NABO

국민에게 힘이 되는 국회

2016회계연도 국세수입 결산 분석

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2016회계연도 국세수입 결산 분석

2016회계연도 국세수입 결산 분석

총 괄 | 정 문 종 경제분석실장 직무대리

기획·조정 | 심 혜 정 세수추계1과장

작 성 | 심 혜 정 세수추계1과장
신 영 임, 권 일, 하 정 희, 박 지 원 세수추계1과 경제분석관

지 원 | 박 혜 림 세수추계1과 행정실무원

「2016회계연도 국세수입 결산 분석」은 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문 의 : **경제분석실 세수추계1과** | 02) 788-4744 | ret@nabo.go.kr

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

2016회계연도 국세수입 결산 분석

2017. 8

국회예산정책처
www.nabo.go.kr

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2017. 8. 11.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

최근 우리경제는 세계경제 회복 등의 영향으로 완만한 개선세를 보이고 있고 이에 따라 국세수입도 양호한 흐름을 보이고 있습니다. 한편 이러한 국세수입의 회복속도가 경제의 회복속도를 크게 상회하고 있습니다. 2016년 국세수입은 전년 대비 11.3% 증가하여 경상성장률 4.7%를 두 배 이상 상회하였습니다. 이러한 국세수입의 빠른 개선세는 소득세수가 지속적으로 증가하는 가운데 그 동안 상대적으로 부진하였던 법인세수의 반등과 부동산 시장의 호조에 따른 관련 세수의 높은 증가세 등에 주로 기인하고 있습니다. 그러나 향후 금리의 인상이 본격화될 경우 현재의 자산시장 호조세가 약화될 가능성이 있으며 이에 따라 세수여건이 다시 악화될 가능성을 배제하기 어렵습니다. 이러한 재정 여건을 감안할 때, 2016년 국세수입 결산의 분석은 금년의 재정운용에 정책적 시사점을 제시하고 내년도 세입예산안의 심의 및 중장기 조세정책 방향 수립에 중요한 기초 자료가 될 것입니다.

본 보고서는 우선 2016년 국세수입 실적과 그 증감 원인을 각 세목별로 분석하였습니다. 이와 함께 우리 경제의 회복속도 보다 상대적으로 더 빠른 국세수입 증가세의 원인이 무엇인지를 심층 분석하였습니다. 또한 최근 예산과 결산 간의 세수오차가 커지고 있는 원인과 그에 따른 재정운용의 부작용 및 향후 개선 과제를 제시하였습니다. 마지막으로 최근 국세수입 증가에 따른 경제주체의 조세부담이 소득 유형별 또는 소득 계층별로 어떻게 귀착되고 있는지를 분석하였습니다.

본 보고서가 2016회계연도 결산 심사에 유용하게 활용되기를 바랍니다.

2017년 8월

국회예산정책처장 김춘순

요 약

1. 2016년 국세수입 실적

가. 총괄

❑ 2016년 국세수입은 242.6조원으로, 법인이익 개선, 자산시장 호조 등으로 2015년 대비 24.7조원(11.3%) 증가하고, 추경예산을 9.8조원 상회

- ○ 민간소비 확대, 법인실적 개선, 부동산 거래 활성화 등의 영향으로 경상성장률(4.7%)을 두 배 이상 상회하는 11.3%의 높은 증가율 시현
- ○ 세목별로는 소득세(+7.8조원, 12.8%), 법인세(+7.1조원, 15.7%), 부가가치세(+7.7조원, 14.2%) 등 주요 세목에서 모두 두 자릿수 증가세
- ○ 반면 수입부진으로 관세(−0.5조원, −5.3%)는 전년 대비 감소

[표] 2016년 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

구 분	'15년 실적	'16년		'15년 실적대비		'16년 추경예산대비	
		추경예산	실적	증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	217.9	232.7	242.6	24.7	11.3	9.8	4.2
ㅇ 소 득 세	60.7	63.3	68.5	7.8	12.8	5.2	8.2
·근로소득세	27.1	29.2	31.0	3.9	14.6	1.8	6.2
·종합소득세	12.8	13.6	14.3	1.6	12.2	0.7	5.3
·양도소득세	11.9	11.1	13.7	1.8	15.4	2.6	23.8
·이자소득세	2.5	2.1	2.1	−0.4	−17.6	−0.0	−0.4
ㅇ 법 인 세	45.0	51.4	52.1	7.1	15.7	0.7	1.4
ㅇ 부가가치세	54.2	59.8	61.8	7.7	14.2	2.1	3.5
ㅇ 개별소비세	8.0	8.7	8.9	0.9	11.0	0.2	2.7
ㅇ 증권거래세	4.7	3.8	4.5	−0.2	−4.3	0.7	17.7
ㅇ 교통·에너지·환경세	14.1	14.8	15.3	1.2	8.9	0.5	3.1
ㅇ 관 세	8.5	8.3	8.0	−0.5	−5.3	−0.2	−3.0
ㅇ 농 특 세	3.8	3.6	3.6	−0.2	−4.9	0.0	0.5
ㅇ 기타	18.9	19.1	19.8	0.9	5.9	0.7	4.7

나. 주요 세목별 분석

❑ 소득세는 68.5조원으로 자산시장 호조 등으로 전년 대비 7.8조원(12.8%) 증가하였으며, 추경예산 대비로도 5.2조원(8.2%) 초과 징수

○ 최근 세법개정에 따른 소득세 누진도 강화 및 임금상승 등으로 근로소득세와 종합소득세의 증가세 확대

— 임금상승률(전년 12월~당년 11월 기준): ('15) 3.0% ('16) 4.3%

○ 2015년 호조세를 보였던 부동산 시장이 2016년에는 수도권 중심으로 양호한 흐름을 이어감에 따라 양도소득세수는 전년 대비 두 자릿수 증가(15.4%)

— 2016년 토지거래량 증가율(필지수 기준, %): (전국)−3.0 (수도권)5.5

— 양도소득세수 증가율(%): ('13)−10.7 ('14)20.9 ('15)47.3 ('16)15.4

❑ 법인세는 52.1조원으로, 기업실적 증가에 따라 2015년 대비 15.7%(7.1조원) 증가하였으며, 추경예산 대비로도 0.7조원(1.4%) 초과 징수

○ 국제유가 하락 및 비용절감 등에 따라 2015년 이후 석유화학, 건설업을 중심으로 상장법인의 수익성이 개선

— 매출액 증가율(%): ('14)−0.4 ('15)−3.0 ('16)0.8

— 세전이익률(%): ('14)4.9 ('15)5.6 ('16)6.7

❑ 부가가치세는 61.8조원으로, 2015년 실적부진(−5.2%)에 따른 반등, 소비 개선 등으로 전년 대비 14.2% 증가, 추경예산 대비 3.5%(2.1조원) 초과

○ 국내분의 증가는 2016년 상반기 개별소비세 인하 등 소비 활성화 정책, 폭염에 따른 냉방가전·내구재 수요 증가 등으로 민간소비가 확대된 데 기인하며, 수출 및 설비투자 부진에 따른 부가가치세 환급금 감소도 증가요인

○ 한편 지속적인 수입부진으로 수입분 부가가치세는 2012년 49.4조원에서 2016년 34.7조원까지 감소

❑ 교통·에너지·환경세는 15.3조원으로 2015년 대비 1.2조원(8.9%) 증가하였으며, 증가율은 2015년(4.6%)에 비해 확대

○ 2014년 중반부터 시작된 유가 하락으로 인해 유류소비량이 증가한 데 기인

— 국제유가(두바이유, $/bbl): ('14)96.7(−8.2%) ('15)50.8(−47.5%) ('16)41.3(−18.7%)

— 유류소비량(백만배럴): ('14)218.3(0.9%) ('15)232.9(6.7%) ('16)245.5(5.4%)

❑ 개별소비세는 8.9조원으로, 발전용 유연탄 세율 인상과 담배 소비량 증가 등에 따라 전년 대비 11.0%의 높은 증가율을 기록하였으며 추경예산 대비로도 2.7%(0.2조원) 초과 징수

○ 담배분 개별소비세(2.2조원)는 담뱃값 인상 후 반출량이 일부 회복됨에 따라 전년 대비 29.4%(0.5조원) 증가

○ 발전용 유연탄에 대한 개별소비세(1.9조원)는 세율인상(5,500kcal 이상, 24원/kg → 27원/kg)에 따라, 소비량 감소에도 불구, 11.8%(0.2조원) 증가

❑ 관세는 8.0조원으로, 수입부진으로 2015년 대비 0.5조원(−5.3%) 감소했으며, 추경예산 대비로는 0.2조원(−3.0%)의 세수 부족을 시현

○ 2013년 이후 지속적인 수입 감소로 관세수입도 2014년부터 3년 연속 감소세

− 관세수입 증가율(%): ('14)−17.4 ('15)−2.6 ('16)−5.3

○ 수입감소 등에 따른 환급금 감소가 관세수입의 추가적인 감소를 다소 완충

− 관세 환급금 추이(조원): ('12)5.5 ('13)4.9 ('14)6.0 ('15)4.7 ('16)3.8

2. 국세수입 실적 개선 원인

가. 경기적 요인

❑ 법인이익 개선

○ 국제유가 하락 및 비용절감 등에 따라 상장법인의 수익성이 개선

– 2015년 상장법인 이익증가율(%): 영업이익 14.2%, 순이익 3.1%

○ 법인세는 법인실적 개선으로 전년 대비 15.7%(7.1조원) 증가, 추경예산 대비 1.4%(0.7조원) 초과

❑ 부동산 시장의 양호한 흐름 지속

○ 부동산 거래량은 2015년 사상 최고 수준을 기록한 이후 2016년에는 소폭 감소하였으나, 수도권을 중심으로 양호한 흐름을 유지

− 토지거래량 증가율(필지수, 전국): ('14)17.9 ('15)16.8 ('16)−3.0

(수도권): ('14)24.7 ('15)29.6 ('16)5.5

○ 양도소득세는 부동산시장 호조세 등으로 전년 대비 15.4%(1.8조원) 증가, 추경예산대비 23.8%(2.6조원) 초과

❑ 소비개선 및 수출부진에 따른 환급금 감소

○ 2016년 상반기 개별소비세 인하 등 소비 활성화 정책, 폭염에 따른 냉방가전·내구재 수요 증가 등으로 민간소비 확대

— 민간소비증가율(명목): ('14.4Q~'15.3Q) 2.4% → ('15.4Q~'16.3Q) 3.9%

○ 부가가치세는 2015년 실적부진(−5.2%)에 따른 반등, 소비 개선 등으로 전년 대비 14.2%의 높은 증가, 추경예산대비 3.5%(2.1조원) 초과

○ 수출부진에 따른 부가가치세·관세 환급금 감소는 수입부진 등에 따른 소비세수 감소를 완충

— 수출 증가율(통관 기준, $): ('14) 2.3%, ('15) −8.0% ('16) −5.9%

— 부가가치세 환급금 추이(조원): ('14)50.3→('15)51.2→('16)45.0(−6.2조원)

— 관세 환급금 추이(조원): ('14)6.0→('15)4.7→('16)3.8(−0.8조원)

❑ 특별급여를 중심으로 한 임금상승

○ 상용근로자 임금총액은 특별급여를 중심으로 전년동기 대비 3.8% 상승하였으며, 소득상위 구간의 임금이 상대적으로 높게 상승

— 상용근로자 임금증가율(%): ('13) 3.8 ('14) 2.4 ('15) 3.3 ('16) 3.8

— 특별급여 증가율(%): ('13) 1.8 ('14) −3.7 ('15) 1.6 ('16) 6.7

— '16년 소득분위별 임금증가율(가계동향조사, %): (1분위)−3.4 (2분위)1.7 (3분위)2.0 (4분위)3.0 (5분위)4.7

○ 근로·종합소득세는 임금상승 등으로 각각 14.6%(3.9조원), 12.2%(1.6조원)의 견조한 증가, 추경예산 대비 각각 6.2%(1.8조원), 5.3%(0.7조원) 초과

나. 제도적 요인

❑ 고소득층에 대한 소득세 부담 강화

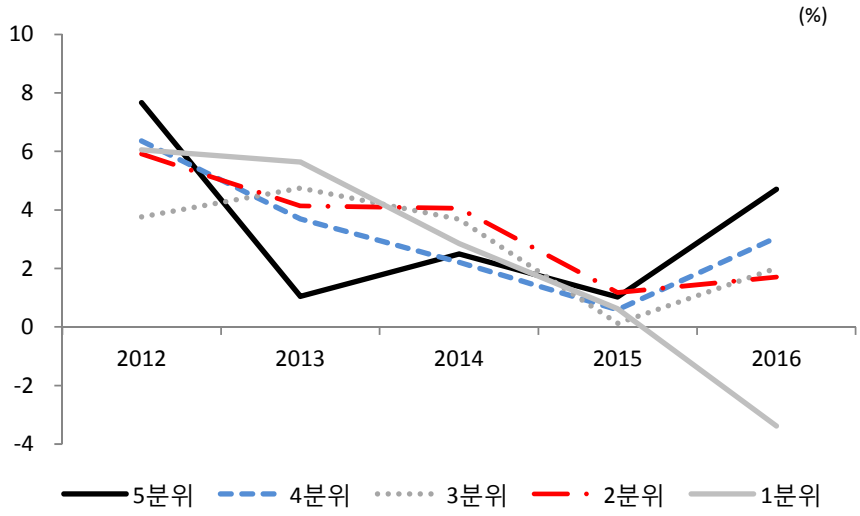
○ 소득공제 세액공제 전환 및 최고세율 인상 등 최근 몇 년간 고소득층에 대한 소득세 부담을 증가시키는 방향으로의 세제개편

— 최고세율 인상: 35%→38%('12), 최고세율 적용 과표 3억원→1.5억원('14)

— 소득공제의 세액공제 전환('14)

○ 강화된 소득세 누진구조 체계와 함께 소득 상위구간의 상대적으로 높은 임금상승률이 결합하면서 소득세수의 증가세가 확대

[그림] 소득분위별 임금상승률



자료: 통계청, 「가계동향조사」

❑ 법인세 비과세·감면 정비

○ 비과세·감면 정비 등으로 법인세 대비 법인세 조세지출 비중이 지속적으로 감소

— 법인세 조세지출 비중: ('13) 18.7% ('14) 16.6% ('15) 14.2% ('16) 12.5%

○ 2015년 이후 법인세수 증가율의 반등은 2008년~2012년간 법인세율 인하효과가 사라진 데도 일부 기인

❑ 세무행정 강화

○ 자영업자 소득파악률 제고 등 징세행정 강화 역시 과표양성화 제고 및 이를 통한 세수 증대에 기여

— 국세청은 2015년부터 사전안내 대상 및 종류 대폭 확대

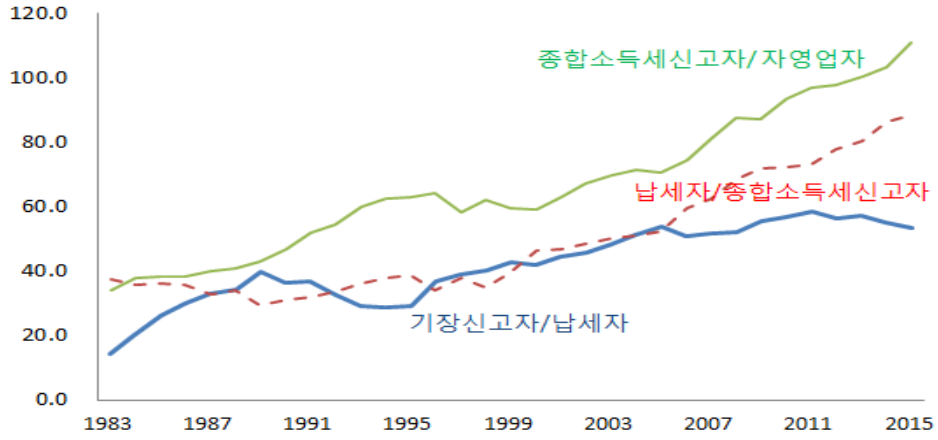
· 대상('15→'16): 종소(명): 53만→58만, 법인(개):6만→11만, 부가(명): 54만→57만

· 사전안내 종류('15→'16): (종소) 40종→60종 (법인) 15종→20종 (부가) 75종 유지

○ 이러한 세무행정 강화 등으로 종합소득세 신고인원이 2015년 대비 8.5% 증가하였으며, 부가가치세 신고실적도 크게 증가(국내분 전년 대비 59.4%)

[그림] 자영업자 소득파악

(단위: %)



3. 경기개선세보다 세수증가세가 확대된 원인

❑ 경기와 세수는 중장기적으로 동행(pro-cyclical)하는 것이 일반적이나, 성장의 내용, GDP에 직접 반영되지 않는 세수결정 요인 등에 따라 단기적으로 경기와 세수간에 괴리 발생 가능

- GDP에 충분히 반영되지 않는 주식·부동산 가격 변동, 내수와 수출간 성장의 기여도 차이, 소득 발생시점과 세수징수시점 차이 등이 경기와 세수 간에 단기적 차이를 발생시키는 주 요인

❑ 2016년 국세수입 증가율이 경상성장률을 두 배 이상 상회한 데는 자산시장 효과, 수출부진 등이 경기개선세보다 세수증가를 확대하는 방향으로 영향을 미친 결과

- 자산시장 효과: GDP성장률에 직접적으로 영향을 미치지 않는 자본이득(기존 보유자산의 가격 상승에 따른 이득)이 2015년 이후 세수증가에 상당부분 기여
- 성장의 기여도 차이: 수출부진은 성장률 하락요인이나, 수출하는 재화 및 서비스에 대한 부가가치세·관세 환급금이 감소하면서 성장률 하락에 따른 세수감소를 일부 완충
- 제도적 요인: 최근 몇 년간 강화된 소득세 누진구조가 소득 상위구간의 상대적으로 높은 임금상승률과 결합하면서 소득세수의 증가세가 확대

– 최고세율 인상 및 자영업자 소득파악률 제고 등을 통한 소득세 누진구조 강화는 소득세수를 한 단계 상승(level up)시키는 효과가 있으며, 여기에 상위구간의 높은 임금상승률이 결합하면서 기울기적 변화(slope change)를 시현

4. 세수오차가 재정운용에 미치는 영향과 개선과제

❑ 경기변동성 등을 감안할 때 어느 정도의 세수오차는 불가피하지만, 최근 세수오차는 정상적인 재정운용을 제약할 정도로 크다는 점에서 이례적

○ 세수오차율(예산편성시점, %): ('12)−1.4 ('13)−7.2 ('14)−5.3 ('15)−1.5 ('16)8.1

❑ 세수오차는 정부 정책에 대한 신뢰 하락뿐만 아니라 재정 운용상 여러 부작용을 초래

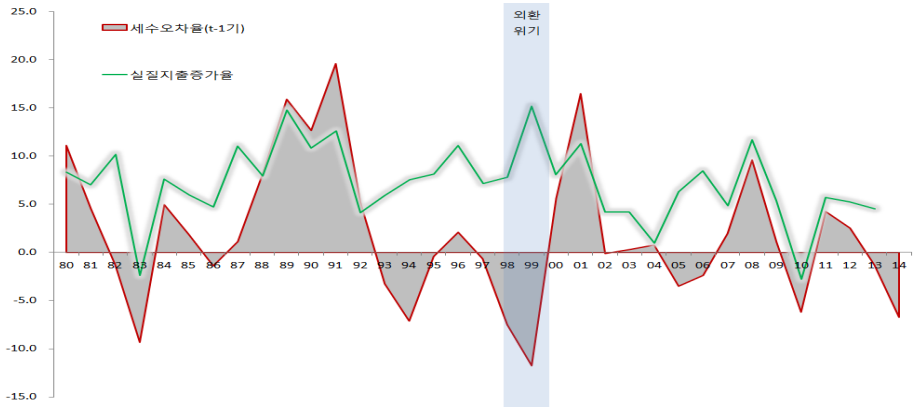
○ (재정지출 확대) 예상치 못한 초과세수 발생시 초과세수를 기반으로 추경이 편성되거나 다음해 재정지출이 확대되는 경향성

– 세수오차율과 다음연도 재정지출 간에 유의한 양(+)의 상관관계

○ (재정의 경기대응성 약화) 초과세수 발생시 초과세수가 재정지출의 확대로 이어질 경우 재정지출이 경기 동행적(pro-cyclical)으로 운영되는 결과를 초래할 가능성

[그림] 세수오차율과 재정지출 증가율

(단위: %)



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

❑ 정부는 경제 및 세수 예측력에 대한 신뢰를 제고하기 위해 전망의 객관성을 확보하기 위한 여러 가지 조치를 강구할 필요

○ 상대적으로 추계 정밀성이 높은 신고샘플 자료를 활용한 미시적 세수추계 방식을 개발하고, 특히 변동성이 높은 법인세와 자산관련세 모형 개선 필요

- 국세청은 샘플자료 등 세수추계에 활용될 수 있는 신뢰성 있는 국세정보의 공개를 확대할 필요

○ 월별 세수실적 발표시점과 대상기간 간의 긴 시차(현행 40일)로 세수전망의 정확성이 저하됨에 따라 월별 세수실적의 공개 시차를 단축하는 방안 모색

○ 세수오차 원인에 대한 사후분석을 위해 세수추계에 전제된 거시경제 가정 및 세수추계 방법론의 투명한 공개 필요

- OECD국가 33개 국가 중 한국을 비롯 6개국(18.2%)만이 세입추계시 전제된 거시경제 가정 및 추계방법론을 비공개

[표] 거시경제 가정 및 거시경제 변수 추정 방법론 공개 여부

공개여부	국가	국가 수	비중(%)
공개	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국	27	81.8
비공개	그리스, 한국, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인	6	18.2

자료: OECD, Budget Practice and Procedures, 2014.

5. 조세부담의 배분현황 및 시사점

❑ (세목별) 2014년 이후의 국세수입 개선은 소득세수가 지속적으로 증가하는 가운데 2011년 이후 부진하였던 법인세수가 반등한 데 기인

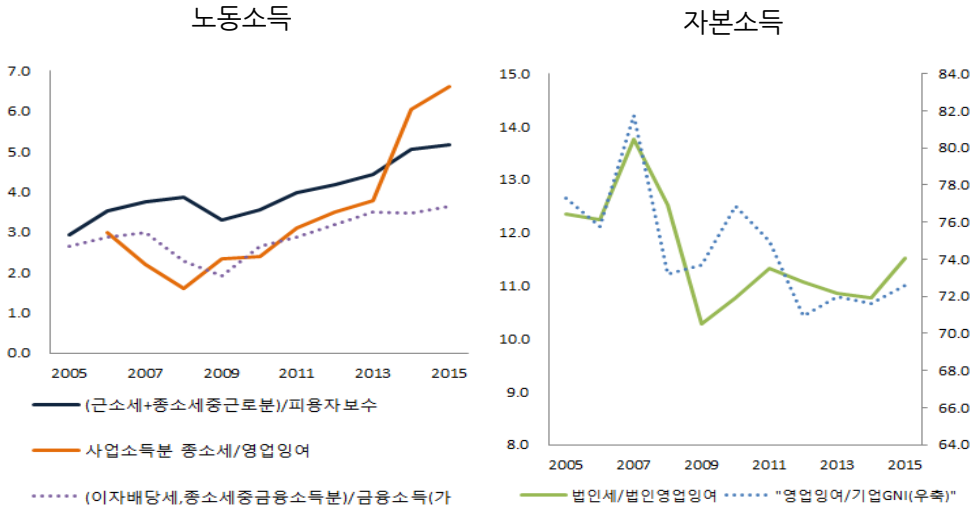
○ 2014~2016년 국세수입(지방소비세 포함)은 연평균 8.5% 증가하였으며, 세목별 기여도는 소득세 3.6%p, 법인세 2.2%p, 부가가치세 1.2%p 순임

❑ (과세베이스별: 노동소득 vs. 자본소득) 제도적 · 경기적 요인으로 2012년

이후 노동소득에 대한 세부담이 자본소득에 비해 상대적으로 증가

- 증가율('12~'16년 연평균, %): 근로·종합소득세(11.3), 법인세(3.2), 부가가치세(4.3)
- 유효세율 상승률('12~'15년, %p): 노동소득(1.0), 자본소득(0.4)
- 제도적 요인: 소득세 최고세율 인상 및 소득공제의 세액공제 전환, 법인세율 인하
- 경기적 요인: 소득 상위구간 임금상승률의 상대적 확대

[그림] 과세베이스별 유효세율

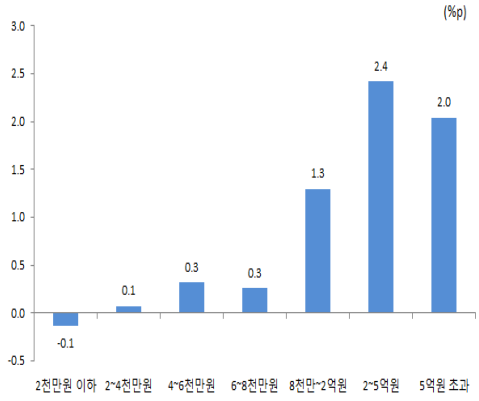


❑ (소득 구간별) 고소득층에 대한 세부담 강화로 2014년 이후 소득 상위구간의 유효세율이 상대적으로 높게 상승

- 근로소득자 소득구간별 유효세율(2013년 대비 2015년 기준, %p): (0-4천만원) 0.1, (4-8천만원) 0.4, (8천만원-2억원) 1.3, (2억원 초과) 2.1
- 종합소득자 소득 구간별 유효세율(2013년 대비 2015년 기준, %p): (0-4천만원) 0.0, (4천만원-2억원) 0.9, (2억원초과) 0.9

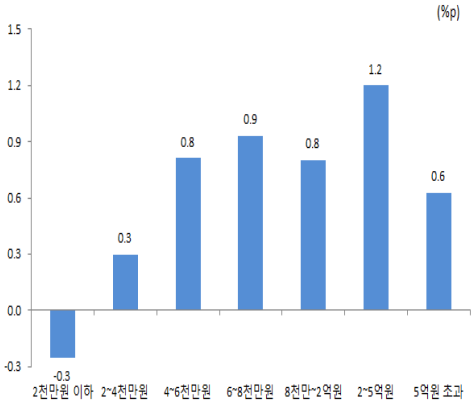
[그림] 소득구간별 유효세율 격차 (2013년 대비 2015년)

근로소득세



주: 유효세율=결정세액/총급여

종합소득세



주: 유효세율=납부할세액/종합소득

❑ 자본소득과 노동소득에 대한 세부담의 추가적인 격차는 소득간 세부담의 수평적 형평성을 저해할 가능성

○ 기업부문의 소득이 가계부분으로 원활히 환류되지 못하고 가계소득이 상대적으로 정체되어 있는 현 상황에 비추어, 노동소득과 자본소득 간 세부담의 격차가 더 커질 가능성에 유의

— 법인세·소득세 최고세율 격차(%p): ('96)12 ('02)9 ('05)10 ('09)13 ('12)16 ('17)18

— 가계소득/GNI 비율(%): ('75년)79.2 → ('15년)62.3, 16.9%p 하락

— 기업소득/GNI 비율(%): ('75년)9.3 → ('15년)24.3, 15.0%p 상승

❑ 소득구간별 조세부담 분포는 소득 상위구간의 조세부담 비중이 높아져 재분배기능에 일정부분 기여했을 가능성

❑ 다만 고소득층에 대한 세부담 강화와 근로소득세 면세자 비율 확대로 일부 계층에 대한 소득세 부담의 집중도가 심화

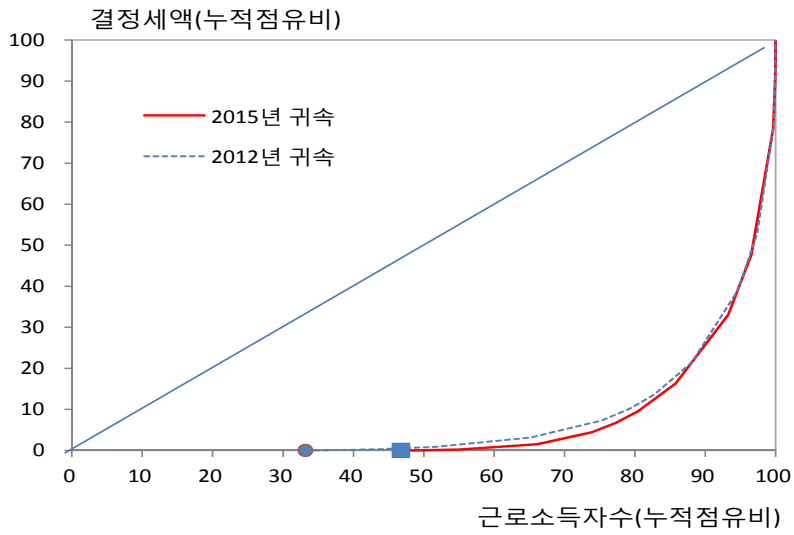
○ 2013년 세법개정 및 보완조치('15.5월)에 따른 근로소득자 면세자 비율 확대('13년: 32.4%→ '15년: 46.8%)는 근로소득자 가운데 과세대상 계층에 대한 소득세 집중도를 심화

— 소득공제의 세액공제 전환은 고소득층에 대한 세부담 강화를 통한 소득재분배 제고 효과 가능성은 있으나, 정교한 정책 설계의 미비 등으로 면

세자 비율이 과도하게 늘어나는 문제를 초래

○ 높은 면세자 비중은 납세자간 형평성을 저해하고, 근로소득자의 절반가량을 정책대상에서 제외시킴에 따라 관련 정책 의사 결정의 왜곡을 초래할 우려

[그림] 근로소득세 누진도



6. 향후 전망 및 개선과제

❑ 2016년 국세수입 실적 개선은 법인 영업실적 개선 및 부동산 시장 호조 등 경기적 요인과 함께 제도적 요인에도 일부 기인

○ 법인이익 개선, 자산시장의 양호한 흐름 지속 등 완만한 경기회복세가 국세수입 실적 개선으로 이어짐

○ 이와 함께 소득세 누진구조 강화, 법인세 유효세율 인상, 소득파악률 제고 등 제도적 요인은 법인 이익 증가 및 임금 상승 등 양호한 경기흐름과 맞물려 세수증가세를 확대

❑ 2017년 국세수입은 2016년에 이어 호조세를 이어갈 것으로 예상되나 위험요인도 상존

○ 2017년 1~6월 중 국세수입은 137.9조원으로 전년 대비 12.3조원(9.8%) 증가

○ 한편 2015년 이후 국세수입 실적의 개선은 자산시장 호조로 추세보다 높은 증가세를 보이고 있다는 점을 감안할 필요

— 정부의 '주택시장 안정화방안' 발표('17.8.2) 이후 수도권 등을 중심으로 한 시장 과열 현상은 주춤하는 모습

— 향후 금리인상 본격화 등으로 자산시장 호조세가 약화될 경우 세수여건이 빠르게 악화될 가능성도 배제하기 어려움

❑ 세입전망의 오차가 커지고 있음에 따라 재정운용의 신뢰 및 예측가능성 제고를 위해 정부와 국회는 경제·재정전망의 정확성을 제고할 필요

○ 정부는 경제 및 세수 예측력에 대한 신뢰를 제고하기 위해 전망의 객관성을 확보하기 위한 여러 가지 조치를 강구하는 한편 각계의 의견을 적극 수용

○ 국회는 세입예산 심사를 보다 강화할 필요가 있으며, 성장률 조정 및 세입여건 변화 등 정부안 제출 이후의 중요한 변화를 예산 심사시 적극 반영

❑ 소득구간별 조세부담 분포는 소득 상위구간의 조세부담 비중이 높아져 재분배기능에 일정부분 기여했을 가능성

○ 소득세 누진구조 강화 등으로 소득 상위구간에 대한 유효세율이 상대적으로 높아짐('13~'15년, 급여 8천만원 초과구간 1.4%p 상승)

○ 다만 고소득층에 대한 세부담 강화와 근로소득세 면세자 비율 확대로 일부 계층에 대한 세부담의 집중도가 심화

— 급여 1억원 초과자(전체 근로소득신고자의 3.4%)가 전체 근로소득세 결정세액의 52.2% 부담

○ 소득세 구조의 정상화를 위해 과세기반의 점진적인 확대 필요

차 례

요 약 / vii

I. 2016년 국세수입 실적 / 1

II. 주요 세목별 분석 / 3

1. 소득세 ····· 3
2. 법인세 ····· 9
3. 부가가치세 ····· 13
4. 기타소비세 ····· 17
5. 관세 ····· 22

III. 주요 이슈 분석 / 23

1. 국세수입실적 호조원인 분석 ····· 23
   가. 개관 ····· 23
   나. 경기적 요인 ····· 26
   다. 제도적 요인 ····· 31
   라. 소결 ····· 34
2. 세수오차가 재정운용에 미치는 영향과 개선과제 ····· 35
   가. 세수오차율 현황 ····· 36
   나. 세수오차의 원인 ····· 37
   다. 세입 과소추계의 문제점 ····· 47
   라. 개선과제 ····· 51
3. 해외의 세수오차 사례 ····· 54
   가. 세수오차 규모 ····· 54
   나. 세수오차 원인 분석 ····· 55
   다. 세수오차 원인 분석: 한국에의 적용 ····· 58
4. 조세부담의 배분현황 및 시사점 ····· 61
   가. 세목별 분석 ····· 61

나. 과세베이스별 분석 ····· 67
다. 소득계층별 분석 ····· 70
라. 소결 ····· 73
5. 소득계층별 세부담 분포 ····· 75
가. 근로소득세 ····· 76
나. 종합소득세 ····· 82
다. 소결 ····· 88

