

2008년 이후 소득세제 개편의 계층별 효과 분석

정세은(충남대) · 박종선(전남대)

忠
清

2008년 이후 근로소득세제 개편의 소득재분배 및 세부담 효과*

Redistributive and tax burden effects of earned income tax system reform since 2008

박 종 선** · 정 세 은***

Park, Jong Seon · Jeong, Seeun

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-------------------|----------|
| I. 문제제기 | IV. 분석결과 |
| II. 소득세제 변화와 선행연구 | V. 결론 |
| III. 연구방법 및 기초통계량 | |

요 약

2008년 이후 소득세제는 명목세율 및 각종 공제제도에 있어서 적지 않은 변화를 겪었다. 본 연구는 근로소득을 대상으로 이러한 소득세제 개편에 의해 첫째, 세부담, 소득재분배, 누진도 등이 어떠한 영향을 받았는지, 둘째, 계층별로 세부담은 어떻게 변화였고 세후소득 점유율은 어떻게 변화하였는지를 분석하였다. 소득세 소득재분배 효과 및 누진도 등은 명목세율, 공제제도 등 소득세의 여러 요소들에 의해 결정되는데 분석결과 2008년과 2014년 사이에 소득세제 개편으로 전체 소득재분배 효과는 줄어들었고 조세집중도, 누진도는 증가했으며 면세자 비율은 대폭 늘어났고 모든 소득 분위에서 실효세 부담률이 하락했다. 소득재분배 효과가 줄어든 것은 저소득층에 대한 근로소득공제 축소에 기인한 것으로 분석되었다. 한편 분위별 세후 소득점유율을 비교해보면 4분위 이하에 해당되는 하위 계층의 소득 점유율은 5분위 이상에 비해 미미하지만 줄어든 것으로 나타났다. 현재 우리나라의 소득분배 상황이 매우 악화되어 있다는 점을 고려한다면 2008년 이후 소득세의 소득재분배 효과가 줄어들어 왔다는 점에서 소득세제 개편이 바람직한 방향으로 이루어져 왔다고 보기 어려운 듯하다.

핵심 용어: 소득세제, 소득재분배, 소득공제, 세액공제

* 이 논문은 2017 재정패널 학술대회에서 발표하여 발표 자료집에 실린 내용을 수정·보완한 것임. 2017년 11월 사회보장연구에 게재 예정.

** 전남대학교 생활복지학과 강사 (제1저자), E-mail: js.park.tf@gmail.com

*** 충남대학교 경제학과 교수 (교신저자), E-mail: jseeun@cnu.ac.kr

I. 문제제기

2017년 장미대선으로 5월에 정부가 바뀌었다. 신정부는 더욱 과감한 복지확대를 약속하였다. 문제는 재원마련 방안이다. 강력한 재정개혁을 전개할 것을 약속하였으나 지출구조 개혁만으로는 부족하고 증세 가능성이 높은 상황이다. 증세 대상으로 거론되는 주요 조세 항목 중 하나가 소득세이다. 신정부는 초고소득층 증세를 계획하고 있으나 일부에서는 면세자 축소가 먼저라는 주장을 개진하고 있다. 따라서 바람직한 소득세 개편 방안을 모색하기에 앞서 지난 10년간의 조세정책 평가가 선행되어야 할 것이다.

이명박 정부 초기에 전 소득계층에 대해 감세정책을 수행하려 했으나 감세 정책이 원래 의도한 대로만 진행된 것은 아니었다. 소득세의 경우, 8800만 원 이상 구간의 경우 오히려 세율이 인상되었고, 박근혜 정부 하에서 특별공제의 일부 항목이 소득공제에서 세액공제로 바뀌면서 저소득층 감세, 고소득층 증세, 면세자수 증가 등 소득재분배 효과와 누진도 등이 강화되었다는 인식도 존재한다. 그러나 2008년 이후 현재까지의 전 기간에 걸쳐 소득세제 개편이 실제로 소득재분배 정도, 조세 누진도 등에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한 연구결과는 찾아볼 수 없다. 본 연구는 이러한 사정을 배경으로 하여 향후의 바람직한 소득세 개편 방안을 모색하기 위해서 2008년 이후 소득세 개편의 결과가 무엇이었는지 분석하고자 한다. 2008년부터 현재까지를 분석대상으로 삼은 것은 지난 10년간의 조세재정정책이 일관된 기초를 가졌다고 판단하기 때문이다.

이 글의 이후 구성은 다음과 같다. 2장에서는 2008년 이후의 소득세제 변화의 내용을 간략하게 정리하고 관련된 선행연구 결과를 소개할 것이다. 이후 3장에서는 실증분석을 위해 사용할 통계자료의 특성을 설명하고 연구방법을 소개할 것이다. 본 연구는 9차 재정패널 자료를 사용하여 2008년 소득세제, 2013년 소득세제, 및 2014년 소득세제를 사용하여 소득세제의 효과를 비교분석할 것이다. 9차년도 조사 자료만을 사용하는 것은 소득분배 변화의 효과를 제거하고 소득세제 변화의 효과만을 보기 위해서이며 분석은 근로소득에만 한정한다. 4장에서는 개인의 근로소득을 기준으로 세부담율, 소득재분배지수, 누진도 등이 어떠한 영향을 받았는지를 분석하고 이러한 종합적 지표만으로는 정확히 파악되지 않는 가구 소득계층별 실제 부담률 변화도 살펴봄으로써 소득세제 개편의 효과를 종합적으로 판단하고자 한다. 5장은 결론으로서 연구결과를 요약하고 정책적 시사점을 간단히 제시한다.

II. 소득세제 변화와 선행연구

1. 2008년 이후 소득세제 변화

이명박 정부 이후 10년간의 조세정책의 기초는 감세 및 감세의 유지였다고 이야기된다. 특히 주요 조세 항목의 명목세율 인하가 두드러진 특징이었다. 그러나 소득세의 경우 명목세율 전체가 모든 소득구간에서 인하된 것은 아니었다. 이명박 정부가 2008년 집권 1년차에 중기 세제개편안을 발표하였을 때에는 모든 과표구간에 대해 세율을 일률적으로 인하할 것으로 발표했지만 이후 양극화 심화의 비판이 거세지면서 8,800만원 초과 구간에 대해서는 오히려 세율을 올리는 개편이 있었다. 즉 소득세 명목세율에 있어서는 서민, 중산층 감세 및 부자 증세의 개편이 있었다. 아래 표

는 이명박 정부와 박근혜 정부의 소득세 명목세율 구조이다. 박근혜 정부 말기가 되면 과표구간이 많아지고 명목세율 자체는 더욱 누진적으로 변화하여 왔다.

<표 1> 이명박 정부, 박근혜 정부의 소득세 명목세율 구조

과세표준	이명박 정부				박근혜 정부		
	'08년 귀속	'09년 귀속	'10년, '11년 귀속	'12년 귀속	'13년 귀속	'14년-'16년 귀속	'17년 귀속
1,200만원 이하	8%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
4,600만원 이하	17%	16%	15%	15%	15%	15%	15%
8,800만원 이하	26%	25%	24%	24%	24%	24%	24%
1억5천만원이하	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
3억원이하				38%	38%	38%	38%
5억원이하							40%
5억원초과							

<표 2> 2008년 적용 소득세제와 비교한 2009년 적용 소득세제 개편 내용

변경 항목	2008년	2009년
근로소득공제금액	500만원 이하 구간 : 전액공제	500만원 이하 구간 : 80% 공제
기본공제대상자	본인, 배우자, 생계를 같이하는 부양가족* * 직계존속, 직계비속, 형제자매 등	생계를 같이하는 부양가족에 6개월 이상 위탁아동 추가
기본공제 금액	1인당 100만원	1인당 150만원
부양가족연령 요건	20세 이하 남자 60세 이상 / 여자 55세 이상	20세 이하 남녀 모두 60세 이상으로 통일
경로우대자 추가공제	① 65~69세 : 1인당 100만원 ② 70세 이상 : 1인당 150만원	① 65~69세 : <폐지> ② 70세 이상 : 1인당 100만원
자녀양육비 공제	만 6세 이하 자녀 · 입양자	만 6세 이하 자녀 · 입양자 · 위탁아동<추가>
부양가족 의료비 공제한도	연 500만원	연 700만원
교육비	고등학생 이하 1인당 200만원 대학생 1인당 700만원	고등학생 이하 1인당 300만원 대학생 1인당 900만원 중 · 고생 교복구입비 (1인당 50만원 이내)
혼인 · 장례 · 이사	연봉 2,500만원 이하 근로자, 해당 사유에 각 각 100만원씩 공제	<폐지>
장기주택저당차입금 이자상환액 공제한도	상환기간 15년 이상 1,000만원	상환기간 15년 이상 1,000만원 상환기간 30년 이상 1,500만원
월세 소득공제		월세 소득공제 신설: 총급여 3000만원 이하자, 연간 300만원 한도 내 에서 월세액의 40% 소득공제
주택청약종합저축 연간 불입액		무주택 세대주로 국민주택규모의 주택에 청약하려는 것에 한해 불입액 40%공제 (한도 48만원)
장기주택마련저축		'09년 말까지 가입하고 '12년까지 불입한 금액만 소득공제 가능
고용유지 중소기업 근로자 소득공제		상시근로자에 대해 임금 삭감액 50% 소득공제 (한도 1,000만원)

그러나 조세제도는 명목세율 구조뿐 아니라 공제제도에 의해 영향을 받는데 이명박 정부 이후 공제제도가 복잡하게 조정되어 왔다. 이명박 정부 집권 1년차인 2008년에 개정된 소득세제는 세율 인하 이외에도 소득 공제 제도도 개편하였다. 근로소득공제의 경우 전액공제구간이던 근로소득 500만 원 이하 구간에 대한 공제율이 100%에서 80%로 축소되었다. 대신 인적공제 중 소득자 본인 및 부양가족을 대상으로 하는 기본공제금액이 1인당 100만원에서 150만원으로 상향조정되었다. 이는 세부담 측면에서 가구규모가 큰 가구를 우대해주기 위함이었다. 이외에도 양육비, 의료비, 주거비 관련한 공제를 확대하였다. 2008년 이후에도 계속해서 세제개편안이 발표되었으며 세율 변동 이외에도 공제제도가 조금씩 변화하였다.

