

노동정책연구
 창간호 2001. 7. pp.19~38
 © 한국노동연구원

외환위기 이후의 소득분배 및 세부담 분석

성명제*

외환위기 이후 경기침체로 소득이 크게 감소하면서 소득분배구조가 급격히 악화되었다. 세수보전과 구조조정 비용 마련을 위한 교통세, 이자·배당소득세 개편의 결과 실효세부담률이 다소 상승하였다. 비록 세부담은 증가하였으나 이들 세목의 세부담이 누진적이기 때문에 형평 제고에 효과가 있었으며 경제위기 극복을 위한 재원 마련에 크게 기여하는 등 바람직한 개편이었던 것으로 평가된다. 1999년에는 경기가 회복되면서 분배구조가 크게 개선되어 위기 이전 수준에 근접하였다. 다만 일부(예: 50대 후반)는 명예·조기퇴직 등으로 상당수가 퇴출된 이후 위기 극복 이후에도 경제위기의 수렁에서 헤어나지 못하고 있어 이들에 대한 생활안정 및 재활정책이 요청된다.

핵심용어 : 소득분배, 외환위기, 경제위기, 소득재분배, 분배격차

I. 연구의 목적

우리 경제는 1997년 말 외환위기로 인해 자본이 급격히 해외로 유출되고 환율이 천정부지로 치솟으면서 경기가 극도로 위축되기 시작하였다. 기업의 부도가 속출하고 구조조정의 여파 속에서 전반적인 임금삭감과 대량실업이 발생하면서 마침내 이듬해엔 실질경제성장률이 -6.7%를 기록하는 등 경제가 위기상황에 도달하였다.

외환위기에서 비롯된 1998년의 경제위기는 평균적인 소득 및 소비지출만 감소시키는 데 그치지 않고 분배구조에도 크게 악영향을 미쳤다. 뿐만 아니라 급격한 경기후퇴

* 한국조세연구원 연구위원(sung@kipf.re.kr)

로 인해 세입기반이 크게 위축된 반면, 구조조정 등을 위해 막대한 재정자금이 소요되면서 재정적자가 급격히 증대되었다. 건전재정기조 확보 및 구조조정 비용 마련을 위해 이자·배당소득세 원천징수세율 및 교통세율 인상이 단행되었다. 이러한 조치는 당시의 위기상황을 염두에 둘 때 불가피한 선택이었다. 이러한 개편은 국민부담의 증가로 나타나긴 하였지만 분배구조 및 조세의 재분배효과에 악영향을 미치지지는 않았으며 오히려 긍정적인 측면이 많았던 것으로 추정된다.

이후 1999년에는 예상 밖으로 경제가 빨리 회복세를 나타내었다. 실업이 감소하기 시작하였고 경제성장률도 10.9%에 이르면서 분배구조도 빠르게 회복되는 양상을 보였다.

그러나 일각에서는 경기회복에도 불구하고 분배구조가 지속적으로 악화되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 그런데 극심한 경제위기하에서 실업급여, 취로사업 등 각종 사회안전망이 크게 확충되었을 뿐만 아니라 급격히 치솟던 실업률도 하락세를 보이고 있어, 경제위기 이후에는 소득격차도 점차 개선되고 있을 것이라는 상식적인 추론에 비추어 볼 때, 그러한 주장은 별로 설득력이 없어 보인다. 물론 급격한 소득감소로 인해 저소득층이 느끼는 상대적 박탈감이 매우 크고 경제위기의 후유증 등에 연유하여 심리적으로 소득격차가 실제보다 과장되게 느껴지는 착시현상 때문에 그러한 주장이 표면적으로 호소력을 얻고 있는지도 모른다. 그러나 이러한 문제는 단순한 추론에 의존하기보다는 실증분석을 통해 검증해 보아야 할 문제이다.

본고에서는 외환위기 이후의 소득분배구조의 변화추이를 살펴보고, 개인세부담과 관련하여 외환위기 이후에 취해진 조세정책의 성과를 평가하면서 정책시사점을 제시함을 목적으로 한다.

분석에 사용한 자료는 1997~99년의 도시가계연보 원시자료이고 분석대상세목은 도시가계연보 자료로부터 추정 가능한 개인소득세(양도소득세 제외)와 각종 소비세로 한정하였다.

본고의 이해를 돕기 위해 먼저 두 가지 점을 지적하고자 한다.

첫째, 실증분석 결과 실업률과 분배구조와는 상당히 연관성이 높은 경우가 많다는 점이다. 이는 실업자의 대부분이 최저소득층에 속해 있다는 점에서 실업률의 상승은 곧 저소득층의 소득비중이 작아짐을 의미하여 상대적 소득격차가 확대되는 반면, 실업률의 하락은 저소득층의 소득비중이 증가함을 의미하여 상대적 소득격차가 축소되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 실제로 경제위기 이후 소득분배 변화는 실업률과 상당히 관계가 깊은 것으로 보인다.

둘째, 분배상태를 나타냄에 있어 지니계수가 가지는 허와 실이다. 일반적으로 지니계수는 1에 가까울수록 분배상태가 불균형하고 0에 가까울수록 균등배분상태에 가깝다고

한다. 그런데 지니계수의 값이 작아진다고 할 때 그것이 고소득층의 소득 감소, 저소득층의 소득 상승, 또는 양자의 혼합에 의한 것인지에 대한 구분 없이 단순히 소득격차가 확대되고 있다는 것만을 얘기할 뿐, 그러한 변화가 악성적인 것인지 양성적인 것인지에 대한 추론은 사실상 불가능하다. 즉 이는 곧 분배격차가 확대되었다고 하였을 때 경기침체로 인한 저소득층의 소득격감에 기인한 것과, 선진경제로 진입하는 과정에서 성과주의 임금체계 또는 연봉제 등에 의해 도전적 경영·경쟁 및 그를 통한 성공의 대가로 주어지는 보상체계에 따른 소득격차의 확대에 따라 야기된 어느 정도는 바람직한 것으로 판단되는 분배격차의 확대와는 분명히 구분되어야 한다. 반대로 지니계수가 작아지면 일반적으로 분배구조가 개선된다는 신호로 해석할 수 있다. 그렇지만 만약 그러한 변화가 극심한 경제파탄으로 인해 모든 계층이 몰락하여 소득이 하향평준화된 결과로서 나타난 것이라면 지니계수가 하락하였다는 것만으로 분배구조가 개선되었다거나 또는 바람직한 방향으로 변화하였다는 식의 잘못된 해석을 낼 수 있다. 그러므로 지니계수 등 대부분의 불평등 지수들은 위와 같은 차이를 구분하지 못하므로 해석상 상당한 주의가 필요함에 유의할 필요가 있다.

II. 분배구조의 변화

1997년 말에 발생한 외환위기에 이어 1998년에는 우리 경제가 극심하게 후퇴하였다. 그 결과 1998년에는 도시가구의 평균소득이 2,802만원(1997년)에서 2,452만원으로 12.5% 감소하였다. 소비지출 또한 1,834만원에서 1,617만원으로 11.8% 감소하였으며, 소비성향은 0.65에서 0.66으로 소폭 상승하였다.

