저성장 시대의 조세정책 방향(1)

- 소득재분배를 중심으로 -

2017. 12.

전병목 · 송호신 · 성명재 · 전영준 · 김승래

한국조세재정연구원

서 언

정부의 중요한 정책수단으로 조세정책은 다양한 기능을 수행하고 있다. 기본적인 재원조달 기능을 바탕으로 그 과정에서 야기되는 사회적 비용(즉 효율비용)을 줄이고, 재분배에 기여하고, 성장 및 고용을 촉진하는 등 다양한 목적을 함께 수행하고 있다. 실제 정책과정에서는 이러한 다양한 목적들과 재원조달 기능을 어떻게 조화시킬 것인가가 중요하다.

본 보고서는 이러한 조세정책의 목적들 간 조화방안을 모색하기 위한 연구로 2년에 걸친 연구과제의 1차 연구이다. 다양한 정책목적 중 1차 연도에서는 최근 관심이 높아진 분배상황을 반영하여 재원조달 기능과 분배기능의 조화방안을 모색하는 것이 목적이다. 2차 연도에서는 고용과 성장 촉진 기능과의 조화방안을 연구할 계획이다.

조세정책에서 재분배 강화 요구는 최근 성장률이 낮아지고 분배상황이 악화됨에 따라 높아지고 있다. 정부정책의 한 수단으로서 소득재분배에 대한 고려가 더 필요하다는 요구이다. 본 보고서에서는 이러한 사회적 요구를 반영하여 조세의 재원조달 기능과 재분배 기능의 관계를 세밀하게 분석하였다.

연구결과 저성장과 인구구조 변화가 야기하는 소득분배의 악화에 대응하기 위해서는 조세 및 재정지출정책의 조화가 필요함을 시사한다. 그 중에서도 효과성이 높은 재정지출정책의 활용성을 높이고, 이를 반영한 세입정책 결정이 이루어지도록 하는 통합적 관점이 중요하다. 선진국의 사례에서도 재분배정책에서 재정지출의 역할이 크게 나타났는데 이는 조세정책의 재분배 효과성은 지출용도와 함께 고려하는 것이 필요함을 시사한다.

개인소득세, 자산과세, 법인세에 대한 분석에서 소득세의 역할 강화는 자체적인 재분배효과와 함께 재원을 확보할 수 있는 좋은 대안임을 확인할 수 있었다. 조세 부과의 효율비용 측면에서도 낮은 한계세율과 복지제도로 근로유인 저해효과는 낮을 것으로 판단되었다. 자산과세 역시 세수당 재분배

효과가 상당히 우수한 정책대안으로 나타났으며 불경기에 재분배 효과가 더 커지는 것으로 나타났다. 반면 법인세는 높은 효율비용을 보이면서 상대적으로 매우 낮은 재분배 효과성을 보여 우선순위가 높지 않은 수단이다.

이러한 연구결과는 최근 악화된 소득재분배에 대한 정책대응수단으로서 재정지출정책의 유효성을 적극적으로 활용할 필요가 있으며 조세정책은 분배개선의 보조적인 수단으로서 기능하되 먼저 세입확보와 재분배를 동시에 달성할 수 있는 세목의 역할 증대를 고려해 볼 수 있다. 이런 측면에서 개인소득세, 상속세, 자본소득세 등의 역할 증대가 우선적으로 고려될 수 있음을 보여준다.

본 보고서는 본원의 전병목 박사와 4인의 외부 연구진(송호신 교수, 성명재 교수, 전영준 교수, 김승래 교수)이 공동으로 집필하였다. 저자는 중간 및 최종보고 세미나등을 통해 유익한 도움 말씀을 주신 원내 연구위원들과 외부 평가위원들, 그리고 마무리단계에서 유익한 논평을 해주신 익명의 두 논평자에게 감사하고 있다. 또한 보고서 집필과정에서 자료수집과 분석에 많은 도움을 준 이현정 연구원, 전초란 연구원과 자료와 원고 정리에 도움을 준 박아름 행정원에게도 감사의 마음을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2017년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책적 시사점

우리나라는 두 차례 경제위기의 극복, 경제규모의 확대, 인구고령화의 진행 등으로 점차 성장률이 낮아지고 있다. 성장률은 하락하는 가운데 국민들의 복지정책 등 국가 역할에 대한 기대수준은 높아지고 있다. 저성장시기로의 진입은 고용창출 능력의 하락으로 인한 실업률 상승, 이로 인한 소득격차 확대 등을 야기하고 있다. 노동시장 진입의 어려움과 함께 고령화로 나타나는 은퇴계층의 증가는 소득격차를 더 확대시키며 정부의 적극적 역할에 대한 수요를 높이고 있다. 또한 경제성장의 둔화는 정부 역할에 필요한 세입확보를 어렵게 하여 적극적 재원조달 노력과 함께 효과적인 정책운용 필요성을 높이고 있다. 이러한 환경 변화를 고려하여 본 연구에서는 저성장시기에 조세정책이 추구하여야 할 재원조달과 재분배기능의 조화방안을 살펴본다. 재원조달은 정부 역할 수행을 위한 필요조건이며, 재분배는 정부 역할로서 최근 가장 사회적으로 크게 요구되는 기능이기 때문이다

먼저 주요 선진국들의 사례분석 결과에 따르면 최근 대부분의 국가가 잠재성장률 하락을 경험하면서 상대적 저성장기를 경험하고 있다. 이러한 잠재성장률 하락은 생산가능인구(또는 총인구) 증가율 하락과 밀접한 연관이 있는 것으로 나타났다. 인구증가율 하락은 수명연장에 따른 인구구조 고령화를 유발하고, 이는 다시 소득분배 상황의 악화를 야기할 수 있다. 따라서 잠재성장률 하락의 중요한 원인이 되고 있는 인구성장률 둔화에 적극적으로 대응하면서, 동시에 경제성장률 둔화를 완화할 수 있는 방안에 대한 검토가 중요하다. 대부분의 선진국들도 인구성장률 둔화로 인한 잠재성장률 하락추세를 극복하지 못하는 모습을 보여주기 때문이다. 선진국들과 달리 소득수준과 사회복지수준이 상대적으로 낮은 우리나라는 노동 및 자본의 질(quality) 향상, 혁신 등을 통한 추가적인 성장 여지가 있는 것으로 평가할 수 있다. 다양한 정책옵션에 대한 평가와 함께 그 안에서 정부가 효과적으로 할 수

있는 것이 무엇인가를 명확하게 식별하는 것이 필요하다.

저성장과 인구구조 변화가 야기하는 소득분배의 악화에 대응하기 위해서는 조세 및 재정지출정책의 조화가 중요하다. 선진국들의 사례는 재분배효과 측면에서 조세정책보다 재정지출을 적극적으로 활용하고 있음을 보여준다. 소득재분배에 의미있는 영향을 미칠 수 있는 누진적 세목은 제한적이고 동 세목의 활용 정도 역시 경제적 왜곡을 감안하여 결정하여야 하기 때문이다. 반면 재정지출 정책은 이러한 제약조건 없이 소득재분배를 개선할 수 있으므로 상대적으로 큰 역할을 수행하고 있다. 특히 인구고령화는 소득수준과 소득 증가율이 낮은 고령층의 증가로 소득분배 격차를 확대시키면서 주요 생산요소 가운데 노동력의 양적 투입 증가가 제한되므로 성장저해 요인으로 작용하게 된다. 그러므로 조세정책은 재분배 기능을 중시하되 그 주된 기능은 재정지출이 담당하도록 하며 재원조달에 무게중심을 두는 균형유지가 중요하다. 재원조달 과정에서 생길 수 있는 분배의 역진성 문제도 이후 더 큰 재분배효과를 갖는 재정지출정책을 통해 충분히 해결할 수 있기 때문이다. 이를 반영하는 정책개선방안으로 소득세의 공제수준 하향을 들 수 있는데, 이는 소득세 면세점 인하로 세수와 재분배를 함께 강화할 수 있는 방안이다. 소비세의 경우에도 징수과정의 단기적 역진성은 생애주기 관점에서 비례적으로 완화되고, 복지지출로 얻을 수 있는 재분배효과가 단기적 역진성보다 월등히 크기 때문에 부가가치세의 역할 강화도 검토할 수 있다.

한편 주요 선진국들을 대상으로 조세 및 재정정책이 소득재분배에 미치는 영향을 살펴보면, 국민부담률과 현금성 공공사회지출 수준이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 추가 재원조달로 현금성 공공사회지출을 높일 경우, 재원조달 과정의 분배 개선을 감안하지 않더라도 상당한 소득재분배 효과를 기대할 수 있음을 보여준다. 이는 재분배 관점에서 조세제도와 재정정책을 통합적인 관점에서 볼 필요가 있고, 재원조달 과정의 재분배 영향이 큰 정책제약요인이 되지 않을 수 있음을 보여준다. 구체적인 정책수단으로 조세정책중에서는 개인소득세의 비중과 최고세율 등이 지니계수 개선에 유의미한 영향을 미친다. 주요 선진국들에 비해 낮은 우리나라의 개인소득세 비중과 이보다 격차가 작은 최고세율을 감안하면, 전반적인 소득세 부담 증

가를 통한 복지 재원확보가 소득재분배에 긍정적일 수 있음을 보여준다.

개별 세목별로 구체적 상황을 반영하기 위해서 개인소득세, 자산과세, 법인세 등의 재원조달과 재분배기능의 관계를 분석한다. 개인소득세는 국제비교분석에서 재분배에 크게 기여하는 정책수단으로 분석되었으므로 보다 구체적 부담증대방안의 효과를 평가하기 위한 것이다. 자산과세는 노동 이외의 소득창출수단으로서 분포 편중성이 심한 자산에 대한 과세를 소득재분배 관점에서 평가할 필요가 있기 때문이다. 법인세는 상당부분 자본에 귀착되는 세부담으로서 최근 재분배 및 재원조달 수단으로서 요구가 높은 세목이므로 분석에 포함하였다.

개인소득세의 경우, 누진적 구조로 재분배에 긍정적인 세목으로 세수확보 및 재분배에 효과적이지만, 동시에 근로유인에의 영향, 빈곤함정(poverty trap) 등 효율성 관점에서 부작용을 고려할 필요가 있다. 개인소득세 증세가 야기할 수 있는 근로유인 저해효과를 검토하기 위해 가구규모별(1인, 4인) 소득수준에 따른 한계세율 구조를 분석하였다. 한계세율 구조는 전반적으로 소득에 따라 증가하면서 명목세율의 범위 내에서 유지되어 추가적인 세부담 인상이 추진되더라도 그 영향은 제한적인 것으로 평가된다. 또한 노동시장 참여세율 역시 매우 낮은 수준으로 분석되어 복지제도의 확충 역시 근로유인을 크게 훼손하지 않는 것으로 판단된다. 구체적 증세정책에 대한 세수 1조원당 재분배(지니계수) 개선 정도는 고소득층을 중심으로 한 부담증가 방안의 경우 평균적 재정지출보다 효과적일 수 있음을 보여준다. 그러나 소득격차 해소에 중점을 둔 재분배 지표, 즉 5분위 배수, 10분위 분배율 등의 개선은 재정지출에 비해 효과성이 크게 낮음을 알 수 있다. 상하위 소득격차 해소를 위한 정책으로 조세정책은 고소득층 소득세 증세라는 시나리오에서도 재정지출에 비해 우위에 있지 않았다.

가구규모를 반영한 소득세 부담구조 형성이라는 목적에서 제기되고 있는 인적공제 확대는 상당한 세수감소를 유발하면서 재분배 개선 측면에서도 크게 기여하지 못하는 것으로 분석된다. 부양가족 규모와 소득과의 연관성이 상대적으로 낮기 때문이다. 결과적으로 세수확보와 소득재분배 개선 측면에서 고소득층에 대한 근로소득공제율 조정이 최고세율 인상보다 비교우위에

있는 것으로 나타났다. 조세제도의 재분배효과를 유사하게 유지하면서 더 많은 세수를 확보함으로써 재분배에 효과적인 재정지출정책을 더 활용할 수 있어 효과적이다.

자산과세의 경우, 제도 운용으로 인해 장기적인 성장, 고용 등의 지표가 악화되는 것으로 분석되었다. 그러나 자산과세의 운용으로 소득분배를 개선시키는 효과를 확인할 수 있었다. 세수당 재분배효과는 경제 호황기보다 불황기에 강하게 나타나 불황기 분배 개선에 자산과세가 유용할 수 있음을 보여준다. 세목으로는 상속세가 자본소득세에 비해 더 큰 재분배효과를 보여준다. 동시에 두 정책의 운용은 소득분배 개선뿐만 아니라 자산 및 소비의 불균등성도 개선하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

법인세의 경우, 다양한 자료를 바탕으로 법인세율의 3%p 인상의 재분배효과를 살펴보면 노동 대비 자본에 귀속되는 부담이 커 대규모 기업에 세부담이 일차적으로 집중되는 것으로 나타났다. 그러나 그 파급효과는 궁극적으로 소비자, 종업원, 소액주주, 대주주, 정부 등 경제 전반적으로 다양하게 분산되어 귀착되는 구조를 보여주고 있다. 특히 대기업의 주주구성이 중소기업에 비해 고소득층으로 구성된 것이 아니므로 이 결과가 반드시 소득계층별 누진성을 의미하는 것은 아니다. 지니계수로 측정된 소득불평등도에 대한 변화 정도는 세입 1조원당 0.000075 수준에 그쳐 소득세의 평균적 개선 정도 0.0005에 비해 크게 낮은 수준이다. 이러한 결과는 재원조달 수단으로서 법인세를 통한 소득재분배 기능은 매우 약하다는 것을 나타낸다. 반대로 조세부과의 경제적 비용(즉 효율성 비용)은 여러 세목 중 가장 높아, 재원조달과정에서 이를 분명히 인식할 필요가 있다.

이상의 분석결과는 저성장과 인구구조 변화로 악화된 소득분배 상황에 대응하기 위해 적극적인 정책대응 노력이 필요함을 보여준다. 정책대응수단으로서는 재정정책의 유효성을 적극적으로 활용할 필요가 있으며 조세정책수단은 분배개선의 보조적인 수단으로서 기능하되 먼저 세입확보와 재분배를 동시에 달성할 수 있는 세목의 역할 증대를 고려해 볼 수 있다. 이런 측면에서 개인소득세, 상속세, 지본소득세 등의 역할 증대가 우선적으로 고려될 수 있다. 다만 법인세의 경우, 재원조달과정에서 재분배 개선 정도는 매우

약한 반면 그 비용은 가장 큰 세목으로 평가된다. 또한 소득 및 자산과세를 통한 재분배기능 강화 효과는 경기상황에 따라 달라질 수 있다. 세수규모로 표준화한 재분배 효과성은 소득과세가 크게 나타난 가운데 상속세도 매우 높게 나타났다. 다만 이러한 제도 변화는 호경기보다 불경기에 재분배효과가 크게 나타나므로, 불경기에는 자산과세 강화를 통한 재분배 강화가 상대적으로 유용할 수 있음을 알 수 있었다. 한편 재분배를 위한 조세정책의 강화는 근로유인 저하 등 효율성 비용을 유발할 수 있으므로, 잠재성장률 제고 노력과 함께 그 부정적 영향을 줄일 수 있도록 각 정책별 효과성 제고 노력도 중요하다.

CONTENTS

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 25

Ⅱ. 외국의 저성장기 경제현상과 조세정책 ····· 35

1. OECD 국가들의 잠재성장률 하락기의 특징 ····· 35
2. 한국 ····· 38
3. 일본 ····· 42
4. 이탈리아 ····· 46
5. 포르투갈, 스페인 및 그리스 ····· 49
6. 소결 ····· 58

Ⅲ. 우리나라 저성장기 세원변화와 조세정책 ····· 85

1. 배경 ····· 85
2. 인구고령화로 인한 인구 · 가구 구조의 변화 ····· 89
3. 인구구조의 변화와 소득분배 영향: 선행연구 고찰을 중심으로 ····· 94
4. 소득재분배와 누진도의 종류 ····· 98
5. 인구구조의 변화와 조세의 소득재분배 ····· 102
6. 조세부담률과 세입구조 ····· 115
7. 소결 ····· 121
8. 유의할 점과 분석의 한계 ····· 124

Ⅳ. 소득재분배의 결정요인 ····· 133

1. 배경 ····· 133
2. 기존의 논의 ····· 135
3. OECD 국가들의 소득재분배와 정책수단 간 상관관계 ····· 137
4. 조세 및 재정 정책수단들이 소득재분배에 미치는 영향 ····· 144
5. 소결 ····· 153

CONTENTS

V. 소득세의 재원조달과 재분배기능 조화 ····· 159

1. 배경 ····· 159
2. 노동소득과세에서의 고려요인 ····· 161
3. 소득세 한계세율 구조 ····· 164
4. 소득세원의 세수와 재분배기능의 상관관계 분석 ····· 189
5. 소결 ····· 209

〈참고: 시나리오 종합〉 ····· 188

〈부록〉 균등화개인소득 기준 분배지표 변화(재정패널) ····· 213

VI. 자산과세의 재원조달과 재분배기능 조화 ····· 219

1. 서론 ····· 219
2. 모형 ····· 224
3. 모형 캘리브레이션과 자원배분 계산과정 ····· 224
4. 정책모의실험 결과 분석 ····· 231
5. 소결 ····· 246

VII. 법인세의 재원조달과 재분배기능 조화 ····· 253

1. 분석 개요 ····· 253
2. 법인과세 귀착의 이론적 배경 ····· 254
3. 법인과세 현황 및 세부담 분포 분석 ····· 259
4. 법인과세의 귀착 구조 및 소득재분배 효과 ····· 270
5. 소결 ····· 279

VIII. 결론 및 정책시사점 ····· 287

표목차

〈표 Ⅰ-1〉 우리나라 경제의 잠재성장률 전망 ····· 25

〈표 Ⅱ-1〉 OECD 국가의 잠재성장률 하락기: 기간, 연평균 하락 폭 ····· 37
〈표 Ⅱ-2〉 OECD 국가 1인당 실질 GDP ····· 38
〈표 Ⅱ-3〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균 ····· 42
〈표 Ⅱ-4〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균 ····· 42
〈표 Ⅱ-5〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세입구조 ····· 45
〈표 Ⅱ-6〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균 ····· 45
〈표 Ⅱ-7〉 잠재성장률 하락기의 세목별 비중 평균 ····· 49
〈표 Ⅱ-8〉 잠재성장률 하락기의 목적별 지출 비중 평균 ····· 49
〈표 Ⅱ-9〉 (포르투갈) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균 ····· 52
〈표 Ⅱ-10〉 (포르투갈) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균 ·· 52
〈표 Ⅱ-11〉 (스페인) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균 ····· 55
〈표 Ⅱ-12〉 (스페인) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균 ····· 55
〈표 Ⅱ-13〉 (그리스) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균 ····· 58
〈표 Ⅱ-14〉 (그리스) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균 ····· 58

〈표 Ⅲ-1〉 65세 이상 노인가구 비율 및 노인가구 중 저소득 분위 귀속비율 ····· 88
〈표 Ⅲ-2〉 가구주 평균 연령 및 평균가구원 수 추이 ····· 93
〈표 Ⅲ-3〉 통계청 추계가구 전망치를 이용한 각종 소득의 지니계수 모의실험 결과 · 105
〈표 Ⅲ-4〉 지니계수 하락률로 측정한 조세 · 재정지출 항목별 소득재분배 효과
모의실험 결과 ····· 111
〈표 Ⅲ-5〉 OECD 회원국의 국민부담률, 조세부담률의 비교(2014년, 시장가격 기준) · 117
〈표 Ⅲ-6〉 OECD 회원국의 조세(국민)부담률 비교(2014년) ····· 118

CONTENTS

〈표 Ⅲ-7〉 OECD 회원국의 주요 세원별 총조세수입 대비 세수비중(2014년) ···· 119

〈표 Ⅳ-1〉 지니계수 개선 폭 변화 추이 ···· 140
〈표 Ⅳ-2〉 사용한 변수 설명 ···· 146
〈표 Ⅳ-3〉 기초통계량(2011 기준) ···· 147
〈표 Ⅳ-4〉 세전 · 후 지니계수 개선도 결정요인 분석(2000~2012) ···· 149
〈표 Ⅳ-5〉 기초통계량(2012 기준) ···· 150
〈표 Ⅳ-6〉 세전 · 후 지니계수 개선도 결정요인 분석(2000~2015) ···· 151

〈표 Ⅴ-1〉 1일 구직급여 수급액 ···· 166
〈표 Ⅴ-2〉 구직급여의 소정급여일수 ···· 166
〈표 Ⅴ-3〉 2016년도 기준 중위소득 및 급여별 수급자 선정 기준 ···· 168
〈표 Ⅴ-4〉 2016년도 기준 임차가구의 최저보장수준 ···· 169
〈표 Ⅴ-5〉 교육급여 ···· 169
〈표 Ⅴ-6〉 가구원 구성에 따른 총급여액 등 및 근로장려금 지급액 ···· 171
〈표 Ⅴ-7〉 가구원 구성에 따른 총급여액 등 및 자녀장려금 지급액 ···· 172
〈표 Ⅴ-8〉 2016년 국민연금 기준소득월액 상 · 하한액 ···· 173
〈표 Ⅴ-9〉 가구유형별 노동시장참여세율 ···· 180
〈표 Ⅴ-10〉 분석 시나리오 구성 ···· 190
〈표 Ⅴ-11〉 과세표준 구간별 산출세액 산식 ···· 190
〈표 Ⅴ-12〉 기초통계량 ···· 193
〈표 Ⅴ-13〉 시나리오별 세입규모 변화 ···· 194
〈표 Ⅴ-14〉 기존 제도 적용시 분배지표 ···· 197
〈표 Ⅴ-15〉 시나리오 1 적용시 분배지표 ···· 198
〈표 Ⅴ-16〉 시나리오 2 적용시 분배지표 ···· 199
〈표 Ⅴ-17〉 시나리오 3 적용시 분배지표 ···· 200

〈표 Ⅴ-18〉 시나리오 4 적용시 분배지표 ····· 201
〈표 Ⅴ-19〉 시나리오별 분배지표 변화 효과성 ····· 202
〈표 Ⅴ-20〉 총급여액, 결정세액 기초통계량 ····· 203
〈표 Ⅴ-21〉 과세표준 규모별 분포 비교 ····· 203
〈표 Ⅴ-22〉 시나리오별 세입규모 변화 ····· 204
〈표 Ⅴ-23〉 기존 제도 적용시 분배지표 ····· 205
〈표 Ⅴ-24〉 시나리오 1 적용시 분배지표 ····· 206
〈표 Ⅴ-25〉 시나리오 2 적용시 분배지표 ····· 207
〈표 Ⅴ-26〉 시나리오 3 적용시 분배지표 ····· 208
〈표 Ⅴ-27〉 시나리오 4 적용시 분배지표 ····· 208

〈표 Ⅵ-1〉 경기변동의 특성 ····· 227
〈표 Ⅵ-2〉 고용안정성 모수 ····· 227
〈표 Ⅵ-3〉 연령별 실업급여 임금대체율(%, ζ) ····· 229
〈표 Ⅵ-4〉 기초생보 및 EITC 관련 모수 ····· 229
〈표 Ⅵ-5〉 생애소득계층간 이행확률 ····· 230
〈표 Ⅵ-6〉 정책모의실험 시나리오 ····· 232
〈표 Ⅵ-7〉 기준경제 거시경제변수 ····· 235
〈표 Ⅵ-8〉 지니계수 ····· 235
〈표 Ⅵ-9〉 정책시뮬레이션 결과 1(절대수준 변화) ····· 241
〈표 Ⅵ-10〉 정책시뮬레이션 결과(변동성에 미치는 영향) ····· 242
〈표 Ⅵ-11〉 시나리오별 세수 1조원당 지니계수 변화 폭 ····· 245

〈표 Ⅶ-1〉 법인세율의 변화 추이 ····· 261
〈표 Ⅶ-2〉 법인세수 관련 변동요인 추이 ····· 264
〈표 Ⅶ-3〉 과세표준 구간별 법인세 현황(2015년 신고기준) ····· 268

CONTENTS

〈표 Ⅷ-4〉 기업 규모별 법인세 현황 및 세부담 분포(2015년) ····· 269
〈표 Ⅷ-5〉 기업 업태별 법인세 현황 및 세부담 분포(2015년) ····· 269
〈표 Ⅷ-6〉 법인세 세율 3%p 인상의 기업규모별 귀착 효과(2015년 기준) ····· 274
〈표 Ⅷ-7〉 법인세 세율 3%p 인상의 소득계층별 귀착 효과(2015년 기준) ····· 277
〈표 Ⅷ-8〉 법인세 세수 1조원의 소득계층별 귀착 효과(2015년 기준) ····· 277
〈표 Ⅷ-9〉 주요 세목별 한계효율비용의 계량경제학적 추정치 ····· 278

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 잠재성장률 요인별 기여도 ····· 26
[그림 Ⅰ-2] 경상성장률과 (5년평균)국세수입탄성치 추이 ····· 27
[그림 Ⅰ-3] 실질경제성장률과 실업률 추이 ····· 28
[그림 Ⅰ-4] 실질경제성장률과 소득분배 추이(1) ····· 28
[그림 Ⅰ-5] 실질경제성장률과 소득분배 추이(2) ····· 29

[그림 Ⅱ-1] 한국: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 39
[그림 Ⅱ-2] 한국: 조정노동소득분배율 ····· 40
[그림 Ⅱ-3] 한국: 잠재성장률과 정부수입 ····· 41
[그림 Ⅱ-4] 한국: 잠재성장률과 정부지출 ····· 41
[그림 Ⅱ-5] 일본: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 43
[그림 Ⅱ-6] 일본: 조정노동소득분배율 ····· 44
[그림 Ⅱ-7] 일본: 잠재성장률과 정부지출 ····· 44
[그림 Ⅱ-8] 일본: 잠재성장률과 정부수입 ····· 45
[그림 Ⅱ-9] 이탈리아: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 46
[그림 Ⅱ-10] 이탈리아: 조정노동소득분배율 ····· 47
[그림 Ⅱ-11] 이탈리아: 잠재성장률과 정부수입 ····· 48
[그림 Ⅱ-12] 이탈리아: 잠재성장률과 정부지출 ····· 48
[그림 Ⅱ-13] 포르투갈: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 50
[그림 Ⅱ-14] 포르투갈: 조정노동소득분배율 ····· 50
[그림 Ⅱ-15] 포르투갈: 잠재성장률과 정부지출 ····· 51
[그림 Ⅱ-16] 포르투갈: 잠재성장률과 정부수입 ····· 51
[그림 Ⅱ-17] 스페인: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 53
[그림 Ⅱ-18] 스페인: 조정노동소득분배율 ····· 53

CONTENTS

[그림 Ⅱ-19] 스페인: 잠재성장률과 정부지출 ····· 54
[그림 Ⅱ-20] 스페인: 잠재성장률과 정부수입 ····· 54
[그림 Ⅱ-21] 그리스: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 56
[그림 Ⅱ-22] 그리스: 조정노동소득분배율 ····· 56
[그림 Ⅱ-23] 그리스: 잠재성장률과 정부지출 ····· 57
[그림 Ⅱ-24] 그리스: 잠재성장률과 정부수입 ····· 57
[그림 Ⅱ-25] 미국: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 62
[그림 Ⅱ-26] 미국: 조정노동소득분배율 ····· 62
[그림 Ⅱ-27] 미국: 잠재성장률과 정부지출 ····· 63
[그림 Ⅱ-28] 미국: 잠재성장률과 정부수입 ····· 63
[그림 Ⅱ-29] 영국: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 64
[그림 Ⅱ-30] 영국: 조정노동소득분배율 ····· 64
[그림 Ⅱ-31] 영국: 잠재성장률과 정부지출 ····· 65
[그림 Ⅱ-32] 영국: 잠재성장률과 정부수입 ····· 65
[그림 Ⅱ-33] 호주: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 66
[그림 Ⅱ-34] 호주: 조정노동소득분배율 ····· 66
[그림 Ⅱ-35] 호주: 잠재성장률과 정부지출 ····· 67
[그림 Ⅱ-36] 호주: 잠재성장률과 정부수입 ····· 67
[그림 Ⅱ-37] 오스트리아: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 68
[그림 Ⅱ-38] 오스트리아: 조정노동소득분배율 ····· 68
[그림 Ⅱ-39] 오스트리아: 잠재성장률과 정부지출 ····· 69
[그림 Ⅱ-40] 벨기에: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 69
[그림 Ⅱ-41] 벨기에: 조정노동소득분배율 ····· 70
[그림 Ⅱ-42] 캐나다: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 70
[그림 Ⅱ-43] 캐나다: 조정노동소득분배율 ····· 71
[그림 Ⅱ-44] 칠레: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 71

[그림 Ⅱ-45] 덴마크: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 72
[그림 Ⅱ-46] 덴마크: 조정노동소득분배율 ····· 72
[그림 Ⅱ-47] 핀란드: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 73
[그림 Ⅱ-48] 핀란드: 조정노동소득분배율 ····· 73
[그림 Ⅱ-49] 프랑스: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 74
[그림 Ⅱ-50] 프랑스: 조정노동소득분배율 ····· 74
[그림 Ⅱ-51] 아이슬란드: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 75
[그림 Ⅱ-52] 아이슬란드: 조정노동소득분배율 ····· 75
[그림 Ⅱ-53] 이스라엘: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 76
[그림 Ⅱ-54] 이스라엘: 조정노동소득분배율 ····· 76
[그림 Ⅱ-55] 룩셈부르크: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 77
[그림 Ⅱ-56] 룩셈부르크: 조정노동소득분배율 ····· 77
[그림 Ⅱ-57] 멕시코: 조정노동소득분배율 ····· 78
[그림 Ⅱ-58] 네덜란드: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 78
[그림 Ⅱ-59] 네덜란드: 조정노동소득분배율 ····· 79
[그림 Ⅱ-60] 노르웨이: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 79
[그림 Ⅱ-61] 노르웨이: 조정노동소득분배율 ····· 80
[그림 Ⅱ-62] 스웨덴: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 80
[그림 Ⅱ-63] 스웨덴: 조정노동소득분배율 ····· 81
[그림 Ⅱ-64] 터키: 잠재성장률과 인구증가율 ····· 81
[그림 Ⅱ-65] 터키: 조정노동소득분배율 ····· 82

[그림 Ⅲ-1] 가구주 연령 60세 이상 가구비중(HIES) ····· 86
[그림 Ⅲ-2] 소득1분위의 가구주 연령 60세 이상 가구비중(HIES) ····· 86
[그림 Ⅲ-3] 저소득층의 노인가구 비중 비교 ····· 88
[그림 Ⅲ-4] 노인 인구비율의 변화추이 ····· 89

CONTENTS

[그림 Ⅲ-5] 5세 연령대별 추계인구 구성비 추이 ····· 90
[그림 Ⅲ-6] 가구주 평균연령 추이 ····· 92
[그림 Ⅲ-7] 가구당 평균 가구원 수 추이 ····· 92
[그림 Ⅲ-8] 가계동향조사자료 대상 가구(전국단위 전 가구 대상, 1인 가구 포함)의 자연대수 소득의 확률밀도함수 추정결과 ····· 96
[그림 Ⅲ-9] 시장소득 지니계수의 변화추이 ····· 97
[그림 Ⅲ-10] 주요 조세 · 재정지출의 소득재분배 효과의 추정 · 전망치 비교 (인구고령화에 따른 모의실험 결과의 비교) ····· 113
[그림 Ⅲ-11] 소득재분배 효과의 국제비교: 공적이전소득(현금급여)과 직접세 분해 (2012년, 지니계수 하락률) ····· 114
[그림 Ⅲ-12] OECD 회원국의 조세(국민)부담률 비교(2014년) ····· 116

[그림 Ⅴ-1] p90/p10 지표 추이와 경제성장률 ····· 160
[그림 Ⅴ-2] 가구구성별 근로장려금 지급액 ····· 170
[그림 Ⅴ-3] 자녀 수와 가구구성에 따른 자녀장려금 지급액 ····· 172
[그림 Ⅴ-4] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화 ····· 181
[그림 Ⅴ-5] 소득증가에 따른 한계세율 변화 ····· 181
[그림 Ⅴ-6] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화 ····· 182
[그림 Ⅴ-7] 소득증가에 따른 한계세율 변화 ····· 183
[그림 Ⅴ-8] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화 ····· 183
[그림 Ⅴ-9] 소득증가에 따른 한계세율 변화 ····· 184
[그림 Ⅴ-10] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화 ····· 185
[그림 Ⅴ-11] 소득증가에 따른 한계세율 변화 ····· 186
[그림 Ⅴ-12] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화 ····· 187
[그림 Ⅴ-13] 소득증가에 따른 한계세율 변화 ····· 187
[그림 Ⅴ-14] 시나리오별 한계세율(1인 가구) ····· 188

[그림 Ⅴ-15] 시나리오별 한계세율(4인 가구) ····· 188

[그림 Ⅵ-1] 연령별 소득분위별 임금률 ····· 226
[그림 Ⅵ-2] 평균 소득세율 함수 ····· 229
[그림 Ⅵ-3] 평균 상속세율 함수 ····· 230
[그림 Ⅵ-4] 소득계층별 고용률 평균 및 변동성 ····· 236
[그림 Ⅵ-5] 소득계층별 평균 ····· 236
[그림 Ⅵ-6] 소득계층별 변동성 ····· 236
[그림 Ⅵ-7] 소득분위별 유효세율(평균) ····· 237
[그림 Ⅵ-8] 유산상속 기준 분위별 유산상속 ····· 237
[그림 Ⅵ-9] 소득계층별 자원배분에 대한 영향(평균) ····· 243
[그림 Ⅵ-10] 소득계층별 자원배분에 대한 영향(변동성) ····· 244

[그림 Ⅶ-1] 법인세 변화의 경제적 파급효과 ····· 255
[그림 Ⅶ-2] 법인세 세수 규모 추이 ····· 267
[그림 Ⅶ-3] 법인세 세율 3%p 인상의 경제부문별 귀착 구조 ····· 275

CONTENTS

부록 표목차

〈부표 Ⅴ-1〉 기존 제도 적용시 분배지표 ····· 213
〈부표 Ⅴ-2〉 시나리오 1 적용시 분배지표 ····· 214
〈부표 Ⅴ-3〉 시나리오 2 적용시 분배지표 ····· 214
〈부표 Ⅴ-4〉 시나리오 3 적용시 분배지표 ····· 215
〈부표 Ⅴ-5〉 시나리오 4 적용시 분배지표 ····· 215

Ⅰ

서 론

전 병 목

Ⅰ. 서 론

우리나라 경제는 과거 고성장기를 마감하고 저성장기로 접어들고 있다. 우리 경제의 잠재성장률 추정치는 이미 3% 내외 수준으로 하락하였으며, 경제 전문가들 역시 우리나라가 저성장기에 접어들었다는 점에 동의하고 있다.[1] 최근에 발표된 한국은행의 경제전망보고서(2017. 7)에 따르면 우리나라 잠재성장률은 2016~2020년 기간 동안 2.8~2.9%로 3% 이하 수준으로 추정되었다.

〈표 Ⅰ-1〉 우리나라 경제의 잠재성장률 전망

(단위: 연평균, %)

	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020
잠재성장률	4.8~5.2	3.7~3.9	3.0~3.4	2.8~2.9

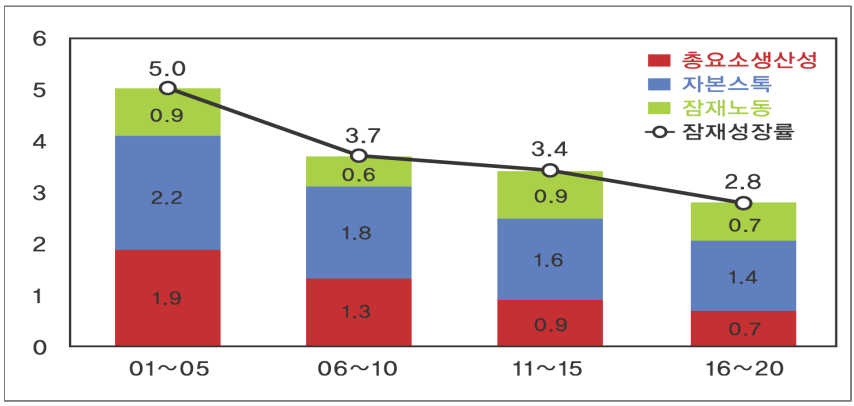
주: 전망치 범위는 모형별 범위

출처: 한국은행, 「경제전망보고서」, 2017. 7, p. 44

이러한 잠재성장률 하락의 원인으로는 총요소생산성의 하락, 자본축적의 둔화, 잠재노동의 감소 등이 함께 작용한 것으로 추정된다. 2016~2020년 기간의 잠재성장률 하락은 총요소생산성, 자본스톡, 잠재노동 모두 0.2%p씩 하락한 결과로 하락률은 잠재노동이 가장 높다. 향후 인구고령화의 급격한 진행과 함께 생산가능인구의 감소가 예상되므로 잠재성장률 하락압력이 커질 것으로 보인다(한국은행, 2017. 7). 실제 잠재노동과 밀접한 연관이 있는 생산가능인구(15~64세) 및 15세 이상 인구가 각각 2016년 및 2033년 이후 감소로 전환될 것이 예상되고 있다.

1) 2016년 전국경제인연합회 경제전문가 설문조사 '우리경제 현주소 평가 및 대책' 결과 70.5%가 저성장기에 진입하였다고 답변(파이낸셜뉴스, 「우리 경제 장기 저성장.. 경제체력 근본적 약화」, 2016. 4. 25, http://www.fnnews.com/news/201604251748453876, 접속일: 2017.11.16.)

[그림 Ⅰ-1] 잠재성장률 요인별 기여도[1)]

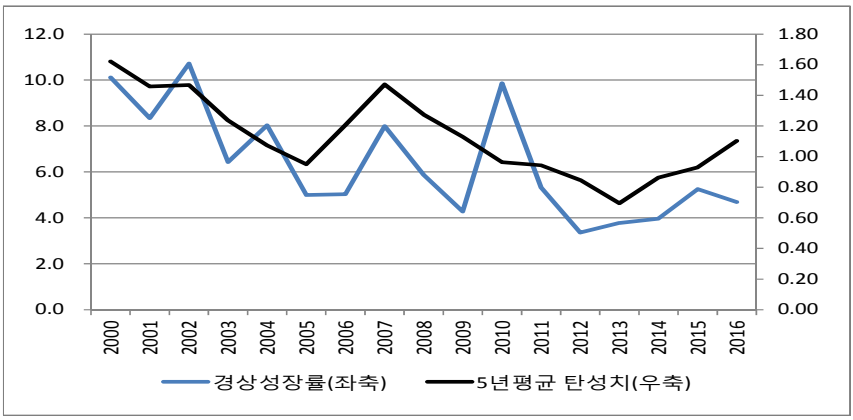


주: 1) 생산함수모형 기준
출처: 한국은행, 「경제전망보고서」, 2017. 7, p. 45

경제의 잠재성장률과 실제성장률이 낮아지는 저성장 전환기에는 과거 고성장기에 유지하였던 정책 관점을 조정할 필요가 있다. 먼저 조세정책에 있어서도 고성장기의 빠른 세입증가를 기대하기 어려워 세입확보 노력을 강화할 필요가 있다. 과거 고성장기에는 경제성장률에 대한 과거 5년 평균 국세수입탄력성(부양성)이 1을 초과하는 수준에 있어 경제성장 자체가 조세부담률을 높여주는 효과가 있었으나, 2010년 이후에는 소득세 최고세율 인상 등 구체적인 세입확보 노력이 있었던 최근을 제외하고는 1을 밑돌고 있다.[2)] 이러한 경제성장률 하락과 동반한 국세수입탄력성 하락은 향후 재원조달을 위한 노력이 이전보다 더 필요함을 보여준다. 반면 복지지출 등 지출수요는 크게 증가하고 있어 효율적인 세입확보 노력이 중요해지고 있다.

2) 5년 평균 국세수입탄성치는 2010년 이후 1 이하로 낮아졌다가, 최근 세입확보 정책 등으로 세수상황이 호조를 보임에 따라 2016년에는 1.10으로 증가

[그림 Ⅰ-2] 경상성장률과 (5년평균)국세수입탄성치 추이

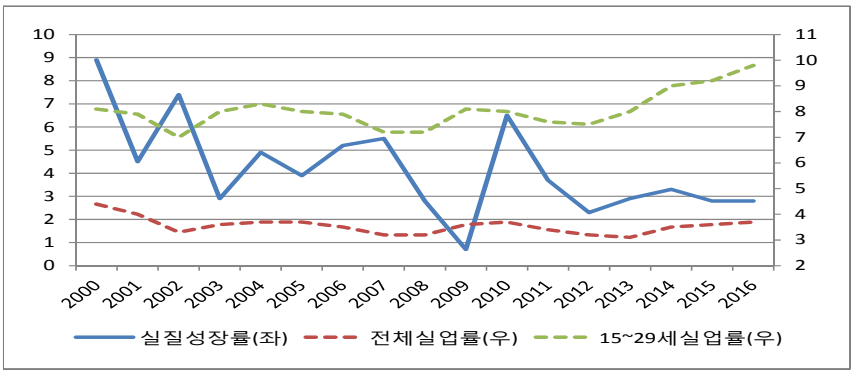


출처: 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr, 접속일: 2017. 8. 30);
한국조세재정연구원 내부자료 사용 저자 작성

경제성장률이 하락함에 따라 청년층 등 신규 노동시장 진입인력을 중심으로 실업률이 증가하고 있어, 경제활동계층 간 소득격차 확대의 가능성도 높아지고 있다. 구체적으로 경제성장률이 뚜렷하게 하락하고 있는 2010년대 이후 15~29세 계층의 실업률은 빠르게 높아지고 있다. 반면 전체 경제활동인구의 실업률 증가는 미미한 수준이다. 이는 경제성장이 둔화됨에 따른 경제적 영향이 초기에는 청년층에 집중되고 있음을 보여준다. 노동시장 진입 시점에서의 실업은 장기적인 인력자본 손실 등을 유발하여 일생소득을 낮출 수 있으며 동시에 국민연금 등을 통한 노후소득 형성 가능성도 낮추게 된다. 이는 장기적으로 정부 복지재정의 부담으로 귀결된다.

한편 경제성장률의 하락은 경제활동을 통한 소득이동을 저해하고 성공적으로 노동시장에 진입한 계층과 그렇지 못한 계층 간 소득격차의 확대 등을 유발하게 된다. 또한 성장률 하락에 따른 노동시장 악화는 비숙련노동자들의 소득기반을 약화시켜 그렇지 못한 계층과의 소득격차를 확대시키게 된다. 상대적으로 어려운 상황에 처하게 될 계층들은 근로능력이 낮은 저학력, 고령 근로자들이라 할 수 있다. 경제발전과 프라이버시 추구 등으로 진행되고 있는 가구규모의 축소 추세는 가구단위 소득분배지표의 악화를 야기할 수 있다.

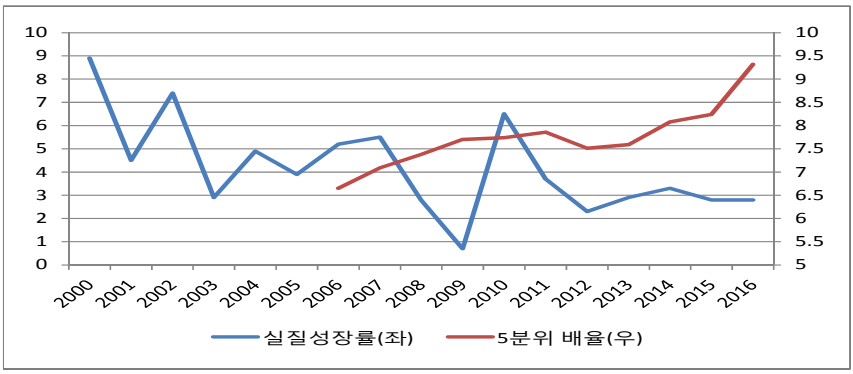
[그림 Ⅰ-3] 실질경제성장률과 실업률 추이



출처: 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr, 접속일: 2017. 8. 30);
통계청 국가통계포털(http://kosis.kr, 접속일: 2017. 8. 30) 자료 사용 저자 작성

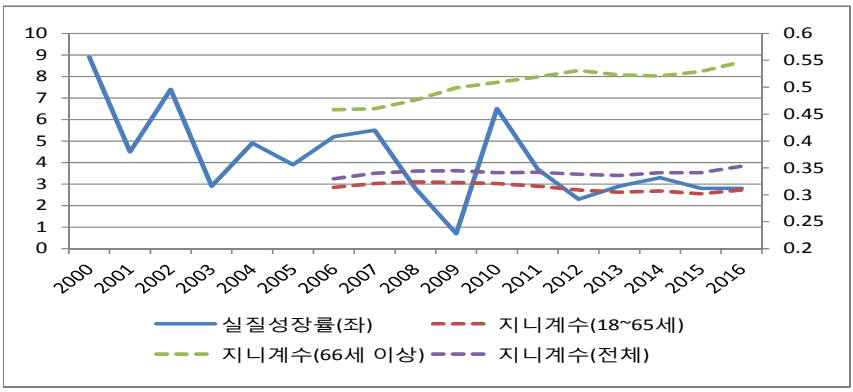
소득분배지표 중 하나인 5분위 배율(상위 20% 평균소득/하위 20% 평균소득)의 변화를 살펴보면, 전반적인 증가추세를 보이지만 3%대 경제성장률을 보여주는 2010년대에는 증가속도가 급격히 높아지고 있다. 가구구성의 변화, 고령화 등의 영향과 함께 저성장시기에는 가구 간 소득격차가 더욱 빠른 속도로 확대되고 있음을 보여준다. 이러한 현상은 주로 고령층 내 소득격차 확대에 따른 것으로 보인다. 은퇴계층 등을 중심으로 소득격차를 완화할 수 있는 정책 필요성을 높이게 될 것이다.

[그림 Ⅰ-4] 실질경제성장률과 소득분배 추이(1)



출처: 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr, 접속일: 2017. 8. 30);
통계청 국가통계포털(http://kosis.kr, 접속일: 2017. 8. 30) 자료 사용 저자 작성

[그림 Ⅰ-5] 실질경제성장률과 소득분배 추이(2)



출처: 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr, 접속일: 2017. 8. 30);
통계청 국가통계포털(http://kosis.kr, 접속일: 2017. 8. 30) 자료 사용 저자 작성

저성장기로의 진입은 실업률 상승 및 소득격차 확대와 함께 세입탄력성을 감소시킴으로써 정부의 역할 정도를 높이게 된다. 소득격차의 확대는 정부의 정책개입 요구를 높이는 요인이 될 것이며, 세입여력의 약화는 적극적인 재원조달 노력과 함께 효율성에 대한 고려가 더욱 필요함을 보여준다.

높아진 재원조달 필요성과는 반대로 납세자들의 경우, 소득증가율이 과거보다 낮아져 납세순응도 하락과 함께 조세부담 축소를 위한 조세회피(Tax avoidance)의 가능성도 높아질 수 있다. 향후 필요한 정책수행을 위해서는 납세자들이 동의하고 행태변화 가능성을 고려할 수 있는 재원조달 노력이 중요하다. 한편 소득재분배를 위한 조세정책의 자체적 기능 강화도 요구될 것이다. 소득격차 확대에 대응하기 위해 재정지출뿐만 아니라 조세정책도 직접적으로 활용할 수 있기 때문이다. 이 경우 재원확보와 소득재분배 기능의 적절한 조화가 요구된다. 이를 위해서는 주요 세목들에 대한 재원확보 수준과 소득재분배 정도의 상관관계를 이해할 필요가 있다.

조세를 통한 소득재분배 강화는 고소득층에 대한 과세 강화 또는 저소득층에 대한 지원으로 이루어질 수 있는데, 이는 두 계층에 근로행태의 변화를 유발할 수 있다. 고소득층의 경우 세부담 증가로 인한 행태변화가 발생할 수 있으며 저소득층의 경우, 각종 혜택의 축소조정에 따른 세율증가로

행태변화가 발생하게 된다. 이러한 행태변화가 야기하는 사회적 비용, 즉 초과부담을 이해하기 위해서는 한계세율 구조에 대한 점검도 필요할 수 있다. 한계세율이 지나치게 높거나, 세율구조가 노동시장 참여유인을 낮추지 않도록 조절해 나갈 필요가 있다.

본 연구는 저성장시대에 접어든 우리나라에서 요구되고 있는 조세정책의 방향에 관한 연구로 2개년도 과제이다. 1차년도에는 저성장시기로 접어듦에 따라 더욱 중요해지고 있는 조세의 재원조달 기능과 악화되는 소득격차에 대응하기 위한 재분배정책의 조화방안을 검토한다. 다만 재분배정책을 중심으로 연구하되 조세정책에서 중요한 효율성에 대한 고려는 각 세목별 분석에서 일부 포함하였다.

먼저 주요 선진국들의 성장률 하락시기의 경제상황과 그 대응정책을 살펴본다. 성장률 하락시기에 나타난 경제적 현상 중 조세정책과 연관성이 높은 현상을 규명하고 이에 대응하기 위한 재원조달 수단의 변화와 정부재정 규모 변화 등을 분석한다. 다음으로 우리나라 저성장기에 나타나는 소득격차 확대와 재분배 요구 증가 등의 원인을 살펴보고 이들이 향후 세원변화에 미치는 영향을 분석한다. 최근의 저성장이 상당부분 인구구조 변화에 기인한다는 점을 감안하여 인구구조 변화가 야기할 수 있는 재분배와 재원조달에의 시사점을 검토한다.

이러한 논의를 바탕으로 소득재분배와 밀접한 연관을 갖고 있는 (근로)소득세, 법인세, 자산과세[3](자본소득세, 상속세)를 중심으로 재원조달과 소득재분배 기능의 조화방안을 살펴본다. 동 세목들은 재분배 관점에서 주요한 과세수단으로 인식되고 있거나, 재원확보 측면에서 최근 논의되고 있는 세목들이다. 특히 소득세와 법인세의 경우, 재원조달 및 소득재분배 기능과 함께 효율성에 대한 고려도 중요하므로 이를 함께 점검한다. 소득세의 경우, 한계세율구조와 노동시장참여세율을 분석함으로써 효율성 왜곡 가능성을 점

3) 본 보고서에서는 재산과 자산을 동일한 의미로 이용한다. 자산은 경제적 가치가 있는 유·무형의 재산으로 정의되며 재산은 보다 넓은 의미로 인간의 욕망을 채우는 유·무형의 수단으로 정의되나(네이버 어학사전, 접속일: 2017. 11. 16) 영어로는 Property로 동일하다.

검하고 법인세도 재원조달에 따른 효율성 변화를 살펴본다. 자산과세는 소득 중 소비되지 않고 축적된 부분에 대한 과세로서 소득보다 분포가 더 편중되어 있어 소득격차 축소 등을 위한 주요 정책대상이 되고 있다. 또한 주요 자산과세인 자본소득세와 상속세에 대해 장기적 관점을 반영할 수 있는 세대중복 일반균형모형을 이용하여 재원과 분배지표에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 정책목표 간 균형잡힌 재원조달과 재분배 기능과의 관계분석은 향후 재원조달과 재분배 강화를 동시에 추구하는 정책수립에 기여할 수 있을 것이다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 주요 선진국들의 잠재성장률 변화와 그 원인, 재정정책의 변화를 살펴본다. 제Ⅲ장은 최근 저성장의 원인으로 지목되는 고령화가 세원분포에 미치는 영향을 살펴본다. 제Ⅳ장은 다양한 재원조달규모와 지출규모를 보여주는 OECD 선진국들을 대상으로 소득재분배 효과를 결정하는 요인들과 그 상대적 크기를 분석하고 시사점을 도출한다. 제Ⅴ장은 근로소득세의 구조분석과 함께 현 제도 및 다양한 시나리오의 재원조달효과와 재분배효과 간의 상관관계를 분석한다. 제Ⅵ장은 자산부문에 대한 과세제도의 재분배효과를 세대중첩모형을 통해 분석한다. 제Ⅶ장은 법인세의 귀착효과와 재분배효과를 분석한다. 제Ⅷ장은 결론 및 정책시사점이다.

참고문헌

한국은행, 「경제전망보고서」, 2017. 7.

〈웹사이트〉

네이버 어학사전, http://dic.naver.com, (접속일: 2017. 11. 16)

통계청 국가통계포털, http://kosis.kr, (접속일: 2017. 8. 30)

파이낸셜뉴스, 「우리 경제 장기 저성장.. 경제체력 근본적 약화」, 2016. 4. 25, http://www.fnnews.com/news/201604251748453876, (접속일: 2017. 11. 16)

한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr, (접속일: 2017. 8. 30)

Ⅱ

외국의 저성장기 경제현상과 조세정책

송 호 신

Ⅱ. 외국의 저성장기 경제현상과 조세정책

국가경제는 생산수준이 높아짐에 따라 점차 안정상태(steady state)에 가까워지면서 성장률이 정체되는 단계에 이르게 된다. 성장률이 둔화되더라도 그 속도와 기간은 국가경제에 큰 영향을 줄 수 있기 때문에, 본 장에서는 OECD 24개 국가들을 중심으로 잠재성장률의 하락 추세를 살펴보고, 한국의 상황이 다른 국가들과 비교하여 그로부터 시사점을 얻고자 한다. 특히, 잠재성장률이 하락하는 시기에 세입과 세출 관련 재정운용이 어떻게 이루어져 왔는가를 고찰하고자 한다. 먼저, 잠재성장률 하락기를 정의하고 그 기간의 특징을 국가별로 상세하게 분석하고자 한다.

1. OECD 국가들의 잠재성장률 하락기의 특징

OECD 국가 중 24개국의 실질 GDP를 이용해 Hodrick-Prescott Filter(HP filter)를 이용하여 잠재 GDP를 구하고 잠재성장률을 구하였다.[4] 잠재성장률을 이용하여 국가별로 잠재 성장률의 정점에서 하락이 시작되어 지속되는 시기를 잠재성장률 하락기로 정의한다. 하락기의 정도를 측정하기 위하여 하락기의 시작과 끝 사이의 잠재성장률 하락폭과 하락기간 중의 연평균 하락폭을 산출하였다. 두 종류의 하락기에 주목하고자 하는데, 하나는 과거 가장 오랜 기간 잠재성장률 하락이 지속되었던 시기를 나타내는 과거 최장 하락기이고, 다른 하나는 가장 최근에 나타난 하락기이다. 가장 최근에 나타난 하락기가 최장 하락기인 경우, 최근의 하락기는 역대급 하락기가 되는 것이다. 분석 결과, 한국은 최근의 하락기가 최장 하락기인 특징을 보이고 있다.

4) 실질 GDP는 World Bank Open Data(http://data.worldbank.org)에서 추출하였으며 2010년 US달러 기준. 잠재 성장률은 HP 필터링을 이용한 저자가 산출값 사용

역대급 하락기인 최근의 하락기간인 1987년부터 2015년까지인 28년 동안 한국의 잠재 GDP 성장률이 총 6.1%p 하락하였다. 이러한 규모의 하락폭은 그리스(-7.0%p)와 이탈리아(-6.2%p)에 이어 세 번째로 큰 규모에 해당된다. 최장 하락기간 동안 연평균 잠재성장률 하락폭은 0.22%p로서 24개 분석 국가들 가운데 8번째로 큰 하락폭을 보였다.

한 가지 주목해야 할 사실은 한국의 잠재 성장률 하락은 현재 진행형이라는 점에서 우려스럽다는 점이다. 한국과 같이 역대 최장 하락기가 2015년을 기준으로 지속되고 있는 현상을 보이는 나라는 이탈리아와 룩셈부르크뿐이다.

잠재성장률 하락의 규모 측면에서 우리와 가장 유사한 국가는 이탈리아이며, 현재에도 잠재성장률 하락이 지속되고 있다는 특징까지 유사하다. 규모면에서는 그리스, 포르투갈 및 스페인이 유사하다고 할 수 있다. 일본도 어느 정도 비슷하나, 일본의 경우 잠재성장률 하락기가 2009년에 멈춘 것으로 보이는 반면, 한국의 경우는 현재 진행형이라는 것이 다르다. 다만, 1인당 실질 GDP 측면에서 일본의 과거 최장 하락기(1961~1979년) 동안의 1인당 실질 GDP와 한국의 1인당 실질 GDP가 매우 흡사하다는 점에서 한국의 성장률 추이가 일본의 과거와 유사한 모습을 보이는 점은 흥미롭다.

미국의 경우는 한국과 매우 다르다. 잠재성장률 하락 폭이 작을 뿐만 아니라 그 기간도 한국에 비하여 짧기 때문이다. 그러나 미국의 과거 최장 하락기의 마지막 시기의 1인당 실질 GDP가 약 2만 9천달러이었다는 점과 한국의 2015년 1인당 실질 GDP가 약 2만 5천달러로 비슷한 소득수준을 보였다는 점은 흥미롭다. 이러한 점에서 향후 한국의 경제가 최장 하락기를 경험하면서 어떤 경로로 성장할 것인가는 매우 중요한 이슈이다.

〈표 Ⅱ-1〉 OECD 국가의 잠재성장률 하락기: 기간, 연평균 하락 폭

국가	역대 하락기간 해당년도 (성장률, %)	하락 폭 (%p)	연평균 하락 폭 (%p)	최근 하락기간 해당년도 (성장률, %)	하락 폭 (%p)	연평균 하락 폭(%p)
한국	1987(9.4)~2015(3.3)	6.1	0.22	역대와 동일		
미국	1962(4.9)~1980(2.9)	2.0	0.11	1997(3.5)~2010(1.4)	2.11	0.16
일본	1961(9.6)~1979(4.0)	5.6	0.31	1986(4.3)~2009(0.5)	3.85	0.17
스페인	1961(7.7)~1981(1.8)	5.9	0.29	2000(3.7)~2014(-0.2)	3.9	0.28
그리스	1964(7.7)~1985(0.8)	7.0	0.33	2000(3.8)~2015(-3.5)	7.24	0.48
포르투갈	1967(6.8)~1983(2.7)	4.1	0.25	1989(3.6)~2014(-0.7)	4.36	0.17
이탈리아	1961(5.4)~2015(-0.8)	6.2	0.12	역대와 동일		
호주	1966(5.2)~1980(2.8)	2.4	0.17	1999(3.7)~2015(2.7)	1.07	0.07
오스트리아	1968(4.8)~1983(2.0)	2.8	0.19	1996(2.6)~2015(0.9)	1.70	0.09
벨기에	1962(4.9)~1983(1.8)	3.1	0.15	1998(2.4)~2015(1.0)	1.40	0.08
캐나다	1962(5.6)~1991(2.1)	3.5	0.12	1999(3.3)~2010(1.7)	1.58	0.14
칠레	1961(4.3)~1974(1.4)	2.91	0.22	1992(7.5)~2015(3.8)	3.69	0.16
덴마크	1961(4.6)~1980(2.1)	2.54	0.13	1997(2.5)~2012(0.1)	2.4	0.16
핀란드	1969(4.5)~1991(1.5)	3.03	0.14	1999(3.7)~2015(-0.1)	3.75	0.23
프랑스	1962(5.7)~1983(2.2)	3.48	0.17	1999(2.3)~2015(0.7)	1.62	0.10
아이슬란드	1974(5.6)~1991(1.5)	4.02	0.24	2002(4.1)~2013(1.5)	2.61	0.24
이스라엘	1968(8.6)~1983(3.6)	4.94	0.33	1994(5.5)~2003(3.7)	1.77	0.20
룩셈부르크	1998(5.1)~2011(2.2)	2.86	0.22	역대와 동일		
멕시코	1963(7.2)~1986(2.0)	5.16	0.22	1997(3.2)~2009(2.2)	0.92	0.08
네덜란드	1964(5.8)~1981(1.6)	4.18	0.25	1997(3.4)~2014(0.5)	2.81	0.17
노르웨이	1973(4.5)~1988(2.8)	1.7	0.11	1996(3.5)~2011(1.2)	2.32	0.15
스웨덴	1961(4.6)~1979(1.8)	2.77	0.15	2000(3.1)~2012(1.6)	1.45	0.12
터키	1965(6.0)~1980(3.5)	2.42	0.16	1987(4.7)~1999(3.5)	1.2	0.1
영국	1966(3.3)~1979(1.9)	1.32	0.10	1999(2.9)~2010(1.1)	1.82	0.17

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

〈표 II-2〉 OECD 국가 1인당 실질 GDP

(단위: 2010년 기준 US 달러)

국가	과거 하락기 연도	1인당 실질 GDP	1인당 실질 GDP 기간평균	최근 하락기 년도	1인당 실질 GDP	1인당 실질 GDP 기간평균
한국	1987	6,953	15,957	동일		
	2015	25,023				
미국	1962	17,910	23,807	1997	40,966	46,436
	1980	28,734		2010	48,374	
일본	1961	9,396	17,695	1986	31,062	40,442
	1979	24,986		2009	42,725	
스페인	1961	8,156	13,869	2000	28,551	30,404
	1981	17,303		2014	29,595	
그리스	1964	8,932	15,493	2000	23,277	25,825
	1985	18,709		2015	22,573	
포르투갈	1967	6,852	10,525	1989	16,019	20,352
	1983	12,588		2014	21,537	
이탈리아	1961	11,682	27,259	동일		
	2015	33,849				

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

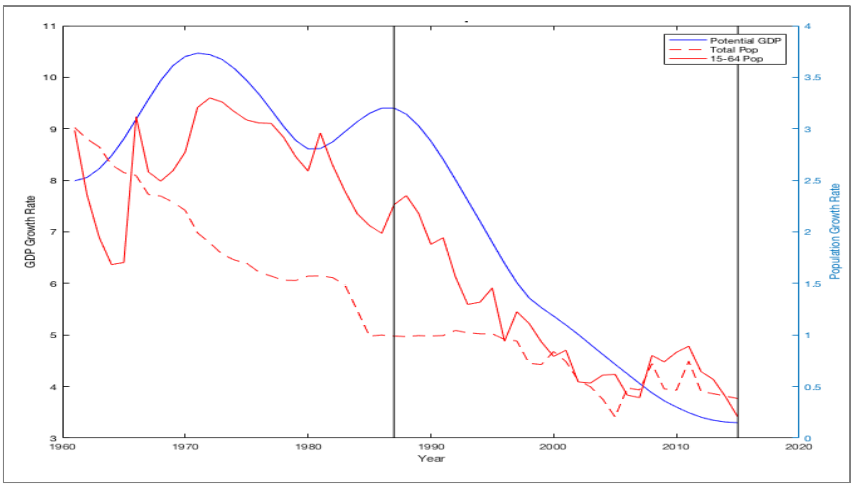
이하에서는 한국, 이탈리아, 그리스, 스페인 , 포르투갈, 그리고 일본의 잠재성장률 하락기에 대하여 살펴본다. 이들 국가를 보는 이유는 잠재성장률 자체의 추이가 우리와 유사한 측면이 있기 때문이다. 여타 국가들에 대해서는 부록으로 잠재성장률 하락기별 주요 변수들의 추이를 보여주는 그래프를 제시하고자 한다. 잠재성장률, 인구증가율, 노동소득분배율, 재정지출 및 재정수입을 중심으로 그 추이를 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

2. 한국

한국은 1987년 잠재 GDP 성장률 9.4%를 기록한 후 지속적으로 하락하여 2015년 3.3%에 이르렀다. 특히 역대 최장 잠재성장률 하락기가 2015년 현재까지 진행 중인 상황이다. 최장 하락기간인 28년 동안 잠재성장률이 6.1%p만큼 하락하여, 기간 동안 연평균 0.22%p만큼의 잠재성장률 하락을

경험한 것이다. 잠재성장률의 주요 하락요인은 인구증가율 하락이며, 이는 그래프를 통하여도 쉽게 확인할 수 있다. 특히, 1987년 이후 2007년까지 생산가능인구(15~64세) 증가율 하락이 두드러지는데, 이는 같은 기간의 잠재성장률과 상당히 유사한 추세를 보이고 있다.

[그림 Ⅱ-1] 한국: 잠재성장률과 인구증가율



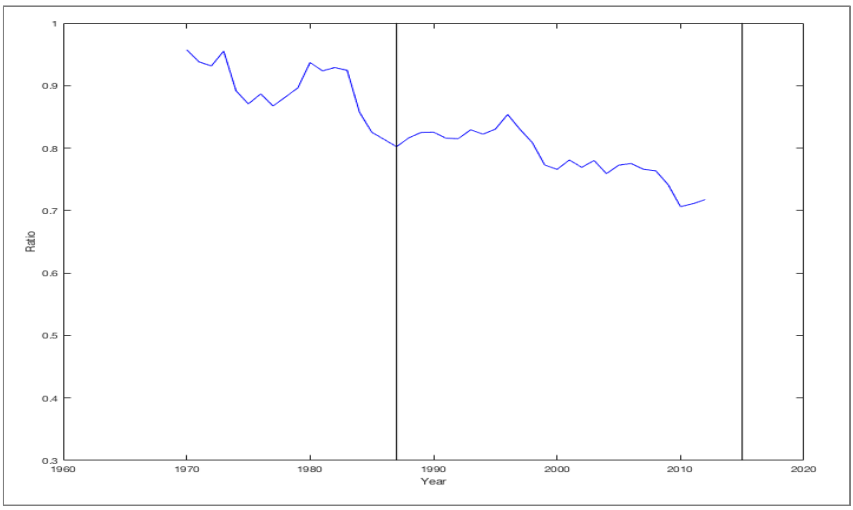
주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 인구증가율이며, Potential GDP는 잠재성장률, Total Pop는 전체 인구 증가율, 15~64 Pop는 생산가능인구 증가율임.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

노동소득과 자영업자의 소득을 명목 GDP로 나눈 조정노동소득분배율을 살펴보면 시간의 흐름에 따라 점차 낮아지고 있는 추세를 보이고 있다.[5] 따라서, 피용자들과 자영업자들의 총노동소득이 GDP에서 차지하는 비중이 점차 낮아지고 있음을 시사한다. 특히, 잠재성장률이 하락하고 있는 시기에서 그 비중은 두 차례의 큰 하락으로 계단형으로 하락하고 있다.

5) 조정노동소득분배율은 OECD.Stat(http://stats.oecd.org)에서 추출한 Unit Labour Costs의 Annual Indicator 자료이다. 조정노동소득분배율은 OECD의 계산법을 따른 것으로 총노동비용을 nominal output으로 나눈 것이다. 이때, 자영업자의 소득이 임금근로자의 임금과 동일하다는 가정하에 조정된 노동소득분배율이다. 총노동비용은 피용자들의 총보수(total compensation of employees)와 고용주들의 사회보장급여지출분(employer's social contribution)의 합이다.

[그림 II-2] 한국: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

일반정부 기준의 정부수입과 정부지출의 경우, 잠재성장률 하락기에도 꾸준하게 증가하는 모습을 보였다.[6] 이는 잠재성장률이 하락하는 상황에서 정부의 역할이 증대되어 왔기 때문인 것으로 판단된다.

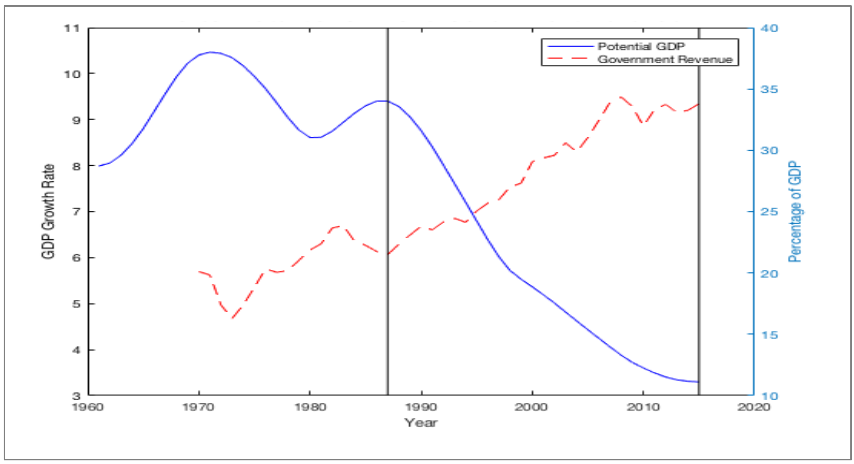
세입 측면에서는 잠재성장률 하락기에 평균적으로 개인소득세, 법인세 그리고 재산세의 세수내 비중이 높아진 것으로 나타났으며, GDP 대비 비중도 같은 모습을 보였다. 반면, 재화 및 서비스에 대한 세수인 소비세는 잠재성장률 하락기에 오히려 비중이 줄어들고, 여타 시기에는 오히려 비중이 더욱 컸던 것으로 나타났다. 사회보장기여금의 경우는 한국의 경우 1997년 외환위기를 경험한 후에 도입되었기 때문에 잠재성장률 하락기와 여타 시기의 평균 수준을 비교하는 것이 큰 의미는 없는 것으로 보인다.

한편, 지출 측면에서는 잠재성장률 하락기에 평균적으로 공공행정, 보건 그리고 사회보호 지출이 총지출 내에서의 비중 측면에서, 그리고 GDP 대비

6) 정부지출은 OECD Data(http://data.oecd.org)에서 추출한 General Government Expenditure의 GDP 대비 비중을 나타낸 것이며, 정부수입은 General Government Revenue을 GDP에 대한 비중으로 나타낸 것이다.

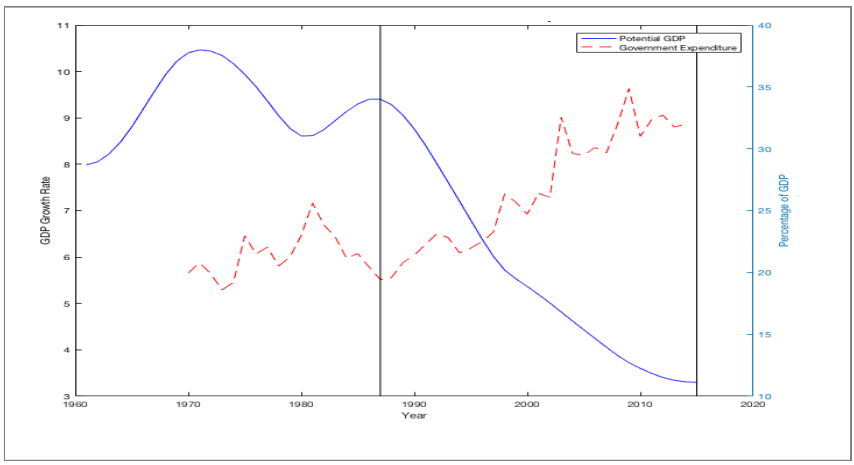
비중 측면에서 모두 상대적으로 크게 나타났다. 반면, 여타 시기에는 국방 및 교육의 비중이 큰 것으로 나타났다.

[그림 II-3] 한국: 잠재성장률과 정부수입



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부수입/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

[그림 II-4] 한국: 잠재성장률과 정부지출



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부지출/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-3〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균

(단위: %)

		개인 소득세	법인세	사회보장 기여금	재산세	소비세
하락기	총 세입 대비 비중	15.8	13.1	17.1	12.0	38.2
	GDP 대비 비중	3.3	2.8	3.8	2.5	7.9
비하락기	총 세입 대비 비중	12.3	10.7	1.1	9.0	60.5
	GDP 대비 비중	1.9	1.7	0.2	1.4	9.4

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-4〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균

(단위: 비중)

		공공 행정	국방	치안	경제	환경	지역	보건	문화	교육	사회 보호
하락기	총지출 대비 비중	16.2	10.3	4.4	21.5	2.8	4.1	8.5	1.9	16.9	13.4
	GDP 대비 비중	4.4	2.6	1.2	5.8	0.7	1.1	2.4	0.5	4.5	3.7
비하락기	총지출 대비 비중	13.7	21.3	4.4	22.8	1.6	5.5	2.7	1.1	20.5	6.3
	GDP 대비 비중	2.9	4.6	1.0	4.9	0.3	1.2	0.6	0.2	4.4	1.4

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

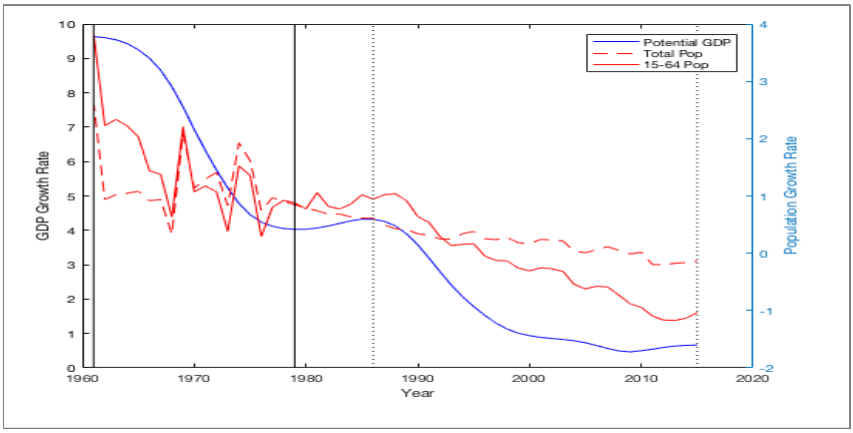
3. 일본

일본은 1961년 역대 최고 수준의 잠재성장률(9.6%)을 기록한 이후 1979년 4.0%를 기록할 때까지 잠재성장률이 꾸준히 하락하였다. 이는 18년 동안 모두 5.6%p 만큼의 잠재성장률이 하락한 것으로, 연평균 0.31%p씩 하락한 셈이다. 1979년 이후, 최근의 잠재성장률 하락기는 1986년(4.32%)부터 2009년(0.47%)까지의 기간이다. 이 기간은 23년이며, 잠재성장률은 총 3.9%p 하락하여, 연평균 0.17%p 만큼 하락하였다. 최근의 잠재성장률 하락기간 발생한 성장률 하락 폭은 역대 가장 긴 하락기 동안 발생한 하락 폭에 비하여 작았지만, 그 기간이 더 길었고, 이미 성장률이 낮아진 상황에서 발생하였다는 점에서 경제에 준 충격도 적지 않았던 것으로 판단된다. 이후 일본은

2015년 0.66%를 기록할 때까지 잠재성장률이 조금씩 상승하였다.

다음 그림의 점선 수직축 이후의 기간에 해당되는 최근 하락기의 잠재성장률 하락은 인구증가율 하락과 그 추세를 같이하고 있음을 알 수 있다. 특히, 생산가능인구 증가율을 보면 1990년대 들어서 감소세에 접어드는 모습을 보여 잠재성장률 하락의 주요 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

[그림 II-5] 일본: 잠재성장률과 인구증가율



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 인구증가율이며, Potential GDP는 잠재성장률, Total Pop는 전체 인구 증가율, 15~64 Pop는 생산가능인구 증가율이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

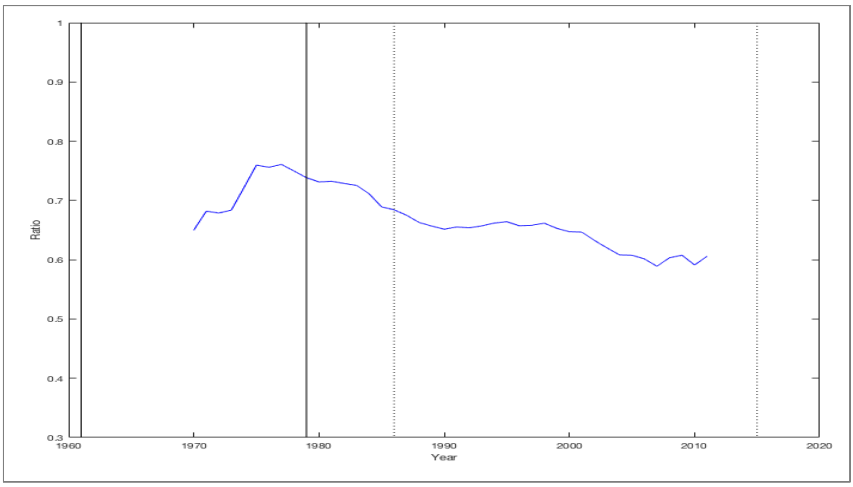
과거 잠재성장률 하락기에는 노동소득분배율이 높아지는 모습을 보이기도 하였으나, 최근 잠재성장률 하락기에는 노동소득분배율이 하락하는 모습을 보이고 있다는 점도 특징이다.

정부지출과 정부수입은 시계열이 짧기는 하지만 지출의 경우는 2008년에 높은 증가를 보인후 비슷한 수준을 유지하고 있으나 세입은 2009-2010년에 큰 폭으로 떨어지다가 그 이후 점차 증가세를 보이고 있는 모습이다.

잠재성장률 하락기와 비하락기를 나누어서 비교한 경우, 세목별 세입과 목적별 정부지출에 있어서 특별히 큰 차이가 없다는 점이 흥미로운 발견이다. 한국의 경우, 소득세, 사회보장기여금, 재산세가 하락기에는 비중이 크고 비하락기에는 소비세의 비중이 높은 것으로 나타났으나, 일본은 그런 차

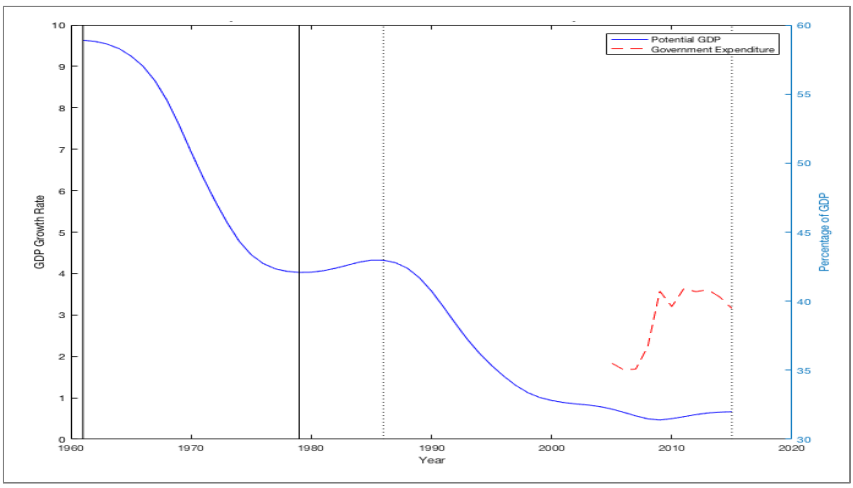
이가 나타나지 않았다. 지출 측면에서도 한국은 하락기에 공공행정, 보건 및 사회보호 지출의 비중이 늘어났으나, 일본의 경우에는 그런 특징이 보이지 않았다.

