nabo

조세정책의 소득재분배 효과분석

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

조세정책의 소득재분배 효과분석

조세정책의 소득재분배 효과분석

총 괄 | 정 문 종 추계세제분석실장

기획·조정 | 최 미 희 조세분석심의관
심 혜 정 소득법인세분석과장

작 성 | 심 혜 정 소득법인세분석과장
김 혜 리, 신 영 임
강 민 지, 박 지 원 소득법인세분석과 추계세제분석관

지원·편집 | 조 혜 정 소득법인세분석과 행정실무원

본 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문 의 : **추계세제분석실 소득법인세분석과** | 02) 788-4744 | income411@nabo.go.kr

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

조세정책의 소득재분배 효과분석

2018. 8.

국회예산정책처
www.nabo.go.kr

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처「보고서발간심의위원회」의 심의(2018. 8. 16.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

조세는 사회보장지출 등 재정지출과 함께 소득과 부를 재분배하는 역할을 담당합니다. 금융위기 이후 소득분배 악화가 우리경제가 직면한 구조적인 문제로 대두되면서, 소득불균형을 해소하기 위해 정부가 책임져야 할 영역이 커져야 한다는 인식이 부각되고 있습니다. 조세정책에서도 소득세 최고세율 인상과 사내유보소득에 대한 과세 강화 등 소득재분배 기능을 강화하기 위한 시도들이 관찰되고 있습니다.

조세의 소득재분배 기능이 부각되고 조세정책 흐름이 변화하고 있지만, 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 아직 선진국에 비해 높지 않은 편으로 평가됩니다. 우리나라 조세정책의 소득재분배 효과에 대한 체계적·종합적 분석 역시 드문 편입니다. 그동안 우리나라의 조세정책이 분배보다 성장을 위한 재원조달에 주로 초점이 맞춰져 있었기 때문입니다.

이러한 문제 인식 하에 우리나라 조세정책의 소득재분배 효과를 조명하는 것이 본 보고서의 목적입니다. 이를 위하여 먼저 시기별로 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능의 흐름을 살펴보았습니다. 다음으로 한국은행의 국민계정을 활용하여 조세부담이 노동소득 및 자본소득 등 세원별로 어떻게 귀착하는가를 분석하였습니다. 또한 국세청의 소득100분위 자료를 활용하여 조세부담의 소득계층별 귀착효과를 분석하였습니다. 마지막으로 2018년부터 시행되는 개정세법의 소득재분배 효과를 별도로 분석하였습니다.

본 보고서가 우리나라 조세정책에 대한 국민의 이해를 돕고, 국회의원의 입법활동에서 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2018년 8월

국회예산정책처장 김춘순

차 례

요 약 / xiii

I. **서 론** / 1

II. **조세정책과 소득재분배** / 3

1. 소득재분배 정책 개관 ····· 3
2. 조세의 소득재분배기능에 대한 이론적 논의 ····· 6
3. 조세부문 소득재분배기능의 시기별 흐름 ····· 7
   가. 국민부담률·조세부담률 ····· 7
   나. 소득재분배적 세수 비중 ····· 9
   다. 세율과 누진도 ····· 11
4. 최근 세법개정의 특징 ····· 14
5. 소결 ····· 17

III. **세원별 세부담 귀착효과** / 19

1. 세원별 분포 ····· 19
   가. 기능적 소득분배 ····· 19
   나. 제도 부문별 소득분배 ····· 23
2. 세원별 세부담 귀착 ····· 27
   가. 세원별 세부담 분포 ····· 27
   나. 세원별 평균유효세율(Implicit Tax Rate) ····· 34
3. 소결 ····· 47

IV. **소득계층별 세부담 귀착효과** / 49

1. 소득계층별 소득분포 ····· 49
2. 소득계층별 세부담 귀착 ····· 52
   가. 통합소득분위별 유효세율 ····· 52
   나. 통합소득분위별 세부담 비중 ····· 56

다. 통합소득분위별 누진도 ····· 61
라. 소득 종류별(종합소득·근로소득) 세부담 분포 ····· 65
3. 소결 ····· 68

Ⅴ. 2018년 시행세법의 세부담 귀착효과 / 69

1. 소득세 ····· 70
2. 법인세 ····· 72
3. 종합 ····· 73

Ⅵ. 결 론 / 75

참고문헌 / 79

표 차례

[표 1] OECD국가의 사회보장지출: 2014 ····· 4
[표 2] 국민부담률의 구성 ····· 8
[표 3] 소득세율 변천 ····· 16
[표 4] 법인세율 변천 ····· 17
[표 5] 국민소득의 요소 간 분배와 국민소득의 제도부문별 분배 ····· 20
[표 6] 노동소득분배율 추이: 한국은행 방식 vs. 보정 방식 ····· 21
[표 7] 국민총소득(GNI)대비 제도부문별 소득 비중 ····· 24
[표 8] 제도부문별 연평균 소득증가율 ····· 24
[표 9] 가계소득의 세부항목 구성, 국민총소득(GNI)대비 비중 ····· 26
[표 10] 경제적 기능별 세원 정의 ····· 28
[표 11] 세원별 세부담 정의, 경제적 기능별 구분 ····· 29
[표 12] 우리나라의 경제적 기능별 세부담 분포: GDP 대비 ····· 31
[표 13] GDP 대비 경제적 기능별 세부담 분포 비교: 한국 vs. EU 국가 ···· 32
[표 14] 한국과 OECD 국가의 조세구조 비교 ····· 33
[표 15] 노동소득 평균유효세율 ····· 35
[표 16] 사회보장기여금 평균유효세율 분해 ····· 37
[표 17] 자본소득 평균유효세율 ····· 40
[표 18] 소비의 평균유효세율 ····· 45
[표 19] 통합소득 5분위별 소득증가율 ····· 50
[표 20] 통계청의 가계동향조사 연령별 지니계수 ····· 51
[표 21] 통합소득 5분위별 유효세율 ····· 53
[표 22] 통합소득 20분위별 유효세율 ····· 54
[표 23] 통합소득 20분위 세부담 비중 ····· 57
[표 24] 통합소득 분위별 평균세율 누진도 ····· 62
[표 25] 통합소득 분위별 세부담 누진도 ····· 62
[표 26] 2018년 시행세법의 귀착 효과 ····· 69
[표 27] 소득세(종합소득세, 근로소득세) 귀착효과 ····· 70
[표 28] 2018년 시행세법 상 법인세 부담 변화 ····· 73
[표 29] 법인세 실효세율 변화 ····· 73
[표 30] 2018년 시행세법의 귀착 효과 ····· 74

그림 차례

[그림 1] 누진세와 역진세 ····· 5
[그림 2] 조세부담률과 국민부담률의 추이 ····· 8
[그림 3] 주요 세목별 조세수입 비중, 총조세 대비 ····· 9
[그림 4] 한국의 소득재분배적 세수 비중 ····· 10
[그림 5] OECD국가의 소득재분배적 세수 비중 및 규모 ····· 11
[그림 6] 소득세의 최고 명목세율 및 과세표준 추이 ····· 12
[그림 7] 평균임금 수준별 조세격차 ····· 13
[그림 8] 개인소득세의 평균세율과 누진도: 2013 ····· 13
[그림 9] 조세격차의 누진도 ····· 14
[그림 10] 정책목표 (20대 국회) ····· 15
[그림 11] 정책목표 순위 ····· 15
[그림 12] 격차해소 법안의 세목별 비중 ····· 15
[그림 13] 노동소득분배율 추이: 한국은행 방식 vs. 보정 방식 ····· 21
[그림 14] 우리나라의 제도부문별 소득 비중, 국민총소득(GNI)대비 ····· 23
[그림 15] 가계소득 및 기업소득의 세부항목 구성, 국민총소득(GNI)대비 비중 ··· 26
[그림 16] 우리나라의 국민부담률 및 조세부담률 추이 ····· 30
[그림 17] 우리나라의 경제적 기능별 세부담 분포, 총조세 대비 ····· 32
[그림 18] 노동소득 평균유효세율(ITR) ····· 35
[그림 19] 노동소득 평균유효세율 분해 ····· 36
[그림 20] 사회보험료율 ····· 37
[그림 21] 사회보험가입자 비율, 임금근로자 기준 ····· 37
[그림 22] 근로소득세 평균유효세율(ITR) 및 최고구간 명목세율 ····· 38
[그림 23] 자본소득 평균유효세율(ITR) ····· 40
[그림 24] 자본소득 평균유효세율—부문별 구분 ····· 41
[그림 25] 세원추정 시나리오별 법인에 대한 평균유효세율(ITR) ····· 42
[그림 26] 자영업자의 사업소득 평균유효세율(ITR) 분해 ····· 44
[그림 27] 소비의 평균유효세율(ITR) ····· 44
[그림 28] 소비의 평균유효세율 분해 ····· 45
[그림 29] 통합소득 상위 20%의 소득집중도 추이 ····· 50

[그림 30] 통합소득의 5분위 소득증가율 추이 ····· 51
[그림 31] 통계청의 가계동향조사 연령별 지니계수 추이 ····· 52
[그림 32] 통합소득 5분위별 유효세율 추이 ····· 53
[그림 33] 통합소득 20분위 유효세율 ····· 55
[그림 34] 통합소득 100분위 유효세율 ····· 55
[그림 35] 통합소득 5분위 세부담 비중 ····· 57
[그림 36] 2008년 소득분위별 세전소득·결정세액 비중 ····· 58
[그림 37] 2016년 소득분위별 세전소득·결정세액 비중 ····· 59
[그림 38] 소득분위별 통합소득 및 결정세액 비중 ····· 60
[그림 39] 2008, 2016년 세전소득 및 세후소득 비중 ····· 60
[그림 40] 2008년 대비 2016년의 통합소득세 누진도 ····· 63
[그림 41] 2016년 근로소득·종합소득 5분위별 소득 및 결정세액 비중 ····· 65
[그림 42] 근로소득·종합소득 20분위별 소득 및 결정세액 비중 ····· 66
[그림 43] 근로소득·종합소득의 소득분위별 유효세율 ····· 66
[그림 44] 근로소득세의 세부담 누진도 ····· 67
[그림 45] 종합소득세의 세부담 누진도 ····· 67
[그림 46] 과세표준 규모별 근로소득세 실효세율 변화 ····· 71
[그림 47] 과세표준 규모별 종합소득세 실효세율 변화 ····· 71
[그림 48] 법인세 실효세율 변화 ····· 73

요 약

❑ 본 보고서는 조세정책의 소득재분배 효과를 다양한 각도와 방법론에서 조명하고자 함

○ 조세부담이 세원별(노동·자본·소비) 또는 소득 계층별로 어떻게 귀착되었는가를 살펴봄으로써 조세정책의 수평적·수직적 형평성을 평가

조세부문 소득재분배기능의 시기별 흐름

❑ 우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가됨

○ 필요에 따라 방위세, 교통세 등의 목적세를 신설하여 재원을 마련하여 재정적자의 누증을 방지하는 한편 소득세·법인세·부가가치세 중심으로 세수를 증대시킴으로써 비교적 단순한 조세체계를 구축

❑ 1970~1980년대에는 부가가치세·관세 등 소비과세에 대한 의존도가 상대적으로 높았으며, 소득세·법인세율 인하와 조세구조의 단순화가 진행

○ 소비과세에 대한 높은 의존도와 소득·법인 세율인하 기조는 분배보다 성장에 초점을 맞추었던 개발연대의 정책기조와 일치하는 반면 조세정책의 소득재분배 기능은 상대적으로 미흡

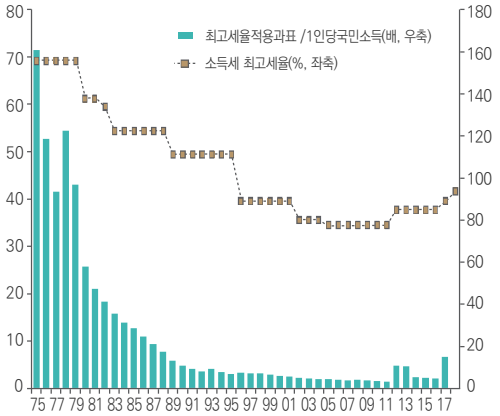
❑ 1990년대 이후부터 총 조세에서 소득세 등 소득재분배적 세수가 차지하는 비중이 점진적으로 상승

○ 이는 조세정책의 변화라기보다는 경제성장 및 임금상승 등으로 소득세·법인세 비중이 상승하고, 자유무역 확대 등으로 관세수입 등 소비과세의 상대적 비중이 하락한 데 기인

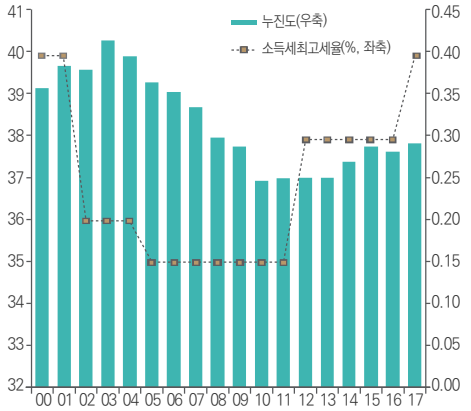
❑ 금융위기 이후 소득분배 악화가 우리경제가 직면한 구조적인 문제로 대두되면서 소득재분배 기능을 강화하고 각 계층의 격차를 완화하기 위한 시도들이 조세정책에서 나타남

○ 2014년 이후부터 고소득층에 대한 소득세 유효세율의 상승과 함께 소득재분배적 목적으로 법인세 및 자산과세에 대한 역할 부각

[그림] 소득세 최고세율 및 과표 추이



[그림] 소득세 누진도 추이



세원별 세부담 귀착효과

❑ 세원이 되는 국민소득을 생산요소별·제도부문별로 구분할 경우, 외환위기 이후 국민소득대비 노동소득 및 가계소득의 비중은 점진적으로 하락

○ 국민소득을 생산요소인 노동소득과 자본소득으로 구분할 경우, 외환위기 이후 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비중은 점진적 하락 추세

– 노동소득분배율(보정 소득2* 기준)은 2017년 70.3%로 1980년 대비 1.7%p 하락하였으며, 1998년 대비 9.2%p 하락

* 자영소득을 모두 자본소득으로 분류(한국은행 방식)하지 않고, 자영업내의 두 소득의 비중이 타 경제부문과 동일하다는 가정 하에 일부를 노동소득으로 구분

○ 국민소득을 가계·기업·정부의 제도부문별로 구분할 경우, 외환위기 이후 가계소득의 비중이 하락하는 반면 기업부문의 소득 비중이 상승

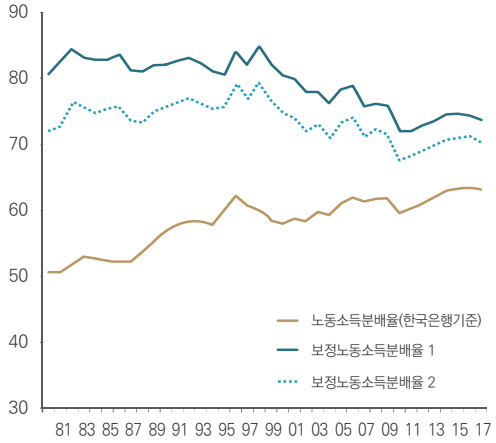
– 가계소득 비중은 2017년 61.3%로 1998년 대비 11.4%p 하락한 반면, 기업 소득의 비중은 2017년 24.5%로 1998년에 비해 10.6%p 상승

○ 다만 2010년 이후 노동소득분배율 및 가계부문 소득의 하락 속도가 다소 둔화되는 모습을 보이고 있으나, 외환위기 이후 하락추세는 여전히 진행 중

○ 노동소득분배율 및 가계부문 소득의 상대적 하락은 자영업자의 소득 둔화 및 저금리 기조 등에 따른 가계부문 순재산소득의 감소에 기인

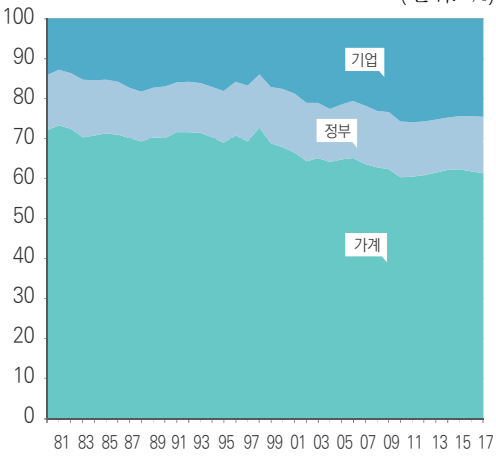
[그림] 노동소득분배율

(단위: %)



[그림] 제도부문별 소득비중, 국민총소득 대비

(단위: %)



❑ 노동소득의 평균유효세율은 2000년대 이후 지속적으로 상승하고 있으며, 자본소득의 평균유효세율은 2014년 이후 상승추세로 반전, 반면 소비의 평균유효세율은 상대적으로 평탄

○ 2000년대 이후 노동소득과 자본에 대한 세부담은 증가한 반면, 소비에 대한 세부담은 하락한 것으로 분석

– GDP대비 총 조세부담은 2001년 21.8%에서 2016년 26.2%로 4.5%p 상승하였는데, 이 중 노동소득에 대한 세부담은 3.8%p 상승, 자본에 대한 세부담은 2.1%p 상승한 반면, 소비에 대한 세부담은 1.2%p 하락

○ 노동소득 평균유효세율은 2001년 10.5%에서 2016년 18.1%로 지속적으로 상승하였는데, 이는 주로 사회보장기여금 상승 등에 기인

– 노동소득 평균유효세율의 빠른 증가에도 불구하고, EU국가 평균(2016년 36.1%)대비로는 절반 수준

○ 자본소득 평균유효세율은 2001년 17.6%에서 2016년 25.1%로 상승, 동 기간 동안 지속적으로 상승한 노동소득과 달리 분석기간 동안 등락을 반복하다가 2014년 이후 상승추세로 반전

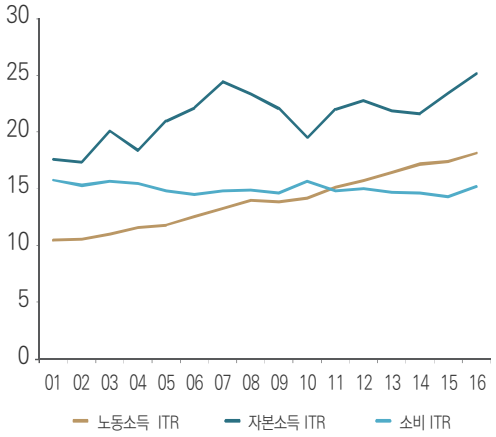
- 2001년 이후 2007년 24.4%까지 대체로 상승, 2008년 이후 법인세율 인하 등으로 2010년 19.5%까지 하락하였다가, 2014년 이후 상승 추세

○ 소비의 평균유효세율은 2001년 15.8%에서 2016년 15.2%로 소폭하락하며, 노동소득 및 자본소득의 평균유효세율 상승에 비해 상대적으로 평탄한 모습

- 부가가치세의 평균유효세율이 완만한 상승에 그친 반면, 관세 등 기타 소비세의 유효세율이 하락한 데 기인

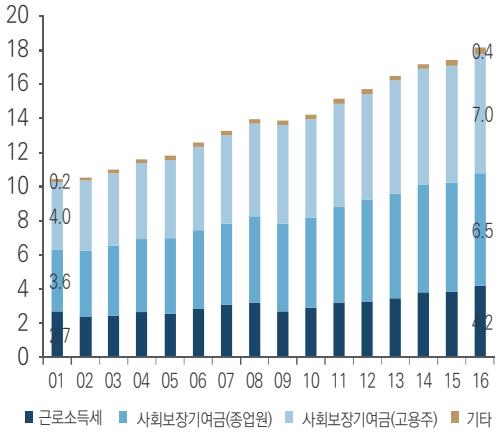
[그림] 세원별 평균유효세율(ITR)

(단위: %)



[그림] 노동소득 평균유효세율 분해

(단위: %)



소득계층별 세부담 귀착효과

❑ 국세청의 「소득 100분위 자료」에 기초한 소득분배지수는 2008년 이후 소폭 개선

○ 상위 20%의 소득점유비중이 2008년 56.0%에서 2016년 54.7%로 소폭 하락

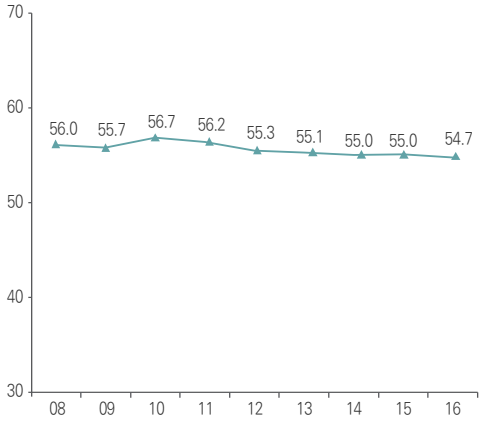
- 이는 2008~2016년 동안 상위 20%의 연평균 소득 증가율이 6.5%이나, 하위 20%의 연평균 소득 증가율은 9.5%로 이보다 높기 때문임

○ 국세통계로 분석한 근로연령인구의 소득분배지수는 소폭 개선되고 있는 것으로 추정되며, 이러한 결과는 우리나라의 소득격차는 인구고령화와 관련이 있을 가능성을 함의

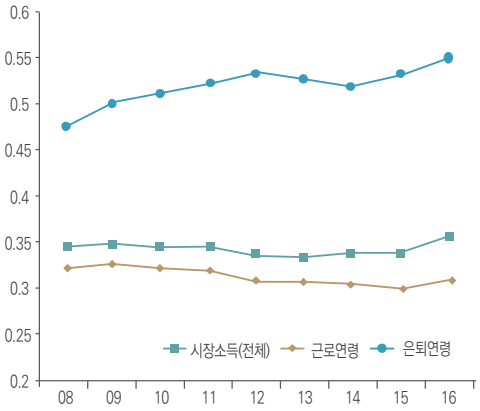
- 통계청 가계동향조사의 연령별 지니계수(2008→2016): (전체) 0.344→0.353, (근로연령) 0.324→0.309, (은퇴연령) 0.476→0.547

[그림] 상위 20%의 소득집중도(개인소득 기준)

(단위: %)



[그림] 통계청 가계동향조사 지니계수(가구소득 기준)



❑ 소득 상위구간(상위 20%)의 유효세율은 2008년 이후 꾸준히 상승하는 추세이며, 반면 소득 하위구간(하위 40%)의 유효세율은 소폭 하락

○ 소득 상위구간(상위 20%)에 대한 소득세 유효세율의 상승속도는 2014년 이후 그 이전 기간을 소폭 상회

– 2008~2016년 중 소득세 유효세율은 매년 0.3~0.5%p씩 점진적으로 상승하다가 2014년 1%p 상승 후 2016년까지 0.7%p 추가 상승

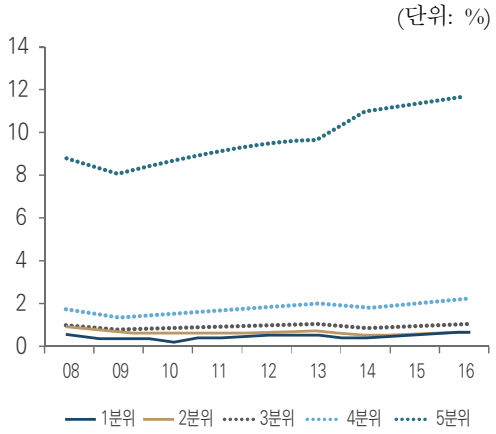
○ 반면 소득 하위구간(하위 40%)에 대한 유효세율은 소폭 하락

– 2008년 대비 2016년의 유효세율은 0.0~0.2%p 하락

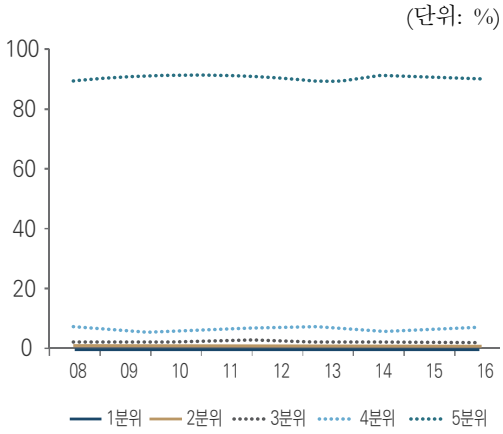
○ 소득계층별 세부담 비중은 분석 대상기간 중 대체로 큰 변동은 없는 가운데, 2014년 이후 소득 상위구간(상위 20%)에서 소폭 상승하고, 이하 대부분의 소득구간(하위 80%)에서 소폭 하락

– 2008년 대비 2016년 소득 하위구간(하위 80%)의 세부담 비중은 0~0.4%p 하락한 반면, 상위구간(상위 20%)의 비중은 89.4%에서 90.1%로 0.8%p 상승

[그림] 통합소득 5분위별 유효세율 추이



[그림] 통합소득 5분위 세부담 비중



○ 소득분위별 세부담 누진도는 2014년 이후 강화되는 모습

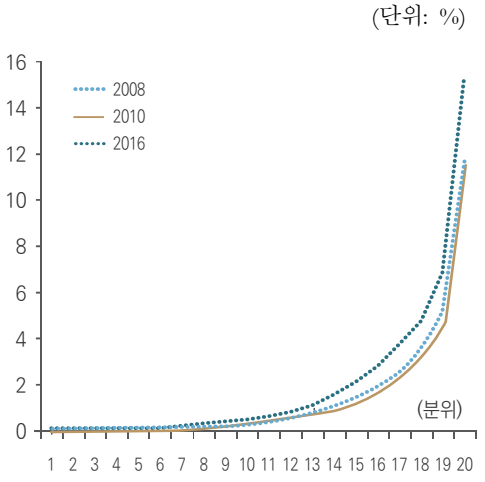
- 통합소득 세부담 누진도: ('09) −2.1 ('11) 1.5 ('13) 1.5 ('14) 2.4 ('15) 1.7 ('16) 1.4

○ 소득 종류별로는 2010년 이후 근로소득 상위구간(상위1~30%)의 유효세율이 종합소득에 비해 더 큰 폭으로 상승

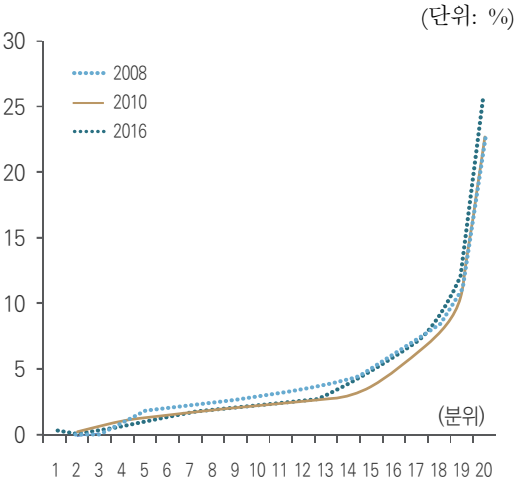
- 근로소득 상위 30%의 실효세율은 2008~2016년 기간 중 0.7~3.5%p 상승
- 종합소득 상위 10%의 실효세율은 2008~2016년 기간 중 0.7~2.8%p 상승, 상위 11~30%는 변동성이 거의 없음

[그림] 근로소득·종합소득의 소득분위별 유효세율

〈근로소득〉



〈종합소득〉



2018년 시행세법의 세부담 귀착[1)]

❑ 2018년 시행세법은 최근 노동과 자본에 대한 유효세율 증가, 조세구조의 누진도 강화, 조세정책의 소득재분배 효과 증가 추세의 연장선에 있음

○ (세수효과) 국회예산정책처는 2018년 시행세법으로 인해 서민·중산층 및 중소기업의 세부담은 연평균 0.5조원(누적 2.2조원) 감소, 고소득자 및 대기업의 세부담은 연평균 5.2조원(누적 22.8조원) 증가할 것으로 추정

[표] 2018년 시행세법의 귀착 효과

(단위: 조원)

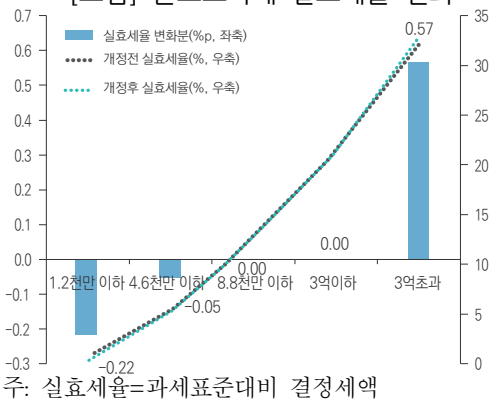
	연평균				2018~2022 누적			
	서민/중소기업	고소득/대기업	기타	합 계	서민/중소기업	고소득/대기업	기타	합 계
소득세	−0.2	1.7	0.5	2.1	−1.0	8.2	2.1	9.3
법인세	−0.2	2.8	0.0	2.7	−0.7	11.3	0.0	10.6
기타	−0.1	0.7	0.1	0.6	−0.6	3.3	0.5	3.2
합 계	−0.5	5.2	0.6	5.3	−2.2	22.8	2.6	23.1

주: 자료의 한계로 위와 같이 구분하였으며, 서민·중산층/고소득자, 중소기업/대기업 구분은 정부의 기준을 준용함

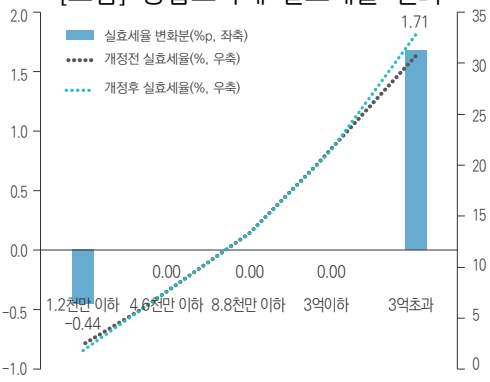
○ (세부담 귀착효과) 고소득자 및 대기업의 세부담이 증가함에 따라 소득세 및 법인세의 누진 구조가 강화될 전망

- (소득세) 근로소득세 과표 4.6천만원 이하와 종합소득세 과표 1천만원 이하 구간의 실효세율이 0.1~0.4%p 하락, 과세표준 3억원 초과 구간의 실효세율이 0.6~1.7%p 상승
- (법인세) 중소기업의 실효세율은 0.24%p 하락(12.79%→12.56%), 일반기업의 실효세율은 1.46%p 증가(18.04%→19.50%)할 것으로 전망

[그림] 근로소득세 실효세율 변화



[그림] 종합소득세 실효세율 변화



주: 실효세율=과세표준대비 결정세액

1) 2017년 개정되어 2018년부터 시행되는 개정세법의 세부담 귀착효과임

결론 및 시사점

❑ 우리나라의 조세정책은 그동안 소득재분배 기능이 상대적으로 미흡했던 것으로 평가되나 금융위기 이후 변화가 나타남

○ 1970~1980년대 소비과세에 대한 높은 의존도와 세율인하 기조는 분배보다 경제성장 지원에 중점

○ 금융위기 이후 소득분배 악화가 우리경제가 직면한 구조적인 문제로 대두되면서 소득재분배 기능을 강화하고 각 계층의 격차를 완화하기 위한 시도들이 조세정책에 나타남

❑ 세원별 세부담 귀착은 노동에 대한 세부담이 사회보장기여금 부담 상승 등으로 빠르게 증가하고 있으며 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상

○ 근로의욕에 미칠 영향, 근로연령의 소득분배 지수는 소폭 개선되는 점 등을 감안, 재분배 정책을 조세제도와 재정지출 간에 통합적인 관점에서 살펴 볼 필요

❑ 소득계층별로는 2014년 이후 소득상위구간에 대한 세부담 귀착이 높아져 조세의 소득재분배 기능 제고에 일정부분 기여할 것으로 판단

○ 다만 일부 계층에 대한 세부담의 집중도가 심화됨에 따라 정책 의사결정의 왜곡 및 기대했던 만큼의 소득재분배 효과를 나타내지 못할 가능성 상존

○ 고소득층에 대한 세부담 강화만으로 소득재분배 기능을 제고하기에는 한계가 있으므로 조세구조의 정상화를 위해 과세기반의 점진적인 확대 필요

– 상당수의 납세자가 과세대상에서 제외됨에 따라 복지 등 주요 정책 의사결정에 왜곡이 초래될 가능성이 있으며, 중장기적으로 지속가능한 복지를 위해서 정책수혜자와 부담자 간의 간극이 과도하게 벌어지지 않도록 유의

I. 서 론

우리나라의 소득분배 지표는 1980년대까지 빠른 경제성장 등에 힘입어 꾸준히 개선되어 왔다. 그러나 1990년대 중반에 들어서면서 상황이 달라졌다. 지니계수 등 주요 분배 지표의 개선세가 둔화내지 악화되기 시작한 것이다. 우리나라의 소득분배지표는 1980년대에서 1990년대 초반까지는 지니계수가 하락추세를 보이며 소득격차가 축소되었으나, 1990년대 중반 이후부터는 지니계수가 상승추세로 돌아섰다.