경제위기는 모든 소득계층의 평균소득을 감소시켰다. 하위 20%의 소득점유비가 9.30%에서 7.74%으로 하락한 반면, 상위 20%의 소득점유비는 34.53%에서 36.61%으로 상승하는 등 소득분배구조도 악화되었다. 이는 결과적으로 경제위기 직후의 소득분배격차의 확대가 상당 부분 저소득층의 소득감소율이 다른 계층보다 훨씬 더 컸다는 점에 기인하기 때문임을 알 수 있다. 특히 저소득층의 소득감소는 급격한 실업률 상승(2.6%→6.8%)이 잘 대변해 준다.

연령적으로도 모든 연령층에서 소득이 감소하였는데 그 가운데에도 신규노동시장 진입연령층이라고 할 수 있는 20대 후반, 30대 초반 등의 연령층에서 소득감소율이 매우 크게 나타났다. 이는 극심한 경기침체로 인해 기업들의 구조조정에 따른 퇴직이 크게 증가한 반면, 신규인력 채용은 거의 없었다는 데 기인한다.

〈표 1〉 도시가구의 소득·소비 평균

(단위: 원)

	1997	1998	1999
총소득 평균(전체)	28,024,065	24,520,480	27,082,554
(근로자가구)	27,438,849	23,758,055	26,970,079
(자영업자가구)	29,039,685	25,744,194	27,250,512
근로소득 평균(근로자가구)	23,163,011	20,132,306	22,391,329
가구주의 근로소득 평균(근로자가구)	18,375,593	16,633,534	18,348,016
경상소득 평균(근로자가구)	25,732,805	22,490,849	25,593,485
비근로소득 평균(자영업자가구)	26,159,280	23,408,075	25,126,395
(포착소득 평균)	14,006,325	12,282,373	13,580,994
총소비 평균(전체)	18,341,459	16,169,808	18,358,902
(근로자가구)	17,618,501	15,412,982	17,858,212
(자영업자가구)	19,596,125	17,384,533	19,106,583
소비성향(전체)	0.6545	0.6594	0.6779
(근로자가구)	0.6421	0.6487	0.6621
(자영업자가구)	0.6748	0.6753	0.7011
식음료비 평균(전체)	5,279,970	4,494,678	5,129,846
주거비 평균(전체)	617,322	563,731	612,054
광열·수도비 평균(전체)	826,488	910,700	940,758
의복비 평균(전체)	1,215,223	853,781	992,031
의료비 평균(전체)	807,632	700,045	795,318
교통·통신 평균(전체)	2,320,382	2,297,808	2,862,053
가전제품 구입비 평균(전체)	411,515	238,057	342,214

〈표 2〉 소득계층별 총소득 평균

(단위: 만원, %)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균·계
총소득	1997	1,025	1,580	1,905	2,190	2,442	2,723	3,048	3,426	4,023	5,673	2,802
	1998	663	1,232	1,557	1,843	2,101	2,379	2,683	3,083	3,671	5,312	2,452
	1999	1,086	1,522	1,794	2,029	2,293	2,575	2,908	3,345	3,927	5,608	2,708
구성비	1997	3.66	5.64	6.80	7.81	8.73	9.72	10.89	12.22	14.37	20.16	100.0
	1998	2.71	5.03	6.35	7.52	8.57	9.71	10.92	12.58	14.94	21.67	100.0
	1999	4.01	5.62	6.62	7.49	8.46	9.51	10.76	12.32	14.50	20.71	100.0

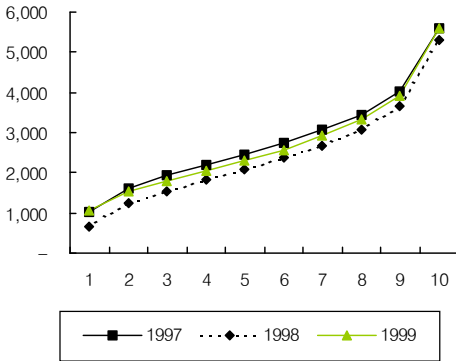
〈표 3〉 연령별 총소득 평균

(단위 : 만원, %)

		20세 미만	20~25	25~30	30~35	35~40	40~45	45~50	50~55	55~60	60세 이상
총소득	1997	1,466	1,849	2,443	2,551	2,730	2,824	3,100	3,194	3,224	2,382
	1998	628	1,450	1,932	2,342	2,398	2,639	2,746	2,751	2,895	1,851
	1999	1,367	2,009	2,055	2,474	2,644	2,843	2,966	3,137	2,847	2,484

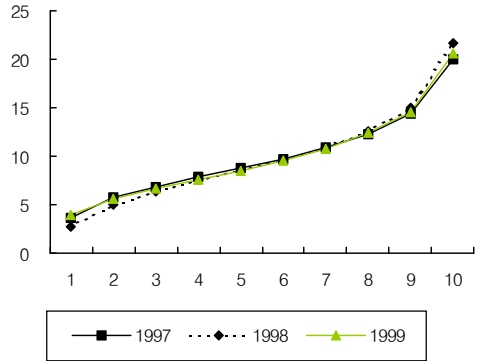
〔그림 1〕 소득계층별 총소득

(단위 : 만원)



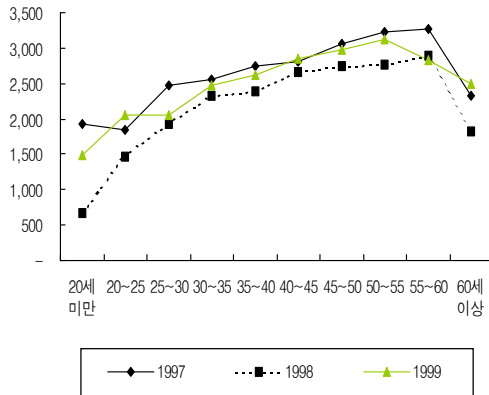
〔그림 2〕 소득계층별 총소득 구성비

(단위 : %)



〔그림 3〕 연령별 총소득

(단위 : 만원)



1999년에는 예상 밖으로 우리 경제가 빠른 회복세를 나타내면서 극심한 경제위기에 서 벗어나는 모습을 보였다. 경기회복에 따른 모든 소득계층의 소득이 증가하면서 도시가구의 평균소득은 2,452만원에서 2,708만원으로 10.4% 상승하여 1997년의 96.6% 수준에 도달하여 명목적으로는 최소한 경제위기 직전의 수준에 근접하는 모습을 보였다. 소비지출은 1,617만원에서 1,836만원으로 13.5% 증가하여 오히려 경제위기 직전이라고 할 수 있는 1997년의 1,834만원 수준을 미소하게 초과하였다. 1999년에 나타난 전반적인 소득증가는 분배구조를 개선하는 방향에서 전개되었다. 즉 하위 20%의 소득점유비가 7.74%에서 9.63%로 상승한 반면, 상위 20%의 소득점유비는 36.61%에서 35.21%로 하락하는 등 경제위기 동안 크게 악화되었던 분배구조가 뚜렷하게 개선되는 모습을 나타내었다. 이와 같이 상대적인 소득격차가 축소된 주요 요인으로는 실업률 하락(6.8%→6.3%)과, 실업급여를 비롯한 각종 사회안전망 확충에 따른 정부의 재분배정책, 위기상황에서 탈출하고자 하는 각 경제 주체들의 노력이 복합적으로 작용하여 소기의 성과를 나타내었기 때문인 것으로 추정된다.

