



# 소득세 수입 변동 요인 분석 및 정책시사점

2019. 12

안종석



# 소득세 수입 변동 요인 분석 및 정책시사점

2019. 12

안종석



## 서 언

지난 수십 년간 소득세 수입이 빠른 속도로 증가하였다. 특히 2010년 이후의 소득세 수입 증가세가 두드러진다. 2017년 소득세 수입의 GDP 대비 비율 4.44%는 2010년 3%의 1.48배 수준으로, 이 기간 중에 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 48.24% 상승하였으며, 연평균 상승률은 5.8%였다. 2014년에는 소득세 수입이 전년에 비해 11.8% 증가하였으며, 2015년에는 15.4%, 2016년에는 12.3% 증가하였다. 한편 국세 수입 총액의 GDP 대비 비율은 1980년대 이후 대체로 13~15% 범위에서 크게 벗어나지 않았다. 2010년 이후에도 2016년까지는 13.83~14.77%의 범위 내에서 유지되었다. 2017년에 가서야 처음으로 15%대에 진입하여 15.34%가 되었다. 이러한 변화는 소득세가 국가의 세수입 증대에 중요한 기여를 하였다는 점을 보여준다.

국가 재정의 관점에서 앞으로도 이와 같은 소득세 수입의 증가세가 계속될 수 있을지 파악해 볼 필요가 있다. 사회복지를 중심으로 하는 재정지출 수요가 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되는데, 최근 수년간 보여준 바와 같이 국세 수입이 빠른 속도로 증가한다면 세수 증대에 대한 정부의 부담이 상당히 완화될 것으로 판단된다. 그 기대의 중심에 소득세가 있다. 소득세가 최근의 국세 수입 증가에 중요한 기여를 하였기 때문이다.

본 연구에서는 최근의 소득세 수입의 변동 요인을 분석하고, 그에 따른 정책시사점을 도출한다. 소득세 수입의 변동 요인은 제도 변화에 따른 실효세율 변화, 실제 소득의 변화, 행정의 개선에 따른 신고율(=신고소득/실제소득)의 변화로 구분할 수 있다. 그런데 세율체계가 누진적으로 되어 있고, 소득공제 및 세액공제가 다양하여 제도가 매우 복잡하며, 사용할 수 있는 자료가 제한되어 있어 통계분석을 통해 어떤 요인이 어느 정도의 역할을 하였는지 일목요연하게 보여주는 데 어려움이 있다. 그래서 소득세 수입 증가

요인을 자세하게 분석한 연구가 많지 않다.

본 연구는 기존 연구들과 비교하여 두 가지 중요한 특징을 가지고 있다. 하나는 방법론 측면에서, 소득수준을 기준으로 납세자를 11개의 코호트로 구분하고, 코호트별 실효세율 변화와 코호트의 소득 비중 변화가 각각 근로 소득세와 종합소득세 평균 실효세율 변화를 통해서 세수입에 주는 영향을 파악하였다는 점이다. 이러한 분석은 평균 실효세율 변화 효과를 제도 변화에 의한 부분과 소득분포 변화에 의한 부분으로 구분하여 파악하는 데 목적을 둔 것이다. 기존 연구 중에는 이런 방식으로 제도 변화 효과와 소득분포 변화 효과를 구분하여 분석한 연구는 없다. 두 번째 특징은 최신의 자료를 사용하여 2011~2017년의 급격한 소득세 수입 변화를 파악하였다는 점이다. 이 시기에 전례가 없을 정도로 소득세 수입이 빠르게 증가하였는데, 아직 이에 대해 면밀한 분석 결과가 나오지 않았다. 그러므로 이 분석이 향후 정책 수립에 중요한 참고자료가 될 것으로 기대한다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 안종석 선임연구위원이 수행하였다. 저자는 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 연구를 수행하는 과정에서 원내의 변이슬 연구원이 자료의 수집 및 정리를 도와줬으며, 과거의 제도 변화를 정리하고, 원고의 정리 및 교정을 담당하였다. 변이슬 연구원에게 감사의 말씀을 드린다.

또한 홍익대학교의 성명재 교수, 박명호 교수, 기획재정부 소득세과의 김영노 과장, 원내의 오종현 박사와 김빛마로 박사가 연구 자문위원으로서 연구 기획단계에서부터 중간보고, 최종보고까지 단계별로 연구 진행상황과 결과를 점검하고 중요한 조언을 해주셨다. 자문위원들께 진심으로 감사드린다. 한양대학교 하준경 교수, 고려대학교 조영철 초빙교수, 한성대학교 홍우형 교수, 원내의 전병목 조세정책연구실장은 최종보고 세미나에 참석하여 좋은 의견을 주셨다. 그 외 익명의 평가자 두 분께서는 최종보고서를 읽고 서면으로 의견을 제시해 주셨다. 최종보고 세미나와 익명의 평가 과정에서 좋은 의견을 제시해 주신 전문가들께도 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구자가 책임을 지고 작성한 것으로서, 연구

자의 독자적인 견해를 정리한 것이며 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2019년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

# 요약 및 정책적 시사점

## 1. 연구목적과 연구의 특징

본 연구에서는 최근의 소득세 수입의 변동 요인을 분석하고, 그에 따른 정책시사점을 도출한다. 소득세 수입의 변동 요인은 제도 변화에 따른 실효세율 변화, 실제 소득의 변화, 행정의 개선에 따른 신고율(=신고소득/실제소득)의 변화로 구분할 수 있다. 그런데 세율체계가 누진적으로 되어 있고, 소득공제 및 세액공제가 다양하여 제도가 매우 복잡하며, 사용할 수 있는 자료가 제한되어 있어 통계분석을 통해 어떤 요인이 어느 정도의 역할을 하였는지 일목요연하게 보여주는 데 어려움이 있다. 그래서 소득세 수입 증가 요인을 자세하게 분석한 연구가 많지 않다. 특히 최근의 급격한 소득세 수입 증대 요인을 분석한 연구는 더욱 희소하다.

## 2. 소득세 수입 변화 추이

소득세 수입은 지난 수십 년간 매우 빠른 속도로 증가하였다. 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 1984년에 1.58%였는데 2017년에는 4.44%가 되었다. 특히 2010년 이후의 소득세 수입 증가세가 두드러진다. 2017년 소득세 수입의 GDP 대비 비율 4.44%는 2010년 3%의 1.48배 수준으로, 이 기간 중에 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 48.24% 상승하였으며, 연평균 상승률은 5.8%였다. 한편 국제 수입 총액의 GDP 대비 비율은 1980년대 이후 대체로 13~15% 범위에서 크게 벗어나지 않았다. 2010년 이후에도 2016년까지는 13.83~14.77%의 범위 내에서 유지되었다가 2017년에 가서야 처음으로 15%대에 진입하여 15.34%가 되었다. 이러한 변화는 소득세가 국가의 세수입 증

대에 중요한 기여를 하였다는 점을 보여준다.

소득세 수입을 소득 종류별로 구분해 보면, 2017년의 소득세 수입에서 근로소득세가 45.6%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 그다음이 종합소득세와 양도소득세로 각각 25.3%와 19.7%를 차지하였다. 2004~2017년의 소득세 수입 증가분에 대한 소득 종류별 기여도를 보면, 근로소득세가 47.2%, 종합소득세가 26.1%, 양도소득세가 21.2%로 각각 소득세 수입에서 차지하는 비중보다 약간 높은 기여도를 보여주었다. 한편 이자 및 배당소득, 기타소득, 연금·퇴직·산립소득의 기여도는 소득세 수입에서 차지하는 비중의 절반 이하 수준으로 낮았다.

### 3. 종합소득세와 근로소득세 수입 변동 요인 분석

#### 가. 분석 방법

본 연구에서는 근로소득세와 종합소득세의 세수입 증가 요인을 분석하였다. 요인 분석 방법은 근로소득세와 종합소득세 각각에 대해 소득세 수입 증가분을 각 요인별 증가분으로 분해하는 방법을 사용하였다. 먼저 세수입을 신고소득 총액의 증가에 의한 부분과 평균 실효세율 상승에 의한 부분으로 구분하였다. 그리고 다음 단계로 신고소득 증가와 평균 실효세율 상승 요인을 분석하였다. 신고소득 증가는 국민계정(SNA)에 나타난 소득 증가분과 국민계정 소득 증가로 설명되지 않는 부분, 즉 신고율(신고소득/SNA 소득) 증가에 의한 부분으로 분해하였다. 신고율은 과표양성화의 변화를 보여주는 지표이다. 평균 실효세율은 소득수준에 따라 납세자를 11개의 코호트로 나누고 코호트별 실효세율 변화로 인하여 발생한 평균 실효세율 변화와 코호트별 소득 비중 변화에 따른 평균 실효세율 변화로 구분하여 분석하였다. 코호트별 소득 비중 변화는 소득분포의 변화를 의미한다. 본고의 마지막 부분에서는 요인 분석 결과를 종합하여 각 요인별로 세수입 변동을 얼마나 설명하는지 정리하였다.

## 나. 세수입 변동 요인 분석 결과

2011~2017년의 기간에 세수입 증가율이 근로소득세 95.1%, 종합소득세 95.7%로 거의 유사하였는데, 세수입 증가 요인 중에서 가장 중요한 역할을 한 것은 국민계정 소득의 증가이다. 근로소득세의 경우 국민계정 소득의 증가가 설명하는 부분이 세수입 증가의 42.1%이며, 종합소득세의 경우에는 45.3%로 나타났다. 국민소득이 증가함에 따라 국세청에 신고하는 소득 총액이 증가하게 되면, 평균 실효세율에 변화가 없어도 세수입이 비례적으로 증가하게 된다.

두 번째로 중요한 요인에서는 근로소득세와 종합소득세에 차이가 있다. 근로소득세의 경우, 구간별 소득 비중 변화가 평균 실효세율 변화를 통해 증가시킨 세수입이 총세수입 증가분의 33.1%이다. 한편 종합소득세의 경우에는 이 요인이 설명하는 부분이 2.2%에 불과하다. 소득의 증가는 소득세 수입에 두 가지 경로로 영향을 준다. 하나는 평균 실효세율 변화와 관계없이 과세대상이 되는 소득 총액을 변화시킴으로써 세수입을 증대시키는 것이며, 다른 하나는 높은 세율 적용 대상과 낮은 세율 적용 대상의 비율을 변화시킴으로써 평균 실효세율을 변화시켜 세수입을 변동시키는 것이다. 후자의 경우, 납세자 수의 변동이 별로 없는 가운데 소득이 증가하면 그 효과가 극대화된다. 한편 사회 총소득의 증가는 주로 새로운 납세자의 진입에 의한 것이며, 그 새로운 납세자들이 주로 낮은 세율을 적용받는다면 사회 전체적으로 소득이 증가하더라도 평균 실효세율을 상승시켜 세수입을 증대시키는 효과는 상당히 적을 수 있다. 본 연구의 분석 결과에서 근로소득세는 납세자 수가 크게 변화되지 않은 상태에서 소득이 증가하여 평균 실효세율 상승 효과가 큰 것으로 나타났다. 한편, 종합소득세의 경우에는 새로운 납세자의 진입이 많았고, 그에 따른 신고소득의 증가분이 많아서 총신고소득 증가가 평균 실효세율 상승으로 연계되는 효과가 약하였던 것으로 판단된다. 분석 대상이 되는 2011~2017년 기간에 근로소득세 신고자 수는 15.9% 증가하였는데, 종합소득세 신고자 수는 61.6% 증가하였다.

종합소득세에서 두 번째로 중요한 역할을 한 것은 신고율 변화이다. 총세

수입 변화의 41.5%는 신고율 변화에 따른 것이다. 신고율은 신고소득을 국민계정 소득으로 나눈 비율을 의미하는 것으로 국민계정 소득으로 설명되지 않는 신고소득의 증가를 대변하는 지표이다. 은폐되었던 과세대상 소득이 양성화되어 신고소득에 포함되는 경우에 신고율이 상승하는 결과가 나타날 수 있다. 종합소득의 경우 소득이 증가하였지만 구간별 소득 비중 변화에 따른 세수입 증가가 많지 않다는 점, 신고자 수 증가율이 근로소득세의 경우에 비해 상당히 높다는 점과 결합하여 종합소득세의 신고율 상승에 따른 세수 증대 효과가 크다는 점은 종합소득세의 핵심 요소인 사업소득세의 과표양성화가 빠르게 진전되었음을 시사하는 것으로 판단된다. 근로소득세의 경우에도 신고율 제고가 세수입을 증대시키는 방향으로 영향을 주었지만, 그 기여율은 14.1%로 종합소득세에 비해 상당히 낮다. 정보통신 기술을 적극적으로 활용한 세무행정의 발전, 현금영수증 의무발급제도의 도입 및 확산, 성실신고확인제도의 도입 및 적용 대상 확대 등이 사업소득자의 과표양성화를 제고에 중요한 영향을 주었을 것으로 보인다. 또한 국민연금, 건강보험 등 사회보험제도의 발전도 과표양성화에 긍정적인 영향을 주었을 것으로 판단된다.

주로 제도 변화에 따른 영향일 것으로 판단되는 구간별 실효세율 변화가 전체 평균 실효세율을 변화시켜 세수입을 증대시키는 효과는 근로소득세 10.8%, 종합소득세 10.9%로 거의 유사한 것으로 나타났다. 종합소득과 근로소득에 같은 과세제도가 적용되기 때문에 제도 변화의 영향력도 유사한 것으로 판단된다. 2011~2017년의 기간 중에 소득세제에 가장 큰 변화가 발생한 시기는 2014년으로 최고세율 구간의 조정이 있었으며, 근로소득공제 제도가 개편되었고, 여러 가지 소득공제가 세액공제로 전환되었다. 2014년의 세수입 증가분 중 구간별 실효세율 변화가 설명하는 부분의 비중은 근로소득세 18.5%, 종합소득세 26.3%로 다른 연도들에 비해 높다. 다른 해에는 구간별 실효세율에 뚜렷한 영향을 줄 만한 큰 세제개편이 없었다.

#### 4. 정책시사점

소득세 수입 증대 요인 중 중요한 하나는 근로소득세의 실효세율 변화이다. 납세자 개인의 소득이 증가하면 적용되는 세율이 높아지고, 결과적으로 소득 증가율보다 세부담 증가율이 더 높아지게 된다. 근로소득세 수입 증가분 중 3분의 1 정도가 이 요인에 따른 것으로, 그 효과는 소득세의 누진적 과세체계에 따른 것이다.

실질소득이 증가하지 않았는데도 물가상승으로 인해 명목소득이 증가하고 세부담이 증가하여 실질 세후소득은 감소할 수도 있다. 이러한 현상을 방지하기 위해 세율구간, 공제금액 등에 대해 물가연동제를 적용하는 국가도 있으며, 매년 또는 2~3년을 주기로 세율구간, 공제액 등을 조정하기도 한다. 과거에는 우리나라도 수년에 한 번씩 공제제도나 과세구간을 조정하여 세부담의 급격한 증대를 억제하는 방향으로 세제개편을 추진하였다. 그러나 최근에는 상당히 긴 기간 동안 이러한 조정을 하지 않았다. 본 연구의 분석 기간인 2011~2017년에는 그러한 조정이 없었다.

정부의 입장에서 볼 때 이러한 방식, 즉 물가변동과 소득의 증가를 고려하여 세율구간과 공제액 등을 조정하지 않고 장기간 변화 없이 유지하는 방식은 제도 개편에 따른 정치적 부담 없이 세수입을 증대시키는 중요한 수단이 될 수 있다. 그러나 정치적 부담 없이, 즉 납세자의 동의를 받지 않아도 경제성장보다 더 빠른 속도로 세수입을 증대시킬 수 있다는 점이 재정운영의 효율성을 저해하고 납세자에 대한 책임성을 약화시키는 요인이 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 납세자의 입장에서 보면, 물가상승에 따른 명목소득의 증가로 인해 실효세율이 상승하고 실질 세후소득이 감소하는 것은 납득하기 어렵다. 제도를 조정하지 않고 유지되는 기간이 길어지면 납세자의 불만이 상당히 커질 수 있다.

소득세의 누진적 과세체계가 자동적인 경기 안정화 기능을 수행한다는 장점도 있다. 이러한 긍정적인 효과를 기대한다면 경기가 상승기에 있을 때 세부담을 축소하고 하락기에 세부담을 증대시키는 방향으로 제도를 개편하기보다는 변화 없이 유지하는 것이 더 나을 수 있다. 그러나 자동안정화 기

능이 중요한 의미를 갖는 것은 경기가 급격하게 변동하는 시기로서 그다지 길지는 않을 것으로 판단된다. 특히 경기 과열이 우려되지 않는 상황에서 장기간 세율구간 공제금액 등을 조정하지 않는다면 자동안정화 기능의 긍정적 효과보다 앞서 언급한 재정의 비효율성, 책임성 약화, 그리고 납세자의 불만 누적이 더 큰 문제가 될 것으로 보인다.

정리해보면, 세율구간, 공제액 등을 변화 없이 장기간 유지하는 것은 바람직하지 않다. 본 연구의 대상 기간인 2011~2017년에 이러한 변화가 없었는데, 이는 그동안의 물가상승을 고려한 조정이 필요하다는 점을 시사한다. 그리고 그 이후에도 적어도 2~3년에 한 번쯤은 세율구간과 공제액 등의 적정성 등을 평가하고 조정하여야 할 것이다. 만약 평가 후에 조정을 하지 않기로 결정하였다면 그 이유를 납세자들에게 설명하여야 할 것이다. 물가상승이 거의 없어 조정의 필요성이 없다든지, 물가상승은 있었지만 세수입을 증대시킬 필요가 있어 조정을 하지 않는다는 등의 설명이 필요할 것이다.

종합소득세의 경우에는 신고율 제고가 세수입 증대에 중요한 역할을 하였다. 이는 사업소득의 과표양성화율이 상당히 개선되었기 때문인 것으로 판단된다. 그런데 신고율 상승의 세수 증대 효과는 시간이 지나면서 축소되는 경향을 보일 것으로 판단된다. 신고율이 어느 정도 개선되면 이후 개선율이 낮아지게 되기 때문이다. 본 연구에서의 분석에 따르면 사업소득의 신고율은 2013년, 2014년, 2015년에 매년 5%포인트 이상씩 상승하였다. 그런데 2016년에 4.99%포인트로 상승폭이 다소 축소되었으며, 2017년에는 2.88%포인트 상승하는 데 그쳤다.

종합소득세의 신고율 제고는 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차에 대해서도 중요한 시사점을 제공한다. 정부는 근로소득세가 종합소득세에 비해 과표현실화율이 높다는 점을 고려하여 신고소득에 대한 실효세율에서 차등을 두는 정책을 유지하여 왔다. 본 연구에 따르면, 2017년의 경우 실효세율 격차가 가장 큰 구간은 소득 4천만~6천만원 구간으로 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차가 3.59%포인트이다. 이 구간의 근로소득세 실효세율이 4.39%이므로 종합소득세 납세자는 근로소득세 납세자보다 82% 정도

세금을 더 많이 낸 것이 된다.

그런데 이러한 실효세율 격차가 사업소득자의 성실한 신고를 저해하는 요인이 된다는 점을 인식할 필요가 있다. 성실하게 신고한 자는 신고소득이 같은 과소신고 사업자에 비해 더 많은 세금을 납부하여야 하며, 근로소득자에 비해서도 상당히 많은 세금을 납부해야 하기 때문이다. 그뿐만 아니라 종합소득세의 신고율 제고가 2011~2017년 종합소득세 수입 증가분의 41.5%를 설명한다는 본 연구 결과는 이러한 정책 환경에 큰 변화가 발생하였음을 보여준다. 아직도 종합소득세의 과표양성화가 근로소득세에 미치지지는 못하지만 이전의 실효세율 격차를 가져오는 제도를 도입하고 확장해 왔던 시기에 비해서는 상황이 많이 달라졌음은 분명하다. 이러한 상황의 변화를 고려하여 실효세율 격차를 재평가하고 개편방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로, 향후 세수 전망과 관련하여 본 연구는 과거와 같이 빠른 속도로 소득세 수입이 증가할 것을 기대하기 어렵다는 점을 보여준다. 2011~2017년에 소득세 수입의 빠른 증가를 유도한 요인은 소득의 증가, 세율구간과 공제금액 등의 장기간 미조정, 그리고 종합소득세 신고율 제고로 정리할 수 있다. 그런데 향후 전망을 보면, 소득이 빠른 속도로 증가될 것으로 예측되지 않는다. 또한 공제제도와 세율구간을 변함없이 더 오래 유지하는 것도 쉽지 않을 것으로 보인다. 이미 상당히 오랜 기간 동안 변화 없이 유지하여 왔다. 다른 한편으로는 최근에 물가상승률과 경제성장률이 낮아져 세율구간과 공제제도를 개편하지 않고 그대로 유지하여도 세수 증대 효과가 이전처럼 크지 않을 것으로 예상된다. 신고율은 앞으로도 계속 상승하도록 유도하여야 하겠지만 시간이 지나면서 상승폭이 축소되는 것은 불가피하다.

그동안 소득세제의 변화가 소득세 수입에 미친 영향은 제한적이었다. 그러나 향후에 정부가 소득세 수입을 빠른 속도로 증가시키고자 할 때는 소득세제의 개편이 가장 중요한 수단이 될 것으로 판단된다. 본 연구에서는 소득세 수입을 증가시켜야 할 필요가 있는지에 대한 정책판단은 하지 않았다. 소득세 수입 증가 여부는 재정 여건과 다른 세목의 발전방향을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것이다. 다만, 소득세 수입을 빠른 속도로 증가시켜

야 한다면 세수 증대를 목적으로 하는 적극적인 제도 개편이 필요하다는 점을 강조한 것이다. 이전에 그러한 변화를 이끌었던 세율구간·공제제도의 유지 정책과 신고율 제고 노력을 통해서 세수입을 증대시키는 데는 한계가 있다.



## 목 차

I. 서론	23
II. 소득세 수입의 변화 추이 분석	29
1. 소득세 수입의 장기변동 추이	29
2. 시기별 소득세 수입 변동 추이	31
가. 1977~1984년: (소득세/GDP) 비율 하락	31
나. 1985~1995년: (소득세/GDP) 비율 빠른 속도로 상승	33
다. 1996~2010년: (소득세/GDP) 비율 낮은 수준으로 유지	35
라. 2011~2017년: (소득세/GDP) 비율 급상승	39
3. 소득 항목별 세수입 변화 추이	42
4. 소득세 수입 증가에 대한 소득 항목별 기여도	46
5. 요약	52
III. 소득세 수입 변화 요인 분석 체계	56
1. 소득의 개념과 분석 범위	56
2. 소득세 수입 변화 요인 분해 체계	60
IV. 소득세 수입 변화 요인의 분해: 신고소득 vs 실효세율	64
1. 신고소득 요인과 실효세율 요인의 분해 방법	64
2. 신고소득 요인과 실효세율 요인의 분해 결과	67
가. 종합소득세	67
나. 근로소득세	69

V. 신고소득 변화와 변화 요인 분석 .....	73
1. 신고소득과 국민계정 가계소득의 개념과 분류 .....	73
2. 신고소득과 국민계정 가계소득의 변화 .....	77
3. 신고소득 변화 요인 분해 .....	79
가. 사업소득 및 근로소득 .....	79
나. 종합소득 .....	87
VI. 평균 실효세율 변화와 변화 요인 분석 .....	90
1. 평균 실효세율 변화 .....	90
2. 소득구간별 실효세율 변화 .....	93
가. 종합소득세 .....	93
나. 근로소득세 .....	96
3. 소득구간별 소득 비중 변화 .....	99
가. 종합소득세와 근로소득세의 소득구간별 소득 비중 비교 .....	99
나. 종합소득세의 소득구간별 소득 비중 변화 .....	103
다. 근로소득의 소득구간별 소득 비중 변화 .....	106
4. 실효세율 변화 요인 분해 .....	108
가. 요인 분해 방법 .....	108
나. 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 .....	110
다. 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 .....	118
VII. 소득세 수입 변화 요인 분해: 분석 결과 종합 .....	128
1. 근로소득세 .....	128
2. 종합소득세 .....	133

---

Ⅷ. 요약 및 시사점 .....	138
1. 연구 결과 요약 .....	138
2. 시사점 .....	143
참고문헌 .....	149
부록 .....	151

## 표목차

〈표 II-1〉 소득세 수입 변화 추이(1977~1984년) .....	32
〈표 II-2〉 소득세 수입 변화 추이(1984~1995년) .....	34
〈표 II-3〉 소득세 수입 변화 추이(1995~2010년) .....	36
〈표 II-4〉 소득세 수입 변화 추이(2010~2017년) .....	40
〈표 II-5〉 연도별 소득세 수입의 소득 항목별 구성 .....	43
〈표 II-6〉 이자율 변화 추이 .....	46
〈표 II-7〉 연도별 소득세 수입 증가율의 소득 항목별 분해 .....	48
〈표 II-8〉 소득세 세목별 연평균 증가율 - GDP 증가율과의 비교 .....	50
〈표 III-1〉 종합소득의 구성(2017년) .....	59
〈표 IV-1〉 종합소득과 근로소득의 소득, 세수입, 실효세율 변화율 .....	65
〈표 V-1〉 국세청 신고소득과 국민계정 소득의 연계 .....	77
〈표 V-2〉 소득 항목별(신고소득/국민계정 소득) 비율 .....	78
〈표 V-3〉 과세소득 신고인원, 소득금액 대비 결손 신고인원, 결손금액 비율 .....	86
〈표 V-4〉 종합소득 가중치 및 이자·배당 신고소득 변화 요인 분해 .....	88
〈표 VI-1〉 종합소득세와 근로소득세 평균 실효세율 변화 .....	91
〈표 VI-2〉 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 .....	111
〈표 VI-3〉 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 - 소득구간별 영향 .....	112
〈표 VI-4〉 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 .....	119
〈표 VI-5〉 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 - 소득구간별 영향 .....	120
〈표 VII-1〉 근로소득세 수입 증가 요인 분해(종합) .....	130
〈표 VII-2〉 종합소득세 수입 증가 요인 분해(종합) .....	135

---

〈표 Ⅶ-3〉 종합소득세와 근로소득세 신고인원 증가율 비교 .....	135
〈부표 1〉 개인소득세제의 변화(1978~2018년) .....	151
〈부표 2〉 우리나라와 OECD 회원국의 개인소득세 법정최고세율 추이 (1981~2018년) .....	152
〈부표 3〉 근로소득공제제도의 변화(1983~2018년) .....	153
〈부표 4〉 기본공제의 변화 추이(1975~2018년) .....	154
〈부표 5〉 양도소득 세율체계 조정연혁(1999~2009년) .....	155
〈부표 6〉 양도소득 세율체계 조정연혁(2012~2014년, 2016~2018년) .....	156

## 그림목차

[그림 II-1] 소득세 수입 변화 추이(1977~2017년) .....	30
[그림 II-2] 우리나라와 OECD 국가의 개인소득세 법정최고세율 추이 (1981~2018년) .....	39
[그림 II-3] 연도별 소득세 수입의 소득 항목별 구성 .....	44
[그림 III-1] 소득세 수입 변동 요인 분해 체계 .....	60
[그림 IV-1] 종합소득세 수입과 소득규모, 실효세율 증가율 추이 .....	65
[그림 IV-2] 근로소득세 수입과 소득규모, 실효세율 증가율 추이 .....	66
[그림 IV-3] 종합소득세 수입 증가 요인 분해-신고소득 vs 실효세율 .....	68
[그림 IV-4] 근로소득세 수입 증가 요인 분해-신고소득 vs 실효세율 .....	71
[그림 V-1] 소득 항목별(신고소득/국민계정 소득) 비율 .....	78
[그림 V-2] 신고소득 변화의 요인 분해-사업소득 .....	81
[그림 V-3] 신고소득 변화의 요인 분해-근로소득 .....	82
[그림 V-4] 신고소득 변화의 요인 분해-종합소득 .....	89
[그림 VI-1] 종합소득세 소득구간별 실효세율 .....	94
[그림 VI-2] 근로소득세 소득구간별 실효세율 .....	98
[그림 VI-3] 소득구간별 소득의 비중 - 종합소득세와 근로소득세(2017년) .....	100
[그림 VI-4] 소득구간별 소득의 누적 비중 - 종합소득세와 근로소득세(2017년) ..	101
[그림 VI-5] 종합소득세와 근로소득세의 소득구간별 실효세율 격차(2017년) .....	102
[그림 VI-6] 종합소득세/근로소득세 실효세율 비교(2017년) .....	103
[그림 VI-7] 종합소득세의 소득구간별 소득 비중 변화 .....	104
[그림 VI-8] 종합소득세의 소득구간별 누적 소득 비중 변화 .....	105
[그림 VI-9] 근로소득세의 소득구간별 소득 비중 변화 .....	106

---

[그림 VI-10] 근로소득의 소득구간별 누적 소득 비중 변화 .....	107
[그림 VI-11] 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(1) - 실효세율 기준 .....	112
[그림 VI-12] 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(2) - 백분율 기준 .....	113
[그림 VI-13] 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(1) - 실효세율 기준 .....	120
[그림 VI-14] 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(2) - 백분율 기준 .....	121
[그림 VII-1] 근로소득세 증가 요인 분해(2011~2017년) .....	132
[그림 VII-2] 종합소득세 증가 요인 분해(2011~2017년) .....	137



---

# I. 서론

---

지난 수십 년간의 추세를 보면 소득세 수입은 빠른 속도로 증가하였다. 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 1984년에 1.58%였는데 2017년에는 4.44%가 되었다. 특히 2010년 이후의 소득세 수입 증가세가 두드러진다. 2017년 소득세 수입의 GDP 대비 비율 4.44%는 2010년 3%의 1.48배 수준으로, 이 기간 중에 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 48.24% 상승하였으며, 연평균 상승률은 5.8%였다. 2014년에는 소득세 수입이 전년에 비해 11.8% 증가하였으며, 2015년에는 15.4%, 2016년에는 12.3% 증가하였다. 한편 국세 수입 총액의 GDP 대비 비율은 1980년대 이후 대체로 13~15% 범위에서 크게 벗어나지 않았다. 2010년 이후에도 2016년까지는 13.83~14.77%의 범위 내에서 유지되었다가 2017년에 가서야 처음으로 15%대에 진입하여 15.34%가 되었다.<sup>1)</sup> 이러한 변화는 소득세가 국가의 세수입 증대에 중요한 기여를 하고 있다는 점을 보여준다. 특히 최근(2010년 이후)에는 세수입 증대에서 소득세의 역할이 더욱 두드러졌다.

국가 재정정책의 관점에서 앞으로도 이와 같은 소득세 수입의 증가세가 지속될 수 있을지 파악해 볼 필요가 있다. 최근에 다양한 측면에서 복지제도가 확충되고, 인구의 고령화가 진행되면서 사회복지를 위한 재정지출이 확대되었다. 그뿐만 아니라 앞으로 복지지출이 더욱 빠른 속도로 확대될 것으로 전망된다. 복지제도 확충에 대한 사회적 수요가 증가하고 있으며, 급속하게 진행되는 고령화도 복지지출 수요를 증가시키는 중요한 요인이 된다. 이러한 변화에 적절히 대응하기 위해서는 국가의 세수입을 증가시켜야 하는

---

1) 소득세, 국세 수입 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2017 각 연도, <표 2-1-2> 연도별, 세목별 세수실적 GDP 자료: 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>, 국민계정, 주요경제지표, 접속일자: 2019. 5. 15.

데, 최근 수년간 보여준 바와 같이 국세 수입이 빠른 속도로 증가한다면 세수 증대에 대한 정부의 부담이 상당히 완화될 것으로 판단된다. 그 기대의 중심에 소득세가 있다. 소득세가 최근의 국세 수입 증가에 중요한 기여를 하였기 때문이다.

그러나 최근의 빠른 소득세 수입 증가세가 지속될 수 있을지에 대해서는 좀 더 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 그동안 세수 증대에 기여한 요인들을 파악해 보고, 각 요인들이 앞으로도 세수입을 크게 증가시키는 방향으로 변화될 것인지 검토해 봐야 할 것이다. 특히 2011~2016년에는 2013년을 제외하고 매년 소득세 수입 증가율이 GDP 증가율의 2.4~3배 수준으로 상당히 높았는데, 그 변화의 원인을 정확하게 파악하고, 각 요인의 향후 변화 전망을 살펴봐야 할 것이다.

본 연구는 최근의 소득세 수입의 변동 요인을 분석하고, 그에 따른 정책 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 소득세 수입의 변동 요인은 제도 변화에 따른 실효세율 변화, 실제 소득의 변화, 행정의 개선에 따른 신고율(=신고소득/실제소득)의 변화로 구분할 수 있다. 그런데 세율체계가 누진적으로 되어 있고, 소득공제 및 세액공제가 다양하여 제도가 매우 복잡하며, 사용할 수 있는 자료가 제한되어 있어 통계분석을 통해 어떤 요인이 어느 정도의 역할을 하였는지 일목요연하게 보여주는 데 어려움이 있다. 따라서 소득세 수입 증가 요인을 자세하게 분석한 연구가 많지 않다. 특히 최근의 급격한 소득세 수입 증대 요인을 분석한 연구는 더욱 희소하다.

한국조세재정연구원에서 발간한 박형수 외(2012) 보고서에서 소득세 변동 요인 분석 연구를 수행하였다. 소득세 변동의 요인을 과세베이스 요인과 세제 요인으로 구분하고, 과세베이스 요인 분석으로 명목GDP 변화와 과세베이스 변화를 비교하였으며, 세제 요인으로서 과세베이스와 세수입의 관계를 분석하였다. 본 연구는 박형수 외(2012)의 소득세 변동 요인 분석을 확대한 것이라고도 할 수 있다. 특히 세제 요인에서 과세베이스와 세수입을 단순히 비교하는 것을 넘어서 실제 과세제도의 변화를 살펴보고, 그 변화가 초래한 소득수준별 실효세율의 차이, 그에 따른 세수입 변화를 파악하고자 하

였다. 그리고 명목GDP 변화와 과세베이스 변화 비교 분석에 더하여 세제의 변화뿐만 아니라 과세행정의 변화에 따른 세수효과도 파악하고자 하였다. 그리고 과세베이스 요인과 세제 요인을 결합하여 각각 세수 변동에 어느 정도씩 영향을 주었는지 평가하였다.

박형수 외(2012)와 본 연구의 또 하나의 중요한 차이점은 본 연구는 박형수 외(2012)가 발견된 이후에 발생한 소득세 수입의 변화 요인을 밝히는 데 초점을 두고 있다는 점이다. 일반적으로 소득세 수입 증가율은 명목GDP 증가율의 1~1.5배 범위 내에 있다. 그런데 2011~2016년에는 2013년을 제외하고는 매년 소득세 수입 증가율이 GDP 증가율의 2.4~3배 수준으로 이례적으로 높았다. 이러한 현상을 고려하여 최근에 발생한 특별한 변화 요인을 규명할 필요가 있다.

박형수 외(2012)는 세수에 영향을 주는 개별 요인들의 변화를 살펴보는 데 초점을 두었는데, 이와 달리 통계자료를 사용하여 세수입 변동 요인을 분해하고, 각 요인이 세수 변동에 어느 정도 영향을 주었는지 파악하는 데 초점을 맞춘 연구가 있다. 오종현(2018)은 『국세통계연보』에 나타난 소득세 자료를 사용하여, 소득세 수입 변동 요인을 분해하는 연구를 수행하였다. 소득세 수입 변동 요인을 과세기반 요인과 실효세율 증가 요인으로 분해하고, 과세기반 요인은 다시 납세인원 요인과 평균소득 요인으로 분해하였다. 그리고 실효세율 증가 요인은 평균소득 요인과 소득분포의 분산 요인, 제도변화 요인으로 분해하였다. 이 방법은 부가가치세 수입의 변동 요인을 분해하여 분석한 박명호(2016)의 방법론을 소득세 수입 분해에 맞도록 수정하여 적용한 것이다. 가장 중요한 특징은 부가가치세 수입 변동 요인 분석에 포함되지 않은 소득분포를 포함하여 분석하였다는 점이다. 부가가치세는 단일 세율이 적용되므로 소득분포가 중요하지 않지만, 소득세는 소득수준에 따라 누진세율이 적용되므로 소득분포 변화가 세수입 증대에 중요한 영향을 주기 때문이다.

본 연구에서는 오종현(2018)의 방법론을 기반으로 한 단계 더 나아간 분해를 시도한다. 오종현(2018)에서는 소득세가 누진세율체계를 가지고 있다

는 점을 고려하여 소득분포 분산 요인과 평균소득 변화에 따른 실효세율 변화 요인을 구분하여 살펴보았는데, 본 연구에서는 소득구간별로 코호트를 구분하여 코호트별 세수입 변동 요인을 분석하고, 이를 종합하여 소득세 수입 변동 요인을 파악하는 방식으로 소득분포의 변화에 따른 세수입 변동을 살펴본다. 납세자 전체의 소득분포를 평균소득과 분산지표를 사용하여 소득분포의 변화에 따른 세수효과를 파악하는 경우에 소득분포 변화의 효과를 하나의 지표로 파악할 수 있다는 장점이 있지만, 다른 측면에서 보면 소득분포의 효과를 과도하게 단순화하여 본다는 문제도 있다. 본 연구에서는 납세자 전체 평균 실효세율 변화를 소득구간별 실효세율의 변화에 따른 부분과 총소득에서 구간별 코호트의 소득이 차지하는 비중의 변화, 즉 소득분포의 변화에 따른 부분으로 분해한다. 그렇게 함으로써 제도 변화가 어떤 소득구간 코호트의 실효세율을 변화시켜 소득세 수입에 영향을 주었는지, 어떤 코호트의 소득 증대가 세수입 증대에 영향을 주었는지 등을 좀 더 자세하게 파악한다. 그리고 코호트별 영향을 종합하여 실효세율 변화 효과와 소득분포 변화 효과도 살펴본다. 또한 오중현(2018)에서는 신고소득을 기준으로 소득변화 요인을 파악하면서 신고소득의 변화 요인에 대해서는 분석하지 않았는데, 본 연구에서는 신고소득의 변화가 실제 소득 변화에 의해 발생한 것인지, 신고 행태의 변화에 따른 것인지에 대해서도 살펴본다.

정리하면, 본 연구는 박형수 외(2012)의 소득세 변동 요인 분해와 오중현(2018)의 연구의 방법론을 수정·보완하고 결합하여 최근의 소득세 변동 요인을 파악한 연구라고 할 수 있다. 기본적으로는 오중현(2018)의 방법론을 수정하여 소득세 수입 변동 요인을 분석하였다. 그리고 소득세 수입에 영향을 주는 각 요소들의 변화 동향을 살펴보고, 그 변화가 소득세 수입에 영향을 주는 경로를 살펴보고 분석하였다는 점에서는 박형수 외(2012)의 소득세 변동 요인 분석과 맥락이 같다.

연구의 구성을 보면, 세수입 변화 요인 분석에 앞서 제Ⅱ장에서 소득세 수입의 변화 추이에 대해서 살펴본다. 1977년부터 2017년까지 40년간의 소득세 수입의 변화를 GDP, 국제 수입 변화와 비교하여 살펴본다. 그리고 중

합소득세와 근로소득세, 이자·배당소득세, 기타소득세, 양도소득세 등으로 구분하여 소득 종류별 세수입의 구성을 살펴본다. 각각의 소득 항목이 소득세 수입 변화에 어느 정도 기여하였는지에 대해서도 검토한다.

제Ⅲ장부터는 근로소득세와 종합소득세로 구분하여 소득세 수입 변동 요인을 분해하고, 분해한 변동 요인들의 변화 동향과 그에 따른 세수입 변동의 관계에 대해 살펴본다. 2017년의 소득세 수입을 소득 항목별 세수입으로 구분해 보면, 근로소득세가 45.6%를 차지하였고, 종합소득세가 25.3%를 차지하였으며, 그다음에 양도소득세로 19.7%를 차지하였다. 이자·배당소득은 합하여 5.9%를 차지하였고, 기타소득은 1.9%, 연금·퇴직·산림소득은 합하여 1.6%를 차지하였다. 소득세 수입에서 차지하는 중요성으로 봐서는 양도소득에 대해서도 분석해야 하나, 양도소득은 과세기반 및 과세체계가 근로소득, 종합소득과 다르고 세수입 증대 요인도 다르므로 근로소득, 종합소득과 같은 방법론을 적용하여 분석하는 데 어려움이 있다. 근로소득은 근로소득만 있는 경우에 초점을 맞추며, 종합소득은 사업소득과 이자·배당소득, 근로소득 외 종합소득이 있는 자의 근로소득, 기타소득을 포괄하지만, 분석의 초점은 사업소득에 있다. 사업소득을 분리하여 분석할 수 있는 경우에는 사업소득에 대해 분석하고, 분리가 불가능한 경우에는 자료를 통합하여 종합소득세에 대해 분석한다.

제Ⅳ장은 소득세 수입 분해 연구의 도입부로, 본 연구에서 분석하는 소득의 개념과 소득세 수입 변동 요인 분해 과정에 대해 개괄적으로 설명하고, 첫 번째 과정으로서 신고소득 변화와 평균 실효세율 변화에 따른 소득세 수입 변동 요인을 분해한다.

제Ⅳ장에서는 신고소득 변화에 초점을 맞춘다. 먼저 신고소득 변화에 영향을 주는 실제소득의 변화에 대해 살펴보는데, 실제소득 지표로는 국민계정상의 가계소득 자료를 사용한다. 국세청에 신고하는 소득과 국민계정의 가계소득의 개념과 분류체계에 대해 살펴보고, 근로소득 및 종합소득과 가장 유사한 국민계정 소득 자료를 신고소득 자료와 비교한다. 그리고 이 자료를 바탕으로 신고소득 변화를 국민계정 소득 변화에 따른 부분과 신고율

변화에 따른 부분으로 분해한다. 신고율의 증대는 소득세 행정의 개선에 따른 결과로 해석할 수 있을 것이다.

제 V 장에서는 평균 실효세율 변화에 대해 분석한다. 평균 실효세율이 어떻게 변화되었는지 살펴보고, 소득수준별 실효세율에는 어떤 변화가 있었는지 검토한다. 그리고 소득수준별 코호트의 실효세율과 소득 비중으로 구분하여 평균 실효세율 변화에 미친 영향을 파악한다. 이 분석 결과를 종합하면 구간별 코호트의 실효세율 변화에 따른 평균 실효세율 변화와 소득분포 변화에 따른 평균 실효세율 변화를 구분하여 파악할 수 있다.

제 VI 장에서는 제 III 장과 제 IV 장, 제 V 장의 분석 결과를 종합 정리한다. 이를 통해서 각 요인들이 소득세 수입 변화에 미친 영향을 파악할 수 있다. 또한 요인의 성격에 따라 요소들을 세제 변화, 소득의 증가, 소득의 분포 변화로 구분하여 각각 어느 정도 영향을 주었는지 살펴본다.

마지막으로 제 VII 장에서는 연구 결과를 요약하고 정책시사점에 대해 논의한다.

