, %, 조원)

	소득세	법인세	부가세	조특법	지방세 ¹⁾	기타	합 계
의뢰건수	22	8	13	82	20	13	158
추계건수	15	4	11	47	14	8	99
(추계율)	(68.2)	(50.0)	(84.6)	(56.1)	(70.0)	(69.2)	(62.7)
세수변화 ²⁾	17.0	111.4	-17.5 ³⁾ (-12.8)	-115.4 ⁴⁾ (-111.6)	-10.9	-37.2	-52.6 (-44.1)

주: 1) 지방세기본법, 지방세특례제한법을 포함

2) 세수변화 규모는 유사하거나 동일한 개정에 대한 세수변화가 중복 계산되어 실제로 발생하는 세수변화보다 큰 규모임에 유의. 괄호 안의 수치는 이러한 중복 효과를 제거한 후의 세수감소 규모임

3) 음식점업에 대한 의제매입세액 공제 특례 기한 연장 및 간이과세 적용기준 변화에 따른 세수효과 중복분이 포함된 결과임

4) 택시사업자에 대한 부가가치세 면세 연장, 소상공인 공제부금 한도 확대, 공동주택부가가치세 일몰 연장, 근로장려세의 확대 등의 세수효과 중복분이 포함된 결과임

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

(5) 비용추계서 처리기간

2010년 국회예산정책처의 세법개정안에 대한 비용추계 107건을 처리 하는데 1,840일이 소요되어 건당 처리기간은 17.2일이 걸린 것으로 나타났다. 이는 2008년의 건당 처리기간 16.3일보다 약 1일 정도 소요 기간이 증가한 것이고 2009년과 동일한 수준이다.

2011년 국회예산정책처의 세법개정안에 대한 비용추계는 171건을 처리 하는 데 4,257일이 소요되어 건당 처리기간은 24.9일이 걸린 것으로



나타났다. 이는 2010년의 건당 처리기간 17.2일보다 약 7일 정도 소요 기간이 증가한 수준이다.

건당 처리기간이 증가한 주요 원인을 살펴보면, 우선 각 분석관들이 처리해야 하는 비용추계서 작성건수가 급증하였고 비용추계서 작성 이외의 업무의 양이 증가하였다. 특히 2011년 세수추계과에 요구된 비용추계서 접수건수가 171건으로 2010년 107건에 비해 1.6배 증가하였고, 2011년의 경우 분석관의 수도 2010년에 비해 줄어들어 비요추계서 작성기간이 증가한 것으로 보인다.²²⁾

또한 2011년 미첨부사유 3호로 처리하는 비중을 줄이려는 노력과 함께 세수변화를 추계한 비용추계서의 질을 높이기 위한 노력의 결과로 해석할 수 있다. 2011년 세수효과를 분석해 회신한 비용추계서는 104건(2011년 의뢰된 세법개정안 대비 비용추계서 작성 비중 60.8%)이며, 이들 추계서 작성에 총 2,840일이 소요되어 건당 처리기간은 27.3일이 소요된 것으로 나타났다.

【표 12】 세법개정안 비용추계 처리기간 현황

(단위: 건, 일)

	접수건수	처리기간	1건당 처리 기간
2008	175	2,845	16.3
2009	146	2,499	17.1
2010	107	1,840	17.2
2011	171	4,257	24.9

주: '처리기간'은 접수일과 회신일 사이를 일수를 계산한 것이므로 당해 비용추계에 직접적으로 투입된 기간이 아님

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

22) 2010년말 기준 세수추계과의 분석관 인원은 5인이었으나, 2011년초 퇴사와 전출로 인해 3인이 상반기에 접수된 비용추계를 처리하였다. 2인의 2011년 비용추계서 처리 건수는 약 70건이다. 이후 인원을 충원하여 2012년 3월 현재 세수추계과의 분석관은 6인이다.

라. 조세지출예산서와 연계 분석²³⁾

(1) 세법별 분석

2010년과 2011년에 세법개정안에 대한 비용추계로 의뢰된 전체 278건을 조세지출예산서와 연계하여 세법개정안들 중 비과세 감면 조항의 분포를 살펴보았다.

2010년에 접수된 총107건의 비용추계 의뢰 중 조세지출예산서에 분류되어 있거나, 신설법안 중 조세지출과 관련이 있을 것으로 판단되는 개정안은 64건인 것으로 나타났다.

세법별로는 조세특례제한법이 43건, 소득세법이 15건, 법인세법 1건, 부가가치세법 5건의 분포를 보이고 있다.

【표 13】 조세지출관련 세목별 현황(2010년)

(단위: 건, %)

조특법	소득세법	법인세법	부가가치세	합 계
43	15	1	5	64
(67.2)	(23.4)	(1.6)	(7.8)	

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

2011년에 접수된 총171건의 비용추계 의뢰 중 조세지출예산서에 분류되어 있거나, 신설법안 중 조세지출과 관련이 있을 것으로 판단되는 개정안은 104건인 것으로 나타났다.

세법별로는 조세특례제한법이 82건, 소득세법이 13건, 법인세법 3건, 부가가치세법 4건, 개별소비세법 2건의 분포를 보이고 있다.

23) 동일하거나 유사한 개정안에 대한 세수변화가 중복되어 계산되어 있어, 실제로 발생하는 세수감소 규모보다 상당히 큰 규모이기 때문에 해석상 유의해야 한다.

【표 14】 조세지출 세목별 현황(2011년)

(단위: 천, %)

조특법	소득세법	법인세법	부가가치세	개별소비세	합 계
82	13	3	4	2	104
(78.8)	(12.5)	(2.9)	(3.8)	(2.0)	

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

(2) 예산분류기준에 따른 국세감면 현황

2010년에 접수된 총 107건의 비용추계 의뢰 중 조세지출예산서에 분류되어 있거나, 신설법안 중 조세지출과 관련이 있을 것으로 판단된 개정안은 64건이고 이 중 35건(의뢰건수 대비 54.7%)에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 약 49.3조원의 세수입이 감소할 것으로 나타났다.

예산분류기준(기능별)에 따른 국세감면 현황을 살펴보면, 사회복지 분야에 23건(전체의뢰건수 대비 35.9%)이 의뢰되었고 이 중 16건에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 12.9조원(전체 세수감소 규모대비 26.3%)의 세수입이 감소하는 것으로 나타났다. 세부항목별로 살펴보면 저출산·고령화 문제 해결을 위한 다자녀 추가공제, 산후조리원 지출비용 소득공제, 연금소득에 대한 세액공제, 근로장려세와 근로자에 대한 조세우대 조치에 관한 사항이 의뢰되었다.

산업·중소기업 및 에너지 분야는 12건(전체의뢰건수 대비 18.8%)이 의뢰되었는데, 이 중 8건에 대해 세수변화를 추계하였으며, 향후 5년간 약 14.3조원의 세수입이 감소할 것으로 나타났다. 세부적으로 소상공인 공제부금에 대한 소득공제 확대, 가족친화적 기업 세제상 지원, 의제매입 세액 공제를 조정 등에 관한 사항이 의뢰되었다.

농림수산 분야는 총 10건(전체의뢰건수 대비 15.6%)이 의뢰되었고, 이 중 4건에 대해 세수변화를 추계한 결과 향후 5년간 10.7조원의 세수입이

감소할 것으로 예상되었다. 세부항목별로 검토해 보면 상대적으로 낙후된 축산업과 농업에 대해서 세제상 혜택을 주기 위한 법안이 대부분인 것으로 나타났다.

국토 및 지역개발 분야는 8건(전체의뢰건수 대비 12.6%)이 의뢰되었으나 3건만이 세수변화를 추계할 수 있었으며, 향후 5년간 2.3조원의 세수입이 감소하는 것으로 나타났다.

개별 세법별로 세수감소규모를 살펴보면, 소득세가 22.9조원으로 가장 많은 세수감소를 보일 것으로 예상되었고, 다음으로 부가가치세 19.0조원으로 파악되었다.

【표 15】 예산분류기준별 세법개정안 비용추계 회산 현황(2010년)

(단위: 건, %, 억원)

예산분류기준	의뢰 건수	(비중)	추계 건수	(추계비중)	세수감소 규모	(비중)
일반공공행정	2	(3.1)	1	(50.0)	-2,986	(0.6)
교육	2	(3.1)	0	(0.0)	0	(0.0)
문화 및 관광	3	(4.7)	1	(33.3)	-49,497	(10.0)
사회복지	23	(35.9)	16	(66.1)	-129,574	(26.3)
농림수산	10	(15.6)	4	(50.0)	-107,222	(21.7)
산업·중소기업 및 에너지	12	(18.8)	8	(70.8)	-142,503	(28.9)
교통 및 물류	2	(3.1)	2	(90.1)	-37,953	(7.7)
국토 및 지역개발	8	(12.6)	3	(27.8)	-23,529	(4.8)
과학기술	2	(3.1)	0	(0.0)	0	(0.0)
합 계	64	(100.0)	35	(54.7)	-493,264	(100.0)

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>



【표 16】 예산분류기준별 세수감소 규모 상세현황(2010년)

(단위: 억원)

	소득세	법인세	부가세	개별소비세	기타국세	합 계
일반공공행정	0	-2,986	0	0	0	-2,986
교육	0	0	0	0	0	0
문화 및 관광	-49,497	0	0	0	0	-49,497
사회복지	-127,259	-203	-1,505	0	-607	-129,574
농림수산	-609	-27,653	-78,960	0	0	-107,222
산업·중소기업 및 에너지	-48,869	-127	-93,507	0	0	-142,503
교통 및 물류	0	0	0	-37,953	0	-37,953
국토 및 지역개발	-3,208	-3,326	-16,995	0	0	-23,529
합 계	-229,442	-34,295	-190,967	-37,953	-607	-493,264

자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

2011년에 접수된 총 171건의 비용추계 의뢰 중 조세지출예산서에 분류되어 있거나, 신설법안 중 조세지출과 관련이 있을 것으로 판단된 개정안은 104건이고 이 중 60건(의뢰건수 대비 57.7%)에 대하여 세수 변화를 추계하였는데, 향후 5년간 약 134,5조원의 세수입이 감소하는 것으로 나타났다.

예산분류기준(기능별)에 따른 국세감면 현황을 살펴보면, 사회복지 분야에 2011년 36건(전체의뢰건수 대비 34.6%)이 의뢰되었고, 이 중 23건에 대하여 세수변화를 추계하였는데, 향후 5년간 64.4조원(전체 세수감소 규모대비 47.9%)의 세수입이 감소하는 것으로 나타났다. 세부 항목별로 살펴보면 저출산·고령화 문제 해결을 위한 다자녀 추가공제, 산후조리원 지출비용 소득공제, 연금소득에 대한 세액공제, 출산입양 세액공제, 근로장려세와 근로자에 대한 조세우대 조치에 관한 사항이 의뢰되었다.

농림수산 분야는 총 18건(전체의뢰건수 대비 17.3%)이 의뢰되었고, 이 중 10건에 대해 세수변화를 추계한 결과 5년간 50.9조원의 세수입이 감소할 것으로 예상되었다. 세부항목별로 검토해 보면 2010년과 동일하게 상대적으로 낙후된 축산업과 농업에 대해서 세제상 혜택을 주기 위한 법안이 대부분인 것으로 나타났다.

산업·중소기업 및 에너지 분야는 12건(전체의뢰건수 대비 11.5%)이 의뢰되었는데, 이 중 9건에 대해 세수변화를 추계하였으며, 향후 5년간 7.4조원의 세수입이 감소할 것으로 나타났다. 세부적으로 소상공인 공제 부금에 대한 소득공제 확대, 에너지 절약 시설 세액 공제 등에 관한 사항이 있었다.

국토 및 지역개발 분야는 10건(전체의뢰건수 대비 12.6%)이 의뢰되었으나 2건만 세수변화를 추계할 수 있었으며, 향후 5년간 2.1조원의 세수입이 감소하는 것으로 나타났다. 세수변화를 추정할 비율이 평균 57.7%에 비해 크게 낮은 것(20.0%)으로 나타나고 있다. 2010년의 경우에도 국토 및 지역개발 분야는 세수변화를 추정할 비율(27.8%)이 낮았는데, 이는 혁신도시, 금융중심지 지역, 첨단의료단지 등에 대한 세제지원을 해주는 법안들이 입주하는 기업에 대한 자료가 없는 경우가 많고, 또한 의안의 내용이 선언적이고 권고적인 형식으로 기술된 경우가 대부분이어서 세수변화를 추계할 수 없는 경우가 많았다.

개별세법별로 세수감소규모를 살펴보면, 소득세가 93.2조원으로 가장 많은 세수감소를 보일 것으로 예상되었고, 다음으로 부가가치세 31.7조원으로 파악되었다. 소득세와 부가가치세의 세수감소가 대부분을 차지하는 것으로 보인다.

【표 17】 예산분류기준별 세법개정안 비용추계 회신 현황(2011년)

(단위: 건, %, 억원)

예산분류기준	의뢰 건수	(비중)	추계 건수	(추계비중)	세수감소 규모	(비중)
일반공공행정	5	(4.8)	2	(40.0)	-6,982	(0.5)
교육	5	(4.8)	3	(60.0)	-20,571	(1.5)
문화 및 관광	9	(8.7)	3	(33.3)	-3,088	(0.2)
사회복지	36	(34.6)	23	(63.9)	-644,580	(47.9)
농림수산	18	(17.3)	10	(55.6)	-509,810	(37.9)
산업·중소기업 및 에너지	12	(11.5)	9	(75.0)	-74,760	(5.6)
교통 및 물류	9	(8.7)	8	(88.9)	-64,678	(4.8)
국토 및 지역개발	10	(9.6)	2	(20.0)	-21,045	(1.6)
과학기술	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
합 계	104	(100.0)	60	(57.7)	-1,345,514	(100.0)

 자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>

【표 18】 예산분류기준별 세수감소규모 상세현황(2011년)

(단위: 억원)

	소득세	법인세	부가세	개별소비세	기타국세	합 계
일반공공행정	-6,982	0	0	0	0	-6,982
교육	-20,571	0	0	0	0	-20,571
문화 및 관광	-2,659	0	-429	0	0	-3,088
사회복지	-617,274	0	-23,785	-3,521	0	-644,580
농림수산	-258,528	0	-251,282	0	0	-509,810
산업·중소기업 및 에너지	-13,539	-53,349	-558	-536	-6,778	-74,760
교통 및 물류	0	-2,890	-40935	-20,853	0	-64,678
국토 및 지역개발	-12,550	-8,495	0	0	0	-21,045
합 계	-932,103	-64,734	-316,989	-24,910	-6,778	-1,345,514

 자료: 국회예산정책처, 의안비용추계시스템, <<http://costem.nabo.go.kr/>>



비용추계의 원리와 방법

1. 비용추계의 개념	55
2. 비용추계 방법: 미국과 우리나라의 사례	60
3. 일반적인 방법	70
4. 유형별 방법	86
5. 세법개정으로 인한 납세자들의 행태 변화가 세수에 미치는 영향	126



Ⅲ 비용추계의 원리와 방법

1. 비용추계의 개념

가. 비용의 의미

비용추계에서의 ‘비용’이란, 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우 그 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용을 의미한다. 이 때 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 않고 각각 표시하며, 이미 비용이 발생하고 있는 경우, 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다. 또한 비용추계의 기간은 해당 의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다.²⁴⁾

비용추계서를 해석할 때에는 다음과 같은 주의가 따른다. 첫째, 발생주의가 아닌 현금주의에 입각한 것으로 자본적(투자적) 지출도 비용으로 처리된다. 둘째, 물가상승률을 반영한 경상가격을 기준으로 추계한 것으로 현재가치로 환산된 비용이 아니다. 셋째, 사회적 비용이나 경제학적 의미의 비용은 포함되지 않는다. 넷째, 국가 전체적으로는 전혀 비용이 발생하지 않지만, 회계간의 배분(일반회계와 특별회계 간, 중앙정부와 지방정부 간)이 달라지는 것은 비용으로 포함된다.

이러한 점은 미국의 비용추계서 작성기관인 의회예산처(CBO, Congressional Budget Office), 합동조세위원회(JCT, Joint Committee on Taxation)에서도 크게 다르지 않다.²⁵⁾

24) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙(국회규칙 제135호)」 제5조.

25) CBO는 의회를 보좌하는 비당파성 기관으로, 주로 의회의 예산계획 수립, 예산소요 법안의 비용 추계, 예산 및 경제정책을 분석하고 있으며, 이에 상응하는 우리나라의 기관은



CBO는 비용추계에 있어서 특정 정책에 대한 가치판단, 법안의 소기 목적 달성 여부, 법안으로 초래되는 비용을 정당화할 수 있는 사회적 편익의 존재여부 등에 대해서는 판단을 내리지 않고, 연방 지출 및 세입에 대한 법안의 효과에 초점을 둔다. 이들의 자세한 비용추계서 작성 방법에 대해서는 해외 사례에서 다룬다.

나. 기준선 대비 방식과 전년도 대비 방식²⁶⁾

세법개정으로 인한 세수추계는 기본적으로 다음과 같이 이루어지며, 모든 세목에 대해 동일하다. 세금은 소득에서 소득공제를 차감하여 과세표준을 구한 후, 이 과세표준에 유효세율을 곱하여 구할 수 있다. 명목세율이 아닌 유효세율을 곱하는 것은 각종 세액공제의 영향으로 과세표준과 명목세율의 곱이 그대로 세액이 되는 것이 아니기 때문이다. 이 때 각 항목(소득, 소득공제, 유효세율, 세액공제 등)들에 대해 적절한 가정을 사용해 계산을 하게 된다.

기본적으로 세수추계에 필요한 과세표준을 설명하는 거시경제 변수들에 대한 가정이나 세수변화분을 추계하는 방법에 대해서 행정부와 입법부 간에 현격한 차이를 보일 가능성은 크지 않다. 다만, 세법개정안에 대한 비용추계 방식에 있어서, 국회예산정책처는 기준선 대비 세입변화 규모를 표시하고 있는 반면, 행정부에서는 기준선 대비 방식과 전년도 대비 방식을 혼용하여 사용하고 있다. 세법개정안을 발표하는 보도자료에는 전년도 대비 세입변화 규모를, 국회에 제출하는 비용추계서에는 기준선 대비 방식을 사용하고 있다. 과거 행정부에서는 ‘전년도 대비 방식’만 사용하였다. 그러나 2008년 국회예산정책처가 세법개정효과 추계시 「국가재정법」의 취지에 보다 부합하는

국회예산정책처가 있다. JCT는 CBO와 마찬가지로 의회를 보좌하는 비당파성 기관으로, 주로 세금법안 비용에 대한 추계를 하고 있으며, 대규모 소득세 환급 등을 검토하는 등 각종 조세정책에 대한 분석과 검토를 주로 하고 있다.

26) 본 절의 내용은 ‘이영환·신영임(2009), 『2008년 이후 세제개편의 세수효과』, 경제현안 분석 제41호, 국회예산정책처’의 내용을 참조하였다.

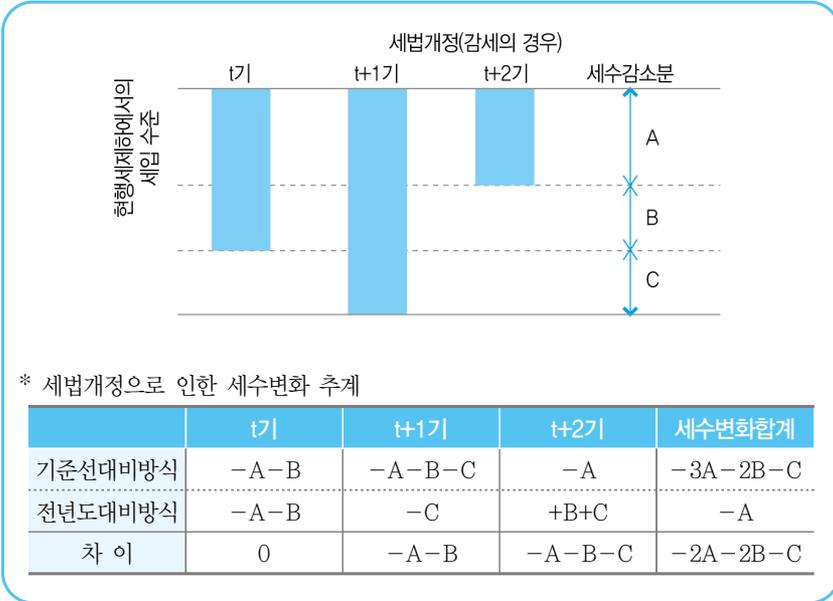
방식인 기준선 대비 방식으로 추계할 것을 제안한 이후, 각종 논의와 검토가 잇따르면서 2010년 세법개정안부터 세법개정의 세수효과를 추계할 때, '전년도 대비 방식'에 의한 세수효과와 '기준선 대비 방식'에 의한 세수효과를 동시에 추계하고 있다.

전년도 대비 방식과 기준선 대비 방식은 세법개정 후의 세입을 계산한 후 이 수치를 무엇과 비교하는지에 차이가 있다. 전년도 대비 방식은 세법개정 후의 세입을 현재 시점의 세입과 비교하는 것이다. 반면 기준선 대비 방식은 '세법개정 후의 세입'을 '세법개정이 없었더라면 발생하지 않았을 세입'과 비교하는 것이다. 이 절에서는 이러한 전년도 대비 방식의 개념과 장단점을 자세히 살펴본다.

전년도 대비 방식은 예산편성의 경우처럼 꼭 필요한 경우에는 전년대비 규모를 제시하는 것이 편리하고 유용할 수도 있다. 세입예산이나 조세지출 예산을 편성할 때에는 전년도 예산 대비 증감률을 고려하여 편성하는 것이 일반적이다. 예를 들어, 2011년도 예산안은 2010년도 예산을 기준으로 증감률을 적용하고, 2012년도 예산안에 대해서는 2011년도 예산안을 기준으로 증감률을 적용하는 것이다. 새로운 연도에 발생하는 세수변화를 계산할 때 전년도가 기준 연도가 되는 셈이다.

그러나 향후 수 년 동안 효과를 발생시키는 정책에 대한 세수변화 계산 시에는 구조적인 세수입 변화 규모가 과소 추정될 수 있는 단점이 발생한다. 이는 재정건전성에 영향을 미치는 세법개정의 효과를 실제와 다르게 보일 수도 있기 때문에 바람직하지 않다.

이 차이점을 도표와 함께 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 다음 그림에서 볼 수 있듯이, t 기에 감세정책이 실행될 경우, t 기에는 현재 세제하에서의 세수입 수준 대비 $(A+B)$ 만큼의 세수감소가 발생하고, $t+1$ 기에서는 현행 세제 대비 $(A+B+C)$ 만큼의 세입감소가 발생하며, $t+2$ 기에서는 현행 세제 대비 (A) 만큼의 세수감소가 발생한다고 가정하자.

[그림 4] 세법개정으로 인한 세수효과 추계방식 차이


‘기준선 대비 방식’으로는 이 감소분을 모두 합하여 3기 동안의 세수변화를 추계한다. 반면, ‘전년도 대비’ 세수변화분은 t기에 감세 개편이 일어날 경우, t기에는 전년도 대비 (A+B)만큼의 세입감소가 발생하고, t+1기에서는 전년도 대비 (C)만큼의 세입감소가 발생하며, t+2기에서는 전년도 대비 (B+C)만큼의 세입증가가 발생하는 것으로 추계한다.

다음 표는 세수효과 측정방식에 있어서 전년도 대비 방식과 기준선 대비 방식의 차이점을 요약하고 있다. 세법개정전의 세입함수를 $g(x)$ 라고 하고, 세법개정후의 세입함수를 $f(x)$ 라고 가정하자. 이 때 행정부의 전년도대비 방식에 따른 세수효과는 $f(x)_{t-1} - g(x)_t$ 이다. 반면, 본 보고서의 기준선 방식에 따른 세수효과는 $f(x)_{t-1} - g(x)_{t+1}$ 이다. 행정부의 방식은 시간의 흐름에 따른 세입의 변화를 나타낼 뿐이다. 반면, 본 보고서의 방식처럼 세법개정전의 세입함수와 세법개정후의 세입함수의 차이점을 구하는 것은 진정한 의미의 ‘세법개정의 세수효과’를 구하는 산식이라 할 수 있다.

■ [표 19] 세수효과 측정방식의 차이점 요약 ■

- 세법개정전 세입함수: $g(x)$
- 세법개정후 세입함수: $f(x)$
- 전년도 대비 방식 세수효과: $f(x)_{t-1} - g(x)_t$
- 기준선 대비 방식 세수효과: $f(x)_{t-1} - g(x)_{t+1}$

다. 향후 일정시점의 기준

대부분의 세법개정은 다년간에 걸쳐서 영향을 미친다. 그러나 영원히 영향을 미친다고 하더라도 세법개정에 따른 세수입 감소를 무한대로 반영하는 것은 불가능한 일이다. 물론 경제이론에 따르면 현재의 세부담 감소가 같은 양의 미래의 세부담 감소보다 더 가치를 가지고 있으므로, 이자율에 따라 할인하는 방식으로 무한대시점까지의 현재가치를 계산할 수 있다. 그러나 현재가치를 계산하는 것은 할인율에 민감하며, 신뢰할만한 중장기 경제전망이 존재하지 않는다는 문제점이 있다. 또한 생애소득을 계산하기 어렵고, 경제성장률을 반영하여 미래세대 소비의 현재가치를 계산하는 것 역시 어렵다. 이 외에도 미래 시행될 것으로 예상되는 정책이 변화할 가능성 등이 존재하는 등의 이유로 JCT에서는 미래 세부담의 현재가치를 계산하지 않는다(JCT, 1993).²⁷⁾

국회예산정책처도 마찬가지로 미래 세수입의 변화를 현재가치화하지 않는 대신, 경제학적으로 세수추계가 유의하다고 볼 수 있는 기간에 한해서 세수 추계를 하고 있다. JCT에서는 2000년 초반까지만 하더라도 향후 5년에 대한 추계가 이루어졌으나 최근에는 향후 10년에 대한 추계가 이루어지고 있다.

27) Joint Committee on Taxation, 1993, *Methodology and Issues in Measuring Changes in the Distribution of Tax Burdens*.



국회예산정책처 및 대한민국 정부에서는 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙(국회규칙 제135호)」 제5조에 따라 법안의 시행일로부터 향후 5년간을 대상으로 작성이 이루어진다. 이 기간은 중기재정운용계획의 작성대상기간과 일치하며, 일반적으로 법안의 시행과 관련된 기간이라고 보기에 무리가 없는 기간이라고 할 수 있다.

2. 비용추계 방법: 미국과 우리나라의 사례

가. 미국

우리나라에서 실제로 비용추계서를 작성하는 방법과 사례를 설명하기 전에 미국의 CBO²⁸⁾, JCT²⁹⁾의 추계방식을 검토하고자 한다. 미국의 제도를 주요 검토대상으로 한 이유는 법안비용추계제도가 1974년 미국에서 최초로 도입된 것이기 때문이다. Congressional Budget Act of 1974에서는 의회가 입법을 고려하고 있는 세법개정안들의 추정치를 공식적으로 발표하도록 규정하였다. 이는 정확하고, 일관성 있으며, 공정하고 편향되지 않은 수치를 제공함으로써 국회의원들의 입법 결정에 도움이 되도록 하기 위한 것이다.

28) CBO의 세수추계 방법은 CBO(2001), *Description of CBO's Models and Methods for Projecting Federal Revenues*, 와 CBO(2003,3), *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004*를 참고하였다.

29) JCT의 비용추계 방법은 <http://www.jct.gov/about-us/revenue-estimating.html>에서 확인할 수 있다. 이 외에도 JCT(1993), *Methodology and Issues in Measuring Changes in the Distribution of Tax Burdens*, JCT(2003, 5), *the jobs and growth reconciliation tax act of 2003*, JCT(2005), *Overview of Revenue Estimating Procedures and Methodologies used by the Staff of the Joint Committee on Taxation*, JCT(2008,1), *Inside the JCT Revenue Estimating Process*를 참고하여 작성하였다.

미국에서는 행정부, CBO, JCT 3개의 기관이 각각 세수추계 및 비용추계에 대한 독자적인 모형을 구축하고 분석을 하고 있다. 세 기관이 모두 비용추계서를 작성하고 있지만, 세법 개정에 대한 비용추계는 대부분 JCT에서 이루어지고 있다. CBO에서는 세법과 관련된 비용추계서도 작성하고 있지만, 주로 기준선 추계, 세법 개정시 세부담 분포의 변화, 지출 법안에 대한 비용 추계를 위주로 하고 있다.

3개의 기관에서 각각 비용추계서를 작성하는 것은 업무의 중복으로 인식될 수도 있으나, 다음과 같은 이유로 3개의 기관에서 비용추계서를 작성한다.

첫째, 비용추계에는 본질적으로 미래에 대한 불확실성이 존재하기 때문에 여러 기관의 추계치를 비교함으로써 정책결정자들이 여러 가지 대안을 검토할 수 있게 해준다. 이는 여러 기관의 분석관들로 하여금 독립적으로 의견을 검토하게 하고 각각의 분석결과들과 비교하기 위함이다.

둘째, 정치적인 입장의 차이로 인해 행정부나 의회는 서로의 분석결과에 의문을 제기하기도 하는데, 이러한 정치적인 이유로 인해 자신들의 분석결과가 더 신뢰성이 높다는 것을 증명하기 위해 각각 비용추계서를 작성한다.

JCT의 세법개정에 대한 비용추계 방법을 살펴보기 전에, JCT가 세입추계를 하는 기반인 '수입기준선'에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 어떤 '혜택'을 주는 공제항목이나 감면제도가 도입된 경우에는 그 비과세·감면제도가 '어떠한' 제도와 차이가 나는지에 대해 세수효과를 구해야 하기 때문에, '기준'이 필요하다. 예를 들어 비과세·감면 항목의 신설로 연간 약 10억원의 세수 감소가 일어난다면, 어떤 상태에서 10억원의 세수 감소가 일어나는지에 대한 '기준'이 필요한 것이다.³⁰⁾ 이 '기준'이 구체적으로 정립되어 있지 않다면, 어느 해에는 기존의 조세지출 항목을 50%만 포함시킨 것이 기준이 되고, 어느 해에는 기존의 조세지출 항목을 60%만 포함시킨 것이 기준이 되는 등 안정성이 문제가 될 수 있다.

30) OECD(1996)에서는 이러한 것을 '기준 조세체계(benchmark tax system)'라고 정의하고, 여기에서 벗어나는 항목을 '조세지출' 항목이라고 정의하고 있다.



기준선은 현재 법안이 향후 10년 동안 계속될 것(정책변화가 없는 상황)으로 가정하고 세입을 추정한다. CBO는 먼저 잠정 거시경제전망을 하는데, 잠정 거시경제전망을 위해 경제현황에 대한 데이터, 경제 변수간의 상관관계, 계량경제모형의 결과치, 다른 예측기관의 전망치, CBO 경제자문단 및 기타 전문가들의 견해 등 다양한 요소를 고려한다. 예를 들어, 소득종류별 한계세율 추정치와 같은 변수들이 소비 등을 통해 잠정 거시경제전망에 미치는 영향까지 반영하고 있다. 이 잠정 거시경제전망이 산출되면, 이를 기초로 CBO는 세수모형을 이용하여 더욱 정교한 세수추계치를 도출한다. 그런 다음 거시경제모형의 연방재정부문을 조정함으로써 도출된 세수전망치를 바탕으로 거시경제전망치를 수정한다. 이러한 대체 및 수정과정은 거시경제전망에 의한 세수전망치와 조세모형에 의한 세수전망치가 수렴할 때까지 반복된다.(Auerbach, 2005)³¹⁾ 국내에서는 국회와 행정부에서 2009년 세입전망을 할 때 처음으로 이러한 수렴과정이 반영된 바 있으며, 세법개정으로 인한 세수추계를 할 경우에는 아직 반영되는 사례가 거의 없다.³²⁾

JCT는 CBO의 연방정부 수입의 향후 10년 전망치, 즉 수입기준선을 기반으로 세입추계를 한 후, 법안이 통과될 경우의 수입을 전망한다. 그리고 이 두 수입전망의 차이를 통해 현행 세법 개정으로 인해서 변화되는 세수증감분을 산출한다. 이러한 분석결과는 범위(range)가 아닌, 하나의 정해진 추정값으로 제공된다. 이 수치는 예산전망(budget window)으로 불리는 향후 10년간 세법안의 세입 추정치에 반영이 된다. 관행적으로 세입 추정치는 ‘정태적 분석’에 의존하고 있으나, 가능한 경우에는 세수입 추정치는 납세자들이 변화된 세법으로 인해 행동을 변화시키는 것도 고려하고 있으며, 이 외에도 세입의 크기에 영향을 줄 수 있는 납세순응, 행정·집행비용을 조사하여, 세수추계시 반영하고 있다.

31) Auerbach, A.(2005) “Dynamic Scoring: An Introduction to the Issues”. AEA Annual Meeting Papers.

32) 이 때 ‘정책의 효과’에 대한 성장을 증가효과 등이 반영되어 세입전망규모가 수정된 바 있다. 자세한 내용은 국회예산정책처(2008)를 참고

일반적인 세수추계는 앞서 설명한 바와 같이 기본적인 방법은 모든 세목에 대해 동일하다. 우선, 거시경제전망에서 과세표준, 또는 실제 과표는 아니지만 과표를 알 수 있게 하는 변수의 변화에 대한 정보를 도출하고, 이 과세표준에 유효세율과 같은 적정세율을 적용하여 세입전망을 하는데, 이 때 각 항목(소득, 소득공제, 유효세율, 세액공제 등)들에 대해 적절한 가정을 사용해 계산을 하는 것이다.

대표적인 예로 법인세 세율 변화에 따른 세입변화계산을 들 수 있다. CBO에서는 법인세 추계를 할 때 모형을 만들고 유지하는데 지나치게 많은 자원이 소요되며 노력에 대한 혜택이 적다는 판단에 따라 모형을 사용하지 않고, 과표와 밀접한 거시경제전망치를 활용한다. 법인세는 누진세율 구조를 가지고 있지만 실제 법인세가 징수되는 대부분의 소득은 최고세율로 과세되므로 과표나 개별기업의 자료를 가지고 소득의 분포상태를 모형으로 구축하는데 많은 시간을 소모할 필요가 없다. 법인세 명목세율의 하락은 동태적인 행동변화를 가정하지 않을 경우 유효세율의 하락과 같다는 가정과 법인세 과세표준의 증가율이 경상성장률 전망과 같다는 가정 하에 유효세율의 하락분과 향후 과세표준 전망을 곱하여 세입감소 규모를 구할 수 있다.

그렇지만 가장 정확도가 높을 것으로 예상되는 방법은 시뮬레이션 방법이다. JCT는 세수추계를 위해 소득세 신고자료를 이용한다. 국세청 통계부는 이를 위해 JCT에 대량의 미시 자료를 제공한다. CBO와 JCT는 현재 전체 세원 가운데 개인소득세, 상속증여세, 사회보장세 등 세 가지 세원에 대하여 실제 세무신고서 표본을 사용해서 세입을 추정하는 방법인 미시모의실험 기법을 도입해 사용한다. 이러한 모의실험모형에서는 수많은 세무신고서의 표본을 이용하는데, 개인소득세의 경우에 이는 약 20만 건에 달한다. 이들 세 가지 세원의 공통된 요소는 과표의 분포가 중요하다는 점인데, 이 때문에 미시자료를 활용하여 이들 세목의 세법 변화에 따른 세수 변동을 추계한다.



나. 우리나라

행정부도 입법부와 마찬가지로 「국가재정법」에 따라 재정의 변화를 수반하는 법안을 제출할 때 비용추계서를 첨부하여야 한다. 그러나 행정부가 제출하는 비용추계서 작성현황을 살펴보면, 세수변화에 대한 정보가 상당히 부족하거나 행정부가 보도하는 자료와 수치가 달라 매년 혼란이 거듭되고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 2008년 세제개편의 경우, 행정부의 보도 자료를 통해 확인할 수 있는 세수효과는 35조 2,626억원인 반면, 비용추계서에서 확인할 수 있는 세수효과는 53.2%인 18조 7,742억원에 불과했다. 또한 2009년 세제개편안 발표 당시 행정부가 발표한 세법개정의 세수효과는 ‘향후 3년간 세수변화분은 10조 4,900억원 증가’하는 것이었으나, 비용추계서를 통해서 확인할 수 있는 금액은 72%인 7조 6,014억원에 불과하였다. 반면, 2011년 세제개편안 발표 당시 보도자료에 따르면, 2012~2015기간 동안 발생하는 세수증가는 약 3.5조원이다. 그러나 비용추계서의 세수효과는 약 4.2조원으로 나타나, 오히려 비용추계서의 수치가 약 0.7조원 크다.³³⁾

이러한 차이는 행정부도 명시적으로 이유를 밝히고 있지 않고, 비용추계서에도 모든 항목의 계산과정을 상세히 명시하지 않고 있어 확인하기가 어렵다. 국회예산정책처 검토 결과에 따르면 과거의 경우 세법개정의 세수효과를 단순 누락하여 법률에 규정된 정부의 의무를 위반한 것이 확인되었고, 2011년에는 두 자료에서 각기 다른 가정을 사용하였다는 것을 발견하였다. 보도자료에서는 모든 비과세·감면의 일몰이 계속 연장된다는 암묵적인 가정을 하고 있는 반면, 비용추계서에서는 모든 비과세·감면의 일몰이 현행 법에 정해진 대로 종료된다고 가정하고 있다.

33) 상세한 수치에 대한 설명은 국회예산정책처의 각 연도 세법개정안 분석 보고서를 참고할 것

행정부는 두 가지 상반된 가정이 각각 사용되는 이유에 대해 전혀 설명하고 있지 않아, 국회가 세법개정안 심의시 기준으로 삼아야 할 전체 세수효과 선정에 불필요한 혼선을 초래하는 문제가 있다.

다음 [표 20]은 행정부의 비용추계서에 대한 예시를 보여주고 있다. 비용추계서가 첨부된 자료를 통하여 행정부의 세입부문 비용추계 방법을 살펴보면, 대부분 ‘과세표준 변화분×실효세율’ 혹은 ‘과세표준×실효세율 변화분’으로 추계하였다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 자녀교육비 공제를 확대하는 법안의 비용추계 방법에 대해 살펴보면, 총 과세표준의 변화분은 기존의 공제금액과 혜택을 받는 영유아~고등학생교육비 비율을 곱하여 계산하였으며, 이 과세표준의 변화분에 기존 근로자들의 실효세율을 곱하여 계산하였다.³⁴⁾

그렇지만 [표 20]에 나타난 바와 같이 각 세법개정안별 비용추계서의 내용이 매우 짧아 비용추계 당시 사용한 가정과 자료의 출처, 정의 등을 확인하기 어렵다. 비용추계 수치 정확도의 중요성을 고려한다면, 앞으로 이러한 점이 개선되어야 할 것이다.

34) ‘100만원/200만원을 곱한 것은 기존의 금액을 200만원에서 300만원으로 확대하는 데 대한 것이다.’

【표 20】 행정부의 비용추계서 예시

세법개정내용	각 항목별 비용추계서
취학전~고등학생 자녀교육비 공제 확대(2008)	취학전아동~고등학생 교육비 공제한도액 확대: $6.1\text{조원(공제금액)} \times 50\%(영유아\sim\text{고등학생교육비비율)} \times 12.1\%(\text{실효세율}) \times (100\text{만원}/200\text{만원}) = -1,850\text{억원}$
연금저축 및 퇴직연금 납입액에 대한 소득공제 100만원 확대(2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자 : 소득공제금액(3조 1,000억원) \times 근로소득 실효세율(12%) \div 100만원 추가 효과(3) = 1,200억원 - 사업자 : 소득공제금액(8,000억원) \times 종합소득 실효세율(18.3%) \div 100만원 추가 효과(3) = 500억원 - 총세수감소 약 1,700억원
의료비 공제 확대 (2008)	$2.7\text{조원(의료비공제총액)} \times 55\%(\text{본인, 경로자이외의 자 의료비비율}) \times 12.1\%(\text{근로자 실효세율}) \times (200\text{만원}/500\text{만원}) = -700\text{억원}$
환경보전시설 세액공제(2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 환경보전시설 투자세액공제율이 2007년 3%에서 2008년 1월 1일부터 7%로 상향조정되었으며, 다시 2009년 1월 1일부터 10% 인상함 - 2006년 환경보전시설 및 안전설비 투자규모는 약 4,400억원 정도였으며, 환경보전설비가 약 50%정도로 가정시 2,200억원 정도이며, 공제율 상향에 따라 환경보전시설 투자규모가 약 3,300억원 정도 예상 - 세수효과는 3,300억원 \times 3% \approx 100억원
바이오디젤에 대한 교통·에너지·환경세 면제 제도개선(2008)	2년간 생산량 112천톤, 생산원가 210,000원/톤을 기준으로 하여 산출(현재 면세대상 단체 공급분 제외)
다자녀 추가공제 확대(2010)	모형설정하여 모의실험(Simulation)한 결과치임

주: ()안은 세법개정안 제출 연도

자료: 대한민국정부, 각 법률 일부개정법률안

대부분의 세법개정이 조세지출 항목의 변동이라고 간주한다면, 행정부의 세법개정의 세수효과에 대한 측정방법을 알아보기 위해서 조세지출예산서(구 조세지출보고서)의 작성방법을 참고할 수 있다.

행정부는 조세지출예산서가 제출되는 직전 연도의 실적금액, 당해 연도의 잠정 추계금액, 다음연도의 전망 금액으로 구분(신고기준)하여 조세지출 규모를 산출하고 있다.

직전 연도의 조세지출 규모는 국세청에서 제출받은 조세감면 신고 금액을 기준으로 작성한다. 다만, 소득세 비과세·부가가치세 면제 등과 같이 납세자의 신고의무가 없는 조세감면의 경우에는 관계 부처, 농협 등 관련기관에서 수집한 자료를 토대로 감면금액을 추정하고 있고, 자료 수집 등의 한계로 합리적 추정이 어려운 항목은 “추정곤란”으로 표시하고 있다. 일정기간의 과세이연을 의미하는 간접감면의 경우에는 이자 상당 금액을 계산하여 조세지출 금액을 추정하고 있다.

당해 연도 조세지출의 규모는 당해 연도 상반기까지 신고된 조세감면액을 과거 상반기까지의 진도비를 고려하여 잠정 금액을 산정하고, 다음 연도 조세지출의 규모는 과거 조세감면 실적에 당해 연도의 경제성장률, 설비투자증가율 등을 반영하여 전망금액을 산정하고 있다.

세법개정안이 통과되었을 경우의 세수변화는 주로 정책상의 목적으로 추계하는 것이다. 이 때문에 비용추계 업무를 담당하고 있는 행정부와 입법부 이외에는 추계나 연구가 거의 이루어지지 않는다. 다만, 행정부 이외의 기관에서 조세지출 금액을 추정하거나 해외의 자료와 비교하는 연구가 이루어지고 있다.

