

# KERI Brief

## 소득세 세부담 누진에 대한 검토

임동원

한국경제연구원 부연구위원  
(dwlim@keri.org)

**현** 정부는 핀셋증세라고 불리는 '부자증세' 정책을 지속적으로 추진하고 있으며, 조세저항이 덜한 고소득층 대상으로 소득세 최고세율을 2차례 인상했다(40% → 42% → 45%). 그러나 최고세율을 올려 고소득층에게 세부담을 지우면서 면세자를 줄이려는 노력은 소극적이며, 근로소득세 면세자 비율은 2019년 기준 36.8%로 30%를 넘는 면세자 비율은 조세원칙인 국민개세주의와 조세형평성에 위배될 것이다. 이러한 현 정부의 계속된 부자증세 정책으로 고소득자의 세부담은 상당한 수준이 되었다. 2019년 기준 고소득자(과세표준 5억원 초과자)의 실효세율은 이의 소득자에 비해 3~7배에 달하는 매우 높은 수준이며, 고소득자의 소득 비중보다 소득세액 비중이 2~6배 높아 세부담이 고소득자에게 집중되어 있다. 종합소득 고소득자의 실효세율은 33.5%로 이의 소득자 실효세율(11.2%)의 3배이고, 근로소득 고소득자의 실효세율은 34.9%로 이의 소득자 실효세율(5.3%)의 약 7배에 달하기 때문이다. 종합소득 고소득자가 전체 소득의 16.1%를 차지하고 있지만 전체 소득세액의 36.5%를 차지하고 있으며, 근로소득의 경우에는 면세자가 많고 고소득자가 1.5%의 소득 비율로 8.8%의 높은 세액 비율을 가지고 있다. 2021년부터 적용되는 최고세율

(45%, 10억원 초과) 고소득자는 지방소득세(4.5%)와 건강보험료(3.43%) 및 국민연금보험료(4.5%) 등의 사회보장기여금까지 납부하면 명목적인 부담이 소득의 약 57%를 넘게 되어 고소득자의 세부담 집중을 심화시킬 것이 분명하다. 2018년 최고세율 인상(40% → 42%, 5억원 초과) 적용으로 2017년 귀속분 대비 2018년 귀속분의 과세표준 5억원 초과자 실효세율이 1.8~3.1%p나 크게 상승한 점을 비춰볼 때, 2021년 귀속분에서 고소득자의 세부담이 크게 증가할 것이다. 프랑스의 부자증세 폐지에서 보듯이 고소득자에게 집중된 증세는 세수증대보다 인력 유출 등 상당한 경제적 손실을 가져올 수 있으며, 현재 경제상황에 비추어볼 때 기업은 물론 국가 경제에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 이제는 부자증세에 집착하지 말고, '넓은 세원과 낮은 세율' 원칙과 세부담 더 나아가 재정수요에 대한 보편적 부담을 지자는 '국민개세주의' 원칙의 조세체계를 구축해야 한다. 소득세의 경우 세율구간 축소 및 세율 인하 등 부자증세를 완화해서 고소득자에게 집중된 소득세 부담을 완화하고, 불필요한 비과세·감면제도 정비를 통해 면세자 비율을 낮춰 세원을 확대해야 한다.

## I. 검토 배경

□ **현 정부는 핀셋증세라고 불리는 '부자증세' 정책을 지속적으로 추진하고 있으며, 조세저항이 덜한 고소득층 대상으로 소득세 최고세율을 2차례 인상했음(40% → 42% → 45%)**

○ 그 결과 2019년 소득세 결정세액 중 과세표준 5억원 초과 고소득자가 차지하는 비중(36.5%)이 소득 비중(16.1%)보다 2배 이상 높아 고소득자에게 세 부담이 지나치게 편중된 상황이 되었음

- 2019년 기준 과세표준 5억원 초과 소득세 실효세율도 33.5%(종합소득자), 34.9%(근로소득자)로, 1,200만원 이하 소득세 실효세율 1.6%(종합소득자), 0.2%(근로소득자)에 비해 매우 높은 상황임

