

최근 조세정책의 주요 변화와 영향 분석



최근 조세정책의 주요 변화와 영향 분석

최근 조세정책의 주요 변화와 영향 분석

총괄 | 정문종 추계세제분석실장

기획·조정 | 최미희 조세분석심의관

이영숙 재산소비세분석과장

작성 | 이영숙 재산소비세분석과장

김세화, 채은동, 장윤정, 김효경 재산소비세분석과 추계세제분석관

지원·편집 | 김지이, 강신영 재산소비세분석과 행정실무원

김지원, 신은규 재산소비세분석과 자료분석지원요원

본 보고서는 국회의 의정활동을 지원하기 위해서 발간되었습니다.

문의: 추계세제분석실 재산소비세분석과 | 02) 788-4834 | wealthc@nabo.go.kr

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

최근 조세정책의 주요 변화와 영향 분석

2018. 9.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2018. 9. 13.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

최근 우리 경제는 성장세 둔화와 함께 저출산·고령화 및 양극화 심화 등 구조적 문제에 봉착해 있습니다. 이를 해결하기 위한 정부의 적극적인 역할이 강조됨에 따라 재정지출은 지속적으로 증가할 것으로 보입니다. 정부의 늘어나는 지출소요를 원활히 충당하기 위해서는 국세수입의 안정적인 증가세가 뒷받침되어야 합니다.

이러한 여건 속에서 국회예산정책처는 최근 조세정책의 주요 내용과 재정적·정책적 영향을 분석함으로써 조세 입법 과정에서 보다 다양하고 풍부한 논의가 이루어질 수 있도록 지원하고자 본 보고서를 마련하였습니다. 본 보고서의 주요 특징은 조세의 재정적 효과를 경기적 요인과 정책적 요인으로 구분하여 조명한 것입니다.

본 보고서는 크게 5장으로 구성되어 있습니다. 1장에서는 최근 조세정책을 둘러싼 경제 및 재정여건을 짚어보고, 각 시기별로 조세정책의 주요 흐름을 정리하였습니다. 2장에서는 국세수입 변화의 구조적 특징을 살펴보았습니다. 3장부터는 각 세제별로 세수에 영향을 미치는 요인의 흐름과 세수변화를 재정적·정책적 측면에서 분석하였습니다. 이와 함께 각 세제별 주요 정책의 내용을 개관하고, 정책목표 달성 및 소득분위별 세부담 변화 등의 효과를 분석하였습니다. 3장은 소득세와 법인세를 아우르는 소득세제, 4장은 소비세제, 5장은 재산세제로 나누어 다루었습니다.

본 보고서가 국회의원의 의정활동에 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2018년 9월

국회예산정책처장 김 춘 순

차 례

요 약	xvii
 I. 조세정책의 환경변화와 주요정책 흐름	1
1. 경제환경 및 재정여건	3
2. 조세정책의 주요 기조	7
 II. 국세수입 주요 특징 및 현황	15
1. 2000년대 국세수입 증감의 주요 특징	17
2. 조세부담과 세수현황	25
 III. 소득세제의 세수현황 및 정책 영향	33
1. 세수현황 및 주요 특징	35
2. 소득세	41
가. 주요개정 동향	41
나. 소득세 주요요인별 추이	42
다. 소득세수 효과	51
라. <정책 1> 근로소득세 소득공제의 세액공제 전환	73
마. <정책 2> 금융소득 종합과세 기준금액 인하	78
바. <정책 3> 근로 및 소득지원: 근로장려세제 및 자녀장려세제	84
3. 법인세	92
가. 주요개정 동향	92
나. 법인세 주요요인별 추이	93
다. 법인세수 효과	104
라. <정책 1> 법인세 비과세·감면 정비	120
마. <정책 2> 기업소득환류세제	130
바. <정책 3> 고용지원	134

IV. 소비세제의 세수현황 및 정책 영향	143
1. 세수현황 및 주요 특징	145
2. 주요개정 동향	147
3. 부가가치세 주요요인별 추이	148
4. 부가가치세수 효과	155
5. <정책 1> 개별소비세 담배분 도입	159
6. <정책 2> 소비세 관련 조세지원	163
V. 재산세제의 세수현황 및 정책 영향	175
1. 세수현황 및 주요 특징	177
2. 주요개정 동향	179
3. 재산세제 주요요인별 추이	182
가. 양도소득세	182
나. 상속세	186
다. 증여세	188
4. 재산세제 세수 효과	192
가. 양도소득세	192
나. 상속·증여세	194
5. <정책 1> 양도소득세 중과	197
6. <정책 2> 상속세 및 증여세의 신고세액공제율 인하	207
7. <정책 3> 종합부동산세	213
참고문헌	221

표 차례

[표 1] 경제 및 재정여건과 정책방향 추이	6
[표 2] 연도별 조세정책의 주요 기조(I) : 소득세제	9
[표 3] 연도별 조세정책의 주요 기조(II) : 재산세제 및 소비세제	12
[표 4] 조세수입 구성 및 조세부담률 현황: 2017년	25
[표 5] 국세수입 세목별 추이	26
[표 6] 세목별 국세수입 증감분 기여도 추이	27
[표 7] 조세분류: 세원 기준	28
[표 8] 세제별 국세수입 증감분 기여도 추이	31
[표 9] 소득세의 소득구간 구분	42
[표 10] 근로장려세제 및 자녀장려세제 개요: 2018년	84
[표 11] 근로장려금 및 자녀장려금 지급(지급연도 기준)	85
[표 12] 근로장려세제 및 자녀장려세제 제도 변화	86
[표 13] 소득세율 인상 및 근로장려금 지급에 대한 시뮬레이션의 주요 결과 요약	87
[표 14] 총급여 구간별 근로·자녀장려금에 따른 세후소득 변화: 2016년 기준, 근로소득자 ...	90
[표 15] 법인세의 소득구간 구분	93
[표 16] 조세지출 규모 추이: 전체 vs. 법인세	121
[표 17] 사내유보금과세제도의 개정 내용 비교	133
[표 18] 기업소득환류세제 적용결과 비교: 기준미달 비율과 과세액	133
[표 19] 우리나라 고용지표: 2018년 5월 기준	134
[표 20] 고용지원 분야 제도 현황	135
[표 21] 고용지원 분야의 조세감면액 추이	136
[표 22] 고용지원 분야에 대한 조세특례 현황	137
[표 23] 고용지원 분야의 세출 및 조세지출 추이: 2011~2018년	138
[표 24] 고용지원 분야의 세출 상세 추이: 2011~2018년	139
[표 25] 청년고용증대세제 관련 청년 정규직 근로자 증가인원: 2015년 귀속기준	140
[표 26] 고용창출투자세액공제의 평균 고용창출효과(성향점수매칭분석)	141

[표 27] ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제제도’에 따른 평균 고용 창출효과(성향점수매칭분석) 분석결과	142
[표 28] 2015년 담배가격 인상	159
[표 29] 담배분 개별소비세수 추이	161
[표 30] 궤련형 전자담배와 일반 궤련 제세부담금 차이	162
[표 31] 일몰없는 소비세 조세지출 주요 항목	167
[표 32] 최근 부가가치세 관련 조세지출 제도변화 추이	168
[표 33] 의제매입세액공제의 제도변화 추이	169
[표 34] 개별소비세 관련 조세지출의 최근 개정내용	170
[표 35] 조세특례 평가 결과: 취약계층 소비지원: 2015~2017년	174
[표 36] 재산세제 세목의 과세대상 항목	179
[표 37] 양도소득세 중과 대상항목의 과세현황: 2006~2010년	198
[표 38] 양도소득세 분석결과(자료①): 2003~2010년, 15개 지역	201
[표 39] 양도소득세 분석결과(자료②): 1996~2010년, 7개 지역	202
[표 40] 다주택자 양도소득세 세율 변화	203
[표 41] 1/4분기 양도소득세액 추이: 2009~2018년	204
[표 42] 상속세·증여세의 자산종류별 재산가액: 2016년	208
[표 43] 2005년 재산세제 개편 및 종합부동산세 도입 내용	213
[표 44] 종합부동산세 제도 변화	214
[표 45] 종합부동산세 과세실적 비교	217
[표 46] 종합부동산세 주택분 과세실적 비교	219

그림 차례

[그림 1] 실질GDP 성장률	3
[그림 2] GDP 분야별 증가율 추이	3
[그림 3] 경제활동인구 vs. 노인인구	4
[그림 4] 취업자수 추이: 전체 vs. 청년	4
[그림 5] 소득비중 추이: 가계 vs. 법인	5
[그림 6] 소득불평등 추이	5
[그림 7] 총지출 vs. 총수입	5
[그림 8] 관리재정수지 vs. 국가채무비율	5
[그림 9] 2000년대 국세수입 증가 추이	17
[그림 10] GDP 증가율과 국세수입 탄성치 추이: 글로벌 금융위기 전·후	19
[그림 11] 국세수입 및 전년대비 증감액 추이	21
[그림 12] 국세수입 변동의 주요 요인별 비교	21
[그림 13] 명목 GDP 대비 국세수입비율 추이	22
[그림 14] 국세수입 증가율 vs. 명목GDP 증가율: 2010~2011년 vs. 2016~2017년	23
[그림 15] 국세수입 증가율 vs. 명목GDP 증가율: 경제여건별	24
[그림 16] 국세수입 관련 주요 지표 추이	25
[그림 17] 국세수입의 조세구조 추이: 명목GDP 기준	29
[그림 18] 국세수입의 조세구조 추이: 총국세수입 기준	30
[그림 19] 소득세제 세수의 구성 세목별 비중 추이	35
[그림 20] 소득세수와 법인세수의 전년대비 증감액 추이	36
[그림 21] 소득세제의 구성 세목별 세수 비중 및 전년대비 증감액 추이	37
[그림 22] 급여총계와 임금및급여 추이	43
[그림 23] 소득구간별 1인당 평균 급여총계 추이	44
[그림 24] 근로소득자 소득분포 추이: 인원수기준	44
[그림 25] 근로소득자 소득분포 추이: 소득금액 기준	45
[그림 26] 소득세의 비과세 및 소득공제 비중 추이	48

[그림 27] 소득세의 과세표준 비중 추이: 1인당 평균 기준	49
[그림 28] 소득세의 감면액 및 감면비중 추이	49
[그림 29] 소득세의 평균 감면율 추이: 소득구간별	50
[그림 30] 소득세수vs.명목GDPvs.급여총계: 전년대비 증가율	52
[그림 31] 소득세수 전년대비 증감액 추이: 경기국면별	53
[그림 32] 2011년 전·후 소득세수 증감액 비교: 경기국면별	55
[그림 33] 소득세수 증감액 및 기여도 추이: 소득구간별	56
[그림 34] 소득세수 전년대비 증감액 및 요인별 추이	59
[그림 35] 소득세수 증감의 요인별 분해	60
[그림 36] 요인별 소득세수 증감액: 기간별 연평균 기준	61
[그림 37] 요인별 세수증감(총량): 기간별 비교, 연평균 기준	61
[그림 38] 요인별 소득세수 증감액: 소득구간별, 기간별 연평균 기준	62
[그림 39] 소득세수 분포 및 1인당 평균소득 변화: 소득구간별	64
[그림 40] 소득세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이: 전체	65
[그림 41] 소득세 평균유효세율 및 전년대비 변동 추이: 전체	66
[그림 42] 소득세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이: 소득구간별	67
[그림 43] 소득세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이: 소득구간별	67
[그림 44] 소득증감 대비 세액증감: 소득구간별 1인당 평균	71
[그림 45] 소득세 과세 전·후 소득 변화	72
[그림 46] 소득공제금액 추이: 1인당 평균	73
[그림 47] 세액공제금액 추이: 1인당 평균	74
[그림 48] 2013~2014년 평균명목세율 변화: 1인당 평균	74
[그림 49] 2013~2014년 평균유효세율 변화: 1인당 평균	75
[그림 50] 근로소득자의 면세자 비중 추이	76
[그림 51] 금융소득종합과세 신고인원, 1인당 금융소득, 금융소득총계	78
[그림 52] 금융소득 구간별 신고인원 변화: 기준금액 인하전 vs. 인하후	79
[그림 53] 1인당 금융소득 구간별 금융소득금액 총계: 기준금액 인하전 vs. 인하후	80
[그림 54] 2013~2016년 중 금융소득 비중 변화: 2~4천만원 vs. 5억원 초과	80
[그림 55] 총급여 구간별 근로장려금 추이: 근로소득자, 지급연도 기준	88

[그림 56] 지급구간 별 근로장려금 추이: 근로소득자, 지급연도 기준	89
[그림 57] 법인의 각 사업연도소득 및 전년대비 증감액 추이	94
[그림 58] 법인의 각 사업연도소득 vs. 실질GDP	94
[그림 59] 법인규모별 각사업연도소득 추이: 전년대비 증감액	95
[그림 60] 이월결손금과 법인소득 추이: 전년대비 증감액	98
[그림 61] 법인세 이월결손금 추이: 소득구간별	99
[그림 62] 법인세 소득공제 추이: 이월결손금 및 법인소득 대비 비중 추이	100
[그림 63] 법인세 소득공제 추이: 이월결손금 vs. 순소득공제	100
[그림 64] 법인세 세액공제·세액감면 및 감면율 추이	101
[그림 65] 법인세 세액공제·세액감면 vs. 법인소득 vs. 실질GDP	102
[그림 66] 법인세 세액공제·세액감면 추이: 소득규모별	103
[그림 67] 법인세 세액공제·세액감면 추이: 소득규모별	103
[그림 68] 법인세수 전년대비 증감액 및 관련 경제지표	104
[그림 69] 법인세수 전년대비 증감액 비교: 경기국면별, 2011년 전·후	105
[그림 70] 법인세수 증감액 및 기여도 추이: 소득구간별	106
[그림 71] 법인세수(충부담세액) vs. 법인소득: 전년대비 증감액	108
[그림 72] 법인세수 증감의 요인별 분해: 기여율	109
[그림 73] 법인세수 증감의 요인별 분해: 기여분	110
[그림 74] 법인세수 증감요인 분석: 기간별 비교, 연평균 기준	110
[그림 75] 법인세수 증감요인 분석: 경기침체·둔화기, 연평균 기준	111
[그림 76] 법인세수 증감요인 분석: 경기회복기, 연평균 기준	112
[그림 77] 법인세수 증감요인 분석: 소득규모별·기간별 비교	113
[그림 78] 법인세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이	114
[그림 79] 법인세 평균유효세율 및 전년대비 변동 추이	115
[그림 80] 법인세 평균명목세율 추이: 소득구간별, 법인당 평균	116
[그림 81] 법인세 평균유효세율 추이: 소득구간별, 법인당 평균	117
[그림 82] 소득구간별 평균명목세율 추이: 법인당 평균	118
[그림 83] 소득구간별 평균유효세율 추이: 법인당 평균	119
[그림 84] 지원분야별 법인세 조세감면 변화	121

[그림 85] 법인세 부문 비과세·감면 추이	122
[그림 86] 기업소득환류세제 과세실적	131
[그림 87] 적용대상기업의 연도별 실적	131
[그림 88] 사내유보금 증가율 추이	132
[그림 89] 취업자 증가분 및 실업률 추이	134
[그림 90] 소비세제의 구성 세목별 비중 추이	145
[그림 91] 소비세제의 구성 세목별 전년대비 증감액 추이(1)	146
[그림 92] 소비세제의 구성 세목별 전년대비 증감액 추이(2)	146
[그림 93] 부가가치세수 및 지방소비세 이양 추이	148
[그림 94] 부가가치세수 추이 및 구성	149
[그림 95] 부가가치세 국내분 세원 현황: 과세분 매출 및 신고인원	151
[그림 96] 부가가치세 국내분 공제 현황	153
[그림 97] 부가가치세 환급 현황	154
[그림 98] 부가가치세수 변동 추이: 징수기준	155
[그림 99] 부가가치세수 구성별 변동 추이: 징수기준	155
[그림 100] 요인별 부가가치세수(국내분, 신고기준) 증감	156
[그림 101] 이론적 부가가치세수 대비 실제 세수 간 비율	157
[그림 102] 부가가치세수에 대한 경기적 영향 분해	158
[그림 103] 월별 담배 반출량 추이	160
[그림 104] 조세지출 현황: 전체 vs. 소비세	164
[그림 105] 분야별 소비세 조세지출	164
[그림 106] 조세지출 규모 추정곤란 항목 비교: 전체 vs. 간접국세	165
[그림 107] 일몰 현황: 항목수 기준	166
[그림 108] 일몰 현황: 감면액 기준	166
[그림 109] 가구당 연간 소비세 세부담: 조세특례 적용 전과 후	171
[그림 110] 10분위 배율 현황: 소득 및 조세 단계별	172
[그림 111] 소득분위별 가구당 연간 소비세 세부담	173
[그림 112] 재산세제의 구성 세목별 비중 추이	177
[그림 113] 재산세제의 구성 세목별 전년대비 증감액 추이	178

[그림 114] 재산세제의 구성 세목별 비중 및 전년대비 증감액 추이	178
[그림 115] 양도소득세수 결정세액 추이: 예정신고 vs. 확정신고	183
[그림 116] 양도소득세 세원 추이: 신고건수 vs. 건당 양도가액	184
[그림 117] 양도소득세 공제감면 추이: 과표비율, 실효세율, 부과율	185
[그림 118] 상속세수 결정세액 및 과세자비중 추이	186
[그림 119] 상속세 세원 추이: 신고건수 vs. 건당 상속재산가액	187
[그림 120] 상속세 공제감면 추이: 과표비율, 실효세율, 부과율	188
[그림 121] 증여세수 결정세액 및 과세자비중 추이	189
[그림 122] 증여세 세원 추이: 신고건수 vs. 건당 증여재산가액	190
[그림 123] 증여세 공제감면 추이: 과표비율, 실효세율, 부과율	191
[그림 124] 세수증감요인 분해 결과: 양도소득세	194
[그림 125] 세수증감요인 분해 결과: 상속세 및 증여세	196
[그림 126] 양도차익금액 및 증가율 추이	199
[그림 127] 주택매매가격 전월대비 상승률	203
[그림 128] 상속세·증여세의 징수액	207
[그림 129] 전국단위 공시가격 변화율 추이	208
[그림 130] 상증세 신고세액공제율 인하 전후 월별 상증세 징수액: 2016.1~2018.3	210
[그림 131] 종합부동산세 과세인원 및 결정세액 추이	215

박 스 차 례

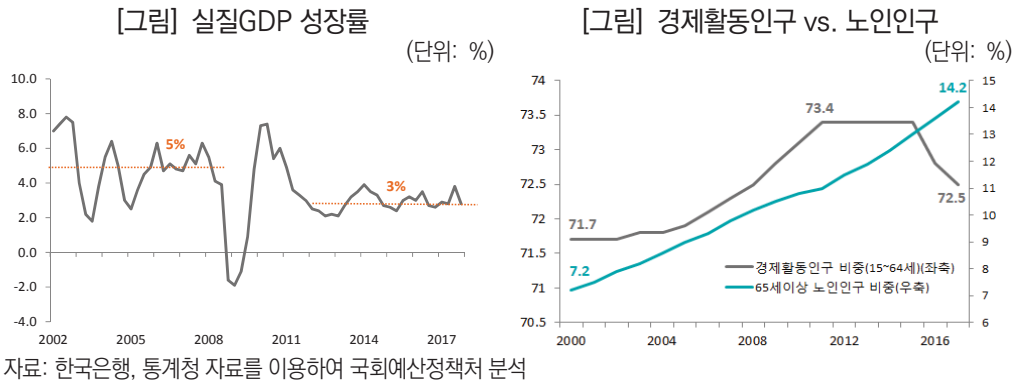
□ 세목별·세제별 세수 증감액 및 증감 기여도	32
□ 종합소득세의 소득 현황 및 추이	38
□ 소득세제의 세율변화와 세수증감	40
□ 최근 소득세 주요 개정	41
□ 소득추이 비교: 근로소득자 vs. 종합소득자	46
□ 종합소득자의 요인별 세부담 영향	63
□ 소득세 평균명목세율, 평균유효세율 추이: 소득 기준	68
□ 세부담 추이: 종합소득자 vs. 근로소득자	70
□ 면세자 비교: 근로소득자 vs. 종합소득자	77
□ 저축지원을 위한 소득세 조세특례 현황	82
□ 법인세 주요 개정	92
□ 소득 비교: 각사업연도소득(세법)vs. 법인세차감전순손익(기업회계)	96
□ 신고법인수 증가 추이	97
□ 법인세수 탄성치 비교: '소득' 탄성치 vs. '세수' 탄성치	107
□ 법인세 주요 감면제도①: R&D 지원 분야	123
□ 법인세 주요 감면제도②: 투자촉진 분야	127
□ 최근 소비세제 주요 개정	147
□ 최근 재산세제 주요 개정	181
□ 취득세율 인하에 따른 주택거래량 증가효과	205
□ 1997년 상속·증여세 세율조정	212
□ 종합부동산세 예산 및 결산 금액	216

요 약

- 조세는 국가의 재원조달 수단이라는 본원적 기능을 담당하면서, 재정 지출과 함께 소득 재분배, 자원배분, 경제안정화 등의 정책적 기능 수행
 - 우리나라 중앙정부의 재정수입 중 국세수입이 60%를 상회하는 등 조세는 국가의 경제활동 수행에 필요한 기본 재원으로서 중요한 재정기능을 수행
 - 조세는 누진적 세율체계와 세부담의 중과 혹은 경감, 과세대상 특정 혹은 배제 등을 통해 소득과 재산·부의 불공평을 개선하는데 기여
 - 조세감면 혹은 중과 등 특정 경제활동에 대한 유인을 제공함으로써 바람직한 자원배분을 유도하고, 세부담 변동을 통해 경기의 진폭을 완화
- 최근 경제의 저성장세와 저출산·고령화, 양극화 심화 등으로 국가의 재정소요는 확대되는 한편 재정수입원은 약화되는 경향에 따라, 조세의 재정기능 강화에 대한 관심이 높아지는 추세
- 조세의 재정효과는 경제환경의 변화에서 자연적으로 발생하는 부분과 조세정책 변화에 따라 발생하는 부분으로 구분
 - 조세는 법률에 근거하여 특정한 경제적 사실이나 행위와 연계됨으로써, 경제여건이 변화할 때 자동적으로 세부담 수준이 조정되며 재정효과 발생
 - 불황기(호황기)에 경제활동 위축(확대)에 따라 세부담 수준이 작아지며 (커지며), 조세수입은 감소(증가)
 - 경제 및 재정여건이 변화하는 시기에 조세의 재정 및 정책기능을 도모하기 위한 정책변화가 수반되며, 이 경우 세부담 수준이 변화하며 재정효과 발생
 - 경제의 정상상태를 유지하는 가운데 세부담 수준을 변화시키고 신규 세원 발굴 등을 통해 조세의 재정기능을 확보
- 본 보고서는 최근 국세수입의 주요 특징을 재정적·정책적 측면에서 개관하고, 변화된 환경에서 시행된 주요 조세정책을 중심으로 그 영향을 살펴 봄

1. 경제 및 재정여건

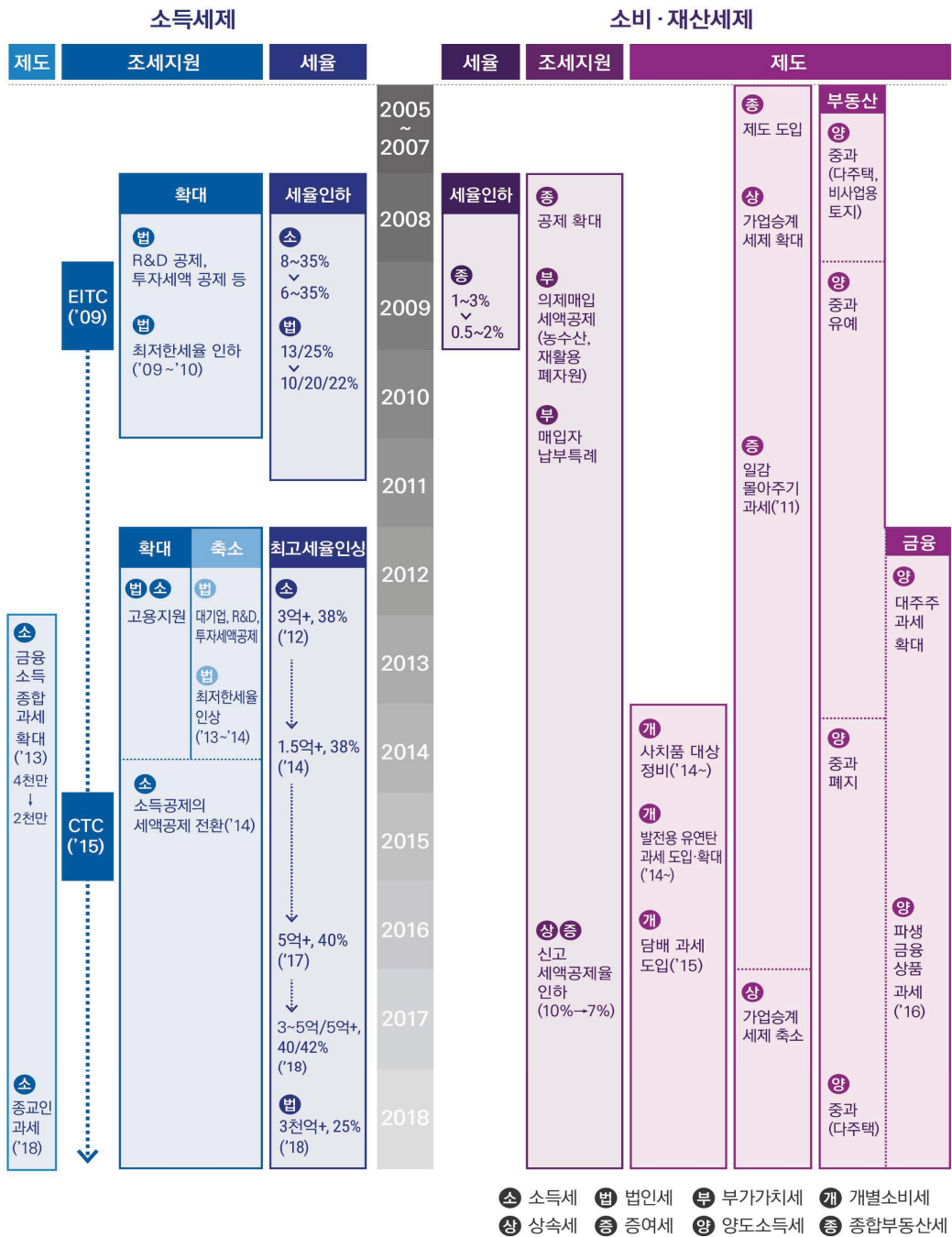
- 최근 우리경제는 성장세 저하와 급속한 인구고령화, 소득양극화 심화 등에 따라 재정소요가 확대 추세
 - 실질GDP 성장률은 수출기여도와 민간소비 증가율 하락 등으로 글로벌 금융위기 이전 평균 5%대에서 2012년 이후 3%대로 하락
 - 경제활동인구 비중이 하락하는 가운데 노인인구 비중이 14%를 상회하여 고령사회(aged society)에 진입함에 따라 재정의 부양부담 상승
 - 이외 가계소득 증가율 둔화, 청년층 고용여건 악화 등 소득양극화 심화
 - 관리재정수지는 최근 세수호조에 힘입어 적자규모가 2017년 - 18.5조원('15년 - 38.0조원)으로 축소되었으나, 재정소요가 확대되는 가운데 세원구조가 취약해지는 등 불안감 상존



2. 조세정책의 주요 기초

- 글로벌 금융위기 이후 감세 중심의 정책 기조에서 이후 재정건전성 제고를 위한 세수확보와 소득재분배 기능 강화 등이 보다 주요해짐
 - 세수확보를 위해 납세여력이 있는 고소득층 및 대규모 법인의 세부담을 높이고, 실효성이 낮은 비과세·감면 정비, 신규세원 발굴 등 진행
 - 소득재분배 기능 제고를 위해 고소득층 세율인상 및 공제축소 등 조세체계 누진도 및 금융소득과세 강화, 근로장려금 등 근로유인 제고와 고용창출·임금 증가 등을 위한 조세지원 강화 등 추진

[그림] 최근 세제별 조세정책의 주요 변화



주: 1) 연도는 시행연도 기준임

2) 세원별 분류 기준을 적용하여 소득세법상의 '양도소득세'는 재산세제에 포함

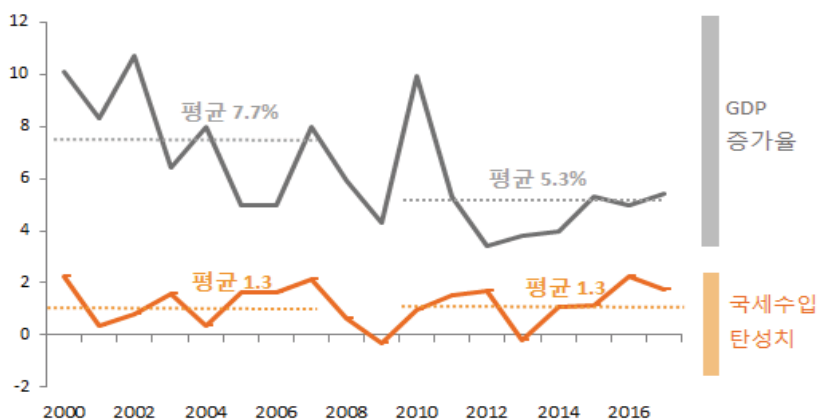
자료: 국회예산정책처 작성

3. 최근 국세수입 증감의 특징

가. 총량

- 국세수입은 2000년 92.9조원에서 2017년 265.4조원으로 2.9배 확대, GDP 대비 비중은 2014년 13.8%의 저점 후 2017년 15.3%로 상승
 - 소득세의 근로장려금 및 자녀장려금 지급분과 부가가치세의 지방소비세 이양분을 감안하여 징수기준으로 조정한 국세수입은 2017년 276.0조원으로, GDP 대비 16.0%에 상당
 - 글로벌 금융위기 이후 경제의 성장세가 저하되는 가운데 국세수입 증가율은 2000~2007년 평균 10.1%에서 2010~2017년 6.7%로 하락
 - 글로벌 금융위기 전후 국세수입 탄성치는 평균적으로 동일한 수준으로, 국세수입 증가율 하락은 총량적 과세기반이 되는 GDP 증가율 하락을 반영
 - 글로벌 금융위기 전·후 평균 증가율 비교
 - (국세수입 증가율↓) 10.1% → 6.7%¹⁾
 - (GDP 증가율↓) 7.7% → 5.3% (국세수입 탄성치) 1.3 → 1.3
- ※ 국세수입 증가율 = GDP 증가율 + 국세수입 탄성치
단, 국세수입 탄성치 = 국세수입 증가율/GDP 증가율

[그림] GDP 증가율과 국세수입 탄성치 추이: 글로벌 금융위기 전·후



자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

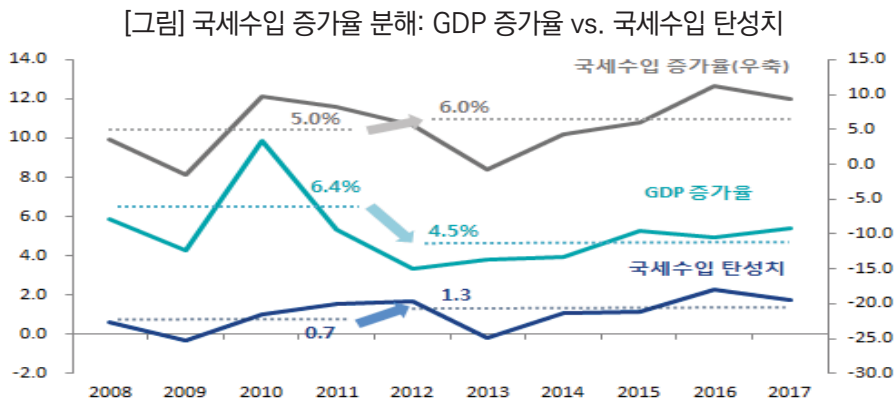
1) 글로벌 금융위기의 영향이 큰 2008~2009년을 제외한 값으로, 이를 포함시 5.6%임

□ 글로벌 금융위기 이후 경제의 저성장세가 지속되며 국세수입 증가율은 2011년 이후 ‘GDP 증가율’에서 다소 이탈하는 가운데 ‘국세수입 탄성치’는 상승

○ 2011년 전·후 평균 증가율 비교

- (국세수입 증가율 ↑) 5.0% → 6.0%,

(GDP 증가율 ↓) 6.4% → 4.5% (국세수입 탄성치 ↑) 0.7 → 1.3

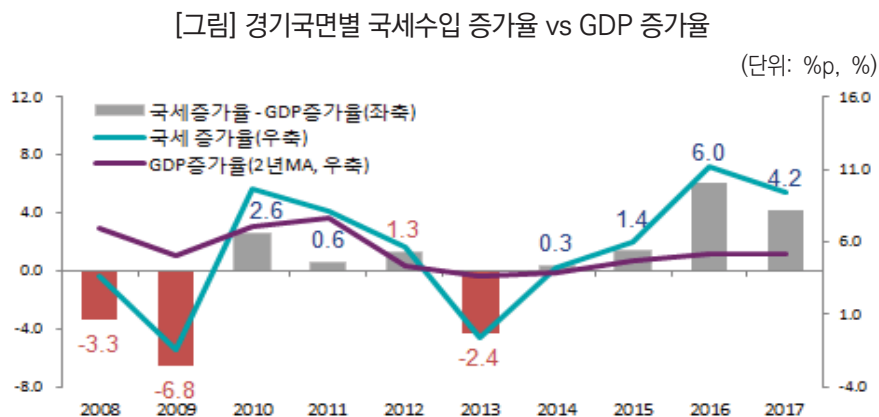


자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

□ 경기국면별 국세수입의 증감 정도가 상이한데, 경기침체·둔화기의 국세수입 감소효과가 경기회복기의 국세수입 증가효과 보다 크게 나타남

○ 경기침체·둔화기에 국세수입과 GDP 증가율의 평균 격차는 회복기 대비 큼²⁾

- 평균 격차: 전체 0.2%p → 경기침체·둔화기 -3.2%p, 경기회복기 2.5%p



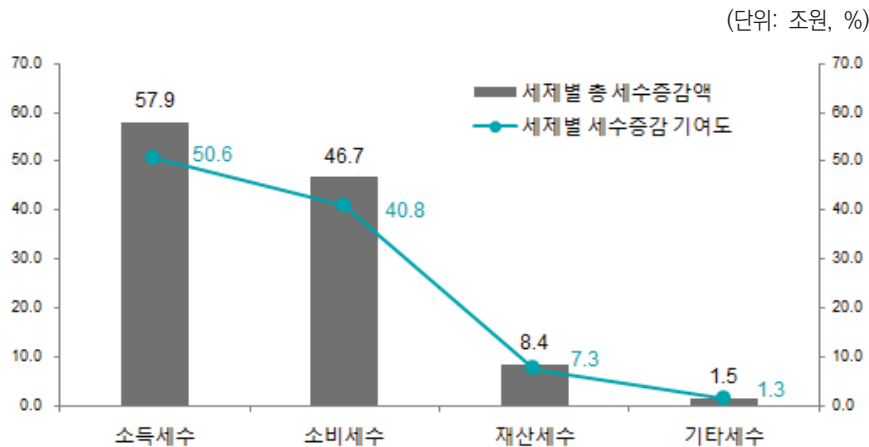
자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2) 최근 10순환기(통계청): 수축기 저점, '09. 2 → 회복기 고점, '11. 8. → 수축기 저점 '13. 3.

나. 세제별·세목별

- 2017년까지 최근 10년간 국세수입은 총 114.5조원 증가, 소득세수 57.9조원 (기여도 50.6%), 소비세수 46.7조원(40.8%), 재산세수 8.4조원(7.3%) 등으로 구성
 - 소득세수는 명목임금 상승 및 누진세율 상향, 고소득층 세율인상 등 영향으로 소득세 34.1조원(29.8%), 법인세 23.6조원(20.7%) 증가
 - 소비세수는 민간소비 및 유가 등 수입물가 변동, 담배분 과세도입 등 영향으로 부가가치세 34.9조원(30.5%), 개별소비세 4.7조원(4.1%) 등 증가
 - 재산세수는 상속세 및 증여세 3.9조원(3.4%) 등
 - 세목별로는 소득세·법인세·부가가치세 등 기간세목 증가분이 총 92.8조원으로 전체 국세수입 증가분의 81.0%를 차지

[그림] 세제별 세수 증감액 및 증감 기여도



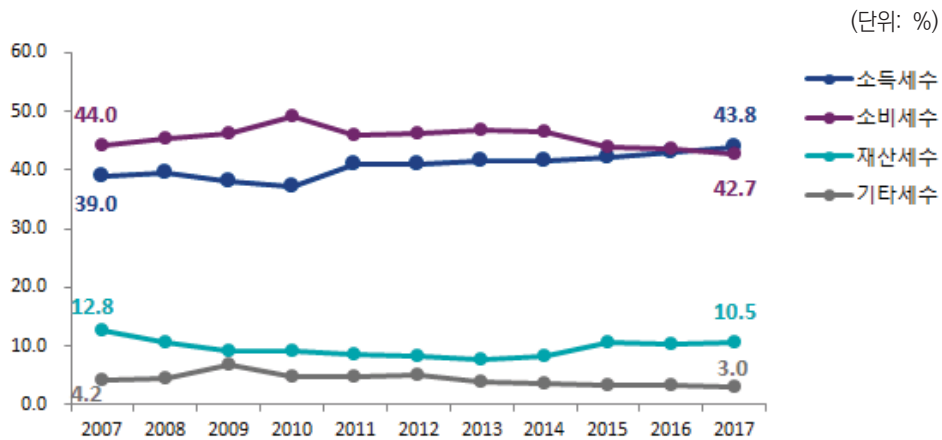
- 주: 1) '소득세제'는 소득세와 법인세, '소비세제'는 부가가치세·개별소비세·교통에너지환경세·주세·교육세·관세, '재산세제'는 양도소득세·상속세·증여세·증권거래세·종합부동산세·인지세로 분류
 2) 징수기준으로 지정된 값으로, 근로·자녀장려금 지출분과 지방소비세 이양분을 포함
 3) 2007~2017년 증가분 기준

자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 국세수입 구조는 소득세제와 소비세제 중심이되, 2016년에 소득세제의 세수 비중이 소비세수를 역전하며 소득세수의 비중이 높아짐
 - 2017년 징수기준으로 조정된 국세수입 276.0조원 중 소득세수 120.9조원(43.8%), 소비세수 109.1조원(39.5%), 재산세수 29.0조원(10.5%) 등

- 2017년까지 소득세수 비중은 4.8%p(39.0% → 43.8%) 상승한 반면, 소비세수 1.3%p(44.0% → 42.7%) 및 재산세수 2.3%p(12.8% → 10.5%) 등 하락
 - 소득세수 비중은 소득세 세입의 안정성이 높은 가운데 2011년 이후 상승세를 유지
 - 소비세수 비중은 2011년과 2015년을 기점으로 하락세를 보임
 - 재산세수 비중은 2015년 이후 자산시장 회복세와 함께 소폭 상승

[그림] 국세수입 구조 추이: 총국세수입 기준



주: 징수기준으로 지정된 값으로, 근로·자녀장려금 지출분과 지방소비세 이양분을 포함

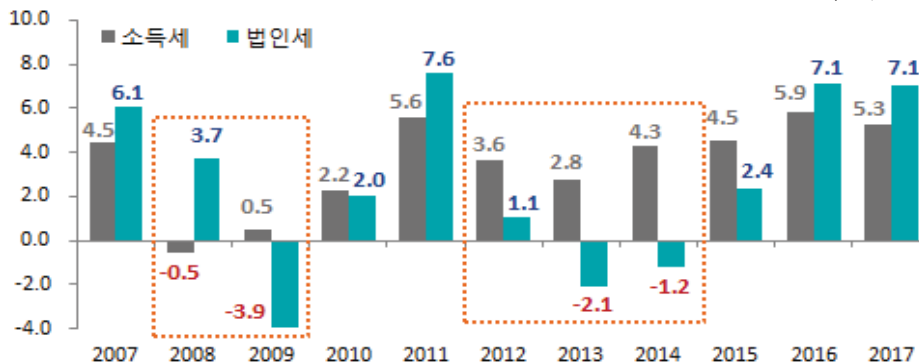
자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

4. 소득세제의 세수 현황 및 정책 영향

- 최근 소득세제의 세수는 소득세 비중이 법인세 보다 커지는 가운데 근로소득세와 종합소득세를 중심으로 세수 증가세를 견인
 - 소득세는 2010년 이후 근로소득세와 종합소득세를 중심으로 증가세가 확대되며(연간 2~3조원대 → 5조원대), 소득세제 내 비중이 40.8%에서 51.0%로 상승
 - 법인세는 소득세 보다 경기민감도가 높아 경기에 따라 1~3조원대 감소세와 2~7조원대 증가세의 높은 변동율을 보이며 비중이 59.2%에서 49.0%로 하락

[그림] 소득세와 법인세의 전년대비 증감액 추이

(단위: 조원)

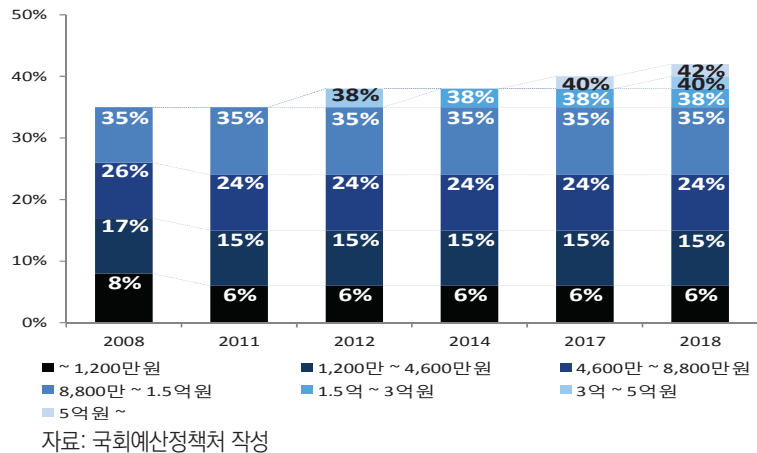


자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

가. 소득세

- 최근 2017년까지 주요 개정 동향
 - 소득세율 인하 후 고소득층 중심 세율 인상
 - ▶ 2009~2011년 최고구간 제외 소득세율 인하: 과표 1.2천만원/4.6천만원/8.8천만원 기준, 8%/17%/26%/35% → 6%/15%/24%/35%(1~2%p ↓)
 - ▶ 2012년 이후 최고구간 신설 및 세율인상: 과표 8.8천만원 초과 35%
 - ('12년) 3억원 초과 38% → ('14년) 1.5억원 초과 38%
 - ('17년) 5억원 초과 40% → ('18년) 3~5억원 이하/5억원 초과 40%/42%

[그림] 소득세율 추이



- 근로소득자 소득공제의 세액공제 전환(2014년)
 - 인적공제 중 6세 이하 및 출산·입양공제, 다자녀추가공제
 - 특별공제 중 보장성 및 장애인 보험료·의료비·교육비 공제 등
- 근로장려세제(EITC) 시행 및 적용 확대(2009년 이후), 자녀장려세제(CTC) 시행 (2015년)
- 금융소득의 종합과세 기준금액 인하(4천만원 → 2천만원, 2013년)

(1) 소득세 세수효과

- 세수효과³⁾는 경제적 영향과 조세정책 변화의 영향으로 구분하고, 누진세제 특성상 소득계층별 소득변화 및 세부담 귀착효과를 중심으로 분석
 - 경제적 영향: 소득세 세원 소득 증감을 통해 직접적으로 세수효과 발생, 이외 세원증감 시 누진세율의 상·하향 효과를 통한 추가 세수효과 발생
 - 정책적 영향: 법정세율의 변동, 비과세·감면제도 변경 등을 통한 세수효과
- (경제 영향) 글로벌 금융위기 직후의 경기침체기를 제외시 소득세수는 경기의 영향을 크게 받지 않는 가운데 2011년 이후 대체로 증가세가 확대되는 모습
 - 소득세수 증감액은 2011년 이후 2조원 초반대에서 2조원 중·후반대로 증가세가 다소 확대되는 경향

3) 근로소득세 신고금액을 기준으로 분석

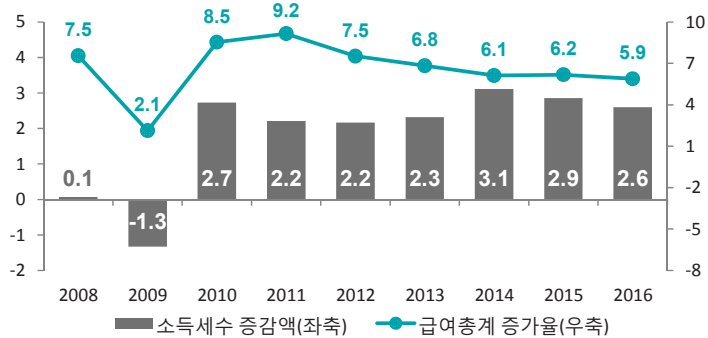
- 2011년 이후 소득(급여총계) 증가율이 하락세를 보이며 소득세수 증가를 제약하였으나, 최고구간 소득세율의 단계적 인상 등 정책 영향이 세수 증가에 영향

※ (예: 경기회복기) 2010~2011년 소득 증가율 5.1%, 세수 2.5조원

→ 2014~2016년 소득 증가율 3.0%, 세수 2.9조원

[그림] 소득세수 전년대비 증감액과 급여총계 증가율

(단위: 조원, %)



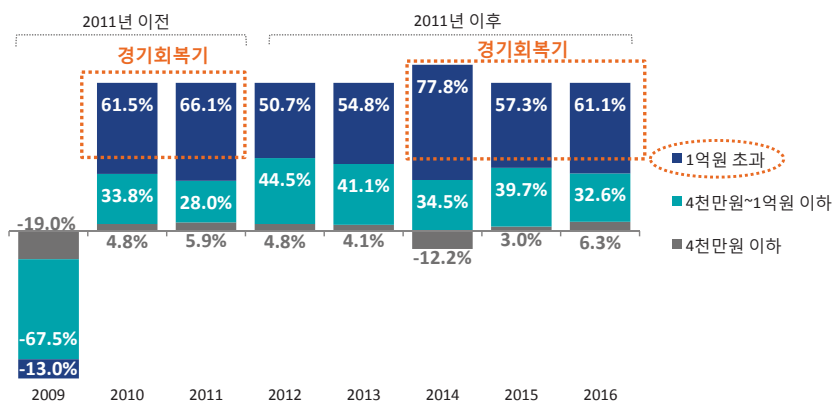
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 소득구간별 '1억원 초과구간'의 세수기여도는 특히 경기회복기에 높음

- 경기침체·둔화기: ('11년 이전) - 13.0% ('11년 이후) 52.7%

경기회복기: ('11년 이전) 63.8% ('11년 이후) 65.4%

[그림] 소득구간별 소득세수 증감 기여도 추이

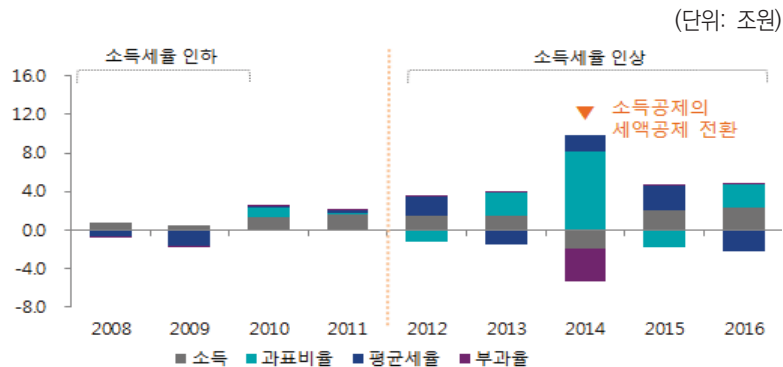


자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

□ (정책영향) 2011년 이전 세율인하 등이 세수 감소요인이 되었고, 이후 과표비율 및 세율 상승 등이 세수 증가요인으로 작용

- 소득세수 증감요인을 ‘소득, 과표비율, 세율, 부과율’ 등 4개 요인⁴⁾으로 구분
- 2011년 이전은 세율인하에 따른 세수감소, 2012년과 2014~2015년 세율인상에 따른 세수증가, 2014년 소득공제의 세액공제 전환에 따른 세수 증가 등

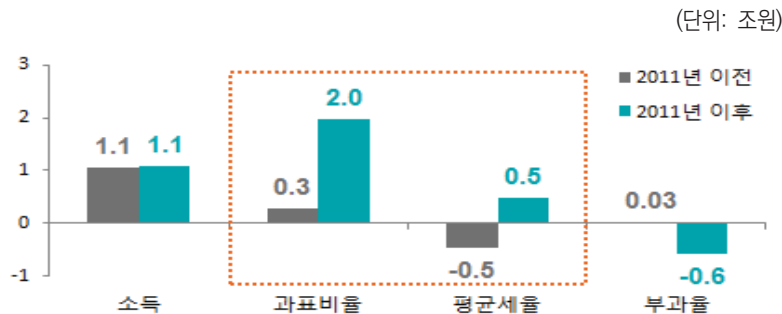
[그림] 소득세수 증감 영향에 대한 요인분해



주: ‘소득’은 급여총계, ‘과표비율’(과세표준/소득)은 비과세·소득공제, ‘평균세율’(산출 세액/과세표준)은 세부담 정도, ‘부과율’(최종세액/산출세액)은 세액공제·감면 반영
 자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 2011년을 전·후하여 소득 외 정책요인별 세수효과를 보면, 2011년 이전은 세수 감소의 정책효과가, 이후에는 세수증가의 정책효과가 상대적으로 큼
 - 2011년 이전 평균: (증가요인) 과표비율, 부과율 (감소요인) 평균세율
 - 2011년 이후 평균: (증가요인) 과표비율, 평균세율 (감소요인) 부과율

[그림] 요인별 소득세수 증감규모(연평균 기준): 기간별 비교



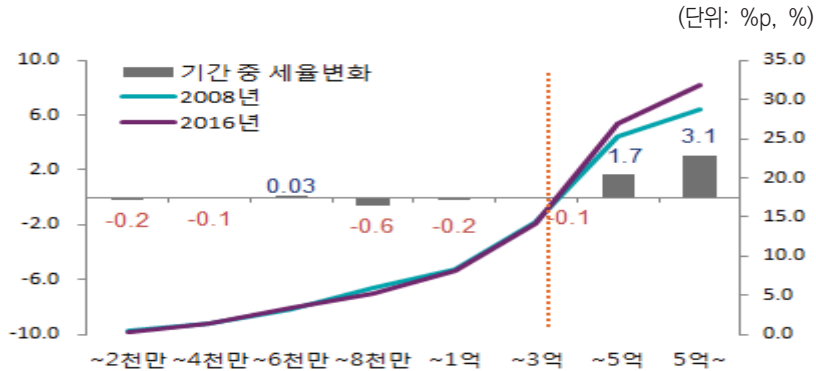
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

4) 세액 = 산출세액 × 부과율 = 소득 × 과표비율 × 세율 × 부과율

□ (세부담 귀착) 최근까지 전반적인 세부담 수준은 낮아졌으나 소득 3억원 초과구간 등은 상승하였고, 8천만원 초과구간에서 평균 누진도 상승

- 소득구간별 소득세 평균유효세율은 2016년 소득 3억원 초과구간과 4~6천만원 이하에서 상승한 반면, 나머지 구간에서는 하락

[그림] 소득세 평균유효세율 추이: 소득구간별



주: 평균유효세율은 '과세표준' 기준으로, (결정세액/과세표준금액)×100으로 계산

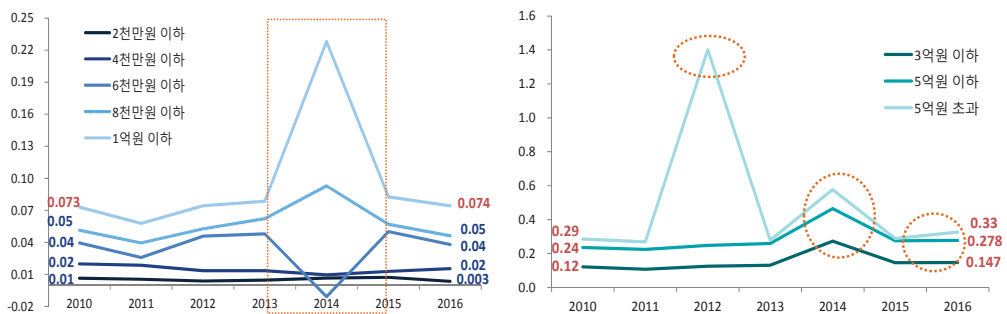
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 소득증가 단위당 평균적인 세부담 효과를 나타내는 '소득세수 증감/소득증감' 비율은 소득 8천만원 초과구간에서 기간 중 상승

- 소득 8천만~1억원 이하 0.001, 1~3억원 이하 0.03, 3~5억원 이하 0.04, 5억원 초과 0.04 등 상승하였고, 나머지 구간은 소폭 하락

※ ('12년) 5억원 초과 상승: 세율인상 ('14년) 6천만원 이하 제외 상승: 소득 공제의 세액공제 전환·세율인상 ('16년) 1억원 초과 상승: 세율인상

[그림] '소득세수 증감액/소득 증감액' 비율 추이: 소득구간별

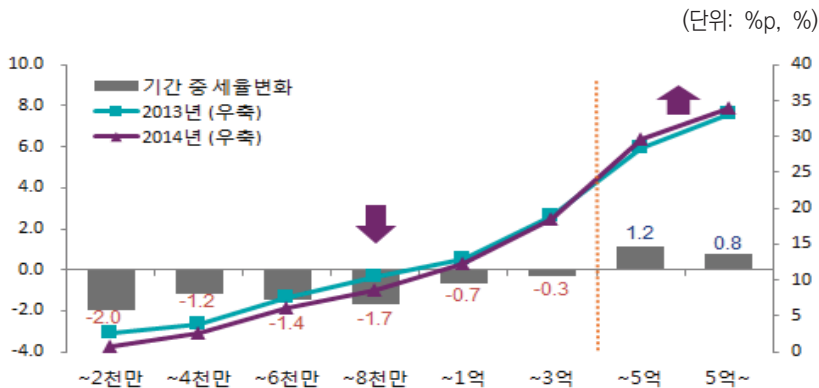


자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 근로소득세 소득공제의 세액공제 전환(2014년)

- 세부담) 소득공제 감소로 평균명목세율은 전 소득구간에서 상승, 세액공제 확대로 평균유효세율은 소득 3억원 이하에서 하락한 반면 초과구간은 상승
 - 소득공제 감소는 과세표준 증가를 통해 누진세율이 상향됨에 따라 명목 세부담을 증가시키는 반면, 세액공제 확대는 세부담 감소요인으로 작용

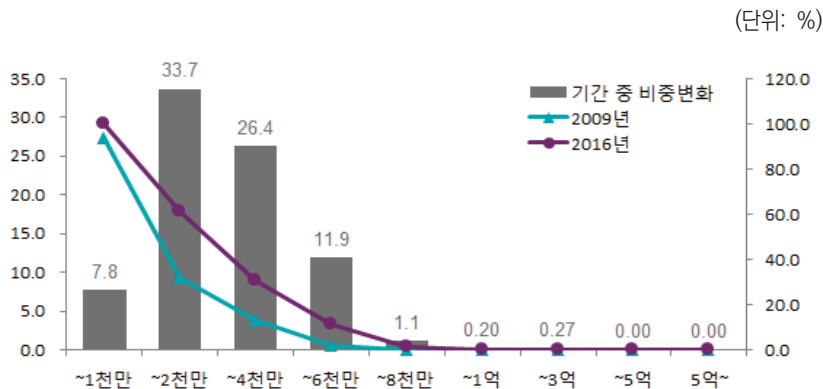
[그림] 2013~2014년 소득세 평균유효세율 변화: 소득구간별



주: 평균유효세율은 소득구간별 (1인당 평균 총부담세액/1인당 평균 과세표준금액)×100으로 계산
 자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- (면세자 비중) 2013년 31.3%에서 2014년 48.1%로 상승, 소득 6천만원 이하구간의 상승폭이 컸으며 일부 고소득 구간의 면세자 비중도 확대
 - 1~2천만원 이하 33.7%p(30.7%→64.4%), 1~3억원 이하 0.3%p(0.01%→0.3%) 등

[그림] 소득구간별 면세자 비중 추이: 근로소득자, 2013년 vs. 2014년



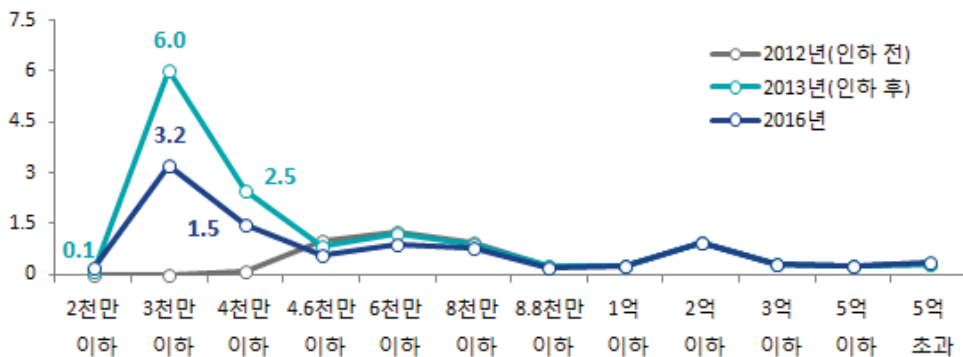
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(3) 금융소득 종합과세 기준금액 인하(2013년)

- (과세확대 효과) 금융소득 종합과세 대상자는 2012년 5.6만명에서 2013년 13.8만명으로, 총 8.5만명이 확대됨
- 금융소득 종합과세 신규 편입자는 금융소득 2~3천만원 이하 6.0만명(70.6%), 3~4천만원 이하 2.5만명 등으로 주로 2~3천만원 구간대에 집중
 - 단, 저금리 기조에 따른 이자소득 감소 등으로 종합과세 대상자는 2016년 9.4만명으로 2013년 13.8만명 대비 4.4만명 감소
 - 주로 하위 금융소득구간에서 감소하여* 2~4천만원 이하 금융소득 비중은 2013년 18.3%에서 2016년 10.6%로 하락
 - ※ 2~3천만원 이하 -2.8만명(6.0 → 3.2), 3~4천만원 이하 -1.0만명(2.5 → 1.5)
 - 반면, 금융소득 1억원 초과구간은 총 7백명(5억원 초과, 5백명) 증가하여, 동 구간의 금융소득 비중은 2013년 49.2%에서 2016년 60.2%로 상승

[그림] 금융소득 구간별 신고인원 추이: 인하전 vs. 인하후

(단위: 만명)



자료: 국세청 자료를 신고금액 이용하여 국회예산정책처 분석

- (세수효과) 금융소득 비교과세제도⁵⁾와 저금리 기조로 인해 종합과세 기준금액 인하에 따른 세수효과는 크지 않으나, 형평성 제고에 기여
- 기준금액 인하에 따른 세수효과: ('13년) 1,844억원 → ('14년) 1,473억원
 - 세전 지니계수: 전채소득 기준, 3.5% 개선 (0.3313 → 0.3199)

5) 종합과세와 분리과세 중 세부담이 큰 쪽으로 과세하는 제도

(4) 근로장려세제 및 자녀장려세제(2009년 이후)

- (현황) 2009년 근로장려금 최초 지급 후 확대 추세, 2015년 자녀장려세제 도입 등으로 전체 수급가구 및 조세지원 금액 증가
 - 근로장려금은 2009년 4,537억원에서 2017년 1조 1,416억원으로 확대, 자녀장려금은 2015년 6,579억원에서 2017년 5,428억원으로 지급 감소
 - 수급가구는 2009년 59만 가구에서 2016년 260만 가구(EITC 157만 가구, CTC 103만 가구)로 4.4배 증가
- (근로유인) 일정 규모 이상의 근로장려금은 정액보조금 대비 고용효과가 클 수 있고, 지급구조 중 점증구간 가구 중심으로 노동공급 증가효과⁶⁾
 - 근로장려금의 규모가 저소득구간의 노동공급 증가효과에 유의하게 영향
- (소득지원) 소득 2천만원 이하구간에서 소득 상·하위 구간의 소득격차 축소 및 빈곤완화 효과 다소 발생
 - 2016년 기준 근로소득세 차감 후 세후소득 비중은 총급여 5천만원 이하구간에서 상승한 한편, 초과구간에서 감소하여 상·하위 소득격차 축소('①')
 - 여기에 근로장려금 및 자녀장려금이 더해지는 경우, 총급여 2천만원 이하구간에서 상승한 한편, 초과구간에서 하락하여 상·하위 격차 추가 축소('②')

[표] 근로·자녀장려금에 따른 세후소득 변화: 2016년 기준, 근로소득자

(단위: 조원, %)

총급여 구간	근로소득세		근로 장려금 (c1)	자녀 장려금 (c2)	구간별 소득 비중		
	총급여 (a)	소득세액 (b)			총급여: 세전소득 (a)	①세후소득 (a-b)	②세후소득 (a-b+c1+c2)
~1천만원	16.4	0.0	0.6	0.1	2.8	2.9	3.0
~2천만원	60.9	0.1	0.5	0.2	10.2	10.8	10.9
~3천만원	77.5	0.4	0.02	0.1	13.0	13.64	13.63
~4천만원	71.2	0.9	0.0	0.1	11.9	12.43	12.41
~5천만원	64.0	1.5	0.0	0.0	10.7	11.1	11.0
~1억원	207.4	11.5	0.0	0.0	34.8	34.7	34.5
1억원~	98.6	16.3	0.0	0.0	16.5	14.5	14.5
전체	596.0	30.9	1.1	0.5	100.0	100.0	100.0

자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

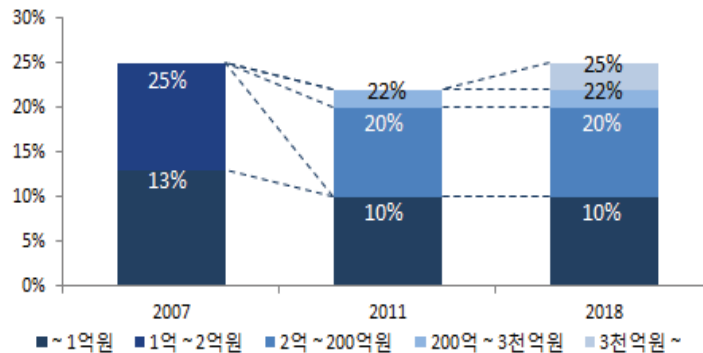
6) 김선빈·장용성(2008), 송헌재·전영준(2011) 등

나. 법인세

□ 최근 2017년까지 주요 개정 동향

- 법인세율 인하 후 대규모 법인 중심 비과세·감면 정비 및 최고세율 인상
 - ▶ 2011년까지 과세표준 기준금액 상향조정 및 세율인하: 과표 1억원 기준, 13%/25% → 2/200억원 기준, 10%/20%/22%(3~5%p ↓)
 - ▶ 2017년 이후 최고구간 신설 및 세율인상: 과표 3천억원 초과 25%

[그림] 법인세율 개정 추이



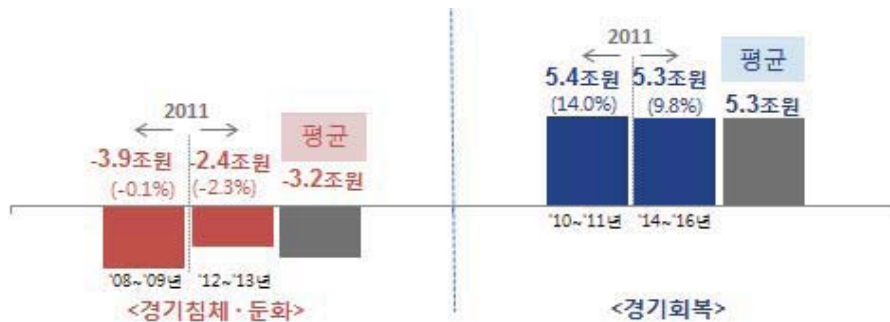
자료: 국회예산정책처 작성

- 최저한세율 인하 후 인상
 - (2009~2010년) 인하: 과표 1천억원 기준 13%/15% → 100억원/1천억원 기준, 10%/11%/14%(1~3%p ↓)
 - (2013~2014년) 인상: 10%/11%/14% → 10%/12%/17%(1~3%p ↑)
- 대기업 R&D비용세액공제 및 투자세액공제 확대 후 축소
 - (2011년 이전) R&D비용세액공제 영구화 및 공제율 인상, 투자세액공제율 인상
 - (2012~2018년) 대기업 R&D비용세액공제 및 투자세액공제율 하향조정
- 고용지원 법인세 감면제도 도입 및 확대(2012~2018년)
 - 임시투자세액공제의 고용창출투자세액공제로의 전환, 중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제 등
- 가계소득 증진 지원 제도 도입 및 확대(2015~2018년)
 - 기업소득환류세제('18년 투자상생협력촉진세제), 근로소득증대세제 등

(1) 법인세 세수효과

- (경제 영향) 경기민감도가 높아 경기침체·둔화기 감소세와 경기회복기 증가세가 뚜렷이 대비되는 가운데, 2011년 이후 세수증가세 확대 경향
 - 경기침체·둔화기 평균 3.2조원 감소, 경기회복기 평균 5.3조원 증가
 - 경기침체·둔화기: ('11년 이전) -3.9조원 → ('11년 이후) -2.4조원
 - 경기회복기: ('11년 이전) 5.4조원 → ('11년 이후) 5.3조원
 - 2011년 이후 법인소득 평균 증가율 대비 세수 감소액은 축소, 증가액*은 확대
 - ※ (예: 경기침체·둔화기) 2011년 이전 소득 0.1% 감소 시 세수 3.9조원 감소,
2011년 이후 소득 2.3% 감소 시 세수 2.4조원 감소

[그림] 경기국면별 법인세수 평균 증감액 비교

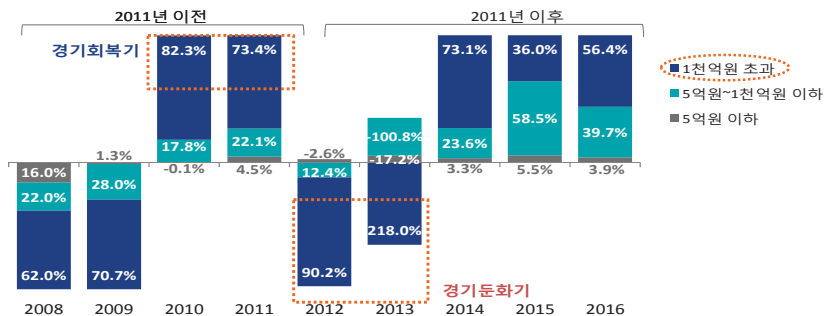


주: ()의 값은 해당 기간에 대한 각사업연도소득 증가율의 평균값임

자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 소득 1천억원 초과 법인의 세수기여도는 2011년 이전은 경기회복기에, 이후는 경기둔화기에 높음

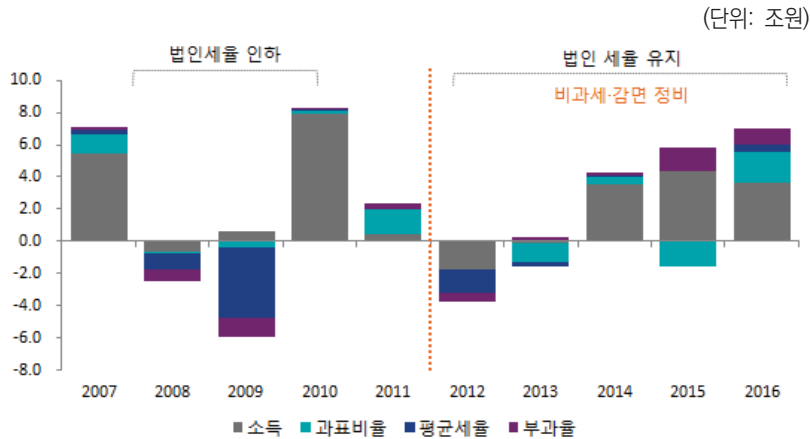
[그림] 소득구간별 법인세수 증감 기여도 추이



자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- (정책 영향) 2011년 이전 세율인하는 세수 감소요인이 되었고, 이후 부과율 상승(즉, 감면을 하락)등이 세수 증가요인으로 작용
- 2011년 이전 세율인하에 따른 세수 감소, 2012년 법인소득 감소에 따른 누진세율 하향으로 세수 감소, 2013년 및 2015~2016년 부과율 상승으로 세수 증가

[그림] 법인세수 증감의 요인별 분해

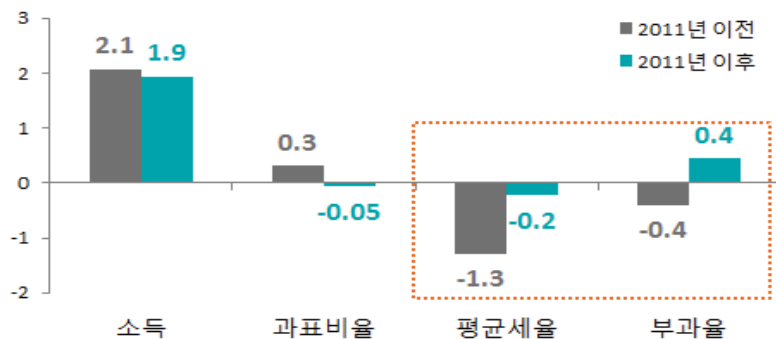


자료: 국세청 자료를 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 2011년을 전·후하여 소득의 정책요인별 세수효과를 보면, 2011년 이전은 세수 감소의 정책효과가, 이후에는 세수증가의 정책효과가 상대적으로 크게 나타남
 - 2011년 이전 평균: (증가요인) 과표비율 (감소요인) 평균세율, 부과율
 - 2011년 이후 평균: (증가요인) 부과율 (감소요인) 과표비율, 평균세율

[그림] 요인별 법인세수 증감규모(연평균 기준): 기간별 비교

(단위: 조원)



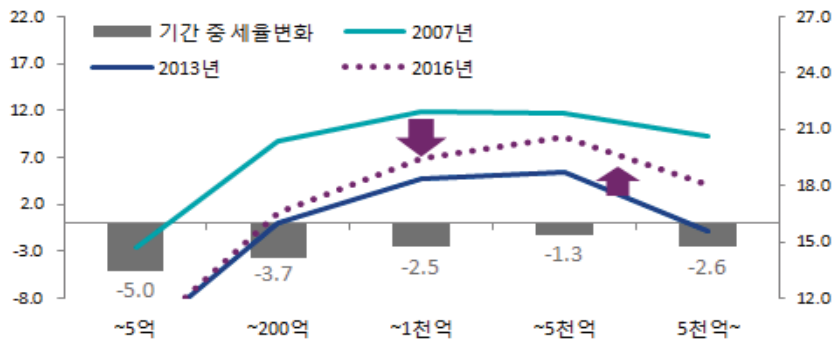
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

□ (세부담 귀착) 최근까지 전반적인 세부담 수준은 낮아지는 가운데, 일부 소득 구간의 세부담 역진현상 지속

- 소득구간별 평균유효세율은 기간 중 소득 5억원 이하 5.0%p(14.7%→9.6%), 5천억원 초과 2.6%p(20.6%→18.1%) 등 하락
- 소득구간별 평균유효세율은 2007년 1천억원, 2013년 이후 5천억원을 기준으로 하는 역U자형으로, 고소득구간의 세부담이 상대적으로 낮은 구조
 - 소득 5천억원 초과 법인은 2014년부터 상승세로 전환되었으나, 역진성 심화

[그림] 법인세 평균유효세율 추이: 소득구간별

(단위: %p, %)

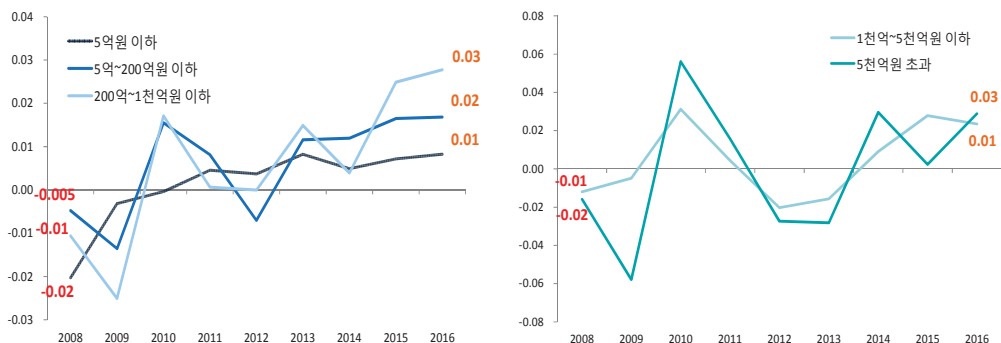


주: 평균유효세율은 '과세표준' 기준으로, (결정세액/과세표준금액)×100으로 계산

자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 소득증가 단위당 평균적인 세부담 효과를 나타내는 '소득세수 증감/소득증감' 비율은 2012년 이후 대체로 상승세이나, 5천억원 초과 법인은 다소 등락

[그림] 소득증감액 대비 법인세수 증감액 비율 추이: 소득구간별



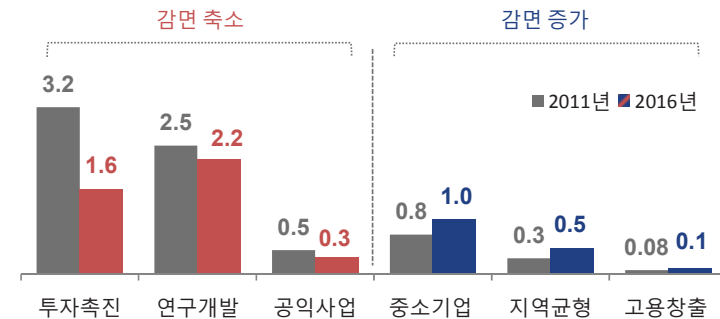
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 법인세 비과세·감면 정비(2012년 이후)

- 2012년 이후 감면규모가 큰 R&D비용세액공제와 투자세액공제를 중심으로 대기업 비과세·감면 정비가 이루어지며 동 부문의 감면금액 감소
 - R&D비용세액공제 중 증가분 공제의 기준선 방식 변경 및 공제율 인하, 당기분 공제는 대기업 한도 축소
 - R&D비용세액공제: 2011년 2조 3,113억원 → 2016년 2조 316억원⁷⁾
 - ※ 5천억원 초과 법인: 2011년 9,241억원(40.0%) → 2016년 5,409억원(26.6%)
 - 2012년 舊임시투자세액공제의 고용창출투자세액공제 전환 후 대기업 기본공제율 인하 및 폐지, 생산성향상시설 등 투자세액공제 대기업 공제율 인하
 - 고용창출투자세액공제: 2011년 2조 6,700억원 → 2016년 8,370억원
 - ※ 5천억원 초과 법인: 2011년 1조 7,134억원(64.2%) → 2016년 5,274억원(63.0%)

[그림] 지원분야별 법인세 조세감면 규모 변화: 2011년 vs. 2016년

(단위: 조원)



주: 조세감면액은 지원분야에 해당하는 조세지출 항목들의 실적치 합계금액임

자료: 정부, “조세지출예산서” 각 연도; 국회예산정책처 분석

- (감면비중 및 감면율) 전체 감면 대비 법인세 비중은 2007년 27.0%에서 2017년 18.1%로 하락, 동 기간 중 감면율은 14.9%에서 10.6%⁸⁾로 하락
 - 법인세 부문 조세감면액은 2007년 6.2조원에서 2017년 7.0조원으로 소폭 증가했으나, 전체 감면액이 기간 중 23.0조원에서 38.7조원으로 증가하며 감면비중 하락
 - 법인세 감면율은 2011년 이후 하락세로 전환된 가운데 국세 감면율 대비 빠른 하락세를 최근까지 지속

7) 단, R&D 분야 세율은 2011년 14.9%에서 2016년 19.0조원으로 확대

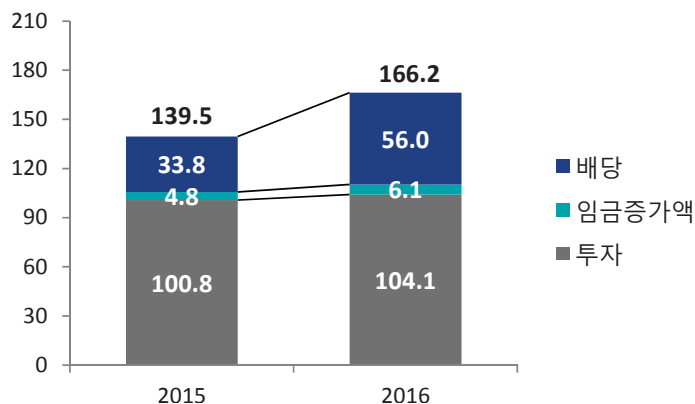
8) 전망치로, “2018년도 조세지출예산서”(정부, 2017.10.) 참조

(3) 기업소득환류세제(2015년)⁹⁾

- 기업소득을 가계로 환류하여 내수를 활성화하려는 목적으로 도입
 - 당기소득 중 투자, 배당, 임금증가 등 차감한 기준미달액에 대해 10% 추가 과세
 - 제도 시행 후 상호출자제한기업집단 중심으로 사내유보금 증가율 둔화
 - 상호출자제한기업집단: ('10~'14년) 12.4% → ('15~'16년) 6.1%, 6.3%p ↓
- 환류세제 도입에 따라 배당, 투자, 임금증가 등 환류실적은 2015년 139.5조원에서 166.2조원으로 26.7조원(19.1%) 증가
 - 2015~2016년 중 투자와 임금증가는 크게 증가하지 못한 반면, 배당이 33.8조원에서 56.0조원으로 22.2조원(83.1%) 증가하는 등 배당 위주의 환류 증가

[그림] 환류세제 적용대상기업의 연도별 환류 실적

(단위: 조원)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 투자제외형의 기준미달법인 비중이 투자포함형 대비 2~3배 이상 높고, 기업당 과세액도 2배 이상 높게 나타남
 - 투자규모 및 비중 등이 업종마다 다를 수 있는데, 업종별 투자금액이 기준미달액 산정이나 환류세액에 미치는 영향이 클 수 있음
 - 2016년 과세법인수 비중: (투자포함형) 16.4% (투자제외형) 37.9%
 법인당 평균세액: (투자포함형) 1.8억원 (투자제외형) 3.9억원

9) 2018년부터 배당 중심의 환류증가, 임금증가 저조, 토지 중심 투자 등 문제를 개선하고 환류유인 제고를 위해 세율을 10%에서 20%로 인상한 '투자상생협력촉진세제'로 운영 중

(4) 고용 지원(2012년 이후)

- (현황) 청년층 등 고용 개선을 위해 법인세 감면제도를 기존의 투자 중심형에서 고용 중심형으로 전환, 동 분야 조세지출이 빠르게 증가
 - 일자리창출 분야 조세지출액은 2011년 '0'에서 2018년 6,421억원(9개 항목)으로 연평균 39.7% 증가하여, 동 분야 재정지출 증가율 11.5%를 크게 상회
 - 중소기업 취업청년 소득세감면 및 중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제('12년), 근로소득증대세제('14년), 청년고용증대세제('15년), 고용증대세제('16년) 등 도입·확대
 - ※ : 이외 임시투자세액공제의 고용창출투자세액공제로의 전환도 고용지원 감면제도의 성격이 있음
 - 고용지원 분야 재정지출이 중심이기는 하나, 정부지원액 대비 조세지출 비중은 2011년 0%에서 2018년 3.2%로 상승
 - 고용지원 세출은 2011년 8.9조원에서 2018년 19.2조원으로 연평균 11.5%로 확대
 - ※ 기간 중 고용지원 분야별 세출 증가율은 '창업지원' 43.8%(0.2조원→2.5 조원), 고용장려금 21.6%(1.0조원→3.7조원), 고용서비스 14.2%(0.4조원→1.0조원) 등으로 높음
- (영향) 청년고용증대세제 등 주요 제도는 고용증가효과가 유의하나 대기업 위주로 효과가 발생하고 있어, 중견기업 등에 대해 재정지출과 동시 지원 등을 통한 고용유인 제고 필요¹⁰⁾
 - (청년고용증대세제) 2015년 1.4만명의 청년 정규직 근로자 고용효과 유발
 - 기업당 평균 청년고용 증가인원은 개인사업자 1.1명, 중소기업 2.9명, 중견기업 11.9명, 대기업 16.4명 등 기업규모가 클수록 고용 증가분 확대
 - (고용창출투자세액공제) 연도별로 3.86~6.51명 수준의 고용창출효과 발생
 - 중소기업은 평균 2.2~3.8명, 대기업은 7.5~16.6명으로 대기업의 고용창출효과가 중소기업대비 최대 6.5배 더 큰 것으로 분석
 - (중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제) 중소기업의 제도인지도가 낮고, 일부 기업에 한해 정책효과 발생(17.6%의 기업이 평균 2.25명 고용증가)

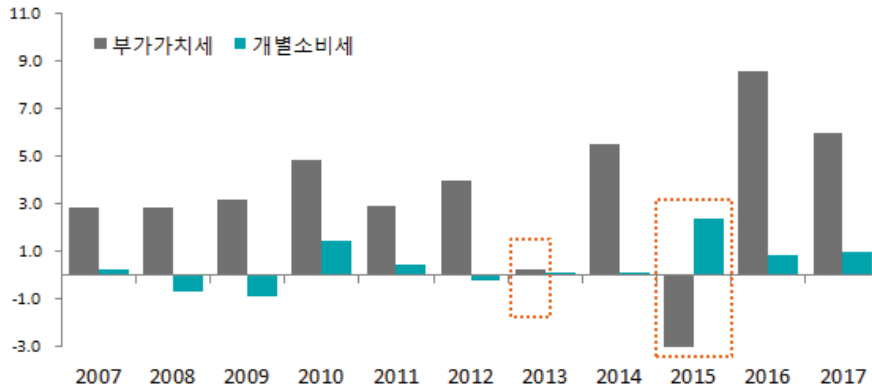
10) 김재진 외(2015) 등 참조

5. 소비세제의 세수 현황 및 정책 영향

- 2017년까지 소비세수는 부가가치세와 개별소비세를 중심으로 증가
 - (부가가치세) 2~3조원대 증가세에서 소비둔화와 유가 등 수입물가 하락으로 2013년과 2015년 저조한 실적을 보인 후 2016~2017년 크게 증가해, 총 소비세수 중 비중은 6.7%p(57.6% → 64.4%) 상승
 - (개별소비세) 2008~2009년 등 경기침체·둔화기에 감소, 경기회복기인 2010년 등 경기회복기에 증가, 특히 2015년은 담배세 도입의 세수 증가효과

[그림] 소비세제 주요 세목의 전년대비 증감액 추이

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 최근 2017년까지 주요 개정 동향

▶ (부가가치세)

- 액상용 분유, 친환경 전기버스 등에 대한 면세 적용 및 적용기한 연장
- 농수산물 및 재활용폐자원 의제매입세액공제 공제율과 적용기한 확대
- 신용카드 매출 세액공제, 전자세금계산서 발급 세액공제 등 적용기한 연장

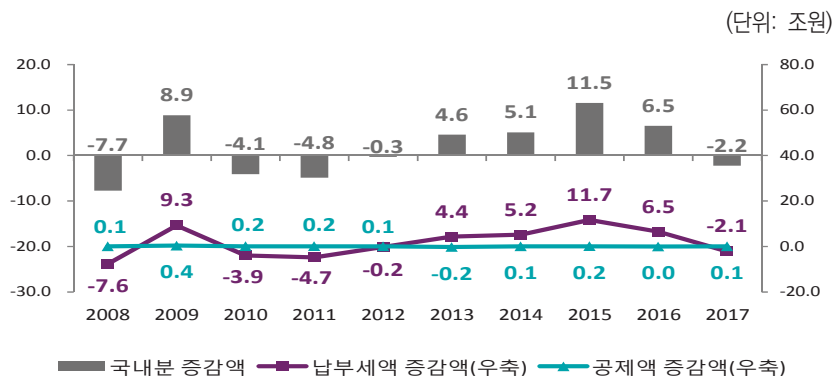
▶ (개별소비세)

- 과세대상 정비: 사치품 대상 변화, 사회적 비용 유발 재화 대상 추가
 - ('14~'16년) 고급가방 추가, 녹용·방향용 화장품·고급사진기·로열젤리 제외
- 발전용 유연탄 추가 및 세율인상(원/kg): ('14년) 24 → ('17년) 30 → ('18년) 36
- 2015년 담배 과세대상에 추가

가. 부가가치세 세수효과

- 부가가치세는 세율변동 없이 정책지원의 필요나 과표양성화 등 공제·감면이 조정되기는 했으나, 세수효과는 대체로 소비경기를 반영
 - 경감 및 공제제도에 따른 세액감소는 최근 10년간 1.2조원에서 2.2조원으로 확대되었으나, 부가가치세수 대비 비중은 2.7%에서 2.8%로 소폭 상승
 - 국내분 부가가치세수 기준으로 경감 및 공제 증감분은 안정적으로 유지