이러한 변화는 여러 가지 요인에 기인하는데, 그 가운데서도 생산기술의 변화를 동반한 지식기반 경제(knowledge-based economy)의 도래 및 세계화(globalization)가 지적된다(KDI, 2011 및 2013). 지식기반경제의 도래에 따라 지식에 대한 보상이 증가하면서 지식근로자와 비지식근로자 사이의 소득격차가 확대되고, 개도국으로부터 저임금 인력의 수입이 증가하면서 저숙련 근로자들의 입지가 약화되기 시작하였다. 특히 실업자·일용직 등을 중심으로 한 근로연령층의 빈곤이 전체 빈곤을 주도하고 있다. 동시에 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 국가에 비해 상당히 높아, 인구고령화 문제도 소득분배를 악화시키는 주된 요인으로 지적된다.

이처럼 소득분배의 문제가 구조적인 문제로 인식되면서 소득불균형을 해소하기 위해 정부가 책임져야 할 영역이 커져야 한다는 인식이 부각되고 있다. 즉, 과거와 같이 경제성장이 소득분배의 문제까지도 해결해 주기를 기대하기 어려우며, 정부가 사회통합의 강화를 위한 보다 전략적인 접근방법을 모색할 필요가 있다는 인식이 부각되고 있다. 이러한 정책흐름은 국회의 입법동향에도 나타난다. 국회예산정책처가 역대 국회별로 발의된 세법개정안의 정책목표를 분석한 결과, 국회의 정책목표의 최우선 순위는 경제성장에서 격차해소로 이동하고 있다. 즉 소득·자산·지역·기업 등 각계각층의 격차 해소를 정책목표로 담은 세법개정안의 비율이 전체 세법개정안에서 차지하는 비중이 17대 국회의 17.8%에서 20대 국회에는 28.0%로 상승하였다(「트렌드 세법」, 2017).

대기업과 중소기업, 고소득층과 저소득층 간 분배의 불균형 문제 심화, 여기에 더하여 세계화 추세가 진전되면서 소득분배가 악화되고 사회계층의 분화가 목격된다. 향후 정책과정에서 가계소득 여건 개선과 양질의 일자리 확대, 기업부문 등 경제

성장의 효과가 저소득층·취약계층의 체감 소득 및 고용 등으로 구체화되도록 하는 등 우리경제의 구조적 문제를 개선하는 노력이 중요함을 시사한다.

이러한 문제인식 하에 본 보고서는 우리나라 조세정책의 소득재분배 효과를 조명하고자 한다. 조세제도는 사회보장지출 등 재정지출과 함께 소득과 부를 재분배하는 역할을 담당한다. 물론 조세정책은 소득재분배뿐만 아니라 기본적으로는 국가정책에 필요한 재원을 조달하고, 경제성장을 지원하는 등 다양한 역할을 수행한다. 또 재정지출의 재분배 기능이 커짐에 따라 조세정책은 본연의 재원조달 기능에 충실해야한다는 주장도 제기된다. 재분배정책은 조세정책과 재정정책과의 통합적인 관점에서 살펴보아야 함은 자명하다. 따라서 본 보고서는 우리나라 조세정책이 소득재분배 기능의 관점에서 어떻게 변모되어 왔는지를 조명하는데 초점을 맞추고 있다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 본격적인 논의에 앞서 II장에서는 조세정책의 소득재분배 기능에 대한 제도적 설명과 함께 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능을 시기별로 살펴 보기로 한다. III장에서는 조세부담이 노동·자본·소비 등 세원별로 어떻게 귀착되고 있으며, 어떻게 바뀌고 있는지 추이를 분석한다. 이를 위해 한국은행의 국민계정 자료를 활용하여 세원별 유효세율 추이 등을 살펴본다. IV장에서는 소득계층별로 세부담이 어떻게 귀착하고 있는지를 분석한다. 이를 위해 국세통계 소득 백분위 자료를 활용하여 소득계층별 소득 및 세부담 분포를 살펴본다. V장은 2017년 개정되어 2018년부터 시행되는 개정세법의 소득재분배 효과를 분석한다. VI장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 종합적으로 평가한다.

Ⅱ. 조세정책과 소득재분배

본 장에서는 본격적인 논의에 앞서 소득재분배 정책에 대한 제도적·이론적 설명을 간략히 제시한다. 또한 우리나라 조세정책을 시기별로 살펴봄으로써 조세정책의 소득재분배 기능의 시기별 흐름을 고찰해 보기로 한다.

1. 소득재분배 정책 개관

재정의 소득재분배 수단은 크게 사회보장제도와 누진적 조세제도로 구분될 수 있다. 사회보장제도는 다시 사회보험(social insurance)과 공적부조(public assistance)로 나뉜다. 사회보험은 국민 전체 또는 대다수를 대상으로 실시하는 보험제도를 의미하는데, 여기에는 국민연금·건강보험·고용보험·산업재해보상보험 등이 포함된다. 사회보험의 혜택을 받기 위해서는 일정한 보험료 또는 기여금을 납부해야 한다. 반면 공적부조는 사회보험과 달리 기여금의 납부를 전제로 하지 않는다. 저소득층·장애인 등 사회적 약자에 대해 정부가 일반 국민세금으로 공적부조급여를 제공하며, 그 수급자는 사전에 정부에 기여금을 납부할 필요가 없다. 우리나라에서 대표적인 공적부조제도는 기초생활보장제도이다.

OECD는 사회보험과 공적부조에 관련된 지출을 사회지출(social expenditure)로 규정하고 항목별로 구분하여 각국의 사회지출 규모를 발표한다. OECD 기준에 따른 우리나라의 사회지출은 다른 국가에 비해 작은 편이다([표 1]).

[표 1] OECD국가의 사회보장지출: 2014

(단위: GDP대비 %)

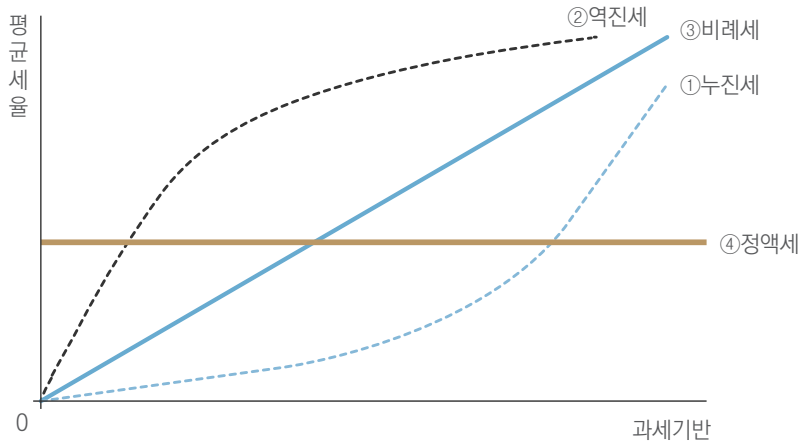
	노령	건강	가족생활	장애	노동시장 정책	기타	주택	계
호주	5.2	6.4	2.8	2.6	0.9	0.4	0.4	18.7
오스트리아	14.0	6.5	2.6	2.3	1.7	0.4	0.1	27.6
벨기에	10.5	8.0	2.9	2.9	4.0	0.8	0.2	29.3
캐나다	4.6	7.1	1.2	0.8	0.8	2.1	0.3	16.8
칠레	3.0	3.8	1.5	0.7	0.3	0.4	0.8	10.5
체코	8.9	5.9	2.2	1.8	0.9	0.2	0.3	20.3
덴마크	10.1	6.7	3.7	4.7	1.8	1.3	0.7	29.0
에스토니아	6.5	4.5	2.0	2.2	0.6	0.1	0.0	15.9
핀란드	12.3	5.8	3.2	3.8	2.9	0.8	0.6	29.5
프랑스	14.3	8.6	2.9	1.7	2.5	0.7	0.8	31.5
독일	10.1	7.9	2.2	2.1	1.7	0.2	0.6	24.8
그리스	17.5	6.3	1.3	1.0	1.3	0.5	0.2	28.0
헝가리	10.8	4.7	3.0	1.9	1.2	0.1	0.3	22.1
아이슬란드	2.5	5.3	3.6	2.8	1.0	0.7	0.7	16.6
아일랜드	5.4	5.5	3.3	2.1	3.4	0.2	0.4	20.2
이스라엘	5.5	5.2	1.9	2.5	0.5	0.6	0.0	16.2
이태리	16.4	6.8	1.4	1.7	2.1	0.2	0.0	28.6
일본	12.1	7.8	1.3	1.0	0.4	0.3	0.1	23.1
한국	2.7	3.9	1.1	0.6	0.7	0.6	n.a.	9.7
라트비아	7.7	2.8	1.2	1.8	0.6	0.1	0.1	14.4
룩셈부르크	8.5	5.6	3.6	2.7	2.1	0.5	0.3	23.2
멕시코	1.8	2.8	1.1	0.1	0.0	0.5	1.1	7.4
네덜란드	6.4	7.9	1.3	3.1	2.5	1.3	0.4	22.9
뉴질랜드	5.1	7.4	2.6	2.5	0.7	0.2	0.8	19.4
노르웨이	7.9	5.5	3.0	3.7	0.8	0.7	0.1	21.8
폴란드	10.4	4.3	1.2	2.2	0.7	0.1	0.1	19.0
포르투갈	14.0	6.1	1.2	1.9	2.1	0.2	0.0	25.5
슬로바키아	7.5	5.6	2.1	1.9	0.6	0.4	0.0	18.1
슬로베니아	12.0	6.1	2.0	2.1	1.1	0.7	0.0	24.0
스페인	12.0	6.4	1.3	2.5	3.7	0.2	0.1	26.3
스웨덴	10.0	6.6	3.6	4.3	1.8	0.7	0.5	27.4
스위스	6.6	6.6	1.6	2.3	1.3	0.6	0.1	19.2
터키	8.3	4.0	0.4	0.3	0.1	0.2	0.0	13.4
영국	6.6	7.1	3.8	2.0	0.5	0.4	1.4	21.9
미국	7.0	8.0	0.7	1.4	0.5	0.9	0.3	18.8
OECD평균	8.7	6.0	2.1	2.1	1.4	0.5	0.4	21.2

주: 호주, 캐나다, 칠레, 이스라엘, 한국, 뉴질랜드는 2014년 기준, 그리스, 폴란드는 2011년 기준, 멕시코는 2011년, 그 밖의 국가는 2013년 기준임

자료: OECD(2016), Social Expenditure(SOCX) via www.oecd.org/social/expenditure.htm

사회보장제도와 함께 누진적 조세제도 역시 소득과 부를 재분배하는 역할을 담당한다. 조세는 누진적(progressive), 비례적(proportional), 역진적(regressive) 조세로 구분된다. 누진세란 과세기반이 증가할 때 세율이 상승하는 조세를 말한다. 여기서 과세기반이란 과세의 대상이 되는 소득·재산·소비 등을 의미한다. 그리고 비례세란 세율이 일정한 조세를 말하며, 역진세란 세율이 하락하는 조세를 의미한다. 명목세율과 과세기반과의 관계로 살펴볼 때, 누진세의 예로는 개인소득세·법인소득세·상속증여세·재산세 등이 있다. 비례세의 예로는 부가가치세·개별소비세·증권거래세·교통세 등이 있다. 명목세율만으로 판단할 때 역진세의 예는 찾기 어렵다. 한편 소득계층별로 고소득층에 비해 저소득층이 더 많이 조세부담을 지는 경우는 찾을 수 있다. 담배와 술에 대해 소비세를 부과하는 경우 명목세율은 소득에 비례적이나 저소득층이 이를 더 많이 소비할 경우 실제로는 역진적일 수 있다.

[그림 1] 누진세와 역진세



한편 사회보장제도 및 조세제도 이외에 교육 및 농어민·중소기업에 대한 산업정책 역시 소득재분배의 수단으로 활용된다. 정부가 국민들에게 교육기회를 제공함으로써 근로능력을 배양해 주거나 농어민이나 중소기업에 대한 재정지원도 재분배를 목적으로 하는 경우가 많기 때문이다.

2. 조세의 소득재분배기능에 대한 이론적 논의

소득재분배 정책이란 정부가 사회보장지출이나 조세를 통해 소득을 개인 또는 집단 간에 이전(transfer)시키는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 재정의 소득재분배 수단을 크게 사회보장제도와 조세제도로 구분할 때, 사회보장지출이 적극적인(positive) 소득의 이전수단이라면 조세는 수동적(passive) 의미의 소득이전을 의미한다. 일반적으로 조세의 소득재분배 기능은 세부담을 누가 지는가란 귀착의 의미로 종종 이해되기 때문이다. 결국 공평한 조세란 조세부담이 사회적으로 바람직하게 배분되는 조세를 의미한다. 그렇다면 귀착에 관한 분석에서 귀착의 대상이 되는 사람을 어떻게 분류하는 것이 적절한가? 먼저 생산과정에서 어떠한 역할을 하였는가, 다시 말해 어떠한 투입요소를 공급하였는가를 고려할 수 있다. 이처럼 생산과정에 투입된 생산요소에 따라 소득이 분배되는 방식, 즉 생산요소별 소득분배를 기능별 소득분배(functional distribution of income)라고 한다. 전형적인 생산요소는 노동과 자본이므로 기능별 소득분배는 조세가 노동자와 자본가 간의 소득의 분배에 어떠한 영향을 주었는가에 초점이 맞추어진다. 기능별 분배방식에 따라 조세의 귀착을 분석하는 것은 자본가와 노동자의 구분이 뚜렷해야 의미를 가질 수 있다. 따라서 기능별 소득분배는 다소 고전적인 소득분배 방식으로 이해된다. 기능별 소득분배는 경제개발이 붐을 이루었던 1950~1960년대에 자본축적과 관련하여 중요한 연구였으나 그 이후에는 논의의 초점에서 다소 멀어졌다.

자본가와 노동자 간의 경계가 상대적으로 약화된 현대 자본주의 사회에서는 기능별 소득분배보다는 전체 소득이 개인 간에 배분되는 방식, 즉 소득계층별 소득분배 구조에 조세가 어떻게 영향을 주는지를 연구하는 것이 보다 중요한 의미를 가진다. 이처럼 총소득이 소득 계층 간에 분배되는 방식을 계층별 소득분배(size distribution of income)라고 한다. 계층별 소득분배에서 수직적 형평성(vertical equity)과 수평적 형평성(horizontal equity) 개념이 중요한 의미를 가진다. 수직적 형평성은 조세가 다른 소득계층에 있는 사람을 다르게 취급해야 함을 의미하며, 일반적으로는 높은 소득계층에 있는 사람에게 더 많은 세부담을 지워야함으로 이해된다. 한편 수평적 형평성은 조세가 동일한 소득계층에 있는 사람을 동일하게 취급해야함을 의미한다.

최근 들어 기능별 소득분배는 다시 관심의 대상이 되고 있는데 그 이유는 1980년대 이후 노동소득분배율(labour income share)이 범세계적으로 하락한 데에 있다(최경수, 2013). 미국 등을 중심으로 노동소득분배율 하락이 소득불평등 확대와 비슷한 시기에 진행됨에 따라 최근 소득분배 논의는 기능별 소득분배의 변화가 개인 간 계층별 소득분배에 어떻게 영향을 미치는가에 관심이 모아지고 있다.

이상의 이론적 논의를 기반으로 본고는 기능적 소득분배(III장)와 계층별 소득분배(IV장)를 포괄하여 조세의 소득재분배 기능을 살펴보기로 한다.

3. 조세부문 소득재분배기능의 시기별 흐름

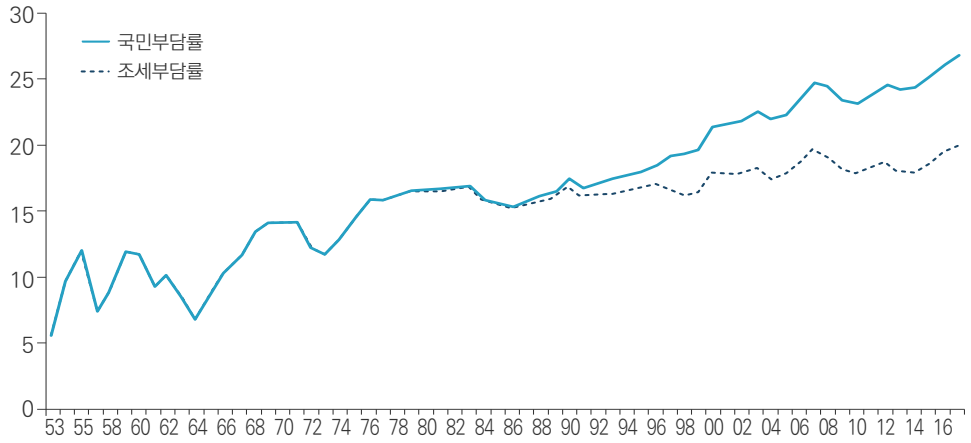
이하에서는 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능을 시기별로 고찰해 보기로 한다. 이를 위해 조세부담률·국민부담률 추이, 총 조세에서 소득재분배적 세수가 차지하는 비중의 추이, 주요 세목의 과표구간 및 세율의 변화 등을 살펴본다.

가. 국민부담률·조세부담률

1950년대 전체와 1960년대 전반기 중 조세부담률은 5~10%에 불과하여 당시의 재정지출을 충당하기에는 턱없이 부족하였다([그림 2]). 그러나 1966년 국세청을 설립하는 등의 적극적인 세수증대 노력에 힘입어 1970년대에는 15% 내외로 올라섰으며, 그 이후 1980년대부터 2000년대까지 30여년 간 점진적으로 상승하였다. 한편 조세수입에 사회보장기여금 수입을 합하여 구하는 국민부담률은 1980년대 말 국민연금의 도입 및 의료보험의 전 국민 적용 이후 급격한 상승추세를 보이고 있다. 최근의 국민부담률 상승은 대부분 사회보장기여금 수입의 증가에 기인한다. 2016년의 조세부담률은 19.4%, 국민부담률은 26.2%로서, 사회보장기여금 부담률은 6.9%에 달한다.

[그림 2] 조세부담률과 국민부담률의 추이

(단위: GDP대비 %)



자료: 국회예산정책처

국민부담률의 빠른 상승에도 불구하고 우리나라의 국민부담률은 OECD 국가 가운데 아직 낮은 편이다([표 2]). 특히, 개인소득세는 OECD 평균의 절반 수준이며, 사회보장기여금과 소비과세는 약 2/3 수준이다.

[표 2] 국민부담률의 구성

(단위: GDP대비 %, %)

	한 국					OECD
	1972	1980	1990	2000	2016	2015
개인소득세	1.5 (11.9)	1.9 (11.5)	3.8 (20.0)	3.1 (14.6)	4.6 (17.6)	8.4 (24.8)
법인소득세	1.3 (10.5)	1.9 (11.0)	2.4 (12.8)	3.0 (14.1)	3.6 (13.6)	2.8 (8.3)
사회보장기여금	0.1 (0.8)	0.2 (1.1)	1.9 (10.1)	3.6 (16.7)	6.9 (26.2)	9.0 (26.5)
소비과세	7.1 (57.5)	10.6 (62.7)	8.3 (44.3)	8.2 (38.4)	7.4 (28.1)	10.2 (29.9)
재산과세	1.1 (9.2)	1.4 (8.0)	2.2 (11.8)	2.7 (12.4)	3.0 (11.6)	1.9 (19.8)
기 타	1.2 (10.0)	1.0 (5.7)	0.2 (1.1)	0.8 (3.8)	0.8 (2.9)	1.7 (3.3)
국민부담률	12.4 (100.0)	16.9 (100.0)	18.8 (100.0)	21.5 (100.0)	26.2 (100.0)	34.0 (100.0)

주: 1. 개인소득세·법인소득세·재산과세는 특정 세목을 지칭하는 고유명사가 아니라 각종 국세와 지방세를 특성에 따라 분류하여 집계한 결과

2. ( )는 전체 국민부담률 대비 비중

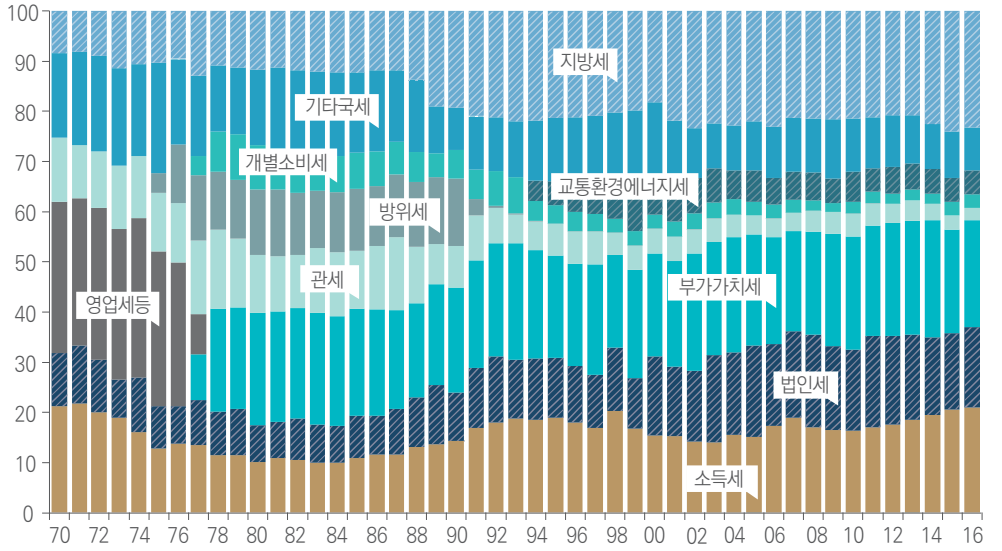
자료: OECD, http://stats.oecd.org

나. 소득재분배적 세수 비중

세목별 조세수입의 비중을 시기별로 살펴보면, 1970~1980년대까지 관세, 방위세, 개별소비세 등의 세수 비중이 상대적으로 높았다. 1970년대 후반, 부가가치세가 도입되면서, 1980년대부터는 부가가치세수 비중이 우리나라 조세수입 가운데 우선순위를 점하기 시작하였고, 1990년대 이후부터는 소득세·법인세수 비중이 점차 상승하기 시작하였다. 이에 따라 1990년대 이후부터 소득세·법인세·부가가치세의 3대 세목의 비중이 총 조세의 절반을 초과하기 시작하여, 이들 3대 세목의 비중이 점차 증가하는 반면 여타 세목의 세수 비중은 상대적으로 하락추세이다.

[그림 3] 주요 세목별 조세수입 비중, 총조세 대비

(단위: %)



주: 지방세를 제외한 나머지 세목은 모두 국세임. 기타 국세에는 상속·증여세, 주세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입, 교육세, 농어촌특별세 등이 포함됨

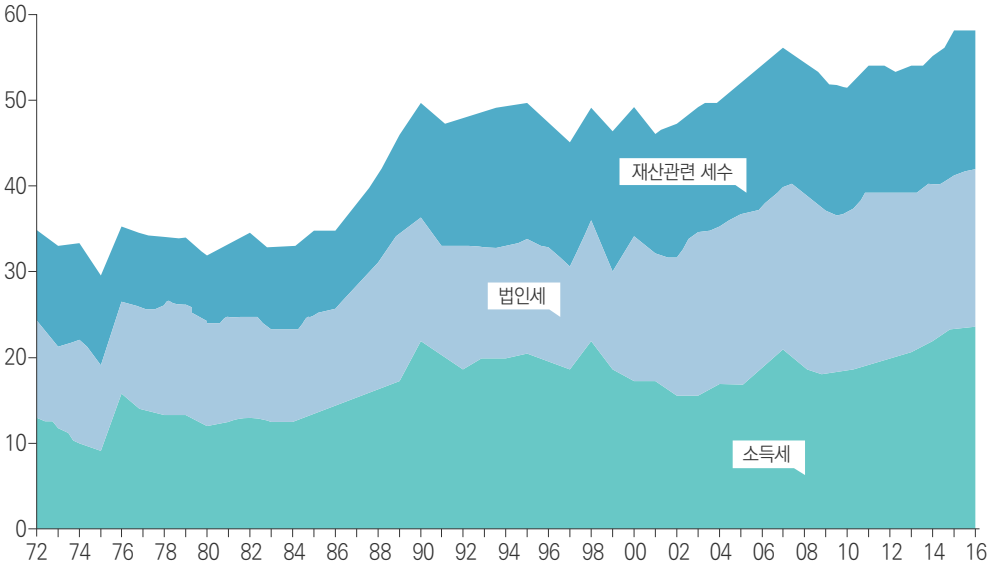
자료: 국회예산정책처

일반적으로 소득과 재산을 과세기반으로 하여 누진적인 과세체계를 갖는 조세가 소득과 부의 재분배하는 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 이 경우 소득재분배적 세목에는 개인소득세·법인소득세·상속증여세·재산세 등이 포함된다. 총조세에서 소득재분배적 세목이 차지하는 비중은 70~80년대 35% 내외 수준에서 1990년대 이후 소득세 및 재산관련 세수의 비중 상승으로 47% 대로 급등하였으며, 이후 차츰

확대되는 추이를 보이고 있다. 이는 경제성장 등으로 소득과세 세수가 증가추세에 있고, 개별소비세·관세율 인하 등으로 소비세의 상대적 비중이 하락한 데 따른 것이다. 또한 기업의 수익구조 개선 등으로 2000년을 기점으로 법인세수가 크게 증가한 것도 요인으로 작용하고 있다.

[그림 4] 한국의 소득재분배적 세수 비중

(단위: 총조세 대비 %)



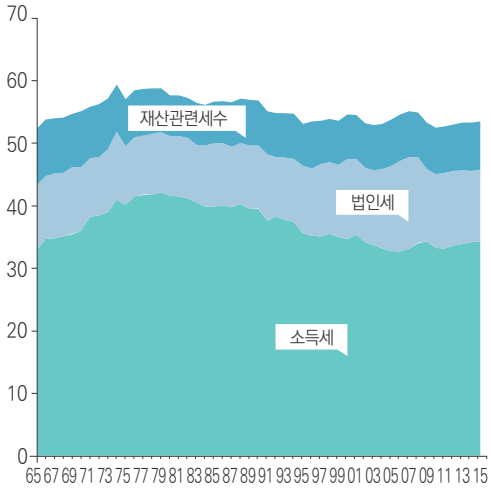
주: 소득세·법인세·재산관련 세수는 특정 세목을 지칭하는 고유명사가 아니라 각종 국세와 지방세를 특성에 따라 분류하여 집계한 결과

자료: OECD, http://stats.oecd.org

이러한 흐름은 OECD 국가들과 대비된다. OECD 국가에 있어서는 총조세에서 소득재분배적 세수가 차지하는 비중이 1980년대를 기점으로 둔화되는 추이를 보이고 있다. 이는 1980년대 중후반 이후부터 선진 각국을 중심으로 높은 세율이 경제유인에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위해 개인소득세 및 법인소득세의 세율을 낮추는 대신 소비세율을 인상하였던 흐름과 관련된다. 그러나 우리나라의 소득재분배적 세수의 빠른 상승에도 불구하고 절대적 규모는 OECD 평균 수준에는 아직 미치지 못하고 있다. 우리나라의 소득재분배적 세수의 GDP대비 비율은 2016년 11.3%로 OECD 평균(13.2%, 2015년)에 비해 아직 낮은 편이다([그림 5]).

[그림 5] OECD국가의 소득재분배적 세수 비중 및 규모

(단위: 총조세 대비 %)



(단위: GDP 대비 %)

주: 소득세·법인세·재산 관련 세수는 특정 세목을 지칭하는 고유명사가 아니라 각종 국세와 지방세를 특성에 따라 분류하여 집계한 결과

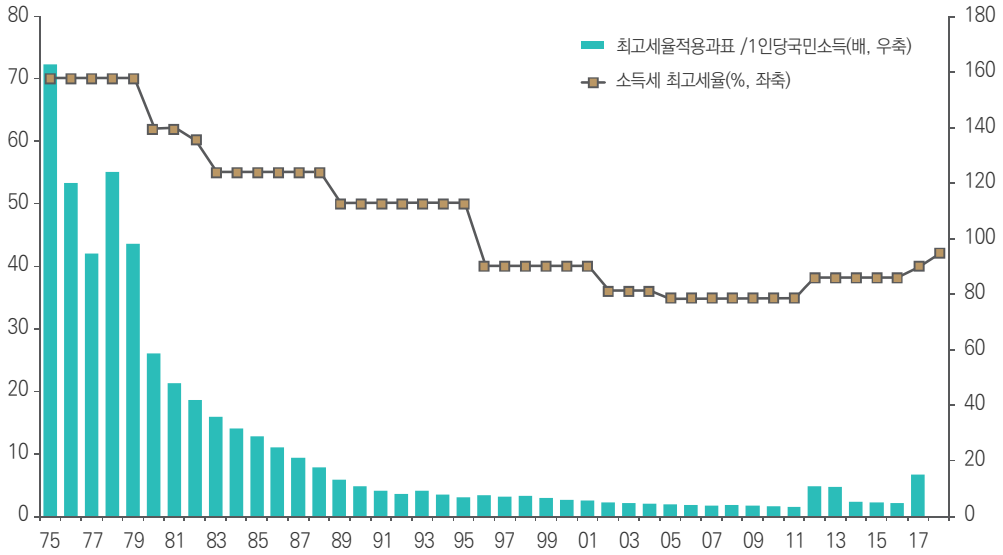
자료: OECD, http://stats.oecd.org

다. 세율과 누진도

법인세·소득세·부가가치세의 비중은 1980년대 이후 점진적으로 상승하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 세율은 계속 하락해 왔다. 소득세의 경우 최고한계세율은 1975년에 70%에 달하였고, 이 세율은 매우 높은 수준의 소득(구체적으로는 1인당 국민소득의 163배 이상에 해당하는 과세표준)에 대해 적용되었다([그림 6]). 또 과세표준은 모두 16단계로 이루어졌다. 이처럼 복잡한 소득세 구조는 이후 단순화되어 2011년에는 최고한계세율이 35%로 낮아지고 과세표준은 4단계로 줄어들었다. 그리고 최고한계세율이 적용되는 과세표준은 1인당 국민소득의 3.3배 이상으로 낮아졌다. 이러한 세율의 인하 및 구조의 단순화는 1980년대 이후 세계적인 추세와 맞물려 진행되었다.

