

조세 재정

2017. 8. 31(통권 제54호)

BRIEF

근로소득자 면세자 축소방안

전병목 선임연구위원(044-414-2200)



BRIEF

근로소득자 면세자 축소방안

전병목 선임연구위원(044-414-2200)

I. 배경 및 문제점	02
II. 조사 및 분석결과	03
III. 정책 제언	13
IV. 기대효과	14



* 본고는 전병목·홍우형(2016)을 발췌·요약한 것임.

I 배경 및 문제점

- 소득세는 누진구조로 운영되어 세입 측면에서 소득재분배 기능을 담당하는 중요 세목
 - 우리나라의 소득세 부담수준은 다른 OECD 국가들에 비해 낮고, 전체 세입에서도 차지하는 비중도 낮아 소득재분배 개선 정도가 크지 않음
 - 낮은 소득세 부담은 폭넓게 허용되는 각종 비과세 · 감면제도와 상대적으로 세원 투명성이 낮은 자영업사업부문에 기인
 - 중앙정부 소득세 최고세율(38%, 2015)은 OECD 국가 평균(35.5%)을 웃도는 수준이며 2017년부터 40%로 인상

- 높은 면세자 비중, 과세자에 대한 낮은 실효세율 등의 문제 내포
 - 높은 면세자 비중은 국민개세주의에 위반되며, 소득세 관련 정책의사 결정의 왜곡을 초래할 위험 야기
 - 높은 면세자 비중에 대한 정책적 접근은 그 원인에 따라 달라져야 함
 - 많은 저소득자의 존재로 인한 것이라면 세제문제가 아닌 노동시장 및 재정지원정책의 문제가 되지만 과도한 공제허용으로 인한 것이라면 세제 측면의 개선 필요
 - 낮은 실효세율의 문제는 자영업사업자와의 과세 형평성, 세부담의 누진성, 국민들의 수용성 등 다양한 요인들과 함께 검토해야 할 중장기적 사항

- 높은 면세자 비중에 대한 개선요구는 2015년 본격 제시
 - 국회 기획재정위원회 조세소위(2015.5.4.)는 부대의견을 통해 과도한 면세자 비율 감소대책 보고를 정부에 요청
 - 국회 예산결산특별위원회(2016)도 「2015회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고」에서 면세자 비중 축소 필요성 제기
 - 2015년 이후 정부 세제개편과정에서 면세자 비중에 대한 많은 언론들의 관심과 논의 진행

- 높은 소득세 면세자 비중은 전반적인 세부담에 대한 국민적 수용성을 낮추므로 그 원인과 개선방안에 대한 검토가 필요

- 향후 소득세의 역할 증대가 예상되는 가운데 세입 및 소득재분배에서 큰 역할을 수행할 소득세 구조 정상화는 먼저 검토되어야 할 과제

II 조사 및 분석결과

가. 현황과 원인

- 개인소득세제에서 과세기반의 충실성은 다양한 지표들을 통해 살펴볼 수 있는데, 전체 과세대상 소득 중 과세표준의 비율, 산출세액 대비 결정세액의 비중, 면세자 비중 등을 많이 활용
 - 과세대상 소득 중 과세표준의 비율은 비과세소득, 각종 소득공제 등으로 인한 세원누수를 측정하기 위한 것으로 실제 개인소득세 부과대상 소득의 비중을 나타내는 지표
 - 이 지표에는 세액산출 이후 부담을 경감하는 세액공제 효과는 포괄하지 못함
 - 산출세액 대비 결정세액의 비중은 과세표준 결정 이후 세부담 결정과정에서 경감되는 세액, 즉 세액공제의 크기를 측정하는 지표
 - 역시 세액경감 제도의 크기만을 측정한다는 점에서 부분적인 지표
 - 면세자 비중은 세부담의 수평적 형평성을 보여주는 직관적인 지표로 각종 소득공제, 세액공제 등으로 인해 소득자 중에서 소득세 부담이 없는 자의 비중으로 측정
 - 면세자 비중은 조세정책뿐만 아니라 시장의 소득분포 변화 등에도 영향을 받고, 세부담에 영향을 미치는 공제·감면 등을 면세자, 과세자로만 구분하는 단순한 지표
- 먼저 과세대상 소득 대비 과세표준의 비율은 2005년까지 37.6%에서 2013년까지 소폭 증가추세를 보이다가 2014년 전년 대비 11.6%p 증가한 58.5%를 나타냈으며, 2015년 59.6%로 상승(〈표 1〉 참조)
 - 종합소득자의 경우 지속적으로 75~80% 수준을 유지하고 있다가, 소득공제 축소로 2014년 82.4%로 크게 증가하였으며 2015년 83.2%로 나타남
 - 이는 종합소득 신고에 포함된 근로소득의 과세표준 비율 상승 등의 영향