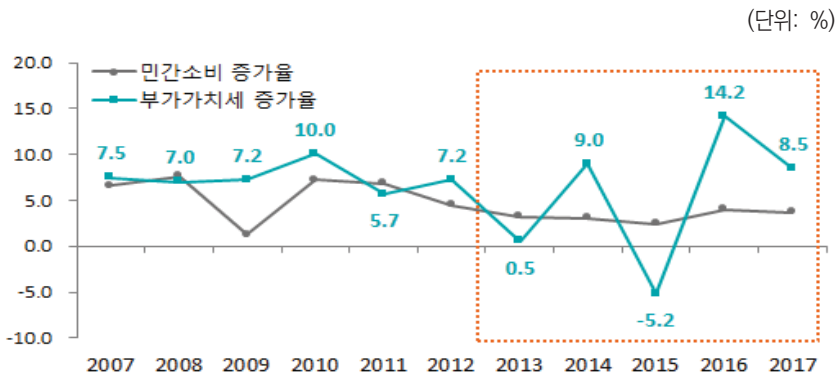
[그림] 부가가치세 전년대비 증감액: 국내분 기준



자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 민간소비와 부가가치세수 증가율이 동행성을 보이며 유사한 추이를 보임
 - 다만, 2014년 이후에는 수출입 등 대외부문의 영향이 커지며 부가가치세 증가율이 민간소비 증가율 보다 높은 변동성을 보임

[그림] 부가가치세수 vs. 민간소비



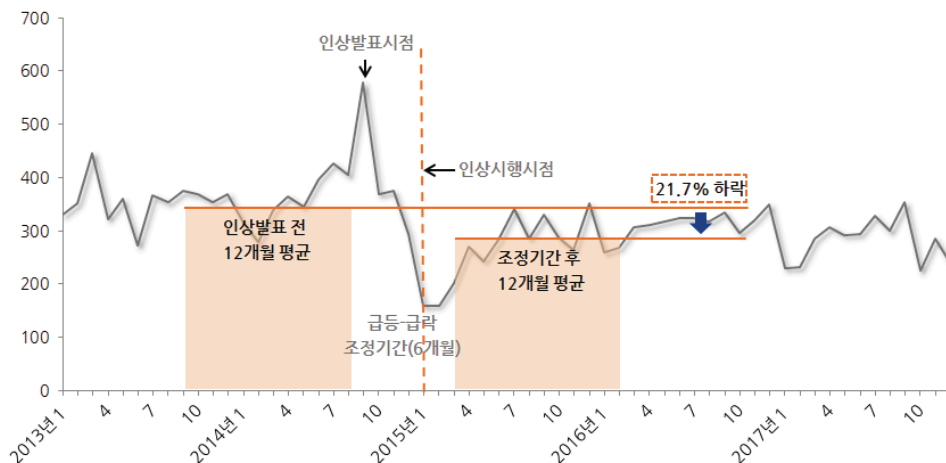
자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

나. 담배에 대한 개별소비세 도입

- 담배분 개별소비세 도입 등 제세공과금 인상('15년)은 일부 흡연 억제 효과 및 재정수입 증대 효과 달성
 - 기존 특별소비세는 개별소비세로 개칭('08년)하면서 과세목표를 환경오염 등 사회적 비용의 가격 내재화로 변경
 - 20개비당 594원의 종량세로 하고 이의 20%를 소방안전교부금으로 지방자치단체에 우선 교부토록 함
- ※ 개별소비세 외 부담금(건강증진부담, 폐기물부담금), 지방세(담배소비세, 지방교육세), 부가가치세 등이 함께 인상
- 담배분 개별소비세수는 2015년 1.7조원 후 2016~2017년 연평균 2.1조원으로, 2015~2017년 중 총 6조원 가량의 누적 재정효과 발생
- 담배 반출량은 20%가량 감소하였으며, 성인 남성 흡연율도 2015년에 전년대비 3.8% 하락하는 등 일정 정도 금연 유도효과 발생
 - 단, 제도 도입 당시 담배 수요의 가격탄력성 예측치는 -0.38~-0.425 수준이었으나, 사후 측정치는 -0.321~-0.396으로, 예상 대비 다소 낮게 나타남

[그림] 월별 담배 반출량 추이

(단위: 백만갑)

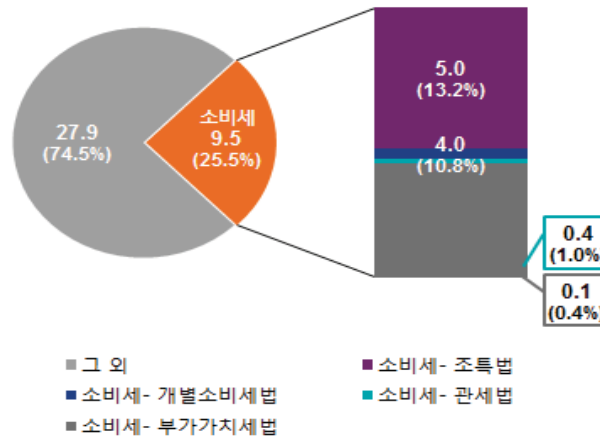


자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

다. 소비 지원

- (현황) 소비지원은 취약계층의 소비세를 감면해 실질소득을 보전하려는 것으로 2016년 지원실적은 9.5조원 수준
 - 2016년 기준 소비지원 국세지출 9.5조원은 전체 조세지출 37.4조원 중 25% 수준으로 산업·중소기업·에너지 분야(45%) 및 농림·수산 분야(29%)에 집중
 - 농수산물 등 의제매입세액공제(2.4조원), 신용카드 등 세액공제(1.6조원), 농·임·어업 등 기자재 부가가치세 영세율(1.5조원), 석유류 간접세 면제(1.1조원) 등

(단위: 조원)



자료: 기획재정부의 2018년도 조세지출예산서를 이용하여 국회예산정책처 분석

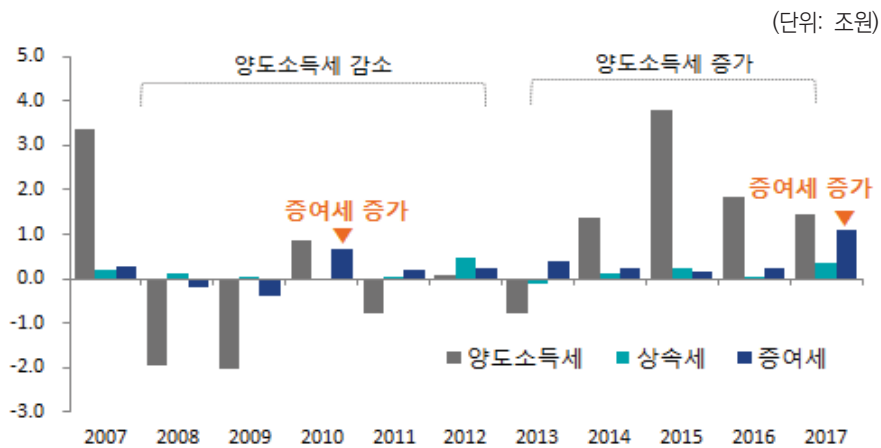
- 소비지원의 소득보전효과는 유의하나, 소득재분배효과는 직접세 대비 취약
 - 2016년 기준 소비세 부문 조세지원의 '소득보전효과'*는 가구당 소비세 부담액(연 440만원)의 15%인 65만원 수준¹¹⁾
 - ※ 각 수혜계층의 소비에 필요한 비용을 감소시킴으로써 실질적인 소득증가를 유인하는 효과
 - '소득재분배효과'*는 10분위 소득을 1분위 소득으로 나눈 10분위배율 기준, 6배 수준으로 취약계층에 대한 혜택이 보다 높기는 하나, 직접세(45.2배) 대비 크게 낮은 수준
 - ※ 각 수혜계층의 소비에 필요한 비용을 차등적으로 감소시킴으로써 취약 계층의 실질소득을 보다 부양함을 통해 소득불평등을 완화하는 효과

11) 오종현(2017. 11.) 참조

6. 재산세제의 세수 현황 및 정책 영향

- 2017년까지 재산세수는 양도소득세와 상속·증여세 중심으로 증가
 - (양도소득세) 주식 및 부동산시장 영향으로 2013년까지 감소하여 총 재산세수 중 비중이 53.0%에서 41.9%로 낮아졌으나, 이후 증가세로 전환되어 2017년 52.2%로 상승
 - (상속·증여세) 경기회복기인 2010년과 최근 2017년 증여세를 중심으로 큰 폭으로 증가하며 비중이 2008년 15.8%에서 2017년 23.4%로 상승

[그림] 재산세제 주요 세목의 전년대비 증감액 추이



자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 최근 2017년까지 주요 개정 동향
 - ▶ (부동산 양도소득세)
 - ('04~'08년) 다주택자·비사업용토지 중과
 - ('09~'13년) 다주택자·비사업용토지 중과제도 유예
 - ('14~'17년) 다주택자·비사업용토지 중과제도 폐지(종합소득세율로 과세)
 - ('18.4.) 조정대상지역의 다주택자에 대해 추가세율 적용
 - ▶ (주식 양도소득세 과세 확대 및 강화)
 - ('12~'18년) 상장주식 대주주 요건 단계적 완화
 - ('16년) 과세중소기업 대주주 세율인상: 10% → 20%
 - ('18년) 1년 이상 보유주식 세율인상: 20% → 20~25%
 - ('16년) 파생금융상품 양도소득세 과세 전환

▶ (상속·증여세)

- ('11년) 일감몰아주기 증여세 도입
- ('08~'14년) 가업승계세제 6회에 걸쳐 확대
- ('17년~) 신고세액공제율 인하: 10% → '17년 7% → '18년 5% → '19년 이후 3%

▶ (종합부동산세)

- ('05년) 종합부동산세 도입
- ('08년) 세대별 합산과세에서 개인별 합산과세로 전환
- ('09년) 공정시장가액비율 신설 및 세율 인하, 연령별·장기보유공제, 1주택 과세 기준금액 인상, 세부담 상한비율 하향조정(300%→150%) 등

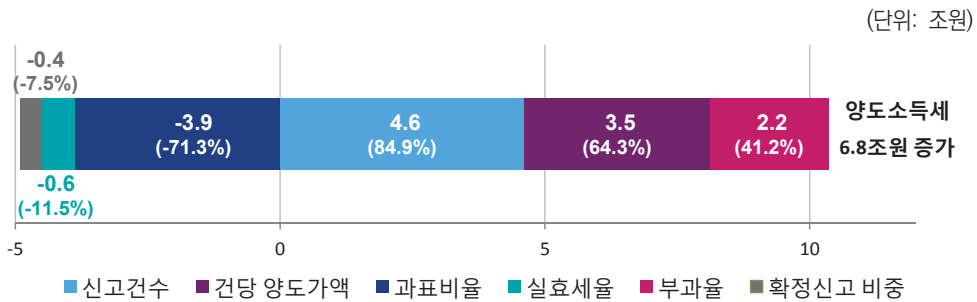
가. 재산세제 세수효과

(1) 양도소득세수

- 양도소득세수 증가액을 신고건수, 건당 양도가액, 과표비율, 세율, 부과율, 확정신고 비중의 6가지 요인으로 구분
- 양도소득세수는 2009년 이후 감소, 2013년 이후 크게 상승하는 역U자형
 - 2009년 이후 세수감소 원인은 확정신고 비중의 하락에 주로 기인
 - 부동산거래 활성화 정책으로 다주택자 및 비사업용 토지 증가가 폐지되며 확정신고 세액 비중이 4%로 하락
 - 2013년 이후 세수증가원인은 신고건수 증가 등과 관련
 - 주택거래량이 큰 폭으로 증가하며 양도소득세 신고건수는 2013~2016년 연평균 15.4% 증가
- 기간 중 양도소득세수는 총 6.8조원 증가하였는데, 신고건수 및 건당 양도가액 증가에 따른 영향이 크게 작용
 - 세수 증가요인: 신고건수 4.6조원(84.9%), 건당 양도가액 3.5조원(64.3%), 부과율 2.2조원(41.2%)
 - 부동산가격상승 등으로 신고건수와 건당 양도가액이 모두 증가
 - 2010년 예정신고납부세액공제 폐지에 따라 부과율 상승

- 세수 감소요인: 과표비율 - 3.9조원(- 71.3%), 실효세율 - 0.6조원(- 11.5%) 등
 - 부동산거래 증가에 따라 양도가액 대비 양도차익 비율이 낮아지며 과표비율 하락, 다주택자 증과 완화에 따라 확정신고세액 비중 감소

[그림] 양도소득세 주요 요인별 세수효과



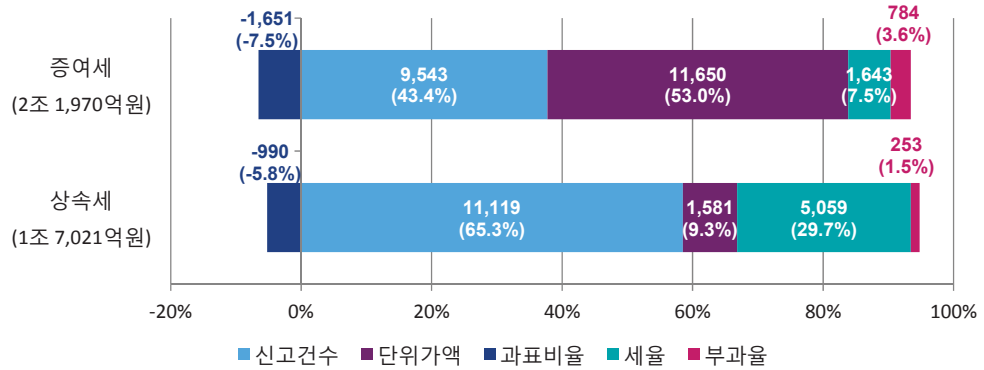
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 상속·증여세

- 상속세는 신고건수 증가(65.3%), 고액상속자 비중 증가에 따른 실효세율 증가(29.7%), 건당 상속가액의 증가(9.3%) 순으로 세수증가에 기여
 - 상속세수는 자진납부세액 기준 1조원대에서 2017년 3.0조원까지 지속적으로 증가하는 추세
 - 가업상속공제 확대 등(과표비율)과 상속신고세액공제율 인하 등(부과율)은 세수증가를 일부 제약
- 증여세는 고액자산가의 증여 증가에 따른 건당 증여가액의 증가(53.0%), 신고건수 증가(43.4%) 순으로 세수증가에 기여
 - 증여세수는 글로벌 금융위기에 따른 경기침체기에 일시적으로 크게 하락 (1.8조원→ 1.0조원)한 후 지속적으로 증가하였으며, 특히 2017년은 전년대비 약 50%가 증가한 4.0조원을 기록
 - 부동산가격 상승추세와 최근 부동산과세 강화 정책기조에 부응한 고액자산가의 선제적 증여 증가가 상속세 대비 증여세의 증가를 견인한 측면

[그림] 상속·증여세수 주요 요인별 세수효과

(단위: 억원)



자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

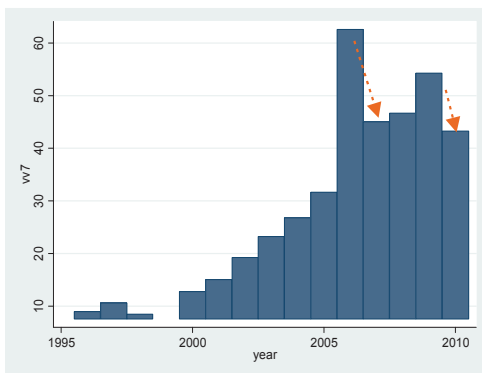
나. 부동산 양도소득세 중과(2004~2008년)

- 2004년 1년미만 보유 양도소득세 중과 적용 후 2004~2010년 중 다주택자와 비사업용 토지를 대상으로 중과제도 시행, 2009년 이후 완화 및 폐지
 - 투기적 수요 진정 등 주택시장 안정을 위해 2004년부터 주택 보유기간별, 보유 주택 수 등에 차등하여 40~50%, 비사업용토지 60%의 고율세율을 적용
 - 글로벌 금융위기 이후 거래활성화 등 주택경기 부양을 위해 2009~2013년 다주택·비사업용토지에 대한 중과제도 유예 후 2014년 폐지
- 다주택자 등에 대한 양도소득세 중과세제는 수익률을 하락시키며, 동결효과에 따라 양도차익은 과세전 증가하고 과세후 감소 양상
 - 다주택자의 경우, 중과세율 적용에 의해 투자액 대비 수익률이 큰 폭 하락하며 단기적으로 주택거래량 및 주택가격에 영향
 - 수익률(중과전 → 중과후, %): 2주택(27.5 → 13.8), 3주택이상(21.6 → 8.6)
 - 2주택자 및 비사업용토지 중과 시행 직전연도인 2006년 양도차익금액은 증가하였고 2007년 제도시행 이후 감소하였다가, 중과제도가 일시적으로 완화된 2009년 양도차익금액 증가율이 소폭 증가하였다가 다시 감소
 - 낮은 세율을 적용받기 위해 거래를 앞당기는 현상이 2006년, 2009년 발생

[그림] 양도차익금액 및 증가율 추이: 1995~2010년

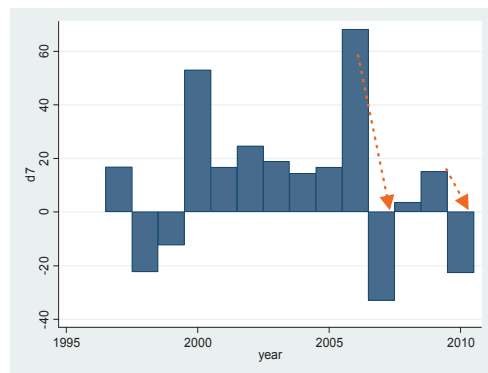
〈양도차익금액〉

(단위: 조원)



〈양도차익금액 증가율〉

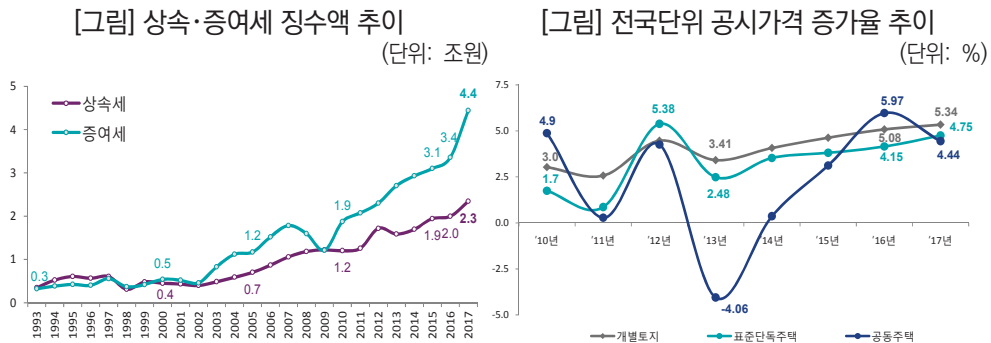
(단위: %)



자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

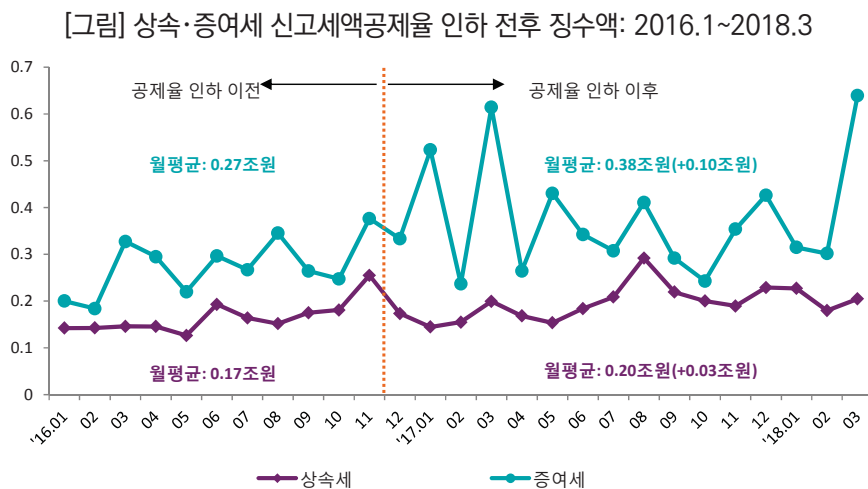
다. 상속·증여세 신고세액공제 인하(2017년)

- 최근 2017년 상속·증여세수가 큰 폭 증가하였는데, 주요 변동요인이 되는 부동산 공시가격은 2010~2018년 동안 6% 이내에서 안정적으로 변동
 - 아파트 등 공동주택 공시가격은 개별토지나 단독주택에 비해 변동성이 컸으나, 2016년 5.97%, 2017년 4.44% 등 최근 5% 내외의 증가세를 보임



자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

- 상속·증여세 신고세액공제율 인하 등, 향후 정부의 동 세제의 강화기조 등에 대비하여 2016년 12월 세법개정 이후 사전증여 확대
 - 신고세액공제율: 10% → ('17년) 7% → ('18년) 5% → ('19년~) 3%



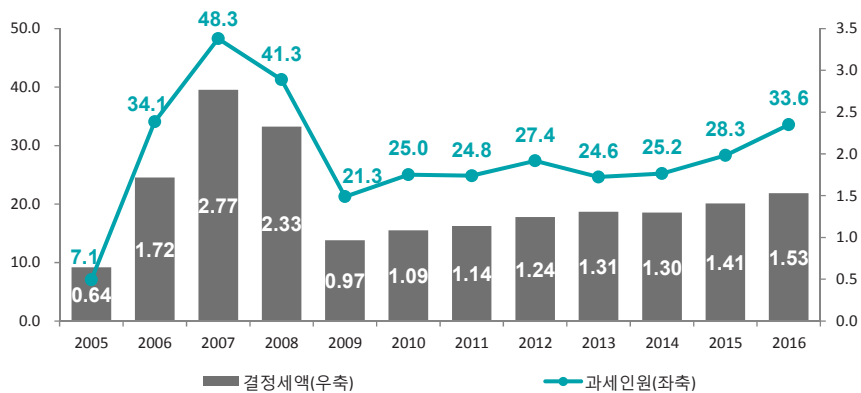
자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

라. 종합부동산세(2005년)

- 종합부동산세는 2008년 개인별 합산과세 전환으로 인해 과세대상자수가 7만명 감소하고 세입은 약 4천억원 감소
 - 2005년 도입: 기존 주택분 건물과 토지에 대해 지방세로서 재산세(0.3~7%)와 종합토지보유세(0.2~5.0%)로 이원화 → 세부담을 낮추어 재산세(0.15~0.5%)로 통합, 일정 금액 이상은 국세인 종합부동산세(주택 1~3%) 과세
 - 2006년 과세 강화: ① 과세방식 전환(개인별 합산과세 → 세대별 합산과세) ② 세율 및 과표적용률(공정시장가액비율) 인상 ③ 세부담 상한율 조정(150% → 300%) 등
 - 2008년 과세 완화: ① 과세방식 전환(세대별 합산과세 → 개인별 합산과세) ② 과세기준액 상향조정 및 세율 인하 ③ 세부담 상한율 조정(300% → 150%) 등
- 종합부동산세의 과세대상 및 과세액은 2005~2007년 큰 폭 증가한 후 2009년까지 하락세를 보였고, 이후 공시가격 자연 증가 등에 따라 안정적인 증가세를 지속
 - 과세대상/과세액: ('05년) 7.1만명/0.6조원 → ('07년) 48.3만명/2.8조원
→ ('09년 이후) 20만명대/1조원대
 - 기존 세대별 합산과세에서 2008년 개인별 합산과세로 전환됨에 따라 다주택자를 중심으로 과세인원수 7만명, 세액 4,391억원이 각각 감소
 - 2008년 과세대상수 증감분(만명): 1주택 3.0, 다주택 -10.4, 토지 0.3

[그림] 종합부동산세 과세인원 및 결정세액 추이: 2005~2016년

(단위: 만명, 조원)



자료: 국세청 신고금액 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

I

조세정책의 환경변화와 주요정책 흐름

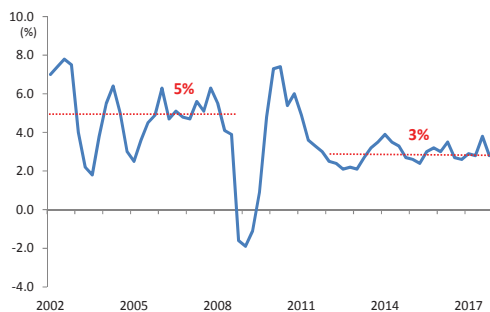
- 경제환경 및 재정여건
- 조세정책의 주요 기조

I. 조세정책의 환경변화와 주요정책 흐름

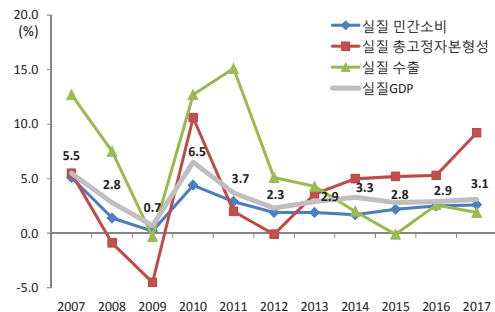
1. 경제환경 및 재정여건

글로벌 금융위기 이후 경제의 성장세가 크게 약해지며 실질GDP 성장률은 위기 이전 2002~2007년 평균 5.0%에서 위기 이후 2012~2017년 3.0%로 낮아졌다. 지출분야별로 보아도 2009년 글로벌 금융위기의 기저효과 등을 제외하면 그동안 우리 경제의 성장을 견인해 온 수출의 성장기여도가 낮아진 가운데 소비증가율도 하향안정화 되어 있다. 투자지표가 최근 다소 상승하며 경제성장을 이끌고 있으나, 글로벌 금융위기 이후 우리 경제는 저성장세 국면으로 진입한 것으로 볼 수 있다. 이러한 경제의 성장세 저하는 재정 소요를 증대시키는 한편, 재정수입의 근간이 되는 조세의 과세베이스(tax base)를 구조적으로 약화시킴에 따라, 재정운용의 어려움을 가중시키는 기초 여건이 되고 있다.

[그림 1] 실질GDP 성장률



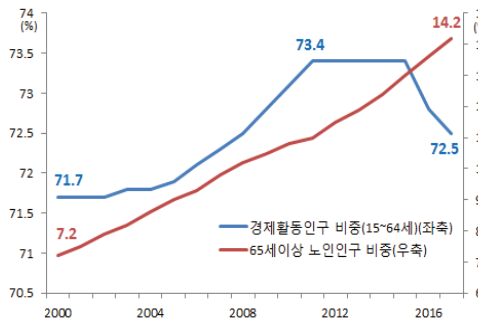
[그림 2] GDP 분야별 증가율 추이



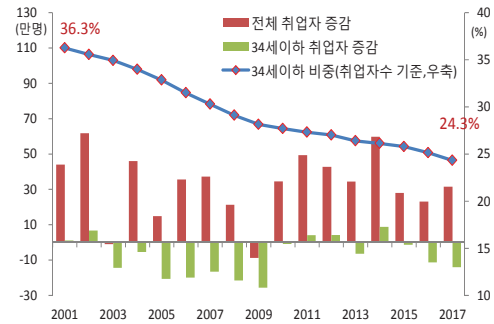
자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

특히, 빠르게 진행되고 있는 인구고령화는 우리 경제의 성장잠재력을 저해하는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 지난 2000년 고령화사회에 진입한 이후 노인인구 비중은 2000년 7.2%에서 2017년 14.2%로 상승하며 최근 고령사회(aged society)로 진입하였다. 이러한 가운데 경제활동인구 비중은 여성의 고용참여 증가 등으로 2011년 73.4%로 상승했으나 2017년 72.5%로 하락하였고, 청년층을 중심으로 취업의 어려움은 지속되고 있다. 인구구조 고령화와 경제활동인구 비중 하락 및 청년층 취업 부진 등은 재정이 부양해야 하는 사회계층이 빠르게 확대되며 국가의 재정소요는 구조적으로 커지고 있으나, 재정을 부담하는 계층의 경제적 참여는 이에 미치고 있지 못함을 시사한다.

[그림 3] 경제활동인구 vs. 노인인구



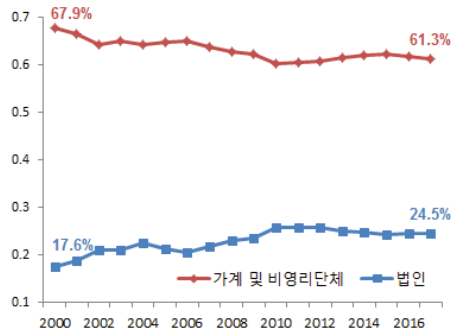
[그림 4] 취업자수 추이: 전체 vs. 청년



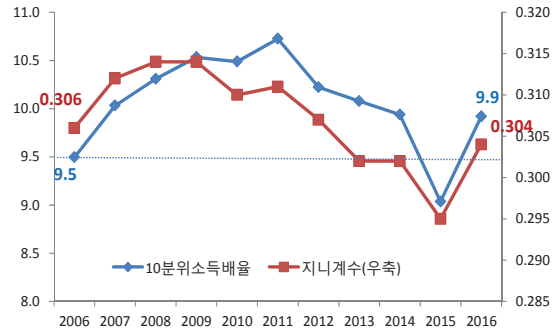
자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

한편, 가계소득 증가율 둔화 및 저소득층 중심 소득증가 부진 등으로 최근 소득양극화가 보다 두드러지는 모습이다. 국민소득에서 차지하는 가계소득의 비중은 2000년 72.1%에서 2017년 65.3%로 하락하였고, 가계동향조사 자료에 근거한 소득 10분위배율은 2006년 9.5%에서 2016년 9.9%로 상승하는 가운데 최근 지니계수도 상승세로 전환되었다. 특히, 가계소득의 부진은 외부의 충격이 가해질 때 경제의 구조를 보다 불안정하게 만드는 경제의 취약요인이며, 이에 따른 소비부진은 투자 등 기업활동을 약화시켜 고용감소 및 임금 저하로 이어지는 등 경제의 선순환 구조를 저해하는 요인이 된다. 이러한 가운데 10분위 소득배율 상승 등 경제적 양극화는 취약계층의 소득여건 개선이 상대적으로 더디게 진행되고 있음을 시사하는 것으로, 사회적 통합 제고를 바탕으로 한 경제활력 제고의 방향에서 중·저 소득층의 소득 증대와 정책적 측면에서의 재분배 기능 강화의 필요성이 제기되고 있는 부분이다.

[그림 5] 소득비중 추이: 가계 vs. 법인



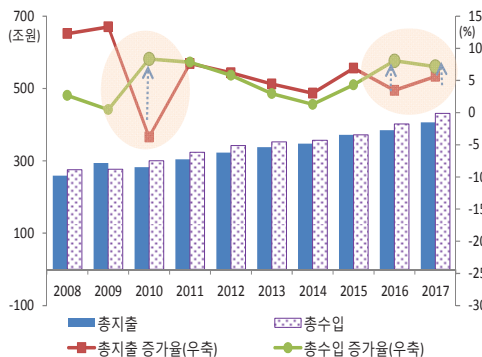
[그림 6] 소득불평등 추이



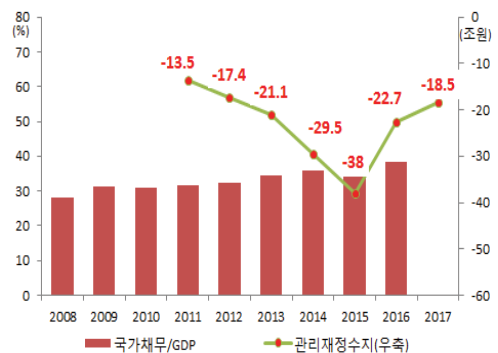
자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

이러한 제반의 여건 하에 재정정책은 글로벌 금융위기 직후 개인과 기업 등 전반적인 감세를 기반으로 하는 투자주도형 성장 중심 방향으로 운용되었으나, 2011년 이후 균형 재정 기조가 지켜지지 못하고 관리재정수지의 적자상태가 악화되는 추이를 보이며 비과세·감면 정비 등 세수 확보를 통해 재정건전성을 회복하며 일자리창출 및 양극화 해소 등을 목표로 재정지출을 효율화하는 방향으로 변화하였다. 이에 따라 관리재정수지는 2015년 -38.0조원으로 악화되었으나, 최근 세수호조 등에 힘입어 적자규모가 -18.5조원 수준으로 축소되는 추세를 보였다. 향후의 재정여건은 최근의 세수호조 요인의 지속 여부와 취약계층 경제여건의 개선 및 재정부양의 정도 등에 의해 영향을 받을 것으로 예상된다.

[그림 7] 총지출 vs. 총수입



[그림 8] 관리재정수지 vs. 국가채무비율



자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

[표 1] 경제 및 재정여건과 정책방향 추이

	2008	2009	2010	2011	2012
성장/ 경기	급속한 둔화 * 글로벌 금융위기	경기하락세 진정 잠재성장률 일시적 하락 가능성 * 저출산, 고령화	경기개선	재침체 가능성 * 유럽 재정위기	경기회복 지연 불확실성 확대
고용	고용부진	고용감소	고용개선	고용개선	고용개선
취약층/ 양극화	서민생활 어려움 * 전통시장, 중소기업	저소득층 중심 실질가계소득 감소	개선 전망		지속적 지원 필요
재정	감세, 확대재정	재정여건 악화	재정의 지속가능성 제기 * 저출산, 고령화 * 2년 연속 감면 한도 초과	재정건전성 확보	
정책 방향	7% 성장률 달성 저부담 → 고투자 → 고성장				
	2013	2014	2015	2016	2017
성장/ 경기	경기둔화 장기화	회복세 둔화	경기부진	내수중심 회복세	경기회복
고용	고용개선	고용개선	고용 부진 * 청년고용 악화	고용 부진 * 청년고용 악화	고용 부진 * 청년고용 악화
양극화/ 분배	서민층 소득 증가 정체	임금상승 둔화 고령층 높은 빈곤율	취약층 어려움		양극화 * 가계/기업, 가계간
재정	재정의 경기대응 필요				재정의 선도적 투자 * 일자리, 사회안전망
정책 방향	성장과 일자리 창출의 선순환	기업성과의 가계소득 환류			저성장, 양극화 극복

자료: 연도별 경제정책방향, 세법개정안 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

2. 조세정책의 주요 기초

최근 조세정책은 경제환경 및 재정여건 변화에 맞추어 재정지출과 함께 성장동력 확충, 경제활성화, 민생안정, 일자리창출, 재정건전성 제고, 소득재분배 기능 강화 등의 이슈를 중심으로 전개되어 왔다.

우선, 소득세와 법인세를 포괄하는 소득세제는 ‘낮은 세율-넓은 세원’의 글로벌 조세기조에 따라 1980년대 중반 이후 장기적인 세율 하락세가 지속되어 왔는데, 2008~2011년 시기에는 글로벌 금융위기 극복을 위한 경제활력 제고와 저출산·고령화에 대응하기 위한 경제의 성장잠재력 제고 등을 목적으로 하는 감세정책 기조가 유지되어 왔다. 이후 2012년부터는 일자리창출의 정책기조가 전면화 되는 가운데 인구고령화와 저출산 추세에 따른 복지 등 지출소요 확대에 대응하고 재정건전성 확보를 목적으로 하여 납세여력이 있는 고소득층과 대규모 기업을 중심으로 하는 세입기반을 확대하는 증세기조로 전환되었다. 이외 과세형평성 및 세원투명성 제고와 과세 합리화 등을 통해 세원을 확대하는 방향의 정책이 병행되었다.

2008~2011년은 소득세와 법인세의 세율인하 및 공제 확대 등과 함께 부동산시장 부양을 위한 다주택자 양도소득세 중과 완화, 종합부동산세 과세대상 축소 및 세율인하 등 세부담 경감이 이루어졌다. 소득세는 2009~2010년 동안 기존의 과표구간별 8%/17%/26%/35%에서 6%/15%/24%/35%로 누진세율이 인하되었고, 법인세는 2008~2011년 동안 기존의 13%/25%에서 10%/20%/22%로 누진세율이 인하되었다. 양도소득세의 경우 기본세율은 소득세율로, 소득세율 인하와 함께 양도소득세의 기본세율이 인하되었고, 이외 다주택자·비사업용토지에 대한 중과(50~60%의 고세율 과세)가 유예되었다. 종합부동산세¹⁾는 2008년 세대별 합산과세에서 개인별 합산과세로 전환되었고, 2009년부터는 공정시장가액비율 하향조정(주택의 경우 기존 90% → 단계적으로 70%, 75%, 80%) 및 장기보유공제 및 고령공제 도입과 함께 세율인하(주택의 경우 기존 1%/1.5%/2%/3% → 0.5%/0.75%/1%/1.5%/2%) 및 세부담 상한율 하향조정(기존 300% → 150%) 등이 이루어졌다. 이러한 한편 저소득층 근로유인 제고와 소득보전을 위해 2007년에 도입이 결정되었던 근로장려세제(EITC)가 2009년부터 시행되었고, 부가

1) 2005년 세제개편시 재산세 개편과 함께 도입된 세제로, 기존 재산세/종토세(지방세)를 재산세(지방세)/종합부동산세(국세)로 개편, 주택의 토지와 건물에 대해 각각 종토세(0.2~5%)와 재산세(0.3~7%)로 이원화된 과세체계를 세율을 대폭 낮추어 재산세(0.15~0.5%)로 통합하고, 대신 주택 등 일정 금액 이상의 고액 재산에 대해서는 재산세분을 공제하는 종합부동산세(주택 1~3%)를 도입하였고, 2006년에는 과세강화를 위해 개인별 과세를 세대별 합산과세로 전환함

가치세의 면세 농수산물 의제매입세액공제 공제율 및 한도 확대 등이 이루어졌다. 그러나 저출산·고령화의 급속한 진행, 소득양극화에 따른 취약계층 지원의 필요성 등 재정소요가 확대되는 가운데 미약한 경기회복세에 따른 세수부족이 이어지며 2012~2014년 3년 연속 세수결손이 발생하였고, 이에 따라 2012년 이후에는 재정건전성 회복을 위한 세 부담 강화 및 세원확보 등이 조세정책의 주요 기조가 되었다.

이를 위해 소득세 최고구간 신설 및 세율인상, 소득공제의 세액공제 전환, 금융소득 과세강화 등 납세능력이 있는 고소득층에 대한 세 부담 강화, 대규모 법인 중심의 비과세·감면 정비 및 최저한세율 인상 등을 통한 법인세 부담의 역진구조 개선과 세수확보 등을 도모하였고, 이러한 정책기조는 최근 2017년 세법개정에서 소득세의 고소득구간 추가 세율인상과 법인세 최고구간 신설 및 세율인상 등으로 이어졌다. 이러한 가운데 저소득층 지원 및 출산 장려를 위해 소득세의 조세지출에 해당하는 근로장려세제가 지속적으로 확대되었고 2015년부터 자녀장려세제(CTC)도 시행되었다. 법인세는 대규모 법인을 중심으로 하는 세수확보 기능 외에 기업의 일자리 창출 기능과 가계부문으로의 소득이전 등을 제고하기 위해 2012년부터 기존 임시투자세액공제를 고용창출투자세액공제로 전환하는 등 고용 관련 조세지원을 새로이 도입·확대하는 가운데 기존의 R&D비용세액공제 및 투자세액공제의 대기업 혜택을 축소하였고, 2014년 이후 기업의 사내유보금에 대한 추가 과세의 성격을 갖는 기업소득환류세제(2018년부터 ‘투자상생협력촉진세제’로 변경)와 근로소득증대세제 등의 도입을 통해 기업소득의 가계소득 환류를 도모하였다.

다음으로 소비세제의 경우 과세합리화와 세원확대 차원에서 2013년 이후 치료 이외 미용 성형 등 의료용역과 대형 공동주택 관리 및 경비와 청소용역 등 과세전환, 면세 농산물 및 재활용폐자원 매입세액 공제 축소, 탈루방지를 위해 2008년 도입된 매입자납부 특례제도 확대 등이 이루어졌다. 그리고 사치재에 대한 소비억제를 목적으로 운용되었던 개별소비세의 과세목적은 외부불경제 교정으로 하여 2014년과 2015년에 각각 발전용 유연탄 및 담배에 대한 과세를 도입하였다. 이후 발전용 유연탄에 대한 과세는 2016년과 2017년에 지속적으로 단위 사용량에 대한 세액을 인상시킴으로써 세 부담을 높여왔다.

끝으로 재산세제의 경우 최근 2017년까지 대체로 부동산 과세를 완화하는 가운데 금융소득 과세를 강화하는 방향의 정책기조가 운용되었다. 2004~2008년 부동산 시장 안정화를 위해 도입되었던 다주택·비사업용 토지에 대한 중과(50~60%의 고율과세)는 앞서 설명한 바와 같이 2009~2013년에 유예된 바 있는데, 이후 2014~2017년에 걸쳐 폐

지되어 기본세율이 적용되도록 되었다. 그러나 최근 2018년부터 서울지역을 중심으로 한 부동산 투기과열 억제를 위해 양도소득세가 강화되는 방향으로 전환되며, 조정대상지역을 지정하고 동 지역 다주택자에 대해 추가 세율(10~20%p)을 적용하는 증과제도가 시행되고 있다.

반면에 금융자산의 경우 금융소득 종합과세 기준금액을 2013년부터 기존의 연간 4천만원에서 2천만원으로 하향조정하여 대상을 확대한 데 더해, 2013년 6월 이후 주식 양도소득 과세 대주주 요건을 완화 및 중소기업 대주주 세율 인상, 2016년 파생상품 양도소득 과세 등 단계적으로 금융소득에 대한 세부담 강화정책이 시행되어져 왔다. 부동산과 금융자산을 총망라하여 종합과세 되는 상속·증여세는 공정거래질서 확립을 위해 2011년 일감몰아주기 증여세를 도입 후 2015년 일감떼어주기 과세가 도입된 반면, 중소·중견기업의 경쟁력 강화와 안정적 경영활동 지원을 위해 가업승계세제의 확대기조가 이어졌다. 반면에 2017년부터는 과세합리화 차원에서 상속·증여세의 신고세액공제율을 10%에서 2017년 7%등으로 2019년 단계적으로 3%로 인하하도록 하였고, 가업상속공제는 과세합리화 차원에서 가업영위기간 상향조정이 이루어졌다.

[표 2] 연도별 조세정책의 주요 기조 (1) : 소득세제

	투자환경 개선		신성장동력 확충	고용창출	재정건전성 제고		민생안정, 소득분배
	소득세	법인세	소득세·법인세		소득세	법인세	소득세·법인세
'08	과표상향 1/4/8 → 1.2/4.6/8.8천 만원	과표상향 1 → 2억원 세율인하 13/25% → 11/25% 중소기업 최저 한세율 인하 10 → 8%	R&D비용세액 공제영구화 중소기업 당기분 공제율 인상 R&D준비금 제도 도입	정규직 근로자 전환 세액공제 신설			유가환급금 지급
'09	세율인하 8/17/26/35 → 6/16/25/35% 양도소득세 다주택/비사업 용토지증과폐지	세율인하 11/25 → 11/22% 최저한세율인하 13/15 → 11/14% 투자세액 공제율인상	R&D비용 세액공제 신성장원천기술 우대공제도입	고용유지 중소 기업 등 과세특 례신설			근로장려세제 (EITC) 시행

	투자환경 개선		신성장동력 확충	고용창출	재정건전성 제고		민생안정, 소득분배
	소득세	법인세	소득세·법인세		소득세	법인세	소득세·법인세
'10	세율인하 6/16/25/35 → 6/15/24/35%	세율인하 11/22 → 10/22% 최저한세율 하위구간 신설 세율인하 11/14 → 10/11/14% 중소기업최저한 세율인하 8 → 7% 투자세액공제율 인상					
'11		중간과표신설 세율인하 200억원, 10/22 → 10/20/22% 투자세액공제율 인상		고투공제(1%) 신설			
'12		투자세액 공제율인상		임투공제의 고투공제전환 중소기업취업 자소득세감면/ 고용증가인원 사회보험료세 액공제신설	최고구간신설 (3억원 초과) 세율인상 * 3억원 초과, 38%	R&D비용세액 공제증가분산식 단계적조정	EITC확대 -무자녀가구추가 -주택요건완화 최대지급액인상 120 → 200만원
'13		투자세액 공제율인상		산업수요맞춤 형고등학교등 졸업자병역후 복직중소기업 세액공제신설	금융소득종합과세 기준금액인상 4 → 2천만원	최저한세율인상 10/11/14 → 10/12/16% R&D비용세액 공제 당기분공 제한도 축소 대기업고투공제 기본공제공제율 인하	EITC확대 60대이상단독가 구포함
'14	양도소득세 단기보유주택분 과세완화				소득세최고구간 확대 * 1.5억원초과 소득공제의 세액공제전환	최저한세율인상 10/12/16 → 10/12/17% R&D비용세액 공제 당기분공제한도 축소	EITC확대 재산요건완화 주택가격기준 삭제 최대지급액인상 200 → 210만원

	투자환경 개선		신성장동력 확충	고용창출	재정건전성 제고		민생안정, 소득분배
	소득세	법인세	소득세·법인세		소득세	법인세	소득세·법인세
						대기업고투공제 기본공제공제율 인하 대기업투자세액 공제율인하	
'15				고투공제지방/ 서비스업추가 공제상향조정 경력단절여성 재고용중소기업 세액공제신설		대기업고투 기본공제폐지 대기업투자세액 공제율인하	EITC확대 자영업자포함 자녀장려세제 (CTC)시행 기업소득환류 세제신설 근로소득증대 세액공제신설 배당소득증대 세제신설
'16				청년고용증대 세제신설 핵심인력성과 보상금소득세 감면등신설	대주주범위확대 주식양도차익과 세2%/50억원 →1%/25억원 중소기업대주주 세율인상 10 → 20% 파생상품양도소 득과세 20%(탄력5%)	R&D비용세액 공제 당기분공제한도 축소 대기업투자세액 공제율인하	EITC확대 50대이상 단독가구포함
'17				고투공제중소/ 중견추가공제 상향조정	최고구간신설/세 율인상 * 5억원 초과/ 40% 주식양도차익 과세비상장주식 대주주범위확대	R&D비용세액 공제대기업증가 분공제율인하 대기업투자세액 공제율인하	EITC확대 40대이상단독가 구포함 최대지급액인상 210 → 230만원 주택요건폐지
'18					세율인상 3억원~5억원/5 억원 초과 /40%	최고구간신설/ 세율인상 * 3천억 초과/ 25%	

[표 3] 연도별 조세정책의 주요 기조 (Ⅱ) : 재산세제 및 소비세제

	재산세제		소비세제	
	경기활성화	조세정의 제고	취약계층 지원 강화	재정건전성 강화
'04		양도소득세 중과		
'05		종합부동산세 도입		
'08	가업상속공제한도 인상: 1 → 30억원			금지금거래 매입자납부제도 도입
'09	종합부동산세율 인하 다주택자, 비사업용토지 양도시 기본세율 적용 가업상속공제한도 인상: 영위기간별 10/15/20년 이상, 60/80/100억원 가업상속공제액 인상: 가업상속재산의 20 → 40%	양도소득세 중과제도 유예	농수산물 의제매입세액 공제율 인상: 개인음식점 8/108	매입자납부대상 고금 추가
'10				농수산물 의제매입세액 공제율 축소: 유흥주점 4/104
'11	가업상속공제대상에 매출 1,500억원 이하 중견기업 추가	일감몰아주기 증여세 도입		미용 목적 성형수술, 애완동물 진료용역 과세전환 전자세금계산서 발급의무자 확대 (복식부기의무 개인사업자) 중고차 의제매입세액공제율 인 하(9/109)
'12	가업상속공제한도 인상: 영위기간별 10/15/20년 이상, 100/150/200억원 가업상속공제액 인상: 가업상속재산의 40 → 70%			
'13	가업상속공제대상 중견기업 의 매출상한 인상(2천억)	일감몰아주기의 주식보유비 율 공제 축소(50%)		개별소비세 대상에 발전용 유연탄 추가

	재산세제		소비세제	
	경기활성화	조세정의 제고	취약계층 지원 강화	재정건전성 강화
'14	가업상속공제한도 인상 영위기간별 10/15/20년 이상, 200/300/500억원 가업상속공제액 인상: 가업상속재산의 70 → 100% 가업상속공제대상 중견기업 의 매출상한 인상(3천억)	일감몰아주기의 주식보유비 율 공제축소에서 중견·중소 기업 제외 양도소득세 중과제도 폐지		개소세 대상에 담배 추가 부수적 금융보험역 과세전환 매입자납부대상 구리스크랩 추가 재활용폐자원 의제매입세액공 제율 인하(5/105)
'15		상속세의 인적공제 및 동거 주택상속공제 인상 일감떼어주기 증여세 도입	녹용, 고급카메라, 향수 등 과세폐지 농수산물 의제매입세액공제한도증액 : 30 → 30~60%	매입자납부대상 금스크랩 추가 발전용 유연탄 개소세율 인상
'16		비사업용토지의 누진과세 강화: 누진세율 + 10%p 상증세 신고세액공제율 인하: 10 → 7% 중소기업 상장주식 대주주의 양도소득세율 인상: 10 → 20% 파생상품 양도소득세 과세전환	농수산물 의제매입세액공 제한도 한시적 인상: 법인사업자 30→35%	매입자납부대상 철스크랩 추가 재활용폐자원 의제매입세액공 제율 인하(3/103) 발전용 유연탄 개소세율 인상
'17		조정대상지역 다주택자의 추가세율 적용('18.4.~) 가업상속공제한도 축소: 한도별 가업영위기간:10/15/20 → 10/20/30년 일감몰아주기 과세의 주식보 유비율과 정상거래비율 공제 축소 및 대기업 과세대상 확대 대주주 1년이상보유 주식 양도과세를 누진세율로 전환 상증세 신고세액공제율 인하: 7 → 5%(19년~: 3%)	농수산물 의제매입세액공 제율 인상: 개인음식점 9/109 중고차 의제매입세액공제 율 인상(10/110)	발전용 유연탄 개소세율 인상

자료: 국회예산정책처 정리 및 작성

II

국세수입 주요 특징 및 현황

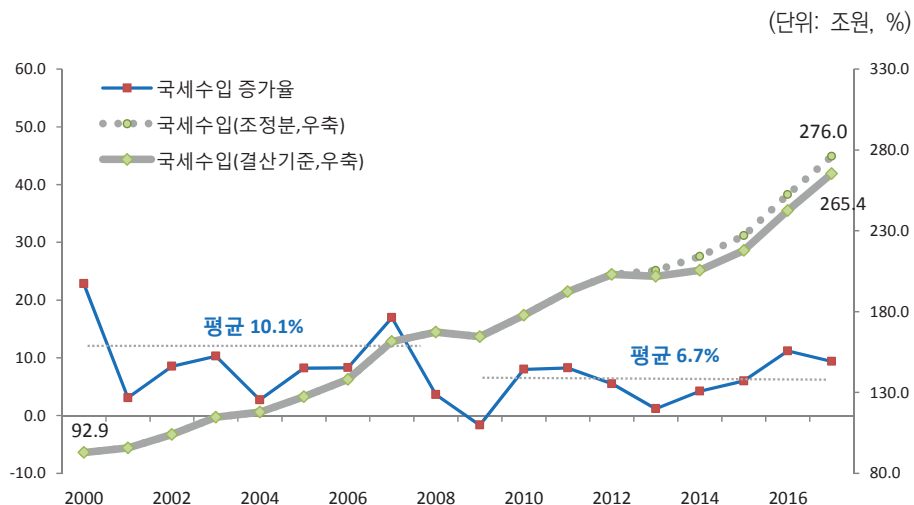
- 2000년대 국세수입 증감의
주요 특징
- 조세부담과 세수현황

II. 국세수입 주요 특징 및 현황

1. 2000년대 국세수입 증감의 주요 특징

국세수입은 2000년 92.9조원에서 2017년 265.4조원²⁾으로 3배 가량 확대되며, 기간 중 635조원에서 1,730조원대로 2.7배 가량 성장한 경제규모 증가세를 상회하는 증가세를 보였다. 이러한 가운데 국세수입 증가세는 우리 경제가 저성장 국면으로 진입하기 시작한 2008년 글로벌 금융위기 시기를 전후로 하여 구조적으로 달라지는 모습을 보였다. 국세수입의 전년대비 증가율을 글로벌 금융위기의 영향에 따라 예외적인 움직임을 보인 2008~2009년을 제외하고 보더라도, 글로벌 금융위기 이전인 2000~2007년 평균 10.1%에서 이후 2010~2017년 평균 6.7%(2008~2009년 포함시 5.6%)로 3.9%p 낮아진 것으로 나타난다.

[그림 9] 2000년대 국세수입 증가 추이



주: 국세수입 증가율은 근로·자녀장려금 지급분과 지방소비세 이체액 등을 포함한 징수기준(그림에서 '조정분')의 값임
 자료: 기획재정부, 통계청, 한국은행의 원자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2) 결산기준 2017년 국세 징수액은 265.4조원이거나, 소득세 중 근로·자녀장려금 지출분과 지방재원 이전분인 부가가치세수의 지방소비세 이체액, 물납세액 등 10.6조원을 포함하면 총 276.0조원임

특히 2000년 이후 20여년의 기간 동안 경제의 구조변화와 맞물려 국세수입의 평균 증가세가 하락하는 가운데, 국세수입 증가세의 특징도 변화한 것으로 나타난다. 국세수입 증가율은 아래의 산식에서와 같이 ‘명목GDP 증가율’(이하 ‘GDP 증가율’)과 ‘국세수입의 GDP 탄성치’(이하 ‘국세수입 탄성치’)로 분해될 수 있다. ‘GDP 증가율’은 경제의 기초여건(fundamental) 변동에 따른 과세기반의 변화가 국세수입 증감에 미치는 영향을 반영하는 부분이고, ‘국세수입 탄성치’는 경제·사회 환경의 변화에 따라 조세구조나 세목별 특성이 달라지는 경우가 아니라면 대체로 과세베이스 한 단위에 대한 세부담 수준을 결정하는 조세정책 변화의 영향을 반영한다.

$$\text{국세수입} = \frac{\text{국세수입}}{\text{GDP}} \times \text{GDP},$$

$$\log \text{국세수입} = \log\left(\frac{\text{국세수입}}{\text{GDP}}\right) + \log \text{GDP},$$

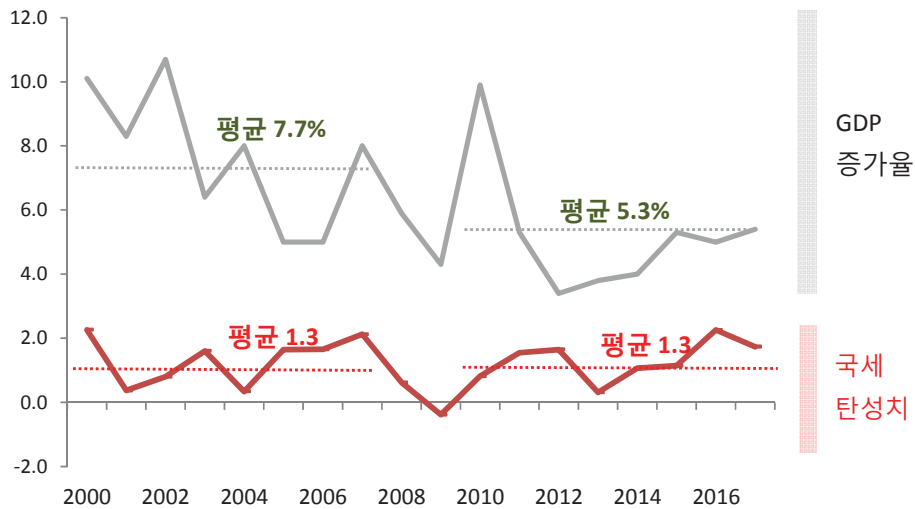
$$\log \dot{\text{국세수입}} = \log\left(\frac{\dot{\text{국세수입}}}{\text{GDP}}\right) + \log \dot{\text{GDP}},$$

$$\frac{\dot{\text{국세수입}}}{\text{국세수입}} = \frac{\text{국세수입}/\text{GDP}}{\text{국세수입}/\text{GDP}} + \frac{\dot{\text{GDP}}}{\text{GDP}},$$

$$\text{국세수입 증가율} = \text{GDP 증가율} + \text{국세수입의 GDP 탄성치}$$

아래의 그림에서는 국세수입 증가세가 하락한 시점으로 볼 수 있는 2008년 글로벌 금융위기를 전후하여 2000년대 시기를 두 개의 기간으로 구분하고, 각 기간에 대해 국세수입 증가율을 ‘GDP 증가율’과 ‘국세수입의 GDP 탄성치’로 분해한 결과이다. 두 기간에서의 국세수입 증가율의 차이는 대체로 GDP 증가율에 의해 설명되는 것을 볼 수 있다. 국세수입의 GDP 탄성치는 2000~2007년과 2010~2017년 모두 평균 1.3로 동일한 수준으로 국세수입 증가율의 하락세와 연관성이 보이지 않으나, GDP 증가율은 2000~2007년 7.7%에서 2010~2017년 5.3%(2018~2019년 포함시 5.2%)로 하락하여 글로벌 금융위기 이후 국세수입 증가율의 하락세와 동일한 방향에 있음을 볼 수 있다.

[그림 10] GDP 증가율과 국세수입 탄성치 추이: 글로벌 금융위기 전·후



주: 실질GDP 증가율을 기준으로 하는 경우에도 2000~2007년 평균 증가율 5.4%에서 2010~2017년 평균 3.4%로, 기간 중 2.0%p 가량 하락한 것으로 나타남

자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

이러한 결과는 장기적으로 볼 때 국세수입의 증감에는 경제의 기초여건(fundamental)에 의한 영향이 주요함을 시사한다. 2000년 이후 두 기간에서 나타난 GDP 증가율의 하락은 우리 경제의 잠재적 성장능력의 변화를 반영하는 구조적인 부분으로, 경제의 성장잠재력 저하는 과세기반 약화를 통해 국세수입의 증가세를 저하시키는 근본적인 요인으로 작용하였음을 보여준다.

글로벌 금융위기 이후 국세수입은 2008년 167.3조원에서 2017년 276.0조원³⁾으로 증가하여 기간 중 전년대비 평균 11.5조원의 증감액을 기록하였다. 이러한 국세수입 증감은 크게 과세기반을 결정하는 ‘경제여건’과 과세기반 한 단위당 세 부담 수준을 결정하는 ‘조세정책’의 영향으로 구분하여 설명할 수 있다. 경제여건의 측면에서 볼 때, 동 기간은 글로벌 금융위기의 직접적인 영향을 받는 시기와 이후의 기간으로 구분해 볼 수 있다. 통계청의 경기순환 주기를 기준으로 하여 글로벌 금융위기에 따른 경기침체와 경기회복을 하나의 순환주기(cycle)로 하면⁴⁾, 2011년 이전은 글로벌 금융위기의 영향이 보다 직접적으로 작용한 시기로 이 중 2008~2009년은 글로벌 금융위기에 따른 경기침

3) 결산기준 2017년 국세 징수액은 265.4조원이나, 소득세 중 근로·자녀장려금 지출분과 지방재원 이전분인 부가가치세수의 지방소비세 이체액, 물납세액 등 10.6조원을 포함하면 총 276.4조원이 됨

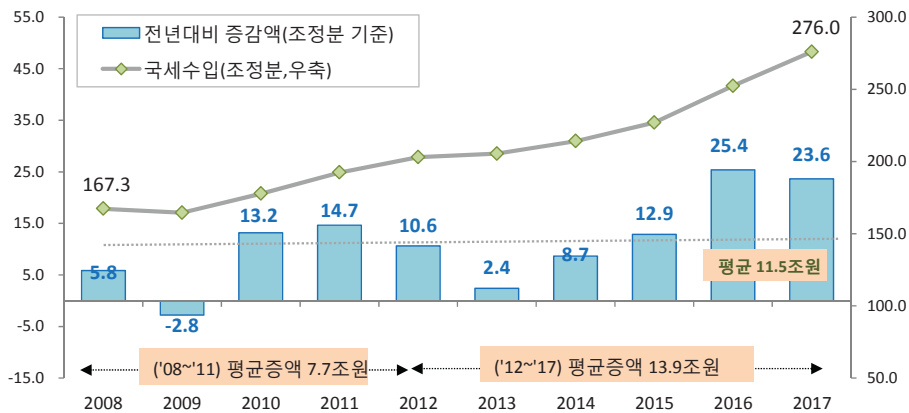
4) 최근 10순환기(통계청): 수축기 저점, '09. 2 → 회복기 고점, '11. 8. → 수축기 저점 '13. 3.

체기이고 2010~2011년은 위기 이후 기저효과 등에 따라 빠른 경기회복세를 보인 시기이다. 이후 2012년부터는 세계경제의 완만한 회복기조 하에 내수부진 및 수출둔화 등 국내적 요인이 제약되는 가운데 경제의 회복세가 예상보다 약해지는 시기로, 통계청의 경기순환 주기에 따르면 2012~2013년은 경기둔화기로 볼 수 있고 2014년 이후는 완만한 경기회복기로 볼 수 있다.

경제여건을 중심으로 구분되는 이러한 두 기간은 조세정책 측면에서도 대별되는 특징을 보인다. 2011년 이전의 조세정책은 글로벌 금융위기 극복을 위한 재정지원 강화에 중점을 두었고, 경제의 장기적 성장잠재력 제고와 경제활동 지원을 위해 소득세와 법인세를 포함한 세율인하 등 감세기조를 통해 경제주체들의 세부담을 낮추고자 하였다. 반면에 2012년 이후 조세정책은 이전 기간의 감세에 따른 재정건전성 회복 및 저출산·고령화 등 사회·경제의 구조변화에 따른 복지재원 마련 등을 위해 고소득자 및 대규모 법인을 중심으로 하는 증세기조로 전환되었다.

종합하면, 최근의 국세수입 움직임은 글로벌 경제위기의 영향을 직접적으로 받는 가운데 경기대응도가 높은 감세정책의 기조를 보인 2011년 이전의 기간과 위기 이후 경제가 완만한 회복세를 보이는 가운데 재정건전성 회복 및 재원마련을 위한 증세기조로 전환된 2011년 이후의 기간인 2012~2017년으로 구분해 볼 수 있다. 두 기간 중 국세수입 추이를 비교해 보면, 2011년 이전 기간의 전년대비 평균 8.6조원에서 2011년 이후 기간인 2012~2017년 평균 13.4조원으로 증가세가 확대된 것으로 나타난다. 이러한 국세수입의 변동에는 경제여건 및 조세정책의 변화가 모두 중요할 수 있어, 각각의 영향을 살펴보는 것이 필요하다. 경제여건이 변화하면 조세정책의 기조가 동일하게 유지되는 경우에도 재정효과(즉, 세수효과)가 발생할 수 있고, 반대로 조세정책이 변화하면 경제적 여건이 크게 달라지지 않더라도 국세수입의 증감에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 경제여건은 세원의 과세베이스 규모 변동을 통해 세수효과를 발생시키고, 조세정책은 비과세·감면 및 세율 변동 등 세부담 조정과 세원 발굴 등을 통해 세수효과를 발생시킨다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 2012~2017년 국세수입은 평균 13.4조원 증가했는데, 이는 경기회복세가 컸던 2010~2011년 국세수입 증가 규모로, 기간 중 경기회복세가 실질 GDP 기준으로 평균 2.9% 수준이었음을 감안할 때 경제여건만으로 설명되기 어려운 부분이다.

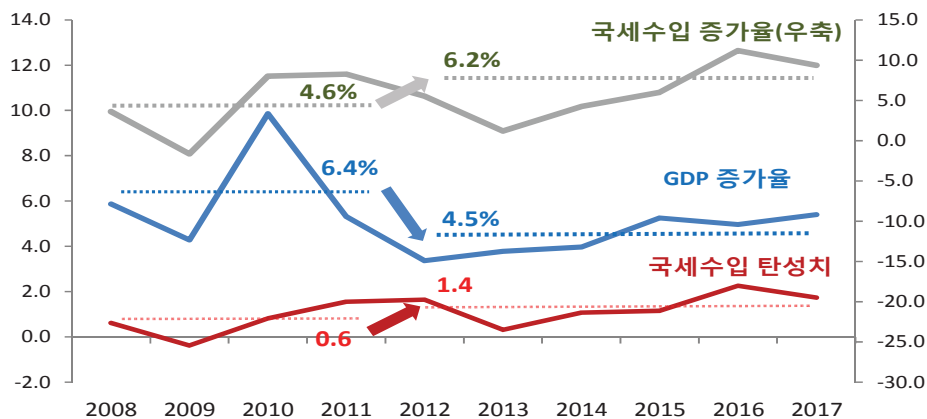
[그림 11] 국세수입 및 전년대비 증감액 추이



자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

우선 두 기간에 대해 국세수입 증가율을 ‘GDP 증가율’과 ‘국세수입의 GDP탄성치’로 나누어 비교하면, 글로벌 금융위기 이후에는 국세수입 증감에 경제여건 보다는 조세정책에 의한 부분이 영향이 보다 주요해진 것으로 나타난다. ‘국세수입 증가율’은 2011년 이전 기간의 평균 5.0%에서 2011년 이후 2012~2017년 평균 6.0%로 1.0%p 높아졌는데, 각각의 기간에서 ‘GDP 증가율’은 6.4%에서 4.5%로 1.9%p 낮아진 반면, ‘국세수입의 GDP탄성치’는 0.7에서 1.3로 0.6p 높아졌다. 이는 2012~2017년의 과세기반이 되는 경제적 여건은 글로벌 금융위기 직후의 시기에 비해 취약하였으나, 국세수입 증가율은 상승세를 보이며 국세수입 탄성치가 높아졌음을 의미한다.

[그림 12] 국세수입 변동의 주요 요인별 비교

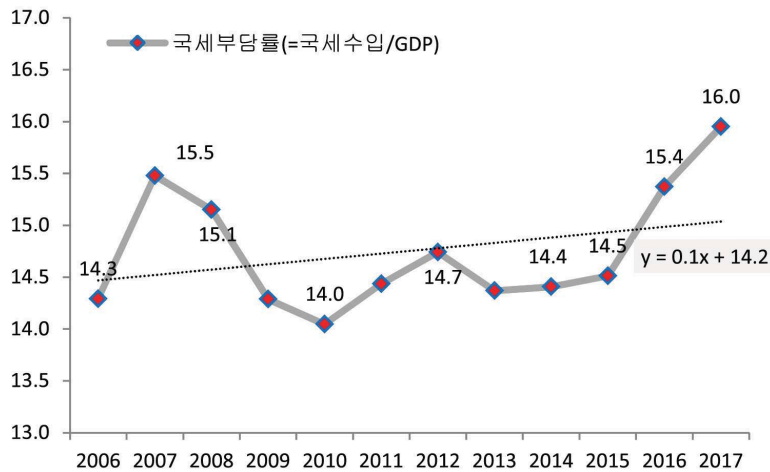


자료: 기획재정부, 통계청의 원자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

즉, 2012~2017년 조세정책의 증세기조로의 변화를 통해 과세베이스 한 단위당 평균 세 부담 수준이 2011년 이전 기간 대비 높아졌고 이외 신규 세원에 따른 추가 세수 발생 등을 통해 국세수입 증가세가 확대되는 효과가 반영되었다. 이는 두 지표의 상대적 증가속도를 반영하는 ‘GDP 대비 국세수입 비율’을 통해서도 확인할 수 있는데, 동 지표는 2006년 14.3%에서 2017년 15.9%로 기간 중 1.6%p 상승하였는데, 기간별로 변동은 있었으나 2010년 14.0%로 저점을 보인 후 추세적으로 양(+)의 기울기로 상승하는 움직임을 보였다.

[그림 13] 명목 GDP 대비 국세수입비율 추이

(단위: %)



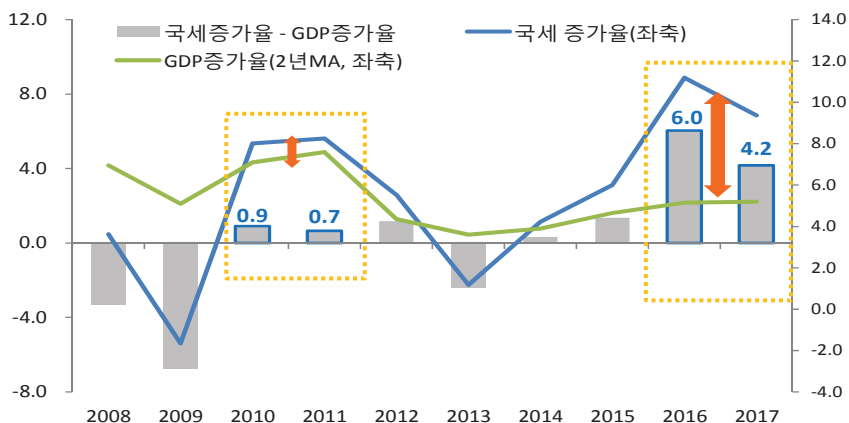
자료: 기획재정부, 통계청의 원자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

특히 최근 2016~2017년 국세수입은 20조원대로 증가하여 기간 중 평균 증가규모 11.5조원을 2배 이상 상회하였는데, 이는 동 기간 명목GDP 증가율(2년간 이동평균 기준)이 5%대에 머물렀음을 감안할 때 경제적 요인만으로는 설명되지 않는 부분이다. 2016~2017년의 국세수입 증가세를 앞서 진행되었던 2010~2011년 경기회복기와 비교해 보아도, 국세수입 증가가 상당히 큰 폭으로 이루어졌음을 볼 수 있다. 2010~2011년에는 GDP 증가율 7%대에서 국세수입 증가율은 8~9%대를 기록한 반면, 2016~2017년은 GDP 증가율은 5%대로 낮아졌으나 국세수입 증가율은 9~11%대로 높아졌다. GDP 증가율과 국세수입 증가율의 격차는 2010~2011년 0.6~2.6%p에서 2016년 6.0%p, 2017년 4.2%p로 확대되었다.

따라서 2016~2017년 국세수입 증가에는 전반적인 경제여건 보다는 세부담 수준이나

과세여부에 영향을 주는 조세정책상의 변화가 보다 주요하게 작용했을 것으로 보여진다. 2012년 이후 소득세의 고소득층에 대한 단계적 세율인상과 법인세의 대규모 법인에 대한 비과세·감면 정비 등 세부담 강화 방향의 조세정책이 최근까지 단계적으로 강화된 효과를 감안할 수 있겠다. 또한 지원의 의의가 사라진 부가가치세 면제 대상의 과세전환 등 과세합리화와 외부불경제 교정을 위해 신규 대상이 된 무연탄이나 담배 등 과세 영향도 있을 것이고, 시중유동성이나 가격상승 기대(expectation) 등을 기반으로 2015년 이후 경제의 기초여건(fundamental) 대비 높은 상승세를 보여온 부동산 등 자산시장의 영향도 반영되었을 것이다.

[그림 14] 국세수입 증가율 vs. 명목GDP 증가율: 2010~2011년 vs. 2016~2017년
(단위: %p, %)



주: 법인세 등의 징수시차를 감안하여 GDP증가율은 2년 이동평균(moving average)값으로 함

자료: 기획재정부, 통계청의 원자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

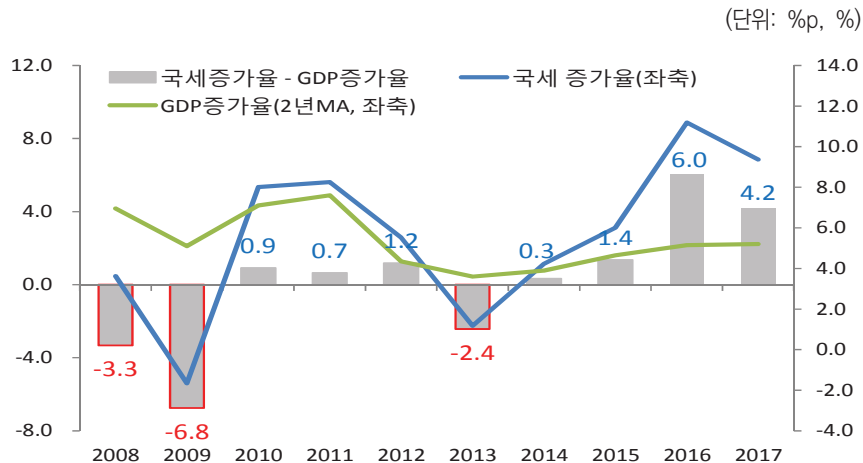
다음으로 경제여건에 따라 국세수입 증가율이 GDP 증가율에 반응하는 정도가 다르게 나타나는 것을 볼 수 있다. 아래의 그림에서 볼 수 있듯이 경제의 여건이 개선되는 움직임이 나타나는 시기에 반대로 나빠지는 시기에 비해 국세수입 증가율이 GDP 증가율 대비 큰 폭으로 감소하는 모습이다.

기간 중 국세수입 증가율과 GDP 증가율의 차이는 평균 0.2%p 수준으로 국세수입 증가율이 GDP 증가율을 소폭 상회하는 수준인데 반해, 글로벌 금융위기의 영향을 받았던 2008~2009년⁵⁾은 각각 -3.3%p와 -6.5%p, 경기가 급속히 둔화되는 움직임을 보인

5) 2008년 4/4분기와 2009년 1/4~2/4분기의 실질GDP 성장률이 전년동기대비 감소세를 기록

2012~2013년에는 1.3%p와 -4.3%p로, 국세수입 감소율이 경제여건이 나빠진 정도에 비해 상당히 큰 폭으로 진행된 것으로 나타난다. 이는 경기가 좋지 않을 때에는 과세대상이 되는 경제활동이 위축됨에 따라 과세기반이 축소되며 자동적으로 세수감소 효과가 나타나는 부분과 경기대응을 위한 조세감면 확대 등 세부담 감소 방향의 조세정책 시행에 따라 추가적인 세수감소 효과가 더해진 결과이다. 글로벌 금융위기 이후 이렇듯 경기여건이 악화된 시기를 제외하고 국세수입 증가율과 GDP 증가율의 차이를 구하면 평균 2.5%p 인데, 이는 2008~2009년과 2012~2013년 평균 -3.2%p 보다 절대치면에서 작은 수준이다. 특히, 2012년의 경우 조세정책 기조가 감세기조에서 증세기조로 전환되며 소득세 최고세율 인상 등에 따른 세수 증가효과가 있었음을 감안하여, 2012년을 제외하고 경기가 악화된 시기의 국세수입 증가분을 구해보면 -4.7%p로, 경기개선기의 평균 2.5%p와의 차이는 더욱 크게 벌어진다. 또한 국세수입 증가세가 이례적으로 높았던 2016~2017년을 제외하면 국세수입 증가율과 GDP 증가율 간의 격차는 평균 1.0%p로, 경기악화기와의 차이는 더욱 확대된다.

[그림 15] 국세수입 증가율 vs. 명목GDP 증가율: 경제여건별



주: 1) 법인세 등의 징수시차를 감안하여 GDP 증가율은 2년 이동평균(moving average)값으로 함
 2) 붉은색 막대표식은 명목GDP 증가율이 하락세를 보인 시기('경기 악화')이고, 회색 막대표식은 명목GDP 증가율이 상승세를 보인 시기('경기 개선')에 해당
 자료: 한국은행 원자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2. 조세부담과 세수현황

조세수입(총조세, 국세+지방세)은 2017년 345.9조원으로, GDP 대비 조세수입 비중을 나타내는 조세부담률은 20.0%였다. 2017년 조세수입 중 국세가 265.4조원(76.7%), 지방세가 80.4조원(23.3%)이다. 조세부담률 중 국세는 15.3%, 지방세는 4.6%이다.

[표 4] 조세수입 구성 및 조세부담률 현황: 2017년

(단위: 조원, %)

	총조세(국세+지방세)	국세	지방세
수입액	345.9	265.4	80.4
GDP 대비 비중	20.0	15.3 ¹⁾	4.6
총조세 대비 비중	100.0	76.7	23.3

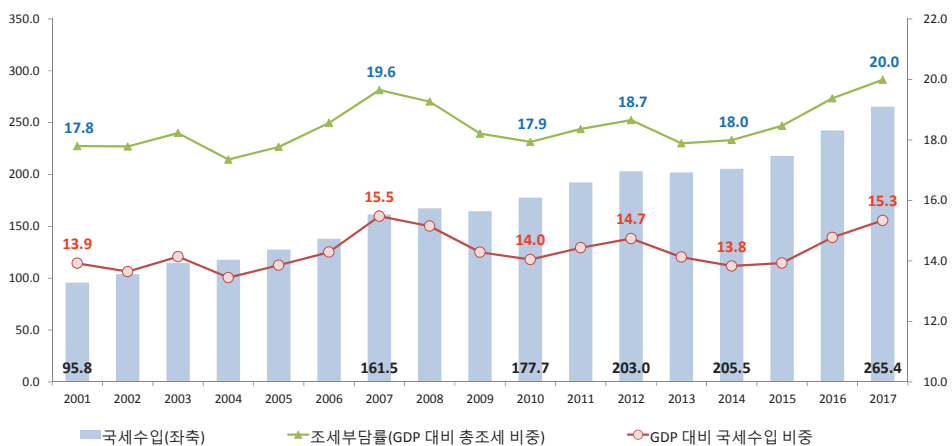
주: 1) 소득세 중 근로장려·자녀장려 지출분과 부가가치세 중 지방이양분 포함시 16.0%임

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

총조세 중 국세수입은 경제규모 확대 등에 따라 2001년 95.8조원에서 2017년 265.4조원으로 증가하여 왔다. GDP 대비 국세수입 비중은 2001년 13.9%에서 2007년 15.5%로 상승했으나, 이후 2014년 13.8%로 하락하였다가, 최근 경기회복 및 자산시장 호조, 조세지출 정비 등에 따라 상승세를 보이며 2017년 15.3%를 기록하였다.

[그림 16] 국세수입 관련 주요 지표 추이

(단위: 조원, %)



자료: 재정정보공개시스템, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

국세수입을 세목별로 살펴보면, 소득세·법인세·부가가치세 등의 기간세목이 세수증가를 주도하였고, 이외 상속·증여세와 개별소비세 등의 세입도 빠르게 증가한 것으로 나타났다. 2017년 국세수입은 소득세 75.1조원(전체 국세수입 대비 28.3%), 부가가치세 67.1조원(25.3%), 법인세 59.2조원(22.3%) 등 3개 세목이 전체의 75.9%를 차지하였고 나머지 11세목이 국세수입의 24.1%를 차지하였다.

2007~2017년 연평균증가율을 살펴보면, 소득세 11.6%, 법인세 8.9%, 부가가치세 8.6%로 확대되었다. 개별소비세는 연평균 11.3%의 높은 증가율을 보이며 2007년 5조원대에서 최근 9조원대로 확대되었고, 상속·증여세(15.9%) 등 증가율이 높았다. 반면, 2008년 감세 등 영향을 받은 종합부동산세는 6.0%의 감소세를 보였다.

[표 5] 국세수입 세목별 추이

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017	(비중)	연평균 증가율
전체 국세수입	161.5	167.3	177.7 [180.9]	203.0 [206.8]	205.5 [214.1]	217.9 [226.9]	242.6 [252.3]	265.4 [276.0]	(100)	8.6
○ 소득세	38.9	36.4	37.5 [37.9]	45.8 [46.4]	53.3 [54.1]	60.7 [62.4]	68.5 [70.1]	75.1 [76.8]	(28.3)	11.6
- 양도소득세	11.3	9.3	8.2	7.5	8.0	11.9	13.7	15.0	(5.7)	5.0
○ 법인세	35.4	39.2	37.3	45.9	42.7	45.0	52.1	59.2	(22.3)	8.9
○ 부가가치세	40.9	43.8	49.1 [51.9]	55.7 [58.8]	57.1 [64.6]	54.2 [61.2]	61.8 [69.8]	67.1 [75.8]	(25.3)	8.6
○ 상속증여세	2.8	2.8	3.1	4.0	4.6	5.0	5.4	6.8	(2.6)	15.9
○ 개별소비세	5.2	4.5	5.1	5.3	5.6	8.0	8.9	9.9	(3.7)	11.3
○ 증권거래세	3.5	2.8	3.7	3.7	3.1	4.7	4.5	4.5	(1.7)	4.3
○ 교통에너지환경세	11.5	11.9	14.0	13.8	13.4	14.1	15.3	15.6	(5.9)	5.2
○ 관세	7.4	8.8	10.7	9.8	8.7	8.5	8.0	8.5	(3.2)	2.4
○ 종합부동산세	2.4	2.1	1.0	1.1	1.3	1.4	1.3	1.7	(0.6)	-6.0
○ 기타 세목	15.0	15.1	16.4	17.9	15.6	16.3	16.8	17.2	(6.5)	2.3

주: 국세수입 결산 기준으로, 소득세 중 근로·자녀장려금 지출과 부가가치세 중 지방이양분을 포함한 징수기준의 조정분은 []에 표시

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

조정분인 징수기준 국세수입을 기준으로 하여 세목별 기여도를 살펴보면, 소득세·법인세·부가가치세 등 기간세목의 영향이 큰 것으로 나타난다. 2008~2017년 동안 국세수입은 총 114.5조원이 증가했는데, 이 중 소득세·법인세·부가가치세 등 3개 세목의 증가분이 84.0조원으로 국세수입 증가분의 73.3%를 차지한다. 특히 세입이 전년대비 20

조원 이상 증가한 2016~2017년은 3개 세목의 세입증가 기여도가 보다 높았는데, 2016년은 부가가치세 7.7조원, 법인세 7.1조원, 소득세 5.8조원 등 총 20.6조원이 전체 세입증가분 25.4조원의 81.1%이고, 2017년은 법인세 7.1조원, 소득세 5.3조원, 부가가치세 5.3조원 등 총 17.7조원이 전체 세입증가분 23.6조원의 75.0%이다.

2008~2017년 동안 국제구입 증가분 기여도는 소득세·부가가치세·법인세 순으로 나타났다. 소득세는 경기침체기인 2008~2009년에 저조하였으나 경기회복기인 2011년 5조원대를 기록하였고, 2014~2015년 4조원대에서 2016~2017년 5조원대로 증가세가 확대되었다. 명목임금 상승효과와 고소득층 세부담 강화 등의 영향에 따른 것으로 해석된다. 부가가치세는 2008~2012년 2~3조원대 증가세에서 민간소비가 둔화된 2013~2015년 저조한 실적을 보였으나, 최근 2016~2017년은 민간소비 회복과 함께 7조원대로 증가세가 확대되었다. 법인세는 경기민감도가 매우 높은데, 경기침체 및 둔화기인 2009년과 2013~2014년은 감소세를 보인 반면, 경기회복기인 2011년과 최근 2016~2017년에는 7조원대의 증가세를 나타냈다. 세계교역량 변동 및 업황, 유가 등 비용요인과 고용창출투자세액공제 등 대기업 조세지출 정비 등 영향이 큰 것으로 해석된다.

[표 6] 세목별 국제수입 증감분 기여도 추이

(단위: 조원, %)

	소득세	법인세	부가 가치세	상속 증여세	개별 소비세	교통에너지 지환경세	기타	총국세
2008	-0.5	3.7	2.9	-0.06	-0.7	0.4	0.06	5.8
2009	0.1	-3.9	3.2	-0.4	-0.9	-1.8	0.8	-2.8
2010	2.2	2.0	2.1	0.6	1.4	3.9	1.0	13.2
2011	5.6	7.6	2.8	0.3	0.5	-2.4	0.3	14.7
2012	3.4	1.1	3.8	0.7	-0.2	2.3	-0.5	10.6
2013	3.4	-2.1	0.3	0.3	0.1	-0.6	-2.0	2.4
2014	4.3	-1.2	1.2	0.3	0.1	0.2	6.0	8.7
2015	4.5	2.4	-3.0	0.4	2.4	0.6	6.2	12.9
2016	5.8	7.1	7.7	0.3	0.9	1.2	5.0	25.4
2017	5.3	7.1	5.3	1.4	1.0	0.2	5.3	23.6
합계 (전체대비)	34.1 (29.8)	23.8 (20.7)	26.1 (22.8)	3.9 (3.4)	4.7 (4.1)	4.1 (3.6)	22.2 (15.5)	114.5 (100.0)

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

한편 OECD의 분류체계에 기초하여 세목별 국세수입을 소득세제·소비세제·재산세제·기타세제로 구분하고, GDP 대비 및 총국세수입 대비 각 세제별 수입비중을 통해 국세수입을 중심으로 하여 우리나라 조세구조의 변화 추이를 살펴보았다. GDP 대비 수입비중은 우리나라 전체 경제규모에서 각 세제의 조세수입이 차지하는 비중을 나타내는 지표로, 경제규모 대비 세제별 조세부담의 수준을 평가하기 위한 지표이다. 총국세수입 대비 수입비중은 전체 국세수입에서 각 세제의 조세수입이 차지하는 비중을 상대적으로 비교하는 지표이다.