[그림 II-6] 일본: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

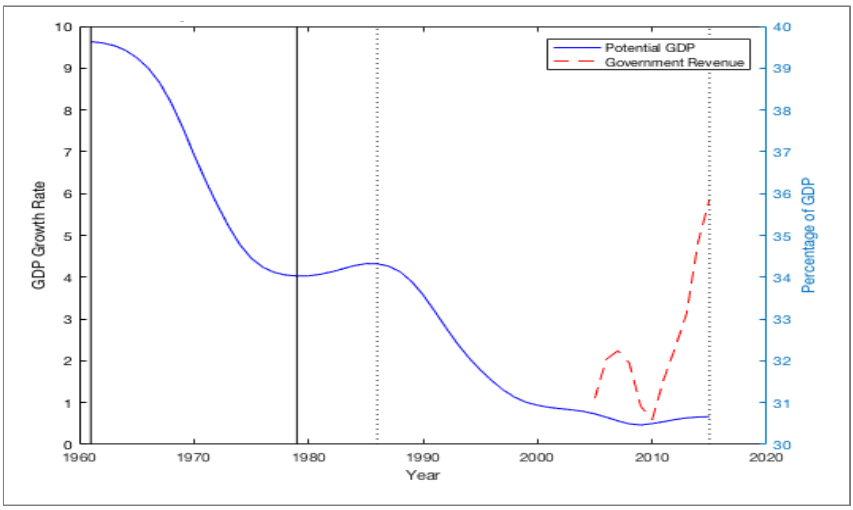
[그림 II-7] 일본: 잠재성장률과 정부지출



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부지출/GDP 비중이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

[그림 Ⅱ-8] 일본: 잠재성장률과 정부수입



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부수입/GDP 비중이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 Ⅱ-5〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세입구조

(단위: %)

		개인소득세	법인세	사회보장기여금	재산세	소비세
하락기	세입 비중	22.2	19.1	30.6	9.7	18.2
	GDP 비중	5.4	4.6	7.6	2.4	4.4
비하락기	세입 비중	22.1	16.9	34.9	9.1	16.8
	GDP 비중	6.0	4.6	9.7	2.5	4.8

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 Ⅱ-6〉 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균

(단위: %)

		공공 행정	국방	치안	경제	환경	지역	보건	문화	교육	사회 보호
하락기	총지출 대비 비중	12.2	2.4	3.4	10.5	3.4	2.2	17.4	1.0	9.6	37.9
	GDP 대비 비중	4.5	0.9	1.2	3.9	1.2	0.8	6.4	0.4	3.5	13.9
비하락기	총지출 대비 비중	10.8	2.3	3.2	9.9	2.9	1.8	18.8	0.9	8.9	40.7
	GDP 대비 비중	4.4	0.9	1.3	4.0	1.2	0.7	7.6	0.4	3.6	16.4

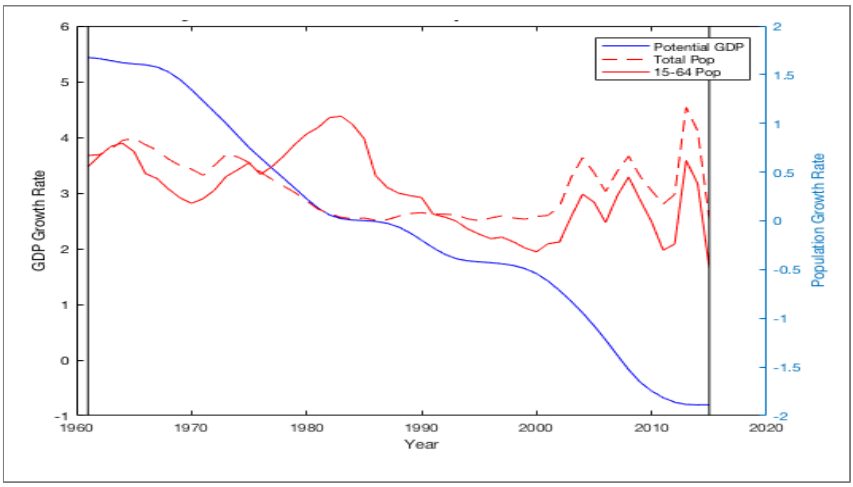
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

4. 이탈리아

이탈리아는 1961년 잠재성장률이 5.4%로 역대 최고 수준을 기록한 이후로 2015년 0.8%로 꾸준히 하락하였다. 잠재성장률의 역대 최장 하락기가 1961년부터 2015년까지 54년간 지속되어 왔다는 점에서 분석 국가 24개국 가운데 가장 긴 하락기간을 보이고 있다. 이탈리아의 잠재성장률 하락은 지금도 진행 중이다. 이탈리아는 54년간 총 6.2%p만큼의 잠재성장률이 하락하였으며, 이는 매년 평균적으로 0.12%p만큼의 잠재성장률 하락이 진행되었음을 보여준다.

잠재성장률 하락기간 동안 노동가능인구 증가율은 초반에는 약한 증가세를 보이다가 1990년경에 이르러 노동가능인구 증가율이 0%에 가까워지는 상황에 이르게 된다. 이후 노동가능인구 증가율은 0% 수준을 소폭 상회하다가 소폭 하회하는 등의 움직임을 보이고 있다. 이탈리아의 경우, 한국과 일본과 같이 인구증가율의 둔화와 잠재성장률의 둔화의 관계가 뚜렷하지 않아 다른 요인이 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

[그림 II-9] 이탈리아: 잠재성장률과 인구증가율

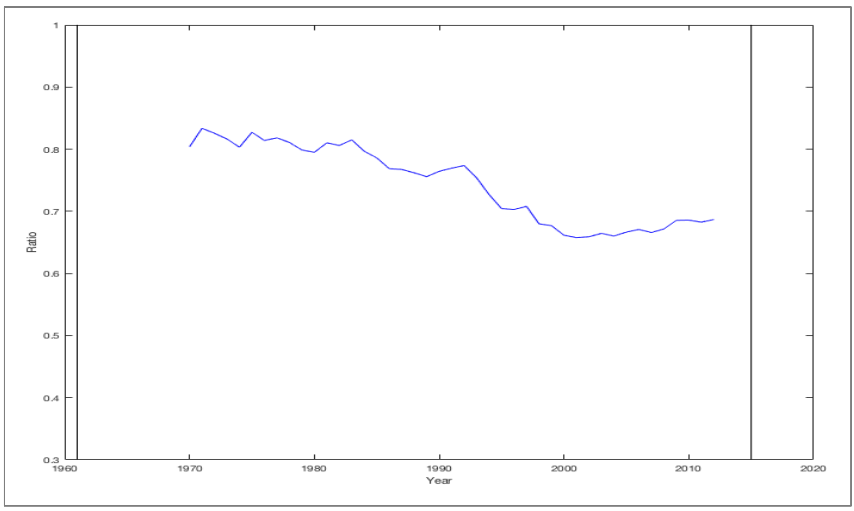


주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 인구증가율이며, Potential GDP는 잠재성장률, Total Pop는 전체 인구 증가율, 15~64 Pop는 생산가능인구 증가율이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

잠재성장률 하락기간 동안 노동소득분배율도 2000년까지 꾸준히 하락하다가 이후 소폭 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. 노동소득분배율 추이는 노동가능인구 증가율의 변화추세와 유사한 모습을 보인다.

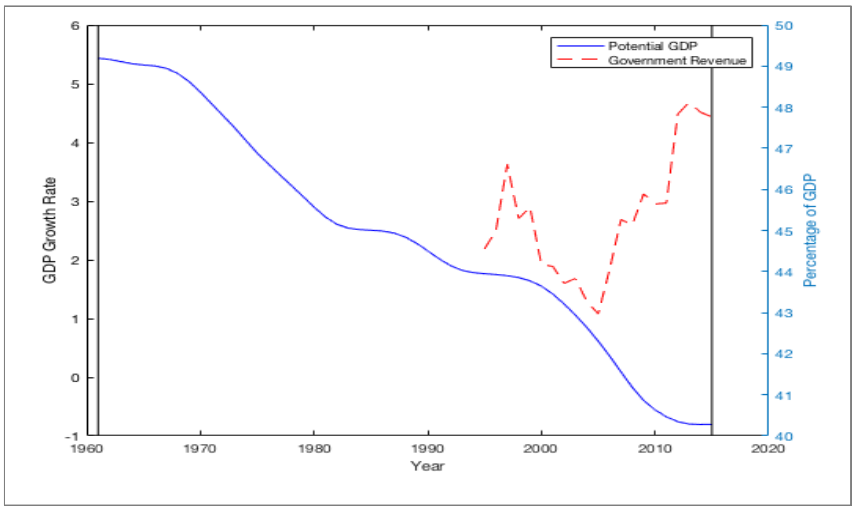
[그림 II-10] 이탈리아: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

정부수입은 2005년부터 가파르게 증가하는 모습을 보이고 있으며, 정부지출은 이보다 늦은 2009년부터 가파르게 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 정부지출 증가가 재정수입의 반등을 확인한 이후 이루어졌음을 확인할 수 있다. 한국의 잠재성장률 하락기와 비교하면, 세입 측면에서는 개인소득세와 사회보장기여금의 총세입 내 비중이 상대적으로 높으며, 지출 측면에서는 공공행정, 보건 및 사회보호의 비중(총지출 대비 비중)이 상대적으로 높다.

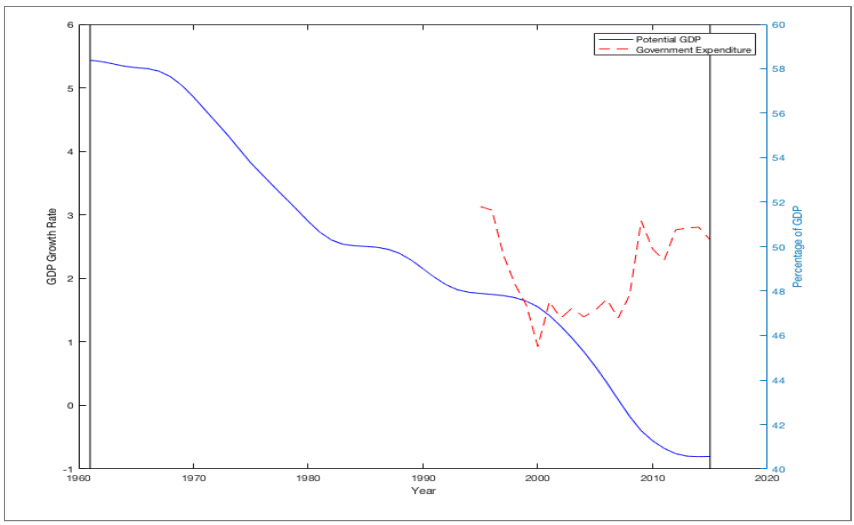
[그림 II-11] 이탈리아: 잠재성장률과 정부수입



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부수입/GDP 비중이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

[그림 II-12] 이탈리아: 잠재성장률과 정부지출



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부지출/GDP 비중이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-7〉 잠재성장률 하락기의 세목별 비중 평균

(단위: %)

		개인소득세	법인세	사회보장기여금	재산세	소비세
하락기	총 세입 대비 비중	22.6	7.6	33.8	4.7	29.0
	GDP 대비 비중	8.1	2.6	11.4	1.6	9.8

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-8〉 잠재성장률 하락기의 목적별 지출 비중 평균

(단위: %)

		공공행정	국방	치안	경제	환경	지역	보건	문화	교육	사회보호
하락기	총지출 대비 비중	20.1	2.5	4.0	8.7	1.7	1.4	13.3	1.7	9.0	37.6
	GDP 대비 비중	9.8	1.2	1.9	4.2	0.8	0.7	6.5	0.8	4.4	18.4

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

5. 포르투갈, 스페인 및 그리스

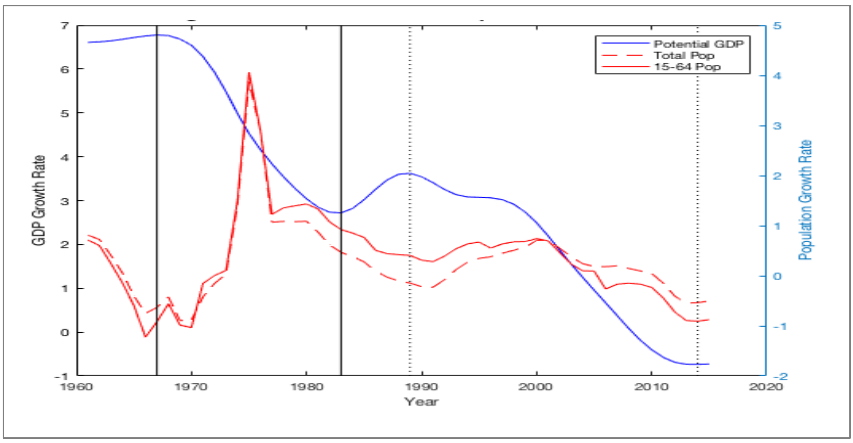
가. 포르투갈

포르투갈은 1967년 6.8%의 잠재성장률을 기록한 후에 지속적으로 하락하여 1983년 2.7%에 이르렀다. 이는 16년 동안 총 4.1%p만큼 잠재성장률이 하락한 것으로 매년 평균 0.25%p씩 하락한 것이다. 최근의 잠재성장률 하락기는 1989년 3.6%를 기점으로 2014년 -0.74%까지이다. 최근 잠재성장률 하락기는 과거의 최장 하락기간보다 기간이 더 긴 특징을 보인다. 최근의 하락기 25년 동안 모두 4.4%p만큼 잠재성장률이 하락하였으며, 이는 매년 0.17%p씩의 잠재성장률이 하락했다는 것을 의미한다.

최근의 하락기 동안에는 생산가능인구가 1989년경에 소폭의 증가세 확대를 보이다가 2004년경부터는 다시 감소하는 추세로 전환되었다. 잠재성장률 하락기 동안 노동소득분배율은 1990년대 초반에 크게 증가하는 모습을 보이는 등 좀처럼 하락하는 추세를 보이지는 않았다. 특히 생산가능인구 증가율이 하락하는 2000년대에도 노동소득분배율은 일정한 추세를 보이고 있다. 이는

한국 및 일본과는 배치되는 현상이라는 점에서 흥미롭다. EU내 국가 간 인력이동의 자유성, 포르투갈 산업 특성 등이 이러한 추세변화에 영향을 미쳤을 수 있다.

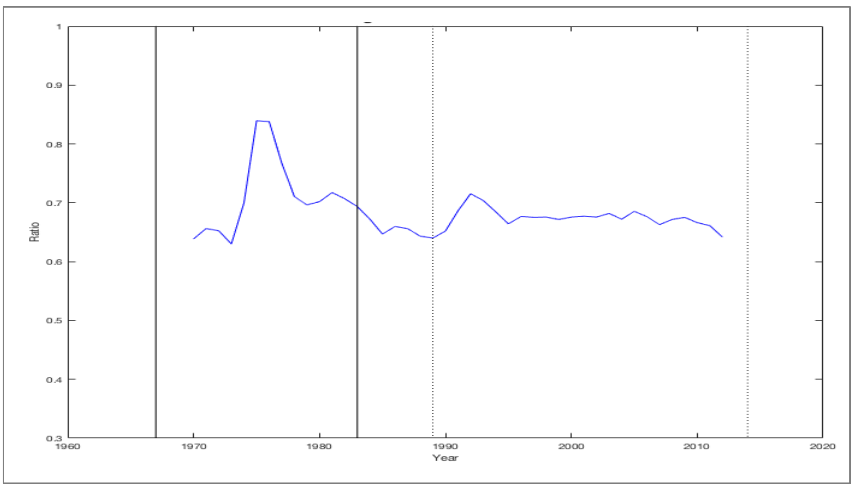
[그림 II-13] 포르투갈: 잠재성장률과 인구증가율



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 인구증가율이며, Potential GDP는 잠재성장률, Total Pop는 전체 인구 증가율, 15~64 Pop는 생산가능인구 증가율이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

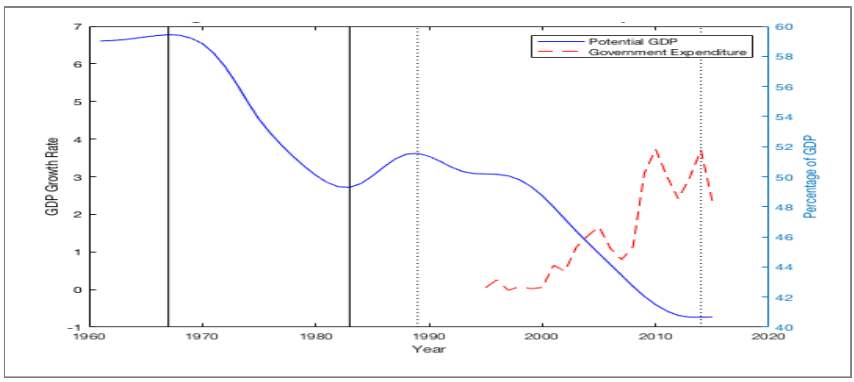
[그림 II-14] 포르투갈: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

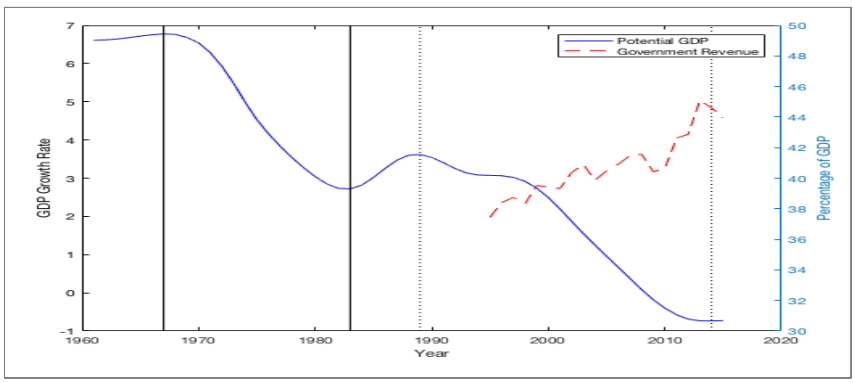
포르투갈의 일반정부 지출은 2000년대 중후반의 재정위기를 반영하여 큰 폭의 증가와 감소를 몇 차례 반복하였다. 세입은 두 차례 정도 GDP 대비 비중이 비교적 크게 줄어들었다. 한편, 잠재성장률 하락기와 비하락기를 구분한 세목별 수입은 하락기 누진과세를 하고 있는 개인소득세의 비중 감소 외에는 뚜렷한 차이가 나타나지 않았다. 누진과세체계로 인해 소득세입 수준의 변화는 소득 수준 변화보다 크게 나타나기 때문이다. 목적별 세출에서는 사회보호 지출이 잠재성장률 하락기에 일어난 것으로 보인다.

[그림 II-15] 포르투갈: 잠재성장률과 정부지출



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부지출/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

[그림 II-16] 포르투갈: 잠재성장률과 정부수입



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부수입/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-9〉 (포르투갈) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균

(단위: %)

		개인소득세	법인세	사회보장기여금	재산세	소비세
하락기	총 세입대비 비중	17.9	9.1	27.2	3.1	43.3
	GDP 대비 비중	5.5	2.8	7.0	0.8	11.2
비하락기	총 세입대비 비중	21.2	9.2	25.6	3.0	46.3
	GDP 대비 비중	7.3	3.2	6.2	0.7	10.9

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-10〉 (포르투갈) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균

(단위: %)

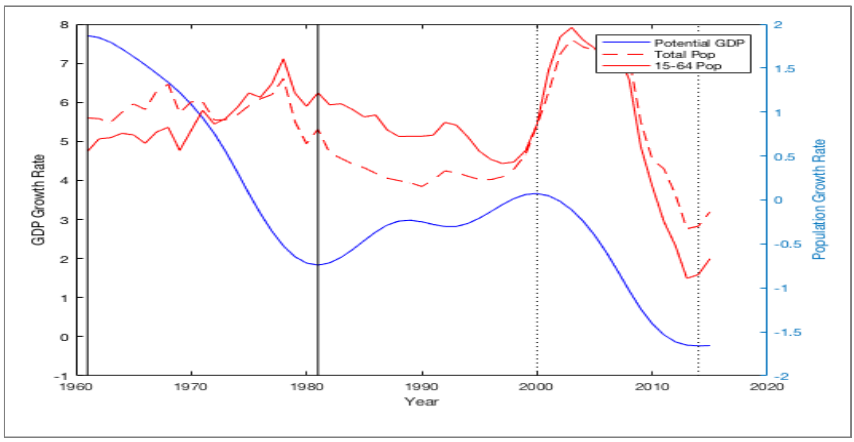
		공공행정	국방	치안	경제	환경	지역	보건	문화	교육	사회보호
하락기	총지출 대비 비중	15.4	3.1	4.1	11.0	1.3	2.3	14.3	2.4	14.7	31.4
	GDP 대비 비중	7.1	1.4	1.9	5.0	0.6	1.0	6.6	1.1	6.7	14.6
비하락기	총지출 대비 비중	16.8	2.2	4.3	10.5	0.8	1.0	12.7	1.6	12.4	37.8
	GDP 대비 비중	8.1	1.1	2.1	5.1	0.4	0.5	6.2	0.8	6.0	18.3

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

나. 스페인

스페인은 1961년 잠재성장률 7.7%에 도달한 이후 1981년 1.8%까지 꾸준히 하락하였다. 이는 20년 동안 총 5.88%p의 잠재성장률이 하락한 것으로 평균적으로 매년 0.29%p만큼의 성장률이 하락한 것이다. 최근에는 2000년에 3.67%를 기록하고 이후 꾸준히 하락하여 2014년 -0.23%에 이르게 되어 14년 동안 잠재성장률이 총 3.9%p 하락하여 연평균 0.28%p 하락하였다. 특히, 최근의 잠재성장률 추이는 이전의 잠재성장률 하락시기와 달리 인구 증가율 및 생산가능인구 증가율 추이와 상당히 유사한 모습을 보이고 있다. 같은 시기 노동소득분배율도 완만하게 하락하는 추이를 보이고 있다.

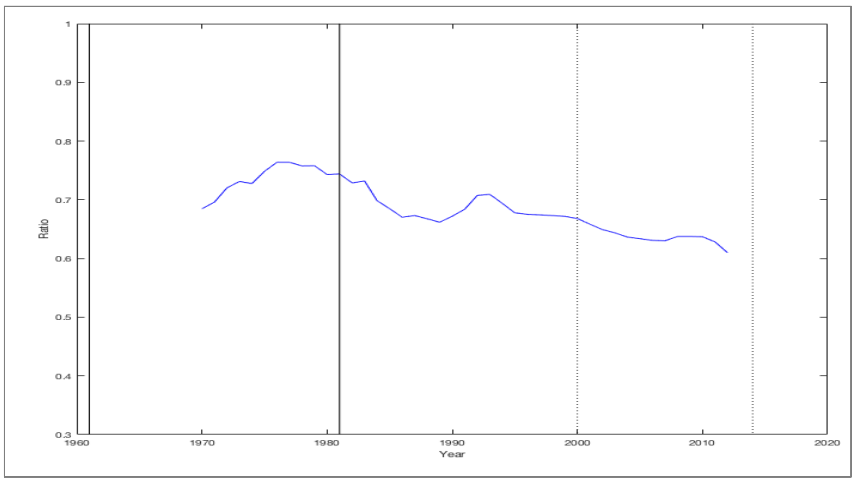
[그림 Ⅱ-17] 스페인: 잠재성장률과 인구증가율



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 인구증가율이며, Potential GDP는 잠재성장률, Total Pop는 전체 인구 증가율, 15~64 Pop는 생산가능인구 증가율이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

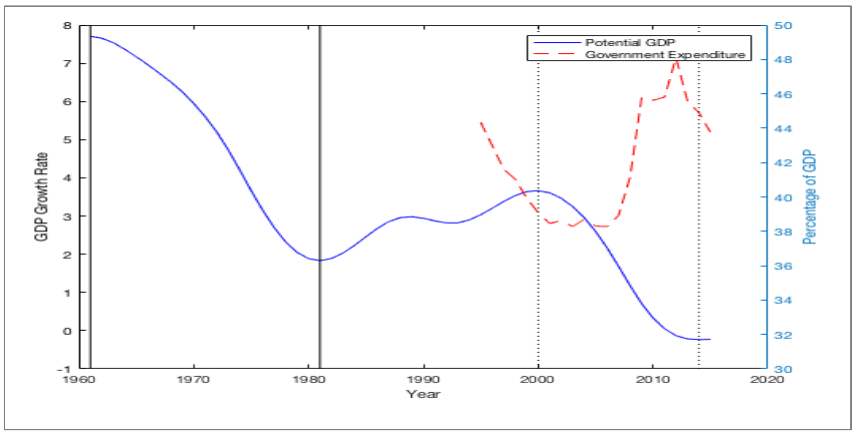
[그림 Ⅱ-18] 스페인: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

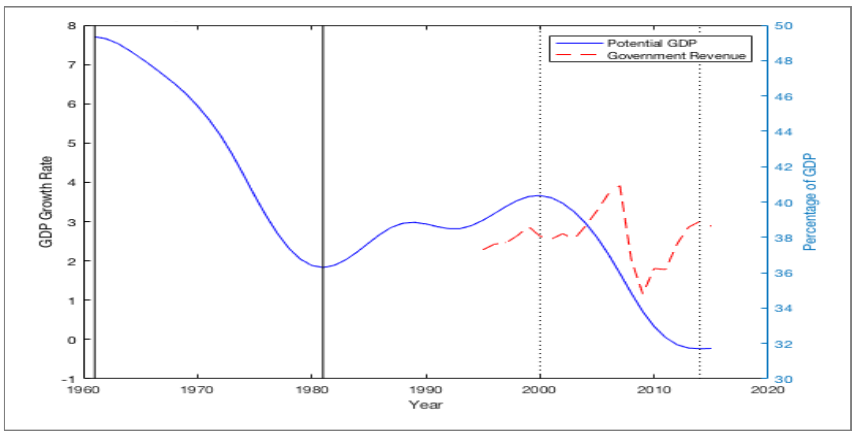
일반정부 지출은 경제위기를 겪으면서 급격히 증가하였다가 국가부채 문제 등을 반영하여 하락하였다. 반면 일반정부 수입은 경제위기를 통해 큰 폭으로 하락하였으며 이후 급속히 회복하는 모습을 보여준다.

[그림 II-19] 스페인: 잠재성장률과 정부지출



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부지출/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

[그림 II-20] 스페인: 잠재성장률과 정부수입



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부수입/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

잠재성장률 하락기와 비하락기를 구분할 경우 세목별 세입 비중은 하락기에 누진적인 개인소득세 비중 하락을 확인할 수 있다. 그 외에는 큰 차이를 발견하기 어렵다. 기능별 세출의 경우에도 그러하다. 다만, 하락기중 공공행정 지출의 비중이 상대적으로 낮은 것이 흥미로운 점이다. 잠재성장률 하락

기의 재정상황 악화에 대응하기 위해 일차적으로 공공행정지출을 조정하였을 수 있다.

〈표 II-11〉 (스페인) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균

(단위: %)

		개인소득세	법인세	사회보장기여금	재산세	소비세
하락기	총 세입 대비 비중	17.3	7.9	38.8	6.5	28.5
	GDP 대비 비중	4.6	2.0	9.5	1.7	6.9
비하락기	총 세입 대비 비중	21.4	6.5	37.5	5.7	28.4
	GDP 대비 비중	6.5	2.0	11.3	1.7	8.6

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-12〉 (스페인) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균

(단위: %)

		공공행정	국방	치안	경제	환경	지역	보건	문화	교육	사회보호
하락기	총지출 대비 비중	13.9	2.5	4.6	12.7	2.2	2.1	13.9	3.4	10.0	34.7
	GDP 대비 비중	5.8	1.0	1.9	5.3	0.9	0.8	5.8	1.4	4.1	14.5
비하락기	총지출 대비 비중	17.6	2.8	4.5	11.6	2.0	2.2	12.7	3.0	9.9	33.8
	GDP 대비 비중	7.4	1.2	1.9	4.9	0.8	0.9	5.4	1.3	4.2	14.3

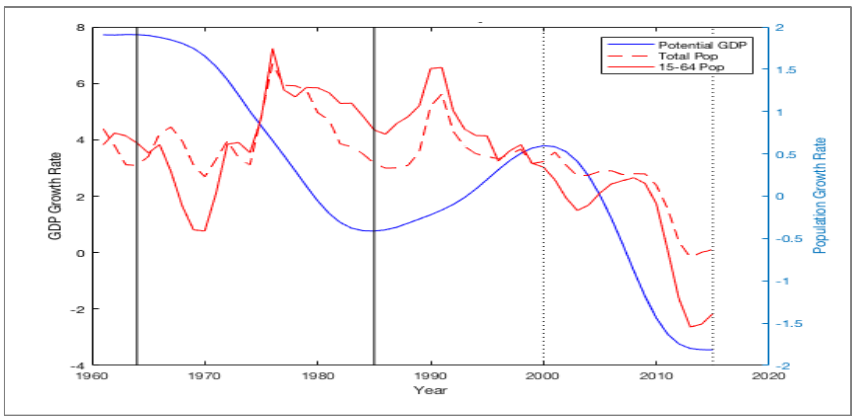
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

다. 그리스

그리스는 1964년 7.73%의 역대 최고 수준의 잠재성장률을 달성하고 이후 1985년 0.76%까지 지속적으로 잠재성장률이 하락하였다. 21년 동안 총 6.97%p 만큼의 잠재성장률이 하락한 것으로 평균적으로 매년 0.33%p의 하락이 일어난 것이다. 최근에는 2000년 잠재성장률이 3.79%를 기록하고 2015년 -3.45%에 이를 때까지 꾸준히 감소하였다. 이는 15년 동안 총 7.24%p만큼 하락한 것으로 연평균 0.48%p만큼 잠재성장률이 하락한 것이다. 이는 앞선 최장기간의 하락기에 나타난 것보다 더욱 빠른 속도로 잠재성장률이 하락하고 있음을 시사한다.

인구증가율의 추이도 잠재성장률 하락의 추이와 비슷한 모습을 보이고 있으며, 노동소득분배율은 일정수준을 유지하는 가운데 최근 소폭 하락하는 추이를 보인다.

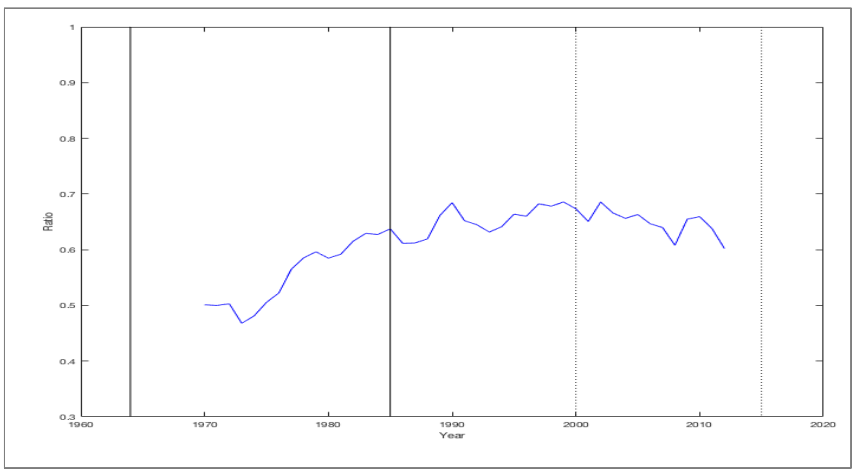
[그림 II-21] 그리스: 잠재성장률과 인구증가율



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 인구증가율이며, Potential GDP는 잠재성장률, Total Pop는 전체 인구 증가율, 15~64 Pop는 생산가능인구 증가율이다.

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

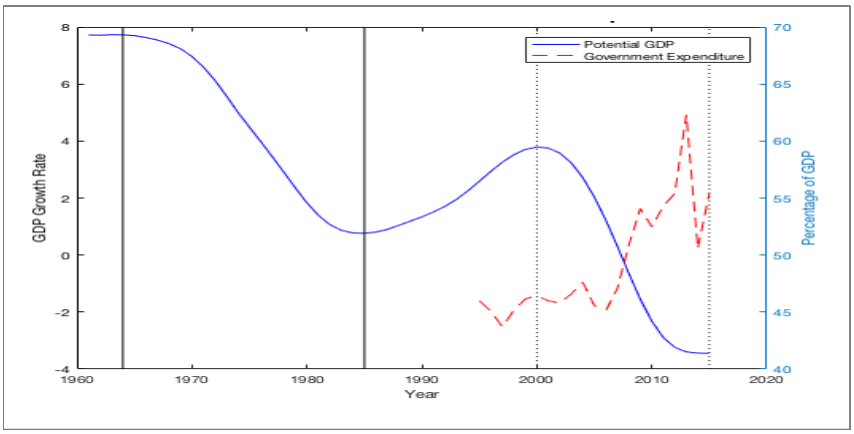
[그림 II-22] 그리스: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

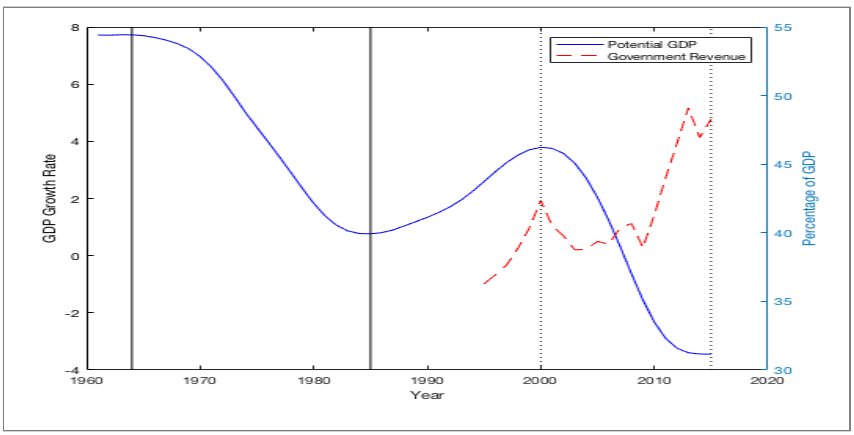
정부지출은 잠재성장률 하락과 경제위기를 거치면서 2000년대 후반부터 빠르게 증가하였다가 최근 일정부분 하락한 상태이다. 재정수입은 지출증가보다 상대적으로 늦게 수입이 증가하였으며 최근 낮아진 잠재성장률 수준에도 동 수준을 유지하고 있다.

[그림 II-23] 그리스: 잠재성장률과 정부지출



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부지출/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

[그림 II-24] 그리스: 잠재성장률과 정부수입



주: 좌축은 잠재성장률, 우축은 일반정부수입/GDP 비중이다.
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

잠재성장률 하락기와 비하락기를 구분할 경우 세목별 세입은 두드러진 특징이 관측되지 않는다. 반면, 기능별 지출을 보면 하락기에는 사회보호지출이 상대적으로 확대되며 공공행정지출의 비중이 상대적으로 축소되는 경향을 보였다. 성장률 하락기 사회적 문제를 사회보호지출로 대응하였으며 재정건전성은 공공행정지출 축소로 대응하였음을 보여준다.

〈표 II-13〉 (그리스) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 세목별 비중 평균

(단위: %)

		개인소득세	법인세	사회보장기여금	재산세	소비세
하락기	총 세입 대비 비중	12.5	4.9	32.1	6.7	42.0
	GDP 대비 비중	3.3	1.4	8.3	1.6	10.5
비하락기	총 세입 대비 비중	12.6	5.6	30.6	5.2	43.2
	GDP 대비 비중	3.4	1.6	8.3	1.5	11.7

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

〈표 II-14〉 (그리스) 잠재성장률 하락기 · 비하락기별 목적별 지출 비중 평균

(단위: %)

		공공행정	국방	치안	경제	환경	지역	보건	문화	교육	사회보호
하락기	총지출 대비 비중	22.3	5.5	3.3	11.9	1.7	0.6	11.8	1.2	8.2	33.5
	GDP 대비 비중	11.1	2.7	1.7	6.1	0.9	0.3	5.9	0.6	4.1	17.0
비하락기	총지출 대비 비중	31.4	5.0	2.1	12.1	0.8	0.8	11.4	1.1	8.2	27.2
	GDP 대비 비중	14.2	2.3	0.9	5.5	0.4	0.4	5.1	0.5	3.7	12.3

출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

6. 소결

본 장에서는 OECD 국가들을 중심으로 잠재성장률 추이를 살펴보았다. 분석 결과 잠재성장률이 하락하는 것은 OECD 국가들에게서 공통적으로 나타나는 추세임을 확인할 수 있었다. 한국의 경우도 다른 선진국들이 이미 경험한 낮은 잠재성장률 시기를 경험하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 다

른 선진국들에 비해 성장률의 하락 폭이 적지 않고, 하락기가 장기간 지속되고 있다는 점이 우려스러운 점이라 할 수 있겠다. 더구나, 1인당 실질 GDP 수준이 미국이나 일본과 같이 높은 수준에 도달하지 못한 상황에서 잠재성장률 하락이 지속되고 있다는 점이 우리가 저성장에 더욱 민감할 수밖에 없는 이유라고 판단된다.

OECD 국가들이 공통적으로 겪고 있는 잠재성장률 하락은 인구증가율의 하락과 그 추세를 같이한다. 노동이 생산함수의 한 요소라는 측면에서 인구증가율 하락이 잠재성장률 하락에 기여하고 있지만, 반대로 성장률이 점차 둔화되면서 과거와 같은 높은 출산이 더 이상 지속될 수 없는 경제 환경도 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 이렇게 저성장과 저출산이 시대적인 추세가 되어 버린 상황에서 당분간 각 국가는 심각한 고령화에 직면하게 될 것으로 보인다. 이러한 상황에서 잠재성장률의 높이는 것은 쉽지 않은 과제가 될 것으로 보이며, 정책당국의 목표도 잠재성장률을 높이는 방향보다는 그 하락 속도를 늦추는 방향으로 가는 것이 현실적인 것으로 판단된다.

이를 위해서는 단순히 세입구조 및 지출구조를 어떤 방향으로 가져가야 한다는 재정운용정책만으로는 부족할 것으로 보인다. 최근 경제위기를 겪으면서 각 국가별 상황에 따라 다르게 대응하는 모습에서 볼 수 있듯이, 다른 나라의 재정운용방식을 기계적으로 따라하는 것은 가능하지도 않고 적절해 보이지도 않는다. 특히, 우리나라의 경우 주요 선진국들에 비하여 상대적으로 낮은 사회보장제도를 확충해가고 있는 단계로 이미 높은 수준에 도달한 선진국들과는 다르게 대응할 필요가 있다. 가장 시급한 것은 저성장 및 인구 감소(또는 증가율 둔화) 그리고 그에 따른 고령화라는 세계적인 추세 속에서 우리 경제가 나가야 할 방향에 대한 진단을 명확히 해야 한다. 잠재성장률 하락의 중요한 원인이 되고 있는 인구성장률 둔화에 적극적으로 대응하면서 동시에 인구증가율 둔화로 인한 성장률 저하 효과를 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 매우 중요할 것을 생각한다. 대부분의 선진국들도 인구성장률 둔화로 인한 잠재성장률 하락추세를 쉽게 극복하지 못하는 모습에서 알 수 있듯이 인구증가율이 하락하고 있는 가운데 경제성장률이 상승

하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서, 현실적으로 경제성장률의 하락 속도를 늦추는 것에 경제정책의 초점을 두어야 한다고 생각한다. 그러한 현실적인 목표를 실행하기 위해서는 노동 및 자본의 생산성 향상이 필요하다. 구체적으로는 창의적인 아이디어에 기초한 혁신기업의 잦은 출현, 고령노동자의 적극적인 활용, 적극적인 육아지원정책으로 기혼 여성의 활발한 경제활동 독려, 그리고 교육기관의 창의적인 교육 활동 등이 필요할 것으로 보인다. 정부는 그러한 환경이 조성될 수 있도록 적극적인 조세 및 재정정책을 고려해야 할 것이다

참고문헌

〈웹사이트〉

OECD Data, http://data.oecd.org

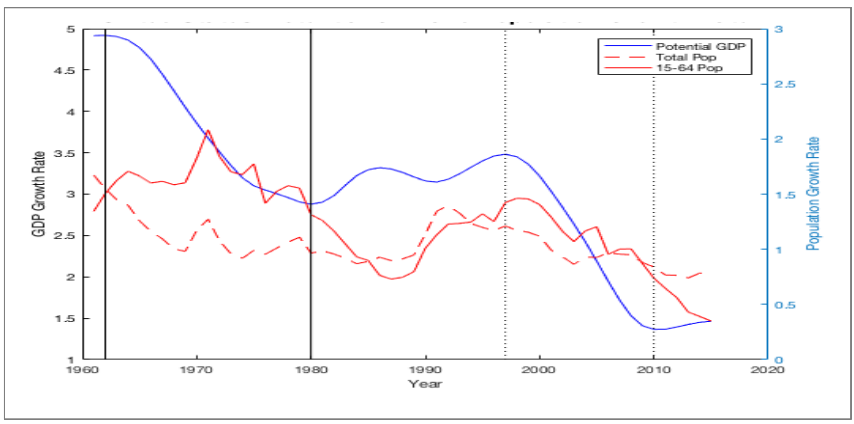
OECD.Stat, http://stats.oecd.org

World Bank Open Data, http://data.worldbank.org

참고: 기타 국가들의 잠재성장률 하락기

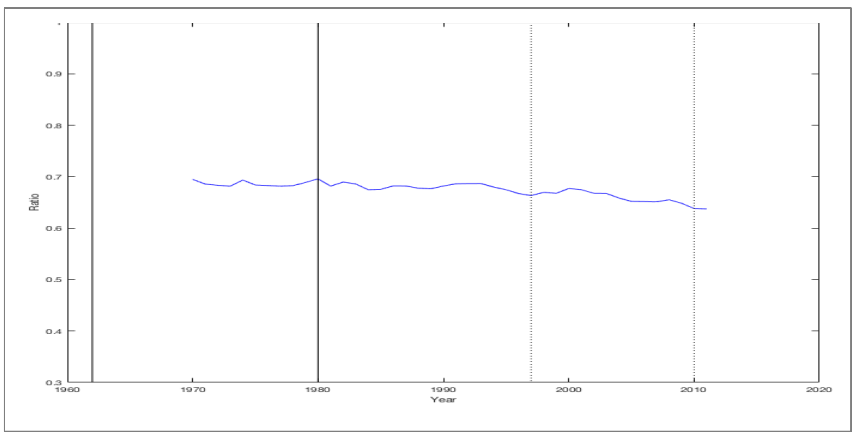
1) 미국

[그림 II-25] 미국: 잠재성장률과 인구증가율



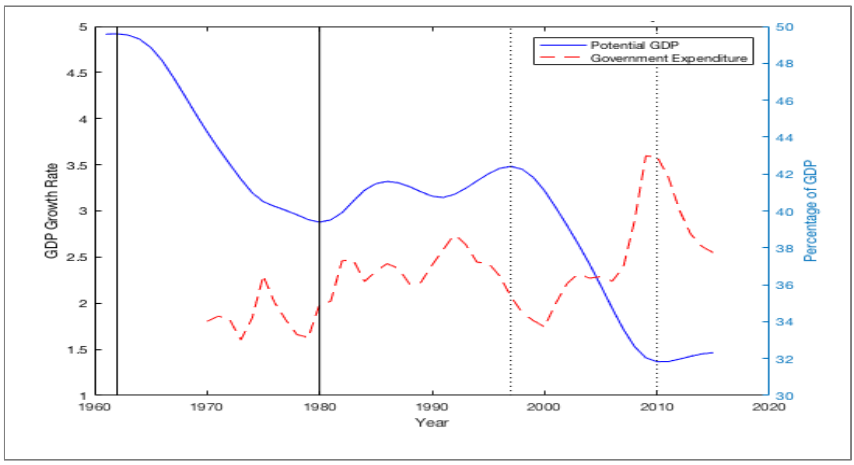
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

[그림 II-26] 미국: 조정노동소득분배율



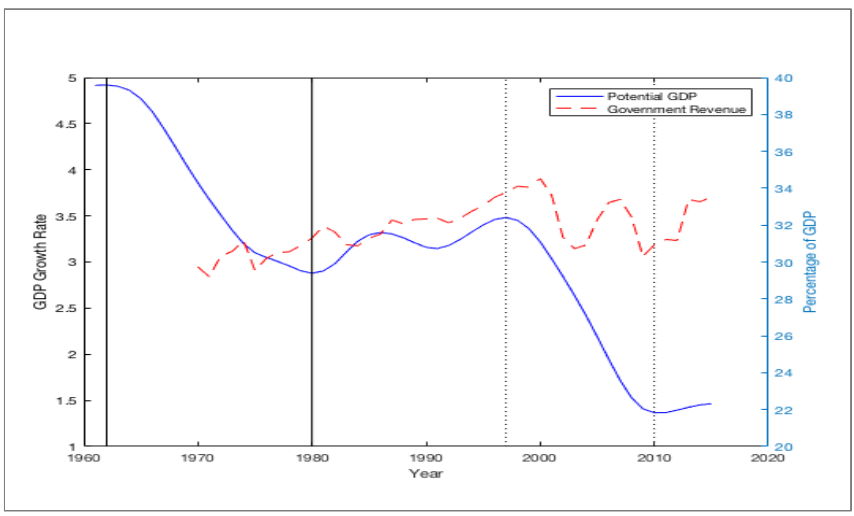
출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

[그림 II-27] 미국: 잠재성장률과 정부지출



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

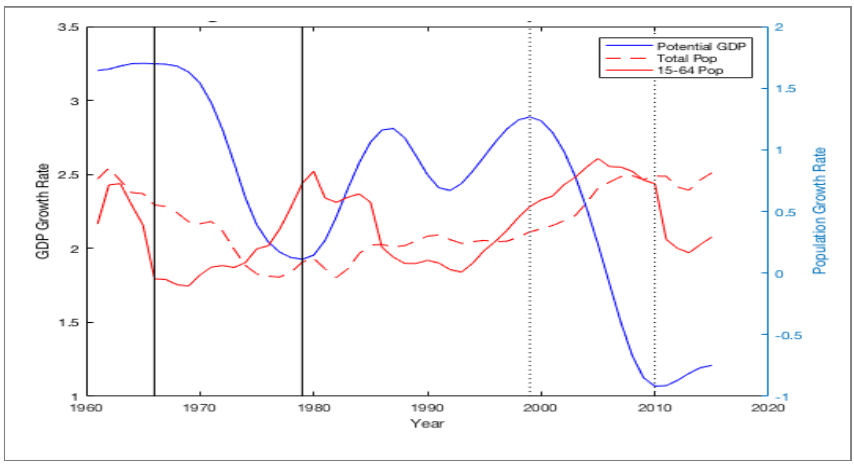
[그림 II-28] 미국: 잠재성장률과 정부수입



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

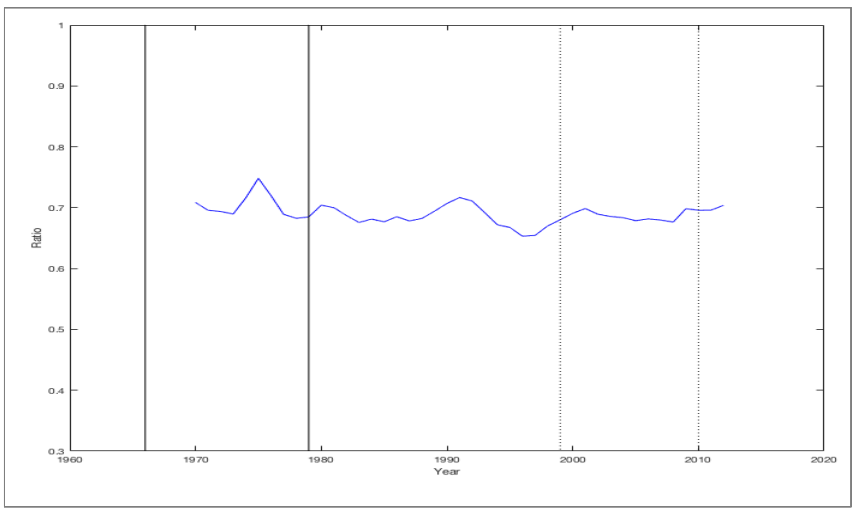
2) 영국

[그림 Ⅱ-29] 영국: 잠재성장률과 인구증가율



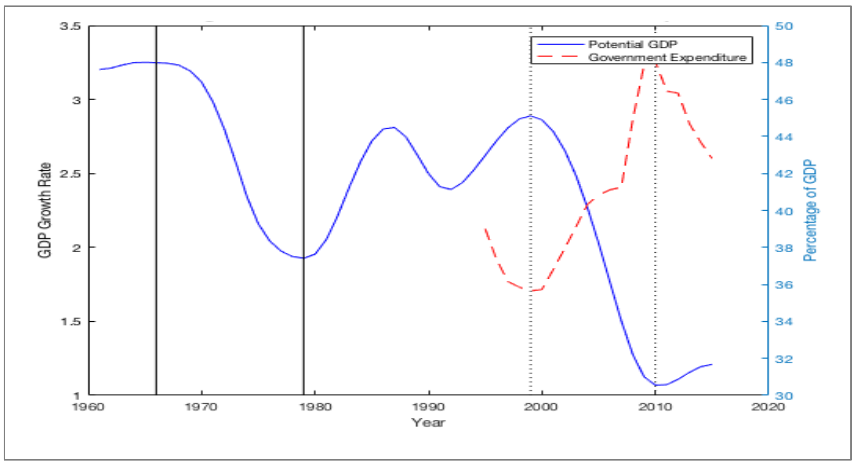
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

[그림 Ⅱ-30] 영국: 조정노동소득분배율



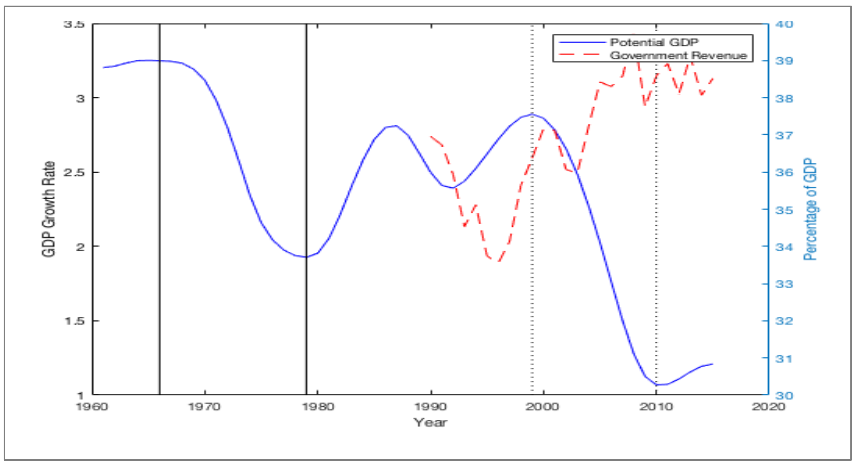
출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

[그림 II-31] 영국: 잠재성장률과 정부지출



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

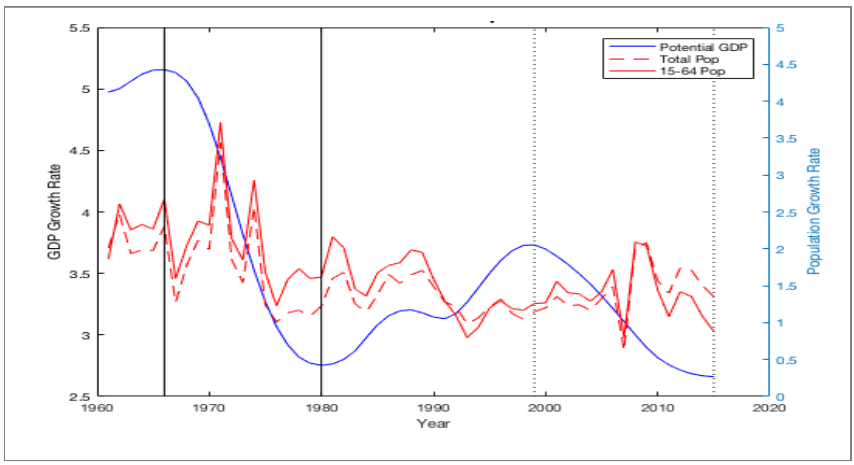
[그림 II-32] 영국: 잠재성장률과 정부수입



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

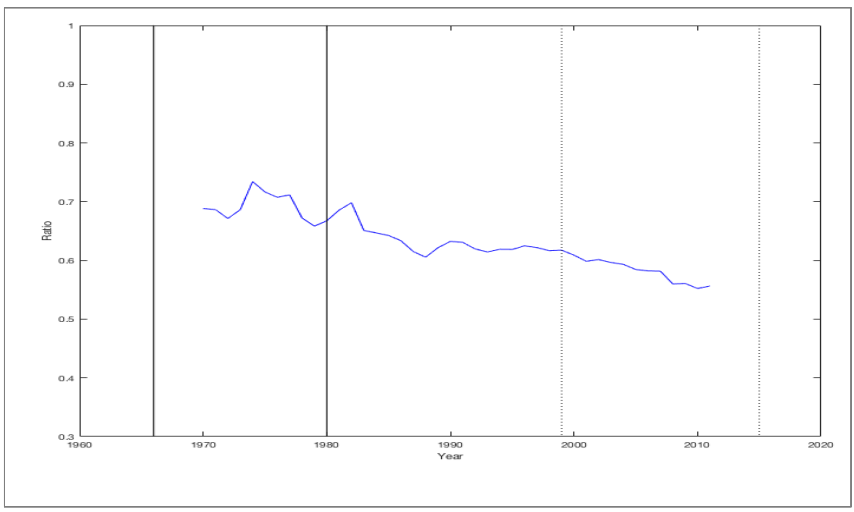
3) 호주

[그림 II-33] 호주: 잠재성장률과 인구증가율



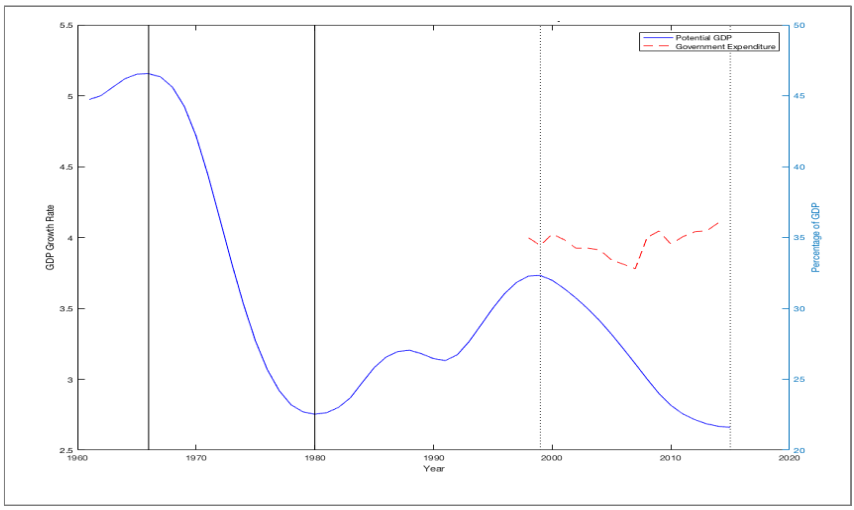
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

[그림 II-34] 호주: 조정노동소득분배율



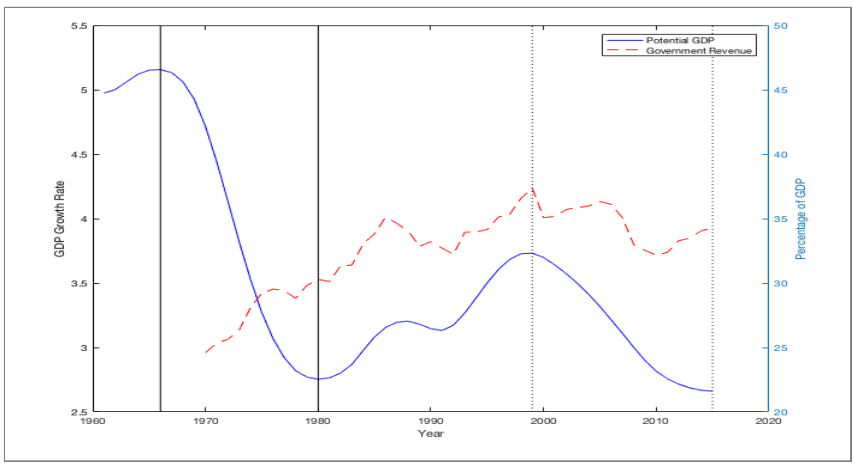
출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

[그림 II-35] 호주: 잠재성장률과 정부지출



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

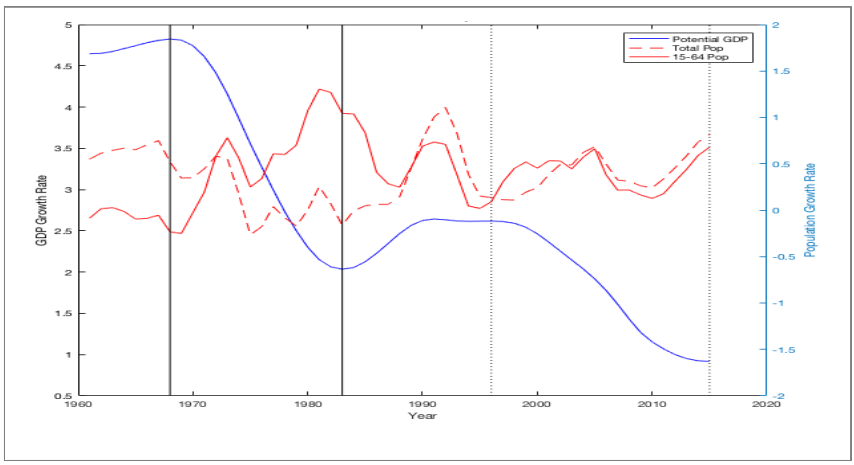
[그림 II-36] 호주: 잠재성장률과 정부수입



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

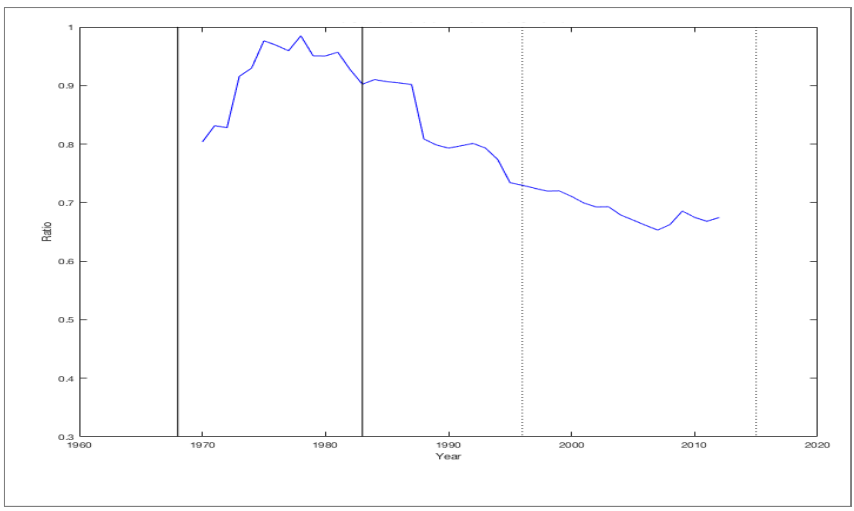
4) 오스트리아

[그림 II-37] 오스트리아: 잠재성장률과 인구증가율



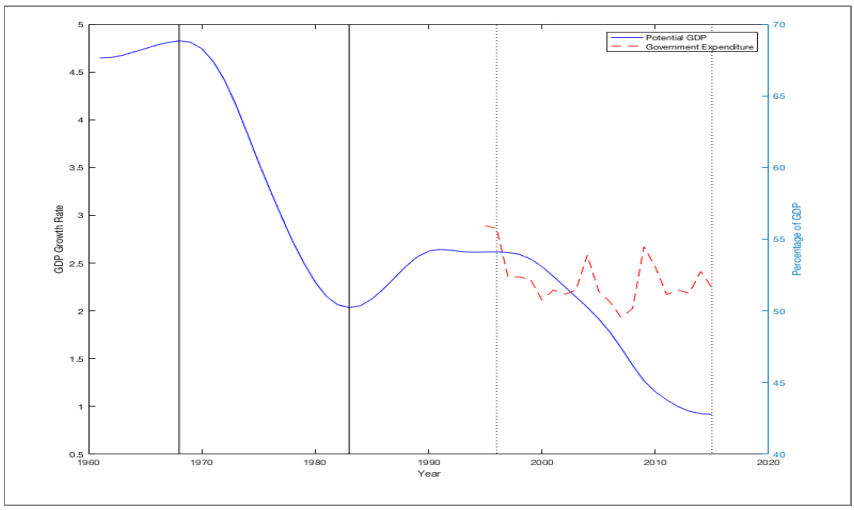
출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

[그림 II-38] 오스트리아: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

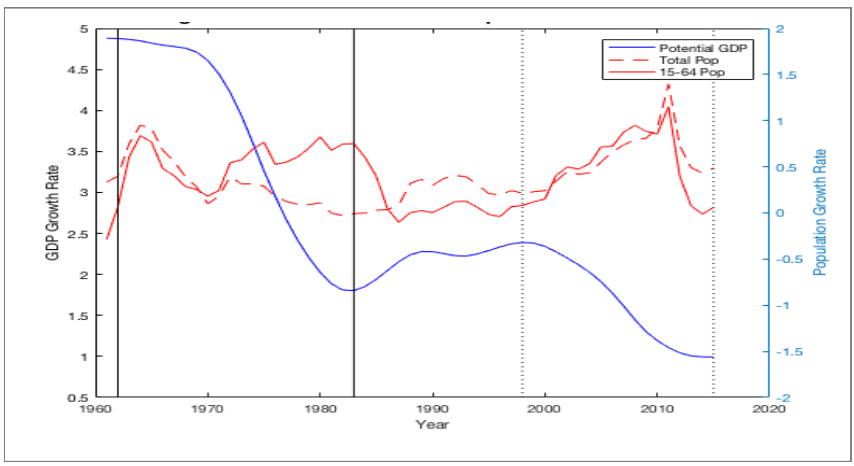
[그림 II-39] 오스트리아: 잠재성장률과 정부지출



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data(http://data.oecd.org) 자료 이용 저자 작성

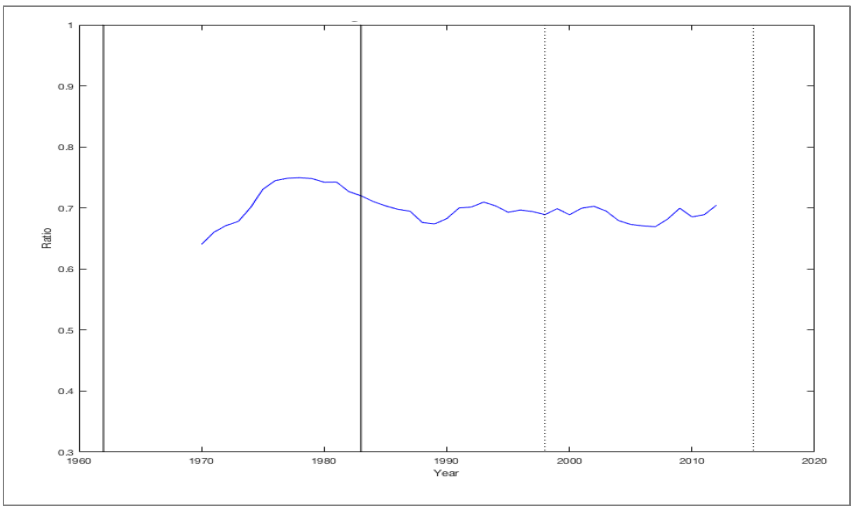
5) 벨기에

[그림 II-40] 벨기에: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

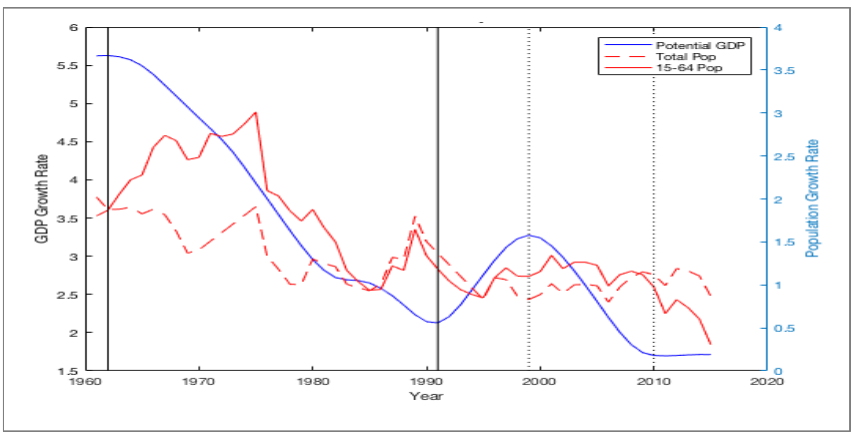
[그림 II-41] 벨기에: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

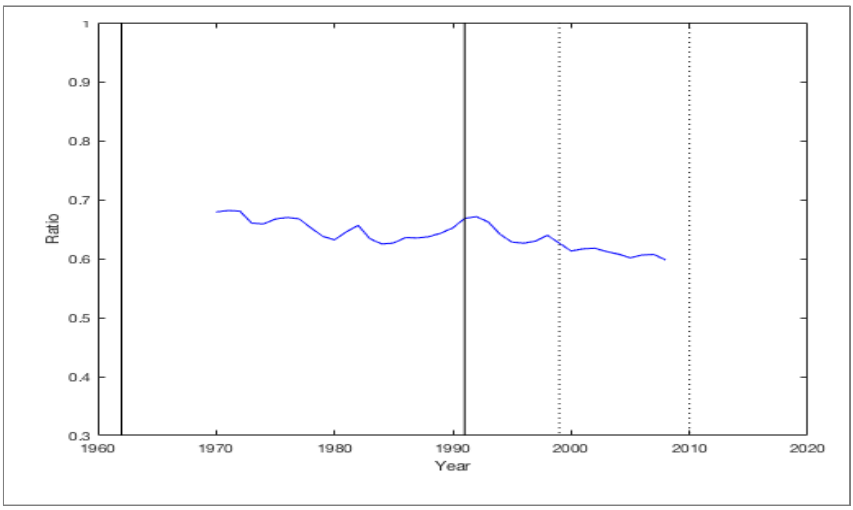
6) 캐나다

[그림 II-42] 캐나다: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

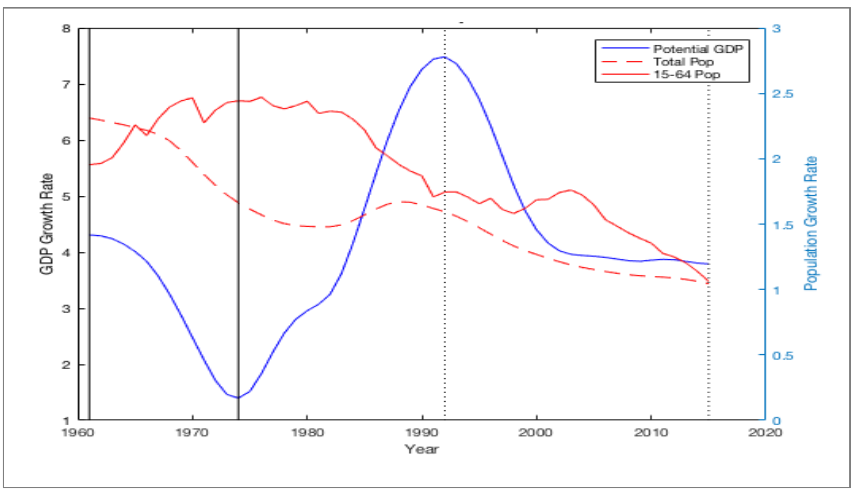
[그림 II-43] 캐나다: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

7) 칠레

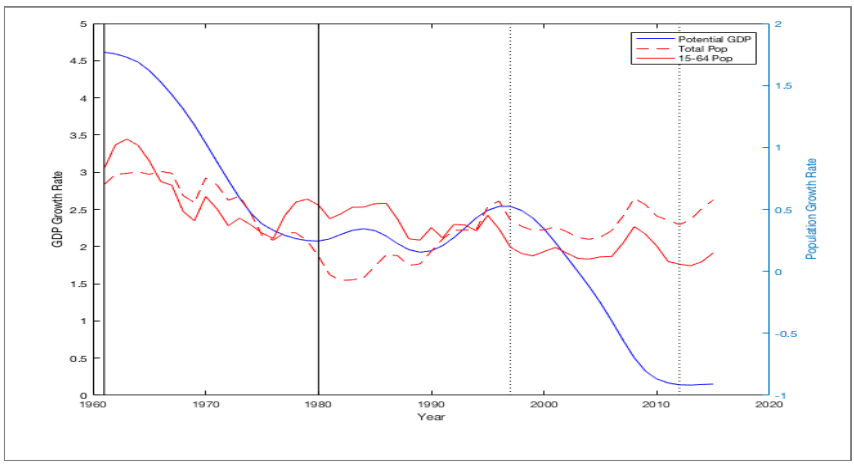
[그림 II-44] 칠레: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

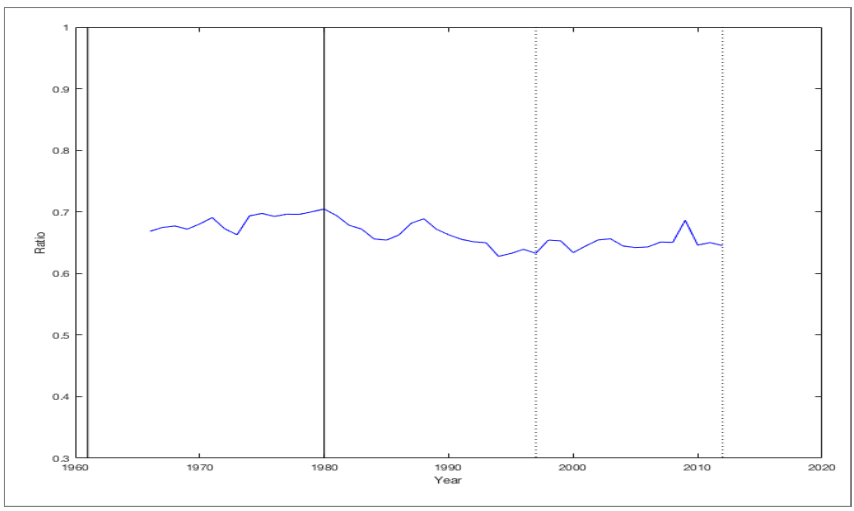
8) 덴마크

[그림 II-45] 덴마크: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

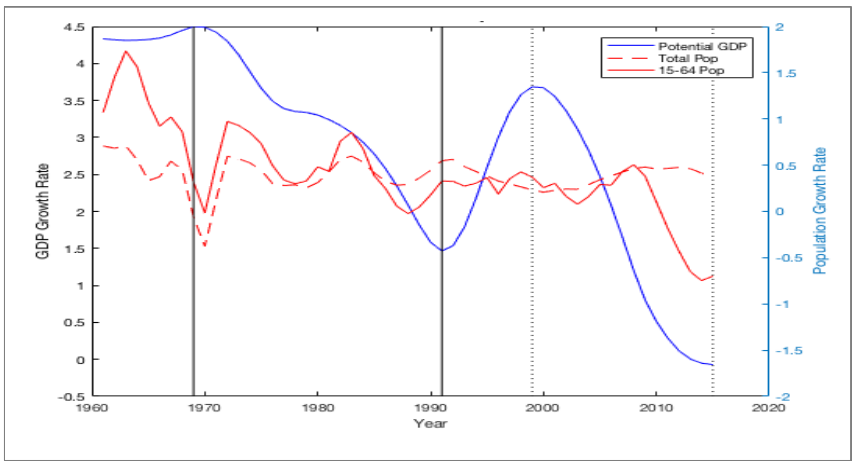
[그림 II-46] 덴마크: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

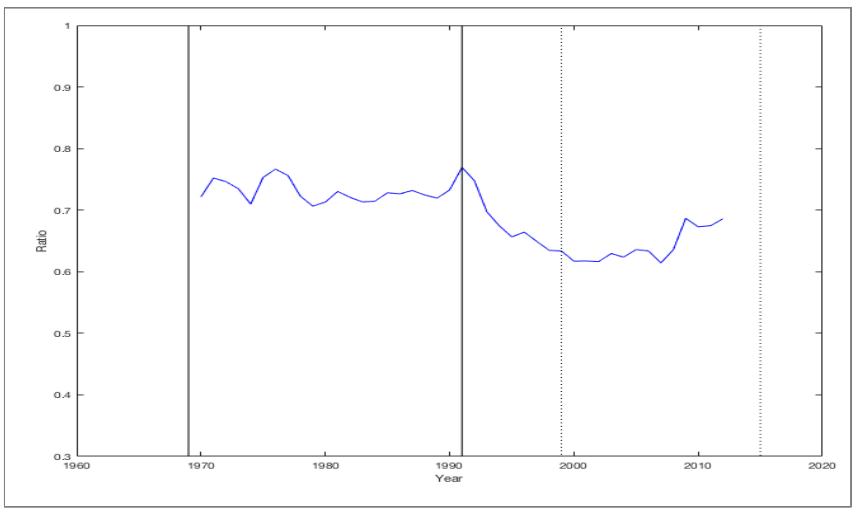
9) 핀란드

[그림 II-47] 핀란드: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

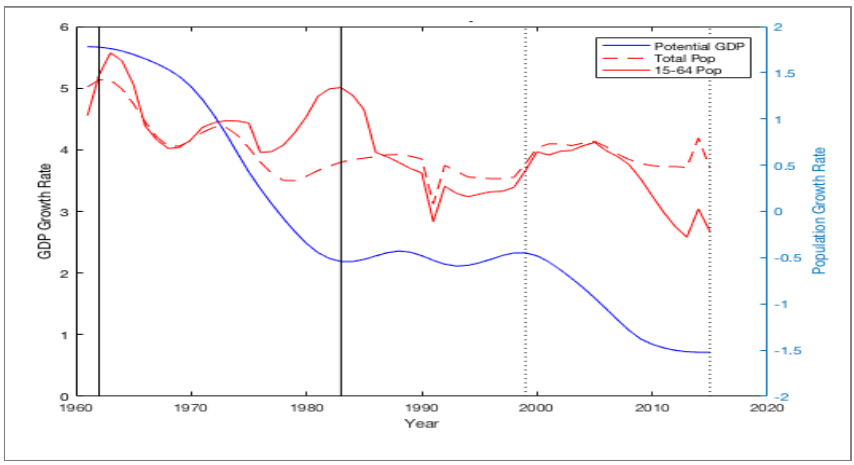
[그림 II-48] 핀란드: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

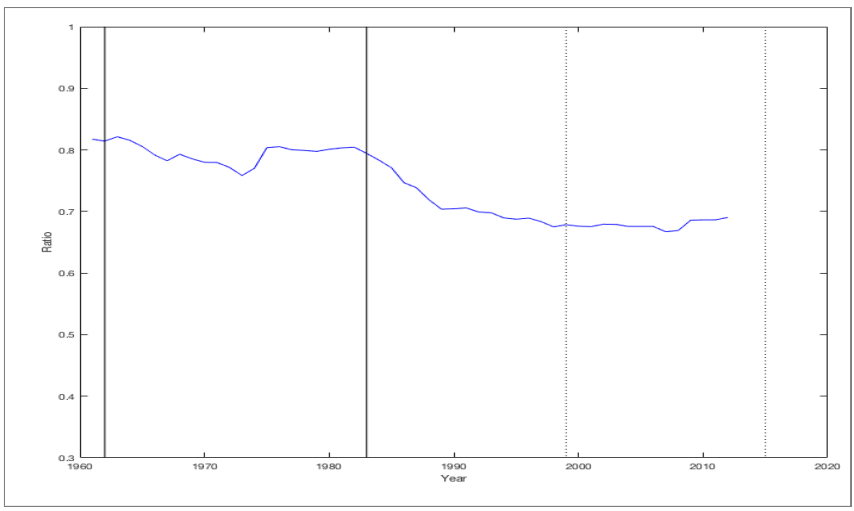
10) 프랑스

[그림 II-49] 프랑스: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

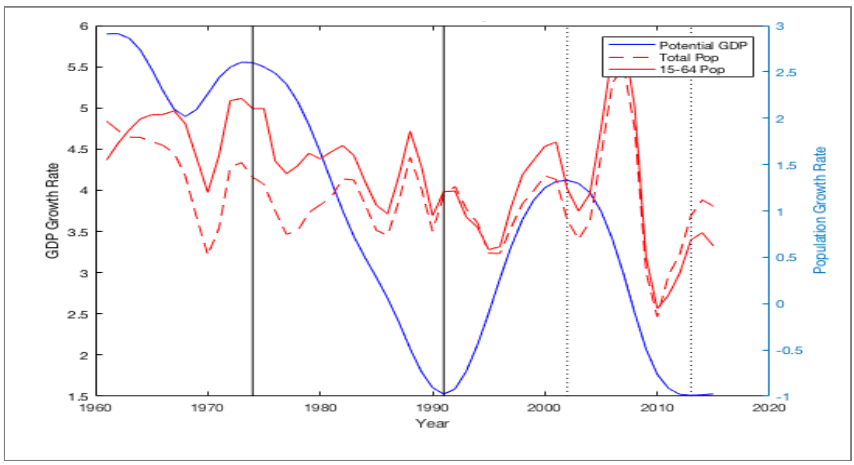
[그림 II-50] 프랑스: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

