

# 소득수준별 세부담 평가와 발전방향

2016. 12.

안 종 석



## 서 언

소득세와 관련하여 몇 가지 중요한 정책이슈가 있다. 장기적으로 현행 조세수입으로는 고령화 사회에서 소요되는 재정지출을 감당할 수 없으므로 세수입을 증대시켜야 한다는 요구가 있으며, 이에 따라 소득세가 세수 증대의 중요한 정책수단으로 인식되고 있다. 그리고 소득재분배 기능에 대해, 현행 세제가 소득재분배 기능이 약하므로 이를 제고하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다는 지적이 있다. 면세자 비율에 대해서는, 2014년 세제개편 이후 근로소득세 면세자 비율이 48% 수준으로 높아졌는데, 이를 축소할 필요가 있다는 것이다.

이와 같은 정책이슈를 모두 포괄하는 개편안을 마련하기 위해서는 모든 소득구간에 대해 실효세율 분포를 파악하고, 실효세부담을 어떻게 개편해 가는 것이 바람직한지에 대한 논의를 한 이후, 바람직한 실효세부담 구조가 형성될 수 있도록 제도 개편방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 개편방안 모색 과정의 일환으로 본 연구에서는 근로소득세 소득수준별 세부담 구조와 분포를 파악하는 데 초점을 맞춰 자료를 분석하고, 그 분석 결과를 바탕으로 소득세제 개편에 대한 정책시사점을 도출하였다.

소득세 실효세부담을 연구하고, 그것으로부터 정책시사점을 도출하는 것을 목적으로 하는 연구는 상당히 많이 있다. 그런데 그 연구들은 대부분 소득구간을 구분하지 않고 평균실효세율에 대해 논의하였거나 10분위로 소득구간을 구분하여 구간별 평균실효세율 구조를 논의하였다. 이에 비해 본 연구에서는 전 소득구간을 자세하게 세분하여 세부담 분포를 살펴보았다는 점에서 차별성이 있다. 또한 동일한 소득수준에서 실효세율의 격차가 어느 정도가 되는지, 그러한 세율 격차가 발생하는 원인은 무엇인지에 대해서도 검토하였다. 그리고 소득세를 구성하는 요소별로 구분하여 각각 구성요소가 실효세율 분포에 미치는 영향을 분석한 것도 본 연구의 중요한 기여이다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 안종석 선임연구위원이 수행하였다. 저자는 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 특히 한국조세재정연구원의 세법연구센터 박수진 회계사와 전성민 회계사가 OECD 회원국의 최저소득수준에 대한 과세제도를 조사하여 정리하였다. 그리고 그 제도들을 적용하여 최저소득계층의 소득수준별 실효세율을 산출하였다. 또한 김현숙 전문연구원은 OECD의 *Taxing Wages*에서 자료를 추출하여 실효세율을 산출하는 작업을 담당하였다. 또한 재정패널 데이터베이스에서 필요한 자료를 추출하여 각 표본의 실효세율을 계산하는 작업도 김현숙 전문연구원이 수행하였다. 이분들께 깊이 감사드린다. 그리고 보고서 편집을 도와준 양서혜 연구행정원과 교정 및 출판 작업을 담당한 최병규 책임전문원을 비롯한 출판담당 직원에게도 감사의 말씀을 드린다.

그 외에도 홍익대학교의 성명재 교수와 한양대학교의 전영준 교수가 자문위원으로 연구 기획단계에서부터 조언을 해주었다. 서울시립대학교의 김우철 교수와 송헌재 교수, 한국조세재정연구원의 김재진 선임연구위원, 한종석 연구위원은 본 연구의 최종보고 세미나에서 지정토론자로서 값진 코멘트를 해주었다. 보고서의 완성에 큰 도움을 준 이분들께 감사를 드리며, 또한 보고서를 최종적으로 평가하고 코멘트를 해주신 익명의 평가자 두 분께도 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자가 책임을 지고 작성한 것으로서, 많은 분들의 도움에도 불구하고, 본 보고서에서 혹시 남아있을지도 모르는 오류나 문제는 전적으로 저자의 책임임을 밝혀둔다. 본 보고서는 저자가 개인적인 연구결과를 정리한 것으로서 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다.

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박형수

# 요약 및 정책적 시사점

## 1. 연구목적과 기대효과

### 가. 연구목적

소득세와 관련하여 몇 가지 중요한 정책이슈가 있다. 장기적으로 현행 조세수입으로 고령화 사회에서 요구되는 재정지출을 감당할 수 없으므로 세수입을 증대시켜야 한다는 요구가 있으며, 소득세가 세수 증대의 중요한 정책 수단으로 인식되고 있다. 그리고 소득재분배 기능에 대해, 현행 세제가 소득재분배 기능이 약하므로 이를 제고하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다는 지적이 있다. 면세자 비율에 대해서는, 2014년 세제개편 이후 근로소득세 면세자 비율이 48% 수준으로 높아졌는데, 이를 축소할 필요가 있다.

이와 같은 정책이슈를 모두 포괄하는 개편안을 마련하기 위해서는 모든 소득구간에 대해 실효세율 분포를 파악하고, 실효세부담을 어떻게 개편해나가는 것이 바람직한지에 대한 논의를 한 후에, 바람직한 실효세부담 구조가 형성될 수 있도록 실효세부담에 영향을 주는 제도적 요소들의 개편안을 모색해야 할 것이다. 이러한 개편방안 모색 과정의 일환으로 본 연구에서는 근로소득세 소득수준별 세부담 구조와 분포를 파악하고, 그 결과를 바탕으로 소득세제 개편에 대한 정책시사점을 도출하였다.

### 나. 다른 연구와의 차이점, 기대효과

소득세 실효세부담을 연구하고, 그로부터 정책시사점을 도출하는 것을 목적으로 하는 연구는 많이 있다. 그런데 그 연구들은 대부분 소득구간을 구분하지 않고 평균실효세율에 대해 논의하였거나 10분위로 소득구간을 구분하여 구간별 평균실효세율 구조를 논의하였다. 그러한 연구만으로는 전체적

인 소득구간에 대한 정책방향을 도출하는 데 한계가 있다.

이에 비해 본 연구에서는 전 소득구간을 근로자 평균임금의 1% 단위로 자세하게 세분하여 세부담 분포를 살펴보았으며, 세부담 분포와 소득분포를 결합하여 실효세율 분포와 소득재분배 효과, 세수효과도 종합적으로 검토하였다. 또한 동일한 소득수준에서 실효세율의 격차가 어느 정도가 되는지, 그러한 세율 격차가 발생하는 원인은 무엇인지에 대해서도 검토하였다. 그리고 소득세를 구성하는 요소별로 구분하여 각각 구성요소가 실효세율 분포에 미치는 영향을 분석하고 소득재분배 효과와 세수효과를 함께 검토한 것도 본 연구의 중요한 기여이다.

본 연구는 세수를 확보하고 동시에 소득세의 소득재분배 기능을 제고하면서, 면세자 비율을 축소하기 위한 정책방향을 모색하고자 하였다. 세수입을 얼마나 확보해야 하는지, 소득재분배 기능과 세수 확보 또는 면세자 비율 축소가 서로 상충될 때 어떻게 조화를 이룰 것인지 등에 대해서 사회적 지향점이 명확하지 않은 상태에서 구체적인 개편안을 제시하는 데는 한계가 있다. 또한 사용할 수 있는 미시자료의 제약도 구체적인 정책 대안 제시를 어렵게 하는 요인이다. 이러한 한계하에서, 본 연구는 구체적인 정책방향을 제시하기 보다는 앞으로 좀 더 연구하고 검토해 보아야 할 정책방향을 제시하는 데 초점을 맞추었다. 그리고 몇 가지 중요한 정책 대안에 대해서는 예상되는 효과와 문제점을 제시하였다. 실제 적용할 수 있는 구체적인 정책 대안을 마련하기 위해서는 국세청 신고자료와 같은 포괄적인 미시자료 분석이 필요하며, 몇 가지 중요한 사안에 대해서는 사회적 합의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이러한 정책형성 과정 즉, 사회적 합의를 도출하고 구체적인 대안의 정책효과를 연구하는 데 있어서, 본 연구에서 제시한 정책방향과 본 연구에서 사용한 분석방법이 중요한 지침으로서 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 소득수준별 세부담의 국제비교

소득수준별 실효세부담이 적절한지 아닌지를 평가하는 절대적 기준은 없다. 본 연구에서는 다른 국가와의 비교를 통해서 상대적인 수준을 살펴보았

다. 다른 국가와의 비교는 OECD 자료를 주로 사용하였다. 먼저 OECD에서 발간한 *Taxing Wages* 보고서의 자료를 사용하여 평균임금의 50~250% 구간의 세부담 수준을 살펴보았다. 그리고 평균임금의 50% 이하에 해당하는 최저 소득구간에 대해서는 각국의 저소득층에 대한 조세제도를 조사하여 정리하고, 그 제도를 적용하여 실효세부담을 산출하여 비교하였다. 또한 최고세율과 최고세율 적용구간에 대해서도 검토하였다.

분석 결과 나타난 우리나라 소득세제의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 거의 전 소득구간에 걸쳐 실효세율이 OECD 회원국 중 가장 낮은 편에 속한다. 둘째, 가족 구성원이 증가하면 부양가족 공제 등으로 인하여 실효세율이 낮아지는데, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 부양가족에 따른 세부담 절감 혜택이 적은 편이다. 셋째, 평균임금 50~250% 구간에서의 소득세 실효세율의 누진도를 살펴보면, 우리나라 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유를 몇 가지 찾을 수 있는데, 그 중 하나는 전반적으로 소득세 부담률이 낮다는 점이다. 넷째, 면세점과 최저 소득구간에서의 세부담을 결정하는 제도들을 살펴보면, 우리나라는 다른 국가들에 비해 다양한 공제제도를 적용하고 있으며, 소득이 증가함에 따라 공제규모가 점감하는 속도가 느다. 여섯째, 평균임금 50% 이하인 저소득층에서의 우리나라 세부담은 대체로 낮은 편이다. 마지막으로 최고 소득층에 대한 세부담을 보면, 우리나라는 최고세율과 최고세율 적용기준이 모두 중간 정도의 수준이라고 할 수 있다.

### 3. 우리나라의 소득세 부담 분포

본 연구에서는 또한 한국조세재정연구원에서 조사하여 발표하고 있는 재정패널 자료를 사용하여 납세자의 소득수준별 세부담 구조를 살펴보았다. 재정패널 자료는 국내에서 연구자들이 자유롭게 사용할 수 있는 미시자료 중에서 납세자별 세부담과 각종 공제내역을 직접적으로 파악할 수 있는 유일한 자료이다. 재정패널조사에서는 조사대상자에게 근로소득세 원천징수영수증 등 증빙자료를 제출하도록 하여 조사의 정확성을 기하고자 노력하고

있다. 본 연구에서는 증빙자료가 있는 표본을 사용하여 근로소득세의 실효세부담 분포를 분석하였다.

재정패널조사 자료가 가지고 있는 문제점은, 표본조사로서 최저소득계층과 최고소득계층이 과소표집되었다는 점이다. 이것은 표본조사 자료가 가지고 있는 근본적인 문제점이기도 하다. 그러므로 재정패널 자료 분석만으로 구체적인 정책대안을 제시하는 데는 한계가 있다. 실제로 적용할 수 있는 구체적인 정책대안을 마련하는 단계에서는 국세청의 신고자료를 사용하여 정확한 분석을 하여야 할 것이다.

우리나라의 소득수준별 실효세부담 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 면세점은 가구 구성에 따라 달라지는데, 독신자의 경우 대체로 평균임금의 35% 이하이면 대부분 면세가 되는 것으로 판단된다. 그리고 4인 가구의 경우에는 소득이 평균임금의 75% 이하이면 대부분 면세가 된다. 평균임금의 35%는 대략 1,400만원, 평균임금의 75%는 대략 3천만원 수준이다.

둘째, 소득수준이 같더라도 실효세율 수준의 격차가 클 수 있다. 전체 표본을 보면 평균임금의 150% 수준에서 실효세율이 0~7%에 걸쳐 분포되어 최대 7%p의 실효세율 격차가 있다. 이러한 격차가 발생하는 가장 중요한 원인은 가족 구성의 차이이다. 전체적으로 보면, 가족 구성에 따른 실효세율 격차가 2~4%p, 가족 구성 외의 공제항목으로 인해 발생하는 실효세율 격차가 2~4%p 정도 되는 것으로 판단된다.

셋째, 실효세율 수준을 보면, 독신자의 경우 평균임금의 35%, 4인 가구의 경우 평균임금의 75% 수준에서 과세가 되기 시작하여 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때마다 평균적으로 0.057%p 정도 실효세율이 상승하는 것으로 나타났다. 평균임금의 100% 수준에서는 실효세율이 독신자는 5% 이내이고, 4인 가구는 2% 이내이다. 독신자는 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율이 10%를 넘고, 4인 가구의 경우에는 평균임금의 250%를 넘으면 실효세율이 10%를 상회한다.

〈표 1〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율

(단위: %)

연소득	평균임금 대비 비율 <sup>1)</sup>	근로자 수 비중		실효세율 <sup>1)</sup>		
		재정패널	국세청	전체 표본	독신자	4인 가구
2천만원 이하	50	27.9	44.9	0~2	0~2	0
4천만원 이하	100	31.2	28.0	0~5	0~5	0~2
6천만원 이하	150	21.2	13.7	0~7	5~7	2~5
8천만원 이하	200	11.8	7.2	4~10	6~10	4~8
1억원 이하	250	4.4	3.0	7~12	10 이상	10 내외
1억원 초과	250 초과	3.5	3.2	12 이상		10 이상
		100.0	100.0			

주: 1) 평균임금 대비 비율은 소득구간 경계점이 되는 소득의 평균임금 대비 비율을 나타내며, 실효세율은 그 경계점에서의 실효세율 범위를 나타냄

자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

## 4. 주요 공제항목과 명목세율이 실효세부담에 미치는 영향

### 가. 근로소득공제제도

각종 공제제도 중 실효세율에 미치는 영향의 관점에서 가장 중요한 것은 근로소득공제제도인 것으로 판단된다. 근로소득공제제도는 전 소득구간에 걸쳐 실효세율을 1.6~3.9%p 낮추는 효과가 있는 것으로 판단된다. 그리고 세수효과도 상당히 크다. 근로소득공제제도가 없다면 면세자는 대폭 축소 될 것으로 전망된다. 현행 제도하에서는 평균임금의 150% 수준에서도 면세자가 발생하는데, 근로소득공제제도가 없다면 평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세가 될 가능성은 희박한 것으로 보인다.

근로소득공제제도의 현행 공제율을 유지하면서 공제 상한액을 1천만원 또는 500만원으로 제한하는 경우에 대해서도 검토하였다. 1천만원으로 제한하는 경우에는 세수입이 17.7%p 증가할 것으로 전망되며, 평균임금의 250%를 초과하는 구간에서 실효세율이 1.2%p 상승할 것으로 전망된다. 소득이 낮아지면서 실효세율 상승폭이 축소되어 평균임금 50~100% 구간에서는 0.1%p 상승하는 데 그칠 것으로 보인다. 한편 500만원으로 상한을 설정하

는 경우에는 평균임금의 100%를 넘으면 실효세율이 2.3~2.4%p 상승할 것으로 전망된다. 소득이 증가하면서 실효세율 상승효과가 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 2.5%p가 되었다가, 소득이 더 증가하면 약간씩 상승폭이 축소될 것으로 보인다. 세후소득 지니계수는 0.3461로 근로소득공제제도가 없는 경우보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

면세점의 변화를 보면, 근로소득공제 상한을 1천만원으로 제한하는 것은 면세점에는 중요한 영향을 주지 못할 것으로 판단된다. 그러나 평균임금의 150%를 넘는 고소득층의 세금이 면제되는 경우를 방지하는 데는 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 평균임금의 30% 이하가 거의 면세되던 것에서 평균임금의 20% 이하면 거의 대부분 면세가 되도록 면세점이 낮아질 것으로 전망된다. 그리고 평균임금의 70%를 초과하면 면세가 될 가능성이 희박해진다. 근로소득공제제도가 아예 없는 경우에는 소득이 0에 가까운 최저소득층도 세금을 납부하는 경우가 발생할 것으로 전망되며, 평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세가 될 가능성은 희박한 것으로 판단된다.

#### 나. 특별공제제도

특별공제제도의 경우, 먼저 세수효과를 보면 보장성보험료 세액공제제도의 세수효과가 현행 세수입의 6.7%로 추정되고, 교육비 세액공제제도의 세수효과는 9.5%, 신용카드 사용액 소득공제제도는 16.2%로 신용카드 사용액 소득공제의 세수효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

소득수준별 실효세율에 미치는 영향을 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도는 평균임금의 100~200%에서 실효세율을 0.8%p 낮추는 효과가 있고, 소득이 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율 인하 효과가 축소되는 것으로 나타났다. 보장성보험료 세액공제의 경우에는 평균임금의 50~200% 구간에서 실효세율을 0.3%p 낮추는 효과가 있어 중간소득 계층을 중심으로 광범위하게 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다. 한편 교육비 세액공제제도의 경우에는 평균임금 50% 이하 계층에서는 실효세율 인하 효과가 없는 것으로 나타

났으며, 소득이 증가하면서 실효세율 인하 효과가 커져서 평균임금의 150%를 넘는 경우에는 0.5~0.6%p 정도 실효세율 인하효과가 나타나는 것으로 추정된다. 이는 교육비 세액공제제도가 역진적인 성격이 있음을 시사하는 것이다.

#### 다. 명목세율체계

명목세율체계의 변화에 따른 실효세부담 변화 효과를 보면, 24%와 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제1안의 경우 평균임금보다 소득이 적은 계층에서는 실효세율에 변화가 없고, 100~150% 구간에서 실효세율이 평균적으로 0.1%p 상승한다. 소득이 증가하면서 실효세율 증가 폭이 커져서 평균임금의 250%를 상회하는 구간에서는 실효세율이 0.9%p 상승한다. 전체적으로 세수입은 6.3% 증가할 것으로 예상되며, 세후소득의 지니계수는 0.3487로 소득세의 지니계수 개선율이 4.43%에서 4.71%로 높아질 것으로 전망된다.

15%와 24%, 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제2안은 평균임금의 50~100% 구간부터 실효세율을 인상시킨다. 그리고 소득이 증가하면서 실효세율 인상 폭이 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 실효세율이 1.6%p 상승하고, 250%를 초과하는 구간에서는 실효세율이 1.9%p 상승할 것으로 전망된다. 세후소득의 지니계수는 0.3464로 소득세의 지니계수 개선율이 5.33%로 추정된다.

제1안과 제2안을 비교해 보면, 소수의 최고소득계층에만 적용되는 소득세율 인상은 세수효과도 크지 않고, 최고세율이 인상되는 계층의 명목세율 인상 폭에 비해 실효세율 인상 폭은 상당히 낮다. 결과적으로 소득세의 재분배 효과도 제한적이 된다. 한편 최저소득계층을 제외하고 중·저소득계층부터 널리 적용되는 명목세율 인상은 세수효과도 적지 않고, 소득재분배 효과도 비교적 큰 편이다.

최저세율인 6%의 세율을 포함하여 모든 세율을 3%p 인상하는 방안은 평균임금의 50% 이하인 최저소득계층의 실효세율을 0.3%p 상승시키고, 소득이 증가하면서 실효세율 상승폭이 커져서 평균임금 250% 초과구간에서는

2.1%p 실효세율 상승효과가 나타날 것으로 전망된다. 세후소득의 지니계수는 0.3466으로 제1안에 비해서는 다소 높을 것으로 보인다. 제2안과 제3안을 비교해 보면 제3안이 더 보편적인 세율 인상임에도 불구하고, 제1안과 제2안의 차이보다 세수 증대 효과가 적으며, 소득세의 재분배 효과도 제2안보다 낮아지는 것을 알 수 있다.

## 5. 정책시사점

근로소득세제 개편에 대한 정책시사점으로서 가장 먼저 면세점과 면세자 비율의 축소를 분리하여 정책대안을 모색할 것을 제안하였다. 면세점과 관련하여서는 저소득층에 대한 면세가 왜 필요한지, 필요하다면 어느 수준까지 면세하는 것이 타당한지에 대해 사회적 합의를 도출하고, 그 원칙을 지키는 방향으로 조세정책을 유지하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 최저생계비 또는 평균임금 대비 일정 비율을 설정하여, 소득이 그 이하인 경우에는 예외 없이 면세를 하는 방안을 생각할 수 있다.

한편 면세점을 초과하는 소득에 대해서는 면세가 될 가능성을 대폭 축소하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다. 본 연구의 분석에 따르면 우리나라는 면세점보다는 면세자 비율에 더 문제가 크다고 할 수 있다. 면세점을 지난 이후의 실효세율 누진도가 낮아서, 소득이 면세점보다 높은 근로자들도 한두 가지 특별공제를 적용하면 쉽게 면세가 된다. 재정패널 자료에 따르면 소득이 평균임금의 150~170%가 되는 경우 즉, 소득이 6천만~7천만원이 되는 경우에도 면세자가 다수 있는 것으로 나타났다.

두 번째로 제시한 정책방향은 근로소득공제제도의 개편이다. 본 연구에서는 근로소득공제제도가 없는 경우, 상한을 1천만원으로 제한하는 경우와 500만원으로 제한하는 경우에 대해 모의실험을 하였다. 물론 제도가 없는 경우에 세수 증대 효과가 가장 크고, 면세자 비율 축소 효과도 가장 크지만, 소득재분배 기능은 500만원으로 제한하는 경우에 가장 큰 것으로 나타났다. 면세자 비율의 경우에 현행 제도하에서는 평균임금의 150%까지 면세자가 발생하는 데 비해 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하면 평균임

금의 70%를 초과하는 소득구간에서는 면세가 거의 발생하지 않는 것으로 나타났다.

세율체계 개편과 관련해서는 소수의 고소득층에만 적용되는 세율체계 개편은 소기의 목적 즉, 세수의 증대와 소득재분배 기능 강화를 달성하는 데 한계가 있다는 점을 지적하였다. 세율을 인상하므로 세수입이 증대되고 고소득층의 세부담만 증대되므로 소득재분배 기능이 강화되기는 하지만 그 효과는 상당히 작을 가능성이 크다.

한편 세율 인상이 적용되는 대상을 확대하면 세수효과도 증대되고, 소득세의 재분배 기능도 강화될 것이다. 그리고 면세점을 축소하지 않고 면세자 비율을 축소하는 효과를 얻을 수도 있다. 그러나 실효세율 인상의 대상을 모든 소득계층을 포괄하도록 확대하는 경우에는 세수 증대 효과는 계속되지만 포괄범위가 일정 수준을 넘어서면 재분배 기능 강화 효과는 약화될 것으로 보인다.

특별공제제도 중에서는 교육비 세액공제제도의 문제점을 지적하였다. 교육비 세액공제제도는 평균임금의 150% 이상의 고소득층에서 세부담을 절감하는 효과가 비교적 커서 역진적인 성격이 있다. 그러므로 제도의 합리성 즉, 필요성 등 논리적 근거를 다시 검토하고 개편방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 소득세제를 하나의 시스템으로 보아 포괄적인 개편안을 마련하여 추진할 것을 제안하였다. 본 연구에서 검토한 다양한 개편방안은 각각 실효세율에 영향을 준다는 점에서 공통점이 있지만, 각각의 방안은 나름대로의 독특한 효과가 있다. 그러므로 소득세제 개편은 전체를 종합하여 실효세율 구조에 미치는 영향과 세수 효과, 재분배 효과, 면세자 비율 및 면세점에 미치는 영향을 파악하고, 개편안을 마련하여야 한다. 특히 현 단계에서 소득세 개편 요구는, 정도의 차이는 있으나 모든 소득구간에서의 실효세율 증대를 요구한다는 점을 고려할 필요가 있다. 저소득층의 세부담을 증대시켜 면세자 비율을 축소해야 하며, 중간소득계층과 고소득계층의 세부담을 증대시켜 소득세의 재분배 기능도 강화해야 한다. 그러므로 모든 소득계층에 대한 실효세부담 구조를 분석하여 바람직한 정책방향을 논의하고, 바람직한 실효세부담 구조가 나올 수 있도록 세율체계와 공제체계를 마련해야 할 것이다.



## 목 차

I. 서론	25
II. 소득세 과세 현황과 정책여건	30
1. 소득세 과세체계	30
가. 납세의무자와 소득세 과세체계	30
나. 종합소득세 과세체계	32
다. 근로소득세 과세체계	33
2. 소득세 정책여건	38
가. 재정여건	38
나. 소득분포와 소득세의 소득재분배 기능	45
다. 면세자 비율	51
라. 정책방향	53
III. 소득수준별 세부담의 국제비교	55
1. 중간소득구간의 세부담: 평균임금의 50~250%	55
가. 자료의 설명: 세부담 산정방식과 한계점	56
나. 독신자의 세부담 비교	59
다. 2인 가구의 세부담 비교	66
라. 4인 가구의 세부담 비교	68
마. 소득수준별, 가구 구성별 세부담 격차 비교	77
바. 소득수준별 누진도 비교	81
2. 최저소득구간의 세부담: 면세점과 최저실효세율	85
가. 최저소득계층에 대한 과세제도	86

---

나. 면세점 수준과 최저 실효세율 .....	93
3. 최고세율 적용구간과 최고세율 .....	96
4. 요약 .....	101
<b>IV. 우리나라의 소득세 부담 분포 분석 .....</b>	<b>105</b>
1. 자료 설명과 기초통계 .....	106
가. 자료 설명 .....	106
나. 기초통계 .....	109
다. 재정패널 자료와 기타 자료의 비교 .....	115
2. 소득수준별 실효세부담과 소득세의 재분배 효과 .....	118
가. 전체 표본 .....	118
나. 독신자 .....	123
다. 4인 가구 .....	127
라. 요약 .....	131
3. 주요 공제항목과 명목세율이 실효세부담에 미치는 영향 .....	135
가. 근로소득공제제도 .....	136
나. 근로소득세액공제제도 .....	143
다. 특별공제 주요 항목 .....	146
라. 명목세율체계 .....	149
마. 요약 .....	153
<b>V. 소득세제 개편방안 논의 .....</b>	<b>158</b>
1. 소득세 개편의 주안점 .....	160
2. 주요 요소별 개편방향에 대한 논의 .....	164
가. 면세점의 설정 vs 면세자 비율의 축소 .....	164

---

나. 근로소득공제제도 .....	165
다. 세율체계 개편 .....	167
라. 특별공제제도의 개편 .....	168
마. 시스템으로서의 소득세제 개편 .....	170
참고문헌 .....	171
〈부록 1〉 OECD 회원국의 기본적인 소득공제, 세액공제, 면세제도 ...	173
〈부록 2〉 주요 특별공제제도 개편에 따른 실효세율 변화 .....	181

---

표목차

〈표 II-1〉 소득세 기본세율체계 ..... 33

〈표 II-2〉 근로소득공제액 ..... 34

〈표 II-3〉 현행 제도를 유지하는 데 필요한 조세·국민부담률 ..... 40

〈표 II-4〉 주요 세목의 특성 평가 ..... 41

〈표 II-5〉 소득세 수입의 구성(2013년) ..... 42

〈표 III-1〉 소득세 실효세율 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 독신 ..... 62

〈표 III-2〉 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2015년): OECD 평균  
vs 한국, 독신 ..... 65

〈표 III-3〉 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국,  
자녀가 없는 부부 ..... 68

〈표 III-4〉 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 4인 가구 ..... 72

〈표 III-5〉 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2015년): OECD 평균  
vs 한국, 4인 가구 ..... 74

〈표 III-6〉 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국, 4인 가구 ..... 77

〈표 III-7〉 소득수준별 소득세 실효세율 누진도 비교(2015년): 한국  
vs OECD 평균 ..... 82

〈표 III-8〉 소득수준별 순부담률 누진도 비교(2014년): 한국 vs OECD 평균 ..... 84

〈표 III-9〉 OECD 회원국의 기본적인 소득공제, 세액공제, 면세제도 ..... 89

〈표 III-10〉 소득세(국세 + 지방세) 최고세율과 적용구간(2015년) ..... 98

〈표 III-11〉 소득세(국세 + 지방세) 최고세율 적용구간의 분포(2015년) ..... 99

〈표 IV-1〉 근로소득·사업소득자 현황(2014년 기준) ..... 107

---

〈표 IV-2〉 분석자료의 기초통계 .....	110
〈표 IV-3〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율 .....	133
〈표 IV-4〉 소득세의 지니계수 개선효과(2014년) .....	134
〈표 IV-5〉 인구 및 세전·세후소득의 누적 비중(2014년) .....	135
〈표 IV-6〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율: 근로소득공제제도의 영향 .....	139
〈표 IV-7〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년): 근로소득세액공제제도의 영향 .....	145
〈표 IV-8〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년): 주요 특별공제제도의 영향 .....	148
〈표 IV-9〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년): 세율체계 개편시 .....	151
〈부록표-1〉 OECD 회원국의 기본적인 소득공제, 세액공제, 면세제도 .....	173

---

그림목차

[그림 II-1] 종합소득세 과세체계 ..... 32

[그림 II-2] 근로소득세 연말정산체계 ..... 35

[그림 II-3] 소득세 수입에서 양도소득에 대한 과세가 차지하는 비중(2013년) ..... 43

[그림 II-4] 소득·이윤에 대한 과세(1110)에서 근로소득과세가 차지하는  
비중(2013년) ..... 44

[그림 II-5] 주요 소득종류별 지니계수 변화추이(HIES 2인 이상 도시가구 기준) ... 46

[그림 II-6] OECD 회원국의 시장소득 지니계수 비교(2013년) ..... 47

[그림 II-7] OECD 회원국의 가처분소득 지니계수 비교(2013년) ..... 48

[그림 II-8] 조세·공적부조에 따른 지니계수 개선을 비교(2013년) ..... 48

[그림 II-9] 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율의 변화 ..... 52

[그림 III-1] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD, 독신 ..... 60

[그림 III-2] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 독신 ..... 61

[그림 III-3] 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2015년): OECD, 독신 ..... 63

[그림 III-4] 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2014년): OECD 평균  
vs 한국, 독신 ..... 64

[그림 III-5] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD, 자녀가 없는 부부 ..... 67

[그림 III-6] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD, 4인 가구 ..... 70

[그림 III-7] 소득세 실효세율의 비교(2014년): OECD 평균 vs 한국, 4인 가구 ..... 71

[그림 III-8] 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD, 4인 가구 ..... 75

[그림 III-9] 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국, 4인 가구 ..... 76

[그림 III-10] 소득세 실효세율의 비교(2014년): OECD 평균 vs 한국 ..... 78

---

[그림 III-11] 총부담률(소득세+사회보험료)의 비교(2015년):	
OECD 평균 vs 한국	79
[그림 III-12] 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):	
OECD 평균 vs 한국	79
[그림 III-13] 소득수준별 소득세 실효세율 누진도 변화(2015년): 한국 vs	
OECD 평균	82
[그림 III-14] 소득수준별 순부담률 누진도 변화(2014년):	
한국 vs OECD 평균	84
[그림 III-15] 과세시작점과 평균소득 50%에서의 실효세율(2015년): 독신자	95
[그림 III-16] 과세시작점(2015년): 4인 가족	96
[그림 III-17] 소득세(국세 + 지방세) 최고세율과 적용기준 소득(2015년)	100
[그림 IV-1] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년):	
재정패널, 증거자료가 있는 표본	108
[그림 IV-2] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년):	
재정패널, 증거자료가 없는 표본 포함	108
[그림 IV-3] 재정패널 표본의 소득수준별 도수 분포	111
[그림 IV-4] 재정패널 표본의 소득수준별 도수 누적분포	112
[그림 IV-5] 소득구간별 인원 수 비중(2014년): 재정패널 vs 국세통계	113
[그림 IV-6] 소득구간별 누적 인원 수 비중(2014년): 재정패널 vs 국세통계	113
[그림 IV-7] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년)	119
[그림 IV-8] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년):	
평균임금의 50% 이하 제외	119
[그림 IV-9] 근로소득자 총소득과 세후소득의 로렌츠 곡선(2014년)	122
[그림 IV-10] 독신자 소득수준별 실효세율(2014년)	124

---

[그림 IV-11] 독신자 소득수준별 실효세율(2014년): 평균임금의 50% 이하 제외 .....	126
[그림 IV-12] 독신 근로소득자 총소득과 세후소득의 로렌츠 곡선(2014년) .....	127
[그림 IV-13] 4인 가구 소득수준별 실효세율(2014년) .....	129
[그림 IV-14] 4인 가구 소득수준별 실효세율(2014년): 평균임금의 75% 이하 제외 .....	129
[그림 IV-15] 4인 가구 근로소득자 총소득과 세후소득의 로렌츠 곡선(2014년) .....	130
[그림 IV-16] 근로소득공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실효세율 분포(2014년) I .....	137
[그림 IV-17] 근로소득공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II .....	137
[그림 IV-18] 근로소득공제 상한이 500만원인 경우와 상한이 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) I .....	139
[그림 IV-19] 근로소득공제 상한이 없는 경우와 상한이 500만원인 경우의 실효세율 분포(2014년) II .....	140
[그림 IV-20] 근로소득공제 상한이 1천만원인 경우와 상한이 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) I .....	140
[그림 IV-21] 근로소득공제 상한이 없는 경우와 상한이 1천만원인 경우의 실효세율 분포(2014년) II .....	141
[그림 IV-22] 근로소득세액공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실효세율 분포(2014년) I .....	144
[그림 IV-23] 근로소득세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II .....	144
[부그림 A-1] 신용카드 사용액 소득공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실효세율 분포(2014년) I .....	181

---

[부그림 A-2] 신용카드 사용액 소득공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II	181
[부그림 A-3] 교육비 세액공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실효세율 분포(2014년) I	182
[부그림 A-4] 교육비 세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II	182
[부그림 A-5] 보장성보험료 세액공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실효세율 분포(2014년) I	183
[부그림 A-6] 보장성보험료 세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II	183
[부그림 A-7] 세율체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제1안) I	184
[부그림 A-8] 세율체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제1안) II	184
[부그림 A-9] 세율체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제2안) I	185
[부그림 A-10] 세율체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제2안) II	185
[부그림 A-11] 세율체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제3안) I	186
[부그림 A-12] 세율체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제3안) II	186

---



---

# I. 서론

---

소득세와 관련하여 몇 가지 중요한 정책이슈가 있다. 그 중 하나는 세부담 수준에 대한 것이다. 어떤 절대적인 기준을 근거로 소득세 부담 수준이 적절한지 여부를 판단하기는 곤란하다. 그러므로 상대적인 기준을 근거로 판단할 수밖에 없는데, 재정지출 수요가 중요한 근거가 될 수 있다. 우리나라의 장기재정전망을 보면 고령화가 진전됨에 따라 복지지출을 중심으로 재정지출 수요가 크게 증가할 것으로 전망된다. 그런데 재정수입 전망은 그다지 밝지 않아서, 현재의 조세제도를 그대로 유지하면서 증가되는 재정지출 수요를 모두 감당하기는 어려울 것으로 판단된다.<sup>1)</sup> 그러므로 당장은 아니더라도, 장기적으로 조세부담률을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 그 정책수단 중에서 소득세가 중요한 위치에 있다. 소득세는 부가가치세, 법인세와 함께 국제 수입의 근간을 이루는 기간세목이다. 2014년 세수입 실적을 보면, 소득세가 국제 수입의 26%를 차지하였으며, 부가가치세와 법인세가 각각 28%와 21%를 차지하여 이 세 개의 세목이 총국제 수입의 75%를 담당하였다.<sup>2)</sup>

한편 다른 국가와 비교해 보면, GDP 대비 소득세 수입의 비율이 2013년에 3.7%로 OECD 회원국 평균치 8.8%에 비해 상당히 낮은 수준이다. GDP 대비 법인세 수입 비율의 OECD 평균치가 2.9%인데 우리나라는 3.4%로 높은 편이다. 부가가치세는 우리나라 4.1%, OECD 평균 6.8%로 우리나라가 OECD 평균보다는 낮지만 소득세에 비해서는 격차가 작다.<sup>3)</sup> 이러한 통계자

---

1) 재정지출과 재정수요의 장기전망은 기획재정부·한국조세재정연구원(2015) 참조.

2) 국세청, 『국세통계연보』, 2015, 표 2-1-1 연도별·세목별 세수실적

3) OECD, Revenue Statistics Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#> (접속일: 2016. 7. 13).

료는 향후 세부담 증대방안을 모색할 때 소득세가 중요한 고려 대상이 될 수 있음을 시사한다.

소득재분배 기능도 매우 중요한 정책이슈이다. 아주 소수의 예외적인 경우를 제외하고, 대부분의 경우 소득세는 누진세율체계이다. 누진세율체계는 소득이 많은 사람이 소득 중에서 더 많은 부분을 세금으로 납부하도록 하는데 목적이 있다. 그렇게 징수한 세금을 소득이 적은 사람에게 더 많은 혜택이 돌아가도록 사용하거나, 적어도 소득수준에 무차별하게 사용한다면 소득재분배 효과가 발생할 것이다. OECD의 자료를 보면, 우리나라는 시장소득의 지니계수가 0.338(2012년)로 OECD 회원국 중 시장소득이 가장 고르게 분포된 것으로 나타난다. 그러나 정부에 납부한 세금을 차감하고 정부로부터 받은 보조금을 더한 가처분소득의 지니계수는 0.307로 OECD 회원국 평균치 0.308과 거의 유사한 수준이다.<sup>4)</sup> 이는 우리나라의 조세와 재정지출이 다른 국가들에 비해 재분배 효과가 상당히 낮음을 시사한다. 재정지출에는 공적연금도 포함된다. 정부 정책의 소득재분배 효과가 낮은 주원인이 조세에 있는지, 재정지출 정책에 있는지는 이 자료만 가지고는 알 수 없으나, 적어도 조세의 재분배 기능을 점검하고, 가능하다면 개선방안을 모색하는 것이 중요한 의미가 있다는 점을 시사하는 데는 충분한 것으로 판단된다.

최근에는 면세자 비율이 또한 중요한 정책이슈가 되었다. 민주주의 사회에서는 선거, 국민투표 등을 통해서 국민의 의사가 국정에 반영된다. 조세정책과 재정지출정책도 그러한 과정을 통해서 결정되는데, 비용부담의 고통과 재정지출에 따른 이익을 적절히 반영하여 건전한 의사결정이 되도록 하기 위해서는 대다수의 국민이 세금을 납부하는 것이 좋다. 선거의 결과를 좌우할 수 있는 정도의 많은 국민이 세금을 납부하지 않고, 국가가 그들을 재정지출의 혜택에서 배제할 수 없다면 왜곡된 의사결정이 나타나게 된다. 모든 국민이 적은 액수라도 세금을 납부해야 한다는 원칙을 국민개세주의(國民皆稅主義)라고 하는데, 우리나라는 「헌법」 제38조에 “모든 국민은 법률이 정

4) OECD, Income Distribution Database,  
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD> (접속일: 2016. 9. 28).

하는 바에 의하여 납세의무를 진다”고 규정하고 있다. 이런 관점에서 보면 소득이 있는 대부분의 사람에게 조금이라도 소득세를 납부하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이런 원칙하에 정부는 소득이 있으나 세금을 납부하지 않는 면세자 비율을 낮추기 위해 노력해 왔다. 근로소득세 면세자 비율은 2004년 47.5%에서 2013년 32.4%까지 낮아졌으며, 종합소득세 과세 미달자 비율은 2001년 52.6%에서 2013년 23.1%까지 낮아졌다. 그런데 2014년에 소득공제제도 중 일부를 세액공제로 전환하고, 그에 따른 후속조치를 하면서 근로소득세 면세자 비율이 48.1%로 높아졌다. 이와 관련하여 면세자 비율이 과다하여 축소할 필요가 있다는 주장이 제기되었다.<sup>5)</sup>

이상에서 세 가지 중요한 소득세 정책이슈를 제시하였다. 첫 번째는, 정부가 세수입을 증대시킬 필요가 있으며, 그 정책수단으로서 소득세가 중심적인 역할을 할 것으로 기대된다는 점이다. 두 번째는, 소득세의 재분배 기능을 강화할 필요가 있다는 점이고, 세 번째는, 면세자 비율을 축소할 필요가 있다는 점이다. 이 세 가지 이슈는 서로 밀접한 관련이 있다. 소득세 수입을 증대시키려면 소득 대비 실제 납부세액의 비중을 의미하는 실효세율을 인상하여야 하며, 소득재분배 기능을 강화하기 위해서는 고소득자와 저소득자 간의 실효세율 격차를 확대해야 할 것이다. 한편 면세자 비율을 축소하기 위해서는 최저소득계층의 세부담을 증대시켜야 하는데, 이 경우 소득재분배 기능을 강화하는 정책방향과 충돌이 일어날 수도 있다. 소득재분배 기능에 중점을 두어 고소득층의 세부담만 인상한다면 면세자 비율 축소는 요원해지며, 세수 증대 효과도 크지 않을 가능성이 있다. 그러므로 세수입 증대와 소득재분배 기능 강화, 그리고 면세자 비율 축소라는 세 가지 정책목표를 모두 달성하기 위해서는 고소득층의 실효세율을 인상하는 정책만으로는 부족하다. 그보다는 모든 소득구간의 실효세율을 평가하고, 그것을 바탕으로 소득구간 전체의 실효세율을 어떤 방향으로 개편할 것인지 방향을 설정하고, 그에 따른 정책 처방을 하여야 할 것이다.

5) 『한국경제』, 「표에 밀리는 면세자 축소」, 2016. 7. 13.

『매일경제』, 「작년 연말정산 파동에 면세자 급증」, 2016. 7. 12.

본 연구에서는 근로소득세에 대하여 최저소득계층으로부터 최고소득계층에까지 소득수준별로 실효세율을 평가하고, 소득재분배 기능 즉, 실효세율의 누진도 관점에서 우리나라 소득세제가 어떤 특징을 가지고 있고 어떤 방향으로 개선하는 것이 바람직한지에 대해 논의한다. 그리고 그 정책방향을 바탕으로 구체적으로 소득세제의 어떤 부분을 개편하여야 하는지, 그러한 개편이 있는 경우 어떤 효과가 나타날 것인지 살펴본다. 소득구간을 구분하지 않고 평균실효세율에 대해 논의한 연구나 10분위로 소득구간을 구분하여 구간별 평균실효세율 구조를 논의한 연구에 비해, 본 연구에서는 전 소득구간을 아주 자세하게 세분하여 세부담 분포를 살펴본다는 점에서 차별성이 있다. 또한 소득세를 구성하는 요소별로 구분하여 각각 구성요소가 실효세율에 미치는 영향을 분석한 것도 본 연구의 중요한 기여이다. 이러한 분석을 통해 소득수준별로 동일한 소득에서 실효세율 격차가 얼마나 크게 발생하는지, 그 격차가 발생하는 요인이 어디에 있는지, 소득세제를 구성하는 여러 가지 요소들이 각각 어느 정도의 영향을 주는지 파악할 수 있다.

소득수준별 세부담 분석은 두 가지로 구분하여 실시한다. 먼저 OECD에서 매년 발간하는 보고서 *Taxing Wages*를 기본으로 국제비교를 한다. 최근에 발간된 *Taxing Wages 2016*에서는 모든 OECD 회원국의 2015년 소득세제와 사회보험제도를 적용하여 소득수준별 세부담과 사회보험 부담을 분석하였다. 각국의 근로자 평균임금을 100으로 놓고, 평균임금의 50%가 되는 소득에서부터 250%가 되는 수준까지 매 1%마다 소득세 실효세율과 사회보험부담률을 산출하여 비교하였다. 본 연구에서는 이 자료를 바탕으로 하되, *Taxing Wages*에서 시도하지 않은 최저소득계층(평균임금의 50% 이하)의 실효세율을 산출하여 분석하였으며, 또한 최고소득계층에 적용되는 과세체제도 살펴보았다.

우리나라에서 면세자 비율 축소가 중요한 관심의 대상이 되고 있으므로 평균임금 50% 이하인 최저소득계층의 실효세율과 그 실효세율을 결정하는 제도적 요인들을 찾아서 비교하고 우리나라의 특징을 분석하는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 또한 우리나라는 평균임금의 250%를 넘는 범위에서

최고세율이 적용되므로 250%를 넘는 고소득계층의 세부담 수준에 대해 분석하는 것도 전 소득구간에 대한 세부담률을 분석하고 개편방안을 모색하는데 있어 중요한 의미를 가진다.

본 연구에서는 또한 우리나라의 실제 납세자료를 사용하여 납세자의 소득수준별 실효세부담을 살펴본다. 또한 소득수준별 실효세율 분포와 소득수준별 납세자 분포를 결합하여 소득세의 재분배 효과를 살펴본다. OECD의 *Taxing Wages*는 국제비교를 목적으로 하는 것으로서 각 국가의 독특한 특별공제제도를 반영하지 못하였다는 문제가 있다. 그리고 소득수준별 실효세율을 기본적인 공제제도를 적용하여 추정한 것으로서 납세자의 소득수준별 분포도 고려하지 못하고 있다. 따라서 우리나라 자료에 대한 분석은 이 두 가지 문제를 보완하는 것이라고 할 수 있다. 국내 자료 분석에서는 한국조세재정연구원이 조사하여 보고하는 재정패널 자료를 사용하였는데, 이 자료는 납세자의 원천징수영수증이 자료의 정확성을 뒷받침하고 있다는 점에서 다른 조사자료와 비교할 수 없는 장점을 가지고 있다. 이 부분에서는 실효세부담 분석 외에 몇 가지 주요 공제제도에 대해, 각각의 제도가 실효세율 분포에 미치는 영향을 살펴본다. 그리고 몇 가지 시나리오를 설정하여 명목세율체계와 실효세율 분포의 관계에 대해서도 분석해 본다.

보고서의 구성을 보면, 제Ⅱ장은 도입부로서 소득세 과세제도의 현황과 정책여건에 대해 살펴본다. 그리고 제Ⅲ장에서는 OECD 자료를 사용하여 소득수준별 실효세율 수준을 다른 국가와 비교하여 평가하고, 소득구간별 실효세율의 누진도가 어떻게 변화되는지, 우리나라의 누진도는 다른 국가와 비교하여 어떤 특징을 가지고 있는지 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 우리나라의 소득수준별 세부담 수준과 소득수준별 납세자 분포 자료를 결합하여 소득세의 부담수준과 재분배 기능을 평가한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 소득세제의 발전방향에 대해 논의한다. 소득세제 개편에서 중요하게 고려하여야 할 정책목표에 대해 먼저 논의하고, 정책목표 달성을 위한 제도개편 대안을 검토한다.

---

## Ⅱ. 소득세 과세 현황과 정책여건

---

본 장에서는 우리나라의 소득세 과세체계와 소득세 정책여건에 대해 살펴본다. 본 연구에서는 근로소득에 대한 소득수준별 실효세부담 구조를 살펴보고 정책방향을 모색한다. 이에 앞서 본 장에서는 서론의 성격으로 소득세제를 설명하고, 정책적으로 어떤 점들이 이슈가 되고 있는지를 정리한다. 소득세제의 현황에 대해 잘 알고 있는 독자는 소득세제의 현황을 설명한 제1절은 건너뛰어도 될 것으로 판단된다. 제2절에서는 본 연구에서 중점을 두고자 하는 정책이슈에 대해 설명한다.

### 1. 소득세 과세체계

#### 가. 납세의무자와 소득세 과세체계

소득세는 자연인인 개인의 소득에 대해 부과하는 세금이다. 그러므로 당연히 자연인인 개인이 납세의무자가 된다. 개인이 국내 거주자인 경우에는 그 개인에게 귀속되는 소득이 어디에서 발생하였든지 관계없이 모두 과세 대상이 되며, 거주자가 아닌 경우 즉, 세법상 비거주자인 경우에는 국내에서 발생한 소득에 대해서만 과세한다. 세법에서는 국내에 주소나 1년 이상의 거소를 둔 개인은 거주자로 보고, 그 외에는 비거주자다.

자연인인 개인 외에도 단체에 소득세가 부과되는 경우가 있는데, 단체이긴 하지만 세법상 법인으로 보지 않는 단체가 이에 해당된다. 법인으로 보는 단체 외의 단체 즉, 법인으로 보지 않는 단체 중에서 대표자나 관리인은 선임되어 있으나, 이익의 분배방법이나 분배배율이 정해져 있지 않은 경우에는 단체를 한 명의 거주자로 보아 과세하고, 그 외의 경우에는 공동사업자로 보아 각 구성원에게 각각 배분된 몫에 대해 과세한다.

소득세는 「소득세법」에서 과세소득을 열거하고 있는 모든 소득에 대해 과세하며, 소득은 종합소득과 퇴직소득, 양도소득으로 분류한다. 종합소득과 퇴직소득, 양도소득에 대해서는 각각 다른 과세체계가 적용된다. 퇴직소득과 양도소득에 해당하지 않는 소득은 모두 종합소득에 해당되는데, 종합소득에 대한 과세는 해당되는 소득을 모두 종합하여 하나의 세율체계를 적용하여 과세하는 것 즉, 종합과세가 원칙이다. 그러나 다양한 예외가 허용되어 특정 소득이 종합소득 과세대상에서 제외되어 분리과세되는 경우가 있다.

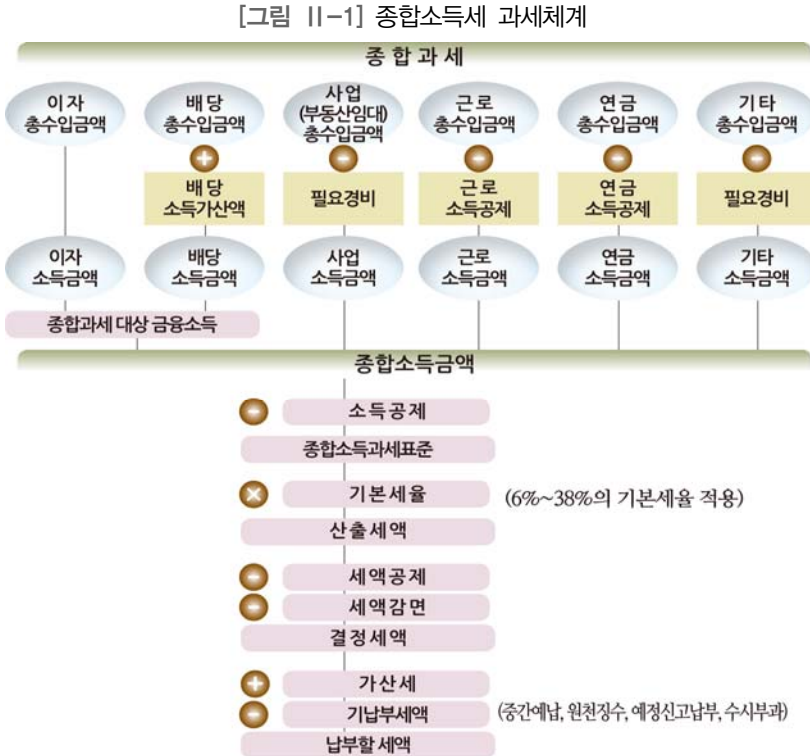
금융소득의 경우 분리과세 신청을 한 장기채권이자에 대해서는 30%의 세율로 분리과세하며, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」상 비실명 이자배당에 대해서는 90%의 세율로 분리과세한다. 법원보관금에서 발생하는 이자에는 14%의 세율로 분리과세하고, 직장공제회 초과반환금은 종합소득세 기본세율을 적용하여 분리과세한다. 세금우대종합저축에 대한 이자·배당은 9%의 세율로 분리과세한다. 일용근로자소득은 6%의 세율로 분리과세하며, 이때 일단 10만원의 근로소득공제가 허용된다. 복권당첨금 등은 3억원 이하에는 20%의 세율이 적용되고, 3억원을 초과하는 경우에는 30%의 세율이 적용된다.<sup>6)</sup>

소득의 규모에 따라 종합과세와 분리과세가 구분되는 경우가 있는데, 비과세되거나 분리과세되는 것 외의 이자·배당은 2천만원까지는 14%의 세율로 분리과세되고, 2천만원을 초과하면 다른 소득과 합산하여 종합과세한다. 이를 금융소득종합과세라고 한다. 연금소득은 각출단계에서 소득공제가 적용되는 공적연금은 종합소득에 포함하여 과세하고, 사적 연금소득 중에서 각출단계에서 세액공제를 적용받은 부분에 대해서는 납세자 선택에 의하여 연 1,200만원 한도 내에서 분리과세를 적용할 수 있다. 분리과세를 선택하지 않은 경우에는 종합소득에 포함되어 과세된다. 연금소득 분리과세 세율은 납세자 연령에 따라 3~5%로 차등화된다. 각출단계에서 소득공제나 세액공제가 적용되지 않고 세금을 납부한 부분에서 발생하는 연금소득은 급여단계에서 과세하지 않는다. 기타소득은 연 300만원을 초과하는 경우에 종합과세 대상이 된다.<sup>7)</sup>

6) 국세청(2015), p. 21.

## 나. 종합소득세 과세체계

[그림 II-1]은 종합소득세 과세체계를 그림으로 정리한 것이다. 종합소득에는 이자와 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득이 포함된다. 각 소득에 대해 먼저 수입금액에서 필요경비를 차감하여 과세대상 소득금액을 산출하고, 각 소득의 과세대상 소득금액을 합한 금액이 종합소득금액이 된다. 사업소득의 경우에는 총수입금액에서 사업을 영위하는 데 소요된 필요경비를 차감하고, 근로소득의 경우에는 근로소득공제액을, 연금소득의 경우에는 연금소득공제액을 차감한다. 기타소득의 경우에도 수입금액에서 필요경비를 차감한다.