○ 또한, 최고세율을 올려 고소득층에게 세 부담을 지우면서 면세자를 줄이려는 노력에는 소극적인 상황임

- 근로소득세 면세자 비율은 2014년 48.1%를 기록한 후 점점 줄어들고 있으나(2019년 기준 36.8%), 30%를 넘는 면세자 비율은 조세원칙인 국민개세주의와 조세형평성에 위배되고 있음

□ **고소득층을 겨냥한 표적 증세는 소득주도성장 실패로 인한 분배 악화를 증세로 해결하려는 것처럼 보일 수도 있기 때문에, 특정 계층과 집단에 대한 증세에 집중되었던 현 정부의 조세정책은 전환될 필요가 있음**

○ 현재 우리나라의 소득세 최고세율은 OECD 평균(35.9%)보다 훨씬 높은 45%로 7위 수준이고, 고소득자에 대한 세 부담 누진도 상당히 높은 상황임

○ 고소득자에 대한 계속적인 증세는 세 부담을 가중시켜 경제활동 의욕 및 소비 감소는 물론 자본의 국외 유출로까지 이어지는 문제가 발생할 수 있음

○ 본 연구는 소득세 최고세율에 대한 통계자료를 주요 외국과 비교하고, 고소득자의 세 부담 누진 현황을 분석해서 소득세의 개선방향을 제시하고자 함

## II. 소득세 최고세율 현황 및 국제 비교

□ 현 정부는 과세형평 제고와 소득재분배 기능 강화를 위해 소득세 최고세율을 2차례 인상했으며, 그 결과 최고세율(45%)은 OECD 국가 중 7위로 높은 수준이 되었음

○ 중하위 구간의 조정없이 고소득자에 해당하는 구간의 조정 및 세율 인상만 하고 있어, 조세저항이 적은 고소득자에게만 세부담을 늘리는 '부자증세' 정책이 이 정부의 소득세 정책으로 보임

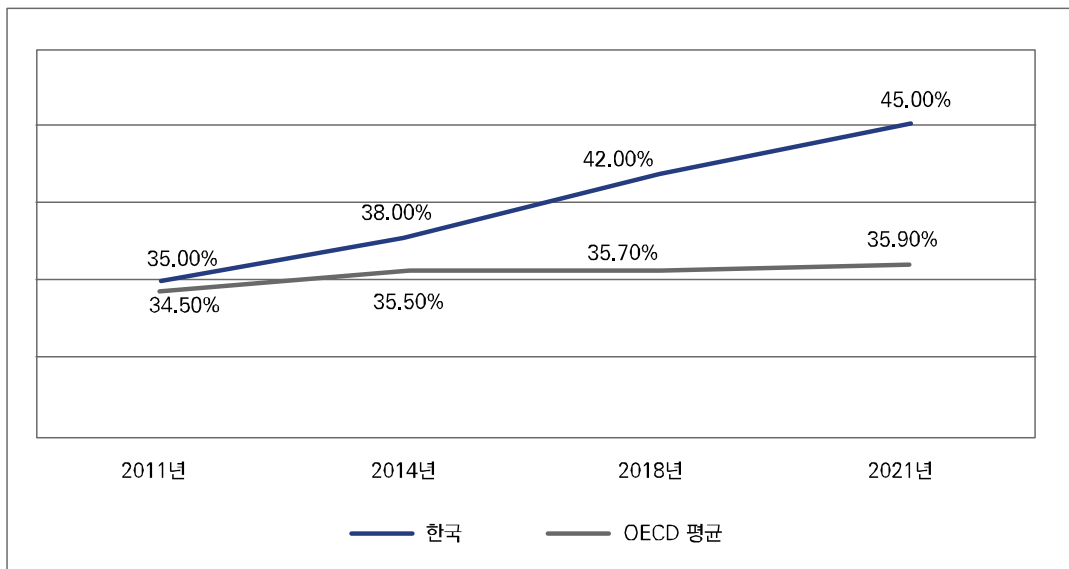
○ 2021년 기준 OECD 평균 소득세 최고세율은 35.9%인데, 우리나라의 최고세율은 45%로 상당히 높은 수준이고, 그 격차가 계속 증가하고 있음<sup>1)</sup>