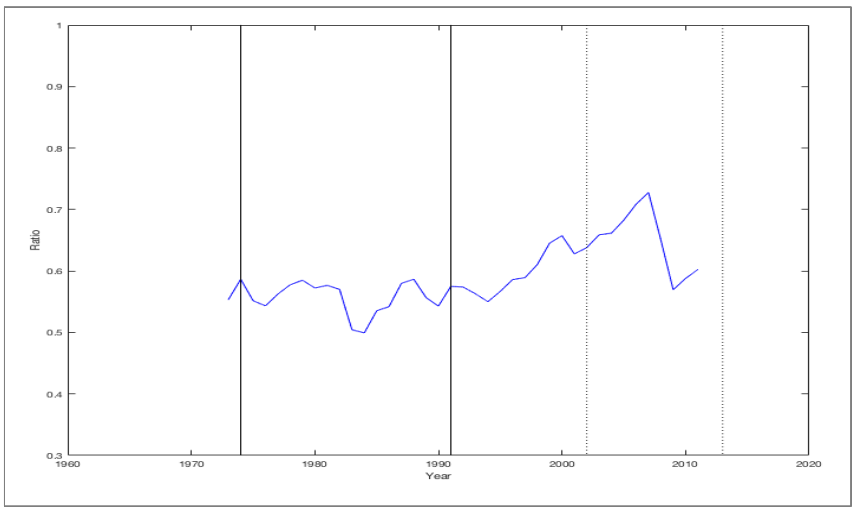
11) 아이슬란드

[그림 II-51] 아이슬란드: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

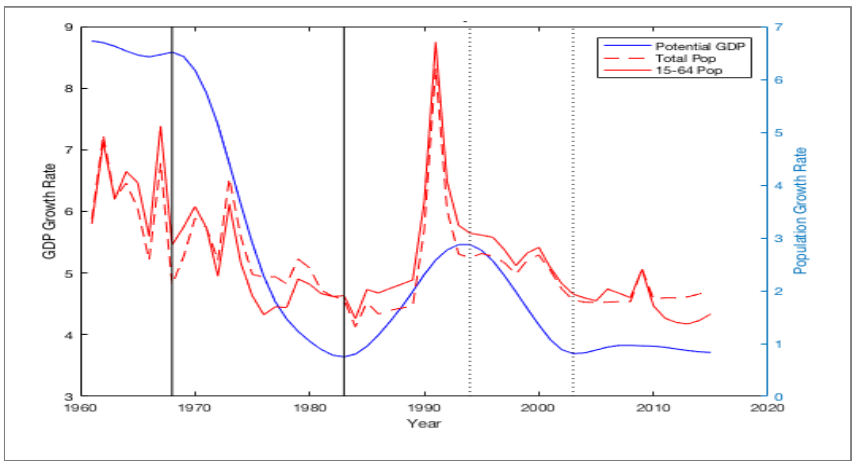
[그림 II-52] 아이슬란드: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

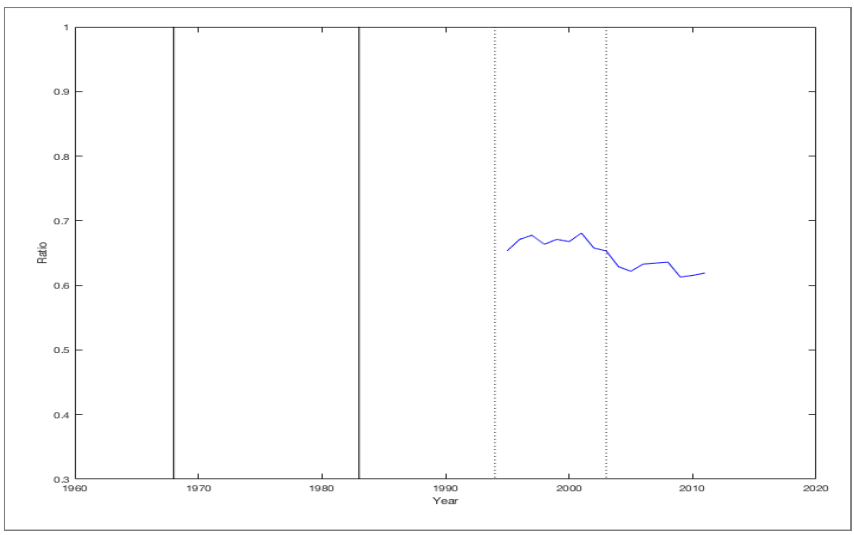
12) 이스라엘

[그림 II-53] 이스라엘: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

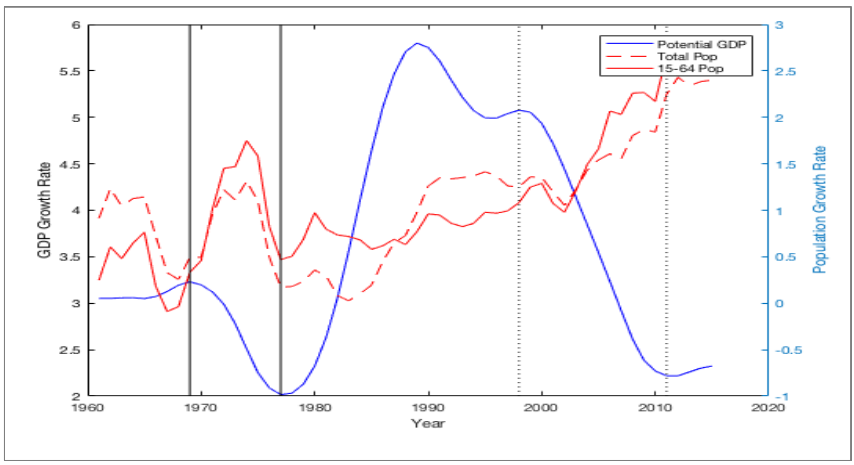
[그림 II-54] 이스라엘: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

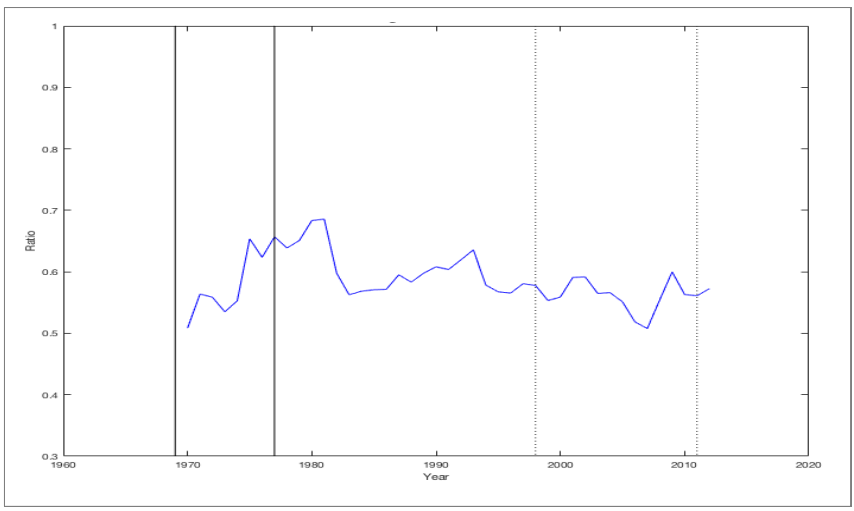
13) 룩셈부르크

[그림 II-55] 룩셈부르크: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

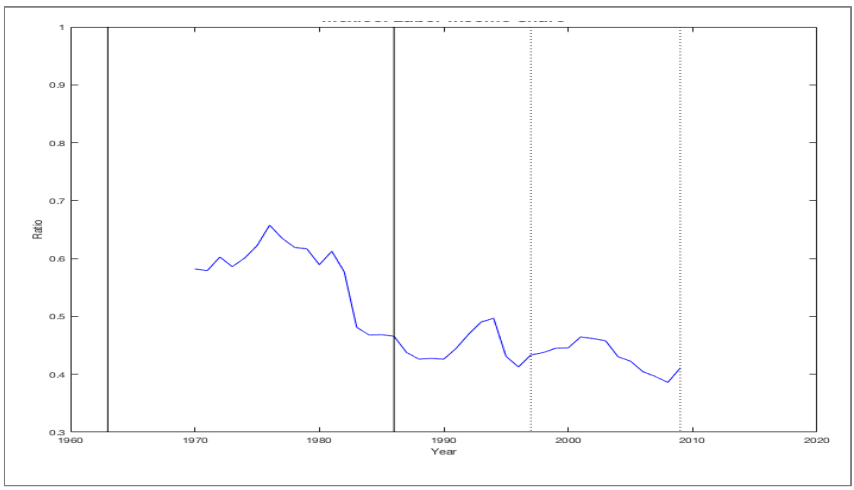
[그림 II-56] 룩셈부르크: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

14) 멕시코

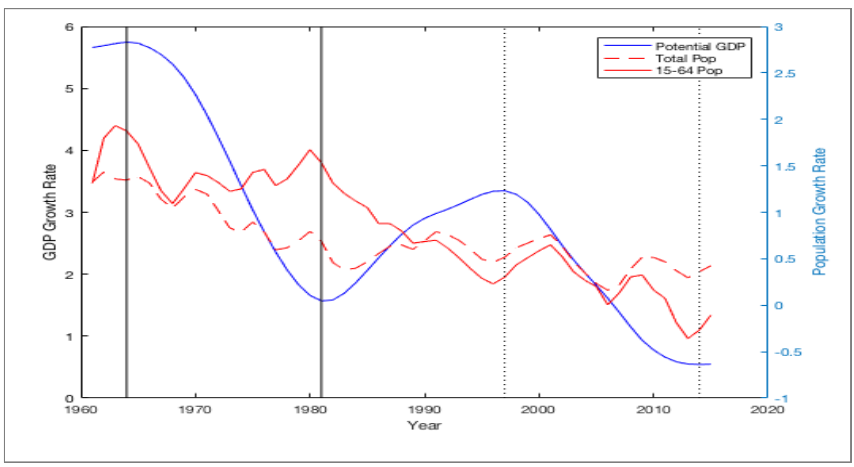
[그림 II-57] 멕시코: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

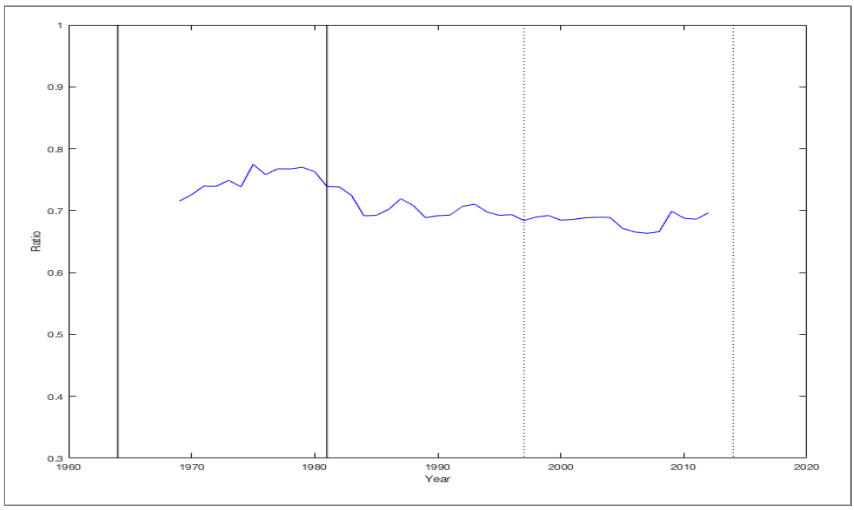
15) 네덜란드

[그림 II-58] 네덜란드: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

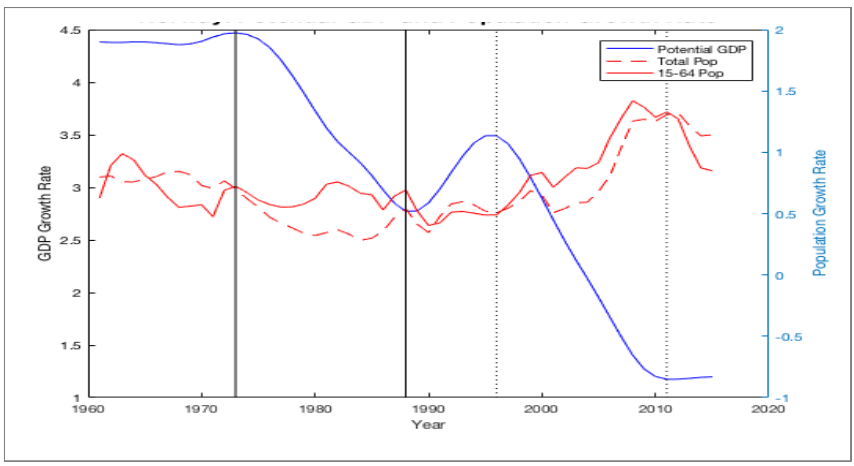
[그림 II-59] 네덜란드: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

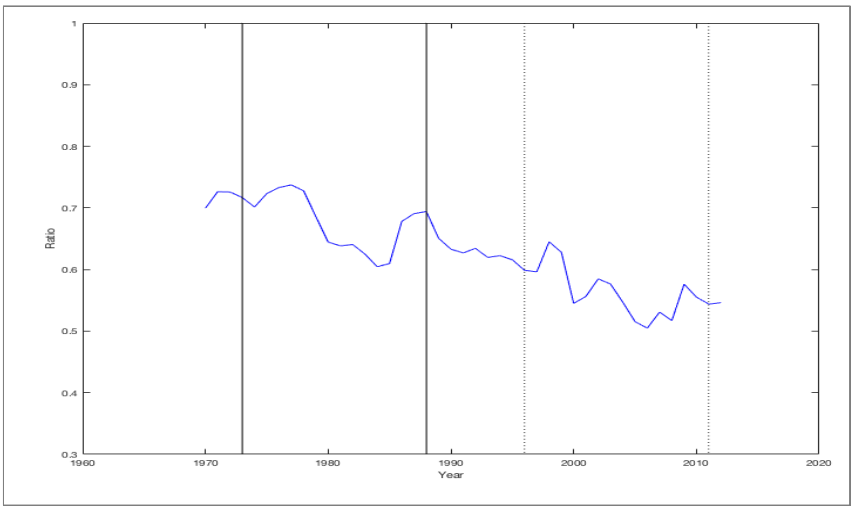
16) **노르웨이**

[그림 II-60] 노르웨이: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

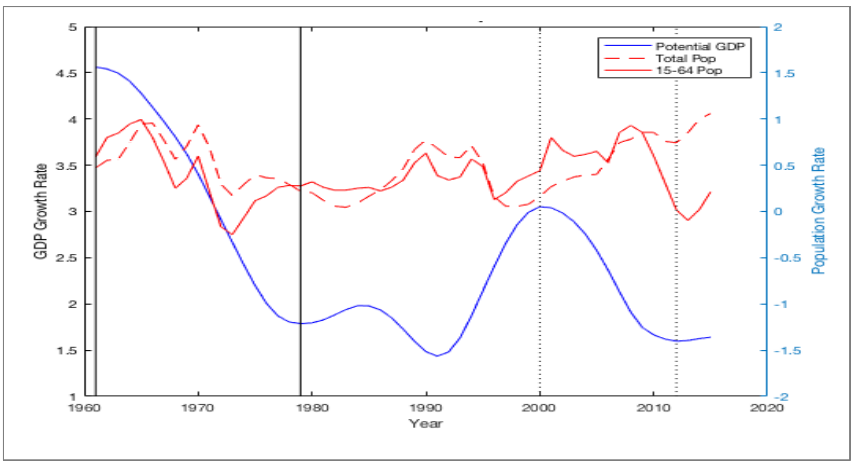
[그림 II-61] 노르웨이: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

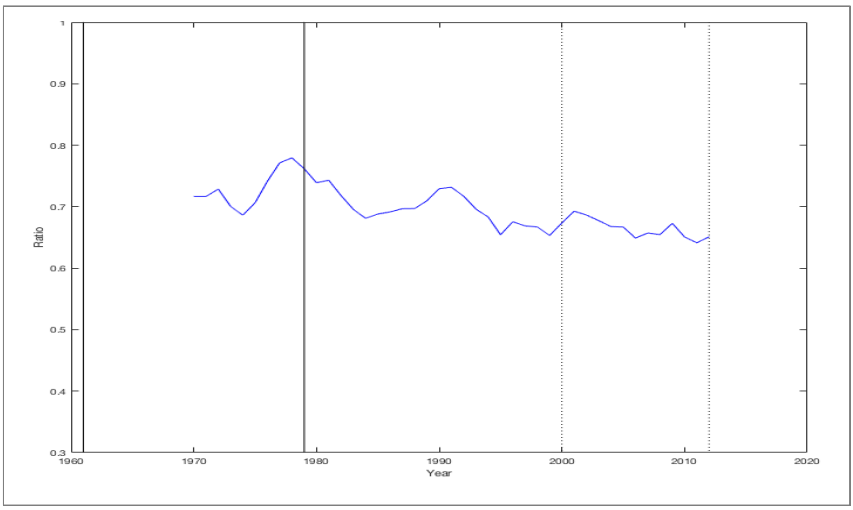
17) 스웨덴

[그림 II-62] 스웨덴: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

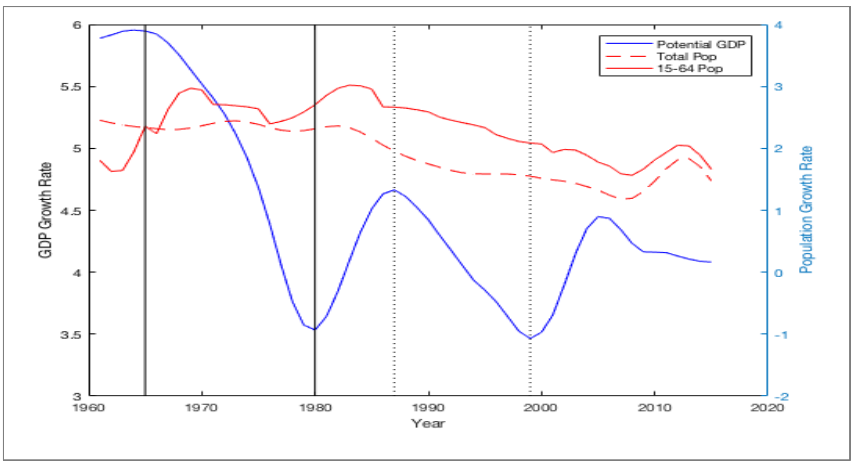
[그림 II-63] 스웨덴: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

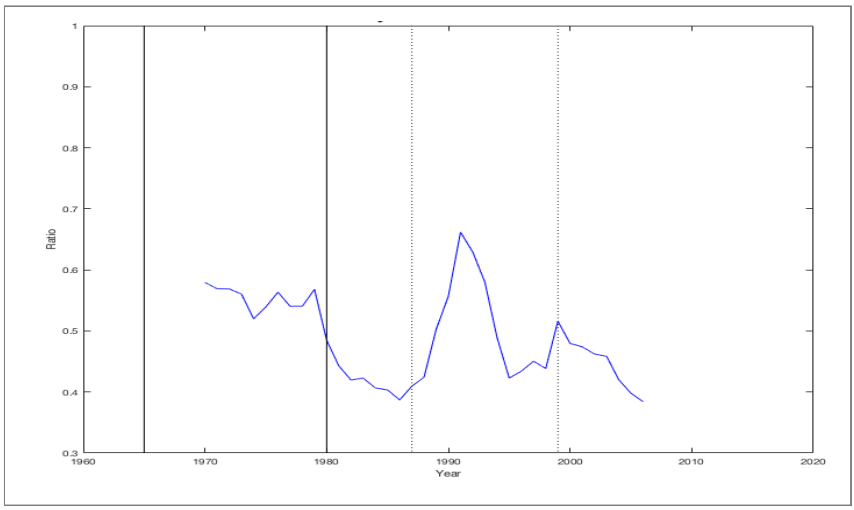
18) **터키**

[그림 II-64] 터키: 잠재성장률과 인구증가율



출처: World Bank Open Data(http://data.worldbank.org), OECD Data 자료 이용 저자 작성

[그림 II-65] 터키: 조정노동소득분배율



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org)의 Unit Labour Costs Annual Indicators자료 이용 저자 작성

Ⅲ

우리나라 저성장기 세원변화와 조세정책

성 명 재

Ⅲ. 우리나라 저성장기 세원변화와 조세정책

1. 배경

우리나라는 경제위기를 겪고 극복하는 과정에서 성장률이 낮아지고 있다. 본 장에서는 저성장의 중요한 원인으로 지적되고 있는 인구구조 변화를 중심으로 세원 및 조세정책에의 영향을 분석한다. 저출산과 인구고령화로 인한 경제활동인구의 급격한 감소가 잠재성장률 하락 등 전반적인 경제구조와 조세환경에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있기 때문이다. 저출산과 고령화는 세원의 분포와 소득분배구조를 크게 변화시키고 있어, 조세정책적 대응방안을 살펴볼 필요가 있다.

우리나라에서 1990년대 중반 이후 최근까지 점진적으로 (상대)소득분배격차가 확대되는 추세를 보이고 있다. 근본원인은 경제성장률 둔화, 급격한 산업구조의 변화, 노동시장의 경직성, 낙수효과의 축소·단절, 베이비부머의 은퇴, 저출산·고령화 추세로 집약되는 인구구조의 급격한 변화, 압축성장에 따른 세대간 불균등 현상의 심화 등을 들 수 있다. 이 가운데 인구고령화는 우리나라의 소득분배구조를 확대시키는 가장 큰 요인으로 지목되고 있다.[7)]

인구고령화는 단적으로 은퇴인구비율이 일정수준 이상으로 증가하는 것이라 할 수 있다. 고령으로 인한 노동시장에서의 은퇴는 다시 노동시장으로 회귀가 어려운 현상이다. 고령화로 인한 은퇴로 시장소득이 미미하거나 거의 없는 노인들의 비중이 증가하게 된다. 이는 시장소득 격차의 확대를 의미한다. 인구고령화에 따라 향후 소득분배구조가 계속 악화될 수 있는 가능성이 높다. 그런데 인구고령화 현상은 통제하기 쉽지 않은 요인이다. 여타

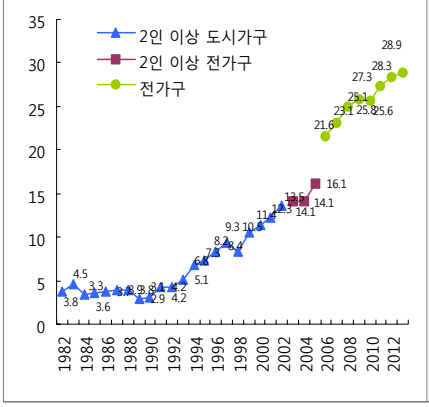
7) 성명재·박기백(2009); 성명재(2016a); 유삼현 외(2017) 등은 인구고령화가 소득불균등도를 확대시키는 주요 요인 중 하나임을 지적하고 있다.

요인에 의한 소득분배격차의 확대 가능성을 성공적으로 통제하더라도 인구고령화로 인한 소득분배격차의 확대는 불가피한 측면이 있다.

인구고령화는 일종의 노화현상에 해당된다. 예를 들어 경제정책의 실패로 인한 소득분배격차의 확대현상과는 엄연히 구별된다. 최근 저소득층을 구성하는 대부분의 가구가 노인가구라는 점이 실증분석을 통해 밝혀지고 있다. 성명재(2015)는 가계동향조사자료를 분석하여 저소득분위의 대부분이 노인가구로 구성되어 있음을 보여주었다. 특히 1분위의 경우에는 노인가구의 비중이 빠르게 증가하고 있을 뿐만 아니라 이미 2014년 현재 1분위의 (60세 이상)노인가구의 점유비가 82.2%에 이른 것을 볼 때 최근에는 동 비율이 거의 90% 수준에 육박하였을 것으로 추측된다([그림 Ⅲ-1]~[그림 Ⅲ-2] 참조).

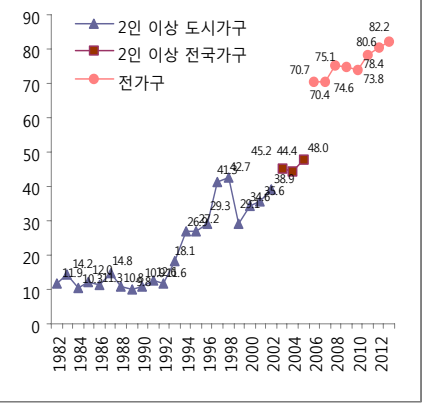
[그림 Ⅲ-1] 가구주 연령 60세 이상 가구비중(HIES)

(단위: %)



[그림 Ⅲ-2] 소득1분위의 가구주 연령 60세 이상 가구비중(HIES)

(단위: %)



원출처: 조윤제 외(2015: Ⅴ장)의 [그림 7]과 [그림 8] 인용
출처: 성명재(2015)의 [그림 10]과 [그림 11] 인용

〈표 Ⅲ-1〉은 2006~2014년 가계동향조사자료를 이용하여 가구주 연령이 65세 이상인 경우로 노인가구를 재분류해본 결과, 노인가구 비율은 2006년 14.5%에서 2014년 24.2%로 8년 사이에 약 67% 정도 상승한 것으로 추정되었다. 인구고령화가 매우 빨리 진전되면서 가구분포를 단기간에 급격히 변

화시키고 있음을 알 수 있다.

소득1분위 가구 중 65세 이상 노인가구의 비율은 2006년 59.7%에서 2014년 76.8%로 상승하였다. 1~3분위를 통틀어서는 36.2%에서 55.1%로 크게 상승하였다. 1분위의 절대다수, 하위 30% 가구의 절반 이상이 노인가구(65세 이상 기준)이다.

65세 이상 노인가구 중에서 1분위(또는 1~3분위)에 귀속되는 가구의 비중은 2006년 39.8%(72.3%)에서 2014년 31.9%(68.7%)로 상대적으로 소폭 감소하였다. 여기서 한 가지 조심스러운 것은, 노인가구 중 저소득분위에 귀속되는 비율이 감소하였다는 점이다. 그러나 이것이 노인빈곤가구, 노인저소득층이 감소하였음을 의미하지 않는다는 점에 유의하여야 하며, 착시현상이라는 점에서 통계수치 해석상 주의가 필요하다. 이미 저소득층의 경우 노인가구가 절대다수를 차지하고 있을 뿐만 아니라 노인가구의 점유비중도 빠르게 상승하고 있음은 전술한 바와 같다. 저출산·인구고령화가 급진전되면서 은퇴가구·노인가구의 교집합을 이루는 저소득층의 범주, 즉 저소득층 노인가구 역시 빠르게 확대되고 있다. 저소득층을 1분위(또는 1~3분위)로 고정시켜 놓으며, 동 분위에 귀속될 수 있는 총가구 수는 전체 가구의 10분의 1(1~3분위의 경우에는 10분의 3)로 고정되게 된다. 이들 계층은 이미 대부분 노인가구가 점유하고 있으므로 1분위(1~3분위) 내에서의 노인가구 수가 포화상태에 있다. 인구고령화로 인해 전체 노인가구 수는 계속 증가하기 때문에 상기의 비율을 측정하는 분모(전체 노인가구 수)는 매우 빠르게 증가하지만, 분자(1분위 또는 1~3분위에 귀속된 노인가구 수)는 이미 포화상태에 이르러 증가속도가 현저하게 낮아진다. 바로 이런 점 때문에 노인가구 중 저분위 귀속비율은 시계열적으로 낮아지는 추세를 보이게 된다.

그러므로 상기의 현상은 자연스러운 현상이지만, 노인가구의 저분위 귀속비율이 낮아지는 문제보다, 노인가구가 급증하면서 저소득분위의 경계가 점점 더 상방으로 이동하고 있다고 보는 것이 적절하다. 그런 의미에서 본다면 노인가구 중 저분위 귀속비율이 낮아지고 있다는 것은 착시현상에 불과하다고 할 수 있다. 저소득분위에서 절대적으로 노인가구 비율이 급상승하

고 있으며, 점점 더 포화상태에 근접해간다는 점이 이를 방증해준다. 이상과 같은 상반된 상황, 즉 저분위 중 노인가구 비율추이와 노인가구 중 저분위 귀속비율 추이의 상반된 모습을 [그림 Ⅲ-3]이 잘 대비하여 보여주고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 65세 이상 노인가구 비율 및 노인가구 중 저소득 분위 귀속비율

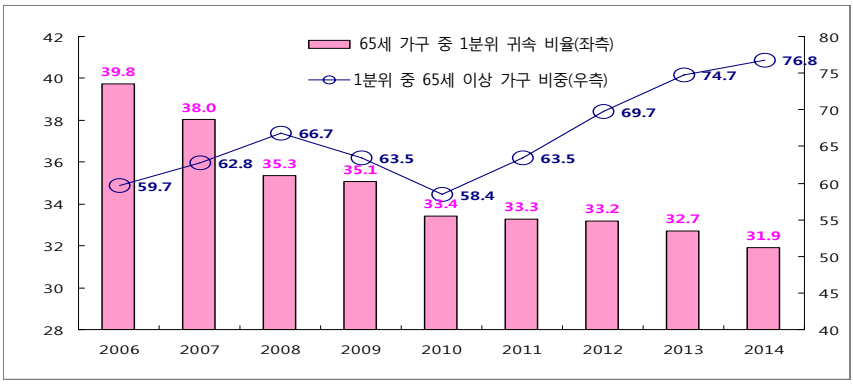
(단위: %)

	65세 이상 가구 중 저(소득)분위 귀속비중		1분위 중 65세 가구 비중	1~3분위 중 65세 가구 비중	전 가구 중 65세 이상 노인가구 비중
	1분위	1-3분위			
2006	39.8	72.3	59.7	36.2	14.5
2007	38.0	71.3	62.8	39.3	16.5
2008	35.3	68.7	66.7	43.3	17.7
2009	35.1	70.4	63.5	42.5	17.2
2010	33.4	70.2	58.4	40.9	16.4
2011	33.3	69.5	63.5	44.2	18.7
2012	33.2	68.7	69.7	48.1	21.1
2013	32.7	70.1	74.7	53.3	23.0
2014	31.9	68.7	76.8	55.1	24.2

주: 1. 1인 가구를 포함한 전국 가구 기준
2. 분위는 총소득 10분위 기준

출처: 「가계동향조사자료」를 이용한 저자 추정치

[그림 Ⅲ-3] 저소득층의 노인가구 비중 비교



주: 1. 1인 가구를 포함한 전국 가구 기준
2. 분위는 10분위 기준

출처: 「가계동향조사자료」를 이용한 저자 추정치

2. 인구고령화로 인한 인구 · 가구 구조의 변화

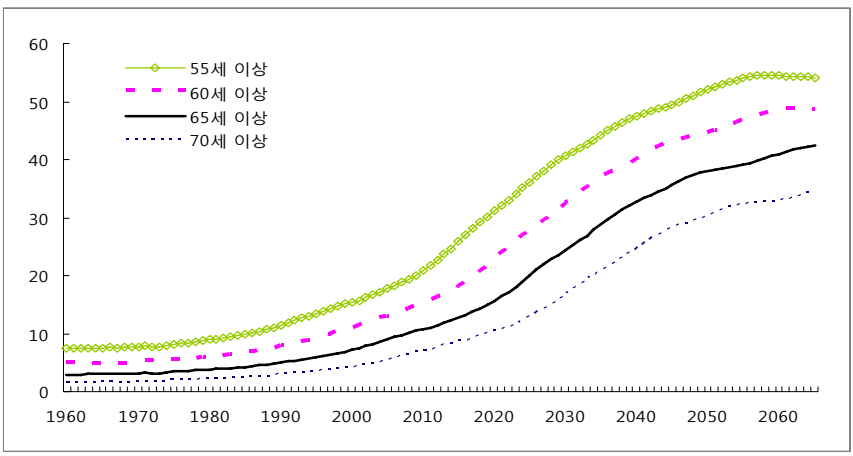
가. 인구구조 영향

인구고령화는 단적으로 노인인구 · 가구의 비중이 상승하는 현상을 지칭한다. 직접적으로 영양상태 개선과 의료기술의 발전 등에 힘입어 수명연장과 장수화가 진전되면서 인구고령화 현상이 진전되고 있다. 이와 함께 저출산 현상이 겹치면서 자연적 인구유입(출생)이 저하되면서 인구고령화 현상이 가속화되고 있다. [그림 Ⅲ-4]~[그림 Ⅲ-5]는 통계청의 추계인구 기준으로 2065년까지의 주요 연령별 인구구성의 변화를 보여준다.

먼저 [그림 Ⅲ-4]를 보면, 노인인구의 경계연령을 55~70세로 다양화시켜 본 상태에서 통계청 추계인구 기준의 노인인구 비중 추이의 전망치를 보여준다. 경계기준 연령에 따라 절대수준의 차이만 있을 뿐, 기준연령을 달리하여도 인구고령화가 진전되면서 노인인구 비중을 빠르게 상승하는 것으로 전망되었다. 일례로 2065년 65세 이상 노인인구는 전체의 42.5%에 이르는 것으로 추정되었다.

[그림 Ⅲ-4] 노인 인구비율의 변화추이

(단위: %)

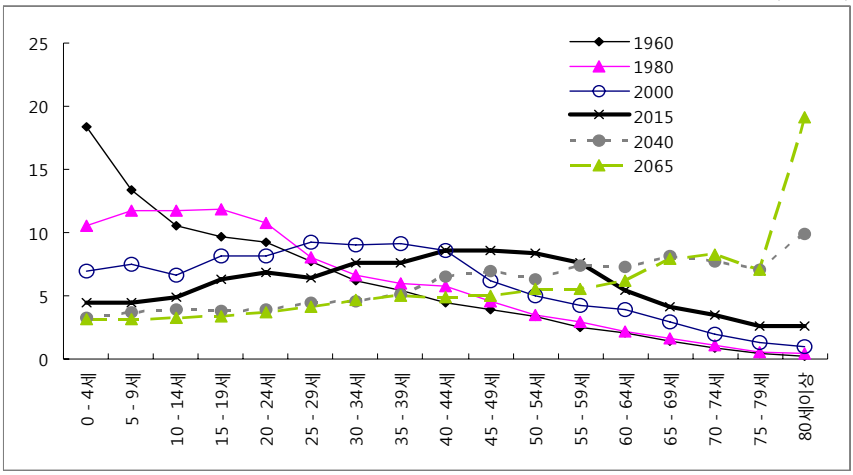


출처: 통계청(http://kosis.kr) 장래인구추계 자료 활용 저자 작성

[그림 Ⅲ-5]는 5세 단위로 연령대를 구분하고 각각의 인구점유비율을 연결하는 곡선을 보여준다. 1960년부터 2065년 사이에 주요 연도별로 동 곡선의 변화를 살펴보았다. 1960년대만 해도 베이비붐 현상을 반영하듯이 영유아기 연령대의 인구비중이 가장 높았다. 이후 1970년대와 1980년대를 거치면서 가족계획에 따라 산아제한정책이 효과를 나타내면서 영유아기 인구비중이 낮아지는 대신 베이비붐 세대의 인구비중이 정점을 나타내는 구조, 즉 1980년대에는 20대 연령층, 1990년대에는 30대 연령층의 인구비중이 가장 높은 구조로 이행하였다. 이후 저출산 현상과 수명연장에 의한 장수화 현상이 본격화되면서 최근(2015년)에는 40대 후반의 연령대 인구비중이 가장 높은 모습을 보이고 있다. 인구고령화가 진전되면서 향후에는 인구비중이 가장 높은 연령대가 노인연령층으로 빠르게 이행하는 것으로 예측되었다. 통계청 추계인구에 의하면 2065년에는 80세 이상 연령층의 인구비중이 절대적으로 가장 높은 비율을 나타낼 것으로 예측되었다.

[그림 Ⅲ-5] 5세 연령대별 추계인구 구성비 추이

(단위: %)



출처: 통계청(http://kosis.kr) 장래인구추계 자료 활용 저자 작성

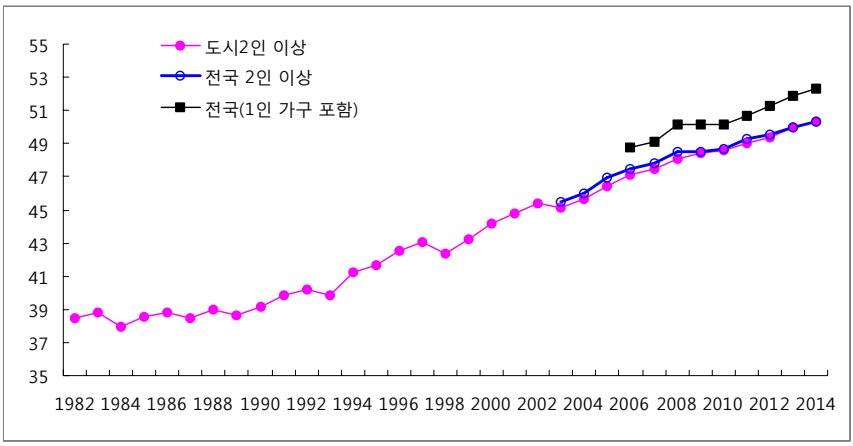
나. 가구구조 영향

인구고령화는 시간의 경과에 따라 젊은 사람들의 비중이 줄어드는 반면 나이 든 사람들의 비중을 증대시킨다. 고령자 중심으로의 인구구조 변화는 가구주의 연령구조도 크게 변화시킨다. [그림 Ⅲ-6]에서 보듯이 가계동향조사자료를 추정한 결과에 의하면 지난 30여년간 가구주의 평균연령이 지속적으로 상승하였다. 특히 단독가구를 포함하기 시작한 2006년부터는 가구주 평균연령이 한층 더 높게 나타나고 있다. 1인 가구의 가구주 연령이 평균적으로 2인 이상 가구보다 훨씬 더 높기 때문에 이런 현상이 발생한다. 그 배경에는 1인 가구 중 노인가구의 비중이 상당히 높기 때문이다.

최근의 인구구조 변화는 핵가족화 현상도 동반하는 것으로 분석된다. [그림 Ⅲ-7]은 가구당 평균 가구원 수의 시계열 변화추이를 보여준다. 2인 이상(도시)가구를 기준으로 할 때 1980년대초 가구당 평균 가구원 수가 약 4.5명이었으나 1993년 3.89명, 2004년 3.5명, 2014년 3.17명으로 빠르게 감소하였다.

1980년대와 1990년대만 해도 1인 가구의 비중이 상당히 작았기 때문에, 1인 가구를 독립생활을 영위하는 하나의 독립가구로서 인식하지 않는 경향이 있었다. 그러나 최근에는 미혼독신가구, 이혼이나 배우자 사별로 인한 단독가구가 양산되고 있을 뿐만 아니라 단독가구의 존속기간도 상당히 안정적으로 장기화되면서 주류 가구의 하나로 인식되는 등 가구형태에 대한 의식구조에도 커다란 구조 변화가 발생하였다. 단독가구를 포함할 경우 가구당 평균 가구원 수는 2006년 3.0명에서 2014년 2.75명으로 비교적 빠른 감소추세를 보이고 있다.

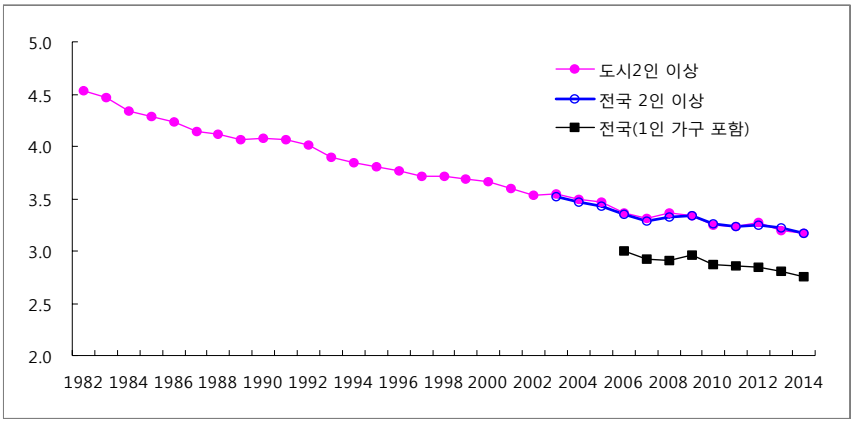
[그림 Ⅲ-6] 가구주 평균연령 추이



주: 1. 도시 2인 이상: 도시지역에 거주하는 2인 이상 가구 대상
2. 전국 2인 이상: 2인 이상 가구 대상 (도시, 읍면지역 포함)
3. 전국(1인 가구 포함): 전국 2인 이상 + 단독가구

출처: 1982~2014년 「가계동향조사자료」를 이용하여 추정한 저자 추정치

[그림 Ⅲ-7] 가구당 평균 가구원 수 추이



주: 1. 도시 2인 이상: 도시지역에 거주하는 2인 이상 가구 대상
2. 전국 2인 이상: 2인 이상 가구 대상 (도시, 읍면지역 포함)
3. 전국(1인 가구 포함): 전국 2인 이상 + 단독가구

출처: 1982~2014년 「가계동향조사자료」를 이용하여 추정한 저자 추정치

〈표 Ⅲ-2〉 가구주 평균 연령 및 평균가구원 수 추이

(단위: 세, 명)

	가구주 연령			가구원 수		
	도시2인 이상	전국 2인 이상	전국(1인 가구 포함)	도시2인 이상	전국 2인 이상	전국(1인 가구 포함)
1982	38.42	–	–	4.53	–	–
1983	38.85	–	–	4.47	–	–
1984	37.92	–	–	4.34	–	–
1985	38.53	–	–	4.29	–	–
1986	38.81	–	–	4.23	–	–
1987	38.47	–	–	4.14	–	–
1988	38.94	–	–	4.12	–	–
1989	38.66	–	–	4.07	–	–
1990	39.18	–	–	4.08	–	–
1991	39.89	–	–	4.06	–	–
1992	40.22	–	–	4.01	–	–
1993	39.86	–	–	3.89	–	–
1994	41.20	–	–	3.84	–	–
1995	41.64	–	–	3.81	–	–
1996	42.52	–	–	3.76	–	–
1997	43.05	–	–	3.72	–	–
1998	42.34	–	–	3.71	–	–
1999	43.25	–	–	3.69	–	–
2000	44.21	–	–	3.66	–	–
2001	44.76	–	–	3.60	–	–
2002	45.37	–	–	3.53	–	–
2003	45.10	45.44	–	3.54	3.52	–
2004	45.63	46.03	–	3.50	3.47	–
2005	46.45	46.93	–	3.47	3.43	–
2006	47.08	47.49	48.77	3.37	3.35	3.00
2007	47.44	47.85	49.10	3.31	3.29	2.92
2008	48.04	48.51	50.12	3.36	3.33	2.91
2009	48.45	48.47	50.19	3.34	3.34	2.96
2010	48.59	48.70	50.12	3.25	3.26	2.87
2011	49.03	49.29	50.63	3.24	3.23	2.86
2012	49.36	49.56	51.32	3.27	3.25	2.85
2013	49.97	49.97	51.88	3.20	3.22	2.81
2014	50.33	50.32	52.34	3.17	3.17	2.75

주: 1. 도시 2인 이상: 도시지역에 거주하는 2인 이상 가구 대상
2. 전국 2인 이상: 전국단위(도시 및 읍면지역 포함)의 2인 이상 가구 대상
3. 전국(1인 가구 포함): 전국 1인 이상 + 1인 가구

출처: 1982~2014 「가계동향조사자료」를 이용하여 추정한 저자 추정치

3. 인구구조의 변화와 소득분배 영향: 선행연구 고찰을 중심으로

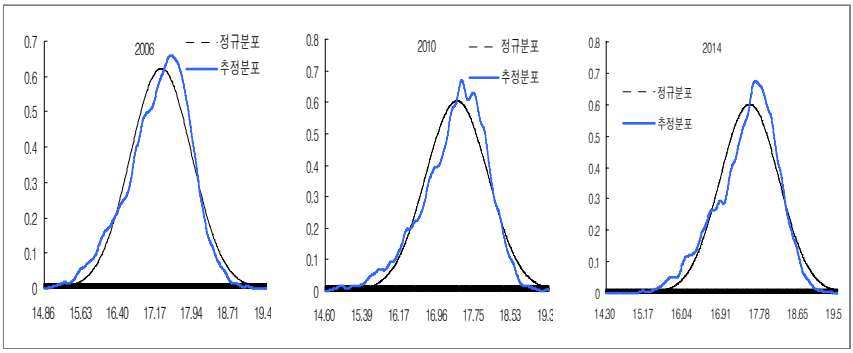
인구고령화가 소득분배구조에 미치는 영향에 대해서는 비교적 선행연구가 많은 편이다. 인구고령화는 고령자 비율의 상승을 의미한다. 생애주기상 고령자의 특성은 대다수가 은퇴자 · 실업자 또는 비경제활동인구라는 점이다. 다른 조건이 동일하다면 은퇴 · 실업가구는 그렇지 않은 경우보다 소득수준이 낮은 경우가 대부분이다. 단순히 취업상태의 차이가 존재할 뿐만 아니라 노인들의 경우 체력적 · 정신적으로 모두 젊은 연령층보다 생산성이 낮다는 점에서 취업고령자의 경우에도 젊은 취업자에 비해 소득수준이 낮은 경우가 대부분이다. 그러므로 인구고령화는 필연적으로 노인인구 비중을 늘리는 동시에 저소득층을 두텁게 하는 특성을 지니는 것이 일반적이다.

성명재(2003)에 의하면 가구주 연령대가 높아질수록 각 연령대별 지니계수는 가구주 연령과 정(+)의 상관관계가 있다. 일반적으로 연령이 50대가 넘으면 은퇴가구비율이 증가하면서 가구평균소득이 감소하고, 절대소득격차 역시 전반적으로 감소하는 경향을 보인다. 그렇지만 상대소득격차는 장년층을 넘어 노년기로 넘어가더라도 계속 확대될 수 있다. 시장선택(market selection)의 결과로 동일 연령대라고 하더라도 연령이 증가하여 경제활동에 참가하고 있는 개별 노동력의 생산성에 대한 시장의 평가가 널리 알려지게 된다. 그 결과 동일 연령그룹 내에서도 상대적으로 생산성이 높은 노동력은 노동시장에 더 오래 머물면서 더 높은 임금률에서 노동을 공급하게 되는 반면 생산성이 낮은 노동력은 조기에 은퇴, 퇴출되거나 또는 낮은 임금률에서 노동을 공급하게 된다. 이때 젊은 연령층에 비해서는 생산성이 크게 떨어지는 만큼 절대소득수준이 낮아지기 때문에 절대소득격차 또한 줄어드는 경향이 있다. 다만 생산성 차이에 따라 노동시장 잔존과 은퇴 · 퇴출의 구분이 극명해지면서 상대소득격차는 오히려 더 확대되는 결과를 보인다고 할 수 있다. 일반적으로 인구고령화가 진전되면 젊은 인구 · 가구의 비중이 감소하고 노인가구 · 인구의 비중이 증가한다. 따라서 연령그룹에 대한 지니계수를 가중평균한 지니계수값은 인구고령화가 진전될수록 상승하는 것이 일반적이다. 사회 전체의 지니계수는 각 연령대별 지니계수의 가중평균값과, 연령대

별 상대소득격차 등의 합으로 구성된다. 그러므로 인구고령화가 위의 두 가지 구성요소 가운데 전자의 크기를 증가시키므로, 인구고령화 현상이 연령그룹 간 상대소득격차를 크게 축소시키지 않는 한, 사회 전체의 지니계수값은 상승할 개연성이 높다.

아래의 [그림 Ⅲ-8]은 성명재(2016a)의 [그림 6] 중에서 2006년, 2010년, 2014년의 3개년도 가구소득 분포(자연대수를 취한 경우)의 확률밀도함수를 추정한 분포도를 발췌하여 보여준다. 김종면 · 성명재(2003)는 2인 이상 도시가구를 대상으로 가계동향조사자료를 분석한 결과, 경험적(실증적)으로 가구소득이 자연대수정규분포를 따른다는 결론을 도출한 바 있다. 그런데 성명재(2016a)가 1인 가구를 포함하여 (자연대수를 취한) 가구소득 분포의 확률밀도함수를 추정한 결과를 보면 정규분포와 상당히 거리가 멀어졌음을 알 수 있다. 아래 그림의 (자연대수를 취한)가구소득 확률밀도함수 추정분포의 모습은, 정규분포의 좌우대칭적인 모습이 아니라 오른쪽으로 중심축이 다소 치우친 형태의 분포로 바뀐 것을 볼 수 있다. 그런 경향은 시간이 경과함에 따라 조금씩 더 두드러지는 것을 볼 수 있다. 다른 한편으로는 확률분포(확률밀도함수)의 좌측 끝부분의 모양이 부드러운 곡선을 그리는 것이 아니라 분포꼬리 부분에 조그만 혹의 모양을 이루는 부분을 볼 수 있다. 시간이 경과함에 따라, 다소 미미하기는 하지만, 혹의 상대적 크기, 즉 저소득층의 확률밀도가 상대적으로 조금 더 높아지는 형태로 서서히 바뀌고 있는 현상도 관찰할 수 있다. 이는 저소득층보다 상위계층에 있던 가구 중 일부가 저소득층으로 계속 편입되면서 저소득층의 저변(또는 범위)을 확대시키고 있음을 시사한다.

[그림 Ⅲ-8] 가계동향조사자료 대상 가구(전국단위 전 가구 대상, 1인 가구 포함)의 자연대수 소득의 확률밀도함수 추정결과



주: 1. 가계동향조사 원시자료를 이용한 추정한 자연대수(가구소득)을 기준으로 비모수추정법으로 추정한 확률밀도함수임. 단, 2003~2005년의 경우 전국 단위의 2인 이상 가구, 2006~2014년의 경우 전국 단위의 전 가구(1인 가구 포함) 기준임.

2. 정규분포 자연대수(가구소득)의 평균과 분산 값을 모수로 하는 정규분포를 나타냄.

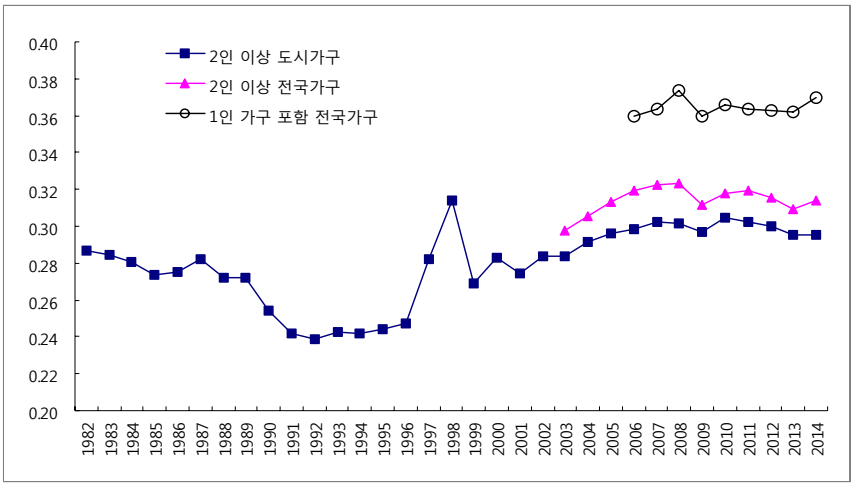
출처: 성명재(2016a)의 [그림 6] 중 일부 발췌 인용

가구소득 분포의 추세적 변화가 나타나는 원인에 대해 성명재(2016a)는 별다른 설명을 하지 않았다. 그런데 필자가 추정하기로는 다음과 같은 요인들이 원인이 되었을 것으로 생각된다. 인구고령화가 진전되면서 노인가구·인구의 비중이 증가할 뿐만 아니라 실업 또는 은퇴로 인한 비경제활동인구의 비율도 다른 연령층보다 노년층에서 월등하게 높다. 노인가구·인구의 경우 젊은 연령층에 비해 노동시장으로 복귀하는 것이 상당히 어려울 뿐만 아니라, 복귀가 가능하더라도 생산성이 높고 임금수준이 높은 직업을 획득·영위하는 것이 더더욱 어렵다. 이로 인해 인구고령화는 실업가구 및 은퇴, 비경제활동가구 비중을 상승시키면서 필연적으로 시장소득 기준의 저소득층을 두텁게 하는 것으로 추정된다. 아래 그림은 이런 추세적 변화를 잘 표현해주고 있는 것으로 생각된다.

성명재(2016a)는 최근 20여년 기간을 대상으로 가계동향조사자료를 분석하여 시장소득의 지니계수를 추정하였다([그림 Ⅲ-9] 참조). 그의 연구에 의하면 인구고령화가 본격화된 1990년대 중반 이후 시장소득의 상대격차를 나타내는 지니계수가 확대추세를 보인다. 다만 가구원 수가 2인 이상인 도시

가구로 분석대상을 한정하면 2000년대 중후반 이후 최근까지 소득불균등도가 횡적으로 안정적인 모습을 보이기도 한다. 그렇지만 1인 가구를 포함하여 전 가구를 대상으로 하는 경우에는 여전히 시장소득 지니계수가 소폭 상승하는 추세를 보이는 것을 알 수 있다. 이런 차이는 2인 이상 가구의 경우에는 노인가구의 비중이 낮지만, 1인 가구의 경우에는 노인가구가 절대다수를 차지하고 있을 뿐만 아니라, 인구고령화 등으로 인해 노인가구인 동시에 배우자 사별이나 이혼 등으로 인해 1인 가구화하는 비율이 높아지면서 지니계수가 상승하는 것으로 추정된다. 인구고령화가 진전될수록 은퇴 및 노인가구 비중이 증가하고, 그들이 시장소득의 저층을 더욱 두텁게 형성하게 됨에 따라 시장소득 격차도 계속 확대될 개연성이 크다고 할 수 있다.

[그림 Ⅲ-9] 시장소득 지니계수의 변화추이



주: 통계청 가계동향조사자료를 이용한 추정치
원출처: 성명재(2016a)의 [그림 2] 중 일부를 발췌 인용
출처: 유삼현 외(2017)의 [그림 3-8] 재인용

이와 관련하여 성명재 · 박기백(2009)은 저출산과 인구고령화가 주도하는 인구분포의 구조변화가 연령별 가구비중을 매개체로 한다는 점에 착안하여, 가구주 연령별 가구비중의 변화가 가구소득의 불균등도에 미치는 영향을 변

이제곱계수(squared coefficient of variation: SCV)를 사용하여 2050년 기간까지 전망하였다. 유삼현 외(2017)는 성명재 · 박기백(2009)의 연구방법론을 원용하여 통계청의 추계가구 전망치를 토대로 2045년까지를 시한으로 지니계수의 변화를 추정하였다. 두 연구 모두 인구고령화가 진전될수록 소득불균등도가 확대되는 것으로 전망하였다.

인구고령화가 소득불균등도를 확대시키는 근본적인 원인은, 위에서 설명하였듯이, 저출산 · 인구고령화가 진전될수록 일차적으로는 노인가구 · 인구를 중심으로 저소득층이 두터워지는 한편, 이차적으로는 경제활동연령인구로 구성된 가구와 그렇지 않은 가구 사이의 상대소득격차가 벌어지기 때문이다.

4. 소득재분배와 누진도의 종류

가. 소득재분배의 종류

우리가 흔히 (소득)재분배라고 하면 자연스럽게 소득계층 간 재분배에만 초점을 맞추는 경향이 있다. 이를테면 소득세 누진과세를 통해 고소득층의 실효세율을 높이는 한편, 저소득층의 경우에는 면세 또는 낮은 세율로 과세함으로써 세후소득의 상대격차를 축소하는 것을 소득재분배로 지칭하는 경향이 있다.

소득재분배의 영역을 조금 더 확대하면 다양한 의미에서 소득재분배의 종류를 분류할 수 있다. 성명재(2016b, p. 51)는 OECD(2008)과 Werding(2003)을 인용하여 재분배(redistribution)의 종류를 다음과 같이 분류하고 있다. OECD(2008)는 재분배를 소득계층 간 재분배, 사회적 위험의 재분배, 생애주기상 재분배의 세 가지로 분류하였다. 이런 분류기준을 따르면 우리가 흔히 재분배라고 생각하지 않는 것 가운데에서도 재분배로 분류되는 것이 있음을 알 수 있다. 일례로 사회보험 등과 같이 위험을 공유(pooling)함으로써 불확실성에 대처하는 것도 재분배임에 틀림없다. Werding(2003)은 재분배를 로빈훗방식(Robin Hood objective) 재분배와 적립식방식(piggy-bank objective)

의 재분배로 구분하고 있다. 성명재(2016b)는 이와 관련하여 Werding의 로빈훗 방식의 재분배를 OECD(2008)의 소득계층 간 재분배에 비유하고, 적립식방식의 재분배를 생애주기 재분배에 대응시켰다. 서로 사용하는 용어는 다르지만 기능상 이들은 서로 일맥상통한다고 볼 수 있다.

저출산 · 인구고령화로 요약되는 장래의 인구구조 변화는, 경제활동연령인구 비중을 낮추는 한편 수명연장으로 인해 재분배의 비중을 소득계층 간 재분배는 물론이고 생애주기 재분배의 필요성을 증대시킨다. 단기적(횡단면적)으로 소득계층 간 소득재분배가 생애주기상 소득재분배와 기능상 반드시 일치하지 않을 수 있음에도 유의할 필요가 있다. 소득계층 간 소득재분배는 주로 단기소득의 수직적 형평성을 강조한다. 생애주기상 소득재분배는 부분적으로 소득계층 간 재분배 기능도 일부 수행하기도 하지만 생애주기상 소득흐름의 과부족 현상을 완화하는 기능을 주로 수행한다.

최근 수명연장으로 기대수명이 급속히 늘어나면서 노년기에 대비한 저축의 필요성이 증대되고 있다. 그렇지만 근시안적 안목과 불확실성 등으로 인해 노후를 대비할 수 있을 만큼 저축이 충분히 이루어지지 않아 시장 실패 현상이 나타나고 있다. 국민연금은 이런 종류의 시장실패를 교정하기 위한 대표적 정부 개입정책 중 하나이다. 주된 기능은 생애주기상 상대적으로 시장소득 수준이 높은 연령기에 저축을 통해 자산을 축적하고 노년기에 소비하기 위한, 이른바 소비평탄화(consumption smoothing) 기능이라 할 수 있다. 이 부분은 위에서 설명한 시장의 실패 교정 기능을 일컫는다.

국민연금의 소득계층별 소득재분배 기능은 횡단면 소득 기준이 아니라 생애소득 기준의 소득계층별 재분배 기능을 일컫는다. 횡단면 소득계층과 생애소득계층이 반드시 일치하는 것이 아닌 만큼 양자 사이에 간극이 있음은 분명하다. 단기적으로 국민연금의 요율은 대체로 소득비례적인 구조를 가지고 있다. 연금불입액의 상한이 존재하기 때문에 징수과정에서 특정 시점에서 소득계층 간 소득재분배 기능은 기대하기 어렵다. 그러나 국민연금 급여산식에서는 하후상박식 보수체계를 설정함으로써 부분적으로 생애소득 기준의 소득계층 간 소득재분배 기능을 수행하고 있다. 본 연구에서 소득재분배

기능을 논함에 있어서는 OECD(2008)의 세 가지 분류 가운데 첫 번째, 즉 (횡단면의 단기적) 소득계층 간 소득재분배 효과를 중심으로 논의한다.[8)]

나. 누진도 지수의 종류

(조세부담의) 누진도를 나타내는 개념은 Paturot, Mellbye & Brys(2013, 제2장 2절(section 2.2, pp. 6~7)에 잘 정리되어 있다. 이들은 다음과 같이 누진도를 평균세율 누진도(average-rate progression), 세부담 누진도(liability progression), 잔여소득 누진도(residual income progression)[9)]의 3가지로 분류하고 있다. 각각의 누진도 공식은 다음과 같다.

① **평균세율 누진도**(average-rate progression):

$$\frac{\frac{T_1}{Y_1}-\frac{T_0}{Y_0}}{Y_1-Y_0} = \frac{\text{실효세율증감}}{\text{소득증감}} = \frac{\Delta\text{실효세율}}{\Delta\text{소득}}$$

② **세부담 누진도**(liability progression):

$$\frac{\frac{T_1-T_0}{T_0}}{\frac{Y_1-Y_0}{Y_0}} = \frac{\text{세부담증가율}}{\text{소득증가율}} = \frac{\frac{T_1-T_0}{Y_1-Y_0}}{\frac{T_0}{Y_0}} = \frac{\text{한계실효세율}}{\text{평균실효세율}}$$

③ **잔여소득 누진도**(residual income progression):

$$\frac{(Y_1-T_1)-(Y_0-T_0)}{Y_0-T_0} = \frac{\text{가처분소득증가율}}{\text{소득증가율}}$$

---

8) 두 번째 유형의 소득재분배는 사회위험과 관련된 부분으로서 본 연구의 범위와 차이가 있다. 세 번째 유형의 생애주기상 재분배 문제도 매우 중요한 정책연구 대상이다. 다만 첫 번째 유형의 정책연구가 축적된 연유에 추진할 수 있는 만큼 추후 계속연구를 통해 수행되기를 기대한다.

9) 잔여소득의 의미는 처분가능소득의 의미로도 해석할 수 있다.

단, T_0, T_1: 변경 전후 세부담

Y_0, Y_1: 변경 전후 소득

Paturot, Mellbye & Brys(2013)를 비롯하여 OECD 등에서 국가별 소득세 체계의 누진도를 국제비교하는 경우 흔히 평균세율 누진도 공식을 기준으로 하는 경우가 많다. 이 기준에 따를 경우, 소득구간에 따라 다를 수 있지만, 다른 조건이 동일하다면, 명목세율 구간 사이의 절대세율 차이가 클수록 상기 지표가 큰 값을 가지는 경향이 있다.

두 번째 방식, 즉 세부담 누진도 방식은 세부담과 소득 사이의 관계를 탄력성 개념으로 정리한 것이다. 탄력성 값 1을 기준으로 동 지수의 값이 1보다 크면, 동 세목을 과세함에 따라 세후소득의 상대격차가 축소되어 세부담 분포가 누진적이면서 동시에 정(+)의 소득재분배 효과를 지닌다. 만약 동 누진도 지수가 1이면 과세 전후 소득의 상대격차가 동일하여 소득재분배 효과가 0이 된다. 즉 동 세목의 소득재분배 효과가 소득중립적 또는 소득비례적임을 의미한다. 한편 동 누진도 지수가 1보다 작은 값을 가지면 부(-)의 소득재분배 효과를 지니는 것을 의미한다. 즉, 소득역진적이다. 흔히 동 지수가 음(-)의 부호를 지닐 때 세부담 구조가 소득역진적인 것으로 생각하기 쉽지만, 어떤 세목의 절대세부담액이 소득과 정(+)의 상관관계를 지니더라도, 소득증가율보다 세부담증가율이 낮은 경우에는 소득역진구조를 나타내면서 소득재분배 효과가 음(-)의 값을 가지게 된다. 이 경우가 바로 탄력성 개념에 입각한 세부담 누진도 지수의 값이 0과 1 사이에 있는 경우를 나타낸다.

다. 소득세 관련 누진도와 소득재분배 효과 사이의 관계

성명재(2016b)는 세율이 고정되어 있는 상태에서 소득공제와 소득세 부담의 누진도 사이의 관계를 이용하여 누진도와 소득재분배 효과 사이의 상관관계를 검증하였다. 그 결과 두 변수 사이에는 역U자와 유사한 형태의 상관관계 곡선이 존재함을 모의실험을 통해 확인하였다. 아울러 우리나라의 소

득세는 누진도와 소득재분배 효과 사이에 음(-)의 상관관계에 해당되는 영역에 있음도 확인하였다. 그 밖에 세율체계를 조정하면 상기의 상관관계 곡선이 상하방으로 비대칭 이동하는 관계가 있음도 모의실험을 통해 검정하였다. 정책시사점으로는 세율수준이 일정하다면 공제수준을 낮추는 방향으로 소득세제를 개편할 경우 세부담의 누진도는 완화되더라도 누진도 완화효과에 비해 세수가 상대적으로 더 빨리 증가하면서 소득세의 소득재분배 효과가 확대될 것으로 예측하였다.

현실적으로는 공제수준을 축소하여 소득세 면세점을 낮추는 방식으로 개편하는 것은 조세저항이 극심하여 정책적으로 실현될 가능성이 상당히 낮을 것으로 생각된다. 이런 점에 주목하여 성명재(2016b)는 조세저항에 효과적으로 대응하기 위한 차선책(second-best policy)으로서 다음의 정책방향을 제안하였다. 우리나라 소득세는 물가연동장치를 지니고 있지 않기 때문에 물가가 상승하는 경우에는, 실질소득이 전혀 증가하지 않는 경우라도 물가상승에 따라 명목소득이 증가하면서 면세자에서 과세자로 전환되는 납세의무자, 그리고 낮은 세율구간에서 보다 높은 세율구간으로 한계세율이 상승하는 납세의무자가 발생하여 결과적으로 면세점을 낮추는 것과 마찬가지의 효과를 나타낼 수 있다.

5. 인구구조의 변화와 조세의 소득재분배

가. 인구고령화의 소득 · 소비지출 분포 영향: 모의실험을 중심으로

소득분포와 소비지출 분포는 연령별로 분포패턴이 상이하다. 따라서 인구고령화로 인해 연령별 가구 · 인구분포구조가 변화하면 소득 · 소비분포 패턴도 함께 변화한다. 이는 세원분포 구조에도 영향을 미침으로써 조세정책의 소득재분배 효과에도 영향을 미친다.

인구고령화가 진전됨에 따라 조세 · 재정정책이 소득분배구조에 미치는 영향(즉, 소득재분배 효과)은 모의실험을 통해 부분적으로 파악이 가능하다. 시간이 경과함에 따라 인구고령화 현상이 진전된다. 인구고령화는 연령별

가구 · 인구비중을 변화시키는 동시에, 경제성장의 결과로 (실질)국민소득도 함께 증가시킨다. 실질국민소득의 증가는 소득효과를 동반한다. 그러므로 순수하게 인구고령화 효과만을 분석하기 위해서는, 전체 효과에서 실질소득 증가에 의한 소득효과를 통제(즉, 제외)하고, 연령별 가구 · 인구비중의 변화 효과만을 분리하여야 한다. 한 가지 방법은 소득 · 소비분포를 현재 시점(예: 가계서베이자료의 경우 2014년에 고정시키는 방법)에 묶어두고 연령별 가구 · 인구비중 분포를 인구고령화 추세에 연동시켜 변화시키는 방법이다. 이런 방법은 성명재 · 박기백(2009), 유삼현 외(2017) 등에서 사용된 바 있다. 본 연구도 이 방법을 이용하여 인구고령화가 소득세, 재산세, 소비세, 사회보장기여금 등을 중심으로 가계의 조세부담에 미치는 영향과, 복지 및 교육 지출부문을 중심으로 정부(공공부문)의 재정지출(현금이전 및 현물급여) 정책의 효과를 모의실험 방법으로 추정하였다.

모의실험에는 2014년 가계동향조사자료를 사용하였다. 성명재(2016a)에서 추정한 바와 같이 2014년 기준의 조세 · 수혜모형(tax-benefit model)에서 추정된 가구별 수혜 및 부담분포를 기준으로, 연령별 가구가중치를 인구고령화 추세에 연동하여 조정하는 방법으로 특정 시점의 수혜 · 부담분포를 적용하여 각종 세전 · 후소득의 지니계수를 계산하였다. 분석대상 기간은 통계청에서 연령별 추계가구 분포 통계를 제공하는 2000～2045년 기간을 대상으로 하였다. 각 소득단계별 지니계수의 추정결과는 〈표 Ⅲ-3〉에서 보는 바와 같다. 아울러 〈표 Ⅲ-4〉는 각 단계(소득세, 재산세, 사회보장기여금, 소비세(부가가치세, 개별소비세, 교통세, 주세, 담배세) 및 현금이전 · 현물급여 대상별 지니계수의 변화기여율을 함께 계산하였다.

분석자료 연도인 2014년의 경우에는, 서베이자료상의 가구주 연령대별 표본가중치와 통계청 추계가구 분포를 기준으로 하는 가구주 연령대별 가구비중이 서로 다르다. 이런 차이는 기본적으로 표본추출 오차(sampling error)에 의한 것이다. 양자 사이의 간극을 제거하기 위해 끝수조정(endpoint adjustment)을 시행하였다.

〈표 Ⅲ-3〉에서 보듯이 인구고령화로 인해 가구주 연령별 표본가중치가

변화함에 따라 모든 종류의 소득에 대한 지니계수가 시계열적으로 증가하는 추세를 보일 것으로 전망되었다. 시장소득에 민간이전소득을 합산한 민간소득(private income)의 지니계수는 2014년 0.35739에서 2045년 0.43449로 21.6% 상승할 것으로 전망되었다. 같은 기간 지니계수 상승률은 총소득 17.9%(0.33574 → 0.39580), 가처분소득 18.2%(0.31959 → 0.37767), 세후소득 17.1%(0.32029 → 0.37517), 최종소득 13.1%(0.30286→0.34241)에 이르는 것으로 전망된다.

특징적인 점은 인구고령화에 따라 예상되는 향후 세후 지니계수 상승이 총소득에 비해 대체로 작다는 점이다. 총소득의 경우, 인구고령화가 진전될수록 저소득고령층이 늘어나고, 현재 설계된 저소득층 지원제도에도 불구하고 근로계층과의 소득격차 확대로 지니계수가 상승한다. 그러나 각종 소비세의 효과를 반영한 세후소득, 현물급여를 포함한 최종소득 기준의 지니계수 상승률은 이보다 낮은 수준이다. 소득과 함께 소비수준이 상대적으로 낮은 고령층이 증가할 경우, 소비세 등이 소득격차 확대를 줄일 수도 있음을 보여준다.

다만 높은 소득재분배효과가 기대되는 가처분소득(즉 직접세 후 소득)의 형평성은 총소득보다 빠르게 나빠지는 것으로 나타났다. 이는 이전소득의 증가에 따른 소득분포 개선이 소득세 등 직접세를 통한 소득분포 개선보다 더 크게 나타나기 때문이다. 즉 정부 이전소득을 통한 총소득의 불균등도 개선 폭이 빠른 인구고령화로 크게 나타나는 반면 소득세 등 직접세의 효과는 근로계층의 규모 감소로 인해 가처분소득 분포 개선이 제한적임을 보여준다. 그런데 한 가지 조심스러운 점은 상기의 분석은 인구고령화로 인한 가구주 연령별 가중치의 변화효과만을 고려하였으며 소득효과와 대체효과는 고려하지 않았다는 것이다. 만약 시계열적으로 지속적인 경제성장의 결과 실질소득이 증가하는 소득효과와, 연령대별 인구비중 변화에 따른 대체효과를 감안하면 분석결과가 달라질 수도 있음에 유의하여야 한다.

〈표 Ⅲ-3〉 통계청 추계가구 전망치를 이용한 각종 소득의 지니계수 모의실험 결과

	민간소득	총소득 (GY)	GY-소득세 (GY1)	GY1-재산세	가처분 소득(DY)	DY-VAT	DY-VAT-개소세·교통세	세후소득	최종소득
2000	0.32939	0.31258	0.30079	0.30097	0.29736	0.29852	0.29815	0.29887	0.28465
2001	0.33110	0.31389	0.30210	0.30228	0.29861	0.29974	0.29935	0.30007	0.28569
2002	0.33319	0.31558	0.30374	0.30393	0.30016	0.30125	0.30084	0.30156	0.28701
2003	0.33512	0.31711	0.30524	0.30544	0.30158	0.30262	0.30219	0.30291	0.28817
2004	0.33716	0.31875	0.30685	0.30706	0.30309	0.30409	0.30363	0.30435	0.28938
2005	0.33971	0.32087	0.30894	0.30916	0.30507	0.30602	0.30554	0.30626	0.29111
2006	0.34129	0.32214	0.31022	0.31045	0.30630	0.30723	0.30674	0.30745	0.29210
2007	0.34297	0.32356	0.31159	0.31183	0.30761	0.30851	0.30800	0.30872	0.29317
2008	0.34482	0.32512	0.31314	0.31338	0.30910	0.30996	0.30944	0.31016	0.29441
2009	0.34658	0.32659	0.31456	0.31482	0.31049	0.31133	0.31080	0.31152	0.29548
2010	0.34861	0.32834	0.31632	0.31657	0.31222	0.31302	0.31247	0.31319	0.29690
2011	0.35044	0.32981	0.31782	0.31810	0.31370	0.31446	0.31390	0.31462	0.29809
2012	0.35239	0.33153	0.31956	0.31983	0.31539	0.31612	0.31554	0.31625	0.29938
2013	0.35531	0.33401	0.32205	0.32234	0.31781	0.31848	0.31787	0.31858	0.30150
2014	0.35739	0.33574	0.32389	0.32419	0.31959	0.32022	0.31958	0.32029	0.30286
2015	0.36035	0.33818	0.32631	0.32660	0.32193	0.32248	0.32179	0.32250	0.30482
2016	0.36330	0.34055	0.32874	0.32904	0.32424	0.32471	0.32398	0.32468	0.30665
2017	0.36597	0.34277	0.33096	0.33127	0.32636	0.32677	0.32602	0.32672	0.30836
2018	0.36844	0.34474	0.33299	0.33330	0.32829	0.32862	0.32783	0.32853	0.30988
2019	0.37096	0.34669	0.33497	0.33530	0.33020	0.33049	0.32968	0.33037	0.31154
2020	0.37321	0.34835	0.33665	0.33697	0.33178	0.33203	0.33119	0.33188	0.31269
2021	0.37597	0.35044	0.33876	0.33910	0.33380	0.33398	0.33310	0.33378	0.31429
2022	0.37843	0.35224	0.34062	0.34097	0.33555	0.33566	0.33474	0.33541	0.31552
2023	0.38061	0.35374	0.34216	0.34250	0.33697	0.33703	0.33608	0.33673	0.31645
2024	0.38294	0.35536	0.34385	0.34422	0.33857	0.33855	0.33756	0.33822	0.31765
2025	0.38516	0.35702	0.34555	0.34591	0.34015	0.34010	0.33909	0.33974	0.31876
2026	0.38805	0.35928	0.34783	0.34820	0.34233	0.34223	0.34120	0.34184	0.32041
2027	0.39048	0.36110	0.34971	0.35010	0.34415	0.34400	0.34294	0.34357	0.32165
2028	0.39338	0.36345	0.35208	0.35247	0.34640	0.34617	0.34506	0.34568	0.32316
2029	0.39587	0.36520	0.35388	0.35428	0.34812	0.34782	0.34667	0.34729	0.32421
2030	0.39861	0.36750	0.35621	0.35661	0.35032	0.34995	0.34875	0.34936	0.32571
2031	0.40101	0.36928	0.35804	0.35845	0.35206	0.35162	0.35038	0.35097	0.32682
2032	0.40387	0.37154	0.36035	0.36077	0.35430	0.35378	0.35249	0.35308	0.32838
2033	0.40660	0.37365	0.36252	0.36294	0.35635	0.35578	0.35446	0.35503	0.32975
2034	0.40951	0.37592	0.36482	0.36525	0.35855	0.35792	0.35656	0.35712	0.33122
2035	0.41217	0.37799	0.36695	0.36738	0.36059	0.35990	0.35849	0.35904	0.33249

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

	민간소득	총소득 (GY)	GY-소득세 (GY1)	GY1-재산세	가처분 소득(DY)	DY-VAT	DY-VAT-개소세·교통세	세후소득	최종소득
2036	0.41496	0.38032	0.36927	0.36970	0.36280	0.36204	0.36059	0.36113	0.33395
2037	0.41743	0.38216	0.37114	0.37157	0.36456	0.36376	0.36229	0.36281	0.33504
2038	0.41991	0.38421	0.37319	0.37363	0.36654	0.36569	0.36419	0.36471	0.33628
2039	0.42245	0.38632	0.37532	0.37575	0.36856	0.36766	0.36612	0.36663	0.33753
2040	0.42502	0.38834	0.37734	0.37779	0.37051	0.36955	0.36798	0.36847	0.33870
2041	0.42701	0.38995	0.37899	0.37943	0.37205	0.37102	0.36941	0.36989	0.33948
2042	0.42895	0.39137	0.38044	0.38088	0.37338	0.37228	0.37063	0.37111	0.34016
2043	0.43102	0.39301	0.38209	0.38253	0.37494	0.37379	0.37211	0.37258	0.34100
2044	0.43279	0.39444	0.38356	0.38401	0.37633	0.37514	0.37344	0.37390	0.34173
2045	0.43449	0.39580	0.38497	0.38542	0.37767	0.37644	0.37472	0.37517	0.34241

주: 1. 추정방법은 유삼현 외(2017)의 제5장의 모의실험 방법을 원용하여 추정. 유삼현 외(2017)은 시장소득과 총소득에 대해서만 모의실험을 수행. 본 절에서는 민간소득, 가처분소득, 세후소득, 최종소득에 대해서도 동일한 방법을 적용

* 연구자료 및 방법론: 유삼현 외(2017)의 제5장 모의실험 방법을 원용하여 저자가 직접 추정

방법 a. 통계청의 추계가구 전망치(2000~2045년)를 기준으로 가계동향조사자료의 표본가중치를 조정하여 모의실험을 수행

방법 b. 2014년의 경우 가계동향조사자료와 추계가구 통계상의 표본추출 차이로 인한 오차가 발생하는데, 이는 끝수조정(endpoint adjustment)을 통해 조정

2. 민간소득=시장소득 + 민간이전소득, 세후소득=가처분소득-소비세, 최종소득=세후소득+현물급여. 현물급여는 성명재(2016a)에서 추정한 기초생보 현물급여, 교육, 보육, 건강보험, 주택급여를 현금화한 것을 지칭

3. DY-VAT: 가처분소득에서 부가가치세를 차감한 가상의 소득

DY-VAT-개소세·교통세: 가처분소득에서 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세(부가세(surtax))를 차감한 소득

출처: 2014년의 통계청 「가계동향조사자료」를 이용하여 모의실험을 통해 추정한 저자 추정치(단, 총소득 지니계수는 유삼현 외(2017)의 추정결과를 인용

나. 인구고령화의 소득세·재산세·소비세의 소득재분배 효과 영향: 모의실험을 중심으로

〈표 Ⅲ-4〉는 소득의 주요 구성항목과 주요 세부담 항목의 소득재분배 효과를 추정한 결과를 보여준다. 비교의 편의를 위해 [그림 Ⅲ-10]는 2014년과 2045년의 모의실험 결과를 병렬하여 비교하기 위해, 인구고령화가 소득재분배 효과에 미치는 효과를 항목별로 비교하였다. 논의의 편의상 인구고령화

의 소득재분배 효과에 대한 분석은 2014년과 2045년의 두 해를 대상으로 한정한다.

먼저 민간소득과 최종소득 사이의 지니계수 하락률로 산출한 조세·재정지출의 소득재분배 총효과는 2014년 15.26%에서 2045년 21.19%로 증가할 것으로 전망되었다. 이 가운데 소득세, 재산세, 사회보장기여금, 소비세 등 조세를 통한 소득재분배 효과는 4.32%에서 4.75%, 재정지출은 10.93%에서 16.44%로 증가할 것으로 전망되었다.

여기서 두 가지 특징적인 점을 발견할 수 있다. 첫째는 소득재분배 효과는 주로 조세보다는 재정지출을 통해 달성된다는 점, 둘째는 2014~2045년 동안 소득재분배 효과의 증가 폭을 비교하면, 조세의 소득재분배 효과는 소폭 증가하는 데 그치는 반면 재정지출을 통한 소득재분배 효과는 대폭 증가하는 것으로 전망되었다는 점이다.

첫 번째 특징과 관련해서는 비단 우리나라뿐만 아니라 선진국에서도 이와 유사한 사례를 볼 수 있다. [그림 Ⅲ-11]이 그것이다. 성명재(2016c)가 조사한 바에 의하면, OECD 회원국 가운데 미국 정도만을 제외하고는 거의 모든 나라에서 재정지출의 소득재분배 효과가 조세를 압도한다는 점이다. 원칙상 조세는 무차별성을 중요시하는 반면, 재정지출은 선택적 지원이 용이하다는 점에서 근본적인 차이점이 있기 때문이라고 할 수 있다.