자료: 국세청(2015), p. 21.

7) 국세청(2015), p. 20.

한편 배당의 경우에는 배당소득 가산액을 더하여 배당소득을 산정한다. 즉, 법인으로부터 받은 배당에 대해서는 기업단계에서 납부한 법인세를 더하여 배당소득을 산정하는데, 법인단계에서 납부한 세금으로서 배당에 가산하는 금액을 배당소득 가산액이라고 한다. 그리고 이중과세를 방지하기 위해서 배당소득에 대한 소득세액을 산출한 이후 법인단계에서 납부한 법인세를 차감하여 개인단계에서 납부할 세액을 산정한다.

종합소득금액이 산정되면, 그 금액에서 종합소득에 적용되는 각종 소득공제액을 차감하여 종합소득세 과세표준을 산출하고, 그 과세표준에 누진세율체계를 적용하여 세액을 산출한다. 세율은 소득세 기본세율체계가 적용되며, 기본세율체계는 <표 II-1>에 나타난 바와 같이 6~38%의 초과누진세율체계가 되어 있다. 산출세액이 계산되면 각종 세액공제와 감면액을 차감하여 결정세액을 산출한다. 결정세액이 그 해에 발생한 소득에 대해 국세청에 납부하여야 할 세액이 된다. 필요한 경우에는 결정세액에 가산세를 더하고, 이미 납부한 세액이 있는 경우 이를 차감하면 종합소득세 신고와 함께 납부해야 할 세액이 산출된다.

〈표 II-1〉 소득세 기본세율체계

(단위: 만원, %)

과세표준 구간		하한 기준금액 이하분에 대한 세액	하한 기준금액 초과분에 대한 세율
하한	상한		
0	1,200	0	6
1,200	4,600	72	15
4,600	8,800	582	24
8,800	15,000	1,590	35
15,000		3,760	38

자료: 국세청(2015), p. 20.

#### 다. 근로소득세 과세체계

근로소득에 대해서는 소득을 지급하는 자가 원천징수를 하며, 납세자는 1년 동안의 근로소득과 종합과세 대상이 되는 다른 소득을 종합하여 종합소

득신고를 하여야 한다. 이때 원천징수한 부분은 이미 납부한 세액으로서 결정세액에서 차감한다. 근로소득자가 근로소득 외에 종합과세 대상이 되는 다른 소득이 없는 경우에는 근로소득에 대한 연말정산만으로 납세신고의무가 완료된다.

[그림 II-2]에서는 근로소득 연말정산체계를 정리하였다. 연간급여액 총액에서 비과세소득을 차감한 금액이 과세대상 총급여액이 되며, 총급여액에서 근로소득공제액을 차감하면 근로소득금액이 된다. 앞서 [그림 II-1]의 종합소득세 과세체계는 우리나라에서 근로소득공제가 사업소득이나 기타소득의 필요경비와 같은 역할을 한다는 점을 시사한다. 근로소득공제는 총급여액이 500만원까지는 70%가 공제되며, 500만원 초과 1,500만원 이하분에 대해서는 40%, 1,500만원 초과 4,500만원 이하인 부분에 대해서는 15%가 공제된다. 그리고 4,500만원 초과 1억원 이하인 부분에 대해서는 5%, 1억원 초과분에 대해서는 2%가 공제된다. 연간 급여액이 500만원인 경우에는 350만원이 공제되고, 1,500만원인 경우에는 750만원, 4,500만원인 경우에는 1,200만원, 1억원인 경우에는 1,475만원이 각각 근로소득공제로 공제된다.

〈표 II-2〉 근로소득공제액

(단위: 만원, %)

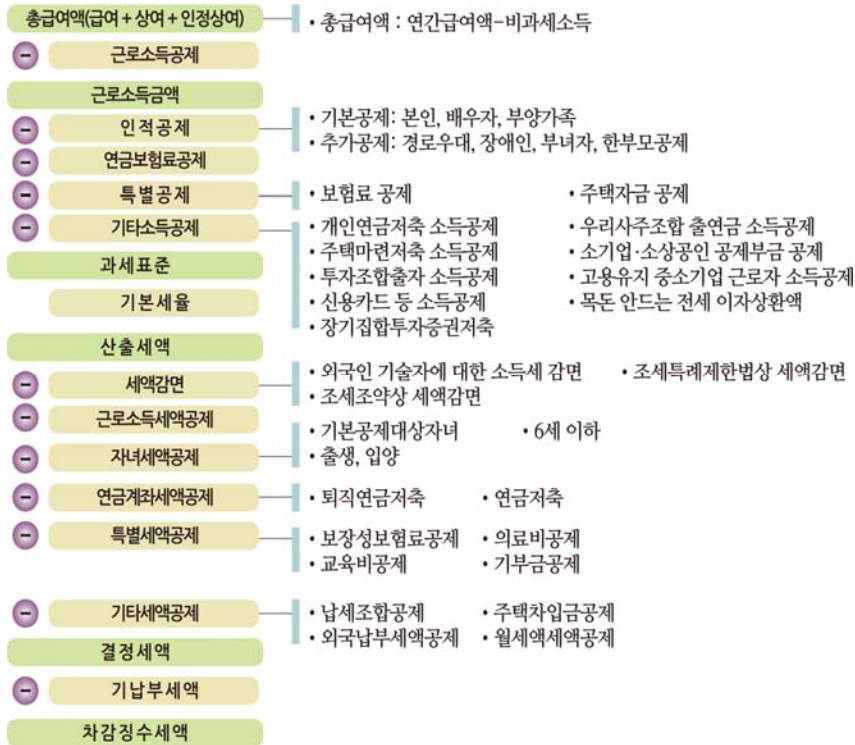
총급여액 구간		하한 기준금액 이하분에 대한 공제액	하한 기준금액 초과분에 대한 공제율
하한	상한		
0	500	0	70
500	1,500	350	40
1,500	4,500	750	15
4,500	10,000	1,200	5
10,000		1,475	2

자료: 「소득세법」 제47조 제1항

근로소득금액이 산출되면, 여기서 각종 소득공제액을 차감한다. 소득공제는 인적공제와 연금보험료공제, 특별공제, 기타 소득공제로 구분된다. 인적공제는 가족의 인적구성에 따라 공제를 허용하는 것으로 기본공제와 추가공

제가 있다. 기본공제는 본인, 배우자, 부양가족에 대해 1인당 150만원을 소득금액에서 공제하는 것이다. 추가공제는 경로우대와 장애인공제, 부녀자공제, 한부모공제가 있는데, 경로우대는 70세 이상인 노인에게 대해 1인당 100만원을 추가로 공제하는 것이며, 장애인공제는 장애인 1인당 200만원이 추가로 공제된다. 부녀자공제는 연간 종합소득금액이 3천만원 이하인 여성근로자로서 배우자가 있거나 배우자가 없는 세대주로서 부양가족이 있는 경우에 적용되는데, 공제금액은 연간 50만원이다. 한부모공제는 배우자가 없는 자로서 직계비속이나 입양자가 있는 경우 연 100만원이 공제된다.<sup>8)</sup>

[그림 II-2] 근로소득세 연말정산체계



자료: 국세청(2015), p. 62.

8) 「소득세법」 제50조, 제51조

연금보험료공제는 종합소득이 있는 거주자가 공적연금 관련법에 따른 기여금이나 개인부담금이 있는 경우에 그 금액을 해당 과세기간의 종합소득금액에서 공제하는 것을 말한다. 특별공제에는 보험료 공제와 주택자금 공제가 있는데, 보험료 공제는 국민건강보험, 고용보험, 노인장기요양보험의 근로자 부담금을 근로소득금액에서 공제하는 것이다. 주택자금 공제는 주택을 임차하거나 구입하기 위해 자금을 차입하고 원리금을 상환하는 경우에 원리금 상환액 또는 이자 상환액의 일정 부분을 근로소득에서 공제하는 것을 말한다. 소득이 일정 수준 이하인 경우에 적용되며, 주택이 없는 세대주의 경우에는 임차를 위한 차입금의 원리금 상환액 공제가 적용되고, 주택구입자금의 이자 상환액 공제는 1주택을 소유한 경우에도 적용받을 수 있다. 단, 주택가격이 4억원 이하인 경우에만 공제가 허용된다. 기타소득공제에는 개인연금저축 소득공제, 주택마련저축 소득공제, 투자조합출자 소득공제, 신용카드 등 소득공제, 장기투자증권저축 공제, 우리사주조합 출연금 소득공제, 소기업·소상공인 공제부금 공제, 고용유지중소기업근로자 소득공제, 목돈안드는 전세 이자상환액 소득공제가 있다.<sup>9)</sup>

근로소득금액에서 각종 공제액을 차감하면 근로소득 과세표준이 산출되는데, 산출된 과세표준에 기본세율체계를 적용하여 도출한 금액을 산출세액이라고 한다. 산출세액에서 각종 세액감면, 세액공제액을 차감하면 결정세액이 된다. 세액감면에는 외국인 기술자에 대한 세액감면과 조세조약상 세액감면, 「조세특례제한법」상 세액감면이 있다. 세액공제는 근로소득세액공제와 자녀세액공제, 연금계좌세액공제, 그리고 특별세액공제가 있다.

근로소득세액공제는 근로소득에 대한 종합소득세 산출세액이 130만원 이하인 경우에는 산출세액의 55%를 공제하며, 130만원을 초과하는 경우에는 초과분에 대해 30%를 공제한다. 자녀세액공제는 종합소득이 있는 거주자에게 적용되는 것으로서, 기본공제 대상이 되는 자녀가 1명인 경우에 연 15만원, 2명인 경우에는 30만원, 3명 이상인 경우에는 세 번째 자녀부터 1인당 30만원을 적용한다.<sup>10)</sup>

9) 「소득세법」 제51조의3, 제51조의4, 제52조

연금계좌세액공제는 종합소득이 있는 거주자가 연금계좌에 납입한 금액의 12%를 세액공제하는 것이다. 종합소득금액이 4천만원 이하인 경우 또는 근로소득만 있는 자로서 총급여액이 5,500만원 이하인 경우에는 15%의 공제율이 적용된다. 연금계좌 중 연금저축계좌에 납입한 금액이 연 400만원을 초과하면 초과분에 대해서는 세액공제를 하지 않는다. 그리고 연금저축계좌에 납입한 것으로서 400만원 이내의 금액과 퇴직연금계좌에 납입한 금액을 합한 금액이 700만원을 초과하면 그 초과분에 대해서는 세액공제를 하지 않는다.<sup>11)</sup>

특별세액공제에는 보장성보험료 세액공제와 교육비공제, 의료비공제, 기부금공제가 있다. 보장성보험료는 근로소득이 있는 거주자에 대해 보험료 납입액의 12%를 세액공제하는데, 보험료 납입액이 100만원을 초과하는 경우 초과분에 대해서는 세액공제를 허용하지 않는다. 장애인을 피보험자 또는 수익자로 하는 장애인전용 보장성보험의 경우에는 위의 보장성보험료 세액공제와 별도로 납입액 100만원 한도 내에서 납입액의 15%를 세액공제한다.<sup>12)</sup>

의료비공제도 근로소득이 있는 거주자에게 적용되는데, 총급여액의 3%를 초과하여 지급한 의료비에 대해 그 초과분의 15%를 세액공제한다. 단, 총급여액의 3%를 초과하여 지급한 의료비가 700만원을 넘는 경우에는 700만원을 한도로 세액공제를 적용한다. 납세자 본인과 장애인, 65세 이상인 자를 위하여 지급한 의료비는 전액을 대상으로 15%의 세액공제를 적용한다.<sup>13)</sup>

근로소득이 있는 거주자가 그 자신과 기본공제 대상자를 위하여 과세기간에 교육비를 지급한 경우, 유아교육과 초·중등교육의 경우에는 1명당 300만원, 대학의 경우에는 1명당 900만원 한도 내에서 지급한 교육비의 15%를 세액에서 공제한다. 대학원의 경우에는 교육비 세액공제를 하지 않는다.<sup>14)</sup>

10) 「소득세법」 제59조, 제59조의2

11) 「소득세법」 제59조의3

12) 「소득세법」 제59조의4 제1항

13) 「소득세법」 제59조의4 제2항

14) 「소득세법」 제59조의4 제3항

세법상 기부금은 법정기부금과 지정기부금으로 구분되는데, 법정기부금은 한도가 없이 기부금 전액에 대해, 지정기부금은 일정한 한도 내의 기부금에 대해 기부금의 15%를 종합소득금액에서 공제한다. 단, 사업소득만 있는 자는 기부금 세액공제가 허용되지 않는다. 사업소득의 경우 기부금을 필요경비로 공제할 수 있기 때문이다. 지정기부금은 종교단체기부금과 기타 지정기부금으로 구분되는데, 종교단체기부금은 종합소득금액에서 법정기부금을 차감한 금액의 10%를 한도로, 기타 지정기부금은 소득금액의 30%를 한도로 세액공제가 허용된다. 기부금이 2천만원을 초과하는 경우 초과분에 대해서는 30%의 세액공제율이 적용된다.<sup>15)</sup>

근로소득이 있는 자로서 특별소득공제와 특별세액공제를 신청하지 않은 사람에 대해서는 연 13만원을 종합소득세액에서 공제하는데, 이를 표준공제라고 한다. 성실사업자로서 성실사업자에게 허용되는 의료비 등의 공제를 신청하지 않은 경우에는 연 12만원, 성실사업자에 해당되지 않으며 근로소득이 없는 자로서 종합소득이 있는 사람은 연 7만원의 표준공제가 적용된다.<sup>16)</sup>

## 2. 소득세 정책여건

본 보고서의 서론(제 I 장)에서 소득세 정책이슈로 세 가지를 제시하였다. 첫 번째는, 재정여건의 악화에 따른 소득세 부담 증대 필요성이고, 두 번째는, 소득세의 소득재분배 기능 강화 문제, 그리고 세 번째는, 과도한 면세자 비율 문제이다. 본 절에서는 이 문제들에 대해 현재의 여건과 관련 정책의 발전방향을 좀 더 자세하게 살펴본다.

### 가. 재정여건

소득세제 개편의 필요성을 주장하는 중요한 논리적 근거 중의 하나가 소

15) 「소득세법」 제59조의4 제4항

16) 「소득세법」 제59조의4 제9항

특세 수입을 증대시킬 필요가 있다는 점이다. 고령화가 진행되고 복지제도가 성숙됨에 따라 복지지출을 중심으로 재정지출 수요가 크게 증대될 것으로 보이는데, 저성장세로 인하여 세수입은 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되지 않는다. 그러므로 장기적으로 요구되는 재정수요를 충족하기 위해서는 세수입을 증대하기 위한 제도 변화가 필요하며, 그 제도 변화의 중심에 있는 것이 소득세이다.

기획재정부·한국조세재정연구원(2015)에서는 2014년 기준으로 제도가 변화되지 않고 그대로 유지된다는 가정하에서 사회복지지출과 조세 및 국민부담률을 전망하였다. 그 전망 결과를 반영하여 향후의 재정수요와 재정수입의 격차를 추정해 보면 <표 II-3>과 같다. 이 표의 B열은 현행 제도가 유지되는 경우에 발생할 것으로 예상되는 사회보험지출의 GDP 대비 비율을 전망한 것이며, A열은 사회보험을 제외하고 정부 일반회계에서 지출하는 복지 지출 전망치를 근거로 재정수지를 균형 상태로 유지하기 위해 필요한 조세 부담률을 전망한 것이다. 사회복지지출 외의 다른 정부지출의 GDP 대비 비율은 2015년 수준으로 유지된다고 가정하였다. C열은 A열과 B열의 합계로서, 사회복지지출 전망을 바탕으로 재정수지 균형을 유지하기 위해 필요한 국민부담률을 나타낸다. 그리고 A\*열과 C\*열은 각각 현행의 조세제도와 사회보험제도가 유지된다는 가정하에 조세부담률과 국민부담률을 전망한 것이다. 인구, 경제성장률 등 거시변수에 대해서는 기획재정부의 장기재정전망 위원회에서 제시한 기본 전제를 사용하였다.

이 표의 오른쪽 두 개의 열에서는 향후 재정수요를 기반으로 재원부족액을 정리하였다. 사회보험의 재정수요는 모두 사회보험기여금으로 충당하고 일반회계에서 담당하는 사회보험 재원만 조세수입으로 조달하는 경우에는 장기적으로 조세수입이 크게 부족할 것으로 전망되지 않는다((A-A\*) 참조). 앞으로 20년간 매년 GDP의 0.2~0.3%의 재원이 부족할 것으로 전망되지만 그 이후에는 재원부족 현상이 해소될 것으로 전망된다. 그러나 사회보험분야를 함께 고려한 국민부담률을 보면, 재원부족액이 빠른 속도로 증가하여 2030년에는 GDP의 3.7%, 2040년에는 7.3%, 2050년에는 10.9%에 해당하는

재원이 부족할 것으로 전망된다.

〈표 II-3〉 현행 제도를 유지하는 데 필요한 조세·국민부담률<sup>1)</sup>

(단위: %, %p)

	재정건전성 유지를 위해 필요한 조세·국민부담률			조세·국민부담률 전망치 <sup>4)</sup>		재원부족규모	
	조세부담률 (A) <sup>2)</sup>	사회보험 기여금 (B) <sup>3)</sup>	국민부담률 (C=A+B)	조세부담률 (A*)	국민부담률 (C*)	조세부담률 (A-A*)	국민부담률 (C-C*)
2015	17.9	6.5	24.5	17.9	24.5	0.0	0.0
2020	18.0	8.0	26.0	17.7	25.1	0.3	0.9
2025	18.1	9.6	27.8	17.8	25.6	0.3	2.2
2030	18.2	11.4	29.6	17.9	25.9	0.3	3.7
2035	18.2	13.2	31.5	18.0	26.1	0.2	5.4
2040	18.2	15.3	33.5	18.2	26.2	0.0	7.3
2045	18.2	17.3	35.5	18.3	26.3	-0.1	9.2
2050	18.2	19.0	37.3	18.4	26.3	-0.2	10.9
2055	18.1	20.2	38.4	18.5	26.2	-0.3	12.1
2060	18.2	21.2	39.4	18.5	26.1	-0.3	13.2

주: 1) 2010년을 기준 연도로 작성한 GDP 기준

2) 2015년 이후의 일반재정 부담 복지지출 증가분을 모두 조세로 부담하는 경우에 필요한 조세부담률

3) 2015년 이후의 사회보험 지출 증대를 모두 사회보험 기여금 증대로 충당하는 경우에 필요한 사회보험 기여금의 GDP 대비 비율, 공무원 연금과 군인연금 적자보전을 위한 재정 수요는 사회보험 기여금에 포함

4) 현행 제도하에서의 조세·국민부담률 전망치

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원(2015), p. 119.

현행 규정하에서는 사회보험부문에서의 재정적자를 일반회계 재원으로 충당하여야 할 의무는 없다. 그러나 장기적으로 사회보험 재정수요를 사회보험기여금의 증대로 모두 충족할 수 없게 되는 경우에는 그 중 일부를 조세수입으로 충당하는 것이 불가피할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 일반회계에서 담당하는 복지제도의 경우에도 지속적으로 제도가 확충되고 있어 지출수요가 증가될 것으로 판단된다. 이러한 문제에 대비하여 미리 제도를 개편하여 조세수입을 증대시킬 필요는 없으나, 필요한 경우에 어떤 방법으로 조세수입을 확충하는 것이 바람직한지에 대해서는 철저히 논의하여 방안

을 마련해야 할 것이다.

조세수입을 증대시키는 방안과 관련하여, 기획재정부·한국조세재정연구원(2015)에서는 주요 세목 중에 어떤 세목을 중심으로 세수입을 증대시키는 것이 바람직한지에 대해 논의하였다. 소득세와 법인세, 부가가치세를 효율성과 형평성, 충분성, 보편성의 네 가지 관점에서 평가해 보면 <표 II-4>와 같다. 효율성은 조세가 경제성장에 미치는 영향을 평가한 것이며, 형평성은 소득재분배 효과를 평가한 것이다. 충분성은 세수입 증대규모가 충분히 클 것인지 여부를 살펴본 것인데, 소득세와 법인세, 부가가치세는 국세 중에서 세수입 규모가 가장 큰 3대 세목으로서 세수입 규모는 충분히 큰 것으로 평가된다. 보편성은 납세자의 분포를 평가하는 것으로서 보편적인 과세인지, 아니면 소수에만 집중된 과세인지를 평가하는 것이다.

<표 II-4> 주요 세목의 특성 평가<sup>1)</sup>

	소득세	부가가치세	법인세
효율성	$\Delta(\times)^2$	○	×
형평성	○	$\Delta$	-
충분성	○	○	○
보편성	$\Delta(\times)^2$	○	×

주: 1) ○ 우수,  $\Delta$  보통, × 나쁨, - 평가 곤란

2) 소수의 고소득층에만 적용되는 소득세 인상은 ×

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원(2015), p. 133.

법인세는 효율성 측면에서 부정적인 영향이 크며, 형평성은 평가할 수 없고, 보편성 측면에서는 보편적인 과세라고 할 수 없다. 한편 부가가치세는 형평성 측면에서 다소 문제가 있으나 효율성과 보편성 측면에서 우월하다. 소득세는 소수의 고소득층에만 세부담을 집중시키는 경우에는 효율성과 보편성이 낮을 것으로 판단된다. 그러나 대부분의 납세자에게 적용되는 전반적인 세부담 인상은 효율성과 보편성 측면에서 부가가치세보다는 낮게 평가되지만 법인세에 비해서는 상당히 우월한 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 소

득세는 형평성 측면에서는 비교 대상인 세 가지 세목 중 가장 우월하다고 할 수 있다.

〈표 II-5〉에서는 OECD의 *Revenue Statistics*에 나타난 우리나라의 소득세 수입의 구성을 정리하였다. 2013년의 자료로서 국세와 지방세를 모두 합한 것이다. 지방세는 소득별로 세수입이 구분되지 않아 국세와 같은 비율로 근로소득과 종합소득, 이자·배당소득, 기타소득, 양도소득으로 배분하였다. 이 표에 의하면 소득세에서 근로소득 과세가 차지하는 비중이 46%이며, 다음이 종합소득(22.8%), 양도소득(13.8%), 이자·배당소득(10.2%), 기타소득(7.2%)의 순이다. 이는 세수입 증대를 위한 소득세제 개편에서 근로소득에 대한 과세가 가장 중요한 위치에 있음을 시사하는 한편, 근로소득세 외에 다른 소득에 대한 과세의 비중도 적지 않으므로 다른 소득에 대한 세부담 증대도 검토할 필요성이 있음을 시사한다.

〈표 II-5〉 소득세 수입의 구성(2013년)<sup>1)</sup>

(단위: 십억원, %)

	금액	비중
소득세 수입 <sup>2)</sup>	53,221	100.0
근로소득	24,459	46.0
종합소득	12,158	22.8
이자·배당	5,453	10.2
기타소득	3,828	7.2
양도소득	7,324	13.8

주: 1) OECD의 *Revenue Statistics*에 나타난 자료로서, 주민세와 농특세를 제외한 세수입의 근로소득, 종합소득, 이자 및 배당소득, 기타소득, 양도소득에 대한 과세 비중을 적용하여 배분함

2) 근로소득, 종합소득, 이자 및 배당소득, 기타소득, 양도소득과 농특세 및 주민세의 합계로 *Revenue Statistics*에 보고된 소득세(1100 범주) 총액(53조 3,110억원)과 약간 차이가 있음

자료: OECD, *Revenue Statistics* 2015, 2015, p. 194.

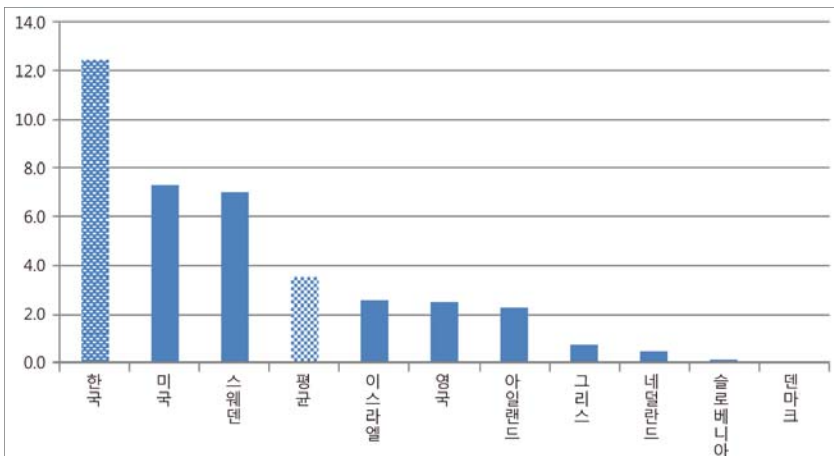
〈그림 II-3〉에서는 소득세 수입에서 양도소득세가 차지하는 비중을 다른 국가와 비교하였다. OECD의 *Revenue Statistics*는 개인소득에 대한 과세(분류번호 1100)를 소득과 이윤에 대한 과세(1110)와 양도차익에 대한 과세

(1120)으로 구분하여 보고하도록 하고 있다. 그런데 양도소득에 대한 과세 수입이 0보다 크다고 보고한 국가가 우리나라를 포함하여 10개 국가뿐이다. 대부분의 국가는 양도소득이 없다고 보고하였으며, 일부 국가는 양도소득의 구분이 곤란하다고 보고한 국가도 있다. 양도소득에 대한 과세수입이 0이라고 보고한 국가들 중에서도 실제로 양도소득에 대해 과세를 하지 않는 경우보다는 종합소득에 포함하여 과세하므로 양도소득에 대한 과세를 구분할 수 없는 경우가 다수일 것으로 추측된다.

양도소득에 대한 세수입을 구분하여 보고한 10개 국가의 소득세 수입에서 양도소득에 대한 과세가 차지하는 비중을 보면, 우리나라가 12.5%로 가장 높고, 그다음이 미국(7.3%), 스웨덴(7.0%)의 순이다. 그 외에 이스라엘, 영국, 아일랜드가 2%대이고, 덴마크(0.1%), 슬로베니아(0.2%), 네덜란드(0.5%), 그리스(0.8%)는 1% 미만이다. OECD 회원국 평균치는 3.6%로 우리나라의 3분의 1 수준이다.

[그림 II-3] 소득세 수입에서 양도소득에 대한 과세가 차지하는 비중(2013년)

(단위: %)



주: 우리나라의 경우 국제 소득세 수입에서 양도소득세가 차지하는 비중  
 자료: OECD, Revenue Statistics 2015, 2015. Part III의 자료를 사용하여 저자 계산

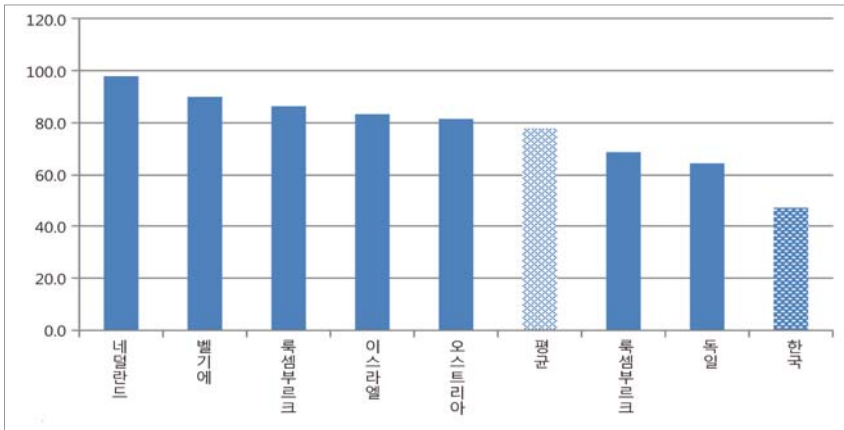
다음으로 검토해 봐야 할 것은 사업소득에 대한 과세와 근로소득에 대한

과세의 구분이다. OECD는 공식적으로 이 두 가지를 구분하여 보고할 것을 요구하지 않는다. 소득세의 구분에서 가장 작은 단위의 구분이 ‘소득 및 이윤에 대한 과세(1110)’와 ‘양도소득에 대한 과세(1120)’이다. 그런데 일부 국가에서 ‘소득 및 이윤에 대한 과세(1110)’의 세부 내역을 보고한 경우가 있는데, 그 중에서도 근로소득의 비중을 파악할 수 있는 국가는 우리나라를 포함하여 8개 국가뿐이다. 이들 국가들은 대부분 근로소득 원천징수 규모를 보고하였으며, 우리나라도 마찬가지로인 것으로 판단된다.

이들 8개 국가의 소득세 수입에서 근로소득에 대한 과세가 차지하는 비중을 정리하면 [그림 II-4]와 같다. 우리나라가 근로소득세 비중이 47%로 가장 낮으며, 네덜란드와 벨기에, 체코공화국, 이스라엘, 오스트리아는 소득세에서 근로소득세가 차지하는 비중이 80%를 넘고, 룩셈부르크와 독일은 60%대이다. OECD 회원국 평균치는 77.5%이다. ‘소득 및 이윤에 대한 과세(1110)’ 중 근로소득에 대한 과세는 주로 근로소득 원천징수를 의미하며, 그 외 부분은 사업소득에 대한 과세, 이자 및 배당에 대한 원천징수, 기타소득에 대한 과세 등을 포괄하는 것으로 판단된다.

[그림 II-4] 소득·이윤에 대한 과세(1110)에서 근로소득과세가 차지하는 비중(2013년)

(단위: %)



주: 우리나라의 경우 지방세는 제외  
 자료: OECD, *Revenue Statistics* 2015, 2015. Part III의 자료를 사용하여 저자 계산

앞의 [그림 II-3]과 [그림 II-4]를 통해서 살펴본 내용을 정리하면, OECD 회원국의 자료를 포괄적으로 검토할 수 없다는 한계는 있지만 가능한 자료를 검토한 바에 따르면, 우리나라는 근로소득세 비중이 비교적 낮은 편이라고 할 수 있다. 소득세 중에서 중요한 비중을 차지하는 것이 근로소득과 사업소득, 이자·배당에 대한 과세, 양도소득세 등인데, 양도소득세가 차지하는 비중은 상당히 높은 편이다. 소득세에서 양도소득세가 차지하는 비중은 우리나라가 12.5%인 데 비해 다른 국가들을 보면, 자료가 있는 10개 국가 중 미국과 스웨덴이 7%대이고, 그 외 국가들은 0~2%대이다. 양도소득에 대한 과세를 제외하고, 근로소득 및 이윤에 대한 소득세에서 근로소득과세가 차지하는 비중은 우리나라가 47%로 자료가 있는 다른 국가들과 비교하여 상당히 낮다. 자료가 있는 8개 국가 중 5개 국가에서는 80% 이상이며, 그 외 국가들에서도 60% 이상이다. 이러한 자료는 우리나라가 소득세의 세부담을 전반적으로 증대시킬 필요가 있을 때, 근로소득에 대한 세금을 우선적으로 검토해야 함을 시사한다.

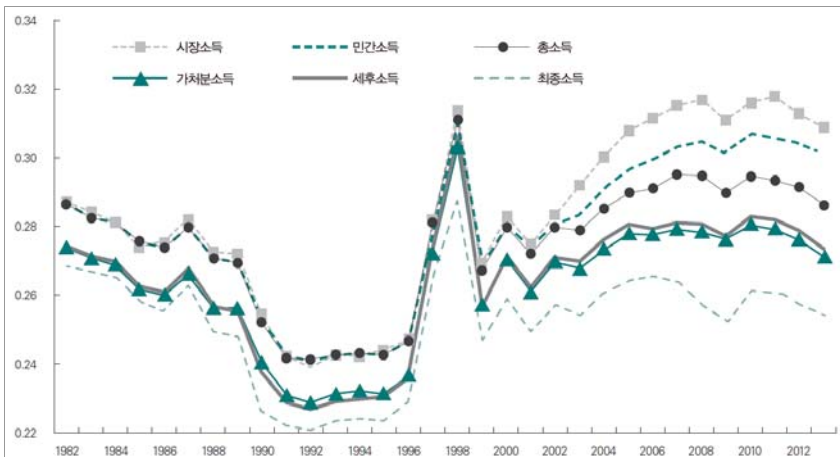
#### 나. 소득분포와 소득세의 소득재분배 기능

[그림 II-5]는 1982년 이후 2013년까지의 우리나라 가계소득의 지니계수를 정리한 것이다. 통계청에서 발표하는 가계동향조사(HIES: Household Income and Expenditure Survey)의 자료를 사용하여 시장소득과 총소득, 세후소득, 가처분소득 등의 지니계수를 추정하여 비교하였다. 이 중 시장소득은 민간이전과 공적이전이 발생하기 이전에 시장에서 발생한 소득을 의미하는데, 우리나라는 1990년대까지 시장소득의 지니계수가 매우 낮은 상태로 유지되었다. 그러나 1990년대 말에 경제위기를 경험하면서 불평등도가 상당히 높아지고 지니계수도 커졌다. 2000년대 이후를 보면, 2000년대 초에 시장소득의 지니계수가 비교적 낮은 수준이었다가 시간이 가면서 점차 높아지는 경향을 보여주었다. 2000년대 초에는 지니계수가 0.28을 약간 상회하는 수준이었는데, 2006년 이후에는 대체로 0.32 또는 그보다 약간 낮은 상태로

유지되었다. 이러한 변화는 정부가 소득재분배에 있어서 보다 적극적인 태도를 취할 필요가 있음을 시사한다.

시장소득에 민간이전을 더하고 세금을 차감한 세후소득과, 세후소득에 공적이전을 더한 가치분소득의 지니계수를 보면, 2000년대 초에 비해 2000년대 후반에 높아지는 경향이 보인 것은 시장소득의 경우와 마찬가지로, 시장소득의 지니계수와 세후소득 및 가치분소득의 지니계수의 격차는 점차 커지는 경향을 보여주었다. 특히 세후소득과 가치분소득의 지니계수는 시장소득의 경우와 달리 2005년 이후 크게 증가하지 않고 유사한 수준을 보여주었으며, 특히 2010년 이후에는 더 낮아지는 경향을 보여주었다. 이는 최근에 조세와 공적이전의 재분배 효과가 강화되었음을 시사하는 것이다.

[그림 II-5] 주요 소득종류별 지니계수 변화추이  
(HIES 2인 이상 도시가구 기준)



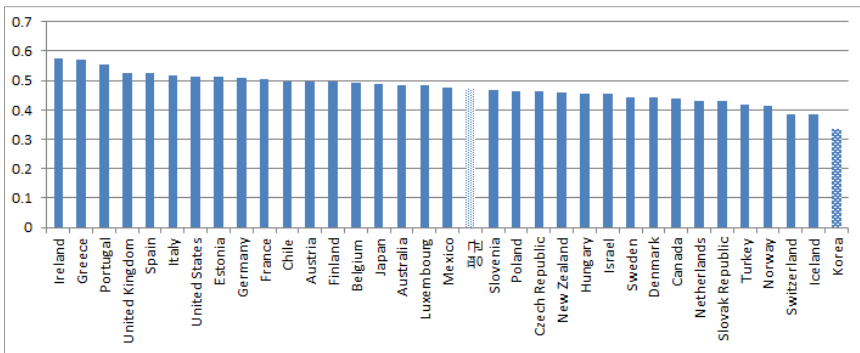
자료: 성명재(2015), p. 6.

[그림 II-6]-[그림 II-8]에서는 OECD 회원국의 지니계수를 비교하였다. [그림 II-6]에서는 시장소득 지니계수를 정리하였고, [그림 II-7]에서는 가치분소득의 지니계수를 정리하였다. 그리고 [그림 II-8]에서는 세금과 공적부조의 지니계수 개선율을 정리하였다. 지니계수 개선율은 시장소득 지니계수에

서 가처분소득 지니계수를 차감한 후 시장소득 지니계수로 나눈 것을 백분율로 표시한 것이다. 국가의 배열은 시장소득 지니계수의 크기 순으로 정리하였다. 자료는 2013년의 자료이며, 2013년의 자료가 없는 경우에는 2012년 또는 2014년의 자료를 사용하였다.

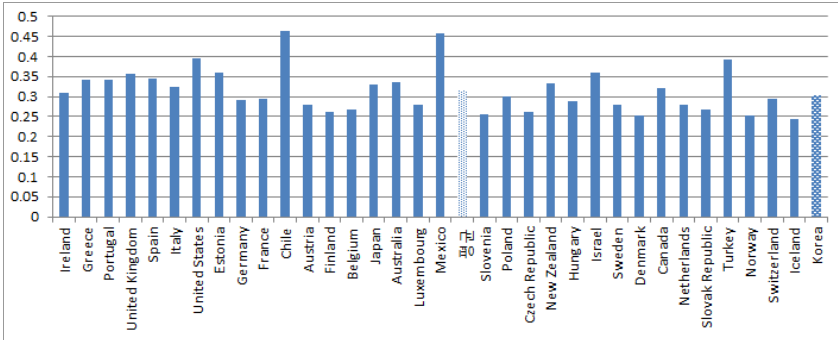
이 세 개의 그림에서 발견할 수 있는 특징 중의 하나는 우리나라가 시장소득 지니계수가 OECD 회원국 중 가장 낮다는 점이다. OECD 회원국들의 시장소득 지니계수는 대부분 0.4를 넘으며, 10개의 국가에서는 0.5를 넘는다. 그런데 우리나라는 0.336으로 가장 낮고, 우리나라 외에 아이슬란드와 스위스의 시장소득 지니계수가 각각 0.386과 0.387로 0.4 이하이다. OECD 회원국 평균은 0.474이다.

[그림 II-6] OECD 회원국의 시장소득 지니계수 비교(2013년)<sup>1)</sup>



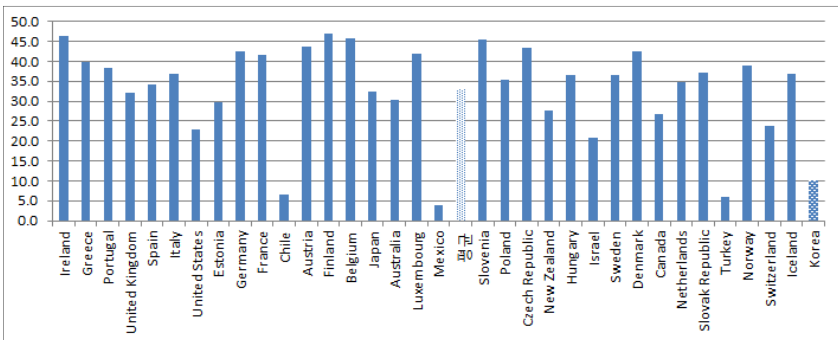
주: 1) 2013년 자료가 없는 경우에는 2012년 또는 2014년 자료를 사용하였음  
 자료: OECD, Income Distribution Database, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>  
 (접속일: 2016. 9. 28).

[그림 II-7] OECD 회원국의 가처분소득 지니계수 비교(2013년)<sup>1)</sup>



주: 1) 2013년 자료가 없는 경우에는 2012년 또는 2014년 자료를 사용하였음  
 자료: OECD, Income Distribution Database, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>  
 (접속일: 2016. 9. 28).

[그림 II-8] 조세·공적부조에 따른 지니계수 개선율 비교(2013년)<sup>1)</sup>



주: 1) 2013년 자료가 없는 경우에는 2012년 또는 2014년 자료를 사용하였음  

$$\text{지니계수 개선율(\%)} = (\text{시장소득 지니계수} - \text{세후소득 지니계수}) / (\text{시장소득 지니계수})$$
  
 자료: OECD, Income Distribution Database, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>  
 (접속일: 2016. 9. 28).

두 번째 특징은 [그림 II-7]을 보면 가처분소득의 지니계수와 시장소득의 지니계수 간에 뚜렷한 상관관계를 발견하기 어렵다는 점이다. 국가의 배열은 시장소득의 지니계수가 큰 국가부터 작은 국가로 배열되어 있는데, 왼쪽에서부터 오른쪽으로 가면서 가처분소득의 지니계수가 낮아지는 경향이 나타나지 않는다. [그림 II-8]에 나타난 지니계수 개선율도 시장소득 지니계수

와 뚜렷한 상관관계를 보여주지 않는다.

세 번째 특징은 우리나라의 지니계수 개선율이 상당히 낮은 편이며, 시장소득 지니계수가 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 것과 달리 가처분소득 지니계수는 OECD 회원국 평균 수준에서 크게 차이가 나지 않는다는 점이다. [그림 II-8]에 따르면, 지니계수 개선율이 우리나라보다 낮은 국가는 칠레와 멕시코, 그리고 터키뿐이다. 칠레와 멕시코의 가처분소득 지니계수는 0.4를 넘으며, 터키의 가처분소득 지니계수는 0.393으로 앞서 언급한 칠레와 멕시코, 그리고 미국(0.396)에 이어 4번째로 크다. 칠레와 멕시코를 제외한 32개 국가 중 16개 국가는 가처분소득 지니계수가 0.3~0.4의 범위 내에 있고, 16개 국가는 0.24~0.3의 범위에 있다. 우리나라는 0.302로 17번째이다.

이상의 논의를 정리해보면, 지난 10여년 동안 우리나라 시장소득의 불균등도가 높아지는 경향이 나타났음에도 불구하고 우리나라 시장소득의 불균등도는 다른 국가와 비교하여 상당히 낮은 편이다. 한편 세금과 공적이전을 모두 고려한 가처분소득의 불균등도는 OECD 회원국 평균치에 근접하는 수준으로 우리나라가 다른 국가에 비해 낮은 편이라고 할 수 없다. 우리나라보다 시장소득의 불균등도가 상당히 높은 국가들도 가처분소득의 불균등도는 우리나라보다 낮은 경우가 많은데, 이는 우리나라의 조세와 공적이전의 소득재분배 효과가 비교적 약함을 의미한다.

조세와 공적이전 중 어느 쪽이 재분배 기능이 더 약한지에 대해서는 명확하게 평가할 수는 없으나 양쪽 모두 재분배 기능이 우수하다고 보기는 어려운 실정이다. 공적이전의 경우 각종 사회보장제도와 사회보험을 포괄하는데, 우리나라는 이 제도들을 도입한 지 오래되지 않아 아직 그 역할이 작은 편이다. 앞으로 제도가 성숙되어감에 따라 공적이전의 소득재분배 효과가 증가될 것으로 판단된다.

조세정책의 경우에도 소득재분배 기능이 강하다고 하기는 곤란하다. 우선 소득세 수입이 GDP의 3.7% 수준(2013년)으로 OECD 회원국 평균치 8.8%의 절반에도 미치지 못한다. 이러한 상황에서 소득세를 적극적인 소득재분배 수단으로 활용하는 것을 기대할 수 없다. 그동안의 소득세제 발전과정을 보

면, 우리나라 소득세에서 실질적인 소득재분배 역할을 하도록 기반이 갖춰진 것은 그리 오래되지 않았다. 1970년대와 1980년대에는 금융소득을 가명계좌나 차명계좌로 분산시킬 수 있어 소득세제가 누진세율체계를 가지고 있더라도 실질적으로 재분배 역할을 하는 데 한계가 있었다. 1993년에 금융실명제가 도입된 이후 1996년에 금융소득 종합과세제도가 도입되었으나 1997년 말에 외환위기로 전면 유보되었다가 2001년에야 금융소득 종합과세제도가 다시 실시되었다.<sup>17)</sup>

또한 최근에 소득세의 재분배 기능을 강화하는 몇 가지 중요한 변화가 있었다. 가장 중요한 것은 소득세 과세표준의 양성화이다. 정보통신기술의 발달, 건강보험 등 사회보험제도의 발전, 금융실명제, 신용카드 사용 확대, 현금영수증제도 등 다양한 제도와 환경의 변화로 인해 은폐된 소득세 과세표준이 양성화되는 효과가 나타났다. 소득세 과세표준의 양성화는 특히 고소득 사업자의 세원을 노출시킴으로써 누진세율체계를 가진 소득세제의 소득재분배 기능을 강화하였을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 2008년에 도입한 근로장려세제는 명백하게 소득재분배를 목적으로 하는 것이며, 2014년에 소득공제제도의 상당 부분을 세액공제로 전환한 것도 소득세의 소득재분배 기능을 강화하는 역할을 하였다. 소득공제는 높은 세율이 적용되는 납세자의 세부담 절감효과가 더 크게 나타나는 데 비해 세액공제의 경우 공제율이 일정하여 소득수준과 관계없이 절감되는 세부담의 크기가 같다.<sup>18)</sup>

소득세가 어느 정도의 소득재분배 기능을 담당해야 하는지는 사회적 선호에 따라 결정되는 것으로서 정답을 제시하기 어렵다. 그러나 우리나라가 다른 국가에 비해 소득세의 재분배 기능이 약하다는 점, 소득세 규모가 작아서 소득재분배 기능을 강화하는 데 한계가 있었다는 점 등을 고려할 때, 앞으로 소득세 부담을 증대시킬 때 소득재분배 기능이 어떻게 되는지가 중요한 고려사항이 되어야 할 것으로 판단된다.

17) 기획재정부·한국조세재정연구원(2015), p. 19.

18) 기획재정부·한국조세재정연구원(2015), pp. 19~20.

## 다. 면세자 비율

[그림 II -9]에서는 종합소득과 근로소득으로 구분하여 면세자 비율을 정리하였다. 종합소득의 경우 납세의무자에서 과세미달로 추정되는 인원이 차지하는 비중을 나타내며, 근로소득의 경우에는 근로소득자 중에서 면세자가 차지하는 비중을 나타낸다. 자료를 국세청에서 발간하는 『국세통계연보』에서 추출하였는데, 2004년에는 근로자 면세자 비율 통계가 공개되지 않아 2003년과 2005년의 평균치를 적용하였다.

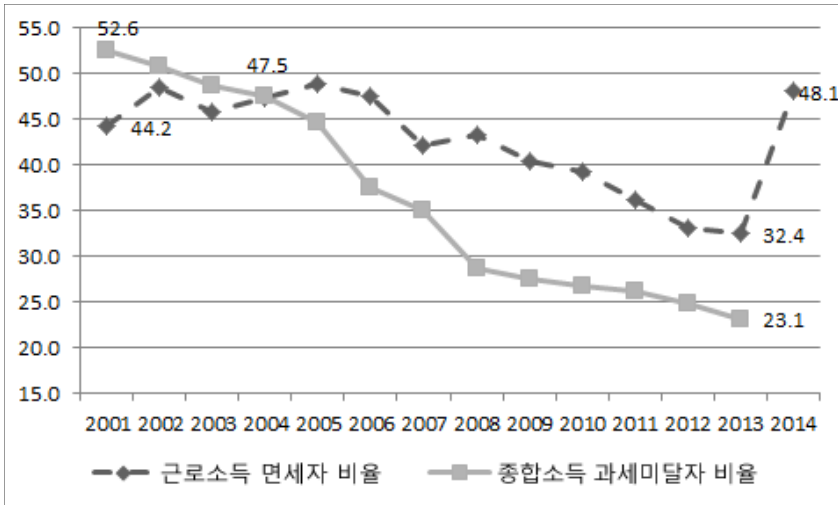
이 그림에 따르면 종합소득의 경우에는 2001년 이후 면세자 비율이 계속 하락하였다. 2001년에 52.6%로 면세자가 절반을 넘었는데, 2004년에는 47.5%가 되었으며, 2007년에는 35% 수준이 되었고, 2008년부터는 30% 이하로 면세자 비율이 낮아졌다. 2013년에는 면세자 비율이 23.1%였다. 한편 근로소득자의 경우 2001년부터 2005년까지의 기간에는 면세자 비율이 크게 변동이 없었다. 대체로 45% 수준에서 50%를 약간 못 미치는 수준 사이에서 유지되었으며, 2004년에는 47.5%로 종합소득세 면세자 비율과 같은 수준이었다. 2005년부터는 근로소득세 면세자 비율이 종합소득세 면세자 비율보다 높은 것으로 나타났다. 2005년 이후에는 2013년까지 근로소득세 면세자 비율도 계속 낮아졌으나 낮아지는 속도가 종합소득세에 미치지 못하여 2013년에는 근로소득자 면세자 비율이 32.4%로 종합소득세 면세자 비율 23.1%에 비해 9.3%p 높았다.

2005년 이후 근로소득세와 종합소득세 면세자 비율이 계속 축소된 것은 두 가지 이유로 설명할 수 있다. 첫 번째는 소득세제 각종 공제제도와 세율 구간이 큰 변화 없이 유지되었다. 따라서 물가상승과 실질소득 증가로 인하여 명목소득이 증가함에 따라 세부담이 증가되도록 소득세제가 운영되어 왔으며, 이는 결과적으로 면세자 비율을 축소시키는 결과로 나타났다. 두 번째는 신용카드 사용 촉진, 정보통신기술의 발달, 세무행정의 개선 등으로 인하여 과표양성화가 지속적으로 추진되었으며, 그 결과 면세자 비율이 축소된 것으로 판단된다. 이 요인 즉, 과표양성화는 근로소득보다는 사업소득에서 더 큰 효과가 나타났을 것으로 보이며, 따라서 종합소득세 면세자 비율이

근로소득세 면세자 비율보다 빠른 속도로 하락한 것으로 판단된다. 그러므로 근로소득세 면세자 비율의 축소는 주로 첫 번째 요인에 의한 것이며, 종합소득세 면세자 비율의 축소는 첫 번째 요인과 두 번째 요인이 결합되어 나타난 결과라고 할 수 있다.

[그림 II-9] 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율의 변화<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 2004년의 경우 근로소득 면세자 비율 자료가 없어서 2003년과 2005년의 평균치를 적용하였음  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

그런데 근로소득세 면세자 비율이 2013년 32.4%에서 2014년 48.1%로, 한 해 사이에 무려 15.7%p나 상승하였다. 정부가 2014년에 다양한 소득공제제도를 세액공제로 전환하였는데, 그 과정에서 저소득층 납세자 중 일부에서도 세부담이 증가하는 결과가 나타났다. 이러한 문제를 완화하기 위해 세액공제를 등을 조정하였다. 이러한 일련의 제도 변화로 인해 면세자 비율이 크게 확대되는 결과가 나타난 것이다.

국민개세주의(國民皆稅主義)의 관점에서 보면, 소득이 있는 모든 거주자가 세금을 납부하도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 실제로 그렇게 소득세제를 운영하는 경우는 거의 없다. 소득이 최저생계비에도 미치지 못하는 경

우에는 세금을 징수하기보다는 오히려 보조금을 지급하여 최저생계비를 보장하는 것이 사회적 관점에서 바람직할 수도 있다. 소득수준이 매우 낮아 납부해야 하는 세금이 아주 적은 경우에는 납세협력비용이나 징세비용이 과다하여 세금을 징수하지 않는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 납세자의 절반 정도가 세금을 납부하지 않는 상황은 이와 같은 이유로 설명하기 어렵다. 또한 정치경제학적인 관점에서, 민주주의 사회에서 국민의 절반 정도가 세금을 납부하지 않는 경우에 세금과 재정지출에 대한 의사결정에 심각한 왜곡이 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 세금을 납부하지 않는 자들이 선거에 중요한 영향을 미치면 과도한 복지지출 증대와 그에 따른 세 부담 증대가 나타날 수 있다.

## 라. 정책방향

이상에서 논의한 정책여건을 종합해 보면, 소득세 정책은 세수 증대와 소득재분배 기능 강화, 그리고 면세자 비율 축소를 종합적으로 고려하여 개편 방안을 모색해야 할 것이다. 이 중 어느 하나만 고려하여 정책방향을 모색하는 경우에는 다른 하나가 소홀하게 취급될 수 있다. 2014년의 세제개편이 중요한 예이다. 소득공제를 세액공제로 전환하여 소득세 부담이 좀 더 누진적이 되도록 하였으며, 그 결과 소득재분배 기능이 강화되었다. 그러나 그 과정에서 면세자 비율이 크게 증가되었다. 면세자 비율의 축소를 지나치게 강조하는 경우에는 소득세의 재분배 기능이 약화될 수도 있다. 소득세 수입을 증대시킬 때 특정한 소득구간에만 초점을 맞춰 개편안을 마련하면 이런 결과를 가져올 수 있다.

소득세 수입을 증대시키면서 소득재분배 기능을 강화하기 위하여 일정한 수준 이상의 소득에 대해서 적용되는 세율을 증대시키거나 소득공제를 제한하는 경우에는 소득재분배 기능을 강화하고 세수입을 증대시키지만 면세자 비율을 축소하는 효과는 나타나지 않을 수 있다. 조세정책 개편을 위해 거쳐야 하는 정치적 과정을 고려할 때 이러한 개편은 면세자 비율의 개선을 더 어렵게 하는 결과를 가져올 수 있다. 소수의 고소득층만을 대상으로 하

는 세부담 증대는 대중적 지지를 얻기 쉽다. 국민의 대다수가 세부담이 증대되지 않으나 정부의 세수입은 증대되기 때문이다. 그러나 이 경우에 세수 증대 규모가 크지 않을 가능성이 있으며, 소득재분배 기능의 강화효과도 제한적일 수밖에 없다. 또한 면세자 비율 축소 등을 위해 고소득층에 대한 세부담 증대와 분리하여 중·저소득층의 세부담을 인상하는 방안에 대해서는 대중의 지지를 받기가 매우 어렵다.