표 차례

[표 1] 2016년 국세수입 실적 ····· 1
[표 2] 2016년 소득세 실적 ····· 3
[표 3] 근로소득세 실적 ····· 4
[표 4] 근로소득세 과세기반 소득 변동 ····· 4
[표 5] 상용근로자 임금 상승률(연평균) ····· 5
[표 6] 가계부문 영업잉여 ····· 6
[표 7] 종합소득세 신고실적 ····· 6
[표 8] 양도소득세 징수실적 ····· 7
[표 9] 토지 거래량 및 가격지수 추이 ····· 7
[표 10] 주택 거래량 및 가격지수 추이 ····· 8
[표 11] 2016년 법인세 실적 ····· 9
[표 12] 최근 법인세수 추이 ····· 9
[표 13] 기업 경영 실적 ····· 10
[표 14] 금융업종 당기순이익 추이 ····· 12
[표 15] 2014~2015년 주요 세법개정이 2016년 법인세수에 미친 영향 ···· 13
[표 16] 2016년 부가가치세 실적 ····· 13
[표 17] 예·결산 실적 및 지방소비세율 ····· 14
[표 18] 부가가치세 관련 거시변수의 증가율 ····· 15
[표 19] 부가가치세 국내분: 납부 및 환급 추이 ····· 15
[표 20] 부가가치세 환급 및 수출 추이 ····· 16
[표 21] 환급증가율과 수출증가율간의 상관계수 ····· 16
[표 22] 2016년 기타 소비세 실적 ····· 18
[표 23] 휘발유 및 경유 소비량 ····· 19
[표 24] 주요 에너지원별 소비량 및 세수 추정치 ····· 20
[표 25] 발전용 연료에 대한 세율 변화 ····· 21
[표 26] 월별 담배 반출량 ····· 21
[표 27] 2016년 관세 실적 ····· 22
[표 28] 2016년 국세수입 실적 ····· 23
[표 29] 외감법인(한국은행 기업경영분석대상) 경영 실적 ····· 26

[표 30] 비금융업 기업의 경영성과, 2015년 ····· 27
[표 31] 주요 부동산 지표 ····· 29
[표 32] 2015~2016년 거시경제 ····· 31
[표 33] 국세감면율, 조세지출 증가율, 국세 증가율 추이 ····· 32
[표 34] 2013~2015년 세법개정안이 2016년 세수에 미치는 영향 ····· 32
[표 35] 법인세 비과세 감면 정비 및 법인세 ····· 33
[표 36] 금융위기 이후 법인세제 주요 변경 내용 ····· 33
[표 37] 2016년 중 주요 소비 활성화 대책 ····· 34
[표 38] 최근 국세수입 오차율 비교(예산 편성시점) ····· 36
[표 39] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율간의 상관관계 분석 ····· 39
[표 40] 세목별 비중 추이 ····· 40
[표 41] 국내총생산에 대한 지출 구성 ····· 43
[표 42] 세목별 양극화 현상 ····· 45
[표 43] 회귀분석 결과 ····· 49
[표 44] 지출과 수입 간의 상관계수 ····· 49
[표 45] 경기 국면별 재정기조의 적절성 여부평가 ····· 51
[표 46] 해외 사례: 오차 사후검증 방식 ····· 56
[표 47] 거시경제 가정 및 거시경제 변수 추정 방법론을 공개 여부 ····· 58
[표 48] 거시경제 전망 오차 ····· 59
[표 49] 국세수입 전망오차 분해 ····· 60
[표 50] 조세 구조별 증가율 ····· 63
[표 51] 세목별 기여도 ····· 65
[표 52] 경상GDP증가율의 세목별 탄성치 ····· 66
[표 53] 노동 및 자본에 대한 유효세율: 방법I ····· 68
[표 54] 노동 및 자본에 대한 유효세율: 방법II ····· 69
[표 55] 종합소득세 유효세율 분해 ····· 70
[표 56] 근로소득세의 명목세율 구간별 과세대상자 및 결정세액 변화 ····· 78
[표 57] 총급여 규모별 유효세율 변동 효과 ····· 79
[표 58] 총급여 규모별 과세대상자수 및 총급여액 증가율 ····· 80
[표 59] 종합소득세 명목세율 구간별 과세대상자 및 납부할세액[1] ····· 85
[표 60] 총수입신고자 및 종합소득 증가율 ····· 85

그림 차례

[그림 1] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율 ····· 2
[그림 2] 법인세수와 영업잉여 증가율 추이 ····· 11
[그림 3] VAT 수입분과 수입 증가율 ····· 17
[그림 4] 국제유가 추이(두바이유) ····· 19
[그림 5] 최근 10년간 원화통관수입과 관세 추이 ····· 22
[그림 6] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율 ····· 24
[그림 7] 주요 세목의 증가율 추이 ····· 25
[그림 8] 세목별 기여도 ····· 25
[그림 9] 국세수입 전망 오차 ····· 37
[그림 10] 국세수입 전망 오차율 ····· 37
[그림 11] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율의 추이 ····· 39
[그림 12] 자산관련 세수 추이 ····· 42
[그림 13] 세수오차율과 재정지출 증가율 ····· 48
[그림 14] 주요 선진국의 세수추계 오차율 ····· 55
[그림 15] GDP 대비 세목별 세수 ····· 62
[그림 16] 소득세 항목별 추이 ····· 63
[그림 17] 조세 구조별 증가율 ····· 64
[그림 18] 조세 구조별 기여도 ····· 64
[그림 19] 경상GDP증가율의 세목별 탄성치 ····· 66
[그림 20] 노동 및 자본에 대한 유효세율, 우리나라 추정결과 ····· 68
[그림 21] 근로·종합·금융소득 유효세율(방법II) ····· 69
[그림 22] 법인세 유효세율(방법II) ····· 69
[그림 23] 소득구간별 근로소득세 유효세율 추이(과세대상자 기준) ····· 71
[그림 24] 소득구간별 종합소득세 유효세율 추이 ····· 71
[그림 25] 소득구간별 근로소득세 부담 비중 ····· 72
[그림 26] 주요 OECD국가의 법인세 최고명목세율 추이 ····· 74
[그림 27] 가계소득/GNI ····· 74
[그림 28] 기업소득/GNI ····· 74
[그림 29] 근로소득세 유효세율 추이 ····· 76

[그림 30] 총급여 규모별 유효세율 추이(과세대상자 기준, %) ····· 77
[그림 31] 근로소득세 명목세율 구간별 세부담 비중 ····· 81
[그림 32] 총급여 구간별 총급여 및 결정세액 증가율 ····· 82
[그림 33] 소득구간별 종합소득세 유효세율 추이 ····· 83
[그림 34] 총수입신고자 및 과세대상자 증가율, 과세대상자 비율 및 과세소득 비중 ··· 84
[그림 35] 종합소득세 명목세율 구간별 세부담 비중 ····· 86
[그림 36] 근로소득세 누진도 (소득기준) ····· 87
[그림 37] 근로소득세 누진도 (근로소득자 기준) ····· 87

박스 차례

[BOX 1] 세목별 경상GDP증가율에 대한 교차상관관계 ····· 41
[BOX 2] GDP상 국세와 실제 국세수입 간의 괴리 원인 ····· 44
[BOX 3] 전망 편의(Systematic Bias) ····· 46

I. 2016년 국세수입 실적

2016년 국세수입은 242.6조원으로, 법인이익 개선, 자산시장 호조 등으로 2015년 대비 24.7조원(11.3%) 증가하였고, 추경예산을 9.8조원 상회하였다. 국세수입 증가율은 11.3%로, 민간소비 확대, 법인실적 개선, 부동산 거래 활성화 등의 영향으로 경상성장률(4.7%)을 두 배 이상 상회하였다. 세목별로는 소득세(+7.8조원, 12.8%), 법인세(+7.1조원, 15.7%), 부가가치세(+7.7조원, 14.2%) 등 주요 세목에서 모두 두 자릿수 증가세를 시현하였다. 반면 수입부진으로 관세(−0.5조원, −5.3%)는 전년 대비 감소하였다.

[표 1] 2016년 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

구 분	'15년 실적	'16년		'15년 실적 대비		'16년 추경예산 대비	
		추경예산	실적	증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	217.9	232.7	242.6	24.7	11.3	9.8	4.2
ㅇ 소 득 세	60.7	63.3	68.5	7.8	12.8	5.2	8.2
·근로소득세	27.1	29.2	31.0	3.9	14.6	1.8	6.2
·종합소득세	12.8	13.6	14.3	1.6	12.2	0.7	5.3
·양도소득세	11.9	11.1	13.7	1.8	15.4	2.6	23.8
·이자소득세	2.5	2.1	2.1	−0.4	−17.6	−0.0	−0.4
ㅇ 법 인 세	45.0	51.4	52.1	7.1	15.7	0.7	1.4
ㅇ 부가가치세	54.2	59.8	61.8	7.7	14.2	2.1	3.5
ㅇ 개별소비세	8.0	8.7	8.9	0.9	11.0	0.2	2.7
ㅇ 증권거래세	4.7	3.8	4.5	−0.2	−4.3	0.7	17.7
ㅇ 교통·에너지·환경세	14.1	14.8	15.3	1.2	8.9	0.5	3.1
ㅇ 관 세	8.5	8.3	8.0	−0.5	−5.3	−0.2	−3.0
ㅇ 농 특 세	3.8	3.6	3.6	−0.2	−4.9	0.0	0.5
ㅇ 기타	18.9	19.1	19.8	0.9	5.9	0.7	4.7

아래 그림은 경상GDP성장률과 국세수입 증가율을 나타낸다. 이에 따르면 국세수입 증가율[1]은 2014년 이후부터 개선 흐름을 보이고 있다. 증가율은 2014년 3.9%에서 2016년 11.3%로 꾸준히 증가하였다.

[그림 1] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율

(단위: %)

이하에서는 완만한 경기회복세에도 불구하고 2016년 국세수입 실적이 호조를 보인 원인에 대해서 중점적으로 살펴보기로 한다. 이를 위해 먼저 세목별 분석을 실시한다. 또 주요 이슈 분석에서는 국세수입 실적 호조원인을 경기적 요인과 제도적 요인으로 나누어 살펴본다. 최근 세수오차가 커지고 있음에 따라 그 원인과 세수오차가 재정운용에 미치는 부작용 및 개선과제를 제시한다. 마지막으로 최근의 국세수입의 증가가 소득 종류별 또는 소득계층별로 어떻게 배분되고 있는지를 분석하고, 시사점을 도출한다.

1) 국세수입 증가율을 정확히 분석하기 위해 당해연도에 징수되었으나 국세수입 실적에는 포함되지 않는 이월세수, 지방소비세, EITC, CTC 지급액을 감안하였다. 이월세수란 연도 말일이 공휴일이어서 납부가 다음해로 이월된 세수금액을 의미한다. 따라서 해당연도의 정확한 세수실적을 파악하기 위해서는 이월세수를 납부 시점이 아닌 발생 연도에 포함시킬 필요가 있다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 일부를 지방세로 전환한 세금이며, EITC 지급액(Earned Income Tax Credit)은 저소득 가구에 세금 환급형태로 지급하는 근로장려금이다. CTC 지급액(Child Tax Credit)은 저소득 가구 중 부양자녀가 있는 경우 세금 환급형태로 지급하는 자녀장려금이다. 지방소비세수, EITC, CTC 지급액은 국세 총액에 포함되지 않고 있는데, 총 국세 징수실적을 파악하기 위해서는 이들 금액을 포함시켜 살펴볼 필요가 있다.

Ⅱ. 주요 세목별 분석

1. 소득세

(1) 현황

소득세수는 68.5조원으로 2015년 대비 12.8%(7.8조원) 증가하였고, 추경예산 대비로는 8.2%(5.2조원) 초과징수되었다. 주요 세목 중에서 근로소득세의 증가분(3.9조원)이 전체 소득세 증가분의 절반을 차지하며 소득세 증가를 주도한 가운데, 양도소득세 증가율이 2015년 47.3%에서 2016년 15.4%로 둔화됨에 따라 소득세 증가세는 2015년(13.9%) 보다 소폭 둔화되었다.

세목별로는 이자소득세, 배당소득세, 기타소득세를 제외하고 모든 세목에서 두 자릿수 증가율을 기록하였다. 근로소득세는 2015년(6.7%)의 두 배가 넘는 14.6%의 증가율을 기록하였고, 종합소득세도 12.2% 증가하여 2015년(11.3%)보다 증가세가 확대되었다. 반면, 이자소득세는 2014년부터 지속된 금리인하의 영향으로 17.6% 감소하여 이전(−12.9%)보다 감소폭이 확대되었다.

[표 2] 2016년 소득세 실적

(단위: 조원, %)

	2015 실적 (A)	2016					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
소득세 계	60.7	63.3	68.5	7.8	12.8	5.2	8.2
신고분	24.6	24.7	28.0	3.4	13.8	3.4	13.6
종합소득세	12.8	13.6	14.3	1.6	12.2	0.7	5.3
양도소득세	11.9	11.1	13.7	1.8	15.4	2.6	23.8
원천분	36.1	38.6	40.5	4.4	12.1	1.8	4.8
이자소득세	2.5	2.1	2.1	−0.4	−17.6	−0.0	−0.4
배당소득세	2.0	2.1	2.0	0.0	0.4	−0.1	−4.1
사업소득세	2.1	2.2	2.4	0.3	13.5	0.2	7.2
근로소득세	27.1	29.2	31.0	3.9	14.6	1.8	6.2
기타소득세	1.2	1.4	1.3	0.1	6.8	−0.0	−3.5
퇴직소득세	1.1	1.6	1.6	0.5	44.6	−0.0	−2.3

주: 2016년 소득세 실적은 근로·자녀장려금으로 지급한 1.6조원이 차감된 금액임.

(2) 증가요인 분석

근로소득세

근로소득세는 31.0조원이 징수되어 2015년(6.7%)의 두 배를 상회하는 14.6%의 높은 증가율을 기록하였다. 이 금액은 2016년 근로소득세수에서 지급된 근로장려금(6,494억원)과 자녀장려금(3,308억원)이 차감된 금액으로, 두 장려금 지급금을 합산한 근로소득세 증가율은 13.7%로 소폭 낮아진다.

[표 3] 근로소득세 실적

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
근로소득세 (A)	15.6 (10.4)	13.5 (−13.9)	15.6 (15.7)	18.4 (18.1)	19.6 (6.7)	21.9 (11.7)	25.4 (15.6)	27.1 (6.7)	31.0 (14.6)
근로·자녀장려금 (B)	—	—	—	0.4	0.6	0.6	0.8	1.1	1.0
조정 근로소득세 (A+B)	15.6 (10.4)	13.5 (−13.9)	15.6 (15.7)	18.8 (20.7)	20.2 (7.7)	22.5 (11.1)	26.1 (16.2)	28.1 (7.6)	32.0 (13.7)

주: 1) 근로소득세는 신고분(납세조합징수분 근로소득세)과 원천분으로 구성
2) ( )안은 전년 대비 증가율
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

[표 4] 근로소득세 과세기반 소득 변동

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
피용자보수(A=B+C)	482.7 (5.4)	500.2 (3.6)	535.3 (7.0)	569.3 (6.4)	598.3 (5.1)	628.3 (5.0)	660.4 (5.1)	698.0 (5.7)	734.9 (5.3)
-임금 및 급여(B)	420.4 (5.0)	435.6 (3.6)	466.5 (7.1)	494.1 (5.9)	518.2 (4.9)	544.1 (5.0)	566.0 (4.0)	594.3 (5.0)	625.3 (5.2)
-고용주의 사회부담금(C)	62.3 (8.3)	64.7 (3.8)	68.8 (6.4)	75.2 (9.3)	80.1 (6.5)	84.2 (5.2)	94.4 (12.1)	103.7 (9.8)	109.6 (5.7)

주: ( )는 전년 대비 증가율
자료: 한국은행, 「경제통계시스템」

근로소득세 증가요인을 살펴보면, 근로소득의 과세대상이 되는 피용자보수 중 임금 및 급여 증가율은 5.0%에서 5.2%로 소폭 상승하였다. 상용근로자의 임금총액 증가율도 특별급여 상승에 기인하여 2015년(3.3%) 보다 높은 3.8%의 상승률을 기

록하였다. 특히 30인 이상 사업체의 특별급여 상승률이 2015년에 비해 큰 폭으로 상승함에 따라 상용근로자의 특별급여는 전년도의 1.6%에서 6.7%로 상승하였다. 이에 따라 임금총액 증가분에 대한 특별급여의 기여율도 2015년 7.4%에서 2016년 26.4%로 확대되었다. 상용근로자 임금상승률을 세수 징수기준이 되는 기간('15.12~'16.11)으로 조정할 경우, 2015년 3.0%에서 2016년 4.3%로 증가세가 더욱 확대된다[2].

[표 5] 상용근로자 임금 상승률(연평균)

(단위: %)

	임금총액	정액급여	초과급여	특별급여
2014	2.4 (100.0)	3.2 (103.7)	9.3 (21.6)	−3.7 (−25.4)
2015	3.3 (100.0)	3.3 (79.2)	7.4 (13.4)	1.6 (7.4)
2016	3.8 (100.0)	3.3 (67.4)	3.8 (6.2)	6.7 (26.4)

주: ( )안은 상용근로자 임금총액 상승분에 대한 급여항목별 기여율
자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사」

한편, 소득규모별로는 2013년 세법개정 이후 유효세율이 상대적으로 크게 상승한 총급여 8천만원 초과 구간을 중심으로 총급여 증가율이 높은 수준을 지속하고 있다. 국세통계연보에 따르면, 총급여 8천만원 초과 구간의 총급여 증가율이 8천만원 이하 구간에 비해 높은 수준을 유지하는 가운데, 2015년 8천만원 이하 및 초과 구간의 총급여 증가율은 각각 6.2%, 13.3%를 기록하였다. 경제활동인구조사 자료로 계산한 2016년 소득구간별 상용근로자 임금총액(급여×근로자수)[3] 증가율은 2천만원~8천만원 구간의 경우 2015년 7.4%에서 2016년 5.0%로 둔화되었으나, 8천만원 초과 구간은 15.9%에서 26.0%로 확대되는 등 2016년에도 소득 상위구간의 증가율이 하위 구간 증가율을 크게 상회하고 있다.

2) 기간 조정으로 임금증가율의 상승폭이 커진 것은 대기업 임금협상이 예년보다 1~2개월 지연된 데 따른 세수 이월 효과 등이 반영되었기 때문이다.

3) 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(8월)」 원자료를 이용하였다. 각연도 8월 조사 당시 상용근로자의 최근 3개월 평균급여액을 연간급여로 환산(월평균급여×12)하여 임금상승률을 계산하였다. 조사 시기상 특별급여가 반영되지 않은 서베이자료로서 국세통계연보상의 총급여액과는 차이가 있다.

종합소득세

종합소득세는 14.3조원으로 2015년 대비 12.2%(1.6조원) 증가하였고, 추경예산 대비로는 5.3%(0.7조원) 초과징수 되었다. 총수입신고 인원 및 가계 영업잉여 증가 등으로 종합소득세의 증가세는 전년도(11.3%)보다 확대되었다. 종합소득세에 음(−)의 세입으로 계상된 사업자분 근로·자녀장려금(6,421억원[4])을 합산할 경우 증가율은 11.5%로 소폭 낮아진다.

자영업자의 소득을 보여주는 가계영업잉여는 2015년(2.1%) 대비 2.7% 증가하며 증가세가 확대되었다. 종합소득세 신고인원은 국세청의 '사전 성실신고 안내제도'가 확대 운영되기 시작한 2014년(귀속소득 기준)에 크게 증가(10.7%)한 이후 2015년에도 8.5%의 높은 증가율을 기록한 가운데, 2016년 귀속소득에 대한 사전신고 안내는 이전보다 더욱 확대되었다. 2014년 4개 항목의 신고참고자료를 1.5만명에게 제공한 이후, 2016년에는 60개 항목자료를 58만명에게 제공하고, 영세사업자 157만명에게 모두채움신고(Full-filled) 서비스를 제공하였다.

[표 6] 가계부문 영업잉여

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
가계영업잉여	109.1	110.1	112.1	112.9	114.8	118.1	120.4	122.9	126.2
(증가율)	(1.9)	(0.9)	(1.8)	(0.7)	(1.7)	(2.9)	(1.9)	(2.1)	(2.7)

[표 7] 종합소득세 신고실적

(단위: 만건, 조원, %)

	2008	2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총수입 신고건수	307	358	357	379	396	435	456	505	548
	(12.3)	(16.6)	(−0.4)	(6.0)	(4.5)	(10.0)	(4.9)	(10.7)	(8.5)
총수입 신고금액	578	649	670	752	826	849	871	899	945
	(9.5)	(12.4)	(3.1)	(12.3)	(9.9)	(2.7)	(2.6)	(3.3)	(5.1)
총수입 신고금액 중 과세소득 비중	13.3	13.1	13.5	13.3	13.5	14.8	15.4	16.1	17.2

주: 1) 소득 귀속연도 기준
2) ( )는 전년 대비 증가율
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

4) 근로장려금 4,035억원, 자녀장려금 2,386억원의 합계(자료: 국세청)

양도소득세

양도소득세는 13.7조원으로, 전년 대비 15.4%(1.8조원) 증가하고, 추경예산(11.1조원) 대비 23.8%(2.6조원) 초과하였다. 2014년 이후 지속된 부동산 시장의 호조세에 따라 양도소득세는 3년 연속 전년 대비 두 자리 수의 증가율을 보였다. 다만 2016년의 경우, 2015년도에 전년 대비 47.3%(3.8조원)로 금융위기 이후 최고치를 기록한 데 따른 기저효과로 증가율이 2015년에 비해 둔화되었다.

[표 8] 양도소득세 징수실적

(단위: 조원, %)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
양도소득세		8.2	7.4	7.5	6.7	8.0	11.9	13.7
전년 대비	증감액	0.9	−0.8	0.1	−0.8	1.4	3.8	1.8
	(증가율)	(11.7)	(−9.5)	(0.9)	(−10.7)	(20.9)	(47.3)	(15.4)

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

2015년 호조세를 보였던 부동산 시장은 2016년에는 수도권 중심으로 거래량 및 지가가 상승하면서 양호한 흐름을 이어갔다.

토지의 경우, 거래량은 수도권을 중심으로 증가하였다. 전국적으로는 3.0% 감소하였으나, 수도권은 5.5%의 상승세를 보였으며, 양도소득세 징수기준인 전년 11월~당년 10월 기준으로 수도권은 5.9%의 상승세를 보였다. 지가상승률은 2015년 2.4%에서 2016년 2.7%로 확대되면서 2007년 이후 최대치를 기록하였다. 지가의 경우 지방에서도 3.0%의 높은 증가율을 보였고, 강남구의 경우 3.8% 증가하였다.

[표 9] 토지 거래량 및 가격지수 추이

(단위: %)

		2014	2015	2016
거래량 증가율 (필지수기준)	전국	17.9	16.8	−3.0 (−2.0)
	수도권	24.7	29.6	5.5 (5.9)
	지방	14.6	9.8	−8.4 (−7.0)
지가지수 증가율 (2016.11=100)	전국	2.0	2.4	2.7
	수도권	1.9	2.2	2.5
	지방	2.1	2.8	3.0
	강남구	4.2	3.8	3.8

주: ( )안은 양도소득세 징수기준인 전년 11월~당년 10월의 수치임
자료: 한국감정원

주택 거래량은 전년대비 감소하였으나, 역시 수도권을 기준으로 상승세를 유지하였다. 2016년 전국 거래량은 5.6% 감소하였으나, 수도권은 2.7%의 상승세를 이어갔으며, 이를 양도소득세 징수기준인 전년 11월~당년 10월 기준으로 조정할 경우 3.0%의 상승세를 보였다. 매매가격지수 증가율 역시 전국에서는 전년보다 둔화되기는 하였으나 여전히 1.8%의 상승세를 이어갔으며, 수도권에서는 2.5%로 높은 증가율을 보였다.

[표 10] 주택 거래량 및 가격지수 추이

(단위: %)

		2014	2015	2016
거래량 증가율 (호수 기준)	전국	21.9	18.9	−5.6 (−6.0)
	수도권	25.9	32.7	2.7 (3.0)
	지방	19.1	8.9	−12.9 (13.6)
월간매매가격지수 증가율 (종합주택유형)	전국	1.5	2.7	1.8
	수도권	0.8	3.0	2.5

주 1) ( )안은 양도소득세 징수기준인 전년 11월~당년 10월의 수치임
2) 가격지수: 2015.6=100
자료: 국토교통부, 한국감정원, 한국은행

(3) 소결

근로소득세는 명목임금 상승 등에 기인하여 14.6% 증가하며 전년도(6.7%)에 비해 증가세가 큰 폭으로 확대되었고, 종합소득세는 가계영업잉여 증가 및 신고인원 증가로 12.2%의 증가율을 나타냈다. 양도소득세는 2015년 47.3%의 높은 증가율을 기록한 이후 2016년에도 15.4% 증가하며 양호한 증가세를 지속하고 있다.

2016년 소득세수(68.5조원)가 이미 2017년 예산(65.7조원)을 초과한 가운데, 2017년 6월까지 소득세수는 전년동기 대비 6.8% 증가했다. 취업자수 및 명목임금 상승률이 낮은 수준에서 상승을 지속하고 있고, 2017년부터 적용되는 세율인상(5억원 초과, 38%→40%)효과로 소득세는 견조한 증가세를 지속할 것으로 전망된다.

2. 법인세

2016년 법인세는 52.1조원으로, 전년 대비 15.7%(7.1조원) 증가하고, 추경예산 대비 1.4%(0.7조원) 초과하였다. 이러한 증가세는 2015년 5.6%에서 확대된 것이다. 법인세는 2012년 법인실적 부진 및 법인세율 인하 등으로 2% 내외의 낮은 증가율을 보인 뒤, 2013~2014년 전년 대비 마이너스 증가율을 보였으나, 법인실적 개선 및 비과세감면 정비 등에 따라 2015년부터 증가세로 전환되었다. 2016년 법인세 신고분은 법인 실적 개선에 힘입어 전년 대비 22.7% 증가한 반면, 법인세 원천분은 금리 인하 등에 따라 전년 대비 2.7% 감소하였다.

본 장에서는 법인세수 증가원인을 분석하되, 2016년 세수는 2015년 소득에 대한 확정신고와 2016년 중 이루어지는 중간예납에 대한 세수이므로, 2015년 법인의 실적 및 제도적 요인으로 나누어 분석한다.[5)]

[표 11] 2016년 법인세 실적

(단위: 조원, %)

	2015 실적 (A)	2016					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
법인세	45.0	51.4	52.1	7.1	15.7	0.7	1.4
신고분	32.7	39.0	40.1	7.4	22.7	1.2	3.0
원천분	12.3	12.4	12.0	−0.3	−2.7	−0.4	−3.4

[표 12] 최근 법인세수 추이

(단위: 조원, %)

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
예산	30.5	36.3	32.2	36.9	41.3	44.5	46.0	46.0	44.1	51.4
결산	35.4	39.2	35.3	37.3	44.9	45.9	43.9	42.7	45.0	52.1
(증가율)	20.6	10.6	−10.0	5.7	20.4	2.4	−4.5	−2.7	5.6	15.7
오차	4.9	2.9	3.0	0.4	3.6	1.4	−2.1	−3.4	1.0	6.6

주: 추경이 편성된 경우 예산은 추경예산 기준

5) 12월 결산 법인의 경우, 다음해 3월 말까지 전년도 소득에 대한 법인세를 신고·납부하여야 한다. 또한 상반기에 대한 법인세를 8월까지 신고·납부하여야 한다. 이 때 중간예납세액은 직전 사업연도의 실적을 기준으로 산출한 법인세액의 1/2을 납부하는 방법과, 해당 중간예납기간을 1사업연도로 보고, 가결산을 시행하여 법인세를 산출하는 방법이 있다. 중간예납으로 인한 세액 중 70~80%는 직전사업연도 법인세를 기준으로 산출된 금액이다.

법인실적 개선

법인세수 증가의 직접적인 원인은 국제유가 하락 및 비용절감 등에 따른 상장법인의 수익성 개선이다. 2013년까지 부진하였던 법인 실적은 2014년부터 이익지표 위주로 개선되기 시작하였다. 2015년에도 법인들의 매출액은 전반적으로 하락하거나 전년 수준을 유지하였으나, 영업이익과 세전이익은 전년보다 증가세가 확대되었다.

2015년 516개 유가증권시장 상장법인의 매출액은 1,639조원으로 전년 대비 3% 감소하였으나, 영업이익 및 순이익은 각각 14.2%, 3.1% 증가하였다. 이러한 추세는 분석 대상을 외감기업으로 확장하더라도 마찬가지로 나타난다. 전체 법인을 대상으로 하는 기업경영분석 결과에 따르면, 2015년 법인들의 매출액 증가율은 0.3%에 불과하였으나, 영업이익 증가율은 18.4%로, 전년의 -2.7%에서 큰 폭의 증가세로 전환되었으며, 당기순이익 증가율도 전년 27.4%의 높은 증가율에서 36.2%로 증가율이 더욱 확대되었다. 또한 전체법인을 대상으로 하는 국민계정의 법인영업잉여는 2012~2014년 동안 -1.9~2.4%의 낮은 증가율을 보였으나, 2015년 4.8%로 다소 회복하였다.

[표 13] 기업 경영 실적

(단위: %)

	상장법인			외감법인(한국은행 기업경영분석대상)					
	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015
매출액(조원)	—	—	—	2,934	3,286	3,451	3,512	3,572	3,589
매출액증가율	-0.4	-3.0	0.8	15.3	12.2	5.1	2.1	1.3	0.3
영업이익증가율	-12.7	14.2	15.0	31.4	-5.1	-4.0	2.6	-2.7	18.4
순이익증가율	-7.5	3.1	18.5	47.4	-21.2	-1.5	-20.4	27.4	36.2
영업이익률	5.3	6.2	7.4	5.3	4.5	4.1	4.1	4.0	4.7
영업외수익률	0.4	0.6	-	-0.4	-0.8	-0.7	-1.3	-0.6	4.5
세전이익률	4.9	5.6	6.7	4.9	3.7	3.4	2.9	3.3	4.4
순이익률	3.7	3.9	4.9	3.8	2.7	2.5	2.0	2.5	3.3

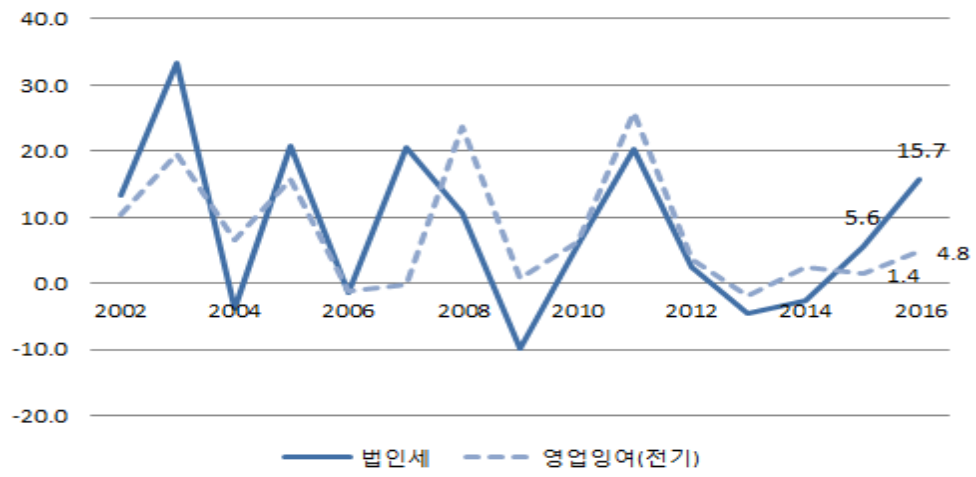
주 1) 2015년 국세청 법인세 신고기업 623,390개 중에서 결산일이 1.1~5.31일인 법인(7,982개), 비영리법인(12,369개)과 영위 업종이 통계편제 제외대상인 법인(28,188개)을 제외한 총 574,851개를 대상으로 함. 통계편제 제외대상은 금융 및 보험업, 임업, 수도사업, 연구개발업, 공정거래위원회 지정 지주회사, 공공행정·국방 및 사회보장행정, 보건및 사회복지사업, 협회 및 단체, 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동임

2) 유가증권시장법인의 실적은 연결재무제표 기준이며, 매출액 증가율 등 성장성 지표는 한국거래소 보도자료 수치를 이용하였음. 이는 매 해 표본이 다르기 때문에 당해 연도 발표한 매출액을 가지고 증가율을 산출한 것과 차이가 있음. 유가증권시장 법인의 '매출액' 지표는 발표 시점에 포함한 분석대상기업 수에 따라 차이가 크게 발생하므로 표시하지 않음

자료: 한국은행, 한국거래소

[그림 2] 법인세수와 영업잉여 증가율 추이

(단위: %)



주: t기의 법인세수와 t-1기의 영업잉여 증가율을 동기간에 표시. 즉, 2016년 영업잉여는 2015년 실적치를 의미.
자료: 기획재정부, 한국은행

다만, 2015년 금융업은 2014년 큰 폭의 실적 개선에 따른 반락 및 은행업종의 당기순이익 감소로 다소 주춤한 모습을 보였다. 금융업종 전체적으로 당기순이익 증가율은 2014년 45.3%에서 2015년 -1.8%로 하락하였다. 국내은행의 당기순이익은 2014년 6.0조원에서 2015년 3.5조원으로 42% 감소하였는데, 이는 일부 은행이 부실 대기업과 관련된 거액의 대손비용을 계상함에 따라 적자 전환한 데 기인한다. 생명보험과 손해보험에서는 보장성보험 중심의 수입보험료 증가 등으로 보험손실이 축소되고, 변액보험 등 특별계정수입수수료 증가, 배당이익 증가 등으로 영업외손익이 증가함에 따라 당기순이익이 각각 전년 대비 12%, 15% 증가하였다. 증권회사 부문에서도 2015년 중 주식거래대금 증가에 따른 수탁수수료 증가 및 인수, 주선 등 수수료 증가로 수수료수익이 전년 대비 33% 증가하는 등 당기순이익이 전년 대비 92% 증가하였다.[6]

6) 2015년 증권회사(56사) 당기순이익은 3조 2,268억원으로 전년(1조 6,833억원) 대비 큰 폭으로 증가(+1조 5,435억원, +91.7%). 이는 2015년 주식거래대금 증가에 따른 수탁수수료 증가('14년 3조 3,598억원 → '15년 4조5,858억원, +36.5%) 및 인수, 주선 등 IB 관련 수수료 증가('14년 9,283억원 → '15년 1조2,294억원, +32.4%)에 기인

[표 14] 금융업종 당기순이익 추이

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	1Q	2Q	3Q	4Q
합계	15.99	9.45	13.73	13.48	5.30	5.89	3.71	−1.42
(전년동기 대비증가율)	(1.9)	(−40.9)	(45.3)	(−1.8)	(65.2)	(24.5)	(−11.5)	(−192.8)
국내은행	9.00	4.00	6.00	3.50	2.10	2.20	1.30	−2.10
일반은행	6.90	4.70	4.90	4.40	1.60	1.90	1.00	0.00
생명보험	3.52	2.82	3.26	3.63	1.31	1.49	0.89	−0.06
손해보험	2.31	2.00	2.37	2.65	0.82	0.85	0.62	0.36
증권회사	0.79	0.26	1.68	3.23	0.98	1.20	0.75	0.31
자산운용사	0.38	0.37	0.42	0.47	0.09	0.15	0.15	0.08

주: 신용카드, 선물회사 등 규모가 작은 업종을 제외. 2003~2013년 기준 은행, 보험, 증권, 자산운용사의 자산이 금융권 자산의 약 92%를 차지함

자료: 금융감독원 보도자료로 국회예산정책처 재구성

세법개정효과

다음 표는 2014~2015년에 있었던 주요 세법개정이 2016년 법인세수에 미친 영향을 요약하고 있다.[7] 우선 기업의 소득을 투자·임금증가·배당재원 등으로 활용하도록 하여 기업 소득·가계소득 간 선순환을 유도하기 위해 기업의 미환류소득에 대한 법인세 과세가 신설되었다. 이로 인한 2016년 법인세수는 508억원으로 집계된 바 있다. 이 외에도 근로소득 증대세제 신설, 대기업의 R&D비용 세액공제 당기분방식 공제율 인하, 고용투자세액공제제도 정비 등의 개정이 있었다.