1999년의 소득분배구조의 변화에서 찾아볼 수 있는 특징으로는, 모든 계층의 소득이 증가하는 가운데 최저소득층 및 일부 최고소득층의 소득이 크게 증가하였던 점이다. 최저소득층의 경우에는 실업급여를 포함한 사회이전소득이 크게 증가하였으며 노동시장 여건도 서서히 개선됨에 따라 취업이 증가하면서 그들의 소득회복률이 매우 높았던 것으로 보인다. 또한 증시활황과 벤처붐이 일면서 비록 소수이지만 증권사와 벤처기업 종사자 가운데 고액 연봉자가 속출하면서 일부 최고소득층의 소득이 또한 크게 증가하였다. 특히 후자의 경우에는 이를 통해 선진국형 소득격차 확대현상의 일면을 보이기 시작한 것으로 판단된다.

연령별로는 대부분의 연령층에서 1999년에 소득이 반등하였다. 그러나 구조조정 과정에서 조기·명예퇴직 등의 원인으로 실직한 연령층 가운데 50대 후반 가구의 경우에는 전년에 이어 소득이 지속적으로 감소(-10.2%, -1.7%)함으로써 대조적인 모습을 보이면서 이들 연령층이 경제위기의 타격을 가장 크게 받은 것으로 추정된다. 이들 연령층의 경우에는 경제가 회복된 이후 노동시장 여건이 개선되었음에도 불구하고 기술력 부족, 연령적 핸디캡 등으로 인해 재취업이 용이하지 않아 소득감소 현상이 장기화될 가능성도 제기되고 있어, 문제가 심각한 것으로 판단된다. 더욱이 이들 연령층의 경우에는 자녀들이 취학연령에 해당되는 경우가 많기 때문에 소득 하락에 따른 자녀 교육여건의 악화로 인해 경제위기의 여파가 다음 세대에도 영향을 미칠 가능성도 배제하기 어려운 것으로 판단된다.

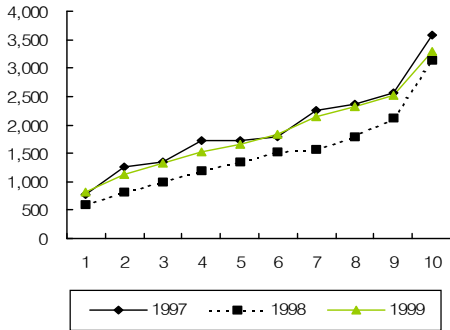
다행히 경제위기 초기에 신규노동시장 진입 연령층의 소득격감 현상은 1999년에 경기가 회복되면서 상당히 개선된 것으로 보인다.

경제위기는 가계소비지출 구조에도 크게 영향을 미쳤다. 특징적인 변화를 요약하면 극심한 경기침체에 따라 불요불급한 수요에 대한 소비지출은 크게 축소된 반면 생활필수품에 대한 소비지출은 별다른 변화를 보이지 않았다. 다만 이동통신·인터넷 등과 관련된 항목에 대한 소비지출이 극심한 경기침체에도 불구하고 예외적으로 폭발적인 증가세를 나타낸 것이 특징적이다.

주요 품목별로는 외식비·의복비·가전제품 등에 대한 지출이 경기여건에 따라 매우 극심하게 변화하였던 반면에, 주거비·의료비 등에 대한 지출은 소득변화에 대해 매우 비탄력적이었다. 광열·수도비, 교통·통신비 지출은 경제위기 이후에도 지출이 크게 증가하였는데 광열비와 교통비 지출 증가는 석유류 세율 인상과 관련이 깊으며, 통신비 지출 증가는 수요 폭증과 관계가 깊다.

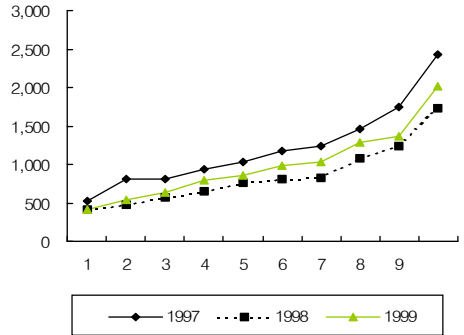
[그림 4] 소득계층별 외식비 지출

(단위: 천원)



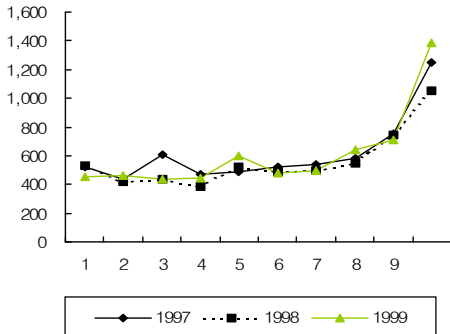
[그림 5] 소득계층별 의복비 지출

(단위: 천원)



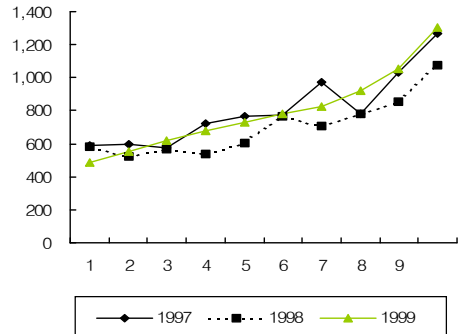
[그림 6] 소득계층별 주거비 지출

(단위: 천원)



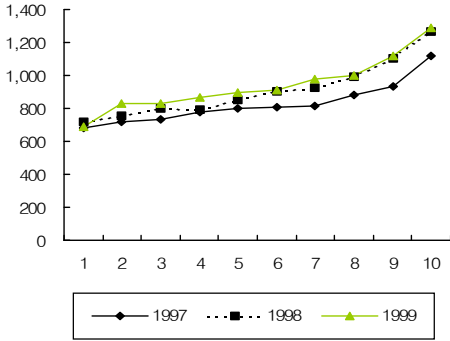
[그림 7] 소득계층별 의료비 지출

(단위: 천원)



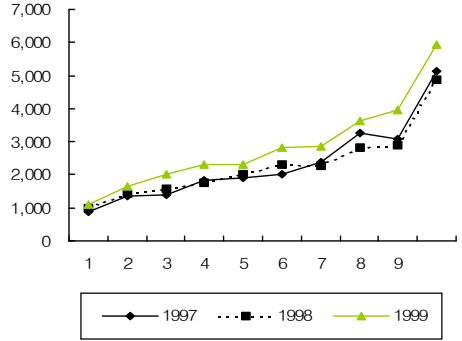
(그림 8) 소득계층별 광열·수도비 지출

(단위: 천원)



(그림 9) 소득계층별 교통·통신비 지출

(단위: 천원)



경제위기 이후 실업자가 대량 발생하면서 소득분배격차가 확대되어 저소득층의 생활을 안정시키고 구조조정의 원활한 추진을 통한 경제성장 잠재력 배양을 위해 전개한 정부의 재분배 정책은 비교적 긍정적인 효과를 나타낸 것으로 평가할 만하다.