한편 금융위기 이후 1980년대 이후부터 지속되고 있는 세율인하 흐름에 변화가 목격된다. 2012년 이후 최고세율의 인상 및 최고세율이 적용되는 과표구간의 상승이 그것이다. 소득세 최고세율은 2012년부터 종전 35%에서 38%로 높아졌으며 2018년 42%로 상승하였다. 최고세율이 적용되는 과세표준은 2011년 1인당 국민소득의 3.3배 이상에서 2017년에는 15배 이상으로 높아져, 소득세의 누진구조가 소폭 강화되는 추세에 있다.

[그림 6] 소득세의 최고 명목세율 및 과세표준 추이

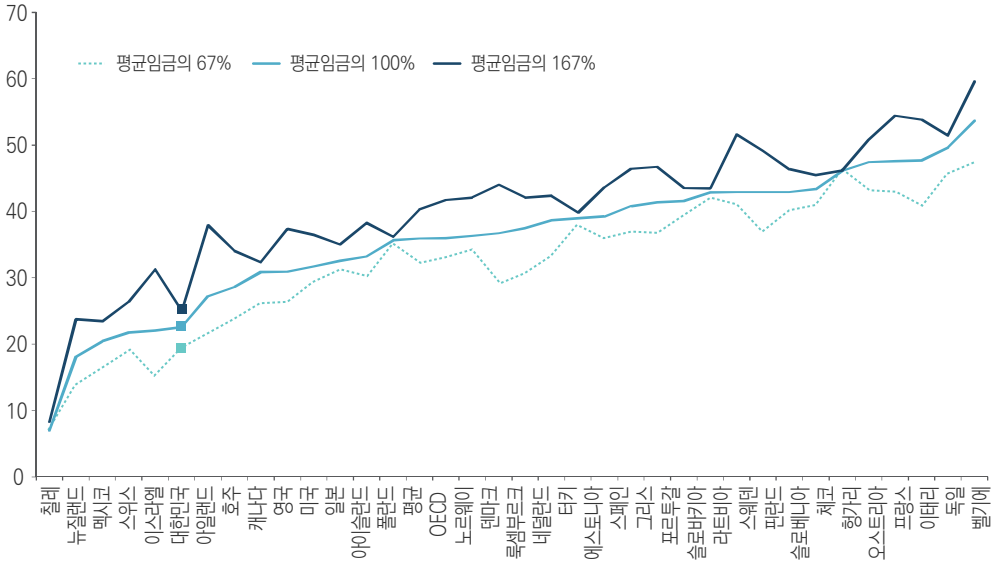


자료: 기획재정부, 「조세개요」, 각 연도

일반적으로 조세의 소득재분배 효과를 추정할 때 중요한 요소는 소득재배분적 세수의 규모(a size effect)와 누진도(a progressivity effect)이다(Kakwani, 1977). 이 가운데 규모 효과(a size effect)는 평균세율로 추정할 수 있는데, 현재 우리나라의 소득세 평균세율은 OECD 국가에 비해 매우 낮은 편이다. 2016년 기준 GDP 대비 개인소득세수의 비중은 4.6%로 OECD평균 8.4%의 절반 수준에 그친다([표 2]). 한편 OECD는 개인소득세뿐만 아니라 사회보장기여금까지 포함한 조세격차(tax wedge)를 추정하여 노동에 부과되는 조세의 규모효과를 추정하고 있다. [그림 7]은 제조업 평균임금의 67%, 100%, 167%인 사람을 대상으로 조세격차(tax wedge)를 계산한 결과이다. 이에 의하면 모든 소득수준에서 우리나라의 조세격차는 매우 낮은 것으로 파악된다. 이는 소득세 및 사회보장기여금이 근로자의 근로유인이나 기업의 고용유인에 아직 큰 부담을 주지 않음을 의미한다. 이처럼 평균세율이 낮은 반면 누진도(progressivity)는 낮지 않은 편이다([그림 8]). 개인소득세의 소득재분배 효과를 추정한 OECD(2017)보고서에 따르면 우리나라 개인소득세의 평균세율은 낮은 수준이나 누진도는 매우 높은 수준으로 추정되고 있다(OECD, 2017).

누진도의 연도별 추이를 살펴보면 소득세율 인하 등으로 2003년 이후 점진적으로 하락하였다가 2012년 이후 최고세율 인상 등으로 점차 상승하는 추세에 있다.

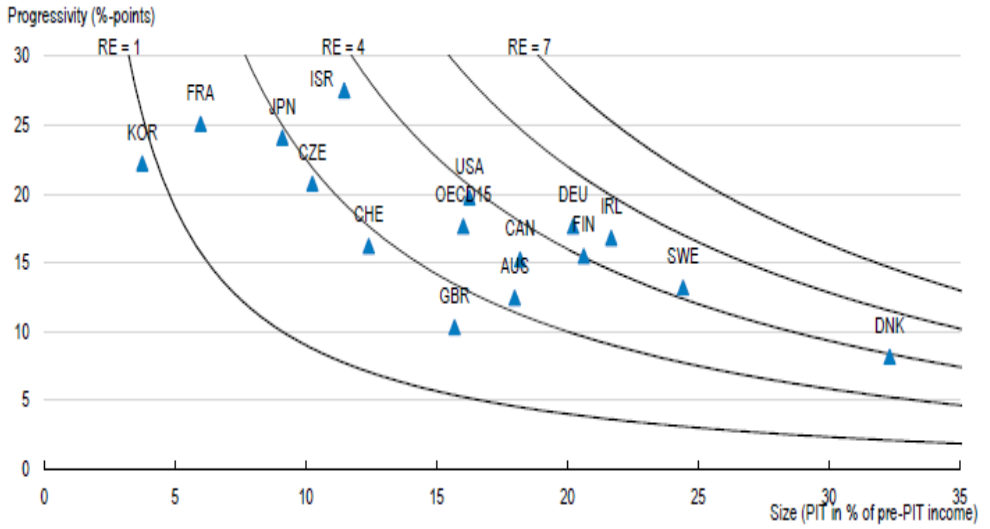
[그림 7] 평균임금 수준별 조세격차



주: 1. 조세격차(tax wedge)=(개인소득세+사회보장기여금－사회급여)/총노동비용
개인소득세는 국세 및 지방세 포함. 1인 가구 기준
2. 평균임금은 제조업 평균임금

자료: OECD(2017e)

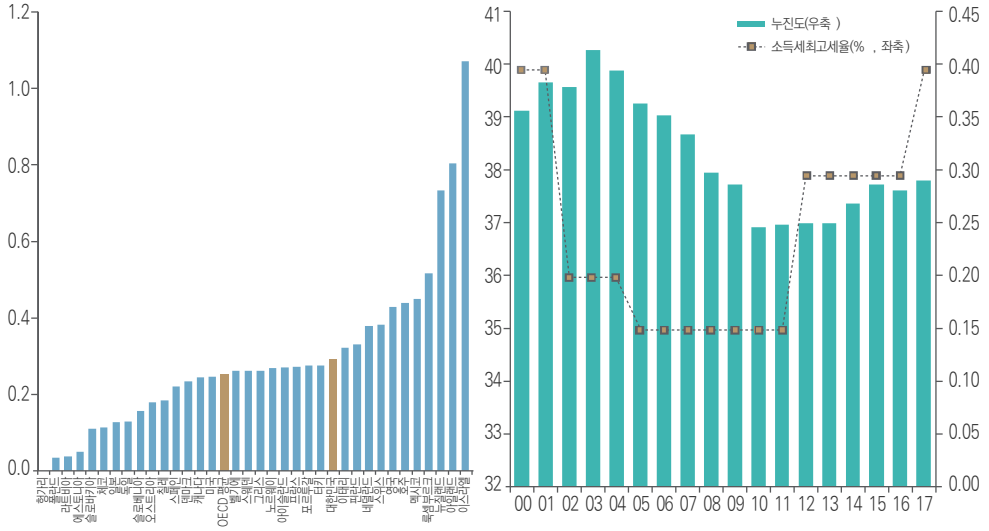
[그림 8] 개인소득세의 평균세율과 누진도: 2013



자료: OECD, 'Income redistribution through taxes and transfers across OECD Countries', ECO/WKP(2017)85, p.57

[그림 9] 조세격차의 누진도

〈국제비교〉 〈한국의 누진도 및 소득세 최고세율〉



주: 1. 누진도(progressivity)=(TW167－TW67)/TW67. TWa은 평균임금 a%의 조세격차
소득세는 국세 및 지방세 포함. 1인 가구 기준
2. 평균임금은 제조업 평균임금

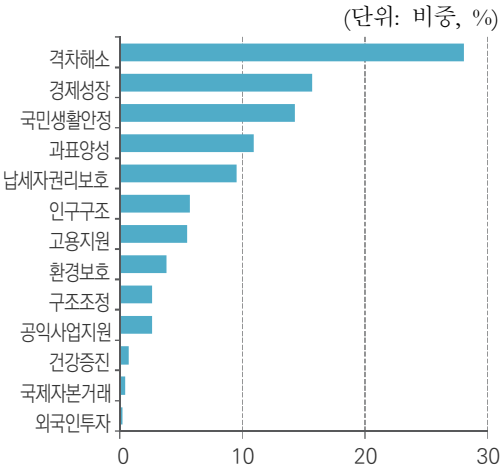
자료: OECD(2017e)

4. 최근 세법개정의 특징[1)]

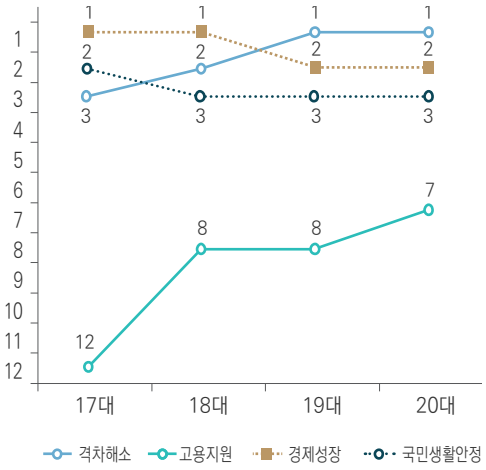
본 장에서는 최근 세법개정의 특징을 살펴보기로 한다. 최근 세법개정의 주목할 만한 특징은 소득분배기능 강화이다. 소득분배 악화가 우리경제의 구조적인 문제로 대두되면서 최근 조세정책의 정책목표는 여러 분야의 '격차 해소'에 초점이 맞추어지고 있다. [그림 10]과 [그림 11]는 국회에 발의된 세법개정안의 정책목표를 역대 국회 회기별로 분류한 것이다. 이에 따르면 격차를 해소하기 위한 세법개정안의 비중이 17대 국회(2004~2008년) 3위에서 20대 국회(2016년) 부터는 1위로 상승하였다. 반면 과거 우리가 최우선 순위를 두었던 경제성장 관련 법안비중 순위는 같은 기간 동안 1위에서 2위로 한 단계 하락하였다.

1) 본 장은 「트렌드 세법—과거 20년간 세법개정안의 궤적을 담다(국회예산정책처, 2017)」를 바탕으로 작성한 것임을 밝혀 둔다.

[그림 10] 정책목표 (20대 국회)



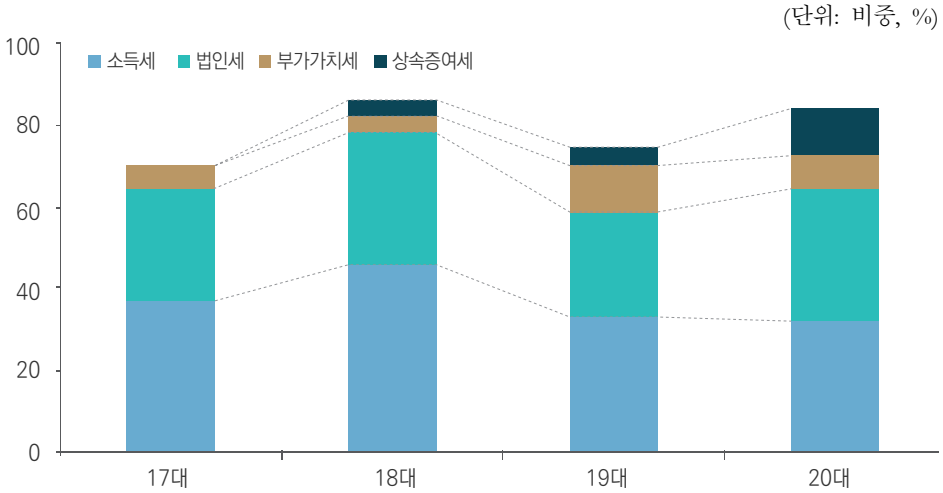
[그림 11] 정책목표 순위



자료: 국회예산정책처, 「트렌드 세법」, 34쪽 [그림 5] 및 35쪽 [표 5]를 이용하여 재구성

세목별로는 전통적으로 소득재분배 목적으로 활용되었던 소득세뿐만 아니라 법인세와 상속·증여세 등의 활용비중이 상승하고 있다. 이는 격차해소의 대상이 소득 불평등뿐만 아니라 부(wealth)의 불평등, 기업과 가계 간 격차, 중소기업과 대기업간 격차 등으로 확대되고 있음을 시사한다.

[그림 12] 격차해소 법안의 세목별 비중



자료: 국회예산정책처, 「트렌드 세법」, 45쪽 [그림 15]를 이용하여 재구성

격차를 완화하기 위한 시도들은 세법개정에 다양한 형태로 반영되고 있다. 보다 구체적으로 최근의 세법개정의 내용을 중심으로 살펴보면, 먼저 고소득층과 저소득층 간의 소득격차를 완화하기 위해 소득 상위계층에 대한 소득세 부담을 인상하는 방향으로의 세법개정이 이루어졌다. 소득세의 경우 2012년 최고세율이 종전 35%에서 38%로 인상되었으며 이후 지속적으로 인상되었다. 또한 2017년 세법개정에서도 소득세 최고세율이 40%에서 42%로 한 차례 더 인상된 바 있다. 한편 2014년에 개정된 소득공제의 세액공제 전환으로 상위 10%의 종합소득세 실효세율은 2013년 20.5%에서 2015년 21.8%로 상승하였다.

[표 3] 소득세율 변천

(단위: %)

과세표준	2008	2009	2010	2012	2014	2017	2018
	4단계	4단계	4단계	5단계	5단계	6단계	7단계
0~1,200만원	8	6	6	6	6	6	6
1,200~4,600만원	17	16	15	15	15	15	15
4,600~8,800만원	26	25	24	24	24	24	24
8,800만원~1.5억원	35	35	35	35	35	35	35
1.5~3억원					38	38	38
3~5억원				38			40
5억원~						40	42

자료: 법제처 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 우량 대기업의 높은 이윤을 과세기반으로 활용하지 않는 것에 대한 비판적 인식이 확대되었고, 소득분배적 목적의 법인세 역할이 부각되고 있다. 최근 법인세법은 대기업에 대해 최고세율을 인상하고 세율체계를 누진화하는 등의 세법개정이 이루어졌다. 법인세율 체계는 당초 2단계 구조에서 2011년말 개정으로 3단계로 확대되었으며, 2017년말 개정으로 4단계로 다시 확대되었다([표 4]). 또한 기업소득이 가계소득으로 원활히 환류되지 못하고 있다는 문제 인식하에 2014년 개정에서는 '기업소득환류세제[2]'가 전격적으로 도입되었으며, 2017년말 세법개정에서 '투자·상생협력촉진세제[3]'로 변경되었다.

2) '기업소득환류세제'는 기업의 소득 가운데 투자, 임금증가 등으로 활용하고 남은 미환류 이익에 추가 과세함으로써 기업소득이 가계의 소득으로 흘러가도록 유도하기 위한 제도로서, 근로소득증대세제 및 배당소득증대세제와 함께 '가계소득증대세제 3대 패키지' 중의 하나이다.

[표 4] 법인세율 변천

(단위: %)

	2008	2009	2010	2012	2018
	2단계	2단계	2단계	3단계	4단계
0~2억원	13	11	10	10	10
2~200억원	25	22	22	20	20
200~3,000억원				22	22
3,000억원~					25

자료: 법제처 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5. 소결

우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가된다. 필요에 따라 방위세, 교통세 등의 목적세를 신설하여 재원을 마련하여 재정적자의 누증을 방지하였다. 그런 가운데서도 소득세·법인세·부가가치세 중심으로 세수를 증대시킴으로써 비교적 단순한 조세체계를 구축하였다. 시기별 세목별 비중을 살펴보면 1970~1980년대에는 소비세에 대한 의존도가 높았다. 세율구조는 1980년대 이후 전 세계적인 추세에 맞추어 세율 인하 및 조세구조의 단순화가 진행되었다. 소득세 최고세율은 1975년 70%에서 2009년 35%로 인하되었다. 이러한 소비과세에 대한 높은 의존도와 세율인하 기조는 분배보다 성장에 초점을 맞추었던 개발연대의 정책기조와 일치한다. 반면 조세정책의 소득재분배 기능은 상대적으로 미흡하였다.

1990년대 이후부터 총조세에서 소득재분배적 세수가 차지하는 비중이 점진적으로 상승하기 시작하였다. 그러나 우리나라의 소득재분배적 세수 비중의 상승은 조세정책의 변화라기보다는 경제성장 및 임금상승 등으로 소득세·법인세 비중이 상승하고, 자유무역 확대 등으로 관세수입 등 소비세의 상대적 비중이 하락한 데 기인한다.

본격적인 조세정책의 흐름의 변화는 금융위기 이후 관찰된다. 금융위기 이후 소득분배 악화가 우리경제가 직면한 구조적인 문제로 대두되면서 소득재분배 기능을 강화하고 각 계층의 격차를 완화하기 위한 시도들이 조세정책에서 추진되었다. 먼저 2012년 이후부터 점진적인 소득세 최고세율 인상이 시행되었고, 소득공제의 세액공

3) '투자·상생협력촉진세제'는 기업의 과도한 사내유보금을 투자, 고용, 상생협력으로 유출하도록 유인하기 위해 도입된 제도로, 기존의 '기업소득환류세제'에서 환류대상 및 가중치 등을 조정하였다.

제 전환을 통해 고소득층에 대한 소득세 유효세율이 상승하였다. 이와 함께 소득재분배적 목적으로 법인세의 역할이 부각되었다. 기업소득대비 가계소득 격차를 해소하고 사내유보소득에 대한 과세를 강화해야 한다는 인식이 제기되었다. 이에 따라 2017년 법인세 최고세율 인상 및 법인세 체계 누진화가 단행되었다. 이러한 변화에도 불구하고 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 아직 선진국에 비해 높지 않은 편으로 평가된다. 이는 우리나라 소득세 체계의 높은 누진성에도 불구하고 평균세율이 낮아, 전반적인 조세부담률이 선진국 수준에 미치지 못하는데 기인한다.

이하에서는 보다 구체적으로 조세부담이 세원별 또는 소득계층별로 어떻게 귀착되고 있는지를 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 세원별 세부담 귀착효과

본 장에서는 노동, 자본, 소비 등 세원별 세부담 분포를 살펴보고자 한다. 이를 위해 국민계정을 활용해 각 부문별 잠재적 세원을 추정하고, 사회보장기여금을 포함한 총 조세부담을 기준으로 각 세원별 세부담을 추정하였다. 이를 바탕으로 잠재적 세원 대비 세부담으로 추정되는 세원별 평균유효세율(ITR, Implicit Tax Rate)을 계산하였다. 노동, 자본, 소비 등과 같이 경제적 기능별로 세원 및 세부담을 구분하는 기준은 문헌마다 다소 차이가 있지만, 본 절에서는 유럽위원회(2017)[4]의 기준을 따라 분류하였다.

1. 세원별 분포

세원별 세부담의 분포를 살펴보기에 앞서, 주요 세원이 되는 소득이 생산요소별, 경제주체별로 어떻게 배분되어 있는가를 살펴보고자 한다. 전자는 기능적 소득분배라 불리는데, 이는 생산을 통해 창출된 소득이 노동소득과 자본소득으로 어떻게 분배되는가를 살펴보는 방식이며, 이는 주로 노동소득분배율을 통해 파악할 수 있다. 후자는 가계와 기업부문으로 어떻게 소득이 분배되었는가를 살펴보는 것으로, 국민계정의 제도부문별 소득계정 자료를 통해 파악할 수 있다.

가. 기능적 소득분배

소득의 기능적 분배(functional distribution of income)는 생산요소인 노동과 자본 간의 소득분배를 의미한다.[5] 이는 생산을 통해 창출된 소득이 노동에 분배되는 비율인 노동소득분배율을 통해 파악할 수 있다.

우리나라의 노동소득분배율은 한국은행의 공식 발표기준에 따르면, 1980년 50.6%에서 2017년 63.0%로 대체로 상승하는 모습을 보이고 있다. 동 노동소득분배율은 국민소득(NI)에서 피용자보수가 차지하는 비중을 추정한 것으로, 자영업자의 영업잉여는 전부 자본소득으로 처리한 것이다.

---

4) European commission, *Taxation trends in the European Union*, 2017.
5) 최경수, 「소득불평등 확대에 대한 기능적 분배 및 제도부문별 소득구조 변화의 영향」, KDI, 2013.

동 노동소득분배율은 자영업자의 영업잉여를 전부 자본소득으로 처리함에 따라, 노동소득분배율을 과소 추정할 가능성이 높다(Gollin, 2002; 이병희, 2015). 자영업자의 소득인 영업잉여는 자영업자가 투자한 자본에 의해 생산되는 소득과 자영업자 자신의 노동을 투입해 생산되는 소득을 동시에 포함하고 있어, 노동소득과 자본소득의 성격을 모두 가지고 있기 때문이다([표 5]). 이를 반영하는 보정 노동소득분배율은 Gollin(2002)이 제시한 자영업자의 노동소득 추정 방식을 참고하여, 두 가지 방식으로 추정하였다.[6] 자영업자의 영업잉여를 노동소득과 자본소득으로 분리하는 방식에 대한 일관된 기준이 없어, 이에 대한 가정에 따라 노동소득분배율은 다양한 방식으로 추정될 수 있기 때문이다.

[표 5] 국민소득의 요소 간 분배와 국민소득의 제도부문별 분배

	노동소득		자본소득	
가계 소득	피용자보수	영업잉여, 개인(자영업자)		순재산소득
기업 소득			영업잉여, 법인	순재산소득
정부 소득			영업잉여, 정부	순재산소득

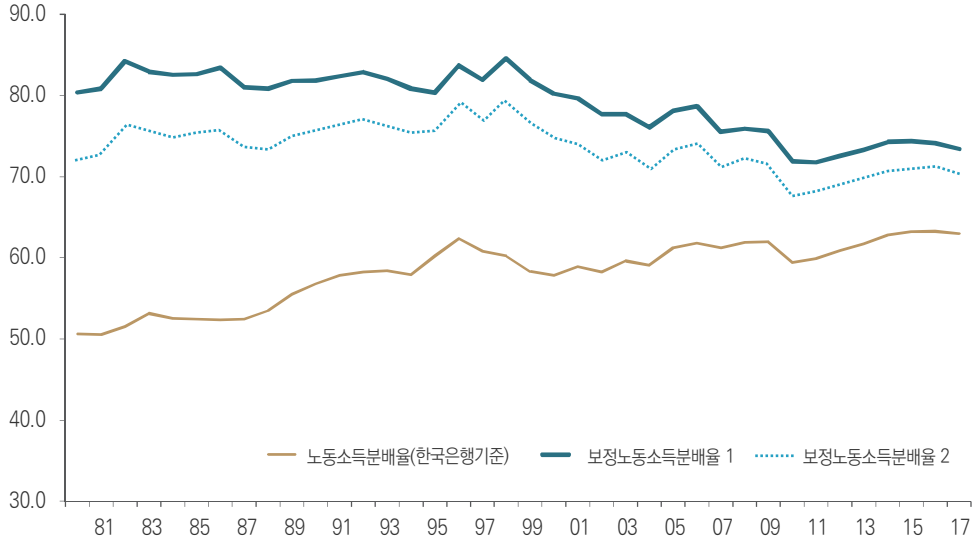
자료: 이병희, 「노동소득분배율과 가구소득 불평등 관계」, 2016.

자영업자의 영업잉여 중 노동소득을 다양한 방식으로 반영해서 재추계한 우리나라의 보정 노동소득분배율은 2017년 70.3~73.4%로 한국은행 방식(63.0%)에 비해 높게 나타나나, 추세는 한국은행 방식과 달리 하락하는 모습을 보이고 있다.[7] 특히 외환위기 이전에 비해 이후의 하락속도가 빠른 편으로, 이는 자영업자의 쇠퇴에 기인한다. 보정 노동소득분배율은 추정방법에 따라 1980년 이후 2017년까지 1.7%p ~ 7.0%p 하락한 것으로 나타났다. 이 중 이병희(2014), 주상영·전수민(2014) 등 선행연구에서 우리나라의 고용구조에 비춰볼 때 가장 적절한 방식으로 본 '보정 노동소득분배율2'를 기준으로 살펴보면, 1980년 72.1%에서 2017년 70.3%로 1.7%p 하락하였다. 외환위기 이후를 기점으로 하락 폭은 더 두드러지는 것으로 나타나, 1998년 79.5%에서 2017년까지 9.2%p 하락한 것으로 나타났다. 다만, 2010년 이후 이러한 하락 추세는 둔화되며 소폭 상승하는 모습을 보였으나, 2015년 이후 큰 폭은 아니지만 다시 감소하는 모습을 보이고 있다.

6) 각각의 정의에 대한 자세한 설명은 [BOX 1] 참조
7) 김영귀 외, 2017; 이병희, 2014; 강두용·이상호, 2013 등

[그림 13] 노동소득분배율 추이: 한국은행 방식 vs. 보정 방식

(단위: %)



자료: 한국은행 국민계정 및 국회예산정책처 계산

[표 6] 노동소득분배율 추이: 한국은행 방식 vs. 보정 방식

(단위: %, %p)

	1980	1998	2017	2017 -1980	1998 -1980	2017 -1998
	(A)	(B)	(C)	(C-A)	(B-A)	(C-B)
노동소득분배율 (한국은행기준)	50.6	60.2	63.0	12.3	9.6	2.8
보정 노동소득분배율1	80.4	84.5	73.4	−7.0	4.2	−11.1
보정 노동소득분배율2	72.1	79.5	70.3	−1.7	7.5	−9.2

주: 보정 노동소득분배율1, 2의 정의는 [BOX 1] 참조

자료: 한국은행 국민계정 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[BOX 1] 보정 노동소득분배율 추정[8)]

❑ 자영업자의 노동 소득을 반영한 '보정 노동소득분배율'은 Gollin(2002)의 방법을 참고하였으며, 이는 가정에 따라 두 가지 방식으로 구분가능
- ○ 이병희(2015) 등 국내 연구에서도 동 방법을 따라 노동소득분배율을 재추정함
- ○ 각 방법의 정의 및 한계를 정리하면 아래와 같음

❑ (보정 노동소득분배율1) 개인영업잉여를 모두 노동소득으로 간주하는 것으로, 국민소득에서 피용자보수 및 개인영업잉여가 차지하는 비중을 측정하는 방식
- ○ 단, 이 경우 자영업자의 자본소득이 없다고 가정함에 따라 노동소득분배율을 과대추정하는 한계가 있음

❑ (보정 노동소득분배율2) 자영업 소득의 노동소득과 자본소득 구성비중이 자영업 외의 타 경제 부문과 동일하다는 가정하에 추계하는 방법으로, 국민소득에서 개인영업잉여를 제외한 후 이 중 피용자보수가 차지하는 비중을 계산함
- ○ 이는 보정 노동소득분배율1에서 포함하지 못했던 자영업자의 자본소득을 반영하나, 상대적으로 노동집약적인 생산 활동을 하는 자영업자의 특성을 감안할 때 노동소득분배율을 과소 추정할 수 있음
- ○ 이 외에 자영업자의 평균 임금소득과 임금근로자의 평균 임금소득이 동일하다는 가정 하에 추계하는 방법도 있으나, 동 방법 활용시 자영업자와 임금근로자간 평균소득의 차이가 클 때 노동소득분배율이 100%를 상회할 수 있어 본문에 표시하지 않음

❑ 이병희(2014), 주상영·전수민(2014) 등의 선행연구에 따르면, 자영업자가 많은 우리나라의 고용구조에 비추어볼 때 '보정 노동소득분배율2'의 방법이 가장 적절한 방식이라는 논의가 있음
- ○ 동 방법을 택할 경우, 자영업자의 소득을 모두 노동소득으로 함에 따른 노동소득분배율 과대추정의 문제로부터 자유로울 수 있기 때문임
- ○ 다만, 이 경우에도 자영업자의 노동소득분배율이 다른 경제부문과 동일하다는 가정은 노동집약적인 자영업 부문의 특성을 충분히 반영하지는 못할 수 있음

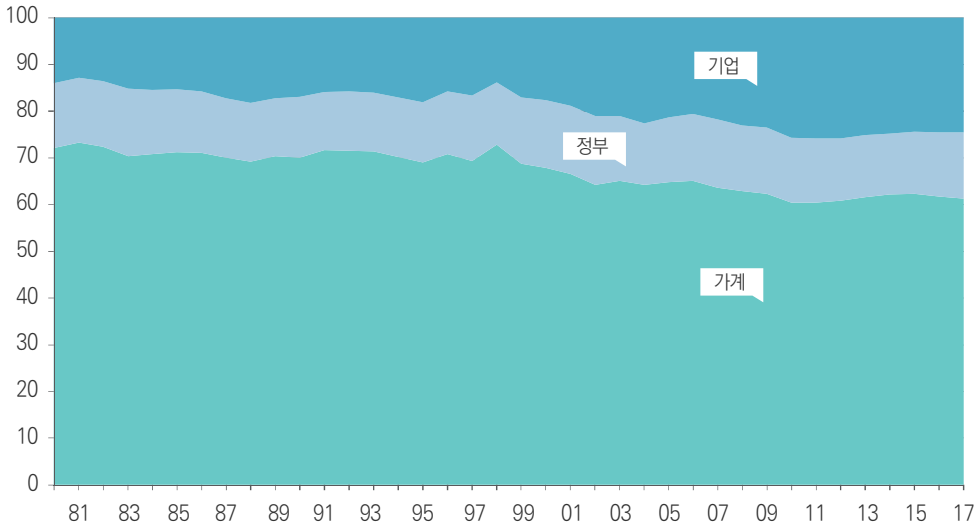
8) 이병희, "노동소득분배율 측정 쟁점과 추이", 「월간 노동리뷰」 1월호, 한국노동연구원, 2015, 28~30쪽을 바탕으로 요약 정리하였다.

나. 제도 부문별 소득분배

국민계정의 제도부문별 소득계정을 살펴보면, 생산을 통해 창출된 소득이 가계와 기업 부문 등으로 어떻게 분배되었는가를 파악할 수 있다. 국민총소득(GNI)에서 가계와 기업이 차지하는 비중은 외환위기 이전에는 일정 수준을 유지하였으나, 외환위기 이후에는 가계소득 비중은 빠르게 하락하고 기업소득 비중은 빠르게 상승하는 것으로 나타났다. 가계 소득의 비중은 1980년 72.1%에서 1998년 72.8%로 0.7%p 상승하였으나, 2017년에는 61.3%로 1998년 대비 11.4%p 하락하는 것으로 나타났다. 기업 소득의 비중은 1980년 14.0%에서 1998년 13.9%로 변동이 거의 없었으나, 2017년에는 24.5%로 1998년에 비해 10.6%p 상승하는 것으로 나타났다. 다만, 2010년 이후 이러한 추세는 둔화됨에 따라, 이후 가계소득 및 기업소득 비중의 변동은 크지 않은 것으로 나타났다.