그러므로 저소득층에 적용되는 면세자 비율 문제를 개선하고, 저소득층과 고소득층 간의 세부담 분포 문제를 다루는 소득재분배 기능을 강화하면서 소득세 수입을 증대시키기 위해서는 먼저 전 소득구간의 실효세부담 구조를 분석하여야 한다. 그 분석을 바탕으로 전 소득구간에 대해 소득수준별 세부담 구조의 개편방향을 모색하고, 그 방향에 따른 구체적인 개편방안이 마련되어야 할 것이다.

---

## Ⅲ. 소득수준별 세부담의 국제비교

---

본 장에서는 다른 국가와의 비교를 통해 우리나라 근로자의 소득수준별 실효세부담을 평가해 본다. 세부담의 적정성을 평가하려면 먼저 소득수준별 적정 세부담을 산정하고, 그것과 실제 세부담을 비교 분석해야 할 것이다. 그러나 납세자의 선호에 따라 적정 세부담이 다를 것이고, 어떻게 각 개인의 선호를 종합하여 사회적 선호를 형성하는지에 따라 사회의 적정 세부담이 달라질 것이다. 그러므로 실제로 적정 세부담을 산출하여 비교하는 것은 불가능하다.

그러므로 다음에서는 부득이 다른 국가와의 비교를 통해 우리나라의 세부담이 어느 정도 되는지 상대적인 위치를 평가하고, 어떤 특징을 가지고 있는지 살펴본다. 자료는 OECD에서 회원국의 조세제도를 모아 정리한 자료를 활용한다. 제1절에서는 OECD에서 발간한 *Taxing Wages* 보고서의 자료를 사용하여 평균임금의 50~250% 구간의 세부담 수준을 살펴보고, 제2절에서는 평균임금의 50% 이하에 해당하는 최저소득구간에서의 실효세부담에 대해 살펴본다. 그리고 제3절에서는 최고세율과 최고세율 적용구간에 대해 정리한다. 마지막으로 제4절에서는 제1절부터 제3절까지 검토한 내용을 요약하여 검토한다.

### 1. 중간소득구간의 세부담: 평균임금의 50~250%

OECD에서는 매년 *Taxing Wages* 보고서를 통해 회원국의 근로소득에 대한 세부담을 비교하는 자료를 발표하고 있다. 각국 근로자 평균임금을 기준(100)으로 놓고 50~250 사이의 구간에 대해 평균세부담과 한계세부담을 산출하여 비교한다. 세부담뿐만 아니라 근로자가 납부하는 사회보험료, 사회

보험료의 고용주 기여분, 정부가 가계에 제공하는 보조금을 포괄하여 순부담을 산출한다. 다음에서는 먼저 자료의 산출방법과 한계점에 대해 설명하고, 그다음에 독신자, 2인 가구, 4인 가구로 구분하여 소득수준별 세부담을 비교하고, 마지막으로 가구 구성에 따른 세부담 격차에 대해 살펴본다.

### 가. 자료의 설명: 세부담 산정방식과 한계점

OECD에서 발간하는 *Taxing Wages*에서 회원국의 실효세부담을 산출하는 방법과 자료에 대해서는 그 보고서의 부록에 설명되어 있는데, 간략하게 정리하면 다음과 같다.<sup>19)</sup>

이 보고서에서 세부담은 실제 납부한 세부담을 말하는 것이 아니다. 특정한 소득과 특정한 가구 구성을 설정하고, 각 설정에 대해 각 국가의 제도를 적용하여 납부해야 할 세부담과 근로자가 부담하는 사회보험료, 고용주가 납부하는 사회보장기여금, 그리고 각 가구가 받는 보조금 혜택을 산출한다. 소득은 각국의 평균임금을 100으로 놓고, 50~250의 범위 내에서 1단위별로 부담과 보조금을 산출한다. 이 보고서에서는 평균세율과 한계세율 자료를 제공하는데, 평균세율은 산출한 세부담을 소득으로 나눈 것으로 소득 1에 대해 납부하는 평균적인 세부담 수준을 나타낸다. 그리고 한계세율은 주어진 소득수준에서 소득이 1만큼 증가할 때 증가하는 세부담을 의미한다. 세금이 소득보다 많지 않은 한 평균세율이 1을 넘지 않는 데 비해, 한계세율은 1을 넘을 수도 있다. 한계세율이 1을 넘는다는 것은 소득이 1이 증가할 때 세부담은 1보다 많이 증가함을 의미한다.

*Taxing Wages*에서는 가족의 구성을 독신자와 부부로만 구성된 2인 가구, 부 또는 모와 자녀 2명으로 구성된 3인 가구, 부모와 자녀 2인으로 구성된 4인 가구 등 8개 형태의 가족으로 구분하였다. 그 중 본 연구에서는 독신자와 자녀가 없는 2인 가구, 자녀가 2명인 4인 가구의 경우만 살펴본다. *Taxing Wages*에서는 가구 구성원 중 2명이 소득이 있는 경우도 분석하였는

19) OECD(2016), pp. 541-558.

데, 우리나라는 소득세가 가구 단위가 아닌 개인 단위에 부과되는 것으로서 부부가 각자 소득이 있는 경우에는 각자 소득세 신고를 하여야 하므로 부부 중 1명만 소득이 있는 경우만 분석한다.

평균임금은 국제표준산업분류(International Standard Industrial Classification of All Economic Activities: ISIC Revision 3.1, UN)의 C~K 부문에 해당되는 산업의 평균임금을 의미하는데, 광업, 제조업, 전기·가스·수도 공급업, 건설업, 도소매 및 수리업, 음식·숙박업, 운수·창고·통신업, 금융업, 부동산·임대업이 포함된다. 농림수산업과 교육, 보건, 공공서비스 등은 포함되지 않는다. 2015년 우리나라의 평균임금은 4,200만원 수준으로 추정된다.

세금은 국세와 지방세를 모두 포함하였다. 지방세는 지역별로 세율과 과세표준이 다른 경우도 있는데, 이 경우에는 표준적인 근로자가 거주하는 지역의 제도를 적용하였다.

소득수준과 가족의 구성만으로 가구를 구분하여 세부담을 산출하였으므로, 각종 소득공제와 세액공제는 기본적인 사항만 반영하였다. 기본공제, 부양가족공제, 6~11세 자녀에게 적용되는 자녀세액공제, 근로에 수반되는 비용으로 간주하는 표준공제, 사회보험료공제 등이 이에 해당된다. 우리나라의 경우 인적공제와 사회보험료공제, 표준공제, 근로소득공제, 근로소득세공제, 자녀세액공제 등이 해당된다. 그 외에 신용카드 사용액 공제, 기부금공제, 의료비공제 등 가구의 지출 구성에 따라 달라지는 특별공제는 고려하지 않았다. 국가에 따라 특별공제가 많을 수도 있고 적을 수도 있는데, 이를 포함하지 못한 것은 *Taxing Wages* 자료의 한계라고 할 수 있다. 세액공제의 경우에도 유사한 원칙을 적용하여 우리나라의 근로소득세액공제와 같이 소득규모를 기준으로 공제액이 산출되는 항목들은 포함하였다. 그리고 환급가능한 세액공제인 근로장려세제(EITC)도 포함하였다. 근로장려세제가 적용되어 환급을 받는 경우 세율이 마이너스가 된다. 조세제도는 2015년의 제도를 적용하였다.

*Taxing Wages* 보고서에서는 제4장에서 조세격차(Tax Wedge)를 결정하는 각 요소별로 각각의 부담이나 혜택이 총노동비용에서 차지하는 비중을 산출

하고, 그것을 종합하여 총조세격차를 산출하였다. 즉, 국세 소득세와 지방세 소득세, 근로자가 부담하는 사회보장기여금, 고용주가 부담하는 사회보장기여금, 가족 보조금이 각각 총노동비용에서 차지하는 비중을 산출하였으며, 그것의 합계가 총조세격차가 된다. 여기서 총노동비용은 근로자가 수령하는 급여 총액에 고용주가 부담하는 사회보장기여금을 더한 것이다. 기업의 관점에서 세금이 노동수요에 미치는 영향을 분석할 때는 근로자가 받는 총급여에서 소득세가 차지하는 비중을 의미하는 실효세율보다 기업의 총노동비용에서 세금이 차지하는 비율을 의미하는 조세격차가 더 적절한 지표가 될 수 있다. 그러나 통상적으로 통용되는 실효세율의 개념은 근로자가 받는 급여에서 세부담이 차지하는 비중을 의미하므로, 본고에서는 근로자가 부담하는 소득세와 사회보장기여금이 근로자가 수령하는 총급여에서 차지하는 비중을 살펴보는 데 초점을 맞춘다. 시장소득 수준에 따른 세부담 분포를 살펴보는 목적으로는 실효세율이 더 적절한 것으로 판단된다.

본고에서 논의하는 실효세율은 주어진 가구가 부담하는 세금 및 부담금을 그 가구의 총소득으로 나눈 평균세율을 의미하며, 편의상 소득세율과 총부담률, 순부담률로 구분하여 설명한다. 소득세율은 총급여에서 소득세 부담이 차지하는 비중을 나타내며, 총부담률은 소득세와 근로자가 납부하는 사회보장기여금이 총급여에서 차지하는 비중을 나타낸다. 그리고 순부담률은 총부담에서 정부 보조금을 차감한 순부담이 총급여에서 차지하는 비중을 나타낸다. 근로소득 외에 다른 소득은 없는 것으로 가정하였으므로, 총소득은 총급여와 일치한다.

마지막으로 한 번 더 강조하고자 하는 것은 본 연구에서 사용하는 *Taxing Wages* 자료가 납세자의 실제 세부담을 보여주는 것이 아니라는 점이다. *Taxing Wages*에서는 가구의 구성과 소득수준에 따라 결정되는 기본적인 공제만을 고려하여 세부담을 산정하였으며, 각국의 다양한 공제제도를 모두 반영한 것은 아니다. 즉, 소득수준 외에 지출의 구성에 따라 결정되는 공제들은 포함되지 않았다. 우리나라의 의료비공제, 교육비공제, 보장성보험료공제 등이 이에 해당된다. 국가에 따라 다양한 공제제도가 있을 수 있고, 그에

따라 세부담 수준이 본 연구에서 검토한 *Taxing Wages* 자료와는 상당히 다를 수도 있다. 그러나 각국의 제도를 같은 기준으로 비교하기 위해 각 국가별로 존재하는 다양한 제도를 모두 고려하기는 곤란하다. 각각의 제도는 각각 독특한 목적을 가지고 있으므로 동일한 잣대로 비교하는 것이 타당하지 않을 수도 있다. 그러므로 본 연구에서는 OECD 자료를 사용하여 가족 구성과 소득수준에 의해서만 결정되는 세부담을 비교한다. 현재로서는 그것이 소득수준별 실효세부담의 국제비교를 할 수 있는 유일한 방법이라고 판단된다. 다음 장(제Ⅳ장)에서는 우리나라에 대해서 각종 특별공제가 반영된 실질적인 실효세부담 분포를 살펴본다.

## 나. 독신자의 세부담 비교

### 1) 소득세 실효세율

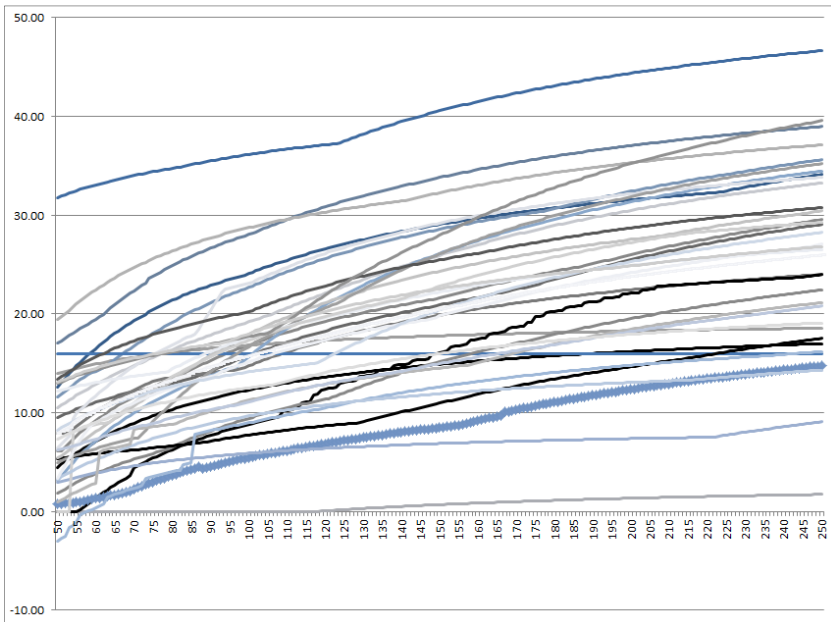
[그림 Ⅲ-1]에서는 독신자의 평균임금 50~250% 구간에서의 각국별 소득세 실효세율을 그림으로 정리하였다. 여기서 소득세는 국세와 지방세를 종합한 것이다. 그림에서 각 선은 하나하나 개별 국가의 소득수준별 실효세율을 나타내며, 밑 부분에 푸른색으로 굵게 표시한 선이 우리나라의 실효세율이다. 그림의 맨 윗부분에 다른 선들과 많이 떨어져 있는 것은 덴마크의 소득세 실효세율을 나타내는 선이다. 덴마크는 사회보험료를 따로 징수하지 않고 소득세가 사회보험료의 역할까지 하기 때문에 소득세 실효세율이 다른 국가에 비해 상당히 높다.

[그림 Ⅲ-1]에서 발견할 수 있는 중요한 특징 중의 하나는 전 소득구간에 걸쳐 우리나라의 소득세 실효세율이 매우 낮다는 점이다. 제일 아래쪽에서 수평축에 가장 가까운 선이 칠레의 소득세 실효세율을 나타내는 선인데, 칠레는 평균임금의 118%까지 실효세율이 0%이고, 평균임금의 250% 수준에서 실효세율이 1.7%로 소득세 부담이 매우 낮다. 그다음으로 한국 아래쪽에 있는 선이 폴란드의 실효세율 선인데, 폴란드는 소득세 실효세율의 누진도가 낮아서 평균임금 110% 수준까지는 우리나라보다 소득세 실효세율이 높고,

소득이 그보다 많으면 우리나라가 실효세율이 더 높다. 평균임금 110%에서 우리나라 실효세율은 6.14%이고 폴란드의 실효세율은 6.12%이다. 그 외 국가들 중에서는 멕시코가 저소득층에 대한 조세지원(환급 가능한 세액공제)이 많아서 평균임금의 57%까지 음(-)의 실효세율이 나타나며, 그 이후에는 실효세율이 비교적 빠른 속도로 상승하여 평균임금의 65%에서 실효세율이 1.7%로 우리나라의 1.68%보다 높아지기 시작한다. 다른 국가들은 대부분 거의 전 소득구간에 걸쳐 우리나라보다 실효세율이 높다.

[그림 III-1] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD, 독신<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 가장 굵은 선이 한국

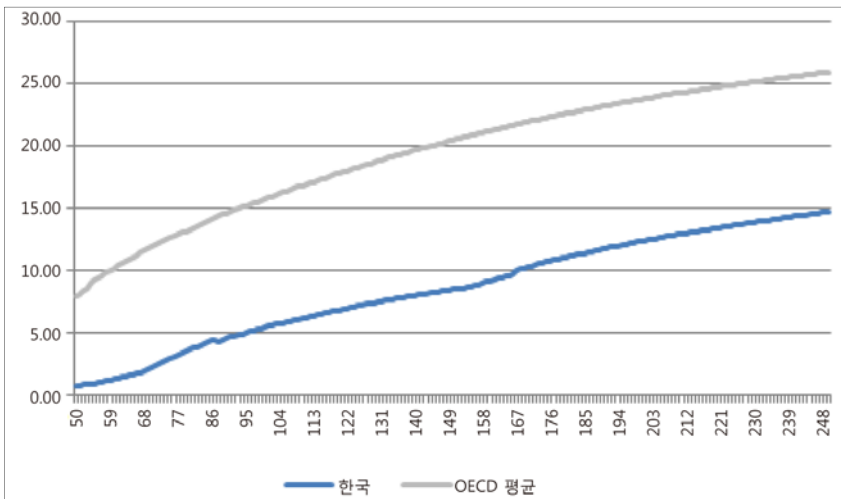
자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

OECD 회원국들의 실효세율을 보면 평균임금의 50% 수준에서는 실효세율이 0~13% 범위에 대부분 몰려 있으며, 평균임금의 250% 수준에서는 14~35% 범위에 몰려 있다. 우리나라는 평균임금의 50%에서 실효세율이 0.76%이고 평균임금 250%에서의 실효세율이 14.74%로 많이 몰려 있는 구

간에서 벗어나지는 않으나 그 구간에서 가장 낮은 수준으로 실효세율이 유지되고 있다.

[그림 Ⅲ-2]와 <표 Ⅲ-1>에서는 우리나라 소득수준별 소득세 실효세율을 OECD 평균치와 비교하여 보여주고 있다. 평균임금의 50% 수준에서 우리나라의 실효세율은 0.76%이고, OECD 회원국의 소득세 실효세율의 평균치는 7.92%로 우리나라 실효세율이 OECD 평균치보다 7.16%p 낮다. 평균임금의 100% 수준에서는 우리나라 실효세율이 5.44%, OECD 회원국 평균치가 15.75%로 실효세율 격차가 10.3%p이다. 그리고 평균임금의 167% 수준에서는 우리나라가 10.05%, OECD 평균치가 21.75%로 실효세율 격차가 11.7%p가 된다. 한편 평균임금의 250% 수준에서는 우리나라가 14.74%, OECD 평균치가 25.97%로 실효세율 격차가 11.23%p가 된다. 이는 평균임금 167%에서의 실효세율 격차 11.7%p에 비해 0.47%p 낮은 것이다. OECD 회원국 평균치와 우리나라의 소득세 실효세율 격차는 소득이 평균임금의 155%가 되는 지점에서 12.17%p로 가장 크고, 그보다 소득이 증가하면서 축소되는 경향을 보인다.

[그림 Ⅲ-2] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 독신 (단위: %)



자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

〈표 III-1〉 소득세 실효세율 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 독신

(단위: %, %p)

	한국	OECD 평균	(OECD 평균 -한국)	(한국/ OECD 평균)
50	0.76	7.92	7.16	9.62
67	1.82	11.42	9.60	15.96
100	5.44	15.75	10.30	34.57
133	7.64	19.07	11.43	40.07
167	10.05	21.75	11.70	46.20
200	12.36	23.77	11.41	51.99
250	14.74	25.97	11.23	56.76

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

한편 한국의 실효세율이 OECD 회원국 실효세율 평균치의 몇 %나 되는지를 보면, 평균임금의 50%일 때 9.62%에서 100%일 때 34.57%, 167%일 때 46.2%로 소득이 증가하면서 그 비율이 상승하는 경향을 보인다. 소득이 평균임금의 200%가 되면 우리나라 실효세율이 OECD 평균치의 절반을 넘으며, 250%에서는 56.76%가 된다.

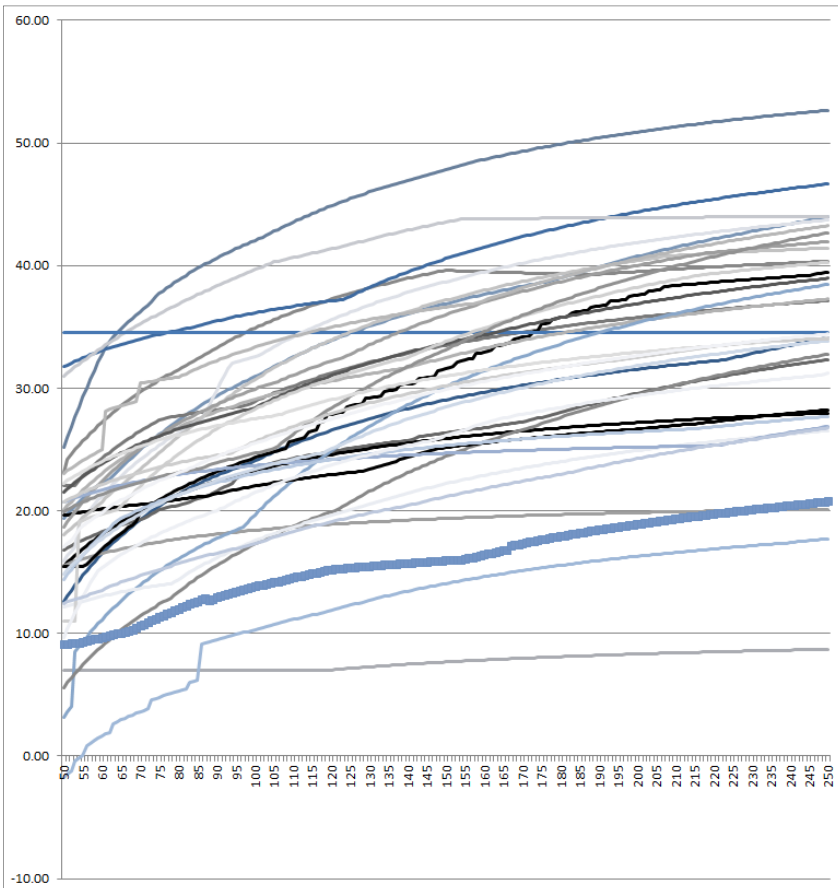
## 2) 총부담률: 소득세와 사회보장기여금

[그림 III-3]에서는 소득세와 사회보장기여금이 총소득에서 차지하는 비중을 정리하였다. 본고에서는 이를 소득세 실효세율과 구분하기 위하여 이 비율을 총부담률이라고 부른다. 총부담률 그림은 대체로 앞서 검토한 소득세 부담률과 비슷한 양상을 보이면서 실효부담률선이 사회보장기여금 부담률만큼 상향 이동한 양상을 보인다. 평균임금의 50% 수준에서는 부담률 6~23% 구간에 대부분이 몰려 있으며, 평균임금의 250% 구간에서는 20~44% 구간에 많이 몰려 있다. 소득세 부담과 비교해 보면 6~10%p 높은 수준인데, 이는 대부분의 국가에서 근로소득에 대해 총소득의 6~10% 정도 규모로 사회보장기여금을 부과한다는 것을 의미한다. 우리나라는 사회보장기여금 부담률이 6.04(평균임금의 250%일 때)~8.39(평균임금의 50%일 때)%이다.

앞에서 검토한 소득세 실효세율의 경우와 마찬가지로 우리나라는 전 소득 구간에 걸쳐 대부분의 국가가 몰려 있는 부담률 구간의 가장 아래쪽에 있으며, 우리나라보다 부담률이 낮은 국가로는 멕시코와 칠레가 있을 뿐이다. 총 부담률이 가장 높은 국가는 벨기에로 평균임금 250%에서의 부담률이 52.62%이고, 그다음이 덴마크로 총부담률이 46.65%이다. 다른 국가들은 모두 44% 이하이다.

[그림 III-3] 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2015년): OECD, 독신

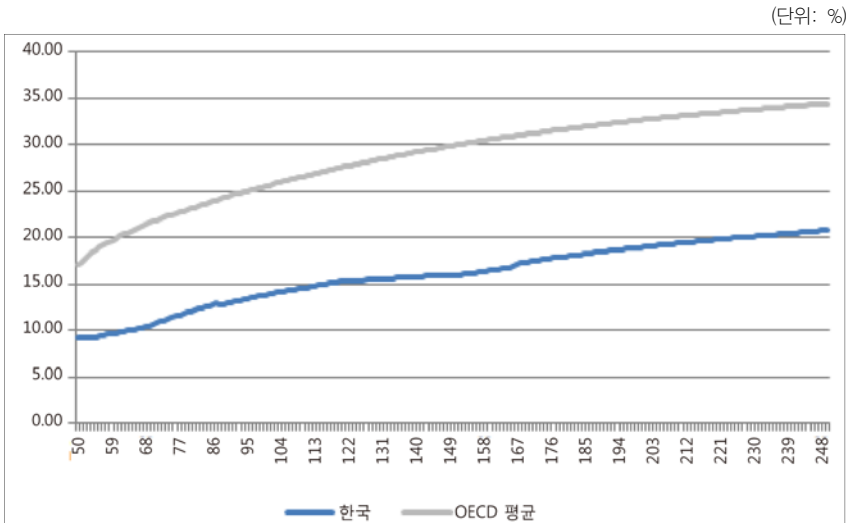
(단위: %)



자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

[그림 Ⅲ-4]와 <표 Ⅲ-2>는 우리나라의 총부담률을 OECD 회원국 총부담률을 평균치와 비교한 것이다. 우리나라의 총부담률은 OECD 회원국 평균치보다 7.95(평균임금의 50%일 때)~13.65(평균임금의 250%일 때)%p 낮는데, 이는 앞서 검토한 소득세 부담률 격차보다 0.79~2.42%p 큰 것으로서, 우리나라의 사회보장기여금의 기여율이 OECD 회원국 평균치보다 그만큼 낮은 것을 의미한다.

[그림 Ⅲ-4] 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2014년):  
OECD 평균 vs 한국, 독신



자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

<표 Ⅲ-2>의 맨 오른쪽 열에서는 우리나라의 사회보장기여금 기여율이 OECD 회원국 사회보장기여금 기여율 평균치의 몇 퍼센트나 되는지 계산하여 정리하였는데, 소득수준에 따라 최저 71.38%에서 최고 91.36%까지 된다. 이는 앞서 <표 Ⅲ-1>에서 검토한 소득세 실효세율이 9.62~56.75%로 대부분의 소득수준에서 우리나라 실효세율이 OECD 회원국 평균치의 절반에도 못 미치는 것과 대조적이다. 또한 특이한 점은 소득수준이 높을수록 사회보장기여금의 (한국/OECD) 비율이 낮아진다는 점이다. 소득세 실효세율은 평균

임금 50% 수준에서 OECD 평균치의 9.62%로 가장 낮고 평균임금 250% 수준에서 56.75%로 가장 높아 소득이 높을수록 그 비율이 높아지는 데 비해 사회보장기여금 부담률은 평균임금 50% 수준에서는 우리나라가 OECD 회원국 평균치의 91.36%로 많이 따라간 것으로 나타나나, 소득수준이 높을수록 그 격차가 커져서 평균임금의 250% 수준에서는 우리나라 부담률이 OECD 평균치의 71.38%에 그친다.

〈표 III-2〉 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국, 독신

(단위: %, %p)

	한국	OECD 평균	(OECD평균-한국)		(한국/OECD 평균)	
			총부담률	사회보장기여금	총부담률	사회보장기여금
50	9.15	17.09	7.95	0.79	53.50	91.36
67	10.21	21.19	10.98	1.39	48.16	85.80
100	13.83	25.52	11.69	1.39	54.19	85.82
133	15.58	28.62	13.04	1.61	54.44	83.14
167	17.16	30.97	13.81	2.11	55.40	77.11
200	18.94	32.66	13.72	2.31	57.99	74.05
250	20.78	34.43	13.65	2.42	60.36	71.38

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

이는 우리나라의 사회보장기여금 부담률이 다소 역진적인 성향을 보이기 때문에 나타나는 현상이다. 우리나라는 국민연금에서 소득에 상한을 두고, 소득이 그 상한을 넘는 경우에는 초과되는 부분에 대해 기여금을 징수하지 않는다. 국민연금에서 소득에 상한을 두는 것은, 연금수령액이 납부 시 소득과 연계되어 있으며, 전체적으로 연금수령액이 납부액보다 많아지도록 설계되어 있기 때문인 것으로 알려져 있다. 만약 소득 상한을 폐지하고, 고소득층에도 총소득에 비례하여 국민연금을 납부하도록 하면 연금 기여금은 늘어나지만, 장기적으로 고소득층이 수령하는 연금액이 납부한 기여금보다 많아져 국민연금 재정에 부정적인 영향을 가져올 것으로 예상된다. 이러한 이유로 인해서 우리나라 사회보장기여금 기여율은 평균임금의 121%가 될 때

까지 8.38%로 일정하며, 그 이상으로 소득이 증가하면 소득 대비 사회보장 기여금의 기여율이 낮아지는 현상이 나타난다. 우리나라뿐만 아니라 다른 국가에서도 사회보장기여금의 기여율이 다소 역진적인 현상을 보이는 경우는 많다. OECD 회원국의 기여율 평균치를 보면, 평균임금의 50% 수준에서 9.18%인데, 소득이 증가하면서 기여율이 높아져 평균임금의 71~77%에서는 9.81%가 된다. 그러나 그보다 소득이 많아지면 사회보장기여금의 소득 대비 비율이 낮아져서 평균임금의 250%에서는 8.46%가 된다. 이와 비교해 볼 때 우리나라가 역진성이 좀 더 큰 편이다.

OECD의 *Taxing Wages*에서는 소득세와 사회보장기여금 외에도 정부가 가계에 지원하는 보조금도 고려하여 총부담에서 보조금을 차감한 순부담률에 대해서도 검토하였다. 그런데 그러한 보조금은 대부분 최저소득계층이나 가족 부양에 따른 보조금으로서 소득이 평균임금의 50% 이상인 독신자에게 지급하는 보조금은 거의 없다. 그러므로 독신자와 자녀가 없이 부부로만 구성된 가족의 경우에는 순부담률에 대해 검토하지 않고 자녀를 둔 가구에 대해서만 보조금을 차감한 순부담률을 검토한다.

## 다. 2인 가구의 세부담 비교

[그림 Ⅲ-5]에서는 자녀가 없이 부부로만 구성된 2인 가구의 실효세부담률을 정리하였다. 부부 중 1명에게만 소득이 있으며, 다른 한 명은 소득이 없다고 가정하였다. 그림의 전반적인 모양을 보면 앞의 [그림 Ⅲ-1]에서 살펴본 독신자의 소득세 실효세율 그림과 큰 차이를 보이지 않는다. 대부분의 국가가 평균임금 50%에서는 0~13%, 평균임금 250%에서는 14~35%의 실효세율을 보여준다. 우리나라는 평균임금 50%에서 실효세율이 0.55%이고 평균임금 250%에서는 실효세율이 14.36%이며, 전 소득구간에 걸쳐 OECD 회원국이 많이 몰려 있는 구간에서 가장 낮은 수준의 실효세율을 보여준다. 우리나라보다 실효세율이 낮은 국가는 칠레, 폴란드이다.

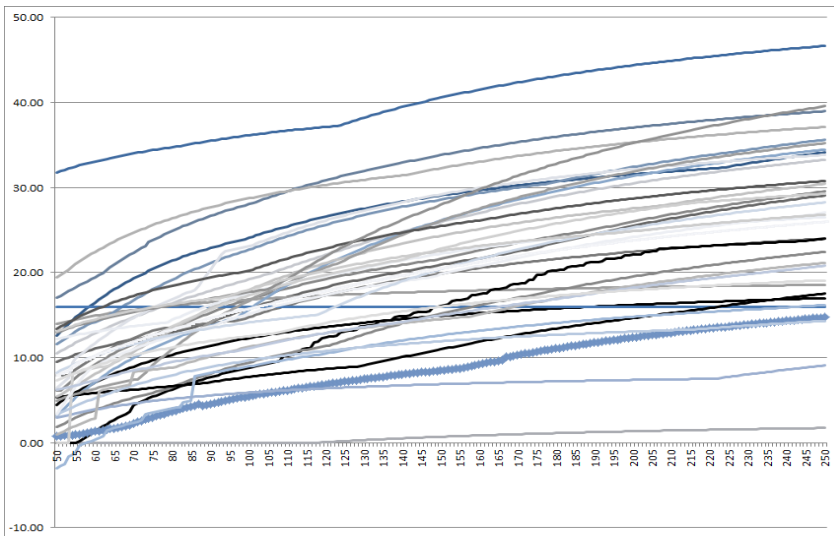
전반적인 모양새는 독신자의 경우와 비슷하지만 한 가지 중요한 차이가 있는데, 독신자에 비해 자녀가 없는 2인 가구의 경우에는 세부담률이 다소

낮다는 점이다. <표 Ⅲ-3>의 가장 오른쪽에 있는 두 개의 열에서는 독신인 경우와 자녀가 없는 부부의 세부담을 비교하였는데, 우리나라는 독신인 경우에 자녀가 없는 부부에 비해 실효세율이 0.21~0.59%p 높다. 이는 인적공제인 배우자공제 혜택에 따른 것이다. 다른 국가에서도 부양가족 등에 대한 공제가 있어 독신자의 실효세율이 높다. OECD 회원국의 실효세율 평균을 보면, 독신자와 자녀가 없는 부부의 실효세율 격차가 1.89~3.20%p로 우리나라보다 크다. 또한 OECD 회원국은 소득수준이 낮을수록 배우자의 존재에 따른 세부담 감소폭이 크고 소득수준이 높아지면서 독신자와 자녀가 없는 부부의 실효세율 격차가 축소된다.

사회보장기여금의 부담에 따른 총부담률 변화, 그리고 정부보조금에 따른 순부담률의 변화는 앞서 검토한 독신자의 경우와 큰 차이가 없다. 그러므로 자녀가 없는 부부의 경우에는 총부담률과 순부담률에 대해 자세한 논의를 하지 않고 4인 가구에 대해서는 이 부분들을 좀 더 자세하게 살펴본다.

[그림 Ⅲ-5] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD, 자녀가 없는 부부<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 가장 굵은 선이 한국

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

〈표 III-3〉 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 자녀가 없는 부부

(단위: %, %p)

	한국	OECD 평균	(OECD평균-한국)	(한국/OECD 평균)	(독신-부부)	
					한국	OECD
50	0.55	4.80	4.25	11.47	0.21	3.12
67	1.41	8.22	6.81	17.15	0.41	3.20
100	4.86	12.72	7.86	38.19	0.59	3.03
133	7.20	16.36	9.16	44.01	0.44	2.71
167	9.49	19.31	9.83	49.12	0.56	2.44
200	11.89	21.55	9.66	55.18	0.47	2.23
250	14.36	24.08	9.72	59.65	0.38	1.89

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

## 라. 4인 가구의 세부담 비교

### 1) 소득세 실효세율

다음에서는 자녀 2명과 부부로 구성된 가구의 소득세 실효세율을 살펴본다. 자녀는 6세에서 11세 사이라고 가정한다. 그리고 부부 중에 1명만 소득이 있다고 가정한다. 우리나라는 소득세를 개인 단위로 과세하므로 부부 모두 소득이 있는 경우에는 부부가 분리하여 세금을 납부한다. [그림 III-6]에서는 4인 가구의 OECD 회원국 소득세 실효세율을 정리하였는데, 앞서 [그림 III-1]과 [그림 III-5]에서 살펴본 독신자 및 자녀가 없는 부부의 경우와는 차이가 있다.

첫 번째 차이는, 우리나라의 경우 독신자와 자녀가 없는 부부의 소득세 실효세율이 각각 0.76~14.74%, 0.55~14.36%의 범위에 있었는데, 4인 가구의 경우 부양가족이 증가함에 따라 실효세율도 0~13.3%로 하락하였다는 점이다. 부부만 있는 경우와 자녀가 2명 있는 4인 가구의 실효세율 격차는 최저 0.55%p(평균임금 50%일 때)에서 최대 1.96%p(평균임금의 100%일 때)이다 (뒤의 〈표 III-4〉 참조).

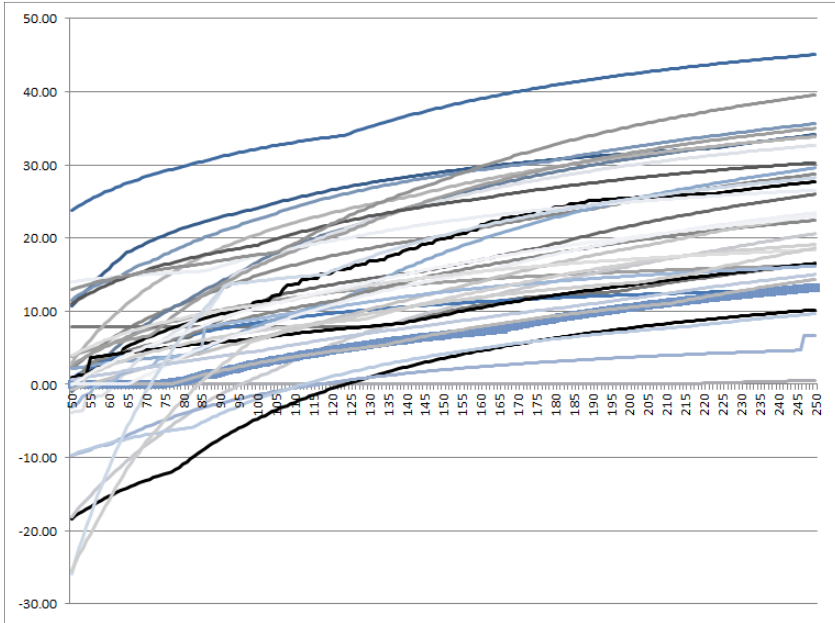
두 번째 차이는, 우리나라의 독신자와 자녀가 없는 부부의 경우에는 평균

임금이 50%일 때도 실효세율이 0%를 약간 상회하는데, 4인 가구는 소득이 평균임금의 50%일 때 실효세율이 0%이며, 소득이 평균임금의 73%가 될 때까지 세금을 납부하지 않는다는 점이다. 이러한 현상은 자녀세액공제에서 비롯되는 것으로 판단된다. 자녀세액공제는 2015년에 도입된 제도로서 6세 이하 자녀가 있는 경우에 자녀 1인당 15만원의 세액공제가 적용된다. 그 외에도 환급형 세액공제인 근로장려금과 자녀장려금이 있는데, 홀벌이 가구의 경우 연소득 2,100만원까지만 적용된다.

세 번째 주목해야 할 차이는 평균임금 100% 이하의 저소득구간에서 우리나라보다 실효세율이 낮은 국가 즉, 세율이 마이너스인 국가가 상당수 있다는 점이다. 앞서 검토한 두 가지 경우 즉, 독신자와 자녀가 없는 부부의 경우에는, 극소수의 예외적인 국가를 제외하고는 실효세율이 마이너스인 경우가 거의 없으며, 우리나라가 평균임금의 50~250% 전 소득구간에 걸쳐 많은 국가들이 몰려 있는 실효세율 구간의 맨 아래쪽에 위치하였다. 그런데 4인 가족의 경우를 보면, 우리나라는 자녀세액공제가 환급가능한 공제가 아니어서 평균임금 73% 수준까지 세율을 0으로 낮추는 역할을 한다. 환급 가능한 세액공제인 근로장려금과 자녀장려금은 평균임금의 50%보다 더 낮은 수준에서 적용되므로, 우리나라도 평균임금 50% 미만 구간에서는 마이너스 세율이 나타날 것으로 보인다. 그런데 다른 국가들 중에서는 환급 가능한 근로장려제나 자녀장려제에 좀 더 높은 수준까지 적용되어 평균임금의 50%를 넘는 경우에도 적용되는 자녀가 2명이면 마이너스 세율이 나타나는 국가가 8개 국가가 있다. 체코, 독일, 멕시코, 폴란드, 스페인, 슬로바키아, 영국, 미국이 그 국가들이다.

[그림 III-6] 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD, 4인 가구<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 가장 굵은 선이 한국  
 자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

마지막으로 많은 국가들이 몰려있는 실효세율 구간을 보면, 평균임금 50% 수준에서는 -20~13%, 평균임금의 250%에서는 9~35%로 앞서 검토한 독신자나 자녀가 없는 부부의 0~13%, 14~35%에 비해 세율의 하한이 낮다. 한편 세율 상한은 독신자나 2인 가구에 비해 큰 차이가 없다. 이는 실효세율이 높은 국가들이 자녀부양에 따른 세부담 절감혜택이 적다는 것을 시사한다.

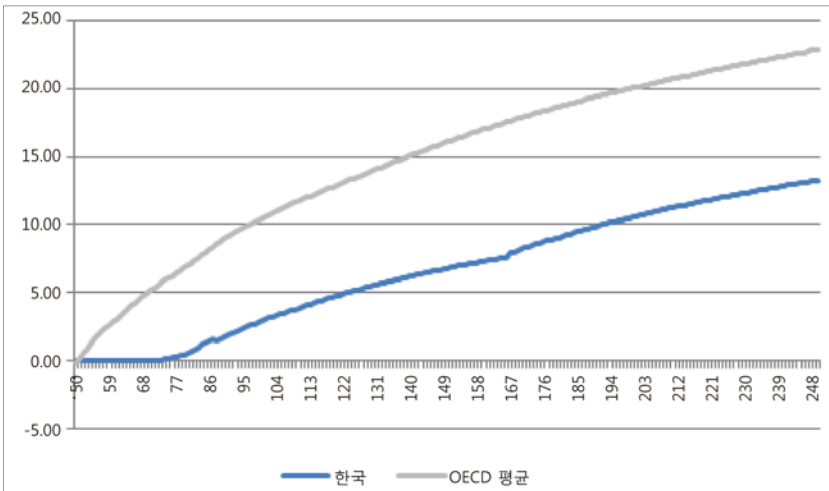
[그림 III-7]과 <표 III-4>에서는 우리나라의 소득수준별 소득세 실효세율을 OECD 회원국 평균치와 비교하였다. 앞서 검토한 독신자의 경우, 평균임금의 50% 수준에서 우리나라 실효세율이 OECD 회원국 평균치에 비해 7.16%p 낮았는데, 2인 가구의 경우 그 격차가 4.25%p로 축소되었고, 4인 가구의 경우에는 우리나라 0%, OECD 회원국 평균 -0.13%로 우리나라가 오

히려 약간 높은 것으로 나타났다.

한편 평균임금 250%에서는 독신자의 경우 우리나라 소득세 실효세율과 OECD 평균치의 격차가 11.23%p였는데, 2인 가구의 경우 격차가 9.72%p로 축소되었고, 4인 가구의 경우에는 9.66%p로 축소된다. 이는 평균임금 250%인 가구의 경우 부양가족 2인이 추가됨에 따른 우리나라의 세부담 절감효과가 OECD 평균치와 크게 다르지 않음을 시사한다.<sup>20)</sup>

[그림 III-7] 소득세 실효세율의 비교(2014년): OECD 평균 vs 한국, 4인 가구

(단위: %)



자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 재구성

20) <표 III-1>, <표 III-3>, <표 III-4> 참조

〈표 III-4〉 소득세 실효세율의 비교(2015년): OECD 평균 vs 한국, 4인 가구

(단위: %, %p)

	한국	OECD 평균	(OECD평균-한국)	(한국/OECD 평균)	(부부-4인 가구)	
					한국	OECD
50	0.00	-0.13	-0.13	-	0.55	4.93
67	0.00	4.49	4.49	0.00	1.41	3.73
100	2.90	10.45	7.55	27.74	1.96	2.26
133	5.73	14.32	8.59	40.00	1.47	2.04
167	7.89	17.66	9.77	44.68	1.59	1.65
200	10.56	20.07	9.51	52.61	1.33	1.48
250	13.30	22.96	9.66	57.93	1.06	1.12

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

〈표 III-4〉의 오른쪽 끝 부분 두 개의 열에 나타난 2인 가구와 4인 가구의 세부담 격차를 보면, 우리나라는 평균임금 50%일 때 0.55%p로 OECD 회원국 평균치의 4.93%p에 비해 상당히 작다. 우리나라에서 자녀부양에 따른 세부담 절감효과가 작게 나타난 것은 이 소득수준에서 2인 가구의 세부담이 0.55%로 낮은 수준이어서 낮추어줄 세금 자체가 낮은 수준인데, 이는 자녀세액공제의 환급이 허용되지 않음에 따른 것이다. OECD 회원국 중 8개 국가에서 자녀부양에 따라 증가한 세액공제의 환급이 가능하여 평균임금 50% 수준에서 실효세율이 마이너스이다.

우리나라는 평균임금 50%에서 소득이 높아짐에 따라 자녀 2명 부양에 따른 세부담 절감 효과가 커져서 평균임금 100%에서 1.96%p가 되고, 그 이후에는 점점 낮아져 평균임금의 250%에서는 1.06%p가 된다. 그러나 OECD 회원국 평균치를 보면, 평균임금 50%에서 자녀 2명 부양에 따른 세부담 절감효과가 4.93%p로 가장 크고, 소득이 증가하면 자녀부양에 따른 실효세율 인하효과가 빠른 속도로 낮아져 평균임금의 250% 수준에서는 1.12%p로 우리나라와의 격차가 0.06%p로 축소된다.

## 2) 총부담률과 순부담률

〈표 Ⅲ-5〉에서는 소득세와 근로자가 납부하는 사회보장기여금의 합계가 총소득에서 차지하는 비중을 의미하는 총부담률의 OECD 평균치와 우리나라 총부담률을 비교하였다. 앞서 독신자의 경우에 살펴본 바와 마찬가지로, 총부담률은 소득세 실효세율보다 사회보장기여금 부담률만큼 높다. 사회보험료는 역진적인 성향을 보이기 때문에 저소득구간에서 부담률이 더 높은 경향을 보인다.

사회보장기여금 부담률을 OECD 회원국과 비교해 보면, 평균임금 50% 수준에서 우리나라가 OECD 평균치보다 0.72%p 낮았는데, 소득이 높아지면서 그 격차가 커져서 평균임금의 100%에서는 1.37%p, 200%에서는 2.32%p, 250%에서는 2.44%p가 된다. 이는 우리나라 사회보장기여금의 부담률이 OECD 회원국 평균치에 비해 역진성이 크기 때문에 나타나는 현상이다. 우리나라 사회보장기여금 부담을 형성하는 사회보험료는 대체로 소득에 대해 비례적인 성향을 보이는데, 국민연금의 경우 소득 상한을 두고, 그 이상의 소득은 무시하기 때문에 역진적인 성향이 나타난다.

평균임금의 50% 수준에서 우리나라의 총부담률은 OECD 회원국의 93.39%이며, 이는 앞서 검토한 독신자의 경우(53.5%)에 비해서 상당히 높은 것이다. 한편 평균임금 250%인 경우에는 우리나라의 총부담률이 OECD 회원국 평균치의 61.51%로 독신자의 경우 60.36%인 것과 크게 차이가 나지 않는다.

〈표 III-5〉 총부담률(소득세+사회보장기여금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국, 4인 가구

(단위: %, %p)

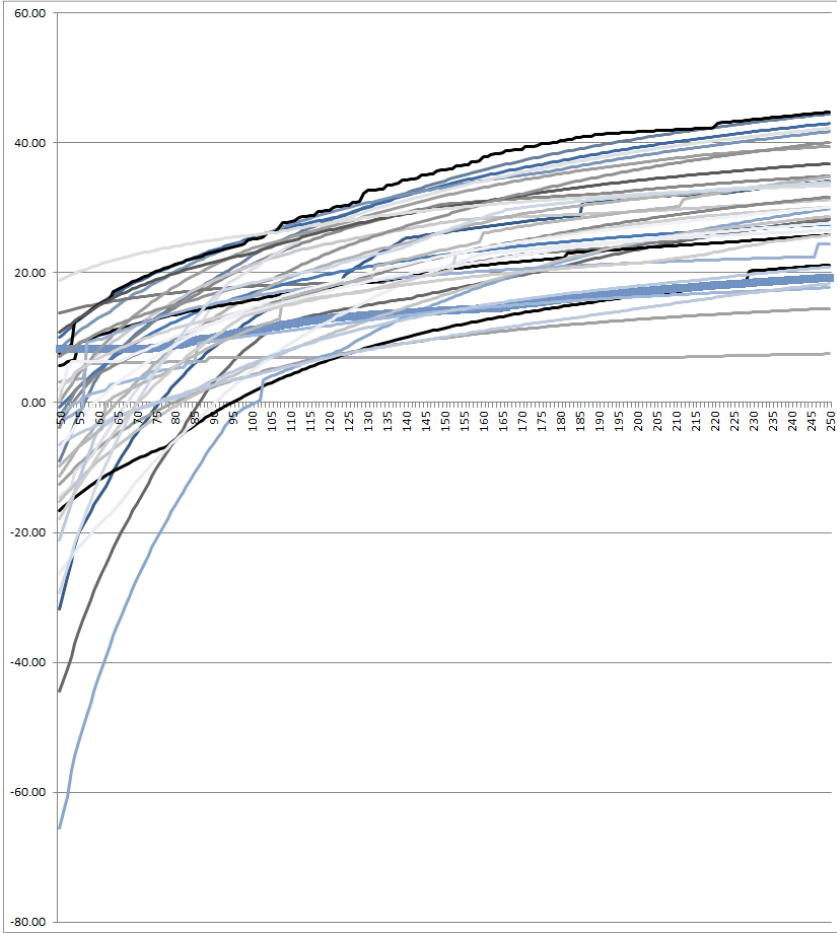
	한국	OECD 평균	(OECD평균-한국)		(한국/OECD 평균)	
			총부담률	사회보장기여금	총부담률	사회보장기여금
50	8.38	8.98	0.59	0.72	93.39	92.06
67	8.38	14.22	5.84	1.34	58.95	86.18
100	11.28	20.21	8.92	1.37	55.84	85.96
133	13.67	23.87	10.20	1.61	57.26	83.15
167	15.00	26.90	11.89	2.12	55.79	77.03
200	17.14	28.97	11.83	2.32	59.16	73.93
250	19.34	31.44	12.10	2.44	61.51	71.20

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

[그림 III-8]은 소득세와 사회보장기여금을 더한 금액에서 가구별로 정부로부터 받는 보조금을 차감한 금액이 총소득에서 차지하는 비중을 의미하는 순부담률을 정리하였다. 이 그림에서 발견할 수 있는 가장 중요한 특징은 평균임금 100% 이하 구간에서 소득이 낮아지면서 OECD 회원국들의 순부담률 곡선이 빠르게 하향하는 데 비해 우리나라는 완만하게 하향하는 추세를 보인다는 점이다. 그 결과 우리나라는 평균임금 100%일 때 순부담률이 OECD 회원국들이 많이 몰려 있는 구간의 중간 정도에 위치해 있으며, 평균임금의 50% 수준에서는 OECD 회원국들의 순부담률이 몰려 있는 구간 내에서 상위권에 위치한다. 소득이 평균임금의 100%일 때 OECD 회원국의 순부담률은 대체로 4~26%의 범위에 있는데, 우리나라는 11.28%이다. 평균임금의 50% 수준에서는 OECD 회원국의 순부담률이 대부분 -30~12%의 범위 내에 있는데, 우리나라는 8.36%로 비교적 높은 편이다. 한편 평균임금 250%일 때 OECD 회원국의 순부담률은 대부분 18~45% 범위 내에 있는데, 우리나라는 19.34%로 가장 낮은 편에 속한다.

[그림 III-8] 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD, 4인 가구<sup>1)</sup>

(단위: %)



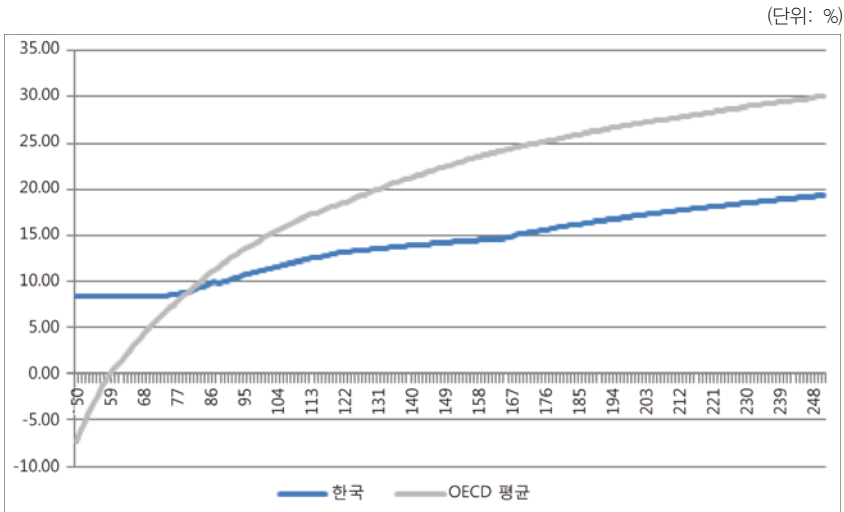
주: 1) 가장 굵은 선이 한국

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

[그림 III-9]와 <표 III-6>에서는 우리나라의 4인 가구 순부담률을 OECD 회원국의 평균과 비교하였다. 우리나라는 평균임금 50% 이상인 가구에 지원되는 보조금이 없기 때문에 우리나라의 순부담률은 총부담률과 차이가 없다. 한편 OECD 회원국 중에는 평균임금보다 소득이 낮은 4인 가구에 보조

금을 지원하는 국가가 많이 있어서 순부담률이 총부담률보다 낮으며, 소득 수준이 낮을수록 양자 간 격차가 크다. <표 Ⅲ-6>의 가장 오른쪽에 있는 열에서 OECD 회원국의 평균 총부담률과 평균 순부담률의 격차 즉, 보조금의 비율을 정리하였는데, 평균임금의 50% 수준에서는 그 격차가 16.18%p이다. 이는 이 소득수준의 4인 가구가 정부로부터 받는 보조금이 총소득의 16.18%임을 의미한다. 소득 대비 보조금의 비율은 소득이 증가하면서 낮아져 평균임금 100% 수준에서는 소득의 5.52%가 되고, 평균임금의 250% 수준에서는 1.35%가 된다. 평균임금의 250% 수준에서도 보조금이 0이 되지 않는 이유는 소득수준이 높은 경우에도 자녀양육보조금이 지급되는 경우가 있기 때문인 것으로 판단된다.