- 근로소득세의 과세표준 비율은 2005년 29.9%에서 점진적인 상승세를 보인다 2014년 소득공제의 세액공제 전환으로 전년 대비 12.8%p 증가한 52.0%, 2015년 52.9%로 상승 추세
 - 특별소득공제와 다자녀추가공제 등을 세액공제 형태로 전환하였기 때문에 소득공제 규모는 축소되어 과세표준 비율이 상승
 - 근로소득과 달리 사업을 위한 물리적 장소, 원료 등이 필요한 종합소득의 경우 경비율(필요경비/총수입금액)은 2015년 83.3% 수준(소득률은 16.7%)
 - 총수입금액 944.5조원 중 필요경비로 786.4조원을 신고하여 필요경비 비중은 83.3%

〈표 1〉 종합소득세와 근로소득세의 과세표준 비율 추이

(단위: 십억원, %)

	종합소득세			근로소득세			(중소+근소)
	과세소득	과세표준	과표비율	급여 총계	과세표준	과표비율	과표비율
2005	54,103	41,739	77.1	279,372	83,520	29.9	37.6
2006	65,001	50,179	77.2	317,872	95,466	30.0	38.0
2007	77,124	59,938	77.7	336,480	112,032	33.3	41.6
2008	85,083	64,665	76.0	361,879	118,048	32.6	40.9
2009	90,226	66,667	73.9	369,571	121,318	32.8	40.9
2010	100,267	75,259	75.1	401,086	144,657	36.1	43.9
2011	111,446	84,109	75.5	437,838	161,840	37.0	44.8
2012	126,023	93,668	74.3	470,772	179,225	38.1	45.7
2013	134,370	101,448	75.5	502,944	197,276	39.2	46.9
2014	144,783	119,311	82.4	533,727	277,643	52.0	58.5
2015	162,034	134,760	83.2	566,729	299,607	52.9	59.6

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도 자료를 바탕으로 저자 계산

- ● 산출세액 중 공제되는 세액공제액의 비중을 나타내는 세액공제율((산출세액 - 결정세액)/산출세액)은 근로소득세의 경우 2005년 16.8%에서 지속적으로 하락하여 2013년 13.7%까지 낮아졌다가 특별공제의 세액공제 전환과 기타 세액공제 확대에 따라 2014년 귀속소득의 경우 31.2%까지 상승하였다가 2015년 30.1%로 하락(〈표 2〉 참조)
 - 종합소득세의 세액공제율은 근로소득세에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보이지만 유사한 추세를 보임

- 2005년 13.0%에서 2013년 9.6%까지 하락하였다가 2014년에는 15.2%로 크게 반등하였고 2015년에도 15.4%로 증가
- 제도 변화가 없다면 시간의 흐름에 따른 세액공제율 하락은 누진세율 체계하에서 자연스러운 현상이므로 적극적 세원확보를 위해서는 별도의 관리 대책이 필요할 수 있음
- 산출세액 자체는 누진세율 체계하에서 소득증가에 따라 누진적으로 증가하는 반면 세액 공제는 일정금액 기준으로 공제하기 때문

〈표 2〉 소득유형별 세액공제율 변화 추이

(단위: 십억원, %)

연도	종합소득세			근로소득세		
	산출세액	결정세액	세액공제율	산출세액	결정세액	세액공제율
2005	8,635	7,510	13.0	11,757	9,778	16.8
2006	10,463	9,320	10.9	13,747	11,566	15.9
2007	12,685	11,389	10.2	16,586	14,114	14.9
2008	13,258	11,839	10.7	16,715	14,182	15.2
2009	13,090	11,804	9.8	15,263	12,852	15.8
2010	14,844	13,292	10.5	18,294	15,586	14.8
2011	17,037	15,310	10.1	20,757	17,802	14.2
2012	18,900	17,038	9.9	23,203	19,971	13.9
2013	20,686	18,693	9.6	25,825	22,287	13.7
2014	24,768	20,994	15.2	36,919	25,398	31.2
2015	28,109	23,787	15.4	40,418	28,253	30.1