조세감면 지원제도에 초점을 맞추어 비과세 감면의 대상, 규모, 현황 등을 살펴보고, 면세규모를 추정한 초기의 연구는 박기백·정재호(2003)³⁵⁾가 대표적이다. 이들이 조세감면 규모를 추정한 결과에 따르면 우선, 준비금 및 과세이연의 경우 한계세율 25%, 3년 거치 3년 분할 상황, 이자율 5%를 가정할 경우, 준비금 1원에 대한 감세효과는 약 0.042원이므로, 2001년

35) 박기백·정재호(2003), 『조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 03-05



준비금 및 과세이연(6,813억원)에 대한 실질적인 감세효과는 285.7억원으로 추정하였다. 또한 투입산출표를 이용하여 부가가치세 면세의 효과를 추정한 결과 2000년 기준 약 6.2조원으로 추정하였다. 행정부의 조세지출보고서에 따르면 실제 2000년의 부가가치세 조세지출 규모는 2.6조원인데, 이러한 차이가 나타나는 것은 박기백·정재호(2003)의 연구가 일반균형모형을 상정하였기 때문이다. 산업연관표를 이용하여 부가가치세 감면 연구를 추정한 연구로는 이 외에도 박기백·이명현(2000)³⁶⁾, 정재호(2010)³⁷⁾가 있는데, 각각 1995년과 2005 및 2007년 산업연관표 자료를 이용한 차이가 있을 뿐 추계방법은 박기백·정재호(2003)와 기본적으로 크게 차이가 나지 않는다.

박명호·정희선(2006.8)³⁸⁾은 조세지출예산제도의 구체적인 시행에 앞서 OECD 주요국(호주, 캐나다, 독일, 영국, 미국, 일본)의 조세지출 개념과 측정방법, 조세지출 규모를 비교한 연구이다. 이 연구에 따르면 대부분의 국가에서 조세지출액을 추정할 때 세수손실법을 사용하고 있다. 이 방법은 새로운 조세지출 항목의 입법에 대한 비용은 이 조세지출이 없었더라면 증가하였을 수입으로 보는 것인데, 앞서 살펴본 국회예산정책처의 ‘기준선 대비 방식’과 동일하다. 또한 각국의 조세지출 정의 차이로 인해 조세지출 보고서에 포함되는 항목이 바뀌므로, 국가간 직접비교가 어렵다는 점을 감안, 개별국가의 조세지출 비율이 해마다 안정적인 추세를 보이고 있으며, 조세 지원이 대체적으로 직접세를 통해 이루어지고 있다는 결론을 내렸다.

36) 박기백·이명현(2000), 『세수추계의 기법개발 연구—법인세, 관세의 세수추계 및 부가가치세의 과세 전환 효과』, 연구보고서 00-03, 한국조세연구원

37) 정재호(2010), 『매입세액공제방식의 부가가치세 감면 규모 추정』, 재정포럼 167호, 한국조세연구원

38) 박명호·정희선(2006.8), 『OECD 주요 회원국의 조세지출 현황 및 비교분석』, 세법연구 06-03, 한국조세연구원 세법연구센터

조세감면 규모를 추정하는 방법을 항목별로 추정하여 보다 세부적이고 도식적으로 설명한 연구로는 박명호 외(2008)³⁹⁾를 참고할 수 있다. 과거에는 행정부가 과거 연도의 실적치와 당해 연도의 잠정치만 담고 있는 ‘조세지출 보고서’를 제출하였다. 때문에 국세청 등 세무행정기관의 실적치와 진도비만 사용하여도 조세지출보고서를 작성하는 것이 가능하였다. 그러나 2011 회계연도 예산 편성시 예산안의 부속서류로 조세지출예산서가 처음 작성되었으며, 이때부터 예산 회계연도의 전망치도 포함을 하여야 했기 때문에 조세지출 추계 방법론에 대한 연구가 최초로 시도된 것이다.

이 연구에서는 회귀분석, 미시모의실험모형분석, 진도비 분석 등 조세지출 규모를 추정하는 일반적인 방법과 외국의 조세지출예산서 상의 추정방법을 살펴본 후, 우리나라의 조세지출예산서를 작성하기 위한 조세지출 항목의 추정방법을 도식화하여 설계하였다.

세수손실법으로 특정 감면 규정에 대한 조세지출 규모를 구할 경우에는, 조세지출항목 적용 전 세액에서 조세지출 항목 적용 후 세액을 차감하여 구한다. 조세지출에 대한 세부적인 수식은 감면의 유형에 따라 상이한데, 이를 직접감면(저율과세, 세액공제, 소득공제 등)과 간접감면으로 나누어 설명하였다. 또한 2007년 조세지출보고서상 규모가 가장 큰 10개의 조세지출 항목에 대한 추정방법을 모색하고 있다. 그러나 이 연구는 ‘세법개정 의 세수 효과’를 측정하기 보다는, ‘조세지출 규모의 추정’방법에 더 초점을 맞추고 있기 때문에, 우리나라에서 비용추계서를 작성하는 방법에 대한 포괄적인 설명서는 아직 부족하다고 할 수 있다.

39) 박명호 외(2008.10), 『조세지출규모의 추정방법 및 조세지출예산서의 작성방법』, 기획재정부 용역보고서, 한국조세연구원



3. 일반적인 방법

세법개정에 대한 비용추계를 하는 방법은 크게 증가율을 이용한 추계, 회귀분석을 이용한 추계, 미시자료를 이용한 모의 실험모형 분석으로 나눌 수 있다. 이러한 방법은 어떠한 유형의 세법개정에 대해서도 사용할 수 있는 방법이므로, 유형별 추계방법을 설명하기 전에 앞서 설명하고자 한다.

가. 미시자료를 이용한 모의 실험모형 분석

법안비용추계를 위한 미시모의실험모형 분석(microsimulation model analysis)은 표본 집단의 실제 수입 및 지출 내역을 바탕으로 정책 변경 전후의 세부담 차이를 구하고, 이를 전체 납세자 단위로 확장함으로써 세법 개정시의 세수 효과를 산출해내는 분석방법이다. 미시모의실험모형 분석은 세법개정안의 세수효과 계산을 위해 공제 항목에 해당하는 지출 특성을 볼 필요가 있다거나, 가구 소득 혹은 구성원 등 특성별 분포를 고려할 필요가 있을 때 유용하게 쓰인다. 또한 세법개정안의 비용추계에 필요한 전수자료 등이 존재하지 않는 경우에 활용될 수 있다.

미시자료를 이용한 모의실험 분석의 일반적인 방법은 다음과 같다. 표본 내 각 개인의 현행 세법상의 세부담을 산출한 뒤, 세법개정안이 시행된 후의 세부담을 비교하여 그 차액을 계산한다. 표본은 전체의 세수변화 중 일부만을 대표하므로 표본 집단의 크기가 전체 집단에서 차지하는 비중을 고려해 표본의 세수변화를 전체 납세자 집단의 세수변화로 확장함으로써 최종적인 세수변화를 추계하게 된다.⁴⁰⁾

40) 각 미시조사자료는 샘플 구성시, 해당 표본이 모집단에서 차지하는 비중을 파악하여 이를 가중치 정보로 제공하고 있다. 따라서 표본 내 개별 단위의 세수효과로 계산된 금액을 전체 납세자 집단으로 확장할 때에는 이 가중치를 고려하여야 한다.

예를 들어, 이동통신요금으로 지출한 금액에 대한 소득공제 신설 법안의 비용추계를 가정해보자. 비용추계를 위해서는 소득공제 대상금액이 될 이동통신요금 지출액에 대한 정보가 필요하나, 기존의 국세통계연보 등 총계자료에서는 이동통신요금 소득공제 대상액에 대한 정보를 찾을 수 없다. 만약 이동통신사들로부터 이동통신 요금에 대한 정보를 얻는다 하더라도 보다 정확한 세수변화 추계를 위해서는 요금 정보가 납세자의 과세표준 규모별로 구분되어 있어야 한다.

일반적으로 미시자료는 표본으로 선정된 일정수의 가구나 개인들의 거주 특성, 소득, 지출상황 등 세법개정안 비용추계 목적에 적합한 정보를 항목별로 포함하고 있고 납세자의 과세표준 규모별로 구분할 수 있다. 따라서 미시자료를 통해 과세표준 규모별 이동통신 소득공제 대상금액을 추출해 낼 수 있어, 가상적인 모의실험을 수행하여 분석 대상인 제도가 시행될 경우 발생하는 세수손실이 얼마인지를 파악할 수 있게 된다.

예 시 이동통신요금 지출액 소득공제제도

가계동향조사 원시자료를 이용하여 근로소득자를 대상으로 하는 이동통신요금 공제제도 신설의 효과를 추계하였다. 비용추계서 작성당시 최근 자료였던 2009년 가계동향조사 자료는 10,881가구의 인적특성 및 수입과 지출에 대한 항목을 포함하고 있다. 우선 각 가구에 대해 월별로 조사된 자료 중 대표월을 선정하여 12배 함으로써 연단위 자료를 생성하였다. 이를 개인단위로 변환하여 2만 2천여명의 수입과 지출내역을 얻었다.

다음으로 추계 대상 의안이 근로소득자에 대하여 연 60만원 한도로 이동통신요금 지출액을 소득공제 하고자 하므로, 각 가구별 근로소득자를 세어 그 숫자 × 60만원을 해당가구의 이동통신요금 공제신청액 상한으로 설정해야 한다.

가계동향조사는 이동통신요금 지출액을 개인별이 아니라 가구별로 보고하고 있어, 근로소득자 1인의 이동통신요금 소득공제 대상액을 산출하기 위해 상한액이 설정된 가구당 이동통신요금을 가구별 근로소득자수로 나누어 이를 개인의 소득공제 대상액으로 두었다.

조사 빈도와 근로소득 요건을 고려할 때 샘플 내 5,695명의 공제대상액이 신뢰할 만한 것으로 나타나는데, 이를 과세표준구간별로 묶어 가중치⁴¹⁾를 감안한 평균액을 산출하였다.

■ [표 21] 2009 가계동향조사 자료상 1인당 이동통신요금 공제대상액 ■

과세표준구간	샘플수	평균공제대상액
1천만 이하	3,944	509,169
1.2천만 이하	159	543,776
3천만 이하	1,024	539,654
4천만 이하	318	551,699
4.6천만 이하	129	545,799
6천만 이하	121	562,072
합 계	5,695	519,909

단, 근로소득자 중 6천만원 초과 상위과세표준구간에 속하는 자의 공제 신청액은 표본집단에서 식별되지 않아, 근로소득이 없는 종합소득세 신고 대상자⁴²⁾에 대해서 산출한 공제신청예상액을 준용하였다. 종합소득자의 경우 과세표준 6천만원 초과 7천만원 이하 구간에서는 공제대상액이 1인당 59.2만원으로 한도액인 60만원에 가깝게 나타난다.

41) 각 가구에 대해서 조사된 표본추출시의 가중치를 가구 내 개인에 대해서도 동일하게 적용하였다.

42) 근로소득은 없지만 사업소득, 재산소득 등이 있는 것으로 파악되는 가구구성원(가구주, 배우자 포함)

또한 앞에서 본 근로소득자의 공제대상액에서도 과세표준구간이 상승할 수록 공제대상액이 증가하는 추이를 볼 수 있다. 따라서 과세표준 7천만원을 초과하는 범위의 근로소득자에 대해서는 60만원의 한도액을 공제대상액으로 설정하였다.

위와 같이 구한 1인당 공제 신청액이 과세표준구간별로 불변한다고 가정하면, 이를 공제 신청자 수에 곱해 줌으로써 이동통신요금 공제대상액의 총계를 구할 수 있고 이로부터 세수효과를 구할 수 있다. 이동통신 보급률이 100%를 넘는 점⁴³⁾을 감안하면, 세법개정안이 시행 예정인 2012년의 과세표준 인원이 공제 신청자에 해당하게 된다. 그런데 이 자료는 미시자료로 추정이 어렵기 때문에, 국세통계연보 등의 전수자료를 활용한다.

2007~2010년 귀속 국세통계연보의 전수자료로부터 근로소득세 과세표준 구간별 인원 증가율을 구하고, 이 증가율이 향후 일정하게 유지된다는 가정 하에 2010년 귀속 과세표준 구간별 인원⁴³⁾에 적용함으로써 공제신청자수를 구할 수 있다.

43) 출처: 한국정보통신정책연구원 토론회 발표자료 「통신비 개념 재정립 및 통신편의지수 산정」(2011.12.7), 2011.6월 기준 이동통신 가입자 수를 2010년 국민주택총조사 인구 수로 나누어 산출

【표 22】 국세통계연보를 이용한 근로소득세 과세표준구간별 과세표준인원

과세표준구간	2010년 과세표준인원 (국세통계연보)	과세표준 인원 증가율 (연평균) (2007~2010)	2012년 과세표준인원 (추산치)
	A	B	$C = A \times (1 + B)^2$
1천만 이하	5,057,435	9.2%	6,025,330
1,2천만 이하	540,790	5.9%	607,048
3천만 이하	2,362,320	5.9%	2,649,735
4천만 이하	501,722	8.8%	593,438
4,6천만 이하	199,011	14.5%	261,117
6천만 이하	278,639	20.3%	403,320
7천만 이하	100,034	20.9%	146,193
8천만 이하	59,369	20.7%	86,478
8,8천만 이하	30,612	21.2%	44,937
1억 이하	29,905	20.0%	43,066
2억 이하	62,793	20.5%	91,111
3억 이하	11,648	23.6%	17,794
5억 이하	6,231	19.8%	8,938
10억 이하	2,852	17.1%	3,908
10억 초과	1,063	15.3%	1,414

여기에 과세표준구간별 1인당 공제대상액을 곱하여 줌으로써 이동통신요금 공제대상액의 총계를 계산한다. 또한 2012년과 2010년의 명목세율은 동일하므로 과세표준 구간별 실효세율 역시 2010년과 동일하게 유지된다는 가정하에, 공제대상액에 실효세율을 적용해 최종 세수효과를 구한다. 2012년 기준 세수효과는 3,182억원 규모이다.

【표 23】 2012년 이동통신요금 소득공제 시행시 세수효과

과세표준 구간	1인당 공제 대상액 (만원)	2012년 과세표준인원 (추산치)	공제대상액 (백만원)	실효세율	세수효과 (백만원)
	D	C	$E = D \times C$	F	$G = E \times F$
1천만 이하	50.9	6,025,330	3,067,909	2.7%	83,097
1,2천만 이하	54.4	607,048	330,098	3.0%	10,014
3천만 이하	54.0	2,649,735	1,429,939	6.8%	97,070
4천만 이하	55.2	593,438	327,399	10.4%	33,999
4,6천만 이하	54.6	261,117	142,517	11.3%	16,057
6천만 이하	56.2	403,320	226,695	13.0%	29,373
7천만 이하	59.2	146,193	86,602	15.0%	13,028
8천만 이하	60.0	86,478	51,887	16.2%	8,406
8,8천만 이하	60.0	44,937	26,962	17.0%	4,581
1억 이하	60.0	43,066	25,840	18.3%	4,723
2억 이하	60.0	91,111	54,666	22.5%	12,293
3억 이하	60.0	17,794	10,677	26.3%	3,051
5억 이하	60.0	8,938	5,363	28.6%	1,533
10억 이하	60.0	3,908	2,345	30.5%	670
10억 초과	60.0	1,414	848	32.6%	276
합 계		10,983,828	5,789,747		318,172

앞서 살펴본 미국의 경우처럼 실제 세무신고서 표본자료를 미시모의실험 모형에 활용한다면 추계의 정확성을 높이는 데 크게 기여할 수 있지만 우리나라에서는 개별 납세자료가 추계 목적으로 제공되지 않고 있는 실정이어서, 통계청의 가계동향조사 자료가 각종 세법 변화에 따른 분석 및 연구에 주로 활용되고 있다.

그러나 가계동향조사에 기초한 자료를 사용하는 경우 다음과 같은 한계점이 존재한다.

첫째, 통계청의 가계동향조사가 세법개정안의 비용추계에 필요한 모든 자료를 제공하는 것은 아니다. 예를 들어 신용카드 사용금액에 대한 소득공제 제도는 연간 약 1조원 규모(국회예산정책처 추산)의 세수감소 항목이지만, 가계동향조사 자료로는 이러한 신용카드 사용금액에 대한 소득공제 규모를 알 수가 없다.⁴⁴⁾

둘째, 가계동향조사에 필요한 자료가 있더라도 서베이 자료를 통한 분석이 공통적으로 마주하는 한계점인 표본 추출의 편이가 존재한다. 가계동향조사 표본가구는 대부분 저소득층에 집중되어 있으며 고소득 가구의 샘플은 매우 적다. 그런데 누진세 구조 등에 의해 전체적인 세수효과는 오히려 소수의 고소득층에 의해 결정되는 부분이 크므로, 가계동향조사 자료를 통해 추계되는 세수변화 역시 전체집단의 세수변화를 대변하기에는 무리가 있다.

셋째, 가계동향조사는 실제 신고자료가 아니어서 조사대상가구의 응답에 의존하고 있으므로, 해석에 유의할 필요가 있다. 검증절차 등을 거쳐 실제 세 부담이 결정되는 신고자료와 달리, 가계동향조사 자료에는 조사대상 가구가 자의적으로 응답할 가능성이 존재한다.

한편 실제 과세자료를 이용한 분석의 수요가 증가함에 따라 국세기본법 개정을 통하여 국회에서는 2010년 1월 1일부터 과세자료에 대한 통계요구권을 확보하였다. 국세기본법 제85조의6 3항에 따르면, 국회 소관 상임위원회의 의결로, 혹은 국회예산정책처장이 의장의 허가를 받아 세법의 제정법률안·개정법률안에 대한 세수추계 또는 세입예산안의 분석을 위하여 필요한 통계자료를 요구하는 경우, 국세청은 국회에 통계자료를 제공하여야 할 의무가 있다. 그러나 현재 국세청에서 제공하고 있는 자료는 소득세 및 법인세의 100분위 통계이고, 이마저도 모든 변수가 아닌 일부 변수에

44) 가계동향조사의 조사항목에는 지출수단에 대한 항목이 존재하지 않는다.

불과한 수준이다. 때문에 특정 공제항목이 변경되는 세부적인 비용추계 자료로 사용하기는 쉽지 않은 실정이다.

향후 자료의 한계로 인한 대상 파악의 오류를 줄이기 위해 과세정보의 공개와 같은 노력이 필요하다. 세법개정안의 세수변화를 추계할 수 없거나 그 추계가 부정확하게 되는 것은 대부분 자료의 부족 때문이다. 따라서 국세청은 '실제로 납부한 신고·납세 자료'를 정책 분석 목적에 한하여 국회에 제공하여야 할 것이다.

나. 증감률 분석

증감률을 이용한 추계방법은 향후 전망기간 동안 세수의 증감률이 특정 과거시점부터 현재까지의 세수의 증감률과 같을 것으로 가정하고, 세법 개정 전후의 세수 차이를 계산하는 것이다. 이 때 세수가 아니라 조세지출 규모 자체의 증감률을 이용하여 세법개정 전후의 조세지출 차이를 구할 수도 있다. 예를 들어, 어떤 소득세 관련 비과세·감면 항목의 일몰이 연장되는 법안에 대한 비용추계를 한다고 가정하자. 이 때 세법개정을 하지 않는다면 조세지출 금액은 '0'이다. 반면, 세법개정을 통해 일몰이 연장될 경우의 조세지출 금액은 과거 특정 기간 동안 보였던 A%의 증가율이 향후 전망기간 동안에도 같을 것으로 가정하고 전망할 수 있다. 이렇게 전망한 조세지출 금액과 세법개정전 조세지출 금액(이 경우에는 0)의 차이를 계산한 것이 세법개정으로 인한 비용이다.

증감률 분석은 무엇보다도 간단하다는 장점이 있는 반면, 전망의 오차가 커질 수 있는 단점이 있으므로, 다양한 요소를 고려하여야 한다.

첫째, 다른 방법이 불가능한 경우에 한해 제한적으로 사용하는 것이 바람직하다. 미시모의실험모형의 경우, 대량의 자료와 정교한 모형이 필요하며, 회귀 분석의 경우에도 최소한의 시계열 자료가 확보된 경우에 사용할 수 있다.



그렇지만 국세통계의 수집 및 공표 과정에서 미시자료나 시계열 자료를 충분히 확보하기 어려운 경우가 많다. 이러한 경우 증감률을 이용한 추계 방법을 사용할 수 있다.

둘째, 어떤 변수의 증감률을 선택할 것인지가 문제가 될 수 있다. 예를 들면, 소득세 관련 조세지출 항목의 전망시에는 조세지출 금액 자체의 증감률, 소득세 증감률, 소득세와 관련이 높을 것으로 예상되는 임금 증감률, 전체 세수와 관련이 높을 것으로 예상되는 GDP 증감률 등을 사용할 수 있다. 양도소득세와 관련된 경우라면 지가상승률, 거래 증감률 등을 고려해 볼 수도 있다. 이처럼 다양한 변수 중에서 조세지출 금액과 가장 상관관계가 높은 증감률을 선택하는 것이 바람직하다.

셋째, 과거 어느 기간을 대상으로 증감률을 산정할 것인지에 대해서도 신중히 판단하여야 한다. 분석 대상 기간 중에 특이한 경제적 동향은 없었는지, 또는 세수에 영향을 미치는 제도변경은 없었는지 등을 고려하여야 한다. 만약 과거 기간에 발생하였던 특수한 상황을 반영하고 있는 연도의 자료를 포함할 경우 분석의 정확성을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다.

증감률을 이용한 추계방법은 실제로 우리나라에서 세법개정안에 대한 비용추계를 할 때 가장 많이 사용되고 있는 기법 중의 하나이다. 비용추계 과정에서 과세표준을 전망할 때에도 쓰이지만, 가장 대표적인 경우는 조세지출 항목의 일몰이 연장되는 경우의 비용추계이다. 이때는 비과세·감면으로 인한 조세지출액의 증감추이가 과거와 유사하게 지속될 것으로 쉽게 가정할 수 있기 때문이다.

예 시 조세지출 일몰연장 일부항목

다음은 일몰이 연장되는 경우의 비용추계를 할 때 증가율을 활용하여 구하는 것이 바람직하다고 생각되는 항목들의 목록과 2007~2012년의 조세지출 규모를 보여주고 있다.

예를 들어, ‘창업중소기업 등에 대한세액감면(조특§ 6)’ 항목의 경우, 향후 창업하는 기업의 개수와 이들의 수익률, 과세표준, 실효세율 등을 알기 어렵다. ‘중소기업 통합·법인전환에 대한 양도소득세 이월과세(조특§ 31,32)’ 항목 역시 향후 법인의 통합이나 전환 수요를 예측하기 어렵고, 이에 따라 양도소득의 과표나 해당자 수 등을 전망하기 어렵다. 그렇지만 조세지출 감면 규모에는 일정한 추이가 있다고 판단되기 때문에 증가율을 활용하여 일몰연장에 대한 비용추계를 할 수 있다.

다음 표에 제시된 항목들의 일몰시한은 각각 2012년에서 2013년에 도래한다. 여기서는 설명의 편의를 위하여, 모두 2년씩 연장된다고 가정하고 비용추계 방법을 설명하고자 한다.⁴⁵⁾

우선 세법이 개정되지 않을 경우, 즉, 일몰이 연장되지 않을 경우의 조세지출 금액은 ‘0’이다. 반면, 세법개정을 통해 일몰이 연장될 경우 2013~2015년의 조세지출 금액은 과거 평균 증가율을 활용하여 전망해 볼 수 있다. 이 때 어느 시점부터의 증가율을 사용할 것인지가 문제가 된다.

45) 실제 발의된 법안이 아님에 주의할 것. 이 때 비용추계에 사용한 2012년도 자료는 2012년도 조세지출예산서의 금액을 사용하였다.

【표 24】 조세지출 규모: 일부 항목 예시

(단위: 억원, %)

항목	2007	2008	2009	2010	2011	일몰연도
창업중소기업 등에 대한세액감면(조특§ 6)	1,758	1,716	1,273	1,086	1,145	2012
(증가율)	-6.6	-2.4	-25.8	-14.7	5.4	
중소기업 통합·법인전환에 대한 양도소득세 이월과세(조특§ 31,32)	24	35	43	56	75	2012
(증가율)	200.0	45.8	22.9	30.2	33.9	
주식의 현물출자·교환에 의한 지주 회사설립에 대한 과특(조특§ 38의2)	-	240	264	245	267	2012
(증가율)			10.0	-7.2	9.0	
기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제(조특§ 7의2)	601	396	414	345	427	2013
(증가율)	-62.1	-34.1	4.5	-16.7	23.8	
해외자원개발투자에 대한 과세특례(조특§ 104의15)	-	-	223	96	394	2013
(증가율)				-57.0	310.6	

주: 2011년도 금액은 잠정치임

자료: 대한민국정부, 『조세지출보고서』, 『조세지출예산서』, 각 연도

다음 표는 각 경우에 맞게 증가율을 선택하여 그 증가율이 향후에도 계속 될 것으로 가정하고 2013~2015년의 조세지출 금액을 전망한 것이다. 특정 연도의 증가율이 큰 폭으로 변화하였을 경우에는 세법개정 혹은 경기상황의 변화로 인한 것일 수 있다. 때문에 그 이후 연도의 증가율을 사용하는 것이 바람직하다.

‘창업중소기업 등에 대한세액감면(조특§ 6)’은 2006~2010년의 평균 증가율이 -14.1%로, 지속적으로 감소해 오고 있는 추세이다. 그러나 본 보고서에서는 향후 2013~2014년에는 2010~2011년의 연평균 증가율인 5.3%만큼 증가될 것으로 전망하였다.

이것은 2011년과 2012년의 경우 각각 5.4%, 5.2% 증가할 것으로 예상되고 있고, 46) 2009년에 보인 -25.8%의 감소율은 경제위기로 인한 특이요인이 반영된 것으로 생각되기 때문에 이를 고려하지 않은 것이다. ‘중소기업 통합·법인전환에 대한 양도소득세 이월과세(조특§ 31,32)’의 경우 2007년에는 200%의 높은 증가율을 보였으나, 이후 20~40%대의 증가율을 보여 변동폭이 심하다고 할 수 있다. 2012년에는 8%의 낮은 증가율을 보일 것으로 전망되므로, 2008~2012년의 연평균 증가율인 23.3%의 증가율을 보일 것으로 전망하였다. 다른 항목도 이와 비슷하게 증가율이 급격히 변한 기간을 제외하고 그 이후의 기간을 대상으로 증가율을 구하여, 이 수치가 향후 기간의 증가율과 같을 것으로 가정하였다.

일몰을 연장하는 법안은 세법개정을 하지 않았을 경우의 조세지출 금액인 ‘0’과의 차이가 비용추계 결과에 해당하므로, 다음 표의 금액이 그대로 세법 개정의 세수효과가 된다.

■ [표 25] 일몰시한 2년 연장의 연도별 세수효과 ■

(단위: 억원)

항 목	사용한 증가율	2013	2014	2015
창업중소기업 등에 대한 세액감면(조특§ 6)	2011~2012년 연평균 증가율	1,269	1,336	-
중소기업 통합·법인전환에 대한 양도소득세 이월과세(조특§ 31,32)	2008~2012년 연평균 증가율	100	123	-
주식의 현물출자·교환에 의한 지주 회사설립에 대한 과특(조특§ 38의2)	2008~2012년 연평균 증가율	301	315	-
기업의 어음제도 개선을 위한 세액공제(조특§ 7의2)	2012년 증가율	-	477	495
해외자원개발투자에 대한 과세특례(조특§ 104의15)	2009~2012년 연평균 증가율	-	270	280

46) 2012년은 2012년도 조세지출예산서 금액을 활용하였다.



다. 회귀분석

회귀분석을 이용한 비용추계 방법은 향후 전망기간 동안의 세수를 결정하는 요인들과 세수의 관계를 회귀분석을 통해 추정한 후, 그 관계를 활용하여 향후 세법개정 전후의 세수 전망 차이를 구하는 것이다. 이 때 세수가 아니라 조세지출 규모를 결정하는 요인과 조세지출 규모를 회귀분석하여, 세법개정 전후의 조세지출 차이를 구할 수도 있다.

회귀분석을 통한 비용추계 과정은 다음과 같다. 우선, 세수 혹은 조세지출 금액과 관련이 있는 설명변수들을 선택하고, 시계열 자료를 이용하여 회귀분석을 실시한다. 이 때 세수 혹은 조세지출 금액과 관련이 있는 설명변수로는 크게 경제적 변수와 세법개정을 나타내는 변수로 구분할 수 있다. 이 중 경제적 변수에는 국민총생산, 비농림어업 GNP, 민간소비지출, 최종소비지출, 설비투자, 수출, 수입 등의 변수를 고려할 수 있다. 세법개정을 나타내는 변수로는 세율 혹은 공제율, 세법개정 더미 등의 변수가 포함된다. 그 다음 회귀분석을 통해 얻어진 관계식을 이용하여 세수 혹은 조세지출 금액과 설명변수들의 관계를 파악한다. 회귀계수의 추정값(estimated value)이 결정되면, 관계식을 통해 향후 종속변수(세수 혹은 조세지출 금액)를 추계하면 되는데, 이 때 향후 전망기간동안의 설명변수들에 대한 전망치를 필요로 하게 된다.

회귀분석을 통한 비용추계의 가장 큰 단점은 세수 혹은 조세지출 규모에 영향을 미치는 다양한 시계열 자료를 구하기가 어렵다는 점이다. 예를 들어 조세지출 항목의 경우, 제도의 신설과 폐지가 빠른 편이기 때문에 긴 시계열이 형성되기 어렵다. 나아가 잦은 세제 변화를 반영하다보면, 설명변수가 너무 많아질 가능성이 있다. 단지 세율이나 공제율만 꾸준히 변경된 경우라면 세율 혹은 공제율이라는 설명변수를 활용할 수 있고, 다소 큰 세제개편이 있었던 해라면 더미변수를 활용할 수 있다. 그러나 공제문턱, 공제율, 공제 한도, 납세자, 대상산업 등이 해마다 조금씩 바뀌어 온 경우라면, 과거의

모든 세법개정을 설명할 수 있는 회귀모형을 설정하는 데는 무리가 따른다.⁴⁷⁾

이러한 단점은 박기백·연태훈(1999)⁴⁸⁾의 연구에서도 지적되고 있다. 이 연구에서는 자연대수 선형모형을 중심으로 각 감면항목별 조세지출규모를 각종 거시경제변수에 대하여 회귀하는 방법으로 조세지출 규모를 추정한다. 이들은 거시시계열 자료는 시간추세를 따르는 경우가 많기 때문에 회귀방정식에 시간추세 변수를 포함시키는 것이 바람직하며, 오차항에 1차 자기상관이 존재할 가능성이 있기 때문에 이를 보정할 방법(Cochrane - Orcutt 기법) 등을 사용할 것을 권고하고 있다.

위에서 논의한 바와 같은 한계점을 감안하여, 회귀분석 방법은 주로 비용추계 과정에서 과세표준을 전망할 때 쓰인다. 세법개정 전후의 조세지출 금액을 추정할 경우에는 앞서 설명한 바와 같이 시계열 자료의 한계, 다양한 변수를 반영하기 어렵다는 문제점 등이 존재하기 때문에 잘 쓰이지 않는다.

예 시 소득세 과표 최고구간 신설 및 세율인상

아래에서는 소득세 과표구간을 신설하고 최고세율을 부과하는 법안에 대해 회귀분석을 통해 과세표준을 전망한 사례를 설명하고자 한다. 본 법안은 2010년에 통과되어 2011년부터 시행될 것으로 가정한다. 비용추계의 대상은 종합소득 기본세율을 적용받은 소득(종합소득·근로소득·양도소득·퇴직소득)을 대상으로 하여야 하나, 여기서는 근로소득 과세표준에 대한 회귀분석만 설명하기로 한다.

근로소득은 근로계약에 의한 비독립적 지위에서 근로를 제공하고 받은 대가를 의미한다. 따라서 명목임금과 취업자 수가 증가하거나 감소하면 이에 따라 근로소득이 증가하거나 감소할 것이다.

47) 설명변수의 개수가 증가하는 경우, 자유도가 낮아진다고 표현한다. 이는 회귀분석의 적합도를 떨어뜨리는 결과를 가져온다.

48) 박기백·연태훈(1999), 『조세지출의 합리적 추계방법』, 연구보고서, 한국조세연구원



그러므로 명목임금 및 취업자 수를 설명변수로 하는 다음의 회귀식을 설정하여 근로소득 과세표준을 추정하였다. 분석기간은 1977~2010년이며, 분석방법은 OLS를 사용하였다. base는 근로소득과세표준, wage는 명목 임금, emp는 취업자 수를 의미한다. 또한 근로소득세의 구조적 변화를 반영하기 위해 1995년 이후 연도에 대한 더미(d95)를 설정하였다.⁴⁹⁾

$$\log(\text{base}) = -47.77 + 0.25 \log(\text{wage}) + 6.31 \log(\text{emp}) - 0.87 \text{d95}$$

(-6.36)^{***} (1.28) (6.15)^{***} (-9.05)^{***}

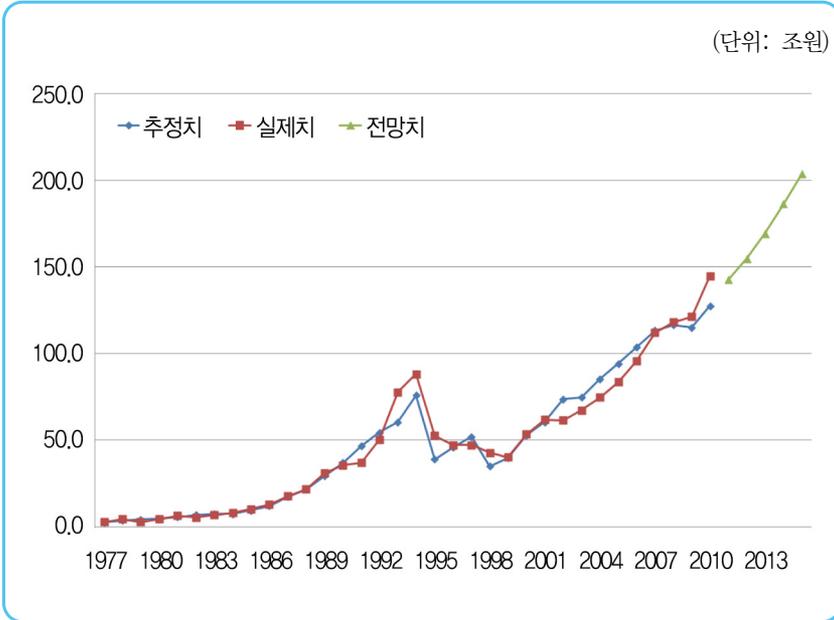
Adjusted R² = 0.94 D-W statistic: 1.69 (1977~2010)
 ()안의 숫자는 t-statistic이며, *** 는 1% 유의수준에서 유의함을 의미.

회귀분석 결과에 회귀계수의 추정값이 결정되면, 관계식을 통해 향후 근로소득세의 전망을 구하면 되는데, 이 때 향후 전망기간 동안의 설명변수들에 대한 전망치를 필요로 하게 된다. 본 분석에서는 국회예산정책처⁵⁰⁾의 명목임금 상승률과 취업자수 증가율 전망을 활용하였다. 다음 그림은 근로소득세 과세표준의 실적치와 추정치(fitted value), 2011~2015년에 대한 전망치를 함께 보여주고 있다.

세법개정으로 인한 근로소득세수의 변화는 근로소득세 과세표준 전망과, 세법개정 전후의 실효세율의 차이를 곱하여 구할 수 있다. 예를 들어, 세법개정 전후의 실효세율의 차이가 2%p라면 소득세율 인상으로 인한 세수효과는 다음과 같다.

49) 해당 모형은 국회예산정책처(2011.6), 『국회예산정책처 세수추계 모형 -기존 모형의 검토 및 개선방안-』, pp.66-68을 참고하였다.
 50) 국회예산정책처(2011.10), 『2011~2015년 경제 전망』

■ [그림 5] 근로소득세 과세표준의 실적치와 예측치 비교 ■



■ [표 26] 근로소득세 실효세율 2%p 인상의 세수효과 ■

(단위: 조원)

	2011	2012	2013	2014	2015	합 계
과표전망(A)	142.6	154.9	169.3	186.3	203.6	856.7
세수변화(A×2%)	2.9	3.1	3.4	3.7	4.1	17.1



4. 유형별 방법

이 절에서는 감면방법별로 세법개정의 세수효과 규모를 산정하는 방식에 대해 논의하고 국세통계연보 및 가계조사, 조세지출예산서(조세지출보고서) 등의 자료를 활용하는 예시를 보이고자 한다.

구체적으로 세법개정의 유형을 세율변경, 세액공제 및 감면, 소득공제 및 비과세, 간접감면 등으로 나누어 세법개정안의 세수효과를 구하는 방법에 대해 서술한다. 유형을 이와 같이 구분한 이유는 [표 27]에서 분류한 조세지출의 분류와 일치시킴으로써 독자의 이해를 돕기 위한 것이다.

[표 27]에 따르면 2012년도 총 조세지출 규모에서 직접세는 총 25조 464억원, 간접세는 6조 7,091억원으로 각각 78.3%와 21.0%를, 그 밖에 관세는 2,316억원으로 0.7%를 차지하고 있다. 대부분의 조세지출이 직접세에 해당하고 있으며, 간접세의 경우에도 과세표준의 결정방법 이외에는 직접세와 크게 다르지 않기 때문에, 이어지는 절에서는 직접 감면을 위주로 설명한다. 예를 들면 부가가치세의 영세율은 직접세의 세율변경항목과, 부가가치세, 개별소비세, 교통에너지환경세 등 소비세의 면세 항목은 직접 감면의 비과세 혹은 소득공제항목을 변경시켜 과세표준을 변경시키는 것과 크게 다르지 않기 때문이다. 그러나 간접세의 비중이 크게 낮지는 않으며, 개별소비세·주세의 경우에는 조세지출증가율이 국세수입증가율을 상회하고 있어⁵¹⁾, 간접세의 비용추계 방법에 대해서도 별도로 살펴보는 것이 의미가 있을 것으로 생각된다. 다만, 관세의 경우에는 전체 조세지출 금액이 2012년 기준 0.2조원에 불과하여 설명을 생략한다.

51) 개별소비세 감면의 연평균 증가율(8.4%)은 해당 세목의 국세수입증가율(5.8%)을 크게 상회하고 있는데, 이는 최근 ‘골프장입장행위에 대한 개별소비세 면제’, ‘노후자동차 교체에 대한 개별소비세 면제’, ‘택시연료에 대한 개별소비세 면제’와 같이 경제 활성화 대책 등으로 개별소비세의 감면이 크게 증가했기 때문이다.

【표 27】 감면방법별 조세지출 추이: 2000~2012년도

(단위: 조원, %)

	'00	'05	'08	'09	'10	'11 잠정	'12 전망	연평균 증가율
합 계	13.3	20.0	28.8	31.1	30.0	30.6	32.0	8.9
직접세	9.5	14.9	22.5	23.3	22.4	24.0	25.0	9.9
직접감면(비과세, 소득공제, 세액감면, 세액공제 등)	9.0	14.7	22.3	23.2	22.2	23.8	24.9	10.2
간접감면	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	-5.5
간접세	3.6	4.9	6.0	7.5	7.4	6.4	6.7	5.9
부가가치세 영세율	1.5	1.5	2.0	2.1	1.9	1.7	2.0	3.8
부가가치세 면세	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	-1.5
개별소비세·교통세· 교육세 면제	0.7	1.6	1.7	2.6	2.7	1.9	1.9	6.4
주세·증권거래세· 인지세 면제	0.2	0.2	0.3	0.5	0.1	0.1	0.1	-9.2
기타 (매입세액공제특례등)	0.6	1.1	1.6	1.9	2.2	2.4	2.3	16.2
관세	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	4.4

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 년도; 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 년도

가. 세율 변경

세율변경을 비롯한 세법개정 효과의 세수추계는 일반적으로 결정세액의 변화 규모를 통해 추산된다. 결정세액이란 과세표준에 명목세율을 적용함으로써 산출되는 산출세액에서 세액공제와 감면을 적용한 뒤의 세액이다. 따라서 세율변경의 세수효과는 첫 번째 단계로써 명목세율 변화에 따른 산출세액 변동분을 추계하고 다음으로 산출세액 변동에 따른 세액공제·감면의 변동(증가)분 추계까지 합산함으로써 보다 정확히 계산할 수 있다.

우선 세율변경에 따른 산출세액의 변화분은 변동 전후의 산출세액의 차로 구할 수 있다. 세율변경으로 인한 과세표준의 변동이 무시할 만한 수준인 경우 과세표준에 명목세율 변화폭을 곱해줌으로써 쉽게 산출된다.

$$\Delta T^{\text{산출}} = B_2 t_2 - B_1 t_1$$

B_2 : 변경후 과세표준

B_1 : 변경전 과세표준

T_2 : 변경후 세율

T_1 : 변경전 세율

과세표준의 변동폭 ($B_2 - B_1$)이 무시할 만한 수준일 때:

$$B_2 \approx B_1 = B$$

$$\Delta T^{\text{산출}} = B(t_2 - t_1)$$

한편 세율변경 대상구간의 과세표준은 다음과 같이 과표총계 B 와, 과세표준구간 구분 기준액 a 원⁵²⁾을 통해 분리할 수 있다.

$$B = B_a + B_b$$

$$B_b = B - B_a$$

$$B_b = B - (a \text{구간 구분 금액}) \times (\text{인원수})$$

이와 관련하여 국세통계연보 자료를 이용시 주의할 점이 있다. 국세통계연보는 과세표준구간을 명목세율구간보다 더욱 세분화하여 각 구간에 속하는 사람의 과세표준액, 산출세액, 결정세액의 총계에 대한 정보를 제공하고 있다. 그러나 각 구간의 금액정보는 인원을 기준으로 분류된 것이어서, 서로 다른 세율을 적용받는 과세표준끼리도 합산된 수치로 보아야 하기 때문에 이에 세율변화분을 직접 곱하여 산출세액 변화분을 구하면 올바른 추계가 될 수 없다.

52) 예를 들어, 소득세의 경우 최고세율구간의 과세표준 구분기준액 a 는 8800만원 (2012년부터 3억원)이다.

따라서 각 구간에 해당하는 인원수 정보를 이용하여 세율변화의 영향을 받는 구간의 과세표준액을 우선 산출하고, 이에 세율변화분을 곱해주어 산출세액 변동분을 추계하여야 한다.

다음으로는 세액공제/감면을 고려해주어야 한다. 산출세액이 세율변화로 증가하게 되면 산출세액에 비례하여 적용되는 세액공제/감면의 규모 역시 영향을 받기 때문에, 세법개정안의 정확한 세수 효과 추계를 위해서는 다양한 종류의 세액공제와 세액감면 중 세율변화에 연동하여 공제와 감면액이 증감하는 항목을 감안하여야 한다.⁵³⁾ 이를 위해 세율변화에 연동하는 변화가 있는 공제/감면항목을 제도 특성을 파악해 식별하여, 이들의 과세표준구간 별 평균 공제 및 감면율을 산출세액의 증가분에서 감하여 준다.

$$\Delta T_{\text{결정세액}} = \Delta T_{\text{산출세액}} - \Delta T_{\text{세액감면 및 공제}}$$

$$\Delta T_{\text{세액감면 및 공제}} = \Delta T_{\text{산출세액}} \times d$$

d : 실효감면율(산출세액에 연동하는 세액감면 및 공제제도의 공제·감면율)

한편 세수추계 대상기간이 일반적으로 5년으로 정해져 있기 때문에 향후 5년에 대해서 위와 같은 세수효과를 어떻게 추정할 것인가에 대한 문제가 대두된다. 이에는 크게 두가지 방법이 있는데, 우선 세액 산출 이전 단계에서 대상기간 각 5년에 대해서 과세표준을 추계하여 이로부터 산출세액과 결정세액 혹은 그 차이를 구하는 방법이 있다. 이 방법은 각 연도별로 세법개정의 세수효과를 산출하게 되므로 추계기간 중 추가적인 세율변경 등의 사항을 반영하고자 할 때 활용이 용이하다. 두 번째 방법은 단일연도의 세수효과 금액을 적절한 증가율로 연장하는 방법이다.

