

# 稅率段階數의 變化가 所得階層別 所得再分配에 미치는 影響 — 勤勞所得稅를 中心으로 —

임용주\* · 김정완\*\*

## 〈 目 次 〉

- I. 序 論
- II. 所得稅의 所得再分配效果 測定方法
- III. 稅率變化의 所得再分配 效果 分析
- IV. 分析結果와 政策的 含意
- V. 結 論

## I. 序 論

### 1. 연구목적

모든 조세의 기능은 일반적으로 재원조달·자원최적배분·소득재분배 등으로 분류된다. 그러나 우리나라 조세는 그 동안 경제개발과 국토개발 과정에 있어 필요한 재원을 조달하는 개발지원제도로 간주됨에 따라 상대적으로 자원최적배분과 소득재분배 기능에 대해서는 소홀했다. 다행히 경제성장 과정에 있어 부산물로 야기되는 시장실패를 치유하기 위해 정부가 적극적으로 시장경제에 개입하게 됨에 따라 자원최적배분 기능은 상당히 개선되고 있다. 그러나 소

\* 한국방송통신대학 교수.

\*\* 광주·전남발전연구원 책임연구원.

득재분배 기능은 여전히 관심 밖에 있어 왔다. 비록 1990년대 들어서면서 국민 최저수준(national minimum) 확보를 통한 복지국가건설이 정책목표로 등장하게 됨에 따라 소득재분배의 필요성이 고조되어 조세부담의 형평성 제고에 대한 관심이 고조되기 시작했다.

따라서 향후 우리의 세정은 소득재분배 기능을 강화하기 위한 노력이 요구되고 있다. 소득세는 “소득이 있는 곳에 세금이 있다”는 원리에 바탕을 두고 있기 때문에 소득재분배에 가장 적합한 세목으로 간주되고 있다. 소득세는 납세자의 담세력을 정확하게 반영함으로써 應能原則(ability-to-pay principle)에 의한 부담의 형평성을 제고할 수 있기 때문에 소득재분배 기능을 수행하는 전형적인 조세이다.

특히 우리나라는 간접세 위주의 조세체계를 유지하고 있고 다른 나라에 비해 국제중에서 간접세가 차지하는 비중이 높기 때문에<sup>1)</sup> 소득세의 소득재분배 역할이 강조되고 있다. 우리나라 조세체계의 소득재분배 효과를 제고하기 위해서는 간접세의 역진성 해소와 병행하여 소득세의 누진성 강화에 주력해야 할 것이다. 직접세에 속하는 소득세는 1994년 예산기준 총내국세입(37,411십억)의 28.48%(10,655십억)를 차지하고 있어 부가가치세(13,478십억, 36.03%) 다음으로 규모가 큰 세목이다. 따라서 소득세의 소득재분배효과가 우리나라 조세체계의 형평성을 측정하는 지표가 되고 있다.

소득세는 소득재분배효과를 제고하기 위한 제도적인 장치로서 누진세형태를 취하고 있다. 누진세는 과세표준인 소득이 증대됨에 따라 세율이 높아진다. 누진세율도 그 세율의 적용범위에 따라 단순누진세율과 초과누진세율이 있다. 단순누진세는 일정기준을 초과한 경우 소득 전액에 대해 누진세율이 적용되고, 초과누진세는 일정기준을 초과한 금액에 대해서만 해당 누진세율을 적용한다. 단순누진세는 납세자의 세부담이 너무 많고 소득계층간의 부담정도를

1) &lt;표 1-1&gt; 직접세와 간접세의 국제적 비교

(단위:%)

구 분	한국 (90)	일본 (89)	대만 (90)	미국 (89)	영국 (89)	독일 (89)	프랑스 (88)	이태리 (89)
직 접 세	43.7	74.2	57.0	91.7	55.4	53.2	39.1	57.9
간 접 세	56.3	25.8	43.0	8.3	44.6	46.8	60.9	42.1

주: 1. ( )는 비교연도 2. 일본·미국은 부가가치세 미시행국가임.

자료: 예산결산특별위원회, 『예산결산심사편람』, 1992. p.364

세분화할 수 없다는 점에서 현실적인 한계이다. 따라서 소득세는 초과누진세의 형태를 취하게 된다. 이러한 소득세의 소득재분배효과를 제고하기 위해 세법개정이 빈번하게 이루어지고 있다. 세법개정은 세율조정으로 나타나고 그 대표적인 방법은 세율단계수의 변화이다. 일반적으로 소득세는 초과누진세율 구조를 취하기 때문에 세율 적용계급(bracket)의 단계수가 많을수록 신축적인 누진도의 적용이 가능하다는 것이다(오연천, 1992:59 ; 세제발전심의위원회 회, 1985: 208).