두 번째 요인의 경우에는 요소별로 세분화하여 살펴볼 필요가 있다. 조세부담의 경우에는 인구고령화로 인해 젊은 사람들의 인구비중이 감소하여 세원이 협소해지면서 오히려 소득재분배 효과가 감소하는 것으로 추정되었다. 특히 시장소득을 중심으로 과세되는 소득세의 경우에는 소득재분배 효과가 2014년 3.32%에서 2045년 2.49%로 크게 위축되는 것으로 추정된다. 이는 인구고령화가 소득세원을 협소하게 하였기 때문이다. 다만 여기에는 2014~2045년 동안의 경제성장에 따른 실질소득 증가효과(즉, 소득효과)가 반영되어 있지 않다는 점에 유의할 필요가 있다.

사회보장기여금의 경우에는 2014년 1.29%에서 2045년 1.78%로 소득재분배 효과가 증가하였다. 사회보장기여금은 기본적으로 경제활동을 활발하게

영위하는 연령층에서 부담을 더 많이 하는 구조를 지니고 있다. 그러므로 인구고령화로 인해 사회보장기여금 부담비율이 낮은 노인인구 비중이 증가하면서 소득재분배 효과가 확대된 것으로 평가된다. 다만 노인인구 비중이 높아지면서 사회보장기여금 갹출금 총액이 감소함에도 불구하고 소득재분배 효과가 커지는 것은 일견 이례적인 듯 보인다. 그런데 사회보장기여금은 대체로 소득비례적인 부과기준을 지니고 있는 경우가 많기 때문에 부과대상자들만을 놓고 보면 소득재분배 효과를 거의 기대할 수 없다. 일반적으로 노인들은 각종 사회보험료의 부과대상자에서 제외되어 있는 경우가 많다. 인구고령화가 진전되면 자연스럽게 은퇴노인가구를 중심으로 저소득층에서 비부과대상자 비율이 증가하기 때문에 소득재분배 효과가 확대되는 것임을 유추할 수 있다. 물론 여기에는 최근 건강보험제도 개편을 통해 임대소득 등이 있는 노인가구에 대해서도 건강보험료를 부과하도록 하는 내용의 각종 사회보험제도의 개편효과를 반영한다면 사회보장기여금의 소득재분배 효과 전망치는 수정이 필요할 것이다. 이는 추후 보완연구를 통해 보완되기를 기대한다.

부가가치세의 경우에는 2014년 소득재분배 효과가 -0.18%로 음(-)의 소득재분배 효과를 나타냈었는데, 2045년에는 +0.28%로 반전되어 정(+)의 소득재분배 효과를 나타내는 것으로 변화하였다. 일반적으로 선진국의 경험에 의하면, 부가가치세 부담구조는 소득역진성이 높고, 따라서 최소한 횡단면 특성으로는 음(-)의 소득재분배 효과가 크다는 점에 비추어볼 때 이례적이다. 그런데 이는 우리나라의 부가가치세제의 세부구조를 살펴보면 일견 수긍이 된다. 우리나라의 부가가치세는 생활필수품을 중심으로 매우 광범위한 면세제도가 운용되고 있다. 기본목적은 부가가치세 부담의 역진성 보완이다. 생활필수품을 면세하는 경우 엥겔지수가 높은 저소득층일수록 부가가치세 면세를 통한 세부담 절감효과가 상대적으로 더 크게 나타나기 때문이다. 인구고령화는 노인가구·인구를 중심으로 저소득층을 두텁게 한다. 이는 소득계층별 소비지출 구조를 놓고 볼 때 면세품 소비의존도가 높은 소득계층의 범위를 저소득층 언저리에서 확대시킨다. 이는 사실상 현재 상태에서 생

활필수품 위주의 면세품 적용범위를 확대하는 것과 마찬가지의 효과를 나타낸다. 그러므로 인구고령화가 진전될수록 부가가치세의 소득재분배 효과는 음(-)에서 양(+)으로 전환되는 것이다. 다만 여기서 한 가지 유의할 점이 있다. 소득효과를 고려하지 않았다는 점이다. 소득효과란 실질소득이 증가할수록 수요(소득)탄력성이 높은 과세품의 소비가 빨리 증가하는 반면, 탄력성이 작은 생활필수품 중심의 면세품의 경우에는 소비가 더디게 증가하거나 열등재의 경우 오히려 소비가 감소할 수도 있다. 일반적으로 소득효과는 인구고령화 효과보다 빠르게 나타나는 경우가 많다. 따라서 선진국에서 부가가치세 부담의 역진성이 크고, 우리나라에서도 시간이 경과하면서 부가가치세의 역진성이 점진적으로 확대되고 있는 것을 볼 수 있다. 〈표 Ⅲ-4〉는 소득효과 없이 순수하게 인구고령화 효과만을 감안한 결과라는 점에 주의할 필요가 있다.

개별소비세와 교통·에너지·환경세의 경우에는 인구고령화가 진전될수록 정(+)의 소득재분배 효과가 더욱 확대(2014년 0.18% → 2045년 0.40%)되는 것으로 전망되었다. 일반적으로 젊은 층에 비해 고연령층에서의 자가용차 보유비율과 운행빈도 등이 현격한 차이로 차이가 매우 크다. 이 점을 고려할 때, 인구고령화가 진전될수록 자가용 보유·운행에 따른 자동차 개별소비세 부담과 각종 유류세 부담의 계층간 구분이 보다 명확해지면서 미약하나마 누진적 세부담 구조를 지닌 개별소비세와 교통·에너지·환경세의 소득재분배 효과가 확대된다고 할 수 있다.

한편 주세와 담배세의 경우에는 음(-)의 소득재분배 효과가 축소(2014년 -0.20% → 2045년 -0.10%)되는 것으로 전망되었다. 기본적으로 술과 담배는 수요소득탄력성이 낮기 때문에 상대적으로 고소득층보다는 저소득층에서의 소비의존도가 상대적으로 더 높다. 그렇기 때문에 주세와 담배세는 세부담 구조가 역진적인 것이 특징이다. 그런데 다른 한편으로는 일반적으로 생애주기상 노인들의 흡연율·음주율과 흡연·음주빈도가 젊은 사람들보다 낮다는 것 또한 중요한 연령별 소비패턴구조를 나타낸다. 인구고령화는 노인가구·인구비율의 상승을 의미한다. 그러므로 결과적으로 인구고령화는 주

세와 담배세의 역진성을 완화시키는 동시에 음(-)의 소득재분배 효과의 크기도 축소시키는 것으로 추정되었다.

재정지출(특히 그중에서도 복지재정지출)의 경우에는 현행 제도만을 유지하더라도 인구고령화로 인한 수혜자 비율이 증가되는 효과를 통해 소득재분배 효과가 대폭 상승하는 것으로 추정되었다. 새로운 복지제도의 도입이나 기존 복지제도의 적용범위를 제도적으로 확대하는 조치 없이도 기존 복지제도의 성숙(aging)만으로도 소득재분배 효과가 증대되는 것이다. 이는 굳이 상세한 설명을 하지 않더라도 자연스러운 현상이다.

제도의 성숙은 크게 두 가지 요소로 구성된다. 하나는 포괄범위(즉 수혜자 비율)의 확대와 수혜자 1인당 수혜액 수준의 증가가 두 번째 요소이다. 그런데 본 연구에서는 수혜자 1인당 수혜액의 확대 효과는 고려되지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 다만 인구고령화로 인해 전 인구 중 수혜대상자의 비율이 확대되었을 뿐이다. 그러므로 복지제도의 외연적 확장 없이도 제도의 성숙도 가운데 수혜대상자 범위의 확대 효과만으로도 재정지출의 소득재분배 효과가 확대되는 것을 볼 수 있다. 자료 미비 등으로 본 연구에서는 수혜자당 수혜수준의 확대를 통한 소득재분배 효과의 변화는 분석하지 못하였다. 그러므로 인구고령화 효과를 충분히 다 반영하지 못하였음에도 불구하고 재정지출을 통한 소득재분배 효과의 확대는 보수적 관점에서 하한선의 전망한 것으로 보아도 크게 무리하지 않은 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-4〉 지니계수 하락률로 측정한 조세 · 재정지출 항목별 소득재분배 효과 모의실험 결과

(단위: %)

	민간이전 소득	공적이전	소득세	재산세	사회보험료	(부가가치세)	(개소세+교통세)	(주세+담배세)	소비세 계	현물급여	공공부문		
											조세(광의)	재정지출	계
2000	2.60	5.10	3.58	−0.05	1.10	−0.35	0.11	−0.22	−0.46	4.32	4.16	9.42	13.58
2001	2.63	5.20	3.56	−0.05	1.11	−0.34	0.12	−0.22	−0.44	4.34	4.17	9.54	13.71
2002	2.71	5.29	3.55	−0.06	1.13	−0.33	0.12	−0.22	−0.42	4.37	4.21	9.65	13.86
2003	2.80	5.37	3.54	−0.06	1.15	−0.31	0.13	−0.21	−0.40	4.40	4.24	9.77	14.01
2004	2.85	5.46	3.53	−0.06	1.18	−0.30	0.14	−0.21	−0.37	4.44	4.27	9.90	14.17
2005	2.95	5.55	3.51	−0.06	1.20	−0.28	0.14	−0.21	−0.35	4.46	4.30	10.01	14.31
2006	2.97	5.61	3.49	−0.07	1.22	−0.27	0.14	−0.21	−0.34	4.50	4.30	10.11	14.41
2007	3.00	5.66	3.49	−0.07	1.23	−0.26	0.15	−0.21	−0.32	4.53	4.33	10.19	14.52
2008	3.06	5.71	3.47	−0.07	1.24	−0.25	0.15	−0.21	−0.31	4.57	4.34	10.28	14.62
2009	3.09	5.77	3.47	−0.08	1.25	−0.24	0.15	−0.21	−0.30	4.63	4.35	10.40	14.74
2010	3.13	5.81	3.45	−0.07	1.25	−0.23	0.16	−0.21	−0.28	4.67	4.35	10.49	14.83
2011	3.19	5.89	3.42	−0.08	1.26	−0.22	0.16	−0.21	−0.26	4.72	4.33	10.60	14.94
2012	3.22	5.92	3.40	−0.08	1.26	−0.21	0.16	−0.20	−0.24	4.79	4.34	10.71	15.04
2013	3.28	5.99	3.37	−0.08	1.27	−0.19	0.17	−0.20	−0.22	4.81	4.34	10.80	15.14
2014	3.37	6.06	3.32	−0.08	1.29	−0.18	0.18	−0.20	−0.20	4.88	4.32	10.93	15.26
2015	3.41	6.15	3.29	−0.08	1.30	−0.15	0.19	−0.20	−0.16	4.91	4.35	11.06	15.41
2016	3.53	6.26	3.25	−0.08	1.32	−0.13	0.20	−0.19	−0.12	4.96	4.37	11.22	15.59
2017	3.60	6.34	3.23	−0.08	1.34	−0.11	0.20	−0.19	−0.10	5.02	4.39	11.36	15.74
2018	3.69	6.43	3.19	−0.08	1.36	−0.09	0.21	−0.19	−0.07	5.06	4.40	11.49	15.89
2019	3.75	6.54	3.16	−0.09	1.37	−0.08	0.22	−0.19	−0.05	5.08	4.40	11.62	16.02
2020	3.79	6.66	3.13	−0.09	1.39	−0.07	0.23	−0.18	−0.03	5.14	4.41	11.80	16.22
2021	3.86	6.79	3.11	−0.09	1.41	−0.05	0.23	−0.18	0.01	5.18	4.43	11.97	16.41
2022	3.96	6.92	3.07	−0.09	1.43	−0.03	0.24	−0.18	0.04	5.26	4.45	12.18	16.62

〈표 Ⅲ-4〉의 계속

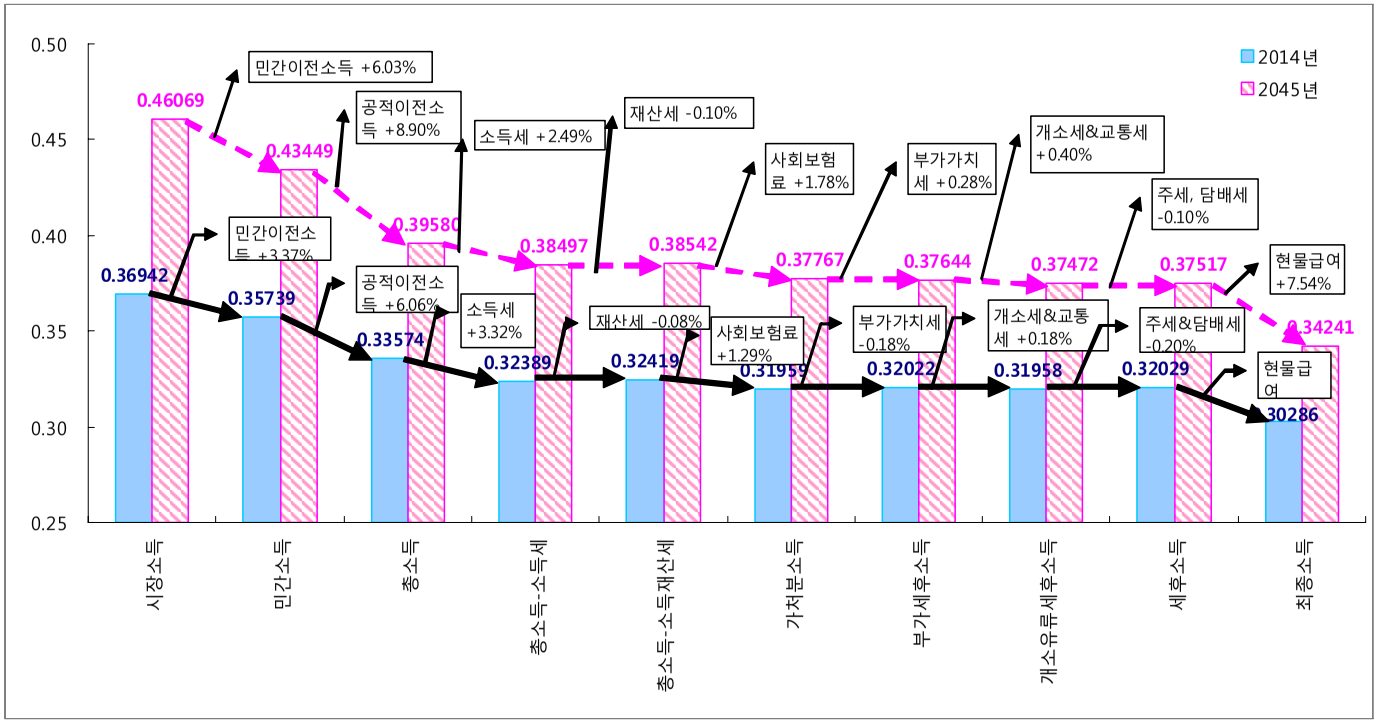
	민간이전 소득	공적이전	소득세	재산세	사회보험료	(부가가치세)	(개소세+교통세)	(주세+담배세)	소비세 계	현물급여	공공부문		
											조세(광의)	재정지출	계
2023	4.05	7.06	3.04	−0.09	1.45	−0.02	0.25	−0.17	0.06	5.33	4.47	12.39	16.86
2024	4.13	7.20	3.01	−0.10	1.48	0.01	0.26	−0.17	0.09	5.37	4.48	12.57	17.05
2025	4.16	7.31	2.98	−0.09	1.50	0.01	0.26	−0.17	0.11	5.45	4.49	12.75	17.24
2026	4.23	7.41	2.95	−0.10	1.51	0.03	0.27	−0.16	0.13	5.52	4.49	12.94	17.43
2027	4.28	7.52	2.92	−0.10	1.52	0.04	0.27	−0.16	0.15	5.61	4.49	13.14	17.63
2028	4.40	7.61	2.89	−0.10	1.54	0.06	0.28	−0.16	0.18	5.72	4.52	13.33	17.85
2029	4.50	7.75	2.86	−0.10	1.56	0.08	0.29	−0.16	0.21	5.83	4.52	13.58	18.10
2030	4.58	7.80	2.83	−0.10	1.58	0.09	0.30	−0.15	0.24	5.93	4.55	13.74	18.29
2031	4.68	7.91	2.80	−0.10	1.59	0.11	0.31	−0.15	0.27	6.02	4.57	13.93	18.50
2032	4.75	8.01	2.77	−0.10	1.60	0.13	0.32	−0.15	0.30	6.12	4.57	14.12	18.69
2033	4.80	8.10	2.74	−0.10	1.62	0.14	0.32	−0.14	0.32	6.22	4.58	14.32	18.90
2034	4.89	8.20	2.71	−0.11	1.64	0.15	0.33	−0.14	0.35	6.32	4.59	14.53	19.12
2035	4.97	8.29	2.68	−0.10	1.65	0.17	0.34	−0.13	0.38	6.44	4.60	14.73	19.33
2036	5.10	8.35	2.66	−0.10	1.66	0.18	0.35	−0.13	0.40	6.55	4.62	14.90	19.52
2037	5.19	8.45	2.64	−0.10	1.68	0.19	0.35	−0.12	0.42	6.65	4.64	15.10	19.74
2038	5.25	8.50	2.62	−0.10	1.69	0.20	0.36	−0.12	0.44	6.77	4.64	15.27	19.92
2039	5.38	8.55	2.60	−0.10	1.70	0.21	0.36	−0.12	0.46	6.89	4.66	15.44	20.10
2040	5.50	8.63	2.59	−0.11	1.71	0.23	0.37	−0.12	0.48	7.00	4.68	15.63	20.31
2041	5.63	8.68	2.57	−0.10	1.73	0.24	0.38	−0.11	0.51	7.12	4.70	15.80	20.50
2042	5.75	8.76	2.55	−0.10	1.75	0.26	0.38	−0.11	0.53	7.22	4.72	15.98	20.70
2043	5.86	8.82	2.53	−0.10	1.76	0.27	0.39	−0.11	0.55	7.33	4.74	16.15	20.89
2044	5.96	8.86	2.51	−0.10	1.77	0.27	0.39	−0.11	0.56	7.43	4.75	16.29	21.04
2045	6.03	8.90	2.49	−0.10	1.78	0.28	0.40	−0.10	0.58	7.54	4.75	16.44	21.19

주: 1. 소득재분배 효과는 해당 단계의 지니계수 하락 폭(상기의 〈표 Ⅲ-3〉 기준)을 민간소득 지니계수로 나누어 백분율로 표시한 값을 나타냄.

2. 조세(광의)는 소득세, 재산세, 사회보험료, 소비세를 총괄함. 재정지출은 공적이전소득(현금)과 현물급여를 합산한 것임

출처: 저자 작성

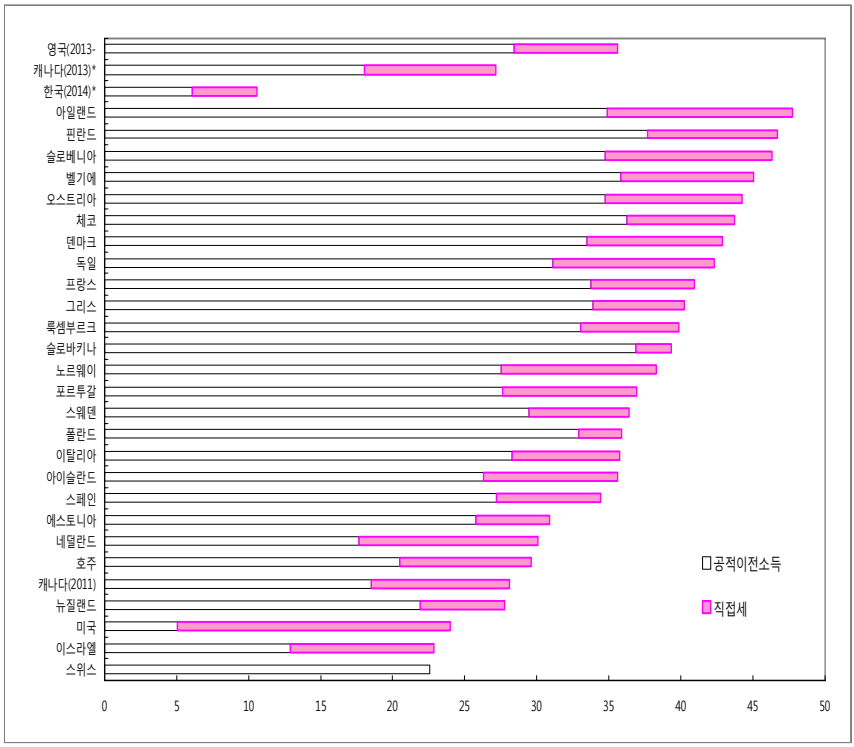
[그림 Ⅲ-10] 주요 조세 · 재정지출의 소득재분배 효과의 추정 · 전망치 비교(인구고령화에 따른 모의실험 결과의 비교)



주: 1. 사각형 박스 안의 백분율은 각 항목별 조세 · 재정지출 정책의 세전 · 세후 지니계수 하락률을 나타냄. 지니계수 하락률 계산시 분모는 민간소득 지니계수를 기준으로 함.

출처: 상기의 〈표 Ⅲ-4〉와 〈표 Ⅲ-5〉의 결과를 조합하여 저자 작성

[그림 Ⅲ-11] 소득재분배 효과의 국제비교: 공적이전소득(현금급여)과 직접세 분해(2012년, 지니계수 하락률)



주: 1. * 표시한 것은 각국 정부 공식통계. 단, 한국*는 성명재(2016b) 추정치 기준

뉴질랜드: Table B.10, Perry(2015) Household Incomes in New Zealand–Trends in Indicators of Inequality and Hardship 1982 to 2014, Ministry of Social Development, Statistics New Zealand, Wellington.

미국: Congressional Budget Office (2014) The Distribution of Household Income and Federal Taxes, 2011.

스웨덴: http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Household-finances/Income-and-income-distribution/Households-finances/Aktuell-Pong/7296/Income-aggregate-19752011/163550/

싱가포르: Department of Statistics, Singapore (2016) Key Household Income Trends, 2015.

캐나다: Statistics Canada(2015) Gini Coefficients of Adjusted Market, Total and After-tax Income, Canada and Provinces.

호주: Australian Bureau of Statistics(2013) Household Income and Income Distribution 2011-12.

영국: Tonkin(2015) The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, Financial Year Ending 2014-Methodology and Coherence, Office for National Statistics, the United Kingdom.

2. 나머지: OECD IDD (Income Distribution Database) 2012년 소득 기준

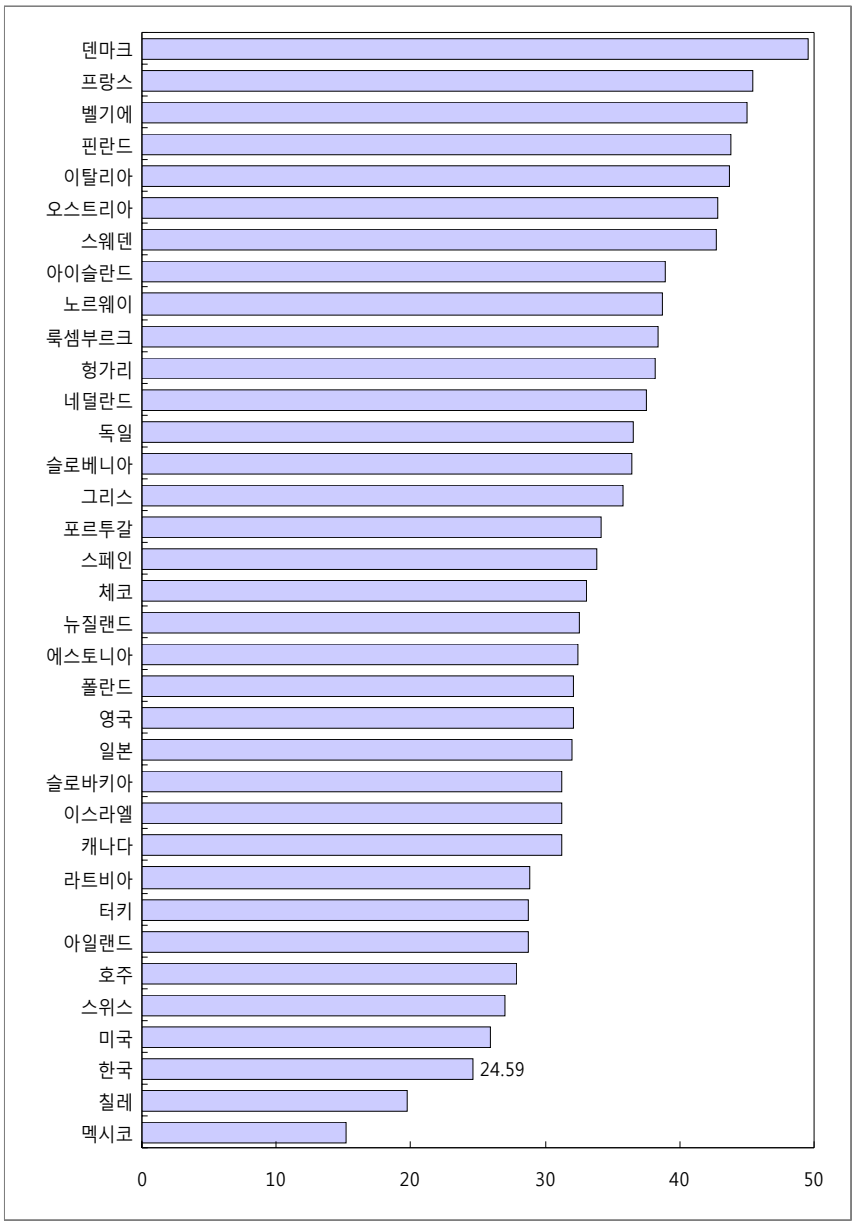
출처: 성명재(2016c)의 [그림 12] 인용

6. 조세부담률과 세입구조

우리나라의 조세부담률은 선진국과 비교해볼 때 상당히 낮다. OECD(2016) 자료집에 의하면, 2014년 현재 조세수입과 사회보장기여금 수입의 총합을 국내총생산(GDP) 대비 비율로 추산한 국민부담률이 24.6%로 OECD 35개 회원국 가운데 멕시코(15.2%)와 칠레(19.8%)에 이어 세번째로 가장 낮다. 덴마크는 동 비율이 49.6%로 GDP의 약 절반을 차지할 정도로 국민부담 수준이 매우 높다. 이 가운데 사회보장기여금을 제외한 조세부담률은 18.0%로, 멕시코(12.0%)와 슬로바키아(17.9%)에 이어 세번째로 낮다. 국민부담률과 조세부담률의 OECD 회원국 평균은 각각 34.2%와 25.1%에 이른다. 우리나라의 국민·조세부담률은 모두 OECD 평균치의 약 100분의 72 수준에 해당된다([그림 Ⅲ-12]와 〈표 Ⅲ-5〉 참조).

이상에서 보듯이 우리나라의 국민부담률 수준은 OECD 최하위권이다. 비단 조세부담률 수준이 낮을 뿐만 아니라 사회보장기여금 비율 모두 비슷한 비율로 최하위권이다. 인구고령화가 진전될수록 복지재정소요가 가속적으로 증가할 것임은 명약관화하다. 마약 국민·조세부담률 수준이 상승하지 않는다면, 머지 않은 미래에 일본처럼 정부부채가 GDP의 약 2.5배 수준으로 증가할 가능성도 배제하기 어렵다. 그런 일이 발생하지 않도록 하기 위해서는 조세부담과 사회보장기여금 모두 상향조정이 필요한 것으로 판단된다.

[그림 Ⅲ-12] OECD 회원국의 조세(국민)부담률 비교(2014년)



원출처: OECD (2016)의 Figure 1.1 인용
출처: 성명재(2017)의 [그림 1] 재인용

〈표 Ⅲ-5〉 OECD 회원국의 국민부담률, 조세부담률의 비교(2014년, 시장가격 기준)

(단위: %)

	국민부담률	조세부담률		국민부담률	조세부담률
호 주	27.8	27.8	한 국	24.6	18.0
오스트리아	42.8	28.2	라 트 비 아	28.9	20.5
벨 기 에	45.0	30.8	룩셈부르크	38.4	27.3
캐 나 다	31.2	26.5	멕 시 코	15.2	12.0
칠 레	19.8	18.3	네 덜 란 드	37.5	22.7
체 코	33.1	18.6	뉴 질 랜 드	32.5	32.5
덴 마 크[1)]	49.6	49.5	노 르 웨 이	38.7	28.8
에스토니아	32.4	21.5	폴 란 드	32.1	19.9
핀 란 드	43.8	31.2	포 르 투 갈	34.2	25.2
프 랑 스[1)]	45.5	28.5	슬로바키아	31.2	17.9
독 일	36.6	22.6	슬로베니아	36.5	22.1
그 리 스	35.8	25.5	스 페 인[1)]	33.8	22.2
헝 가 리	38.2	25.7	스 웨 덴	42.8	32.9
아이슬란드	38.9	35.2	스 위 스	27.0	20.3
아 일 랜 드	28.7	23.7	터 키	28.8	20.6
이 스 라 엘	31.2	26.1	영 국	32.1	26.1
이 탈 리 아	43.7	30.7	미 국	25.9	19.7
일 본	32.0	19.3	OECD 평균	34.2	25.1

주: 1) 총조세수입은 미징수된 자본이전(capital transfer)을 제외한 수치임.

원출처: OECD(2016)의 Table 3.1 인용

출처: 성명재(2017)의 〈표 1〉 재인용

〈표 Ⅲ-6〉은 OECD 회원국의 주요 세목·세원별 세수의 GDP 대비 비율을 비교하였다(2014년 기준). 우리나라의 소득세와 법인세, 사회보장기여금, 일반소비세(부가가치세)의 GDP 대비 비율은 각각 4.0%, 3.2%, 6.6%, 4.2%이다. OECD 35개 회원국의 평균치는 각각 8.4%, 2.8%, 9.1%, 7.0%이다. 법인세를 제외하고는 나머지 세목의 경우에는 우리나라의 세수비중이 매우 낮음을 알 수 있다. 다만 GDP 대비 법인세의 세수비중이 OECD 평균치를 상회하는 것은 상당히 이례적이다. 예외적인 상황이 나타나고 있는 법인세를

제외하면, 대부분의 세목에서 우리나라의 조세부담 수준이 OECD 평균치를 크게 밑도는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 OECD 회원국의 조세(국민)부담률 비교(2014년)

(단위: %)

	소득세	법인세	사회보장 기여금	일반 소비세		소득세	법인세	사회보장 기여금	일반 소비세
호 주	11.4	4.7	0	3.6	한 국	4.0	3.2	6.6	4.2
오스트리아	10.1	2.1	14.7	7.7	라 트 비 아	5.9	1.5	8.4	7.7
벨 기 에	12.9	3.2	14.2	6.9	룩셈부르크	8.9	4.4	11.0	7.5
캐 나 다	11.3	3.3	4.7	4.3	멕 시 코	3.0	2.6	3.1	3.9
칠 레	1.4	4.2	1.4	8.2	네 덜 란 드	7.0	2.6	14.9	6.4
체 코	3.6	3.5	14.5	7.4	뉴 질 랜 드	12.6	4.3	0	9.7
덴 마 크[1]	26.8	2.6	0.1	9.5	노 르 웨 이	9.8	6.6	9.9	7.8
에스토니아	5.7	1.7	10.9	8.6	폴 란 드	4.6	1.7	12.2	7.1
핀 란 드	13.4	1.9	12.7	9.2	포 르 투 갈	7.7	2.8	9.0	8.5
프 랑 스[1]	8.5	2.3	17.0	7.2	슬로바키아	3.0	3.3	13.4	6.6
독 일	9.6	1.7	13.9	7.0	슬로베니아	5.1	1.4	14.4	8.5
그 리 스	5.9	1.9	10.3	7.5	스 페 인[1]	7.6	2.1	11.6	6.1
헝 가 리	5.3	1.5	12.5	11.6	스 웨 덴	12.2	2.7	9.9	9.1
아이슬란드	13.6	3.4	3.7	8.1	스 위 스	8.4	2.8	6.7	3.5
아 일 랜 드	9.2	2.4	5.0	6.0	터 키	4.2	1.8	8.2	5.9
이 스 라 엘	5.8	3.2	5.1	9.7	영 국	8.8	2.4	6.0	6.8
이 탈 리 아	11.3	2.2	13.0	6.0	미 국	10.2	2.2	6.2	2.0
일 본	6.1	4.1	12.7	3.9	OECD 평균	8.4	2.8	9.1	7.0

주: 1) 미징수된 자본이전(capital transfer)을 제외한 수치

원출처: OECD (2016), Tables 3.9, 3.11, 3.13, 3.27 기준으로 재정리

출처: 성명재(2017)의 〈표 2〉 인용

〈표 Ⅲ-7〉은 OECD 회원국을 대상으로 총조세수입 중에서 세금원천(sources)별 세수비중을 비교하였다. 우리나라의 경우 소득세원(소득·이윤)의 비중은 2014년 현재 전체 조세부담 중 29.1%로 OECD 평균(33.7%)보다 조금 작

지만, 그 차이는 크지 않다. 사회보장기여금 비중은 26.9%로 역시 OECD 평균(26.2%)과 흡사하다. 소비과세의 비중은 30.0%로 OECD 평균(32.2%)과 비슷하다. 다만 재산과세의 경우에는 11.0%로 OECD 평균(5.6%)의 약 두 배 수준이다. 재산과세의 경우 우리나라의 세수비중이 상당히 높은데, 다분히 우리나라의 인구밀도와 관련성이 높다. 우리나라의 인구밀도는 세계 최고수준이다. 반면 전 국토 중 이용가능한 실질적인 국토면적 비율은 상당히 낮은 편이다. 따라서 소득수준에 비해 부동산을 비롯해 지가수준이 매우 높게 형성되고 있다. 바로 이런 연유로 인해 재산과세의 세수비중이 다른 원천을 지닌 세원보다 상대적으로 세수비중이 높을 뿐만 아니라 국제적으로도 상당히 높게 나타난다고 할 수 있다.

요약하면, 우리나라의 국민·조세부담률은 OECD에 비해 현저한 차이로 매우 작지만, 주요 세원의 원천별 세수비중 구조는 OECD 평균과 매우 유사하다. 즉, 세원별 세입구조는 선진국 수준과 비슷하지만 세수규모가 작은 것이 특이점이라고 할 수 있다. 전반적으로 세입구조상 조세부담률 수준을 높이는 동시에 부분적으로 소득과세와 소비과세, 특히 부가가치세의 세수비중 확대가 필요한 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-7〉 OECD 회원국의 주요 세원별 총조세수입 대비 세수비중(2014년)

(단위: %)

OECD 분류번호 및 세원의 종류	1000	2000	3000	4000	5000	6000	EU 관세
	소득·이윤	사회보장기여금	Payroll	재산과세	소비과세	기타	
호주	57.9	0	5.1	10.1	26.9	0	–
오스트리아	29.5	34.2	6.9	1.4	27.3	0.4	0.3
벨기에	35.8	31.6	0	7.9	23.9	0	0.7
캐나다	48.0	15.1	2.0	11.7	23.0	0.1	–
칠레	33.0	7.2	0	4.2	55.3	0.2	–
체코	21.4	43.8	0	1.3	32.9	0	0.5
덴마크[1]	64.9	0.1	0.7	3.7	30.2	0	0.3
에스토니아	22.8	33.6	0	0.9	42.1	0	0.5
핀란드	35.0	28.9	0	3.0	32.8	0.1	0.2

〈표 Ⅲ-7〉의 계속

OECD 분류번호 및 세원의 종류	1000 소득·이윤	2000 사회보장 기여금	3000 Payroll	4000 재산과세	5000 소비과세	6000 기타	EU 관세
프 랑 스[1)]	23.8	37.4	3.5	8.5	24.1	2.4	0.2
독 일	31.1	38.1	0	2.6	27.7	0	0.4
그 리 스	23.7	28.7	0	4.0	43.4	0	0.2
헝 가 리	17.7	32.7	1.5	3.4	44.0	0.5	0.3
아이슬란드	46.6	9.5	0.9	6.4	31.0	5.7	–
아 일 랜 드	40.3	17.3	0.6	7.7	33.6	0	0.5
이 스 라 엘	30.9	16.4	3.8	9.5	39.4	0	–
이 탈 리 아	32.0	29.8	0	6.6	27.0	4.3	0.3
일 본	31.8	39.7	0	8.5	19.8	0.3	–
한 국	29.1	26.9	0.3	11.0	30.0	2.8	–
라 트 비 아	25.9	29.1	0	3.6	40.9	0	0.5
룩셈부르크	34.6	28.7	0	7.8	28.8	0.1	0.1
멕 시 코	37.6	20.6	2.5	2.1	35.8	1.4	–
네 덜 란 드	25.6	39.6	0	3.9	29.6	0.5	0.8
뉴 질 랜 드	55.4	0	0	6.2	38.4	0	–
노 르 웨 이	42.5	25.7	0	3.1	28.7	0	–
폴 란 드	19.7	38.1	0.7	4.4	36.1	0.8	0.3
포 르 투 갈	30.8	26.2	0	3.6	38.2	0.9	0.3
슬로바키아	21.0	42.9	0	1.4	34.2	0	0.5
슬로베니아	17.9	39.4	0.1	1.7	40.4	0	0.4
스 페 인[1)]	28.7	34.4	0	7.0	28.5	1.0	0.4
스 웨 덴	34.9	23.2	10.6	2.5	28.4	0.1	0.3
스 위 스	45.7	24.9	0	6.6	22.4	0.4	–
터 키	21.1	28.5	0	4.9	44.1	1.4	–
영 국	34.9	18.7	0	12.7	33.2	0	0.5
미 국	47.7	24.1	0	10.8	17.4	0	–
OECD 평균	33.7	26.2	1.1	5.6	32.6	0.7	0.4

주: 1) 미징수된 자본이전(capital transfer)을 제외한 수치

원출처: OECD(2016) Table 3.6 기준

출처: 성명재(2017)의 〈표 3〉 재인용

7. 소결

인구고령화는 직접적으로 연령별 인구 및 가구구성을 변화시킨다. 젊은 사람들의 인구비중을 낮추는 대신 노인인구 비중을 증대시킨다. 장기적으로는 왕성하게 활동할 수 있는 경제활동연령인구를 감소시키고, 소비활동이 위축되는 고령층을 증대시켜 총수요의 증가추세를 낮추게 된다. 이는 결과적으로 저성장기조의 주요 요인으로 작용한다.

인구고령화는 일반적으로 소득분배격차를 확대시킨다. 아울러 인구구조 변화에 따라 세원분포의 비중과 소득재분배 효과의 크기에도 심대하게 영향을 미친다. 구체적으로는 경제활동연령인구 감소로 인해 소득세원을 협소하게 하면서 소득과세의 소득재분배 효과를 낮춘다. 한편 인구고령화는 부가가치세 면세소비 의존도가 높은 노인가구 · 인구 비중을 늘림으로써 면세소비 비중을 확대시킴으로써 부가가치세의 역진성을 완화시키고 인구고령화가 더욱 진전되면 생필품 면세범위의 실질적 확대와 유사한 효과를 나타내면서 부가가치세가 소폭 정(+)의 소득재분배 효과를 나타낼 수 있다. 다만 이런 효과들은 경제성장에 따른 실질소득 증가효과, 즉 소득효과를 무시하고 연령별 가구 · 인구구조의 변화효과만을 고려하였을 경우에 해당된다. 실제로 장래에는 인구구조의 변화뿐만 아니라 소득효과와 연령그룹 간 대체 · 경쟁을 통한 대체효과도 존재하기 때문에 소득효과와 대체효과를 포함할 경우 반드시 위의 효과가 그대로 실현된다고 보기는 어렵다. 오히려 소득효과를 고려하면 부가가치세 부담 구조는 역진성이 조금씩 더 커질 개연성도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

일반적으로 인구고령화로 인한 소득불균등도 확대추세에 대응하기 위해 소득재분배 정책의 확대가 요청된다. 정부의 주요 정책수단은 크게 조세정책과 복지 중심의 재정정책으로 구분할 수 있다. 흔히 소득재분배 수단으로 조세정책을 우선시하는 경향이 있지만, 실증분석을 통해 검정해보면 재정지출의 소득재분배 효과가 조세 효과를 압도한다. 이는 국제비교를 통해서도 확인된다. 그러므로 소득재분배 기능과 관련해서는 재정지출정책이 주연의 역할을 하고, 조세정책은 보조적인 조연의 역할을 담당한다고 볼 수 있다.

그런 의미에서 볼 때, 소득재분배의 관점에서 장기적인 조세정책방향을 정립한다면, 인구고령화로 인해 주요 생산요소 가운데 노동력의 양적 투입 증가가 제한되므로 외연적 성장(extensive growth)에 저해요인이 커지게 된다. 그러므로 조세정책을 통해 소득재분배 효과를 중시하되 소득재분배 정책의 중심적 역할은 재정지출이 담당하도록 무게의 중심을 적절히 배분하면서, 조세정책수단이 소득재분배 기능에만 매몰되지 않고 재원조달 기능과 균형을 유지하는 것이 중요하다. 그런 관점에서 주요 세원별 조세정책방향을 정리하면 다음과 같다.

먼저 소득세의 경우에는 과세 저변을 확대하고 세수비중을 높임으로써 세수와 소득재분배 효과를 동시적으로 증대시키는 방향으로의 개편이 필요하다. 직접적으로는 소득공제 수준을 낮추어 면세점을 하향조정함으로써 소기의 목적을 달성할 수 있지만, 다수의 소득자들이 면세자에서 과세자로 전환되면서 조세저항이 커질 수 있다는 것이 현실적인 제약요소이다. 바로 이런 점 때문에 평소에는 소득세 면세자비율이 과도하게 크다고 지적하면서도, 세제개편 시에는 소득세 과세자비율을 높이기 위한 정책이 세법개정안에 제대로 반영되지 않는 경우가 많다. 최선은 아니지만 차선방안을 제안하자면, 소득공제 및 면세점 수준을 현재 수준에서 상당히 긴 기간 동안 고정시키는 것이다. 장기적으로 물가가 상승하면 면세점을 낮추는 효과가 나타난다. 최근 물가상승률이 낮기 때문에 이 방법을 사용하는 경우 시간이 많이 소요된다는 것이 단점이다.

소득세의 경우 면세점이 낮아지면 세수와 소득재분배 효과가 확대된다. 다만 과세자비율이 높아지면서 소득세 부담의 집중도와 누진도는 다소 완화될 수 있다. 과도한 누진도가 자원배분을 왜곡시키는 효과가 있는 만큼 왜곡효과를 최소화하면서 과세 저변을 확대하여 세수를 확보하기 위해 개세주의 관점의 소득세 부담구조를 확립하는 것이 바람직하다. 이 경우 결과적으로 누진도는 다소 완화되지만 세수확보를 통해 소득재분배 효과가 보완 가능하다. 아울러 그 밖에 소득세의 세원확대와 과표양성화도 소득과세의 주요 정책과제이다.

우리나라의 소비세원, 특히 세수의 가장 큰 몫을 담당하고 있는 부가가치세의 경우 인구고령화가 더욱 진전될 경우 담당해야 할 역할 비중이 더 확대되어야 한다. 앞 절에서 국제비교를 통해 살펴본 바와 같이 우리나라의 일반소비세 세수는 규모와 비중 모두 선진국 수준에 크게 미달한다. 그 이면에는 부가가치세의 단기부담구조가 소득역진적이라는 점도 크게 작용하였던 것으로 판단된다. 그런데 선진국에서는 재정건전화 및 복지재원 조달을 위한 재원으로 부가가치세를 많이 활용하고 있을 뿐만 아니라 부가가치세 의존도도 계속 확대하는 추세를 보이고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

비록 부가가치세의 단기부담 구조는 소득역진적이어서 음(-)의 소득재분배 효과를 나타내지만, 다행스럽게도 생애부담구조는 생애소득비례적이라는 것이 실증연구를 통해 밝혀지고 있다. 편의상 횡단면 누진도를 단기누진도(short-term progressivity), 생애주기 누진도를 장기누진도(long-term progressivity) 또는 생애누진도(lifetime progression)로 정의하자. 서구 선진국에서는 부가가치세의 형평성을 평가함에 있어 단기 누진도보다는 생애누진도의 관점에서 바람직한 정책수단을 모색하고 있다. 선진국에서는 인간수명 연장과 장수화가 빠르게 진전되면서 단기 형평성도 중요하지만 생애 형평성의 관점에 입각하여 부가가치세를 주요 정책수단의 하나로서 널리 활용하고 있다. 비록 단기적으로는 부가가치세 부담구조가 역진적이기 때문에 음(-)의 소득재분배 효과를 나타내지만, 이미 다른 원천의 조세부담 수준이 높고 또한 자원배분 왜곡효과가 크기 때문에 대안으로서 부가가치세를 널리 활용하고 있다.

부가가치세의 경우 소득효과를 제외한다면, 인구고령화가 진전되면 생활필수품 면세 기능이 활성화되면서 소득재분배 기능이 강화된다. 이는 넓은 세원을 통해 재정의 지속가능성을 높이는 동시에 역진성 또는 부(-)의 소득재분배 효과를 생각보다 덜 우려해도 되기 때문이다. 다만 과도한 세율인상 압력을 완화하기 위해 횡단면 역진성의 소폭 증가에도 불구하고 면세범위를 축소하는 것 또한 중요한 정책대안 중 하나이다. 최근 서구 선진국에서 부가가치세의 면세범위를 축소하거나 세율을 인상하는 것도 바로 이런 이유

때문이다.

그러므로 단기적 역진성에도 불구하고 복지재원을 마련하여 복지재정지출을 통해 얻을 수 있는 재분배 효과가 단기역진성을 상회하며 정책조합의 결합효과가 결과적으로 정(+)의 소득재분배 효과를 나타내면 결코 분배론적 관점에서 부정적이지 않다. 생애주기상 부가가치세 부담이 생애소득 비례적이라는 점도 최소한 부가가치세를 재원으로 하는 경우 장기소득분배 구조에 부담요인이 되지 않음도 중요한 정책판단요소이다. 그러므로 인구고령화·저성장시대의 조세정책수단으로서 부가가치세의 역할이 강조되는 과정에서 횡단면 형평성보다는 생애 형평성의 관점에서 정책효과를 평가한다는 것도 우리에게 시사하는 바가 크다.

재산세는 지방공공재·지방공공서비스에 대한 대가 또는 가격으로서 인식하는 것이 바람직하다. 재산세는 본질적으로 소득을 기준으로 세금을 책정하는 것이 아니기 때문에 횡단면 소득재분배 효과를 기대하는 것은 원천적으로 무리함에 유의할 필요가 있다. 그러므로 재산세는 소득재분배적 관점에서 접근하는 것은 부적절하다. 자산동결효과 없이 지방세로서 기능하도록 유도하는 것이 바람직하다.

각종 사회보험료 등 사회보장기여금은 횡단면 소득재분배적 기능이 미약한 것이 일반적이다. 주로 횡단면 재분배보다는 생애주기적 차원에서의 재분배에 초점을 맞추는 것이 보다 바람직하다.

8. 유의할 점과 분석의 한계

가. 유의할 점

소득분배구조와 조세부담의 누진도·역진도, 소득재분배 효과와 관련하여 일반적으로 분배구조가 개선 또는 악화되었다거나, 세부담의 누진도가 높을수록 더 좋다거나, 부가가치세 부담은 역진적이기 때문에 세율인상은 바람직하지 않다는 등과 같은 주장이 설득력을 얻고 있다. 그러나 이런 논제와 관련해서는 한번쯤 다음 문제를 생각해볼 필요가 있다.

흔히 상대소득분배격차의 확대(또는 축소)를 일반적으로 분배구조의 악화(또는 개선)로 표현하는 경우가 많다. 개념상 악화 또는 개선이라고 하면 최적수준이 존재하고 최적수준과의 거리가 멀어지거나 가까워지는 것으로 해석이 가능하다. 그러나 최적수준의 상대소득격차 수준에 대한 정의나 사회적 합의 없이 현재 시점을 기준으로 상대소득격차가 커지는 것을 무비판적으로 악화 또는 개선으로 단정하는 것은 근거가 박약하다. 일반적으로 분배격차가 작아지는 것을 분배구조의 개선이라고 일컫는 것은 암묵적으로 완전균등분배상태(예: 지니계수가 0인 상태)를 최적의 분배구조로 생각하는 경향에 근거한 것이 아닌지 합리적으로 의심해볼 수 있다. 그러나 완전균등분배상태가 최적의 분배구조가 아님은 분명하다. 가상적으로 모든 사람들의 생애주기소득의 현재할인가치가 동일한 상태의 경우라고 하더라도 횡단면적으로는 각자 사람들이 연령 차이로 인해 생애주기상 다른 시점(연령대)에 위치해 있기 때문에 굳이 차별적인 요소가 아니라고 하더라도 단순히 연령 차이만으로도 일정한 정도 횡단면 소득분배격차가 발생하는 것이 자연스러운 현상이고, 따라서 아무런 차별이나 불평등이 없는 경우더라도 횡단면 소득분배격차는 발생하기 때문이다. 논란의 여지가 없지는 않지만, 차별이나 불평등이 없는 상태의 상대소득분배격차를 최적수준이라고 정의한다면 그 수준은 분명 양(+)의 격차를 나타내는 어떤 수준일 것이다. 다만 불행히도 현실적으로는 적정수준을 알 수 없다는 데 문제가 있다.[10] 그러므로 적정 소득분배 상태에 대해 사전적으로 규정되거나 합의된 분배구조가 정해져 있지 않다면 소득불균등도의 등락을 각각 분배구조의 악화 또는 개선으로 단정하기보다는 분배격차의 확대 · 축소로 해석하는 것이 보다 적절한 것으로 판단된다.

조세의 재분배 기능과 관련하여 누진적인 세부담을 가진 조세는 바람직할 뿐만 아니라 증세 시 우선고려대상이 되는 경향이 있다. 반대로 역진적인 부담구조를 가진 조세의 경우에는 증세 시 우선순위가 떨어지거나 증세대상

10) Arrow의 불가능성 정리에서 보듯이 사람들마다 기대수준과 효용함수가 다르기 때문에 최적의 소득분배구조 · 상태 · 수준에 대해서도 통일된 견해를 도출할 수 없을 것으로 추측된다.

에서 배제시키는 경향이 있다. 반드시 그렇지는 않겠지만 그런 이면에는 당장의 횡단면 누진도를 과도하게 중요시하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

저출산·인구고령화로 인해 점차 지속가능 조세·재정의 필요성이 커지고 있다. 만약 단기적으로 매 순간마다의 재분배 효과와 누진도 조건을 충족시키는 것으로 정책수단의 범위를 한정하면, 그만큼 이용가능한 정책수단의 범위는 협소해질 수밖에 없다. 경우에 따라서는 선택가능한 조합을 찾는 것이 용이하지 않거나 또는 불가능한 경우도 발생할 수 있다. 이런 경우에는 당장의 재분배 효과가 충족되지 않거나 세부담 구조가 역진적인 구조를 가지더라도 장기세부담 또는 생애세부담 구조가 최소한 역진적이지 않거나 재정지출과 연계시킬 경우 순효과가 누진적이어서 결과적으로 생애소득재분배 효과가 정(+)의 부호를 지니거나, 또는 최소한 생애소득 비례적이어서 생애소득분배격차를 확대시키지 않는 경우라면 충분히 재분배 정책수단으로서 잠재적 가능성과 의미를 부여할 수 있다.

영양상태의 호전과 의료기술 발달이 인간수명을 획기적으로 연장시킴에 따라 복지 및 재분배와 관련한 정부의 조세·재정정책의 역할과 중요성이 크게 확대되었다. 그 결과 정책의 단기효과만을 기준으로 정책수단을 선택하고자 하면, 정부가 추가적으로 채택할 수 있는 정책수단도 그만큼 부족해지고 있다. 인구고령화와 저성장시대로 집약되는 미래의 사회·경제여건을 감안할 때 정책수단의 판단기준을 단기적 횡단면 기준으로부터 장기적·생애주기의 관점으로 전환하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

나. 분석의 한계

본 절에서는 인구고령화가 초래하는 장래의 소득분배구조와, 각종 조세정책의 효과성을 형평성의 관점에서 살펴보았다. 분석의 초점은 인구고령화로 인해 초래되는 인구구조의 변화가 야기하는 분배 및 재분배정책 효과를 분석하는 것이다. 비록 분석대상 시점이 미래시점이기 때문에 인구구조의 변화뿐만 아니라 경제성장과 산업구조 변화 등이 복합적으로 작용한 상태에서의 효과분석과 전망이 궁극적으로 추구해야 할 분석대상이다. 그렇지만 불

행히도 인구 · 가구전망 등을 제외하면 미래시점의 경제여건이나 산업구조를 현재 시점에서 예단하는 것이 쉽지 않다. 이에 따라 본 절에서는 인구고령화의 효과를 분석 · 전망함에 있어 경제성장이나 산업구조 변화 등에 의한 소득효과와 대체효과는 분석하지 못하였다는 점에서 분석의 한계가 존재한다. 비록 소득효과 · 대체효과에 대한 정보를 얻을 수 없기 때문에 정량분석은 불가능하였지만, 소득효과와 대체효과를 감안할 경우 일부 정성적 분석결과는 예측해보았다는 점에서는 일부 의의가 있다. 예를 들면, 부가가치세의 경우 인구고령화 효과로 인해 면세분 소비비중이 확대되면서 부가가치세의 역진성이 보완되지만, 통상적으로는 소득효과 등이 면세소비비중 증대효과를 상회(dominate)하기 때문에 인구고령화가 진전될수록 부가가치세 부담의 역진성이 심화될 것으로 예상된다고 평가한 것이 한 예이다. 그러나 그 밖의 요소에 대해서는 소득 · 대체효과 등을 충분히 반영하지 못한 경우가 많다는 점에서 분석의 한계가 존재하고 따라서 해석상 주의가 필요하다는 점을 밝혀둔다.

참고문헌

김종면 · 성명재, 「소득분포의 특성을 사용한 세대별 연령 소득곡선의 도출」, 『한국경제의 분석』, 제9권, 제3호, 한국금융연구원, 2003, pp. 153~245.

성명재, 「소득계층별 · 연령별 소득분포 분석을 통해 살펴본 소득분배 구조의 현황」, 『재정포럼』, 제82호, 한국조세연구원, 2003, pp. 34~47.

_____, 「인구 · 가구특성의 변화가 소득분배구조에 미치는 영향 분석 연구」, 『사회과학연구』, 제22권, 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2015, pp. 215~236.

_____, 「소득계층별 조세부담 · 재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과」, 『한국경제의 분석』, 제22권, 제1호, 한국금융연구원, 2016(a), pp. 1~79.

_____, 「소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석」, 『재정학연구』, 제9권, 제2호(통권 제89호), 2016(b), pp. 47~77.

_____, 『소득세 부담, 누진도, 소득재분배 효과의 국제비교』, 정책연구 16-28, 한국경제연구원, 2016(c).

_____, 「재정세입구조의 국제비교와 조세 · 재정지출의 귀착」, 한국재정정보원 재정네트워크 제4차 포럼 발표자료(2017년 7월 27일 발표), 2017.

성명재 · 박기백, 「인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향」, 『경제학연구』, 제57권, 제4호, 2009, pp. 5~37.

유삼현 외, 『저출산 · 고령화에 따른 미래 가족 변화의 사회경제적 영향과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 미발표자료(진행중인 연구), 2017.

조윤제 · 윤희숙 · 김종일 · 이장원 · 성명재 · 박종규, 『한국의 소득분배: 변화 추이, 요인 및 개선방안』, 국민경제자문회의, 2015.

Australian Bureau of Statistics, Household Income and Income Distribution

2011~2012, 2013; 성명재(2016(c))에서 재인용

Congressional Budget Office, The Distribution of Household Income and Federal Taxes, 2011, 2014; 성명재(2016(c))에서 재인용

Department of Statistics, Singapore, Key Household Income Trends, 2015, 2016; 성명재(2016(c))에서 재인용

OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008.

OECD, *Revenue Statistics 2016*, OECD Publishing, Paris, 2016.

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

Perry, Household Incomes in New Zealand-Trends in Indicators of Inequality and Hardship 1982 to 2014, Ministry of Social Development, Statistics New Zealand, Wellington, 2015; 성명재(2016(c))에서 재인용

Statistics Canada, Gini Coefficients of Adjusted Market, Total and After-tax Income, Canada and Provinces, 2015; 성명재(2016(c))에서 재인용

Tonkin, The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, Financial Year Ending 2014-Methodology and Coherence, Office for National Statistics, the United Kingdom, 2015; 성명재(2016(c))에서 재인용

Werding, M., "After Another Decade of Reform: Do Pension Systems in Europe Converge?," CESIFO Dice Reportt 1, 2003, pp. 11~16.

〈웹사이트〉

OECD Income Distribution Database, http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm; 성명재(2016(c))에서 재인용

Statistics Sweden, http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Household-finances/Income-and-income-distribution/Household

ds-finances/Aktuell-Pong/7296/Income-aggregate-19752011/163550; 성명재(2016(c))에서 재인용

〈통계자료〉

통계청, 「장래인구추계」
통계청, 「가계동향조사」

Ⅳ

소득재분배의 결정요인

전 병 목

Ⅳ. 소득재분배의 결정요인

1. 배경

정부의 소득재분배 정책은 다양한 정책수단을 통해 이루어질 수 있다. 소득재분배가 시장에서 형성된 소득의 인위적 변화를 유발한다는 측면에서 그 대표적 수단은 조세정책과 정부 보조금, 즉 재정지출이다. 이러한 정책수단들의 활용 정도가 한 국가의 전반적 소득재분배 정도를 결정하게 된다.

조세 및 재정지출 정책수단의 활용 정도는 각 수단의 규모(size), 세부구성(mix), 그리고 누진도(Progressivity) 등을 통해 측정될 수 있다. 이러한 정책수단의 활용 정도는 궁극적으로 소득재분배에 미치는 영향의 크기와 깊은 관계를 맺고 있다. 일반적으로 조세 및 재정지출의 규모가 증가할수록, 조세 및 재정지출 개별 수단의 누진도가 높을수록 재분배에 큰 영향을 미치게 된다. 즉 정부의 시장개입(조세 및 정부지출의 규모)이 커질수록, 각 정책수단들이 보다 누진적으로 설계될수록 큰 재분배효과를 기대할 수 있다.

소득재분배를 위한 조세 및 재정지출의 활용 정도는 각 국가별 특성에 따라 달라진다. 각 국가의 정부 개입 전 시장소득 분배상황, 정부규모에 대한 납세자들의 의식, 과거 사회보장제도의 전통 등 다양한 요인에 의해 조세 및 재정지출 수단의 선택과 활용 정도에 차이를 보인다. 특히 동일한 소득재분배 효과를 목표로 설정하더라도 각 정책수단의 활용 정도는 차이가 날 수 있다. 예를 들어 동일한 소득재분배 효과를 달성하지만 전반적인 재원조달 규모와 세원의 구성, 재정지출의 방법 등을 다르게 할 수 있다. 조세정책의 경우, 보다 누진적인 세원을 활용할수록 동일한 소득재분배 달성을 위한 재원조달 규모는 작아질 수 있다. 마찬가지로 재정지출정책도 전체 국민보다 저소득층에 한정하여 운용한다면 상대적으로 적은 지출을 통해 동일한

소득재분배효과를 달성할 수 있다.

본 장에서는 OECD 국가들을 중심으로 지니계수[11]로 측정된 소득재분배 개선에 미치는 조세 및 재정지출 정책의 영향을 분석한다. 지니계수를 분석 대상 지표로 활용하는 것은 동 지표가 사회전체의 소득분포상황을 보여주는 대표적인 지표이기 때문이다. 동 지표는 전 소득계층에서 나타날 수 있는 정부의 정책개입 효과를 하나의 수치로 측정할 수 있다. 또한 OECD를 통해 각 국가간 비교분석이 가능하도록 표준화된 자료가 제공되는 장점이 있다. 구체적으로 지니계수의 변동으로 측정되는 재분배수준 변화에 영향을 미치는 요인으로 정부정책의 종류, 규모, 구성, 누진도 등을 반영하여 각 지표별 영향 정도를 살펴본다. 사실 특정국가의 개별 정책이 소득재분배에 미치는 영향은 미시자료를 바탕으로 산술적으로 계산할 수 있다. 각 제도가 가구소득에 미치는 영향을 직접적으로 산출할 수 있기 때문이다[12]. 그러나 분석의 목적이 개별 국가의 특정 제도 효과보다 전반적인 정책의 수준 및 구성 등 보다 포괄적인 소득재분배 개선에 있다면 제도발전에 따른 영향을 함께 살펴볼 수 있어야 한다. 이를 위해서는 다른 나라의 경험이 의미를 가질 수 있다. 주요 선진국들의 평균적인 발전경향을 살펴보는 것은 각 국가별 차이를 반영하기 어렵다는 한계도 존재하지만, 우리나라가 당면한 조세부담률의 상승과 이에 따른 정부지출의 증가 등에 따른 영향을 미리 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 우수한 정책경험의 공유 및 확산 등 조세제도의 발전에 따라 각 국가별 차이점이 줄어드는 가운데, 외국의 조세 및 재정정책이 재분배에 미치는 영향을 분석하는 것은 우리나라 정책방향 논의에 의미 있는 시사점을 제공해 줄 것이다. 이번 장의 분석을 통해 궁극적인 정책목표인 소득재분배 개선을 위해 어떠한 정책들이 국가발전에 따라 효과적이었는지 이해할 수 있을 것이다.

---

11) 소득불균등도(income inequality)를 측정하는 지표로서 0~1의 값을 가지는데 모든 구성원의 소득이 동일하다면 0, 한 사람이 모든 소득을 획득(다른 사람의 소득은 0)한다면 1의 값을 가지게 된다.

12) 현실적으로 설문조사 자료를 활용할 수밖에 없는 한계는 있다. 소득세를 제외한 세목의 경우 기존 설문에 상당부분 포함되지 않는 한계도 있다.

2. 기존의 논의

소득불균등(income inequality)을 완화하기 위한 조세 및 재정지출의 역할에 대한 논의는 각 수단별 역할에 대한 평가와 함께 개별 국가의 복지모형에 대한 논의로 구성된다. 먼저 각 수단별 역할에 대한 평가는 개별 세목별로 이루어졌다. 성명재(2016a)[13]는 종합소득세(근로소득세 포함)에 대해 누진도, 세수규모, 소득재분배효과 사이의 상관관계를 모의실험과 회귀분석을 통해 분석하였다. 누진도와 소득재분배 효과 사이에는 역U자형의 관계가 있고 현시점에서 세수와는 정(+), 누진도와는 부(-)의 관계가 있는 것으로 보였다. 성명재(2016b)[14]는 가계소득 및 소비자료를 바탕으로 소득재분배에 영향을 미치는 요인들을 조세 및 보조금까지 포함하여 분석하였다. 소득세와 함께 소비세의 영향을 살펴보았으며 보조금의 경우 공적연금, 현물급여의 영향을 살펴보았다. 분석결과 공적연금수혜와 현물급여의 재분배효과가 크고 증가추세가 뚜렷한 것으로 나타났다.

한편, 김승래 · 류덕현(2010)[15]은 법인세 감세효과를 분석하면서 소득재분배에의 영향을 제시하였다. 법인세 감세에 따른 소비, 노동, 배당, 유보 등 부문별 귀착효과에 대한 가정을 바탕으로 소득분위별 영향을 분석하였다. 이러한 분석들은 개별 세목에 대한 분석으로 세목 간 비교에 어려움이 있고 세수규모 변화의 효과도 파악하기 어렵다.

국제적인 차원에서 소득재분배 또는 복지국가에 대한 분석은 복지국가 유형의 구분과 밀접한 연관이 있다. 즉 소득재분배에 큰 영향을 미치는 조세 및 재정지출의 수준 및 운영방법 등을 반영하여 국가들을 몇 개의 유형으로 구분하는 것이다. 이러한 구분을 통해 각 국가들이 소득재분배에 대한 정책수단들의 활용유형을 제시한다. Joumard et al.(2012)는 OECD 국가들을 대

13) 성명재, 「소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석」, 『재정학연구』, 제9권, 제2호, 2016.

14) 성명재, 「소득계층별 조세부담 · 재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과의 추정 연구」, 『한국경제의 분석』, 제22권, 제1호, 2016, pp. 1~65.

15) 김승래 · 류덕현, 『감세의 경제적 효과와 재정운용』, 한국조세연구원, 2010. 12.

상으로 소득재분배에 영향을 미치는 조세 및 재정지출 정책을 규모, 구성, 누진도로 구분한 지표를 이용하여 재분배에 대한 접근 유형을 4가지로 구분하였다. 노르딕 모형은 규모가 큰 보편적인 현금이전, 큰 규모의 서비스 지출과 이를 뒷받침하는 분배 중심 조세제도를 추구하는 유형이다. 노르딕 국가들과 벨기에가 여기에 속한다. 대륙유럽 모델(Continental European model)은 노령연금 중심의 큰 규모 현금이전정책과 세제에서는 소득재분배에 중점을 두지 않은 세원구성, 즉 개인소득세제의 역할이 작은 형태로 구성되어 있다. 오스트리아, 프랑스, 독일 등이 대표적이다. 앵글로색슨 모델(Angle-Saxon Model)은 소규모 현금이전과 소득재분배에 중점을 둔 세원으로 구성된 유형이다. 이 모델은 다시 두 가지 그룹으로 구분될 수 있는데 호주, 뉴질랜드와 같이 저소득층에 집중된 보조금 정책을 운영하는 경우와 일본, 미국과 같이 노령연금과 같이 누진성이 미약한 현금이전제도를 중심으로 운영하는 경우이다. 그 외 모델로는 터키, 칠레와 같이 소득이 낮아 사회보장시스템이 발달하지 않은 경우이다. 현금이전과 세입수준은 OECD 국가들에 비해 매우 낮고 세입의 많은 부분을 소비세에 의존하는 유형이다. 이 연구는 각 국가별 특성을 그룹화하여 살펴볼 수 있는 장점이 있으나, 소득재분배에 대한 특정요인들의 영향을 분석하는 데는 한계가 있다. 우리나라의 경우에는 OECD 국가들의 평균적 수준에 비해 국민부담률과 현금이전 등 복지지출 규모가 낮아 향후 어떠한 방향으로 발전해 나갈지 중요한 기로에 있다. 우리나라의 특성 뿐만아니라 개별 요인들의 영향을 이해하려는 노력이 필요하다.

각 국가의 조세제도 및 현금이전정책은 개별적인 특성이 있기도 하지만 많은 부분에서 유사한 것도 사실이다. 재원조달을 위한 각 세목은 대부분 유사하며 현금이전 정책의 수단도 대동소이하다. 각 국가별로 차이가 나는 것은 각 정책수단의 상대적 규모와 누진도 등에서 차이를 보인다. 향후 재원조달 규모와 사회복지지출이 증가할 것으로 예상되는 우리나라에서는 각 정책수단들이 평균적인 수준에서 미치는 영향력을 파악하는 것이 중요하다. 각 국가별 특성에도 불구하고 각 정책수단이 소득재분배에 미치는 평균적인

영향력을 파악함으로써 향후 관련 정책 수립에 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

본 장에서는 소득재분배에 큰 영향을 미치는 조세 및 현금이전 정책의 규모(size), 세부 구성(mix), 그리고 누진도(progressivity)의 영향을 정량적으로 분석한다. 이를 바탕으로 소득재분배에 영향이 큰 정책수단들을 구분하고 정책수립의 기초자료로 제공함을 목적으로 한다.

3. OECD 국가들의 소득재분배와 정책수단 간 상관관계

지니계수의 변화 폭으로 정의한 소득재분배 효과와 가장 뚜렷한 상관관계를 보이는 것은 국민부담률과 사회복지지출(현금) 수준으로 나타났다. 사실상 소득재분배효과는 조세부담의 차이와 함께 정부의 현금이전 규모의 차이에 따라 달라지기 때문이다. 즉 국민부담률이 높아지게 되면 세부담수준의 격차가 커지게 되고 이를 통한 소득재분배 효과 역시 높아지게 된다. 현금이전액으로 정의된 사회복지지출 역시 소득수준이 낮거나, 소득이 없는 시기에 많은 지원이 이루어지므로 동 지출수준이 늘어나게 되면 소득재분배 효과가 커지게 된다.

국민부담률과 소득재분배 개선 정도의 상관관계는 시간의 흐름에 따라 뚜렷해지는 경향이 있다. 2006년에 비해 2010년의 기울기가 낮은 수준을 보이지만 2013년 다시 유사한 수준으로 회복되었다. 국가 간 차이에도 불구하고 두 변수 간에는 상당한 연관관계를 보여주고 있는데, 우리나라는 이러한 상관관계에서 벗어나 있다. 그러나 각 국가들의 조세관련 제도 운영의 유사성 등을 감안할 때 향후 OECD 국가들에 나타나는 전반적인 상관관계와 비슷하게 변화할 가능성이 높다.

국민부담률을 구성하는 항목 중 통상 누진적으로 운영되는 개인소득세 부담과 소득재분배 개선 정도를 살펴보면, 상대적으로 그 연관관계가 약하게 나타난다. 시간의 흐름에 따라 상관관계의 변화도 뚜렷하지 않다. 우리나라의 경우 상대적으로 낮은 지니계수 개선 폭과 개인소득세 비중을 보이고 있지만, 국가 간 관계 속에서 개인소득세가 증가가 지니계수로 측정된 재분배

지수를 개선할 수 있을 것으로 판단된다. 개인소득세의 세입 내 비중으로 살펴보아도 소득재분배 개선 정도와 비례적인 관계를 확인할 수 있다.

자산과세 역시 소득재분배의 수단으로 많은 주목을 받고 있는 세제다. 자산과세는 저축된 자산의 보유 및 운용과정에 대한 과세로 상대적으로 자산을 많이 축적한 계층의 부담을 높이기 때문이다. 자산을 형성하는 저축은 획득된 소득 중 소비하고 남은 부분으로 이루어진다는 점을 감안하면, 자산의 불균등 정도는 소득보다 더 높은 것이 일반적이다. 이러한 자산에 대한 과세 강화는 고소득층에 대한 과세로 귀결될 가능성이 높으므로 소득재분배와 밀접한 연관을 가질 수 있다. 그러나 실제 자산과세 부담(GDP 대비)은 지니계수 개선 정도와 뚜렷한 상관관계를 확인하기 어렵다. 이러한 상관관계는 2006, 2010, 2013년 등 시간의 흐름에 따라서도 큰 변화를 보이지 않는다. 오히려 절대적 자산과세 부담이 지니계수를 개선하는지에 대한 일반적 인식도 확인하기 어렵다. 전체 세수 중에서 자산과세의 비중은 오히려 지니계수 개선 정도와 반비례의 관계를 의심할 정도의 추세를 보여준다. 비록 그 연관 정도가 약하게 보이지만 자산과세 부담이 소득재분배를 강화시키는 요인은 아닌 것으로 판단된다. 이러한 관계는 자산보유 규모와 소득수준 간의 상관관계에 시차가 있기 때문에 나타날 수 있는 현상이다. 즉 자산규모는 소득활동에 오래 종사할수록 커지게 되는데, 그 결과 근로소득이 없어지는 은퇴시기에 가장 많아지게 된다. 과거에 높은 소득수준을 향유하였더라도 현재 소득수준은 낮아졌으므로 자산과세 인상은 현재 소득기준의 소득재분배 개선에 크게 기여하지 못하게 된다. 동시에 자산과세 인상에 대해 조세저항이 높아지게 된다. 또 다른 이유는 현행 자산과세 수입이 거래세와 보유세로 구성되어 있는데, 거래세입은 자산보유 규모 또는 소득수준과의 관계보다 거래횟수에 따라 결정되기 때문이다.

재정지출 정책과 소득재분배의 상관관계 역시 총현금성 사회복지지출 규모와는 뚜렷한 비례적 관계를 보여준다. 시간의 흐름에 따라 연관관계의 강도가 변화하기는 하지만 현금성 지출이 지니계수를 개선시키고 있음을 확인할 수 있다.

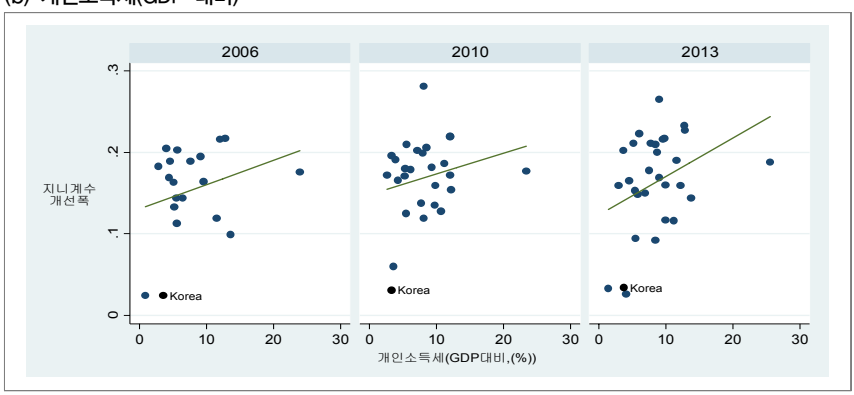
대표적인 재분배 수단인 노령연금의 지출규모 역시 지니계수 개선 정도와 비례관계를 보인다. 은퇴 이후 소득이 없는 시기에 지급하는 노령연금의 규모는 사회 전반의 소득격차를 완화하는 효과적 수단이라 할 수 있다. 연금제도는 근로기간에 기여금 또는 세금을 납부하고 은퇴 후 연금을 받는 제도로 근로자 소득의 시점 간 재분배(즉 근로시기의 소득 일부를 은퇴시기로 이동시키는 것)를 목적으로 하고 있다. 통상적인 정책수단들이 목적으로 하는 소득격차를 보이는 다른 소득자 간의 재분배와는 다르다고 할 수 있다. 이러한 제도의 특성은 현금성 사회복지지출 중 노령연금의 비중과 소득재분배 정도의 상관관계에서 확인할 수 있다. 현금성 사회복지지출 내에서 노령연금의 비중이 커지는 것은 소득재분배 개선 정도와 뚜렷한 상관관계가 없는 것으로 보인다. 오히려 2010년에는 노령연금 비중이 커질수록 지니계수 개선 폭이 줄어드는 경향도 보인다. 이러한 결과는 노령연금 수급액이 다른 소득수준보다는 근로시기의 소득수준과 주로 연계되어 결정되기 때문이다. 소득수준 간 재분배 기능을 포함하고 있지만 주된 급여 결정요인은 과거 소득수준이므로 이의 비중확대가 지니계수 개선 정도의 증가로 직접 연결되지 않을 수 있다.

한편 취업자의 종사상지위의 분포도 정부의 소득재분배 정책의 효과성을 결정할 수 있다. 소득 수준이 고용주에 의해 과세당국에 알려지는 임금근로자에 비해, 스스로 자신의 소득을 신고하여 소득의 투명성이 낮은 자영업종사자의 비중이 높아질수록 재분배정책의 유효성이 낮아지기 때문이다. 즉 정부정책에서 중요한 대상자의 특정에 어려움을 야기하여 정책 효과성이 낮아지게 된다. 자영업종사자 비중과 소득재분배 개선 정도의 상관관계를 살펴보면 약한 반비례관계를 의심해 볼 수 있다. 2006년, 2010년에는 약한 반비례 관계를 의심해 볼 수 있는 수준이며 이는 2013년에 와서 완화되거나 관계성을 발견하기 어려운 형태로 변하고 있다. 우리나라의 경우 상대적으로 높은 자영사업 종사자 비중을 보이면서, 정책 개입으로 인한 지니계수 개선 정도 역시 낮은 수준이다.