---

## II. 소득세 수입의 변화 추이 분석

---

### 1. 소득세 수입의 장기변동 추이

[그림 II-1]에서는 소득세 수입의 변화 추이를 명목GDP 및 국세 수입과 비교하여 정리하였다. 안중석·오종현(2018)의 [그림 II-2]에 2017년 자료를 추가하여 업데이트한 것으로 지난 40년간(1977~2017년)의 소득세 수입 변화 추이를 보여준다.<sup>2)</sup> 또한 참고용으로 연도별 GDP 증가율 그래프를 추가하였다. 이 그림에 있는 네 개의 그래프 중 하나는 GDP 대비 소득세 수입 비율로 왼쪽의 축이 적용된다. 이 기간에 이 비율의 최저치는 1.58%(1984년), 최고치는 4.44%(2017년)였다. 그리고 국세 수입 대비 소득세 수입의 비율과 GDP 대비 국세 수입 비율을 나타내는 두 개의 그래프에는 오른쪽 축이 적용된다. 이 기간 동안에 (소득세/국세) 비율의 최저치는 11.28%(1984년)이고 최고치는 28.95%(2017년)였다. (국세/GDP) 비율의 최저치는 12.66%(1993년), 최고치는 15.48%(2017년)였다. 식별 표시가 없는 흐린 색의 선으로 나타난 그래프는 명목GDP의 연도별 증가율을 보여주며, 오른쪽 축의 수치가 적용된다.

지난 40년간 소득세 수입은 빠른 증가세를 보여 국세 수입 확보에서 중요한 역할을 하였다. 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 1977년 1.9%에서 2017년 4.44%로 2.33배가 되었으며, 이 기간에 국세 수입에서 소득세가 차지하는 비중은 13.45%에서 2017년 28.95%로 2.15배가 되었다. (소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율은, 전자가 1.58~4.44%이고 후자가 11.28~28.95%로 수준(level)에서는 큰 차이가 있으나 연도별 변화율과 변화 패턴은 상당히 유사하다. 한편 (국세/GDP) 비율은 연도별 등락은 있으나 전반적으로 큰 변동 없이 유지되어 왔다. 1977년에 14.16%였는데, 2017년에는 15.34%로

---

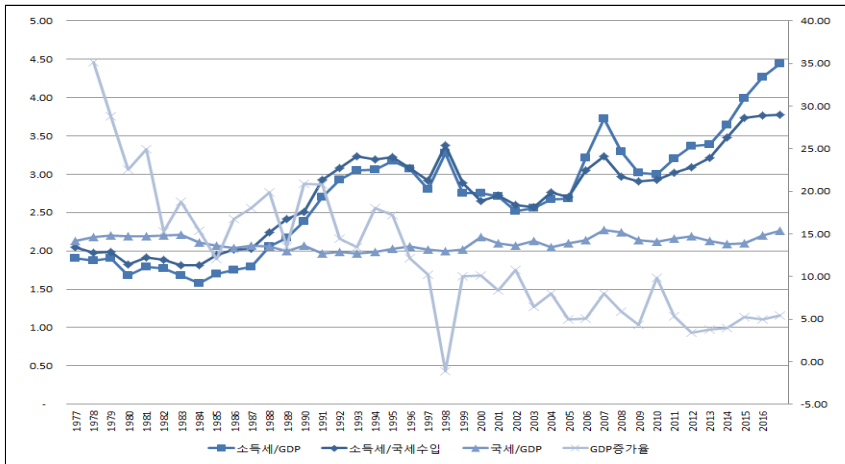
2) 안중석·오종현(2018), p. 36

격차가 1.18%포인트에 불과하여 같은 기간의 (소득세/GDP) 비율 증가분 2.54%포인트의 절반에도 미치지 못하였다. 이 기간에 (국세/GDP) 비율 증가율은 8.3%였다.

소득세 수입이 빠른 속도로 증가하였음에도 불구하고 국세 수입 증가율이 낮은 수준에 머물렀다는 점은 소득세 수입 변동분 중 상당 부분이 다른 세목의 세수입 변동과 상쇄되어 실제로 소득세 수입 증가분만큼 국세 수입을 증가시키는 결과를 가져오지는 않았다는 점을 시사한다. 다른 측면에서 보면, 이 기간에 소득세 수입의 증가가 조세체계의 합리화를 추진하면서 동시에 국세부담률을 안정적으로 유지하는 데 매우 중요한 공헌을 하였다는 점을 의미하는 것이기도 하다. 조세체계의 합리화를 위하여 다른 세목의 세부담을 완화할 필요가 있을 때 소득세 수입의 증가가 없었다면 그러한 변화가 쉽지 않았을 것이다. 이 기간 중에 추진된 조세체계 합리화 중 대표적인 것으로 관세를 인하, 사치품에 대한 개별소비세율 인하 등이 있다.

[그림 II-1] 소득세 수입 변화 추이(1977~2017년)

(단위: %)



주: (소득세/GDP)를 나타내는 그래프에는 왼쪽 축이 적용되고, 그 외의 그래프에는 모두 오른쪽의 축이 적용됨

자료: 안중석·오중현(2018), p. 36의 [그림 II-2]를 업데이트한 것임  
 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 2-1-2> 연도별, 세목별 세수실적  
 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국민계정, 주요경제지표, 국내총생산(명목, 원화표시),  
 접속일자: 2019. 5. 15.

## 2. 시기별 소득세 수입 변동 추이

### 가. 1977~1984년: (소득세/GDP) 비율 하락

전반적으로 소득세 수입이 GDP나 국세 수입에 비해 빠른 속도로 증가하였지만 시기별로 구분해 보면 다른 양상이 나타난다. 1977년 이후 1984년까지는 (소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율이 모두 하락하는 추세를 보여주었다. 이 시기에 명목GDP 증가율이 연 15~35%로 상당히 높았으므로 누진세율체계를 가진 소득세 수입은 더 빠른 속도로 증가하는 것이 자연스럽지만, 소득세 수입 증가율이 GDP 증가율이나 국세 수입 증가율보다도 낮았다. 한편 (국세/GDP) 비율은 14% 후반대로 비교적 높은 수준을 유지하였다.

소득세 수입의 증가율을 GDP 증가율로 나눠서 소득세 수입의 GDP 탄성치를 구해 보면, 이 시기의 연도별 탄성치는 1981년에 1.36으로 가장 높았고, 그다음이 1979년으로 1.09였으며, 그 외의 연도에는 모두 1보다 작았다. 특히 1980년에는 0.34로 매우 낮았는데, 이는 2차 오일쇼크로 인한 경기침체에 따른 것으로 판단된다. 1980년의 명목GDP 증가율은 7.6%였는데, 이 무렵의 다른 연도에 비해 상당히 낮은 것이었다. 1984년에도 소득세의 GDP 탄성치가 0.53으로 상당히 낮았는데, 이 해에도 경기침체의 영향을 받은 것으로 판단된다. 1984년의 GDP 증가율은 8.18%였다. 1977~1984년 기간에는 경제성장률이 다른 해보다 높기는 하였지만 기간 중에 계속 낮아지는 추세를 보여주었다. 이 기간 전체를 보면, 소득세 수입의 연평균 증가율이 19.52%, GDP 연평균 증가율이 22.77%로 전자를 후자로 나누면 0.86이 된다(〈표 II-1〉 참조).

〈표 II-1〉 소득세 수입 변화 추이(1977~1984년)

(단위: %, 배)

연도	소득세/ GDP	소득세/ 국세	국세/GDP	소득세 증가율 (A)	GDP 증가율 (B)	탄성치 (A/B)
1977	1.90	13.45	14.16	-	-	-
1978	1.87	12.81	14.60	32.62	35.11	0.93
1979	1.91	12.91	14.78	31.41	28.76	1.09
1980	1.68	11.39	14.71	7.60	22.51	0.34
1981	1.80	12.21	14.71	33.99	24.96	1.36
1982	1.77	11.98	14.77	13.47	15.28	0.88
1983	1.68	11.30	14.89	12.99	18.73	0.69
1984	1.58	11.28	14.00	8.18	15.33	0.53
연평균	-	-	-	19.52	22.77	0.86

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적  
한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국민계정, 주요경제지표, 국내총생산(명목, 원화표시),  
접속일자: 2019. 5. 15.

이 시기의 GDP 증가율을 연도별로 보면, 1978년에는 전년에 비해 35.11% 증가하였으나, 이후 증가율이 20%로 낮아졌고, 1982~1984년에는 10% 후반대로 낮아졌다. 이와 같이 GDP 증가율이 낮아진 것이 소득세 수입 증가세를 둔화시키는 데 어느 정도 영향을 주었을 가능성은 있다. 그러나 소득세 수입 증가율이 명목GDP 증가율보다 낮은 상황이 계속되는 현상은 GDP 증가율 둔화로는 설명되지 않는다. 그보다는 세율체계 개편 등 소득세 부담 완화를 위한 세제개편이 더 중요한 역할을 하였을 가능성이 있다. 이 시기의 세부담 완화를 위한 세제개편 내용을 보면, 1977년과 1978년에는 8~70%의 누진세율체계를 유지하면서 과세구간을 조정하여 세부담을 완화하였으며, 1980년에는 과세구간 개편과 함께 세율을 전반적으로 인하하여 6~62%로 개편하였다. 그리고 1982년에는 세율을 6~60%로 개편하고 세율구간을 조정하여 세부담을 완화하였다. 1983년에도 세율구간 조정과 함께 세율도 6~55%로 조정하였다. 이와 함께 근로소득공제도 확대하였는데, 1980년에는 공제액을 연 48만원에서 54만원으로 확대하였으며, 1982년에는 최소 94만원, 최대 170만원으로 확대하였다. 기본공제액도 조정하여 1977년에는

기초공제 24만원, 배우자공제 12만원, 부양가족공제 12만원이었는데, 1984년에는 각각 30만원, 42만원, 24만원으로 확대하였다. 그 외에도 1982년에 의료비와 보험료 공제 대상을 월정급여 50만원 이하인 근로자에서 모든 근로자로 확대하였으며, 기부금 공제도 적용 대상을 모든 납세자로 확대하였다.<sup>3)</sup>

#### 나. 1985~1995년: (소득세/GDP) 비율 빠른 속도로 상승

1985년부터 외환위기 직전인 1995년까지는 (소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율이 둘 다 빠른 속도로 상승하였다. (소득세/GDP) 비율은 1984년 1.58%에서 1995년 3.17%로 10년 사이에 1.6%포인트 상승하여 2배가 되었으며, (소득세/국세) 비율은 11.28%에서 23.99%로 2.13배가 되었다. 한편, (국세/GDP) 비율은 14%에서 13.24%로 낮아졌다. 1980년대에는 13%대를 보였으나 1990년대 전반기에는 대체로 12%대를 유지하다가 1995년에 다시 13%대로 진입하였다. GDP 증가율은 12~20% 수준으로, 연도별 등락은 있으나 기간 전체로 보서는 대체로 큰 변화 없이 유지되었다고 할 수 있다. (소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율이 빠른 속도로 상승하였음에도 불구하고 (국세/GDP) 비율이 낮아진 것은 소득세 수입의 증가분이 다른 세목의 세수입 변동으로 상쇄되었음을 시사한다. 이 기간 중 연도별 소득세 수입의 GDP 탄력성은 1994년에 1.02로 가장 낮았고, 1987년과 1986년에도 1.16, 1.22로 낮은 편이었다. 그 외 연도에는 1.35~1.77의 탄력성을 보여주었다. 이 기간 중 연평균 소득세 수입 증가율은 24.44%이고, GDP 증가율은 16.78%로 전자가 후자의 1.46배이다(〈표 II-2〉 참조).

이 기간에도 전반적으로 소득세 부담을 완화하는 방향으로 세제개편이 진행되었다. 정부는 6~55%였던 소득세율을 1989년에 5~50%로 개편하면서 전반적으로 세부담을 완화하였고, 1991년에는 세율 개편 없이 세율구간을 조정하여 세부담을 완화하였으며, 1993년에는 최고세율 적용 기준을 상향 조정하였다. 근로소득공제는 1989년에 94만~170만원에서 140만~240만원으로

3) 소득세제의 변화 내용은 부록의 〈표 A-1〉~〈표 A-6〉 참조

확대하였으며, 1991년에는 230만~490만원, 1993년에는 250만~600만원으로 확대하였다. 1994년에 270만~620만원, 1995년에 270만~650만원으로 개편하였다. 1990년에는 이전의 저소득근로자 세액공제를 근로소득세액공제로 확대 개편하였고, 공제규모를 확대하는 제도 개편도 있었다. 1991년과 1993년에는 각각 의료비와 보험료공제를 확대하였다. 기본공제는 1989년에 기초, 배우자, 부양가족공제를 각각 30만원, 42만원, 24만원에서 40만원, 54만원, 48만원으로 확대하였다. 기초공제는 이후 다시 확대되어 1994년에 72만원이 되었다.<sup>4)</sup>

〈표 II-2〉 소득세 수입 변화 추이(1984~1995년)

(단위: %, 배)

연도	소득세/ GDP	소득세/ 국세	국세/GDP	소득세 증가율 (A)	GDP 증가율 (B)	탄성치 (A/B)
1984	1.58	11.28	14.00	8.18	15.33	0.53
1985	1.70	12.47	13.61	20.54	12.05	1.70
1986	1.75	13.12	13.36	20.45	16.74	1.22
1987	1.80	13.21	13.60	20.97	18.03	1.16
1988	2.06	15.21	13.52	37.30	19.86	1.88
1989	2.18	16.75	12.99	20.00	13.50	1.48
1990	2.39	17.59	13.58	32.79	20.91	1.57
1991	2.70	21.31	12.69	36.76	20.82	1.77
1992	2.93	22.74	12.89	23.98	14.40	1.67
1993	3.05	24.10	12.66	18.16	13.47	1.35
1994	3.06	23.71	12.91	18.44	18.05	1.02
1995	3.17	23.99	13.24	21.51	17.18	1.25
연평균	-	-	-	24.44	16.78	1.46

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적  
 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국민계정, 주요경제지표, 국내총생산(명목, 원화표시),  
 접속일자: 2019. 5. 15.

이러한 변화를 이전 시기(1977~1984년)와 비교해 보면, 이전 시기에는 거의 매년 세부담 완화를 위한 세제개편이 있었으나, 그 이후에는 세부담 완

4) 소득세제의 변화 내용은 부록의 〈표 A-1〉~〈표 A-6〉 참조

화를 목적으로 하는 대대적인 개편이 많이 줄었다는 점을 알 수 있다. 특히 1983년 이후 큰 변화가 없다가 1989년에 가서야 세율체계, 근로소득공제, 기초공제를 모두 개편하여 세부담을 크게 완화하였다. 그리고 1990년과 1991년에 비교적 소폭의 제도 개편이 있었으며, 1993년에는 최고소득계층의 세부담을 완화하는 개편과 함께 근로소득공제 한도를 490만원에서 600만원으로 확대하였고, 1994년에는 다시 620만원으로 확대하였다. 개편의 횟수가 줄어들었을 뿐만 아니라 개편의 내용을 보아도 개편 폭이 이전 시기에 비해 많이 축소되었다고 할 수 있다. 그러므로 이 기간에는 GDP의 증가와 그에 따른 개인 소득의 증가가 대체로 소득세 수입 증가로 반영되었다. 예외적인 연도들을 제외하면 소득세 수입의 GDP 탄성치는 대체로 1.3~1.5 수준이었다.

#### 다. 1996~2010년: (소득세/GDP) 비율 낮은 수준으로 유지

1996~2010년의 기간에는 (소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율이 대체로 낮은 수준으로 유지되었다. 이 시기에는 두 번의 경제위기가 있었는데, IMF 외환위기가 진행 중이던 1998년에는 명목GDP 증가율이 -1.11%였으며, 다시 한 번 경제위기를 경험한 2009년에는 4.27%였다. IMF 경제위기 직후인 2000년에는 경제성장률이 10.11%, 2008~2009년의 금융위기 직후인 2010년에는 9.86%로 회복되기는 하였지만 IMF 경제위기 이전과 비교해서는 상당히 낮은 수준이었다. 이 기간에는 전반적으로 경제성장률이 하락하는 추세를 보여주었다.

(소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율도 낮게 형성되었다. 특히 IMF 외환위기 직후인 1999년부터 2005년까지는 (소득세/GDP) 비율이 2.51~2.76%로 대체로 3% 이상이었던 이전 수년간에 비해 상당히 낮았다. (소득세/국세) 비율도 18~20% 수준이었는데, 1991~1995년에는 20~24%였다. 한편 1999~2005년 기간에 (국세/GDP) 비율은 14% 이상으로 13%대였던 1990년대 후반에 비해 높았다. 2005년 이후 2010년까지의 기간을 보면, 2006~2008년에는 (소득세/GDP) 비율과 (소득세/국세) 비율, (국세/GDP) 비율이 모두 상당히 높아졌다가 2009년과 2010년에 다시 하락하였다.

소득세 수입의 GDP 탄성치를 보면, 2006년에는 5.13, 2007년에는 3.17로 비정상적이라고 할 수 있을 정도로 높았으나, 그 외의 연도 중에서는 2004년에 1.59, 2003년에 1.32였으며, 다른 연도에는 1 또는 그 이하 수준으로 낮았다. 경제위기 기간인 1999년과 2008년, 2009년에는 소득세 수입이 감소되었다. 즉, IMF 경제위기에서 벗어난 이후 2008년에 다시 외환위기에 돌입하기 이전까지는 소득세 수입의 GDP 탄성치가 높은 편이었으나, 그 외의 연도에는 매우 낮은 탄성치를 보여주었다. 경제위기 기간과 위기 직후에는 특히 낮았다. 1995~2010년 전체를 보면, 소득세 수입의 연평균 증가율은 7.06%이고, GDP 증가율은 7.48%로, 전자를 후자로 나누면 0.94가 된다(〈표 II-3〉 참조).

〈표 II-3〉 소득세 수입 변화 추이(1995~2010년)

(단위: %, 배)

연도	소득세/ GDP	소득세/ 국세	국세/GDP	소득세 증가율 (A)	GDP 증가율 (B)	탄성치 (A/B)
1995	3.17	23.99	13.24	21.51	17.18	1.25
1996	3.07	22.73	13.50	8.43	12.17	0.69
1997	2.80	21.26	13.19	0.68	10.23	0.07
1998	3.28	25.36	12.93	15.65	-1.11	-14.13
1999	2.75	20.96	13.12	-7.79	9.99	-0.78
2000	2.76	18.84	14.63	10.43	10.11	1.03
2001	2.71	19.48	13.92	6.59	8.34	0.79
2002	2.51	18.43	13.65	2.67	10.72	0.25
2003	2.56	18.13	14.14	8.49	6.43	1.32
2004	2.68	19.89	13.45	12.73	8.03	1.59
2005	2.68	19.34	13.86	5.19	5.00	1.04
2006	3.21	22.46	14.29	25.78	5.03	5.13
2007	3.72	24.07	15.48	25.32	7.99	3.17
2008	3.29	21.73	15.15	-6.44	5.87	-1.10
2009	3.02	21.15	14.29	-4.26	4.27	-1.00
2010	3.00	21.33	14.05	8.88	9.86	0.90
연평균	-	-	-	7.06	7.48	0.94

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적  
한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국민계정, 주요경제지표, 국내총생산(명목, 원화표시),  
접속일자: 2019. 5. 15.

이 기간 즉, 1995~2010년의 소득세제 변화를 보면, 1994년에 소득세 최고세율이 50%에서 45%로 낮아졌으며, 1996년부터는 5~45%의 세율이 10~40%로 조정되고, 최저세율구간은 '과세표준 400만원 이하'에서 '1,000만원 이하'로, 최고세율 적용구간은 '6,400만원 초과'에서 '8,000만원 초과'로 상향 조정되어 전반적으로 세부담이 상당히 낮아졌다. 1990년대 초반에 소득세 부담이 빠르게 증가한 것을 고려하여 과표구간과 세율체계를 조정함으로써 세부담을 완화한 것으로 판단된다. 2002년에는 세율을 10~40%에서 9~36%로 다시 인하하였으며, 2005년에는 8~35%로 또 한 번 조정하였다. 그리고 2008년에는 세율구간을 상향 조정하여 세부담을 완화하였다.<sup>5)</sup>

세율체계의 조정과 함께 근로소득공제는 계속 확대되었다. 1994년에 270만~620만원이던 것이 1995년에 310만~690만원, 1996년에 400만~800만원, 1997년에 500만~900만원으로 개편되었고, 2000년에는 500만~1,200만원이 되었다. 2001년에는 근로소득공제 상한이 폐지되어 급여액 4,500만원 초과분에 대해 5%의 공제율이 적용되었다. 2009년에는 급여 500만원 이하인 경우에 급여 전액을 공제하던 것을 80% 공제로 축소하였다. 기본공제의 경우에도 1994년에 기초공제, 배우자공제, 부양가족공제가 각각 72만원, 54만원, 48만원이었는데, 1996년에 기초, 배우자, 부양가족공제의 구분 없이 일괄하여 1인당 100만원을 적용하도록 확대 개편되었다. 그리고 2009년에 공제액이 150만원으로 확대되었다. 전반적으로 볼 때, 이전 10년간(1984~1995년)과 비교해 보면, 1995~2010년의 기간에는 소득세 부담 완화를 위한 세제개편에 더욱 적극적이었다고 할 수 있다. 세율체계가 개편되어 최고세율이 크게 낮아졌으며, 근로소득공제가 상당히 빠른 속도로 확대되었다. 이러한 변화가 소득세 부담의 증가속도를 늦추는 데 영향을 준 것으로 판단된다.

최고세율 인하는 우리나라만의 변화는 아니다. 1980년대 중반 이후 세계적으로 소득세와 법인세 최고세율을 인하하는 조세경쟁이 있었으며, 우리나라도 그 경쟁을 따라가는 추세였다. 1980년대 초반 하여도 60~70%의 높은 세율을 적용한 국가들이 많이 있었고, 우리나라도 마찬가지였다. 그러나 점

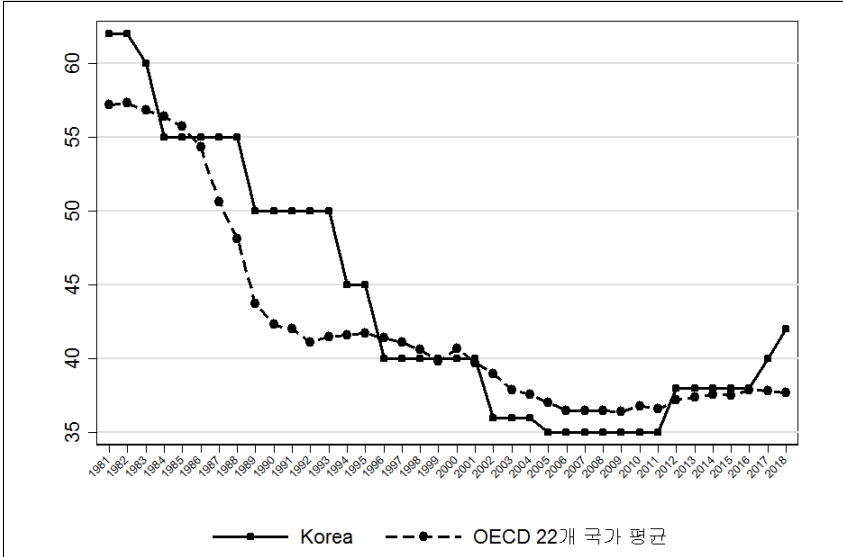
5) 소득세제의 변화 내용은 부록의 <표 A-1>~<표 A-6> 참조

차 경제활동의 세계화가 진전되면서 국경 없는 경쟁에 직면하게 된 국가들은 이와 같이 높은 최고세율을 유지하기 어려운 상황이 되었다. 그러므로 세계 각국이 소득세 최고세율을 인하하게 되었고, 우리나라도 예외는 아니었다. [그림 II-2]에는 1981년 이후 2018년까지 우리나라의 소득세 최고세율을 OECD 회원국 소득세 최고세율 평균치와 비교하였다. 여기서 세율은 지방세를 포함하지 않은 국세 소득세 세율을 의미한다. 최고세율 구간을 비교할 때, 세율뿐만 아니라 그 세율을 적용하는 소득구간을 함께 고려하여야 하므로 이 그림을 통해서 특정 소득수준의 세부담을 비교할 수는 없다. 그러나 이 기간 동안의 최고세율 변화의 흐름을 파악하기에는 좋은 그림이다.

[그림 II-2]에서 발견할 수 있는 중요한 특징 중의 하나는 우리나라가 1990년대 초반까지는 세계적인 추세를 따라가면서도 OECD 회원국 평균치보다 최고세율을 높게 설정하였으나, 1996~2010년의 기간에는 OECD 회원국 평균치보다 낮게 유지하였다는 점이다. 이는 1996년의 OECD 가입, 이 시기에 빠르게 진전된 경제활동의 세계화, 그에 따라 심화된 국제경쟁 등 환경 변화가 세율체계에 반영된 것이라고 할 수 있다. 한편 뒤에서 살펴볼 2010년 이후의 기간을 보면, 2012년에 우리나라 소득세 최고세율이 35%에서 38%로 인상됨에 따라 OECD 회원국 평균치인 37.2%를 상회하게 되었으며, 이후 계속 OECD 평균치보다 높은 수준을 유지하였다. 우리나라는 2012년 이후 2016년까지 38%의 최고세율을 유지하였는데, OECD 회원국 최고세율 평균치는 약간씩 상승하여 2016년에 37.9%가 되었다. 그런데 우리나라가 2017년에 최고세율을 40%로 인상하였고, 2018년에는 다시 42%로 인상함에 따라 각각 37.8%와 37.7%로 다소 낮아지는 추세를 보인 OECD 회원국 최고세율 평균치와의 격차는 더 확대되었다.

[그림 II-2] 우리나라와 OECD 국가의 개인소득세 법정최고세율 추이(1981~2018년)

(단위: %)



주: 중앙정부 세율이며, 1981년 기준으로 데이터가 존재하는 22개국을 기준으로 함  
 자료: 한국조세연구원, 2012, p. 444, [그림 VI-4]의 자료 업데이트  
 OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I1](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1), 접속일자: 2019. 5. 22.

### 라. 2011~2017년: (소득세/GDP) 비율 급상승

본 연구에서 가장 주목해서 보고자 하는 시기는 2010년 이후부터 2017년 까지의 기간이다. 이 기간에 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 3%에서 4.44%로 1.44%포인트 상승하였다. 증가율은 48%이다. 국세 수입에서 소득세가 차지하는 비중도 21.33%에서 28.95%로 35.7% 상승하였다. 국세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 14.05%에서 15.34%로 1.29%포인트 상승하였다. 이 기간의 연도별 GDP 증가율을 보면, 2010년 9.86%에서 2012년 3.36%, 2013년 3.77%까지 낮아졌다가 이후 약간 증가하는 추세를 보였다. 2015년에는 명목GDP 증가율이 5%대를 회복하였으며, 2016년에는 4.97%, 2017년에는 5.4%를 기록하였다.

소득세 수입의 GDP 탄성치를 보면, 2010년 0.90 이후 2013년에 1.14로 가장 낮았으며, 다른 연도에는 높은 수치를 보여주었다. 2017년에 1.77이었으며, 그 외 연도는 2.37~2.98로 상당히 높았다. 소득세 수입의 GDP 탄성치가 2를 넘는 현상이 수년간 지속되는 것은 이례적인 현상이다. 특히 경제성장률이 특별히 높지 않고 오히려 낮은 수준으로 안정화되는 시기에 이러한 현상이 나타났다는 점에서 더욱 그러하다. 이 기간 전체를 보면, 소득세 수입의 연평균 증가율은 10.4%이고 명목GDP의 연평균 증가율은 5.22%로 전자가 후자의 1.99배였다.

〈표 II-4〉 소득세 수입 변화 추이(2010~2017년)

(단위: %, 배)

연도	소득세/ GDP	소득세/ 국세	국세/GDP	소득세 증가율 (A)	GDP 증가율 (B)	탄성치 (A/B)
2010	3.00	21.33	14.05	8.88	9.86	0.90
2011	3.20	22.19	14.44	12.64	5.32	2.37
2012	3.37	22.85	14.74	8.65	3.36	2.57
2013	3.38	23.96	14.12	4.31	3.77	1.14
2014	3.64	26.32	13.83	11.82	3.96	2.98
2015	3.99	28.66	13.93	15.41	5.25	2.93
2016	4.27	28.91	14.77	12.30	4.97	2.48
2017	4.44	28.95	15.34	9.58	5.40	1.77
연평균	-	-	-	10.40	5.22	1.99

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적  
한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 국민계정, 주요경제지표, 국내총생산(명목, 원화표시),  
접속일자: 2019. 5. 15.

2010년 이전의 소득세제 변화는 대체로 세율체계 단순화 및 하향 조정, 세율구간의 조정, 근로소득공제 및 근로소득세액공제 확대, 그 외 특별공제의 도입 및 확대를 통해서 전반적으로 소득세 부담을 완화하는 조치들이었다. 그러나 2010년 이후에는 다른 양상으로 전개되었다. 각종 공제제도와 세율구간은 큰 변화 없이, 즉 적극적인 세부담 완화 조치 없이 유지하면서 고소득자의 세부담을 증대시켜 소득세의 재분배효과를 확대하는 데 초점을

맞췄다. 2011년까지 소득 8,800만원 초과분에 35%의 세율이 적용되었는데, 2012년에 3억원 초과분에 대해 38%의 세율이 적용되도록 최고세율 구간을 신설하였고, 2014년에는 38%의 세율이 적용되는 세율구간을 1억 5천만원 초과분으로 낮췄다. 그리고 2017년에는 다시 5억원 초과분에 40%의 세율이 적용되도록 새로운 구간을 신설하였고, 2018년에는 3억~5억원 구간에 40%, 5억원 초과분에 42%의 세율이 적용되도록 개편하여 다시 한 번 최고세율을 인상하였다. 2010년 이후 2018년까지 8년의 기간 동안 4번의 개편을 통해 최고소득구간 세부담을 인상하였다.<sup>6)</sup>

근로소득공제제도의 경우 2009년에 소득 500만원 이하인 자의 근로소득 공제율을 100%에서 80%로 낮췄는데, 근로장려금제도(EITC)가 도입되어 실제로 이 구간에서 세부담이 증가되지는 않았다. 2014년에는 소득 500만원 이하에 대한 근로소득공제율을 70%로 낮췄으며, 4,500만원 초과분에 5%의 공제율이 적용되던 것을 4,500만~1억원 5%, 1억원 초과분 2%로 고소득계층의 공제율을 낮췄다. 그뿐만 아니라 2014년에는 교육비, 의료비, 보험료, 기부금 공제제도를 소득공제에서 세액공제로 전환하였는데, 이로 인하여 고소득층의 세부담이 높아지고 저소득층의 세부담은 낮아졌다. 안종석·오종현(2018)에 따르면 2014년의 세제개편으로 소득 6천만원 이상 구간에서 실효세율이 인상되었으며, 4천만원 이하 구간에서 실효세율이 낮아졌다.<sup>7)</sup> 기본공제는 1인당 150만원이 그대로 유지되었다. 그 외에 현금영수증 의무발급 확대 등 행정적 측면에서 과표양성화를 위한 노력이 계속되었다. 현금영수증 의무발급제도는 2007년에 도입한 이후 2010년, 2014년, 2016년, 2017년에 의무발급 대상을 확대하였다.

이 기간에는, 2010년을 제외하면 명목GDP 증가율이 3~6% 수준으로 이전 기간들에 비해 상당히 낮기는 하지만, 더 낮아지지 않고 2013년의 3.36%를 저점으로 다소 상승하는 경향을 보여주었다는 점, 각종 공제제도와 과표구간이 조정되지 않고 유지되었다는 점, 부분적으로 고소득층의 세부담 증대

6) 소득세제의 변화 내용은 부록의 <표 A-1>~<표 A-6> 참조

7) 안종석·오종현(2018), pp. 53~54.

를 위한 제도 개편이 있었다는 점, 그리고 행정적인 측면에서 사업소득의 과표양성화를 위한 노력이 계속되었다는 점 등이 모두 세수입을 빠른 속도로 증가시키는 데 기여하였을 것으로 판단된다.

### 3. 소득 항목별 세수입 변화 추이

〈표 II-5〉에서는 2004년 이후 소득세 수입을 소득 항목별 세수입으로 구분하여 정리하였다. 근로소득과 이자소득, 배당소득, 기타소득, 연금소득, 퇴직소득은 모두 원천징수분이며, 종합소득과 양도소득, 산림소득은 신고분이다. 종합소득 신고 대상자가 근로소득, 이자소득, 배당소득, 기타소득이 있는 경우에는 이들 소득을 모두 종합하여 종합소득 신고를 하도록 되어 있다. 그러므로 종합소득에는 종합소득 신고자의 사업소득과 근로소득, 이자, 배당, 기타소득이 모두 포함된다. 그런데 종합소득세의 경우, 원천징수를 하고 난 이후의 근로소득과 이자소득, 배당소득, 기타소득을 모두 종합하여 신고하고, 종합소득에 대한 결정세액을 산출한 후, 그 결정세액에서 기 납부한 원천징수세액을 차감하여 납부하여야 할 세액을 결정한다. 그러므로 근로소득, 이자소득, 배당소득, 기타소득에 대한 원천징수 세액과 종합소득세 결정세액에는 중복이 발생한다. 그런데 〈표 II-5〉는 국세청에서 세목별 세수입을 종합한 자료를 정리한 것으로서 이 표의 종합소득세액은 종합소득 총액에 대한 결정세액에서 종합소득에 포함된 근로소득 등에 대한 원천징수세액을 차감한 금액이다. 국세청의 『국세통계연보』에 제공된 자료가 2003년까지는 신고분과 원천분 두 가지로 구분되었으나, 2004년부터는 신고분과 원천분이 각각 소득 종류별로 자세하게 구분되어 정리되므로 이 표에서도 2004년 이후의 자료만 정리하였다. 〈표 II-5〉의 자료를 누적 그래프로 그린 것이 [그림 II-3]이다.

2017년 기준으로 소득세 수입에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 근로소득세로 45.6%를 차지하였다. 2004년에 42.0%였는데, 시간이 지나면서 증가하는 추세를 보여주었다. 부동산 가격이 급등하였던 2006년과 2007년에는 양

도소득세의 비중이 크게 증가하면서 근로소득세의 비중이 30%대로 낮아지기도 하였으며, 양도소득세의 비중이 이례적으로 낮았던 2013년과 2014년에는 근로소득세의 비중이 각각 46.5%와 48.3%로 다른 연도들에 비해 상당히 높았다. 이와 같은 양도소득세 변화의 영향을 제외하고 보면, 근로소득세의 비중은 꾸준히 증가하는 추세를 보여주었다고 할 수 있다.

〈표 II-5〉 연도별 소득세 수입의 소득 항목별 구성

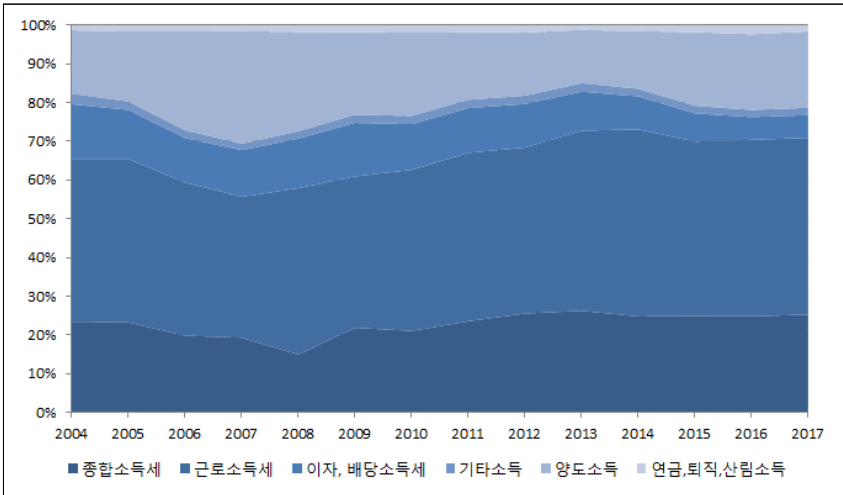
(단위: %)

연도	소득세	종합소득	근로소득	이자, 배당소득	기타소득	양도소득	연금, 퇴직, 산림소득
2004	100.0	23.4	42.0	14.2	2.7	16.4	1.3
2005	100.0	23.2	42.2	12.7	2.2	18.1	1.6
2006	100.0	19.8	39.6	11.5	2.0	25.5	1.6
2007	100.0	19.3	36.4	12.0	1.6	29.1	1.5
2008	100.0	14.9	43.0	12.8	1.9	25.6	1.7
2009	100.0	21.8	39.1	13.8	2.1	21.2	1.9
2010	100.0	21.0	41.6	11.8	2.1	21.8	1.7
2011	100.0	23.5	43.5	11.6	2.1	17.5	1.8
2012	100.0	25.5	42.9	11.3	2.1	16.3	1.9
2013	100.0	26.2	46.5	10.1	2.2	13.8	1.2
2014	100.0	24.8	48.3	8.6	1.9	14.9	1.6
2015	100.0	24.9	45.0	7.3	2.0	19.0	1.8
2016	100.0	24.8	45.6	5.9	1.9	19.5	2.3
2017	100.0	25.3	45.6	5.9	1.9	19.7	1.6

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 11-3] 연도별 소득세 수입의 소득 항목별 구성

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 2-1-2> 연도별, 세목별 세수실적

두 번째로 큰 비중을 차지하는 것은 종합소득세이다. 종합소득세의 비중은 2004년에 23.4%에서 2017년에 25.3%로 1.9%포인트 상승하였다. 2004년에는 23.4%였던 것이 2005년부터 낮아지기 시작하여 2006년에는 19.8%가 되었고, 경제위기가 발생한 2008년에는 14.9%로 2004년의 3분의 2에도 미치지 못하는 수준이었다. 이후 회복하여 2011년에 2004년과 유사한 수준이 되었으며, 2012년에는 25.5%, 2013년에는 26.2%가 되었다. 2014년에는 다시 하락하여 24.8%가 되었으며, 그 수준을 계속 유지하다가 2017년에 25.3%로 다소 높아졌다.

근로소득세와 종합소득세 외에 소득세 수입에서 중요한 비중을 차지하는 것이 양도소득세이다. 2017년에는 양도소득세가 소득세 수입의 19.7%를 차지하여 2004년의 비중 16.4%에 비해 3.3%포인트 높았다. 양도소득세 수입은 연도별 변동성이 커서 세수입에서 차지하는 비중도 연도별로 차이가 크다. 2004년에는 소득세 수입의 16.4%를 차지하였으나 2006년과 2007년에는 각각 25.5%와 29.1%를 차지하였다. 한편 2013년에는 그 비중이 13.8%로 낮았다. 이후 다시 높아져 2015년에 19%가 되었으며, 2016년 19.5%, 2017년

19.7%로 높아지는 추세를 보여주었다. 세수입의 변동이 커서 2004년, 2005년에는 4조원 수준이었던 것이 2007년에는 11조원을 넘었다. 이후 줄어들었다가 8년 후인 2015년에 다시 11조원대를 회복하였으며, 2017년에는 15조원을 넘었다. 뒤에서 소득 항목별로 소득세 수입 변동에 미친 영향을 파악하는 과정에서 좀 더 자세하게 살펴보겠지만, 이러한 양도소득세 수입의 변동은 소득세 수입 변동에 매우 중요한 영향을 준 것으로 평가된다.

이자·배당소득세는 2014년에 14.2%를 차지하였는데, 그 비중이 점점 낮아져서 2017년에는 5.9%가 되었다. 2008년 경제위기를 전후한 기간을 제외하고는 거의 모든 연도에 이자·배당소득세의 비중이 낮아지는 추세를 보여주었다. 이러한 추세는 이자율 하락으로 인한 것으로 판단된다.

〈표 II-6〉에서는 이 기간 중의 이자율 변화 추이를 정리하였는데, 단기이자율의 경우 2004년 3.788%에서 2017년 1.443%로 낮아졌다. 그리고 10년 만기 장기국채수익률은 4.728%에서 2017년에 2.283%로 낮아졌다. 2004년의 이자율은 각각 2017년의 이자율의 2.625배와 2.071배이다. 이 기간 중에 2007년과 2008년 이자율이 그 전후 연도들에 비해 높았는데, 이자 및 배당소득세 수입의 비중도 2007~2009년에 비교적 높은 편이었다. 2013년에 이자·배당소득의 종합과세 기준금액이 4천만원에서 2천만원으로 낮아졌는데, 먼저 원천징수한 후에 종합소득신고를 하도록 되어 있으므로 원천징수 금액에는 큰 영향을 주지 않았을 것으로 판단된다. 수치상으로는 2013년과 2014년에 이자 및 배당소득의 비중이 낮아진 것으로 나타나지만, 다른 연도의 추세와 크게 다른 것은 아니다.

〈표 II-6〉 이자율 변화 추이

(단위: %)

연도	단기이자율 (3개월 이자율 및 수액률(은행간 금리))	장기국채수익률 (10년 만기)
2004	3,788	4,728
2005	3,649	4,950
2006	4,476	5,152
2007	5,161	5,351
2008	5,488	5,568
2009	2,628	5,166
2010	2,672	4,773
2011	3,438	4,203
2012	3,298	3,448
2013	2,723	3,278
2014	2,491	3,186
2015	1,770	2,306
2016	1,493	1,747
2017	1,443	2,283
2018	1,680	2,503
2004/2017	2,625	2,071

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>, 접속일자: 2019. 5. 27.) 자료를 바탕으로 저자 작성

기타소득의 비중은 연도별로 등락은 있으나 전반적으로 하락하는 추세를 보여주었다. 2004년에는 기타소득세가 소득세 수입에서 차지하는 비중이 2.7%였는데, 2017년에는 1.9%로 0.8%포인트 낮아졌다. 연금·퇴직·산립소득은 일부 예외적인 연도를 제외하면 대체로 1.5~2%대를 유지하였다.

#### 4. 소득세 수입 증가에 대한 소득 항목별 기여도

〈표 II-7〉에서는 연도별 소득세 수입 증가분에 대한 소득 항목별 기여도를 정리하였다. 소득세 수입을  $R$ , 소득 항목별 세수입을  $r_i$ 라고 하면, 소득세 수입  $R$ 은 식 (1)과 같이 소득 항목별 세수입의 합계로 표현할 수 있다.

$$R = \sum_{i=1}^n r_i \quad \text{식 (1)}$$

식 (1)을 이용하여 소득세 수입 증가율을 소득 항목별 증가율로 분해하면 식 (2)와 같이 표현할 수 있다. 즉, 소득세 수입의 증가율은 각 소득 항목의 세수입 증가율과 그 항목이 소득세 수입에서 차지하는 비중의 곱을 합한 것과 같다. 그러므로 개별 항목의 소득세 수입 증가에 대한 기여도는 각 항목의 세수입 증가율에 그 항목의 비중을 곱한 것과 같다고 할 수 있다.

$$\frac{R_1 - R_0}{R_0} = \sum_{i=1}^n \left( \left( \frac{r_{i1} - r_{i0}}{r_{i0}} \right) \times \frac{r_{i0}}{R_0} \right) \quad \text{식 (2)}$$

〈표 II-7〉의 첫 번째 열에는 식 (2)의 좌변에 나타난 소득세 수입 증가율을 정리하였으며, 두 번째 열부터는 우변에 나타난 항목별 세수입 증가율에 각 항목의 비중을 곱한 수치를 정리하였다. 우변의 합은 좌변과 같다. 표의 아래쪽에는 2004~2017년 기간 전체의 소득세 수입 증가율과 항목별 기여도를 정리하였다. 이 기간에 소득세 수입이 227.9% 증가하였으며, 근로소득세 수입이 107.6% 증가하여 소득세 수입 증가분의 47.2%를 기여하였고, 종합소득세와 양도소득세가 각각 소득세 수입 증가분의 26.1%와 21.2%를 기여하였다. 이를 앞의 〈표 II-5〉에 정리된 소득 항목별 세수입에서 차지하는 비중과 비교해 보면, 근로소득세와 종합소득세, 그리고 양도소득세가 각각 소득세에서 차지하는 비중을 약간 상회하는 수준으로 소득세 수입 증가에 기여하였음을 알 수 있다. 다른 세목도 유사하다. 다만 이자·배당소득세 수입 증가분은 소득세 수입 증가분의 2.2%로 소득세 수입에서 차지하는 비중(2017년 5.9%)에 비해 적게 기여한 것으로 나타났다. 이자·배당소득세 수입이 소득세 수입에서 차지하는 비중은 이 기간 중에 계속 하락하는 추세를 보여주었다. 이는 주로 이자율 하락에 따른 것으로 판단된다.