본 연구는 소득세율의 단계수의 변화가 소득계층별 소득재분배에 미치는 효과를 측정하는 데 목적이 있다. 특히 세율 단계수의 증감과 소득계층별 소득재분배효과의 증감과의 상관관계를 검증하는 데 목적이 있다. 그 동안 우리나라는 1961-1992 기간 동안 수차에 걸쳐 최고 17단계(1980년)에서 최저 3단계(1962년)까지 소득세율 단계수를 다양하게 조정해 왔다(<부록 1>). 이중에서 연구목적에 부합할 수 있도록 최고세율과 최저세율은 동일하고 단지 단계수만 변한 경우를 분석대상으로 할 때 1990년 세법개정(1991년부터 적용)에 관심을 갖게 된다. 1990년 세법개정으로 최저세율(5%), 최고세율(50%)을 그대로 유지하면서 세율단계만 8단계에서 5단계로 축소되었다. 세율단계수와 소득계층별 소득재분배효과에 대한 가정에 의하면 1990년 세법개정은 소득계층간 소득재분배효과를 악화시키게 된다. 본 연구는 1990년 세법개정에 의한 소득재분배효과 악화 여부를 분석함으로써 세율단계수와 소득재분배효과의 상관관계를 검증하고자 한다.

## 2. 연구방법 및 범위

이러한 소득세율 변화의 소득재분배효과를 측정하는 데 있어 다양한 소득세원 중에서 근로소득세를 대상을 한다. 근로소득세는 이자소득·배당소득·부동산소득·사업소득·기타소득 등 다른 소득세원에 비해 그 규모가 가장 크고 세원포착이 편리하고 과세기준의 적용이 용이하기 때문에 연구대상으로 적합한 세목이다. 이와 같이 근로소득세를 중심으로 소득계층별 부담율의 변화인 수직적 공평성과 함께 납세주체들간의 수평적 공평성도 측정하고자 한다. 근로자는 봉급자와 노무자로 분류되기 때문에 세율구조의 변화가 근로자 전체에 미치는 영향과 함께 봉급자와 노무자간의 부담율의 변화를 동시에 보고자 한

〈표1-2〉 소득세의 세원별 세입규모(1993)

(단위:억 원, %)

구	분	근로소득	배당소득	사업소득	퇴직소득	기타소득	계
규모		29,946	2,939	719	348	921	34,873
비율		85.87	8.43	2.06	0.1	2.64	100

주: 원천징수분을 기준으로 함.

자료: 한국개발연구원, 『재정통계자료집』, 1994.12, p.93.

다.

기초적인 통계는 통계청의 「도시가계연보」를 활용한다. 노무자 통계는 구체적으로 제시되어 있지 않기 때문에 전체 근로자 통계(세대수×소득액)에서 봉급자 통계(세대수×소득액)를 차감하여 구한다. 또한 소득중에서 본 연구는 근로소득세를 중심으로 하기 때문에 총 소득 중에서 전체 가구원의 근로소득만을 대상으로 한다. 연소득은 월평균소득에 12개월을 곱하여 산출하고, 과세표준을 연소득에서 4인 가족 인적공제만을 인정한다.

그리고 소득재분배효과를 측정하는 지표에는 여러 형태가 있지만 가장 일반적으로 이용되는 Suits지수를 활용하고자 한다. Suits지수는 연도별 조세의 소득재분배효과를 동일한 기준에 의해 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라 동일한 연도의 봉급자·노무자·근로자간의 수평적인 비교가 가능하다. Suits지수에 의해 소득계층간의 전체적인 소득재분배효과를 측정한 다음, 구체적으로 각 소득계층에 귀착되는 세부담의 정도를 분석하기 위해 평균세율(세액/과세표준)과 실효세율(세액/소득)을 산출한다.

## II. 所得稅의 所得再分配效果 測定方法

근로소득세의 소득계층별 소득재분배효과를 측정하는 데 다양한 분석기법들이 이용될 수 있다<sup>2)</sup>. 본 연구는 소득을 비롯한 경제·사회적인 요소의 불균형을 측정하는 데 자주 사용되는 지니계수(gini coefficient)를 조세의 형평성 측정에 응용한 Suits지수를 이용한다. Suits지수 로렌스곡선과 함께 근로소득세의 所得加重値에 의한 소득계층별 세부담의 분포상태를 나타내는 지표로 이

2) Suits(1977) 지수, Atkinson(1970) 지수, Berliant-Strauss(1983, 1985) 지수 등이 대표적인 기법들이다.

용할 수 있다. 이러한 Suits 지수의 계산법은 식(1)과 같다<sup>3)</sup>.

$$STx = 1 - 1/0.5 \sum_{i=1}^n (1/2) \{T_{r(i)} + T_{r(i-1)}\} \{P_{r(i)} - P_{r(i-1)}\}$$

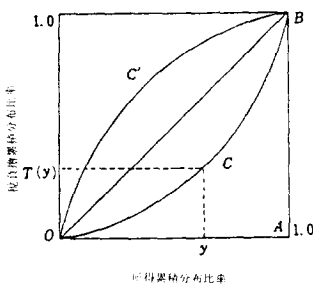
여기서  $A = T_{r(i)} + T_{r(i-1)}$ ,  $B = P_{r(i)} - P_{r(i-1)}$  일 때

$$STx = 1 - 1/0.5 \sum_{i=1}^n (1/2) A \times B \quad (1)$$

여기서  $P$  = 특정 계층의 소득수준,  $P_r$  = 특정 계층의 전체대비 소득 비율,  $P_{r(i)}$  = 특정 계층까지의 소득비율의 누적,  $T$  = 특정 계층의 세액,  $T_r$  = 특정 계층의 전체대비 세액비율,  $T_{r(i)}$  = 특정 계층까지의 세액비율의 누적을 각각 나타냄.