이러한 개정들로 인한 2016년 법인세수의 증가분은 약 1조 3천억원으로 추정된다. 이러한 법인세법 개정이 없었다고 가정할 경우 2016년 법인세 증가율은 약 12.9%로, 실제 법인세 증가율 15.7%보다 약 2.8%p 낮아진다.

이러한 개정 외에도 2014년 이전에 있던 두 차례의 최저한세율 인상 등으로 연간 약 4천억원의 세수가 증가하였음을 감안한다면,[8] 최근 법인세의 증가는 비과세·감면 정비로 연간 약 1~2조원 이상의 세수 증가가 있었던 것으로 추정된다.

---

7) 2014년 세법개정 내용은 대부분 2015년 귀속연도분부터 적용되며, 2016년 세수에 영향을 준다.

8) 기존의 최저한세율 7/10/11/14% 이었으나, 2013년 귀속분부터 7/10/12/16% 적용. 2014년 귀속분부터 최저한세율 7/10/12/17% 적용

[표 15] 2014~2015년 주요 세법개정이 2016년 법인세수에 미친 영향

(단위: 억원)

	전망
기업 미환류 소득에 대한 법인세 과세 신설	508
근로소득 증대세제 신설	183
중소기업 접대비 지출한도 인상 (1,800만원→ 2,400만원)	―300
대기업의 R&D비용 세액공제 당기분방식 공제율 인하 (기본3%+추가1% → 기본2%+추가1%)	7,356
고용투자세액공제제도 정비 4~7%→3~9%	1,243
조합법인 과세특례 개선 9%→ 과표 20억원 기준으로 9%, 12%	790
내국법인의 국외자회사 배당소득에 대한 간접외국납부세액공제제도 개선	1,040
이월결손금 공제한도 신설	980
토지 등 양도소득에 대한 과세 중과	1,000
합계	12,800

자료: 국세청 실적치, 기획재정부 조세지출예산서 전망치, 국회예산정책처 전망치 등

3. 부가가치세

2016년 부가가치세는 61.8조원으로, 2015년 실적부진(―5.2%)에 따른 반등, 소비 개선 등으로 전년 대비 14.2%의 높은 증가율을 보였고, 추경예산 대비 3.5%(2.1조원) 초과하였다.

[표 16] 2016년 부가가치세 실적

(단위: 조원, %)

	2015 실적 (A)	2016					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
부가가치세	54.2	59.8	61.8	7.7	14.2	2.1	3.5
국내분	17.0	25.9	27.1	10.1	59.4	1.2	4.5
수입분	37.2	33.8	34.7	―2.4	―6.5	0.9	2.6

주: 지방소비세 제외

[표 17] 예·결산 실적 및 지방소비세율

(단위: 조원, %)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
예산	합 계	46.9	52.9	56.8	56.6	58.5	55.4	59.8
결산	합 계	49.1	51.9	55.7	56.0	57.1	54.2	61.8
	(증가율)	4.5	5.7	7.2	0.5	2.1	―5.2	14.2
	국내분	8.8	4.0	6.3	7.6	13.6	17.0	27.1
	수입분	40.3	48.0	49.4	48.4	43.6	37.2	34.7
지방소비세율(%)		5%	5%	5%	5%	11%	11%	11%

주: 예산은 추경(최종) 기준, 지방소비세 제외
자료: 기획재정부

첫째, 부가가치세 국내분은 27.1조원으로, 2015년(17.0조원) 대비 59.4%(10.1조원)의 매우 높은 증가율을 보였다. 이는 2016년 상반기 개별소비세 인하 등 소비 활성화 정책, 폭염에 따른 냉방가전·내구재 수요 증가 등으로 민간소비가 확대된 데 기인한다. 명목 민간소비 증가율은 2015년 3.1%에서 2016년 3.5%로 증가하였는데, 부가가치세 징수 기간에 상응하는 기간의 증가율을 살펴보면, 2014.4Q~2015.3Q의 2.4%에서 2015.4Q~2016.3Q의 3.9%로 증가폭이 확대된다. 2013~2015년 중 민간소비증가율이 3% 내외로 침체되었던 점을 감안하면, 이러한 증가율은 다소 높다고 할 수 있다. 2016년 중 민간소비는 비내구재와 내구재를 중심으로 전년 대비 2.5% 증가하였고, 정부소비 역시 물건비, 건강보험 급여비 지출 등이 늘면서 4.3% 증가하였다. 2016년 상반기에는 개별소비세 인하 등 소비 활성화 정책, 폭염에 따른 냉방가전·내구재 수요 증가 등으로 민간소비가 확대되었으나, 하반기에는 개별소비세 재인하 종료, 기업구조조정으로 인한 소비심리 위축 등에 따라 서비스소비, 해외소비 등을 중심으로 증가세가 둔화되었다.

[표 18] 부가가치세 관련 거시변수의 증가율

(단위: 전년동기 대비, %)

	명목민간소비	설비투자	통관수출(원화기준)	통관수입(원화기준)
2011	6.7	5.0	14.1	18.2
2012	4.2	0.4	0.3	0.8
2013	2.9	−4.1	−0.7	−3.6
2014	2.8	3.4	−1.6	−2.0
2015	3.1	6.1	−1.2	−10.8
2016	3.5	−0.9	−3.5	−4.6
('15.4분기)	4.4	5.1	−6.2	−12.5
('16.1분기)	3.4	−1.7	−5.7	−8.3
('16.2분기)	4.3	−0.2	−1.2	−4.8
('16.3분기)	3.6	−4.9	−8.8	−8.9
('16.4분기)	2.9	3.1	1.8	4.0
'14.4분기~'15.3분기	2.4	5.5	3.0	−7.5
'15.4분기~'16.3분기	3.9	−0.4	−8.8	−8.9

자료: 한국은행

[표 19] 부가가치세 국내분: 납부 및 환급 추이

(단위: 조원, %)

	금액			증가율		
	국내분 실세수 (A=B-C)	납부 (B)	환급 (C)	국내분 실세수	납부	환급
2007	12.3	41.3	29.0	4.0	8.2	10.1
2008	5.2	43.6	38.4	−57.4	5.6	32.3
2009	12.6	48.0	35.4	141.0	10.1	−7.8
2010	9.3	50.7	41.4	−26.5	5.6	17.1
2011	4.2	54.6	50.4	−55.2	7.7	21.7
2012	6.6	57.3	50.7	58.1	4.9	0.5
2013	8.0	60.7	52.7	20.8	6.0	4.1
2014	15.3	65.6	50.3	91.9	8.0	−4.6
2015	19.1	70.3	51.2	25.2	7.2	1.8
2016	30.5	75.4	45.0	59.4	7.3	−12.1

주: 지방소비세 포함

둘째, 수출 및 설비투자 부진에 따른 부가가치세 환급금 감소 역시 부가가치세 증가 요인이었다. 부가가치세 환급금은 2015년 51.2조원에서 2016년 45.0조원으로 6.2조원 감소하였는데, 이는 수출증가율이 지속적으로 마이너스(−)를 보였던 데 주 원인이 있다. 통관원화기준 수출은 2013년부터 감소세를 보였는데, 2014, 2015년 증가율은 각각 -1.6%, −1.2%였고, 2016년에는 -3.5%로 감소세가 확대되었다. 설비투자 역시 감소세로 전환되었는데, 부가가치세 환급 시기 기준 설비투자 증가율은 2014.4Q~2015.3Q의 5.5%에서 2015.4Q~2016.3Q의 −0.4%로 하락하였다.

[표 20] 부가가치세 환급 및 수출 추이

(단위: 조원, %)

	1분기	2분기	3분기	4분기	합계(연간)
환급(2015)	16.0	10.4	13.0	11.8	51.2
(2016)	11.7	9.6	12.3	11.4	45.0
- 전년동기 대비 증감	−4.3	−0.8	−0.7	−0.4	−3.2
- 전년동기 대비 증가율	−26.9	−7.5	−5.5	−3.5	−12.1
수출증가율	−5.7	−1.2	−8.8	1.8	−3.5

주: 증가율은 전년동기 대비, 수출은 통관원화기준

[표 21] 환급증가율과 수출증가율간의 상관계수

1분기	2분기	3분기	4분기
0.7114	0.8845	0.7923	0.6690
(0.0020)	(0.0000)	(0.0003)	(0.0064)

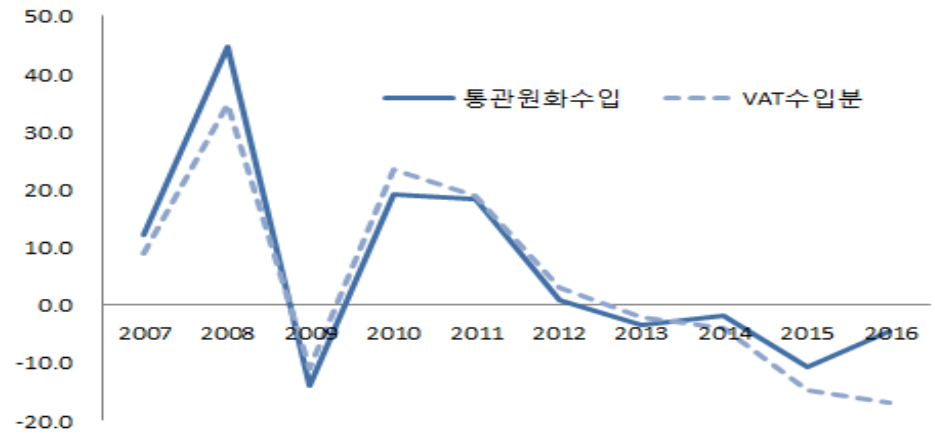
자료: 2001~2016년 분기별 환급 및 수출자료(국세청 및 관세청)
주: ( ) 안은 p-value; 수출증가율은 1기 래그; 수출은 통관원화기준

셋째, 수입분 부가가치세는 2012년 49.4조원에서 꾸준히 감소하여 2016년 중에는 34.7조원까지 감소하였다. 이는 수입의 감소에 기인한다. 다음 그림은 부가가치세 수입분 증가율과 통관원화기준 수입 증가율의 관계를 보여주고 있는데, 증감의 방향과 폭이 매우 유사하여, 두 변수간 상관관계가 매우 높다는 것을 보여준다.

다만, 2015년까지는 두 변수의 방향이 거의 유사하였으나, 2016년에는 반대 방향으로 움직이는 모습을 보이고 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있으나, 제도개선의 영향도 일부 존재하는 것으로 보인다.[9]

[그림 3] VAT 수입분과 수입 증가율

(단위: %)



자료: 관세청, 기획재정부, 한국은행

4. 기타소비세

2016년 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 주세를 포함한 기타 소비세는 27.4조원으로, 2015년(25.3조원) 대비 8.3%(2.1조원) 증가하였고, 예산 대비로는 2.3%(0.6조원) 초과하였다. 교통·에너지·환경세 증가율은 8.9%로 2014년 1.5%, 2015년 4.6% 증가에 이어 꾸준히 확대 추세다. 개별소비세는 유연탄 세율 인상과 담배 소비량 증가 등에 따라 두 자릿수의 증가율(11.0%)을 기록하였다. 주세는 소비량 감소로 전년 대비 0.6% 감소하며 추경예산 대비 833억원(−2.5%) 부족하였다. 이하에서는 세목별로 자세히 살펴본다.

9) 2015년 12월 말 「부가가치세법」개정에 따라, 수출 중소기업의 수입 부가가치세 납부유예 제도가 신설되었다. 2015년까지 수입재화를 원재료로 제품을 제조/수출하는 사업자는 세관 수입신고시 부가세를 납부하고 세무서에 부가세 신고시 환급받음에 따라, 납부 후 환급까지 장시간이 소요되어 일시적 자금 부담이 존재하였으나, 2016년부터 재화 수입시 부가가치세 납부를 유예하고, 세무서에 부가가치세 신고시 정산하도록 개선된 바 있다.

[표 22] 2016년 기타 소비세 실적

(단위: 조원, %)

	2015 실적 (A)	2016					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
교통·에너지·환경세	14.1	14.8	15.3	1.2	8.9	0.5	3.1
개별소비세	8.0	8.6	8.9	0.9	11.0	0.2	2.7
주세	3.2	3.3	3.2	0.0	−0.6	−0.1	−2.5
합계	25.3	26.8	27.4	2.1	8.3	0.6	2.3

교통·에너지·환경세

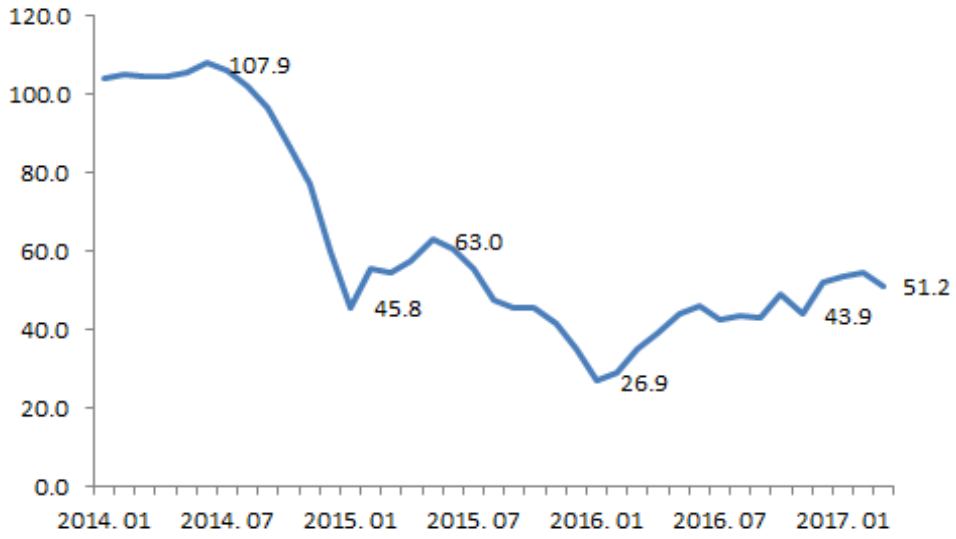
교통·에너지·환경세는 15.3조원으로, 2015년 대비 8.9%(1.2조원) 증가하고, 추경예산 대비 3.1%(0.5조원) 초과하였다. 이러한 증가세는 2015년 4.6%에서 확대된 것으로, 저유가 기조에 따른 수요량 증가에 기인한다.[10]

2014년 96.6달러/배럴이던 국제유가는 2015년 51.2달러/배럴로 급락하였고, 2016년에는 41.4달러/배럴 수준[11]으로 하락하였다. 이에 따라 휘발유 및 경유의 주유소판매가격은 각각 1,403원/리터, 1,183원/리터[12]로 2015년 대비 7.1%, 9.0% 하락하였고 소비량은 각각 2015년 대비 3.1%, 6.5% 증가[13]하였다. 경유 소비량 증가율이 휘발유 소비량 증가율을 2배 이상 상회한 것은 경유 승용차 등록대수가 2015년 대비 크게 증가(44만대, 9.8%)[14]한 데도 기인한다.

10) 교통·에너지·환경세는 가격과 관계없이 소비량을 기준으로 부과되는 종량세이기 때문에, 소비량이 증가할 경우 세수가 증가한다.
11) 한국은행 경제통계시스템, 두바이유 기준
12) 한국석유공사-PETRONET, 무연보통휘발유 및 자동차용경유, 지역별·Pole별 산술평균 가격
13) 한국석유공사-PETRONET
14) 국토교통부

[그림 4] 국제유가 추이(두바이유)

(단위: 달러/배럴)



[표 23] 휘발유 및 경유 소비량

(단위: 만배럴, %)

		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	**연간**
2015년	휘발유	613	597	644	633	630	590	643	703	663	667	631	644	**7,657**
	경유	1,206	1,196	1,341	1,315	1,304	1,234	1,220	1,365	1,313	1,411	1,325	1,407	**15,637**
2016년	휘발유	651 (6.3)	604 (1.2)	635 (—1.3)	644 (1.8)	660 (4.8)	621 (5.3)	654 (1.6)	780 (10.8)	674 (1.6)	641 (—3.9)	649 (2.8)	680 (5.6)	**7,893** **(3.1)**
	경유	1,353 (12.2)	1,231 (3.0)	1,391 (3.7)	1,397 (6.2)	1,432 (9.8)	1,330 (7.8)	1,253 (2.7)	1,508 (10.4)	1,378 (5.0)	1,401 (—0.7)	1,424 (7.5)	1,559 (10.8)	**16,656** **(6.5)**

주: ( ) 안은 전년동기 대비 증가율

자료: 한국석유공사, www.petronet.co.kr

[표 24] 주요 에너지원별 소비량 및 세수 추정치

(단위: 천배럴(휘발유·경유), 천톤(LPG·천연가스·유연탄), %, 조원)

			2012	2013	2014	2015		2016	
						소비량	세수 (추정)	소비량	세수 (추정)
교통·에너지·환경세	휘발유		71,765 (3.1)	73,416 (2.3)	73,475 (0.1)	76,570 (4.2)	6.3	78,926 (3.1)	6.5
	경유		136,725 (1.9)	143,020 (4.6)	144,808 (1.3)	156,368 (8.0)	7.8	166,560 (6.5)	8.8
개별소비세	LPG		7,712 (−4.9)	7,998 (3.7)	7,776 (−2.8)	7,720 (−0.7)	1.1	9,298 (20.4)	1.1
	천연가스	발전용	16,132 (9.3)	17,577 (9.0)	15,880 (−9.7)	14,570 (−8.2)	0.7	15,344 (5.3)	0.9
		발전용 외	22,353 (7.2)	22,701 (1.6)	20,756 (−8.6)	18,876 (−9.1)	0.8	19,514 (3.4)	0.8
	유연탄 (발전용)		79,136 (−1.6)	79,692 (0.7)	78,227 (−1.8)	80,354 (2.7)	1.7	77,691 (−3.3)	1.9

주: ( ) 안은 전년 대비 증가율

자료 1) 에너지경제연구원, 「에너지통계월보」, 2017.4

2) 한국석유공사-PETRONET

개별소비세

개별소비세는 8.9조원으로, 2015년 대비 11.0%(0.9조원) 증가하고, 추경예산 대비 2.7%(0.2조원) 초과하였다. 전년 대비로는 유연탄 세율 인상과 담배 소비량의 증가 등에 따라 두 자릿수의 증가율(11.0%)을 기록하였다. 다만, 개별소비세는 담배세분이 신설되었던 2015년보다는 증가율(42.3%)이 둔화되었다.

발전용 유연탄에 대한 개별소비세는 2015년 대비 0.2조원(11.8%) 증가한 1.9조원으로 추정된다. 발전용 유연탄 소비량은 다소 감소하였음에도 불구하고, 2016년 2월 중 5,500kcal 이상의 유연탄에 대한 개별소비세가 24원/kg에서 27원/kg으로 인상됨에 따라 두 자릿수의 높은 증가율을 보였다.[15] 발전용 천연가스는 여름철 첨두발전 증가 등으로 소비량이 2년 연속 감소에서 증가세로 전환됨에 따라 천연가스분

15) [표] 발전용 유연탄 소비

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
만ton	8.04	7.91	7.97	7.82	8.04	7.77
전년대비 증가율	4.9	−1.6	0.7	−1.8	2.7	−3.3

자료: 국가에너지통계정보시스템(KESIS)

개별소비세는 2015년 대비 0.2조원(28.6%) 증가한 0.9조원이 징수되었다.

LPG의 경우 2015년 대비 소비량이 대폭 증가(20.4%)하였음에도 불구하고, 세수에 미치는 영향은 제한적이었다. 이는 세율이 상대적으로 낮은 프로판(20원/kg)의 소비량 증가가 높았던 반면, 세율이 상대적으로 높은 부탄(252원/kg)의 소비량은 0.4%에 그쳤기 때문이다. 등유, 중유 등 석유제품의 소비량은 2015년 대비 소폭 증가하였다.

담배분 개별소비세는 2015년 대비 0.5조원(29.4%) 증가한 2.2조원으로 담뱃값 인상 후 반출량이 일부 회복된 데 기인한다. 담배에 대한 개별소비세가 2015년 1월부터 부과되었고, 이에 따른 충격으로 2015년 1/4분기 반출량은 전년동기 대비 약 40~50% 감소하였다. 이러한 기저효과로 2016년 1/4분기 반출량은 전년동기 대비 53~67% 증가하였고, 2016년 연중으로도 전년 대비 17.4% 증가하였다.

[표 25] 발전용 연료에 대한 세율 변화

(단위: 원/kg)

구분		2014. 1월	2015. 7월	2016. 2월	2017. 4월
천연가스		42	60		
유연탄 (순발열량 기준)	5,000kcal 미만	17	22	21	27
	5,000kcal 이상	19	24	24	30
	5,500kcal 이상			27	33

[표 26] 월별 담배 반출량

(단위: 백만갑, %)

연도	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
2014	314	278	338	365	345	396	427	404	578	369	374	294	4,483
2015	159	161	201	269	243	283	341	285	329	286	263	351	3,171
(증감율)	−49.4	−42.1	−40.5	−26.3	−29.6	−28.5	−20.1	−29.5	−43.1	−22.5	−29.7	19.4	−29.3
2016	259	268	307	310	317	323	323	317	335	295	319	349	3,722
(증감율)	62.9	66.5	52.7	15.2	30.5	14.1	−5.3	11.2	1.8	3.1	21.3	−0.6	17.4

주: 증감율은 전년동월 대비 및 전년 대비임
자료: 보건복지부, 건강증진부담금 부과를 위한 <납부담보확인신청서> 상 신고 기준

5. 관세

관세는 8.0조원으로, 전년 대비 5.3%(−0.5조원) 감소하고, 추경예산(8.3조원) 대비 3.0%(−0.2조원) 부족하였다. 이러한 감소세는 2015년 −2.6%(−0.2조원)에 비해 확대된 것으로 지속된 수입 부진에 기인한다. 특히 본예산(8.7조원) 대비 0.4조원의 감액추경에도 불구하고 세수실적이 추경예산에 미달하였다. 이는 통관수입, 환율 등 대외 경제여건이 추경예산 편성 시에 전제한 경제여건보다 부진했기 때문이다.

[표 27] 2016년 관세 실적

(단위: 억원, %)

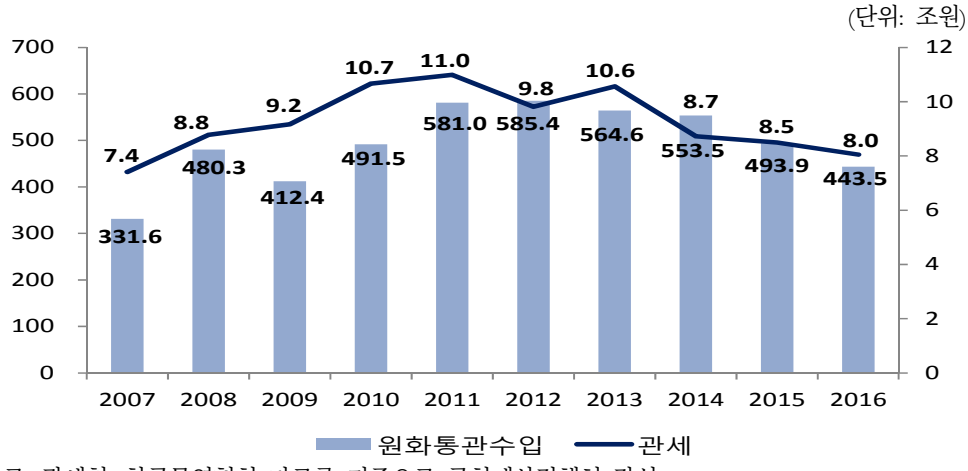
	2015 실적 (A)	2016					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	(증감률)	증감액	(증감률)
관세	84,954	82,924	80,454	−4,500	(−5.3)	−2,470	(−3.0)

자료: 관세청 제공자료를 기준으로 국회예산정책처 작성

2016년 우리나라의 수출입은 세계경제 성장둔화, 국제유가 하락에 따른 수출입 단가 하락, 해외생산 확대 등으로 모두 감소하였다. 수출은 반도체, 무선통신기기, 자동차, 선박 등 주력품목 대부분이 부진하였다. 수입은 소비재는 소폭 증가했으나, 낮은 국제유가로 원유 등 원자재 수입이 큰 폭으로 감소하여 전년에 이어 감소세를 나타냈다.

[그림 5] 최근 10년간 원화통관수입과 관세 추이

(단위: 조원)



자료: 관세청, 한국무역협회 자료를 기준으로 국회예산정책처 작성

Ⅲ. 주요 이슈 분석

1. 국세수입실적 호조원인 분석

가. 개관

2016년 국세수입은 242.6조원으로 전년 대비 24.7조원(11.3%) 증가하였다. 경상성장률 둔화(2015년 5.3%→ 2016년 4.7%)에도 불구하고, 국세수입 증가율은 2014년 3.9%, 2015년 6.1%에서 크게 확대된 11.3%를 시현하였는데, 이는 경상성장률 4.7%의 두 배를 상회하는 수준이다.

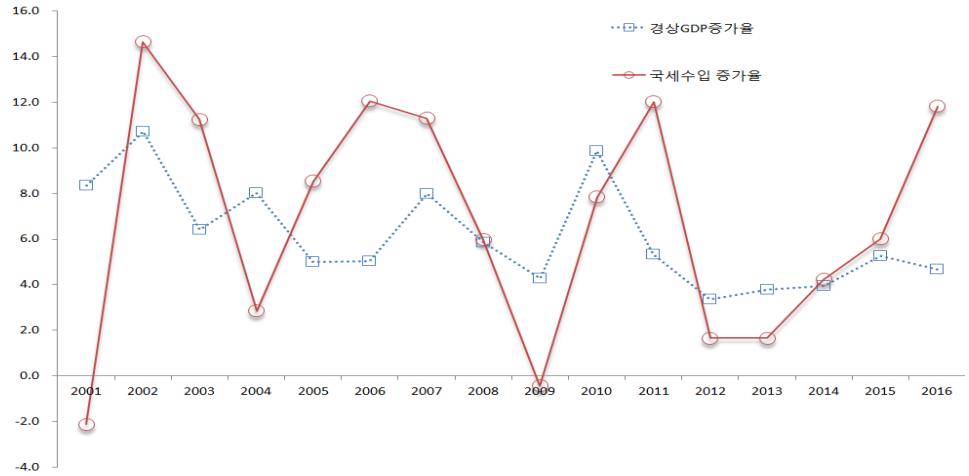
[표 28] 2016년 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

구 분	'15년 실적	'16년		'15년 실적 대비		'16년 추경예산 대비	
		추경예산	실적	증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	217.9	232.7	242.6	24.7	11.3	9.8	4.2
ㅇ 소 득 세	60.7	63.3	68.5	7.8	12.8	5.2	8.2
·근로소득세	27.1	29.2	31.0	3.9	14.6	1.8	6.2
·종합소득세	12.8	13.6	14.3	1.6	12.2	0.7	5.3
·양도소득세	11.9	11.1	13.7	1.8	15.4	2.6	23.8
·이자소득세	2.5	2.1	2.1	-0.4	-17.6	-0.0	-0.4
ㅇ 법 인 세	45.0	51.4	52.1	7.1	15.7	0.7	1.4
ㅇ 부가가치세	54.2	59.8	61.8	7.7	14.2	2.1	3.5
ㅇ 개별소비세	8.0	8.7	8.9	0.9	11.0	0.2	2.7
ㅇ 증권거래세	4.7	3.8	4.5	-0.2	-4.3	0.7	17.7
ㅇ 교통·에너지·환경세	14.1	14.8	15.3	1.2	8.9	0.5	3.1
ㅇ 관 세	8.5	8.3	8.0	-0.5	-5.3	-0.2	-3.0
ㅇ 농 특 세	3.8	3.6	3.6	-0.2	-4.9	0.0	0.5
ㅇ 기타	18.9	19.1	19.8	0.9	5.9	0.7	4.7

[그림 6] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율

(단위: %)



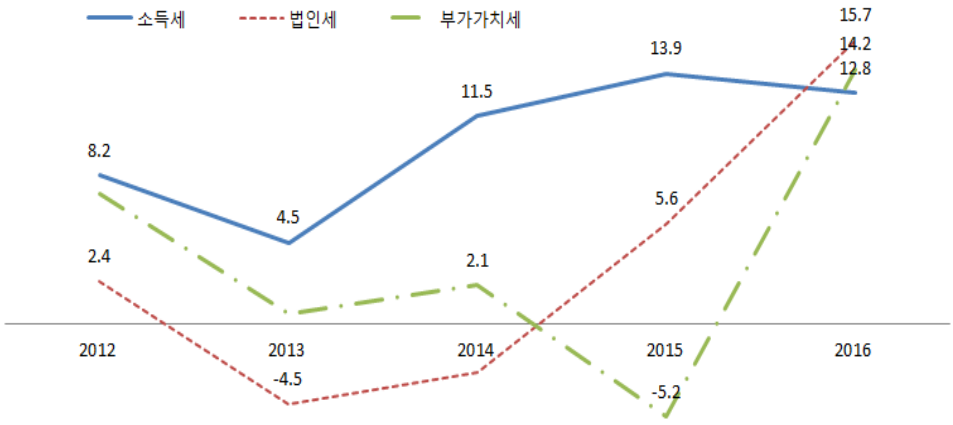
주: 국세수입 증가율은 당해 연도에 징수되었으나 국세수입 실적에는 포함되지 않는 이월세수, 지방소비세, EITC, CTC 지급액을 조정한 후 산출한 값임

구체적으로 소득세, 법인세, 부가가치세 등 대부분의 세목에서 두 자릿수 증가세를 보였는데, 이는 임금의 증가 및 부동산 거래 활성화, 법인실적 개선, 민간소비 확대 등과 같은 경기적인 요인에 주로 기인한다. 2016년 총 국세 증가율은 11.3%이며, 이 증가율 중 소득세, 법인세, 부가가치세의 기여도는 각각 3.6%p, 3.3%p, 3.5%p로, 세 세목의 기여도의 합은 10.3%p이다. 지난 3년간(2013~2015년) 부가가치세와 법인세가 번갈아 음(-)의 기여율을 보인 반면, 2016년에는 세 세목에서 골고루 증가하였음을 확인할 수 있다. 반면, 수입부진으로 부가가치세 수입분과 관세는 전년 대비 감소하였고, 이자소득세 역시 금리하락의 영향으로 감소하였다.