2004~2017년의 기간 전체 즉, 13년의 기간을 보면, 각 소득 항목별 세수

입의 소득세 수입 증가에 대한 기여도가 각 항목별 세수입의 비중과 유사하지만 연도별로 보면 큰 차이가 있다. 특히 양도소득은 소득세 수입이 특별히 많이 증가하거나 증가율이 특히 낮은 연도, 또는 소득세 수입이 감소하는 연도에 그 변화를 유발한 주요인이 되는 것으로 나타났다. 소득세 수입 증가율이 각각 25.8%와 25.3%로 이례적으로 높았던 2005년과 2006년에는 양도소득세 수입 증가분이 세수입 증가분의 55%와 43%를 차지하였다. 그뿐만 아니라 2007년과 2008년의 세수입 감소 시에도 양도소득세 수입의 감소가 중요한 역할을 하였다. 2007년에는 양도소득세 수입 감소분이 소득세 수입 감소분의 80% 규모였으며, 2008년에는 양도소득세 수입 감소분이 소득세 수입 감소분의 104%였다. 2015년에는 소득세 수입 증가율이 15.4%로 2007년에 25.3%를 기록한 이후 가장 높았다. 이 해에는 양도소득세 수입 증가분이 세수입 증가분의 45%를 차지하였다.

〈표 II-7〉 연도별 소득세 수입 증가율의 소득 항목별 분해

(단위: %)

연도	소득세수 증가율	소득세 수입 증가분의 구성					
		종합소득	근로소득	이자, 배당소득	기타소득	양도소득	연금, 퇴직, 산림소득
2005	5.2	1.0	2.4	-0.8	-0.4	2.6	0.4
2006	25.8	1.7	7.6	1.8	0.3	14.1	0.4
2007	25.3	4.4	6.1	3.6	0.1	10.9	0.3
2008	-6.4	-5.3	3.8	-0.1	0.1	-5.1	0.1
2009	-5.3	5.8	-6.0	0.3	0.1	-5.5	0.0
2010	8.8	1.0	6.2	-1.0	0.2	2.5	-0.1
2011	12.9	5.5	7.5	1.3	0.3	-2.1	0.3
2012	8.2	4.1	2.9	0.6	0.2	0.2	0.3
2013	5.7	2.2	6.3	-0.6	0.2	-1.7	-0.6
2014	11.8	1.5	7.5	-0.5	0.0	2.9	0.5
2015	15.4	4.0	3.6	-0.1	0.3	7.0	0.5
2016	12.3	2.9	6.2	-0.7	0.1	2.9	0.8
2017	9.6	2.9	4.4	0.6	0.2	2.1	-0.6
2004~2017 (비중)	227.9 100.0	59.4 26.1	107.6 47.2	5.1 2.2	3.5 1.5	48.2 21.2	4.0 1.8

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적 자료를 사용하여 저자 작성

근로소득세와 종합소득세의 역할도 시기별로 차이가 있다. 경제위기 기간인 2008년과 2009년에는 각각 종합소득세와 근로소득세 수입의 감소도 소득세 수입을 감소시키는 데 중요한 역할을 하였다. 종합소득세는 2004~2010년의 기간에 대체로 소득세 수입의 빠른 증가세를 억제하는 영향을 준 것으로 보이며, 2011년 이후에는 대체로 소득세 수입에서 차지하는 비중보다 소득세 수입 증가에 더 많은 기여를 하였다. 2004~2010년에 종합소득세의 세 수입 증대 기여도가 낮은 것은 경기 하락의 영향이 큰 것으로 판단된다. 한편 근로소득세는 특정한 몇 개 연도를 제외하고는 대체로 소득세 수입의 증가에 긍정적인 영향을 준 것으로 판단된다. 특히 2005~2006년에 세수입 증가율을 크게 높이는 데 기여하였으며, 2010년 이후에도 대부분의 연도에 소득세 수입 증대에서 주도적인 역할을 하였다. 이자·배당소득세는 거의 전 기간에 걸쳐서 소득세 수입의 증가를 억제하는 방향으로 작용하였다.

〈표 II-8〉에서는 소득세 수입의 연평균 증가율과 소득 항목별 세수입 증가율을 비교하였다. 표에는 세 개의 패널이 있는데, 제일 위쪽에는 연도별 전년 대비 세수입 증가율을 명목GDP 증가율로 나눈 비율 즉, 세수입의 연도별 GDP 탄성치를 정리하였고, 두 번째 패널에는 2004~2017년, 2004~2010년, 2010~2017년의 구간별 연평균 세수입 증가율을 GDP 연평균 증가율로 나눈 결과를 정리하였다. 그리고 마지막 패널에는 GDP와 세목별 세수입의 구간별 연평균 증가율을 정리하였다.

〈표 II-8〉 소득세 세목별 연평균 증가율 - GDP 증가율과의 비교

(단위: 배, %)

구분	GDP	소득세	종합소득	근로소득	양도소득
	(세수입 증가율/GDP 증가율)				
2005	-	1.04	0.85	1.14	3.20
2006	-	5.13	1.41	3.57	15.49
2007	-	3.17	2.76	1.93	5.33
2008	-	-1.10	-4.70	1.77	-2.97
2009	-	-1.24	9.05	-3.24	-5.06
2010	-	0.89	0.49	1.60	1.19
2011	-	2.42	4.94	3.40	-1.78
2012	-	2.45	5.18	1.99	0.27
2013	-	1.51	2.31	3.87	-2.84
2014	-	2.98	1.41	4.09	5.27
2015	-	2.93	3.05	1.44	9.01
2016	-	2.48	2.37	2.77	3.10
2017	-	1.77	2.17	1.79	1.96
변이계수 (2005~2017)	-	0.96	1.36	0.97	2.34
	(세수입 연평균 증가율)/(GDP 연평균 증가율)				
2004~2017	-	1.78	1.90	1.91	2.07
2004~2010	-	1.29	0.98	1.26	2.12
2010~2017	-	2.36	3.01	2.69	2.02
	(연평균 증가율)				
2004~2017	5.38	9.56	10.20	10.27	11.13
2004~2010	6.32	8.13	6.19	7.95	13.40
2010~2017	4.57	10.81	13.75	12.29	9.22

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도. 〈표 2-1-2〉 연도별, 세목별 세수실적 자료를 사용하여 저자 계산

소득세 수입 증가율의 GDP 증가율 대비 비율을 보면, 13개 연도 중 2008년과 2009년에는 음수(-)였으며, 2010년에는 0.89로 1보다 낮았고, 2004년에는 1.04로 낮은 편이었다. 그 외 9개 연도에는 1.51(2013년)이 최소치이고 최대치는 2.98(2014년)이었다. 종합소득세는 2008년에 -4.70, 2010년에 0.49, 2004년에 0.85로 낮았으며, 그 외 연도에는 1.41(2006년, 2014년)이 최소치

이고, 2009년에는 9.05, 2012년에는 5.18을 기록하였다. 근로소득세는 2009년에 -3.24였으며, 그다음으로는 2004년에 1.14로 가장 낮았다. 그 외 연도 중에는 2015년의 1.44가 가장 낮은 것이었고, 최대치는 2014년의 4.09였다. 양도소득세는 연도별로 격차가 심하며, -5.06에서 15.49까지 분포되었다. 이 패널의 마지막 행에는 소득세와 종합소득세, 근로소득세, 양도소득세의 GDP 대비 비율의 변이계수를 정리하였는데, 소득세는 0.96이고, 근로소득세의 변이계수도 0.97로 유사하였다. 종합소득세는 1.36으로 근로소득세보다 높았으며, 양도소득세의 변이계수는 2.34였다.

종합소득세와 근로소득세 수입의 증가세를 시기별로 구분해 보면, 2010년 이전과 그 이후에 다른 양상이 나타나는 것을 알 수 있다. 2004~2017년의 소득세 수입 연평균 증가율은 9.56%로 명목GDP 연평균 증가율 5.38%의 1.78배이다. 평균적으로 GDP가 1% 증가할 때 소득세 수입은 1.78% 증가하였다고 할 수 있다. 소득 항목별로 보면, 종합소득세는 1.9, 근로소득세는 1.91로 소득세 전체의 1.78보다 높다. 특히 양도소득세는 2.07로 세수입 증가율이 GDP 증가율의 2배를 넘는다. 그런데 2010년 이전과 이후로 나눠서 보면, 2004~2010년에는 소득세 수입 연평균 증가율이 명목GDP 연평균 증가율의 1.29배로 2004~2017년 전체를 본 경우보다는 상당히 낮다. 특히 종합소득세는 0.98로 1에도 미치지 못한다. 근로소득세는 1.26이다. 양도소득세는 2.12로 2004~2017년 전체의 경우보다 높다. 이는 이 시기의 소득세 수입 증가에서 양도소득세가 중요한 역할을 하였음을 보여주는 것이다.

한편 2010년 이후 2017년까지의 기간을 보면, 소득세 증가율이 명목GDP 증가율의 2.36배로 상당히 높다. 평균적으로 명목GDP가 1% 증가할 때 소득세 수입이 2.36% 증가한다는 것인데, 이는 직관적으로 설명하기 어려운 수치이다. 특히 종합소득세의 경우 이 배율이 3.01로 매우 높고, 근로소득세도 2.69로 상당히 높다. 연도별로 보아도 이 시기에는 근로소득세와 종합소득세 모두 높은 수치를 유지하였다. 일반적으로 근로소득세와 종합소득세에는 누진세율이 적용되므로 소득 증가율보다는 소득세 수입 증가율이 높다. 그리고 이러한 논리에 따르면, 소득 증가율이 높을수록 소득세 수입 증가율

도 높을 것으로 기대된다. 그런데 2004~2010년의 GDP 연평균 증가율이 2010~2017년보다 높다. 그럼에도 근로소득세와 종합소득세 수입 연평균 증가율이 2010~2017년에 더 높게 나타난 것은 누적적인 소득세율체계만으로는 설명되지 않는다. 본 연구에서는 이 문제에 대해서 자세하게 검토한다. 앞에서 언급한 바와 같이 2010년 이전에는 1980년대 중반 이후부터 진행된 소득세 부담 완화를 위한 제도 개편이 계속된 반면, 2010년 이후에는 세부담을 완화하기 위한 적극적인 제도 개편이 없었으며, 그보다는 고소득층의 세부담을 증대시키는 방향으로의 개편만 있었다는 점도 그 이유 중의 하나가 될 수 있을 것으로 보인다.

## 5. 요약

본 장에서 검토한 자료들을 통해서 소득세 수입 변화 추세의 특징적 현상들을 정리하면 제일 먼저, 소득세 수입이 빠른 속도로 증가하였다는 점들을 수 있다. 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 1977년 1.9%에서 2017년 4.44%로 2.33배가 되었으며, 국세 수입에서 소득세가 차지하는 비중은 1997년 13.45%에서 2017년 28.95%로 2.15배가 되었다. 한편 (국세/GDP) 비율은 연도별 등락은 있으나 전반적으로 큰 변동 없이 유지되었다. 1977년에 14.16%였는데, 2017년에는 15.34%로 격차가 1.18%포인트에 불과하다. 이는 소득세 수입 변동분 중 대부분이 다른 세목의 세수입 변동과 상쇄되어 실제로 국세 수입을 증가시키는 결과를 가져오지는 않았다는 점을 시사한다. 다른 측면에서 보면 소득세 수입의 증가가, 조세체계의 합리화를 추진하면서 동시에 국세부담률을 안정적으로 유지하는 데 매우 중요한 공헌을 하였다는 점을 의미하는 것이기도 하다. 조세체계의 합리화를 위하여 다른 세목의 세부담을 완화할 필요가 있을 때 소득세 수입의 증가가 없었다면 그러한 변화가 쉽지 않았을 것이다.

둘째, 정부는 소득세 세율체계 개편, 공제제도의 개편 등을 통해 지속적으로 소득세 부담을 완화하는 조치를 취하였다. 시기별로 차이는 있으나 대체

로 2~3년에 한 번씩 세율체계나 공제체계를 개편하거나 세율체계와 공제체계를 동시에 개편하여 세부담을 완화하였다. 다만 최근(2010년 이후)에는 세부담 완화보다는 고소득자의 세부담을 증대시키는 방향으로 개편이 추진되었다.

소득세는 누진세율체계를 가지고 있어 경제가 성장하면 세수입이 더 빠른 속도로 증가하게 된다. 경제성장으로 인해 소득이 증가하면 높은 세율을 적용받는 납세자가 많아져 소득 증가분보다 소득세 수입이 더 많이 증가하기 때문이다. 실질소득이 증가하지 않고 물가상승으로 인하여 명목소득만 증가한 경우도 마찬가지이다. 실질소득 증가 없이 물가상승만으로 인하여 세부담이 과도하게 증가하는 것을 방지하기 위해서는 주기적으로 과세구간, 공제체계 등을 개편하여 세부담의 과도한 증가를 완화할 필요가 있다. 그뿐만 아니라 경제가 지속적으로 성장하면 소득 대비 세부담의 비율이 계속 상승하게 되므로, 이 비율이 과도하게 상승하는 것을 방지하기 위해서도 과세체계를 지속적으로 조정할 필요가 있다. 정부가 지속적으로 소득세 부담 완화를 위한 제도 개편을 추진한 것은 이러한 필요에 따른 것이라고 할 수 있다. 그러나 긴 기간에 걸쳐 볼 때 GDP 대비 소득세 수입의 비율이 지속적으로 상승하였고, 다른 세목의 세수입과 비교해서도 소득세 수입이 빠른 속도로 상승하였다는 점은 그동안 추진해온 소득세 부담 완화를 위한 제도 개편이 실질소득의 증가와 물가상승에 따른 세부담 증가를 상쇄하는 수준은 되지 못하였다는 점을 보여주는 것이다.

셋째, 시기별로 보면, 경제성장률의 수준과 관계없이 성장률이 낮아지는 추세를 보이는 시기에는 소득세 수입의 GDP 탄성치가 1 또는 그 이하 수준으로 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 낮아지는 추세를 보이고, 성장률이 낮아지지 않고 유지되거나 약간 상승하는 추세를 보이는 시기에는 소득세 수입의 GDP 탄성치가 1보다 상당히 높아서 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 높아지는 추세를 보여주었다. 본고에서 검토한 시기 구분에 따르면 1977~1984년과 1995~2010년이 전자에 해당하고 1984~1995년, 2010~2017년이 후자에 해당한다. 소득세 수입의 연평균 증가율을 GDP 연평균 증가율로

나누어 산출한 탄성치를 보면, 1977~1984년에 0.86, 1995~2010년에 0.94였다. 한편 1984~1995년에는 이 수치가 1.46이었으며, 2010~2017년에는 1.99였다. 이러한 시기별 차이에는 소득세제의 변화도 중요한 영향을 준 것으로 판단된다. 성장률이 낮아지는 추세를 보인 시기에는 세부담 완화를 위한 세제개편이 많았고 개편의 폭도 큰 편이었는데, 성장률이 큰 변화 없이 유지된 시기에는 제도 변화가 적었다. 특히 2010~2017년의 기간에는 세부담을 완화하는 방향으로의 눈에 띄는 개편은 없었고, 오히려 소득재분배 기능 강화를 목적으로 고소득층의 세부담을 확대하는 세제개편을 추진하였다.

넷째, 소득세 수입을 소득 종류별로 구분해 보면, 2017년의 소득세 수입에서 근로소득세가 45.6%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 그다음이 종합소득세와 양도소득세로 각각 25.3%와 19.7%를 차지하였다. 이들 항목의 비중은 2004년에 각각 42.0%, 23.4%, 16.4%였다. 2004년과 2017년을 비교해 보면, 근로소득세와 종합소득세의 비중은 각각 8.6%, 8.1% 상승하였으며, 양도소득세의 비중은 20.1% 상승하였다. 이는 이 기간에 근로소득세와 종합소득세, 양도소득세가 소득세 수입을 증대시키는 데 중요한 역할을 하였음을 보여주는 것이다. 한편 이자 및 배당소득세의 비중은 14.2%에서 5.9%로 낮아졌으며, 기타소득의 비중도 2.7%에서 1.9%로 낮아졌다. 이자 및 배당소득세의 비중이 낮아진 것은 이 기간 중 이자율이 지속적으로 낮아진 데 주요인이 있는 것으로 판단된다. 이 기간 중에 이자율이 절반 수준으로 낮아졌으며, 이자 및 배당소득세가 소득세에서 차지하는 비중은 58.5% 낮아졌다.

다섯째, 2004~2017년의 소득세 수입 증가분에 대한 소득 항목별 기여도를 보면, 근로소득세가 47.2%, 종합소득세가 26.1%, 양도소득세가 21.2%로 각각 소득세 수입에서 차지하는 비중보다 약간 높은 기여도를 보여주었다. 한편 이자 및 배당소득, 기타소득, 연금·퇴직·산림소득의 기여도는 소득세 수입에서 차지하는 비중의 절반 이하 수준으로 낮았다.

여섯째, 연도별로 보면 소득 항목별 세수입 기여도에 상당한 차이가 있다. 특히 소득세 수입의 증가율이 이례적으로 높거나 낮은 경우, 또는 소득세 수입이 감소한 경우에는 양도소득세 수입의 변화가 중요한 역할을 하였

다. 소득세 수입 증가율이 25%를 상회한 2006년과 2007년의 경우에 양도소득세 수입 증가분이 소득세 수입 증가분의 절반 정도를 차지하였다. 소득세 수입이 감소한 2008년과 2009년에는 양도소득세 수입이 소득세 수입 감소분과 유사한 규모로 감소하였다. 2015년에는 소득세 수입 증가율이 15.4%로 2008년 이후 가장 높았는데, 이때 양도소득세 수입 증가분이 소득세 수입 증가분의 절반 정도를 차지하였다.

일곱째, 근로소득세는 꾸준히 소득세 수입 증가에 중요한 기여를 한 반면, 종합소득세는 경제성장률 변화의 영향이 큰 것으로 보인다. 2004~2017년의 세수입 연평균 증가율을 보면, 종합소득세 10.20%, 근로소득세 10.27%로 큰 차이가 없었으며, 성장률이 안정적이던 2010~2017년 기간에는 종합소득세 수입 연평균 증가율이 13.75%로 근로소득세의 12.29%보다 약간 높았다. 한편 경제성장률이 하락하는 추세를 보인 2004~2010년에는 종합소득세 수입 연평균 증가율이 6.19%로 근로소득세의 7.95% 보다 약간 낮았다.

---

## Ⅲ. 소득세 수입 변화 요인 분석 체계

---

### 1. 소득의 개념과 분석 범위

본 장(제Ⅲ장)부터 제Ⅶ장까지는 소득세 규모에 영향을 주는 요인들에 대해 개별적으로 어떤 방향으로 변화되었는지 살펴봄으로써 소득세 수입의 변화에 미친 영향을 유추해 본다. 이 분석은 소득 항목 중 소득세 수입에서 차지하는 비중이 가장 큰 근로소득세와 종합소득세에 초점을 맞춰 실시한다. 이 두 개의 항목이 소득세 수입에서 차지하는 비중은 약 70% 정도이다. 여기에 양도소득을 합하면 90% 정도가 되는데, 양도소득은 장기간에 걸쳐 발생한 것으로서 근로소득 및 종합소득과 성격이 다른 측면이 있으며, 세수입의 변동성이 상당히 크고, 근로소득 및 종합소득과 다른 변화 추이를 보이므로 근로소득세 및 종합소득세와 같은 방식으로 분석하기에는 어려움이 있다. 또한 제Ⅴ장에서는 신고된 소득을 국민계정상의 소득 변화에 따른 부분과 국민계정 소득 변화로 설명되지 않는 부분으로 구분하여 분석하는데, 양도소득은 국민계정에서 별도의 가계소득으로 구분되지 않아 이러한 분석이 불가능하다.

기본적으로 근로소득세와 종합소득세는 같은 과세체계가 적용된다. 개별납세자의 세부담 결정 과정을 보면, 먼저 총수입금액에서 필요경비를 공제하여 소득금액을 산출한다. 필요경비가 없으면 수입금액이 소득금액이 된다. 이자, 배당소득의 경우에는 필요경비가 없다. 근로소득의 경우에는 출퇴근 비용 등이 필요경비가 될 수 있는데, 이를 고려하여 소득에서 일정 부분을 공제하는 근로소득공제제도가 있다. 우리나라의 근로소득공제 규모가 상당히 커서 전체를 필요경비로 보는 것이 타당한지에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 적어도 부분적으로는 근로를 제공하는 데 소요되는 필요경비

의 성격이 있다는 점을 부인하기는 어렵다. 사업소득의 경우에는 사업 수행에 소요된 경비가 필요경비가 된다.

소득금액 중에서 비과세소득을 제외하면 과세대상 소득이 된다. 과세대상 소득에서 각종 소득공제를 공제하면 과세표준을 산출할 수 있으며, 과세표준에 세율체계를 적용하여 산출한 금액을 산출세액이라고 한다. 그리고 산출세액에서 각종 세액공제액을 차감하면 결정세액이 된다. 결정세액이 납세자가 납부하여야 할 세액이다.

본고에서는 수입금액에서 필요경비를 제외한 소득금액과 결정세액에 초점을 맞춰서 분석한다. 소득금액은 납세자가 소비 등에 사용할 수 있는 구매력을 나타내는 지표이다. 그러므로 개인이 가지고 있는 구매력에 기초하여 세금을 결정해야 한다는 Haig-Simon의 소득세 개념에 비춰 볼 때, 소득금액을 기준으로 세부담을 평가하는 것이 의미가 있다. 본고에서는 소득금액 대비 결정세액의 비율을 실효세율이라고 정의하고, 소득금액과 실효세율의 변화 요인을 살펴봄으로써 소득세 수입 증대 요인을 살펴본다.

여기서 두 가지 유의할 점이 있는데, 하나는 종합소득과 근로소득에 중복이 있을 수 있다는 점이다. 근로소득이 있는 자는 연말정산 신고를 통해서 근로소득에 대한 세액을 산출하고 세금을 납부한다. 그리고 근로소득이 있는 자 중에서 종합소득에 포함되는 다른 소득이 있는 자는 종합소득세 신고시 근로소득과 다른 종합소득을 종합하여 종합소득세 신고를 하여야 한다. 근로소득만 있는 경우에도 연말정산 신고를 하지 않은 자는 종합소득세 신고를 하여야 한다. 본고에서 사용하는 통계자료는 국세청에서 발간한 『국세 통계연보』에 발표된 것으로 각각 근로소득세 연말정산 신고자료와 종합소득세 신고자료를 종합한 자료이다. 그러므로 근로소득세 신고자료에는 근로소득이 있는 자의 근로소득만 집계되지만, 종합소득세 신고자료에는 근로소득세 연말정산 신고를 하고 나서 종합소득세 신고를 한 자의 근로소득도 포함된다. 이 경우에 근로소득이 근로소득세 자료와 종합소득세 자료에 모두 포함된다.

〈표 Ⅲ-1〉에 2017년의 종합소득세 신고자료에 나타난 종합소득의 구성을

정리하였는데, 사업소득이 55.4%, 근로소득이 35.9%를 차지하여 이 두 소득의 합이 전체의 91.3%였다. 그리고 배당소득이 6.7%, 이자소득이 1%로, 배당과 이자를 합하면 종합소득의 99%가 된다. 나머지 1%는 연금소득(0.2%)과 기타소득(0.8%)이다.<sup>8)</sup> 사업소득은 부동산 임대업의 사업소득을 포함한 것이다.

또 한 가지 유의하여야 할 점은 종합소득의 경우에 소득금액은 수입금액에서 필요경비를 공제한 금액이며, 수입금액에 근로소득이 있는 경우에는 그 근로소득에 대한 근로소득공제액도 필요경비로 공제한다는 점이다. 사업소득의 경우 총수입금액에서 필요경비를 공제하여 소득금액을 산출하고, 이자와 배당은 필요경비를 공제하지 않으므로 수입금액이 소득금액이 된다. 이렇게 산출된 소득금액은 구매력을 평가하는 지표로 사용하는 데 큰 무리가 없다. 그러나 근로소득의 경우, 총급여에서 근로소득공제액을 차감한 금액이 소득금액으로 종합소득에 포함되는데, 근로소득공제액을 전액 필요경비로 보는 것이 타당한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 근로자가 근로소득을 획득하기 위해 필수적으로 지출해야 하는 비용은 출퇴근 비용 등 아주 소액에 불과하다. 그러므로 근로소득공제액에서 실제로 근로 제공에 필수적으로 수반되는 비용을 추출해 낼 수 없다면 그 전체를 필요경비로 공제하기 보다는 공제하지 않고, 총급여를 소득금액으로 보는 것이 소득의 경제적 개념에 부합하다고 할 수 있을 것이다. <표 Ⅲ-1>에 나타난 근로소득금액은 근로소득공제를 차감하기 이전의 총급여를 나타낸다.

---

8) 국세청, 『국세통계연보』, 2018, <표 3-1-2> 총수입금액 및 소득금액 신고현황

〈표 Ⅲ-1〉 종합소득의 구성(2017년)

(단위: 십억원, %)

구분	소득금액	구성비
종합소득	219,379	100.0
이자소득	2,143	1.0
배당소득	14,685	6.7
사업소득 <sup>1)</sup>	121,582	55.4
근로소득 <sup>2)</sup>	78,800	35.9
연금소득	356	0.2
기타소득	1,812	0.8

주: 1) 부동산 임대소득 포함

2) 근로소득공제 포함

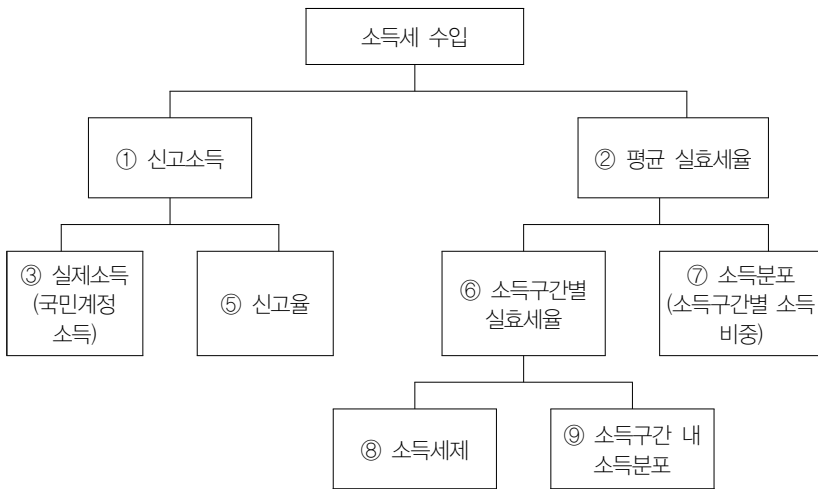
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018, 〈표 3-1-2〉 및 〈표 3-2-3〉의 자료를 사용하여 저자 계산

이러한 문제들을 고려한다면, 소득을 근로소득과 사업소득, 이자소득, 배당소득 등 중복되지 않는 개념으로 구분하고 각각의 소득과 소득별 세부담 자료를 사용하여 분석하는 것이 가장 좋을 것이다. 그러나 국세청에서 『국세통계연보』를 통해 공개한 자료를 보면, 종합소득의 소득 항목별 구분이 가능한 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있다. 소득의 규모에 대해서는 근로소득, 사업소득, 이자소득, 배당소득 등 항목별로 구분해서 파악하는 것이 가능하다. 그러나 종합소득세 부담액을 소득별 세부담으로 구분해 내는 것은 불가능하다. 종합소득세가 소득 총액에 대해 누진세율을 적용하여 세부담을 산출하는 것이기 때문이다. 그러므로 소득규모에 대한 분석에서는 항목별 분석이 가능하지만, 결정세액을 소득금액으로 나눠서 산출하는 실효세율 분석에서는 소득 항목별로 세분해서 분석하는 것이 불가능하다. 소득규모의 경우에도 소득수준별로 구분하여 분포를 분석하기를 원한다면 소득 항목별로 구분된 자료를 사용할 수가 없다. 그러므로 본 연구에서는 자료가 있는 경우에는 종합소득을 사업소득과 근로소득, 이자소득, 배당소득으로 구분하여 분석하고, 그렇지 않은 경우에는 위에서 제기한 문제들에도 불구하고 종합소득 전체를 대상으로 분석한다.

## 2. 소득세 수입 변화 요인 분해 체계

근로소득세와 종합소득세로 구분하여 각각 세수입 증대 요인을 분해하는데, 그 체계를 그림으로 정리하면 [그림 Ⅲ-1]과 같다. 소득세 수입의 변화는 1차적으로 신고된 소득의 변화에 의한 부분과 평균 실효세율 변화에 의한 부분으로 구분할 수 있다. 여기서 평균 실효세율은 결정세액을 신고된 소득으로 나눈 것이다. ‘평균’은 소득수준을 고려하지 않고 총결정세액을 총소득으로 나눈 것임을 의미한다. 각 개인에게 적용되는 세율은 소득수준에 따라 다르므로 개인의 실효세율이나 소득구간별 실효세율과는 차이가 있다. ‘실효세율’은 법정 세율과 대비되는 개념으로 소득공제와 각종 감면을 제외하기 전 소득 대비 실제로 납부한 세부담의 비율을 의미한다. 그러므로 법정 세율뿐만 아니라 공제체계가 변해도 실효세율이 변화될 수 있다. 본 장에 이어지는 제Ⅳ장에서 소득세 수입의 변화를 신고소득의 변화에 따른 부분과 평균 실효세율의 변화에 따른 부분으로 분해하는 작업을 수행한다.

[그림 Ⅲ-1] 소득세 수입 변동 요인 분해 체계



자료: 저자 작성

두 번째 단계에서는 신고소득과 평균 실효세율의 변화 요인에 대해 분석한다. 먼저 신고소득 변화는 실제 소득 변화에 의한 부분과 신고율의 변화에 의한 부분으로 구분할 수 있다. 소득세는 신고납부과세제도를 적용하는 세목이므로 납세자가 자신의 소득을 국세청에 신고하고, 그 소득에 대해 세금을 납부하여야 한다. 만약 국세청에서 실제 발생한 소득에 대한 정보를 모두 가지고 있다면 신고자는 실제 취득한 소득을 정확하게 신고할 것이다. 그렇지 않다면 납세자는 소득을 적게 신고할 유인을 가진다. 특히 주로 최종소비자를 대상으로 현금거래를 중심으로 사업을 하는 개인사업자의 경우 과소신고 유인이 크다. 국세청이 거래 상대방이나 제3자가 제공한 자료를 사용하여 해당 사업소득에 대한 정보를 파악하기 어렵기 때문이다. 만약 국세청이 자신의 소득에 대한 정보를 전혀 가지고 있지 않다고 판단하면, 납세자는 소득을 아예 신고하지 않을 수도 있다.

한편 최근에 정보통신기술의 발전과 이를 반영한 국제행정 전산망의 개발로 인하여 국세청의 정보 확보 능력이 크게 개선되었는데, 이러한 변화는 납세자의 과세신고 유인을 축소하여 신고율을 높이는 효과가 있을 것으로 보인다. 이를 고려하여 본 연구에서는 신고소득의 변화를 실제 소득의 변화에 의한 것과 신고율의 변화에 의한 것으로 구분하여 살펴본다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구의 선행연구라고 할 수 있는 오종현(2018)에서는 신고소득의 변화 요인을 한 번 더 분해하는 작업은 수행하지 않았다. 본 연구의 제 V 장에서 신고소득의 변화와 신고소득에 영향을 주는 요인의 변화를 살펴보고, 신고소득의 변화 요인 분해를 실시한다.

소득세는 누진세율 체계를 가지고 있으므로 평균 실효세율 변화 요인을 분해하는 데 어려움이 있다. 오종현(2018)에서는 실효세율 변화 요인을 제도 변화, 평균소득 변화, 소득분포 분산의 변화로 구분하여 파악하였다. 그런데 이렇게 세 가지의 요인만으로 분해하는 것이 충분한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 특히 분산의 경우, 평균으로부터의 거리를 측정하는 것이므로 저소득층의 증가와 고소득층의 증가가 동일하게 취급될 수 있다. 그러나 소득세의 누진세율체계를 고려할 때, 저소득층의 증가로 인해 분산이 증

가한 경우와 고소득층의 증가로 인해 분산이 증가한 경우에 평균 실효세율에 미치는 영향은 상당히 다를 것이다. 물론 평균소득의 변화와 결합하여 분산의 변화에 따른 영향을 해석하면 이와 같은 해석상의 문제를 최소화할 수 있겠지만, 매우 세심한 해석과 주의가 필요하다.

본 연구에서는 조금 더 복잡하지만 다른 방식으로 분해해 본다. 소득구간별로 코호트를 구분하여 각 코호트의 평균 실효세율을 구하고, 구간별 코호트의 실효세율 변화가 전체 평균 실효세율에 미치는 영향을 분석한다. 즉, 고소득층의 실효세율이 상승하였는지, 저소득층의 실효세율이 상승하였는지 파악하고, 각각의 변화가 평균 실효세율에 미친 영향을 살펴본다. 또한 구간별 실효세율이 같더라도 고소득층이 더 많아지면 평균 실효세율이 상승할 수 있으므로, 소득구간별 소득이 총소득에서 차지하는 비중을 산출하여 그 비중의 변화가 평균 실효세율에 미친 영향을 파악한다. 이는 소득분포의 변화가 평균 실효세율에 영향을 주어 세수입을 변화시키는 효과를 파악하는데 목적이 있다. 평균 실효세율 변화의 요인 분해는 제Ⅶ장에서 수행한다.

구간별 실효세율의 변화는 또한 구간 내 납세자 개인의 실효세율 변화와 구간 내 납세자 소득분포 변화에 의해 영향을 받을 수 있다. 구간 내 납세자 개인의 실효세율 변화는 주로 소득세제의 변화에 의해 발생할 것으로 판단된다. 공제제도의 변화, 세율체계의 변화 등이 모두 개인의 실효세율을 변화시키는 요인이다. 물론 개인별로 기본공제 대상자의 변화, 기부금 규모의 변화, 교육비 규모의 변화 등 개인 경제환경의 변화에 따라 실효세율이 변화될 수도 있지만, 다수의 납세자에게 서로 다른 변화가 발생한다면 그 효과가 상쇄되어 구간별 실효세율 변화에 큰 영향을 주지 않을 수도 있다. 구간 내 소득분포 변화의 경우, 구간 내에서 구간의 최저소득에 근접하는 납세자 수가 증가하는 한편 구간의 최고소득에 근접하는 납세자 수가 감소되면 구간 실효세율이 낮아지는 결과가 나타날 수 있다. 그 반대의 경우에는 제도 변화가 없어도 구간 실효세율이 상승할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 『국세통계연보』에서 추출할 수 있는 가장 세분화된 방식으로 소득구간을 구분하여 분석하므로 구간 내 소득분포의 변화가 평균 실효세율에 미치는

영향은 크지 않을 것으로 판단된다.

소득구간별 실효세율 변화를 소득세제 변화에 의한 부분과 소득구간 내 소득분포에 의한 부분으로 구분하기 위해서는 납세자 개인에 대한 미시자료가 있어야 하는데, 본 연구는 오종현(2018)과 마찬가지로 국세청에서 『국세 통계연보』를 통해 공개한 집계자료를 사용하여 분석한다. 그러므로 [그림 Ⅲ-1]에 나타난 ⑧, ⑨의 요인 분해 즉, 구간별 실효세율 변화를 소득세제 변화 요인과 구간 내 소득분포 변화 요인으로 구분하는 작업은 하지 않는다. 다만, 소득세제개편 연혁을 검토하여 소득세제 변화에 따른 실효세율 변화를 유추해 보고, 그에 해당하지 않는 것은 구간 내 소득분포 변화에 따른 것으로 판단한다.

---

## IV. 소득세 수입 변화 요인의 분해: 신고소득 vs 실효세율

---

### 1. 신고소득 요인과 실효세율 요인의 분해 방법

세수입( $R$ )을 가장 간단하게 표현하면 신고소득( $Y^R$ )과 평균 실효세율( $T^e$ )의 곱으로 나타낼 수 있다. 평균 실효세율은 세수입을 신고소득으로 나눈 것과 같다.

$$R = Y^R \times T^e, \quad \text{식 (3)}$$

$$T^e = \frac{R}{Y^R} \quad \text{식 (4)}$$

〈표 IV-1〉에서는 이 세 가지 요소 즉, 세수입과 신고소득, 그리고 실효세율의 증가율을 종합소득과 근로소득으로 구분하여 정리하였다. 그리고 [그림 IV-1]과 [그림 IV-2]에서는 그 증가율을 그림으로 정리하였다. [그림 IV-1]은 종합소득세에 대한 것이고, [그림 IV-2]는 근로소득세에 대한 것이다. 소득세 수입 변화 요인 분석은 2011년 이후에 초점을 맞춰 분석한다. 본 연구에서는 소득계층별 분석이 중요한 의미를 갖는데, 2011년부터 국세청 자료에서 소득계층 구분이 변경되었다. 여기서 종합소득은 근로소득공제를 필요경비에 포함하여 공제하고 난 이후의 소득이며, 근로소득은 근로소득공제를 차감하기 전의 총급여이다.

〈표 IV-1〉 종합소득과 근로소득의 소득, 세수입, 실효세율 변화율

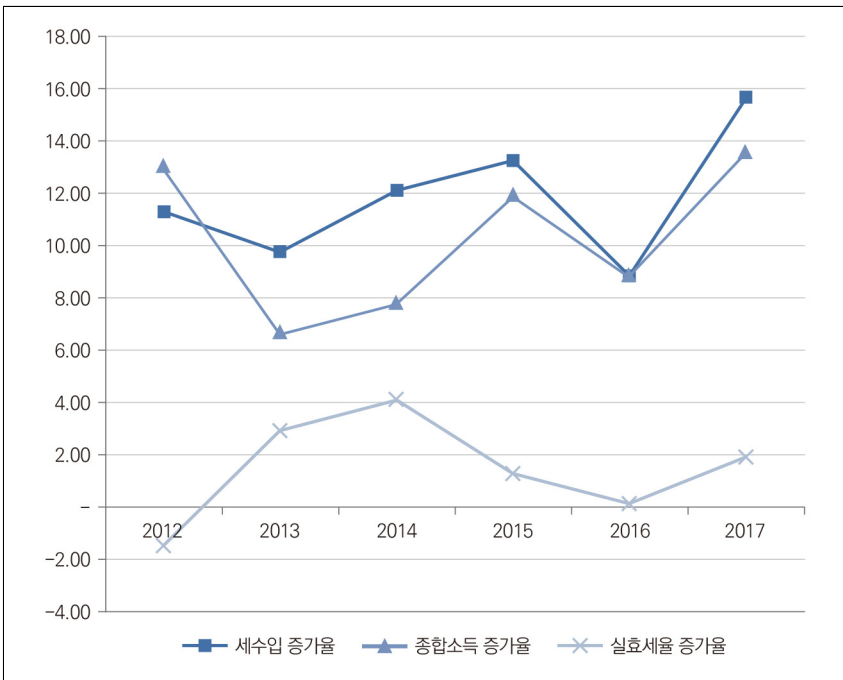
(단위: %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
총 소 세	세수입	11.41	9.73	12.15	13.31	8.87	15.71	95.69
	신고소득	13.08	6.62	7.75	11.92	8.76	13.54	79.54
	실효세율	-1.48	2.91	4.08	1.25	0.10	1.91	9.00
근 소 세	세수입	12.19	11.60	13.96	11.24	9.21	12.58	95.11
	신고소득	7.52	6.83	6.12	6.18	5.89	6.25	45.63
	실효세율	4.34	4.46	7.38	4.76	3.13	5.95	33.98

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 3-1-4〉 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II; 〈표 4-2-5〉 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

〔그림 IV-1〕 종합소득세 수입과 소득규모, 실효세율 증가율 추이

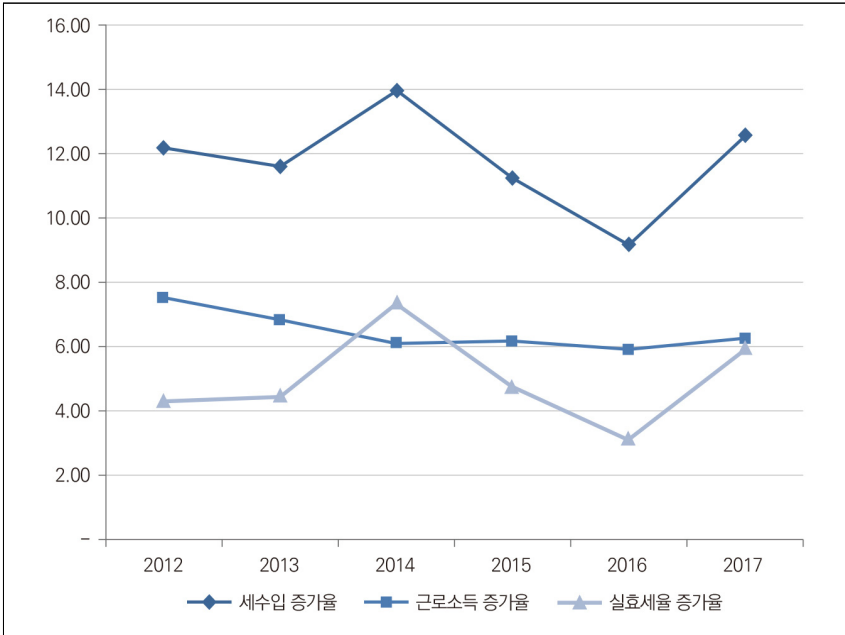
(단위: %)



자료: 〈표 IV-1〉 자료와 동일

[그림 IV-2] 근로소득세 수입과 소득규모, 실효세율 증가율 추이

(단위: %)



자료: <표 IV-1> 자료와 동일

2011~2017년 기간 전체를 보면, 종합소득세 수입은 95.69% 증가하였으며, 종합소득세 신고소득은 79.54%, 평균 실효세율은 9% 증가하였다. 한편 근로소득세의 경우에는 이 기간에 세수입이 95.11% 증가하였고, 신고소득은 45.63%, 평균 실효세율은 33.98% 증가하였다. 연도별로 보면, 종합소득세의 경우에는 세수입 증가율과 신고소득 증가율이 대체로 유사한 수준인데, 신고소득 증가율의 변동 폭이 더 크다. 평균 실효세율의 증가율은 세수입 및 신고소득 증가율에 비해 상당히 낮다. 근로소득세의 경우에는 신고소득 증가율과 평균 실효세율 증가율이 세수입 증가율보다 상당히 낮다. 신고소득 증가율과 평균 실효세율 증가율을 비교해 보면, 대체로 신고소득 증가율이 평균 실효세율 증가율보다 높으나 2014년에는 평균 실효세율 증가율이 더 높다. 근로소득세의 신고소득 증가율은 이 기간 중에 일관되게 낮아지는 추세를 보여주었다.