이러한 방법에 의해 산출된 Suits지수의 값은  $-1 \leq STx \leq 1$ 의 값을 갖게 된다. Suits지수의 값이 0에 가까울수록 계층 간 소득에 비례하여 세액이 균형있게 분포되어 있다는 비례성(proportionality)을 의미한다. 음(-)의 값은 소득

3)



Suits지수 <도2-1>의 로렌스곡선을 이용하여 횡차표에는 소득비율의 누적, 종차 표에 세액비율의 누적을 대치시켜 소득 계층별 세부담 분포정도를 측정한다. 그림에서 보는 바와 같이 세부담의 분포가 균등한 경우 각 계층이 소득세의 전체액에서 차지하는 세액의 비율과 전체 소득에서 차지하는 비율이 일치하게 되고 이때 로렌스곡선은 대각선 OB가 된다.

소득에 비해 세액의 분포가 누진적인 경우 소득비율이 낮은 계층일수록 낮은 비율이 적용되므로 전체 세액에서 차지하는 비율이 총소득에서 차지하는 비율보다 적게 되어 오목한 곡선의 형태를 취한다.

반대로 역진적인 경우 OC'B의 볼록한 형태를 갖게 된다. 이때 Suits지수는 삼각형 OAB의 면적(K)과 OA, OB 및 곡선으로 이루어진 영역인 OABC의 면적(L)으로 표시된다. Suits 지수( $S$ ) =  $(K-L)/K = 1 - (L/K)$ 로 나타내며 S의 범위는 -1에서 +1의 값을 갖게 된다. 이 때 소득과 세액분포가 비례적인 경우는  $L=K$ 이므로 Suits지수는 0이 되며 누진적인 경우  $K > L$ 이 되므로 양의 값을 갖게 된다. 역진적인 경우  $K < L$ 이므로 Suits지수는 음의 값을 갖는다. 세액의 로렌스곡선의 종차표는 전체 세액에서 차지하는 누적비율을 나타내므로 곡선 아래 부분의 면적(L)은 다음과 같다.

$$L_x = \int_0^{1.00} T_x(p) dp, \quad T_x(p) = \text{세액 } T \text{의 누적비율}$$

따라서 Suits지수( $T_x$ ) =  $1 - (L_x/K) = 1 - (1/K) \int_0^{1.00} T_x(p) dp$ 로 표시된다. 이때 Suits 지수를 산출함에 있어 소득 계층별로 나눈 뒤 불연속 점들에 대한 주형도의 면적을 합산하여 구하였다(Kravis, 1960:408-410; Suits, 1977:747-752). 따라서 Suits지수 ( $STx$ ) =  $1 - 1/0.5 \sum (1/2) \{T_{r(i)} + T_{r(i-1)}\} \{P_{r(i)} - P_{r(i-1)}\}$ .

이 적은 계층이 소득이 많은 계층보다 많은 세액을 부담한다는 세부담의 역진성(regressivity)을 나타내고  $-1$ 은 소득이 가장 적은 계층이 세액 전부를 부담하는 극단적인 경우이다. 반면 양(+ )의 값은 소득이 많은 계층이 보다 많은 세액을 부담한다는 세액분포의 누진성(progressivity)을 나타내고  $1$ 은 소득이 가장 많은 계층이 세액 전액을 부담하는 경우이다. Suits지수의 값을 보다 세분하면 세액부담의 비례성·누진성·역진성 등을 평가할 수 있다. Suits지수  $> 0$ 일 때에는 누진성, Suits지수  $= 0$ 일 때에는 비례성, Suits지수  $< 0$ 일 때에는 역진성을 각각 나타낸다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 稅率變化의 所得再分配 效果 分析

#### 1. 소득세율의 변화과정과 현황

우리나라는 1961 - 1991 기간 동안 16차례에 걸쳐 소득세율 개정이 이루어졌다<부록1>. 세율구조의 단계수는 최저 3개에서 최고 17개까지 다양하게 변화되어 왔다. 1961년 6개로 출발하여 1962년에는 3개로 축소되다가 매년 그 수가 증가되기 시작하여 1976 - 1979 기간 동안은 16개, 1977 - 1982 기간 동안에는 17개 달했다. 1983년 이후 계속 감소하여 1991년에는 5개로 축소되었다.

최저세율과 최고세율을 살펴볼 때 최저세율은 3 - 8%·최고세율은 21 - 70%의 다양한 수준을 보이고 있다. 최저세율 구조를 연도별로 살펴보면 1961년 3%, 1962 - 1974 기간 동안 7%, 1975 - 1979 기간 동안은 8%, 1980 - 1983 기간 동안은 6%, 1989년 이후에는 5%를 유지하고 있다. 최고세율 구조를 연도별로 살펴보면 1961년 21%, 1962년 25%, 1963 - 1966 기간 동안은 35%, 1967년은 40%, 1968 - 1970 기간 동안은 50%, 1972 - 1974 기간 동안은 48%, 1975 - 1979 기간 동안은 70%로 최고율을 보이다가 그 후 점점 낮아지다가 1989년 이후에는 50%를 유지하고 있다.