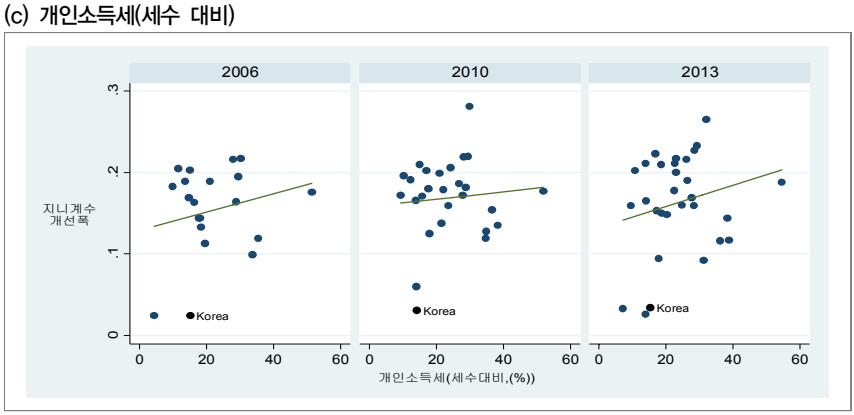
〈표 Ⅳ-1〉 지니계수 개선 폭 변화 추이

(a) 국민부담률

(b) 개인소득세(GDP 대비)

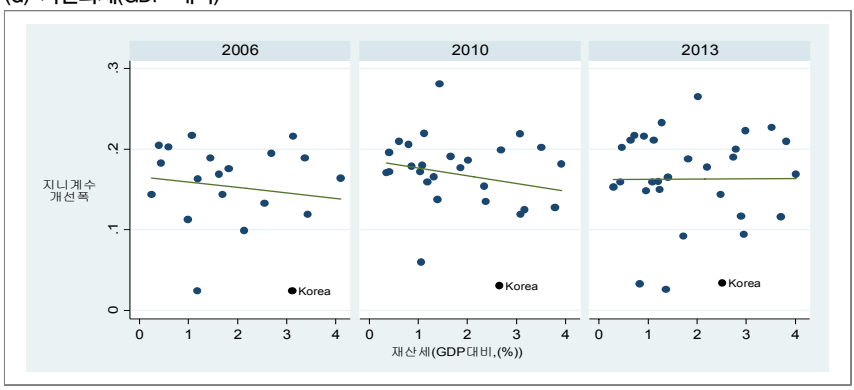


(c) 개인소득세(세수 대비)



〈표 Ⅳ-1〉의 계속

(d) 자산과세(GDP 대비)

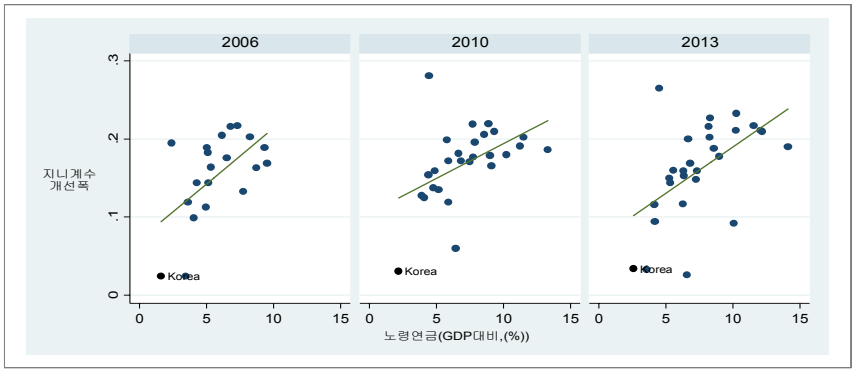


(e) 자산과세(세수 대비)

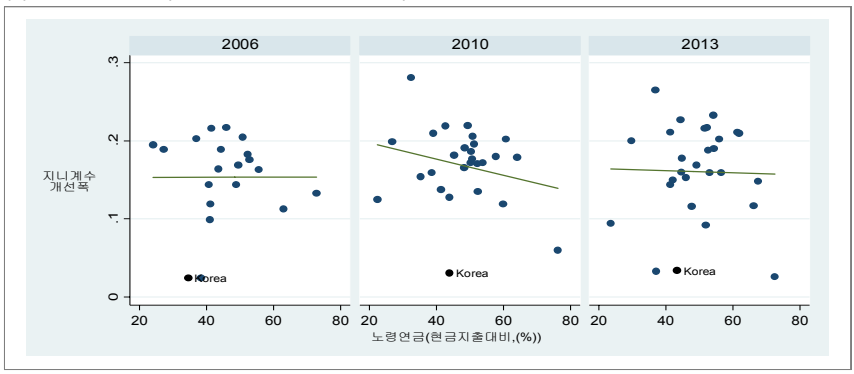
(f) 현금성 사회복지지출

〈표 Ⅳ-1〉의 계속

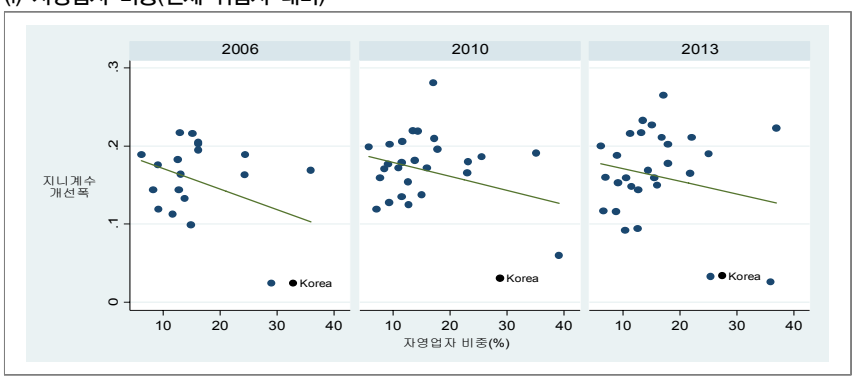
(g) 노령연금 (GDP 대비)



(h) 노령연금 비중(현금성 사회복지지출 대비)



(i) 자영업자 비중(전체 취업자 대비)



출처: OECD.Stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2017.7.5.) 자료 사용 저자 작성

OECD 통계 가처분소득의 기준변화

□ 2011년 기준 임금소득 계산방식

1. EH: 고용주의 사회보장기여금을 제외한 가구주의 임금 및 급여 소득(사회보장이 지불하는 병가 포함).
2. ES: 고용주의 사회보장기여금을 제외한 가구주의 배우자 또는 배우자의 임금 및 급여 소득(사회보장이 지불하는 병가 포함).
3. EO: 고용주의 사회보장기여금을 제외한 다른 가구원의 임금 및 급여 소득(사회보장이 지불하는 병가 포함).
4. K: 자본 및 재산 소득(순배당금, 이자, 임대료), 사적 연금, 개인 직업 연금 및 모든 종류의 사적 보조금.
5. SE: 자영업 소득.
6. TR: 사회보장연금(사고 및 장애 연금, 노령연금, 실업급여, 모성수당, 자녀 및 / 또는 가족수당, 소득 조사 및 자산 조사를 통한 모든 혜택 포함).
7. TA: 소득 및 자산으로부터의 세금과 각종 사회보장 기여금.

* 가처분소득 계산(세금 및 보조금 공제 후)

$$W_{ij} = EH_{ij} + ES_{ij} + EO_{ij} + K_{ij} + SE_{ij} + TR_{ij} - TA_{ij}$$

* 시장소득 계산(세금 및 보조금 공제 전)

$$M_{ij} = EH_{ij} + ES_{ij} + EO_{ij} + K_{ij} + SE_{ij}$$

□ 2012년 기준 임금소득 계산방식

1. E: 임금 및 급여 및 기타 형태의 수익 관련 급여, 직원 보수의 일부로 제공되는 주식, 해직 및 해고 급여 등(사회보장이 지불하는 병가 포함).
   (1) EH: 고용주의 사회보장기여금을 제외한 가구주의 임금 및 급여 소득(사회보장이 지불하는 병가 임금은 포함).
   (2) ES: 고용인의 사회보장기여금을 제외한 가구주의 배우자 또는 배우자의 임금 및 급여 소득(사회보장급여는 포함).
   (3) EO: 고용주의 사회보장기여금을 제외한 다른 가구원의 임금 및 급여 소득(사회보장급여는 포함).
2. KI: 금융자산(비용 제외), 비금융자산(지출 비용), 자본 및 재산 소득(순배당금, 이자, 임대료), 사적연금, 개인 직업연금 및 모든 종류의 사적 보조금
3. SEI: 법인이 아닌 기업의 이익과 손실을 포함한 자영업 소득과 자체 소비를 위해 생산된 재화(투입 원가를 뺀 것).

(1) SE: 비법인 기업의 이익과 손실
(2) OC: 자체 소비를 위해 생산된 제품에 대한 수입 (2012년에 추가된 사항)

4. TRR: 사회보장연금(사고 및 장애 연금, 노령연금, 실업급여, 모성수당, 자녀 및 / 또는 가족 수당, 소득 조사 및 자산 조사를 통한 모든 혜택 포함), 고용 관련 사회 보험으로부터의 이전 및 비영리기관 및 다른 가정으로부터의 현금 보조 (2012년에 분류가 세밀화 됨)
(1) TRRSS: 공공 사회보장으로부터 받는 현금보조
(2) TRRER: 고용 관련 사회보장제도에서 수령한 현금보조
(3) TRROT: 비영리기관 및 기타 개인 가정으로부터 받은 현금보조

5. TRP: 소득 및 자산으로부터의 세금, 사회보장 기여금, 다른 가구 및 비영리 기관에 지불한 현금보조 등 지불된 각종 기부금. (2012년에 분류가 세밀화 됨)
(1) TA: 소득과 재산으로부터 걷은 세금, 공공 사회보장제도에 지불한 기여금
(2) TRPER: 고용 관련 사회보장제도에 지불한 기부금
(3) TRPOT: 비영리기관 및 다른 가정에 지불한 기부금

* 가처분소득 계산(세금 및 보조금 공제 후)

$$DI_{ij} = E_{ij} + KI_{ij} + SEI_{ij} + TRR_{ij} - TRP_{ij}$$
$$= (EH_{ij} + ES_{ij} + EO_{ij}) + KI_{ij} + (SE_{ij} + OC_{ij})$$
$$+ (TRRSS_{ij} + TRRER_{ij} + TRROT_{ij}) - (TA_{ij} + TRPER_{ij} + TRPOT_{ij})$$

* 시장소득 계산(세금 및 보조금 공제 전)

$$MI_{ij} = E_{ij} + KI_{ij} + SEI_{ij} + TRRER_{ij} + (TRROT_{ij} - TRPOT_{ij})$$

출처: OECD Income Distribution Database, Terms of Reference; OECD Project on the Distribution of Household Incomes, 2015/16 Collection(http://www.oecd.org/els/soc/IDD-ToR.pdf, 접속일: 2017.7.5.); OECD Income Distribution Database, Terms of Reference; OECD Project on the Distribution of Household Incomes, 2012 Being Revised(http://www.oecd.org/els/soc/IDD-ToR-Until2011.pdf, 접속일: 2017.7.5.)

4. 조세 및 재정 정책수단들이 소득재분배에 미치는 영향

조세 및 재정 정책수단들이 소득재분배에 미치는 영향을 분석하기 위해 선행연구 등을 참고하여 다음의 분석모형을 설정하였다

$$\Delta Gini_{i,t} = \alpha_i + \sum_{j=1}^{n} \beta_j x_{i,t}^{j} + \epsilon_{i,t}$$

여기서 $\triangle Gini_{i,t} = Gini_{\text{시장소득}} - Gini_{\text{조세보조금후}}$ 로 정의되는 소득재분배 개선 정도로 시장소득 지니계수와 조세 및 보조금 후 소득의 지니계수 차이다. x^j는 지니계수 변화를 유발하는 조세 및 재정지출 정책들이다. i는 국가, t는 시점이다.

구체적으로 설명변수들은 조세 및 지출정책의 수준, 각 정책수단들의 구성(Mix), 그리고 누진도를 반영하는 변수들을 선택하였다. 자료의 출처는 OECD database다.

조세 관련변수들은 전반적인 부담수준인 GDP 대비 국민부담률과 함께 세목 구성을 반영하기 위해 소득재분배 기능을 수행하는 개인소득세와 자산과세의 비중을 활용한다. 조세정책의 누진도를 반영하기 위해 개인소득세 최고세율과 개인소득의 특정 구간(저소득과 고소득)에서 소득세 부담 누진도를 활용하였다. 소득세 부담의 누진도는 소득증가에 따른 소득세 평균세율의 변화로 측정한다. 소득세 최고세율은 궁극적으로 높아질 수 있는 최대한의 세부담을 대표하는 변수로 소득세 전체의 세부담 누진도를 대표하는 변수로 볼 수 있다. 개별 소득수준에서 나타나는 누진도를 반영하기 위하여 저소득구간 누진도와 고소득구간 누진도를 평균소득의 67~100%, 100~167% 구간에서 산정하였다.

재정지출 정책의 영향을 분석하기 위해 현금성 사회복지지출수준을 활용한다. 여기서 사회복지지출은 OECD의 자료포털(OECD.stat)에서 제공하고 있는 SOCX database를 활용하며 그 범위는 공공지출(Public)과 의무성 민간지출(Mandatory Private)을 포괄한다. 지출정책의 구성을 살펴보기 위해 대표적인 시점 간 소득재분배 수단인 노령연금 비중을 포함하였다. 노령연금은 서로 다른 개인 간 재분배를 야기하는 일반적 지출정책과 달리 근로시점과 은퇴이후 시점 간 재분배를 위한 정책으로 개인 간 재분배 정도는 상대적으로 약한 정책이기 때문이다. 근로시기에 대한 재분배 정책인 실업급여의 비중도 대표적인 복지지출정책으로 포함하였다. 실업급여는 사회보험 등으로 운영되는데, 급여의 일정비율을 보험료로 지불하고 이를 바탕으로 실업자들에 대해 일정한 소득대체율로 지급하는 공공복지지출 정책이다.

전반적인 조세 및 지출정책 환경을 반영하기 위해 취업자 중 자영업자 비중도 포함하였다. 임금근로자에 비해 정확한 소득을 파악하기 힘든 자영업자 비중이 높을 때 정부의 재분배 정책, 즉 조세정책 및 재정지출 정책의 유효성이 떨어질 수 있기 때문이다.

〈표 Ⅳ-2〉 사용한 변수 설명

변수명	내용
지니계수 개선도	세금 및 보조금 공제 전 임금소득 지니계수 – 세금 및 보조금 공제 후 임금소득 지니계수
국민부담률	국민이 낸 세금과 각종 사회보장기여금의 총액이 GDP에서 차지하는 비율(%) = (세금 + 사회보장기여금) / GDP
개인소득세 비중	총세수 대비 개인소득세의 비중(%) = 개인소득세수 / 총세수
자산과세 비중	총세수 대비 자산과세의 비중(%) = 자산세수 / 총세수
최고세율	법정개인소득 최고세율(중앙+지방)
소득세 누진도	
67%~100%	(평균임금 67%의 소득세율 – 평균임금 100%의 소득세율) / (평균임금67% – 평균임금 100%))
100%~167%	(평균임금 100%의 소득세율–평균임금 167%의 소득세율) / (평균임금100% – 평균임금167%)
사회복지지출	현금성 사회복지지출이 GDP에서 차지하는 비율(%) = 현금성 사회복지지출 / GDP
노령연금비중	현금성 사회복지지출 중 노령연금이 차지하는 비중(%) = 노령연금 / 현금성 사회복지지출
실업급여비중	현금성 사회복지지출 중 실업급여가 차지하는 비중(%) = 실업급여 / 현금성 사회복지지출
자영업자비중	전체 취업자 중 자영업자[1]의 비중(%) = 자영업자 / 전체 취업자

주: 1) 자영업자란 자신을 위해 일하는 노동자, 생산자 협동조합의 구성원 및 무급 가족 종사자로 정의됨 (OECD.stat Labour Force Statistics)

출처: OECD.stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2017.7.5) 활용 저자 작성

추정모형에 활용된 변수들의 기초통계량은 다음과 같다. 각 국가별 패널자료를 활용하지만 자료가 없는 연도가 상당히 많아 불완전 패널분석모형을 추정한다. 기초통계량에 따르면 조세 및 재정정책으로 인한 지니계수 개선폭은 큰 변화를 보이지 않다가 2012년 상당부분 증가한 것으로 나타났다. 국민부담률 역시 2000~2003기간 33.46%에서 증가하다가 금융위기 기간인

2008~2011년 소폭 하락하였다. 2012년에는 33.99%로 다시 증가하였다. 대표적인 소득재분배 수단인 개인소득세 비중은 동 기간 동안 소폭 하락하였다가 회복되는 추세를 보이며 2012년 기준 전체 세수의 24.03% 수준을 보여준다.

재정지출 효과를 보여주는 현금성 사회복지지출은 GDP대비 비중이 분석기간 동안 증가하는 추세다. 2000~2003년 기간 평균 11.65%에서 2008~2011년에는 12.63%로 증가하였다. 고령화의 진행으로 인해 전체 사회복지지출에서 노령연금이 차지하는 비중도 점차 증가하고 있다.

조세 및 재정정책의 투명도 또는 효과성을 반영하기 위해 고려하는 자영업자 비율은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 2000~2003년 평균 17.69%에서 2008~2011년에는 16.2% 수준으로 낮아졌다.

〈표 Ⅳ-3〉 기초통계량(2011 기준)

변수명	2000~2003	2004~2007	2008~2011	2012	전체
자료 수	27	77	110	28	242
세전 · 후 지니계수 차	0.16	0.16	0.16	0.19	0.16
국민부담률(GDP 대비 %)	33.46	33.53	32.78	33.99	33.44
개인소득세 비중 (세수 대비 %)	24.40	23.35	23.62	24.03	23.85
재산세 비중(세수 대비 %)	5.45	5.55	5.46	5.54	5.50
최고세율(개인, %)	44.77	42.06	41.09	42.56	42.62
소득세 누진도(개인)					
67%~100%	11.34	12.32	12.66	12.54	12.21
100%~167%	8.42	8.28	8.11	7.93	8.19
사회복지지출 (현금지출, GDP 대비 %)	11.65	11.43	12.63	12.79	12.03
노령연금비중 (현금지출 대비 %)	44.98	46.28	47.86	49.06	46.77
실업급여비중 (현금지출 대비 %)	8.25	7.54	8.15	6.42	7.75
자영업자비중 (전체 취업자 대비 %)	17.69	16.80	16.20	16.04	16.69
시장소득 지니계수	0.47	0.47	0.47	0.49	0.47

주: 지니계수는 2011년 기준에 따른 것으로 2012년 기준과는 자영업자의 자가소비를 소득에 포함에 하느냐의 여부에 따라 달라짐

출처: OECD.stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2017.7.5) 활용 저자 작성

분석결과 국민부담률 수준은 1%p 증가당 지니계수 개선 폭은 0.001로 나타나며, 동일한 국민부담률 수준에서 개인소득세 비중이 1%p 높아질수록 지니계수 개선 폭이 0.0014에 달하는 것으로 나타났다. 누진도를 나타내는 최고세율 역시 1%p 높아질 때 0.0006 개선되는 것으로 나타났으나, 개인소득세 비중 증가 또는 국민부담률 인상보다는 효과가 낮은 수단으로 나타났다. 각 소득구간별 누진도의 영향은 저소득구간의 누진도가 재분배 개선에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 누진적으로 형성된 개인소득세의 특성상 저소득구간(평균임금의 67~100%)의 높은 누진도는 고소득구간의 세입을 더 늘려주는 효과가 있기 때문으로 판단된다. 반대로 고소득구간, 즉 평균임금의 100~167% 구간의 세부담 누진도는 유의성이 낮았다. 자산과세 비중의 증가는 전반적인 소득재분배 개선에 통계적으로 유의하지 않았다. 재산 보유수준과 당해소득과의 연계성, 거래과세와 보유과세의 비중 차이 등으로 인해 소득기준 지니계수 개선에 기여하지 못하는 것으로 판단된다.

현금성 사회복지지출 수준은 예상과 같이 소득재분배 정도를 높이는 효과가 상당한 것으로 나타났으며 그 규모는 GDP 대비 1%당 0.0049 수준으로 국민부담률 효과보다 약 5배 높은 것으로 나타났다. 이는 저소득층, 실업자, 은퇴계층 등으로 보다 지원대상을 좁혀 운용하기 때문이다. 총 사회복지지출 중 노령연금의 비중과 실업급여의 비중이 증가할수록 소득재분배 개선 폭이 커지는 효과가 있는 것으로 추정되었는데 그 규모는 0.0004~0.0005로 상대적으로 크지 않았다.

국가 전반의 소득재분배정책 환경을 반영하기 위해 도입한 자영업자 비중은 전반적인 정책의 재분배개선 효과를 낮추는 요인으로 작용하고 있다. 자영업자 종사자 비중 1%p 증가는 소득재분배 효과를 0.002 감소시키는 것으로 추정되는데 이는 국민부담률, 개인소득세 비중 증가 효과 등 세입부문의 모든 수단들보다 더 큰 영향력을 미치는 요인으로 나타났다. 이는 세입 측면의 투명성뿐만 아니라 세출정책을 위한 대상특정을 위해서도 투명성 제고 정책이 중요함을 보여준다.

초기 시장소득의 분배상태 역시 재분배 개선 정도에 큰 영향을 미치는 요

인이다. 시장의 분배상태가 악화될수록 동일한 재분배정책으로 높은 개선효과를 낼 수 있다는 것이다. 시장소득의 지니계수가 0.1 높아지면(즉 소득분배가 악화되면) 조세 및 재정지출로 인한 재분배 개선 정도는 0.0459 정도 높아지는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-4〉 세전 · 후 지니계수 개선도 결정요인 분석(2000~2012)

△지니계수	OLS		Fixed effect	
	Coef.	P-value	Coef.	P-value
국민부담률(%)	0.0019***	0.000	0.0010**	0.026
개인소득세 비중(%)	-0.0001	0.614	0.0014***	0.001
재산세 비중(%)	-0.0023***	0.000	0.0014	0.146
최고세율(개인, %)	-0.0009***	0.001	0.0006***	0.005
소득세 누진도				
67~100%	0.0011***	0.006	0.0008***	0.005
100~167%	0.0023***	0.000	0.0001	0.920
사회복지지출(%)	0.0046***	0.000	0.0049***	0.000
노령연금 비중(%)	-0.0001	0.490	0.0005**	0.020
실업급여 비중(%)	0.0002	0.197	0.0004*	0.063
자영업자 비중(%)	-0.0013***	0.000	-0.0020***	0.001
지니계수(market income)	0.3720***	0.000	0.4590***	0.000
연도	-0.0004	0.461		
Constant	0.6561		-0.2181***	
Observations	242		242	
R-square	0.7529		0.4231	

주: 1. △지니계수 = Gini(시장소득) - Gini(post tax and transfer), 2011년 정의 기준
2. 67~100% 소득세 누진도 = ((평균임금의 67% 근로자 근로세율-평균임금의 100%근로자 근로세율) / (67-100))×100
3. 100~167% 소득세 누진도 = ((평균임금의 100% 근로자 근로세율 - 평균임금의 167%근로자 근로세율) / (100-167))×100
4. 사회복지지출 등 재정지출은 현금성 지출을 의미하며 포괄범위는 OECD SOCX 통계 분류상 Public과 Mandatory Private의 합
5. Hausman Test 결과 Fixed effect model을 지지

출처: OECD.stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2017.7.5) 활용 저자 작성

OECD에서 제공하는 지니계수는 그 정의가 2012년 변경되어 두 가지로 제공되고 있다. 보다 많은 시계열을 확보할 수 있는 정의는 구정의, 즉 2011 정의에 따른 것이지만 2012년 제시된 신정의에 따른 지니계수를 대상으로도 분석하였다. 지니계수에 대한 정의는 과거 가처분소득에 포함되지 않던 자영업자 부문의 자가소비 등을 포함하여 세분화되었다. 새로운 정의의 가처분소득에는 자영업자의 자가소비 부문을 포함하고 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 기초통계량(2012 기준)

변수명	2000~2003	2004~2007	2008~2011	2012~2015	전체
자료 수	10	63	82	58	213
세전 · 후 지니계수 차	0.17	0.17	0.17	0.16	0.17
국민부담률(GDP대비 %)	33.46	33.53	32.78	33.99	33.44
개인소득세 비중 (세수 대비 %)	24.40	23.35	23.62	24.03	23.85
자산과세 비중 (세수 대비 %)	5.45	5.55	5.46	5.54	5.50
최고세율(개인, %)	44.77	42.06	41.09	42.56	42.62
소득세 누진도(미혼자)					
67%~100%	11.34	12.32	12.66	12.54	12.21
100%~167%	8.42	8.28	8.11	7.93	8.19
사회복지지출 (현금지출, GDP대비 %)	11.65	11.43	12.63	12.79	12.03
노령연금비중 (현금지출 대비 %)	44.98	46.28	47.86	49.06	46.77
실업급여비중 (현금지출 대비 %)	8.25	7.54	8.15	6.42	7.75
자영업자비중 (전체 취업자 대비 %)	17.69	16.80	16.20	16.04	16.69
시장소득 지니계수	0.47	0.47	0.48	0.47	0.47

출처: OECD.stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2017.7.5) 활용 저자 작성

수정된 가처분소득 정의(2012기준)를 바탕으로 추정한 모형은 이전과 조금 다른 결과를 보여준다. 세입부문의 변수들 중에서 이전에는 유의한 영향을 미쳤던 개인소득세 비중의 통계적 유의성을 확인할 수 없었다. 조세정책 중 가장 대표적인 재분배수단으로 알려져 있는 변수이나 국가간 비교에서는 그 기여 정도가 명확하지 않다. 기존에 포함되지 않았던 자영업자의 자가소

비 부문 등이 영향을 미쳤을 수 있다. 한편 국민부담률과 최고세율 변수는 소득재분배 개선에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인할 수 있으나 그 영향 정도는 소폭 낮아졌다.

반면 재정지출변수들의 영향력은 상대적으로 높아졌다. 현금성 재정지출 정책의 소득재분배 개선 정도는 GDP 대비 1%p당 0.0057로 높아졌으며 실업급여, 자영자 비중의 영향 역시 높아졌다. 다만 이전에 유의한 영향을 미치는 변수였던 노령연금 비중은 긍정적인 재분배 효과를 나타내는 것으로 판단되지만 통계적 유의성이 낮았다.

〈표 Ⅳ-6〉 세전 · 후 지니계수 개선도 결정요인 분석(2000~2015)

△지니계수	OLS		Random effect	
	Coef.	P-value	Coef.	P-value
국민부담률(%)	0.0019***	0.002	0.0009**	0.049
개인소득세 비중(%)	0.0000	0.965	-0.0005	0.310
재산세 비중(%)	-0.0032***	0.000	-0.0001	0.904
최고세율(개인, %)	-0.0010***	0.000	0.0004**	0.047
소득세 누진도				
67~100%	0.0005	0.239	0.0005*	0.057
100~167%	0.0026***	0.001	0.0003	0.610
사회복지지출(%)	0.0041***	0.000	0.0057***	0.000
노령연금 비중(%)	-0.0001	0.615	0.0003	0.164
실업급여 비중(%)	0.0013***	0.002	0.0010**	0.019
자영업자 비중(%)	-0.0017***	0.000	-0.0028***	0.000
시장소득 지니계수	0.4104***	0.000	0.4132***	0.000
연도	-0.0006	0.279		
Constant	1.1185		-0.1295***	
Observations	213		213	
R-square	0.7643		0.6505	

주: 1. △지니계수=Gini(시장소득) - Gini(post tax and transfer), 2011년 정의 기준
2. 67~100% 소득세 누진도= ((평균임금의 67% 근로자 근로세율 - 평균임금의 100%근로자 근로세율) / (67-100))×100
3. 100~167% 소득세 누진도 = ((평균임금의 100% 근로자 근로세율 - 평균임금의 167%근로자 근로세율) / (100-167))×100
4. 사회복지지출 등 재정지출은 현금성 지출을 의미하며 포괄범위는 OECD SOCX 통계 분류상 Public과 Mandatory Private의 합
5. Hausman Test 결과 Random effect model을 지지

출처: OECD.stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2017.7.5) 활용 저자 작성

이상의 결과는 OECD 선진국들의 소득재분배 정책 간 효과비교에서 조세부문보다는 재정지출 정책이 월등한 효과를 나타냄을 보여준다. 소득, 소비, 재산 등 다양한 기준을 통해 징수하는 조세제도보다는 소득수준에 잘 맞춰진 재정지출 제도가 소득기준 재분배 개선에 보다 효과적이기 때문이다. 또한 소득세의 누진도 변수 중 최고세율과 저소득구간에서의 누진도가 유의미한 영향을 미치는데, 그 정도는 최고세율보다 그 적용대상이 넓은 저소득구간에서 누진도 변수의 효과가 더 크게 나타났다. 이는 누진과세 강화의 효과가 나타나는 대상이 최고세율보다 저소득구간 누진도 인상이 더 많기 때문이다. 각 국가의 소득수준별 실효세율 변화추세를 살펴보면 많은 국가들이 평균소득수준까지 높은 실효세율 증가추세를 보여 동 누진도 인상이 재분배 개선에 효과성을 보일 수 있다. 특히 고소득 구간 누진도의 통계적 유의성이 낮은 것은 평균임금 이후 완만하게 증가하는 실효세율[16]로 인해 누진도 증가가 유의미한 재분배 개선으로 나타나지 않을 수 있기 때문이다. 또한 자산과세 비중이 소득재분배 개선에 유의미한 영향을 미치지 않는 것도 의미있는 발견이다. 소득획득시점과 자산 보유시점 간의 불일치와 거래세의 영향 등이 가처분소득기준 지니계수를 개선시키는 데 큰 영향을 미치지 못하는 요인이다.

재정지출 정책은 가처분소득 분포를 개선하는 데 가장 효과적인 수단으로 나타났다. 현금성 사회복지지출의 지니계수 개선 폭은 국민부담률의 5배 수준 내외로 나타나 효과적인 재분배를 위해서는 복지지출 규모 증가가 가장 중요함을 알 수 있다. 지출정책의 구성에 있어서는 실업급여 비중이 가처분소득의 정의 변화에 관계없이 재분배 개선에 긍정적인 영향을 미쳤다. 반면 노령연금의 비중은 정의 변화에 따라 통계적 유의성이 낮아졌다.

소득재분배 개선 정도에 큰 영향을 미치는 것은 자영업자 비중이다. 전체 취업자 중에서 근로자에 비해 소득 투명성이 낮은 자영업자의 비중이 증가할수록 조세 및 재정지출 정책의 재분배 효과성이 낮아졌다. 이로 인한 재분배에 미치는 악영향도 상당히 높은 수준으로 나타나 이의 개선이 매우 중

16) 안종석, 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원, 2016, p. 63.

요하다. 우리나라와 같이 자영업자 비중이 25% 이상으로 높은 경우에는 더욱 그 비중의 축소가 필요하다.

5. 소결

조세 및 재정정책수단들이 지니계수 개선 폭으로 정의한 소득재분배에 미치는 영향을 분석하였다. 우리나라의 조세부담률이 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮고, 향후 증가가 예상되어 우리나라보다 먼저 세부담 수준을 높이고 정책을 시행한 OECD 국가들을 대상으로 하였다.

패널분석결과 조세부담보다는 재정지출이 소득재분배에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소득수준에 주로 연동된 재정지출(공공복지지출)정책이 다양한 기준(소득, 소비, 자산거래 등)과 관계된 조세제도에 비해 소득재분배에 유리하기 때문이다. 주요 세목 중 소득세는 최고세율 수준이 재분배에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소득구간별 세부담 누진도는 저소득구간의 누진도가 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 재정지출의 경우, 사회복지 지출(현금)과 함께 실업자에 대한 실업급여가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주로 개인의 일생소득 평탄화를 지원하는 노령연금은 당년도 소득재분배 개선에는 통계적으로 유의하지 않았다. 즉 젊은 시기의 소득 중 일부분을 은퇴 이후에 받도록 하는 노령연금은 대부분 근로시기 소득수준과 비례관계에 있어, 노령연금 규모의 비중 변화가 특정 시점의 구성원 간 소득재분배 개선에 유의한 영향을 미치지 않았다.

한편 자영업자의 비중은 소득재분배 기능을 낮추는 요인으로 작용하고 있어, 동 부분의 거래 투명성이 상대적으로 낮다는 인식이 타당함을 보여주고 있다. 그 외에도 소득재분배 여건을 의미하는 시장소득의 불균등이 심할수록, 동일한 제도를 통해 달성할 수 있는 소득재분배 정도가 큼을 보여주었다.

이상의 결과는 향후 소득재분배를 위해서는 재정지출, 즉 사회복지지출의 효율적 집행이 중요함을 보여준다. 이는 향후 재분배정책이 조세제도뿐만 아니라 재정지출 정책의 영향까지 고려한 통합적 관점에서 추진될 필요가 있음을 보여준다. 세입 관점에서는 전반적 국민부담률 수준이 가장 효과적인

재분배수단으로 기능하고 있으며, 세목 중에서는 소득세의 비중, 최고세율, 평균소득 근처에서의 누진도 역시 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

참고문헌

김승래 · 류덕현, 『감세의 경제적 효과와 재정운용』, 한국조세연구원, 2010.

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

성명재, 「소득계층별 조세부담 · 재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과의 추정 연구」, 『한국경제의 분석』, 제22권, 제1호, 2016, pp. 1~65.

안종석, 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원, 2016.

Joumard, I., Pisu, M., & Bloch, D., "Tackling income inequality: The role of taxes and transfers," *OECD Journal Economic Studies*, 2012(1), 37, 2012.

OECD Income Distribution Database, Terms of Reference; OECD Project on the Distribution of Household Incomes, 2015/16 Collection(http://www.oecd.org/els/soc/IDD-ToR.pdf, 접속일: 2017.7.5)

OECD Income Distribution Database, Terms of Reference; OECD Project on the Distribution of Household Incomes, 2012 Being Revised(http://www.oecd.org/els/soc/IDD-ToR-Until2011.pdf, 접속일: 2017.7.5)

〈웹사이트〉

OECD.stat, http://stats.oecd.org, (접속일: 2017. 7. 5)

V

소득세의 재원조달과 재분배기능 조화

전 병 목

Ⅴ. 소득세의 재원조달과 재분배기능 조화

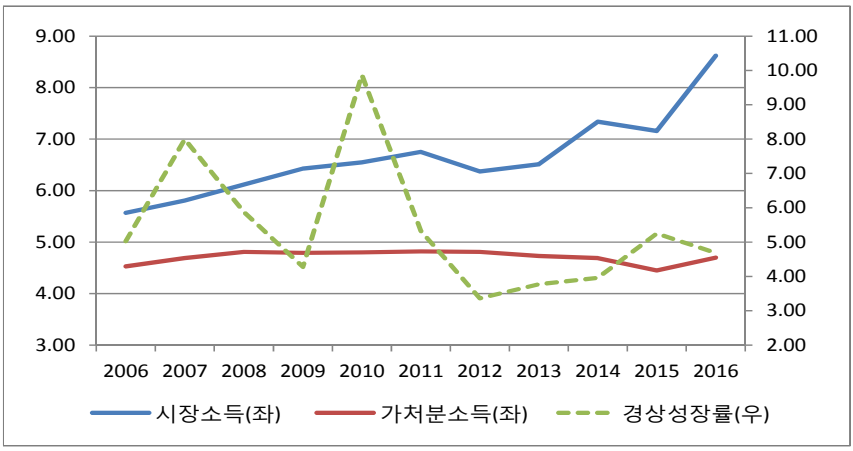
1. 배경

개인소득세는 주요한 재원조달 수단이면서 소득재분배에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 고성장시기를 마감하고 전반적으로 성장률이 낮아진 2010년대에는 재원조달과 재분배를 동시에 달성할 수 있는 수단으로 개인소득세의 역할 증대가 강하게 요구되고 있다.[17] OECD 주요 국가들에 비해 개인소득세의 절대적 비중이 낮다는 점도 역할 증대를 요구하는 근거가 되어왔다.

우리나라 GDP 성장률은 꾸준히 하락하여 왔는데 2010년대는 연간(경상) 5% 이하 수준으로 하락하였고, 그 결과 소득격차의 확대, 청년실업률 증가 등의 부작용을 노정하고 있다. 가계소득기준 균등화 10분위 소득 중 90%와 10% 경계값의 비율, 즉 p90/p10의 변화를 살펴보면 2012년 이후 빠른 속도로 증가하고 있다. 2000년대 후반에도 증가추세에 있었지만 국제적 금융위기를 거치면서 증가속도가 빨라지고 있다.

17) 2017년 5월에 출범한 새 정부도 개인소득세 최고세율을 높이는 등 소득세의 역할 강화를 추진하고 있다.

[그림 Ⅴ-1] p90/p10 지표 추이와 경제성장률



출처: 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr, 접속일: 2017. 7. 27) 자료 사용 저자 작성

이러한 소득격차 확대는 청년층의 실업률 증가와도 밀접하게 연관되어 있다. 경제의 확장속도가 늦추어짐에 따라 새롭게 노동시장에 진입하는 청년층의 취업과 소득획득이 어려워지기 때문이다. 실제 15~29세 청년층의 실업률은 2000년대 7~8% 수준을 유지하다가 2010년대에는 상승하기 시작하였고 2016년에는 9.8% 수준까지 높아졌다.

노동시장 진입의 어려움과 고용형태에 따른 큰 임금격차[18]로 인해 발생하는 소득격차 확대에 대응하기 위해 소득세의 역할 강화가 중요하다. 개인소득세는 누진적인 구조로 운영되어 세수확보 단계에서 재분배가 발생하고, 확보된 세원의 활용, 즉 세출과정에서도 다시 재분배 기능을 수행할 수 있어 재분배 기능 강화에 적합한 세목이기 때문이다. 그러나 소득세의 기능 강화는 필연적으로 근로자들의 근로의욕에 부정적인 영향을 미치게 된다. 가능하면 이러한 부정적 영향을 줄이면서 세원확보와 재분배가 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 관점을 반영하여 본장에서는 개인소득에 기준하여 부과하는 개인소득세의 한계세율 구조, 실업자의 노동시장참여 시 소득세율,

18) 통계청(국가통계포털)자료에 의하면 임시일용직 근로자의 임금수준은 상용직 근로자 임금의 40.6%(2016)에 불과한 수준이다.

세수와 재분배 기능의 관계 등을 평가하고자 한다. 노동시장참여 시 소득세율은 실업자의 노동시장참여 유인을 평가하는 지표로서 복지정책의 수준과 소득세율 간의 상관관계를 보여준다. 노동시장참여세율이 지나치게 높으면 복지혜택을 받고 있는 노동시장 비참여자의 노동시장 참여유인은 낮아지게 된다. 또한 소득재분배 관점에서 중하위소득자에 대한 조세 또는 보조금 지급은 필연적으로 점감구간을 도입하게 된다. 이러한 점감구간의 존재는 소득자의 한계세율을 높여 근로자들의 노동공급 저해요인으로 작용하게 된다. 기존의 각종 보조금 및 조세지원제도가 노동공급에 어떠한 영향을 미치는지 검토하기 위해 한계세율구조를 분석한다.

다음으로 소득세의 세수확보 기능과 소득재분배 기능의 상관관계를 분석한다. 한국조세재정연구원의 재정패널자료를 바탕으로 현실적으로 시행가능한 시나리오에 대해 세원확보규모와 재분배 기여도의 관계를 살펴본다. 재원조달과 재분배 기여도를 평가함으로써 보다 효율적인 정책 선택이 가능하기 때문이다.

2. 노동소득과세에서의 고려요인

개인소득세의 세수확보 기능과 소득재분배 기능을 논의할 때 대상을 설정할 필요가 있다. 일반적으로 개인소득과세의 대상은 노동소득과 자본소득, 즉 저축에 대한 과세로 나누어 볼 수 있는데 본장에서는 노동소득 과세를 중심으로 논의한다.[19]

노동소득에 대한 과세는 개인의 노동공급 유인을 변화시킨다. 즉 노동공급자는 노동의 가격변화(즉 노동소득 과세의 변화)에 의해 나타나는 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect)의 크기에 따라 노동공급 수준을 변화시키게 된다. 재원조달을 위해 소득세율을 인상하게 되면 레저

19) 저축에 대한 과세에서 중요한 이슈는 과세 포괄범위와 과세의 중립성이다. 과세 포괄범위는 효율성과 형평성 관점에서 중요하며 과세 중립성은 각종 저축수단 간 왜곡 방지, 즉 효율성 감소를 위해 중요하다. 재분배 관점에서는 과세 포괄범위가 중요하며 우리나라에서도 자본소득에 대한 비과세 · 감면 축소가 상당한 기여를 할 수 있다.

(leisure)[20]의 상대가격이 하락하게 되어, 대체효과에 의해 레저 소비를 늘이고 노동공급을 줄이게 된다. 소득세율의 인상으로 전반적인 소득수준이 하락하게 되면 정상재화인 레저(leisure)의 수요 역시 감소하게 되고 노동공급은 늘어나게 된다. 소득세율 인상으로 인한 대체효과(-)와 소득효과(+)는 서로 상반되게 작용하여 두 효과의 합인 총효과는 실증분석의 영역이라 할 수 있다. 기존의 연구들에 따르면 대체효과가 소득효과를 초과하여 총효과는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 판단된다(Mirrlees, 2011[21]).

노동과세에서 근로유인과 재분배는 상충관계(Trade-off)에 있다. 재분배를 위해 세금 또는 보조금을 높일수록 근로유인 역시 많이 변화하게 된다. 국민기초생활보장제도와 같이 최저소득을 보장하는 제도를 예를 들면 훨씬 쉽게 이해할 수 있다. 모든 사람에게 일정수준(월 100만원, 연 12백만원)의 최저소득을 보장해주기 위해서는 연소득 12백만원 이상의 사람들에게서 걷은 세금으로 그 이하 소득자의 부족한 소득분을 보전하여야 된다. 소득이 최저보장수준인 연 12백만원을 넘는 소득자는 세금을 납부하게 되어 행태 변화가 발생하게 된다. 연 12백만원 소득수준을 조금 상회하는 근로자는 근로를 포기하거나 근로시간을 줄일 수 있으며, 높은 소득수준의 근로자도 세율수준에 따라 근로시간 등을 줄일 수 있다. 여기서 중요한 것은 최저보장소득을 어느 수준으로 할 것인가이다. 강한 소득재분배를 원한다면 보장소득 수준은 높아져야 될 것이나 이 경우에는 동 소득수준을 넘는 근로자들의 세부담 수준 역시 높아지게 된다. 세율인상은 상대적으로 큰 대체효과하에서 노동공급을 줄이는 효과를 갖게 된다. 동시에 연 12백만원 이하의 소득을 벌던 사람들은 근로 여부에 관계없이 최저소득을 보장받으므로 더 이상 근로를 하지 않게 된다. 이 경우 필요한 소득세율[22]은 최저보장소득과 평균임금의 비율로 나타나게 된다. 만약 최저보장소득이 평균임금의 30% 수준이라면 동 제도를 유지하기 위한 소득세 실효세율은 30%가 된다. 이는 세금부

20) 즉 근로자에게 주어진 시간가운데 노동에 종사하지 않는 시간

21) Mirrlees, James A.(ed.) Tax By Design: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford. 2011.

22) Flat tax, 최저보장소득 이하와 이상 소득자가 동일하다고 가정

담계층에 상당한 행태 변화를 야기하게 된다. 추가근로에 대한 세후보상이 낮아지게 되어 노동공급이 줄어들고 기준소득 근처의 근로자는 노동시장에서 퇴장할 수 있다.

사회적 관점에서 바람직한 세율구조는 재분배에 필요한 재원을 가장 덜 왜곡적인 방법으로 조달하는 것이다. 최적 조세는 동일한 재원을 조달하면서 사회후생이 더 높은 세율구조가 없다는 것을 의미한다. 최적 조세제도를 분석함에 있어 세입 중립성을 유지하는 것이 중요하다. 조달되지 않는 재원을 활용하는 방안은 각 조세제도 간 공평한 비교를 어렵게 하기 때문이다. 추가적인 재분배를 위해서는 추가적인 재원조달 노력이 필요하고, 이는 납세자들의 행태 변화라는 비용을 유발하여 추가적인 재분배효과에 대한 공평한 평가가 이루어질 수 있다.

노동공급에 있어 대체효과가 클 경우, 동일한 재원조달을 위한 세율인상 규모가 더 커지게 되고, 이는 더 큰 행태 변화를 야기하게 된다. 행태 변화가 없는 경우를 가정하였을 때 세입중립적인 조세제도 변화는 행태 변화로 세입 손실을 유발하게 된다. 이러한 세입 손실이 조세부과의 초과부담(Excess burden)과 밀접하게 연관되어 있다. 사회가 더 높은 재분배를 원할 경우에는 더 높은 초과부담을 받아들이게 되고 이는 높은 세율수준으로 귀결된다. 이는 노동시장에 종사하는 자가 조세부담에 따라 근로시간을 조정하는 변화, 즉 행태 변화(intensive margin)에 관한 논의다. 우리나라의 노동공급의 행태 변화에 대한 연구는 많다. 최근 연구로 문외솔 · 송승주(2016)[23]는 노동패널자료를 활용하여 행태 변화를 측정한 노동공급탄력성을 0.23으로 추정하였다. 그러나 조세제도 구축에 중요한 소득수준별 연구는 많지 않다. 전병목(2006)[24]은 조세제도와 연관되어 노동공급 행태변화를 포함한 개념인 과세소득탄력성을 추정하였는데 소득상위 5% 계층의 경우 0.99로 높게 나타났다.

한편 노동시장에 있지 않은, 즉 비경제활동인구의 노동시장참가 여부, 즉 행태 변화도 중요하다. 우리나라의 경우, 주요 선진국들에 비해 여성의 고용

23) 문외솔 · 송승주(2016), 「노동공급 탄력성 추정」, 『노동경제논집』 제39권 2호.

24) 전병목(2006), 『과세소득탄력성에 관한 연구』, 한국조세연구원

률이 낮은 것으로 알려져 있기 때문이다. 2015년 기준 여성 고용률은 55.7%에 머물고 있는데, 이는 유사한 경제사회적 구조를 가진 일본의 64.7%에 비해서도 낮은 수준이다.[25] 비경제활동인구의 노동시장참가를 위해서는 이와 관련된 인센티브 구조를 잘 구축할 필요가 있다. 이러한 인센티브 구조에 영향을 미치는 것은 소득세뿐만 아니라 비경제활동인구 또는 실업자에 대한 사회보장제도이다. 경제활동참가유인을 평가하기 위한 지표로는 노동시장참여세율(participation tax rate: PTR) 등이 활용될 수 있다.

조세정책을 통한 소득재분배의 확대는 노동공급 유인의 저하와 함께 세원이동으로 인한 세입변동을 야기할 수 있는데 이는 조세정책의 비용이라 할 수 있다. 동시에 사회보장제도의 구축은 노동시장참여에 대한 실효세율을 높여 노동공급을 저해한다. 조세정책의 소득재분배효과를 점검하는 데 있어 이러한 요인들의 규모와 효과에 대한 이해가 중요하다.

3. 소득세 한계세율 구조

가. 분석개요

소득세의 재분배정책을 분석함에 있어 한계세율 구조는 근로자들의 근로유인에 영향을 미치는 중요한 고려요인이다. 한계세율 구조는 두 가지 측면에서 측정될 수 있는데 intensive margin과 extensive margin이 그것이다. 노동시장참여자들의 소득세 부담에 따른 노동시간 조절은 intensive margins이며 노동시장 비참여자들의 노동시장참여에 따른 노동공급 변화는 extensive margins이다.

정부의 소득재분배 정책에는 조세정책과 함께 각종 재정정책이 함께 포함되기 때문에 이러한 정책들의 상호작용을 이해할 필요가 있다. 재정지출, 즉 정부보조금 축소에 따른 한계세율 증가는 소득세율에 의한 효과와 함께 한

25) 독일 69.9%, 프랑스 60.7%, 스웨덴 74.0%, 영국 67.9%, 미국 63.4%(통계청 국가통계포털(http://kosis.kr) - 국제·북한통계 - 국제통계 - 국제기구통계 - 주제별 국제통계 - 고용, 노동, 임금 - 고용률 자료 이용(검색일자: 2017. 8. 7)

계세율을 높여 근로의욕을 낮추는 요인이기 때문이다. 재정지출을 함께 고려한 소득세 한계세율 구조를 살펴보는 것이 중요하다. 마찬가지로 복지수혜자가 노동시장에 참여할 경우 직면하는 소득세율도 중요한 복지탈출의 유인이 될 수 있어 명확히 이해할 필요가 있다. 노동시장에 참여하지 않는 개인에 대한 복지제도의 구축은 소득세 부담과 연계되어 추진되어야 근로의욕에의 부정적 영향을 줄일 수 있기 때문이다.

소득수준에 따른 한계세율 변화를 통해 동 수준 소득자의 근로유인을 평가하고 동시에 실업자 등 복지수혜자들의 노동시장 참여유인을 검토함으로써 향후 근로유인 왜곡을 축소하는 정책방향 모색에 기여할 수 있을 것이다.

나. 분석에 포함된 주요 제도

1) 실업급여[26)]

고용보험 실업급여는 고용보험 가입 근로자에 대하여 실업 후 재취업 기간 동안 생활의 안정을 도와주고 재취업 기회를 지원하는 제도이다. 구체적으로 실업시 지급하는 실업급여는 크게 구직급여와 취업촉진수당으로 나누어져 있다. 구직급여는 통상적으로 실업의 의미를 충족하는 비자발적 이직자를 수급대상으로 하며, 퇴직전 평균임금의 50%를 소정급여일수만큼 지급하고 있다. 그러나 구직급여 지급액의 상한 및 하한액이 연도별로 정해져 있어 실질적인 소득대체율은 50%에 미치지 못하고 있다. 더구나 2016년부터는 상한액과 하한액이 동일한 상황에 처해 있다. 한편 취업촉진수당으로는 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등이 있다.

복지제도 수혜자의 노동시장 참여 시 세율을 분석하기 위해서 일반적으로 실업자에게 지급되는 구직급여만 고려한다.

---

26) 이하 내용은 고용보험(http://www.ei.go.kr) - 고용보험제도 - 개인혜택 - 실업급여안내 - 실업급여란?, 지급대상, 지급액, 실업급여 모의계산 참조 · 재작성(검색일자: 2017. 2. 28)

〈표 Ⅴ-1〉 1일 구직급여 수급액

(단위: 원)

	2015년 이전	2016년	2017년 이후
상한액	43,000	43,416	46,584
하한액	40,176	43,416	46,584

주: 1. 1일 구직급여 수급액은 퇴직 전 3개월간의 1일 평균임금의 50%(단, 근로시간은 소정근로시간 8시간으로 계산).
2. 1일 구직급여 수급액이 최저임금일액의 90% 미만인 경우에는 최저임금일액의 90%로 계산.
3. 최저구직급여일액은 가입종료일을 기준으로 해당연도 최저임금일액으로 계산.
4. 예상지급일 수는 퇴직당시 연령과 고용보험 가입기간에 따라 최소 90일에서 최대 240일까지로 계산.

출처: 고용보험(http://www.ei.go.kr) – 고용보험제도 – 개인혜택 – 실업급여안내 – 실업급여 모의계산(검색일자: 2017. 2. 28)

〈표 Ⅴ-2〉 구직급여의 소정급여일수

연령 및 가입기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상 ~ 50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

주: 연령은 퇴사 당시 만 나이

출처: 고용보험(http://www.ei.go.kr) – 고용보험제도 – 개인혜택 – 실업급여안내 – 지급액(검색일자: 2017. 2. 28)

2) 국민기초생활보장제도[27]

한계세율 분석에서 고려하는 두 번째 제도는 대표적인 소득지원제도인 국민기초생활보장제도다. 동 제도는 국가 또는 지방자치단체가 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 지급하여 최저생활을 보장하고 자활을 돕기 위해 실시되는 제도다.[28] 이전의 통합급여체계에서 2015년 7월 맞춤형 급여체계로 개편되어, 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 수급조건을 만족하는 수급자에게 지급하고 있다.

국민기초생활보장급여 수급자 선정기준은 소득평가액인데 실제소득에서

27) 이하의 내용은 보건복지부(2015), 「2016년 국민기초생활보장사업안내」 참조 저자 재작성

28) 법제처, 찾기쉬운 생활법령정보(http://oneclick.law.go.kr) – 생활법령 – 기초생활보장 - 기초생활보장제도 개요(검색일자: 2017. 2. 28)

가구 특성별 지출비용, 근로소득공제를 차감하고 남은 금액으로 정의된다. 구체적으로 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득, 보장기관 확인소득이 실제소득 산정에 포함되는 소득 항목이다. 「고용보험법」에 따른 실업급여는 공적이전소득에 포함되어 소득평가액에 합산된다. 다만 실제 소득산정에서 제외되는 소득항목도 있는데, 근로장려금 및 자녀장려금(소득과 재산 어느 것으로도 반영하지 않으나 금융재산 잔액으로 조회되는 경우에는 금융 재산으로 산정), 아동보육료, 학자금, 지방자치단체가 조례에 의해 저소득층에 지급하는 금품(국민기초생활보장급여의 부가서비스에 해당하는 항목 등), 가구 특성 지출비용(장애인 수당 및 보호수당, 국민연금보험료 본인부담분의 50%에 해당하는 금액 등)은 제외된다.

근로활동 등을 통해 얻는 소득이라 하더라도, 소득자가 등록장애인, 24세 이하에 해당하는 수급(권)자(1991년 1월 1일 이후 출생자), 25세 이상 초·중·고등학생, 대학생, 65세 이상 노인, 북한이탈주민, 임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성, 사회복무요원, 상근예비역, 행정기관 및 공공기관의 행정인턴 참여자 등일 경우 소득유형에 따른 공제율(10%, 30%, 50%)을 적용한다.

소득인정액은 재산의 소득환산액을 포함하게 된다. 일반재산, 금융재산, 자동차로 구성된 재산에 환산율을 적용한다. 일반재산 중 주거용재산(주택, 임차보증금 등)은 월 1.04%(임차보증금의 적용률[29] 0.95)를 적용한다. 그 외 토지, 건축물 및 재산은 일반재산환산율 월 4.17%를 적용한다. 이때 주거용 이외 임차보증금도 일반재산 환산율을 적용하되 적용률 0.95도 적용한다. 금융재산의 소득환산율은 월 6.26%이며 자동차의 경우 소득환산율 100%가 적용된다.

2016년 기준 가구원 수별 중위소득은 162.5만원(1인)~682.9만원(7인)이며 각 개별 급여별 수급자 기준은 중위소득의 29~50%에 달한다.

29) 임차보증금 = 전월세계약서상 임차보증금 × 적용률(0.95)

〈표 Ⅴ-3〉 2016년도 기준 중위소득 및 급여별 수급자 선정 기준

(단위: 명, 원)

가구원 수	기준 중위소득	생계급여 수급자 (기준중위소득 29%)	의료급여 수급자 (기준중위소득 40%)	주거급여 수급자 (기준중위소득 43%)	교육급여 수급자 (기준중위소득 50%)
1	1,624,831	471,201	649,932	698,677	812,415
2	2,766,603	802,315	1,106,642	1,189,640	1,383,302
3	3,579,019	1,037,916	1,431,608	1,538,978	1,789,509
4	4,391,434	1,273,516	1,756,574	1,888,317	2,195,717
5	5,203,849	1,509,116	2,081,540	2,237,656	2,601,925
6	6,016,265	1,744,717	2,406,506	2,586,994	3,008,132
7	6,828,680	1,980,317	2,731,473	2,936,333	3,414,340

출처: 「보건복지부(2015), 2016년 국민기초생활보장사업안내」, p. ix 참조하여 저자 재작성

가) 생계급여[30]

생계급여액은 2016년 기준 중위소득 29%에 해당하는 생계급여 최저보장 수준에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액으로 지급된다. 지급단위는 10원 단위로 지급하므로 1원 단위에서 올림하여 지급하게 된다.

나) 주거급여[31]

주거급여는 임차급여와 수선유지급여로 나누어지며 각각의 수급자 선정 기준은 다음과 같다. 먼저 임차급여 수급자는 부양의무자 기준을 충족하면서 소득인정액이 중위소득 43%이하인 자 중에서 타인의 주택 등에 거주하면서 임대차 계약 등을 체결하고 임차료를 지불하는 자이다. 수선유지급여 수급자는 부양의무자 기준을 충족하면서 소득인정액이 중위소득 43% 이하인 자 중 주택을 소유하고 그 주택에 거주하는 자이다. 그러므로 주거급여는 임차급여 또는 수선유지급여의 형태로 지급되게 된다. 본 분석에서는 분석 편의상 모든 가구를 임차가구로 가정하였으므로 수선유지급여는 분석에서 제외하였다.

30) 보건복지부(2015), 「2016년 국민기초생활보장사업안내」, p. 223 참조하여 저자 재작성
31) 국토교통부(2016), 「2016년 주거급여 사업안내」, p. 54, 55, 99 참조하여 저자 재작성

임차급여액은 기준 임대료를 상한으로 하여 수급자가 실제 지불하는 임차료와 기준 임대료 중 적은 금액으로 산정한다. 2016년 기준 기준임대료는 각 지역별 물가를 고려하여 4개 지역으로 구분되어 설정된다. 구체적으로 임차급여액은 수급자의 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 적거나 같은 경우, 기준임대료(또는 실제 임차료) 전액이 된다. 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 높은 경우에는 기준임대료(실제 임차료가 기준임대료보다 낮을 경우 실제 임차료)에서 자기부담분을 공제하여 지급한다. 여기서 자기부담분은 해당자의 소득인정액과 생계급여 선정기준의 차액의 100분의 30이다.

〈표 Ⅴ-4〉 2016년도 기준 임차가구의 최저보장수준

(단위: 명, 원)

가구원 수	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시,세종)	4급지 (그 외 지역)
1	195,000	174,000	143,000	133,000
2	225,000	195,000	154,000	143,000
3	266,000	236,000	184,000	174,000
4	307,000	276,000	215,000	195,000
5	317,000	287,000	225,000	205,000
6	369,000	338,000	256,000	236,000

출처: 국토교통부(2016), 「2016년 주거급여 사업안내」, p. 344

다) 교육급여

교육급여는 가구의 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 가구의 학생에게 지급되는 급여로서, 부교재비, 학용품비, 교과서대금, 입학금과 수업료를 포함한다.

〈표 Ⅴ-5〉 교육급여

(단위: 원)

	급여항목	지급금액(1명당)	지급방법
초등학생	부교재비	39,200	연1회
중학생	부교재비	39,200	연1회
	학용품비	53,300	연2회 (1,2학기)

〈표 Ⅴ-5〉의 계속

	급여항목	지급금액(1명당)	지급방법
고등학생	학용품비	53,300	연2회 (1,2학기)
	교과서대	131,300	연1회
	수업료(전액)		분기별 지급
	입학금(전액)		1학년 1학기 전액지급

주: 2016년 기준

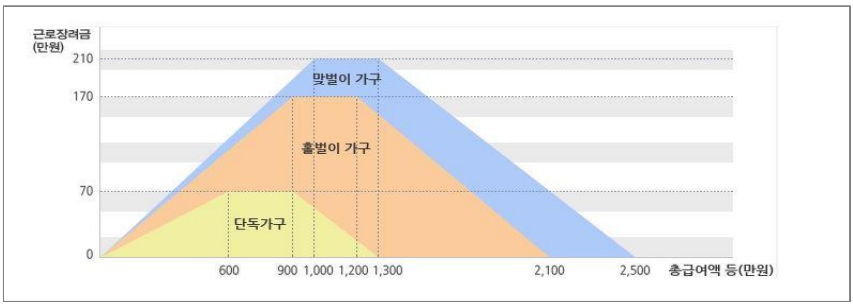
출처: 교육부(2016), 「2016년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내」, p. 119 참조하여 저자 재작성

3) 근로장려금 및 자녀장려금[32]

근로장려금제도란 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급하여 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원 제도이다. 기존의 비환급형 세액공제제도에서 벗어나 환급형제도로 구성되어, 저소득층에 대한 실질적 소득지원효과가 있는 제도이다. 구체적으로 「소득세법」상 부녀자공제와 중복 적용받을 수 없으므로, 부녀자공제를 받은 경우에는 근로장려금 산정액에서 해당 세액을 차감하고 지급한다.

근로장려금은 가구유형, 즉 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구로 구분하여 최대 금액과 소득한도를 설정하고 있다.

[그림 Ⅴ-2] 가구구성별 근로장려금 지급액



출처: 국세청 홈택스, 근로장려금 · 자녀장려금안내
http://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml)의 계산방법 - 근로장려금, (검색일자: 2017.02.28)

32) 이하 내용은 국세청 홈택스, 근로장려금 · 자녀장려금안내 (http://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml) 참조하여 저자 재작성(검색일자: 2017. 2. 28)

〈표 Ⅴ-6〉 가구원 구성에 따른 총급여액 등 및 근로장려금 지급액

가구원 구성	총급여액 등	근로장려금 지급액
단독가구	600만원 미만	총급여액 등×600분의 70
	600만원 이상 900만원 미만	70만원
	900만원 이상 1,300만원 미만	70만원－(총급여액 등－900만원)×400분의 70
홑벌이 가족가구	900만원 미만	총급여액 등×900분의 170
	900만원 이상 1,200만원 미만	170만원
	1,200만원 2,100만원 미만	170만원－(총급여액 등－1,200만원)×900분의 170
맞벌이 가족가구	1,000만원 미만	총급여액 등×1000분의 210
	1,000만원 이상 1,300만원 미만	210만원
	1,300만원 이상 2,500만원 미만	210만원－(총급여액 등－1,300만원)×1,200분의 210

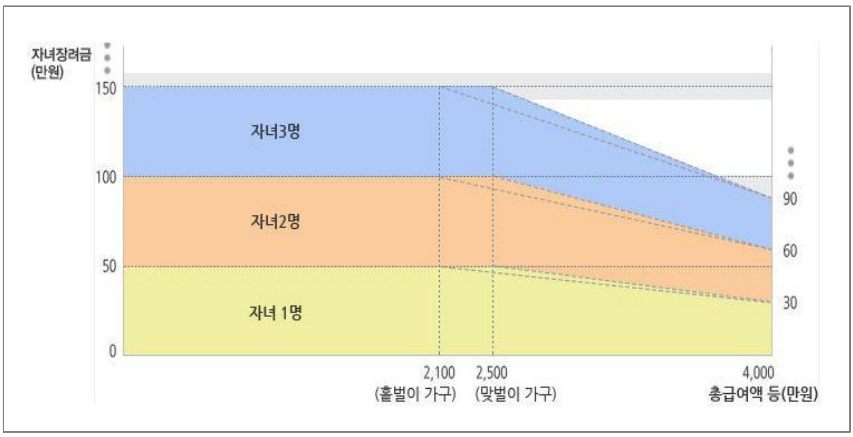
주: 1. 단독가구: 배우자와 부양자녀가 없는 50세 이상인 가구
2. 홑벌이 가족가구: 배우자 또는 부양자녀가 있는 가구로서 맞벌이 가족가구가 아닌 가구
3. 맞벌이 가족가구: 전년도 연간 거주자의 배우자가 총급여액 등이 3백만원 이상인 가구
4. 총급여액 등: 근로소득의 총급여액 + (사업소득 총수입금액 × 업종별 조정률)
5. 근로장려금은 소득세법상 부녀자공제와 중복하여 적용받을수 없음
6. 연말정산 또는 종합소득세 확정신고 시 부녀자공제를 적용 받았다면 근로장려금 산정액에서 해당 세액을 차감한 후 지급

출처: 국세청 홈택스, 근로장려금 · 자녀장려금안내 (http://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml)의 제도소개 - 근로장려금 소개 참조(검색일자: 2017. 2. 28)

자녀장려금 제도는 출산을 장려하고 저소득 가구의 자녀양육비를 지원하는 제도로 18세 미만 부양자녀 1명당 최대 50만원을 지급하는 제도이다. 역시 환급형 세액공제제도로서 실질적인 소득지원 효과가 있는 제도이다. 기존 「소득세법」상 존재하는 자녀세액공제와 중복 적용받을 수 없으므로 자녀세액공제를 받은 경우에는 자녀장려금 산정액에서 해당 세액을 차감하고 지급하게 된다. 다만, 기초생활보장 수급자가 생계급여 수급자인 경우에는 자녀장려금 지급 대상에서 제외된다.[33] 자녀장려금 지급액도 자녀 수와 소득수준에 따라 달라지며 수급대상의 최대 소득한도는 총급여액 4,000만원으로 제한되어 있다.

33) 보건복지부(2015), 「2016년 국민기초생활보장사업안내」, p. 167 참조하여 저자 재작성

[그림 Ⅴ-3] 자녀 수와 가구구성에 따른 자녀장려금 지급액



출처: 국세청 홈택스, 근로장려금 · 자녀장려금안내 (http://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml)의 계산방법 - 자녀장려금(검색일자: 2017. 2. 28)

〈표 Ⅴ-7〉 가구원 구성에 따른 총급여액 등 및 자녀장려금 지급액

가구원 구성	총급여액 등	자녀장려금 지급액
홑벌이 가족가구	2,100만원 미만	부양자녀 수×50만원
	2,100만원이상 4,000만원미만	부양자녀 수×[50만원-(총급여액 등-2,100만원)×1,900분의 20]
맞벌이 가족가구	2,500만원 미만	부양자녀 수×50만원
	2,500만원이상 4,000만원미만	부양자녀 수×[50만원-(총급여액 등-2,500만원)×1,500분의 20]

주: 1. 홑벌이 가족가구: 배우자 또는 부양자녀가 있는 가구로서 맞벌이 가족가구가 아닌 가구
2. 맞벌이 가족가구: 전년도 연간 거주자와 배우자 각각의 총급여액 등이 3백만원 이상인 가구
3. 자녀장려금은 소득세법상 자녀세액공제와 중복하여 적용 받을 수 없음
4. 연말정산 또는 종합소득세 확정신고 시 자녀세액공제를 적용 받았다면 자녀장려금 산정액에서 해당 세액을 차감한 후 지급
5. 국민기초생활보장법에 따른 생계급여를 받은 자는 자녀장려금을 신청할 수 없음

출처: 국세청 홈택스, 근로장려금 · 자녀장려금안내 (http://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml)의 제도소개 - 자녀장려금 소개(검색일자: 2017. 2. 28)

4) 사회보험

가) 국민연금[34]

국민연금보험료는 가입자의 기준소득월액에 연금보험료율(9%)을 곱하여 산출된다. 여기서 기준소득월액은 사업장에서 신고한 소득(최초 입사 시)이나 전년도 소득총액÷전년도 근무일수×30으로 결정된다. 현재 국민연금 보험료율은 9%이며, 사용자와 근로자가 각각 50%를 부담하도록 되어 있다. 따라서 근로소득자의 국민연금 납입금액은 기준소득월액의 4.5%라 할 수 있다.

〈표 Ⅴ-8〉 2016년 국민연금 기준소득월액 상 · 하한액

(단위: 원)

적용기간	2015.07.01. ~ 2016.06.30	2016.07.01. ~ 2017.06.30
기준소득월액 하한액	270,000	280,000
기준소득월액 상한액	4,210,000	4,340,000

출처: 보건복지부(2016), 「국민연금 기준소득월액 하한액과 상한액」 일부개정안 행정예고

나) 건강보험료 및 노인장기요양보험료[35]

사회보험인 건강보험제도 가입을 위한 건강보험료는 보수월액에 보험료율을 곱하여 산정된다. 구체적으로 보수월액(월평균보수)는 연간 보수총액을 근무월수로 나눈 값이며 그 하한선은 28만원/월이며 상한선은 7,810만원/월이다. 2016년 기준 건강보험료율은 6.12%이며, 가입자와 사용자가 각각 50%, 즉 3.06%를 납부한다.

장기요양보험료는 건강보험료를 기준으로 부과되는데, 장기요약보험료율을 곱하여 산정한다. 장기요양보험료율은 2016년 기준 건강보험료의 6.55%이다. 장기요양보험료 역시 가입자와 사용자가 각각 50%씩 나누어 납부한다.

---

34) 이하 내용은 국민연금(2015), 「2016년 알기쉬운 국민연금 사업장 실무안내」, p. 8, p. 36 참조하여 저자 재작성

35) 이하 내용은 국민건강보험공단, 「2016년 사업장업무편람」, pp. 54~55 참조하여 저자 재작성

다) 고용보험료[36]

고용보험제도 운영을 위한 고용보험료는 고용안정 · 직업능력개발사업 보험료와 실업급여 보험료의 2가지 형태로 나누어진다. 고용안정 · 직업능력개발사업 보험료는 사업주가 전액부담하고, 실업급여 보험료는 사업주와 근로자가 각각 50%씩 부담한다.

비자발적 실업 시 실업기간 동안 지급하는 실업급여 보험료는 근로자의 보수총액에 보험료율을 곱한 금액으로 산정되는데 2016년 요율은 0.65%이다.

다. 주요 가정

노동시장참여세율과 한계세율 분석을 위한 제도 및 통계는 2016년 기준이며, 연단위로 분석한다. 각종 사회보장 수급액 역시 연단위로 환산하여 이용하였다. 예를 들어 국민기초생활보장제도의 생계 · 주거급여는 월 수급금액에 12개월을 곱하여 산정하며 실업급여는 최대 수급기간(240일)을 곱하여 산정하였다. 각 사회보장제도에 대하여 최대 수급금을 받는 것으로 가정하였다.

1) 실업급여

실업급여 중 구직급여만을 분석에 포함하였으며, 지급액은 구직급여 상 · 하한액에 소정 급여일수를 곱하여 계산하였다. 2016년 기준 구직급여 상 · 하한액은 43,416원이며 최대 소정 급여일수는 240일이므로 총구직급여액은 10,420천원이다.

43,416원 × 240일 = 10,419,840원

또한 사회보장급여인 실업급여는 소득세 비과세에 해당하므로 소득세 부담은 없다.

---

36) 이하 내용은 고용노동부, 『2016년판 고용노동백서』, pp. 558~559 참조하여 저자 재작성

2) **국민기초생활보장급여**

소득인정액은 소득평가액에서 재산의 소득환산액을 차감하여야 하지만, 재산에 관한 정보가 없어 재산의 소득환산액을 제외한 근로소득만을 이용하였다. 또한 본 분석에서는 표준화하기 어려운 가구 특성별 지출비용(장애, 질병, 양육, 국가유공요인으로 인한 금품 등) 등도 고려하지 않았다.

구체적으로 주거급여는 5개 지역의 평균값을 사용하였으며, 모든 가구는 임차가구로 가정하여 산정하였다. 교육급여 중 고등학교 수업료와 입학금은 전국 고등학교의 평균값을 사용하여 산정하였다. 반면 의료급여는 급여 발생의 불규칙성을 감안하여 계산에서 제외하였다.

3) **근로장려금 · 자녀장려금**

근로장려금과 자녀장려금은 각 수급요건에 따라 수급액을 산정하였다. 다만 기존의 자녀세액공제와의 중복조정을 위해 4인 가구가 수급받는 자녀장려금은 제도에 따라 산정한 금액에서 자녀세액공제액을 차감하였다.(「조특법」 제100조의 30, 제2항).

4) **소득세**

근로소득세 세액계산은 소득, 총가구원 수, 자녀 수를 바탕으로 계산 가능한 공제항목만을 고려하여 이루어졌다. 우선 일괄적으로 적용되는 근로소득공제, 인적공제, 근로소득세액공제, 자녀세액공제가 적용되었으며, 사회보험료는 국민연금, 건강보험, 고용보험료 납부를 가정하였다. 다만 가구상황 및 지출행태에 따라 달라지는 추가공제(경로우대, 장애인 등), 주택자금 공제, 그밖의 소득공제(신용카드 등 사용금액 공제 등), 연금계좌세액공제, 특별세액공제 등은 감안하지 않았다.

5) **노동시장참여세율, 한계세율, 평균세율**

노동시장참여세율(participation tax rate, PTR)은 노동시장에 참여하지 않

고 복지수혜를 받고 있다가 취업하였을 때 적용받는 한계세율을 의미한다. 이는 복지수혜자의 노동시장 참여유인을 나타내는 지표로서 의미를 갖는다. 우리나라의 경우, 비근로자에 대한 대표적인 복지제도는 실업보험의 구직급여이다. 본 분석에서는 구직급여 수급자가 취업상태로 전환되었을 때 적용받는 세율을 기준으로 노동시장참여세율을 산정한다. 구체적으로 노동시장참여세율(PTR) 다음과 같이 복지수급 상태에서 근로 상태로 변화할 때 나타나는 소득 및 소득세의 변화를 기반으로 측정한다.

$$PTR = \frac{t(y^E_{gross}) - t(y^U_{gross})}{y^E_{gross} - y^U_{gross}}$$

$$= \frac{t(y^E_{gross})}{y^E_{gross} - y^U_{gross}} \qquad (\because\ t(y^U_{gross}) = 0)$$

$t(y^E_{gross})$: 취업 후 근로소득에 대한 소득세

$t(y^U_{gross})$: 실업상태에서 수급받는 급여에 대한 소득세

y^E_{gross} : 취업 후 근로소득

y^U_{gross} : 실업상태에서 수급받는 급여(본 분석의 경우 구직급여)

노동시장참여세율(PTR)에 포함되는 소득세 부담은 가구규모에 따라 달라지므로 대표성을 높이기 위해 1인 가구와 4인 가구(1인 근로)로 나누어 추정하였다. 즉 실업 상태의 가구주는 구직급여를 수급하다가 3가지 수준의 소득을 제공하는 일자리에 취업하게 된다. 3가지 소득수준은 실업전 소득의 50%, 100%, 150%를 가정하였다. 실업전 소득의 50%는 구직급여의 소득대체율이 50%이므로 실질적으로 소득수준의 변화가 없는 상태이다[37]. 실업기간 동안 근로능력의 하락이 일어난 경우라 할 수 있다. 실업전 소득의 100% 수준의 일자리로 이동하는 경우는 비자발적 실업에도 불구하고 근로능력을

37) 실제 구직급여는 일당 기준으로 최대 8개월 지급되므로, 취업시 연간 급여는 8개월간 구직급여액보다 50% 정도 높아지게 된다.

유지하여 이전과 같은 수준의 일자리로 이동하는 경우이다. 마지막으로 실업전 소득의 150% 수준의 일자리로 이동하는 경우는, 실업기간 동안 근로능력이 상승한 경우로 볼 수 있다. 이러한 시나리오는 실제 복지급여를 수급하고 있는 실업자들이 느끼는 노동시장참여 유인을 보여줄 수 있다.

2016년 기준 1일 구직급여 수급액의 상·하한액은 2016년 최저임금의 90%이며, 구직급여 제도상 1일 구직급여 수급액은 퇴직 전 3개월간의 1일 평균임금의 50%로 2016년 기준 1일 구직급여 수급액의 상·하한액(43,146원)을 실업 전 1일 평균임금의 50%로 가정하고 분석한다.

한편 소득수준별 소득세 한계세율과 평균세율 산식은 OECD(2016)를 참조하였다. 즉 근로소득 변화에 대응한 소득세 등 순부담 변화로 한계세율을 추정한다. 여기서 순부담은 소득세와 사회보장기여금의 합에서 급여항목인 사회보험 및 공공부조 수급금을 차감한 금액이다.

$$\frac{\triangle(\text{소득세}+\text{사회보장 기여금}-\text{사회보험}\bullet\text{공공부조 수급금})}{\triangle\text{근로소득}}$$

구체적으로 사회보장 기여금에 해당하는 항목은 국민연금보험료, 건강보험료, 노인장기요양보험료, 고용보험료이며, 사회보험·공공부조 수급금은 실업급여, 국민기초생활보장급여, 근로장려금 수급금액을 고려한다.

소득세 평균세율은 다음과 같이 산정된다.

$$\frac{(\text{소득세}+\text{사회보장 기여금}-\text{사회보험}\bullet\text{공공부조 수급금})}{\text{근로소득}}$$

6) 시나리오의 구성과 가정

소득세 한계세율 분석은 1인 가구와 4인 가구 경우를 가정하여 수행한다. 가구유형별로 두 가지 시나리오를 가정하여 한계세율과 사회보장수급·기여금 등의 변화를 추정한다. 하나는 근로장려금·자녀장려금을 수급받는 가구의 한계세율이 소득증가에 따라 변화하는 것이고 다른 하나는 복지제도인 국민기초생활보장급여를 수급하면서 동시에 근로장려금·자녀장려금을 수급

받는 경우이다. 이러한 제도를 고려한 것은 현재 재정지출 측면에서 가장 포괄적이며 규모가 큰 것이 국민기초생활보장제도이며 조세지출 중에서도 환급형으로서 중하위소득층에 큰 영향을 미치는 제도가 근로장려금과 자녀장려금이기 때문이다.

이러한 시나리오는 소득재분배를 개선하기 위해 새 정부가 구상하고 있는 중하위소득층에 대한 지원 확대와도 연계될 수 있다. 현 시점의 한계세율 구조로부터 근로유인을 평가하고 향후 정책 변화가 있다면 이러한 구조가 어떻게 변화할 것인지 짐작할 수 있기 때문이다.

구체적으로 1인 가구의 경우 각 사회보장제도의 최대 수급대상자가 되는 특성을 가진 것으로 가정하였다. 즉 가구주의 연령이 50세 이상이며 고용보험 가입기간이 10년 이상의 임차가구로 상정한다. 4인 가구의 경우에는 자녀가 2명인 홑벌이 가구이며 가구주의 연령은 역시 50세 이상, 고용보험 가입기간 10년 이상의 홑벌이 가구이다. 주거 여건은 거주지를 임차하여 거주하고 있으며 18세 미만의 자녀 2명은 중학생 1명, 고등학생 1명으로 가정한다. 소득수준 변화에 따른 사회보장 기여·수급금, 세후소득, 소득세 등의 변화 정도를 비교하기 위해 50만원 단위의 소득 변화를 바탕으로 한계세율을 계산하였다. 이는 사회보장의 수혜소득 수준을 감안한 것이다.

라. 분석결과

1) 노동시장참여세율(PTR)

복지제도 즉 실업급여 수혜자들의 노동시장참여를 저해하는 유인을 평가하기 위해 노동시장참여세율을 계산하였다. 노동시장에 참여하지 않는 실업자 상태와 취업하였을 때의 세부담을 비교함으로써 실업급여제도와 소득세제 간의 관계가 노동시장참여유인을 크게 해치지 않는지 평가하게 된다. 이 지표는 중하위소득층에서 중요한 노동공급의 extensive margin을 결정하는 중요 요인이다. 복지제도의 확충이 대체적으로 중하위소득층의 소득수준과 연계되어 결정되기 때문이다. 지나치게 높은 수준의 복지급여는 복지수혜자

의 노동시장 참여를 저해할 수 있으므로 노동시장참여세율 분석은 매우 중요한 의미를 갖는다.

분석결과 가구 유형별 노동시장참여세율은 소득수준에 따라 소득세와 사회보장기여금을 합쳐 2.7~7.4%(1인 가구), 0.0~4.8%(4인 가구) 수준으로 나타났다. 구체적으로 1인가구의 경우, 구직급여수급자가 이전 직장의 50% 소득수준, 즉 구직급여와 동일한 수준의 일자리로 복귀할 때 느끼는 한계세율은 2.69%이다. 이는 현재 구직급여에 대해 소득세를 부과하고 있지 않는 점을 감안할 때 매우 낮은 수준이다. 저소득구간에 우호적으로 설계된 소득세제의 영향으로 볼 수 있다. 실제 동일 근로소득자의 평균 세부담률은 0.92%에 불과하다.

실업 이전과 동일한 임금 수준의 일자리로 복귀할 경우, 1인 가구 노동시장참여세율은 3.84%이며 150% 수준의 일자리로 복귀할 때는 7.43%에 이른다. 이러한 수준의 한계세율은 현재의 복지제도, 즉 구직급여가 수혜자들의 노동시장참여를 저해할 정도는 아닌 것으로 판단된다. 이는 우리나라의 정상적인 유사소득 소득자가 직면하는 소득세 한계세율이 명목세율 15%에 근로소득공제제도 및 근로소득세액공제를 감안하더라도 8.9%[38] 수준에 이르기 때문이다. 정상적인 근로자와 비교할 때 복지수혜자의 노동시장 참여유인은 높다. 4인 가구 가구주의 노동시장참여세율은 소득수준에 따라 0.0~4.81% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 다인 가구에 허용하는 공제 등으로 인해 1인 가구주의 노동시장 참여세율보다 낮은 수준이다.

이상의 결과를 종합하면 전반적으로 사회보장제도, 즉 실업급여제도 운영으로 인한 노동시장참여 유인의 왜곡 정도는 크지 않은 것으로 판단된다. 현재 실업급여의 대체율과 함께 상하한금액을 규정하는 방식하에서는 추가적인 급여율 변동의 필요성이 거의 없다. 하지만 장기적으로 행정적 편의성을 위해 상하한의 조정보다 소득수준별 대체율의 차등적용 방식으로 전환될 수 있다. 이 경우 노동시장참여세율은 현재보다 높아질 것이다. 또한 실업급여액의 상향조정도 노동시장참여세율을 높이게 될 것이다. 복지제도로 인

38) 총급여가 4,500만원일 경우, 15%×(1-근로소득공제율(15%))×(1-근로소득세액공제율(30%))=8.9%

한 노동참여유인의 훼손을 줄이기 위해 어느 정도 수준으로 노동시장참여세율을 관리해 나갈 것인가에 대한 검토를 바탕으로 향후 실업급여 인상과 과세 여부 등을 결정할 필요가 있다.