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도를 바탕으로 저자 계산

- 한편 세원 충실성의 직관적 지표인 면세자 비중은 근로소득자의 경우 꾸준히 감소하다가 2014년 큰 폭으로 증가(〈표 3〉 참조)
 - 근로소득에 대한 특별공제제도를 소득공제에서 세액공제로 전환함에 따라 상대적으로 공제율이 높아진 중·저소득층에서 면세자 비중이 증가하였기 때문
 - 면세자 비중은 2005년 48.9%에서 2013년 32.2%까지 낮아졌다가 2014년 귀속소득의 경우 47.9%로 증가하였고 2015년에는 46.5%로 소폭 감소

- 반면 종합소득세 신고자중 면세자 비중은 2005년 55.5%로 근로소득자에 비해 높은 수준을 유지하였으나 점차 감소하다가 2014년 귀속소득의 경우 29.3%, 2015년 24.1%까지 하락해 근로소득자보다 낮은 수준
 - 근로소득자의 면세자 비중에 영향을 미친 특별공제가 종합소득자에게는 큰 영향을 미치지 못하였기 때문

〈표 3〉 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율

(단위: %)

	종합소득세		근로소득세
	확정신고자 비율	면세자 비율	면세자 비율
2005	52.2	55.5	48.9
2006	59.7	49.3	47.6
2007	62.6	47.0	42.2
2008	68.6	44.1	43.3
2009	71.8	43.8	40.4
2010	72.4	43.8	39.2
2011	73.0	43.2	35.9
2012	77.9	38.7	33.0
2013	80.5	36.3	32.2
2014	86.4	29.3	47.9
2015	88.6	24.1	46.5

주: 확정신고자 비율은 (확정신고자/납세인원 합계)×100이며 면세자 비율은 (1-결정세액 있는 신고자/납세인원 합계)×100, 근로소득세 면세자 비율은 (1-결정세액 있는 근로자/연말정산신고 인원)×100
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도를 바탕으로 저자 계산

- ● 총급여 수준별 면세자 비중을 살펴보면, 2015년 평균 면세자 비중 46.5%를 초과하는 소득구간은 총급여 1,500만원 이하로 1천만원 이하자는 거의 100%, 1천만원~1,500만원의 경우 86.3%가 면세자
 - 2015년 귀속소득 기준 1인가구의 근로소득 면세점은 약 1,490만원, 2인가구의 경우 1,687만원 수준
 - 근로소득공제, 기본공제, 연금보험료공제, 근소세애공제, 표준공제 적용
 - 즉 1,500만원 이하자 534만명(전체의 66.5%)이 면세자로 남는 것은 소득세제의 문제라기 보다는 노동시장의 문제로 보는 것이 타당
 - 면세자비중 대응 정책의 관심에서 제외

- 소득수준별 면세자 변동효과를 살펴보면 가장 큰 면세자 비중 증가가 나타난 소득구간은 1,000만원~1,500만원 구간
 - 동 구간의 면세자 비중은 2013년 37.6%에서 2015년 86.3%로 48.7%p 증가
 - 면세점과 유사한 소득구간이므로 면세자 비중의 증가는 중요한 정책적 관심이 아님
- 반면 총급여 3,000만원~4,000만원 구간 소득자의 경우, 면세자 비중이 4.6%(2013)에서 30.3%(2015)로 25.7%p 급격히 증가
 - 국민개세주의 입장에서 면세점보다 높은 소득구간에서의 면세자 비중 급증은 중요한 정책적 관심의 대상
 - 2013년에는 총급여 3천만원을 초과하면 면세자 비중이 5% 이하로 유지되었으나, 2015년에는 5천만원을 초과하여야 면세자 비중이 5% 수준 이하로 유지

〈표 4〉 근로소득자 면세자 비중 변화

(단위: 천명, %, %p)

