

## 세수결손, 예측실패가 아닌 대응실패인 **3**가지 이유

반도체 등 국가전략기술 세액공제 확대에 따른 세수결손 발생  
**22년 7월말 이후 OECD가 성장률을 0.4%p 낮춘 상황, 12월까지 미반영**  
 세수결손이 현실화 되는 현시점 까지 추경논의 및 계획 부재

작성 : 이상민 수석연구위원

나라살림연구소 소장 정창수 | 서울 마포구 동교로 201 | <http://www.narasallim.net> | 02-336-0619

### 2023년 세수결손, 대응실패에 따른 문제점 및 개선방안 제시

#### - 요약 -

- ❖ ‘예측실패는 용서해도 대응실패는 용서못한다’는 격언이 있음. 이에 세수결손 관련 예측실패가 아닌 대응실패 부분을 구체적으로 진단하고 개선방안을 모색해봄. **3**가지 대응실패는
- ❖ 첫째, **2023년** 여야 합의에 따라 세법이 확정된 이후 추가로 반도체 등 국가전략기술 세액공제를 확대한 이상 세수결손은 불가피함. 반도체 세액공제가 올해 세수에 영향을 미칠 확률이 낮다는 기재부 주장은 사실이 아님.
- ❖ 둘째, **22년 12월** 국회 심의과정에서 경제적, 사회적, 법적 변화를 반영하지 않았음. **OECD의 -0.4%p** 성장률 조정도 반영하지 않았음. 특히, **6개월**을 후행하는 법인세수는 **3분기** 실적만 반영하면, 차년도 **3월달** 세수의 예측 가능성은 급격하게 증가함.
- ❖ 셋째, 세수결손이 현실화된 현 시점에서도 아직 추경에 대한 논의조차 없음. 국고채 발행한도를 늘리거나(세입 감액경정 추경) 불요불급한 사업을 구조조정 하더라도(세출 감액경정 추경) 추경은 꼭 필요함. 추경 논의를 미루면 시장의 예측가능성만 저해될뿐임.

예측 실패가 아닌 대응실패 이유	개선방안
반도체 등 국가전략기술 세액공제 확대	- 세액공제에 따른 세수손실 규모 정확히 공개 - 여야 합의에 따라 정기국회를 통과한 세법 존중해야
<b>22년 7월말</b> 기준 세수예측 이후 변화된 상황은 물론 세법개정 효과조차 미반영	- 국회심의 과정에서의 변화를 세수추계에 반영하는(rolling forecast) 것을 원칙으로 해야. - 특히, 법인세수는 <b>11월</b> 발표되는 <b>3분기</b> 실적 반영해야.
추경계획 미논의	- 국고채발행한도인상(세입 감액경정 추경), 불요불급한 사업 구조조정(세출 감액경정 추경) <b>24년</b> 예산요구안과 연계 - 세입 감액경정 추경을 조속히해야 지방정부도 대응 가능

## 1. 분석 이유: 예측실패 영역과 대응실패 문제를 분리해서 분석

- 세수결손 문제가 현실화되고 있음. 3월말 기준 누계 국세 수입은 87.1조원으로 전년 동기 대비 24조원 감소했음.(세정지원 기저효과 감안 시 -14.3조원)
- 그런데 세수결손 문제는 예측실패 영역과 대응실패 문제로 구분하여 해석할 필요가 있음. 예측하지 못했던 경기둔화 등의 이유로 발생한 세수결손이라면, 기재부 등 관련 당국의 책임은 제한적임. 결과론으로 비판을 하는 것은 바람직하지 않음.
- 반면, 대응실패에 따른 세수결손이라면 잘못된 대응방식의 유형을 구체적으로 도출하고 재발되지 않도록 개선방안을 도출할 필요가 있음..
- 이에 나라살림연구소(소장, 정창수)는 2023년도 세수결손 문제 중, 예측실패 부분과 대응실패 부분을 구별하여 구체적으로 분석하는 한편 개선방안을 제시하고자 함.