〈표 Ⅴ-9〉 가구유형별 노동시장참여세율

(단위: %)

가구구분	시나리오	평균세율	PTR
1인 가구	재취업 후 근로소득이 실업전 근로소득의 50% (구직급여 10,419,840원 → 근로소득 15,846,840원)	0.92	2.69
	재취업 후 근로소득이 실업전 근로소득의 100% (구직급여 10,419,840원 → 근로소득 31,693,680원)	2.58	3.84
	재취업 후 근로소득이 실업전 근로소득의 150% (구직급여 10,419,840원 → 근로소득 47,540,520원)	5.80	7.43
4인 가구	재취업 후 근로소득이 실업전 근로소득의 50% (구직급여 10,419,840원 → 근로소득 15,846,840원)	0.00	0.00
	재취업 후 근로소득이 실업전 근로소득의 100% (구직급여 10,419,840원 → 근로소득 31,693,680원)	0.30	0.45
	재취업 후 근로소득이 실업전 근로소득의 150% (구직급여 10,419,840원 → 근로소득 47,540,520원)	3.75	4.81

주: 구직급여액은 2016년 기준 구직급여 상 · 하한액(43,416원)에 최대 소정급여일수(240일)을 곱한 금액
출처: 저자 작성

2) 소득수준별 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화

다음으로는 노동시장에 참여하고 있으면서 사회보장혜택을 수혜하고 있는 계층의 한계세율 구조를 살펴본다. 이들의 한계세율구조는 복지수혜자들의 근로유인(intensive margins)을 분석하기 위한 것이다. 근로활동과 함께 수급하는 복지제도의 유형은 근로장려금(EITC)과 국민기초생활보장제도를 고려하였다.

가) 1인 가구

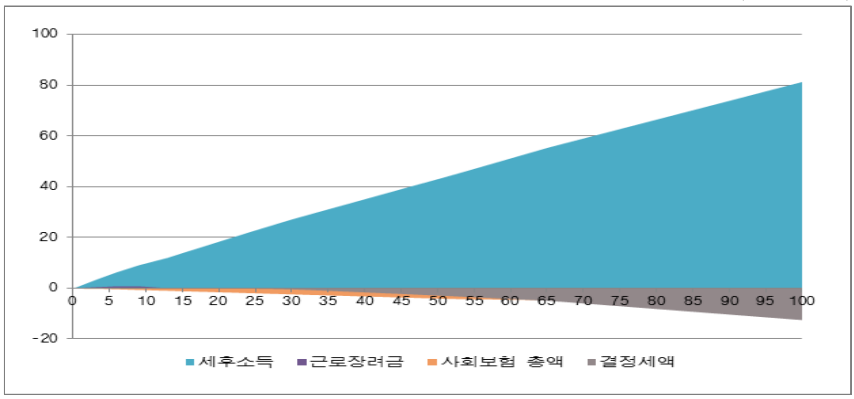
(1) 근로장려금(EITC)을 수급받는 경우

1인 가구로서 근로장려금을 수급받는 경우, 한계세율구조는 점진적인 증가추세를 보이나 근로장려금 최대수급액이 끝나는 시점, 즉 급여액이 소득증가에 따라 감소하기 시작되는 시점(즉 소득 900만원)부터 한계세율이 일시적으로 높아진다. 높아진 한계세율 수준은 20% 중반수준으로 급여액 약

7천만원 수준의 한계세율과 유사하다. 절대적인 한계세율 수준은 소득세 명목세율 수준(6~40%)을 감안할 때 크게 높은 수준이라 하기는 어렵다. 또한 일시적으로 높아진 한계세율의 적용구간 역시 400만원(900만~1,300만원)에 불과하다. 동 소득구간에서 소득자의 노동공급(intensive margin)에 부정적인 영향을 미치겠지만 짧은 적용구간으로 실제적 효과는 크지 않을 가능성이 높다.

[그림 Ⅴ-4] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화

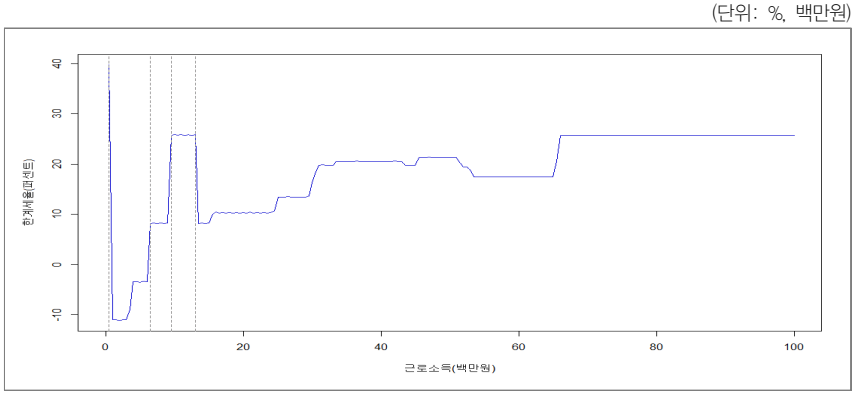
(단위: 백만원)



출처: 저자 작성

[그림 Ⅴ-5] 소득증가에 따른 한계세율 변화

(단위: %, 백만원)



주: reference line(점선)은 순서대로 소득발생, EITC 최대수급액 구간 시작, EITC 최대수급액 구간 종료, EITC 탈수급을 의미

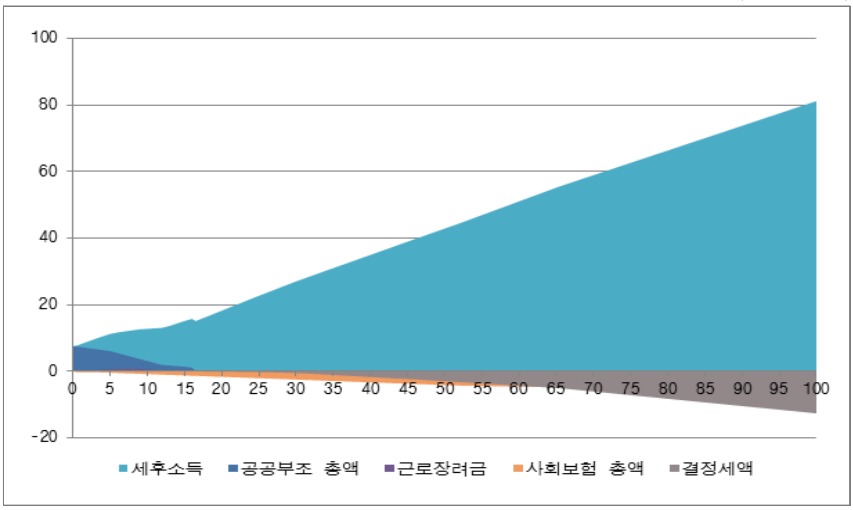
출처: 저자 작성

(2) 국민기초생활보장급여와 EITC를 수급받는 경우

소득자가 국민기초생활보장제도와 근로장려금(EITC)을 동시에 수급할 경우, 생계급여와 주거급여의 축소로 인해 한계세율이 높은 편이다. 생계급여 탈수급 시점에 가까워질수록 크게 증가한 한계세율을 보여줘 소득증가에 따른 생계급여 축소가 근로유인을 훼손하고 있음을 보여준다.

[그림 Ⅴ-6] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화

(단위: 백만원)



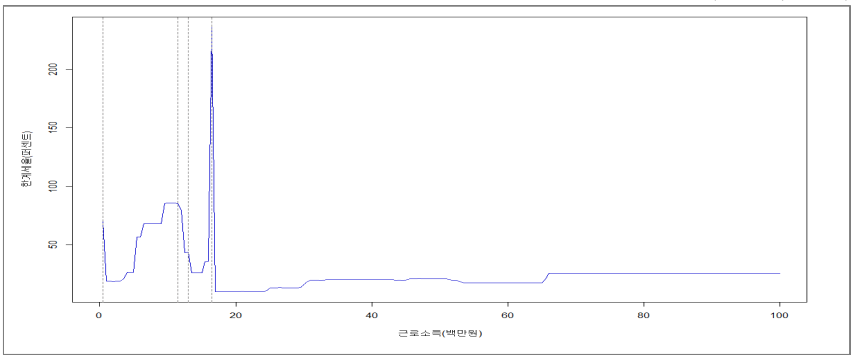
주: 가로축은 근로소득금액(백만원)임

출처: 저자 작성

또한 주거급여 탈수급 시점에서는 절대소득액이 소폭 감소하여 일시적으로 한계세율이 크게 높아지는 구간이 있어 주거급여 탈수급 소득 이하에 수급자들의 소득이 모이는 집중현상(bunching)이 일어날 수 있다. 이러한 소득감소 현상은 제거하는 것이 바람직하다. 다만 주거급여의 탈수급 소득수준 자체가 1인 가구의 경우 월 69.9만원의 낮은 소득수준으로 그 효과가 크지 않을 수 있다.

[그림 Ⅴ-7] 소득증가에 따른 한계세율 변화

(단위: %, 백만원)



주: reference line(점선)은 순서대로 소득발생, 생계급여 탈수급, EITC 탈수급, 주거급여 탈수급을 의미

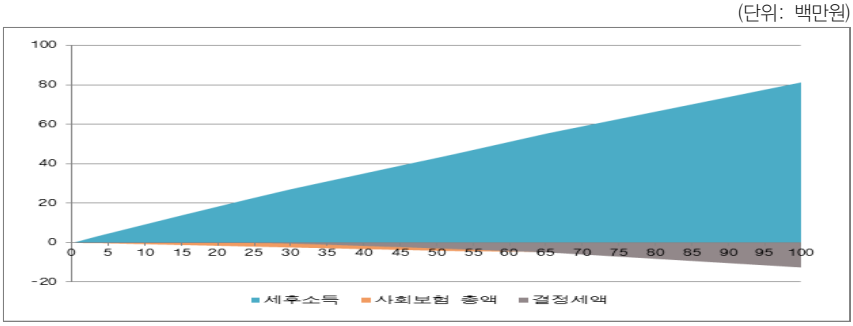
출처: 저자 작성

(3) 사회보장급여(국민기초생활보장제도, 근로장려금)를 수급받지 않는 경우

사회보장급여를 수급하지 않는 1인 가구주의 경우, 한계세율 구조가 소득증가와 함께 증가하는 양상을 보인다. 정상적인 소득세제의 적용으로 한계세율은 총급여 1억원 수준에는 20% 중반 수준을 보여준다. 급여 5천만원을 초과하는 시점에서 나타나는 한계세율의 하락은 국민연금기여금의 상한소득 적용에 따른 것으로 판단된다. 국민연금 기여금은 소득의 4.5%(총 9% 중 근로자 부담분)에 달하나, 소득상한이 월 421만원(2016년)이므로 동 수준을 초과하는 소득에 대한 한계세율은 0%가 되기 때문이다.

[그림 Ⅴ-8] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화

(단위: 백만원)

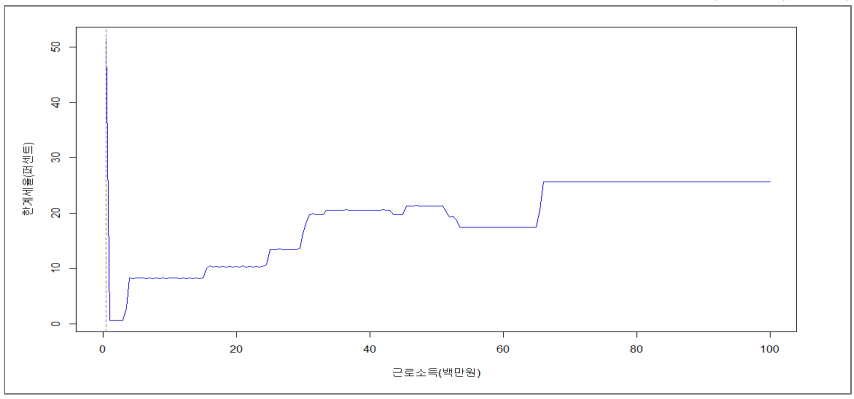


주: 가로축은 근로소득금액(백만원)임

출처: 저자 작성

[그림 Ⅴ-9] 소득증가에 따른 한계세율 변화

(단위: %, 백만원)



주: reference line(점선)은 소득발생(0원 → 50만원)을 의미함

출처: 저자 작성

나) 4인 가구(홑벌이)

(1) EITC · CTC를 수급받는 경우

4인 가구 가구주로서 근로장려금(EITC)와 자녀장려금(CTC)를 수급하는 경우, 한계세율은 소득증가에 따라 점진적으로 증가하는 구조를 보인다. 인적공제 등의 영향으로 1인 가구주의 한계세율보다 낮은 수준을 보이고 있다. 전반적으로 1억원까지 20% 수준을 크게 초과하지는 않는다.

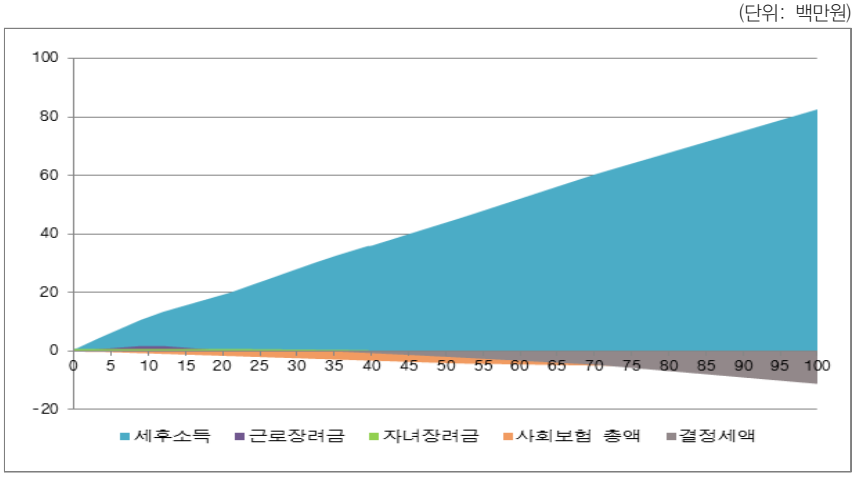
일시적으로 한계세율이 높아지는 구간은 근로장려금의 점감구간, 자녀장려금의 탈수급시점이다. 근로장려금의 점감구간(소득 1,200만~2,100만원)에서는 최대 170만원의 급여가 900만원 소득증가에 따라 줄어들게 되므로 18.9%(170/900)의 세율이 추가되게 된다. 이에 따라 상당한 소득구간 동안 20% 이상의 한계세율이 적용된다. 한계세율을 낮추는 방법은 점감구간을 더 넓게 설계하는 것인데 이는 추가적인 제도 수혜자를 증가시켜 재원의 문제와 상충관계에 있다. 4인 가구의 가구주 노동공급탄력성을 고려하여 결정할 필요가 있다. 그러나 일반적으로 가구내 주된 소득자의 노동공급탄력성은 매우 낮은 것으로 알려져 있어, 이러한 20%를 초과하는 한계세율이 노동공급유인을 크게 저해하지 않을 것으로 보인다. 다만 2016년 최저임금이 월

126만원(연 1,512만원)[39]이므로 최저임금직 근로자의 경우, 근로장려금 점감구간에 해당되어 배우자의 노동시장참여 유인이 약해질 수 있다. 특히 배우자가 노동시장에 참여할 경우, 맞벌이부부의 점감구간은 1,300만~2,500만원으로 설정되는데 배우자가 하프타임 최저임금직에 근무할 경우 여전히 점감구간에 소득이 속하게 된다. 2018년 최저임금이 약 1,900만원 수준으로 높아져 배우자의 노동시장 참가시간에 따라 점감구간을 벗어날 수 있지만, 여전히 맞벌이부부 배우자의 노동시장참여 유인을 제약할 가능성은 높다. 맞벌이부부에 대한 점감구간의 설정을 좁게 하여 배우자의 노동공급유인을 높이는 방안도 검토할 수 있다.

자녀장려금(CTC)의 탈수급 시점(급여 4,000만원)에서도 한계세율이 일시적으로 크게 높아진다. 소득증가에 따라 자녀 1인당 30만원 수준으로 낮아진 자녀장려금이 4,000만원 급여를 초과하는 순간 지급되지 않기 때문이다. 수급자 요건이 부부의 소득합계액이 4,000만원 미만이므로 배우자의 노동시장 참여에는 장애요인이 될 수 있다.

[그림 Ⅴ-10] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화

(단위: 백만원)



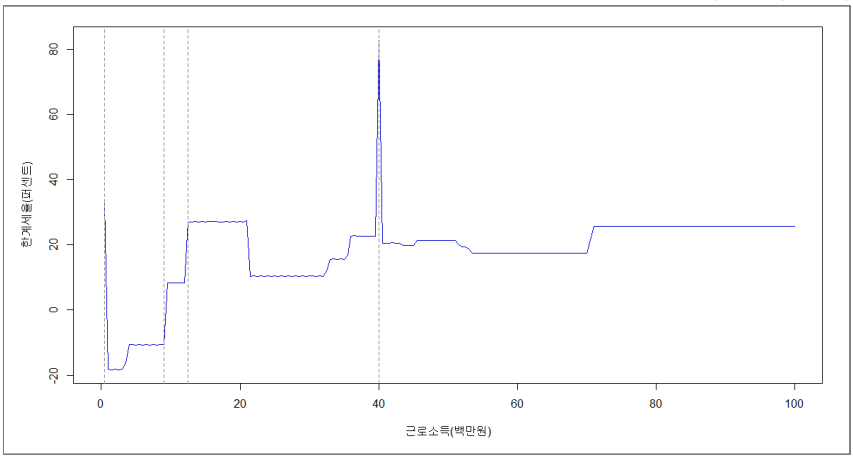
주: 가로축은 근로소득금액(백만원)임

출처: 저자 작성

39) 2018년은 약 1,900만원

[그림 Ⅴ-11] 소득증가에 따른 한계세율 변화

(단위: %, 백만원)



주: reference line(점선)은 순서대로 소득발생, EITC 최대수급액 구간 시작, EITC 최대수급액 구간 종료, CTC 탈수급을 의미

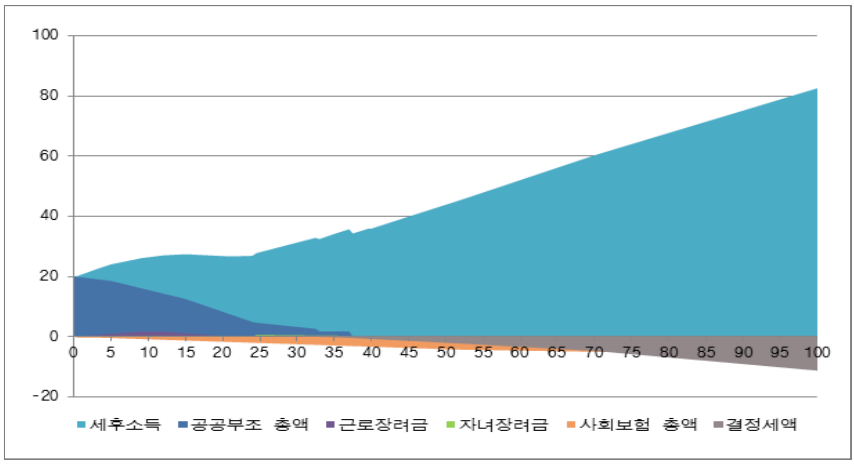
출처: 저자 작성

(2) 국민기초생활보장급여, EITC · CTC를 수급받는 경우

국민기초생활급여를 수급하는 경우에는 초기 소득구간에서 소득증가에 따라 한계세율이 높아지고 EITC 탈수급 시점에서 100% 수준으로 높아진다. 이는 목표소득과의 차이를 보전해 주는 보충적 급여제도와 EITC 점감구간이 함께 적용되었기 때문이다. 그리고 주거급여 및 교육급여, 자녀장려금 등의 탈수급시점에서 순간적으로 높은 한계세율을 보여준다. 전반적으로 조세제도로 운영되는 근로장려금, 자녀장려금 등으로 인한 한계세율 상승보다는 국민기초생활보장제도(생계급여, 주거급여, 교육급여)로 인한 한계세율 상승이 훨씬 높은 수준이다. 주거급여와 교육급여의 탈수급 시점에서는 실질적인 소득수준의 하락이 발생하여 상당히 높은 수준의 한계세율을 보인다. 이렇게 높은 한계세율은 국민기초생활수급자의 탈수급 유인을 크게 훼손할 수 있다. 특히 교육급여 수급자의 경우, 탈수급으로 인한 한계세율이 300% 이상으로 높기 때문에 자녀들의 성장에 따른 탈수급 시점까지 제도 내에 머무를 유인이 매우 높다. 근로가능계층에 대한 근로유인 제공이라는 측면에서 국민기초생활보장제도는 여전히 개선의 필요성이 높다.

[그림 Ⅴ-12] 소득증가에 따른 소득과 사회보장 수급 · 기여액 등의 변화

(단위: 백만원)

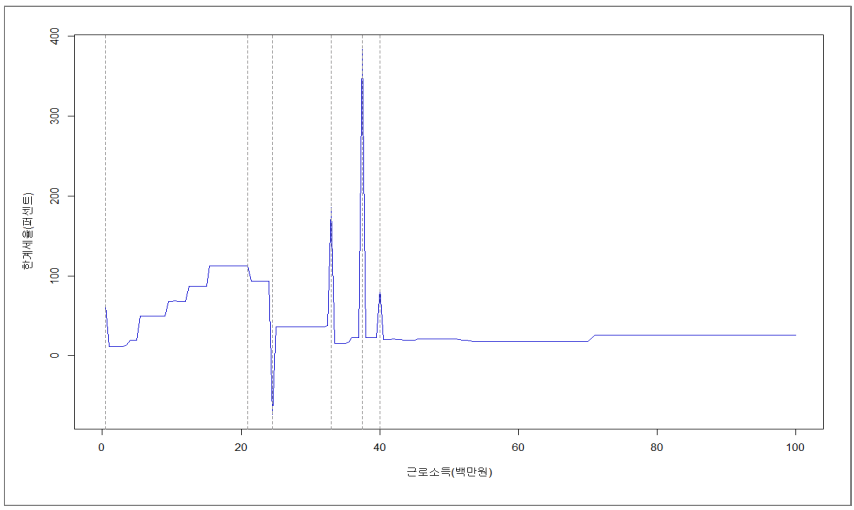


주: 가로축은 근로소득금액(백만원)임

출처: 저자 작성

[그림 Ⅴ-13] 소득증가에 따른 한계세율 변화

(단위: %, 백만원)



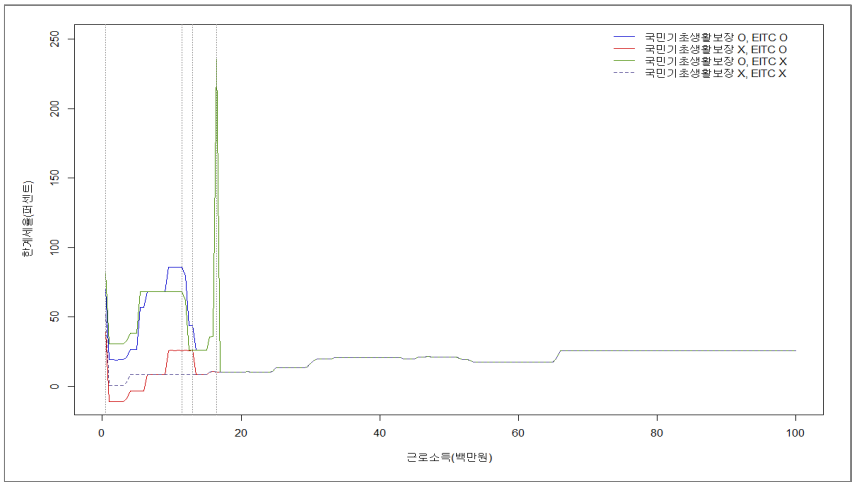
주: reference line(점선)은 순서대로 소득발생, EITC 탈수급, 생계급여 탈수급 및 CTC 수급, 주거급여 탈수급, 교육급여 탈수급, CTC 탈수급을 의미

출처: 저자 작성

〈참고: 시나리오 종합〉

[그림 V-14] 시나리오별 한계세율(1인 가구)

(단위: %, 백만원)

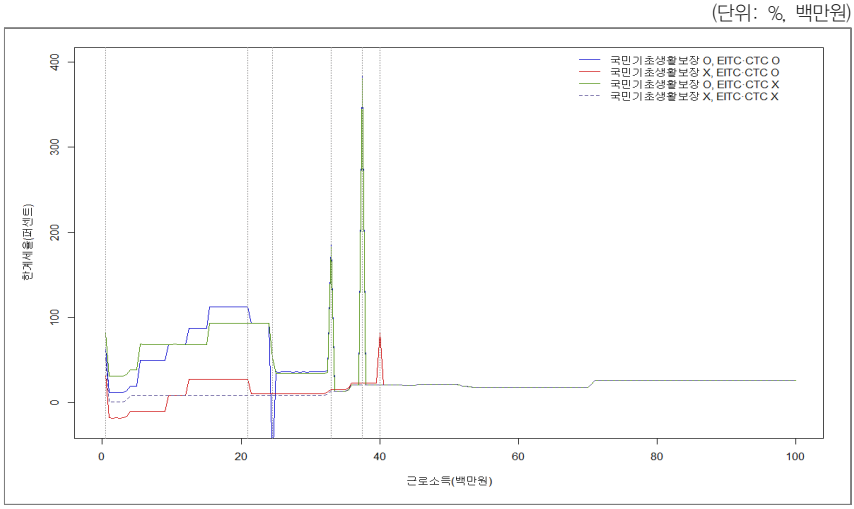


주: reference line(점선)은 순서대로 소득발생, 생계급여 탈수급, EITC 탈수급, 주거급여 탈수급을 의미

출처: 저자 작성

[그림 V-15] 시나리오별 한계세율(4인 가구)

(단위: %, 백만원)



주: reference line(점선)은 순서대로 소득발생, EITC 탈수급, 생계급여 탈수급 및 CTC 수급, 주거급여 탈수급, 교육급여 탈수급, CTC 탈수급을 의미

출처: 저자 작성

4. 소득세원의 세수와 재분배기능의 상관관계 분석

본 절은 기존 소득세 제도 및 제도 변화 시나리오하에서 나타나는 소득세 수와 분배지표의 상관관계를 분석한다. 재원확보와 재분배기능 수행에서 가장 중요한 역할을 수행하는 소득세제에서 두 정책목표 간의 상관관계를 통해 정책목적에 따른 수단 선택을 지원하기 위한 것이다. 본 분석에서는 2016년 귀속소득에 적용되는 소득세제를 기준으로 한다.

세입과 재분배기능의 상관관계 분석의 시나리오는 현재 정부에서 추진하고 있는 세법개정안과 기존 연구에서 논의되었던 인적공제 확대, 근로소득공제 축소 등을 포함한다. 실현 가능성 높은 대안들에 대해 세입과 재분배기능 간의 상관관계를 분석하기 위함이다. 첫 번째 시나리오(S1)는 2018년에 적용될 소득세 구조를 적용하는 방안이다. 즉 과세표준 3억원~5억원, 5억원 초과구간에 한계세율 40%, 42%를 적용한다. 두 번째 시나리오(S2)는 첫 번째 시나리오(S1)에 추가하여 총급여액 1억원 초과구간에 적용되는 근로소득공제(2%)를 폐지하는 방안이다. 근로소득공제가 근로소득 획득과정의 비용에 대한 일괄공제의 성격을 지닌 점과 사업소득과의 과세형평을 고려하기 위한 것이라는 점을 고려하였다. 즉 근로관련 비용이 무한히 증가하는 것은 아니고 우발적 비용(예: 의료비 등)은 별도의 제도를 통해 반영되고 있기 때문이다. 또한 사업소득과의 소득투명성 격차도 점차 축소되고 있는 것으로 나타났다. 유사한 제도를 운영하고 있는 프랑스, 일본의 경우에도 근로소득에 대한 일괄공제에 대해 한도를 두고 있다. 세 번째 시나리오(S3)는 첫 번째 시나리오(S1)에 추가하여 인적공제를 현재 부양가족 1인당 150만원에서 200만원으로 인상하는 방안이다. 이는 기존의 소득세 공제제도가 소득자 중심으로 운영되어 가족규모에 따른 고려가 미흡하다는 점을 반영한 것이다. 가족규모에 따른 비용을 반영하기 위해서는 소득 중심의 공제제도보다는 피부양자 규모를 반영하는 인적공제가 바람직하기 때문에 인적공제조정 방안을 검토한다. 네 번째 시나리오(S4)는 두 번째 시나리오(S2)와 세 번째 시나리오(S3)를 모두 포함하는 형태다. 즉 3억~5억원, 5억원 초과 구간의 세율을 신설하고 근로소득공제의 적용한도를 1억원으로 설정하고, 인적공제

역시 확대하는 방안이다.

이러한 시나리오들은 현실적으로 실행가능성이 높은 시나리오들로서 이러한 제도 변화가 야기하는 소득재분배와 세입관계를 점검한다.

〈표 Ⅴ-10〉 분석 시나리오 구성

	과세표준		세율		근로소득공제 2% 구간 삭제	인적공제 확대
	3억원 초과	5억원 초과	40%	42%		
시나리오 1	○	○	○	○		
시나리오 2	○	○	○	○	○	
시나리오 3	○	○	○	○		○
시나리오 4	○	○	○	○	○	○

출처: 저자 작성

〈표 Ⅴ-11〉 과세표준 구간별 산출세액 산식

과세표준	기본세율	기본세율 속산
1200만원 이하	과세표준의 6%	과세표준*6%
1200만원 초과 4600만원 이하	72만원 + 1,200만원 초과금액의 15%	(과세표준×15%) − 108만원
4600만원 초과 8800만원 이하	582만원 + 4,600만원 초과금액의 24%	(과세표준×24%) − 522만원
8800만원 초과 1억5천만원 이하	1,590만원 + 8,800만원 초과금액의 35%	(과세표준×35%) − 1,490만원
1억5천만원 초과 3억원 이하	3,760만원 + 1억 5천만원 초과금액의 38%	(과세표준×38%) − 1,940만원
3억원 초과 5억원 이하	9,460만원 + 3억원 초과금액 40%	(과세표준×40%) − 2,540만원
5억원 초과	1억 7,460만원 + 5억원 초과금액 42%	(과세표준×42%) − 3,540만원

출처: 국세청(2016.12), 원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내 참고 저자 작성

소득세 개선 시나리오별 소득분배효과를 판별하기 위해 분배지표는 1) 지니계수 2) 10분위 분배율 3) 5분위 배수를 이용한다. 지니계수는 전반적인 소득 분배지표를 나타내는 대표적인 지표이다. 10분위 분배율은 소득 최상위 20%의 소득점유율에 대한 소득 최하위 40%의 소득 점유율의 비율로 정의된다.[40] 이에 따라 구성원들의 소득이 동일하면 최대 2의 값을 가지게 되고

소득 최하위 40%의 소득점유율이 0%이면 최소 0의 값을 가지게 된다. 상대적으로 큰 수치가 더 균등한 소득분포를 의미한다고 할 있다. 또 다른 지표인 5분위 배수는 소득 최상위 20%의 평균소득을 소득 최하위 20%의 평균소득으로 나눈 값을 의미한다.[41] 이에 따라 5분위 배수는 모두의 소득이 동일할 때 최솟값은 1을 나타내며, 최댓값은 최하위 20%의 평균소득이 0일 경우 무한대가 된다. 당연히 5분위 배수 값이 클수록 소득 격차가 커짐을 의미한다.

소득세제의 세수와 재분배효과의 관계를 분석함에 있어 두 가지 자료를 활용하였다. 생활단위인 가구단위 재분배효과를 살펴보기 위해서 가구단위 자료인 재정패널 자료를 이용하여 소득세제 개편의 영향을 분석하였다. 정책이 영향을 미치는 현실의 생활단위와 부합하기 때문이다. 반면 재정패널의 경우, 설문조사에 기반하고 있기 때문에 고소득층을 충분히 포괄하지 못하는 한계가 있다. 이러한 점을 보완하고 개인단위 소득세제의 특성을 살펴보기 위해 근로소득세 신고자료 역시 분석에 활용하였다.

가. 재정패널자료 분석

1) 분석 샘플 · 분석 방법

분석을 위해 재정패널 9차년도(2015년 귀속 소득) 데이터를 사용하였는데 동 자료는 4,832가구, 7,809명 가구원으로 구성되어 있다.[42] 여기서 가구원의 상세 데이터는 만 15세 이상으로 소득이 있거나 소득활동을 하는 가구원만을 대상으로 하고 있다. 소득세 부담을 산출함에 있어 소득 · 지출 금액을

40) KDI 경제정보센터 - 교육자료 - 교육콘텐츠 - 경제개념 - 국민소득 - 소득분배정책 (http://eiec.kdi.re.kr/material/archive/concept/view.jsp?cc=0000200001000010000 9&cid=143) (검색일자: 2017. 7. 25)

41) 통계청 - 통계이해 - 통계용어 지표이해 - 제6장 가계통계 부문 - 6-5. 소득 5분위 배율 (http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_ki/2/6/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=198907&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=)(검색일자: 2017. 7. 25)

42) 이하 재정패널 관련 내용은 한국조세재정연구원(2017. 5), 「재정패널조사 1~9차년도 조사자료 사용자 안내서」를 참조하여 저자 재작성

‘모름’으로 응답하거나 ‘무응답’일 경우 missing값으로 처리되었다. 동시에 장애인공제, 부녀자공제, 한부모공제 등과 같이 공제항목의 적용 여부를 판단할 자료가 제공되지 않은 제도는 포괄하지 못하고 있다.

가구 소득세 부담의 산출은 가구원별 근로소득, 사업소득, 임대소득, 이자 및 배당소득 자료를 사용하여 종합소득세를 산출하고 이를 가구소속 가구원별로 합산한다. 구체적으로 사업소득은 총수입(매출액) 중 관리비 등 일체 비용을 차감한 순수익을 사용하고 임대소득은 토지, 주택, 상가 및 사무실 임대소득을 의미한다. 임대소득의 경우 과세표준을 산출하기 위해 필요한 필요경비 자료가 제공되지 않아 필요경비를 차감하지 않은 소득값을 사용한다. 이자 및 배당소득은 세법에 따라 2천만원을 초과할 경우 다른 종합소득과 합산하여 종합소득세를 산출하였으며, 2천만원 이하인 경우에는 14% 세율을 적용하여 분리과세한다. 단 재정패널 가구원 데이터는 이자 및 배당소득이 100만원 이상인 경우만 조사하고 있어 소득격차를 소폭 확대하는 요인을 내포하고 있다.

시나리오별 소득세제를 반영하여 가구원별 종합소득세를 계산하고 이를 가구단위로 합산해 가구별 세전 · 세후 소득을 산출하였다. 종합소득세 산출 과정에서 맞벌이 가구(부부가 모두 총급여 500만원 초과 또는 소득금액이 100만원 초과)의 경우 부부 중 종합소득 과세표준이 높은 쪽이 부양가족 공제 등을 받도록 하였다. 가구/가구원별 공적이전소득도 가구단위로 합산하여 가구소득 산출에 포함하였다. 조사자료에 포함되는 공적이전소득은 가구단위로 지급되는 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타 현물지원과 가구원 단위로 지급되는 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액으로 구성되어 있다.

마지막 단계로 계산된 가구별 소득과 종합소득세, 공적이전소득을 사용하여 세전 · 세후소득에 대한 분배지표와 그 변화 정도를 추계하였다. 재분배 효과를 평가하는 3가지 분배지표인 지니계수, 10분위 분배율, 5분위 배수를 이용하며 가구 횡단면 가중치를 사용하였다. 분석대상 가구원 7,809명(4,832 가구)의 기초통계에 따르면 평균 근로소득은 1,872만원으로 최대근로소득은

6억 1천만원이다. 저소득가구 가구원의 근로참여유인 제고와 소득지원을 위해 시행중인 근로장려금은 낮은 수혜율로 인해 평균 지급액은 2만원이며 최대금액은 720만원이다.

〈표 Ⅴ-12〉 기초통계량

(금액 단위 : 만원)

	Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
가구원 데이터	근로소득 금액	7,809	1,872	2,663	0	61,047
	사업소득 순소득금액	7,809	588	1,809	0	28,559
	부동산 임대소득 금액	7,809	78	576	0	20,000
	이자 및 배당소득 금액	7,809	8	111	0	6,395
	연간 사회보험금 수령액	7,809	106	555	0	22,448
	연간 민간보험금 수령액	7,809	37	502	0	20,000
	연간 정부지원현금소득액	7,809	52	171	0	7,200
가구 데이터	국민기초생활보장급여	4,832	16	93	0	1,200
	자녀양육지원금	4,832	40	126	0	1,060
	기타현물지원	4,832	0	13	0	864
	근로장려금	4,832	2	19	0	720

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

2) 분석 결과

분석을 위해 기존 제도의 분석결과 총소득세입은 30.1조원 규모에 달한다. 이는 실제 2015년 귀속소득의 결정세액 52.0조원[43]의 57.9% 수준이다. 설문조사의 경우 고소득층을 포괄하기 어렵기 때문에 누진적으로 부과되는 소득세액의 격차는 크게 나타날 수 있다. 이러한 한계는 이어지는 국세청 신고자료에 기반한 개인단위 분석을 통해 보완한다.

재정패널을 기반으로 한 시나리오별 세입규모 변화를 살펴보면 S1의 경우 기존 소득세입에 비해 세입증가율은 0.23% 수준으로 나타난다. 고소득층을

43) 2015년 귀속 근로소득자의 결정세액 28.3조원, 종합소득자의 총결정세액 23.8조원의 합 (국세청, 『2016 국세통계연보』, 3-1-1 종합소득세 확정신고 현황 총괄, 4-2-1 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅰ(총괄))

충분히 포괄하지 못하고 있는 설문조사의 한계로 세입증가 규모가 충분하게 나타나지 않았다. 소득세 최고세율에 대한 조정과 함께 총급여액 1억원 초과분에 대한 2% 근로소득공제율의 폐지를 가정한 S2는 세입증가율 6.0%로 이전보다 높은 세입증가율을 보여준다. 총급여 1억원을 초과하는 모든 소득자가 대상이 되기 때문이다.

가구규모를 고려하기 위해 인적공제를 확대하면서 최고세율 인상을 적용하는 시나리오(S3)의 경우 기존 제도에 비해 세입이 6.7% 감소하는 것으로 나타났다. 인적공제 확대를 고려하지 않은 시나리오(S1)의 세입효과를 차감하면 인적공제 확대만의 효과는 세입을 약 -6.9% 변화시키는 것으로 판단된다. 인적공제의 확대는 모든 납세자에게 적용되는 제도이기 때문에 세입 감소가 크게 나타나게 된다. 최고세율 조정, 총급여 1억원 이상 근로소득공제 폐지, 그리고 인적공제 확대를 모두 적용한 시나리오(S4)는 세입을 약 1.0% 감소시키는 것으로 나타났다. 결국 기존의 소득자 중심 공제제도를 가구규모를 고려할 수 있는 인적공제 확대로 전환하는 데는 상당한 재정적 부담이 있는 것으로 나타났다.

〈표 V-13〉 시나리오별 세입규모 변화

	세입규모(만원)[1]		기존 제도 대비 증감률 (B[2], %)
	합계	평균	
기존 제도	3,017,034,594 (A)	186	
시나리오 1	3,024,029,427	187	0.2318
시나리오 2	3,197,406,984	197	5.9785
시나리오 3	2,816,321,867	174	-6.6526
시나리오 4	2,987,141,710	184	-0.9908

주: 1. 시나리오 1: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과
2. 시나리오 2: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제
3. 시나리오 3: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
4. 시나리오 4: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제 & 인적공제 확대(150만원 → 200만원)
1) 세입규모는 가구별 횡단면 가중치를 적용한 분석대상 4,832가구의 종합소득 결정세액
2) B = (각 시나리오별 세입 합계 - A)/A

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

시나리오별 세수 변화와 연동되어 살펴볼 것은 분배지표 변화이다. 우선 기본적으로 현재 공적이전소득, 즉 재정지출의 정책효과는 소득세의 효과보다 우세하게 나타난다. 지니계수로 측정한 재분배효과 개선 폭은 소득세의 경우 0.0156p(0.4239→0.4083)수준이나 재정지출은 0.0186p(0.4083→0.3897) 수준으로 더 큰 지니계수 개선효과를 보인다. 이는 앞선 장에서 살펴본 국제적 비교분석 결과, 즉 현금성 재정지출의 지니계수 개선효과는 개인소득세 증세의 효과보다 높다는 것과 일치한다. 그러나 지니계수 개선 정도의 격차는 그리 크지 않게 나타났다. 패널조사자료에서 고소득층의 조사가 어려운 것과 마찬가지로 저소득층에 대해서는 정부 이전지출에 대한 조사도 어렵기 때문이다. 이러한 자료 포괄범위의 차이가 국제비교와의 차이를 보여주는 것으로 판단된다. 또 조세 및 재정정책과 연관된 재정규모에 대한 고려도 추가적으로 고려할 필요가 있다.

소득 5분위 배수와 소득 10분위 분배율로 측정한 재분배효과는 재정지출 정책과 소득세정책의 개선 폭 격차가 더 크게 나타난다. 5분위 배수로 측정한 소득격차는 기준 12.1배에서 소득세후 11.2배로 0.9배 하락하였으나, 재정지출 이후에는 8.7배로 2.5배 하락하여 상위 20%와 하위 20% 계층의 소득격차 해소에 재정정책이 더 기여하고 있음을 보여준다. 이는 국민기초생활보장제도 등 재정지출이 하위소득층에 보다 집중되어 적용되기 때문이다. 반면 소득세 정책은 한계세율의 조정을 통해 소득격차를 해소하는데, 그 조정 폭이 기존 세율구조에 의해 제한받는 경향이 있는 점도 상대적으로 큰 효과를 보이기 어려운 요인이다.

소득 10분위 분배율 역시 유사한 이유로 소득세보다 재정지출 정책의 효과가 크게 나타난다. 소득세에 의한 10분위 분배율 개선 폭은 0.0209(0.2961→0.3170)에 불과하나 공적이전소득 등 재정지출을 포함할 경우 0.0518(0.3170→0.3688)로 증가한다. 3가지 소득재분배 지표를 바탕으로 평가한 결과, 현행 소득세제와 재정정책은 전반적으로 재분배를 촉진시키는 것으로 나타났다. 전체적으로 세입정책인 소득세 정책보다 지출정책인 재정지출의 재분배효과가 더 큰 것으로 분석된다. 특히 상하위계층의 소득격차라는 측

면에서는 재정지출 정책이 세입정책보다 2~3배의 월등히 큰 정책효과를 보여준다.

그러나 이러한 소득재분배 지표의 단순비교는 현 상황을 이해하는 데 유용하지만, 제도 효과성을 평가하는 데는 한계가 있다. 효과성의 측정은 투입재원 규모의 차이를 고려하여야 하기 때문이다. 현재 운영되고 있는 정책들의 재정규모를 고려한 정책의 효과성 분석 결과, 평균적으로 소득세정책보다 재정지출정책이 효과적임을 보여준다. 재정(수입 또는 지출)규모 1조원당 개선효과를 살펴보면, 현재 운영중인 조세 및 공적이전 관련 재정정책 중 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율 모든 지표에서 세출정책이 소득세제보다 효과적인 정책수단으로 분석된다. 재정규모 1조원당 지표개선 정도는 지니계수의 경우 소득세가 -0.0005로 공적이전소득 -0.0007에 비해 낮게 나타났다. 사회 전반의 소득불균등도를 측정하는 지니계수 개선의 대상이 저소득층으로 특화된 공적이전소득이 누진적으로 설계된 소득세보다 효과적임을 보여준다. 소득분배 상황을 보다 면밀히 살펴보기 위해 상하위 소득격차를 나타내는 5분위 배수와 10분위 분배율은 소득세와 재정정책의 격차가 더 크게 나타난다. 5분위 배수의 경우 소득세입 1조원당 개선효과는 0.0294배인 데 반해 공적이전소득의 경우 0.0917으로 3배 이상 수준에 달한다. 10분위 분배율도 큰 격차를 보여주는데, 소득세의 1조원당 개선정도는 0.0007배인 데 비해 공적이전소득의 경우 0.0019배로 3배에 가까운 수준 격차를 보여준다. 이는 지원대상에 보다 집중할 수 있는 재정지출정책이 소득격차 축소 또는 재분배지표 개선에 효과적임을 보여준다.

현재 조세 및 재정정책하에서 추가적인 제도를 시행할 경우의 재분배효과를 분석하기 위해 각 시나리오별 차별적 효과를 살펴본다. 먼저 과세표준 3억원, 5억원 초과소득에 대한 최고세율 인상 시나리오(S1)는 재정패널 자료상 샘플이 많지 않아 지니계수상 지표 변화는 미미하게 나타난다. 그러나 세입을 고려한 재분배효과성은 고소득계층에 집중된 세부담 인상으로 기존 소득세제보다 높게 나타난다. 세수 1조원당 개선 정도는 -0.0009로서 기존 소득세제의 2배 가까운 수준을 보여주며 기존 재정지출(-0.0007)에 비해서도

우위에 있다. 재정지출보다 더욱 더 집중된 정책대상이 설정된 것이 그 이유라 할 수 있다.

〈표 Ⅴ-14〉 기존 제도 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 − 소득세		세후소득 2 = 세전소득 − 소득세 + 공적이전소득	
		지표	△지표/세입(조원)[3]	지표	△지표/세출(조원)[4]
지니계수	0.4239	0.4083	−0.0005	0.3897	−0.0007
5분위 배수[1]	12.1201	11.2335	−0.0294	8.6846	−0.0917
10분위 분배율[2]	0.2961	0.3170	0.0007	0.3688	0.0019

주: 1. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
2. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/세입(조원) = (지표값$_{세후소득1}$ − 지표값$_{세전소득}$) / 소득세수(조원)
4) △지표/세출(조원) = (지표값$_{세후소득2}$ − 지표값$_{세후소득1}$) / 공적이전소득(조원)

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

5분위 배수 변화 정도 역시 세입 1조원당 −0.0339배로 기존 소득세제도 −0.0294에 비해 크게 높아진다. 그러나 기존 재정지출(-0.0917)에 비해서는 여전히 절반 이하 수준의 효과성을 보여준다. 10분위 분배율 역시 세입 1조원당 0.0010로 소득세 전체의 0.0007에 비해 크게 높아지지만 기존 재정지출의 0.0019에 비해서는 여전히 절반수준에 그치고 있다.

이 결과는 최고세율 인상 등 가장 누진적인 소득세정책의 경우 지니계수 개선 측면에서 기존 재정지출에 비해 우위에 있을 수 있음을 보여준다. 그러나 고소득가구와 저소득가구의 소득격차 축소를 목적으로 할 경우에는, 기존 소득세보다 우월한 효과에도 불구하고, 재정지출에 비해서는 월등히 낮은 수준을 벗어나기 어려운 것으로 나타났다.

소득세 최고세율 인상과 함께 1억원 초과 구간의 근로소득공제(2%)를 폐지하는 시나리오(S2)의 효과는 총급여 1억원 이상의 계층에 대해 모두 적용되어 첫 번째 시나리오보다 재분배지표 개선의 폭이 커진다. 절대적 지니계

수는 0.4069로 S1의 0.4082보다 개선되며 5분배 배수, 10분위 분배율 모두 절대적으로 개선된 결과를 보여준다. 재분배정책으로서의 효과성을 나타내는 세입 1조원당 효과의 경우는 지니계수의 경우 -0.0008로 여전히 기존 재정지출로 인한 평균적 개선 정도 -0.0007보다 큰 효과를 보인다. 그러나 최고세율 인상만 가정한 시나리오(S1)의 효과성 -0.0009보다는 조금 낮아진 수치이다.

〈표 Ⅴ-15〉 시나리오 1 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 - 소득세		세후소득 2 = 세전소득 - 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.4239	0.4082	-0.0009	0.3897
5분위 배수[1]	12.1201	11.2311	-0.0337	8.6828
10분위 분배율[2]	0.2961	0.3171	0.0010	0.3689

주: 1. (시나리오 1) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과
2. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
3. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오1}$ - 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오1}$ - 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

소득격차의 축소 정도를 직접적으로 측정하는 지표인 5분위 배수, 10분위 분배율의 경우 보다 넓어진 제도 적용 계층으로 S1보다 더 큰 효과를 보인다. 여전히 세입 1조원당 효과는 재정지출정책의 평균적 효과에 미치지 못한다. 5분위 배수의 개선 정도는 세입 1조원당 0.0360으로 S1의 0.0337보다 개선되었지만 재정지출의 0.0917에 비해서는 여전히 작은 규모이다. 10분위 분배율은 세입 1조원당 0.0010배 개선시켜 S1과 동일한 수준이며 재정지출의 평균효과 0.0019배에 비해 낮은 수준이다.

최고세율 인상과 인적공제 금액 추가 인상(150만원→200만원)을 검토한 시나리오(S3)는 기존의 소수 적용대상에서 벗어나 모든 소득자에게 적용되는 방안이다. 소수에 적용되는 최고세율 인상과 달리 인적공제 인상은 모든

소득자에게 적용되기 때문이다. 시나리오에 적용되는 대상자가 많아짐으로 인해 재원당 재분배 효과는 상당히 낮아진다. 인적공제의 확대는 가구당 부양가족 수에 따라 혜택이 증가하는데, 부양가족 수와 소득과의 관계가 약하기 때문이다. 이에 따라 지니계수는 세전소득 0.4239에서 세후 0.4088로 개선되어, 앞서 검토한 두 시나리오의 0.4082, 0.4069에 비해 개선 폭이 떨어졌다. 세수효과까지 감안하면 세수 1조원당 개선 폭은 -0.0002로 두 시나리오 -0.0009, -0.0008보다 크게 낮아진다. 즉 부양가족의 분포가 소득수준과 일치하지 않아, 가구규모별 필요 경비수준을 반영하기 위한 공제제도 개편이 소득재분배 측면에서는 큰 효과를 보이지 못함을 보여준다.

〈표 Ⅴ-16〉 시나리오 2 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득-소득세		세후소득 2 = 세전소득 - 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.4239	0.4069	-0.0008	0.3883
5분위 배수[1]	12.1201	11.1686	-0.0360	8.6343
10분위 분배율[2]	0.2961	0.3189	0.0010	0.3709

주: 1. (시나리오 2) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제
2. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
3. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함
1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오2}$ - 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오2}$ - 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

비슷한 이유로 5분위 배수의 세수당 개선 폭도 0.0223배로 기존 검토한 시나리오에 비해 축소된다. 소득하위 40%와 상위 20%의 소득비중을 포함하는 10분위 분배율 역시 세수당 개선 정도는 0.0003으로 기존의 0.0010에 비해 크게 낮아진다. 가구규모별 세부담 격차를 조정하기 위한 정책은 이론적으로 타당하지만, 기존의 소득재분배효과는 낮추는 효과가 있어 이를 충분히 고려하여야 할 것으로 분석된다.

〈표 Ⅴ-17〉 시나리오 3 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 – 소득세		세후소득 2 = 세전소득 – 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.4239	0.4088	–0.0002	0.3902
5분위 배수[1]	12.1201	11.2783	–0.0223	8.7110
10분위 분배율[2]	0.2961	0.3163	0.0003	0.3679

주: 1. (시나리오 3) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
2. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
3. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오3}$ – 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오3}$ – 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

마지막으로 최고세율 인상, 인적공제 인상, 1억원 이상 소득에 대한 근로소득공제 축소를 모두 적용할 경우 세입 감소와 함께 재분배 지표 개선도 상당하게 나타난다. 인적공제의 확대가 기존의 전반적 제도 누진도를 약화시킴에도 1억원 이상 소득에 대한 근로소득공제 축소로 세수 1조원당 효과성은 상당히 개선된다. 기존 제도의 경우 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율의 개선이 세입 1조원당 각각 -0.0005, -0.0294, 0.0008인 반면 최고세율 인상 및 근로소득공제 축소와 인적공제 상향조정을 포함한 시나리오(S4)의 경우 0.0028, 0.0592, -0.0036으로 크게 높아진다. 세입이 기존제도 대비 줄어들면서 각종 재분배지수가 개선되기 때문에 세입 1조원당 개선 폭은 기존 시나리오와 다른 부호를 가지게 된다. 결론적으로 재분배지표의 개선에도 불구하고 세입효과 측면에서는 크게 기여할 수 없는 방안이다.

〈표 Ⅴ-18〉 시나리오 4 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 – 소득세		세후소득 2 = 세전소득 – 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.4239	0.4074	0.0028	0.3889
5분위 배수[1]	12.1201	11.2158	0.0592	8.6634
10분위 분배율[2]	0.2961	0.3181	–0.0036	0.3700

주: 1. (시나리오 4) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
2. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
3. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = $(지표값_{시나리오4} - 지표값_{기존제도}) / (소득세수_{시나리오4} - 소득세수_{기존제도})$

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

이상의 시나리오 분석은 정책목표인 재분배지수의 형태에 따라 세입당 재분배 개선 정도, 즉 효과성이 다르게 나타날 수 있음을 보여준다. 현재 논의되고 있는 소득세 개선방안은 누진적으로 설계되어 기존의 평균 소득세 개선효과보다 재분배지수 개선에 더 효과적인 것을 알 수 있다. 다만 인적공제를 확대하는 방안(S3)은 재분배지표 개선을 크게 약화시키는 것으로 나타났다. 전반적으로 소득격차를 해소하는 방안으로서의 유효성은 재정지출 정책이 조세정책에 비해 매우 효과적임을 보여준다. 다만 지니계수로 소득재분배 개선 정도를 측정할 경우에는 최고세율 인상 등은 최상위계층에 대한 조세정책도 재정지출에 비해 정책 효과성 측면에서 우위에 있을 수 있음을 보여준다.

〈표 Ⅴ-19〉 시나리오별 분배지표 변화 효과성

	세전 소득	세후소득1 (기존)	제도 효과성 (△지표/△세입(조원))[3]					
			기존	S1	S2	S3	S4	재정
지니계수	0.4239	0.4083	-0.0005	-0.0009	-0.0008	-0.0002	0.0028	-0.0007
5분위 배수[1]	12.1201	11.2335	-0.0294	-0.0337	-0.0360	-0.0223	0.0592	-0.0917
10분위 분배율[2]	0.2961	0.3170	0.0007	0.0010	0.0010	0.0003	-0.0036	0.0019

주: 1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오4}$ - 지표값$_{기존제도}$)/(소득세수$_{시나리오4}$ - 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널 9차년도 자료 사용 저자 작성

나. 근로소득신고자료 분석

1) 분석 샘플 · 분석 방법

재정패널은 서베이자료가 갖는 고소득층 과소 포집의 문제에서 자유로울 수 없어 최고세율 인상 등의 시나리오에 대한 분석에 한계가 있을 수 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 2014년 귀속 소득에 대한 근로소득 연말정산신고 자료를 활용하여 동일한 시나리오에 대해 분석한다. 구체적으로 2014년 기준 100만명의 근로소득자의 세무신고자료를 활용하여 개인단위에서 나타나는 소득재분배 효과를 분석하고자 한다. 분석에 활용되는 시나리오와 분배지표는 재정패널에 대한 분석과 동일하다.

분석샘플의 총급여액과 인적공제와 관련된 공제금액 · 인원 그리고 소득세 결정세액(2014년 귀속 소득에 적용되는 소득세제 기준)의 기초통계량에 따르면 평균 급여는 3,073만원에 이르는 것으로 나타났다[44]. 최대 급여소득은 65억 5,725만원에 이르며 연말정산자에 대한 무작위 샘플이므로 고소득자를 충분히 포괄하고 있는 자료이다.

44) 근로소득이 있는 소득자만의 평균이다.

〈표 Ⅴ-20〉 총급여액, 결정세액 기초통계량

(단위: 만원, 명)

	Obs	mean	sd	min	max
총급여액	1,000,000	3,043	3,873	0	655,725
본인공제금액	1,000,000	150	3	0	150
배우자공제금액	1,000,000	29	59	0	150
부양가족공제인원	1,000,000	1	1	0	9

출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

국세통계연보(2015, 2014년 귀속 소득)의 근로소득자 과세표준별 분포와 분석자료의 과세표준별 분포는 큰 차이를 보이지 않는다. 과세표준 1천만원 이하의 저소득자의 비중에서는 차이가 있지만 소득세 분석에서 중요한 1억원 초과 고소득자의 분포비중은 표본을 대표하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 Ⅴ-21〉 과세표준 규모별 분포 비교

(단위: 명, %)

과세표준 규모	국세통계연보		근로소득신고자료	
	인원(명)	Share(%)	인원	Share(%)
1천만 이하	6,469,253	45.59	544,161	54.42
1.2천만 이하	845,052	5.96	45,754	4.58
3천만 이하	4,179,201	29.45	240,045	24.00
4천만 이하	951,434	6.70	58,366	5.84
4.6천만 이하	397,886	2.80	25,001	2.50
6천만 이하	583,861	4.11	37,432	3.74
7천만 이하	239,837	1.69	15,471	1.55
8천만 이하	160,933	1.13	10,341	1.03
8.8천만 이하	90,098	0.63	5,766	0.58
1억 이하	87,684	0.62	5,878	0.59
2억 이하	145,011	1.02	9,426	0.94
3억 이하	22,435	0.16	1,348	0.13
5억 이하	11,332	0.08	652	0.07
10억 이하	4,690	0.03	272	0.03
10억 초과	1,646	0.01	87	0.01
계	14,190,353	100.0	1,000,000	100.0

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 4-2-6 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅵ(과세표준 규모), 2015;
국세청 내부자료

2) **분석 결과**

동일한 제도 변화 시나리오의 재분배 효과를 살펴보기 위해 먼저 소득세 입 규모를 분석한다. 100만 개인의 샘플을 분석할 경우 기존 제도에 따른 소득세입이 약 1.6조원으로 나타났다. 이는 2014년 귀속 근로소득세 결정세액 25.4조원의 6.3%로 근로소득자 샘플링 비중 7.0%[45]와 유사한 수준이다.

분석결과 최고세율 인상을 반영한 시나리오(S1)의 경우, 세입이 0.51% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 패널자료 분석결과인 0.23% 증가보다 높은데 소득신고자료를 이용함으로써 고소득자 샘플링 문제가 개선되었기 때문이다. 그렇지만 여전히 전체 소득자의 0.1% 수준에 불과한 증세조치로 세입 증가 폭은 크지 않다.

〈표 Ⅴ-22〉 시나리오별 세입규모 변화

	세입규모(만원)[1]		기존 제도 대비 증감률 (B[2], %)
	합계	평균	
기존 제도	160,656,611 (A)	161	-
S1	161,472,714	161	0.5080
S2	177,326,489	177	10.3761
S3	153,367,061	153	-4.5373
S4	168,993,231	169	5.1891

주: 1. 시나리오 1: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과
2. 시나리오 2: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제
3. 시나리오 3: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
4. 시나리오 4: 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
1) 세입규모는 분석대상 990,075명(총급여 0원인 9,834명 제외)의 근로소득 결정세액을 의미
2) B = (각 시나리오별 세입 합계 - A)/A

출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

추가적인 조치로 총급여 1억원 이상에 적용되는 근로소득공제 2% 폐지를 적용할 경우(S2) 상당한 세입 증가를 기대할 수 있다. 약 1.8조원으로 기존

45) 2014년 귀속 근로소득자 중 과세표준이 있는 1,419만명 중 100만명의 비중

제도에 비해 10.4% 증가한 수준이다. 최고세율 인상과 인적공제 확대를 적용한 시나리오(S3)의 경우, 세입이 약 4.5% 감소하는 것으로 나타나 인적공제 확대로 인한 세입 감소는 상당한 것으로 나타났다. 이러한 세입 감소는 최고세율 인상과 근로소득공제 축소를 함께 고려할 때(S4) 해소될 수 있는 것으로 분석된다.

시나리오별 투입재원에 대한 개인단위 분배지표 변화는 가구단위에 비해 높은 수준으로 나타난다. 이는 가구가 1인 이상으로 구성되어 있어, 복수의 소득자가 포함된 경우 가구 간 소득격차가 개인 간 소득격차보다 줄어들기 때문이다. 또한 연말정산 신고자를 기준으로 하였기 때문에 근로소득이 없는 계층은 제외되었다. 이러한 자료구성은 전체 가구를 모집단으로 하는 패널자료에 비해 소득세의 재분배효과를 크게 보여주는 요인으로 작용한다. 개인단위 소득의 기존 소득세제도 재분배효과는 세입 1조원당 -0.0125로 상당한 개선 폭을 보여준다. 이는 가구단위 소득세제의 개선 폭 -0.0005에 비해서 매우 높은 수준이다. 즉 개인단위 소득세제를 운영함으로 인해 가구기준보다 개인기준이 소득재분배에 효과적이다.

〈표 Ⅴ-23〉 기존 제도 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 = 세전소득 – 소득세	
		지표	△지표/세입(조원)[3]
지니계수	0.4988	0.4787	-0.0125
5분위 배수[1]	29.7865	27.0547	-1.7004
10분위 분배율[2]	0.1779	0.1951	0.0107

주: 1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/세입(조원) = (지표값$_{세후소득}$ - 지표값$_{세전소득}$) / 소득세수(조원)

출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

상하위 간 소득격차를 측정하는 5분위배수의 경우 세전소득 29.79배에서 소득세후에는 27.05배로 1.34배의 개선을 확인할 수 있다. 소득비율을 나타내는 10분위 분배율도 0.1779에서 0.1951로 0.0172, 즉 1.7% 개선되어 두 지표 모두 가구단위 분석의 결과보다 큰 폭으로 증가한다. 세입 1조원당 지

표 변화 정도도 5분위 배수는 1.7배 개선시켜 소득격차 해소에 크게 기여하고 10분위 분배율도 1.1% 정도 상승시키는 효과를 기대할 수 있다.

기존의 소득세제에 추가적인 세제개편 시나리오를 적용하였다. 시나리오가 누진적으로 설계될 경우, 재분배 관련 지표의 개선 정도는 기존 소득세제의 평균적 효과보다 크게 나타난다. 최고세소득세율 인상을 고려한 S1 시나리오의 경우 지니계수 개선 폭은 0.0003(0.4789 → 0.4786)에 불과하지만 소득세입 1조원당 개선 정도는 0.0172로 평균적인 소득세제의 0.0125에 비해 상당히 높아진 수준이다. 이는 최고소득세율 인상이 적용되는 계층이 최상위층으로 제한되어 있기 때문이다. 상하위계층 간 소득격차를 직접적으로 평가하는 5분위 배수 역시 최고세율 인상으로는 세입 1조원당 1.88배를 개선하여 평균적인 기존 소득세제의 1.70배에 비해 개선된 결과를 보여준다. 그 결과 세후소득 5분위 배수는 27.04배로 이전의 27.05배에 비해 소폭 낮아진다. 10분위분배율 개선 효과성도 세입 1조원당 0.0135으로 소득세 평균 개선 정도인 0.0107을 소폭 상회하여 전체 지표를 개선시킨다.

〈표 Ⅴ-24〉 시나리오 1 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 = 세전소득 – 소득세	
		지표	△지표/△세입(조원)[3]
지니계수	0.4989	0.4786	–0.0172
5분위 배수[1]	29.7865	27.0394	–1.8762
10분위 분배율[2]	0.1779	0.1952	0.0135

주: 1. (시나리오 1) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과
1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오1}$ – 지표값$_{기존제도}$)/(소득세수$_{시나리오1}$ – 소득세수$_{기존제도}$)
출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

최고세율 인상과 함께 근로소득공제율 2%(1억원 초과분)를 폐지하는 S2 시나리오의 경우, 세입 증가 폭과 총재분배지표 개선 정도는 추가적인 조치로 인해 S1보다 크게 나타난다. 1억원 초과분 소득에 대한 근로소득공제를 폐지하였기 때문이다. 재분배개선 효과성은 특정 계층에 집중된 최고세율

인상방안(S1)과 거의 동일하다. 세수 1조원당 지니계수 개선 정도는 0.0172로 S1과 동일하며 5분위 배수 개선 정도 역시 1.88배로 차이가 없다. 10분위 분배율의 개선 효과성도 S1과 비슷 한 수준이다. 근로소득공제 축소 시나리오의 적용대상이 총급여 1억원 이상분이고 이에 해당하는 소득자는 샘플 내에서 상위 약 3%에 해당되기 때문이다.

〈표 Ⅴ-25〉 시나리오 2 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 = 세전소득 - 소득세	
		지표	△지표/△세입(조원)[3]
지니계수	0.4989	0.4759	-0.0172
5분위 배수[1]	29.7865	26.7420	-1.8762
10분위 분배율[2]	0.1779	0.1974	0.0137

주: 1. (시나리오 2) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오2}$ - 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오2}$ - 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

최고세율 인상과 인적공제 확대를 동시에 추진하는 방안(S3)의 경우, 상대적으로 소득과의 연계성이 낮은 인적공제 확대로 인해 전반적인 재분배지표 개선 효과성이 낮다. 앞서 살펴보았듯이 세입 수준 역시 기존 세입보다 약 4.5% 감소하게 된다. 제도의 효과성은 세입 감소분에 대한 재분배지표 악화 정도로 이해할 수 있다. 세입 1조원 감소당 지니계수 악화폭은 0.0078로 최고세율 인상의 개선효과를 초과하여 지표를 악화시킨다. 소득세후 지니계수는 0.4793으로 기존 소득세의 0.4787보다 악화되었다. 5분위 배수도 세입 1조원 감소당 1.4배 증가하여 기존 제도의 개선 폭인 1.7배에 비해 낮지만 지표를 악화시키게 된다. 10분위 분배율 개선 폭 역시 기존 소득세보다 낮지만 0.0095배 악화시킨다. 즉 가구규모별 세부담 형평성을 감안한 인적공제 확대가 세입의 감소와 함께 현 제도보다 악화된 재분배 지표를 나타내게 된다. 그러나 이러한 변화는 재분배지표에서 보여주지 않는 가구규모에 따른 과세형평성 회복이라는 효과를 감안하지 않은 결과이다.

〈표 Ⅴ-26〉 시나리오 3 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 = 세전소득 – 소득세	
		지표	△지표/△세입(조원)[3]
지니계수	0.4989	0.4793	–0.0078
5분위 배수[1]	29.7865	27.1568	–1.4004
10분위 분배율[2]	0.1779	0.1944	0.0095

주: 1. (시나리오 3) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득

2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율

3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오3}$ – 지표값$_{기존제도}$)/(소득세수$_{시나리오3}$ – 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

최고세율 인상, 인적공제 확대, 근로소득공제(2%) 폐지를 모두 적용한 시나리오(S4)의 재분배 효과는 앞서의 3개 시나리오 효과를 초과하는 수준이다. 고소득 구간에 집중된 증세방안과 인적공제 확대로 인해 중하위 소득계층의 소득수준과 비중이 증가하기 때문이다. 세입 1조원당 지니계수 개선폭은 0.0253로 최고세율 인상 시나리오(S1)의 0.0172를 소폭 상회한다. 높은 소득계층에 대한 증세방안이 모두 포함되어 재분배 개선은 상당히 이루어진 반면 인적공제 확대로 인해 세입 증가 규모가 줄어들었기 때문이다. 즉 세입 1조원당 효과성은 높지만, 세입 증가 규모가 크지 않아 최종적인 재분배 지표 수준은 인적공제를 고려하지 않은 시나리오(S2)보다 낮은 수준이다.

〈표 Ⅴ-27〉 시나리오 4 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 = 세전소득–소득세	
		지표	△지표/△세입(조원)[3]
지니계수	0.4989	0.4766	–0.0253
5분위 배수[1]	29.7865	26.8636	–2.2925
10분위 분배율[2]	0.1779	0.1965	0.0171

주: 1. (시나리오 4) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득

2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율

3) △지표/△세입(조원) = (지표값$_{시나리오4}$ – 지표값$_{기존제도}$)/(소득세수$_{시나리오4}$ – 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 국세청 내부자료 활용 저자 작성

5. 소결

개인소득세는 누진적인 세율체계로 세수확보와 소득재분배를 동시에 추구할 수 있는 세목이다. 이런 관점에서 저성장시기에도 그 역할 증대가 예상되고 있다. 그러나 세수확보와 소득재분배를 동시에 달성할 수 있는 소득세의 기능 강화는 필연적으로 근로자의 근로의욕에 부정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 부정적 영향을 최소화하면서 세원확보와 재분배가 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 개인소득세의 한계세율 구조, 실업자의 노동시장참여 시 소득세율, 세수와 재분배 기능의 관계 등을 평가하였다.

개인소득세의 한계세율구조 평가를 위해 소득세와 함께 각종 재정 지원제도인 국민기초생활보장제도, 근로장려금, 자녀장려금 등의 정책을 감안하였다. 분석결과 가구규모별 한계세율구조는 전반적으로 소득에 따라 증가하는 형태를 보여주었다. 최고 한계세율은 가구규모에 관계없이 국민기초생활보장제도 비수급자의 경우 40% 이하의 낮은 수준을 보여주었다. 반면 국민기초생활보장제도 수급자의 경우 소득이 증가함에 따라 한계세율이 100%에 가까운 수준을 보여주었다. 그러나 탈수급 이후에는 정상적인 소득세 최고세율 내의 수준을 보여준다. 이는 현재 개인소득세의 한계세율구조가 절대적 수준에서나 소득수준별 구조에서 큰 문제를 지니고 있지 않음을 시사한다.

또한 실업자의 노동시장참여 유인을 측정하기 위한 노동시장참여세율(PTR)도 다양한 소득변화 시나리오에도 7%대 이하 수준의 세율을 보여주었다. 이는 상대적으로 낮은 실업급여 수준과 중하위 소득구간에서 낮은 소득세부담에 기인하는 것이다. 이는 재원확보와 재분배개선을 위한 소득세 부담인상이 노동시장참여 유인을 크게 해치지 않을 것임을 시사한다.

현행 소득세제의 세수와 재분배기능의 상관관계 분석에 따르면 소득세 재원당 재분배 정도는 재정지출에 비해 낮게 나타났다. 이는 국제비교 분석결과와도 일치한다. 구체적인 소득세개편 방안 중 재원조달규모 측면에서는 소득 1% 초과시 근로소득공제 폐지가 5% 이상 증가하여 가장 크게 나타났으며 최고세율 인상은 이보다 낮은 0.2~0.5% 내외로 나타났다. 인적공제 확대는 7% 정도 세수를 감소시킨다.

지니계수로 측정한 세수 1조원당 재분배 개선 정도는 방안에 따라 평균적 재정지출보다 효과적일 수 있음을 보여준다. 그러나 소득격차에 중점을 둔 재분배 지표, 즉 5분위 배수, 10분위 분배율 등은 재정지출에 비해 월등히 효과성이 낮음을 알 수 있다. 가구규모를 반영한 소득세 부담구조 형성이라는 목적에서 제기되고 있는 인적공제 확대는 상당한 세수감소를 유발하면서 재분배 개선 측면에서도 크게 기여하지 못하는 것으로 분석된다. 부양가족 규모와 소득과의 연관성이 상대적으로 낮기 때문이다. 결과적으로 세수확보와 소득재분배 개선 측면에서 근로소득공제율 조정이 최고세율 인상보다 비교우위에 있는 것으로 판단된다.

참고문헌

고용노동부, 『2016년판 고용노동백서』, 2016

교육부, 「2016년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내」, 2016

국민연금공단, 「2016년 알기쉬운 국민연금 사업장 실무안내」, 2015

국민건강보험공단, 『2016 사업장업무편람』, 2016

국세청, 『국세통계연보』, 2015, 2016

국세청, 「원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내」, 2016.12

국토교통부, 「2016년 주거급여 사업안내」, 2016

보건복지부, 「2016년 국민기초생활보장사업안내」, 2015

보건복지부, 「국민연금 기준소득월액 하한액과 상한액」 일부개정안 행정예고, 2016

문외솔 · 송승주, 「노동공급 탄력성 추정」, 『노동경제논집』 제39권 2호, 2016.

전병목, 『과세소득탄력성에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.

한국조세재정연구원, 「재정패널조사 1~9차년도 조사자료 사용자 안내서」, 2017.05

Mirrlees, James A.(ed.), *Tax By Design: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies*, Oxford University Press, Oxford. 2011.

OECD, *Taxing Wages 2016*, OECD Publishing, Paris, 2016.

〈웹사이트〉

고용보험, http://www.ei.go.kr, (검색일자: 2017. 2. 28)

국세청 홈택스 근로장려금 · 자녀장려금안내, http://www.hometax.go.kr/websquare/websquare.wq?w2xPath=/ui/pp/a/b/UTXPPABA77.xml, (검색일자: 2017. 2. 28)

법제처 찾기쉬운 생활법령정보, http://oneclick.law.go.kr, (검색일자: 2017. 2. 28)

통계청 국가통계포털, http://kosis.kr, (검색일자: 2017. 8. 7)

통계청 - 통계이해 - 통계용어 지표이해 - 제6장 가계통계 부문 - 6-5. 소득 5분위 배율, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_ki/2/6/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=198907&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=, (검색일자: 2017. 7. 25)

통계청 Income 소득 - 소득분배지표 - 균등화 개인소득, http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/income_dg/1/index.static, (검색일자: 2017. 8. 4)

KDI 경제정보센터 - 교육자료 - 교육콘텐츠 - 경제개념 - 국민소득 - 소득분배정책, http://eiec.kdi.re.kr/material/archive/concept/view.jsp?cc=0000200010000100009&cid=143, (검색일자: 2017. 7. 25)

〈통계자료〉

국세청 내부자료

한국조세재정연구원 재정패널 9차년도 조사자료

부 록

1. 균등화개인소득 기준 분배지표 변화(재정패널)

□ 재정패널자료를 사용하여 산출한 가구별 세전·세후소득을 균등화소득으로 전환 후 추정한 시나리오별 세입규모, 분배지표와 세입·세출 1조원에 대한 분배지표 값은 다음과 같음

ㅇ 균등화처리방법은 OECD 제곱근 지수방법을 사용[46)]

- 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화

〈부표 Ⅴ-1〉 기존 제도 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 – 소득세		세후소득 2 = 세전소득 – 소득세 + 공적이전소득	
		지표	△지표/세입(조원)[3)]	지표	△지표/세출(조원)[4)]
지니계수	0.3906	0.3740	–0.0005	0.3528	–0.0008
5분위 배수[1)]	9.7732	9.0614	–0.0236	7.2608	–0.0648
10분위 분배율[2)]	0.3586	0.3865	0.0009	0.4320	0.0016

주: 1. 세전소득, 세후소득1, 세후소득2는 제곱근 지수방법을 사용하여 균등화한 소득임
2. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
3. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) Δ지표/세입(조원) = (지표값$_{세후소득1}$ – 지표값$_{세전소득}$) / 소득세수(조원)
4) Δ지표/세출(조원) = (지표값$_{세후소득2}$ – 지표값$_{세후소득1}$) / 공적이전소득(조원)

출처: 재정패널자료를 이용하여 저자 작성

46) 통계청 Income 소득(http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/index.action) 소득분배지표 – 균등화 개인소득 참조하여 저자 재작성(검색일자: 2017. 8. 4)

〈부표 Ⅴ-2〉 시나리오 1 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 − 소득세		세후소득 2 = 세전소득 − 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.3906	0.3740	−0.0010	0.3527
5분위 배수[1]	9.7732	9.0580	−0.0474	7.2595
10분위 분배율[2]	0.3586	0.3866	0.0015	0.4322

주: 1. (시나리오 1) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과
2. 세전소득, 세후소득1, 세후소득2는 제곱근 지수방법을 사용하여 균등화한 소득임
3. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
4. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) Δ지표/Δ세입(조원) = (지표값$_{시나리오1}$ − 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오1}$ − 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널자료를 이용하여 저자 작성

〈부표 Ⅴ-3〉 시나리오 2 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 − 소득세		세후소득 2 = 세전소득 − 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.3906	0.3727	−0.0008	0.3514
5분위 배수[1]	9.7732	9.0083	−0.0294	7.2202
10분위 분배율[2]	0.3586	0.3887	0.0012	0.4345

주: 1. (시나리오 2) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제
2. 세전소득, 세후소득1, 세후소득2는 제곱근 지수방법을 사용하여 균등화한 소득임
3. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) Δ지표/Δ세입(조원) = (지표값$_{시나리오2}$ − 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오2}$ − 소득세수$_{기존제도}$)
4) Δ지표/세출(조원) = (지표값$_{시나리오2}$ − 지표값$_{기존제도}$) / 공적이전소득
∵ 공적이전소득은 시나리오에 따라 변하지 않음

출처: 재정패널자료를 이용하여 저자 작성

〈부표 Ⅴ-4〉 시나리오 3 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 − 소득세		세후소득 2 = 세전소득 − 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.3906	0.3744	−0.0002	0.3532
5분위 배수[1]	9.7732	9.0912	−0.0149	7.2736
10분위 분배율[2]	0.3586	0.3854	0.0006	0.4351

주: 1. (시나리오 3) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
2. 세전소득, 세후소득1, 세후소득2는 제곱근 지수방법을 사용하여 균등화한 소득임
3. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
4. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) Δ지표/Δ세입(조원) = (지표값$_{시나리오3}$ − 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오3}$ − 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널자료를 이용하여 저자 작성

〈부표 Ⅴ-5〉 시나리오 4 적용시 분배지표

	세전소득	세후소득 1 = 세전소득 − 소득세		세후소득 2 = 세전소득 − 소득세 + 공적이전소득
		지표	△지표/△세입(조원)[3]	지표
지니계수	0.3906	0.3731	0.0030	0.3519
5분위 배수[1]	9.7732	9.0415	0.0666	7.2356
10분위 분배율[2]	0.3586	0.3875	−0.0033	0.4374

주: 1. (시나리오 4) 과세표준 3억원/5억원 초과 구간 신설 · 각각 40%/42% 세율 부과 & 총급여액 1억원 초과 구간에 대한 근로소득공제(2%) 삭제 & 인적공제 확대 (150만원 → 200만원)
2. 세전소득, 세후소득1, 세후소득2는 제곱근 지수방법을 사용하여 균등화한 소득임
3. 지니계수, 5분위 배수, 10분위 분배율은 가구 횡단면 가중치를 적용하여 계산
4. 공적이전소득은 가구 단위의 국민기초생활보장급여, 자녀양육지원금, 근로장려금, 기타현물지원과 가구원 단위의 사회보험금 수령액과 정부지원현금소득액을 의미함

1) 5분위 배수 = 소득 최상위 20%의 평균소득/소득 최하위 20%의 평균소득
2) 10분위 분배율 = 소득 최하위 40%의 점유율/소득 최상위 20%의 점유율
3) Δ지표/Δ세입(조원) = (지표값$_{시나리오4}$ − 지표값$_{기존제도}$) / (소득세수$_{시나리오4}$ − 소득세수$_{기존제도}$)

출처: 재정패널자료를 이용하여 저자 작성

Ⅵ

자산과세의 재원조달과 재분배기능 조화

전 영 준

Ⅵ. 자산과세의 재원조달과 재분배기능 조화

1. 서론

소득분배는 재정정책을 비롯한 정부정책 수립에 중요한 고려사항이다. 소득분배 상태에 대해서는 각 개인이 상이한 견해를 가지고 있으며, 이들 개인들로 구성된 사회의 집단적인 의사결정을 통해 최적의 소득분배를 규명하는 것은 불가능한 일일 것이다. 그러나 여전히 극단적으로 편중된 소득분배는 지양하여야 한다는 점에 대해서는 모든 사람들이 공감할 것이다. 이러한 이유로 인해 소득재분배 정책은 재정정책의 중요한 부분을 차지하고 있다. 이러한 중요성에도 불구하고 소득재분배 정책의 실시로 인해 경제주체들의 행동변화가 유발되고 이로 인해 소득재분배 정책의 효과성이 제한되는 문제를 간과할 수 없다. 소득재분배를 위한 복지제도의 확충과 조세부담의 누진도 상향조정은 복지제도 수혜집단의 도덕적 해이를 유발하고 높은 조세부담을 떠안을 수밖에 없는 고소득층의 경제활동을 위축시키며 경제성장을 저해한다는 비판에서 자유로울 수 없다. 최근 한국경제가 경험하고 있는 저성장 기조하에서 이러한 상충관계가 첨예하게 부각되고 있다.