총급여	2013(A)		2015(B)		변화 폭(B-A)	
	면세자 수	면세자비중	면세자 수	면세자비중	면세자 수	면세자비중
1천만 이하	3,430	92.1	3,540	100.0	109	7.9
1.5천만 이하	819	37.6	1,799	86.3	980	48.7
2천만 이하	404	22.4	809	41.2	405	18.9
3천만 이하	299	11.5	1,010	34.5	711	22.9
4천만 이하	82	4.6	584	30.3	502	25.7
4.5천만 이하	13	1.9	144	19.5	131	17.6
5천만 이하	6	1.0	80	12.8	74	11.8
6천만 이하	4	0.4	53	5.3	49	5.0
8천만 이하	1	0.1	13	1.0	12	0.9
1억 이하	0	0.0	1	0.2	1	0.2
1억 초과	0	0.0	1	0.2	1	0.2
합계	5,056	31.0	8,034	46.5	2,978	15.5

주: 근로소득자는 총급여 기준이며, 면세자는 결정세액이 0인 소득자
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2014, 2016. 바탕으로 저자 계산

나. 외국의 사례

- ● 주요 선진국들도 각 국가의 개인소득세 포괄범위 및 과세방식 등에 따라 다양한 수준에서 면세자 규모를 유지
 - 우리나라의 경우 총면세자 비중은 2015년 기준 40.6%로 전년(43.1%)에 비해 2.5%p 하락한 수준
 - 우리나라 개인소득세 면세자 비중은 2005년 50.6%에서 지속적으로 감소하여 2010년 40.4%, 2013년 33.2%로 감소하였다가 2014년 43.1%로 크게 증가하였다가 2015년 40.6%로 하락
 - 주요 선진국들의 개인소득세 면세자 비중은 우리나라보다 낮은 편으로, 그 중에서도 미국, 캐나다는 35% 내외로 높은 편이며 영국은 낮은 편임
 - 영국의 경우, 다른 선진국들에 비해 매우 낮은 면세자 비중을 보여주고 있는데 2013 ~ 2014 과세연도 기준 비중은 5.9% 수준에 불과

〈표 5〉 주요국의 면세자 비율

(단위: 천명, %)

국가		총납세자 수	면세자 수	면세자 비율
한국(2015)	전체	23,450	9,525	40.6
	근로자	17,263	8,034	46.5
미국(2013)		147,351	52,819	35.8
캐나다(2013)		27,131	9,102	33.5
호주(2013-2014)		12,964	3,252	25.1
영국(2013-2014)		29,700	1,758	5.9

자료: 전병목·홍우형(2016)을 수정

다. 정책대안의 검토

- ● 면세자 축소를 위한 4가지 대안들을 검토하고, 연말정산 신고자 샘플자료를 활용하여 면세자 비중과 세부담 변화를 분석
 - 4가지 대안은 소극적 대안 1개와 적극적 대안 3개로 구성
 - 소극적 대안은 상대적으로 긴 시계에서 면세자 비중을 조정하는 대안이며

- 적극적 대안은 단기간에 면세자 비중을 축소하는 대안
 - 구체적으로 소극적 대안은 현재 소득세 공제제도를 고정하여 향후 임금상승에 따라 면세자 비중의 자연감소를 기다리는 방안이며
 - 적극적 대안으로는 ① 표준세액공제 축소, ② 근로소득공제 축소, ③ 세액공제 종합한도 설정이라는 세 가지 대안에 대하여 분석
- 3가지 적극적 대안은 현재 근로소득세제에서 개선과제로 제시되고 있는 적절한 과세기반 확보를 위한 공제제도 축소, 가구규모를 반영한 세부담 구조 형성요구에 부합하는 대안
 - 표준세액공제 축소대안은 가구규모간 세부담격차 확대를 위해 기본공제 이외 소득기반 공제 조정정책에 부합
 - 특별세액공제를 신청하지 않은 소득자가 신청하는 제도로 근로관련 비용을 지출하지 않은 경우 일괄공제로 주로 1인 가구 활용
 - 근로소득공제 축소 대안은 근로소득 관련 전반적 공제규모 축소정책에 부합
 - 가장 큰 공제제도로 2015년기준 총급여 562.5조원 중 공제금액은 149.5조원으로 26.6%에 이르며 지속적 조정 필요성 제기
 - 세액공제 종합한도 설정대안은 과도한 공제제도 활용을 방지하여 적절한 과세기반을 확보하기 위한 대안
 - 감면제도별 관리의 어려움을 반영하여 개별제도가 아닌 총괄적 한도를 관리하는 방안