일례로 1996년 하반기부터 본격적으로 도입된 실업급여는 1998년에 접어들면서 구직급여를 중심으로 급격히 증가하여 1999년에는 그 규모가 약 9천억원에 달하였다. 실업급여의 상당 부분이 실업자, 즉 최저소득층에 집중적으로 투입된 것으로 보인다. 경제위기 이후 실업급여 등으로 대표되는 사회안전망의 확충은 저소득층의 소득보전에 일부 기여하였는바 소득분배 개선에 일조를 한 것으로 평가된다(표 4 참조).

〈표 4〉 실업급여 지급현황

(단위: 명, 천원)

	총 계		구직급여		상병급여		취업촉진수당	
	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액
1996	15,473	10,381,811	15,179	9,883,612	56	28,423	854	469,776
1997	127,622	77,863,819	122,716	75,125,948	333	207,134	4,577	2,530,707
1998	1,379,940	785,150,786	1,360,760	769,226,706	1,707	974,837	17,475	14,947,842
1999	1,741,416	870,786,271	1,710,920	911,307,227	5,213	2,637,371	25,283	22,239,536

주: 1996년의 경우에는 3~4/4분기의 합임.

자료: www.work.go.kr

노동부·중앙고용정보관리소, 『고용보험동향』, 각년도 통계청, 『고용보험통계월보』, 2000. 12.

그러나 그 외에도 소득분배구조의 변화요인에 대해서는 밝혀지지 않은 부분이 많다. 뿐만 아니라 변화의 속도와 방향도 예측하기 어렵다. 더욱이 2000년 하반기부터는 실업률이 다시 상승하기 시작하여 소득분배가 다시 악화되었을 개연성도 있으므로 경제위기 이후의 소득분배에 대해서는 지속적인 추적연구가 필요하다.

Ⅲ. 세부담 분석 결과

1. 세부담 종합

경제위기를 거치면서 1997~99년 동안 개인이 부담한 소득세(근로소득세, 종합소득세, 이자·배당소득세)와 소비세(부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 교통세, 담배소비세, 소비세분 교육세)의 총소득 대비 실효세부담률은 각각 8.09%→8.42%→8.96%로 상승하였다.

1998년에는 전반적인 경기후퇴의 여파로 소득이 크게 감소하였으며, 세수여건도 악화되어 개인이 부담하는 가구당 소득세와 소비세 부담액은 227만원(1997년)에서 206만원으로 9.0% 감소하였다. 소득감소율이 12.5%였던 데에 비추어볼 때 실효세부담률은 다소 상승하였음을 알 수 있다. 세부담 감소율이 소득감소율보다 낮게 나타난 것은 재정적자 보전 및 구조조정 비용 마련을 위한 재원확충, 즉 증세가 필수적이었기 때문에 불가피하게 이자·배당소득세를 및 교통세율을 인상하였기 때문이다. 내용별로는 소득세 부담이 93만원 수준에서 74만원으로 크게 감소한 반면, 소비세 부담은 134만원에서 132만원으로 소폭 감소하는 등 세원별로 상당히 다른 양상을 보였다.

반면에 1999년에는 경제가 회복세를 나타내면서 소득이 회복되고 소비지출 또한 크게 증가하면서 자연스럽게 개인세 부담이 243만원으로 17.5% 증가하여 소득증가율 10.4%를 상회하면서 실효세부담률이 9%에 육박하였다. 1998년의 실효세부담률 상승이 경제위기를 극복하기 위해 불가피하였던 세제개편에 의한 것이었다면, 1999년의 실효세부담률 상승은 소득증가에 따른 소득세 부담의 증가와, 소비지출 확대에 따른 소비세 부담 증대 등 경제위기에서 벗어나 경기가 활성화되면서 각 세원에 걸쳐 골고루 부담이 증가한 데 기인한다고 할 수 있다. 이에 따라 소득세 부담은 74만원(1998년)에서 84만원(1999년), 소비세 부담은 132만원에서 158만원으로 증가하였다.

경제위기가 가장 극심하였던 1998년에도 전체적으로 개인세 부담은 상당히 누진적인 모습을 지속적으로 견지하여 소득재분배 기능을 유지하였던 것으로 평가된다. 그렇

〈표 5〉 도시가계의 세부담 평균

(단위: 원, %)

	1997	1998	1999
총소득세 평균 (전체)	931,927	740,188	844,999
(근로자가구)	757,356	632,356	679,501
(자영업자가구)	1,234,888	913,262	1,092,136
근로소득세 평균 (근로자가구)	712,143	584,906	621,791
종합소득세 평균 (자영업자가구)	1,186,806	862,789	1,044,065
근로소득세 및 종합소득세 평균	885,665	691,578	791,154
이자·배당소득세 평균(전체)	46,262	48,610	53,845
(근로자가구)	45,214	47,450	57,711
(자영업자가구)	48,082	50,473	48,071
소비세 총평균	1,335,244	1,323,495	1,580,445
부가가치세 평균	752,208	651,077	774,993
특별소비세 평균	103,102	86,473	103,783
주세 평균	19,086	14,939	16,505
전화세 평균	42,135	49,546	65,317
교통세 평균	254,299	354,167	439,732
담배소비세 평균	67,993	67,819	63,901
소비세분 교육세 평균	96,421	99,475	116,214
소득세 및 소비세 평균	2,267,171	2,063,684	2,425,444

지만 1998년에는 분배구조 자체가 급속히 악화되었기 때문에 비록 개인세 부담이 누진적이었음에도 불구하고 그러한 것이 충분히 체감·전달되지는 못하였던 것으로 판단된다.

세부담 비중 측면에서 세부담이 역진적인 소비세 부담이, 세부담이 누진적 소득세 부담의 2배 정도에 이름에도 불구하고 전체적인 개인세 부담은 누진적이었다. 이러한 것의 원인은, 비록 소득세의 경우 세부담 비중은 다소 낮지만 누진도가 상당히 높은 반면, 소비세는 비중이 큼에도 불구하고 역진도가 낮아 비례적인 모습에 가까웠기 때문이다. 이러한 분석 결과에 따르면 소비세 부담이 매우 역진적일 것이라는 일반인들의 견해와는 상당히 다르다는 점에 유의할 필요가 있다.