- OECD 평균은 미세한 인상을 이어가고 있지만, 우리나라는 급격하게 인상하고 있어 경제활동 의욕 감소 등 여러 부작용이 예상됨

○ 한편, 2017년말, 2020년말 세법개정마다 1구간씩 늘어 소득세 과세표준 구간이 총 8개로 복잡다단한데, OECD 국가 중 우리나라보다 과표구간이 많은 국가는 3개국(룩셈부르크, 스위스, 멕시코) 뿐임

1) 우리나라보다 소득세 최고세율이 높은 국가는 오스트리아(55%), 네덜란드(52%), 벨기에, 슬로베니아, 이스라엘(50%), 포르투갈(48%) 등임. G7국가 중 프랑스, 독일, 일본, 영국(45%)은 우리나라와 같으며, 이탈리아(43%), 미국(37%), 캐나다(33%)은 우리나라보다 낮음

〈그림 1〉 우리나라와 OECD 평균의 소득세 최고세율 추이



자료: OECD Statistics(<https://stats.oecd.org/>).

〈표 1〉 소득세율 변동 추이

(단위: %)

~ 2017년		2017.12.19.개정 (2018~2020년 시행)		2020.12.29. 개정 (현행)	
1,200만원 이하	6	1,200만원 이하	6	1,200만원 이하	6
1,200만원 초과~ 4,600만원 이하	15	1,200만원 초과~ 4,600만원 이하	15	1,200만원 초과~ 4,600만원 이하	15
4,600만원 초과~ 8,800만원 이하	24	4,600만원 초과~ 8,800만원 이하	24	4,600만원 초과~ 8,800만원 이하	24
8,800만원 초과~ 1.5억원 이하	35	8,800만원 초과~ 1.5억원 이하	35	8,800만원 초과~ 1.5억원 이하	35
1.5억원 초과~ 5억원 이하	38	1.5억원 초과~ 3억원 이하	38	1.5억원 초과~ 3억원 이하	38
5억원 초과	40	3억원 초과~ 5억원 이하	40	3억원 초과~ 5억원 이하	40
		5억원 초과	42	5억원 초과~ 10억원 이하	42
				10억원 초과	45
구간 조정 및 최고세율 인상				구간 신설 및 최고세율 인상	

자료: 국가법령정보센터

### Ⅲ. 고소득자에 대한 세부담 누진 검토

- 2019년 기준 최고세율 적용구간인 과세표준 5억원 초과자에 대한 실효세율 및 세부담이 어느 정도인지 분석하고자 함. 과세표준 5억원 초과자는 소득 상위 0.06%(근로소득)에서 0.4%(종합소득) 이내의 고소득자임<sup>2)</sup>
- 과세표준 5억원 초과자인 고소득자의 실효세율<sup>3)</sup>은 과세표준 5억원 이하 소득자에 비해 상당히 높은 수준이며, 그 실효세율은 지속적으로 상승 중임
  - 종합소득 과세표준 5억원 초과자의 실효세율은 33.5%이고 과세표준 5억원 이하자의 실효세율은 11.2%임. 종합소득세의 총 실효세율은 14.8%로 고소득자 실효세율의 절반도 안되는 상황임
  - 근로소득 과세표준 5억원 초과자의 실효세율은 34.9%이고 과세표준 5억원 이하자의 실효세율은 5.3%임. 근로소득세의 총 실효세율은 5.7%로 고소득자 실효세율의 1/6도 안되고 있음

- 종합소득에 비해 총 실효세율이 낮은 이유는 근로소득공제 제도의 영향으로 보임. 총급여액이 500만원 이하인 경우에는 총급여액의 70%, 1,500만원 이하인 경우에는 40%를 공제하고 있음.<sup>4)</sup> 근로소득의 경우 결정세액이 없는 자(면세자)의 비율이 36.8%임
- <표 2>에서 보듯이 2017년 귀속분 대비 2018년 귀속분의 과세표준 5억원 초과자 실효세율은 1.8 ~ 3.1%p 상승하였음