이러한 세율구조의 변화를 종합할 때 단계수는 초기에는 점점 증가하여 1980년대 초반을 기점으로 감소하여 1990년대에 접어들면서 5단계를 유지하고 있다. 최고세율과 최저세율 또한 1980년대를 정점으로 증가추세를 보이다가 최근에 접어들면서 감소하고 있다.

이와같은 세율 단계수의 변화과정 중에서 본 연구목적에 부합될 수 있는 사

례로 1989년(1990년 적용)과 1990년(1991년 적용)의 세법개정을 연구 대상으로 한다. 1989년과 1990년의 세법개정 결과 최저세율과 최고세율은 동일하면서 단지 단계수만 8단계에서 5단계로 단축되었을 뿐이다. 따라서 초과누진세율의 단계수의 변화가 소득계층별 소득재분배에 미치는 효과를 측정하는 데 적절한 연구대상으로 평가된다.

〈표3-1〉 소득세율구조의 변화

(단위: 백만 원, %)

1989년 개정 (1990년 적용)		1990년 개정 (1991년 적용)	
과 세 표 준	세 율	과 세 표 준	세 율
250 이하	5	400 이하	5
500 이하	10		
800 이하	15		
1,200 이하	20	1,000 이하	16
1,700 이하	25		
2,300 이하	30	2,500 이하	27
5,000 이하	40	5,000 이하	38
5,000 초과	50	5,000 초과	50

주: 4인 가족 기준 면세점: 1990년=404백만 원, 1991년=513백만 원

1989년과 1990년 세법개정의 근로자 소득계층별 소득재분배 효과를 분석하기 위한 1990년과 1991년의 근로자의 소득분포는 다음과 같다<sup>4)</sup>. 1990년 기준 봉급자생활자는 1,227만 원, 노무자는 819만 원으로 근로자 전체는 917만 원이다. 1990 - 1991 기간 동안 증가율을 살펴볼 때 봉급자는 18.66%, 노무자는 24.66%로 전체 근로자는 22.04%이다.

## 2. 소득계층별 재분배효과에 대한 경험적 분석

초과누진세율의 단계수 변화에 따른 근로자의 소득계층별 소득재분배효과 분석은 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 먼저 양시점을 비교하는 방법이 있다. 1990년 소득수준에 8단계, 1991년 소득수준에 5단계를 적용하는 경우이다. 이러한 분석방법은 시계열로 현실적인 소득재분배효과를 측정할 수 있는 반면에 상이한 소득수준을 대상으로 하기 때문에 세율구조 변화의 순수한 효과를

4) 근로자 소득분위별 연평균 소득에 관한 구체적인 자료는 〈부록2〉와 〈부록3〉 참조.

〈표3-2〉 연평균 근로자 소득분포

(단위: 만 원, %)

구 분	봉 급 자	노 무 자	근 로 자
1990	1,227	819	971
1991	1,456	1,021	1,185
증가율	18.66	24.66	22.04

〈표3-3〉 서울구조변화의 소득재분배 효과분석 사례

구 분	1990년 소득수준	1991년 소득수준
양 시 점	8단계	5단계
단 일 시 점	8단계 5단계	8단계 5단계

주: 1) ..... 는 소득재분배효과 분석을 위한 비교 대상

2) 구체적인 세액산정에 있어 4인가족 인적공제만 인정함

(8단계=404만 원, 5단계=513만 원).

측정하는 데 한계가 있다. 그 다음으로 동일한 연도의 소득수준에 상이한 서울구조를 적용함으로써 서울구조 변화의 효과를 분석하는 방법이다. 1990년 혹은 1991년이라는 단일시점의 소득수준에 8단계와 5단계의 서울구조를 적용함으로써 서울구조 변화효과를 측정하는 경우이다.

본 연구는 양시점 분석과 두 가지의 단일시점 분석법을 동시에 이용하여 서울구조변화의 소득재분배에 대한 현실적인 효과와 순수한 효과를 측정한다.

#### (1) 양시점 분석

1990년 세법개정에 의해 서울구조가 8단계에서 5단계로 변경되었다. 따라서 1990년 소득수준에는 8단계, 1991년에는 5단계를 적용시켜 소득재분배효과의 변화를 측정한다. 서울구조와 소득재분배효과의 관계에 대한 가정에 의하면 단계수가 적어질수록 소득계층별 세부담의 누진도가 낮아져 소득재분배효과가 악화될 것으로 예상된다. 따라서 1990년에 비해 1991년에는 세부담의 누진도를 나타내는 Suits지수가 낮아질 것이다.

그러나 실제 분석결과에 의하면 오히려 근로자 전체 Suits지수는 0.3762에서 0.3813으로 0.0051이 개선되었다. 봉급생활자는 0.3124에서 0.3131로 0.0007, 노무자는 0.4144에서 0.4299로 0.0155의 누진도가 높아지고 노무자는



〈표 3-4〉 서울 구조변화효과와 양시점 비교(1990과 1991)

구 분	근로자	봉급자	노무자
8 단계 (1990소득수준)	0.3762	0.3124	0.4144
5 단계 (1991소득수준)	0.3813	0.3131	0.4299
소득재분배 효과	0.0051	0.0007	0.0155

봉급생활자에 비해 더 큰 폭(0.0148)으로 소득재분배효과에 개선된 것으로 볼 수 있다(〈표 3-4〉).