앞의 세수입, 신고소득, 실효세율의 관계식에서 세수입의 변화는 다음과 같이 분해할 수 있다.

$$\Delta R = (\Delta Y^R \times \overline{T^e}) + (\Delta T^e \times \overline{Y^R}) \quad \text{식 (5)}$$

$\Delta$ 은 한 기간 동안의 변화를 나타내며,  $\overline{Y^R}$ 과  $\overline{T^e}$ 는 각각 당기와 이전기의 신고소득과 실효세율 평균치를 나타낸다. 식 (5)는 세수입 변화분이 신고소득 변화에 의한 부분과 평균 실효세율 변화에 의한 부분으로 구분될 수 있음을 보여준다. 다음 절에서는 이 식에 앞의 <표 IV-1>에 나타난 자료를 적용하여 종합소득세와 근로소득세 각각의 세수입 증가에 대해 신고소득과 평균 실효세율 변화가 어느 정도씩 기여하였는지를 살펴본다.

## 2. 신고소득 요인과 실효세율 요인의 분해 결과

식 (5)를 활용하여 종합소득세와 근로소득세의 세수입 증가분을 신고소득 기여분과 평균 실효세율 기여분으로 구분하여 백분율로 표현하면 [그림 IV-3] 및 [그림 IV-4]와 같다. 그림의 아래 부분에 기여율이 정리되어 있다.

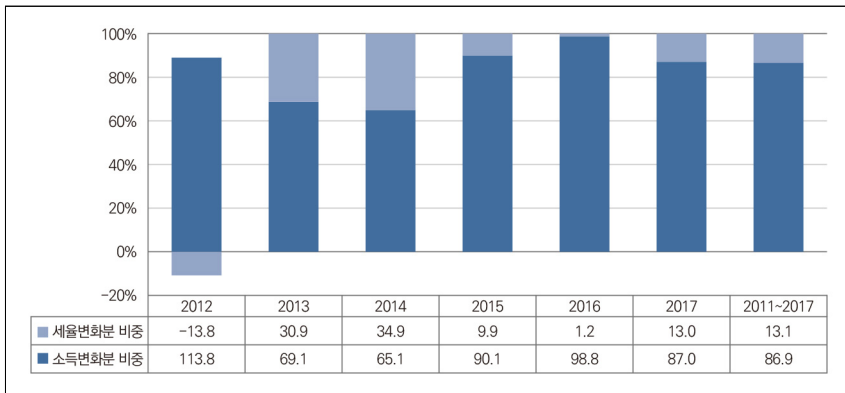
### 가. 종합소득세

먼저 종합소득세의 경우를 살펴보면, 앞의 <표 IV-1>에 나타난 바와 같이 연도별 세수입 증가율이 대체로 10%를 상회하며, 최대치인 2017년 증가율은 15.71%였다. 국세청에 신고된 종합소득의 증가율은 2013년과 2014년에 각각 6.62%와 7.75%였고, 2016년에는 8.76%로 10%에 미달하였지만, 2015년과 2017년에는 각각 11.15%와 13.54%를 기록하였다. 2011~2017년 기간 전체를 보면 세수입은 95.69% 증가하였고, 신고소득은 79.54% 증가하였다. 한편 실효세율은 2014년에 4.08% 증가한 것이 최대치이며, 2012년, 2015년, 2016년에는 1% 수준 또는 그 이하의 증가율을 보여주었다. 2011~2017년 기

간에 평균 실효세율은 9% 상승하였다. 이러한 변화는 2011~2017년 종합소득세 수입 증가가 대부분 소득 증가에 따른 것임을 시사한다. [그림 IV-3]에 따르면, 이 기간의 세수입 증가에 대한 기여도를 신고소득 증가와 실효세율 상승 효과로 구분해 보면, 신고소득 증가가 86.9%를 설명하고, 실효세율 상승이 13.1%를 설명하는 것으로 나타났다.

[그림 IV-3] 종합소득세 수입 증가 요인 분해 - 신고소득 vs 실효세율

(단위: %)



자료: <표 IV-1> 자료와 동일

연도별로 보면, 2014년에 실효세율 상승의 기여도가 34.9%로 가장 높았으며, 그다음이 2013년 30.9%였다. 그 외 연도에는 실효세율 변화의 세수 증가에 대한 기여도가 상당히 낮다. 실효세율의 변화는 소득세제의 변화와 신고소득의 증가에 영향을 받는다고 할 수 있다. 법정세율의 인상, 세율구간의 개편, 공제제도의 개편 등은 실효세율의 변화를 목적으로 하는 것이며, 이러한 변화가 발생하면 당연히 실효세율이 변화된다. 또한 누진세율 체계 하에서는 세제의 변화가 없어도 소득이 증가하면 평균 실효세율이 높아질 수 있다. 납세자의 소득이 상승함에 따라 더 높은 세율이 적용될 수 있기 때문이다.

2011~2017년의 소득세제 변화를 보면, 2014년에 소득세 공제체계를 소득 공제에서 세액공제로 전환하였으며, 최고세율인 38% 세율 적용구간을 과세

표준 '3억원 초과'에서 '1억 5천만원 초과'로 낮췄다. 이러한 변화가 중간소득계층 이상인 납세자의 실효세율을 상승시키는 결과를 가져왔다. 이에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세하게 살펴본다. 그리고 역시 실효세율 변화의 영향이 컸던 2013년에는 금융소득종합과세 대상 기준금액을 4천만원에서 2천만원으로 낮췄다. 이자·배당소득 2천만~4천만원인 납세자의 이자·배당소득이 종합소득에 포함됨에 따라 이들 납세자의 적용 세율이 높아짐으로써 종합소득세 평균 실효세율이 높아지는 효과가 나타났을 수 있다. 2012년에는 소득 8,800만원에 35%의 최고세율이 적용되던 것을 3억원까지는 35%, 3억원 초과분에 대해서는 38%의 세율이 적용되도록 최고세율을 인상하였다. 그러나 2012년에는 종합소득세 납세자 전체의 평균 실효세율이 낮아진 것으로 나타났다. 2017년에도 소득 5억원 초과구간에는 40%의 세율이 적용되도록 최고세율을 3%포인트 인상하였으나 실효세율 상승률은 1.91%로 다른 해에 비해 낮은 편이었다. 이 해의 세수 증가에 대한 실효세율 변화의 기여도는 13%였으며, 세수 증가분의 87%는 신고소득 증가에 의한 것이었다.

신고소득의 증가는 두 가지 경로를 통해서 세수입 증가에 기여한다. 첫 번째는, 과세표준을 높임으로써 세수입을 증가시키는 것이다. 두 번째는, 소득이 증가됨에 따라 적용 세율이 높아지고, 따라서 실효세율이 높아져 세수입이 증가하는 것이다. [그림 IV-3]에 나타난 소득의 기여분은 첫 번째 경로를 나타내며, 두 번째 경로는 실효세율 변화의 기여분에 포함된다. 그런데 앞서 검토한 바와 같이 종합소득세의 경우 소득세 수입 증가의 대부분(2010~2017년 84.6%)이 첫 번째 경로에 의해 설명된다. 이는 신고소득 증가가 실효세율을 변화시켜 세수 증대에 기여하는 정도도 크지 않다는 점을 시사한다. 실효세율 변화를 통한 소득 증대의 기여에 대해서는 뒤에서 실효세율 분석과 함께 다시 자세하게 살펴본다.

#### 나. 근로소득세

근로소득세 세수입은 2011~2017년에 95.11% 증가하였다. 종합소득세의 증가율 95.69%보다는 약간 낮은 수치이나 7년간의 변화라는 점을 고려한다

면 그다지 큰 차이는 아니라고 할 수 있다. 연도별 세수입 증가율을 보면, 2016년에 세수입의 전년 대비 증가율이 9.21%로 가장 낮았으며, 그 외 연도에는 11.24~14.22%로 종합소득세에 비해 연도별 격차가 크지 않고 꾸준히 증가하는 추세를 보여주었다(〈표 IV-1〉 참조).

근로소득세 신고소득의 증가율은 2011~2017년 기간에 45.63%로 종합소득의 경우(79.54%)에 비해 상당히 낮았다. 연도별 증가율은 2012년에 전년 대비 7.52% 증가하여 가장 높았고, 다른 해에는 5.89~6.83% 범위 내에서 연도별로 차이를 보였다. 종합소득에 비해 근로소득은 꾸준히 증가하는 추세를 보인 것으로 판단되며, 증가율의 연도별 변동 폭도 상당히 작다. 〈표 IV-1〉에 정리된 자료를 사용하여 평균과 표준편차를 구해 보면, 연도별 신고소득 증가율의 평균은 종합소득 10.3%, 근로소득 6.5%이고, 표준편차는 종합소득 2.940, 근로소득 0.065였다. 근로소득세의 평균 실효세율 증가율은 소득공제를 세액공제로 전환한 2014년에 7.38%로 가장 높았고, 그다음은 2017년으로 5.95%였다. 2016년에 3.13%로 가장 낮았다. 그 외 연도에는 4%대의 증가율을 보여주었다. 종합소득의 경우 연도별 평균 실효세율 증가율의 변화 폭이 크고, 실효세율이 낮아진 연도도 있는 데 비해 근로소득세는 실효세율도 꾸준히 상승하였으며, 상승률의 연도별 격차도 크지 않은 편이다.

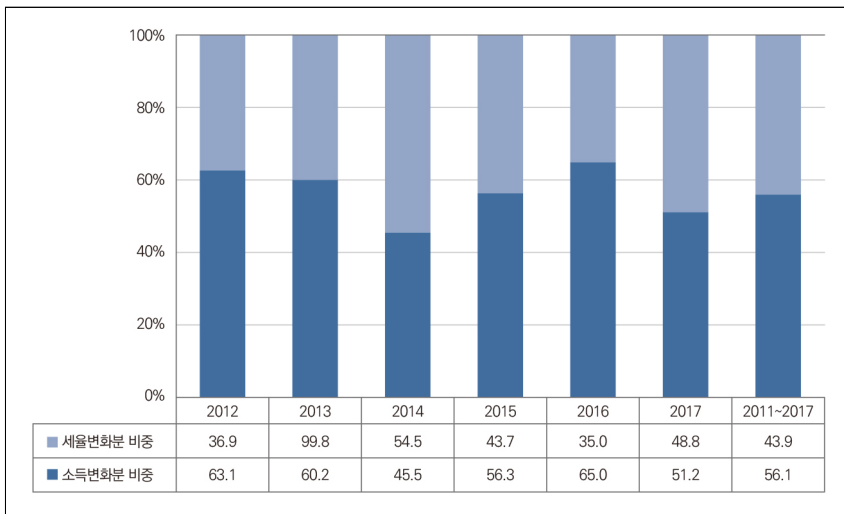
〈그림 IV-4〉와 같이 근로소득 세수입 증가에 대한 기여율을 신고소득 증가 기여분과 실효세율 상승 기여분으로 구분해 보면, 2012년에 신고소득 기여분이 63.1%, 실효세율 상승 기여분이 36.9%였는데, 점차 실효세율의 역할이 커져 2017년에는 소득 기여분이 51.2%, 실효세율 기여분이 48.8%로 나타났다. 2011~2017년 기간 전체를 보면, 신고소득 증가가 설명하는 부분이 56.1%, 실효세율 상승이 설명하는 부분이 43.9%이다. 특히 소득공제를 세액공제로 전환한 2014년에는 신고소득 증가의 기여분이 45.5%, 실효세율 상승의 기여분이 54.5%로 후자가 더 컸다.

근로소득세와 종합소득세의 세수입이 이 기간(2011~2017년)에 유사한 정도의 증가율을 보여주었지만 세수입 증가 요인은 상당히 다르다. 종합소득세의 경우 신고소득 증가가 세수입 증가의 대부분을 설명한 것에 비해, 근

로소득세는 신고소득 증가가 절반을 약간 상회하는 정도만 설명하고 평균 실효세율 상승이 설명하는 부분이 40%를 넘는다. 실효세율 변화의 요인을 보면, 제도적인 측면에서 2014년에 소득공제를 세액공제로 전환한 것이 근로소득에 더 큰 영향을 주었을 가능성이 있다. 세액공제로 전환한 특별공제 중 중요한 부분을 차지하는 의료비 공제, 교육비 공제 등이 근로소득에 주로 적용되는 제도이다. 그뿐만 아니라 근로소득에 적용되는 근로소득공제액도 2014년에 부분적으로 축소되었다. 근로소득 4,500만원 초과분에 대해 5%의 공제율이 적용되던 것이 1억원 미만에 대해서만 5%를 적용하고, 1억원 초과분에는 2%를 적용하도록 개편된 것이다.

[그림 IV-4] 근로소득세 수입 증가 요인 분해 - 신고소득 vs 실효세율

(단위: %)



자료: <표 IV-1>의 자료와 동일함

실효세율 상승은 제도의 변화와 신고소득 변화에 영향을 받는다. 그런데 신고소득 변화가 실효세율에 미친 영향을 보면, 종합소득세보다 근로소득세의 경우에 신고소득 증가의 실효세율 상승 효과가 더 클 것으로 예상된다. 종합소득은 사업소득이 중요한 역할을 하고, 개인별 소득의 변동 폭이 크며,

납세자 개개인의 소득이 연속적으로 증가하지 않을 가능성이 크다. 예를 들면, A라는 납세자의 소득이 증가하여 이전보다 높은 세율이 적용되더라도, B와 C 납세자의 소득은 감소하여 더 낮은 세율이 적용된다면 총소득이 증가하여도 실효세율이 증가하지 않거나 증가폭이 크지 않을 수 있다. 경우에 따라서는 실효세율이 더 낮아질 수도 있다. 한편 근로소득은 급여로 형성되며, 대부분의 근로자 급여가 같은 방향으로 이동하는 성향이 있으므로 총소득이 증가하면 대다수 납세자의 소득이 증가하고 평균 실효세율도 증가하는 경향을 보이게 된다. 이는 종합소득세의 신고소득 증가의 영향이 실효세율 증가를 통한 간접적 경로보다는 신고소득 증가의 직접적인 영향으로 주로 나타나는 한편, 근로소득의 경우에는 신고소득 증가가 직접적으로 세수입을 증대시킬 뿐만 아니라 실효세율을 상승시켜 세수입에 간접적으로 영향을 줄 가능성이 크다는 점을 시사한다. 신고소득 증가가 실효세율 변화에 미치는 영향에 대해서는 제Ⅶ장에서 자세하게 살펴본다.

---

## V. 신고소득 변화와 변화 요인 분석

---

### 1. 신고소득과 국민계정 가계소득의 개념과 분류

제Ⅳ장에서 국세청에 신고된 근로소득의 변화가 근로소득세 수입 변화의 절반 이상을 설명하고, 신고된 종합소득의 변화가 종합소득세 수입 변화의 대부분을 설명한다는 점을 살펴보았다. 신고소득의 변화가 소득분포의 변화를 통해 평균 실효세율에도 영향을 준다는 점을 고려한다면 신고소득 변화가 세수입 변화에 주는 영향은 더욱 크다고 할 수 있다.

다음에서는 신고소득 변화에 대해 좀 더 자세하게 살펴본다. 신고소득은 실제 발생소득 중 국세청에 세금신고 목적으로 신고한 소득을 의미한다. 세법이 엄정하게 집행된다면 모든 소득이 신고되어야 할 것이나 실제로는 그렇지 않다. 개인이 취득한 소득 중에서는 과세대상이 아닌 소득도 있는데, 과세대상이 아닌 소득에 대해서는 그 규모를 신고하도록 되어 있는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 신고하도록 되어 있는 경우에도 각 개인이 신고한 금액이 정확한지 확인할 수 없다. 규정상 과세대상 소득은 모두 신고하여야 하는데, 세부담을 회피하기 위하여 적게 신고하거나 아예 신고하지 않는 경우도 있을 수 있다.

신고소득 외에 국민의 소득수준을 파악할 수 있는 통계자료는 국민계정에 나타난 가계소득 자료가 있다. 이는 국민계정(SNA: the System of National Account)의 제도부문별 소득계정에 나타난 가계 및 비영리단체 원천소득을 말한다. 국민계정의 가계소득이 국내 가계에 귀속되는 소득을 정확하게 측정하는 것이며, 그 소득이 모두 국세청에 신고된다면 두 가지 자료는 일치하여야 할 것이다. 그러나 두 자료에는 상당한 차이가 있는데, 그 이유 중 첫 번째는, 비과세 소득의 경우에 신고할 필요가 없는 경우도 있으며, 신고하도

록 되어 있어도 소홀히 하여 신고하지 않을 가능성도 있다는 점이다. 두 번째는, 과세대상 소득이라도 세부담을 회피하려는 목적으로 신고하지 않거나 과소신고하는 경우도 있다. 세 번째는, 통계 자료의 차이가 있다.

본고에서 국민계정 가계소득이라고 보는 자료는 정확하게 표현하면 가계 및 비영리단체에 귀속되는 소득이다. 비영리단체의 규모가 크지 않아 대부분이 가계소득이라고 하더라도 원천적으로 차이가 있을 수 있을 수밖에 없다. 소득의 개념에도 차이가 있다. 사업소득의 경우에 신고소득에서는 수입 금액에서 필요경비를 공제한 금액을 소득금액으로 하는데, 국민계정에서는 이를 영업이익으로 표현한다. 그리고 개인사업이지만 규모가 커서 법인과 유사한 형태로 운영되는 기업의 경우에는 사업주의 소득을 영업이익에 포함하지 않고, 준법인기업소득인출이라는 이름으로 배당과 유사하게 취급한다. 국민계정의 재산소득 중 투자소득지급 항목은 금융기관이 보험가입자의 법적준비금, 연금자산 등의 운용에서 수취하는 이자, 배당금 등 투자소득을 해당 자산의 실제 소유자에게 지급된 것으로 의제 처리한 것이다. 경제주체 간 수익의 흐름을 정확하게 포착한다는 관점에서 이를 가계부문 소득으로 보는 것이 더 나올 수 있지만, 소득세 목적상 이와 같이 의제된 지급은 과세대상 소득에 포함되지 않는다. 국세청에서 발표한 신고소득 자료에도 유의할 점이 있다. 종합소득금액에는 결손소득이 포함되지 않는다. 즉, 수입금액이 필요경비보다 큰 경우에 한하여 소득금액이 집계된다. 그리고 근로소득 연말정산신고서와 그 외 원천징수 소득의 원천징수신고서, 종합소득세 신고서를 단순하게 합산한 자료를 사용하므로 중복이 있을 수 있고 경우에 따라서는 빠진 부분이 있을 수도 있다.

본고에서는 국세청에 신고된 소득과 국민계정상의 소득을 비교하여 국세청이 실제 발생소득의 어느 정도를 포착하고 있는지를 파악하고자 한다. 그런데 앞에서 언급한 바와 같이 비과세소득의 존재, 통계 항목의 개념의 차이 및 분류의 차이, 국세청 자료의 중복 가능성 등으로 인하여 두 가지 통계를 면밀하게 비교하는 것은 불가능하다. 그뿐만 아니라 국민소득계정의 소득 자료가 실제 소득을 정확하게 집계한 것이라고 보기도 어렵다. 국민소

득계정의 소득도 여러 가지 조사 자료와 간접자료를 활용하여 추계한 것이다. 그러므로 국민계정의 소득이 실제 소득과는 다를 가능성이 있다. 국민의 경제활동 중에서 정부의 공식 통계에 잡히지 않는 부분을 지하경제라고 하는데, 대체로 선진국에서 지하경제 규모가 작으며, 개발도상국에서는 규모가 큰 편이다.<sup>9)</sup> 그러나 지하경제의 가능성에도 불구하고, 국민계정의 소득은 실제 소득을 측정하려는 목적으로 국가가 공식적으로 추계한 유일한 자료이다. 세계 각국에서 공식적으로 사용하는 경제 규모에 대한 통계도 국민계정의 자료이다. 그러므로 본고에서도 국민계정의 소득 자료와 신고소득 자료를 비교하여 신고율을 파악한다. 즉, 본 연구에서 이야기하는 신고율은 ‘실제 소득 대비 신고소득의 비율’보다는 ‘국민계정 소득 대비 신고소득의 비율’을 의미한다.

국세청 신고자료와 국민계정 소득 자료의 개념상의 불일치, 국민계정 소득 추계에서의 오차 등을 고려할 때, 엄밀한 의미에서 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율을 신고율이라고 정의하는 데는 무리가 있다. 그러나 본고에서는 이 지표의 크기보다는 이 지표의 변화에 초점을 맞춰 분석한다는 점에 주목할 필요가 있다. 정확하게 표현하자면 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율 변화는 신고소득의 변화 중 국민계정 소득 변화에 의해 설명되지 않는 부분을 의미한다. 실제 신고율의 변화도 이 비율에 영향을 줄 수 있으며, 국민계정 소득 추계의 오차도 이 변화에 영향을 줄 수 있다. 그러나 국민계정이 일관된 추계 방법을 적용하여 추계하며, 추계에서 발생하는 오류도 연도별로 큰 차이 없이 유지된다고 보면, 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율 변화는 대부분 신고율 변화에 의해 발생하는 것일 가능성이 있다. 이런 의미에서 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율을 신고율이라고 정의하고 이 비율의 변화가 신고율 변화를 대변하는 것으로 본다. 즉, 신고율의 크기 자체는 실제 신고율을 잘 대변한다고 보기 어렵지만 신고율의 변화는 실제 신고율의 변화를 잘 대변한다고 보아도 큰 무리가 없을 것이다.

앞에서 언급한 소득 개념의 차이 등으로 인하여 소득의 포괄성이라는 측

9) 지하경제의 개념과 측정방법, 측정 결과 등에 대해서는 안중석 외(2010) 참조.

면에서 다소 미흡하더라도 신고소득 중 개별 항목과 국민계정 소득 중 개별 항목을 비교하여 가장 유사할 것으로 판단되는 소득 항목을 <표 V-1>에 정리된 바와 같이 추출하여 비교한다. 근로소득의 경우 연말정산신고서상의 총급여를 국민계정 가계·비영리단체 소득의 임금 및 급여와 비교한다.<sup>10)</sup> 피용자보수는 임금 및 급여 외에도 고용주의 사회보험부담금을 포함하고 있어 총급여와 비교하기에 적절하지 않다. 고용주가 부담하는 사회보험부담금은 과세목적상 급여에 해당하지 않는다. 사업소득은 종합소득신고서의 사업소득을 집계한 자료와, 원천징수 이행상황 신고서에 나타난 연말정산 사업소득을 합계한 자료를 신고소득으로 사용한다. 원천징수 이행상황 신고서에 나타난 연말정산 사업소득은 연말정산으로 납세의무가 종료되는 사업소득을 집계한 것이다. 국민계정의 자료 중에서는 영업잉여와 재산소득에 포함된 준법인기업소득인출과 임료를 종합하여 영업이익이라고 표현하였다. 임료는 과세목적상 사업소득에 포함된다. 이자와 배당소득의 경우 신고자료 중 원천징수 이행상황 신고서에 나타난 이자소득 지급액과 배당소득 지급액을 국민계정의 재산소득에 포함된 이자 및 배당금과 비교하였다. 재산소득에 포함되어 있는 국외직접투자에 대한 재투자수익과 투자소득지급은 비교대상에서 제외하였다.

---

10) 신고소득 중 일용근로자 소득도 근로소득에 포함되어야 하나, 자료의 일관성 문제를 고려하여 본 연구에서는 일용근로자 소득을 제외한다.

〈표 V-1〉 국세청 신고소득과 국민계정 소득의 연계

국세청 신고소득		국민계정, 가계·비영리단체 소득	
소득 항목	사용자료	소득 항목	사용자료
근로소득	- 연말정산신고서, 총급여 (일용근로자 소득 제외)	임금·급여	- 피용자보수 중 임금 및 급여
사업소득	- 종합소득신고서, 사업소득 - 원천징수 이행상황 신고서, 연말정산 사업소득	영업이익	- 영업이익 - 재산소득, 준법인기업소득 인출 - 재산소득, 임료
이자소득	- 원천징수 이행상황 신고서, 이자소득지급액	이자소득	재산소득, 이자
배당소득	- 원천징수 이행상황 신고서, 이자소득지급액	배당소득	재산소득, 배당

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018;  
한국은행(2015), 제3장 제4절을 참조하여 저자 작성

## 2. 신고소득과 국민계정 가계소득의 변화

앞에서 분류한 바와 같이 근로소득, 사업소득, 이자·배당소득의 신고소득과 국민계정상의 소득을 비교하여 정리하면 〈표 V-2〉와 같다. 이 표의 수치는 항목별 신고소득을 국민계정의 소득으로 나누어 백분율로 표시한 것이다. 이 비율의 변화를 그림으로 나타내면 [그림 V-1]과 같다.

이 표와 그림의 자료를 살펴보면, 근로소득과 배당소득, 이자소득은 전 기간에 걸쳐 국민계정 소득의 70% 이상이 신고되는 데 비해, 사업소득은 그 비율이 상당히 낮다는 점을 알 수 있다. 사업소득은 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율이 2011년에 50.14%였으며, 이후 점진적인 상승세를 보여 2013년에는 51.68%가 되었다. 2014년부터는 이 비율이 매우 빠른 속도로 상승하여 4년 후인 2017년에는 70.71%로 2013년에 비해 19.03%포인트나 높은 수준이 되었다. 2014년과 2015년, 2016년에는 매년 전년도에 비해 5%포인트 이상 상승하였으며, 2017년에는 전년 대비 2.88%포인트 상승하여 상승 폭이 다소 둔화되었다. 2017년 사업소득 신고율(신고소득/국민계정 소득)은

같은 해 이자소득 신고율(71.07%)과 유사한 수준이다. 그러나 배당소득 및 근로소득에 비해서는 아직도 상당히 낮은 편이다. 근로소득의 신고율은 2010년 85.99%에서 거의 선형으로 증가하여 2017년에는 97.31%가 되었다.

〈표 V-2〉 소득 항목별(신고소득/국민계정 소득) 비율

(단위: %)

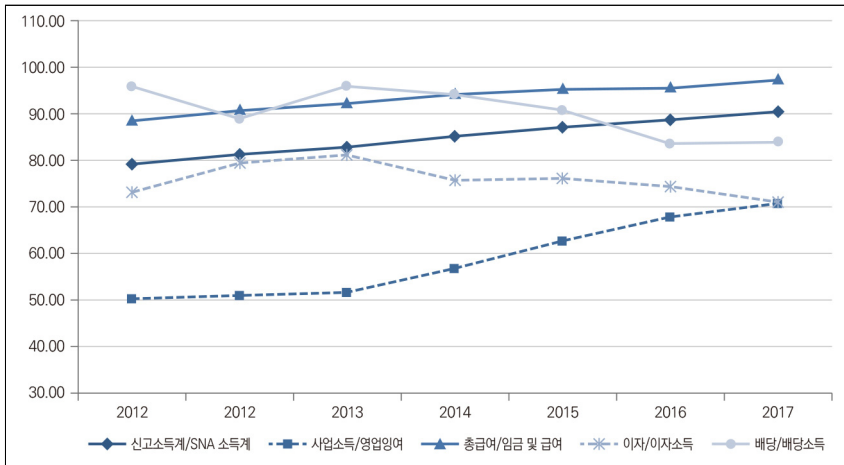
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
신고소득계/SNA 소득계	79.24	81.47	83.00	85.31	87.41	88.74	90.56
사업소득/영업잉여	50.14	50.99	51.68	56.86	62.84	67.83	70.71
총급여/임금 및 급여	88.61	90.85	92.44	94.30	95.35	95.58	97.31
이자배당/이자배당소득	78.13	81.69	84.67	80.82	80.82	77.81	76.85
이자/이자소득	72.99	79.50	81.10	75.82	76.16	74.45	71.07
배당/배당소득	95.93	88.85	96.02	94.23	90.90	83.66	83.93

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 3-1-2〉, 〈표 4-1-1〉;

한국은행, 국민계정, 국가통계포털(<https://kosis.kr>)에서 입수, 접속일자: 2019. 7. 8.

[그림 V-1] 소득 항목별(신고소득/국민계정 소득) 비율

(단위: %)



자료: 〈표 V-2〉의 자료와 동일

이자소득과 배당소득의 신고율을 비교해 보면, 배당소득이 83.66~96.02%로 이자소득 신고율 71.07~81.10%보다 10~15%포인트 정도 높다. 특정한 연도에만 그런 것이 아니고 모든 연도에 그 정도의 차이가 나는데, 어떤 이유로 그러한 차이가 나타나는 것인지에 대해서는 추후 연구가 필요할 것으로 판단된다. 2013년에 금융소득종합과세 기준금액을 4천만원에서 2천만원으로 낮췄는데, 다른 연도와 비교하여 이 해에 이자, 배당소득 신고액의 국민계정 상 이자, 배당 지급액 대비 비율이 상당히 높았다. 2013년에 이자소득은 이 비율이 81.1%였으며, 배당소득은 96.02%로 각각 2011~2017년의 기간 중에 가장 높았다. 2013년 이전에는 이자·배당소득 모두 신고율이 증가하는 추세를 보여주다가 2013년 이후에는 감소세로 전환되었다. 사업소득의 경우 2013년 이후 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율이 빠른 속도로 상승한 것과 대비된다.

근로소득은 2011~2017년 기간 내내 국민계정 소득 대비 신고소득의 비율이 선형으로 증가하는 모습을 보여주었다. 2011년에 88.61%였던 것이 2012년에는 90.85%가 되었고, 2015년에는 95.35%가 되었다. 그리고 2017년에는 97.31%를 기록하였다. 이는 유리지갑으로 알려진 근로소득도 과세표준의 양성화가 상당히 진행되어 왔음을 보여주는 것이다.

### 3. 신고소득 변화 요인 분해

#### 가. 사업소득 및 근로소득

다음에서는 신고소득 변화와 국민계정상의 소득 변화, 국민계정상 소득 대비 신고소득의 비율 즉, 신고율 변화의 관계를 좀 더 자세하게 살펴보고 있다. 신고소득을  $Y^R$ , 국민계정상의 소득을  $Y^N$ , 국민계정상 소득 대비 신고율을  $r$ 이라고 할 때, 앞서 소득세 수입 변화 요인 분석에서와 같은 방법으로 신고소득 변화의 요인을 국민계정상 소득 변화와 신고율 변화로 구분하면 다음과 같이 표현할 수 있다.

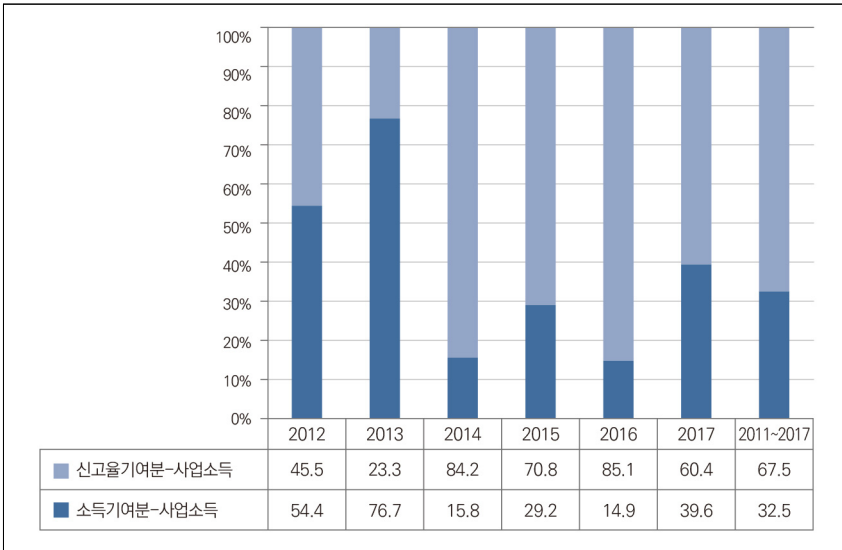
$$\Delta Y^R = (\Delta Y^N \times \bar{r}) + (\overline{Y^N} \times \Delta r) \quad \text{식 (6)}$$

식 (6) 우변의 첫 번째 항이 신고소득 증가에 대한 국민계정상 소득의 증가의 기여분이고, 두 번째 항이 신고율 변화의 기여분이다. 이 식을 적용하여 사업소득과 근로소득에 대해 신고소득 증가의 요인을 분해해 보면 [그림 V-2] 및 [그림 V-3]과 같다.

사업소득의 경우 소득의 증가보다는 신고율의 증가가 더 중요한 역할을 하였다. 2012년에는 국민계정의 소득 증가가 전년 대비 신고소득 증가의 54.4%를 설명하고, 신고율 상승이 45.6%를 설명하였다. 이후 신고율 상승의 영향이 낮아져 2013년에는 23.3%가 되었다. 그러나 2014년부터 다시 신고율 상승의 영향이 크게 확대되어 2014년과 2016년에는 신고소득 증가의 84~85% 정도를 신고율 증가분이 차지하였으며, 2015년에는 그 비율이 70.8%였고, 2017년에는 60.4%였다. 2014년에는 신고율이 56.86%로 전년도에 비해 5.18%포인트 상승하였는데, 이는 2012년과 2013년에 각각 전년에 비해 0.85%포인트, 0.69%포인트 상승한 것과 비교하여 매우 큰 것이다. 2014~2016년에는 매년 신고율이 5%포인트 이상씩 상승한 데 비해 2017년에는 2.88%포인트 상승하여 신고율 상승폭이 크게 축소되었다. 2011~2017년 기간 전체의 변화를 보면, 신고소득 증가 중 신고율 상승이 기여한 부분이 67.5%였고, 국민계정 소득 증가 기여분이 32.5%였다.

[그림 V-2] 신고소득 변화의 요인 분해 - 사업소득

(단위: %)

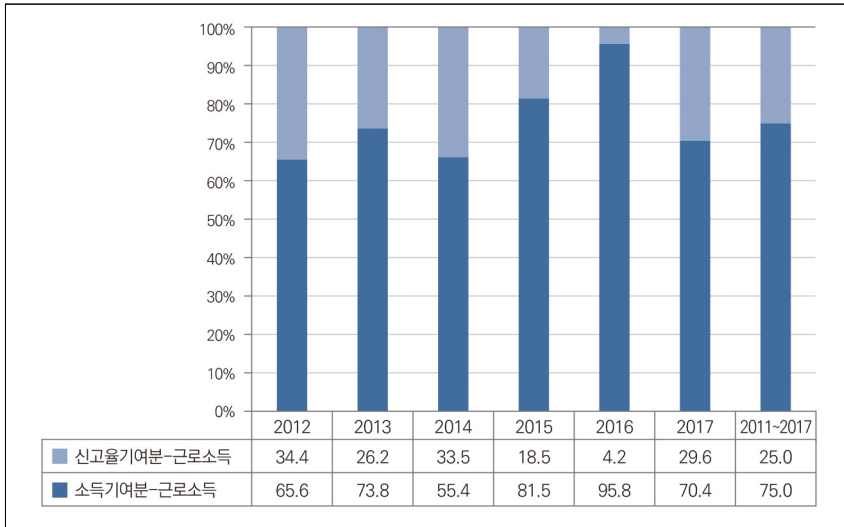


자료: 저자 작성

근로소득의 경우에는 국민계정 소득 증가가 신고소득 증가의 3분의 2 이상을 설명한다. 2011년과 2012년, 2014년에는 국민계정 소득증가분이 신고소득 증가분의 65%를 약간 상회하는 수준이었으며, 2013년과 2017년에는 이 비율이 70%대였고, 2015년에는 80%대였다. 2016년에는 이 비율이 95.8%로 신고소득 증가의 거의 대부분이 국민계정 소득 증가에 의한 것이었다. 한편 신고율 기여분을 보면, 2016년에 4.2%로 가장 낮았고, 2015년에는 18.5%로 역시 다른 해에 비해 낮았다. 이 두 해를 제외한 다른 연도에는 신고율 기여분이 25~35% 수준이었다. 2011~2017년의 변화를 보면, 신고소득 변화 중 신고율 변화가 설명하는 부분이 25%이고, 국민계정 소득 변화가 설명하는 부분이 75%이다.

[그림 V-3] 신고소득 변화의 요인 분해 - 근로소득

(단위: %)



자료: 저자 작성

신고율 상승은 미신고 및 과소신고의 축소를 의미한다. 컴퓨터 및 정보통신 기술의 발전과 그에 따른 세무행정의 발전은 의도적인 미신고·과소신고 뿐만 아니라 오류에 의한 미신고나 과소신고를 축소시키는 데도 중요한 영향을 주었을 것으로 생각된다. 2000년대 들어서 정부는 사업소득자 과표양성화를 위한 다양한 제도적·행정적 조치를 취하였으며, 그러한 시도들이 큰 성과를 거둔 것으로 평가된다. 특히 최근에는 현금영수증 제도를 도입하여 신용카드로 커버할 수 없는 부분을 보완하였으며, 현금영수증 발급의무를 지속적으로 강화하여 현금거래 비율이 높은 자영업자의 매출을 포착하기 위해 노력하였다. 이러한 변화들이 사업소득자의 신고소득 증가에 중요한 영향을 준 것으로 판단된다.

행정적 측면에서 차세대 국세행정시스템(NTIS: Neo Tax Integrated System) 도입 및 활용과 성실신고확인제도가 신고율 상승에 중요한 기여를 하였을 것으로 판단된다. NTIS는 2015년 7월에 개통되었는데, 지난 20년간 사용해 온 국세행정시스템을 전면 개편한 것이다.<sup>11)</sup> NTIS는 이전과 비교하

여 두 가지 측면에서 큰 변화를 가져왔는데, 하나는 홈택스의 개선이고 다른 하나는 세정업무 플랫폼의 구축이다.

홈택스는 대민 서비스를 목적으로 하는 홈페이지로서 이전에 홈택스, 현금영수증, 전자세금계산서, 연말정산간소화, 근로장려세제, 공익법인공시, 국세법령정보센터, 고객만족센터의 8개로 구분되어 있던 대민 서비스 사이트를 통합하여 납세서비스를 개선하고 편의성을 제고하였다. 홈택스를 통하여 대부분의 세목에 대한 전자신고가 가능하게 되었고, 온라인 민원증명 발급도 가능하게 되었다. 또한 국세청이 보유한 납세 관련 자료를 신고서 작성 화면에 미리 제공하는 사전작성 서비스를 확대하였다.

세정업무 플랫폼은 내부적인 세정업무를 효율화하는 데 목적을 둔 것이다. 이전의 국세정보관리시스템(TIMs)에서는 다양한 과세자료가 표준화되지 않은 상태로 각각 관리되었다. 자료 간 중복도 있었으며, 시점의 차이가 있는 경우도 있었고, 정보내용의 일관성 문제도 있었다. 이러한 문제들로 인하여 다양한 정보를 연계하여 분석하는 것이 쉽지 않았다. 결과적으로 분석에 많은 시간이 소요되었으며, 분석 내용에도 한계가 있었다. NTIS의 세정업무 플랫폼에서는 이러한 문제를 개선하는 데 주안점을 두었다. 다양한 과세자료를 종합·연계하여 분석할 수 있는 통합분석시스템을 구축하여 탈세에 대한 대응역량을 강화하고자 하였다. 그뿐만 아니라 다른 정부부처, 그 외 외부기관의 정보와 온라인으로 연결하여 실시간 정보 입수 및 분석이 가능하게 되었다. 이러한 자료를 바탕으로 성실신고 안내를 하여 성실신고 안내 기능이 크게 강화되었다.

성실신고 확인제도는 수입금액이 일정 금액 이상인 사업자가 종합소득세 신고를 할 때, 장부기장 내용의 정확성 여부 등을 세무대리인에게 확인받은 후 신고하도록 하는 제도이다. 2011년 소득에 대한 종합소득세 신고부터 적용되었는데, 개인사업자의 성실한 신고를 유도하기 위한 목적으로 도입되었다. 처음 도입될 때는 업종에 따라 30억원과 15억원, 7억 5천만원의 세 가

---

11) NTIS에 대한 내용은 국세청의 보도참고자료(국세청, 2015)와 국세청의 NTIS 설명자료(국세청, 2018) 참조.

지 기준이 적용되었으며, 2014년에 기준금액이 각각 20억원, 10억원, 5억원으로 낮아져 대상자가 크게 확대되었다.<sup>12)</sup>

근로소득세의 경우에도 신고율이 꾸준히 상승하였다. 2011~2017년의 신고소득 변화 중 신고율 변화가 설명하는 부분이 4분의 1 정도이고, 신고소득 변화가 설명하는 부분이 4분의 3 정도이다. 의도적이든, 오류나 착오에 의한 것이든 과세소득의 미신고나 과소신고가 거의 없을 것으로 예상되어 유리지갑이라고 불리는 근로소득도 신고율 상승이 계속되는 현상은 주목해 볼 필요가 있다.

사업소득자의 과표양성화가 근로소득의 과표양성화에 기여하였을 수 있다. 사업소득자가 소득을 은폐하기를 원한다면, 사업비용도 누락하는 것이 유리하다. 그러나 수입금액을 누락할 수 없다면, 사업자로서는 사용한 비용을 최대한 공제하는 것이 유리하다. 그러므로 사업소득자의 과표양성화가 근로소득의 과표양성화에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 건강보험, 국민연금 등 공적보험의 발전 및 확산도 근로소득의 정확한 신고에 기여하였을 것으로 판단된다. 저소득층에 지급하는 근로장려세제의 도입도 근로소득세 신고율 제고에 영향을 주었을 수 있다.

그 외에 소득세 제도적 측면에서는 비과세소득을 축소하는 몇 가지 조치가 있었으나 근로소득의 신고율 제고에 눈에 띄는 영향을 줄 정도로 큰 변화는 아니었다. 2010년에 국외수당 비과세 혜택을 받는 공기업의 범위를 축소하였다. 2015년부터는 공무원 및 공기업의 국외수당 비과세 범위를 축소하였으며, 공무원의 직급보조비를 과세대상 소득으로 전환하였다. 2016년에는 국내 파견 고소득 외국인 근로자의 원천징수의무 제도를 신설하였으며, 종업원이 받는 직무발명 보상금을 과세소득으로 전환하였다.

통계자료의 특성으로 인하여, 사업소득의 경우 결손의 발생이 신고율에

---

12) 성실신고확인제도에 대해서는 국세청 홈페이지의 2013년 소득세 확정신고 종합안내와 2019년 성실신고확인제 안내 참조.  
국세청 홈페이지, 성실신고확인제 안내(<https://www.nts.go.kr/sincere/index.html>), 2013년 소득세 확정신고 종합안내([https://www.nts.go.kr/call/income\\_tax/2013/hm/01\\_16\\_01.html](https://www.nts.go.kr/call/income_tax/2013/hm/01_16_01.html)), 접속일자: 2019. 7. 16.