2013년에 집권한 박근혜 정부도 집권 5년을 관통할 세제개편안을 그 해 말 발표하였다. 2014년 적용 소득세법의 주요 개정내용을 간단히 살펴보면 최고세율 과표구간이 3억 원에서 1.5억 원으로 하향 조정되어 8,800만원 초과~1.5억 원 이하는 35%, 1.5억 원 초과 구간은 38%의 세율을 적용하기로 하였고 과세형평을 위해 고소득자에 유리한 소득공제를 세액공제방식으로 전환하되 면세자 비율 축소 등을 위해 근로소득공제를 일부 줄이기로 하였다. 단, 소득창출을 위한 필요경비적 측면 등을 고려해 현행 소득세법에 규정된 근로소득공제, 기본공제, 공적연금·건강보험료 공제, 보험료, 교육비 등 기타공제는 현행 소득공제 방식을 유지하고 특별공제로 제공되는 항목들을 세액공제로 전환하기로 하였다. 공제제도에 나름 큰 변화를 가져오는 세제개편안이었다.

소득공제에서 세액공제로 바뀐 공제제도는 다음과 같다. 첫째, 인적공제에서 추가소득공제 중 6세 이하 자녀양육비 소득공제, 출생·입양공제 소득공제와 다자녀 추가공제 항목을 세액공제로 전환하였다. 자녀세액공제액은 자녀 2명까지는 1명당 15만원, 2명 초과부터는 초과 1명당 20만원 추가 공제된다. 둘째, 특별공제 항목과 연금저축, 소기업상공인공제부담금을 세액공제로 전환하였다. 공제율은 항목에 따라 12% 또는 15%로 구분된다. 정치자금 기부금 소득공제 역시 세액공제로 전환하였는데, 세액공제율은 15%이고, 사업자는 손금산입 (한도: 소득금액 100%)을 인정하였다. 다만, 3천만 원 이상 고액기부금에 대한 공제율 인하비율은 30%에서 25%로 하향 조정되었다. 특히 소득공제의 세액공제로의 전환에 대해 일부에서는 연말정산 세금폭탄론을 거론하기도 하였다. 그러나 소득공제제도는 공제액에 과세표준 구간별 누진세율을 곱한 금액만큼 세금 절감 혜택을 받는 제도이기 때문에 세액공제보다 고소득층에게 유리하다(김재진, 2013).

〈표 3〉 2013년 적용 소득세제와 비교한 2014년 적용 소득세제 개편 내용

구 분	2013년		2014년	
	총급여	공제율	총급여	공제율
근로소득공제	500만원 이하	80%	500만원 이하	70%
	500~1,500만원 이하	50%	500~1,500만원 이하	40%
	1,500~3,000만원 이하	15%	1,500~4,500만원 이하	15%
	3,000~4,500만원 이하	10%	4,500~1억원 이하	5%
	4,500만원 초과	5%	1억원 초과	2%
부녀자공제 적용대상 조정	○ 부녀자공제 적용대상 - 배우자가 없고 부양가족이 있는 여성 세대주 또는 배우자가 있는 여성 ○ 공제금액 : 연 50만원		○ 부녀자공제 적용대상 - (좌동) - 종합소득금액 3천만원 이하자에 한해 적용 ○ 공제금액 : 연 50만원	

구 분	2013년	2014년
자녀관련 인적공제제도의 세액공제 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자녀관련 소득공제 - 6세 이하 : 1명당 100만원 - 출생·입양 : 1명당 200만원 - 다자녀추가공제 · 자녀 2명 : 100만원, 초과 1명당 200만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자녀세액공제로 통합(자녀, 입양자, 위탁아동) - 자녀 1명 : 15만원, 2명 : 30만원 - 자녀 2명 초과 1명당 20만원 ※ 손자·손녀는 자녀세액공제 대상 아님, 6세 이하, 출생·입양, 다자녀추가공제 폐지
특별공제제도 등의 세액공제로 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금계좌 납입액 400만원 ○ 특별공제 - 보장성보험료 소득공제 100만원 - 의료비 소득공제 : 총급여 3% 초과 금액, 한도 700만원, 본인 등 없음 - 교육비 소득공제: 대학생 900만원, 고등학생 이하 300만원, 본인 없음 - 기부금 소득공제 법정 : 소득금액 100%, 지정 : 소득금액 30%(종교 10%) ○ 표준소득공제 : 근로자 100만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금계좌·특별세액공제로 전환 - 15% 적용대상 세액공제 : 의료비, 교육비, 기부금 (3천만원 초과 : 25% 적용) ※ 정치자금기부금 공제도 동일 - 12% 적용대상 세액공제 : 연금계좌, 보장성보험료 ○ 현행 소득공제 한도 등은 유지 - 사업자의 경우 기부금은 세액공제 받지 않고 필요경비에만 산입 ○ 표준세액공제 : 근로자 연 12만원
월세 소득공제의 세액공제로 전환	<ul style="list-style-type: none"> 월세액 소득공제: 월세액의 50% 공제대상자: 총급여액 5천만원 이하자 소득공제한도: 300만원 	<ul style="list-style-type: none"> 월세액 세액공제: 월세액(750만원 한도)의 10% 공제대상자: 총급여액 7천만원(종합소득금액 6천만원) 이하자 세액공제한도: 75만원
근로소득 세액공제	<ul style="list-style-type: none"> □ 산출세액 50만원 이하분 : 55% - 50만원 초과분 : 30% 	<ul style="list-style-type: none"> □ 근로소득세액공제 한도 조정 ○ 근로소득 총급여 별로 검감 - 5,500만원 이하 : 66만원 - 5,500만원-7,000만원 이하 : 63~66만원 - 7,000만원 초과 : 50~63만원
기부정치 자금공제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10만 원 이하: 기부금의 100/110 세액공제 ○ 10만원 초과분: 소득공제 또는 손금산입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공제율 15%로 세액공제 - 사업자는 손금산입 (한도: 소득금액 100%) - 3,000만원 초과시 25%

2. 계층별 소득세 부담에 관한 선행연구

우리나라의 소득세제의 세수 규모, 계층별 부담률, 누진도, 재분배 효과 등을 분석한 선행연구들은 적지 않다. 소득 분배 상태와 소득세제가 바뀔 때마다 지속적으로 효과를 추적하기 위한 연구가 진행되어 왔기 때문이다. 그런데 이러한 선행연구들의 중요한 결론 중 하나는 우리나라 소득세의 명목세율 구조는 누진적이지만 과도한 공제제도의 존재로 인해 면세자가 많을 뿐 아니라 고소득층을 포함하여 전체 실효세부담이 낮다는 점이다. 면세자가 많아짐에 따라 상위 계층의 세부담 비중은 커질 수밖에 없다.

공제제도에 대한 연구결과를 살펴보자. 임병인(2009)은 2007년 기준 근로소득세에 영향을 주는 각종 소득공제 항목의 효과를 분석하였는데 주요 분석결과, 과세표준이 총 근로소득의 37%에 불

과하여 우리나라 소득세제의 공제수준이 높아 면세자 수가 많아지는 것을 확인하였고 공제 항목 별로 누진적이기도 하고 역진적이기도 한 것으로 나타났다. 임병인(2010)은 2006~2008년까지의 『가계동향조사』를 분석한 결과 보험료 공제제도가 상대적으로 고소득층에게 유리하여 세후소득의 불평등을 악화시키는데 기여할 것이라는 이론적인 주장을 확인하였다. 또한 정운오·전병욱(2010)은 연금저축공제와 교육비공제의 효과를 살펴보았는데 고소득층일수록 절세효과가 더 커서 결정세액이 크게 감소하였고, 이로 인해 세후소득분배의 불균형이 증가하였다. 강성호·권혁진·조영은(2012)은 연금보험료 소득공제는 모든 가입자의 가처분소득을 증가시키는 소득보장효과가 있지만 보험료 공제 후 소득재분배 구조는 다소 역진적일 수 있음을 밝혔다. 공제제도가 이러한 영향을 미치는 중요한 이유는 고소득층일수록 한계세율이 높아 동일한 공제금액에 대해서 더 큰 감세효과가 있기 때문이다. 따라서 세율과 공제제도를 어떻게 개편하여 어떠한 효과를 달성할 것인가가 소득세제와 관련한 중요한 과제가 된다.

2008년 이후에 세율과 공제제도가 적지 않게 변하였기 때문에 그 효과를 살펴볼 필요가 있으나 의외로 그에 대한 연구는 많지 않은 편이다. 2008년 MB 정부의 소득세 개편(2009년 적용)은 세율 하락이 중심이 된 개편이었다. 성명재(2011)는 김영삼 정부 이후 4개 행정부 별로 소득세 개편이 소득계층별 세부담 및 소득재분배에 어떠한 효과를 미쳤는지를 비교·분석하였다. 이명박 정부에 대해서는 2007년~2009년을 대상으로 분석하였는데 소득재분배 효과 감소, 실효세율 하락, 세부담의 누진도 증가를 발견하였다.¹⁾ 김광윤 외(2013)는 국세통계연보를 이용하여 2007년부터 2010년까지의 종합소득세와 법인세의 과세표준 조정과 세율 인하를 통한 감세정책이 조세의 수평적 및 수직적 공평성에 미치는 영향을 변동계수비율(coefficient of variation ratio)과 Suits지수로 분석하였다. 특히 수직적 공평성 분석 결과에서 Suits 지수가 증가한 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 정부의 감세정책으로 중하위 계층의 소득자가 고소득자보다 상대적으로 조세혜택을 많이 받은 것으로 해석된다.