이러한 소득재분배효과 개선에 대한 구체적인 내용은 각 소득계층이 부담하는 평균세율과 실효세율의 변화로 살펴볼 수 있다(〈표 3-5〉). 근로자의 경우를 살펴보면 1990년에 비해 1991년에는 평균세율과 실효세율이 모두 I - V 분위 소득계층까지는 낮아진 반면에 VI - X 분위까지는 높아졌다. 이와같이 하위계층이 부담이 줄어든 반면에 상위계층의 부담이 증가됨에 따라 소득분배효과가 개선되었다. 근로자 중에서 봉급생활자는 I - III분위까지는 낮아진 반면에 IV - X 분위까지 높아져 근로자 전체에 비해 하위계층의 부담이 상대적으로 적게 감소하여 소득분배의 개선효과가 크지 않다. 반면에 노무자의 경우 I - VI분위까지 낮아지고 VII - X분위까지 높아져 노무자의 소득계층별 부담의 누진도가 봉급생활자 전체 근로자에 비해 높은 편이다.

## (2) 단일시점 분석

### 가. 1990년 기준

1990년에 서울구조가 8단계에서 5단계로 변경된 효과를 측정하기 위해 1990년 소득수준을 기준으로 한다. 가정에 의하면 8단계가 5단계보다 소득계층별 세부담의 누진도를 증대시킬 것으로 예상된다. 1990년의 소득수준에 8단계와 5단계를 동시에 적용시킴으로써 서울단계수와 소득재분배효과와의 관계에 대한 가정을 증명할 수 있다.

실제 분석결과에 의하면 오히려 근로자 전체 Suits지수는 0.3762에서 0.4558로 0.0796이 개선되었다. 봉급생활자는 0.3124에서 0.3745로 0.0621, 노무자는

〈표 3-5〉 소득계층별 세율변화의 양시점 비교

1990근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.89	6.88	7.48	8.97	10.24	12.62	18.22
실효세율	0.00	1.18	1.75	2.53	3.42	4.12	5.44	6.77	9.12	14.81
1991근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	6.83	8.69	10.18	11.39	14.63	19.24
실효세율	0.00	1.07	1.72	2.18	3.30	4.69	6.06	7.40	10.36	15.28
1990봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	5.00	5.00	6.70	7.46	8.91	10.05	11.50	13.12	15.59	19.86
실효세율	0.48	1.91	3.24	4.09	5.38	6.56	7.97	9.65	12.22	16.78
1991봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	5.00	5.00	6.17	8.42	10.00	10.99	12.43	15.16	17.66	20.65
실효세율	0.48	1.88	2.88	4.47	5.88	6.94	8.37	10.87	13.47	17.04
1990노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	5.57	6.32	7.24	8.47	10.46	15.74
실효세율	0.00	0.57	1.18	1.58	2.29	2.89	3.82	4.98	6.98	12.37
1991노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.81	8.39	10.01	11.73	17.96
실효세율	0.00	0.39	1.22	1.80	1.96	2.66	4.45	5.89	7.78	13.80

〈표 3-6〉 세율 구조변화 효과의 단일시점 비교(1990년 소득기준)

구 분	근로자	봉급자	노무자
8 단계	0.3762	0.3124	0.4144
5 단계	0.4558	0.3745	0.5171
소득재분배 효과	0.0796	0.0621	0.1027

0.4144에서 0.5171로 0.1027의 누진도가 높아지고 노무자는 봉급생활자에 비해 더 큰 폭(0.0406)으로 소득재분배효과의 개선이 이루어진 것으로 나타나고 있다(〈표 3-6〉).

이러한 소득재분배효과 개선에 대한 구체적인 내용은 각 소득계층이 부담하는 평균세율과 실효세율의 변화로 살펴볼 수 있다. 근로자의 경우를 살펴보면 8단계에 비해 5단계는 평균세율과 실효세율이 모두 소득계층에 걸쳐 낮지만 하위계층일수록 더 낮고 상위계층으로 올라갈수록 그 차이가 좁아지고 있다. 이와같이 하위계층의 부담이 상위계층에 비해 더 크게 줄어들었기 때문에 소

득분배효과가 개선된 것으로 나타난다. 이러한 현상은 봉급생활자에서도 발견할 수 있다. 특히 평균세율의 경우 I - VIII분위까지는 낮다가 XI분위에서는 높게 나타나고 X분위에서는 약간 낮게 나타나고 있다. 그러나 전체적으로 감소폭이 하위계층으로 갈수록 높아져 소득재분배효과가 개선된 것으로 나타나고 있다. 근로자 전체에 비해 하위계층의 부담이 상대적으로 적게 감소하여 소득분배의 개선효과는 크지 않다. 반면에 노무자의 경우 I - IX분위까지 낮아지고 X분위에서는 더 높아져 소득계층별 부담의 누진도가 봉급생활자나 전체 근로자에 비해 높게 나타나고 있다(<표 3-7>).