결론적으로 말해, 경제위기가 한창이었던 1998년에는 교통세율과 이자·배당소득세율이 인상되면서 소득세·소비세의 소득재분배효과가 매우 크게 악화되었을 것이라는 견해가 있었다. 그러나 실제로는 누진적인 세부담 구조에 별 다른 차이가 없었다고 할

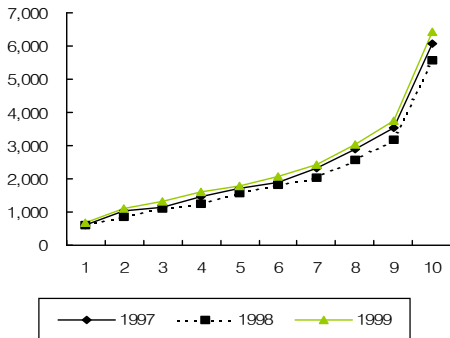
〈표 6〉 소득계층별 소득세 및 소비세 총계의 부담 분포

(단위: 천원, %)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
부담액	1997	625	1,020	1,140	1,474	1,715	1,910	2,319	2,895	3,518	6,070	2,267
	1998	611	841	1,106	1,262	1,572	1,833	2,048	2,584	3,196	5,586	2,064
	1999	662	1,109	1,334	1,623	1,788	2,078	2,446	3,026	3,760	6,430	2,425
부담률	1997	6.10	6.45	5.99	6.73	7.02	7.02	7.61	8.45	8.74	10.70	8.09
	1998	9.21	6.83	7.10	6.85	7.48	7.70	7.63	8.38	8.71	10.52	8.42
	1999	6.10	7.29	7.44	8.00	7.80	8.07	8.41	9.05	9.58	11.47	8.96

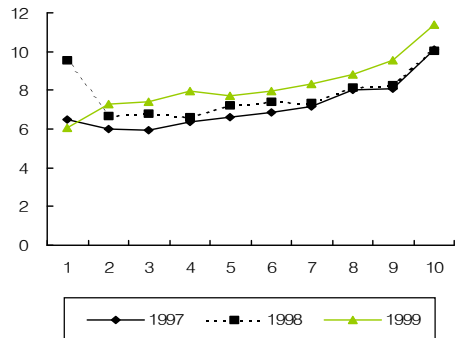
〔그림 10〕 소득세·소비세 부담

(단위: 천원)



〔그림 11〕 소득세·소비세 실효세부담률

(단위: %)



수 있다. 다만 분배구조 자체가 단기간 내에 크게 악화되었기 때문에 분배구조 악화와 조세의 소득재분배효과를 제대로 구분하지 못함으로써 그러한 인식을 낳은 것으로 보인다.

이러한 현상은 경기가 회복된 1999년에도 마찬가지로 정반대 방향에서 전개되었다. 1999년에는 경기가 활성화되면서 분배구조가 상당히 개선되었지만 실제로 조세의 재분배효과는 여전히 정(+)의 효과를 나타내면서 전년과 비교하여 큰 차이를 나타내지 않았다. 이는 1998년의 경우와 마찬가지로 분배구조 개선효과가 조세의 재분배효과와 혼재되어 이를 제대로 구분해 내지 못한 데 따른 것으로 판단된다.

2. 세목별 세부담

소득세의 경우에는 세부담이 상당히 누진적이기 때문에 소득재분배 효과가 큰 것으로 나타났다. 이는 고소득층으로 갈수록 실효소득세부담률이 상승하는 것으로부터 쉽게 알 수 있다. 뿐만 아니라 심지어 단일 세율로 원천분리과세되는 이자·배당소득세의 경우에도 이자·배당소득의 분배구조가 고소득층에 집중되어 있기 때문에 고소득층일수록 실효세부담률이 더 높게 나타났다. 자영업자들에 대한 소득포착률도 경제위기 이후 다소 상승한 것으로 추정되어 과표 양성화에 따른 종합소득세 과세의 형평 제고도 소득세 부담의 누진 구조에 일조를 한 것으로 보인다.

또한 경제위기 동안 실업률 급증 및 저소득층의 급격한 소득감소로 인해 저소득층의 소득세 부담이 매우 크게 감소함으로써 면세자가 크게 증가하는 등 저소득층의 소득세

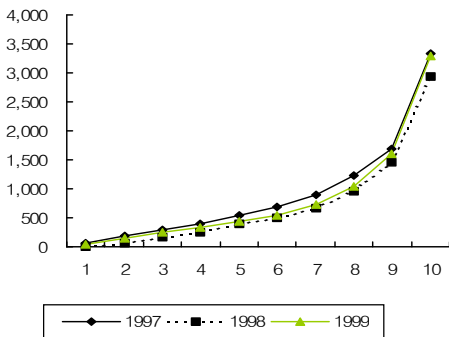
〈표 7〉 소득계층별 소득세 부담

(단위: 천원, %)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
부담액	1997	58	190	289	404	542	683	906	1,220	1,694	3,343	932
	1998	6	67	172	251	387	505	671	962	1,451	2,933	740
	1999	45	143	246	337	447	548	738	1,048	1,608	3,291	845
부담률	1997	0.56	1.20	1.52	1.84	2.22	2.51	2.97	3.56	4.21	5.89	3.33
	1998	0.09	0.54	1.10	1.36	1.84	2.12	2.50	3.12	3.95	5.52	3.02
	1999	0.41	0.94	1.37	1.66	1.95	2.13	2.54	3.13	4.09	5.87	3.12

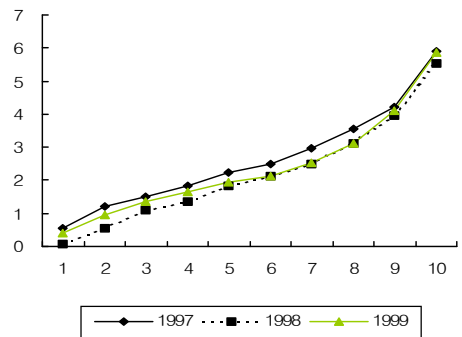
〔그림 12〕 소득세 부담액

(단위: 천원)



〔그림 13〕 소득세 실효세부담률

(단위: %)



부담이 크게 감소함으로써 결과적으로 소득세 부담의 누진도는 통상적인 수준에서 벗어나 예년 수준을 다소 상회하였던 것으로 분석되었다. 반대로 경제위기에서 벗어나기 시작한 1999년에는 반대의 현상이 나타났다.

소비세의 경우에는 전체적으로 세부담이 미소하게 역진적인 것으로 나타났다. 그렇지만 소득계층별 실효세부담률의 차이가 크지 않아 대체로 총소비세 부담 분포는 비례적인 모습에 상당히 가깝다고 하여도 무방한 것으로 판단된다. 그러나 소비세 개별 세목별로는 세부담 분포가 매우 커다란 차이를 보였다.