2013년 박근혜 정부의 소득세 개편(2014년 적용)은 공제제도 개편이 중심이었는데 근로자 상위 10% 이상에 대해서는 증세, 그 이하에 대해서는 감세의 효과가 있는 것으로 분석되었다. 김낙년(2014)은 국세통계연보(2012년) 자료를 활용하여 연소득 6,000만원(근로자 상위 10%)을 경계로 그 이상은 증세, 그 미만은 감세일 것으로 추정하였다. 김성태·김명규·임병인(2014)도 2011년의 제5차 재정패널자료를 이용하여 분석한 결과 근로소득공제를 하향조정은 3분위 이상에 대해 소폭의 세부담 증가를 야기하지만 다른 소득세 개편 효과도 고려하면 9분위까지 세부담이 감소하며 상위 10%만 세부담이 증가하는 것으로 추정하였다. 8분위, 9분위, 7분위 순으로 유효세율 감소 효과가 컸으며 10분위의 유효세율 증가폭은 매우 컸다. 2011년 적용 소득세법의 소득재분배효과(약 3.6%)보다 2014년 적용 소득세법을 적용하여 계산한 재분배효과(3.9%)가 더 크고, Kakwani지표로 계산한 누진성 역시 강화되는 것으로 추정되었다. 박한순(2017)은 2007년부터 2014년까지의 국세통계연보의 근로소득 연말정산자료를 이용하여 분석하였는데 2012년부터 2014년까지는 평균세율, Kakwani지수 및 Reynolds-Smolensky지수가 증가한 것으로, 즉 전반적인 소득세 부담 증가와 조세 누진성 강화, 그리고 이로 인한 소득 재분배 개선이 있었음을 발견하였다.

본 연구는 2008년 이후의 소득세제 개편의 효과를 분석한다는 점에서 선행연구들과 비슷한 문제의식을 가지고 있으나 분석의 초점과 방법론, 사용한 데이터에 있어서는 차이가 있다. 우선 선행

1) 누진도 지수로 KPS 지수를 사용했는데 0과 2 사이의 값을 가지며 값이 1이면 세부담이 비례적임을 의미하고, 1보다 크면 역진적, 1보다 작으면 누진적임을 나타냄. 2 또는 0에 가까울수록 역진도 또는 누진도가 더 큼을 의미함.

연구들은 2008년부터 2014년 중 특정 연도의 소득세제 변화에 초점을 맞추어 그 효과를 분석하였으나 본 연구는 2008년부터 2014년 동안 조세재정정책의 기조가 동일하다는 판단 하에 전체 기간에 걸친 변화를 파악하는 데 초점을 두었다. 방법론에 있어서는 선행연구들이 소득세제 변화의 효과를 살펴보기 위해 최종적인 효과에만 주목했던 것과 달리 본 연구는 소득세제를 구성하는 각 요소들, 즉 명목세율 및 각종 공제 정책이 각각 어떠한 영향을 미치는지를 구분하여 측정하고자 했다. 마지막으로 본 연구는 국세통계연보라는 거시데이터가 아니라 재정패널 자료라는 미시데이터를 사용하였다.

Ⅲ. 연구방법 및 기초통계량

1. 연구문제와 연구방법

본 연구는 2008년 이후 추진된 소득세제 개편의 효과를 분석하기 위해, 한국재정패널조사(이하 ‘재정패널’) 9차년도 조사 자료(2015년 자료)에 2008년 세제, 2013년 세제 및 2014년 세제를 적용하여 다음과 같은 연구문제를 분석할 것이다.²⁾

첫째, 소득세제 개편에 의해 근로소득 전체의 소득분배, 조세집중도, 세부담누진도 및 면세자율은 어떻게 달라지는가?

둘째, 소득세제 개편에 의해 소득분위별 실효세율, 세후 소득득점유율은 어떻게 변화하였는가?

소득세 추계는 다음과 같이 진행하였다. 표본은 근로소득자의 세제개편에 따른 세부담 및 소득분배효과를 알아보기 위해 근로소득자로 제한하였다. 패널자료로부터 근로소득 및 각종 공제 관련 자료를 추출하였고 이를 토대로 소득세를 추계하였다. 소득세 추계에 필요한 공제대상금액은 조사대상자의 응답자료를 사용해서 가공한 것과 납세자료의 공제금액을 그대로 사용한 것이 있으며 구체적인 내용은 <표 4>과 같다. 개인별 소득세를 먼저 추계한 후 가구단위 소득세는 개인별로 추계된 소득세를 합산하여 사용하였다. 인적공제 등 부부 중 1인만 공제받을 수 있는 항목은 맞벌이 가구인 경우 소득이 많은 소득자에게 적용하였다.

조세정책의 평가지표로 Reynolds-Smolensky의 소득재분배효과지수(이하 RS지수), 조세집중도지수, Kakwani 조세누진도 지수, 면세자 비율, 계층별 부담률을 사용할 것이다. 첫째, R-S지수는 지니계수로부터 계산하는 지표이다. 특정 정책 실시 (treatment) 전 지니계수와 실시 후 지니계수의 차이로 -1에서 1사이의 값을 가지며 0보다 클수록 소득분배를 개선시키고 0보다 작을수록 소득분배를 악화시킨다. 둘째, 조세집중도지수는 지니계수와 같은 원리로 계산되며, 계산하는 대상을 소득에서 소득세액으로 대체한 것이다. 따라서 조세집중도지수는 0과 1 사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 세부담이 집중되어 조세의 재분배 기능이 강한 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 조세누진도 지수는 Kakwani 지수를 사용한다. Kakwani 지수는 조세집중도와 세전지니계수의 차이로서 -1에서 1사이의 값을 가진다. 이 값이 0보다 크면 누진적이며 1에 가까울수록 더 누진적 조세로 평

2) 재정패널자료는 국가 조세재정정책의 효과 검증 및 가계의 조세부담과 복지수혜현황파악을 주요 목적으로 실시한 패널 조사자료이다. 특히, 근로소득자의 납세 자료를 확보하여 소득정보의 신뢰성이 높고 소득세 추계 과정에서 필요한 정보를 담고 있다.

가한다. 반대로 이 값이 0보다 작으면 역진적이며 -1에 가까울수록 더욱 역진적 조세로 해석한다. 이 값이 0이면 비례세로 평가한다. 이외에 면세자 비율, 세제개편에 따른 소득분위별 세부담률 및 소득점유율 변동량 등을 보조 지표로 사용한다.

〈표 4〉 소득세 추계에 필요한 각종 공제금액

가공한 공제금액	납세자료를 사용한 공제금액
근로소득공제	주택자금공제
인적공제(기본공제 및 추가공제)	개인연금저축공제
공적연금보험료공제	주택마련저축공제
건강보험료/고용보험료공제	투자조합출자등 공제
자녀공제	신용카드공제
연금계좌공제	우리사주조합공제
보장성보험료공제	
의료비공제	
교육비공제	
기부금공제	
월세액공제	
근로소득세액공제	
소액정치자금공제	

2. 기초 통계량

조사 대상자의 인구사회학적 특성은 다음과 같다(〈표 5〉 참조). 근로소득자만 추출한 본 자료는 2782가구 3440명을 대상으로 하였다. 가구원수는 평균 3.1명이며 취업가구원수는 평균 1.7명으로 나타났다. 취업 가구원수를 구체적으로 살펴보면, 맞벌이 가구는 23.7%, 가구주만 소득이 있는 가구는 65.6%, 배우자만 소득이 있는 가구는 10.8%로 조사되었다.

〈표 5〉 조사 대상 가구의 가구 및 가구주 특성

가구 분위수	빈도 (가구)	빈도 (개인)	가구원 수	취업가 구원수	맞벌이 비율 %	가구주 외벌이 비율(%)	배우자외 벌이비율 %	가구주 연령	개인 연령
1	279	286	3.0	1.6	2.5	61.3	36.2	55.8	55.7
2	278	320	3.1	1.7	3.6	66.7	29.8	52.4	52.3
3	278	278	2.8	1.7	12.6	72.5	15.0	50.9	51.3
4	278	320	3.1	1.7	15.1	74.5	10.4	46.4	46.9
5	284	334	3.0	1.8	18.4	78.7	2.8	45.2	45.6
6	273	363	3.1	1.7	30.6	67.3	2.2	44.7	45.4
7	278	365	3.3	1.7	32.7	63.3	4.0	44.3	44.9
8	278	374	3.3	1.6	34.5	63.3	2.2	44.7	44.7
9	278	384	3.2	1.6	38.1	59.7	2.2	45.1	45.0
10	278	416	3.0	1.5	49.6	49.3	1.1	46.5	46.0
차상위5%	143	209	3.2	1.5	46.2	53.2	0.7	44.9	43.6
상위5%	135	209	3.0	1.5	53.3	45.2	1.5	48.1	46.8
Total	2,782	3,440	3.1	1.7	23.7	65.6	10.8	47.6	47.5

주) 가구 분위수는 가계 균등화 근로소득 10분위수임.