영향을 줄 수 있다는 점에 대해서도 유의할 필요가 있다. 근로소득은 결손이 발생할 가능성이 없으므로 이 문제가 중요하지 않다. 그런데 사업소득의 경우에는, 개별 납세자의 신고행태에는 변화가 없더라도 결손금액이 커지면 신고율이 높아지는 결과가 나타날 수 있다. 결손이 발생하면 국세청에 신고하는 소득은 0이 되며, 신고소득 합계에 포함되지 않는다. 그러므로 신고율을 계산할 때 분자인 신고소득에 영향을 주지 않는다. 그러나 국민계정에서 영업이익을 추계할 때, 결손액을 양의 영업이익에서 차감한다면 결손액은 신고율 계산에 사용되는 분모를 축소시키는 결과를 가져온다.

〈표 V-3〉에서는 종합소득세와 법인세의 결손소득을 신고한 신고인원 및 결손금액을 과세소득을 신고한 인원 및 신고소득금액과 비교하였다. 전자를 후자로 나눈 비율을 퍼센트로 표시한 것인데, 결손이 신고율 변화에 어느 정도 영향을 주었는지 파악하는 데 목적이 있다. 정확하게 하자면 사업소득에 대한 결손신고와 과세소득 신고를 비교하여야 하는데, 이 목적에 부합하는 자료를 찾지 못하였다. 종합소득세의 결손은 대부분 사업소득에서 발생하는 것이므로 결손소득을 신고한 인원과 결손금액은 사업소득의 자료라고 봐도 무방할 것으로 판단된다. 그러나 분모로 사용한 종합소득에는 근로소득과 이자소득, 배당소득, 기타소득 등이 모두 포함되어 있다. 이러한 자료의 한계를 고려하여 법인의 결손신고 기업과 과세소득 신고기업의 자료를 함께 제시하였다. 경기변동이 경제 전체에 영향을 주는 경우에는 법인과 개인이 같은 방향으로 영향을 받을 가능성이 있다는 점을 고려한 것이다.

〈표 V-3〉에 나타난 수치들을 보면, 2011~2017년 기간에 종합소득세 결손인원 및 결손금액의 과세소득 신고자 및 신고소득 대비 비율은 낮아지는 추세를 보여주었다. 법인세의 경우에는 결손인원 비중은 높아지는 경향을 보였으나 결손금액의 신고소득 대비 비율은 낮아지는 경향을 보여주었다. 사업소득의 신고소득 증가에 대한 신고율 기여분이 매우 높은 것으로 나타난 2014~2015년에 그 이전 연도들에 비해 결손이 크게 증가하였다는 증거는 찾을 수 없다. 이는 최근의 신고율 증대가 결손의 증가보다는 납세자의 신고행태 변화에 따른 것일 가능성이 크다는 점을 시사하는 것이다.

〈표 V-3〉 과세소득 신고인원, 소득금액 대비 결손 신고인원, 결손금액 비율

(단위: %)

연도	종합소득세		법인세	
	인원수	결손금액	인원수	결손금액
2011	4.03	2.97	47.86	26.90
2012	3.87	2.86	50.05	28.86
2013	3.86	2.64	51.58	33.56
2014	3.34	2.42	51.47	30.97
2015	3.21	2.69	52.02	27.92
2016	3.12	2.17	51.58	29.25
2017	3.10	2.13	51.95	24.29

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 3-1-3〉 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 1; 〈표 8-1-1〉 법인세 신고현황 (소재지, 업태)

정리해보면, 사업소득의 경우 국민계정 소득에 비해 신고소득이 빠른 속도로 상승하였으며, 최근 4년간은 신고율의 상승이 신고소득 증가의 60~85%를 설명하는 것으로 나타났다. 사업소득의 신고율은 2011년 50.14%에서 2013년 51.68%로 비교적 완만하게 상승하였으나 2014년 이후에는 56.86%, 62.84%, 67.83%, 70.71%로 매년 빠른 속도로 상승하였다. 결손이 많이 발생하는 경우에도 신고율이 증가하긴 하지만, 2014~2017년에 그 이전 연도에 비해 결손이 특별히 증가하지 않았다. 이는 이 시기의 신고율 상승이 개인 납세자들의 납세행태 변화에 따른 것일 가능성이 크다는 점을 시사한다. 컴퓨터 및 정보통신 기술의 발전과 이를 적극적으로 활용한 세무행정의 개선이 사업소득의 신고율 제고에 중요한 영향을 주었을 것으로 판단된다. 특히 차세대 국세행정시스템(NTIS)의 도입 및 활용이 중요한 역할을 하였을 것으로 생각된다. 그 외에도 현금영수증 의무발급제도 도입 및 적용 대상 확대, 성실신고확인제도 도입 및 적용 대상 확대 등이 이 시기의 사업소득 신고율 제고에 기여하였을 것으로 판단된다.

근로소득세의 경우에는 국민계정상의 임금 및 급여의 증가가 국세청에 신고된 총급여 증가의 65~96%를 설명하였다. 특히 2015~2016년에 국민계정상의 임금 및 급여 증가의 기여도가 높았다. 한편 최근에 중요성이 감소하긴

하였지만, 예외적인 경우(2016년 4.2%)를 제외하면 대체로 근로소득세 신고 소득 증가의 20% 수준 또는 그 이상을 신고율 상승이 설명한다. 근로소득의 경우에 유리지갑이라는 별명이 붙을 정도로 탈루의 가능성이 낮음에도 불구하고 신고율이 지속적으로 상승하는 현상은 주목할 만하다. 사업소득의 과표현실화의 진전, 국민연금이나 건강보험과 같은 사회보험제도의 확산 및 발전 등이 근로소득의 과표현실화 제고에 영향을 주었을 가능성이 있다. 컴퓨터와 정보통신 기술의 발전에 따른 세무행정의 변화도 오류나 착오에 의한 미신고, 과소신고를 축소하는 데 기여하였을 것으로 판단된다.

## 나. 종합소득

다음에서는 종합소득세 신고소득의 변화 요인을 국민계정상 소득 변화와 신고율 변화로 구분하여 파악한다. 종합소득은 이자소득과 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득으로 구성된다. 그중에서 이자소득과 배당소득, 사업소득, 근로소득의 네 가지 소득에 대해서 앞의 <표 V-1>에서 신고소득 항목과 국민계정 소득 항목을 연계시키는 작업을 수행하였다. 이 연계 결과를 바탕으로 앞에서 근로소득과 사업소득의 신고소득 변화 요인을 국민계정 소득 변화와 신고율 변화로 구분하여 파악하였다. 다음에서는 이 결과와 이자·배당 신고소득 변화 요인 분석 결과를 결합하여 종합소득세 신고소득 변화의 요인을 국민계정상의 소득 변화와 신고율 변화로 구분해 살펴본다. 종합소득에 포함되는 소득 중 연금소득과 기타소득은 분석에 포함하지 않았는데, 이 두 가지 소득이 종합소득에서 차지하는 비중이 2017년 기준으로 각각 0.2%와 0.8% 수준으로 크지 않아 큰 문제는 되지 않을 것으로 판단된다. 2017년의 종합소득 구성을 보면, 사업소득이 55.4%를 차지하였고, 근로소득이 35.9%, 배당소득이 6.7%, 이자소득이 1%를 차지하였다.<sup>13)</sup>

사업소득, 근로소득, 이자·배당의 신고소득 변화 요인 분석 결과를 결합하여 종합소득세 신고소득 변화 요인을 파악하려면, 앞에서 제시한 사업소

13) 자료는 <표 III-1> 참조.

득 및 근로소득의 신고소득 변화 요인 분석 결과 외에 이자·배당의 신고소득 변화 요인 분석이 필요하다. 이를 위해 『국세통계연보』에 나타난 이자·배당 원천징수세 신고소득과 국민계정의 이자·배당소득 자료를 사용하여 사업소득 및 근로소득의 경우와 같은 방식으로 이자·배당 신고소득 변화 요인을 분해하였다. 그 결과를 <표 V-4>의 아래쪽 두 개의 행에 정리하였다. 2011~2017년 기간을 보면, 이자·배당 신고소득 변화분 중 국민계정 소득 변화에 의해 설명되는 부분이 9%이고, 신고율 변화에 의해 설명되는 부분이 91%이다.

<표 V-4> 종합소득 가중치 및 이자·배당 신고소득 변화 요인 분해

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
(종합소득 가중치)							
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사업소득	20.2	57.6	97.0	66.4	75.5	37.2	56.3
근로소득	76.6	19.6	6.2	27.0	34.0	43.4	36.6
이자, 배당소득	3.2	22.9	-3.2	6.6	-9.5	19.3	7.1
(이자, 배당 신고소득 변화 요인 분해)							
국민계정 소득	274.2	-68.8	42.2	-0.1	23.2	-11.5	9.0
신고율	-174.2	168.8	57.8	100.1	76.8	111.5	91.0

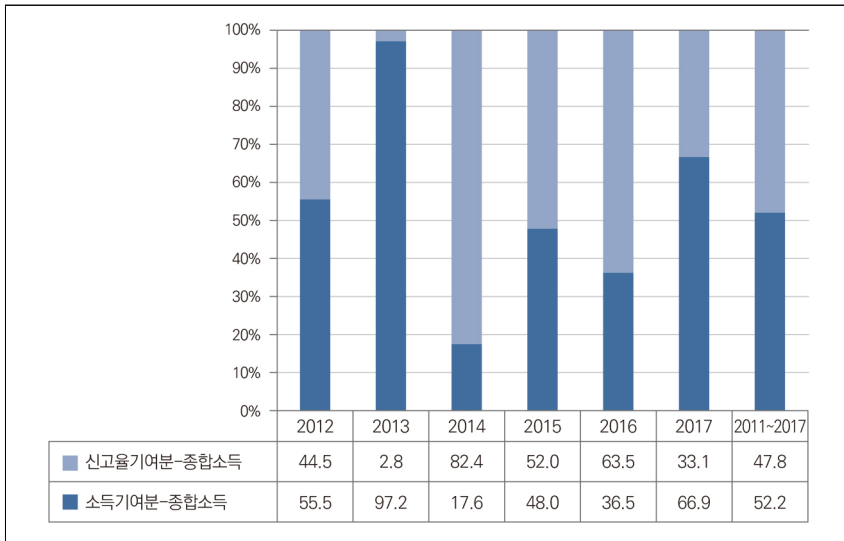
자료: 저자 작성

또한 사업소득과 근로소득, 이자·배당의 신고소득 변화 요인 분석 결과를 결합하여 종합소득세 신고소득 변화 요인을 파악하기 위해서는 각 소득의 가중치가 필요하다. 본고에서는 연도별 사업소득과 근로소득, 이자·배당 신고소득 합계의 변화분에서 사업소득과 근로소득, 이자·배당 신고소득 변화분이 차지하는 비중을 가중치로 사용하였다. 그 가중치는 <표 V-4>의 위쪽 패널에 정리하였다. 2011~2017년 기간의 변화분에서 각 소득이 차지하는 비중을 보면, 사업소득 56.3%, 근로소득 36.6%, 이자·배당소득 7.1%이다. 이 구성비는 2017년의 종합소득 구성비와 상당히 유사하다. 가중치는

연도별로 상당한 차이가 있어, 2013~2016년에는 사업소득의 비중치가 가장 컸으며, 2012년과 2017년에는 근로소득의 비중치가 가장 컸다. 이상의 자료를 결합하여 종합소득세 신고소득의 변화를 국민계정 소득 변화에 의한 부분과 신고율 변화에 의한 부분으로 구분해서 정리하면 [그림 V-4]와 같다.

[그림 V-4] 신고소득 변화의 요인 분해 - 종합소득

(단위: %)



자료: 저자 작성

2011~2017년의 변화를 보면, 국민계정 소득 변화와 신고율 변화가 각각 52.2%와 47.8%를 설명하여 거의 절반씩 설명한다고 할 수 있는 정도이다. 그런데 연도별 변화를 보면 상당한 차이가 있다. 2012년과 2013년에는 신고율보다는 국민계정 소득 변화가 압도적인 역할을 하였는데, 2014년에는 신고율 기여분이 압도적이었고, 2015년과 2016년에도 신고율 기여분이 국민계정 소득 기여분보다 더 컸다. 한편 2017년에는 다시 역전되어 신고율 기여분이 33.1%, 국민계정 소득 기여분이 66.9%를 차지하였다.

---

## VI. 평균 실효세율 변화와 변화 요인 분석

---

### 1. 평균 실효세율 변화

앞서 제Ⅳ장에서 종합소득세와 근로소득세의 세수 증가 요인을 신고소득 증가와 실효세율 증가로 구분하여 살펴보았다. <표 Ⅳ-1>과 [그림 Ⅳ-3] 및 [그림 Ⅳ-4]에 그 내용이 정리되어 있는데, 종합소득세의 경우 세수입 증가의 대부분이 신고소득 증가에 따른 것이라고 할 수 있다. 소득공제체계의 변화가 있었던 2014년에 실효세율 증가가 세수입 증가의 34.9%를 설명하였으며, 2013년에는 30.9%, 2011년에는 24.9%를 설명하였다. 그 외 연도(2012년, 2015~2017년)에는 세수 증가에 대한 실효세율 증가의 기여분이 10% 수준 또는 그 이하였다. 2010~2017년 전체를 보면, 세수입 증가의 84.6%, 15.4%가 각각 신고소득 증가와 실효세율 증가로 설명된다. 한편 근로소득의 경우에는 실효세율 증가가 세수입 증가의 상당 부분을 설명한다. 연도별로 보면, 2011년에 세수입 증가분의 34%가 실효세율 증가에 따른 것으로 나타나 실효세율 증가의 기여도가 가장 낮았으며, 2014년에는 실효세율 증가의 기여도가 54.5%로 가장 높았다. 2010~2017년 기간 전체를 보면, 세수입 증가분 중 신고소득 증가에 의해 설명되는 부분이 57.6%이고, 실효세율 증가에 의해 설명되는 부분이 42.4%이다. 그리고 제Ⅴ장에서는 신고소득 증가 추이와 신고소득 증가 요인에 대해 좀 더 자세하게 살펴보았다.

다음에서는 평균 실효세율 변화에 대해 살펴본다. <표 Ⅵ-1>에서는 2011~2017년의 종합소득세와 근로소득세 평균 실효세율을 연도별로 정리하고 연도별 실효세율의 변화 폭과 변화율을 정리하였다. 그리고 가장 오른쪽 열에는 2011~2017년 기간 전체의 실효세율 증가폭과 증가율을 제시하였다.

종합소득세 평균 실효세율은 2011년 13.6%에서 2017년 14.8%로 6년 사

이에 1.22%포인트 높아졌다. 증가율은 9%이다. 2012년에 13.4%로 0.2%포인트 낮아졌다가 다시 상승하기 시작하여 상승폭은 크지 않지만 지속적인 상승세를 보여주었다. 근로소득세의 경우에는 2011년 4.1%에서 계속 상승하여 2017년에는 5.4%가 되었다. 이 기간 동안 상승폭은 1.38%포인트이고 상승률은 33.98%였다. 종합소득세와 근로소득세 모두 실효세율 상승폭이 가장 큰 해는 2014년으로 종합소득세는 0.56%포인트, 근로소득세는 0.33%포인트 상승하였고, 상승률은 각각 4.08%와 7.38%였다. 근로소득세 실효세율은 2017년에도 전년 대비 5.95% 상승하였으며, 그 외의 연도에는 3.13~4.76%의 상승률을 보여주었다. 한편 종합소득세의 경우 2014년을 제외한 다른 연도 중에서는 2013년에 2.91%로 실효세율 상승률이 가장 높았으며, 그 외 연도에는 실효세율의 전년 대비 상승률이 2% 미만이었다.

〈표 VI-1〉 종합소득세와 근로소득세 평균 실효세율 변화

(단위: %, %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
실효세율	종소	13.6	13.4	13.8	14.4	14.5	14.6	14.8	
	근소	4.1	4.2	4.4	4.8	5.0	5.1	5.4	
증가폭	종소		-0.20	0.39	0.56	0.18	0.01	0.28	1.22
	근소		0.18	0.19	0.33	0.23	0.16	0.31	1.38
증가율	종소		-1.48	2.91	4.08	1.25	0.10	1.91	9.00
	근소		4.34	4.46	7.38	4.76	3.13	5.95	33.98

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 〈표 3-1-4〉 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II; 〈표 4-2-5〉 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

평균 실효세율의 변화 요인은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 명목세율체계의 변화, 공제체계의 변화, 소득의 변화가 그 세 가지이다. 여기서 소득은 신고소득을 의미한다. 명목세율의 변화는 과세표준 대비 세부담을 변화시킴으로써 실효세율을 변화시킨다. 그리고 명목세율 체계의 변화 없이 공제체계만 변경된 경우에는 신고소득 대비 과세표준의 비율이 변화되어 실효세율에 변화가 나타날 수 있다. 이 두 가지는 제도적 변화에 따른 실효세

을 변화라고 할 수 있다. 한편 신고소득의 변화는 납세자의 행태(신고율)와 경제활동(실제소득)의 변화에 의해 발생한다.

2011~2017년의 세제개편 내용을 보면, 2014년에 가장 큰 변화가 있었다. 과세표준 3억원 초과분에 38%의 세율을 적용하던 것을 1억 5천만원 초과분에 38%의 세율이 적용되도록 세율구간을 조정하였고, 근로소득공제의 경우 총급여 4,500만원 초과분에 5%의 공제율을 적용하던 것을 4,500만~1억원 구간에는 5%, 1억원 초과분에는 2%의 공제율을 적용하도록 제도를 개편하였다. 그리고 의료비, 교육비, 보험료 등 소득공제를 적용하던 공제항목을 세액공제로 전환하였다. 이러한 변화가 모두 실효세율을 높이는 방향으로 작용하는 것들이다. 소득공제를 세액공제로 전환한 것은 저소득층에는 실효세율을 인하하고 고소득층에는 실효세율을 인상하는 효과가 발생하는데, 실효세율 상승을 적용받는 고소득층의 소득이 많으므로 평균 실효세율은 인상되는 방향으로 영향을 받았을 것으로 판단된다. 이에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세하게 살펴본다. 그리고 세율구간의 변화와 근로소득공제제도 변화는 소득 1억원 이상의 고소득층 실효세율을 높이는 데 초점을 맞춘 것이었다. 2014년에 종합소득세와 근로소득세 모두 실효세율 상승폭이 큰 이유는 이러한 제도 변화의 영향이 크기 때문인 것으로 판단된다. 특히 세율구간 개편은 모든 납세자에게 공통적으로 적용되지만, 근로소득공제제도 개편과 소득공제를 세액공제로 개편한 것은 주로 근로소득에만 적용되는 것이므로 근로소득세 실효세율 상승폭이 종합소득보다 높았을 것으로 판단된다.

2014년을 제외한 다른 연도를 보면, 2012년에 최고세율 인상이 있었고, 2017년에도 최고세율 구간 조정 및 세율 인상이 있었다. 2012년에는 최고세율 구간을 신설하여 과세표준 8,800만원 초과분에 35% 적용하던 것을 3억원 초과분에 대해서는 38%를 적용하도록 하였고, 2014년에 3억원 기준을 1억 5천만원으로 낮췄으며, 2017년에는 5억원 초과분에 대해 40%의 세율을 적용하도록 하였다.

소득세는 누진세율체계를 가지고 있기 때문에 세율구간과 공제제도가 개편 없이 유지되더라도 사회 전반적으로 소득이 증가하면 높은 세율을 적용

받는 납세자가 많아져 평균 실효세율이 높아지는 결과가 나타난다. 그런데 이 효과는 근로소득과 종합소득에서 다르게 나타날 수 있다. 근로소득에는 음(-)의 소득이 없으며, 일반적으로 개별 근로자의 소득이 전년에 비해 증가하는 방향으로 변화된다. 그러므로 사회 전체적으로 근로자의 소득이 증가하면, 실효세율이 상승하는 개별 납세자가 많아지며, 평균 실효세율도 상승할 것으로 예상된다. 물론 소득이 감소되는 납세자도 있을 수 있으나 전반적으로 소득이 증가하는 상황에서 소득이 낮아지는 방향으로의 변화가 증가하는 방향으로의 변화를 압도하기는 어려울 것으로 판단된다. 한편 종합소득의 주축을 담당하는 사업소득의 경우에는 변동성이 상당히 크다. 개인사업자의 경우에는 한 해에 흑자였으나 다음 해에는 적자로 전환되기도 하며, 흑자를 유지하더라도 연도별 소득규모가 크게 변동할 수 있다. 그러므로 전체적으로 사업소득 규모가 증가하는 경우에도, 근로소득에 비해 평균 실효세율 상승 효과가 크지 않을 수 있다.

## 2. 소득구간별 실효세율 변화

### 가. 종합소득세

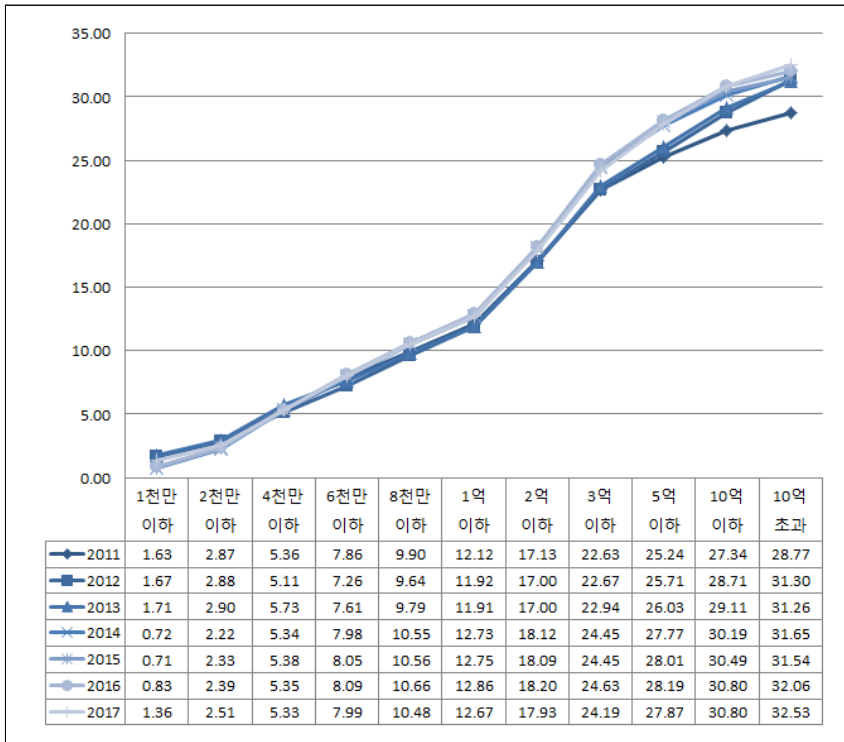
다음에서는 소득수준을 11개 구간으로 구분해서 소득구간별 평균 실효세율을 비교해 본다. 소득구간별 평균 실효세율은 구간별 결정세액을 구간별 총소득으로 나눈 것으로서 구간 내 개별 납세자에게 적용되는 세율이 유사하다고 보면, 대체로 제도 변화에 따른 실효세율 변화를 보여준다고 할 수 있다. 여기서 제도 변화는 세율구간, 명목세율, 공제제도의 변화를 포괄한다. 11개 소득구간의 구분은 국세청의 『국세통계연보』 자료의 구분에 따른다. 소득세 세율구간이 7개라는 점을 고려한다면, 본 연구에서 검토하는 소득구간이 비교적 좁게 설정되어 있다고 할 수 있다.

[그림 VI-1]에서는 종합소득세 소득구간별 실효세율을 정리하였다. 2011년부터 2017년까지 연도마다 소득이 증가함에 따라 실효세율이 어떻게 달라지

는지 선으로 표시하였는데, 2012년과 2013년의 실효세율 곡선은 거의 유사하여 눈으로 구분할 수 없을 정도로 겹쳐 있으며, 2014년과 2015년의 실효세율 곡선도 거의 겹쳐 있다. 2016년에는 2015년과 비교하여 고소득구간에서 약간 실효세율이 높은 것으로 나타나며, 2017년에는 최고소득구간에서 실효세율이 약간 더 높아진 것으로 나타났다.

[그림 VI-1] 종합소득세 소득구간별 실효세율

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 3-1-4> 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II 자료를 사용하여 저자 작성

좀 더 자세하게 살펴보면, 소득 2억원 이하 구간에서는 2011년과 2012~2013년에는 실효세율 격차가 거의 없었다. 한편 소득이 2억원을 초과하는 구간에서는 실효세율이 상승하였다. 2억~3억원 구간의 평균 실효세율은 2011년 22.63%에서 2013년에 22.94%가 되었으며, 3억~5억원 구간은 2011년 25.24%에서 2012년 25.71%, 2013년 26.03%로 상승하였다. 5억~10억원 구간의 2011~2013년 실효세율은 각각 27.34%, 28.71%, 29.11%였고, 10억원 초과구간의 경우에는 각각 28.77%, 31.30%, 31.26%였다. 과세표준 1억 5천만원 초과구간의 한계세율을 3%포인트 인상한 것이 소득 2억원을 초과하는 고소득자의 평균 실효세율을 상승시키는 결과를 가져온 것으로 보인다. 2013년과 2011년의 실효세율 격차를 계산해 보면, 소득 2억~3억원 구간 0.3%포인트, 3억~5억원 구간 0.79%포인트, 5억~10억원 구간 1.76%포인트, 10억원 초과 구간 2.49%포인트이다.

2014년의 세율체계와 공제제도 개편으로 실효세율에 또 한 번 변화가 발생하였고, 2015년에는 2014년과 같은 수준을 유지하였다. 2013년과 2015년을 비교해 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 실효세율이 하락하였다. 소득 1천만원 이하 구간에서 0.99%포인트 하락하여 하락폭이 가장 컸으며, 1천만~2천만원, 2천만~4천만원 구간에서는 각각 0.57%포인트, 0.35%포인트 하락하였다. 중간소득계층이라고 할 수 있는 4천만~6천만원 구간에서는 0.43%포인트 상승하였고, 6천만~8천만원 구간에서는 0.76%포인트, 8천만~1억원 구간에서는 0.84%포인트 상승하였다. 그리고 1억원 초과 구간에서는 실효세율이 1%포인트 이상 상승하였다. 구간별로 보면, 1억~2억원 구간에서 1.08%포인트, 2억~3억원 구간에서 1.51%포인트, 3억~5억원 구간에서 1.98%포인트 상승하였다. 소득이 5억원을 넘는 초고소득층의 실효세율 상승폭을 보면, 5억~10억원 1.38%포인트, 10억원 초과 0.28%포인트로 소득이 증가하면서 실효세율 상승폭이 낮아지는 경향을 보여주었다. 초고소득층의 경우 소득에 비해 공제 규모가 작아서 공제제도 개편에 따른 실효세율 하락 효과가 작게 나타날 수 있다.

2016년과 2015년의 실효세율을 비교해 보면, 대부분의 구간에서 0.1~

0.2%포인트 정도의 작은 변화만 있었으며, 2천만~6천만원 구간에서는 -0.03~0.07%포인트의 미세한 변화만 있었다. 그리고 소득 5억~10억원 구간에서는 0.31%포인트, 10억원 초과구간에서는 0.52%포인트 상승하였다. 2016년에는 눈에 띄는 제도 변화가 없었다. 그럼에도 불구하고 이 정도의 실효세율 변화가 발생한 것은, 구간 내 소득수준 변화에 의한 것으로 판단된다. 2017년에는 과세표준 5억원 초과분에 대한 실효세율이 38%에서 40%로 인상되었다. 그런데 소득 10억원 초과 구간의 실효세율이 32.06%에서 32.53%로 0.46%포인트 상승하였다. 세율체계 개편이 없었던 2016년에 이 구간의 실효세율 상승폭이 0.52%포인트로 더 컸다는 점과 비교해 보면, 2017년의 최고세율 구간 신설이 초고소득층의 실효세율을 인상시켰다고 단정하기는 곤란하다. 다른 소득구간의 경우 2017년 실효세율이 2016년보다 다소 낮은 경향을 보여주었다.

#### 나. 근로소득세

[그림 VI-2]에서는 근로소득세의 실효세율 변화를 [그림 VI-1]과 같은 방식으로 정리하였다. 근로소득세는 실효세율 곡선을 2011년, 2012~2013년, 2014~2016년, 2017년으로 구분해 볼 수 있다. 종합소득세의 경우에 2016년에 최고소득구간에서 2015년과 약간의 차이를 보인 데 비해 근로소득세는 거의 차이를 보이지 않았다.

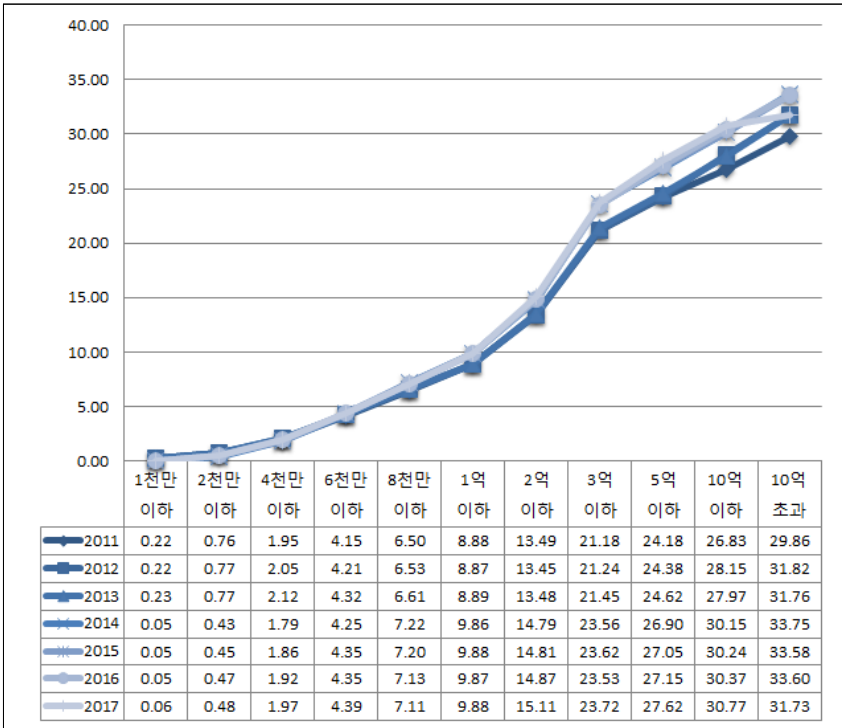
2011년과 2012~2013년의 실효세율 변화를 보면, 소득 2억원 이하 구간에서는 거의 차이가 없거나 0.2%포인트 미만의 작은 격차만 있었다. 한편 소득 2억원을 초과하는 구간에서는 소득이 증가하면서 실효세율 상승폭도 커지는 경향을 보여주었다. 2013년과 2011년의 실효세율을 비교해 보면, 총급여 2억~3억원 구간에서 실효세율이 0.27%포인트 상승하였고, 3억~5억원 구간에서는 0.43%포인트, 5억~10억원 구간에서는 1.14%포인트, 10억원 초과 구간에서는 1.9%포인트 상승하였다. 2012년에 과세표준 3억원 초과구간의 한계세율을 3%포인트 인상한 것이 소득 3억원 이상 구간의 실효세율을 상승시키는 데 영향을 준 것으로 판단되며, 소득이 많을수록 그 영향이 컸다

고 할 수 있다. 한편 종합소득세와 비교해 보면, 종합소득 3억~5억원 구간에서 실효세율이 0.79%포인트 상승하였고, 5억~10억원 구간에서는 1.76%포인트, 10억원 초과 구간에서는 2.49%포인트 상승하여, 근로소득세 실효세율 상승폭보다 상당히 컸다. 이는 이 구간에서의 종합소득세 실효세율이 모두 제도 변화에 따른 것이라고는 할 수 없음을 시사하는 것이다.

근로소득세의 2012~2013년 실효세율과 2014~2015년 실효세율을 비교해 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 실효세율이 낮아졌다. 4천만~6천만원 구간에서는 실효세율 변화가 거의 없었으며, 6천만원 초과 구간에서는 소득이 많을수록 실효세율이 더 많이 상승하는 경향을 보여주었다. 2015년 실효세율과 2013년 실효세율을 비교해 보면, 총급여 6천만~8천만원 구간에서는 실효세율이 0.59%포인트 상승하였으며, 8천만~1억원 구간에서는 0.99%포인트, 1억~2억원 구간에서는 1.33%포인트, 2억~3억원 구간에서는 2.17%포인트, 3억~5억원 구간에서는 2.33%포인트 상승하였다. 그리고 5억원을 초과하는 구간에서는 실효세율 상승폭이 다소 낮아져서 5억~10억원 구간에서는 2.27%포인트, 10억원 초과 구간에서는 1.82%포인트 상승하였다. 2012~2013년의 고소득층 실효세율 상승폭이 근로소득세보다 종합소득세에서 더 큰 것에 비해 2014~2015년의 고소득층 실효세율 상승폭은 종합소득세보다 근로소득세에서 상당히 큰 것으로 나타났다. 이는 2014년의 공제제도 개편이 근로소득세 부담에 더 큰 영향을 주었기 때문으로 판단된다. 소득이 5억원을 초과하는 고소득층의 경우 공제제도 개편의 영향이 작은 편이어서 소득이 증가함에 따라 실효세율 상승폭이 줄어드는 것으로 판단된다.

[그림 VI-2] 근로소득세 소득구간별 실효세율

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 4-2-5> 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

종합소득세의 경우 2016년에도 소득 5억원 이상의 최고소득층 실효세율이 2015년에 비해 상승한 것으로 나타난 것과 달리, 근로소득세의 경우에는 모든 소득계층에서 2016년 실효세율이 2015년 실효세율과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 2016년에는 세부담에 중요한 영향을 줄 것으로 보이는 세제개편이 없었다.

2017년에는 과세표준 5억원 초과 구간에 적용되는 한계세율이 38%에서 40%로 인상되었는데, 실효세율은 5억~10억원 구간에서 0.4%포인트 상승하였고, 10억원 초과 구간에서는 1.87%포인트 하락하였다. 5억~10억원 구간의 실효세율 상승폭은 3억~5억원 구간의 실효세율 상승폭 0.47%포인트보다 작

다. 그 외에 1억~2억원 구간에서 0.2%포인트 정도의 실효세율 상승이 있었고, 다른 구간에서는 실효세율이 2016년과 거의 같았다.

### 3. 소득구간별 소득 비중 변화

#### 가. 종합소득세와 근로소득세의 소득구간별 소득 비중 비교

평균 실효세율은 소득수준별 실효세율의 변화 외에도 소득의 분포에도 영향을 받는다. 그러므로 본 절에서는 소득의 분포가 어떻게 변화되었는지 살펴본다. 이에 앞서 [그림 VI-3]에서는 먼저 종합소득과 근로소득의 소득수준별 분포를 비교하였다. 2017년 자료를 이용하여 종합소득세와 근로소득세 신고소득 총액에서 각 소득구간별 소득이 차지하는 비중을 정리한 것이다. 그리고 [그림 VI-4]에서는 그 비중의 누적치를 정리하였다.

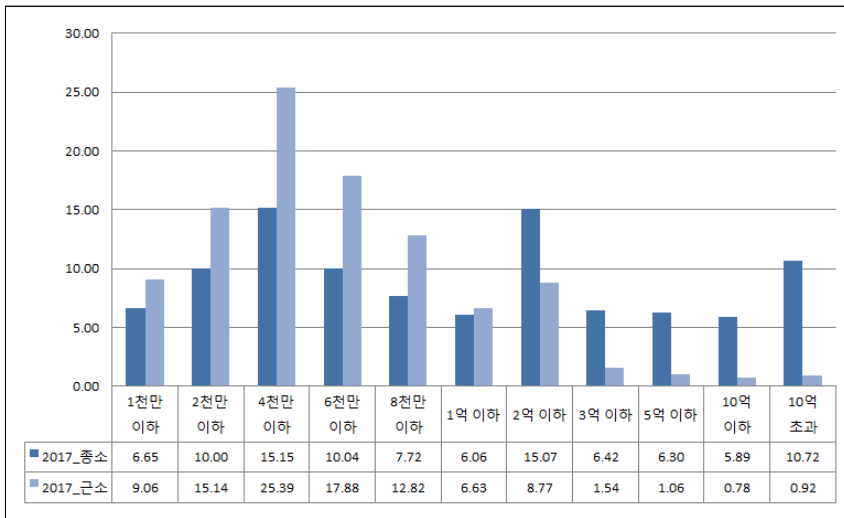
근로소득의 경우에는 총급여 2천만~6천만원의 비중이 25.39%로 가장 크고, 그다음으로 4천만~6천만원 17.88%, 1천만~2천만원 15.14%, 6천만~8천만원이 12.82%의 순이다. 누적 비중을 보면, 4천만원 이하가 49.59%를 차지하였으며, 8천만원 이하가 80.29%, 1억원 이하가 86.93%, 2억원 이하가 95.69%를 차지하였다. 10억원 초과 구간의 비중은 0.92%, 5억원 초과 구간의 비중은 1.7%, 3억원 초과 구간의 비중은 2.76%였다.

한편 종합소득세의 경우 소득 2천만~4천만원 구간의 비중이 가장 큰 것은 근로소득세와 같으나 그 비중이 15.15%로 근로소득세(25.39%)에 비해 상당히 낮았다. 그리고 그에 못지않게 비중이 큰 구간이 소득 1억~2억원 구간으로 총소득의 15.07%를 차지하였다. 참고로 근로소득의 경우 1억~2억원 구간의 비중은 8.77%였다. 1억~2억원 구간 다음으로는 10억원 초과 구간 10.72%, 4천만~6천만원 구간 10.04%, 1천만~2천만원 구간이 10.00%의 순이다. 누적 비중을 보면, 소득 4천만원 이하의 비중이 31.8%로 50% 수준인 근로소득세에 비해 상당히 낮았다. 종합소득세의 경우에는 소득 8천만원 이하 구간의 비중이 49.56%였으며, 1억원 이하의 비중이 55.61%, 2억원 이하의

비중이 70.68%였다. 고소득층을 보면, 10억원 초과 구간의 비중이 10.72%로 근로소득세의 0.92%에 비해 상당히 컸으며, 5억원 초과 구간은 16.61%, 3억원 초과 구간은 22.91%를 차지하였다. 전체적으로 근로소득의 경우 중간 및 중간 이하 소득구간의 비중이 크고, 종합소득의 경우에는 근로소득에 비해 중간 및 고소득구간의 비중이 크다고 할 수 있다. 종합소득의 누적분포 곡선이 직선에 가까운 모습으로 나타나는데, 이는 종합소득세 납세자의 소득이 전 소득구간에 고르게 분포되어 있음을 시사하는 것이다.

[그림 VI-3] 소득구간별 소득의 비중 - 종합소득세와 근로소득세(2017년)

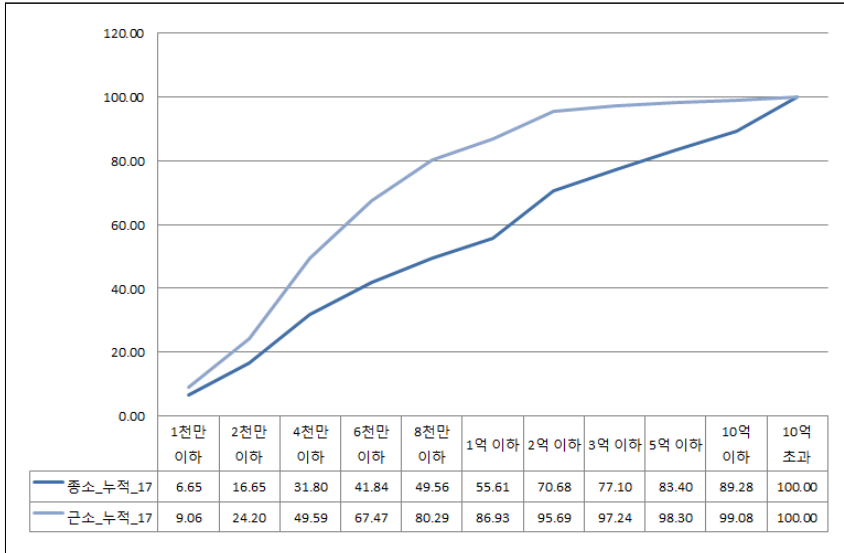
(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 3-1-4> 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II; <표 4-2-5> 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 VI-4] 소득구간별 소득의 누적 비중 - 종합소득세와 근로소득세(2017년)

(단위: %)



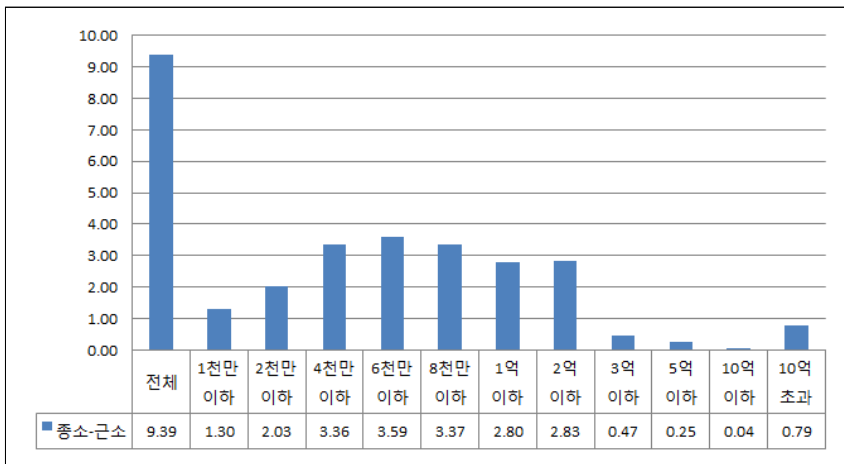
자료: [그림 VI-3]의 자료와 동일

[그림 VI-5]에서는 종합소득세와 근로소득세의 2017년 실효세율 격차를 소득수준별로 정리하였다. 전체 평균 실효세율을 보면, 종합소득세 14.84%, 근로소득세 5.45%로 양자간 격차가 9.39%포인트이다. 그런데 소득수준별로 구분해서 실효세율을 비교해 보면, 소득 2억원 초과 구간에서는 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차가 1%포인트 미만으로 거의 차이가 없으며, 그 이하 구간에서는 소득수준별로 1.3~3.59%포인트의 격차가 나타났다. 소득 4천만~6천만원 구간에서 실효세율 격차가 3.59%포인트로 가장 컸고, 그 다음으로 6천만~8천만원 구간 3.37%포인트, 2천만~4천만원 구간 3.36%포인트, 1억~2억원 구간 2.83%포인트, 8천만~1억원 구간 2.8%포인트의 순이다. 이와 같이 전체 평균 실효세율에 비해 소득구간별 실효세율에서 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차가 상당히 작다는 점은 제도적 차이에 의한 실효세율 격차보다는 소득분포의 차이가 종합소득세와 근로소득세 평균 실효세율 격차를 설명하는 더 중요한 요인이 된다는 점을 보여주는 것이다.

제도적인 측면에서 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차는 근로소득공제와 근로소득세액공제, 교육비·의료비 등 근로소득자에게 주로 적용되는 특별공제에 의해 발생한다. 그런데 이와 같은 공제제도의 혜택이 중간소득계층에서 가장 크게 나타나므로 중간소득계층에서 종합소득세와 근로소득세 실효세율 격차가 크게 나타난다. 이와 같은 제도 차이에 의해 발생하는 실효세율 격차는 최대 2.5~3.5%포인트 정도이다.