<표 3-7> 소득계층별 세율변화의 단일시점 비교(1990년 소득기준)

8단계근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.89	6.88	7.48	8.97	10.24	12.62	18.22
실효세율	0.00	1.18	1.75	2.53	3.42	4.12	5.44	6.77	9.12	14.81
5단계근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	7.43	9.52	11.33	17.63
실효세율	0.00	0.15	0.88	1.38	1.81	2.15	3.72	5.42	7.33	13.44
8단계봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	5.00	5.00	6.70	7.46	8.91	10.05	11.50	13.12	15.59	19.86
실효세율	0.48	1.91	3.24	4.09	5.38	6.56	7.97	9.65	12.22	16.78
5단계봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	7.32	9.22	10.52	11.86	15.61	19.62
실효세율	0.00	1.08	1.72	2.14	3.64	5.15	6.42	7.88	11.32	15.75
8단계노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	5.57	6.32	7.24	8.47	10.46	15.74
실효세율	0.00	0.57	1.18	1.58	2.29	2.89	3.82	4.98	6.98	12.37
5단계노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	0.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	6.55	9.74	15.81
실효세율	0.00	0.00	0.15	0.66	1.26	1.55	2.01	3.12	5.63	11.51

<표 3-8> 세율 구조변화 효과의 단일시점 비교(1991년 소득기준)

구 분	근로자	봉급자	노무자
8단계	0.3150	0.2912	0.3446
5단계	0.3813	0.3131	0.4299
소득재분배 효 과	0.0663	0.0219	0.0853

### 나. 1991년 기준

마지막으로 세율구조가 8단계에서 5단계로 변경된 효과를 측정하기 위해 1991년 소득수준을 기준으로 할 수 있다. 1991년의 소득수준에 8단계와 5단계를 동시에 적용시켜 봄으로써 세율단계수와 소득재분배효과의 관계에 대한 가정을 증명할 수 있다. 가정에 의하면 5단계가 8단계보다 소득계층별 세부담의 누진도를 축소시킬 것으로 예상할 수 있다.

그러나 실제 분석결과에 의하면 오히려 근로자 전체 Suits지수는 0.3150에서 0.3813으로 0.0663이 개선되었다. 봉급생활자는 0.2912에서 0.3131로 0.0219, 노무자는 0.3446에서 0.4298로 0.0853의 누진도가 높아지고 노무자는 봉급생활자에 비해 더 큰 폭(0.0634)으로 소득재분배효과에 개선된 것으로 볼 수 있다(<표 3-8>).

이러한 세율구조 변화가 소득재분배에 미치는 효과의 구체적인 내용은 각 소득계층이 부담하는 평균세율과 실효세율의 변화에서도 찾아볼 수 있다. 근로자 전체와 봉급생활자의 경우를 살펴보면 8단계에 비해 5단계는 평균세율과 실효세율이 모두 소득계층에 걸쳐 낮지만 하위계층일수록 더 낮고 상위계층으로 올라갈수록 그 차이가 좁아지고 있다. 이와같이 하위계층의 부담이 상위계층에 비해 더 크게 줄어 들었기 때문에 소득분배효과가 개선되었다. 특히 노무자는 8단계에 비해 5단계에서 I - IX 분위까지는 낮다가 X 분위에서는 높게 나타나고 X분위에서는 약간 낮은 수준을 보이고 있다. 그러나 전체적으로 감소폭이 하위계층으로 갈수록 높게 나타나 소득재분배효과가 개선된 것으로 나타나고 있다. 근로자 전체에 비해 하위계층의 부담이 상대적으로 적게 감소하여 소득분배의 개선효과는 크지 않다. 반면에 노무자 평균세율 경우 I - IX분위까지 낮아지고 X분위에서는 더 높아져 노무자의 소득계층별 부담의 누진도가 봉급생활자나 전체 근로자에 비해 높은 편이다(<표 3-9>).

## IV. 分析結果와 政策的 含意

소득세는 초과누진 세율구조를 취하고 있기 때문에 세율구조가 다단계일수록 세부담의 누진도가 높을 것으로 예측되었다. 이와같은 일반적인 가정을 증명하기 위해 그 동안의 세법개정 중에서 소득세율구조가 8단계에서 5단계로 축소된 1990년의 세법개정을 분석대상으로 선택했다.

〈표 3-9〉 소득계층별 세율변화의 단일시점 비교(1991년 소득기준)

8단계근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	5.00	5.00	6.69	7.57	8.63	9.72	11.04	12.71	14.85	19.37
실효세율	0.02	1.91	3.23	4.21	5.12	6.20	7.52	9.21	11.44	16.23
5단계근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	6.83	8.69	10.18	11.39	14.63	19.24
실효세율	0.00	1.07	1.72	2.18	3.30	4.69	6.06	7.40	10.36	15.28
8단계봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	5.00	7.01	8.26	9.56	10.80	12.16	13.35	15.25	17.34	24.50
실효세율	1.44	3.56	4.79	6.03	7.30	8.63	9.92	11.85	14.10	21.13
5단계봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	5.00	5.00	6.17	8.42	10.00	10.99	12.43	15.16	17.66	20.65
실효세율	0.48	1.88	2.88	4.47	5.88	6.94	8.37	10.87	13.47	17.04
8단계노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.44	6.87	7.16	8.07	9.55	10.81	13.07	17.73
실효세율	0.00	1.37	2.20	3.41	3.74	4.62	6.01	7.31	9.60	14.50
5단계노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
평균세율	0.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.81	8.39	10.01	11.73	17.96
실효세율	0.00	0.39	1.22	1.80	1.96	2.66	4.45	5.89	7.78	13.80