<표 5>에서 보는 바와 같이 균등화 가계소득 분위수가 높을수록 맞벌이 가구 비율이 높은 반면, 균등화 가계소득이 낮아질수록 가구주 및 배우자 외벌이 비율이 높아지는 경향을 보였다. 본 자료에서 근로소득 3억 초과자가 단 1명인 점(아래 <표 7> 참조)을 고려할 때 초 고소득자를 제외한 근로소득 가계는 맞벌이 여부가 가계소득 규모를 결정하는 주요 요인일 수 있음을 시사한다. 또한 배우자만 소득활동을 하는 가계일수록 가계 소득이 취약한 상황에 놓일 수 있으며 소득분배 관점에서 볼 때, 배우자가 없는 자로서 기본공제대상인 직계비속 또는 입양자가 있는 경우 적용하는 ‘한부모 공제’ 확대 필요성을 암시한다. 가구주 외벌이 비율은 3분위~5분위가 가장 높았다.

상위소득 10%에 해당하는 10분위 가계의 취업가구원 유형은 전체가계와 비교할 때 두드러진 차이를 보여주고 있다. 즉, 전체가계는 맞벌이 비율이 가구주만 소득활동을 하는 가계의 36.1%인 반면, 10분위 가계는 두 가계 비율이 거의 비슷하고 상위 5%만을 대상으로 할 때는 오히려 맞벌이 가계 비율이 더 높다. 이는 세부담 형평성관점에서 많은 점을 시사한다. 즉, 가계소득이 동일한 상태에서 한계세율 조정이나 한계세율에 직결되는 소득공제 조정은 가구주만 소득활동을 하는 고소득 가계에 더 큰 영향을 줄 수 있지만, 한계세율에 직접 연결되지 않는 세액공제조정은 맞벌이 고소득 가계에 더 큰 영향을 줄 수 있기 때문이다³⁾. 조사대상자의 연령분포를 살펴보면, 가구주 연령은 평균 47.6세, 가구주를 포함한 전체대상자는 평균 47.5세이며 연령이 높을수록 소득분위가 낮게 조사되었다.

<표 6> 조사 대상 가구의 소득특성

(단위: 만원, %)

가구 분위수	개인 근로소득 (세전)	가계 근로소득 (세전)	가계 근로소득 점유율	균등화 가계 근로소득	균등화 가계 근로소득 점유율	가계금융복지조사 자료	
						가계 근로 소득	가계 근로소득 점유율
						가계 근로 소득	가계 근로소득 점유율
1	673	690	1.56	405	1.58	461	1.05
2	1434	1485	3.72	869	3.76	1269	2.94
3	1736	1953	3.91	1212	4.19	1910	4.46
4	2362	2718	6.13	1568	6.10	2536	5.54
5	2722	3224	7.38	1944	7.67	3272	8.75
6	3132	4090	9.23	2392	9.30	4007	7.59
7	3821	5071	11.32	2864	11.02	4829	10.91
8	4580	6161	13.90	3463	13.47	5996	13.73
9	5388	7442	16.79	4256	16.56	7771	18.83
10	7722	11555	26.06	6774	26.35	12364	26.20
차상위5%	6437	9407	10.92	5399	10.80	10011	10.41
상위5%	9019	13829	15.15	8229	15.60	14628	15.80
Total	3,583	4,430	100.00	2569		4391	

주) 가계금융복지조사자료는 2016년 조사자료(소득 기준년도 2015년) 공통부문 중 근로소득이 확인된 12,404 가구의 근로소득 자료임.

3) 예를 들어, 가구주만 소득활동을 하며 과세표준이 9,000만원인 가계와 맞벌이를 하며 과세표준이 각각 4,500만원인 가계를 생각해 보자. 자녀 1인일 경우 소득공제(100만원)를 적용하면, 전자는 한계세율이 35%이므로 소득세가 35만원 감소한다. 반면, 후자는 한계세율이 15%이므로 소득세 감소액은 15만원에 그친다. 즉, 가계소득은 같으나 소득공제로 인해 세후 가계소득은 차이가 있다. 반면, 세액공제를 적용하면 두 가계 모두 소득세가 15만원씩 감소한다.

조사 대상자의 소득 특성은 다음과 같다(〈표 6〉 참조). 개인 근로소득은 평균 3,583만원이며 개인 근로소득을 가계단위로 합산한 가계근로소득은 평균 4,430만원 인 것으로 조사되었다. 균등화 가계소득 10분위를 기준으로 소득분배 양상을 살펴보면, 전체소득의 42.85%가 상위 20%의 가계에 분배되고 전체소득의 15.32%가 하위 40%의 가계에 분배된 것으로 조사되었다. 특히 상위 5%의 가계가 전체소득의 15%를 그다음 5% 가계가 전체소득의 10.92%를 차지하는 것으로 나타났다.

가구원 수를 고려한 소득분배 양상을 알아보기 위해 가계근로소득을 가구원수의 제곱근으로 나눈 균등화 가계소득을 살펴본 결과, 균등화 가계소득은 평균 2,569만원이며 균등화 가계소득의 분위수별 점유율은 균등화하기 전의 가계근로소득 점유율과 두드러진 차이를 보이지 않았다. 본 연구에 사용한 ‘재정패널조사’ 자료가 모집단을 제대로 대표하는지 알아보기 위해 대한민국 근로자 가계를 잘 대표하는 것으로 평가되는 ‘통계청 가계금융복지조사’와 비교한 결과 〈표 6〉의 오른쪽 첫 번째 열과 두 번째 열에서 보는바와 같이 본 자료가 모집단을 대표하는데 무리가 없는 것으로 확인하였다. 조사 대상자의 소득 및 과세표준 분포는 다음과 같다(〈표 7〉 참조). 근로소득(총급여)은 2015년 기준 소득이며 근로소득금액과 과세표준은 본 연구에 사용된 2014년 적용 세법을 기준으로 계산하였다. 과세표준을 살펴보면, 1200만 원 이하가 55.7%, 1200만원 초과 4600만 원 이하가 34.7%, 8800만원 초과는 1.8%로 나타났다.

자기보고식 소득정보는 과소 보고되는 경향이 있으므로(김낙년, 김종일, 2013; 박종선, 황덕순, 2015에서 재인용) 소득 정보의 정확성을 확인할 필요가 있다. 실제로 과세구간 8,800만원 초과 대상자가 61명(1.8%), 근로소득 3억 초과자는 단 1명에 불과하다. 만일 최고소득층이 잡히지 않는 것이라면 본 패널데이터를 통해 ‘초 고소득자’에 대한 조세개편효과를 알아보는 데 한계가 있을 것이다. 이 문제를 점검하기 위해 재정패널 자료와 국세청 과세자료(국세청, 2016)를 비교하여 보았다. 그런데 그 결과 차이가 있기는 하지만 심각하지는 않은 것으로 확인되었다(표 7). 예를 들어 국세청 과세자료에서도 과세구간 8,800만원 초과자는 2.1%, 3억 초과자는 0.13%인 것으로 나타나 본 자료와 유사한 것으로 확인하였다. 이는 ‘초고소득자’에 대한 과세구간 조정 또는 한계세율 인상이 종합소득자는 몰라도 근로소득자에게는 영향이 미미할 것임을 시사한다. 이와 같이 국세청 과세자료와 본 연구자료의 차이가 크지 않다는 점, 여기에 더해 재정패널조사자료는 연말정산 원천징수 영수증 등 납세자료를 최대한 확보하고 있다는 점에서 재정패널 자료를 가지고 소득세 개편에 따른 효과를 분석하는 것은 무리가 없는 것으로 평가된다.

〈표 7〉 과세표준(2014년 세법 기준) 구간별 사례수

구간	근로소득 (총급여)		근로소득금액		과세표준		국세청 과세표준 백분율
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율	
1200만 원 이하	613	17.8	1,410	41.0	1,916	55.7	50.8
1200- 4600만 원 이하	1,885	54.8	1,480	43.0	1,192	34.7	39.0
4600- 8800만 원 이하	774	22.5	463	13.5	271	7.9	8.1
8800- 1억5천만 원 미만	148	4.3	70	2.0	52	1.5	1.6
1억5천만 원 초과	20	0.6	17	0.5	9	0.3	0.5
Total	3,440	100	3,440	100	3,440	100	100

주1) 근로소득 3억 초과자는 1명.

주2) 국세청 과세표준은 2015년 귀속년도 근로소득 연말정산 신고현황의 과세표준임(국세청, 2016국세통계연보) 국세청 사례수는 14,878,641.

IV. 분석결과

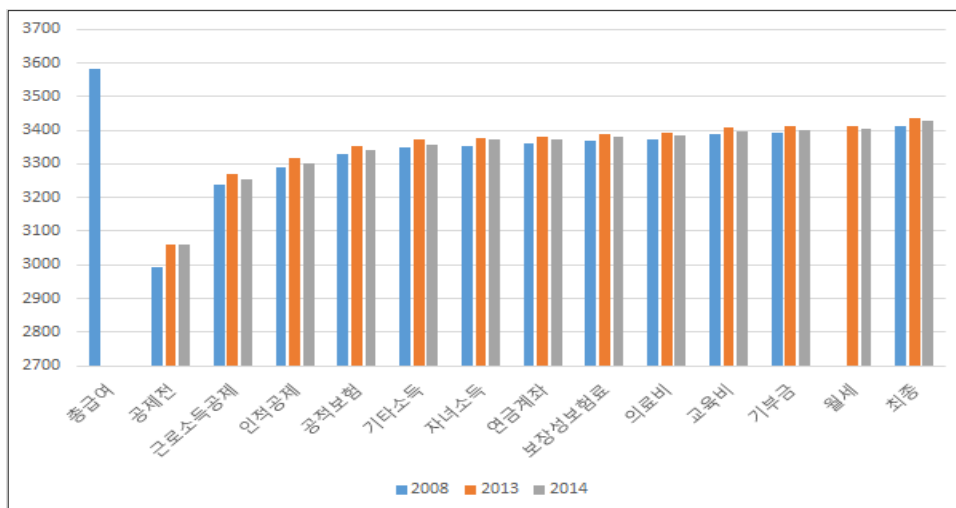
1. 개인 단위 소득분배 효과 및 세부담

1) 공제 단계별 각종 지표의 변화

소득세의 소득재분배 효과는 세율과 소득세 공제 제도의 복합적 작용에 의해 영향받는다. 만일 공제제도가 없다면 명목세율 구조에 의해 계층별 세부담률과 조세의 소득재분배 효과가 결정되겠지만 공제제도가 시행됨에 따라 그 효과는 적지 않게 달라진다. 본 연구는 세율 효과를 공제의 효과와 독립적으로 추정해 보기 위해 우선 모든 공제가 없다고 가정하고 근로소득세를 부과했을 때, 그리고 각종 공제 제도를 하나씩 도입함에 따라 소득세 관련 지표들이 어떻게 변하는지를 통해서 소득세제를 평가하고자 한다.