먼저 소비세 중 가장 세수 비중이 높은 부가가치세의 경우에는 대체로 세부담이 비례적 또는 미약하게 역진적인 것으로 나타났다. 특별소비세의 경우에는 경제위기가 본격화되면서 다소 역진적인 모습을 보였는데 경기회복후 역진도가 크게 개선되어 세부

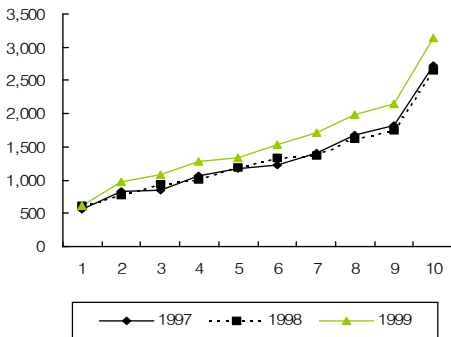
〈표 8〉 소득계층별 총소비세 부담

(단위: 천원, %)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
부담액	1997	568	830	851	1,071	1,172	1,228	1,412	1,675	1,824	2,726	1,335
	1998	605	774	935	1,012	1,185	1,327	1,377	1,622	1,745	2,653	1,323
	1999	617	966	1,088	1,285	1,341	1,530	1,708	1,979	2,152	3,139	1,580
총소득 대 비 부담률	1997	5.54	5.25	4.47	4.89	4.80	4.51	4.63	4.89	4.53	4.81	4.76
	1998	9.12	6.29	6.00	5.49	5.64	5.58	5.13	5.26	4.76	5.00	5.40
	1999	5.69	6.35	6.06	6.34	5.85	5.94	5.87	5.92	5.48	5.60	5.84

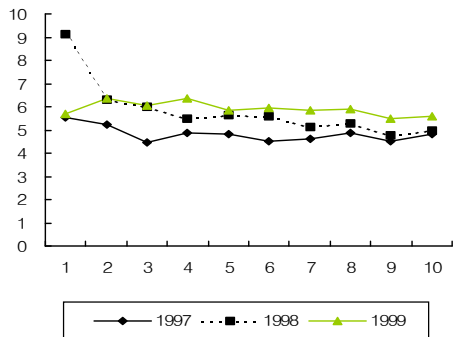
〔그림 14〕 소비세 부담액

(단위: 천원)



〔그림 15〕 소비세 실효세부담률

(단위: %)



담이 상당히 비례적으로 변화하였다. 교통세의 경우에는 미약하나마 세부담이 다소 누진적(또는 비례적)인 것으로 나타났다. 반대로 주세, 담배소비세, 전화세의 경우에는 세부담의 역진도가 상당히 큰 것으로 나타났다.

우리나라의 부가가치세는 10%의 단일세율로 과세되기 때문에 부가가치세 부담은 소비지출 분포와 매우 유사하다. 고소득층일수록 총소득에 대비한 소비지출의 점유비, 즉 소비성향이 작아지기 때문에 부가가치세의 실효세부담률 역시 고소득층으로 갈수록 낮아진다. 다만 부가가치세의 경우 미가공식품 등의 생활필수품을 면세하기 때문에 총 소비지출액 중 생활필수품에 대한 지출 비중이 상대적으로 높은 저소득층의 경우 면세에 따른 상대적인 세경감 효과가 고소득층보다 더 크다. 따라서 계층간 실효세부담률의 차이는 소비성향의 차이보다 다소 작게 나타난다. 그동안의 경제성장의 결과로서 소비패턴의 고도화·대중화에 따라 부가가치세 부담의 역진도는 크지 않은 것으로 나타났다. 그러한 모습은 경제위기 기간 동안에도 지속되었다.

특별소비세의 과세대상은 자동차, 가전제품 등 대부분이 내구소비재로 구성되어 있으며, 상당수의 품목은 매우 고가이다. 또한 특별소비세 과세대상에 대한 지출은 소득에 대해 상당히 탄력적인 것으로 나타나, 경제위기가 극심하였던 1998년과 경제위기에서 벗어난 1999년 간에는 특별소비세 부담 분포의 차이가 큰 것으로 나타났다. 즉 [그림 17]에서 보듯이 1998년의 경우 계층별 실효세부담률 곡선이 우하향하는 반면 1999년의 경우에는 완만하게 우상향 또는 수평에 가까운 것을 볼 수 있다.

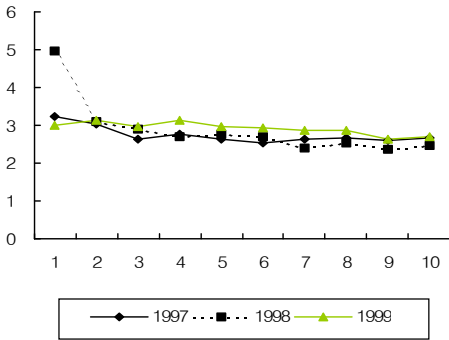
이러한 현상은 대부분 고소득층의 소비지출 패턴에 기인하는 것으로 추정된다. 즉 특별소비세 부담의 변동은 대부분 고소득층의 특별소비세 과세대상 품목에 대한 지출 변화에 의해 결정되는데, 고소득층의 내구소비재에 대한 소비지출은 경기변동에 매우 민감하게 반응하기 때문이다. 특히 1990년대 이후 특별소비세는 불경기시에 세부담이 역진적이고 호경기시에 세부담이 누진적인 모습을 자주 나타내었다.

교통세 부담은 자동차 보유 및 운행량에 따라 결정된다. 이는 교통세의 과세대상인 휘발유와 경유가 특성상 자동차 연료유라는 이차적인 수요의 특성을 지니기 때문이다. 우리나라의 자동차 보급은 1980년대 말부터 급속히 확산되었으며 최근에는 중산층 및 그 이하의 계층으로 자동차 보급이 지속적으로 확산되는 추세이다. 이에 따라 교통세 부담도 자동차 보급의 대중화에 따라 점차 누진도가 약화되고 있다. 그러나 아직까지는 교통세 부담이 미약하게나마 누진적인 것으로 나타났다. 더욱이 경제위기가 극심하였던 1998년에는 중·저소득층을 중심으로 자동차 연료소비가 감소한 것으로 추정된다. 이에 따라 1998년에는 일시적으로 교통세 부담의 누진도가 강화되는 것으로 나타났다. 따라서 경제위기 동안 단행되었던 교통세율의 인상은 세부담의 형평성을 저해하지 않으면서 세수보전 역할을 충실히 수행하였던 것으로 판단된다. 다만 아직까지는

교통세 부담이 누진적이지만 향후에는 자동차 보급의 대중화 추세가 지속적으로 확산됨에 따라 머지않아 교통세 부담은 다소 역진적인 방향으로 전환될 가능성이 있는 것으로 보인다.