세제의 구분은 OECD의 기본 분류체계를 따르되, 소득세 중 부동산과 주식 등 자산의 처분시에 수입이 일회적으로 발생하고 자산시장의 영향을 직접 받는 양도소득세는 재산세제로 구분하였고, 소득세 및 증권거래세의 세액에 부가세(surtax)로 부과되는 농어촌특별세는 세목별 수입액 구분이 어려워 기타세제로 구분하였다. 또한 세부담 수준을 반영하기 위해 국세로 징수되었으나 국세수입의 결산액에서 차감되는, 소득세 중 근로장려금 및 자녀장려금 지출분과 부가가치세 중 지방소비세 이양분을 소득세(근로소득세분, 종합소득세분)와 부가가치세에 각각 포함하였다⁶⁾.

[표 7] 조세분류: 세원 기준

세제 구분	해당 세목
소득세제 (income and profits)	소득세(근로/종합/이자/배당/사업/퇴직/연금/기타), 법인세
소비세제 (consumption)	부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세, 교육세, 관세
재산세제 (property)	양도소득세, 상속증여세, 증권거래세, 종합부동산세, 인지세
기타세제 (other taxes)	농어촌특별세, 과년도수입

주: 1. 동 보고서에서는 세원별 분류 기준을 적용하여 양도소득세를 재산세제로 분류하였음. 양도소득세는 부동산·주식 등 자산의 처분시 발생하는 양도소득에 대해 부과되는 조세로, 자산의 무상처분 시 부과되는 상속세와 증여세와 세원이 동일함. 금융자산에서 발생하는 이자·배당소득은 보유중 발생하고 주기적으로 수입이 발생한다는 점에서 양도소득과는 성격이 다른데, 소득세법에서도 이자·배당소득은 원천징수나 종합과세 하는 한편, 양도소득은 분류과세 함

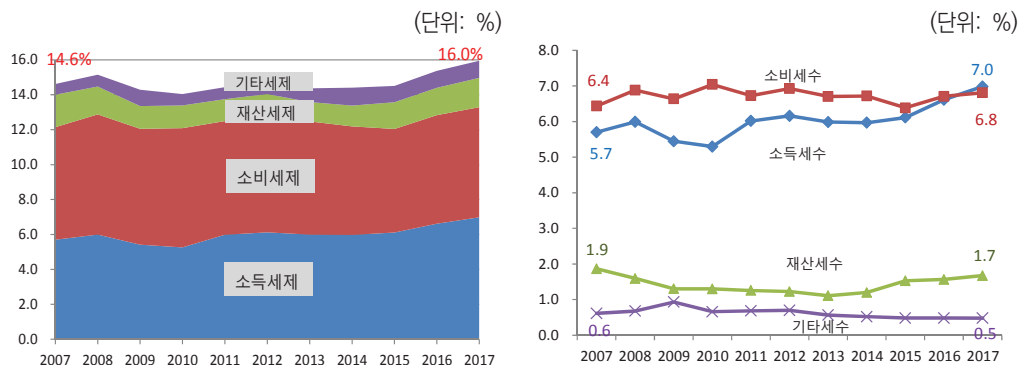
2. 농어촌특별세는 소득세·법인세 감면분, 증권거래세·종합부동산세분, 개별소비세·관세감면분으로 구분됨

자료: 국회예산정책처 작성

6) 2017년 국세수입 징수액은 결산기준 265.4조원에서 10.6조원이 더해져 276.0조원이 되고, 이 경우 GDP 대비 국세수입 비중은 결산 기준 15.3% 대비 0.7%p 높은 16.0%가 된다

2017년 GDP 대비 국세수입은 16.0%(결산액 기준 15.3%)로, 소득세제 7.0%와 소비세제 6.8%, 재산세제 1.7%, 기타세제 0.5% 등으로 소득세제와 소비세제가 중심이 되고 재산세제가 보조적인 역할을 하고 있다. GDP 대비 국세수입은 2007년 14.6%에서 16.0%로 1.4%p 상승하였는데, 소득세수 비중은 1.3%p(5.7% → 7.0%), 소비세수 비중은 0.4%p(6.4% → 6.8%) 상승하였다. 이외 재산세수 비중은 기간 중 0.2%p(1.9% → 1.7%) 하락하였고, 기타세수는 0.1%p(0.6% → 0.5%) 하락하였다. 이는 경제규모가 확대되는 가운데 소득세수와 소비세수를 중심으로 전반적인 세 부담 수준이 높아졌음을 보여준다.

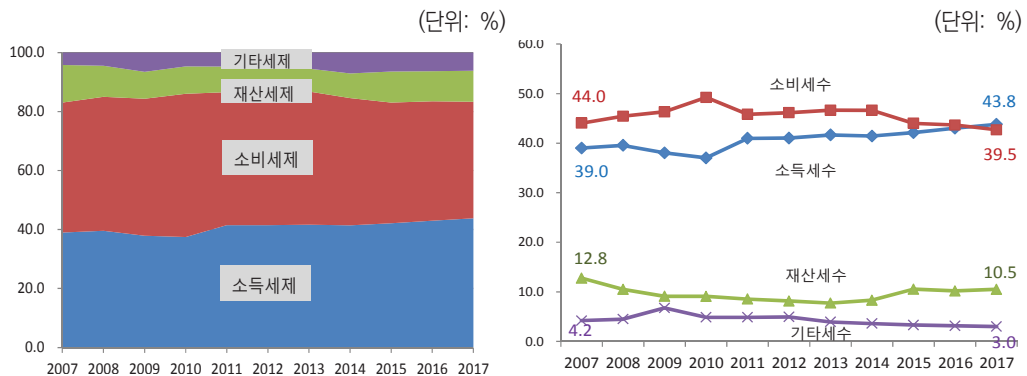
[그림 17] 국세수입의 조세구조 추이: 명목GDP 기준



주: 조세구조는 국세와 지방세를 모두 포함해야 하나, 동 보고서에서는 중앙정부 재원인 국세수입에 국한하여 분석하였음
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

이러한 조세구조 추이의 특징은 총국세수입 대비 세수비중의 추이를 통해서도 확인된다. 전체 국세수입 중 소득세수 비중은 2007년 이후 4.8%p(39.0% → 43.8%) 상승한 반면, 소비세수와 재산세수는 각각 1.3%p(44.0% → 42.7%)와 2.3%p(12.8% → 10.5%) 하락하였다. 이외 기타세수는 1.2%p(4.2% → 3.0%) 하락하였다. 이를 종합해 볼 때 우리나라 조세구조는 소득세수와 소비세수가 중심에 있되, 글로벌 금융위기 이후 소비세수 보다 과세기반의 안정성이 높은 소득세수가 국세수입 증가에 보다 주요해졌음을 알 수 있다.

[그림 18] 국세수입의 조세구조 추이: 총국세수입 기준



주: 조세구조는 국세와 지방세를 모두 포함해야 하나, 동 보고서에서는 중앙정부 재원인 국세수입에 국한하여 분석하였음
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

기간 중 전체 국세수입 증감에 대한 세제별 기여도는 소득세, 소비세, 재산세 순으로 나타났다. 특히, 소득세의 경우 개인소득세 34.1%, 법인소득세 23.8% 등 총 57.9%로 기여도가 높았고, 다음으로 소비세 40.8%, 재산세 8.4% 순인 것으로 나타났다. 특히, 소득세는 세입의 안정성과 확장성이 상대적으로 높은 반면에, 법인세와 소비세의 경우 경기하락 국면에서 세입이 감소하는 경향을 보이는 가운데 2016~2017년 경기회복 및 소비 증가에 힘입어 모두 매년 7조원대의 증가세를 보인 것으로 나타났다. 재산세는 경기적 요인 외에도 부동산 및 증권 등 자산시장의 영향을 받아 2015년의 경우 주식시장 회복 및 부동산 거래 활성화 등으로 전년대비 6.1조원(증권거래세 1.5조원, 양도소득세 3.8조원) 증가하면서 소득세 증가분(6.9조원)에 근접하는 수준을 보였다.

[표 8] 세제별 국세수입 증감분 기여도 추이

(단위: 조원, %)

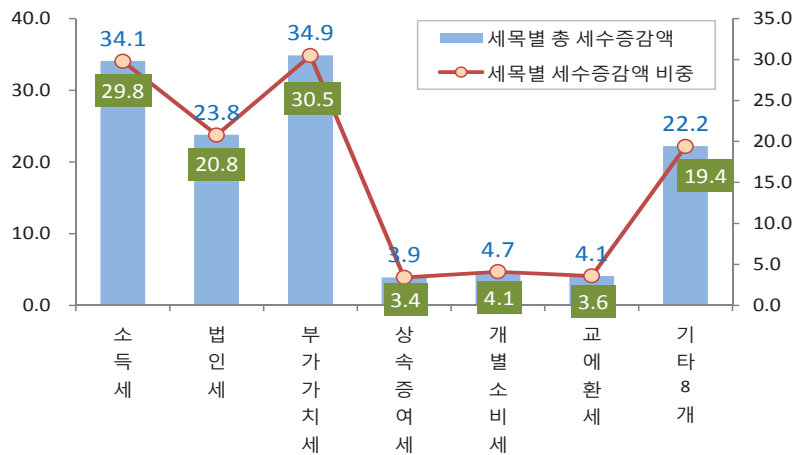
	소득세수			소비세수	재산세수	기타	총국세
		개인	법인				
2008	3.2	-0.5	3.7	4.9	-3.0	0.7	5.8
2009	-3.4	0.5	-3.9	0.4	-2.6	3.2	-2.4
2010	4.3	2.2	2.0	12.7	1.4	-2.4	16.0
2011	13.2	5.6	7.6	0.6	0.3	0.8	14.8
2012	4.7	3.6	1.1	5.8	0.2	0.5	11.1
2013	0.7	2.8	-2.1	0.4	-1.0	-1.5	-1.4
2014	3.1	4.3	-1.2	4.0	1.9	-0.4	8.7
2015	6.9	4.5	2.4	0.0	6.1	-0.2	12.9
2016	12.9	5.8	7.1	10.3	1.8	0.4	25.4
2017	12.3	5.3	7.1	7.7	3.3	0.4	23.6
합계	57.9	34.1	23.8	46.7	8.4	1.5	114.5
(전체대비)	(50.6)	(29.8)	(20.7)	(40.8)	(7.3)	(1.3)	(100.0)

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

세목별·세제별 세수 증감액 및 증감 기여도⁷⁾

[세제별 세수 증감액 및 증감 기여도]

(단위: 조원, %)

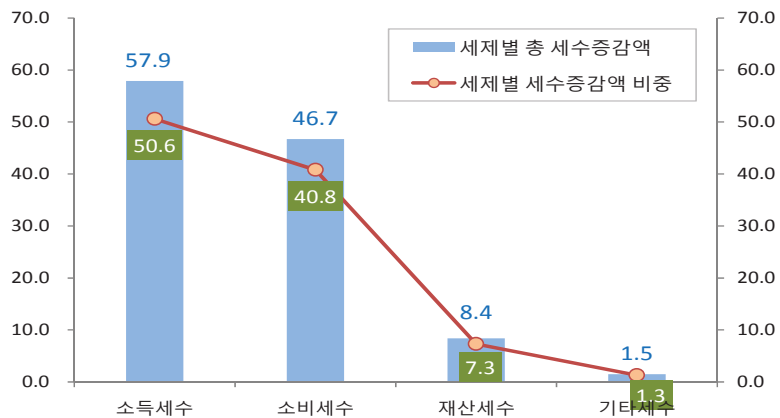


주: 2007~2017년 중 증감액 기준임

자료: 국세청, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

[세제별 세수 증감액 및 증감 기여도]

(단위: 조원, %)



주: 2007~2017년 중 증감액 기준임

자료: 국세청, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

7) 소득세의 근로·자녀장려금 지급분과 부가가치세의 지방소비세 이양분을 포함하여 징수기준으로 조정된 세수 실적 기준임

III

소득세제의 세수현황 및 정책 영향

- 세수현황 및 주요 특징
- 소득세
- 법인세

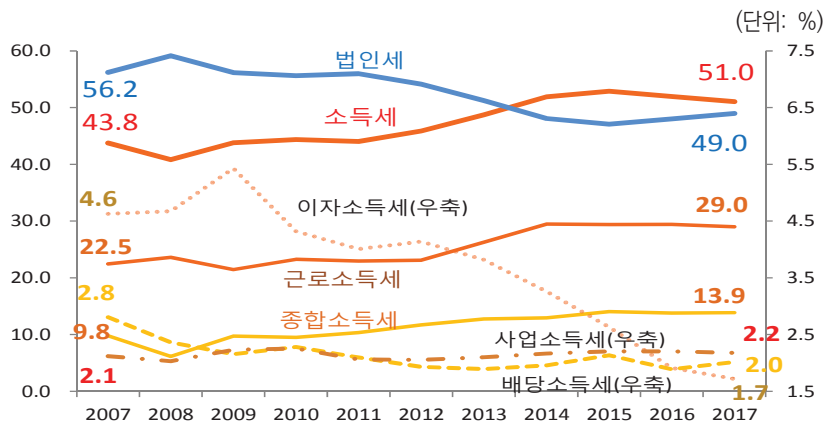
III. 소득세제의 세수현황 및 정책 영향

1. 세수현황 및 주요 특징

소득세제는 개인의 소득에 과세되는 (개인)소득세(이하 ‘소득세’)와 법인의 기업이익에 대해 과세되는 법인세로 구성된다. 이 중 소득세는 열거주의 원칙에 따라 소득세법에서 규정하는 8개 소득유형에 대해 과세되는데, 근로·사업·이자·배당·연금·기타 등 6개 소득에 대해서는 종합과세 되어 누진세율이 적용된다⁸⁾. 다만, 이 중 일부 사업소득을 제외한 나머지 소득들은 원천징수세율로 우선 분리과세 된다. 법인세는 전세계 소득을 합산하여 종합과세 되고 소득세와 마찬가지로 누진세율이 적용된다.

앞서 분석한 바와 같이 국세수입의 증가세를 견인해 온 소득세제의 세수를 구성 세목별로 보면, 특히 근로소득세와 종합소득세의 증가세가 컸다. 이에 따라 법인세수의 비중은 2007년 56.2%에서 2017년 49.0%로 낮아진 반면, 소득세수는 2007년 43.8%에서 상승해 2014년부터 법인세 비중을 역전하며 2017년 51.0%를 기록하였다. 다만, 2016~2017년은 법인세수가 전년대비 7조원대로 증가하며 비중이 상승함에 따라 소득세수 비중은 상대적으로 소폭 하락하였다.

[그림 19] 소득세제 세수의 구성 세목별 비중 추이



주: 세원별 분류에 따라 '양도소득세'는 재산세제로 포함

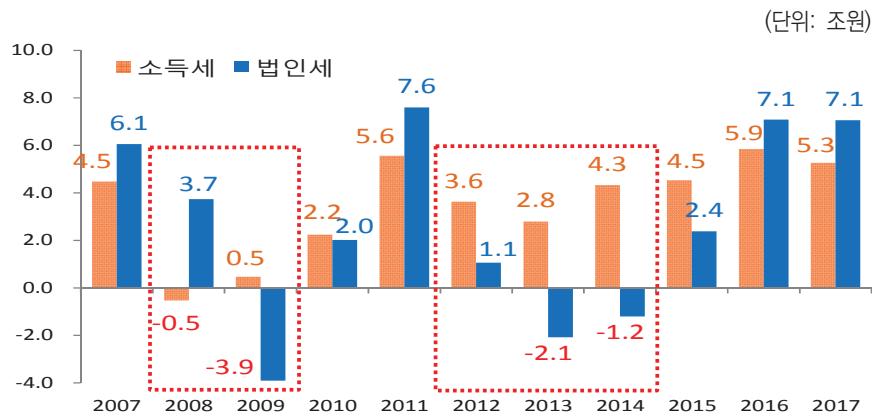
자료: 정부 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

8) 퇴직소득 및 양도소득은 분류과세 되는데, 퇴직소득세는 규모가 매우 작고('17년 1.2조원), 양도소득세는 규모는 크나('17년 15.1조원), 세원별 특성 분석을 위해 동 보고서에서는 재산세제로 분류

소득세수와 법인세수의 전년대비 증감액을 보면, 법인세수는 소득세수에 비해 경제여건의 변화에 보다 민감하게 영향을 받는 것으로 나타난다. 소득세수는 전년대비 0.5조원 감소한 후 0.5조원 증가에 그치는 등 글로벌 금융위기에 따른 경기침체의 영향을 상당히 받았으나, 이후 경제여건의 변화에 크게 영향을 받지 않고 증가추세를 유지하는 가운데 2010년 2조원대에서 2012~2013년 3조원대, 2014~2015년 4조원대, 2016~2017년 5조원대 등으로 증가세가 확대되었다.

법인세수는 경기침체의 영향으로 2009년 전년대비 3.9조원으로 큰 폭 감소하였고, 경기가 둔화된 2012년 1.1조원 증가에 그친 후 2013~2014년은 각각 1~2조원대의 감소를 나타내었다. 반면에, 경기가 회복세를 보인 2011년과 최근 2016~2017년에는 전년대비 7조원대의 높은 증가세를 보여, 경제여건의 변화에 따라 세수 증감이 뚜렷하게 대별되는 모습을 보였다.

[그림 20] 소득세수와 법인세수의 전년대비 증감액 추이



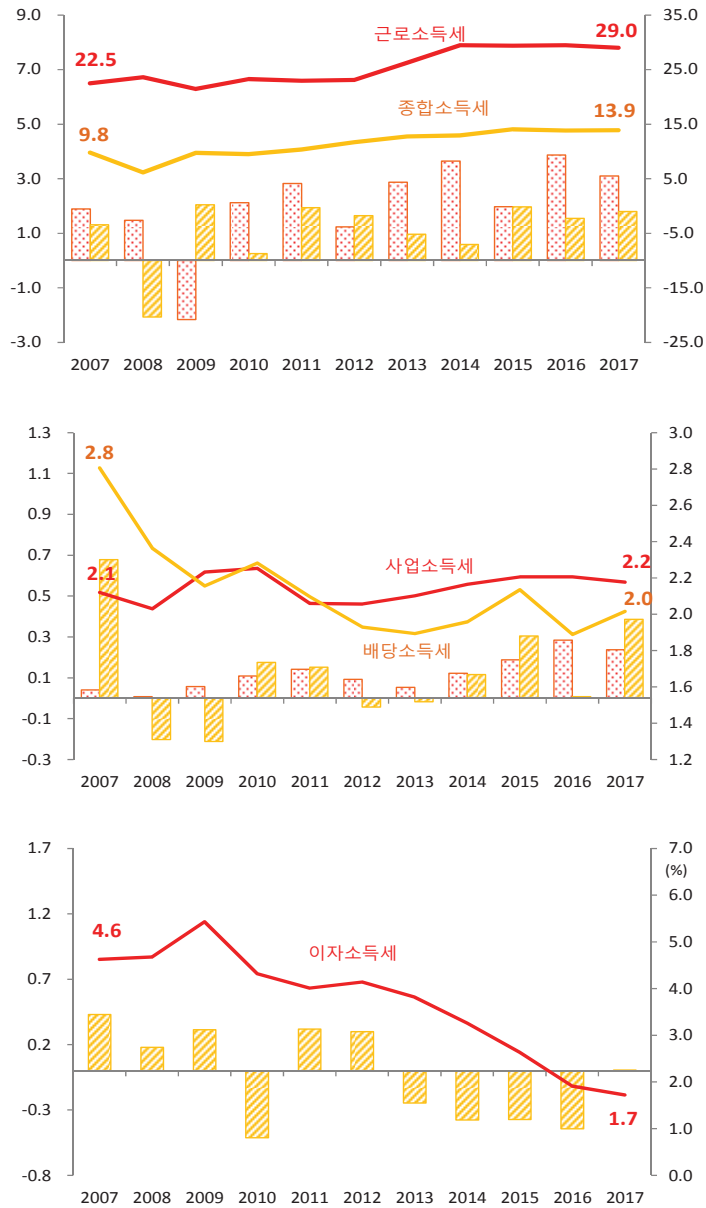
주: 점선의 박스는 경기침체 · 둔화기의 영향을 받는 시기에 해당

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득세제의 세수를 구성 세목별로 보다 상세히 살펴보면, 근로소득세수와 종합소득세수는 기간 중 소득세제의 세수 증가를 이끄는 가운데 기간 중 소득세제 내 비중이 확대(각각 22.5% → 29.0%, 9.8% → 13.9%) 되었고, 사업소득세수는 비중이 소폭 상승(2.1% → 2.2%), 배당 및 이자소득세수 비중은 하락하였다(각각 2.8% → 2.0%, 4.6% → 1.7%). 특히, 규모가 가장 큰 근로소득세수는 기간 중 소득세제에서 차지하는 비중이 확대(6.5%p)되며 세수 증가를 이끌었고, 종합소득세수는 근로소득세수 대비 규모는 크지 않으나 기간 중 비중이 확대(4.1%p) 되며 세수 증가에 기여하였다.

[그림 21] 소득세제의 구성 세목별 세수 비중 및 전년대비 증감액 추이

(단위: 조원, %)

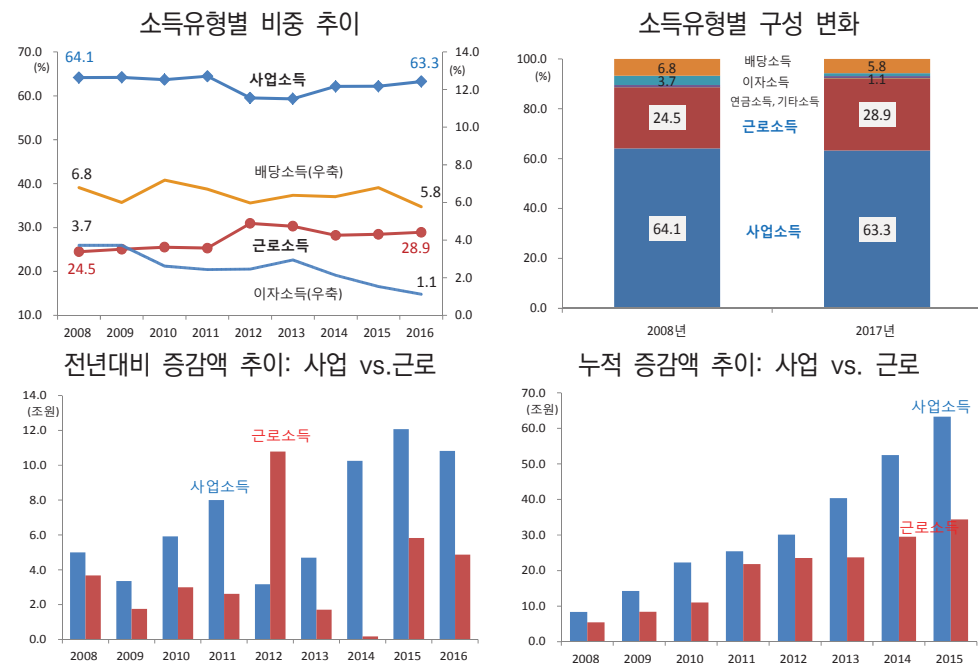


자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

종합소득세의 소득 현황 및 추이

종합과세 되는 6가지 소득(사업, 근로, 이자, 배당, 연금, 기타)은 합산하여 과세 되는 한편, 비과세·감면은 개별 소득별로 적용됨에 따라 각 소득유형이 종합소득세수 증가에 기여한 정도를 정확히 구분하기는 어렵다. 다만, 소득유형에 관계없이 종합소득 기준으로 소득 1 단위당 세부담 수준은 동일하다는 점에서 볼 때, 각 소득이 전체 종합소득에서 차지하는 비중을 통해 간접적이거나 소득유형별로 세수 증가에 기여한 정도를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

2017년 기준 종합소득 중 사업소득 비중이 63.3%로 가장 높고, 다음으로 근로소득 28.9%, 배당소득 5.8%, 이자소득 1.1% 등으로, 2008년 이후 근로소득과 사업소득을 중심으로 증가하였다. 특히, 사업소득은 경기의 영향이 큰데, 경기회복기였던 2010~2011년에 전년대비 6~8조원대의 증가세를 보인 반면, 경기가 둔화된 2012~2013년 증가세가 반감되었고, 다시 2014년 이후 10조원을 상회하여 증가세가 확대되었다. 종합소득 중 근로소득은 2013~2014년 부진하였으나 2012년과 2015~2016년에 큰 폭으로 증가하며 비중이 높아졌다.



자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

특히 소득세제는 전체 국세수입에서 차지하는 비중이 크고 글로벌 금융위기 이후 소득세와 법인세 모두 세율변경 및 비과세·감면제도 정비 등 제도변화가 컸던 부문이다. 소득세의 정책변화는 세부담 변동에 따라 재정효과를 유발할 뿐만 아니라 소득증감(세후가처분소득 증감)을 통해 소비와 저축, 노동공급 등 경제활동에 영향을 미치고, 소득규모에 따라 세부담이 차등적으로 높아지는 누진세율에 따라 소득재분배 효과를 갖는다. 법인세의 정책변화 역시 세부담 변동을 통해 재정효과를 유발할 뿐만 아니라 세부담 변동이 법인 활동에 대한 조세의 유인(tax incentive)으로 작용하여 투자 및 고용 등 주요한 의사결정에 영향을 주게 된다. 본 보고서에서는 조세정책의 변화가 세부담 수준에 미치는 영향과 이에 따른 재정효과(즉, 세수효과)를 중심으로 정책영향을 분석하고⁹⁾, 관련되는 대표적인 지표들을 중심으로 정책변화 전후로 나타나는 행태변화 등 주요 영향들을 살펴보았다.

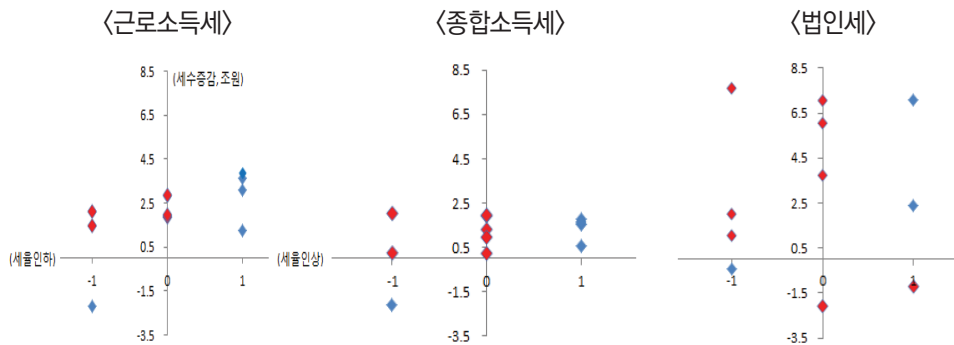
9) 조세정책의 영향을 계량적으로 분석하기 위해서는 경제주체의 목적함수와 제약조건, 경제부문별(산업/시장, 노동/자본/기술, 수입/지출 등) 연관구조 등을 체계적으로 결합시키고, 이를 통해 조세정책 변화 시 발생하는 직접적인 혹은 간접적인 파급효과를 반영할 수 있도록 경제와 재정을 망라하는 종합적인 구조모형(structural model)이 설계되어야 한다. 그런데 이러한 모형은 복잡한 현실세계를 모형의 제한된 틀에서 단순화하기 위한 여러 가지 가정과 제약을 전제로 하게 되는데, 경제구조나 부문 간 연관들이 안정적이지 못한 경우 모형의 현실 반영도가 크게 낮아지게 된다. 특히 동일한 정책목적이라 하더라도 조세정책 외에 정부지출로 이루어지는 재정정책의 규모가 일반적으로 크고, 이외 규제 등 다른 정책수단을 모형에서 내재화하기 어려운 점 등으로 인해 개별적인 조세정책의 효과를 계량화하고 이를 통해 정책적 시사점을 도출하는 데에는 많은 제약이 따른다.

소득세제의 세율변화와 세수증감

소득세와 법인세에 대해 대표적인 세부담 지표인 세율의 변경 시점과 해당연도의 전년 대비 세수증감의 관계를 보면, 법정세율 외에도 경제적 혹은 다른 정책적 요인들이 세수에 영향을 주고 있음을 볼 수 있다.

아래 그림에서와 같이 2005~2016년 동안 매해 근로소득세와 종합소득세, 법인세에 대해 세율변경 여부와 세수증감을 결합해 보면, 세율이 인상(인하)되는 경우라도 예상과 달리 세수가 감소(증가)하는 경우를 볼 수 있다. 예를 들어, 세율인상(그림의 가로축에서 '1'로 표시) 시 법인세수가 오히려 감소한 경우가 있었고, 세율인하('−1'로 표시) 시에는 근로소득세와 종합소득세의 경우 2차례에 걸쳐, 법인세는 3차례에 걸쳐 세수가 증가한 것으로 나타난다. 또한 세율변경이 없어도('0'으로 표시) 근로소득세는 2차례, 종합소득세는 4차례 세수가 증가하였고, 법인세의 경우 3차례는 세수 증가, 1차례는 세수가 감소된 것으로 나타난다. 이는 세율 외에도 과세베이스를 결정하는 경제적 여건이나 공제·감면 등 다른 조세정책의 변화 등이 세수에 미친 영향에 따른 것이다.

[소득과세의 명목세율 변동과 세수증감]



주: 1) '1'은 세율인상 시점, '−1'은 세율인하 시점임

2) 법인세는 과세대상 소득이 발생하는 연도와 징수 시점간에 대략 1년여의 시차가 발생함을 감안하여 기간을 조정하였고, 분석 기간 중 법인세율은 유지됨에 따라 세율변화는 법인세 최저한세율 개정을 기준으로 하였음

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2. 소득세

가. 주요개정 동향

소득세는 과세기간 중 발생하는 소득을 세원으로 하여 합산과세 하는데, 응능부담의 원칙과 조세의 소득재분배 기능을 위해 누진세율을 적용한다. 합산과세 소득은 근로소득, 사업소득, 이자소득, 배당소득, 연금소득, 기타소득의 6개 소득 유형이 해당 된다¹⁰⁾. 앞서 살펴본 바와 같이 소득세는 2011년까지 최고구간을 제외한 세율인하 등 감세기조였고, 이후 최근 2017년까지 최고구간 신설 및 세율인상, 소득공제의 세액공제 전환, 금융소득 종합과세 확대 등을 통해 고소득자 중심의 증세기조를 이어갔다.

최근 소득세 주요 개정

1. 소득세율 인하 후 고소득층 중심 세율 인상
 - (2011년 이전) 최고구간 제외 소득세율 인하, 8~35% → 6~35%(1~2%p ↓)
 - (2011년 이후) 최고구간 신설 및 세율인상, 35% → ('12년) 38% → ('16년) 40% → ('17년) 42%
2. 근로소득자 소득공제의 세액공제 전환(2014년)
 - 인적공제 중 6세 이하 및 출산·입양공제, 다자녀추가공제 특별공제 중 보장성 및 장애인 보험료, 의료비, 교육비 공제 등
3. 저소득층 소득지원: EITC 시행 및 적용 확대(2009년~), CTC 시행(2015년)
4. 금융소득 과세강화: 종합소득 기준금액 인하(4천만원 → 2천만원, 2013년) 등

소득세 개정의 주요 정책목표

1. 세수 확보
2. 취약계층의 소득안정화 및 소득세의 재분배기능 강화를 통한 소득격차 해소

아래에서는 소득세를 구성하는 소득 중 규모가 가장 크고 원천징수와 연말정산 자료 등을 통해 세부담 현황을 상세하게 파악할 수 있는 근로소득세를 중심으로 소득세수의 변동요인 및 영향을 분석하고, 소득공제의 세액공제 전환 등 정책변화의 경우 관련되는 대표 지표들에 대한 영향을 중심으로 정책효과를 살펴보았다.

10) 양도소득과 퇴직소득은 별도의 과세체계로 분류·과세됨

나. 소득세 주요요인별 추이

본 절에서는 총량 및 소득구간별 국세정보를 이용하여, 소득세를 결정하는 주요요인별 추이를 세원과 비과세·소득공제, 세액공제·감면으로 나누어 살펴보았다. 다만, 국세통계 연보¹¹⁾의 소득구간별 자료는 구간기준이 일치되지 않는 연도가 있어, 이를 동일하게 맞출 수 있는 기간은 면세자를 포함하는 경우 2009년, 과세자만을 대상으로 할 때는 2007년 이후로 가능하였다. 소득구간의 구분은 과세대상소득(taxable income)을 기준으로 하 되, 현행 과세체제와 유사하게 연도별 소득구간 기준을 맞추어 1천만원 이하부터 5억원 초과구간까지 총 9개 소득구간으로 구분하였다. 각 소득구간의 소득 및 과세표준 정보는 아래와 같다.

[표 9] 소득세의 소득구간 구분

(단위: 천만원)

과세대상소득	1인당 평균금액		
	소득금액	과세표준	현행 과표기준액
1천만원 이하	0.49	0.42	(1,200만원 이하)
1천만원 초과~2천만원 이하	1.53	0.7	
2천만원 초과~4천만원 이하	2.88	1.4	
4천만원 초과~6천만원 이하	4.9	2.7	(4,600만원 이하)
6천만원 초과~8천만원 이하	7.0	4.2	
8천만원 초과~1억원 이하	8.9	5.9	
1억원 초과~3억원 이하	13.4	10.1	(1.5억원 이하)
3억원 초과~5억원 이하	37.5	33.6	
5억원 초과	94.8	88.6	

주: 2016년 신고기준 자료값임

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(1) 세원

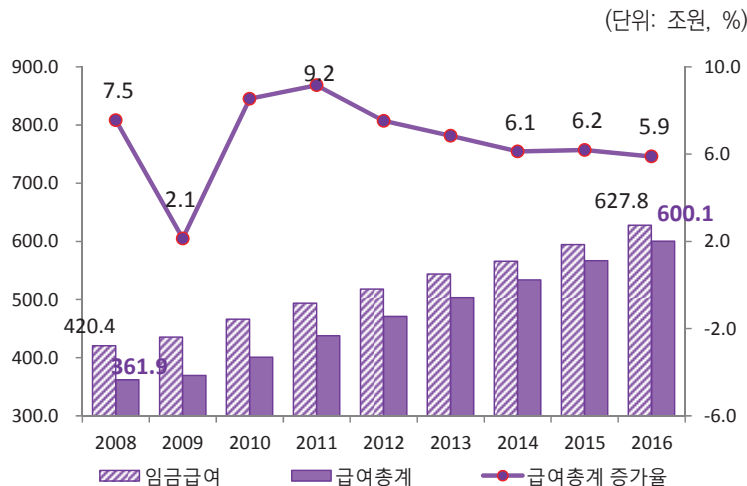
근로자의 소득 세원은 경제여건에 따라 연도별로 차이가 있기는 하나, 경제성장 등에 따른 명목임금 상승의 영향으로 꾸준히 증가세를 보였다. 이러한 가운데 2~4천만원 이하를 중심으로 6천만원 이하구간의 소득비중은 하락한 반면, 1~3억원 이하를 중심으로 6천만

11) 단, 국세청 자료는 신고기준임에 따라 징수기준의 정보와는 다소 차이가 있음에 유의할 필요

원 초과구간의 소득 비중은 상승하였다. 아래에서는 이러한 내용을 근로소득세의 세원과 1인당 평균 급여액, 인원수 및 소득금액 분포 등을 중심으로 살펴보았다.

근로소득세의 세원은 과세대상이 되는 근로소득 외에 국외근로소득, 야근근로소득, 연구활동비 등 비과세소득을 포함하는 국세통계연보상의 ‘급여총계’가 해당된다. 급여총계는 국민계정상 소득세원으로 볼 수 있는 ‘임금 및 급여’ 대비 비중이 상당히 높아 전체 근로자의 소득 및 세부담 관련 대표성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 2016년 급여총계는 600.1조원으로 ‘임금 및 급여’ 627.8조원의 95.6%에 해당된다. 급여총계의 전년대비 증가율은 글로벌 금융위기 직후 7.5%에서 2.1%로 크게 낮아진 후 2011년 9.2%로 높아졌고, 이후 대체로 하락세를 보이는 가운데 2016년 5.9%로 낮아졌다.

[그림 22] 급여총계와 임금 및 급여 추이

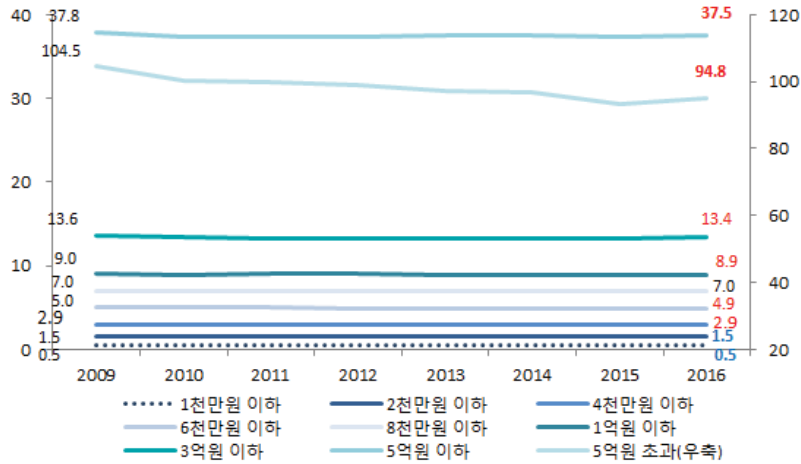


자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

기간 중 소득구간별 1인당 평균 급여액은 2천만원 이하의 증가한 반면 나머지 소득구간에서는 감소한 것으로 나타난다. 2천만원 이하에서는 정부지원 확대와 최저임금 인상 등의 영향이 반영된 것으로 보여진다. 이외 나머지 소득구간에서는 기간 중 평균 급여액이 감소하였는데, 특히 5억원 초과인 경우 평균 9.6천만원이 작아지며 감소폭이 가장 컸던 것으로 나타난다. 이는 2011년 이후 경기회복세가 미약함에 따라 고소득층의 소득증가율이 크지 않았을 가능성, 이에 반해 명목임금 상승에 따라 동 소득구간에 신규 진입한 근로소득자의 소득이 상대적으로 낮은 효과 등에 따른 것으로 보여진다.

[그림 23] 소득구간별 1인당 평균 급여총계 추이

(단위: 천만원)



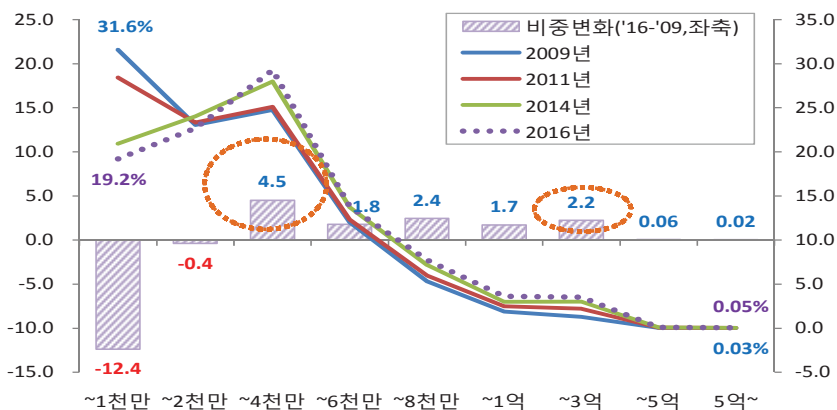
주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임

자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득구간별 근로자수는 경제가 성장하며 소득수준이 높은 구간으로 이동하였다. 이에 따라 기간 중 1천만원 이하 근로자수 비중은 12.4%p 하락한 반면, 2~4천만원 이하 4.5%p 및 1~3억원 이하 2.2%p 등으로 상승하였다.

[그림 24] 근로소득자 소득분포 추이: 인원수기준

(단위: %p, %)

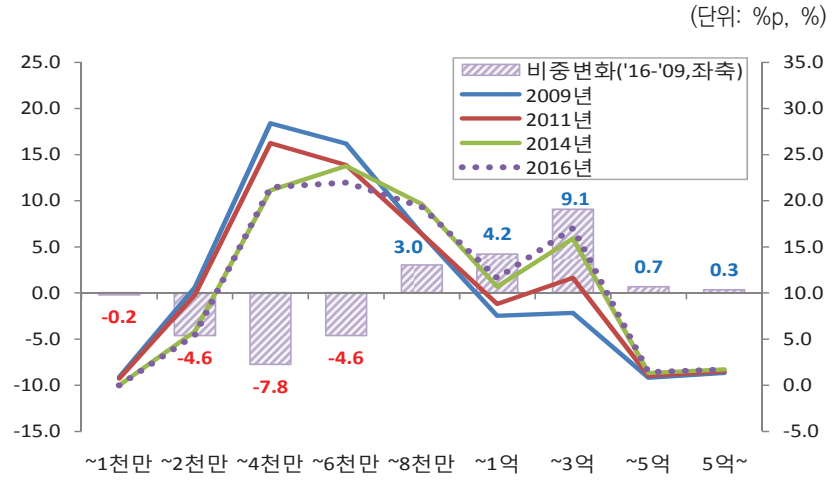


주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임

자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

근로소득자의 소득금액 분포는 2009년 이후 6천만원 이하에서는 전 구간에서 하락세가 나타난 반면, 6천만원 초과구간은 전 구간에서 상승세가 나타났다. 6천만원~3억원 이하 구간의 비중이 상대적으로 높아졌다. 소득금액은 1인당 평균 급여총계(앞의 [그림 23])와 근로소득자수([그림 24])로 구해질 수 있어, 이는 기간 중 해당 소득구간의 1인당 평균 급여총계의 변화와 근로자수 변화의 영향이 종합적으로 반영된 결과로 볼 수 있다.

[그림 25] 근로소득자 소득분포 추이: 소득금액 기준



주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임
 자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

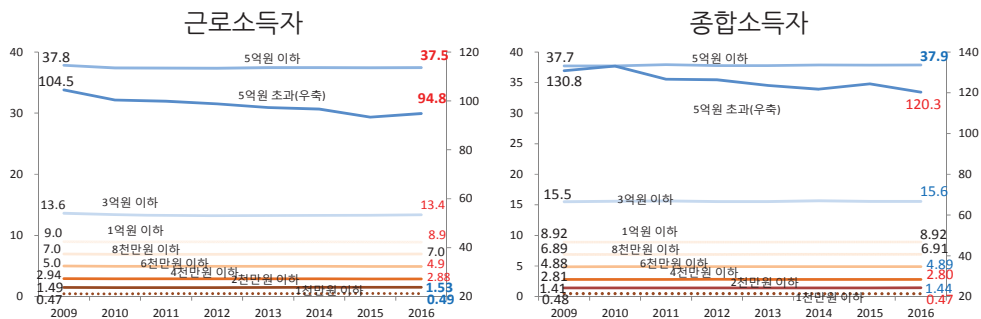
소득추이 비교: 근로소득자 vs. 종합소득자

① (1인당 평균 급여총계)

기간 중 근로소득자는 소득 2천만원 이하구간을 제외하고 나머지 소득구간의 경우 대체로 감소했으나, 종합소득자는 1천만원 이하에서 감소한 반면, 3~5억원 이하구간 등에서 증가하였다.

[소득구간별 1인당 평균 급여총계금액]

(단위: 천만원)



주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임

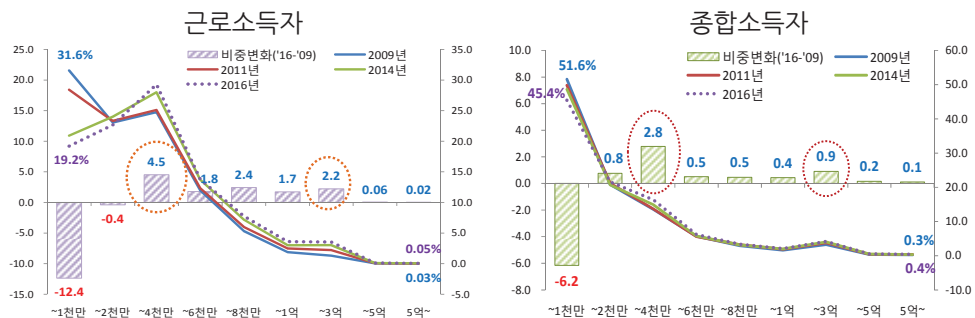
자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

② (소득 인원수)

근로소득자와 종합소득자 모두 1천만원 이하의 비중이 큰 폭으로 감소하는 가운데 소득 2~4천만원 이하와 1~3억원 이하구간 등을 중심으로 상승하였다.

[소득구간별 인원수 분포]

(단위: %p, %)



주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임

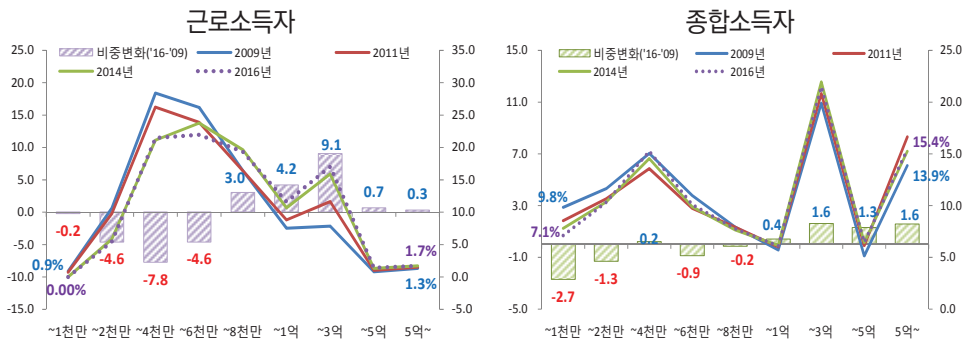
자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

③ (소득금액)

근로소득자는 8천만원 초과구간의 소득비중이 높아진 가운데 특히 2~4천만원 이하는 하락하고 1~3억원 이하는 상승한 반면, 종합소득자는 1억원 초과구간의 소득 비중이 높아진 가운데 특히 1천만원 이하는 하락하고 1억원 초과에서 상승하였다.

[소득구간별 소득금액 분포 변화]

(단위: %p, %)



주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임

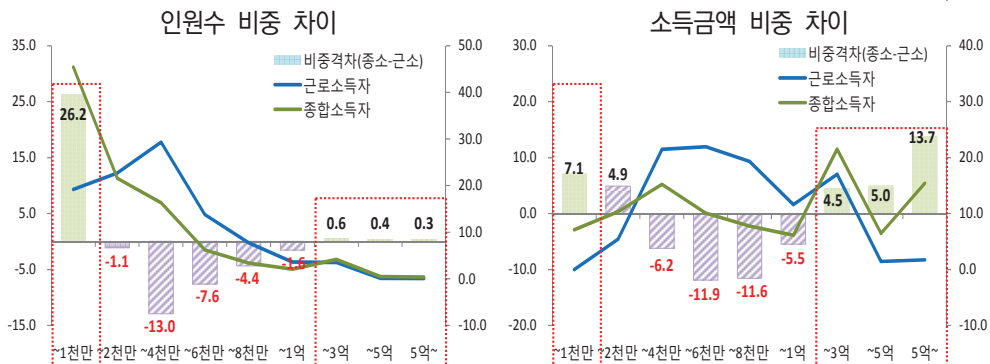
자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

④ (근로소득자 vs. 종합소득자)

종합소득자는 인원수나 소득액 모두 근로소득자 대비 중간대인 소득 2~8천만원 이하 비중이 낮고, 1천만 이하 비중 및 1억원 초과 비중은 상대적으로 높다.

[소득분포 비교: 근로소득자 vs. 종합소득자, 2016년 기준]

(단위: %p, %)



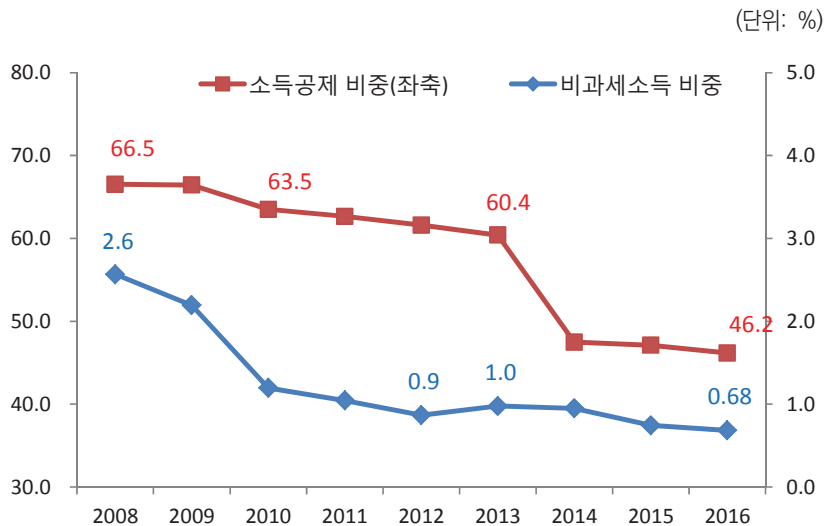
주: 숫자 표식에서 '빨간색'은 기간 중 감소, '파란색'은 증가한 구간임

자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 비과세 및 소득공제

근로자의 소득 중 비과세되는 소득 비중과 소득공제 비중이 하락세를 보여 온 것으로 나타난다. 비과세소득은 저소득층 저축지원 등 정책적 지원의 필요 등에 따라 과세대상에 포함되지 않는 소득이고, 소득공제는 필요경비 인정 등에 따라 과세대상 소득 중 일정 부분을 차감해 주는 부분이다. 비과세소득 비중은 기간 중 2.6%에서 0.7%로 하락하였고, 소득공제 비중은 66.5%에서 소득공제의 세액공제 전환이 이루어진 2014년에 큰 폭 하락하여 2016년 46.2%이다.

[그림 26] 소득세의 비과세 및 소득공제 비중 추이

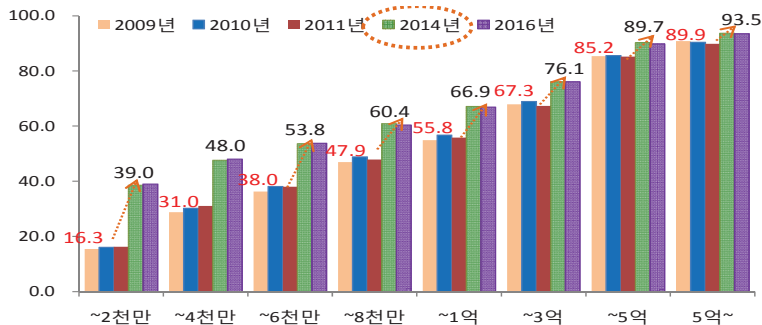


주: 비과세소득 비중은 급여총계 기준, 소득공제는 과세대상소득 기준값임
 자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

비과세 및 소득공제는 모두 소득세율이 적용되는 과세표준을 작게 함으로써 세부담 수준을 낮추는 요인이 되는데, 이에 따라 특히 소득공제 비중이 크게 하락한 2014년을 전후하여 전 소득구간에서 과세대상소득 대비 과세표준 비중이 상승한 것을 볼 수 있다. 소득구간별로 2천만원 이하 22.7%p(16.3% → 39.0%), 2~4천만원 이하 17.0%p(31.0% → 48.0%), 3~5억원 이하 4.5%p(85.2% → 89.7%), 5억원 초과 3.6%p(89.9% → 93.5%) 등으로 과세표준 비중이 상승하였다.

[그림 27] 소득세의 과세표준 비중 추이: 1인당 평균 기준

(단위: %)



주: 과세표준 비중은 과세대상소득을 기준으로 함

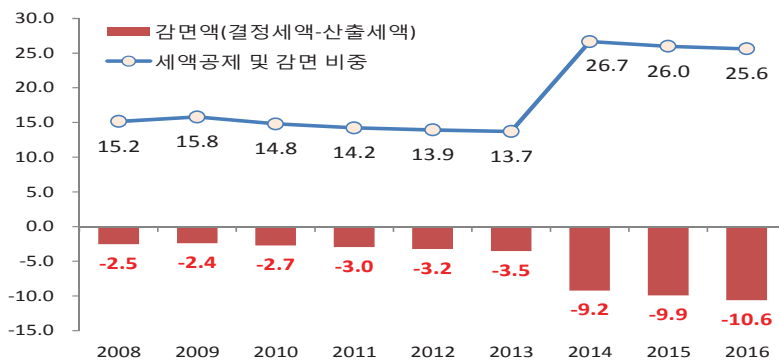
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(3) 세액공제 및 세액감면

세액공제 및 세액감면(이하 세액공제·감면)은 소득공제와는 반대로 2014년 소득공제의 세액공제 전환에 따라 큰 폭으로 증가하였고, 이에 따라 ‘소득 대비 감면비중’ 및 ‘산출세액 대비 감면율’도 2014년 이후 크게 상승하였다. 세액공제·감면액은 조세법상의 요건 충족 시 과세표준에 법정 소득세율을 곱하여 구해진 산출세액에서 일정한 세액을 차감하는 부분으로, 산출세액과 실제 세부담 수준인 결정세액과의 차이에 해당된다. 세액공제·감면액은 기간 중 2.5조원에서 2014년 9조원대로 증가해 2016년 10.6조원을 기록하였고, 소득 대비 감면비중은 15.2%에서 25.6%로 상승하였다.

[그림 28] 소득세의 감면액 및 감면비중 추이

(단위: 조원, %)



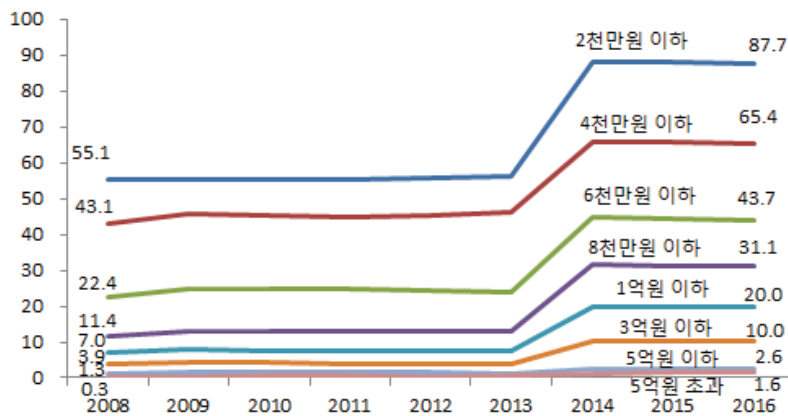
주: 세액공제 및 세액감면 비중은 과세대상소득 기준임

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득구간별 평균감면율은 구간별로 감면액을 산출세액으로 나눈 비율로, 모든 소득구간에서 2014년 이후 크게 상승하여 2016년 2천만원 이하 87.7%, 2~4천만원 이하 65.4%, 3~5억원 이하 2.6%, 5억원 초과 1.6% 등이다. 2008년 대비 2016년 감면율은 5억원 초과 4.8배(0.3% → 1.6%)로 상승폭이 가장 컸고, 8천만원~1억원 이하 2.9배(7.0% → 20.0%), 6~8천만원 이하 2.7배(11.4% → 31.1%) 등의 순이다.

[그림 29] 소득세의 평균 감면율 추이: 소득구간별

(단위: %)



주: 평균 감면율은 '(감면액/산출세액)×100'의 비율값으로, 파란색은 2008년 대비 높아진 값임
 자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

다. 소득세수 효과

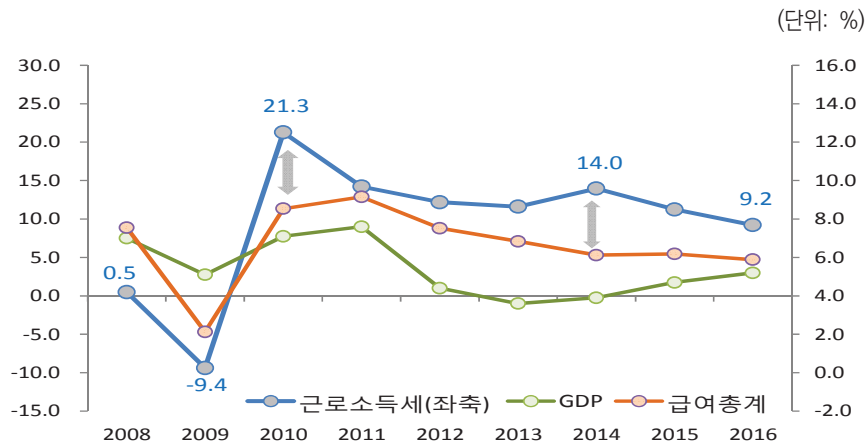
근로소득세수(이하 ‘소득세수’, 신고기준)는 글로벌 금융위기 직후를 제외하면 2008년 이후 대체로 연간 2조원대의 증가세를 보였고, 서울변동 등 소득세의 정책기조가 변화한 시점으로 볼 수 있는 2011년을 전후하여 소득세수의 증가세는 2조원대 초반대에서 후반대로 보다 확대된 것으로 보여진다. 이러한 소득세수 증감은 경제여건의 변화를 반영한 것일 수도 있고, 조세정책 변화의 영향을 받은 것일 수도 있다. 또 어느 시기에는 두 가지 영향이 동시에 작용한 결과일 수도 있을 것이다. 따라서 세수증감의 특징을 보다 잘 이해하기 위해서는 각각의 영향을 구분하여 살펴 볼 필요가 있다. 이를 위해 아래의 내용에서는 소득세수의 세원에 기초한 ‘경기민감도 분석’과 세수증감 중 세원 외에 정책적으로 영향을 받는 부분을 분리하는 ‘요인별 분석’을 통해 살펴보았다.

(1) 소득세수의 경기민감도

소득세수는 경기의 영향을 받는 부분이 있기는 하나, 2011년 이후 경기국면에 관계없이 세수 증가세가 유지되는 가운데 증가세가 다소 확대되는 경향을 보이는 등 경기 보다는 소득세 정책 변화의 영향이 보다 주요하게 작용하였던 것으로 나타난다.

소득세수가 경기의 영향을 크게 받지 않는 이유는, 소득세수의 세원이 되는 급여총계(즉, 근로소득)가 총량적 경제지표인 GDP와 비교해 움직이는 방향성은 대체로 유사할 수 있으나, 인건비로서의 특성 등에 따라 단기적으로 나타나는 GDP의 변동성과는 다소 다른 움직임을 보일 수 있기 때문이다. 아래의 그림에서 2008~2016년 중 소득세수 증가율과 GDP 증가율, 급여총계 증가율을 비교하면, 대체로 세 지표의 방향성은 동일하나, 급여총계 증가율의 변동성이 GDP 증가율과 다소 다른 패턴을 보이는 가운데 급여총계 증가율이 소득세수 증가율에 보다 근접하여 움직이는 것을 볼 수 있다. 특히, 2012~2013년 경기둔화기에 GDP 증가율은 급감하였으나 급여총계 증가율은 다소 완만하게 하락세를 보이며 소득세수 증가율을 따라가는 모습이고, 2015~2016년 회복기에는 GDP 증가율은 상승세를 보였으나 급여총계 증가율은 하락하며 세수 증가율도 하락세를 보였다. 기간 중 소득세수 증가율과 이들 지표들과의 상관계수를 구해 보면, GDP 증가율과는 0.1로 상당히 낮은 반면 급여총계 증가율과는 0.8로 나타나 소득세수와의 관련성이 보다 높은 것을 볼 수 있다. 이러한 점을 감안하여 아래의 내용에서는 소득세수의 경기민감도를 경기국면별 세수 증감액과 급여총계 증가율을 연관하여 살펴보았다.

[그림 30] 소득세수 vs. 명목GDP vs. 급여총계 : 전년대비 증가율



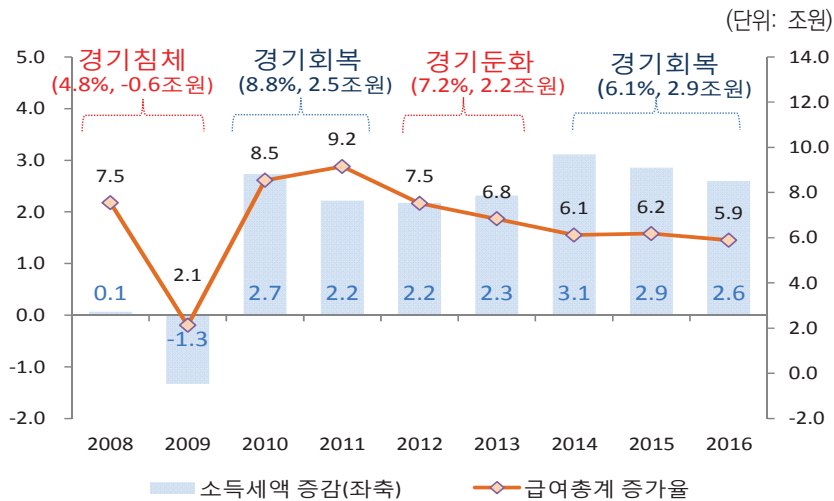
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득세수는 2010년 이후 대체로 연간 2조원대의 증가세를 보였는데, 경기민감도 분석을 위해 일단 경기국면별로 기간을 나누어¹²⁾ 소득세수 증감액을 비교해 보았다. 조세정책의 기조변화가 있었던 2011년을 전후하여 전체 기간을 두 기간으로 구분하면, 각각의 기간에는 한 차례의 경기침체 혹은 둔화기와 한 차례의 경기회복기가 진행되었음을 볼 수 있다. 즉, 2011년 이전에는 2008~2009년 경기침체기와 2010~2011년 경기회복기가, 2011년 이후에는 2012~2013년 경기둔화기와 2014~2017년의 회복기가 포함된다¹³⁾. 이제 2011년을 전후하는 두 기간의 2008~2009년과 2012~2013년을 ‘경기침체 및 둔화기’로 하고, 2010~2011년과 2014~2016년을 ‘경기회복기’로 하여 경기국면별 소득세수 증감을 비교하면, ‘경기침체 및 둔화기’의 소득세수는 평균 0.8조원(’08~’09년 -0.6조원, ’12~’13년 2.2조원) 증가한 데 비해 ‘경기회복기’에는 평균 2.7조원(’10~’11년 2.5조원, ’14~’16년 2.9조원) 증가하여, 경기회복기의 소득세수 증가분이 경기침체 및 둔화기의 증가분 대비 평균 3배 가량 큰 것으로 나타난다.

12) 일반적으로 경기침체기(recession)는 3분기 연속 마이너스 성장률을 기록하는 경우로 정의되는데, 2008년 4사분기부터 2009년 2사분기까지 실질 경제성장률이 마이너스를 기록하였음

13) 2016년 통계청은 10순환기를 발표한 바 있음: 수축기 저점, ’09. 2 → 회복기 고점, ’11. 8. → 수축기 저점 ’13. 3.

[그림 31] 소득세수 전년대비 증감액 추이: 경기국면별



주: 1. 경기국면에 대한 구분은 통계청의 10순환기에 준함(2016년 발표)

2. ()은 급여총계 증가율과 소득세수 증감액의 해당 기간중 평균값임

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

그런데 ‘경기침체 및 둔화기’의 소득세수 평균 증가액이 0.8조원에 그친 데에는 2008~2009년 소득세수의 실적 -0.6조원의 영향이 크다. 이후 진행된 경기둔화기인 2012~2013년의 소득세수 증가액은 평균 2.2조원으로, 경기회복기의 소득세수 증가액이 평균 2조원 중·후반대였던 것과 비교해 볼 때 그 차이가 유의하게 크지 않은 수준이다. 이렇듯 2008~2009년과 2012~2013년이 경기순환 주기상 경기수축기에 해당되나 소득세의 평균 증가액은 -0.6조원과 2.2조원으로 차이가 큰 데에는 경제적인 이유, 즉 경기가 소득세율에 반영되는 정도의 차이와 소득세 정책변화 등의 영향이 있었던 것으로 보여진다.

우선 경제적 측면에서 볼 때, 2008~2009년은 실질 GDP성장률이 2008년 4사분기부터 2009년 2사분기까지 전년동기 대비 3분기 연속 마이너스를 기록하는 경기침체기(recession)로 소득세수의 세율이 되는 급여총계 증가율이 평균 4.8%에 그친데 반해, 2012~2013년은 실질 GDP 성장률이 하락세를 보이기는 했으나 2%대 증가세를 유지하는 가운데 급여총계 증가율이 평균 7.2%로 높았던 점이다. 두 시기의 이러한 급여총계 증가율의 차이는 소득세 과세표준의 증가규모에 영향을 미쳐 세수증감의 차이를 발생시키게 된다.

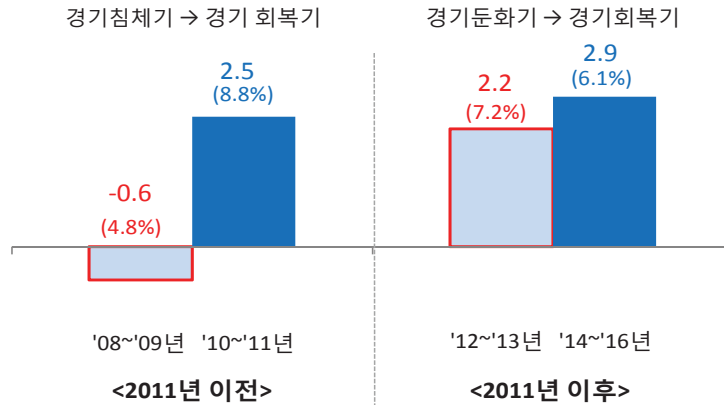
다음으로 정책적 측면에서 볼 때는, 2008~2009년은 감세기조에 따라 소득세율이 최고구간을 제외한 전 과표구간에서 1~2%p 인하되고 세액공제·감면이 신설·확대되었던 반면, 2012~2013년은 반대로 최고 과표구간 신설 및 세율 인상(3억원 초과, 38%)과

함께 2010~2011년 경기회복 이후 세액공제·감면 지원이 상당부분 정비된 점이다. 즉, 2008~2009년에는 단위 소득 증가시 세부담의 증가가 작아지는 방향이었던 반면, 2012~2013년은 고소득구간을 중심으로 단위 소득 증가시 세부담의 증가가 커지는 방향이었다는 차이가 있다. 예를 들어 두 기간 중 2008년과 2012년은 급여총계 증가율은 전년대비 7.5%로 동일한 수준이나, 소득세수는 2008년 0.1조원, 2012년 2.2조원으로 차이가 큰 것을 볼 수 있다.

소득세수의 정책요인에 따른 이러한 세수효과의 차이는 경기회복기에서도 확인된다. 소득세 정책이 감세기조에 있었던 2010~2011년 경기회복기에는 소득세수가 평균 2.5조원 증가한 반면, 고소득층 세율인상 등 증세기조로 전환된 2014~2016년 경기회복기의 소득세수 증가액은 평균 2.9조원으로 증가세가 다소 확대되었다. 이렇듯 양 시기가 경기순환 주기상 동일한 경기회복기임에도 불구하고 소득세수 증가액이 최근 확대된 데에는 경제적 이유 보다는 정책적 이유가 보다 주요하게 작용한 것으로 보여진다. 경제적 측면에서 볼 때, 2010~2011년은 강한 경기회복세에 따라 급여총계 증가율이 평균 8.8%로 높았던 반면, 2014~2016년 경기회복기에는 6.1%로 낮아진 것으로 나타난다. 물론 급여총계 증가율이 2014~2016년에 낮아지기는 했으나, 기간 중 증가세가 지속된 점은 그 자체로 소득세의 누진세율 체계상 소득세수의 증가요인이 될 것이다. 그러나 이러한 점만으로는 양 기간에 급여총계 증가율이 평균 2.7%p(8.8%→6.1%) 하락할 때 소득세수가 평균 0.4조원(2.9조원→2.5조원) 증가한 것을 설명하기에는 충분하지 않다. 특히 2011년과 2016년을 비교하면, 2011년은 급여총계 증가율 9.5%에서 소득세수가 2.2조원 증가하였는데, 2016년은 급여총계 증가율은 5.9%(2011년 대비 -3.6%p)에서, 소득세수는 2.6조원(2011년 대비 0.4조원) 증가하였다. 이는 단위 소득 증가시 평균 세수 증가액이 커진 것으로, 2011년 이후 고소득구간의 소득세 부담을 강화하는 방향으로 변화한 조세정책의 영향이 반영된 것으로 볼 수 있다. 2010~2011년은 감세기조 하에 소득세율이 인하된 가운데 공제·감면 등이 확대된 효과가 더해져 소득 증가시 세수효과를 줄이는 방향에 있었던 반면, 2014~2016년은 최고세율 인상이 단계적으로 강화되는 가운데 소득공제의 세액공제 전환 등을 통해 감면혜택이 축소되는 등 소득 증가시 세수효과가 커지는 방향에 있었다. 이러한 정책기조의 변화가 2014~2016년 급여총계 증가율은 2010~2011년 대비 낮아졌음에도 불구하고, 소득세수 증가세는 확대되는 결과로 나타난 것으로 설명된다.

[그림 32] 2011년 전·후 소득세수 증감액 비교: 경기국면별

(단위: 조원)

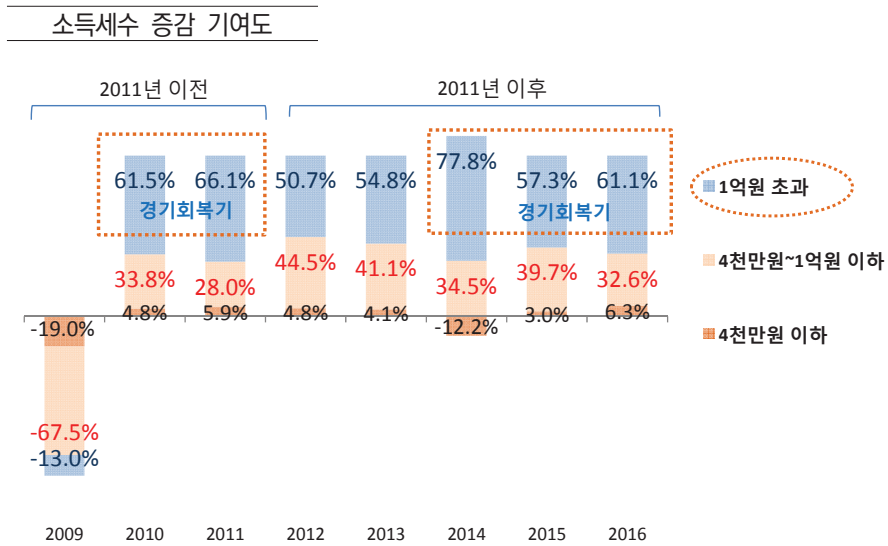
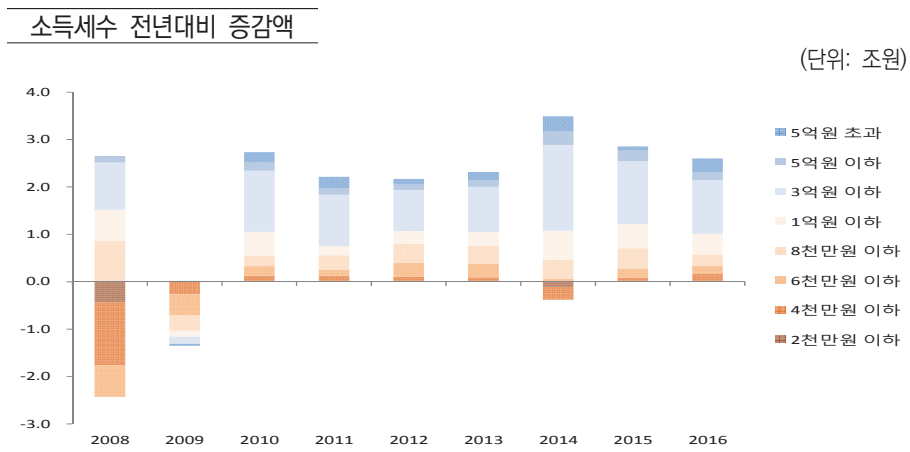


주: ()의 값은 해당 기간에 대한 급여총계 증가율의 평균값임

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득세수 증감에 대한 소득구간별 기여도를 보면 소득액 규모와 누진세율 적용 등에 따라 고소득인 1억원 초과구간의 기여도가 높는데, 특히 이들 고소득구간의 세수기여도는 경기회복기에 높아지는 특징을 보인다. 경기침체기인 2009년 - 13.0%와 경기둔화기인 2012~2013년 평균 52.7%로 기여도가 낮았으나, 경기회복기인 2010~2011년과 2014~2016년에는 각각 평균 63.8%와 65.4%로 높은 수준이다. 다만, 예외적으로 2014년은 경제여건은 크게 개선되지 않았으나 고소득층에 대한 영향이 상대적으로 컸던 소득공제의 세액공제 전환 및 세율인상 등의 영향이 더해지며 1억원 초과구간의 세수 기여도가 77.8%로 이례적으로 높은 수준을 나타내었다. 반면에 나머지 소득구간의 경우 대체로 경기둔화기에 세수증감 기여도가 높아지는 것으로 나타난다. 소득 4천만원~1억원 이하는 경기회복기의 기여도가 30%대에서 2009년 - 67.5%, 2012~2013년 40%대로 높아졌고, 소득 4천만원 이하구간은 보통 4~6%대 기여도에서 경기침체기인 2009년 - 19.0%와 소득세제의 변화가 컸던 2014년 - 12.2%를 나타내었다.

[그림 33] 소득세수 증감액 및 기여도 추이: 소득구간별



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 소득세수의 정책영향 분석

소득세수의 전년대비 증감액을 세원, 비과세·소득공제, 소득세율, 세액공제·감면의 4가지 요인으로 분해할 수 있는데, 연도별로 세수 증감을 이끈 주요 요인들이 다르게 작용하였던 것으로 나타난다. 이 중 세원을 제외하면 비과세·소득공제 등 나머지 3가지 요인은 조세정책과 관련된 부분이다. 분석 결과, 2011년 이전에는 세율인하가 세수 증가효과를 제약한 반면, 이후에는 과표비율 상승과 세율인상이 세수 증가효과를 이끈 것으로 나타난다.

조세정책은 과세베이스와 세부담 수준의 조정을 통해 재정수입에 영향을 준다. 과세베이스를 법정세율이 적용되는 과세표준으로 정의하면 세율과 비과세·소득공제에 의해 결정되고, 세부담 수준은 법정세율과 최종적으로 세액을 차감하는 세액공제·감면에 의해 결정된다. 이렇게 하면, 재정수입에 영향을 주는 변수는 세원, 비과세·소득공제, 소득세율(법정 혹은 명목세율), 세액공제·감면의 4가지 요인으로 구분할 수 있는데, 이 중 세원은 경제여건의 변화로부터 직접적인 영향을 받는 요인인 반면 비과세·소득공제 등 나머지 3가지 요인은 조세정책 변화의 영향을 보다 직접적으로 받는다¹⁴⁾. 이러한 전제하에 본 절에서는 소득세수 증감분에 대한 요인분해(factor decomposition)를 하고, 이 중 세원 외에 비과세·소득공제, 소득세율, 세액공제·감면에 의한 세수 증감분을 각각의 관련된 조세정책의 변화가 재정수입에 미친 영향으로 분석하였다.

소득세수의 주요 요인을 보다 구체화하면, 세원은 ‘소득, 즉 급여총계’가 되고, 비과세·소득공제는 소득세액 산출 이전에 과세표준을 구하는 과정에서 적용되는 ‘비과세 및 소득공제’, 소득세율은 소득세법상 규정된 과세 단위당 세부담 수준을 나타내는 ‘법정 명목세율’, 세액공제·감면은 소득세액 산출 이후에 일정액의 세액을 감면하는 데 적용되는 ‘세액공제·감면’ 등이다. 아래의 식에서는 ‘비과세 및 소득공제’는 ‘과표비율’로, ‘법정 명목세율’은 ‘평균세율’로, ‘세액공제 및 세액감면’은 ‘부과율’로 구분하였다.

14) 물론 경제여건의 변화 시 세원(소득세의 경우 ‘소득’에 해당)의 규모가 달라지며, 관련된 비과세·소득공제나 세액공제·감면이 영향을 받을 수 있고 누진세율의 경우 과세표준 규모가 변화하며 적용되는 세율도 영향을 받을 수 있다. 그러나 일반적으로 비과세·소득공제와 세율, 세액공제·감면 등 3가지 요인에 대한 이러한 경제적 영향은 보다 직접적으로 작용하는 정책변화의 영향에 비해 크지 않을 것이다. 다만, 동 요인분해에서 결과하는 정책적 요인에 따른 세수효과는 경기적 영향을 완전히 배제하지 못함에 주의해야 할 것이다.

결정세액 = 산출세액 × 부과율

= (과세표준 × 소득세율) × 부과율,

*단, 소득세율은 법정명목세율, 부과율은 결정세액/산출세액(=감면율⁻¹)

= { (소득 × 과표비율) × 소득세율 } × 부과율, *단, 과표비율 = 과세표준/소득

= 소득 × 과표비율 × 소득세율 × 부과율

소득구간별로,

= 소득 × 과표비율 × 평균세율 × 부과율

⇒ $TR = Y \times TB \times tr \times ratio$

* 단, TR : 소득세수, Y : 소득(급여총계), TB : 과표비율, tr : 평균세율, $ratio$: 부과율

‘소득(Y)’은 비과세소득 등을 망라한 급여총계로 순수하게 경기적 요인을 반영하는 부분이고, ‘과표비율(TB)’은 총소득 중 소득세율이 적용되는 과세표준의 비율로, 세액산출 이전단계에서 적용되는 비과세 및 소득공제 효과를 반영한다. ‘평균세율(tr)’은 법정 소득세율이 적용되어 구해진 산출세액을 과세표준으로 나누어 구한 평균명목세율로, 과표 한 단위당 법정(혹은 명목) 세부담 수준이다. ‘부과율($ratio$)’은 최종 소득세수인 결정세액을 산출세액으로 나눈 값으로, 실제 세부담 수준을 반영하는 최종 지표로서 세액공제·감면의 효과를 역(*inverse*)의 관계로 반영한다.

위의 식을 아래와 같이 요인별 증가율 및 증감액 식으로 전환하면,

$\dot{TR} = \dot{Y} \times \dot{TB} \times \dot{tr} \times \dot{ratio} \dots$ 전년대비 증가율 식

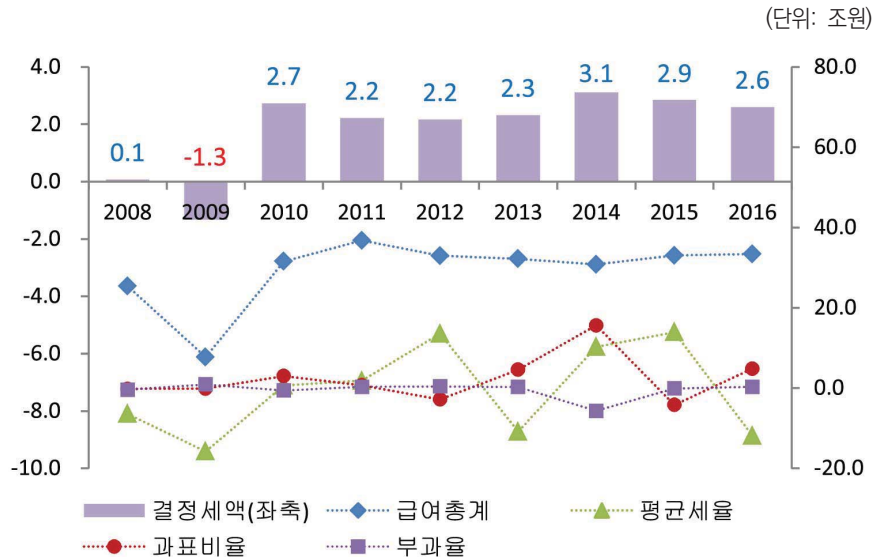
$\Delta TR_t = \Delta Y_t \cdot \frac{TR_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \Delta TB_t \cdot \frac{TR_{t-1}}{TB_{t-1}} \times \Delta tr_t \cdot \frac{TR_{t-1}}{tr_{t-1}} \times \Delta ratio_t \cdot \frac{TR_{t-1}}{ratio_{t-1}}$

$\Delta TR_t = \Delta Y_t \cdot W_{Y,t-1} \times \Delta TB_t \cdot W_{TB,t-1} \times \Delta tr_t \cdot W_{tr,t-1} \times \Delta ratio_t \cdot W_{ratio,t-1} \dots$ 증감액 식

기간 중 소득세수의 전년대비 증감액(ΔTR_t)과 위의 4가지 요인별 추이를 보면 아래와 같다. ‘소득’(즉, 급여총계)의 전년대비 증감(ΔY_t)은 2011~2014년 대체로 하락세를 보였고, ‘과표비율’(ΔTB_t)은 2010~2012년 하락한 후 2014년 큰 폭으로 상승하였고, ‘평균세율’

(Δtr_t)은 2010~2012년과 2014~2015년 상승하였고, ‘부과율’($\Delta ratio_t$)은 2011~2014년 하락한 후 상승하였다.

[그림 34] 소득세수 전년대비 증감액 및 요인별 추이



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

위의 산식에 따라 소득세수의 전년대비 증감액에 대해 각 요인별 세수 기여율과 기여분을 구하면, 2008~2009년은 세율인하에 따른 세수감소, 2010~2011년과 2015~2016년은 소득증가에 따른 세수 증가, 2014년은 과표비율 상승에 따른 세수증가(단, ‘감면율’의 역수에 해당하는 ‘부과율’은 하락하며 세수 증가 제한), 2012년과 2014~2015년은 세율인상에 따른 세수 증가 등이 소득세수 변동에 주요 요인이 되었던 것으로 나타난다.

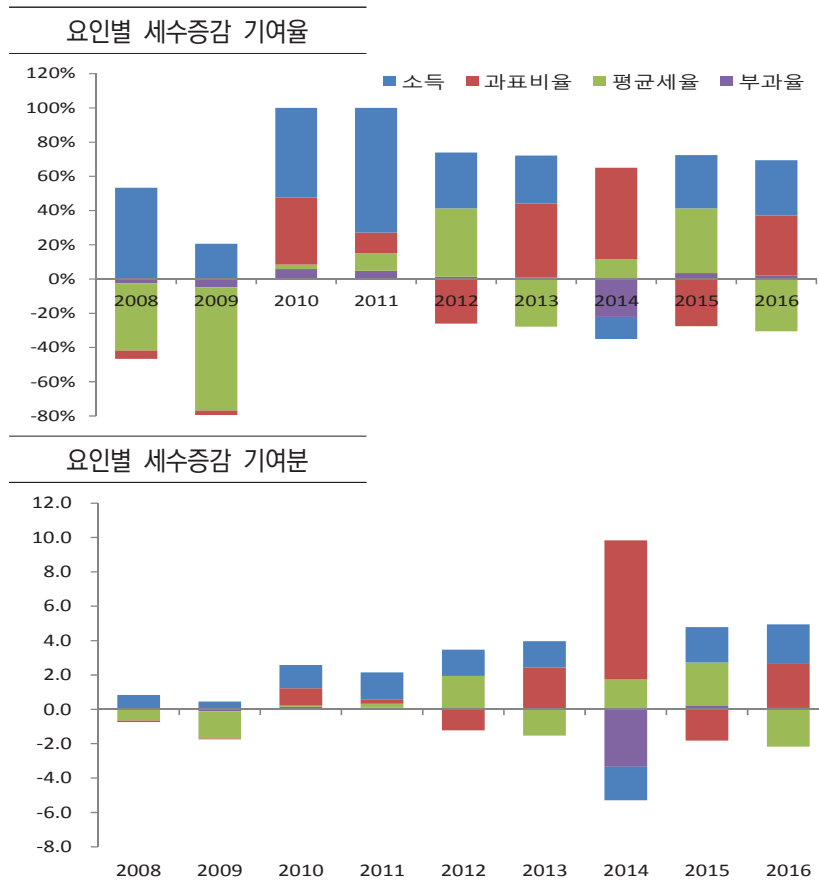
소득세수가 전년대비 감소한 2009년은 소득 증가분이 크게 축소된 가운데 평균명목세율 하락이 소득세수 감소를 이끌었다. 특히 세율하락은 2009년 최고과표 구간을 제외하고 전 소득구간에서 이루어진 소득세율 인하의 영향과 소득이 감소하며 누진세율체계상 세율하향 효과 등이 작용한 것이다. 소득세수의 증가폭이 컸던 2010년은 경기회복에 따른 소득증가와 함께 과세합리화 및 경기대응성 소득공제 축소(외국인 근로자 과세특례 폐지, 신용카드 소득공제 한도 인하¹⁵⁾ 등)에 따른 과표비율 상승효과가 컸던 것으로 나타난다. 2012년은 소득세율 인상(과표 3억원 초과 35% → 38%), 2013년과 2014년은 과표비율

15) 각각의 공제금액이 2009년 대비 3.3조원, 2.3조원 감소

상승의 영향이 컸다. 특히 2014년은 소득공제의 세액공제 전환에 따라 과표비율의 영향은 대폭 상승한 반면 부과율이 하락(세액공제·감면 확대에 따른 감면을 상승)하며 세수 증가가 제약되었고, 2015~2016년은 소득여건과 과표비율은 세수 증가요인이 되었던 반면 평균세율은 세수 감소요인이 되었던 것으로 나타난다.