우선 3개년도의 각 세제 하에서, 공제 단계별 평균 세후소득 수준이 어떻게 변하는지 비교해본다(<그림 1> 참조). 공제를 적용하지 않고 명목세율을 적용하는 경우 세후 소득은 크게 줄어들 수 밖에 없지만 이후 공제가 진행됨에 따라 세후소득은 서서히 증가하게 된다. <그림 1>에 따르면 근로소득공제는 세후소득 공제가 전혀 없는 경우와 비교하여 세후소득을 크게 증가시켰고 인적공제, 공적보험, 기타소득 공제도 근로소득공제보다는 덜하지만 평균소득을 증가시켰으나 특별공제의 경우 평균소득에 의미 있는 변화를 준다고 보기는 어려웠다. 2008년, 2013년, 2014년을 비교해보면 2013년 감세로 인해 공제전 세후소득은 2008년이 가장 작았다. 이후 평균소득의 추이는 비슷하게 진행 되지만 최종단계에 가면 2008년의 세후평균소득은 2013년, 2014년에 비해 작긴 하지만 공제 전 소득에 비해서는 그 차이가 많이 줄어들었다. 2008년 세제가 세율은 상대적으로 높은 대신 공제제도 역할이 컸다고 볼 수 있을 것이다.

<그림 1> 다양한 세제 하, 공제단계별 평균소득의 변화

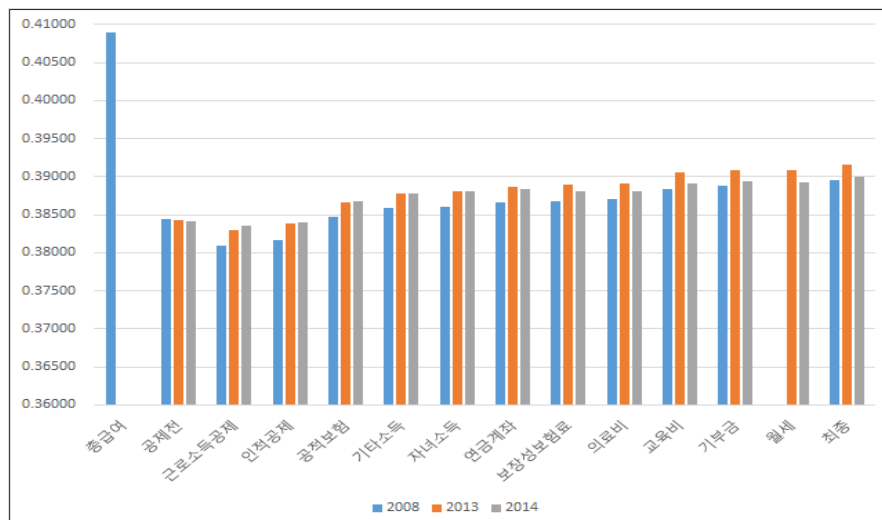


공제 단계별 지니계수가 어떻게 변화하는지 살펴보면 다음과 같다 (<그림 2> 참조). 공제를 적용하지 않고 소득세를 부과하는 경우 지니계수는 크게 하락한다. 이후 근로소득 공제를 시행하여

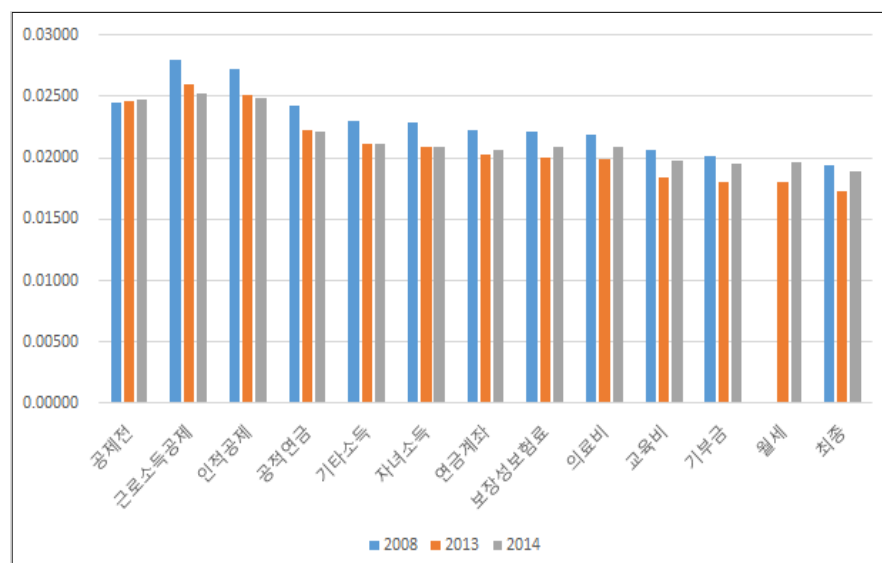
소득세를 부과하면 소득세 부담률은 감소해서 세후소득은 공제전 세후소득보다 증가하지만 근로 소득공제가 저소득층에게 다소 유리하기 때문에 지니계수는 더 하락하게 된다. 그러나 이후 각종 공제가 진행되면 지니계수는 서서히 상승한다. 그런데 2008년, 2013년, 2014년을 비교해보면 한 가지 흥미로운 점은 공제전 세후소득의 지니계수가 2013년, 2014년 서울인하에도 불구하고 비슷하다는 점이다. 이는 대부분 가계의 소득세 부담이 비슷하게 줄었기 때문인 것으로 추측된다. 이후 공제단계별 지니계수의 변화는 2008년에 비해 2013년의 지니계수가 대부분 높고 2014년은 2013년보다는 낮지만 2008년보다는 높은 모습을 보여주고 있다. 2013년 공제를 확대한 것이 소득재분배기능을 약화시키고 2014년 소득공제의 세액공제로의 조정은 소득재분배를 소폭 개선시킨 것으로 보인다. <그림 3>은 각 공제단계별 RS지수로서 <그림 2>를 보완한다.

공제 적용 없이 명목세율을 적용할 때 소득재분배 효과와 조세집중도, 누진도가 동시에 증가했는데, 소득재분배 효과가 미미하게 큰 2013년, 2014년에 조세집중도, 누진도가 조금 더 높게 나타났다.

<그림 2> 다양한 세제 하, 공제 단계별 지니계수의 변화



<그림 3> 다양한 세제 하, 공제 단계별 R-S지수



근로소득공제 적용 단계에서 소득재분배 효과는 그 전 단계에 비해 커지며 조세집중도와 누진도도 높아진 것으로 나타났다. 소득재분배 효과가 가장 컸던 2008년에 조세집중도와 누진도도 높았다. 면세자수도 2008년에 가장 많다.

그 다음 단계인 인적공제, 사회보험료공제, 기타 공제의 경우 소득재분배 효과가 낮아진 반면, 조세집중도와 누진도는 높아졌다. 근로소득공제의 경우 소득재분배 효과와 조세집중도 및 누진도가 같은 방향이었던 것과는 다른데, 이 공제들의 경우 소득이 많을수록 더욱 큰 혜택을 받는 것과 관련된 것으로 보인다. 3개년도를 비교해보면 큰 차이를 보이지 않았다.

각 세제 하에서 공제 단계별 조세집중도, 세부담누진도 및 면세자수를 살펴본 결과는 다음과 같다 (<표 8> 참조). 특별공제의 경우 3개년도 모두 RS지수로 평가한 소득재분배 효과가 그 이전 단계에 비해 역시 악화되었으며 조세집중도와 누진도는 증가했다. 한편 2008년, 2013년과 2014년을 비교해보면 2014년에 소득재분배 감소폭이 가장 작았으며 누진도 증가폭은 가장 컸다. 대신 2014년에 면세자가 매우 크게 증가했다. 근로소득세액공제와 정치자금기부세액공제를 시행한 효과를 보면 마찬가지로 소득재분배 효과는 다시 감소하고 조세집중도, 누진도는 증가했다.

결국 근로소득공제 이외의 공제, 즉 인적공제 등과 특별공제, 근로소득세액공제 등은 소득재분배 효과를 감소($\Delta RS < 0$)시키는 대신 조세집중도($\Delta C > 0$)와 누진도($\Delta K > 0$)를 증가시킨 것으로 보인다. 2014년 특별공제 항목의 소득공제에서 세액공제로의 전환은 전환 전인 2013년과 비교하면 여전히 소득재분배 효과는 감소($\Delta RS < 0$)지만 그 정도는 줄어들었다. 면세자수 증가와 관련해서는 소득공제의 세액공제로의 전환도 큰 증가효과를 가져왔지만 그 외 근로소득세액공제와 정치자금기부공제도 적지 않은 증가효과를 가져온 것으로 보인다.