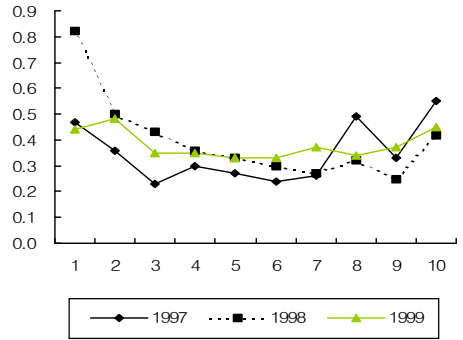
[그림 16] 부가가치세 실효세부담률

(단위: %)



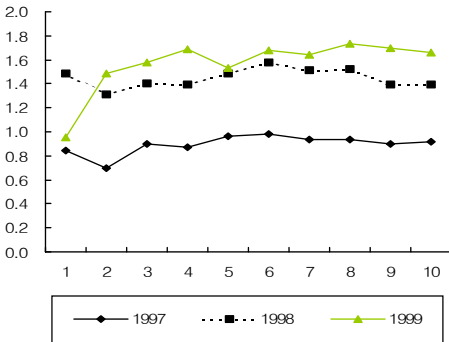
[그림 17] 특별소비세 실효세부담률

(단위: %)



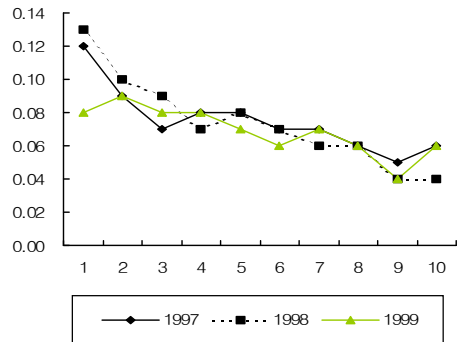
[그림 18] 교통세 실효세부담률

(단위: %)



[그림 19] 주세 실효세부담률

(단위: %)

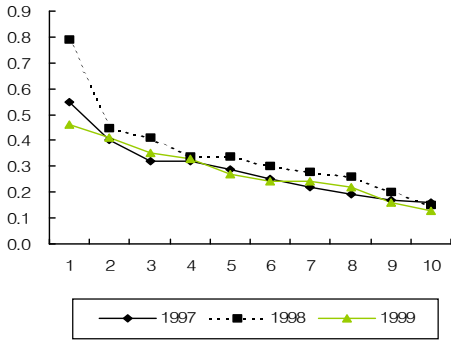


주류와 담배는 기호품이라는 특성상 소득에 대해 소비가 매우 비탄력적인 특성을 지니고 있어, 경제위기와 관계없이 세부담이 역진적임에는 별다른 차이가 없었다.

전화세의 경우에는 1997년 말에 도입된 PCS 등 이동통신에 대한 수요 폭발과 인터넷의 급속한 확산에 힘입어 경제위기로 인해 소득이 급격히 감소한 1998년에조차 수요가 크게 증가하여 전화세 부담이 매우 크게 증가하였다. 이동통신 및 인터넷에 대한 수요의 급증 현상은 계층을 막론하고 나타남으로써 세부담이 역진적인 모습에 별다른 변화가 없는 것으로 분석되었다.

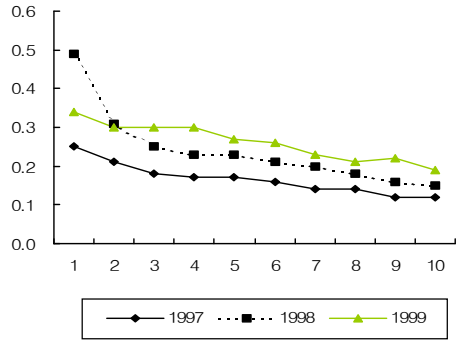
〔그림 20〕 담배소비세 실효세부담률

(단위: %)



〔그림 21〕 전화세 실효세부담률

(단위: %)



〈표 9〉 세목별 KPS 지수의 변화

	1997	1998	1999
소득세 + 소비세	0.89094	0.92208	0.90464
소득세	0.72124	0.68304	0.68855
종합소득세(근로소득세 포함)	0.71462	0.66930	0.67969
이자배당소득세	0.84806	0.87841	0.81865
소비세	1.00938	1.05578	1.02018
부가가치세	1.01590	1.05702	1.02925
특별소비세	0.86490	1.04146	0.97446
주세	1.10178	1.19193	1.14257
전화세	1.11742	1.14940	1.10628
교통세	0.97990	1.00579	0.97153
담배소비세	1.19180	1.22406	1.21904
소비세분교육세	0.99654	1.05628	1.00953

Khetan and Poddar(1976)와 Suits(1977)에 의해 각각 독립적으로 개발된 KPS지수는 세부담의 누진도 또는 역진도를 나타내는 지표로 많이 사용되고 있다. KPS의 값이 1을 초과하면 세부담이 역진적이고 1에 미달하면 세부담이 누진적인 것을 의미한다.

<표 9>에서 보았듯이 소득세와 소비세 부담은 각각 누진적·역진적인 것으로 나타났다으며, 양자를 합산한 경우에는 KPS가 약 0.9 정도의 수치를 보여 총체적인 개인세

부담이 누진적인 것으로 나타났으며, 경제위기 중에도 KPS지수는 1보다 작은 값을 나타내었다.

3. 조세정책에 대한 평가

1999년의 개인세 부담은 243만원은 1997년의 227만원보다 7.0% 더 많은데 이는 대부분 교통세 부담의 증가에 의한 것이다. 1998년 동안 세 차례에 걸쳐 교통세율이 인상된 데에는 여러 가지 의미가 있다. 우리 경제가 부(負)의 성장을 하게 되어 세입 여건이 열악해진 반면, 구조조정을 통한 경제위기 극복을 위해 막대한 자금이 필요해진 상황하에서 재정안정 및 세수보전을 위한 증세는 불가피하였다. 특히 여러 세목 가운데 교통세 세율을 인상한 것은 가장 시의적절하고 바람직한 선택이었던 것으로 판단된다. 종합·근로소득세나 법인세 등을 인상하였다면 자원배분의 왜곡을 더욱 심화시켰을 뿐만 아니라 경제위기로 허덕이던 상황하에서 경제회생의 기력을 더욱 쇠잔하게 하였을 가능성이 높아 적절하지 않으며, 극심한 경기침체로 인해 지가(地價)가 급격히 하락하는 상황하에서 재산세 등의 과세 강화도 현실적으로 불가능하였으므로 소비세 과세의 강화만이 유일하였던 것으로 보인다. 부가가치세, 주세, 담배소비세 등을 포함하여 대부분의 소비세 부담이 역진적인 반면, 교통세의 경우에는 세부담이 다소 누진적 또는 최소한 역진적이지 않은 세목이었다. 따라서 구조조정 비용 마련 및 세수보전이라는 순기능 외에도 조세의 재분배효과를 해치지 않고 오히려 어떤 의미에서는 재분배 기능을 다소 강화시켜 주는 방향에서 교통세의 세율 인상이 이루어짐으로써 경제위기 동안의 조세정책은 소득분배 측면에서 볼 때 적절하였던 것으로 평가된다.

더욱이 교통세율의 인상은 100% 수입에 의존하는 석유류에 대한 가격인상을 통해 소비억제 및 외환부족 상황하에서의 수입 감축을 통한 국제수지 보전이라는 부수적인 효과가 가져다 주었을 뿐만 아니라 환경오염 저감 및 교통혼잡 완화에도 기여할 수 있어 여러 가지 측면에서 바람직하였던 것으로 판단된다.