[그림 Ⅲ-9] 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국, 4인 가구



자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

우리나라의 순부담률과 OECD 회원국 평균 순부담률을 소득수준별로 비교해 보면, 평균임금 50% 수준에서 우리나라는 8.38%인데, OECD 평균치는 -7.2%로 우리나라가 15.59%p 높다. 그런데 소득이 높아지면 이 격차가 점

차 축소되어 평균임금 60%에서부터는 OECD 평균 순부담률도 0보다 커지고, 평균임금 80%에서는 OECD 평균 순부담률이 8.89%, 우리나라 순부담률이 8.9%로 유사한 수준이 된다. 이 점에서부터 소득이 증가하면서 OECD 평균 순부담률이 우리나라보다 빠른 속도로 상승하여 평균임금 250%에서는 OECD 평균 순부담률이 우리나라보다 10.75%p 높은 수준이 된다. 이는 순부담률의 관점에서 볼 때 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 누진도가 상당히 낮다는 점을 보여주는 것이다.

〈표 III-6〉 순부담률(소득세+사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국, 4인 가구

(단위: %, %p)

	한국	OECD 평균	(OECD평균-한국)		보조금
			총부담률	사회보장기여금	OECD 평균
50	8.38	-7.20	-15.59	-	-16.18
67	8.38	3.92	-4.47	214.11	-10.31
100	11.28	14.69	3.40	76.83	-5.52
133	13.67	20.37	6.70	67.10	-3.50
167	15.00	24.50	9.49	61.25	-2.40
200	17.14	27.09	9.95	63.28	-1.88
250	19.34	30.09	10.75	64.28	-1.35

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

### 마. 소득수준별, 가구 구성별 세부담 격차 비교

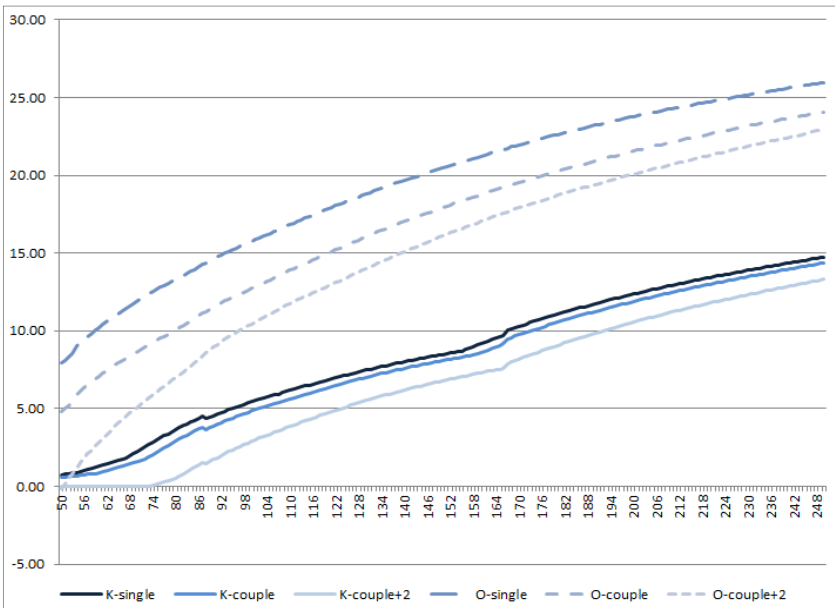
[그림 III-10]에서는 우리나라(K)와 OECD 평균(O) 소득세 부담률을 독신자(single)와 자녀가 없는 부부(couple), 부부와 자녀 2명으로 구성된 4인 가구(couple+2)로 구분하여 정리하였다. 위에 있는 점선으로 표시한 세 개의 선이 OECD 회원국, 아래 실선으로 표시한 3개의 선이 우리나라의 실효세율을 나타내며, 각각 가장 위의 것이 독신자, 두 번째 것이 자녀가 없는 부부, 세 번째 것이 4인 가구의 실효세율을 나타낸다. 그리고 [그림 III-11]과 [그림 III-12]에서는 같은 방식으로 총부담률과 순부담률을 정리하였다. 이 세 가지

그림을 기반으로 소득세 부담구조의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 독신자 가구의 소득세 실효세율을 보면, 우리나라가 OECD 회원국 평균치에 비해 7~11%p 정도 낮다. 소득수준이 낮을수록 세부담률 격차가 작고 소득수준이 높을수록 세부담 격차가 크다.

둘째, 가구 구성원이 늘어나면 부양가족 공제 등으로 인해 실효세율이 낮아지는데, 대체로 우리나라가 OECD 회원국 평균치에 비해 부양가족에 따른 세부담 절감 혜택이 적은 것으로 나타났다. 특히 독신자와 자녀가 없는 부부를 비교해 보면, 우리나라는 배우자가 피부양자가 됨에 따라 0.2~0.6%p의 절감효과가 나타나는데, OECD 회원국의 평균적인 세부담 절감효과는 1.9~3.2%로 우리나라에 비해 상당히 크다. 자녀 2명 부양에 따른 세부담 절감 효과는 우리나라가 0.55~1.96%p인 데 비해 OECD 회원국의 평균 절감효과는 1.12~4.93%p이다.

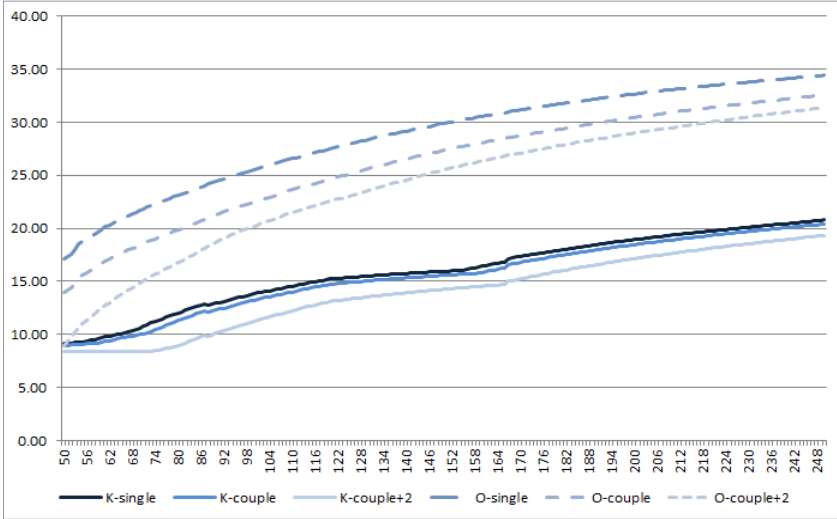
[그림 III-10] 소득세 실효세율의 비교(2014년): OECD 평균 vs 한국<sup>1)</sup>  
(단위: %)



주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, K는 한국, O는 OECD 평균  
자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

[그림 III-11] 총부담률(소득세 + 사회보험료)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국<sup>1)</sup>

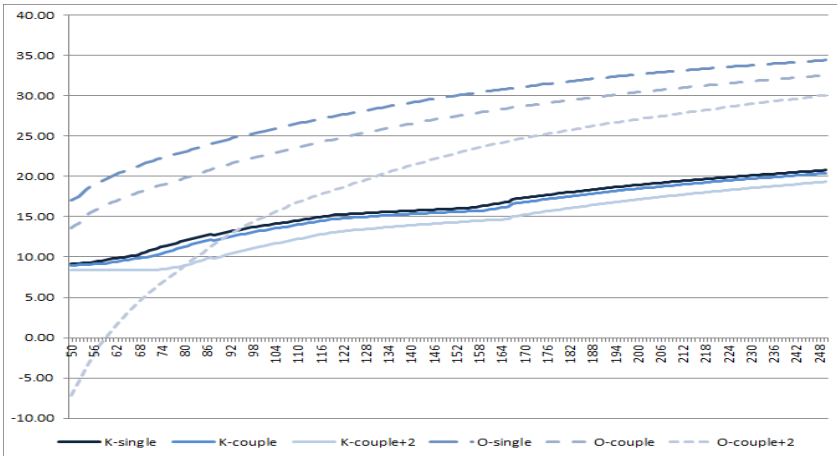
(단위: %)



주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, K는 한국, O는 OECD 평균  
자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

[그림 III-12] 순부담률(소득세 + 사회보장기여금-보조금)의 비교(2015년):  
OECD 평균 vs 한국<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, K는 한국, O는 OECD 평균  
자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자가 재구성

특히 우리나라는 저소득구간에서는 소득이 증가하면서 자녀부양에 따른 세부담 절감효과가 증가하다가 평균임금 100% 이상이 되면서 자녀부양에 따른 세부담 절감효과가 축소된다. 한편 OECD 평균치를 보면, 평균임금 50% 수준에서 4.93%p로 자녀양육에 따른 세부담 절감효과가 가장 크고, 소득이 높아지면서 세부담 절감 효과가 축소되어 평균임금의 250% 수준에서는 1.12%p가 된다. 이는 같은 소득수준에서 우리나라 세부담 절감효과 1.06%p에 비해 0.06%p 높은 수준이다.

셋째, 세부담과 사회보장기여금을 합한 총부담률을 보면, 사회보장기여금은 부담률을 상향시키는데, 사회보장기여금이 대체로 역진적인 경향이 있어 고소득층보다는 저소득층에서 부담률이 높다. 우리나라의 경우 평균임금 50%에서의 사회보장기여금 부담률이 8.38%이고, 평균임금 250%에서의 부담률은 6.04%로, 이 둘 간의 격차가 2.34%p이다. 그런데 OECD 회원국의 평균 부담률을 보면, 평균임금 50%에서 9.18%이고, 평균임금 250%에서 8.46%로, 둘 간의 격차가 0.71%p이다. 우리나라의 사회보장기여금 역진성은 국민연금이 소득한도를 설정하여 기여금의 상한을 두고 있기 때문에 나타나는 현상인데, 이 상한을 폐지할 경우 국민연금 재정을 악화시키는 효과가 있어 불가피한 측면이 있다.

넷째, [그림 Ⅲ-11]과 [그림 Ⅲ-12]를 비교해 보면, 독신자와 자녀가 없는 부부의 경우에는 총부담과 순부담에 큰 차이가 없는 한편, 4인 가구의 경우에는 총부담과 순부담에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 우리나라는 소득이 평균임금의 50% 이상인 가구에 특별히 제공하는 보조금이 없기 때문에 두 그림에서 차이가 없으나, OECD 회원국 평균치를 보면, 보조금으로 인해 4인 가구의 순부담 누진도가 총부담 누진도에 비해 크게 확대되었음을 알 수 있다. 특히 평균임금의 80% 이하 구간에서는 OECD 평균 순부담률이 우리나라보다 낮으며, 평균임금의 60% 이하 구간에서는 순부담률이 마이너스로 나타난다. 이는 이 구간에서 납세자가 세금을 납부하더라도 보조금 또는 환급가능한 세액공제의 방식으로 납부한 세금보다 더 많이 돌려받음을 의미하는 것이다.

## 바. 소득수준별 누진도 비교

〈표 Ⅲ-7〉와 [그림 Ⅲ-13]에서는 소득수준별 소득세 실효세율의 누진도를 정리하였다. 여기서 누진도는 OECD의 *Taxing Wages* 보고서에서 사용하는 방식으로 특정 소득구간 내에서 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때 세부담이 몇 %p 증가하는지를 보여주는 지표이다. 소득  $Y_1$ 이  $Y_0$ 보다 크고,  $Y_1$ 과  $Y_0$ 에서의 실효세율이 각각  $t_1$ ,  $t_0$ 라고 하면,  $Y_1$ 과  $Y_0$ 구간에서의 실효세율 누진도는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\text{실효세율 누진도} = \frac{t_1 - t_0}{Y_1 - Y_0}$$

먼저 평균임금의 50~250% 전 구간의 소득세 실효세율 누진도를 계산해 보면, 우리나라는 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때 실효세율이 0.07%p 상승하는 것으로 나타났다. 전체적인 누진도는 가구의 구성에 따라 큰 차이가 없다. 그런데 OECD 회원국 실효세율 평균치를 보면, 독신의 경우 소득이 평균임금 1%만큼 상승하면 실효세율이 평균 0.09%p 상승하고, 부부의 경우에는 0.1%p, 4인 가구의 경우에는 0.12%p 상승하여 가족 구성원이 많아짐에 따라 누진도가 상승하는 것으로 나타났다. 이는 가족 부양에 따라 증가하는 인적공제 등 세부담 경감 혜택이 저소득층에 많고 소득이 높아지면서 그 혜택이 축소되기 때문인 것으로 판단된다. 한편 우리나라의 경우 평균실효세율 누진도가 가구의 구성에 따라 크게 차이가 나지 않는다는 것은 배우자, 자녀 등 소득공제가 실효세부담의 누진도에 미치는 영향이 매우 작다는 점을 시사한다.

〈표 III-7〉 소득수준별 소득세 실효세율 누진도 비교(2015년):  
한국 vs OECD 평균

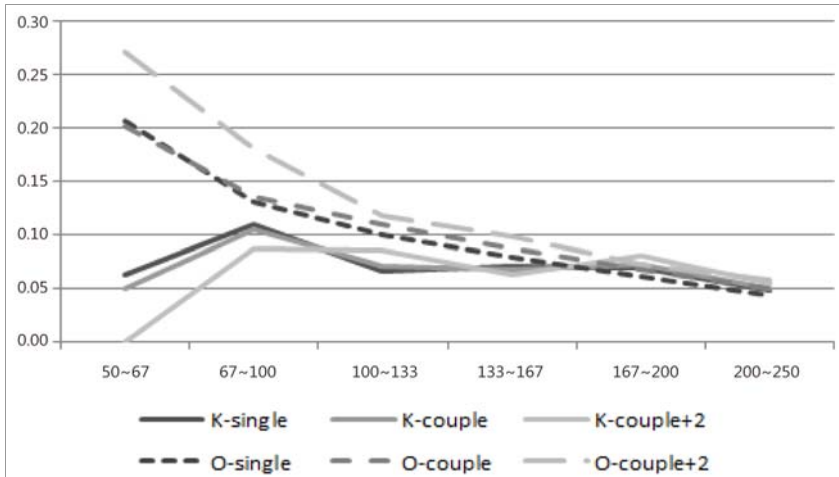
(단위: %)

가족 구성		50~250	50~67	67~100	100~133	133~167	167~200	200~250
한국	독신_OECD	0.07	0.06	0.11	0.07	0.07	0.07	0.05
	부부_OECD	0.07	0.05	0.10	0.07	0.07	0.07	0.05
	4인_OECD	0.07	0.00	0.09	0.09	0.06	0.08	0.05
OECD 평균	독신_한국	0.09	0.21	0.13	0.10	0.08	0.06	0.04
	부부_한국	0.10	0.20	0.14	0.11	0.09	0.07	0.05
	4인_한국	0.12	0.27	0.18	0.12	0.10	0.07	0.06
(한국/ OECD)	독신	77.4	30.3	83.7	66.1	89.9	114.2	108.6
	부부	71.6	25.1	76.7	64.3	77.4	107.7	97.6
	4인	57.6	0.0	48.6	73.1	64.8	110.8	94.9

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자 계산

[그림 III-13] 소득수준별 소득세 실효세율 누진도 변화(2015년):  
한국 vs OECD 평균<sup>1)</sup>

(단위: %p)



주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, K는 한국, O는 OECD 평균  
자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자 계산

평균임금 50~250% 전 구간에서의 누진도는 독신인 경우 우리나라가 OECD 평균치의 77.4%이고, 부부의 경우에는 71.6%인 데 비해 4인 가구의

경우에는 57.6%로 누진도 격차가 상당히 크다. 이러한 누진도 격차가 어느 소득구간에서 많이 나타나는지를 보기 위해 소득구간별 누진도를 계산해 보면, 소득수준이 낮을수록 우리나라와 OECD 평균치와의 누진도 격차가 크다는 점을 알 수 있다. 특히 평균임금 50~67%에서 OECD 평균치와 우리나라의 누진도 격차가 가장 크고, 소득이 증가하면서 그 격차가 축소되어 평균임금의 167% 이상이 되면 우리나라의 누진도가 더 높거나 유사한 수준인 것으로 나타난다. 이는 우리나라의 소득세 실효세율 누진도가 낮은 것이 저소득구간에서 낮은 누진도에 기인하는 것임을 의미한다. 소득이 평균임금의 1.6배 이상인 경우에 소득이 증가함에 따른 세율 인상 폭이 OECD 평균치에 비해 작지 않은데, 저소득구간에서는 소득이 증가함에 따른 세부담 증가 폭이 상대적으로 작은 것이 고소득층의 세부담에도 영향을 주어서 전체적인 누진도가 낮아지는 것이다.

OECD 회원국의 일반적인 경향은 소득수준이 일정 수준 이하면 면세를 하되, 면세점을 넘어서면 비교적 높은 세율로 세금을 부과하고, 평균임금 이상으로 소득이 증가하면 실효세율이 완만하게 증가하도록 소득세 체계가 구성되어 있는 것으로 판단된다. 한편, 우리나라는 저소득구간에서 세율 인상 속도가 느려서 고소득구간에서 조금 누진도를 높이더라도 전반적인 세부담 수준과 누진도가 증가되는 데 한계가 있는 것으로 보인다. 소득세는 초과누진세율체제로 되어 있으며, 소득공제는 모든 소득구간에서 동등한 규모로 과세표준을 축소시키므로 저소득구간의 낮은 세율과 관대한 소득공제는 저소득구간에서의 세부담을 축소시킬 뿐만 아니라 고소득구간에서의 세부담을 더 많이 낮추는 역할을 한다.

〈표 Ⅲ-8〉과 〈그림 Ⅲ-14〉에서는 순부담률의 누진도를 위와 같은 방식으로 비교하였다. 평균임금 50~250% 전 구간에서의 누진도는 우리나라가 독신자 0.06%, 4인 가구가 0.05%로 각각 OECD 회원국 0.09%, 0.19%의 66.8%와 29.4% 수준이다. 순부담률의 누진도도 평균임금 50~67% 구간에서 우리나라가 OECD의 0~25.6%로 격차가 상당히 크며, 평균임금 167% 이상인 구간에서는 독신자의 경우 우리나라가 누진도가 더 크다. 그러나 4인 가구의 경우

에는 고소득구간에서도 우리나라의 누진도가 OECD 평균치의 70~80% 수준으로 낮은 편이다.

〈표 III-8〉 소득수준별 순부담률 누진도 비교(2014년): 한국 vs OECD 평균

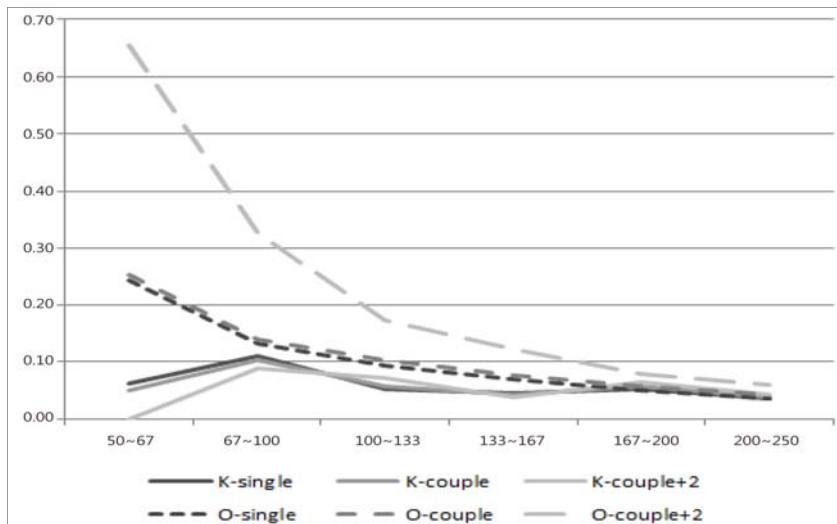
(단위: %)

	가족 구성	50~250	50~67	67~100	100~133	133~167	167~200	200~250
한국	독신_OECD	0.06	0.06	0.11	0.05	0.05	0.05	0.04
	부부_OECD	0.06	0.05	0.10	0.06	0.04	0.06	0.04
	4인_OECD	0.05	0.00	0.09	0.07	0.04	0.06	0.04
OECD 평균	독신_한국	0.09	0.24	0.13	0.09	0.07	0.05	0.04
	부부_한국	0.09	0.25	0.14	0.10	0.08	0.06	0.04
	4인_한국	0.19	0.65	0.33	0.17	0.12	0.08	0.06
(한국/OECD)	독신	66.8	25.6	82.9	56.3	67.2	105.6	104.0
	부부	60.4	20.1	74.9	55.1	55.3	98.5	91.3
	4인	29.4	0.0	26.9	42.0	32.4	82.5	73.3

자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자 계산

[그림 III-14] 소득수준별 순부담률 누진도 변화(2014년): 한국 vs OECD 평균<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) single, couple, couple+2는 각각 독신, 부부, 4인 가구를 의미하며, K는 한국, O는 OECD 평균  
 자료: OECD(2016), pp. 71~107의 자료를 이용하여 저자 계산

이상의 논의를 종합해 보면, 우리나라 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유를 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 전반적으로 소득세 부담률이 낮다. 소득세는 누진세율제도를 가지고 있어 소득이 증가하면 실효세율이 높아지도록 구성되어 있으므로 전반적으로 세부담 수준이 높을수록 소득재분배 기능이 강화되는 것이 일반적이다. 둘째, 전 소득구간에 걸쳐 평균적인 누진도를 계산해 보면, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 누진도가 상당히 낮다. 셋째, 우리나라의 소득세 실효세율 누진도가 전반적으로 낮은 이유는 저소득구간에서 누진도가 낮은 데 주요인이 있다. 고소득구간만 국한해서 보면 우리나라의 소득세 누진도가 OECD 평균치에 비해 낮지 않다. 넷째, 조세와 보조금 증 재분배적 관점에서 우리나라가 다른 국가에 비해 특히 취약한 부분은 보조금이다. 세부담만 비교할 때보다 보조금을 함께 고려한 순부담률의 누진도가 OECD 평균치와의 격차가 더 크다. 특히 평균임금 67% 이하의 저소득구간에서 순부담률의 누진도가 OECD 평균치에 비해 상당히 낮다.

## 2. 최저소득구간의 세부담: 면세점과 최저실효세율

앞 절(제1절)에서는 OECD에서 발간한 *Taxing Wages* 보고서의 자료를 사용하여 소득이 각 국가 평균임금의 50~250% 범위 내에 있는 납세자의 세부담을 비교 검토하였다. 그런데 우리나라에서는 면세자 비율이 과다하게 높다는 것이 중요한 정책이슈이다. 그러므로 소득이 어느 수준일 때까지 면세가 되는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 다음에서는 OECD의 *Taxing Wages*에서 사용한 방법을 평균임금 50% 이하 구간에 적용하여 실효세율을 계산하여 비교하였다.

*Taxing Wages* 보고서는 Part III에서 국가별 과세제도에 대해 설명하고 있는데, 그 내용과 OECD의 *Taxing Wages*에 수록된 각국의 세율체계 및 기본적인 소득공제와 세액공제의 내용을 결합하여 평균임금 50% 이하에 적용되는 과세제도를 정리하고, 그 제도를 적용하여 평균임금의 1~50% 구간의 실효세율을 산출하였다. 본 절의 첫 번째 소절에서는 저소득층의 세부담을

결정하는 각국의 조세제도가 어떤 내용들로 구성되는지 살펴보고, 두 번째 소절에서 저소득층의 세부담 수준 산출결과를 살펴본다. 특히 면세점과, 면세점을 지난 직후의 최저세율, 그리고 평균임금 50% 수준에서의 세부담 수준에 초점을 맞춰 국제비교를 수행한다.

### 가. 최저소득계층에 대한 과세제도

〈표 Ⅲ-9〉에서는 OECD 회원국의 저소득층 세부담을 결정하는 요소들을 정리하였다. 자세한 내용은 뒤의 〈부록 1〉에 수록하였으며, 〈표 Ⅲ-9〉는 그 내용을 요약하여 정리한 것이다.<sup>21)</sup>

어느 국가든 소득수준이 낮은 계층에 대해서는 소득이 일정한 규모가 될 때까지 세금을 면제한다. 가장 기본적인 방법이 일정한 소득까지 0%의 세율을 적용하거나 일정액의 소득을 과세표준에서 제외하는 것이다. 이 두 가지는 일정한 금액의 소득을 과세대상에서 제외하고, 그 금액을 초과하는 부분에 대해 양(+의) 세율을 적용하여 세금을 부과한다는 점에서 동일한 목적을 가진 것이라고 할 수 있다. 두 경우 모두 모든 납세자에 대해 동등하게 소득 중 일정액을 과세에서 제외한다는 특징이 있지만, 초과누진세제하에서 세부담 절감혜택은 고소득층일수록 더 크다.

일정 규모 이하의 소득에 대해서 0%를 적용하는 제도는 제도의 단순성 측면에서 강점이 있으며, 이 제도를 운영하는 국가들은 소득세제를 단순화하는 데 많은 노력을 기울이는 것으로 판단된다. 〈표 Ⅲ-9〉의 (1) 열에 두 개의 수치가 정리되었는데, 앞부분의 수치가 0% 세율이 적용되는 구간의 경계가 되는 소득을 의미하며, 뒷부분에 %로 표시된 수치는 최초로 양(+의) 세율이 적용되는 때의 법정세율이다. 즉, 호주의 경우 0~18,200호주달러에는 0%의 세율이 적용되며, 18,200호주달러를 초과하는 소득에 대해서는 최저 19%의 세율이 적용된다. 한편 벨기에의 경우에는 앞의 수치가 없이 뒤의

21) 본 절에서 소개하는 OECD 회원국의 조세제도는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 박수진 회계사와 전성민 회계사가 조사, 정리하였으며, 그 제도를 적용하여 평균임금의 50% 이하에 적용되는 실효세율을 산출하는 작업도 이 두 회계사가 수행하였다.

수치만 25%로 나타났는데, 이는 벨기에의 세율체계에는 0%의 세율이 없으며, 과세표준이 0보다 크면 최소 25%의 세율이 적용된다는 것을 의미한다. 이 표에 따르면, 0% 세율구간이 명시되어 있는 국가가 9개 국가인데, 그 중 칠레에서는 0% 적용 외에 기본공제나 근로비용 공제, 기본세액공제 등 다른 공제제도가 없다. 호주는 저소득층 세액공제제도만 운영하고 있다.

일정한 수준의 소득까지 0%의 세율을 적용하는 방법 외에 많은 국가들이 소득의 일정 부분을 과세표준에서 제외하거나 저소득층의 세부담을 완화하기 위해 운용하는 제도로는 기본공제, 근로자 자신에 대한 인적공제, 근로 관련 비용공제, 그리고 항목별로 공제하는 특별공제를 적용하지 않는 경우에 적용되는 최소한의 표준공제 등이 있다. 국가별로 이 중 어느 하나를 적용하든지, 아니면 여러 가지 제도를 모두 적용한다.

일반적으로 기본공제는 소득의 종류와 관계없이 즉, 근로소득과 사업소득을 구분하지 않고 모두 적용되는 것으로서 소득이 일정 수준에 미달하는 저소득층의 세부담을 완화하는 데 목적이 있다. 모든 소득구간에 대해 동일한 금액의 공제를 적용하는 국가도 있고, 소득이 일정 수준 이상이 되면 공제액을 축소하는 국가도 있다. 일부 국가에서는 일정 수준 이하인 경우에만 기본공제를 적용하고, 그 이상인 경우에는 기본공제를 허용하지 않기도 한다.

일정한 소득 수준까지 0%의 세율을 적용하는 제도와 달리, 일정한 규모의 공제를 허용하고, 소득이 그 규모를 초과하는 경우에는 공제액을 점감하는 방법 등을 통해 누진도를 조정할 수 있다는 점이 이 방법의 중요한 특징이다. 즉, 소득이 일정한 금액을 초과하면 공제규모를 축소하거나 더 이상 공제를 허용하지 않는 방법으로 세부담의 누진도를 강화할 수 있다. 한편 우리나라의 근로소득공제제도는 소득이 일정액을 초과하는 경우에 공제액을 축소하는 것이 아니라 초과분에 대한 공제율을 축소한다. 이 경우 초과분에 대한 공제율 축소가 누진도를 강화하는 역할을 하는 것처럼 보이나, 공제액을 점감하는 경우 또는 점감하지 않고 일정액을 공제하는 경우에 비해 누진도를 낮추는 효과가 있는 것으로 판단된다.

납세자 본인에 대한 인적공제도 경제적인 성격이 기본공제와 크게 다르지

않다. 그러므로 양자가 구분되지 않는 것이 일반적이다. 인적공제는 소득수준과 관계 없이 일정액을 공제하는 것이 일반적이다.

한편 근로 관련 비용 공제는 근로소득에 대해서만 적용되는 것으로서, 근로자가 근로를 수행하기 위해서 지拂하는 비용, 예를 들면 출퇴근 비용 등을 근로소득을 창출하는 데 소요되는 비용으로 보아 과세소득에서 공제하는 것이다. 사업소득의 경우 소득을 창출하는 과정에서 발생한 비용을 모두 공제하고 순소득에 대해 과세하는 데 비해 근로소득의 경우에는 그러한 비용 공제가 원칙적으로 허용되지 않기 때문에 근로 관련 비용공제항목을 적용하는 것으로 판단된다. 출퇴근 비용 등을 입증하는 경우에 그 비용을 공제하는 국가도 있으나, 근로자에 대해 일정액의 비용을 근로 관련 비용으로 인정하는 것이 보다 일반적이다. 근로 관련 비용도 소득수준을 고려하여 소득이 많은 경우에는 공제규모를 축소하고, 아예 공제를 허용하지 않는 경우도 있다. 우리나라의 근로소득공제제도는 앞서 언급한 기본공제와 근로 관련 비용 공제제도를 결합한 것과 같은 성격을 가진 것으로 판단된다. 출퇴근 비용 수준의 비교적 소액으로 일정액을 공제하는 다른 국가들과 달리 우리나라는 소득 500만원까지는 소득의 70%를 공제하고, 소득이 증가하면 공제율이 낮아져서 소득이 1억원을 초과하는 경우에는 초과분의 2%를 공제한다. 따라서 소득이 증가하면 소득 대비 공제액의 비율은 낮아지지만 공제액은 계속 증가한다.

근로 관련 비용 공제는 비용공제의 성격이 강하므로 대부분 소득공제의 형태를 띤다. 한편 우리나라는 세액공제에서도 근로소득세액공제가 있다. 다른 국가도 근로소득세액공제가 있는 경우가 있는데, 대부분 최저소득계층에만 적용되며, 소득이 일정수준 이상이 되면 점감하여 최종적으로 특정 소득 이상인 경우에는 세액공제를 적용하지 않는 것이 일반적이다. 이러한 근로소득세액공제는 우리나라의 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)와 같은 성격을 가지며, 우리나라의 근로장려세제처럼 공제되는 세액이 납부해야 할 세액보다 많으면 차액을 환급하는 경우도 있다.

〈표 III-9〉 OECD 회원국의 기본적인 소득공제, 세액공제, 면세제도

(단위: 자국통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Australia	18,200, 19%	-	-저소득층 세액공제, 점감	-
Austria	11,000, 36.5%	-임무관련 비용: 최소 132 -표준공제: 60	-비용자 세액공제: 54	-피부양자녀 소득공제: 1인 220
Belgium	25%	-본인 인적공제: 7,090~7,380 -근로 관련 비용: 4,090	-	-피부양자(자녀제외) 소득공제: 1,510 -자녀 소득공제: 1인 1,510, 2인 3,880
Canada	15%	-	-본인 인적공제: 1,699.05 -비용자 세액공제: 171.90	-피부양자: 1인 1,699.05
Chile	7,283,000, 4%	-	-	-
Czech Republic	15%	-	-본인 인적공제: 24,840	-배우자 세액공제: 24,840 -자녀 세액공제: 첫째 13,404, 둘째 15,840
Denmark	8%	-본인 인적공제: 43,400	-근로소득 세액공제	-
Estonia	20%	-본인 인적공제: 1,848	-	-
Finland	16,500, 65%	-근로 관련 비용: 620	-근로소득 세액공제	-자녀공제(소득공제): 1인당 1,848 -자녀 세액공제: 1인당 100
France	9,700, 14%	-근로 관련 비용: 426~12,169	-	-
Germany	8,354 14%	-근로 관련 비용: 1,000 -특별비용: 36	-	-자녀 소득공제(7,152)와 세액공제 중 선택
Greece	22%	-소득≤21,000이면 2,100	-	-
Hungary	16%	-	-	-부양가족 소득공제: 1인당 750,000
Iceland	22.86%	-기본공제: 1,705,836	-본인 인적공제: 610,824	-
Ireland	20%	-저소득층 비교세: 5,210	-기본공제 1인당: 1,650 -비용자공제: 1,650	-
Israel	10%	-	-기본공제: 5,886	-자녀 세액공제: 1인당 2,616~5,232(연령) -배우자 세액공제: 0~800
Italy	23%	-	-합법가능 근로소득 세액공제	-배우자 공제: 380,000 -자녀 소득공제: 380,000~630,000(연령별)
Japan	5%	-기본공제: 380,000 -근로소득: 650,000~2,450,000	-	-피부양자 공제(자녀 포함): 1인당 1백만
Korea	6%	-기본공제: 1,500,000 -근로 소득공제: 2~70%	-근로소득 세액공제: 0~55% -표준 세액공제: 13만원	-자녀 세액공제: 자녀 1인 15만, 2인 30만

〈표 III -9〉의 계속

(단위: 자국통화)

국기명	(1) 영세물 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Luxembourg	11,265, 8%	- 표준공제: 480 - 필요경비: 최소 540	- 근로소득 세액공제: 300 - 독신부모(환급가능): 750	
Mexico	1,92%	- 기본공제: 3,074.85	- 근로소득 세액공제, 환급 - 표준 세액공제: 최대 2,203	
Netherlands	8.35%	-	- 근로소득: 184~2,220 - 저소득층 세액공제	
New Zealand	10.5%	-	-	
Norway	13.15%	- 표준공제: 50,400 - 기본공제: 4,000~89,050	-	
Poland	3,091, 18%	- 표준공제: 1,335	- 기본 세액공제: 556.02	- 자녀 세액공제 첫째 1,112.04
Portugal	14.5%	- 표준공제: 4,104	-	- 자녀 세액공제: 1명당 325
Slovak Republic	19%	- 기본공제: 0~3,803.33	-	- 배우자추가공제: - 자녀 세액공제, 환급가능: 1인당 256.92
Slovenia	16%	- 기본공제: 3,302.7 - 추가공제: 일정소득 이하	-	- 배우자 공제 2,436.92 - 자녀 소득공제: 첫째 2,436.92
Spain	9.5%	- 면세소득: 5,550 - 기본공제: 2,150 - 고용관련 공제: 최대 3,700	-	- 자녀 소득공제: 첫째 2,400, 둘째 2,700 - 대가족 소득공제
Sweden	430,200, 20%	- 기본공제: 13,100~34,300	-	- 근로장려세제: 65세 이하 최대 26,486
Switzerland	14,500, 0.77%	- 기본공제: 부부 2,600 - 근로관련 공제: 2,000~4,000	-	- 자녀 소득공제: 18세 이하 자녀 1인 6,500 - 자녀 세액공제: 18세 이하 자녀 1인당 251
Turkey	15%	-	- 최저생계보장 세액공제	
United Kingdom	20%	- 기본공제: 0~10,600	-	- 자녀 세액공제: 최대 6,105
United States	10%	- 표준공제: 6,300 - 인적공제: 최대 4,000	- 근로장려세제(환급가능)	- 부양가족 소득공제: 1인당 4,000 - 자녀 세액공제(환급): 1인당 최대 1,000

자료: OECD Tax Database, [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I1](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1) (접속일: 2016. 10. 7).  
OECD, *Taxing Wages 2014~2015*, 2016. pp. 163~536.

그런데 우리나라는 이와 같은 근로장려세제 외에도 근로소득세액공제가 있는데, 산출세액이 130만원 이하인 경우에는 산출세액의 55%를 공제하고, 130만원을 초과하는 경우에는 초과분에 대해 30%를 공제한다. 그리고 세액이 3,300만원을 초과하는 경우, 그 초과분에 대해서는 세액공제를 하지 않는다. 그러므로 세액이 3,300만원 이상인 경우에 세액공제액은 1,022만원이 된다. 이와 같은 세액공제는 근로 관련 비용이라고 보기는 어렵다. 근로 관련 비용 공제라고 볼 수 있는 근로소득공제가 있기 때문이다. 또한 저소득층에만 적용되고, 점차 공제규모가 축소되어 소득이 일정 수준 이상이면 공제가 적용되지 않는 저소득 근로자 지원 목적의 근로장려세제와도 차이가 있다. 이러한 측면에서 근로소득세액공제제도는 다른 국가에서 찾아보기 어려운 우리나라의 독특한 제도인데, 추측컨대 사업자의 과표양성화율이 낮아서 사업소득에 대한 실효세율이 근로소득의 실효세율보다 낮다는 판단하에 근로자의 세부담을 완화하려는 데 목적이 있는 것으로 판단된다. 여기에 누진세적인 성격을 가미하여 저소득층에는 높은 공제율을 적용하고, 소득수준이 높아지면 공제율을 축소하긴 하지만 공제액 규모 자체는 산출세액이 3,300만원이 될 때까지 증가하고, 그 이후에는 일정 수준으로 유지된다.

표준공제는 지출의 구성 등에 따라 결정되는 항목별 특별공제를 적용받지 못하는 경우에 최소한의 공제를 허용하는 제도이다. 항목별 특별공제가 주로 소득공제의 형태를 띠는 국가는 표준공제도 소득공제 형태로 되고, 특별공제가 주로 세액공제의 형태를 띠는 국가에서는 표준공제도 세액공제의 형태를 띠는 것으로 판단된다. 우리나라는 특별공제가 주로 세액공제의 형태로 되어 있어 표준공제도 세액공제 형태이며, 공제규모는 13만원이다.

그 외에 중요한 공제로 부양가족 공제를 들 수 있는데, 소득이 없는 배우자, 자녀 등에 대해 부양가족 공제가 적용된다. 일부 부양가족 공제제도가 없는 국가도 있으나 대부분의 국가에서 부양가족 공제가 허용되며, 자녀가 있는 경우에는 추가적으로 공제되는 경우도 있다. 자녀의 추가 공제는 자녀의 수에 따라 달라지기도 한다. 부양가족 공제는 소득공제의 형태인 경우가 많지만 세액공제를 적용하는 경우도 적지 않다. 우리나라는 부양가족 공제

가 소득공제의 형태로 적용되지만 6세 이하의 자녀에게 적용되는 자녀세액 공제는 세액공제제도이다.

〈표 Ⅲ-9〉에서는 정리하지 않았지만 〈부록 1〉에는 포함된 항목으로 사회보험료 공제에 대한 내용이 있다. 사회보험료는 많은 국가에서 소득공제의 형태로 공적 보험료 전액이 공제된다. 그러나 일부 국가에서는 부분적인 공제만 허용되는 경우도 있으며, 세액공제가 적용되는 경우도 있고, 또 상당수 국가에서는 아예 사회보험료 공제제도가 없다.

기본적인 공제를 적용하고 난 이후에 산출된 과세표준에 대해 0%보다 높은 세율로 세금을 부과할 때 최초로 적용되는 최저세율 수준을 보면, 우리나라는 6%로, 우리나라보다 이 세율이 낮은 국가는 스위스 0.77%, 멕시코 1.92%, 칠레 4%, 일본 5%뿐이다. 그 외 국가들 중에서 이 세율이 10% 미만인 국가를 보면 덴마크와 룩셈부르크가 각각 8%이고, 네덜란드가 8.35%, 스페인이 9.5%이다. 그 외 국가들은 모두 10% 이상이다. OECD 회원국 34개국의 절반인 17개국에서 이 세율이 15% 이상인 것으로 나타났다.

이상의 논의를 바탕으로 우리나라 저소득구간에 대한 과세제도의 특징을 정리하면, 첫째, 상당히 다양한 공제제도가 적용된다는 점을 들 수 있다. 저소득구간에 적용되는 공제 등은 일정 소득 이하에 적용되는 0% 세율제도, 기본공제, 근로 관련 비용 공제, 저소득층에 대한 근로소득공제, 표준공제 등을 들 수 있으며, 그 외에도 배우자 공제, 자녀 관련 공제, 사회보험료 공제 등이 적용된다. 이와 같이 다양한 제도가 있는데, 이러한 제도를 모두 적용하는 국가들은 없는 것으로 판단되며, 대부분 몇 가지 항목을 선택적으로 적용하고 있다. 그런데 우리나라는 0% 세율제도를 제외하고 가능한 공제를 모두 적용하고 있다. 〈표 Ⅲ-9〉에 나타난 우리나라의 공제항목이 총 6개 항목인데, 다른 국가에서는 1~5개의 공제항목이 적용된다.

두 번째 특징은 기본공제와 근로 관련 비용 공제를 결합한 것으로 보이는 근로소득공제가 소득의 일정 비율로 되어 있으며, 소득이 증가하면 한계 공제율이 낮아지긴 하지만, 공제규모는 소득이 증가하면서 계속 증가하도록 설계되었다는 점이다. 다른 국가들의 경우 근로 관련 비용을 실비에 근거하

여 공제하거나, 표준적인 공제를 하는 경우에는 일정액을 공제하며, 그 일정액도 소득이 증가하면서 점감하는 형태를 띠는 경우가 많다. 기본공제의 경우에도 일정한 규모의 금액을 과세표준에서 공제하고, 소득이 증가하면서 공제규모가 축소되는 것이 일반적이다. 소득이 일정 수준을 넘으면 아예 공제를 허용하지 않는 경우도 있다.

세 번째 특징은 우리나라의 근로소득세액공제제도인데, 다른 국가에서는 이와 유사한 공제제도를 찾기 어렵다. 다른 국가에서 적용되는 근로소득세액공제는 대부분 최저소득계층에 적용되는 것으로서 일정한 소득수준을 넘으면 점진적으로 감소하고, 또 다시 일정한 소득을 넘으면 공제혜택이 사라지는 형태로 되어 있다. 이러한 제도는 우리나라의 근로장려세제와 유사한 제도라고 할 수 있다. 국가에 따라 세액공제 초과분이 환급되는 경우도 있다.

마지막으로 저소득구간에서 적용되는 최저세율이 낮다는 점을 우리나라 세제의 특징으로 들 수 있다. 우리나라는 최저세율이 6%인데, 0%를 제외한 최저세율이 우리나라보다 낮은 국가는 OECD 회원국 34개 국가 중 3개 국가뿐이다. 회원국의 절반인 17개 국가에서는 최저세율이 15% 이상이다.

#### 나. 면세점 수준과 최저 실효세율

[그림 III-15]에서는 위의 <표 III-9>에 나타난 자료를 사용하여 OECD 회원국 각국에 대해 평균임금의 1~50% 구간에서의 과세시작점과 평균임금 50%에서의 실효세율을 정리한 것이다. 독신자의 경우를 가정하였으며, 그림에서 빨간색으로 진하게 표시한 것이 과세시작점에서의 소득을 평균임금에 대한 비율로 나타낸 것이다. 평균임금의 50% 수준에서도 과세를 하지 않는 경우는 50%로 간주하였다. 그림의 왼쪽 칠레에서부터 영국까지 8개 국가가 이에 해당한다. 이 두 국가 외에 체코, 핀란드, 그리스, 아이슬란드, 멕시코, 네덜란드, 스웨덴이 이 그룹에 속한다. 그 외에 아일랜드, 폴란드, 슬로베니아, 이스라엘, 슬로바키아, 스페인이 35%를 넘으며, 우리나라도 평균임금의 35% 수준까지 실효세율이 0%가 된다. OECD 회원국 평균치는 32.7%이다.

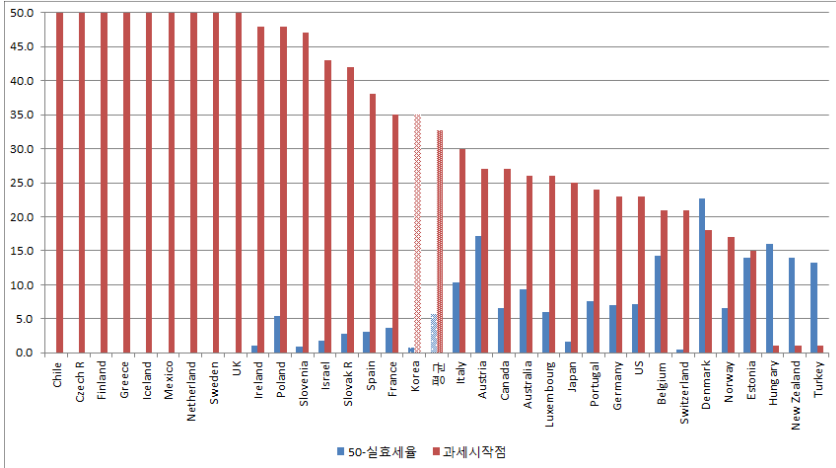
OECD 회원국 중 절반인 17개 국가가 평균임금의 35%보다 높은 수준에

서 과세가 시작되며, 17개는 35% 수준 또는 그보다 낮은 수준에서 과세가 시작된다. 과세시작점이 평균임금의 20% 이하인 국가는 6개 국가뿐이다. 덴마크가 18%, 노르웨이가 17%, 에스토니아가 15%이고, 헝가리와 뉴질랜드, 터키는 각각 1%로 면세점이 0이라고 할 수 있다.

평균임금 50%에서의 실효세율을 나타내는 파란색 막대를 보면, 과세시작점이 50% 이상인 국가에서는 0으로 나타나며, 과세시작점과 평균임금 50%에서의 실효세율이 뚜렷한 상관관계를 보이지는 않지만 대체로 오른쪽으로 가면서 높아지는 경향이 보인다. 이는 과세시작점이 낮은 국가들이 평균임금 50%에서의 실효세율이 높은 경향이 있다는 점을 시사하는 것이다. 특히 과세시작점이 0인 헝가리와 뉴질랜드, 터키의 경우 평균임금 50%에서의 실효세율이 각각 16%, 14%, 13.3%로 15% 내외의 실효세율을 보여준다. 반면 과세시작점이 평균임금의 35% 이상인 국가에서는 평균임금 50%에서의 실효세율이 5% 미만인 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 평균임금 50%에서의 실효세율이 0.7%인데, 이는 과세시작점이 평균임금의 50% 이상인 국가들을 제외하면 스위스 0.5% 다음으로 낮은 수준이다. 과세시작점이 평균임금의 35% 이상이고 50% 미만인 국가는 아일랜드, 폴란드, 슬로베니아, 이스라엘, 슬로바키아, 스페인, 프랑스, 한국의 8개 국가인데, 이 중 우리나라를 제외한 7개 국가의 평균임금 50%에서의 실효세율 평균은 2.7%이다. OECD 회원국 전체 평균은 5.7%, 과세시작점이 평균임금의 50% 이상인 국가를 제외한 평균은 7.7%이다.

[그림 III-15] 과세시작점과 평균소득 50%에서의 실효세율(2015년) - 독신자<sup>1)</sup>

(단위: %)



주: 1) 50-실효세율: 평균임금 50%에서의 실효세율

과세시작점: 실효세율이 0%를 넘는 최저소득의 평균임금 대비 비율

자료: <표 III-9>의 자료를 이용하여 저자 계산

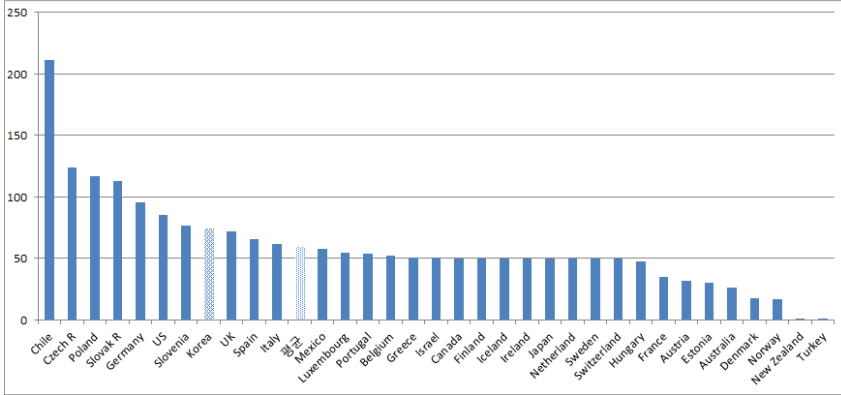
앞의 [그림 III-15]는 독신자의 과세시작점에 대해 정리한 것인데, 부양가족이 있어서 부양가족 공제를 받으며, 거기에 더하여 자녀에 대한 추가적인 소득공제나 세액공제를 적용받으면 과세시작점은 상당히 높아진다. [그림 III-16]은 4인 가족의 과세시작점을 정리한 것이다. 독신자의 경우와 비교해 보면, 4인 가족의 경우에 과세시작점이 상당히 높은 것으로 나타난다. 앞의 [그림 III-6]에서 과세시작점이 평균임금의 50%보다 높은 것으로 나타난 국가의 경우에는 그 자료를 그대로 사용하였고, 그 외의 국가들은 <표 III-9>의 자료를 사용하여 과세시작점을 산출하였다. 우리나라는 [그림 III-6]에서 4인 가족의 과세시작점이 평균임금의 74%인 것으로 나타나, 그 자료를 그대로 사용하였다.

이 그림에 따르면, 우리나라 4인 가족의 과세시작점은 평균임금의 74%이고, 칠레, 체코공화국, 폴란드, 슬로바키아, 독일, 미국, 슬로베니아 등 7개 국가의 과세시작점이 우리나라보다 높다. 우리나라 다음으로는 영국, 스페인, 이탈리아, 멕시코, 룩셈부르크 등 17개 국가의 과세시작점이 평균임금의

50% 이상이다. 4인 가족의 과세시작점이 평균임금의 50% 미만인 국가는 총 9개 국가이다.

[그림 III-16] 과세시작점(2015년): 4인 가족

(단위: %)



자료: [그림 III-6]의 자료와 <표 III-9>의 자료를 이용하여 저자 계산

### 3. 최고세율 적용구간과 최고세율

<표 III-10>에서는 평균임금의 250%를 상회하는 최고소득구간의 세부담을 살펴보기 위해 최고세율과 최고세율 적용구간을 정리하였다. OECD의 Tax database에서 추출한 자료로 국세와 지방세를 합한 소득세 최고세율과 최고세율이 적용되는 구간의 최저소득을 평균임금으로 나눈 배수를 정리하였다. 여기서 한 가지 주의해야 할 점은 최고세율 적용구간은 앞서 제1절에서 살펴본 *Taxing Wages* 보고서의 실효세율 산정방식을 적용하여 산정한 것이라는 점이다. 즉, 각국의 법정 최고세율 적용소득을 평균임금으로 나눈 것이 아니라, 실효세율 산정방식에 따라 산정한 실질적인 최고세율 적용소득을 평균임금으로 나누어 산출한 수치이다. *Taxing Wages*에서 적용한 여러 가지 가족 구성 중 어떤 것을 기준으로 하였는지에 대해서는 특별한 설명이 없는데, 우리나라의 수치로 미루어 판단하건대, 독신자의 경우를 기준으로 한 것으로 판단된다.

법정 최고세율은 스웨덴이 57%로 가장 높고, 그 외에 포르투갈, 일본, 덴마크, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 핀란드, 이탈리아 등 총 13개 국가의 최고세율이 50% 이상이다. 그다음으로 캐나다, 호주, 독일, 아일랜드 등 8개 국가에서 소득세 최고세율이 45~50% 구간에 있다. 우리나라는 41.8%로 OECD 회원국 34개 국가 중 23번째로 높다. 이는 OECD 회원국 평균치 43.6%에 비해 1.8%p 낮은 수준이다. 소득세 최고세율이 40%에 미치지 못하는 국가는 9개 국가이며, 그 중 슬로바키아, 에스토니아, 헝가리, 체코공화국은 소득세 최고세율이 15~25%이다.

소득세 최고세율 적용 기준이 되는 소득을 평균임금으로 나눈 배수를 보면, 0~28.4까지 넓게 분포되어 있다. 평균임금보다 낮은 수준에서 최고세율이 적용되는 국가로는 헝가리(0), 에스토니아(0.1), 체코(0.4) 3개 국가가 있으며, 1~2인 국가는 8개 국가이다. 북유럽의 복지국가들이 대부분 이 그룹에 속하며, 그 외에도 아일랜드, 아이슬란드, 뉴질랜드가 이 그룹에 속해 있다. 최고세율 적용 기준이 되는 소득이 평균임금의 2~5배인 국가는 12개로 우리나라도 이 그룹에 포함되어 있다. 우리나라 외에 영국, 스페인, 룩셈부르크, 터키 등이 이 그룹에 속해 있다. 이 배율이 5~10인 국가는 6개이고, 또 다른 6개 국가는 이 배율이 10을 넘는다. 10을 넘는 국가 중에서 그리스와 멕시코는 20을 넘어 최고세율이 아주 소수의 고소득자에게만 적용된다고 할 수 있다. 그리스의 최고세율은 50%이고, 멕시코의 최고세율은 35%이다.

최고세율 적용 기준 소득의 평균임금 대비 배수의 OECD 회원국 평균치는 5.9로 상당히 높다. 이 배율이 25 이상인 극단치(멕시코, 그리스)가 평균에 큰 영향을 준 것으로 판단되므로 이 두 개의 극단치를 제외하고 평균치를 구해 보면 4.6이 된다. 최고세율 적용 기준소득의 평균임금 대비 배율이 10을 넘는 경우도 제외하고 평균치를 산출해 보면 3.2가 된다. 우리나라는 4.2로 평균치보다는 낮으나, 극단치를 제외하고 보면 평균치에 비해 크게 낮은 것은 아니다.