자산과세는 소득재분배를 위한 중요한 정책수단으로 인식되어 왔다. 금융자산, 부동산자산 등의 분포가 소득에 비하여 편중되어 있다는 사실로 인해 노동소득을 포함한 소득에 대한 과세 강화보다 자산과세의 강화가 공평성 제고를 위한 효과적인 수단이라고 인식되어 왔다. 한국의 경우도 금융소득종합과세가 1990년대 중반부터 시행되고 있으며, 최근 종합과세 대상이 연간 4000만원 초과에서 2000만원 초과 금융소득자로 확대되었다. 부동산 과세의 경우 취득단계에 부과되는 취득세, 등록세 세부담뿐만 아니라 판매 단계에 부과되는 부동산 양도소득 세율이 높으며, 보유과세인 재산세와 토지

세도 세부담이 높아지고 있는 추세이다. 자산의 세대간 이전에 과세하는 상속·증여세의 최고세율이 50%이며 대기업의 대주주의 경영권과 관련된 자산의 이전에 대해서는 가산세가 더해지고 있어 그 세부담이 매우 높다. 자산소득과 자산에 대한 세부담을 평가하기 위해서는 유효세율을 계산하여 이를 바탕으로 과세 기조에 대한 평가가 이루어져야 할 것이나, 한국의 자산과세에 대한 정책기조는 자산과세의 높은 세부담 유지 혹은 강화라고 하여도 과히 틀린 말은 아닐 것이다. 이러한 상황을 감안하여 자산과세의 소득재분배 기능에 대한 평가가 이루어져야 할 것이며 현행의 정책기조의 적정성에 대한 평가가 이루어질 필요가 있을 것이다.

자산과세의 소득재분배 기능에 대한 가장 확실한 방법은 장기간의 패널데이터를 이용한 실증분석일 것이다. 자산과세를 비롯한 조세정책과 복지정책의 효과분석을 위해서 단기 효과 뿐만 아니라 장기 효과를 함께 분석하여야 하는 것은 재론의 여지가 없지만 자산과세는 여타 정책에 비하여 장기분석의 중요성이 더욱 크다고 할 수 있다. 자산과세는 그 효과가 제도 개편 시점에서 뿐만 아니라 그 이후의 기간들에서도 누적적으로 나타나기 때문이다. 세후 자산소득이 자산과세로 인해 줄어들게 되고 이는 자산축적의 감소로 이어지며 이는 이후 기간 동안의 자산소득의 추가적인 감소로 이어지게 된다. 자산과세의 이러한 누적효과로 인해 장기효과가 더욱 크게 나타나게 된다. 자산보유 및 거래를 장기간 조사한 패널데이터가 없는 상황에서[47] 기존의 연구는 일반균형모형을 분석에 의존하는 경향이 있었다[48].

일반균형모형을 이용하여 자산소득과세의 소득재분배효과를 분석한 초기

47) 장기간의 패널데이터를 이용함으로서 세제개편의 장기효과를 분석하는 대신 비교적 단기간에 발생하는 효과를 미시자료를 이용하여 분석하는 접근법으로 세제개편에 따른 분배지표 변화를 분석하는 연구도 있다. 대표적인 분배지표인 지니계수 변화 요인을 분해함으로써 북유럽 국가의 Dual Income Tax의 효과를 분석한 Krisjansson (2010)이 그 예이다.

48) 일반균형모형을 이용하여 세제 개편으로 인한 경제주체의 행태 변화를 명시적으로 감안하지 않고 세제의 세부 사항을 반영한 미시시뮬레이션 모형을 이용한 분석 예로 Verbist and Figari (2013)이 있다. 이 연구는 EUROMOD (version D25 and F6.36)을 이용하여 비과세, 소득공제, 세액공제, 세율구조가 소득세의 누진도에 미치는 영향과 누진도의 상승이 소득분배에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

의 대표적인 예로 Chamley (1986), Judd (1985) 등이 있다. 이들 연구들은 자본소득세는 최소한 장기경제(steady state)에서는 소득재분배 효과가 전무하다는 연구결과를 제시하였다. 이러한 결과는 소국개방경제하에서 뿐만 아니라 대국경제에서도 여전히 나타나는데 이는 내생적 기술진보를 도입하지 않은 대표경제주체모형(representative agent model)을 상정한 점에 기인한다. 기술진보가 외생적으로 결정되는 상황에서 자산 수익률은 자산시장의 자산공급량에 의해 결정된다. 자산공급 주체인 가계는 세후 자산수익률의 하락에 대응하여 저축을 줄이게 되는데 이러한 저축행위의 조정은 세후수익률이 자산소득세가 부과되지 않은 경우와 동일하게 될 때까지 무한히 지속된다는 것이다. 따라서 자산보유자의 세후수익률은 변화하지 않으며 반면 노동자의 경우 자산축적 감소로 인한 임금률의 하락으로 인해 노동자의 소득이 감소하는 결과를 초래한다는 것이다. 이들 연구가 장기적으로 자산과세의 소득재분배 효과가 전무하다는 결과를 제시하였으나 이들의 다른 연구들에서는 자산과세 강화 이후 새로운 정상상태(steady state)로 이행하기 이전까지의 이행경로(transition path) 상에서, 다시 말하면 저축률의 조정이 완전히 이루어지지 않은 상태에서 자산과세의 소득재분배 효과가 발생하는 가능성을 배제하지는 않았다. Domeij et al. (2004)은 자산과세의 경감은 장기적으로 대다수 가구의 후생을 증진시키지만, 이행경로상의 자원배분을 함께 감안할 경우 극소수 고소득층을 제외한 대부분의 가계의 후생을 저해한다는 결과를 제시하였다.

세제개편의 자산과세의 소득재분배 효과가 장기경제에서 나타나는 경우는 가계의 저축에 대한 조정이 무한히 이루어지기 어려운 상황에서나 세제가 기술진보에 영향을 미치는 상황에서 나타날 수 있다. 가계 저축의 조정이 제한적으로 발생할 수 있는 경우를 상정한 연구 예로 생애주기모형을 이용한 연구를 들 수 있다. 세대간 이전을 배제한 순수한 의미의 생애주기모형에서 개인들의 저축에 대한 동기는 생애주기적 동기에 국한된다. 유한한 생애기간동안 소비의 균등화를 위하여 저축을 하게 된다는 것이다. 다시 말하면, 이 모형하에서 저축을 결정하는 보다 중요한 요인은 비자산소득과 소

비의 발생시기의 차이에서 찾을 수 있다. 따라서 무한시계(infinite-horizon) 모형에서와 달리 세제개편에 대한 개인들의 저축 조정이 불완전하게 나타나게 된다. 생애주기 모형에서 자산과세의 소득재분배 효과를 분석한 연구로 Fullerton and Rodgers(1993)이 있다. 이 연구에서는 미국의 자산과세들을 일반균형 세대중복모형(overlapping generations model, OLG)을 이용하여 분석한 결과 자산과세에서 상당수준의 소득재분배 효과가 나타남을 보였다. 생애주기모형에서의 자산과세의 효과는 효율성의 측면에서도 무한시계 대표경제주체모형과 차이가 있다. 후자 모형하에서는 Chamley(1986), Judd(1985) 모형하에서 자산과세의 소득재분배 효과가 장기적으로 발생하지 않는 이유와 동일한 이유로 인해 효율성 측면에서 최적의 자본소득세율은 0이 되어야 한다는 연구결과를 제시하였다. 그러나 생애주기모형하에서는 양(+)의 자본소득세율이 최적 세율이 될 수 있는 가능성이 제시되었다. Erosa and Gervais (2002)는 자본소득세가 없는 상황하에서 노동소득세율이 연령별로 상이한 수준이 되어야 사회후생을 극대화할 수 있다는 점을 보였다. 그러나 현실적으로 연령별로 상이한 노동소득세율을 적용하는 것이 불가능하므로, 자본소득세가 사회후생을 증진시킬 수 있는 보완적인 기능을 할 수 있음을 보였다. 연령별로 동일한 소득세를 부과하는 상황하에서 자본소득세를 부과하여 연령별로 상이한 수준을 적용하는 연령별 최적 세율구조와 근접한 연령별 세율구조를 생성할 수 있다는 것이다. 이들의 연구는 자산과세를 통해 소득재분배와 효율성 증진을 동시에 달성할 수 있는 가능성을 제시한 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

생애주기모형에 내생적 생산성 향상을 통합한 모형의 예로 Erosa and Koreshkova(2007)을 들 수 있다. 이들은 생애주기모형에 교육투자를 도입하였다. 부모의 교육투자는 부모의 시간과 물적 지출을 통해 이루어지는 상황하에서 누진소득세가 성장과 소득분배에 미치는 효과를 분석하였다. 교육투자가 시간투자로 이루어지고 소득세를 비례세로 상정한 Trostel(1993)에서는 소득세율이 단일세율이므로 교육투자 비용(부모의 세후 소득감소)과 편익(자녀의 세후 소득 증가)에 동일한 효과가 있으므로 소득세가 교육투자에

영향을 미치지 않으나, Erosa and Koreshkova(2007)에서와 같이 소득세가 누진과세인 경우 교육투자를 저해하는 효과가 있다는 것이다. 누진소득세하에서 부모세대의 시간 형태(노동시간 감소)의 교육투자 증가는 한계소득세율 하락을 유발하여 교육투자 비용을 높이는 반면 자녀세대의 소득을 높여 한계세율을 높여 교육투자 편익을 감소시킨다. 또한 노동소득 및 자산소득에 대한 누진과세는 자산축적을 저해하여 교육투자에 필요한 물적 지출 규모를 줄이는 효과가 있다. 또한 Erosa and Koreshkova(2007)는 소득세 누진과세의 재분배효과도 분석하였다. 교육투자 요소 중 부모의 교육투자 시간 측면에서는 소득이 높은 부모일수록 교육투자 시간 증가로 인한 소득감소로 유발되는 소득세 한계세율 하락폭과 자녀소득증가로 인한 한계세율 상승폭이 크기 때문에 부모의 교육투자 비용의 증가폭과 자녀세대의 교육투자 편익 감소폭이 저소득층에 비하여 크게 나타난다. 따라서 누진과세의 교육투자 저해효과는 고소득층에서 더 크게 나타난다는 것이다. 교육 투자를 위한 물적 지출 측면에서는 고소득층으로 갈수록 자산축적 저해효과가 크게 나타나 물적 지출 저해효과가 크게 나타난다. 이러한 상황을 상정하여 분석한 결과 이들은 누진과세가 성장을 저해하지만, 분배는 개선한다는 결과를 제시하였다.

본 연구에서는 일반균형모형을 이용하여 자산과세 개편이 거시경제변수와 분배지표에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다. 본 연구에서는 순수한 세대중복모형에 세대간 물적 이전을 통합한 모형이다. 자산과세의 장기 효과를 분석하기 위해 대표경제주체 모형이 아닌 세대중복모형을 설정하였으며, 순수한 생애주기모형에 상속에 대한 의사결정을 통합하여 세대간 이전이 배제된 순수한 생애주기모형의 단점을 보완하고자 한다. 또한 유산상속이라는 세대간 이전을 모형에 통합함으로써 자산과세 중 하나인 상속·증여세의 효과의 분석도 가능하게 하였다는 의미도 있다. 이 모형에는 Erosa and Koreshkove(2007)과 같이 교육을 통한 세대간 이전을 고려하지 않았으나 교육투자 대신 물적 이전을 고려함으로써 세대간 이전과 이로 인한 거시경제 효과 및 분배효과를 분석하고자 한다. 또한 본 모형에서는 소득세와

상속세의 누진구조를 반영하고자 한다. 이들 조세들은 한국을 포함하여 많은 나라에서 누진세제를 취하고 있다. 본 연구에서는 한국의 유효세율 구조를 반영하여 자산소득세제 개편의 효과를 분석하고자 한다.

본 장의 구조는 다음과 같다. 2절에서는 시뮬레이션 모형의 구조를 설명하고 3절에서는 한국경제와 제도를 반영한 모형 캘리브레이션에 대해 설명하고자 한다. 4절에서는 정책시뮬레이션 결과를 설명하고 5절에서는 본 절의 논의에서 얻은 시사점에 대해 논의하고자 한다.

2. 모형

모형의 기본구조는 일반균형 세대중복모형이다. 이 모형은 순수한 생애주기모형을 상정한 전영준 외(2013)의 모형에 세대간 사적 이전의 한 형태인 유산상속을 통합한 모형이다. 또한 기존의 표준적인 완전정보를 상정한 모형이 아니라 경제의 불확실성을 고려한 모형이다. 불확실성은 경제 전체의 변동성을 유발하는 거시경제수준의 불확실성과 개인들의 개별적 위험(idiosyncratic risk)으로 구성된다. 또한 본 연구의 주요 관심사인 각종 자산과세를 반영하고 그 경제적 효과를 분석하도록 디자인되었다.

본 연구에서는 기존 전영준 외(2013)와 달리 가계부문을 5개의 소득계층으로 분류하였다.[49]

3. 모형 캘리브레이션과 자원배분 계산과정

가. 모형 캘리브레이션

소득계층별 효과분석을 위해 모형은 소득계층을 5개로 구분하는데 소득상위 20% 계층을 계층 1로 하고 최하위 계층을 계층 5로 하였다. 소득계층별 연령별 임금률은 고용노동부의 『고용노동통계』 홈페이지에 게재되어 있는 '학력별 연령별 임금 및 근로조건', '임금계층별 교육수준' 자료를 이용하

49) 모형에 대한 상세설명은 전영준 외(2013) 참조

여 산정하였다. 먼저 5개 소득계층별 학력 분포를 이용하여 소득계층별 임금률의 연령별 추이를 산출하였으며, 소득계층별 임금의 절대적 수준 차이를 임금계층별 근로자 분포를 이용하여 5개 소득계층별 평균임금을 이용하여 조정하였다.[50]

소득계층별 · 연령별 이직률과 구직률은 다음과 같은 과정을 거쳐 추정하였다. 먼저, 노동패널을 이용하여 연령별 구직률을 추정하였다. 다음으로 식(35)와 통계청에 의해 추정된 연령별 학력수준별 실업률을 이용하여 연령별 학력수준별 이직률을 산출하였다. 여기서 실업률은 정상상태(steady state)에서의 실업률을 의미하며, 이 실업률로 2000년도 이후 실업률 평균을 이용하였다. 마지막으로 소득계층별 학력분포를 이용하여 소득계층별 연령별 이직률을 계산하였다.

실업률 = 이직률 / (이직률 + 구직률) 식 (35)

선호관련 모수들 중 할인율(β)과 상대위험회피계수의 역수(γ), 즉 기간간 대체탄력성은 1년을 기간길이로 가정한 세대중복모형 관련 연구에서 표준적으로 이용되는 0.96과 0.25로 가정하였다. 유산상속에 대한 선호를 반영하는 σ는 γ와 동일한 수준으로 상정하였다. 그리고 유산상속에 포함되어 있는 모수 a와 b는 각각 4와 5로 가정하였다. 효용함수 관련 가정 중 소비비중(θ) 역시 선행연구에서 표준적으로 사용되는 0.33으로 가정하였다. 노동시간($\hat{h}$) 비중은 0.45로 가정하였다. 이는 『고용노동통계』 상 노동시간 비율 실적치를 감안한 것이다.[51]

자본소득 분배율($1-\alpha$)과 감가상각률(δ)은 전영준 외(2013)와 같이 0.4

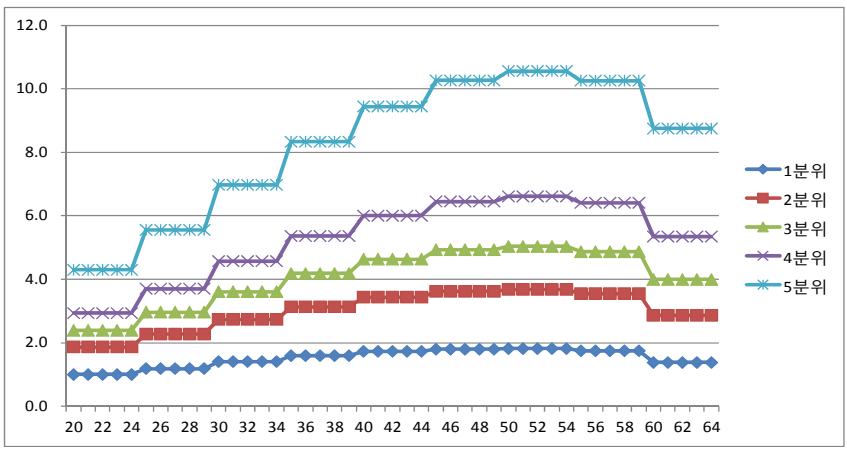
50) 절대적 임금수준 조정 시 노동활동기간(21~64세) 동안의 시간의 가치(=임금률×가용시간)를 기준으로 소득계층별 임금률의 절대수준을 조정하였다.

51) 『고용노동통계』에 의하면 2015년 현재 근로자의 주당 평균노동시간이 42.3시간이고 취침시간, 식사시간(각각 주 53.8시간, 21시간) 등을 제외한 주당 총가용시간을 93시간으로 가정하면 총가용시간 대비 노동시간 비율이 약 45.5%가 된다. 주당 취침시간은 한국인의 평균 취침시간이 하루 7시간 41분이라는 조사결과 뉴스 1(2016. 9 27)를 참고하여 가정하였다.

와 0.05로 가정하였으며 기술계수 A도 1로 가정하였다.

본 연구에서는 경기상황을 호경기와 불경기로 구분하여 분석한다. 호경기와 불경기의 발생은 확률과정을 통해 이루어지며, 각 경기국면에 따라 다른 생산성, 이직률, 구직률을 가정하였다. 경기변동에 따른 생산성변화는 대칭적으로 가정하였는데, 호경기의 생산성 수준은 평균보다 0.075% 높게(A_H=1.0075), 불경기에는 0.075% 낮게(A_L=0.9925)로 가정하였다. 경기의 지속확률(p_{qq})은 0.99로 가정하여 1%의 확률로 경기가 전환될 수 있도록 하였다.[52] 이 모수는 아래 〈표 Ⅵ-1〉에 제시된 구직률의 변동성과 더불어 한국의 거시경제변수의 변동성에 본 연구의 모형에서 산출한 변수의 변동성이 접근할 수 있도록 조정된 결과이다.

[그림 Ⅵ-1] 연령별 소득분위별 임금률



출처: 『고용노동통계』를 이용하여 저자 작성

52) 호황기와 불황기의 지속기간이 상이하다는 점은 기존 실증연구에서도 제시되고 있다. 일반적으로 불황기가 호황기에 비해 지속기간이 짧은 것으로 알려져 있으나, 최근 침체가 오랜 기간 동안 지속될 수 있다는 우려가 제기되기도 한다. 본 연구에서는 분석의 편의를 위해 호황기와 불황기의 지속 확률이 같다고 가정하였다.

〈표 Ⅵ-1〉 경기변동의 특성

(단위: 표준편차/평균, %)

	분석기간	GDP	자본	노동	소비	투자
본 연구의 기준경제	–	3.38	2.05	2.51	1.54	10.65
조하현(1997)	1970:1~1986:4	3.23	1.40	1.12	1.90	9.75
윤재형(2006)	1970:1~2005:1	2.50	2.92	1.77	2.42	8.21
곽노선(2005)	1970:1~1997:1	2.19	–	–	1.01	8.01

출처: 전영준 외(2013)의 〈표 1〉을 바탕으로 저자 일부 수정

〈표 Ⅵ-2〉 고용안정성 모수

(단위: %)

	연령 집단	21~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~
이직률 ($Sp_j(i)$)	계층 1	2.8	4.6	2.3	2.6	1.8	1.5	1.1	1.3	1.0
	계층 2	2.7	4.4	2.1	2.4	1.7	1.4	1.1	1.2	1.0
	계층 3	2.6	4.3	2.0	2.3	1.7	1.4	1.1	1.2	1.0
	계층 4	2.6	4.3	1.9	2.2	1.6	1.3	1.0	1.1	0.9
	계층 5	2.5	4.2	1.7	2.0	1.5	1.2	1.0	1.1	0.9
구직률 ($fp_j(i)$)	계층 1~5	30.9	51.3	60.8	69.8	73.7	60.4	48.2	54.0	44.9

출처: 『노동패널』과 『고용노동통계』를 이용하여 저자 계산

경기변동과정에서 발생하는 이직률과 구직률의 변동성은 통계청이 추계한 1970년 이후 실업률의 변동 추이를 참고하여 다음과 같이 가정하였다. 이직률을 고정시킨 상황에서 실업률의 변동성을 반영하기 위해 구직률이 호경기에 평균수준보다 20% 높은 것으로 불경기에는 20% 낮은 것으로 가정하였다.

본 연구의 분석대상 정부정책은 국민연금, 실업급여, 기초생보, EITC로 구성되어 있다. 국민연금급여 산식은 식 (5)와 같이 2028년도부터 적용될 제도를 상정하였다. 〈표 Ⅵ-3〉은 실업급여의 임금대체율을 연령별로 도출한 결과다. 현 고용보험제도하에서실업급여의 임금대체율은 퇴직 전 임금의 50% 수준이며, 실업보험급여 수급기간은 연령과 직전 직장에서의 근속연수에 의해 결정된다. 〈표 Ⅵ-3〉의 연령별 임금대체율은 『고용노동통계』의 연령별 근속연수 자료와 본 모형상 한 기간 가정이 1년이라는 점을 감안하여 산출하였다. 〈표 Ⅵ-4〉은 기초생활보장제도와 근로장려금(EITC)제도 관련

모수 가정이다. 이들 모수들은 현재 운영중인 기초생활보장제도와 근로장려세제를 반영하고 있으며, 가정 중 절대수준을 나타내는 모수들은 평균노동소득 대비 비율로 표시했다. 실업급여와 기초생활보장제도 수급의 도덕적 해이 가능성에 영향을 미치는 확률 변수(p_1, p_2)는 각각 30%와 40%로 가정하였다. 이는 모형에서 산출한 실업급여와 기초생보급여 지출액이 실제 실적치에 근접하게 하는 확률 값이다.

조세수입은 소비세, 소득세, 자본소득세, 상속세로 구성되는 것으로 가정하였고 소득세와 상속세는 누진과세로 설정하였다. 각 조세의 한계세율은 세원의 자연로그선형함수로 가정하였다. 한계세율은 소득세 $a_y + 0.0755\ln(\text{소득})$, 상속세 $a_B + 0.0666\ln(\text{상속액})$으로 가정하였으며, 여기서 a_y, a_k, a_B 는 위에서 가정한 각 조세에 할당된 세수를 징수할 수 있는 수준으로 내생적으로 결정되는 상황을 상정하였다. 정부는 호경기와 불경기 매기간마다 균형재정을 유지하지는 않지만 평균적인 조세수입이 정부지출과 균형을 이루도록 조정되는 상황을 상정하였다. 정부의 조세수입과 지출 수준을 GDP의 11.2%로 가정하였다. 이는 2015년 귀속분 조세수입 중 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세, 상속세 수입이 이 수준인 점을 감안하여 선정하였다. 조세수입 비중은 세목별 세수 실적을 반영하여 소득세 : 자본소득세 : 소비세 : 상속세 = 51.2 : 10.3 : 35.6 : 2.9로 가정하였다. 여기서 소득세에는 소득세와 법인세의 60%(노동소득분배율)가 속하는 것으로, 소비세에는 부가가치세와 개별소비세가, 자본소득세에는 법인세의 40%(자본소득분배율)가 속하는 것으로 가정하였다.

본 연구에서 상속세를 상정하였기 때문에 생애소득 계층간 이동성에 대한 가정이 필요하다. 생애소득 계층간 이행확률을 〈표 Ⅵ-5〉와 같이 가정하였다. 이 이행확률은 김희삼(2009)이 추정한 부모와 자녀간 소득의 상관계수와 3개 소득계층별 이행확률을 이용하여 5개 분위 이행확률로 확장한 결과이다. 이러한 과정을 거쳐 추정된 세대간 이동성 지표인 부모-자식간 생애소득의 상관계수가 0.229인데 이 수치는 김희삼(2009)에서 각종 소득과 자산의 상관관계 추정치 0.122~0.274 구간에 속하는 수치이다.

〈표 Ⅵ-3〉 연령별 실업급여 임금대체율(%, ζ)[1)]

(단위: %)

20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64
12.5	12.5	16.7	16.7	16.7	16.7	20.8	20.8	20.9

주: 1) 최근 취업기간 동안의 임금수준 대비 비율

출처: 실업급여제도를 참고하여 저자 작성

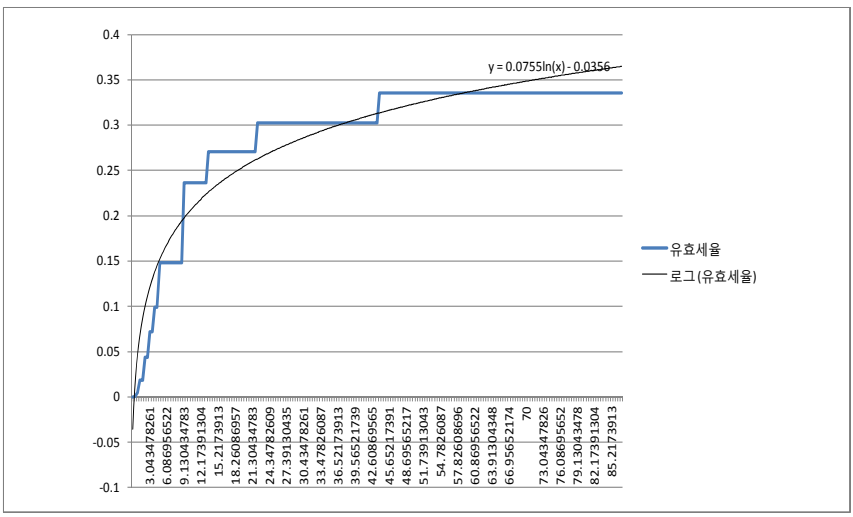
〈표 Ⅵ-4〉 기초생보 및 EITC 관련 모수

기초생보	소득요건 ($W_{MLSS}^{\max}$)	37.3%[1)]
	소득공제율 (rd)	0%
	재산기준 ($k_{MLSS}^{\max}$)	74.5%[1)]
EITC[2)]	점증률 (rc_1)	18.0%
	점감률 (rc_3)	−18.8.0%
	점증률 적용 상한 소득 (yc_1)	25.7%[1)]
	평탄구간 상한 소득 (yc_2)	82.3%[1)]
	EITC 적용 상한 소득 (yc_3)	108%[1)]

주: 1) 평균 소득대비 비율
2) 현행 제도하에서 자녀 2인 가구 기준 제도

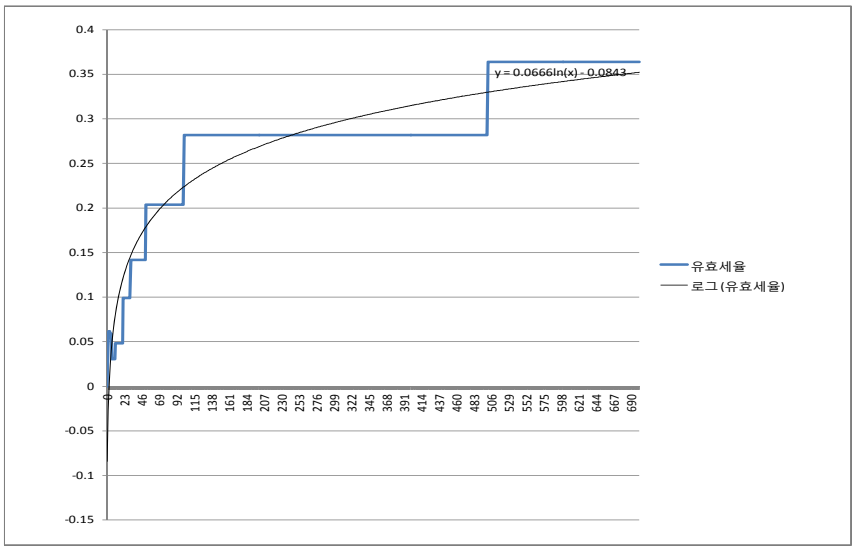
출처: 전영준 외(2013)의 〈표 4〉

[그림 Ⅵ-2] 평균 소득세율 함수



출처: 『국세통계연보』를 이용하여 저자 계산

[그림 Ⅵ-3] 평균 상속세율 함수



출처: 『국세통계연보』를 이용하여 저자 계산

〈표 Ⅵ-5〉 생애소득계층간 이행확률

		To				
		상위 20%	상위 20~40%	상위 40~60%	60~80%	80~100%
From	상위 20%	0.28	0.214	0.2	0.186	0.12
	상위 20~40%	0.214	0.247	0.212	0.165	0.162
	상위 40~60%	0.2	0.212	0.194	0.182	0.212
	60~80%	0.186	0.165	0.182	0.217	0.25
	80~100%	0.12	0.162	0.212	0.25	0.256

출처: 김희삼(2009)를 이용하여 저자 작성

나. 균형계산 알고리즘

본 모형의 균형 산출은 Hansen and Imrohoroglu (1992), Heer (1999) 등에 의해 사용된 가치함수 반복 계산법(Value function iteration)을 사용하였다. 이를 바탕으로 모형의 정상상태 균형 값을 도출하였다. 자세한 정상상태 균형값 계산방법은 전영준 외(2013)단계를 따라 도출하였다.

먼저 정책변수들을 설정하고 이 변수들에 의해 영향을 받는 경제변수들의 초기값을 설정한다. 초기값을 기반으로 기업 및 가계의 의사결정 결과를 후방귀납법으로 구하고 인구분포 역시 산출한다. 산출된 기업 및 가계의 의사결정 결과와 인구분포를 활용하여 정부예산제약과 의사결정의 일관성을 만족시키는 새로운 경제변수값을 도출한다. 새롭게 도출한 경제변수들의 값이 그 이전단계의 가정값과 비교하여 큰 차이가 없을 때까지 가계, 기업, 정부 등 경제주체들의 의사결정과정을 반복하여 균형값을 도출하게 된다.

특히 경제주체들의 노동, 소비 등에 대한 의사결정은 후방귀납법을 통해 도출되므로 생애마지막기간에서 시작하여 현재까지 순차적으로 계산된다. 개인의 보유자산 수준에 대한 의사결정 범위는 분석의 편의를 위해 하한과 상한을 제한하였다. 하한(0)과 상한사이의 값도 유한한 경우의 수를 갖도록 하기 위해 240개로 나누었다. 이를 바탕으로 잔여생애기간 동안 기대효용을 극대화하는 보유자산 수준은 눈금탐색법(grid search)을 이용하여 도출하였다.

4. 정책모의실험 결과 분석

가. 정책시뮬레이션 계획

본 절에서는 설정된 모형을 이용하여 정책시뮬레이션을 행하고자 한다. 모의실험을 위하여 다음과 같은 6개의 경제(기준경제, [1], [2], [3], [4], [5])를 상정하였다. 기준경제는 현행의 세제와 같이 소득세, 상속세의 누진구조를 유지하는 상황을 상정하였다. 자본소득세의 경우 비례세로 가정하였다. 이 가정은 자본소득세의 상당부분을 차지하고 있는 법인세가 실질적으로 비례세적 성격을 띠고 있으며, 또한 대부분의 이자·배당소득이 비례세 형태의 원천징수로 납세의무가 종결되는 점을 고려하여 채택되었다. 금융소득종합과세 등으로 인해 누진과세가 적용되는 이자·배당 소득 등은 누진과세인 소득세 형태로 과세된다고 간주하였다.

[1], [2], [3], [4], [5]에서는 기준경제에 비하여 자산과세를 완화하는 자본소

득세 폐지([1]), 상속세 폐지([2]), 소득세의 비례세 전환([4]) 등을 상정하였다. 시나리오[3]은 자본소득세 폐지와 상속세 폐지를 동시에 상정하며([1]+[2]), 마지막으로 시나리오[5]는 자본소득세 폐지, 상속세 폐지, 소득세의 비례세 전환을 동시에 상정한 시나리오이다([1]+[2]+[4]). 소득세의 비례세 전환은 자본소득세뿐만 아니라 노동소득세 부담도 변화시키는 대안이지만 누진세제가 적용되는 자본소득에 대한 세부담의 변화를 유발시킨다는 점에서 자본소득세 개편의 일환으로 간주하였다. 이러한 시나리오들은 현재 운영되고 있는 자본소득세, 상속세 등의 경제적 효과로 이해될 수 있다. 자산관련 과세를 운영함으로써 소득계층별로 상이한 영향을 미치고 있는데 본 분석에서는 거시경제와 분배에 미치는 영향을 중심으로 살펴보았다.

〈표 Ⅵ-6〉 정책모의실험 시나리오

	시나리오	비고
기준경제	누진소득세, 비례 자본소득세, 누진 상속세	누진과세체계는 한계세율이 세원의 자연로그 함수로 가정
[1]	자본소득세 폐지	자본소득세 폐지로 인한 세수감소분만큼 이전지출 감소
[2]	상속세 폐지	상속세 폐지로 인한 세수감소분만큼 이전지출 감소
[3]	[1] + [2]	자본소득세, 상속세 폐지로 인한 세수감소분만큼 이전지출 감소
[4]	소득세를 비례세로 전환	–
[5]	[1] + [2] + [4]	자본소득세, 상속세 폐지로 인한 세수감소분만큼 이전지출 감소

출처: 저자 작성

나. 기준경제의 특징

기준경제에서 산출된 거시경제변수의 특징은 다음과 같다. GDP 대비 자본 비율이 약 3.0 수준으로서 일반적으로 받아들여지고 있는 수준(3.5)보다 낮게 나타나고 있다. 이는 상당히 강한 누진구조를 지닌 소득세를 상정하였고 또한 모형의 기본구조가 생애주기모형인 점에 기인한다. 본 모형에서 유

산상속 동기를 상정하였으나 상속세 과세대상 상속 규모 정도의 상속이 유발되는 상황을 상정하였기 때문에[53] 유산상속을 위한 자산축적 행위가 충분히 반영되지 않았다고 할 수 있다. 민간투자율은 최근의 투자율 수준보다 다소 낮지만 실적치와 상당히 근접하고 있다고 사료된다. 2000년 이후 기간 동안의 민간투자율은 25.3% 수준이었다.

고용률 수준도 다소 낮은 수준으로 산출되었는데, 이는 모형에서 전일제 고용(full-time employment)만을 반영한 결과로 사료된다. 국민연금 급여지출과 국민연금보험료 수준이 다소 높게 산출되었는데, 이는 국민연금이 정착된 상황을 상정하였기 때문이다. 거시경제변수의 변동성은 GDP, 자본수준은 〈표 Ⅵ-1〉에 제시된 실증분석 결과와 유사한 수준으로 산출되었다. 지니계수로 평가한 분배 상태는 자산, 가처분소득, 소비 순으로 불평등하게 분포되어 있는 것으로 나타났다(〈표 Ⅵ-8〉).

자원배분을 생애소득계층별로 비교한 결과가 [그림 Ⅵ-5]~[그림 Ⅵ-7]에 제시되어 있다. 고용수준은 고소득층으로 갈수록 높게 나타나고 있다. 이러한 고용수준의 차이는 외생적인 취업률(job finding rate)이나 이직률(job separating rate)의 차이뿐만 아니라 조세정책과 이전지출정책에도 상당부분 기인한다. 본 연구의 모형은 조세수입을 근로장려세제와 기초생보급여 재원으로 사용하고 또한 그 나머지 재원을 국민들에게 균등하게 이전지출하는 상황을 상정하였다. 이러한 기준경제의 설정하에서 소득계층별 재분배 효과가 상당 수준 발생한다고 할 수 있다. 특히 국민기초생활보장제도의 주 수혜자인 최저소득계층(계층 5)의 경우 이 제도로 인한 도덕적 해이가 이 계층의 근로의욕을 저해하여 취업률을 낮추는 역할을 하였다. 이러한 이전지출 정책으로 인해 누진소득세제하에서 고소득층의 소득세 한계세율이 높은 상황하에서도 고소득층의 취업률이 저소득층이 높게 나타나고 있다.

변동성의 경우 최저소득계층을 제외하면 소득계층이 낮아질수록 고용의

53) 디지털타임스(2017. 10. 25) 기사에 따르면 우리나라의 상속증여금액은 연 60조원인데, 이 금액은 10년간 GDP의 4.5%에 해당한다. 본 모형에서 산출된 GDP 대비 상속금액 비율은 6.3%로서 실적치보다 다소 높지만 국세청에 보고되지 않은 상속증여 금액의 존재를 감안하면 이 수준은 실제 상속증여금액에 근접할 것으로 사료된다.

변동성이 낮아지는 것으로 나타났다. 이러한 경향도 정부의 이전지출 정책에 상당부분 기인한다. 국민이 동일한 금액을 이전수입으로 받음으로써 저소득층의 취업률을 전반적으로 낮출 뿐만 아니라 취업률의 변동성을 줄이며 이러한 경향은 저소득층일수록 크게 나타나고 있다. 최저소득계층에서 고용의 변동성이 크게 나타나는 이유는 불경기에 취업을 대폭적으로 줄여 기초생보 급여 수급자가 되는 경향으로 설명할 수 있다. 기초생보 급여지출이 불경기에 대폭적으로 늘어나는 현상이 이 경향을 뒷받침하고 있다(〈표 Ⅵ-7〉).

소득계층별 가처분소득 및 소비, 자산 수준을 비교하면 고소득층과 저소득층간 차이가 소비(가처분소득)보다 자산의 경우 더 크게 나타난다. 변동성의 경우는 자산과 소비(가처분소득) 간에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 소득과 소비의 변동성은 고용률의 변동성에서 관찰되었던 경향이 그대로 관찰되었다. 최저소득계층의 변동성이 가장 큰 반면 여타 소득계층에서는 소득수준이 낮아질수록 변동성이 줄어드는 경향이 있는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅵ-8]은 소득계층을 생애소득 기준이 아닌 횡단면에서의 소득분포를 기준으로 나눈 소득분위(1분위: 최저 소득분위, 10분위: 최고 소득분위)별 유효세율을 보이고 있다. 누진세제를 가정하였으므로 소득분위가 높아질수록 소득세와 상속세의 유효 평균세율이 높은 소득분위로 갈수록 높아지고 있다. [그림 Ⅵ-9]는 유산규모 기준 분위별 유산상속 규모를 보이고 있다. 유산자산 규모 분위가 높아질수록 유산상속 규모가 증가하는 것으로 나타났다. 최고소득분위의 유산상속은 최저소득분위의 약 19.6배인데, 소득분위 간 전체 보유자산의 비율이 약 7.8에 비하여 크게 나타났다.

〈표 Ⅵ-7〉 기준경제 거시경제변수

	호경기	불경기	평균	변동성(%)[1]
GDP	111.1	105.93.4	108.5	3.39
자본	330.7	321.2	326.0	2.50
노동	53.0	51.2	52.1	2.51
소비	87.5	85.6	86.6	1.54
유산상속	6.95	6.78	6.86	1.74
임금률	1.26	1.24	1.25	0.88
민간 투자율(%)	23.6	20.3	21.9	10.65
고용률(%)	60.0	56.5	58.3	4.35
국민연금급여(%)[2]	8.57	8.99	8.78	3.99
실업급여(%)[2]	0.65	0.64	0.64	0.98
기초생보(%)[2]	0.91	1.42	1.17	30.50
근로장려세제 급여(%)	0.26	0.22	0.24	13.01
국민연금보험료(%)	–	–	14.6	–
실업보험료(%)	–	–	1.07	–

주: 1) 표준편차 / 평균
2) GDP 대비 비율

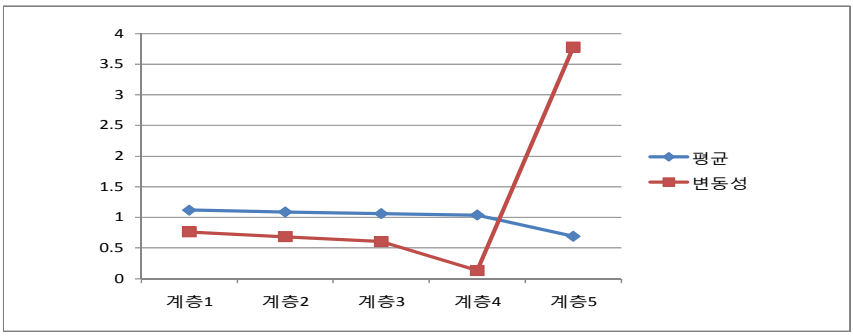
출처: 저자 작성

〈표 Ⅵ-8〉 지니계수

		가처분소득	자산	소비
기준경제	호경기	0.294	0.583	0.264
	불경기	0.306	0.579	0.274
자본소득세 폐지	호경기	0.297	0.583	0.267
	불경기	0.310	0.580	0.278
상속세 폐지	호경기	0.310	0.590	0.264
	불경기	0.307	0.588	0.275
자본소득세+상속세	호경기	0.296	0.591	0.267
	불경기	0.310	0.588	0.278
소득세 비례세 전환	호경기	0.310	0.648	0.317
	불경기	0.368	0.646	0.326
자본소득세 + 상속세 + 비례세 전환	호경기	0.359	0.644	0.321
	불경기	0.373	0.643	0.331

출처: 저자 작성

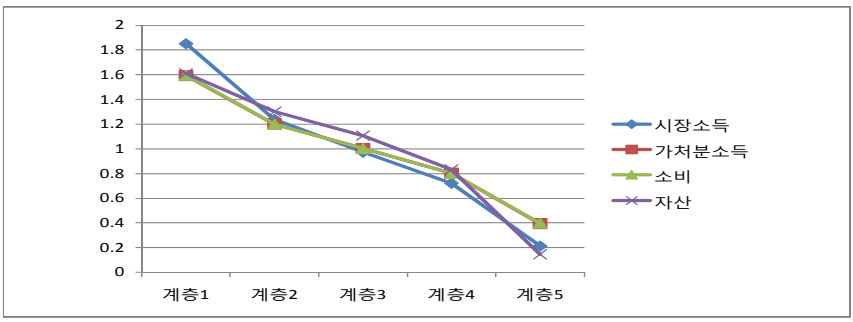
[그림 Ⅵ-4] 소득계층별 고용률 평균 및 변동성[1)2)]



주: 1) 전체 평균 대비 평균소득계층별 평균 수준
2) 변동성은 표준편차/평균을 의미

출처: 저자 작성

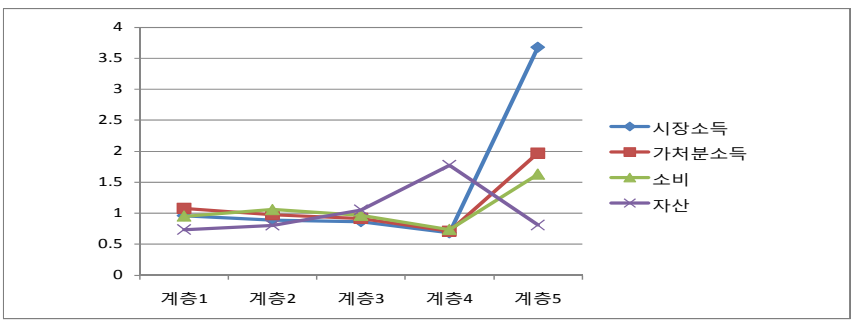
[그림 Ⅵ-5] 소득계층별 평균[1)]



주: 1) 전체 평균 대비 소득계층별 평균

출처: 저자 작성

[그림 Ⅵ-6] 소득계층별 변동성[1)]

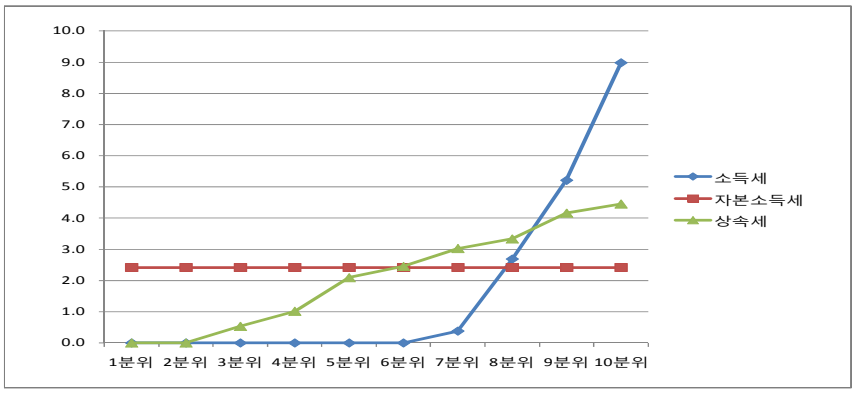


주: 1) 전체 수준 대비 소득계층별 변동성 평균

출처: 저자 작성

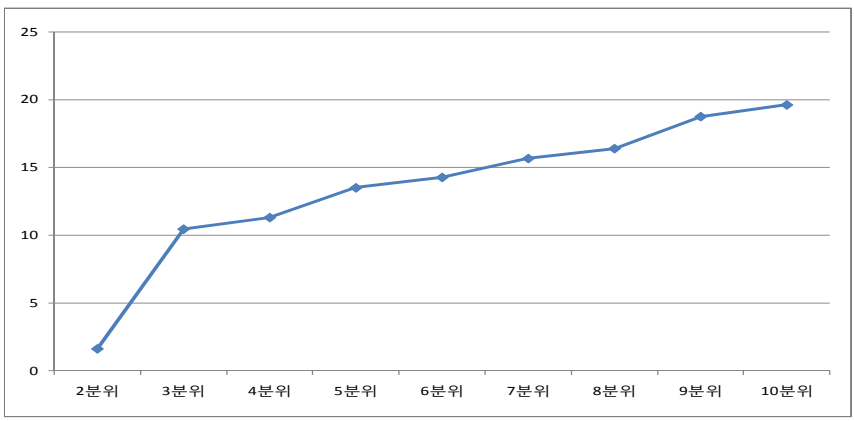
[그림 Ⅵ-7] 소득분위별 유효세율(평균)

(단위: 평균, %)



출처: 저자 작성

[그림 Ⅵ-8] 유산상속 기준 분위별 유산상속[1)]



주: 1) 1분위 대비 비율, 상속을 하는 노인 계층만 포함

출처: 저자 작성

다. 정책시뮬레이션

정책시나리오로 상정한 상속세 폐지, 자본소득세 폐지, 그리고 소득세의 비례소득세화는 거시경제 지표를 상당 수준 개선하는 것으로 나타났다(〈표 Ⅵ-9〉). 특히 소득세 비례세제화는 GDP를 30% 이상 높이는 것으로 나타났다. 자본소득세의 폐지([1])와 상속세 폐지([2])로 인해 자본축적이 각각 2.8%,

3.6% 증가하였다. 자본비용의 상대적 수준이 낮아짐에 따라 노동을 자본으로 대체하여 노동투입이 소폭 감소하였으나 전반적인 생산수준은 높아졌다. 고용률을 생애소득 기준 소득계층별로 살펴보면 고소득층의 고용률이 소폭 하락한 반면 저소득층의 고용은 높아진 것으로 나타났다([그림 Ⅵ-10]). 이는 자본소득세 폐지로 인해 고소득층의 자산 증가로 인한 비노동소득, 즉 자산소득이 증가하였으며, 저소득층의 경우 전반적인 임금상승으로 인해 근로인센티브가 강화된 것에 상당부분 기인한다(〈표 Ⅵ-9〉). 자본소득세 폐지로 인해 가처분소득은 고소득층의 경우 증가하였으나 저소득층의 경우는 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 저소득층의 고용률 증가에도 불구하고 저소득층의 가처분소득이 감소한 것은 조세수입 감소로 인한 이전지출의 감소에 기인한다. 상속세 폐지는 전 소득계층에 걸쳐 가처분소득이 증가한 것으로 나타났다. 상속이 고소득층에 편중되어 이루어지는 것은 사실이지만, 상속재산을 남기는 피상속인의 자녀, 즉 상속인이 동일한 생애소득계층에 속하지 않고 세대간 이동이 발생한다. 김희삼(2009)의 연구를 바탕으로 소득계층별 이동 확률에 입각하여 상속재산의 세대간 이동을 계산한 결과 고소득층의 상속이 후대의 저소득층(피상속인의 자녀)에게도 이전되어 전 소득계층에 걸쳐 자산 규모가 소폭이나마 증가하고 가처분소득도 증가하는 것으로 나타났다. 자산소득세 폐지와 상속세 폐지를 동시에 가정한 시나리오 [3]을 상정하여 이러한 결과를 강화하는 방향의 결과를 얻었다. 거시경제 지표의 변화와 소득계층별 고용률, 가처분소득, 자산보유 변화가 경제 [2]와 유사하게 나타났으며 다만 그 변화규모가 증가하였다.

정책개편 시나리오 [1]~[3]을 상정하여 정책시뮬레이션을 시도한 결과, 현행 자산과세는 자본축적을 저해하며 자산과세에 의한 자본 감소 규모도 무시하지 못할 수준인 것으로 나타났다. 자산과세는 자본비용을 높여서 노동투입을 늘리는 효과가 다소 있을 것으로 예상되나, 그 규모가 크지 않고 GDP는 자산과세로 인해 상당 폭 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 자산과세는 저소득층의 가처분소득을 늘리고 고소득층의 가처분소득을 줄여서 소득분배를 개선하는 효과를 보이고 있다. 비례세인 자산과세의 도입 시나리오([1] → 기준

경제)에서 지니계수는 가처분소득의 경우 호경기(불경기)에 0.297(0.310)에서 0.294(0.306)로, 소비의 경우 0.267(0.278)에서 0.264(0.274)로 소폭 하락하며 자산의 경우는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 상속세 도입 시나리오([2] → 기준경제)에서 지니계수의 상승 폭은 자산과세 도입에 비해 가처분소득의 경우 더 크게 나타났으며(0.310(0.307) → 0.294(0.306)) 소비의 경우 더 적게 나타났다(0.264(0.275) → (0.264(0.274)). 자산 분배는 상속세 도입으로 인해 비교적 큰 폭으로 개선되는 것으로 나타났다(0.590(0.588) → (0.583(0.579)).

소득세제를 누진소득세를 비례세로 전환할 경우(시나리오[4]) 거시경제지표가 대폭적으로 향상되는 것으로 나타났다. GDP, 자본축적, 노동공급, 소비, 고용률이 대폭적으로 증가하고, 대부분의 GDP 대비 복지지출 비율이 감소하고 있다. 소득세가 자본소득뿐만 아니라 노동소득에도 부과되지만 소득세의 비례소득세제로의 전환은 자본축적에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소득계층별 가처분소득, 자산축적은 이 세제개편으로 인해 전 소득계층에서 증가하는 양상을 보이고 있다. 다만 그 증가 폭이 고소득층에서 압도적으로 높게 나타나 소득분배와 자산의 분배가 악화되는 것으로 나타났다. 전반적인 임금률 상승으로 인해 고용률이 전 소득계층에 걸쳐 상승하지만, 자산소득과 보유자산 증가 폭이 상대적으로 작은 저소득층에서 고용률 상승 폭이 더 높게 나타나고 있다. 소득세의 비례세화와 함께 자본소득세 및 상속세 폐지를 함께 상정한 경제 시나리오[5]에서 나타난 자원분배는 시나리오[4]에 나타난 현상을 강화하는 경향을 보이고 있다.

정책개편 시나리오[4]와 시나리오[5]를 상정하여 정책시뮬레이션을 시도하여 얻은 결과에 의하면 소득세 누진과세는 자산축적을 저해하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 비례소득세에서 누진소득세로 전환할 경우([4] → 기준경제), 자산축적이 약 39% 감소하는 반면, 노동투입은 약 15% 감소하는 것으로 나타났다. 반면 분배 개선효과도 크게 나타나고 있다. 지니계수는 가처분소득의 경우 0.310(0.368)에서 0.294(0.306)로, 자산의 경우 0.644(0.643)에서 0.583(0.579)로, 소비의 경우 0.317(0.326)에서 0.264(0.274)로 대폭적으로 향상되는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 소득세 누진과세 강화에 따른

소득분배 개선은 그 댓가로 거시경제 변수 악화를 초래하며 전 소득계층에 걸쳐 가처분소득의 감소를 초래하는 문제가 있을 수 있음을 시사한다.

경제의 변동성의 관점에서 보면 자산소득세와 상속세 등 자산과세의 폐지(강화)와 함께 조세수입이 감소(증가)하는 동시에 경기변동에 따른 세부담에 대한 불확실성의 감소(증가)에 따라 거시경제지표의 변동성이 감소(증가)하는 것으로 나타났다. 다만, 저소득층의 경우 이전지출의 재원의 일부가 줄어들고 이로 인해 경기변동에 직면한 상황에서 소득의 안정성에 도움이 되던 이전지출의 감소(증가)로 인해 소득의 변동성이 다소 증가(감소)하는 현상을 보이고 있다.

소득세의 비례세화(누진과세) 역시 경제의 변동성을 줄이는(늘리는) 경향이 있는 것으로 나타났다. 누진과세의 경기의 자동안정화 기능이 사라진(도입된) 상황에서 지표 변동성의 절대 수준은 증가(감소)하였으나 지표의 평균수준이 대폭적으로 상승(하락)하여 변동성 지표(=표준편차/평균)가 호전(악화)되는 것으로 나타났다. 변동성 지표의 호전(악화)은 소득 증가 폭이 상대적으로 높은 고소득층에 더 크게(작게) 나타났다.

〈표 Ⅵ-9〉 정책시뮬레이션 결과 1(절대수준 변화)

	GDP	자본	노동	소비	상속	임금률	투자	고용률 (%)	공적 연금[1)]	실업 급여[1)]	기초 생보[1)]	근로장려[1)]	조세	조세 (1조원)
기준경제	108.49	325.96	52.10	86.57	6.86	1.25	21.93	58.25	8.78	0.64	1.17	0.24	12.15	172.48
[1]	109.50	334.94	51.96	86.46	6.93	1.26	23.04	58.13	9.01	0.63	1.44	0.22	10.95	155.43
[2]	109.62	337.79	51.76	86.99	9.66	1.27	22.63	58.19	9.02	0.62	1.43	0.22	11.92	169.13
[3]	110.73	347.31	51.67	86.97	9.80	1.29	23.76	58.24	9.03	0.62	1.43	0.22	10.75	152.61
[4]	143.76	515.84	61.33	124.98	8.45	1.41	18.78	66.78	8.08	0.55	1.12	0.37	16.10	228.55
[5]	145.71	539.17	60.90	125.05	12.93	1.44	20.65	66.48	8.12	0.58	1.13	0.37	14.15	200.82

증가율(%)

	GDP	자본	노동	소비	상속	임금률	투자	고용률	공적 연금	실업 급여	기초 생보	근로 장려	조세	–
[1]	0.93	2.75	–0.27	–0.12	0.92	1.20	5.09	–0.21	2.57	–1.85	23.11	–9.99	–9.88	–
[2]	1.04	3.63	–0.66	0.48	40.73	1.70	3.23	–0.11	2.78	–3.32	22.80	–9.60	–1.94	–
[3]	2.06	6.55	–0.83	0.46	42.74	2.91	8.37	–0.03	2.83	–4.16	22.16	–9.28	–11.52	–
[4]	32.51	58.25	17.72	44.37	23.15	12.56	–14.33	14.64	–8.03	–13.85	–3.56	54.54	32.51	–
[5]	34.30	65.41	16.89	44.45	88.46	14.90	–5.80	14.13	–7.50	–10.23	–3.11	54.23	16.43	–

주: 1) GDP 대비 비율 (%)

[1] 자본소득세 폐지, [2] 상속세 폐지, [3] = [1]+[2], [4] 소득세 비례세 전환, [5]=[3]+[4]

출처: 저자 작성

〈표 Ⅵ-10〉 정책시뮬레이션 결과(변동성에 미치는 영향)

	GDP	자본	노동	소비	유산 상속	임금률	투자	고용률	공적 연금	실업 급여	기초 생보	근로 장려
기준경제	3.39	2.05	2.51	1.54	1.74	0.88	10.65	4.35	3.39	0.98	30.50	13.01
[1]	3.38	2.12	2.45	1.56	1.76	0.93	10.21	4.31	3.30	0.46	25.05	14.34
[2]	3.29	1.90	2.46	1.50	2.18	0.84	10.18	4.43	3.22	0.59	25.40	15.17
[3]	3.23	1.77	2.44	1.52	2.16	0.79	9.50	4.47	3.16	0.30	25.95	15.45
[4]	2.37	1.03	1.50	1.68	1.34	0.87	6.97	3.79	2.33	15.66	26.11	12.51
[5]	2.45	1.05	1.62	1.79	1.86	0.83	6.44	3.95	2.41	15.14	26.70	13.06

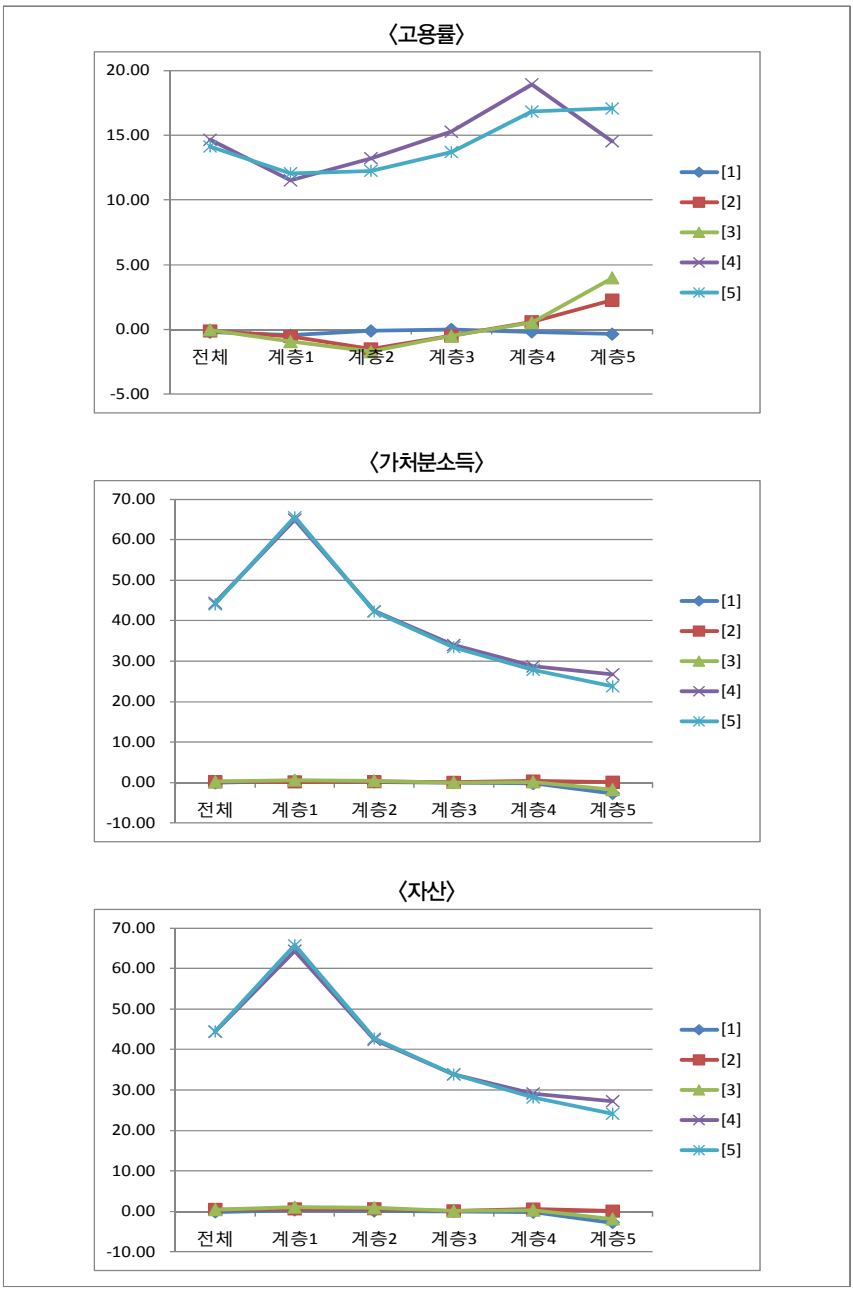
변동률(%)

	GDP	자본	노동	소비	상속	임금률	투자	고용률	공적 연금	실업 급여	기초 생보	근로 장려
[1]	−0.25	3.16	−2.28	0.82	1.22	5.56	−4.20	−1.05	−2.57	−53.01	−17.87	10.25
[2]	−2.73	−7.38	−2.12	−2.78	25.62	−4.47	−4.47	1.77	−4.94	−39.31	−16.74	16.62
[3]	−4.58	−13.72	−2.84	−1.81	24.35	−9.58	−10.81	2.64	−6.71	−69.72	−14.92	18.80
[4]	−30.00	−49.83	−40.35	8.64	−22.68	−0.44	−34.55	−12.91	−31.15	1501.72	−14.41	−3.80
[5]	−27.57	−48.66	−35.51	16.15	6.94	−4.89	−39.58	−9.26	−28.80	1448.32	−12.48	0.41

주: [1] 자본소득세 폐지, [2] 상속세 폐지, [3] = [1]+[2], [4] 소득세 비례세 전환, [5]=[3]+[4]

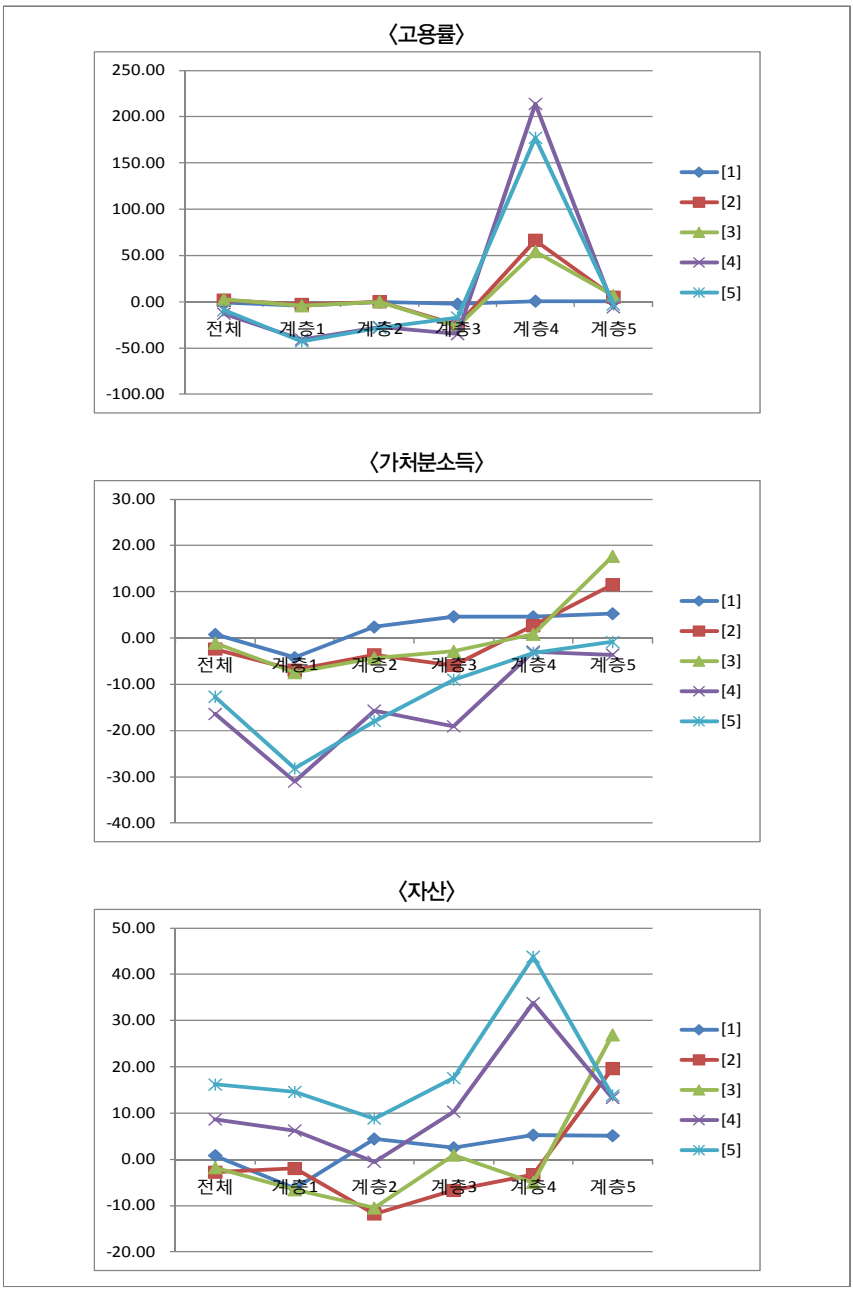
출처: 저자 작성

[그림 Ⅵ-9] 소득계층별 자원배분에 대한 영향(평균)



출처: 저자 작성

[그림 Ⅵ-10] 소득계층별 자원배분에 대한 영향(변동성)



출처: 저자 작성

〈표 Ⅵ-11〉은 정책시나리오별 세수변동과 소득재분배 효과 간의 관계를 보여주고 있다. 자산과세를 강화하여 세수를 늘리는 대안 중 자본소득세 부과([1]→기준경제)와 상속세 부과([2]→기준경제)를 통해 세수를 확보하여 이전지출을 하는 경우 소득분배가 개선되는 것으로 나타났다. 다시 말하면 자산과세를 통해 세수를 확보하여 이전지출을 할 경우 소득분배가 개선되는 것으로 나타나고 있다. 자본소득세와 상속세 부과는 세수를 확보하는 동시에 소득분배를 개선하는 효과를 기대할 수 있을 것으로 사료된다. 이러한 소득분배 개선효과는 호경기보다는 불경기에 더 크게 나타났다. 두 정책을 동시에 운영하는 것도 전반적인 세수확보와 재분배 개선에 기여함을 확인할 수 있다. 가처분소득에 대한 분배개선과 함께 자산 및 소비의 균등화에도 상당히 기여하는 것으로 나타난다.

소득재분배를 개선하기 위한 정책대안 중 소득세 누진세제 강화는 소득분배 개선효과가 있음에도 불구하고 자본과 노동 등 세원을 줄임으로써 세수를 줄이는 문제를 유발하는 것으로 나타났다. 소득세의 비례세화는 GDP, 자본축적, 고용 증진을 통해 경제의 효율성을 제고함으로써 세원을 늘리지만 소득분배를 악화하는 문제가 있다는 것이다. 소득세 비례세화를 통해 늘어난 세수를 저소득층에 이전지출을 늘임으로써 이러한 문제를 다소 완화할 수 있을 것으로 사료된다.

〈표 Ⅵ-11〉 시나리오별 세수 1조원당 지니계수 변화 폭

		가처분소득	자산	소비
기본경제(지니계수)	호경기	0.294	0.583	0.264
	불경기	0.306	0.579	0.274
자본소득세 폐지[1]	호경기	−0.0002	0.0000	−0.0002
	불경기	−0.0009	0.0002	−0.0001
상속세 폐지[2]	호경기	0.0002	−0.0021	−0.0001
	불경기	−0.0040	−0.0015	−0.0036
[3]=[1]+[2]	호경기	−0.0001	−0.0004	−0.0001
	불경기	−0.0008	−0.0003	−0.0008

〈표 Ⅵ-11〉의 계속

		가처분소득	자산	소비
소득세 비례세[4]	호경기	0.0011	0.0012	0.0009
	불경기	0.0013	0.0011	0.0011
[5]=[3]+[4]	호경기	0.0023	0.0022	0.0021
	불경기	0.0027	0.0021	0.0023

주: 시나리오별 지니계수 변화 폭은 (지니계수 변화 폭/기본 경제 대비 세입 변화(조원))이며 음(-)수치는 세입과 지니계수가 반대방향, 즉 제도폐지(운용)로 소득재분배가 악화(개선)된다는 의미

출처: 저자 작성

5. 소결

본 장에서는 세대중복 일반균형모형을 이용하여 자산과세 개편이 거시경제 변수와 소득분배에 미치는 영향에 대한 분석을 시도하였다. 자산과세의 영향이 장기적으로 나타나는 점을 감안하여 안정상태의 경제(stationary economy)를 상정하였다. 자산과세의 효과가 경제변수의 절대적인 수준뿐만 아니라 경기변동에도 영향을 미칠 수 있는 가능성을 고려하여 안정상태의 경제를 상정하되 호경기와 불경기가 확률적으로 반복되는 경제를 상정하였다.

한국 경제의 특징과 정책 특징을 반영하여 시도한 정책시뮬레이션 결과는 다음과 같다. 자본소득세 폐지, 상속세 폐지, 소득세의 비례세화와 같이 자산과세를 약화시키는 방향의 세제개편은 거시경제 지표를 호전시키는 것으로 나타났다. 자산과세의 축소 개편이 자산축적뿐만 아니라 고용과 같은 노동관련 지표도 향상시킬 것으로 예상된다. 다만, 자산과세의 축소 개편은 그 혜택이 고소득층에 편중되는 경향이 있어 소득분배를 악화시키는 문제가 있다. 이 결과를 자산과세의 소득재분배 역할을 관점에서 해석하면 자본소득세, 상속세 모두 세수확보와 재분배를 개선할 수 있는 방안이 될 수 있음을 나타내고 있다. 이 효과는 불경기에 더욱 의미가 있었다. 재분배 개선의 효과성 측면에서는 자본소득세보다 상속세가 우위에 있는 것으로 나타났으며, 두 제도의 운용은 가처분소득 뿐만아니라 자산 및 소비의 균등화에도 기여

할 수 있음을 보여준다. 다만 자산과세는 성장을 저해하는 효과가 있으므로 성장과 분배간 상충관계가 정책 판단의 제약조건으로 불가피하게 작용할 수 밖에 없을 것이다.

자본과세를 완화하는 소득세의 비례세화는 GDP, 자본축적, 고용 등 총량지표를 향상시켜 세원을 늘리지만 소득분배를 악화시키는 문제가 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 개편이 전 소득계층에 걸쳐 가처분소득을 높이는 결과를 나타낸 점은 주목할 필요가 있다. 가처분소득 증가 폭이 고소득층에 편중되는 것이 문제라면 적절한 이전지출 정책을 시행함으로써 그 문제점을 완화할 수도 있을 것으로 판단된다.

자산과세 개편이 경제의 변동성에 미치는 영향에 대해서는 향후 심도 있는 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다. 본 연구에서는 자산과세의 축소가 호경기와 불경기간의 이전지출의 변동을 줄임으로써 경제의 변동성을 줄일 가능성을 제시하였다. 그러나 본 연구에서 사용한 모형은 조세수입이 이전지출규모와 연동되는 상황을 상정하였기 때문에 조세수입의 변동성을 줄이는 자산과세의 축소와 소득세의 비례세화가 경제의 안정성 제고에 기여할 수 있는 가능성을 보였다. 그러나 본 연구와 달리 경기변동 과정에서 이전지출이 조세수입과 연동되지 않고 안정화할 경우 본 연구의 결과와 달리 자산과세의 축소로 인한 세수감소와 소득세의 비례세화에 따른 세수흐름의 안정화 효과보다는 세수확대와 누진세제의 경기안정화 기능이 더 클 가능성도 배제하지 못한다.

참고문헌

곽노선, 「소규모 개방경제모형의 실물경기변동이론」, 『시장경제연구』 제34권 2호, 2005, pp. 1~21.

김희삼, 「세대간 경제적 이동성의 현황과 전망」, 『KDI정책포럼』 제220호, 한국개발연구원, 2009. 12., pp. 1~18.

윤재형, 「소비습관과 실물경기변동 모델」, 『응용경제』 제8권 제1호, 2006, pp. 49~69

전영준 · 김성태 · 김진영, 「복지패러다임 전환의 경제적 효과 - 보편적 복지 vs. 선택적 복지 -」, 『경제학연구』, 제61권 제2호, 2013, pp. 69~111.

조하현, 「균형경기변동모형과 한국경제」, 『한국경제의 분석』, 제3권 제1호, 1997, pp. 29~69.

표학길, 「한국의 산업별 · 자산별 자본스톡추계(1953~2000)」, 『한국경제의 분석』, 제9권 제1호, 2003, pp. 203~282.

Chamley, C., "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives," *Econometrica*, Vol. 54, No. 3, 1986, pp.607-622.

Domeij, David, and Jonathan Heathcote, "On the Distributional Effects of Reducing Capital Taxes," *International Economic Review*, Vol. 45, No. 2, 2004, pp. 523~554.

Erosa, Andres, and Martin Gervais, "Optimal Taxation in Life-Cycle Economies," *Journal of Economic Theory*, Vol. 105, No. 2, 2002, pp. 338~369.

Erosa, Andres, and Tatyana Koreshkova, "Progressive Taxation in a

Dynastic Model of Human Capital," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 54, No. 3, 2007, pp. 667~685.

Fullerton, Don, and Diane Lim Rogers, *Who Bears The Lifetime Tax Burden?*, Brookings Institution Press, 1993.

Hansen, G. and Ayse Imrohoroglu, "The Role of Unemployment Insurance in an Economy with Liquidity Constraints and Moral Hazard," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 1, 1992, pp.118~142.

Heer, Burkhard, "The German Unemployment Compensation System: Effects on Aggregate Savings and Wealth Distribution," mimeo, University of Cologne, Presented at the 55th Congress of the International Institute of Public Finance in Moscow, Russia, in August, 1999.

Judd, K., "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model," *Journal of Public Economics*, Vol.28, No.1, 1985, pp. 59~83.

Kristenjansson, Arnaldur S, "Redistributive Effects in a Dual Income Tax System," ECINEQ: Society for the Study of Economic Inequality working paper series 2010-87, 2010.

Stokey, N., J. R. Lucas, and E. C. Prescott, *Recursive Methods in Economic Dynamics*, Harvard University Press: Cambridge, M.A., 1989.

Trostel, P. A, "The Effect of Taxation on Human Capital," *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 2, 1993, pp.327~335.

Verbist, Gerlinde, and Francesco Figari, "The Redistributive Effect and Progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union," AIAS, GINI Discussion paper 88, 2013.

〈웹사이트〉

고용노동부, 『고용노동통계』 http://laborstat.molab.go.kr/

국세청, 『국세통계연보』 http://stats.nts.go.kr

노동연구원, 『KLIPS 한국노동패널조사』 https://www.kli.re.kr/klips/index.do
뉴스 1(2016. 9. 27.), [국감브리핑] 한국인 하루 7시간 41분 수면… OECD 국가 중 최하위(http://news1.kr/articles/?2785056, 검색일자: 2017. 11. 28.)
디지털타임스(2017. 10. 25.), 매년 60조원 상속·증여… 작년 국민 1인당 평균 상속재산이(http://wwww.dt.co.kr/contents.html?article_no=2017102502 1099584047001, 검색일자: 2017. 11. 28.)

Ⅶ

법인세의 재원조달과 재분배기능 조화

김 승 래

Ⅶ. 법인세의 재원조달과 재분배기능 조화

1. 분석 개요

저출산과 고령화는 일반적으로 경제성장에 부정적 영향을 미치며 이에 따라 복지지출 등 많은 재정지출의 증가가 예상된다. 이러한 정부 재정지출 증가에 따라 조세정책은 재원조달 기능으로서 본연의 역할을 위하여 적극적인 세입 측면의 정책이 요구된다. 본장에서는 우리나라의 법인과세에 있어 직접적으로 요구되는 재원조달 기능과 소득재분배(형평화) 기능의 조화를 위하여 법인세의 역할을 평가하고 관련 정책 방향에 대해 알아본다.

우리나라는 1990년대 초에는 35%였던 최고 법인세율이 법인세의 국가 간 인하경쟁에 따라 국내 기업부문의 경쟁력 제고와 경제활성화를 위하여 인하되어 왔다. 2000년 들어 명목세율은 2002년 1%p, 2005년 2%p 더욱 인하되어 25%로 낮아졌고 2008년 출범한 이명박 정부는 2008년도 세제개편에서 법인세율 인하를 적극 추진하여 2010년까지 최고 법인세율이 22%로 낮아진 이래 현재에 이르고 있다. 이러한 경향은 각종 관련 문헌에서 법인세제 부분의 조세경쟁으로 법인세율은 점진적으로 인하하되, 세입 측면의 재원조달 기능 강화는 보다 광범위한 세원 확보가 가능한 부가가치세 등 소비세제 강화에 대한 논의와 맥락을 같이하여 왔다.

하지만 최근 우리나라에서는 대폭적인 법인세 인하는 대기업 등에 대한 혜택에 머물고 중소기업이나 저소득층에 대한 혜택이 크지 않아 일방적인 인하 추세에 대한 신중론도 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 법인세율 조정 등 세제개편은 재정 관련 이슈 이외에도 소득재분배의 제고라는 사회적 측면의 형평성 제고와도 일정 부분 적절한 조화가 필요하다는 측면이 존재한다. 이에 따라 최근에는 국제 간 조세경쟁 추세에 따른 기업경쟁력의 확

보 기능보다는 오히려 대기업과 중소기업 격차 축소나 기업 세부담의 사회적 형평성 제고를 위한 조세의 역할도 커지고 있다. 하지만 관련 문헌에 따르면 개인에 대한 소득과세와는 다르게 법인과세의 경우는 세부담의 전가나 귀착 과정이나 다소 불분명하다는 견해가 지배적이다.

이에 본장에서는 법인세에 요구되는 재원조달 기능에 대하여 이론적 기초와 경제주체별 귀착구조 및 소득재분배효과를 중심으로 살펴본다. 앞에서 언급하였듯이 최근 세제개편 논의 과정에서 빈번히 부각되는 쟁점으로서 조세의 재분배기능 변화 정도에 관련하여, 구체적으로 복지재원 등 각종 재원조달을 위한 법인과세가 주주(또는 투자자), 소비자 및 종업원 등 각각의 경제주체별로 미치는 일반균형 귀착효과를 세부담의 형평성 변화 측면을 중심으로 고찰하고 관련 시사점을 살펴본다.