1) 소득세 공제제도 명목금액 고정 대안

- 소득세 공제제도를 고정하고 임금상승률을 1~5%로 가정할 때, 면세자 비중은 향후 5년간 연평균 0.93, 1.70, 2.34, 2.95, 3.47%p씩 감소할 것으로 추정
 - 분석에 고려하지 않은 신규 근로자 진입효과, 물가상승, 공제신고누락 효과 등을 감안하면, 실제 면세자 비중 감소 폭은 추정치보다 낮을 전망
- 급여구간별로 보았을 때, 명목임금 상승에 따른 면세자 비중 감소는 상당히 광범위한 소득 구간에 걸쳐 나타남

- 대체로 1천만원 초과 8천만원 이하의 소득구간에서 면세자 비중이 활발하게 감소하고 있으며,
 - 특히, 1천만원 초과 4천만원 이하의 소득구간에서 면세자 비중에 매우 가파르게 감소
- 가구규모별로는 1인가구의 면세자 비중 감소폭(0.8~3.1%)은 가장 작은 편이며, 2인 가구 이상의 면세자 비중 감소폭(1~4%)은 상당히 유사

2) 표준세액공제 대안

● ● 현행 13만원인 표준세액공제를 1만원씩 축소하는 방안을 검토

- 분석결과 면세자 비중은 표준세액공제를 1만원씩 축소할 때 평균 약 0.9%p 감소
 - 급여구간별로는 총급여 2천만원 이하인 근로자들이 대거 과세자로 전환
 - 가구형태별로는 1인과 2인 가구에서 면세자 비중이 큰 폭으로 감소
- 추가 세부담 또한 면세자 비중과 유사한 결과
 - 표준세액공제를 1만원씩 축소할 때 1인당 추가 세부담은 평균적으로 약 1,412원가량 증가하며, 표준세액공제 1만원 축소에 따른 평균적인 총세수 증가액은 약 234.8억원으로 추정
 - 급여구간별로는 총급여 1천만원 초과 3천만원 이하인 근로자가 대부분의 추가 세부담을 부담하며 가구형태별로는 1인, 2인가구가 높은 추가 부담

3) 근로소득공제 축소 대안

● ● 면세자 비중 개선을 위해 낮은 소득구간의 근로소득공제율 조정 대안을 검토

〈표 6〉 근로소득공제 축소 대안

(단위: %)

대안	근로소득공제 공제율				
	총급여액 500만원 이하	총급여액 500~1,500만원	총급여액 1,500~4,500만원	총급여액 4,500만원~1억원	총급여액 1억원초과
현행	70	40	15	5	2
1	65	40	15	5	2
2	60	40	15	5	2
3	65	35	15	5	2
4	60	35	15	5	2
5	60	35	15	5	1

- 분석 결과 면세자 비중은 근로소득공제 각 대안별로 약 2.0~5.7%p 감소할 것으로 예상
 - 급여구간별로는 전 소득구간에 걸쳐 면세자 비중이 감소하며, 주로 5천만원 이하의 소득그룹에 속하는 근로자들이 과세자로 전환
 - 1천만원 초과 2천만원 이하인 소득 그룹에서 면세자 비중 감소 폭이 상대적으로 크게 나타나나 다른 대안들에 비해서는 상대적으로 작은 편
 - 가구형태별로는 모든 가구형태에서 유사한 비율로 면세자가 감소하나, 상대적으로 1인 가구 면세자 비중 감소폭이 높음
 - 추가 세부담은 각 대안별로 상당히 큰 변화를 보이며, 급여구간과 가구형태에 비해 상당히 누진적인 효과가 있는 것으로 나타남
 - 현행 대비 1인당 평균 추가 세부담은 각 시나리오별로 최소 1.6만원에서 최대 7.3만원에 이룸
 - 이를 2014년 근로자수 기준 총세수액으로 환산하면, 최소 0.3조원에서 최대 1.2조원가량 세수가 증가할 것으로 예상

4) 세액공제 종합한도 설정 대안

- 현행 세액공제제도를 활용한 과도한 세부담 축소를 방지하기 위해 산출세액의 85~95% 수준의 종합한도를 설정

〈표 7〉 세액공제 종합한도 설정 대안

대안	대상자	공제한도	공제한도 적용대상
1	총급여액 2,000만원 이상	산출세액의 95%	세액공제 중 다음 항목 제외 · 연금계좌공제 · 기부금공제 · 외국납부세액공제
2		산출세액의 90%	
3		산출세액의 85%	
4	총급여액 2,500만원 이상	산출세액의 95%	
5		산출세액의 90%	
6		산출세액의 85%	
7	총급여액 3,000만원 이상	산출세액의 95%	
8		산출세액의 90%	
9		산출세액의 85%	