[그림 14] 우리나라의 제도부문별 소득 비중, 국민총소득(GNI)대비

(단위: %)



주: 각 부문별 국민총소득(GNI)기준으로, 각 부문별로 고정자본소모가 포함된 값임
자료: 한국은행 국민계정

[표 7] 국민총소득(GNI)대비 제도부문별 소득 비중

(단위: %, %p)

	1980	1998	2017	2017 -1980	1998 -1980	2017 -1998
	(A)	(B)	(C)	(C-A)	(B-A)	(C-B)
가계소득 비중	72.1	72.8	61.3	-10.8	0.7	-11.4
기업소득 비중	14.0	13.9	24.5	10.5	-0.1	10.6
정부소득 비중	13.9	13.3	14.1	0.3	-0.6	0.8

주: 각 부문별 국민총소득(GNI)기준으로, 각 부문별로 고정자본소모가 포함된 값임
자료: 한국은행 국민계정 및 국회예산정책처 계산

가계소득과 기업소득의 성장세는 외환위기 이전에는 거의 유사한 모습을 보였으나, 외환위기 이후 격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 제도부문별 연평균 증가율을 살펴보면, 외환위기 이전 가계소득 및 기업소득은 각각 15.5%, 15.4%로 국민총소득 증가율 15.4%와 유사한 수준을 보였다. 그러나 외환위기 이후 국민총소득 증가율은 6.6%, 가계소득 증가율은 5.6%, 기업소득 증가율은 9.8%로 나타나 가계와 기업 간의 격차가 확대되었다.

[표 8] 제도부문별 연평균 소득증가율

(단위: %)

	1980-2017	1980-1998	1998-2017
가계소득증가율	10.3	15.5	5.6
기업소득증가율	12.5	15.4	9.8
정부소득증가율	10.8	15.2	6.9
국민총소득증가율	10.8	15.4	6.6

주: 각 부문별 국민총소득(GNI)기준으로, 각 부문별로 고정자본소모가 포함된 값임
자료: 한국은행 국민계정 및 국회예산정책처 계산

가계소득 하락 및 기업소득 증가의 원인을 분석하기 위해, 각 부문별 구성요소로 구분해 보았다. 가계소득은 피용자보수, 가계영업잉여, 순재산소득의 합으로 구성되며, 기업소득은 기업영업잉여와 순재산소득의 합으로 구성된다. 순재산소득은 이자수입, 배당수입 등 재산관련 수입에서 이자비용 등 재산관련 비용을 차감한 항목이다.

가계부문 소득의 상대적 하락은 자영업자 영업잉여 감소와 순재산소득의 감소에 기인하는데, 이러한 추세는 외환위기 이후 더욱 두드러지고 있다. 국민총소득 대비 가계 영업잉여[9][10]는 1980년 23.3%에서 2017년 7.3%로 15.9%p 하락하였는데, 외환위기 이후 기간의 하락폭은 10.1%p로 외환위기 이전의 하락폭(5.8%p)에 비해 약 두 배 정도 확대된 것으로 나타났다. 국민총소득 대비 가계 순재산소득 역시 1980년 7.3%에서 2017년 6.5%로 0.9%p 하락하였는데, 이자수입 감소 등으로 인해 외환위기 이후로 한정할 경우 하락폭은 2.0%p로 확대되었다.[11] 이러한 자영업자의 영업잉여 증가세 둔화의 주원인으로 도소매·음식숙박 등 전통서비스업에서의 경쟁심화, 대형화·전문화 등의 영향에 따른 영업잉여의 위축이 지적되고 있다(한국은행, 2015[12]). 참고로 이 외에 가계소득의 구성요소인 피용자보수는 1980년 39.6%에서 2017년 44.3%로 4.6%p 상승[13]하였다. 다만, 외환위기 이전에 비해 외환위기 이후의 상승폭이 3.6%p에서 1.0%p로 둔화된 것으로 나타났다.

9) 한국은행의 고정자본소모를 제외한 순영업잉여(net) 기준이다. 국민계정의 개인 영업잉여는 자영업자의 사업소득, 주택·건물의 실제 임대료, 자가주택의 귀속임대료로 구성된다. 한국은행(2015. 4.)은 주거서비스 전체를 영업잉여와 별도로 표시(주거서비스=자가소유 귀속임대료+전월세 임대료)하였으나, 동 보고서에서는 이를 따로 분리하지 않았다.

10) 가계의 영업잉여에는 준법인기업(quasi-corporation)의 영업잉여가 제외되어 있어, 자영업자의 영업잉여를 과소 평가할 우려가 있다. 이를 감안하기 위해 재산소득 중 "준법인기업소득인출" 항목을 포함해서도 살펴보았는데, 이 경우에도 하락 폭은 15.8%p(1980년 26.3%, 2017년 10.5%)로 가계 영업잉여의 하락 폭과 유사하게 나타난다. 참고로 준법인기업은 법적으로는 법인이 아니지만 법인 기업과 같은 방식으로 운영되고 회계 보고도 하는 대규모 개인 기업과 일부 정부 기업을 의미한다.

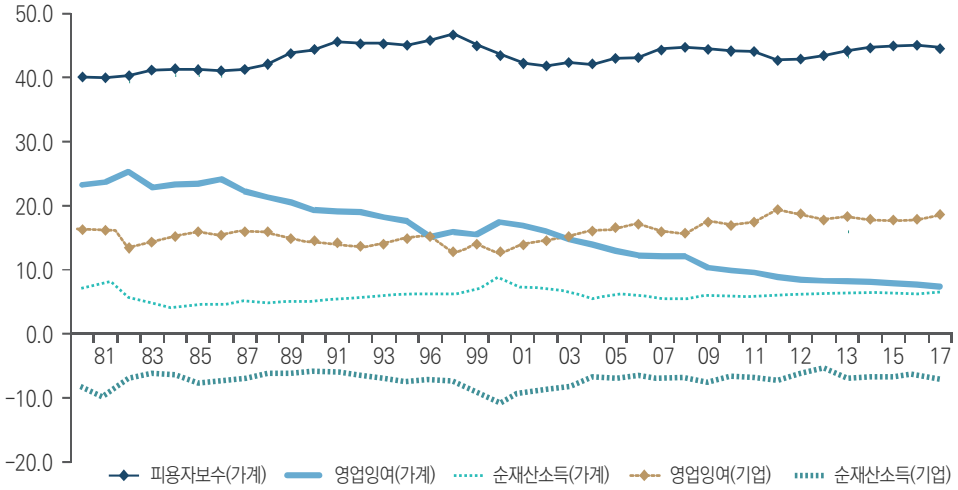
11) 가계의 이자수입의 연평균 증가율은 1998~2017년 동안 −2.4%였으나, 가계 이자비용의 연평균 증가율은 이보다 큰 1.0%로 나타난다.

12) 정천수·김민혜, "가계소득분배율 하락 요인 점검", 「한국은행 경제전망 보고서」, 2015. 4.

13) 한국은행(2015)은 이러한 피용자보수의 증가가 1인당 피용자보수의 증가보다는 임금근로자수가 크게 증가한데 기인한 것으로 분석하였다. 그 근거로 국민처분가처분소득(NDI)대비 피용자보수의 비중은 2000년 50.0%에서 2014년 55.2%로 5.2%p 상승하였으나, 1인당 피용자보수 증가율은 1990년대 연평균 9.5%에서 2000~2014년 연평균 4.3%로 하락하였음을 제시하고 있다.

[그림 15] 가계소득 및 기업소득의 세부항목 구성, 국민총소득(GNI)대비 비중

(단위: %)



주: 영업잉여는 한국은행 발표 기준으로, 고정자본소모를 제외한 값임
자료: 한국은행 국민계정 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 9] 가계소득의 세부항목 구성, 국민총소득(GNI)대비 비중

(단위: %, %p)

		1980	1998	2017	2017 -1980	1998 -1980	2017 -1998
		(A)	(B)	(C)	(C-A)	(B-A)	(C-B)
가계소득	피용자보수	39.6	43.2	44.3	4.6	3.6	1.0
	가계영업잉여	23.3	17.5	7.3	−15.9	−5.8	−10.1
	순재산소득	7.3	8.4	6.5	−0.9	1.1	−2.0
	(순이자소득)	2.8	3.9	−0.2	−3.0	1.1	−4.1
기업소득	기업영업잉여	16.4	12.5	18.5	2.1	−3.9	6.0
	순재산소득	−8.6	−11.1	−7.0	1.6	−2.5	4.1
	(순이자소득)	−6.2	−6.2	0.2	6.3	0.0	6.4

주: 영업잉여는 한국은행 발표 기준으로, 고정자본소모를 제외한 값임
자료: 한국은행 국민계정 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

반면, 기업부문 소득의 상대적 상승은 기업영업잉여의 상승 및 순재산소득의 증가에 기인하며, 이러한 추세는 외환위기 이후 더욱 두드러지고 있다. 기업영업잉여는 1980년 16.4%에서 2017년 18.5%로 2.1%p 상승하였는데, 기간을 외환위기 이

후로 한정할 경우 상승폭은 6.0%p로 확대되는 것으로 나타났다. 순재산소득은 1980년 −8.6%[14]에서 2017년 −7.0%로 1.6%p 상승한 것으로 나타났다. 외환위기 이후로 기간을 한정할 경우 동 상승폭은 4.1%p(1998년 −11.1%대비)로 더 확대되는 것으로 나타났는데, 이는 이자수입대비 이자비용의 빠른 감소[15]에 따른 것이다.

2. 세원별 세부담 귀착

세원별 세부담 귀착효과 분석을 위해 세원별 세부담 분포 및 세원별 평균유효세율을 살펴보고자 한다. 먼저, 세원을 경제적 기능별로 구분한 후, 각 세원별로 우리나라의 GDP대비 세부담을 추정한다. 또한 동 기준에 따라 세원별 평균유효세율을 측정하고 추이를 파악하고자 한다.

가. 세원별 세부담 분포

(1) 세원별 세부담 분포 구분 기준

본 절에서는 경제적 기능별로 세원을 구분한 후, 노동, 자본, 소비 등 세원별 세부담 분포를 분석하였다. 경제적 기능별 세원 및 세부담 구분 기준은 유럽위원회(European commission)의 자료를 참조하였다.[16][17] 유럽위원회는 "Taxation trends in the European Union"이라는 보고서를 통해 매년 유럽연합 소속 국가들의 경제적 기능별로 세원을 구분하고, 각 세원별 세부담 및 평균유효세율(ITR)을 추정하여 발표하고 있다.

먼저 경제적 기능별 세원은 국민계정의 제도부문별 소득분배계정을 활용해 추정

14) 기업 부문의 경우, 이자비용 등 재산관련 비용이 이자수입 등 재산관련 수입에 비해 크기 때문에 순재산소득이 음의 값을 가진다.

15) 1998~2017년 동안 법인 이자수입의 연평균 증가율은 −1.8%였으나, 법인 이자비용의 연평균 증가율은 이보다 큰 −2.8%로 나타난다.

16) 경제적 기능별 세부담 및 평균유효세율(ITR)을 추정하는 방식은 문헌마다 다소 차이가 있으나, 본 보고서는 유럽위원회에서 발표하고 있는 국제자료와의 비교를 위해 유럽위원회가 매년 발간하는 "Taxation trends in the European Union"의 기준을 활용하였다. 이 외에 경제적 기능별 세부담 및 ITR을 추정하는 문헌으로 OECD(2001); Mendoza et al.(1994, 1997); Carey and Rabesona(2002) 등이 있다.

17) 세금은 소득, 소비, 자산 부문 등에 부과됨에 따라, 세원은 노동소득, 자본, 소비 등으로 구분할 수 있다. GDP를 보여주는 국민소득통계는 생산(production), 소득(income), 지출(expenditure)의 세 가지 측면에서 접근할 수 있는데, 노동소득 및 자본소득은 소득측면에서, 소비는 지출측면 통계에서 파악할 수 있어, 이들의 합은 GDP보다 클 수 있다.

하였다. 노동에 대한 세원은 임금근로자의 피용자보수를 활용하였으며, 자본에 대한 세원은 법인의 자본소득, 가계 및 자영업자의 자본소득을 활용하였다. 법인의 자본소득은 기업의 영업잉여 및 순재산소득을 의미하며, 가계 및 자영업자의 자본소득은 가계의 자본소득 및 자영업자의 영업잉여 등 사업소득을 의미한다. 소비에 대한 세원은 국민계정의 민간최종소비를 활용하였다.

[표 10] 경제적 기능별 세원 정의

		정의
세원	노동소득	피용자보수
	자본소득[1]	기업영업잉여 + 가계영업잉여 + 기업순이자소득 + 기업 순투자소득지급 + 기업 순임대소득 + 기업의 순배당소득 + 정부 및 국외로부터 받은 배당소득 + 가계 순이자소득 + 가계 순임대소득 + 가계의 배당소득 + 가계의 투자소득지급
	- 법인	기업영업잉여 + 기업순이자소득 + 기업 순투자소득지급 + 기업 순임대소득 + 기업의 순배당소득 + 정부 및 국외로부터 받은 배당소득 + 가계의 배당소득
	- 가계 및 자영업자[2]	가계영업잉여 + 가계 순이자소득 + 가계 순임대소득 + 가계의 배당소득 + 가계의 투자소득지급
	(자영업자)	가계영업잉여 + 가계의 준법인기업소득인출
	소비	민간최종소비

주: 1) 배당소득은 '배당금' 외에 '준법인기업소득인출'도 포함
2) 가계 및 자영업자의 자본소득 및 사업소득(capital and business income of households and self-employed)을 의미함
자료: 유럽위원회, 2017 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

노동소득과 자본소득의 성격을 동시에 가지고 있는 자영업자 소득의 성격상, 세원별 구분 시 노동과 자본 중 어디로 분류할 것인가에 대해 논란의 여지가 있을 수 있다. 본 장에서는 국제비교를 위해 유럽위원회의 세원별 세부담 측정 기준을 준용하여 세원 및 세원별 세부담을 구분하였다. 유럽위원회가 경제적 합리성과 자료의 이용가능성에 대한 절충안으로 자영업자에 대한 세금을 자본에 대한 과세로 처리하고 있기 때문이다. 다만, 이 경우 자영업자의 비중이 높은 우리나라의 특수성을 반영하기 어려울 수 있으므로, 가계 및 자영업자의 자본소득을 함께 감안하는 유럽위원회

와 달리, 자영업자의 사업소득만을 분리하여 이들에 대한 세부담 분석도 추가하였다.

세부담 역시 경제적 기능별로 노동소득에 대한 과세, 자본에 대한 과세, 소비에 대한 과세로 구분하였다. 노동소득에 대한 과세는 임금근로자에 대한 세부담을 의미하며, 근로소득세 등 기타 근로와 관련된 세부담과 근로자 및 고용주에 의해 납부된 사회보장기여금을 포함한다. 자본에 대한 과세는 자본 및 사업소득과 관련된 과세 및 자산 보유에 따른 과세로 구성된다. 먼저 자본 및 사업소득은 법인 부문과 가계 및 자영업자 부문으로 나누어 볼 수 있는데, 이는 법인세, 종합소득세[18] 등 자영업자의 소득에 대한 과세, 가계의 저축과 자산으로부터 발생한 소득 및 자본 이득에 대한 세부담으로 구분할 수 있다.[19] 소비에 대한 과세는 부가가치세, 개별소비세 등 가계에 의해 구입된 재화와 서비스에 부과된 세부담을 의미한다.

[표 11] 세원별 세부담 정의, 경제적 기능별 구분

		정의
세부담	노동과세	근로소득세 + 퇴직소득세 + 연금소득세 + 사회보장기여금 (근로자, 고용주) 등
	자본과세	자본 및 사업소득에 대한 과세 + 자산에 대한 과세
	- 자본 및 사업 소득	
	법인	법인세(법인의 양도세 포함) + 법인분 지방소득세
	가계 및 자영업자	종합소득세의 사업소득분 + 양도소득세 + 이자소득세 + 배당소득세+사업소득세+기타소득세+사회보장기여금(자영업자)
	(자영업자)	종합소득세의 사업소득분 + 사업소득세 + 사회보장기여금(자영업자)
	- 자산 보유 등	종합부동산세 + 재산세 + 상속세 + 증여세 + 증권거래세 등
	소비과세	부가가치세 + 관세 + 기타 소비세

자료: 유럽위원회, 2017 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

18) 종합소득세 중 금융소득에 해당하는 부분을 제외한 나머지를 사업소득에 대한 세금으로 보았다. 근로소득이 있는 종합소득세 납부자의 경우, 이미 원천징수로 납부한 근로소득세만 노동에 대한 세금으로 보고 이후 추가로 납부한 종합소득세 징수세액은 모두 자본에 대한 세금으로 가정하였다.

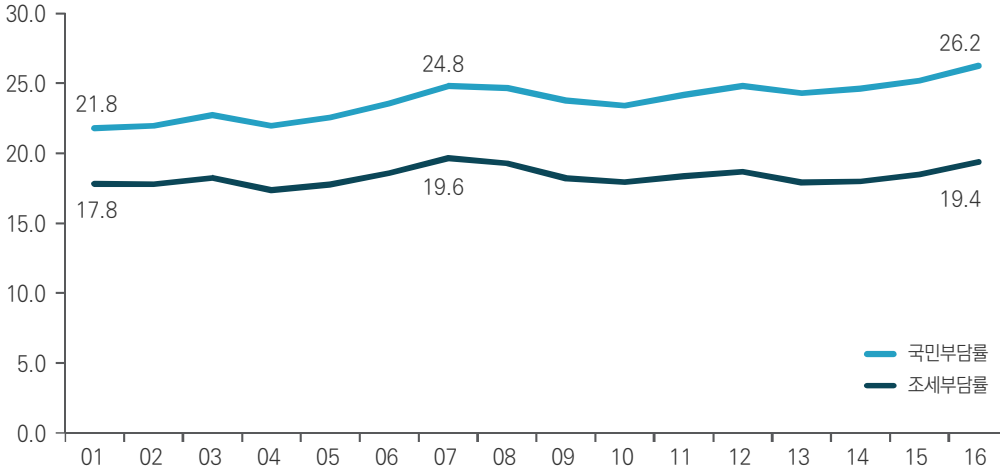
19) 이는 명목상의 세부담을 의미하는 것으로 조세부담의 경제적인 귀착과는 차이가 있을 수 있음에 유의할 필요가 있다.

(2) 우리나라의 세부담 분포

경제적 기능별 세부담 분석에 앞서, 우리나라의 조세부담률 및 국민부담률 추이를 살펴보면 아래와 같다. 우리나라의 조세부담률은 2001년 17.8%에서 2007년 19.6%까지 상승하였으나, 2008년 이후 금융위기 및 세율 인하 등 세부담 경감으로 인해 2010년 17.9%까지 하락한 이후 다시 상승하여 2016년 19.4% 수준을 회복하였다. 동 기간 동안 GDP대비 사회보장기여금 부담이 2.9%p 상승함에 따라, 사회보장기여금을 포함한 총 세부담인 국민부담률은 4.5%p 상승하였다([그림 16]).

[그림 16] 우리나라의 국민부담률 및 조세부담률 추이

(단위: GDP대비 %)



자료: OECD, *Revenue Statistics,* 각 연도

사회보장기여금을 포함한 GDP대비 총 세부담을 경제적 기능별로 구분해 보면, 2001~2016년 동안 노동소득과세와 자본과세는 각각 3.8%p, 2.1%p 상승한 반면, 소비과세는 1.2%p 하락하였다. 동 기간 중 노동소득과세 증가분(3.8%p)의 대부분인 2.9%p는 사회보장기여금의 상승에 기인한 것이며, 근로소득세는 0.8%p 증가하였다. 자본과세의 증가분(2.1%p)은 사업소득을 포함한 자본소득 과세의 증가(1.5%p)와 보유과세 등의 증가(0.5%p)에 기인한다. 동 기간 동안 소비과세는 1.2%p 하락하였는데, 이는 부가가치세는 소폭 상승(0.4%p)하였으나, 유류에 대한 교통세 등 기타소비과세 및 관세가 각각 1.3%p, 0.4%p 하락한 데 따른 것이다.

[표 12] 우리나라의 경제적 기능별 세부담 분포: GDP 대비

(단위: GDP대비 %, %p)

	2001	2007	2016	차이 (2016-2001)
노동소득과세	4.3	5.8	8.1	3.8
- 근로소득세	1.1	1.4	1.9	0.8
- 사회보장기여금(근로자)	1.5	2.1	2.9	1.4
- 사회보장기여금(고용주)	1.6	2.3	3.1	1.5
- 기타	0.1	0.1	0.1	0.0
자본과세(보유과세포함)	7.6	10.0	9.6	2.1
- 자본소득과세(사업소득포함)	5.1	6.8	6.6	1.5
법인	2.7	3.7	3.6	0.9
가계 및 자영업자[1)]	2.4	3.1	3.0	0.6
- 보유과세 등	2.5	3.2	3.0	0.5
보유세	0.5	0.9	0.8	0.3
자산거래세	1.8	2.0	1.9	0.1
상속세 및 증여세	0.1	0.3	0.3	0.2
기타	0.0	0.0	0.0	0.0
소비과세	8.6	7.8	7.4	−1.2
- 부가가치세	3.8	3.9	4.2	0.4
- 기타 소비세	4.0	3.1	2.7	−1.3
- 관세	0.9	0.7	0.5	−0.4
기타	1.2	1.2	1.1	−0.1
합 계	21.8	24.8	26.2	4.5

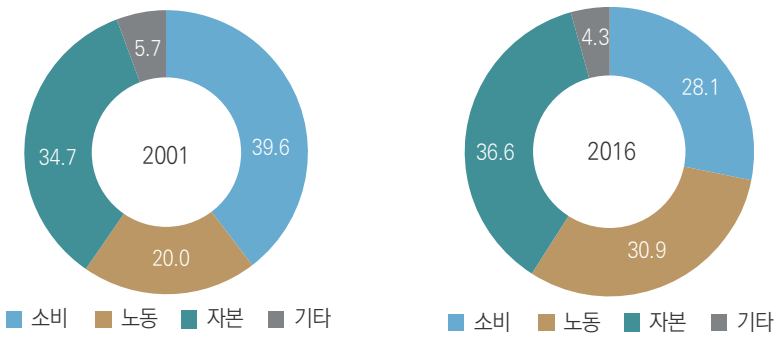
주: 1) 가계의 자본소득 및 자영업자의 사업소득 관련 세금(종합소득세, 사업소득세), 사회보장기여금을 포함

자료: 국회예산정책처 분석

분석기간 동안 노동소득과 자본의 세부담은 증가하였으나, 소비에 대한 세부담은 하락한 것으로 나타났다. 그 결과 총조세 대비 경제적 기능별 세부담 비중을 살펴보면, 2001년에는 총조세대비 소비에 대한 세부담 비중이 39.6%로 가장 크게 나타났으나, 2016년에는 자본에 대한 세부담이 36.6%로 가장 크게 나타났다. 동시에 노동소득에 대한 세부담 비중이 사회보장기여금 증가 등으로 빠르게 상승함에 따라 2001년 총조세대비 20.0%에서 30.9%로 큰 폭으로 증가하였다.

[그림 17] 우리나라의 경제적 기능별 세부담 분포, 총조세 대비

(단위: 총조세대비 %)



자료: 국회예산정책처 분석

(3) 국제비교

세원별 세부담 분포를 EU와 비교해보면, 2016년 사회보장기여금을 포함한 우리나라의 총조세부담(국민부담률)은 26.2%로 EU-28개국 평균 38.9%에 비해 12.6%p 낮다. 노동소득과세와 소비과세는 낮은 편이며, 자본과세는 유사한 편으로 나타났다. 특히 우리나라의 노동소득에 대한 세부담은 2016년 8.1%로 EU-28 평균 19.3%에 비해 11.2%p 낮으나, 동 격차는 2004년 13.8%p에 비해서는 감소한 것으로 나타났다. 자본과세는 우리나라가 2016년 9.6%로 EU-28 평균 8.4%에 비해 1.2%p 높고, 소비과세는 우리나라가 7.4%로 EU-28 평균에 비해 3.7%p 낮은 것으로 나타났다.

[표 13] GDP 대비 경제적 기능별 세부담 분포 비교: 한국 vs. EU 국가

(단위: GDP대비 %)

	우리나라(A)		EU-28 평균(B)[1)]		차이(A-B)	
	2004	2016	2004	2016	2004	2016
노동소득과세	4.9	8.1	18.7	19.3	−13.8	−11.2
자본과세(보유과세포함)	8.0	9.6	7.9	8.4	0.1	1.2
- 자본소득과세(사업소득포함)	5.5	6.6	5.2	5.6	0.3	1.0
법인	3.1	3.6	2.7	2.7	0.4	0.9
가계 및 자영업자	2.4	3.0	2.6	2.9	−0.2	0.1
- 보유과세(거래세 포함)	2.5	3.0	2.7	2.8	−0.2	0.2
소비과세	7.9	7.4	10.7	11.1	−2.8	−3.7
기타	1.1	1.1	−	−	1.1	1.1
합 계	22.0	26.2	37.3	38.9	−15.3	−12.6

주: 1) GDP로 가중평균, EU자료가 2004년부터 이용 가능함에 따라 2004년과 2016년을 비교

자료: 국회예산정책처 분석; European Commission, *Taxation trends in the European Union*, 2017.

유럽 국가들의 경우, 사회보장제도의 성숙 등으로 사회보장기여금 수입 비중이 높은 편이어서, 우리나라와 직접적인 비교가 쉽지 않을 수 있다. 이에 OECD 국가와의 조세구조 비교를 추가하였는데, 이때의 세부담 구분은 OECD기준을 따랐다. OECD는 사회보장기여금을 포함한 총조세를 소득, 사회보장기여금, 소비, 재산과세로 구분하여 발표하고 있다.

OECD국가와 우리나라의 조세구조를 비교하면, 사회보장기여금을 포함한 총조세부담(국민부담률)은 현재 이용 가능한 최신연도인 2015년 기준으로 OECD평균의 경우 34.0%, 우리나라의 경우 이보다 8.8%p 낮은 25.2%이다. 이를 세부항목 별로 비교하면, OECD평균에 비해 우리나라의 개인소득세, 사회보장기여금 및 소비과세는 낮은 편이며, 법인소득세는 유사한 편이며, 재산과세가 높은 편이다. 우리나라의 개인소득세는 4.3%로 OECD 평균 8.4%의 절반정도 수준이며, 사회보장기여금은 6.7%로 OECD 평균 9.0%에 비해 2.3%p 낮으며, 소비과세는 7.1%로 OECD 평균 10.2%에 비해 3.1%p 낮은 수준이다. 법인소득세는 우리나라의 경우 3.3%로 OECD 평균 2.8%에 비해 0.5%p 높은 수준이며, 재산과세는 3.1%로 OECD평균 1.9%에 비해 1.2%p 높은 수준인데 이는 자산 거래세의 비중이 높은 데 기인한다.

[표 14] 한국과 OECD 국가의 조세구조 비교

(단위: GDP대비 %)

	우리나라(A)		OECD 평균(B)		차이(A-B)	
	2004	2015	2004	2015	2004	2015
총조세	22.0	25.2	33.0	34.0	−11.1	−8.8
개인소득세	3.0	4.3	8.0	8.4	−5.0	−4.1
법인소득세	3.1	3.3	3.0	2.8	0.1	0.5
사회보장기여금	4.6	6.7	8.6	9.0	−3.9	−2.3
소비과세	7.9	7.1	10.2	10.2	−2.2	−3.1
부가가치세	3.9	3.8	6.5	6.7	−2.5	−2.9
기타 소비세	3.2	2.6	3.5	3.3	−0.3	−0.7
관세	0.8	0.6	0.2	0.1	0.6	0.4
재산과세	2.5	3.1	1.8	1.9	0.7	1.2
보유세	0.6	0.8	0.9	1.1	−0.3	−0.3
자산 거래세	1.7	2.0	0.5	0.4	1.2	1.6
상속세·증여세	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2
기타재산과세	0.0	0.0	0.2	0.2	−0.2	−0.2
기타	0.8	0.7	1.5	1.7	−0.7	−1.0

주: 단순평균, OECD 평균자료의 가장 최신자료는 2015년임
자료: OECD, *Revenue statistics 1965-2016*, 2017.

나. 세원별 평균유효세율(Implicit Tax Rate)

본 절에서는 앞서 경제적 기능별(노동, 자본, 소비)로 구분한 세원 및 세부담을 활용해, 세원별 평균유효세율(ITR; Implicit tax rate)[20]을 추정하였다. 경제적 기능별 평균유효세율은 각기 다른 유형의 경제적 소득 및 활동에 대한 평균적인 조세부담(average effective tax burden)을 측정하는 것으로, 각 분야의 잠재적 과세표준(세원) 대비 총세입의 비율로 추정한다. 이러한 경제적 기능별 평균유효세율은 세원별 명목상 귀착을 의미하는 것으로 경제적 귀착과는 차이가 있으나, 유럽위원회는 각 국가별 이질적인 조세구조를 비교하기 위해 경제적 기능별 유효세율을 매년 추정 발표하고 있다.

(1) 노동소득 평균유효세율

노동소득 평균유효세율[21]은 2001년 10.5%에서 2016년 18.1%로 대체로 상승하는 모습을 보이고 있다. 노동소득에 대한 평균유효세율은 잠재적인 노동소득에 대한 세원 대비 노동소득과 관련된 세수의 비중이다. 이를 추정하기 위해 분모는 국민계정의 피용자보수를 사용하였으며, 분자는 근로소득세, 사회보장기여금(종업원 분, 고용주 분) 등을 합산하여 사용하였다. 2016년 노동소득에 대한 평균유효세율을 자세히 살펴보면, 고용주의 사회보장기여금 7.0%, 근로자의 사회보장기여금 6.5%, 근로소득세 4.2%,[22] 퇴직소득세 등 기타 0.4%로 구성된다.[23]

---

20) 별도의 언급이 없으면, 이하 분석에서 평균유효세율은 ITR(Implicit Tax Rate)을 의미한다.

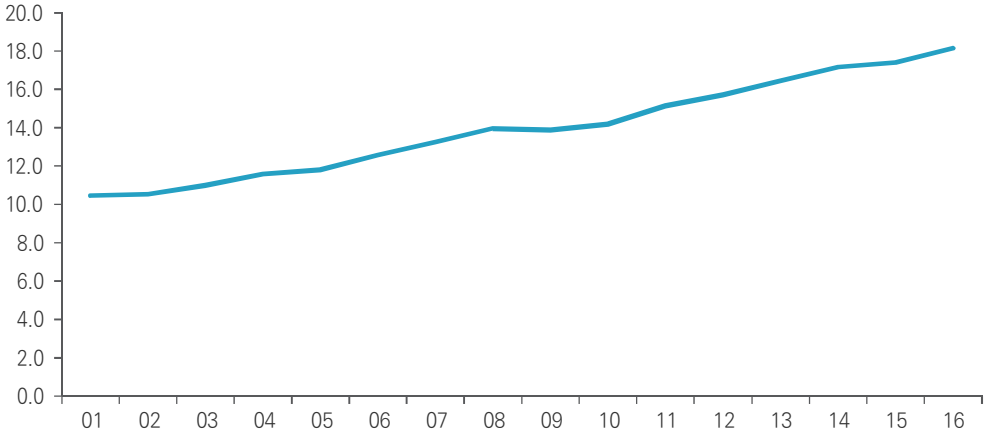
21) 유럽위원회(2017) 기준의 세원 구분방식을 따름에 따라, 자영업자의 영업잉여를 전부 자본소득으로 처리하였다. 이에 노동소득을 과소 추정함에 따라 자영업자의 비중이 높은 우리나라의 특수성을 반영하기 어려울 수 있다. 이를 감안하여 보정 노동소득을 추정한 후, 본문에서는 표시하지 않았지만 보정 노동소득에 대한 평균유효세율도 추정하였는데, 노동소득에 대한 평균유효세율과 유사하게 나타나 별도로 언급하지 않았다.