53) 그러나 세액공제와 감면은 산출세액 규모와 연관이 있다 할지라도 개별 납세자의 적용요건 부합 여부에 따라 이루어지게 되므로 총계 수준에서 정확한 공제 및 감면율을 적용하기 어렵다.



이 방법을 사용하기 위해서는 분석의 대상이 되는 세제변동의 효과가 귀속 세목의 세수 규모, 혹은 전체 경제의 움직임과 일정한 비례관계에 의해 증감한다는 가정이 성립할 수 있어야 한다. 이 때는 해당 세목과 관련 높은 거시경제변수의 전망치 혹은 기존에 발표된 해당 세목의 중기간 세수 증가율을 사용하거나, 이에 적절한 탄력성을 적용하여 연장할 수 있다.

예 시 **근로소득세 3억구간 신설, 38% 과세**

예를 들어, 소득세 3억 초과 구간에 적용되는 세율을 35%에서 38%로 3%p 인상하는 경우의 근로소득세수변화분을 국세통계연보를 이용하여 추계하는 방법을 살펴보고자 한다.⁵⁴⁾

국세통계연보로부터 얻을 수 있는 최근연도의 근로소득세 과세표준액 및 산출세액 정보는 다음과 같다.

【표 28】 2010년 귀속 근로소득세의 3억 초과 구간 과세표준 및 산출세액

과세표준 구간별	과세표준		산출세액	
	인원	금액 (백만원)	인원	금액 (백만원)
1천만 이하	5,057,435	19,762,943	5,054,103	1,185,822
...	
3억 이하	11,648	2,800,377	11,648	758,059
5억 이하	6,231	2,335,194	6,231	675,758
10억 이하	2,852	1,916,975	2,852	589,039
10억 초과	1,063	2,131,075	1,063	695,653

자료: 국세통계연보(2011)

54) 소득세 기본세율 변경의 세수효과는 기본세율이 적용되는 근로소득세, 종합소득세, 양도소득세, 퇴직소득세에 대해서 추계하여 합산하게 되는데, 여기에서는 근로소득세 부분만 예시로 들고자 한다. 국세통계연보 종합소득세 신고자료에는 근로소득세 연말정산 신고 현황과 중복되는 인원이 포함되어 있기 때문에, 두 자료를 동시에 사용하여 소득세 세수 효과를 추계시에는 중복부분을 추정하여 감해 주어야 한다.

이 표를 통해 보면 분석에 유의미한 구간은 3억을 초과하는 과세표준을 갖는 제일 아래의 3개 행에 해당한다. 변화하는 세율을 적용받는 인원은 10,146명(= 6,231 + 2,852 + 1,063)이며, 이들의 총 과표는 6조 3,832억원이다.

이 단계에서 3억원 초과구간의 과세표준이 향후 어떻게 변화할지에 대한 고려가 필요하다. 일반적으로 과세표준 총액은 회귀분석을 이용하여 전망할 수 있으나, 여기에서 필요한 3억 초과 구간의 과세표준액 시계열 자료는 짧은 기간에 한정되므로 과세표준의 탄력성을 이용하여 추계한다. 경상 GDP 증가율 대비 과세표준 증가율을 과세표준 탄력성이라고 칭하며, 경상 GDP가 1% 변화할 때 과세표준이 몇% 증가하는지에 대한 척도로서 활용한다.

■ [표 29] 2007~2010 근로소득세 3억 초과 구간 과세표준의 경상GDP대비 탄력성 ■

과세표준구간	과표증가율	경상성장률	탄력성 (과표증가율/경상성장률)
5억이하	19.8	6.59	3.00
10억이하	17.1		2.59
10억초과	15.3		2.33

소득공제제도의 큰 변화 없이는 과거의 과세표준구간별 탄력성이 유지된다는 가정하에, 이 구간별 탄력성에 각 연구기관 등에서 발표하고 있는 미래연도에 대한 경상GDP전망치를 곱하면 추계기간 중 각 연도의 해당 과세표준 구간 과세표준 총액의 증가율을 구할 수 있다. (아래 표 참조)

■ [표 30] 근로소득세 과세표준구간별 증가율 가정 ■

(단위: %)

연도		2011	2012	2013	2014	2015	2016
과표구간	경상성장률 탄력성	6.6	6.7	6.5	6.9	6.6	6.7
5억 이하	3	19.8	20.1	19.5	20.7	19.8	20.1
10억 이하	2.59	17.1	17.4	16.8	17.9	17.1	17.4
10억 초과	2.33	15.4	15.6	15.1	16.1	15.4	15.6



이하에서는 설명의 편의를 위해 단년도에 대해서만 예시를 들고자 한다. 하지만 그 방법은 추계 대상 기간의 각 년도에 대해서도 동일하게 적용한다. 2010년을 기준으로 보면, 변경된 세율의 적용을 받는 과표는 3억원 초과분 과표는 총 과표가 아닌 3조 3,394억원(= 6,383,244백만원 - 3억원 × 10,146명)이 되며 산출세액 변화분은 이에 3%p를 곱한 1,001억원이 된다.

(아래 표 참조)

【표 31】 과표 3억 초과분에 3%p 추가 과세시 산출세액 변화분

과세표준 구간별	과세표준		과표3억초과분	산출세액변화분
	인원(A)	금액(B) (백만원)	금액(백만원) (C = B - A × 3억)	금액(백만원) (D = C × 3%)
1천만 이하	5,057,435	19,762,943	0	0
...
3억 이하	11,648	2,800,377	0	0
5억 이하	6,231	2,335,194	465,894	13,977
10억 이하	2,852	1,916,975	1,061,375	31,841
10억 초과	1,063	2,131,075	1,812,175	54,365
합 계	-	-	6,383,244	100,183

다음으로 세액공제 및 감면의 처리를 위해, 근로소득세에 적용되는 세액 공제·감면 중 세율 상승시 공제·감면액도 증가하는 항목의 평균공제율을 산출한다.

산출세액 변화분에 (1 - 실효감면율)을 곱하여 줌으로써, 결정세액까지 고려한 세율변경 세수효과를 산출할 수 있게 된다. 결정세액 변화분은 2010년 기준 약 855억 22백만원으로 추산된다.

■ [표 32] 과세표준구간별 산출세액 대비 세액감면 비중 (2010년 귀속 기준) ■

(단위: %)

과세표준구간	실효감면율 ⁵⁵⁾ (E)
1.2천만 이하	0.02
...	...
3억 이하	1.28
5억 이하	0.49
10억 이하	0.16
10억 초과	0.05

주: 1천만 이하 구간에는 1.2천만 이하 구간의 값을 사용

■ [표 33] 2010년 기준 과표 3억 초과분에 3%p 추가 과세시 결정세액 변화분 ■

(단위: 백만원)

과세표준 구간별	산출세액변화분	실효감면액	결정세액변화분
	(D = C × 3%)	(F = D × E)	(G = D - F)
1천만 이하	0	0	0
...			
3억 이하	0	0	0
5억 이하	13,977	6,849	7,128
10억 이하	31,841	5,095	26,747
10억 초과	54,365	2,718	51,647
합 계	100,183	14,662	85,522

55) 실효감면율 산출에 포함된 항목은 소득세법상 세액감면, 조특법상 세액감면이다. 상위 과표 구간에 속하는 사람들이 이미 한도액(50만원)의 적용을 받고 있는 근로소득세액공제 신청액등은 최고구간 세율 인상에 영향을 받지 않으므로 실효감면율에 포함하지 않았다.



나. 소득공제제도 변경

소득공제란 조세법상 과세표준을 구하기 위해 소득금액에서 법정의 금액을 차감하는 것을 의미한다. 소득공제 제도 변경에 따른 세수효과는 소득공제 변경 이전의 세수규모 T_0 와 변경 이후의 세수규모 T_e 의 차이 E 로 정의된다.

$$(1) E = T_0 - T_e$$

여기서 T_0 는 과세소득 I 에서 변경전 소득공제 D_0 를 뺀 과세표준에 세율 t 를 곱하여 산출된다.

$$(2) T_0 = (I - D_0) \times t$$

마찬가지로 T_e 는 소득 I 에서 변경후 소득공제 D_e 를 뺀 과세표준에 세율 t 를 곱하여 산출된다. 결국 소득공제 변경에 따른 세수규모는 소득공제 규모의 변화분에 실효세율을 곱한 것으로 정의된다.

$$(3) E = T_0 - T_e = [(I - D_0) \times t] - [(I - D_e) \times t] = (D_e - D_0) \times t$$

예 시 다자녀 추가공제 공제금액 인상

소득공제제도의 변경의 유형에는 공제율(혹은 공제금액)변경, 문턱 변경, 한도 변경 등이 있는데 이들 각각의 경우에 따라 세수추계 방법이 달라진다. 이하에서는 각각의 유형에 따른 세수추계 방법을 사례를 통해 살펴보기로 한다.

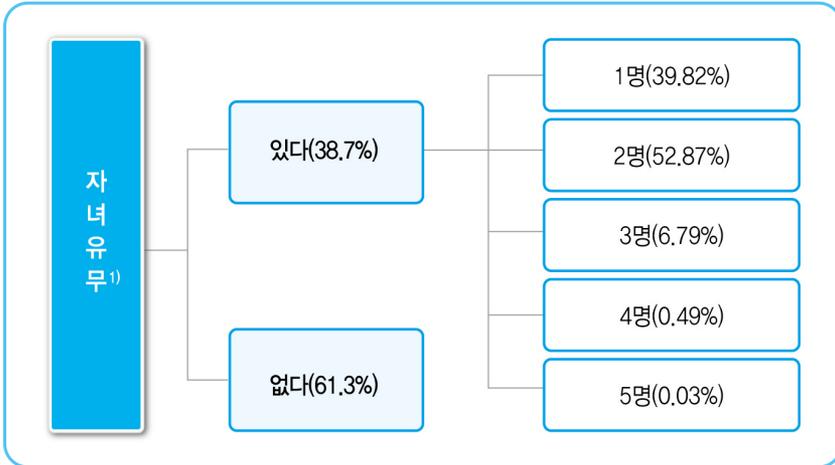
먼저 공제율 또는 공제금액 변경에 따른 세수추계 방법을 살펴보기로 한다. 이와 관련하여 소득세법상 다자녀 추가공제의 공제액 확대에 따른 소득세수 감소액 추정의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 입법안은 현행 소득세법상 자녀가 2인인 경우 50만원인 공제액을 200만원으로 상향조정함으로써 다자녀에 대한 세법상 지원을 확대하는 것을 골자로 하고 있다. 본 법률안 시행에 따른 세수효과는 현행 다자녀 추가공제에 따른 세수 감소액과 개정안 기준 다자녀 추가공제 소득세수 감소액의 차이로 산출된다.

$$(4) \text{ 소득세수 감소액} = [\text{개정안 기준 다자녀 추가공제액} \times \text{실효세율}] \\ - [\text{현행 다자녀 추가공제액} \times \text{실효세율}]$$

결국 본 법률안에 따른 세수효과의 계산은 다자녀 추가공제액과 평균 실효세율을 어떻게 구하는가가 관건이다. 먼저 다자녀 추가공제액을 추정하기 위해서는 소득세 납세대상자 중 2인 이상의 자녀가 있는 가구수와 가구별 자녀수를 추정해야 한다.

여기서 문제는 『국세통계연보』에는 다자녀 추가공제 신청가구수와 총공제 금액만 집계되어 있을 뿐이며, 가구수별 자녀수는 공개되지 않고 있다. 본고에서는 가구수별 자녀수를 한국노동패널조사 결과에 따른 분포값을 이용하기로 하였다. 노동패널 조사결과에 따르면 20세 이하의 자녀가 있는 가구 중 자녀수가 2명인 경우는 52.87%, 3명인 경우는 6.79%, 4명인 경우는 0.49%, 5명인 경우는 0.03%로 조사되었다.

[그림 6] 2007년도 가구내 자녀수



주: 1) 가구내 20세 이하의 자녀유무 여부

자료: 한국노동연구원, 「제10차(2007)년도 한국가구와 개인의 경제활동」, 2008

이러한 분포가 국제통계연보상 과세표준 구간별 다자녀 추가공제 신청가구에도 동일하게 적용된다고 가정한다면, 다자녀 신청가구수와 가구수별 자녀수는 (5)와 같이 추정할 수 있다.

$$(5) \text{ 과표구간별 다자녀 추가공제 신청가구수} = \text{과표구간별 다자녀 추가공제 대상인원수} \times \text{가구내 20세 이하 자녀가 있을 확률값}$$

두 번째 단계는 다자녀 추가공제금액을 추정하는 것이다. 이는 위에서 구한 다자녀 추가공제 신청자 가구수에 자녀수별 공제금액을 곱하여 간단히 산출된다. 즉 새로운 입법안에 따르면 자녀가 2인인 경우 공제액은 2백만원, 3인 이상인 경우 추가 자녀수당 100만원을 추가공제하게 되어 있으므로 이를 적용하면 총 공제금액을 산출할 수 있다. 세 번째 단계는 다자녀 추가공제금액에 실효세율을 곱하여 다자녀 추가공제에 따른 소득세수를 계산하는 것이다.

마지막으로 개정안 기준 다자녀 추가공제 조세지출 규모와 현행 다자녀 추가공제 조세지출 규모의 차이로 본 법률안 시행에 따른 소득세수 감소액을 추정하였다.

【표 34】 과표구간별 다자녀 추가공제 대상가구수(신고분)

(단위: 건)

과 표	공제가구수 (합계)	자녀수			
		2명	3명	4명	5명
	(100.00) ¹⁾	(87.85) ¹⁾	(11.28) ¹⁾	(0.81) ¹⁾	(0.05) ¹⁾
	(a=b+c+d+e)	(b=a×87.85%)	(c=a×11.28%)	(d=a×0.81%)	(e=a×0.05%)
1천만원이하	392,524	344,845	44,288	3,196	196
1.2천만원이하	26,510	23,290	2,991	216	13
3천만원이하	124,572	109,440	14,055	1,014	62
4천만원이하	32,425	28,486	3,658	264	16
4.6천만원이하	14,287	12,552	1,612	116	7
6천만원이하	23,689	20,812	2,673	193	12
7천만원이하	11,398	10,013	1,286	93	6
8천만원이하	8,498	7,466	959	69	4
8.8천만원이하	5,543	4,870	625	45	3
1억이하	6,590	5,790	744	54	3
2억이하	22,178	19,484	2,502	181	11
3억이하	5,183	4,553	585	42	3
5억이하	2,848	2,502	321	23	1
10억이하	1,317	1,157	149	11	1
10억초과	566	497	64	5	0
합 계	678,128	595,757	76,512	5,521	338

주: 1) 가구내 자녀수가 2명 이상일 확률을 100으로 놓고 계산한 가중평균 확률값

자료: 『2009년 국세통계연보』, 2009



예 시 신용카드소득공제 문턱 상향조정

소득공제 변경의 또 다른 유형은 소득세 공제대상 문턱을 조정하는 것이다. 공제대상 문턱을 설정하고 있는 대표적인 예가 신용카드소득공제이다. 2009년 발의된 세법개정안은 신용카드소득공제의 문턱을 20%에서 25%로 상향조정하고, 공제율 역시 20%에서 25%로 상향조정하는 것으로 골자로 하였다. 이러한 세법개정안의 세수효과는 아래와 같이 추정할 수 있다.

$$(6) \text{ 소득세 증가액} = (\text{개정안에 따른 소득공제} - \text{현행 소득공제}) \times \text{실효세율}$$

$$(7) \text{ 개정안에 따른 소득공제} = \{ \text{연도별 신용카드 사용액} - (\text{연도별 급여액} \times 0.25) \} \times 0.25$$

$$(8) \text{ 현행 소득공제} = \{ \text{연도별 신용카드 사용액} - (\text{연도별 급여액} \times 0.2) \} \times 0.2$$

이를 위해서는 먼저 연도별 신용카드 사용액을 산출하여야 한다. 일인당 신용카드 사용액은 신용카드 소득공제 산식을 역산하는 방식으로, 식(9)와 같이 계산된다. 아래 [표 35]는 그 결과를 나타내는데, 과세대상 급여액 1천만원 초과 2천만원이하인 납세자의 연간 신용카드 사용액은 11.6백만원 (= 일인당 평균 소득공제액 1.3백만원/0.2 + 일인당 평균 급여액 25.3백만원 × 0.2)으로 추정된다. 또 향후 5년간 신용카드 사용액은 경상민간소비 증가수준으로 증가할 것으로 가정하였다.

$$(9) \text{ 일인당 신용카드사용액} = \text{일인당 신용카드소득공제액}/20\% + \text{일인당 급여액} \times 20\%$$

【표 35】 과표구간별 신용카드 소득공제 및 신용카드 사용액(원천분)

(단위: 백만원, 천명)

과세대상 급여액	신용카드 소득공제 (A, 십억원)	인원 (B)	일인당평균 소득공제 (C = A/B)	과세대상 총급여액 (D, 십억원)	인원 (E)	일인당평균 급여액 (F = D/E)	일인당 신용카드 사용액 (G = C/0.2 + F × 0.2)
0~1천만원이하	567.0	743.2	0.76	31,566.1	2,112.2	14.9	6.8
1~2천만원이하	1,845.3	1,420.6	1.30	48,703.4	1,925.3	25.3	11.6
2~4천만원이하	3,639.5	1,936.8	1.88	89,706.2	2,218.1	40.4	17.5
4~6천만원이하	1,935.1	867.6	2.23	59,598.2	980.3	60.8	23.3
6~8천만원이하	651.5	262.3	2.48	24,645.5	304.2	81.0	28.6
8천~1억이하	240.9	89.1	2.71	10,966.8	107.4	102.1	33.9
1~2억이하	170.1	60.8	2.80	12,044.3	84.5	142.6	42.5
2~3억이하	11.2	3.8	2.92	2,289.7	8.7	261.7	66.9
3~5억이하	3.4	1.1	3.08	1,819.5	4.5	406.4	96.7
5억초과	0.8	0.2	3.82	4,025.0	3.3	1,206.5	260.4
합 계	9,064.9	5,385.4	1.68	285,364.7	7,748.7	36.8	15.8

자료: 『2008년 국세통계연보』, 2008

본고에서는 신용카드 사용액을 추정하기위해 국세통계연보 상의 신용카드 공제 실적을 기초로, 신용카드 소득공제 산식을 역산하는 방식을 사용하였다. 그런데 이러한 방법의 문제점은 국세통계연보 상 신용카드공제액은 한도 초과액을 반영하지 않는다는 점이다. 예를 들어 연간 급여액이 4,000만원 이고, 연간 신용카드사용액이 3,000만원인 납세자의 경우 산식에 의한 신용카드공제액은 440만원(= (3,000만원-4,000만원×0.2)×0.2)으로 계산되나 신용카드공제한도액이 300만원으로 설정되어 있기 때문에 국세통계연보상 공제액에도 300만원으로 계상된다. 이 경우 본고의 방식대로 신용카드사용액을 역산하면 2,300만원(= 300만원/0.2+4,000만원×0.2)으로, 실제 신용카드 사용액 3,000만원보다 낮게 추정되는 문제가 발생하는 것이다.

이상과 같은 문제를 해결하기 위해서는 미시모의실험모형을 이용하는 방법이 바람직하다. 즉 미시모의실험모형을 사용하여 개인별로 신용카드 문턱조정효과를 반영한 공제액을 직접적으로 계산하는 것이다.

예시 교육비공제 한도액 인상

한편 소득공제의 변경은 소득공제 한도를 조정하는 방법으로도 나타날 수 있다. 일반적으로 소득공제는 공제금액 또는 공제율의 한도를 설정하고 있는데, 이를 조정하는 것이다. 교육비 공제제도를 예로 들어 설명하기로 한다. 예시의 입법안은 대학 교육비 소득공제의 한도를 700만원에서 1,000만원으로 상향조정하는 것을 골자로 하고 있다. 대학 교육비 공제 한도액 인상에 따른 세수효과 추정의 관건은 1인당 소득공제 확대액을 추정하는 일이다. 소득공제 한도 인상에 따른 대학생 1인당 소득공제 확대액은 식(10)과 같이 계산된다. 즉 연도별 대학등록금 전망치에서 현행 대학교육비공제 한도인 700만원을 차감한 금액과 한도 인상액 300만원 중에 작은 값이 본 입법안의 시행에 따른 1인당 소득공제 확대액이다. 여기서 연도별 대학등록금은 과거 5년간 평균증가율 수준으로 증가한다고 가정하였다. 이렇게 가정하고 계산한 대학생 1인당 소득공제 확대액은 [표 37]과 같이 산출된다.

$$(10) \text{ 학생 1인당 소득공제 확대액} = \text{Min}\{(\text{연간 대학등록금 전망액} - 700\text{만원}), 300\text{만원}\}$$

■ [표 36] 2008~2012년간 대학교 등록금 전망 ■

(단위: 천원)

	2008	2009	2010	2011	2012	'08~'12년간 연평균증가율
국·공립(평균)	4,100	4,452	4,835	5,251	5,703	8.6%
사립(평균)	7,319	7,771	8,252	8,762	9,303	6.2%

주: 대학생 등록금은 입학금을 제외한 수업료 및 기성회비, 대학생 1인당 연간 납입액 기준

【표 37】 대학생 1인당 소득공제 확대액

(단위: 천원)

	2008	2009	2010	2011	2012
국·공립(평균)	0	0	0	0	0
사립(평균)	319	771	1,252	1,762	2,303

이상에서 설명한 소득공제 변경에 따른 세수효과 추정의 한계는 기초 데이터를 주로 『국세통계연보』상의 제한된 자료를 이용함에 따라 여러 가지 가정을 전제로 하고 있다는 점이다. 바람직하기로는 미시모의실험모형을 이용하는 것을 고려할 수 있다. 즉 미시모의실험모형을 사용하여 개인별로 공제액을 직접적으로 계산하는 것이다. 현재 이용할 수 있는 미시자료에는 가계동향조사가 있으나 가계동향조사는 세수추정을 목적으로 구축된 자료가 아니기 때문에 이를 기초로 계산한 납세자료가 실제 국세통계연보상 납세자료와 부합하지 않는 문제점이 있다. 따라서 미시모형을 세수추계에 활용하기 위해서는 개인별 종합소득세 신고자료의 일정비율을 추출하여 표본을 설정하고 이를 미시모형으로 구축하는 일이 선결되어야 할 것이다.

다. 세액공제 및 감면제도 변경

세액감면(tax reduction)은 정책적 목적으로 산출세액에서 특정한 소득에 대한 세액의 전부를 면제하거나 또는 세액의 일정비율을 경감하는 제도를 말한다. 세액감면은 소득의 원천이 세법에서 정한 감면대상인 소득금액을 기준으로 일정비율 또는 전액을 산출세액에서 감면하는 것이다. 이러한 세액감면은 이월감면이 인정되지 않는다.

세액공제(tax credit)란 일정한 요건을 충족한 경우에 대하여 정책 목적에 의해 산출세액에서 일정금액을 공제하는 것을 말한다. 세액공제를 정책 목적에 따라 구분해 보면, 첫째, 이중과세를 방지하려는 목적의 배당세액공제, 외국 납부세액공제, 원천징수소득세액공제 등이 있다.

둘째, 사회정책적인 목적에서 저축세액공제, 주택자금세액공제 등이 있고, 셋째, 경제정책적 목적의 임시투자세액공제, 중소기업에 대한 임시특별세액공제 등이 있다. 세액공제는 세액감면과는 다르게 일부항목에 대해서 이월공제가 인정된다.

세액공제제도⁵⁶⁾의 변경 유형은 세액공제 대상변경, 세액공제율 변경, 세액공제한도 변경 등이 있다. 세액공제제도의 변경에 따른 세수변화는 다음의 식과 같이 세액공제 변경 이전의 세액공제금액 C_0 과 변경이후 세액공제금액 C_c 의 차이 ΔC 로 정의된다.

$$(1) \Delta C = C_0 - C_c$$

여기서 세액공제금액 C_0 는 산출세액 $T_0^{\text{산출세액}}$ 에서 실효감면을 d_0 를 곱한 값이다.

$$(2) C_0 = T_0^{\text{산출세액}} \times d_0$$

마찬가지로 C_c 는 산출세액 $T_c^{\text{산출세액}}$ 에 실효감면을 d_c 를 곱한 금액이다. 그런데 여기서는 세액공제의 변화만 있는 경우를 상정하고 있으므로 $T_0^{\text{산출세액}} = T_c^{\text{산출세액}}$ 이라고 가정하자. 결국 세액공제 변경의 세수변화는 산출세액에 실효감면율의 변화분을 곱한 값으로 산출할 수 있다.

$$\begin{aligned} (3) \Delta C &= C_0 - C_c = T_0^{\text{산출세액}} \times d_0 - T_c^{\text{산출세액}} \times d_c \\ &= T_0^{\text{산출세액}} \times (d_0 - d_c) \\ &= T^{\text{산출세액}} \times \Delta d \quad (\because T_0^{\text{산출세액}} = T_c^{\text{산출세액}}) \end{aligned}$$

56) 세법개정에 따른 비용추계는 결정세액의 규모를 비교하여 추산된다. 결정세액은 산출세액에서 세액공제와 세액감면을 차감하여 계산된다. 따라서 세액감면과 세액공제는 동일하게 산출세액에서 차감하는 방식이므로 세수변화에 대한 비용추계에 있어 유사한 결과를 도출하게 되므로 이하에서는 ‘세액공제’로 통칭하여 설명하기로 한다.

위의 산식에서 실효감면율은 해당 구간 혹은 전체 과세대상자의 산출세액 대비 세액공제 총액의 비율로 정의할 수 있다. 따라서 앞서 언급한 세액공제 제도의 모든 변경 유형-세액공제대상 변경, 공제율 변경, 공제한도 변경-은 실효감면율의 변화분인 Δd 의 추정을 통해 세수변화효과에 반영된다. 단, 주의할 점은 공제한도 변경의 경우 과세표준 구간별 1인당 산출세액과 1인당 공제율을 계산하여 세수변화를 추계하여야 하며, d_c 계산시 공제율과 한도 중 작은 금액(= $\min[d, \text{한도}]$)으로 실효감면율을 산정하여야 한다는 점이다.

다음으로 세액공제한도의 변경에 따른 비용추계의 자세한 방법을 예를 통해 살펴보고자 한다.

예 시 근로소득세액공제 공제한도 변경

소득세법상 근로소득세액공제는 과세표준에 세율을 곱하여 산출된 산출세액을 기준으로 근로소득자의 세액을 감면하는 제도이다. 2003년~2011년까지는 최대 한도가 모든 소득구간에서 50만원으로 적용되었고, 2010년 1월 1일 세법개정에서 2012년 1월 1일부터 고소득 구간에 대해서 한도를 축소할 예정이었다.⁵⁷⁾ 세법개정안은 이러한 고소득 구간에 대한 근로소득세액공제 한도 축소를 철회하여 근로소득세액공제 한도를 50만원으로 유지하는 것을 골자로 하고 있다.⁵⁸⁾

57) 2010년 1월 1일 근로소득세액공제의 한도를 고소득 구간으로 갈수록 축소하기로 소득세법 제59조제3항을 전문개정하였으나, 부칙에서 단서로 시행을 2012년 1월 1일부터 시행하는 것으로 규정하였다.

58) 2012년 현재 소득세법이 개정되어 고소득구간에 대한 한도를 축소하려던 법안이 폐지되고, 2003~2011년과 같이 모든 소득구간에서 한도는 50만원을 적용하고 있다.

【표 38】 근로소득세액 공제한도 변경

	공제한도 유지(세법개정안)	공제한도 축소(2011 세법)	
산출세액 50만원이하	55%	55%	
산출세액 50만원초과	27만5천원 + 50만원 초과금액의 30%	27만5천원 + 50만원 초과금액의 30%	
한도	50만원	총급여	공제한도
		8천이하	50만원
		8,5천이하	40만원
		9천이하	30만원
		9,5천이하	20만원
		1억이하	10만원
		1억초과	0원

먼저, 2006~2009년 기간 중 『국세통계연보』에 보고된 근로소득세 세수와 근로소득세액공제의 연도별 세액감면 규모를 파악하여, 2012년의 과세표준 구간별 근로소득세액공제액을 추계하였다. 이때 근로소득세액공제 총액은 근로소득세수에 일정한 비율(16.7%)로 비례하여 연동하는 것으로 가정하였다. 2012년 세액공제한도 변경시의 공제감소분을 산출하기 위해서는 총급여 구간별 세액공제 분포가 필요하므로, 2009년의 구간별 비율이 유지되며, 총급여구간별 1인당 공제액 역시 2009년 수준에서 유지될 것으로 가정하였다.

구간별 세액공제 총액과 1인당 공제액으로부터 세액공제 신청인원수를 추산하였고, 총급여 8천만원 초과인원에 대해 변화된 세액공제한도를 적용하여 세액공제 축소시의 세액공제규모를 산출하였다.

이렇게 과세표준구간별로 세액공제금액을 검토한 결과 세법개정안(공제한도 유지)이 시행될 경우 총 2,258억원의 세수 감소가 발생할 것으로 추계할 수 있다.

■ [표 39] 근로소득세액공제 한도 변경에 따른 세수변화 ■

(단위: 백만원, 명)

총급여 구간별	공제한도 유지 (세법개정안)			공제한도 축소 (2011 세법)		세수변화 (F=A-E)
	세액공제	인원	1인당 공제	1인당 공제	전체	
	(A)	(B)	(C=A/B)	(D)	(E=D×B)	
8백만 이하	3	279	0.0	0.0	3	0
...
8.5천만 이하	69,768	139,652	0.5	0.4	55,861	13,907
9천만 이하	53,344	106,748	0.5	0.3	32,024	21,320
9.5천만 이하	41,094	82,224	0.5	0.2	16,445	24,649
1억 이하	31,308	62,629	0.5	0.1	6,263	25,045
2억 이하	123,495	247,019	0.5	0.0	0	123,495
3억 이하	10,286	20,572	0.5	0.0	0	10,286
5억 이하	4,478	8,956	0.5	0.0	0	4,478
10억 이하	1,957	3,913	0.5	0.0	0	1,957
10억 초과	679	1,358	0.5	0.0	0	679
합 계	3,323,382	12,353,689	-	-	3,097,566	225,816

라. 간접감면제도 변경(준비금, 과세이연, 이월과세)

간접감면제도의 종류에는 준비금, 과세이연, 이월과세가 있는데, 간접감면은 최종적인 감면이 아니기 때문에 직접감면보다 복잡한 상황을 통제한 후 비용추계를 하여야 한다. 또한 간접감면은 직접감면과는 달리 세액의 변화보다 과세표준의 변화에 대한 검토가 중점적으로 이루어져야 한다.

준비금이란 일정한 목적을 위하여 미래에 사용하기 위하여 적립하는 금액을 말한다. 법인세법은 권리의무확정주의에 따라 손익을 인식하므로,



미확정채무의 성격을 갖는 준비금을 손금에 산입하지 않는 것을 원칙으로 하지만 일정한 정책 목적 달성을 위해 손금에 산입하는 것을 허용하고 있다.

현재 조세특례제한법에서 연구 및 인력개발준비금(조세특례제한법 제9조)과 손실보전준비금(조세특례제한법 제104조의3, 12)에 대하여 손금산입을 허용하고 있고, 법인세법에서는 비영리법인의 고유목적사업준비금(법인세법 제29조 제1항)과 보험업을 영위하는 법인의 책임준비금과 비상위험준비금⁵⁹⁾(법인세법 제30조)에 대하여 손금산입을 허용하고 있다.

과세이연은 정책목적에 따라 과세시기를 미래로 이연(deferring)하는 것을 말한다. 예를 들면 일반적으로 퇴직소득에 대한 총수입금액의 수입시기는 ‘퇴직한 날’이지만 거주자가 퇴직으로 인하여 지급받은 퇴직급여금의 80% 이상을 퇴직한 날로부터 60일 이내에 과세이연계좌(확정기여형 퇴직연금과 개인퇴직 계좌를 말한다)로 이체 또는 입금하거나 과세이연계좌를 다른 금융회사의 과세이연계좌로 이체를 통하여 전부 이전하는 경우 해당 퇴직급여액을 실제로 지급받기 전까지 퇴직소득으로 보지 않는 것(소득세법 시행령 제50조 제2항)을 말한다.

이월과세⁶⁰⁾는 예를 들어 개인이 사업용 고정자산을 현물출자 등으로 법인에 양도하는 경우 개인에 대해서는 양도소득세를 과세하지 않고, 법인이 그 출자 받은 자산을 처분할 때까지 과세를 연기하는 것을 말한다.

과세이연과 이월과세는 당해 소득이 실현되어 과세관청이 과세할 수 있음에도 불구하고 과세시기를 미래 시점으로 늦춰준다는 점에서 준비금과 동일하기 때문에 준비금에 대한 비용추계를 고려하기로 한다.

59) 보험업법 시행규칙의 규정에 따르면 금융감독위원회가 정하는 법인에 한하는데, 국제 회계기준 적용법인이 이에 해당한다.

60) 소득세법 제101조(양도소득의 부당행위계산)에서 규정하는 증여를 통한 우회양도시의 ‘이월과세’와는 다른 개념이다.

준비금 제도의 비용추계는 준비금을 설정하는 과세기간의 세수입 감소 효과와 준비금 거치기간 이후에 익금산입 하는 과세기간의 세수입 증가효과를 모두 고려하여 계산하여야 한다. 그러나 행정부가 제공되는 조세지원혜택 감면 실적을 살펴보면, 준비금 감면에 대한 효과만을 계산하고 거치기간 이후의 세수입 증가효과는 고려하지 않고 있다는 문제점이 있다.

비용추계는 현재가치평가를 하지 않는데, 이로 인해 준비금을 손금산입 하는 기간의 세수입 감소효과와 익금에 산입하는 기간의 세수입 증가 효과를 합하면 전체적인 세수에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타날 수 있다.⁶¹⁾ 그러나 이론적으로 현재의 1원과 미래의 1원은 동일한 가치를 갖지 않기 때문에, 현재가치를 평가하는 경우 현재인 t_0 시점에서 준비금 손금산입의 세수 감소효과는 미래 t_n 시점에 익금산입에 따른 세수 증가효과보다 더 큰 값을 가지게 된다.

현재가치평가를 하는 경우 준비금에 대한 세수변화는 다음과 같은 식으로 계산할 수 있다.

$$\text{세수효과} = -\Delta C \times \text{tax} + \frac{\Delta C \times \text{tax}}{(1+R)^n}$$

ΔC 는 준비금으로 인한 과세표준의 변화분을 의미하며, tax 는 한계 세율, R 은 이자율을 의미한다. $\Delta C \times \text{tax}$ 는 준비금 손금산입에 대한 세수 감소효과를 의미하는데, 과세소득의 변화분에 준비금을 손금산입한 기업의 한계세율 tax 를 곱한 값으로 정의된다.

61) 비용-편익분석과는 달리 비용추계는 현재가치를 평가하지 않는다. 또한 준비금을 손금 산입하는 연도와 익금산입하는 연도의 금액이 동일하므로 실효세율이 미래에도 동일하게 적용될 것으로 추계를 하는 경우 세수감소효과와 세수증가효과는 같은 값을 가지게 된다.



$\frac{\Delta C \times \text{tax}}{(1+R)^n}$ 은 일정기간 후 익금산입에 대한 세수 증가효과를 의미하며,

준비금 환입으로 인한 과세소득의 변화분에 기업의 한계세율 tax를 곱한 금액의 현재가치를 의미한다.

예 시

연구및인력개발준비금 손금산입 후 익금산입

예를 들어 2012년에 연구 및 인력개발에 필요한 비용에 충당하기 위해 연구및인력개발준비금을 적립하는 경우 적립액을 전액 손금에 산입하고 3년 후에 손금 산입액을 전액 익금에 산입하는 법안에 대한 비용추계를 가정해 보자.(준비금 손금 산입액은 300원, 이자율은 10%, 법인세의 실효세율을 25%로 가정한다. 단 법인의 미래 실효세율은 변하지 않는다고 가정한다.)

2012년도 준비금 손금산입에 따른 세수 감소효과는 75원($300 \times 25\%$)으로 계산된다. 2015년도 준비금 손금산입액을 익금에 산입하는 경우 세수 증가효과는 $56.3\text{원}(300 \times 25\% \times \frac{1}{1.1^3})$ 으로 계산할 수 있다. 따라서 준비금 제도에 따른 세수변화는 2012~2015년 사이에 18.7원($=75-56.3$)의 세수 감소효과가 나타나게 된다.

비용추계에서는 현재가치평가를 하지 않으므로, 2012년의 세수감소효과 75원과 2015년의 세수증가효과 75원 각각에 대해서 비용추계서에 기재하게 된다.⁶²⁾ 다만, 사례에서 법인의 실효세율은 변하지 않는다고 가정하였다. 그러나 실효세율이 향후 변화한다고 가정하게 되면, 2015년의 실효세율만 바꾸어 각각 세수감소효과와 세수 증가효과를 비용추계서에 기재하면 된다.

62) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제5조제2항에서 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시하도록 하고 있다.

마. 간접세 변경

간접세 비용추계에서 직접세와 가장 크게 차이가 나는 부분은 과세표준에 해당한다. 과세표준이 ‘사람(혹은 법인)의 소득’인지, ‘특정 매출’ 혹은 ‘물품의 가액’인지에 따라 과세표준에 대한 가정이 달라질 수 있다.

과세표준이 정해지면 각각의 경우에 해당하는 세율을 곱하는 방법은 직접세와 크게 다르지 않다. 간접세의 경우에도 직접세와 마찬가지로, 과세표준을 전망하고, 여기에 예상 유효세율을 곱하여 향후 세수를 전망한 후 세법개정전과 세법개정후의 전망 차이를 구하는 틀은 변함이 없는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 세율이 변경될 경우에는 해당 과세표준에 세율 차이분을 곱하면 되고, 과세대상이 변경되는 경우에는 그 과세대상에 해당하는 간접세 규모를 추정하여 유효세율을 곱하면 되기 때문에, 과세표준 이외에는 앞에서 설명한 방법들과 같다.

다음 [표 40]은 간접세 항목의 과세표준과 세율을 정리하고 있다.



【표 40】 간접세 과세표준 및 세율

(2012.1.1 기준)

	과세표준(혹은 과세대상)	세율
부가가치세	재화 또는 용역의 공급과 재화의 수입	10%
개별소비세	1호(사행기구, 총포류, 향수 등)	20%, 7%
	2호(보석, 고급시계, 고급모피 등)	20%
	3호(승용차: 경차제외)	10%, 5%
	4호(등유, 프로판, 천연가스 등)	17원/ℓ~90원/ℓ, 275원/kg
	5호(전기냉장고, 전기냉방기 등)	5%
	과세장소	200원~50,000원
	과세유흥장소	10%
	과세영업장소	0~4%
교통에너지환경세	휘발유	475원/ℓ(529원/ℓ)
	경유	340원/ℓ(375원/ℓ)
교육세	개별소비세액	30%(등유, 증유, 부탄 15%)
	교통에너지환경세액	15%
	주세액	10%(주세율 70% 이상, 주류 30%)
	금융보험업자의 수익금액	0.5%
주세	주정(85도 이상)	57,000원/kl
	발효주	5~72%
	증류주	72%
	기타	30%, 72%
증권거래세	유가증권시장 주권의 양도가액	0.15%
	코스닥 주권의 양도가액	0.3%
인지세	재산에 관한 권리 등의 창설, 이전, 변경에 관한 계약서 등	200원~35만원

주: () 안은 현재 적용중인 탄력세율임

간접세의 과세표준 전망은 대부분 증감률을 사용한다. 이는 앞의 ‘증감률 분석’에서 살펴본 바와 같이, 각 과세표준 항목에 영향을 미치는 다양한 요인을 일일이 반영하기 어렵기 때문이다. 예를 들어 부가가치세, 주세, 레저세 등 대부분의 소비세 비용추계서에서 이러한 점을 찾아볼 수 있다. 현행 약주·과실주에 부과되는 주세율 30%를 15%로 하향조정하는 주세법 일부개정법률안 비용추계서에서는 약주·과실주에 대한 과세표준 전망을 구할 때 국세청의 『국세통계연보』의 2005~2009년 실적치의 평균증가율을 이용하여 연장하였다. 경마에 대한 레저세의 세율을 100분의 10에서 100분의 5로 인하하는 지방세법 일부개정법률안에 대한 비용추계서에서 역시 2005~2009년 총 5년간 경마에 대한 레저세수의 실적치를 연평균 증가율로 연장하여 추계하였다.

그러나 간접세의 경우 다음과 같은 점에 주의하여야 한다. 첫째, 부가세(surtax)의 세율이 되는 세목의 세수변화를 가져오는 세법변경은 부가세에도 영향을 준다는 점에 주의하여야 한다.⁶³⁾ [표 41]은 가산세인 농어촌특별세와 교육세의 세율을 정리하고 있다. 내국세, 관세, 지방세 감면을 받을 경우 각 감면액의 20%에 해당하는 농어촌특별세가 부과되며, 개별소비세액을 납부하는 경우에도 10% 혹은 30%의 농어촌특별세를 추가로 납부하여야 한다. 이 외에도 증권거래금액, 취득세액, 레저세액은 농어촌특별세의 세원이며, 주세, 개별소비세, 교통에너지환경세, 금융보험수익은 교육세의 세원이다. 그러므로 이 세목들과 관련된 세법의 변경은 농어촌특별세와 교육세의 세수도 변화시키기 때문에 이를 비용추계에 포함시키는 것이 바람직하다. 예를 들어 주세율 30%를 15%로 하향조정하는 법안에서는 주세의 10%인 교육세, 그리고 주세와 교육세 변화액의 10%인 부가가치세 감소액을 합하여 세수변화분을 구하여야 한다.

63) 물론 직접세인 소득세와 법인세의 경우에도 10%의 지방소득세가 가산되므로 비용추계서에 이를 고려하여야 하지만, 간접세의 부가세(surtax) 종류가 훨씬 다양하기 때문에 주의점의 하나로 소개하였다.



【표 41】 가산세(surtax)의 세원

(단위: %)

농어촌특별세		교육세	
내국세/관세/지방세 감면액	20	주세	10 (주세율 70%이상 주류 30)
저축감면(세금우대종합저축)	10	개별소비세	30 (등유, 중유, 수송용부탄 15)
개별소비세	10 (골프장 30)	교통세	15
증권거래금액	0.15	금융보험수익	0.5
취득세액	10		
레저세액	20		

둘째, 비용추계를 할 경우에는 각 세목의 법정 시한 역시 고려하여야 한다. 교통에너지환경세는 1994년 7월 도입 당시 10년을 시한으로 정해진 목적세였으나, 이 후 시한이 계속적으로 연장되어 2012년 현재, 2012년 말 일몰예정되어 있다. 그러나 휘발유와 경유에 대한 세금인 교통에너지환경세는 당초부터 개별소비세의 4호 중 일부 항목이었다. 때문에 2013년부터는 개별소비세로 환원될 예정이다. 현재 교통에너지환경세와 관련된 세법개정이 생긴다면, 2012년까지는 교통에너지환경세의 세수가 변하지만, 2013년부터는 개별소비세의 세수가 변하기 때문에 특별한 단서조항이 없는지 잘 살펴보아야 한다.