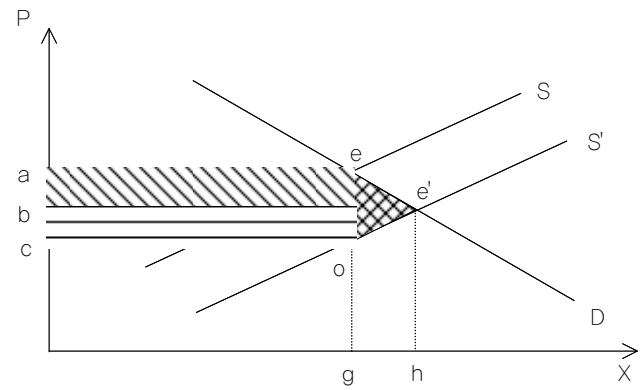
2. 법인과세 귀착의 이론적 배경

가. 이론적 기초

법인세는 기업부문의 과세로서 대체로 자본소득 원천 측면에서 자본의 수요자에 대한 세금으로 작용하며 생산과 소비라는 경제 전반적 체계 내에서 궁극적으로 여러 단계를 거쳐 개별 경제주체에게 전가되고 귀착된다. 법인세율의 변화는 상품시장에서 가격의 변화를 유발하며, 관련 시장의 거래단계에서 소비자나 생산자의 행위 변화에 따라 소비자와 기업 모두에게 영향을 미치게 된다. 즉 법인세율 인하나 인상에 따라 소비자는 변화된 상품 가격에 따라 상품 소비가 변화하여 최종소비자의 소비자잉여와 기업의 매출액 및 영업잉여 등이 변화로 생산자잉여에 영향을 미치게 된다. 기업 부문에서는 법인세율 변화가 생산요소 시장에서 자본과 노동의 상대적 수요와 공급 변화에 의하여 궁극적으로 생산요소의 가격인 임금률과 기업 영업이익의 변화를 야기한다. 기업의 영업잉여 변화는 배당되거나 재투자 목적으로 유보되는데 이러한 기업의 영업잉여는 자본의 공급자에게 귀속되고 배당되지 않은 이득 변화는 주가에 반영되어 자본이득의 변화를 발생시킨다.

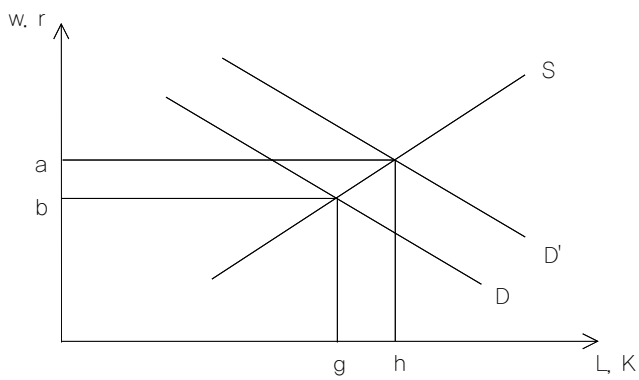
또한 기업부문의 법인과세의 변화는 세수 변화 이외에도 조세의 초과비용(excess burden)을 변화시키는데 이를 상품시장이나 생산요소시장에서의 소비자 및 생산자 잉여의 변화로 살펴보면 [그림 Ⅶ-1]의 하버거 삼각형(Harberger triangle)과 같이 표현된다. 이와 같이 법인세율의 변화에 따라 상품가격이 변화하고 법인부문의 요소가격이 변화하여 세수 변화 이외에도 경제적 효율의 변화가 발생하게 된다.

[그림 Ⅶ-1] 법인세 변화의 경제적 파급효과



세수 변화분(aeoc) + 초과부담 변화(eoe') = 소비자잉여 변화(aee'b) + 생산자잉여 변화(be'oc)

(a) 상품시장 (S ⇒ S')



(b) 생산요소시장 (D ⇒ D')

출처: 김승래(2006)의 [그림 Ⅳ-2], [그림 Ⅳ-3] 인용

법인과세의 귀착 과정은 조세부과와 관련된 생산요소 수급의 변화와 관련 상품시장의 변화에 크게 의존하게 된다. 기업의 자본요소에 대한 세금으로서 법인과세의 변화는 그 파급 과정이 매우 복잡하여 이에 대한 세부담 변화의 귀착에 관한 이론적인 고찰은 Harberger(1962)의 일반균형이론으로 거슬러 올라간다. Harberger는 법인과세를 경제 내 법인부문의 자본이라는 부분요소에 대한 세금이라는 점에 고안하여 법인부문과 비법인부문의 자본과 노동의 생산요소를 가정하여 법인부문 자본과세 효과를 이해하였다. 이에 따라 노동과 자본의 상대가격 변화를 분석함으로써 법인세 귀착효과를 분석하였다. 이에 따르면 분석경제의 법인과 비법인의 각종 관련 탄력성과 생산요소 집약도 등에 대한 여러 가지 가정에 따라 다른 효과를 가지게 되는데 적절한 파라미터 가정하에서 법인세의 부담은 대체로 노동보다는 자본의 소유주에게 귀착되고 있다.

이러한 Harberger의 이론연구는 법인세 귀착에 관한 세부담의 배분과 더불어 기타 조세의 경우에도 세부담의 일반균형 귀착효과를 분석하는 전향적 틀을 제시하여 의의가 있다. 여기서 부분요소세로서 법인과세의 귀착은 기업의 세부담 변화에 따른 요소 대체효과(factor substitution effect)와 산출물효과(output effect)로 나누어 설명할 수 있다.

법인과세로 인한 법인부문의 자본비용은 노동으로 자본을 요소 대체하며 이에 따라 초과되는 자본은 비법인부문으로 이동하여 자본과 노동의 상대요소수익률을 변화시키는 요소 대체효과를 가진다. 또한 법인과세는 비법인부문과 비교하여 법인부문에서 산출물 수요를 감소시키는 산출물효과를 가진다. 법인과세 부문이 자본집약적이라면 자본의 세부담 귀착을 더욱 커지고, 노동집약적이라면 자본의 세부담 귀착을 더욱 완화시키게 된다. 이러한 효과는 법인과세의 귀착효과를 결정하는 핵심요인으로 앞에서 간략히 살펴본 바와 같이 생산물시장과 생산요소시장에서 조세의 초과부담을 발생시키게 된다.

특히 법인과세의 귀착구조는 일견 자본 소유자와 주주에게 귀착되는 것으로 보이지만 일반균형적 상황에서 소비자나 노동자에게 일부 전가될 수 있어

이에 대한 고려가 필요하다. 이러한 Harberger의 법인세 귀착 과정에 대한 논의는 이후 많은 경제학자들의 연구에 의해서 일부 변형되어 발전되어 왔으나 그 귀착 결과에 대한 일반적인 결론은 존재하지 않고 있다. 이에 따라 Harberger의 법인과세 귀착에 관한 이론모형을 기반으로 기업의 생산과 소비에 대한 패턴, 부문별 요소집약도 등 주요 변수를 감안한 현실 경제에 대한 실증분석이 중요해지게 되어, 1970년대 이후에는 Shoven and Whalley(1984) 등의 계산가능일반균형 모형을 이용한 각종 조세제도 변화의 귀착효과에 대한 실증분석의 토대로서 작용하였다.

나. 기존 문헌[54)]

Shoven and Whalley(1984) 또는 Shoven(1976)은 Harberger(1962)의 법인-비법인 이론 모형을 더욱 확장하여 현실경제에 적용하고 여러 가지 업종을 추가하여 분석하고, 법인세 귀착효과는 비법인부문보다는 법인부문의 요소탄력성의 크기에 주로 의존함을 보였다.

Ratti and Shome(1977)과 Baron and Forsythe(1981)은 Harberger의 이론모형에 불확실성(uncertainty)을 도입하여 법인세의 귀착효과를 분석하고, 기업의 적정한 위험회피성향에서 Harberger의 이론적 결과와 유사하게 자본이 노동보다 여전히 많은 세부담이 귀착됨을 주장하였다.

Atkinson and Stiglitz(1980)은 노동/자본 등 요소시장이나 산출물 시장의 다양한 불완전성하에서는 Harberger의 주요 결과가 일반적으로 성립되지 않을 수도 있음을 보였는데, 업종별 임금의 차이가 존재하고 수요탄력성이 요소대체탄력성보다 큰 경우 결과는 산출물효과가 자본을 노동으로 대체하려는 성향보다 더 크게 되어 자본의 요소수익률이 노동 대비 더욱 커질 수 있다고 보았다. 또한 이들에 따르면 노동의 이동성이 현저히 낮은 경우 노동이 자본보다 더 많은 법인세 부담의 귀착이 이루어질 수 있음을 보여주고 있다.

---

54) 본 절에서 신규로 소개된 내용 이외의 법인세 귀착효과에 관한 기존 문헌에 대한 자세한 소개는 김승래(2006)를 참조할 수 있으므로 여기서는 생략한다.

Parai(1988)은 Harberger의 이론모형에 가변규모수익(variable returns to scale) 가정을 도입하여 분석하였는데, 체증적 규모수익이 아니라면 여전히 자본에 많은 법인세 귀착이 이루어짐을 주장하였다. 산출물효과가 요소대체효과를 더욱 강화하여 자본에 더욱 많은 세부담이 귀착되더라도, 체증적 규모수익 가정에서는 자본수요가 여전히 커지고 이에 따라 자본에 귀착되는 효과가 완화될 수 있다.

Parai and Choudhary(1992)는 Harberger의 이론모형에 불완전 노동이동성(imperfect labor mobility)을 도입하여 법인세의 귀착효과를 분석하였다. 이들은 노동이동탄력성이 너무 작지 않다면 자본이 여전히 노동보다 많은 세부담이 귀착됨을 보였고 노동의 불이동성(labor immobility)은 법인세의 자본수익률에 대한 효과를 감소시키고 노동이동이 불완전하다면 노동에 대한 자본의 대체성이 감소하게 된다. 노동의 불이동성은 또한 임금에 대한 산출물효과를 증가시켜 임금을 감소시키고 노동에 대한 세부담 귀착을 강화시킬 수 있음을 주장하였다.

최근 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)은 김승래(2010)의 Harberger-Shoven-Whalley형 일반균형모형 체계를 이용하여 한국경제에서 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목별 증세의 효율성과 형평성 상충효과를 극소화하는 효율적인 적정 조세믹스를 분석하였다. 이들의 연구에 따르면 법인과세는 효율성과 형평성에 대한 정치적 선호도 가중치에 상관없이 조세믹스의 변화에서 큰 역할을 하지 못하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 법인과세의 효율비용 대비 미약한 소득재분배 효과를 반영하고 있음을 보여준다.

또한 김승래 · 김우철(2016)은 Harberger-Shoven-Whalley형 일반균형모형을 이용하여 이명박 정부의 법인세율 3%p 인하와 박근혜 정부의 기업소득환류세제의 경제적 귀착효과를 살펴보았다. 그 주요 결과에 따르면 법인세 감세로 인한 세수의 감소 및 경제효율 증진은 소비자잉여 및 생산자잉여를 증가시키고, 유발되는 소비자잉여와 생산자잉여 증가분의 합은 5.60조원으로 추정되고 있다. 여기서 소비자잉여 변화는 0.89조원, 생산자잉여 변화는 4.72조원으로서 법인세율 인하를 통한 자본과세의 완화는 연간기준으로 최

소한 소비자 보다는 대부분 생산자에게 혜택이 귀속되고 있다. 동시에 이러한 감세에 따른 세수 감소분은 4.99조원이며 사중손실(deadweight loss)의 감소에 따른 효율증진 효과는 약 0.61조원으로 나타나고 있다.

3. 법인과세 현황 및 세부담 분포 분석

가. 법인과세 현황

「법인세법」 또는 기획재정부의 『2016 조세개요』에 따르면 우리나라 법인과세는 내국법인과 외국법인(영리, 비영리)을 그 대상으로 하며, 법인 형태에 따라 과세대상소득이 다르게 나타난다. 영리법인은 기업의 모든 소득이 과세대상이지만 비영리법인은 기업의 열거된 수익사업에서 발생한 소득만이 과세대상이 된다.

과거 우리나라 법인세 과세대상의 변화 중 특이한 점은 특별부가세제도의 시행이었다. 이는 법인의 부동산 투기를 억제하기 위한 취지에서 1974년 세법 개정에 의해 도입되었으며 기업부문의 부동산의 양도로 인한 양도차익에 대하여 부과하였다. 그러나 1997년 말 외환위기를 겪은 이후 부동산 및 토지가격이 다소 안정되면서 기업부문의 부동산 관련 투기가 줄어들고 기업 측에서도 핵심 고유사업에 역량을 집중함에 따라 특별부가세의 의존도는 낮아졌다. 이러한 특별부가세제도는 2002년 세법개정에 기업의 구조조정에 부동산 매각이 많이 포함되면서 기업의 구조조정의 원활화를 위하여 특별부가세가 폐지되었다.

우리나라 법인세율의 변화 과정은 〈표 Ⅶ-1〉에서 볼 수 있듯이 법인 구분을 변경하거나 적용세율 또는 과표구간의 조정하는 방식으로 진행되어 왔다.

법인세 부과를 위한 법인 구분은 최초 일반법인(비공개) · 공개법인 · 비영리법인의 세 가지로 구분하고 세율을 차등적용하였다. 당시 공개가 일반적 관행이 아니었던 점을 반영하여 공개법인은 비영리법인과 유사한 세법상의 우대를 받았다. 기업운영 관행 변화를 1982년 세법 개정으로 반영하여 비공개와 공개법인 간의 구분을 폐지하였다. 따라서 초기에는 일반법인(비공

개)·공개법인·비영리법인으로 구분하여 법인세율을 다르게 적용하였고, 공공법인에 대해서는 우대세율을 적용하였다.

1990년도 세법 개정으로 법인과세에 있어 영리와 비영리의 차별이 사라졌고, 법인은 일반법인과 공공법인으로 구분되어 세율이 다르게 적용되었다. 이후 1997년부터는 공공법인에 대한 구분을 폐지하여 일반법인과 동일 세율을 적용하는 등 법인과세의 세율구조를 단순화하였다.

이와 동시에 법인세율과 법인과세 과표구간의 조정도 지속적으로 이루어져 왔다. 1971년 공개법인은 과세표준 100만원과 500만원을 기준으로 16%, 20%, 27%의 3단계 추과누진세제가 적용되었으나 1974년에는 과세표준 500만원을 기준으로 20%, 27%의 2단계로 축소되었다. 1980년에는 저세율 구간 과세표준을 5천만원미만으로 인상하고 세율도 25%, 33%로 인상하였다. 그러나 법인세율은 이후 점진적으로 인하되는 추세로 전환되었는데, 1982년에는 20%, 27%가 적용되었다. 1988년에는 세율 구분기준 소득이 8천만원으로 상향되었고 1990년도부터는 1억원을 기준으로 저세율은 20%, 고세율은 34%를 적용되었다.

이러한 법인세율은 이후 꾸준히 인하되어 노무현 정부에서 2005년부터는 13%, 25%로 인하되었다. 이명박 정부가 출범한 2008년도 세제개편에서 저세율이 적용되는 과표구간이 2억원으로 상향 조정되고, 낮은세율은 2008년 11%, 2010년 10%로 인하되었다. 높은 세율이 적용되는 2억원 초과 구간은 2009년부터 22%로 인하되었다. 이후 2012년부터는 법인세 과표구간을 3단계로 나누어 2억원 이하 법인은 10%, 2억원~200억원 이하 법인은 20%, 200억원 초과 법인에 대해서는 22%의 세율을 적용하는 것으로 개정되었다.

〈표 Ⅶ-1〉 법인세율의 변화 추이

	일반(중소)법인	공개(상장)법인	비영리(학교)법인
1971	100만원 이하 20% 100만원 초과 30% 500만원 초과 40%	100만원 이하 16% 100만원 초과 20% 500만원 초과 27%	100만원 이하 20% 100만원 초과 30% 500만원 초과 35%
1974	300만원 이하 20% 300만원 초과 30% 500만원 초과 40%	500만원 이하 20% 500만원 초과 27%	500만원 이하 20% 500만원 초과 27%
1975	동일	500만원 이하 20% 500만원 초과 27%	500만원 이하 20(15)% 500만원 초과 27%
1976	동일	500만원 이하 20(25)% 500만원 초과 27(33)%	동일
1978	300만원 이하 20(15)% 300만원 초과 30(25)% 500만원 초과 40(35)%	500만원 이하 20(25)% 500만원 초과 27(35)%	동일
1980	5천만원 이하 25% 5천만원 초과 40% 대주주 비중 35% 초과	5천만원 이하 25% 5천만원 초과 33%	5천만원 이하 20% 5천만원 초과 27%
1981	5천만원 이하 22% 5천만원 초과 38% 대주주 비중 35% 초과	5천만원 이하 22% 5천만원 초과 33%	동일 공공법인 5%

	일반법인(비상장대기업)	비영리법인	공공법인
1982	5천만원 이하 20% 5천만원 초과 30(33)%	5천만원 이하 20% 5천만원 초과 27%	5%
1988	8천만원 이하 20% 8천만원 초과 30(33)%	8천만원 이하 20% 8천만원 초과 27%	3억원 이하 10% 3억원 초과 15%
1990	1억원 이하 20% 1억원 초과 34%		3억원 이하 17% 3억원 초과 25%
1993	1억원 이하 18% 1억원 초과 32%		3억원 이하 18% 3억원 초과 25%
1994	1억원 이하 18% 1억원 초과 30%		1억원 이하 18% 1억원 초과 25%
1995	1억원 이하 16% 1억원 초과 28%		1억원 이하 16% 1억원 초과 25%
1997	1억원 이하 16% 1억원 초과 28%		
2001	1억원 이하 15% 1억원 초과 27%		
2005	1억원 이하 13% 1억원 초과 25%		
2008	2억원 이하 11% 2억원 초과 25%		
2009	2억원 이하 11% 2억원 초과 22%		
2010	2억원 이하 10% 2억원 초과 22%		
2012~	2억원 이하 10% 200억원 이하 20% 200억원 초과 22%		

출처: 국회예산처, 「2017 조세의 이해와 쟁점 ③ 법인세」, 2017, pp. 10~11 및
법제처(http://www.moleg.go.kr 검색일자: 2017. 2. 28.) 참조하여 저자 재작성

법인세와 개인소득세는 과세대상이 개인이냐 법인이냐 차이가 있을 뿐 동일한 소득과세이므로 세액 계산방식은 소득세와 거의 유사하다. 법인세는 개인소득세와 마찬가지로 해당 기업의 소득에서 여러 가지 공제를 차감하여 과세표준을 구하고 이러한 과세표준에 적용 세율을 곱하여 산출세액을 산정한다. 여기서 과세대상으로서 법인의 소득은 개인의 소득에 비해 다소 복잡한 과정이 존재한다.

이론적으로 각 사업연도의 소득은 총수입에서 총비용을 차감한 금액이 되지만, 실질적으로는 수입 및 비용에 대하여 다수의 조정 과정이 이루어진다. 관련 「법인세법」에서 법인의 각 사업연도 소득은 해당 사업연도에 속하는 익금 총액에서 그 사업연도에 속하는 손금 총액을 공제한 금액이다. 「법인세법」 및 기획재정부의 『2016 조세개요』에 나타난 정의에 따르면 익금은 자본 또는 출자의 납입 및 「법인세법」에서 규정하는 익금불산입 항목을 제외하고 당해 법인의 순자산을 증가시키는 거래로 인하여 발생하는 수익의 금액으로 기업회계상 수익과 비슷하다. 손금은 자본 또는 출자의 환급, 잉여금의 처분 및 「법인세법」에서 규정하는 손금불산입 항목을 제외하고 당해 법인의 순자산을 감소시키는 거래로 인하여 발생하는 손비의 금액으로 기업회계상 비용과 비슷하다. 하지만 법인세법상 익금 및 손금항목이 기업회계상 수익 및 비용과 반드시 일치하지는 않는다.

기업회계와 세무회계는 서로 차이가 있으므로, 법인세신고를 위해서는 이를 조정하는 과정이 필요하다. 이러한 세무조정은 기업회계의 결산서상 당기순손익에 대해 세법이 규정하는 익금항목과 손금항목을 가감 조정하여 각 사업연도 소득을 산출하는 과정이며 이는 결산조정과 신고조정으로 나눌 수 있다.[55]

법인과세에서 법인세 결정세액의 산출 과정은 다음과 같다. 위에서 간략히 살펴본 세무조정에서 산출된 각 사업연도 소득에서 이월결손금과 비과세

55) 결산조정은 결산을 확정할 때 손비로 계상하는 경우에 한하여 기업회계와 세무회계의 차이를 조정하는 것을 의미하며 준비금 · 감가상각비 · 충당금 · 대손금 등이 있다. 신고조정은 결산시점에서 손비로 계상하지 않았더라도 법인세 신고를 위한 세무조정계산서 작성시 익금 또는 손금으로 계상하여 인정되는 조정을 의미한다. 이는 퇴직보험료 등 · 법인세비용 손금불산입 · 기부금 및 접대비 손금불산입, 잉여금 처분에 의한 조정을 포함한다.

소득, 소득공제액을 차감하여 법인세 과세표준을 산출하며 여기에 법인별로 적용되는 법인세율을 곱하여 산출세액을 산정한다. 이후 법인세의 산출세액에서 다시 세액공제를 차감하고 무신고·미납부가산세 등을 추가하면 최종적으로 법인세 결정세액이 산정된다.[56]

비영리법인은 수익목적의 사업에서 발생한 수입 또는 소득에 대해서만 법인세가 산정된다.

한편 이러한 법인세의 「조세특례제한법」에는 기업의 투자와 관련된 조세특례, 중소기업에 대한 조세특례, 연구 및 인력개발에 대한 조세특례, 투자촉진을 위한 조세특례 등이 있다. 기업의 투자와 관련 세액공제는 투자금액에 대하여 대체로 3~30%의 공제율을 적용하고 있으며 이는 내국인(내국법인)에만 적용된다. 이러한 투자지원 조세제도는 대부분 세액공제 방식이다.

나. 법인세수 관련 변동 요인

국회예산정책처(2017)에 따르면 법인세수의 변동에 영향을 미치는 주요 요인은 경제활동에 따른 법인소득, 법인 수, 그리고 명목세율 및 비과세·감면 등의 정부정책 등이 있다. 이러한 법인세수의 증가요인으로는 법인 수 확대, 흑자법인비율 증가, 법인의 수익성(법인소득) 증가, 과세대상소득 확대, 명목세율 증가, 비과세·감면 축소 등이 있고, 법인세수의 감소요인으로는 경기하락에 따른 법인의 수익성(법인소득) 감소 및 전년도 손실분 이월공제, 명목세율 인하, 비과세·감면 확대 등이 있다.

이러한 분석에 따르면 법인세 세율이 소득세 세율보다 낮을 경우 종합소득세 과세대상자의 경우 법인으로 전환하게 되는 유인이 발생하는데 최근 법인세율의 지속적 인하로 신고법인 수는 1990년 6.3만개에서 2015년 59.2만개로 꾸준히 증가하였고, 실질적인 법인세 과세표준에 포함되는 흑자법인 수 또한 증가추세에 있다. 다만 흑자법인 비중은 1990년 72.7%에서 2015년 65.8%로 감소 추세이다.

---

56) 법인세 결정세액은 {(각 사업연도소득 − 이월결손금 − 비과세소득 − 소득공제) × 명목세율} −세액공제 − 감면세액 등이다.

국회예산정책처(2017)의 최근 분석에 따르면 법인 수와 법인세액 모두 시간추세로 인해 높은 상관관계 보이며, 흑자법인 수가 높은 상관계수를 보이고 있으며 법인세액과의 단순상관계수는 신고법인 수 0.9818, 흑자법인 수는 0.9859로 나타나고 있다.

다음으로 법인소득은 1990년 15.0조원에서 2015년 274.6조원으로 매년 12.3% 증가하는 등 법인 수 증가율 9.4%를 초과하고 있는데, 그들의 분석에 따르면 과세대상소득이 되는 세원이 증가함에 따라 법인세액도 함께 증가하며, 법인세액과의 상관계수가 0.9951로서 가장 높게 나타나고 있다. 2013~2014년 법인소득이 감소하여 세액이 연속으로 감소하였으며, 2015년의 경우 실효세율 감소에도 불구하고 법인소득이 증가하여 법인세액이 증가된 것으로 추정하고 있다. 또한 흑자법인 평균소득금액의 경우 변동성을 보이면서 증가하는 형태를 보였는데, 흑자법인 수가 증가하는 점을 감안하면 법인소득의 상당 부분을 차지하는 일부 대기업의 법인소득 변화에 따라 평균소득이 크게 변동하고 있다.

〈표 Ⅶ-2〉 법인세수 관련 변동요인 추이

(단위: 억원, %)

	신고 법인수	흑자 법인수	전체 법인소득	흑자법인 평균소득	이월결손 금액	공제 감면액	법인세 징수액	소득기준 실효세율
1990	6.3	4.6	15.0	3.3	0.5	0.5	3.2	21.5
1991	7.4	5.2	17.3	3.3	1.0	0.7	4.6	26.6
1992	8.5	5.7	20.0	3.5	1.0	1.0	5.9	29.7
1993	9.7	6.2	21.1	3.4	1.5	0.9	5.9	27.8
1994	10.4	6.9	25.0	3.6	2.0	1.3	7.4	29.6
1995	11.8	7.7	31.3	4.1	2.8	1.4	8.7	27.6
1996	13.1	8.3	33.0	4.0	2.5	1.7	9.4	28.3
1997	14.7	9.4	33.3	3.5	3.1	1.2	9.4	28.3
1998	16.3	9.7	33.0	3.4	3.1	1.2	10.8	32.7
1999	17.1	10.3	38.8	3.8	5.6	1.5	9.4	24.2
2000	20.1	13.3	85.8	6.4	21.8	2.7	17.9	20.8
2001	24.0	15.5	79.3	5.1	13.7	2.9	17.0	21.4
2002	27.1	17.7	89.6	5.1	13.6	3.0	19.2	21.5
2003	30.3	20.1	127.3	6.3	22.1	4.1	25.6	20.1

〈표 Ⅶ-2〉의 계속

	신고 법인수	흑자 법인수	전체 법인소득	흑자법인 평균소득	이월결손 금액	공제 감면액	법인세 징수액	소득기준 실효세율
2004	31.7	21.0	124.4	5.9	20.3	4.8	24.7	19.8
2005	33.3	22.3	155.1	6.9	25.2	6.3	29.8	19.2
2006	353.	23.7	160.9	6.8	24.2	5.4	29.4	18.3
2007	37.2	25.2	173.0	6.9	21.5	5.6	35.4	20.5
2008	39.8	26.8	204.4	7.6	18.1	6.7	39.2	19.2
2009	41.9	27.8	200.6	7.2	19.7	7.1	35.3	17.6
2010	44.0	29.7	203.9	6.9	22.7	9.0	37.3	18.3
2011	46.1	31.2	258.4	8.3	25.5	9.3	44.9	17.4
2012	48.3	32.2	261.7	8.1	17.1	9.5	45.9	17.5
2013	51.8	34.2	250.3	7.3	15.5	9.3	43.9	17.5
2014	55.0	36.3	249.5	6.9	22.9	8.7	42.7	17.1
2015	59.2	38.9	274.6	7.1	22.5	9.6	45.0	16.4
연증가율	9.4%	8.9%	12.3%	3.1%	16.0%	12.2%	11.1%	-.1.1
법인세액과 단순상관계수	0.9818	0.9859	0.9951	0.9562	0.8517	0.9831	1.0000	-0.8509

출처: 국회예산정책처, 『2017 조세의 이해와 쟁점 ③법인세』, 2017 p. 80

마지막으로 법인 수나 법인소득의 경제상황에 따른 변동 이외에 정부의 각종 조세정책이 영향을 미치게 된다. 앞에서 논의하였듯이 개별 법인에 있어서 법인세 결정세액은 각 사업연도소득에서 이월결손금, 비과세소득과 소득공제를 차감한 이후에 명목세율을 곱하고 다시 세액공제 및 세액감면 등을 차감하여 결정된다. 따라서 정부의 법인소득에 대한 명목세율, 세액공제, 세액감면 등의 변화에 직접적으로 의존하게 된다.

국회예산정책처(2017)에 따르면 과거의 손실금액을 법인소득에서 공제해 주는 이월결손금제도는 외환위기와 글로벌 금융위기 직후 법인세수 감소 요인으로 작용하였고, 명목세율 인하는 단기적으로 법인세수 감소요인으로 작용되나 중장기적으로 기업의 투자 증가 등에 따른 경기부양효과를 감안할 경우 그 법인세수 감소 정도가 다소 줄어드는 것으로 예상하고 있다. 그리고 최근 대기업 중심으로 공제감면 정비가 이루어져 법인세수 증가요인으로 파악하고 있다.

다. 법인과세의 세부담 분포

우리나라의 법인세 징수액 추이를 보면 1975년 약 1,300억원 수준에서 2008년에는 39.2조원으로 꾸준히 증가하였다가, 2010년에는 37.3조원으로 다소 감소하였으나 2015년 45.0조원에 이르고 있다. 이는 2009년 직후 감소는 미국발 금융위기와 이명박 정부의 법인세 인하 조치의 영향으로 보인다. 이러한 법인세수를 GDP에 비중으로 살펴보면 1985년 GDP 대비 1% 수준을 소폭 상회하다가 그 비중이 증가하여 2007년에 최근 가장 높은 3.8% 수준을 보이고 있다. 국세와 지방세를 합한 총조세 대비 법인세액 비중은 1970년 10.6%에서 2011년 18.3%로 정점에 달한 후 2014년 16.0%로 다소 하락하였으나 장기추세로는 증가하는 추세를 보여주고 있다.[57]

국세청의 국세통계자료를 바탕으로 한 국회예산정책처(2017)의 분석에 따르면 2015년 총 59.2만개 법인 중 흑자기업 38.9만개 기업의 각 사업년도 소득금액은 274.6조원으로 이에 따른 총부담세액은 39.7조원이었다. 이에 따르면 최저한세율 10% 적용되는 과세표준 2억원 이하의 법인은 전체의 87.4%를 차지하나 총부담세액은 2.9%에 불과하다. 반면, 명목세율 최고 구간인 과세표준 200억원 초과 법인은 0.2%에 불과하지만 법인세 전체 총부담 세액의 68.4%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

57) 법인세수 GDP 대비 비중의 증가는 일반적으로 제도 변화에 따른 기업의 명목 및 실효세율체계 변화, 영업잉여의 GDP 대비 비중 변화, 경제성장률 변화, 경기변동 등에 영향을 받는다.

[그림 Ⅷ-2] 법인세 세수 규모 추이

출처: 국회예산정책처, 『2016 조세의 이해와 쟁점 ③법인세』, 2016. p. 60, p. 67.

〈표 Ⅷ-3〉 과세표준 구간별 법인세 현황(2015년 신고기준)

(단위: 개, 백만원)

과표 구간	총신고 법인수	소득 금액	총부담 세액	과표 구간	총신고 법인수	소득 금액	총부담 세액
합계	591,694	2,745,817	397,704	합계	591,694 (100.0%)	2,735,817 (100.0%)	397,704 (100.0%)
0	280,248	182,371	516	0	280,248 (47.4%)	182,371 (6.6%)	516 (0.1%)
1억 이하	189,735	77,764	5,425	2억 이하	208,024 (40.0%)	150,259 (5.5%)	11,065 (2.8%)
2억 이하	47,063	72,495	5,640				
5억 이하	41,540	133,393	13,662	200억 이하	61,379 (12.4%)	802,673 (29.2%)	113,955 (28.7%)
10억 이하	15,706	113,580	14,303				
20억 이하	8,487	123,156	17,448				
50억 이하	5,083	161,831	24,543				
100억 이하	1,852	134,228	21,125				
200억 이하	946	136,485	22,873				
500억 이하	594	187,157	32,698	200억 초과	1,034 (0.2%)	1,610,515 (58.7%)	272,167 (68.4%)
1천억 이하	204	147,918	26,619				
5천억 이하	189	375,087	67,409				
5천억 초과	47	900,353	145,441				

주: 소득금액은 각사업년도 흑자법인의 소득금액 합계, ( )는 전체 대비 해당 과표구간별 비중

출처: 국회예산정책처, 『2017 조세의 이해와 쟁점 ③법인세』, 2017 p. 62

국세청의 국세통계자료에 나타난 2015년 신고기준으로 법인세를 부담한 법인들은 31만 3,098개이고 이들이 부담한 법인세의 총부담세액은 39.8조원이다. 이를 기업 규모별로 살펴보면 다음과 같다. 법인 중에서 수입 규모 500억~1천억원의 2,524개 기업이 부담한 법인세가 2.1조원, 1천억~5천억의 2,074개 기업이 부담한 법인세가 5.8조원, 수입 규모 5천억 초과 576개 기업이 부담한 법인세가 22.7조원으로 전체 법인세수에서 각각 5.2%, 14.7%와 57.1%를 차지하고 있다.

또한 이를 업종별로 살펴보면 다음과 같다. 농림어업 10,495개 법인이 760억원, 제조업 130,5432개 법인이 16.7조원, 도매업 117,967개 법인이 3.7조원, 운수창고통신업 32,439개 법인이 1.9조원, 금융보험업 23,042개 법인이 7.9조원, 서비스업 120,940개 법인이 3.3조원으로 전체 법인세수의 각각 0.2%, 42.0%, 9.2%, 2.9%, 19.9%, 8.2%를 차지하고 있다.

〈표 Ⅶ-4〉 기업 규모별 법인세 현황 및 세부담 분포(2015년)

(단위: 개, 백만원, %)

수입 규모별	총신고 법인수	법인수	과세표준	법인수	총부담세액	세수 구성비중
합계	591,694	311,446	247,368,711	313,098	39,770,375	1.0000
10억 이하	364,181	131,384	6,010,648	137,368	682,691	0.0172
20억 이하	73,129	53,924	5,869,448	53,446	633,511	0.0159
50억 이하	80,596	65,231	13,274,645	63,592	1,486,224	0.0374
100억 이하	37,032	31,210	13,074,135	30,048	1,632,794	0.0411
200억 이하	19,125	15,709	13,186,917	15,108	1,945,910	0.0489
300억 이하	6,182	5,005	7,820,117	4,791	1,215,715	0.0306
500억 이하	4,673	3,728	10,051,218	3,571	1,560,951	0.0392
1000억 이하	3,342	2,625	12,932,970	2,524	2,066,898	0.0520
5000억 이하	2,689	2,070	32,396,013	2,074	5,826,880	0.1465
5000억 초과	745	560	132,752,600	576	22,718,801	0.5712

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 2016.

〈표 Ⅶ-5〉 기업 업태별 법인세 현황 및 세부담 분포(2015년)

(단위: 개, 백만원, %)

업태별	총신고 법인수	수입금액	과세표준	산출세액	총부담 세액	세수 구성비중
합계	591,694	4,468,472,742	274,581,731	247,368,711	39,770,375	1.0000
농임어업	10,495	12,587,345	808,086	638,082	76,050	0.0019
광업	969	5,507,305	1,124,712	1,100,952	118,219	0.0030
제조업	130,432	1,779,607,921	122,896,638	117,579,098	16,716,332	0.4203
전기가스수도업	2,452	170,354,266	8,315,085	5,523,686	1,059,736	0.0266
건설업	87,091	418,818,170	22,205,614	18,732,970	3,020,314	0.0759
도매업	117,967	620,873,711	23,935,104	22,751,837	3,672,571	0.0923
소매업	20,397	171,686,426	7,909,587	7,532,683	1,405,436	0.0353
음식숙박업	7,752	31,411,123	1,666,036	1,553,837	295,202	0.0074
운수창고통신업	32,439	201,361,332	8,801,491	6,633,666	1,141,043	0.0287
금융보험업	23,042	697,146,961	45,445,845	38,864,778	7,943,854	0.1997
부동산업	30,024	56,075,630	7,212,540	4,872,857	956,122	0.0240
서비스업	120,940	268,280,850	23,358,537	21,035,241	3,273,789	0.0823
보건업	1,910	33,492,005	786,993	448,803	75,097	0.0019
기타 업종	5,784	1,269,697	115,463	100,221	16,610	0.0004

출처: 국세청, 『국세통계연보』, 2016.

4. 법인과세의 귀착 구조 및 소득재분배 효과

본 절에서는 우리나라의 세제개편 이슈에서 흔히 부각되는 쟁점으로서 조세의 재분배기능 변화 정도에 관련하여, 재원조달을 위한 법인과세 세부담 인상이 주주(또는 투자자), 소비자 및 종업원 등 개별 경제주체별로 미치는 귀착효과를 세부담의 형평성 변화 측면에 초점에 맞추어 고찰하고 시사점을 알아본다.

재원조달을 위한 법인세 세부담의 인상은 단순히 세수 증가 요인 이외에도 조세의 효율비용을 증가시키고 세부담의 사회적 형평성에 영향을 미치게 된다. 앞에서 살펴보았듯이 김승래(2006) 등에서와 같이 법인소득에 대한 세부담 인상을 통한 재원조달은 일반균형적 관점에서 생산요소시장과 상품시장에 모두 영향을 미치므로 생산요소에 대한 수익률 하락을 통한 실질소득 감소(소득효과)와 상품가격 인상에 따른 소비자의 구매력 감소를 통한 소비자잉여 감소(가격효과)로 나누어 살펴볼 수 있다.

법인과세는 상품시장에서 소비자잉여와 생산자잉여의 변화를 유발하는데, 이는 소비자는 가격 상승으로 상품소비가 하락하여 소비자잉여가 감소하고 기업은 상품판매가 하락하여 생산자잉여가 감소하는 과정이다. 이러한 상품가격의 변화는 법인의 자본과 노동 수요를 변동시키고 그 가격 또한 변화시키게 된다. 이러한 법인과세의 파급효과의 정도는 상품 시장과 생산요소 시장에서의 수요와 공급의 탄력성에 따라 소비자와 기업에 미치는 효과가 달라진다. 기업부문에서 법인세 변동에 따른 세부담 귀착은 노동비용 변화와 기업 영업잉여의 변화를 통해 나타나게 된다. 여기서 영업잉여의 변화는 배당과 유보의 비율에 상관없이 모두 자본의 공급자에게 귀착된다.

재원조달을 위한 법인세 세부담 인상의 소득재분배 효과를 분석하기 위하여 계산가능 일반균형모형을 이용하며, 법인과세 변화에 따른 기업부문의 세부담 변화는 궁극적으로 경제 전반으로 파급되어 경제주체별로 세부담이 궁극적으로 전가되므로 법적 귀착이 아닌 경제적 귀착(economic incidence)의 개념을 이용하여 동 제도 도입이 소득계층별로 소비자 후생에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다.

본 분석에서는 이러한 법인과세 세부담 변화의 경제주체별 귀착 구조와 소득계층별 소비자별 후생변화를 Harberger-Shoven-Whalley형 일반균형체계를 이용하여 세부적으로 분해하여 분석한 김승래(2006, 2010) 또는 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)의 모형을 이용하여 알아본다. 이러한 일반균형 구조 분석이 필요한 이유는 이러한 법인과세의 세부담 인상의 파급효과는 소비자, 종업원, 주주, 정부 등 경제 전반에 걸쳐 광범위하게 분산되어 전가되기 때문이다.

김승래(2010)와 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)의 모형은 Harberger(1962), Shoven and Whalley(1984) 또는 Piggott and Whalley(1985)형의 일반균형모형을 한국경제에 적용한 모형이다. 이러한 기존 모형을 최신 통계자료를 이용하여 업데이트하기 위하여 한국은행의 2013년 「산업연관표」와 통계청의 2015년 「가계동향조사자료」에 기초하여 캘리브레이션하고 소득분위 등 경제주체별 법인과세의 귀착구조와 소득재분배 효과를 분석한다.

모형에 활용된 일반균형체계의 기본 구조를 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.[58] 분석모형의 기본 원리는 신고전파의 Arrow and Debreu(1954)의 일반균형 이론에 기초하고 있다. 이에 따르면 경제 내의 생산자는 업종별 기술적 제약하에 이윤을 극대화하도록 상품을 공급하고 노동과 자본의 생산요소를 수요하며, 소비자는 소득계층별로 각자의 예산제약 하에 효용을 극대화하도록 상품수요를 영위한다. 일반균형을 위한 균형조건은 상품시장 및 생산요소시장에서의 수요와 공급이 일치하여 청산되는 것이다. 경제내 균형에서 기업은 정상이윤을 누리며, 가계와 정부는 수입과 지출이 일치하게 된다.

먼저 경제의 산업별로 대표적 기업은 노동 L_i와 자본 K_i이라는 본원적 생산요소를 이용하여 불변대체탄력성(constant elasticity of substitution, CES) 생산함수로 구성된 업종별 부가가치 Y_i를 생산한다. 본원적 투입요소인 노동과 자본에 대한 조건부 요소수요함수는 업종별 CES 생산함수 하에

58) 모형의 구조에 대한 자세한 서술은 김승래(2010); 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)과 동일하므로 여기서는 생략하여 간략하게 서술한다.

서 비용극소화 조건을 통해 도출된다. 업종별 기업의 총산출 X_i은 부가가치 Y_i와 기타 j 산업으로부터의 중간투입물 X_{ij} 들을 모두 이용하여, 각각의 생산기술 제약과 주어진 상품가격 P_i하에서 이윤 Π_i을 극대화하도록 상품공급을 결정한다. 또한 중간투입물들 간 그리고 중간투입과 본원적 투입요소 간에는 Leontief 조합을 가정한다. 경제의 소득계층별 선호체계는 CES효용함수를 가정하고 각각의 예산제약하에서 효용 극대화를 통해 여러 가지 상품별 최종 수요 X_i^C을 결정한다.

이상의 생산요소시장과 상품시장의 시장청산 균형조건은 노동과 자본에 대한 수요와 공급의 일치, 상품에 대한 수요와 공급의 일치, 산업별 영(zero)의 정상이윤 조건을 모두 만족하는 일반균형 연립방정식체계를 구성한다. 정부부문의 역할은 예산수지를 통한 모형의 종결과 관련된다.

모형분석은 법인과세의 변화 이전 분석경제가 기준상태에서 균형상태에 있다고 가정하고 기준균형을 구한 후에, 법인과세 개편 이후의 신규균형을 계산하고 이러한 두 가지 균형을 상호 비교하여 이루어진다. 이러한 과정을 통하여 법인과세의 경제주체별 귀착효과와 소득재분배 등 소비자그룹별로 파급효과를 파악하게 된다.

가. 법인과세의 세부담 귀착구조

법인과세의 세부담 귀착구조를 살펴보기 위하여 예시적으로 과세표준 500억원 초과 기업에 대하여 법인세율 3%p 인상을 통한 재원조달의 경우를 중심으로 소비자, 근로자, 소액주주, 대주주 등 다양한 경제주체별 세부담의 귀착구조 및 소득계층별 소득재분배효과를 분석한다.

먼저 이러한 법인세율 3%p 인상의 경제적 귀착효과를 구조 분해하여 살펴보면 다음과 같다. 법인세율의 3%p 인상의 증세로 인한 세수의 증대 및 경제의 효율비용은 소비자잉여 및 생산자잉여의 감소를 통하여 나타난다. 발생하는 소비자잉여와 생산자잉여 감소분의 합은 4.14조원으로 추정된다. 여기서 소비자잉여의 변화는 0.72조원, 생산자잉여의 변화는 3.42조원으로 법인세율 인상의 귀착효과는 연간기준으로 일차적으로 소비자보다는 대부분

생산자에게 부담이 귀속되는 것으로 나타났다. 그리고 법인세율 3%p 인상에 따른 세수 증가분은 3.69조원, 초과부담(excess burden)의 증가로 인한 효율비용 증가는 0.45조원으로 나타나고 있다. 또한 노동에 대한 귀속은 0.36조원, 자본에 대한 귀속은 3.06조원 정도로 생산자잉여 감소 3.42조원의 부담이 노동에 8.7%, 자본에 73.9% 정도로 배분되어 법인세 인상의 귀착 효과는 기능별 소득분배 측면에서 볼 때 대체로 자본에 귀속되고 있음을 보여주고 있다.

이러한 일반균형분석을 이용한 법인세율 3%p 인상의 귀착효과를 기업규모별로 더욱 세부적으로 살펴보기 위해 한국신용평가자료와 국세통계연보상 기업규모별 자료를 바탕으로 배분하면 〈표 Ⅶ-6〉과 같이 나타난다.

여기서 김승래(2006)에서와 같이 국세통계연보에서 제시하는 기업규모별 법인세 납부자료는 기업규모별 노동(인건비)과 자본(영업잉여)의 구성에 대한 정보를 포함하고 있지 않는다. 노동과 자본의 구성에 관한 정보는 한국신용평가 자료상 매출액 대비 인건비와 영업잉여 비율을 이용하였다. 두 자료의 연결은 매출액을 기준으로 하였다. 이를 바탕으로 기업규모별 인건비와 영업잉여 규모를 추정하고, 노동과 자본에 대한 귀속분(0.36조원과 3.06조원)을 비례적으로 배분할 수 있다.

분석 결과에 따르면 노동에 귀속되는 법인세율 3%p 인상의 부담분 0.36조원은 매출액 대비 인건비 비중이 높은 소규모 기업에 집중되고 있다. 반면, 자본에 귀속되는 법인세율 3%p 인상의 부담분 3.06조원은 매출액 대비 영업잉여 비중이 큰 대규모 기업에 집중되고 있음을 보여주고 있다.

영업잉여 변화를 통하여 자본에 귀속되는 부담 3.06조원 중에서 연간 매출액 1조원 이상의 기업군에 1.08조원, 1천억~1조원 기업들은 1.25조원, 100억~1천억원 기업들은 0.61조원, 10억~100억원 기업들은 0.12조원, 그리고 연간 매출액 10억원 미만의 그룹에는 부담이 거의 돌아가지 않는 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅶ-6〉 법인세 세율 3%p 인상의 기업규모별 귀착 효과(2015년 기준)

(단위: 조원)

구 분			10억 미만	~100억	~1,000억	~1조	1조 이상
한신평 자료	매출액		0.7	25.0	423.5	442.3	1,970.8
	인건비(비율)		0.28	3.25	26.38	19.04	55.62
			42.05%	13.00%	6.23%	4.31%	2.82%
	영업잉여(비율)		0.001	0.44	19.84	24.68	96.21
			0%	2%	4.68%	5.58%	4.88%
국세통계 기준	매출액		62.8	311.7	708.8	1,210.5	1,201.8
	인건비		26.4	40.5	44.2	52.2	33.9
	노동귀속분(비율)		0.048	0.074	0.081	0.095	0.062
			0.077%	0.024%	0.011%	0.008%	0.005%
	영업잉여		0.0	6.2	33.2	67.5	58.6
	자본귀속분(비율)		0.0	0.115	0.613	1.248	1.084
			0.000%	0.037%	0.086%	0.103%	0.090%
상장기업 재무재표 기준	매출액		0.0	0.6	39.1	211.5	1,161.4
	지분율	최대주주	33.53%	33.41%	36.54%	43.09%	41.83%
		소액주주	43.90%	50.58%	50.03%	41.61%	40.45%
		기타	22.57%	16.02%	13.43%	15.29%	17.72%
주주귀착 효과	최대주주		0.0	0.038	0.224	0.538	0.453
	소액주주		0.0	0.058	0.307	0.519	0.438
	기타		0.0	0.018	0.082	0.191	0.192

주: 1. 10억원 미만의 경우 영업잉여가 음수로 나와 0으로 처리
2. 매출액, 인건비, 영업잉여는 법인총계이며 이러한 각 항목들의 비율은 매출액 대비 비율
3. 한국신용평가자료를 기준으로 매출액 대비 인건비와 영업잉여 비율을 구하고, 이를 국세통계연보의 기업규모별 매출액에 적용하여 기업규모별 인건비와 영업잉여 규모를 추정하고, 노동과 자본에 대한 귀속분(0.36조원과 3.06조원)을 비례적으로 배분
4. 지분율 현황은 개별재무제표 기준 2016년 상장기업 지분율 자료를 이용하였으며 최대주주(특수관계자 포함) 및 소액주주 지분율은 2016년 12월 31일 기준

출처: 김승래(2006)의 〈표 Ⅳ-1〉을 최신자료를 이용하여 수정 · 확장 및 재계산

[그림 Ⅶ-3] 법인세 세율 3%p 인상의 경제부문별 귀착 구조

(단위: 조원, 연간)

<table>
<tr><td rowspan="6">합계
4.14
(100)</td><td>효율감소
0.45
(10.9)</td><td>소비부문
0.72
(17.4)</td><td>소비부문
0.72
(17.4)</td><td>소비부문
0.72
(17.4)</td><td>소비부문
0.72
(17.4)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">세수증가
3.69
(89.1)</td><td rowspan="5">생산부문
3.42
(82.6)</td><td>노동
0.36
(8.7)</td><td>노동
0.36
(8.7)</td><td>노동
0.36
(8.7)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">자본
3.06
(73.9)</td><td>배당
0.61
(14.8)</td><td>최대주주
1.26
(30.3)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">유보
2.45
(59.1)</td><td>소액주주
1.32
(31.9)</td></tr>
<tr><td>기타주주
0.48
(11.7)</td></tr>
</table>

주: ( ) 안은 비중으로 나타낸 %, 배당성향 20% 가정, 효율은 계층별 후생변화의 가중평균합

출처: 김승래(2006)의 [그림 Ⅳ-6]을 최신자료를 이용하여 수정 · 확장 및 재계산

한편, 법인세율 3%p 인상에 따른 자본 귀속분(영업잉여)에 있어 배당성향을 영업잉여의 20%로 가정하면 경제 전체적으로 배당 감소분이 0.61조원, 그리고 내부유보 감소분이 2.45조원으로 추정된다. 이러한 영업잉여분의 내부유보분 감소에 따라 이에 따라 일정 부분 투자 감소로 이어질 수도 있다. 또한 자본 귀속분(영업잉여)에 대한 세부담 증가를 주주별로 살펴보면 최대주주 1.26조원, 소액주주 1.32조원, 기타주주 0.48조원 정도로 예상된다.

이러한 결과는 경제 전체적으로 보면 노동에 비하여 자본에 귀속되는 법인세율 인상부담이 커져 대규모 기업에 세부담이 일차적으로 집중되나, 그 파급효과는 궁극적으로 소비자, 종업원, 소액주주, 대주주, 정부 등 경제 전반적으로 다양하게 분산되어 귀착되는 구조를 보여주고 있다. 특히 주주의 구성에 있어서는 대기업이 소기업에 비해 고소득층 위주로 구성되어 있는 것이 아니므로, 이 결과가 반드시 소득계층별 누진성을 의미하는 것이 아님에 주의할 필요가 있다.[59]

이상에서 논의한 법인세율 3%p 인상의 일반균형적 귀착효과를 여러 가지 경제부문의 귀착 유형별로 나누어 종합적으로 정리하면 [그림 Ⅶ-3]과 같다.

나. 법인과세의 세수당 재분배 효과

본 연구에서 가정한 법인세 세율 3%p 인상에 따라 3.69조원의 세수증대가 예상되며 이에 따른 2015년 기준 소득 10분위별 세부담의 일반균형적 귀착 효과를 살펴보면 〈표 Ⅶ-7〉과 같다. 또한 재원조달을 위한 법인세수 1조원 당 소득 10분위별 세부담의 일반균형적 귀착 효과는 〈표 Ⅶ-8〉에 나타나 있다.

법인세 세율 3%p 인상에 따른 소득분위별 실질소득 감소를 살펴보면 소득1분위의 경우는 연간 약 3.5만원, 소득5분위의 경우는 연간 13.5만원, 그리고 소득10분위의 경우는 연간 67.5만원 정도의 부담이 예상된다. 이는 자본소득이 상대적으로 많은 고소득층이 부담의 절대액 기준으로는 세부담의 귀속이 크게 나타나고 있음을 보여 준다. 그러나 세부담 귀착효과를 소득대비 비중으로 살펴보면 역U자형으로 저소득층에서는 역진적, 중산층에서는 비례적, 고소득층에서는 누진적으로 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 법인세 세율 3%p 인상에 따른 소득불평등도를 나타내는 Gini계수는 2015년 경상소득 기준으로 0.0723% 정도 감소하고 5분위 배수는 0.0082% 정도 감소하여 미약하나마 소득분배가 개선되는 것으로 나타났다. 반면 세수 대비 소득재분배효과는 세수 1조원당 Gini계수 변화가 0.0196%(= 개선 폭 0.0000075), 5분위 배수 변화가 0.0022%(= 개선 폭 0.0002)로 그다지 크지 않은 것으로 평가된다.

59) 법인세율 3%p 인상을 통한 재원조달의 일반균형적 귀착효과는 세부담이 단순히 기업단계의 기업의 수익 자체에 대한 직접적 효과에 머무는 것이 아니라 동시에 소비와 생산의 경제 전반의 과정에 걸쳐 다양하게 전가되어 확산되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 Ⅶ-7〉 법인세 세율 3%p 인상의 소득계층별 귀착 효과(2015년 기준)

(단위: 천원)

구 분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
경상소득		5,333	11,723	18,616	25,871	33,024	40,228	47,821	56,795	69,875	105,673
근로소득		569	3,055	8,661	13,829	19,280	25,330	30,800	37,522	50,034	78,611
비근로소득		4,764	8,668	9,955	12,042	13,744	14,898	17,021	19,274	19,842	27,063
세부담 귀착	절대액	35	62	79	105	135	159	191	250	342	675
	소득 비중	0.66%	0.53%	0.42%	0.41%	0.41%	0.39%	0.40%	0.44%	0.49%	0.64%
	상대비	0.17	0.31	0.39	0.52	0.67	0.78	0.94	1.23	1.68	3.32
	지니계수	△0.0723% (인상 전 0.379331 → 인상 후 0.379056)									
	5분위 배수	△0.0082% (인상 전 10.2921 → 인상 후 10.2913)									

주: 여기서 '세부담 귀착'은 계층별 후생손실을 의미하여 세부담의 귀착에서 '소득 비중'은 경상소득 기준, '상대비'는 전체 계층의 평균 세부담 귀착 대비 각 분위별 세부담 귀착의 배율, '지니계수'는 경상소득 기준, '5분위 배수'는 소득 최상위 20% 평균소득의 소득 최하위 20% 평균소득에 대한 배율임

출처: 저자 작성

〈표 Ⅶ-8〉 법인세 세수 1조원의 소득계층별 귀착 효과(2015년 기준)

(단위: 천원)

구 분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
경상소득		5,333	11,723	18,616	25,871	33,024	40,228	47,821	56,795	69,875	105,673
근로소득		569	3,055	8,661	13,829	19,280	25,330	30,800	37,522	50,034	78,611
비근로소득		4,764	8,668	9,955	12,042	13,744	14,898	17,021	19,274	19,842	27,063
세부담 귀착	절대액	9	17	21	29	37	43	52	68	93	183
	소득 비중	0.18%	0.14%	0.12%	0.11%	0.11%	0.11%	0.11%	0.12%	0.13%	0.17%
	상대비	0.17	0.31	0.39	0.52	0.67	0.78	0.94	1.23	1.68	3.32
	지니계수	△0.0196% (인상 전 0.379331 → 인상 후 0.379256)									
	5분위 배수	△0.0022% (인상 전 10.2921 → 인상 후 10.2919)									

주: 여기서 '세부담 귀착'은 계층별 후생손실을 의미하여 세부담의 귀착에서 '소득 비중'은 경상소득 기준, '상대비'는 전체 계층의 평균 세부담 귀착 대비 각 분위별 세부담 귀착의 배율; '지니계수'는 경상소득 기준, '5분위 배수'는 소득 최상위 20% 평균소득의 소득 최하위 20% 평균소득에 대한 배율임

출처: 저자 작성

이는 김승래(2010), 김승래 · 전영준 · 김진영(2015) 또는 김승래 · 김우철(2016) 등 기존 연구의 분석 결과에서와 같이 개인이 아니라 기업에 대한 과세라는 법인세의 고유 특성으로 인해 법인과세의 세율 조정에 의한 소득재분배 기능 제고는 근본적으로 한계가 있음을 암시하고 있다.

이상에서 살펴본 법인과세와 소득재분배 효과의 관계에서 볼 때 만약 정부의 조세정책 우선순위가 소득재분배 기능 향상에 맞추어져 있을 경우에는 정부의 세입 및 세출 측면에서 가계소득부문에 대한 보다 직접적인 정책이 더욱 더 효과적일 수 있을 것으로 판단된다.

다. 법인과세의 세수당 재분배 효과와 효율비용

소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목별 세제개편의 과정에서 수직적 형평성과 더불어 경제적 효율비용(efficiency cost)에 대한 고려가 중요할 수 있다. 앞에서 살펴본 Harberger-Shoven-Whalley형 일반균형모형을 이용한 본 연구의 법인과세 세수당 재분배 효과의 구조적 분해과정에서 나타난 효율비용은 세수 대비 11.3% 정도이나 기존의 계량경제학적 모형을 이용한 주요 세목별 효율비용(또는 초과부담)에 대한 연구에서는 법인세의 효율비용이 더욱 크게 나타나고 있다. 예를 들어 김승래 · 김우철(2007)의 한국경제를 대상으로 한 세목별 조세효율비용(Marginal Efficiency Cost: MEC)의 계량경제학적(econometric) 추정결과에 따르면 2004년 기준으로 세수 대비 29.8%에 이르고 있다. 또한 그 효율비용의 크기가 법인세의 경우 소득세나 부가가치세 대비 상대적으로 크게 나타나, 법인세 1조원 증세당 한계효율비용은 부가가치세의 1.92배, 소득세에 비하여 1.40배(=1.92/1.37) 정도 크게 나타나고 있다.

〈표 Ⅶ-9〉 주요 세목별 한계효율비용의 계량경제학적 추정치

	법인세	소득세	부가가치세
MEC(효율승수)[1)]	0.298	0.212	0.155
1조원 증세의 효율비용	0.298조원	0.212조원	0.155조원
상대적 크기(부가가치세=1)	1.92	1.37	1

주: 1) MEC(조세의 한계효율비용 또는 한계초과부담)은 세수징수 1단위당 유발하는 사회적 비용을 의미하며, 세목별 평균효율비용과 한계효율비용이 동일하다고 가정하였고, 여기서 법인세, 소득세, 부가가치세는 각각 김승래· 김우철(2007)의 자본과세, 노동과세, 소비과세의 경우의 2004년 기준의 근사치로서 원용

출처: 김승래 · 김우철(2007)을 기반으로 작성

이러한 결과는 1조원의 재원조달에서 법인세를 부가가치세나 소득세와 효율성 측면에서만 비교한다면 열등할 수 있음을 보여주어 중장기적으로 성장잠재력의 확충의 측면이 강조될 경우 이러한 재원조달의 효율비용(efficiency cost) 측면에 대한 고려도 필요할 것으로 판단된다. 또한 최근 김승래 · 전영준 · 김진영(2015)의 효율성과 형평성의 상충관계를 고려한 최적 조세조합 방안 연구에 따르면 적정 조세믹스는 효율성과 형평성에 대한 사회적 합의 내지 정치적 선호도 지수에 크게 의존함을 보여주고 있다. 이에 따라 효율성 측면의 증세를 위한 조세믹스에서는 부가가치세의 역할이 상대적으로 얼마만큼 중요해지고, 형평성 측면의 증세를 위한 조세믹스에서는 소득세의 역할이 상대적으로 얼마만큼 중요해지는지를 보여주고 있다. 그러나 법인세의 경우에는 적정 조세믹스의 결정 과정에서 상대적 역할이 다소 미약한 것으로 나타났다. 향후 정부의 조세정책 수립은 단편적인 세목에 치우친 증세와 감세 논쟁에 머물러 있기보다는 주요 세목 간 효율성과 형평성의 상충관계를 최소화하도록 조화로운 적정 조세조합의 패키지의 구상에 대한 보다 심층적인 논의가 필요할 것으로 판단된다.

5. 소결

법인소득에 대한 세부담 인상을 통한 재원조달은 일반균형적 관점에서 생산요소시장과 상품시장에 모두 영향을 미치므로 세부담은 소비자, 종업원, 주주, 정부 등 경제 전반에 걸쳐 광범위하게 분산되어 전가된다.

본 장에서는 Harberger-Shoven-Whalley형 계산가능 일반균형체계를 이용하여 법인과세 세부담 귀착구조를 최초로 도식적으로 구조 분해(structural decomposition)하여 제시한 김승래(2006, 2010)의 분석 방법론을 이용하여 법인세 최고세율 3%p 인상이 개별 경제주체별로 미치는 귀착효과를 조세정책의 형평성 변화 측면에 초점에 맞추어 고찰하고 시사점을 도출하였다.

분석결과에 따르면 법인세의 경우 세수당 소득계층별 재분배효과는 그다지 크지 않으며, 그 대상 역시 궁극적으로 대주주, 소액주주, 근로자, 소비자 등 다양한 계층에 경제 전반에 걸쳐 광범위하게 확산됨을 보여주고 있다.

법인세 세율 3%p 인상에 따른 소득불평등도를 나타내는 Gini계수는 2015년 경상소득 기준으로 0.0723% 정도 감소하고 5분위배수는 0.0082% 정도 감소하여 미약하나마 소득분배가 개선된다. 그러나 세수 대비 소득재분배효과는 세수 1조원당 Gini계수 변화가 0.0196%(= 개선 폭 0.0000075), 5분위 배수 변화가 0.0022%(= 개선 폭 0.0002)에 그쳐 그다지 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

이는 김승래(2006) 및 기타 후속 관련 연구들에서와 같이 법인세는 개인이 아니라 기업에 대한 과세라는 특성으로 인하여 법인과세 자체의 세율 조정에 의한 형평성 관점의 소득재분배 기능 제고는 근본적으로 한계가 있음을 의미하고 있다. 이러한 법인과세와 소득재분배 효과의 관계에서 볼 때 정부의 조세정책 우선순위가 소득재분배 기능 향상에 맞추어져 있을 경우에는 정부의 세입 및 세출 측면에서 가계소득부문에 대한 보다 직접적인 조세 및 재정정책이 보다 효과적일 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

국세청, 『국세통계연보』, 2016.

국회예산정책처, 『조세의 이해와 쟁점 ③법인세』, 2016, 2017.

기획재정부, 『조세개요』, 각 연도.

김승래, 『법인세 개편의 세부담 귀착효과 분석』, 재정경제부 · 한국조세연구원, 2006.10.

김승래, 『한국의 조세 · 재정정책 평가 모형: 조세의 일반균형 귀착효과』, 연구보고서 06-16, 한국조세연구원, 2006.12.

김승래, 「일반균형모형을 이용한 주요 세목별 세수증대 정책의 귀착효과 비교」, 『재정학연구』, 제3권 제4호(통권 제67호), 한국재정학회, 2010. 12.

김승래 · 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2007. 12.

김승래 · 김우철, 「법인세제 개편의 경제주체별 귀착효과 분석: 법인세율 인하와 기업소득환류세제」, 『질서경제저널』, 제19권 제1호, 한국질서경제학회, 2016. 3.

김승래 · 전영준 · 김진영, 「효율성-형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합」, 『경제학연구』, 제63집 제1호, 한국경제학회, 2015. 3.

Arrow, Kenneth J.; Debreu, Gerard, "Existence of an equilibrium for a competitive economy," *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1954, pp. 265~290.

Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, "Tax Incidence: Departures from the Standard Model," *Lectures on Public Economics,* New York: McGraw-Hill, 1980.

Baron, David P. and Robert Forsythe, "Uncertainty and the Theory of Tax Incidence in a Stock Market Economy," *International Economic Review*, Vol. 22, 1981.

Fullerton, D. and D.L. Rogers, *Who Bears the Lifetime Tax Burden?,* Brookings Institution, Washington D.C., 1993.

Harberger, A.C., "The Incidence of the Corporation Income Tax," *Journal of Political Economy* 70, 1962.

Parai, A.mar K., "The Incidence of Corporate Income Tax Under Variable Returns to Scale," *Public Finance* 43, 1988.

Parai, Amar K. and Munir A. S. Choudhary, "Imperfect Labor Mobility and Corporate Tax Incidence," *International Economic Journal* 6, 1992.

Piggott John, Whalley, John, "Economic effects of UK tax-subsidy policies: A general equilibrium appraisal," *New Developments in Applied General Equilibrium Analysis*, Cambridge University Press, New York, 1985.

Ratti, Ronald A. and Parthasarathi Shome, "The General Equilibrium Theory of Tax Incidence under Uncertainty," *Journal of Economic Theory*, vol. 14, 1977, pp. 68~83.

Shoven, J.B. and J. Whalley, "Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade: an Introduction and Survey," *Journal of Economic Literature* 22, 1984, pp. 1007~1051.

Shoven, John B., "The Incidence and Efficiency of Taxes on Income from Capital," *The Journal of Political Economy* 84, 1976.

〈통계자료〉

한국은행, 「산업연관표」, 2013.

통계청, 「가계동향조사자료」, 2015.

〈웹사이트〉

법제처, http://www.moleg.go.kr

Ⅷ

결론 및 정책시사점

Ⅷ. 결론 및 정책시사점

우리나라가 고성장기를 지나 인구고령화와 함께 점차 성장률이 낮아지는 가운데 다양한 복지정책에 대한 요구는 높아지고 있다. 저성장시기로의 진입은 실업률 상승 및 소득격차 확대와 함께 세입탄력성을 감소시킴으로써, 정부의 적극적인 역할을 요구하고 있다. 구체적으로 소득격차의 확대 등은 정부의 정책 개입 요구를 높이는 요인이 될 것이며, 세입여력의 약화는 적극적인 재원조달 노력과 함께 효율성에 대한 고려가 더욱 필요함을 보여준다. 본 연구에서는 저성장시기에서 조세정책이 추구하여야 할 재원조달과 재분배기능의 조화방안을 살펴보았다.

먼저 주요 선진국들의 사례에 따르면 최근 대부분의 국가가 잠재성장률 하락을 경험하고 있다. 이러한 잠재성장률 하락은 생산가능인구(또는 총인구) 증가율의 하락과 밀접한 연관이 있는 것으로 나타났다. 인구증가율 하락은 필연적으로 고령화를 유발하고 이는 다시 소득분배 상황의 악화를 야기할 수 있다. 따라서 잠재성장률 하락의 중요한 원인이 되고 있는 인구성장률 둔화에 적극적으로 대응하면서, 동시에 경제성장률 둔화를 완화할 수 있는 다양한 방안에 대한 검토가 중요하다. 대부분의 선진국들도 인구성장률 둔화로 인한 잠재성장률 하락추세를 극복하지 못하는 모습을 보여주기 때문이다. 선진국들과 달리 소득수준과 사회복지수준이 상대적으로 낮은 우리나라는 이러한 잠재성장률 하락에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 노동 및 자본의 질(quality) 향상, 혁신 등을 통한 성장동력 확보 등 다양한 정책옵션에 대한 평가와 함께 그 안에서 정부가 효과적으로 할 수 있는 것이 무엇인가를 명확하게 식별하는 일이 필요하다.

한편 저성장과 인구구조 변화가 야기하는 소득분배의 악화에 대응하기 위해서는 조세 및 재정지출정책의 조화가 중요하다. 선진국들의 사례는 재분

배 관점에서 재정지출을 조세정책보다 적극적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 소득재분배에 의미있는 영향을 미칠 수 있는 누진적 세목은 제한적이고 동 세목의 활용 정도 역시 경제적 왜곡을 감안하여 결정하여야 하기 때문이다. 반면 재정지출정책은 이러한 제약조건 없이 소득재분배를 개선할 수 있으므로 상대적으로 큰 역할을 수행하고 있다. 특히 인구고령화는 소득수준과 그 증가율이 낮은 고령층의 증가로 소득분배 격차를 확대시키면서 주요 생산요소 가운데 노동력의 양적 투입 증가가 제한되므로 성장저해 요인으로 작용하게 된다. 그러므로 조세정책은 재분배기능을 중시하되 그 주된 기능은 재정지출이 담당하도록 하며 재원조달에 무게중심을 두는 균형유지가 중요하다. 재원조달 과정에서 생길 수 있는 분배의 역진성 문제도 이후 더 큰 재분배효과를 갖는 재정지출정책을 통해 충분히 해결할 수 있기 때문이다. 이를 반영하는 정책개선방안으로 소득세의 공제수준 하향을 들 수 있는데, 이는 소득세 면세점 인하로 세수와 재분배를 함께 강화할 수 있는 방안이다. 소비세의 경우에도 징수 과정의 단기적 역진성은 생애주기 관점에서 비례적으로 완화되고, 복지지출로 얻을 수 있는 재분배효과가 단기적 역진성보다 월등히 크기 때문에 부가가치세의 역할 강화도 검토할 수 있다. 또한 고령화를 반영하여 소득재분배의 관점을 단기적 구성원 간 관점에서 장기적 생애주기적 관점으로 전환하는 것도 필요하다.

주요 선진국들의 소득재분배 효과에 대한 조세 및 재정정책의 영향을 살펴보면, 국민부담률과 현금성 공공사회지출 수준이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 추가 재원조달로 현금성 공공사회지출을 높일 경우, 상당한 소득재분배효과를 기대할 수 있음을 보여준다. 이는 재분배 관점에서 조세제도와 재정정책을 통합적인 관점에서 볼 필요가 있음을 시사한다. 구체적인 정책수단으로 조세정책 중에서는 개인소득세의 비중과 최고세율 등이 지니계수 개선에 유의미한 영향을 미친다. 주요 선진국들에 비해 낮은 우리나라의 개인소득세 비중과 이보다 격차가 작은 최고세율을 감안하면, 전반적인 소득세 부담증가를 통한 복지 재원확보가 소득재분배에 긍정적일 수 있음을 보여준다.

세목별 분석에서는 개인소득세, 자산과세, 법인세 등을 검토하였다. 개인소득세는 국제비교 분석에서 제시한 정책수단이므로 보다 구체적 부담증대 방안의 효과를 평가하기 위한 것이다. 자산과세는 노동 이외의 소득창출수단으로서 분포의 편중성이 심한 자산에 대한 과세를 소득재분배 관점에서 평가할 필요가 있기 때문이다. 법인세는 상당부분 자본에 귀착되는 세부담으로서 최근 재분배 및 재원조달 수단으로서 요구가 높은 세목이므로 분석에 포함하였다. 개인소득세의 경우, 누진적 구조로 재분배에 긍정적인 세목으로 세수확보 및 재분배에 효과적이지만, 동시에 근로유인에의 영향, 빈곤함정(poverty trap) 등의 부작용을 함께 고려할 필요가 있다. 개인소득세 증세의 근로유인 부작용을 검토하기 위해 가구규모별(1인, 4인 가구) 소득수준에 따른 한계세율 구조를 분석하였다. 한계세율 구조는 전반적으로 소득에 따라 증가하면서 명목세율의 범위 내에서 유지되어 추가적인 세부담 인상의 영향은 제한적인 것으로 평가된다. 또한 노동시장참여세율 역시 매우 낮은 수준으로 분석되어 복지제도와 소득세제의 연계도 문제가 없는 것으로 판단된다. 구체적 증세정책들의 세수 1조원당 재분배(지니계수) 개선 정도는 시나리오에 따라 평균적 재정지출보다 효과적일 수 있음을 보여준다. 그러나 소득격차에 중점을 둔 재분배 지표, 즉 5분위 배수, 10분위 분배율 등은 재정지출에 비해 효과성이 크게 낮음을 알 수 있다. 가구규모를 반영한 소득세 부담구조 형성이라는 목적에서 제기되고 있는 인적공제 확대는 상당한 세수감소를 유발하면서 재분배개선 측면에서도 크게 기여하지 못하는 것으로 분석된다. 부양가족 규모와 소득과의 연관성이 상대적으로 낮기 때문이다. 결과적으로 세수확보와 소득재분배 개선 측면에서 근로소득공제율 조정이 최고세율 인상보다 비교우위에 있는 것으로 판단된다. 더 많은 세수를 확보하는 조세정책은 재분배에 효과적인 재정지출정책을 더 활용할 수 있으므로, 재분배효과보다 더욱 더 효과적이다.

자산과세의 경우, 제도운용으로 인한 장기적인 성장, 고용 등의 지표가 악화되는 것으로 분석된다. 그러나 자산과세의 운용으로 소득분배를 개선시키는 효과를 확인할 수 있었다. 세수당 재분배효과는 경제 호황기보다 불황기

에 강하게 나타나 불황기 분배개선에 자산과세가 유용할 수 있음을 보여준다. 세목으로는 상속세가 자본소득세에 비해 더 큰 재분배효과를 보여준다. 동시에 두 정책의 운용은 소득분배 개선뿐만 아니라 자산 및 소비의 불균등성도 개선하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

법인세의 경우, 다양한 자료를 바탕으로 법인세율의 3%p 인상의 재분배효과를 살펴보았는데, 노동 대비 자본에 귀속되는 부담이 커 대규모 기업에 세부담이 일차적으로 집중되는 것으로 나타났다. 그러나 그 파급효과는 궁극적으로 소비자, 종업원, 소액주주, 대주주, 정부 등 경제 전반적으로 다양하게 분산되어 귀착되는 구조를 보여주고 있다. 특히 주주의 구성에 있어서 대기업이 소기업에 비해 고소득층 위주로 구성되어 있는 것이 아니므로 이러한 결과가 반드시 소득계층별 누진성을 의미하는 것이 아님에 주의할 필요가 있다. 지니계수로 측정된 소득불평등도에 대한 변화 정도는 세입 1조원당 0.000075 수준에 그쳐 소득세의 평균적 개선 정도 0.0005에 비해 크게 낮은 수준이다. 이러한 결과는 재원조달 수단으로서 법인세를 통한 소득재분배 기능은 매우 약한 것을 의미한다. 반대로 조세부과의 경제적 비용(즉 효율성 비용)은 여러 세목 중 가장 높아 재원조달과정에서 이를 분명히 인식할 필요가 있다.

이상의 분석결과는 저성장과 인구구조 변화로 악화된 소득분배 상황에 대응하기 위해 적극적인 정책대응 노력이 필요함을 보여준다. 정책대응수단으로서는 재정정책의 유효성을 적극적으로 활용할 필요가 있으며 조세정책수단은 분배개선의 보조적인 수단으로서 기능하되 먼저 세입확보와 재분배를 동시에 달성할 수 있는 세목의 역할 증대를 고려해 볼 수 있다. 이런 측면에서 개인소득세, 상속세, 자본소득세 등의 역할 증대를 우선적으로 고려할 수 있다. 다만 법인세의 경우, 재원조달 과정에서 재분배 개선 정도는 매우 약한 반면 그 비용은 가장 큰 세목으로 평가된다. 또한 소득 및 자산과세를 통한 재분배기능 강화 효과는 경기상황에 따라 달라질 수 있다. 세수규모로 표준화한 재분배 효과성은 소득과세가 크게 나타난 가운데 상속세도 매우 높게 나타났다. 다만 이러한 제도 변화는 호경기보다 불경기에 재분배효과

가 크게 나타나므로, 불경기에는 자산과세 강화를 통한 재분배 강화가 상대적으로 유용할 수 있음을 알 수 있었다. 한편 재분배를 위한 조세정책의 강화는 근로유인 저하 등 효율성 비용을 유발할 수 있으므로, 잠재성장률 제고 노력과 함께 그 부정적 영향을 줄일 수 있도록 각 정책별 효과성 제고 노력도 중요하다.

국문요약

저성장 시대의 조세정책 방향(1)
– 소득재분배를 중심으로 –

전병목 · 송호신 · 성명재 · 전영준 · 김승래

본 연구는 조세정책이 소득분배와 소득격차에 미치는 영향을 분석하였다. 조세정책이 갖는 재원조달 기능과 함께 추가적으로 달성가능한 재분배효과성을 검토하고 정책시사점을 제공하기 위한 것이다. OECD국가 패널자료 분석결과, 지니계수로 측정된 재분배 효과성에서 재정지출은 조세정책보다 월등히 높은 효과성을 보여줘, 재분배정책에서 조세 및 재정지출을 통합적으로 검토하는 것이 필요함을 보여준다. 구체적인 조세정책중에서는 소득세 비중과 누진도 등이 재분배에 추가적인 효과를 보여주었다. 세수당 재분배 효과로 평가할 경우에도 소득세보다 재정지출의 효과성이 높은 것으로 나타났으며, 소득세정책 중에서는 근로소득공제 축소가 효과성이 높은 것으로 분석되었다. 자산과세중 상속세는 자본소득세보다 큰 재분배효과성을 갖는 정책으로 평가되며 불경기중에 더욱 큰 재분배효과를 갖는 것으로 나타났다. 반면 법인세는 효율성비용도 크고 재분배 효과성도 매우 낮은 것으로 나타났다. 이런 결과는 조세정책내 재분배 개선은 소득세, 상속세 등을 중심으로 추진할 필요가 있으며, 큰 폭의 재분배 개선을 위해서는 재정지출을 활용하는 것이 효과적임을 시사한다.

Tax policy in slow growth era

- Harmonization with redistribution policy -

Jeon, Byung Mok, Hosin Song,
Myung Jae Sung, Young Jun Chun, Seung-Rae Kim

This study analyzes the effects of tax policies on redistribution. As a multi-purpose policy, we evaluate the relationship between revenue and redistribution of specific tax policies. OECD panel regressions imply that expenditure policy has much greater effect on redistribution than tax policy has. Among various tax policies, share of income tax and progressivity on lower middle income span show a significant positive effect on redistribution. We introduce a redistribution index which defined as gini improvement per revenue(expenditure) to compare effectiveness of tax(expenditure) policies. The results show that expenditure policy is more effective tool for redistribution than personal income tax. And inheritance tax shows much bigger effect than capital income tax does. We also find that redistribution effect is much higher during the recession than the boom period. However, corporate tax is not a good alternative for additional redistribution as well as revenue source. We expect that increase of personal income tax, inheritance tax are good candidates for additional revenue and strengthening redistribution.

저자약력

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 조세연구본부장

송호신

서울대 경제학과 졸업
미국 The Pennsylavania State University 경제학 박사
현, 이화여자대학교 경제학과 교수

성명재

서울대 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석박사
현, 홍익대학교 경제학부 교수

전영준

서울대 경제학과 졸업
미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
현, 한양대학교 경제금융학부 교수

김승래

서울대학교 공과대학 졸업
미국 University of Texas-Austin 경제학 박사
미국 Princeton University 우드로윌슨스쿨 연구조교수
현, 한림대학교 경제학과 교수

자료 수집 및 정리

이현정 한국조세재정연구원 연구원
전초란 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 17-01

저성장 시대의 조세정책 방향(1)

- 소득재분배를 중심으로 -

발 행	2017년 12월 ~~30~~일
저 자	전병목 · 송호신 · 성명재 · 전영준 · 김승래
발 행 인	박형수
발 행 처	한국조세재정연구원
주 소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화	(044)414-2114(代)
홈 페 이 지	www.kipf.re.kr
등 록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정 가	15,000원
조판 및 인쇄	일지사
I S B N	978-89-8191-892-7 93320

ⓒ 한국조세재정연구원 2017 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.