[그림 VI-5] 종합소득세와 근로소득세의 소득구간별 실효세율 격차(2017년)

(단위: %)



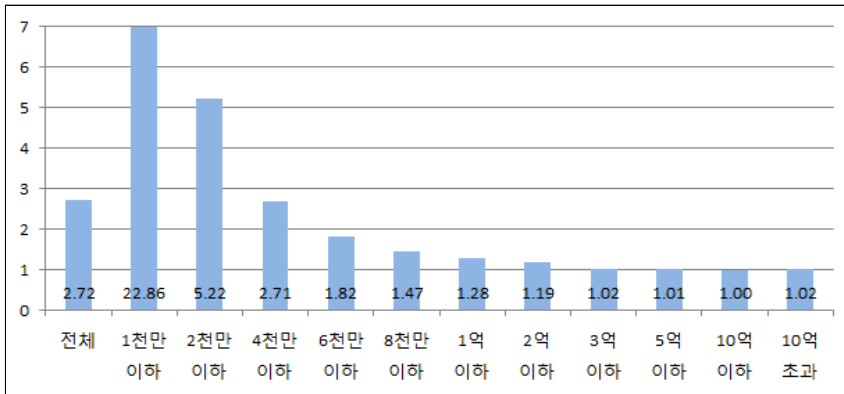
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 3-1-4> 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II; <표 4-2-5> 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

한편 근로소득세 실효세율 수준을 고려하면, 실효세율 격차의 크기가 상당히 크다고 볼 수도 있다. 실효세율 격차가 3.59%포인트로 가장 큰 소득 4천만~6천만원 구간에서 2017년 근로소득세 실효세율이 4.39%이므로, 같은 소득구간의 종합소득세 납세자는 근로소득세 납세자보다 82% 정도 세금을 더 많이 내고 있다고 할 수 있다. [그림 VI-6]에서는 종합소득세 실효세율을 근로소득세 실효세율로 나눈 배수를 정리하였다. 전체 평균을 보면 종합소득세 납세자가 근로소득세 납세자보다 소득 대비 2.72배의 세금을 납부하는 것처럼 보이나 소득수준별로 구분해 보면 이와는 다른 양상이 나타난다. 소

득이 2억원을 초과하는 구간에서는 실효세율 격차가 거의 없으며, 소득 8천만~2억원 구간에서는 종합소득세 납세자가 근로소득세 납세자보다 20% 정도 세금을 더 납부한다고 할 수 있다. 소득 2천만원 이하인 구간에서는 이 배율이 매우 크게 나타났지만 근로소득세 실효세율이 0.5% 미만으로 낮아서 배율 자체에 큰 의미가 있는 것으로 보이지 않는다. 이 구간의 종합소득세 실효세율은 1.36~2.51%이다. 소득 4천만~6천만원 구간에서는 종합소득세 납세자가 근로소득세 납세자에 비해 세금을 82% 더 납부하며, 6천만~8천만원 구간에서는 47% 더 납부하는 것으로 나타났다.

[그림 VI-6] 종합소득세/근로소득세 실효세율 비교(2017년)

(단위: 배)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2018, <표 3-1-4> 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II; <표 4-2-5> 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

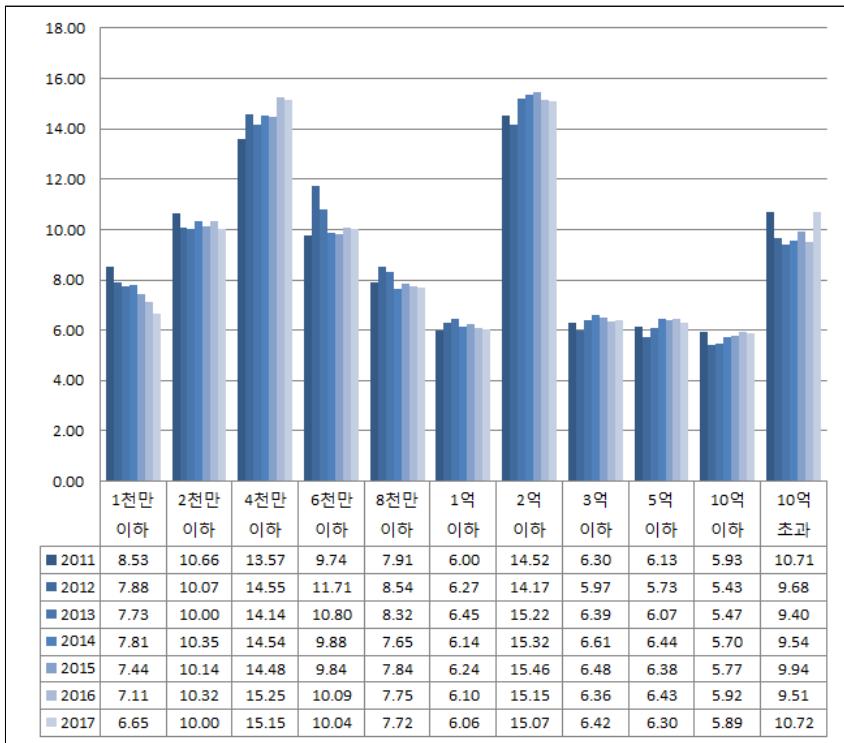
#### 나. 종합소득의 소득구간별 소득 비중 변화

[그림 VI-7]에서는 종합소득의 소득구간별 소득 비중 변화를 살펴보았다. 각 소득구간별로 총소득에서 차지하는 비중이 왼쪽부터 오른쪽으로 가면서 막대그래프로 표시되었다. 각 구간에 연도별로 7개의 막대가 표시되어 있는데, 가장 진한(왼쪽의) 것이 2011년, 가장 연한(오른쪽의) 것이 2017년의 비중이다. 소득구간별로 보면 시간이 가면서 소득 1천만원 이하 구간의 비중이 낮아지는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 그 외 구간을 보면, 소득 2천만~4

천만원 구간의 비중이 비교적 뚜렷하게 증가하는 경향을 보이며, 소득이 1억원 이상인 구간에서도 대체로 비중이 높아지는 경향을 보여주었다. 단, 소득 10억원 초과 구간에서는 2011년과 2017년에 비중이 높고, 2013년에 비중이 가장 낮아 U자형 모양을 보여주었다. 1억원 이하 구간 중에서는 2012년과 2013년에 4천만~6천만원, 6천만~1억원 구간의 비중이 높아지는 경향을 보여주었지만 그 외에 다른 연도나 다른 구간에서는 큰 변화가 없었다.

[그림 VI-7] 종합소득의 소득구간별 소득 비중 변화

(단위: %)



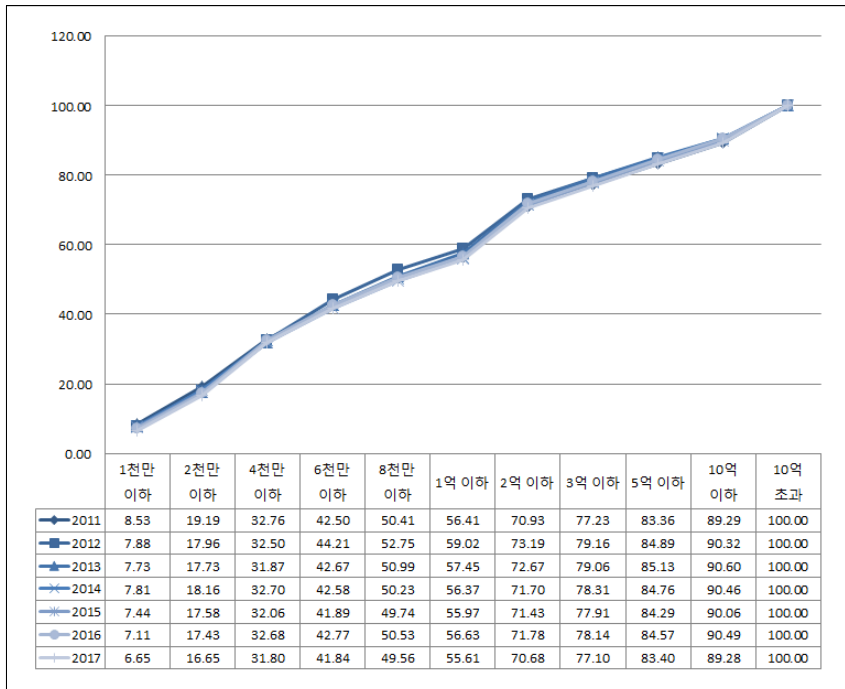
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 3-1-4> 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II 자료를 사용하여 저자 계산

[그림 VI-8]에서는 종합소득의 소득구간별 소득 비중을 누적하여 그래프로 정리하였다. 이 그림에서 가장 먼저 발견되는 특징은 소득구간별 소득 분포

가 연도별로 크게 다르지 않다는 점이다. 그림에서 연도별 실효세율 곡선의 격차가 가장 크게 벌어진 구간이 소득 8천만~1억원 구간인데, 2012년에 이 구간까지의 누적비율이 59.02%로 가장 높았고, 2017년에 55.61%로 가장 낮아 격차가 3.41%포인트였다. 저소득구간부터 격차가 점차 확대되어 8천만~1억원 구간에서 최대치가 되었으며, 소득이 더 많아지면서 이 격차가 점진적으로 축소되었다. 이는 소득 1억원 이하인 납세자의 소득 비중이 줄어드는 추세와 1억원을 초과하는 납세자의 소득 비중이 상승하였음을 보여준다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 그 변화의 폭은 크지 않다. 2억원을 초과하는 소득구간 납세자의 소득 비중은 0.25%포인트 증가하였으며, 소득이 3억원을 초과하는 납세자의 소득이 총소득에서 차지하는 비중은 0.13%포인트 증가하였다.

[그림 VI-8] 종합소득의 소득구간별 누적 소득 비중 변화

(단위: %)



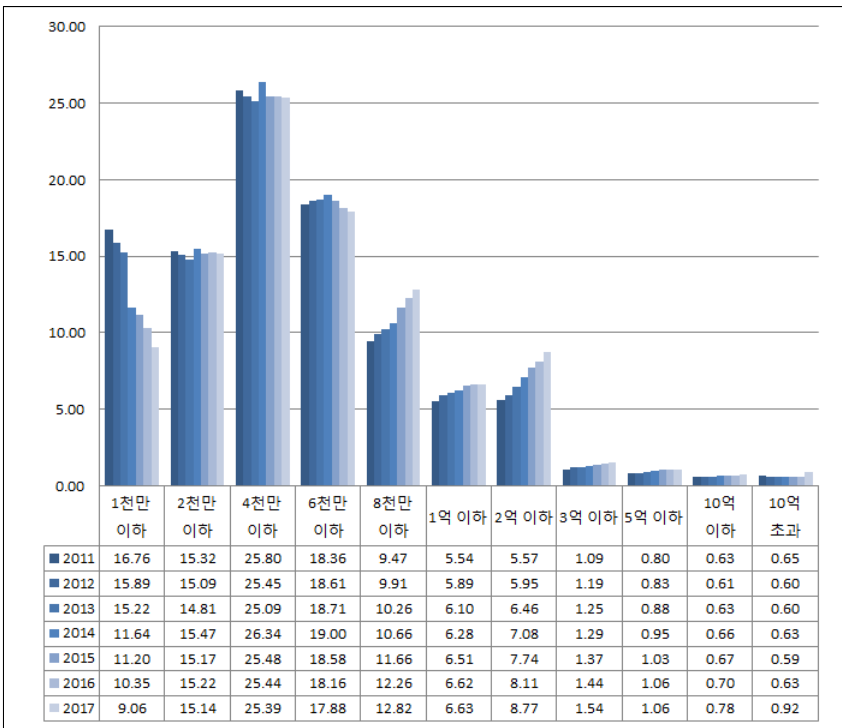
자료: [그림 VI-7]의 자료와 동일

## 다. 근로소득의 소득구간별 소득 비중 변화

[그림 VI-9]에서는 근로소득의 소득수준별 비중 변화를 정리하였다. 이 그림에서 가장 먼저 눈에 띄는 것은 6천만~2억원 구간의 비중이 뚜렷하게 증가하였다는 점이다. 소득이 2억원 이상인 구간도 비중 자체가 낮아서 변화가 뚜렷하게 눈에 띄지는 않지만 모든 구간에서 비중이 증가하는 추세를 보여주었다. 한편 중·저소득구간을 보면, 소득 1천만원 이하 구간의 비중은 뚜렷하게 감소하였으며, 1천만~2천만원 구간과 2천만~4천만원 구간, 4천만~6천만원 구간은 큰 변화는 없는 듯하나 2017년과 2011년의 수치를 비교해 보면 비중이 약간씩 하락하였다.

[그림 VI-9] 근로소득의 소득구간별 소득 비중 변화

(단위: %)

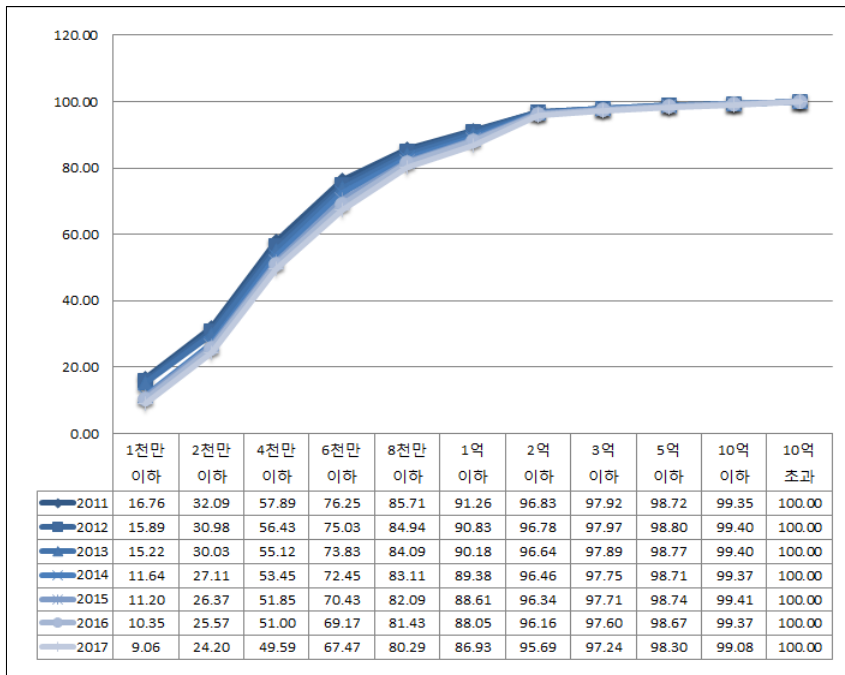


자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 4-2-5> 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 VI-10]에서는 근로소득의 소득수준별 비중의 누적치를 그림으로 정리하였다. 2011~2017년의 기간에 대해 매년 1개의 곡선으로 정리하였는데, 종합소득에 비해 근로소득은 저소득층의 소득 비중이 지속적으로 낮아진 것이 뚜렷하게 나타난다. 최대치와 최소치의 차이를 보면, 소득 6천만원 이하인 납세자의 소득이 차지하는 비중이 2011년 76.25%에서 2017년 67.47%로 8.78%포인트 축소되었다. 한편 소득이 1억원을 넘는 납세자의 비중은 2011년 8.74%에서 2017년 13.07%로 4.33%포인트 높아졌다. 소득이 2억원을 초과하는 납세자의 비중은 3.17%에서 4.31%로 1.14%포인트 높아졌다. 그리고 소득이 3억원을 초과하는 납세자의 비중은 2.08%에서 2.76%로 0.68%포인트 높아졌다. 이러한 변화는 소득분포의 변화가 근로소득세 평균 실효세율 변화에 영향을 주었을 가능성이 있음을 시사한다.

[그림 VI-10] 근로소득의 소득구간별 누적 소득 비중 변화

(단위: %)



자료: [그림 VI-9]의 자료와 동일

## 4. 실효세율 변화 요인 분해

### 가. 요인 분해 방법

앞의 두 개의 절에서 평균 실효세율에 영향을 줄 것으로 예상되는 구간별 실효세율 변화와 구간별 소득 비중의 변화에 대해 살펴보았다. 다음에서는 이 요소들이 각각 평균 실효세율 변화에 어느 정도 영향을 주었는지를 앞의 제Ⅳ장 및 제Ⅴ장에서 적용했던 것과 같은 방식으로 분해해 본다. 다만 평균 실효세율 변화 요인 분해는 소득구간별 코호트의 실효세율 변화와 소득 비중의 변화를 모두 살펴봐야 하기 때문에 조금 복잡하므로 먼저 분해 방법에 대해 설명하고 뒤에서 분해 결과를 정리한다.

오종현(2018)에서는 실효세율 변화 요인을 제도적 변화 요인과 소득분포 변화 요인으로 구분하고, 소득분포 변화의 영향을 파악하기 위해 납세자 소득의 평균과 분산 지표를 사용하였다. 소득분포의 분산은 본 연구에서 사용한 것과 같은 소득구간별 신고자료를 사용하여 계산하였다. 그런데 이러한 분석은 납세자 전체에 대해 하나의 평균과 분산을 적용하는 것이어서 소득 구간별 차이를 과도하게 단순화시키는 결과를 가져올 것으로 판단된다. 특히 분산은 평균과의 편차를 측정하는 지표이므로 저소득층으로의 편차와 고소득층으로의 편차가 평균 실효세율에 미치는 영향의 차이를 파악하는 데 어려움이 있다. 분산의 효과와 평균의 효과를 조합하여 검토하면 이러한 문제를 어느 정도는 완화할 수 있으나, 완전히 해소하지는 못할 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 평균 실효세율을 소득구간별 코호트의 실효세율 변화와 각 코호트의 소득 비중 변화에 따른 효과로 구분해 분석한다.

전체 평균 실효세율을  $T^e$ ,  $i$ 구간 코호트의 평균 실효세율을  $t_i$ 라고 하고, 총소득에서  $i$ 구간 코호트의 소득이 차지하는 비중을  $s_i$ 라고 하면, 평균 실효세율은 구간별 코호트의 평균 실효세율에 각 구간의 소득 비중을 곱한 값을 합한 것과 같다.

$$T^e = \sum_{i=1}^n (t_i \times s_i) \quad \text{식 (7)}$$

식 (7)을 사용하여 평균 실효세율 변화 요인을 구간별 실효세율 변화 요인과 구간별 소득 비중 변화 요인으로 구분해 보면 식 (8)과 같이 정리할 수 있다.

$$\begin{aligned} \Delta T^e &= \sum_{i=1}^n ((\Delta t_i \times \bar{s}_i) + (\bar{t}_i \times \Delta s_i)) \quad \text{식 (8)} \\ &= \sum_{i=1}^n (\Delta t_i \times \bar{s}_i) + \sum_{i=1}^n (\bar{t}_i \times \Delta s_i) \end{aligned}$$

소득구간 코호트  $i$ 에서의 변화가 평균 실효세율에 미치는 영향은 이 코호트의 실효세율 변화 효과( $\Delta t_i \times \bar{s}_i$ )와 이 코호트의 소득이 총소득에서 차지하는 비중 변화 효과( $\bar{t}_i \times \Delta s_i$ )로 구분할 수 있다. 이 두 개의 요소를 합하면 각 코호트가 실효세율 변화에 미친 영향을 파악할 수 있다. 또한 코호트별 실효세율 변화 효과( $\Delta t_i \times \bar{s}_i$ )를 모두 합하면 코호트별 실효세율 변화가 평균 실효세율에 미친 영향의 합계를 구할 수 있으며, 소득 비중 변화 효과( $\bar{t}_i \times \Delta s_i$ )를 모두 합하면 소득 비중 변화 즉, 소득분포 변화에 따른 평균 실효세율 변화 효과를 파악할 수 있다.

개별 코호트의 실효세율은 두 가지 요인에 의해 변화될 수 있다. 첫째, 소득제도의 변화로 인해 신고소득에 변화가 없는데도 실효세율이 변화되는 것이다. 명목세율의 변화, 공제제도의 변화 등이 이에 해당한다. 둘째, 구간 내 소득의 분포 변화도 구간 평균 실효세율 변화를 유발할 수 있다. 같은 구간 내에서 소득이 많은 쪽의 비중이 커지면 구간 내 납세자의 평균 실효세율이 높아진다. 이 두 가지 요인을 구분해서 파악하려면 구간 내 납세자 개인들에 대한 미시자료가 필요한데, 본 연구에서 사용하는 국세청 자료는 구간 전체에 대한 자료만 있으므로 코호트별 평균 실효세율 변화의 요인을 두 가지로 구분할 수 없다. 다만, 제도의 변화가 없었음에도 불구하고 코호트별 평균 실효세율에 변화가 발생한 경우에, 그 변화는 코호트 내의

소득분포 변화에 따른 것이라고 유추할 수 있다.

구간별 코호트의 실효세율에 변화가 없더라도 해당 구간의 소득 비중이 높아지면 전체 평균 실효세율을 높이는 방향으로 영향을 줄 수 있다. 그런데 소득 비중은 모두 합하여 1이 되고, 소득 비중의 변화는 모두 합하면 0이 되므로 실효세율이 높은 구간의 소득 비중이 상승하고 실효세율이 낮은 구간의 소득 비중이 낮아지면 평균 실효세율이 상승하게 되고, 그 반대의 경우에는 평균 실효세율이 낮아지게 된다. 소득구간별 소득 비중이 어떻게 변화되어 평균 실효세율에 어떤 영향을 주었는지를 소득구간별로 구분하여 파악할 수 있다는 점에서 본 연구가 오종현(2018)과 차이가 있다.

#### 나. 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해

〈표 VI-2〉에서는 앞의 식에 따라 분해한 평균 실효세율 변화 효과를 정리하였다. 그리고 〈표 VI-3〉은 각 코호트의 실효세율 요인과 소득 비중 요인을 합한 것으로서 코호트별 영향력을 평가한 것이다. [그림 VI-11]과 [그림 VI-12]에서는 코호트별 실효세율 효과를 합하여 연도별 실효세율 효과를 산출하고 코호트별 소득 비중 효과를 합하여 연도별 소득 비중 효과를 산출한 것을 정리하였다. [그림 VI-11]에서는 실효세율 효과와 소득 비중 효과를 단순히 누적하여 표현하였으며, [그림 VI-12]에서는 그것을 백분율로 표시하였다. 즉, [그림 VI-11]에서 진한 색의 막대는 코호트별 실효세율 변화로 인해 발생한 평균 실효세율 변화 크기를 나타내며, 연한 색 막대는 코호트별 소득 비중 변화로 인해 발생한 평균 실효세율 변화분을 나타낸다. 이 두 가지를 합한 것 즉, 막대 전체의 크기가 그 해의 전년 대비 실효세율 변화 폭을 나타낸다. 예를 들면 2012년에는 전년에 비해 평균 실효세율이 0.17%포인트 상승하였는데, 그중 0.11%포인트는 코호트별 소득 비중 변화에 의한 것이고, 0.06%포인트는 코호트별 실효세율 변화에 의한 것이다. 그림의 가장 오른쪽에 있는 막대는 2011~2017년 기간의 변화를 나타낸다. 이 기간 중에 평균 실효세율이 1.38%포인트 상승하였는데, 개별 연도의 전년 대비 증가폭에 비해 상당히 커서 윗부분 즉, 0.4%포인트를 초과한 부분은 그래프에

포함되지 않았다. [그림 VI-12]에서는 실효세율 변화에서 실효세율 변화가 설명하는 부분과 소득 비중 변화가 설명하는 부분의 비중을 백분율로 표시하였다.

〈표 VI-2〉 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해

(단위: %, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
평균 실효세율 변화	0.18	0.19	0.33	0.23	0.16	0.31	1.38
소득 구간별							
세율 변화분	0.06	0.05	0.11	0.04	0.02	0.04	0.34
1천만 이하	0.40	0.44	-7.44	-0.08	0.50	0.23	-1.48
2천만 이하	1.08	-0.13	-15.76	1.03	2.46	0.52	-3.07
4천만 이하	14.45	9.59	-26.14	7.53	10.11	4.40	0.36
6천만 이하	6.83	10.36	-4.22	8.70	-0.40	2.71	3.21
실효세율 변화							
8천만 이하	1.64	4.04	19.62	-1.04	-5.63	-0.57	4.93
1억 이하	-0.62	0.86	18.21	0.82	-0.42	0.04	4.37
2억 이하	-1.36	1.00	27.07	0.65	2.92	6.65	8.39
3억 이하	0.35	1.39	8.19	0.32	-0.81	0.92	2.41
5억 이하	0.92	1.06	6.39	0.67	0.62	1.64	2.32
10억 이하	4.61	-0.59	4.31	0.27	0.56	0.97	2.01
효과							
10억 초과	6.95	-0.19	3.74	-0.46	0.07	-4.73	1.07
합계	35.25	27.83	33.98	18.42	9.98	12.76	24.50
소득 구간별 비중							
세율 변화분	0.11	0.14	0.22	0.18	0.14	0.27	1.04
1천만 이하	-1.09	-0.81	-1.50	-0.09	-0.27	-0.24	-0.78
2천만 이하	-1.02	-1.13	1.21	-0.58	0.14	-0.13	-0.08
4천만 이하	-4.02	-3.92	7.47	-6.96	-0.49	-0.27	-0.58
6천만 이하	5.88	2.28	3.85	-7.96	-11.65	-4.08	-1.49
8천만 이하	16.37	12.20	8.41	31.80	27.57	13.08	16.53
1억 이하	17.27	9.96	5.12	10.36	6.85	0.36	7.41
2억 이하	28.58	36.41	26.69	43.13	35.50	32.29	33.09
3억 이하	12.43	6.40	3.13	7.74	11.19	7.65	7.36
5억 이하	3.48	6.25	6.00	9.57	5.11	-0.30	4.80
10억 이하	-3.22	3.61	3.01	0.87	6.05	8.06	3.25
효과							
10억 초과	-9.90	0.92	2.65	-6.33	10.03	30.81	5.97
합계	64.75	72.17	66.02	81.58	90.02	87.24	75.50

주: 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 부분은 짙은 색으로 음영을 주어 표시하고, 실효세율을 인하하는 방향으로 중요한 영향을 준 부분은 옅은 색으로 음영을 주었음

자료: 저자 작성

〈표 VI-3〉 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 - 소득구간별 영향

(단위: %p, %)

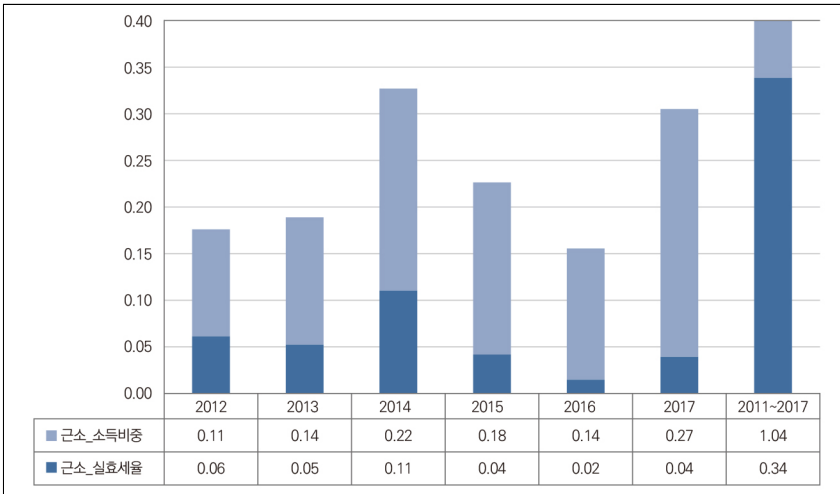
구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
평균 실효세율 변화	0.18	0.19	0.33	0.23	0.16	0.31	1.38
1천만 이하	-0.69	-0.37	-8.95	-0.17	0.23	-0.01	-2.26
2천만 이하	0.06	-1.26	-14.55	0.45	2.60	0.39	-3.16
4천만 이하	10.42	5.67	-18.67	0.58	9.62	4.13	-0.22
6천만 이하	12.71	12.64	-0.37	0.75	-12.05	-1.38	1.72
8천만 이하	18.01	16.25	28.04	30.77	21.93	12.50	21.46
1억 이하	16.65	10.82	23.33	11.18	6.43	0.40	11.78
2억 이하	27.22	37.41	53.76	43.79	38.42	38.94	41.48
3억 이하	12.78	7.79	11.31	8.06	10.37	8.58	9.77
5억 이하	4.40	7.31	12.38	10.24	5.73	1.34	7.12
10억 이하	1.39	3.02	7.33	1.14	6.61	9.03	5.26
10억 초과	-2.95	0.72	6.39	-6.78	10.10	26.08	7.04
합계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 부분은 짙은 색으로 음영을 주어 표시하고, 실효세율을 인화하는 방향으로 중요한 영향을 준 부분은 옅은 색으로 음영을 주었음

자료: 저자 작성

[그림 VI-11] 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(1) - 실효세율 기준

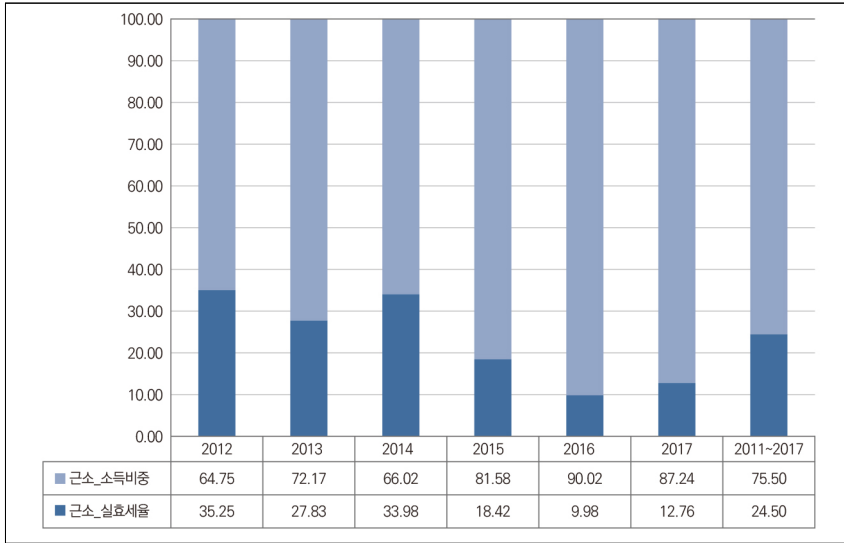
(단위: %p)



자료: 저자 작성

[그림 VI-12] 근로소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(2) - 백분율 기준

(단위: %)



자료: 저자 작성

앞의 표와 그림들에서 살펴볼 수 있는 특징적인 현상들을 정리하면 다음과 같다. 먼저 전년 대비 평균 실효세율 상승폭이 0.33%포인트로 가장 큰 2014년의 경우, 그중 3분의 1인 0.11%포인트는 구간별 실효세율 변화에 의해 설명되고, 3분의 2인 0.22%포인트는 소득 비중 변화로 설명된다. 실효세율 변화를 보면, 소득 6천만원 이하 구간에서 일제히 실효세율이 하락한 반면, 소득 6천만원 초과 구간에서는 일제히 실효세율이 상승하였으며, 후자가 전자를 압도하여 평균 실효세율을 0.11%포인트 상승시키는 효과가 나타났다. 실효세율이 인상된 소득구간 중에서는 특히 소득 6천만~2억원 구간에서의 실효세율 상승이 중요한 영향을 주었으며, 실효세율이 하락한 구간에서는 소득 1천만~4천만원 구간에서의 실효세율 하락이 중요한 영향을 준 것으로 보인다. 이러한 실효세율 변화는 주로 2014년의 소득세제개편에 따른 것으로 판단된다. 2014년에는 최고세율 적용구간을 조정하고, 고소득층에 적용되는 근로소득공제율을 축소하였으며, 소득공제의 일부를 세액공제로 전환하였다. 이는 저소득층의 세부담을 완화하고 고소득층의 세부담을 인상하

여 소득분배를 개선하는 데 목적을 둔 것이었다.

소득 비중의 변화를 보면, 소득 1천만원 이하인 구간을 제외한 모든 구간의 비중이 상승하여 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다. 6천만원 초과 구간의 소득 비중 상승의 영향이 비교적 컸으며, 특히 1억~2억원 구간의 소득 비중이 많이 상승하였다.

코호트별 실효세율 변화 효과와 소득 비중 변화 효과를 종합하면, 소득 6천만~2억원 구간에서의 코호트별 실효세율 상승과 소득 비중 상승이 평균 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 것으로 평가된다. 6천만원 이하 구간에서는 소득 비중 변화보다는 구간 실효세율 하락의 영향이 커서 평균 실효세율을 하락시키는 방향으로 영향을 주었다.

2012년에는 최고세율 구간을 조정하여, 이전에 8,800만원 초과분에 35%의 최고세율을 적용하던 것을 8,800만~3억원 구간에는 35%의 세율을 적용하고, 3억원 초과분에 대해서는 38%의 세율을 적용하도록 개편하였다. 이 해에는 평균 실효세율이 전년에 비해 0.18%포인트 상승하였는데, 3분의 1인 0.06%포인트가 구간 실효세율 상승에 따른 것이고, 0.11%포인트는 소득 비중 변화에 따른 것이다. 구간 실효세율 변화를 좀 더 자세히 살펴보면, 소득 2천만~6천만원 구간에서의 실효세율 상승이 중요한 영향을 주었으며, 5억원 초과 구간에서의 실효세율 상승도 평균 실효세율 상승에 영향을 준 것으로 나타났다. 그러나 그 크기는 소득 2천만~6천만원 구간에서의 실효세율 상승의 영향이 더 크다. 소득 2천만~6천만원 구간에서의 실효세율 상승은 주로 구간 내에서의 소득분포 변화에 따른 것이라고 할 수 있으며, 5억원 초과 구간에서의 실효세율 상승은 소득구간 내에서의 소득분포 변화와 최고세율 변화의 효과가 결합되어 나타났을 것으로 판단된다. 그런데 구간별 실효세율 변화의 크기를 비교해 보면, 최고세율 구간의 변화에 따른 효과가 크지는 않은 것으로 보인다.

2012년의 구간별 소득 비중 변화를 보면, 소득 6천만~3억원 구간의 소득 비중이 상승하여 실효세율을 상승시키는 효과가 있었던 것으로 평가된다. 한편 소득 4천만원 이하 구간의 비중은 하락하였다. 소득 5억원 초과 구간

의 소득 비중도 하락하여 평균 실효세율을 하락시키는 방향으로 영향을 주었다.

실효세율 효과와 소득 비중 효과를 결합해 보면, 평균 실효세율 상승의 64.75%가 소득 비중 변화에 의해 설명되고, 35.25%가 구간 실효세율 변화로 설명되는데, 후자의 경우에도 구간 내 소득분포 변화에 따른 부분이 큰 것으로 보인다. 소득구간별로 보면, 소득 2천만~5억원 구간의 소득 비중 상승이 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 것으로 평가된다. 2012년의 세율체계 개편의 주요 타깃이라고 할 수 있는 소득 3억원 초과 구간을 보면, 5억원 초과 구간에서 구간 실효세율이 인상되었으나 이 구간의 소득 비중이 하락하여 실효세율을 상승시키는 방향으로 중요한 영향을 주지는 못하였다.

2017년에도 세율구조 개편이 있었다. 이전에는 과세표준 1억 5천만원 초과분에 대해 38%의 세율을 적용하였는데, 2017년부터는 1억 5천만~5억원 구간에는 38%, 5억원 초과 구간에는 40%의 세율을 적용하도록 하였다. 2017년에는 평균 실효세율이 전년에 비해 0.31%포인트 상승하여 2014년 다음으로 상승폭이 컸는데, 그중 12.76%인 0.04%포인트만 구간 실효세율 상승에 따른 것이고, 87.24%인 0.27%포인트는 소득 비중 변화에 따른 것이다. 코호트별 실효세율 변화 효과를 보면, 소득 5억원 초과 10억원 이하 구간의 구간 실효세율은 상승하였으나 그 크기가 크지 않았고, 소득 10억원 초과 구간은 오히려 실효세율이 하락하였다. 이는 주로 구간 내 소득분포의 변화로 인해 이 구간의 실효세율이 부정적인 영향을 받았다는 점을 시사한다. 2017년의 실효세율 상승 효과는 주로 소득 2천만~6천만원 구간, 그리고 소득 1억~2억원 구간의 코호트별 실효세율 상승에 따른 것으로 보이는데, 이 구간의 실효세율에 영향을 주는 제도 변화가 없었으므로 이 구간의 실효세율 상승은 구간 내 소득분포 변화에 의해 발생한 것으로 보인다.

소득 비중 변화를 보면, 6천만원 초과 구간의 소득 비중 상승이 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 것으로 판단되며, 소득 6천만원 이하 구간에서는 소득 비중이 하락하였다. 소득 비중이 상승한 구간 중에서 특히 소득 10억원 초과 구간의 소득 비중 상승과 소득 1억~2억원 구간의 소득 비중 상승이

중요한 영향을 주었다. 소득 10억원 초과 구간의 경우, 명목 한계세율이 상승하였음에도 불구하고 구간 실효세율이 하락한 점을 고려할 때, 전체적으로 이 구간의 소득 비중이 상승하긴 하였지만 구간 내에서는 소득구간의 경계선에 가까운 쪽의 납세자가 많이 증가하고, 소득구간 경계선에서 먼 최고 소득층의 소득은 감소하였을 것으로 판단된다. 1억~2억원 구간의 경우 소득 비중 상승과 구간 실효세율 상승이 모두 중요한 역할을 하였는데, 이는 이 구간 내에서 고소득 납세자가 많이 증가하였음을 시사한다.

〈표 VI-3〉에 나타난 소득구간별 영향력을 보면, 소득 1억~2억원 구간과 소득 10억원 초과 구간의 영향이 크고, 그다음은 소득 6천만~8천만원 구간의 영향도 전체의 12.5%로 큰 편이다. 소득 1억~2억원 구간에서는 구간 실효세율과 소득 비중이 모두 상승하였으며, 소득 6천만~8천만원 구간과 소득 10억원 초과 구간에서는 구간 실효세율은 하락하였지만 소득 비중이 많이 상승하여 전체적으로 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다.

2013년과 2015년, 2016년에는 구간별 실효세율에 중요한 영향을 줄 것으로 보이는 제도개편이 없었다. 이 기간의 평균 실효세율 변화는 2013년 0.19%포인트, 2015년 0.23%포인트, 2016년 0.16%포인트로 제도 개편이 있었던 해에 비해 작은 편이다. 구간 실효세율 변화 요인과 소득 비중 변화 요인으로 구분해 보면, 2013년에는 구간 실효세율 변화가 평균 실효세율 변화의 27.83%를 설명하고, 소득 비중 변화가 72.72%를 차지하였다. 2014년에는 각각 18.42%, 81.58%였으며, 2016년에는 9.98% 및 90.02%였다. 시간이 가면서 소득 비중 변화가 설명하는 부분이 커지고, 구간 실효세율 변화가 설명하는 부분의 비중이 작아지는 경향을 보여주었다. 소득구간별 변화를 보면, 대체로 소득 4천만~8천만원 구간에서 구간 실효세율이 높아져 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 준 것으로 평가된다. 이는 이 구간 내에서 소득이 많은 납세자의 비중이 커지는 쪽으로 구간 내 소득분포가 변화되었음을 시사한다. 소득 비중의 변화를 보면, 대체로 소득 6천만원 초과 구간의 소득 비중이 상승하여 평균 실효세율을 인상시키는 방향으로 영향을 주었다. 소득 6천만원 이하 구간에서는 소득 비중이 하락하는 경향을 보여

주었다.

〈표 VI-3〉에 나타난 소득계층별 영향을 보면, 대체로 소득 6천만원부터 5억원 이하 구간에서의 소득 비중 상승이 평균 실효세율을 상승시키는 효과가 큰 것으로 나타났다. 소득세제 변화가 있었던 연도도 포함하여 전 기간의 변화를 보면, 2012년에는 소득 2천만~3억원 구간의 변화가 평균 실효세율 상승에 주도적인 역할을 하였으나, 그 구간이 점차 상향 이동하여 2015년에는 6천만원~5억원 구간, 2016년과 2017년에는 6천만원부터 10억원 초과 구간까지의 소득구간에서의 세부담 증가가 평균 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 것으로 평가된다. 2014년에는 소득 1천만~4천만원 구간의 세부담 감소가 실효세율을 하락시키는 방향으로 영향을 주었으며, 2016년에는 소득 4천만~6천만원 구간에서의 세부담 감소가 실효세율을 하락시키는 방향으로 영향을 주었다.

〈표 VI-3〉과 〈그림 VI-11〉의 가장 오른쪽에는 2011~2017년 기간의 변화를 정리하였다. 이 기간 중에 평균 실효세율이 1.38%포인트 상승하였는데, 그 중 0.34%포인트는 코호트별 실효세율 변화에 따른 효과이고, 1.04%포인트는 코호트별 소득 비중 변화에 따른 효과인 것으로 나타났다. 각각의 효과를 백분율로 표시하면 코호트별 실효세율 변화 효과가 이 기간 중 평균 실효세율 변화의 24.5%를 설명하고 코호트별 소득 비중의 변화 효과가 75.5%를 설명한다.

코호트별 실효세율 변화를 보면, 소득 2천만원 이하 구간에서 실효세율이 하락하였으며, 그 외 구간에서는 예외 없이 실효세율이 상승하였다. 특히 소득 4천만~2억원 구간에서의 실효세율 상승이 중요한 영향을 주었는데, 주로 2014년의 소득세제개편의 결과로 판단된다. 코호트별 소득 비중 변화를 보면, 소득 6천만원 이하 구간에서 일제히 소득 비중이 하락하였으며, 소득이 6천만원을 초과하는 구간에서는 일제히 소득 비중이 상승하였다. 특히 소득 6천만~5억원 구간의 비중 상승이 평균 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 것으로 평가된다. 코호트별 실효세율 변화 효과와 소득 비중 변화 효과를 종합해 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 코호트별 실효세율이 하락하거

나 크게 변화하지 않았으며 소득 비중도 낮아져서 전체적으로 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었다. 소득이 6천만원을 초과하는 구간에서는 코호트별 실효세율도 상승하고 소득 비중도 상승하여 전체적으로 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다. 특히 소득 6천만~3억원 구간에서의 영향이 컸다. 소득 4천만~6천만원 구간에서는 코호트 실효세율이 상승하는 한편 소득 비중은 하락하였으나 전자의 영향력이 더 커서 전체적으로 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 준 것으로 나타났다.

#### 다. 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해

〈표 VI-4〉 및 〈표 VI-5〉 그리고 [그림 VI-13] 및 [그림 VI-14]는 앞의 근로소득세 실효세율 변화 요인 분석에서와 같은 방식으로 종합소득세 실효세율 변화 요인 분석 결과를 정리한 것이다. 이 표와 그림을 종합하여 종합소득세 실효세율 변화의 요인 분석 결과 나타난 특징적 현상들을 정리하면 다음과 같다.