마찬가지로 농어촌특별세의 경우에도 시한을 고려하여야 한다. 이 세목은 우루과이라운드 타결에 따라 농어촌경쟁력 강화를 위한 투자재원조달방법으로 제정된 것으로, 1994년 7월 도입 당시부터 20년을 시한으로 정해진 목적세였다. 따라서 현행법에 따르면 2014년 6월 30일까지만 부과될 예정이므로, 이 후 농어촌특별세의 세수는 없는 것으로 가정하여야 한다. 따라서 현재 농특세와 관련된 비과세·감면 제도를 신설한다고 하더라도 2014년 6월 30일 이후에는 비용이 발생하지 않는다.

그러나 일반적으로 비과세 감면의 대부분이 일몰시한이 연장되어 오는 관행이 있어서, 비용추계기간동안 계속 존재한다고 가정하고 구할 수도 있다.

마지막으로, 전가의 여부를 고려하는 것이 가능하다면, 이에 대해서도 살펴보는 것이 바람직하다. 간접세는 직접세와 달리, 납세자로부터 납세자에게로 세금 부담을 떠넘기는 것이 가능하다.⁶⁴⁾

예 시 공동주택 관리 등에 대한 부가가치세 면제기간의 영구화

간접세 변경에 대한 세수변화 추계는 부록에 있는 “공동주택 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제기간의 영구화(안 제106조제1항)”에 대한 비용 추계를 사례로 들어 설명하고자 한다. 동 항목은 행정부가 국회에 제출한 ‘조세지출예산서’에 ‘추정 곤란’으로 표기되어 있으나 이 항목은 거시 자료를 사용하여 추계가 가능하다.⁶⁵⁾ 일반적으로 부가가치세는 과세표준(부가가치)에 10%의 세율을 곱하여 구할 수 있다. 그런데 과세표준에 대한 통계가 없어, 이의 전망치를 직접적으로 구하기 어려운 경우에는 매출액(혹은 비용)과 부가가치율을 곱하여 구할 수도 있다.

64) 엄밀히 말하면, 전가의 유무는 그 때의 경제적인 여러 상황에 따라 여러 형태로 나타날 수 있으므로, 이 기준으로 직접세와 간접세 구분을 하는 것은 정확하지 않다.

65) 「2012년 조세지출예산서」의 201개 항목의 감면액 중 ‘추정곤란’ 항목들은 201개 항목 중 4%인 8개 항목이다. 이것은 조세지원 관련 정보수집 체계가 미흡한데에도 일정부분 기인한다. 행정부는 추계가 곤란한 근거로 부가가치세 면세사업자는 신고의무가 없기 때문에 부가가치세 면제금액이 별도로 파악·관리되지 않고 있거나 조세감면의 신고 및 승인신청 여부가 조세지출 수혜자의 의사결정에 달려있어 파악하기 곤란한 것으로 설명하고 있다. 그러나 세수추계를 할 때에도 경기진폭이 큰 변수들은 그 해의 상황을 여러 가지로 감안하여 예산안을 편성하고 있으며, 추계를 하기 위한 거시자료나 해당 비과세·감면의 추세 자료가 있다면 이를 활용하는 것이 바람직하다. 특히 ‘부가가치세 면세’에 해당하는 비과세·감면 항목은 국민계정 추계를 위해 매출액이나 부가가치율이 여러 통계에 의해 관리되고 있기 때문에 이러한 자료와 거시 전망 등을 이용하여 조세지출 추계를 하는 일이 곤란하다고 하기는 어렵다.



우선, 2012~2016년까지 면적별 공동주택 증가율은 2005~2009년까지의 평균증가율이 향후에도 일정하게 유지된다고 가정한다. 면적별 공동주택 평균증가율은 2005~2009년간 85㎡이하 2.19%, 85~102㎡ 10.05%, 102~135㎡ 15.28%, 135㎡초과 20.41% 증가하였는데, 이 비율이 향후에도 일정할 것으로 가정하는 것이다. 2009~2010년간 전국평균 공용관리 비용(㎡당 단가)의 증가율과 서비스가 속하는 산업에 대한 2008~2010년 부가가치율 평균이 향후에도 일정하게 유지된다고 가정하였다.

면적별 공동주택의 평균증가율이나, 관리비용, 부가가치율 등은 해마다 크게 다를 것으로 전망되지 않고, 이에 영향을 미치는 요인을 파악하여 별도 전망하는 것이 비용이 크다고 판단되기 때문에 과거의 증가율을 사용하여 향후 전망을 하더라도 무리가 없는 것이다. 이렇게 추정한 2012~2016년 공동주택 전국 평균 공용관리비, 면적별 공동주택 추정치와 비용추계의 전체에서 추정한 각각의 부가가치율(70%)과 부가가치세율(10%)을 적용하여 부가가치세수 감소액을 추정할 수 있다.

공동주택의 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰 연장에 따른 부가가치세수 감소액 2012년 1,793억원, 2013년 2,095억원, 2014년 2,451억원, 2015년 2,870억원, 2016년 3,364억원이고, 총 1조 2,573억원으로 추계되었다.

■ [표 42] 공동주택의 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰 연장에 따른 부가가치세수 감소액 ■

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016
공급가액총액	25,609	29,929	35,013	41,001	48,064
부가가치세 감소 ¹⁾	1,793	2,095	2,451	2,870	3,364

주: 1) 부가가치세액 = 공급가액총액 × 부가가치율(70%) × 부가가치세(10%)

바. 대상자 변경

과세 대상자가 변경되는 경우 세수변화 금액을 추계하는 것은 해당 대상자들이 조세감면을 받을 때 해당되는 과세표준 금액에 대한 추계만 있으면 되기 때문에 간단하다고 여겨질 수 있다. 예를 들면 소득공제의 대상자가 변경될 경우에는 해당 대상자들의 소득공제 금액을 추정하고, 세액공제의 대상자가 변경될 경우에는 해당 대상자들의 세액공제 금액을 추정하면 되는 것이다. 마찬가지로, 소비세 등 간접세에서 대상자가 변경되는 경우의 세수변화규모를 추계할 때에도 그 대상자들이 납부하거나 공제받는 간접세 규모를 추정하면 되기 때문에, 대상자에 대한 파악 이외에는 앞에서 설명한 방법들과 같다.

그러나 소득공제나 세액공제 등 대부분 조세지출 항목은 적용 요건이 있다. 이러한 요건은 대부분 소득이 일정 금액 이하(혹은 이상)인 경우에만 공제, 일정 금액 이하(혹은 이상)에 해당하는 지출금액만 공제, 보유기간이 일정 연도 이상인 경우에만 공제하는 형태이다. 그러나 국세청이 제공하는 자료에는 대부분 이러한 자료가 없기 때문에, 소득-지출 자료가 함께 있는 통계청의 가계동향조사 자료가 많이 사용된다. 이 방법은 '미시자료 모의실험 모형'에서 보았듯이, 가계동향조사 자료를 이용하여 세금을 계산하는 함수를 만들어 낸 후, 각 가구 혹은 개인의 특징에 따라 공제항목을 다르게 계산하여, 우리나라의 세수 및 공제항목의 규모 등을 추정하는 방식이다. 최근에는 재정 분석 목적으로 만들어진 재정패널 자료의 사용도 확대되는 추세이나, 아직은 시계열이 길지 않다. 그러나 이러한 자료들도 '소득-자산'의 연계 자료는 많지 않아서, 적용요건이 '보유기간'에 해당하는 종합부동산세 공제항목의 경우에는 미첨부사유서가 많이 작성되기도 한다.

예시 전월세 소득공제 적용요건 확대

예시를 통해 살펴보면 다음과 같다. 다음은 행정부의 2011년 세제개편안에 포함되었던 전월세 소득공제의 적용요건 확대 내용이다.⁶⁶⁾ 전월세 소득공제의 적용요건을 총급여 3,000만원 이하에서 5,000만원 이하로 확대하는 개정안이 제출되었고, 국회에서 ‘배우자 또는 부양가족있는 자’ 요건이 추가로 삭제되면서 통과되었다. 현재 주택임차차입금 원리금 상환액 소득공제(이하 ‘전세금 공제’로 명함), 월세금 소득공제, 주택마련저축공제는 합산 300만원 까지 공제혜택을 받을 수 있다.

【표 43】 전월세 소득공제 적용대상 확대

개정 전 세법	행정부 개정안	통과된 세법개정안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용요건 <ul style="list-style-type: none"> - 총급여 3천만원 이하 - 배우자, 부양가족 있는 자 - 국민주택규모 세입자 - 무주택자인 세대주 ○ 공제금액: 월세액의 40% ○ 공제한도: 연간 300만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용요건 <ul style="list-style-type: none"> - 총급여5천만원 이하 - (좌 동) - (좌 동) - (좌 동) - (좌 동) ○ 좌동 ○ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용요건 <ul style="list-style-type: none"> - (좌 동) - 〈삭 제〉 - (좌 동) - (좌 동) ○ 좌동 ○ 좌동

당시 행정부는 전월세 소득공제 혜택을 받는 근로자가 전체 근로자의 69%(총급여 3천만원 이하인 근로자 비중)에서 86%로(총급여 5천만원 이하인 근로자 비중) 증가할 것으로 예상하였다.

국회예산정책처에서는 2010년 통계청 가계동향조사를 이용해 전체 10,677가구 중 현행안과 개정안의 조건에 맞는 가구를 추출하여 공제액을 계산하고, 이를 전국단위로 확대하여 공제액을 추정했다.

66) 국회예산정책처(2011.10), 『2011년 세법개정안 분석』, pp.135-141에서 인용. 전세자금 차입금 원리금 상환에 대한 소득공제는 제도상 사인(私人)간의 거래에 대해서만 총급여 조건이 추가되나, 본 분석에서는 금융기관으로부터의 차입금도 사인(私人)간의 거래와 동일하게 취급하였다.

이 때 평균 실효세율(=결정세액 / 과세표준)은 국세청의 소득세 100분위 자료를 이용해 총급여 3천만원 이하 근로자는 2.84%, 5천만원 이하 근로자는 4.40%를 적용했다.⁶⁷⁾ 그리고 전세금 소득공제(주택임차차입금 원리금 상환액 공제)의 경우 2010년 국세청 『국세통계연보』에 조사된 자료를 이용하여 추정하여 가계동향조사 자료를 이용한 표본 추정과 비교했다.

■ [표 44] 전세금·월세금·주택마련저축 소득공제의 세수추정방법 ■

공제 종류	추정 방법	
① 전세금 소득공제	원리금상환액 × 40%	2010년 『가계조사』 표본 추정
② 월세금 소득공제	월세액 × 40%	2010년 『가계조사』 표본 추정
③ 주택마련저축 공제	저축납입금 × 40%	2009년 국세청 100분위 계산

■ [표 45] 전월세 소득공제 적용요건 ■

전세금 공제	월세금 공제
i) 0 < 총급여 ≤ 5,000만원	i) (좌 동)
ii) 무주택	ii) (좌 동)
iii) 국민주택규모(85m ²) 이하 세입자	iii) (좌 동)
iv) 거처: 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택	iv) (좌 동)
v) 일용직 근로자 제외	v) 일용직 근로자 가능
vi) 전세, 보증부 월세 세입자	vi) 보증부 월세 세입자
vii) 원리금 상환자	vii) 월세(사글세 포함) 지급 세입자
viii) 배우자 또는 단독 세대주도 공제가능 ¹⁾	viii) 배우자 또는 공제대상 부양가족이 있는 사람

주: 1) 배우자 또는 부양가족 없는 단독 세대주의 경우, 대부업자로부터 차입한 자금을 대한 차입금원리금 상환의 경우 공제가 가능하며, 배우자 또는 부양가족이 있는 사람은 대부업자·거주자의 경우 모두 공제가 가능함

67) 3천만원 이하 근로자의 경우, 하위 1%부터 하위 69%까지의 결정세액 합을 과세표준 합으로 나눴고, 5천만원 이하 근로자는 하위 1%부터 하위 86%까지의 결정세액 합을 과세표준 합으로 나누어 계산했음.



그러나 가계동향조사 자료에는 주택마련저축 공제와 관련한 자료가 없으므로, 2010년 국세청 100분위 자료를 이용해서 ‘3천만원 이하’와 ‘5천만원 이하’ 급여자의 평균 주택마련 저축 공제액을 계산하여 전월세 소득공제자에게 적용했다.⁶⁸⁾ 이와 같이 산정하여 구한 3가지 소득공제액을 합산하여 세법개정 전후의 조세지출액을 추정했다.

공제혜택을 받는 대상자는 2010년을 기준으로 하고, 이 대상자가 2016년까지 변화하지 않는 것으로 가정했다. 그리고 전세금의 원리금 상환액, 월세금, 주택마련저축 납입금은 최근 5년간 전세가격 연평균 증가율(4.53%)과 같다고 가정했다.⁶⁹⁾ 실효세율(결정세액/과세표준)은 2009년 국세통계연보에서 계산된 것을 2012~2016년에도 그대로 적용했다. 또한 전월세 소득공제(①+②) 대상자의 경우, 주택마련저축 공제(③)를 포함해도 300만원이 넘지 않는 것으로 나타나, 주택마련저축은 배제하고 분석했다.⁷⁰⁾

2010년 가계동향조사의 10,667가구 표본 중 위 표에 해당하는 사람을 추출했다. 전세금 공제의 경우 viii) 조건에서 단독세대주가 거주자에게 대출을 했는지 여부를 가계동향조사로는 파악할 수 없기에 단독세대주는 모두 대부업자에게 대출하여 전세금 공제 대상자에 해당되는 것으로 가정했다.

2010년 자료에서 현행 세법과 개정안을 적용해, 위 표의 조건을 순서대로 적용하여 공제 대상자를 구했다. 아래 표를 참조하면, 현행세법에서 전세금 공제는 총급여가 초과되는 사람(26.4%)과 급여가 없는 사람(42.2%)를 제외한 31.4%가 i)의 조건을 만족했으나, 개정안에서는 45.7%가 i)의 조건을 만족했다.

68) 이것은 전월세 소득공제 대상자 모두가 일정액의 주택마련 저축에 가입했다고 가정한 것이다.

69) 전월세 소득공제의 대상이 되는 국민주택규모(85m²)와 유사한 중형/소형 자료를 이용하여, 2006~2011년 연평균 증가율을 계산한 결과, 4.53%임

70) 실제 2009년 국세통계연보에서 총급여 3,000만원 이하 근로소득자의 평균 주택마련저축공제액은 57.1만원으로 이를 고려하고 전월세 소득공제와 합하여 계산해도 공제액이 크게 차이가 없으므로, 주택마련저축 공제를 배제하고 분석하기로 함.

그 외 다른 조건을 모두 만족한 사람이 현행 세법에서는 34명(0.3%)이 평균 공제액 73.1만원의 소득공제를 받았지만, 개정안에서는 52명(0.5%)이 평균 102.8만원의 소득공제를 받았다. 근로소득 적용요건의 완화로 공제 대상자가 0.2%p 늘었고, 임차 차입금 상환액이 많은 사람의 유입으로 평균 공제액이 30여만원 증가한 것이다.

한편 가계동향조사에서 1,780명(16.7%)이 대출이자와 대출금 상환(1인당 평균 66.8만원)을 하고 있었는데, 그 중에 현행세법에서는 34명(0.31%), 개정안에서는 52명(0.5%) 공제 대상자가 된 것으로 보아, 공제 조건을 만족하는 사람이 많지 않았다.

■ [표 46] 전세금 소득공제 대상자 비교(2010년) ■

전체	현행세법 (공제한도: 3천만원)		개정안 (공제한도: 5천만원)	
	인원	비율	인원	비율
전체	10,667	100.00%	10,667	100.00%
i) 0 < 총급여 ≤ 한도	3,354	31.44	4,872	45.67
ii) 무주택	1,403	13.15	1,865	17.48
iii) 국민주택규모(85m ²) 이하	1,329	12.46	1,741	16.32
iv) 비거주용 주택 제외	1,316	12.34	1,721	16.13
v) 일용직 근로자 제외	1,083	10.15	1,467	13.75
vi) 전세, 보증부 월세	932	8.74	1,255	11.77
vii) 원리금 상환자	34	0.31	52	0.49
소득공제 대상자	34	0.31	52	0.49
평균 공제액(만원)	73.1		102.8	

자료: 2010년 가계동향조사 표본 추정 이용하여 계산

월세금 공제는 현행안(443명, 4.15%)에 비해 개정안(524명, 4.91%)이 0.76%p 늘었고, 평균공제액은 현행안(107.1만원)에 비해 개정안(108.6만원)이 1.5만원 증가했다. 그렇지만 행정부가 예상한 적용조건의 완화로 증가한



대상자(69% → 86%, 17%p 증가) 중 공제를 받는 대상은 전세금 공제가 0.18%p, 월세금 공제가 0.76%p로 적게 증가했다.

그리고 월세금을 내는 세입자는 1,601명(15.0%)이고 평균 월 22만원을 냈는데, 그 중에 개정안에서는 524명(4.91%)이 혜택을 입는 것으로 나타났다. 이는 전세금 공제에 비해서는 적용요건을 만족하는 비중이 높았다.

【표 47】 월세금 소득공제 대상자 비교(2010년)

	현행세법 (공제한도: 3천만원)		개정안 (공제한도: 5천만원)	
	인원	비율	인원	비율
전체	10,667	100.00%	10,667	100.00%
i) 0 < 총급여 ≤ 한도	3,354	31.44	4,872	45.67
ii) 무주택	1,403	13.15	1,865	17.48
iii) 국민주택규모(85m ²) 이하	1,329	12.46	1,741	16.32
iv) 비거주용 주택 제외	1,316	12.34	1,721	16.13
v) 보증부 월세	604	5.66	703	6.59
vi) 부양가족 있는 사람	443	4.15	524	4.91
소득공제 대상자(명,%)	443	4.15	524	4.91
평균 공제액(만원)	107.1		108.6	

자료: 2010년 가계동향조사 표본 이용하여 계산

위의 결과를 2010년 자료에 적용해 구한 세법개정의 세수효과는 다음 표와 같다.⁷¹⁾ 개정안을 적용할 경우 총급여가 3,000~5,000만원인 전월세액 공제대상자는 97명(0.91%p)이 증가한다. 개정 전 후의 조세지출금액은 ‘공제대상자의 평균공제금액 × 공제대상자 인원 × 실효세율’로 구할 수 있다.⁷²⁾

71) 계산은 2010년 가계동향조사에서 공제대상자 비율에 『국세통계연보』의 전국근로소득 인원과 실효세율을 곱하여 원안과 개정안의 조세지출액을 계산했음

72) 이 때 실효세율은 2009년 국세청 100분위 자료를 이용하여 계산했음.

개정 전 법안에 따른 조세지출 금액은 197.2억원이고, 개정 후 법안에 따른 조세지출 금액은 281억원이므로, 동 법안의 세법개정으로 인한 세수 효과는 소득세가 83.5억원 감소하는 것으로 나타난다.

【표 48】 2010년 자료를 현안과 개정안에 적용할 경우 세수효과

	개정전 세법			개정안			개정안에 따른 증가분 (3~5천만원 근로자) (2)-(1)		
	(1)			(2)			(2)-(1)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
가계조사 공제대상자(명)	34	443	468	52	524	565	18	81	97
가계조사 공제대상자 비율 (D, %)	0.32	4.15	4.39	0.49	4.91	5.30	0.17	0.76	0.91
평균공제액 (E, 만 원)	73.1	107.1	106.1	102.8	108.6	107.5	90.4	116.8	114.4
전국근로소득 인원 (F, 만 명)	1,491.7	1,491.7	1,491.7	1,491.7	1,491.7	1,491.7	1,491.7	1,491.7	1,491.7
공제대상자 (G=D×F, 만 명)	4.8	61.9	65.4	7.3	73.3	79.0	2.5	11.3	13.6
실효세율 (H, %)	2.8	2.8	2.8	4.3	4.3	4.3	5.4	5.4	5.4
조세지출액 (E×G×H, 억 원)	9.9	188.4	197.2	31.4	259.7	340.3	12.3	71.3	83.5
조세지출액증가액 (억 원)	197.2			280.7			83.5		

주: A = 전세액 공제; B: 월세액 공제; C: 전월세액 공제, Min(A+B, 300)

	결정세액	과세표준	실효세율
총급여 3천만원 이하 근로자	4,708,7억 원	1조 6,583,5억 원	2.84%
총급여 3~5천만원 근로자	1조 3,639,7억 원	27조 1864,6억 원	5.39%



사. 세무행정상 변경

납기일이나 과세기준일 기준을 바꾸는 경우, 조세행정 처리상 담당자를 변경하는 경우 등이 세무행정상의 변경에 해당된다. 부록에서는 현행법에서는 6개월 내의 개업자만 간이과세를 적용하고 있으나, 개정안에서는 신규로 사업을 시작하는 개인사업자의 경우, 사업을 시작한 날로부터 2년이 되는 날이 속하는 과세기간까지 간이과세자로 할 수 있도록 규정(안 제25조 제4항 본문 및 제6항 단서 신설)하는 「부가가치세법 일부개정안」의 비용추계서에 대해 소개하고 있다.

이 외에도 2009년 3월 의원발의안 중 「관세법 일부개정법률안(2010년 1월 1일 대안반영폐기)」은 수입되는 특송물품에 대하여 세관공무원으로 하여금 기계장치를 이용하여 검사하게 하도록 하였는데, 이처럼 담당자를 변경하는 경우도 이에 해당한다.

■ [표 49] 국세의 조세납기 ■

세목	납기	세목	납기
소득세 • 확정신고 • 중간예납	5. 1 ~ 5. 31	개별소비세	익월 말일
		교통·에너지·환경세	익월 말일
	11. 1 ~ 11.30	주세	익익월 말일
법인세 • 신고납부 • 중간예납	(12월말 법인기준)	증권거래세	익월 10일
	3.31	교육세	2, 5, 11월말
	8.31	• 금융보험업자	
부가가치세 1기(1.1~6.30) 2기(7.1~12.31)	(확정신고 기준)	• 기타	본세와 같음
	7.25	농어촌특별세	본세와 같음
	익년 1.25	관세	통관시
상속세·증여세	상속개시일(수증일)로부터 6월(3월)내	종합부동산세 (과세기준일 : 매년 6.1)	12.1~12.15

【표 50】 지방세 조세납기

세목	과세대상 또는 납세의무자		납 기
취득세	부동산, 차량 등 취득		(신고·납부) 취득일로부터 60일 이내 (상속취득 6월내)
지방 소비세	부가가치세		(신고·납부) 지방소비세를 징수한 세무서장·세관장(부가세액의 5%) ○ 다음달 20일까지 서울시장에게 징수액 납입 ○ 서울시장(납입관리자)이 시도별로 안분하여 25일까지 각 시·도에 납입
지방 소득세	소득분	소득세액· 법인세액	○ 법인세분: 사업연도 종료일로부터 4개월 ○ 양도·종합소득세분: 소득세와 동시납부 ○ 특별징수: 특별징수세액 징수일이 속하는 달의 다음달 10일까지 신고납부 ○ 종업원분: 다음달 10일까지 신고납부
	종업원분	급여액 (50인초과)	면허증서를 교부 또는 송달받기 전까지
자동차세	소유분	승용 자동차	○ 정기분: 1기분(6.16~30)/2기분(12.16~31) ○ 수시분: 중고자동차 일할 계산 신청시 수시분과 정기분 누락자 1월/7월 수시부과 ○ 연세액: 일시납부(1,3,6,9월), 분할납부(3,6,9,12월)
		승합 자동차	
		화물 자동차	
	주행분	교통에너지 환경세	
담배 소비세	담배 제조 및 수입업자		다음달 말일까지 혹은 수시부과
레저세	승마(승자) 투표권 발매액		다음달 10일까지, 미신고납부자는 수시부과
지역 자원 시설세	특정시설분	건축물, 선박	다음달 10일까지(컨테이너 20일까지, 기존 지역개발세분) 매년 7월(16~31), 9월(16~30): 기존 공동시설세분 미신고납부자에 대하여 수시부과
	특정자원분	지하수	

【표 51】 금융기관 수령 채권이자에 대한 법인세 원천징수 부활에 따른 연도별 세수효과

(단위: 조원, %)

세 목	2009	2010	2011	2012	2013	2009~ 2013
법인세수 (원천징수: 소득발생연도에 징수)	0	+5.2	+5.2	+5.2	+5.2	
금융기관이자소득세수 (소득신고: 소득발생 다음연도에 징수)	+5.2	+5.2	0	0	0	
합 계	+5.2	+10.4	+5.2	+5.2	+5.2	
기준선 대비 방식	-	+5.2	0	0	0	+5.2
전년도 대비 방식	-	+5.2	-5.2	0	0	0

5. 세법개정으로 인한 납세자들의 행태 변화가 세수에 미치는 영향

세법의 개정은 납세자의 행동변화에 다양한 영향을 미칠 수밖에 없다. 한계세율의 변화에 따른 개별 납세자의 행태변화를 예를 들면, 합리적 납세자들은 세율변경에 대비하여 소득 실현시점을 변경하거나 사업형태를 변경하는 등의 반응을 보일 수 있다. 다시 말해 세율인상이 예정되어 있다면 납세자들은 미래 발생할 소득을 세율이 낮은 현재의 시점으로 당기거나, 미래 보유 자산을 면세채권과 같은 세금우대 상품으로 전환하게 될 것이다. 또한 세율 인상시점에 기부금 지출을 늘이는 등 소득공제를 확대할 수 있는 활동을 늘리거나, 개인사업자의 경우 사업형태를 변경(C corporation과 S corporation 간에 유리한 방향으로의 전환)하는 등 세율이 인상되는 시점에 과세소득을 낮추기 위한 다양한 시도를 행할 가능성이 있다. 이러한 경제주체들의 행태변화는 세수에도 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 세법개정에 대한 비용추계시 경제주체의 행태변화를 고려하지 않는 전통적인 세수추계 방법은 진정한 의미의 세법개정 효과를 측정하지 못한다는 한계를 지니게 된다. 따라서 행태변화에 대한 연구는 단순히 세법개정 전후의 경제환경은

고정(static)되어 있다고 가정하고 있던 정태적 세수측정방법에 대한 대안으로 제기되고 있다.

세법개정에 따른 납세자 행태 변화는 소득 또는 거래의 발생시점의 변경, 사업형태 변경, 자산포트폴리오 또는 소비행태의 변경, 조세회피 전략 변경 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. JCT는 오래전부터⁷³⁾ 세법개정에 대한 비용추계시 이러한 납세자의 다양한 행태변화를 반영하고 있다. 대표적인 사례를 소개하면 다음과 같다.

세법개정에 따른 행태변화의 대표적인 사례는 자본이득세율 변경에 따른 자본이득 실현시점의 변경을 들 수 있다. JCT는 자본이득과세의 변경에 따른 세수효과 측정시 납세자들이 자본이득의 실현시점을 변경할 가능성을 염두에 두고 이를 전제로 세수효과를 측정하였다. 즉 자본이득에 대한 저율과세(2003년)를 실시할 경우 단기간 내에 미현실 자본이득의 상당부분이 실현화될 것이며, 이후 장기적으로는 실현되는 자본이득은 상대적으로 낮은 수준에 그칠 것이라고 전망하였다. JCT는 이와 같은 단기간 내 자본이득의 실현으로 인한 추가적인 세수 증대효과가 정태적 추정방법으로 전망한 자본이득 저율과세에 따른 세수감소분의 70%를 상쇄하는 것으로 추정하였다.

국회예산정책처의 경우 납세자의 행태변화를 고려한 세입부문 비용추계의 사례는 그리 많지 않다. 그 이유는 세법개정에 따른 납세자의 행태변화의 크기를 정확히 추정하기 어렵고 공식적으로 이용할 수 있는 자료도 많지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 세법개정에 따라 납세자의 행태변화가 발생할 것이 명백하고, 그 크기가 작지 않아 세수효과에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에는 행태변화 효과를 감안하여 추계를 실시하였다. 대표적인 사례가 파생상품 거래세 도입법안과 유류세 인하법안, 자본이득과세 등이다.

73) *Summary of Economic Models and Estimating Practices of The Staff of The Joint Committee on Taxation(2011)*에 따르면 JCT가 세법개정 세수효과 추정시 행태변화를 반영하기 시작한 것은 30년 이전부터라고 기술되어 있다.

예시 파생금융상품 거래세 부과

현행 세법은 주식 또는 지분의 양도에 대해서만 거래세를 부과하고 있으며, 파생금융상품에 대해서는 거래세를 부과하고 있지 않다. 파생상품 거래는 거래비용에 민감하여 장내 파생금융상품에 대한 거래세 과세는 거래시장의 위축으로 이어질 가능성이 높다. 한국거래소는 파생상품에 대한 거래세 과세시 현행 거래수준의 40% 정도가 감소할 것으로 예상하였다. 국회예산정책처는 한국거래소의 전망결과를 파생상품 거래세 도입에 따른 세수효과 추정시 반영하였다. [표 52]는 그 결과를 나타낸다. 이에 따르면 거래시장 위축 효과가 없다고 가정할 경우 세수효과는 2014~2017년간 누적 16.9조원(0.01%)에 이를 것으로 예상되나, 거래위축효과를 반영한 실제 세수효과는 7.3조원에 그쳐, 거래세 도입으로 인한 세수증가효과를 거래시장의 위축으로 인한 세수감소 효과가 상당부분 상쇄할 것으로 전망되었다.

■ [표 52] 장내 파생금융상품 거래세 도입에 따른 세수효과 ■

(단위: 십억원)

	2014	2015	2016	2017	합 계
시나리오 1: 거래불변 가정시					
- 0.01% 부과시	2,783	3,582	4,611	5,935	16,910
- 0.02% 부과시	5,565	7,164	9,221	11,870	33,820
- 0.03% 부과시	8,348	10,745	13,832	17,805	50,730
시나리오 2: 거래위축 가정시					
- 0.01%부과시	1,199	1,543	1,987	2,557	7,286
- 0.02%부과시	2,868	3,692	4,753	6,118	17,432
- 0.03%부과시	4,538	5,841	7,519	9,679	27,578

예 시 **교통·에너지·환경세 인하에 따른 세수효과**

행태변화를 반영한 세입관련 비용추계의 다른 사례는 교통·에너지·환경세 인하에 따른 세수효과 추계이다. 교통·에너지·환경세율을 10% 인하할 경우 유류 관련세수(교통·에너지·환경세, 교육세, 주행세, 부가가치세)의 감소가 예상되지만, 다른 한편으로는 유류가격의 인하로 유류소비량이 증대됨에 따라 세수 증가효과도 동시에 발생할 것이다. 따라서 실제적인 세수손실은 유류세 인하에 따른 세수감소규모에서 유류소비 증가로 인한 세수증대분을 차감하여야 한다.

국회예산정책처는 유류소비의 가격탄력성을 이용하여 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 세수효과를 추정하였다. 즉 교통·에너지·환경세율을 10% 인하할 경우 휘발유 가격은 -4.8%, 경유는 -3.8% 낮아질 것으로 전망하였고, 이로 인한 유류 소비 증가량은 가격변화율에 유류소비의 가격 탄력성을 곱하여 추정하였다.

표 53] 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 유류소비증가량

(단위: %, 천kl)

	휘발유	경유
가격변화율(A)	-4.8	-3.8
단기탄력성 ¹⁾ (B)	-0.50	-0.40
수요변화율(C=A*B)	2.4	1.5
2011년예상소비량 ²⁾ (D)	10,619.5	18,008.8
증가수요량(E=D*C)	252.6	273.9
유류소비량(F=D+E)	10,872.1	18,282.7

주: 1) 유류소비의 가격탄력성은 에너지경제연구원 자료(2007)를 이용

2) 2011년 예상유류소비량은 에너지경제연구원(10.9월) 자료에 과세비율을 곱하여 산정



결국 교통·에너지·환경세율 10% 인하시 소비량 증가효과를 반영한 연간 세수 감소액은 1조5,504억원으로 추정되었는데, 이는 세율인하에 따른 세수 감소액 1조9,291억원과 유류소비 증대에 따른 세수증대효과 3,787억원을 합한 금액이다.

【표 54】 유류세율 인하에 따른 세수 감소액

(단위: 원, 십억원, 천k)

현 행	취발유	경유	합 계
ℓ 당 유류세(원)	911.8	676.2	
유류소비량(천kℓ, 천톤)	10,619.5	18,008.8	
유류세 계(십억원)	9,683.2	12,177.2	21,860.4

탄력세율 인하시	취발유	경유	합 계
ℓ 당 유류세(원)	829.3	617.7	
유류소비량(천kℓ, 천톤)	10,872.1	18,282.7	
유류세 계(십억원)	9,016.8	11,293.2	20,310.0
세수감(십억원)	-666.4	-884.0	-1,550.4

【표 55】 세수효과 분해

(단위: 십억원)

	취발유	경유	합 계
세수감소	-875.9	-1,053.2	-1,929.1
세수증가	209.5	169.2	378.7
합 계	-666.4	-884.0	-1,550.4

한편 정책환경의 변화에 따라 납세자의 행태가 가장 민감하게 반응하는 부분은 자본이득과세(Capital Gain Tax)이다. 자본이득은 장기간에 걸쳐 발생한 소득이 일시에 실현되는 이른바 결집효과 때문에 자본이득 세율의

변경시 자본이득의 실현 시점에 막대한 영향을 미친다. 따라서 자본이득 세제 개편에 따른 세수효과 측정시에는 이러한 납세자의 행태변화가 반영되어야 한다.

예 시 **종합부동산세 실시에 따른 세수효과**

국회에산정정책처는 ‘종합부동산세 실시에 따른 세수효과’ 추정시 이러한 행태변화를 반영하였다. 2005년 1월 ‘종합부동산세법’의 제정을 통해 종합부동산세가 도입되었다. 이에 따라 부동산 보유에 대한 과세 체계가 이원화되어, 종전에는 지방세인 재산세와 종합토지세가 과세되었으나 변경 후에는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세가 과세되었다. 이에 따른 세수효과를 추정하기 위해서는 기본적으로 종합토지세 폐지로 인한 세수감소효과와 종합부동산세 도입 및 재산세 과표 및 세율변경에 따른 세수증가효과를 고려할 수 있다. 그러나 중요한 것은 여기에 부동산 시장의 반응에 따른 추가적 세수효과를 고려하여야 한다는 점이다.

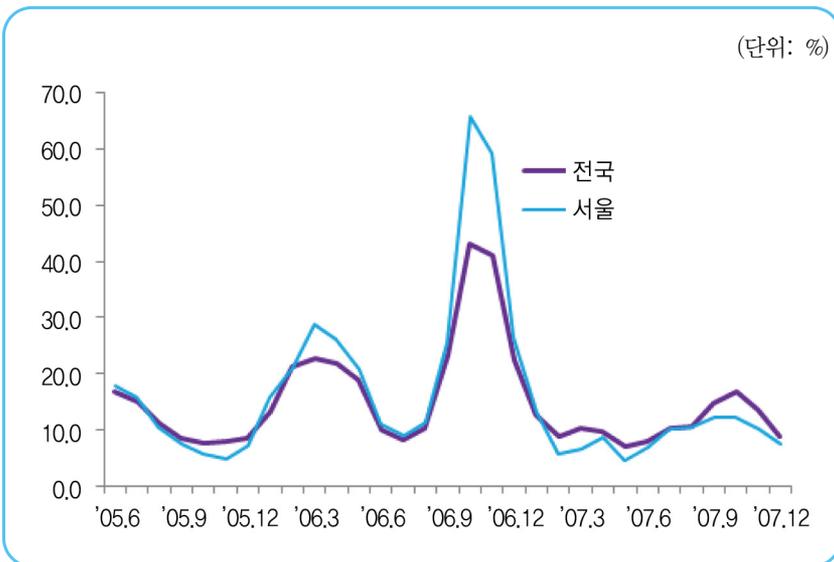
■ [그림 7] 부동산 보유세 과세방법 ■



실제로 2005년 단행된 부동산 세제의 개편은 부동산 시장에 큰 영향을 미쳤다. 다음 그림은 부동산 거래 추이를 나타내는데, 이에 따르면 양도소득세 실거래가 과세 및 종합부동산세의 본격 실시에 대비하여 2006년말 이후부터 2007년 초까지 부동산 거래가 급증하였다. 이에 따라 양도소득세가 2005년 4.4조원에서 2006년 7.9조원(79.5%), 2007년 11.3조원(43.0%)으로 급증하였다.

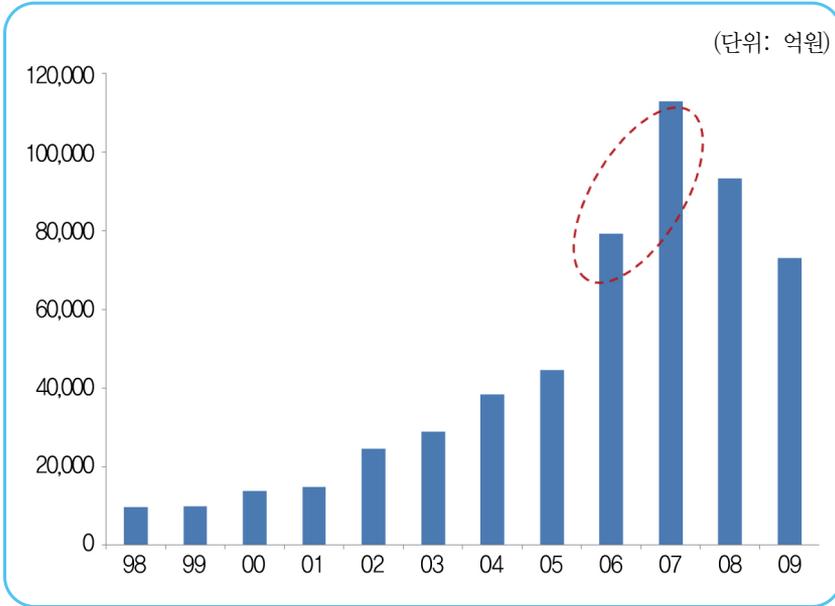
국회예산정책처는 부동산 세제개편에 따른 세수효과 추정시 이러한 부동산 거래 급증에 따른 양도소득세 증가효과를 포함하였다. 또 부동산 세제개편에 따른 양도소득세수 증가분은 양도소득세의 급증이 있었던 2006년과 2007년의 양도소득세수 중에서 과거 5년간의 평균증가율을 상회하는 부분을 초과하는 부분으로 정의하였다.

■ [그림 8] 매매거래지수(전국) ■



주: 매매거래지수는 활발함, 보통, 한산함의 3가지 중 하나를 부동산중개업체에게 선택하도록하여 작성된 지표로, 지수가 100이면 '활발함'과 '한산함'이 같은 수준이고 100을 초과할수록 '활발함' 비중이 높음
자료: 국민은행

■ [그림 9] 연도별 양도소득세 징수실적 ■



아래 표는 이상의 논의 결과 추정된 2005년 부동산 세제개편에 따른 세수효과를 나타낸다. 이에 따르면 2007년 기준 세수효과는 총 6.0조원으로서, 이는 종토세 감소 및 종부세·재산세 증가효과등 직접적인 세수효과 뿐만 아니라 양도소득세 증가(1.3조원)와 같은 간접적인 세수효과를 포함한 금액이다.

■ [표 56] '05년 부동산세제 개편에 따른 세수효과 ■

(단위: 십억원)

	2005	2006	2007
종토세감소	△1,621	△1,677	△1,756
종부세증가	2,588	3,109	3,755
재산세증가	1,610	2,118	2,719
양도소득세증가	-	2,294	1,283
합 계	2,577	5,844	6,001
(총조세 대비)	(1.6%)	(3.3%)	(2.9%)

최근 정책환경의 변화에 따른 납세자 반응에 대한 다양한 논의가 발표되고 있고 그 중요성도 날로 증대되고 있다. 납세자의 행태변화를 반영한 세수 추계는 여러 가지 장점을 가지고 있다. 먼저 행태변화를 반영한 세수추계가 경제적 실질에 좀 더 부합한다는 점이다. 조세환경의 변화에도 납세자의 행태가 변하지 않고 고정되어 있다고 가정하는 정태모형은 경제적 실질에는 부합하지 않는 제약조건을 내포한다.

정태분석의 또다른 문제점은 행태변화를 반영하지 않을 경우 세법개정에 따른 정확한 세수효과를 파악할 수 없다는 점이다. 즉 세율의 인상은 세입의 증가를 과대추정하는 측면이 있고, 세율의 인하는 세입의 감소를 과대추정하는 경향이 있다. 결과적으로 행태분석을 반영하지 않을 경우 감세법안에 불리한 방향으로 입법과정에 편의(bias)를 제공할 가능성이 있다.

이상과 같은 행태분석의 장점에도 불구하고 행태분석을 세수추계에 반영하기는 현실적으로 쉽지 않다. 그 이유는 무엇보다 경제주체의 행태변화의 크기를 정확히 추정하기 힘들다는 데 있다. 앞서 살펴보았던 JCT의 자본이득 세율 변동에 따른 세수추계 사례에서도 단기간 내 실현될 자본이득의 크기가 어느 정도인가에 대한 논란은 당시 가장 큰 쟁점이 되었었고 그 논란은 지금까지도 계속되고 있다.

또한 특정 세법개정이 다른 항목에 미치는 영향을 종합적으로 파악하기 힘들다는 어려움도 존재한다.

납세자의 행동변화를 세수추계에 반영하기 위해서는 정책환경 변화에 따른 납세자의 반응이 모형화되어야 한다. 이러한 내용은 일반적으로 탄력성 개념으로 측정된다. 외국에서는 이와 관련된 다양한 논의가 진행 중이다. 예를 들어, Creedy and Gemmell(2006)은 소득세와 소비세에 대하여 세법 개정이 세입 탄력성에 미치는 잠재적인 영향을 각국의 사례를 통해 살펴 보았다⁷⁴⁾. 향후 우리나라에서도 납세자의 행태변화에 대한 연구가 심도 있게 진행되어 결론이 도출된다면 보다 의미 있는 정책대안을 제시할 수 있을 것이다.

74) 우선, 소득세는 공제제도의 영향을 많이 받으며, 소비세는 저축, 이전, 과세대상 제품에 대한 소비패턴의 변화를 고려해야 함을 영국의 사례를 들어 보였고, 호주의 사례를 통해 세수탄력성과 세금의 누진도가 유의한 관련이 있다는 것을 보였으며, 뉴질랜드의 사례를 통해 정부가 세금 파라미터들(세율이나 공제 등)에 대한 재량적 정책을 시행할 경우, 세입 탄력성에 미치는 연간 변화는 점점 작아짐을 보였다. 그러나 개혁이 잇따를 경우에는 세입탄력성에 미치는 영향을 장기로 연장할 수 있음을 보였다.