〈표 4-1〉 기준년도 변화에 따른 누진도의 차이

1990과 1991소득기준	1990년 소득기준	1991년 소득기준
0.0051	0.0796	0.0663

그러나 연구결과에 의하면 세율단계와 누진도에 관한 일반적인 가정은 타당성이 없는 것으로 나타나고 있다. 근로자를 기준으로 한 결과 오히려 세율구조가 축소되었음에도 불구하고 소득재분배효과가 개선된 것으로 나타났다. 현실적으로 세율단계수의 축소로 1991년 근로자의 소득계층별 세부담의 누진도(Suits지수)는 전년도에 비해 0.0051이 개선되었다. 특히 세율구조 단계수 변화의 순수한 효과를 측정하기 위해 1990년과 1991년이라는 단일소득 수준에서 변화된 세율구조를 적용한 결과 누진도는 더 크게 개선되었다. 이러한 소득재분배의 개선효과는 각 소득계층이 부담하는 평균세율과 실효세율의 변화를 통해 구체적으로 살펴볼 수 있었다. 세율구조가 8단계에서 5단계로 축소됨에 따라 하위 소득계층의 평균세율과 실효세율이 낮아진 반면에 상위 소득계층은 높아졌기 때문에 전체적으로 세부담의 누진도가 개선되었다. 또한 전소득계

층에 걸쳐 전반적으로 낮아진 경우에도 하위계층은 큰 폭으로 낮아진 데 반해 상위계층의 그 폭이 적어 누진도가 높아졌다.

따라서 세율구조의 다단계가 반드시 세부담의 누진도를 개선하지 못한다는 점과 초과누진세율이 구체적으로 적용되는 과세표준을 어떻게 정하느냐에 따라 세부담 효과가 달라질 수 있다는 것이다. 1990년 세율구조의 조정으로 세율단계는 단순화되었지만 중하위계층에 대한 정책적인 배려가 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

또한 소득계층간의 수직적 형평성과 함께 봉급생활자와 노무자로 이루어진 근로자간의 수평적 형평성도 제고되었다. 세율구조의 단순화에 의해 근로자 중에서 상대적으로 소득수준이 낮은 노무자가 높은 봉급생활자에 비해 소득계층간 누진도의 개선효과가 크게 나타나고 있다. 이러한 세법개정은 세법구조의 단순화를 통한 효율성과 누진도의 개선을 통한 형평성을 동시에 제고했다고 볼 수 있다.

덧붙여 동일한 세율구조라도 근로자의 전체적인 소득수준의 향상에 따라 소득재분배효과가 달라질 수 있다는 점을 지적하고 싶다. 실제로 분석결과에 의하면 동일한 세율단계수 축소효과를 1990년과 1991년이라는 상이한 소득수준에 적용한 결과 상이한 누진도를 추정할 수 있었다. 1990년 소득수준의 Suit-s지수는 0.0796이었으나 1991년 소득수준에서는 0.0663으로 낮아졌다는 점이다.

따라서 1990년 이후 5단계 세율구조는 향후 근로자의 전체적인 소득수준이 증가됨에 따라 소득재분배효과가 취약해질 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 1991년 세법개정에 의해 5단계에서 6단계로 세율구조가 확대된 것은 소득계층간 형평성제고의 관점에서 볼 때 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 초과누진세율이 적용되는 소득세의 경우 세율구조의 단순화가 항상 누진도의 개선을 가져오고 다단계화는 악화를 초래한다는 것은 아니다. 이론상 초과누진세율인 소득세는 세율구조가 다단계일수록 누진도가 높아지는 것이 일반적인 현상이지만 경우에 따라서는 반대결과를 초래할 수도 있다는 점이다. 소득재분배효과를 개선하기 위해 세율단계수의 조정도 중요하지만 실질적으로 각 소득계층별로 부담의 귀착을 결정하는 과세표준 소득액과 각 세율단계간의 간격 등을 고려해야 할 것이다. 또한 세율구조는 세부담의 형평성과 함께 과세의 양대원리를 이루고 있는 효율성을 제고한다는 관점에서 신중히 고려해야

한다.

## V. 結 論

소득세의 고유한 규범적인 원리는 應能負擔原則에 의한 소득계층간 부담의 형평성이다. 그러나 현행 소득세는 그 운영에 있어 역할을 다 하지 못하고 있다. 소득세는 세수비중이 낮을 뿐만 아니라 세원간 과세포착률의 불균형이 심하다. 재산소득이나 양도소득은 근로소득에 비해 과세포착률이 대단히 낮다. 또한 상대적으로 근로자의 세부담이 다른 소득자들에 비해 높기 때문에 근로소득세를 중심으로 한 소득재분배정책은 한계가 있다. 따라서 소득세의 응능원칙을 실현하기 위해서는 과세소득의 양성화와 소득의 종합화에 의한 명실상부한 종합소득세가 정착되어야 할 것이다(오연천, 1992:65).