〈표 III-10〉 소득세(국세+지방세) 최고세율과 적용구간(2015년)

(단위: %, 배)

국가		법정최고세율	적용구간 (평균임금에 대한 배수)
1	Sweden	57.0	1.5
2	Portugal	56.5	16.3
3	Japan	55.9	8.9
4	Denmark	55.8	1.2
5	France	54.5	14.8
6	Belgium	53.8	1.0
7	Netherlands	52.0	1.2
8	Finland	51.6	2.2
9	Italy	50.1	9.8
10	Slovenia	50.0	5.3
11	Israel	50.0	5.9
12	Austria	50.0	13.7
13	Greece	50.0	25.2
14	Canada	49.5	4.3
15	Australia	49.0	2.2
16	Germany	47.5	5.5
17	Ireland	47.0	1.0
18	United States	46.3	8.2
19	Iceland	46.2	1.4
20	Spain	46.0	2.5
21	United Kingdom	45.0	4.2
22	Luxembourg	43.6	2.9
23	Korea	41.8	4.2
24	Switzerland	41.7	3.3
25	Chile	40.0	11.3
26	Norway	39.0	1.6
27	Turkey	35.8	3.8
28	Mexico	35.0	28.4
29	New Zealand	33.0	1.2
30	Poland	32.0	2.2
31	Slovak Republic	25.0	3.8
32	Estonia	20.0	0.1
33	Hungary	16.0	0.0
34	Czech Republic	15.0	0.4
평균		43.6	5.9 (4.6) <sup>1)</sup>

주: ( ) 안의 수치는 극단치(터키(28.4), 그리스(25.2))를 제외한 평균임.

자료: OECD Tax database, [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I7](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I7) (접속일: 2016. 10. 10).

〈표 Ⅲ-11〉 소득세(국세+지방세) 최고세율 적용구간의 분포(2015년)

(단위: 배, 개)

최고세율 적용구간	국가 수	국가명
0~1	3	헝가리, 에스토니아, 체코
1~2	8	아일랜드, 벨기에, 덴마크, 뉴질랜드, 네덜란드, 아이슬란드, 스웨덴, 노르웨이
2~5	12	폴란드, 오스트리아, 핀란드, 스페인, 룩셈부르크, 스위스, 터키, 슬로바키아, 영국, 한국, 캐나다
5~10	6	슬로베니아, 독일, 이스라엘, 미국, 일본, 이탈리아
10~20	4	칠레, 오스트리아, 프랑스, 포르투갈
20 이상	2	그리스, 멕시코
합계	34	

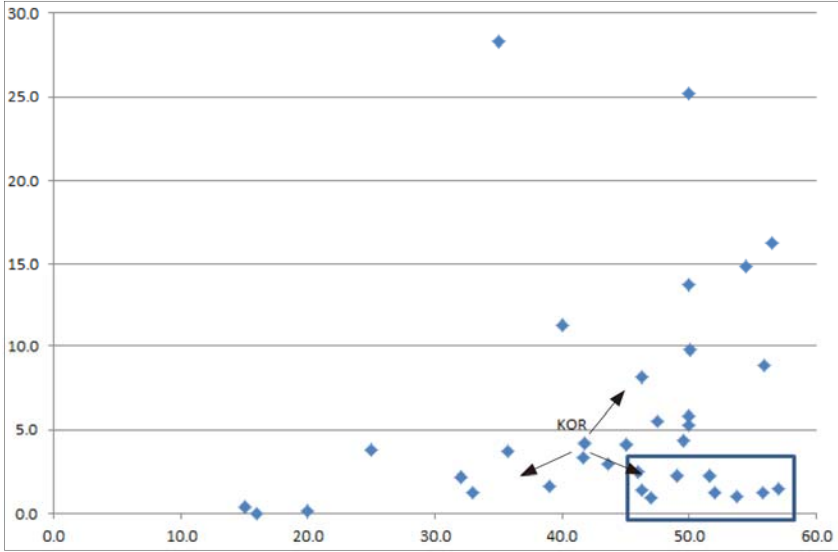
자료: 〈표 Ⅲ-10〉의 자료를 이용하여 저자 작성

최고세율과 최고세율 적용구간의 분포를 살펴보고, 우리나라의 위치를 확인하기 위해서 최고세율과 최고세율 적용구간의 산포도를 그려보면 [그림 Ⅲ-17]과 같다. 그림의 수평축은 최고세율을 퍼센트로 표시한 것이며, 수직축은 최고세율 적용 기준소득을 평균임금으로 나눈 배율을 나타낸다.

이 그림에서 몇 가지 중요한 특징을 발견할 수 있는데, 그 중 첫 번째는 오른쪽 아래의 사각형으로 표시한 부분이다. 이 부분에 속한 국가들은 최고세율이 가장 높은 국가군에 속하며, 최고세율 적용기준의 평균임금 대비 비율은 가장 낮은 국가군에 속한다. 이들 국가들은 대부분 북유럽의 복지국가들이며, 평균임금의 1~2배 되는 수준에서 45% 수준 또는 그 이상의 높은 최고세율을 적용한다. 이러한 조세정책의 가장 중요한 특징은 당연히 소득세 수입을 많이 확보하는 데 중점을 둔 제도라는 점이다. 그리고 소득세부담 누진도의 관점에서 보면, 평균임금의 2배 이하인 중·저소득층에서 누진도가 높고, 소득수준이 그보다 높은 경우에는 거의 비례적인 세율로 세금을 부과한다고 할 수 있다.

[그림 III-17] 소득세(국세+지방세) 최고세율과 적용기준 소득(2015년)

(단위: 배, %)



자료: <표 III-10>의 자료를 이용하여 저자 작성

두 번째 특징은 앞서 설명한 우측 하단의 사각형으로 표시한 부분과, 상단의 최고소득 적용기준이 25를 넘는 예외적인 두 개의 국가를 제외하면 대체로 최고세율과 적용기준 사이에 정(+)의 상관관계가 나타난다는 점이다. 이는 최고세율이 높으면 그 세율을 중·저소득층에 적용하는 데 어려움이 있음을 시사한다. 사각형 안에 들어간 국가들을 제외하면, 최고세율이 40%를 넘는 경우에는 대체로 최고세율 적용기준이 평균임금의 4배를 상회하는 것으로 나타났다. 한편 최고세율이 40% 이하인 경우에는 최고세율 적용기준이 평균임금의 4배 이하가 많다.

세 번째로 우리나라의 위치를 보면, 최고세율은 41.8%, 최고세율 적용기준은 평균임금의 4.2배로, 최고세율은 회원국 중 23번째로 높고, 최고세율 적용기준은 21번째로 낮다. 최고세율은 세율이 비교적 높은 국가 중 낮은 편, 최고세율 적용기준 소득은 그 기준이 비교적 낮은 국가들 중 높은 편에 속한다고 할 수 있다. 여기서 앞으로 어떤 방향으로 정책을 추진하여야 할

것인지가 매우 중요한 이슈인데, 만약 북유럽의 복지국가를 모델로 한다면, 최고세율을 인상하고 최고세율 적용기준을 대폭 낮추는 방향으로 정책을 전개해야 할 것이다. 이 경우 소득세 수입을 확대하는 데 크게 기여할 수 있으며, 소득세의 전반적인 누진도 개선뿐만 아니라 확보한 세수입을 활용한 복지지출을 통해 사회 전반적으로 소득분배를 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

정치적으로 보다 용이한 방향은 (1) 세율을 낮추고 최고세율 적용구간도 낮추는 것 또는 (2) 최고세율과 최고세율 적용구간을 모두 높이는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이 두 가지 정책방향의 경우 세수 효과에 대해 단정적으로 이야기하기 곤란하며, 소득재분배 효과 측면에서도 큰 변화를 기대하기 어렵다는 문제가 있다.

#### 4. 요약

본 장에서는 소득수준별 실효세율체계를 OECD 회원국과 비교하였다. 먼저 OECD 자료를 사용하여 평균임금의 50~250% 구간에서 실효세율을 비교하였으며, 그다음에는 소득수준이 평균임금의 50%에 미달하는 저소득층의 세부담을 살펴보고, 최고소득계층에 적용되는 최고소득세율과 최고소득세율 적용구간에 대해 검토하였다.

검토 결과 드러난 우리나라 소득세제의 특징을 살펴보면 첫째, 우리나라는 거의 전 소득구간에 걸쳐 실효세율이 OECD 회원국 중 가장 낮은 편에 속한다. 독신자의 경우 대부분의 회원국에서 평균임금 50%에서의 실효세율이 0~13%에 몰려 있는데, 우리나라는 0.76%이다. 평균임금의 250%에서는 대부분의 국가에서 실효세율이 14~35%에 몰려 있는데, 우리나라는 14.74%이다. 평균임금 50%에서의 우리나라 실효세율은 OECD 회원국 평균치의 9.6%에 불과하며, 평균임금 250%에서의 우리나라 실효세율은 OECD 회원국 평균치의 56.8%이다.

둘째, 가족 구성원이 증가하면 부양가족 공제 등으로 인하여 실효세율이 낮아지는데, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 부양가족에 따른 세부

담 절감 혜택이 적은 편이다. 우리나라는 배우자가 피부양자가 됨에 따라 0.2~0.6%p의 세부담 절감효과가 나타나는데, OECD 회원국의 평균적인 세 부담 절감효과는 1.9~3.2%p이다. 자녀 2명 부양에 따른 세부담 절감효과는 우리나라가 0.55~1.96%p인 데 비해 OECD 회원국의 평균 절감효과는 1.12~4.93%p이다. 특히 OECD 평균치를 보면, 평균임금 50% 수준에서 자녀 양육에 따른 세부담 절감효과가 가장 크고, 소득이 높아지면서 세부담 절감 효과가 축소되는 데 비해 우리나라는 평균임금 100%까지는 소득이 증가하면서 세부담 절감효과가 증가하고, 그 이후에 세부담 절감효과가 축소된다.

셋째, 사회보장기여금을 합한 총부담과 총부담에서 정부 보조금을 차감한 순부담을 비교해보면, 우리나라는 소득이 평균임금의 50% 이상인 가구에 특별히 제공하는 보조금이 없기 때문에 큰 차이가 없다. 한편 다른 국가들에서는 총부담과 순부담 사이에 차이가 큰 경우가 많다. OECD 회원국 평균치를 보면, 보조금으로 인해 4인 가구의 순부담 누진도가 총부담 누진도에 비해 크게 확대되며, 특히 평균임금의 80% 이하 구간에서는 OECD 평균 순부담률이 우리나라보다 낮고, 평균임금의 50% 이하 구간에서는 순부담률이 마이너스로 나타난다. 이는 이 구간에서 납세자가 세금을 납부하더라도 보조금 또는 환급가능한 세액공제의 방식으로 납부한 세금보다 더 많이 돌려받을음을 의미하는 것이다.

넷째, 평균임금 50~250% 구간에서의 소득세 실효세율의 누진도를 살펴보면, 우리나라 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유를 몇 가지 찾을 수 있는데, 그 중 하나는 전반적으로 소득세 부담률이 낮다는 점이다. 소득세는 누진세율체계를 가지고 있어 소득이 증가하면 실효세율이 높아지게 구성되어 있다. 그러므로 전반적으로 세부담이 높을수록 소득재분배 기능이 강화되는 것이 일반적이다. 또한 전 소득구간에 걸쳐 평균적인 누진도를 계산해보면, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 누진도가 낮는데, 그것은 저소득구간에서 누진도가 낮은 데 주요인이 있다. 고소득구간만 국한해서 보면 우리나라의 소득세 누진도가 OECD 평균치에 비해 낮지 않다.

조세와 보조금 중 재분배적 관점에서 우리나라가 다른 국가에 비해 특히

취약한 부분은 보조금이다. 세부담만 비교할 때보다 보조금을 함께 고려한 순부담률의 누진도가 OECD 평균치와의 격차가 더 크다. 특히 평균임금 67% 이하의 저소득구간에서 순부담률의 누진도가 OECD 평균치에 비해 상당히 낮다.

다섯째, 면세점과 최저소득구간에서의 세부담을 결정하는 제도들을 살펴 보면, 우리나라는 다른 국가들에 비해 다양한 공제제도를 적용하고 있으며, 소득이 증가함에 따라 공제규모가 점감하는 속도가 느다. 그리고 최고소득 계층에까지 공제가 적용되는 경향이 있다. 우리나라는 근로 관련 비용 공제로 근로소득공제제도가 있으며, 그 외에도 근로소득세액공제가 유사한 기능을 수행한다. 다른 국가들은 대체로 이와 같이 중복된 공제제도를 적용하지 않는다. 그리고 근로소득공제와 근로소득세액공제 모두 소득이 증가하면서 공제율이 축소되기는 하지만, 일정 기준을 초과하는 부분에 대한 공제율만 축소되기 때문에 소득이 증가하여도 공제규모가 축소되지 않는다. 근로소득공제의 경우 소득이 증가하면 공제규모도 증가하고, 근로소득세액공제의 경우 산출세액이 일정 수준 이상이면 세액공제 규모가 일정하게 유지된다. 이러한 제도는 우리나라 소득세제의 누진도를 개선하는 데 도움이 되지 않는다.

여섯째, 평균임금 50% 이하인 저소득층에서의 우리나라 세부담은 대체로 낮은 편이다. 면세점은 OECD 평균치와 비교해 볼 때 우리나라가 높은 편이다. 독신자의 경우, 순서로 보아 OECD 회원국 중 중간 수준이며, 평균치보다 약간 높은데, 4인 가족의 경우에는 면세점이 8번째로 높다. 그리고 면세점 이후의 세부담률도 우리나라가 낮은 편이다. 독신자의 경우 평균임금 50%에서의 실효세율이 0.7% 수준인데, 이 세율이 우리나라보다 낮은 국가는 스위스(0.5%) 한 국가뿐이다. OECD 회원국 전체의 평균임금 50%에서의 실효세율은 5.7%이다.

마지막으로 최고소득층에 대한 세부담을 보면, 소득세 최고세율이 OECD 회원국 평균치보다 약간 낮으며, 회원국에서 차지하는 순위는 23번째이다. 그리고 최고세율 적용 기준이 되는 소득은 평균임금의 4.2배로 OECD 회원

국 중 21번째로 낮다. OECD 회원국 중 최고세율 수준이 가장 높은 국가들은 주로 북유럽의 복지국가들이며, 법정세율이 50%를 상회한다. 북유럽 복지국가들과, 최고세율 적용기준이 평균임금의 25배 이상으로 특별히 높은 두 개의 국가를 제외하면, 최고세율과 최고세율 적용기준은 대체로 정(+)의 관계를 보인다. 즉, 최고세율이 높으면 그 세율의 적용기준 소득도 높은 편이다. 우리나라는 최고세율과 최고세율 적용기준이 모두 중간 정도의 수준이라고 할 수 있다.

---

## IV. 우리나라의 소득세 부담 분포 분석

---

본 장에서는 우리나라 납세자의 소득세 부담 분포를 살펴본다. 자료는 한국조세재정연구원에서 조사하여 발표하는 재정패널 자료를 사용하였다. 재정패널은 약 5천가구를 대상으로 매년 소득과 세부담, 지출, 자산의 구성을 추적 조사하는 패널자료이다. 2016년까지 총 9차례 자료를 조사하였으며, 2016년 9월 기준으로 사용 가능한 자료는 1~8차 자료이다. 8차 자료는 2014년 소득에 대해 2015년에 조사한 자료이다. 다음에서는 8차 조사자료를 사용하여 우리나라 근로소득자 소득세 부담 분포에 대해 살펴본다. 본 장의 분석은 외국과의 비교를 수행한 제Ⅲ장과 달리, 우리나라의 경우에만 초점을 맞추고 있으므로 우리나라의 고유한 특별공제제도를 모두 포괄하여 분석한다. 그리고 소득수준별 납세자 분포를 함께 고려하여 지니계수 등 소득재분배 효과를 보여주는 지표를 검토한다.

본 장의 구성을 보면, 제1절에서는 분석에 사용된 재정패널 자료에 대해 개괄적으로 설명하고, 재정패널 자료가 가지고 있는 장점과 단점에 대해 살펴본다. 그리고 본 연구에서 사용하는 8차 자료 중 근로소득세 자료의 특징을 정리한다. 제2절에서는 근로소득자의 소득분포 현황을 살펴본다. 제3절에서는 재정패널 자료를 사용하여 가구 구성별, 소득수준별 세부담을 산출하여 비교하고, 특징적 현상을 살펴본다. 그리고 제4절에서는 소득세를 구성하는 중요한 요소들에 대해, 그러한 요소들이 소득수준별 세부담에 미치는 영향을 살펴본다. 마지막으로 제5절에서 논의 결과를 요약 정리한다.

## 1. 자료 설명과 기초통계

### 가. 자료 설명

재정패널조사는 한국조세재정연구원에서 2008년부터 실시한 가구소득과 소비, 세부담에 대한 조사자료로 약 5천가구를 대상으로 매년 소득과 소비, 세부담 등에 대해 추적하여 조사하고 있다. 2016년에 9차 조사를 실시하였으며, 현재 사용 가능한 가장 최근의 자료는 2015년에 조사한 8차 자료로 2014년 귀속 소득과 소비, 세부담에 대한 조사 자료이다. 1차부터 7차 자료까지는 한국조세재정연구원의 재정패널조사 홈페이지에 수록되어 있다.<sup>22)</sup> 본 연구에서는 2014년의 소득세제 개편 이후의 실효세부담을 분석하기 위해 8차 자료를 분석할 필요가 있어 한국조세재정연구원 세수추계패널센터로부터 자료를 입수하였다. 세수추계패널센터에서는 2016년 11월에 재정패널 학술대회를 개최하는데, 그 학술대회에서 논문을 발표하는 연구자들에게 연구용으로 8차 조사자료를 제공하였으며, 그 자료는 2017년 초에 재정패널조사 홈페이지에 공개할 예정이다.

재정패널조사는 가구조사와 가구원조사로 구분되는데, 가구조사는 주택, 종합부동산세, 자동차 보유현황, 가계지출 현황, 복지현황, 자산 및 부채 현황 등 가구의 전반적인 경제상황에 대해 조사하는 것이다. 가구원조사는 15세 이상의 소득이 있거나 소득활동을 하는 가구원을 대상으로 경제활동, 소득 및 연금·보험 관련 지출 현황, 근로소득자의 근로소득공제 현황, 종합소득자의 소득공제 현황에 대하여 조사하는 것이다. 우리나라는 소득세 과세 단위가 가구가 아닌 개인으로서 소득이 있는 자는 모두 개별적으로 소득세 신고를 하여야 하는 한편, 재산의 보유와 소비지출 등은 가구 단위로 이루어지는 경우가 많으므로 부득이 가구조사와 가구원조사를 분리하였다.

본 연구는 각 개인이 부담하는 소득세 부담의 분석에 초점을 맞추고 있으므로 가구원조사 자료를 사용한다. 재정패널 8차 가구원조사에서는 총 7,586명의 가구원에 대해 조사하였으며, 이 중 2014년에 근로소득이 있다고

22) 재정패널조사 홈페이지, <http://panel.kipf.re.kr/Data/Data> (접속일: 2016. 9. 28).

응답한 가구원은 총 4,329명이고, 사업소득이 있다고 응답한 가구원은 1,712명이다. 근로소득도 없고 사업소득도 없다고 응답한 가구원이 1,670명이고, 근로소득도 있고 사업소득도 있다고 응답한 가구원은 125명이다.

〈표 IV-1〉 근로소득·사업소득자 현황(2014년 기준)

(단위: 건)

구분		사업소득		합계
		있음	없음	
근로소득	있음	125	4,204	4,329
	없음	1,587	1,670	3,257
합계		1,712	5,874	7,586

자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)

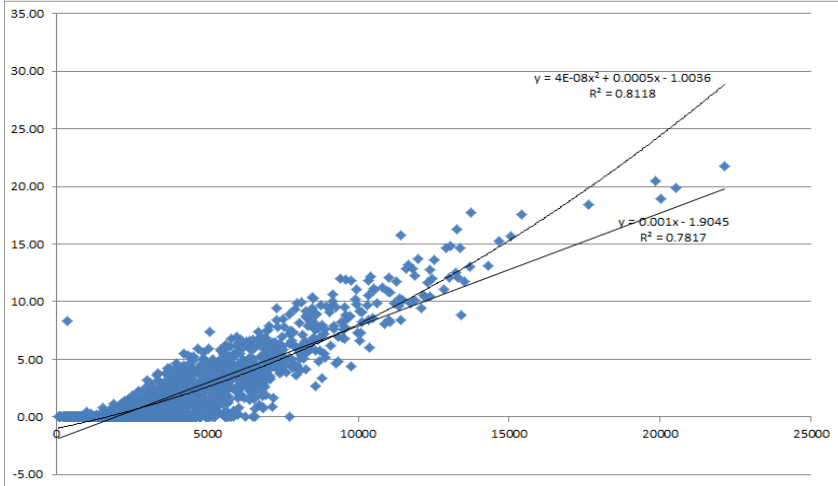
근로소득이 있는 근로자 4,329명 중에서 1,266명은 연말정산을 하지 않았다고 응답하였다. 이는 주로 영세한 사업체에 근무하거나 원천징수 의무를 제대로 이행하지 않은 경우 또는 분리과세로 납세의무가 종결되는 경우 등인 것으로 판단된다. 이들을 제외한 3,603명 중에서 납부세액, 각종 소득공제 및 세액공제 항목에 대해 모른다고 응답하거나 응답을 하지 않아 결측치가 있는 자료를 제외하면, 2,546명이 되는데, 이들 중 소득세액이 0인 자가 1,221명으로 면세자 비중이 48.7%에 육박하였다. 이는 국세청 통계에 나타난 면세자 비율 48.1%와 유사한 수준이다.

재정패널조사는 납세자가 동의하는 경우 연말정산을 한 후에 또는 종합소득세 신고를 한 후에 근로소득 원천징수영수증이나 종합소득세신고서를 제출하도록 하는데, 2,546명의 근로소득자 중 근로소득세 원천징수영수증을 제출한 자가 1,859명이다. 이 자료를 사용하여 가구별, 소득수준별 실효세율을 분석하였다. 분석하기 전에 이들의 실효세율 분포와 증거자료를 제출하지 않은 자를 포함한 2,546명의 소득수준별 실효세율 분포를 비교하였는데, 후자에서는 소득수준에 비해 세율이 과도하게 높거나 낮은 것으로 판단되는 극단치가 좀 있는 것으로 나타나, 자료의 신뢰성을 고려하여 증거자료를 제

출한 경우만을 대상으로 분석하였다.

[그림 IV-1] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년):  
재정패널, 증거자료가 있는 표본

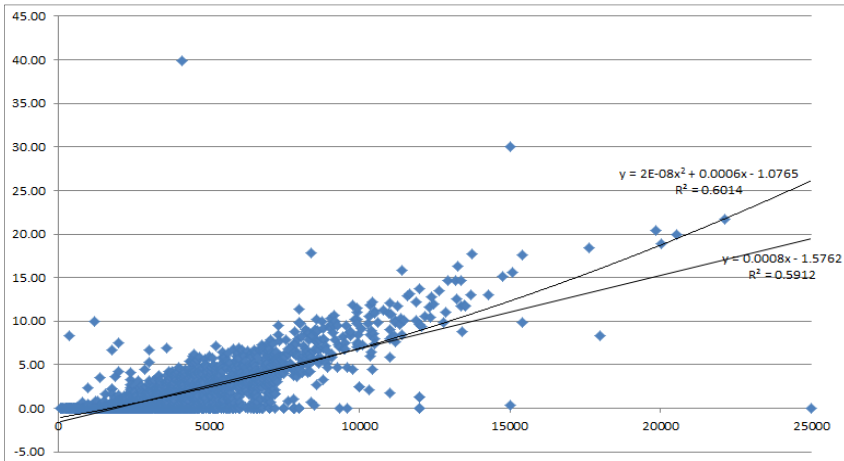
(단위: %, 만원)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-2] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년):  
재정패널, 증거자료가 없는 표본 포함

(단위: %, 만원)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

통계자료를 사용함에 있어 통계자료의 신뢰성 등을 이유로 결측치가 있는 자료, 특이치 등을 제외하여 표본 수를 축소하는 것은 장단점이 있다. 가장 중요한 장점은 특이치나 결측 자료로 인해 발생하는 노이즈를 최소화한다는 점이다. 본 연구에서와 같이 소득수준별 실효세율을 검토하는 경우에 소수의 표본의 실효세율이 과도하게 높게 나타나는 경우 그것이 평균치에 영향을 줄 수 있다. 소득세의 경우 제도가 상당히 복잡하여 본 조사를 수행하는 과정에서 조사원이나 응답자가 내용을 정확하게 이해하지 못하여 한 두 개의 항목에 오류를 범하는 경우에 이러한 결과가 나타날 가능성이 높다. 그러므로 본 연구에서는 표본 수가 축소되더라도 증거자료가 있는 경우에 국한하여 그러한 오류의 가능성을 최소화하였다.

한편 표본 수를 축소하면, 제외된 표본에서 얻을 수 있는 정보를 활용하지 못한다는 단점이 있다. 앞서 2,546명의 표본 중 소득세액이 0인 자가 1,221명으로 면세자 비중이 48.7%라는 점을 언급하였다. 그런데 증거자료가 있는 경우만을 보면, 총 1,859명 중 소득세액이 0인 자가 788명으로 면세자 비중이 42.4%로 축소되었다. 이는 증거자료가 있는 경우로 제한하여 표본 수를 축소함에 따라 면세자가 표본에서 더 많이 제외되었음을 시사한다. 표본이 2,546명에서 1,859명으로 총 687명이 축소되었는데, 면세자는 1,221명에서 788명으로 433명 축소되어 전체 축소된 인원의 63%를 차지하였다. 그러므로 소득의 분포에 초점을 두어 연구를 한다면 이렇게 표본을 축소하는 것에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있다. 그러나 본 연구에서는 소득분포도 중요하지만, 그보다 소득수준별 세부담 분포를 정확하게 파악하는 것이 더 중요하므로 저소득층에서 다소 과소 표집되는 결과가 나타나더라도 증거자료가 있는 자료만을 사용하여 소득수준별 실효세 부담을 정확하게 파악하고자 하였다.

## 나. 기초통계

〈표 IV-2〉에서는 증거자료가 있는 1,859명의 자료의 기초통계를 정리하였다. 10분위로 구분해 보면, 1분위의 평균소득은 782만원이고, 10분위의 평균

소득은 9,864만원이다. 평균부양자 수는 1~3분위에서는 1명에 미치지 못하며, 9분위와 10분위에서는 4명을 넘는 것으로 나타났다. 평균세액은 1분위에서 2천원, 10분위에서 937만원으로 평균세율은 각각 0%와 12.7%이다. 9분위까지 평균세율이 7.1%인데, 10분위에서 12.7%로 크게 뛰는 것으로 나타났다는데, 이는 소득수준에서 차이가 있기 때문인 것으로 판단된다. 9분위의 평균소득은 6,620만원인데, 10분위의 평균소득은 9,864만원으로 9분위에 비해 2,744만원 더 많았다. 과세미달자는 전체적으로 42.4%로 『국세통계연보』에 나타난 48% 수준보다는 낮은 수준이다.

〈표 IV-2〉 분석자료의 기초통계

(단위: 명, 천원, %)

소득분위	분위별 인원 수	평균 피부양자 수	평균급여	평균세액	평균세율	과세미달자 비율
1 분위	185	0.4	7,823	2	0.0	96.2
2 분위	186	0.5	14,095	4	0.1	82.8
3 분위	186	0.8	18,712	30	0.4	57.5
4 분위	185	1.4	24,096	89	0.8	49.7
5 분위	187	2.0	30,773	200	1.3	49.7
6 분위	186	2.6	37,199	492	2.4	45.7
7 분위	186	2.9	44,256	769	3.2	28.0
8 분위	186	3.6	53,613	1,459	4.9	12.4
9 분위	186	4.0	66,203	2,796	7.1	1.6
10 분위	186	4.4	98,637	9,372	12.7	0.5
전체	1,859	2.3	39,561	1,522	3.3	42.4

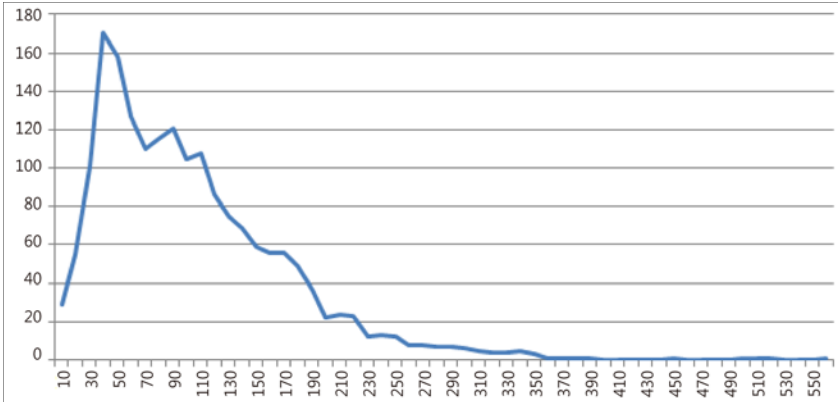
자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

표본의 소득분포를 좀 더 자세하게 살펴보기 위하여 [그림 IV-3]에서는 소득수준별 도수분포를 정리하였다. 평균임금대비 소득비율을 1% 단위로 구분하여 빈도 수를 정리하였는데, 대체로 평균임금의 30%(약 1천만원)에서 180%(약 7천만원) 사이에 대부분이 몰려 있는 것으로 보인다. 이 부분의 표본이 총표본에서 차지하는 비중이 85% 정도 된다. 좀 더 범위를 좁혀 보면 평균임금의 30~50% 구간에 표본이 가장 많고, 소득이 증가하면서 표본 수

가 감소하는데, 특히 평균임금의 150%를 넘어서면서부터는 표본 수가 빠른 속도로 감소한다. 평균임금은 OECD의 *Taxing Wages*에 나타난 자료를 사용하였는데, 2014년에 우리나라의 평균임금은 3,978만원이다.

[그림 IV-3] 재정패널 표본의 소득수준별 도수 분포

(단위: 명, 평균임금 대비 %)

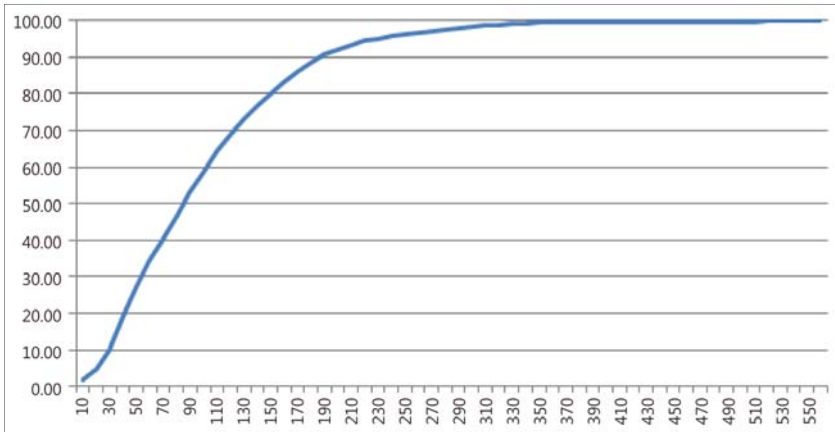


자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-4]에서는 누적도수 분포를 정리하였다. 도수의 누적비율을 보면, 소득이 평균임금수준 이하인 표본이 전체 표본에서 차지하는 비중이 58.7%이고, 평균임금의 50% 이하인 표본이 차지하는 비중은 27.6%인 것으로 나타났다. 중위소득은 3,400만원으로 평균임금의 85.5%에 해당한다. 평균임금의 150% 이하가 차지하는 비중이 80.1%, 200% 이하가 차지하는 비중이 91.93%이다. 그리고 평균임금 250% 이하가 차지하는 비중은 96.5%인데, 평균임금의 250%는 약 1억원 수준이다.

[그림 IV-4] 재정패널 표본의 소득수준별 도수 누적분포

(단위: %, 평균임금 대비 %)



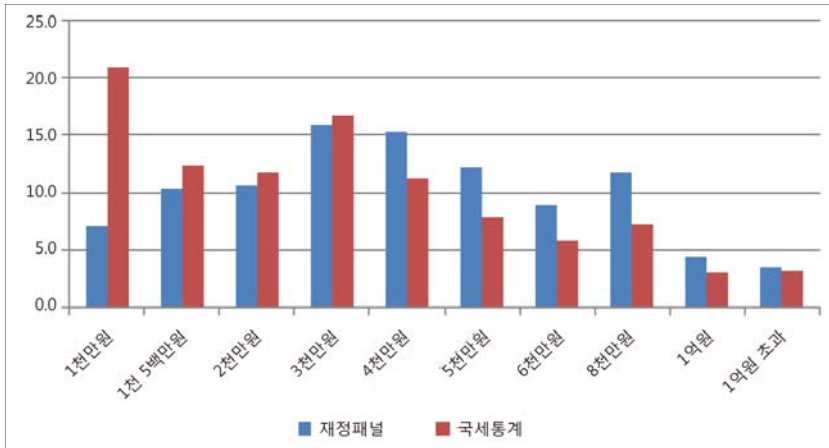
자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-5]와 [그림 IV-6]에서는 본 연구에서 사용한 재정패널 자료의 소득 분포를 『국세통계연보』에 나타난 연말정산 자료와 비교하였다. 『국세통계연보』에 나타난 소득계급 구분을 기준으로 각 계급구간별 인원이 총인원에서 차지하는 비중을 정리한 것이다. [그림 IV-5]에서는 구간별 인원 수의 비중을, [그림 IV-6]에서는 구간별 인원의 누적 비중을 정리하였다. 각 구간에 두 개의 막대가 있는데, 앞의 것은 재정패널 자료이며, 뒤의 것은 국세통계 자료이다.

이 그림에서 나타나는 중요한 특징 중의 하나는 재정패널에서 저소득층이 적게 표집되었다는 점이다. 특히 본 연구에서 재정패널 자료 중 증거자료가 있는 경우로만 국한함으로써 인해 저소득층의 비중이 더 낮아졌다. 구체적으로 보면, 국세청 자료에서는 소득이 1천만원 이하인 경우가 20.9%를 차지하였는데, 재정패널 자료에서는 7%로 3분의 1 수준이다. 소득이 1천만원 초과 1,500만원 이하인 경우에는 국세통계 자료가 12.3%인데, 재정패널 자료에서는 10.3%로 국세통계 자료에 나타난 이 구간 소득자 비중의 84% 수준이다. 그 외에도 소득이 3천만원 이하인 구간까지는 국세통계 자료에 비해 재정패널 자료에서 각 소득구간 인원의 비중이 낮다.

[그림 IV-5] 소득구간별 인원 수 비중(2014년): 재정패널 vs 국세통계

(단위: %)

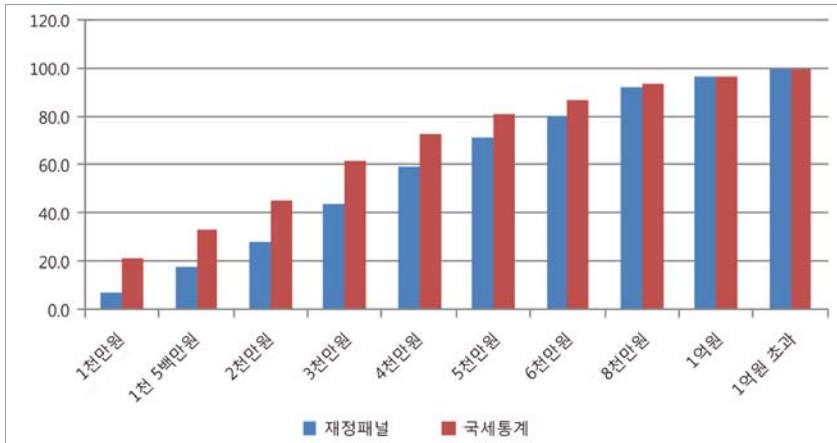


자료: 국세청, 『국세통계연보』, 표 4-2-4, p. 86.

한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)

[그림 IV-6] 소득구간별 누적 인원 수 비중(2014년): 재정패널 vs 국세통계

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 표 4-2-4, p. 86.

한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)

한편 소득이 3천만원을 초과하는 구간에서는 재정패널이 국세통계 자료보다 인원 수 비중이 높다. 특히 3천만원 초과 1억원 이하 구간에서 재정패

널 자료의 인원 수 비중이 높은 편이다. 1억원 초과구간의 경우, 총표본에서 차지하는 비중은 국세청 자료와 재정패널 자료가 각각 3.2%와 3.5%로 재정패널 자료가 약간 높다. 그러나 국세통계 자료에서는 10억원을 넘는 인원도 있는 반면, 재정패널 자료의 경우에는 2억 5천만원을 초과하는 인원은 본 연구에서 사용한 증거자료가 있는 표본에는 포함되지 않았다. 이는 재정패널이 최저소득계층뿐만 아니라 최고소득계층에서도 과소표집되고 있음을 시사한다.

누적 분포를 보면, 1천만원 이하 구간에서 국세통계와 재정패널 자료의 인원 수 비중 격차가 13.9%p로 가장 크고, 소득이 상승하면서 누적인원 수 비중의 격차가 축소된다. 그러나 최저소득계층에서의 격차가 큰 것의 영향력이 커서 소득 6천만원이 될 때까지 누적인원 수 비중의 격차가 거의 10%p 수준으로 유지된다. 소득 8천만원까지 확대하면 누적인원 수 비중이 재정패널 92.1%, 국세통계 93.8%로 거의 유사하게 된다. 1억원 이하 인원 수의 비중은 재정패널 96.5%, 국세통계 96.8%이다.

납세신고자료에 의존하지 않고 설문조사를 통해 자료를 입수하는 경우에 최저소득계층과 최고소득계층에서 어느 정도 과소표집되는 것은 불가피한 것으로 판단된다. 최고소득계층과 최저소득계층은 설문조사에 대한 응답률이 낮기 때문이다. 이러한 자료의 특성이 분석에 영향을 주기도 하는데, 본 연구에서는 그 영향이 비교적 적을 것으로 판단된다. 본 연구에서 중점을 두고자 하는 이슈는 소득수준별 실효세율 분석에 있으므로 기본적으로 각 소득수준별로 표본이 존재하기만 하면 분석이 가능하다. 단, 과소표집된 계층에 대해 각 개인별로 산출한 실효세율의 평균치를 구하면, 그 수치에 오차가 발생할 수 있다. 최저소득계층의 과소표집은 주로 면세자 중에서 많이 발생할 것으로 판단되는바, 평균세율이 다소 높게 나타나는 오차가 발생할 수 있으며, 최고소득계층의 경우에는 그 반대 방향으로의 오차가 나타날 가능성이 있다. 그리고 소득계층별로 효과가 다르게 나타나는 개편안에 대해 모의실험을 통해 세수효과를 분석하거나 소득분배 효과를 분석할 때도 오차가 발생할 수 있다.

#### 다. 재정패널 자료와 기타 자료의 비교

재정패널 자료 외에 근로소득세 실효세율 분석에 사용할 수 있는 자료로는 통계청에서 수집하는 가계동향조사 자료와 국세청의 납세신고자료가 있다. 통계청의 가계동향조사 자료는 표본조사를 통해 수집한 자료라는 점에서 재정패널 자료와 유사성이 있다.

가계동향조사는 가계소득과 소비동향에 대해 조사하는 것으로서, 전국에 거주하는 일반가구를 999개 조사구로 구분하여 약 9천가구를 추출하여 조사한다. 전국의 가구 중 비농어가 가구가 대상이 되며, 2003년부터 2인 이상 전국가구 통계자료가 제공되고 있다. 조사항목은 가구실태에 대한 것과 가계수지에 대한 것으로 구분된다. 가구실태 항목에는 가구주와의 관계, 성별, 연령, 교육 정도, 취업 여부, 산업, 직업, 따로 살고 있는 배우자와 미혼자녀, 무직가구의 주된 수입원, 거처 구분, 자동차보유, 주거에 관한 사항, 사용면적, 주택소유 여부 등이 있다. 그리고 가계수지 항목에는 가구주 소득, 배우자 또는 기타 가구원 소득, 주거비/방송/교통/통신, 적금/보험/신용카드, 육아 및 교육비, 아파트 관리비, 그 외에 조세, 사회보험료 등의 공적지출과 타가구 송금 등 사적 이전지출을 포함하는 비소비지출이 포함된다. 조세는 가구에서 납부한 직접세(소득세, 재산세, 자동차세 등)를 말한다.<sup>23)</sup>

가계동향조사 자료를 그대로 활용하여 근로소득세 부담을 분석하는 데는 몇 가지 어려움이 있다. 첫 번째는 가구에 대한 조사자료라는 점이다. 항목별 소득과 지출에 대한 자료가 가구 단위로 조사되는데, 우리나라의 소득세제는 개인 단위로 과세되므로 가구의 소득 및 지출에 대한 자료를 개인 단위로 전환하여 세부담을 산출해야 한다는 어려움이 있다. 항목에 따라서는 가구주에 귀속되는 부분과 가구원에게 귀속되는 부분이 구분될 수도 있으나 전반적으로는 그러한 구분이 되지 않는다. 먼저 가구를 근로자 가구와 소비자 가구로 구분하여야 하며, 근로자 가구의 경우 가구원별 소득을 구분하고, 그 소득에 대한 세금을 산출할 수 있어야 한다. 재정패널 자료는 이러한 관

23) 통계청 홈페이지, <http://meta.narastat.kr/metascv/index.do?confmNo=101006&inputYear=2016> (접속일: 2016. 10. 19).

점에서 중요한 장점을 가지고 있다. 가구조사와 가구원조사를 분리하여 실시하며, 가구원조사의 경우에는 각 개인별 소득과 납부한 세금을 직접 조사하므로 개인의 소득과 세금을 산출하기 위한 자료의 변환이 필요하지 않다.

두 번째는 납부한 세액과 세부담의 산출 문제이다. 통계청 자료에서는 개인별 소득세 납부액 자료를 제공하지 않는다. 조세에 대한 자료는 가구당 총조세액이며, 소득세와 재산세, 자동차세 등 각 가구가 직접 납부한 세목의 세금을 포괄한다. 뿐만 아니라 소득세 세액을 산출하는 과정에서 필요한 각종 소득공제와 세액공제, 인적공제 등 세부담을 산출하는 과정에 필요한 요소들에 대한 자료를 제공하지 않는다. 그러므로 가계동향조사 자료를 사용하여 근로소득세 부담을 산출하려면, 가구의 구성으로부터 인적공제 규모를 추정하고, 각종 지출항목의 자료를 활용하여 세부담을 산출하여야 한다. 그 과정에서 각종 지출을 구성원별로 구분하는 작업이 필요하며, 이러한 작업이 오차를 유발할 수 있다. 뿐만 아니라 인적공제의 경우 가구원 자료를 사용하여 인적공제를 산출할 수밖에 없다. 그러나 실제로는 가구원과 소득세에서 적용하는 부양자 수가 일치하지 않을 수 있다. 예를 들면 친부모와 배우자 부모의 경우에는 가구원에 포함되지 않아도 인적공제가 허용된다.

한편 재정패널 자료는 실제로 개인이 납부한 세액을 조사하며, 세금 계산에 필요한 각종 소득공제와 세액공제, 인적공제 항목을 구분하여 조사한다. 뿐만 아니라 근로소득세 원천징수증명서를 제출하도록 하여, 그러한 항목별 조사자료에 정확성을 기하고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 증빙이 첨부된 표본만을 대상으로 근로소득세 실효세부담을 분석한다.

이와 같이 재정패널조사는 세부담 분석에 특화하여 조사항목과 조사방법을 설정하였기 때문에 소득세 부담을 분석하는 데 있어 가계동향조사에 비해 중요한 장점을 가지고 있다. 한편 재정패널조사가 가계동향조사에 비해 단점도 있는데, 그 중 하나는 표본의 수이다. 통계청의 가계동향조사는 매년 9천개 정도의 가구를 조사하는 데 비해 재정패널에서는 5천개 정도의 가구를 대상으로 조사하여 표본 수가 작다. 또한 표집인원의 구성에 있어서도 통계청의 가계동향조사 자료가 상당히 오랜 기간 동안 우리나라의 전국 가

구를 대변하는 자료로서 인식되고 분석에 활용되었던 것에 비해, 재정패널의 경우에는 아직 그 표본의 대표성에 대해 확인된 바가 없다. 앞에서 검토한 소득수준별 인원 수 분포를 보면, 재정패널 자료는 최저소득계층과 최고 소득계층에서 과소표집된 것으로 보인다. 그러나 이런 문제는 설문조사의 특성에 기인한 것으로서 통계청 자료도 이러한 문제로부터 자유롭다고 보기는 어렵다. 특히 통계청 자료는 2인 가구 이상을 대상으로 하므로 독신자에 대한 별도의 분석이 불가능하다는 문제가 있다. 또한 앞의 [그림 IV-5] 및 [그림 IV-6]과 그에 대한 분석에 따르면 소득계층별로 과소·과다 표집의 문제가 있긴 하지만 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 소득수준별 세부담 분석이 불가능할 정도로 심각한 것으로 보이지는 않는다.

재정패널조사와 가계동향조사는 조사방법에 있어서도 차이가 있다. 재정패널조사는 매년 한 번씩 조사자가 응답자를 방문하여 설문지를 작성하는 방식으로 조사를 하며, 가계동향조사는 조사대상 가구에서 매일 가계부를 작성하는 방식으로 조사한다. 일반적으로 가계부 작성방식이 1년에 한 번 방문하여 기억에 의존하여 조사하는 경우보다 조사의 정확성이 우월할 것으로 판단된다.

그러나 재정패널조사의 경우 조사의 정확성을 담보하기 위하여 조사대상자에게 증빙으로 납세자료를 제출하도록 요청하고 있다. 납세자료의 제출은 조사대상자가 임의로 결정할 수 있는 것으로 조사대상자가 모두 자료를 제출하는 것은 아니지만, 본 연구에서는 증빙자료가 있는 표본만을 대상으로 하여 정확성을 확보하고자 노력하였다. 또한 매년 새로운 표본을 표집하는 가계동향조사와 달리 재정패널조사는 패널조사로서 동일한 가구가 반복하여 조사에 응답하므로 조사자와 조사대상자의 설문항목에 대한 이해도가 높은 편이어서 정확도 측면에서 일반적인 설문조사보다는 우월할 것으로 판단된다.

국세 신고자료는 실제 세부담을 정확하게 보여준다는 점에서 가장 정확한 자료라고 할 수 있다. 그러나 과세정보에 대한 비밀보장 등의 문제가 있어 민간 연구자가 과세 신고자료를 모두 입수하여 분석하는 것은 불가능하며, 우리나라 국세청에서는 개별 과세자료의 표본도 공개하지 않고 있다. 그러

므로 연구 단계에서는 부득이 공개된 조사자료를 사용할 수밖에 없다. 그 외에도 국세청에서 가지고 있는 과세신고자료의 경우에 과세에 필요하지 않은 정보를 가지고 있지 않아서 부분적으로는 정보가 제한되는 측면도 있다. 본 연구에서는 주로 가구소득과, 가구의 구성, 그리고 세부담에만 초점을 맞춰 분석하는데, 그 외에 가구의 다른 특성을 고려하여 분석하는 경우에는 국세청의 과세신고자료가 뒷받침하지 못하는 부분이 있을 수 있다.

## 2. 소득수준별 실효세부담과 소득세의 재분배 효과

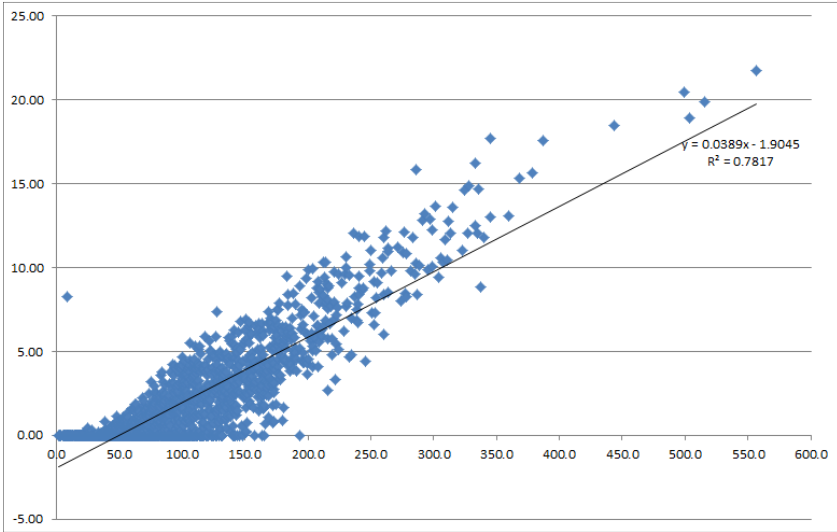
### 가. 전체 표본

표본 전체의 소득수준별 실효세율 분포는 앞의 [그림 IV-1]에 나타난 바와 같다. [그림 IV-7]은 [그림 IV-1]의 수평축을 소득수준에서 소득의 평균임금 비율로 바꾼 것이다. 표본 중에서 소득수준이 가장 높은 표본은 소득이 2억 2천만원으로 평균임금의 556배이다. 개인별 평균 실효세율은 0%에서부터 약 22%까지 분포되어 있다. 선형함수로 나타낸 추세선을 보면, 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때 실효세율이 0.04%p 상승하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 제Ⅲ장에서 살펴본 평균임금 50~250% 구간의 누진도 0.07%p보다 낮은 것이다.

앞의 [그림 IV-1]에서 나타난 바와 같이 실효세율 분포는 소득이 증가하면서 세율이 더 빠른 속도로 상승하는 포물선 형태가 추세를 더 잘 설명하는 것처럼 보인다. 그러나 이러한 현상은 저소득구간에서의 면세로 인해 나타나는 착시현상인 것으로 판단된다. 대부분이 면세인 평균임금의 50% 이하인 구간을 제외하고 추세선을 그려보면 [그림 IV-8]에서와 같이 직선 형태의 추세선이 더 적합하다는 것을 알 수 있다. 즉, 면세점 이하를 제외하고, 양(+)의 세율로 과세되는 부분만 보면 소득이 증가함에 따라 실효세율도 비례적으로 상승한다고 할 수 있다. [그림 IV-8]에서 추세선의 기울기가 0.045인데, 이는 소득이 평균임금의 1%만큼 상승하면 실효세율이 0.045%p만큼 상승한다는 것을 의미한다.

[그림 IV-7] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년)

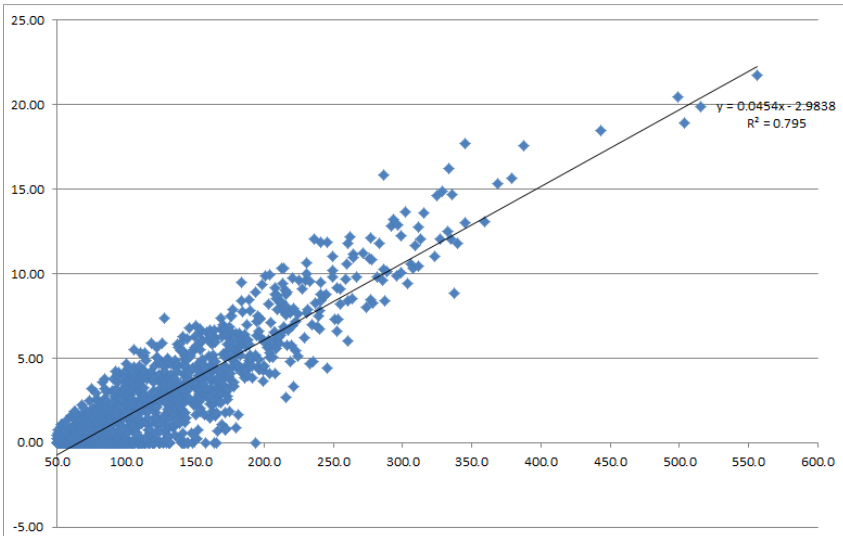
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-8] 소득수준별 소득세 실효세율 분포(2014년):  
평균임금의 50% 이하 제외

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

제Ⅲ장의 분석결과와 비교하여 누진도가 낮아진 것은 두 가지 요인에 근거하는 것으로 판단된다. 첫째, 부양가족의 영향이 있을 수 있다. 앞서 제Ⅲ장에서는 독신자, 자녀가 없는 부부, 자녀가 2명인 부부로 구분하여 각각의 실효세율 변화에 대해 살펴보았다. 그러나 위 [그림 IV-7]과 [그림 IV-8]은 가족 구성을 구분하지 않고 모든 표본의 실효세율을 정리한 것이다. 그러므로 대체로 소득수준이 높은 경우에 부양가족이 많고, 따라서 실효세율이 낮아진다면 가족 수에 따라 구분하여 산출한 경우보다 실효세율 누진도가 낮아질 수 있다. 이러한 문제를 고려하여 다음 소절부터는 재정패널 자료의 경우에도 가족 구성에 따라 표본을 분리하여 실효세율을 검토하였다.