IV

결론 및 시사점

IV. 결론 및 시사점	139
--------------------	-----



IV 결론 및 시사점

전 세계적인 경제위기로 인한 재정수지의 악화, 조세순응도의 하락 및 세입기반의 하락에 따라 재정건전성에 대한 관심이 높아지고 있다. 향후 재정건전성을 높이기 위한 계획을 수립할 때에는 수입부문과 지출부문에서 각각 목표와 전략이 수립되는 것이 바람직하다. 이 전략 수립 과정에서, 어떤 정책을 시행하기에 앞서 그 정책이 소요되는 비용이 얼마인지 추산해 보는 것은 필수적이라고 할 수 있다.

우리나라에서는 재정수입 및 지출의 변동이 수반되는 법률안에는 ‘비용추계서’를 첨부하도록 하여 효율적 재정운용을 위해 노력하고 있다. 「국회법」과 「국가재정법」에서는 “「재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안」을 제출하고자 하는 때, 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 세법개정안에 대한 비용추계서의 첨부가 활성화 된 것은 비교적 최근의 일로서, 조세·재정전문 보좌기관인 국회예산정책처의 설립도 기여한 바가 크다. 제17대 국회에 접수된 세법개정안 492건 중 36.6%에만 비용추계서가 첨부되어 있었지만, 반면 2012년 3월 5일 기준, 제18대 국회에 접수된 세법개정안 958건 중 비용추계서가 첨부된 것은 71.7%이며 이들 중 국회예산정책처가 작성한 것은 47.6%에 달한다.

이처럼 비용추계서 첨부율이 전반적으로 상승하고 있으며, 19대 국회에서도 이 추세가 이어질 것으로 보임에도 불구하고, 국내에서 아직까지 비용추계서 작성에 대한 구체적 가이드라인은 제시된 바 없는 상황이다. 따라서 본 보고서는 그간 국회예산정책처에 축적되어 온 비용추계의 원리와 방법론에 대해 정리하고, 구체적인 예시를 들어 설명함으로써 포괄적인 매뉴얼을 제공하고자 하였다.



우선 일반적으로 비용추계에 활용되는 기법을 소개하였다. 그 첫째로서 미시모의실험에 의한 분석이 있는데, 미시자료를 이용하여 시뮬레이션 모델을 구축하고 이를 바탕으로 세수효과를 추정하는 방법이다. 이와 마찬가지로 빈번하게 활용되는 증가율 분석은, 기존 조세지출 제도 자체나 거시변수와 연관한 증가율을 통해 세법개정의 세수효과를 추정하는 방법이다. 마지막으로 과세표준이나 결정세액을 거시변수에 기반하여 보다 밀접하게 추정할 필요가 있을 경우 회귀분석 방법을 활용하게 됨을 살펴보았다.

다음으로 의안이 목표로 하는 세제 혜택의 유형별로도 추계 방법을 구체화하여 실제 비용추계서 작성에 쉽게 참고할 수 있도록 하였다. 우선 직접세 부분의 세제 혜택은 세율변경과 소득공제제도, 세액공제·감면의 경우뿐 아니라 간접감면제도변동의 경우까지 구분하여 설명하였다. 간접세 부분의 세제 혜택을 추계하는 방법 또한 알아보았으며, 이에 더하여 대상자 변경의 경우나 세무행정상 납기일의 변경으로 세수 변동이 생기는 경우의 추계 방법까지 간략히 설명하였다.

마지막으로 세법개정으로 인한 납세자들의 행태 변화가 세수에 미치는 영향에 대해서 고찰하였다. 사례로 든 주식양도차익에 대한 과세시 거래량 감소와 교통에너지환경세수 감소시 거래량 변동의 경우로 부터, 행태 변화는 주로 사전적으로 추정된 수요의 가격탄력성을 이용하여 비용추계에 반영됨을 알 수 있다.

이상의 논의에서 살펴보았듯이, 세법개정안의 정확한 비용추계를 위해서는 여러 가지 일반적 방법론을 고려하되 각 제도 변경의 유형별로 그 특성을 적절히 반영하는 방법론을 사용하는 것이 필요하다. 이에 덧붙여 향후 작성되는 비용추계서의 질적 향상을 위해 주의하여야 할 점과 개선과제를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 세법개정의 세수효과를 명시할 경우에는 기본적으로 기준선 대비 방법이 정착될 필요가 있다. 또한 부득이하게 전년도 대비 방식을 사용할

때에는 ‘단년도에 평균 몇 억원의 비용이 소요된다’라고 명시하는 것이 바람직하다. ‘단년도에 평균 몇 억원’이라는 표시 없이 ‘향후 3년간’ 혹은 ‘향후 5년간’ 이라고 표시하는 것은 해당 법안의 비용을 작게 표시할 수 있다. 「국가재정법」에서 당해연도를 포함하여 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하여 입법부에 제출하도록 의무화하고 있는 이유는 재정운용의 효율화와 건전화를 위한 것이다. 전년도 방식을 채택할 경우 향후 세수감소 효과가 지속적으로 일어날 것임에도 불구하고, 법안 심사과정에서 재정건전성에 심각한 영향을 줄 가능성이 있는 세법개정안에 대한 논의가 제외될 가능성이 존재한다. 반면, 기준선 대비 방식은 CBO와 JCT에서도 사용하고 있는 방법으로, 세법개정이 없었더라면 발생하지 않았을 세수변화를 의미하기 때문에 「국가재정법」의 목적에 부합하는 방식이다.

두 번째로 보다 엄밀한 비용추계를 위하여 미시모의실험모형의 활용이 요구되며, 이를 위하여 과세자료의 획득이 필요하다. 현재 미시자료로 가장 빈번히 활용되는 가계동향조사 자료는 비용추계의 목적으로 활용되기에는 다소 부적합한 특징들이 존재한다. 조사 항목이 실제 세금을 결정하는 변수와 일치하지 않아 세법개정의 효과를 추계할 때 다소 강한 가정이 추가되는 점, 실제 세부담 비중이 높은 고소득자에 대한 통계가 충분히 포함되지 않아 추정 오류가 커질 수 있는 점, 근로소득과 사업소득 이외의 소득이나 자산 상황에 대해서는 파악이 힘들다는 점 등이 그것이다. 반면에 과세자료의 표본을 기반으로 하여 정책의 세수효과에 대한 모의실험이 가능하다면 실제 세금을 결정하는 항목들 및 이들의 분포에 대해 비교적 정확한 가정에 근거하여 세수효과를 추계할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 납세자의 소득, 공제신청액의 분포에 근거하여 세수효과를 추계할 수 있게 되므로 자료의 한계로 인한 의안비용추계의 오차를 현저히 감소시킬 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로는 의안 시행에 따른 납세자의 행태변화를 비용추계시 보다 정확히 반영할 수 있는 행태변화 반영 기법의 발전이 필요하다. 과세가 강화될 때의 각종 재화의 수요 탄력성이나 공제제도 확대 등에 따른 납세자



행태 변화에 대해 신뢰성있는 정보가 있다면, 편의상 불변이라고 가정하여온 과세기반의 변화를 비용추계 과정에서 적절히 가정할 수 있을 것이다. 이를 확장하여 소득 실현시점 변경, 사업형태 변경 등과 같은 납세자 행태변화까지 합리적으로 예측 가능한 수준에서 반영할 수 있다면, 경제적 실질에 보다 가까운 비용추계가 가능해진다. 그러나 아직까지는 제도 변경시 행태변화의 민감도에 대한 국내의 실증적 연구가 부족하여, 참고할 수 있는 자료가 적다는 한계가 존재한다. 관련 연구의 축적과 더불어, 향후에는 행태변화를 반영하는 방식이 미시자료에 근거한 실험모형의 구축과 더불어 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 세법개정안의 세수효과 추정의 질적 향상을 기대할 수 있다.

마지막으로, 의원실에서 작성하는 추계서가 증가하면서 미첨부율이 증가하고 있는 점에 비추어볼 때, 국회예산정책처를 활용하는 것이 중요하다. 의원실에서 미첨부사유서를 첨부한 일부 법률안과 유사한 법률안에 대해서 국회예산정책처는 추계한 경우가 상당 부분 확인되었고, 의원실에서 추계서를 작성한 경우라도 국회예산정책처에서 제공한 비용추계서의 정보를 활용한 사실이 확인되었으나 이러한 정보에 대한 출처 제시와 작성자를 명확히 제시하지 않는 경우가 확인되었다. 국회예산정책처는 2009년부터 미첨부사유서를 최대한 제한적으로 허용하자는 방침을 견지하고 있다. 미첨부사유서가 무분별하게 증가하는 것을 막고 비용추계서의 품질을 유지하기 위해 최소한 비용추계서에 활용된 정보에 대한 출처 제시와 작성자를 명확히 제시하는 노력이 필요하며, 나아가서는 비용추계서의 형식 및 내용에 대한 검토 절차를 고안하여 작성 주체에 상관없이 일정한 수준의 신뢰성을 확보할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이상의 노력이 담보될 때, 의안에 대한 비용추계 제도는 개별 법안의 심사 과정에서 재정 효율성을 높이려는 본래의 목적을 달성해 낼 수 있게 될 것이다. 나아가 의회재정주의를 확립하고 국가의 중·장기적 재정건전성 관리를 위한 중심적인 기능으로 자리매김하게 될 것이다.

본 보고서는 2003년 국회예산정책처가 문을 연 이후 약 770여 건의 세법 개정안에 대해 비용추계를 하면서 습득한 비용추계의 원리와 방법에 대해 최초로 정리한 데 의의가 있다. 또한 그간 축적된 비용추계 정보를 사례로 소개하여 실제 비용추계를 하는 데 참고할 수 있도록 하였으므로, 본 보고서를 활용하여 의원실에서도 비용추계를 보다 용이하게 할 수 있을 것이다. 본 보고서가 비용추계서 작성의 또 다른 주체인 국회의원과 보좌진들에게도 좋은 참고자료가 되고, 나아가 향후 비용추계 방식에 대한 연구 및 토론의 계기를 마련하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 국회예산정책처(2008), 『NABO 세수추계 및 세제분석 2008~2012년』
_____ (2010), 『2009년 세수변화 추계사례집』
_____ (2011), 『국회예산정책처 세수추계 모형 - 기존 모형의 검토
및 개선방안-』
_____ (2011), 『[2011~2015년 경제전망 및 재정분석 I] 2011~
2015년 경제 전망』
- 나성린·현진권(1993), 『조세 및 사회부조정책의 효과분석-Tax-Benefit
모형을 중심으로』, 연구보고서, 한국조세연구원
- 박기백·이명현(2000), 『세수추계의 기법개발 연구-법인세, 관세의 세수
추계 및 부가가치세의 과세 전환 효과』, 연구보고서, 한국
조세연구원
- 박기백·연태훈(1999), 『조세지출의 합리적 추계방법』, 연구보고서, 한국
조세연구원
- 박기백·정재호(2003), 『조세감면의 합리화와 효율적 운용방안 연구』, 연구
보고서, 한국조세연구원
- 박명호·정희선(2006), 『OECD 주요 회원국의 조세지출 현황 및 비교분석』,
세법연구06-03, 한국조세연구원 세법연구센터
- 박명호 외(2008), 『조세지출규모의 추정방법 및 조세지출예산서의 작성
방법』, 기획재정부 용역보고서, 한국조세연구원

- 성명재(2008), 『사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정』, 재정학 연구 제1권 제3호, 한국재정학회
- 성명재·송헌재·전병목(2010), 『조세·재정모의실험모형:KIPFSIM10 모형의 구축』, 연구보고서, 한국조세연구원
- 이영환·신영임(2009), 『2008년 이후 세계개편의 세수효과』, 경제현안 분석 제41호, 국회예산정책처
- 전병목·안종석(2005), 『근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구』, 연구보고서, 한국조세연구원
- 정재호(2010), 『매입세액공제방식의 부가가치세 감면 규모 추정』, 재정포럼 167호, 한국조세연구원
- 주영진(2011), 『국회법론』, 국회예산정책처
- 현진권·김용대(2003), 「자영업자들의 신고소득수준은 향상되고 있는가」, 재정논집 제18집 제1호, 한국재정·공공경제학회
- Auerbach, A. 2005. *Dynamic Scoring: An Introduction to the Issues*. AEA Annual Meeting Papers.
- Congressional Budget Office(2001), *Description of CBO's Models and Methods for Projecting Federal Revenues*.
- _____ (2003,3), *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004*.
- Joint Committee on Taxation(1993), *Methodology and Issues in Measuring Changes in the Distribution of Tax Burdens*.



_____ (2003, 5), *The Jobs and Growth Reconciliation Tax Act of 2003*.

_____ (2005), *Overview of Revenue Estimating Procedures and Methodologies used by the Staff of the Joint Committee on Taxation*.

_____ (2008.1), *Inside the JCT Revenue Estimating Process*.

OECD, *Tax Expenditures : Recent Experiences*, Paris, 1996.

<http://www.jct.gov/about-us/revenue-estimating.html>

부록1

세목별 비용추계 사례

I. 소득세법	149
II. 법인세법	183
III. 부가가치세법	189
IV. 조세특례제한법	212
V. 기 타	231



I 소득세법

소득세 최고세율 구간 신설

1. 재정수반요인

- 당초 소득세법 일부개정안에서는 과세표준 8천8백만원 초과분 전체에 대해 35%를 과세하려던 것을, 본 수정안에서는 최고세율구간을 신설하여 3억원 초과분에 대해서는 38%로 세율로 과세함에 따라 소득세수의 증가가 예상된다

2. 비용추계의 전제

- 수정안이 정하는 바에 따라 변화된 기본세율의 적용을 받는 소득세의 하위세목 중 근로소득세, 종합소득세와 양도소득세에 대하여 최고세율 구간 신설에 대한 효과를 추계
 - 기본세율의 적용을 받는 기타소득세목으로는 퇴직소득세가 있으나, 전체 소득세 중 세수의 비중이 미미한 것으로 판단되어 분석에서 제외함
 - 8천8백만원 초과 3억 미만 구간에 대해서는 35%의 세율이 적용되는 것으로 가정하고, 3억 초과분에 대해 35%를 과세하는 경우(개정안)에 비해 38%를 과세하는 경우(수정안)의 세수증대 효과를 분석



가. 종합소득세 및 근로소득세

□ 종합소득세와 근로소득세의 경우, 향후 5년간 과세표준은 과세표준 구간별로 경상GDP에 대한 일정한 탄력성을 가지고 증가할 것으로 전제하여 추계함

○ 과세표준_{t+1} = 과세표준_t × (1 + (경상 GDP 증가율_t × 과표의 GDP 탄력성))

- 과표의 GDP 탄력성의 의미: 경상GDP 1% 증가할 때의 과세표준 증가율

- 과표의 GDP 탄력성 = 2006~2010년 중 연평균 과세표준증가율 / 연평균 경상GDP성장률

○ 경상GDP 성장률은 NABO의 중기전망 자료를 사용 (단, 2016년은 2015년 수치를 연장)

【 표 1 】 경상GDP 성장률 가정

(단위: %)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
성장률	10.1	6.6	6.7	6.5	6.9	6.6	6.6

자료: NABO, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석」, 2011. 11

【표 2】 과세표준 구간별 경상 GDP대비 과세표준탄력성(2006~2010)

과세표준구간	종합소득세	근로소득세
1천만 이하	0.83	1.13
1.2천만 이하	0.99	0.90
3천만 이하	1.41	0.90
4천만 이하	1.25	1.35
4.6천만 이하	1.48	2.22
6천만 이하	1.53	3.09
7천만 이하	1.44	3.17
8천만 이하	1.40	3.14
8.8천만 이하	1.48	3.21
1억 이하	1.40	3.03
2억 이하	1.59	3.03
3억 이하	1.59	3.03
5억 이하	1.59	3.14
10억 이하	1.90	3.57
10억 초과	2.21	2.98



나. 양도소득세

- 전체 양도소득세 중 3억 초과구간에서 징수되는 세수의 비중은 향후 5년간 일정할 것으로 가정
- 양도소득세 중 분리과세 되어 최고세율 인상의 영향을 받지 않는 기타자산(주식 등)([표 3] 참조)과 고율과세대상([표 4] 참조)이 과표 각 구간에 균등하게 분포하며, 과표 각 구간에서 건당 과세표준도 일정하다고 가정하여 세율인상의 영향을 받는 과세표준에서 제외함

■ [표 3] 양도소득 대비 기타자산(주식 등)이 차지하는 비중(2006~2009년)

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	평균
기타자산	8,425	7,755	5,111	3,272	6,141
양도소득 전체	625,310	450,123	466,413	542,443	521,072
비율	1.35%	1.72%	1.10%	0.60%	1.18%

자료: 국세통계연보(2011)

■ [표 4] 양도차익 전체에서 고율과세대상이 차지하는 비중(2007~2010년)

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	평균
1년미만 보유 양도차익(a)	6,434	5,382	3,651	3,195	4,665
2년미만 보유 양도차익(b)	8,521	7,616	5,581	4,636	6,589
고율과세대상 합계(c=a+b)	14,955	12,999	9,232	7,831	11,254
양도차익전체(d)	522,221	566,253	677,723	530,909	574,276
비율(c/d)	2.86%	2.30%	1.36%	1.47%	1.96%

자료: 국세통계연보(2011)

- (세액공제 및 감면) 대부분의 세액공제를 차지하는 예정신고납부세액 공제가 2010년 이후 폐지되었으므로 세액공제의 효과는 반영하지 않고, 세액감면 주요항목만을 고려하여 향후에도 산출세액에서 16.8%만큼 세액감면을 받는다고 가정
 - 8년 이상 자경농민에 대한 양도소득세등의 면제(산출세액의 100%), 공공사업용토지등에 대한 양도소득세등 감면(산출세액의 20~30%) 등이 산출세액에서 차지하는 비중(2007~2010년 평균) 16.8%만큼 산출세액에서 제외

【 표 5 】 세액감면 주요항목이 산출세액에서 차지하는 비중

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	평균
자경농민(a)	13,091	16,662	19,114	14,276	15,786
공공사업용토지(b)	472	1,377	4,963	3,479	2,573
세액감면대상(c=a+b)	13,562	18,039	24,076	17,755	18,358
산출세액(d)	107,631	112,158	124,077	92,781	109,162
비율(c/d)	12.6%	16.1%	19.4%	19.1%	16.8%

자료: 국세통계연보(2011)

3. 비용추계

가. 종합소득세 및 근로소득세

- (추계방법 요약) 세율변경의 세수효과를 추정하기 위해, 먼저 향후 5년간 과세표준의 증가를 추계하고, 각 과표별로 세율변화에 따른 산출세액 및 세액공제·감면의 변동을 추계
 - 명목세율 변화에 따른 산출세액 변동(증가)분 추계(A)
 - 산출세액 변동(증가)에 따른 세액공제·감면의 변동(증가)분 추계(B)
 - 명목세율 변화에 따른 결정세액 변동분 추계(A-B) : 세율변경의 세수 효과

- 과세표준구간별 과세표준은 경상GDP성장률과 과표탄력성을 이용하여 추정하였음
 - 『2011 국세통계연보』 상의 2010년 종합소득세 및 근로소득세의 과표 구간별 과세표준액을 기초로, 위 [표 1]의 경상GDP증가율과 [표 2]의 과표탄력성을 반영하여 2011~2016년 동안의 과세표준액을 과표 구간별로 산출

■ [표 6] 종합소득 3억 초과분의 과세표준 전망 ■

(단위: 십억원)

	2010 실적	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5억이하	4,805.9	5,510.7	6,328.9	7,239.1	8,346.1	9,565.4	10,977.1
10억이하	4,843.6	5,473.6	6,194.5	6,984.6	7,932.0	8,959.7	10,132.5
10억초과	9,584.1	10,644.2	11,836.2	13,120.2	14,633.6	16,246.0	18,054.5

■ [표 7] 근로소득 3억 초과분의 과세표준 전망 ■

(단위: 십억원)

	2010 실적	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5억이하	1,558.9	1,866.5	2,239.4	2,672.6	3,222.5	3,855.9	4,621.5
10억이하	1,279.8	1,504.2	1,771.3	2,075.9	2,455.6	2,884.6	3,393.7
10억초과	1,422.7	1,639.2	1,891.7	2,174.0	2,519.0	2,900.8	3,345.1

□ 누진세를 감안하여 명목세율 변화에 따른 세수효과 변동분을 추계하기 위해 3억원 초과 구간의 1인당 과표액 및 각 과표구간별 인원에 대한 추계 필요

- 지난 5년간 평균 1인당 과표액을 사용해서 인원 수 추계
 - 실제 자료를 살펴본 결과, 과표구간별 1인당 평균과표액은 2006~2010년 동안 거의 일정
 - 과표구간별 1인당 평균과표액 = $\frac{\text{과표구간별 과표총계}}{\text{과표구간별 인원수}}$
- 과표구간별 1인당 평균과표액으로부터 과표구간별 인원수를 추정함에 따라, 과표구간별 인원수 증가율은 과표구간별 과표총계 증가율과 동일하게 됨
 - 과표구간별 인원수 추정치 = $\frac{\text{과표구간별 과표총계}}{\text{과표구간별 1인당 평균과표액}}$

■ [표 8] 종합소득 3억 초과분의 인원수 추정치

(단위: 명)

	2010 실적	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5억이하	12,711	14,575	16,739	19,147	22,075	25,299	29,033
10억이하	7,131	8,058	9,119	10,283	11,677	13,190	14,917
10억초과	3,737	4,150	4,615	5,115	5,705	6,334	7,039

■ [표 9] 근로소득 3억 초과분의 인원수 추정치

(단위: 명)

	2010 실적	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5억이하	4,129	4,944	5,931	7,079	8,535	10,213	12,240
10억이하	1,897	2,230	2,626	3,078	3,641	4,277	5,032
10억초과	674	776	896	1,029	1,193	1,373	1,584

□ 산출세액 변화는 인원수와 과표액을 이용하여 아래와 같은 방법으로 추계

■ [표 10] 산출세액 변화분 추산방법

개정안	수정안	산출세액 변화분
9,010만원 + 3억원 초과분의 35%	9,010만원 + 3억원 초과분의 38%	(3억원 초과 구간의 과세표준합 - (3억원 × 인원)) × (38-35)%

- 명목세율 변화에 따른 결정세액변화는 산출세액변화분에서 산출세액 변화에 따른 세액공제·감면의 변화분을 차감하여 추계
 - 먼저 과세표준구간별로 산출세액 변화에 따른 세액공제·감면의 변화분을 추계
 - 세액공제·감면을 산출세액 변화에 따라 변화하는 항목(a)과 산출세액 변화에 영향을 받지 않는 항목(b) 크게 두 가지 그룹으로 구분

【표 11】 세액공제·감면 구분(2010년 기준 산출세액대비 비율)

(단위: %)

	(a) 명목세율 변화 → 산출세액 변화에 따라 변화하는 세액공제·감면	(b) 명목세율 변화 → 산출세액 변화와 무관한 세액공제·감면
근로소득	세액감면	세액공제 ¹⁾
종합소득	세액감면	세액공제 ¹⁾

주: 1) 근로소득세액공제는 50만원으로 한도(산출세액 환산시 약 142만원)가 정해져 있는데, 2010년 근로소득 자료기준으로 과표 1200만원 초과 3000만원 이하구간의 1인당 산출세액이 177만원으로 고소득구간의 세율변화시에는 공제액이 영향을 받지 않음

○ $\Delta \text{결정세액} = \Delta \text{산출세액} \times \left(1 - \frac{a}{\text{산출세액}}\right)$,

여기서, $\frac{a}{\text{산출세액}}$: 실효감면율

【표 12】 과세표준구간별 산출세액 대비 세액감면 비중 (2010년 귀속 기준)

(단위: %)

	종합소득세	근로소득세
1,2천만 이하	3.44	0.02
3천만 이하	4.69	0.03
4천만 이하	4.95	0.05
4,6천만 이하	4.87	0.05
6천만 이하	4.97	0.08
7천만 이하	5.07	0.09
8천만 이하	5.18	0.11
8,8천만 이하	5.11	0.18
1억 이하	5.13	0.21
2억 이하	4.72	0.94
3억 이하	4.12	1.28
5억 이하	3.59	0.49
10억 이하	2.73	0.16
10억 초과	1.04	0.05

주: 1천만 이하 구간에는 1.2천만 이하 구간의 값을 사용

- 이에 따라 근로소득세 및 종합소득세 세수 증가분을 추계한 결과, 3억 초과 38% 과세구간 신설의 세수효과는 2012년 5,481억원에서 2016년 8,864억원까지 5년간 3조 5,333억원으로 추계됨

【표 13】 근로소득세 및 종합소득세 세수추계 결과

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
총 소	4,561	5,089	5,717	6,391	7,153	28,911
근 소	920	1,070	1,256	1,465	1,711	6,422
합 계	5,481	6,159	6,973	7,856	8,864	35,333

나. 양도소득세

- (추계방법 요약) 세율변경의 세수효과를 추정하기 위해, 먼저 2010년 시점에서 기본세율변화의 효과를 과세표준과 세율변동분의 곱 및 세액 감면의 변화액으로 추계한 뒤 2012~2016년간의 양도소득세 증가율 전망치를 적용해 전망함
 - 명목세율 변화에 따른 산출세액 변동(증가)분 추계(A)
 - 산출세액 변동(증가)에 따른 세액공제·감면의 변동(증가)분 추계(B)
 - 명목세율 변화에 따른 결정세액 변동분 추계(A-B) : 세율변경의 세수 효과

- 국세통계연보상 예정신고와 확정신고의 합계를 기준으로 양도소득세 3억 초과구간의 2010년 귀속분 전체 과세표준을 계산

■ [표 14] 과세표준 현황(2010년) ■

(단위: 건, 억원, 만원)

과표 구모별	예정		확정		합계(예정+확정)		신고건당 과표
	신고건수	과세표준	신고건수	과세표준	신고건수	과표(A)	
전 체	513,346	403,927	30,630	16,296	543,976	420,223	7,725
3억초과	25,908	223,256	958	8,198	26,866	231,454	86,151

자료: 2011년 국세통계연보

- 분리과세되어 최고세율 인상의 영향을 받지 않는 기타자산(1.18%)과 고율과세대상(1.96%)의 합(3.14%)만큼 신고건수 및 과세표준을 제외 (위 [표 14] 및 [표 15] 참조)

【표 15】 분리과세되는 부문 제외시 과세표준(2010년)

(단위: 억원)

	과세표준 A	신고건수 B	분리과세 비율 C	분리과세 부문 제외시	
				과세표준 D = A × (1 - C)	신고건수 E = B × (1 - C)
3억초과	231,454	26,866	3.14%	224,191	26,022

- 구해진 과세표준에서 누진과세제도를 감안하여 최고세율이 적용되지 않는 부분*을 제외 한 후, 최고세율 인상분(3%p)을 적용하여 산출세액 증가분 계산

* 3.0억원 × 분리과세부문 제외한 신고건수(26,022건) = 78,069억원

【표 16】 시나리오별 산출세액 증가분(2010년)

(단위: 억원)

	분리과세 제외한 과세표준 D	최고세율 미적용 과세표준 F	최고세율 증가분 G	산출세액 증가분 H = (D - F) × G
3억초과	224,191	78,069	3%p	4,384

- (세액공제) 대부분의 세액공제를 차지하는 예정신고납부세액공제가 2010년 이후 폐지되어 세액공제는 없는 것으로 가정
- (세액감면) 세액감면 주요항목을 고려하여 향후에도 산출세액에서 16.8%만큼 세액감면을 받는다고 가정하여 산출세액 증가분에서 제외
 - 8년 이상 자경농민에 대한 양도소득세등의 면제(산출세액의 100%), 공공사업용토지 등에 대한 양도소득세등 감면(산출세액의 20~30%) 등이 산출세액에서 차지하는 비중(2007~2010년 평균) 16.8%만큼 산출세액에서 제외 (위 [표 5] 참조)

■ [표 17] 양도소득 결정세액 증가분(2010년) ■

(단위: 억원)

	산출세액 증가분 H (표 16)	산출세액 대비 세액감면 비율, I (표 5)	결정세액 증가분 J = H × (1 - I)
3억 초과 38% 과세시	4,384	16.8%	3,646

- 2010년의 세수효과로부터 경상GDP와 주택가격을 고려하여 추정된 향후의 양도소득세 증가율을 적용하여 2012~2016년 세수효과 계산

■ [표 18] 양도소득세 증가율 추정치(2011~2016년) ■

(단위: %)

	2011 실적	2012	2013	2014	2015	2016
양도소득세 증가율	-9.5	3.9	5.9	5.0	8.2	5.7 ¹⁾

주: 1) 2011~2015년간 연평균증가율

자료: NABO, 「국회예산정책처 세수추계모형」, 2011. 6. p.86

■ [표 19] 양도소득세 3억 초과 38% 과세의 세수효과(2012~2016년) ■

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합계
양도소득세	3,431	3,634	3,814	4,127	4,364	19,369



4. 비용추계 결과

- 종합소득세, 근로소득세와 양도소득세의 최고세율구간 신설 세수증대 효과는 2012년 8,912억원에서 2016년에는 1조 3,228억원까지 증가하여 2012~2016년간 합은 5조 4,702억원에 이를 것으로 전망됨

■ [표 20] 3억 초과 38%구간 신설의 세수증대효과 ■

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
종합소득세	4,561	5,089	5,717	6,391	7,153	28,911
근로소득세	920	1,070	1,256	1,465	1,711	6,422
양도소득세	3,431	3,634	3,814	4,127	4,364	19,369
합 계	8,912	9,793	10,787	11,983	13,228	54,702

다자녀 추가공제 공제액 상향조정

1. 재정수반요인

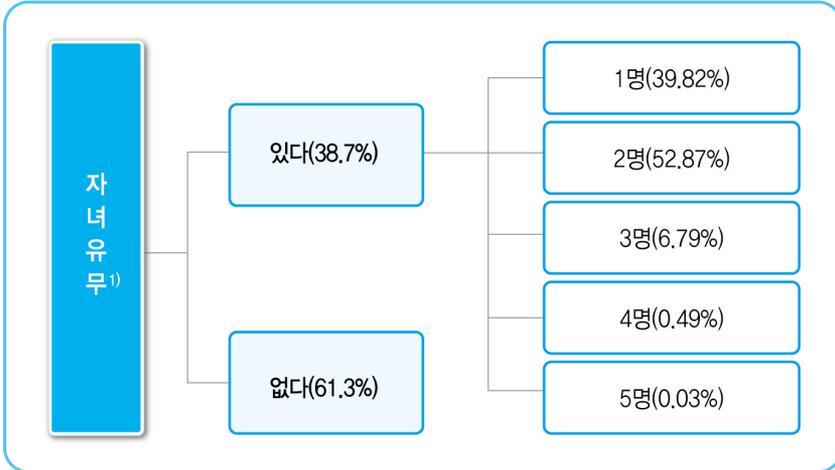
- 현행 소득세법상 다자녀 추가공제를 본 법률안에 따라 2자녀 이상 가정에 대해 공제액을 대폭 상향조정함에 따라 소득세수 감소가 발생할 것으로 예상됨

현 행	개 정 안
- 자녀가 2인인 경우: 50만원	- 자녀가 2인인 경우: 2백만원
- 자녀가 3인 이상인 경우: 추가 자녀수 1인당 100만원 추가공제	- 자녀가 3인 이상인 경우: 추가 자녀수 1인당 100만원추가공제

2. 비용추계의 전제

- 가구 내 공제대상 자녀가 있는 경우는 제10차년도 한국노동패널조사 결과에 따른 분포 값을 이용하며, 이 분포는 과표구간별 다자녀 추가공제 신청가구에 동일하게 적용
 - 한국노동패널 조사결과 가구 내 20세 이하의 자녀가 있을 확률은 38.7%
 - 20세 이하의 자녀가 있는 가구 중 자녀수가 1명인 경우는 39.82%, 2명인 경우는 52.87%, 3명인 경우는 6.79%, 4명인 경우는 0.49%, 5명인 경우는 0.03%

[그림 1] 2007년도 가구내 자녀수



주: 1) 가구내 20세 이하의 자녀유무 여부

자료: 한국노동연구원, 「제10차(2007)년도 한국가구와 개인의 경제활동」, 2008

3. 신고분 소득세 감소액 추정

가. 과표구간별 다자녀 추가공제대상 가구수 추정

- 한국노동패널자료를 이용하여 과표구간별 다자녀 추가공제 신청자수 규모를 추정
 - 과표구간별 다자녀 추가공제 신청가구수 = ① 과표구간별 다자녀 추가공제 대상인원수 × ② 가구내 20세 이하 자녀가 있을 확률(한국노동패널 상 분포값 이용)
 - ① 다자녀 추가공제는 가구내 거주자 중 1인이 신청한 것으로 가정하며, 이 경우 공제대상인원수는 공제대상이 되는 가구 수로 해석할 수 있음(이하 대상가구 수)
 - ② 가구내 자녀수별 확률값은 과세표준 크기에 상관없이 일정

【표 1】 과표구간별 다자녀 추가공제 대상가구수(신고분)

(단위: 건)

과 표	공제가구수 (합계)	자녀수			
		2명	3명	4명	5명
	(100.00) ¹⁾	(87.85) ¹⁾	(11.28) ¹⁾	(0.81) ¹⁾	(0.05) ¹⁾
	(a=b+c+d+e)	(b=a × 87.85%)	(c=a × 11.28%)	(d=a × 0.81%)	(e=a × 0.05%)
1천만원이하	392,524	344,845	44,288	3,196	196
1.2천만원이하	26,510	23,290	2,991	216	13
3천만원이하	124,572	109,440	14,055	1,014	62
4천만원이하	32,425	28,486	3,658	264	16
4.6천만원이하	14,287	12,552	1,612	116	7
6천만원이하	23,689	20,812	2,673	193	12
7천만원이하	11,398	10,013	1,286	93	6
8천만원이하	8,498	7,466	959	69	4
8.8천만원이하	5,543	4,870	625	45	3
1억이하	6,590	5,790	744	54	3
2억이하	22,178	19,484	2,502	181	11
3억이하	5,183	4,553	585	42	3
5억이하	2,848	2,502	321	23	1
10억이하	1,317	1,157	149	11	1
10억초과	566	497	64	5	0
합 계	678,128	595,757	76,512	5,521	338

주: 1) 가구내 자녀수가 2명 이상일 확률을 100으로 놓고 계산한 가중평균 확률값



나. 다자녀 추가공제 금액 추정

- 다자녀 추가공제금액은 위에서 구한 다자녀 추가공제 신청자 가구수에 자녀수 별 공제금액을 곱해서 산출
- 단, 가구내 자녀수가 5명 이상인 경우에는 공제금액이 특정되어 있지 않으므로 본 추정에서 제외하기로 함
 - 가구내 자녀수가 5명 이상인 가구는 전체 신고가구수에서 차지하는 비중이 매우 낮으며(0.05%), 그 중 절반이상이 과표 1천만원 이하 구간에 분포되어 있어 세수감소효과는 크지 않을 것으로 판단됨

【표 2】 과표구간별 다자녀 추가공제 금액(신고분)

(단위: 백만원)

과 표	공제금액 (합계) (z = f + g + h)	자녀수		
		2명	3명	4명
		(f = b × 2백만원)	(g = c × 3백만원)	(h = d × 4백만원)
1천만원이하	835,336	689,689	132,863	12,784
1.2천만원이하	56,416	46,580	8,973	863
3천만원이하	265,104	218,881	42,166	4,057
4천만원이하	69,004	56,973	10,975	1,056
4.6천만원이하	30,404	25,103	4,836	465
6천만원이하	50,413	41,623	8,018	772
7천만원이하	24,256	20,027	3,858	371
8천만원이하	18,085	14,932	2,876	277
8.8천만원이하	11,796	9,739	1,876	181
1억이하	14,024	11,579	2,231	215
2억이하	47,197	38,968	7,507	722
3억이하	11,030	9,107	1,754	169
5억이하	6,061	5,004	964	93
10억이하	2,803	2,314	446	43
10억초과	1,205	994	192	18
합 계	1,443,135	1,191,513	229,536	22,086

다. 2010~2014년간 과표구간별 실효세율

- 2008년 귀속분 종합소득세 실효세율(결정세액/과세표준)을 기준으로 2009년 세제개편에 따른 세율인하 효과 반영

【표 3】 과표구간별 실효세율(신고분)

(단위: %)

과 표	2008년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
	귀속분	귀속분	귀속분	귀속분	귀속분	귀속분
	(l)	(j = i×T ₁)	(k = i×T ₁)	(l = i×T ₂)	(m = i×T ₂)	(n = i×T ₂)
1천만원이하	6.8	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
1.2천만원이하	6.7	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
3천만원이하	9.7	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6
4천만원이하	12.3	10.9	10.9	10.9	10.9	10.9
4.6천만원이하	13.1	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
6천만원이하	14.4	13.3	13.3	13.3	13.3	13.3
7천만원이하	16.1	14.8	14.8	14.8	14.8	14.8
8천만원이하	17.0	15.7	15.7	15.7	15.7	15.7
8.8천만원이하	17.6	16.3	16.3	16.3	16.3	16.3
1억이하	18.6	18.6	18.6	17.6	17.6	17.6
2억이하	22.3	22.3	22.3	21.0	21.0	21.0
3억이하	26.0	26.0	26.0	24.5	24.5	24.5
5억이하	27.3	27.3	27.3	25.7	25.7	25.7
10억이하	28.4	28.4	28.4	26.8	26.8	26.8
10억초과	28.4	28.4	28.4	26.8	26.8	26.8

주: $T_1 = \frac{6 \sim 35}{8 \sim 35}$, $T_2 = \frac{6 \sim 33}{8 \sim 35}$



라. 신고분 소득세수 감소액

□ 본 법률안 시행에 따른 소득세수 감소액은 개정안 기준 다자녀 추가공제 소득세수 감소액과 현행 다자녀 추가공제 소득세수 감소액과의 차이로 구함

$$\begin{aligned} \circ \text{ 소득세수 감소액} &= [\text{개정안 다자녀 추가공제액} \times \text{'11~'15년간 실효세율}] \\ &\quad - [\text{현행 다자녀 추가공제액(08 귀속분 기준)} \\ &\quad \times \text{'11~'15년간 실효세율}] \end{aligned}$$

□ 현행 다자녀 추가공제에 따른 소득세수 감소액

(단위: 백만원)

과세표준	현행 공제액 (08귀속분) (o)	소득세수(현행)				
		2011	2012	2013	2014	2015
		(p = o × j)	(q = o × k)	(r = o × l)	(s = o × m)	(t = o × n)
1천만원이하	263,722	13,422	13,422	13,422	13,422	13,422
1.2천만원이하	17,139	867	867	867	867	867
3천만원이하	81,238	6,966	6,966	6,966	6,966	6,966
4천만원이하	21,298	2,321	2,321	2,321	2,321	2,321
4.6천만원이하	9,508	1,095	1,095	1,095	1,095	1,095
6천만원이하	15,710	2,095	2,095	2,095	2,095	2,095
7천만원이하	7,620	1,131	1,131	1,131	1,131	1,131
8천만원이하	5,715	897	897	897	897	897
8.8천만원이하	3,766	612	612	612	612	612
1억이하	4,511	841	841	793	793	793
2억이하	15,463	3,450	3,450	3,252	3,252	3,252
3억이하	3,688	958	958	904	904	904
5억이하	2,051	560	560	528	528	528
10억이하	981	279	279	263	263	263
10억초과	433	123	123	116	116	116
합 계	452,843	35,618	35,618	35,263	35,263	35,263

□ 개정안 기준 다자녀 추가공제에 따른 소득세수 감소액

(단위: 백만원)

과세표준	개정안 공제액 (z)	소득세수(개정안)				
		2011	2012	2013	2014	2015
		(u = z × j)	(v = z × k)	(w = z × l)	(x = z × m)	(y = z × n)
1천만원이하	835,336	42,514	42,514	42,514	42,514	42,514
1.2천만원이하	56,416	2,855	2,855	2,855	2,855	2,855
3천만원이하	265,104	22,731	22,731	22,731	22,731	22,731
4천만원이하	69,004	7,519	7,519	7,519	7,519	7,519
4.6천만원이하	30,404	3,502	3,502	3,502	3,502	3,502
6천만원이하	50,413	6,723	6,723	6,723	6,723	6,723
7천만원이하	24,256	3,599	3,599	3,599	3,599	3,599
8천만원이하	18,085	2,840	2,840	2,840	2,840	2,840
8.8천만원이하	11,796	1,917	1,917	1,917	1,917	1,917
1억이하	14,024	2,615	2,615	2,466	2,466	2,466
2억이하	47,197	10,529	10,529	9,927	9,927	9,927
3억이하	11,030	2,866	2,866	2,702	2,702	2,702
5억이하	6,061	1,654	1,654	1,560	1,560	1,560
10억이하	2,803	797	797	752	752	752
10억초과	1,205	342	342	323	323	323
합 계	1,443,135	113,006	113,006	111,932	111,932	111,932



□ 본 법률 시행에 따른 소득세수 감소액

(단위: 백만원)

과세표준	2011	2012	2013	2014	2015
	(u - p)	(v - q)	(w - r)	(x - s)	(y - t)
1천만원이하	29,092	29,092	29,092	29,092	29,092
1.2천만원이하	1,988	1,988	1,988	1,988	1,988
3천만원이하	15,766	15,766	15,766	15,766	15,766
4천만원이하	5,198	5,198	5,198	5,198	5,198
4.6천만원이하	2,407	2,407	2,407	2,407	2,407
6천만원이하	4,628	4,628	4,628	4,628	4,628
7천만원이하	2,469	2,469	2,469	2,469	2,469
8천만원이하	1,942	1,942	1,942	1,942	1,942
8.8천만원이하	1,305	1,305	1,305	1,305	1,305
1억이하	1,774	1,774	1,673	1,673	1,673
2억이하	7,079	7,079	6,675	6,675	6,675
3억이하	1,908	1,908	1,799	1,799	1,799
5억이하	1,094	1,094	1,032	1,032	1,032
10억이하	518	518	489	489	489
10억초과	219	219	207	207	207
합 계	77,389	77,389	76,669	76,669	76,669

4. 원천분 소득세 감소액 추정

가. 과표구간별 다자녀 추가공제 대상 가구수 추정

■ [표 4] 과표구간별 다자녀 추가공제 대상가구수(원천분) ■

(단위: 건)

과 표	공제가구수 (합계)	자녀수			
		2명	3명	4명	5명
	(100.00) ¹⁾	(87.85) ¹⁾	(11.28) ¹⁾	(0.81) ¹⁾	(0.05) ¹⁾
	(a=b+c+d+e)	(b=a × 87.85%)	(c=a × 11.28%)	(d=a × 0.81%)	(e=a × 0.05%)
1천만원이하	633,038	556,144	71,425	5,154	316
1.2천만원이하	112,734	99,040	12,720	918	56
3천만원이하	637,990	560,494	71,983	5,195	318
4천만원이하	164,134	144,197	18,519	1,336	82
4.6천만원이하	63,842	56,087	7,203	520	32
6천만원이하	81,670	71,750	9,215	665	41
7천만원이하	28,245	24,814	3,187	230	14
8천만원이하	15,442	13,566	1,742	126	8
8.8천만원이하	7,335	6,444	828	60	4
1억이하	7,027	6,173	793	57	4
2억이하	14,893	13,084	1,680	121	7
3억이하	2,387	2,097	269	19	1
5억이하	1,222	1,074	138	10	1
10억이하	636	559	72	5	0
10억초과	196	172	22	2	0
합 계	1,770,791	1,555,695	199,795	14,418	883