IV. 정책시사점

1997년 말에 발생하였던 외환위기와 그에 뒤이은 경제위기로 인해 소득분배구조가 급속히 악화되었다. 실업률이 급상승하면서 특히 저소득층의 소득감소가 두드러졌으며 이에 따라 상대적인 소득격차가 확대되었다. 그러한 와중에 신규노동시장 진입 연령층

(20대 및 30대 초반)이 크게 타격을 입었으며 자칫 영구적인 취업기회의 박탈로 인해 세대간 소득격차의 확대로 이어질 수 있다는 가능성이 제기되면서 이들에 대한 취업기회 부여와 고용대책을 모색하는 것이 현안의 중 하나로 등장하였다.

경기악화에 따른 세수보전과 구조조정 비용 마련을 위해 세제개편이 뒤따랐다. 이에 따라 소득감소율에 비해 세부담 감소율이 작게 나타나 실효세부담률은 다소 상승하였다. 경제위기 상황하에서 건전재정기조 및 구조조정 비용 확보를 위한 증세는 경제위기 극복을 위해 불가피한 선택이었다. 증세의 대상 세목으로 교통세를 선택한 것은 외부불경제 완화, 소비억제를 통한 국제수지 방어 등 여러 가지 측면에서 바람직하였던 것으로 평가된다. 오히려 이들 세목의 소득계층별 세부담이 누진적이라는 점을 감안하면 경제위기 동안의 증세는 소득분배구조를 개선하여 세부담의 형평성을 제고하는 긍정적인 효과가 컸음에 유의할 필요가 있다.

1999년에는 경기가 회복되면서 분배구조가 전반적으로 개선되었으며, 그에 따라 경제위기 동안 제기되었던 분배불균형 확대 가능성 등은 다행히 1999년에 경기회복과 함께 자연스럽게 상당 부분 해소된 것으로 보인다.

다만 일부 계층(예: 50대 후반 가구)의 경우에는 명예·조기퇴직 등으로 인해 상당수가 퇴출된 이후 경제위기 극복 이후에도 아직 경제위기의 수렁에서 헤어나지 못하고 있어 이들에 대한 생활안정 및 재활을 위한 정책이 요청된다. 특히 이들 연령층은 노년층에 접어들기 시작하는 연령층이므로 젊은 연령층처럼 쉽게 재취업 기회가 주어지기 어려울 것이라는 점에서도 사회정책적으로 이들을 보조해 줄 필요가 있으며, 또한 이들에 대한 경제위기의 후유증이 장기화되지 않도록 해야 할 것으로 생각된다. 더욱이 이들의 경우 자녀의 양육 문제로 인한 격차 확대의 가능성도 제기될 수 있다.

경제위기 직전에 비해서는 분배상태가 다소 열악하지만 경제위기 극복 이후의 분배구조는 비교적 경제위기 이전 수준에 상당히 근접해 있는 것으로 보인다. 그러나 평균적인 소득분배상태는 표면적으로는 경제위기 이전 수준에 근접하였으나 고용의 불안정성과 불규칙적인 소득획득 등 미시적으로는 생활의 안정성이 상당히 많이 침해받은 상태이기 때문에 아직 개선의 여지가 있으며 지속적으로 재분배정책을 전개할 필요가 있는 것으로 판단된다. 그렇지만 실증분석 결과 경제위기 극복 이후의 분배상태는 일반적으로 알려진 상태보다는 훨씬 나은 것으로 분석된 만큼 재분배정책을 지속적으로 추구하되 보조가 불필요한 계층에까지 불필요한 지출을 확대하지 않도록 주의해야 한다. 즉 지원이 절실히 필요한 보호대상자만을 엄선하여 선별적으로 지원해 주는 것이 바람직하다. 일례로 50대 후반 가구 등을 비롯하여 저소득층의 소득 및 자산형성·축적을 도울 수 있도록 한시적으로 비과세 및 세금우대저축 등의 제도를 심분 활성화함으로써 고소득층에까지 무제한적으로 혜택이 주어지지 않도록 하면서 저소득층에 실질

적인 세경감 혜택이 부여될 수 있는 정책이 바람직한 것으로 판단된다.

소득분배구조는 실업률에 따라 크게 영향을 받음은 앞에서 논의한 바와 같다. 최근에는 2000년 하반기 이래 다시 경제가 악화되면서 실업률이 상승하고 있다. 이에 따라 소득분배구조가 다소 악화되었을 개연성이 있다. 이에 대해서는 추적연구를 통해 지속적인 관찰이 요구된다.

다만 소득분배격차와 관련하여 분배격차의 확대가 경기악화 및 실업증가에 따른 악성적인 것이나 또는 선진경제로 이행하는 과정에서 IT 산업을 중심으로 나타난 고액소득자의 출현에 의한 양성적인 것이냐에 따라 대응방향이 달라져야 한다. 소득분배 격차의 확대가 전자에 의한 것이라면 바람직하지 않은 현상으로 간주하여야 하지만 만약 후자에 의한 것이라면 ‘이보 전진을 위한 일보 후퇴’로 해석하는 것이 적절하.

최근의 실업률 변동과 IT 산업의 약진 등을 종합해 볼 때, 소득분배격차가 다소 확대되었을 가능성이 있다. 물론 이에 대한 결론은 실증분석을 통해 내려져야 할 것으로 보이지만 단순히 소득격차가 얼마나 확대되었는지의 문제보다는 악성적인 요인에 의한 소득격차와 양성적인 요인에 의한 소득격차가 각기 어느 정도인지에 대한 분석이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

참고 문헌

- 성명재. 『소비세 부담 분포와 고세율 상품시장의 정상화에 관한 연구』. 연구보고서 93-02, 서울: 한국조세연구원, 1992.
- _____. 『외환위기 발행후 2년간의 소득·소비패턴 및 개인세부담의 변화 분석』. 연구보고서 00-02, 서울: 한국조세연구원, 2000.
- 성명재·전영준. 『경제위기 1년간 소득세·소비세 부담분포의 변화와 조세정책방향』, 연구보고서 99-03, 서울: 한국조세연구원, 1999.
- 이계식·배준호. 「우리나라의 간접세 부담분포 분석」. 곽태원·이계식(편), 『조세정책과 세제발전』, 연구보고 86-01, pp.61-122, 서울: 한국개발연구원, 1986.
- 한국개발연구원·한국노동연구원·한국보건사회연구원·한국조세연구원. 「소득분배개선을 위한 경제·재정·조세정책」, 소득분배 개선을 위한 정책토론회 발표자료, 2000.
- Burniaux, Jean-Marc, Thai-Thanh Dang, Douglas Fore, Michael Förster, Marco Mira d'Ercole, and Howard Oxley. "Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries." Economics Department Working Papers No. 189, OECD, 1999.
- Khetan, C.P., and S.N. Poddar. "Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: The Canadian Experience," *Canadian Journal of Economics* 9 (4) (November 1976): 613-629.
- Suits, Daniel B. "Measurement of Tax Progressivity." *American Economic Review* 67 (September 1977): 734-752.