소득세제 개편으로 인한 공제 단계별 세액 대 세전소득 비율인 세부담률 변화는 다음과 같다 (<표 9> 참조). 공제 비적용 시, 2008년 소득세법의 평균세율이 가장 높았고 다른 두 해는 비슷하였다. 분위별로 보면 8,800만 원 이하 구간에서 2%포인트 세율 인하를 반영하여 25분위, 50분위, 75분위 모두 2% 포인트 감소하였다. 이러한 가상적인 세부담률 계산은 세율 구조의 효과를 볼 수 있게 해주지만 향후 다양한 공제가 진행되기 때문에 세부담률은 점차 낮아지게 된다.

근로소득공제를 시행하면 공제 비적용 시에 비해 세부담률이 감소하게 된다. 그로 인해 평균세율은 하락하게 되는데 괄호안의 수치가 그 전 단계에 비해 세부담률이 얼마나 감소했는가를 보여준다. 즉 괄호안의 수치가 클수록 공제의 소득세 감소효과가 큼을 알 수 있다. 2008년에 비해 2013년과 2014년에 세부담률 감소폭이 작아졌는데 이는 근로소득공제를 줄였기 때문이다. 2014년에 대해 분위별로 살펴보면 25분위의 감소폭이 75분위보다 다소 컸다. 근로소득공제가 저소득층에게 유리함을 의미한다. 인적공제, 사회보험료 공제, 기타 공제의 경우도 2008년보다 2013년이, 2013년보다 2014년에 세부담률 감소폭이 작아졌다. 소득공제를 줄이려는 개편이 진행된 것이다. 그런데 2014년에 대해 분위별로 살펴보면 25분위의 감소폭이 75분위보다 작았다. 이것이 공제제도가 고소득층에 유리한 구조라는 비판이 제기되는 이유이다.

〈표 8〉 다양한 세제 하, 공제 단계별 조세집중도, 누진도, 면세자수

구분		2008년 소득세법 기준	2013년 소득세법 기준	2014년 소득세법 기준
근로소득 (총급여)		평균소득 =3582, 지니계수 =0.40890, (사례수=3440)		
공제 비적용 시		RS=0.02454 C=0.53374 K=0.12484 면세자수=0	RS=0.02466 C=0.55394 K=0.14504 면세자수=0	RS=0.02477 C=0.55446 K=0.14556 면세자수=0
공제 적용	근로소득 공제	RS=0.02793 (0.00339) C=0.67385 (0.14011) K=0.26495 (0.14011) 면세자수=278 (278) 면제자비율=8.1 (8.1)	RS=0.02593 (0.00127) C=0.68118 (0.12724) K=0.27228 (0.12724) 면세자수=137 (137) 면제자비율=4.0 (4.0)	RS=0.02529 (0.0005) C=0.65935 (0.1049) K=0.25045 (0.1049) 면세자수=17 (17) 면제자비율=0.5 (0.5)
	인적공제, 사회보험료 공제, 기타 공제	RS=0.02303 (-0.0049) C=0.74787 (0.07402) K=0.33897 (0.07402) 면세자수=917 (639) 면제자비율=26.7 (18.6)	RS=0.02117 (-0.0048) C=0.75317 (0.07199) K=0.34427 (0.07199) 면세자수=861 (724) 면제자비율=25.0 (21)	RS=0.02109 (-0.0042) C=0.73092 (0.0716) K=0.32202 (0.0716) 면세자수=586 (569) 면제자비율=17.0 (16.5)
	특별공제	RS=0.02011 (-0.0029) C=0.78038 (0.03251) K=0.37148 (0.03251) 면세자수=1192 (275) 면제자비율=34.7 (8)	RS=0.01806 (-0.0031) C=0.79102 (0.0378) K=0.38212 (0.0378) 면세자수=1177 (316) 면제자비율=34.2 (9.2)	RS=0.01966 (-0.0014) C=0.79943 (0.0685) K=0.39053 (0.0685) 면세자수=1377 (791) 면제자비율=40.0 (23)
	근로소득 세액공제, 소액정치자금 기부공제	RS=0.01942 (-0.00069) C=0.81586 (0.03548) K=0.40696 (0.03548) 면세자수=1194 (2) 면제자비율=34.7 (0)	RS=0.01730 (-0.00076) C=0.82788 (0.03686) K=0.41898 (0.03686) 면세자수=1179 (2) 면제자비율=34.3 (0.1)	RS지수=0.0189 (-0.0007) C=0.84585 (0.0464) K=0.43695 (0.0464) 면세자수=1760 (383) 면제자비율=51.2 (11.2)

주1) RS: 소득재분배효과지수, C: 조세집중도지수 K: Kakwani 조세누진도 지수

주2) 괄호 안은 그 전 단계와 비교한 각 지표의 변화량, 면세자 비율 괄호안은 % 포인트..

특별공제 결과를 살펴보면 2008년과 2013년은 전체적으로, 그리고 각 분위별로 그 전 단계(괄호 안 수치)에 비해 평균 0.5% 포인트의 비슷한 감소구조를 보였는데 비해 2014년에는 평균 1%포인트 감소로 감소폭이 증가했다. 2014년에 대해 분위별로 살펴보면 25분위의 감소폭 이 커졌고 50분위수의 감소폭은 더욱 커졌음을 알 수 있다.

〈표 9〉 다양한 세제 하, 공제 단계별 세부담률 변화

구분		2008년 소득세법 기준	2013년 소득세법 기준	2014년 소득세법 기준
공제 비적용 시		평균세율=17.5 25분위수=10.2 50분위수=13.1 75분위수=15.1	평균세율=15.5 25분위수=8.2 50분위수=11.1 75분위수=13.1	평균세율=15.5 25분위수=8.2 50분위수=11.1 75분위수=13.1
공제 적용	근로소득 공제	평균세율=10.6 (6.9) 25분위수=2.4 (7.8) 50분위수=5.2 (7.9) 75분위수=9.0 (6.1)	평균세율=9.4 (6.1) 25분위수=1.7 (6.5) 50분위수=4.1 (7.0) 75분위수=8.0 (5.1)	평균세율=9.2 (6.3) 25분위수=2.3 (5.9) 50분위수=4.9 (6.2) 75분위수=8.3 (4.8)
	인적공제, 사회보험료공제, 기타 공제	평균세율=6.5 (4.1) 25분위수=0.0 (2.4) 50분위수=2.1 (3.1) 75분위수=5.6 (3.4)	평균세율=5.7 (3.7) 25분위수=0.0 (1.7) 50분위수=1.7 (2.4) 75분위수=4.9 (3.1)	평균세율=6.3 (2.9) 25분위수=0.7 (1.6) 50분위수=2.1 (2.8) 75분위수=5.3 (3.0)
	특별공제 (소득공제-> 세액공제 포함)	평균세율=6.0 (0.5) 25분위수=0.0 (0) 50분위수=1.3 (0.8) 75분위수=4.1 (1.5)	평균세율=5.2 (0.5) 25분위수=0.0 (0) 50분위수=1.0 (0.7) 75분위수=3.5 (1.4)	평균세율=5.3 (1.0) 25분위수=0.0 (0.7) 50분위수=0.1 (2.0) 75분위수=3.9 (1.4)
	근로소득 세액공제, 소액정치자금 기부공제	평균세율=5.2 (0.8) 25분위수=0.0 (0.0) 50분위수=0.6 (0.7) 75분위수=3.0 (1.1)	평균세율=4.4 (0.8) 25분위수=0.0 (0) 50분위수=0.5 (0.5) 75분위수=2.4 (1.1)	평균세율=4.3 (1.0) 25분위수=0.0 (0.0) 50분위수=0.0 (0.1) 75분위수=2.5 (1.4)

주) 단위: %, 괄호 안은 세부담률 변화폭 (% 포인트)

즉 특별공제의 소득공제에서 세액공제로의 전환은 그 이전에 비해 소득세 부담률을 중간층 이하에 대해 크게 줄여준 것으로 볼 수 있다. 특별공제 후, 근로소득세액공제와 소액정치자금기부세액공제 등이 적용된다. 평균세율 감소폭은 크게 차이가 없지만 2014년은 그 이전에 비해 50분위의 감소폭이 줄어들고 75분위의 감소폭이 증가했음을 알 수 있다.

2) 개인 기준 소득세제 변화의 최종 효과

소득세제 개편에 따른 최종 효과를 종합적으로 살펴보면 다음과 같다(〈표 10〉참조).

〈표 10〉 다양한 소득세제 하, 최종 효과

구분	2008년 소득세법	2013년 소득세법	2014년 소득세법
근로소득 (총급여)	세 전 평균소득=3582, 세 전 지니계수=0.40890		
최종효과	세 후 소득=3414 세 후 지니계수=0.38948 RS=0.01942 C=0.81586 K=0.40696 TF=1194(34.7)	세 후 소득=3436 세 후 지니계수=0.39160 RS=0.01730 C=0.82788 K=0.41898 TF=1179(34.3)	세 후 소득=3429 세 후 지니계수=0.38999 RS=0.01892 C=0.84585 K=0.43695 TF=1760(51.2)
분위별 유효세율	평균세율=5.2% 25분위수=0.0% 50분위수=0.6% 75분위수=3.0%	평균세율=4.4 25분위수=0.0 50분위수=0.5 75분위수=2.4	평균세율=4.3 25분위수=0.0 50분위수=0.0 75분위수=2.5

주) RS: 소득재분배효과지수, C: 조세집중도지수, K: Kakwani 지수(조세누진도지수), TF: 면세자수 (면세자 비율)

2008년 소득세법과 비교할 때 2013년 소득세법은 명목세율은 더욱 누진적 구조로 바뀌었으나 그 외 공제제도 변경을 통해 최종 소득재분배 효과는 오히려 줄었다. 저소득층에게 유리한 근로소득 공제가 축소되고 고소득층에게 유리한 다른 공제제도가 확대되었기 때문인 것으로 해석된다. 한편 2008년에 비해 면세자 비율은 큰 변화가 없었으나 평균세율이 낮아진 반면, 조세집중도와 누진도는 증가했다.