그나마 근로소득세를 중심으로 한 소득세의 소득재분배효과를 개선하기 위해서는 세율구조의 조정을 비롯한 세제운용에 관한 제도를 정비해야 할 것이다. 세율단계수가 일정할지라도 구체적인 내용에 따라 소득재분배효과가 상이하고 동일한 내용이라 할지라도 소득수준의 향상과 같은 환경적인 요인의 변화에 의해 그 효과가 달라질 수 있다. 따라서 근로소득세를 비롯한 소득세제가 본래의 기능을 다하기 위해서는 환경요인의 변화를 수용할 수 있는 생동하는 유기체적인 조세체계를 갖추어야 할 것이다.

여기서 근로소득세의 형평성제고의 관점에서 負의 所得稅 도입이 논의되고 있다(최광, 1984:43-46)는 점을 지적하고 싶다. 실제분석에 의하면 근로자 중 노무자의 I - II분위계층은 4인가족 면세점 이하의 소득수준이다. 이러한 負의 소득계층에 대해서는 생계에 필요한 보조금을 지급함으로써 계층간의 소득재분배효과를 개선할 수 있게 된다. 그 대신 근로와 생계유지에 필수적인 경비의 성격을 띠고 있는 인적공제를 제외하고는 각종 비과세, 감면, 공제 등을 축소할 필요가 있다. 실제로 인적공제를 제외한 다양한 세액감면과 특별공제의 수혜자는 대부분이 고소득계층이다. 따라서 이러한 과세예외 항목을 축소함으로써 소득계층간의 수직적 형평성을 제고할 수 있고, 조세체계의 단순화를 통해 효율성과 중립성을 확보할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 오연천, 『한국조세론』, 박영사, 1992.
2. 최 광, “개인소득세의 문제점과 개편방안”, 최광(편), 『한국세제의 주요 정책과제와 개선방향』, 한국개발연구원, 1984.
3. 세제발전심의위원회 소득세제도연구분과위원회, 『소득세 기능강화를 위한 개인소득과세제도 개편방안』, 1985.
4. 예산결산위원회, 『예산결산심사편람』, 1992.
5. 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.
6. 한국개발연구원, 『재정통계자료집』, 1994.
7. Atkinson, A.B., “On the Measurement of Inequality”, *Journal of Economic Theory*, 1970.
8. Berliant, M.C. and R.P. Strauss, “Measuring the Distribution of Personal Taxes”, Zeckhauser, R. and D. Leebaert(Eds.), *What Role for Government?*, Durham, ND: Duke Uni., 1983.
9. \_\_\_\_\_, “The Vertical and Horizontal Equity Characteristics of the Federal Individual Income Tax”, David and Smeeding(eds.), *Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-being*, Uni. of Chicago Press, 1985.
10. Kravis, Irving B., “International Difference in the Distribution of Income”. *Review of Economic and Statistics*, 1960. vol.69.
11. Suits, D.R. “Measurement of Tax Progressivity”. *American Economic Review*. vol.67. 1977. Sept.



〈부록 1〉 소득세율 변화 추이

(단위: %, 만 원)

구 분	계급수	최저세율	최고세율	최저과표	면세점 <sup>1</sup>
1961	6	3	21	—	—
1962	3	7	25	—	—
1963	4	7	35	—	—
1967	5	7	40	24	—
1968	7	7	50	18	—
1969	8	7	50	18	—
1970	9	7	50	12	12
1972	9	7	48	12	18
1974	9	7	48	12	21.6
1975	16	8	70	24	78
1976	16	8	70	24	98
1977	16	8	70	40	144
1978	16	8	70	60	160
1979	16	8	70	60	208
1980	17	6	62	120	238
1982	17	6	60	120	268
1983	16	6	55	180	274
1989	8	5	50	250	460
1990	5	5	50	400	581
1991	6	5	50	400	550
1992	6	5	50	400	587

주: 1) 5인 가족 기준.

2) 1974년까지는 근로소득세율(갑)이고, 1976년 이후는 종합소득세율임.

자료: 한국개발연구원, 『재정통계자료집』, 1991.

『소득세법』, 각연도.

〈부록 2〉 연평균 소득계층별 소득분포(1990년)

(단위: 천 원)

군로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
가구수	292	292	283	281	280	278	276	277	281	281
연소득	3176	5290	6222	7084	8045	9004	10264	11916	14543	21568
봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
가구수	106	107	104	108	99	104	102	107	103	106
연소득	4469	6544	7824	8956	10202	11620	13162	15299	18656	25992
노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
가구수	186	185	179	173	181	174	174	170	178	175
연소득	2440	4564	5291	5915	6865	7440	8565	9787	12162	18888

주: 노무자는 군로자에서 봉급자를 공제하여 산출함.

자료: 통계청, 『도시가계연보』, 1990.

〈부록3〉 소득계층별 소득분포(1991년)

(단위:천 원)

근로자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
연소득	4055	6532	7817	9089	9928	11149	12686	14665	17584	24967
가구수	289	286	284	277	274	271	270	269	273	270
봉급자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
가구수	110	104	104	101	101	103	100	104	101	105
연소득	5677	8214	9607	10937	12464	13921	15697	18137	21613	29366
노무자	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
가구수	179	182	180	176	173	168	160	165	172	165
연소득	3058	5570	6782	8028	8447	9450	10915	12477	15217	22168

자료: 통계청, 『도시가계연보』, 1991.