## 2. 세수결손, 예측실패가 아닌 대응실패 예시

### 1) 반도체 등 국가전략 기술 투자세액공제 등 확대

올해 세수에 미칠 가능성이 낮다는 기재부 주장은 사실이 아님. 올해 실적에 따른 중간예납 금액이 줄어 수조원의 세수결손 초래

- 2022년 말 예산 심의과정에서 기재부 권고에 따른 여야 합의로 반도체 시설투자 세액공제율을 기존 6%에서 8%로 확대했음. 그러나 국회에서 여야합의로 세법이 확정된지 불과 열흘만에 윤석열 대통령 지시에 따라 반도체 등 국가 전략기술 공제 규모가 추가 확대 되었음. 나라살림연구소는 당시 세수감소 규모를 제시하고 그 문제점을 지적 한 바 있음. [\[나라살림브리핑279\]삼성전자 등 설비투자 세액공제확대안 감면세액 추산](#)
- 2023년 세입예산서 확정 이후 반도체 등 국가전략기술에 수 조원 이상의 큰 규모의 세액공제를 추가로 확대한 이상 세수결손이 발생할 수밖에 없음.
- 기재부는 경향신문 인터뷰를 통해 “올해 도입된 국가전략기술 등에 대한 투자세액공제에 대한 세수효과는 원칙적으로 내년 법인세 신고 시 반영된다. 올해 세수에 영향을 미칠 가능성은 낮다”고 주장했으나 이는 사실이 아님.
- 올해 3월달에 통과된 반도체 등 국가전략기술 세액공제 확대 혜택은 올해 1월부터 소급적용 됨. 올해부터 적용받는 공제 확대 혜택에 따라 내년 3월(12월 결산법인) 법인세 신고분뿐만 아니라 올해 8월 중간예납 의무가 발생함.

- 기재부는 반도체 등 국가전략 기술 투자세액공제 감면효과는 “원칙적으로 내년 법인세 신고 시 반영”된다고 표현했으나 8월 중간예납을 통해 올해 세수에 절반가까이 반영됨.
- 중간예납금액은 법인세법 제63조의2에 따라 직전 사업연도 법인세액의 약 절반을 납부하거나, 또는 2023년 상반기 실적에 따른 법인세를 납부하는 방법을 선택할 수 있음. 일반적으로 법인은 중간예납 금액을 최소화하는 방법을 선택하는 일이 많음.
- 결국, 2023년 실적이 전년보다 좋지 않은 반도체 등 기업은 전년실적으로 중간예납을 하기보다는 올해실적에 따라 중간예납을 하게 되며, 결국 반도체 등 국가전략기술 세액공제 확대에 올해 법인세수가 수조원 이상 감소 됨.

## 2) 22년 7월말 기준 세수예측 이후 변화된 상황은 물론 세법개정 효과조차 미반영

2022년 7월말 기준 추계를 2022년 12월 국회예산안 통과될때까지 유지. 변화된 경제, 사회적 환경은 물론 법개정조차 세수추계에 반영하지 않은 것은 예측 실패가 아니라 대응실패. 법인세수는 3분기 실적(11월 중 발표)을 반영하면 예측가능성 급격히 높아져

- 2023년 세수추계안은 2022년 9월 초 국회에 제출함. 국회는 보통 11월부터 예산심의를 시작하고 2022년 12월 국회 심의를 통해 최종 확정됨.
- 2022년 9월초 국회에 제출된 세수추계안은 보통 7월말 경제 및 사회상황까지만 반영되어 있음. 그런데 국회에 제출된 2023년 경상GDP 성장을 전망치 가정은 4.5%(실질 2.1%)였음.
- 그러나 수출 등이 저조해지면서 OECD 등 우리나라 2023년 경제전망 예측치가 큰 폭으로 하락함. 실제로 2022년 9월 OECD전망(Economic Outlook)에서 우리나라 2023년 성장률은 2.2%였으나 불과 두달 뒤인 2022년 11월 OECD전망(Economic Outlook No.112)에서 성장률은 1.8%로 무려 0.4%p 하락했음.
- 이렇게 2023년 경제성장 예측치가 가파르게 하락하고 있는 상황에서 기획재정부는 변동된 자료를 통해 재추계(rolling forecast)하지 않고 국회에 제출한 성장률 전망치와 세수예측치를 12월 24일 국회에서 예산안 심의가 종료될때까지 그대로 유지했음.
- 2022년도 역대 최대규모의 초과세수가 발생이후 기재부가 참석한 ‘초과세수 진상규명 토론회’에서 “정부가 국회에 예산안 제출 이후, 11월 말에 변화된 경제 사회상황을 반영(rolling forecast)하여 정부의 세입추계 변경치를 국회 심의과정에 반영”(이상민, 2022) 할 것을 주장한 적도 있음.
- 특히, 법인세수는 기업 실적에 따라 6개월 뒤의 세수가 정해지기에 6개월 뒤 세수는 충분히 예측이 가능함. 즉, 2022년 하반기 기업실적이 저조하면, 2023년 3월 법인세수 감소는 예측할 수

있음. 그런데 정부가 국회에 세수추계를 제출하는 시점은 하반기 기업실적을 반영하기 어려움. 반면, 국회의 예산심의가 완료되는 11월말 기준 시점은 3분기 기업실적이 완료될 때임.(12월 결산 법인) 3분기 기업 실적을 반영하면 23년 3월 법인세수를 쉽게 잠작할 수 있음.