[그림 35] 소득세수 증감의 요인별 분해

(단위: 조원)

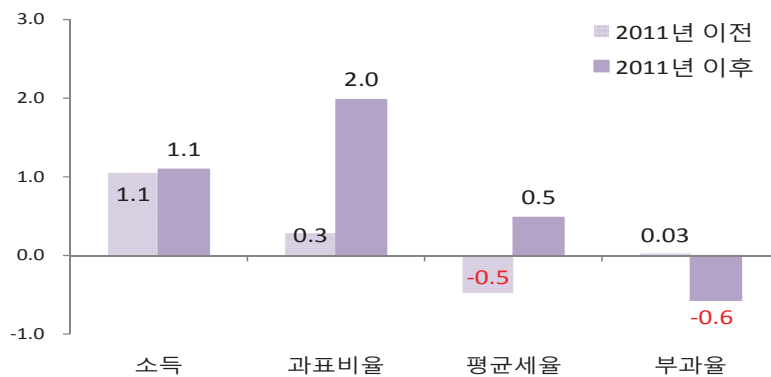


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

요인별 세액증감액을 소득세 정책변화 시점인 2011년을 기준으로 평균해 보면, 감세 기조가 우세했던 2011년 이전에는 세율과 부과율이 세수 감소요인이었던 것으로 나타난다. 이는 기간 중 세율인하와 경기대응성 조세감면 확대 등의 영향을 반영한다. 반면에 고소득층을 중심으로 증세기조를 보인 2011년 이후에는 과표비율과 세율이 세수 증가요인이 되었던 반면, 부과율은 세수 감소요인이었던 것으로 나타난다.

[그림 36] 요인별 소득세수 증감액: 기간별 연평균 기준

(단위: 조원)

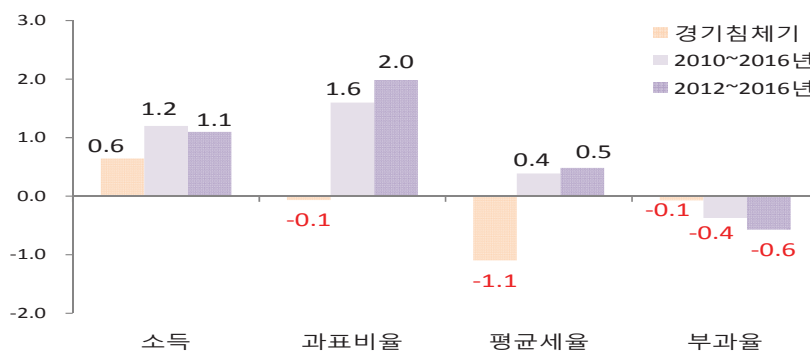


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2011년 이전 기간 중 감세 및 경기대응 기조가 우세했던 경기침체기('08~'09년)를 분리하면, 특히 세율의 세수 감소 영향이 확대(-0.5조원 → -1.1조원) 되고, 부과율은 세수 증가 요인에서 감소요인(0.03조원 → -1.1조원)으로 달라진다.

[그림 37] 요인별 세수증감(총량): 기간별 비교, 연평균 기준

(단위: 조원)

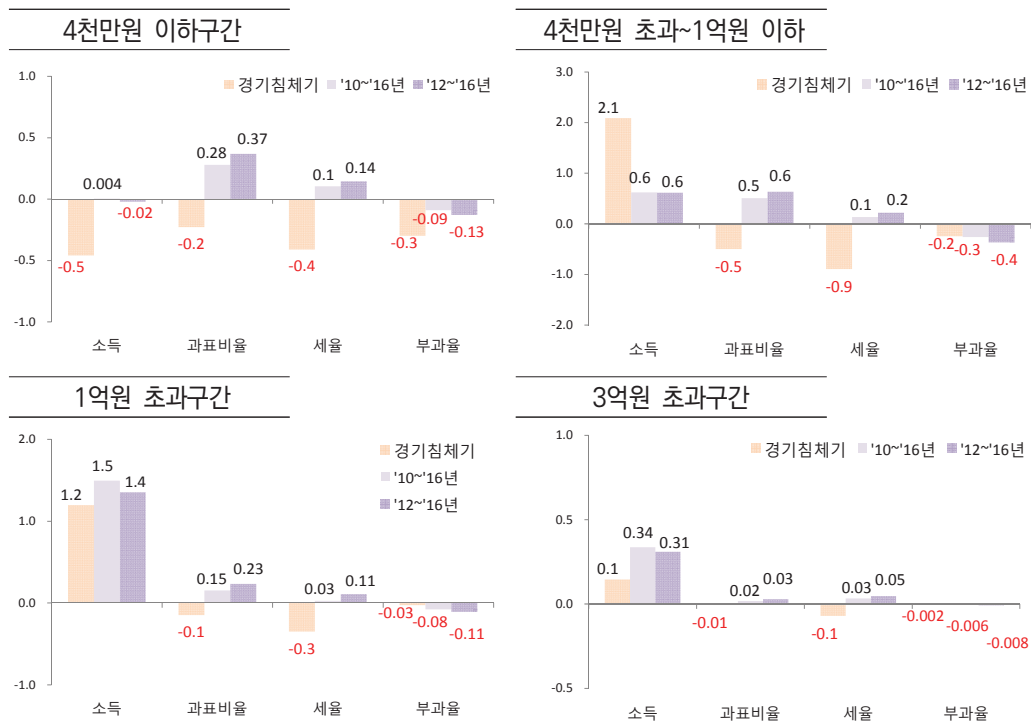


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

아래의 그림은 소득구간별로 근로소득세수 증감의 요인별 분해를 한 결과이다. 글로벌 금융위기 직후 경기침체에 4천만원 이하구간에서 '소득감소'가 세수 감소요인이 된 점을 제외하면, 모든 소득구간에서 '세율하락'이 세수 감소의 주요 요인이 되었다. 이외 경기대응 등을 위한 조세지원이 확대되며 '과표비율' 및 '부과율' 하락도 세수감소 요인이 되었다. 2010년 이후에는 4천만원 이하구간을 제외한 나머지 소득구간에서 모두 '소득증가'가 세수 증가의 주요 요인이 된 것으로 나타난다. 소득 1억원 초과(3억원 초과 포함) 구간의 경우 2010~2011년 소득 증가효과가 2012~2016년에 비해 높은 수준이다. 이러한 경제적 영향 외에 정책적으로 볼 때 과표비율과 세율 상승이 세수 증가요인으로 작용하였고, 세액공제·감면은 확대되며 부과율은 세수 감소요인이 되었다.

[그림 38] 요인별 소득세수 증감액: 소득구간별, 기간별 연평균 기준

(단위: 조원)



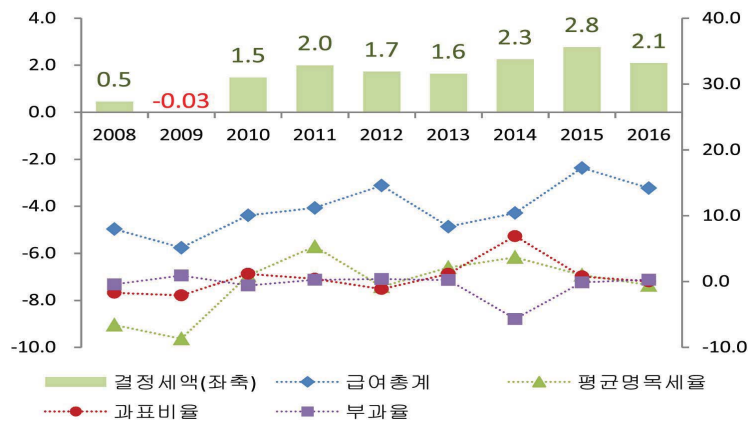
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

종합소득자의 요인별 세부담 영향

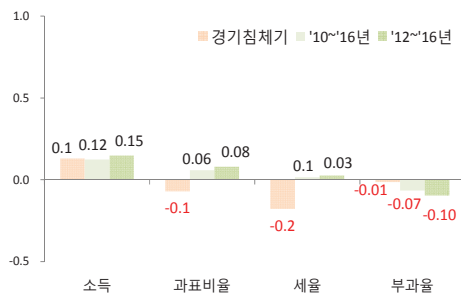
2008~2009년 종합소득세수 감소에는 세율인하의 영향이 크고, 최근 2015~2016년 세수 증가에는 소득증가의 영향이 주요했던 것으로 분석된다.

[종합소득세수 전년대비 증감액 및 요인별 추이]

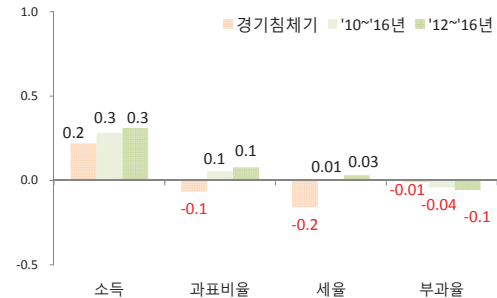
(단위: 조원)



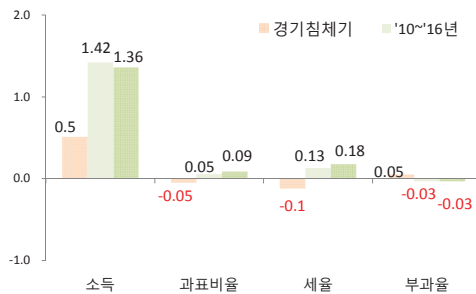
4천만원 이하구간



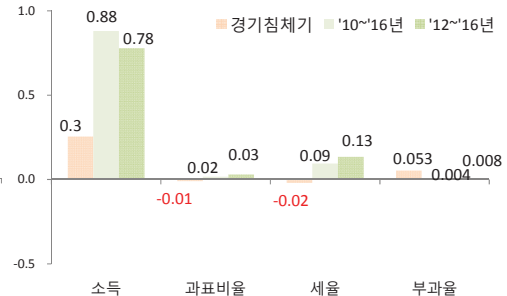
4천만원 초과~1억원 이하



1억원 초과구간



3억원 초과구간



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

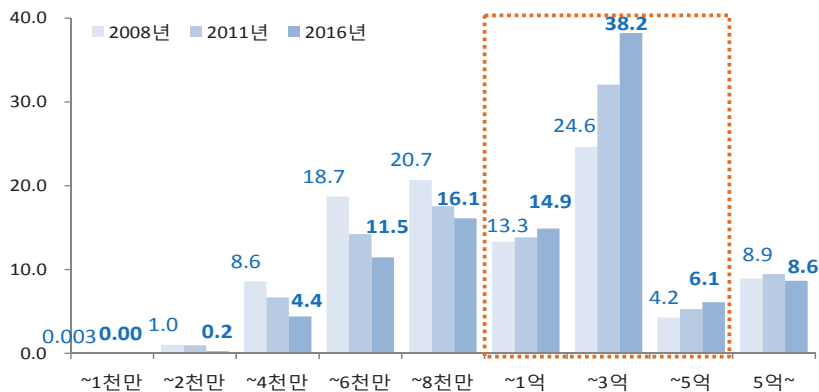
(3) 소득구간별 세부담 귀착 변화

소득구간별 세부담의 귀착은 소득구간별 소득세수 분포와 평균세율(명목 및 유효세율), 소득증감 대비 세부담 증감 비율, 과세 전·후 소득격차 등을 통해 살펴보았다. 소득세의 분포는 소득구간별 소득자 이동, 평균 소득 및 구간 내 소득분포의 변화, 세율 및 공제·감면 등 세부담 변화 등이 종합적으로 반영된 결과이다. 평균 명목세율은 해당 소득구간에 대한 법정 소득세율의 변화를 반영하고, 평균 유효세율은 이와 함께 세액공제·감면의 변화도 반영함으로써 소득구간별 실제적인 세부담 수준의 변화를 반영한다. 소득증감 대비 세부담 증감 비율은 소득 1단위 증가시 세부담의 증가액의 평균 수준을 나타냄으로써 소득구간별 비교시 소득세 부담의 실제적인 누진도 변화에 대한 정보를 준다. 과세 전·후 소득격차는 누진세율 기능이 갖는 재분배 기능과 관련하여, 소득세 부과 이후 소득구간별 소득격차의 변화를 반영한다.

기간 중 소득구간별 소득세수 비중은 기간 중 인원수와 소득, 세부담 수준 등의 변화를 종합적으로 반영하며 8천만원 초과~5억원 이하구간은 상승한 반면, 나머지 구간은 하락한 것으로 나타난다. 소득 1천만원 이하의 비중 하락은 기간 중 1인당 평균소득은 소폭 상승하였으나 인원수 비중이 하락한 영향으로 보여진다. 소득 1~8천만원 이하구간의 비중 하락은 인원수 비중은 상승했으나 1인당 평균소득 감소와 기간 중 소득세율 하락 등이 영향을 주었을 것이다. 5억원 초과구간의 비중 하락은 인원수 비중이나 소득세율은 상승했으나, 1인당 평균 소득금액의 감소가 상대적으로 크게 영향을 주었던 것으로 보인다.

[그림 39] 소득세수 분포 및 1인당 평균소득 변화: 소득구간별

(단위: %)

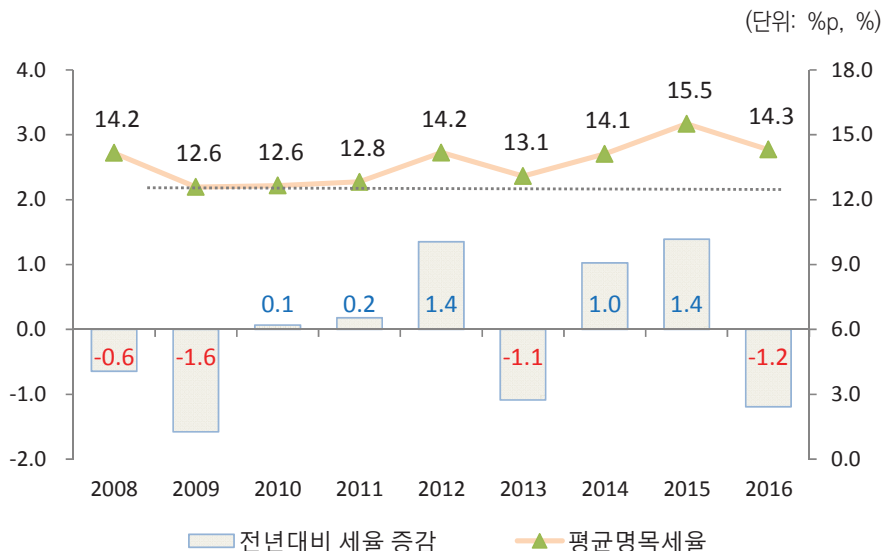


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득세율은 과세표준 구간별로 누진적으로 적용되는데, 앞서 살펴본 바와 같이 소득세 법상 세율이 적용되는 과세표준 구간은 본 분석의 소득구간과 정확히 일치하지 않아, 평균명목세율의 경우 소득구간별 산출세액의 합계금액을 해당 소득구간의 과세표준이나 과세대상소득의 합계금액으로 나누어 평균명목세율을 구하였다. 평균명목세율을 구할 때, 과세표준을 기준으로 하는 경우 법정 소득세율의 변화를 반영하게 되고, 과세대상소득을 기준으로 하면 법정 소득세율의 변화와 함께 소득공제의 변화도 반영하게 된다. 소득세의 누진적 세율체계의 특성으로 인해, 소득세율의 변경이 없더라도 소득공제의 감소(증가)는 과세표준금액을 증가(감소)시킴에 따라 평균명목세율을 상승(하락)시키기 때문이다.

과세표준금액을 기준으로 한 평균명목세율은 2009~2010년 12.6%의 저점 이후 상승세를 보여 2016년 14.3%로 높아졌다. 2009년은 소득세율 인하와 경기침체에 따른 소득 감소 등의 영향으로 평균세율이 전년대비 1.6%p 하락하였고, 경기둔화기인 2013년과 최근 2016년은 소득세율은 변화가 없었으나 소득 변화에 따라 하락세를 보인 반면, 최고 구간 명목세율이 3억원 초과구간 및 1.5억원 초과구간에 대해 각각 35%에서 38%로 인상된 2012년과 2014년에는 상승하였다.

[그림 40] 소득세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이: 전체

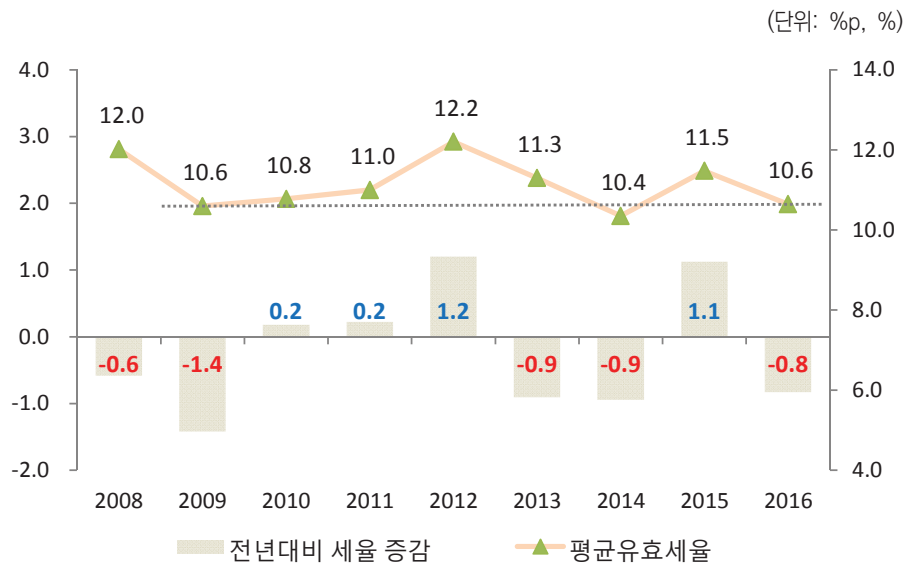


주: 과세표준금액 기준으로, 평균명목세율 = (산출세액/과세표준금액) × 100으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

평균유효세율은 평균명목세율에서 세액공제·감면에 따른 세부담 감소효과를 반영한 실제의 세부담 지표로, 결정세액(산출세액-세액공제·감면)을 과세표준금액으로 나누어 구하면, 평균명목세율과 유사하게 2009년 10.6%로 하락한 후 2012년 12.2%로 상승하였는데, 이후 대체로 하락세를 보여 2016년에는 2009년 수준인 10.6%로 낮아졌다. 특히 2014년의 경우 평균명목세율과 평균유효세율의 방향이 크게 다른데, 이는 2014년 소득공제의 세액공제 전환의 영향에 따른 것이다. 2014년 평균명목세율은 소득공제 감소(즉, 과세표준 증가)에 따라 전년도의 13.1%에서 14.1%로 1.0%p 상승한데 반해, 평균유효세율은 세액공제가 증가하며 평균명목세율의 상승효과를 상당부분 상쇄함에 따라 전년도의 11.3%에서 10.4%로 세부담 수준이 0.9%p 하락한 것으로 나타난다. 이러한 2014년 효과가 기저로 작용하며, 2016년 평균명목세율은 2009년이나 2012년 대비 높은 수준이었으나, 평균유효세율은 2009년 수준으로 하락한 것으로 볼 수 있다.

[그림 41] 소득세 평균유효세율 및 전년대비 변동 추이: 전체



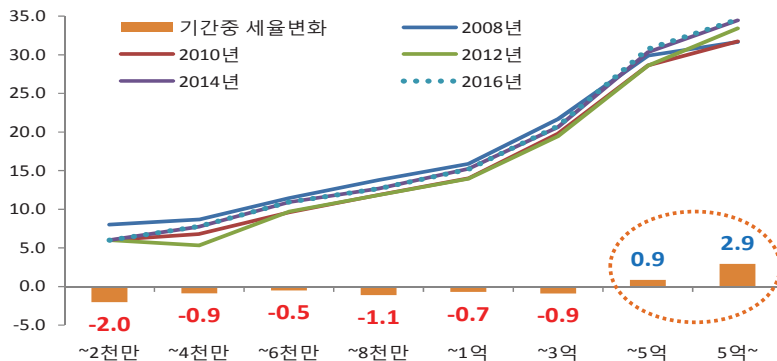
주: 과세표준금액 기준으로, 평균유효세율=(결정세액/과세표준금액)×100으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

과세표준금액을 기준으로 한 평균명목세율 추이를 소득구간별로 보면, 3억원 초과구간을 제외한 나머지 소득구간에서 모두 2016년에 세부담 수준이 낮아진 것으로 나타났다.

[그림 42] 소득세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이: 소득구간별

(단위: %, %p)



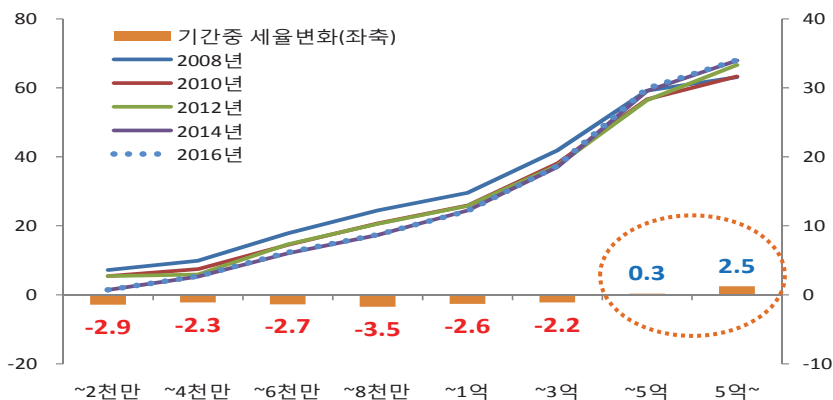
주: 과세표준 기준으로, 평균명목세율=(소득구간별 산출세액/소득구간별 과세표준액)×100

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득구간별 평균유효세율도 소득 3억원 초과를 제외한 모든 소득구간에서 기간 중 하락하였는데, 세액공제 확대 효과가 더해지며 평균명목세율 보다 세부담 수준의 감소방향이 보다 크게 나타난다.

[그림 43] 소득세 평균유효세율 및 전년대비 변동 추이: 소득구간별

(단위: %p, %)



주: 과세표준 기준으로, 평균유효세율=(소득구간별 결정세액/소득구간별 과세표준액)×100

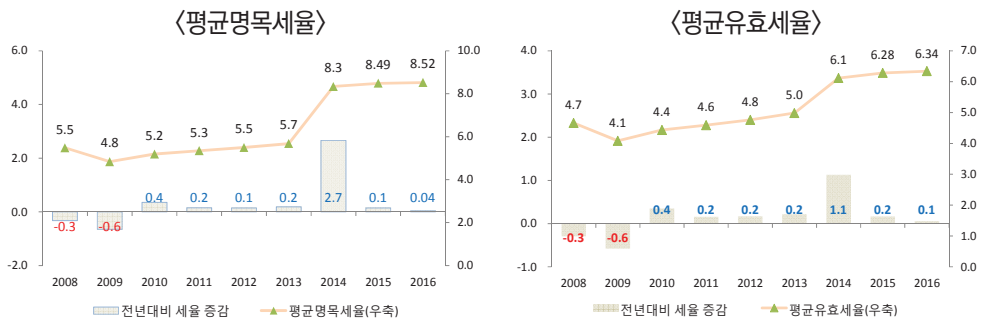
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득세 평균명목세율, 평균유효세율 추이: 소득 기준

소득금액을 기준의 평균명목세율은 소득증가에 따라 2010년 이후 점진적인 상승세를 보이 후 2014년 소득공제 축소 영향으로 8%대로 급등하여 소폭의 증가세를 이어가고 있다. 평균유효세율은 평균명목세율과 추세적 움직임은 동일하는 세액공제 효과가 더해져 세율 수준이 1~2%p 가량 낮다.

[소득세 평균명목세율 및 평균유효세율 추이: 전체]

(단위: %p, %)

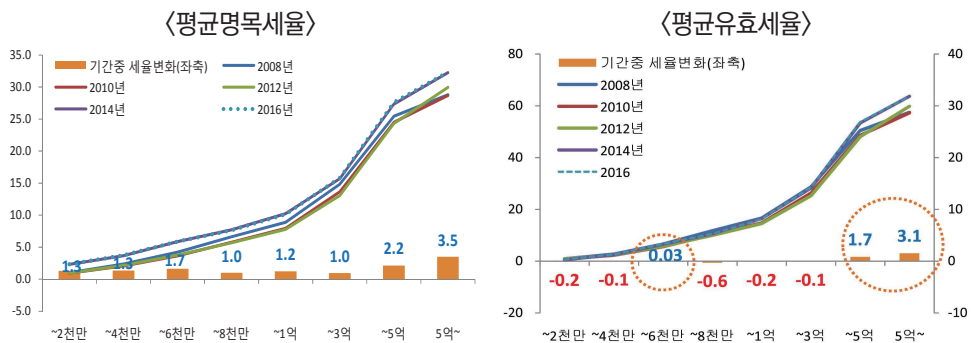


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

평균명목세율은 전 소득구간에서 기간 중 세부담 수준이 높아진 반면, 세액공제 · 감면의 효과가 반영된 평균유효세율은 3억원 초과와 4~6천만원 이하에서 세부담 수준이 높아진 것으로 나타난다.

[소득세 평균명목세율 및 평균유효세율 추이: 소득구간별]

(단위: %p, %)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

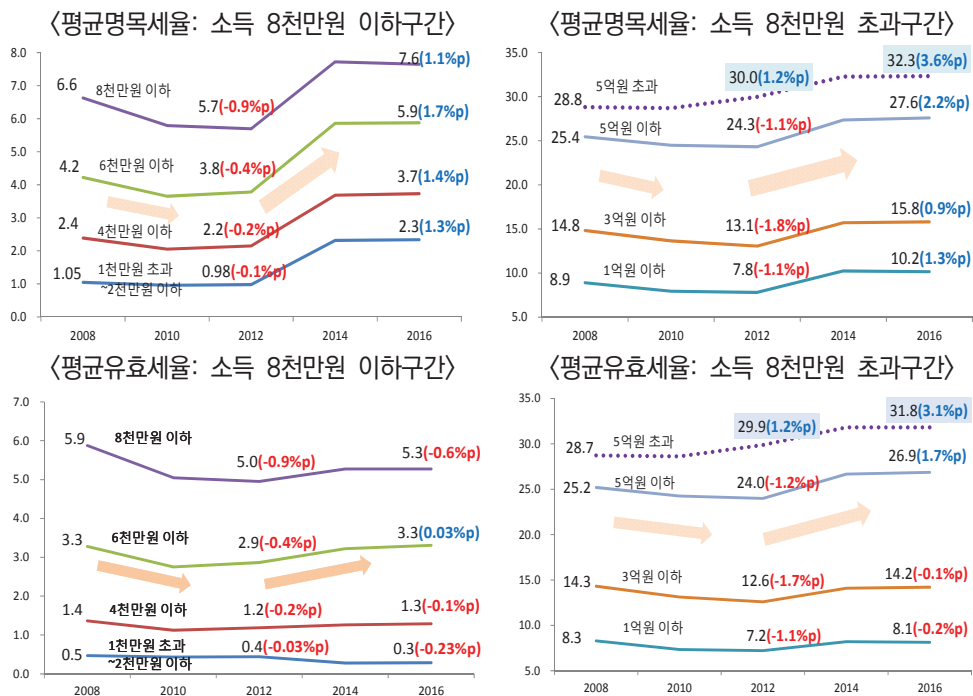
소득세 평균명목세율, 평균유효세율 추이: 소득 기준(계속)

소득구간별로 평균명목세율 추이를 보면, 2012년까지는 소득세율 인하기조에 따라 소득 5억원 초과를 제외한 전 소득구간에서 평균명목세율이 하락세를 보인 후, 소득상승에 따른 누진세율 상향 및 고소득층 세율인상 등에 따라 상승세로 전환되었다. 다만, 2012년까지의 하락폭 보다 이후의 상승폭이 크에 따라 기간 중 평균명목세율은 전 소득구간에서 상승한 것으로 나타난다.

평균유효세율은 대체로 평균명목세율 추이와 유사하나, 2012년 이후 세율 상승폭이 이전기간의 세율 하락폭 보다 작아, 소득 4~6천만원 이하와 3억원 초과를 제외한 나머지 소득구간에서 낮아진 것으로 나타난다. 소득 1~2천만원 이하는 세율 하락세가 지속된 반면, 3~5억원 이하는 2012년 이후 세율상승으로 1.7%p, 5억원 초과는 기간 중 상승세를 지속하며 3.1%p 상승하였다.

[소득세 평균명목세율 및 평균유효세율 추이: 소득구간별]

(단위: %)



주: '빨간색'은 기간 중 세율 하락, '파란색'은 세율 상승을 표시

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

세부담 추이: 종합소득자 vs. 근로소득자

소득구간별 종합소득자의 평균유효세율(소득 기준)은 근로소득자와 유사하게 3억원 이하에서 하락하고 초과구간에서 상승하였다. 다만, 근로소득자 대비 종합소득자의 소득 구간별 세율 증감폭이 다소 큰 모습이다.

[평균유효세율¹⁾ 추이: 종합소득자 vs. 근로소득자]

(단위: %p, %)



주: 1) 종소자는 필요경비를 차감한 종합소득, 근로자는 과세대상소득 기준으로, 1인당 평균값임
 자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

평균유효세율은 종합소득자가 근로소득자 대비 높은데, 5억원 초과는 종합소득자의 세부담 수준이 낮다. 기간 중 종합소득자와 근로소득자의 소득구간별 세율 격차가 작아졌으나 3~5억 이하는 세율이 상승하는 가운데 격차가 확대되었고, 5억원 초과는 격차는 작아졌으나 종합소득자의 세율이 여전히 낮은 수준이다.

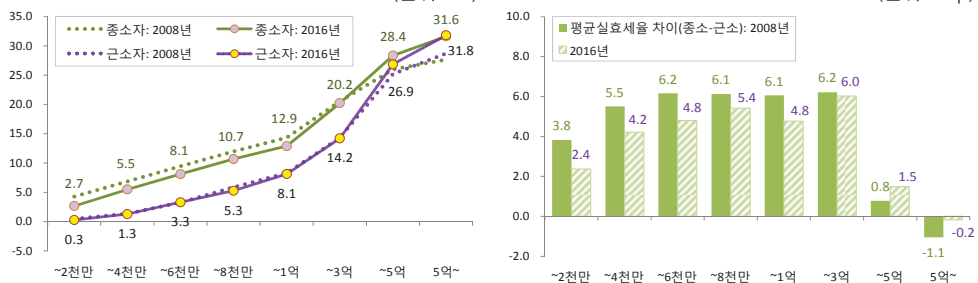
[평균유효세율 추이: 종합소득자 vs. 근로소득자]

<평균 유효세율: 종소자 vs. 근로자>

<유효세율 차이: 종소자 - 근로자>

(단위: %)

(단위: %p)

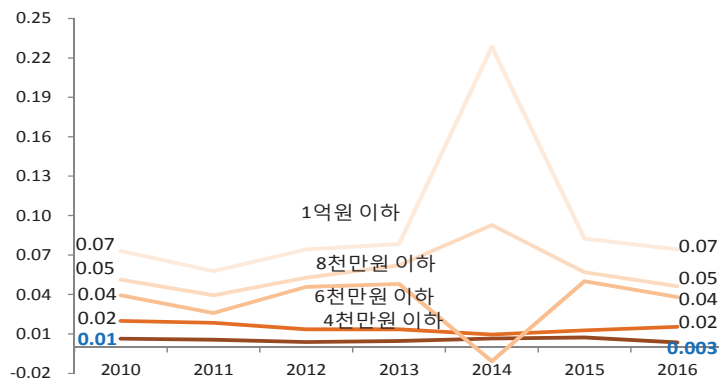


주: 평균유효세율은 소득 기준으로 1인당 평균값임
 자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

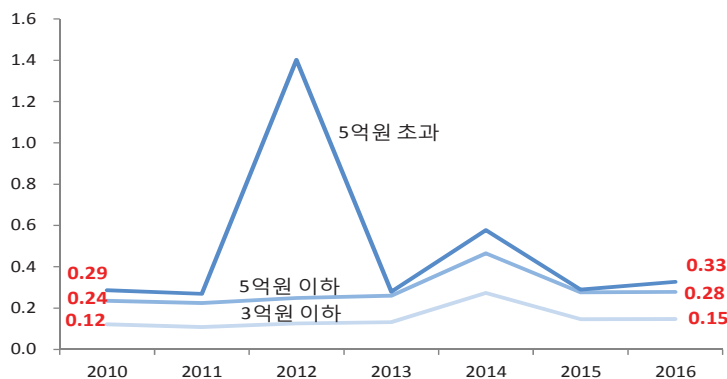
소득구간별 ‘소득증감액 대비 세액증감액 비율’을 보면, 소득 1억원 초과구간은 2010년 대비 상승하여 소득 한 단위 증가 시 부담세액이 커진 반면, 2천만원 이하구간은 동 비율값이 하락하며 소득 한 단위 증가시 부담세액이 오히려 작아진 것으로 나타난다. 나머지 소득구간의 동 비율값은 2010~2016년 동안 거의 유사한 수준인 것으로 나타난다. 2012년 소득세 최고세율 인상(과표 3억원 초과, 35 → 38%)시 소득 5억원 초과의 ‘소득증감 대비 세액증감 비율’이 큰 폭으로 상승하였고, 2014년 소득공제의 세액공제 전환 및 세율인상(과표 1.5억원 초과, 35 → 38%)시 소득 6천만원 초과구간(특히, 8천만원~1억원 이하)에서 상승한 반면, 4~6천만원 이하구간에서는 하락한 것으로 나타난다.

[그림 44] 소득증감 대비 세액증감: 소득구간별 1인당 평균

1억원 이하구간



1억원 초과구간

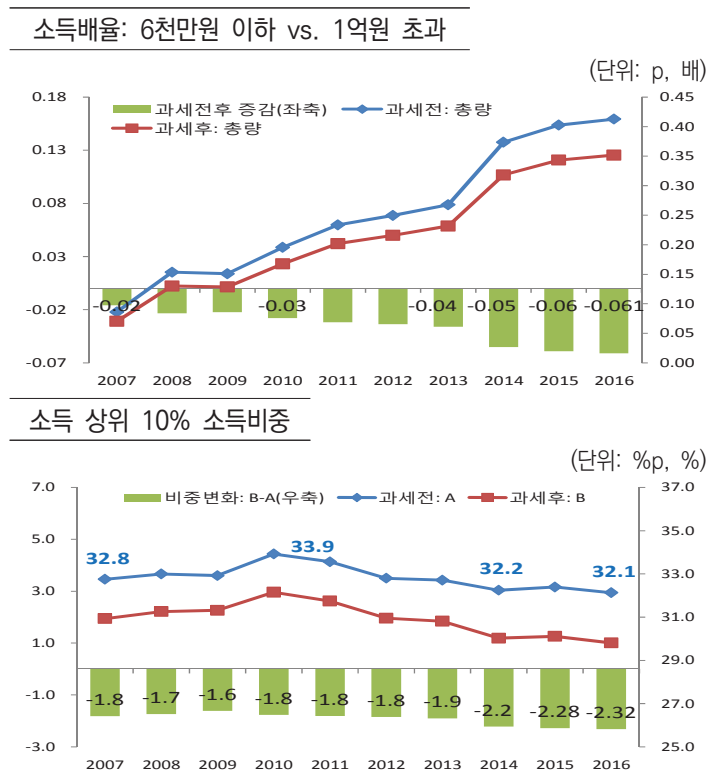


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2012년 이후 최고구간 신설 및 최고세율 인상에 따라 누진도가 높아지며 소득세의 소득재분배 기능이 보다 강화되었을 것으로 예상할 수 있다. 기간 중 소득세 최저세율과 최고세율의 격차가 27%p(최저 8% vs. 최고 35%)에서 2016년 34%p(최저 6% vs. 최고 40%)로 확대되었기 때문이다¹⁶⁾.

급여총계 기준 6천만원 이하구간과 1억원 이상구간의 평균소득 규모를 과세 전·후로 비교해 보면, 과세 후 소득배율이 낮아지는데 2014년부터 과세 전·후의 소득배율 격차가 보다 확대된 것으로 나타난다. 인원수 기준 소득 상위 10%가 전체 소득에서 차지하는 소득비중을 보면, 과세 전 기준으로 2010년까지 대체로 상승세를 보였고 이후 하락세를 보이는데, 과세 전 대비 과세 후로 소득 비중이 낮아지는 가운데 과세 전·후의 소득비중의 격차가 2009년 축소(2007년 1.8%p → 2009년 1.6%p)되었으나, 이후 다시 확대되었고 특히 2014년 이후 보다 커진 것을 볼 수 있다.

[그림 45] 소득세 과세 전·후 소득 변화



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

16) 2017년 세법개정에서 소득세율 인상에 따라 2018년부터 최저세율 6%, 최고세율 42% 적용

라. <정책 1> 근로소득세 소득공제의 세액공제 전환

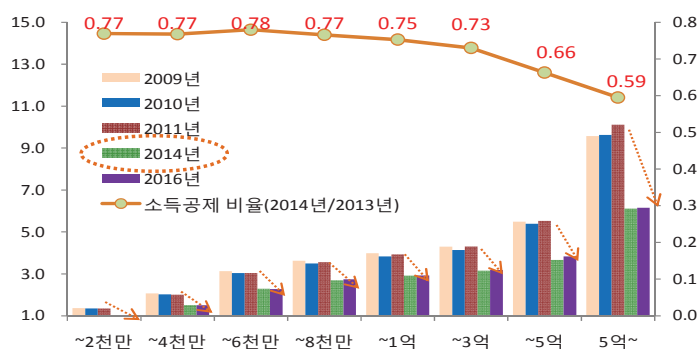
근로소득자 필요경비의 합리적 개선 및 고소득 근로소득층의 소득공제 집중을 완화하는 목적으로, 2014년부터 인적공제 중 기본공제는 유지하되 추가공제와 특별공제의 다수 항목을 소득공제에서 세액공제 방식으로 전환하여 적용하였다. 추가공제 중 6세 이하공제와 출산·입양공제, 특별공제 중 다자녀추가공제, 보험료 중 보장성보험료 및 장애인전용 보장성보험료, 의료비 공제, 교육비 공제, 기부금 및 표준공제, 이외 연금저축 퇴직연금 등이 해당되었다.

(1) 세액공제 확대에 따른 결정세액 감소

소득공제의 세액공제 전환에 따라 2014년을 전후하여 전 소득구간에서 1인당 평균 소득공제액은 감소하고, 세액공제·감면액은 증가하였다. 1인당 평균 소득공제액을 직전연도인 2013년과 대비해 보면, 소득구간별로 소득공제 수준이 0.59~0.78 수준으로 하락한 것을 볼 수 있다. 2014년 소득 8천만원 이하의 소득공제는 2013년 대비 0.8배 수준으로 감소하였고, 8천만원~3억원 이하는 0.7배, 3~5억원 이하 0.66배, 5억원 초과 0.6배 등 대체로 소득규모에 비례하여 소득공제 감소분이 큰 것으로 나타난다.

[그림 46] 소득공제금액 추이: 1인당 평균

(단위: 천만원, 배)

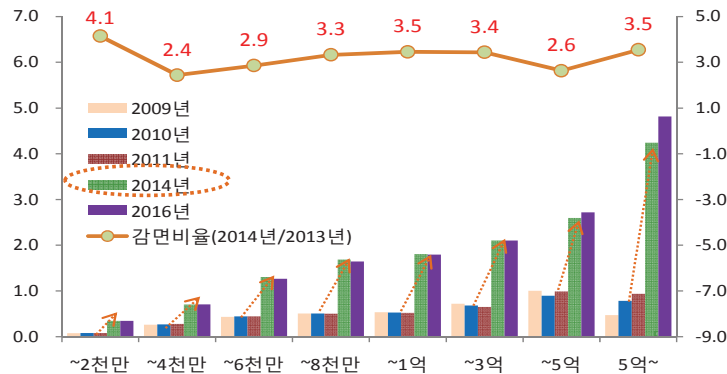


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

반면에 세액공제·감면액은 전 소득구간에서 증가하였는데, 2013년 대비 2014년 감면액은 2천만원 이하에서 4.1배고 가장 컸고, 이외 8천만원~1억원 이하, 5억원 초과에서 3.5배 규모가 확대되었다.

[그림 47] 세액공제금액 추이: 1인당 평균

(단위: 백만원, 배)

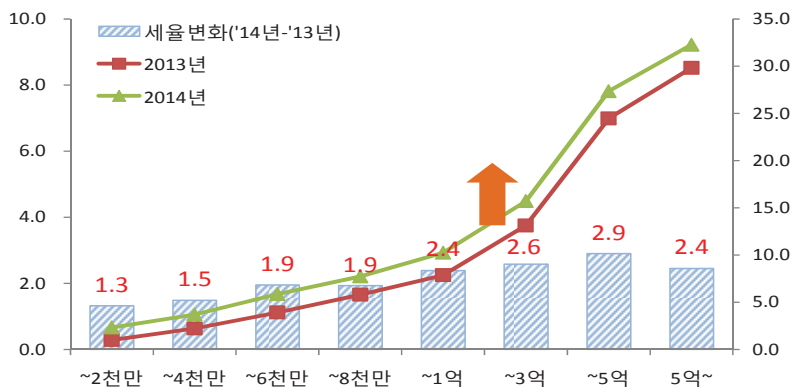


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득공제의 감소는 과세표준 증가로 이어져 누진체계상 고세율 적용 확대 등 명목 세부담의 증가요인으로 작용하고, 세액공제·감면액 증가는 직접적인 세부담 감소요인이 된다. 즉, 소득공제의 세액공제 전환에 따라 평균명목세율은 상승하고 평균유효세율은 하락하는 영향을 받게 된다. 2013년 대비 2014년 평균명목세율은 전 소득구간에서 상승하였는데, 특히 소득 3~5억원 초과는 과표 1.5억원 초과를 포함하는 소득구간으로 2014년 최고세율구간 확대(3억원 초과 → 1.5억원 초과, 35% → 38%)의 영향도 반영되어 다른 소득구간 대비 높은 세율 상승폭을 보였다.

[그림 48] 2013~2014년 평균명목세율 변화: 1인당 평균

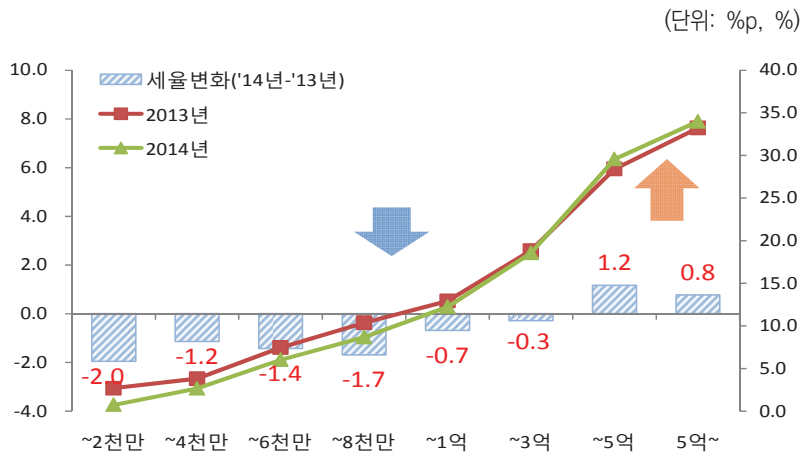
(단위: %p, %)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

평균유효세율은 소득 3억원 이하구간에서 하락한 반면 3~5억원 이하 1.2%p, 5억원 초과 0.8%p 상승한 것으로 나타난다. 앞서 살펴본 바와 같이 3~5억원 이하는 2013년 대비 2014년 감면액이 2.6배로 다른 소득구간 대비 감면 확대 정도가 크지 않았고, 5억원 초과 는 감면 정도가 3.5배 증가했으나 소득공제 하락에 따른 명목세율 인상분을 상쇄시키지 못한 것으로 보여진다. 종합해 볼 때 2014년 소득공제의 세액공제 전환에 따라 소득 3억원 이하구간의 근로소득자 세부담은 감소한 반면, 소득 3~5억원 이하(과표 1.5~3억원 이하) 와 5억원 초과(과표 3억원 초과) 근로소득자의 세부담은 증가한 것으로 볼 수 있다.

[그림 49] 2013~2014년 평균유효세율 변화: 1인당 평균



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

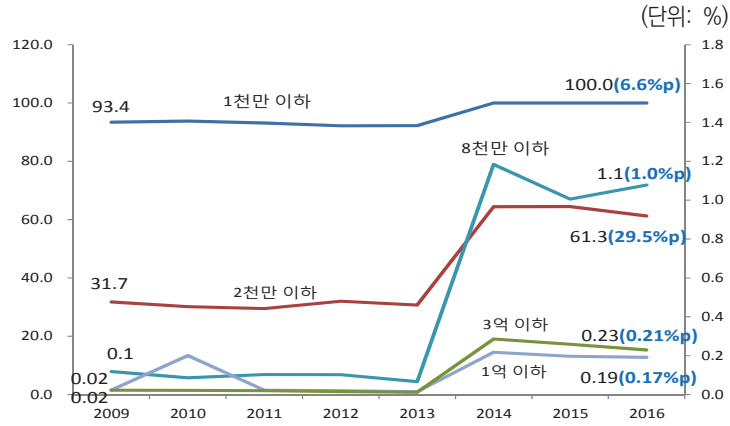
(2) 면세자 비중 상승

근로소득자의 면세자 비중은 2013년 31.3%에서 2014년 48.1%로 16.8%p 상승하였다. 특히 면세자 비중은 중·저소득구간인 6천만원 이하구간에서 주로 상승했는데, 1~2천만원 이하 33.7%p(30.7% → 64.4%), 2~4천만원 이하 26.4%p(8.7% → 35.1%) 등으로 높아졌고, 이외 소득이 높은 8천만원 초과~1억원 이하 0.2%p(0.01% → 0.22%), 1~3억원 이하 0.3%p(0.01% → 0.29%) 높아졌다.

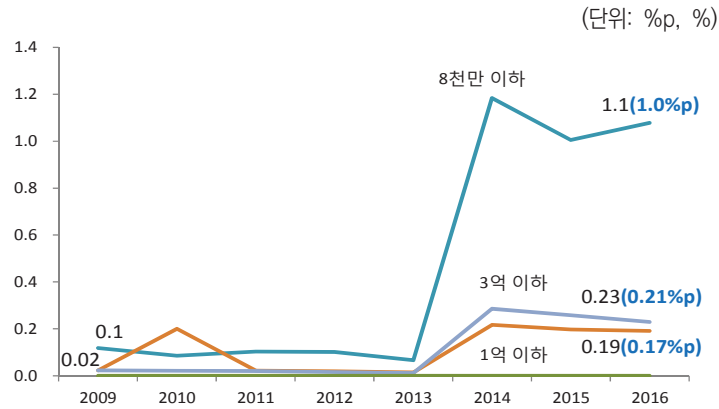
면세자 비중은 소득이 낮을수록 높은 구조로, 2016년 1천만원 이하 100%, 2천만원 이하 61.3% 등이다. 다만, 2014년부터 1~3억원 이하의 면세자 비중이 8천만원 초과~1억원 이하의 면세자 비중 보다 높다. 근로소득자의 경우 3억원 초과구간에서는 면세자가 발생하고 있지 않다.

[그림 50] 근로소득자의 면세자 비중 추이

소득 6천만원 이하



소득 6천만원 초과



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

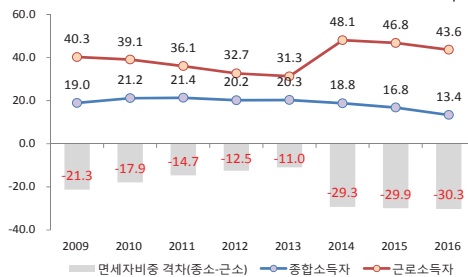
면세자 비교: 근로소득자 vs. 종합소득자

종합소득자의 면세자 비중은 2009년 19.0%에서 2011년까지 상승했으나 이후 하락세를 지속해 2016년 13.4%이다. 2009~2016년 중 소득구간별 면세자 비중은 1천만원 이하에서 12.1%p 하락한 반면, 나머지는 1~4천만원 이하를 중심으로 상승하였다. 종합소득자와 근로소득자의 면세자 비중의 격차는 2014년 29.3%p로 확대되었고, 이후 종합소득자의 면세자 비중 하락세에 따라 소폭 확대되었다.

[면세자 추이: 종합소득자 vs. 근로소득자]

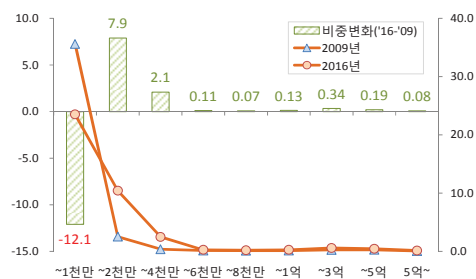
〈종소자 면세자 비중 추이: 소득구간별〉

(단위: %, %p)



〈면세자 비중: 종소자 vs. 근로자〉

(단위: %p, %)



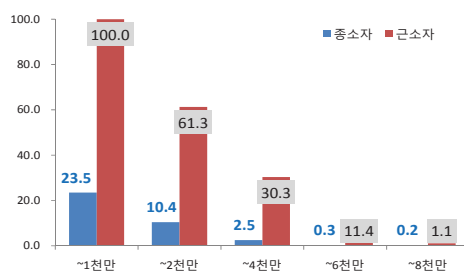
자료: 국세청 자료를 기준으로 국회예산정책처 분석

소득구간별로 종합소득자와 근로소득자의 면세자 비중을 비교하면, 8천만원 이하 구간에서는 근로소득자가, 8천만원 초과구간에서는 종합소득자의 면세자 비중이 높다. 소득 3억원 초과구간에서 근로소득자는 면세자가 없으나, 종합소득자는 3~5억원 이하 0.44%, 5억원 초과 0.14%이다.

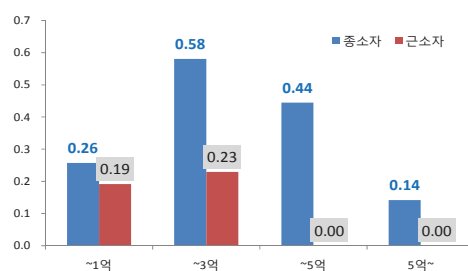
[소득구간별 면세자 비중 비교: 2016년 기준, 종합소득자 vs. 근로소득자]

(단위: %)

〈8천만원 이하구간〉



〈8천만원 초과구간〉



자료: 국세청 자료를 기준으로 국회예산정책처 분석

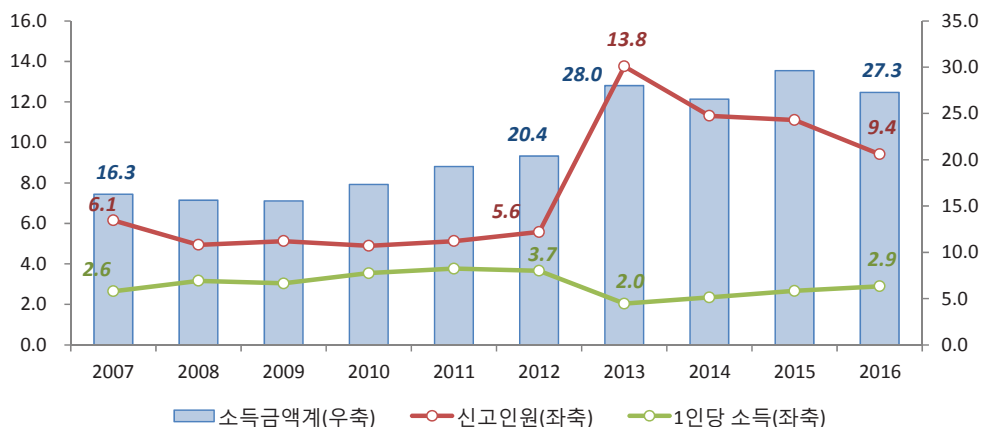
마. <정책 2> 금융소득 종합과세 기준금액 인하

금융소득종합과세는 원천세율(14%)로 분리과세하던 이자·배당소득의 합계액이 기준금액(현행 2천만원)을 초과할 경우 다른 종합소득에 합산하여 소득세의 누진세율(6~42%)을 적용하는 제도이다. 동 제도는 세부담의 공평성을 제고하기 위하여 1996년 도입 후 일정기간 유보시기를 거쳐 2001년부터 시행되었고, 2003년부터는 과세단위가 종전 부부합산 기준에서 개인별 기준으로 전환되었다.¹⁷⁾ 정부는 2012년 세법개정안에서 금융소득 종합과세 기준금액을 종전 4천만원에서 3천만원으로 인하하도록 하였으며, 국회 논의과정에서 이를 2천만원으로 인하는 개정안을 의결하였다.

금융소득종합과세 기준금액 인하전인 2012년까지 금융소득종합과세 신고인원은 2007년 6.1만명에서 2012년 5.6만명까지 다소 감소하는 추세에 있었으나, 인하 직후인 2013년 금융소득종합과세 신규 진입인원의 추가로 인해 신고인원은 13.8만명까지 급증하였다. 종합과세되는 인원 1인당 금융소득은 2007년 1.6억원에서 기준금액 인하 직전인 2012년 1.9억원으로 증가하는 추세였으나, 기준금액 인하 직후인 2013년에 상대적으로 낮은 금융소득자를 포함함에 따라 0.9억원까지 낮아졌다.

[그림 51] 금융소득종합과세 신고인원, 1인당 금융소득, 금융소득총계

(단위: 조원, 만명, 억원)



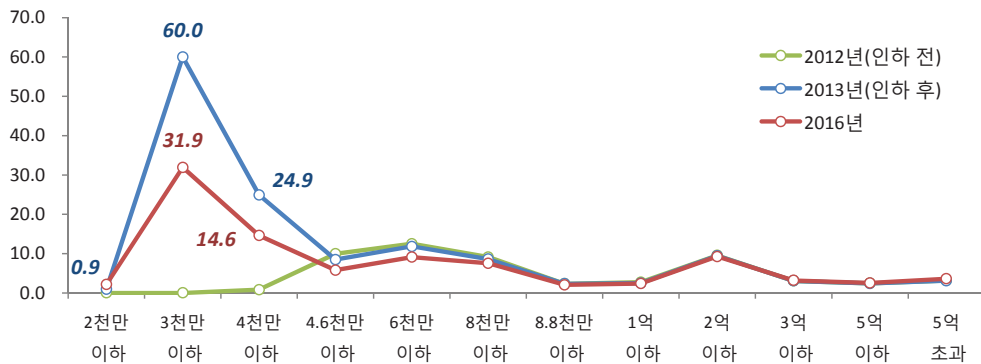
자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

17) 금융실명제에 연계하여 1996년부터 적용하고자 하였으나, 1997년 IMF 외환위기로 인해 1998년 1월부터 시행을 유보하였다. 한편, 2002년 8월 부부합산 과세에 대한 헌법재판소의 위헌판결에 따라 과세단위를 개인별 금융소득 기준으로 변경하였다.

금융소득 종합과세 기준금액 인하 이후 새롭게 종합과세 신고인원으로 편입된 수는 약 8.5만명('12년 5.6만명 → '13년 13.8만명)인데, 금융소득 구간별로 보면 2~3천만원 구간이 6.0만명(신규 인원의 70.6%)으로 비중이 컸고, 3~4천만원 구간이 약 2.5만명 등이었다. 이후 저금리 기조가 지속되면서 이자소득을 중심으로 금융소득이 작아지며 대상자가 급격히 감소하는 추세를 보였는데, 최근 2016년 대상자는 9.4만명으로 2013년 13.8만명 대비 4.4만명 축소되었다. 2013~2016년 중 이러한 종합과세 대상자 감소는 주로 낮은 금융소득 구간대에서 발생하였는데, 금융소득 2~3천만 구간 28.1만명(60.0 → 31.9만명), 3~4천만원 구간 10.3만명(24.9 → 14.6만명) 등이다.

[그림 52] 금융소득 구간별 신고인원 변화: 기준금액 인하전 vs. 인하후

(단위:천명)

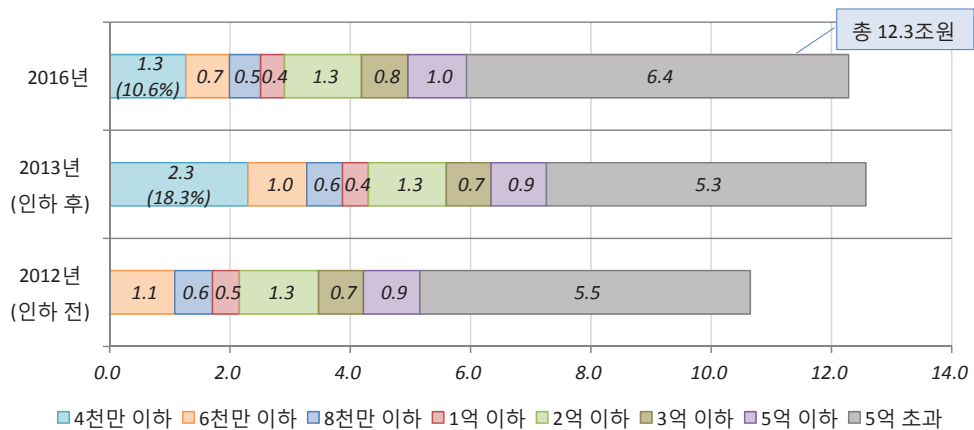


자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

종합과세되는 금융소득총계 역시 기준금액 인하 직전인 2012년 10.6조원에서 2013년 12.6조원으로 2.0조원(17.8%) 상승하였으나, 이후 저금리 기조가 지속됨에 따라 2016년 12.3조원으로 오히려 낮아진 모습을 보이고 있다. 대체로 2013년 이후 금융소득의 감소는 8천만원 이하구간에서 나타났는데, 6~8천만원 이하는 0.1조원(0.6 → 0.5조원), 4~6천만원 이하는 0.3조원(1.0 → 0.7조원), 2~4천만원 이하는 1.0조원(2.3 → 1.3조원) 감소하여, 금융소득 금액이 낮은 구간일수록 감소규모가 컸던 것으로 나타난다. 특히, 2~4천만원 구간의 금융소득은 종합과세 기준금액 인하 직후인 2013년 2.3조원으로 당해 종합과세되는 금융소득총계 12.6조원 중 18.3%를 차지하였으나, 2016년 1.3조원으로 감소하며 금융소득총계 12.3조원 중 비중이 10.6%로 7.7%p 낮아졌다. 반면에 금융소득 1억원 초과구간에서는 금융소득이 증가했는데, 2~3억원 이하 0.1조원(0.7 →

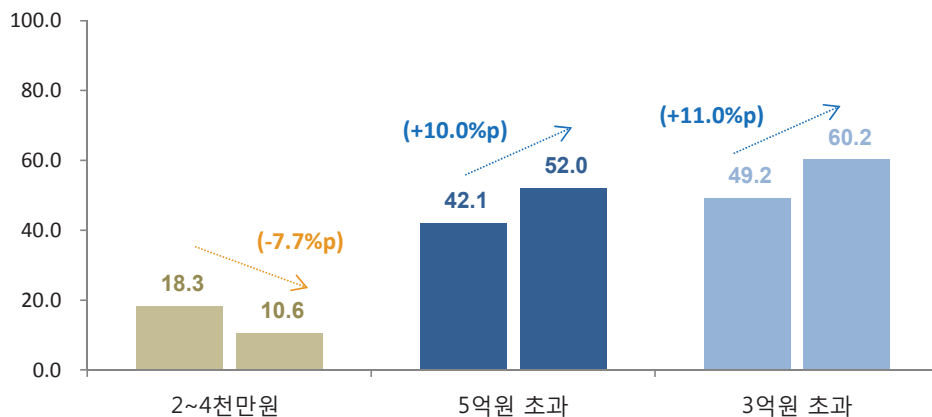
0.8조원), 3~5억원 이하 0.1조원(0.9 → 1.0조원), 5억원 초과 1.1조원(5.3 → 6.4조원) 증가하였다. 2013~2016년 중 금융소득 증가는 주로 5억원(3억원) 초과구간에서 이루어지며, 동 구간의 금융소득 비중은 2013년 42.1% (49.2%)에서 2016년 52.0%(60.2%)로 10.0%p(11.0%p) 상승하였다.

[그림 53] 1인당 금융소득 구간별 금융소득금액 총계: 기준금액 인하전 vs. 인하후
(단위: 조원)



자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

[그림 54] 2013~2016년 중 금융소득 비중 변화: 2~4천만원 vs. 5억원 초과
(단위: %)



자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

종합하면, 세수 관점에서는 금융소득 종합과세 기준금액 인하 첫해인 2013년은 2~4천만원 구간의 약 8.5만명이 거둔 금융소득금액 합계 기준 약 2.3조원(18.3%)이 종합과세 대상으로 편입됨에 따라 이들이 거둔 금융소득금액에 대하여 실효종합소득세율로 납부할 경우와 기존 실효원천징수세율로 납부할 경우의 차이가 추가적 세수효과로 잡히게 된다. 금융소득종합과세 기준금액 인하 효과를 분석한 연구에 따르면, 2013년의 세수효과는 약 1,844억원으로 나타난다.¹⁸⁾ 다만, 2013년 이후 신고인원과 금융소득이 감소하게 되는데, 연구결과에서는 2014년의 세수효과가 1,473억원으로 371억원 감소하게 된다고 밝히고 있다. 이처럼 금융소득 종합과세 기준금액 인하에 따른 세수효과는 종합과세에 따른 세수효과 전체와 비교했을 때 크지 않은 규모이며, 저금리 기조의 지속으로 인해 세수효과가 증가하지 못하는 추세에 있는 것으로 보인다.

형평성 관점에서는 금융소득 종합과세 기준금액 인하로, 실효원천징수세율보다 높은 실효종합소득세율을 적용받는 금융고소득자들이 종합과세 대상에 편입됨에 따라 형평성 제고에 일정부분 기여하는 것으로 분석된다. 연구결과에 따르면, 기준금액에 따른 인하로 세전 지니계수는 전체 소득 기준 0.3314에서 3.47% 개선된 0.3199로, 금융소득 기준 0.3028에서 1.52% 개선된 0.2987로 나타난다.¹⁹⁾ 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 저금리 기조가 지속되며 금리 민감도가 높은 상대적으로 낮은 구간대의 금융소득 비중이 감소하는 등으로 인해 이러한 형평성 개선효과는 다소 약해질 것으로 예상된다.

마지막으로, 효율성 관점에서는 조세제도의 단순성과 경제성 등으로 비추어 종합과세 대상이 폭넓게 확대되어, 기존의 비과세·감면 및 원천징수제도, 금융소득비교과세제도 등과 함께 제도의 복잡성을 증대하고, 납세자의 신고상의 어려움을 높이는 측면이 있다는 점을 제시할 수 있다.²⁰⁾ 따라서 정책적으로 금융소득 종합과세 대상을 정함에 있어 저금리 기조의 정책환경 등을 충분히 감안하여 세수와 형평성뿐만 아니라 효율성 등의 관점에서 지속적으로 보완해 나갈 필요가 있겠다.

18) 한국조세재정연구원, 금융소득종합과세 개편의 영향분석 및 정책적 시사점, 2016.12.

19) 전계서

20) 조세체계의 복잡성 증가는 오히려 조세회피를 유발하고, 납세순응비용(납세협력비용)의 증가, 조세의 예측가능성 저해 등 사중손실의 증가를 초래할 수도 있다.

저축지원을 위한 소득세 조세특례 현황

국민의 자산형성 및 자본시장의 안정적 투자기반 확충을 위한 조세지원으로, 2012년 이후 효과 미흡 및 유사제도와 중복 등을 이유로 장기주택마련저축 등 비과세(‘12), 세금우대 종합저축 과세특례(‘14), 재형저축 비과세 및 장기집합투자증권저축 소득공제(‘15) 등이 종료되고, 소득계층별 혹은 생애주기별로 차등지원 하는 추세이다. 2018년 현재 11개 항목의 감면규모는 총 4조 822억원 수준이다.

[저축지원 분야 조세특례 현황]

(단위: 억원)

	항목	기한	대상/공제액(한도)	감면액(‘16)
조 세 특 례 제 한 법	1 조합 등 출자금·예탁금 비과세 (§88의5, §89의3)	2018	농협 등 조합원 및 회원 /배당소득(1천만원이하)·이자소득(~3천만원이하) *’19년 5%, ’20년~ 9%	5,673
	2 비과세종합저축 과세특례 (§88의2)	2019	노인·장애인/이자·배당소득 비과세(월금5천만원이하)	3,742
	3 소기업·소상공인 공제부금 소득공제 (§86의3)	-	소기업·소상공인/납부액 (한도:500, 300, 200)	1,600
	4 우리사주조합원 등 과세특례 (§88의4)	-	조합원/출자액(400만원), 자사주배당소득비과세	508
	5 주택청약종합저축 등 소득공제 등 (§87의2)	-	총급여 7천만원 이하 무주택자/납입액(40%)	259
	6 농어가목돈마련저축 비과세 (§87의2)	2020	농·어민/소득세·증여세 상속세 비과세	124
	7 부동산집합투자기구 등 집합투자 증권 배당소득 과세특례 (§87의6)	2018	투자자/액면가 ~5천만원 5%, 5천만~2억원 14%	0.1
	8 개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례 (§91의18)	2018	가입자/총급여 5천만원 ·종합소득 3천5백만원 이하 (400만원), 그 외(200만원)	-
	합 계			11,906
소 득 세 법	1 장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세 (§16의1)	-	가입기간 10년이상/ 이자소득 비과세	1,065
	2 연금보험료공제 (§51의3)	-	국민연금가입자/소득공제	17,683
	3 연금계좌세액공제 (§59의3)	-	연금저축가입자/세액공제12%	10,168
	합 계			28,916

주: 감면액은 2016년 조세지출액 실적 기준

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

세제지원의 효과는 세후수익률을 통한 대체효과와 소득효과로 발생하는데, 생애주기 관점에서는 수익률이 높아진 저축증가/소비감소(대체효과), 현재의 소득증가 관점에서는 소비증가/저축감소(소득효과)가 가능하다. 실증연구 결과는 상이한데, Poterba, Venti, and Wise('96) 등은 비과세 저축상품이 저축을 증가시켰고, Engen and Gale('97) 등은 연금세제지원의 납입액 증가효과를 보였다. 반면에, Engen, Gale, and Scholz('94)은 저축상품 간 대체효과와 Hall('88), Attanasio & Weber('95), Honohan('00), Campbell('03) 등은 저축효과가 크지 않음을 보였다.

현행 제도와 관련하여, 과세특례의 1인당 평균 혜택금액이 갖는 저축유인의 실효성, 기존 제도들간의 중복 여부, 다른 금융상품이나 금융기관과의 형평성 저해 여부, 지원취지의 정책적 타당성, 세부담 회피수단으로의 악용 여부 등이 평가될 수 있다. 개인종합자산관리계좌(ISA)²¹⁾ 과세특례에 대해 국회예산정책처²²⁾는 ISA가 저성장·저금리로 자산형성이 쉽지 않은 경제 환경 속에서 개인의 저축 및 투자 유인을 증가시키는 데 의의가 있으나, 가계의 저축여력 감소에 따라 기존 저축의 해지 후 ISA에 가입하는 경우가 발생하는 등 총저축 증가효과가 미미할 가능성을 제기한 바 있다('15). 또한 ISA 가입자들이 일임형보다는 예·적금 편중 비중이 높은 신탁형을 선호해 저축의 수익률 제고가 크지 않고, 다양한 저축 관련 비과세·감면 제도와 소액주주 상장주식 양도차익 비과세 등으로 ISA의 세제혜택에 대한 체감도가 높지 않은 편임을 지적하였다('17). 2017년 말 기준 일반형·농어민형의 가입규모는 감소한 반면, 서민형은 확대되어 전체 투자액이 증가하였다.

[ISA 가입 현황]

(단위: 만명, 억원)

	일반형 (근로·사업소득자)		농어민형		서민형		합계	
	계좌수	투자액	계좌수	투자액	계좌수	투자액	계좌수	투자액
2016	180	22,826	0.3	193	59	11,097	239	34,116
2017	72	18,015	0.2	206	140	24,067	212	42,288

자료: 금융투자협회, ISA 다모아(<http://dis.kofia.or.kr/>)

21) 가입자가 선택하는 금융회사의 예·적금, 예·적금, 집합투자증권(펀드), 환매조건부채권(RP), 파생결합증권 등을 ISA라는 하나의 계좌에 담아 운용하는 제도

22) 국회예산정책처, 「2015년 세법개정안 분석」, 「2017년 세법개정안 분석」

바. <정책 3> 근로 및 소득지원: 근로장려세제 및 자녀장려세제

근로장려세제와 자녀장려세제는 환급형 세액공제 형태의 조세지출로, 소득세분으로 징수된 근로소득세와 종합소득세에서 사후적으로 지출된다. 근로장려세제는 저소득층의 근로유인을 제고하고, 실질소득을 지원해 빈곤을 줄이고 소득격차를 줄이는 취지에서 2009년 최초 지급되었고, 최근까지 대상 요건을 완화하고 지급액을 확대하는 방향으로 개정되었다. 자녀장려세제는 저출산 해소를 위한 저소득가구의 양육비 부담을 완화하는 취지에서 2015년 도입되어, 가구 총소득 연 4,000만원 미만 혹은 재산 합계액 2억원 미만인 경우에 지급된다. 2016년 기준 근로장려세제 조세지출액은 1조 529억원, 자녀장려세제는 5,694억원 수준이다.

[표 10] 근로장려세제 및 자녀장려세제 개요: 2018년

	가구요건	소득요건	재산요건	최대지급액
근로장려금	배우자 또는 18세 미만 자녀가 있는 가구, 30세 이상 단독가구	단독 1,300만원, 홑벌이 2,100만원, 맞벌이 2,500만원 미만	1억 4천만원 미만	85~250만원
자녀장려금	18세 미만의 자녀가 있는 가구	4,000만원 미만	2억원 미만	50만원

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

근로장려금 수급가구는 2012년부터 꾸준히 증가세를 보이고 있으며, 지급액도 2013년 등 일부 시점을 제외하고 증가하는 등 확대되고 있다. 근로장려금²³⁾은 2009년 59만 가구에 대해 4,537억원이 지급된 이래 2017년 157만 가구에 1조 1,416억원이 지급되는 등 규모가 확대되었다. 자녀장려금은 2015년 107만 가구에 6,579억원이 지급되었으며, 2017년 103만 가구에 대해 5,428억원을 지급해 지급액은 다소 감소하는 모습을 보이고 있다. 근로장려금 및 자녀장려금의 수혜를 받는 가구는 2017년 기준 260만 가구이며, 이들에 대한 조세지출액은 1조 6,844억원 수준이다.

23) 이 장에서는 전년도 귀속 소득에 대한 근로·자녀장려금 지급액을 기준으로 함

[표 11] 근로장려금 및 자녀장려금 지급(지급연도 기준)

(단위: 만가구, 만원, 억원)

	근로장려금			자녀장려금			합계	
	가구수	가구당 지급액	총 지급액	가구수	가구당 지급액	총 지급액	가구수	총 지급액
2009	59	77	4,537	-	-	-	59	77
2010	57	77	4,369	-	-	-	57	77
2011	52	77	4,020	-	-	-	52	77
2012	75	82	6,140	-	-	-	75	82
2013	78	72	5,618	-	-	-	78	72
2014	85	92	7,745	-	-	-	85	92
2015	128	82	10,566	107	61	6,579	236	17,145
2016	144	73	10,574	94	60	5,700	238	16,274
2017	157	73	11,416	103	53	5,428	260	16,844

주: 전년도 귀속 근로·자녀장려금 지급액 기준

자료 : 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

최근 세법개정을 통해 근로장려금의 지급범위와 대상이 점차 확대되어 왔다. 우선 소득요건의 경우 당초 부양자녀 수를 기준으로 차등설정 되었다가 2014년부터 가구 구성을 기준으로 변경되어 현행 가구 총소득 합계액이 단독가구 1,300만원 미만, 홑벌이 가구 2,100만원, 맞벌이 가구 2,500만원 미만인 경우 지급대상이 된다. 또한 부양자녀(18세 미만)가 있어야 수급이 가능했으나, 2012년 무자녀가구도 포함되었고, 2013년부터 연령기준 충족 시 배우자나 부양자녀가 없는 단독가구도 포함되었는데, 연령기준은 점차 완화하여 2013년 60세, 2016년 50세, 2017년 40세, 2018년 30세 이상으로 확대하였다. 그 외 재산요건은 토지, 건물, 자동차, 전세금 등 세대원 전원의 재산 합계액이 1억4천만원 미만으로 제한되는데, 재산 합계액이 1억원 이상 1억 4천만원 이하인 경우 해당 근로장려금의 50%만 수급하도록 하였다. 주택요건은 무주택 또는 1주택(기준시가 6천만원 이하)으로 한정하였다가, 2014년 주택가격 기준을, 2017년부터 주택요건 자체를 삭제하였다.

근로장려금 지급액은 가구원 구성(홑벌이, 맞벌이, 단독) 및 총급여액 수준에 따라 차등지급하고 있다. 당초 최대 급여액은 70~210만원에서 2017~18년 매년 10% 수준으로 인상하여 2018년 현재 85~250만원으로 조정되었다. 자녀장려금은 가구원의 구성과 자녀의 수에 따라 차등 지급하되, 자녀세액공제를 중복 수혜할 수 없다.

[표 12] 근로장려세제 및 자녀장려세제 제도 변화

	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
적용 대상	근로소득자	근로소득자, 보험모집인·방문판매원	(좌 등)	(좌 등)	자영업자 포함 (고소득 전문직 등 제외)	(좌 등)	(좌 등)	(좌 등)
신청 제외	국민기초생활 보장 수급자		(좌 등)	기초생활수급자 포함(단, 자녀장려금 수급불가)	(좌 등)	(좌 등)	(좌 등)	(좌 등)
가구 구성	1인 (18세미만)	무자녀가구 추가 (배우자)	60세이상 단독가구	(좌 등)	(좌 등)	50대이상	40대이상	30대이상
소득 요건	1,700만원 미만, 최대 120만원 지급	부양 자녀 없음 1인 2인 3인~	(좌 등)	소득 기준 (만원) 단독 가구 출발이 맞벌이	(좌 등)	(좌 등)	소득 기준 (만원) 단독 가구 출발이 맞벌이	소득 기준 (만원) 단독 가구 출발이 맞벌이
최대 지급액		최대 지급액 (만원) 70 140 170 200		최대 지급액 (만원) 70 170 210			최대 지급액 (만원) 77 185 230	최대 지급액 (만원) 85 200 250
재산 요건	토지, 건물, 자동차, 전세금 등 합계 1억원 미만	(좌 등)	(좌 등)	1억 4천만원 미만 (1억원 초과시 장려금의 50%만 수급)	(좌 등)	(좌 등)	(좌 등)	(좌 등)
주택 요건	무주택 (5천만원 이하 1주택 포함)	무주택 (6천만원이하 1주택 포함)	(좌 등)	무주택 또는 1주택 (주택가격기준 삭제)	(좌 등)	(좌 등)	폐 지	(좌 등)
자녀 장려 세제	-	-	-	'15년 지급분부터 적용 자녀 1인당: 30~50만원	(좌 등)	(좌 등)	자녀장려금 2억원 미만	(좌 등)

주: 자녀장려금의 수급요건은 근로장려금 요건과 동일하나, 소득(부부 합산 4천만원 미만)과 재산(2017년까지 1.4억원 미만, 2018년부터 2억원 미만) 요건은 차이

(1) 근로유인의 효과

김선빈·장용성(2008)²⁴⁾은 동태적 일반균형모형(DSGE)을 이용하여 소득세율을 인상하여 확보된 세수를 근로장려금으로 지급할 경우 전체적인 고용이 증가할 것으로 분석하였다. 가상의 소득세율을 20%에서 22%로 인상하여 추가된 세수를 연간 노동소득 1,155만 원 이하인 근로자에게 지급할 경우²⁵⁾ 취업률이 60%에서 2%p 증가하고 정책보조금 대비 고용효과가 큰 것으로 분석하였다. 다만, 이러한 정책조합 하에서 근로장려금을 수령하는 저소득구간(또는 자산 하위구간)의 노동공급은 늘어나나, 상대적으로 생산성이 높은 고소득구간(또는 자산 상위구간)은 줄 수 있어, 경제 전체의 총생산 또는 일인당 소득에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 예측하였다. 또한 동 연구의 시뮬레이션 분석에 따르면 균형재정 하에서 근로장려금을 일정 수준 이상으로 확대하는 경우 1인당 장려금의 크기가 줄어들어 고용창출 효과가 감소하는 연구결과를 보였다.

[표 13] 소득세율 인상 및 근로장려금 지급에 대한 시뮬레이션의 주요 결과 요약

소득세율		근로 장려금	1인당 생산	1인당 자본	평균 소득	취업률	자산 수준별			
							1분위	2분위	3분위	4분위
20% (기준)	추정값	-	0.501	1.289	0.53	60	41.3	50.5	57.1	63.4
22%	추정값	0.077	0.497	1.252	0.513	62	49.4	57.2	66.1	97.9

자료: 김선빈·장용성, “조세·재정정책이 노동시장에 미치는 영향: 동태적 일반균형분석”, 한국개발연구, 2008

송헌재·전영준(2011)은 재정패널을 이용한 일차차분법(DID)을 통해 근로장려금 수급 가구와 비수급 가구를 비교하여, 근로장려제 지급구조 중 점증구간에 속한 가구의 노동공급 증가효과를 보였고, 일반균형모형을 이용한 시뮬레이션 분석을 통해 근로장려제제는 전체적으로 파트타임 중심으로 취업률을 높이며 소득 및 자산을 감소시키나, 최저소득층의 경우 풀타임 근로 증가와 소득 및 자산 증가효과가 있음을 보였다. 특히 가구 내 보조소득자는 여가에 대한 선호가 강함에 따라, 근로장려금 지급수준이 상향되지 않는 점증률 증가정책의 경우 주소득자의 노동공급 증가에만 유의한 영향을 미칠 것으로 보았다.

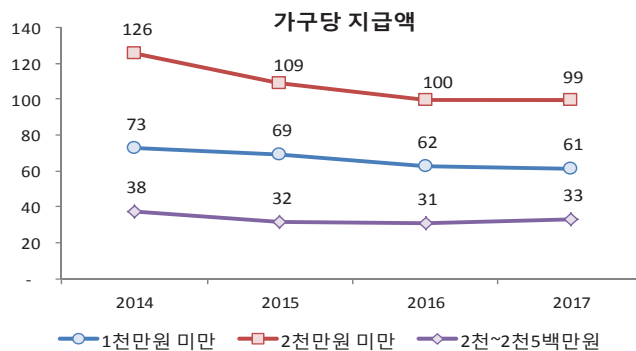
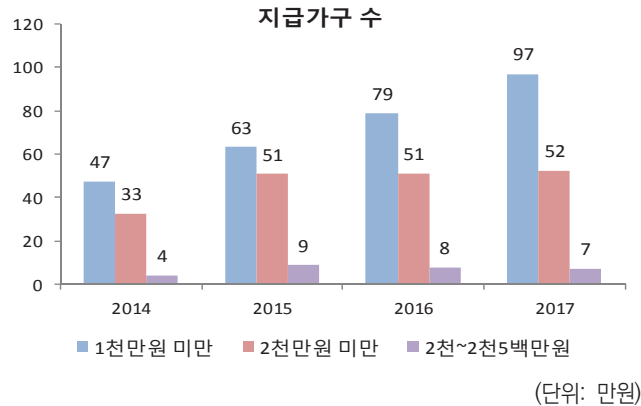
24) 김선빈·장용성, “조세·재정정책이 노동시장에 미치는 영향: 동태적 일반균형분석”, 한국개발연구, 2008

25) 모형은 소득세 단일세율(20%), 근로장려금 지급구조

(2) 소득지원의 효과

근로장려금 지급 가구는 확대된 반면, 가구당 평균 지급액은 작아졌다. 지급 가구수가 증가한 것은 2014년 이후 자영업자 및 단독가구 대상 확대 및 재산요건 완화 등으로 대상이 늘어났기 때문이고, 여기에 1인가구나 노령가구 등 상대적으로 소득이 낮은 계층이 다수 포함되면서 가구당 평균 지급액은 감소하였다. 근로소득자의 경우 소득 2천만원 미만인 경우 지급 가구수가 증가하며 가구당 평균 지급액이 줄어든 반면, 2천만원~2천5백만원 구간의 경우 2017년에 가구수가 소폭 감소하며 가구당 지급액은 소폭 증가하였다.

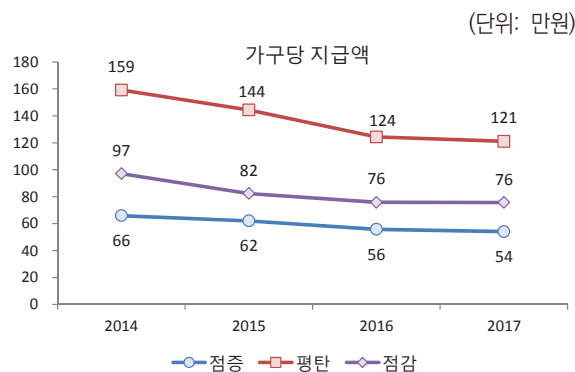
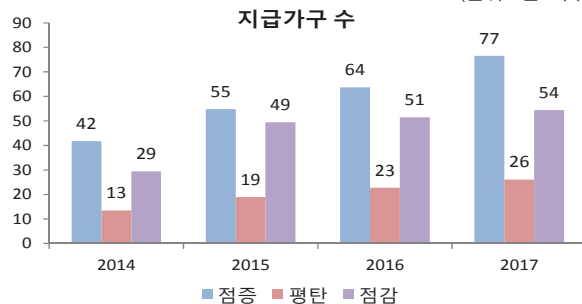
[그림 55] 총급여 구간별 근로장려금 추이: 근로소득자, 지급연도 기준
(단위: 만 가구)



자료: 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

근로장려금의 지급구조 측면에서 인원 및 지급액 추이를 살펴본 결과도 마찬가지로, 모든 점증·평탄·점감의 모든 구간에서 인원이 늘어난 반면 가구당 지급액은 감소하였다. 특히 평탄구간의 가구당 평균 지급액은 2014년 159만원에서 2017년 121만원으로 약 38만원 감소하였다.

[그림 56] 지급구간 별 근로장려금 추이: 근로소득자, 지급연도 기준
(단위: 만 가구)



자료: 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

근로장려금 및 자녀장려금 지급액이 해당 가구의 세후소득을 변화시키게 되며 이를 통해 소득 하위구간과 상위구간 간 소득격차가 다소 줄어드는 효과가 있는 것으로 나타난다. 2016년 기준 근로소득자 전체 신고 소득 중 총급여 구간별 소득의 비중은 1천만원 이하 구간이 전체 중 2.8%, 1억원 초과 구간은 16.5%를 차지하였다. 여기에 근로소득세를 차감한 세후소득으로 비중을 보면, 5천만원 이하구간 소득 비중은 늘어나는 반면, 초과구간 비중은 줄어들어 하위와 상위구간 격차가 소폭 작아진다. 여기에, 근로장려금 및 자녀장려금 수혜금액을 더한 세후소득으로 비중을 재계산 하면, 대상 구간인 총급여 2천만원 이하의 소득비중은 늘고 3천만원 초과의 비중은 줄어들어 하위와 상위구간의 격차가 보다 줄어드는 것으로 나타난다.

[표 14] 총급여 구간별 근로·자녀장려금에 따른 세후소득 변화: 2016년 기준, 근로소득자
(단위: 조원, %)

총급여 구간	근로소득세		근로 장려금 (c1)	자녀 장려금 (c2)	구간별 소득 비중			
	총급여 (a)	소득세액 (b)			총급여: 세전소득 (a)	세후소득① (a-b)	세후소득② (a-b+c1+c2)	
~1천만원	16.4	0.0	0.6	0.1	2.8	2.9	3.0	↑
~2천만원	60.9	0.1	0.5	0.2	10.2	10.8	10.9	
~3천만원	77.5	0.4	0.02	0.1	13.0	13.64	13.63	↓
~4천만원	71.2	0.9	0.0	0.1	11.9	12.43	12.41	
~5천만원	64.0	1.5	0.0	0.0	10.7	11.1	11.0	
~1억원	207.4	11.5	0.0	0.0	34.8	34.7	34.5	↓
1억원~	98.6	16.3	0.0	0.0	16.5	14.5	14.5	
전체	596.0	30.9	1.1	0.5	100	100	100	

주: 1. 총급여는 개인이 신고한 근로소득을 기준으로 하며, 과세자와 면세자를 모두 포함

2. 근로·자녀장려금은 근로자가구에 한해 가구당 총급여를 기준으로 구분하였으며, 2016년 지급액을 기준으로 함

자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 계산

근로장려세제가 소득지원의 효과를 가지는 것으로 보이나 급여액 수준이 낮아 지원책으로 충분하다고 보기 어렵다는 분석과 함께 자영업자, 청년 및 고령층 등 무자녀 단독가구 등이 근로장려세제 대상에서 제외된 점을 지적하는 분석도 제기되었다. 최현수·이서현(2010)²⁶⁾은 근로장려금이 확대되면서 빈곤감소를 통해 소득재분배가 강화되었으나 그 수준이 충분치 않다고 평가하고, 지급액 인상 및 적용대상 조건 완화, 연계된 사회보장제도의 급여수준 인상 등의 방안을 제시하였다. 노대명 등(2016)²⁷⁾은 복지패널 응답자료를 바탕으로 근로장려금 수준이 충분하지 않은 상황이라고 분석하고, 물가연동제 도입 등을 통한 제도 확대 방안을 제시하였다.