22) 이는 징수실적을 기준으로 함에 따라 EITC·CTC 지급분이 차감된 수치이다.

23) 자영업자의 영업잉여 중 노동소득을 분리하는 것이 쉽지 않고, 자영업자의 영업잉여에 대해 모두 종합소득세를 부과함에 따라 이를 전액 자본소득으로 분류하였다. 자영업자의 세부담은 자본에 대한 평균유효세율 파트에 분석하였다.

[그림 18] 노동소득 평균유효세율(ITR)

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

[표 15] 노동소득 평균유효세율

(단위: %)

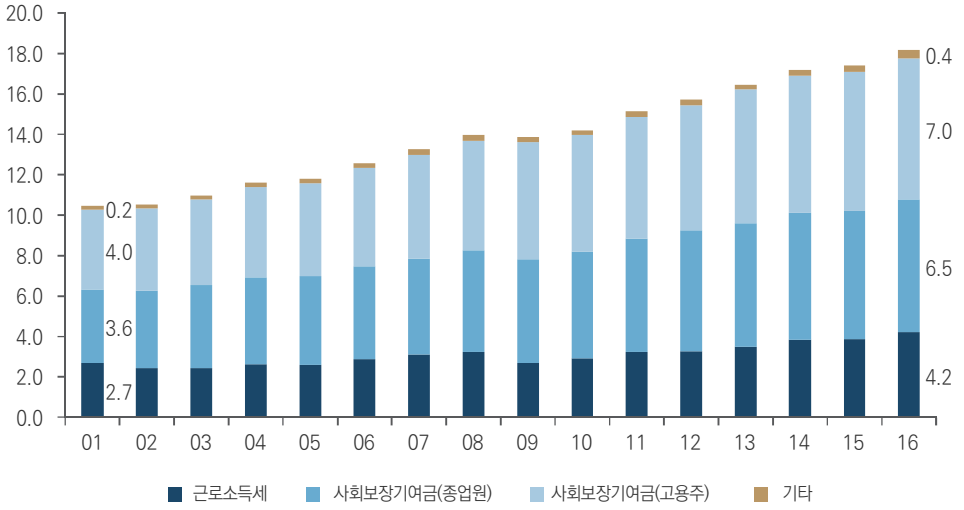
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
10.5	10.5	11.0	11.6	11.8	12.6	13.3	14.0	13.9	14.2	15.1	15.7	16.5	17.2	17.4	18.1

자료: 국회예산정책처 분석

노동소득 평균유효세율의 상승 원인을 분석하기 위해 노동소득에 대한 세부담의 종류별로 구분해 본 결과, 사회보장기여금의 증가가 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석되었다. 2001년부터 2016년까지 노동소득에 대한 평균유효세율은 총 7.7%p 상승하였는데, 이 중 사회보장기여금이 상승폭이 5.9%p(고용주 및 종업원 각각 3.0%p, 2.9%p)로 가장 크게 나타났기 때문이다. 동 기간 중 근로소득세의 증가폭은 1.5%p, 퇴직소득세 등 기타 세부담의 상승폭은 0.2%p로 나타났다.

[그림 19] 노동소득 평균유효세율 분해

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

사회보장기여금 수입[24] 상승의 주원인으로 건강보험료율 상승 등에 따른 건강보험 기여금 수입의 증가, 사회보험자 가입비율 상승에 따른 국민연금 및 고용보험 기여금 등의 증가로 볼 수 있다. 동 기간 동안 건강보험 기여금 수입 증가는 건강보험료율의 상승 및 건강보험 가입자 비율 증가 등에 기인한다. 건강보험료율은 2001년 보수월액의 3.4%에서 2018년 6.24%로 2009년과 2017년을 제외하면 매년 상승하였으며,[25] 임금근로자의 건강보험[26] 가입 비율도 통계청 경제활동인구조사 기준으로 2017.8월 74.2%로 2004.8월 대비 12.8%p 상승한 것으로 나타났다. 요율의 변동이 없거나 변동폭이 작았던 국민연금 및 고용보험의 경우에도 사회보험가입자 비율이 상승함에 따라 기여금 수입이 증가하였다. 임금근로자 기준 사회보험 가입자 비율은 2017.8월 국민연금 69.1%, 고용보험 71.2%로 각각 2004.8월 대비 9.5%p, 19.0%p 상승한 것으로 나타났다.

24) 국민부담률 산정의 기준이 되는 사회보험기여금 수입은 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험, 사학연금, 공무원연금, 군인연금 기여금 수입으로 구성된다. 다만, 이는 정부가 발표하는 관리대상재정수지 산정시 적용되는 사회보장성기금(4개, 국민연금, 사립학교교직원연금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금) 수지와는 차이가 있음에 유의할 필요가 있다. 공무원연금과 군인연금은 정부가 고용주이기에 관리대상지정수지 작성에 포함되는 사회보장성기금에서는 제외되고 있으며, 국민건강보험료는 통합재정의 범위에서 제외되어 있다.

25) 동 기간 동안 국민연금보험료율은 표준소득월액의 9.0%를 유지하였으며, 고용보험료율은 연간 급여총액의 1.0%에서 1.3%로 상승하였다(2003~2010년 동안 0.9%로 소폭하락한 기간도 존재).

26) 직장가입자 기준

[표 16] 사회보장기여금 평균유효세율 분해

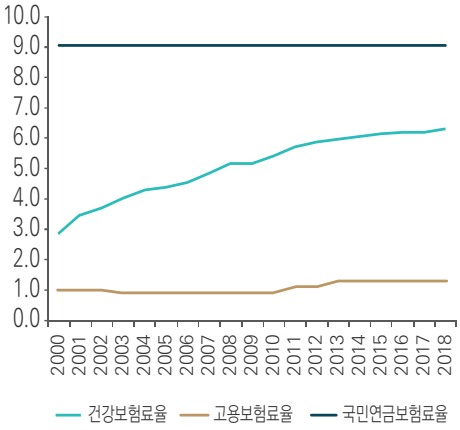
(단위: %, %p)

	2001	2016	차이 (2016-2001)
건강보험	1.6	5.8	4.2
국민연금	3.5	4.6	1.1
고용보험	0.9	1.2	0.3
산재보험	0.8	0.9	0.1
사학연금	0.2	0.2	0.0
공무원연금	0.5	0.8	0.3
군인연금	0.1	0.1	0.0
사회보장기여금 합계	7.6	13.5	5.9

주: 사회보장기여금 합계는 고용주 및 종업원분 사회보장기여금의 합계임
자료: 국회예산정책처 분석

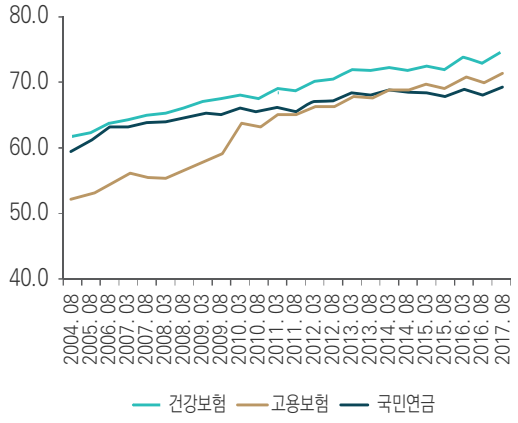
[그림 20] 사회보험료율

(단위: %)



[그림 21] 사회보험가입자 비율, 임금근로자 기준

(단위: %)



자료: 통계청자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

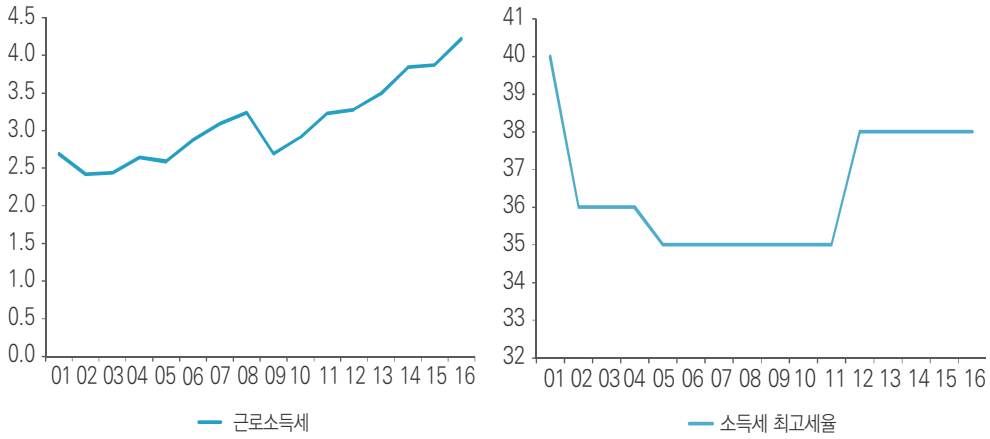
근로소득세의 평균유효세율은 2001년 2.7%에서 2016년 4.2%로 대체로 상승하는 모습을 보이고 있다. 특히 2012년 이후 평균유효세율의 상승에는 최고구간 신설('12, '17, '18), 최고구간 확대('14),[27] 소득공제의 세액공제 전환('14) 등 연속적으로 이루어진 고소득층의 세부담을 강화하는 방향의 세법개정이 영향을 미쳤다. 이 외

27) 2012년 소득세 최고구간 신설(3억원 초과 38%), 2014년 최고구간 문턱 인하(3 → 1.5억원), 2017년 최고구간 신설(5억원 초과 40%), 2018년 최고구간 신설(5억원 초과 42%)

에도 명목임금 상승에 따른 과세구간 상향이동(bracket creep)에 따른 세부담 증가, 교육비·의료비 등 공제 한도 고정에 따른 소득세 감면율 하락(실효공제율 하락) 등도 지속적인 평균유효세율 상승에 영향을 준 것으로 예상된다.[28] 다만, 2002년 세율인하,[29] 2005년 세율인하,[30] 2009년 교육비·의료비 등 주요 소득공제제도의 확대[31] 등 세부담을 감소시키는 세법개정으로 각 년도의 평균유효세율이 전년에 비해 소폭 하락한 것으로 나타났다.

[그림 22] 근로소득세 평균유효세율(ITR) 및 최고구간 명목세율

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

28) 김낙년(2014)은 소득세부담율에 영향을 미친 요인을 (1)세제개편과 (2) bracket creep으로 구분하였는데, 1965~1980년, 1980~1996년, 1996~2010년 세 기간에 걸친 분석결과 계층별 차이는 있지만 각각 bracket creep에 의해 세부담이 20%p, 30%p, 10%p 상승한 것으로 나타났다. 이에 비해 세제개편에 의해서는 1980~1996년, 1996~2010년 각각 30%p, 7%p의 세부담 감소효과가 나타났다.

29) 과표 8천만원 초과 구간 40→36%, 과표 4~8천만원 30→27%, 과표 1~4천만원 20→18%, 과표 1천만원 이하 10→9%로 전 구간에서 세율 10% 인하함에 따라 과표구간별로 1~4%p 인하

30) 전 구간에서 1%p 인하

31) 교육비 공제한도 상향조정(유치원 추가, 대학생 1인당 700→900만원), 의료비 공제한도 상향조정(500→700만원), 1인당 기본공제액 상향조정(100→150만원) 등 공제대상자가 많고 공제규모가 큰 소득공제를 중심으로 공제제도 확대. 이 외에 2009년에도 세율 인하가 이루어졌으나, 2002년에 비해서는 인하폭이 작은 편이었다(최고 구간 외에 아래 3개 구간의 세율을 1~2%p 인하).

(2) 자본소득 평균유효세율

자본소득 평균유효세율[32]은 2001년 17.6%에서 2007년 24.4%까지 대체로 상승하였다가, 2008년 이후 금융위기 및 법인세율 인하[33] 등으로 2010년 19.5%까지 하락하였다. 이후 기간 동안 추가 감세[34] 등이 이루어진 2013~2014년을 제외하면, 자본소득 평균유효세율은 대체로 상승하여 2016년에는 25.1%로 2001년에 비해 7.5%p 상승한 것으로 나타났다. 자본소득에 대한 평균유효세율은 잠재적인 자본소득에 대한 세원[35] 대비 자본과 관련된 세수의 비중으로 측정된다. 분자는 자영업자를 포함한 가계와 기업의 사업소득, 이자소득 등 자본소득에 대한 세부담[36]을 사용하였으며, 분모는 국민계정을 활용하여 자본소득에 대한 잠재적인 세원을 추정하여 사용하였다.

---

32) 전체 자본소득에 대한 평균유효세율(ITR)의 정의는 광범위할 뿐 아니라, 다양한 경로를 통한 효과가 중첩되어 있기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다. 또한 자본소득에 대한 세원은 국민계정과 기업 재무제표의 감가상각 처리 방식 차이, 국가 간 고정자본소모 처리방식의 차이, 국민계정 재산수입에 포함되지 않는 자본이득, 가계 및 자영업자의 순이자비용 구분 불가, 이월공제에 따른 과세이익과 세부담 간의 시차 발생 등의 이유로 세법에 의해 규정된 명목상의 세원과는 다를 수 있다. 이에 유럽위원회는 이러한 이유 등으로 매년 발간하는 "Taxation trends in EU"에 2014년 이후 동 지표에 대한 재검토 작업에 들어갔으며, 이후 보유과세를 포함한 전체 자본에 대한 평균유효세율(ITR)만 참고로 발표하고 있다. 단, 2014년 이전에는 보유과세를 포함한 전체 자본에 대한 평균유효세율 외에, 자본소득 전체, 법인, 가계 및 자영업자 부문의 평균유효세율(ITR)을 추정하여 국제비교 자료로 활용한 바 있으며, 개별 국가의 추이 분석에는 도움이 될 것으로 판단됨에 따라 본 절에서는 우리나라 자본소득에 대한 평균유효세율을 추정하였다(다만, 해석에는 주의를 기울일 필요가 있음).

33) 2008년 11/25% → 2009년 11/22% → 2010년 10/22%

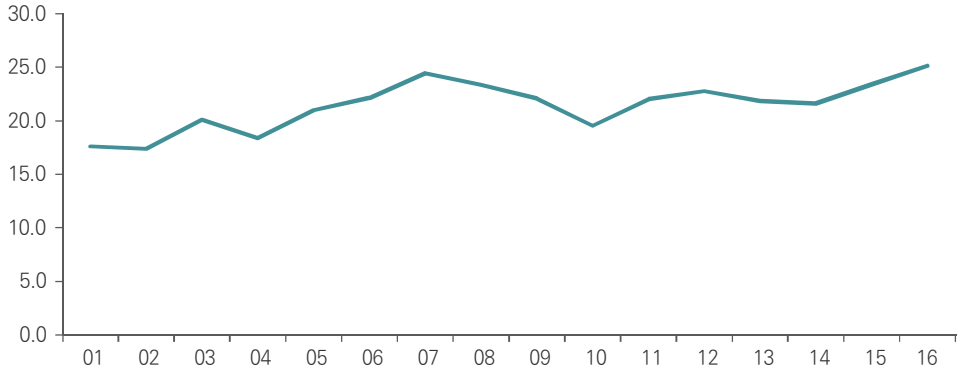
34) 2012년 10/20/22%로, 중간구간 신설 및 중간구간의 세율을 2%p 인하하였다.

35) 한 국가의 거주자가 국내 과세 목적을 위해 전 세계로부터 받은 사업소득 및 자본이익을 의미한다.

36) 이 외에 재산세 등 자산보유에 대한 세부담은 포함하지 않는다. 국민계정을 활용해 추정한 세원은 자산 보유 혹은 자산 거래에 따른 양도차익 등 관련 세원이 포함되지 않기 때문에 이를 포함하지 않은 자본소득에 대한 평균유효세율(ITR)을 중심으로 서술하였다. 위 자본소득에 대한 평균유효세율과 동일한 분모를 사용하면서 분자에 자산보유에 대한 과세를 더해 자본 전체에 대한 평균유효세율을 측정할 수 있는데, 이를 본문에서는 표시하지 않았지만 자본소득에 대한 평균유효세율의 추세와 유사한 모습을 보였다.

[그림 23] 자본소득 평균유효세율(ITR)

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

[표 17] 자본소득 평균유효세율

(단위: %)

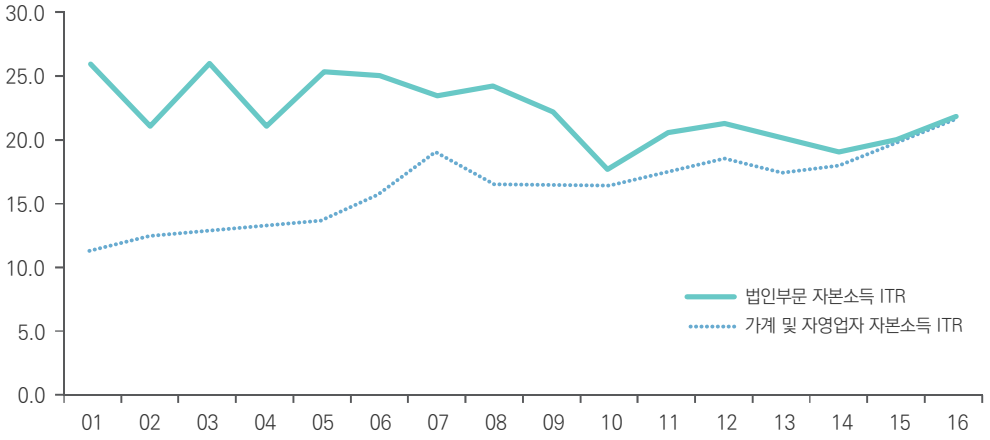
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
17.6	17.4	20.1	18.4	21.0	22.1	24.4	23.4	22.1	19.5	22.0	22.8	21.9	21.6	23.4	25.1

자료: 국회예산정책처 분석

동 자본소득에 대한 세원 및 세부담은 성격이 다른 법인부문과 가계 및 자영업자 부문을 동시에 포괄하고 있어, 이 둘을 분리해서 살펴볼 필요가 있다. 가계 및 자영업자의 자본소득에 대한 평균유효세율은 분석기간 동안 대체로 상승하는 모습을 보였으나, 법인부문의 평균유효세율은 2008~2010년 동안 하락세가 두드러지다가 2014년 이후 소폭 반등하는 모습을 보이고 있다.

[그림 24] 자본소득 평균유효세율—부문별 구분

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

법인 부문 자본에 대한 평균유효세율은 법인의 자본소득 대비 법인과세[37] 부담을 의미하는데, 이의 연도별 변동성이 크게 나타나 해석이 쉽지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 당해 연도 소득에 대한 법인세가 보통 다음연도에 납부(징수시차 발생)되는 연도별 변동성을 조정해 법인 부문 자본에 대한 평균유효세율을 재추계하고자 한다. 또한 법인부문의 자본소득세원은 다양한 추정방식을 감안하여 크게 세 가지로 추정하고자 한다. 첫째는 기존 유럽위원회의 방법을 따른 법인영업잉여에 법인의 순재산소득 등을 감안한 방식이며(A), 둘째는 OECD의 방법으로 법인영업잉여를 활용하는 방식(B)이며, 셋째는 법인영업잉여에 포함되어 있는 준법인기업의 영업잉여를 제외하기 위해 법인영업잉여에서 준법인기업소득인출분을 제외[38]하는 방식(C)이다.

이와 같이 징수시차를 조정한 법인 부문 자본에 대한 평균유효세율을 다양한 세원추정치를 반영해서 살펴보면, 세원추정방식에 따라 절대적인 수준에서는 차이가 있으나 2000년대 초반을 제외하면[39] 그 추이는 대체로 비슷한 모습을 보임을 알 수 있다. 2001년 이후 2008년까지는 대체로 상승하였으나, 금융위기 및 세율인

37) 법인분 지방소득세를 포함한다.

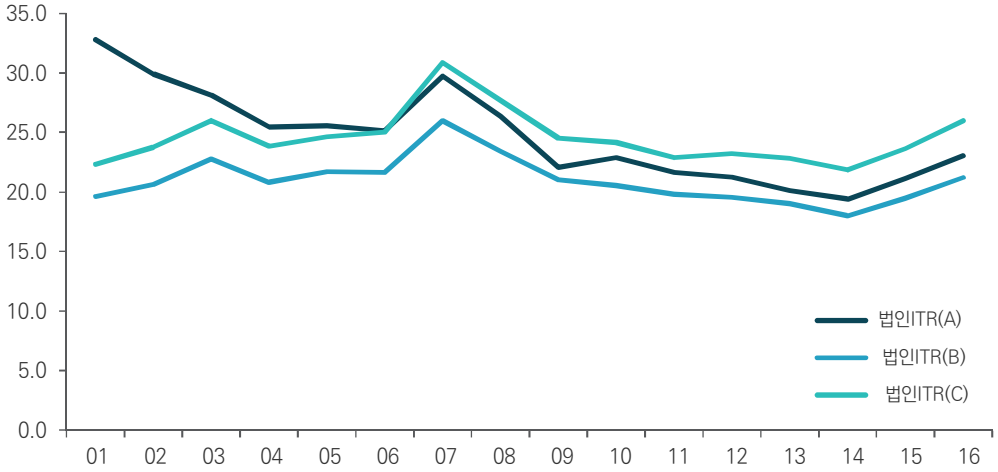
38) 법인의 "준법인기업소득인출분(사용)"은 준법인기업의 영업잉여 및 순재산소득을 포함하는 것으로, 법인영업잉여에서 이를 제외함으로써 준법인기업의 영업잉여 부분을 차감할 수 있다. 다만, 준법인기업의 순재산소득은 분리할 수 없어, 이에 따른 오차가 존재한다.

39) 외환위기 이후 2000년대 초반까지 이자비용의 급증으로 인해 음의 순재산소득이 크게 나타남에 따라 법인 ITR(A)의 분모가 되는 법인세 세원이 작아짐에 따른 것이다.

하 등의 영향으로 2014년까지 하락하는 추세를 보였다. 2014년 이후 세 가지 측정 방식 모두에서 전년에 비해 반등하는 모습을 보이고 있다. 2014년 이후 법인세 평균유효세율의 상승은 2013년 이후 두 차례의 최저한세율 인상, 각종 공제율 축소, 양도소득 및 미환류 소득 등에 대한 추가 과세와 같은 각종 비과세·감면 정비 등에 기인한다.[40] 그 결과, 법인의 자본소득에 대한 법인세 평균유효세율[41]은 2014년 이후 상승추세로 전환되며, 추정방법별로 2014년 18.0~21.9%에서 2016년 21.2~26.0%로 3.2~4.1%p상승한 것으로 나타났다.

[그림 25] 세원추정 시나리오별 법인에 대한 평균유효세율(ITR)

(단위: %)



주: 징수시차를 조정하였으며, 세원인 자본소득에 대한 추정방법에 따라 총 세가지 방식으로 추정, (A)방식은 기존 EU의 방법을 따른 법인영업잉여에 법인의 순재산소득 등을 감안한 것이며, (B)방식은 OECD의 방법으로 법인영업잉여를 활용, (C)방식은 법인영업잉여에 포함되어 있는 준법인기업의 영업잉여를 제외하기 위해 법인영업잉여에서 준법인기업소득인출분을 제외

자료: 국회예산정책처 분석

가계 및 자영업자의 자본소득[42]은 자영업자의 사업소득과 근로자를 포함한 일반 가계의 순재산소득 등을 동시에 포괄하고 있다. 법인의 사업소득, 근로자의 노동소득 등과의 용이한 비교를 위해 자영업자의 소득에 대한 평균유효세율을 추정해 살펴보고자 한다. 자영업자의 소득에 대한 평균유효세율은 자영업자의 사업소득 세원 대비

40) 국회예산정책처, 「2016 회계연도 국세수입 결산」, 2017. 8.
41) 지방세를 포함한다.
42) 가계의 자본소득에는 양도소득세의 세원이 되는 양도차익은 포함되어 있지 않다. 이는 국민계정을 활용해 자본소득의 세원을 추정하기 때문이다.

자영업자의 세부담[43] 비중으로 추정한다. 자영업자의 소득은 노동소득과 자본소득의 성격을 동시에 가지고 있으나, 동 절에서는 유럽위원회(2017)의 구분을 따라 자영업자의 소득을 전액 자본소득으로 분류하고 있다. 앞서 언급한바와 같이 이 경우, 자영업자의 비중이 높은 우리나라의 특성을 반영하기 어려운 측면이 있어 본 절에서는 유럽위원회(2017)에서는 분석하지 않았던 자영업자의 소득에 대한 평균유효세율을 추가로 추정하였다.

자영업자의 사업소득 평균유효세율은 2001년 8.8%에서 2016년 16.5%까지 대체로 상승하는 모습을 보였다. 이러한 평균유효세율의 상승 원인을 분석하기 위해 자영업자의 사업소득에 대한 세부담 종류별로 구분해 본 결과, 종합소득세 사업소득분의 증가가 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석되었다.[44] 2001년부터 2016년까지 자영업자의 소득에 대한 평균유효세율은 총 7.7%p 상승하였는데, 이 중 종합소득세 사업소득분 상승폭이 4.5%p로 가장 크게 나타났으며, 그 다음으로 자영업자의 사회보장기여금 증가폭 2.5%p, 사업소득세 상승폭 0.7%p 순으로 나타났다. 종합소득세의 평균유효세율은 2001년 3.1%에서 2016년 7.6%로, 금융위기에 따른 유가환급금 지급[45]으로 2008년은 2.7%로 전년에 비해 하락한 것을 제외하면 꾸준히 상승하는 모습을 보이고 있다. 특히, 2012년 이후 세 차례의 최고세율 인상 및 최고구간 확대,[46] 2014년 이후 성실신고 대상자 확대, 사전안내대상 확대 등과 같은 국세청의 징세행정 강화[47] 등으로 빠르게 상승하고 있다.

---

43) 종합소득세 사업소득분, 사업소득세, 자영업자의 사회보장기여금 등을 포함한다.

44) 반면, 노동소득은 분석기간 동안 사회보장기여금의 증가가 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석되었다.

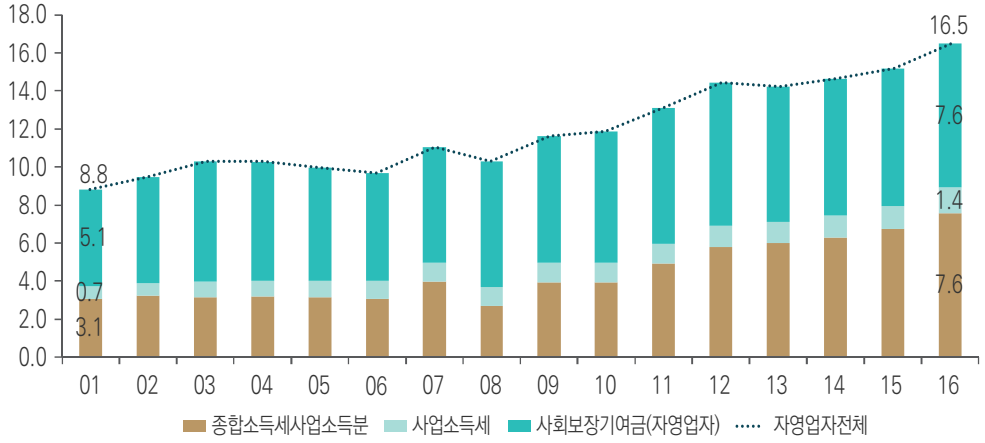
45) 2008년 종합소득세 징수실적은 유가환급금 2.6조원이 차감된 4.1조원이다. 2007년 종합소득세 징수실적은 6.1조원, 2009년은 6.7조원이었다.

46) 2012년 소득세 최고구간 신설(3억원 초과 38%), 2014년 최고구간 문턱 인하(3억원→1.5억원), 2017년 최고구간 신설(5억원 초과 40%), 2018년 최고구간 신설(5억원 초과 42%)

47) 국세청의 종합소득신고자 중 사전안내대상은 2014년 1.5만명(4개)에서 2017년 60만명(61개)으로, 세무대리인을 통한 신고내역 사전 확인 대상인 성실신고 대상자는 2014년 6만명에서 2017년 15만명으로 확대하였다.

[그림 26] 자영업자의 사업소득 평균유효세율(ITR) 분해

(단위: %)



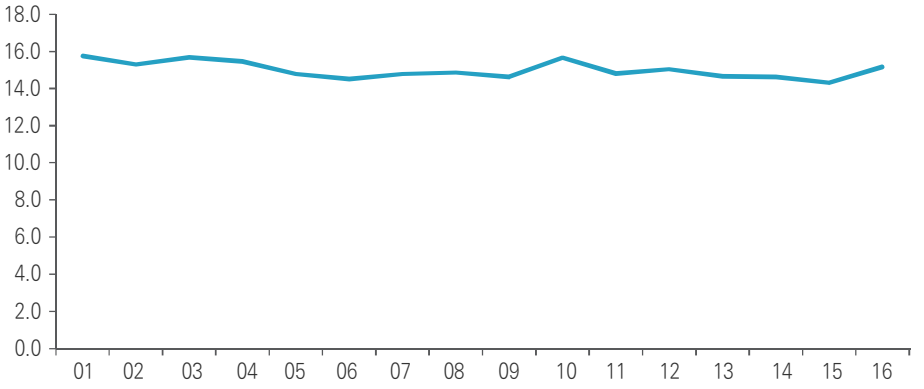
자료: 국회예산정책처 분석

(3) 소비의 평균유효세율

소비의 평균유효세율은 2001년 15.8%에서 2016년 15.2%로 노동소득 및 자본소득의 평균유효세율 상승에 비해 상대적으로 평탄한 모습을 보이고 있다. 소비의 평균유효세율은 잠재적인 소비에 대한 세원 대비 소비와 관련된 세수의 비중으로 추정한다. 이때 분자는 부가가치세,[48] 개별소비세, 관세 등 소비관련 세수이며, 분모는 국민계정의 민간소비지출이다.

[그림 27] 소비의 평균유효세율(ITR)

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

48) 지방소비세를 포함한다.