- 2022년 기재부가 발표 방침에도 부합하지 않는 행동임. 기재부는 이미 최신 경제 여건을 반영해 세수오차를 막고자 국회심의과정에서 세입예산안을 조정한다는 방안을 ‘세수 오차 개선방안’을 통해 발표한 바도 있음.
- 그럼에도 기재부는 2023년 4월 25일 해명자료를 통해 ‘11월 국회 심의 중 세입예산안 조정은 세수 전망 차이가 중대, 명백 할 경우에만 실시하는 것이 바람직’하다고 설명하고 있음. 그러나 국회의 예산 심의과정에서 세출예산이 증액 또는 감액되는 것처럼 세입예산도 변화된 경제 사회 환경을 반영하여 재추계 하는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직함.
- 특히, 2022년 국회 심의과정에서 중대한 세수 전망 차이가 발생했음. 기재부도 2022년 11월 말에 OECD가 두 달만에 우리나라 2023년 경제성장률 전망치를 무려 0.4%p 하락했다는 사실을 인지했으면서도 세수 전망차이가 중대하지 않다는 것은 설득력이 없음.

기획재정부 보도 자료
다시 도약하는 대한민국  
함께 잘사는 국민의 나라

---

보도 일시 2022.11.22.(화) 19:00  
(국제엠바고)
배포 일시 2022.11.22.(화) 16:00

경제협력개발기구(OECD) 「경제전망」 발표

〈부제〉 “Confronting the Crisis”

- '23년 세계경제 성장률 2.2%, 한국경제 성장률 1.8% -

참고 1

OECD 「'22.11월 경제전망」 성장률 전망 (G20국가)

(% , %p)	'23년 전망			'24년 전망
	'22.9월	'22.11월	조정폭	
전세계	2.2	2.2	0.0	2.7
한국	2.2	1.8	△0.4	1.9

- 결국, 기재부는 변화된 경제, 사회환경만 반영하지 않았을뿐만 아니라 국회심의과정에서 변경된 세법에따른 세수변화조차 반영하지 않았음. 국회에서 변경된 세법에따른 세수효과조차 세수추계에 반영하지 않은 것은 이례적인 일임. 기재부는 변동금액이 크지 않았기에 반영하지 않았다고 하나 금액이 적어도 변화된 법적요인은 물론 경제 사회적 요인도 기본적으로 반영하는 것을 원칙으로 해야 함.

### 3) 추경 계획 미논의

세수결손에 따른 문제를 대응할 수 있도록 추경 논의를 시작해야 할 것임. 국채 발행 한도를 늘리거나(세입 감액 경정), 불요불급한 사업의 지출규모를 조정하는데에도(세출 감액 경정) 추경은 꼭 필요함. 추경을 고려하지 않는다는 발언은 시장의 예측가능성을 저해할 뿐임.

- 계획보다 세수가 부족하면, 첫째, 국고채를 추가 발행하거나, 둘째, 계획된 지출을 줄이는 방안, 셋째, 증세 등을 통해 세수를 추가 마련하는 방안, 이상 세 가지 방법이 존재함. 그러나 셋째, 세수결손 규모를 메울 수 있는 규모의 증세 방안은 정치적으로도 쉽지 않고, 현재 고려되고 있지 않은 것으로 파악됨.
- 결국, 세수결손을 메울 수 있는 방법은 국고채 추가 발행과 지출 규모 삭감, 두 가지 방법임. 그런데 국고채를 추가 발행하고자 한다면, 세입 감액 경정 추경을 통해 국고채 발행한도를 늘려야 하며, 지출 규모를 줄이고자 한다면, 세출 감액 경정 추경을 통해 지출을 줄여야 함.
- 그런데 추경호 경제부총리는 추경 계획이 없다며, 논의조차 않고 있음. 그러나 세수결손 문제를 대응하고자 한다면, 추경외에는 다른 방법은 존재하지 않음. 세수결손 자체도 문제지만 더 큰 문제는 세수결손에 대한 빠른 대응이 부족한 것임. 이에 조속히 추경논의를 시작해야 할 것임. 추경 계획이 없다는 말은 시장의 예측가능성만 저해하는 행위임.
- 세입 감액 경정추경 논의를 통해 시장이 국고채 추가 발행 대응 계획을 세울 수 있으며, 특히 지방정부도 자체 추경계획에 참고할 수 있음.
- 비공식적으로 정부부처에 불용을 종용하는 방식으로 지출 규모를 줄이는 것은 국회의 예산심의권을 심각하게 위배하는 것임. 국회가 승인한 예산지출 규모를 행정부가 임의대로 조절할 수 없음. 세수결손 환경에서 경제 사회적 변화에 따라 불요불급한 지출의 구조조정이 필요하다면, 공식적으로 세출 감액 경정 추경안을 국회에 제출하고 국회의 승인에 따라 지출 규모를 줄일 수는 있음. 자의적으로 지출 규모를 줄일 수는 없음.
- 국고채 발행한도는 추경을 통해 늘릴 수밖에 없음. 2023년 본예산 기준 국고채 발행한도는 167.8조원으로 전년 발행량 177.4조원보다도 적음. 특히, 올해는 만기도래액이(86.5조원) 전년(56.2)보다 크게 늘어나 차환발행이 크게 증가한 반면, 순발행 한도는 전년(104.8조원)보다 크게 줄어든 61.5조원에 불과함.