경상성장률을 두 배 이상 증가하는 국세 수입의 증가를 경기적인 요인으로 모두 해석하기에는 어려움이 따르기 때문에, 여기서는 이에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

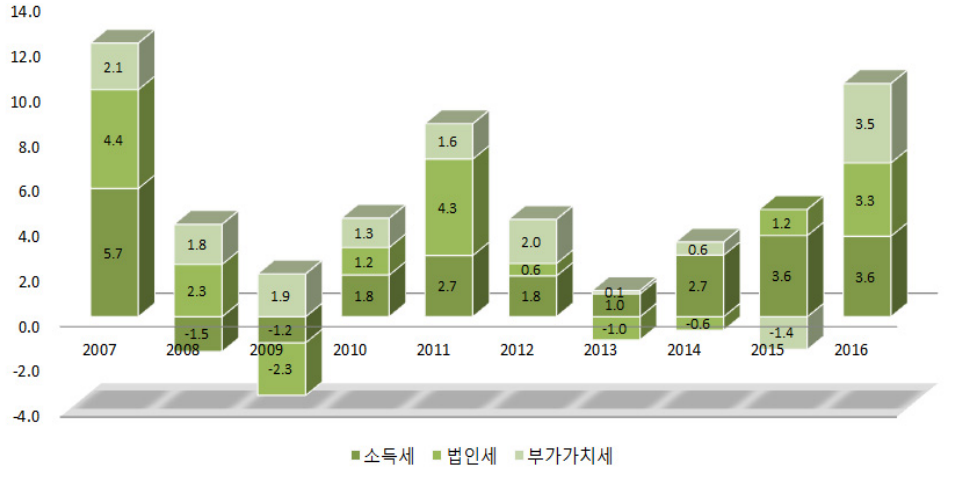
[그림 7] 주요 세목의 증가율 추이

(단위: %)



[그림 8] 세목별 기여도

(단위: %p)



나. 경기적 요인

법인이익 개선

2016년 세수 증가의 중요한 원인 중 하나는 법인 영업이익의 증대에 기인한 법인세수의 증가이다.[16] 특히 법인세수는 1년 시차를 두고 세수에 반영되기 때문에 법인 실적이 좋을 경우 경상성장률의 증가에 비해 세수 증가율이 높게 나타날 수 있다.

앞서 법인세 부문에서 살펴본 바와 같이 2015년 중 국내 비금융 영리법인기업의 기업경영분석 결과, 매출액 증가율은 0.3%에 불과하였으나, 영업이익 증가율은 18.4%로, 전년의 −2.7%에서 큰 폭의 증가세로 전환되었으며, 당기순이익 증가율도 전년 27.4%의 높은 증가율에서 36.2%로 증가율이 더욱 확대되었다. 상장법인으로 범위를 좁혀보아도 유사한 추이를 나타낸다.

[표 29] 외감법인(한국은행 기업경영분석대상) 경영 실적

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
매출액증가율	15.3	12.2	5.1	2.1	1.3	0.3
총자산증가율	9.3	9.6	5.1	4.6	4.3	5.7
영업이익증가율	31.4	−5.1	−4.0	2.6	−2.7	18.4
순이익증가율	47.4	−21.2	−1.5	−20.4	27.4	36.2
매출액영업이익률	5.3	4.5	4.1	4.1	4.0	4.7
매출액세전순이익률	4.9	3.7	3.4	2.9	3.3	4.4
이자보상비율	310.6	279.9	260.0	283.9	284.5	353.3

주: 분석대상은 2015년 국세청 법인세 신고기업 623,390개 중에서 결산일이 1.1~5.31일인 법인(7,982개), 비영리법인(12,369개)과 영위 업종이 통계편제 제외대상인 법인(28,188개)을 제외한 총 574,851개를 대상으로 함. 통계편제 제외대상은 금융 및 보험업, 임업, 수도사업, 연구개발업, 공정거래위원회 지정 지주회사, 공공행정·국방 및 사회보장행정, 보건및 사회복지사업, 협회 및 단체, 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동임

자료: 한국은행

기업경영분석에 따르면, 2015년 중 국내 비금융 영리법인기업의 성장성은 전년

16) 다만, 법인세는 시차가 존재하기 때문에 경상성장률의 증가에 비해 세수 증가율이 높게 나타났다. 또한 부동산 관련 양도소득세 역시 징세시차가 다소 존재하는 세목이다. 2015년 11~12월 토지 · 주택 등 부동산 거래량은 전년동기 대비 8% 이상 증가하였고, 양도소득세는 양도일이 속하는 달의 말일부터 2개월 이내에 신고·납부(4개월 이내에 분납)함에 따라, 1~4월 양도소득세수는 4.6조원으로 전년동기 대비 1.4조원(41.9%) 높은 수준이었다. 2016년 1~2월 중 부동산거래는 전년동월 대비 최대 -24% 수준(토지 기준)까지 급감하였으나, 3월 중 회복되기 시작하였다. 자세한 내용은 다음 장 '부동산 시장 호조' 부분에서 설명한다.

에 비해 저조하였으나 수익성 및 안정성은 개선되었다. 구체적으로, 매출액증가율(1.3% → 0.3%)은 전년에 비해 저조하였으나, 매출액영업이익률(4.0% → 4.7%) 및 매출액세전순이익률(3.3% → 4.4%)은 전년에 비해 모두 상승하였다. 매출액영업이익률이 상승한 산업을 살펴보면, 제조업(4.2% → 5.1%)은 석유화학, 전기전자, 자동차 등을 중심으로, 비제조업(3.7% → 4.3%)은 전기가스, 건설 등을 중심으로 각각 상승하였다.

다만 2016년 법인세의 증가는 매출 증가 등 성장성에 기인한 것이라기보다는 국제유가 및 원자재가격 하락과 비용 절감 등에 기인한다. 국제유가는 2014년 6월 107.9$/bbl에서 불과 6개월만에 45.8%/bbl로 56.0% 감소하였고, 2016년 1월에는 74.1%가 감소한 26.9$/bbl를 기록하였다. 이로 인해 수출을 위해 수반되는 수입(원유 등)의 비중이 높은 기초소재업에서 수익성 증대 효과가 가장 뚜렷히 나타났다. 2015년 기초소재업의 매출액은 전년 대비 11% 하락하였으나, 매출원가 역시 큰 폭으로 하락하면서 매출총이익은 17% 증가, 세전이익은 28% 증가하였다. 이는 2014년 매출액이 0.4% 증가하였음에도 불구하고 매출총이익과 세전이익이 각각 2% 증가, 24% 감소한 것과는 대조적이다.

2015년 원유가격 하락의 결과는 석유정제품제조업에서 더욱 뚜렷이 나타난다. 석유정제품제조업의 매출액은 전년 대비 30% 하락하였으나, 매출총이익은 36% 증가, 세전 이익은 144% 증가하였다.

[표 30] 비금융업 기업의 경영성과, 2015년

(단위: 조원, %)

	분석 기업수	매출액	(증가율)	매출 총이익	(증가율)	영업 이익	(증가율)	세전 이익	(증가율)
제조업	2,096	607.0	(−2.3)	134.9	(6.1)	53.8	(13.2)	58.2	(4.0)
소비재업	277	62.5	(4.4)	21.2	(6.6)	5.7	(9.7)	5.6	(13.0)
기초소재업	762	197.9	(−11.2)	38.7	(16.7)	18.4	(28.1)	17.0	(27.8)
(석유정제품제조업)	18	16.2	(−30.1)	1.8	(35.5)	1.0	(74.0)	1.0	(144.0)
조립가공업	1,057	346.5	(2.3)	75.0	(1.2)	29.7	(6.2)	35.6	(−5.6)
기타(서비스업 등)	2,031	337.3	(1.6)	86.8	(5.6)	25.2	(4.8)	26.9	(10.7)
총합계	4,148	1089.0	(−1.1)	247.9	(6.0)	84.6	(10.7)	87.3	(5.4)

주 1) 증가율은 전년 대비 증가율임

2) 상장, 코스닥, 외감기업을 대상으로 하되, 실제납부한 법인세 추정액이 0보다 크고 2011~2015년 매출액 대비 이익 지표들이 ±100을 초과하지 않는 기업들을 대상으로 분석함

자료: Kis-Value

부동산 시장 호조

2016년 세수 증가의 두 번째 원인은 자산시장의 호황에 기반한 양도소득세수의 증가이다. 부동산 건설 등이 GDP의 건설 통계에서 차지하는 비중이 작고, 토지거래 등이 GDP에 반영된다고 보기 어렵기 때문에, 자산시장이 호조세에 있을 경우 경상성장률의 증가에 비해 세수 증가율이 높게 나타날 수 있다.

양도소득세는 부동산시장 호조세 등으로 전년 대비 15.4%(1.8조원) 증가하였고 추경예산도 23.8%(2.6조원) 초과하였다. 양도소득세의 약 80% 내외가 토지·건물의 양도소득에서 발생하며 주식분이 차지하는 비중은 15~20% 수준을 유지하고 있기 때문에 본고에서는 부동산 시장을 중심으로 분석한다.[17]

2016년 상반기 중 진정국면으로 접어들었던 부동산 경기는 가계부채대책(8·25) 이후 다시 반등하면서 전반적으로 호조세를 유지하였다. 거래량은 사상 최고 수준이었던 2015년 대비 소폭 감소하였으나, 수도권을 중심으로 높은 증가세를 보였다. 지가 및 매매가격 역시 수도권 및 재건축 아파트를 중심으로 큰 폭으로 상승하면서 양도소득세수가 증가하였다.

토지의 경우, 거래량은 수도권을 중심으로 증가하였다. 필지 수 기준 토지거래 증가율('15. 11~'16. 10 기준)은 전국적으로 2.0% 하락하였으나, 수도권은 5.9%의 상승세를 보였다. 또한 면적수 기준 토지거래증가율은 2016년 -0.2%로 감소세로 전환되었지만, 실제 양도소득세 징수기간이 되는 전년 11월~당년10월 기준으로 보면 2.0%로 여전히 상승세를 유지하였다. 지가상승률은 2015년 2.4%에서 2016년 2.7%로 확대되면서 2007년 이후 최대치를 기록하였다. 특히 강남(3.8%), 제주(7.9%), 세종(4.3%)의 상승률이 높게 나타났고, 지방도 지역에 비해 지방 대도시가 높은 지가 상승세를 보였다.

주택 거래량은 전년 대비 5.6% 감소하였으나, 강남 재건축시장 등 전국적인 분양시장은 과열양상을 보이고, 수도권 주택 거래량은 2.7% 증가하였다. 매매가격은 2015년 상승률 2.7%에서 1.8%로 둔화되기는 하였으나 여전히 상승세를 유지하였고, 수도권은 2.5% 상승하였다.[18]

---

17) 양도소득세 신고소득금액 비중('15년, %): (토지) 42.3 (건물,주택) 34.2 (주식) 22.0 (기타) 1.5
양도소득세 신고소득금액 중 주식분 비중(%): ('11) 15.8 ('12) 20.0 ('13) 20.0 ('14) 17.8 ('15) 22.0

18) 11·3 대책 이후 수도권 오름세가 둔화되었는데, 이는 2017년 양도소득세수에 영향을 미친다.

[표 31] 주요 부동산 지표

(단위: %)

	2014	2015	2016
부동산 거래량(천건)	4,336	5,102	4,933 (전국 −3.3%, 수도권 +4.9%)
토지거래 증가율(필지수)	17.9	16.8	−3.0 (수도권 5.5%, 비수도권 −8.4%)
토지거래 증가율(필지수) (전년11월~당년10월)	17.2	17.2	−2.0 (수도권 5.9%, 비수도권 −7.0%)
토지거래 증가율(면적수)	17.9	7.8	−0.2 (수도권 1.8%, 비수도권 −0.6%)
토지거래 증가율(면적수) (전년11월~당년10월)	6.9	11.7	2.0 (수도권 −1.2%, 비수도권 −2.6%)
지가상승률	1.96	2.4	2.7 (수도권 2.5%, 강남 3.8%)
주택거래 증가율(호수)	21.9	18.9	−5.6% (수도권 2.7%, 비수도권 −12.9%)
주택거래 증가율(호수) (전년11월~당년10월)	21.3	19.7	−6.0% (수도권 3.0%, 비수도권 −13.6%)
월간매매가격지수 증가율	1.5	2.7	1.8 (수도권 2.5%)

주: 월간매매가격지수 증가율은 종합주택유형기준
자료: 한국감정원

소비개선 및 수출부진에 따른 환급금 감소

이 외에도 여러 측면에서 경기적인 요인들이 세수 증가에 영향을 미쳤다. 경상성장률은 2015년 5.3%에서 2016년 4.7%로 둔화되었음에도 불구하고, 국민계정을 구성하는 각 개별 요소들은 세수가 증가하는 방향으로 움직였다.

우선, 민간소비의 증가는 부가가치세의 호조로 이어졌다. 명목 민간소비증가율은 2015년 3.1%에서 2016년 3.5%로 증가하였는데, 부가가치세 징수 기간에 상응하는 기간의 증가율을 살펴보면, '14.4Q~'15.3Q의 2.4%에서 '15.4Q~'16.3Q의 3.9%로 훨씬 높은 증가율을 기록하였다. 이는 최근 침체되어 있었던 추이와 비교해볼 때 다소 높은 증가율이라 할 수 있다.

수출 및 설비투자 감소의 경우 부가가치세 환급금 감소로 이어져, 부가가치세 수 증가에 기여하였다. 통관원화기준 상품수출은 2015년 −1.2%에서 2016년 −3.5%로 감소하였고, 설비투자의 경우 2015년 6.1%에서 2016년 −0.9%의 감소세로 전환되었다. 이를 세수 징수 기준이 되는 기간의 경제지표로 환산할 경우, 변화 정

도는 다소 줄어들지만 방향은 유효하다. 이로 인해 부가가치세 환급금은 2015년 51.2조원에서 2016년 48.0조원으로 3.2조원 감소하였고, 이는 부가가치세의 증가로 이어졌다.

임금상승 등

임금증가율은 소득세 증가에 긍정적인 영향을 끼쳤다. 취업자수 증가율이나 상용근로자수 증가율은 소폭 하락하였지만, 임금 증가율이 다소 증가하였는데, 이를 세수 징수 기준과 일치하는 기간의 변수와 비교할 경우, 증가 원인이 더욱 뚜렷해진다. 상용근로자수 증가율은 2015년 3.6%에서 2016년 3.1%로 하락하였지만, 근로소득세 수 기준이 되는 전년도 12월에서 당해연도 11월까지의 상용근로자수 증가율은 2015년 3.4%에서 2016년 3.3%로 소폭 하락하는데 그쳤다. 반면, 임금 증가율은 2015년 3.4%에서 2016년 3.8%로 증가하였는데, 이를 세수 징수기준이 되는 기간으로 조정할 경우, 2015년 3.0%에서 2016년 4.3%로 40% 이상의 큰 폭으로 증가한다.[19]

마지막으로, 교통·에너지·환경세 역시 유가 하락에 따라 소비가 증가하면서 8.9%의 높은 증가율을 보였다.[20] 2016년 중 휘발유 및 경유 소비량은 각각 3.3%, 6.6% 증가하였는데, 이는 유가가 2014년 6월 107.9$/bbl에서 2016년 1월 26.9$/bbl로 74.1% 감소한데 기인한다. 이에 따라 교통·에너지·환경세의 증가율도 2013년 -4.1%에서 2014년 1.5%, 2015년 4.6%, 2016년 8.9%로 꾸준히 확대되었다.

19) 다만 이러한 임금증가율의 이례적인 증가는 대기업 임금협상이 예년보다 1~2개월 지연된 데 따른 세수 이월 등 특이요인 성격이 존재한다.

20) 교통·에너지·환경세는 가격과 관계없이 소비량을 기준으로 부과되는 종량세이기 때문에, 소비량이 증가할 경우 세수가 증가한다.

[표 32] 2015~2016년 거시경제

(단위: %, 억 달러, 원)

	연간		시기조정		
	2015	2016		2015	2016
명목국내총생산	5.3	4.7			
민간소비	3.1	3.5	전년4Q~당년1Q	2.4	3.9
설비투자	6.1	−0.9	전년4Q~당년1Q	5.5	−0.4
건설투자	6.8	11.1	전년4Q~당년1Q	4.4	10.0
총수출	−5.1	−2.5	전년4Q~당년1Q	−3.5	−4.6
총수입	−10.3	−3.3	전년4Q~당년1Q	−8.7	−6.4
취업자수증가율	1.3	1.2	전년12월~당년11월	1.3	1.2
상용근로자수증가율	3.6	3.1	전년12월~당년11월	3.4	3.3
임금증가율	3.4	3.8	전년12월~당년11월	3.0	4.3
국고채금리(3년만기)	1.8	1.4	2년MA	2.2	1.6
유가(두바이유, $/bbl)	50.8	41.3			
상품수출(통관원화)	−1.2	−3.5			
상품수입(통관원화)	−10.8	−4.6			
원/달러 환율(기준환율)	1,131	1,155			
GDP디플레이터	2.2	1.3			
실질국내총생산	2.8	2.8			

주: 1. 실업률은 구직기간 4주 기준, 환율과 국고채수익률은 연중 평균; 유가는 월평균
2. 2015년은 실적치, 2016년 이후 수치는 국회예산정책처 전망치

자료: 국회예산정책처, 한국은행, 통계청

다. 제도적 요인

비과세 · 감면 정비

첫째, 최근 정부의 주요 세법개정 정비 목표 중 하나는 비과세·감면 정비였다. 이에 따라 국세감면율[21]은 2013년 14.4%에서 꾸준히 하락하여 2016년에는 13.1% 수준으로 1.3%p 하락하였다.[22] 조세지출의 감소는 세법개정 외에도 경기적인 영향을 받는다. 경기가 하락할 경우, 세부담도 작아지기 때문에 조세지출 규모도 작아질 가능성이 높은 것이다. 다만, 2016년 중 조세지출 증가율은 1.7%로, 국세증가율

21) 국세감면율=조세지출/(국세수입+조세지출)
22) 2016년 조세지출은 전망치임

12.4%의 약 1/7~1/8에 가까운 수치이기 때문에, 비과세·감면 정비가 꾸준히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 실제로, 당초 2013~2015년 세법개정안이 2016년 세수를 약 3.8조원 증가시킬 것으로 전망된 바 있다.

[표 33] 국세감면율, 조세지출 증가율, 국세 증가율 추이

(단위: %)

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16^{p}
국세감면율	12.5	14.7	15.9	14.4	13.3	14.1	14.4	14.3	14.1	13.1
조세지출증가율	7.6	25.3	7.9	−3.4	−1.3	12.8	1.4	1.5	4.6	1.7
국세증가율	17.0	3.6	−1.7	8.0	8.3	5.5	−0.5	1.8	6.0	11.3

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 「결산개요」 각 연도

[표 34] 2013~2015년 세법개정안이 2016년 세수에 미치는 영향

(단위: 억원)

세법개정	세수효과	비고	주요항목
2013년	9,325	근로장려확대 제외시 26,581	소득공제의 세액공제 전환 등
2014년	24,829	담배개소세 신설 제외시 3,113	고투세액공제율 조정, 배당소득증대세제, 담뱃값 인상
2015년	3,995		양도소득세 감면한도 정비, 신용카드매출세액공제 적용대상 조정
합계	38,149		

자료: 국회예산정책처, 「세법개정안 분석」 보고서, 각 연도

비과세·감면 정비가 가장 눈에 띄게 이루어진 세목 중 하나는 법인세이다. 앞서 분석한 바와 같이 법인세의 경우, 2013년 이후 최저한세율의 두 차례 인상, 각종 공제율 축소, 양도소득 및 미환류소득 등에 대한 추가과세와 같은 각종 비과세·감면 정비 결과, 2015~ 2016년에 연간 약 1~2조원 이상의 법인세가 증가한 것으로 추정된다.

법인세 대비 조세지출 비율은 2011년 20.5%에서 2013년 한 해를 제외하고는 꾸준히 감소하여, 2015년 14.2%까지 하락하였고, 2016년에도 12.5%로 더 하락할

것으로 전망된다.[23] 법인세부담이 하락할 경우, 세제감면 효과도 작아지기 때문에 조세지출의 감소는 제도의 영향 외에 경기 악화 및 법인실적 하락의 영향도 존재한다. 다만, 2012년 이후 법인세수 증가율보다 법인세 조세지출 증가율이 큰 폭으로 낮기 때문에 비과세·감면 정비가 꾸준히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[표 35] 법인세 비과세 감면 정비 및 법인세

(단위: %)

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16[p]
법인세조세지출/법인세	17.5	17.9	20.3	18.9	20.5	18.4	18.7	16.6	14.2	12.7
법인세 조세지출 증가율	1.8	13.2	2.0	−1.7	30.6	−7.8	−3.1	−13.6	−10.0	3.5
법인세 증가율	20.6	10.6	−10.0	5.7	20.4	2.4	−4.5	−2.7	5.6	15.7

자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 「결산개요」 각 연도

[표 36] 금융위기 이후 법인세제 주요 변경 내용

소득 귀속연도	법인세율 (%)	주요 변경 내용(법인세율 변경 외)	연간 세수변화 (조원)
2009	11/22	최저한세율 인하(8/13/15→8/11/14%) 중소기업 R&D 지출 세액공제인상(15%→25%)	△0.1 △0.6
2010	10/22	최저한세율 인하(7/10/11/14%), 연결납세제도 도입	△0.1 △0.2
2011	10/22	컴퓨터 등 즉시상각 허용	△0.04
2012	10/20/22	고용증가 중소기업에 대한 사회보험료 신설	△0.04
2013	10/20/22	최저한세율 인상(7/10/12/16%), 고용창출투자세액공제 제도 개선	+0.2 +0.2
2014	10/20/22	최저한세율 인상(7/10/12/17%) 투자세액공제율 차등적용 등	+0.2 +0.2
2015	10/20/22	토지 등 양도소득에 대한 과세 중과, 미환류소득에 대한 추가과세	+0.1 +0.1
2016	10/20/22	영업용 승용차에 대한 과세	+0.3

23) 법인세 조세지출 2016년 전망치의 경우 당해 연도 조세지출의 규모는 당해연도 상반기까지 신고된 조세감면액을 과거 상반기까지의 진도비를 고려하여 연간 감면금액을 전망한 것이다.

과세대상 신설 등

일부 개별소비세 인상 효과도 존재한다. 2016년 중 개별소비세는 발전용 유연탄 세율 인상, 경마장 입장 등에 대한 과세 강화 등으로 약 150억원의 세수 증가가 있었던 것으로 추정된다. 또한, 담배에 대한 개별소비세 인상은 2015년 1월부터 시행되었으며 그 충격으로 담배반출량은 2015년 상반기 동안 전년 동기 대비 35.4% 감소하였으나, 2016년 상반기 중 담배반출량은 전년동기 대비 35.6% 증가하였고 이로 인해 담배세분 개별소비세가 증가하였다.

마지막으로, 개별소비세 인하 등 소비활성화 정책도 부가가치세수의 증가에 영향을 미쳤다. 실제로 전년동기 대비 소비 규모는 2015년 1/4분기 4.4%에서 2016년 1/4분기 3.4%로 하락하였으나, 개소세 인하 종료 등을 앞두고 2/4분기에 4.3%까지 증가하였다. 3/4분기 전년동기 대비 민간소비는 3.6%로 하락하였고, 4/4분기 중에는 2.9%까지 하락하였는데, 이는 2016년 9월 28일부터 시행된 '부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(김영란법)' 및 박근혜 전 대통령 탄핵국면으로 인한 민간 소비 심리 저하 영향 등에 기인한다.

[표 37] 2016년 중 주요 소비 활성화 대책

· 노후 경유차 말소 후 신규 승용차구입시 개별소비세 70% 감면
· 에너지소비효율 1등급 가전제품 구입가격의 10% 지원
· 코리아 블랙프라이데이, 그랜드 세일, K-Sale 등을 연계 개최
· 주택연금 대상을 9억원 초과 주택 및 주거용 오피스텔로 확대

자료: 기획재정부(2016. 6. 28)

라. 소결

2016년 국세수입은 전년 대비 11.3% 증가하여 경상성장률 4.7%를 두 배 이상 상회하였다. 이러한 국세수입의 빠른 개선세는 법인 영업실적 개선 및 부동산 시장 호조 등 경기적 요인과 함께 제도적 요인에도 기인한다. 우선 국세수입 실적 개선의 경기적 요인으로는 법인 이익 개선, 부동산시장의 양호한 흐름 지속, 소비개선 및 수출부진에 따른 환급금 감소 등이 있다. 이와 함께 소득세 누진구조 강화, 법인

세 유효세율 인상, 소득파악률 제고 등 제도적 요인은 법인 이익 증가 및 임금 상승 등 양호한 경기흐름과 맞물려 세수증가세를 확대시켰다.

2017년 국세수입은 2016년에 이어 호조세를 이어갈 것으로 예상되나 위험요인도 상존하고 있다. 2017년 1~6월 중 국세수입은 137.9조원으로 전년 대비 12.3조원(9.8%) 증가하였다. 법인실적 개선세가 확대되고 있고, 수입도 높은 증가율을 보이면서 법인세와 수입분 부가가치세 증가가 전체 국세수입 증가를 견인하는 가운데, 소득세수도 호조세를 보이고 있다. 다만, 2015년 이후 국세수입 실적의 개선은 자산시장 호조로 추세보다 높은 증가세를 보이고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 정부의 '주택시장 안정화방안' 발표('17.8.2) 이후 수도권 등을 중심으로 한 시장 과열 현상은 주춤하는 모습을 보이고 있다. 향후 금리인상 본격화 등으로 자산시장 호조세가 약화될 경우 세수여건이 빠르게 악화될 가능성도 배제하기 어렵다.

아래에서는 최근 세입전망의 오차가 커지고 있음에 따라 재정운용의 신뢰 및 예측가능성 제고를 위한 방안, 최근 소득구간별 조세부담 분포를 통한 구조적 세수변화 및 재분배기능의 변화에 대해 자세히 살펴본다.

2. 세수오차가 재정운용에 미치는 영향과 개선과제[24]

정확한 세입추계는 재정운용의 근간이자 출발점이다. 그러나 최근 세수오차가 커짐에 따라 부작용에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 2012~2014년 기간 중에는 대규모 세수결손이 발생한 데 이어 2015~2016년은 2조원에서 10조원에 이르는 초과세수가 발생하였고, 2017년에도 11조원 이상의 초과세수가 예상되고 있다. 2001~2009년 중 결산 대비 오차율이 1%를 넘지 않았던 해가 5개 연도였던 점에 비하면 세수오차가 크게 증가한 것이다. 경기변동성 등을 감안할 때 어느 정도의 세수오차는 불가피한 재정운용의 범주로 용인될 수 있을 것이다. 그러나 최근의 세수오차는 경기변동 크기에 비해, 세수오차의 크기가 정상적인 재정운용을 저해할 정도로 크다는 점에서 이례적이다. 그러나 최근처럼 지나치게 세수오차가 커지고 지속될 경우 정부정책에 대한 신뢰가 하락하고, 재정운용 과정에서 여러 가지 부작

24) 본 절은 재정학연구 제8권, 제2호에 실린 논문 「세수오차가 재정운영에 미치는 영향과 개선방안(심혜정, 2015)」, 일부를 수정·보완하여 작성하였다.

용을 초래할 가능성이 있다.

국회예산정책처는 그간 세수추계 오차가 재정운용에 미치는 부정적 영향과 개선방안에 대해 몇 차례 지적한 바 있다[25]. 이하에서는 최근에 문제가 되고 있는 초과세수로 인해 재정 운용상 발생할 수 있는 문제점에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

가. 세수오차율 현황

다음 표는 국세수입전망의 결산 대비 오차율을 나타낸 것이다. 정부 국세수입 전망 오차율(이하 서술은 절댓값 기준)은 2010년 4.1%에서 2012년 1.4%로 꾸준히 하락하였으나, 2013년은 수정예산안 제출 및 추경이 편성될 만큼 당초 예산 편성시점에서의 오차율은 7.2%로 급증하였다. 이후 2015년에는 1.5%까지 축소되었으나, 지속적인 세입 결손 이후, 과도하게 보수적인 예산을 편성하였던 2016년에는 8.1%의 오차율을 시현하였다. NABO전망의 경우, 2010~2011년은 정부보다 다소 높은 오차율을 보였으나, 2012년부터는 지속적으로 정부보다 낮은 오차율을 시현해왔다.

[표 38] 최근 국세수입 오차율 비교(예산 편성시점)

(단위: 조원, %)

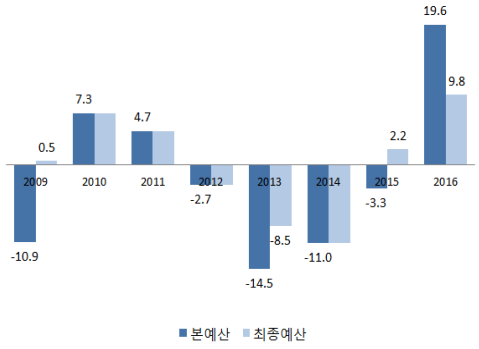
	2010 ('09.10)	2011 ('10.10)	2012 ('11.10)	2013 ('12.10)	2014 ('13.10)	2015 ('14.10)	2016 ('15.10)
결산(A)	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6
본예산(B)	170.5	187.6	205.8	216.4	216.5	221.1	222.9
NABO전망(C)	167.5	186.2	205.5	214.1	212.0	217.8	224.2
정부오차 (A-B)	7.3	4.7	△2.7	△14.5	△11.0	△3.3	19.6
NABO오차 (A-C)	10.2	6.2	△2.5	△12.2	△6.5	0.1	18.4
정부오차율 (A-B)/A	4.1	2.5	△1.4	△7.2	△5.3	△1.5	8.1
NABO오차율 (A-C)/A	5.8	3.2	△1.2	△6.0	△3.2	0.0	7.6
추경시 오차율(D)	—	—	—	△4.2	—	1.0	4.0

주: ( )안은 전망(예산편성)시점

25) 국회예산정책처(2014.6), 『2013회계연도 총수입 결산분석』 등

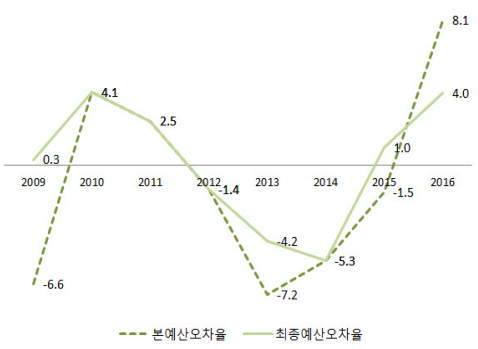
[그림 9] 국세수입 전망 오차

(단위: 조원)



[그림 10] 국세수입 전망 오차율

(단위: %)



2009년, 2013년, 2015년, 2016년에는 추경예산이 편성되었는데, 이 경우 오차는 본예산에 비해 크게 감소하는 편이었으나, 2013년과 2016년에는 추경 편성 이후에도 여전히 오차의 규모가 크다. 2013년 국세수입 전망 오차는 본예산 기준 14.5조원(7.2%)에서 추경예산 기준 8.5조원(4.2%)으로 감소하였다. 2016년 국세수입 전망 오차는 본예산 기준 19.6조원(8.1%)에서 9.8조원(4.0%)으로 감소하였다.

나. 세수오차의 원인

(1) 추계모형상의 문제

세수오차율과 경기순환국면은 매우 밀접한 상관관계를 갖고 있다. 즉 일반적으로 경기가 상승국면으로 전환되는 경우 세수 과소추계로 인한 양(+)의 세수오차율이 발생한다. 반면 경기가 침체국면으로 전환되는 경우 세수 과대추계로 음(−)의 세수오차율이 발생한다. 특히 평균 수준(절대값 5%)을 상회하는 오차율은 대부분의 경우 경기순환 국면에서 발생한다. 이러한 세수오차율의 발생 경향은 세수추계에 중요한 함의를 가진다. 세수추계의 오차를 줄이기 위해서는 경기순환 국면의 전환점(pivot point)을 정확히 예측할 필요가 있다는 결론으로 귀결되나, 문제는 대부분의 기존 경제전망 모형은 경기사이클에 대한 예측보다는 평균(historical mean)을 상회하거나 또는 하회하는 특이치들이 평균수준으로 빠르게 수렴한다는 가정에 기반하고 있다는 점이다. 따라서 회귀방정식을 이용한 세수추계는 경기순환 구조의 특성

(cyclical aspects)을 살피는 데 한계가 있다. 다시 말해 회귀방정식은 경기에 대한 세수 증가율의 장기적인 부양성을 측정하는 방법으로 시계열 자료를 이용한 회귀방정식에 기초한 전통적인 추계모형으로는 경기변동성이 커진 상황에서 정확한 세수를 추계하는 데 한계를 배태하게 된다. 평균적인 세수 탄성치가 1이라 하더라도 이러한 평균 개념에 입각하여 세수 전망을 할 경우 세입증가율을 오도할 가능성이 커진 상황이다.