특별공제 일부항목을 소득공제에서 세액공제로 전환한 2014년 세법은 2013년 세법에 비해 지니계수와 RS지수로 평가한 소득재분배 효과의 개선이 확인되었다. 소득공제가 고소득층에 더 큰 혜택이 있기 때문에 세액공제로 전환이 소득분배를 개선한 것으로 해석할 수 있다. 한편, 세액공제로의 전환은 면세자 비율을 34.3%에서 51.2%로 크게 증가시킨 것으로 나타났다. 또한 세 부담에 있어서 가장 큰 감세 효과를 본 계층은 평균세율이 0.5%에서 0.0%로 감소한 50분위 층이었다.

2008년과 2014년의 효과를 비교함으로써 지난 10여 년간의 소득세 제도의 개편 효과를 종합해 볼 수 있다. 소득재분배 효과는 줄어들었고 조세집중도, 누진도는 증가했으며 면세자 비율은 대폭 늘어났고 평균세율은 하락했으며 50분위, 75분위 모두 실효세 부담률이 하락했다. 즉 개인 기준으로는 상위 소득층에서 감세가 컸다. 명목세율 누진성 강화, 소득공제의 세액공제 전환은 소득재분배 효과를 높였으나 각종 소득공제 강화는 그 이상으로 소득재분배 효과를 줄인 것으로 보인다.

2. 가구단위 소득분배효과 및 세 부담

1) 공제 단계별 각종 지표의 변화 및 최종효과

앞의 개인별 소득세 추계과정에서 산출된 개인별 소득을 가구단위로 합산하여 가구단위 분석을 수행한 결과 개인별 소득분배효과와 비슷한 결과를 보였다. 이에 가구단위 주요 단계별 결과를 〈표 11〉에 제시하였다.

〈표 11〉 가구단위 세부담 및 소득분배효과

구분		2008년 소득세법 기준	2013년 소득세법 기준	2014년 소득세법 기준
근로소득 총급여		세전평균소득 =4430, 지니계수 =0.40638, (사례수=2782)		
공제 없이 세부와 시 세후 소득		I=3702 G=0.38535 RS=0.02103 C=0.51676 K=0.11038	I=3786 G=0.38518 RS=0.02120 C=0.53534 K=0.12896	I=3785 G=0.38506 RS=0.02132 C=0.53587 K=0.12949
각종 공제 후 소득	근로소득공제 후 세후 소득	I=4006 G=0.38239 RS=0.02399	I=4044 G=0.38400 RS=0.02238	I=4023 G=0.38451 RS=0.02187
	인적공제, 사회보험공제, 기타공제 후 세후 소득	I=4143 G=0.38582 RS=0.02056	I=4169 G=0.38737 RS=0.01900	I=4153 G= 0.38737 RS=0.01900
	기타 공제	I=4194 G=0.38815 RS=0.01823	I=4222 G=0.38982 RS=0.01656	I=4207 G= 0.38821 RS=0.01817
근로소득 세액공제, 소액정치자금 기부공제		I=4222 G=0.38870 RS지수=0.01769 C=0.79448 K=0.38810 면세가구=849 면세가구 비율=30.5	I=4248 G=0.39047 RS=0.01591 C=0.80807 K=0.40169 면세가구=846 면세가구비율=30.4	I=4240 G=0.38889 RS=0.01749 C=0.82713 K=0.42075 면세가구=1309 면세가구비율=47.1

2) 분위별 실효세율 및 소득 점유율

가계 소득분위별 세부담을 및 소득점유율의 변화를 살펴보면 다음과 같다(〈표 12〉 참조). 〈표 12〉의 두 번째 열은 세후효과를 비교하기 위해 앞의 〈표 6〉에서 세전 소득 점유율을 옮겨온 것이다. 2008년 세법을 적용한 결과를 살펴보면, 평균세율은 5.19%이며 8분위 이하는 평균세율보다 분위별 평균세율이 낮은 것으로 나타났다. 분위별 세후소득 점유율을 보면, 전체소득의 41.13%를 상위 20%가 점유하고 있으며 전체소득의 16.30%를 하위 40%가 점유하는 것으로 조사되었다. 각 분위수별 세전-세후 소득점유율 변동을 보면, 7분위 이하는 소득점유율이 증가하고 8분위 이상은 소득점유율이 감소하였다.

2013년 세법을 적용한 결과를 살펴보면, 평균세율은 4.39%로 2008년 세법에 비해 0.80% 포인트 낮아진 것으로 나타났다. 이는 세율 조정을 통해 하위구간의 세율이 낮아진 반면, 신설된 최고구간 한계세율에 해당하는 표본이 작기 때문인 것으로 해석된다. 분위별 평균세율을 보면, 8분위 이하는 전체 평균세율보다 낮고 9분위와 10분위는 전체평균세율보다 높아 2008년 평균세율분포와 같은 양상을 보였다. 한편, 2008년 세법과 비교할 때 모든 분위에서 평균세율이 감소하였으며 각

분위별 세후소득점유율을 보면 2008년에 비해 1분위부터 5분위까지는 점유율이 감소했고 6분위 이상은 점유율이 증가했다.

2014년 세법을 적용한 결과를 2013년 세법에 비교하면, 평균세율은 4.29%로 0.1% 포인트 감소하였다. 분위별 평균세율을 보면 8분위 이하는 2013년보다 낮고 9분위와 10분위는 높다. 이는 2013년 세법개편 당시 모든 분위에서 평균세율이 감소한 것과 대조된다. 소득 분위별 소득 점유율 변동을 보면 7분위 이하는 세후소득 점유율이 2008년에 비해 증가했고 9분위와 10분위는 감소하였다. 한편 2014년의 세법을 적용한 결과를 2008년과 비교하면 모든 분위에서 평균세율이 낮아졌으며 소득 점유율을 보면 4분위까지는 감소, 5분위~9분위 증가, 10분위 감소했음을 알 수 있다.

2008년과 2014년 세제 적용 간 세후소득의 소득점유율 비율을 비교함으로써 세제개편의 소득분배효과를 간접적으로 살펴보면, 상위 20% 소득점유율 대 하위 40% 소득점유율 비율은 2008년에 비해 2014년이 더 높았고 상위 10% 대 하위 40%도 마찬가지로의 결과를 보였다. 그런데 상위 20% 소득점유율 대 하위 80% 소득점유율은 줄어들어 하위층의 소득비중이 줄어든 대신 중간층의 소득 점유율이 커졌음을 알 수 있다. 즉 RS지수로 판단하였을 때 2008년에 비해 2014년에 소득재분배 효과가 소폭 줄어들었는데 분위별 세후소득점유율 비교를 보면 그것은 하위층 소득점유율이 중간층 및 상위층의 소득점유율에 비해 줄어든 것에 기인하고 있는 것으로 보인다.

〈표 12〉 분위별 실효세율 및 소득 점유율 (단위: %)

균등화 가계 소득 10분위	세전소득 (만원)	세전소득 점유율	2008년도 세법적용			2013년도 세법적용			2014년도 세법적용		
			평균세율	세후소득 점유율	소득 점유율 변동	평균세율	세후소득 점유율	소득 점유율 변동	평균세율	세후소득 점유율	소득 점유율 변동
1	690	1.56	0.00	1.72	0.15	0.00	1.63	0.07	0.00	1.63	0.07
2	1485	3.72	0.03	4.01	0.29	0.04	3.88	0.16	0.02	3.89	0.17
3	1953	3.91	0.11	4.16	0.25	0.11	4.08	0.16	0.03	4.09	0.17
4	2718	6.13	0.37	6.41	0.28	0.29	6.37	0.24	0.11	6.40	0.27
5	3224	7.38	0.70	7.67	0.29	0.51	7.65	0.27	0.30	7.68	0.31
6	4090	9.23	1.32	9.51	0.29	1.01	9.52	0.30	0.86	9.56	0.33
7	5071	11.32	2.45	11.50	0.18	1.96	11.57	0.25	1.82	11.61	0.29
8	6161	13.90	4.14	13.89	-0.01	3.43	13.99	0.10	3.39	14.03	0.13
9	7442	16.79	5.53	16.55	-0.24	4.67	16.69	-0.10	5.02	16.66	-0.13
10	11555	26.06	10.39	24.58	-1.49	9.41	24.62	-1.45	10.18	24.46	-1.61
Total		100	5.19	100	-	4.39	100		4.29	100	
상위20/하위40		279.5		256.3			258.9			256.9	
상위10/하위40		170.0		152.6			154.2			152.8	
상위20/하위80		74.98		69.91			70.37			69.83	

주) 세전소득과 세후소득은 모두 균등화 하지 않은 소득임.

V. 결론

2008년 이후 소득세제는 명목세율, 공제제도에 있어서 적지 않은 변화를 겪었다. 본 연구는 이러한 소득세제 개편에 의해 근로소득의 세부담 및 소득재분배, 누진도 등이 어떠한 영향을 받았는지를 분석하고 이러한 종합적 지표만으로는 정확히 파악되지 않는 계층별 실제 부담률 변화도 살펴봄으로써 소득세제 개편의 효과를 종합적으로 판단하고자 했다. 그런데 소득세 세수 구조는 소득세제 뿐 아니라 소득분배 구조 자체에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 이러한 점을 감안하여 본 연구는 재정패널 9차년도 조사 자료만을 사용, 2008년까지 적용되던 소득세제, 2013년까지 적용되던 소득세제, 그리고 2014년 이후 적용되던 소득세제를 사용하여 소득세제 변화의 효과를 선별하고자 했다.