[표 18] 소비의 평균유효세율

(단위: %)

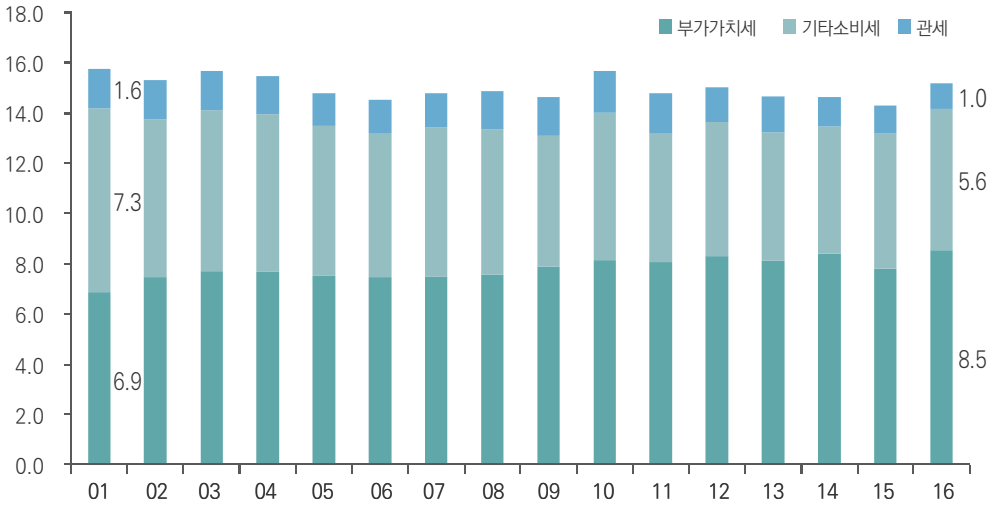
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
15.8	15.3	15.7	15.5	14.8	14.5	14.8	14.9	14.6	15.7	14.8	15.0	14.7	14.6	14.3	15.2

자료: 국회예산정책처 분석

소비에 대한 평균유효세율의 변동요인을 분석하기 위해 세부담 구성요소별로 나누어 보면, 분석 기간 동안 부가가치세에 대한 평균유효세율 증가폭은 1.7%p로 완만한 상승에 그친 반면, 기타소비세[49] 및 관세의 유효세율이 각각 1.7%p, 0.6%p 하락한 데 기인한다.

[그림 28] 소비의 평균유효세율 분해

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 분석

49) 기타소비세의 하락은 주로 유류에 대한 교통세 등의 하락에 기인한다.

[BOX 2] 세원별 평균유효세율 국제비교

❑ 유럽위원회는 매년 소속국가의 세원별 평균유효세율(ITR)을 측정, 발표함

- ○ 세원을 노동, 자본, 소비와 같이 경제적 기능별로 구분하고, 각각의 GDP대비 세부담, 국민계정을 통해 추정한 잠재세원 대비 세부담인 평균유효세율(ITR)을 발표하고 있음
- ○ 평균유효세율의 경우 최근에는 노동과 소비에 대해서만 국제비교를 발표하고 있어, 이에 대해서만 국제비교 함

❑ 우리나라의 노동소득 및 소비에 대한 평균유효세율은 EU-28개국 평균과 비교시 낮은 편인데, 노동소득의 경우 동 격차가 축소되는 반면 소비의 경우 소폭이지만 증가하는 모습임

- ○ 우리나라의 노동소득 평균유효세율(ITR)은 2016년 18.1%로 EU-28개국 평균(36.1%)에 비해서는 17.9%p낮은 편이나, 2004년 이후 빠르게 상승함에 따라 동 격차는 축소되고 있는 추세임
- ○ 우리나라의 소비의 평균유효세율(ITR)은 2016년 15.2% EU-28개국 평균(20.6%)에 비해서는 5.4%p 낮은 편, 우리나라의 경우 소폭 하락한 반면 EU-28개국 평균은 소폭 상승함에 따라 양자간의 격차는 2004년 이후 소폭 확대됨

[표] 세원별 평균유효세율(ITR) 국제비교

(단위: GDP대비 %)

	우리나라		EU-28평균[1]		차이	
	2004	2016	2004	2016	2004	2016
노동소득 평균유효세율	11.6	18.1	35.2	36.1	−23.6	−17.9
소비 평균유효세율	15.5	15.2	19.3[2]	20.6[2]	−3.8	−5.4

주: 1) GDP로 가중평균함
2) 소비에 대한 평균유효세율 추정시, 크로아티아 자료의 부재로 EU-27 평균임

자료: 국회예산정책처 분석; European Commission, *Taxation trends in the European Union*, 2017.

3. 소결

이상 노동, 자본, 소비 등 세원별 세부담 분포를 살펴보았다. 이를 위해 국민계정을 활용하여 잠재적 세원을 추정하고, 사회보장기여금을 포함한 총조세부담을 기준으로 각 세원별 세부담을 추정하였다. 이를 바탕으로 잠재적 세원대비 세부담을 추정하기 위해 세원별 평균유효세율(ITR)을 추정, 2000년대 이후 세원별 세부담 분포를 다각적으로 살펴보았다.

먼저 주요 세원이 되는 소득의 생산요소별, 경제주체별 분포를 살펴보았다. 생산을 통해 얻은 소득은 노동과 자본 간에 먼저 분배되며, 그 이후 개인별 소득분배가 이루어지기 때문에, 본 장에서는 개인별 소득분배의 변화를 이해하기 위해 노동소득과 자본소득을 구분하는 기능별 소득분배 분석을 실시하였다. 우선, 국민소득을 생산요소별로 노동소득과 자본소득으로 구분할 경우, 외환위기 이후 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비중이 점진적으로 하락하는 추세이다. 자영업에서 노동소득과 자본소득 간 구성비중이 다른 경제 부문과 동일하다는 가정 하에 추정한 보정 노동소득분배율은 2017년 70.3%로 1980년 대비 1.7%p 하락하였으며, 1998년 대비 9.2%p 하락하였다. 다음으로, 국민소득을 가계·기업·정부의 제도부문별로 구분할 경우, 외환위기 이후 가계소득의 비중이 하락하는 반면 기업부문의 소득 비중이 상승하였다. 가계소득 비중은 2017년 61.3%로 1998년 대비 11.4%p 하락한 반면, 기업소득의 비중은 2017년 24.5%로 1998년에 비해 10.6%p 상승하였다. 다만, 2010년 이후 노동소득분배율 및 가계부문 소득의 하락 속도가 다소 둔화되는 모습을 보이고 있으나, 외환위기 이후 하락추세는 여전히 진행 중이다. 이러한 노동소득분배율(보정) 및 가계부문 소득의 상대적 하락은 자영업자의 영업잉여 둔화 및 이자수입 감소 등에 따른 가계부문 순재산소득의 감소에 기인한다.

다음으로 세원별 세부담 귀착효과를 세원별 세부담분포, 세원별 평균유효세율을 통해 살펴보았다. 첫째, 세원별 세부담분포 분석 결과, 2000년대 이후 노동소득과 자본에 대한 세부담은 증가한 반면, 소비에 대한 세부담은 하락한 것으로 나타났다. GDP대비 총 조세부담은 2001년 21.8%에서 2016년 26.2%로 4.5%p 상승하였는데, 이 중 노동소득에 대한 세부담은 3.8%p 상승, 자본에 대한 세부담은 2.1%p 상승한 반면, 소비에 대한 세부담은 1.2%p 하락한 것으로 나타났다. 둘째, 노동소득, 자본소득, 소비와 같이 각 세원별 평균유효세율을 분석하였다. 그 결과, 노동소득에 대한

평균유효세율은 2001년 10.5%에서 2016년 18.1%로 지속적으로 상승하였는데, 이는 주로 사회보장기여금 상승 등에 기인한다. 노동소득에 대한 평균유효세율의 증가속도는 빠른 편이나, EU국가 평균(2016년 36.1%)에 비해서는 절반 수준으로 여전히 낮은 편이다. 자본소득에 대한 평균유효세율은 2001년 17.6%에서 2016년 25.1%로 상승, 동 기간 동안 지속적으로 상승한 노동소득과 달리 분석기간 동안 등락을 반복하다가 최근 다시 상승 추세이다. 2001년 이후 2007년 24.4%까지 대체로 상승, 2008년 이후 법인세율 인하 등으로 2010년 19.5%까지 하락하였다가, 2015년 이후 상승 추세를 보이고 있다. 소비에 대한 평균유효세율은 2001년 15.8%에서 2016년 15.2%로 소폭 하락하며, 노동소득 및 자본소득의 평균유효세율 상승에 비해 상대적으로 평탄한 모습을 보이고 있다. 2000년대 이후 소비에 대한 평균유효세율의 변동이 크지 않은 것은 부가가치세에 대한 평균유효세율이 완만한 상승에 그친 반면, 관세 등 기타 소비세의 유효세율은 하락한 데 기인한다.

본 장에서 추정한 세부담은 모든 계층을 대상으로 한 것으로, 이의 추이는 소득계층별 세부담 변화의 추이와 다를 수 있다. 극단적으로 고소득 계층에 대한 세부담은 증가하고, 저소득 계층의 세부담이 하락하는 경우에도 전체 세부담은 상승할 수 있기 때문이다. 이에, 다음 장에서는 소득세를 중심으로 소득계층별 세부담 귀착효과를 분석하였다.

Ⅳ. 소득계층별 세부담 귀착효과

본 장에서는 국세청의 2008~2016년 귀속 통합소득 100분위 자료를 활용하여 소득계층별 소득분포의 추이 및 세부담 귀착효과를 살펴보고자 한다. 통합소득은 종합소득세 신고자와 근로소득 연말정산 신고자의 소득을 합한 후 종합소득과 근로소득이 모두 존재하여 근로소득세 연말정산을 하였지만 종합소득세 신고를 한 자의 중복신고 소득을 제거한 자료로, 과세미달자의 소득도 포함한다.

우리나라의 소득불평등도, 소득계층별 소득세 부담률 추정에 관한 연구는 주로 가계동향조사, 가계금융·복지조사,[50] 한국노동패널조사 등 가구조사자료를 이용하여 이루어졌다. 가구조사자료는 조사대상이 가구단위이고 면접조사 방식으로 진행하는데 비해, 국세통계는 우리나라 전체 소득자의 개인별 신고자료를 활용하므로 대상자 수가 가구단위 조사보다 많고 고소득층 과소반영 문제를 보완할 수 있다. 즉, 지니계수 등 기존의 소득재분배 지표는 가구별 소득분포를 바탕으로 추정하나, 이하 자료는 개인별 자료를 이용한 분석이라는 점에서 차이가 있다. 또한 소득 100분위 자료는 매년 전체 소득세 신고자를 소득이 낮은 순서에서 높은 순서대로 100등분하여 소득 및 세부담을 집계한 통계자료로서, 전체 소득순위에서 동일한 위치에 있는 자의 소득 및 세부담 변화를 시계열을 따라 분석할 수 있다는 장점이 있다.

1. 소득계층별 소득분포

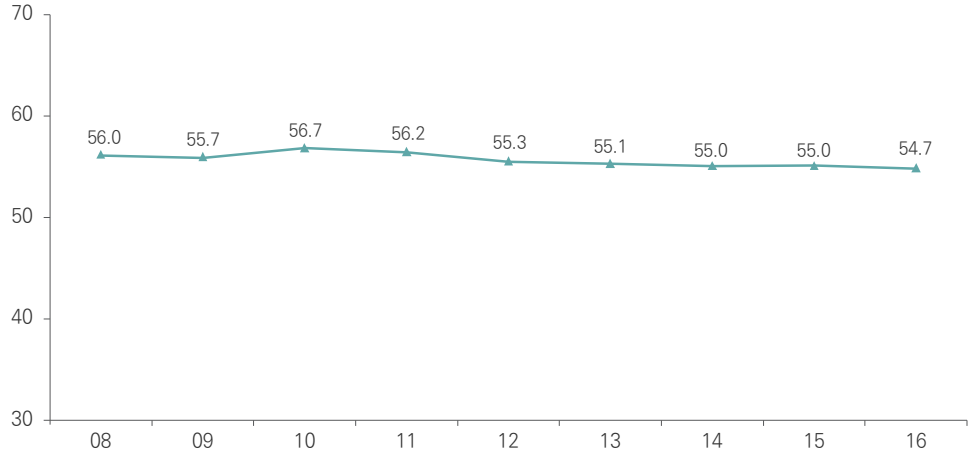
본 절에서는 소득계층별 세부담 및 귀착효과를 알아보기에 앞서 소득집중도를 통해 소득분포 및 변화추이를 살펴보고자 한다. 소득집중도란 소득 상위구간에 속한 사람의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중으로, 소득집중도가 작을수록 소득분배가 개선됨을 의미한다.

2016년 통합소득의 소득집중도를 보면, 상위 20%(5분위)가 전체 소득의 54.7%를 차지하고 있다. 2008년 56.0%에서 1.3%p 하락한 것으로 나타난다. 즉, 분석대상기간 동안 전체적인 변동성은 낮은 편이나 소득분배는 소폭 개선된 것으로 보인다.

50) 2010년 처음 실시된 가계금융조사가 2012년 가계금융·복지조사로 개편되었다. 2017년(2016년 소득 기준)부터는 소득분배지표를 가계동향조사에서 가계금융·복지조사로 변경하고 국세청, 보건복지부 등의 소득관련 행정자료를 활용하여 작성하고 있다.

[그림 29] 통합소득 상위 20%의 소득집중도 추이

(단위: %)



주: 개인별 소득 기준

자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2008년 대비 2016년의 소득집중도가 소폭 낮아지는 이유는 분위별 소득증가율을 통해 확인할 수 있다. 2008~2016년 동안 소득 5분위의 연평균 증가율은 6.5%이고 1분위의 연평균 증가율은 9.5%로 나타나는 등 소득 상위구간(4·5분위)의 연평균 증가율보다 소득 하위구간(1·2분위)의 연평균 증가율이 소폭이지만 높게 나타나고 있다.

[표 19] 통합소득 5분위별 소득증가율

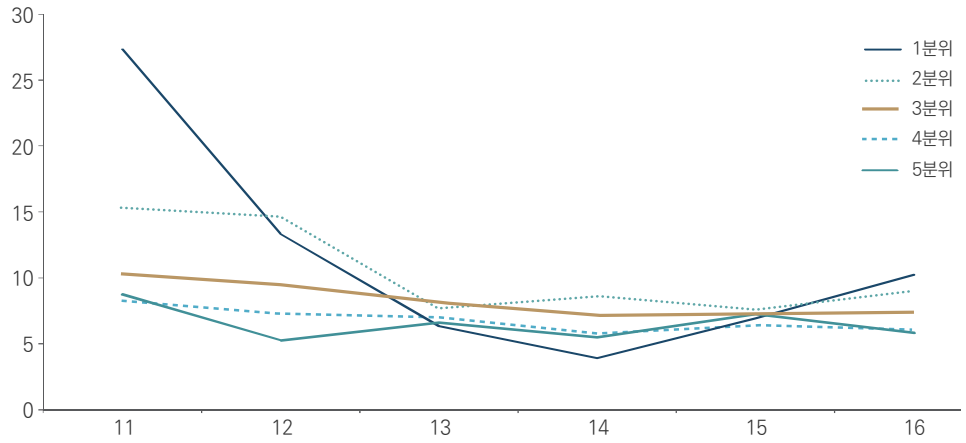
(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균 증가율
(5분위) 상위 20%	2.2	10.8	8.7	5.3	6.6	5.5	7.2	5.8	6.5
(4분위) 21~40%	2.5	7.4	8.3	7.2	7.1	5.7	6.5	6.1	6.3
(3분위) 41~60%	3.2	6.5	10.3	9.6	8.0	7.2	7.5	7.5	7.4
(2분위) 61~80%	4.4	4.9	15.3	14.6	7.6	8.5	7.5	9.0	8.9
(1분위) 81~100%	8.8	1.4	27.3	13.3	6.3	3.9	6.9	10.2	9.5

자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 30] 통합소득의 5분위 소득증가율 추이

(단위: %)



결과적으로 통합소득의 하위구간 연평균 증가율이 상위구간보다 높게 나타남에 따라 상위소득구간의 소득집중도가 소폭 하락하고 있다. 통합소득에서 근로소득이 차지하는 비중이나 연령별 과세소득 신고현황 등을 고려할 때, 분석대상기간 동안 근로연령인구의 소득분배지수가 소폭 개선되고 있다고 추정된다. 이는 통계청에서 매년 발표하는 시장소득 지니계수[51]에서 2008~2016년 동안 근로연령인구(18~65세)의 지니계수는 감소하는 추세로 나타나는 것과 일치한다. 다만, 통계청의 전체 시장소득 지니계수는 은퇴연령인구(66세 이상)의 지니계수가 증가함에 따라 크게 개선되지 않고 있다. 위 결과는 결국 우리나라의 소득격차가 인구고령화와 밀접한 관련성이 있음을 시사한다.

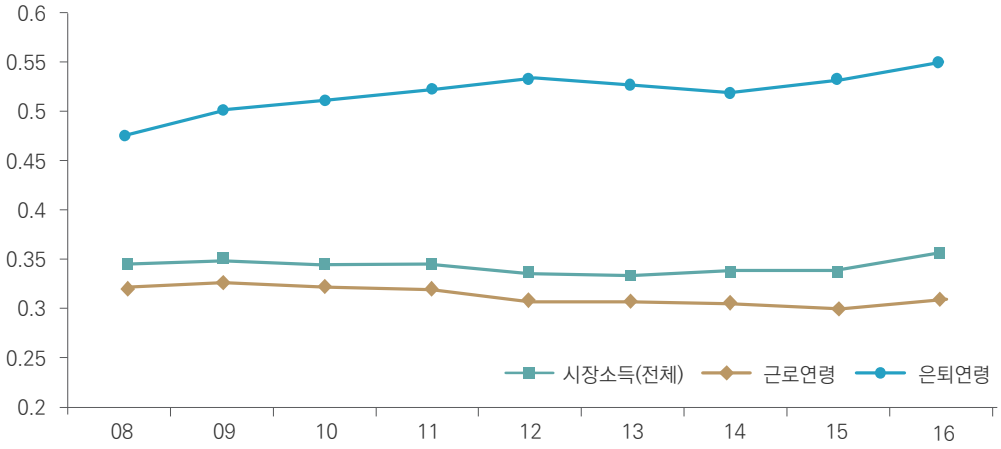
[표 20] 통계청의 가계동향조사 연령별 지니계수

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
시장소득	0.344	0.345	0.341	0.342	0.338	0.336	0.341	0.341	0.353
- 근로연령	0.324	0.323	0.321	0.316	0.309	0.305	0.307	0.302	0.309
- 은퇴연령	0.476	0.499	0.509	0.519	0.531	0.523	0.521	0.529	0.547

주: 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득, 균등한 소득 기준
자료: 통계청, 「가계동향조사」

51) 소득분포의 불균형 정도를 나타내는 수치로, 소득분배곡선인 로렌츠곡선과 소득분배균등선간 면적비율로 산정한다. 0에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 낮다는 것을 뜻한다.

[그림 31] 통계청의 가계동향조사 연령별 지니계수 추이



주: 가구별 소득 기준
자료: 통계청, 「가계동향조사」

2. 소득계층별 세부담 귀착

본 절에서는 통합소득을 100분위, 20분위, 5분위 단위로 세분화하여 2008~2016년 기간 동안 유효세율 및 세부담 분포의 변화를 다각도로 분석하여 분석기간 동안 세율구조 및 세부담 집중도의 변화, 소득계층별 세부담의 분포를 살펴보고자 한다.

가. 통합소득분위별 유효세율

2008~2016년 기간 동안 통합소득의 유효세율(=결정세액/통합소득) 추이를 살펴보면, 2008년 5.5%였던 유효세율은 2011년부터 매년 0.2~0.3%p씩 상승하여 2016년 현재 7.0%에 이른다. 다만, 통합소득이 결정세액이 음(−)인 과세미달자의 소득을 포함하고, 2014년에 면세자 비율이 확대된 것을 감안하면 과세대상자의 유효세율 상승폭은 이보다 더 높을 것으로 예상된다.

통합소득 5분위별 유효세율 추이를 살펴보면, 1~3분위(하위60%)의 유효세율은 1% 미만을 유지해온 가운데, 최상위(5분위) 구간에서는 2010년 이후 유효세율이 지속적으로 상승했다. 2016년 1~3분위의 유효세율은 2008년과 유사한 수준이지만, 같은 기간 4·5분위의 유효세율은 0.5%p, 2.7%p 상승하는 등 소득 상위구간을 중심으로 유효세율이 지속적으로 상승하면서 1분위와 5분위 간 유효세율 격차는 2008년 8.2%p에서 2016년 10.9%p로 확대되었다.

[표 21] 통합소득 5분위별 유효세율

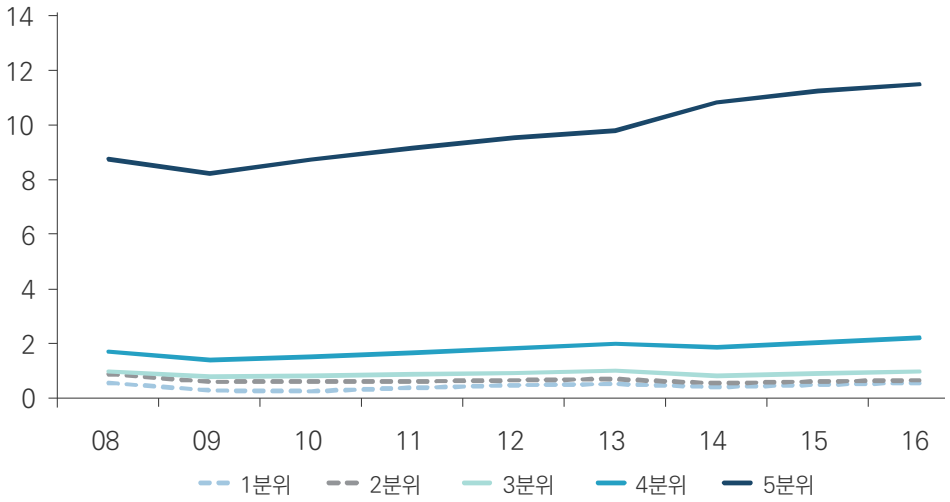
(단위: %, %p)

소득5분위	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	'16-'08
(5분위) 상위 20%	8.8	8.2	8.7	9.2	9.5	9.8	10.8	11.2	11.5	2.7
(4분위) 21~40%	1.7	1.4	1.5	1.7	1.8	2.0	1.9	2.0	2.2	0.5
(3분위) 41~60%	1.0	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	0.8	0.9	1.0	0.0
(2분위) 61~80%	0.9	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.5	0.6	0.7	−0.2
(1분위) 81~100%	0.6	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.0
전 체	5.5	5.1	5.4	5.7	5.9	6.1	6.5	6.8	7.0	1.3

자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 32] 통합소득 5분위별 유효세율 추이

(단위: %)



자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

20분위로 세분화해 살펴보면, 상위구간(15~20분위)의 유효세율은 2010년 이후 꾸준히 상승해온 가운데, 상위구간으로 갈수록 상승폭이 확대되면서 하위구간과의 세율격차가 확대되는 모습이다([그림 33]). 2016년 18~20분위(상위1~15%)의 유효세율은 각각 5.0%, 7.3%, 18.5%로 소득분위 1구간 상승에 따른 유효세율 상승폭은 상위구간으로 갈수록 확대된다. 12분위 이하 구간의 경우 주로 2009년과 2014년에 0.1~0.3%p씩 하락하며 대체로 1% 미만을 유지한데 비해, 19~20분위(상위10%) 구

간은 2010년 이후 매년 0.3%p 이상씩 상승했다. 특히 상위 1%의 유효세율은 과세표준 최고구간 신설 및 최고세율 인상이 있었던 2012년(+0.9%p), 최고세율 과세표준구간 조정 및 소득공제의 세액공제 전환이 있었던 2014년(+1.9%p)에 큰 폭으로 상승했다.[52]

[표 22] 통합소득 20분위별 유효세율

(단위: %, %p)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	'16-'08
상위 1%	22.1	22.0	22.3	22.7	23.6	23.9	25.8	26.1	26.4	4.3
(20분위) 상위 5%	14.6	14.2	14.7	15.2	**15.7**	16.0	**17.7**	18.2	18.5	3.9
(19분위) 6~10%	5.4	4.7	5.1	5.4	**5.7**	6.0	**6.7**	7.1	7.3	1.9
(18분위) 11~15%	3.7	3.2	3.4	3.7	**4.1**	4.3	**4.5**	4.8	5.0	1.3
(17분위) 16~20%	2.7	2.3	2.5	2.7	**3.1**	3.3	**3.4**	3.7	3.9	1.2
(16분위) 21~25%	2.1	1.8	1.9	2.2	**2.4**	2.6	**2.6**	2.8	3.0	0.8
(15분위) 26~30%	1.7	1.4	1.5	1.7	**1.9**	2.0	**1.9**	2.1	2.3	0.6
(14분위) 31~35%	1.5	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.5	1.6	1.8	0.3
(13분위) 36~40%	1.3	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.2	1.3	1.4	0.2
(12분위) 41~45%	1.1	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.0	1.1	1.2	0.1
(11분위) 46~50%	1.0	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	0.9	0.9	1.0	0.0
(10분위) 51~55%	0.9	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.7	0.8	0.9	0.0
(9분위) 56~60%	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.6	0.6	0.7	-0.1
(8분위) 61~65%	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.5	0.5	0.6	-0.2
(7분위) 66~70%	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.5	0.5	0.6	-0.2
(6분위) 71~75%	1.0	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	-0.3
(5분위) 76~80%	0.9	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	-0.1
(4분위) 81~85%	0.8	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8	0.0
(3분위) 86~90%	0.5	0.2	0.2	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.1
(2분위) 91~95%	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
(1분위) 96~100%	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	-0.1

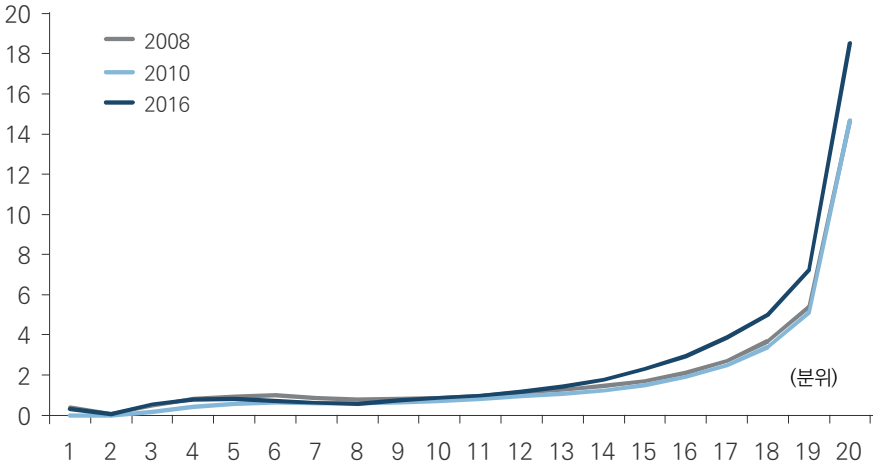
자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

52) 2012년 경기 위축에 따른 재정건전성 확보를 위하여 최고소득구간(과세표준 3억원 초과)의 한계세율을 35%에서 38%로 인상하였고, 2014년에는 최고구간을 '3억원 초과'에서 '1.5억원 초과'로 하향조정하였으며, 소득공제 방식의 특별공제를 세액공제로 전환했다. 국회예산정책처, 「2017 조세의 이해와 쟁점 ②소득세」, 2017, 11쪽.

20분위별 유효세율 그림을 통해서도 소득 15분위 이상(상위 30%) 구간을 중심으로 유효세율이 상승해 왔음을 확인할 수 있다.

[그림 33] 통합소득 20분위 유효세율

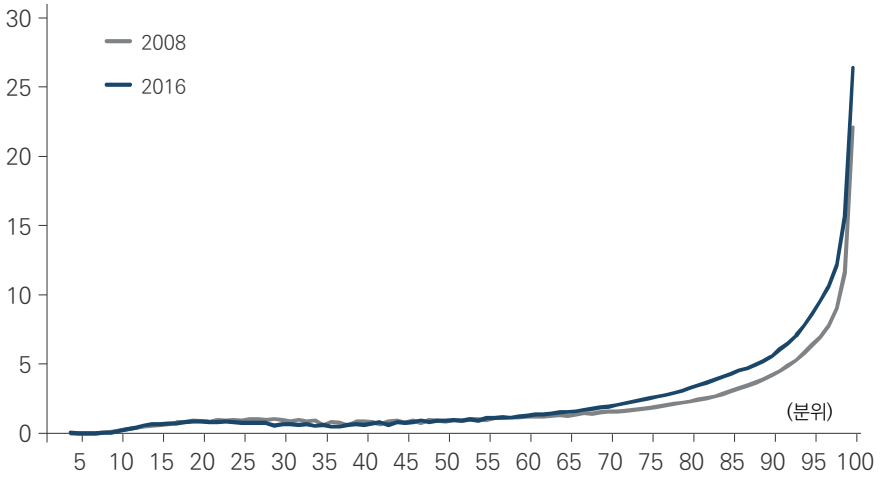
(단위: %)



자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 34] 통합소득 100분위 유효세율

(단위: %)



자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 통합소득분위별 세부담 비중

이하에서는 2008~2016년 기간동안 통합소득에 대한 총 결정세액 중 각 소득분위에서 차지하는 비중으로 소득분위별 세부담 분포를 살펴본다.

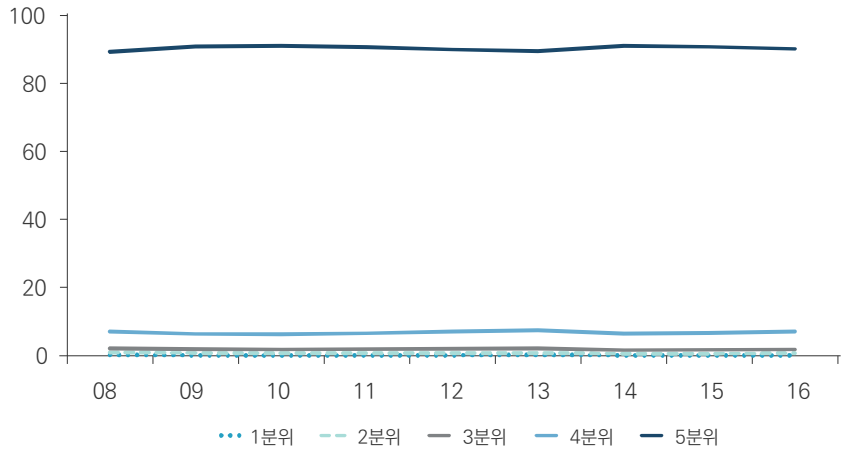
2008~2016년 기간동안 소득분위별 세부담 비중에는 큰 변동이 없는 것으로 관찰된다. 통합소득의 소득분위별 세부담 분포의 주요 특징은 (1) 상위 20%의 세부담이 전체의 90% 이상을 차지하며 높은 수준을 유지하는 가운데, (2) 20분위로 세분화할 경우 최상위(상위 5%) 구간의 세부담 비중은 약 70%로, 이하 상위구간에 비해 집중도가 높은 것을 확인할 수 있다. (3) 세부담의 비중변화를 살펴보면, 최상위 구간(상위 5%)의 세부담 집중도는 2010년 이후 하락추세를 보이다 2014년에 상승하고, 이하 상위구간(상위 6~30%)에서는 이와 반대로 2010년 이후 증가추세를 보이다 2014년에 다시 하락하는 등 분석대상기간 중 상위구간의 세부담 비중은 대체로 일정한 수준 내에서 등락하는 모습이다.

구체적으로 살펴보면 소득 최상위계층(상위 5%)이 전체 세부담에서 차지하는 비중은 2010년에 가장 높게 나타나고 이후 점차 감소하는 추세를 보이지만, 분석대상기간 중 66~69%의 높은 비중을 유지하고 있다. 이하 상위구간(상위 6~25%)에서는 2010년 이후 세부담 비중이 증가하다가 2014년에 소폭 하락하면서 2016년의 세부담 비중은 2008년과 유사한 수준을 보이고 있다. 상위 30%의 소득점유 비중은 2010년 이후 완만한 하락추세를 나타냈으나, 상위 6~30%의 경우 소득비중의 하락에도 불구하고 2010년 이후 시행된 고소득층 중심의 세율인상[53] 효과 등에 기인하여 세부담 비중은 완만히 상승하는 추이를 보였다.