2012~2017년의 종합소득세 평균 실효세율 전년 대비 증가폭을 연도별로 보면, -0.2~0.56%포인트로 근로소득세에 비해 연도별 변화가 상당히 크다. 변동 폭이 가장 큰 연도는 소득세제도의 대폭 개편이 있었던 2014년이다. 이 점은 근로소득세의 경우와 같다. 2014년에는 전년에 비해 종합소득세 평균 실효세율이 0.56%포인트 상승하였는데, 그중 0.42%포인트는 구간 실효세율 변화에 따른 것이고, 0.14%포인트는 구간별 소득 비중의 변화에 따른 것이다. 백분율로 나타내면, 구간 실효세율 변화에 따른 부분이 75.33%이고 구간 소득 비중 변화에 따른 부분이 24.67%이다. 실효세율 변화를 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 실효세율이 하락하였으며, 특히 소득 2천만원 이하 구간의 실효세율 하락이 평균 실효세율을 낮추는 데 중요한 영향을 준 것으로 판단된다. 한편 소득 4천만원 초과 구간에서는 실효세율이 상승하였으며, 특히 1억~5억원 구간에서의 실효세율 상승이 평균 실효세율을 높이는 데 중요한 영향을 준 것으로 보인다. 구간 소득 비중 변화를 살펴보면, 소득 4천만~1억원 구간의 소득 비중이 낮아져서 평균 실효세율을 낮추는 방향으

로 영향을 주었으며, 소득 1억원 초과 구간에서는 일제히 소득 비중이 상승하여 평균 실효세율을 높이는 방향으로 영향을 주었다. 특히 3억~10억원 구간의 소득 비중 상승이 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

〈표 VI-4〉 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017	
평균 실효세율 변화	-0.20	0.39	0.56	0.18	0.01	0.28	1.22	
세율 변화분	0.22	0.20	0.42	0.04	0.14	-0.03	1.02	
소득구간별 실효세율 변화 효과	1천만 이하	-1.50	0.71	-13.64	-0.11	57.90	13.10	-1.67
	2천만 이하	-0.29	0.47	-12.21	5.88	45.47	4.23	-3.09
	4천만 이하	17.39	22.59	-9.83	3.17	-26.45	-1.14	-0.33
	6천만 이하	31.54	10.07	6.70	3.80	28.50	-3.68	1.07
	8천만 이하	10.39	3.24	10.66	0.45	55.99	-5.07	3.72
	1억 이하	6.04	-0.18	9.21	0.71	45.50	-4.11	2.74
	2억 이하	9.61	0.14	30.17	-2.38	109.87	-14.16	9.67
	3억 이하	-1.15	4.21	17.47	0.04	75.05	-10.15	8.06
	5억 이하	-13.85	4.80	19.40	8.45	76.62	-7.31	13.35
	10억 이하	-38.60	5.51	10.79	9.44	120.06	0.15	16.71
10억 초과	-128.02	-1.01	6.60	-6.12	339.02	16.88	32.85	
합계	-108.44	50.54	75.33	23.32	927.53	-11.25	83.08	
소득구간별 비중 변화 효과	세율 변화분	-0.42	0.19	0.14	0.14	-0.12	0.31	0.21
	1천만 이하	5.28	-0.64	0.16	-1.45	-17.35	-1.80	-2.29
	2천만 이하	8.36	-0.53	1.60	-2.74	29.33	-2.87	-1.45
	4천만 이하	-25.38	-5.71	3.94	-1.89	277.35	-1.87	6.90
	6천만 이하	-73.85	-17.22	-12.71	-2.02	136.44	-1.60	1.93
	8천만 이하	-30.46	-5.41	-12.15	11.38	-62.37	-1.43	-1.62
	1억 이하	-16.05	5.52	-6.82	6.57	-112.22	-2.17	0.53
	2억 이하	29.94	45.90	3.23	13.67	-380.38	-5.09	7.84
	3억 이하	36.94	24.03	9.58	-18.05	-195.22	4.73	2.16
	5억 이하	50.64	22.68	17.85	-10.52	105.57	-13.39	3.72
10억 이하	69.66	2.98	12.05	12.47	304.60	-3.72	-1.01	
10억 초과	153.37	-22.14	7.95	69.25	-913.27	140.45	0.20	
합계	208.44	49.46	24.67	76.68	-827.53	111.25	16.92	

주: 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 부분은 짙은 색으로 음영을 주어 표시하고, 실효세율을 인하하는 방향으로 중요한 영향을 준 부분은 옅은 색으로 음영을 주었음

자료: 저자 작성

〈표 VI-5〉 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해 - 소득구간별 영향

(단위: %)

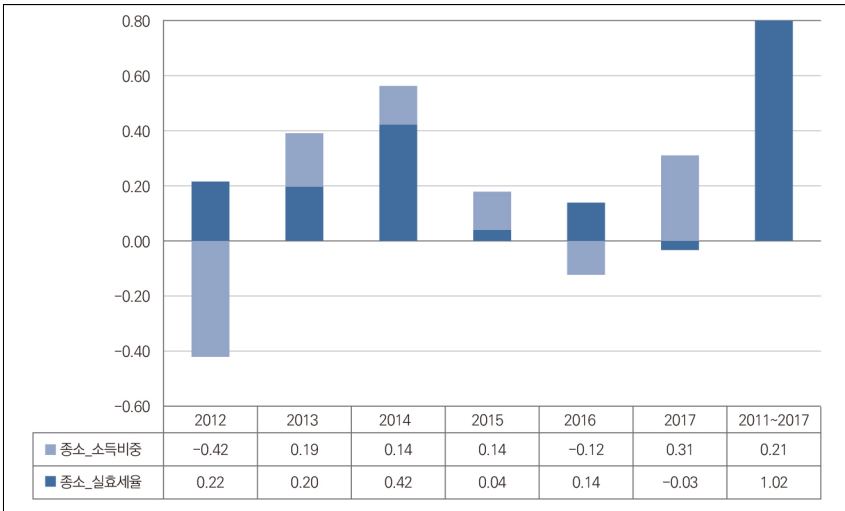
구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
평균 실효세율 변화	-0.20	0.39	0.56	0.18	0.01	0.28	1.22
1천만 이하	3.78	0.07	-13.48	-1.56	40.55	11.31	-3.96
2천만 이하	8.07	-0.07	-10.61	3.14	74.80	1.35	-4.54
4천만 이하	-7.99	16.89	-5.89	1.28	250.90	-3.01	6.57
6천만 이하	-42.32	-7.15	-6.00	1.79	164.94	-5.28	3.00
8천만 이하	-20.07	-2.16	-1.49	11.83	-6.38	-6.50	2.11
1억 이하	-10.01	5.35	2.38	7.28	-66.72	-6.28	3.27
2억 이하	39.55	46.03	33.40	11.30	-270.52	-19.25	17.51
3억 이하	35.79	28.24	27.05	-18.01	-120.17	-5.42	10.22
5억 이하	36.79	27.48	37.25	-2.07	182.19	-20.69	17.07
10억 이하	31.06	8.48	22.84	21.91	424.66	-3.57	15.70
10억 초과	25.35	-23.15	14.55	63.13	-574.25	157.34	33.06
합계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 실효세율 상승에 중요한 영향을 준 부분은 짙은 색으로 음영을 주어 표시하고, 실효세율을 인하하는 방향으로 중요한 영향을 준 부분은 옅은 색으로 음영을 주었음

자료: 저자 작성

[그림 VI-13] 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(1) - 실효세율 기준

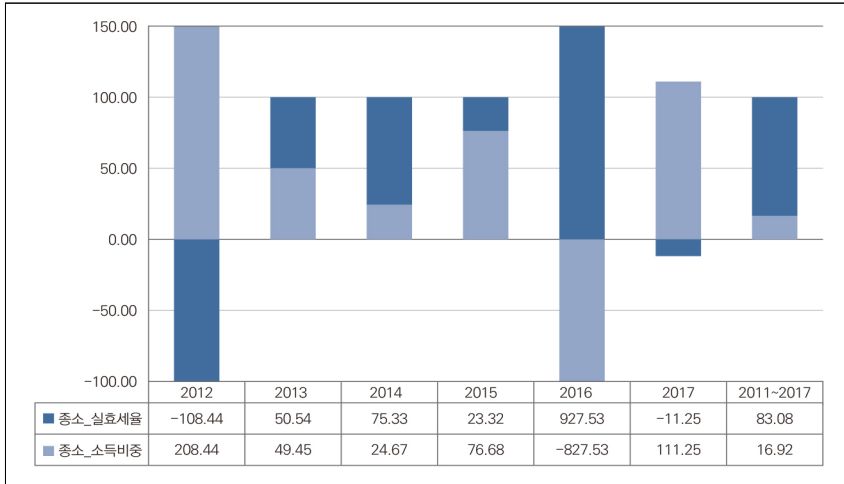
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 VI-14] 종합소득세 평균 실효세율 변화 요인 분해(2) - 백분율 기준

(단위: %)



자료: 저자 작성

코호트별 실효세율 변화 요인과 소득 비중 변화 요인을 결합하여 소득구간별 영향을 보면, 소득 8천만원 이하 구간에서는 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 변화가 있었다. 4천만원 이하 구간에서는 실효세율 하락이, 4천만~8천만원 구간에서는 소득 비중 하락이 이러한 변화의 주요인이라고 할 수 있다. 소득 1억원 초과 구간에서는 평균 실효세율을 높이는 방향으로 변화가 발생하였다. 구간별 실효세율이 상승하였을 뿐만 아니라 소득 비중도 높아졌다.

2014년의 변화 중에서 코호트별 실효세율 변화에 따른 평균 실효세율 변화 폭이 0.42%포인트로 근로소득세의 0.11%포인트에 비해 상당히 높은 점에 대해서 주목해볼 필요가 있다. 2014년에 38%의 최고세율이 적용되는 과세구간을 3억원 초과분에서 1억 5천만원 초과분으로 낮췄으며, 소득공제를 특별공제로 전환하는 공제제도 개편이 있었다. 세율체계 개편은 근로소득과 종합소득에 모두 적용되는 것이며, 공제제도 개편은 주로 근로소득에 적용되는 개편이었다. 그러므로 2014년의 세제개편이 구간별 실효세율에 미치는 영향은 근로소득세에서 더 클 것으로 예상되었다. 그런데 종합소득세의 구

간 실효세율 변화에 따른 평균 실효세율 상승폭이 더 크다는 점은 의외이다. 종합소득세 평균 실효세율이 근로소득세보다 높기 때문에 이러한 현상이 발생할 수 있으므로, 변동 폭을 변동률로 전환하면 종합소득세 3.04%, 근로소득세 2.48%로 종합소득세와 근로소득세 간 차이가 상당히 축소된다. 그럼에도 불구하고 종합소득세가 더 큰 영향을 받은 것으로 나타난 이유는 구간 실효세율의 변동이 코호트 내의 소득분포 변화에 영향을 받았기 때문일 것으로 판단된다. 근로소득은 전년 대비 일정 비율로 증가하는 경향이 있어 코호트 내의 소득분포 변화가 크지 않은데, 종합소득의 경우에는 경기 상황에 따라 종합소득세 납세자 전체는 물론 각 소득구간별 코호트 내 소득분포에도 매년 큰 변화가 발생할 수 있다.

2012년에는 소득 1억 5천만원 초과 구간에 적용되는 세율을 35%에서 38%로 인상하였다. 이 해에는 종합소득세 실효세율이 전년에 비해 0.2%포인트 낮아졌는데, 코호트별 실효세율 변화는 평균 실효세율을 0.22%포인트 상승시키는 방향으로 영향을 주었고, 코호트별 소득 비중 변화는 평균 실효세율을 0.42%포인트 낮추는 방향으로 영향을 주었다. 코호트별 변화를 좀 더 자세하게 살펴보면, 소득 2천만~2억원 구간에서 코호트별 실효세율이 상승하였고, 소득 2억원 초과 구간에서는 실효세율이 하락하였다. 전체적으로 종합해 보면, 전자의 효과가 후자보다 큰 것으로 나타났다. 코호트별 소득 비중의 변화를 보면, 소득 2천만~2억원 구간에서 낮아졌고, 2억원 초과구간에서는 높아졌다. 전체적으로 보면, 전자가 후자보다 효과가 더 크다.

코호트별로 실효세율 변화 효과와 소득 비중 변화 효과를 구간별로 종합해 보면, 소득 2천만~2억원 구간에서는 소득 비중이 하락한 반면, 코호트별 실효세율은 상승하였다. 그런데 소득 비중 하락의 효과가 더 커서 이 구간에서의 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 준 것으로 평가된다. 한편 소득 2억원 초과 구간에서는 일제히 소득 비중이 상승한 반면 실효세율은 하락하였는데, 종합해 보면 소득 비중 상승의 효과가 더 커서 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다. 전체를 종합하면, 2억원 이하 구간의 평균 실효세율 하락 압박이 2억원 초과 구간의 상승 압박보다 커서 전

체 평균 실효세율이 낮아졌다.

2012년에 소득 1억 5천만원 초과 구간의 법정세율을 35%에서 38%로 인상하였기 때문에 소득 2억원 초과 구간의 실효세율을 상승시키는 효과가 나타날 것으로 기대되었는데, 실제로는 소득 2억원을 초과하는 각 구간의 실효세율이 하락하는 결과가 나타났다. 소득 2억원 초과 구간의 소득 비중이 일제히 상승하여 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었지만, 코호트별 실효세율 변화는 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 준 것이다. 이는 제도 변화의 효과보다 소득 2억원을 초과하는 각 구간에서 코호트 내 소득분포 변화에 따른 실효세율 하락 효과가 더 컸음을 시사한다.

2017년에도 최고소득계층에 적용되는 세율 조정이 있었다. 소득 1억 5천만원 초과분에 38%의 세율이 적용되던 것을 1억 5천만~5억원 구간에 38%, 5억원 초과 구간에 40%의 세율을 적용하도록 한 것이다. 이 해에는 전년도에 비해 평균 실효세율이 0.28%포인트 상승하였다. 코호트별 실효세율 변화 효과와 소득 비중 변화 효과로 구분해 보면, 코호트별 실효세율 변화 효과는 -0.03%포인트로 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었지만 그 크기는 미미한 수준이다. 코호트별 소득 비중 변화 효과는 0.31%포인트로 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다.

소득구간별 변화를 보면, 소득 2천만원 이하의 최저소득계층과 5억원을 초과하는 최고소득계층을 제외하면 모든 소득구간에서 실효세율이 하락한 것으로 나타났다. 특히 소득 1억~3억원 구간에서의 실효세율 하락폭이 컸다. 실효세율이 상승한 구간 중에서는 양 극단에 있는 소득 1천만원 이하 구간과 소득 10억원 초과 구간의 실효세율 상승이 두드러졌다. 코호트별 소득 비중의 경우에도, 극히 일부 구간을 제외한 대부분의 구간에서 소득 비중이 하락하였다. 소득 비중이 상승한 구간은 2억~3억원 구간과 소득 10억원 초과 구간인데, 특히 소득 10억원 초과 구간에서의 소득 비중 상승에 따른 영향이 큰 것으로 나타났다.

코호트별 실효세율 변화 효과와 소득 비중 변화 효과를 종합해 보면, 소득 2천만원 이하 구간과 소득 10억원 초과 구간에서 평균 실효세율을 상승

시키는 방향으로 변화가 발생하였으며, 그 외 구간에서는 모두 평균 실효세율을 하락시키는 방향으로 변화하였다. 특히 소득 10억원 초과 구간의 세부담 증대가 2017년의 평균 실효세율을 상승시킨 결정적인 요인이었다고 할 수 있다. 이 구간에서는 구간 실효세율도 상승하였으며 소득 비중도 상승하였는데, 구간 실효세율 상승보다는 소득 비중 상승이 압도적인 역할을 하였다. 소득 5억원 초과 10억원 이하 구간의 경우 실효세율이 상승하는 방향으로 변화되기는 하였지만 변화 폭이 크지는 않았고, 소득 비중은 하락하여 전체적으로 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었다.

소득세제에 눈에 띄는 변화가 없었던 2013년과 2015년, 2016년을 보면, 종합소득세 평균 실효세율 증가폭이 각각 0.39%포인트, 0.18%포인트, 0.01%포인트로 실효세율 상승폭이 축소되는 추세를 보여주었다. 그중 코호트별 실효세율 변화에 의한 부분이 2013년 0.2%포인트, 0.04%포인트, 0.14%포인트, 코호트별 소득 비중 변화에 의한 부분이 2013년 0.19%포인트, 2015년 0.14%포인트였고, 2016년에는 -0.12%포인트였다.

구간별로 보면, 2013년에 소득 2천만~6천만원 구간의 실효세율 상승이 평균 실효세율을 높이는 방향으로 영향을 주었으며, 2015년에는 3억~10억원 구간의 구간 실효세율이 높아져 평균 실효세율 상승에 영향을 주었다. 그러나 2015년의 경우 구간 실효세율 변화에 따른 평균 실효세율 상승폭이 0.04%포인트로, 그 영향은 미미한 수준이다. 2016년에는 소득 2천만~4천만원 구간을 제외하고는 모든 구간에서 구간 실효세율이 인상되었으며, 전체적인 평균 실효세율 상승 효과는 0.14%포인트로 다른 연도에 비해 크지는 않다.

코호트별 소득 비중 변화를 보면, 2013년에는 소득 8천만원 이하 구간의 소득 비중이 낮아져 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었으며, 또한 최고소득구간인 10억원 초과 구간의 소득 비중도 낮아졌다. 한편 8천만~10억원 구간에서는 소득 비중이 상승하였으며, 특히 1억~5억원 구간의 소득 비중이 많이 상승하였다. 2015년에는 저소득층 중에서 소득 6천만원 이하 구간의 비중이 낮아졌으나 평균 실효세율에 중요한 영향을 줄 정도로

변화 폭이 큰 것으로 보이지는 않는다. 고소득층에서는 2억~5억원 구간의 비중이 낮아졌고, 그 외 구간에서는 비중이 높아졌다. 특히 소득 10억원 초과 구간에서의 소득 비중 상승이 평균 실효세율에 중요한 영향을 준 것으로 보인다. 2016년의 경우 비교적 고소득층이라고 할 수 있는 소득 6천만~3억원 구간의 소득 비중이 하락하였고, 10억원 초과 구간에서의 소득 비중도 하락하였다. 특히 1억~3억원, 10억원 초과 구간에서의 소득 비중 하락이 중요하다. 한편 소득 2천만~4천만원 구간과 3억~10억원 구간의 비중은 상승하여 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다. 코호트별 소득 비중 변화에 따른 평균 실효세율 상승 요인과 하락 요인을 비교해 보면 하락 요인이 더 큰 것으로 나타났다.

소득구간별 영향을 종합해 보면, 2013년에는 대체로 1억~10억원 구간이 평균 실효세율 상승을 주도하였다. 2015년에는 6천만원 이상 구간에서 대체로 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었으나 2억~5억원 구간에서는 반대 방향으로 영향을 주었다. 2016년에는 6천만원 이하 구간과 3억~10억원 구간에서 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었고, 그 외 구간에서는 반대 방향으로 영향을 주었다. 2016년에는 평균 실효세율 상승 요인과 하락 요인의 힘이 비슷하여 평균 실효세율 변동 폭이 0.01%포인트로 매우 작았다.

〈표 VI-5〉와 〈그림 VI-13〉의 가장 오른쪽에는 2011~2017년의 평균 실효세율 변화와, 평균 실효세율 변화 요인 분석 결과를 정리하였다. 이 기간에 전체 평균 실효세율은 1.22%포인트 상승하였는데, 그중 1.02%포인트, 백분율로 표현하면 83.08%는 코호트별 실효세율 변화에 따른 것이다. 그리고 0.21%포인트, 백분율로 표현하면 16.92%가 코호트별 소득 비중의 변화에 따른 것이다.

소득구간별로 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 코호트별 실효세율 변화가 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었으며, 소득 4천만원 초과 구간에서는 코호트별 실효세율 변화가 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다. 특히 소득 1억원 초과 구간에서의 코호트별 실효세율

변화가 평균 실효세율 상승분의 80% 정도를 설명하며, 소득 3억원 초과 구간에서 63%를 설명하는 것으로 나타났다.

코호트별 소득 비중의 변화가 2011~2017년의 평균 실효세율에 미친 영향은 소득수준별로 일관된 경향성을 보여주지 않는다. 비교적 중간소득계층인 소득 2천만~6천만원 구간의 비중 증대가 평균 실효세율을 상승시키는 방향으로 영향을 주었다. 그리고 고소득계층인 소득 1억~5억원 구간의 소득 비중 상승도 평균 실효세율을 상승시키는 데 중요한 역할을 하였다. 한편 최저소득계층인 소득 2천만원 이하 구간과, 비교적 중간소득계층인 6천만~8천만원 구간, 그리고 고소득계층인 5억~10억원 구간에서는 소득구간별 코호트의 소득 비중 변화가 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었다.

코호트별 실효세율 변화와 소득 비중 변화의 효과를 코호트별로 합하여 소득수준에 따른 영향력을 평가하면, 소득 2천만원 이하 구간에서는 평균 실효세율을 낮추는 방향으로 영향을 주었고, 그 외 구간에서는 일제히 평균 실효세율을 높이는 방향으로 영향을 주었다. 특히 소득 1억원 초과 구간에서 평균 실효세율을 상승시키는 데 영향력이 컸다. 평균 실효세율 상승분의 93% 정도가 소득 1억원 초과 구간에서의 변화에 의한 것이다.

근로소득의 경우에는 시간이 지나면서 구간 실효세율 변동의 영향이 축소되고 소득 비중 변화의 영향이 확대되는 경향을 보인 반면, 종합소득세는 뚜렷한 경향을 찾기 어렵다. 또한 근로소득세의 경우에는 시간이 지나면서 전반적으로 소득수준이 상승하고, 그에 따라 평균 실효세율이 상승하는 경향이 보이는 한편, 종합소득세는 뚜렷한 경향성을 찾기 어렵다. 코호트별 실효세율 변화 효과는 소득세제 변화에 따른 실효세율 변화와 코호트 내 소득 분포 변화에 따른 실효세율 변화가 결합되어 나타나는데, 소득공제제도의 개편이 있었던 2014년을 제외하고는 제도 개편에 따른 효과는 거의 드러나지 않았다. 특히 2012년과 2017년에 최고소득계층의 세부담을 증대시키는 방향으로 제도 개편이 있었지만, 그러한 제도 개편이 평균 실효세율 상승에 큰 영향을 준 것으로 보이지 않는다. 눈에 띄는 세제개편이 없었던 2013년과 2015년, 2016년에도 평균 실효세율이 인상되었으며, 코호트별 실효세율

변화가 평균 실효세율을 인상시키는 방향으로 영향을 주었다. 이는 2014년의 코호트별 실효세율 변화에 따른 평균 실효세율 변화 중 상당부분은 제도 변화보다는 코호트 내 소득분포 변화에 따른 것임을 시사한다. 특히 종합소득세의 경우 근로소득세보다 코호트별 실효세율 변화의 영향이 더 큰 것으로 나타났는데, 이는 근로소득세보다 각 소득구간 내 소득분포 변화가 크기 때문으로 판단된다.

---

## VII. 소득세 수입 변화 요인 분해: 분석 결과 종합

---

본 연구에서는 소득세 중 근로소득세와 종합소득세 수입의 변화 요인을 분석하였다. 일차적으로 세수입 증가분을 신고소득 증가에 의한 부분과 평균 실효세율 변화에 따른 부분으로 구분하였다(제Ⅳ장). 그다음 단계에서는 신고소득 증가 요인을 실제 소득 증가에 의한 부분과 실제소득 대비 신고소득의 비율 즉, 신고율 제고에 따른 신고소득 증가분으로 구분하였다(제Ⅴ장). 그런데 실제소득을 파악할 수 없으므로 국민계정에 나타난 가계소득 자료를 실제 소득을 대변하는 자료로 사용하였다. 평균 실효세율의 경우에는 납세자를 소득구간별로 11개 코호트로 나뉘서 코호트별 실효세율 변화에 의해 나타난 평균 실효세율 변화와 코호트 간 납세자의 이동에 따른 평균 실효세율 변화를 구분하여 파악하였다(제Ⅵ장). 코호트 간 납세자의 이동은 코호트별 소득이 총소득에서 차지하는 비중의 변화로 파악하였다. 코호트별 실효세율 변화는 소득세 제도의 변화에 따른 부분과 코호트 내에서의 소득 분포 변화에 따른 부분이 포함되어 있는데, 자료의 한계로 인하여 이 두 가지를 구분하여 분석하지는 못하였다. 본 장에서는 이러한 분석 결과를 종합하여 각각의 요인이 근로소득세와 종합소득세 수입 변화에 미친 영향을 정리한다.

### 1. 근로소득세

근로소득세 수입 증가 요인 분해 결과를 하나의 표로 정리하면 <표 VII-1>과 같다. 표에는 두 개의 패널이 있는데, 위쪽의 패널에서는 연도별로 전년

대비 세수입 증가율을 제시하고, 신고소득 요인과 실효세율 요인으로 구분하여 각각 어느 정도씩 영향을 주었는지 정리하였다. 그리고 아래쪽 패널에서는 각 요인의 영향력을 백분율로 정리하였다.

2011~2017년 사이의 변화를 보면, 근로소득세 수입은 95.1% 증가하였다. 그중 53.4%포인트는 신고소득 요인에 의한 것이고, 41.7%포인트는 실효세율 요인에 의한 것이다. 이 두 가지 요인의 세수 증대에 대한 기여도를 백분율로 표현하면 각각 56.1%와 43.9%가 된다. 연도별 변화를 보면, 세수입 증가율이 9.2(2016년)~14(2014년)%인데, 그중 신고소득 증가에 따른 세수입 증가분이 6(2016년)~7.7(2012년)%포인트이다. 실효세율 변화에 의한 증가분은 2014년에 7.6%포인트로 가장 크고, 그다음은 2017년 6.1%포인트이며, 다른 해에는 3~5%포인트였다.

한 단계 더 분해해 보면, 신고소득 변화는 거의 대부분 국민계정 소득 증가에 의한 것이다. 백분율 기준으로 신고소득 기여분이 2011~2017년 세수입 증가의 56.1%를 설명하는데, 그중 42.1%포인트가 SNA 소득 증가에 의한 것이고, 14.1%포인트가 신고율 증가에 의한 것이다. 세수 증가율 기준으로 보면, 신고소득 증가에 따른 세수입 증가분 53.4% 중 40%포인트가 SNA 소득 증가에 의한 것이고, 13.4%포인트가 신고율 변화에 의한 것이다. 연도별 변화를 보면, SNA 소득 증가로 인하여 세수입이 전년도 세수입 대비 4.2~5.7% 증가하였으며, 신고율 개선으로 인한 세수입 증가는 대체로 전년도 세수입의 2% 내외이다. 다만 2016년에는 이 비율이 0.3%로 매우 낮았으며, 2015년에도 1.2%로 낮은 편이었다.

〈표 VII-1〉 근로소득세 수입 증가 요인 분해(종합)

(단위: %, %p)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~ 2017
(증가율 기준)							
세수 증가율	12.2	11.6	14.0	11.2	9.2	12.6	95.1
신고소득 요인	7.7	7.0	6.3	6.3	6.0	6.4	53.4
SNA 소득	5.0	5.2	4.2	5.2	5.7	4.5	40.0
신고율	2.6	1.8	2.1	1.2	0.3	1.9	13.4
실효세율 요인	4.5	4.6	7.6	4.9	3.2	6.1	41.7
구간별 실효세율	1.6	1.3	2.6	0.9	0.3	0.8	10.2
구간별 소득 비중	2.9	3.3	5.0	4.0	2.9	5.4	31.5
(백분율 기준)							
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
신고소득 요인	63.1	60.2	45.5	56.3	65.0	51.2	56.1
SNA 소득	41.3	44.5	30.2	45.9	62.2	36.1	42.1
신고율	21.7	15.8	15.3	10.4	2.7	15.1	14.1
실효세율 요인	36.9	39.8	54.5	43.7	35.0	48.8	43.9
구간별 실효세율	13.0	11.1	18.5	8.0	3.5	6.2	10.8
구간별 소득 비중	23.9	28.7	36.0	35.6	31.5	42.6	33.1

자료: 저자 작성

실효세율 변화 요인의 영향을 한 번 더 분해해 보면, 2011~2017년에 실효세율 변화에 따른 세수입 증가가 근로소득세 수입 증가율 95.1% 중 41.7% 포인트를 설명하는데, 그중 10.2%포인트는 구간별 실효세율 변화에 의한 것이고 31.5%포인트는 구간별 소득 비중 변화에 의한 것이다. 백분율로 표현하면 세수입 증가분의 10.8%가 구간별 실효세율 변화로 설명되고 33.1%가 구간별 소득 비중 변화에 의한 것이다. 연도별 세수입 증가율로 보면, 구간별 실효세율 변화에 의한 세수입 증가율이 대체로 1%포인트 내외가 되는 것으로 평가된다. 예외적으로 2014년에는 구간별 실효세율 변화에 따른 세수입 변화분이 전년도 세수입의 2.6%로 다른 해보다 상당히 큰데, 이는 이해에 발생한 세율구간의 조정, 근로소득공제제도 개편, 소득공제의 세액공제로의 전환 등 세제개편의 영향으로 판단된다. 다른 해에는 구간별 실효세율

변화를 통해 세수입 변화를 유도할 정도의 큰 개편이 없었다. 2014년과 다른 해의 구간별 실효세율 격차 요인 차이는 2014년의 세제개편이 세수입을 전년 세수입의 1.5% 정도 증가시키는 영향력을 발휘하였다는 점을 시사한다.

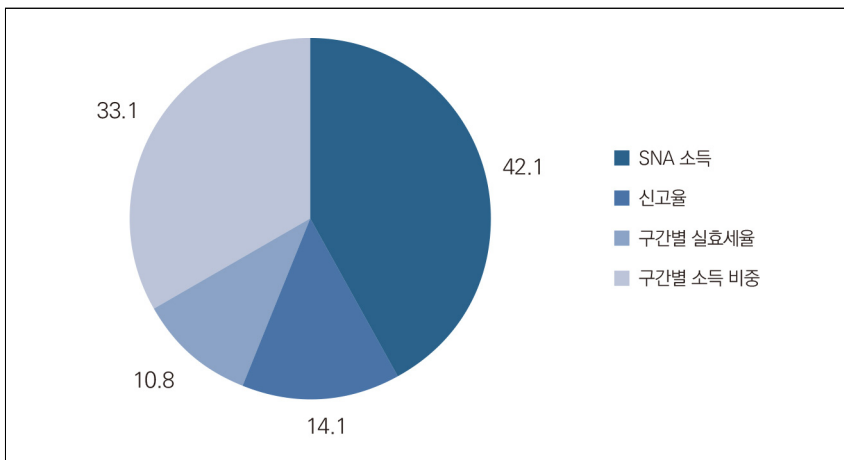
실효세율 변화에 따른 세수입 증가분 중 4분의 3 정도는 구간별 소득 비중 변화로 설명된다. 2011~2017년의 구간별 소득 비중 변화에 따른 세수입 증대분이 이 기간 중 세수입 증가분의 33.1%이다. 연도별로 보면, 2014년과 2017년의 경우, 구간별 소득 비중 변화에 따른 세수입 증가분이 전년도 세수입의 5%와 5.4%였으며, 2015년에는 4%, 그 외 연도에는 3% 수준이었다. 구간별 소득 비중의 변화에 따른 세수입 증대는 소득세제의 누진적 세부담에 의해 발생하는 것이다. 소득세제가 변화 없이 유지되는 가운데 경제가 성장하고 납세자의 소득이 증가하면 높은 세율이 적용되는 납세자가 많아지고, 그에 따라 평균 실효세율이 상승하고 세수입이 증가한다. 이러한 요인에 의해 발생하는 세수입 증대분이 2011~2017년 세수입 증대분의 3분의 1 정도 된다고 할 수 있다. 연도별로 보면, 매년 전년도 세수입의 3% 정도가 이 요인으로 인해 증가하였다고 할 수 있다.

[그림 VII-1]에서는 2011~2017년의 세수입 증가 요인을 SNA 소득 증가, 신고율 상승, 구간별 실효세율 변화, 구간별 소득 비중 변화로 구분하여 백분율로 표현하였다. <표 VII-1>에서 해당되는 수치들을 가져와서 그래프로 그린 것이다. 이 그림을 통해서 파악할 수 있는 가장 중요한 특징은 SNA 소득 증가가 세수입 증가분의 42.1%를 차지하고, 그다음이 구간별 소득 비중 변화로 33.1%를 설명한다는 점이다. 이 두 가지 요인은 모두 소득 증가에 의해 발생하는 것이라는 점이 특징인데, 이 두 요인은 합하여 근로소득세 수입 증가분의 75.2%를 설명한다. SNA 소득 증가분이 설명하는 부분은 실효세율이 일정할 때 소득 총액이 증가함으로 인해 발생하는 세수입 증가를 의미하며, 구간별 소득 비중 변화는 누진세율 체계하에서 개별 납세자의 소득이 증가됨에 따라 이전보다 더 높은 세율이 적용되어 증가하게 되는 세수입 증가분을 설명한다. 정부가 물가상승과 소득 증가를 고려하여 소득 및 세액공제 규모·한도와 세율구간을 조정하면 구간별 소득 비중 변화에 따른

세수입 증가는 발생하지 않을 수 있다. 그러나 우리나라는 매년 소득이나 물가상승을 고려하여 공제한도나 세율구간, 공제액 등을 조정하지 않고, 때에 따라 정책적 필요성을 고려하여 부정기적으로 개편한다. 그런데 2011~2017년 기간을 보면, 최고소득구간의 세부담 증대를 위한 세율구간 조정이 있었을 뿐, 물가상승 및 소득 증가를 고려한 공제제도 및 세율구간의 조정이 없었다. 그러므로 구간별 소득 비중 변화에 따른 세수입 증대가 크게 나타난 것으로 판단된다.

[그림 Ⅶ-1] 근로소득세 증가 요인 분해(2011~2017년)

(단위: %)



자료: (표 Ⅶ-1)의 자료와 동일

소득 변화 외에 소득세제 및 행정 변화의 영향을 받는 부분이 구간별 실효세율 변화와 신고율 변화이다. 2011~2017년 세수입 증가분 중 신고율 변화로 설명되는 부분이 14.1%이고, 구간별 실효세율 변화에 의해 설명되는 부분이 10.8%이다. 신고율은 신고소득의 SNA 소득 대비 비중으로, 세무행정 측면에서의 개선을 나타내는 지표이다. 근로소득세는 특성상 다른 소득에 비해 신고율이 높으므로 신고율의 개선 폭이 크지는 않다. 그렇지만 최근의 정보통신 기술의 발달과 그에 따른 과세정보시스템의 개선, 사업소득의 신고율 제고, 국민연금·건강보험 등 사회보험의 발전, 그 외 각종 제도

정비가 근로소득세 신고율 제고에 긍정적인 영향을 준 것으로 평가된다.

구간별 실효세율 변화는 소득세제의 변화와 구간 내 소득분포의 변화에 의해 발생한다. 2014년에 구간별 실효세율 변화의 영향이 가장 큰데, 이는 이해에 발생한 소득세제개편에 따른 것이라고 할 수 있다. 한편, 눈에 띄는 세제개편이 없었던 해에도 구간별 실효세율 변화가 어느 정도 세수입 증대에 영향을 준 것으로 평가되는데, 이는 주로 구간 내 소득분포의 변화 때문으로 판단된다. 구간 내 납세자의 소득분포가 소득이 높은 쪽으로 변화되면 구간 평균 실효세율이 상승하게 되기 때문이다. <표 VII-1>에 나타난 연도별 변화를 보면, 대체로 구간별 실효세율 변화로 설명되는 부분 중 3분의 1 정도는 구간 내 소득분포 변화에 의한 것으로 판단된다.

## 2. 종합소득세

종합소득세 수입 증가 요인 분해 결과를 종합하여 정리하면 <표 VII-2>와 같다. 2011~2017년 변화를 보면, 이 기간 중에 세수입이 95.7% 증가하였는데, 그중 83.1%포인트가 신고소득 증가에 의한 것이고, 실효세율 증가에 의한 부분은 12.6%포인트에 불과하다. 이를 백분율로 보면 각각 86.9%와 13.1%이다. 근로소득세의 경우에는 두 가지 요인이 각각 56.1%와 43.9%를 설명하였던 것과 대조된다.

한 단계 더 분해해 보면, 신고소득 요인에 의한 세수입 증가분 83.1%포인트 중 43.4%포인트는 SNA 소득 증가에 의한 것이며, 39.7%포인트는 신고율 증가에 의한 것이다. 백분율로 보면 각각 세수입 증가분의 45.3%와 41.5%이다. 신고율 증가에 의한 세수입 증가는 SNA 소득 증가로 설명되지 않은 신고소득 증가로 인해 발생한 세수입 증가를 의미한다. 세무행정 측면에서의 발전이 이러한 변화를 가져온 가장 중요한 요인으로 판단된다. 정보통신 기술의 발전과 그 기술을 적극적으로 활용한 국세행정의 개선, 현금영수증 의무발급제도, 성실신고확인제도 등 다각적인 노력을 통한 사업소득의 과표 양성화를 통해 이러한 변화가 가능했을 것으로 판단된다.

실효세율 요인을 한 단계 더 분해해 보면, 실효세율 변화에 따른 세수입 증대분 12.6%포인트 중, 10.4%포인트는 구간별 실효세율 변화에 의한 것이고 2.1%포인트는 구간별 소득 비중 변화에 의한 것이다. 백분율로 보면 각각 세수입 증가분의 10.9%와 2.2%이다. 구간별 실효세율 변화에 의한 세수입 증대 정도는 앞의 근로소득세에서 살펴본 것과 큰 차이가 없다. 이는 일부 소득공제를 제외하고는 종합소득세 과세체계가 근로소득세에도 그대로 적용되기 때문인 것으로 판단된다. 한편 근로소득세의 경우 총세수입 변화의 3분의 1 정도를 구간별 소득 비중 변화가 설명하는 데 비해, 종합소득세는 이 부분이 세수입 증가분의 2.2%에 불과하다. 이러한 차이는 사업소득과 근로소득의 성격 차이에 의한 것으로 판단된다. 근로소득은 주로 종업원의 급여로 구성된다. 경제가 성장하면 새로 고용이 증가하기도 하지만, 상당 부분은 기존 인력의 급여 증가로 반영되어 개별 납세자의 과세소득도 증가하게 된다. 그러므로 누진세율 체계하에서 평균 실효세율이 많이 상승하게 된다. 그러나 사업소득의 경우에는 그러한 영향이 적다. 개별 납세자의 소득도 연도별로 변화가 크며, 납세자 수에서도 변화가 크다. <표 VII-3>에서는 종합소득자와 근로소득자의 신고자 수 증가율을 비교하였는데, 종합소득세 신고인원이 근로소득세 신고인원보다 훨씬 빠른 속도로 증가하였음을 보여 준다. 2011~2017년에 근로소득세 신고자는 15.9% 증가하였는데, 종합소득세 신고자는 61.6% 증가하였다. 경제성장뿐만 아니라 신고율의 빠른 상승도 납세자 수를 증가시키는 데 기여하였을 것으로 판단된다.

〈표 VII-2〉 종합소득세 수입 증가 요인 분해(종합)

(단위: %, %p)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
(증가율 기준)							
세수 증가율	11.4	9.7	12.1	13.3	8.9	15.7	95.7
신고소득 요인	13.0	6.7	7.9	12.0	8.8	13.7	83.1
SNA 소득	7.2	6.5	1.4	5.8	3.2	9.1	43.4
신고율	5.8	0.2	6.5	6.2	5.6	4.5	39.7
실효세율 요인	-1.6	3.0	4.2	1.3	0.1	2.0	12.6
구간별 실효세율	1.7	1.5	3.2	0.3	1.0	-0.2	10.4
구간별 소득 비중	-3.3	1.5	1.0	1.0	-0.9	2.3	2.1
(백분율 기준)							
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
신고소득 요인	113.8	69.1	65.1	90.1	98.8	87.0	86.9
SNA 소득	63.2	67.1	11.4	43.3	36.1	58.2	45.3
신고율	50.6	1.9	53.7	46.8	62.7	28.8	41.5
실효세율 요인	-13.8	30.9	34.9	9.9	1.2	13.0	13.1
구간별 실효세율	15.0	15.6	26.3	2.3	11.2	-1.5	10.9
구간별 소득 비중	-28.8	15.3	8.6	7.6	-10.0	14.4	2.2

자료: 저자 작성

〈표 VII-3〉 종합소득세와 근로소득세 신고인원 증가율 비교

(단위: %, %p)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011~2017
종합소득세	10.0	4.9	10.7	8.5	7.1	8.8	61.6
근로소득세	1.5	3.8	2.0	3.9	2.3	1.5	15.9

자료: 국세청 『국세통계연보』, 각 연도 〈표 3-1-4〉 총수입금액에서 납부세액까지 산출현황 II, 〈표 4-2-5〉 근로소득연말정산 확정신고현황 V (근로소득금액) 자료를 사용하여 저자 작성

연도별 변화를 보면, 근로소득세와는 달리 종합소득세의 경우 연도별로 일정한 추세를 보여주지 않고 변동 폭이 크다. 전년 대비 세수입 증가율은 최저 8.9%포인트(2014년), 최고 15.7%포인트(2017년)이며, 신고소득 증가에 의한 세수입 증가분은 전년도 세수입의 6.7(2013년)~13.7(2017년)%포인트이

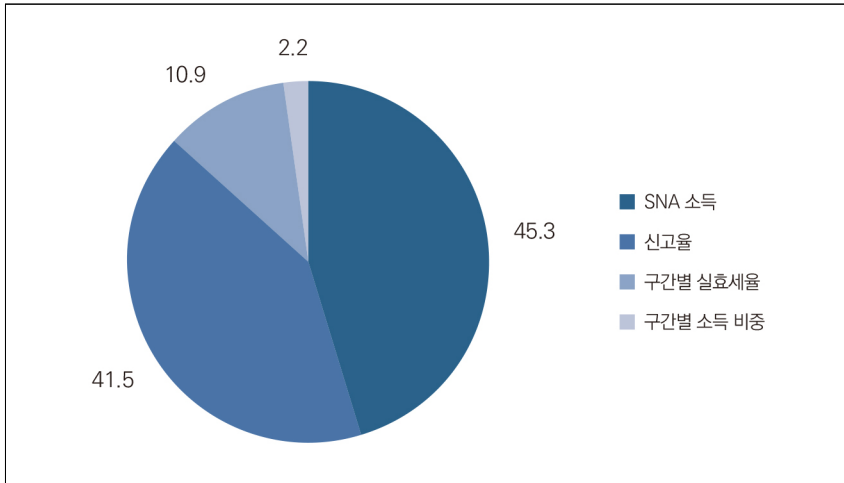
다. 실효세율 요인은 최저 -1.6%포인트(2012년), 최고 4.2%포인트(2014년)이다. 2014년의 실효세율 변화 요인을 한 단계 더 분해해 보면 구간별 실효세율 변화에 의한 세수입 증가분이 전년도 세수입의 3.2%이며, 구간별 소득 비중 변화에 의한 세수입 증가분은 전년도 세수입의 1% 수준이다. 신고소득 요인을 한 단계 더 분해해 보면, 2014년의 경우에 SNA 소득 증가에 의한 세수입 증가분이 전년도 세수입의 1.4%였으며, 2016년에는 3.2%, 그 외 연도에는 6% 이상이다. 신고율 상승에 따른 세수입 증가분의 전년도 세수입 대비 비율은 2013년에 0.2%로 가장 낮았으며, 그 외 연도들에는 5% 수준에 육박하거나 그 이상이였다.