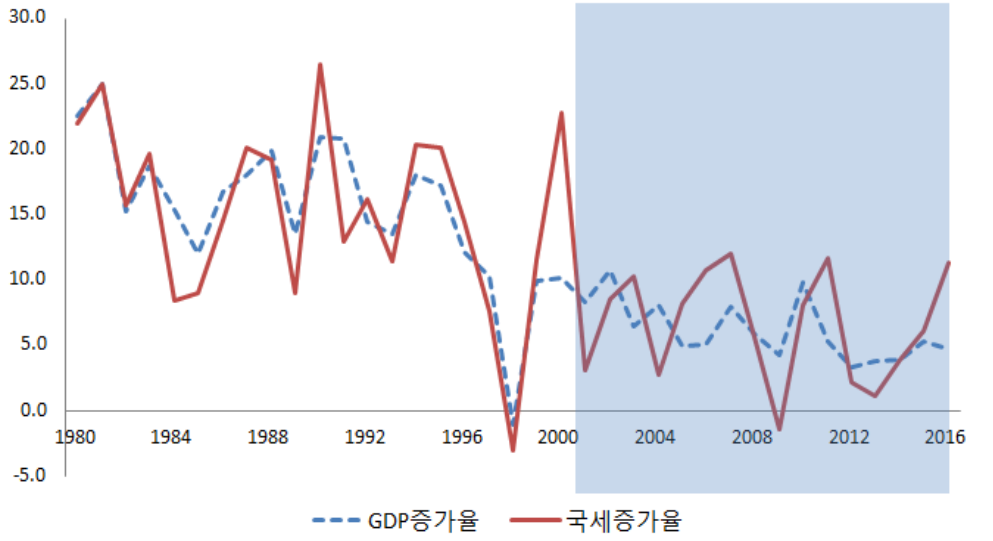
(2) 경상성장률과 국세수입 증가율 간의 괴리

경제성장률과 국세수입의 방향성은 장기적인 관점에서 동행적으로 움직인다는 점(pro-cyclicality)에서 이론의 여지가 없다. 대부분의 세수추계 모형이 거시경제 변수를 설명변수로 활용하고 있는 이유도 그 때문이다. 그런데 단기적으로는 경상성장률과 국세수입의 방향성이 불일치하는 현상이 나타나고 있으며, 최근 그 정도가 심해진 것은 정확한 세수추계를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

다음 그림은 경상GDP성장률과 국세수입 증가율 간의 관계를 나타낸다. 이에 따르면 세수증가율과 성장률간의 관계 추이는 2000년 이전과 그 이후로 구분되는 특징을 보이고 있다. 즉 2000년대 이전에는 경상GDP증가율과 국세수입 증가율이 대체로 동일한 방향성을 나타내고 있다. 반면 2000년대 이후에는 둘 간의 방향성이 불일치하는 현상이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 11] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율의 추이

(단위: %)



이러한 경향성은 국세수입 증가율과 경상GDP증가율간의 상관관계 분석을 통해서도 확인할 수 있다. 다음 표에 따르면 둘 간의 상관계수는 1970년대에서 1990년대 0.8~0.9 정도로 높았던 것이 2000년대 절반 수준인 0.51로 떨어지고 통계적으로도 둘 간의 관계가 유의성이 감소한 것을 알 수 있다. 이하에서는 거시경제 변수와 국세수입 간에 괴리가 발생하는 원인에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

[표 39] 경상GDP증가율과 국세수입 증가율간의 상관관계 분석

대상기간	1971-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2016
상관계수	0.874***	0.900***	0.763***	0.506**
(P_value)	(0.001)	(0.000)	(0.006)	(0.038)

주: ***는 1% 수준에서 유의함을 나타냄

(가) 조세구조의 변화에 따른 경상성장률과 국세수입 증가율간 시차 확대

이처럼 2000년대 이후 경상GDP성장률과 국세수입 증가율이 괴리를 보이고 있는

원인에는 여러 가지 요인이 있지만, 그 중 경기에 민감한 법인세수가 총국세에서 차지하는 비중이 커진 점이 주된 요인으로 지적된다. 세목별 세수비중을 살펴보면 총국세에서 법인세수와 소득세수가 차지하는 비중은 1970~1980년대 23~28% 수준에서 1990년대 37%로, 2000년대 이후에는 43%로 확대되었다. 특히 법인세수가 총국세에서 차지하는 비중은 1990년대 14.6%에서 2000년대 이후 21.3%로 급등하였다.

[표 40] 세목별 비중 추이

(단위: 국세 대비, %)

	소득세	법인세	부가가치세	기 타	총국세
1970년대	17.7	10.3	5.5	66.5	100.0
1980년대	12.9	9.8	24.3	53.1	100.0
1990년대	22.4	14.6	26.9	36.1	100.0
2000년대 이후	22.0	21.3	27.3	29.4	100.0

법인세는 징세시차로 인해 일반적으로 경기에 후행하는 경향성이 다른 세목에 비해 크게 나타나는 특징이 있다([BOX 1] 참조). 2000년대 이후 법인세수 비중의 상승은 법인세수 증감률이 경기에 후행하는 경향성으로 인해 국세수입 증가율과 경상GDP증가율 간의 단기적 차이를 유발시키는 한 가지 원인으로 판단된다.

[BOX 1] 세목별 경상GDP증가율에 대한 교차상관관계

세수증감과 경기 간에 존재하는 선행성, 동행성, 후행성 여부는 교차상관관계(cross-correlation)로 판단할 수 있다. 경상성장률과 세수증가율의 과거시차 사이의 교차상관계수의 절대값이 동시교차상관계수보다 크면 그 변수는 경기선행성을 갖는다고 할 수 있으며, 반대로 미래시차와의 교차상관계수의 절대값이 동시교차상관계수보다 크면 경기후행성을 갖는다. 아래 표는 주요 세목별 세수증감과 경기 간에 존재하는 교차상관관계를 나타낸다. 이에 따르면 소득세와 부가가치세는 전 기간에 걸쳐 경기 동행적인 경향성이 큰 것으로 나타났다. 반면 법인세수는 1990년대까지는 경기동행적인 경향성이 나타나기는 하나 상관계수는 다른 세목에 비해 낮아 상대적으로 약한 동행성을 보이고 있다. 특히 2000년 이후 기간에는 경기후행적인 경향성이 더 크게 나타나고 있음을 알 수 있다[26]. 결과적으로 2000년대 이후 국세에서 법인세수가 차지하는 비중이 높아졌고, 법인세수 증감률이 경기에 후행하는 경향성이 증가함에 따라 국세수입 증가율과 경상GDP증가율 간의 괴리가 발생하고 있는 것으로 판단된다.

[표] 주요 세목별 경상GDP증가율(t)에 대한 교차상관관계

시차	t - 2	t - 1	t	t + 1	t + 2
경제성장률	법인세 증가율				
1971-2016	0.364**	0.304**	0.477***	0.416***	0.198
1971-1997	0.222	0.158	0.528***	0.348*	0.209
2000-2016	0.415*	0.006	0.437*	0.497*	-0.140
경제성장률	소득세 증가율				
1971-2016	0.441***	0.421***	0.477***	0.494***	0.539***
1971-1997	0.089	0.029	0.504***	0.255	0.424**
2000-2016	-0.313	-0.226	0.055	-0.277	-0.136
경제성장률	부가가치세 증가율				
1971-2016	0.484***	0.596***	0.738***	0.533***	0.631***
1971-1997	0.211	0.619***	0.565**	0.569***	0.544**
2000-2016	0.079	0.555**	0.531**	0.426*	0.376

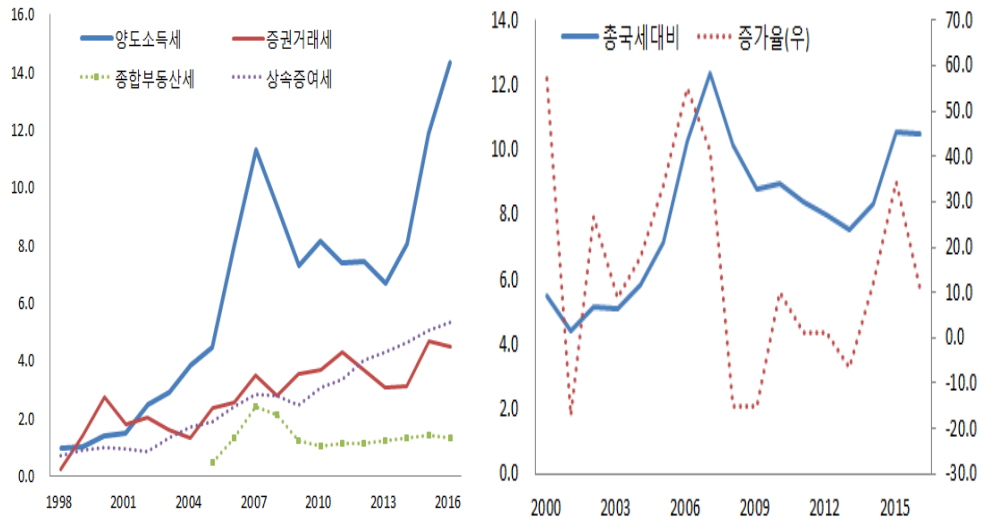
주: 1. 상관계수의 절대값이 가장 크며, 통계적으로 유의한 경우 진하게 표시함
2. *, **, ***는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄

(나) 자산관련 세수의 변동성 확대

최근 세수증가의 주요 원인 중의 한 가지는 자산시장 호조에 있다. 문제는 경기상황이 자산 규모와 자산 종류에 미치는 영향은 실질적으로 매우 다르게 나타나 경기상황과 자산시장과의 일관된 관계를 발견하기 쉽지 않다는 점이다. 실제로 최근 세수호조를 견인한 자산시장의 호황이 GDP 등 거시경제지표에 충분히 반영되지 않는다. GDP는 거래량의 증가를 포함하지만 자산가치의 상승을 포함하지 않는 반면, 국세통계는 둘다 반영된다. 또한 부동산 부문의 호황은 GDP의 건설통계에 반영되는데, 건설 부문이 GDP에서 차지하는 비중이 작기 때문이다. 2011~2016년 중 건설투자가 전체 GDP에서 차지하는 비중은 15.1%이다.

[그림 12] 자산관련 세수 추이

(단위: 조원) (단위: %)



26) 2000년대 이후 법인세수가 경기 후행적인 경향성이 더 크게 나타나고 있는 원인에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다.

[표 41] 국내총생산에 대한 지출 구성

(단위: 비중, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	평균
최종소비지출	65.5	66.2	65.9	65.5	64.3	64.0	65.2
총자본형성	33.0	31.0	29.1	29.3	28.9	29.2	30.1
총고정자본형성	30.2	29.6	29.3	29.2	29.3	29.7	29.5
건설투자	15.4	14.6	14.9	14.7	14.9	15.8	15.1
설비투자	9.6	9.3	8.6	8.6	8.6	8.2	8.8
지식재산생산물	5.2	5.6	5.7	5.9	5.8	5.7	5.7
재고증감 등	2.7	1.4	−0.2	0.1	−0.4	−0.5	0.5
수출	55.7	56.3	53.9	50.3	45.3	42.2	50.6
수입	54.3	53.5	48.9	45.0	38.4	35.4	45.9
국내총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국은행

이처럼 경기상황과 자산시장의 일관된 관계를 발견하기 쉽지 않음에도 불구하고 자산가격의 변동은 조세수입을 상당수준 증가 또는 감소시키게 된다. 예를 들어 2005~2007년 중 양도소득세, 종합부동산세, 증권거래세, 상속·증여세 등 자산가격 변동에 따른 관련세수의 증가율은 33~55%에 달하였다. 이러한 자산관련 세수의 급등은 전세계적인 부동산 경기의 호조와 함께, 2006년부터 본격 시행된 부동산세제 개편에 따른 시장충격으로 양도소득세, 종합부동산세 등 부동산 관련 세수가 급등한 데 그 원인이 있다. 2008년 하반기 이후 글로벌 금융위기의 여파로 부동산시장의 거품이 붕괴되면서 자산시장은 침체국면으로 전환되었다. 이로 인해 자산관련 세수의 증가율은 −15%로 급락하였다.

이 경우 자산가격 상승을 동반한 경기상승기에는 세수탄성치가 과대추정될 가능성이 있으며, 그 반대의 경우에는 세수탄성치가 실제보다 과소추정될 가능성이 있다. 이러한 오류를 막기 위해서는 자산가격 변동이 재정수입에 미치는 영향에 대한 체계적인 분석이 이루어져야 할 것이다.

[BOX 2] GDP상 국세와 실제 국세수입 간의 괴리 원인

❑ GDP상 국세와 실제 국세수입 간의 괴리 원인

- ◦ (발생주의) GDP는 발생주의로 작성(국세통계는 현금주의)
- ◦ (거래량 및 가치) GDP는 거래량의 증가를 포함하지만, 자산가치의 상승을 포함하지 않음(국세통계는 둘다 반영됨)
- ◦ (법인영업잉여 범위 등) GDP에서는 준법인기업을 법인영업잉여에 포함
- ◦ (개인영업잉여 범위 등) GDP는 귀속임대료(자가주거서비스) 등 포함
- ◦ (해외생산의 처리) GDP는 가공무역 및 중계무역을 포함하는데, 이는 국내고용과 관계가 없으므로 통계와 체감지수 간 괴리 존재
- ◦ (기타) 징수시차, 과세당국의 의지

[표] GDP상 국세와 실제 국세수입 간의 괴리 원인

	국민계정	국세 통계
발생주의	채택	채택하지 않음(현금주의)
거래량 및 가치	거래량만 포함	모두 반영됨
법인영업잉여 구성항목	대손상각비 등 포함	대손상각비 등은 손금불산입
법인영업잉여 포괄범위	준법인기업을 법인영업잉여에 포함	준법인기업은 종소세 대상
개인영업잉여 구성항목	귀속임대료(자가주거서비스) 등 포함	귀속임대료(자가주거서비스)는 포함하지 않음
개인영업잉여 포괄범위	가계 및 가계에 봉사하는 비영리단체 포함	개인만 대상
기타	—	징수시차, 과세당국의 의지

(다) 세목별 양극화 현상 심화

경상성장률과 국세수입증가율간의 상관관계 저하의 원인 중 하나로 양극화 심화 현상을 들 수 있다. 상위 그룹의 경우 경상성장률에 대한 소득 및 거래 탄력성이 크고, 이들의 유효세율이 높기 때문에, 경상성장률 증가에 비해 소득 증가율이 높을 가능성이 높다. 이는 경상성장률에 비해 높은 세수 증가율로 귀결될 수 있다. 이러

한 현상은 최근 소득세와 법인세에서 상위 그룹에서 납부하는 세금이 증가하고 있는 점에서도 관찰할 수 있다.

다음 표는 근로소득세와 법인세의 양극화 현상을 보여주고 있다. 근로소득세 전체 인원 대비 총급여 1억원 초과자 비중은 2010년 1.8%에서 2015년 3.4%로 증가하였고, 이들이 납부하는 결정세액이 총 결정세액에서 차지하는 비중은 2010년 44%에서 2015년 52.2%로 8.2%p 증가하였다.

또한 상위 10개 기업이 납부하는 법인세가 총 법인세에서 차지하는 비중 역시 증가하였는데 2011년 18.3%에서 2015년 23.5%로 5.2%p 증가하였다.

이러한 결과는 향후 미시자료를 포함하여, 보다 계층화된 납세자 자료로 세수를 전망하는 것이 바람직함을 보여준다.

[표 42] 세목별 양극화 현상

세목		2010	2011	2012	2013	2014	2015
근로소득세	전체 인원 대비 총급여 1억원 초과자 비중(%)	1.8	2.3	2.6	2.9	3.2	3.4
	1억원 초과자의 결정세액 비중(%)	44.0	46.8	47.2	48.0	51.6	52.2
법인세	상위 10개 기업이 납부하는 법인세의 비중(%)	—	18.3	17.9	22.4	21.5	23.5
	대기업-중소기업간 매출액 영업이익률 격차(%)	4.0	2.4	1.6	0.4	1.0	2.4

주: 근로소득세 연도는 귀속연도를 의미
자료: 국세청, 한국은행, KIS-VALUE Database를 기초로 국회예산정책처 추정

[BOX 3] 전망 편의(Systematic Bias)

특정 연도의 세수오차는 당해 연도뿐만 아니라 그 이후 연도에도 동일한 방향의 세수오차로 이어지는 경향이 있다. Pew-Rockefeller Institute의 분석에 따르면 특정 연도의 세수결손은 그 다음해의 세수결손으로 이어지는 경향성이 있다(Errors follow errors). Rudolph Penner 역시 Federal Revenue Forecasting(2008)에서 특정 연도에 세수추계 오차가 지나치게 크게 발생한 경우 그 다음해에도 동일한 방향으로 세수오차가 발생할 가능성이 매우 높아, 추계오차 간에는 시계열 상관성이 존재함(Serial Correlation of Forecast Errors)을 지적하였다. 일관적으로 낙관성 혹은 보수성을 보였는지는 전망 편의에 대한 통계적 검정을 추정함으로써 실시할 수 있다. 기존 문헌에서는 다음 식을 이용하여, CEA, CBO, ASA, NBER, 민관기관의 주요 경제전망을 비교하였는데, 분석결과 모든 기관의 전망이 불편성을 가지고 있었지만, 민간기관의 전망이 더 설명력이 높았다는 것을 보였다. 다음 식은 오차를 상수항에 회귀분석하여, 상수항의 계수가 0과 유의하게 다른지 검정하는 것과 같다.

$$Y_t = a + bE(Y_t) + e_t \qquad \text{[식 1]}$$

H0: a=0, b=1

전망치가 계열상관의 문제가 있을 경우, 비효율성의 문제가 생기기 때문에, 이에 대한 가정을 완화하여 AR(1) 과정을 따르는 Newey-West 분석을 실시할 수 있다. 이 방법은 [식 1]과 같이 변수의 실제값을 상수항(α)과 전망치에 대해 회귀분석하고, a=0이고 b(전망치의 계수)=1인 귀무가설을 검정한 후 전망오차가 계열상관을 가지고 있는지 유무를 검정하는 함으로써 효율성 테스트를 하는 것과 같다.

[표] 행정부 추계오차의 불편성: [식 1] 검정 결과

	1970-2016 (n=47)		1980-2009 (n=30)		1990-2016 (n=27)	
	계수값	t 값	계수값	t 값	계수값	t 값
b	1.003	119.27***	1.017	73.43***	1.005	58.98***
* 잔차 LM test Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test(lag=1)						
Prob.(Chi2)	0.0211		0.3165		0.0822	

주: 세수전망오차의 단위는 십억원.; ***는 1% 수준에서 유의함을 의미

다. 세입 과소추계의 문제점

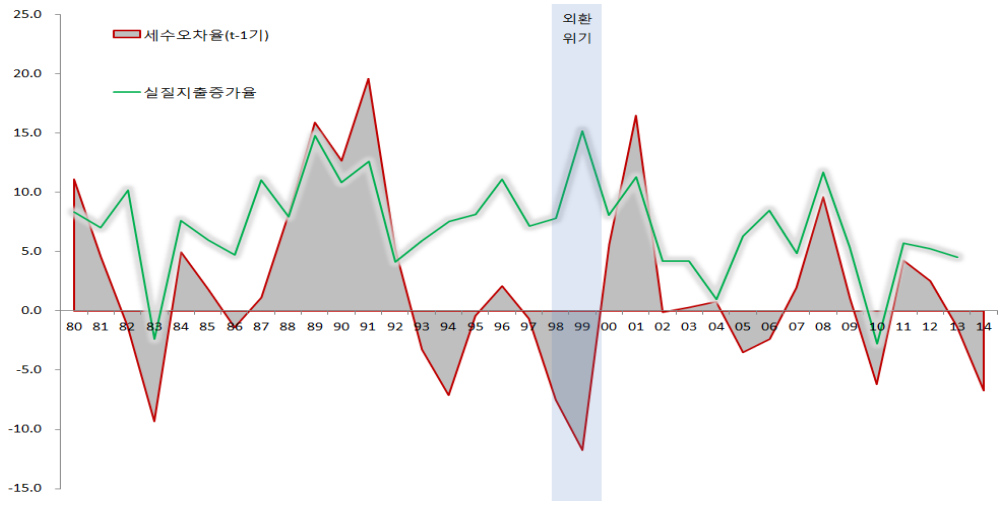
(1) 지출규모의 추세적 증가 및 재정수지 악화

예상치 못한 초과세수가 시차를 두고 재정적자에 반영되는 현상에 대해서는 다양한 선행연구가 존재한다. 「재정의 경기조절 기능에 관한 연구(한국채권연구원, 2004)」에 따르면 추가경정예산규모는 전년도의 초과세수와 체계적인(systematic) 관계를 갖는 것으로 나타났다. 보고서는 1970년에서 2004년까지의 추가경정예산 규모와 세계잉여금과의 관계를 통해 세계잉여금이 1% 증가하면 추가경정예산의 규모는 0.64~0.82% 증가함을 보이고, 결국 초과세수로 세계잉여금이 증가하면 추가경정예산의 규모도 증가한다고 결론지었다. Isabelle Joumard & Christophe Andre(2008)는 OECD 국가들의 사례 분석을 통해 일시적인 세수급등 이후에 취해진 재정정책, 즉 재정지출의 증가 및 감세 등이 구조적인 재정의 적자를 유발하였음을 지적하였다. 동 보고서에 따르면 1987~1989년의 경기호조에 따른 재정수입의 증가는 구조적인 재정지출 증가로 이어졌고, 그 결과 1989~1991년 중에는 상당 국가의 재정수지가 악화된 것으로 분석하였다. 또한 1998~2000년간의 일시적 재정수입의 호조는 2000년대 감소기조의 계기로 작용하였고, 그 결과 2000~2002년에는 재정수입이 감소하면서 재정수지가 악화되었다고 분석하였다. 이를 통해 보고서는 일시적인 세수급등 이후에 취해진 재정정책, 즉 재정지출의 증가 및 감세 등이 구조적인 재정의 적자를 유발하였음을 지적하고, 일시적 재정수입의 호조가 장기적으로는 고통을 초래할 것을 경고한다.

이상과 같은 선행연구에 기반하여 예상치 못한 세수초과(양(+)의 세수오차율)가 재정지출에 영향을 미치는지에 대해 분석해보았다. 아래 [그림 13]은 세수오차율(t-1 기)과 재정지출(t기)의 추이를 나타낸 것이다. 이에 따르면 1990년, 2000년, 2007년, 2010년에 이례적으로 큰 양(+)의 세수오차율을 기록하였고, 그 이후 연도의 지출증가율이 높아지는 경향성을 확인할 수 있다.

[그림 13] 세수오차율과 재정지출 증가율

(단위: %)



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

또한 회귀식을 통한 실증분석을 시도하였다. 회귀식은 다음과 같이 설정하였다.

$$Y_t = a + b X_{t-1} + cD \qquad (1)$$

$$Y_t = \exp r_t - \exp r_{t-1} \qquad (2)$$

$$X_{t-1} = (RT_{t-1}/BT_{t-1} - 1) \times 100 \qquad (3)$$

식 (2)에서 $\exp r$은 실질지출 증가율, 식(3)에서 RT는 세수 실적을, BT는 예산상 세수를 의미.

식(1)에서 Y_t는 실질지출 증가율의 차분값($dexpr$)을 의미한다. 또한 지출은 통합재정지출을 GDP 디플레이터로 실질화하였다. 또 X_{t-1}은 전년도의 세수오차율을 의미한다. 마지막으로 D는 외환위기(1998~1999)에 대한 기간 더미이다. 회귀분석 결과는 [표 43]과 같다. 회귀분석 결과 회귀계수 b의 추정치가 유의한 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타났다. 이는 전년도 세수오차율 값이 커지면 당해 연도 지출이 증가함을 의미한다.

[표 43] 회귀분석 결과

Variable	회귀계수	표준오차	t값
상수항(a)	−1.780	1.438	−1.238
전기 오차율 계수(b)	0.478	0.197	2.421
기간더미(c)	10.379	6.590	1.575
대상기간	1972~2013		

(2) 재정의 경기대응력 약화

앞서 살펴본 바와 같이 경기가 활성화되어 예상외로 재정흑자가 발생하면 다음해 재정지출을 늘이는 경향은 재정지출이 오히려 경기동행적(pro-cyclical)으로 운영될 가능성이 있음을 시사한다. 조세수입의 예산초과액과 세계잉여금(이월된 세수초과액)은 경기호황일 때 그 규모가 커지는 경향이 있기 때문에 세계잉여금이나 조세증가액에 근거하여 지출을 증가시키면 재정지출이 경기 동행적인 성격을 갖게 된다. 물론 재정의 경기대응성은 자동안정화기능(automatic-stabilizer)에 의존할 수도 있고, 재량적 안정화정책에 의존할 수도 있는데, 재정의 자동안정화기능에 따를 경우 재정수입이 경기동행성(pro-cyclicality)을 갖고, 이와 더불어 재정지출이 경기역행성(counter-cyclicality)을 갖거나 최소한 경기중립성을 가져야 그 기능이 발휘된다. [표 44]는 지출과 수입 간의 상관관계를 나타낸 표이다. 이에 따르면 재정지출이 수입과 같은 방향으로 움직이는 경향성을 확인할 수 있다.

[표 44] 지출과 수입 간의 상관계수

기 간	'71~'79	'80~'89	'90~'99	'00~'13	'71~'13
실질증가율간의 상관계수	0.4111	−0.0531	0.2605	0.1063	0.3077
실질증가율의 차분사이의 상관계수	0.4834	−0.4372	0.2882	−0.4554	0.0248

주: 통합재정지출과 통합재정수입을 GDP디플레이터를 이용하여 실질화한 값을 사용함.

다음으로는 재량적 재정정책의 경기대응 적절성 여부를 경기 국면별로 나누어 살펴보기로 한다. 마찬 가지로 재량적 재정정책에 의한 재정기조의 판단을 위해 재정충격지수(fiscal impulse: FI)[27]를 계산하였다. [표 45]는 경기 국면별 재량적 재정정책의 적절성 여부를 평가한 결과이다. 이에 따르면 우리나라 재정정책은 경기침체기보다 경기확장기에 안정화기능을 제대로 하지 못하는 것으로 나타났다. [표 45]에 따르면 1980년에서 2012년 중에서 침체기에 해당하는 연도는 총 17개 연도로서, 대체적으로 확장적인 재정정책을 실시함으로써 경기 안정화에 기여하였으며, 침체기에 긴축정책을 실시한 해는 4개 연도로(23.5%) 분석되었다. 반면 같은 기간 동안 경기상승국면에 해당하는 연도는 총 16개 연도로서, 경기상승에도 불구하고 확장정책이 시행된 해는 7개 연도(43.7%)에 달해 경기호황기에 침체기에 비해 재정정책이 안정화기능을 하지 못한 것으로 분석되었다. 또한 경기상승국면에 확장정책이 시행되었던 7개 연도 중에 70%(5개 연도)는 전년도의 세수과소추계로 양(+)의 세수오차율이 발생한 연도임을 확인할 수 있다. 이상의 논의를 통해 양의 세수오차는 재정지출의 확대로 이어지는 경향성이 있으며, 이로 인해 경기 상승국면에 재정의 경기대응성이 낮아지는 결과를 초래하였다고 결론지을 수 있다.

---

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

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

여기에서 B* = 구조적 재정수지(structural balance),

Y* = 잠재 GDP

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

[표 45] 경기 국면별 재정기조의 적절성 여부평가

연도	경기침체 국면				연도	경기상승 국면				
	산출 격차	FI	재정 기조	적절성 여부		산출 격차	FI	재정 기조	적절성 여부	전기의 세수오차율
’80	−4.74	0.79	확대	적절	’81	0.69	1.34	확대	부적절	4.57
’82	−4.47	−1.12	긴축	부적절	’83	0.51	−2.28	긴축	적절	−9.32
’85	−1.16	−0.56	긴축	부적절	’84	0.67	−0.09	긴축	적절	4.96
’89	−2.49	0.79	확대	적절	’86	2.16	−0.35	긴축	적절	−1.40
’92	−3.57	−1.57	긴축	부적절	’87	2.16	0.10	확대	부적절	1.12
’93	−1.48	−0.70	긴축	부적절	’88	1.81	−0.26	긴축	적절	8.04
’96	−2.07	0.61	확대	적절	’90	2.94	1.28	확대	부적절	12.66
’97	−2.00	0.61	확대	적절	’91	2.31	1.19	확대	부적절	19.59
’98	−7.28	0.87	확대	적절	’94	2.58	0.19	확대	부적절	−7.12
’03	−1.50	1.82	확대	적절	’95	1.48	0.37	확대	부적절	−0.42
’04	0.32	0.37	확대	적절	’99	3.69	−0.51	긴축	적절	−11.75
’05	−0.80	0.10	확대	적절	’00	3.24	−1.91	긴축	적절	5.60
’06	−0.27	0.01	확대	적절	’01	0.11	0.19	확대	부적절	16.48
’08	−0.29	1.73	확대	적절	’02	1.35	−1.62	긴축	적절	−0.11
’09	−1.09	2.71	확대	적절	’07	2.46	−2.48	긴축	적절	1.97
’11	−0.50	−0.07	중립	적절	’10	2.98	−2.47	긴축	적절	−6.19
’12	−1.58	0.00	중립	적절						
부적절 연도/총연도(비율): 4/17(23.5%)					부적절 연도/총연도(비율): 7/16(43.7%)					

라. 개선과제

(1) 미시적 접근방법에 의한 세수추계모형의 개선

앞서 언급한 바와 같이 최근 세수오차가 커진 원인 중의 하나는 전통적인 세수추계 방식의 한계이다. 2000년대 이후 경상GDP에 대한 국세수입의 탄성치의 변동성이 크게 확대되는 점은 회귀방정식을 이용한 전통적인 세수추계 모형으로는 정확한 세수를 추계하는 데 한계를 배태할 수밖에 없음을 의미한다. 이러한 한계를 보완하기 위해서는 세수구조 변화에 따른 행태변화, 마이크로 시뮬레이션 모델의 설정 등 보다 미시적인 접근방법으로 보완할 것을 제안한다. 이를 위해 국세청은 세수추계에 활용될 수 있는 신뢰성 있는 국세정보의 공개를 확대할 필요가 있다.

성장률과 국세수입 증가율이 괴리를 보이는 현상에 대해서는 법인세수가 총국세에서 차지하는 비중이 커진 점이 주된 요인으로 지적된다. 법인세는 경기에 민감한 세목으로 외환위기 이후 경제상황이 급변함에 따라 세수변동 폭이 다른 세목에 비해 크게 확대되었다. 이로 인해 총국세의 증가율은 법인세수 증가율에 의해 방향

성이 의존한다고 해도 과언이 아니다. 따라서 세수오차를 줄이기 위해서는 법인세수 전망방법 개선에 역량을 강화할 필요가 있다. 법인세수의 변동성은 이월결손금 공제제도 등 법인세 제도에서 발생할 수밖에 없는 내재적인 특징에서 비롯되는 측면이 크다. 그러나 최근의 법인세수의 움직임은 법인세 제도의 내재적 특성으로는 충분히 설명되지 않는 측면이 있으며, 경기하강국면에서의 법인세수의 주목할만한 민감성으로 인식된다. 여기에는 기업들의 조세전략 확대로 법인세 유효세율이 경기상황에 따라 더 탄력적으로 움직이면서 법인세수의 변동 폭 확대를 증가시키고 있는 점과 관련된다. 결과적으로 법인세수의 변동성 확대는 보다 정밀하고 세부적인 접근법이 필요함을 의미한다. 법인세제의 구조적 특성, 업종별 기업 수익의 변동성, 경기 순환구조에 따른 법인 행태변화 등에 따라 법인세수는 경기에 보다 민감하게 변동하고 있다. 법인세수 전망시 이러한 법인세수의 변동성이 충분히 감안되어야 할 것이다. 마찬가지로 회귀방정식에 의한 법인세수 모형은 업종별 재무제표 분석 등 미시적 분석으로 충분히 보완될 필요가 있다.

아울러 세수추계 모형 개선시 자산시장의 변동성에 대한 분석 노력도 배가해야 한다. 총조세에서 자산관련 세수[28]의 비중은 2011년 11.4%로 OECD 평균 5.4%에 비해 높은 편이다. 또한 자산시장의 변동은 개인이나 법인의 자본이득(capital gain)의 변동으로 이어지기 때문에 자산시장의 침체는 직접적인 자산관련 세수뿐만 아니라 개인소득세나 법인세 등 여타 세수의 감소를 동반한다. 이에 따라 자산시장의 변동은 국세수입 탄성치의 변동성을 크게 확대시킨다. Robert Price(2011)는 자산가격의 변동이 경기상황과 직접적인 관련성이 크지 않다고 지적하고 있다. 즉 경기상황이 자산 규모와 자산 종류에 미치는 영향은 실질적으로 매우 다르게 나타나 경기상황과 자산시장과의 일관된 관계를 발견하기 어렵다는 것이다. 세수탄성치 추정시 이러한 자산가격 변동효과를 구분하지 않을 경우 자산가격 상승을 동반한 경기상승기에는 세수탄성치가 과대추정될 가능성이 있다. 마찬가지로 경제위기에 따른 재정악화 규모도 실제보다 과대추정하게 될 우려가 있다. 이러한 오류를 막기 위해서는 자산가격 변동이 재정수입에 미치는 영향에 대한 체계적인 분석이 이루어져야 할 것이다.

28) OECD국가의 Revenue Statistics상 4000(taxes on property)기준이다.