53) 2012년 최고소득구간(과세표준 3억원 초과)의 한계세율이 35%에서 38%로 인상되었으며, 2014년에는 최고세율 구간의 하향조정(3억원 초과→1.5억원 초과) 및 소득공제 방식의 특별공제가 세액공제로 전환되었다.

[그림 35] 통합소득 5분위 세부담 비중

(단위: %)



자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 23] 통합소득 20분위 세부담 비중

(단위: %)

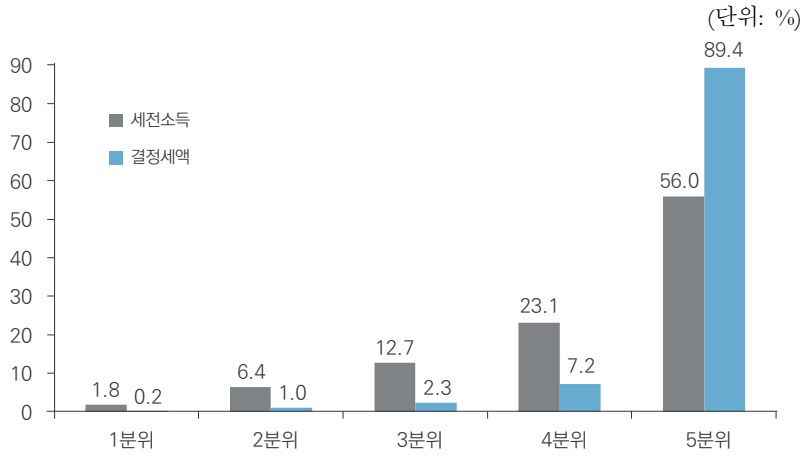
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	'16-'10
상위 1%	42.4	45.8	45.1	44.9	43.7	42.4	42.8	42.0	41.4	-3.7
(20분위) 상위 5%	65.8	68.8	68.9	68.5	66.9	65.7	67.8	66.8	66.1	-2.7
(19분위) 6~10%	12.5	11.8	11.9	11.7	12.0	12.2	12.4	12.6	12.6	0.6
(18분위) 11~15%	6.9	6.4	6.4	6.4	6.8	7.0	6.7	6.9	7.0	0.6
(17분위) 16~20%	4.2	3.8	3.9	4.0	4.3	4.5	4.2	4.4	4.5	0.6
(16분위) 21~25%	2.8	2.5	2.5	2.6	2.8	3.0	2.7	2.8	2.9	0.4
(15분위) 26~30%	1.9	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	1.7	1.8	2.0	0.3
(14분위) 31~35%	1.4	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.2	1.2	1.3	0.1
(13분위) 36~40%	1.1	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	0.8	0.9	0.9	0.0
(12분위) 41~45%	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6	0.6	0.7	0.0
(11분위) 46~50%	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.0
(10분위) 51~55%	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.0
(9분위) 56~60%	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.0
(8분위) 61~65%	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0
(7분위) 66~70%	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.0
(6분위) 71~75%	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0
(5분위) 76~80%	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.0
(4분위) 81~85%	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
(3분위) 86~90%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0
(2분위) 91~95%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(1분위) 96~100%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

세율구조의 변화(누진도)와 소득재분배의 개선 여부는 소득분위별 소득비중과 세액비중의 비교, 소득분위별 세전소득 분포와 세후소득 분포의 비교를 통해서도 살펴볼 수 있다.

[그림 36], [그림 37]에 2008년과 2016년의 통합소득 5분위별 소득비중과 세액비중을 비교하였으며, 소득 하위구간에서 상위구간으로 갈수록 소득비중에 비해 세부담 비중이 커지는지, 과거에 비해 그 격차가 확대되었는지를 통해 세율구조가 누진적인지, 2008년에 비해 누진도가 강화되었는지를 판단해 볼 수 있다. 2008년, 2016년 모두 공통적으로 1~4분위(상위20% 미만)의 각 구간에서 소득 비중에 비해 결정세액이 차지하는 비중이 낮고, 5분위(상위 20%)에서는 소득에 비해 세부담 비중이 높아 세율구조가 누진적임을 알 수 있다. 1~3분위(하위60%)의 소득비중은 2008년 1.8~12.7%에서 2016년 2.2~13.3%로 상승했으나, 세액비중은 0.2~2.3%에서 0.2~1.9%로 유사하지만 소폭 하락했다. 이에 비해 5분위(상위20%)의 소득비중은 하락(56.0→54.7%)하고, 세액비중은 0.7%p 상승하는 등 분석대상기간 동안 상위구간의 세부담이 소폭 증가했다.

[그림 36] 2008년 소득분위별 세전소득·결정세액 비중

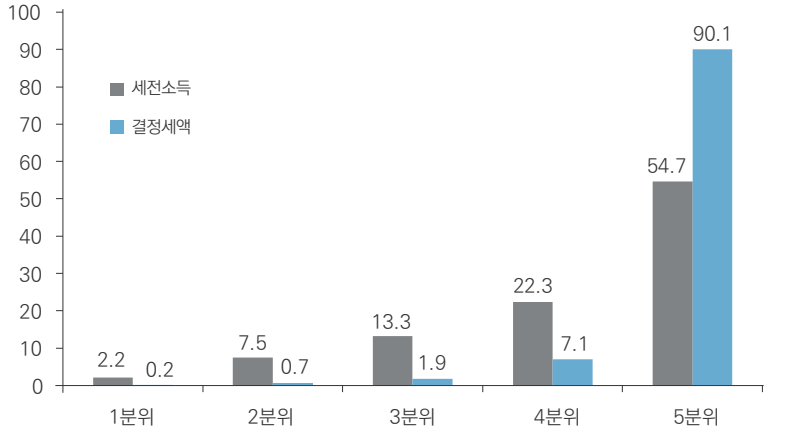


주: 세전소득 비중, 결정세액 비중은 각각 전체 통합소득 및 총 결정세액 중 각 소득분위에서 차지하는 비중을 의미

자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 37] 2016년 소득분위별 세전소득·결정세액 비중

(단위: %)



주: 세전소득 비중, 결정세액 비중은 각각 전체 통합소득 및 총 결정세액 중 각 소득분위에서 차지하는 비중을 의미

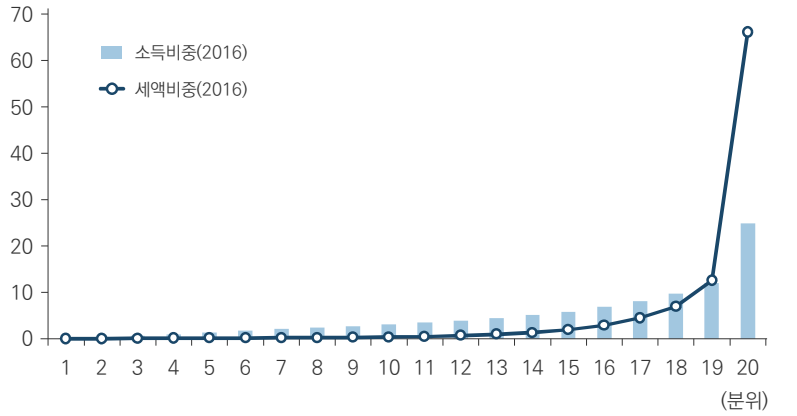
자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

상위구간에 속하는 4분위(상위 21~40%)와 5분위(상위 20%)를 비교해보면, 4분위의 소득비중은 5분위의 40% 수준이지만 세액비중은 5분위의 7~8% 수준으로 두 계층간 소득의 차이에 비해 세부담 격차가 크고, 분석대상기간 동안 주로 5분위(상위 20%)에서 세부담이 강화되어 왔음을 알 수 있다.

세율구조가 누진적임을 감안하더라도 소득 최상위계층의 세부담 비중이 다른 소득계층에 비해 매우 높다는 것은 아래 그림을 통해서도 확인할 수 있다. 1~18분위(상위 10% 미만)까지는 각 소득분위에서 소득이 세액보다 높은 비중을 차지한 가운데, 19분위(상위 6~10%)에서 처음 세액비중(12.6%)이 소득비중(12.1%)을 초과했고, 20분위(상위 5%)에서의 세액비중(66.1%)은 소득비중(24.9%)보다 2.7배 높은 것으로 나타난다.

[그림 38] 소득분위별 통합소득 및 결정세액 비중

(단위: %)

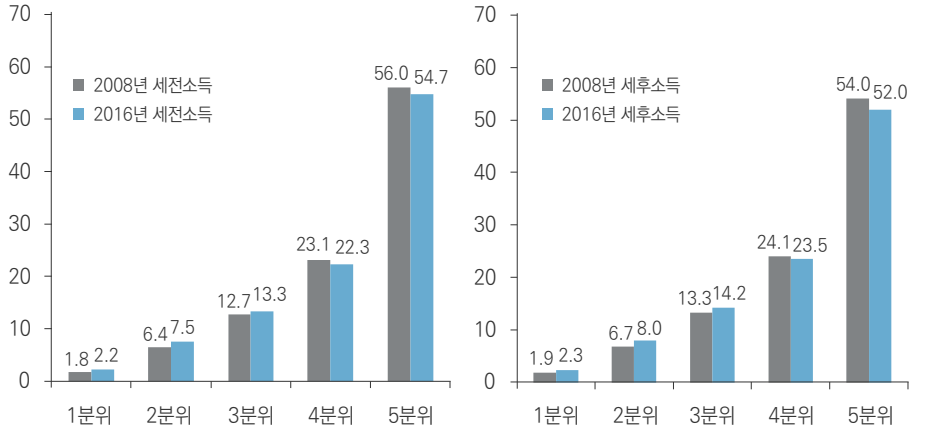


자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

앞의 분석에서는 소득분위별 소득 및 세부담 집중도의 변화추이를 각각 살펴보았으나, 세부담 전의 소득과 세부담 후의 소득 분포를 함께 비교하면 조세제도가 소득재분배 기능 제고에 기여하는지를 간접적으로 평가해 볼 수 있다. 소득분위별 세전소득·세후소득 분포 변화의 특징은 다음과 같다. (1) 세전소득은 물론 세부담 후의 소득도 상위계층에 집중되어 있으나, (2) 과거(2008년)에 비해 소득의 상위 집중도가 소폭이지만 약화되고 (3) 세전소득에 비해 세후소득의 소득분위별 격차가 소폭 축소된 것을 확인할 수 있다.

[그림 39] 2008, 2016년 세전소득 및 세후소득 비중

(단위: %)



주: 세전소득=통합소득, 세후소득=통합소득－결정세액

자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

구체적으로 살펴보면, 1~3분위(하위 60%)의 세전소득 비중은 2008년 1.8~12.7%에서 2016년 2.2~13.3%로 소폭 상승한데 비해 5분위의 소득 비중은 56.0%에서 54.7%로 하락했다. 2016년의 세후소득 역시 2008년에 비해 하위구간에서 상승하고 상위구간에서 하락하면서 2008~2016년 기간 중 소득의 상위 집중도가 약화된 형태를 보인다. 1~3분위는 상위계층에 비해 세부담이 작아 세전소득에 비해 세후소득의 비중이 소폭 상승한다.

한편, 소득 상위구간에 해당하는 4분위(상위 21~40%)의 경우 중하위 구간과 동일하게 2008년, 2016년 모두 세전소득에 비해 세후소득 비중이 소폭 상승하는 것으로 나타난다. 이에 비해 5분위(상위 20%)는 2008년 대비 2016년의 세전소득 비중이 소폭(1.3%p) 하락하지만, 세전소득 비중 대비 세후소득 비중의 하락폭은 2008년 2.0%p에서 2016년 2.7%p로 확대된다. 이처럼 분석기간 동안 소득 상위구간 중에서도 5분위(상위 20%)를 중심으로 세부담귀착이 강화되고, 이로 인해 세후소득의 상대격차가 소폭이지만 축소됨에 따라 소득재분배 개선에도 일정부분 기여할 것으로 판단된다.

다. 통합소득분위별 누진도

본 절에서는 평균세율 누진도와 세부담 누진도 지표를 이용해 통합소득세의 누진도를 측정하고 소득분위별 누진도 변화 추이를 비교해 보고자 한다.[54] 연도별 누진도를 측정하고, 분석기간 중 세제개편 등으로 인해 소득계층별로 유효세율이 다른 방향으로 등락하는 기간이 발생함에 따라 연도별 등락을 포괄하여 전체 분석기간 동안의 누진도를 측정하기 위해 2008년 대비 2016년의 누진도를 함께 계산했다.

평균세율 누진도는 소득 증감 대비 실효세율 변동분으로 측정하며, 세부담 누진도는 소득증가율 대비 결정세액 증가율로 측정한다. 평균세율 누진도는 수치의 절대적인 크기보다는 증감 추이로 전년도 대비 누진도가 강화되었는지 약화되었는지 판단하는데 유용하며, 전년도 대비 유효세율이 하락한 경우 (−)값을 보임에 따라 연도별 유효세율 증감추이와 유사한 추이를 보인다.

분석 대상기간 동안 소득 증가분 대비 유효세율이 가장 많이 상승한 소득계층은 5분위(상위 20%)로 연도별 변화 추이를 보면, 고소득층에 대한 세율인상이 있었던 2012년, 2014년에 누진도가 강화된 것이 주요 요인으로 작용했음을 알 수 있다.

54) 조세부담 누진도의 종류와 측정 공식은 [Box 3], 64쪽 참조

1~3분위(하위60%)의 경우 2014년에 기존 추세 대비 누진도가 크게 하락하면서, 2008년 대비 2016년의 누진도도 0 또는 음(−)의 값을 나타냈다. 연도별 추이에서는 2014년의 소득세제 개편이 소득 하위구간의 누진도를 약화시키고, 소득 상위구간의 누진도는 이전 보다 강화시키는 방향으로 작용했다는 것을 알 수 있다. 이로 인해 2014년 연간 누진도는 전년대비 2배 이상 강화되었으며, 2015년의 누진도 강화에도 영향을 미쳤다.

[표 24] 통합소득 분위별 평균세율 누진도

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	'16-'08
(5분위) 상위 20%	0.019	0.018	0.024	0.013	0.056	0.017	0.012	0.018
(4분위) 21~40%	0.015	0.018	0.019	0.018	−0.016	0.019	0.019	0.008
(3분위) 41~60%	0.010	0.011	0.007	0.015	−0.034	0.012	0.014	0.000
(2분위) 61~80%	0.012	−0.001	0.009	0.011	−0.040	0.017	0.012	-0.008
(1분위) 81~100%	−0.196	0.050	0.078	0.043	−0.222	0.089	0.051	0.000
전 체	0.010	0.006	0.005	0.005	0.013	0.007	0.004	0.005

주: '16-'08는 2008년 대비 2016년의 누진도를 계산한 수치임
자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

소득 증가율 대비 결정세액 증가율로 측정한 2008년 대비 2016년의 세부담 누진도는 4~5분위에서 가장 높게 나타났다. 세부담 누진도는 통합소득(과세소득)이 1% 증가할 때 세부담이 몇 % 증가하는지를 나타낸 것으로, 세부담의 소득 탄력성으로도 해석할 수 있다.

[표 25] 통합소득 분위별 세부담 누진도

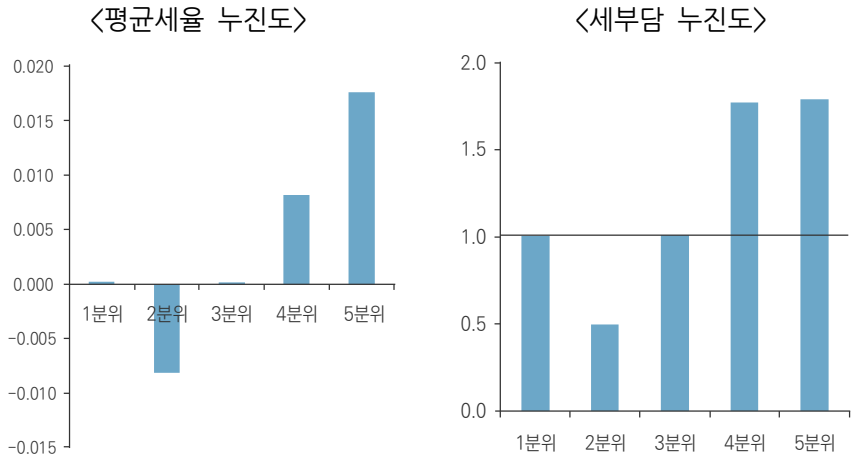
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	'16-'08
(5분위) 상위 20%	−1.8	1.6	1.6	1.8	1.5	3.0	1.6	1.4	1.8
(4분위) 21~40%	−6.5	2.2	2.4	2.4	2.4	−0.2	2.5	2.5	1.8
(3분위) 41~60%	−5.5	1.8	1.9	1.6	2.2	−1.8	2.3	2.5	1.0
(2분위) 61~80%	−6.6	1.6	1.0	1.6	1.7	−1.7	2.5	2.1	0.5
(1분위) 81~100%	−5.2	−4.9	3.1	3.5	2.2	−4.8	4.1	2.7	1.0
전 체	−2.1	1.9	1.5	1.5	1.5	2.4	1.7	1.4	1.7

주: '16-'08는 2008년 대비 2016년의 누진도를 계산한 수치임
자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

연도별 추이를 보면 과세표준 8,800만원 이하의 소득세율이 인하(1~2%p)된 2009년,[55] 소득공제제도변화(소득공제→세액공제)의 영향이 전 소득계층에서 크게 나타난 2014년을 제외하고, 5분위의 누진도는 대체로 1.5~1.6 수준을 유지하였고, 4분위의 누진도는 그보다 높은 2.2~2.5로 소득 증가율의 2배 이상으로 결정세액이 증가해 왔다. 4분위의 경우 2009년 결정세액 감소폭이 컸지만, 이에 비해 5분위는 2009년 결정세액 감소폭이 상대적으로 작았고 2014년에 누진도가 2배로 강화되면서 2008년 대비 2016년의 세부담 누진도는 4~5분위에서 유사하게 나타났다.[56] 1~3분위의 누진도는 2010~2013년 중 대체로 1.5 이상의 값을 나타냈으나, 2014년에 큰 폭으로 하락하면서 2008년 대비 2016년의 누진도도 1이하 수준으로 하락했다.

2008~2016년 기간 중 소득분위별 누진도 변화를 종합해보면, 1~3분위의 경우 소득의 증가에 비해 세부담의 증가가 상대적으로 작았던 반면, 4~5분위는 소득 증가에 비해 유효세율 및 세부담 증가가 컸다. 특히 2014년의 누진도가 전체 분석기간의 누진도에 영향을 미치면서, 2008년 대비 2016년 소득 1~4분위의 누진도는 기존 추세 보다 약화되고 5분위의 누진도는 이전보다 강화되었다.

[그림 40] 2008년 대비 2016년의 통합소득세 누진도



자료: 국세청, '2008~2016년 통합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

55) 2009년과 2010년에 걸쳐 이명박정부의 감세정책에 따라 과세표준 8,800만원 이하 구간의 세율이 1~2%p 인하되었다. 2009년 과표 1,200만원 이하/4,600만원 이하/8,800만원 이하의 세율이 8%/17%/26%에서 각각 6%/16%/25%로 인하되었고, 2010년 8,800만원 이하의 세율이 25%에서 24%로 인하되었다.

56) 그러나 2010년 대비로 누진도를 측정하면 4분위 2.5, 5분위 2.0으로 4분위에서 누진도가 더욱 강화된 것으로 나타난다.

[BOX 3] 조세부담의 누진도

❑ Paturot, Mellbye & Brys(2013)[57]은 조세부담의 누진도를 평균세율 누진도(average-rate progression), 세부담 누진도(liability progression), 잔여소득 누진도(residual income progression)의 3가지로 분류

○ 평균세율 누진도: 실효세율 증감 / 소득증감

$$P_{ar} = (T_1/Y_1 - T_0/Y_0)/(Y_1 - Y_0)$$

○ 세부담 누진도: 세부담 증가율 / 소득 증가율

$$P_l = ((T_1 - T_0)/T_0)/((Y_1 - Y_0)/Y_0)$$

○ 잔여소득 누진도: 가처분소득 증가율 / 소득 증가율

$$P_{ri} = [((Y_1 - T_1) - (Y_0 - T_0))/(Y_0 - T_0)] \times [Y_0/(Y_1 - Y_0)]$$

- 여기서 Y_0, Y_1은 변경 전, 변경 후의 소득을 가리키며, T_0, T_1는 해당 소득에 대한 세부담을 가리킴

○ OECD 등에서 국가별 소득체계의 누진도를 비교하는 경우 주로 평균세율 누진도(P_{ar})를 기준으로 비교하며, 세부담 누진도(P_l)의 값이 1보다 크면 소득 증가율에 비해 세부담 증가율이 더 크므로 세후소득의 상대격차가 축소되어 세부담 분포가 누진적이면서 정(+)의 소득재분배 효과를 지님(전병목 외, 2017[58])

57) Paturot, D., K. Mellbye and B. Brys(2013), *"Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries"*, OECD Taxation Working Papers, No.15, OECD Publishing, Paris.

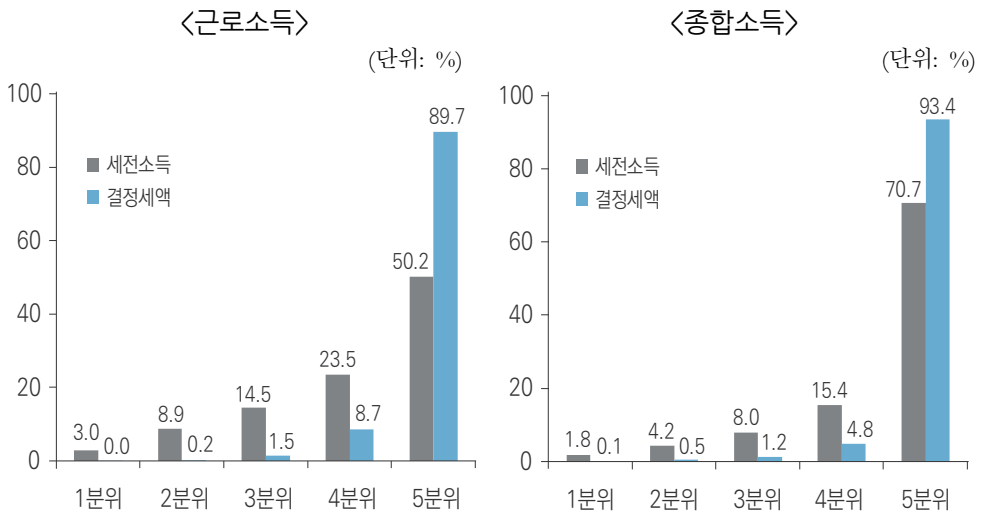
58) 전병목 외,「저성장 시대의 조세정책 방향(1)」, 한국조세재정연구원, 2017. 12.

라. 소득 종류별(종합소득·근로소득) 세부담 분포

통합소득을 종합소득과 근로소득으로 구분하여 소득 및 세부담 분포를 살펴보면, 소득종류별 조세부담의 구조와 변화 양상에 대한 서로 다른 특징들을 확인할 수 있다. 공통적으로 상위 소득계층에 소득 및 세부담이 집중되어 있는 분포를 보이지만, 누진도의 강도와 확대 과정에는 차이가 있다.

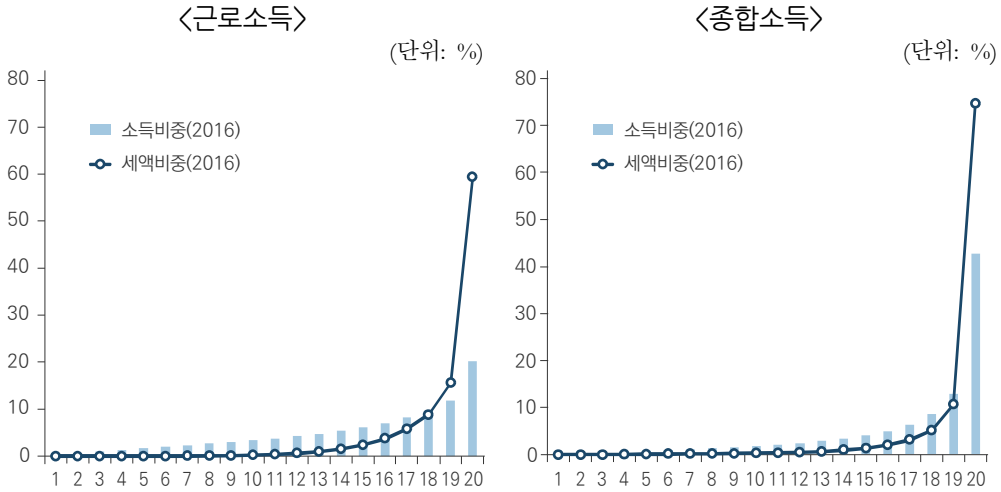
[그림 41]에서 보는 바와 같이 상위 소득계층의 소득집중도는 근로소득에 비해 종합소득이 높은 수준이지만, 소득 대비 세부담 배율은 근로소득이 더 높은 것으로 나타난다. 근로·종합소득 각각의 전체 소득에서 5분위(상위20%)가 차지하는 비중은 근로소득이 50.2%, 종합소득이 70.7%로 종합소득의 집중도가 1.4배 높다. 그러나 전체 근로소득세, 종합소득세에서 5분위가 차지하는 비중은 각각 89.7%, 93.4%로, 소득비중 대비 세부담비중의 배율은 근로소득(1.8=89.7/50.2)이 종합소득(1.3=93.4/70.7)보다 높다. 20분위로 세분화하여 20분위(상위 5%)의 소득비중 대비 세부담비중의 배율을 비교할 경우, 근로소득이 3.0 종합소득이 1.7로 두 소득간 격차가 더 뚜렷이 나타난다.

[그림 41] 2016년 근로소득·종합소득 5분위별 소득 및 결정세액 비중



주: 소득귀속년도 기준, 근로소득 및 종합소득의 세전소득은 각각 총급여, 종합소득을 가리킴
자료: 국세청, '2008~2016년 근로소득·종합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

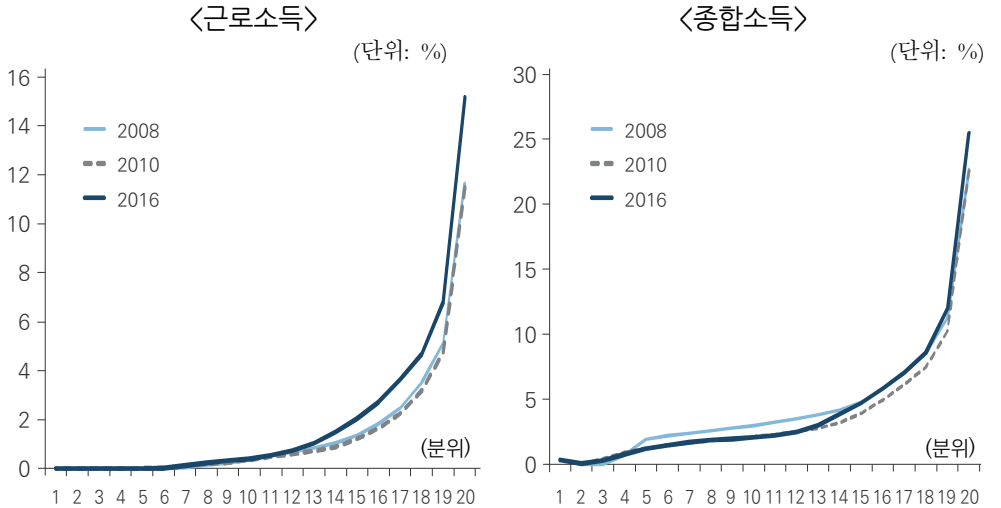
[그림 42] 근로소득·종합소득 20분위별 소득 및 결정세액 비중



자료: 국세청, '2008~2016년 근로소득·종합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

소득분위별 유효세율 분포를 보면, 2008~2016년 기간 동안 근로소득세는 상위 소득계층(15~20분위)을 중심으로 유효세율이 상승하며 누진도가 강화되었고, 종합소득세는 2010년 대비 상위구간의 유효세율이 상승했으나, 2008년 대비로는 하위소득구간의 유효세율이 하락하면서 누진도가 강화된 것으로 나타난다.

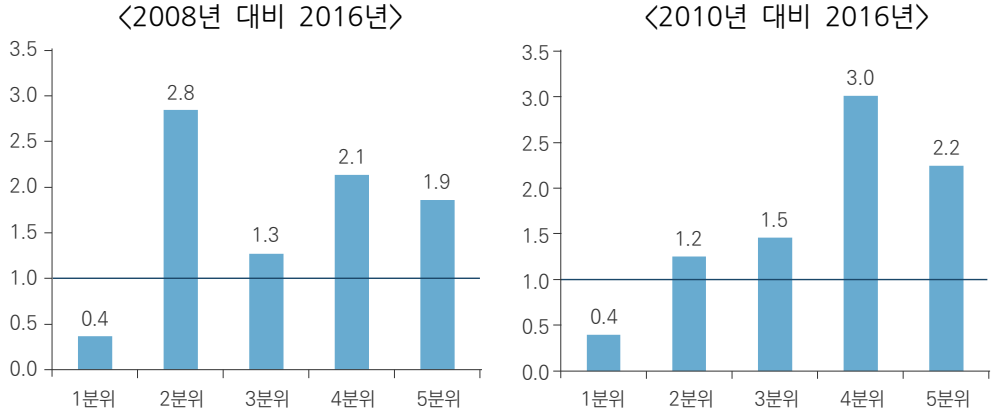
[그림 43] 근로소득·종합소득의 소득분위별 유효세율



자료: 국세청, '2008~2016년 근로소득·종합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

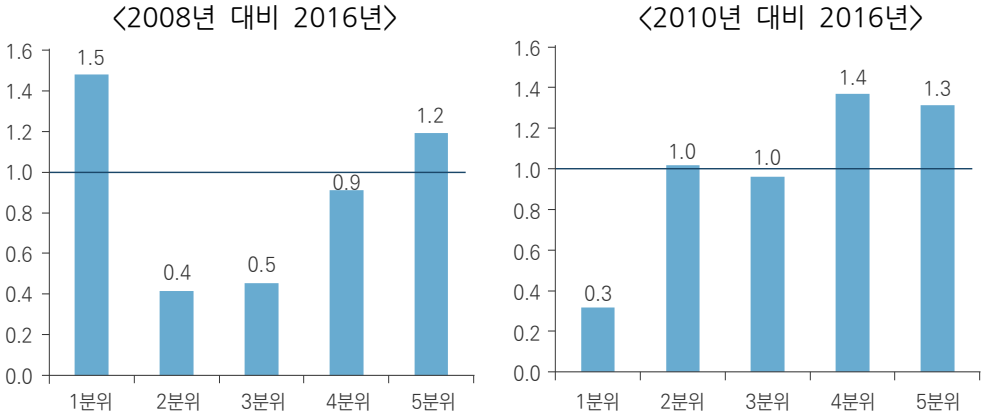
소득의 세부담 탄력성을 나타내는 세부담 누진도를 보면, 근로소득세·종합소득세 모두 4~5분위를 중심으로 누진도가 강화된 것으로 나타난다. 그러나 2008년 대비 2016년의 4·5분위 근로소득세 누진도가 1.9~2.1인데 비해 종합소득세의 누진도는 0.9~1.2로 근로소득세의 누진도가 더 높은 수준이고, 2010년 대비로 측정할 경우 근로소득세·종합소득세 모두 누진도가 더욱 강화된 것으로 나타나는데, 이는 2009~2010년 소득세율 인하 등의 효과로 2008년에 비해 2010년의 결정세액 규모가 작아진데 기인한다.