주: 1) 가구내 자녀수가 2명 이상일 확률을 100으로 놓고 계산한 가중평균 확률값



나. 다자녀 추가공제 금액 추정

【표 5】과표구간별 다자녀 추가공제 금액(원천분)

(단위: 백만원)

과 표	공제금액 (합계)	자녀수		
		2명	3명	4명
	($z = f + g + h$)	($f = b \times 10$ 백만원)	($g = c \times 30$ 백만원)	($h = d \times 50$ 백만원)
1천만원이하	1,347,178	1,112,287	214,274	20,617
1.2천만원이하	239,911	198,081	38,159	3,672
3천만원이하	1,357,717	1,120,988	215,950	20,779
4천만원이하	349,296	288,394	55,557	5,346
4.6천만원이하	135,863	112,174	21,610	2,079
6천만원이하	173,803	143,499	27,644	2,660
7천만원이하	60,109	49,628	9,560	920
8천만원이하	32,862	27,133	5,227	503
8.8천만원이하	15,610	12,888	2,483	239
1억이하	14,954	12,347	2,379	229
2억이하	31,694	26,168	5,041	485
3억이하	5,080	4,194	808	78
5억이하	2,601	2,147	414	40
10억이하	1,353	1,117	215	21
10억초과	417	344	66	6
합 계	3,768,448	3,111,390	599,385	57,673

다. 2010~2014년간 과표구간별 실효세율

【표 6】 과표구간별 실효세율(원천분)

(단위: %)

과 표	2008년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
	귀속분	귀속분	귀속분	귀속분	귀속분	귀속분
	(f)	(g = f × T ₁)	(h = f × T ₁)	(i = f × T ₂)	(j = f × T ₂)	(k = f × T ₂)
1천만원이하	3.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
1.2천만원이하	4.4	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
3천만원이하	8.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7
4천만원이하	12.4	10.9	10.9	10.9	10.9	10.9
4.6천만원이하	13.3	11.7	11.7	11.7	11.7	11.7
6천만원이하	14.9	13.8	13.8	13.8	13.8	13.8
7천만원이하	17.0	15.7	15.7	15.7	15.7	15.7
8천만원이하	18.1	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7
8.8천만원이하	18.9	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5
1억이하	20.1	20.1	20.1	18.9	18.9	18.9
2억이하	24.2	24.2	24.2	22.8	22.8	22.8
3억이하	28.9	28.9	28.9	27.2	27.2	27.2
5억이하	29.9	29.9	29.9	28.2	28.2	28.2
10억이하	30.6	30.6	30.6	28.8	28.8	28.8
10억초과	32.3	32.3	32.3	30.5	30.5	30.5

주: $T_1 = \frac{6 \sim 35}{8 \sim 35}$, $T_2 = \frac{6 \sim 33}{8 \sim 35}$



라. 원천분 소득세수 감소액

【표 7】 과표구간별 소득세수 감소액(원천분)

(단위: 백만원)

과세표준	2011	2012	2013	2014	2015
1천만원이하	27,019	27,019	27,019	27,019	27,019
1.2천만원이하	5,633	5,633	5,633	5,633	5,633
3천만원이하	73,948	73,948	73,948	73,948	73,948
4천만원이하	27,187	27,187	27,187	27,187	27,187
4.6천만원이하	11,375	11,375	11,375	11,375	11,375
6천만원이하	17,145	17,145	17,145	17,145	17,145
7천만원이하	6,764	6,764	6,764	6,764	6,764
8천만원이하	3,941	3,941	3,941	3,941	3,941
8.8천만원이하	1,948	1,948	1,948	1,948	1,948
1억이하	2,142	2,142	2,019	2,019	2,019
2억이하	5,414	5,414	5,105	5,105	5,105
3억이하	1,033	1,033	974	974	974
5억이하	548	548	516	516	516
10억이하	282	282	266	266	266
10억초과	90	90	85	85	85
합 계	184,469	184,469	183,925	183,925	183,925

5. 결과종합

- 본 법률안에 따른 소득세법 개정시 소득세수 감소액(신고분+원천분)은 연간 2,611억원, 향후 5년간 누적 소득세 감소액은 1조 3,055억원에 달할 것으로 전망

■ [표 8] 2011~2015년간 소득세수 감소액 ■

(단위: 백만원)

2011	2012	2013	2014	2015	누적	연평균
261,857	261,857	260,594	260,594	260,594	1,305,498	261,100

교육비 공제 한도액 인상

1. 재정수반요인

- 소득세법상 교육비 공제한도액을 상향조정함에 따라 소득세수의 감소가 예상됨

■ [표 1] 교육비 공제한도액 ■

	현행	개정안
○ 대학생	900만원	1,200만원
○ 취학전아동 및 초·중·고등학생	300만원	500만원

2. 1인당 교육비 공제액 추정

- 교육비 공제한도에 대한 세법개정이 없었던 2006~2008년간 1인당 교육비 공제액은 2.9백만원 수준에서 유지
- 2008년 말 세법개정으로 공제한도가 상향조정됨에 따라 2009년 인당 교육비 공제액은 3.4백만원으로 그 이전 4년 평균액(2.9백만원)에 비해 16.7% 상승
 - 대학생 700만원, 취학전아동 및 초·중·고등학생 200만원
⇒ 대학생 900만원, 취학전아동 및 초·중·고등학생 300만원

■ [표 2] 교육비 공제 현황 ■

(단위: 명, 백만원)

	인 원	금 액	1인당금액
2005	1,782,920	5,042,383	2.8
2006	1,882,904	5,463,793	2.9
2007	1,992,175	5,971,419	3.0
2008	2,475,217	7,253,728	2.9
2009	2,418,132	8,225,085	3.4

자료: 국세청, 『2010 국세통계연보』

- 본 법률안에 따른 소득세법 개정으로 공제한도가 상향조정될 경우, 1인당 교육비 공제액 상승률은 20.9%로 추정됨
 - $20.9\% = 16.7\%$ (2008년말 세법개정에 따른 인당 교육비공제 상승률) $\times 1.25\text{배}^*$
 - 본 법률안에 따른 교육비 공제한도 확대수준은 2008년말 세법개정 수준의 1.25배 수준(아래 표 참조)

2008년말 세제개편	본 법률안
700만원 → 900만원 (28.6%)	900만원 → 1200만원 (33.3%)
200만원 → 300만원 (50.0%)	300만원 → 500만원 (66.7%)

- 이에 따라 1인당 교육비 공제액은 현행 3.4백만원에서 4.1백만원 (3.4백만원 \times 1.209)으로 증가할 것으로 추정됨



3. 향후 5년간 교육비 공제 인원수 추정

- 교육비 공제 인원수는 인원수 조정에 대한 세법개정이 없었던 2005~2007년간 연평균 증가율 5.7%가 향후에도 지속된다고 가정

【표 3】 교육비 공제 인원수 추정

(단위: 명)

2009 실적	2012 전망	2013 전망	2014 전망	2015 전망	2016 전망	연평균 증가율
2,418,132	2,856,100	3,019,057	3,191,311	3,373,393	3,565,863	5.7%

4. 세수 감소액 추정

- 세수 감소액은 1인당 공제확대액에 인원수 추정액을 곱하여 총 공제확대액을 산출하고, 여기에 근로소득세 평균 실효세율을 적용하여 추정
- 본 법률안에 따른 세법개정시 2012~2016년간 연평균 228,225백만원의 세수감소가 발생할 것으로 추정됨

【표 4】 세수 감소액 추정

(단위: 명, 백만원)

		2012	2013	2014	2015	2016	연평균
인원수(A)		2,856,100	3,019,057	3,191,311	3,373,393	3,565,863	3,201,145
1인당 공제액	현행(B)	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
	개정안(C)	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
공제확대액 (D = (C-B) × A)		2,028,881	2,144,640	2,267,004	2,396,349	2,533,074	2,273,989
평균 실효세율 (T)		10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0
세수 감소액 (D × T)		203,625	215,243	227,523	240,505	254,227	228,225

소기업·소상공인 공제 한도 확대

1. 재정수반요인

- 소기업·소상공인공제에 가입자가 납부하는 공제부금의 소득공제를 확대하는 경우 소득세수의 감소가 예상됨
 - 일부개정(안)의 주요 내용은 소기업·소상공인공제 가입자가 납부하는 공제부금의 소득공제 한도를 현행 300만원에서 840만원으로 확대

2. 소기업·소상공인 공제제도 현황

- 소기업·소상공인 공제제도(소위 노란우산공제)가 2007년 도입되어 시행
 - 가입자 수(누계)는 2007년 4,014명에서 2008년 14,423명, 2009년 34,273명 그리고 2010년 현재 67,379명으로 매년 큰 폭의 증가세를 기록
 - 납부액(누계)은 가입자 수의 급증에 힘입어 2007년 29.9억원에서 2008년 388.8억원, 2009년 1,276.0억원 그리고 2010년 현재 3,074.3억원으로 급증
 - 1인당 연간 납입액은 2010년 현재 266.9만원으로 공제한도 300만원의 89.0%의 수준을 보이고 있음

【표 1】 소기업·소상공인 공제부금 현황

(단위: 명, 백만원)

구 분		2007	2008	2009	2010
가입자수	연 간	4,014	10,409	19,850	33,106
	누 계	4,014	14,423	34,273	67,379
납입액	연 간	2,991	35,887	88,721	179,831
	누 계	2,991	38,878	127,599	307,430

자료: 중소기업중앙회

3. 비용추계

- 현행 제도 하에서 소기업·소상공인 공제제도의 가입자와 이에 따른 납입액을 2016년까지 전망
 - 가입자 수(누계)는 지금까지의 급증세에서 둔화되어 2011~2016년 기간 중 연평균 11.5% 증가할 것으로 예상하여 2011년 104,292명에서 2016년 363,179명으로 증가
 - 이는 동 제도를 우리보다 먼저 도입한 일본의 경우 5년차부터 가입자 증가율이 둔화되어 9년차까지 연평균 11.5% 증가율을 보였는데 이를 우리의 경우에 적용한 것임
 - 납부액(누계)은 현재 1인당 연간 납부액 266.9만원이 유지된다고 가정하고 이를 가입자 수에 곱하여 구하였으며 2011년 5,857.9억원에서 2016년 3조 9,008억원으로 증가 예상

■ [표 2] 소기업·소상공인 공제부금 전망(공제한도 확대 이전)

(단위: 명, 백만원)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016
가입자수	신 규	36,913	41,158	45,891	51,169	57,053	63,614
	누 계	104,292	145,450	191,342	242,511	299,564	363,179
납입액	연 간	278,356	388,207	510,691	647,261	799,536	969,323
	누 계	585,785	973,993	1,484,684	2,131,945	2,931,481	3,900,804

□ 공제금 한도 확대하기 이전과 이후의 소득세 감소액을 추계

- 공제액 한도대비 일인당 납입액 비율은 89.0%로 일정하며, 종합소득세 실효세율(결정세액/과세표준)은 2012년 이후 17.04%로 하락하여 유지된다고 가정함
- 공제한도가 현행 수준을 유지하는 경우 연간납입액(A)에 종합소득세 실효세율 17.04%를 곱하여 소득세 감소액(B)을 구하면 2011년 490억원, 2012년 662억원에서 2016년 1,652억원으로 나타남
- 공제한도가 840만원으로 확대되어 일인당 연간 납부액이 266.9만원에서 한도의 89.0%인 747.6만원으로 2년에 걸쳐 늘어나며, 이에 가입자 수를 곱하여 총 연간납입액(C)을 구하고 이에 종합소득세 실효세율을 곱하여 소득세 감소액(D)을 구하면 2011년 490.2억원은 동일하고 2012년 764억원에서 2016년 4,627억원으로 나타남
- 최종적으로 공제한도 확대에 따른 소득세 감소규모는 공제전후의 소득세 감소액 차이(D-B)로 구하여지며, 이는 2012년 764억원에서 2016년 2,975억원으로 나타남

【표 3】 소기업·소상공인 공제부금 전망

(단위: 명, 백만원)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016
한도 확대 이전	납부액(A)	278,356	388,207	510,691	647,261	799,536	969,323
	소득세 감소액(B)	49,018	66,150	87,022	110,293	136,241	165,173
한도 확대 이후	납부액(C)	278,356	836,721	1,430,471	1,813,010	2,239,541	2,715,123
	소득세 감소액(D)	49,018	142,577	243,752	308,937	381,618	462,657
최종 소득세 감소액(D-B)		0	76,427	156,731	198,643	245,377	297,484

- 소기업·소상공인공제에 대하여 가입자가 납부하는 공제부금의 소득공제 한도를 300만원에서 840만원으로 확대하는 경우 2012~2016년 기간 중 5년 간 소득세가 총 9,747억원 감소하는 것으로 추계됨

【표 4】 소기업·소상공인공제 소득공제 한도 확대시 소득세액 감면추계

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
세액감면액	76,427	156,730	198,643	245,377	297,484	974,662

II 법인세법

법인세 과표구간 및 세율 변경

1. 재정수반요인

- 법인세법을 개정하여 중간과표 구간을 신설하고 세율을 인하하며, 초과구간은 세율을 현수준으로 유지하는 경우 현행법대비 법인세수의 증가가 예상됨
 - 과세표준 2억원 초과 ~ 50억원 이하 중간구간에 대하여 세율을 100분의 20으로 적용하고, 과표 50억원 초과구간에 대하여 세율을 100분의 22로 적용(안 제55조 제1항)

2. 비용추계의 전제

- 2012년부터 과세표준 중간구간에 대한 세율을 20%, 초과구간의 세율을 22%로 각각 적용하는 데 과세표준 중간구간을 여러 경우로 나누어 세수 변화를 추계
 - 경우1은 현행법대로 과세표준 2억원 초과와 세율을 현재 22%에서 20%로 인하
 - 경우2는 과세표준 2억원 초과~50억원 이하 구간의 세율을 20%, 50억원 초과구간의 세율은 22% 적용



- 경우3은 과세표준 2억원 초과~100억원 이하 구간의 세율을 20%, 100억원 초과구간의 세율을 22% 적용
 - 경우4는 과세표준 2억원 초과~200억원 이하 구간의 세율을 20%, 200억원 초과구간의 세율을 22% 적용
 - 경우5는 과세표준 2억원 초과~500억원 이하 구간의 세율을 20%, 500억원 초과구간의 세율을 22% 적용
- ※ 국제통계연보에서 법인세 과세표준 구간 구분에서 300억원과 400억원이 존재하지 않아서 이 경우에 대한 세수추계는 곤란함

【표 1】 개정안에 따른 법인세율의 변화

(단위: %)

과세표준	경우1 (현행)	경우2	경우3	경우4	경우5
2억 이하	10	10	10	10	10
2억초과~50억 이하	20	20	20	20	20
50억초과~100억 이하		22			
100억초과~200억 이하			22	22	
200억초과~500억 이하		22			22
500억원 초과		22	22		

- 법인세 과세표준을 회귀분석을 이용하여 전망하면 2010년 6.5%, 2011년 7.2%, 2012년 4.7%, 2013년 4.0%, 2014년 5.0%, 2015년 6.7% 증가하는 것으로 추계됨
- 과세표준은 1983~2009년 기간을 대상으로 경상GDP, 원/달러환율 그리고 회사채수익률을 설명변수로 하여 회귀분석하고 이를 토대로 전망하였음

- 경상GDP, 환율과 금리 예상치는 국회예산정책처 중기전망치(2011. 10)를 사용

【표 2】 2009년 귀속 법인세 과세표준과 총부담세액

(단위: 십억원, %)

	과세표준	총부담세액	실효세율
합 계	178,630.7	29,581.4	16.6
2억 이하	9,839.0	944.2	9.6
2억초과~50억 이하	34,777.91	4,941.1	14.2
50억 초과~100억 이하	9,384.1	1,604.3	17.1
100억 초과~200억이하	10,028.1	1,810.7	18.1
200억초과~500억 이하	14,063.7	2,614.9	18.6
500억 초과~1000억이하	11,632.4	2,144.4	18.4
1000억 초과	88,905.7	15,521.8	17.5

주: 실효세율은 '총부담세액/과세표준'으로 구하였음

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2010

- 각 과세표준 구간별 실효세율을 구하고, 명목세율 변화에 따른 실효세율 변화는 과거 명목세율 인하에 따른 실효세율 인하 정도를 반영하였음
 - 각 과세표준 규모별 실효세율은 총부담세액/과세표준의 비율로 구하였음
 - 법인세율은 지난 2002년 1%p, 2004년 2%p 그리고 2009년 3%p 인하한바 있는데 이때 실효세율은 명목세율 1%p 인하에 대하여 평균 0.97%p 하락하였음
- 추계는 징수년도 기준으로 실시하지만 실제 세수발생 효과는 중간예납 분과 신고분 등 2년에 걸쳐서 발생하므로 최종적으로 이를 구분하여 세수발생시점 기준으로 계산하였음



3. 비용추계 결과

- 각 과세표준별 전망치에 각 경우별 실효세율을 곱하여 결정세액을 계산하였음
 - 예정된 감세를 유지하는 경우1에서 법인세 결정세액은 2012년 33.7조원에서 2015년 34.4조원으로 추계
 - 과세표준 신설 중간구간을 2억~50억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우2에서 결정세액은 2012년 33.7조원에서 2015년 37.6조원으로 추계됨
 - 신설 중간구간을 2억~100억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우3에서 결정세액은 2012년 33.7조원에서 2015년 37.4조원으로 추계됨
 - 신설 중간구간을 2억~200억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우4에서 결정세액은 2012년 33.7조원에서 2015년 37.1조원으로 추계됨
 - 신설 중간구간을 2억~500억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우5에서 결정세액은 2012년 33.7조원에서 2015년 36.8조원으로 추계됨

■ [표 3] 분석대상 경우별 결정세액 전망(징수연도 기준)

(단위: 십억원)

징수연도	경우1	경우2	경우3	경우4	경우5
2012	33,675	33,675	33,675	33,675	33,675
2013	31,343	34,451	34,223	34,001	33,674
2014	32,597	35,829	35,602	35,361	35,021
2015	34,227	37,620	37,383	37,129	36,773

주: 경우1은 2억초과 20%(현행 세제상), 경우2는 2억~50억원만 20%, 경우3은 2~100억만 20%, 경우4는 2억~200원만 20%, 경우5는 2~500억만 20%로 인하하는 것임

- 2012년 법인세 중간구간을 신설하는 경우 법인세 결정세액 변화를 추계
 - 과세표준 신설 중간구간을 2억~50억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우2-경우1) 결정세액 변화는 2013년 3.1조원에서 2015년 3.4조원으로 추계됨
 - 신설 중간구간을 2억~100억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우3-경우1) 결정세액 변화는 2013년 2.9조원에서 2015년 3.2조원으로 추계됨
 - 신설 중간구간을 2억~200억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우4-경우1) 결정세액 변화는 2012년 2.7조원에서 2015년 3.1조원으로 추계됨
 - 신설 중간구간을 2억~500억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우5-경우1) 결정세액 변화는 2012년 2.3조원에서 2015년 2.5조원으로 추계됨

■ [표 4] 중간구간 신설의 결정세수변화효과(징수연도 기준) ■

(단위: 십억원)

징수연도	2~50억원 (경우2-경우1)	2~100억 (경우3-경우1)	2~200억 (경우4-경우1)	2~500억원 (경우5-경우1)
2013	3,108	2,890	2,658	2,331
2014	3,232	3,006	2,764	2,425
2015	3,394	3,156	2,902	2,546

- 법인세 중간구간을 신설하는 경우 법인세 결정세액 변화를 실제 세수발생 기준으로 전환하여 계산(징수연도 세수액을 중간예납과 자납고지분으로 구분함에 따라 2년에 걸쳐 세수가 발생하게 됨)

- 과표 신설 중간구간을 2억~50억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우2-경우1) 결정세액 변화는 2012년 1,35조원에서 2015년 3.49조원으로 추계됨
- 신설 중간구간을 2억~100억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우3-경우1) 결정세액 변화는 2012년 1.25조원에서 2015년 3.25조원으로 추계됨
- 신설 중간구간을 2억~200억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우4-경우1) 결정세액 변화는 2012년 1.15조원에서 2015년 2.99조원으로 추계됨
- 신설 중간구간을 2억~500억원으로 정하고 이에 대한 세율만 20% 인하하는 경우(경우5-경우1) 결정세액 변화는 2012년 1.01조원에서 2015년 2.62조원으로 추계됨

【표 5】 중간구간 신설의 결정세수변화효과(세수발생연도 기준)

(단위: 십억원)

중간구간	2~50억원 (경우2-경우1)	2~100억 (경우3-경우1)	2~200억 (경우4-경우1)	2~500억원 (경우5-경우1)
2012	1,349	1,254	1,153	1,012
2013	3,162	2,940	2,704	2,372
2014	3,302	3,070	2,824	2,477
2015	3,492	3,248	2,987	2,620
합 계	11,305	10,512	9,668	8,481

- 2012년 이후 과세표준 중간구간을 신설하고 이의 세율을 20%, 초과구간 세율을 22%로 각각 적용하는 경우 중간구간 규모에 따라 법인세는 세수 발생 기준으로 2012~2015년 기간 중 8.48조원~11.31조원 증가하는 것으로 추정됨

Ⅲ 부가가치세법

고속버스·택시에 대한 부가가치세 면세 및 확대

1. 재정수반요인

- 고속버스에 대한 부가가치세를 면세하고 택시에 대한 부가가치세 감면 제도를 확대 및 연장 시행함에 따라 부가가치세수의 감소가 예상됨
 - 현재 개인택시사업자는 대부분 부가가치세 간이과세대상자로서 부가가치세 신고 및 납부를 실질적으로 하지 않고 있어 동 개정안으로 인한 부가세 부담의 변동이 없음
 - 이에 회사택시분에 대하여만 부가가치세 감면제도 확대 및 연장시행의 효과를 분석함

2. 비용추계의 전제

- 고속버스의 등록대수는 2011년 현재 2,627대로 이는 전국고속버스운송사업조합에 소속된 8개 업체와 속해있지 않은 15개 업체의 고속버스 등록대수를 합한 것임
 - 전국고속버스운송사업조합에 소속된 차량의 경우 2006년 2,044대, 2007년 2,042대, 2008년 2,014대, 2009년 2,001대, 2010년 1,947대로 연평균 1.2%씩 감소하고 있고, 2011년 7월 현재 1,913대임

■ [표 1] 전국고속버스운송사업조합 소속 고속버스 등록대수 현황 ■

(단위: 대)

	2006	2007	2008	2009	2010	연평균증가율
조합소속	2,044	2,042	2,014	2,001	1,947	-1.2%

자료: 전국고속버스운송사업조합

- 2011년 현재 전국고속버스운송사업조합에 속해있지 않은 15개 업체의 고속버스 등록차량은 모두 714대임
- 2012~2016년의 고속버스 등록대수는 2012년 2,595대, 2013년 2,564대, 2014년 2,533대, 2015년 2,502대, 2016년 2,472대로 전망됨
- 2011년 현재 총 대수인 2,627대를 전국고속버스운송사업조합 소속 등록대수의 연평균 증가율 -1.2%로 연장하여 전망하였음

■ [표 2] 2012~2016 전국 고속버스 등록대수 전망 ■

(단위: 대)

2012	2013	2014	2015	2016
2,595	2,564	2,533	2,502	2,472

- 부가가치세는 영업수익에 대하여 붙는 세금으로, 고속버스 1대당 1일평균 수익은 2005년 336,232원, 2006년 371,102원, 2007년 410,615원, 2008년 425,255원, 2009년 435,601원, 2010년 434,968원임
- 수입금액에 부가가치율을 적용하면 영업수익이 산출됨
- 고속버스의 연도별 대당 1일 평균 수입은 2005년 596,156원, 2006년 685,829원, 2007년 731,803원, 2008년 782,006원, 2009년 779,669원, 2010년 810,600원임

- 한국은행 기업경영분석에 의하면 육상 여객 운송업의 부가가치율은 2005년 56.4%, 2006년 54.11%, 2007년 56.11%, 2008년 54.38%, 2009년 55.87%, 2010년 53.66%임

【표 3】 고속버스 대당 1일 영업수익

(단위: 원, %)

연 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
대당수입(1일)	596,156	685,829	731,803	782,006	779,669	810,600
부가가치율	56.4	54.11	56.11	54.38	55.87	53.66
대당영업수익(1일)	336,232	371,102	410,615	425,255	435,601	434,968

자료: 전국고속버스운송사업조합, 한국은행 기업경영분석

- 고속버스의 대당 1일 영업수익을 전망하면, 2011년 457,953원, 2012년 482,153원, 2013년 507,631원, 2014년 534,456원, 2015년 562,698원, 2016년 592,433원임
- 2005~2010년의 1일 영업수익의 연평균 증가율인 5.3%로 연장하였음

【표 4】 고속버스 대당 영업수익 전망

(단위: 원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1일	457,953	482,153	507,631	534,456	562,698	592,433
1년	167,152,848	175,985,720	185,285,340	195,076,398	205,384,837	216,238,005

- 일반택시의 등록대수는 2006년 89,086대, 2007년 88,591대, 2008년 87,508대, 2009년 87,632대, 2010년 87,047대로 연평균 0.6%씩 감소하고 있음

【표 5】 일반택시 등록대수 현황

(단위: 대)

2006	2007	2008	2009	2010	연평균증가율
89,086	88,591	87,508	87,632	87,047	-0.6%

자료: 전국택시운송사업조합연합회

- 2011~2016년 일반택시 등록대수는 2011년 86,525대, 2012년 86,006대, 2013년 85,490대, 2014년 84,977대, 2015년 84,467대, 2016년 83,960대로 전망됨
 - 2006~2010년의 연평균증가율 -0.6%로 연장하였음

【표 6】 2011~2016년 일반택시 등록대수 전망

(단위: 대)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
86,525	86,006	85,490	84,977	84,467	83,960

- 일반택시의 경우 조세특례제한법 제106조의7(일반택시운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감)에 의거 부가가치세 납부세액의 100분의 50을 1995.7.1~2008.12.31(5차)까지 감면해주었고, 100분의 90(1차)을 2009.1.1~2011.12.31까지 감면해주고 있음
 - 부가가치세 경감 규모는 2009년 1,299억원, 2010년 1,590억원이고, 2011년 1,704억원으로 추정됨

【표 7】 일반택시 사업자의 부가가치세 경감 규모

(단위: 억원)

연 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지출규모(억원)	759	767	782	719	1,299	1,590	1,704

자료: 전국택시운송사업조합연합회

3. 비용추계

- 2012~2016년의 고속버스 1대당 영업수익은 2012년, 17,599만원, 2013년 18,529만원 2014년 19,508만원, 2015년 20,538만원, 2016년 21,624만원으로 추정됨
- 고속버스의 부가가치세는 수익금의 10%이므로, 고속버스 1대당 부과되는 부가가치세는 2012년 1,760만원, 2013년 1,853만원, 2014년 1,951만원, 2015년 2,054만원, 2016년 2,162만원임

■ [표 8] 2012~2016년 고속버스의 1대당 연간 영업수익과 부가가치세 ■

(단위: 만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
영업수익	17,599	18,529	19,508	20,538	21,624
부가가치세	1,760	1,853	1,951	2,054	2,162

- 대당 부가가치세액에 연도별 고속버스 총 등록대수를 곱하여 산출된 연도별 부과되는 부가가치세는 2012년 457억원, 2013년 475억원, 2014년 494억원, 2015년 514억원, 2016년 535억원으로 5년간 총 2,474억원으로 추정됨

■ [표 9] 2012~2016년 고속버스 부가가치세 추정액 ■

(단위: 억원)

2012	2013	2014	2015	2016	합 계
457	475	494	514	535	2,474

- 택시에 대한 부가가치세의 경우 100분의 90을 경감해주던 2009~2011년의 실적, 추정치를 이용하여 총 부가가치세액을 추정해보면, 2009년 1,443억원 2010년 1,767억원, 2011년 1,893억원임

- 1대당 부가가치세 납부액은 2009년 1,647,039원, 2010년 2,029,555원, 2011년 2,188,199원으로 추정됨

【표 10】 2009~2011년의 택시에 대한 총 부가가치세액과 1대당 부가가치세액

(단위: 억원, 원)

	2009	2010	2011
부가가치세액(억원)	1,443	1,767	1,893
1대당 부가가치세액(원)	1,647,039	2,029,555	2,188,199

- 2012~2016년 택시 1대당 부가가치세 납부액은 2012년 2,522,193원, 2013년 2,907,166원, 2014년 3,350,899원 2015년 3,862,361원 2016년 4,451,889원으로 추정됨
- 2009~2011년의 1대당 부가가치세액을 연평균 증가율 15.3%로 연장하였음

【표 11】 2012~2016년 택시 1대당 부가가치세 추정액

(단위: 원)

2012	2013	2014	2015	2016
2,522,193	2,907,166	3,350,899	3,862,361	4,451,889

- 2012~2016년의 택시에 대한 부가가치세액은 2012년 2,169억원, 2013년 2,485억원, 2014년 2,847억원, 2015년 3,262억원, 2016년 3,738억원으로 5년간 총 1조 4,502억원으로 추계됨

【표 12】 2012~2016년 택시의 총 부가가치세 추정액

(단위: 억원)

2012	2013	2014	2015	2016	합 계
2,169	2,485	2,847	3,262	3,738	14,502

4. 비용추계 결과

- 2012~2016년의 고속버스와 택시에 대한 부가가치세 면세 및 확대에 의한 부가가치세수 감소액은 2012년 2,626억원, 2013년 2,960억원, 2014년 3,342억원 2015년 3,776억원, 2016년 4,272억원으로 5년간 총 1조 6,977억원으로 추계됨

■ [표 13] 2012~2016년 고속버스와 택시의 부가가치세수 감소액 ■

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
고속버스	457	475	494	514	535	2,474
택 시	2,169	2,485	2,847	3,262	3,738	14,502
합 계	2,626	2,960	3,342	3,776	4,272	16,977

간이과세자 및 납부면제 기준금액 인상

1. 재정수반요인

- 간이과세 기준 금액을 현행 연간 공급대가(부가가치세 포함 매출액) 4,800만원에서 1억원으로, 부가가치세 납부 면제점을 연간 매출액 2,400만원에서 4,800만원으로 상향조정할 경우 부가가치세의 감소가 예상됨

2. 비용추계의 가정

(1) 일반과세자 → 간이과세자인 경우의 세수감소분

- (해당 인원) 과세표준 4,800만원 이상 1억원에 해당하는 일반과세자 51만 명 전원이 간이과세자로 전환된다고 볼 수 없는데, 이는 공급대가가 간이과세 기준을 충족하더라도 일반과세를 유지하는 경우가 있기 때문임
 - 첫째, 간이과세에서 제외되는 업종 및 지역(광업·제조업·도매업·부동산매매업, 개별소비세과 과세되는 과세유흥장소, 변호사 등 전문인적용역, 국세청장이 정하는 기준지역은 간이과세에서 제외)
 - 둘째, 간이과세가 적용되지 아니하는 다른 사업장을 보유하고 있는 사업자
 - 셋째, 영세율 적용이 가능하여 부가가치세 환급이 가능한 경우: 수출하는 재화, 국외에서 제공하는 용역, 선박·항공기의 외국항행용역, 기타 외화획득사업, 비료·농약·농기계 등 농·축산·임업용 기자재, 외국인관광객 및 외국사업자 등에 공급하는 재화·용역

- 간이과세 기준 금액 상향 조정 시 발생 가능한 세수감소분 추계를 위해서는 해당구간의 일반과세자가 간이과세자로 전환되는 비율을 파악하는 것이 중요한데, 이를 파악하는 것은 어려움
 - 일반과세자의 간이과세자로의 전환비율을 파악하기 위해, 제약적인 가정을 통해 단순한 방식을 사용하였음
 - 현재 간이과세 기준인 공급대가 4,800만원 미만에 해당하는 일반과세자와 간이과세자의 전체 대비 비중이 새로운 간이과세 기준에도 동일하게 적용될 것이라고 가정함
 - 공급대가 4,800만원 미만에 해당하는 일반과세자와 간이과세자의 전체 대비 비중은 신고인원수와 납부세액(신고기준) 두 가지 기준으로 추정 가능
 - 일반과세자의 간이과세자로의 전환비율을 신고인원을 통해 구하면 57.9%이나, 납부세액을 기준으로 구할 경우 28.6%로 나타나는데, 이는 일반과세자와 간이과세자의 분포의 차이가 크기 때문임
 - 4,800만원 초과 1억원 미만 일반과세자 중에서도 신고인원 비중을 따를 경우, 57.9%가 간이과세자로 전환 될 수 있음. 이 때, 이들의 납부세액은 아래 납부세액 비중 가정을 따를 경우 원래 일반과세자였을 때 납부세액의 28.6%에 불과할 것

■ [표 1] 공급대가 4,800만원 미만에 해당하는 일반 및 간이과세자의 비중, 2009년 ■

(단위: 명, 백만원, %)

과세표준 (연간 공급대가)	신고인원			납부세액		
	일반과세자	간이과세자	%	일반과세자	간이과세자	%
	(1)	(2)	(3) =2/(1)+(2)	(4)	(5)	(6) =5/(4)+(5)
0이상 4800만원 미만	1,297,956	1,567,156	57.9	134,356	53,783	28.6

주: 간이과세자의 납부세액은 납부 면제자의 존재로 인하여, 신고기준 납부세액(2009년 기준 3,916억원)과 실제 징수액(2009년 기준 777억)이 다르나, 실제 징수액 기준으로는 과표구간별 자료가 없으므로, 간이과세자의 납부세액을 추정해야 함. 이 때 납부면제자의 징수세액은 없는 것으로, 과표 2,400만원 이상의 납세자의 징수세액은 신고금액을 기준으로 추정함

자료: 국세청(2010), 『2010 국세통계연보』



- (세수감소 추정) 간이과세 기준금액 상향조정에 따른 세수 감소 금액은 일반과세자의 간이과세자로의 전환비율에 따라 달라짐
 - 세수감소분은 매출액 1억원 미만의 납세자가 전부 간이과세자로 전환 될 경우, 1조 3,893억원, 신고인원을 기준으로 구한 전환비율 57.9%에 따를 경우 8,048억원, 납부세액을 기준으로 구한 전환비율 28.6%에 따를 경우 3,972억원이 될 것으로 예상

【표 2】 간이과세 기준 금액 확대시 세수감소분: 과표 4,800만원~1억원 구간, 2009년 기준
(단위: 명, 억원, %p)

	방법1 (전환비율 100%)	방법2 (전환비율 57.9%)	방법3 (전환비율 28.6%)
인원	512,945	297,154	38,124
과세분매출 과세표준(A)	354,024	205,090	26,313
매입 과세표준(B)	206,023	119,351	15,313
과세표준(C=A-B)	148,001	85,739	11,000
세수감소분(D=C×9.4%p)	13,893	8,048	3,972

주: 세수감소분을 구할 때 추정세액에 9.4%p를 곱하는 이유는 개정안이 통과되면, 일반과세자의 실효세율(9.7%)이 적용되다가 간이과세자의 실효세율(0.26%)이 적용되기 때문에, 실효세율의 감소분을 곱한 것이다.

(2) 간이과세자 → 면제자인 경우의 세수감소분

- 부가가치세 납부 면제점을 연간 매출액 2,400만원에서 4,800만원으로 상향조정할 경우, 기존에 해당구간의 간이과세자들은 면제자로 바뀌므로, 부가가치세의 감소가 예상됨
 - 2009년 기준 과표 2400~4800만원 구간의 간이과세자는 약 22만명, 이들의 매출과표는 7조 4,825억원이며, 이들이 납부한 세금은 약 538억원으로 추정됨

■ [표 3] 면제점 기준 확대시 세수감소분: 간이과세자 중 과표 2,400~4,800만원 구간

(단위: 명, 억원, %p)

	2009년 기준
인원	220,188
과세분매출 과세표준(A)	74,825
추정세액(B) = 세수감소분	538

주: 간이과세자의 납부세액은 신고기준 납부세액과 실제 징수액이 다르나, 실제 징수액 기준으로는 과표 구간별 자료가 없음. 따라서 실제 징수액을 기존의 과표구간별 신고금액 비중대로 배분하여, 간이과세자의 납부세액을 구한 것임

(3) 일반과세자 → 면제자인 경우의 세수감소분

- 과세표준이 4,800만원 미만인 일반과세자 130만명이 모두 면제자로 바뀌는 것이 아니므로 전환비율에 따라 세수감소금액이 달라짐
 - 모두 간이과세자로 전환될 경우, 1,344억원, 신고인원을 기준으로 구한 전환비율 57.9%에 따른 경우 778억원, 납부세액을 기준으로 구한 전환비율 28.6%에 따른 경우 384억원이 될 것으로 예상

■ [표 4] 면제점 기준 확대시 세수감소분: 일반과세자 중 과표 ~4,800만원 구간, 2009년 기준

(단위: 명, 억원, %p)

	방법1 (전환비율 100%)	방법2 (전환비율 57.9%)	방법3 (전환비율 28.6%)
인원	1,297,956	751,918	371,045
과세분매출 과세표준(A)	184,687	106,991	52,796
매입 과세표준(B)	169,379	98,123	48,420
과세표준(C=A-B)	15,307	8,868	4,376
신고세액(D)=세수감소분	1,344	778	384



3. 비용추계 결과

- 세수감소분은 ‘일반과세자 → 간이과세자’의 세수감소분에서 ‘간이과세자 → 면세자’의 세수감소분을 합치면 됨¹⁾
 - A,E열은 일반과세자가 간이과세나 면세자로 바뀔 때의 전환비율을 100%로 가정한 것. B,F열은 전환비율을 신고인원 기준인 57.9%로, C,G열은 전환비율을 납부세액 기준인 28.6%로 가정한 것임
 - 세수감소분은 전환비율에 따라 다르지만, 2009년에는 최소 4,893억~최대 1조 5,774억원의 세수감소가 일어나며, 전환비율을 신고인원 기준인 57.9%로 가정할 경우 세수 감소는 9,364억원임
 - 2010~2015년의 부가가치세 실적 및 전망액을 사용하여 2012년 이후의 세수변화를 전망하면, 2012년에는 최소 5,890억원~최대 1조 8,985억원의 세수감소가 일어나고, 2012~2016년에는 최소 3조 4,289억원~최대 11조 532억원의 세수감소가 일어남

1) 엄밀히 하면 일반과세자에서 간이과세자로 변경되는 사람들 중에, 면제점 이상의 간이과세자와 면제점 이하의 간이과세자가 각각 유효세율 감소분이 다르므로 이들을 분리하여야 하나, 자료상의 한계로 분리하지 않았으며, 실제로 간이과세자와 면세자의 유효세율이 큰 차이가 나지 않을 것으로 예상되므로, 세수감소분도 큰 차이가 없을 것으로 생각됨

【표 5】 간이과세·면세 기준금액을 확대하는 경우의 세수 감소

(단위: 억원)

	VAT 증가율	일반 → 간이			간이 → 면세			일반 → 면세			합 계		
		A	B	C	D	E	F	G	A+D+E (최대값)	B+D+F (중간값)	C+D+G (최소값)		
'09	7.2	13,893	8,048	3,972	538	1,344	778	384	15,774	9,364	4,893		
'10	4.5	14,523	8,413	4,152	562	1,404	814	401	16,489	9,789	5,115		
'11	6.7	15,493	8,975	4,429	600	1,498	868	428	17,591	10,443	5,457		
'12	7.9	16,721	9,687	4,780	647	1,617	937	462	18,985	11,271	5,890		
'13	7.4	17,959	10,404	5,134	695	1,737	1,006	497	20,392	12,106	6,326		
'14	7.9	19,385	11,230	5,542	750	1,875	1,086	536	22,011	13,067	6,828		
'15	7.6	20,858	12,083	5,963	807	2,017	1,169	577	23,683	14,059	7,347		
'16	7.5	22,425	12,991	6,410	868	2,169	1,256	620	25,461	15,115	7,899		
'12~'16 합계		97,348	56,395	27,829	3,769	9,414	5,454	2,691	110,532	65,617	34,289		

주: A, E열은 일반과세자가 간이과세나 면세자로 바뀔 때의 전환비율을 100%로 가정한 것
 B, F열은 전환비율을 신고인원 기준인 57.9%로, C, G열은 전환비율을 납부세액 기준인 28.6%로
 가정한 것임
 자료: 2011~2015년의 부가가치세 증가율은 NABO 전망을 사용하였으며, 국회예산정책처(2011.10),
 『2011~2015년 총수입 전망 및 분석』을 참고, 또한 2016년의 전망은 2011~2015년 증가율의
 평균증가율을 사용함



신규 간이과세자의 기준변경

1. 재정수반요인

- 신규로 사업을 시작하는 개인사업자의 경우, 사업을 시작한 날로부터 2년이 되는 날이 속하는 과세기간까지 간이과세자로 할 수 있도록 규정 (안 제25조 제4항 본문 및 제6항 단서 신설)함에 따라 부가가치세의 감소가 예상됨

2. 비용추계의 가정

- (개정안의 내용) 개인사업자는 부가가치세를 포함한 공급대가가 연간 4,800만원 이상인 경우 일반과세자로 전환되어야 하나, 신규로 사업을 시작한 부가가치세 신고기간에는 공급대가가 연간 4,800만원을 초과하더라도 간이과세가 적용됨
 - 현행법에서는 6개월 내의 개업자만 적용되나,
 - 개정안에서는 신규로 사업을 시작하는 개인사업자의 경우, 사업을 시작한 날로부터 2년이 되는 날이 속하는 과세기간까지 간이과세자로 할 수 있도록 규정함에 따라 부가가치세의 감소가 예상됨

- (본 법의 적용대상) 개정법안의 부칙에 따르면 신규 사업자에 대한 간이과세 기간에 관한 적용은 이 법 시행 후 최초로 개시하는 과세기간에 대하여 간이과세를 적용하는 분부터 적용함
 - 2012년 1월부터 본 법이 시행될 경우, 2012년 1월 신고하는 사업자부터 해당 법이 적용되며, 이 때 신고하는 사업자의 신고대상기간은 2011년 7월~2011년 12월임
 - 개업기간이 2년이 안되면서 2011년 7월 이전에 개업하였더라도, 2012년 1월의 부가가치세 신고대상기간은 2011년 7월~2011년 12월 사이의 매출액에 대한 것이므로, 2011년 7월 이후에 개업한 사업자부터 적용됨

- (해당 인원) 2012년 1기에 신고하는 사업자들 중 연간 매출액이 4,800만원을 초과하지만 간이과세 적용을 받기 위한 사업개시일 조건은 현행 법과 개정안에서 모두 같기 때문에, 세법개정안의 영향을 받는 사람들은 없음
 - 그러나 2012년 2기에 신고하는 사업자들 중 연간 매출액이 4,800만원을 초과하지만 간이과세 적용을 받기 위한 사업개시일 조건은 현행법에서는 2012년 1월~2012년 6월이지만, 개정안에서는 2011년 7월~2011년 12월 사이에 개업한 사람들이 추가로 혜택을 받게 됨



【표 1】 신규 간이사업자의 사업개시일에 따른 부가가치세 신고기간

현행법		개정안	
사업개시일	부가가치세 신고기간	사업개시일	부가가치세 신고기간
2011.7~2011.12 (6개월)	2012년 1기	2011.7~2011.12 (6개월)	2012년 1기
2012.1~2012.6 (6개월)	2012년 2기	2011.7~2012.6 (1년)	2012년 2기
2012.7~2012.12 (6개월)	2013년 1기	2011.7~2012.12 (1년6개월)	2013년 1기
2013.7~2013.6 (6개월)	2013년 2기	2011.7~2013.6 (2년)	2013년 2기
2013.7~2013.12 (6개월)	2014년 1기	2012.1~2013.12 (2년)	2014년 1기
2014.1~2014.6 (6개월)	2014년 2기	2012.7~2013.6 (2년)	2014년 2기
⋮ (6개월)	⋮	⋮ (2년)	⋮

□ (해당 인원) 다음 표는 『국세통계연보』 (2010)에 나타난 2009년 2기의 간이사업자의 부가가치세 신고현황으로, 한 기당 매출액이 2,400만원이 넘음에도 불구하고 간이사업자로 분류되어 ‘신규사업자’의 신고현황으로 볼 수 있음

【표 2】 세법개정으로 인해 혜택을 받는 신규 간이사업자의 부가가치세 신고 현황 (2009년 제2기)

(단위: 명, 백만원)

한 기당 매출액	신고인원	매출과표	차감납부할세액	실효세율
합 계	76,083	4,014,379	11,872	0.30
24백만 이상	55,572	1,759,374	5,335	0.30
48백만 이상	6,393	340,402	717	0.21
60백만 이상	3,974	259,879	485	0.19
72백만 이상	10,144	1,654,724	5,335	0.32

자료: 국세청(2010), 『국세통계연보』

- 신규혜택을 받는 사업자들의 부가가치세 증가율은 국회예산정책처의 전망(2011.10)을 활용함

【표 3】 부가가치세 증가율 전망

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
증가율	4.5	6.7	7.9	7.4	7.9	7.6	7.5

주: 2010년은 실적치, 2016년은 2011~2015년 평균값을 사용

- 일반적으로 간이과세자의 세부담이 일반과세자보다 낮기 때문에 동일한 매출액이라면 일반과세자보다는 간이과세자에 남으려는 유인이 크지만, 간이과세자는 세금계산서 발행권한이 없기 때문에 간이과세기준을 충족하더라도 일반과세자로 전환하려고 할 수도 있음
 - 그러나 이 비율이 어느 정도 될 것인지는 사전적으로 예측하기 어려우므로, 비용추계 결과는 최대 값에 해당할 것임

3. 비용추계 결과

- 신규로 사업을 시작하는 개인사업자의 간이과세자 적용기간을 6개월에서 2년으로 확대할 경우 부가가치세의 감소분은 ‘(1)간이과세자가 납부하던 세액’과 이들이 ‘(2)일반과세자로 변환되었을 경우에 납부할 세액’의 차이에 해당인원을 반영하여 구할 수 있음
 - (1) 현행법에 따라 연간매출액이 4,800만원을 초과하면서도 신규사업자인 간이과세자가 납부하여야 할 세금은 2010년 국세통계연보의 신고 자료에 부가가치세 증가율 전망을 활용하여 구한 것임¹⁾

1) 연간 증가율 자료를 반기로 나누어 사용하였음. [표 4]에는 “현행법에 따라 연간매출액이 4,800만원을 초과하면서도 신규사업자인 간이과세자가 납부하여야 할 세금”으로 표시되어 있음.