[그림 VII-2]에서는 2011~2017년 종합소득세 수입 증가분 중 SNA 소득 증가, 신고율 상승, 구간별 실효세율 변화, 구간별 소득 비중 변화로 설명되는 부분으로 구분하여 정리하였다. 이 네 가지 요인 중 SNA 소득 증가가 세수입 증가의 45.3%를 설명한다. 그다음으로는 신고율 상승이 세수입 증가의 41.5%를 설명한다. 이 두 가지 요인이 전체의 86.9%를 설명하며, 구간별 실효세율 변화에 의한 부분이 10.9%, 구간별 소득 비중 변화에 의한 부분이 2.2%였다.

SNA 소득 증가가 세수입 증가의 가장 큰 부분을 설명한다는 점은 근로소득세와 유사하다. 근로소득세의 경우에는 SNA 소득 증가가 설명하는 부분이 42.1%이다. 종합소득세에 비해 수치가 약간 작기는 하지만 큰 차이는 아니라고 할 수 있다. 구간별 실효세율 변화가 설명하는 부분도 종합소득세 10.9%, 근로소득세 10.8%로 유사하다. 종합소득세와 근로소득세에 같은 과세체계가 적용되기 때문에 이와 같은 현상이 발생하는 것으로 판단된다.

[그림 VII-2] 종합소득세 증가 요인 분해(2011~2017년)

(단위: %)



자료: <표 VII-2>의 자료와 동일

근로소득세와 종합소득세의 차이점을 보면, 근로소득세의 경우에는 구간별 소득 비중의 변화가 2011~2017년 세수입의 33.1%를 설명하고 신고율 상승이 설명하는 부분은 세수입 증가분의 14.1%인 데 비해, 종합소득세는 전자가 2.2%에 불과하고 후자가 41.5%로 SNA 소득 증가에 이어 두 번째로 크다. 근로소득은 신고율이 상승하기는 하였지만, 세수입 증가에 미치는 영향력은 그다지 크지 않은 반면 전체적으로 소득이 증가함에 따라 높은 세율이 적용되는 납세자가 많아져서 평균 실효세율이 상승하고 세수입이 증가되는 효과가 크다. 한편 종합소득세의 경우 신고율이 매우 빠른 속도로 상승하여 세수입 증가에 중요한 영향을 주었다. 한편 신고소득 증가와 함께 신고자 수도 빠른 속도로 증가하여 소득구간별 소득 비중 변화에 의한 세수입 증대 효과는 크지 않다.

---

## VIII 요약 및 시사점

---

### 1. 연구 결과 요약

본 연구에서는 소득세 수입의 변화 동향을 살펴보고, 근로소득세와 종합소득세의 세수입 증가 요인을 분석하였다. 요인 분석 방법은 근로소득세와 종합소득세 각각에 대해 소득세 수입 증가분을 각 요인별 증가분으로 분해하는 방법을 사용하였다. 먼저 세수입을 신고소득 총액의 증가에 의한 부분과 평균 실효세율 상승에 의한 부분으로 구분하였다. 그리고 다음 단계로 신고소득 증가와 평균 실효세율 상승 요인을 분석하였다. 신고소득 증가는 국민계정(SNA)에 나타난 소득 증가분과 국민계정 소득 증가로 설명되지 않는 부분 즉, 신고율(신고소득/SNA 소득) 증가에 의한 부분으로 분해하였다. 신고율은 과표양성화의 변화를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 평균 실효세율은 소득수준에 따라 납세자를 11개의 코호트로 나누고 코호트별 실효세율 변화로 인하여 발생한 평균 실효세율 변화와 코호트별 소득 비중 변화에 따른 평균 실효세율 변화로 구분하여 분석하였다. 코호트별 소득 비중 변화는 소득분포의 변화를 의미한다. 보고서의 마지막 부분에서는 요인분석 결과를 종합하여 각 요인별로 세수입 변동을 어떻게 설명하는지 정리하였다.

평균 실효세율 변화 요인 분석에 대해 부연하여 설명하면, 소득세 제도의 변화는 각 코호트에 적용되는 실효세율을 변화시키고, 이는 평균 실효세율을 변화시켜 세수입에 영향을 준다. 한편 제도의 변화가 없어도 평균 실효세율이 변화될 수 있다. 소득세제는 누진세율체계가 적용되므로 높은 세율이 적용되는 납세자가 많아지고 낮은 세율이 적용되는 납세자가 적어지는 방향으로의 소득분포 변화는 평균 실효세율을 상승시키고, 결과적으로 세수입을 증대시킨다. 경제활동을 하는 인구가 크게 변화되지 않았는데 총소득

이 증가하면 납세자 개인의 소득수준이 높아져 높은 세율을 적용받게 되므로 사회 전체의 평균 실효세율이 높아지고, 세수입도 증가한다. 코호트별 소득 비중 변화가 가져온 평균 실효세율 변화 분석은 이러한 변화를 파악하는데 목적이 있다.

연구 결과를 정리하면, 소득세 수입은 지난 수십 년간 매우 빠른 속도로 증가하였다. 소득세 수입의 GDP 대비 비중이 1984년에 1.58%였는데 2017년에는 4.44%가 되었다. 특히 2010년 이후의 소득세 수입 증가세가 두드러진다. 2017년 소득세 수입의 GDP 대비 비율 4.44%는 2010년 3%의 1.48배 수준으로, 이 기간 중에 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 48.24% 상승하였으며, 연평균 상승률은 5.8%였다. 한편 국세 수입 총액의 GDP 대비 비율은 1980년대 이후 대체로 13~15% 범위에서 크게 벗어나지 않았다. 2010년 이후에도 2016년까지는 13.83~14.77%의 범위 내에서 유지되었다. 2017년에 가서야 처음으로 15%대에 진입하여 15.34%가 되었다. 이러한 변화는 소득세가 국가의 세수입 증대에 중요한 기여를 하였다는 점을 보여준다. 특히 최근(2010년 이후)에는 세수입 증대에서 소득세의 역할이 더욱 두드러졌다. 다른 측면에서 보면 소득세 수입의 증가가, 조세체계의 합리화를 추진하면서 동시에 국세부담률을 안정적으로 유지하는 데 매우 중요한 공헌을 하였다는 점을 의미하는 것이기도 하다. 조세체계의 합리화를 위하여 다른 세목의 세부담을 완화할 필요가 있을 때 소득세 수입의 증가가 없었다면 그러한 변화가 쉽지 않았을 것이다.

시기별로 보면, 경제성장률의 수준과 관계없이 성장률이 낮아지는 추세를 보이는 시기에는 소득세 수입의 GDP 탄성치가 1 또는 그 이하 수준으로 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 낮아지는 추세를 보이고, 성장률이 낮아지지 않고 유지되거나 약간 상승하는 추세를 보이는 시기에는 소득세 수입의 GDP 탄성치가 1보다 상당히 높아서 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 높아지는 추세를 보여주었다. 본고에서 검토한 시기 구분에 따르면 1977~1984년과 1995~2010년이 전자에 해당하고, 1984~1995년, 2010~2017년이 후자에 해당한다. 소득세 수입의 연평균 증가율을 GDP 연평균 증가율로 나누어 산

출한 탄성치를 보면, 1977~1984년에 0.86, 1995~2010년에 0.94였다. 한편 1984~1995년에는 이 수치가 1.46이었으며, 2010~2017년에는 1.99였다. 이러한 시기별 차이에는 소득세제의 변화도 중요한 영향을 준 것으로 판단된다. 성장률이 낮아지는 추세를 보인 시기에는 세부담 완화를 위한 세제개편이 많았고 개편의 폭도 큰 편이었는데, 성장률이 큰 변화 없이 유지된 시기에는 제도 변화가 적었다. 특히 2010~2017년 기간에는 세부담을 완화하는 방향으로의 눈에 띄는 개편은 없었고, 오히려 소득재분배 기능 강화를 목적으로 고소득층의 세부담을 확대하는 세제개편을 추진하였다.

소득세 수입을 소득 종류별로 구분해 보면, 2017년의 소득세 수입에서 근로소득세가 45.6%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 그다음이 종합소득세와 양도소득세로 각각 25.3%와 19.7%를 차지하였다. 2004~2017년의 소득세 수입 증가분에 대한 소득 종류별 기여도를 보면, 근로소득세가 47.2%, 종합소득세가 26.1%, 양도소득세가 21.2%로 각각 소득세 수입에서 차지하는 비중보다 약간 높은 기여도를 보여주었다. 한편 이자 및 배당소득, 기타소득, 연금·퇴직·산립소득의 기여도는 소득세 수입에서 차지하는 비중의 절반 이하 수준으로 낮았다.

연도별로 보면 소득 종류별 세수입 기여도에 상당한 차이가 있다. 소득세 수입의 증가율이 이례적으로 높거나 낮은 경우, 또는 소득세 수입이 감소한 경우에는 양도소득세 수입의 변화가 중요한 역할을 하였다. 소득세 수입 증가율이 25%를 상회한 2006년과 2007년의 경우에 양도소득세 수입 증가분이 소득세 수입 증가분의 절반 정도를 차지하였다. 소득세 수입이 감소한 2008년과 2009년에는 양도소득세 수입이 소득세 수입 감소분과 유사한 규모로 감소하였다. 2015년에는 소득세 수입 증가율이 15.4%로 2008년 이후 가장 높았는데, 이때 양도소득세 수입 증가분이 소득세 수입 증가분의 절반 정도를 차지하였다.

2011~2017년의 변화를 기준으로 근로소득세와 종합소득세 세수입 변화 요인을 분석한 결과를 보면, 먼저 세수입 증가율이 근로소득세 95.1%, 종합소득세 95.7%로 거의 유사하였다. 연도별로 보면 근로소득세 수입 증가율이

더 높았던 해도 있고 종합소득세 수입 증가율이 더 높았던 해도 있지만, 조금 긴 기간을 종합해 보면 그 차이는 크지 않다. 이는 심지어 연도별 변동 폭이 상당히 큰 양도소득세의 경우에도 긴 기간을 두고 보면, 다른 소득의 세수입과 유사한 증가율을 보인 것과 일맥상통하는 결과이다.

세수입 증가 요인 중에서 가장 중요한 역할을 한 것은 국민계정 소득의 증가이다. 근로소득세는 국민계정 소득의 증가가 설명하는 부분이 세수입 증가의 42.1%이며, 종합소득세의 경우에는 45.3%로 나타났다. 국민소득이 증가함에 따라 국세청에 신고하는 소득 총액이 증가하게 되면, 평균 실효세율에 변화가 없어도 세수입이 비례적으로 증가하게 된다.

두 번째로 중요한 요인에서는 근로소득세와 종합소득세에 차이가 있다. 근로소득세는 구간별 소득 비중 변화가 평균 실효세율 변화를 통해 증가시킨 세수입이 총세수입 증가분의 33.1%이다. 한편 종합소득세의 경우에는 이 요인이 설명하는 부분이 2.2%에 불과하다. 소득의 증가는 소득세 수입에 두 가지 경로로 영향을 준다. 하나는 평균 실효세율 변화와 관계없이 과세대상이 되는 소득 총액을 변화시킴으로써 세수입을 증대시키는 것이며, 다른 하나는 높은 세율 적용 대상과 낮은 세율 적용 대상의 비율을 변화시킴으로써 평균 실효세율을 변화시켜 세수입을 변동시키는 것이다. 후자의 경우, 납세자 수의 변동이 별로 없는 가운데 소득이 증가하면 그 효과가 극대화된다. 한편 사회 총소득의 증가가 주로 새로운 납세자의 진입에 의한 것이며, 그 새로운 납세자들이 주로 낮은 세율을 적용받는다면 다른 결과가 나타날 수 있다. 사회 전체적으로 소득이 증가하더라도 그것이 평균 실효세율을 상승시켜 세수입을 증대시키는 효과는 상당히 적을 수 있다. 본 연구의 분석 결과를 통해 근로소득세는 납세자 수가 크게 변화되지 않은 상태에서 소득이 증가하여 평균 실효세율 상승 효과가 큰 것으로 나타났다. 한편, 종합소득세의 경우에는 새로운 납세자의 진입이 많았고, 그에 따른 신고소득의 증가분이 많아서 총신고소득 증가가 평균 실효세율 상승으로 연계되는 효과가 약하였던 것으로 판단된다. 분석 대상이 되는 2011~2017년 기간에 근로소득세 신고자 수는 15.9% 증가하였는데, 종합소득세 신고자 수는 61.6% 증가하였다.

종합소득세의 경우에 두 번째로 중요한 역할을 한 것은 신고율 변화이다. 총세수입 변화의 41.5%가 신고율 변화에 따른 것이다. 신고율은 신고소득을 국민계정 소득으로 나눈 비율을 의미하는 것으로 국민계정 소득으로 설명되지 않는 신고소득의 증가를 대변하는 지표이다. 은폐되었던 과세대상 소득이 양성화되어 신고소득에 포함되는 경우에 신고율이 상승하는 결과가 나타날 수 있다. 종합소득의 경우 소득이 증가하였지만 구간별 소득 비중 변화에 따른 세수입 증가가 많지 않다는 점, 신고자 수 증가율이 근로소득세의 경우에 비해 상당히 높다는 점과 결합하여 종합소득세의 신고율 상승에 따른 세수 증대 효과가 크다는 점은 종합소득세의 핵심 요소인 사업소득세의 과표양성화가 빠르게 진전되었음을 시사하는 것으로 판단된다. 근로소득세의 경우에도 신고율 제고가 세수입을 증대시키는 방향으로 영향을 주었지만, 그 기여율이 14.1%로 종합소득세에 비해 상당히 낮다. 정보통신 기술을 적극적으로 활용한 세무행정의 발전, 현금영수증 의무발급제도의 도입 및 확산, 성실신고확인제도의 도입 및 적용 대상 확대 등이 사업소득자의 과표양성화를 제고에 중요한 영향을 주었을 것으로 판단된다. 또한 국민연금, 건강보험 등 사회보험제도의 발전도 과표양성화에 긍정적인 영향을 주었을 것으로 보인다.

주로 제도 변화에 따른 영향일 것으로 판단되는 구간별 실효세율 변화가 전체 평균 실효세율을 변화시켜 세수입을 증대시키는 효과는 근로소득세 10.8%, 종합소득세 10.9%로 거의 유사한 것으로 나타났다. 종합소득과 근로소득에 같은 과세제도가 적용되기 때문에 제도 변화의 영향력도 유사한 것으로 판단된다. 2011~2017년 기간 중에 소득세제에 가장 큰 변화가 발생한 것은 2014년으로 최고세율 구간에 조정이 있었으며, 근로소득공제제도가 개편되었고, 여러 가지 소득공제가 세액공제로 전환되었다. 2014년의 세수입 증가분 중 구간별 실효세율 변화가 설명하는 부분의 비중은 근로소득세 18.5%, 종합소득세 26.3%로 다른 연도들에 비해 높다. 다른 해에는 구간별 실효세율에 뚜렷한 영향을 줄 만한 큰 세제개편이 없었다.

## 2. 시사점

본 연구에서는 2011~2017년의 자료를 사용하여 소득세 수입이 빠르게 증가한 요인을 분석하였으며, 이를 통해서 소득세 정책에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 소득세 수입을 증가시키는 가장 중요한 요인은 소득의 증가이다. 근로소득세와 종합소득세 수입 증가분 중 40~45% 정도는 소득 증가에 의한 것으로 평가된다. 또한 근로소득의 경우 증가된 소득에 누진세율을 적용함으로써 인해 평균 실효세율이 상승하고 세수입이 증가하는데, 이 부분이 근로소득세 수입 증가분의 3분의 1 정도 된다. 이 부분도 소득의 증가에 의한 것이다. 그러므로 소득 증가는 세수입 증가의 가장 중요한 요인이다. 소득이 빠른 속도로 증가할수록 그 효과는 더 커질 것이다. 그런데 향후 경제전망은 그다지 희망적이지 않다. 경제성장률이 낮아지면 소득 증가에 바탕을 둔 세수입 증가세도 상당히 둔화될 것으로 판단된다.

또 한 가지 중요한 소득세 수입 증대 요인은 근로소득세의 실효세율 변화이다. 납세자 개인의 소득이 증가하면 적용되는 세율이 높아지고, 결과적으로 소득 증가율보다 세부담 증가율이 더 높다. 근로소득세 수입 증가분 중 3분의 1 정도가 이 요인에 따른 것이다. 이 효과는 소득세의 누진적 과세체계에 따른 것이다.

실질소득이 증가하지 않았는데도 물가상승으로 인해 명목소득이 증가하여 실질세부담이 증가하고 실질 세후소득은 감소할 수도 있다. 이러한 현상을 방지하기 위해 세율구간, 공제금액 등에 대해 물가연동제를 적용하는 국가도 있으며, 그 외에도 많은 국가들이 매년 또는 2~3년을 주기로 세율구간, 공제액 등을 조정한다. 과거에는 우리나라도 수년에 한 번씩 공제제도나 과세구간을 조정하여 세부담의 급격한 증대를 억제하는 방향으로 세제개편을 추진하였다. 그러나 최근에는 상당히 긴 기간 동안 이러한 조정을 하지 않았다. 본 연구의 분석기간인 2011~2017년에는 그러한 조정이 없었다.

정부의 입장에서 볼 때 이러한 방식 즉, 물가변동과 소득 증가를 고려하여 세율구간과 공제액 등을 조정하지 않고 장기간 변화 없이 유지하는 방식은 제도 개편에 따른 정치적 부담 없이 세수입을 증대시키는 중요한 수단인

될 수 있다. 그러나 정치적 부담 없이 즉, 납세자의 동의를 받지 않아도 경제성장보다 더 빠른 속도로 세수입을 증대시킬 수 있다는 점이 재정운영의 효율성을 저해하고 납세자에 대한 책임성을 약화시키는 요인이 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

납세자의 입장에서 보면, 물가상승에 따른 명목소득의 증가로 인해 실효세율이 상승하는 것은 납득하기 어렵다. 물가가 상승하여 명목소득이 상승하면 세금이 더 많이 증가하여 세후소득의 실질가치가 낮아지기 때문이다. 2~3년 정도의 기간이라면 세율구간, 공제액 등을 조정하지 않아도 큰 문제가 없겠지만, 장기간 지속되어 물가상승에 따른 실효세부담 증대가 누적되면 납세자의 불만이 상당히 커질 수 있다.

소득세의 누진적 과세체계는 경기가 과열될 때 세수입을 큰 폭으로 증대시키고, 경기 침체기에는 납세자의 세부담을 축소함으로써 자동적인 경기안정화 기능을 수행한다는 장점도 있다. 소득세가 이러한 긍정적인 효과를 발휘하기를 기대한다면 경기가 상승기에 있을 때 세부담을 축소하고 하락기에 세부담을 증대시키는 방향으로 제도를 개편하기보다는 변화 없이 유지하는 것이 더 나을 수 있다. 그러나 자동안정화 기능이 중요한 의미를 갖는 것은 경기가 급격한 변동을 하는 시기로서 그다지 길지는 않을 것으로 판단된다. 1990년대 말의 IMF 외환위기나 2008년 전후의 금융위기 등을 보면 대체로 2~3년이 중요하며, 최대 5년을 넘지는 않을 것으로 판단된다. 그 기간을 넘어선다면 자동안정화 기능의 긍정적 효과보다 앞서 언급한 재정의 비효율성, 책임성 약화, 그리고 납세자의 불만 누적이 더 큰 문제가 될 것으로 보인다.

세율구간, 공제액 등의 조정에 대한 논의를 종합해 보면, 과도하게 오랜 기간 동안 물가와 실질소득의 변화를 반영하지 않고 세율구간, 공제액 등을 유지하는 것은 바람직하지 않다. 앞에서 본 연구의 대상 기간인 2011~2017년에 이러한 변화가 없었다는 점을 지적하였는데, 이는 그동안의 물가상승을 고려한 조정이 필요하다는 점을 시사한다. 그리고 그 이후에도 적어도 2~3년에 한 번쯤은 세율구간과 공제액 등의 적정성 등을 평가하고 조정을

하여야 할 것이다. 만약 평가 후에 조정을 하지 않기로 결정하였다면 그 이유를 납세자들에게 설명하여야 할 것이다. 물가상승이 거의 없어 조정의 필요성이 없다든지, 물가상승은 있었지만 세수입을 증대시킬 필요가 있어 조정을 하지 않는다는 등의 설명이 필요하다.

종합소득세의 경우에는 신고율 제고가 세수입 증대에 중요한 역할을 하였다. 이는 사업소득의 과표양성화율이 상당히 개선되었기 때문으로 판단된다. 정보통신기술을 적극적으로 활용하는 세무행정의 발전, 현금영수증의 무발급제도의 도입 및 확산, 성실신고확인제도의 도입 및 적용 대상 확대 등이 사업소득자의 과표양성화율 제고에 중요한 영향을 주었을 것으로 판단된다. 또한 국민연금, 건강보험 등 사회보험제도의 발전도 과표양성화에 긍정적인 영향을 주었을 것으로 보인다. 그리고 사업소득자의 과표양성화는 근로소득세 과표양성화에도 긍정적인 영향을 준다. 세수입 확보뿐만 아니라 세부담의 공정성(수평적 형평성) 관점에서도 정부는 사업소득자의 과표양성화를 위한 노력을 계속해야 할 것이다.

그런데 세수입 증대의 관점에서 신고율 상승의 세수 증대 효과는 시간이 지나면서 축소되는 경향을 보일 것으로 판단된다. 신고율이 어느 정도 개선되면 이후 개선율이 낮아지기 때문이다. 사업소득의 신고율은 2013년 51.68%에서 2014년에 56.86%로 5.18%포인트 상승하였으며, 2015년에는 62.84%로 5.98%포인트 상승하였다. 그런데 2016년에는 67.83%로 증가폭이 4.99%포인트로 다소 축소되었으며, 2017년에는 신고율이 70.71%로 증가폭이 2.88%포인트에 그쳤다. 2014년과 2015년에는 종합소득세 신고율 증가로 인해 증가된 세수입이 전년도 세수입의 6.5%와 6.2%였다. 그런데 2016년에는 5.6%, 2017년에는 4.5%로 이 비율이 축소되는 경향을 보여주었다.

종합소득세의 신고율 제고는 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차에 대해서도 중요한 시사점을 제공한다. 본 연구에서 검토한 종합소득세와 근로소득세의 소득구간별 실효세율 비교에 따르면, 전반적으로 종합소득세가 근로소득세보다 실효세율이 높다. 이는 주로 사업소득과 근로소득의 실효세율 격차에 따른 것이다. 2017년의 경우 실효세율 격차가 가장 큰 구간

은 소득 4천만~6천만원 구간으로 실효세율 격차가 3.59%포인트이다. 이 구간의 근로소득세 실효세율이 4.39%이므로 같은 구간의 종합소득세 납세자는 근로소득세 납세자보다 82% 정도 세금을 더 많이 내는 것이 된다. 같은 세율체계가 적용됨에도 불구하고 이러한 격차가 발생하는 것은 공제제도의 차이 때문이다. 근로소득공제와 근로소득세액공제가 가장 중요한 요인이며, 그 외에도 여러 가지 특별공제제도가 근로소득에만 적용된다.

근로소득세와 종합소득세의 실효세율 격차는 다분히 정부가 의도한 것이다. 탈루가 많지 않은 근로소득자가 미신고·과소신고가 많은 사업소득자에 비해 과도한 세부담을 지는 것을 방지하기 위해서 근로소득세 실효세율을 종합소득세보다 낮게 설정한 것이다. 그런데 이러한 실효세율 격차가 사업소득자의 성실한 신고를 저해하는 요인이 된다는 점을 인식할 필요가 있다. 성실하게 신고하면 신고한 소득에 대해 높은 실효세율로 세금을 납부해야 한다. 그러므로 성실하게 신고한 자는 신고소득이 같은 과소신고 사업자는 물론 근로소득자에 비해서도 상당히 많은 세금을 납부해야 한다. 미신고·과소신고 사업자가 탈루한 세금을 성실하게 신고한 사업자가 대리 납부하는 불합리한 상황이 발생하는 것이다. 그러므로 근로소득과 사업소득의 실효세율에 격차를 두지 않고 동등하게 과세하면서 사업소득자의 과표양성화를 위해 노력하는 것이 바람직한 정책방향이다.

종합소득세의 신고율 제고가 2011~2017년 종합소득세 수입 증가분의 41.5%를 설명한다는 본 연구 결과는 이러한 정책 환경에 큰 변화가 발생하고 있음을 보여준다. 국세청에 신고된 소득의 국민계정상 소득 대비 비율 변화를 보면, 사업소득의 경우 2011년 50.14%에서 2017년 70.71%로 크게 상승하였다. 특히 2013년 이후에 상승속도가 빨랐다. 여러 가지 통계상의 문제를 고려할 때, 그 수치 자체가 신고율을 나타낸다고 하기에는 무리가 있다. 그러나 그 수치의 변화가 신고율의 개선 정도를 보여준다고 해석하는 데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 근로소득세의 경우에는 이 비율이 97.31%(2017년)에 달하므로 아직도 사업소득자의 과표양성화가 근로소득자에 미치지 못한다는 점은 분명하다. 그러나 근로소득공제, 근로소득세액공

제 등 근로소득세와 종합소득세의 실효세율 격차를 가져오는 제도를 도입하고 확장해 왔던 시기에 비해서는 상황이 많이 달라졌음은 분명하다. 이러한 상황의 변화를 고려하여 현재의 실효세율 격차를 다시 평가하고 개편방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로, 향후 세수 전망과 관련하여 본 연구는 과거와 같이 빠른 속도로 소득세 수입이 증가할 것을 기대하기 어렵다는 점을 보여준다. 본 연구의 연구대상 기간인 2011~2017년에 소득세 수입이 매우 빠른 속도로 증가하였는데, 그 세수입 증가를 유도한 중요한 요인은 소득의 증가, 세율구간과 공제금액 등의 장기간 미조정, 그리고 종합소득세 신고율 제고로 정리할 수 있다. 세수입 증대를 위한 소득세제 변화는 세수입 증대에 보조적인 역할을 하였을 뿐이다. 그런데 향후 전망을 보면, 소득이 빠르게 증가할 것으로 전망되지 않는다. 또한 공제제도와 세율구간을 물가상승 및 소득 증가에 맞춰 조정하지 않고 변함없이 더 오래 유지하는 것도 쉽지 않을 것으로 보인다. 이미 상당히 오랜 기간 동안 변화 없이 유지하여 왔다. 다른 한편으로는 최근에 물가상승률과 경제성장률이 낮아져 세율구간과 공제제도를 개편하지 않고 그대로 유지하여도 세수 증대 효과는 이전처럼 크지 않을 것으로 예상된다. 신고율은 앞으로도 계속 상승하도록 유도하여야 하겠지만 시간이 지나면서 상승폭이 축소되는 것은 불가피하다.

그동안 소득세제의 변화가 소득세 수입에 미친 영향은 제한적이었다. 2011~2017년의 소득세 수입 증가분 중 소득세제 변화가 설명하는 부분은 10% 이내이다. 그것도 대부분 2014년의 공제제도 개편에 따른 것이며, 그 외 다른 해에는 소득세 수입에 유의적인 영향을 줄 만한 제도 개편이 없었다. 그러나 향후 정부가 소득세 수입을 빠른 속도로 증가시키고자 할 때는 소득세제의 개편이 가장 중요한 수단이 될 것으로 판단된다. 본 연구에서는 소득세 수입을 증가시켜야 할 필요가 있는지에 대한 정책판단은 하지 않았다. 소득세 수입 증가 여부는 재정 여건과 다른 세목의 발전방향을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것이다. 다만, 소득세 수입을 소득 증가속도보다 더 빠르게 증가시켜야 한다면 세수 증대를 목적으로 하는 적극적인 제도

개편이 필요하다는 점을 강조한 것이다. 이전에 그러한 변화를 이끌었던 세율구간·공제제도의 유지 정책과 신고율 제고 노력을 통해서 세수입을 증대시키는 데 한계가 있기 때문이다.

---

## 참고문헌

---

- 국세청, 『국세통계연보』, 1977~2017 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 「전산시스템 전면 개편에 따른 불편과 혼란 최소화를 위해 노력 - 2월 23일 차세대 국세행정시스템 오픈」, 보도참고자료, 2015. 2. 17.
- \_\_\_\_\_, 「NTIS 주요기능·구축효과와 향후 발전방향」, 한국조세재정연구원 세미나 발표자료, 2018, 미발간 자료.
- 기획재정부, 『조세개요』, 1978~2018 각 연도.
- 박명호, 「부가가치세 세부담 결정요인 분석」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2016. 1. pp. 6~22.
- 박형수·박명호·김학수·정재호, 『중장기 세수 변동 요인 분석 및 향후 전망』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 성명재, 『조세정책의 소득재분배 효과 분석에 관한 연구: 도시가계조사 자료를 중심으로』, 한국조세연구원, 2002.
- 안종석·오종현, 『소득세 공제체계 개편방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 안종석·성명재·전병목·정재호·박명호, 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 오종현, 「최근 소득세수 변동에 대한 요인분해」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2018. 2. pp. 6~33.
- 한국은행, 『우리나라의 국민계정체계』, 2015.
- 한국조세연구원, 『한국세제사: 연대별』, Vol. 1, 2012.
- 국가통계포털, <http://kosis.kr>, 접속일자: 2019. 5. 27.; 2019. 7. 8.
- 국세청 홈페이지, 성실신고확인증제 안내, <https://www.nts.go.kr/sincere/inde>

x.html, 접속일자: 2019. 7. 16.  
\_\_\_\_\_, 2013년 소득세 확정신고 종합안내, [https://www.nts.go.kr/call/income\\_tax/2013/htm/01\\_16\\_01.html](https://www.nts.go.kr/call/income_tax/2013/htm/01_16_01.html), 접속일자: 2019. 7. 16.  
한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>, 국민계정, 주요경제지표, 접속일자: 2019. 5. 15.; 2019. 7. 8.  
OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I1](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1), 접속일자: 2019. 5. 22.

## 부록

〈부표 1〉 개인소득세제의 변화(1978~2018년)

(단위: 개, 만원, %)

연도	세율구간수	최저구간		최고구간	
		과표	세율	과표	세율 <sup>1)</sup>
1978~1979	17	60 이하	8	8,400 초과	70(84)
1980~1981	17	120	6	6,000	62(74.4)
1982	17	120	6	6,000	60(72)
1983~1988	16	180	6	6,000	55(66)
1989~1990	8	250	5	5,000	50(60)
1991~1992	5	400	5	5,000	50
1993	6	400	5	6,400	50
1994~1995	6	400	5	6,400	45
1996~2001	4	1,000	10	8,000	40
2002~2004	4	1,000	9	8,000	36
2005~2007	4	1,000	8	8,000	35
2008	4	1,200	8	8,800	35
2009~2011	4	1,200	6	8,800	35
2012~2013	5	1,200	6	30,000	38
2014~2016	5	1,200	6	15,000	38
2017	6	1,200	6	50,000	40
2018	7	1,200	6	50,000	42

주: 1) ( ) 안은 방위세를 포함했을 경우의 세율임  
 자료: 기획재정부, 『조세개요』, 각 연도

〈부표 2〉 우리나라와 OECD 회원국의 개인소득세 법정최고세율 추이(1981~2018년)

(단위: %)

연도	대한민국	OECD 22개국 평균
1981	62	57.2
1982	62	57.3
1983	60	56.8
1984	55	56.4
1985	55	55.7
1986	55	54.3
1987	55	50.6
1988	55	48.1
1989	50	43.7
1990	50	42.3
1991	50	42
1992	50	41.1
1993	50	41.5
1994	45	41.6
1995	45	41.7
1996	40	41.4
1997	40	41.1
1998	40	40.6
1999	40	39.8
2000	40	40.7
2001	40	39.7
2002	36	39
2003	36	37.9
2004	36	37.6
2005	35	37.0
2006	35	36.5
2007	35	36.5
2008	35	36.5
2009	35	36.4
2010	35	36.8
2011	35	36.6
2012	38	37.2
2013	38	37.4
2014	38	37.6
2015	38	37.5
2016	38	37.9
2017	40	37.8
2018	42	37.7

주: 중앙정부 소득세율이며, 1981년 기준으로 자료가 있는 22개국을 기준으로 함  
 자료: 한국조세연구원(2012), p. 444, [그림 VI-4]를 참고하여 저자 작성  
 OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I1](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1), 접속일자: 2019. 5. 22.

〈부표 3〉 근로소득공제제도의 변화(1983~2018년)

(단위: 만원)

연도	근로소득공제액	공제한도
1983	94 이하: 전액, 94 초과~300 이하: 20%, 300 초과: 10%	170
1989	140 이하: 전액, 140 초과~400 이하: 25%, 400 초과: 15%	230
1991	230 이하: 전액, 230 초과: 30%	490
1993	250 이하: 전액, 250 초과: 30%	600
1994	270 이하: 전액, 270 초과: 30%	620
1995	310 이하: 전액, 310 초과: 30%	690
1996	400 이하: 전액, 400 초과: 30%	800
1997~1999	500 이하: 전액, 500 초과: 30%	900
2000	500 이하: 전액, 500 초과~1,500 이하: 40% 1,500 초과: 10%	1,200
2001	500 이하: 전액, 500 초과~1,500 이하: 40% 1,500 초과~4,500 이하: 10% 4,500 초과: 5%	한도 없음
2002~2003	500 이하: 전액, 500 초과~1,500 이하: 45% 1,500 초과~3,000 이하: 15% 3,000 초과~4,500 이하: 10% 4,500 초과: 5%	
2004~2008	500 이하: 전액, 500 초과~1,500 이하: 50% 1,500 초과~3,000 이하: 15% 3,000 초과~4,500 이하: 10% 4,500 초과: 5%	
2009~2013	500 이하: 80%, 500 초과~1,500 이하: 50% 1,500 초과~3,000 이하: 15% 3,000 초과~4,500 이하: 10% 4,500 초과: 5%	
2014~2018	500 이하: 70%, 500 초과~1,500 이하: 40% 1,500 초과~4,500 이하: 15% 4,500 초과~1억원 이하: 5% 1억원 초과: 2%	

자료: 성명재(2002), p. 56, 〈표 III-5〉를 참고하여 저자 작성  
기획재정부, 『조세개요』, 각 연도

〈부표 4〉 기본공제의 변화 추이(1975~2018년)

(단위: 만원)

구분	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
기초공제	18	18	24	24	24	30	30
배우자공제 <sup>1)</sup>	12	12	18	24	30	30	30
부양가족공제 <sup>1)</sup>	6	12	12	12	18	24	24
구분	1982	1983~ 1988	1989~ 1992	1993	1994~ 1995	1996~ 2008	2009~ 2018
기초공제	30	30	48	60	72	100	150
배우자공제 <sup>1)</sup>	42	42	54	54	54	100	150
부양가족공제 <sup>1)</sup>	24	24	48	48	48	100	150

주: 1) 2008년부터 연간소득금액 100만원 이하인 배우자 및 부양가족으로 한정됨  
 자료: 성명재(2002), p. 57, 〈표 III-6〉을 참고하여 저자 작성  
 기획재정부, 『조세개요』 각 연도

〈부표 5〉 양도소득 세율체계 조정연혁(1999~2009년)

(단위: %)

구분 \ 연도	1999 ~	2000 ~	2001 ~	2002 ~	2004 ~	2007 ~	2009 ~	
〈개인〉								
토지 건물	2년 이상 보유	20~40 (3단계)	20~40 (3단계)	좌동	1년 이상 9~36 (4단계)	9~36 (4단계)	좌동	6~35 (4단계)
부동산에 관한권리	2년 미만 보유	40	40	좌동	1년 미만 36	1년 미만 50 1~2년 40	좌동	좌동
	1세대 3주택					60	좌동	좌동
	1세대 2주택						50	좌동
	비사업용 토지						60	좌동
	미등기	65	65	65	60	70	좌동	좌동
기타자산		20~40	20~40	"	9~36	좌동	좌동	6~35
비상장 주식	대기업 대주주 1년 미만 보유	20	20,30, 40	"	30	좌동	좌동	좌동
	중소기업주식	10	10	"	좌동	좌동	좌동	좌동
	기타	20	20	"	좌동	좌동	좌동	좌동
상장 주식	대기업 대주주 1년 미만 보유	20	20,30, 40	"	30	좌동	좌동	좌동
	중소기업주식	20	20	10	좌동	좌동	좌동	좌동
	기타	20	20	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
〈법인〉								
토지 건물 부동산에 관한권리 기타자산 중 주식	등기	15	15	"	10 (투기 지역)	10 (투기 지역) 30 (주택)	10 (투기 지역) 30 (주택, 사업용 토지)	좌동
	미등기	15	30	"	20 (투기 지역)	20 (투기 지역) 40 (주택)	20 (투기 지역) 40 (주택, 사업용 토지)	좌동

자료: 기획재정부, 『조세개요』, 2011, p. 132

〈부표 6〉 양도소득 세율체계 조정연혁(2012~2014년, 2016~2018년)

(단위: %)

구분	연도	2012 ~	2013 ~	2014 ~	2016 ~	2017 ~	2018 ~
〈개인〉							
토지 건물	2년 이상 보유	6~38 (5단계)	좌동	좌동	좌동	6~40 (6단계)	6~42 (6단계)
	1~2년 미만 보유	좌동	좌동	토지: 40 주택: 6~38	좌동	토지: 40 주택: 6~40	토지: 40 주택: 6~42
부동산에 관한권리	1년 미만 보유	좌동	좌동	토지: 50 주택: 40	좌동	좌동	좌동
	1세대 3주택	좌동	좌동	6~38	좌동	6~40	26~62
	1세대 2주택	좌동	좌동	6~38	좌동	6~40	16~52
	비사업용 토지	좌동	좌동	6~38	16~48	16~50	16~52
	미등기	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
기타자산		6~38	좌동	좌동	좌동	6~40	6~42
대주주 주식	중소기업	좌동	좌동	좌동	좌동	20	좌동
	대기업 1년 이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	20/25
	대기업 1년 미만	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
소액주주 주식	비상장 중소기업	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
	기타	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
〈법인〉							
토지 건물 부동산에 관한권리 기타자산 중 주식	등기	좌동	30 (주택, 비사업용 토지)	10 (주택, 비사업용 토지)	좌동	좌동	좌동
	미등기	좌동	40 (주택, 비사업용 토지)	좌동	좌동	좌동	좌동

자료: 기획재정부, 『조세개요』, 2018, p. 151

## 소득세 수입 변동 요인 분석 및 정책시사점

안종석

본 연구에서는 최근의 소득세 수입의 변동 요인을 분석하고, 그에 따른 정책시사점을 도출하였다. 요인 분석 방법은 근로소득세와 종합소득세 각각에 대해 소득세 수입 증가분을 요인별 증가분으로 분해하는 방법을 사용하였다. 먼저 세수입을 신고소득 총액의 증가에 의한 부분과 평균 실효세율 상승에 의한 부분으로 구분하였다. 그리고 다음 단계로 신고소득 증가와 평균 실효세율 상승 요인을 분석하였다. 신고소득 증가는 국민계정(SNA)에 나타난 소득 증가분과 국민계정 소득 증가로 설명되지 않는 부분 즉, 신고율(신고소득/SNA 소득) 증가에 의한 부분으로 분해하였다. 신고율은 과표양성화의 변화를 보여주는 지표이다. 평균 실효세율은, 소득수준에 따라 납세자를 11개의 코호트로 나누고, 코호트별 실효세율 변화로 인하여 발생한 평균 실효세율 변화와 코호트별 소득 비중 변화에 따른 평균 실효세율 변화로 구분하여 분석하였다. 코호트별 소득 비중 변화는 소득분포의 변화를 의미한다.

분석 결과를 보면, 2011~2017년의 세수입 증가 요인 중에서 가장 중요한 역할을 한 것은 국민계정 소득의 증가이다. 근로소득세는 세수입 증가의 42.1%, 종합소득세는 45.3%를 국민계정 소득 증가가 설명하였다. 두 번째로 중요한 요인은 근로소득세의 경우, 구간별 소득 비중 변화가 33.1%를 설명

하였고, 종합소득세의 경우에는 신고율 변화가 41.5%를 설명하였다. 주로 제도 변화에 따른 것으로 보이는 구간별 실효세율 변화가 설명하는 부분은 근로소득세 10.8%, 종합소득세 10.9%로 나타났다.

향후 세수 전망과 관련하여 본 연구는 과거와 같이 빠른 속도로 소득세 수입이 증가할 것을 기대하기 어렵다는 점을 보여준다. 소득이 빠른 속도로 증가될 것으로 전망되지 않기 때문이다. 또한 공제제도와 세율구간을 변함 없이 더 오래 유지하는 것도 쉽지 않을 것으로 보인다. 이미 상당히 오랜 기간 동안 변화 없이 유지되었다. 신고율은 앞으로도 계속 상승하도록 유도하여야 하겠지만 시간이 지나면서 상승폭이 축소하는 것은 불가피하다. 그러므로 향후 정부가 소득세 수입을 빠른 속도로 증가시키고자 할 때는 소득세제의 개편이 가장 중요한 수단이 될 것으로 판단된다.

## Analysis on Causes of Changes in Personal Income Tax Revenue and Policy Implications

---

Jongseok An

This study analyzes the causes of recent changes in personal income tax (PIT) revenues and derives policy implications. We used the method of decomposing the increases in revenues of the labor income tax and the comprehensive income tax, among PITs. First, tax revenues were divided into parts due to an increase in total reported income and parts due to an increase in average effective tax rate. The next step was to analyze the factors that increase reported income and average effective tax rate. The increase in reported income was broken down into the increase in income shown in the SNA (the System of National Account) and the increase that is not accounted for by the increase in the income in the national account, that is, the increase in the reporting rate (=reported income / SNA income). The reporting rate is an indicator of the exposure of concealed or underreported income. To analyze the causes of changes in average effective tax rate, we investigated changes in 11 cohorts according to income level. The change in average effective tax rates was divided into two groups: that caused by changes in the effective tax rates of each cohort and that caused by changes in income shares of each

cohort. The former shows the effects of changes by tax system and the latter shows the effects of changes in income distribution.

According to the analysis results, the most important factor of the increase in tax revenue in 2011~2017 is the increase in national account income. Increase in national account income accounted for 42.1% of the increase in labor income tax revenue and 45.3% of the increase in comprehensive income tax revenue. In the case of labor income tax, the second most important factor was the change in income share by cohorts, which explained 33.1% of the increase in tax revenue. In the case of comprehensive income tax, changes in reporting rates explained 41.5%. Changes in the effective tax rate by sector, which appear to be mainly due to changes in tax system, accounted for 10.8% of the changes in labor income tax and 10.9% of the changes in comprehensive income tax.

Regarding the prospect of future tax revenue, this study shows that it is difficult to expect income tax income to increase as fast as in the past. Income is not expected to increase rapidly. It will also be difficult to keep the deductions and tax rates intact for longer. It has already remained unchanged for quite a long time. Reporting rates should continue to rise, but it is inevitable that the rate of increase will decrease over time. Therefore, the reform of income tax system will be the most important means when the government wants to increase income tax revenue rapidly.

## ■ 저자약력

### 안종석

연세대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Maryland 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

변이슬 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 19-03

## 소득세 수입 변동 요인 분석 및 정책시사점

---

---

발행	행	2019년 12월 31일
저자	자	안종석
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	9,000원
조판 및 인쇄	쇄	고려씨엔피
I S B N		978-89-8191-996-2

---