- 2) 근로소득자 9,888명, 종합소득자 28,463명
- 3) 실효세율: 결정세액 / 종합소득금액(종합소득), 결정세액 / 총급여액(근로소득)
- 4) 근로소득공제(소득세법 제47조제1항)

총급여액	공제액
500만원 이하	총 급여액의 70%
500만원 초과 1,500만원 이하	350만원 + (500만원을 초과하는 금액의 40%)
1,500만원 초과 4,500만원 이하	750만원 + (1,500만원을 초과하는 금액의 15%)
4,500만원 초과 1억원 이하	1,200만원 + (4,500만원을 초과하는 금액의 5%)
1억원 초과	1,475만원 + (1억원을 초과하는 금액의 2%)

〈표 2〉 고소득자(과세표준 5억원 초과자)의 실효세율 추이

(단위: 백만원)

구 분		2016년	2017년	2018년	2019년	비 고
종합 소득	결정세액	8,426,192	10,437,078	11,552,011	12,615,099	
	종합소득금액	26,676,121	32,661,589	34,211,707	37,611,386	
	실효세율	31.6%	31.9%	33.7%	33.5%	
구 분		2016년	2017년	2018년	2019년	비 고
근로 소득	결정세액	2,436,067	3,270,791	3,439,377	3,610,648	
	총급여액	7,619,865	10,438,452	9,997,517	10,354,207	
	실효세율	31.9%	31.3%	34.4%	34.9%	

자료: 국세통계연보

- 그 이유는 2017년말 세법개정에서 고소득자에 대한 과세를 강화한 데 기인하는데, 2018년 최고세율 인상(40% → 42%) 적용으로 2018년 과세표준 5억원 초과자의 실효세율이 크게 상승하였음
- 전체 실효세율은 2017년 대비 2018년 0.1 ~ 0.2%p 상승하는데 그쳤음<sup>5)</sup>

**□ 전체 소득세 결정세액 중 과세표준 5억원 초과 고소득자가 차지하는 비중이 매우 높은 상황으로 고소득자에게 세부담이 집중되어 있음**

- 종합소득 과세표준 5억원 초과자는 종합소득세 납부자의 0.4%에 불과하지만, 종합소득세 총 결정세액 중 차지하는 비율은 36.5%로 고소득자에 대한 세부담이 높음
  - 종합소득 과세표준 5억원 초과자의 종합소득금액은 전체 소득자의 0.4%이고,<sup>6)</sup> 총 종합소득금액 중 차지하는 비율은 16.1%임
  - 종합소득세에서 고소득자의 소득금액 비율은 16.1%이지만 결정세액 비율은 36.5%로 2배 이상 차이가 보임. 고소득자는 소득 비중에 비해 소득세 납부 비중이 2배 이상 크기 때문에 세부담이 누진되어 있다고 판단됨

- 근로소득 과세표준 5억원 초과자<sup>7)</sup>는 근로소득세 납부자의 약 0.1%에 불과하지만, 근로소득세 총 결정세액 중 차지하는 비율은 8.8%로 고소득자에 대한 세부담이 높음

- 근로소득 과세표준 5억원 초과자의 소득금액(총급여)은 전체 소득자의 0.1%이고, 총 근로소득금액 중 차지하는 비율은 1.5%임
- 근로소득세에서 고소득자의 소득금액 비율은 1.5%이지만 결정세액 비율은 8.8%로 약 6배 이상 차이가 보이므로 종합소득세보다 세부담이 더욱 누진되어 있음
- 근로소득세 고소득자의 소득 대비 세부담 비중이 종합소득세 고소득자의 비중보다 큰 이유는 근로소득공제나 면세자 비율이 높아서 실질적인 납부자가 적기 때문임. 현재 우리나라 근로소득의 면세자 비율은 주요 외국보다 지나치게 높음<sup>8)</sup>

5) 종합소득 실효세율('17: 14.8%→'18: 14.9%), 근로소득 실효세율('17: 5.5%→'18: 5.7%)