둘째, 제Ⅲ장의 분석에서 고려하지 않은 특별공제의 영향이 있을 수 있다. 제Ⅲ장에서는 소득수준과 인적 구성만을 고려하여 인적공제와 근로소득 공제나 근로소득세액공제와 같이 소득에 대한 정보만 있으면 공제액의 계산이 가능한 공제만을 고려하였다. 그 외의 공제들은 소득 외에도 지출에 대한 정보가 필요하며, 그러한 공제들이 적절하게 반영되면 실효세율은 상당히 낮아질 수 있다. 이러한 특별공제의 효과가 소득수준이 높은 계층에서 더 크게 나타나 실효세율의 누진성을 약화시키는 결과가 나타날 수 있다. 저소득층은 이미 세부담이 낮아서 실제로 제공받는 공제 혜택의 크기가 크지 않은 경우에 그러한 결과가 나타난다.

[그림 IV-7]과 [그림 IV-8]에서 발견할 수 있는 또 하나의 중요한 특징은 소득수준이 같더라도 실효세율의 격차가 상당히 크다는 점이다. 특히 평균임금의 150% 수준에서 평균실효세율의 격차가 가장 큰 것으로 나타난다. 평균임금의 150%는 소득이 약 6천만원 수준인데, 이 경우에는 실효세율이 0%이거나 0%에 근접하는 경우도 상당히 많으며, 실효세율이 높은 경우에는 7~8%가 되기도 한다. 소득이 평균임금의 100%일 때는 실효세율 최고치가 5% 정도이며, 소득이 그보다 낮아지면서 실효세율 최고치도 낮아져 평균임금의 30% 즉, 소득 1,200만원 이하에서는 대부분 면세가 된다. 소득이 평균임금의 150%를 넘게 되면 면세의 가능성이 급격하게 낮아지며, 같은 소득수준에서의 실효세율 격차도 다소 축소되는 경향을 보인다. 김우철(2012)은

2007~2010년 기간의 재정패널 자료를 사용하여 소득세의 수평적 불평등도를 추정하였는데, 중간소득계층인 3천만~4천만원 구간에서 소득세 부담의 수평적 불평등도가 가장 큰 것으로 나타났다.

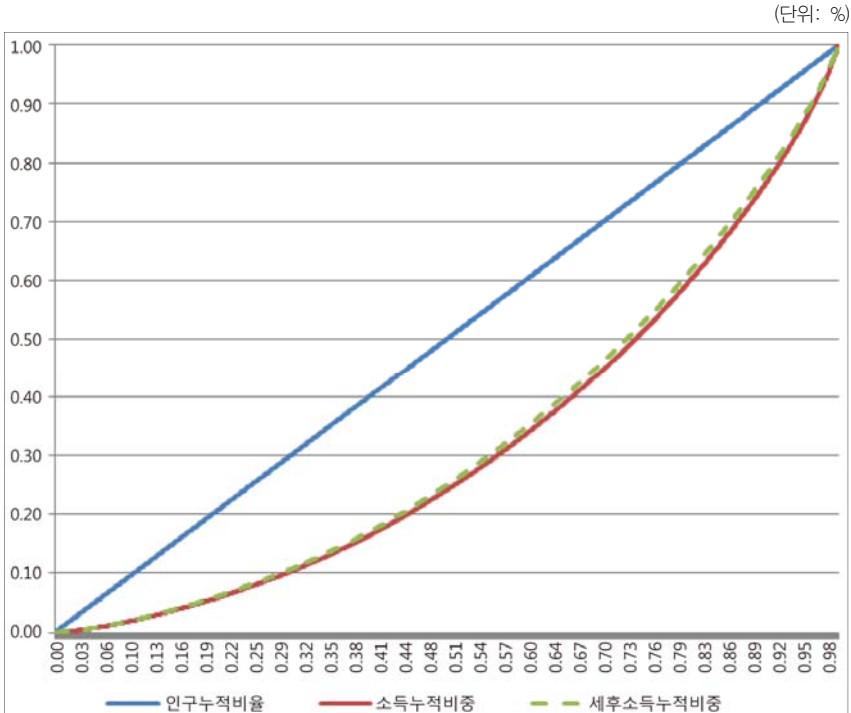
소득이 같은 경우에 실효세율 격차가 크게 나는 것은 부양가족 공제와 각종 특별공제의 영향인 것으로 판단된다. 부양가족 공제는 일반적으로 가족 부양에 따른 생활비 격차를 고려하여 공제 여부와 공제규모를 결정하는 것이므로 수평적 형평성 관점에서 타당한 측면에 있다. 그러므로 같은 소득 수준에서 실효세율 격차가 발생하는 것을 모두 수평적 불평등으로 보는 것은 타당하지 않다. 이러한 점을 고려하여, 다음 소절들에서는 부양가족이 없는 경우와 부양가족이 있는 경우로 구분하여 실효세율을 분석함으로써 부양가족 공제 외의 다른 공제가 실효세율에 미치는 영향을 살펴본다. 특별공제는 매우 다양한 공제항목이 있어서 일괄적으로 이야기할 수는 없으나, 그 공제의 타당성에 대해서 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 타당성이 결여된 특별공제의 존재로 인해서 소득이 같음에도 불구하고 실효세율 격차가 발생하는 것은 수평적 형평성 관점에서 바람직하지 않다.

실효세율의 수준을 보면 평균임금 30% 이하에서는 대부분 면세이며, 50%에서는 0~2%, 평균임금의 100%에서는 0~5% 수준이다. 소득이 평균임금의 150%일 때는 실효세율이 0~7%가 되며, 평균임금의 200%가 되는 소득수준에서는 예외적으로 0%인 경우도 있으나, 이를 제외하면 대부분 실효세율이 4~10% 범위 내에 있다. 평균임금의 250% 즉, 소득 1억원 수준에서는 실효세율이 대체로 7~12% 범위 내에 있다. 그리고 평균임금의 300%에서는 실효세율이 대체로 10~14% 범위 내에 있다. 이러한 추세는 소득이 평균임금의 50% 정도 증가하면 실효세율의 상한이 2~3%p씩 높아진다는 점을 시사한다. 소득이 평균임금의 350%를 넘게 되면 실효세율이 대부분 15%를 상회하며, 소득이 평균임금의 500% 수준이 되면 실효세율이 20%를 상회한다.

소득의 분포와 근로소득세의 소득재분배 효과를 살펴보기 위하여 [그림 IV-9]에서는 근로소득자의 총소득(세전소득)과 세후소득의 누적분포 자료를 사용하여 로렌즈 곡선을 그렸다. 인구누적비중이라고 표현된 45도선의 아래

로 두 개의 곡선이 있는데, 아래쪽에 있는 빨간 곡선이 세전소득의 로렌츠 곡선이고, 위에 녹색 점선으로 나타낸 것이 세후소득의 로렌츠 곡선이다.

[그림 IV-9] 근로소득자 총소득과 세후소득의 로렌츠 곡선(2014년)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

이 그림에서 발견할 수 있는 특징 중의 하나는 두 개의 로렌츠 곡선의 차이가 거의 눈에 띄지 않을 정도로 작다는 점이다. 소득 하위 30% 정도까지는 세전소득에서 차지하는 비중이나 세후소득에서 차지하는 비중이 차이가 없는 것으로 보인다. 이후 약간의 격차가 발생하기는 하지만 거의 육안으로 구분하기 어려운 정도이다. 이는 우리나라 근로소득세의 재분배 효과가 매우 작다는 점을 시사한다. 지니계수를 계산해 보면, 세전소득 지니계수가 0.3663, 세후소득 지니계수가 0.3501로 근로소득세의 지니계수 개선율은 4.4% 수준이다. 이는 앞서 제Ⅱ장에서 언급한 OECD 자료에 나타난 우리나라

라 조세·공공부조의 지니계수 개선율 8.8%의 절반에 해당하는 것이다.

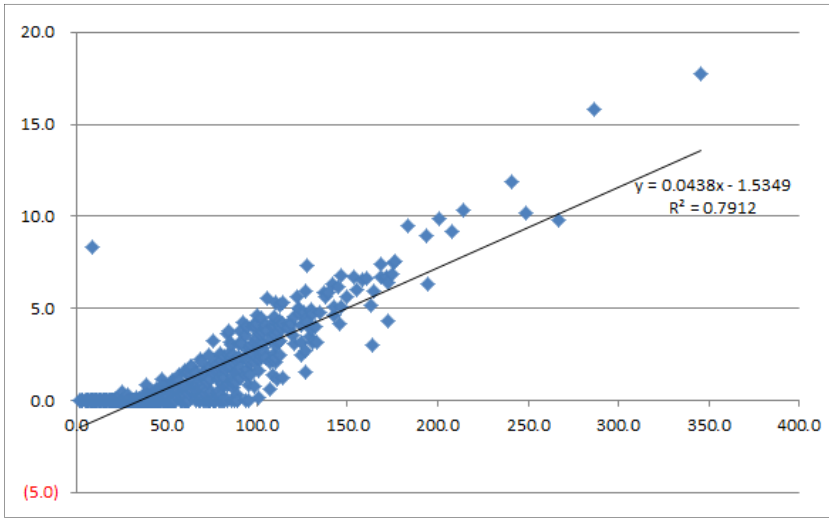
소득수준별로 로렌츠 곡선의 차이를 보면, 소득 하위 30%가 세전소득에서 차지하는 비중이 10.5%이고, 세후소득에서 차지하는 비중은 10.9%로 차이가 0.4%p에 불과하다. 소득이 높은 계층으로 이동하면서 그 격차가 점차 확대되어 하위 50%가 세전소득과 세후소득에서 차지하는 비중의 격차가 0.9%p가 되며, 하위 60%는 1.2%p, 하위 70%는 1.4%p, 하위 80%는 1.6%p로 격차가 커진다. 이후 격차가 축소되기 시작하여 하위 90%에서는 격차가 1.4%p가 되고, 하위 95%에서는 1.2%p가 된다. 이와 같은 세전·세후 로렌츠 곡선의 격차 변화는 우리나라 근로소득세가 주로 10분위 중 4분위에서 7분위에 해당하는 근로자에게 유리한 방향으로 재분배되고 있음을 시사한다. 3분위 이하의 계층은 소득이 2천만원 이하인데, 소득이 워낙 적어서 다른 계층에서 세금을 많이 징수하지 않는다면 이들 계층의 세금을 거의 면제하더라도 이들 계층의 세후소득 비중이 크게 개선되기 어렵다. 참고로 7분위는 소득이 6천만원 이하이다.

#### 나. 독신자

[그림 IV-10]에서는 부양가족이 없는 독신자의 소득수준별 실효세부담을 정리하였다. 부양가족이 없는 독신자 표본은 770개이다. 독신자의 실효세율 수준을 보면, 앞의 전체 표본에서와 마찬가지로 소득이 평균임금의 30% 이하의 거의 대부분 실효세율이 0%이다. 대체로 평균임금의 30~35% 수준에서부터 과세가 시작되어 소득이 증가하면서 실효세율이 높아지는데, 소득이 평균임금의 200% 이하인 경우에는 대부분 실효세율이 10% 이하이다. 표본 수는 많지 않지만 소득이 평균임금의 200%를 상회하면 대부분 실효세율이 10% 이상이다.

[그림 IV-10] 독신자 소득수준별 실효세율(2014년)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

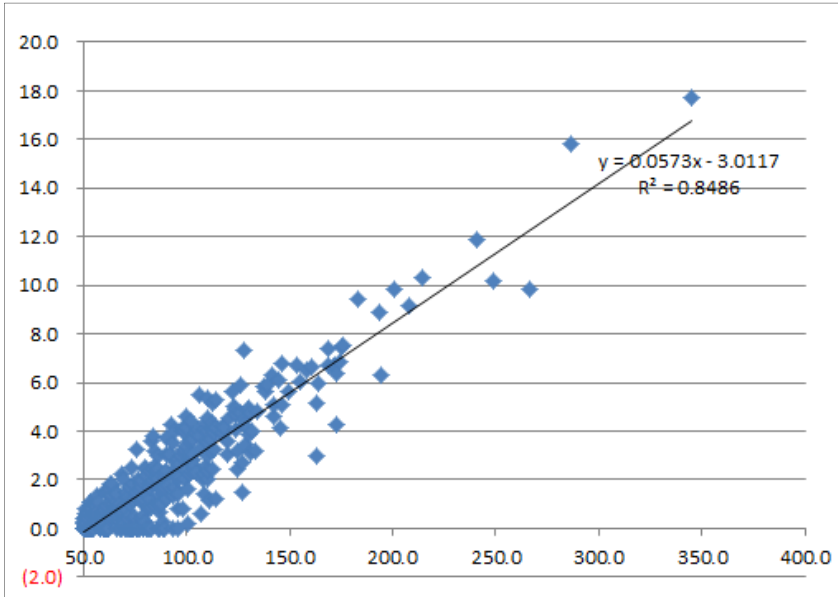
소득수준별 실효세율을 좀 더 자세하게 보면, 평균임금의 50%에서는 실효세율이 0~2%에 분포되어 있고, 평균임금의 100%에서는 0~5%, 평균임금의 150%에서는 실효세율이 5~7%에 분포되어 있는 것으로 나타났다. 소득수준이 같은 경우의 실효세율 격차를 앞에서 살펴본 전체 표본과 비교해 보면, 평균임금 100% 이하에서는 두 경우가 같다. 그런데 평균임금 150%의 경우에는 전체 표본의 경우 실효세율이 0~7% 범위에 분포되었으나, 독신자의 경우에는 5~7%의 범위 내에 있는 것으로 실효세율 격차가 크게 축소되었다. 평균임금의 200%에서는 전체 표본의 실효세율이 4~10%에 분포되어 있는 데 비해 독신자의 경우에는 실효세율이 6~10%에 분포되어 있다. 이는 평균임금의 100%까지는 가구원의 증가와 그에 따라 발생하는 지출이 실효세율에 유의적인 영향을 주지 못하지만, 소득이 평균임금을 상회하는 계층에서는 가구원의 증가에 따른 부양가족 공제와 가구원의 증가에 따라 발생하는 지출로 인해 발생하는 특별공제가 세부담을 낮추는 효과를 가져올 수 있음을 시사한다. 그 실효세율 격차는 평균임금 150%에서는 최대 4%p, 평

균임금의 200%에서는 최대 평균임금의 2%p가 되는 것으로 추정된다.

[그림 IV-10]의 추세선은 소득이 평균임금의 1%만큼 증가하면 실효세율이 0.044%p 상승한다는 것을 시사한다. 또한 추세선이 직선보다는 위쪽으로 꺾이는 곡선 형태가 더 적절한 것으로 보인다. 그러나 이는 저소득계층에서 0%의 세율이 적용됨에 따른 영향을 받은 것으로 보인다. 앞의 제Ⅲ장에서 검토한 누진도와 비교하기 위해 평균임금 50%에 미달하는 표본을 제외하고 보면, [그림 IV-11]에서와 같이 소득이 평균임금의 1%만큼 증가하면 실효세율은 0.057%p 상승하는 것으로 나타났다. 추세선도 직선 형태가 적절한 것으로 보인다. 이는 앞의 제Ⅲ장에서 검토한 평균임금 50~250% 구간에서의 실효세율 누진도 0.07%p보다는 다소 낮은 것이지만, 앞의 [그림 IV-8]에서 살펴본 전체 표본의 누진도 0.045%p보다는 높은 것이다. 제Ⅲ장에서 검토한 것보다 누진도가 낮아진 것은 각종 특별공제가 실효세율의 누진도를 낮추는 효과가 있기 때문인 것으로 판단되며, 전체 표본에 비해 독신자 표본의 누진도가 높은 것은 부양가족 공제가 실효세율의 누진도를 완화하는 효과가 있음을 시사하는 것이다. 특별공제는 평균임금 50% 이상 구간의 실효세율 누진도를 18% 정도 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났다.

[그림 IV-11] 독신자 소득수준별 실효세율(2014년):  
평균임금의 50% 이하 제외

(단위: %)

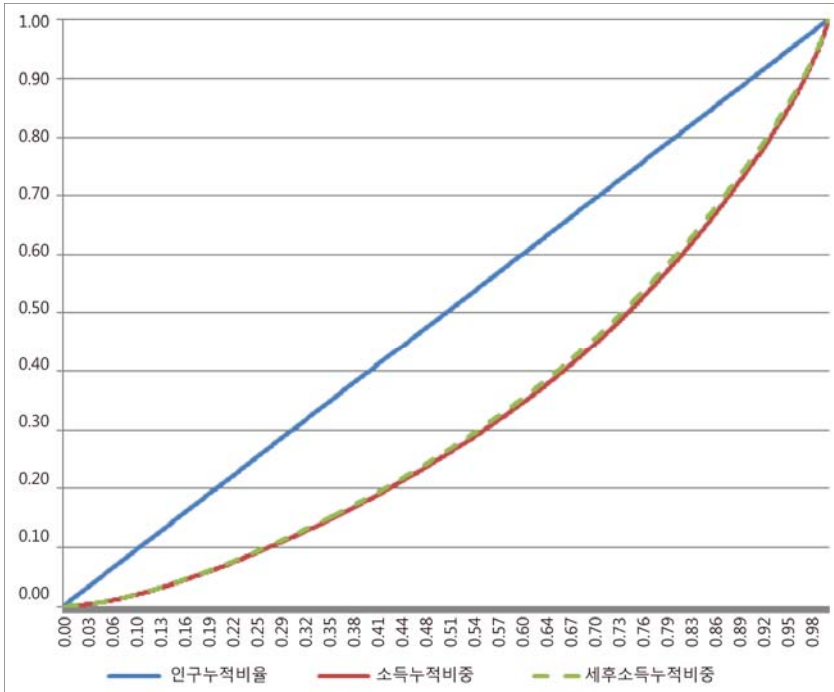


자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

독신 근로자 소득의 누적 분포 자료를 사용하여 세전소득과 세후소득의 로렌츠 곡선을 그려보면 [그림 IV-12]와 같다. 로렌츠 곡선의 모양은 앞의 [그림 IV-9]에서 전체 표본에 대해 살펴본 것과 유사하다. 세전소득과 세후소득의 로렌츠 곡선이 육안으로 구분하기 어려울 정도로 거의 차이가 없으며, 중간부분에서 약간의 차이가 발견될 뿐이다. 구체적으로 보면, 하위 20%까지는 세전소득과 세후소득의 비중 격차가 0.1%p 이하이며, 이후 격차가 확대되어 하위 80% 수준에서 1.1%p로 가장 커진다. 상위 20% 구간에서는 세전소득과 세후소득에서 차지하는 비중의 격차가 축소되는 것으로 나타나는데, 이는 상위 20%만 소득에 대해 비례적으로 내는 것보다 많은 세금을 납부하고 있음을 시사한다.

[그림 IV-12] 독신 근로소득자 총소득과 세후소득의 로렌츠 곡선(2014년)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

지니계수를 보면, 세전소득의 지니계수가 0.3505, 세후소득 지니계수가 0.3392로, 세금으로 인한 지니계수 개선율은 3.2%이다. 앞서 살펴본 전체 표본의 경우 소득세로 인한 지니계수 개선율이 4.4%였으며, 세전소득과 세후소득 지니계수는 각각 0.3363과 0.3501이었다.

#### 다. 4인 가구

[그림 IV-13]에서는 4인 가구의 소득수준별 실효세율을 정리하였다. 4인 가구 표본 수는 252개이다. 독신자에 비해 4인 가구의 표본 수가 상당히 적은데, 이는 우리나라의 소득세가 개인별 과세이므로 결혼한 부부의 경우 부부 중 한 명이 부양가족 공제를 모두 받으면 다른 쪽은 부양가족 공제가 없

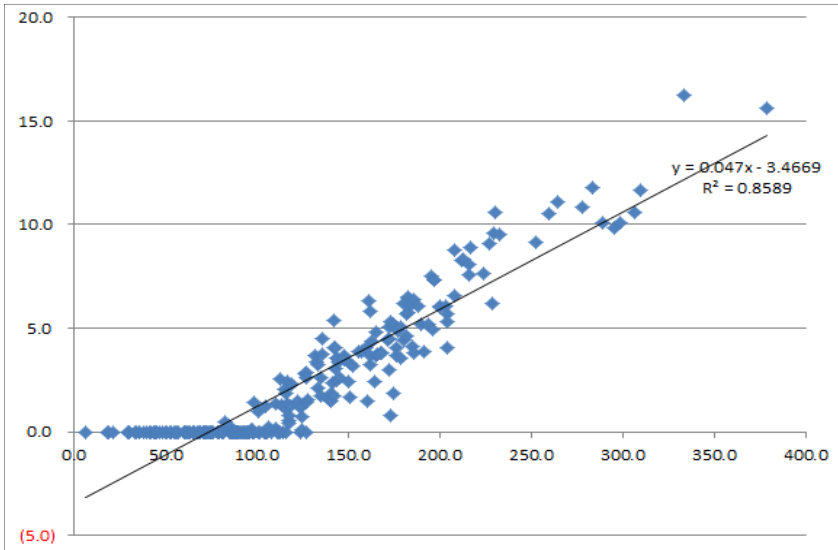
어 독신자로 분류되기 때문인 것으로 판단된다. 앞의 제Ⅲ장에서는 자녀가 없는 부부의 경우도 검토하였으나 본 장에서는 표본 수가 작아 자녀가 없는 부부에 대한 분석은 하지 않는다.

4인 가구 가구주인 납세자의 실효세율 수준을 보면, 소득이 평균임금의 75% 이하이면 대부분 면세가 되며, 평균임금의 250% 이내이면 대체로 실효세율이 10% 이내이다. 소득이 평균임금의 250%를 넘는 경우에는 실효세율이 10% 이상이다. 좀 더 구체적으로 보면 소득이 평균임금과 같은 수준, 즉 4천만원 수준에서는 실효세율이 0~2%이며, 평균임금의 150%, 즉 6천만원 수준에서는 실효세율이 2~5% 범위 내에 있다. 평균임금의 200% 수준에서는 실효세율이 4~8%이고, 소득이 평균임금의 250~300% 범위 내에 있는 표본은 10~12%의 실효세율을 보여주었다. 4인 가구의 실효세율은 앞서 검토한 독신자 가구에 비해 전반적으로 2~3%p 낮은 수준이다.

[그림 IV-13]에서 추세선의 기울기가 0.047인 것으로 나타났는데, 저소득 구간에서 면세자가 많기 때문에 이 수치를 과세구간의 누진도 지표로 보기에는 무리가 있다. 이를 고려하여 대부분의 표본이 0%의 실효세율을 보이는 평균임금 75% 이하 구간을 제외하고 실효세율 분포를 보면 [그림 IV-14]와 같다. 이 그림에서 추세선의 기울기는 0.0574로 나타났다. 이는 앞서 검토한 독신자의 평균임금 50% 이하를 제외한 경우와 비슷한 수준이다. 소득이 평균임금의 1%p만큼 증가할 때 실효세율은 0.0574%p 높아진다는 것을 의미한다. 과세가 시작된 이후의 실효세율 누진도는 독신자와 4인 가구가 같은 수준이다. 앞서 제Ⅲ장에서 검토한 평균임금 20~250% 구간의 평균 누진도는 0.07로 가구 구성에 따라 큰 차이를 보이지 않았다.

[그림 IV-13] 4인 가구 소득수준별 실효세율(2014년)

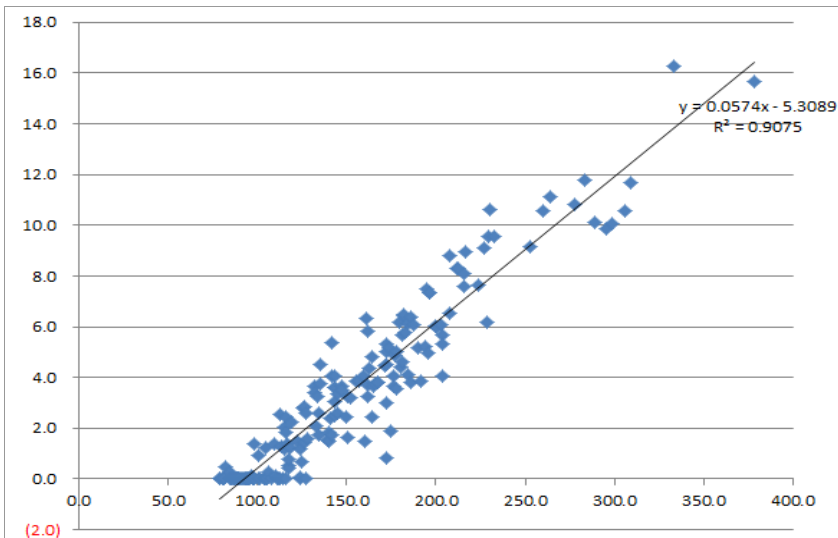
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-14] 4인 가구 소득수준별 실효세율(2014년):  
평균임금의 75% 이하 제외

(단위: %)

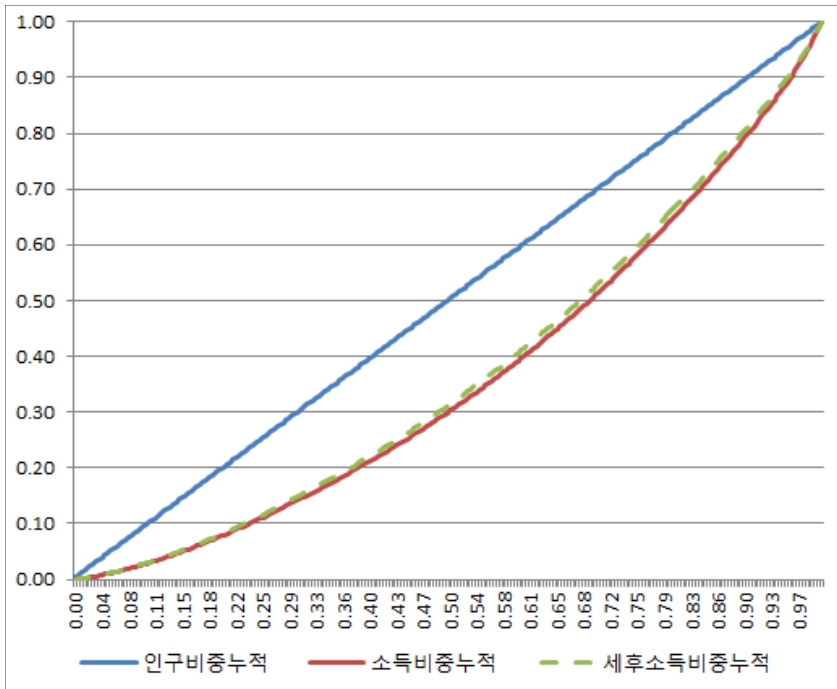


자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-15]에서는 4인 가구의 세전·세후소득의 누적분포에 대해 살펴 보았다. 앞서 살펴본 전체 가구 및 독신자 가구의 경우와 마찬가지로 세전소득과 세후소득의 로렌츠 곡선의 차이가 매우 작다. 이는 4인 가구의 경우에도 소득세의 소득재분배 효과가 크지 않음을 시사한다. 지니계수를 비교해 보면, 세전소득 지니계수가 0.2814, 세후소득의 지니계수가 0.2631로 소득세의 지니계수 개선율은 6.24%이다. 절대적으로 개선율이 낮은 수준이긴 하지만 독신자의 소득세 지니계수 개선율 3.22%와 비교하면 거의 두 배에 육박하는 수준이다.

[그림 IV-15] 4인 가구 근로소득자 총소득과 세후소득의 로렌츠 곡선(2014년)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

소득수준별로 보면, 하위 20%에서의 세전소득 비중과 세후소득 비중의 격차가 0.3%p이고, 이후 계속 격차가 확대되어 하위 70~80% 수준에서는 세

전소득에서 차지하는 비중과 세후소득에서 차지하는 비중의 격차가 1.6%p 까지 확대된다. 이는 상위 20%만 세후소득에서 차지하는 비중이 세전소득에서 차지하는 비중보다 적다는 것을 의미한다.

## 라. 요약

본 절에서는 한국조세재정연구원에서 조사·보고하는 재정패널 자료를 사용하여 우리나라의 소득수준별 실효세부담 구조와 소득세의 소득재분배 효과에 대해 살펴보았다. 검토 결과 발견할 수 있었던 특징적 현상을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 면세점은 가구 구성에 따라 달라지는데, 독신자의 경우 대체로 평균임금의 35% 이하이면 대부분 면세가 되는 것으로 판단된다. 그리고 4인 가구의 경우에는 소득이 평균임금의 75% 이하이면 대부분 면세가 된다. 평균임금의 35%는 대략 1,400만원, 평균임금의 75%는 대략 3천만원 수준이다. 본 보고서에서는 보고하지 않았지만 2인 가구의 경우에는 평균임금의 50% 이하이면 대체로 면세가 된다. 평균임금의 50%이면 연소득이 2천만원 정도 된다. 부양가족이 1명 증가함에 따라 면세점이 대략 500만~600만원 높아지는 셈이다. 표본가구의 가족 구성을 보면, 1인 가구가 47%를 차지하고, 부양가족이 1명인 1인 가구가 15%, 3~4인 가구가 28.5%를 차지하여 4인 이하 가구가 전체에서 차지하는 비중이 91% 수준이다. 약 9%는 5~7인 가구이다.

둘째, 소득수준이 같더라도 실효세율 수준의 격차가 클 수 있다. 전체 표본을 보면 평균임금의 150% 수준에서 실효세율이 0~7%에 걸쳐 분포되어 최대 7%p의 실효세율 격차가 있으며, 평균임금의 200% 수준에서는 실효세율 격차가 6%p이고, 평균임금의 100%와 250%에서는 실효세율 격차가 각각 6%p이다. 이러한 격차가 발생하는 가장 중요한 원인은 가족 구성의 차이 때문이다. 표본 중에서 독신자와 4인 가구의 실효세율 범위를 보면, 독신자의 경우 평균임금 100%에서 최대 5%p의 실효세율 격차가 발생하고 다른 소득구간에서는 2~4%p로 실효세율 격차가 축소된다. 4인 가구의 경우에는 평균임금 200%에서 실효세율 격차가 4%p로 가장 크고, 다른 소득구간에서

는 2~3%p의 실효세율 격차가 발생한다. 전체적으로 보면, 가족 구성에 따른 실효세율 격차가 2~4%p, 가족 구성 외의 공제항목으로 인해 발생하는 실효세율 격차가 2~4%p 정도 되는 것으로 판단된다. 소득이 같은 경우에 실효세율의 격차가 크게 발생하는 것은 수평적 형평성 측면에서 바람직하지 않다. 물론, 공제항목 중에서는 가족 구성의 차이와 같이 실효세율의 격차를 두는 것이 오히려 바람직한 부분도 있지만, 그렇지 않은 부분도 있다. 그러므로 소득공제, 세액공제 항목의 의미와 실효세율에 미치는 영향을 분석하여 소득수준이 같은 경우에 실효세율 격차가 크게 되는 것을 방지하는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 실효세율 수준을 보면, 독신자의 경우 평균임금의 35%, 4인 가구의 경우 평균임금의 75% 수준에서 과세가 되기 시작하여 소득이 평균임금의 1%만큼 증가할 때마다 평균적으로 0.057%p 정도 실효세율이 상승하는 것으로 나타났다. 평균임금의 100% 수준에서는 실효세율이 독신자는 5% 이내이고, 4인 가구는 2% 이내이다. 평균임금의 150%에서는 독신자는 실효세율이 5~7% 범위 내에 있으며, 4인 가구는 2~5% 범위 내에 있다. 평균임금의 200%인 경우의 실효세율은 독신자 6~10%, 4인 가구 4~8%이다. 독신자는 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율이 10%를 넘고, 4인 가구의 경우에는 평균임금의 250%를 넘으면 실효세율이 10%를 상회한다.

〈표 IV-3〉은 앞의 [그림 IV-5]와 [그림 IV-6]에서 살펴본 소득수준별 근로자 분포와 소득수준별 실효세율 분포를 결합하여 정리한 것이다. 근로자의 소득수준별 분포를 보면, 연소득 8천만원 이상이 재정패널 자료에서는 7.9%이고 국세통계 자료에서는 6.2%이다. 범위를 좀 더 좁혀서 연소득 1억원 이상을 보면, 재정패널 자료에는 3.5%, 국세통계 자료에서는 3.2%를 차지한다. 이러한 소득수준별 근로자 분포와 소득수준별 실효세율을 결합해 보면, 실효세율이 10% 이상인 경우는 전체 근로자 중 5% 이내일 것으로 판단된다.

〈표 IV-3〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율

(단위: %)

연소득	평균임금 대비 비율 <sup>1)</sup>	근로자 수 비중		실효세율 <sup>1)</sup>		
		재정패널	국세청	전체 표본	독신자	4인 가구
2천만원 이하	50	27.9	44.9	0~2	0~2	0
4천만원 이하	100	31.2	28.0	0~5	0~5	0~2
6천만원 이하	150	21.2	13.7	0~7	5~7	2~5
8천만원 이하	200	11.8	7.2	4~10	6~10	4~8
1억원 이하	250	4.4	3.0	7~12	10 이상	10 내외
1억원 초과	250 초과	3.5	3.2	12 이상		10 이상
		100.0	100.0			

주: 1) 평균임금 대비 비율은 소득구간 경계점이 되는 소득의 평균임금 대비 비율을 나타내며, 실효세율은 그 경계점에서의 실효세율 범위를 나타냄  
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

평균임금 대비 비율은 각 소득구간의 경계선에서의 소득의 평균임금 대비 비율을 정리한 것이고, 실효세율은 각 경계선에서의 실효세율 구간을 나타낸다. 이 표에 나타난 수치만으로 정확하게 수치를 제시하기는 어렵지만 대체로 하위 70% 정도의 근로자는 실효세율이 5% 이내가 될 것으로 추정할 수 있다. 본 표본에서 약 42.4%가 면세자라는 점을 고려하면, 대체로 28% 정도의 근로자는 세금을 납부하지만 실효세율이 5% 이내일 것으로 추정된다. 그리고 상위 30% 중에서는 최상위 5% 정도가 실효세율이 10% 이상이고, 그다음 25% 정도는 실효세율이 5~10%일 것으로 추정된다.

넷째, 소득세의 재분배 효과는 매우 낮다. 〈표 IV-4〉에서 세전소득과 세후소득의 지니계수 및 소득세의 지니계수 개선효과를 정리하였다. 전체 표본에서 세전소득의 지니계수는 0.366이고, 세후소득의 지니계수는 0.350으로 0.016의 격차가 있다. 그 격차를 세전소득으로 나누는 것을 지니계수 개선율이라고 하면, 소득세의 지니계수 개선율은 4.4% 수준이라고 할 수 있다. 앞서 제Ⅱ장에서 OECD 통계자료를 통해서 우리나라의 조세 및 공공부조의 지니계수 개선율이 8.8%이고, OECD 회원국 중에서 가장 낮은 수준이라는 점을 언급한 바 있다. 이 수치와 비교해 보면, 우리나라의 조세 및 공공부조

의 재분배 효과 중 절반 정도는 소득세가 설명하고 있다고 할 수 있다.

〈표 IV-4〉 소득세의 지니계수 개선효과(2014년)

	세전소득	세후소득	개선율
전체 표본	0.366	0.350	0.044
독신자	0.351	0.339	0.032
4인 가구	0.281	0.263	0.065

자료: 한국조세재정연구원 세수추계매달센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

독신자와 4인 가구로 구분하였을 때에 비해 전체 표본의 지니계수가 더 높은 것으로 나타났는데, 이는 독신자의 소득이 비교적 낮은 편이고, 4인 가구의 가구주 소득이 비교적 높은 편이기 때문에, 이 둘을 합한 전체 표본에서 지니계수가 더 높게 나타난 것으로 판단된다. 그러므로 전체 표본의 지니계수를 비교 검토하는 것만으로 정책 시사점을 도출하는 것은 문제가 있다. 이런 점을 고려하여 본고에서는 독신자와 4인 가구로 구분하여 각각의 지니계수를 산출하고, 개선율을 도출하였다. 지니계수의 크기는 독신자 가구가 4인 가구에 비해 상당히 큰 것으로 나타났으나 지니계수 개선율은 4인 가구가 더 큰 것으로 나타났다. 로렌츠 곡선의 모양으로 소득에서 차지하는 비중에 비해 납부한 세금에서 차지하는 비중이 더 많은 계층, 즉 소득비례 분보다 세금을 더 많이 납부하는 계층을 구분해 보면, 독신자의 경우 상위 20% 정도만 소득에서 차지하는 비중보다 세금에서 차지하는 비중이 더 많은 것으로 보인다. 그리고 4인 가구의 경우에는 하위 70%는 소득에서 차지하는 비중보다 세금에서 차지하는 비중이 낮고, 70~80% 구간은 소득에서 차지하는 비중과 세금에서 차지하는 비중이 유사한 것으로 판단된다. 이 경우에도 상위 20%만 세금에서 차지하는 비중이 소득에서 차지하는 비중보다 높다.

〈표 IV-5〉 인구 및 세전·세후소득의 누적 비중(2014년)

(단위: %, %p)

인구 누적비중	독신자			4인 가구		
	세전소득	세후소득	격차 <sup>1)</sup>	세전소득	세후소득	격차 <sup>1)</sup>
20	6.4	6.5	0.1	8.0	8.3	0.3
40	18.4	18.9	0.5	21.8	22.7	0.9
60	34.9	35.7	0.8	40.1	41.5	1.4
70	45.8	46.7	0.9	51.5	53.1	1.6
80	59.3	60.4	1.1	64.8	66.4	1.6
90	76.0	77.0	1.0	80.5	81.8	1.3
100	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0

주: 1) 세후소득에서 차지하는 비중에서 세전소득에서 차지하는 비중을 차감한 것  
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

### 3. 주요 공제항목과 명목세율이 실효세부담에 미치는 영향

다음에서는 주요 소득공제 및 세액공제제도, 그리고 명목세율구조가 소득 수준별 실효세부담구조와 소득재분배에 미치는 영향을 살펴본다. 먼저 면세 점을 축소하는 데 있어 가장 중요한 정책수단 중 하나라고 할 수 있는 근로 소득공제제도와 근로소득세액공제제도에 대해 살펴본다. 그다음에는 특별공 제제도로써 신용카드 사용 등에 따른 소득공제제도와 교육비 공제제도, 보 장성보험에 대한 세액공제제도에 대해 검토한다. 신용카드 사용액에 대한 공제는 폐지 여부가 사회적으로 중요한 관심사이다. 교육비 공제제도는 폐 지에 대한 논의가 있는 것은 아니지만, 역진적인 성격이 있을 가능성이 있 다. 중학교까지는 의무교육으로 되어 있고, 고등학교의 경우에도 일반고등 학교의 등록금은 연간 170만원 수준으로 크지 않은 편이다. 한편 자율형 사 립고등학교 등 주로 소득이 많은 계층을 대상으로 운영하는 학교는 등록금 이 비교적 높은 수준인데, 주로 이들이 혜택을 많이 받을 가능성이 있다. 대 학의 경우에도 반값등록금 정책으로 국가장학금을 대폭 확충하여 저소득층 은 학비지원을 많이 받고 있다. 이러한 상황에서 대학등록금에 대한 세액공 제는 주로 고소득층에 혜택이 돌아갈 수 있다. 이러한 점들에 대해 확인해

볼 필요가 있다. 보장성보험료의 세액공제제도는 보장성보험에 대한 가입을 촉진함으로써 근로자의 소득 안정성을 제고하려는 데 목적이 있다. 그런데 만약 혜택이 주로 고소득층에 돌아간다면, 분배 측면에서는 바람직하지 않다고 할 수 있다. 이에 대해 점검해 볼 필요가 있다. 그리고 마지막 소절에서는 명목세율체계와 실효세율의 관계에 대해 살펴본다.

### 가. 근로소득공제제도

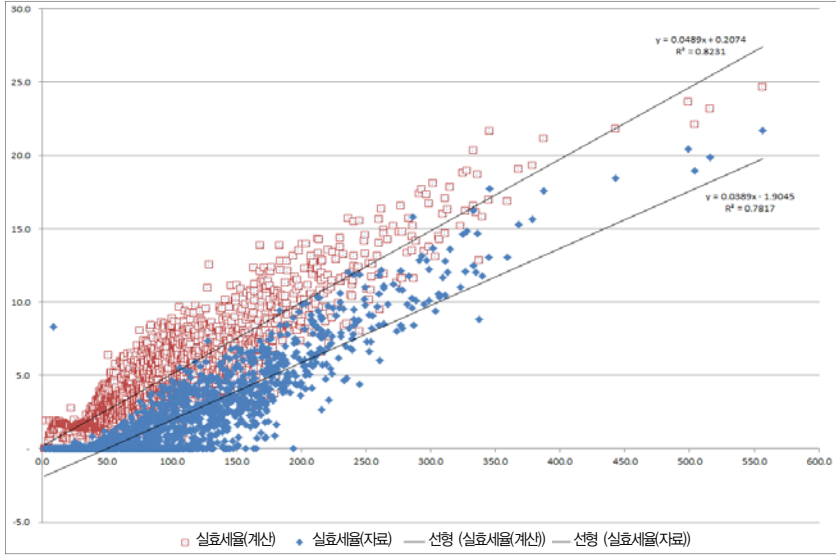
[그림 IV-16]과 [그림 IV-17]은 근로소득공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포를 정리한 것이다. 두 개의 그림은 같은 자료를 사용하여 그린 것인데, [그림 IV-16]은 근로소득공제제도가 없는 경우의 실효세율 위에 근로소득공제제도가 있는 경우의 실효세율을 덮어쓴 것으로서, 근로소득공제제도의 유무에 따른 최고세율 변화를 잘 보여준다. 한편 [그림 IV-17]은 근로소득공제제도가 있는 경우의 실효세율 위에 근로소득공제제도가 없는 경우의 실효세율을 덮어쓴 것으로서 근로소득공제가 소득수준별 실효세율 하한에 어떤 영향을 주는지 잘 보여준다.

이 두 개의 그림을 보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있는데, 그 중 하나는 면세에 대한 것이다. 근로소득공제제도가 있을 때는 소득이 평균임금의 35% 수준 이하이면 거의 면세이고, 그 이상이더라도 소득이 평균임금의 150%가 될 때까지 면세가 가능하다. 그러나 근로소득공제제도가 없는 경우에는 소득이 거의 0에 가까운 최저소득계층에서도 세금을 납부하는 자가 많이 있으며, 평균임금의 50%를 넘어서면 소수의 예외를 제외하고는 대부분 세금을 납부할 것으로 추정된다.

실효세율 수준을 보면, 근로소득공제제도가 없다면 소득수준별 최고세율이 3~4%p씩 높아질 것으로 보인다. 평균임금의 50% 수준에서는 근로소득공제제도가 있는 경우에 최고 실효세율이 2% 수준인데, 근로소득공제제도가 없으면 5% 수준으로 높아질 것으로 추정된다. 그 외의 소득구간에서는 근로소득공제제도가 없다면 최고세율이 대부분 4%p 정도 높아질 것으로 추정된다.

[그림 IV-16] 근로소득공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실패세율 분포(2014년) I

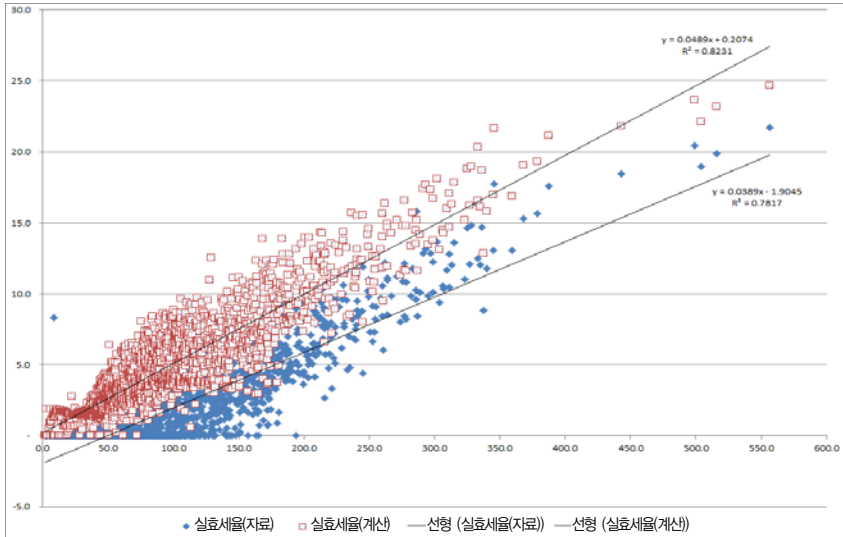
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-17] 근로소득공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실패세율 분포(2014년) II

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

한편 최저세율을 보면, 근로소득공제제도가 있을 때는 평균임금의 150% 수준까지 최저세율이 0%였다. 그런데 근로소득공제제도가 없다면, 평균임금의 50% 수준까지만 최저세율이 0%이고, 그 이후에는 최저세율이 0보다 크게 될 것으로 추정된다. 근로소득공제제도가 없는 경우에, 평균임금의 100% 수준에서는 최저세율이 2%가 되고, 평균임금의 150% 수준에서는 최저세율이 4%가 될 것으로 추정된다. 평균임금 200%에서는 최저세율이 8%, 평균임금의 250%에서는 대략 10% 정도가 될 것으로 보인다.

〈표 IV-6〉에서는 근로소득공제제도의 유무 외에도, 현행 공제율을 유지하면서 공제액 한도를 500만원으로 제한하는 경우와 1천만원으로 제한하는 경우로 구분하여 실효세율과 재분배 효과가 어떻게 변화되는지 정리하였다. 소득의 평균임금 대비 비율을 기준으로 50% 이하 구간과 50% 초과 100% 구간 등 6개 구간으로 나눠서 현행 제도와 비교하여 각 케이스의 구간별 실효세율 평균치가 얼마나 증가하는지를 정리한 것이다. 그리고 표의 밑 부분에는 각 경우에 대해 세후소득의 지니계수와 소득세의 지니계수 개선효과, 제도 개편에 따른 세수효과를 정리하였다. 그리고 [그림 IV-18]~[그림 IV-21]에서 근로소득공제 상한을 500만원과 1천만원으로 제한하는 경우의 실효세율 분포 변화를 [그림 IV-16] 및 [그림 IV-17]과 같은 방법으로 정리하였다.

〈표 IV-6〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율: 근로소득공제제도의 영향

(단위: 명, %)

소득의 평균임금대비 비율	인원 수	인원 수 비중	실효세율 평균 (현행)	근로소득공제제도의 영향 <sup>3)</sup>		
				제도가 없는 경우	상한 5백만	상한 1천만
50 이하	513	27.6	0.1	1.6	0.3	0.0
100 이하	578	31.1	0.6	3.4	1.4	0.1
150 이하	397	21.4	2.2	3.8	2.3	0.7
200 이하	220	11.8	4.4	3.9	2.3	0.9
250 이하	84	4.5	7.5	3.9	2.5	1.1
250 초과	66	3.6	11.9	3.8	2.4	1.2
합계	1,858	100.0				
지니계수 <sup>1)</sup> (개선율)			0.3498 4.4	0.3464 5.3	0.3461 5.4	0.3475 5.1
세수효과 <sup>2)</sup>				93.5	51.6	17.7

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것임

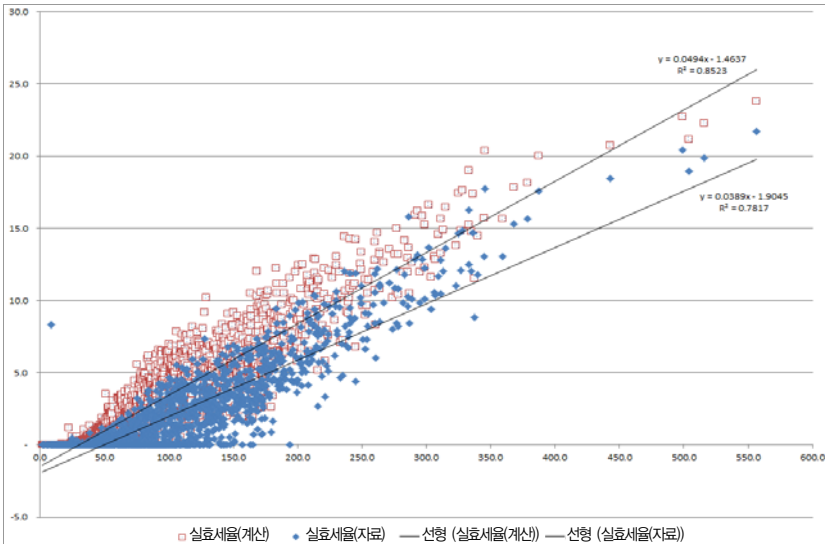
2) 세수효과는 현행 대비 세수 증가율을 나타냄

3) 현행 대비 구간별 실효세율 평균치 변화

자료: 저자 계산

[그림 IV-18] 근로소득공제 상한이 500만원인 경우와 상한이 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) 1

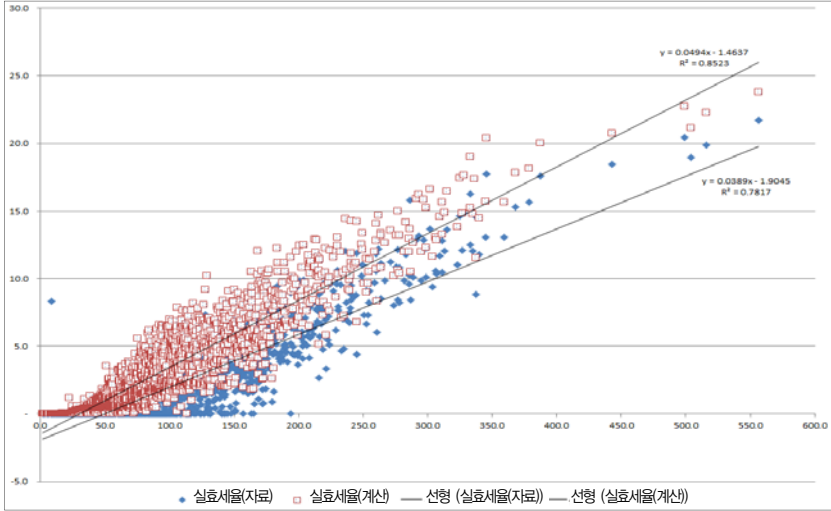
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-19] 근로소득공제 상한이 없는 경우와 상한이 500만원인 경우의  
실효세율 분포(2014년) II

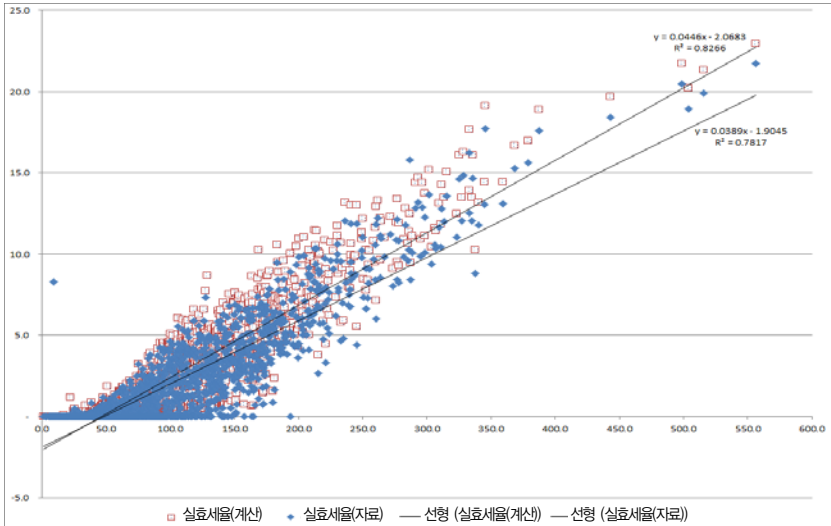
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-20] 근로소득공제 상한이 1천만원인 경우와 상한이 없는 경우의  
실효세율 분포(2014년) I

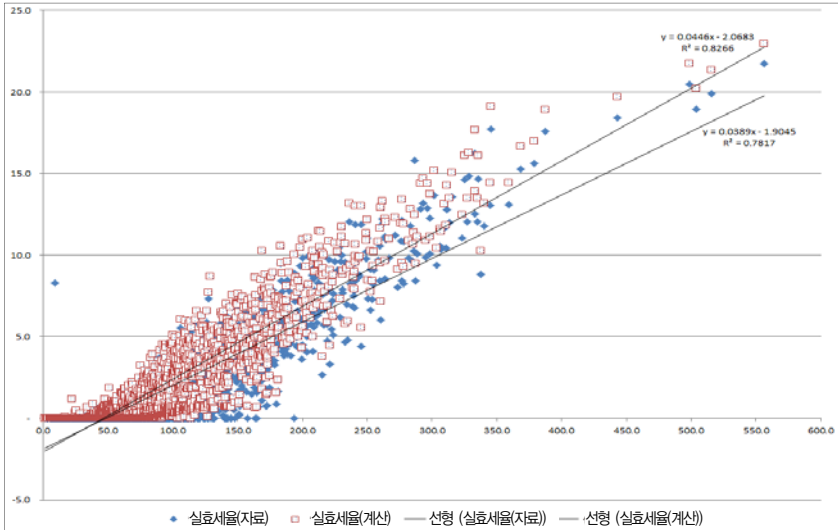
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-21] 근로소득공제 상한이 없는 경우와 상한이 1천만원인 경우의  
실효세율 분포(2014년) II

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

먼저 세수효과를 보면, 상한을 1천만원으로 제한하는 경우에 현행 제도에 비해 세수가 17.7% 증가할 것으로 전망된다. 상한을 500만원으로 제한하면 세수가 51.6% 증가하여 현행 세수입의 1.5배가 넘는 세수가 확보될 수 있을 것으로 보인다. 근로소득공제제도가 없어지면 세수가 93.5% 증가하여 현행 세수의 거의 두 배에 육박하는 세수입이 발생할 것으로 보인다. 이와 같이 근로소득공제제도는 세수 규모 관점에서 매우 중요한 의미를 가진다.