자료: 저자 작성

- ● 분석결과 세액공제 종합한도 대안별 면세자 비중은 적용 대상자의 소득구간 설정 범위에 따라 상당히 큰 차이를 보이나, 대체적으로 공제한도 5%p 변화의 영향은 0.4%p 내외
 - 적용대상 소득자 급여수준이 3,000만원 이상인 경우 5%p 내외, 2,500만원 이상인 경우 7%p 내외, 2,000만원 이상인 경우는 10%p 내외로 면세자 비중이 감소
 - 동일한 급여구간 대상자 중에서 공제한도가 5% 감소할 때에는 면세자 비중이 평균적으로 약 0.4%p가량 차이가 존재
 - 급여구간별로 보았을 때, 면세자 비중은 2천만원 초과 6천만원 이하의 소득구간에서 가장 뚜렷하게 감소하는 추세를 보이며,
 - 가구형태별로는 가구원 수가 증가할수록 면세자 비중이 더욱 뚜렷하게 감소하는 것으로 나타남
 - 추가 세부담은 적용 대상자의 급여 수준별로 차이가 적으나, 공제한도 설정수준에 따라서는 비교적 큰 세부담 차이 존재
 - 현행 대비 1인당 평균 추가 세부담은 공제한도가 95%인 경우 약 2.5천~3.7천원 수준이며, 90%인 경우에는 5.9천~8.5천원, 85%의 경우 9.9천~13.9천원 수준
 - 반면, 동일한 공제한도일 경우 적용대상자별 변동시 세부담 차이는 약 1.2천~3천원 수준에 불과
 - 이러한 세부담을 2014년 기준 총세수액으로 환산하면, 세액공제 종합한도 설정으로 인해 최소 425억원에서 최대 2,318억원가량 증가할 것으로 추정

〈표 8〉 대안별 효과비교

구분	자연임금상승	표준세액공제	근로소득공제	세액공제한도
면세자 비중 감소 폭	3% 인상시 연간 1.5%p 내외	1만원 축소당 평균 0.9%p	~1,500만 구간 공제율 축소시 2.0~5.7%p	2천~3천 이상 85~95% 한도 5~10%p
급여구간별 면세자감소	1천~8천 구간 (1천~4천 큰 감소)	2천 이하 구간 크게 감소	광범위 구간 감소 (1천~4천 큰 감소)	2천~6천 구간 크게 감소
가구형태별 면세자감소	균등하게 감소	가구규모 반비례 (1, 2인 증가)	균등하게 감소	다인가구 크게 감소
급여구간별 세부담	소득비례적 증가	1천~3천 구간 크게 증가	소득비례적 증가	2천~6천 구간 크게 증가
가구규모별 세부담	거의 균등 (규모 비례적)	가구규모반비례 (1, 2인 증가)	가구규모 비례 증가	가구규모 비례 증가
세입효과	-	235억/1만원	0.3조~1.2조원	425억~2,318억원

자료: 저자 작성

Ⅲ 정책 제언

- ● 면세자 축소정책은 본질적으로 근로소득자 중 누군가의 세부담 증가를 전제로 달성 가능하기 때문에, 정책입안자들의 뚜렷한 정책목표하에 추진하는 것이 바람직
 - 각 정책대안들도 장·단점이 뚜렷하게 존재하기 때문에, 정책대안을 선택하기 이전에 정책 목표를 명확하게 설정하는 것이 필요

- ● (소극적 대안) 2015년 기준 면세자 803만명 중 낮은 소득으로 인한, 즉 1,500만원 이하자가 524만명(65.3%)으로 대부분을 차지하므로 공제제도 고정을 통한 자연적인 면세자 축소 추진가능
 - 세부담 증가에 따른 납세자 저항을 피할 수 있는 장점이 있으나 상대적으로 점진적으로 면세자 비중 감소