이외 윤희숙(2016)²⁸⁾은 빈곤 완화 측면에서 EITC 지급액을 평가하였는데, 2자녀 4인가구의 1인이 최저임금 수준으로 경제활동을 할 때 빈곤에서 벗어나는 추가소득은 연 810만원인데, 주 15시간을 근무하는 추가 소득창출자가 있으면 210만원으로 줄어든다고 계산하였다. 이는 EITC 최대지급액과 유사한 수준으로, EITC 지급액을 확대하여 근로를 유인하는 것이 빈곤완화에 보다 효과적임을 지적하였다.

26) 최현수·이서현, 「근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2010.

27) 노대명 등 「근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방향」, 한국보건사회연구원, 2016.

28) 윤희숙, “최저임금과 사회안전망: 빈곤정책수단으로서의 한계”, KDI FOCUS, 2016

(3) 유사 복지제도 연계를 통한 제도의 효율성 제고

이영욱(2017)²⁹⁾은 2015년부터 근로장려금과 중복 수혜가 가능해진 기초보장제도를 연계하여 제도의 효과성을 살펴보았다. 2자녀 홀별이 가구를 가정할 경우, 근로소득 900만원 수준일 때 사회보장보험료를 고려한 세후소득이 1,973만원으로 최대 수준이 되는데, 근로소득이 1,200만원을 초과할 경우 근로장려금과 생계급여 수급액이 줄어들면서 근로를 할수록 세후소득이 역전되는 상황이 발생한다고 분석하였다. 동 연구는 이와 같이 서로 연계된 정책을 단편적으로 검토할 것이 아니라 보다 포괄적으로 설계함으로써 정책목표를 달성하고 형평성을 추구할 수 있다고 지적하였다.

자녀장려세제의 경우 영유아 및 아동 지원에 대한 사회적 필요가 증가하면서 자녀장려세제와 유사한 지원 방안들이 도입·운영되고 있어, 이러한 제도들을 보다 종합적 관점에서 검토해야 한다는 분석이 제기되었다. 채은동(2016)³⁰⁾은 조세·재정지원을 다중으로 수혜하는 가구가 다수이며 가구당 평균 528만원(조세 66만원, 재정 462만원) 규모의 소득보전효과가 있는 것으로 분석하며, 유사 제도를 통합적으로 관리할 필요성이 있다고 지적하며, 재정지출로 일원화하는 방안, 현행 조세지출로 운영되고 있는 근로장려금과 자녀장려금의 현금지급분에 대한 재정지출 관리방안 등을 제시하였다.

29) 이영욱, “통합적 재정시스템 관점에서 본 조세지출 개선방안”, KDI FOCUS, 2017

30) 채은동, 「아동 관련 복지분야의 조세지출과 재정지출 지원 현황 및 시사점」, 국회예산정책처, 2016

3. 법인세

가. 주요개정 동향

법인세는 매년 발생하는 영업이익에 대해 세무조정을 통해 구해지는 각사업연도소득을 세원으로 하여 누진세율을 적용하고, 최종적으로 세액공제·감면을 차감하여 세부담을 확정한다. 법인세는 법인의 발생원천별 소득(영업소득, 영업외소득 등)을 구분하지 않는 종합과세이고, 익금산입·불산입, 손금산입·불산입 등의 세무조정을 통해 회계상의 수입과 지출을 세무상 수익과 비용으로 조정하여 과세베이스를 결정한다.

앞서 살펴본 바와 같이 법인세제는 2012년까지 최고구간을 포함하여 과표구간의 상향 조정 및 구간별 법인세율 인하³¹⁾ 등 감세기조였고, 이후 2016년까지는 대규모법인의 세부담을 높이는 방향에서 최저한세율 상향 및 비과세·감면 정비가 이루어졌고, 2017년에 최고구간을 신설하여 법인세 최고세율 인상이 이루어졌다.

법인세 주요 개정

1. 법인세율 인하 후 대규모법인 중심 비과세·감면 정비와 최고구간 법인세율 인상
2. (2011년 이전) - 과표 상향조정 및 세율인하:
1억원 기준 13%/25% → 2/200억원 기준 10%/20%/22%(3~5%p ↓)
- 최저한세율 인하:
1,000억원 기준 13%/15% → 100/1,000억원 10%/11%/14%
(1~3%p ↓)
3. (2011년 이후) 임시투자세액공제의 고용창출투자세액공제 전환 및 대규모법인 공제 축소, R&D비용세액공제 대규모법인 혜택 축소 등 고용, 투자, 임금 등 조세 유인 제고를 위한 기업소득환류세제 도입 및 조세감면 확대
- 최저한세율 인상: 100/1,000억원 10%/11%/14% → 10%/12%/17%
- 최고구간 신설 및 세율인상(17년):
2/200억원 기준, 10%/20%/22%
→ 2/200/3,000억원 기준, 10%/20%/22%/25%

법인세 개정의 주요 정책목표

1. 대규모 법인 중심 법인세수 확보
2. 기업규모별 과세형평성 제고
3. 고용, 투자, 임금 증가를 통한 경제의 선순환 흐름 조성

31) 2011년 세법개정에서 최고세율의 추가적 인하는 철회됨

나. 법인세 주요요인별 추이

국세통계연보의 신고연도 기준 법인세수 자료는, 90% 가량의 법인이 12월말 결산법인이고 회계결산 후 법인세수의 신고시차 등에 따라 소득연도 대비 대략 1년 가량 후행하게 된다. 즉, 국세통계연보상 최근 2016년 신고 법인세 정보는 소득발생 기준으로는 2015년에 해당된다. 아래의 분석에서는 국세통계연보의 자료와 최근 발표된 조기공개 자료를 합하여 소득발생 기준 2007~2016년을 대상으로 하였다.

종합과세의 원칙에 따라 법인의 소득은 영업소득과 영업외소득(금융, 부동산 등 자산 소득 등)을 포괄하되, 분석 대상은 세부 과세자료가 이용 가능한 흑자법인으로 하였다. 단, 국세통계연보에서 제공하는 소득구간별, 연도별 정보의 기준이 달라, 이를 현행 과세 체계와 최저한세율 체계를 고려하여 5억원 이하구간부터 5천억원 초과구간까지 총 5개 구간으로 맞추어 소득구간을 구분하였다.

[표 15] 법인세의 소득구간 구분

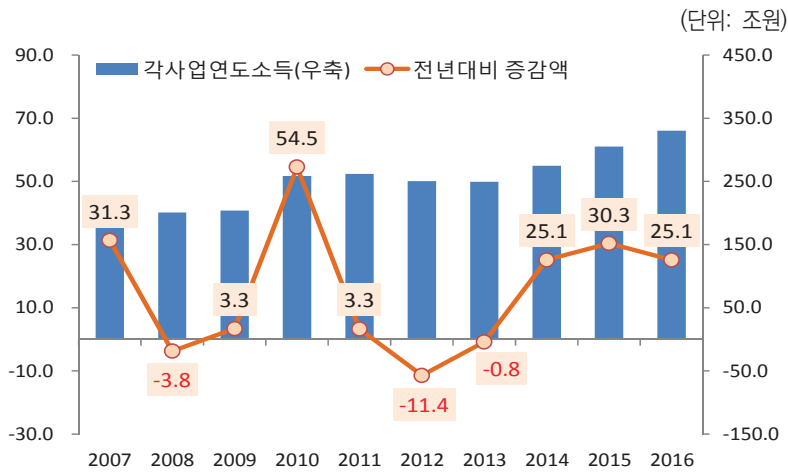
각사업연도소득	법인당 평균금액 * 2016년 소득 기준		
	각사업연도소득	과세표준	현행 과표기준액
5억원 이하	0.8	0.9	(2억원 이하)
5억원 ~200억원 이하	20.7	19.6	(200억원 이하)
200억원 초과 ~1,000억원 이하	411.5	387.5	(1,000억원 이하)
1,000억원 이하 ~ 5,000억원 이하	2,013.8	1,979.7	(3,000억원 이하)
5,000억원 초과	18,791.3	17,392.4	(3,000억원 초과)

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(1) 세원

법인세 세원은 지역이나 국가를 구분하지 않고 법인의 경영활동으로부터 발생하는 모든 영업소득과 영업외소득을 합산한 것으로, 국세통계연보상 세무조정 후 산출되는 '각사업연도소득'이 해당된다. 법인의 각사업연도소득(이하 '법인소득')은 2007년 204.4조원에서 2016년 330.0조원으로 1.6배 가량 증가하였는데, 전년대비 증감액은 -11.4~54.5조원의 범위에서 변동성을 크게 나타내었다. 법인소득은 글로벌 금융위기 시기인 2008년과 경기둔화기인 2012~2013년에는 전년대비 감소하였고, 2010년과 2014~2015년의 경기회복기에는 높은 증가세를 보였다.

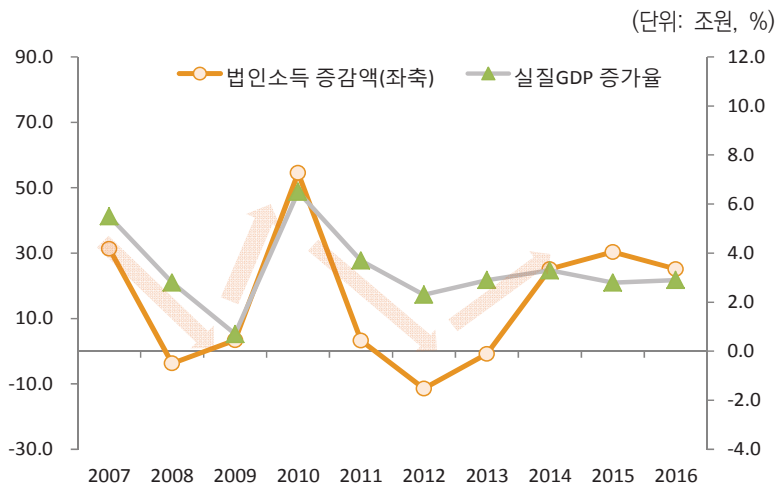
[그림 57] 법인의 각 사업연도소득 및 전년대비 증감액 추이



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

특히, 법인소득은 전체 경기와의 동행성이 높은 것으로 나타난다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 2008~2009년 경기침체기에 실질GDP 증가율이 전년대비 하락세를 보인 기간에 법인소득은 감소세를 보이는 등 부진하였고, 2012~2013년 경기 둔화기에는 실질GDP 성장률이 2%대로 저조한 가운데 법인소득은 전년대비 감소세를 나타내었다. 반면에 2010년과 2014년은 실질 GDP 상승세와 함께 법인소득도 증가세를 보였다. 실질GDP 증가율과 법인소득의 전년대비 증감액과의 상관계수는 0.7로 높은 수준이다.

[그림 58] 법인의 각 사업연도소득 vs. 실질GDP

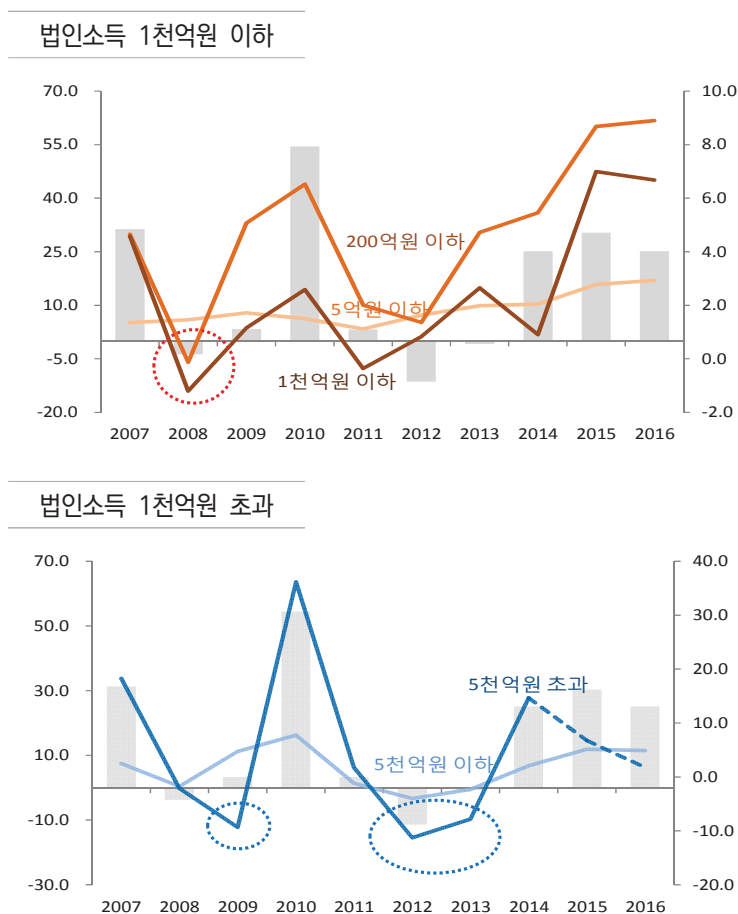


자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

각사업연도소득의 전년대비 증감액을 법인의 소득규모별로 보면, 2008~2009년 법인 소득 부진에는 5~1,000억원 이하와 5,000억원 초과 법인의 영향이 크고 2012~2013년 법인소득 감소에는 5,000억원 초과 법인의 영향이 큰 모습이다. 법인소득이 증가세를 보인 2010년과 2014~2016년은 대체로 모든 법인소득이 증가하였는데, 2015~2016년 소득 5천억원 초과 법인의 소득증가는 하락세를 보이고 있다.

[그림 59] 법인규모별 각사업연도소득 추이: 전년대비 증감액

(단위: 조원)

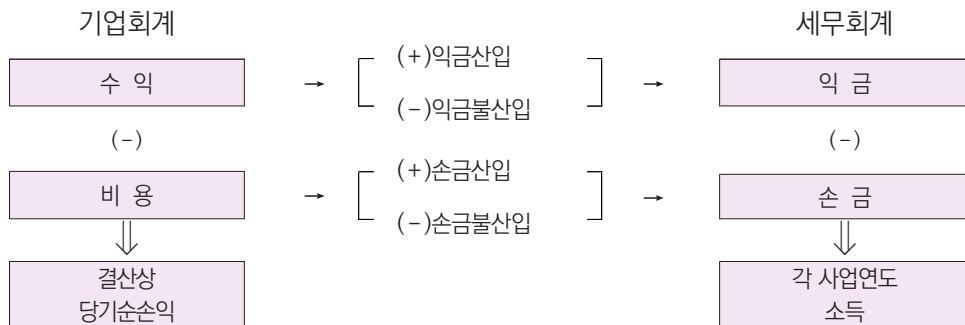


주: 막대그래프는 전체 법인소득의 전년대비 증감액(좌축)임
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득 비교: 각사업연도소득(세법) vs. 법인세차감전순손익(기업회계)

법인세의 과세대상소득은 회계상 소득이 아니라, 익금산입·불산입, 손금산입·불산입의 세무조정을 통해 회계상의 수입과 지출을 세무상 수익과 비용으로 조정하여 결정된다. '익금산입/손금불산입'은 가산조정으로 법인세의 증가요인이고, '손금산입/익금불산입'은 감산조정으로 법인세의 감소요인이다.

[법인세 세무조정]



주: '익금산입'은 기업회계상 수익은 아니지만 법인의 순자산을 증가시키는 거래(예: 자산 임대료, 평가차익 등)로 인한 수익, '손금불산입'은 법인의 순자산을 감소시키지만 손금으로 인정되지 않는 항목(예: 제세공과금, 미실현손실의 자산 평가손 등), '손금산입'은 회계상 비용은 아니나 손금을 구성하는 항목(준비금, 고정자산 감가상각비 등), '익금불산입'은 순자산을 증가시키지만 국가정책상 이유 등으로 수익에서 배제되는 항목(자본준비금 중 주식발행액면초과액 등)

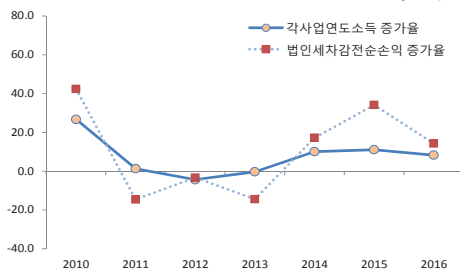
자료: 국회예산정책처, 「2017 조세의 이해와 쟁점: 법인세」

2010~2016년 중 '각사업연도소득'과 기업회계결산서상 '법인세차감전순손익'은 방향성은 유사하나, '각사업연도소득'의 변동성이 보다 작은 특징을 보인다.

[법인세 관련 소득지표 추이]

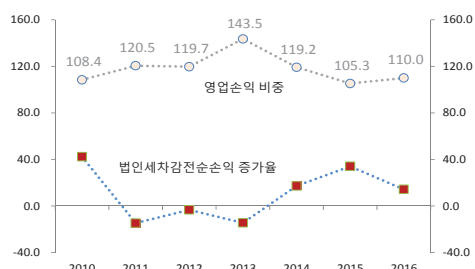
〈각사업연도소득 vs. 법인세차감전순손익: 증가율〉

(단위: %)



〈법인세차감전순손익 vs 영업손익 비중〉

(단위: %)



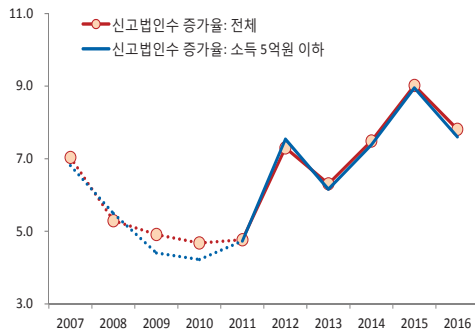
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

신고법인수 증가 추이

2011년 이후 신고법인수는 소득 5억원 이하 법인을 중심으로 빠르게 확대되었는데, 동 시기 이전의 소득세율과 법인세율의 격차가 확대되었음을 감안할 때, 신고법인수의 확대에는 상대적으로 세율 수준이 높아진 개인사업자의 법인 전환 등의 영향이 반영되었을 것으로 예상된다.

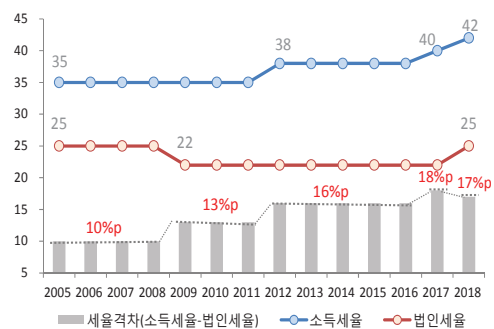
[법인수 증가율: 소득규모별]

(단위: %)



[소득세율 vs. 법인세율: 최고세율 기준]

(단위: %, %p)

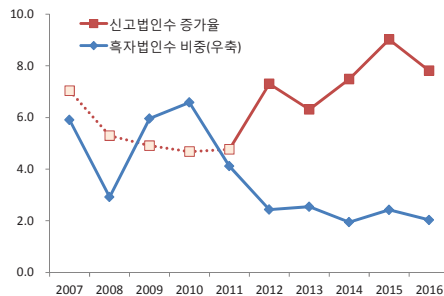


자료: 국회예산정책처 작성

2011년 이후 신고법인수가 급속히 증가하는 가운데 흑자법인수 비중은 하락세를 나타내었다. 경기여건이 좋지 않았던 2008~2009년과 2012~2013년 소득 1,000억원 초과 법인수가 큰 폭으로 감소하였고, 2013년 이후 1천억원 초과 법인(특히 2016년은 5천억원 초과)을 중심으로 증가하고 있다.

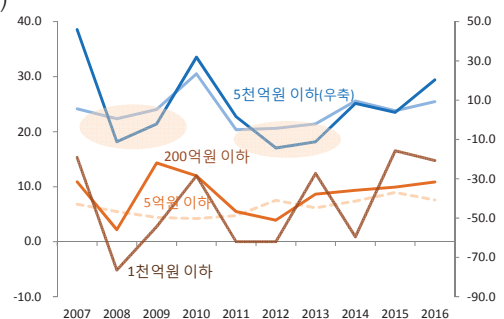
[신고법인수 증가율 및 흑자법인 비중 추이]

(단위: %)



[법인수 증가율: 소득규모별]

(단위: %)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

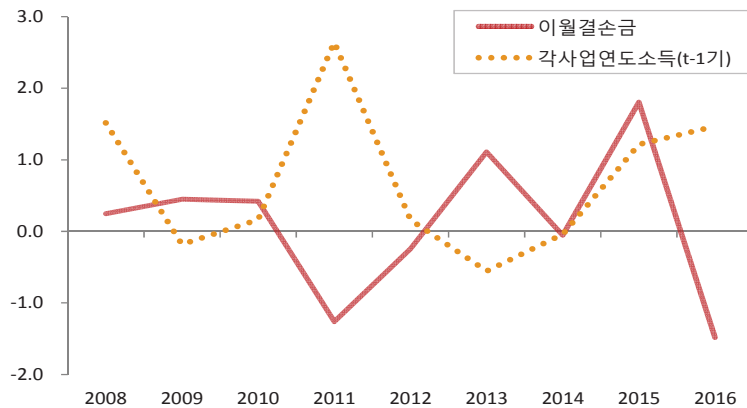
(2) 이월결손금, 비과세 및 소득공제

법인세 이월결손금은 과세대상이 되는 각사업연도소득에서 공제된다. 이러한 공제는 일정기간에 발생한 소득에 대한 기간과세인 법인세의 경우 특정 시기에 대규모 결손이 발생하여 경영상에 지속적으로 영향을 미칠 수 있는 점을 감안한 것이다. 2009년 소득분부터 법인의 안정적인 경영활동을 지원하는 취지에서 결손금의 이월공제 기간이 5년에서 10년으로 확대되었고, 2016년부터는 법인세수의 안정성을 위해 이월결손금의 공제한도를 각사업연도소득의 80%로 제한하고 있다.

이월결손금은 1년 정도의 시차를 두고 법인소득과 반대방향으로 움직이는 특징을 보이고 있다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이, 2009년 이후 법인소득이 개선되며 2010~2011년 이월결손금은 대폭 감소하였고, 2012~2013년 법인소득이 부진하며 2012~2015년 이월결손금이 증가하였다. 2014~2015년에는 법인소득이 개선되며 다시 2016년 이월결손금이 큰 폭으로 감소하였다. 다만, 2016년 이월결손금 급감에는 공제한도 축소(100% → 80%)의 영향도 있는 것으로 보인다.

[그림 60] 이월결손금과 법인소득 추이: 전년대비 증감액

(단위: 조원)



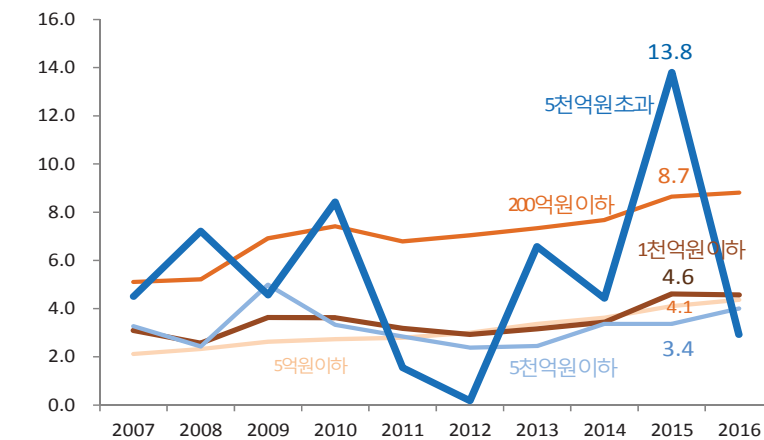
주: 각 자료는 표준편차를 이용하여 변동폭을 조정한 값임

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

이월결손금은 2013년부터 2015년까지 높은 증가세를 보인 후 2016년에는 급속하게 감소하였는데, 법인소득 5천억원 초과 법인의 영향이 큰 것으로 나타난다. 특히 2013~2015년에는 5천억원 초과 법인을 포함하여 나머지 소득구간에서 모두 이월결손금이 증가하는 추세를 보였으나, 2016년에는 5천억원 초과 법인은 전년도 13.8조원에서 2.9조원으로 급감한데 반해, 나머지 소득구간에서는 2013년 이후의 상승세가 소폭이나마 지속되고 있다. 이월결손금 규모가 가장 컸던 2015년은 전체 34.5조원 중 소득 5천억원 초과 법인이 13.8조원(40.0%)으로 높은 비중을 차지하였고, 다음으로 5~200억원 이하 8.7조원(25.1%), 200억원 초과~1천억원 이하 4.6조원(13.3%), 5억원 이하 4.1조원(11.9%), 1~5천억원 이하 3.4조원(9.8%) 등의 순서이다. 2016년에는 이월결손금이 24.7조원으로 전년대비 9.8조원 감소하였는데, 5~200억원 이하 법인이 8.8조원(35.7%)으로 규모가 가장 컸고 5천억원 초과법인은 2.9조원(11.8%)으로 이월결손금 비중이 크게 하락하였다.

[그림 61] 법인세 이월결손금 추이: 소득구간별

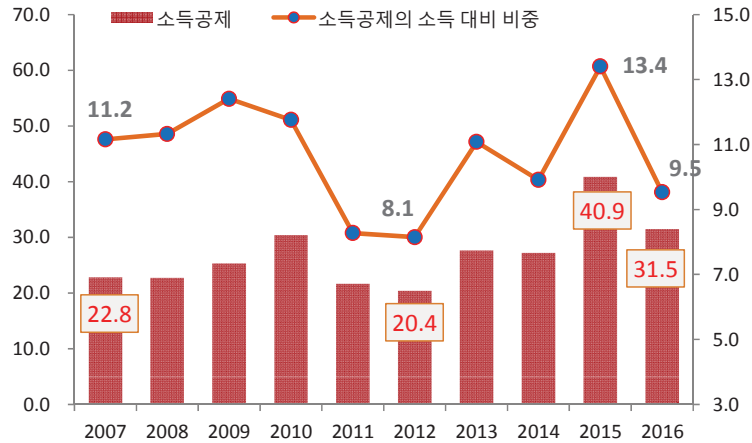
(단위: 조원)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

이월결손금 공제를 포함한 법인의 소득공제는 각사업연도소득에서 과세표준금액을 차감하여 구할 수 있는데, 2007년 22.8조원(법인소득의 11.2%)에서 2012년 20.4조원(8.1%)으로 하락한 후 상승하여 2015년 40.9조원(13.4%), 2016년 31.5조원(9.5%)를 기록하였다. 소득공제의 법인소득 대비 비중은 2012년 8.1%에서 2015년 13.4%로 상승세를 보인 후 2016년 9.5%로 하락하였다.

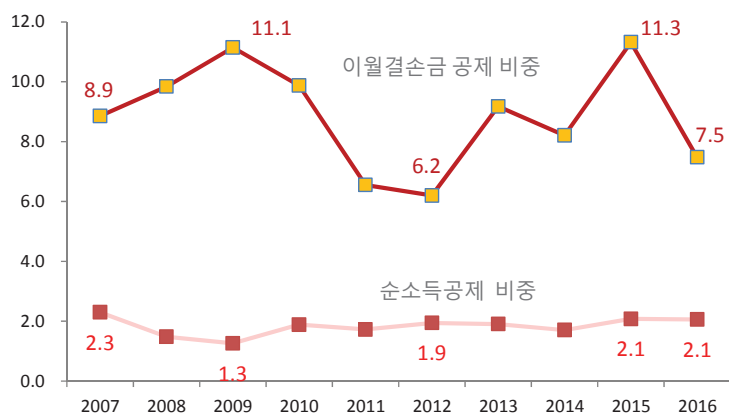
[그림 62] 법인세 소득공제 추이: 이월결손금 및 법인소득 대비 비중 추이
(단위: 조원, %)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득공제를 이월결손금공제와 순소득공제로 하여 구분하면, 대체로 2013년 이후 소득공제의 상승세는 이월결손금 상승세를 반영하고, 순소득공제는 규모가 크지 않은 가운데 비교적 안정적임을 볼 수 있다. 소득공제 중 이월결손금 비중은 2007년 8.9%에서 2012년 6.2%로 하락한 후 상승세를 보여 2015년 11.3%, 2016년 7.5%를 기록하였다.

[그림 63] 법인세 소득공제 추이: 이월결손금 vs. 순소득공제
(단위: %)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

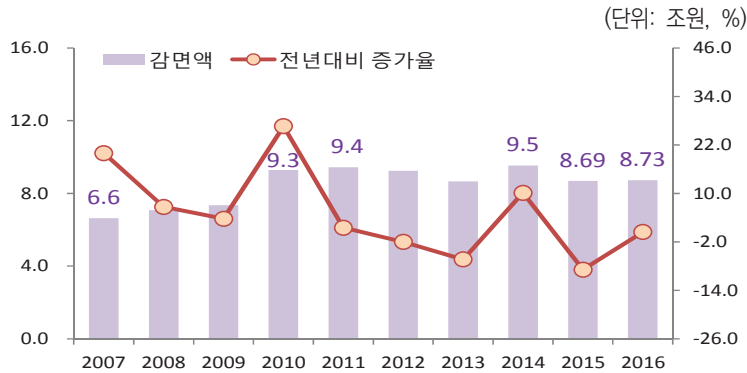
(3) 세액공제 및 세액감면

세액공제 및 세액감면(이하 세액공제·감면)은 과세표준에 소득세율을 적용하여 구한 산출세액에서 법인에 대한 실제 세부담인 총부담세액을 차감하여 구한다.

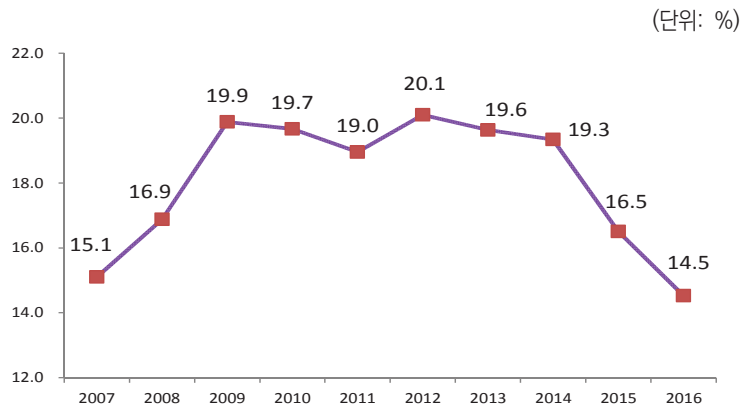
법인에 대한 세액공제·감면액은 2007년 6.6조원에서 2010~2011년 9조원대로 증가하였으나, 이후 감소세를 보이던 중 2014년 9.5조원으로 확대되었고 2015~2016년에 8조원 후반대로 축소되었다. 산출세액 대비 감면액 비율인 '감면율'은 2009~2012년 19%~20%를 보인 후 하락세를 지속해 2016년 14.5%를 기록하였다.

[그림 64] 법인세 세액공제·세액감면 및 감면율 추이

세액공제·감면 및 증가율 추이



감면율 추이



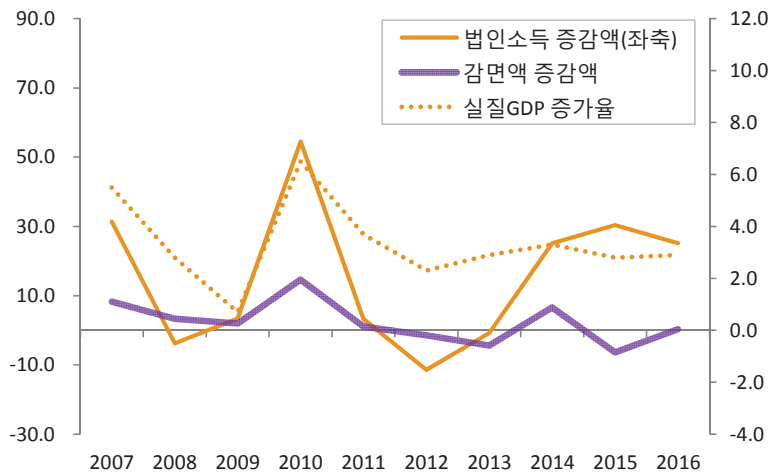
주: 감면율은 (세액공제·세액감면/산출세액)×100 으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

법인세의 세액공제·감면은 대체로 경기와 동행하며 증감하는 특징을 보인다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 세액공제·감면액은 2010년 이후 하락세를 보이기는 했으나, 경기 회복기인 2010년과 2014년 감면액의 전년대비 증감액은 법인소득과 실질GDP 증가율과 동행하여 상승세를 보였고, 반면에 경제여건이 좋지 않았던 2009년과 2012~2013년은 세 지표가 모두 하락세를 나타내었다. 이는 법인세 세액공제·감면의 요건이 대체로 투자, 고용 등 법인의 경제활동과 관련되어 있기 때문인데, 경기가 호전(부진)되어 해당하는 법인의 경제활동이 확대(축소)되며 감면액이 증가(감소)하게 된다. 2007~2016년 중 법인세 세액공제·감면의 전년대비 증감액은 법인소득 증감액과 상관계수 0.6, 실질GDP 증가율과 0.7의 동행성을 보였다.

[그림 65] 법인세 세액공제·세액감면 vs. 법인소득 vs. 실질GDP

(단위: 조원, %)



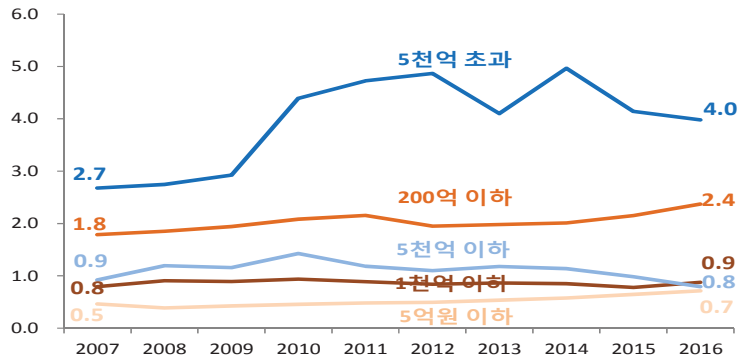
주: 법인소득은 각사업연도소득, 증감액은 전년대비 값임

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득규모별로 5천억원 초과와 감면액이 2016년 기준 4.0조원으로 가장 크고, 다음으로 5억원 초과~200억원 이하 2.4조원 등이다. 감면액의 총량적 크기는 감면 요건의 전제가 되는 경제활동의 발생 유무와 규모, 해당 소득구간의 법인수 등이 종합적으로 반영된 결과로 볼 수 있다. 대체로 2011~2012년 이후 감면규모가 작아지는 모습이나, 소득 5억원 이하는 2008년 이후 증가추세에 있고, 5~200억원 이하는 2012년 감소했다가 최근까지 상승세에 있다.

[그림 66] 법인세 세액공제·세액감면 추이: 소득규모별

(단위: 조원)

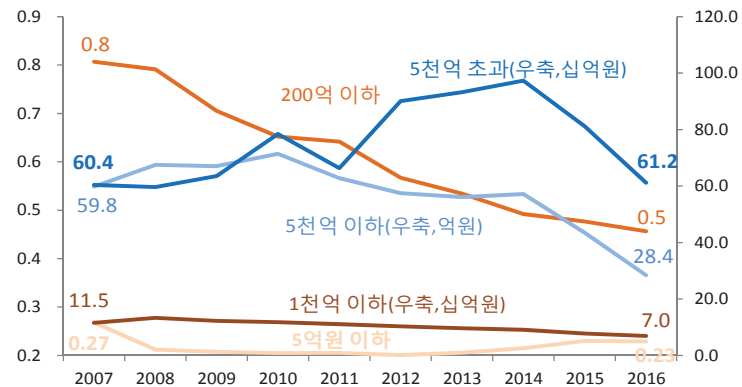


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

법인당 평균 감면액을 통해 법인수 증감효과를 제거해 보면, 2016년 소득 5천억원 초과에서 612억원으로 규모가 가장 크고, 다음으로 1~5천억원 이하가 284억원 등으로, 법인의 소득규모가 클수록 감면액도 커지는 모습이다. 대체로 총량적 감면액과 법인당 평균 감면액이 추세적 움직임은 유사하나, 소득 5~200억원 이하는 법인수 증가효과에 따라 총량 감면액은 2012년 이후 상승세를 보였으나 법인당 감면액은 지속적으로 하락세를 보였고, 5천억원 초과와 1천억원 이하의 경우 2013년은 총량은 감소했으나 법인수 감소에 따라 법인당 평균 감면액은 증가세를 보였고, 2016년은 법인수 증가(2015년 51개 → 2016년 65개)에 따라 법인당 감면액의 감소세는 총량 보다 컸다. 1천억원 초과구간은 2014년 이후 감면액의 하락세가 큰 폭으로 진행되었다.

[그림 67] 법인세 세액공제·세액감면 추이: 소득규모별

(단위: 억원, 십억원)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

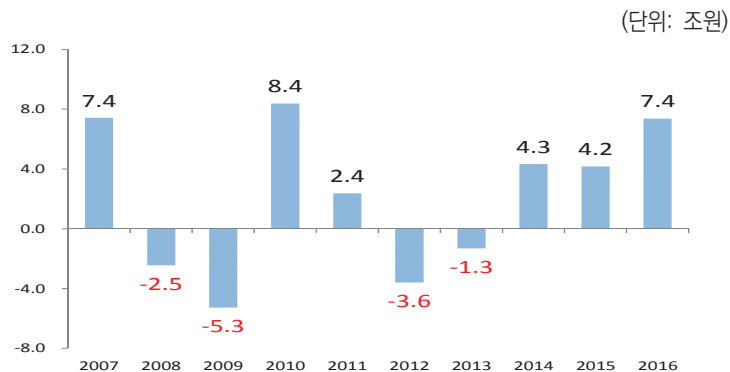
다. 법인세수 효과

(1) 법인세수의 경기민감도

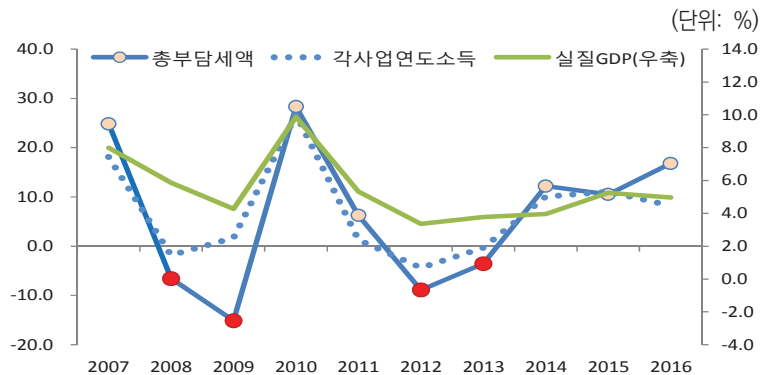
법인세수는 경기사정에 따라 세수증감이 뚜렷이 나타나는 특징을 보인다. 법인세수의 전년대비 증감액은 경기침체 혹은 둔화기인 2008~2009년과 2012~2013년 감소세를 보였고, 경기회복기인 2010~2011년과 2014~2016년 증가세를 보였다. 2008 ~2009년은 글로벌 금융위기에 따른 경기침체기로 2008년 4사분기부터 2009년 2사분기까지 경제는 마이너스 성장률을 기록하였고, 2012년은 세계경제가 불안정한 회복세를 보이는 가운데 국내경제는 잠재성장률을 밑도는 2%대 초반의 성장세를 보였다. 반면에, 경기회복기에는 실질GDP와 기업소득, 법인세수 모두 높은 증가세를 나타내었다.

[그림 68] 법인세수 전년대비 증감액 및 관련 경제지표

법인세수 전년대비 증감액



법인세수, 법인소득, 실질GDP: 증가율 기준



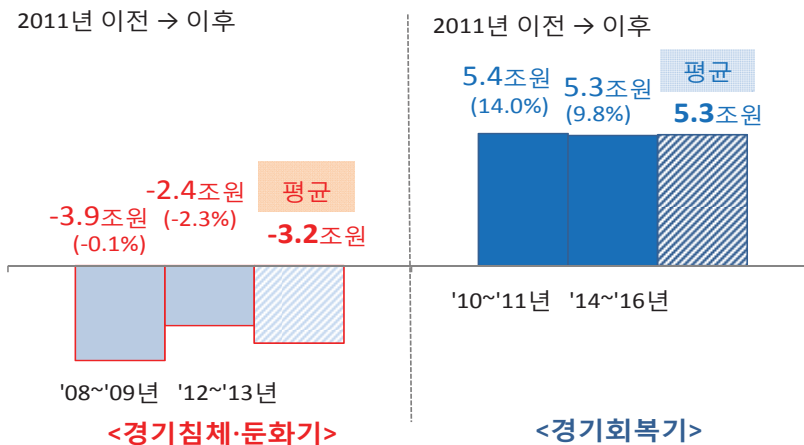
자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득세수에서와 마찬가지로 글로벌 금융위기 직후의 경기침체기와 2012~2013년의 경기둔화기를 묶어 ‘경기침체·둔화기’로 하고, 2010~2011년과 2014~2016년을 묶어 ‘경기회복기’로 하여 기간 중 법인세수의 평균 증감액을 비교하면, 법인세수는 ‘경기침체·둔화기’에는 평균 3.2조원 감소한 데 반해, ‘경기회복기’에는 평균 5.3조원 증가하여 뚜렷하게 세수 방향이 대비되는 것을 볼 수 있다.

각 경기국면별로 세율 변동 및 비과세·감면 정비 등을 기준으로 법인세 부문 조세정책의 변화시점으로 볼 수 있는 2011년을 전후하여 세수 증감액을 다시 비교하면, 우선 ‘경기침체·둔화기’의 경우 2008~2009년 3.9조원 감소에서 2012~2013년은 2.4조원 감소로 법인세수 감소폭이 다소 줄었는데, 각 시기 법인소득이 -0.1%와 -2.3%로 2012~2013년의 소득 감소폭이 보다 컸음을 감안하면 2011년 이후 법인세 조세정책이 전환되면서 세수 증가의 움직임이 보다 커진 것으로 볼 수 있다.

마찬가지로 ‘경기회복기’의 경우 2010~2011년은 법인세수가 평균 5.4조원 증가하였고, 2014~2016년은 평균 5.3조원 증가하여, 2010~2011년의 증가폭이 보다 큰 것으로 나타나지만, 각 시기의 법인소득 증가율이 14.0%와 9.8%임을 감안할 때 2010~2011년 보다 2014~2016년의 세수증가의 움직임이 보다 크다고 볼 수 있다.

[그림 69] 법인세수 전년대비 증감액 비교: 경기국면별, 2011년 전·후

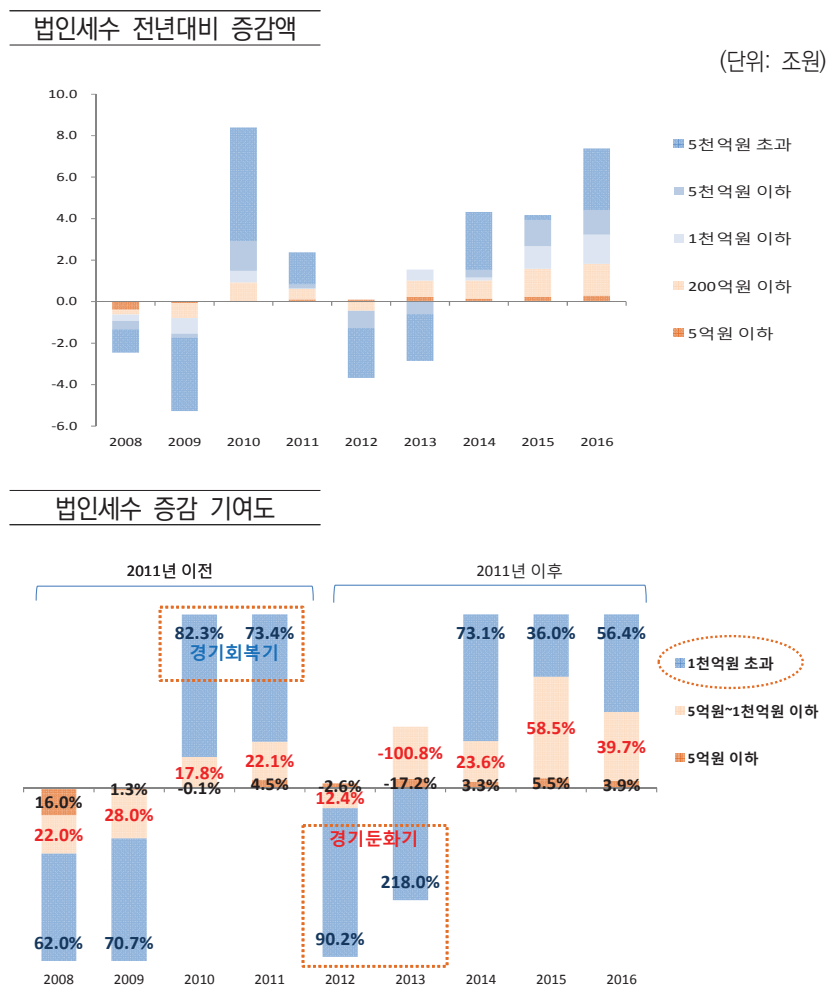


주: ()는 법인소득의 전년대비 증가율임

자료: 국세청, 한국은행 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득구간별로 보면 1천억원 초과구간의 법인세수 증감에 대한 세수 기여도가 높는데, 조세정책의 변화 시점으로 볼 수 있는 2011년 이전에는 경기회복기에 보다 높고 이후에는 경기둔화기에 보다 높은 모습이다. 경기회복기의 1천억원 초과구간의 세수 기여도는 2010~2011년 70~80%대에서 2014~2016년은 30~70%대로 낮아졌는데, 특히 2015~2016년은 소득 5억원~1천억원 이하구간의 세수 기여도가 상대적으로 높아졌다. 경기침체·둔화기의 1천억원 초과구간의 세수기여도는 2008~ 2009년 60~70%대에서 2012~2013년 90~210%대로 높아졌다.

[그림 70] 법인세수 증감액 및 기여도 추이: 소득구간별



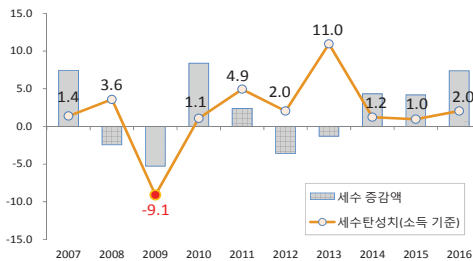
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

법인세수 탄성치 비교: '소득' 탄성치 vs. '세수' 탄성치

법인소득의 GDP 대비 탄성치(이하 '소득 탄성치')는 -1.3~2.7으로, 경기둔화기 보다 회복기의 변동폭이 큰 모습이다. 기간 중 법인소득에 대한 법인세수 탄성치(이하 '세수 탄성치')는 2010년 1.0에서 2013년 11.0으로 상승세를 보인 후 하락하여 2016년 2.0에 있다. 대체로 법인소득이 전년대비 증가(감소)하면 법인세수도 증가(감소)하는 방향이나, 2008년과 2012~2013년은 법인소득이 미약한 증가세를 보이는 가운데 법인세수는 감소해 음(-)의 탄성치를 기록하였다.

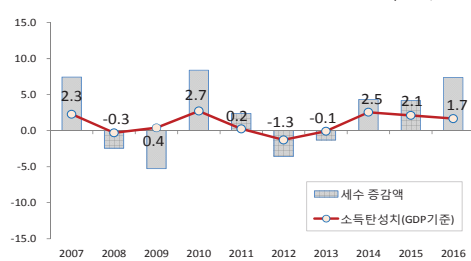
[법인세수 증감액 vs. '소득' 탄성치]

(단위: 조원)



[법인세수 증감액 vs. '세수' 탄성치]

(단위: 조원)

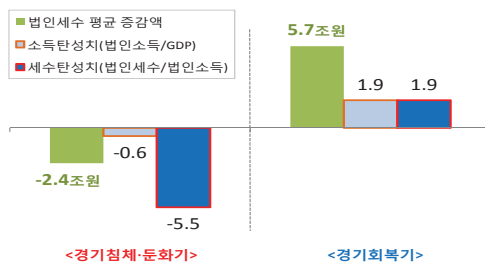


주: 소득탄성치=(소득 증가율/GDP 증가율)×100, 세수탄성치=(세수 증가율/소득 증가율)×100

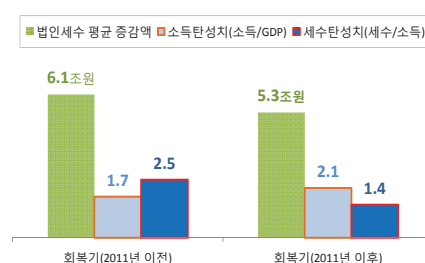
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

'소득' 탄성치는 경기회복기 평균 1.9로 경기침체·둔화기 0.6 대비 높은 반면, '세수' 탄성치는 경기침체·둔화기 평균 5.5로 경기회복기 1.9 대비 높다. 즉, 법인소득은 경기회복기의 반응도가 큰 반면, 법인세수는 경기침체·둔화기의 반응도가 컸다. 2011년을 전후하여 경기회복기를 비교하면, 2011년 이후 소득탄성치는 높아지나 세수탄성치가 낮아져 평균 세수증가액이 작아진 모습이다.

[신고법인수 증가율 및 흑자법인 비중 추이]



[법인수 증가율: 소득규모별]



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 법인세수 증감 요인분석

2008년 이후 법인세수 증감에 대한 요인분석은 앞서 소득세수 분석에서와 마찬가지로 법인소득, 과표비율, 법인세율, 부과율의 4개 요인으로 구분하였다.

$$\text{총부담세액} = \text{산출세액} \times \text{부과율}$$

$$= \text{법인소득} \times \text{과표비율} \times \text{법인세율} \times \text{부과율}$$

* 단, 부과율 = 총부담세액/산출세액 (=감면율⁻¹), 법인세율은 법정 명목세율,
과표비율 = 과세표준/소득

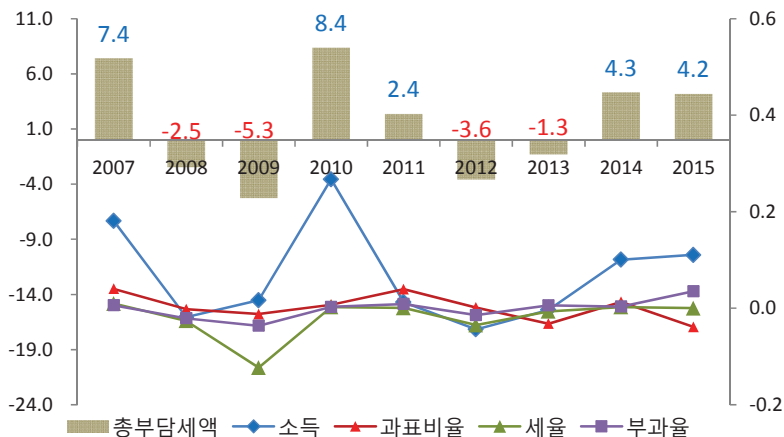
$$\Rightarrow TR = Y \times TB \times tr \times ratio$$

* 단, TR : 법인세수, Y : 법인 소득(각사업연도소득), tr : 명목세율, $ratio$: 부과율

소득세수에서와 동일한 방법으로 법인세 총부담세액의 전년대비 증감액에 대해 4개 요인별 자료값을 산출하여, 매년 각각의 요인별 세수 기여도와 증감액을 구하였다. 4개 요인의 전년대비 증가율을 보면 세율인하가 진행된 글로벌 금융위기 직후의 경기침체를 제외하면 소득증가율의 변동성이 가장 큰 것으로 나타난다.

[그림 71] 법인세수(총부담세액) vs. 법인소득: 전년대비 증감액

(단위: 조원, %p)



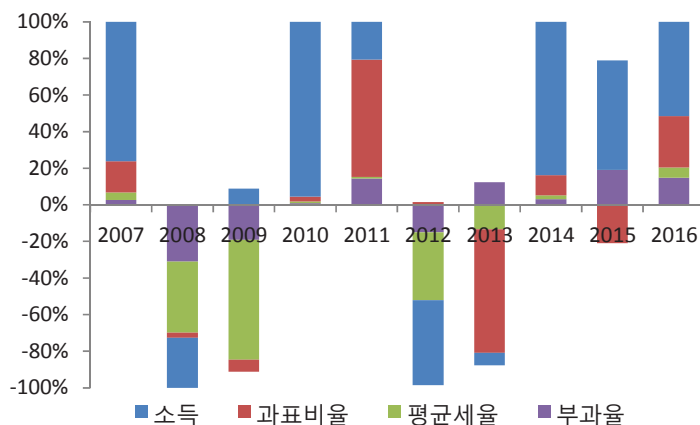
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

연도별로 법인세수가 전년대비 증가한 2007년과 2010년, 2014~2016년의 경우 경기 회복세에 따른 법인소득 증가의 영향이 컸음을 볼 수 있다. 2011년은 전년대비 법인세수가 증가하였으나, 세수증가폭이 2010년 대비 크게 작아지며 법인소득 증가에 의한 부분 보다는 과표비율 상승에 따른 영향이 보다 큰 것으로 나타난다. 이는 동 시기 이월결손금 공제 감소의 영향으로 볼 수 있다.

경기여건이 좋지 않았던 2008~2009년과 2012~2013년은 법인소득 감소와 함께 세율하락과 과표비율 하락의 영향도 작용하였다. 세율하락은 2008~ 2009년의 법인세율 인하와 2012~2013년 신생법인 진입에 따른 평균세율 하락효과, 2008~2009년과 2012~2013년 법인소득 감소에 따른 누진세율 하향효과 등이 영향을 주었을 것이다. 2013년 과표비율 하락에는 이월결손금 공제 증가의 영향이 주요하다.

2014~2016년 법인세수 증가에는 소득증가의 영향이 주요하였는데, 2015~ 2016년은 부과율 증가효과도 뚜렷해 법인의 비과세·감면 정비의 효과를 반영하고 있다. 다만, 2013년에는 경기여건이 좋지 않았음에도 불구하고 최저한세율 인상(10%/11%/14% → 10%/12%/16%)과 R&D비용세액공제 및 고용창출투자세액공제 등 주요 감면제도 정비에 따라 부과율이 높아진 모습이다.

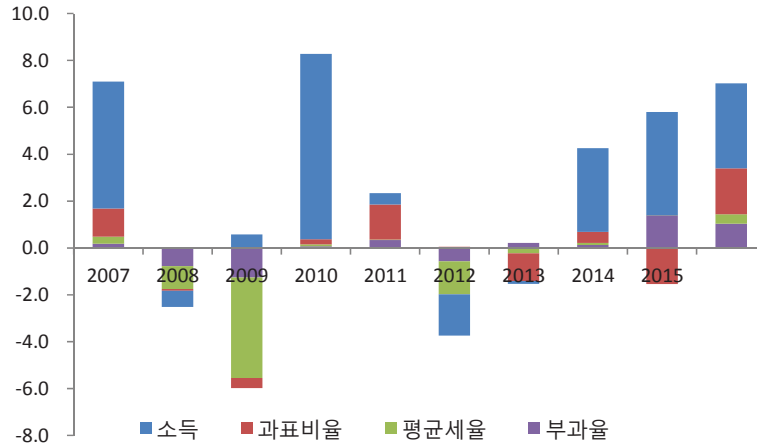
[그림 72] 법인세수 증감의 요인별 분해: 기여율



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

[그림 73] 법인세수 증감의 요인별 분해: 기여분

(단위: 조원)

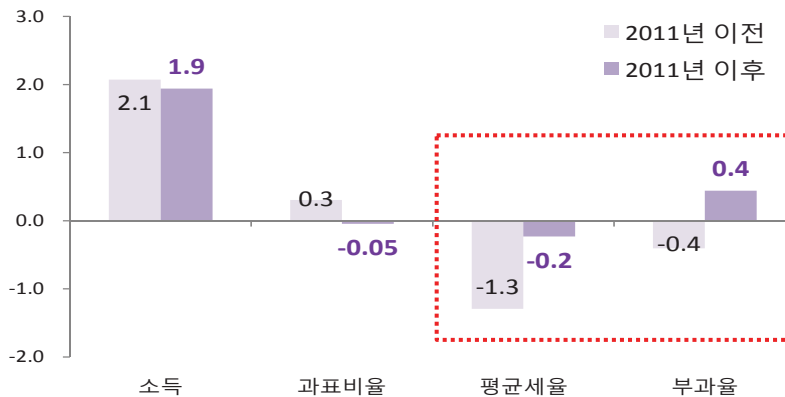


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

법인세 정책기조가 변화한 2011년을 기준으로 앞서 분석한 4가지 요인별로 법인세수 증감효과를 보면, 어느 시기에나 법인소득의 영향이 가장 큰 가운데 정책적으로는 감세 기조에 있었던 2011년 이전은 세율하락의 영향이 법인세수 감소에 미친 영향이 크고, 대기업 중심의 비과세·감면 정비 기조에 있었던 2011년 이후에는 부과율 상승, 즉 감면을 하락이 법인세수에 미친 영향이 큰 것으로 나타난다.

[그림 74] 법인세수 증감요인 분석: 기간별 비교, 연평균 기준

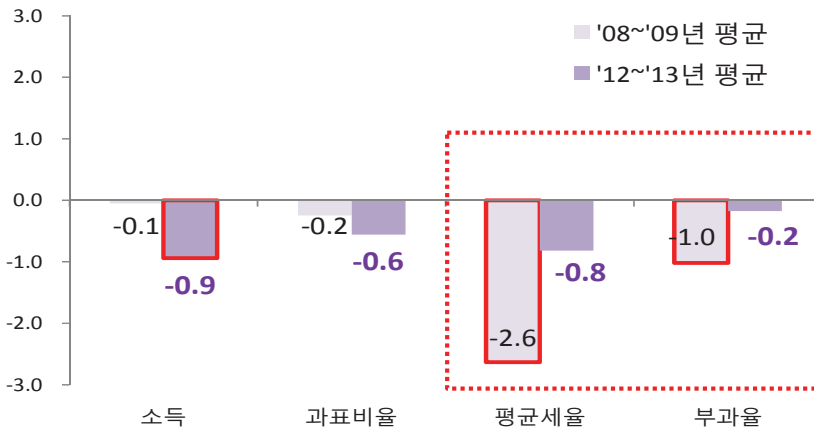
(단위: 조원)



자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

경기국면별로 정책기조가 변화한 2011년을 전후하여 법인세수 변동요인을 살펴보면, 경기침체·둔화기의 경우 2008~2009년에는 평균세율 하락과 부과율 하락(즉, 감면율 상승)이 법인세수 감소의 주요 요인이 되었던 것으로 나타난다. 특히 평균세율 하락에 따른 법인세수 감소분은 앞서 살펴본 2008~2011년 평균 1.3조원 보다 2배 가량 확대된 2.6조원이 된다. 경기둔화기인 2012~2013년에는 소득 감소의 영향이 보다 커지는 가운데 부과율 하락(즉, 감면율 상승)에 따른 세수감소 효과가 작아진 모습이다. 두 시기 모두 이월결손금 증가에 따라 과표 비율이 하락하며 법인세수 감소요인이 되었다.

[그림 75] 법인세수 증감요인 분석: 경기침체·둔화기, 연평균 기준
(단위: 조원)

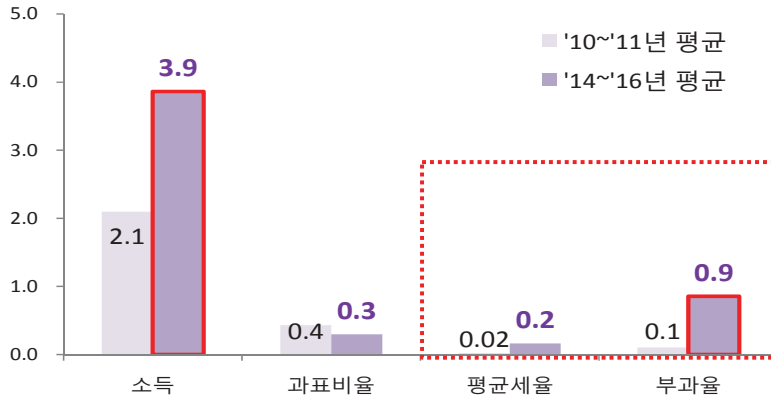


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

경기회복기인 2010~2011년과 2014~2016년은 법인소득 증가의 영향이 주요한 가운데, 대규모 기업 중심의 비과세·정비가 본격적으로 이루어진 2014~2016년에는 부과율 상승(즉, 감면율 하락)의 영향도 컸던 것으로 나타난다. 이외 경기회복에 따른 이월결손금 감소가 법인세수 증가요인이 되었고, 세율변동은 없었으나 법인소득증가로 인한 누진세율 상향효과에 의해 평균세율도 세수 증가요인이 되었다.

[그림 76] 법인세수 증감요인 분석: 경기회복기, 연평균 기준

(단위: 조원)

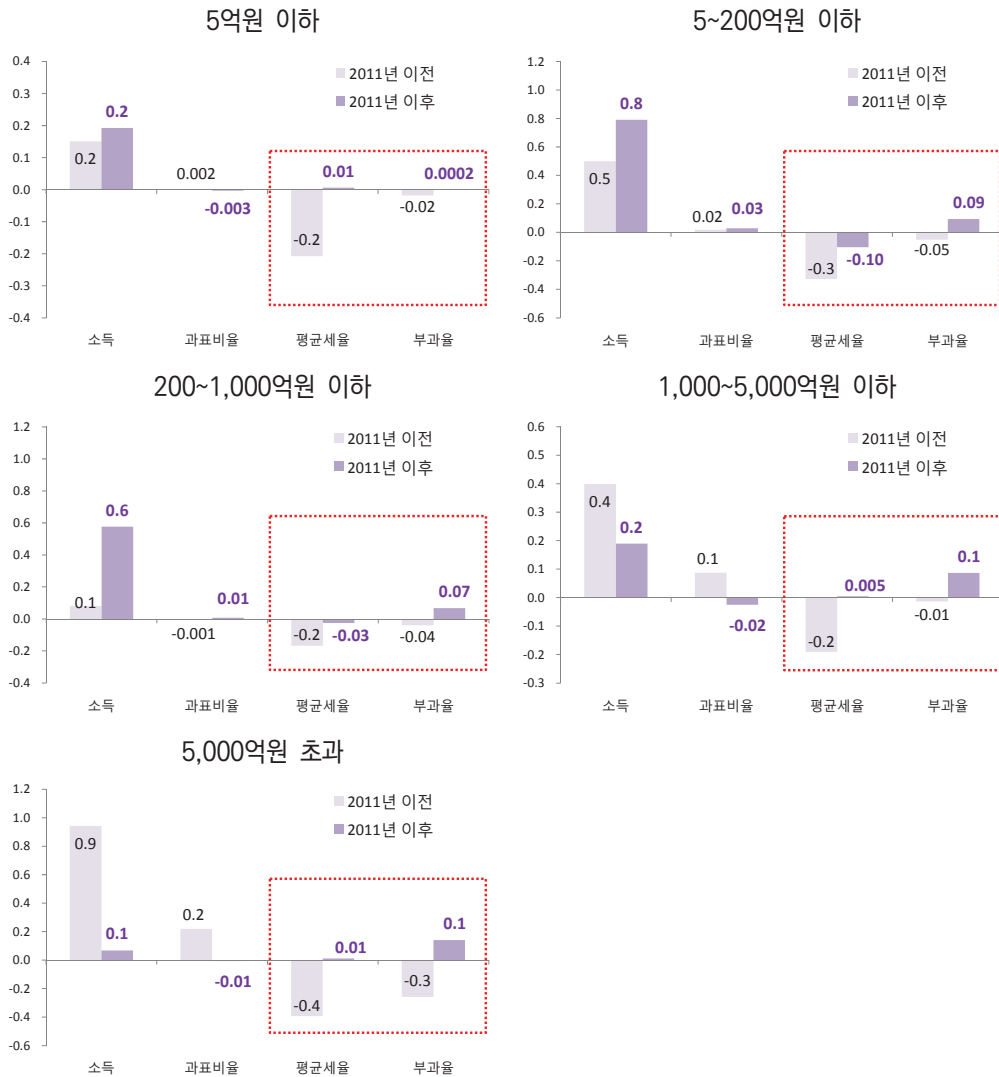


자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

법인소득 규모별로 법인세수 증감요인을 보면, 소득요인이 가장 큰 요인으로 작용하는 것은 전 소득구간에서 동일하나 소득 5천억원 초과구간의 경우 2011년 이전 기간 대비 2011년 이후의 기간에는 소득증가 요인의 영향이 큰 폭으로 감소한 것으로 나타난다. 전체 법인에 대한 분석에서와 마찬가지로 소득구간별로도, 2011년 이전은 평균세율 및 부과율 하락이 세수 감소의 주요 요인이 되었고, 2011년 이후에는 부과율 상승(즉, 감면율 하락)이 세수 증가에 미친 영향이 큰 것으로 나타난다.

[그림 77] 법인세수 증감요인 분석: 소득규모별 · 기간별 비교

(단위: 조원)



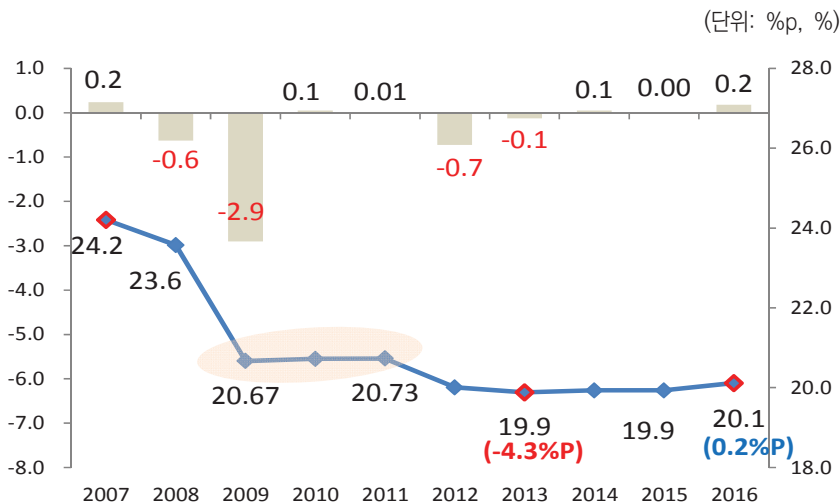
자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

(3) 기업규모별 세부담 귀착 변화

법인세율은 소득세율과 같이 과세표준 구간대별로 세율이 단계적으로 높아지는 누진세 구조이다. 이하에서는 법인의 소득구간별 산출세액 또는 결정세액을 과세표준이나 과세대상소득으로 나누어 구한 평균명목세율 및 평균유효세율을 분석하였다. 단, 법인세의 경우 과세표준을 구하는 과정에서 법인소득으로부터 차감되는 항목 중 이월결손금의 비중이 매우 높고 나머지 소득공제 부분이 크지 않아, 소득 기준의 평균세율의 의미가 소득세수에 비해 크지 않다. 따라서 아래의 분석에서는 과세표준 기준의 평균세율에 한정하였다.

법인세 평균명목세율은 2007년 24.2%에서 2016년 20.1%로 4.1%p 하락하였다. 2007~2009년은 법인세 과표구간 상향조정(1 → 2억원) 및 법인세율 인하 등의 영향으로 평균명목세율은 2.9%p로 큰 폭 하락하였다. 이후 2009~2011년은 법인세율 중간 과표구간 신설 및 세율인하 등에도 불구하고 소폭 상승하였는데, 이는 2010~2011년 기업소득 증가와 이월결손금 축소에 따른 과세표준 증가 등에 의해 누진세율체계상 세율 상향 효과가 반영된 결과로 볼 수 있다. 법인세 평균명목세율은 2013년 19.9%로 저점('07년 대비 4.3%p 하락)을 기록하였고, 이후 2016년 20.1%('13년 대비 0.2%p)로 소폭 상승하였다.

[그림 78] 법인세 평균명목세율 및 전년대비 변동 추이

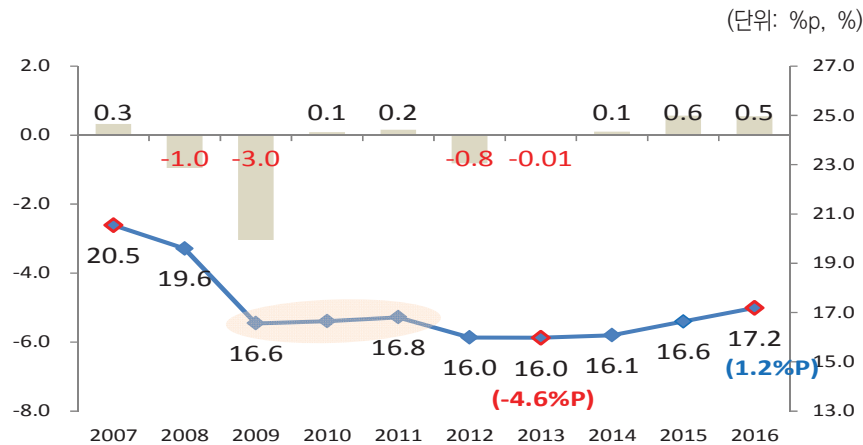


주: '과세표준' 기준으로, 평균명목세율=(산출세액/과세표준금액)×100 으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

법인세 평균유효세율은 2007~2013년 중 20.5%에서 16.0%로 총 4.6%p 하락하였고, 이후 상승세로 전환되어 2017년 17.2%(13년 대비 1.2%p 상승)를 기록하였다. 대체로 평균명목세율의 추세적 움직임과 유사했으나, 2013년 이후에는 법인세 공제·감면 정비 등에 따른 세부담 상승효과가 반영되며 평균명목세율 대비 높은 상승세를 보였다. 2007~2009년은 법인세율 인하 등으로 평균명목세율과 같이 3.0%p의 큰 폭 하락세를 보였고, 이후 2009~2011년 소폭 상승하였다. 이후 2013년까지 하락세를 보인 후 상승세로 전환되었다.

[그림 79] 법인세 평균유효세율 및 전년대비 변동 추이

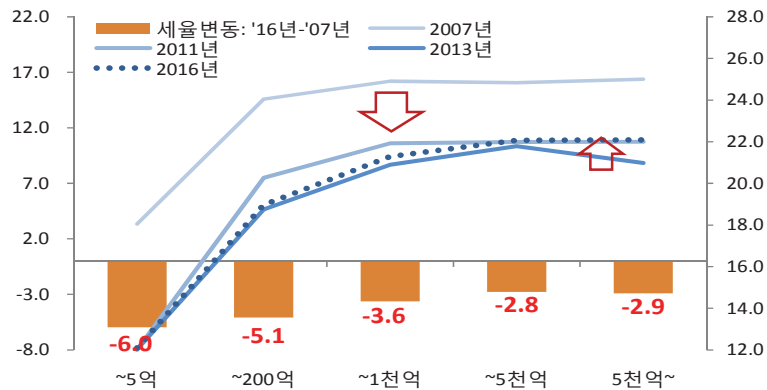


기간 중 법인당 평균명목세율은 전 소득구간에서 하락했는데, 소득 5억원 이하의 세율 하락폭이 가장 컸고, 1천억원 초과구간의 세율도 모두 2% 후반대의 하락폭을 보였다. 소득 5억원 이하는 2007년 18.1%에서 2016년 12.1%(- 6.0%p), 5~200억원 이하는 24.0%에서 19.0%(- 5.1%p), 200억원 초과~1천억원 이하는 24.9%에서 21.3%(- 3.6%p), 1~5천억원 이하는 24.8%에서 22.07%(- 2.8%p), 5천억원 초과는 25.0%에서 22.09%(- 2.9%p)로 하락하였다. 이러한 세율하락은 소득구간별로 차이는 있으나, 대체로 2011~2013년까지 진행된 이후 소폭의 상승세로 전환되었다.

법인세는 누진세율 체계에 따라 소득규모가 커질수록 평균세율이 높아지는 구조가 된다. 아래 그림에서와 같이 평균명목세율의 경우 2007년 소득 200억원 초과구간에서 매우 완만해지는 상승형 로그함수 형태가 됨을 볼 수 있다. 그러나 평균명목세율은 2013년 이후 소득 5천억원 초과 법인의 세율이 직전 소득구간 대비 낮아지는 역전현상이 나타났다. 최근 2016년에는 전 소득구간에서 평균명목세율이 소폭 상승세를 보이는 가운데 5천억원 초과 법인의 평균명목세율이 22.09%로 직전구간 22.07% 대비 0.02%p 높아지며 누진 구조를 다소 회복한 모습이다.

[그림 80] 법인세 평균명목세율 추이: 소득구간별, 법인당 평균

(단위: %p, %)



주: '과세표준' 기준으로, 평균명목세율=(산출세액/과세표준금액)×100으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

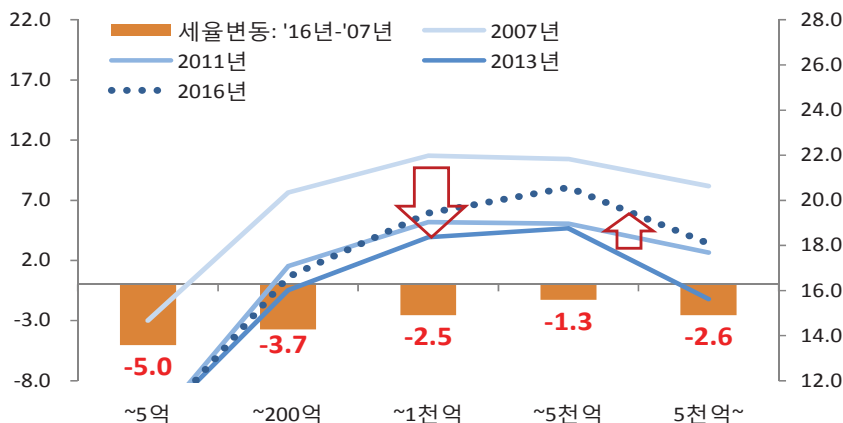
법인세 평균유효세율도 평균명목세율에서와 같이 전 소득구간에서 하락하였는데, 소득 5억원 이하가 2007년 14.7%에서 2016년 9.6%(-5.0%p)로 하락폭이 가장 컸고, 다음으로 5~200억원 이하 20.3%에서 16.6%(-3.7%p), 5천억원 초과 20.6%에서 18.1%(-2.6%p), 200억원 초과~1천억원 이하는 22.0%에서 19.4%(-2.5%p), 1~5천억원 이하는 21.8%에서 20.5%(-1.3%p)로 하락하였다. 다만, 평균유효세율의 경우 2013년 이후 진행된 법인세 공제·감면 정비효과가 반영됨에 따라 평균명목세율 대비 세율 하락 폭은 축소되었다.

실제의 세부담 지표인 평균유효세율을 보면, 법인세의 누진구조가 평균명목세율 대비 보다 불완전한 것으로 나타난다. 2007년 세율구조를 보면 평균명목세율과는 다르게 소득 1천억원 초과구간을 전후하여 세율구조가 찌그러진 역U자형으로 나타난다. 이러한 평균

유효세율의 역전현상은 전 기간에서 확인되는데, 다만 2012년부터는 비과세·감면 정비에 따라 법인세 부담이 높아지는 가운데 소득 1~5천억원 이하의 평균유효세율이 직전 구간인 200억원 초과~1천억원 이하 보다 높아지는 모습이다. 그러나 소득 5천억원 초과 법인의 평균유효세율은 2014년부터 상승세로 전환되었음에도 여전히 소득 5~200억원 이하 법인과의 차이가 크지 않은 가운데 직전 소득구간과의 세율 격차는 오히려 확대되며 역전성이 심화되었다. 법인세 평균명목세율과 다르게 평균유효세율의 경우 이러한 세부담 역전현상이 지속되고 있음은 세액공제·감면³²⁾에 따른 법인세수 감소효과가 소득 5천억원 초과 법인에 집중되고 있음을 시사한다.

[그림 81] 법인세 평균유효세율 추이: 소득구간별, 법인당 평균

(단위: %p, %)



주: '과세표준' 기준으로, 평균유효세율=(결정세액/과세표준금액)×100으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

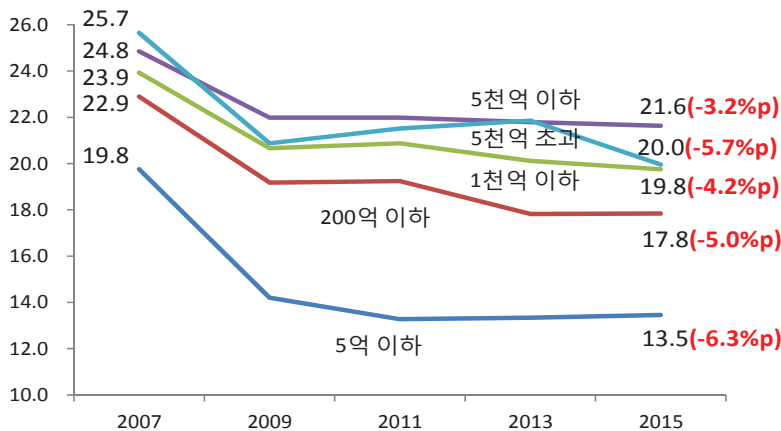
소득구간별 법인당 평균명목세율을 보면, 모든 소득구간에서 2007년 대비 하락하였는데, 소득 5억원 이하는 2007년 18.1%에서 2016년 12.1%(-6.0%p), 5~200억원 이하는 24.0%에서 19.0%(-5.1%p), 200억원~1천억원 이하는 24.9%에서 21.3%(-3.6%p), 1~5천억원 이하는 24.8%에서 22.07%(-2.8%p), 5천억원 초과는 25.0%에서 22.09%(-2.9%p)로 하락하였다. 2013~2015년 중 소득 1~5천억원 이하 법인의 평균명목세율이 5천억원 초과 보다 높은 세부담 역전현상이 발생했으나, 2016년에 소폭의 누진구조로 회복되었다.

32) 단, 외국납부세액공제도 포함

2011년 이전 기간에는 세율인하 영향으로 소득구간별 평균명목세율은 2011~ 2013년 중 저점을 보였고, 이후 법인소득 개선 및 이월결손금 감소 등으로 보다 높은 누진세율이 적용됨에 따라 소폭이나마 상승세를 보였다. 2011~2013년 저점 대비 소득 5천억원 초과는 1.1%p(21.0% → 22.09%), 1~5천억원 이하 0.43%p (21.6% → 22.07%), 200억원 ~1천억원 이하 0.4%p(20.9% → 21.3%), 5~200억원 이하 0.22%p(18.7% → 19.0%), 5억원 이하 0.12%p(12.0% → 12.1%) 상승하였다.

[그림 82] 소득구간별 평균명목세율 추이: 법인당 평균

(단위: %)



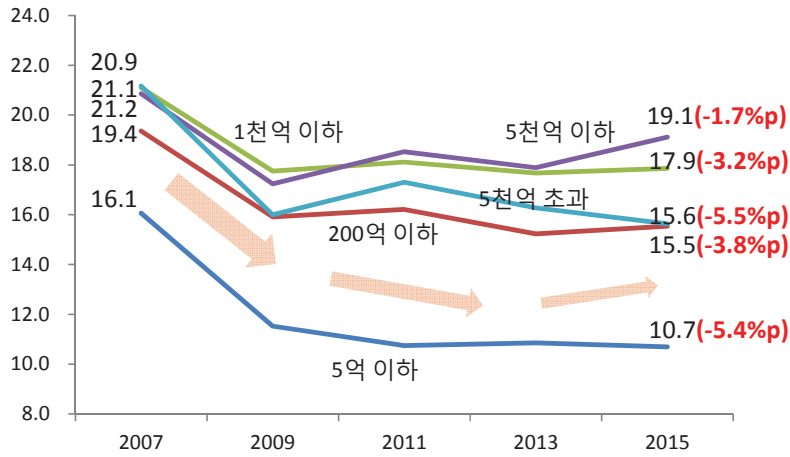
주: '과세표준' 기준으로, 평균명목세율=(산출세액/과세표준금액)×100으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

소득구간별 법인당 평균유효세율은 모든 소득구간에서 2007년 대비 하락하였는데, 대체로 2013년까지 하락세를 보인 후 상승세를 이어가고 있다. 2013년 이후 세부담 수준이 높아지는 기간에 소득규모가 클수록 세율 상승폭이 크게 나타났는데, 5억원 이하 0.1%p, 5~200억원 이하 0.6%p, 200억원 초과~1천억원 이하 1.1%p, 1~5천억원 이하 1.8%p, 5천억원 초과 2.5%p 등 상승하였다. 세부담 구조는 2007년 소득 200억원 초과~1천억원 이하 법인의 평균유효세율이 22.0%로 가장 높았고, 다음으로 1~5천억원 이하 21.8%, 5천억원 초과 20.6% 등 이었다. 최근 2016년은 소득 1~5천억원 이하 법인의 평균유효세율이 20.6%로 가장 높고, 다음으로 200억원 초과~1천억원 이하 19.4%, 5천억원 초과 18.1% 등의 순이다. 법인세 평균유효세율의 경우 세액공제·감면 효과가 반영되며 대체로 소득 200억원 초과구간에서 세부담이 역진적인 구조가 되고 있음을 볼 수 있다.

[그림 83] 소득구간별 평균유효세율 추이: 법인당 평균

(단위: %)



주: '과세표준' 기준으로, 평균유효세율=(결정세액/과세표준금액)×100으로 계산

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

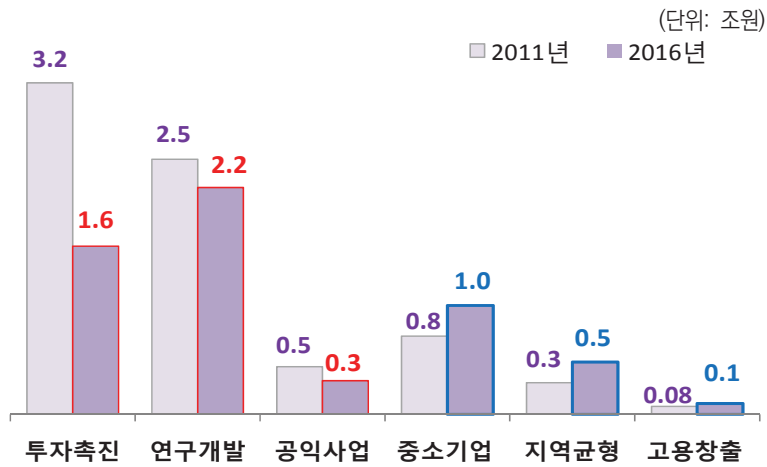
라. <정책 1> 법인세 비과세·감면 정비

2012년부터 재정관리 차원에서 제도의 효율성을 높이는 방향의 법인세 비과세·감면 정비가 진행되었다. 이러한 정비, 즉 법인세 감면혜택의 축소는 총량적으로 법인세 최저한세율을 인상하는 가운데 납세여력과 글로벌 금융위기 이후의 기업 경영여건 등을 고려하여 대기업 부문의 비중이 높은 투자세액공제제도와 R&D비용세액공제제도가 중심이 되었다.

최저한세 제도는 법인이 당해연도에 부담해야 하는 최소한의 법인세 수준을 지정하는 내용으로, 실제적으로 법인세 세액공제·감면에 대한 한도와 같은 역할을 한다. 2009~2011년 중 최저한세율은 법인세율 인하 추세에 맞추어 기존 과세표준 1억원 기준의 13%/25%에서, 기준금액을 상향하여 과세표준 100억원과 1천억원으로 하고 최저한세율은 10%/11%/14%로 인하된 바 있다. 2012년부터는 기준금액은 동일하게 유지하되 최저한세율은 대규모 법인을 중심으로 단계적으로 인상하여 2014년부터는 과세표준 100억원과 1천억원을 기준으로 하여 10%/12%/17%가 적용되고 있다. 2011년 대비 과표 100억원~1천억원 이하는 1%p(11% → 12%), 1천억원 초과는 3%p(14% → 17%) 인상되었다.

개별 감면제도 항목으로는 우선 법인세 부문 비과세·감면제도 중 연간 감면액이 2조원을 상회하여 감면규모가 가장 컸던 ~~舊~~임시투자세액공제를 2012년부터 고용창출투자세액공제로 전환하여 투자와 함께 고용요건을 충족시키는 구조로 개정하였고, 대기업과 중소기업의 공제율을 차등화 하는 가운데 2013년 이후 대기업에 대해서는 고용유지를 전제로 하는 ‘기본공제’의 공제율을 하향조정하였고 2015년부터는 폐지하였다. 또한 생산성시설투자세액공제 등 다수의 투자세액공제의 경우 중견기업 구간을 신설하며 기업규모별로 공제율을 차등화 하는 가운데 대기업 공제율을 기존의 7~10%대에서 1~3%대로 하향조정하였다. 이외 R&D부문 세액공제의 경우 실효성이 낮고 자금여력이 있는 대기업의 조세이연 혹은 회피수단이 될 수 있었던 준비금 제도를 폐지하고, 연간 1~2조원대로 감면규모가 큰 R&D비용세액공제의 경우 대기업 혜택이 높은 증가분 방식의 기준선 산정 방식을 변경하여 공제혜택을 중소하고, 당기분 공제율도 하향조정 하는 개정이 진행되었다. 법인세 조세감면 중 투자촉진 분야는 2011년 총 3.2조원에서 2016년 1.6조원으로, 연구개발 분야는 2.5조원에서 2.2조원 등으로 감소하였다.