(2) 거시경제전망의 현실성 제고

아울러 거시경제 전망의 현실성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 정책의지보다는 경제현실을 반영하여 거시 경제전망치를 제시할 필요가 있다. 특히 정부가 우리경제의 성장잠재력을 과대평가할 경우 낙관적인 세입전망으로 이어져 결국 재정적자를 초래할 가능성이 있으므로 유의해야 한다. 해외사례를 예로 들면, 캐나다의 경우에는 재무부가 매년 2월(예산안)과 11월(Economic and Fiscal Update)에 거시경제지표에 대한 전망을 발표하지만 이러한 전망지수들은 20여개의 민간 경제자문그룹의 전망치를 산술평균한 수치를 사용한다. 물론 재무부 내부용으로 거시경제 전망수치를 사용하고 있지만 공식적으로 발표하는 전망에는 포함시키지 않는다. 이는 재정개혁이 실시되기 전인 1994년 이전에는 재무부가 경제전망을 담당했지만 지나치게 낙관적인 전망으로 인해 재정적자를 초래함으로써 정부기관의 예측력에 대한 신뢰가 상실된 것과 연관이 있다.[29] 우리의 경우에는 국내외 연구기관의 전망을 이용하는 캐나다식 접근법을 직접적으로 활용하지 않더라도, 정부가 거시경제 전망시 한국은행, 국내외 연구기관 등 각계의 다양한 의견을 적극 수용할 필요가 있다.

(3) 세입예산안에 대한 국회의 심의 강화

정부가 제출한 세입예산안에 대한 국회의 심의 또한 보다 철저히 이루어져야 할 것이다. 그동안 국회의 예산안 심사는 주로 세출심사에 초점이 맞춰져 왔으며 세입예산안에 대한 심의는 상대적으로 소홀했던 측면이 없지 않다. 국회의 예산안 심사시 국내외 연구기관 등 각계의 의견이 신중히 고려될 필요가 있다. 또한 정부안 제출 이후의 중요한 여건변화도 면밀한 검토를 통해 예산 심사시 반영될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

(4) 세수추계에 전제된 가정 및 방법론의 투명한 공개[30]

세수추계의 정확성을 제고하기 위해서는 세수추계 오차가 발생하는 원인을 분석하는 일이 우선되어야 한다. 세수오차가 경제전망오차에 기인한 것인지, 모형의 구조적인 오차에 따른 것인지, 기타 정책적 변화에 의한 것인지에 대한 분석이 선행될

29) 고영선 · 허석균 · 이명헌(2007), "중기재정관리체계의 도입과 정착", KDI 정책연구, 93쪽.
30) 자세한 내용은 다음 절 참고

경우, 오차를 감소시키기 위한 현실적인 대안이 마련될 수 있다. 미국이나 아일랜드 등에서는 세수 오차의 원인 분석 내용을 정기적으로 보고하고 있다. 이에 앞서 세수추계에 활용된 거시경제 변수나 주요 전제 등에 대한 투명한 공개가 선행되어야 할 것이다. OECD 33개 국가 가운데 예산서 및 첨부서류에 거시경제 가정 및 방법론을 공개적으로 발간하지 않는 국가는 우리나라를 포함한 그리스, 노르웨이 등 6개국(18.2%)에 불과하다.

3. 해외의 세수오차 사례

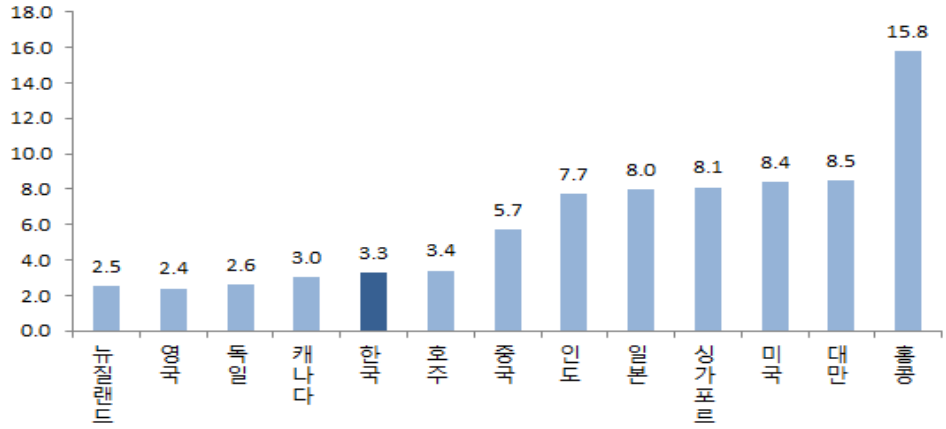
가. 세수오차 규모

우리나라의 예산편성(단기전망) 오차는 큰 편이 아니며, 타국에 비해서도 낮은 편이다. 1980년 이전에는 결산 대비 오차율 평균이 상당히 큰 편이었으나, 이후 1980년대에는 8.4%로, 1990년대에는 3.5%로, 2000년대에는 3.1%로 지속적으로 하락하였다. 2000년 이후 기간에 오차는 대부분 결산 대비 ±3% 이내에서 움직여, 비교적 정확한 예측을 보여 왔다. 다만 글로벌금융위기 이후 오차율이 다소 증가하고 있다.

다음 그림은 우리나라를 포함한 주요 13개국의 세수추계 오차를 조사·분석한 결과이다. 평균 세수추계 오차(절대값 평균)는 6.9%에 달하며, 가장 오차율이 높은 홍콩을 제외하더라도 평균 6.1%에 달한다. 우리나라보다 오차율이 작은 나라는 뉴질랜드, 캐나다, 영국, 독일 정도이다.[31]

31) 단, 분석기간에 따라 다를 수 있다. 나라별 오차 산정 연도는 다음과 같다.: 뉴질랜드(1997~2013), 영국(1996~2012), 독일(2005~2013), 캐나다(2000~2012), 한국(2007~2016), 호주(2008~2016), 중국(2000~2003), 인도(1998~2005), 일본(1998~2012), 싱가포르(2000~2012), 미국(1996~2013), 대만(2003~2006), 홍콩(1999~2012)

[그림 14] 주요 선진국의 세수추계 오차율



주: 우리나라의 자료는 추경이 편성된 경우, 결산 대비 추경 오차율을 의미
자료: 각 나라의 홈페이지를 참고하여 세수에 관한 자료로만 작성(세외수입을 포함한 총세입에 대한 오차가 아님), 홍콩만 총수입(세입+세외수입)의 오차임. 인도, 중국, 대만은 박형수(2007)인용

나. 세수오차 원인 분석

세수추계 오차나 오차의 원인에 대해 주기적으로 공식 자료를 발표하는 나라는 많지 않다. 대표적으로 미국의 CBO에서는 매년 예산을 발표하면서 세입 실적치와 예측치의 차이를 분석한 내용을 함께 발표하고 있다.[32] 이 때 오차는 세수추계에 사용하는 자료나 방법에 따라 경기적 요인, 정책적인 요인, 기타 모형상의 요인으로 나누어 분석하고 있다. 이러한 분류방식은 Auerbach(1995), Keene and Thomson(2007), Schoefisch(2005), O'Neill(2005) 등에서도 권고, 사용된 바 있다.

경기적 요인은 예산안 작성 당시의 경제 상황에 대한 가정과 실제 경제성과의 차이로 인해 발생하는 변화를 의미한다. 모든 예산안은 GDP, 과세소득, 실업률, 인플레이션율, 이자율 등 많은 경제변수들에 대한 가정을 기반으로 하고 있으며, 국세수입 전망에 대해 사후적인 전망을 실시함으로써, 전제조건에 기인한 오차와 모

32) CBO는 매년 오차를 분석하여 발표하고 있는데 오차의 절대값의 평균(MAE)과 RMSE를 사용한다. 뉴질랜드와 호주는 MAPE(Mean Absolute Percentage Error, 결산 대비 오차의 절대값의 평균) 지표를 추가로 사용한다. 이것은 각 기간의 예측 오차를 퍼센트 형태로 표시한 것이다. 일반적으로 예산의 규모는 증가하기 때문에 오차의 평균이나 RMSE는 시간이 지남에 따라 커지기 마련이다. 반면, MAPE는 결산 대비 오차의 비율을 구하기 때문에 예산의 절대규모가 다를 경우 혹은 샘플 사이즈가 작을 경우 오차를 비교하기에 유용한 지표이다.

형에 기인한 오차를 나누어 볼 수 있다.

정책적 요인은 추계당시에는 예상하지 못했던 입법으로 인한 세수변화, 예상을 했으나 시행되지 않은 입법으로 인한 세수변화, 또는 원래 예산안에서 당초 가정했었던 것과 다른 규모의 비용이 발생하는 정책의 변화로 인한 오차를 의미하며, 이때 활용하는 자료는 법안을 제출할 당시의 비용추계서 자료이다.

경기적 혹은 정책적 요인이 아닌 나머지는 모두 기타 요인으로 분류된다.

한편 아일랜드[33]는 2년에 한번씩 오차의 원인을 분해하여 분석한 결과를 발표하고 있다. 아일랜드는 오차의 분류 방식을 조금 다르게 하고 있는데, 초기값 오차, 거시변수 오차, 기타 오차(일회성 오차(one-off items), 정책적 오차(changes in policy))로 분류하고 있다. 초기값 오차는 다음 연도 세수를 현재 연도의 세수에 대한 함수로 설정하였을 경우, 현재 연도 세수 전망 오차에 따라 발생하는 오차를 의미한다. 거시변수 오차는 성장률 전망과 같은 거시변수가 초래하는 오차를 의미한다. 기타 오차는 전체 오차 중 초기값 오차와 거시변수 오차를 제외한 오차를 의미하는 것으로, 일시적인 요인에 의한 오차, 정책변화에 의한 오차, 탄력성 변화에 따른 오차 등이 포함되어 있다.

[표 46] 해외 사례: 오차 사후검증 방식

국가	오차 원인 분해 내용
미국	• CBO에서 매년 발표 • 경기적 요인, 정책적 요인, 기타요인
호주[34]	• 재무부는 수입예측 오차에 대한 현재의 논의를 보완하기 위해서, 예산서에 이전 회계연도 경제예측 오차에 대한 상위 차원의 리뷰(high level review)를 포함
아일랜드	• 2년에 한번씩 발표(2013, 2015…) • 초기값 오차, 거시변수 오차, 기타 오차(일회성 오차(one-off items), 정책적 오차(changes in policy)) 로 분해
네덜란드	• 비정기발표(2007년 Schoefisch(2005), IMF(2005) 등의 권고를 받아들여 1회성으로 발표) • 소득세수 전망오차분해: 거시전망오차, 유효세율 전망오차로 분해 • 유효세율 전망오차: 세율오차(underlying mean tax rate) 및 일시적 요인 오차(random error component)로 분해

33) Fiscal Assessment Report, June 2014

34) O'Neill, Tim(2005), The Australian Government Treasury(2013), Review of Treasury

네덜란드에서도 세입전망오차를 2007년 Schoefisch(2005), IMF(2005) 등의 권고를 받아들여 1회성으로 발표한 바 있다. 우선 전체 국세 전망 오차를 각 세원별로 분해한 후, 소득세수 전망오차에 대해서는 거시전망오차, 유효세율 전망오차로 더 상세하게 분해한다. 나아가 유효세율 전망오차는 세율오차(underlying mean tax rate) 및 일시적 요인 오차(random error component)로 자세히 분해하기도 한다.

오차의 크기를 원인별로 분해하기보다는 제도적인 관점에서 오차가 생기는 원인을 찾아보는 연구도 있다. Mühleisen et al(2005)[35]는 캐나다 중앙정부의 예산 전망을 다른 주요 10개국과 비교하면서 세수전망오차의 원인을 살펴본 대표적인 연구이다. 자료를 따라 거시경제 변수의 변동성 크기와 이에 따른 거시경제 전망의 오차가 세수추계의 오차에 미치는 영향을 살펴보았을 뿐 아니라, 제도적인 관점에서 행정부의 권한이 입법부의 권한보다 상대적으로 강할수록, 중앙정부의 예산편성권한이 지방정부에 미치는 영향이 작을수록, 예산과정이 투명하고 재정준칙이 강할수록 세수전망오차가 작음을 보였다. 이러한 연구는 세수전망오차의 크기가 그 나라의 예산 프레임웍에 의존한다거나(Strauch et al., 2004)[36], 독립적인 예산전망기관의 존재에 의존한다(Jonung and Larch, 2004)[37]는 기존의 연구결과와 크게 다르지 않다.

이러한 오차 분해 과정을 거치지 않더라도, 거시경제 가정 및 거시경제 변수를 추정하는데 사용된 방법론을 공개하는 나라는 많다. OECD(2014)의 설문조사[38]에 따르면, 33개 OECD 국가 가운데 82%는 예산서 및 첨부서류에 거시경제 가정 및 이들을 추정하는 데 사용된 방법론을 공개하고 있다. 우리나라를 포함한 그리스, 노르웨이 등 6개국(18.2%)만 공개하지 않고 있다.[39]

Macroeconomic and Revenue Forecasting

35) Muhleisen, Martin et al. 2005. "How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?". International Monetary Fund. Working Paper 05/66.

36) Strauch, et al. 2004. 2. "Budgetary Forecasts in Europe - The Track Record of Stability and Convergence Programmes". European Central Bank. Working Paper Series No. 307.

37) Jonaung, L., and M. Larch. 2004. "Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts". European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Economic Papers No. 210.

38) OECD(2014) Budget Practice and Procedures

39) 2007년 당시에는 12개 국가 비공개, 21개 국가 공개였음.

[표 47] 거시경제 가정 및 거시경제 변수 추정 방법론을 공개 여부

공개여부	국가	국가 수	비중(%)
공개	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국	27	81.8
비공개	그리스, 한국, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인	6	18.2

자료: OECD(2014) Budget Practice and Procedures, p152

다. 세수오차 원인 분석: 한국에의 적용

우리나라는 전통적으로 세법개정안이 하반기에 통과되는 편이기 때문에 예산편성 이후의 세법개정에 대한 세수효과의 미반영을 의미하는 정책 오차가 크지 않을 것으로 생각된다. 따라서 여기서는 경제전망 오차와 모형오차를 중점적으로 살펴본다.

경제전망 오차에 따른 세수 전망 오차를 분해하기에 앞서, 거시경제 전망 오차의 규모와 추이를 분석해보고자 한다. 다음 표는 예산편성시 실질성장률, 경상성장률, GDP디플레이터, 명목임금상승률 가정과 실적치를 나타내고 있다. 앞서 살펴본 세수추계오차가 불편성(unbiasedness)을 가지고 있었던 것과는 달리, 성장률 전망은 상당히 낙관적이었음을 알 수 있다. 성장률 전망오차가 0%p보다 크면 보수적, 0%p보다 낮으면 낙관적인 전망이라고 할 수 있다. 지난 17년간 경상성장률 전망이 보수적이었던 해는 2개 연도에 불과하다. 이러한 낙관성은 성장률 전망 외에 명목임금증가율과 같은 거시 경제 변수에서도 나타나는데, 명목임금증가율은 17년간 11개 연도에서 낙관성을 나타내었다.

[표 48] 거시경제 전망 오차

(단위: 전년 대비 증가율%, %p)

	예산				결산				오차			
	실질	경상	def	임금	실질	경상	def	임금	실질	경상	def	임금
2000	5.5	8.0	2.5	10.0	8.8	7.1	−1.5	8.0	3.3	−0.9	−4.0	−2.0
2001	5.5	8.5	2.5	11.4	3.0	4.4	2.5	5.1	−2.5	−4.1	0.0	−6.3
2002	5.0	8.0	3.0	6.0	6.3	8.0	1.7	11.2	1.3	0.0	−1.3	5.2
2003	6.0	8.5	2.5	6.7	3.1	5.4	2.3	9.2	−2.9	−3.1	−0.2	2.5
2004	5.5	8.0	2.4	4.6	4.6	7.4	2.7	5.4	−0.9	−0.6	0.3	0.8
2005	5.0	8.0	2.5	6.0	4.0	3.5	−0.4	6.4	−1.0	−4.5	−2.9	0.4
2006	5.0	7.5	2.5	7.2	5.1	4.6	−0.4	5.7	0.1	−2.9	−2.9	−1.5
2007	4.6	6.7	2.0	6.0	5.0	6.3	1.2	5.6	0.4	−0.4	−0.8	−0.4
2008	5.0	7.3	2.2	6.1	2.5	5.2	2.6	−4.3	−2.5	−2.1	0.4	−10.4
2009	4.0	6.4	2.3	6.0	0.3	3.8	3.5	2.6	−3.7	−2.6	1.2	−3.4
2010	4.0	6.6	2.5	5.0	6.3	10.2	3.9	6.8	2.3	3.6	1.4	1.8
2011	5.0	7.6	2.5	6.0	3.7	5.3	1.6	1.0	−1.3	−2.3	−0.9	−5.0
2012	4.5	7.6	3.0	5.5	2.0	3.0	1.0	5.3	−2.5	−4.6	−2.0	−0.2
2013	4.0	6.9	2.8	6.6	3.0	3.7	0.7	4.5	−1.0	−3.2	−2.1	−2.1
2014	3.9	6.5	2.6	5.0	3.3	4.0	0.7	2.5	−0.6	−2.5	−1.9	−2.5
2015	4.0	6.1	2.0	4.5	2.8	5.3	2.5	3.5	−1.2	−0.8	0.5	−1.0
2016	3.3	4.2	0.9	3.1	2.8	4.7	1.9	3.8	−0.5	0.5	1.0	0.7

주: 1) 실질, 경상은 각각 실질성장률, 경상성장률을 의미함. def는 GDP디플레이터 증가율을 의미함. 임금은 명목임금증가율을 의미함.

2) 추경이 편성된 경우라고 하더라도 본예산 기준으로 작성

3) 경기적 오차를 구하기 위해서는 예산 편성시점의 GDP와 실적 GDP 간의 기준년이 같아야 하며, 본 표에서는 이를 일치시킴.[40][41]

경제전망 오차에 따른 세수 전망 오차를 분해하기 위해서는 예산안 편성 시점에 사용하였던 세수추계 모형에 각종 거시변수의 전망값 대신 실적치를 대입하여 세수추계를 다시 실시한 후, 그 차이를 구하는 것이 합리적인 방법이다. 그러나 정부의 세수추계 모형과 각종 거시변수 값에 대한 공개가 이루어지고 있지 않아, 경

40) 예를 들어, 2012년 예산을 편성할 당시에는 기준년이 2005년인 GDP를 사용하는데, 실적도 기준년이 2005년인 GDP를 사용하여 비교함. 실제로 2000~2003년 GDP의 기준년은 1995년이었고, 2004~2008년에는 기준년이 2000년이었으며, 2009~2012년에는 기준년이 2005년임. 단, 본 표에서는 2008년에 사용한 2000년 기준연도 계열의 GDP를 찾을 수 없어, 2005년 계열 GDP를 사용

41) 국민소득통계는 1955년 이래 5년 주기로 기준년을 변경하고 있다. 가장 최근의 개편은 기준년을 2005년에서 2010년으로 변경한 것이다. 기준년 개편은 재화와 서비스의 상대가격 체계 변화와 생산 기술 변화 등에 따른 국민경제의 구조적 변화를 반영함으로써 국민계정통계의 현실 반영도를 높이기 위해 이루어지며, 대부분의 다른 국가들에서도 5년마다 기준년을 변경하고 있다. 자세한 내용은 「국민계정 2005년 기준년 개편 결과」(보도자료 2009. 3)를 참고

제전망에 대한 오차를 분리내기는 어렵다.

이와 같은 자료의 한계로, 여기서는 보다 개략적인 방법을 사용하였다. 경제성장률 1%p 증가에 따른 국세수입 증가율의 변화를 국세탄성치라고 할 때,[42] 국세탄성치는 단기적으로는 큰 변동성을 가질 수 있지만, 장기적으로는 일정한 크기를 갖는다. 이를 이용하여 경상성장률 전망 오차 1%p 당 국세수입 전망 오차의 크기를 가늠해 볼 수 있다.[43] 1970~2016년 회귀분석 추정 결과 경상성장률에 대한 국세수입의 탄력성은 1.03으로 추정되었다.

[표 49] 국세수입 전망오차 분해

	국세수입(조원)		오차 분해(조원, %)			
	(추경)예산	실적	오차 (A=B+C)	경기적 (B)	경기외 (C)	경기적 요인 비중(%)
2001	95.9	95.8	−0.1	−3.9	3.8	50.7
2002	103.6	104.0	0.3	0.0	0.3	0.0
2003	115.1	114.7	−0.4	−3.3	2.9	53.6
2004	122.1	117.8	−4.3	−0.7	−3.6	16.6
2005	127.0	127.5	0.4	−5.5	5.9	48.2
2006	135.3	138.0	2.7	−3.8	6.5	36.9
2007	147.3	161.5	14.2	−0.6	14.7	3.7
2008	165.6	167.3	1.7	−3.5	5.2	40.0
2009	164.0	164.5	0.5	−4.5	5.0	47.2
2010	170.5	177.7	7.3	6.1	1.2	84.0
2011	187.6	192.4	4.7	−4.2	9.0	32.0
2012	205.8	203.0	−2.7	−9.1	6.4	58.9
2013	210.4	201.9	−8.5	−6.7	−1.8	78.7
2014	216.5	205.5	−11.0	−5.2	−5.8	47.5
2015	215.7	217.9	2.2	2.8	−0.6	82.1
2016	232.7	242.6	9.8	1.6	8.3	16.0

주: 1) 추경이 편성된 경우 추경예산 기준
2) 경기적요인의 비중은 경기적오차와 경기외적오차 절댓값의 합 중 경기적오차의 절댓값이 차지하는 비중으로 산출

[표 49]는 국세수입 전망오차 중 경기적 오차에 해당하는 부분을 추정한 것이다. 이러한 분석은 단순한 가정을 전제로 한 것이므로 해석상에 유의할 필요가 있

42) 엄밀한 의미의 세수탄력성은 경제성장에 따른 세수의 자연증가분만을 의미하는 것으로, 조세구조의 변화, 인플레이션 등이 종합적으로 반영된 조세 부양성(buoyancy)과는 다른 개념이다.
43) 전년도 국세수입실적×경상성장률 오차×경상성장률에 대한 국세수입 탄력성

다. 전체 오차 중 경기적 오차가 차지하는 비중(표의 마지막 열)은 2001~2005년 평균 33.8%에서 2006~2010년 42.4%, 2011~2016년 52.5%로 점차 증가하고 있다. 경상성장률 전망오차는 2001~2005년 평균 2.460%p에서 2006~2010년 2.320%p, 2011~2016년 2.317%p로 감소하고 있는데, 경상성장률 전망오차가 감소함에도 불구하고 경기적 오차가 차지하는 비중이 커지는 것은 경상성장률에 대한 국세수입 탄력성이 커지고 있는 점, 경상성장률과 국세수입증가율 사이의 괴리가 커지고 있는 점 등에 기인한다.

4. 조세부담의 배분현황 및 시사점

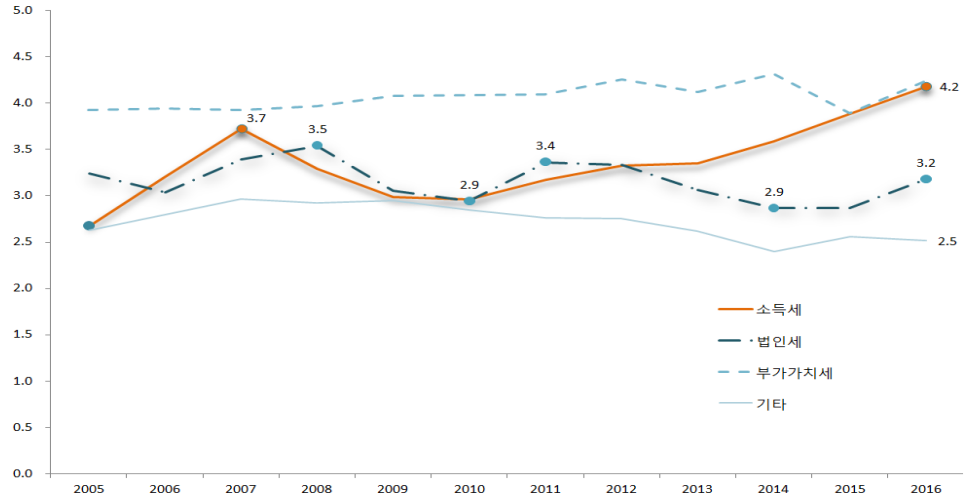
국세수입 증가율은 2015년 이후 반등하기 시작하여 2016년에 증가세가 확대되고 있다. 이하에서는 최근의 국세수입의 증가가 세목별, 소득 종류별, 그리고 소득계층별로 어떻게 배분되고 있는지를 분석하고, 시사점을 도출하고자 한다.

가. 세목별 분석

아래 그림은 GDP 대비 세목별 세수비중을 나타낸다. 이에 따르면 2015년 이후 소득세·법인세·부가가치세 등 주요 세목의 GDP 대비 비중이 모두 반등하는 가운데, 특히 소득세수 비중의 꾸준한 증가추세가 두드러진다. GDP 대비 소득세수 비중은 금융위기 직후인 2010년 2.9%로 저점을 기록한 이후 증가하기 시작하여 2016년 4.2%까지 지속적으로 상승하였다. 법인세는 2011년 GDP 대비 3.4%를 기록한 이후 법인세율 인하 및 기업실적 부진 등으로 2014년 2.9%까지 하락하였다. 2015년 이후 GDP 대비 법인세수는 회복하기 시작하여 2016년 3.2%를 기록하였다. 그러나 2011년 이전 수준에는 못 미치는 수준이다. GDP 대비 부가가치세는 과거 10여년간 GDP 대비 4% 내외에서 비교적 안정적인 흐름을 유지하고 있다. 3대 주요 세목을 제외한 기타 세수는 교통·에너지·환경세 및 관세 등의 감소로 GDP 대비 비율이 점차 둔화되는 모습을 보이고 있다.

[그림 15] GDP 대비 세목별 세수

(단위: %)



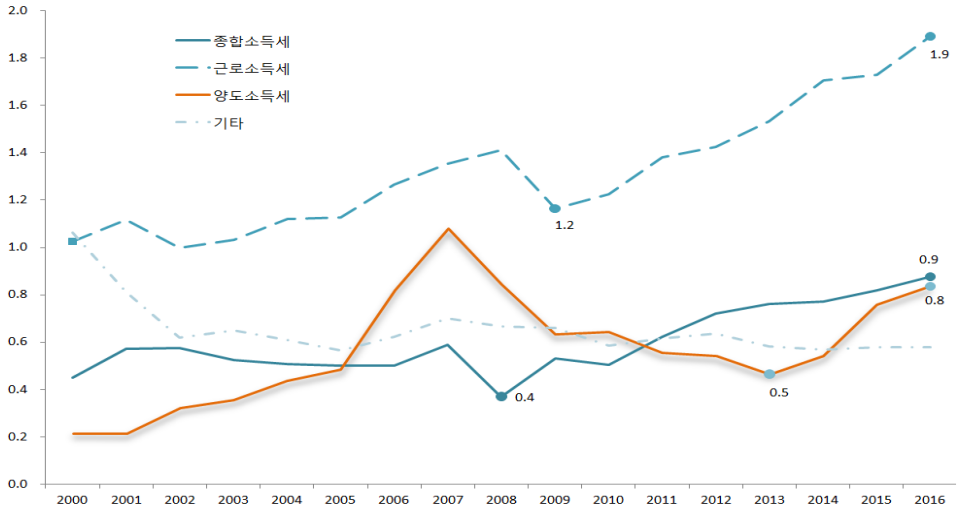
주: 부가가치세는 지방소비세를 포함한 금액임

다음으로 2011년 이후 GDP 대비 비율이 지속적으로 상승하고 있는 소득세를 소득 종류별로 세분해 보았다. 소득세를 소득 종류별로 세분해서 살펴보면, 근로소득세의 상승세가 두드러진다. GDP 대비 근로소득세 비중은 글로벌 금융위기를 겪었던 2009년 1.2%의 저점을 기록한 이후 지속적으로 상승하여 2016년 1.9%까지 상승하였다. 아울러 종합소득세도 2008년 이후 견조한 증가세를 지속하고 있다. 한편 2014년 이후 반등이 눈에 띄는 세목은 양도소득세이다. GDP 대비 양도소득세 비율은 2007년 1.1%로 정점을 기록한 이후 2013년 0.5%까지 지속적으로 하락하였다. 2014년 이후 부동산 시장 호조 등으로 양도소득세수가 반등하기 시작하여 최근 3년간 GDP 대비 비율이 0.3%p 상승하였다.

아래 표와 그림은 조세 구조(Tax Structure)별 증가율 및 기여도를 나타낸다. 이에 따르면 국세수입이 반등하기 시작한 2014년에서 2016년간 총국세(지방소비세 포함)는 연평균 8.5% 증가하였으며, 이 가운데 소득과세의 기여도는 4.5%p로 가장 높다. 소득과세 중 개인소득과세(양도소득세 제외)와 법인소득과세의 기여도는 각각 2.2%p이다. 다음으로 소비과세의 기여도는 2.4%p를 차지하고 있다. 마지막으로 자산과세의 기여도가 1.9%p를 차지하고 있다.

[그림 16] 소득세 항목별 추이

(단위: GDP 대비, %)



[표 50] 조세 구조별 증가율

(단위: 전년 대비, %)

	2013	2014	2015	2016	2014-2016
총국세	-0.5	3.8	5.6	11.4	8.5
1. 소득과세	0.9	3.4	6.8	13.9	10.3
개인소득	7.4	10.0	7.9	12.2	10.0
법인소득	-4.5	-2.7	5.6	15.7	10.5
2. 자산과세	-6.6	8.6	31.1	6.1	18.0
3. 소비과세	0.7	4.0	-0.2	10.9	5.2

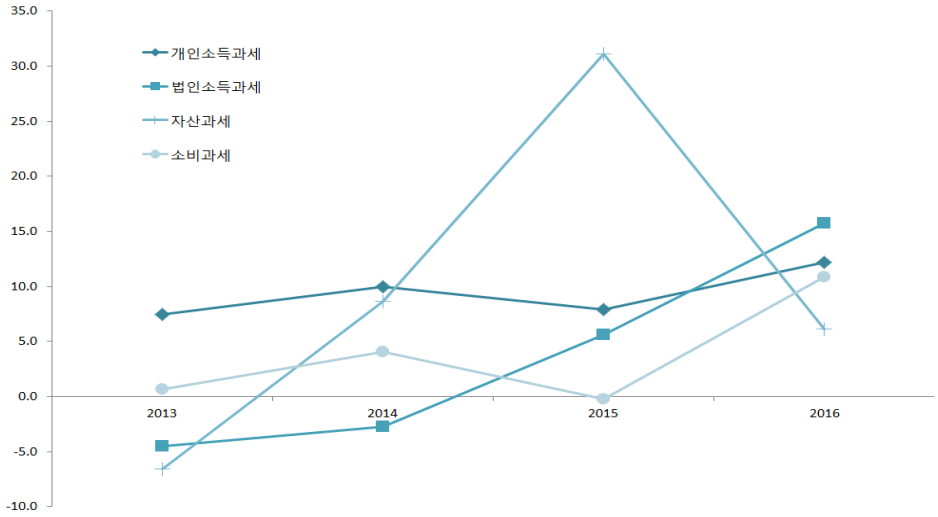
기여도

(단위: 전년 대비, %p)

총국세	-0.5	3.8	5.6	11.4	8.5
1. 소득과세	0.4	1.4	2.8	5.8	4.5
개인소득	1.4	2.0	1.7	2.6	2.2
법인소득	-1.0	-0.6	1.1	3.2	2.2
2. 자산과세	-0.6	0.8	3.0	0.7	1.9
3. 소비과세	0.3	1.8	-0.1	4.6	2.4

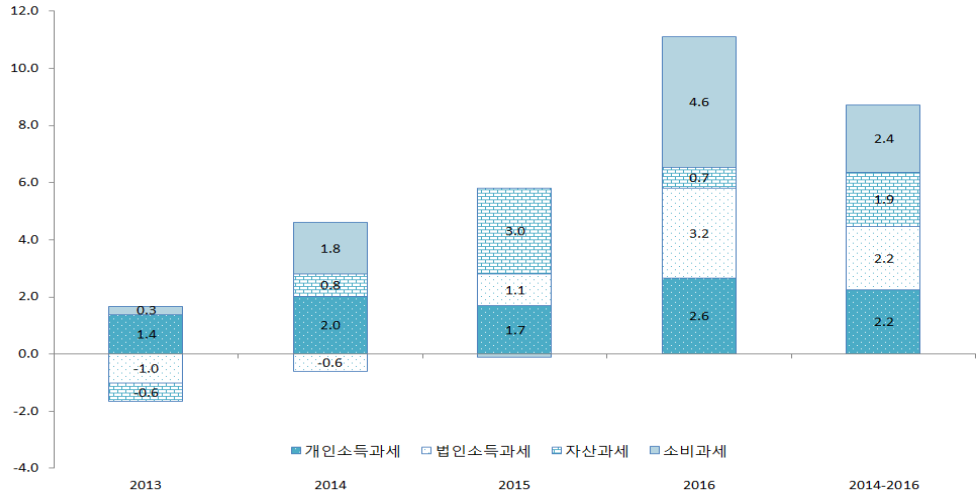
[그림 17] 조세 구조별 증가율

(단위: 전년 대비 증가율, %)



[그림 18] 조세 구조별 기여도

(단위: 전년 대비, %p)



[표 51] 세목별 기여도

(단위: 전년 대비, %p)

	2013	2014	2015	2016	2014~2016
총국세	−0.5	3.8	5.6	11.4	8.5
소득세	1.0	2.7	3.5	3.5	3.6
종합소득세	0.5	0.3	0.6	0.7	0.7
근로소득세	1.1	1.7	0.8	1.8	1.3
양도소득세	−0.4	0.7	1.8	0.8	1.3
기타소득세	−0.2	0.0	0.3	0.2	0.2
법인세	−1.0	−0.6	1.1	3.2	2.2
증권거래세	−0.3	0.0	0.7	−0.1	0.3
종합부동산세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
상속증여세	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2
부가가치세	0.2	2.6	−1.6	3.8	1.2
개별소비세	0.1	0.1	1.1	0.4	0.8
교통세	−0.3	0.1	0.3	0.6	0.4
주세	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1
관세	0.4	−0.9	−0.1	−0.2	−0.2

주: 부가가치세는 지방소비세를 포함한 금액임

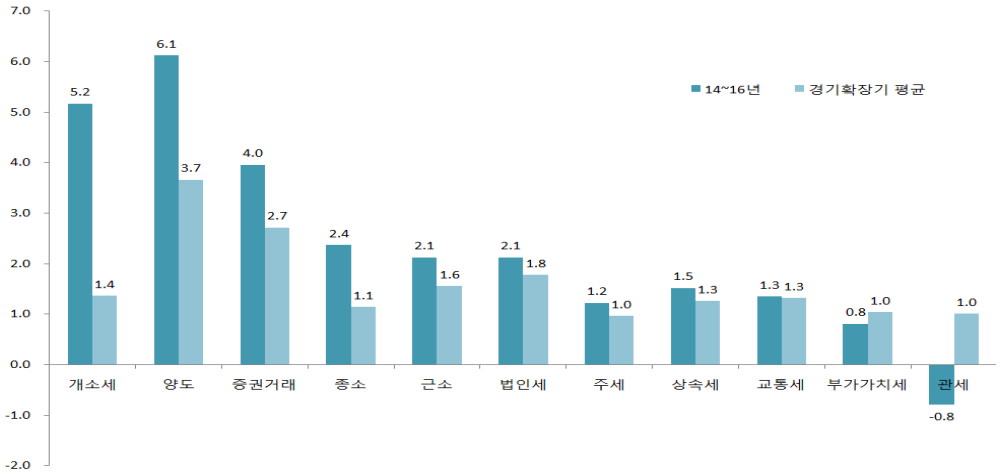
마지막으로 GDP증가율에 대한 국세수입의 탄성치를 계산해 보았다. 2015년 이후 국세수입 증가율은 경상GDP증가율을 상회하기 시작하였으며, 특히 2016년에는 경상GDP증가율을 두 배 이상 상회하는 높은 증가율을 시현하였다. 아래 표와 그림은 세목별 탄성치를 나타낸다. 이에 따르면 2014~2016년간 GDP증가율에 대한 국세수입의 탄성치는 1.71로 경기확장국면 평균 1.23에 비해 높은 수준이다. 세목별로는 개별소비세와 양도소득세·증권거래세 등 자산과련 세수가 높은 탄성치를 기록하고 있다. 개별소비세는 2015년 이후부터 담배분 개별소비세가 신설되었고, 유연탄에 대한 세율이 인상되는 등 제도적 효과에 기인한다. 양도소득세와 증권거래세는 2014년 이후 자산시장이 양호한 흐름으로 보이기 시작한 결과로, 일반적인 경기확장 국면 평균치보다 높은 수준으로 증가하였음을 알 수 있다.