(2) 일반과세자로 변환될 경우의 세액은 간이과세자의 매출과표에 실효세율의 차이를 곱한 것이며, 향후 부가가치세 증가율 전망을 따라 증가한다고 가정

- 일반과세자와 간이과세자의 실효세율의 차이는 다음 [표 4]와 같음

■ [표 4] 2009년 일반과세자와 간이과세자의 실효세율 비교 ■

(단위: 명, 백만원)

한 기당 매출액	간이과세			일반과세			실효세율 차이 (F-C)
	매출 과표 A	납부 세액 B	실효 세율 C=B/A	매출 과표 D	신고 세액 E	실효 세율 F=E/D	
합 계	4,014,379	11,872	0.30	155,982,003	5,561,071	3.57	3.27
24백만 이상	1,759,374	5,335	0.30	32,838,177	1,330,776	4.05	3.75
48백만 이상	340,402	717	0.21	15,385,585	585,273	3.80	3.59
60백만 이상	259,879	485	0.19	13,931,515	518,109	3.72	3.53
72백만 이상	1,654,724	5,335	0.32	93,826,726	3,126,913	3.33	3.01

주: 일반과세자에서 한 기당 매출액이 '7200만 이상'이라고 표시된 사람들은 한 기당 매출액이 '7,200만 이상~2억'에 해당하는 사람들의 수치만 넣은 것임. 이는 실효세율이 매출액 구간별로 차이가 나는 것을 구간별로 다를 것으로 예상되는데, 간이과세자가 일반과세자로 전환되더라도 한 기당 매출액이 급증하지는 않을 것이기 때문

자료: 국세청(2010), 『국세통계연보』

□ 신규사업자의 인원은 2009년 2기 수준에서 고정될 것으로 가정하였는데, 세수변화분에 이미 과표의 증가가 반영되었기 때문에 무리한 가정이 아닐 것으로 보임

- 신규사업자의 인원은 2009년 수준에서 고정이라고 하더라도, 2012~2014년 1기까지는 본 개정안으로 인해 새로 혜택을 받는 '해당 인원'이 계속 증가하는데, 이는 신규 사업자로 간주하는 기간이 증가하기 때문임([표 2] 참고)

- 2012년 1기에는, 현행법에 따른 간이과세자와 개정안에 따른 간이과세자 모두 2011.7~2011.12 사이에 신규 개업한 사업자로, 차이가 없기 때문에 본 개정안으로 인해 영향을 받는 인원이 없고, 이에 따라 세수변화분이 없음
 - 2012년 2기에는 현행법에 따를 경우, 2012.1~2012.6 사이에 개업한 사업자들이 간이과세자 적용을 받지만, 개정법을 따를 경우, 2011.7~2011.12 사이에 개업한 사업자들이 추가로 혜택을 받음
 - 즉, 2011년 2기에 개업한 사업자들이 추가로 혜택을 받기 때문에 세수감소에 영향을 끼치는 인원은 기존 인원만큼(1배수) 증가할 것임
 - 2013년 1기에는 현행법에 따를 경우, 2012.7~2012.12 사이에 개업한 사업자들이 간이과세자 적용을 받지만, 개정법을 따를 경우, 2011.7~2012.6 사이에 개업한 사업자들이 추가로 혜택을 받음
 - 즉, 2011년 2기, 2012년 1기에 개업한 사업자들이 추가로 혜택을 받기 때문에 세수감소에 영향을 끼치는 인원은 기존 인원의 2배수만큼 증가할 것임
 - 이와 같은 방식으로, 2013년 2기부터 법개정으로 인하여 영향을 받는 신규사업자의 수는 기존 인원의 3배수가 됨
- (추계결과) 부가가치세법개정안이 통과될 경우, 세수가 2012년 최대 1,513억원, 2012~2016년 중 최대 4조 3,058억원 감소하는 것으로 추계됨

■ [표 5] 부가가치세 감소 추계결과 ■

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
세수감소	1,513	8,020	10,350	11,159	12,015	43,058

음식·소매업 부가가치율 조정

1. 재정수반요인

- 음식·숙박업 및 소매업 간이과세자는 2011년 12월31일 까지 낮은 부가가치율을 적용받고 있으나, 본 개정안은 일몰 기간을 2014년 12월31일 까지 연장함에 따라 세수 감소가 예상됨
 - 간이과세자들의 납부세액은 (1) 해당 과세기간의 공급대가와 (2) 대통령령으로 정하는 해당 업종의 부가가치율과 (3) 부가가치세율인 10%를 모두 곱한 금액이기 때문에, 부가가치율을 낮추어주는 경우, 세부담을 경감시키는 효과가 있음¹⁾

【표 1】 간이과세의 업종별 부가가치율(%)

	제조업	소매업	전기·가스·수도	재생에너지수집	농수임·어업	건설업	부동산임대업	기타서비스업	음식숙박업	운수창고통신업	대리중개주선위탁
1996	22	13 ¹⁾ /20	21	-	43	37	43	40	50	50	41
2000.7	20		-	20			20		20	20	
2001	20		-	22.5		25	25	25	25	25	
2002	20		25			25		30		기타 서비스업	
2003						27.5		35			
2004						30		40			
2006	20	15	20	30		30	40				

주: 1) 1996~1998년까지 13%

1) 부가가치세법 제25조, 간이과세자의 부가가치율은 부가가치세법 시행령 제74조의3④항에 규정

2. 비용추계의 가정

- 2010-2014년까지 음식업, 숙박업, 소매업 간이과세자의 과세표준 증가는 2007-2008년의 평균증가율이 일정하게 유지된다고 가정함
 - 2007~2008년 업종별 평균증가율은 음식업, 숙박업, 소매업 각각 0.8%, 1.8%, 4.1%임
 - 2009년 과세표준 감소는 2008년 경제위기 인한 감소로 추정되어 분석에서 제외함
 - 이와 같은 가정에 따라 2010~2014년의 업종별 과세표준을 전망한 결과는 [표 3]과 같음

■ [표 2] 음식업, 숙박업, 소매업 간이과세자의 과세표준액

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2007~2008 연평균증가율	2007~2009 연평균증가율
음식업	10,334,483	10,413,329	9,854,714	0.8%	-2.3%
숙박업	351,755	358,070	337,501	1.8%	-2.0%
소매업	7,248,335	7,546,104	7,618,589	4.1%	2.5%
합 계	17,934,573	18,317,503	17,810,804	2.1%	-0.3%

■ [표 3] 2010~2014년 음식업, 숙박업, 소매업 과세표준 전망

(단위: 백만원)

과세표준	2010	2011	2012	2013	2014
음식업	9,929,900	10,005,659	10,081,996	10,158,916	10,236,422
숙박업	343,560	349,728	356,007	362,398	368,904
소매업	7,931,568	8,257,405	8,596,628	8,949,786	9,317,453



- 업종별 징수금액 자료가 없기 때문에 신고자료를 사용하여야 하는데, 간이과세자는 신고한 세금을 모두 납부하는 것이 아니므로, 실제 납부한 세금을 징수비율(=실제납부세액/신고세액)을 적용하여 구함
 - 간이과세자의 신고세액 대비 실제징수액의 비율은 감소추세이며, 2009년에는 19.8%임
 - 2010년 이후 징수비율은 20%로 가정했으며 매년 일정하게 유지된다고 가정함

【표 4】 간이사업자의 징수세액 비율

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009
징수세액(1기분,A)	52,900	53,800	38,500
징수세액(2기분,B)	57,300	46,200	39,200
징수세액합계(C=A+B)	110,200	100,000	77,700
간이사업자의 납부세액(신고금액)(D)	451,566	432,158	391,628
징수액 비율(E=C/D)	24.4%	23.1%	19.8%

3. 비용추계 결과

- 음식업, 숙박업, 소매업 간이과세자에 대한 낮은 부가가치세율(30%, 15%) 적용기한을 2011년 말에서 2014년 말로 연장할 경우, 부가가치세 감소는 2012년 295억, 2013년 300억, 2014년 305억으로 추계됨
 - 음식업·숙박업의 현행법에 따른 세수 = 과세표준액전망금액 × 과표적용률(40%) × 부가가치세율(10%) × 징수세액비율(20%)
 - 음식업·숙박업의 개정안에 따른 세수 = 과세표준액전망금액 × 과표적용률(30%) × 부가가치세율(10%) × 징수세액비율(20%)

- 소매업의 현행법에 따른 세수 = 과세표준액 전망금액 ×
과표적용률(20%) × 부가가치세율(10%) × 징수세액비율(20%)
- 소매업의 개정안에 따른 세수 = 과세표준액 전망금액 ×
과표적용률(15%) × 부가가치세율(10%) × 징수세액비율(20%)

【 표 5 】 2012~2014년 음식업, 숙박업, 소매업의 세수변화 추이

(단위: 백만원)

	세수 추이	2010	2011	2012	2013	2014
음식업	현행법(A)	59,579	60,034	80,656	81,271	81,891
	개정안(B)	-	-	60,492	60,953	61,419
	세수변화액(A-B)	-	-	20,164	20,318	20,473
숙박업	현행법(A)	2,061	2,098	2,848	2,899	2,951
	개정안(B)	-	-	2,136	2,174	2,213
	세수변화액(A-B)	-	-	712	725	738
소매업	현행법(A)	23,795	24,772	34,387	35,799	37,270
	개정안(B)	-	-	25,790	26,849	27,952
	세수변화액(A-B)	-	-	8,597	8,950	9,317
세수변화액 합계		-	-	29,473	29,992	30,528



IV 조세특례제한법

현금영수증에 대한 소득공제율 상향조정

1. 재정수반요인

- 신용카드등사용액 중에서 현금영수증에 대한 소득공제율을 상향조정하는 경우 소득세수가 감소할 것으로 예상됨
 - 조세특례제한법 제126조의제2항을 개정하여 신용카드등사용액에 대한 소득공제에서 현금영수증 지출에 대한 소득공제율을 현행 100분의 20에서 100분의 25로 상향조정

2. 신용카드 등 사용금액 소득공제

- 신용카드등 사용금액에 대한 소득공제 제도는 신용카드 사용 활성화를 통하여 자영업자의 과표를 양성화하는 동시에 근로자의 소득세 부담을 경감하려는 취지에서 1999년 도입
 - 현재 사업자로부터 재화나 용역을 제공받고 신용카드등 사용금액(국외사용 제외)의 연간합계액이 해당 과세연도 총급여의 100분의 25를 초과하는 경우 그 초과금액의 100분의 20에 해당되는 금액(연간 300만원과 당해과세연도 총급여액의 100분의 20 금액중 작은 금액)을 근로소득금액에서 공제

- 2009년에는 신용카드등 사용금액의 연간합계액이 해당 과세연도 총급여의 100분의 20을 초과하는 경우 그 초과금액의 100분의 20에 해당되는 금액(연간 500만원과 당해과세연도 총급여액의 100분의 20 금액 중 작은 금액)을 근로소득금액에서 공제하였으나 2010년에는 상향조정된 것임
 - 소득공제율은 신용카드와 현금영수증 지출액은 20%이나 체크카드·선불카드·직불카드 지출액은 25%임
- 신용카드등 사용액 소득공제에 따른 소득세 감면액(조세지출액) 규모를 추계해보면 2009년 8,940억원으로 분석됨
- 과세대상 근로소득 규모별로 신용카드 소득공제액([표 1]의 A)에 대하여 실효세율(결정세액/과세표준, [표 1]의 B)을 적용하여 각 구간별 소득세 감면액을 구하고 이를 합하여 전체 소득세 감면액(조세지출액)을 추계하였음



【표 1】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2009년)

과세대상 근로소득규모 별	신용카드등소득공제액		실효세율 (%, B)	조세지출액 (억원, A×B/100)
	인원 (인)	소득공제액 (억원, A)		
5백만이하	-	-	-	-
8백만이하	-	-	-	-
1천만이하	8,678	18	2.7	1
1.2천만이하	64,273	295	2.7	8
1.5천만이하	167,487	1,435	2.7	39
1.7천만이하	192,871	2,098	2.7	57
2천만이하	352,764	4,711	2.7	127
3천만이하	1,275,301	22,819	2.9	662
4천만이하	1,125,864	26,330	4.4	1,159
4.5천만이하	459,387	12,268	5.8	712
6천만이하	1,016,186	29,363	7.9	2,320
8천만이하	651,887	19,662	10.7	2,104
8.5천만이하	80,691	2,518	12.5	315
9천만이하	61,356	1,950	13.2	257
9.5천만이하	46,657	1,505	13.9	209
1억이하	34,776	1,131	14.7	166
2억이하	121,787	4,008	18.5	741
3억이하	5,550	186	26.5	494
5억이하	1,212	43	28.4	123
10억이하	210	8	30.1	3
10억초과	15	1	32.7	0.2
합 계	5,686,959	13,035,150	15.25	8,940

3. 비용추계

- 2010년 신용카드 사용액 소득공제에 따른 소득세 감면액(조세지출액) 규모를 추계해보면 7,493억원으로 전년보다 1,447억원 감소한 것으로 나타남
 - 이는 주로 카드사용액의 총급여대비 공제비율을 25%로 상향조정하여 소득공제액이 줄어든데 기인하며, 급여초과액의 소득공제액 한도를 300만원으로 낮춘 점은 큰 영향을 주지 않은 것으로 나타남
 - 신용카드 소득공제액([표 2]의 A)은 2009년 공제액이 경상민간소비 증가율 6.6%만큼 확대된다고 보았으며, 각 소득규모별 신용카드소득 공제인원([표 2]의 B)도 3.0% 증가한다고 가정하여 1인당 공제액([표 2]의 C)을 구함
 - 신용카드등 사용액의 연간합계액이 과세연도 총급여액의 25%를 초과하는 경우(이전 20%에서 5%p를 상향조정), 초과하는 금액의 20%를 소득공제하므로 1인당 소득공제액에서 총급여의 1%를 빼주었음([표 2]의 D)
 - * 예를 들어 1억원 총급여자의 경우 카드사용액의 급여의 20%를 초과하는 경우에서 25%를 초과하는 경우로 높아졌고 초과분의 20%를 소득공제하므로 급여 1억원 \times 5% \times 20%=100만원으로 이는 총급여의 1%에 해당함
 - 1인당 소득공제액 한도(연간 300만원) 조정에 대하여 해당자가 없으므로 [표 2]의 E는 D와 동일함
 - 마지막으로 소득규모별 1인당공제액에 각 공제인원수를 곱하여 최종 소득공제액([표 2]의 F)을 구하고 이에 실효세율을 곱하여 소득세 감면액을 계산하고 전체를 합하면 소득세 감면액(조세지출액) 7,493억원이 도출됨



【표 2】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2010년)

과세대상 근로소득 규모별	신용카드등소득공제액						조세 지출액 (억원) F×실효 세율
	소득 공제액 (억원, A)	공제 인원 (인, B)	1인당 공제액 (만원, C)	1인당 공제액 25%,20% (만원, D)	1인당 공제액 한도조정 (만원, E)	최종 소득 공제액 (억원, F)	
1천만이하	19	8,938	21.8	12.8	12.8	11	0.3
1.2천만이하	315	66,201	47.5	36.5	36.5	242	7
1.5천만이하	1,530	193,112	79.2	65.7	65.7	1,269	34
1.7천만이하	2,237	198,657	112.6	96.6	96.6	1,919	52
2천만이하	5,022	363,347	138.2	119.7	119.7	4,350	117
3천만이하	24,325	1,313,560	185.2	160.2	160.2	21,041	610
4천만이하	28,068	1,159,637	242.0	207.0	207.0	24,010	1,056
4.5천만이하	13,077	473,169	276.4	233.9	233.9	11,067	642
6천만이하	31,301	1,046,672	299.0	246.5	246.5	25,806	2,039
8천만이하	20,960	674,444	312.2	242.2	242.2	16,260	1,740
8.5천만이하	2,684	83,112	323.0	240.5	240.5	1,999	250
9천만이하	2,079	63,197	329.0	241.5	241.5	1,526	201
9.5천만이하	1,605	48,057	333.9	241.4	241.4	1,160	161
1억이하	1,206	35,819	336.6	239.1	239.1	857	126
2억이하	4,272	125,451	340.5	190.5	190.5	2,390	442
3억이하	199	5,717	347.2	97.2	97.0	56	15
5억이하	46	1,248	371.0	0	0	0	0
10억이하	9	216	411.7	0	0	0	0
10억초과	1	15	447.7	0	0	0	0
합 계		5,857,568				113,961	7,493

- 2011년 신용카드 등 사용액 중 현금영수증에 대한 공제율을 5%p 상향 조정하면 이에 따른 소득세 감면액(조세지출액) 변화는 110억원으로 추계됨
 - 전년도 소득공제액([표 2]의 F)에 경상 민간소비 증가율 5.7%만큼 확대되고 공제인원도 3% 증가한다고 가정하여 금년도 1인당 공제액([표 3]의 C)을 구함
 - 현금영수증 공제율 5%p 상향 적용의 경우 1인당 공제액에 신용카드등 사용액 중에서 현금영수증 사용액 비율과 공제율 상승분을 곱하여 수정된 1인당공제액([표 3]의 D)구함
(즉, $D\text{열} = C\text{열} \times (1 + 0.278 \times 0.05)$)
 - 참고적으로 현금영수증분과 공제율 5%p 인상분을 따로 표기하였음
 - 1인당 공제액이 300만원 한도를 넘지 않으므로 조정할 필요가 없음
 - 최종 소득공제액 차이는 조정전후 1인당공제액 차이에 공제인원을 곱하여 구하며([표 3]의 E), 이에 실효세율을 곱하면 소득세 감면액은 110.1억원 증가함



【표 3】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2011년)

과세대상 근로소득 규모별	신용카드등소득공제액							조세 지출액 차이 (억원) F×실효 세율
	소득 공제액 (억원, A)	공제 인원 (인, B)	1인당 공제액 (만원, C)	수정 1인당 공제액 (만원, D)	현금 영수증분	공제율 인상분	최종소득 공제액차 (억원, E)	
1천만이하	12	9,206	13	13	4	0.2	0.2	0.0
1.2천만이하	256	68,187	38	38	10	0.5	3.6	0.1
1.5천만이하	1,342	198,905	68	68	19	0.9	18.6	0.5
1.7천만이하	2,029	204,617	99	101	28	1.4	28.2	0.8
2천만이하	4,598	374,247	123	125	34	1.7	63.9	1.7
3천만이하	22,241	1,352,967	164	167	46	2.3	309.1	9.0
4천만이하	25,378	1,194,426	213	215	59	3.0	352.8	15.5
4.5천만이하	11,697	487,364	240	243	67	3.3	162.6	9.4
6천만이하	27,276	1,078,072	253	257	70	3.5	379.1	30.0
8천만이하	17,186	691,587	249	252	69	3.5	238.9	25.6
8.5천만이하	2,112	85,605	247	250	69	3.4	29.4	3.7
9천만이하	1,613	65,093	248	251	69	3.4	22.4	3.0
9.5천만이하	1,226	49,498	248	251	69	3.4	17.0	2.4
1억이하	905	36,894	245	249	68	3.4	12.6	1.8
2억이하	2,527	129,214	196	198	54	2.7	35.1	6.5
3억이하	59	5,888	100	101	28	1.4	0.8	0.2
5억이하	0	1,286	0	0	0	0.0	0	0
10억이하	0	223	0	0	0	0.0	0	0
10억초과	0	16	0	0	0	0.0	0	0
합 계	120,457	6,033,295					1,674.4	110.1

- 2012년 신용카드 등 사용액 중 현금영수증에 대한 공제율을 5%p 상향조정하면 이에 따른 소득세 감면액(조세지출액) 변화는 117억원으로 추계됨
 - 소득공제액은 전년보다 경상 민간소비 증가율 6.0%만큼 확대되고 공제인원도 3% 증가한다고 가정하여 금년도 1인당 공제액을 구함
 - 현금영수증 공제율 5%p 상향 적용하는 경우 1인당 공제액은 앞에서 설명한 바에 따라 구함
 - 1인당 소득공제액은 모든 소득구간에서 1인당 공제액이 300만원 한도를 넘지 않으므로 따로 조정할 필요가 없음
 - 최종 소득공제액 차이는 조정전후 1인당공제액 차이에 공제인원을 곱하여 구하며([표 4]의 E), 이에 실효세율을 곱하면 소득세 감면액은 116.7억원 증가함



【표 4】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2012년)

과세대상 근로소득 규모별	신용카드등소득공제액					조세 지출액 차이 (억원) E×실효세율
	소득 공제액 (억원, A)	공제 인원 (인, B)	1인당 공제액 (만원, C)	1인당 공제액 수정 (만원, D)	최종 소득공제액 차이 (억원, E)	
1천만이하	13	9,483	14	14	0.2	0.0
1.2천만이하	271	70,233	39	39	3.8	0.1
1.5천만이하	1,422	204,872	69	70	19.8	0.5
1.7천만이하	2,150	210,755	102	103	29.9	0.8
2천만이하	4,874	385,475	126	128	67.7	1.8
3천만이하	23,575	1,393,556	169	172	327.7	9.5
4천만이하	26,901	1,230,259	219	222	373.9	16.5
4.5천만이하	12,399	501,985	247	250	172.3	10.0
6천만이하	28,913	1,110,414	260	264	401.9	31.7
8천만이하	18,217	712,335	256	259	253.2	27.1
8.5천만이하	2,239	88,173	254	258	31.1	3.9
9천만이하	1,710	67,045	255	259	23.8	3.1
9.5천만이하	1,300	50,983	255	259	18.1	2.5
1억이하	960	38,001	253	256	13.3	2.0
2억이하	2,678	133,091	201	204	37.2	6.9
3억이하	62	6,065	103	104	0.9	0.2
5억이하	0	1,324	0	0	0	0
10억이하	0	229	0	0	0	0
10억초과	0	16	0	0	0	0
합 계	127,685	6,214,294			1,774.8	116.7

- 2013년 신용카드 등 사용액 중 현금영수증에 대한 공제율을 5%p 상향 조정 시 이에 따른 소득세 감면액(조세지출액)은 124억원 증가하는 것으로 추계됨
 - 소득공제액은 전년보다 경상 민간소비 증가율 6.3%만큼 확대되고 공제인원도 3% 증가한다고 가정하여 금년도 1인당 공제액을 구함
 - 현금영수증 공제율 5%p 상향 적용하는 경우 1인당 공제액은 앞에서 설명한 바에 따라 구함
 - 1인당 소득공제액은 모든 소득구간에서 1인당 공제액이 300만원 한도를 넘지 않으므로 따로 조정할 필요가 없음
 - 최종 소득공제액 차이는 조정전후 1인당공제액 차이에 공제인원을 곱하여 구하며, 이에 실효세율을 곱하면 소득세 감면액은 124.0억원 증가로 나타남



【표 5】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2013년)

과세대상 근로소득 규모별	신용카드등소득공제액					조세 지출액 차이 (억원) E×실효세율
	소득 공제액 (억원, A)	공제 인원 (인, B)	1인당 공제액 (만원, C)	1인당 공제액 수정 (만원, D)	최종 소득공제액 차이 (억원, E)	
1천만이하	14	9,767	14	14	0.2	0.0
1.2천만이하	288	72,340	40	40	4.0	0.1
1.5천만이하	1,512	211,018	72	73	21.0	0.6
1.7천만이하	2,286	217,078	105	107	31.8	0.9
2천만이하	5,181	397,039	131	132	72.0	1.9
3천만이하	25,060	1,435,363	175	177	348.3	10.1
4천만이하	28,596	1,267,166	226	229	397.5	17.5
4.5천만이하	13,180	517,044	255	259	183.2	10.6
6천만이하	30,735	1,143,726	269	273	427.2	33.7
8천만이하	19,365	733,705	264	268	269.2	28.8
8.5천만이하	2,380	90,818	262	266	33.1	4.0
9천만이하	1,818	69,057	263	267	25.3	3.3
9.5천만이하	1,382	52,513	263	267	19.2	2.7
1억이하	1,020	39,141	261	264	14.2	2.1
2억이하	2,847	137,084	208	211	39.6	7.3
3억이하	66	6,247	106	108	0.9	0.2
5억이하	0	1,364	0	0	0	0
10억이하	0	236	0	0	0	0
10억초과	0	17	0	0	0	0
합 계	135,729	6,400,722			1,886.6	124.0

- 2014년 신용카드 등 사용액 중 현금영수증에 대한 공제율을 5%p 상향 조정 시 이에 따른 소득세 감면액(조세지출액)은 131억원 증가하는 것으로 추계됨
 - 소득공제액은 전년보다 경상 민간소비 증가율 5.7%만큼 확대되고 공제인원도 3% 증가한다고 가정하여 금년도 1인당 공제액을 구함
 - 현금영수증 공제율 5%p 상향 적용하는 경우 1인당 공제액은 앞에서 설명한 바에 따라 구함
 - 1인당 소득공제액은 모든 소득구간에서 1인당 공제액이 300만원 한도를 넘지 않으므로 따로 조정할 필요가 없음
 - 최종 소득공제액 차이는 조정전후 1인당공제액 차이에 공제인원을 곱하여 구하며, 이에 실효세율을 곱하면 소득세 감면액은 131.1억원 증가로 나타남



【표 6】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2014년)

과세대상 근로소득 규모별	신용카드등소득공제액					조세 지출액 차이 (억원) E×실효세율
	소득 공제액 (억원, A)	공제 인원 (인, B)	1인당 공제액 (만원, C)	1인당 공제액 수정 (만원, D)	최종 소득공제액 차이 (억원, E)	
1천만이하	14	10,060	14	15	0.2	0.0
1.2천만이하	304	74,510	41	41	4.2	0.1
1.5천만이하	1,598	217,349	74	75	22.2	0.6
1.7천만이하	2,416	223,590	108	110	33.6	0.9
2천만이하	5,476	408,950	134	136	76.1	2.1
3천만이하	26,489	1,478,423	179	182	368.2	10.7
4천만이하	30,225	1,305,181	232	235	420.1	18.5
4.5천만이하	13,932	532,555	262	265	193.6	11.2
6천만이하	32,486	1,178,038	276	280	451.6	35.7
8천만이하	20,469	755,716	271	275	284.5	30.4
8.5천만이하	2,516	93,543	269	273	35.0	4.4
9천만이하	1,921	71,128	270	274	26.7	3.5
9.5천만이하	1,460	54,088	270	274	20.3	2.8
1억이하	1,078	40,315	268	271	15.0	2.2
2억이하	3,009	141,196	213	216	41.8	7.7
3억이하	70	6,434	108	110	1.0	0.3
5억이하	0	1,405	0	0	0	0
10억이하	0	243	0	0	0	0
10억초과	0	17	0	0	0	0
합 계	143,465	6,592,744			1,994.2	131.1

- 2015년 신용카드 등 사용액 중 현금영수증에 대한 공제율을 5%p 상향 조정 시 이에 따른 소득세 감면액(조세지출액)은 140억원 증가하는 것으로 추계됨
 - 소득공제액은 전년보다 경상 민간소비 증가율 5.9%만큼 확대되고 공제인원도 3% 증가한다고 가정하여 금년도 1인당 공제액을 구함
 - 현금영수증 공제율 5%p 상향 적용하는 경우 1인당 공제액은 앞에서 설명한 바에 따라 구함
 - 1인당 소득공제액은 모든 소득구간에서 1인당 공제액이 300만원 한도를 넘지 않으므로 따로 조정할 필요가 없음
 - 최종 소득공제액 차이는 조정전후 1인당공제액 차이에 공제인원을 곱하여 구하며, 이에 실효세율을 곱하면 소득세 감면액은 139.9억원 증가로 나타남



【표 7】 신용카드 소득공제와 조세지출액(2015년)

과세대상 근로소득 규모별	신용카드등소득공제액					조세 지출액 차이 (억원) E×실효세율
	소득 공제액 (억원, A)	공제 인원 (인, B)	1인당 공제액 (만원, C)	1인당 공제액 수정 (만원, D)	최종 소득공제액 차이 (억원, E)	
1천만이하	15	10,362	15	15	0.2	0.0
1.2천만이하	322	76,745	42	43	4.5	0.1
1.5천만이하	1,692	223,869	76	77	23.5	0.6
1.7천만이하	2,559	230,298	111	113	35.6	1.0
2천만이하	5,800	421,219	138	140	80.6	2.2
3천만이하	28,052	1,522,776	184	187	389.9	11.3
4천만이하	32,009	1,344,337	238	241	444.9	19.6
4.5천만이하	14,754	548,532	269	273	205.1	11.9
6천만이하	34,443	1,213,379	284	288	478.2	37.8
8천만이하	21,677	778,387	279	283	301.3	32.2
8.5천만이하	2,664	96,349	277	280	37.0	4.6
9천만이하	2,034	73,262	278	282	28.3	3.7
9.5천만이하	1,546	55,711	278	281	21.5	3.0
1억이하	1,142	41,524	275	279	15.9	2.3
2억이하	3,187	145,432	219	222	44.3	8.2
3억이하	70	6,627	112	113	1.0	0.3
5억이하	0	1,447	0	0	0	0
10억이하	0	251	0	0	0	0
10억초과	0	18	0	0	0	0
합 계	151,930	6,790,526			2,111.8	139.9

- 신용카드등사용액에 대한 소득공제에서 현금영수증 지출에 대한 소득 공제율을 현행 100분의 20에서 100분의 25로 상향조정하는 경우 소득 세수는 2011 ~ 2015년 중 총 622억원 감소할 것으로 추정됨

■ [표 8] 소득세수 감소액 추계치 ■

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	합 계
합 계	110	117	124	131	140	622

공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제 영구화

1. 재정수반요인

- 공동주택 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제기간을 영구화함에 따라 부가가치세수의 감소가 예상됨

2. 비용추계의 전제

- 2012~2016년까지 면적별 공동주택 증가율은 2005~2009년까지의 평균증가율을 적용하여 각각 일정하게 유지된다고 가정함
 - 면적별 공동주택 평균증가율은 2005~2009년간 85㎡이하 2.19%, 85~102㎡ 10.05%, 102~135㎡ 15.28%, 135㎡초과 20.41% 증가하였음
 - 각각의 면적 범위 안의 세대별 관리비용에 대한 상세자료는 파악하기에 어려워 평균값을 적용함
 - 2009~2010년간 전국평균 공용관리비용(㎡당단가)의 증가율을 적용하여 2012~2016년까지 일정하게 증가 된다고 가정함
 - 2012~2016년 서비스업의 부가가치율은 각 서비스가 속하는 산업에 대한 2008~2010년 부가가치율 평균이 일정하게 유지된다고 가정함

【표 1】 각 산업별 부가가치율

(단위: %)

사업시설관리 및 사업지원 서비스업	
부가가치율	70

자료: 한국은행, 2008~2010년 기업경영분석

3. 비용추계

- 2012~2016년까지 면적별 공동주택 증가율은 2005~2009년까지의 평균증가율을 적용하여 면적별 공동주택 평균증가율은 2005~2009년간 85㎡이하 2.19%, 85~102㎡ 10.05%, 102~135㎡ 15.28%, 135㎡초과 20.41% 증가를 가정하여 추정함

【표 2】 면적별 공동주택

(단위: 천세대)

	실적					추정						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합 계	6,677	7,206	7,470	7,777	8,080	8,532	9,035	9,596	10,225	10,932	11,729	12,631
85㎡이하 (25.7평)	5,265	5,218	5,314	5,558	5,741	5,867	5,995	6,127	6,261	6,398	6,538	6,681
85~102㎡	703	1,043	1,025	1,013	1,031	1,139	1,259	1,391	1,537	1,699	1,877	2,074
102~135㎡	543	710	850	902	959	1,106	1,274	1,469	1,694	1,952	2,251	2,595
135㎡초과 (40평)	166	235	281	304	349	420	506	609	734	883	1,064	1,281

자료: 국토해양통계누리, 공동주택 현황-면적별 공동주택(2005~2009년)

- 전국평균 공용관리비는 2009~2010년도 1.74% 증가율을 적용하였으며 공용관리비 중 일반관리비, 경비비, 청소용역비의 비중은 약 86%~89%을 나타남
 - 공동주택 관리용역비용 2012년 6,405원, 2013년 6,516원, 2014년 6,629원, 2015년 6,744원, 2016년 6,861원 (㎡당 단가)으로 추정됨

【표 3】 전국평균 공용관리비 추정

 (단위: m²당 단가)

분기별	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
공용관리비	6,912	7,032	7,154	7,278	7,405	7,533	7,664	7,797
관리용역비 ¹⁾	6,083	6,188	6,296	6,405	6,516	6,629	6,744	6,861

주: 1) 관리용역비=일반관리비+경비비+청소용역비 또는 공용관리비의 88%를 나타내는 수치
 자료: 국토해양부(공동주택관리정보시스템) 2009~2010년도 전국 평균 지역별 관리비 현황

- 2012~2016년 공동주택 전국 평균 공용관리비 추정치, 면적별 공동주택 추정치와 비용추계의 전제에서 추정한 각각의 부가가치율(70%)과 부가가치세율(10%)을 적용하여 부가가치세수 감소액을 추정하였음

4. 비용추계 결과

- 공동주택의 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰 연장에 따른 부가가치세수 감소액 2012년 1,793억원, 2013년 2,095억원, 2014년 2,451억원, 2015년 2,870억원, 2016년 3,364억원이고, 총 1조 2,573억원으로 추계됨

【표 4】 공동주택의 관리용역 등에 대한 부가가치세 면제 일몰 연장에 따른 부가가치세수 감소액

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016
공급가액총액	25,609	29,929	35,013	41,001	48,064
부가가치세액 ¹⁾	1,793	2,095	2,451	2,870	3,364

주: 1) 부가가치세액 = 공급가액총액 × 부가가치율(70%) × 부가가치세(10%)

V 기 타

근로장려금 수급자격 및 지급액 조정

1. 재정수반요인

- 근로장려금 수급 자격이 현재 총 가구소득 1700만원 미만인 것을 해당 연도 4인기준 가구 최저생계비의 120%미만으로 변경하고, 이에 연동하여 지급액도 조정함으로써 소득세수의 감소가 예상됨

2. 비용추계의 전제

- 보건복지부장관은 매년 9월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음연도의 최저생계비를 공표하며 3년마다 계측조사를 실시함

■ [표 1] 4인가구 최저생계비 증가추이('08~'11) ■

(단위: 원)

	2008	2009	2010	2011	증가율 (2008~2011)
4인가구 최저생계비(A)	1,265,848	1,326,609	1,363,091	1,439,413	4.37%
근로장려금 지급기준액 (B=A×120%)	-	-	1,635,709	1,727,296	

- 본 의안에서 근로장려금 지급기준금액의 기준이 되는 4인가구 최저생계비는 이전 3년 평균 증가율인 4.37%로 향후 5년동안 성장할것으로 가정

【표 2】 근로장려금 지급기준액 전망

(단위: 원)

	2012	2013	2014	2015	2016
4인가구 최저생계비(A)	1,502,315	1,567,967	1,636,487	1,708,001	1,782,641
근로장려금 지급기준액 (B=A×120%)	1,802,778	1,881,560	1,963,784	2,049,601	2,139,169

- 본 의안의 시행으로 근로장려금 지급대상에 신규 편입되는 가구의 규모와 소요되는 근로장려금은 가계동향조사 2009년 자료를 사용하여 추계 하였으며, 수급가구 추출 기준은 다음과 같음
 - 가구 경상소득이 당해연도 ‘근로장려금 지급기준금액’ 이하인 가구
 - 근로소득과 사업소득의 합계가 0 이상인 가구
 - 18세 미만 자녀 1명이상 부양
 - 주택 미소유자
 - 한편 주택 시가가 5천만원 이하인 경우에도 근로장려금 수급 대상이 되나, 가계동향조사자료를 통해 주택의 기준시가를 파악하는 것이 불가능하므로 일단은 주택 미소유자만을 근로장려금 수급자로 가정 하였음
 - 전세보증금 1억원 이하
 - 자산소득이 (1억 - 전세보증금) × 0.1 보다 많은 경우에는 제외하였음
 - 전세보증금 외 자산수익률을 10%로 가정한 후 자산소득이 위의 기준 이상이면 재산이 1억원 이상인 것으로 가정
 - 가구의 공적이전소득 중 사회수혜금이 국민기초생활보장제도 하의 생계급여 지급기준(=국민기초생활보장제도 하의 현금급여 지급기준과 사회수혜금을 제외한 가구의 경상소득의 차액)보다 큰 경우 기초생활보장급여 수급자로 보고 근로장려금 수급대상에서 제외하였음

- 현행제도 유지 시 2010년 수급가구의 총급여구간별 분포가 분석기간 중 유지된다고 가정

■ [표 3] 근로장려금 지급실적 (2009 귀속소득 기준) ■

(단위: 천 가구, 백만원)

	가구수	구간 총급여액	구간 지급액
합 계	566	4,643,804	436,902
0~200	71	69,117	10,771
200~400	68	201,014	30,522
400~600	66	331,257	50,073
600~800	65	453,756	68,438
800~1000	72	647,346	86,215
1000~1200	74	816,583	89,440
1200~1400	70	893,582	69,152
1400~1600	58	871,822	29,304
1600~1700	22	359,327	2,987

- 일정 금액 구간에 분포하는 가구소득은 가계동향조사상 의 소득증가율로 점감한다고 가정

■ [표 4] 2003~2010년간 소득구간별 가계 소득 증가율 ■

월평균소득	근로소득	사업소득	근로소득+사업소득
100만원 미만 (연 환산 1200만원)	-3.9%	-0.2%	-3.7%
200만원 미만 (연 환산 2400만원)	-1.1%	-3.5%	-1.2%
300만원 미만 (연 환산 3600만원)	-0.4%	-1.4%	-0.4%

3. 비용추계의 상세

(1) 현행 제도가 유지되는 경우

- 2010년 지급실적에 나타난 구간 총 급여가 가계동향조사상의 소득증가율로 점감하는 경우의 근로장려금 산출
- 사업소득에 대해서도 근로소득과 합산하여 장려금이 지급되는 2014년부터 근로장려금 수급 가구와 지급금액을 추계
 - 사업소득으로 근로장려금을 수혜받는 가구수와 소득은 가계동향조사 자료 활용
 - 사업소득자 확대 효과로 2015년과 2016년에 근로장려금은 1,600억원 규모 추가 지급될 예상임

■ [표 5] 현행제도 유지시 사업소득자 확대 효과 ■

(단위: 천 가구, 억원)

	가구수	지급 추정액	
		2015	2016
점 증	120	496	478
평 탄	31	380	380
점 감	91	734	769
합 계	243	1,610	1,627

- 현 제도 유지시 2016년까지 근로장려금 지급금액은 6,171억원까지 증가할 것으로 예상됨

■ [표 6] 현 근로장려세제 유지시 근로장려금 규모 추정

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016
점 증	1,462	1,405	1,350	1,813	1,744
평 탄	1,752	1,752	1,752	2,132	2,132
점 감	1,171	1,264	1,354	2,176	2,296
합 계	4,385	4,421	4,457	6,121	6,171

(2) 본 의안 시행 경우

- 본 의안은 근로장려금 지급기준액을 각 년도 최저생계비의 120%미만으로 정하고 매년 최저생계비 고시액과 연동하여 지급하고자 함
- 본 의안에 명기된 바에 의해 최저생계비와 연동하여 지급하는 경우를 가계동향조사 자료를 추출하여 추산해본 결과 2012년부터 연간 약 9500억원~2조 1천억원 규모의 근로장려금 소요가 예상됨

■ [표 7] 의안 시행시 근로장려금 추계

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016
근로장려금 지급기준금액 (원)	21,633,336	22,578,725	23,565,413	24,595,214	25,670,030
점증구간	3,112	3,447	4,296	4,621	4,683
평탄구간	3,383	5,141	5,306	7,323	9,955
점감구간	3,046	3,830	4,322	6,934	6,402
합 계	9,541	12,418	13,924	18,878	21,040



4. 비용추계 결과

- 근로장려금을 매년 고시되는 최저생계비의 120%로 연동하여 지급하는 경우 연간 약 5천억원에서 1조 4천억원까지 5년간 약 5조 246억원의 세수감소가 발생할 것으로 예상됨

■ [표 8] 근로장려세제 확대시 예상되는 세수 감소효과 ■

(단위: 억원)

연 도	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
금 액	5,156	7,997	9,467	12,757	14,869	50,246

교통·에너지·환경세 세율인하

1. 재정수반요인

- 본 법률개정안에 따라 「교통·에너지·환경세법」의 세율을 인하시 교통·에너지·환경세, 교육세, 주행세, 부가가치세의 감소가 예상됨
 - (시나리오 1)현행 탄력세율을 개정안이 정하는 세율(휘발유:529 → 428원, 경유 375 → 306원)로 인하시
 - (시나리오 2)현행 탄력세율을 10% 인하시

2. 교통·에너지·환경세 세율인하에 따른 세수감소 효과

가. 현행 탄력세율 인하시 세수감소 효과

- (1) 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 l 당 가격인하효과



【표 1】유종별 교통·에너지·환경세 부과현황(현행)

(단위: 원)

	보통회발유	경유
세전공장도가(A) ¹⁾	821.8	861.9
교통세	529.0	375.0
교육세	79.4	56.3
주행세	137.5	97.5
부가세	156.8	139.1
세금소계(B)	902.7	667.8
세후공장도가(C=A+B)	1,724.5	1,529.7
유통마진(D) ²⁾	91.7	83.6
주유소부가가치세(E=D×10%)	9.2	8.4
주유소판매가격(F=C+D+E)	1,825.4	1,621.7
유통마진율(D/F)	(5.0)	(5.2)
세금총계(G=C+E)	911.8	676.2
유류세비중(G/F)	(50.0)	(41.7)

주: 1) 2011. 1월 기준임.