6) '소득세 납부자'와 '소득자'의 차이가 발생하는 이유는 소득공제나 세액공제·감면으로 인해 면세자가 발생해서 소득세 납부자가 줄기 때문임

7) 연말정산 근로자(일용근로자 제외)를 말함

8) 2018년 기준, 미국 30.7%, 캐나다 17.8%, 일본 15.5%

**〈표 3〉 고소득자(과세표준 5억원 초과자)의 세부담 현황**

(단위: 명, 백만원)

과세표준 규모	종합소득세 소득금액		근로소득세 총급여액	
	인원	금액	인원	금액
5억원 이하	7,194,712 (99.6%)	196,351,041 (83.9%)	17,092,225 (99.9%)	703,127,348 (98.5%)
5억원 초과	28,463 (0.4%)	37,611,386 (16.1%)	9,888 (0.1%)	10,354,207 (1.5%)
소계	7,223,175(100.0%)	233,962,427(100.0%)	17,102,113(100.0%)	713,481,555(100.0%)
과세표준 규모	종합소득세 결정세액		근로소득세 결정세액	
	인원	금액	인원	금액
5억원 이하	6,618,092 (99.6%)	21,984,072 (63.5%)	12,102,737 (99.9%)	37,490,436 (91.2%)
5억원 초과	28,379 (0.4%)	12,615,099 (36.5%)	9,885 (0.1%)	3,610,648 (8.8%)
소계	6,646,471(100.0%)	34,599,171(100.0%)	12,112,622(100.0%)	41,101,084(100.0%)
비 고	*종합소득세 신고자와 근로소득 연말정산 신고자의 중복이 있기 때문에 두 가지를 통합해서 비교하는 것은 제한이 있음			

자료: 국세통계연보

▣ 고소득자의 실효세율은 이외 소득자에 비해 상당히 높은 수준이며, 세부담이 고소득자에게 집중되어 있음. 또한 현재 지방소득세와 국민연금, 그리고 건강보험료까지 납부한다면 최고세율 적용자의 명목적인 부담이 소득의 절반을 훨씬 넘을 것<sup>9)</sup>이므로 고소득자의 세부담 편중이 심화될 것임

○ 2019년 기준 종합소득 고소득자의 실효세율은 33.5%로 이외 소득자 실효세율의 3배이고, 근로소득 고소득자의 실효세율은 34.9%로 이외 소득자 실효세율의 약 7배에 달함. 또한 고소득자의 실효세율은 지속적으로 상승해왔음

- 특히, 2018년 최고세율 인상(40% → 42%, 5억원 초과) 적용으로 2017년 귀속분 대비 2018년 귀속분의 과세표준 5억원 초과자 실효세율이 1.8 ~ 3.1%p 크게 상승하였고, 전체 실효세율은 2017년 대비 2018년 0.1 ~ 0.2%p 상승하는데 그쳤음

○ 2019년 기준 종합소득 고소득자가 전체 소득의 16.1%를 차지하고 있지만 전체 소득세액의 36.5%를 차지하고 있으며, 근로소득의 경우에는 면세자가 많아 고소득자가 1.5%의 소득 비율로 8.8%의 높은 세액 비율을 가지고 있음

○ 명목적인 세부담이 소득의 절반을 넘게 되면 근로의욕을 떨어뜨리고, 더 나아가 탈세 또는 조세설계(Tax Planing)가 발생하게 되어 국가경제에 부정적인 영향을 줄 수 있음

9) 소득세 45%, 지방소득세 4.5%, 건강보험료 3.43%, 국민연금보험료 4.5%, 고용보험료 0.8% 등 총 58.23%에 달할 것임. 현 정부 들어 건강보험료는 매년 2~3%대 인상되어 6.12%에서 2022년 6.99%로 0.87%p 인상될 예정임. 고용보험료는 1.3%에서 1.6%(2019년)로 인상되었고, 1.8%(2022년)로 인상될 예정임

#### IV. 요약 및 결론

□ **현 정부의 계속된 '부자증세' 정책으로 고소득자의 세부담은 상당한 수준임**

○ 고소득자(과세표준 5억원 초과자)의 실효세율은 이외 소득자에 비해 3~7배에 달하는 매우 높은 수준이며, 고소득자의 소득 비중보다 소득세액 비중이 2~6배 높아 세부담이 고소득자에게 집중되어 있음(2019년 기준)