[그림 84] 지원분야별 법인세 조세감면 변화



자료: 기획재정부, “조세지출예산서” 각 연도; 국회예산정책처 분석

이러한 법인세 부문 비과세·감면제도 정비에 따라 해당 조세감면액은 2007년 6.2조원에서 2011년 9.2조원으로 확대된 후 하락세를 보여 2017년 7.0조원을 기록하고, 전체 조세감면에서 차지하는 법인세 부문 비과세·감면 비중은 2007년 27.0%에서 2011년 28.4%로 상승하였고, 이후 하락세를 보여 2017년 18.1%를 기록할 것으로 전망된다³³⁾.

[표 16] 조세지출 규모 추이: 전체 vs. 법인세

(단위: 조원, %)

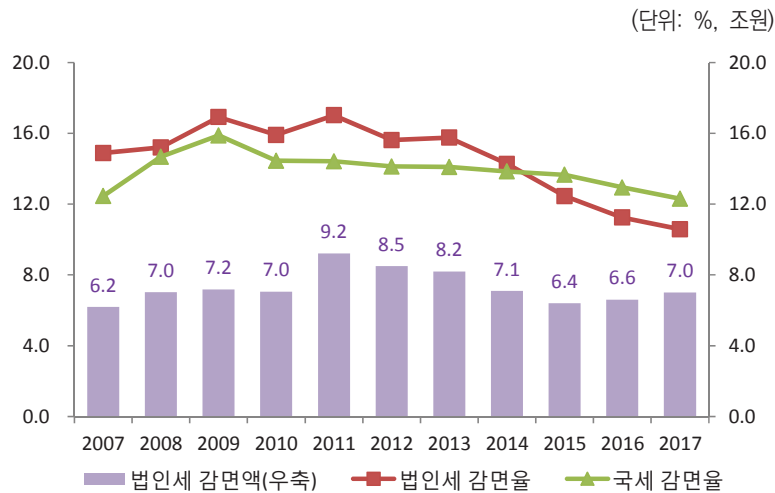
	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	23.0	32.4	33.4	33.7	34.4	35.9	37.5	38.7
법인세	6.2	9.2	8.5	8.2	7.1	6.4	6.6	7.0
비중(B/A*100)	27.0	28.4	25.4	24.3	20.6	17.8	17.6	18.1

자료: 기획재정부, “조세지출예산서” 각 연도; 국회예산정책처 분석

33) 정부, 「2018년도 조세지출예산서」, 2017. 10.

법인세 감면율은 법인세 감면액을 법인세액과 감면액을 합한 금액으로 나누어 구하는데, 2007년 14.9%에서 2011년 17.0%로 상승세를 보였으나 이후 비과세·감면정비와 최근 법인세수 호조 등에 따라 하락세를 지속하여 2017년 10.6% 수준으로 낮아질 것으로 전망된다³⁴⁾. 동 기간 중 국세감면율도 하락세를 보이기는 했으나, 법인세 부문의 감면율 하락이 큰 폭으로 진행된 것으로 나타난다.

[그림 85] 법인세 부문 비과세·감면 추이



자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」 각 연도; 국회예산정책처 분석

34) 정부, 「2018년도 조세지출예산서」, 2017. 10.

법인세 주요 감면제도①: R&D 지원 분야

R&D 관련 11개 조세특례제도의 2016년 감면액 합계는 2조 4,976억원이며, 합계액의 83.9%인 2조 945억원이 R&D 비용세액공제에서 발생하는 것으로 나타났다.

[연구개발 분야에 대한 조세특례 현황]

(단위: %, 억원)

	항목	「조특법」 규정	적용 기한	세액공제율			2016 감면액
				대	중견	중소	
1	R&D 비용세액공제	§10	-	20	25	30	20,945
2	연구개발 출연금 등의 과세특례	§10의2	2018	*익금불산입			9
3	R&D 설비투자 세액공제	§11	2018	1	3	6	1,461
4	기술이전 및 기술취득 등 특례	§12	2018	5		10	2
5	연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등 법인세 감면	§12의2	2018	*세액감면율 3년간 100, 2년간 50			33
6	기술혁신형 합병 및 주식취득에 대한 세액공제	§12의3	2018	10			5
7	중소기업창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세	§13	2020	비과세			27
8	내국법인의 벤처기업 등에서의 출자에 대한 과세특례	§13의2	2019	5			신설 (’18 210)
9	창업자 등에서의 출자금 비과세	§14	2020	비과세			0.15
10	중소기업창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제	§16	2020	*소득공제율 30~100			134
11	벤처기업 주식매수선택권 행사이익 납부·과세특례	§16의2·3	2018	*소득세 분할납부			-
12	산업재산권 현물출자 이익에 대한 과세특례	§16의4	-	*과세이연			-
13	외국인기술자 소득세의 감면	§18	2018	*세액감면율 2년간 50			133
14	외국인근로자 과세특례	§18의2	2018	*분리과세 19			1,262
연구개발분야 14개 항목의 조세감면액							24,976

주: 1) R&D비용세액공제는 공제율을 증가분방식과 당기분방식으로 선택할 수 있는데, 여기에서는 대부분의 공제를 신청하는 대기업이 선호하는 증가분방식을 예로 들었음

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

R&D분야 조세감면액은 2013년 3.4조원으로 정점에 달한 후 2016년 2.5조원으로 감소하였다. R&D 분야 조세감면액을 세출예산과 함께 집계하면, 2018년 기준 세출예산 19.7조원에 조세지출 2.7조원을 합하여 총 22.3조원 규모이다. R&D분야 세출예산은 2011~2018년 동안 연평균 4.1%씩 증가한 반면, 조세지출은 소폭 감소하여 0.5%씩 감소하였다. 전체 집계액은 세출예산의 증가로 인해 2011년 17.6조원에서 2018년 22.3조원으로 매년 3.5%씩 증가했다.

[R&D분야의 세출 및 조세지출 추이]

(단위: 조원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
세출(A)	14.9	15.9	16.9	17.8	18.9	19.0	19.5	19.7	4.1
(비중)	(84.3)	(83.5)	(82.9)	(84.2)	(85.3)	(88.4)	(87.8)	(88.0)	
조세지출(B)	2.8	3.2	3.5	3.3	3.3	2.5	2.7	2.7	-0.5
(비중)	(15.7)	(16.5)	(17.1)	(15.8)	(14.7)	(11.6)	(12.2)	(12.0)	
A+B	17.6	19.1	20.4	20.9	22.1	21.5	22.2	22.3	3.5

주: 2017~2018년은 예산(추정치)

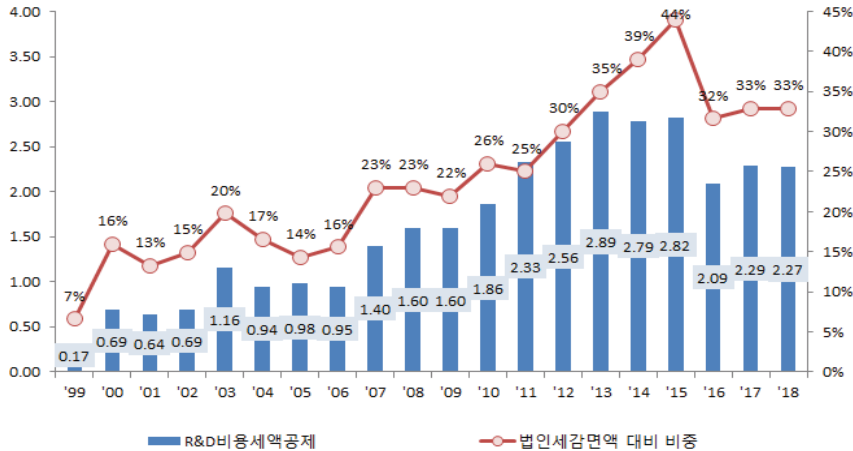
자료: 과학기술정보통신부, 기획재정부 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

R&D 분야 주요 감면제도인 R&D비용세액공제는 기업이 연구·인력개발에 지불한 비용에 대해 사업소득세 또는 법인세를 공제하는 제도로, R&D투자액은 다른 투자세액공제 항목과 마찬가지로 비용(손금)으로 처리하고 세액공제를 추가적용하고 중소기업의 경우 최저한세제도³⁵⁾를 적용하지 않는 등 우대되고 있다. R&D비용세액공제는 매년 제도가 개정되어 왔는데, 최근 대기업을 중심으로 제도가 축소되고 신성장동력 및 원천기술 부문에 대해서는 공제가 확대되는 추세이다.

R&D비용세액공제의 감면액은 제도가 처음 도입된 1999년 0.17조원 규모에서 2013년 2.89조원에 달한 후 2.8조원 내외 규모를 2015년까지 유지하다가, 대기업을 중심으로 공제율 인하가 이루어지면서 2016년 2.09조원 규모로 감소하였다. 법인세감면액 대비 R&D비용세액공제 비중은 1999년 7%에서 2015년 44%까지 상승 후 2016년 32% 수준으로 하락하였다. 법인규모별로, 중소기업은 최근까지 꾸준히 증가추세를 이어나온 반면, 대기업은 2014년 이후 감소추세로 전환되어 2016년 공제율 인하로 인해 감면액 규모가 크게 감소하였다.

[R&D비용세액공제의 감면액 추이]

(단위: 조원)



주: 2017~2018년은 추정치

자료: 연도별 조세지출예산서(조세지출보고서) 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

[R&D비용세액공제의 법인규모별 감면액 추이]

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
중소기업	6,068	6,251	7,730	9,193	9,702	9,171	9,433	9,866	10,839
(비중)	(39.7)	(40.5)	(42.0)	(39.8)	(38.4)	(32.2)	(34.4)	(35.7)	(53.4)
대기업	9,204	9,196	10,687	13,920	15,556	19,323	18,004	17,764	9,476
(비중)	(60.3)	(59.5)	(58.0)	(60.2)	(61.6)	(67.8)	(65.6)	(64.3)	(46.6)
전체	15,272	15,447	18,417	23,113	25,257	28,494	27,437	27,630	20,316

주: 비중()은 전체 감면액 대비 항목별 감면액 비중(%)임

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

R&D 조세지원이 연구개발을 촉진시키는 결과에 대해 찬성과 반대의 연구들로 나뉘어진다. 김상현·손원익(2006)³⁶⁾과 김학수(2007)³⁷⁾ 등은 R&D 조세지원이 민간연구개발투자에 긍정적인 영향을 준다고 분석하였으나, 안숙찬(2011)³⁸⁾은 2008~2009년 R&D 조세지원 확대가 중소기업의 연구개발투자를 유의하게 증가시키지 못하는 연구결과를 발표하였다. 조세재정연구원(2014)은 조세지출 심층평가에서 김상현·손원익(2006) 방법을 이용하여 2010~2012년 국제청 자료를 이용한 분석을 통해, 세액공제액 1원당 연구개발비 2010년 7.94원, 2011년 6.42원, 2012년 5.72원 등 추가지출 효과를 갖는³⁹⁾ 것을 보였다.

R&D비용세액공제는 일반 R&D와 신성장분야 R&D(19개 분야, 90개 기술)로 구분되는데, 전체 R&D 투자액의 대부분을 차지하는 일반 R&D는 2009~2013년 13.4%씩 증가하였으나, 공제방식 변경 및 대기업의 세액공제율 인하 등으로 인해 감면액 증가율은 1.9%에 그친 것으로 나타났다. 반면 신성장분야 R&D는 투자액 증가율은 일반 R&D에 비해 낮았으나 공제액은 상대적으로 빠르게 증가하였다.

과학기술정보통신부(당시 미래창조과학부의 “2015년도 조세지출건의서⁴⁰⁾”를 통해 간접적으로 신성장 분야의 감면액 규모를 추정하면, 미래성장동력 19개 분야기업 R&D는 2009년 810억원에서 2013년 1,284억원 수준으로 증가하였으나 세액공제액은 연평균 약 340억원⁴¹⁾ 규모로, 전체 R&D비용세액공제액(2.4조원)의 약 1.4% 수준이다. 신성장·원천기술 R&D 투자액은 높은 공제율에도 불구하고 투자액이 정체되고 있는데, 이는 실제 투자액 증가가 더딜 수도 있지만 장부기장의 어려움(구분경리) 등에 따른 집계상 문제일 가능성도 배제할 수 없다.

35) 법인이 각종 조세감면을 적용받더라도 최소한의 세금(과표 1,000억원 초과 17%)을 납부토록 함

36) 김상헌·손원익, “기업의 연구개발에 대한 조세지원의 효과: 기업별 세액공제 자료를 이용하여”, 「공공경제」 제11권 제2호, 2006, pp.101-122.

37) 김학수, 「연구개발투자에 대한 조세지원제도의 효과 분석」, 한국경제연구원, 2007

38) 안숙찬, “중소제조업의 연구개발투자에 대한 조세지원제도의 효과 분석”, 「중소기업연구」 제33권 제1호, 2011, pp.33-50

39) 동 분석은 인과관계(causal effect)를 분석하는 구조방식식 모형(structural model)이 아닌 상관관계를 나타내는 축약방정식 모형(reduced model)에 근거하여 분석하여, 인과관계로 볼 수 없음

40) 기획재정부 내부자료로 활용되며, 국회에 공식적으로 제출하지 않았음

41) 국세청에 따르면, 2011년 귀속기준으로 신성장동력 및 원천기술 R&D세액공제를 신청한 기업은 101개사(대기업 22개, 중소 79개)이며, 세액공제 금액은 374억원(대기업 259억원, 중소 114억원)

법인세 주요 감면제도②: 투자촉진 분야

현행 투자촉진 관련 조세감면제도는 고용창출투자세액공제(舊임시투자세액공제) 등 총 9개 제도가 운영 중에 있으며, 2016년 기준 총 1조 56,397억원의 조세감면이 이루어지고 있다.

[투자촉진 분야에 대한 조세지출 현황]

(단위: %, 억원)

	항목	조특법 규정	적용 기한	세액공제율			감면액
				대	중견	중소	
1	고용창출(임시) ⁴²⁾ 투자세액공제	§26	2017	- 기본 : 0~3% - 추가 : 3~8% (한도 : 고용증가인원 × 1인당 1~2천5백만원)			8,544
2	생산성향상시설 투자세액공제	§24	2017	3	5	7	4,873
3	에너지절약시설 투자세액공제	§25의2	2018	1	3	6	2,199
4	환경보전시설 투자세액공제	§25의3	2018	3	5	10	444
5	의약품 품질관리 개선시설 투자세액공제	§25의4	2019	1	3	6	160
6	신성장기술 사업화를 위한 시설투자 세액공제	§25의5	2018	5	7	10	- (신설)
7	영상콘텐츠 제작비용 세액공제	§25의6	2019	3	7	10	- (신설)
8	설비투자자산의 감가상각비 손금산입 특례	§28의2	2017.6.	-			-
9	안전설비 투자 등에 대한 세액공제	§25	2017	3	5	7	174
투자촉진분야 9개 항목의 조세감면액							16,397

주: 1) 감면액은 2016년 조세지출액 실적 기준

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

舊임시투자세액공제는 1987년 도입되어 운영되어진 투자촉진을 위한 조세지원제도 중 가장 규모가 큰 공제제도로, 한시적 제도의 관습적 연장행태 및 주요 수혜대상이 대기업에 집중되는 등으로 비판과 문제제기에 지속적으로 노출되어 왔다. 이에 따라 2010년 한시적으로 고용투자세액공제 시행을 거쳐, 2011년부터는 임시투자세액공제가 고용창출투자세액공제로 대체되면서 최대 적용가능 공제율이 축소되고 고용증가 등

적용조건 또한 강화되어 전반적인 조세감면 규모가 감소하였다. 2010년 기준 임시투자세액공제는 최대 공제율이 10%로 1.8조원의 조세감면 실적을 기록하였으나, 2016년 기준 고용투자창출세액공제는 최대 8%의 공제율을 적용하여 조세감면 실적은 0.9조원을 기록하였다.

대체로 고용창출세액공제 등 규모가 큰 제도에서는 기업의 투자 유도 효과 및 고용창출, 생산성향상등의 특정 정책 목표에 대해서도 긍정적인 실증분석 결과가 도출되고 있다. 그러나 제도 수혜의 효과가 있는 경우 중소기업보다는 일반기업의 수혜 비중이 높고⁴³⁾, 환경보전시설투자세액공제 등 소규모 감면제도의 경우 투자 유도효과가 분명하지 않은 것으로 나타난다

고용창출투자세액공제에 대한 조세특례 심층평가(2017)는 PSM(성향점수매칭법)에 의한 분석결과, 조세특례로 인한 기업별 평균 고용창출 효과는 연도별로 약 4~7명인 것으로 추정하였으며, 연간 1.8만여명이 동 제도의 효과로 (신규)고용된 것으로 분석하여 동 투자세액공제 제도에 고용창출효과가 있다고 보았다. 이와 유사하게 윤성만·박진하(2015), 김동훈(2016) 및 박재혁·정규연(2017)도 기업재무자료를 토대로 한 회귀분석을 통하여 고용투자세액공제를 받은 기업에서 고용과 투자가 유의하게 증가하였음을 실증한 바 있다. 그런데 수혜 대상은 제조업, 대기업, 유가증권시장 상장기업에 집중된 것으로 나타난다. 심층평가에서는 일반기업의 고용창출 효과가 중소기업과 달리 2015년에 크게 증가한 것을 발견하였으며, 윤성만·박진하(2015) 또한 본 제도의 수혜자를 수와 금액 기준으로 살펴 본 결과, 대기업이 중소기업에 비해 수혜를 많이 받았고, 업종별로는 제조업 등의 업종, 그리고 시장별로는 유가증권시장에 상장된 기업이 수혜를 많이 받은 것으로 나타난다고 보고하였다.

[고용창출투자세액공제의 고용 창출 효과 추정치]

대상연도	기업당 증가한 고용자 수	신청 기업 수	증가한 총 고용자 수	조세지출액
2014	4명	3,369	1.3만명	8,919억원
2015	5~6명	3,476	1.8~1.9만명	4,774억원
2016	6~7명	2,918	1.9만명	5,278억원 (기업당 2,800만원)

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 2017 조세특례 심층평가 V

한편 본 제도가 노동투자효율성에 미치는 영향을 분석한 연구도 있는데, 정재연·기은선(2017)은 동 제도의 조세감면 혜택을 얻고자 기업이 필요 이상으로 고용을 늘리지는 않는지를 ‘노동투자효율성’ 지표를 중심으로 살펴보았으나, 동 제도가 고용의 양적 증대뿐 아니라 과소고용상태를 해소하는 효과가 있음을 실증하였다.

투자세액공제 중 가장 대표적인 생산성향상시설투자세액공제는 고용 감소 없이 생산성향상시설에 대한 투자를 증가시키고 기업수익성을 제고하는 등의 경제적 효과는 존재하나, 이러한 투자가 생산성 향상으로 이어졌는지에 대한 확증은 발견하지 못하였다. (조세특례심층평가, 2017) 특히 동 제도의 경우 중견기업 대상 공제율 인상(2015)은 생산성향상시설에 대한 투자를 증가시킨 효과가 있고, 중견기업 일부에서 동 제도가 수익성(경쟁력)을 제고한 것으로 나타났다. 다만 자료집적의 한계 등으로 인해 기업의 이러한 투자증가가 생산성향상 효과로 이어졌는가에 대한 분석결과는 유의하지 않았고, 조세감면의 수혜가 역진적인 것으로 나타났다.

또한, 제도의 실효성 측면에서, 전체 흑자법인 384,561개 중 0.16%만이 수혜 기업에 해당되는 등 동 투자세액공제 제도의 절대적 활용도는 미미하였다. 그러나 상대적 활용도 측면에서 볼 때, 2015년 연구인력개발설비투자과 에너지절약시설투자 세액공제율이 감소한 데 비해(3%/5%/10% → 1%/3%/6%) 생산성향상시설투자 세액공제는 공제율이 유지(혹은 중견기업에 대해서는 확대)됨에 따라 최근 들어 상대적 활용도가 증가하여 공제액도 늘어난 것으로 분석되었다.

42) 2017년 세법개정을 통해 고용창출투자세액공제와 청년고용증대세제가 통합 재설계되어, 고용증대세제가 신설(조세특례제한법 제29조의7)

43) 이는 부분적으로 중소기업의 경우 투자행위에 대하여 이미 더 유리한 세액공제제도의 적용을 받았으며, 중복적용이 불가능하기 때문일 수 있음에 유의하여야 함

마. <정책 2> 기업소득환류세제

기업소득을 가계로 환류하여 가계의 실질구매력을 높이고 이를 통해 내수를 활성화하고자 할 목적으로 2014년 세법개정안을 통해 기업소득환류세제(이하 ‘환류세제’)가 도입되었다. 종전의 ‘적정유보초과소득과세’⁴⁴⁾의 경우 배당유도에 초점을 두었던 반면, 환류세제는 배당뿐만 아니라 투자와 임금증가도 과세의 결정요인으로 하여, 일정 수준을 초과하는 기업의 사내유보금에 대한 추가과세 성격을 지니고 있다.⁴⁵⁾ 구체적 계산방식으로는, 기업의 당기소득⁴⁶⁾ 중 일정부분(‘기준율’)에서 투자⁴⁷⁾, 배당과 임금증가⁴⁸⁾ 등을 차감하고 남는 ‘기준미달액’에 대하여 단일 법인세율 10%를 적용하여 과세하되, 업종의 특수성 등을 감안하여 투자의 포함 여부에 따라 기준율을 차등적으로 설정하고 있다. 환류세제는 세수증대를 목적으로 하는 것이 아니라, 투자, 배당과 임금증가가 적절히 이루어지는 경우 세부담이 발생하지 않도록 하는 것이므로 정책목표는 세수효과보다는 투자, 배당과 임금증가의 확대폭으로 보는 것이 보다 타당할 것이다. 아래에서는 환류세제 시행에 따른 세수효과와 함께 정책목표인 투자, 배당, 임금증가액의 변화 등에 대하여 살펴본다.

환류세제 적용대상기업은 자기자본이 500억원을 초과하는 중소기업 아닌 법인과 상호출자제한기업집단으로 2015년 2,845개, 2016년 3,847개 법인이었으며, 이들 중 과세법인은 2015년 954개, 2016년 1,198개이고, 이들의 과세액은 2015년 506억원, 2016년 4,280억원으로 집계되었다. 기준 미달 미환류소득을 차기환류적립금으로 하여 다음 사업연도에 환류가 가능하도록 함에 따라 2015년에 과세를 신고하지 않은 기업들이 2016년에 과세를 신고함에 따라 2016년에 과세액이 크게 증가한 것으로 보인다.

환류세제 적용대상 기업의 연도별 배당, 투자, 임금증가액 등 실적을 살펴보면, 전체적으로 2015년 139.5조원에서 166.2조원으로 26.7조원(19.1%) 증가하여 일정부분 정책목표인 기업소득의 환류가 발생한 것으로 보인다. 부문별로는 가장 큰 비중을 차지하는 투자의 경우 2015년 100.8조원에서 2016년 104.1조원으로 3.3조원(3.3%) 증가에

44) 1991년 도입되어 2001년까지 운영되었으며, 비상장·대법인을 대상으로 적용

45) 사내유보금이 기업의 성장잠재력을 높이는 재원으로서 역할이 미흡하고, 국민소득 내 기업부문 비중만 확대하고 개인 또는 가계부문의 비중을 낮추는 요인으로 작용하고 있어 이를 환류시켜야 한다는 견해와 과도한 경영간섭과 이중과세 문제 등을 이유로 반대하는 의견도 있다.

46) 법인의 각사업연도소득금액에서 이월결손금, 법인세액, 상법상 이익준비금적립액 등을 차감

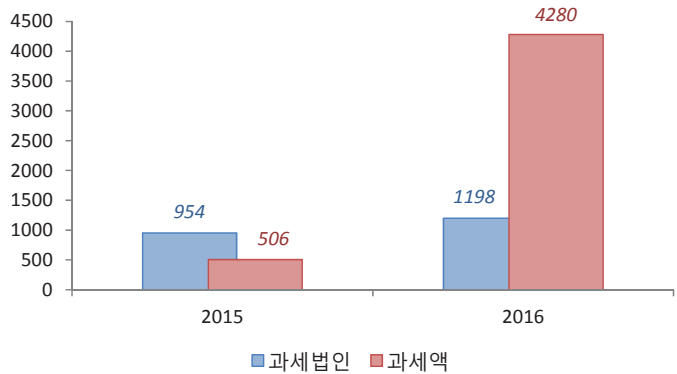
47) 기계장치 등 사업용 유무형자산 취득 등 대통령령으로 정하는 자산취득금액

48) 임원 및 고액연봉자를 제외한 직원의 전년대비 임금증가액

그쳤고, 임금증가 역시 2015년 4.8조원에서 2016년 6.1조원으로 1.3조원(27.1%)에 머물러 증가율은 주목할 만한 수준이나 절대금액에 있어서는 아직 부족한 측면이 있다. 반면, 배당은 2015년 33.8조원에서 2016년 56.0조원으로 22.2조원(65.7%)이 늘어나 환류실적 증가의 대부분(83%)을 차지하여 환류가 배당에 다소 편중된 모습을 보였다.

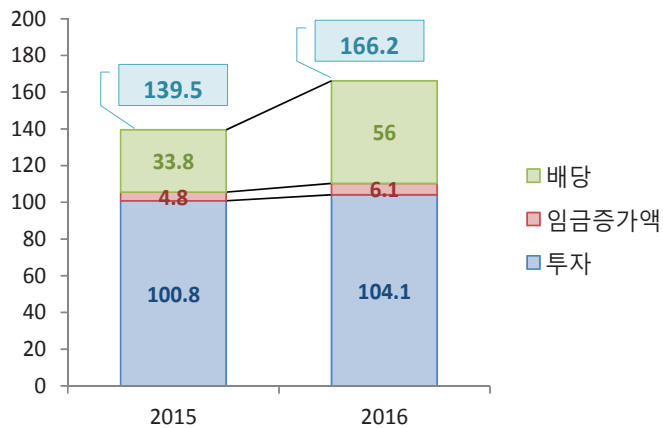
[그림 86] 기업소득환류세제 과세실적

(단위: 개, 억원)



[그림 87] 적용대상기업의 연도별 실적

(단위: 조원)



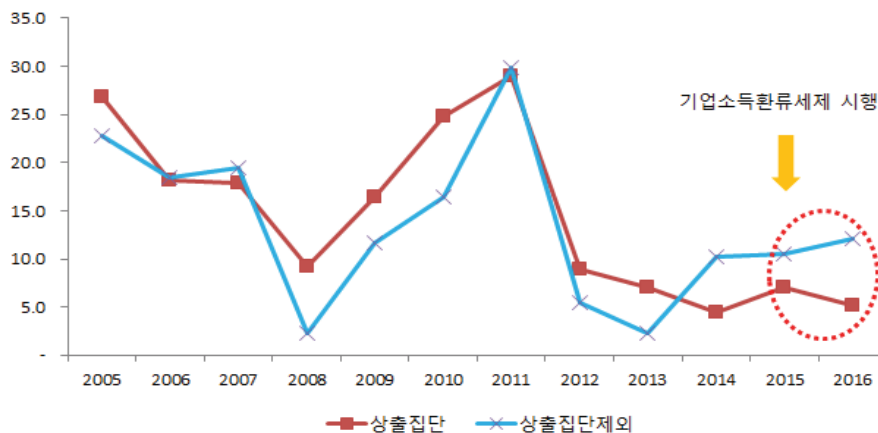
주: 귀속연도 기준(징수연도는 차년도)

자료: 국세청 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

환류세제 도입결과, 주 정책목표인 배당 및 투자, 임금증가액 등 환류대상이 증가하였으며, 결과적으로 사내유보금의 증가율이 둔화되었음을 확인할 수 있다. 기업소득환류세제가 도입되기 전·후를 구분해 사내유보금의 변화를 살펴보면, 상호출자제한기업집단의 경우 2010~2014년 사내유보금이 연평균 12.4% 증가하였으나, 제도 도입 이후인 2015~2016년 사내유보금은 연평균 6.1% 증가하여 이전기간에 비해 증가율이 6.3%p 둔화된 것으로 나타났다. 반면, 상출집단을 제외한 기업들의 2010~2014년 사내유보금 연평균증가율은 12.0%에서, 2015~2016년은 11.3%로 0.7%p 감소에 그친 것으로 나타났다.

[그림 88] 사내유보금 증가율 추이

(단위: %)



주: 1. 공정거래위원회가 2017.4.1.에 발표한 31개 상호출자제한집단을 기준으로 집계
 자료: 국회예산정책처, 2017년도 세법개정안 분석, 2017.10. 재인용

다만, 배당 중심의 환류증가나, 임금증가액의 절대수준 저조, 토지 중심의 투자와 같은 문제들이 발견되었는데, 정부는 지난 2017년 세법개정안을 통해 이러한 문제점을 개선한 투자상생협력촉진세제를 신설⁴⁹⁾하였으며, 국회 논의를 거쳐 도입하였다. 도입시 종전의 환류대상인 배당, 투자, 임금증가액 중 배당과, 투자 중 토지구입액을 제외하였으며, 고용증가를 추가하고 임금증가와 상생협력출연금의 가중치를 높이는 한편, 미환류소득에 대한 세율을 종전 10%에서 20%로 인상하여 환류유인을 제고하였다.

49) 종전의 기업소득환류세제는 2017년말로 당초 일몰기한(3년)이 도래하면서 폐지하였다.

[표 17] 사내유보금과세제도의 개정 내용 비교

기업소득환류세제			투자상생협력촉진세제	
항목	가중치		항목	가중치
투자	1	⇒	투자(토지는 제외)	1
임금증가 (상시근로자 증가시)	1.5	⇒	임금증가 (상시근로자 증가시)	1.5
고용증가 임금증가분	추가 없음	⇒	고용증가 임금증가분	추가 0.5
청년상시근로자 임금증가분	추가 0.5	⇒	청년정규직 임금증가분 정규직전환 임금증가분	추가 1
배당	0.5	⇒	배당	0
상생협력출연금*	1	⇒	상생협력출연금*	3

주: 상생협력출연금은 상생협력기금, 협력중소기업 사내근로복지기금, 공동근로복지기금에 출연한 금액

자료: 기획재정부 보도자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

다만, 업종의 특수성을 감안하여, 투자가 필요하지 않은 업종에 대하여 기준율을 낮추고 투자를 제외하도록 하였으나, 2015~2016년 실적을 살펴보면 투자제외형의 기준미달법인 비중이 투자포함형보다 2~3배 이상 높을 뿐만 아니라 기업당 과세액 역시 2배 이상 높게 나타나고 있다. 2016년의 경우 투자제외형의 기준미달법인 비중은 37.9%로 투자포함형의 16.4%보다 높고, 기업당 과세액 역시 투자제외형이 평균 3.9억원으로 투자포함형의 1.8억원보다 높다. 배당과 임금증가는 사외유출인 반면, 투자는 기업의 영업활동에 직접 기여하는 유무형 자산의 구매비용에 해당하므로 기업 입장에서 보다 유리한 측면이 있는바, 투자제외형이 세부담상 지나치게 불리해지지 않도록 제도재설계시 감안할 필요가 있어 보인다.

[표 18] 기업소득환류세제 적용결과 비교: 기준미달 비율과 과세액

(단위: 개, %, 억원)

	2015			2016		
	대상법인	기준미달법인 (비중)	과세액 [기업당]	대상법인	기준미달법인 (비중)	과세액 [기업당]
전체	2,845	954 (33.5)	506 [0.5]	3,847	1,198 (31.1)	4,280 [3.6]
① 투자 포함형	870	107 (12.3)	3 [0.03]	1,217	200 (16.4)	351 [1.8]
② 투자 제외형	1,975	847 (42.9)	503 [0.6]	2,630	998 (37.9)	3,929 [3.9]

주: 귀속연도 기준

자료: 국세청 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

바. <정책 3> 고용지원

2018년 5월 현재 우리나라의 취업자는 2,706만명이며, 실업률은 4.0%이다. 이를 상세히 살펴보면, 15세이상 인구 4,414만명 중 63.9%인 2,818만명이 경제활동인구에 포함되었다. 경제활동인구 중 96.0%인 2,706만명은 취업자이고, 나머지 4.0%인 112만명은 실업자에 속하는 등 우리나라의 실업률은 4.0%이다.

[표 19] 우리나라 고용지표: 2018년 5월 기준

(단위: 만명, %)

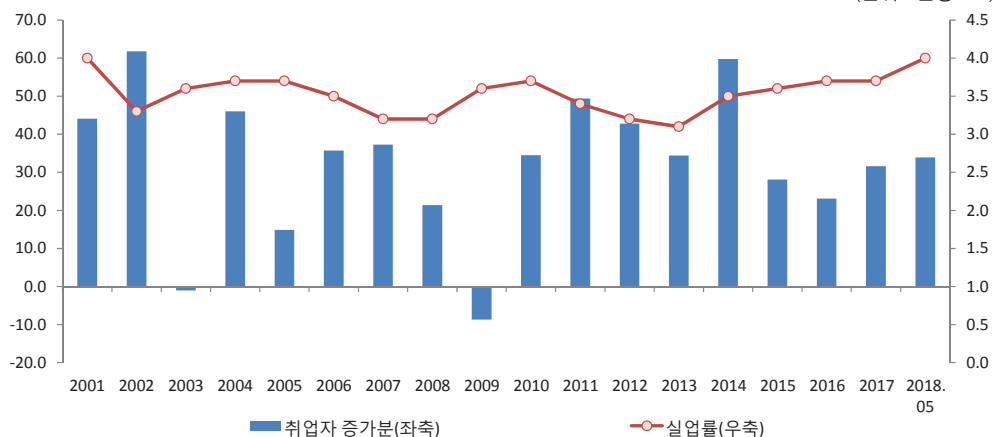
15세이상인구				경제활동 참가율	실업률	고용률	
	경제활동인구		비경제 활동인구				
	취업자	실업자					
(A)	(B)	(B1)	(B2)	(C)	(B/A)	(B2/B)	(B1/A)
4,414.1	2,818.4	2,706.4	112.1	1,595.6	63.9	4.0	61.3

자료: 미래창조과학부 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

주요 일자리 지수인 취업자수 증가분과 실업률의 추이를 살펴보면, 2014년 이후 취업자수 증가가 20~30만명 선에서 정체되고 실업률이 2013년 3.1%에서 2018년 5월 4.0%로 증가하였다.

[그림 89] 취업자 증가분 및 실업률 추이

(단위: 만명, %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

고용지원 분야의 조세특례제도는 2012년 이후 다수 도입되었으며, 이전에는 고용증대 세액공제가 2차례 신설되고 일몰 폐지되는 등 주요 제도가 없는 실정이었다. 2012년 이후 중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제('12년), 중소기업 취업청년 소득세 감면('12년), 근로소득증대세제('15년), 청년고용증대세제('16년), 고용증대세제('18년) 등 실효성 있는 고용지원 제도가 신설되었다. 특히 2018년부터 시행되는 고용증대세제는 기존의 고용창출투자세액공제, 청년고용증대세제 등을 통합하여 재설계한 것으로 대표적인 고용지원 조세감면제도이다.

[표 20] 고용지원 분야 제도 현황

제도개정일	주요내용
2004.7.26.	- 고용증대특별세액공제 도입 - 2005.12.31. 일몰폐지
2008.9.26.	정규직근로자로의 전환에 따른 세액공제 도입
2009.3.25.	고용유지중소기업 등에 대한 과세특례 도입
2010.3.12.	- 고용증대세액공제 도입 - 2011.6.30. 일몰폐지 - 장기미취업자의 중소기업 취업에 대한 과세특례 도입
2011.12.31.	- 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제 도입 “장기미취업자의 중소기업 취업에 대한 과세특례”제도의 “중소기업 취업청년 소득세 감면”으로 전환
2013.1.1.	마이스터고 졸업자 병역 이행후 복직시킨 기업 세액공제 도입
2014.1.1.	- 중소기업 취업청년 소득세 감면 감면율 인하(100 → 50%) - 정규직근로자 전환에 따른 세액공제율 인상(30 → 50만원)
2014.12.23.	- 근로소득증대세제 도입 - 경력단절여성 재고용 기업에 대한 세액공제 도입 - 정규직근로자 전환에 따른 세액공제율 인상(100 → 200만원)
2015.12.15.	- 청년고용증대세제 신설 - 중소기업 핵심인력 성과보상기금 수령액 소득세 감면 도입 - 중소기업 취업청년 소득세 감면 감면율 인상(50 → 70%)
2017.12.19	- 고용증대세제 도입 - 고용창출투자세액공제, 청년고용증대세제 등 통합·재설계 - 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 확대(1 → 2년) - 근로소득증대세제 중소기업 공제율 인상(10 → 20%) - 중소기업 취업청년 소득세 감면 기간 연장(3 → 5년간) - 고용증대세제, 중소기업 사회보험료 세액공제 등과 중소기업특별세액감면 중복적용 허용

자료: 국회예산정책처

(1) 고용지원 분야 조세감면 현황

고용지원 분야의 조세지출액 규모는 2012년부터 감면액이 발생하여 그 규모가 증가추세에 있다. 2012년 중소기업 취업청년 소득세 감면, 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제, 2015년 근로소득 증대세제 등의 조세감면, 2016년 청년고용 증대세제 등의 도입으로 인해 감면액 규모가 증가하였다. 최근 고용분야 조세지출항목의 공제율 인상 등으로 인해 2018년 감면액은 보다 증가할 전망이다.

[표 21] 고용지원 분야의 조세감면액 추이

(단위: 억원)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-	863	505	1,503	2,154	3,619	5,339	6,421

주: 2017~2018년은 예산(추정치)

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

고용지원 분야는 2017년 기준 9개 조세특례로 구성되었으며, 2016년 감면액 실적은 총 3,571억원이다. 고용관련 조세지원은 노동공급자인 노동자와 노동수요자인 법인 등 양 축을 대상으로 이루어진다. 다음 표를 살펴보면, 산업수요맞춤형고등학교 복직기업(#1), 경력단절여성 재고용기업(#2), 근로소득 증대기업(#3), 청년고용 증대기업(#4), 정규직 근로자 전환기업(#7), 고용유지 기업(#8), 고용증가 기업(#9) 등 대부분의 조세감면 제도는 법인이 수혜자이며, 중소기업 핵심인력 성과보상금기금 수령(#5), 중소기업 취업자(#6), 고용유지기중소기업 취업자(#8) 등의 경우 노동자에게 혜택이 돌아가고 있다. 감면액을 기준으로 살펴보면, 노동공급자 측면에서는 중소기업 취업자에 대한 소득공제(2016년 2,325억원)의 감면액 규모가 컸으며, 노동수요자 측면에서는 청년고용증대세제(2016년 558억원), 중소기업 고용증가 사회보험료 공제(2016년 514억원) 등의 감면액이 컸다.

2018년부터는 기존의 청년고용증대세제(2016년 558억원), 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제(15억원)와 투자촉진 분야의 고용창출투자세액공제(8,544억원)⁵⁰⁾를 통합·재설계한 “고용증대세제”⁵¹⁾가 운영 중이다.

50) 동 제도는 고용인원을 세액공제 한도로 설정한 투자세액공제제도로, 기존에 투자촉진분야로 분류. 2017년 세법개정을 통해 동 제도는 중소기업 투자세액공제와 청년고용증대세제로 통합·재설계

51) 상시근로자의 수가 직전 과세연도 상시근로자수보다 증가한 경우 증가인원수에 최대 1,100만원까지 세액공제를 허용하며, 공제를 받은 과세연도 이후 1년 동안 상시근로자수가 감소하지 않은 경우 동일한 세액공제를 추가로 적용받을 수 있다.

[표 22] 고용지원 분야에 대한 조세특례 현황

(단위: 억원)

	항목	조특법 규정	적용 기한	감면 방식	감면 내용	감면액
1	산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자를 병역 이행 후 복직시킨 중소기업에 대한 세액공제	§29의2	2018	세액공제 (인건비)	2년간 중견 15% 중소 30%	0.02
2	경력단절 여성 재고용 중소 기업에 대한 세액공제	§29의3	2020	세액공제 (인건비)	2년간 중견 15% 중소 30%	0.06
3	근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	§29의4	2017	세액공제 (임금 증가분)	대기업 5% 중견 10% 중소 20%	158
4	청년고용증대세제 (‘18년 고용증대세제로 통합)	§29의5	2017	세액공제 (증가분 1인당)	대 300만원 중소 700만원 중견 1천만원	558
5	중소기업 핵심인력 성과보상금기금 수령액 소득세 감면	§29의6	2018	소득감면 (납임금)	50%	-
6	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	§30	2018	소득감면 (세액)	3년간 70%	2,325
7	정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제 (‘18년 고용증대세제로 통합)	§30의2	2017	세액공제 (1인당)	중견 500만원 중소 700만원	15
8	고용유지 중소기업 등에 대한 과세특례	§30의3	2018	소득공제 (임금 삭감액)	기업 50% 근로자 50%	0.94
9	중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	§30의4	2018	세액공제 (보험료)	일반 50% 청년등 100%	514
※	고용증대세제 ²⁾	§29의7	2020	세액공제 (1인당)	최대 1,100만원	n/a
고용지원분야 9개 항목의 조세감면액						3,571

주: 1) 감면액은 2016년 조세지출액 실적 기준

2) 2018년부터 청년고용증대세제(#4), 정규직근로자 전환 세액공제(#7), 투자촉진분야 조세 지출항목인 고용창출
투자세액공제 등을 통합하여 재설계

자료: 기획재정부, 조세지출예산서 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

(2) 세출예산과의 지원액 통합 현황

2018년 기준 고용지원 분야의 조세감면액 0.6조원에 세출예산 19.2조원을 더하면 총 19.8조원으로 추정된다. 고용지원 분야 세출예산은 2011~2018년 동안 연평균 11.5% 씩 빠르게 증가하였고, 조세특례는 2011년 실적이 없다가 2012년 0.1조원에서 2018년 0.6조원으로 2012~2018년 동안 39.7% 증가할 것으로 전망된다. 다만 조세감면액은 그 규모가 크지 않아서, 고용지원 분야 전체 정부지원액 대비 비중은 2011년 0.0%에서 2018년 3.2%로 증가하는 추세를 보였으나, 구조적으로 고용지원은 주로 세출예산을 중심으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

[표 23] 고용지원 분야의 세출 및 조세지출 추이: 2011~2018년

(단위: 조원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균증가율
세출(A)	9.0	9.9	11.2	13.2	14.0	15.8	17.1	19.2	11.5
(비중)	(100.0)	(99.1)	(99.6)	(98.9)	(98.5)	(97.8)	(97.0)	(96.8)	
조세지출(B)	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.5	0.6	39.7
(비중)	(0.0)	(0.9)	(0.4)	(1.1)	(1.5)	(2.2)	(3.0)	(3.2)	
A + B	9.0	10.0	11.3	13.4	14.2	16.2	17.6	19.8	12.0

주: 2017~2018년은 예산 또는 추정치

자료: 기획재정부(예산안, 조세지출예산서) 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

세출예산을 보다 면밀히 살펴보면, 2018년 본예산 기준 실업소득 유지·지원 등 6.8조원, 고용장려금 3.7조원, 직접일자리 창출 3.2조원, 창업지원 2.5조원 등으로 구성되어 있다. 고용보험에 가입한 근로자의 실직한 경우 지원하는 구직급여는 2018년 6.2조원 규모로 가장 규모가 큰 사업이었으며, 고용장려금에는 청년내일채움 공제제도가 포함되어 있다. 창업지원의 경우 2013년 0.5조원에서 2014년 1.7조원으로 급증하였는데, 이는 기존에 일자리 사업으로 분류되지 않던 창업기업에 대한 자금융자 지원제도('18년 1.7조원)가 일자리 사업으로 분류되는데 기인한다. 직접일자리 사업으로는 2018년 기준 노인일자리 51만명 채용, 중소기업 청년 추가채용 2만명 지원 등이 포함되어 있다.

[표 24] 고용지원 분야의 세출 상세 추이: 2011~2018년

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균증가율
직접일자리	23,651	25,081	29,227	28,918	24,663	26,257	27,069	31,806	4.3
직업능력개발훈련	11,465	12,762	13,933	16,214	17,857	20,992	22,458	20,921	9.0
고용서비스	3,792	4,083	5,084	5,396	6,102	6,821	8,001	9,631	14.2
고용장려금	9,369	14,191	17,340	21,141	25,961	28,351	31,752	36,895	21.6
창업지원	1,937	4,394	5,062	17,289	18,339	18,806	22,004	24,664	43.8
실업소득 등	39,360	38,612	41,566	43,500	46,832	57,019	59,453	67,998	8.1
합계	89,574	99,123	112,212	132,459	139,754	158,245	170,736	191,915	11.5

주: 2018년의 경우 추경예산이 아닌 2017년 정부제출 예산안 기준

자료: 기획재정부(예산안, 조세지출예산서) 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

(3) 청년고용증대세제

2015.12.15.에 도입된 청년고용증대세제는 도입 당시 청년 정규직 근로자 수를 증대시킨 기업에 증가인원 1인당 중소기업 및 중견기업 500만원, 대기업 200만원을 소득세 또는 법인세에 공제하는 제도이다. 2015~2017년 청년 정규직 근로자 수를 기준으로 세액공제를 허용하였고, 2018년부터는 고용증대세제로 확대·재설계되었다.

기획재정부·조세재정연구원은 2017년 조세특례 심층평가에서 청년고용 증대세제의 타당성 및 효과성이 인정된다고 분석하였다.⁵²⁾ 동 제도의 정책적 효과를 살펴보면, 당초 목적인 청년 정규직 고용증가 효과를 보여주었다. 2015년 14,109명의 청년 정규직 근로자가 고용되어 세액공제를 신청한 결과, 조세감면액 규모는 2016년 541억원 발생한 것으로 집계되었다. 청년 정규직 근로자 1.4만명 중 중소기업(개인사업자 포함) 인원이 7,465명으로 전체 청년 정규직 근로자 고용인원의 52.9%를 차지하였고, 중견기업 청년 정규직 근로자 1,220명(8.7%), 대기업 5,424명(38.4%)으로 나타났다. 기업당 평균 청년 고용 증가인원은 개인사업자 1.1명, 중소기업 2.9명, 중견기업 11.9명, 대기업 16.4명 등 기업규모가 커질수록 고용인원 증가분이 커지는 경향을 보였다.

52) 기획재정부·조세재정연구원, 「2017 조세특례 심층평가(Ⅶ) 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」, 9쪽

[표 25] 청년고용증대세제 관련 청년 정규직 근로자 증가인원: 2015년 귀속기준

(단위: 억원, 명, %)

		신고법인수	세액공제액	청년고용 증가인원 추정치		법인당 청년고용 증가인원
					비중	
법 인	(소계)	2,165	420.9	11,672	82.7	5.4
	중소기업	1,743	251.4	5,027	35.6	2.9
	중견기업	103	61.0	1,220	8.7	11.9
	대기업	330	108.5	5,424	38.4	16.4
개인사업자		2,269	121.9	2,437	17.3	1.1
전체		4,434	542.7	14,109	100.0	3.2

자료: 기획재정부·조세재정연구원, 「2017 조세특례 심층평가(VII) 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」, 2017.9., 4쪽

기획재정부·조세재정연구원(2017)은 회귀단절모형(RDD)를 이용하여 청년고용증대세제의 고용창출효과를 살펴본 결과, 3년 평균 매출액 3,000억원 내외의 기업들은 동제로 인해 고용이 소폭 증가하는 것으로 분석되었다⁵³⁾. 다만, 당해연도 흑자기업은 고용을 증가시킨 것으로 분석되었으나, 2년 연속 흑자기업의 고용증대효과는 통계적으로 유의하지는 않았다. 이러한 점을 보완하여 501개 법인을 대상으로 설문조사를 실시하고, 이를 바탕으로 2016년 기준 이중차분법(difference in difference, DID)을 이용하여 분석한 결과, 중소기업과 중견기업은 청년고용창출효과가 유의하게 나타나지 않았으나 대기업의 경우 청년고용증대세제가 청년고용을 증대시킨 것으로 분석되었다.

(4) 고용창출투자세액공제

고용창출투자세액공제는 기본공제와 추가공제로 구분되는데, 기본공제는 고용을 유지하면서 투자를 한 경우에 조세지원을 하고 추가공제는 고용이 증가된 기업에 한해 일정 한도 내에서 세액공제를 적용한다. 최근 제도 개정을 통해, 투자지원 성격이 강한 기본공제는 축소되었고 고용지원 성격이 강한 추가공제는 확대되었다.

53) 다만, 동 제도 이외의 다른 제도에 대한 효과를 완전히 통제한 것은 아니기 때문에, 다른 제도에 의한 효과가 포함되었을 가능성이 있음(기획재정부·조세재정연구원, 175쪽)

정부의 2017년 조세특례 심층평가⁵⁴⁾에 따르면, 성향점수매칭 분석방법⁵⁵⁾을 이용하여 고투공제의 고용증대 효과를 분석한 결과 고투공제의 고용창출효과는 연도별로 약 3.86~6.51명으로 추정되며, 모든 수치는 통계적으로 유의하였다. 또한 2014년, 2015년, 2016년에 대한 평균 고용창출효과는 각각 3.9명, 5.2~5.5명, 6.4~6.5명으로 고용요건을 강화함에 따라 고용창출효과가 매년 증가한 것으로 나타났다. 중소기업의 평균 고용창출 효과는 2.2~3.8명, 대기업은 7.5~16.6명으로, 대기업의 고용창출효과가 중소기업보다 최대 6.5배 큰 것으로 분석되었다.

[표 26] 고용창출투자세액공제의 평균 고용창출효과(성향점수매칭분석)

모형		2014		2015		2016	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
평균	전체표본	3.86	3.88	5.52	5.19	6.51	6.39
처리	중소기업	2.19	2.41	2.60	2.57	3.60	3.76
효과	대기업	7.50	12.36	14.56	16.63	15.85	13.85
	(중소기업대비)	(3.43)	(5.14)	(5.60)	(6.46)	(4.41)	(3.68)
전체 표본수		8,682		8,679		7,715	

주: 1) 모든 모형에 공통적으로 1년전 고용자수, 창업후 지속기간, 업태별더미, 지역별더미 등을 통제변수로 사용하였음. 다만, 모형(1), (3), (5)는 매출액을, 모형(2), (4), (6)은 자산액을 각각 기업의 투자 대리변수로 사용한 점에서 차이가 있음

2) 모든 평균처리효과는 1% 수준에서 유의한 수준으로 나타남

자료: 기획재정부·조세재정연구원, 「2017 조세특례 심층평가(Ⅲ) 고용창출투자세액공제」, 91쪽

(5) 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제⁵⁶⁾

동 조세특례는 중소기업의 고용증가에 대한 인건비 부담을 완화함으로써, 고용의 상당부분을 차지하는 중소기업의 고용창출을 유도하기 위해 도입되었다. 기획재정부와 조세재정연구원의 2015년 심층평가 보고서에 따르면, 설문조사 결과 중소기업이 동 세액공제에 대해 잘 인지하지 못하였고 인지하고 있더라도 세제혜택 규모가 작아 실제 고용창출로 이어지는 데에는 한계가 있는 것으로 조사되었다. 다만, 조사기업의 17.6%는 동 제도를 활용하여 고용을 평균 2.25명 증가시켰다고 답변하는 등 일부 기업에 한해 정책효과가 발생한 것으로 나타났다.

54) 기획재정부·조세재정연구원, 「2017 조세특례 심층평가(Ⅲ) 고용창출투자세액공제」, 9쪽

55) 성향점수매칭 분석방법은 수혜기업과 고용여건이 가장 유사한 비수혜기업을 추출하여 두 기업의 고용변화 수준을 비교분석

56) 김재진·오종현·강성훈, “중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제”, 「2015년 조세특례 심층평가 II 권」, 한국조세재정연구원·기획재정부, 2015.9, 519~692쪽 참조

국세청의 법인세 신고자료를 이용한 성향점수매칭 실증분석⁵⁷⁾의 경우, ‘중소기업 고용 증가인원 사회보험료 세액공제’가 기업당 평균 0.82~2.88명의 고용을 증가시키는 것으로 추정되었으나 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 동 제도의 수혜기업이 수혜기업과 특성이 비슷한 비수혜기업보다 평균적으로 종업원수 증가가 많았지만, 통계적으로 고용창출 효과가 뚜렷하지는 않았음을 의미한다.

[표 27] ‘중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제제도’에 따른 평균 고용창출효과(성향점수매칭분석) 분석결과

모형	(1)	(2)	(3)	(4)
평균처리효과 (표준오차)	2.597 (5.323)	0.815 (5.078)	2.876 (5.454)	1.160 (4.573)
자산총계	○			○
자본총계		○		○
매출액			○	○
창업후 지속기간	○	○	○	○
지역별더미	○	○	○	○
업종더미	○	○	○	○
전체 표본수	993			

주: 2012년과 2013년 국세청 신고자료를 이용하여 실증분석. 종속변수는 종업원수

자료: 기획재정부·조세재정연구원, 「2015 조세특례 심층평가(Ⅱ) 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제」, 643쪽

57) 성향점수매칭(Nearest Neighbor Matching) 분석방법은 수혜기업과 고용여건이 가장 유사한 비수혜기업을 추출하여 두 기업의 고용변화 수준을 비교분석

IV

소비세제의 세수현황 및 정책 영향

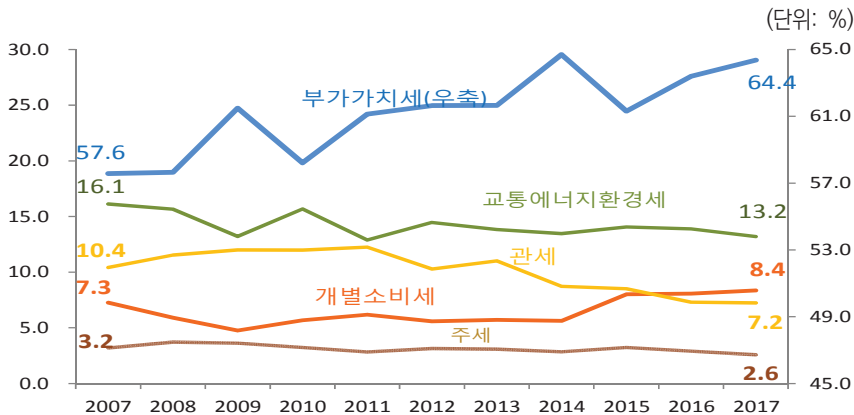
- 세수현황 및 주요 특징
- 주요개정 동향
- 부가가치세 주요요인별 추이
- 부가가치세수 효과
- 정책 1 - 개별소비세 담배분 도입
- 정책 2 - 소비세 관련 조세지원

IV. 소비세제의 세수현황 및 정책 영향

1. 세수현황 및 주요 특징

소비세제를 구성 세목별로 살펴보면, 2017년 기준 부가가치세는 64.4%로 소비세제내 비중이 가장 크고, 다음으로 교통·에너지·환경세 13.2%, 개별소비세 8.4%, 관세 7.2%, 주세 2.6% 등의 순이다. 기간 중 세목별 비중은 부가가치세 6.8%p(57.6%→64.4%), 개별소비세 1.1%p(7.3%→8.4%) 등 상승한 반면, 관세 -3.2%p(10.4%→7.2%), 교통·에너지·환경세 -2.9%p(16.1%→13.2%), 주세와 교육세 각각 -0.6%p 및 -1.2%p(3.2%→2.6%, 5.4%→4.3%) 등 하락하였다.

[그림 90] 소비세제의 구성 세목별 비중 추이

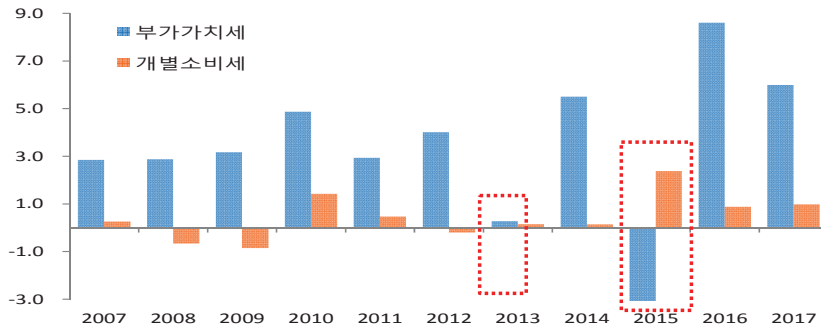


자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

기간 중 전년대비 증감액 추이를 보면, 부가가치세는 소비 둔화세에 따라 2012~2013년 1조원대로 하락한 후 유가 등 수입물가 하락의 영향이 더해진 2015년 3조원대의 감소세를 보였고, 2016~2017년은 소비회복과 유가 등 수입물가 상승, 전년도 기저효과 등에 힘입어 6~8조원대의 상승세를 나타내었다. 개별소비세의 증감은 경기의 영향이 큰데, 경기침체 혹은 둔화기였던 2008~2009년과 2012년은 전년대비 감소세를 보였고, 경기회복기인 2010년과 2015~2017년은 증가세였다.

[그림 91] 소비세제의 구성 세목별 전년대비 증감액 추이(1)

(단위: 조원)

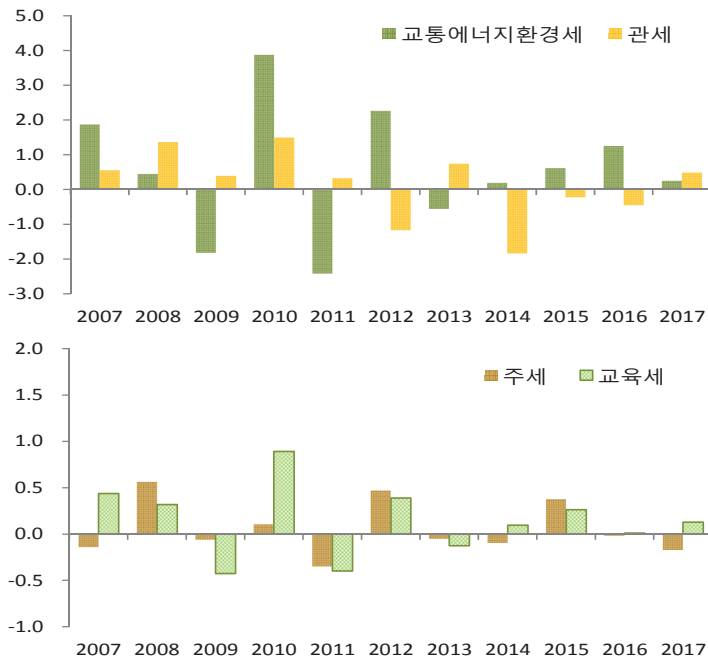


자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

교통·에너지·환경세는 종량세에 따라 2009~2012년과 같이 특히 경기에 따른 소비량의 영향이 크고, 관세는 FTA 확대 등에 따라 감소세가 주로 진행되었다. 주세는 연도별로 증감하는 가운데 최근 대체로 감소세이고, 부가세(surtax)인 교육세는 관련 본세 중 규모가 큰 교통·에너지·환경세와 같은 방향으로 변동하였다.

[그림 92] 소비세제의 구성 세목별 전년대비 증감액 추이(2)

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2. 주요개정 동향

부가가치세는 재화 또는 용역의 공급 및 재화의 수입에 대한 과세로, 우리나라는 생산 또는 유통과정의 부가가치를 산출하여 과세하는 전단계세액공제법을 채택하고 있으며, 이에 따라 매출세액(매출액×10%)에서 매입세액을 공제하여 납부세액을 계산한다. 부가가치세 과세대상 중 수출 재화는 이중과세 방지를 위해 영세율을 적용하고 그 외 기초생필품 등 세부담 역진성 완화를 위한 품목은 면세를 적용하는 등 정책 목적별로 영세율과 면세를 활용하고 있다. 공제·감면의 경우 매입세액공제가 어려운 경우 의제매입세액공제를 비롯해 신용카드 매출세액공제 등 제도를 운영하고 있다.

개별소비세는 과세대상 측면에서의 변화가 두드러졌다. 2008년 종전 특별소비세를 개별소비세로 개칭하면서 사치재에 대한 소비억제라는 특별소비세의 과세목표를 환경오염 등 사회적 비용의 가격 내재화로 변경하고자 하였다. 이후 과세대상을 정비하면서 과거 사치재로 보았던 녹용과 로열젤리를 과세대상에서 제외하고, 외부불경제 교정을 위하여 발전용 유연탄과 담배를 추가하였다. 2014년 발전용 유연탄 및 2015년 담배에 대한 개별소비세 과세는 개별소비세수가 2013년 대비 80% 증가한 9.8조원 규모로 빠르게 성장하는 데 기여하였다.

최근 소비세제 주요 개정

(부가가치세)

1. 액상용 분유, 친환경 전기버스 등에 대한 면세 적용 및 적용기한 연장
2. 농수산물 및 재활용폐자원 의제매입세액공제 공제율과 적용기한 확대
3. 신용카드 매출 세액공제, 전자세금계산서 발급 세액공제 등 적용기한 연장

(개별소비세)

1. 개별소비세 명칭 변경: (2008년) 특별소비세 → 개별소비세
2. 개별소비세 과세대상 정비: 사치품 대상 변화, 사회적 비용 유발 재화 대상추가
 - (2014~2016년) 고급가방 추가, 녹용·방향용 화장품·고급사진기·로열젤리 제외
 - (2014년) 발전용 유연탄 과세대상에 추가 및 세율인상 24 → 30 → 36%
 - (2015년) 담배 과세대상에 추가

소비세제 개정의 주요 정책목표

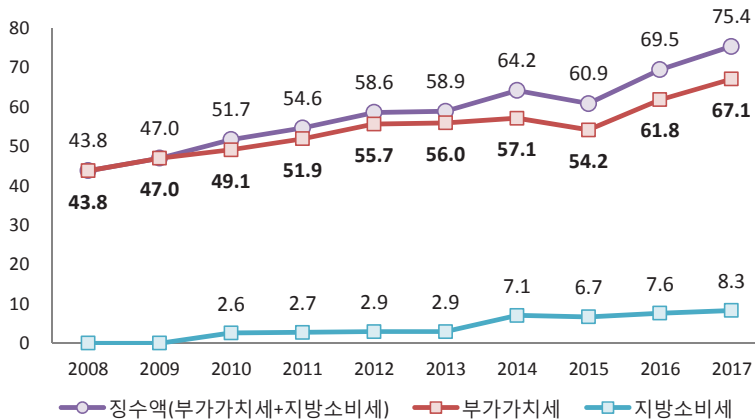
1. 면세 조정 등을 통해 역진성 완화 등의 정책 목표 추진
2. 제도개선 및 세제혜택을 통한 부가가치세 신고·납부 유도
3. 외부불경제 교정 등을 통한 신규 세원 확보

3. 부가가치세 주요요인별 추이

부가가치세 전체 징수액은 기간 중 43.8조원에서 75.4조원으로 증가하였다. 다만 2010년 이후 전체 징수액의 일정 비율을 지방소비세로 이양하고 있는 바, 이 금액을 제외한 부가가치세(국세) 세수는 기간 중 43.8조원에서 67.1조원으로 변동하였다. 이러한 점을 감안해 본 분석에서는 지방소비세 이양 후 부가가치세(국세)를 기준으로 세수변동 요인을 확인하였다.

[그림 93] 부가가치세수 및 지방소비세 이양 추이

(단위: 조원)

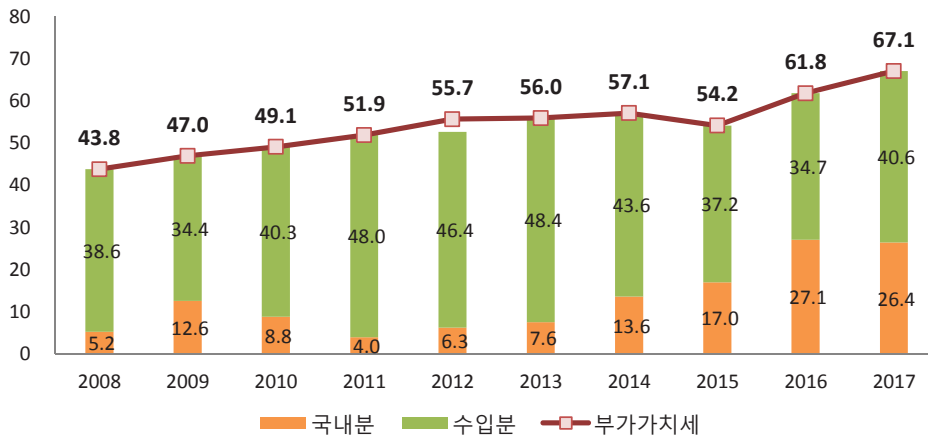


자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

이와 함께 부가가치세 과세대상은 국내 재화 및 용역의 공급과 수입 재화의 공급으로 구성되어 있기 때문에, 세수변동 요인 역시 각각을 구분하여 확인하였다. 세율이 일정한 수준으로 유지되는 상황에서, 국내분에 영향을 미치는 변동요인은 세율 및 공제제도의 변화이다. 이와 달리 수입분은 수입신고된 금액에 세율을 적용하는 것으로 징수액이 결정되기 때문에 세율 변화가 주요인으로 작용한다. 즉 수입분 세수는 기간 중 38.6조원에서 40.6조원으로 확대되었으며 이는 수입분 세율 변화와 동일한 변동 흐름을 보이는 것이다. 이러한 점들을 감안해 다음에서는 국내분 세수 변동요인을 중심으로 최근 추이를 살펴보았다.

[그림 94] 부가가치세 추이 및 구성

(단위: 조원)



자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

(1) 세원

국내분 부가가치세의 세원을 신고기준으로 살펴보면, 과세분 매출액은 기간 중 2,229조원에서 3,473조원으로 증가하였으며 납부신고자 역시 동 기간 490만명에서 635만명으로 늘어났다.

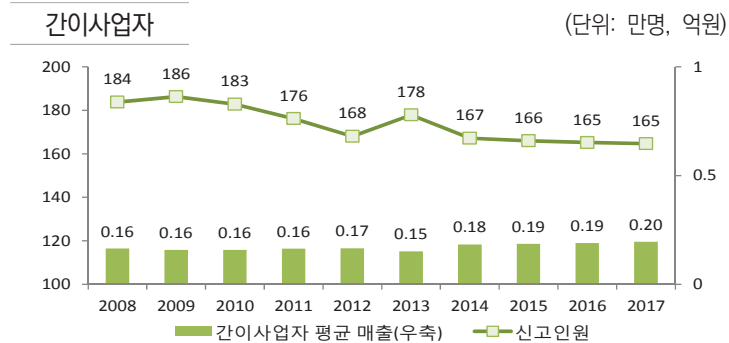
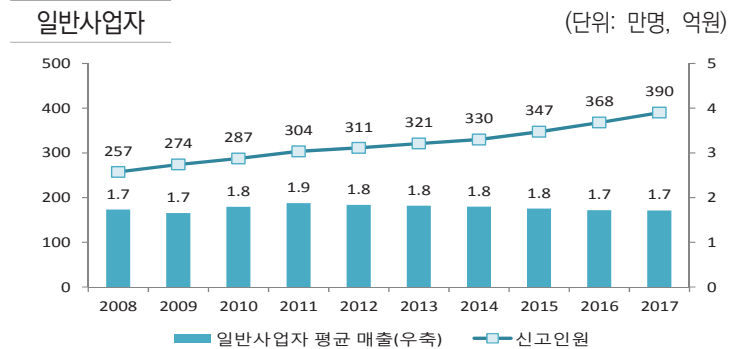
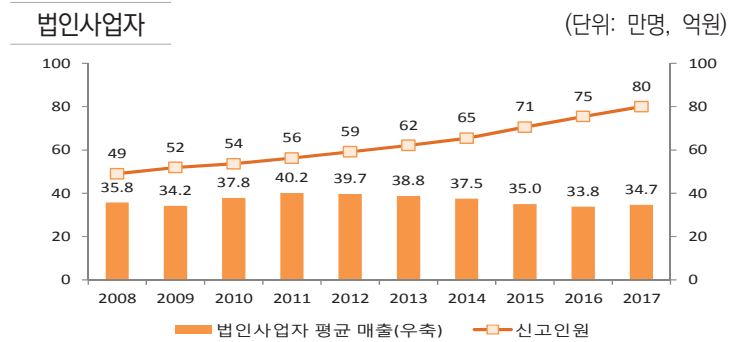
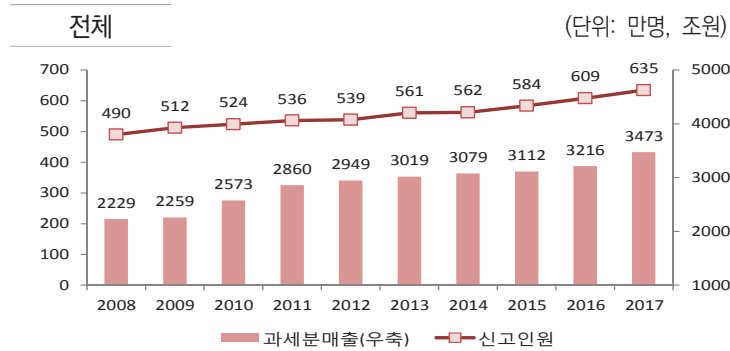
부가가치세 과세유형은 법인사업자와 개인사업자로 나눌 수 있으며, 개인사업자의 경우 전년도 공급가액 4,800만원을 기준으로 일반사업자와 간이사업자로 분류된다⁵⁸⁾. 과세유형별로 나누어 살펴본 결과 신고인원은 지속적으로 증가하는 반면 사업자 당 평균 매출액은 줄어드는 추이를 보이고 있어, 국내분 부가가치세 세원의 확대를 업황 개선보다는 사업자의 증가 또는 부가가치세 신고·납부 확대 등에 따른 것으로 해석할 수 있다.

우선 법인사업자의 경우 신고인원은 기간 중 49만명에서 80만명으로 증가하였다. 반면, 사업자 당 평균 과세분 매출액은 2009년 34.2억원에서 2011년 40.2억원으로 증가하다가 2017년 34.7억원까지 감소하였다. 과세유형 중 가장 많은 인원을 차지하고 있는 일반사업자 인원은 기간 중 257만명에서 390만명으로 증가하였으나, 사업자 당 평균 매출액은 2011년 1.9억원에서 2017년 1.7억원으로 감소하였다. 이들과 달리 간이사업자는 다소 다른 추이를 보이는데, 신고인원의 경우 기간 중 184만명에서 165만명으로 감소한 반면,

58) 부가가치세 일반과세를 적용받는 사업자는 법인사업자와 개인사업자 중 일반사업자이며, 간이과세는 개인사업자 중 간이사업자로 분류

사업자 당 평균 매출액은 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 간이과세 기준금액이 2001년 이래 고정된 상태에서 물가상승에 따라 해당 사업자들의 명목 매출구간이 상향조정됨에 따라 해당 사업자 인원이 감소하고 평균 매출은 증가했기 때문으로 분석된다.

[그림 95] 부가가치세 국내분 세원 현황: 과세분 매출 및 신고인원



자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 공제 및 감면

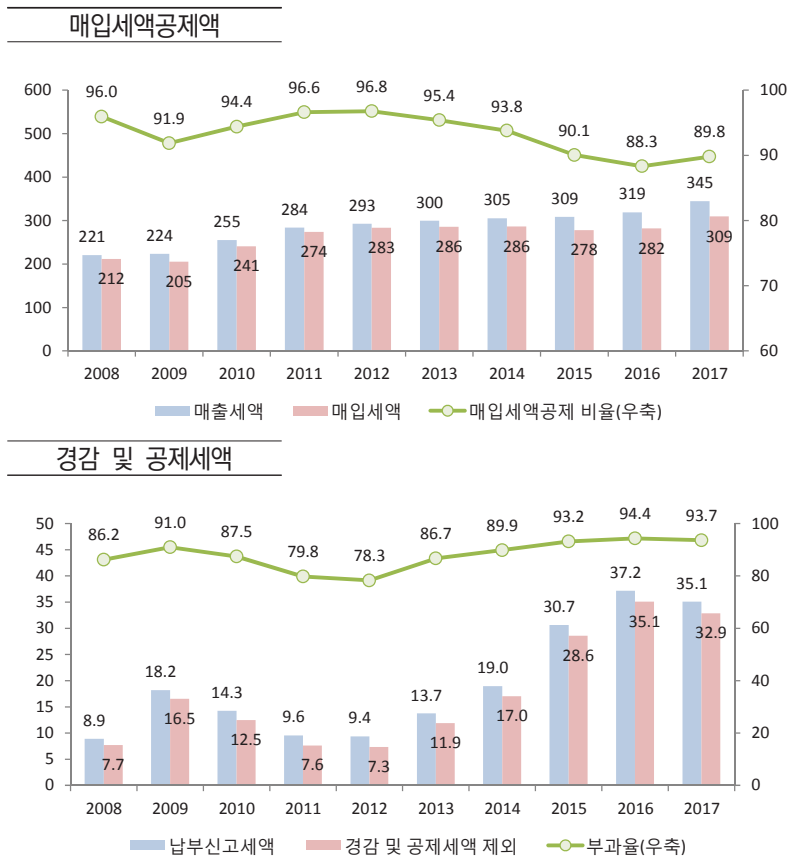
부가가치세의 경우 단일세율이 일정하게 유지되었기 때문에, 세원을 제외하고는 공제 및 감면의 변화가 세수 변동의 주요 요인으로 작용하였다. 부가가치세의 주요 공제·감면은 매입세액공제와 그 외 경감·공제제도로 구분할 수 있다.

부가가치세 납부세액은 매출세액(=매출액×10%)에서 매입세액을 공제하는 방식으로 결정되는데 2011년 이후 매출세액 대비 매입세액의 비중이 줄어드는 모습이다. 매입세액은 전단계의 매출세액으로 이미 신고된 부분이고, 이에 대한 중복과세를 방지하기 위해 공제하는 것인데, 매입세액공제와 관련해 두드러진 제도적 변화는 없었던 상황으로 매입세액공제는 매출대비 원가 변동 등 경기적 요인의 영향이 크다고 볼 수 있다.

또 다른 요인은 경감 및 공제세액이다. 납부세액(=매출세액-매입세액)에 대해 정책적 목표에 따른 여러 경감 및 공제세액을 제외해 최종세액을 산출하게 되는데, 2017년의 경우 납부세액 35.1조원 중 경감 및 공제세액 2.3조원을 제외한 최종세액은 32.9조원 수준이다. 경감 및 공제세액은 2008년 이후 증가하다가 2014년 2.0조원을 상회한 이래 소폭 증가하는 모습을 보이고 있다. 그러나 부과율(=최종세액/납부세액=1 - 경감 및 공제율)로 보면, 2009년 91.0%에서 2012년 78.3%로 감소세를 보였으나 이후 상승하여 2017년 93.7%를 기록해 경감 및 공제세액은 비중은 감소한 것으로 나타난다.

[그림 96] 부가가치세 국내분 공제 현황

(단위: 조원 %)



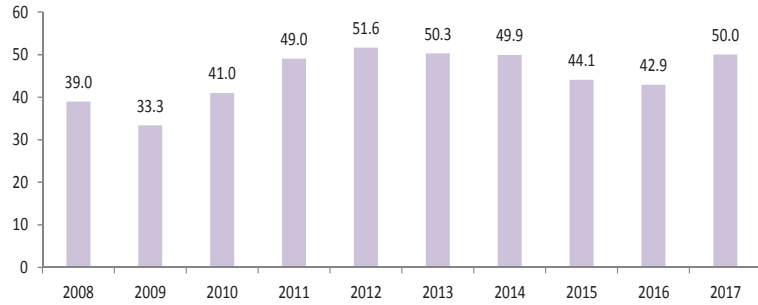
자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

위에서 살펴본 과세분 매출 등 세원과 경감·공제 적용과 별도로, 수출 등에 대한 영세를 적용으로 인해 부가가치세의 환급이 발생하며 이는 세수증대의 제약 요인으로 작용한다. 이러한 환급액은 신고기준으로 2008년 39.0조원에서 2012년 51.6조원으로 증가하였다가 2016년 42.9조원으로 감소하였으며, 2017년에는 50.0조원으로 반등하였다. 환급액 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 수출요인(2017년 79%)으로, 2017년 수출액 확대 등의 경기적 여건이 환급액을 증가 추세로 전환시킨 가장 큰 요인임을 알 수 있다.

[그림 97] 부가가치세 환급 현황

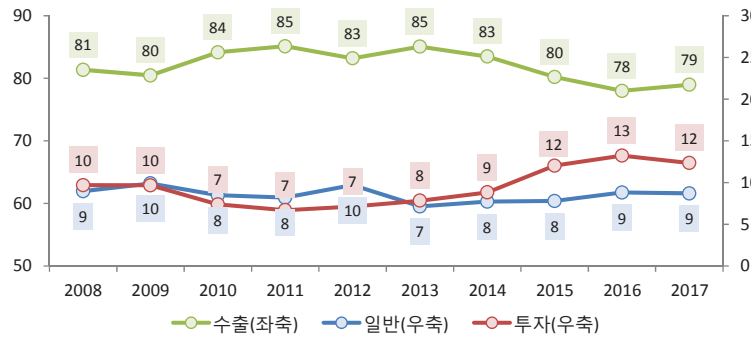
부가가치세 환급액: 신고 기준

(단위: 조원)



환급액의 구성

(단위: %)

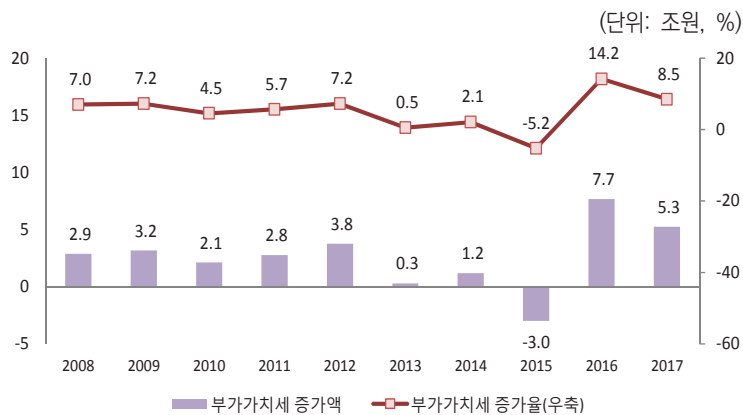


자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

4. 부가가치세수 효과

글로벌 금융위기 이후 부가가치세수는 2015년을 제외하고 매년 증가하였다. 2012년까지 세수는 전년대비 2.1~3.8조원 수준으로 증가하다가, 2013년 증가액이 0.3조원으로 축소 되면서 2015년에는 전년대비 3.0조원 감소하였다. 그러나 2016년 증가액이 7.7조원으로 크게 증가하였으며, 2017년 5.3조원으로 여전히 높은 수준이다.

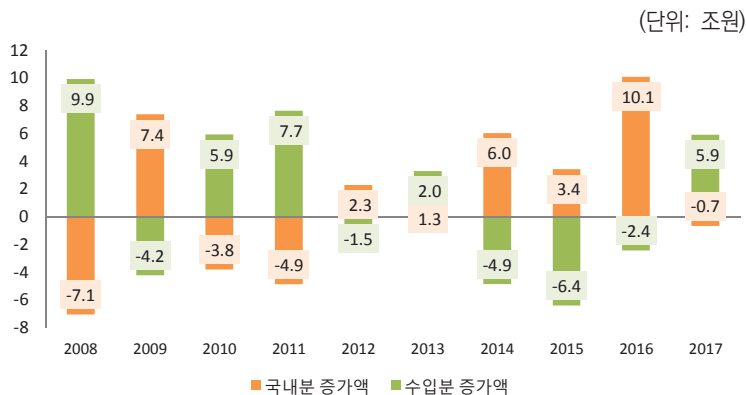
[그림 98] 부가가치세수 변동 추이: 징수기준



자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

세수증가액을 국내분과 수입분으로 구분하면, 국내분의 경우 2008년 및 2010~2011년을 제외하고 증가추세를 보이다가 2017년 전년대비 0.7조원 감소하였다. 수입분은 2009년, 2012년 및 2014~2016년 감소하였고 2017년은 5.9조원 증가하였다.

[그림 99] 부가가치세수 구성별 변동 추이: 징수기준



자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

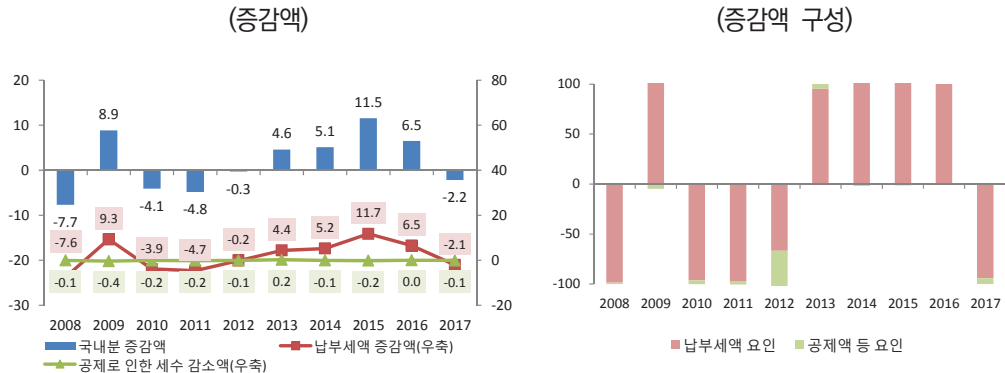
부가가치세제의 경우 세율이 10%로 고정⁵⁹⁾되어 있는데다, 글로벌 금융위기 이후 세원 및 공제·감면액을 크게 변화시키는 정책 변화는 없었던 상황이다. 수입분의 경우 사업자가 신고한 매출액에 세율을 적용하여 세수가 결정되며 국내분 역시 동 시기 부가가치세수에 크게 영향을 미친 것은 공제·감면 등의 정책적 요인보다 경제적 요인임을 알 수 있다.

이는 부가가치세 국내분의 세수증감 요인 비교를 통해 확인할 수 있다. 부가가치세 국내분(신고 기준⁶⁰⁾)의 세수증감을 ① 납부세액(=과세분 매출액×10% - 매입세액) 변화, ② 공제액 변화 요인으로 나누어 살펴보았다. 여기서 납부세액의 경우 공제·감면 적용 전 세액으로, 세율이 고정되어 있는 상황에서 매출과 매입의 변화 즉 국내분 세원의 변화를 가리키는 변수라 할 수 있다. 공제액은 신용카드 매출 공제, 전자세금계산서 발급 세액공제 등 정책에 따라 결정되는 변수에 의해 결정된다.

요인별 세수증감 증감액을 살펴보면, 국내분 세수 증감액은 대부분 납부세액 증감액의 변화에 기인하며 공제액 증감액의 크기는 상대적으로 작은 수준으로 나타났다.

[그림 100] 요인별 부가가치세수(국내분, 신고기준) 증감

(단위: 조원, %)



주: 동 자료는 연도별 부가가치세 신고분을 바탕으로 하였으며, 징수시차를 감안할 때 신고액과 징수액 간 차이가 있음을 감안할 필요

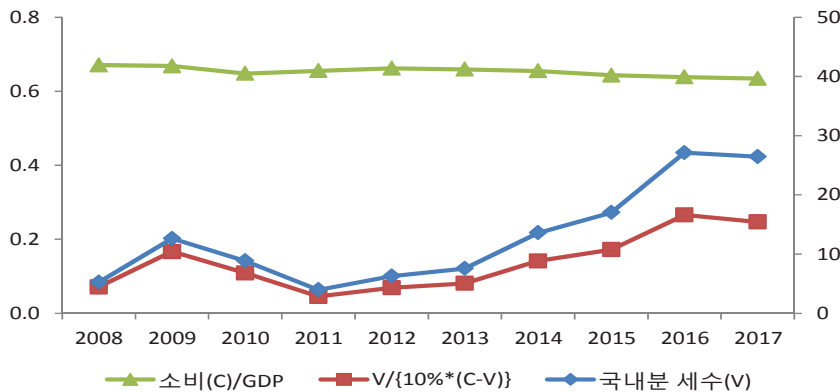
자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

59) 1977년 부가가치세 도입 당시 세율은 13%를 기준으로 $\pm 3\%$ 의 탄력세율을 적용하는 형태로 운영되었으나, 1989년 탄력세율을 폐지하고 10%로 세율이 고정되어 온 상황

60) 부가가치세 징수 대상은 전년도 4분기부터 당해연도 3분기 신고분으로, 이러한 시차로 인해 신고분과 징수분 간 차이가 발생함을 감안할 필요

부가가치세 국내분 납부세액은 과세분 매출액과 이에 대한 매입액에 따라 결정되므로, 경기 등 세원에 영향을 미치는 경제적 요인이 중요하게 작용하는 것으로 설명할 수 있다. 다만, 전체 세원 대비 국내분 세수의 상대적 비율이 증가해, 경기 외 비과세·면세 등의 과세 전환 요인도 일부 영향이 있었던 것으로 추정해 볼 수 있다. 간단한 모형으로⁶¹⁾, 국내분에 대한 전체 세원을 국민계정 상 소비로 보고 이러한 이론적 세수 대비 실제 세수의 비율($=$ 실제 국내분 세수/이론적 세수 $= V / \{10\% \times (C - V)\}$)을 구한 결과 2011년 이후 비율이 상승하는 것으로 나타난다. 실제 2014년 세원확충을 위해 현금영수증 의무발행 업종 확대(귀금속, 피부미용 등) 및 발급 의무금액 확대(30 → 10만원), 전자세금계산서 발급의무 대상 확대(개인 공급가액 10 → 3억원) 등의 제도 개정이 이루어진 바 있다.