- ● (적극적 대안) 정책의 목표가 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻는 것이라면, 세액공제 종합한도 설정안과 표준세액공제 축소안을 정책으로 입안하는 것이 합리적
 - 단 표준세액공제 축소의 경우 저소득 1인, 2인 가구에 세부담이 집중되기 때문에, 일종의 싱글세(single tax)로 작용할 수 있으므로, 이에 대한 고려가 필요할 수 있음
 - 세액공제 종합한도 설정은 과거 세제개편으로 면세자 비중이 크게 증가하였던 중간소득계층의 면세자 비중을 낮추는 효과
 - 면세자 비중 증가를 야기한 소득계층에 집중된 정책대안

- ● 저소득 근로자들에게 영향을 주지 않으면서 중·상위 소득자들을 타겟팅(최상위 제외)하여 면세자 축소를 도모한다면, 세액공제 종합한도 설정대안이 효과적
 - 소득 약 2,000만원 이하인 경우, 낮은 소득수준으로 인해 높은 면세자 비중은 당연하므로 조세정책이 아닌 소득증대 정책이 중요하기 때문
 - 이 경우 중상위 소득계층 중에서 상대적으로 공제를 많이 이용하던 가구가 과세자로 전환되는 효과

- 면세자 비중 축소와 함께 소득세 구조 정상화에 기여하는 방안으로는 근로소득공제 축소대안이 바람직
 - 전병목·원종학(2003), 전병목(2008), 안종석(2015) 등에서 지적하는 바와 같이, 우리나라 소득세제는 저·중소득 구간에서 유효세율이 매우 낮아 소득세제의 개편이 필요한 상황
 - 우리나라의 경우, 4천만원 이하의 소득구간에 속한 근로소득자의 유효세율이 1% 내외 정도로 매우 작은 수준
 - 장기적인 면세자 축소는 소득세율 구조 정상화와 함께 이루어지는 것도 바람직
 - 이러한 측면에서 근로소득공제 축소대안은 소득세율 구조의 정상화와 면세자 축소에 기여할 수 있을 것으로 사료
 - 단, 근로소득공제는 전체 근로소득자의 세액에 영향을 미치기 때문에 공제율 수준에 대해서는 적절한 검토가 필요

IV 기대효과

- 근로소득자 면세자 비중 축소는 소득세의 과세기반 확대 및 재분배기능 강화에 기여할 것임
 - 현재 높은 비과세·감면 비중으로 소득세 세입수준이 상대적으로 낮아 재분배기능 강화에 어려움이 존재하기 때문
- 또한 면세자 비중 축소를 유도하는 정책은 과도한 소득기반 공제의 축소, 가구규모간 세부담 격차 확대 등의 소득세 구조개선에도 기여
 - 높은 감면비중에도 불구하고 가구규모간 세부담 격차가 크지 않아 필수적 생계비용을 고려하지 못하는 문제점 개선
- 향후 전반적인 소득세 부담 증대 과정에서 국민적 수용성 제고에 기여
 - 넓은 소득세 부과 기반 구축으로 향후 추가적인 재원조달시, 납세자들의 수용성을 높일 수 있으며 소득기반 공제 축소로 자연스러운 세부담 누진도 증가와 재분배 기능 강화 가능

| 참고문헌 |

- 김재진, 「연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들」, 『재정포럼』 제241호, 한국조세재정연구원, 2016.07.
- 성명재·우석진, 『소득세 공제제도 개선방안 연구』, 연구보고서, 한국재정학회, 2013.
- 안종석, 「소득세 부담수준의 결정요인분석」, 『재정포럼』, 통권 제243호, 한국조세재정연구원, 2015.
- 전병목, 『소득세 세율체계 및 공제제도의 합리적 개편방안』, 한국조세연구원, 2008.
- 전병목·원종학, 『근로소득세 공제제도 개선방안 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 전병목·홍우형, 『근로소득 공제제도 연구』, 용역보고서, 한국조세재정연구원, 2016.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 고용노동부 고용노동통계(<http://laborstat.moel.go.kr/>)
- 미국 국세청, <https://www.irs.gov>
- 영국 국세청, <http://www.cra-arc.gc.ca>
- 캐나다 국세청, <https://data.gov.au>
- 호주 국세청, <https://www.gov.uk>
- OECD database, [https://www.oecd.int/olis.\(OECD.stat, OECD's Statistical Data Warehouse\)](https://www.oecd.int/olis.(OECD.stat, OECD's Statistical Data Warehouse))



BRIEF

근로소득자 면세자 축소방안

2017. 8. 31(통권 제54호)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-