실효세율의 변화를 보면, 상한을 1천만원으로 제한하는 경우에 평균임금 50% 이하 구간에서는 실효세율의 변화가 없으며, 평균임금의 50~100% 구간에서는 실효세율이 0.1%p 증가할 것으로 전망된다. 소득이 평균임금의 100%를 넘어서면서부터는 실효세율이 더 많이 증가하여 100~150% 구간에서는 0.7%p, 150~200% 구간에서는 0.9%p, 200~250% 구간에서는 1.1%p 증가하고, 소득이 평균임금의 250%를 초과하는 구간에서는 실효세율이 평균 1.2%p 증가할 것으로 추정된다.

근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 평균임금의 50% 이하 구간에서도 실효세율이 0.3%p 증가한다. 평균임금의 50~100% 구간에서는 실효세율이 1.4%p 상승하고, 평균임금의 100% 이상인 구간에서는 제도 변화의 효과가 본격적으로 나타나 구간별 실효세율 평균치가 2.3~2.5%p 상승하는 것으로 나타났다.

근로소득공제가 없는 경우에는 평균임금의 50% 이하 구간에서 실효세율이 1.6%p 상승하고, 평균임금의 50~100% 구간에서는 실효세율 평균치가 3.4%p 상승하는 것으로 나타났다. 그 외의 구간에서는 실효세율 평균치가 3.8~3.9%p 상승하는 것으로 나타났다. 즉, 근로소득공제제도는 소득 2천만원 이하 구간에서는 실효세율을 평균 1.6%p 낮추고, 2천만~4천만원 구간에서는 3.4%p 낮추며, 그 이상의 소득구간에서는 3.8~3.9%p 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 근로소득공제제도가 저소득구간에서의 면세율을 크게 확대하는 요인이 될 뿐만 아니라, 전 소득구간에 걸쳐 소득세의 누진도를 낮추는 요인이 된다는 점을 보여주는 것이다. 그러므로 근로소득세 면세자 비율 축소와 소득세의 누진도 강화를 동시에 추진하기 위한 정책수단으로서 근로소득공제제도가 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

지니계수의 변화를 보면, 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하는 경우가 1천만원으로 제한하는 경우나 아예 제도가 없는 경우에 비해 세후소득의 지니계수가 가장 낮다. 지니계수 개선율은 상한 500만원으로 제한하는 경우에 5.4%, 폐지하는 경우에 5.3%, 1천만원으로 제한하는 경우에 5.1%의 순이다. 근로소득공제제도가 없어지면 거의 모든 납세자의 세부담이 증대되며, 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 최저소득계층을 제외한 90% 정도가 영향을 받는다. 그리고 상한을 1천만원으로 제한하면 소득수준 상위 절반 정도의 세부담이 증가된다.

면세점의 변화를 보면, 근로소득공제 상한을 1천만원으로 제한하면 면세점에 큰 영향을 주지는 않는 것으로 판단된다. 다만 평균임금의 150%를 넘는 경우에도 면세가 되는 것을 방지하는 데는 중요한 역할을 하는 것으로 판단된다. 면세가 가능한 최대 소득이 평균임금의 130% 수준으로 축소되는

것으로 나타났다. 앞서서도 언급하였지만 이 제도가 없으면, 소득이 0에 가까운 최저소득계층에서도 세금을 납부하는 자가 발생하며, 평균임금의 50%를 넘어서는 소득구간에서 면세가 되는 경우는 거의 없어지게 된다. 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 평균임금의 20% 이하의 거의 면세가 되는 것으로 판단된다. 그리고 평균임금의 70%를 초과하는 경우에 면세가 될 가능성은 매우 낮다.

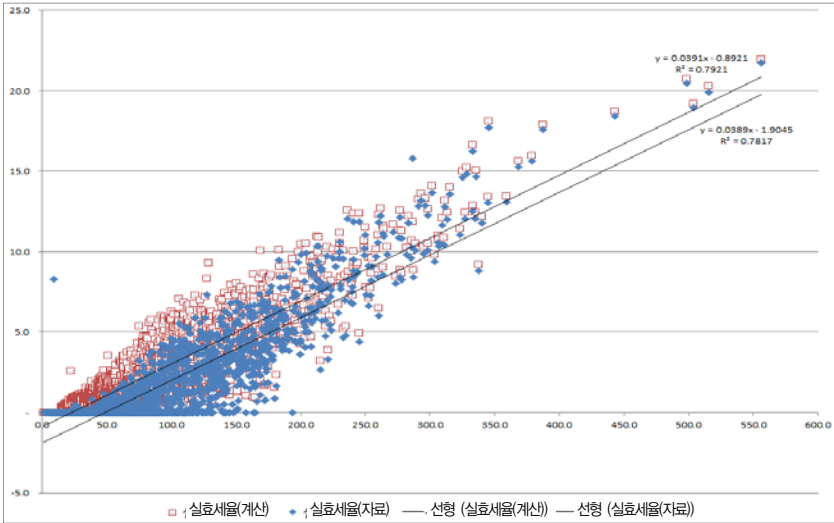
#### 나. 근로소득세액공제제도

[그림 IV-22]와 [그림 IV-23]은 근로소득세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포를 나타낸 것이다. 그림에서 발견할 수 있는 중요한 특징 중의 하나는 근로소득세액공제제도가 없어지면 면세점이 낮아진다는 점이다. 현행 제도하에서는 평균임금의 30% 이하에서는 거의 대부분 면세가 되며, 평균임금의 170%까지도 면세가 발생한다. 그런데 근로소득세액공제제도가 없다고 가정하면, 거의 대부분이 면세가 되는 소득수준이 평균임금의 15% 수준으로 낮아진다. 그리고 평균임금의 110% 수준까지 면세가 발생하고, 그보다 소득이 많은 경우에는 면세가 될 가능성이 거의 없다.

실효세율 수준을 보면, 근로소득세액공제제도가 없으면 평균임금의 15% 수준에서 최고 0.2%의 세율로 세금을 납부하는 인원이 발생하며, 전 소득구간에 걸쳐 최대 2%p 정도까지 실효세율이 높아진다. 평균임금의 15% 수준에서 실효세율 최대치가 0.2%p 상승하고, 평균임금의 50% 수준에서는 1.4%p, 100% 수준에서는 약 2%p 상승하는 것으로 추정된다. 그 이후에는 소득이 증가하면서 제도 개편에 따른 세율 증가 폭이 낮아져, 평균임금의 250%를 상회하면 실효세율 증가 폭이 0.4%p 수준 또는 그 이하가 된다.

[그림 IV-22] 근로소득세액공제제도가 없는 경우와 있는 경우의 실효세율 분포(2014년) I

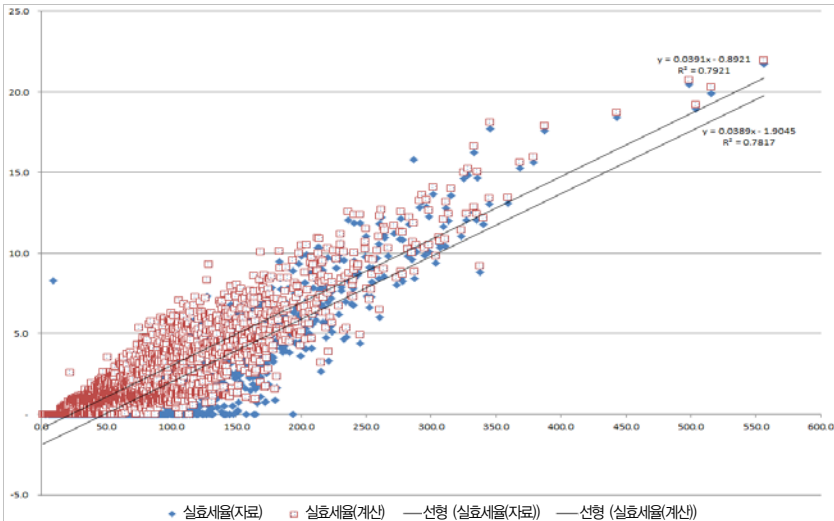
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-23] 근로소득세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포(2014년) II

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

〈표 IV-7〉은 소득구간별로 근로소득세액공제제도의 유무에 따라 평균 실효세율이 어떻게 변화되는지를 정리하였으며, 표의 밑 부분에는 제도 개편에 따른 지니계수 개선효과와 세수효과를 정리하였다. 앞서 논의한 바와 같이 근로소득세액공제제도가 없는 경우에는 최저소득계층에서도 세부담이 증가하게 되며, 실효세율 증가분은 소득이 증가하면서 상승하는 경향을 보이다가 소득이 일정수준을 넘어서면 다시 낮아진다. 평균임금 100~150% 구간에서 평균실효세율이 2.2%에서 3.6%로 1.4%p 상승하여 실효세율 상승폭이 가장 크다. 그보다 소득수준이 높아지면 실효세율 상승폭도 낮아진다. 소득수준이 평균임금의 250%를 상회하는 경우에는 실효세율 상승폭이 0.4%p가 되는데, 이는 평균임금 50% 이하 구간의 실효세율 상승폭보다 낮은 것이다. 근로소득세액공제제도는 전반적으로 실효세율을 낮추는 효과가 있지만, 중간소득계층에서 그 효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

〈표 IV-7〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년):  
근로소득세액공제제도의 영향

(단위: 명, %)

소득의 평균임금대비 비율	인원 수	인원 수 비중	실효세율 평균 (현행)	근로소득세액공제제도의 실효세율 절감효과 <sup>3)</sup>
50 이하	513	27.6	0.1	0.6
100 이하	578	31.1	0.6	1.3
150 이하	397	21.4	2.2	1.4
200 이하	220	11.8	4.4	1.0
250 이하	84	4.5	7.5	0.6
250 초과	66	3.6	11.9	0.4
합계	1,858	100.0		
지니계수 <sup>1)</sup> (개선율)			0.3498 4.4	0.3503 4.3
세수효과 <sup>2)</sup>				27.2

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것이다

2) 세수효과는 근로소득세액공제제도가 없는 경우의 현행 대비 세수증가율을 나타냄

3) 현행 대비 근로소득세액공제제도가 없는 경우의 구간별 실효세율 평균치 변화

자료: 저자 계산

지니계수를 보면, 현행 제도하에서 0.3498인데, 근로소득세액공제제도가 없으면 0.3503으로 다소 높아지는 것으로 나타났다. 이는 앞서 검토한 바와 같이 세부담이 최고소득계층보다는 중간소득계층에서 상대적으로 많이 증가하기 때문에 나타나는 현상으로 판단된다. 근로소득공제는 상한이 없어 소득이 증가하면 증가율은 낮더라도 공제액이 계속 증가하게 된다. 그러므로 제도를 폐지하거나 상한을 부여하는 개편이 소득세의 재분배 효과를 개선하는 결과를 가져온다. 그러나 근로소득세액공제제도의 경우에는 이미 소득수준별로 공제액의 상한을 두고 있어 제도를 폐지하는 경우에, 지니계수의 변화로 평가한 소득세의 재분배 기능이 다소 약화되는 결과를 가져온다. 근로소득세액공제제도를 폐지하는 경우에 소득세 수입은 27.2% 증가할 것으로 전망된다.

#### 다. 특별공제 주요 항목

다음에서는 특별공제 항목 중 신용카드 등의 사용에 대한 소득공제제도, 교육비 세액공제제도, 보장성보험료 특별공제제도가 실효세율 수준 및 분포에 미치는 영향을 살펴본다. 매우 다양한 특별공제 항목 중에서 비교적 많은 납세자들이 혜택을 받는 보편적인 공제항목으로서 실효세율 결정에 중요한 역할을 하는 것으로 판단되는 항목들을 선정한 것이다. 신용카드 등의 사용에 대한 소득공제제도는 한시적인 제도로 운영되고 있으며, 일몰기한이 다가올 때마다 제도를 연장할 것인지, 또는 폐지할 것인지 논란이 되고 있다.

교육비의 경우 의무교육의 확대, 저소득층에 대한 교육비 지원, 대학교 등록금 부담 완화를 위한 국가장학금 확충 등을 고려하면, 혜택이 역진적으로 나타날 가능성이 있다. 중학교까지는 의무교육이어서 사립학교를 다니는 경우를 제외하면 교육비 세액공제 혜택이 크지 않다. 고등학교도 일반고등학교의 등록금은 연간 170만원 정도인데 자율형 사립고 등은 등록금이 일반고등학교의 3배 수준이어서 비교적 부유한 계층에서 혜택이 크다. 일반계 고등학교의 경우에도 상당수의 학생은 저소득층에 대한 등록금 지원 등의 혜택을 받고 있다. 대학교는 최근의 국가장학금 확충으로 최저소득계층은

등록금 전액(국립대 기준)을 지원받으며, 그 외에도 소득수준에 따라 차등적으로 장학금 지원을 받고 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려하면 교육비 지원은 그 혜택이 역진적일 가능성이 크다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 저소득층에 대한 교육비 지원의 의미를 퇴색시키는 효과도 있다.

보장성보험에 대한 세액공제제도는 보장성보험의 가입을 촉진하여 납세자의 가계 재정의 안정성을 제고하는 데 목적이 있다. 그런데 이러한 정부 정책에 대해 고소득자가 민감하게 반응하는 한편 저소득층은 민감하게 반응하지 않는다면, 소기의 목적을 달성하지 못하면서 재분배 측면에서는 부정적인 효과가 나타날 수 있다. 그러므로 세부담 실태를 확인해 볼 필요가 있다.

현행 제도하에서의 실효세율과 본 연구에서 검토 대상이 되는 공제항목이 없는 경우의 실효세율을 비교하여 각 공제항목이 실효세율에 미치는 영향을 분석하였다. 이 제도들이 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포를 비교하는 그림은 부록의 [부그림 A-1]~[부그림 A-6]에 수록하였으며, 다음의 <표 IV-8>에서는 각 제도가 없어지는 경우의 실효세율 변화 효과와 지니계수 변화효과, 세수효과를 정리하였다.

먼저 세수효과를 보면, 보장성보험료 세액공제제도의 세수효과는 현행 세수입의 6.7%가 되는 것으로 추정되고, 교육비 세액공제제도는 9.5%, 신용카드 사용액 소득공제제도는 16.2%로 신용카드 사용액 소득공제제도의 세수효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

〈표 IV-8〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년):  
주요 특별공제제도의 영향

(단위: 명, %)

소득의 평균임금대비 비율	인원 수	인원 수 비중	실효세율 평균(현행)	특별공제제도의 영향 <sup>3)</sup>		
				신용카드	교육비	보장성보험
50 이하	513	27.6	0.1	0.1	0.0	0.1
100 이하	578	31.1	0.6	0.5	0.2	0.3
150 이하	397	21.4	2.2	0.8	0.4	0.3
200 이하	220	11.8	4.4	0.8	0.6	0.3
250 이하	84	4.5	7.5	0.7	0.5	0.1
250 초과	66	3.6	11.9	0.4	0.6	0.0
합계	1,858	100.0				
지니계수 <sup>1)</sup>			0.3498	0.3489	0.3488	0.3499
(개선율)			4.43	4.47	4.47	4.40
세수효과 <sup>2)</sup>				16.2	9.5	6.7

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것임

2) 세수효과는 현행 대비 특별공제제도가 없는 경우의 세수증가율을 나타냄

3) 현행 대비 특별공제제도가 없는 경우의 구간별 실효세율 평균치 변화

자료: 저자 계산

소득수준별 실효세율 변화를 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도는 평균 임금의 100~200%에서 실효세율을 0.8%p 낮추는 효과가 있으며, 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율 인하 효과가 축소되는 것으로 나타났다.

보장성보험료 세액공제의 경우에는 평균임금의 50~200% 구간에서 실효세율을 0.3%p 낮추는 효과가 있는 것으로 추정된다. 평균임금의 50% 이하 구간과 평균임금의 200% 이상 구간에서는 보장성보험료 세액공제제도로 인한 실효세율 인하폭이 0~0.1%p에 불과한 것으로 나타났다. 이는 이 제도가 중간소득 계층을 중심으로 광범위하게 혜택을 받고 있음을 시사한다. 평균임금 50% 이하 구간에서 실효세율 변화 폭이 낮은 것은 이 구간에서 보장성보험을 적극적으로 활용하지 않기 때문일 것으로 판단되며, 평균임금 200% 이상 구간에서 실효세율 변화 폭이 작은 것은 보험료 100만원 이내로 공제

대상 보험료의 한도가 제한되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 지니계수 변화 효과를 보면, 이 제도를 폐지하는 경우 이 제도가 없어진다면 오히려 지니계수가 커지는 것으로 나타났다.

교육비 세액공제제도의 경우에는 평균임금 50% 이하 계층에서는 실효세율을 인하하는 효과가 없으며, 평균임금 50~100% 구간에서는 실효세율을 0.2%p 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났다. 그리고 소득이 증가하면 실효세율 인하 효과가 더 커져서 소득이 평균임금의 150%를 넘는 경우에는 실효세율을 0.5~0.6%p 낮추는 효과가 있는 것으로 추정된다. 이는 교육비 세액공제제도가 역진적인 성격이 있음을 시사한다. 지니계수 변화를 보면, 제도가 없으면 지니계수가 0.3488로 낮아지고, 지니계수 개선율이 4.47%로 약간 높아지는 것으로 나타났다. 신용카드 사용액 소득공제와 비교해 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도의 세수효과가 교육비 세액공제제도의 1.7배 정도 되는 데 비해 지니계수 개선효과는 거의 같은 수준이다. 이는 교육비 세액공제제도가 소득세제의 누진도 개선에 있어 더 중요한 정책수단이 될 수 있음을 시사한다.

## 라. 명목세율체계

소득세제 개편에 있어 소득공제뿐만 아니라 세율체계 개편도 중요한 관심사이다. 2016년 정기국회 심의를 목적으로 세 개의 소득세제 개편안이 의원 입법안으로 국회에 제출되었는데, 세 개가 모두 현행 최고세율 구간보다 더 높은 세율을 적용하는 최고세율 구간을 신설하는 것을 주 내용으로 하고 있다.<sup>24)</sup> 한편 기획재정부·한국조세재정연구원(2015) 등에서는 소수의 납세자에게만 적용되는 최고세율 인상은 소득재분배 개선 효과가 크지 않으며, 과세의 보편성 원칙에서 문제가 있으므로 보편적으로 세부담을 증대하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하였다.<sup>25)</sup>

24) 「소득세법」 일부개정안 3건: 박영선의원 대표발의안(의안 2010, 2016. 9. 1); 제윤영의원 대표발의안(의안 2382, 2016. 9. 21); 김성식의원 대표발의안(의안 2496, 2016. 9. 27)

25) 기획재정부·한국조세재정연구원(2015), pp. 132~135.

이러한 점들을 고려하여 다음에서는 세율체계를 개편하는 경우의 실효세율 변화 효과를 살펴본다. 최근에 사회적으로 가장 많은 관심을 끄는 것이 현행보다 더 높은 최고세율 구간을 신설하는 문제인데, 본 연구에서는 이 문제에 초점을 맞추기는 어려운 형편이다. 본 연구에서 사용하는 재정패널 자료가 최근에 국회에 제출된 의원입법안에서 제시된 최고세율 구간에 해당하는 표본을 포함하지 않기 때문이다. 최고세율 다음으로 높은 세율인 35%가 적용되는 세율구간은 과세표준이 8,800만원을 초과하는 구간이다. 본 연구에서 사용한 표본에서 과세표준이 8,800만원을 초과하는 표본은 36개로서 전체 표본의 1.9%에 해당한다. 앞에서 제시한 소득수준별 인구분포의 평균 임금 250% 이상인 66명 중 절반 정도가 이에 해당된다. 이들은 대부분 연 소득 1억 5천만~2억 5천만원 사이에 분포되어 있다. 표본 수도 작고, 소득의 규모도 전체를 대변한다고 보기에는 무리가 있어 이 부분에만 적용되는 세율 인상 즉, 35%의 세율만 인상하는 안의 효과는 제시하지 않았다.

그 외에 24%와 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 방안(제1안), 15%, 24%, 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 방안(제2안), 6%를 포함하여 모든 세율을 동시에 3%p 인상하는 방안(제3안)으로 구분하여 각 방안을 실시하는 경우에 발생하는 실효세율 변화와 지니계수 변화, 세수효과를 <표 IV-9>에 정리하였다.<sup>26)</sup>

실효세율 변화 효과를 보면, 24%와 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제1안의 경우 평균임금보다 낮은 소득구간에서는 변화가 없고, 100~150% 구간에서 실효세율이 평균적으로 0.1%p 상승한다. 소득이 증가하면서 실효세율 증가 폭이 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 실효세율이 0.4%p 상승하고, 평균임금의 250%를 상회하는 구간에서는 실효세율이 0.9%p 상승한다. 전체적으로 세수입은 6.3%p 증가할 것으로 예상되며, 세후소득의 지니계수는 0.3487로 소득세의 지니계수 개선율이 4.43%에서 4.71%로 높아질 것으로 전망된다.

이 방안에 비해, 15%와 24%, 35%의 세율을 동시에 인상하는 제2안은 평

26) 변화 전후의 실효세율 분포 그림은 부록의 [부그림 A-7]~[부그림 A-12]에 수록하였음

균임금의 50~100% 구간부터 실효세율을 인상시킨다. 그리고 소득이 증가하면서 실효세율 인상 폭이 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 실효세율이 1.6%p 상승하고, 250%를 초과하는 구간에서는 실효세율이 1.8%p 상승할 것으로 전망된다. 이때 세후소득의 지니계수는 0.3464로 소득세의 지니계수 개선율이 5.33%가 될 것으로 전망된다. 세수입은 23.7% 증가할 것으로 전망된다.

〈표 IV-9〉 소득구간별 근로자 분포와 실효세율(2014년):  
세율체계 개편시

(단위: 명, %)

소득의 평균임금대비 비율	인원 수	인원 수 비중	실효세율 평균 (현행)	세율체계 개편 효과 <sup>3)</sup>		
				1안	2안	3안
50 이하	513	27.6	0.1	0.0	0.0	0.3
100 이하	578	31.1	0.6	0.0	0.2	0.9
150 이하	397	21.4	2.2	0.1	0.8	1.5
200 이하	220	11.8	4.4	0.2	1.4	1.9
250 이하	84	4.5	7.5	0.4	1.6	2.0
250 초과	66	3.6	11.9	0.9	1.8	2.1
합계	1858	100.0				
지니계수 <sup>1)</sup> (개선율)			0.3498 4.43	0.3487 4.71	0.3464 5.33	0.3466 5.30
세수효과 <sup>2)</sup>				6.3	23.68	38.58

주: 1) 지니계수는 세후소득의 지니계수를 의미하며, 세전소득지니계수는 0.3660이고, 지니계수 개선율은 세전소득 지니계수에서 세후소득 지니계수를 차감한 것을 세전소득 지니계수로 나눈 것임

2) 세수효과는 개편에 따른 세수증가율을 나타냄

3) 개편 이후의 구간별 실효세율 평균치 변화

제1안 현행 세율 중 24%와 35%를 각각 3%p 인상, 세율구간은 그대로 유지

제2안 현행 세율 중 15%, 24%, 35%를 각각 3%p 인상, 세율구간 유지

제3안 모든 구간의 세율을 3%p 인상, 세율구간 유지

자료: 저자 계산

제1안과 제2안의 효과를 비교해 보면, 중요한 정책 시사점을 도출할 수 있다. 소수의 최고소득계층에만 적용되는 소득세율 인상은 세수효과도 크지

않고, 최고세율이 인상되는 계층의 명목세율 인상 폭에 비해 실효세율 인상 폭은 상당히 낮다. 결과적으로 소득세의 재분배 효과도 제한적이 된다. 한편 최저소득계층을 제외하고 중·저소득계층부터 널리 적용되는 명목세율 인상은 세수효과도 적지 않고, 소득재분배 효과도 비교적 큰 편이다. 이 경우에 재분배 효과가 커지는 이유 중 하나는 중·저소득층의 세부담도 증가 하지만 소득이 증가하면서 실효세율 상승 속도가 더 빨라지기 때문이다. 그 외에 누진적인 소득세제에서는 세수입이 많을수록 재분배 효과가 커지는 경향이 있는데, 소수의 최고소득계층에만 적용되는 세율 인상보다는 좀 더 보편적으로 적용되는 세율 인상이 세수 증대효과가 크다는 점도 재분배 효과를 개선하는 데 영향을 준 것으로 판단된다.

최저세율인 6%의 세율을 포함하여 모든 세율을 3%p 인상하는 방안(제3안)은 평균임금의 50% 이하인 최저소득계층의 실효세율을 0.3%p 상승시키고, 소득이 증가하면서 실효세율 상승폭이 커져서 평균임금 200~250%에서는 2%p, 평균임금 250% 초과구간에서는 2.1%p의 실효세율 상승효과가 나타날 것으로 전망된다. 세후소득의 지니계수는 0.3466으로 제1안에 비해서는 다소 낮을 것으로 보인다.

제2안과 제3안을 비교해 보면 제3안이 더 보편적인 세율 인상임에도 불구하고, 제1안과 제2안의 차이보다 세수 증대 효과가 적으며, 소득세의 재분배 효과도 낮아지는 것을 할 수 있다. 세수 증대 효과가 적은 것은 6% 세율이 적용되는 구간이 소득 1,200만원까지로 15% 세율이 적용되는 구간, 소득 1,200만~4,800만원에 비해 좁기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 제2안과 비교하여 제3안의 실효세율 인상 폭이 제2안과 제1안의 차이보다 작다. 세부담이 더 많음에도 불구하고 소득재분배 효과 측면에서 제3안이 제2안에 비해 낮은 것은 제3안이 제2안에 비해 세율 인상이 적용되는 포괄범위가 너무 크기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 아주 좁은 범위의 최고소득계층에 적용되는 세율을 인상하는 것에 비해 중간소득계층부터 적용되는 광범위한 세율 인상이 지니계수로 평가한 소득재분배 효과가 우수하지만, 그 포괄범위가 과도하게 넓어져 소득이 가장 낮은 계층도 포함하게 된다면 소득재분배 효

과가 다시 축소될 수 있다.

성명재(2016)는 소득세 수입의 규모와 소득재분배 효과의 관계에 대한 연구를 통해서 (세수/GDP)비중이 높아지면 소득재분배 효과가 개선된다는 연구결과를 도출하였다. 그런데 <표 IV-9>의 결과는, 앞에서 살펴본 <표 IV-6>과 함께, 조금 다른 시사점을 제공한다. 세수입을 증대시키는 방향으로 제도를 개편할 때, 최고소득계층의 실효세율만 상승시키는 개편은 세수효과도 크지 않고 소득재분배 효과도 크지 않을 수 있다. 그런데 적용대상을 확대하여 중간소득계층까지 광범위하게 실효세율을 인상하면 세수효과가 증대될 뿐만 아니라 소득재분배 효과도 개선된다. 이 부분이 세수입과 소득재분배 효과가 정(+의 상관관계를 가지는 부분이라고 할 수 있다. 그러나 실효세율이 인상되는 납세자의 포괄 범위가 어느 수준을 넘어서 최저소득계층까지 포괄하게 되면, 세수는 계속 증대되지만 소득재분배 효과는 축소되는 결과가 나타날 수 있다.

#### 마. 요약

이 절에서는 소득세 실효세율 결정에 중요한 역할을 하는 소득공제 및 세액공제제도가 실효세율에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 근로소득공제제도와 근로소득세액공제제도가 실효세부담에 미치는 영향을 검토하였고, 특별공제 중에서는 신용카드 사용액 소득공제제도와 교육비 세액공제제도, 보장보험료 세액공제제도에 대해 검토하였다. 그리고 명목세율체계를 변동하는 경우에 실효세부담이 어떻게 변화되는지도 살펴보았다.

각종 공제제도 중 실효세율에 미치는 영향의 관점에서 가장 중요한 것은 근로소득공제제도인 것으로 보인다. 근로소득공제제도는 전 소득구간에 걸쳐 실효세율을 1.6~3.9%p 낮추는 효과가 있는 것으로 판단된다. 그리고 세수효과도 상당히 크다. 소득구간별로 보면, 평균임금의 100% 이상인 구간에서는 실효세율을 3.8~3.9%p 낮추는 효과가 있으며, 평균임금의 50~100% 구간에서도 실효세율을 3.4%p 낮추는 효과가 있다. 평균임금의 50% 이하 구간에서는 근로소득공제제도가 실효세율을 1.6%p 낮추는 것으로 추정된다.

이러한 실효세율 인하 효과가 있는 근로소득공제제도가 없다면 면세자는 대폭 축소될 것으로 전망된다. 현행 제도하에서는 평균임금의 150% 수준에서도 면세자가 발생하는데, 근로소득공제제도가 없다면 평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세자가 될 가능성은 희박한 것으로 보인다. 근로소득공제제도가 없는 경우의 세후소득의 지니계수는 0.3464로 현행 제도하의 0.3498보다 약간 낮다. 이는 현행 제도하에서 소득이 증가하면서 공제율이 낮아지긴 하지만 그것만으로는 역진적인 효과가 완전히 사라지지는 않는다는 점을 시사한다.

근로소득공제제도의 현행 공제율을 유지하면서 공제 상한액을 1천만원 또는 500만원으로 제한하는 경우에 대해서도 검토하였다. 1천만원으로 제한하는 경우에는 세수입이 17.7% 증가할 것으로 전망되며, 평균임금의 250%를 초과하는 구간에서 실효세율이 1.2%p 상승할 것으로 전망된다. 소득이 낮아지면서 실효세율 상승 폭이 축소되어 평균임금 50~100% 구간에서는 0.1%p 상승하는 데 그칠 것으로 보인다. 한편 500만원으로 상한을 설정하는 경우에는 평균임금의 100%를 넘으면 실효세율이 2.3~2.4%p 상승할 것으로 전망된다. 평균임금의 100~150% 구간에서 실효세율이 2.3%p 상승하고, 소득이 증가하면서 실효세율 상승효과가 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 2.5%p가 되었다가, 소득이 더 증가하면 약간씩 상승 폭이 축소될 것으로 보인다. 이 경우의 세후소득 지니계수는 0.3461로 근로소득공제제도가 없는 경우보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 세수입은 약 1.5배로 증가할 것으로 보인다.

면세점의 변화를 보면, 근로소득공제 상한을 1천만원으로 제한하는 것은 면세점에는 중요한 영향을 주지 못할 것으로 판단된다. 그러나 평균임금의 150%를 넘는 고소득층의 세금이 면제되는 경우를 방지하는 데는 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 그러므로 이 방안은 면세점을 그대로 유지하면서 면세자 비율을 축소하는 방안이 될 수 있다. 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하는 경우에는 평균임금의 30% 이하가 거의 면세되던 것에서 평균임금의 20% 이하면 거의 대부분 면세가 되도록 면세점이 낮아질 것으로

전망된다. 그리고 평균임금의 70%를 초과하면 면세가 될 가능성이 희박해진다. 즉, 면세점을 3분의 2 수준으로 낮추고 면세자 비율을 더 크게 축소하는 결과가 나타날 것으로 전망된다. 근로소득공제제도가 아예 없는 경우에는 소득이 0에 가까운 최저소득층도 세금을 납부하는 경우가 발생할 것으로 전망되며, 평균임금의 50%를 넘는 경우에 면세가 될 가능성은 희박한 것으로 판단된다.

근로소득세액공제제도가 없어지면 최저소득계층에서도 세부담이 증가하게 되며, 실효세율 증가분은 소득이 증가하면서 상승하는 경향을 보이다가 소득이 일정 수준을 넘어서면 다시 낮아진다. 평균임금 100~150% 구간에서 실효세율 상승 폭이 1.4%p로 가장 크다. 그보다 소득수준이 높아지면 실효세율 상승 폭도 낮아진다. 소득수준이 평균임금의 250%를 상회하는 경우에는 실효세율 상승폭이 0.4%p가 되는데, 이는 평균임금 50% 이하 구간의 실효세율 상승 폭보다 낮은 것이다. 지니계수는 개편 이전에 0.3498이던 것이 개편 이후에는 0.3503으로 다소 높아지는 것으로 나타났다. 이는 세부담이 최고소득계층보다는 중간소득계층에서 상대적으로 많이 증가하기 때문에 나타나는 현상으로 판단된다.

특별공제제도의 경우, 먼저 세수효과를 보면 보장성보험료 세액공제제도의 세수효과가 현행 세수입의 6.7%로 추정되고, 교육비 세액공제제도의 세수효과는 9.5%, 신용카드 사용액 소득공제제도는 16.2%로 신용카드 사용액 소득공제의 세수효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

소득수준별 실효세율에 미치는 영향을 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도는 평균임금의 100~200%에서 실효세율을 0.8%p 낮추는 효과가 있고, 소득이 평균임금의 200%를 넘으면 실효세율 인하 효과가 축소되는 것으로 나타났다. 보장성보험료 세액공제의 경우에는 평균임금의 50~200% 구간에서 실효세율을 0.3%p 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났다. 평균임금의 50% 이하 구간과 평균임금의 200% 이상 구간에서는 실효세율 인하 효과가 0~0.1%p 수준에 불과한 것으로 나타났다. 이는 이 제도가 중간소득 계층을 중심으로 광범위하게 혜택을 받고 있음을 시사한다. 한편 교육비 세액공제

제도의 경우에는 평균임금 50% 이하 계층에서는 실효세율 인하 효과가 없는 것으로 나타났으며, 소득이 증가하면서 실효세율 인하 효과가 커져서 평균임금의 150%를 넘는 경우에는 0.5~0.6%p 정도 실효세율 인하 효과가 나타나는 것으로 추정된다.

전반적으로 교육비 세액공제제도는 역진적인 성격이 있는 것으로 판단된다. 이 제도가 없다면 지니계수가 0.3488로 낮아지고, 지니계수 개선효과가 4.47%가 된다. 신용카드 사용액 소득공제와 비교해 보면, 신용카드 사용액 소득공제제도가 없어지는 경우에 국민들의 세부담이 16.2% 증가하여 교육비 세액공제를 폐지할 때보다 세부담이 1.7배 정도 많이 증가되는 데 비해 지니계수 개선효과는 거의 비슷한 수준이다.

명목세율체계의 변화에 따른 실효세부담 변화 효과를 보면, 24%와 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제1안의 경우 평균임금 100% 이하에서는 변화가 없고, 100~150% 구간에서 실효세율이 평균적으로 0.1%p 상승한다. 소득이 증가하면서 실효세율 증가 폭이 커져서 평균임금의 250%를 상회하는 구간에서는 실효세율이 0.9%p 상승한다. 전체적으로 세수입은 6.3% 증가할 것으로 예상되며, 세후소득의 지니계수는 0.3487로 소득세의 지니계수 개선율이 4.43%에서 4.71%로 높아질 것으로 전망된다.

이 방안에 비해, 15%와 24%, 35%의 세율을 동시에 3%p 인상하는 제2안은 평균임금의 50~100% 구간부터 실효세율을 인상시킨다. 그리고 소득이 증가하면서 실효세율 인상 폭이 커져서 평균임금의 200~250% 구간에서는 실효세율이 1.6%p 상승하고, 250%를 초과하는 구간에서는 실효세율이 1.9%p 상승할 것으로 전망된다. 이때 세후소득의 지니계수는 0.3464로 소득세의 지니계수 개선율이 5.33%가 될 것으로 전망된다. 세수입은 23.7% 증가할 것으로 전망된다. 제1안과 제2안의 효과를 비교해 보면, 소수의 최고소득계층에만 적용되는 소득세율 인상은 세수효과도 크지 않고, 최고세율이 인상되는 계층의 명목세율 인상 폭에 비해 실효세율 인상 폭은 상당히 낮은 점을 알 수 있다. 결과적으로 소득세의 재분배 효과도 제한적이 된다. 한편 최저소득계층을 제외하고 중·저소득계층부터 널리 적용되는 명목세율

인상은 세수효과도 적지 않고, 소득재분배 효과도 비교적 큰 편이다.

한편 최저세율인 6%의 세율을 포함하여 모든 세율을 3%p 인상하는 방안은 평균임금의 50% 이하인 최저소득계층의 실효세율을 0.3%p 상승시키고, 소득이 증가하면서 실효세율 상승 폭이 커져서 평균임금 250% 초과구간에 서는 실효세율 2.1%p 상승효과가 나타날 것으로 전망된다. 세후소득의 지니계수는 0.3466으로 제1안에 비해서는 다소 높을 것으로 보인다. 제2안과 제3안을 비교해 보면 제3안이 더 보편적인 세율 인상임에도 불구하고, 제1안과 제2안의 차이보다 세수 증대 효과가 적으며, 소득세의 재분배 효과도 낮아지는 것을 알 수 있다.

아주 좁은 범위의 최고소득계층에 적용되는 세율을 인상하는 것에 비해 중간소득계층부터 적용되는 광범위한 세율 인상이 지니계수로 평가한 소득 재분배 효과가 우수하지만, 그 포괄범위가 과도하게 넓어져 소득이 가장 낮은 계층도 포함하게 된다면 세수효과는 크지만 소득재분배 효과가 다시 축소될 수 있다.

---

## V. 소득세제 개편방안 논의

---

소득세제 개편이 중요한 사회적 관심사가 되고 있다. 2014년에 소득공제 중 일부를 세액공제로 전환하는 과정에서 면세자가 대폭 증가되어 면세자 비율 축소가 중요한 관심사가 되었다. 그리고 최근에는 소득의 양극화가 심화되었다는 피케티의 연구 이후 최고소득에 대한 세율을 인상하는 문제에 대해 관심이 집중되고 있다.<sup>27)</sup> 국내에서도 현재의 최고세율보다 더 높은 세율로 세금을 부과하여야 한다는 취지에서 2016년 9월에만 3건의 의원입법안이 발의되었다. 뿐만 아니라 재정여건을 보면, 고령화 및 복지제도 확충에 따라 지출수요가 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되는바, 장기적으로 세수를 증대시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 문제들에 대해 해답을 제시하기 위해서는 소득수준별 세부담 구조에 대해 정확하게 이해할 필요가 있다. 그러나 현재의 명목세율구조만으로는 소득수준별 세부담을 정확하게 파악할 수 없다. 명목세율 외에도 각종 공제제도가 실질적인 세부담에 중요한 영향을 주기 때문이다.

본 연구에서는 두 가지 방법으로 소득수준별 근로소득세 실효세부담을 파악하고 분석하였다. 첫 번째 방법은 소득수준과 가구의 구성을 전제로 근로소득공제, 인적공제, 사회보험료 공제 등 공통적으로 적용되는 공제를 적용하여 실효세부담을 산출하는 것이다. OECD는 *Taxing Wages* 보고서에서 이 방법을 적용하여 회원국의 실효세율을 비교하였는데, 본 연구에서는 OECD의 자료를 사용하여 우리나라의 세부담을 평가하였다. 그리고 OECD 자료가 설명하지 못하는 최저소득계층에 대해서는 각 국가의 세제를 조사하여 정리하고, 그 제도를 적용하여 직접 세부담을 산출하여 비교·검토하였다. 그리고 *Taxing Wages*에 포함되지 않은 최고소득구간에 대한 과세와 관련해

---

27) Piketty(2014) 참조

서는 최고세율 수준과 최고세율 적용구간에 대해 살펴보았다.

두 번째 방법은 국내에서의 조사자료를 사용하여 실제 납부한 세부담을 분석하는 것이다. 한국조세재정연구원에서 매년 조사하여 발표하는 재정패널 자료는 소득, 소비의 구성뿐만 아니라 납부한 세금과 세금을 결정하는 각종 공제의 규모에 대해서도 조사하고 있다. 국내에서 이러한 자료를 조사하는 것은 재정패널이 유일하다. 뿐만 아니라 재정패널에서는 세금신고증명서를 제출하도록 하여 조사에 정확성을 기하고자 하였다. 조사대상자의 판단에 따라 증빙자료를 제출하지 않을 수도 있으나, 상당수가 증빙자료를 제출하고 있으며, 본 연구에서는 증빙자료를 제출한 표본만을 사용하여 분석하였다. 재정패널 자료 분석에서는 세부담의 실태를 파악하고, 세부담 수준과 표본의 분포를 종합하여 소득세의 재분배 효과도 살펴보았다. 그리고 주요 공제제도를 선정하여 각각의 공제제도가 실효세부담에 어느 정도의 영향을 주는지 검토하였으며, 명목세율의 개편효과에 대해서도 살펴보았다.

아래에서는 이와 같은 논의, 분석을 바탕으로 정책시사점을 살펴본다. 본 연구의 연구결과만으로 소득세 개편방향에 대해 명확한 답을 제시하기는 곤란하다. 사용한 자료에 한계가 있을 뿐만 아니라 소득세 개편방향을 설정하기 위해서는 사회적 선호가 반영되어야 하기 때문이다. 자료의 경우, OECD 자료를 사용하여 국가 간 비교를 한 자료는 각종 특별공제를 고려하지 않았고 소득의 분포가 고려되지 않았다. 재정패널 자료는 설문조사 자료를 종합한 것으로서 증빙자료를 통해 자료의 정확성을 기하고자 노력하였지만 표본수가 적고, 특히 최저소득계층과 최고소득계층이 과소표집되었다는 문제가 있다. 특히 최근에 관심이 집중되고 있는 소득 5억원 또는 10억원 이상의 고소득자는 표본에 포함되어 있지 않아 분석이 불가능하다. 그러므로 본 연구에서는 소득세제를 개편할 때 중점적으로 검토해야 할 요소를 추출하고, 그 요소들을 개편할 때 어떤 방향으로 개편해야 하는지에 대한 개괄적인 논의에 그친다. 실제 제도를 개편할 때는 국세청 신고자료와 같이 좀 더 정밀한 자료를 사용하여 개편 효과를 분석한 후에 구체적인 개편방안을 마련해야 할 것이다.

## 1. 소득세 개편의 주안점

우리나라 소득세제의 개편에 있어 가장 중요한 관심사는 첫째, 장기적으로 소득세 부담을 확대할 필요가 있으며 둘째, 소득세의 소득재분배 기능을 강화할 필요가 있고 셋째, 면세자 비율을 축소해야 한다는 점이다.

장기 재정전망을 보면 고령화가 진전됨에 따라 복지지출을 중심으로 재정지출 수요가 크게 증가할 것으로 전망되는데, 재정수입 전망은 그다지 밝지 않다. 그래서 현재의 조세제도를 그대로 유지하면서 증가되는 재정지출 수요를 모두 감당하기는 어려울 것으로 판단된다. 그러므로 당장은 아니더라도, 장기적으로 조세부담률을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 그 정책수단 중의 하나가 소득세이다. 우리나라는 GDP 대비 소득세 수입의 비율은 2013년에 3.7%로 OECD 회원국 평균치 8.8%에 비해 상당히 낮은 수준이다.

소득세의 소득재분배 기능을 정확하게 평가할 수는 없지만, OECD 자료에 의하면 세전소득 지니계수는 우리나라가 가장 낮다. 그러나 세금을 납부하고 정부의 보조금을 받은 이후의 가치분소득 지니계수는 OECD 회원국 평균치와 유사한 수준이 된다. 이는 우리나라의 조세와 정부 보조금의 재분배 효과가 다른 국가들에 비해 상당히 낮다는 점을 시사한다. 이것이 모두 조세의 문제는 아니고 공적연금 등을 포함한 보조금의 문제가 더 심각할 수도 있다. 그러나 조세 측면에서도 재분배 효과를 검토하고 개선방안을 마련할 필요가 있음을 부인할 수는 없다. 재분배 측면에서 가장 중요한 조세정책 수단은 소득세이다.

근로소득세 면세자 비율은 2004년에 47.5%로 상당히 높았으나, 그동안 꾸준히 개선되어 2013년에는 32.4%까지 낮아졌다. 그러나 2014년에 세제를 개편하면서 48.1%로 높아졌는데, 이는 모든 국민이 세금을 납부해야 한다는 국민개세주의(國民皆稅主義) 관점에서 중요한 문제라고 할 수 있다. 국민개세주의는 하나의 이념으로 볼 수도 있으나 정치경제학적인 관점에서 선거권자와 납세자를 일치시킨다는 의미가 있다. 면세자가 세금을 납부하는 자의 부담을 고려하지 않고 선거과정에서 의견을 표출하며, 그 의견이 압도적인 지지를 받는다면 그것은 합리적인 의사결정이라고 보기 어렵다. 납세자의

부담이 적절히 고려되지 않아 재정이 과도하게 팽창할 수 있으며, 세금을 부담하는 자는 자신의 세부담이 부당하다고 생각하여 세금을 회피하려는 노력을 하게 된다. 그러므로 최저소득계층의 세금을 면제하는 것은 불가피하더라도 세금을 납부하는 집단과 선거권을 가진 집단의 차이를 최소화시킬 필요가 있다.

본 연구의 제Ⅲ장에서 검토한 OECD 자료 분석 결과에 따르면, 근로소득 공제와 기본공제, 부양가족 공제, 사회보험료 공제와 같은 기본적인 공제만 적용하고, 기타 특별공제를 배제한 상태에서 살펴보면 우리나라의 면세점이 다른 국가에 비해 특별히 높은 것은 아니다. 독신자의 경우 평균임금 35% 수준까지 면세가 되며, 이는 OECD 34개 회원국 중 중간 수준이다. OECD 회원국 평균치 32.7%와도 크게 차이가 나지 않는다.

그러나 면세점을 지나나서 과세가 시작된 이후 실효세율 상승속도가 상당히 느리다. 과세시작점 이후의 세율 변화를 보면, 독신자의 경우 평균임금의 50% 수준에서 실효세율은 0.7%인데, 이는 과세시작점이 50% 이상인 국가들을 제외하면 스위스 다음으로 낮은 수준이다. 과세시작점이 평균임금의 35% 이상이고 50% 미만인 국가는 아일랜드, 폴란드, 슬로베니아, 이스라엘, 슬로비키아, 스페인, 프랑스, 한국의 8개 국가인데, 이 중 우리나라를 제외한 7개 국가의 평균임금 50%에서의 실효세율 평균은 2.7%이다. OECD 회원국 전체 평균은 5.7%, 과세시작점이 평균임금의 50% 이상인 국가를 제외한 평균은 7.7%이다.

또한 평균임금의 50% 이상인 구간에서 실효세율의 누진도를 보면, 전반적으로 우리나라가 실효세율 누진도가 낮은 편인데, 특히 평균임금 50~67% 구간에서 우리나라가 OECD의 0~25.6%로 격차가 상당히 크다. 한편 평균임금 167% 이상인 구간에서는 우리나라의 누진도와 OECD 회원국의 누진도에 큰 차이가 없으며, 독신자의 경우에는 우리나라의 누진도가 약간 더 높다. 그러나 4인 가구의 경우에는 고소득구간에서도 우리나라의 누진도가 OECD 평균치의 70~80% 수준으로 낮은 편이다.

이와 같이 저소득구간에서 세율 누진도가 낮은 것이 면세자 비율을 증대

하는 중요한 요인이 된다. 제Ⅲ장에서 OECD 자료 분석에서 고려하지 않는 각종 공제가 포함되면 면세점이 상당히 높아지기 때문이다. 4인 가족이라고 가정하고 배우자와 자녀 두 명에 대한 부양가족 공제만 추가하여도 면세점은 평균임금의 35%에서 73%로 높아진다. 4인 가족의 면세점은 OECD 회원국 중 8번째로 높은 수준이다. 그 외에 각종 특별공제제도를 추가하면 면세점이 더 높아질 수 있다. 제Ⅳ장에서 검토한 재정패널 자료에 의하면 평균임금의 150% 수준에서도 면세자가 발생한다. 평균임금의 150%는 대략 연소득 1억원 수준이다.

소득재분배 기능과 관련해서는 우리나라 소득세의 소득재분배 기능이 약한 이유에 대해 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 전반적으로 소득세 부담률이 낮다. 소득세는 누진세율제도를 가지고 있어 소득이 증가하면 실효세율이 높아지게 구성되어 있으므로 전반적으로 세부담이 높을수록 소득재분배 기능이 강화되는 것이 일반적이다. 둘째, 전 소득구간에 걸쳐 평균적인 누진도를 계산해 보면, 우리나라는 OECD 회원국 평균치에 비해 누진도가 낮다. 셋째, 우리나라의 소득세 실효세율 누진도가 전반적으로 낮은 이유는 저소득구간에서 누진도가 낮은 데 주요인이 있다. 고소득구간만 국한해서 보면 우리나라의 소득세 누진도가 OECD 평균치에 비해 낮지 않다.

그러므로 소수의 최고소득계층에만 적용되는 세부담 증대를 통해서 소득세의 재분배 기능을 강화하는 데는 한계가 있다. 중·저소득층에도 적용되는 광범위한 실효세율 인상 정책이 필요하다. 최고세율수준과 적용구간을 분석한 바에 따르면, OECD 회원국 중 소위 복지국가라고 불리는 북유럽 국가들은 대부분 최고세율이 우리나라보다 높으며 동시에 평균임금의 1~2배 정도만 되면 최고세율을 적용한다. 한편 우리나라는 이들 국가에 비해 최고세율은 낮은 편이고, 최고세율 적용대상 기준은 높다.

본 연구에서는 재정패널 자료를 사용하여 세율체계 변화의 효과를 모의실험을 통해 살펴보았다. ① 명목세율 24%와 35%를 각각 3%p 인상한 경우와 ② 15%, 24%, 35%를 각각 3%p 인상한 경우, 그리고 ③ 6%를 포함하여 모든 명목세율을 3%p 인상한 경우를 비교해 보면, ②안의 지니계수 개선효과

가 가장 큰 것으로 나타났다. ③안은 세수 증대효과가 ②안에 비해 상당히 큰 데도 불구하고 지니계수 개선효과는 약간 낮다. ①안은 세수효과도 크지 않고 지니계수 개선효과도 크지 않은 것으로 나타났다.

근로소득공제제도 개편에 대한 시나리오 분석에서도, 근로소득공제 상한을 1천만원으로 제한하는 경우, 500만원으로 제한하는 경우, 근로소득공제 제도가 아예 없는 경우, 현행 제도가 유지되는 경우로 구분하여 비교하였는데, 상한을 500만원으로 제한하는 경우에 지니계수 개선효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 최고소득계층에만 초점을 맞춘 세수 증대 방안, 최저소득계층을 제외하고 중·저소득계층부터 고소득층까지 포괄적으로 적용되는 개편 방안, 최저소득계층을 포함한 거의 모든 납세자에게 적용되는 세제개편 방안 중 두 번째 방안 즉, 최저소득계층을 제외하고 중·저소득계층부터 고소득층까지 포괄적으로 적용되는 세제개편 방안이 소득재분배기능 강화에 가장 우월한 것임을 시사한다.

또 한 가지 인식하여야 할 점은 세수 증대 효과와 소득재분배 기능 강화의 관계이다. 소득세는 누진세체계를 가지고 있으므로 일반적으로 세수가 증대되면 재분배 기능도 강화된다. 그러나 언제나 그렇지는 않은 것으로 나타났다. 본 연구에서 분석한 바에 따르면, 소수의 최고소득계층에만 적용되는 세부담을 증대시키는 방안에서 시작하여 적용대상을 점차 확대하여 중간소득계층 또는 중·저소득계층까지 확대하면 세수효과도 증가되고 소득재분배 기능도 강화된다. 그러나 적용대상의 범위를 더 확대하여 최저소득계층까지 확대하면 세수효과는 더욱 빠른 속도로 증가되지만 소득재분배 기능은 다소 약화되는 모습을 보인다. 그러므로 세수와 소득재분배 기능에 대한 정책목표를 고려하여 적용대상의 범위와 세부담 인상 수준을 적절히 선택하여야 할 것이다.

이상의 논의는 면세자 비율의 축소와 소득재분배 효과, 세수 효과가 서로 밀접한 관계를 가지고 있음을 시사한다. 뿐만 아니라 이 세 가지 효과의 관계가 어느 한 방향으로 명확하게 규명되지도 않는다. 그러므로 소득세제 개편안을 마련할 때는 각 개편안이 면세자 비율과 소득재분배 효과, 세수에

미치는 영향을 파악하여 적절한 조화를 이루도록 할 필요가 있다.

## 2. 주요 요소별 개편방향에 대한 논의

### 가. 면세점의 설정 vs 면세자 비율의 축소

면세자 비율을 축소하는 것이 중요한 과제인데, 그동안 우리나라의 정책을 보면, 소득수준을 기준으로 어느 정도까지 면세하고 소득이 어느 정도 이상이 되면 과세한다는 것에 대한 뚜렷한 정책방향을 제시하지는 않은 것으로 보인다. 2004년에 47%대였던 면세자 비율을 지속적으로 축소하여 30%대로 낮추긴 하였지만, 면세자 비율 또는 면세점에 대한 특별한 정책을 추진하였기 때문에 그 비율이 낮아진 것은 아니다. 그보다는 면세자 비율을 축소하는 것이 바람직하다는 판단하에 세율구간, 공제규모 등을 조정하지 않고 장기간 유지하였으며, 중복공제 등을 배제하는 행정력 강화에 따라 면세자 비율이 축소된 부분이 더 컸다고 할 수 있다. 2014년에 면세자 비율이 확대된 것도 면세자 비율이나 면세점을 타깃으로 하는 정책의 결과가 아니며, 소득공제를 세액공제로 전환하는 과정에서 발생한 것이다. 면세자 비율 또는 면세점에 대해 확고한 정책이 없이 다양한 소득공제와 세액공제제도가 복합적으로 작용하여 면세점이 형성되고 면세자 비율이 결정되도록 하다 보니, 다른 목적의 제도 개편 또는 사회경제적 환경의 변화에 따라 면세점과 면세자 비율이 변화된 것이다.