[그림 101] 이론적 부가가치세 대비 실제 세수 간 비율



자료: 국세청, 연도별 국세통계연보를 이용하여 국회예산정책처 분석

부가가치세수에 영향을 미치는 경제적 요인을 살펴보기 위해 실제 거시지표 중 민간소비 변수와 부가가치세 간 증가율을 비교한 결과, 2014년 이전의 경우는 양자 간 유사한 흐름을 보였으나 2014년 이후 부가가치세 증가율의 변동이 다소 커지는 모습이다. 연도 별로 2014년 및 2016~17년에는 부가가치세 증가율이 민간소비 증가율을 상회한 반면, 2013년과 2015년의 경우는 부가가치세 증가율이 민간소비 증가율을 하회하였다.

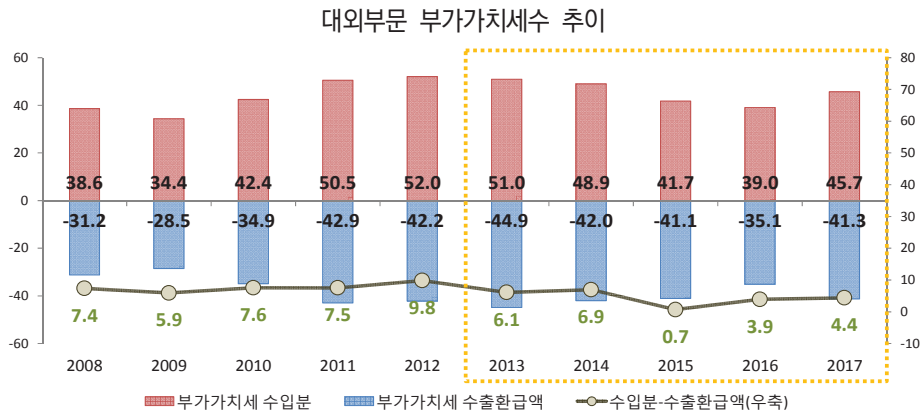
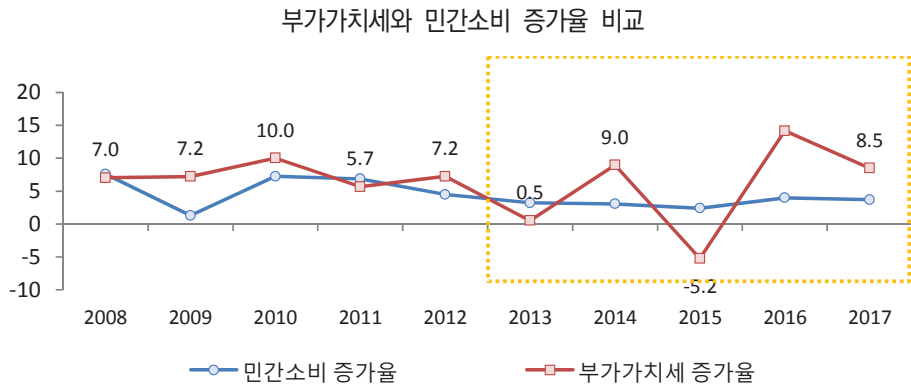
동 기간 세수 변동에는 수출입 등 대외부문의 영향이 컸던 것으로 볼 수 있다. 부가가치세수 중 대외부문은 수입분과 더불어 세수제약 요인으로 작용하는 수출 환급분이 해당된다. 글로벌 금융위기 이후 대외부문에서 발생한 순 부가가치세수를 수입분 부가가치세

61) 박명호, "부가가치세 세부담 결정요인 분석", 한국조세재정연구원, 재정포럼, 2016.1.을 참고

- 수출 환급액(추정)⁶²⁾으로 구해 보면 5.9~9.8조원 범위에서 안정적으로 유지되었는데, 이는 수입으로부터의 세수증가와 수출에 따른 세수감소가 일정한 관계를 유지하였기 때문이다. 이에 반해, 2013년 이후 수출입이 감소한 시기에는 유가하락 요인이 수입액 감소에 상대적으로 크게 작용하면서 순세수가 0.7~6.9조원 수준으로 변동폭이 확대되었다⁶³⁾. 특히 2015년의 경우 유가변동 등의 요인에 따라 수입의 감소폭이 수출에 비해 상대적으로 커짐에 따라⁶⁴⁾ 대외부문의 순세수 감소가 다소 확대되는 모습을 보였다.

[그림 102] 부가가치세수에 대한 경기적 영향 분해

(단위: %)



주: 민간소비 증가율은 부가가치세 징수 대상기간(전년4Q~당해3Q)을 기준으로 조정해 계산

자료: 한국은행, 경제통계시스템; 국세청, 연도별 국세통계연보; 국회예산정책처 분석

62) 부가가치세 환급액 중 수출 환급액 규모는 신고기준으로 집계된 비중*을 적용해 추정:

* 수출환급액 비중: ('12)83%, ('13)85%, ('14)83%, ('15)80%, ('16)78%, ('17)79%

63) 국회예산정책처, "2017회계연도 총수입 결산 분석"(2018.8.) 참조

64) 수출의 감소에도 불구하고 순수출이 증가한 것으로 나타나는 최근의 현상을 '불황형 흑자'로 지칭

5. <정책 1> 개별소비세 담배분 도입

개별소비세 담배분의 누적 재정효과는 2015년~2017년까지 약 6조원에 달한다. 본 소절에서는 2015년 개별소비세 담배분 도입의 경과와 그 효과에 대하여 살펴본다. OECD 국가 중 우리나라의 흡연율 순위의 지속적 상승 및 2004년 담배가격을 최종적으로 인상한 후 물가 상승에 따라 담배의 상대가격이 하락하였음에 따라, 담배에 부과되는 제세공과금을 인상하고자 하는 의원안이 2012년 이후 꾸준히 발의되어왔다.⁶⁵⁾ 이러한 논의 동향을 반영하여 2014년 9월 정부는 관계부처 합동 「금연종합대책」의 일환으로 담배에 부과되는 조세·부담금을 인상, 담배가격을 20개비 기준 2,500원에서 4,500원으로 2,000원 올리는 방안을 발표하였다. 이전까지 담배 관련 제세금은 지방세와 기금수입에 국한되었으나 국세인 개별소비세를 담배가격에 대해 77%의 종가세(2,500원 담배 기준 600원 상당)로 신설하며, 이를 물가에 연동하는 안을 국회에 제안한 것이다.

이후 국회 논의과정에서 개별소비세도 20개비당 594원의 종량세로 하고 이의 20%를 소방안전교부금으로 지방자치단체에 우선 교부하도록 하는 방안이 최종 결정되었다. 담배가격 인상분 2,000원 중 594원이 신설된 개별소비세 담배분에 해당하며, 나머지 인상분 중에서는 건강증진부담금이 488원으로 가장 큰 비중을 차지하게 되었다.

[표 28] 2015년 담배가격 인상

(단위: 원/20개비)

	인상 전 (A)	인상 후 (B)	변화분 (A - B)
개별소비세	0	594	594
부가가치세	227	409	182
담배소비세	641	1,007	366
지방교육세	321	443	122
건강증진부담금	354	841	488
폐기물부담금	7	24	17
출고가 및 유통마진	950	1,182	232
합계	2,500	4,500	2,000

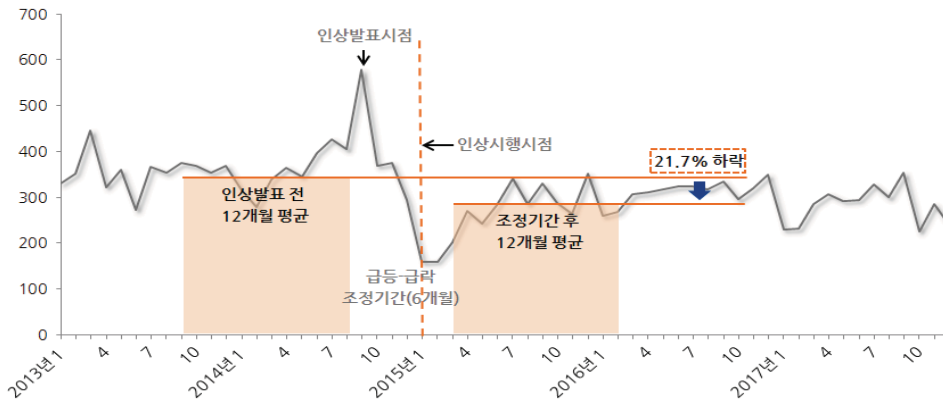
자료: 국회예산정책처 분석

65) 이만우 의원안 (2012.7.27. 발의), 김재원 의원안(2013.3.6. 발의) 등

담배분 개별소비세 도입의 정책효과는 두가지 측면에서 계량화 될 수 있다. 첫 번째는 금연유도 효과이다. 담배 반출량과 흡연율 등의 지표를 통해서 가격인상이 흡연수요를 얼마나 억제하는 효과가 있었는지 가능해 볼 수 있다. 담배 반출량은 아래의 그림으로 살펴보면 인상에 따른 조정시기를 전후하여 20%가량 확연히 감소하였으며, 성인 남성 흡연율도 2015년에 전년대비 3.8% 하락한 39.3%를 기록함에 따라 어느 정도의 성과를 거둔 것으로 볼 수 있을 것이다.

[그림 103] 월별 담배 반출량 추이

(단위: 백만갑)



두번째는 재정수입 증대 효과이다. (단위 당 세금) × (수요량) = (재정수입)의 관계에서, 세금의 인상에도 불구하고 수요가 유지되었거나 충분히 감소하지 않았다면 재정수입은 증가할 수 있다. 부과단위 당 세금이 인상되었으나 수요가 감소하는 폭이 작았다면 재정수입은 증대로 귀결되는 것이다. 이를 재원조달 측면에서의 부수적인 정책효과로 볼 수 있다.

이 때 세금인상과 수요량 감소의 관계는 가격탄력성을 통해 가능해볼 수 있다. 탄력성이란 담배가격이 1% 인상되었을 때 흡연율에 해당하는 수요가 몇% 감소하는지에 대한 수치이다. 대체로 선진국의 담배에 대한 탄력성은 -0.3~ -0.5 범위에 존재하는 것으로 추정되는데⁶⁶⁾, 가격인상 정책 도입 시기에 우리나라의 담배수요에 대해 추정된 탄력성은 조세연구원 -0.425⁶⁷⁾, 국회예산정책처는 -0.38로 추정하였다.⁶⁸⁾ 즉, 담배가격이 1% 상승할 때 담배 수요는 0.425% 혹은 0.38% 감소한다는 것이다.

66) World bank, 2004

67) 최성은, '담배과세의 효과와 재정', 한국조세재정연구원, 2014.

68) 신영암·서재만, '담배가격인상에 따른 재정영향분석', 국회예산정책처 경제현안분석, 2013.

정부는 조세연구원의 탄력성 추정결과를 담배 1갑당 80%(2,000원)의 담배가격 인상에 대입하여 2015년 담배값 인상으로 인해 수요가 34% 감소한 28.7억갑에 이를 것으로 보았다. 이에 따라 담배분 개별소비세수를 1.6조원으로 전망하여 세입예산에 계상하였다.⁶⁹⁾ 그러나 2015년 담배출고량은 집계결과 2013년 대비 31.7%, 2014년 대비로는 25.7% 감소하는데 그쳐 담배분 개별소비세수는 정부 예상보다 다소 높은 1.7조원을 기록하였다. 이후 2016년과 2017년에 걸쳐 담배분 개별소비세수는 연평균 2.1조원 수준을 유지하고 있다.

결국 담배 수요의 가격탄력성은 당초 예상보다는 다소 낮게 나타났다고 볼 수 있다. 사후적으로 계산되는 담배수요의 가격탄력성은 -0.321~ -0.396 가량⁷⁰⁾이다. 2017년 담배반출량은 34.8억갑으로 2014년 대비 24.9%, 담배세 인상 발표 이전 12개월 대비로는 22.3% 감소한 수준을 유지하고 있다. 담배반출량은 2015년 담배 가격 인상과 함께 크게 하락하였다가 2016년 소폭 반등하였으나, 2017년부터 흡연경고그림 부착 의무화 등에 따라 다시 감소하였다. 2017년 중 담배분 개별소비세는 전년대비 6.6% 감소한 2.0조원의 세수를 기록한 것으로 파악된다.

[표 29] 담배분 개별소비세수 추이

(단위: 억갑, 조원)

	2015	2016	2017	누계
과세기간 중 담배반출량	28.2	37.2	34.8	100.2
개별소비세수	1.7	2.2	2.1	6.0

주: 월별 담배반출량에 대한 제세부담금은 익월에 신고납부되므로, 과세기간 중 담배반출량은 전년 12월~당해연도 11월 중 반출량에 해당하며, 2015년의 경우 11개월분임

자료: 보건복지부, 건강증진부담금 부과 자료를 이용하여 국회예산정책처 계산

담배세 인상 이후 종전 쉐련의 대체흡연수단으로서 전자담배가 확산되면서 최근에는 이로 인한 재정효과에도 관심이 모아지고 있다.⁷¹⁾ 2017년 최초 출시된 가열식 쉐련형 전자담배는 기존 쉐련(4,500원)대비 낮은 세후가격(갑당 4,300원)과 적은 냄새, 금연수단으로서의 인식 등에 힘입어 수요가 단기간에 급격히 확대되었는데, 선출시된 일본⁷²⁾의

69) 한편 당시 예산정책처는 담배수요 감소율이 20% (-9.15억갑) 정도에 그치며 개별소비세수는 2.1조원에 달할 것으로 예상하였다.

70) 2013년 반출량 대비 감소율 31.7% ÷ 80% = 0.396, 2014년 반출량 대비 감소율 25.7% ÷ 80% = 0.321

71) 이하의 내용은 국회예산정책처, '2017회계연도 총수입 결산 분석'을 참조하였음

72) 일본에서는 2015.9. 출시되었으며 2018.1. 기준 담배시장점유율은 16% 수준임

사례를 참고시 국내의 수요 확대세도 당분간 지속될 것으로 보인다.

2018년 담배 소비량 전망치 37억갑을 기준으로 할 때, 일반궐련은 개별소비세가 갑당 594원인데 비하여 전자담배의 개별소비세는 529원으로 65원 낮으므로, 전자담배가 기존 일반 궐련 수요를 10% 가량 대체하면 약 240억원(65원×3.7억갑)의 개별소비세 감소 효과가 발생하게 된다. 이는 전체 담배분 개별소비세수의 1.2%⁷³⁾가량에 해당한다. 2018.3. 기준, 궐련형 전자담배는 우리나라 전체 담배 반출량의 약 10.9%를 차지하는 것으로 추정되며, 2017.4~2018.3 기간중 월별 일반담배 반출량(추정치)과 궐련형 전자담배 반출량 간에는 음의 상관관계(-0.47)가 존재하는 것으로 확인된다.⁷⁴⁾

반면에 전자담배 확산에 따라 흡연시장이 확대되는 효과는 세수 증가요인으로 작용하는데, 흡연시장이 대체된 수요의 약 12%(65원/529원) 가량 확대된다면, 일반 궐련에서 전자담배로의 수요 대체에 따른 개별소비세수 감소 효과는 상쇄된다. 그러나 2018년 12월말 부터 궐련형 전자담배에 대한 경고그림 부착이 의무화 될 예정인 점 등을 감안시, 대체로 인한 세수감소를 상쇄시키는 수준이 되기는 어려워 궐련형 전자담배 확산에 따른 세수 감소효과가 보다 클 것으로 예상된다.

[표 30] 궐련형 전자담배와 일반 궐련 제세부담금 차이

(단위: 원)

	궐련형 전자담배		일반담배 (‘15~)B	차이 (A - B)
	개정전(‘17)	현행(‘18~)A		
1갑당 가격	4,300	4,500	4,500	0
제세금 계	1,739.3	3,004.5	3,323.5	- 319
개별소비세	126	529	594	- 65
담배소비세	528	897	841	56
국민건강증진 부담금	438	750	1,007	- 257
부가가치세 등 기타	647.3	828.5	881.5	- 53

자료: 보건복지부, 건강증진부담금 부과 자료를 이용하여 국회예산정책처 계산

73) 2016년 연간 반출량 3,724백만갑 기준으로 산출함

74) 다만 동 수치는 분석 시계열 기간이 짧은 등의 이유로 통계적으로 유의하지 않은 수준임에 유의할 필요 (p value = 0.12)

6. <정책 2> 소비세 관련 조세지원

(1) 지원 현황

소비세란 소비에 대하여 부과하는 조세로, 일반적으로 세법에서 정한 납세의무자와 담세자가 다른 간접세 형태를 띠고 있으며, 우리나라의 경우 부가가치세, 개별소비세, 관세 등의 국세와 담배소비세, 지방소비세 등의 지방세로 이루어져 있다. 조세특례제한법에서는 부가가치세 등 소비세제가 지닌 역진성 완화를 위해 특정 재화 및 용역의 공급에 대해서는 면세 또는 영세율 등 조세특례를 적용하고 있다. 영세율 제도는 국제적 이중과세 방지와 수출촉진, 정책적 목적에 따라 특정 재화 또는 용역의 공급에 대하여 '0'의 세율을 적용하는 것으로 완전 면세에 해당하는 반면, 면세제도는 일정한 재화 및 용역의 공급에 대해 부가가치세 납세의무를 면제해주는 제도이다.

취약계층에 대한 소비지원은 소비세를 감면하는 형태로 제공되는데, 소비세에 대한 조세지출은 조세특례제한법상 간접국세 조세지출로 분류하고 있다. 본 절에서는 조특법상 간접국세 조세지출을 기준으로 취약계층 소비지원의 규모와 현황을 살펴보고, 관련 정책 효과를 분석하였다.

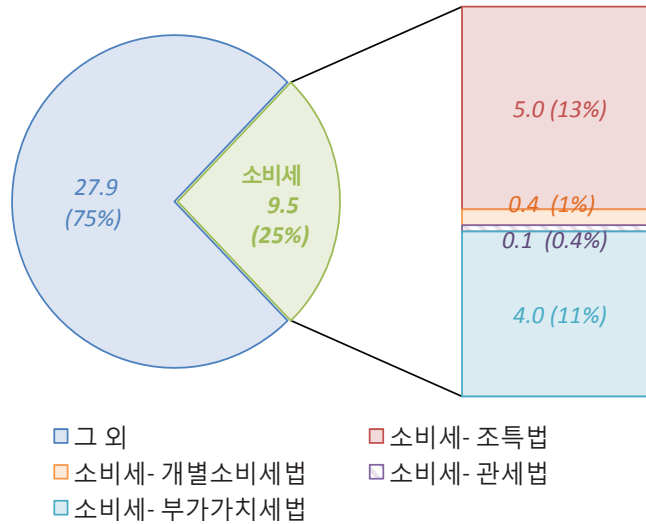
2016년도 조세지출 실적치인 36.4조원 중 소비세인 간접국세 조세지출은 9.5조원으로 25% 수준이며, 이 중 조세특례제한법에 근거를 둔 경우가 5.0조원, 부가가치세법에 근거를 둔 경우가 4.0조원, 그 외 개별소비세법과 관세법 등에 일부 근거를 두고 있다.⁷⁵⁾ 조세특례제한법에 근거를 둔 대표적 항목은 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(1.5조원)과 농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(1.1조원) 등이 있으며, 부가가치세법에 근거를 둔 대표적 항목은 농수산물 등 의제매입세액공제(2.4조원)와 신용카드 등 세액공제(1.6조원) 등이 있다.

조세지출의 성격을 예산분류기준인 16대 분야로 나누어 살펴보면, 산업·중소기업·에너지 분야가 4.2조원(45%)로 제일 규모가 컸으며, 그 다음은 농림·수산 2.7조원(29%) 분야로 파악되었다. 그 외에 국방 0.8조원(8%), 환경 0.6조원(7%), 교통·물류 0.6조원(6%), 사회·복지 0.3(3%), 국토·지역개발 0.2조원(2%) 순이었다.

75) 「2018년도 조세지출예산서」상 2016년 간접국세 조세지출은 9.0조원으로 조세특례제한법상 간접국세 부분과 개별세법 중 부가가치세법 부분을 합한 것인데, 개별세법 중 누락된 개별소비세법, 관세법 등을 합할 경우 9.5조원으로 증가하게 됨

[그림 104] 조세지출 현황: 전체 vs. 소비세

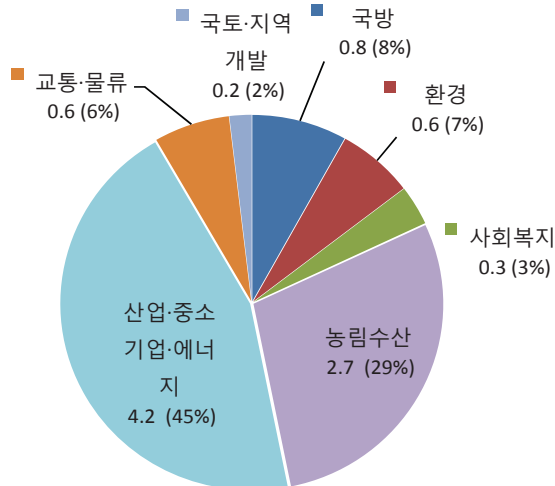
(단위: 조원)



주: 2016년 실적치 기준으로, ()는 전체대비 비중을 의미
 자료: 기획재정부의 2018년도 조세지출예산서를 이용하여 국회예산정책처 분석

[그림 105] 분야별 소비세 조세지출

(단위: 조원)

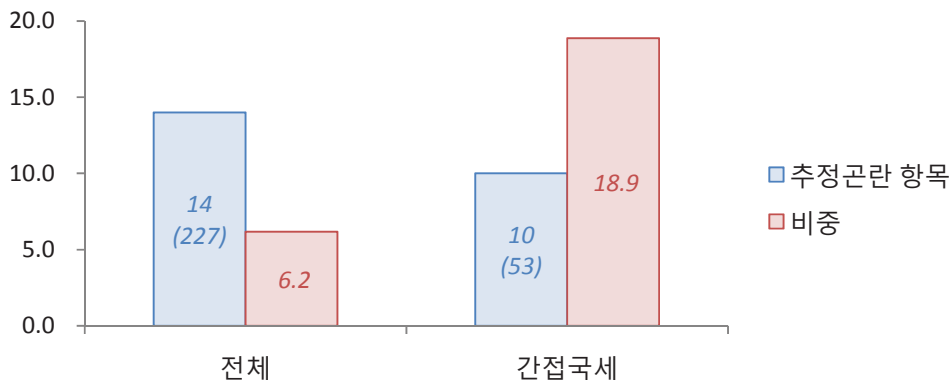


주: 2016년 실적치 기준으로, ()는 전체대비 비중을 의미
 자료: 기획재정부의 2018년도 조세지출예산서를 이용하여 국회예산정책처 분석

조세지출의 감면액을 파악하기 어려운 경우, ‘조세지출예산서’상 추정곤란으로 표시하고 있는데, 이러한 추정곤란 항목이 간접국세 조세지출의 경우 상당수 많은 것으로 나타났다. 조세지출 운용항목 전체 중 추정곤란 항목은 총 14개로 6.2% 수준에 불과한 반면, 간접국세 조세지출 운용항목 중 추정곤란 항목은 총 10개로 전체 추정곤란 항목의 대부분(71.4%)를 차지하고 있었으며, 이들의 비중 또한 18.9%에 달하는 것으로 파악되었다. 행정부가 추정곤란 항목으로 표시한 항목 중 일부는 추계가 가능한 항목들로 확인되었는데,⁷⁶⁾ 감면액의 추정 여부는 조세지출의 효과성을 평가하기 위한 기본적인 요소로서 작용한다는 점을 감안할 때 행정부는 가급적 추정곤란 항목을 줄이려는 노력이 필요하다고 판단된다.

[그림 106] 조세지출 규모 추정곤란 항목 비교: 전체 vs. 간접국세

(단위: 개, %)



주: ()는 조세지출 전체와 간접국세 조세지출 항목수를 의미하되, 전체 운용항목 236개 중 2016년 신설항목 9개를 차감하고, 간접국세 운용항목 55개 중 2016년의 신설항목 2개를 차감하여 산정

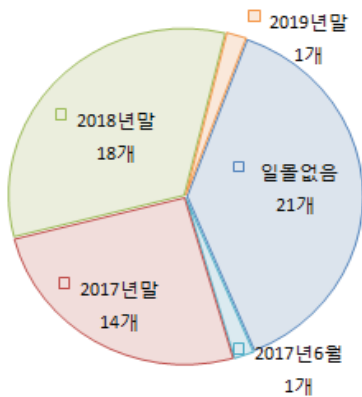
자료: 기획재정부의 2018년도 조세지출예산서를 이용하여 국회예산정책처 분석

한편, 조세지출이 조세법령에 근거하여 별도의 예산편성 없이 감면이 발생한다는 점에서 항구화되는 경향을 보이는 특징이 있는데, 이를 방지하고 주기적으로 존폐 여부를 평가하기 위해서는 제도의 운용기한 즉, 일몰을 둘 필요가 있다. 간접국세 조세지출 총 55개 항목 중 일몰기한이 있는 경우 2017년말이 14개, 2018년말이 18개를 차지하고 있는 반면, 일몰기한이 없는 경우가 21개로 파악되었다. 2016년 감면액 기준으로는 2017년말

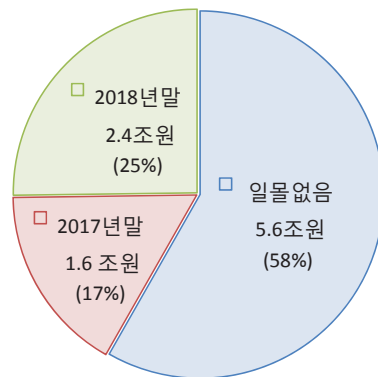
76) 국회예산정책처는 2018년도 조세지출예산서 분석 결과, 추정곤란으로 표시한 간접국세 조세지출 중 ‘영유아용 기저귀분유 부가가치세 면제’(426억원), ‘개인택시용 차량구입비 부가가치세 면제’(76억원), ‘국민주택규모 초과 공동주택 공동용역 부가가치세 면제’(897억원) 등 3개 항목에 대하여 국세청 실적을 이용한 감면액 추계결과를 제시한바 있음(국회예산정책처, 「2018년도 조세지출예산 분석」, 79p 참조)

일몰도래 항목의 감면액은 1.6조원, 2018년은 2.4조원인 반면, 일몰기한이 없는 항목의 감면액은 5.6조원에 달한다. 일몰기한이 없으면서 감면액이 큰 항목은 주로 농수산물 등의 제매입세액공제(2.4조원), 신용카드 등 세액공제(1.6조원), 방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율(0.7조원) 등이 있다.

[그림 107] 일몰 현황: 항목수 기준
(단위: 개)



[그림 108] 일몰 현황: 감면액 기준
(단위: 조원, %)



주: 일몰이 2017년 6월과 2019년말인 2개 항목은 실적이 존재하지 않음
자료: 기획재정부의 2018년도 조세지출예산서를 이용하여 국회예산정책처 분석

[표 31] 일몰없는 소비세 조세지출 주요 항목

(단위: 억원)

	항목	근거	2016 실적	2017 전망	2018 전망
1	방위산업물자 부가가치세 영세율	조세특례 제한법	7,297	5,589	5,457
2	농·임·어업용 기자재 부가가치세 환급에 관한 특례		1,160	799	553
3	장애인용 보장구 등 부가가치세 영세율		932	1,017	1,070
4	군인 등 판매물품의 개별소비세와 주세의 면제		363	428	389
5	구조조정 지원을 위한 증권거래세 면제		33	169	178
6	외교관용 등 자동차 연료 개별소비세 등 환급특례		8	8	8
7	주한외국군인 및 외국인선원 전용 유흥음식점에서 제공하는 주류 주세 면제		3	3	2
8	외교관용 등 승용자동차 개별소비세의 면제		1	1	0
9	국민주택 및 동 건설용역 부가가치세 면제		-	-	-
10	노인복지주택관리용역 부가가치세 면제		-	-	-
11	희귀병 치료제 부가가치세 면제		-	-	-
12	농·수산물 등 의제매입세액공제	부가가치 세법	24,094	25,401	26,161
13	신용카드 등의 사용 세액공제 등		15,776	16,390	17,028
14	교육·과학·문화 관련 수입물품 부가가치세 면제		437	625	658
15	소액담배·특수제조용 담배 부가가치세 면제		19	4	1
16	항공기,반도체 제조·수리용 물품 관세 감면	관세법	1,100	1,355	1,402
17	장애인용품 관세감면		186	204	211
18	산업기술연구개발용 물품 관세 감면		170	130	99
19	장애인,환자수송,영업용 승용차 개별소비세 면제	개별소비 세법	2,127	1,937	2,062
20	폐광지역 카지노 개별소비세 저율과세 등		1,781	1,624	1,480
21	골프선수의 골프장 이용 개별소비세 면제		13	1	1
합 계(총 21개 항목)			95,296	95,818	96,450

주: 회색음영처리부분은 2016년 감면실적이 조세특례 의무평가 기준인 300억원을 초과하는 경우로 총 10개임
 자료: 기획재정부의 2018년도 조세지출예산서를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 개정 동향

간접국세 조세지출의 제도변화 추이를 부가가치세를 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, 특정 계층의 지원 필요성이 낮아진 경우에 종전의 면세를 과세로 전환한다. 2010년과 2013년, 2014년에는 미용목적의 성형수술이나 애완동물 진료용역 등을 과세로 전환했고, 2014년 대형 공동주택의 관리·경비·청소용역 역시 과세로 전환하였다. 반면, 사회변화에 따라 발생하는 새로운 유형의 재화나 용역에 대하여 취약계층을 지원할 필요가 있는 경우 면세를 신설해왔다. 영유아용 기저귀나 액상형 분유, 바우처 방식의 복지서비스(2008), 노인복지 주택 공급 관련 용역(2010), 산후조리원 용역, 친환경 전기버스(2011), 온실가스 배출권(2015) 등을 들 수 있다. 아울러, 기존에 존재한 재화나 용역이라 할지라도 필수재로 소비 되는 경향이 강해지면 면세로 전환되는 경우가 발생하고 있다. 그러한 경우 일반고속버스(2014)나 일반택시 운송사업자(2017)에 대해 면세로 전환된 것 등을 들 수 있다.

[표 32] 최근 부가가치세 관련 조세지출 제도변화 추이

	내용
과세 전환	• 국가·지방자치단체 등이 영위하는 부동산 임대업 등 일정 수익사업(2007) • 일부 미용목적 성형수술 및 애완동물 진료용역 등(2010) • 치료 이외의 미용·성형 등 의료용역(2013) • 대형 공동주택 관리 및 경비와 청소용역(2014) • 은행업 중 보호예수, 보험업 중 보험계리용역(2014) • 안면윤곽술 등 미용성형수술(2014)
영세율 신설 등	• 시각장애인용 화면해설 방송수신기(2011) • 농어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 확대연장
면세 신설	• 영유아용 기저귀분유, 바우처 방식 복지서비스(200) • 국민주택 건설용 전기·정보·통신·소방공사 관련 설계용역(2008) • 노인복지주택 공급 일반관리·경비용역 및 청소용역(2010) • 목재펠릿(2010) • 산후조리원 용역, 기초수급자 사육동물 진료영역(2011) • 친환경 전기버스(2011) • 사회적 기업의 간병, 산후조리, 보육 및 교육용역(2012) • 일반고속버스(2014) • 연극 및 무용, 온실가스 배출권 부가가치세 면제(2015) • 액상형 분유, 어작업 대형용역 면제 확대(2016) • 일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감률 확대(2017) • 외국인 관광객 숙박요금의 부가가치세 환급제도 재도입(2017)

주: 괄호안은 도입연도 기준

자료: 국세청, “개정세법 해설”, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 작성

한편, 면세재화 매입시 세금계산서 없이도 일정금액을 의제하여 공제하는 의제매입세액공제제도를 통하여 음식업이나 재활용업종을 지원함으로써 관련 소비자의 부담이 과도하게 높아지지 않도록 하고 있는데, 지난 몇 년간 수차례의 개정이 이루어졌다. 면세농산물 등의 경우 2013년 제조업에 대하여 상대적으로 높은 4/104의 공제율을 적용하도록 하였으며, 2017년에는 과세표준 2억원 이하의 개인음식업자에 대한 공제율을 한시적으로 9/109로 확대하였다. 재활용폐자원의 경우 2014년에 중고자동차의 공제율을 9/109로 확대하였으며, 재활용품은 2016년 공제율을 3/103으로 인하하면서 지속적으로 일몰을 연장하였다. 2017년에는 다시 중고자동차의 공제율을 10/110으로 보다 확대하였다.

[표 33] 의제매입세액공제의 제도변화 추이

개정연도	면세농산물 등 (「부가가치세법」 제42조)	재활용폐자원 (「조세특례제한법」 제108조)
2012. 2.	일반업종 2/102, 음식업법인 6/106 개인 8/108, 과세유흥장소 4/104	-
2013. 2.	일반업종 2/102, 음식업(법인 6/106, 개인 8/108), 과세유흥장소·제조업(중소기업 및 개인) 4/104	-
2014. 1.	-	재활용품 '14.1.1.~'15.12.31. 5/105 '16.1.1.~'16.12.31. 3/105 중고자동차 '14.1.1.~'14.12.31. 9/109
2014.12.	-	중고자동차 '16.12.31. 9/109
2016.12.	-	재활용품 '17.1.1.~'18.12.31. 3/103 중고자동차 '17.1.1.~'18.12.31. 9/109
2017.12.	일반업종 2/102, 음식업(법인 6/106 개인 8/108, 과표 2억원 이하 개인 '19.12.31.까지 9/109), 과세유흥장소 ·제조업 중소기업 및 개인 4/104	중고자동차 '17.1.1.~'18.12.31. 10/110

주: 대한민국법령정보시스템(<http://www.law.go.kr/>)을 이용하여 국회예산정책처 작성

마지막으로, 개별소비세 조세지출은 제주도 골프장 개별소비세 감면이 2015년 조세지출 심층평가를 통하여 폐지되었고, 친환경 차량구입 유도를 위하여 하이브리드 및 전기자동차 구입과 노후경유차 교체시 조세감면 혜택을 부여하는 방향으로 매년 개정되었다.

[표 34] 개별소비세 관련 조세지출의 최근 개정내용

	내용
2015	제주도 회원제 골프장 개소세 감면 폐지 하이브리드 자동차, 택시연료 일몰연장
2016	노후경유차 교체시 개소세 70% 한시 감면
2017	전기자동차 개소세 일몰 연장 및 감면한도 확대

주: 대한민국법령정보시스템(<http://www.law.go.kr/>)을 이용하여 국회예산정책처 작성

(3) 취약계층 소비지원 효과: 소득보전 및 재분배효과

조세지출의 성과를 평가하기 위해서는 정책목표를 명확히 정의하고, 목표에 해당하는 핵심 지표들을 설정하고, 이들 지표의 변화를 살펴보는 방법을 생각해볼 수 있다.⁷⁷⁾ 소비세 조세지출의 정책목표는 크게 수혜계층의 소득보전효과와 소득재분배효과로 나누어 볼 수 있다. 소비세 조세지출의 효과성을 평가하기 위해서는 개별 항목의 존재 유무에 따른 차이를 확인하는 것이 가장 타당하겠으나, 개별 항목들이 상당수 오랜기간 지속되어 온 점과 여러 조세지출 또는 직접세와 간접세 조세지출의 조합이나 재정지출과 조세지출의 조합이 하나의 정책패키지(policy package)로써 작용하거나 정책기획 단계에서 의도한 시너지 효과를 나타내는 경우가 많다는 점을 감안할 때 현실적으로 개별 평가가 쉽지 않은 측면이 있다. 따라서 소비세 조세지출 전체를 기준으로 크게 수혜계층의 소득보전효과와 소득재분배효과로 나누어 운용결과를 간략히 살펴보고자 한다. 개별 항목이 아닌 소비세 조세지출 전체를 대상으로 본다면, 수혜계층은 모두를 아우르는 일반국민이 될 것이다.⁷⁸⁾

우선, 소득보전효과는 각 수혜계층의 소비에 필요한 비용을 감소시킴으로써 실질적인 소득증가를 유인하는 효과를 말한다.⁷⁹⁾ 재정패널조사를 활용하여 응답자들의 소득분위별 소비세부담을 측정한 한국조세재정연구원의 연구⁸⁰⁾에 따르면, 응답자들의 가구당 소비

77) 물론, 독립변수에 해당하는 조세지출의 유무나 크기 외의 경제변수의 변화 등은 통제된 후에도 목표에 해당하는 지표들이 변화하였는지를 분석해야 할 것임

78) 개별항목을 기준으로 측정할 경우, 당초의 목표 수혜계층에게 조세감면 혜택이 온전히 전달되지 않는 누수효과가 발생한다면 해당 조세지출의 효과성은 높다고 평가하기 어렵겠으나, 본고에서는 통합적으로 평가하기로 하였으므로 이러한 누수효과 등에 따른 비효과는 고려하지 않기로 한다.

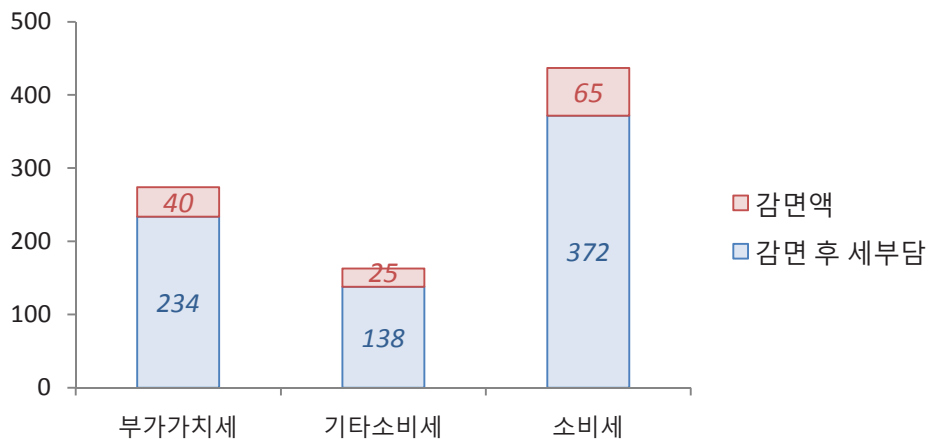
79) 소비재하나 용역에 대한 조세특례 적용에 따른 상대가격 변화로 일어나는 소비량 변화나, 조세특례 적용에 따른 실질소득 증가에 따른 노동공급 감소 등의 행태변화 및 이에 따른 사회적 후생손실 여부까지 고려되어야 하나, 본고에서는 이를 고려하지 않고 단순분석하기로 한다.

80) 한국조세재정연구원(오종현), “조세재정정책의 소득재분배 효과분석 모형 개발”, 2017.11.30.

지출액은 연간 2,745만원으로 면세나 영세율 등의 조세특례가 존재하지 않는다면 부담하였을 부가가치세는 275만원 수준으로 해석된다. 한편, 산업연관표를 활용하여 최종소비자의 유효부가가치세율을 계산한 후, 재정패널조사 상 응답자의 항목별 소비지출액을 바탕으로 추정된 가구당 평균 연간 부가가치세 부담액은 234만원 수준으로 추정된다. 결국 조세특례에 따른 가구당 세부담 감소효과는 약 40만원으로⁸¹⁾ 부가가치세대비 감면율은 약 14.7%에 해당한다.⁸²⁾ 부가가치세대비 기타 소비세의 비중(0.6)을 감안할 때,⁸³⁾ 가구당 소비세 부담액은 연간 440만원으로 조세특례의 세부담 감소효과는 약 65만원 수준으로 추정된다.

[그림 109] 가구당 연간 소비세 세부담: 조세특례 적용 전과 후

(단위: 만원)



주: 2015년 소득과 지출에 대하여 조사된 제9차 재정패널조사상 나타난 자료값 기준

자료: 한국조세재정연구원, “조세재정정책의 소득재분배 효과분석 모형 개발”(2017.11.30.)을 이용하여 국회예산정책처 분석

81) 2016년에 조사된 통계청의 인구주택총조사에 따른 총가구수는 1984만 가구로 가구당 40만원씩 곱하면 7.9조원으로 ‘조세지출예산서’상 2016년 부가가치세 감면액 8.0조원과 유사한 결과를 보이므로 추계의 신뢰성이 일정 부분 확보된 것으로 보임

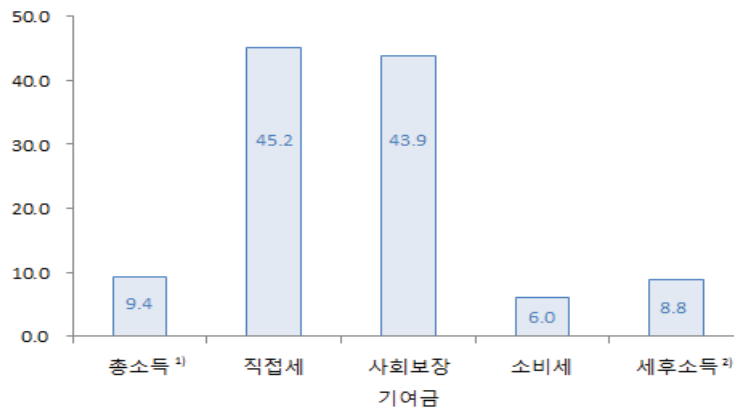
82) 조세지출예산서를 바탕으로 계산한 2016년 부가가치세의 감면율은 11.6%로 3.1%p의 격차를 보이고 있으나, 부가가치세 법상 면세 항목(제26조) 중 대부분이 조세지출로 기록되지 않으며, 이들 중 일부가 소비지출액에 포함된다는 점을 감안하면 타당성이 유지된다고 보임.

83) 분위별 자료를 근거로 살펴볼 때 부가가치세대비 기타소비세의 비중이 유사하게 유지되는 점을 감안할 때 일률적으로 비중을 적용해도 무방할 것으로 판단됨

다음, 소득재분배효과는 각 수혜계층의 소비에 필요한 비용을 차등적으로 감소시킴으로써 취약계층의 실질소득을 보다 부양하여 소득계층별 소득불평등을 완화하는 효과를 말한다. 시장소득에 사적이전소득과 공적현금이전소득을 반영한 총소득 기준 10분위 배율(10분위 항목값 ÷ 1분위 항목값)은 9.4배인 반면, 여기서 직접세, 사회보장기여금, 소비세를 차감한 후의 세후소득의 10분위 배율은 8.8배에 머무르고 있어 단순히 살펴보면 조세정책의 배분배 효과는 크게 발생하지 않는 것으로 보여진다. 여기에는 직접세(45.2)와 사회보장기여금(43.9)과 같이 재분배효과가 높은 (준)조세의 역할이 적절히 작용하고 있으나, 조세 고유의 특성상 재분배효과가 낮을 수밖에 없는 소비세(6.0)가 오히려 총소득 기준으로는 재분배를 악화시키는 역할을 하고 있기 때문으로 해석된다. 이에 따라 1분위는 평균 가구당 연간 127만원(부가가치세 76만원, 기타소비세 51만원)의 소비세를 부담하는 반면, 10분위는 평균 가구당 연간 761만원(부가가치세 479만원, 기타소비세 282만원)의 소비세를 부담하는 결과를 보인다. 간접세의 역진성을 완화하기 위하여 소비세에 대한 조세지원을 실시하고 있으나, 10분위 등 고소득자들에게 보다 높은 혜택이 돌아가지 않도록 취약계층 중심의 소비지원 혜택을 높이는 방안을 보다 강구할 필요가 있다.

[그림 110] 10분위 배율 현황: 소득 및 조세 단계별

(단위: 배)



주: 1. 2015년 소득과 지출에 대하여 조사된 제9차 재정패널조사상 나타난 자료값 기준

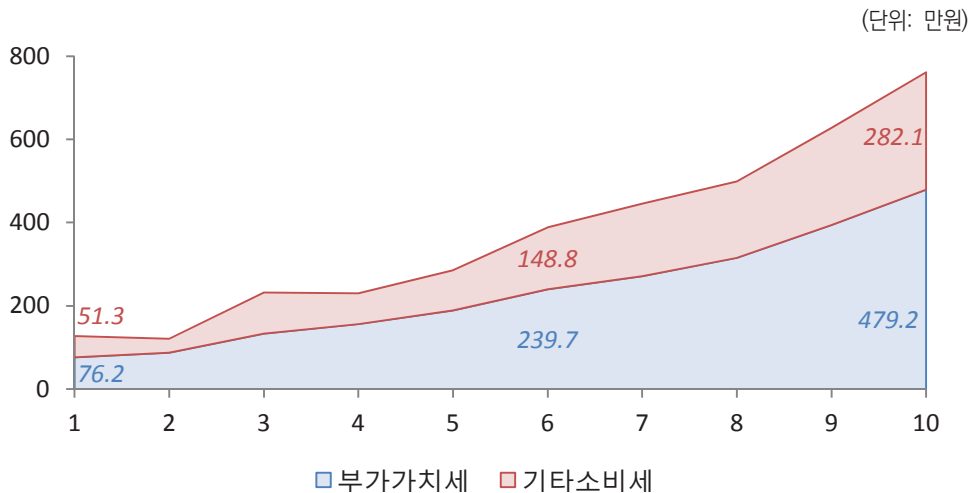
2. 10분위 배율 = 10분위 항목값 ÷ 1분위 항목값 으로 높을수록 불평등함

1) 총소득 = 시장소득 + 사적이전소득 + 공적현금이전소득

2) 세후소득 = 총소득 - 직접세 - 사회보장기여금 - 소비세

자료: 한국조세재정연구원(2017)을 이용하여 국회예산정책처 분석

[그림 111] 소득분위별 가구당 연간 소비세 세부담



주: 1. 2015년 소득과 지출에 대하여 조사된 제9차 재정패널조사상 나타난 자료값 기준

자료: 한국조세재정연구원(2017)을 이용하여 국회예산정책처 분석

(4) 개별 항목별 평가

정부는 2015년부터 「조세특례제한법」에 따라 연간 감면규모가 300억원을 초과하는 조세지출의 일몰이 도래하는 경우 전문연구기관에 위탁하여 조세지출의 타당성과 효과성 등을 심층평가하도록 하고 있다. 이에 따라 간접국세 조세지출의 경우 2015년에 6개, 2016년 1개, 2017년 1개 등 총 8개 항목에 대하여 심층평가가 이루어졌다. 이외에도 기획재정부장관이 중요하다고 인정하는 항목에 대하여 임의심층평가를 실시하도록 하고 있는데, 간접국세 조세지출에 대해서는 2016년 2건의 임의심층평가가 이루어졌다. 2016년 기준 연간 감면액이 300억원을 초과하는 19개 항목 중 아직 7개의 항목⁸⁴⁾에 대해서만 평가가 이루어진 상황이므로 조세특례 평가결과만으로 간접국세 조세지출의 운용결과를 전체적으로 평가하기는 어려운 측면이 있다. 아울러, 조세특례 의무평가 기준인 연간 감면액 300억원을 초과하는 19개 항목 중 일몰이 없는 항목이 절반이 넘는 10개 ([표 35] 참조)에 이르고 있어 해당 항목들에 대한 일몰을 설정하거나, 임의 심층평가 등을 통해서 타당성과 효과성 등을 평가해볼 필요가 있다고 판단된다.

84) 제주도 골프장 개별소비세 면제와 전자세금계산서 발급전송세액공제 등 2개 항목은 2015년에 평가가 이루어져 폐지됨에 따라 2016년에는 실적집계대상에서 제외됨

[표 35] 조세특례 평가 결과: 취약계층 소비지원: 2015~2017년

(단위: 억원)

	항목	2016 실적	의무 /임의	평가 연도	평가 결과	타당성	효과성
1	제주도 골프장 개별소비세 면제	300 ¹⁾	의무	2015	폐지	타 산업과의 형평성 부족	효과 제한적
2	전자세금계산서 발급전송세액공제	223 ¹⁾	의무			정책목적 달성	납세협력비용 감소 등 효과
3	도시철도 건설용역 부가가치세 영세율	3,066	의무		일몰 연장	정부개입 타당	민간투자부담 완화효과 존재
4	일반택시운송사업자 의 부가가치세 경감	1,901	의무			소득분배 관점 타당	파급효과 등 존재
5	택시연료 개별소비세 등 감면	622	의무			유가부담 감소 등 타당	경제적 효과 미흡
6	연안운항여객 선박용 석유의 간접세 면제	529	의무			보조금 대비 효율적 수단	가격할인효과 등 미입증
7	재활용폐자원 등 부가가치세 과세특례	5,704	의무	2016	일몰 연장	정부개입 타당	재활용과 가격의 상관관계 미미
8	외국인투자기업의 자본재도입 관세면제	178	임의			정부개입 타당	투자와 고용에 긍정적 영향
9	군인판매물품에 대한 개소세, 주세 면제	467	임의		폐지	목적적합성 미흡	비용효율적이지 않음
10	농림어업용 기자재 부가가치세 영세율	14,897	의무	2017	일몰 연장	타당성 인정	환급방식대비 효율성검토필요 수직적형평성저해우려

주: 1) 2015년 실적치

자료: 국회예산정책처, 조세특례평가결과 분석, 2015.11., 국회예산정책처, 2018년도 「조세지출예산서 분석」, 2017.10.
재인용

V

재산세제의 세수현황 및 정책 영향

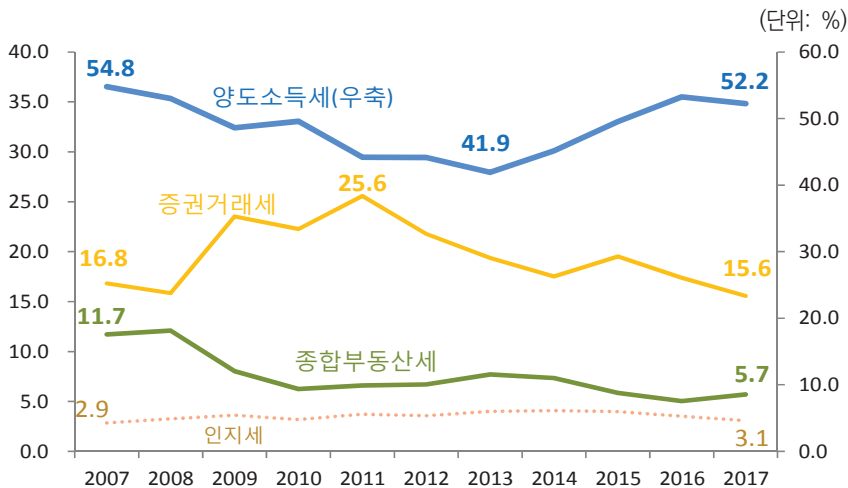
- 세수현황 및 주요 특징
- 주요개정 동향
- 재산세제 주요요인별 추이
- 이후 재산세제 세수 효과
- 정책 1 - 양도소득세 중과
- 정책 2 - 상속세 및 증여세의 신고세액 공제율 인하
- 정책 3 - 종합부동산세

V. 재산세제의 세수현황 및 정책 영향

1. 세수현황 및 주요 특징

재산세제의 구성 세목별로 보면, 2017년 기준 양도소득세 비중이 52.2%로 가장 높고, 다음으로 상속·증여세 23.4%, 증권거래세 15.6%, 종합부동산세 5.7%, 인지세 3.1% 순이다. 기간 중 상속·증여세 비중은 상승한 반면, 나머지 세목은 하락세를 보였다.

[그림 112] 재산세제의 구성 세목별 비중 추이



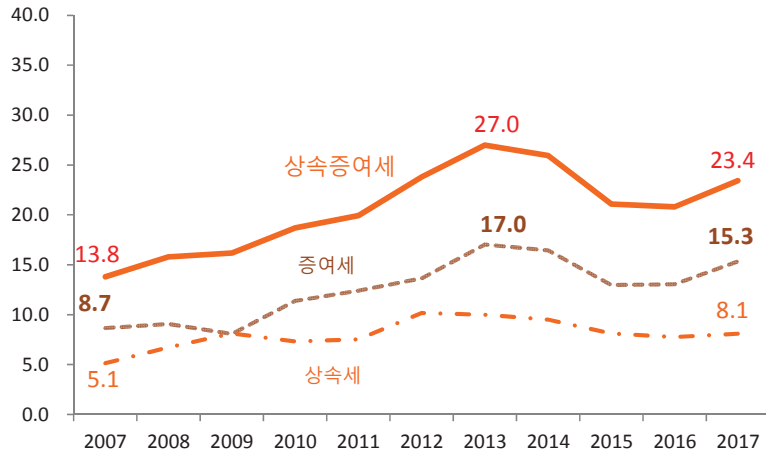
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

상속·증여세 비중은 증여세를 중심으로 7.6%p(15.8% → 23.4%) 상승하였는데, 증여세는 특히 경기회복기인 2010년 0.6조원, 2017년 1.1조원 증가하며 재산세제 내 비중이 6.3%p(9.1% → 15.3%) 상승하였다.

재산세제에서 규모가 가장 큰 양도소득세는 부동산경기 등의 영향으로 2013년까지 전년대비 감소세를 보이며 비중이 하락세를 보였으나, 이후 증가세로 전환되어 2015년 3.8조원 등 매년 1조원대를 상회하는 증가세를 보이며 비중은 상승세에 있다. 종합부동산세는 2008년 감세 이후 2009년 전년대비 큰 폭의 감소세를 보인 후 1천억대를 하회하는 증가세를 보임에 따라, 재산세제 내 비중은 2008년 이후 6.4%p(12.1% → 5.7%) 하락하였다. 증권거래세는 주식시장의 영향을 반영하며 매년 증감액이 변동하는 가운데 재산세제 내 비중은 0.3%p(15.8% → 15.5%) 하락하였다.

[그림 113] 재산세제의 구성 세목별 전년대비 증감액 추이

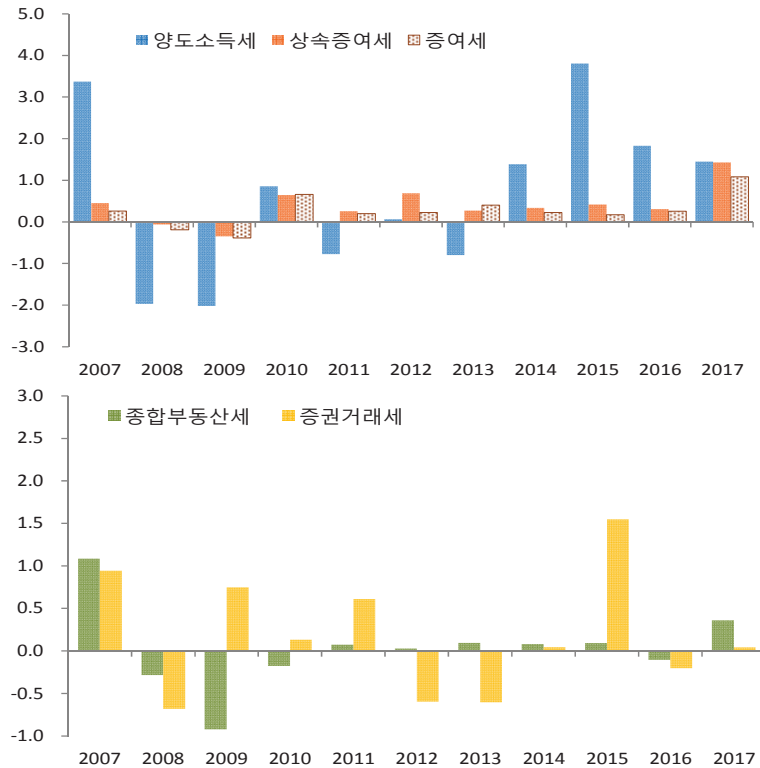
(단위: %)



자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

[그림 114] 재산세제의 구성 세목별 비중 및 전년대비 증감액 추이

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템, 통계청 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

2. 주요개정 동향

재산세제는 부동산·금융상품 등의 자산을 과세표준으로 하여, 자산의 보유·취득·양도·이전 등의 행위에 대해 과세하는 세금이다. 국세에 양도소득세, 상속세, 증여세, 종합부동산세, 증권거래세 등이 있으며, 재산세제 위주로 운용되는 지방세의 경우 재산세, 취득세, 자동차세 등을 그 예로 들 수 있다.

재산세제는 다양한 자산을 과세대상으로 하며, 세목별로 과세범위가 다르게 적용된다. 아무런 대가관계를 수반하지 않고 경제주체 간에 자산이 이전되는 상속세와 증여세는 포괄주의 원칙에 따라 이전되는 모든 자산에 대해 과세한다. 반면에, 시장에서 대가를 수반한 거래를 통해 얻은 양도차익에 대해 과세하는 양도소득세는 열거주의에 의거하여 부동산·대주주 상장주식·비상장주식 등에 대해서는 과세하지만 소액주주 상장주식·채권·외환 등의 양도차익에 대해서는 비과세한다. 보유세인 종합부동산세는 고액의 부동산 보유 행위를 과세대상으로 하여 누진세율을 적용하며, 증권거래세는 주식의 거래금액을 과세표준으로 하여 낮은 세율(농어촌특별세 포함, 0.3%)을 부과한다. 국세 이외 지방세 중에서도 부동산을 과세표준으로 하여 부동산거래세인 취득세와 부동산보유세인 재산세가 운용되고 있다.

[표 36] 재산세제 세목의 과세대상 항목

	세목	토지	건물	주식	금융상품
국세	상속세, 증여세	○	○	○	○
	종합부동산세	△ ¹⁾	△ ²⁾	-	-
	증권거래세	-	-	○	-
	양도소득세	○	○	○	△ ³⁾
지방세	취득세	○	○	-	-
	재산세	○	○	-	-

주: 1) 정책목적에 따른 분리과세대상토지(농지·임야, 공장용지, 골프장, 고급오락자용토지) 비과세

2) 종합부동산세는 주택에 대해 과세하지만, 일반건축물·공장건물·별장·임대주택 등 비과세

3) 양도소득세는 열거주의에 따라 과세되며, 금융상품 중에서는 대주주가 거래한 상장주식, 비상장주식, 파생금융상품에 대해 과세(소액주주 상장주식, 채권, 외환 등 비과세)

자료: 국회예산정책처

글로벌 금융위기 이후 재산세제의 주요 개정을 양도소득세, 상속증여세, 종합부동산세 등의 순서로 살펴보면, 양도소득세의 경우 부동산에 대한 과세가 완화된 반면 주식 및 파생금융상품의 과세가 강화되었다. 부동산 양도소득세는 2004년부터 시행된 다주택자 및 비사업용토지에 대한 고율과세(중과세제)를 2009년 이후 유예하다가 2014년 폐지하고 종합소득세율로 과세하였다. 다만, 최근 특정 지역을 중심으로 부동산 시장이 다시 과열됨에 따라 2018년 4월부터 조정대상지역의 다주택자에 한해 종합소득세율에 더해 10~20% 추가세율로 과세하였다. 주식 양도소득세의 경우, 상장주식 대주주의 과세요건이 2012~2018년 동안 4차례에 걸쳐 완화되었고 2020년·2021년 2회에 걸쳐 추가로 요건이 완화될 예정이다.⁸⁵⁾ 또한 대주주의 양도소득세율은 2016년 중소기업 대주주의 세율이 인상되었고, 2018년 과세표준이 3억원을 초과하는 양도차익에 대해 세율을 인상(20 → 25%)하였다. 파생금융상품 양도소득세의 경우, 2016년 과세전환하면서 5% 탄력세율⁸⁶⁾ 적용 후 2018년 10%로 세율을 인상하였다.

상속증여세의 경우, 2011년 일감몰아주기에 대한 증여세 과세가 도입되었고 이후 3차례에 걸쳐 제도합리화 차원에서 개정이 이루어졌다. 기업의 가업승계를 지원하기 위해 증여세를 공제하는 가업승계세제는 2008~2014년 동안 6차례에 걸쳐 공제요건 완화 및 공제율 상향조정 등 조세특례를 확대하는 방향으로 개정되었다. 상속증여세 신고세액공제의 경우, 전산시스템 구축 등의 이유로 동 조세특례제도의 유인이 사라진 점을 감안하여 2017년 이후 단계적으로 공제율을 완화하고 있다.

종합부동산세는 2008년 세부담이 크게 완화된 후 지금까지 큰 변화 없이 제도가 유지되고 있다. 2008년 11월 13일 헌법재판소의 위헌 판결로 인해 기존 세대별 합산과세가 개인별 합산과세로 전환되면서 과세인원이 크게 감소하였다. 또한 2009년 주택, 종합합산토지, 별도합산토지 등 모든 과세항목의 세율이 인하됨에 따라 과세인원의 세부담이 경감되었다.

85) 사례: 코스피주식 대주주 요건 완화

(‘12.7.) 3%, 100억원* → (‘16.4.) 2%, 50억원 → (‘17.1.) 1%, 25억원 → (‘18.4.) 1%, 15억원 → (‘20.4.예정) 1%, 10억원 → (‘21.4.예정) 1%, 억원

* 지분율을 3% 초과하거나 시가총액을 100억원 이상 보유하는 경우 과세

86) 기본세율 20%

최근 재산세제 주요 개정

1. 부동산 양도소득세: 중과제도 유예 및 폐지
 - (2009~2013년) 다주택자·비사업용토지 중과제도 유예
 - (2014~2017년) 다주택자·비사업용토지 중과제도 폐지(종합소득세율로 과세)
 - (2018.4~) 조정대상지역의 다주택자에 대해 추가세율 적용
2. 주식 양도소득세 과세대상 확대 및 세율인상
 - 상장주식 대주주 요건 단계적 완화
(2012~2018년) 4차례 걸쳐 완화
(2020~2021년) 2차례 걸쳐 추가완화 계획
 - 상장주식 대주주 세율 인상
(2016년~) 중소기업 대주주 세율인상: 10 → 20%
(2018년~) 1년 이상 보유주식 세율인상: 20 → 20~25%
3. 파생금융상품 양도소득세 2016년 과세전환
4. 상속증여세
 - (2011년) 일감몰아주기 증여세 도입
 - (2008~2014년) 가업승계세제 6회에 걸쳐 확대
 - (2016~17년) 신고세액공제율 인하: (2016년)10% (2017년)7% (2018년)5% (2019년)3%
5. 종합부동산세 과세 완화
 - (2008년~) 현재의 세대별 합산과세 위헌결정에 따라 개인별 합산과세로 전환
 - (2009년~) 종합부동산세율 인하

재산세제 개정의 주요 정책목표

1. 주식 양도소득세대 과세대상 확대 등 세원확대
2. 재산세제의 재분배기능 및 거래활성화 강화
3. 세대간 원활한 부의 이전

3. 재산세제 주요요인별 추이

가. 양도소득세

양도소득세는 부동산 및 주식 등을 유상으로 양도하면서 실현된 자본이득을 과세소득으로 하는 소득세이며, 이는 종합소득에 합산하지 않고 별도로 분류과세 된다. 양도소득세 신고는 예정·확정신고 및 결정·경정 등으로 나뉘는데, 예정신고는 거래 발생시점마다 신고하는 것이고, 확정신고는 1년을 통산해 2건 이상의 거래 발생시 종합신고하는 것이다. 결정·경정은 무신고(결정)나 세무조사 결과 세액을 변동할 필요가 있을 경우(경정)에 발생한다. 예정신고가 전체 세수의 97% 수준에 달한다는 점을 감안하여 예정신고를 기준으로 세수효과를 분석하되, 예정신고와 확정신고에 따른 결정세액 비중 변화를 추가하여 총세수 변동원인을 분석하였다.⁸⁷⁾

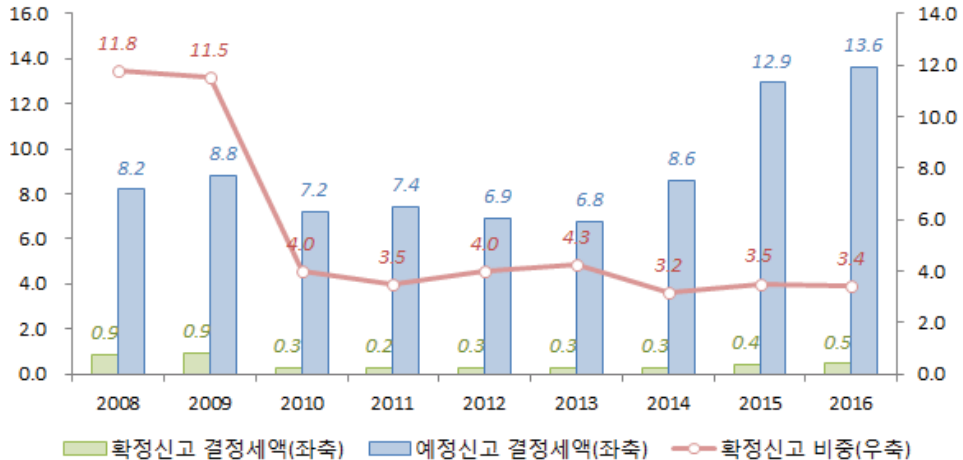
기간 중 양도소득세의 예정신고 결정세액 추세는 2009년 이후 세수가 감소하는 추세를 보이다 2013년 이후 급격히 상승하는 U자 형태를 보이고 있다. 즉, 2008년 세수 8.2조원에서 2009년 8.8조원으로 확대된 이후, 2013년 6.8조원까지 지속적으로 하락하다가, 2016년 13.6조에 이르기까지 세수가 확대되었다. 한편, 양도소득세의 확정신고 결정세액 역시 글로벌 금융위기 직후 0.9조원에서 2010년 0.3조원으로 급격히 하락한 후 2016년 0.5조원에 이르기까지 완만하게 상승하는 모습이다.

2009년 이후 양도소득세의 결정세액이 급감하는 이유는 부동산 과세정책의 정책목표가 주로 부동산 경기활성화로 전환됨에 따른 것으로 예정신고 대비 확정신고 비중의 하락과도 연관성이 높다. 2007년 1세대 2주택자에 대해 50%의 세율, 비사업용 토지에 대해 60% 세율을 각각 적용하고, 다주택자에 대한 장기보유특별공제 적용을 배제하는 등 주택시장의 안정화를 위해 다주택자에 대한 양도소득세 과세를 강화함에 따라 다주택자에 한하여 발생하는 확정신고에 따른 결정세액의 비중이 일시적으로 예정신고 대비 12%까지 확대되었다. 2009년 이후 부동산 대책이 주택가격 안정에서 거래 활성화 방향으로 전환되면서 다주택자 및 비사업용 토지에 대해 고세율 대신 기본세율이 적용됨에 따라 확정신고 결정세액의 비중이 4% 수준까지 하락하여 유지되어 오고 있다.

87) 결정·경정도 추가적 세수발생원인일 수 있으나, 국세통계연보상 신고기준 결정세액과의 차이를 확인할 수 없고, 양도소득세 수 전체 대비 예정신고와 확정신고에 따른 결정세액의 비중이 99.6%에 달한다는 점을 감안할 때 이번 분석에서는 생략하기로 함(예정신고와 확정신고에 따른 결정세액 13.62조원, 2016년 양도소득세수 13.68조원)

[그림 115] 양도소득세수 결정세액 추이: 예정신고 vs. 확정신고

(단위: 조원, %)



주: 실제 양도소득세수와 국세통계연보상 결정세액과는 상이할 수 있으나, 집계상의 시점 차이에 따른 것으로 보고 요
인분석을 위해 국세통계연보상 결정세액을 세수로 보고 분석을 진행
자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

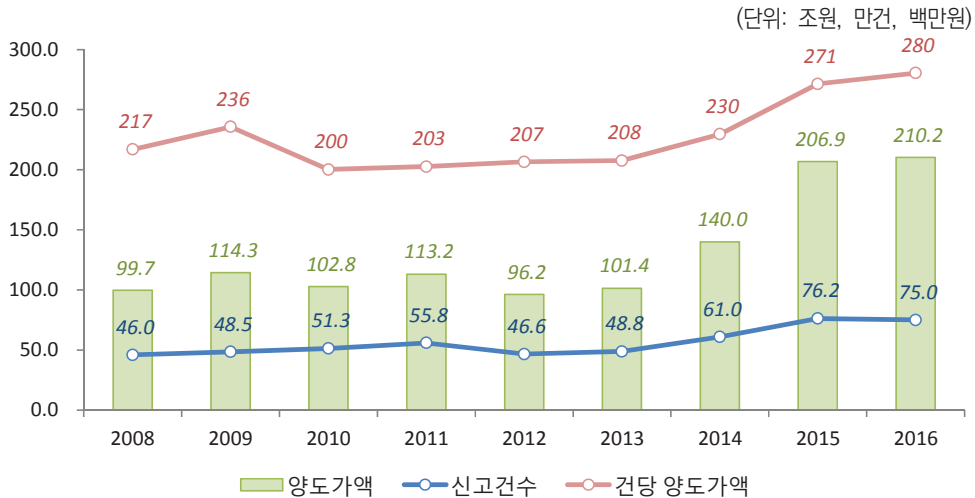
(1) 세원

양도소득세의 세원인 양도가액은 기간 중 99.7조원에서 상승과 하락을 반복하다가 2013년 101.4조원 이후 2014년 140.0조원을 거쳐 2015년 206.9조원까지 단기간에 급격히 상승하는 모습을 보였다. 이를 분석하기 위하여 양도가액 총액을 물량 요소인 신고 건수와 가격 요소인 건당 양도가액으로 구분하여 살펴본다. 먼저, 신고건수는 2008년 46.0만건에서 점차 늘어나는 추세를 보이다가, 2012년 일시적으로 46.6만건으로 감소한 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있으며, 최근 2016년에만 전년대비 다소 감소한 75만건이 양도되는 모습이다. 한편, 건당 양도가액의 경우 2008년 2억 1,700만원 수준이 었으나, 2009년 다소 상승한 이래 2010년부터 2013년까지는 이보다 낮은 2억원~2억 800만원의 수준을 보이며 유지되었다. 이후 2014년 2.3억원, 2015년 2.7억원을 거쳐 2016년 2.8억원까지 크게 증가하였다.

결국 양도소득세수의 중요 요인인 양도가액은 2013년까지 다소 낮은 증가율을 보이며 증가하지 못하는 추세였으나, 2013년 이후 크게 상승해왔는데, 대체로 물량 요소인 신고 건수와 가격 요소인 건당 양도가액이 모두 이와 유사한 모습을 보이고 있는 특징을 확인할 수 있다. 특히, DTI 및 LTV 인하 등 부동산금융규제 완화를 포함한 부동산경기활성화

대책의 여파로 인해 수도권을 중심으로 주택거래량이 큰 폭으로 증가하면서 양도소득세 신고건수는 2013~2016년 연평균 15.4% 증가하였다.

[그림 116] 양도소득세 세원 추이: 신고건수 vs. 건당 양도가액



자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

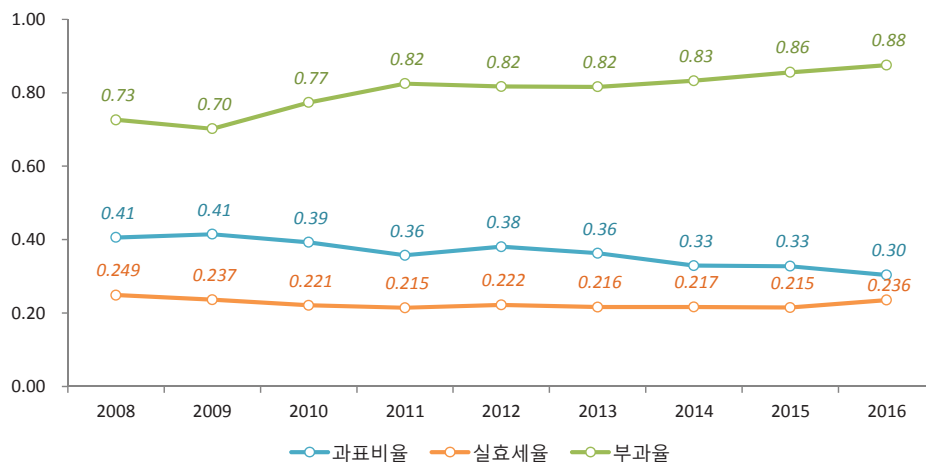
(2) 공제감면

양도소득세의 정책요인인 공제감면은 크게 과표비율, 실효세율, 부과율로 나뉘볼 수 있다. 과표비율은 양도가액 대비 각종 소득공제나 비과세 등을 제외한 과세대상의 가격인 과세 표준의 비율을 의미하며, 실효세율은 과세표준에 법정세율을 적용하여 산출된 산출세액의 비중을 의미한다. 부과율은 산출세액에서 각종 세액공제감면을 차감한 결정세액과 산출세액의 비중이다. 이러한 공제감면은 정책요인적 성격이 강하지만, 과표비율의 경우 양도가액 중 취득원가를 차감한 양도차익을 대상으로 과세표준을 산정하기 때문에 거래의 빈번성, 거래자의 의도 등 정책외요인이 영향을 줄 수 있다. 아울러, 실효세율 역시 법정세율 변화가 없더라도 고액 양도자가 증가하면 높은 누진세율을 적용받은 양도자산의 비중이 확대됨에 따라 실효세율이 증가하는 모습을 보일 수 있다는 점을 해석시 유의할 필요가 있다.

우선, 과표비율의 경우 기간 중 0.41에서 0.30으로 지속적으로 하락추세를 이어오고 있다. 특히 2013년부터 과표비율의 하락이 두드러지는데, 이는 양도가액 대비 양도차익의 비중이 동반하락하는 것에서 원인을 찾아볼 수 있다. 즉, 양도차익이 증가하지 않음에도 불구하고 과거 장기보유 경향에서 벗어나 거래가 다소 빈번해짐에 따라 양도차익이 늘어나지 못하는 것이 과표비율의 하락으로 이어지는 것으로 보인다.

한편, 부과율은 기간 중 0.73에서 2009년 0.70으로 일시적으로 하락한 후, 2010년 이래 2016년 0.88까지 상승하는 추세를 보이고 있다. 법정신고기한내에 신고납부하는 경우 산출세액의 일정부분을 공제하는 예정신고납부세액공제가 2010년 이후 양도분에 대하여 폐지됨에 따른 것으로 보인다. 마지막으로, 과세표준 대비 산출세액의 비중을 의미하는 실효세율은 기간 중 24.9%에서 2015년 21.5%까지 하락하는 추세를 보이다가, 2016년 23.6%로 반등하는 모습이다.

[그림 117] 양도소득세 공제감면 추이: 과표비율, 실효세율, 부과율

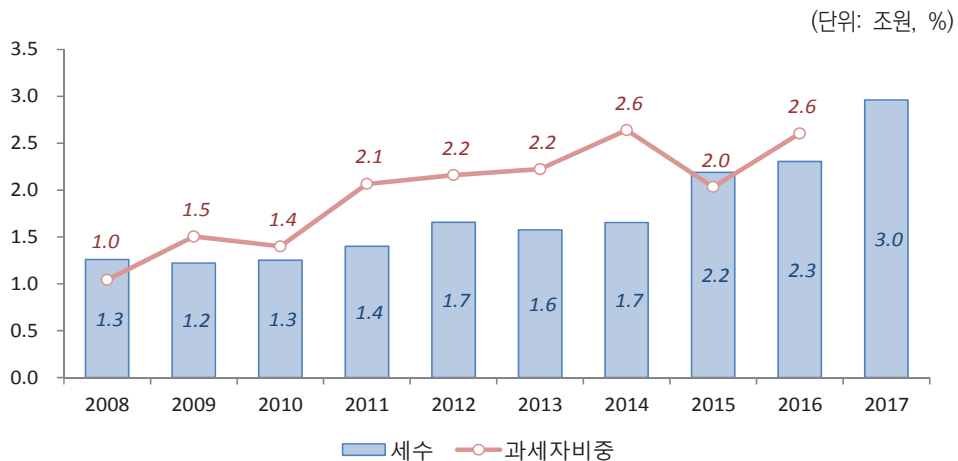


주: 1. 과표비율 = 과세표준 / 양도가액
 2. 실효세율 = 산출세액 / 과세표준
 3. 부과율 = (산출세액 - 각종 세액공제감면) / 산출세액
 자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

나. 상속세

상속세수는 결정세액 기준, 기간 중 1.3조원에서 2009년 1.2조원으로 일시적으로 감소한 이후 2014년 1.7조원에 이르기까지 완만한 상승세를 보였으나, 직후 2015년 2.2조원으로 크게 증가한 뒤 2017년 3.0조원까지 높은 상승세를 보였다. 사망자 중 과세신고건수를 의미하는 과세자비중은 기간 중 1.0%에서 2011년 2.1%로 크게 상승한 이후, 2016년 2.6%에 이르기까지 증가와 감소를 반복하는 모습이다.

[그림 118] 상속세수 결정세액 및 과세자비중 추이



주: 1. 과세자비중 = 과세신고건수 / 사망자 수 * 100

2. 상속세 신고기준으로, 결정과 경정을 거칠 경우 다소 달라질 수 있으나, 분석자료의 한계상 신고기준으로 분석 진행

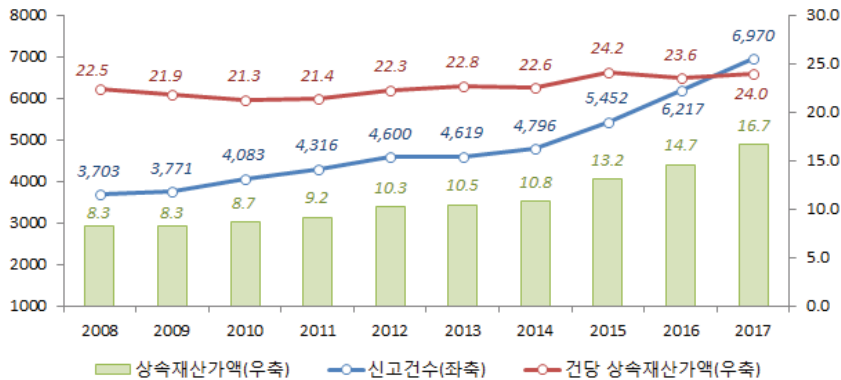
자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

(1) 세원

상속세의 세원인 상속재산가액은 기간 중 8.3조원에서 2014년 10.8조원에 이르기까지 완만한 상승세(연 5.5%)를 보였으나, 이후 2017년 16.7조원까지 급격히 상승하였다(연 21.5%). 이를 분석하기 위하여 상속재산가액 총액을 물량 요소인 신고건수와 가격 요소인 건당 상속재산가액으로 구분하여 살펴보면, 물량 요소인 신고건수가 기간 중 3,703건에서 6,970건으로 2배 이상 증가한 반면, 가격 요소인 건당 상속재산가액은 기간 중 22.5억원에서 24.0억원으로 큰 변화 없이 일정하게 유지되는 추세에 있다. 따라서 최근의 상속세 세원 확대는 대부분 과세자비중 확대에 따른 신고건수의 증가에 기인하는 것으로 보인다. 신고건수의 지속적 증가가 상속세수의 증가를 대부분($R^2=95.52\%$) 설명하고 있다.

[그림 119] 상속세 세원 추이: 신고건수 vs. 건당 상속재산가액

(단위: 조원, 건, 억원)



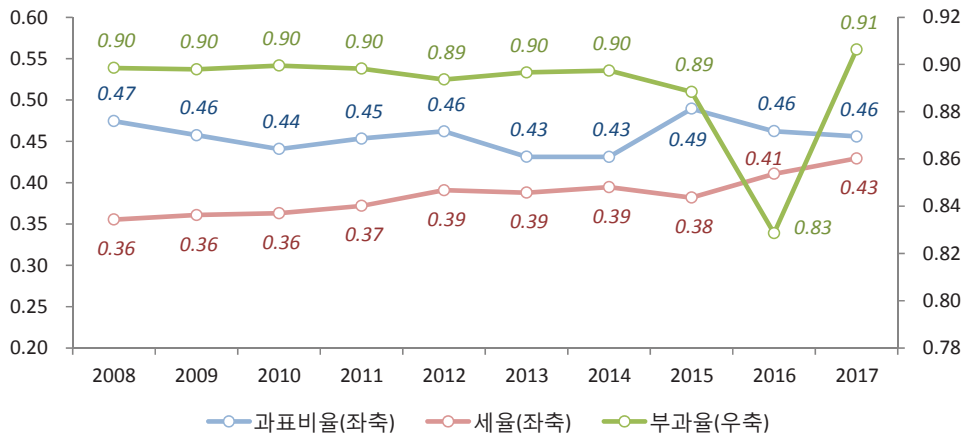
자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 공제감면

상속세의 정책요인인 공제감면은 크게 과표비율, 실효세율, 부과율로 나뉘볼 수 있다. 과표비율은 상속재산액 대비 각종 상속공제나 비과세 등을 제외한 과세대상의 가격인 과세표준의 비율을 의미하며, 실효세율은 과세표준에 법정세율을 적용하여 산출된 산출세액의 비중을 의미한다. 단, 상속세의 경우 상속개시전 10년 이내 증여분을 가산하여 산출세액을 계산하고, 기증여분의 납부세액을 세액공제로 차감하고 있기 때문에 실효세율 산출시 산출세액과 과세표준에서 기증여분의 과세표준과 납부세액을 각각 제외하였다. 부과율은 산출세액에서 각종 세액공제감면을 차감한 결정세액과 산출세액의 비중이다. 실효세율은 분석기간 중 법정세율의 변화가 없었지만, 고액피상속인의 신고비중이 늘어나면 높은 누진세율을 적용받은 상속재산의 비중이 확대됨에 따라 실효세율이 증가하는 모습을 보일 수 있다는 점을 해석시 유의할 필요가 있다.

과표비율의 경우 기간 중 47%에서 2013~2014년 43%까지 하락하였다가 2017년 46% 수준을 유지하고 있어 큰 변화가 보이지 않았다. 아울러, 부과율 역시 2016년(83%)을 제외하고는 기간 중 모두 90% 전후 수준을 유지하고 있는데, 2016년의 경우 외국납부세액공제가 2,046억원 발생함에 따른 것으로 이로 인하여 상속세수 증가를 제약하였다. 이후 2017년에는 상속신고세액공제를 인하여 따라 91%까지 상승하였다. 반면, 실효세율의 경우 고액상속자의 증가로 인하여 기간 중 36%에서 43%로 상승하였다.

[그림 120] 상속세 공제감면 추이: 과표비율, 실효세율, 부과율



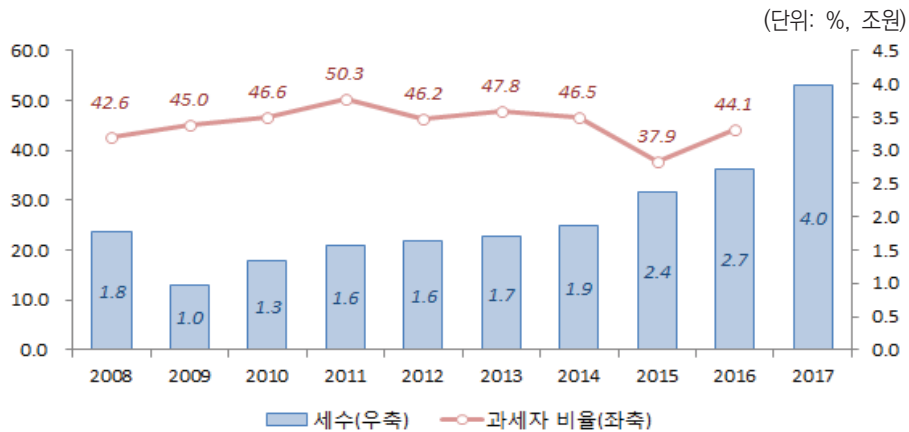
- 주: 1. 과표비율 = (과세표준 - 기증여재산가액) / 상속재산가액
 2. 실효세율 = (산출세액 - 증여세액공제) / (과세표준 - 기증여재산가액)
 3. 부과율 = 결정세액 / (산출세액 - 증여세액공제)

자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

다. 증여세

증여세수는 결정세액 기준, 기간 중 1.8조원에서 2009년 1.0조원으로 일시적으로 크게 하락한 후 지속적으로 증가하였으며, 특히 2017년에는 전년 대비 약 50%가 증가한 4.0조원을 기록하였다. 과표비율, 부과율, 세율 등 정책변수의 결과치가 대체로 큰 변화 없이 일정하게 유지되는 가운데, 증여세수는 대부분 신고건수의 변화와 높은 상관관계를 보였다 ($R^2=89.05\%$). 건당 증여가액의 변화는 물가상승률을 반영함과 동시에 고액자산가의 증여비중 변화를 의미하는데, 2009년의 증여세수 감소는 고액자산가 중심의 증여감소에 따라 신고건수와 건당 증여가액이 모두 감소한 것에 기인한 것으로 보인다. 반면, 2017년의 증여세수가 크게 증가한 것은 2017년을 전후로 한 부동산과세 강화 및 증여신고세액공제율 인하 등의 정책에 대응해 고액자산가 중심의 증여가 증가했기 때문으로 분석된다. 한편, 증여 중 과세자의 비중은 기간 중 42.6%에서 2011년 50.3%까지 증가하였으나 이후 2015년을 제외하고는 44~47% 수준을 유지하고 있다.