2) 유통마진율은 세후공장도가격과 주유소 판매가격과의 차이를 유통마진과 부가가치세로 나누어 계산

자료: 한국석유공사

【표 2】 유종별 교통·에너지·환경세 부과현황(탄력세를 인하시)

(단위: 원)

	보통회발유	경유
세전공장도가(A)	821.8	861.9
교통세	428.0	306.0
교육세	64.2	45.9
주행세	111.3	79.6
부가세	142.5	129.3
세금소계(B)	746.0	560.8
세후공장도가(C=A+B)	1,567.8	1,422.7
유통마진(D) ¹⁾	83.4	77.8
주유소부가가치(E=D×10%)	8.3	7.8
주유소판매가격(F=C+D+E)	1,659.5	1,508.3
유통마진율(D/F)	(5.0)	(5.2)
세금총계(G=C+E)	754.3	568.6
유류세비중(G/F)	(45.5)	(37.7)
가격변화	-165.8	-113.5
(가격변화율)	(-9.1)	(-7.0)

주: 1) 유통마진율은 세율인하 후에도 인하 전과 동일하게 유지된다고 가정

(2) 교통·에너지·환경세를 인하여 따른 유류소비 증가량 추정

- 교통·에너지·환경세 인하여 따른 유류소비 증가량은 위에서 구한 가격 변화율에 유류소비의 가격탄력성을 적용하여 추정



【표 3】 교통·에너지·환경세 인하에 따른 유류소비증가량

(단위: %, 천kl)

	취발유	경유
가격변화율	-9.1	-7.0
단기탄력성	-0.50	-0.40
수요변화율 ¹⁾	4.5	2.8
2011년예상소비량 ²⁾	10,619.5	18,008.8
증가수요량	482.3	504.0
유류소비량	11,101.9	18,512.8

주: 1) 유류소비의 가격탄력성은 에너지경제연구원 자료(2007)를 이용

2) 2011년 예상유류소비량은 에너지경제연구원(10.9월) 자료에 과세비율을 곱하여 산정

(3) 교통·에너지·환경세 탄력세율인하에 따른 세수 감소액 추정

□ 개정안이 정하는 세율로 탄력세율 인하시 소비량 증가효과를 반영한 연간 세수 감소액은 2조 959.8십억원으로 추정됨.

【표 4】 유류세 인하에 따른 세수 감소액

(단위: 원, 십억원, 천kl)

현 행	취발유	경유	합 계
- l 당 유류세(원): A	911.8	676.2	
- 유류소비량(천kl, 천톤): B	10,619.5	18,008.8	
- 유류세계(십억원): C=A×B	9,683.2	12,177.2	21,860.4
탄력세율 인하시	취발유	경유	합 계
- l 당 유류세(원): D	754.3	568.6	
- 유류소비량(천kl, 천톤): E	11,101.9	18,512.8	
- 유류세계(십억원): F=D×E	8,374.7	10,525.9	18,900.6
- 세수감(십억원): G=F-C	-1,308.6	-1,651.3	-2,959.8

□ 세목별 세수 감소액

(단위: 십억원)

합 계	교통세	교육세	주행세	부가가치세
-2,959.84	-1,954.53	-293.18	-508.18	-203.96

나. 현행 탄력세율을 10% 인하시 세수감소 효과

(1) 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 l 당 가격인하효과

□ 세부 산출내역

■ [표 5] 유종별 교통·에너지·환경세 부과현황(현행)

(단위: 원)

	보통 휘발유	경 유
세전공장도가(A) ¹⁾	821.8	861.9
교통세	529.0	375.0
교육세	79.4	56.3
주행세	137.5	97.5
부가세	156.8	139.1
세금총계(B)	902.7	667.8
세후공장도가(C=A+B)	1,724.5	1,529.7
유통마진(D) ²⁾	91.7	83.6
주유소부가가치세(E=D×10%)	9.2	8.4
주유소판매가격(F=C+D+E)	1,825.4	1,621.7
유통마진율(D/F)	5.0	5.2
세금총계(G=C+E)	911.8	676.2
유류세비중(G/F)	50.0	41.7

주: 1) 2011. 1월 기준임.

2) 유통마진은 세후공장도가격과 주유소 판매가격과의 차이를 유통마진과 부가가치세로 나누어 계산

자료: 한국석유공사

【표 6】 유종별 교통·에너지·환경세 부과현황(탄력세를 10% 인하시)

(단위: 원)

	보통회발유	경유
세전공장도가(A) ¹⁾	821.8	861.9
교통세	476.1	337.5
교육세	71.4	50.6
주행세	123.8	87.8
부가세	149.3	133.8
세금소계(B)	820.6	609.7
세후공장도가(C=A+B)	1,642.4	1,471.6
유통마진(D) ²⁾	87.3	80.5
주유소부가가치세(E=D×10%)	8.7	8.0
주유소판매가격(F=C+D+E)	1,738.5	1,560.1
유통마진율(D/F)	5.0	5.2
세금총계(G=C+E)	829.3	617.7
유류세비중(G/F)	47.7	39.6
가격변화	-86.8	-61.7
(가격변화율)	-4.8	-3.8

주: 1) 한국석유공사 유가정보서비스(opinet) 자료 이용

2) 유통마진율은 세율인하 후에도 인하 전과 동일하게 유지된다고 가정

(2) 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 유류소비 증가량 추정

- 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 유류소비 증가량은 위에서 구한 가격 변화율에 유류소비의 가격탄력성을 적용하여 추정

■ [표 7] 교통·에너지·환경세 인하에 따른 유류소비증가량

(단위: %, 천kl)

	취발유	경유
가격변화율	-4.8	-3.8
단기탄력성	-0.50	-0.40
수요변화율 ¹⁾	2.4	1.5
2011년예상소비량 ²⁾	10,619.5	18,008.8
증가수요량	252.6	273.9
유류소비량	10,872.1	18,282.7

주: 1) 유류소비의 가격탄력성은 에너지경제연구원 자료(2007)를 이용

2) 2011년 예상유류소비량은 에너지경제연구원(10.9월) 자료에 과세비율을 곱하여 산정

(3) 교통·에너지·환경세율 인하에 따른 세수 감소액 추정

□ 현행 탄력세율을 10% 인하시 소비량 증가효과를 반영한 연간 세수 감소액은 1조 550.4십억원으로 추정됨.

■ [표 8] 유류세 인하에 따른 세수 감소액

(단위: 원, 십억원, 천kl)

현행	취발유	경유	합계
ℓ 당 유류세(원)	911.8	676.2	
유류소비량(천kl, 천톤)	10,619.5	18,008.8	
유류세계(십억원)	9,683.2	12,177.2	21,860.4

탄력세율 인하시	취발유	경유	합계
ℓ 당 유류세(원)	829.3	617.7	
유류소비량(천kl, 천톤)	10,872.1	18,282.7	
유류세계(십억원)	9,016.8	11,293.2	20,310.0
세수감(십억원)	-666.4	-884.0	-1,550.4



□ 세목별 세수 감소액

(단위: 십억원)

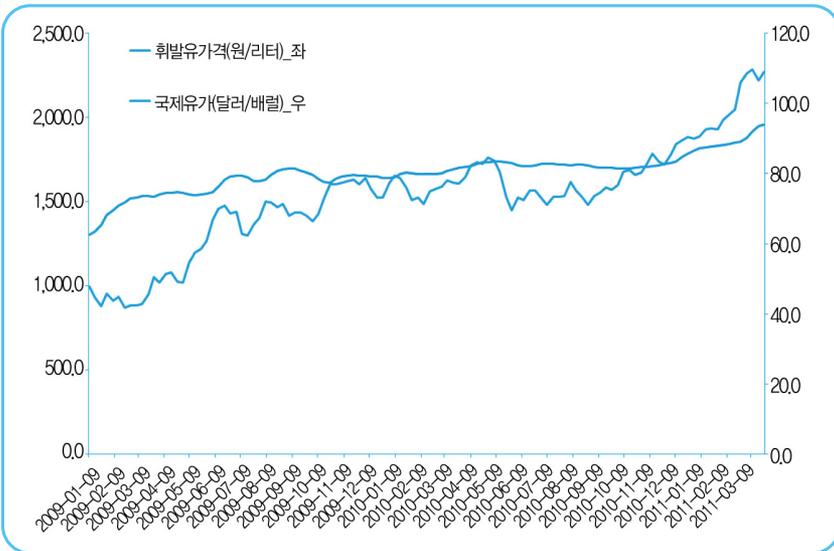
합 계	교통세	교육세	주행세	부가가치세
-1,550.4	-1,024.4	-153.7	-266.3	-106.0

3. 유류세 인하가 소비자가격에 미치는 효과

가. 국제유가 및 국내휘발유가 가격 추이

□ '09년 이후 국제유가는 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, '10. 9월 이후 증가세 확대

- 휘발유 가격의 50% 정도가 세금으로 구성(가격과 관계없는 종량세 비중 80%)되어 있어 휘발유 가격변동률은 국제유가 변동의 2/5 수준
 - 국제유가 상승률(Dubai, %) : (09) 4.99 → (10) 1.68 → (11.3) 6.31
 - 휘발유가 상승률(주유소, %) : (09) 1.81 → (10) 0.58 → (11.3) 3.07



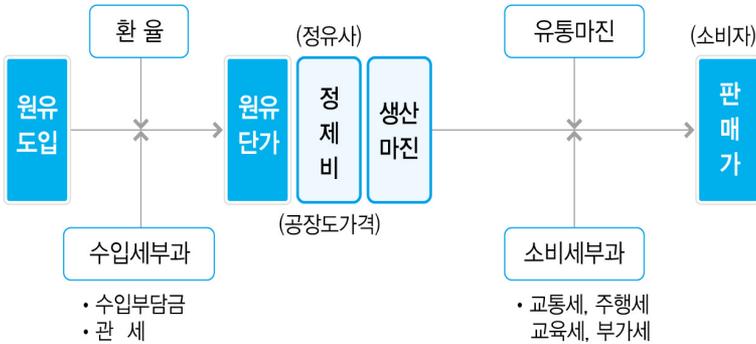
나. 국내 석유제품 가격결정 구조

- ① 원유도입 및 생산단계: 국제유가 × 환율 + 관세·부담금 + 정제비 및 생산마진 = 공장도 가격
- ② 최종소비단계: 공장도 가격 + 유통마진 + 소비세 (교통·교육세·주행세·VAT)

국내 석유제품 가격결정 구조

- ① 원유도입 및 생산단계 : 국제유가 × 환율 + 관세·부담금
+ 정제비 및 생산마진 = 공장도 가격
- ② 최종소비단계 : 공장도 가격 + 유통마진 + 소비세(교통·에너지·환경세(개별소비세), 주행세, 교육세, 부가세)

석유류 제품의 소비자 가격 결정 구조



다. 2008년 유류세 인하 후 유류가격 동향

□ 세율인하 효과는 단기간에 그쳤으며, 소비자 가격상승을 완충하는 데는 한계

- 세율인하 후 4~5일 시점에 최대하락폭(세율인하분의 64% 수준*)을 보인 후 3월 3주부터 다시 상승하기 시작하여 4.22일 세율인하 전보다 가격 상승

– 64% ≙ 48원(소비자가 최대 하락액) / 74.7원(유류세 인하액)

(단위: 원/ℓ)

	3.9일	3.10일 (세율인하)	3.13일 (최대하락)	3.20일	4.22일
소비자가격	1,695	1,666	1,647	1,649	1,698
(3.9일 대비)	-	△29	△48	△46	+3

【세율인하가 소비자가격 상승을 완충하지 못한 원인】

- ① 단기적으로는 지속적인 국제유가 상승이 세율인하 효과를 상쇄
 - 3월 1주에서 4월 4주까지의 국제유가 상승폭(87.3원)은 리터당 세율인하액(74.7원)을 상쇄

(단위: 원/ℓ)

	3월1주	3월2주	3월3주	3월4주	4월1주	4월2주	4월3주	4월4주
국제유가(원화) ¹⁾	586.8	601.8	602.6	595.9	598.3	625.1	647.4	674.0
(3월1주대비)	-	+15.0	+15.9	+9.2	+11.5	+38.3	+60.7	+87.3

주: 1) 국제유가(\$/Bbl)에 환율을 곱한 후 ℓ 로 전환



【표 9】 휘발유 가격 구성

	국제유가 (달러/배럴)	국제유가 (원/리터)	세전가격 (원/리터)	세금 (원/리터)	유통마진 (원/리터)	소비자가격 (원/리터)
08.1	92.3	547.4	646.4	895.1	110.8	1,652.3
2	95.4	567.2	654.2	895.2	104.5	1,653.9
3	104.2	642.6	722.8	847.0	100.5	1,670.3
4	108.9	676.2	776.2	824.6	97.5	1,698.3
5	122.7	800.5	881.5	834.2	87.7	1,803.4
6	132.7	859.6	943.6	843.6	119.6	1,906.8
7	133.6	856.9	937.5	845.0	140.1	1,922.6
8	113.5	744.0	793.0	832.5	159.5	1,785.1
9	98.2	698.6	812.7	826.3	77.3	1,716.2
10	72.0	601.2	736.6	823.3	127.5	1,687.4
11	52.7	461.0	519.4	807.5	186.9	1,513.9
12	40.4	349.3	412.6	790.7	125.2	1,328.5
평균	97.2	650.4	736.4	838.7	119.8	1,694.9
09.1	43.6	369.4	442.8	868.2	40.9	1,351.9
2	43.2	388.6	537.0	880.4	68.9	1,486.3
3	46.5	427.8	553.9	884.4	92.1	1,530.5
4	50.4	425.6	565.3	886.3	99.9	1,551.5
5	57.6	456.3	572.7	885.7	84.2	1,542.7
6	68.6	544.5	661.5	892.0	53.8	1,607.3
7	64.6	513.9	640.5	894.9	103.4	1,638.8
8	72.9	568.2	705.9	897.8	67.0	1,670.7
9	67.5	517.9	664.1	898.7	118.2	1,681.0
10	72.8	538.4	630.0	893.8	103.7	1,627.5
11	76.7	562.0	665.1	896.4	93.8	1,655.3
12	74.5	546.9	641.8	895.6	109.0	1,646.5
평균	61.6	488.3	606.7	889.5	86.2	1,582.5
10.1	76.4	547.6	676.4	896.9	87.9	1,661.2
2	73.8	537.4	681.9	897.1	84.6	1,663.6
3	79.0	565.6	713.8	899.6	77.8	1,691.2
4	84.9	596.9	735.2	902.7	86.7	1,724.5
5	75.2	550.4	708.8	903.4	120.1	1,732.4
6	74.9	571.5	722.3	901.8	90.8	1,714.9
7	75.7	575.2	710.9	902.5	109.0	1,722.4
8	77.2	573.0	700.1	901.9	113.8	1,715.8
9	77.9	572.1	689.6	900.5	110.2	1,700.3
10	83.2	588.2	707.8	900.4	91.4	1,699.6
11	85.8	608.1	724.3	901.9	90.0	1,716.2
12	91.8	663.0	784.9	906.9	79.3	1,771.1
평균	79.6	579.1	713.0	901.3	95.1	1,709.4
11.1	96.0	676.7	821.8	911.8	91.7	1,825.4

종합부동산세 실시로 인한 세수 증대 효과

1. 종합부동산세 개요

- 2005. 1. 5일 ‘종합부동산세법’의 제정을 통해 종합부동산세 도입
 - 종전 지방세인 ‘재산세’와 ‘종합토지세’를 지방세인 ‘재산세’와 국세인 ‘종합부동산세’로 이원화

■ [그림 1] 부동산 보유세 과세방법



2. 종합부동산세 도입 및 부동산세제 개편의 세수효과

가. 종합토지세의 폐지 및 종합부동산세 도입

- '05년 종합부동산세가 도입되는 대신 종합토지세가 폐지됨에 따라 종합부동산세 증가효과와 종합토지세 감소효과를 동시에 고려하여야 함
- '05년 이후 폐지된 종합토지세수는 회귀분석을 통해 추정

$$\log(t) = -6.88 + 0.35 \cdot \log(\text{지가지수}_{-1}) + 1.42 \cdot \log(\text{경상GDP}) - 1.02 \cdot \text{dummy95} \cdot \log(\text{경상gdp})^1$$

$$R^2 = 99.0 \quad D.W = 1.38$$

1) '95년 및 그 이후기간에 음(-)의 효과를 나타내는 구조적 변화를 보임에 따라 이를 반영하기 위한 더미 사용

[표 1] 종토세 폐지 및 종부세 도입에 따른 세수효과

(단위: 십억원)

	2005	2006	2007
종토세감소액(-)	△1,621	△1,677	△1,756
종부세증가액(+)	2,588	3,109	3,755
합 계	967	1,432	1,999

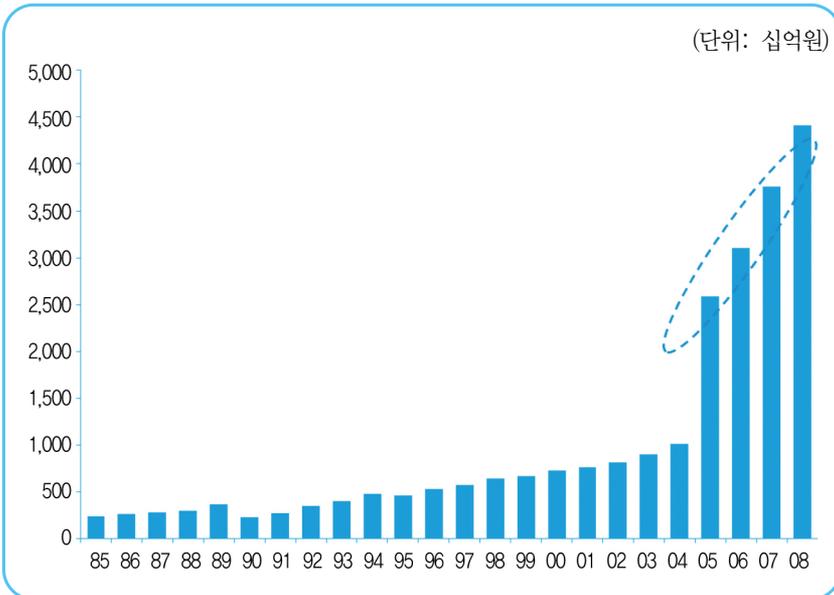
나. 재산세 과표현실화

□ 부동산 과표적용율의 단계적 상향 및 공시가격 현실화 등에 2005년 이후 재산세 급등

- 재산세 징수실적(조원): (03)0.9 → (04)1.0 → (05)2.6 → (06)3.1 → (07)3.8

[그림 2] 연도별 재산세 징수실적

(단위: 십억원)



【표 2】 부동산 보유세 과표 변화내역

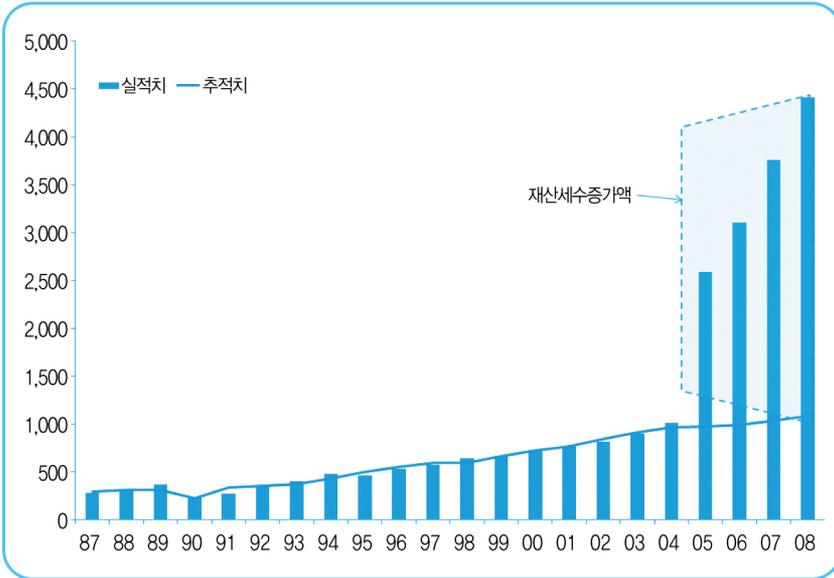
		'04년	'05년	'06년	'07년
주택	건물	18만원/㎡×각종지수 ↓ 시가의 20~30%	공시가격×50% ↓ 시가의 80%	(재산세) 공시가격×50%	(재산세) 공시가격×50%
	부속토지	공시지가×과표현실화율 ↓ (평균 39.2%) 시가의 70~80%		(종부세) 공시가격×70%	(종부세) 공시가격×80%
토지	사업용 토지	공시지가×과표현실화율 ↓ (평균 39.2%) 시가의 70~80%	공시가격×50%	공시가격×55%	공시가격×60%
	비사업용 토지	"	"	(재산세) 공시가격×55% (종부세) 공시가격×70%	(재산세) 공시가격×60% (종부세) 공시가격×80%
	농지	"	"	(재산세) 공시가격×55%	(재산세) 공시가격×60%
	공장용지	"	"	"	"
	골프장	"	"	"	"

- 2005년 부동산 세제개편에 따른 재산세수 증가분은 '부동산 세제개편이 없었을 경우의 재산세수'와 실제 재산세수와의 차이로 산출
 - '부동산 세제개편이 없었을 경우의 재산세수'는 세제개편 이전의 재산세 자료를 이용하여 회귀분석식을 구하고, 이 회귀분석식을 통해 추정

$$\log(t) = 6.23 + 0.73 \cdot \log(\text{지가지수}_{-1}) + 0.41 \cdot \log(\text{주택가격}_{-1}) + 0.82 \cdot \log(\text{경상GDP}) - 0.32 \cdot \text{dummy90} + e$$

$$R^2 = 96.7 \quad D.W = 2.04$$

1) 1990년부터 토지분 재산세가 종합토지세로 이관됨에 따라 이를 반영하는 더미사용.



■ [표 3] 부동산 과표현실화에 따른 재산세 증가효과 ■

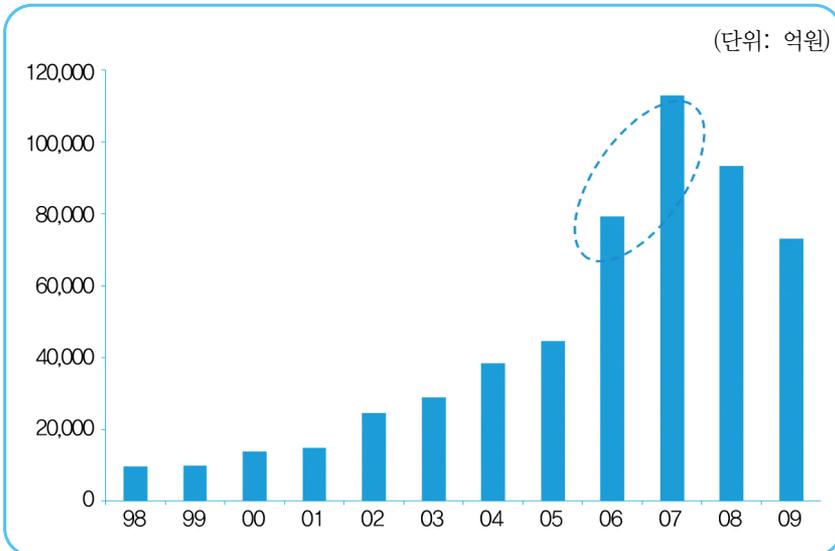
(단위: 십억원)

	2005	2006	2007
실적치	2,588	3,109	3,755
추정치	978	991	1,036
증가액	1,610	2,118	2,719

다. 거래세 증가

- 종부세 과세를 앞두고 2006년말 이후부터 2007년 초까지 부동산 거래량 급증함에 따라 양도소득세 급증
 - 양도건수 증가율(%): (06.10)10.7 → (06.11)15.1 → (06.12)48.8
→ (07.1)77.9 → (07.2)5.9
 - 양도소득세(조원): (05)4.4 → (06)7.9 → (07)11.3 → (08)9.3

■ [그림 3] 연도별 양도소득세 징수실적 ■



- 부동산 세제개편에 따른 양도소득세수 증가분은 양도소득세의 급증이 있었던 2006년과 2007년의 양도소득세수 중에서 과거 5년간(2000~2005년)의 평균증가율을 초과하는 부분으로 정의
 - 2000~2005년간 양도소득세 평균증가율: 26.4%

【표 4】 거래건수 급등에 따른 양도소득세 증가효과

(단위: 십억원)

	2006	2007
실적치	7,921	11,292
추정치 ¹⁾	5,626	10,009
증가액	2,294	1,283

주: 1) 전년도 양도소득세 실적 × (1 + 26.4%)

3. 결과 종합

- 2005년 종합부동산세 도입 등 부동산세제 개편에 따른 노무현 정부기간의 총 세수효과는 2.6~6.0조원 수준(총 조세대비 1.6~2.9%)

【표 5】 05년 부동산세제 개편에 따른 세수효과

(단위: 십억원)

	2005	2006	2007
종토세감소	△1,621	△1,677	△1,756
종부세증가	2,588	3,109	3,755
재산세증가	1,610	2,118	2,719
양도소득세증가	-	2,294	1,283
합 계	2,577	5,844	6,001
(총조세 대비)	(1.6%)	(3.3%)	(2.9%)

경마에 대한 레저세 세율 인하

1. 재정수반요인

- 경마에 대한 레저세의 세율을 100분의 10에서 100분의 5로 인하함에 따라 레저세수의 감소가 예상됨(안 제42조제2항 단서 신설)

2. 비용추계의 전제

- 지난 5년간 경마에 대한 레저세의 수입은 2005년 4,870억원, 2006년 5,178억원, 2007년 6,172억원, 2008년 7,153억원, 2009년 7,178억원으로, 연평균증가율 10.2%로 매년 증가하는 추세임

■ [표 1] 2005~2009년의 레저세수 실적치 ■

(단위: 억원)

2005	2006	2007	2008	2009	증가율
4,870	5,178	6,172	7,153	7,178	10.2%

자료: 지방세정연감, 2006~2010

3. 비용추계

- 2005~2009년 실적치의 평균증가율인 10.2%로 연장하면, 향후 레저세 수입은 2010년 7,910억원, 2011년 8,717억원, 2012년 9,606억원, 2013년 1조 586억원, 2014년 1조 1,666억원, 2015년 1조 2,856억원, 2016년 1조 4,167억원임(아래 표의 A행)

- B행은 경마에 대한 레저세의 세율을 100분의 10에서 100분의 5로 인하할 경우의 세수감소임(=A/2)

■ [표 2] 레저세율 변화에 따른 세수 전망 ■

(단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
레저세율 10%일 경우(A)	7,910	8,717	9,606	10,586	11,666	12,856	14,167
레저세율 5%일 경우(B=A/2)	-	-	4,803	5,293	5,833	6,428	7,084

4. 비용추계 결과

- 경마에 대한 레저세의 세율을 100분의 10에서 100분의 5로 인하할 경우 레저세수의 감소액은 2012년 4,803억원, 2013년 5,293억원, 2014년 5,833억원, 2015년 6,428억원 2016년 7,084억원으로 2012년부터 2016년까지 총 2조 9,441억원으로 추계됨

■ [표 3] 경마에 대한 레저세수 감소액 추계액 ■

(단위: 억원)

2012	2013	2014	2015	2016	합 계
4,803	5,293	5,833	6,428	7,084	29,441

장내파생금융상품 증권거래세 도입

1. 기본 전제

- 증권거래세 부과대상 파생상품은 KOSPI200선물과 KOSPI옵션(콜옵션 + 풋옵션)을 대상
 - 현재 한국거래소(KRX)에 상장되어 있는 총16개의 장내파생상품(선물 13개, 옵션 3개) 가운데 코스피200선물과 코스피200옵션이 거래량의 98.8%를 차지하고 있으며,
 - 기타 장내파생상품은 분석대상기간 중 소멸 또는 생성되는 등 거래가 불규칙함에 따라 제외
- 향후 장내파생상품 거래대금 증가율은 과거 5년간(2006~2010년) 경상성장률에 대한 탄성치를 이용하여 산출하였으며, 동 탄성치가 향후에도 지속된다고 가정
- 증권거래세 도입시 파생상품시장이 위축될 가능성에 대해서는 한국증권거래소 자료 활용
- 2013년 법 개정하여 2014년부터 세수효과가 발생한다고 가정

2. 장내파생금융상품 증권거래세 도입에 따른 세수효과

가. 코스피200선물 및 코스피200옵션 거래현황

■ [표 1] 코스피200선물 및 코스피200옵션 거래현황

(단위: 천계약, 조원, %)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
KOSPI200선물								
거래량	19,667	43,021	45,612	46,863	65,299	81,983	85,814	(15.9)
거래대금	860	2,987	3,986	5,174	6,129	7,548	9,837	(27.6)
KOSPI200옵션								
거래량	193,829	2,535,202	2,414,423	2,709,844	2,766,474	2,920,991	3,525,899	(33.7)
거래대금	17	141	145	218	287	257	318	(34.3)
합 계								
거래량	213,496	2,578,222	2,460,035	2,756,707	2,831,774	3,002,974	3,611,713	(32.7)
거래대금	876	3,128	4,131	5,392	6,416	7,804	10,155	(27.8)

자료: 한국거래소

나. 세수효과 추정

□ 과세표준(코스피200선물 및 코스피200옵션의 거래대금) 추정

- (2010년) 거래대금의 실적치(10,155조원)에서 국가·지방자치단체 투자분*을 제외

* 국가·지방자치단체 투자비중(2010년 기준):

코스피200선물(0.2%), 코스피200옵션(0.02%)

- (2011~2017년) 과거 5년간 거래대금의 경상GDP에 대한 탄성치 3.8이 향후에도 유지된다는 가정 하에 산출한 증가율을 적용

■ [표 2] 2011~2017년간 거래대금 추정치 ■

(단위: 조원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
거래대금	10,135.1	13,293	17,132	22,080	28,205	35,815	45,478	57,748
(증가율)		(31.2)	(28.9)	(28.9)	(27.7)	(27.0)	(27.0)	(27.0)

- 과세시 파생상품거래가 40% 감소하고 프로그램 매매*도 40% 감소한다고 가정하여 위 [표 2]에서 구한 거래대금 추정치에 거래규모 위축효과를 반영

* 선물거래시 반대매매를 통한 현물거래를 수반하는 경우가 있는데 이 경우 발생하는 현물거래를 프로그램 매매라하며, 현재 프로그램 매매에 대해서는 0.3%의 증권거래세 부과

거래량 감소(한국거래소 추정치 인용)

- 파생상품거래는 거래비용에 극히 민감하여 과세시 거래규모가 40% 가량 위축될 가능성
 - (예상) 금융투자협회 설문조사 및 대우증권 자체분석 결과, 파생상품 거래규모가 40% 이상 감소할 것으로 예상
 - (실례) '10년부터 공모펀드에 거래세를 과세한 후 차익거래 규모가 전년 대비 40% 감소

【표 3】 과세표준 추정치(거래규모 40% 위축시)

(단위: 조원)

		2014	2015	2016	2017
파생 거래대금	현행(A)	28,205	35,815	45,478	57,748
	거래위축시: $A \times 0.6$	16,923	21,489	27,287	34,649
프로그램 매도대금	현행(B)	398	505	642	815
	거래위축시: $B \times 0.6$	239	303	385	489

□ 세수효과 추정
【표 4】 세수효과 추정치

(단위: 십억원)

	2014	2015	2016	2017	합 계
A: 파생상품 세수효과(거래대금 × 세율)					
- 0.01%부과시	1,692	2,149	2,729	3,465	10,035
- 0.02%부과시	3,385	4,298	5,457	6,930	20,070
- 0.03%부과시	5,077	6,447	8,186	10,395	30,104
B: 프로그램매매 세수효과(프로그램 매도대금 감소액 × 0.3%)					
	-478	-606	-770	-978	-3,206
C = A + B: 최종 세수효과					
- 0.01%부과시	1,215	1,543	1,959	2,487	7,203
- 0.02%부과시	2,907	3,691	4,687	5,952	17,238
- 0.03%부과시	4,599	5,840	7,416	9,417	27,273

부록2

비용추계 관련 법령

I. 국 회 법	263
II. 국가재정법	264
III. 국가재정법 시행령	265
IV. 의안의 비용추계 등에 관한 규칙	267
V. 의안의 비용추계 등에 관한 규정	270
VI. 법제업무운영규정	273
VII. 법제업무운영규정 시행규칙	274



국 회 법

제79조의2 (의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)

- ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.
- ② 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.
(본조신설 2005. 7. 28)

국가재정법

제5장 재정건전화

제87조 (재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)

- ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.
- ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 재협의하여야 한다. <신설 2010.5.17.>

국가재정법 시행령

제5장 재정건전화

제40조 (재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ①법 제87조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 추계자료에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

〈개정 2010.7.9〉

1. 법령안명 및 관련조문
 2. 재정소요추계의 내역
 - 가. 재정부담 수반의 요인
 - 나. 추계의 전제
 - 다. 추계의 결과
 - 라. 추계의 상세내역
 3. 작성자
- ② 제1항에 따른 추계의 기간은 당해 법령안의 시행일부터 5년으로 한다. 다만 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.
- ③ 법 제87조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 재원조달방안에는 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.〈개정 2010.7.9〉
- ④ 기획재정부장관은 제1항에 따른 추계자료와 제3항에 따른 재원조달방안의 타당성 및 정확성을 높이기 위하여 관계 전문기관에 조사·연구를 의뢰할 수 있다.〈신설 2010.7.9〉



- ⑤ 법 제87조제3항에서 "대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.〈신설 2010.7.9〉
1. 재정지출 규모가 100분의 20 이상 변경되는 경우
 2. 연간 재정지출 규모가 100억원 이상 변경되는 경우
 3. 법령안의 시행시기 또는 시행기간이 1 회계연도 이상 변경되는 경우
 4. 제1호부터 제3호까지의 경우 외에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 경우
- ⑥ 기획재정부장관은 그 밖에 추계자료와 재원조달방안의 작성에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다.〈개정 2008.2.29, 2010.7.9.〉

의안의 비용추계 등에 관한 규칙

2006. 9. 8 국회규칙 제135호 제정

제1조 (목적) 이 규칙은 「국회법」 제79조의2의 규정에 따른 의안의 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “비용추계서”라 함은 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 “비용”이라 한다)에 관하여 추계(이하 “비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.
2. “재정지출”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 「국가재정법」 별표 2의 규정에 따른 법률에 의하여 설치된 기금(이하 “기금”이라 한다)의 지출을 말한다.
3. “재정수입”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다.

제3조 (비용추계서의 제출 범위) ① 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우



3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

② 제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.

제4조 (비용추계서의 작성) ① 비용추계서에는 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하고, 정부가 제출하는 의안의 비용추계서에는 재원조달 방안에 관한 자료가 포함되어야 한다.

② 비용추계서의 내용·서식 등 비용추계서의 작성에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제5조 (비용추계의 방법 등) ① 비용추계는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용에 대하여 실시한다.

② 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시한다.

③ 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 당해 의안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

④ 비용추계의 기간은 해당 의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정소요 기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

⑤ 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

⑥ 비용추계 값의 표시 등 비용추계의 방법에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제6조 (재원조달방안의 작성) 정부는 규정이 정하는 바에 따라 재원조달방안을 작성하되, 당해 의안에 수반되는 비용의 재원조달을 위한 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등 정부내부수입, 차입금, 예비비 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

부칙 <제135호, 2006. 9. 8>

- ① (시행일) 이 규칙은 국회가 의결한 날부터 시행한다.
- ② (「국가재정법」에 관한 경과규정) 제2조제2호 중 「국가재정법」은 이 규칙 시행일부터 2006년 12월 31일까지 이를 「기금관리기본법」으로 본다.

의안의 비용추계 등에 관한 규정

2006. 9. 26 국회규정 제594호 제정

제1조 (목적) 이 규정은 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에서 위임한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (비용추계서 미첨부 사유서) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제3조의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 별지 제1호서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.

제3조 (비용추계서의 작성) ① 규칙 제4조의 규정에 따른 비용추계서에는 재정 수반요인, 비용추계의 전제, 비용추계의 결과, 부대의견, 작성자, 비용추계의 상세내역 등이 포함되어야 한다. 이 경우 비용추계서는 별지 제2호 서식에 따라 작성하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 비용추계서의 구체적 작성방법은 다음 각 호와 같다.

1. 재정수반요인 : 의안이 시행되는 경우 국가와 지방자치단체의 재정 지출 순증가 또는 재정수입 순감소를 가져올 것으로 예상되는 요인을 당해 의안 또는 관련 법령 등의 해당 조문과 함께 명시한다.
2. 비용추계의 전제 : 비용추계를 위하여 필요한 가격기준, 비용추계기간, 그 밖에 비용추계에 사용한 가정이나 방법 등을 명시한다.
3. 비용추계의 결과 : 의안이 시행되는 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 재정부담주체별, 항목별 및 연도별로 요약하여 제시한다.

4. 부대의견 : 의안의 시행과 관련하여 법령 또는 제도상 개선이 필요한 사항이나 비용추계서의 활용상 한계 등을 제시할 수 있다.
5. 작성자 : 비용추계서를 작성한 기관이나 개인 등 작성자의 이름과 그 연락처를 기재한다.
6. 비용추계의 상세내역 : 비용추계의 타당성을 가늠할 수 있도록 비용추계 항목별로 비용추계의 방법, 비용추계에 사용한 자료 등을 구체적으로 제시한다.

제4조 (비용추계의 방법) ① 비용추계는 직접적인 재정부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 재정부담 및 파급효과 등을 포함할 수 있다.

② 비용추계는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 조문별로 실시하되, 성질상 부적합한 경우에는 비용을 수반하는 항목별로 추계할 수 있다.

③ 비용추계의 값은 하나의 특정된 값으로 표시하되, 이것이 곤란한 경우에는 일정범위로 나타낼 수 있다.

④ 비용추계는 원칙적으로 경상가격을 기준으로 하되, 이것이 곤란한 경우에는 다르게 표시할 수 있다.

제5조 (재원조달방안의 작성) ① 규칙 제6조의 규정에 따라 작성하는 재원조달방안은 별지 제3호서식에 따른다.

② 재원조달방안에는 중앙정부, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체, 민간 등의 재원분담계획이 포함되어야 한다.

③ 의안의 시행에 따른 비용을 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정으로 확보할 수 없는 경우에는 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 구체적인 재원조달방안을 제시하여야 한다.



- ④ 재원조달방안을 수립함에 있어서 관련 법령이나 제도상의 개선조치가 필요한 경우에는 이에 대한 의견을 제시할 수 있다.
- ⑤ 재원조달방안과 관련하여 재정경제부, 기획예산처, 지방자치단체 등 관계 기관과 협의가 필요한 경우에는 그 필요성 및 협의 여부를 기재하여야 한다.

부칙 <제594호, 2006. 9. 26>

- ① (시행일) 이 규정은 결재한 날부터 시행한다.
- ② (적용례) 이 규정은 이 규정 시행 후 최초로 발의·제안 또는 제출하는 의안분부터 적용한다.

법제업무운영규정

제3장 입법과정에서의 협조

제11조 (입법과정에서의 기관간 협조) ③법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령으로 정하는 바에 따라 해당 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.

[전문개정 2010.10.5.]

법제업무운영규정 시행규칙

제3장 법령안 재정소요추계제도의 운영

제5조 (재정소요추계서의 작성) ① 법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 어느 하나의 재정부담을 초래하는 법령안(법률안 및 대통령령안을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 입안할 때에는 영 제11조제3항의 규정에 따라 법령안 재정소요추계서를 작성하여야 한다. 다만, 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가의 일반회계 또는 특별회계의 지출증가
2. 「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금의 지출증가

② 법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 아니할 수 있다.

1. 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우. 다만, 법률에서의 재정소요추계 규모보다 재정부담이 현저히 증가되는 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 법령안에 재정소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우
3. 법령안의 성격상 재정소요추계가 기술적으로 어려운 경우

③ 재정소요추계서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 법령안명 및 관련 조문
2. 재정소요추계의 내용
 - 가. 추계의 전제
 - 나. 추계의 결과
 - 다. 재원조달의 방법

3. 작성자
4. 기타 기획재정부장관이 정하는 사항
[전문개정 2010.10.14.]

제6조 (재정소요추계의 방법 및 기간) ① 제5조에 따른 재정소요추계는 재정의 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 부담 및 파급효과를 포함할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정소요추계는 법령안의 내용 중 재정부담증가사항에 대하여 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정부담을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

③ 제1항에 따른 재정소요추계의 대상기간은 5년으로 한다. 다만, 직접적인 재정부담이 연간 500억원 이상인 경우에는 대상기간을 10년으로 한다.

④ 재정소요추계서에는 연도별 재정부담의 규모를 표시하되, 추계의 성질상 연도별 재정부담의 규모를 산정하기 곤란한 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 달리 표시할 수 있다.

[전문개정 2010.10.14]

제7조 (재원조달의 방법표시) ① 재정소요추계서에는 추계된 재정부담에 상응하는 재원조달의 방법을 적어야 한다.

② 제1항에 따른 재원조달의 방법은 국가, 지방자치단체, 민간부문 또는 해외부문 등 부문별로 구체적으로 적어야 한다.

[전문개정 2010.10.14.]



제8조 (관계부처와의 협의) 법령안 주관기관의 장은 재정소요추계서 작성대상 법령안에 대하여 관계 기관의 장과 협의할 때에는 법령안에 재정소요 추계서를 첨부하여 협의를 요청하여야 한다.

[전문개정 2010.10.14]

법안비용추계 **방법과 사례: 수입편**

발 간 일 2012년 4월 30일
편 집 경제분석실 세수추계과
발 행 인 주 영 진
발 행 처 **국회예산정책처**
 서울특별시 영등포구 의사당로 1
 TEL. 02·2070·3114
인 쇄 처 (주)경인디앤피 TEL. 02·741·5941~5

-
1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 세수추계과 (TEL 02·788·4744)로 연락해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-524-8 93350

© 국회예산정책처, 2012