- 종합소득 고소득자의 실효세율은 33.5%로 이외 소득자 실효세율(11.2%)의 3배이고, 근로소득 고소득자의 실효세율은 34.9%로 이외 소득자 실효세율(5.3%)의 약 7배에 달함

- 종합소득 고소득자가 전체 소득의 16.1%를 차지하고 있지만 전체 소득세액의 36.5%를 차지하고 있으며, 근로소득의 경우에는 면세자가 많아 고소득자가 1.5%의 소득 비율로 8.8%의 높은 세액 비율을 가지고 있음

○ 2021년부터 적용되는 최고세율(45%, 10억원 초과) 고소득자는 지방소득세(4.5%), 건강보험료(3.43%), 국민연금보험료(4.5%), 고용보험료(0.8%) 등의 사회보장기여금까지 납부하면 명목적인 부담이 소득의 절반(약 58%)이 넘게 되어 고소득자의 세부담 집중을 심화시킬 것임

- 2018년 최고세율 인상(40% → 42%, 5억원 초과) 적용으로 2017년 귀속분 대비 2018년 귀속분의 과세표준 5억원 초과자 실효세율이 1.8~3.1%p 크게 상승한 점을 비춰볼 때, 2021년 귀속분에서 고소득자의 세부담이 크게 증가할 것임

○ 프랑스의 부자증세 폐지에서 보듯이<sup>10)</sup> 고소득자에게 집중된 증세는 세수증대보다 인력 유출 등 상당한 경제적 손실을 가져올 수 있으며, 현재 경

제상황에 비추어볼 때 기업은 물론 국가경제에 부정적인 영향을 줄 것임

□ **이제는 부자증세에 집착하지 말고, '넓은 세원과 낮은 세율' 원칙과 세부담 더 나아가 재정수요에 대한 보편적 부담을 지자는 '국민개세주의' 원칙의 조세체계를 구축해야 함**

○ 정부는 과세형평 제고 및 소득재분배 기능을 강화하기 위해 소득세 최고세율을 올렸다고 하지만, 현 정부 들어 소득분배지표는 개선되지 않고 있음<sup>11)</sup>

○ 소득세의 경우 세율구간 축소 및 세율 인하 등 부자증세를 완화해서 고소득자에게 집중된 소득세 부담을 완화하고, 불필요한 비과세·감면 제도 정비를 통해 면세자 비율을 낮춰 세원을 확대해야 함

#### [참고문헌]

국세통계연보(2016~2020).

OECD Statistics(<https://stats.oecd.org/>).

10) 프랑스의 경우, 2012년 5월 올랑드 대통령이 100만 유로(약 13억 7천만원) 이상 소득자에 대한 75%의 세율 적용 등 부자 증세를 시행했으나 12월 헌법재판소의 위헌판결(가구 전체에 부과되는 다른 소득세와 달리 개인에게 부과하는 75% 소득세가 평등권을 침해한다고 판결)로 개인이 아닌 기업이 100만 유로 이상의 급여를 받는 직원의 세금을 대신납부하도록 수정하여 시행되었음. 2015년 1월 75% 소득세는 경제 희생에도 도움이 되지 않고 사회적 갈등만 야기했다는 비판과 함께 도입 2년 만에 일몰이 연장되지 않아 자동폐기되었음. 그 이유는 세수효과가 크게 발생하지 않았고, 기업의 경제활동의욕을 감소시켰으며, 프랑스 내 고소득자들이 국외로 귀화 또는 시민권을 획득하고 기업이 본사를 외국으로 옮기는 등 자본유출 사례 등 문제점 발생이었음

11) 올해 2분기 균등화 처분가능소득 5분위 배율은 5.59배로 작년 동기 5.03배보다 더욱 확대되었음. 균등화 처분가능소득 5분위 배율은 가구원 수별로 나눈 가처분소득을 하위 20%와 상위 20% 대비로 비교하는 지표임