소득세 소득재분배 효과 및 누진도 등은 명목세율, 공제제도 등 소득세의 여러 요소에 의해 결정되는데 3개년도 소득세제 하에서 명목세율의 누진구조 및 근로소득공제는 모두 소득분배를 개선하고 세부담 누진도, 집중도를 올리는 것으로 나타난 반면 근로소득 이외 공제제도는 소득재분배 효과를 악화시키며 세부담 누진도, 집중도는 올리는 것으로 나타났다. 이는 명목세율 구조가 누진적이고 근로소득공제가 저소득층에게 더욱 유리하게 설계되어 있는데 비해 각종 공제제도는 그 자체가 소비 지출이 많은 고소득층이 많은 혜택을 받게 되어 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 이러한 소득세 요소들이 어떻게 설계되는가에 따라 종합적인 효과는 달라진다.

최근 연구들이 2014년의 세제개편의 효과에 주목하지만 지난 10년간 조세정책이 동일한 기조 하에서 운영되어 왔다는 점에서 2008년부터 2014년간의 세제 개편의 효과를 장기적으로 살펴보면 전체 소득재분배효과(RS지수로 파악)는 줄어들었고 조세집중도, 누진도는 증가했으며 면세자 비율은 대폭 늘어났고 모든 소득분위에서 실효세 부담률이 하락한 것으로 나타났다. 주목할 만한 점은 소득재분배와 조세집중도 및 누진도가 서로 다른 방향으로 움직였다는 점이다. 2008년과 2014년 사이에 명목세율, 근로소득공제, 각종 공제들이 동시에 변했는데 특히 저소득층에 대한 근로소득공제가 축소된 것, 다른 공제제도가 강화된 것이 소득재분배효과를 줄인 대신 누진도와 집중도를 올린 것으로 판단된다.⁴⁾ 한편 2008년과 2014년 세제 간 분위별 세후 소득점유율을 비교해보면 4분위 이하에 해당되는 하위 계층의 소득 점유율은 5분위 이상에 비해 미미하지만 줄어든 것으로 나타났다. 2015년 재정패널 자료를 사용했기 때문에 이러한 변화는 순전히 소득세제 변화에 의해서 나타난 것이다.

이러한 분석 결과는 일반적인 인식과 다소 상이하다. 2008년 이후 8800만 원 이하 구간 세율 인하, 8800만 원 이상 구간 세율 인상이 단행되었고 특별공제의 일부 항목이 소득공제에서 세액공제로 바뀌면서 면세자수 증가 등 저소득층 감세 및 고소득층 증세, 그로 인한 소득재분배 효과와 누진도 등이 강화되었다는 인식이 존재한다. 그리고 이로부터 면세자 수의 급증이 문제이므로 이를 줄이는 것이 세제개편의 목표가 되어야 한다는 주장을 제기하기도 했다. 물론 면세자 수는 50% 가까이 된다는 점에서 줄여야 할 필요성은 인정된다. 그러나 개편 후의 소득세제가 저소득층에 대한 과도한 비과세 혜택 및 고소득층에 대한 무거운 세부담을 주도록 설계되었다는 인식은 수정될

4) 근로소득공제는 저소득층에게 더 많은 공제혜택을 주는 것이기 때문에 보통 소득재분배와 누진도 및 집중도를 모두 개선하지만, 의료비, 보험료 등에 공제를 주는 것은 전체적으로 세부담을 낮춰 면세자들을 많이 만들기 때문에 조세 집중도나 누진도를 높이지만, 의료비, 보험료 공제의 혜택을 더욱 크게 받는 것은 고소득층이기 때문에 소득재분배 효과는 감소할 수 있다.

필요가 있다. 오히려 우리 경제의 양극화가 심화되어 있는 상황임에도 2008년 이후 소득세제의 개편으로 집중도, 누진도는 증가했는지 모르지만 전체 소득재분배 효과는 소폭 악화되었기 때문이다. 그리고 이는 하위 40%의 가계의 세후소득점유율이 줄어든 것과 관련되는 것으로 보인다.

즉 현재 우리나라의 소득분배 상황이 매우 악화되어 있다는 점을 고려한다면 그간 소득세제 개편이 바람직한 방향으로 이루어져 왔다고 보기 어려운 듯하다. 따라서 향후의 소득세제 개편은 소득분배 기능의 향상이 우선적으로 추구되어야 한다. 그리고 이는 명목세율 구조의 누진성 강화 혹은 공제제도의 획기적 개선으로 달성할 수 있다. 소득공제를 세액공제로 전환해도 소득분배 악화는 줄기는 하지만 여전히 발생한다는 점에서, 공제 제도 개혁으로 공제제도 자체를 대폭 줄여 면세자수를 줄이되 그 수입으로 복지지출을 대폭 늘려 분배를 개선한다던가, 아니면 공제 총량에 한도를 둬으로써 면세자수를 줄이지는 못하더라도 고소득층에게 가는 공제혜택을 줄여 조세의 소득분배 기능을 제고하는 방안을 검토할 수 있다.

참고문헌

- 강성호 · 권혁진 · 조영은, 2012, 『연금과세에 따른 실질 연금소득보장과 소득재분배 효과 분석』, 정책보고서: 2012-02, 국민연금연구원.
- 김광윤 · 심충진 · 이영환, 2013, “소득과세의 공평성 평가와 합리적 증세방안에 대한 연구”, 『세무와 회계 저널』 14(4), pp. 41-72.
- 김낙년, 2014, “2014년 소득세제 개편과 계층별 소득세 부담률”, 한국재정학회 학술대회 논문집.
- 김낙년 · 김종일, 2013, “한국 소득분배 지표의 재검토”, 『한국경제의 분석』 19(2), 한국경제의 분석패널, pp. 1-50.
- 김성태 · 김명규 · 임병인, 2014, “2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진적 분석”, 『재정학 연구』 7(1), 한국재정학회, pp. 53-78.
- 김재진, 2013, “소득세제 개편의 기본방향”, 조세재정 BRIEF 10, 한국조세재정연구원.
- 박종선 · 황덕순, 2015, “1인당 국민소득 3만 불, 행복하세요? 상대적 소득이 삶의 만족도에 미치는 영향”, 『소비문화연구』 18(3), 한국소비문화학회, pp. 1-23.
- 박한순, 2017, “근로소득세제 변천과 조세 정책의 경제적 효과 분석”, 『사회적경제와 정책연구』 7(1), pp. 1-25.
- 성명재, 2011, “1990년대 이후 정부별 소득세 개편이 세부담 및 소득재분배에 미친 효과 분석”, 『재정학 연구』 4(1), 한국재정학회, pp. 111-152.
- 정운오 · 전병욱, 2010, “소득공제의 소득재분배 및 조세부담의 수직적 공평성 측면에서의 문제점과 개선방안: 연금저축 등에 대한 공제와 교육비공제를 중심으로”, 『통계연구』 15(2), 통계청, pp. 24-49.
- 임병인, 2009, “소득세법상 주요 소득공제항목의 소득재분배 기여효과 분석”, 제1회 재정패널 학술대회 발표자료집.
- , 2010, “보험료 공제제도의 소득재분배 효과 연구”, 『재정학 연구』 3(2), 한국재정학회, pp. 128-156.

Abstract

Redistributive and Tax Burden Effects of Earned Income Tax System Reform since 2008

Park, Jong Seon

Chonnam National University

Jeong, Seeun

Chungnam National University

Korean household income tax system has experienced no little changes in its nominal tax rate structure and deduction measures since 2008. This paper focuses on the impact on household earned income of these changes, especially analyzing the impacts on effective tax rates, income re-distribution and progressivity indices of household income tax system as well as the distribution of effective tax burden and after-tax-income share across households. These indices are normally influenced by the way nominal tax rate structure and a variety of deduction measures are designed. The result of changes in these factors during 2008 and 2014 lowered re-distribution index and total effective burden rate and increased progressivity and the ratio of non-tax payers. The decrease in income re-distributive effect seems to be attributed to the decrease in deduction for wage and salary income. By the way, analysis of income share ratios of the whole households shows share of lower 40% households has mildly decreased during that period. As the income distribution of household has been seriously aggravated, the changes in household income tax system in the last ten years cannot be considered to be desirable.

key words: household income tax system, income redistributive effect, income deduction, tax credit

〈부록〉 분위별 세전소득, 세액 및 세액 변화량

(단위: 만원)

균등화 가계소득 10분위	세전 소득	결정세액			세액 변화량		
		2008년 세제	2013년 세제	2014년 세제	2008~ 2013	2013~ 2014	2008~ 2014
1	690	0	0	0	0	0	0
2	1485	0	1	0	1	-1	0
3	1953	2	2	1	0	-1	-1
4	2718	10	8	3	-2	-5	-7
5	3224	23	17	10	-6	-7	-13
6	4090	54	41	35	-13	-6	-19
7	5071	124	99	92	-25	-7	-32
8	6161	255	211	209	-44	-2	-46
9	7442	412	347	373	-65	26	-39
10	11555	1,200	1088	1176	-112	88	-24
전체표본	4430	208	181	190	-27	9	-18
차상위 5%	9407	704	610	663	-94	53	-41
상위 5%	13829	1,725	1,593	1719	-132	126	-6

주) 한국재정패널 9차년도 조사 자료 (2015년도 소득 기준)에 2008년 세제, 2013년 세제 및 2014년 세제를 적용하여 시뮬레이션 한 것임.