[표 52] 경상GDP증가율의 세목별 탄성치

	’14~’16	확장시 평균[1)]	격차
총국세	1.71	1.23	0.48
소득세	2.68	1.44	1.24
종합소득세	2.37	1.14	1.23
근로소득세	2.12	1.56	0.57
양도소득세	6.12	3.66	2.46
법인세	2.12	1.78	0.34
증권거래세	3.95	2.71	1.24
상속세	1.52	1.26	0.26
부가가치세	0.81	1.04	−0.23
개별소비세	5.17	1.36	3.81
교통세	1.35	1.32	0.03
주세	1.22	0.96	0.26
관세	−0.80	1.01	−1.81

주 1) 경기확장국면은 ’85~’88년, ’89~’91년, ’93~’96년, ’06~’08년, ’14~’16년으로 설정함

[그림 19] 경상GDP증가율의 세목별 탄성치



주: 경기확장국면은 ’85~’88년, ’89~’91년, ’93~’96년, ’06~’08년, ’14~’16년으로 설정함

세목별 분석 결과 2015년 이후의 국세수입 개선은 소득세수가 지속적으로 증가하는 가운데 2011년 이후 부진하였던 법인세수가 반등하였고, 부동산 시장 호조로 자산관련 세수가 추세보다 높은 증가세를 보인 데 기인하고 있음을 알 수 있다.

나. 과세베이스별 분석

본 절에서는 소득을 유형별로 구분하고 각 유형별로 평균세율을 분석하기로 한다.[44] 소득을 생산요소별로 구분해 보면 먼저 근로자들은 노동을 제공하고 임금을 받으며, 자본 소유자는 이자 및 배당을, 토지 소유자는 지대를 받으며 기업가는 이윤을 얻는다. 한편 생산활동에 참가하지 않고도 부(wealth) 또는 자산을 소유한 자가 해당 자산의 가치의 상승으로 이득을 얻게 되는데, 이는 자본이득(capital gain)에 해당된다. 본고는 노동소득과 자본소득에 대한 세부담을 다각적 측면에서 비교해보고, 분석 결과와 그에 따른 시사점을 도출해 보고자 한다.

노동소득과 자본소득에 대한 세부담 측정을 위해서는 노동소득 및 자본소득에 대한 정의, 노동 및 자본에 대한 세금에 대해 우선 정의하여야 한다. 기존 문헌[45]에서는 국민계정과 세수 자료를 활용하여 노동 및 자본에 대한 유효세율을 구하고 있다. 이 때 노동에 대한 세금은 피용자보수와 사회보장기여금을 합한 노동소득에 대해, 소득세 및 사회보장세 중 노동소득에 해당하는 부분의 비율로 정의된다. 자본에 대한 세금은 영업잉여, 재산에 대한 소득세, 법인세, 재산세가 영업잉여에서 차지하는 비중으로 정의된다. 이와 같은 방식으로 추정한 우리나라의 노동에 대한 세금은 2006~2015년 기간 중 16%대에서 20%대로 꾸준히 증가하고 있는 반면, 자본에 대한 세금은 금융위기 이전 27~29% 수준에서 감세 등의 영향으로 23~25%까지 감소하였다, 이후 법인세 비과세·감면 정비 등으로 28%까지 반등하는 모습이다.

---

44) 한편 경제학적 소득 개념과 현행 조세체계가 부합되지 않는 측면이 있기 때문에 본 분석에 한계가 있음을 감안할 필요가 있다.

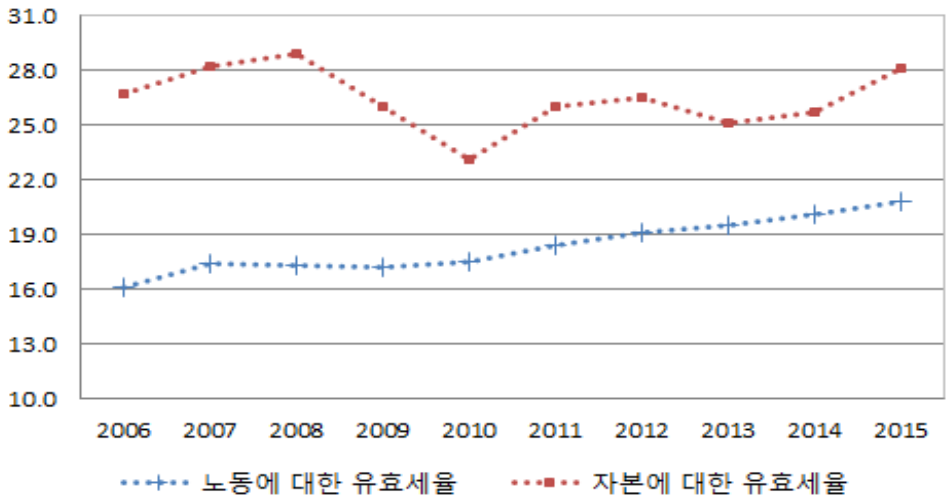
45) 여기서는 Angelo Gurgel, Gilbert Metcalf and John Reilly(2006), "Comparing tax rates using OECD and GTAP6 Data", 'MIT joint program on the science and policy of global change'의 방법을 활용하였으며, 이 문헌 이외에도 다음과 같은 문헌들이 있다. Mendoza, E.G., A.Razin and L.L. Tesar(1994), "Effective tax rates in macroeconomics: cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption", NBER Working paper, No.4864, September ; David Carey and Josette Rabesone(2002), "Tax ratios on labour and capital income and on consumption", OECD Economic Studies No.35.

[표 53] 노동 및 자본에 대한 유효세율: 방법I

소득에 대한 유효세율(tI)	개인소득세/(가계영업잉여+재산소득+피용자보수)
노동에 대한 유효세율	(tI×피용자보수+사회보장기여금+payroll tax) / (피용자보수+사회보장기여금)
자본에 대한 유효세율	((tI×(가계영업잉여+재산소득)+법인소득세+재산세(보유세)+재산세(거래세)) / 영업잉여

자료: Angelo Gurgel et al(2006)

[그림 20] 노동 및 자본에 대한 유효세율, 우리나라 추정결과



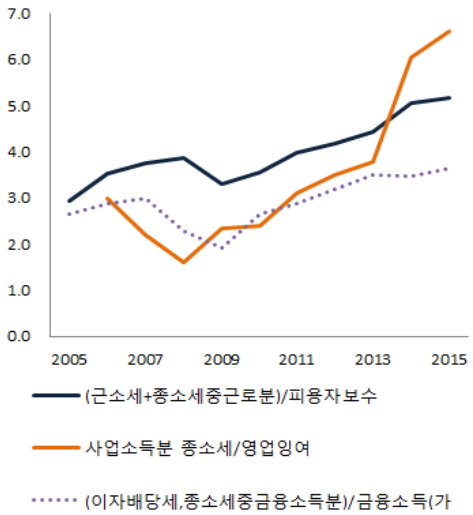
그러나 이러한 방식은 국제비교에 유리하다는 장점은 있으나, 소득 및 세부담 개념이 우리나라의 현실에 정확히 부합하지 않다는 단점이 존재한다. 때문에 국세청의 자료를 이용하여 보정한 노동 및 자본에 대한 유효세율을 추정하면 다음과 같다.

우선 노동소득에 대한 세부담은 근로소득과 종합소득으로 분리하였고, 자본소득에 대한 세부담은 법인세와 금융소득세에 한해 추정하였다. 추정한 방식은 다음 표와 같다.

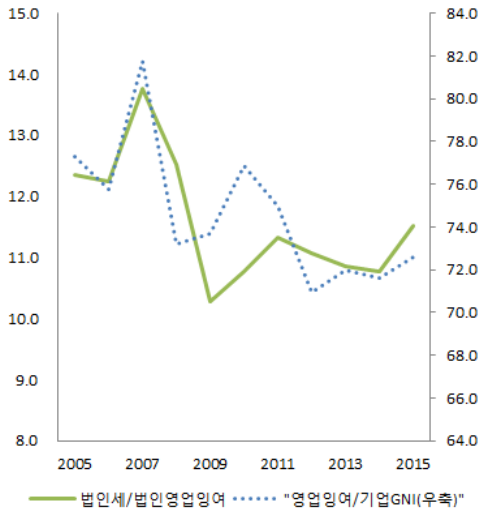
[표 54] 노동 및 자본에 대한 유효세율: 방법II

노동소득	근로소득에 대한 세부담	(근로소득세+종합소득세 × 종합소득 중 근로소득 비중)/피용자보수
	사업소득에 대한 세부담	(종합소득세+ 종합소득세 × 종합소득 중 사업소득 비중)/영업잉여
자본소득	법인세	법인세/법인영업잉여
	금융소득	(이자배당세 + 종합소득세 × 종합소득 중 금융소득비중)/이자배당소득

[그림 21] 근로·종합·금융소득 유효세율(방법II)



[그림 22] 법인세 유효세율(방법II)



자료: 국세청, 한국은행 자료로 국회예산정책처 작성.

이와 같은 결과에서 발견할 수 있는 사실들은 다음과 같다. 첫째, 소득세 중 노동소득 및 자본소득(금융소득)에 대한 유효세율은 지난 10년간 약 1~2.3%p 내외로 상승하였다. 근로소득세(노동소득) 유효세율의 경우 2005년 2.9%에서 2015년 5.2%로 약 2.3%p 상승하였고, 금융소득(이자·배당소득세)의 경우에도 2005년 2.6%에서 2015년 3.6%로 약 1.0%p 상승하였다. 다만, 종합소득세의 경우 2006~2016년 중 약 3.6%p의 높은 상승을 보인 것으로 보이나, 이 중 사업소득파악률 증가를 고려하면(다음 표), 사업소득에 대한 유효세율은 2006년 10.9%에서 2015년 12.5%로 약 1.6%p 상승하여 다른 소득의 유효세율과 전반적으로 비슷한 상승세를 보였다고 할 수 있다.

[표 55] 종합소득세 유효세율 분해

		'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'15-06 차이
종합소득세 / 영업잉여	[1]=[2]×[3]	4.4	5.3	3.8	5.6	5.8	7.4	8.8	9.5	9.7	10.6	6.2
사업소득 / 영업잉여	[2]	40.2	42.5	51.0	53.1	58.0	64.1	66.4	69.4	76.2	84.7	44.5
종합소득세 / 사업소득	[3]	10.9	12.4	7.5	10.6	10.0	11.6	13.3	13.7	12.8	12.5	1.6

주: 본 표의 종합소득세는 사업·근로·이자·배당 등 종합소득세 과세대상이 되는 모든 종류의 소득을 포함한 것임.

둘째, 법인의 세부담은 금융위기 기간 중 기업의 소득 하락 및 세율 인하에 힘입어 큰 폭으로 하락한 이후 11% 내외의 수준을 유지하고 있다. 눈에 띄는 점은 기업소득 중 영업잉여가 차지하는 비중과의 관계이다. 금융위기 당시에는 영업잉여와 유효세율이 모두 하락하였으나, 이후 2009~2011년 사이에는 세율 인하 등으로 인해, 영업잉여의 비중에 비해 상대적으로 유효세율은 낮은 수준에 머물렀다.

다. 소득계층별 분석

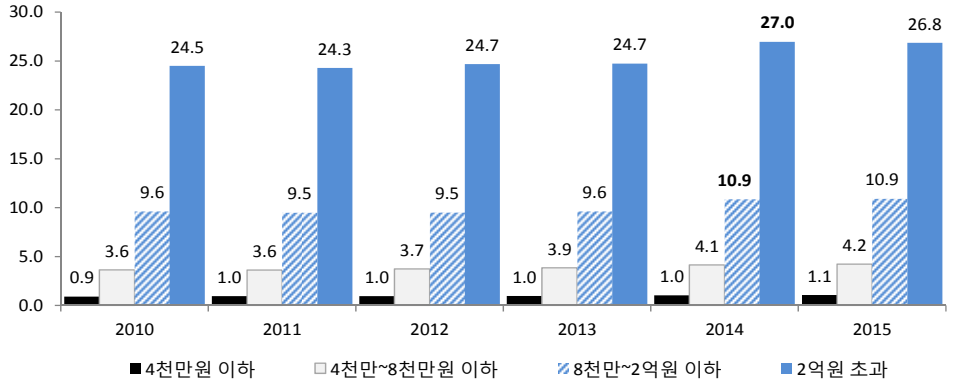
유효세율 추이를 소득구간별로 구분하여 볼 경우, 근로소득세는 주로 총급여 8천만원 초과 구간에서, 종합소득세는 종합소득 4천만원 초과 구간에서 유효세율 상승이 상대적으로 높아졌다.

근로소득자 중 과세대상자의 유효세율(총급여 대비 결정세액)은 2009년(4.1%) 이후 연간 0.2~0.3%p씩 꾸준히 상승해오다가 2013년 4.9%에서 2014년 6.1%로 상승하였고, 2015년에는 6.3%를 기록하였다[46]. 소득구간별로는 2010년 이후 8천만원 이하 구간의 유효세율은 거의 변동이 없거나, 연간 0.2%p 증가하는데 그친 반면, 8천만원~2억원 이하 구간은 2014년 이후 1.3%p, 2억 초과구간에서는 2.3%p 상승하는 등 주로 8천만원 초과 구간에서 근로소득세 유효세율 상승이 상대적으로 높게 나타났다.

46) 면세자를 포함한 전체 근로자의 유효세율은 2013년 4.5%에서 2015년 5.0%로 상승하였다.

[그림 23] 소득구간별 근로소득세 유효세율 추이(과세대상자 기준)

(단위: %)

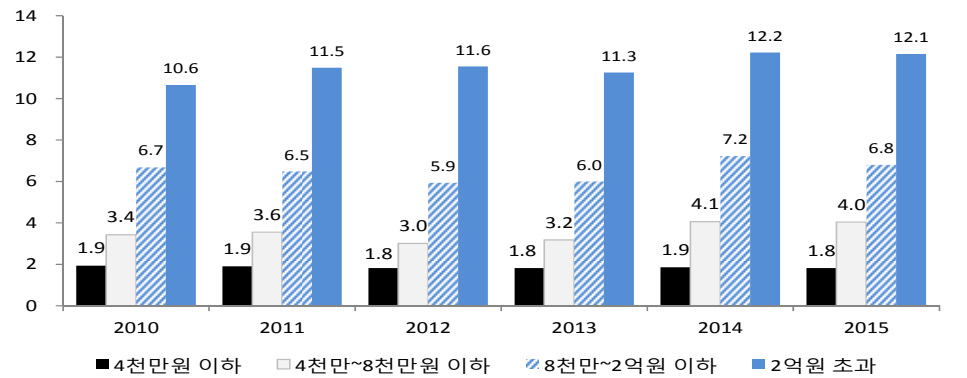


주: 소득 귀속년도 기준, 유효세율=결정세액/총급여

종합소득세의 유효세율(종합소득 대비 납부할세액)은 2010년 이후 5% 중·후반대를 유지해오다가 2013년 5.6%에서 2014년 6.3%로 0.8%p 상승하였고, 2015년에는 0.1%p 하락하였다. 종합소득 4천만원 이하 구간에서 1.9% 수준을 유지하는 가운데, 4천만원~8천만원 구간에서는 2010년 이후 3%대에서 등락을 반복하다 2015년에 4.0%를 기록하며 2013년 대비 0.8%p 상승하였다. 8천만원~2억원 구간에서는 2010년~2013년 기간동안 6.7%에서 6.0%까지 하락하였으나, 2014년 이후 1.0%p 상승하였고, 2억원 초과 구간에서도 2014년 이후 0.8%p 상승하는 등 2014년 이후 종합소득 4천만원 초과 구간의 유효세율은 1%p 내외 상승하였다.

[그림 24] 소득구간별 종합소득세 유효세율 추이

(단위: %)

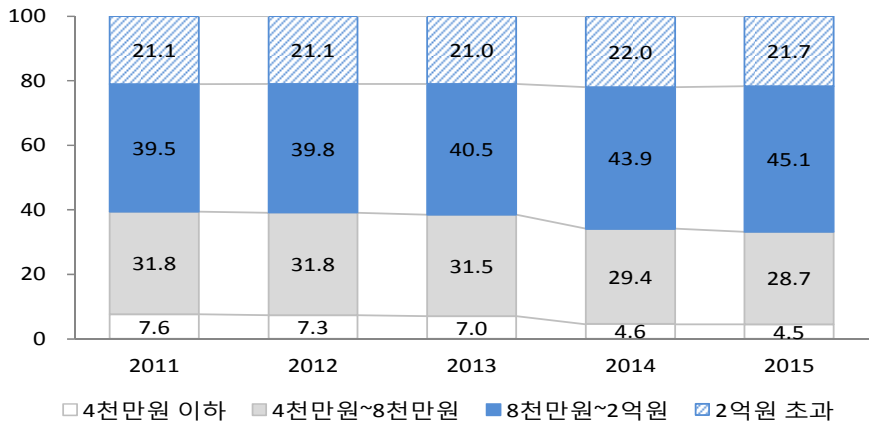


주: 소득 귀속년도 기준, 유효세율=결정세액/총급여

근로소득세의 세부담 구조를 소득구간별로 구분하여 보면, 주로 연간 총급여 8천만원 초과 구간에서 세부담이 증가해 왔다. 이러한 경향은 2014년에 더 뚜렷이 나타난다. 8천만원 초과 구간의 세부담 비중은 2010년~2013년 동안 60.6%에서 61.6%로 완만히 증가하다가 2014년에 66%로 상승폭이 확대되었고, 2015년(66.9%)에도 상승추세를 이어갔다. 반면, 8천만원 이하 구간의 세부담 비중은 2010년~2013년 동안 39.4%에서 38.4%로 낮아진 이후, 2014년 면세자 비율 증가로 감소폭이 확대되어 2015년 33.1%까지 축소되었다.

[그림 25] 소득구간별 근로소득세 부담 비중

(단위: %)



종합소득세는 근로소득세에 비해 소득 상위구간의 세부담 비중이 더 높은 구조로서, 종합소득 2억원을 초과하는 최고세율 구간에서 세부담이 주로 증가했다. 종합소득세의 세부담(납부할세액[47]) 비중을 소득구간별로 구분하여 보면, 종합소득 1억 초과 구간(세율 35%~38%)의 세부담 비중은 2010년 이후 2015년까지 74% 내외 수준을 유지하고 있다. 그러나 1억원 초과 구간을 명목세율 35%, 38% 구간으로 구분할 경우, 최고세율(38%) 구간의 세부담 비중이 2014년을 기점으로 44.0%에서 54.6%로 10%p 이상 상승했다. 이는 2014년 최고세율 과세표준 하향조정(3억원→1.5억원)에 따른 최고세율 적용 대상자 증가 및 소득 상위구간의 과세대상자 증가 등에 기인한다.

47) 총결정세액에서 중간예납, 원천징수 등 기납부세액 등을 차감하고 환급할세액을 가산한 세액으로 납세자가 실제로 납부해야 할 세액을 말한다.

라. 소결

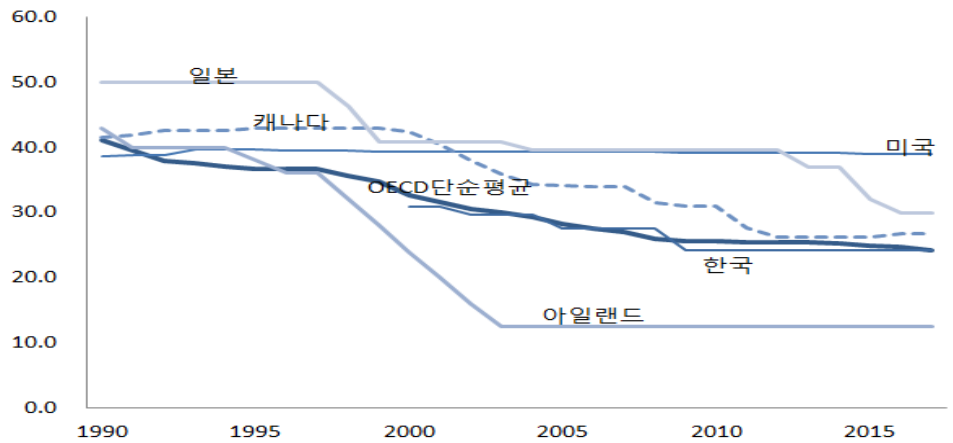
2014년 이후 국세수입은 그간의 부진에서 벗어나기 시작하여 2016년에는 경상성장률을 두 배 이상 상회하는 국세수입 증가율을 시현하였다. 2014년 이후의 국세수입 개선은 소득세수가 지속적으로 증가하는 가운데 2011년 이후 부진하였던 법인세수가 반등하였고, 부동산 시장 호조로 자산관련 세수가 추세보다 높은 증가세를 보인데 기인하고 있다. 2014~2016년 국세수입(지방소비세 포함)은 연평균 8.5% 증가하였으며, 세목별 기여도는 소득세 3.6%p, 법인세 2.2%p, 부가가치세 1.2%p 순이다. 조세구조(Tax Structure)별로 구분해 보면 소득과세의 기여도가 4.5%p(개인소득과세 2.2%p, 법인소득과세 2.2%p), 자산과세의 기여도가 1.9%p, 소비과세의 기여도가 2.4%p이다.

소득유형별 평균세율을 비교하면, 자본소득에 대한 평균세율이 근로소득에 대한 평균세율에 비해 아직 낮은 수준이다. 이는 우리나라의 조세체계가 법인세 의존도가 다른 나라에 비해 높은 수준이며 전통적으로 노동소득에 비해 불로소득에 중과세해 온 경향성에 기인한다. 한편 세부담 증가속도를 살펴보면 글로벌 금융위기 이후 자본소득에 대한 세부담은 낮아진 반면 노동소득에 대한 세부담은 빠르게 상승하는 추세이다. 과거 20여년간 전세계적으로 법인세 부담을 감소시키는 방향으로의 세제개편이 지속되었으며 그 결과 OECD 전체의 법인세 평균세율은 1980년대 48%에서 1990년대 35%, 2000년대는 25%대로 낮아졌다. 이러한 세제개편의 흐름은 법인세율과 경제성장간에 음(-)의 관계가 존재한다는 경제학적 이론에 근거하고 있다. 즉 기업의 세부담을 완화하여 기업투자 촉진을 통해 기업경쟁력 및 성장잠재력 확충을 도모한다는 것이다. 반면 외환위기 이후 우리 경제에서 기업부분의 소득이 가계부문의 소득으로 원활히 흘러들어가지 못하는 소위 '낙수효과의 실종'을 지적하면서 기업에 대한 세부담 약화가 성장잠재력 확충으로 이어지는 연결고리에 대한 회의적 시각도 존재한다. 법인세 부담을 완화시키는 세제개편의 타당성에 대한 논란은 여전히 진행 중이다. 과거 선진국 경험에 근거한 세제개편의 흐름이 아직도 유효하며 우리나라 현실에 비추어 타당성을 갖는가에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 또한 법인소득에 대한 세부담 완화가 노동소득에 대한 과세강화로 이어져 개인소득세율과 법인세율과의 격차가 벌어질 가능성에 유의할 필요가 있다. 기업부문의 소득이 가계부분으로 원활히 환류되지 못하고 기업들의 이익은 상승하는

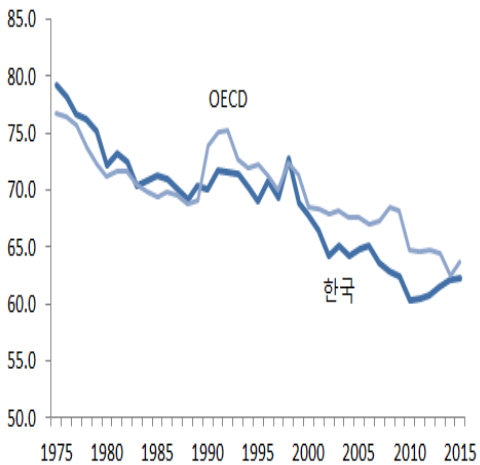
데 반해 가계소득은 정체되어 있는 현 상황에 비추어 볼 때, 개인소득세율과 법인세율간의 격차 확대는 수평적 형평성의 악화로 이어질 수 있다. 국제적으로 법인세 인하경쟁이 지속되고 있음에 따라 세율을 높이기는 쉽지 않을 전망이다. 법인세 유효세율의 추가적인 하락을 제어하기 위해 비과세·감면 축소, 대기업 최저한 세율 조정 등을 포함한 다각적인 측면에서의 논의가 필요한 시점이다.

[그림 26] 주요 OECD국가의 법인세 최고명목세율 추이

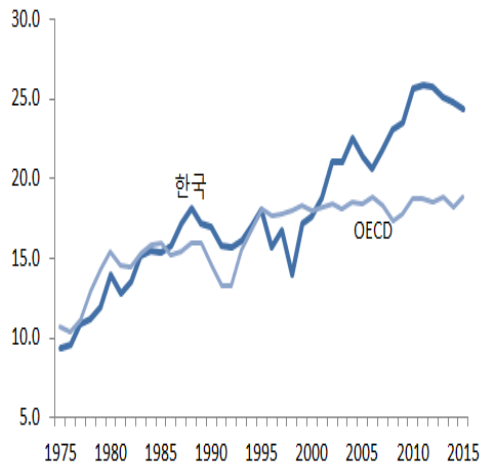
(단위: %)



[그림 27] 가계소득/GNI



[그림 28] 기업소득/GNI



소득구간별 조세부담 분포는 소득 상위구간의 세부담이 상대적으로 높아져 소득재분배에 일정부분 기여한 것으로 판단된다. 소득세 누진구조 강화 등으로 2014년 이후 소득 상위구간에 대한 유효세율은 1~2%p 상승하였다. 이는 최근 몇 년간 고소득층을 중심으로 소득세 부담을 강화시키는 방향으로 세제개편이 추진되면서 누진도가 강화된 데 주로 기인한다. 여기에다 상위구간의 상대적으로 높은 임금상승률이 결합하면서 2014년 이후 소득세수는 두 자릿수의 증가율을 지속하고 있다.

한편 고소득층에 대한 세부담 강화와 면세자 비율 확대는 일부 계층에 대한 소득세 부담의 집중도 확대로 귀결된다. 근로소득자 가운데서 면세자 비율은 지속적으로 낮아지는 추세였으나 2013년 세법개정과 연말정산 후속대책(2015.5월)의 영향으로 종전 32.4%에서 2015년 46.8%로 14.4%p 높아졌다. 이는 우리나라 소득세 과세기반이 임금근로자, 그 가운데서도 임금근로자 중 상위 절반 가량에 집중되어 있음을 의미한다. 물론 소득공제 세액공제 전환은 고소득층에 대한 세부담 강화를 통한 소득재분배라는 취지에서 추진되었으며, 근본적인 개편의 방향성은 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 세밀한 정책 설계의 미비 등으로 면세자 비율이 과도하게 늘어나는 문제를 초래하였다. 소득세 과세기반의 집중도 심화는 한 나라의 국민이라면 적은 금액이라도 모두 세금을 납부하여야 한다는 국민 개세주의 원칙에 위반되고, 세원간 과세 형평성 측면에서도 바람직하지 않다. 뿐만 아니라 근로소득자의 절반가량이 정책대상에서 제외됨에 따라 정책의사 결정의 왜곡을 초래할 가능성이 있다. 소득세의 정상화를 위해 과세기반을 점진적으로 확대할 필요가 있다.

5. 소득계층별 세부담 분포

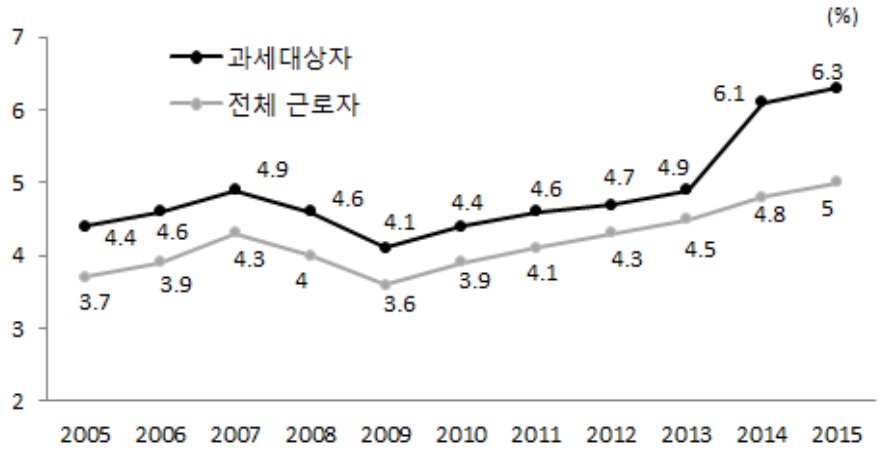
2016회계연도 국세수입은 242.6조원으로 전년도에 비해 24.7조원, 11.3% 증가했다. 국내 경제성장률이 2년 연속 2%대에 머무는 등 체감경기 개선 폭은 높지 않았으나 소득세수의 증가세가 지속되었고, 그 중 근로소득세는 2015년(6.7%)의 두 배가 넘는 14.6%의 증가율을 기록하였다. 2012년 이후 증가세가 둔화되어온 종합소득세 역시 2014년 이후 증가세가 다시 확대되고 있다. 본 절에서는 소득계층별 유효세율 변화와 세부담 집중도를 분석을 통해 최근 근로소득세와 종합소득세의 호조 원인을 규명해보고자 한다.

가. 근로소득세

근로소득세의 변동은 유효세율 변동과 과세기반 변동에 의해 결정된다. 이에 본 절에서는 최근 근로소득세 증가 요인을 유효세율 변동요인과 과세기반 변동요인으로 구분하여 분석하고자 한다.