[그림 121] 증여세수 결정세액 및 과세자비중 추이



자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

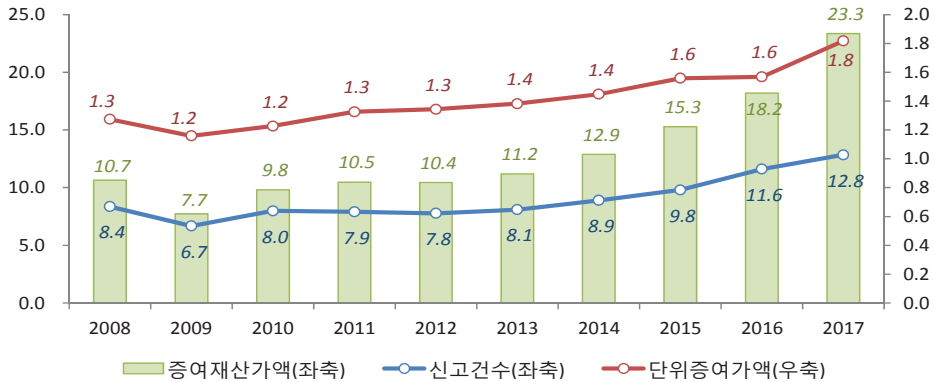
(1) 세원

증여세의 세원인 증여재산가액은 기간 중 10.7조원에서 2009년 7.7조원으로 30% 가까이 급감한 이후, 2017년 23.3조원에 이르기까지 연평균 14.8%의 큰폭으로 증가해왔는데, 특히 2014년(12.9조원)부터 2017년까지 3년간의 증여재산가액 증가율은 연 21.9%에 이른다. 부동산 등 자산가격변화에 따라 잠재적 과세대상자의 자율적 경제활동유인이 크게 좌우되기 때문에 세수변화가 상대적으로 크게 나타난다는 점에서 유상자산이전 과세인 양도소득세와 유사한 측면이 있는 반면, 무상자산이전 과세의 범주에 같이 속한 상속세의 경우 피상속인의 사망이라는 사건 발생 여부에 따라 과세행위가 발생한다는 점에서 다소 차이가 있다.

이를 분석하기 위하여 증여재산가액 총액을 물량 요소인 신고건수와 가격 요소인 건당 증여재산가액으로 구분하여 살펴보면, 물량 요소인 신고건수는 기간 중 8.4만건에서 2009년 6.7만건으로 일시 감소한 이후 지속적으로 증가하여 2017년 12.8만건까지 늘어났으며, 가격 요소인 건당 증여가액 역시 기간 중 평균 1.3억원에서 2009년 1.2억원으로 일시적으로 하락한 후 2017년 1.8억원까지 지속적으로 상승하였다. 결국, 과거 10년 동안 증여재산가액이 크게 증가한 것은 물량과 가격 요소에서 모두 증가하였기 때문으로 보인다. 2009년을 전후하여 발생한 글로벌 금융위기 이후 경기활성화를 위해 부동산정책이 규제 완화 중심으로 펼쳐짐에 따라 부동산가격이 상승국면에 놓이면서 부동산을 중심으로 한 자산증여가 활발하게 발생한 것으로 분석된다.

[그림 122] 증여세 세원 추이: 신고건수 vs. 건당 증여재산가액

(단위: 조원, 만건, 억원)



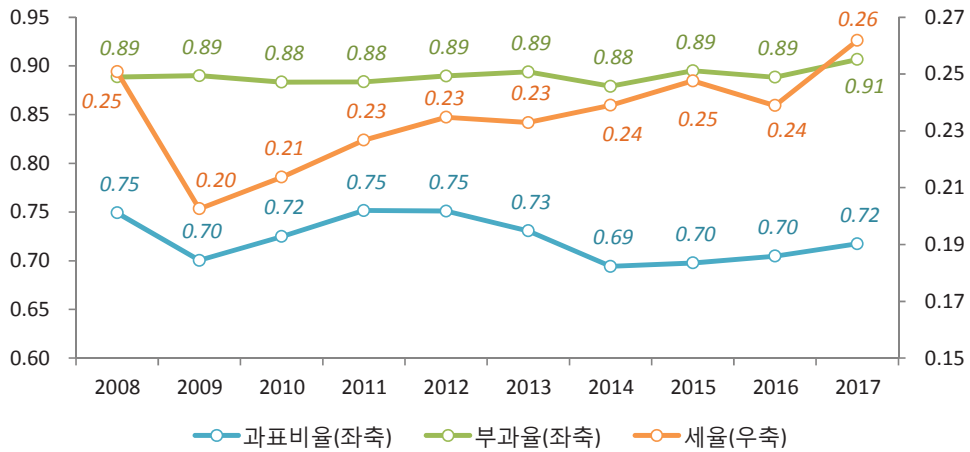
자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

(2) 공제·감면

증여세의 정책요인인 공제·감면은 크게 과표비율, 실효세율, 부과율로 나뉘볼 수 있다. 과표비율은 증여재산가액 대비 각종 증여공제나 비과세 등을 제외한 과세대상의 가격인 과세표준의 비율을 의미하며, 실효세율은 과세표준에 법정세율을 적용하여 산출된 산출세액의 비중을 의미한다. 단, 증여세의 경우 증여 전 10년 이내 증여분을 가산하여 산출세액을 계산하고, 기증여분의 납부세액을 세액공제로 차감하고 있기 때문에 실효세율 산출시 산출세액과 과세표준에서 기증여분의 과세표준과 납부세액을 각각 제외하였다. 부과율은 산출세액에서 각종 세액공제·감면을 차감한 결정세액과 산출세액의 비중이다. 실효세율은 분석기간 중 법정세율의 변화가 없었지만, 고액증여인의 신고비중이 늘어나면 높은 누진세율을 적용받은 증여재산의 비중이 확대됨에 따라 실효세율이 증가하는 모습을 보일 수 있다는 점을 해석시 유의할 필요가 있다.

과표비율의 경우 기간 중 75%에서 2009년 70%까지 하락한 후 2011년 75%를 다시 회복한 이후 하락하여 2014년 69%를 기점으로 소폭 상승세를 이어오고 있다. 한편, 부과율은 기간 중 89% 이래 거의 유사한 수준을 이어오다가, 2017년부터 신고세액공제율 인하에 따라 부과율이 91%까지 상승하였다. 실효세율의 경우 기간 중 25%에서 2009년에 20%까지 하락한 이후 지속적으로 상승을 거듭하여 2017년 26%까지 증가하였다. 법정세율 변화가 없었다는 점을 감안하면, 건당 증여재산가액이 2009년 1.2억원에서 2017년 1.8억원까지 연평균 5.7% 상승함에 따라 누진세율 구조 하에서 실효세율이 증가한 것으로 분석된다.

[그림 123] 증여세 공제감면 추이: 과표비율, 실효세율, 부과율



- 주: 1. 과표비율 = (과세표준 - 기증여재산가액) / 증여재산가액
 2. 실효세율 = (산출세액 - 납부세액공제) / (과세표준 - 기증여재산가액)
 3. 부과율 = 결정세액 / (산출세액 - 납부세액공제)

자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

4. 재산세제 세수 효과

재산세제는 크게 부의 유상이전과세인 양도소득세와 무상이전과세인 상속세 및 증여세, 그리고 부동산보유과세인 종합부동산세로 나뉜다. 여기서는 재산세제 세수의 대부분을 차지하는 양도소득세와 상속·증여세를 중심으로 세수 변화의 원인을 분석한다.

가. 양도소득세

분석의 전제

양도소득세는 부동산 및 주식 등을 유상으로 양도하면서 실현된 자본이득을 과세소득으로 하는 소득세이며, 이는 종합소득에 합산하지 않고 양도소득으로 별도로 분리하여 과세하고 있다. 양도소득세 신고는 예정신고, 확정신고 및 결정·경정 등으로 나뉘는데, 예정신고는 거래 발생시점마다 신고하는 것이고, 확정신고는 1년을 통산해 2건 이상의 거래 발생시 종합신고하는 것이다. 결정·경정은 무신고(결정)나 세무조사 결과 세액을 변동할 필요가 있을 경우(경정)에 발생한다. 요인분석에 앞서, 예정신고가 전체 세수의 97% 수준에 달한다는 점을 감안해 예정신고를 기준으로 각 요인별 세수증감기여도를 분석하기로 하고, 다만, 예정신고와 확정신고에 따른 결정세액 비중 변화를 추가하여 총세수 변동원인을 분석하고자 한다.⁸⁸⁾

양도소득세수 증감에 대한 요인분석은 앞서 상속증여세수 분석과 유사하게 신고건수, 건당 양도가액, 과표비율, 세율, 부과율, 확정신고 비중의 6가지 요인으로 구분하였다. 다만 요인별 분석결과 해석시 요인간 내생성이 존재할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

88) 결정·경정도 추가적 세수발생원인일 수 있으나, 국세통계연보상 신고기준 결정세액과의 차이를 확인할 수 없고, 양도소득세수 전체 대비 예정신고와 확정신고에 따른 결정세액의 비중이 99.6%에 달한다는 점을 감안할 때 이번 분석에서는 생략하기로 함(예정신고와 확정신고에 따른 결정세액 13.62조원, 2016년 양도소득세수 13.68조원)

$$\begin{aligned}
\text{결정세액} &= (\text{산출세액} \times \text{부과율} [\text{예정신고}]) \times (1 + \text{확정신고 비중}) \\
&= \text{양도가액} \times \text{과표비율} \times \text{세율} \times \text{부과율} \times (1 + \text{확정신고 비중}) \\
&= \text{신고건수} \times \text{건당 양도가액} \times \text{과표비율} \times \text{세율} \times \text{부과율} \times (1 + \text{확정신고 비중})
\end{aligned}$$

* 단, 부과율 = 결정세액/산출세액 (= 1 - 감면율), 양도소득세율은 법정 명목세율,
과표비율 = 과세표준/양도가액

$$\Rightarrow TR = R \times U \times TB \times tr \times ratio$$

* 단, TR : 양도소득세수, R : 신고건수, U : 단위양도가액,
 tr : 명목세율, $ratio$: 부과율

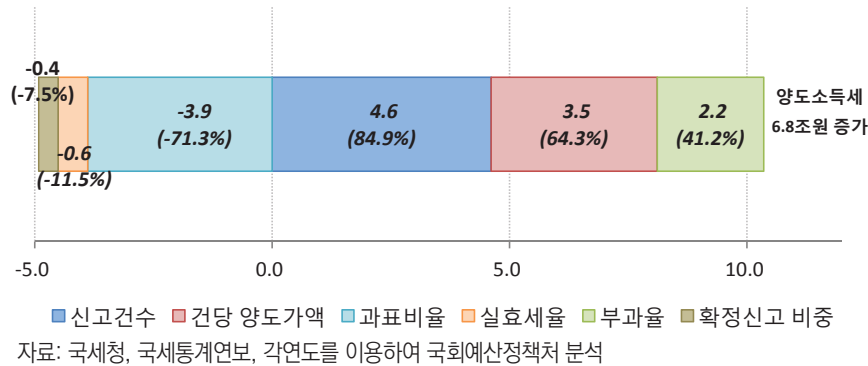
양도소득세수 요인별 기여도 분석

양도소득세수에 대하여 기간 중 세수증가액 6.8조원을 각 요인별로 쪼개어 각 요인에 따른 세수증가액과 그 기여도를 측정하였다. 부동산경기활성화에 따른 부동산가격상승 등에 힘입어 신고건수와 건당 양도가액이 모두 상승하면서 양도소득세 세수에 각각 4.6조원과 3.5조원 증가를 견인하는 한편, 2010년 이후 양도분에 대하여 예정신고납부세액공제가 폐지됨에 따라 부과율이 기간 중 72.6%에서 87.5%까지 상승하면서 양도소득세 세수 2.2조원을 증가시켰다.

반면, 부동산거래횟수 증가에 따라 양도가액 대비 양도차익의 비율이 낮아짐에 따라 과표비율은 기간 중 0.41에서 0.30으로 하락하면서 양도소득세수를 3.9조원 감소시키는 결과를 가져왔다. 아울러, 다주택자에 대한 중과가 완화되면서 확정신고 결정세액의 비중이 상대적으로 감소하면서 양도소득세수를 약 0.4조원 감소시킨 것으로 분석된다.

[그림 124] 세수증감요인 분해 결과: 양도소득세

(단위: 조원)



나. 상속·증여세

분석의 전제

상속세 및 증여세수 증감에 대한 요인분석은 앞서 소득세 및 법인세 분석과 유사하게 신고건수, 건당 상속(증여)가액, 과표비율, 세율, 부과율의 5가지 요인으로 구분하였다. 다만 요인별 분석결과 해석시 요인간 내생성이 존재할 수 있는데, 고액상속자 증가에 따라 건당 상속가액 증가시 세율 요인에 따른 세수증가가 발생하지만 이는 명목세율이 변동하지 않음에도 불구하고 실효세율이 변화하는 것이므로 해석에 유의할 필요가 있다.

$$\text{총부담세액} = \text{산출세액} \times \text{부과율}$$

$$= \text{상속(증여)재산가액} \times \text{과표비율} \times \text{상속증여세율} \times \text{부과율}$$

$$= \text{신고건수} \times \text{건당 상속(증여)가액} \times \text{과표비율} \times \text{상속증여세율} \times \text{부과율}$$

* 단, 부과율 = 총부담세액/산출세액 (=감면율⁻¹), 상속증여세율은 법정 명목세율,
과표비율 = 과세표준/상속(증여)재산가액

$$\Rightarrow TR = R \times U \times TB \times tr \times ratio$$

* 단, TR : 상속(증여)세수, R : 신고건수, U : 단위상속(증여)가액,
 tr : 명목세율, $ratio$: 부과율

상속세수 요인별 기여도 분석

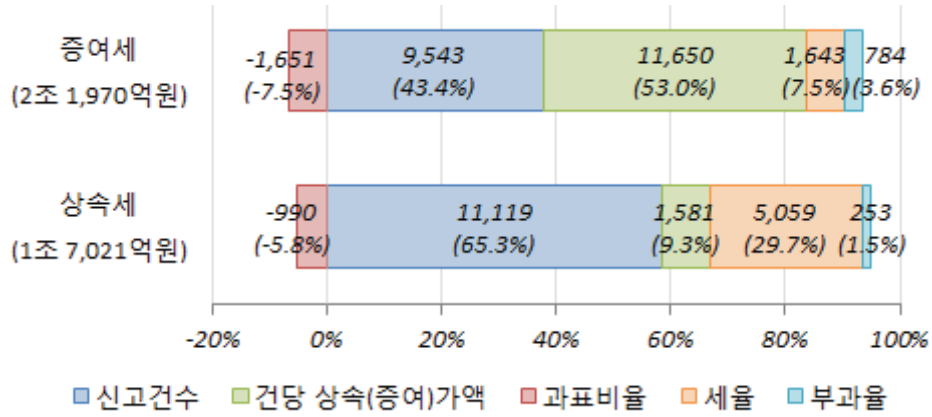
상속세수에 대하여 세수증가액을 각 요인별로 쪼개어 각 요인에 따른 세수증가액과 그 기여도를 측정하였다. 상속세는 10년간 1조 7,021억원의 세수가 증가하였는데, 신고건수 증가로 인해 1조 1,119억원(65.3%)의 세수가 증가하였고, 고액상속자 비중 증가에 따라 건당 상속가액의 증가와 이에 따른 실효세율 증가로 인하여 각각 1,581억원(9.3%), 5,059억원(29.7%) 세수가 증가하였다. 건당 상속가액 증가보다 세율 증가폭이 더 큰 이유는, 초고액상속자의 경우 상속세수에 상당한 영향을 주는데, 상속세 과표의 변화 대비 실효세율변화의 탄력성이 매우 크기 때문인 것으로 보인다. 한편, 가업상속공제 확대 등 기타 공제항목 증가로 인하여 과표비율이 낮아짐에 따라 세수는 990억원(5.8%) 감소하였으며, 상속신고세액공제를 인하 등으로 인하여 부과율이 낮아짐에 따라 세수는 253억(1.5%) 감소하였다.

증여세수 요인별 기여도 분석

증여세수에 대하여 기간 중 세수증가액을 각 요인별로 쪼개어 각 요인에 따른 세수증가액과 그 기여도를 측정하였다. 증여세는 10년간 2조 1,970억원의 세수가 증가하였는데, 건당 증여가액이 신고건수보다 큰 변화를 보이기는 하나, 신고건수 증가에 따른 세수증가(9,543억원)가 신고건수 증가에 따른 상속세수증가(1조 1,119억원)에 육박할 뿐만 아니라 2008년의 세수가 다음해인 2009년과 그 이후와 비교할 때 다소 비정상적으로 높았다는 점을 감안할 필요가 있다. 피상속인의 사망에 따라 발생하는 상속세 신고와 달리 증여자의 증여의사에 따라 발생하는 증여세 신고의 특성을 감안할 때 건당 증여가액이 크게 증가하여 세수증가(1조 1,650억원, 53.0%)에 기여한 점을 알 수 있는데, 이는 2017년 전후로 신고세액공제율을 지속적으로 인하하고, 부동산 과열을 해소하기 위한 부동산과세강화 정책기조가 예상되었기 때문에 고액자산가들이 선제적으로 증여를 했기 때문으로 보인다. 고액증여자의 비중 증가에 따라 건당 증여가액이 증가하고 이에 따른 실효세율 증가로 1,654억원(7.5%)의 세수가 증가하였다.

[그림 125] 세수증감요인 분해 결과: 상속세 및 증여세

(단위: 억원)



자료: 국세청, 국세통계연보, 각연도를 이용하여 국회예산정책처 분석

5. 〈정책 1〉 양도소득세 중과

양도소득세는 1967년 부동산투자지역제도가 소득세법에 흡수되면서 양도소득세로 전환되었는데, 그 모태에서 알 수 있듯이 세입확보 측면보다는 부동산시장 안정이라는 정책목적이 강조된 경우가 많았다. 2004~2008년 동안은 다주택자 및 비사업용 토지에 대해 고율의 세율(2주택자 50%, 3주택자 이상·비사업용토지 60%)이 적용된 바 있으며, 최근 과열된 부동산시장을 안정시키기 위해 2018년 4월부터 조정대상지역⁸⁹⁾에 한해 다주택자에 대한 추가세율(2주택자 10%p 추가, 3주택자 이상 20%p 추가)이 적용되고 있다.

(1) 2004~2008년 양도소득세 중과세율 도입 및 폐지⁹⁰⁾

부동산 양도소득세율 추이

정부는 2003년 급등하는 주택시장을 안정화하기 위해 다주택자 및 비사업용토지에 대한 고율세율을 적용하였다. 1세대 1주택 이상의 경우, 2004년부터 60% 세율을 적용하되 추가취득이 없는 경우 1년 유예를 적용하였고 2005년부터 추가취득과 관계없이 고세율을 적용하였으며, 2006년에는 주택수와 조합원 입주권수의 합이 3호 이상인 경우 3주택자로 간주하여 60% 세율을 적용하였다. 2007년에는 1세대 2주택자에 대해 50% 세율을, 비사업용토지에 대해 60% 세율을 각각 적용하였고, 다주택자에 대해 장기보유특별공제 적용을 배제하였다.

2009년 이후 부동산대책은 주택가격 안정에서 거래 활성화 방향으로 전환되었다. 이에 따라 다주택자 및 비사업용토지에 대해서는 2009년부터 2013년까지 중과세율 대신 기본세율이 적용되는 조세특례가 시행되었고 2014년부터는 조세특례를 폐지하고 기본세율을 적용하는 등 중과제도를 폐지하였다. 기존에 40% 단일세율이 적용되던 1~2년 보유 주택의 경우에도 세부담을 낮추기 위해 종합소득세율을 적용하였다.

89) 서울 25개 구, 경기 7개시(과천·성남 등), 부산 7개구, 세종시 등 40개 지역

90) 국회예산정책처, 「2012년 세법개정안 분석」, 2012.10, p.146~159 참조하여 재구성

중과항목별 과세현황

중과세율이 적용된 양도소득세 항목별로 과세실적을 살펴보면, 2004년부터 50%세율이 적용된 1년미만 보유 양도자는 자료가 발표된 5년 동안 23.9만건이 거래되며 양도차익금액은 2.7조원이었으며, 평균적인 수익률(10.1%)은 중과세율 적용후 5.1%로 급감했다. 40% 세율이 적용된 1~2년미만 보유 양도분은 1년미만 양도자에 비해 세전수익률(16.6%)과 건당 양도차익금액(2,088만원)이 더 높았다. 2주택자의 건당 양도차익금액 4,872만원은 3주택 이상보유자(2,288만원)의 2배 수준이었으며 세전수익률(27.5%)도 3주택이상 보유자(21.6%)에 비해 높았다. 세전수익률이 가장 높게 나타난 비사업용 토지의 경우, 60% 고율세율과 장기보유특별공제 미적용으로 인해 세후 수익률이 18.4%로 크게 감소한 것으로 나타났다.

[표 37] 양도소득세 중과 대상항목의 과세현황: 2006~2010년

	1년미만보유	1~2년 보유	2주택자	3주택이상	비사업용토지
적용기간	2006~2010		2007~2008	2006~ 2009.3.15	2007~ 2009.3.15
세율(A)	50%	40%	50%	60%	
양도건수(B)	238,922	222,662	30,212	46,694	161,641
연평균 자산건수	47,784	44,532	15,106	14,322	71,514
취득가액(C) * 억원	269,147	280,123	53,503	49,387	80,303
양도차익금액(D) * 억원	27,123	46,497	14,720	10,683	37,018
건당 양도차익액 (E=D/B) * 만원	1,135	2,088	4,872	2,288	2,290
세전 수익률 (F=D/C)	10.1%	16.6%	27.5%	21.6%	46.1%
세후 수익률 (G=F*(1-A))	5.1%	10.0%	13.8%	8.6%	18.4%

주: 1) 양도소득세 고율과세대상자가 발표된 2006년 자료부터 합산. 세후수익률은 양도소득세 부과후 수익률을 나타내며, 지방소득세는 분석에서 제외

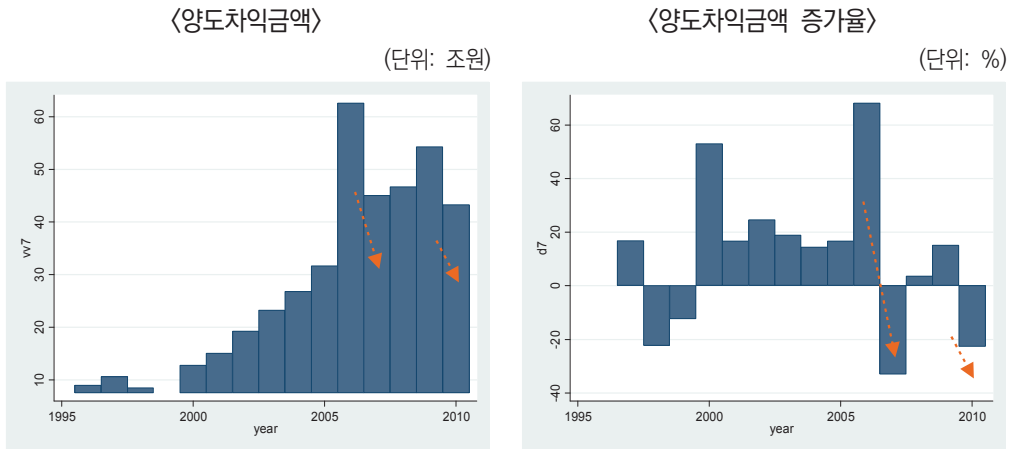
2) 2018년 현재 양도소득세율은 1년 미만 보유 40%, 1~2년 보유·다주택자 종합소득세율(6~42%), 비사업용토지 종합소득세율(6~42%)+10%p 각각 적용

자료: 국세청, 「국세통계연보」 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

동결효과 (거래량 효과)

다주택자 등에 대한 양도소득세 증과세제는 양도차익이 과세전 증가하고 과세후 감소하는 동결효과를 발생시킨 것으로 보인다. 아래 그림을 살펴보면, 2주택자 및 비사업용토지 증과 시행 직전연도인 2006년 양도차익금액은 증가하였고 2007년 제도시행 이후 감소하였다가, 증과제도가 일시적으로 완화된 2009년 양도차익금액 증가율이 소폭 증가하였다가 다시 감소하였다. 즉, 자산을 양도하고자 하는 인원은 향후 높은 세부담을 회피하기 위해 낮은 세율이 적용되는 시점에서 거래를 앞당기는 현상이 2006년과 2009년 발생하였고, 이로 인해 다음 연도인 2007년과 2010년은 양도차익금액이 두드러지게 감소하였다.

[그림 126] 양도차익금액 및 증가율 추이



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

1996~2010년 기간의 「국세통계연보」자료, 국민은행 주택매매가격지수 등을 이용하여 15개⁹¹⁾ 광역자치단체별 자료를 분석대상으로 동결효과를 살펴보았다. 양도가액에서 취득가액과 필요경비를 제한 양도차익금액은 제도(장기보유특별공제, 세율 등)의 영향을 받지 않기 때문에 종속변수로 사용하였다. 단, 주택매매 가격지수는 1996~2002년 도지역 자료가 없는 관계로 ① 2003~2010년 전체 지역(15개) 자료 ② 1996~2010년 광역시이상 지역(7개)⁹²⁾ 자료 등 2개로 구분하여 패널회귀 방식을 이용하여 분석했다.

91) 주택매매가격지수에서 제주 자료는 발표되지 않는 관계로 15개 광역자치체를 분석대상으로 함

92) 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주, 울산 등 7개 지역

①의 자료를 이용하여 분석한 결과, 실효세율이 증가하더라도 양도소득금액은 분석기간 동안 증가한 것으로 나타났다. 즉, 고율과세제도 시행이 예고된 2007년에는 양도차익금액이 급증했다가 제도가 시행된 2008년에는 양도차익금액 증가율이 하락하였고, 고율과세제도가 일시적으로 완화된 2009년에는 양도차익금액 증가율이 다시 상승하는 등 등결 효과를 반영한 결과이다.

그러나 기본세율이 적용된 2010년에도 양도차익금액 증가율이 20%p 이상 급감하는 등 주택거래에는 실효세율 외에도 주택경기 등의 영향이 종합적으로 반영되는 것으로 나타났다.

실질 지역내총생산(GRDP), 주택가격, 실효세율이 증가하면 양도소득금액도 함께 증가하는 것으로 분석됐다. 예를 들어, 지역 경제성장률과 주택가격 증가율이 각각 1%p 증가하면 양도소득금액은 각각 1.51%p, 0.85%p 증가한 것으로 나타났다. 특히, 서울이나 수도권 더미를 제외하고 분석하면(식 2, 3) 지역 경제성장률 증가의 영향은 1.68 ~ 1.70%p로 보다 확대되어, 서울과 수도권의 경우 지역경제성장률과 양도차익금액의 상관관계가 큰 것으로 볼 수 있다.

1996~2010년 광역시 이상인 7개 지역(자료②)을 대상으로 한 분석⁹³⁾ 결과에서는, 양도차익금액에 대한 실효세율의 유의한 영향이 보이지 않았다. 반면에 실질지역내총생산 증가율은 양도소득금액 증가율에 어느 정도 영향을 미치는 것으로 나타났고, 주택가격증가율도 1%p 상승 시 양도소득금액 증가율이 1.07~1.24%p 유의하게 인상되는 것으로 추정되었다.

다만, 연도더미를 살펴보면, 양도소득세 증과제도가 한시적으로 양도소득금액 증가율에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 2006년에는 양도소득금액 증가율이 50.87%p 증가한 것으로 추정됐으며, 반대로 기저효과의 영향을 받은 2007에는 양도소득금액이 36.88%p 감소한 것으로 나타났다. 반면에 고율과세가 지속된 2008년, 기본세율로 전환된 2009년, 기본세율 적용이 지속된 2010년의 경우 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

93) 임의효과(Random Effect) 추정 후 Breusch-Pagan LM test를 실시한 결과, 귀무가설($\text{Var}(u_i) = \sigma_u^2 = 0$)을 기각하지 못하여 패널의 개체특성을 고려한 임의효과 추정 대신 합동 OLS(Ordinary Least Square) 추정 방법을 적용

[표 38] 양도소득세 분석결과(자료①): 2003~2010년, 15개 지역

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
제외한 더미변수	-	서울	수도권	2006	2007	2008	2009	2010
종속변수	양도차익금액 증가율(%)							
실질GRDP 성장률	1.51* (1.76)	1.68** (2.37)	1.70** (2.49)	1.37 (1.56)	1.29 (1.38)	1.69** (2.05)	1.07 (1.42)	1.17 (1.32)
주택가격 증가율	0.85*** (2.92)	0.84*** (2.88)	0.84*** (2.82)	1.13*** (1.13)	0.44 (1.04)	0.75** (2.46)	0.94*** (3.29)	0.52 (1.49)
실효세율 변화분	5.45*** (3.64)	5.44*** (3.62)	5.42*** (3.66)	7.22*** (5.64)	2.60* (1.75)	5.12*** (3.52)	4.61*** (3.67)	5.53*** (3.68)
서울더미	-4.41 (-0.47)			-6.45 (-0.65)	-4.61 (-0.38)	-2.61 (-0.28)	-8.14 (-0.88)	-5.56 (-0.52)
2004	-8.63 (-0.95)	-8.36 (-0.92)	-8.29 (-0.92)	-20.03** (-2.43)	16.14* (1.83)	-3.50 (-0.42)	-11.29 (-1.2)	2.64 (0.3)
2005	-9.40 (-1.22)	-9.17 (-1.2)	-9.13 (-1.21)	-19.93** (2.55)	14.13 (1.64)	-4.30 (-0.62)	-13.03* (-1.76)	3.55 (0.46)
2006	21.59*** (2.87)	21.85*** (2.92)	21.93*** (3.02)		52.50*** (6.39)	27.64*** (4.16)	19.68 (2.48)	35.26*** (4.6)
2007	-43.06*** (-4.85)	-43.07*** (-4.9)	-43.03*** (-4.95)	-54.50*** (-7.04)		-38.09*** (-4.51)	-45.26*** (-4.75)	-30.30*** (-3.52)
2008	-9.01 (-1.22)	-8.63 (-1.57)	-8.58 (-1.57)	-19.08*** (-3.59)	13.35* (1.83)		-13.18** (-2.45)	3.29 (0.58)
2009	12.44 (1.58)	13.25* (1.78)	13.27* (1.82)	9.19 (1.05)	22.58** (2.12)	16.72** (2.3)		23.78** (2.83)
2010	-24.72*** (-4.1)	-24.81*** (-4.21)	-24.83*** (-4.26)	-32.82*** (-5.28)	-4.31 (-0.5)	-20.35*** (-3.54)	-28.66*** (-4.61)	
상수항	10.28 (0.93)	6.89 (1.01)	6.03 (0.94)	20.62* (1.84)	-8.58 (-0.64)	3.77 (0.4)	18.47* (1.8)	1.61 (0.13)
관측수	120							
R-Squared	.6053	.6047	.6049	.5845	.4932	.6001	.5983	.5651

주: 1) ()안의 수치는 추정계수의 검정통계량임

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 표시

자료: 국회예산정책처, 「2012년 세법개정안 분석」, 2012. 10., p.156

[표 39] 양도소득세 분석결과(자료②): 1996~2010년, 7개 지역

	(1)	(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
제외한 더미변수	-	서울	2006	2007	2008	2009	2010
종속변수	양도차익금액 증가율(%)						
실질GRDP 성장률	1.41 (1.53)	1.44 (1.51)	3.15*** (5.04)	0.01 (0.01)	1.47* (1.78)	1.49* (1.78)	1.23 (1.64)
주택가격 증가율	1.24** (2.35)	1.21*** (2.68)	1.60*** (3.16)	1.07** (2.03)	1.23** (2.35)	1.23** (2.32)	1.23** (2.31)
실효세율 변화분	0.05 (0.05)	0.04 (0.04)	0.41 (0.41)	-0.09 (-0.09)	-0.17 (-0.19)	-0.24 (-0.32)	0.19 (0.21)
서울더미	-0.99 (-0.13)		-1.84 (-0.24)	-1.01 (-0.13)	-1.16 (-0.16)	-1.24 (-0.17)	-0.81 (-0.11)
2004	21.19 (1.17)	21.15 (1.18)	-15.73 (-1.65)	48.90*** (4.14)	17.61 (1.61)	16.07* (1.9)	27.71*** (3.12)
2005	-3.27 (-0.16)	-3.22 (-0.16)	-43.91*** (-3.32)	26.93* (1.88)	-6.80 (-0.52)	-8.31 (-0.76)	3.41 (0.29)
2006	50.87** (2.33)	50.99** (2.39)		83.88*** (5.51)	47.75*** (3.95)	46.37*** (4.04)	57.50*** (5.43)
2007	-36.88* (-1.72)	-36.89* (-1.73)	-80.17*** (-5.58)		-39.95*** (-2.77)	-41.26*** (-3.07)	-30.49** (-2.38)
2008	3.07 (0.17)	3.15 (0.18)	-34.21*** (-3.39)	30.70** (2.48)		-1.10 (-0.13)	8.81 (1.01)
2009	5.37 (0.33)	5.44 (0.34)	-26.05*** (-3.07)	29.00** (2.61)	1.75 (0.2)		11.20 (1.47)
2010	-8.04 (-0.36)	-8.08 (-0.36)	-54.62 (-5.47)	27.15* (1.85)	-12.06 (-1.08)	-13.73 (-1.46)	
상수항	-2.49 (-0.15)	-3.03 (-0.2)	31.80*** (3.8)	-27.67*** (-2.88)	4.69 (0.19)	7.76 (0.44)	-12.65 (-0.53)
관측수	96						
R-Squared	0.7300	0.7300	0.7097	0.7228	0.7300	0.7300	0.7297

주: 1) ()안의 수치는 추정계수의 검정통계량임

2) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 표시

자료: 국회예산정책처, 「2012년 세법개정안 분석」, 2012.10, p.158

(2) 2018년 다주택자에 대한 세율인상

세율인상

정부의 과세변화에 따른 개별주체의 사전적인 행태변화는 양도소득세에서도 발견된다. 2017년 세법개정을 통해 2018.4.1.부터 조정대상지역의 다주택자에 대한 양도소득세율이 인상되었다. 다만 세율인상폭은 2주택자의 경우 10%, 3주택자 이상의 경우 20%p로 차등하여 적용하였다.

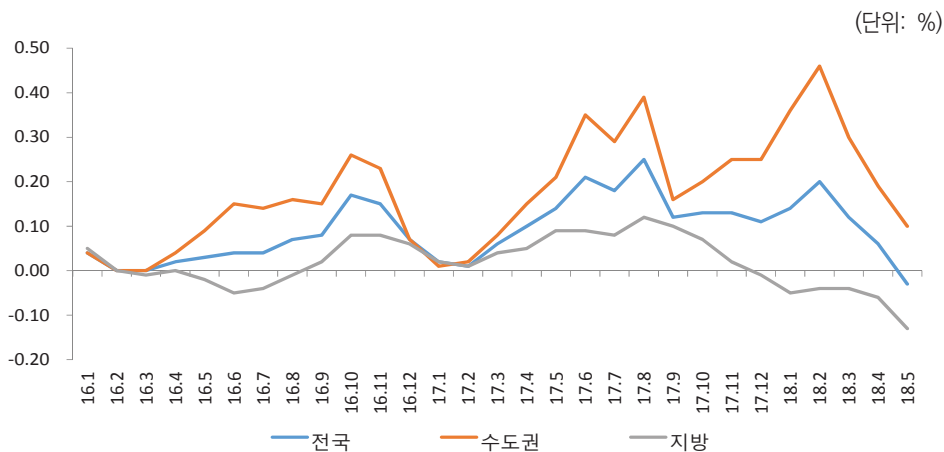
[표 40] 다주택자 양도소득세 세율 변화

	2018. 4. 1. 전	2018. 4. 1.이후
2주택자	기본세율: 6~42%	기본세율 + 10%p
3주택자 이상		기본세율 + 20%p

주택매매가격 추이

주택매매가격은 정책이 발표된 2017년 8월 이후 증가율이 감소하였다가 2018년 1월까지 회복세를 보인 후, 세율인하 시가 근접함에 따라 다주택자의 실거주 이외 주택의 처분이 시작되면서 수도권 중심으로 주택매매가격 증가율이 하락하는 추세를 보였다. 다만, 지방의 주택매매가격은 2017년 말부터 감소하다가 2018년 이후에는 감소폭이 점차 증가하는 형태를 보였다.

[그림 127] 주택매매가격 전월대비 상승률



자료: 한국감정원 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

양도소득세액 추이

세율인상의 사전예고에 따른 양도거래량 증가효과는 양도소득세액을 통해서도 살펴볼 수 있다. 다주택자 양도소득세 중과가 2018.4.1.부터 시행됨에 따라 2018년 1/4분기 주택거래가 예년에 비해 활발하였고, 이로 인해 2018년 1/4분기 양도소득세액은 전년 동기대비 36.1% 증가한 4.8조원을 달성하였으며, 이는 역대 최대 규모였다. 또한, 2018년 1/4분기 주택거래량이 전년동기대비 16.8% 증가한 점을 비교하면, 2018년 1분기에 거래된 자산의 양도차익 규모가 예년에 비해 증가하였다.

[표 41] 1/4분기 양도소득세액 추이: 2009~2018년

(단위: 조원, %)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.47	2.26	1.86	1.87	1.48	1.70	2.40	3.44	3.53	4.80
-	(53.6)	(-18.0)	(0.8)	(-20.9)	(14.9)	(41.2)	(43.3)	(2.6)	(36.1)

주: 괄호()안은 전년동기대비 증가율(%)

자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

동결효과 (거래량 효과)

앞서 살펴보았듯이, 양도소득세는 단기적으로 고율세율 적용 전에 거래량이 증가하고 적용 후에 거래량이 감소하는 동결효과가 발생하고 장기적으로 세입에 미치는 영향이 작은 것으로 분석되었는데, 이 경우에도 양도소득세 중과세율 적용으로 인해 세율적용 이전 기간에 단기적으로(2018년 1분기) 양도소득세 거래가 크게 증가하는 현상이 발생하였다. 특히 수도권 지역의 주택매매가격 추이를 살펴보면, 2018년 2월까지 상승률이 정점에 달한 후 감소하였다. 이는 양도소득세 중과세율 적용이 조정대상지역(서울 25개 전체 구, 과천·성남 등 경기 7개 시 등 40개 지역)을 대상으로 4월⁹⁴⁾부터 시행되고, 통상 주택양도 후 양도소득세를 2개월 이내에 신고해야 하는 점을 감안하여 다주택자들이 2월에 주택을 양도하고 3월에 양도소득세를 주로 신고한 것으로 해석할 수 있다.

94) 양도소득세 신고시점을 기준으로 세율이 결정되므로, 3월 31일 이전에 양도소득세를 신고해야 추가 세율이 적용되지 않으므로, 주택 매매기간을 고려하면 1~2월에 주택거래가 발생할 가능성이 높음

취득세율 인하에 따른 주택거래량 증가효과⁹⁵⁾

세율인하

정부는 2013년 세법개정을 통해 취득세 기본세율을 영구적으로 인하하되, 2013년 8월 28일 이후 거래된 주택분까지 소급적용 되었다. 이에 따른 지방재정수입 감소분을 보전하기 위해 부가가치세 지방소비세 이양율이 인상되었다.

[취득세율과 지방소비세율 차이]

	취득금액별 취득세율			지방소비세율
	6억원 이하	6~9억원 이하	9억원 초과	
개정전	2% ¹⁾	2% ¹⁾	4%	5%
개정후	1%	2%	3%	11%
차이	- 1%p	-	- 1%p	6%p

주: 1) 세법개정 전에는 다주택자의 경우 주택매입가격과 상관없이 4% 세율이 적용되었으나, 세법개정 후에는 다주택자 여부와 상관없이 취득금액별로 세율 적용

자료: 국회예산정책처

거래량 추이

취득세율 인하로 인해 2013년 4분기부터 주택 매매가 다시 회복하는 것으로 나타났다(3분기 4.8만건 → 4분기 8.9만건). 취득세율 인하 및 정부 부동산 추가대책 등으로 인해 2014년 거래량은 2006년 이후 처음으로 100만건을 초과하였다.

[주택 매매 월평균거래량 추이: 2008~2014년]

(단위: 만건)

	1분기	2분기	3분기	4분기	연간	
					월평균	전체
2010	6.6	6.4	5.2	8.4	6.7	80.0
2011	8.1	8.6	7.2	8.8	8.2	98.1
2012	5.0	6.4	4.8	8.2	6.1	73.5
2013	4.7	10.0	4.8	8.9	7.1	85.2
2014	7.6	8.2	8.0	9.7	8.4	100.5

주: 1) 2006년 9월부터 거래세율이 2.5%에서 2%로 인하되었고, 2007년부터 2주택자 양도세 중과 적용

2) 빗금 친 기간은 취득세 추가감면이 시행된 기간이며, 음영처리된 기간은 2013년 세법개정에 따라 법정취득세율 인하가 적용된 기간으로 2014년 12월까지 집계

자료: 온나라 부동산정보 통합포털 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

주택거래량 증가효과

세율인하에 따른 주택거래량 증가효과를 ① 168개 시·구 기초자치단체별 거래량과 ② 4개 취득금액 구간별 거래량으로 구분하여 분석한 결과, 양 자료 모두 세율인하에 따른 거래량 증가효과가 확인되었다. ①의 경우, 패널분석 결과 취득세율이 1% 인하될 경우 주택거래량은 0.347~0.390% 증가하고, 취득세 추가감면 기간에는 주택거래량이 21.7~24.1% 증가하는 것으로 추정되었다. 동일한 설명변수를 이용하여

자료②를 분석한 결과, 취득금액이 증가할수록 세율인하효과가 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 패널분석의 경우, 취득세율을 1% 인하하면 주택거래량이 0.288% 증가하는 것으로 나타났다. 또한 종속변수를 취득금액별로 OLS(Ordinary Least Square, 최소제곱추정) 분석한 결과 취득금액이 증가할수록 취득세율 인하효과가 점차 커지는 경향을 보였다. 다만, 취득세율 증감율(6억원 이하 50% 감소, 6~9억원 0%, 9억원 초과 25% 감소) 차이로 인해 3~6억원 구간의 거래량 증가효과가 26.3%로 가장 크게 발생할 것으로 추정되었다.

취득세율 인하에 따른 취득금액별 주택거래량 증가율

	3억원이하	3~9억원		9~12억원	12억원초과
		3~6억원	6~9억원		
취득세율 1% 증가시 주택거래량 감소율(A)	-0.33039	-0.52534		-0.54406	-0.49632
취득세율 증감율(B)	-50% (2 → 1%)	0% (2 → 2%)		-25% (4 → 3%)	
취득세율 인하에 따른 거래증가율(A × B)	16.52%	26.27%	-	13.60%	12.41%

주: 괄호()안은 (기존 취득세율 → 개정 취득세율)을 의미

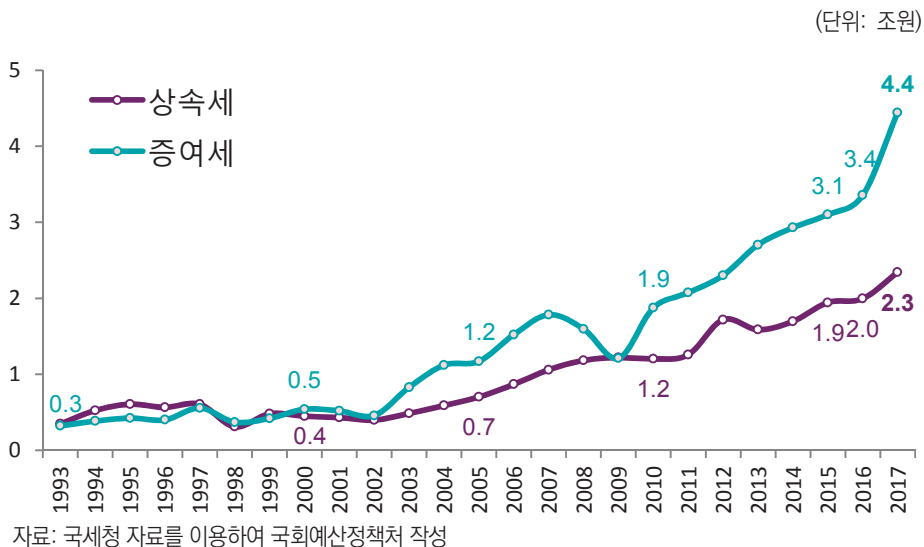
자료: 국회예산정책처

95) 채은동·태정림, 「취득세율 인하가 주택거래 및 지방재정에 미치는 영향」, 국회예산정책처, 2015.2.13. 자료를 이용하여 재작성

6. <정책 2> 상속세 및 증여세의 신고세액공제율 인하⁹⁶⁾

상속세와 증여세(이하 ‘상속·증여세’) 징수액은 지속적으로 증가하는 추세를 보였으며, 2017년 증여세 징수액은 전년대비 1조원 이상 증가하는 등 예년의 추세 및 상속세와 비교해서도 높은 수준의 증가세를 기록하였다. 2017년 상속·증여세수 증가와 관련하여, 해당 세목의 과세표준 산정에 영향을 미치는 가격효과와 세부담 수준에 영향을 주는 정책효과(직접적, 간접적)로 구분하여 정책효과를 분석하였다.

[그림 128] 상속세·증여세의 징수액



(1) 가격효과: 공시가격 상승효과

상속·증여세는 조세포괄주의에 따라 부동산, 금융상품, 미술품 등 모든 유형의 재산에 대해 과세하고 있다. 2016년 기준 상속세·증여세 신고 재산가액을 살펴보면, 토지·건물 등 부동산 56%, 주식 및 금융상품 등 금융자산 38% 등으로 구성되는 등 부동산 비중이 높은 것으로 나타났다. 상속세와 증여세 재산가액의 절반 이상을 차지하는 부동산을 중심으로 가격효과를 먼저 살펴볼 수 있다.

96) 동 부분은 국회예산정책처, 「2017회계연도 총수입 결산 분석」, 2018.6. 107~114쪽 참고하여 재작성

[표 42] 상속세·증여세의 자산종류별 재산가액: 2016년

(단위: 억원, %)

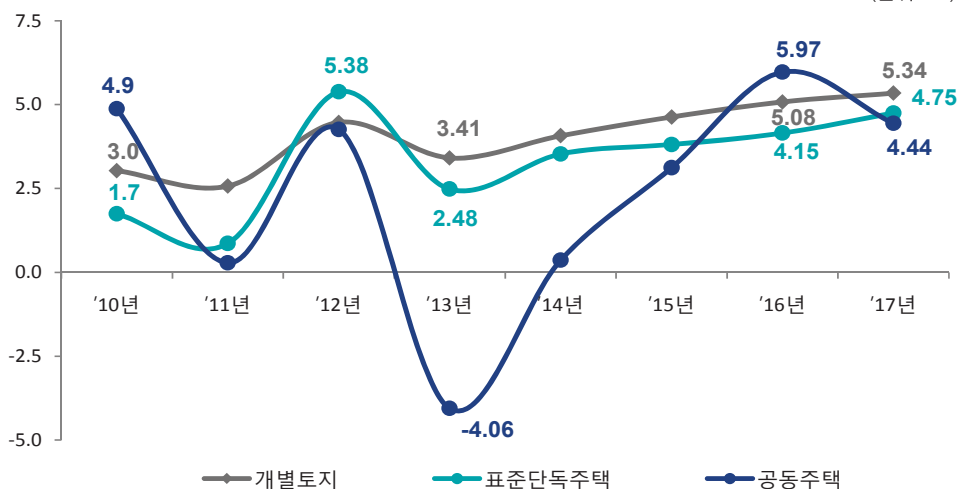
	부동산		금융자산		기타	전체
	토지	건물	유가증권	금융상품		
상속세	41,933	35,677	19,977	22,541	8,048	128,176
증여세	57,122	38,664	34,891	39,687	10,037	180,401
합계	99,056	74,341	54,867	62,228	18,085	308,577
(전체대비)	(32.1)	(24.1)	(17.8)	(20.2)	(5.9)	(100.0)

자료: 국세청, 「2017 국세통계연보」 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

상속·증여세의 주요 변동요인이 되는 부동산 공시가격은 2010~2018년 동안 개별주택·표준단독주택·공동주택 모두 6% 이내 범위 안에서 안정적으로 변동하였다. 개별토지 공시가격은 2013년 3.41%에서 2017년 5.34%로, 4% 내외 수준에서 상승하였으며, 표준단독주택은 2012년을 제외하고 개별토지 공시가격 증가율보다 낮은 수준을 보였다. 아파트 등 공동주택 공시가격은 개별토지나 단독주택에 비해 변동성이 컸으며, 2016년 5.97%, 2017년 4.44% 등 최근 5% 내외의 증가세를 나타냈다. 이처럼 부동산 공시가격의 안정적인 증가는 상속세·증여세의 중기적 증가요인으로 설명할 수 있으나, 2017년과 같은 증여세의 증가를 공시가격의 자연증가만으로 설명하기는 어려운 것으로 보인다.

[그림 129] 전국단위 공시가격 변화율 추이

(단위: %)



주: 2017년 개별토지, 표준단독주택, 공동주택은 각각 3,268만 필지, 22만호, 1,243만호를 조사

자료: 국토교통부 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

(2) 거래량효과: 정부정책에 따른 증여증가

2017년 공시가격이 예년과 유사한 수준이었던 점을 감안하면 2017년 상속·증여세의 급격한 증가(증여세 32.4%, 상속세 17.4%)는 이례적인 것으로, 가격효과 외에도 정부정책의 영향을 직·간접적으로 받은 것으로 보인다. 이와 관련하여 대표적인 조세정책의 변화가 상속세 신고세액공제를 인하이다. 2016년 세법개정 과정에서 전산시스템 구축 등으로 상속재산 파악이 용이해진 점 등을 감안하여, 상속세 신고세액공제는 기존 10% 공제율에서 2017년 7%로 인하한 후, 2018~2019년에도 단계적 추가인하가 결정된 바 있다.

상속세와 증여세에 대한 정부정책 효과는 직접적인 세수효과와 간접적인 경제주체의 행태변화(거래량 변화 → 과세표준 증가)로 구분할 수 있다. 먼저 정부정책의 직접효과는 2017년 상속세 신고세액공제율이 인하(10% → 7%)됨에 따라 조세감면이 감소하여 연간 세수는 상속세 624억원, 증여세 676억원 등 총 1,300억원이 증가한 것으로 추정된다.⁹⁷⁾

정책변화에 따른 간접적인 효과는 시장주체들의 증여 관련 행태변화에 따라 거래량이 변화하는 것을 의미하며, 이는 정부가 사전에 예상하기 어려운 부분이다(unpredicted effect). 증여를 계획하던 개인은 신고세액공제의 단계적 축소 등 과세강화 경향, 2018년 4월부터 다주택자에 대한 과세강화 등 정부정책에 따라 미래 세부담이 증가할 것을 대비하여, 세부담이 상대적으로 낮은 2017년에 증여를 늘린 것으로 볼 수 있다. 행태변화가 가능한 증여세의 전년대비 증가율은 32.4%로, 행태변화(사망)가 어려운 상속세의 증가율 17.4%를 크게 상회하는 점도 이를 뒷받침하는 근거로 볼 수 있다.

징수실적을 월별 단위로 살펴보면, 신고세액공제를 인하가 결정된 2016년 12월 이후 증여세 세액이 크게 증가하였다. 신고세액공제를 인하는 2016년 세법개정 과정에서 정부안이 아닌 의원발의안 3건⁹⁸⁾이 국회심사를 통해 2016.12.2. 본회의를 통과되었다. 정부안은 보통 매년 8월에 발표되어 시장에서 사전에 정책변화를 미리 예측할 수 있으나, 동 제도변화는 의원안을 중심으로 논의되어 2016년 12월 본회의 통과시점까지 예측이 어려웠으며, 세법개정이 결정된 후 증여세액이 크게 증가하였다. 제도가 개편된 2016년 12월을 기준으로 2016.1~2016.11 기간과 2016.12~2018.3 기간의 월평균 징수액을

97) 2016년 상속세 신고세액공제 2,081억원, 증여세 신고세액공제 2,254억원 감면실적을 이용하여 추정

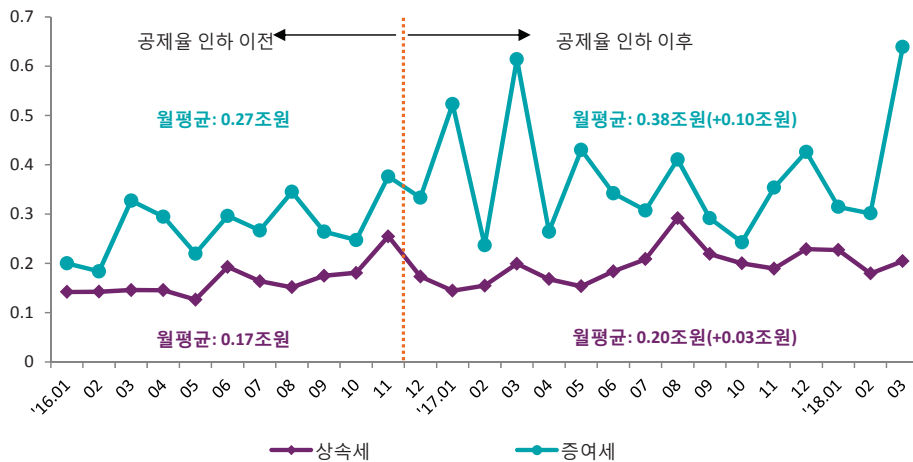
98) 관련 「상속세 및 증여세법 일부개정법률안」은 다음과 같음

- 김관영의원 대표발의(2016.7.27.): 10 → 5%, 공제한도(10억원) 신설
- 박주현의원 대표발의(2016.9.2.): 10% → 폐지
- 박광온의원 대표발의(2016.10.19.): 10 → 3%

비교하면, 상속세는 제도변화 이전 0.17조원에서 이후 0.20조원으로 세액이 소폭 증가한 반면 증여세는 0.27조원에서 0.38조원으로 월평균 약 1천억원 세액이 증가하였다. 또한, 2018년 3월의 경우 4월부터 다주택자 양도세 중과⁹⁹⁾가 시행된 점도 증여세 증가에 영향을 미친 것으로 보인다.

[그림 130] 상속세 신고세액공제율 인하 전후 월별 상속세 징수액: 2016.1~2018.3

(단위: 조원)



주: 상속세 신고세액공제 축소는 2016.12.2. 국회 본회의를 통과하여, 2017.1.1.부터 적용
 자료: 국세청 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

(3) 종합: 세액증가율의 요인별 분해

2017년 상속세와 증여세는 전년대비 각각 17.4%, 32.4% 증가하였다. 이를 구체적으로 살펴보기 위해 상속세와 증여세의 2017년 세액 증가율을 각각 요인별로,¹⁰⁰⁾ ① 공시가격 상승 및 인구 증가 등에 따른 세액의 자연증가분을 반영한 중기 증가추세, ② 신고세액공제율 인하에 따른 세수효과 등 정부의 조세정책에 따른 직접적인 효과, ③ 양 요인에 포함되지 않는 나머지 기타효과¹⁰¹⁾ 등으로 구분하였다. 특히, 기타효과에는 정부정책으로 인한 시장주체의 행태변화(거래량 변화)를 나타내는 간접적인 효과, 예년에 발견되지 않던 특이치(outlier) 등이 포함된다고 할 수 있다.

99) 2017년 세법개정을 통해, 2018.4.1.부터 1세대 2주택자는 종합소득세율(6~42%)에 10%p를, 3주택자 이상자는 종합소득세율(6~42%)에 20%p를 각각 중과하여 양도소득세 과세

100) 엄밀한 분석을 위해서는 장기 시계열을 종속변수로 하여 다양한 요인을 분석해야 하나, 여기에서는 2017년 세액증가율을 대상으로 하여 간략하게 요인분석을 시행한 점에 유의

101) 회귀분석에서 설명변수로 설명되지 않는 잔차항(residual)으로 해석할 수 있음

분석결과, 증여세는 간접적 정책효과 등에 의한 세액증가효과가 상속세에 비해 크게 발생한 것으로 추정되었다. 시간(time)을 설명변수로 하여 자연적인 세수증가를 의미하는 중기 증가추세는 증여세 포괄주의가 시행된 2004년을 기준으로 상속세 10.7%, 증여세 9.6%로 추정되었다. 상속세와 증여세 모두 10% 내외 수준으로 자연적인 증가추세가 유사하였으나, 이를 전체 세수 증가율에 대한 기여도로 환산하면 상속세는 61.6%(=10.7% ÷ 17.4%), 증여세는 29.5%(=9.6% ÷ 32.4%)로 차이가 컸다. 따라서 상속세의 2017년 세액 증가의 60% 이상이 자연증가분에 해당되고, 증여세의 경우 자연증가분이 약 30% 수준으로 해석할 수 있다.

자연증가분 이외의 세수 증가는 직접 및 간접적인 정부정책효과와 특이치 등으로 설명할 수 있다. 2017년 변화된 정부정책의 직접적인 세수효과의 경우, 신고세액공제율 하향 조정(공제율 10% → 7%)에 따라 연간 세입은 상속세 3.1%, 증여세 2.0% 증가한 것으로 추정되었다. 반면에, 전체 증가율에서 자연증가효과와 직접적 정책효과를 제외한 나머지 기타효과의 경우 상속세 3.6%, 증여세 20.8%로, 이를 기여도로 환산하면 증여세 기타효과 기여도(64.3%)가 상속세의 기타효과 기여도(20.4%)의 3배 규모인 것으로 나타났다. 증여세의 기타효과가 크게 발생한 것은 정부의 예고된 증여세 강화대책에 대해 자산가들이 사전에 증여('16년 11.6만건 → '17년 12.8만건) 및 건당 증여금액('16년 1.6억원 → '17년 1.8억원)을 모두 증가시켰고 이로 인해 과세표준이 크게 증가('16년 20.6조원 → '17년 28.2조원, 증가율 36.5%)하였기 때문이다. 개인의 사망에 의해 발생하는 상속세와 달리, 생전에 부를 이전하는 증여세는 정부정책이 개인의 행태변화에 영향을 미치기 때문이다.

1997년 상속·증여세 세율조정

정부는 1997년 상속세 및 증여세의 과세표준 및 세율을 조정하였으며, 2000년 최고세율의 과표구간이 50억원에서 30억원으로 하향조정되었다.

[상속증여세 세율 변화]

(단위: %)

1996 이전		1997~1999		2000 이후	
과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율
0.5억원 이하	10	1억원 이하	10	1억원 이하	10
2.5억원 이하	20	5억원 이하	20	5억원 이하	20
5.5억원 이하	30	10억원 이하	30	10억원 이하	30
5.5억원 초과	40	50억원 이하	40	30억원 이하	40
		50억원 초과	50	30억원 초과	50

세율 인하는 직전연도에 증여를 미루고 세율이 인하된 연도에 증여건수와 평균 증여재산가액이 크게 증가하여 오히려 세수가 증가하였다. 아래 표를 참고하면, 세율이 인하되기 전인 1996년 전체 증여건수는 전년대비 29.5% 감소하였다가, 세율이 인하된 1997년 26.7% 증가하였다. 또한 1인당 증여금액이 1996년과 비교하여 2배 이상 증가(1996년 6,800만원 → 1997년 1억 3,400만원)하는 등 증여건수와 건당 평균증여금액이 모두 증가하여 증여세 결정세액은 1997년 72.3% 증가한 바 있다. 1998년은 외환위기의 영향으로 증여가 늘어난 것으로 판단된다.

[증여세율 인하 전후 과세현황: 1995~1998년]

(단위: 건, 억원, %)

	1995	1996(사전발표)		1997(세율인하)		1998
			증가율		증가율	
증여세 신고건수	190,379	134,165	- 29.5	169,967	26.7	175,008
과세대상자	35,555	31,157	- 12.4	34,150	9.6	48,639
과세대상자 증여재산가액	19,714	21,128	7.2	45,838	117.0	47,935
증여세 결정세액	4,481	4,301	- 4.0	7,412	72.3	6,220
증여세 징수액	4,237	4,008	- 5.4	5,565	38.9	3,701

주: 증여세 결정세액이 고지되더라도, 개인의 여건에 따라 과세유예 등이 이루어짐에 따라 징수액은 달라질 수 있음.

특히 1998년의 경우 결정세액(6,220억원)과 징수액(3,701억원) 간 차이 컸음

자료: 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

7. <정책 3> 종합부동산세

(1) 제도 변화

종합부동산세는 조세의 기본적인 목적인 재정수입보다 경기조절, 부동산 보유 관련 과세 형평성 제고 및 투기 억제 등을 목적으로 도입되었다¹⁰²⁾. 종합부동산세는 부동산가격을 안정시키고 보유세를 강화하기 위해 2006년 시행될 예정이었으나, 2005년 부동산가격이 급등함에 따라 계획보다 1년 앞당겨 시행되었다.¹⁰³⁾

[표 43] 2005년 재산세제 개편 및 종합부동산세 도입 내용

	~2004년	2005년	
		재산세(시·군·구)	종합부동산세(국가)
주 택	○ 구분평가·구분과세 · 토지: 종토세(0.2~5%) · 건물: 재산세(0.3~7%)	○ 통합평가·통합과세 ○ ↓ 0.15~0.5%, 3단계	○ 9억원 초과분 ○ 1~3%, 3단계
나대지	○ 종토세 0.2~5%	○ ↓ 0.2~0.5%, 3단계	○ 6억원 초과분 ○ 1~4%, 3단계
주택 외 부속토지	○ 종토세 0.3~2%	○ ↓ 0.2~0.4%, 3단계	○ 40억원 초과분 ○ 0.6~1.6%, 3단계
사업용건물	○ 재산세 0.3%	○ ↓ 0.25%	(과세 안함)

자료: 정부, “부동산 보유세제 개편방안”(2014.11.); 국회예산정책처 재정리

현재 종합부동산세는 일정 금액(1주택 9억원, 다주택 6억원, 종합합산토지 5억원, 별도합산토지 80억원) 이상 고액의 부동산을 보유한 개인이나 법인에게 부과되고, 그 재원은 부동산교부세 형태로 전액 지방자치단체로 이전된다. 이처럼 종합부동산세는 재원조달 기능보다는 부동산 가격안정, 소득재분배, 지역균형발전(지방정부의 수평적 불공평 해소)이라는 정책목적에 보다 초점이 맞추어져 있다.

제도가 크게 확대된 2006년의 경우, ① 과세방식 전환(개인별 합산과세 → 세대별 합산

102) 2005년 세제개편시 재산세 개편과 함께 도입된 세제로, 기존 재산세/종토세(지방세)를 재산세(지방세)/종합부동산세(국세)로 개편, 주택의 토지와 건물에 대해 각각 종토세(0.2~5%)와 재산세(0.3~7%)로 이원화된 과세체계를 세율을 대폭 낮추어 재산세(0.15~0.5%)로 통합하고, 대신 주택 등 일정 금액 이상의 고액 재산에 대해서는 재산세분을 공제하는 종합부동산세(주택 1~3%)를 도입하였고, 2006년에는 과세강화를 위해 개인별 과세를 세대별 합산과세로 전환됨

103) 정부는 2003년 9월, 종합부동산세의 2006년 시행을 목표로 하는 ‘부동산 보유세 개편안’을 발표하였으나, 같은해 9월부터 주택 가격이 수도권을 중심으로 상승함에 따라, 10월 29일 ‘주택시장안정 종합대책’을 발표하면서 종합부동산세를 당초보다 1년 앞당겨 2005년부터 시행

과세), ② 세율 및 과표적용률(공정시장가액비율) 인상, ③세부담 상한율 조정(300 → 150%)¹⁰⁴⁾ 등의 법률개정이 이루어졌다. 다만 2008.11.13. 헌법재판소의 “세대별 합산 과세”에 대한 위헌결정으로 인해, 2008년 12월 과세분부터 개인별 합산과세로 전환되었고, 세대별 합산방식으로 이미 과세된 2006~2007년 징수분에 대해서는 세액을 다시 산정하여 5,622억원이 환급되었다. 2009년의 경우, 2008년 세법개정('08.12.26.)에 따라 과세기준금액이 완화되고 세율이 인하되는 등 제도가 축소되었으며 1주택자에 한해 세액공제가 신설되었다. 또한 과세표준 적용비율의 경우, 주택·종합합산토지는 2009년까지, 별도합산토지는 2015년까지 각각 100%까지 인상할 계획이었으나, 2009년 공정시장가액비율을 신설하여 그 비율을 시행령으로 위임하도록 하였고, 2009년 70%, 2010년 75%, 2011년 이후 80%가 각각 적용되었다.

[표 44] 종합부동산세 제도 변화

		2005(도입)	2006~2008	2009~현재
합산방식		개인별	세대별 ¹⁾	개인별 ¹⁾
산정방식		{(공시가격 합산액 - ①과세기준금액) × ②공정시장가액비율} × ③누진세율 - 세액공제(연령별 10~30%, 장기보유공제 20~40%)		
주택		① 4.5억원 초과 ② 50% ③ 1/ 2/ 3%	① 6억원 초과 ② 70 → 80 → 90% ③ 1/ 1.5/ 2 / 3%	① 6억원 초과(1주택 9억원) ② 70 → 75 → ('11~) 80% ③ 0.5/0.75/1/1.5/2%
토지	종합 합산	① 3억원 초과 ② 50% ③ 1/ 2/ 4%	① 3억원 초과 ② 70 → 80 → 90% ③ 1/ 2/ 4%	① 5억원 초과 ② 70 → 75 → ('11~) 80% ③ 0.75/ 1.5/ 2%
	별도 합산	① 20억원 초과 ② 50% ③ 0.6/ 1 / 1.6%	① 40억원 초과 ② 55 → 60 → 65% ③ 0.6/ 1/ 1.6%	① 80억원 초과 ② 70 → 75 → ('11~) 80% ③ 0.5/ 0.6/ 0.7%
세부담 상한제		재산세와 증부세 합계액의 150%	300%	150%

주: 1) 2008년 종합부동산세의 세대별 합산과세 위헌결정(2008.11.13.)에 따라 개인별 합산 과세방식으로 전환. 국세청에서 기징수한 2006~2007년 증부세액은 개인별로 재계산하여 환급처리. 종합부동산세 2008년 징수분은 개인별 합산과 세가 적용

2) ①과세기준금액 ②과세표준 적용비율(공정시장가액비율) ③구간별 세율

자료: 국회예산정책처

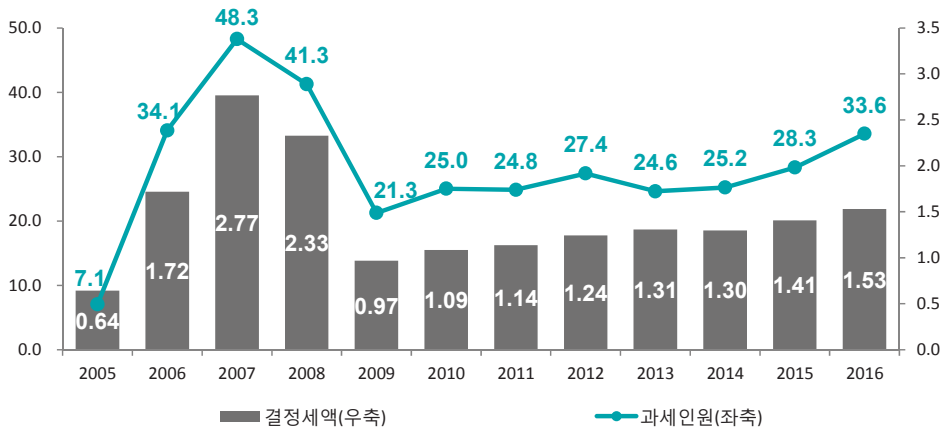
104) 주택과 종합합산토지에 대해 세부담 증가율 상한선을 기존 150%에서 300%로 조정

(2) 세액 및 과세대상 추이

종합부동산세 제도변화에 따른 과세대상인원과 결정세액¹⁰⁵⁾을 살펴보면, 세법개정에 따라 과세실적이 크게 변화하였다. 과세대상 7.1만명, 과세액 0.6조원 규모의 종부세가 도입된 이후 세대별 합산 및 세율인상 등이 이루어지면서 2007년 과세대상인원 48.3만명, 과세액 2.8조원 규모까지 제도가 확대되었다. 다만, 2008년 세대별 합산과세 위헌결정으로 인해 다주택자를 중심으로 과세대상인원과 과세결정금액이 소폭 감소하였고, 2009년 세율인하로 인해 과세대상자 20만명대, 과세액 1조원대로 제도가 축소되었다. 2009년 이후에는 제도의 큰 변화 없이 공시가격 자연증가 등으로 인해 과세인원과 세액이 안정적인 증가세를 보였다.

[그림 131] 종합부동산세 과세인원 및 결정세액 추이

(단위: 만명, 조원)



- 주: 1. 종합부동산세 결정액 기준으로, 징수유예, 환급 등으로 인해 과세결정액과 징수액 간 일부 차이 발생. 종합부동산세 징수액은 2016년 1.29조원, 2017년 1.65조원 규모
2. 헌법재판소는 주택분 세대별 합산과세에 대해 위헌결정(2008.11.13.)을 내렸고, 이로 인해 개인별 합산과세로 전환. 이미 국세청에서 징수한 2006~2007년 종부세액에 대해서는 2008.12.15. 이전에 5,622억원이 환급(동 그림의 수치는 환급액 미만영)

자료: 연도별 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

105) 정부가 결정한 과세액과 실제 징수된 종합부동산세액 간에 일부 차이가 있는데, 징수액의 경우 상세한 과세내역을 알 수 없는 반면 결정세액은 과세표준금액별·연령별·과세대상별 등 과세실적 등의 집계가 이루어지고 있음. 또한 제도 도입 초기에는 과세대상자가 종합부동산세를 신고하도록 하였으나, 행정비용 발생 등을 이유로 정부가 12월 초에 종부세 과세대상자에게 과세금액을 청구하는 방식으로 변경됨에 따라 초기에는 결정세액과 징수액 간 차이가 큼

종합부동산세 예산 및 결산 금액

(단위: 억원)

	예산 (A)	징수액		결정세액 (C)	비교분	
		(B)	증가분		(B - A)	(C - B)
2005	7,000	4,413	4,413	6,426	-2,587	2,013
2006	10,200	13,275	8,862	17,180	3,075	3,904
2007	18,891	24,143	10,867	27,671	5,252	3,529
2008	28,695	21,299	-2,844	23,280	-7,396	1,982
2009	14,882	12,071	-9,228	9,677	-2,811	2,394
2010	10,461	10,289	-1,782	10,862	-172	-572
2011	10,681	11,019	729	11,371	338	-352
2012	10,631	11,311	292	12,427	680	-1,116
2013	10,950	12,243	932	13,074	1,293	-831
2014	11,391	13,072	829	12,972	1,681	100
2015	12,811	13,990	918	14,078	1,179	-88
2016	12,776	12,939	-1,051	15,298	163	-2,359
2017	14,149	16,520	3,581	-	2,371	-

주: 종합부동산세 결정세액은 정기고지 및 신고분을 기준으로 국세통계연보에서 주택분, 종합합산토지분, 별도합산토지분의 결정세액을 합산한 금액

자료: 국세청 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

(3) 개인별 합산과세 전환에 따른 효과

종합부동산세는 기존 세대별 합산과세에서 2008년 개인별 합산과세로 전환됨에 따라 주택분을 중심으로 과세인원수 7만명, 세액 4,391억원이 각각 감소한 것으로 나타났다. 종합부동산세 과세항목별로 과세실적을 나타낸 다음 표를 살펴보면, 과세대상인원수가 2007년 48.3만명에서 2008년 41.3만명으로 7만명 감소하였으며, 세부적으로는 종합합산토지(0.2만명)·별도합산토지(0.1만명) 등 0.3만명 증가하였으나 주택분 7.4만명이 감소하였다. 주택분은 개인별 합산과세 전환에 따라 과세대상자수뿐만 아니라 세액 또한 4,162억원(-33.0%) 감소한 반면, 토지분은 제도변화가 과세대상인원수에 미치는 영향이 크지 않았으나 세액의 경우 종합합산토지 과세대상자의 1인당 세부담이 1인당 세부담이 12.2% 경감되었다. 다만, 별도합산토지 과세대상자의 경우 제도변화가 과세대상인원과 세액 모두 나타나지 않았으며, 2008년 과세표준 적용비율의 증가(60 → 65%)로 인해 1인당 세액부담액이 5.9% 증가하였다.

[표 45] 종합부동산세 과세실적 비교

	과세항목	인원 (만명)	과세표준 (조원)	결정세액 (억원)	1인당세액 (만원)	실효세율 (%, %p)
2007	주택	38.2	144.2	12,611	330	0.87
	종합합산토지	11.3	78.6	9,170	814	1.17
	별도합산토지	1.5	154.7	5,890	4,033	0.38
	전체	48.3	377.4	27,671	573	0.73
2008	주택	30.7	112.1	8,449	275	0.75
	종합합산토지	11.5	78.5	8,210	714	1.05
	별도합산토지	1.5	173.8	6,622	4,272	0.38
	전체	41.3	364.4	23,280	564	0.64
증가분	주택	-7.4	-32.0	-4,162	-55.4	-0.12
	종합합산토지	0.2	-0.1	-960	-99.7	-0.12
	별도합산토지	0.1	19.1	731	239.6	0.00
	전체	-7.0	-13.0	-4,391	-9.0	-0.09
증가율	주택	-19.5	-22.2	-33.0	-16.8	-13.9
	종합합산토지	2.0	-0.1	-10.5	-12.2	-10.4
	별도합산토지	6.1	12.4	12.4	5.9	0.0
	전체	-14.5	-3.4	-15.9	-1.6	-12.9

주: 2007년과 2008년은 과세방식(세대별 합산과세 → 개인별 합산과세)과 공정시장가액비율(주택·종합합산토지 80 → 90%, 별도합산토지 60 → 65%)을 제외한 나머지 종합부동산세의 경우 동일한 세제가 적용

자료: 국세청 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

종합부동산세 주택분 과세대상자는 주택보유수에 따라 개인별 합산과세 전환에 따른 정책효과에 차이를 보인다. 이는 1세대 1주택자는 개인별 합산과세 전환의 영향이 상대적으로 작은 반면, 다주택자의 경우 기존에는 세대원이 보유한 전체 주택가액을 기준으로 기준금액(5억원)을 공제한 후 과세표준을 산정하였지만 인별 과세 전환 후 주택보유 세대원별로 공제액이 적용되고 과세표준이 산정되는 등 과세대상인원과 세액 모두 감소할 가능성이 크기 때문이다.

1세대 1주택의 경우, 과세합산방식에 따라 실효세율(과세표준 대비 결정세액 비중)이 감소(0.78 → 0.57%)함에 따라 전체 결정세액이 감소(3,584 → 3,055억원)한 것으로 나타났다. 이는 1세대 1주택 공동명의로의 경우, 기존에는 6억원 초과주택인 경우 과세되었으나 개정후에는 1인당 주택 지분금액이 6억원을 넘는 경우(50%인 경우 12억원 주택)

에만 과세되고 공동명의자 모두 6억원의 공제가 적용되어 1인당 평균세액이 66.9만원씩 감소한 것으로 추론된다.

다주택자는 개인별 합산과세 전환에 따라 과세대상인원이 2007년 22.9만명에서 2008년 12.5만명으로 45.4%인 10.4만명이 감소하였고, 전체 과세표준금액 또한 전년 대비 40.6% 감소하였다. 과세방식 변경에 따른 과세인원 변화는 2주택자(36.5% 감소)보다는 3주택자(57.7% 감소)와 4주택 이상 보유자(52.1%)의 감소폭이 큰 것으로 추정되는 등 3주택 이상 보유자의 경우 세대원별 주택 포트폴리오 구성에 따라 과세인원수가 크게 감소한 것으로 추론된다. 이러한 다주택자 과세인원수 감소로 인해 결정세액 또한 2007년 9,027억원에서 2008년 5,394억원으로 3,634억원(-40.6%) 감소하였다. 전체 주택분 전년대비 세입감소분 4,162억원은 1주택 529억원, 2주택자 1,452억원, 3주택자 1,099억원, 4주택 이상보유자 1,083억원 등으로 구성되며, 다주택자의 결정세액 감소분 3,634억원은 2008년 전년대비 세입감소분 4,391억원의 82.8%를 차지하는 등 개인별 합산과세로 인한 혜택이 주로 다주택자에게 귀속된 것으로 보인다. 예를 들어 4억원 주택 2채를 부부가 각각 1채씩 보유한 경우를 예로 들면, 2007년 세대별 합산과세 방식으로는 2.4억원¹⁰⁶⁾이 과세표준으로 집계되었으나, 2008년 개인별 과세방식으로는 각각의 주택 가격 모두 과세기준액 5억원(2008년 당시)을 하회하여 과세대상에 포함되지 않게 된다.

다주택자의 실효세율은 주택보유수에 따라 상이하게 나타나는데, 2주택자는 2007년 0.86%에서 2008년 0.83%로 0.03%p, 3주택자는 0.91%에서 0.86%로 0.05%p 감소한 반면, 4호 이상 보유자는 0.99%에서 1.07%로 0.08%p 증가하였다. 이는 2007년 4호 이상 주택자('07년 8.0만명) 중 개인별 합산과세 전환에 따라 과세대상에 제외된 인원('08년 4.2만명)의 결정세액이 상대적으로 소액이어서, 동 인원이 제외됨에 따라 전체적인 평균 실효세율은 오히려 증가한 것으로 추정된다.

106) 과세표준 = (공시가격 합산액 - 과세기준액) × 과표적용률
2.4억원 = (8억원 - 5억원) × 80%

[표 46] 종합부동산세 주택분 과세실적 비교

	과세항목	인원 (만명)	과세표준 (조원)	결정세액 (억원)	1인당세액 (만원)	실효세율 (%, %p)
2007	1주택	15.3	45.8	3,584	234	0.78
	다주택	22.9	98.4	9,027	395	0.92
	2호	11.1	45.7	3,946	357	0.86
	3호	3.8	19.0	1,738	458	0.91
	4호 이상	8.0	33.7	3,343	418	0.99
	전 체	38.2	144.2	12,611	330	0.87
2008	1주택	18.2	53.7	3,055	167	0.57
	다주택	12.5	58.4	5,394	433	0.92
	2호	7.0	29.9	2,494	355	0.83
	3호	1.6	7.4	639	398	0.86
	4호 이상	3.8	21.1	2,261	589	1.07
	전 체	30.7	112.1	8,449	275	0.75
증가분	1주택	3.0	7.9	-529	-66.9	-0.21
	다주택	-10.4	-40.0	-3,634	37.9	0.01
	2호	-4.0	-15.8	-1,452	-1.6	-0.03
	3호	-2.2	-11.6	-1,099	-59.7	-0.05
	4호 이상	-4.2	-12.6	-1,083	171.6	0.08
	전 체	-7.4	-32.0	-4,162	-55.4	-0.12
증가율	1주택	19.3	17.3	-14.8	-28.5	-27.4
	다주택	-45.5	-40.6	-40.3	9.6	0.7
	2호	-36.5	-34.6	-36.8	-0.4	-3.4
	3호	-57.7	-61.1	-63.2	-13.1	-5.5
	4호 이상	-52.1	-37.3	-32.4	41.1	7.9
	전 체	-19.5	-22.2	-33.0	-16.8	-13.9

주: 2007년과 2008년은 과세방식(세대별 합산과세 → 개인별 합산과세)과 공정시장가액비율(주택·종합합산토지 80 → 90%, 별도합산토지 60 → 65%)을 제외한 나머지 종합부동산세의 경우 동일한 세제가 적용. 다만, 공정시장가액비율의 영향을 받는 과세표준, 결정세액, 1인당세액, 실효세율 등과 달리 과세대상인원은 공시가격, 과세방식, 공시가격 현실화율 등의 영향을 받는다는 점을 유의할 필요

자료: 국세청 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

참고문헌

국내문헌

- 고윤미·이정재, OECD 국가의 R&D 조세 지원 제도 및 시사점, 「ISSUE PAPER 2011-08」, 한국과학기술기획평가원, 2011.
- 국회예산정책처, 「2011년 세법개정안 분석」, 2011.
- ____, 「조세특례평가결과 분석」, 2015.
- ____, 「2015년 세법개정안 분석」, 2015.
- ____, 「2016년 세법개정안 분석」, 2016.
- ____, 「2017년 세법개정안 분석」, 2017.
- ____, 「2018년도 조세지출예산서 분석」, 2017.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 「2015 조세특례 심층평가(I)」, 2015
- ____, 「2015 조세특례 심층평가(II): 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제」, 2015.
- ____, 소기업·소상공인공제부금에 대한 소득공제 등, 「2015 조세특례 임의심층평가」, 2016.
- ____, 우리사주조합원 등에 대한 과세특례, 「2015 조세특례 임의심층평가」, 2016.
- ____, ISA와 연계한 비과세·감면 금융상품 정비방안, 「2015 조세특례 임의심층평가」, 2016.
- ____, 「2017 조세특례 심층평가(III): 고용창출투자세액공제」, 2017.
- ____, 「2017 조세특례 심층평가(III): 고용창출투자세액공제」, 2017.
- ____, 「2017 조세특례 심층평가(VII): 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」, 2017.
- ____, 「2017 조세특례 심층평가(VII): 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」, 2017.
- 김상현·손원익, 기업의 연구개발에 대한 조세지원의 효과: 기업별 세액공제 자료를 이용하여, 「공공경제」, 제11권 제2호, 2006.
- 김선빈·장용성, 조세·재정정책이 노동시장에 미치는 영향: 동태적 일반균형분석, 「한국개발연구」, 제30권 제2호, 2008.

- 김성태, 최근 국세수입에 대한 평가 및 시사점: 일본과의 비교를 중심으로, 「KDI 경제전망
현안분석」, 2015년 상반기, 한국개발연구원, 2015.
- 김재진·오종현·강성훈, 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제, 「2015 조세
특례 심층평가(II)」, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2015.
- 김학수, 「연구개발투자에 대한 조세지원제도의 효과 분석」, 한국경제연구원, 2007.
- 노대명·강신욱·김재진·황덕순·전지현, 「근로빈곤층 근로연계 소득보장제도 개선방향」,
한국보건사회연구원, 2016.
- 문형표, 구조적 재정수지 분석에 의한 재정운영의 평가, 「한국개발연구」, 제13권 제3호, 한국
개발연구원, 1991.
- 미래창조과학부, 신성장동력 및 원천기술 분야 세액공제 재설계에 대한 조세지출 건의, 「2015년도
조세지출건의서 I 권」, 기획재정부 조세특례평가팀, 2016.
- 박기백·박형수, 재정의 경기조절기능 연구: 재정지표를 중심으로, 한국조세연구원, 2002.
- 신영임·서재만, 담배가격인상에 따른 재정영향분석, 「국회예산정책처 경제현안분석」,
국회예산정책처, 2013.
- 안숙찬, 중소기업의 연구개발투자에 대한 조세지원제도의 효과 분석, 「중소기업연구」,
제33권 제1호, 2011.
- 오종현, 조세재정정책의 소득재분배 효과분석 모형 개발, 한국조세재정연구원, 2017.
- 윤희숙, 최저임금과 사회안전망: 빈곤정책수단으로서의 한계, 「KDI FOCUS」, 2016.
- 이삼호, 재정정책의 경기대응에 대한 평가, 「한국개발연구」, 제28권 제2호, 한국개발연구원,
2006.
- 이영욱, 통합적 재정시스템 관점에서 본 조세지출 개선방안, 「KDI FOCUS」, 2017
- 이준상·김성태, 재정정책의 경기대응에 대한 평가: 구조적 재정수지를 중심으로, 「재정학
연구」, 제6권 제4호(통권 제79호), 2013.
- 채은동, 아동 관련 복지분야의 조세지출과 재정지출 지원 현황 및 시사점, 국회예산정책처,
2016.
- 최성은, 담배과세의 효과와 재정, 한국조세재정연구원, 2014.
- 최현수·이서현, 근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구,
한국보건사회연구원, 2010.

외국문헌

- Alan J. Auerbach, Yuriy Gorodnichenko, “Measuring The Output Responses to Fiscal Policy”, NBER Working Paper, No. 16311, 2010
- Badinger, Harald, “Cyclical Fiscal Policy, Output Volatility, and Economic Growth”, CESifo Working Paper, No.2268, 2008.
- CBO, “The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028”, CBO, 2018.
- Christina D. Romer, David H. Romer, “The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks”, NBER Working Paper, No. 13264, 2007.
- Darrel S. Cohen, Glenn R. Follette, “The Automatic Fiscal Stabilizers: Quietly Doing Their Thing”, FRBNY Economic Policy Review, 2000.
- Jesús Fernández-Villaverde, Pablo Guerrón-Quintana, Keith Kuester, and Juan Rubio-Ramírez, “Fiscal Volatility Shocks and Economic Activity”, American Economic Review, Vol. 105, No. 11, 2015.
- Jonathan A. Parker, “On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions”. American Economic Review, Vol. 49, No. 3, 2011.
- Junji Ueda, Daisuke Ishikawa, Tadashi Tsutsui, “Cyclical and Structural Components of Corporate Tax Revenues in Japan”, Seminari e convegni Workshops and Conferences, Banca D'Italia, February 2011.

최근 조세정책의 주요 변화와 영향 분석

발간일 2018년 9월 20일

발행인 김춘순 국회예산정책처장

편 집 추계세제분석실 재산소비세분석과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3125)

인쇄처 명문기획 (tel 02·2079·9200)

1. 이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재산소비세분석과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)
-

ISBN 978-89-6073-116-5 93350

© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정
희망찬 미래