[그림 44] 근로소득세의 세부담 누진도



자료: 국세청, '2008~2016년 근로소득·종합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 45] 종합소득세의 세부담 누진도



자료: 국세청, '2008~2016년 근로소득·종합소득 100분위 자료'를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 소결

이상 국세청의 소득 100분위 자료를 활용하여 소득계층별 소득분배 추이 및 세부담 귀착효과 등을 살펴보았다.

먼저, 소득 상위구간의 소득점유비중인 통합소득의 소득집중도(상위 20%)는 2008년 56%에서 2016년 54.7%로 소폭 감소하고 있다. 소득집중도의 값이 클수록 소득분배가 악화됨을 의미하므로, 위 결과는 분석대상기간 우리나라의 소득분배는 악화되지 않았다고 해석할 수 있다. 이는 분석기간동안 근로연령인구의 소득분배가 개선되는 추세로 나타나는 통계청의 지니계수 결과와 일치한다.

다음으로, 소득계층별 세부담을 살펴보기 위하여 유효세율 변동추이를 보면, 소득 하위구간(하위 40%)의 유효세율에는 변동이 없는 가운데, 상위구간(1~20%)을 중심으로 유효세율이 지속적으로 상승하면서 상하위 소득계층 간 유효세율 격차가 확대되었다. 또한, 상위구간으로 갈수록 소득분위 1구간 상승에 따른 유효세율 상승폭도 확대되는 특징을 보였다. 이에 비해 분석대상기간 동안 소득분위별 세부담 비중에는 큰 변동이 없었다. 다만, 상위 5%가 전체 세부담의 약 70%를 차지하며 소득 상위구간에 대한 세부담귀착이 높은 구조를 보이고 있다.

세전-세후소득 비중 비교시 세전소득 보다 세후소득의 상대격차가 소폭이지만 축소되고, 2008년에 비해 2016년에 이런 현상이 좀 더 뚜렷이 나타나는 등 누진도 강화가 소득재분배 제고에 일정부분 기여할 것으로 판단된다. 2008~2016년 기간 중 소득 증가 대비 유효세율 및 세부담이 가장 크게 상승한 소득계층은 4~5분위이지만, 4분위의 소득비중은 5분위의 40% 수준인 데 비해 세부담비중은 5분위의 7~8% 수준으로 상위구간 간에 소득 대비 세부담 비중의 격차가 크게 나타난다. 통합소득을 종합소득과 근로소득으로 구분하여 볼 경우 종합소득에 비해 근로소득의 상위구간(상위 1~30%)에서 유효세율이 더 큰 폭으로 상승하면서 누진도가 강화된 것으로 나타난다.

이상의 분석결과에서 보듯이 2008~2016년 기간 동안 주로 고소득층의 세부담을 강화하는 방식으로 세제개편이 진행되면서 소득상위구간에 대한 세부담 귀착이 높아졌으나, 고소득층에 대한 세부담 강화만으로는 소득재분배 기능을 제고하기에는 한계가 있으므로 조세구조의 정상화를 위해 과세기반의 점진적인 확대가 필요하다.

Ⅴ. 2018년 시행세법의 세부담 귀착효과[59)]

본 장에서는 2018년 시행세법의 세부담 귀착효과를 추계하고자 한다. 대기업·중소기업 및 서민·중산층 구분과 같은 전반적인 구분 기준은 기본적으로 세법 및 정부의 기준을 따랐다.[60)]

국회예산정책처가 2018년 시행세법의 세부담 귀착효과를 추계한 결과, 고소득자 및 대기업의 세부담은 연간 약 5.2조원(향후 5년간 누적 22.8조원)이 증가하지만, 서민·중산층 및 중소기업의 세부담은 연간 약 0.5조원(5년간 누적 2.2조원)이 감소할 것으로 전망된다. 귀착 분류가 불가능한 부문에서는 연간 0.6조원(5년간 누적 2.6조원)이 증가할 것으로 전망된다. 각 귀착대상별 비중은 고소득자·대기업의 세수증가가 전체 세수변화분의 약 83%를 차지하는 것으로 추정된다.

[표 26] 2018년 시행세법의 귀착 효과

(단위: 조원, %)

연평균				누적			
서민·중산/중소기업	고소득/대기업	기타	합 계	서민·중산/중소기업	고소득/대기업	기타	합 계
−0.5	5.2	0.6	5.3	−2.2	22.8	2.6	23.1
(7.7)	(83.0)	(9.3)	(100.0)	(8.1)	(82.4)	(9.5)	(100.0)

주: 1. ( )안은 비중을 의미하며, 각 항목의 절대값으로 비중을 구함
2. 자료의 한계로 위와 같이 구분하였으며, 서민·중산층/고소득자, 중소기업/대기업 구분은 정부의 기준을 준용함

자료: 국회예산정책처 추계

59) 본 장은 국회예산정책처, 「2017년 세법개정안 분석」, 2017. 10.의 내용을 세법개정이 확정됨에 따라, 세수효과 및 귀착효과를 확정치로 업데이트한 것이다. 즉, 2017년 개정되어 2018년부터 시행되는 개정세법의 세부담 귀착효과이다.

60) 정부의 '기타' 항목은 외국인, 비거주자, 공익법인, 귀착분석이 곤란한 일부 항목을 의미한다. 국회예산정책처의 '기타' 항목은 외국인, 비거주자, 공익법인, 귀착분석이 곤란한 일부 항목, 소득세 과세표준 분포를 확인하기 어려운 개인사업자에 대한 세법개정 항목 등을 포함한다. 국회예산정책처는 일부 개인사업자에게 귀속되는 세수효과 등을 일괄적으로 서민중산층 혹은 고소득층으로 분류하기 어렵다고 판단, 이를 기타 부문에 귀속시킴에 따라 정부와의 차이가 발생한다. 예를 들어, '개인사업자의 사업용 유형고정자산 처분손익 과세 신설', '고용증대세제 신설(소득세분)' 등의 항목은 고소득자 및 서민·중산층을 분리하기 어렵다.

국회예산정책처는 세법개정의 세부담 귀착 효과를 보다 자세히 추산해보고자 한다. 현재 정부에서는 개인부문과 법인부문을 각각 서민·중산층 및 고소득자, 중소기업 및 대기업의 2분류로 구분하고 있는데, 이러한 단순한 분류는 현재 우리나라 납세자층의 누진 분포를 충분히 나타내기 어렵다. 따라서 서민·중산층 및 고소득자를 다수의 과세표준 규모별로 분류하거나 전체 납세자의 5~10분위별 자료로 구분하는 등 보다 세분화하는 것이 바람직하다. 여기에서는 변화가 누구에게서 어느 정도 나타나는지 살펴보고자 한다.[61]

1. 소득세

소득세를 과세표준 규모별로 구분한 효과는 다음 표와 같다. 소득 상위구간의 세부담(근로소득세, 종합소득세 기준 과세표준 3억원 초과 구간)이 증가함에 따라 소득세의 누진 구조가 강화될 것으로 전망된다.

[표 27] 소득세(종합소득세, 근로소득세) 귀착효과

(단위: 조원)

과세표준	누적 분포(상위)		연평균	2018~2022 누적
	근로소득세	종합소득세		
0~1.2천만원	약 50~100%	약 40~100%	−0.14	−0.71
1.2~4.6천만원	약 10~50%	약 12~40%	−0.07	−0.37
4.6~8천만원	약 3~10%	약 6~12%	0.00	−0.01
8천만원~3억원	약 0.1~3%	약 0.8~6%	0.00	0.00
3억원~	약 0~0.1%	약 0~0.8%	0.65	3.23

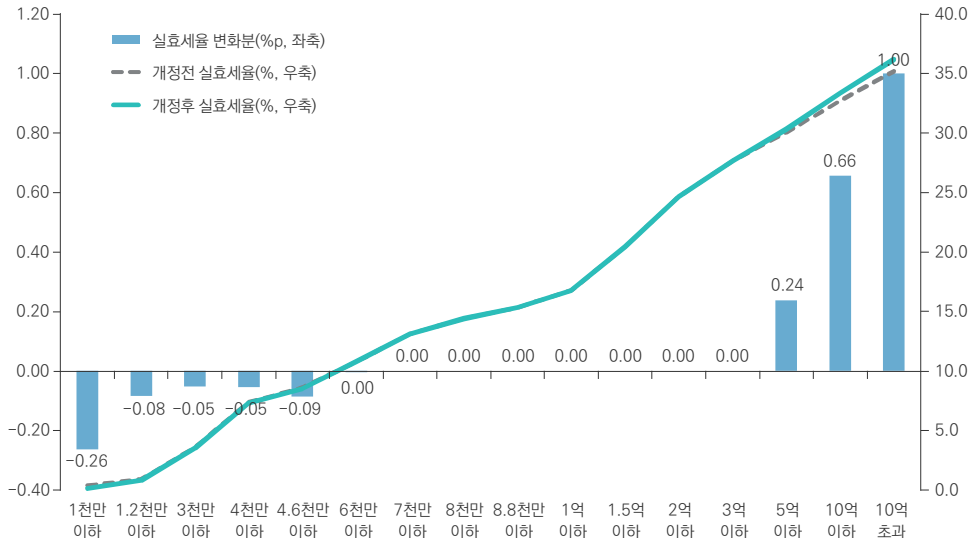
주: 1. 구분곤란, 양도소득세는 제외
2. 근로소득세는 과세표준이 있는 근로자 기준, 종합소득세는 확정신고대상인원 기준

근로소득세의 세부담 및 실효세율 변화는 다음과 같다. 저소득층(EITC 수혜층 등) 및 과세표준 1천만원 이하 구간에서는 연평균 약 800억원의 세부담이 감소하고, 이에 따라 과세표준 기준 실효세율은 약 0.26%p 감소한다. 과세표준 4,600만원 이하의 구간에서 실효세율이 0.05~0.26%p 감소하고, 과세표준 4,600만원~3억원 구

61) 세부담 귀착 효과는 일반균형모델을 고려하여 노동·자본의 상대적 전가 및 소비세의 귀착 효과까지 고려하는 것이 바람직할 수 있다.

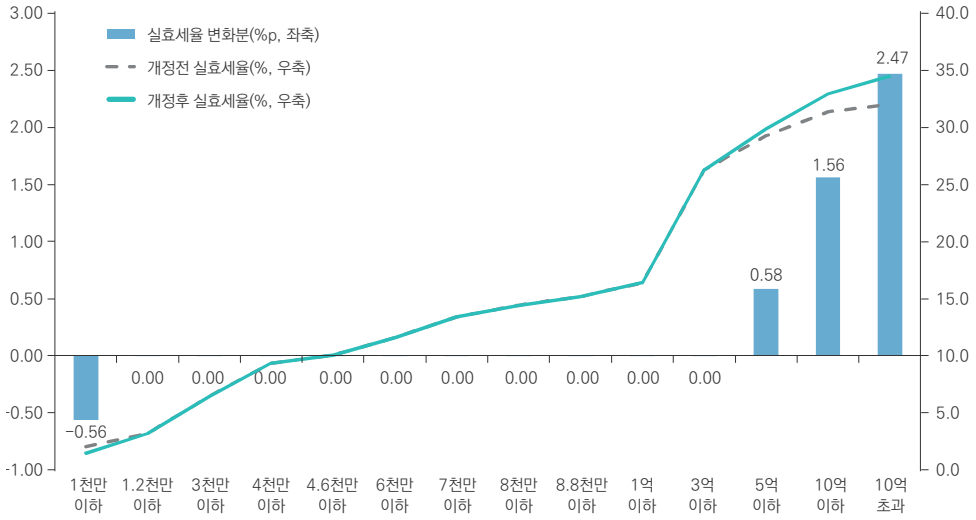
간에서는 세부담 변화가 거의 없다. 세부담 증가는 과세표준 3억원을 넘는 구간에서 발생하는데, 이 구간의 실효세율은 0.24~1.00%p 증가한다.

[그림 46] 과세표준 규모별 근로소득세 실효세율 변화



주: 1. 실효세율=결정세액/과세표준
2. 2015년 귀속 과세표준 기준

[그림 47] 과세표준 규모별 종합소득세 실효세율 변화



주: 1. 실효세율=결정세액/과세표준
2. 2015년 귀속 과세표준 기준

종합소득세에서는 이러한 양극화 현상이 더욱 뚜렷하게 나타난다. 과세표준 1천만원 이하 구간에서는 세부담이 감소하고, 과표 3억원 초과구간에서는 세부담이 증가하며, 중간 구간에서는 세부담 변화가 거의 없다. 사실상 종합소득세에서는 세부담 변화가 크지 않다. 1천만원 이하 구간의 실효세율은 0.56%p 감소하는 반면, 3억원 초과~5억원 이하 구간의 실효세율은 0.58%p 증가한다. 5억원 초과~10억원 이하 구간의 실효세율은 1.56%p 증가하며, 10억원 초과 구간의 실효세율은 32.0%에서 34.4%로 2.47%p 증가한다.[62]

2. 법인세

다음 표는 2017년 세법개정으로 인한 법인세 부담 변화를 중소법인과 일반법인[63]으로 나누어 추계한 것이다. 향후 5년간 법인세는 10.6조원(연평균 2.7조원) 증가할 것으로 전망된다. 이를 기업 규모별로 구분하면, 중소법인의 세부담은 약 0.7조원(연평균 0.2조원) 감소하는 반면, 일반법인은 11.3조원(연평균 2.8조원) 증가하는 것으로 전망된다. 법인세율 인상을 제외한 연평균 세부담 변화는 중소법인 0.2조원 감소, 일반법인 0.7조원 증가이다.

과세표준대비 실효세율은 2016년 신고기준 16.6%에서 1.1%p 상승한 17.7%로 전망된다. 일반법인의 실효세율은 1.46%p 상승할 것으로 전망되며, 중소법인의 실효세율은 0.24%p 하락할 것으로 전망된다.

62) 다만 이러한 결과는 개인사업자에 대한 세부담 변화를 반영하지 않은 것인데, 이는 과세표준규모별 세부담 변화를 추정하기 어렵기 때문이다.

63) 중소법인을 제외한 법인으로 대기업 법인 및 중견기업 법인이 이에 해당한다.

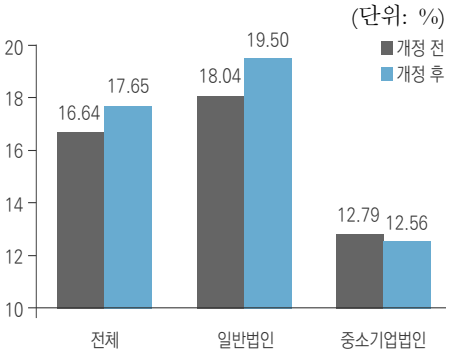
[표 28] 2018년 시행세법 상 법인세 부담 변화

(단위: 조원)

귀착 대상	연평균	누적
중소법인	−0.17	−0.67
일반법인	2.83	11.30
(세율인상)	2.11	8.44
(세율인상외)	0.71	2.86
합 계	2.66	10.64

주: 세율인상은 일반법인에만 해당

[그림 48] 법인세 실효세율 변화



주: 실효세율=과세표준대비 결정세액

[표 29] 법인세 실효세율 변화

(단위: 개, 조원, %, %p)

	법인수	개정 전		세부담 변화 (조원)	개정 후		실효세율 변화(%p)
		법인세액	실효세율		법인세액	실효세율	
일반법인	51,643	34.96	18.04	2.83	37.79	19.50	1.46
중소법인	288,479	8.98	12.79	−0.17	8.82	12.56	−0.24
합 계	340,122	43.95	16.64	2.66	46.61	17.65	1.01

주: 1. 세부담변화는 2018~2022년 세수효과의 연평균 금액임
2. 실효세율은 과세표준 대비 기준
3. 2016년 신고 기준

3. 종합

국회예산정책처는 실제 세목별 납세 인원의 누적분포를 활용하여 과세표준규모별로 소득세 귀착효과를, 중소기업과 대기업을 구분하여 법인세 귀착효과를 구분하여 추계하였다. 다음 표는 이러한 결과를 종합하여 보여주고 있다. 서민·중산층(소득세)과 중소기업(법인세)의 세부담은 2018~2022년 동안 각각 1.0조원, 0.7조원 감소(연평균 −0.2조원, −0.2조원)할 것으로 전망된다. 고소득자(소득세)와 대기업(법인세)은 각각 8.2조원, 11.3조원(연평균 1.7조원, 2.8조원) 증가할 것으로 전망된다.

[표 30] 2018년 시행세법의 귀착 효과

(단위: 조원)

	연평균				2018~2022 누적			
	서민·중산/중소기업	고소득/대기업	기타	합 계	서민·중산/중소기업	고소득/대기업	기타	합 계
소득세	−0.20	1.71	0.53	2.05	−1.0	8.2	2.1	9.3
법인세	−0.17	2.83	0.00	2.66	−0.7	11.3	0.0	10.6
기타	−0.12	0.66	0.05	0.60	−0.6	3.3	0.5	3.2
합 계	−0.48	5.20	0.58	5.30	−2.2	22.8	2.6	23.1

주: 자료의 한계로 위와 같이 구분하였으며, 서민·중산층/고소득자, 중소기업/대기업 구분은 정부의 기준을 준용함

2018년 시행세법은 최근 노동 및 자본에 대한 유효세율 증가, 조세구조의 누진도 강화 및 소득재분배 효과 증가 추세의 연장선에 있다. 세원 측면에서, 최근 노동 및 자본에 대한 유효세율이 높아지고 있는 추세를 이어가고 있다. 전체적으로 연간 약 5.3조원의 세수가 증가할 것으로 예상되고, 고소득층에 대한 명목세율 인상 등으로 노동에 대한 과세가 강화되었을 뿐만 아니라, 주식양도소득에 대한 세율 인상 및 대주주 범위 확대, 대기업에 대한 명목세율 인상 등을 통해 자본에 대한 과세도 함께 강화되었다. 이에 따라 전체적으로 소득세와 같은 소득재분배적 세수의 비중이 증가할 것으로 예상될 뿐만 아니라, 우량 대기업의 높은 이윤을 과세기반으로 활용함에 따라 조세의 소득재분배 기능 제고에 일정부분 기여할 것으로 기대된다.

소득계층별 측면에서, 고소득자 및 대기업과 같은 소득 상위 구간의 세부담 증가 비중이 높아, 조세구조의 누진도를 강화해 온 최근의 세법개정과 맥락을 같이 한다. 앞 장에서 살펴보았다시피, 최근 소득세법 개정을 통해 소득 상위 30% 구간을 중심으로 유효세율이 상승해 왔다. 이번 세법개정의 세수효과는 3억원 초과 구간의 개인납세자와 대기업에 귀착비중이 높다. 구체적으로 소득세 신고자 중 99.7%에 대해서는 실효세율의 감소 또는 유지가 예상되는 반면, 과세표준을 3억원 초과하는 0.3%에 대해서 실효세율 0.2~2.5%p 상승이 예상된다. 나아가 근로장려세제 확대와 함께 서민·중산층과 관련된 다양한 세제지원을 확대하고 있어서 저소득층에 대한 유효세율 하락 및 이에 따른 소득재분배 제고 또한 기대된다.

Ⅵ. 결 론

본 보고서는 우리나라 조세정책의 소득재분배 효과를 조명하고자 시도하였다. 우리나라의 조세정책은 그동안 효율적으로 재정활동을 뒷받침해온 것으로 평가된다. 1970~1980년대 소비세에 대한 높은 의존도와 세율인하 기조는 분배보다 성장에 초점을 맞추었던 개발연대의 정책기조와 일치한다. 반면, 조세정책의 소득재분배 기능은 상대적으로 미흡하였다. 1990년대 이후부터 총 조세에서 소득세 등 소득재분배적 세수가 차지하는 비중이 점진적으로 상승하기 시작하였다. 그러나 이러한 변화는 조세정책의 변화라기보다는 경제성장 및 임금상승 등으로 소득세·법인세 비중이 상승하고, 자유무역 확대 등으로 관세수입 등 소비세의 상대적 비중이 하락한 데 기인한다.

금융위기 이후 소득분배 악화가 우리경제가 직면한 구조적인 문제로 대두되면서 소득재분배 기능을 강화하고 각 계층의 격차를 완화하기 위한 시도들이 조세정책에서 추진되기 시작하였으며, 이러한 흐름은 지금도 진행 중이다. 먼저 2012년 이후부터 점진적인 소득세 최고세율 인상이 시행되었고, 소득공제의 세액공제 전환 등을 통해 고소득층에 대한 소득세 유효세율이 상승하였다. 이와 함께 법인세 최고세율 인상 및 법인세 과세체계 누진화, 사내유보소득에 대한 과세 강화 등 소득재분배적 목적으로 법인세의 역할이 부각되고 있다. 또한, 대주주의 주식양도소득에 대한 세율 인상 및 대주주 범위 확대, 상속·증여세 강화 등 자산과세도 강화되는 추세이다. 아울러 근로장려세제 확대 등 서민·중산층에 대해서는 세제지원이 확대되고 있다.

이러한 변화에도 불구하고 우리나라 조세정책의 소득재분배 기능은 아직 선진국에 비해 높지 않은 편으로 평가된다. 이는 우리나라 소득세 체계의 높은 누진성에도 불구하고 평균세율이 낮아, 전반적인 조세부담률이 선진국 수준에 미치지 못하는데 기인한다.

노동, 자본, 소비 등 세원별 세부담의 귀착을 살펴보면, 노동소득과 자본소득에 대한 세부담은 상승추세에 있는 반면, 소비에 대한 세부담은 상대적으로 하락하였다. 특히, 노동소득에 대한 평균유효세율(ITR; Implicit Tax Rate)은 2001년 10.5%에서 2016년 18.1%로 지속적으로 상승하였는데, 이는 주로 사회보장기여금 상승 등에 주로 기인한다. 추가로 2012년 이후 노동소득에 대한 평균유효세율의 상승속도에는

최고세율 인상 등 세법개정의 효과가 영향을 미친 것으로 보인다. 자본소득에 대한 평균유효세율은 2008년 이후 세율인하 등으로 하락하였다가 2014년 이후 법인세 실효세율 인상 등으로 상승추세로 반전하였다. 반면, 소비에 대한 평균유효세율은 상대적으로 평탄한 모습을 보이고 있다. 이는 부가가치세에 대한 평균유효세율이 완만한 상승에 그친 반면, 관세 등 기타 소비세의 유효세율이 하락한 데 기인한다.

소득계층별로는 소득상위구간에 대한 세부담 귀착이 다소 높아지는 추세이다. 소득 상위구간(상위 20%)에 대한 소득세 유효세율은 분석 대상기간(2008~2016년) 매년 0.3~0.5%p씩 꾸준히 상승하였으며, 2014년 이후에는 전년대비 0.7~1.0%p 상승하여 상승속도가 그 이전기간을 소폭 상회하고 있다. 반면, 소득 하위구간(하위 40%)에 대한 유효세율은 소폭 하락하였다.

이러한 소득상위구간에 대한 세부담 귀착의 증가는 조세의 소득재분배 기능 제고에 일정부분 기여할 것으로 판단된다. 다만 높은 누진도, 일부 계층에 집중된 세부담 구조만으로는 기대했던 만큼의 소득재분배 효과를 나타내지 못할 가능성이 상존한다. 성명재(2016)는 소득세 최고구간의 세율인상으로 소득세 세부담 집중도만 높아질 뿐 전반적인 소득세 부담의 확대 없이는 오히려 소득재분배 효과가 감소할 것이라고 주장한다. 그리고 고소득층은 상대적으로 조세회피를 시도할 가능성이 많아 최고세율 인상이 실질적으로 고소득자의 세부담 증가로 이어질지 불투명하다는 견해도 제기된다(전주성, 2017; Mirrlees, et al. 2011).

이러한 논의들은 우리나라 소득세의 기능 정상화와 재분배 기능 제고를 위해서는 누진도 뿐만 아니라 높은 면세자 비율이 함께 고려될 필요가 있음을 의미한다. 우리나라 근로소득세의 면세자 비율은 43.6%(2016년)에 달하고 있으며, 근로소득세 대상자 가운데 소득계층 상위 10%가 전체 근로소득세의 75.0% 수준을 부담하고 있다. 이러한 세부담의 집중도 심화는 납세자 간 형평성을 저해하고, 과세대상자의 다수가 정책대상에서 제외됨에 따라 복지 등 주요 정책 의사 결정의 왜곡을 초래할 우려가 있다. 지속가능한 복지를 위해서 정책수혜자와 부담자 간의 간극이 과도하게 벌어지지 않도록 유의할 필요가 있으며, 아울러 조세구조의 정상화를 위해 과세기반의 점진적인 확대가 필요하다.

한편 세원별 세부담 귀착에서 살펴본 바와 같이 노동에 대한 세부담이 사회보장기여금 부담 상승 등으로 빠르게 증가하고 있으며 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 또한, 최근 몇 년간 최고세율 인상 및 소득공제 세액공제 전환 등

으로 고소득층에 대한 소득세 실효세율이 지속적으로 인상되어 왔다. 근로연령의 소득분배 지수는 소폭 개선되는 점, 세부담이 근로의욕에 미칠 영향 등을 감안, 소득세의 추가적인 누진도 강화에는 속도조절이 필요해 보인다. 아울러 재분배 정책을 조세정책과 재정지출 간에 통합적인 관점에서 살펴 볼 필요가 있다.

참고문헌

국내문헌

강두용·이상호, 「한국경제의 가계·기업 간 소득성장 불균형 문제: 현상, 원인, 함의」, 산업연구원, 2013.

김낙년, "연구논문 (硏究論文): 개인소득세 및 사회보장기여금의 계층별 부담률: 장기추이와 국제비교," 「경제사학」 제57호, 2014.

김낙년, "한국의 소득집중도: update, 1933~2016," 「한국경제포럼」 제11권 제1호, 한국경제학회, 2018.

_____, "한국의 개인소득분포: 소득세 자료에 의한 접근," 「한국경제의 분석」 제22권 제3호, 한국금융연구원, 2015.

김배근, "노동소득분배율 측정 및 결정요인에 관한 연구," 「경제분석」 제19권 제3호, 한국은행, 2013.

김상조, "통합소득 100분위 자료를 이용한 소득세 실효세율 및 감세 귀착효과 분석," 「사회경제평론」 제42호, 한국사회경제학회, 2013.

_____, "국세청의 통합소득자료를 이용한 소득분배 및 실효세율 추이 분석," 「경제개혁리포트」, 경제개혁연구소, 2014.

김승래·김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007.

김영귀 외, 「대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향」, 대외경제정책연구원, 2017.

국회예산정책처, 「2017년 세법개정안 분석」, 2017.

_____, 「2017 조세의 이해와 쟁점 ② 소득세」, 2017.

_____, 「2016회계연도 국세수입 결산」, 2017.

_____, 「트렌드 세법—과거 20년간 세법개정안의 궤적을 담다」, 2017.

박명호, "소득세 신고자료를 활용한 최상위 소득계층의 소득집중도 추정," 「한국경제포럼」 제9권 제2호, 한국경제학회, 2016.

박종규, "우리나라 소득 불평등의 추이와 원인 및 정책 목표," 「KIF 연구보고서」 2017-03, 한국금융연구원, 2017.

_____, "소득불평등 완화를 위한 조세정책의 역할," 「주간 금융 브리프」 제25권 제17호, 한국금융연구원, 2016.

반정호, “우리나라 소득불평등 실태와 재분배정책의 효과,” 「노동리뷰」 제94권, 한국노동연구원, 2013.

성명재, “소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석,” 「재정학연구」 제9권 제2호, 2016.

성명재, “소득세 부담, 누진도, 소득재분배 효과의 국제비교,” 「정책연구」 2016-28, 한국경제연구원, 2016.

안종석·전영준, 「미래 환경 변화에 대비한 조세체계 개편방안연구」, 한국조세재정연구원, 2011.

이병희, “노동소득분배율 측정 쟁점과 추이,” 「월간 노동리뷰」 2015년 1월호, 한국노동연구원, 2015.

이병희 외, 「노동소득분배율과 경제적 불평등」, 한국노동연구원, 2014.

이우진, 「소득불평등의 심화원인과 재분배 정책에 관한 연구」, 국회예산처 연구용역, 2016.

전규식 외, “조세 및 재정지출 정책의 소득재분배 효과 분석,” 「응용경제」 제18권 제2호, 한국응용경제학회, 2016.

전병목 외, 「저성장 시대의 조세정책방향(1)」, 한국조세재정연구원, 2017. 12.

전주성, “한국형 조세개혁의 방향과 주요 쟁점,” 「한국경제 포럼」 제10권 제2호, 2017.

정천수·김민혜, “가계소득분배율 하락 요인 점검,” 「한국은행 경제전망 보고서」, 2015. 4.

정대희, 「자본과 노동 간 대체탄력성의 추정」, 한국개발연구원, 2015.

주상영·전수민, “노동소득분배율의 측정,” 「사회경제평론」, 2014.

최경수, 「소득불평등 확대에 대한 기능적 분배 및 제도부문별 소득구조 변화의 영향」, KDI, 2013.

한국개발연구원, 「분배구조의 변화와 사회정책의 방향」, 2011.

한종석 외, 「근로소득 불평등 변화에 대한 실증분석과 정책적 함의」, 한국조세재정연구원, 2015.

외국문헌

Carey, D., & Rabesona, J., “Tax ratios on labor and capital income and on consumption,” *OECD Economic Studies* No. 35, 2002.

Carey, D., & Tchilinguirian, H., “Average effective tax rates on capital, labour and consumption,” *OECD Economics Department Working Papers* No.258, 2000.

De Laet & Jean-Pierre, and Florian Wöhlbier, “Tax burden by economic function A comparison for the EU Member States,” *MPRA Paper No. 14761*, 2008.

European commission, *Taxation trends in the European union*, 2017.

Gollin, D. “Getting income shares right,” Journal of political Economy 110.2, 2002.

Kubátová, K., "The impact of implicit rates on corporate tax revenue in EU countries," *Societas et ivrisprovdentia*, 2013.

Mendoza, Enrique G. & Assaf Razin, and Linda L. Tesar, "Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption," *Journal of Monetary Economics 34.3*, 1994.

Mendoza, Enrique G. & Gian Maria Milesi-Ferretti, and Patrick Asea. "On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture," Journal of Public Economics 66.1, 1997.

Mirrlees, et al. Tax By Design: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies, 2011.

OECD, Tax ratios: a critical survey, *OECD Tax Policy studies No.5*, 2001.

_____, *Revenue Statistics*, 2016.

_____, Using Micro-data to Assess Average Tax Rates, *OECD Tax Policy studies No.8*, 2003.

_____, Labour Losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share?, *OECD Employment Outlook 2012*, 2012.

Paturot, D., K. Mellbye, and B. Brys, "Average personal income tax rate and tax wedge progression in OECD countries," *OECD Taxation Working Papers, No.15*, OECD Publishing, Paris, 2013.

SZAROWSKA Irena., "Effects of taxation by economic functions on economic growth in the European Union," *MPRA Paper No. 59781*, 2013.

OECD, http://stats.oecd.org/

조세정책의 소득재분배 효과분석

발간일	2018년 8월 29일
발행인	김춘순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 소득법인세분석과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	유월애 (tel 02 · 859 · 2278)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 소득법인세분석과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02 · 788 · 4744)

ISBN 978-89-6073-114-1 93350

© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정
희망찬 미래

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

(07223)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700493-001667-01