이와 같이 면세자 비율이 다른 정책이나 사회경제 환경의 변화에 따라 계속 변화되는 것은 바람직하지 않다. 이와 관련하여 면세점에 대한 정책과 면세자 비율에 대한 정책을 분리하여 생각할 필요가 있다. 면세점과 관련해서는 저소득층에 대한 면세가 왜 필요한지, 필요하다면 어느 수준까지 면세하는 것이 타당한지에 대해 사회적 합의를 도출하고, 그 원칙을 지키는 방향으로 조세정책을 유지하는 것이 제도의 투명성 측면에서 더 나은 것이다. 예를 들면, 최저생계비 또는 평균임금 대비 일정 비율을 설정하여, 소득이 그 이하인 경우에는 예외 없이 면세를 하는 것이 바람직하다. 이것은 면세

점에 대한 정책이다.

한편 면세점을 초과하는 소득에 대해서는 면세가 될 가능성을 대폭 축소하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다. 이것은 면세자 비율에 대한 정책이다. 본 연구의 분석에 따르면 우리나라는 면세점보다는 면세자 비율에 대한 문제가 더 크다고 할 수 있다. 면세점을 지난 이후의 실효세율 누진도가 낮아서, 소득이 면세점보다 높은 근로자들도 한 두 가지 특별공제를 적용하면 쉽게 면세가 된다. 재정패널 자료에 따르면 소득이 평균임금의 150~170%가 되는 경우 즉, 소득이 6천만~7천만원 되는 경우에도 면세자가 다수 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 문제를 개선하기 위해서는 면세점을 결정하는 데 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 저소득구간을 포함하여 전 소득구간에서 누진도를 낮추는 요인이 되는 근로소득공제제도를 개편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 그 외에도 다양한 특별공제를 축소하는 방안, 최저세율을 인상하는 방안 등 면세점에 변화를 주지 않으면서 면세자 비율을 축소하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

#### 나. 근로소득공제제도

근로소득공제제도는 소득 500만원까지 소득액의 70%를 공제하고, 500만원 초과 1,500만원까지는 초과분의 40%, 1,500만원부터 4,500만원까지는 15%, 4,500만원부터 1억원까지는 5%, 1억원 초과분에 대해서는 2%를 소득에서 공제한다. 이 제도는 몇 가지 중요한 특징을 가지는데, 첫 번째 특징은 일정액을 공제하는 것이 아니라 소득의 일정 부분을 공제하는 방식으로 제도가 설계되었다는 점이다. 따라서 앞서 면세점에 대한 논의에서와 같이 '소득이 일정한 수준에 미달하는 경우에는 모두 면세한다'는 것과 같은 원칙에 부합하는 방안을 만들어 내기 어렵다. 그럼에도 불구하고 소득수준이 매우 낮은 납세자에게는 세금을 부과하는 것이 바람직하지 않기 때문에 저소득구간에서는 공제율을 매우 높은 수준으로 설정하고, 공제되지 않는 부분에 대해서는 다른 공제제도를 통해서 면세가 되도록 유도하는 방식이다. 그러므로 저세율구간에서는 과세가 시작되더라도 실효세율을 매우 낮은 수준으로

유지하여 근로소득공제 외에 다른 공제를 적용받아 면세가 되도록 하는데, 다른 공제를 적용받지 못하는 경우에는 소득수준에 비해 과다한 세부담이 발생할 수 있다.

두 번째 특징은 소득이 증가하면서 공제율이 축소되긴 하지만, 축소되는 것은 일정 기준을 초과하는 소득에 대해서만 적용되며, 그보다 낮은 소득에 대한 공제는 그대로 유지되고, 가장 낮은 수준의 공제율이 0%가 아닌 2%이므로 소득이 증가하면 근로소득공제가 지속적으로 증가된다는 점이다. 그러므로 근로소득공제는 저소득층의 세부담을 많이 축소시켜 면세점을 높이는 요인이 되는 한편 고소득층의 세부담 완화에도 기여하는 제도이다.

뒤의 <부록 1>에 정리한 외국의 제도를 보면, 우리나라와 일본을 제외하고 기본공제 외에 근로 관련 공제로서 소득이 증가함에 따라 공제액이 계속 증가하도록 되어 있는 국가는 없다. 기본공제 외의 근로 관련 공제는 근로에 부수되는 비용으로서 주로 출퇴근 비용 등을 공제하는 데 초점을 맞춘 경우가 많다. 명시적으로 그러한 목적을 제시하지 않은 경우에도 일정액, 또는 일정 소득의 한도 내에서 소득의 일정비율을 공제하고, 소득이 일정 수준을 상회하는 경우 공제규모가 더 이상 증가하지 않거나 아예 일정 수준 이상의 고소득층에는 공제를 허용하지 않는 경우도 있다. 이러한 제도들과 비교하면 우리나라의 근로소득공제제도는 저소득층뿐만 아니라 고소득층의 세부담을 모두 완화하는 매우 관대한 제도라고 할 수 있다. 세수입 규모로 보면 전체적으로 우리나라 소득세 부담을 절반 정도로 낮춰주는 효과가 있다. 소득수준별로 보면, 평균임금의 50% 이하 구간에서는 실효세율을 1.6%p 낮추는 효과가 있으며, 50~100% 구간에서는 3.4%p, 그 이상의 구간에서는 3.8~3.9%p 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 근로소득공제제도가 없는 경우, 상한을 1천만원으로 제한하는 경우, 500만원으로 제한하는 경우에 대해 모의실험을 하였다. 물론 제도가 없는 경우에 세수 증대효과가 가장 크고, 면세자 비율 축소효과도 가장 크지만, 소득재분배 기능은 500만원으로 제한하는 경우에 가장 큰 것으로 나타났다. 면세자 비율의 경우에 현행 제도하에서는 평균임금의 150%가

지 면세자가 발생하는데 비해 근로소득공제 상한을 500만원으로 제한하면 평균임금의 70%를 초과하는 소득구간에서는 면세가 거의 발생하지 않는 것으로 나타났다.

이상의 논의를 종합해 보면, 근로소득공제제도는 면세점의 설정, 면세자 비율의 축소, 소득세의 재분배기능 강화, 세수 확보 차원에서 가장 중요한 제도라고 해도 무리가 없다. 앞서 언급한 바와 같이 면세점의 기준을 명확하게 설정하고 그에 부합하는 제도로 근로소득공제제도를 개편해 나갈 필요가 있다. 그러한 근본적인 변화가 상당히 큰 변화여서 추진하는 데 어려움이 있다면 현행 제도의 골격을 유지하면서 공제액의 상한을 설정하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 처음에는 상한을 1천만원으로 설정하여 저소득층보다는 중간 또는 고소득층에 주로 영향이 나타나도록 하고, 점진적으로 상한을 500만원 수준까지 낮추는 방안도 생각할 수 있을 것이다.

#### 다. 세율체계 개편

소득세제 개편에서 당연히 세율체계 개편이 중요한 관심사가 된다. 사회적인 관심도를 보면 공제제도보다는 명목세율체계 개편이 더 많은 관심을 끄는 것으로 보인다. 명목세율체계의 개편은 소득세 수입에 영향을 주며, 소득세 부담구조를 개편하여 소득재분배 기능에도 영향을 준다. 그리고 과세구간의 조정 없이 명목세율만을 인상하는 개편안은 면세점 자체에는 영향을 주지 않을 수 있으나 각종 세액공제를 통한 세부담 완화 정도를 축소함으로써 면세자 비율을 변화시킬 수 있다.

본 연구에서는 주로 고소득계층에 적용되는 세율 인상안과 중·저소득층에까지 세율 인상을 확대하는 방안, 모든 소득구간의 명목세율을 인상하는 방안에 대해 모의실험을 하였는데, 당연히 세수 증대 효과는 세 번째 방안이 가장 크고, 첫 번째 방안이 가장 작다. 그리고 소득재분배 기능 강화 효과는 두 번째 방안이 가장 크고, 그다음이 세 번째 방안, 첫 번째 방안의 순이다. 면세자 비율에 미치는 영향을 보면, 첫 번째 방안은 거의 영향이 없으며, 세 번째 방안의 면세자 비율 축소 효과가 가장 클 것으로 판단된다. 현

행 제도하에서는 평균임금의 150%가 넘어도 면세가 되는 경우가 꽤 눈에 띄는 데 비해, 세 번째 방안(모든 계층의 명목세율을 3%p 인상하는 방안)의 경우 평균임금보다 소득이 많은 계층에서는 면세가 거의 보이지 않는다. 두 번째 방안(15%, 24%, 35% 세율을 3%p 인상하는 방안)의 경우에는 평균임금의 130% 수준을 넘어가면 거의 면세가 보이지 않는다.

이상의 내용을 정리하면, 소수의 고소득층에만 적용되는 세율체계 개편으로는 소기의 목적 즉, 세수의 증대와 소득재분배 기능 강화를 달성하는 데 한계가 있다고 할 수 있다. 세율을 인상하므로 세수입이 증대되고 고소득층의 세부담만 증대되므로 소득재분배 기능이 강화되기는 하지만 그 효과는 상당히 작을 가능성이 크다는 것이다. 뿐만 아니라 최고소득계층에만 적용되는 세율 인상은 면세자 비율 축소 효과를 기대하기 어렵다.

한편 세부담 인상이 적용되는 대상을 확대하면 세수효과도 증대되고, 소득세의 재분배 기능도 강화될 것이다. 그리고 면세점을 축소하지 않고 면세자 비율을 축소하는 효과를 얻을 수도 있다. 그러나 실효세율 인상의 대상을 모든 소득계층을 포괄하도록 확대하는 경우에는 세수 증대 효과는 계속되지만 포괄범위가 일정 수준을 넘어서면 재분배 기능 강화 효과는 약화될 것으로 보인다. 한편 면세자 비율 축소 효과는 포괄범위가 클수록 크다. 그러므로 재분배 기능 강화와 세수 증대 효과, 면세자 비율에 대한 정책 목표를 고려하여 세율 인상의 포괄범위를 적절하게 설정할 필요가 있다.

## 라. 특별공제제도의 개편

특별공제제도의 개편과 관련하여 가장 먼저 생각하여야 할 점은 소득수준이 같은 경우에도 실효세율 격차가 상당히 크다는 점이다. 본 연구에서 사용한 재정패널 자료의 경우 동일한 소득수준에서 실효세율 격차가 최대 7%p까지 발생한다. 이와 같은 차이가 발생하는 중요한 요인 중의 하나가 부양가족 공제인데, 부양가족 공제 효과를 배제하더라도 같은 소득 수준에서 실효세율 격차가 2~4%p 정도 된다. 이 차이는 주로 특별공제에 의해서 발생하는 것이라고 할 수 있다. 특별공제가 특정한 정책목표를 달성하기 위

해 도입된 것도 있고, 납세자의 특정한 상황을 반영하도록 하기 위해 도입된 것도 있어 같은 수준에서의 세율격차를 모두 없애는 것이 정답은 아닐 것이다. 그러나 소득이 같은데 실효세율 격차가 과도하게 큰 것은 수평적 형평성 측면에서 바람직하지 않으므로 특별공제 항목들을 면밀히 검토하여 폐지할 수 있는 것은 폐지할 필요가 있다.

본 연구에서는 특별공제제도 중 신용카드 사용액 소득공제와 교육비 세액공제, 보장성보험료 세액공제에 대해 각각의 제도가 있는 경우와 없는 경우의 실효세율 분포를 비교해 보았다. 이 중 신용카드 사용액 소득공제제도는, 이 제도가 없다면 세수입이 16.2% 증가할 것으로 추정되어 세수효과가 큰 것으로 나타났다. 한편 재분배 관점에서 보면, 고소득계층보다는 중간소득계층(평균임금의 100~200%)의 세부담을 많이 증대시키는 결과를 가져올 것으로 판단된다. 면세점에는 거의 영향을 주지 못하지만 평균임금의 110%를 초과하는 경우에 면세가 발생할 가능성이 희박하게 되므로 면세자 비율 축소에도 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

교육비 세액공제제도가 없다면 평균임금의 150% 이상의 고소득층에서 세부담을 증대시키는 효과가 비교적 크다. 앞서 언급한 신용카드 소득공제와 비교할 때 세부담 증대효과는 절반을 약간 넘어서는 수준이지만 지니계수 개선효과는 거의 같은 수준이다. 그러므로 제도의 합리성 즉, 필요성 등 논리적 근거를 다시 검토하고 개편방안을 모색할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 고등학교 이하 학생의 교육비 공제는 주로 사립초등학교, 자율형 사립고 등에 재학하는 부유한 계층에서 많이 혜택을 받을 것으로 보이며, 대학교육비의 경우에도 국가장학금 혜택을 받지 못하는 고소득층이 가장 많은 혜택을 받게 된다.

교육비 공제제도를 폐지하기 어려운 경우에 공제한도를 적절히 축소하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, 중학교 이하의 경우에는 교복비 등에 필요한 경비 수준으로 공제한도를 축소하여 사립학교에 재학함으로써 인해 발생하는 추가적 경비에 대한 혜택을 배제할 필요가 있으며, 고등학교의 경우에도 일반고등학교 등록금 수준으로 공제한도를 축소하는 방안을 검토해 볼

필요가 있다.

보장성보험료 세액공제는 중·저소득층에서 비교적 많은 혜택을 받는 것으로 나타났다. 이는 이 제도가 중·저소득계층의 소득 안정성을 제고하는데 기여한다는 점을 시사한다.

#### 마. 시스템으로서의 소득세제 개편

앞서 언급한 다양한 방안은 모두 다 실효세율에 영향을 준다는 점에서 공통점이 있지만, 각각의 방안은 나름대로의 독특한 효과가 있다. 그러므로 소득세제 개편은 전체를 종합하여 실효세율 구조에 미치는 영향과 세수효과, 재분배 효과, 면세자 비율 및 면세점에 미치는 영향을 파악하고, 개편안을 마련하여야 한다. 한 가지 제도를 개편하면 그에 상응하여 다른 제도를 개편해야 하는 경우가 있을 수 있다. 그러므로 특정한 하나의 제도를 먼저 고치고 다음에 다른 제도를 고치는 방식으로는 바람직한 제도를 형성하기 어렵다.

뿐만 아니라 현 단계에서 소득세 개편 요구는 정도의 차이는 있으나 모든 소득구간에서의 실효세율 증대를 요구한다. 저소득층의 세부담을 증대시켜 면세자 비율을 축소해야 하며, 중간소득계층과 고소득계층의 세부담을 증대시켜 소득세의 재분배 기능도 강화해야 한다. 그러므로 모든 소득계층에 대한 실효세부담 구조를 분석하여 바람직한 정책방향을 논의하고, 바람직한 실효세부담 구조가 나올 수 있도록 세율체계와 공제체계를 마련해야 할 것이다. 전 구간의 세부담이 증가되어야 할 필요가 있는데, 소수의 고소득층에만 집중되는 세부담 인상을 추진한다면 그 당시에는 정치적 지지를 얻기 쉽겠지만, 나중에 중·저소득층의 세부담을 인상하는 데 상당한 어려움이 있을 수 있다.

예를 들면, 앞서 언급한 다양한 정책 대안 중에서 근로소득공제제도의 개편이 최고소득구간의 실효세율을 상승시키는 효과가 있는데, 이를 고려하지 않고 명목세율체계를 개편하는 것은 바람직하지 않다. 한편 최고세율구간의 세율 인상에 대해서는 쉽게 정치적 지지를 받을 수 있지만, 최고세율구간의 세율 인상이 동반되지 않는 근로소득공제제도 개편에 대해서는 정치적 지지를 받기 어려울 가능성이 있다.

---

## 참고문헌

---

- 국세청, 『국세통계연보』, 2015 및 각 연도.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『증장기 조세정책운용계획 연구 제1편 총  
    괄편 - 조세부담률, 세수입 구조』, 2015.
- 김우철, 「소득세의 수평적 형평성에 관한 분석」, 『제4회 재정패널 학술대회  
    발표자료집』, 한국조세재정연구원, 2012, pp. 5~30.
- 성명재, 「인구·가구 특성의 변화가 소득분배구조에 미치는 영향 분석 연  
    구」, 『KERI Insight』, KERI 정책제언 15-06, 한국경제연구원, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석」, 『재  
    정학연구』, 제9권 제2호, 2016, pp. 47~77.
- OECD, *Revenue Statistics* 2015, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Taxing Wages* 2014~2015, 2016.
- Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, translated by Arthur  
    Goldhammer, Harvard University, 2014.

### 〈신문기사〉

- 『한국경제』, 「표에 밀리는 면세자 축소」, 2016. 7. 13.
- 『매일경제』, 「작년 연말정산 파동에 면세자 급증」, 2016. 7. 12.

### 〈웹사이트 자료〉

- 국가법령정보센터, 「소득세법」, <http://low.go.kr/IsSc.do?menuID=O&p1=&subMenu=1&nwTn=I&section=&tabNo=&query=소득세법#vundefined> (접  
    속일: 2016. 9. 28).

재정패널조사 홈페이지, <http://panel.kipf.re.kr> (접속일: 2016. 9. 28).

통계청 가계동향조사, [http://meta.narastat.kr/metasvc/index.do?confmNo=101006 &inputYear=2016](http://meta.narastat.kr/metasvc/index.do?confmNo=101006&inputYear=2016) (접속일: 2016. 10. 19).

OECD, Income Distribution Database, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD> (접속일: 2016. 9. 28).

\_\_\_\_\_, Revenue Statistics Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (접속일: 2016. 7. 13).

\_\_\_\_\_, Tax Database, [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I1](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1) (접속일: 2016. 10. 10).

# 부록 1. OECD 회원국의 기본적인 소득공제, 세액공제, 면세제도

〈부록표 1〉 OECD 회원국의 기본적인 소득공제, 세액공제, 면세제도  
(단위: 자국통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Australia	18,200 19%	-	- 저소득층 세액공제 · 소득(R) ≤ 66,667 이하 · 최대 445(소득 37,000) · 이후 점감 0.015/1 AUD	-
Austria	11,000 36.5%	- 피용자 업무관련 비용: 최소 132 - 항목별 공제에 대한 표준공제: 60	- 피용자 세액공제: 54	- 피부양자녀 소득공제: 1인 220 - 출별이 피부양자녀 세액공제 · 1인 494, 두 번째 자녀 175, 세 번째 자녀 이후 220, 환급가능 - 사회보험료 소득공제: 한도 405.98/월
Belgium	25%	- 본인 인적공제 · R ≤ 26,360이면 7,380, · 초과시 7,090 - 근로관련비용 공제 · 가솔린, 통근비 등 · 표준공제 한도 4,090 R* ≤ 5,760 29.35% ≤ 11,380 10.5% ≤ 19,390 8% ≥ 19,390 3% R* = R - 사회보험료	-	- 피부양자(자녀제외) 소득공제: 1,510 - 피부양 자녀 소득공제: · 1인 1,510, 2인 3,880, 3인 8,700, 4인 14,000, 4인 초과 1인당 5,370 · 환급가능(한계세율 적용, 1인당 430 한도) - 사회보험료 공제

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 자국통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Canada	15%	-	- 본인 인적공제: 1,699.05 - 피양자 세액공제: 171.90	- 피부양자 1인 1,699.05 · 피부양자 소득 1달러당 15% 감소 - 사회보험료 세액공제: 15% · 한도: 연금 2,479.95, 고용보험 930.60
Chile	7,283,000 4%	-	-	- 사회보험료 소득공제
Czech Republic	15%	-	- 본인 인적공제: 24,840	- 배우자 세액공제: 24,840 - 자녀 세액공제 · 1인 13,404, 두 번째 15,840, 세 번째 17,004
Denmark	8%	- 본인 인적공제: 43,400	- 근로소득 세액공제 · 8.05%, 최대소득 26,800	-
Estonia	20%	- 기본공제: 1,848	-	- 자녀공제(소득공제): 1인당 1,848 - 사회보험료 소득공제
Finland	16,500 65%	- 근로 관련 비용: 620	- 근로소득 세액공제, 환급가능 · (총급여-2,500)*8.6%, 한도 1,025 · 소득이 33,000 초과하면 점감, 점감률 (총급여-임무관련비용)*1.2% · 소득 119,000 초과시 0	- 자녀 세액공제 · 부부가 공동육아시 1인당 50 · 1인이 부양하는 경우 1인당 100
France	9,700 14%	- 근로 관련 비용: 10% · 하한 426, 상한 12,169	-	- 근로비용공제: R의 10%, 하한 426 - 사회보험료 소득공제 · * 가족단위 과세: 소득 합산하여 가족 수로 나눈 후 세율 적용

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 지급통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Germany	8,354 14%	- 근로 관련 비용: 1,000 - 특별비용: 36	-	- 자녀 소득공제와 세액공제 중 선택 · 소득공제: 7,152 · 세액공제: 첫째 2,256, 둘째 2,256, 셋째 2,328, 넷째 이후 1인당 2,628 - 사회보험료 소득공제 * 가족구성원 독립 신고 또는 결합신고(joint report)
Greece	22%	- R≤21,000이면 2,100	-	- 사회보험료 소득공제
Hungary	16%	-	-	- 부양가족 소득공제: 1인당 750,000
Iceland	22.86	- 기본공제: 1,705,836	- 본인 인적공제: 610,824	- 사회보험료 소득공제
Ireland	20%	- 기본공제 독신 65세 미만 5,210 · 독신 65세 이상 17,000 · 부부 65세 이하 10,420 · 부부 65세 이상 34,000	- 기본공제: 1인당 1,650 - 피양자공제: 근로자 1인당 1,650	-
Israel	10%	-	- 기본공제: 5,886 · 여성 추가공제: 1,308	- 자녀 세액공제 · 5세 미만 1인당 5,232 · 5세 이상 18세 미만 1인당 2,616

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 자국통화)

국기명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Italy	23%	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본공제</li> <li>· 과세소득 ≤ 8,000 1,880</li> <li>· 이후 점감하여 과세소득 55,000 초과시 0</li> <li>- 환급가능 근로소득 세액공제</li> <li>· 과세소득 8,146 이상 24,000 이하 960, 이후 점감; 소득 26,000 이상이면 0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자 세액공제</li> <li>· 과세표준 80,000 이하: 소득수준에 따라 690~800</li> <li>· 과세표준 80,000 초과: 0</li> <li>- 자녀 세액공제</li> <li>· 3세 이하 최대 1,220에서 점감; 과세소득 95,000 이상이면 0</li> <li>· 3세 이상 최대 950에서 점감; 과세소득 95,000 이상이면 0</li> <li>· 2명 이상인 경우 110,000까지 공제 가능</li> <li>· 3명 이상인 경우 1명당 200 추가 공제</li> <li>- 사회보험료 소득공제</li> </ul>
Japan	5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본공제: 380,000</li> <li>- 근로 소득공제</li> <li>· 총급여 1.8백만 이하, 40% 하한 650,000</li> <li>· 소득이 증가하면서 공제율 축소</li> <li>· 총급여 1.5백만 초과시 2,450,000</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자 공제: 380,000 (소득이 없는 경우)</li> <li>- 자녀 소득공제</li> <li>· 1인당 380,000</li> <li>· 19~22세 특별공제 630,000-</li> <li>- 사회보험료 소득공제</li> </ul>
Korea	6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본공제: 1,500,000</li> <li>- 근로 소득공제</li> <li>· 총급여 5백만까지 70%, 이후 공제율 점감</li> <li>· 총급여 1억 초과분 2% 공제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로소득 세액공제</li> <li>· 산출세액 1.3백만 이하 55%</li> <li>· 1.3백만 초과분 30%</li> <li>· 3.3백만 초과분 0%</li> <li>- 표준 세액공제 13만</li> <li>· 항목별 공제 없는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피부양자 공제(자녀 포함)</li> <li>· 1인당 1백만</li> <li>- 자녀 세액공제</li> <li>· 자녀 1인 15만, 2인 30만</li> <li>- 사회보험료 공제</li> </ul>

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 자국통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Luxembourg	11,265 8%	- 표준공제: 480 (항목별 공제가 없는 경우) - 필요경비 최소 540	- 근로소득, 연금소득 세액공제 300 - 독신부모 환급가능 세액공제 750	- 사회보험료 소득공제
Mexico	1.92%	- 기본공제: 3,074,85 · 휴일 보너스 최소 6일분 급여의 25%, 최대 최저임금 15일분 · 연말 보너스 최소 15일분 급여 상당액, 최대 최저임금 30일분	- 근로소득 세액공제, 환급 가능 · 과세소득 21,227.52 이하 4,884 · 이후 점감 · 연소득 88,587.97 이상이면 0	
Netherlands	8.35%	-	- 표준 세액공제(항목별 공제가 없는 경우) · 과세소득 19,822 이하: 2,203 · 19,822 초과 56,935 이하는 초과분의 2.32% (= 861) - 근로소득 세액공제 · 소득수준에 따라 184~2,220 - 저소득층 세액공제 · 소득 4,857 이상, 12세 미만 자녀 부양, 배우자 최저소득 1,033+(과세소득-4,857)* 4%, 최대 2,152	- 사회보험료 소득공제
New Zealand	10.5%	-	-	-

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 자국통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Norway	13.15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준공제: 50,400</li> <li>· 독신 부모 추가공제 48,804</li> <li>- 기본공제</li> <li>· 총급여의 43%, 최저 4,000, 최대 89,050</li> <li>· 또는 31,800</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자녀 세액공제</li> <li>· 첫째 자녀 1,112.04 (소득이 56,000 미만)</li> <li>· 둘째 자녀 1,112.04, 셋째 2,000.04</li> <li>- 사회보험료 소득공제</li> </ul>
Poland	3.091 18%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준공제: 1,335</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본 세액공제 556.02</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자녀 세액공제</li> <li>· 1명당 325</li> <li>· 3세 이하 자녀 추가공제 125</li> <li>- 사회보험료 소득공제(표준공제 참조)</li> </ul>
Portugal	14.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준공제: 4,104</li> <li>· 72% of 12*사회보험인덱스</li> <li>· 사회보험료가 4,104를 초과 하는 경우, 사회보험료 공제</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자추가공제</li> <li>· 배우자 소득이 3,803.33에 미달하고 3세 이하의 자녀를 부양하는 경우, 3,803.33과 배우자소득의 차액 만큼 추가 소득공제</li> <li>- 자녀 세액공제, 합금가능</li> <li>· 자녀 1인당 25692</li> <li>· 부모소득 2,280 이상</li> <li>- 사회보험료 소득공제</li> </ul>
Slovak Republic	19%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본공제</li> <li>· 소득 19,809 이하인 경우 3,803.33</li> <li>· 소득 증가시 점감</li> <li>· 소득 35,022.31 초과 0</li> </ul>	28	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자추가공제</li> <li>· 배우자 소득이 3,803.33에 미달하고 3세 이하의 자녀를 부양하는 경우, 3,803.33과 배우자소득의 차액 만큼 추가 소득공제</li> <li>- 자녀 세액공제, 합금가능</li> <li>· 자녀 1인당 25692</li> <li>· 부모소득 2,280 이상</li> <li>- 사회보험료 소득공제</li> </ul>

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 자국통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Slovenia	16%	- 기본공제: 3,302.7 - 추가공제 · 총급여가 10,866.37 이하인 경우 3,217.12 · 총급여가 10,866.37 초과 12,570.89 이하인 경우 1,115.94 - 면세소득: 5,550 · 65세 초과 6,800 · 75세 초과 6,950 - 기본공제: 2,150 · 결합신고시 3,400 - 고령관련 공제 · (소득-사회보험료) 금액 기준 · 11,250 이하일 때 3,700 공제 · 이후 점감 · 14,450 이상일 때 1,825 공제	-	- 배우자 공제: 2,436.92 - 자녀 소득공제 · 첫째 2,436.92, 둘째 2,649.24, 셋째 4,418.54 - 사회보험료 소득공제
Spain	9.5%	- 면세소득: 5,550 · 65세 초과 6,800 · 75세 초과 6,950 - 기본공제: 2,150 · 결합신고시 3,400 - 고령관련 공제 · (소득-사회보험료) 금액 기준 · 11,250 이하일 때 3,700 공제 · 이후 점감 · 14,450 이상일 때 1,825 공제	-	- 자녀 소득공제 · 첫째 2,400, 둘째 2,700, 셋째 4,000, 넷째 이상 1인당 4,500 · 3세 이하는 2,800 추가 공제 - 대기축 소득공제 · 자녀 3명인 경우 또는 독신자+자녀 2명 최대 1,200 - 사회보험료 소득공제
Sweden	430,200 20%	- 기본공제 · 평균소득 수준에 따라 13,100~34,300	-	- 근로장려세제 · 65세 이하 최대 26,486 · 65세 초과 최대 30,000 - 사회보험료 소득공제
Switzerland	14,500 0.77%	- 기본공제 · 기혼부부 2,600 - 근로관련 공제 · (총급여-사회보험료 등의 3% · 최소 2,000, 최대 4,000	-	- 자녀 소득공제 · 18세 이하 자녀 1인 6,500 - 자녀 세액공제 · 18세 이하 자녀 1인당 251 - 사회보험료 소득공제

〈부록표 1〉의 계속

(단위: 지극통화)

국가명	(1) 영세율 구간, 최저세율	(2) (저소득층) 기본 소득공제	(3) 기본 세액공제	(4) 피부양자공제 등
Turkey	15%	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저생계보장 세액공제</li> <li>· 최저생계비에 대한 비율</li> <li>· 납세자 본인 50% 소득이 없는 배우자 10%, 자녀 2명까지 1인당 7.5%, 셋째 자녀 10%, 추가 자녀 1인당 5%</li> <li>· 위 비율을 최저생계비에 곱해서 산출한 금액의 15% 세액공제</li> <li>· 환급불가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회보험료 소득공제</li> </ul>
United Kingdom	20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본공제</li> <li>· 연간소득이 100,000 이하인 경우 10,600</li> <li>· 연간소득이 100,000을 초과하는 경우 초과분의 50%를 기본공제액에서 차감</li> <li>· 연간소득 121,200 이상이면 0</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자녀 세액공제: 최대 6,105</li> </ul>
United States	10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준공제: 6,300</li> <li>· 가족이 있으면 9,250</li> <li>- 인적공제: 4,000</li> <li>· 소득이 일정수준 이상(독신 258,250)이면 점감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로장려세제(환급가능)</li> <li>· 한 자녀 가정의 경우 최대 9,880, 독신자 소득 39,131 초과시 0</li> <li>· 두 자녀 가정의 경우 최대 13,870, 독신자 소득 44,454 초과시 0</li> <li>· 자녀가 없는 경우 최대 6,580(환급 불가), 독신자 소득 14,820 초과시 0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부양가족(배우자, 자녀 등) 소득공제: 1인당 4,000</li> <li>- 자녀 세액공제(환급가능)</li> <li>· 최대 1인당 1,000, 독신 가장 소득 75,000 초과하면 점감</li> </ul>

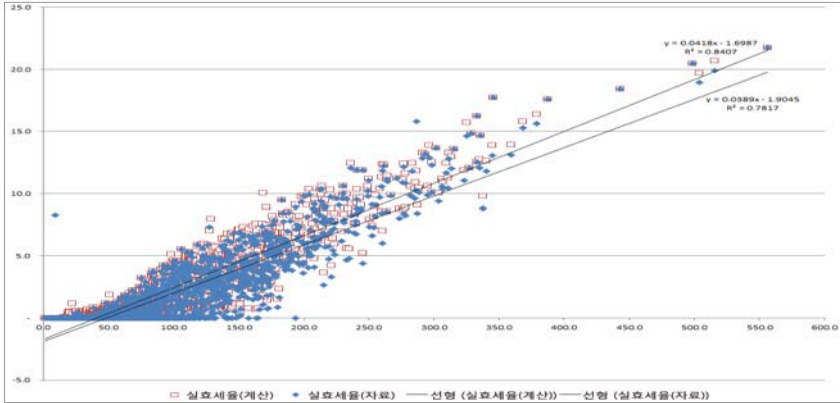
자료: OECD Tax Database, [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_11](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_11) (검색일: 2016. 10. 7).

OECD, *Taxing Wages* 2014~2015, 2016, pp. 163~536

## 부록 2. 주요 특별공제제도 개편에 따른 실효세율 변화

[부그림 A-1] 신용카드 사용액 소득공제제도가 없는 경우와 있는 경우의  
실효세율 분포(2014년) I

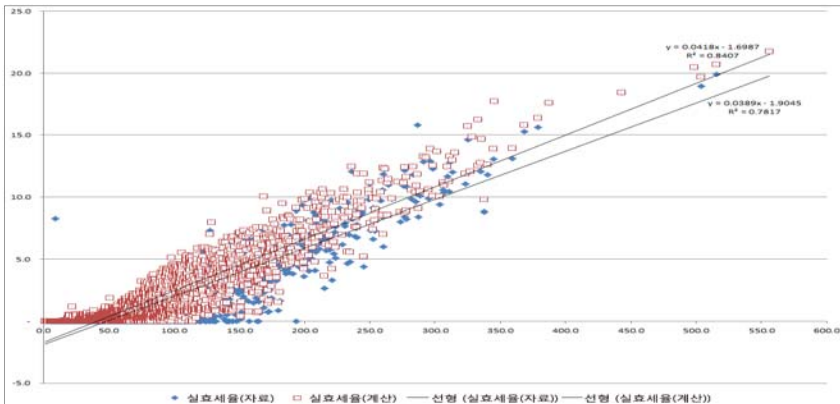
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-2] 신용카드 사용액 소득공제제도가 있는 경우와 없는 경우의  
실효세율 분포(2014년) II

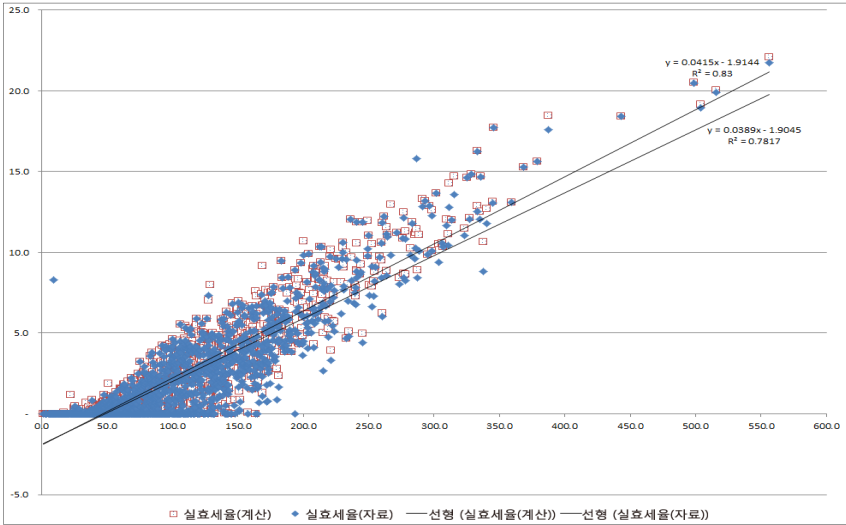
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-3] 교육비 세액공제제도가 없는 경우와 있는 경우의  
실효세율 분포(2014년) I

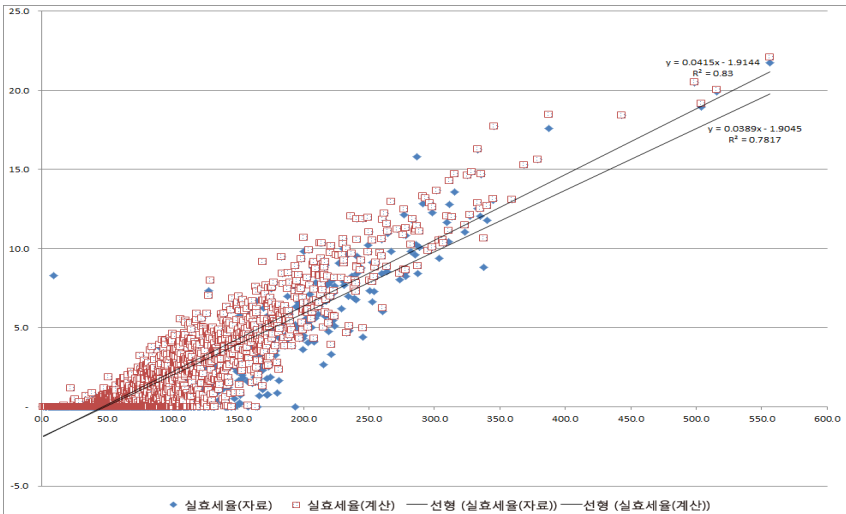
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-4] 교육비 세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의  
실효세율 분포(2014년) II

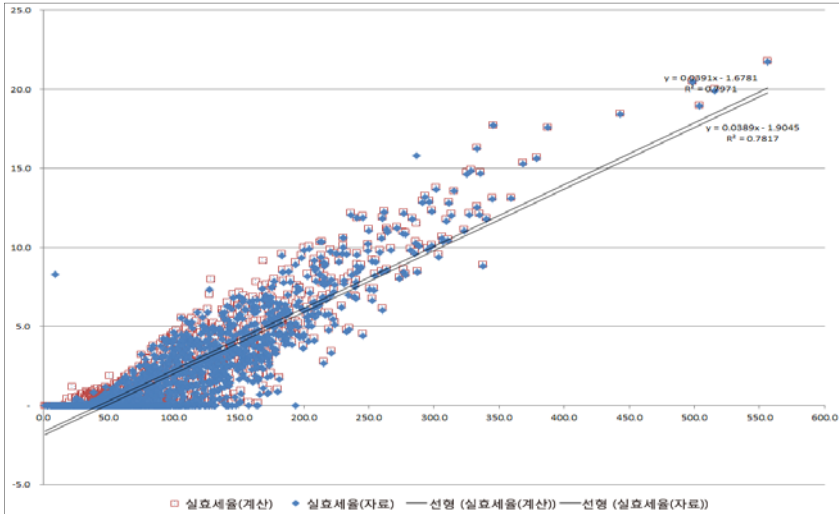
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-5] 보장성보험료 세액공제제도가 없는 경우와 있는 경우의  
실효세율 분포(2014년) I

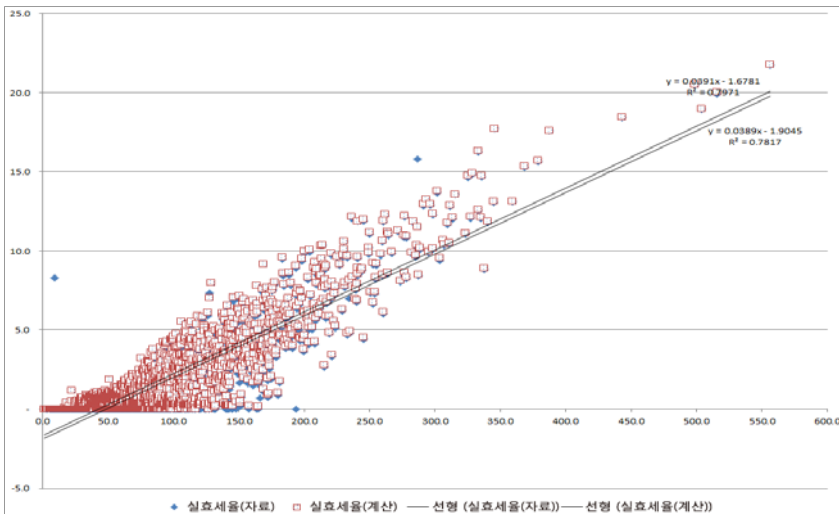
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-6] 보장성보험료 세액공제제도가 있는 경우와 없는 경우의  
실효세율 분포(2014년) II

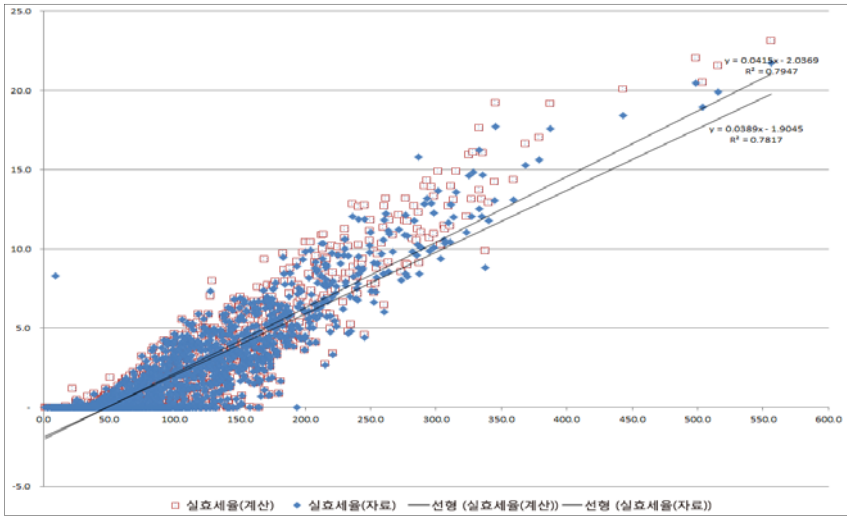
(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-7] 서울체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제1안) I

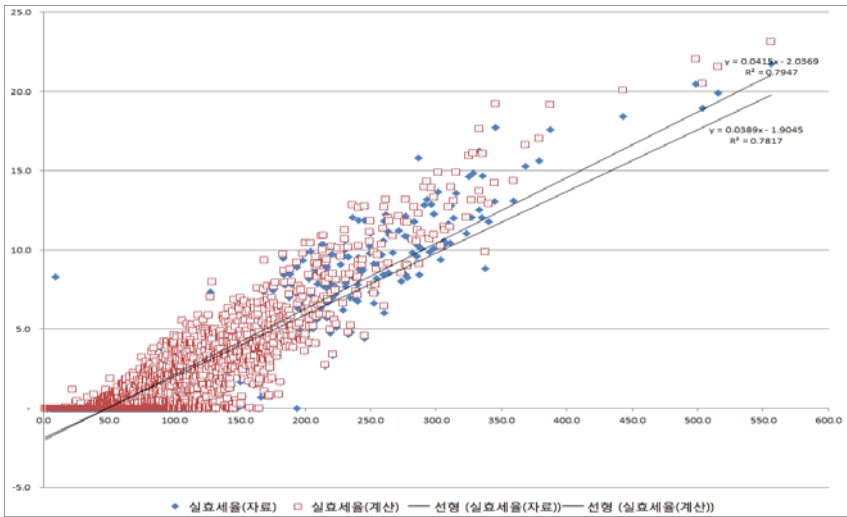
(단위: %)



주: 세율구간을 유지한 채 24%와 35% 세율을 3%p 인상  
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-8] 서울체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제1안) II

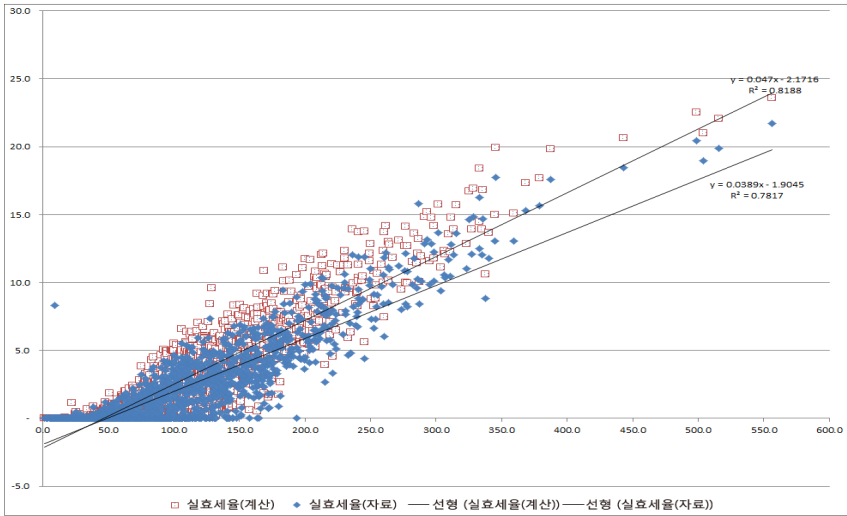
(단위: %)



주: 세율구간을 유지한 채 24%와 35% 세율을 3%p 인상  
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-9] 서울체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제2안) I

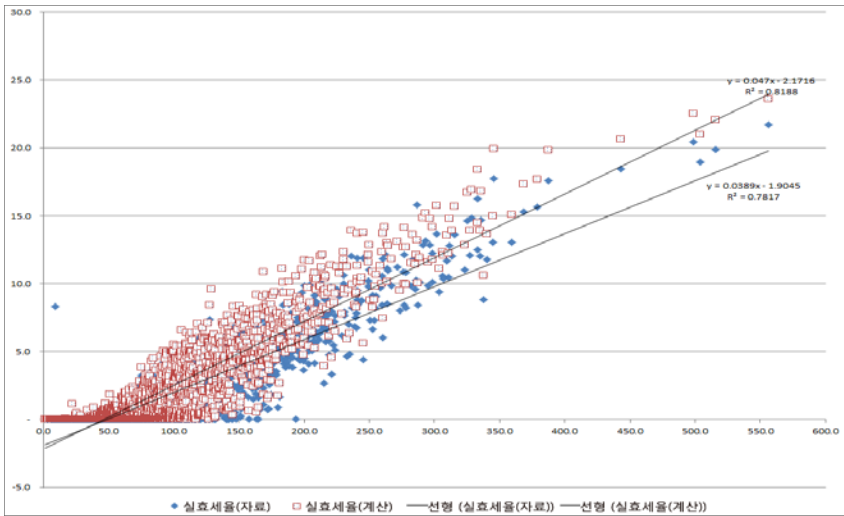
(단위: %)



주: 세율구간을 유지한 채 15%, 24%, 35% 세율을 각각 3%p 인상  
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-10] 서울체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제2안) II

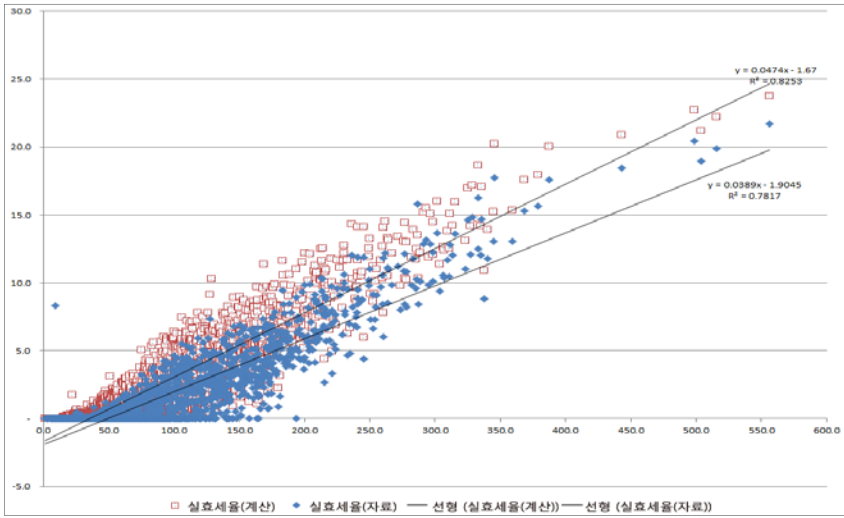
(단위: %)



주: 세율구간을 유지한 채 15%, 24%, 35% 세율을 각각 3%p 인상  
 자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-11] 서울체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제3안) I

(단위: %)

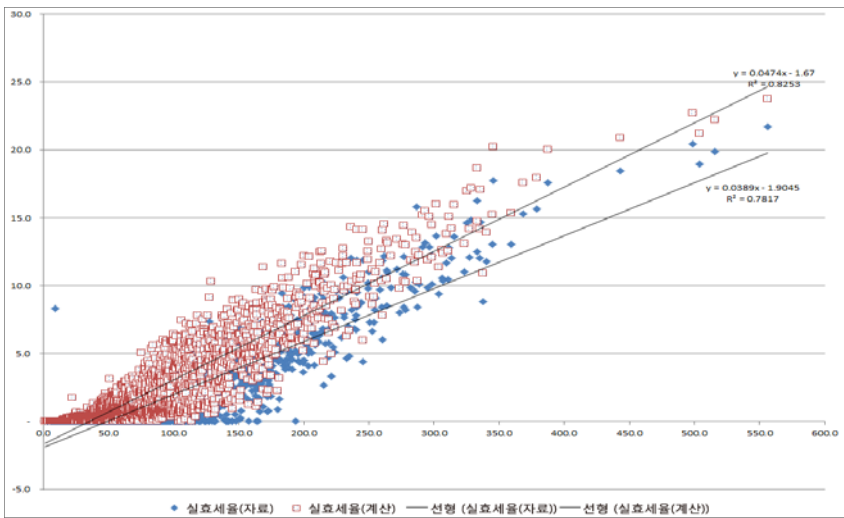


주: 세율구간을 유지한 채 모든 세율을 각각 3%p 인상

자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

[부그림 A-12] 서울체계 개편에 따른 실효세율 변화(2014년, 제3안) II

(단위: %)



주: 세율구간을 유지한 채 모든 세율을 각각 3%p 인상

자료: 한국조세재정연구원 세수추계패널센터 제공 자료(8차년도)를 이용하여 저자가 작성

## 소득수준별 세부담 평가와 발전방향

안종석

소득세와 관련하여 몇 가지 중요한 정책이슈가 있다. 장기적으로 현행 조세수입으로 고령화 사회에서 요구되는 재정지출을 감당할 수 없으므로 세수입을 증대시켜야 한다는 요구가 있으며, 소득세가 세수 증대의 중요한 정책수단으로 인식되고 있다. 그리고 소득재분배 기능에 대해, 현행 세제가 소득재분배 기능이 약하므로 이를 제고하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다는 지적이 있다. 면세자 비율에 대해서는, 2014년 세제개편 이후 근로소득세 면세자 비율이 48% 수준으로 높아졌는데, 이를 축소할 필요가 있다.

이와 같은 정책이슈를 모두 포괄하는 개편안을 마련하기 위해서는 모든 소득구간에 대해 실효세율 분포를 파악하고, 실효세부담을 어떻게 개편해나가는 것이 바람직한지에 대한 논의를 한 이후, 바람직한 실효세부담 구조가 나올 수 있는 제도 개편방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 개편방안 모색과정의 일환으로 본 연구에서는 근로소득세 소득수준별 세부담 구조와 분포를 파악하는 데 초점을 맞추고, 그 분석 결과를 바탕으로 소득세제 개편에 대한 정책시사점을 도출하였다.

연구 결과 제시한 정책시사점을 보면, 제일 먼저 면세점과 면세자 비율의 축소를 분리하여 정책대안을 모색할 것을 제안하였다. 그리고 면세자 비율 축소 및 소득재분배 기능 강화, 세수입 증대를 위하여 근로소득세액공제제

도를 개편하는 방안에 대해 논의하였다. 세율체계 개편과 관련해서는 소수의 고소득층에만 적용되는 세율체계 개편으로는 소기의 목적 즉, 세수의 증대와 소득재분배 기능 강화를 달성하는 데 한계가 있다는 점을 지적하였다. 특별공제제도 중에서는 교육비 세액공제제도의 문제점을 지적하고 개편방안에 대해 논의하였다. 마지막으로 소득세제를 하나의 시스템으로 보아 포괄적인 개편안을 마련하여 추진할 것을 제안하였다.

## Effective Tax Burden of Labor Income Tax and Policy Suggestions

---

An Jongseok

There are some important policy issues related to income tax. In the long run, there is a demand that the current tax revenue should be increased because it could not afford the fiscal expenditure required by the aging society. The income tax is recognized as an important policy tool for increasing tax revenue. As for the income redistribution function, it is pointed out that the current tax system has a weak income redistribution function and the income redistribution function of income tax should be improved. Another issue is that the portion of taxpayers exempt from labor income tax has increased to 48% since the reform of the tax system in 2014. It needs to be reduced.

In order to prepare an amendment to cover all of these policy issues, it is necessary to identify the effective tax rates for all income levels and discuss how it is desirable to revise the effective tax burden. Then we could make a reform plan to get to the desirable effective tax burden structure. As a part of this process, this study focuses on the structure and distribution of effective tax burden for each level of income, and draws policy implications.

The policy implications of the study are as follows. First, it is suggested that we should distinguish the policy to determine the income level under which all the taxpayers are exempt and the policy on the portion of taxpayers who are exempt. The former is to support low income class taxpayers and the latter is about horizontal equity. In addition, we discussed ways to reform the earned income deduction, tax rate system and, special tax credits including tax credit for education expenditure in order to reduce the tax exemptions ratio, reinforce the redistribution of income, and increase the tax revenue.

## ■ 저자약력

### 안종석

연세대학교 경제학과 졸업

미국 University of Maryland 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

김현숙 한국조세재정연구원 전문연구원

연구보고서 16-08

## 소득수준별 세부담 평가와 발전방향

---

---

발행	2016년 12월 30일
저자	안종석
발행인	박형수
발행처	한국조세재정연구원
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	(044)414-2114(代)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	11,000원
조판 및 인쇄	상일인쇄(주)
I S B N	978-89-8191-845-3 93320

---

© 한국조세재정연구원 2016 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.