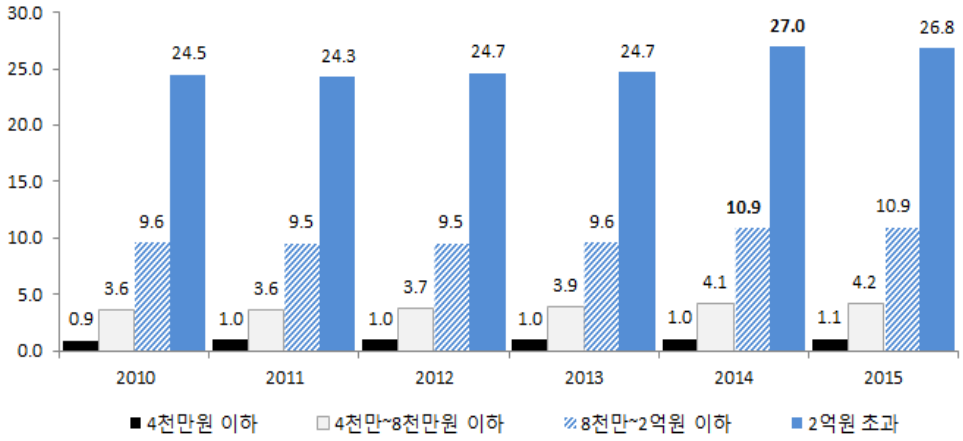
근로소득자 과세대상자의 유효세율(총급여대비 결정세액)은 금융위기 발생직후인 2009년 4.1%의 저점을 기록한 이후 지속적으로 상승해 왔다. 2009년 이후 연간 0.2~0.3%p 내에서 상승한 유효세율은 2013년 세법개정 이후 종전 4.9%에서 6.1%로 1.2%p 상승하였으며, 면세자를 포함한 전체 근로자의 유효세율은 같은 기간 4.5%에서 4.8%로 상승하였다.

[그림 29] 근로소득세 유효세율 추이



유효세율 추이를 소득구간별로 구분하여 볼 경우 연간 총급여 8천만원 이하 구간에 비해 8천만원 초과 구간에서 유효세율 상승폭이 크게 나타난다. 8천만원 이하 구간의 유효세율은 거의 변동이 없거나, 연간 0.2%p 증가하는데 그친 반면, 8천만원~2억원 이하 구간은 2010년부터 2013년까지 9.6% 수준을 유지해오다가 2014년 이후 1.3%p 상승하였고, 2억원 초과구간에서도 2010~2013년 24.6%에서 2014년 이후 2.3%p 상승하였다.

[그림 30] 총급여 규모별 유효세율 추이(과세대상자 기준, %)



총급여 8천만원을 초과하는 소득 상위구간을 중심으로 한 유효세율의 상승은 최근 몇 년간 고소득층의 세부담을 강화하는 방향으로 세제개편이 이루어진데 주로 기인한다. 즉, 2012년 소득세 최고세율이 종전 35%에서 38%로 인상된 데 이어, 2014년에는 최고세율 적용 과세표준 구간이 3억원에서 1.5억원으로 하향조정 되었다. 이와 함께 기존 소득공제 항목이 세액공제로 전환되면서 총급여 8천만원 초과 구간을 중심으로 유효세율이 상승하였다.

2013년 세법개정 이후 면세자 비율이 확대된 가운데, 과세대상자들의 세부담(결정세액)은 전년 대비 3.1조원 증가하였다. 명목세율 구간별로 구분하여 볼 경우, 6%~15% 구간에서의 세부담 증가는 상대적으로 미미한 가운데, 24%~35% 구간에서는 2013년 대비 0.6조원이 증가했다. 2014년 소득공제의 세액공제 전환 이후 24%~35% 구간의 일부 소득 구간(1억원~2억원)에서 세율변동(24%→35%)이 발생[48]함에 따라 각 세율 구간에서 세액 변동이 크게 나타났으나, 24%~35% 구간 전체로는 0.6조원 증가에 그쳤다. 최고세율구간에서는 세법개정에 따른 과세표준 하향조정(3억원→1.5억원) 등의 영향으로 결정세액이 2.4조원 증가하였다. 24%~35% 구간에서 세율변동에 따른 조정이 있었음을 감안하면 2014년 결정세액 증가분의 상당부분(78.2%)이 총급여 2억원을 초과하는 최고세율구간에서 발생하였음을 알 수 있다.

48) 2014년 소득공제의 세액공제 전환이후 국세통계연보 기준 총급여 1억원 초과~2억원 이하 구간의 1인당 과세표준이 8,100만원(2013년)에서 9,300만원(2014년)으로 상승함에 따라 동 구간의 명목세율이 종전 24%에서 35%로 상향조정되었다.

[표 56] 근로소득세의 명목세율 구간별 과세대상자 및 결정세액 변화

(단위: 만명, 억원)

명목 세율	과세대상자 인원 증감				결정세액 증감			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
6%	28.6	21.7	−365.8	15.7	1,042	947	−11,518	293
15%	23.7	20.2	118.3	26.9	6,922	6,636	12,313	6,799
24%	9.0	9.3	−39.0	7.0	9,247	10,771	−53,953	5,094
35%	−1.2	0.3	43.8	6.3	−24,033	1,660	59,932	10,942
38%	1.8	0.2	3.6	0.7	28,517	3,147	24,331	5,423
합계	61.9	51.8	−239.1	56.6	21,693	23,161	31,105	28,550

주: 1) 총급여 구간별 1인당 과세표준을 기준으로 명목세율 구간을 구분
2) 2011년과 2012년의 최고세율 및 과세표준구간의 차이로 2012년 35~38% 구간에서 결정세액 증감이 크게 나타남(2011년 최고세율 35%, 2012년 최고세율 38%)

2014년 결정세액 증가분(3.1조원) 중 유효세율 상승에 따른 세수증가분은 약 2.1조원[49]으로 추정된다([표 57]). 소득구간별로 세분하여 보면, 총급여 3천만원을 초과하는 전 소득계층에서 세부담이 증가했으나, 상당부분(1.2조원)이 8천만원 초과~2억원 이하 구간에서 발생하였음을 알 수 있다. 2015년 유효세율 상승(0.2%p)에 따른 세수효과는 약 1,700억원으로 추정되었다. 그러므로 2014~2015년 결정세액 증가분에서 유효세율 상승 효과를 제외한 증가분은 각각 1조원, 2.7조원이 된다. 이처럼 제도 요인 등에 따른 유효세율 상승효과를 제외하고도 세액 증가분의 규모가 큰 것은 과세기반의 변동 즉, 과세기반 소득 및 과세대상자 증가 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

49) 2014년도 유효세율 변동분(1.2%p)에 2014년도 총급여액을 곱하여 추정하였으며, 면세자를 포함한 전체 근로소득자를 대상으로 할 경우 2014년 유효세율변화 효과는 약 1조원으로 추정된다.

[표 57] 총급여 규모별 유효세율 변동 효과

(단위: %p, 억원)

총급여 규모	유효세율(%)			유효세율변화(%p)		2014 유효세율 변동효과	2015 유효세율 변동효과
	2013 (B)	2014 (C)	2015 (D)	2014 (C-B)	2015 (D-C)		
과세대상자	4.9	6.1	6.3	1.2	0.2	21,331	1,731
1천만 이하	0.1	17.0	17.0	**16.9**	0.0	0	0
1천만 ~ 2천만 이하	0.4	0.3	0.3	**−0.2**	0.0	−384	8
2천만 ~ 3천만 이하	0.8	0.8	0.8	**−0.1**	0.0	−301	−3
3천만 ~ 4천만 이하	1.5	1.8	1.8	**0.2**	0.0	1,009	49
4천만 ~ 5천만 이하	2.5	2.8	2.8	**0.3**	0.0	1,403	192
5천만 ~ 6천만 이하	3.5	3.7	3.8	**0.2**	0.1	776	522
6천만 ~ 8천만 이하	5.1	5.3	5.3	**0.2**	0.0	1,804	327
8천만 ~ 1억 이하	7.3	8.2	8.2	**0.9**	0.0	4,176	34
1억 ~ 2억 이하	11.5	12.9	13.0	**1.4**	0.1	8,171	520
2억 ~ 3억 이하	20.6	22.8	22.8	**2.2**	0.0	1,737	27
3억 ~ 5억 이하	24.2	26.7	26.8	**2.5**	0.1	1,392	76
5억 ~ 10억 이하	27.7	30.0	30.1	**2.3**	0.1	855	37
10억 초과	31.7	33.7	33.6	**2.0**	−0.2	693	−58

주: 1) 유효세율=결정세액/총급여

2) 2014년 유효세율 변화효과=2014년도 유효세율 변동분 × 2014년도 총급여액

자료: 국세청, 「국세통계연보」 각 연도 자료로 국회예산정책처 계산

최근 과세대상자 증가추이를 소득규모별로 살펴보면, 8천만원 이하 구간에 비해 8천만원 초과 구간의 과세대상자 증가율이 높은 수준을 지속하고 있음을 확인할 수 있다([표 58]). 2012~2013년 8천만원 이하 구간의 과세대상자는 평균 5.9% 증가한데 비해, 8천만원 초과 구간의 과세대상자는 12.3% 증가하였고, 2014년 이후 상하위 구간의 증가율 격차는 더욱 확대되었다. 과세대상자 증가에 따라 소득구간별 총급여 증가율도 상위구간에서 더 높은 증가세를 지속하고 있다.

앞서 설명한 바와 같이 최근 몇 년간 고소득층의 세부담을 증가시키는 방향으로 세제개편이 이루어지면서 소득세 누진구조 체계가 강화되어 왔다. 소득세 누진도 강화와 함께, 8천만원 초과 구간의 과세대상자 증가율이 하위 구간에 비해 높은 수준을 지속하며 최근 증가세가 확대됨에 따라 소득 상위구간을 중심으로 세부담 비중이 증가하고, 소득세수의 증가세가 확대되었다.

[표 58] 총급여 규모별 과세대상자수 및 총급여액 증가율

(단위: 전년도 대비, %)

총급여 규모	과세대상자수 증가율				총급여액 증가율			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
전체	6.8	5.9	−22.9	6.5	8.8	7.7	−8.7	8.3
4천만원 이하	5.4	4.8	−36.6	5.4	6.3	5.4	−30.1	6.1
4천만원 ~8천만원 이하	8.4	6.7	−2.5	5.8	9.0	7.1	−1.0	6.3
8천만원 이하 (A)	6.3	5.4	−25.8	5.6	7.7	6.3	−14.6	6.2
8천만 ~ 2억원 이하	12.7	11.8	8.8	13.7	12.9	12.2	9.3	13.9
2억원 초과	14.3	11.5	9.6	12.5	10.2	11.2	9.5	10.2
8천만원 초과 (B)	12.8	11.7	8.8	13.7	12.4	12.0	9.3	13.3
증가율 갭 (B-A)	6.5	6.3	34.6	8.1	4.8	5.7	23.9	7.0

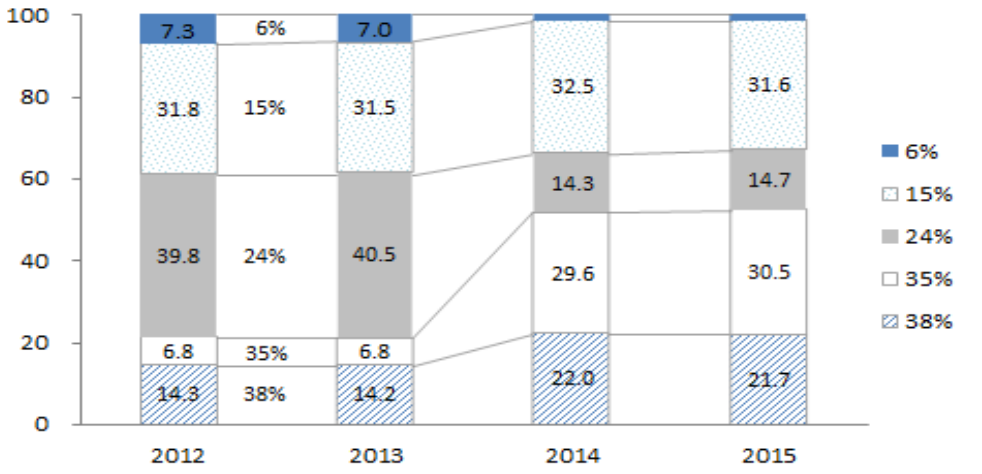
주: 과세대상자는 면세자를 제외한 총급여 인원임

자료: 국세청, 「국세통계연보」 각 연도

연간 결정세액 중 총급여 8천만원 초과 구간에서 차지하는 비중은 2011~2013년 61.0%에서 2014년 66.0%로 증가했다. 명목세율구간으로 구분할 경우 세율 상위구간(35%~38%)에서의 세부담 비중 상승이 좀 더 뚜렷이 나타난다. 세율 6%~24% 구간의 세부담 비중은 2013년 79.0%에서 2014년 48.4%로 축소된 반면, 35%~38% 구간의 비중은 21.0%에서 51.6%로 두 배 이상 확대되었고, 2015년(52.2%)에도 상승세가 이어졌다. 35%~38%구간의 세부담 비중이 크게 확대된 것은 총급여 1억원 초과~2억원 이하 구간의 명목세율 인상(24%→35%) 및 최고세율 과세표준 하향조정(3억원→1.5억원)에 따른 최고세율 과세대상자 증가에 주로 기인한다.

[그림 31] 근로소득세 명목세율 구간별 세부담 비중

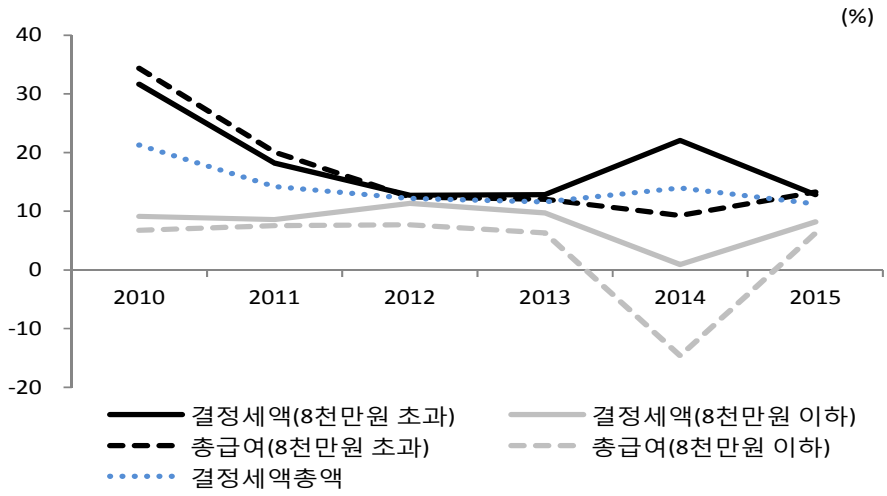
(단위: %)



주: 각 연도별 세부담 비중= 각 세율구간별 결정세액/ 총결정세액

소득 상위구간을 중심으로 세부담이 증가하며 결정세액 증가율은 2013년 11.6%에서 2014년 14.0%로 증가세가 확대되었다. 소득 구간별로 구분하여 보면, 8천만원 이하 구간에서 총급여가 감소(6.3%→−14.6%)하고, 결정세액 증가율이 하락(9.7%→0.9%)하였으나, 8천만원 초과 구간에서 총급여 상승률(12.0%→9.3%)을 두 배 이상 상회하는 결정세액 증가율(12.8%→22.1%)에 힘입어 총 결정세액의 증가세는 확대되었다. 2015년은 8천만원 이하 구간의 증가율이 회복되고, 8천만원 초과 구간의 결정세액 증가세가 지속되면서 총 결정세액 증가율은 11.2%로 둔화되었으나 양호한 증가세를 지속하였다. 근로소득세는 취업자 및 임금상승이 지속되는 한 추세적으로 증가하는 특성이 있는데, 최근 취업자 증가율 및 근로소득자의 평균임금상승률에 비해 근로소득세가 더 빠르게 증가한 것은 소득세 누진구조 강화와 함께, 소득수준이 높은 소득 상위계층을 중심으로 과세기반이 확대되었기 때문이다.

[그림 32] 총급여 구간별 총급여 및 결정세액 증가율

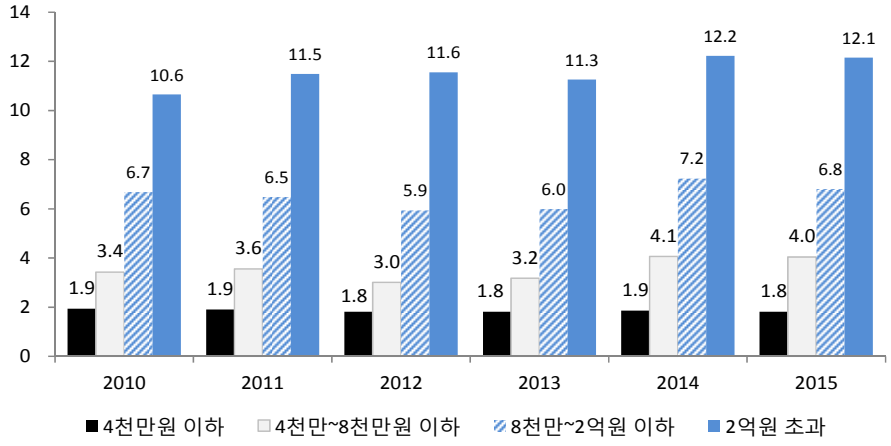


나. 종합소득세

종합소득세의 유효세율(종합소득대비 납부할세액)은 2010년 이후 5% 중·후반대를 유지해오다가 2013년 5.6%에서 2014년 6.3%로 0.8%p 상승하였다. 소득구간별로 구분하여 볼 경우, 종합소득 4천만원 이하 구간에서 1.9% 수준을 유지하는 가운데, 4천만원~8천만원 구간에서는 2010년 이후 3%대에서 등락을 반복하다 2014년에 0.9%p 상승하며 4.1%를 기록하였다. 8천만원~2억원 구간에서는 2010년~2013년 기간동안 6.7%에서 6.0%까지 하락한 이후 2014년에 7.2%로 1.2%p 상승하였고, 2억원 초과 구간에서도 2014년에 0.9%p 상승하는 등 주로 종합소득 4천만원 초과하는 구간에서 유효세율이 상승하였다. 종합소득세의 유효세율 상승은 2012년부터 진행된 소득세 누진구조 체계 강화와 함께, 세무행정 강화 등에 따른 과세대상자 확대 및 자영업자 소득파악률 제고 등 과표양성화 효과 등에 주로 기인한다.

[그림 33] 소득구간별 종합소득세 유효세율 추이

(단위: %)

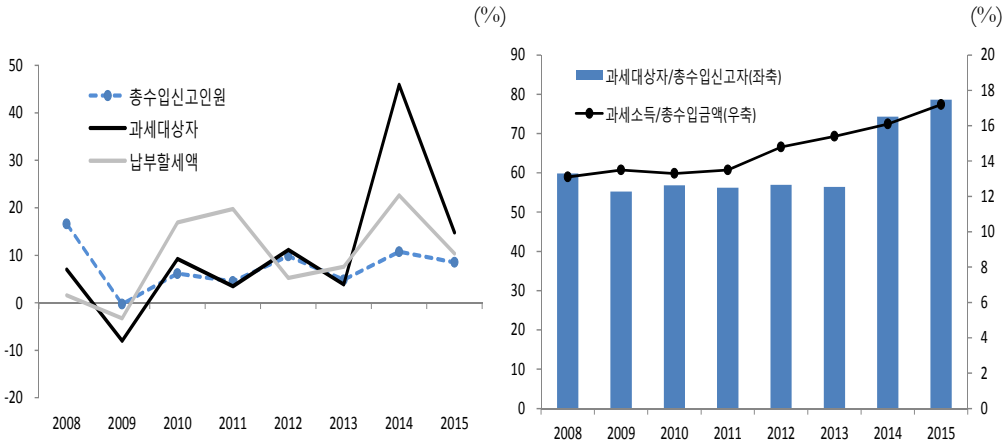


최근 종합소득세수 증가의 특징은 총수입 신고자(종합소득세 신고인원)의 증가세가 확대되는 가운데, 과세대상자수는 그보다 더 빠르게 증가하고 있다는 점이다. 2008년부터 2013년까지 총수입 신고자와 과세대상자 증가율은 유사한 추이를 보이고 있으나, 2014년에는 과세대상자 증가율이 가파르게 상승하는 모습을 보이고 있다. 국세청이 2015년부터 사전신고 안내 제도를 확대운영한 이후 2014년 귀속소득에 대한 총수입신고자 증가율(10.7%)은 2013년(4.9%)의 두 배 이상 수준까지 상승하였고, '납부할세액[50]'이 있는 과세대상자 증가율도 2013년의 3.9%에서 45.9%까지 상승하였다.[51] 이에 따라 총수입신고자 중 과세대상자 비율도 2013년의 56.3%에서 2014년 74.3%로 큰 폭 상승한 이후 2015년에는 이보다 확대된 78.6%를 기록하였다.

50) 납부할 세액은 총결정세액에서 중간예납, 원천징수 등 기납부세액 등을 차감하고 환급할세액을 가산한 세액으로 납세자가 실제로 납부해야 할 세액을 말한다.

51) 총수입금액 신고 유형 중 단순경비율 신고자 및 성실신고확인신고자수의 증가율은 2013년 4.1%, 4.8%에서 2014년 각각 33.1%, 95.2%로 상승하였다.

[그림 34] 총수입신고자 및 과세대상자 증가율, 과세대상자 비율 및 과세소득 비중



주: 1) 소득 귀속연도 기준임
2) 과세대상자는 납부할세액이 있는 자를 가리킴

2014년 과세대상자 수는 2013년 대비 총 118만명 증가하며 2009년 이후로 가장 큰 폭의 증가를 기록하였으나, 그 중 대부분(104만명)이 종합소득 2천만원 이하 최저세율 구간에서 발생하였다. 동 구간에서의 세부담액(납부할세액)은 전년도 대비 오히려 감소(−63억원)한 가운데, 최고세율 구간에서의 세부담 증가가 전체 세부담 증가분(1.7조원)의 대부분을 차지하였다. 2015년에도 과세대상자 증가(56만명)의 88%가 종합소득 6천만원 이하(세율 6%~15%) 구간에서 발생하였고, 전체 납부할세액 증가분(0.95조원)의 65%(0.61조원)가 최고세율구간에서 발생하였다. 즉, 2013년 세법개정 이후 과세대상자 증가는 대부분 종합소득 6천만원 이하 구간, 세부담액은 종합소득 2억원 초과 구간에서 더 크게 증가했다.

[표 59] 종합소득세 명목세율 구간별 과세대상자 및 납부할세액[1)]

(단위: 만명, 억원)

명목세율	과세대상자 증감				납부할세액 증감			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
6%	4.9	6.0	103.8	36.1	116	152	−63	−70
15%	15.0	0.0	13.8	12.6	774	383	2,077	1,440
24%	3.6	0.9	0.2	3.8	471	628	2,130	972
35%	−1.9	2.3	−3.2	2.2	−29,679	3,044	−4,445	1,029
38%	3.3	0.3	3.4	0.9	31,788	1,075	17,219	6,148
합계	24.9	9.6	118.1	55.6	3,469	5,282	16,918	9,518

주: 1) 소득 귀속연도 기준임
2) 종합소득 구간별 1인당 과세표준을 기준으로 명목세율 구간을 구분
3) 과세대상자는 납부할세액이 있는 자를 가리킴
4) 2011년과 2012년의 최고세율 및 과세표준구간의 차이로 2012년 35~38% 구간에서 결정세액 증감 규모가 크게 나타남(2011년 최고세율 35%, 2012년 최고세율 38%)

2015년의 경우 소득 상하위 구간의 과세대상자 증가율이 모두 확대되었는데, 1억 이하 구간(14.6%→14.8%)에 비해 1억 초과 구간(1.1%→14.8%)에서 증가율이 더 큰 폭으로 상승하였다. 또한 전체 납부할세액 증가분 중 종합소득 1억 이하 구간이 차지하는 비중은 상위 구간에 비해 작지만, 2014년 이후 상위구간 보다 높은 증가세를 유지하고 있다. 2014년 종합소득 1억 초과 구간의 납부할세액 증가율은 8.1%에서 23.1%로 15%p 확대되었는데, 1억 이하 구간의 증가율은 6.6%에서 25.6%로 19%p 상승하였고, 2015년에도 소득 하위구간의 증가율(11.7%)이 상위구간 증가율(10.6%)을 상회하고 있다.

[표 60] 총수입신고자 및 종합소득 증가율

(단위: 전년도 대비, %)

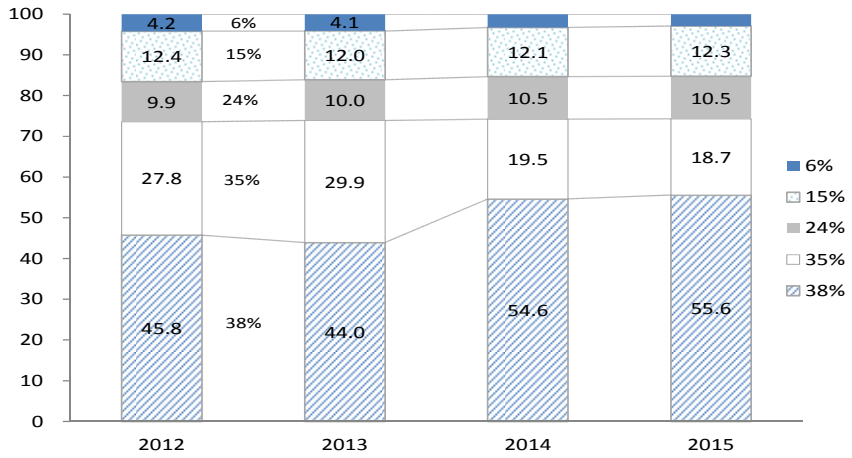
	15%~24% (종합소득 2천만원~1억원 이하)				35%~38% (종합소득 1억원 초과)			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
총수입 신고자	23.5	3.4	5.7	12.2	9.1	13.7	9.3	12.5
과세대상자	24.3	1.0	14.6	14.8	8.0	14.3	1.1	14.8
종합소득	24.8	3.1	3.7	12.4	6.3	10.7	10.5	12.9
납부할세액	8.8	6.6	25.6	11.7	4.3	8.1	23.1	10.6

주: 종합소득 구간별 1인당 과세표준을 기준으로 명목세율 구간을 구분
자료: 국세청, 「국세통계연보」 각 연도

세무행정 강화의 영향은 계량적으로 측정하기 어렵지만, 2014년부터 총수입신고자 증가를 상회하는 과세대상자 증가, 종합소득 증가세를 상회하는 세부담액 증가는 세법개정 외에도 세무행정 강화 및 과표양성화에 따른 결과로 해석할 수 있다. 종합소득세는 근로소득세보다 소득 상위계층의 세부담 비중이 더 높은 구조로서, 최근 소득세 누진구조 체계 강화와 함께 세무행정 강화 등으로 과세대상자가 확대되면서 소득 상위 구간을 중심으로 세수가 증가해 왔다. 종합소득 1억원 초과(세율 35%, 38%)구간의 세부담 비중은 2013년 73.9%에서 2014년 74.2%로 그 수준을 유지하고 있다. 그러나 2013년 세법개정 이후 최고세율 과세표준 하향조정으로 최고세율 적용대상자가 증가한데다, 기존 과세대상자 증가추세가 더해지면서 최고세율구간의 세부담 비중은 2014년 이전에 비해 10%p 이상 상승했다.

[그림 35] 종합소득세 명목세율 구간별 세부담 비중

(단위: %)

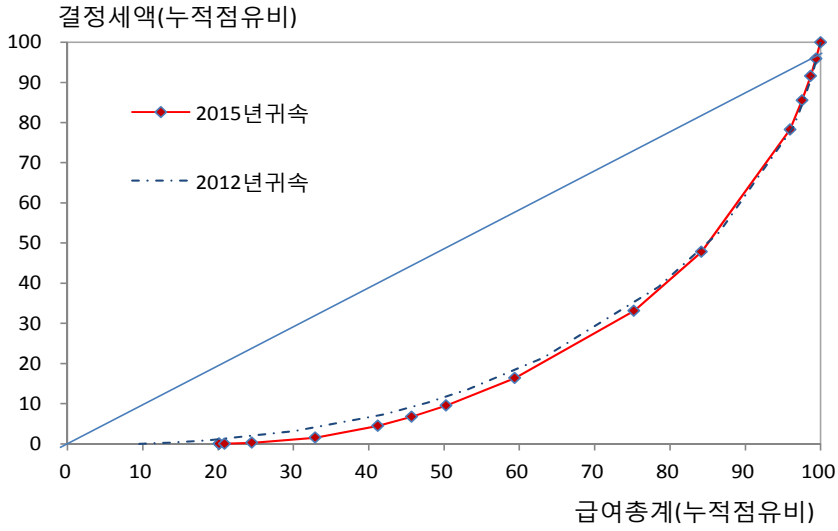


다. 면세자 비율 확대와 소득세 집중도

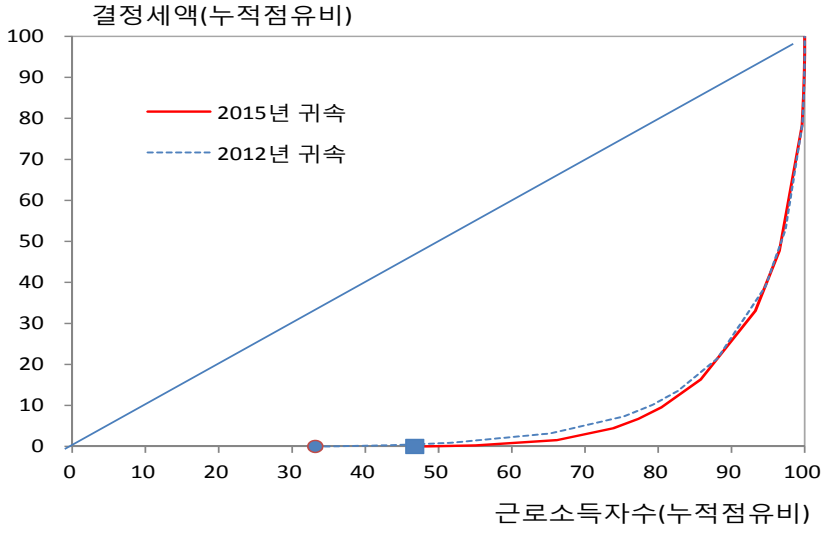
전체 근로소득자 중 면세자 비율은 2005년(48.9%)부터 2013년(32.4%) 까지 지속적으로 하락해 왔으나, 2013년 세법개정 이후 32.4%에서 46.8%(2015년)로 확대되었다. 근로소득자의 면세자 비율 확대와 과세대상자들의 세부담 증가는 과세대상자들의 세부담 집중도가 강화되었음을 의미한다. [그림 36]~[그림 37]은 각각 소득(급여

총계) 누적분포에 따른 결정세액 누적분포, 근로소득자 누적분포에 따른 결정세액 누적분포를 보여준다. 선이 오른쪽으로 치우칠수록 소득세의 누진도가 강화되었음을 의미하는데, 두 그래프 모두 2012년 대비 2015년 근로소득세의 누진도가 강화되었음을 보여주고 있다. 이처럼 근로소득세의 누진도가 강화됨에 따라 소득 상위구간을 중심으로 유효세율이 상승하고 세부담 비중이 확대되었다.

[그림 36] 근로소득세 누진도 (소득기준)



[그림 37] 근로소득세 누진도 (근로소득자 기준)



라. 소결

2012년 이후 고소득층의 세부담을 강화하는 방향으로 세제개편이 이루어지면서 근로소득세의 유효세율은 2013년 4.9%에서 2015년 6.3%로 상승하였다. 주로 연간 총급여 8천만원 초과 구간에서 유효세율이 상대적으로 크게 상승하였다. 세법개정으로 세율 상위구간(35%~38%)의 과세대상자가 증가한 가운데, 8천만원 초과 구간의 과세대상자 증가율이 하위 구간에 비해 높은 수준을 지속하며 증가세가 확대됨에 따라 2014~2015년은 고소득층을 중심으로 세수증가세가 이어졌다. 이에 따라 총급여 8천만원 초과 구간의 세부담 비중은 2011~2013년 61.0%에서 2015년 66.9%로 증가했고, 세율 35~38% 구간의 세부담 비중도 2013년 비해 두 배 이상 확대되었다.

종합소득세 역시 소득세 누진도 강화 등으로 유효세율이 2013년 5.6%에서 2015년 6.2%로 상승하였다. 주로 종합소득 4천만원 초과 구간에서 유효세율 상승이 높게 나타났다. 종합소득세는 근로소득세보다 소득 상위계층의 세부담 비중이 더 높은 구조로서, 2013년 세법개정 이후 최고세율(38%)구간의 세부담 비중이 가중됨에 따라 최고세율 구간을 중심으로 납부할세액이 증가해왔다. 그러나 소득 하위구간에서도 과세대상자 증가, 과표양성화 등의 영향으로 세수 증가가 지속되었다.

이와 같이 근로소득세 및 종합소득세에서 모두 소득 상위계층의 세부담이 증가한 가운데 2017년 귀속소득부터는 과세표준 5억원 초과자의 세율이 기존 38%에서 40%로 인상됨에 따라 소득 상위계층의 세부담은 더욱 강화될 예정이다. 고소득층에 대한 과세 강화와 면세자 비율 확대는 일부 계층에 대한 세부담 집중도를 더욱 심화시킬 수 있다. 높은 면세자 비중은 납세자간 형평성을 저해하고, 근로소득자의 절반가량이 정책대상에서 제외됨에 따라 소득세 관련 정책의사 결정의 왜곡을 초래할 수 있다. 따라서 소득세 구조의 정상화를 위해 과세기반을 점진적으로 확대해 나갈 필요성이 있다.

2016회계연도 국세수입 결산 분석

발간일 2017년 8월 17일

발행인 김춘순 국회예산정책처장

편 집 경제분석실 세수추계1과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 백승프린팅 (tel 02·2267·3576)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세수추계1과로 연락해 주시기 바랍니다. (tel 02·788·4744)

ISBN 978-89-6073-032-8 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

대한민국 국회

nabo
National Assembly Budget Office

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

발 간 등 록 번 호
31-9700451-001570-10