단위: 조원	국고채 총발행량	총발행한도	순발행 한도	차환발행	만기도래액
2022년	168.6	177.4	104.8	72.6	56.2
2023년	?	167.8	61.5	106.3	86.5

### 3. 나라살림연구소 의견

- 세수결손은 급변하는 경제, 사회적 환경에서 불가피하게 발생할 수 있음. 다만, ‘예측실패는 용서해도 대응실패는 용서하면 안된다’는 주식투자자들의 격언이 있음. 마찬가지로 예측실패 때문에 발생한 세수결손 부분은 보다 관대하게, 대응실패인 부분은 그 이유를 보다 구체적으로 분석하고 재발방지 대책을 마련해야 할 필요가 있음.
- 2023년도 세수결손에 대한 대응실패는 크게 세가지가 존재함.
  - 첫째, 2023년 여야 합의에 따라 세법이 확정된 이후 추가로 반도체 등 국가전략기술 세액공제를 확대한 이상 세수결손은 불가피함. 반도체 세액공제가 올해 세수에 영향을 미칠 확률이 낮다는 기재부 주장은 사실이 아님.
  - 둘째, 2022년 12월 국회 심의과정에서 이미 변화한 경제적, 사회적, 법적 변화를 반영하지 않았음. 앞으로는 국회심의과정에서의 변화를 세수추계에 반영하는(rolling forecast) 것을 원칙으로 할 필요가 있음. OECD의 -0.4%p 성장을 조정도 반영하지 않았음. 특히, 6개월을 후행하는 법인세수는 3분기 실적만 반영하면 차년도 3월달 법인세수 예측가능성은 큰 폭으로 증대함.
  - 셋째, 세수결손이 현실화된 현 시점에서도 아직 추경에 대한 논의조차 없음. 국고채 발행한도를 늘리거나(세입 감액경정 추경) 불요불급한 사업을 구조조정 하더라도(세출 감액경정 추경) 국회 추경은 꼭 필요함. 추경 논의를 미루면 시장의 예측가능성만 저해될뿐임.
- 국가재정 원칙과 가정살림 원칙은 다름. 가정살림은 수입이 줄면 ‘허리띠를 졸라매어야 하고’ 수입이 늘면 지출을 늘릴 수 있음. 그러나 국가재정은 내수가 안 좋아서 국가 세수입이 줄면, 오히려 경기를 부양하고자 지출을 늘리는 것이 원칙임. 즉, 예상보다 세수결손이 발생했다는 이유 하나만으로 긴축재정이 곧바로 요구되는 것은 아님.
- 그러나 세수결손에 따른 현금 유동성 문제는 해결해야 함. 이를 해결하는 방식은 국채 추가 발행과 지출 삭감 두 가지 외에는 존재하지 않음. 이 두가지 모두 추경을 통해 해결할 수밖에 없는 상황에서 추경에 대한 논의조차 되고 있지 않음.
- 예전 정부가 세수결손시 활용했던 비공식적 불용종용 방식은 국회의 예산심의권을 심각하게 저해하는 것임. 만약, 불요불급한 사업 지출을 삭감하고자 한다면 추경을 통해 공식적으로 진행해야 함.
- 각 정부부처는 2024년도 예산안 요구안을 5월말까지 기재부에 보내야 함. 5월말까지 각 부처가 2023년 불요불급한 사업 지출 구조조정안을 기재부에 제출하면 기재부는 제출한 금액을 고려하여 2024년도 추가 예산지출을 허용할 수도 있음. 이를 통해 2023년도 각 부처가 적극적으로 불요불급한 사업 삭감 계획을 제출할 수도 있을 것임.

\* 참고자료: 이상민(2022), 초과세수 진상규명과 재정개혁을 위한 전문가 토론회 발제문

---

정창수 나라살림연구소 소장  
문의 : 이상민 수석연구위원 010 5212 7667  
E-mail : rsmtax@gmail.com

---

---

‘나라살림브리핑’은 나라살림연구소에서 관련 전문가 및 경제부 기자에게 발송하는 재정관련 브리핑입니다. 재정, 조세, 예산 관련 정부, 국회, 학계 및 시민사회의 동향을 통계적으로 분석하여 전달하는 한편 나라살림연구소의 비판과 대안이 담겨 있습니다. 이 브리핑을 받고자 하시는 분은 나라살림레터 구독 신청을 해주십시오. [구독 신청하기 클릭!](#)

---