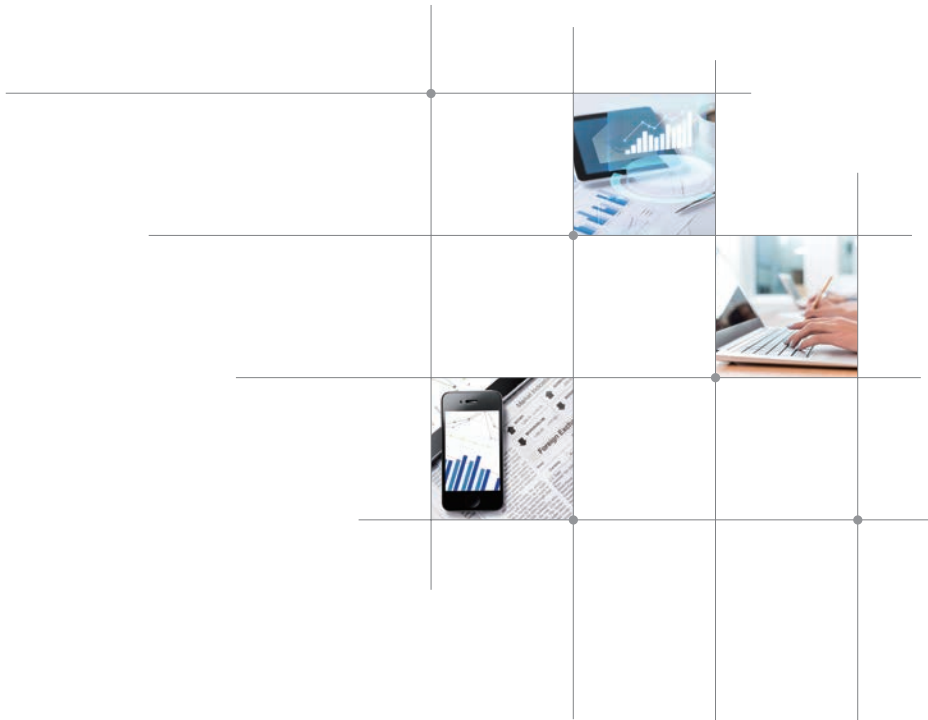




소득세 공제체계 개편방안 연구

2018. 12

안종석 · 오종현



소득세 공제체계 개편방안 연구

2018. 12

안종석 · 오종현

서언

본 연구에서는 소득세 공제제도 개편 시 예상되는 효과를 분석하였다. 먼저 소득세 제도 현황과 특징을 살펴보고, 정책이슈를 정리하였으며, 그 이슈에 부합하는 개편 시나리오를 제시하였다. 그리고 국세 신고자료를 한국조세재정연구원의 모의실험분석 모형에 적용하여 개편의 효과를 분석하고, 정책시사점에 대해 논의하였다.

유사한 다른 연구들과 비교하여 본 연구는 두 가지 특징이 있다. 첫째, 국세 신고자료를 사용하였다. 기존 연구들이 통계청의 가계동향조사 자료 등 표본조사 자료를 사용한 데 비해 본 연구에서는 근로소득세와 종합소득세 신고자료에서 각각 약 100만명, 55만명의 자료를 무작위 추출하여 분석하였다. 그러므로 표본의 대표성, 자료의 정확성 측면에서 기존 연구보다 우월하다. 둘째, 연구의 포괄성에서 차이가 있다. 다른 연구들은 세수입 증대, 소득재분배 등 소득세 정책이슈 중 특정한 이슈에 초점을 맞춰 분석하였으나, 본 연구에서는 소득세 과세현황을 검토하여 다양한 정책이슈를 도출하고, 그 이슈들을 포괄적으로 고려하여 개편 대안을 마련하고 각각 이슈들의 관점에서 어떤 효과가 나는지 분석하였다. 이러한 특징들을 볼 때, 본 연구가 단순하게 유사한 기존 연구에 하나의 연구를 더 보태는 수준을 넘어서 소득세 공제제도 개편 방향 설정에 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 안중석 선임연구위원과 오종현 부연구위원이 공동으로 수행하였다. 저자들은 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 연구를 수행하는 과정에서 원내의 김현숙 전문연구원, 김신정 전문연구원이 자료의 수집 및 분석, 연구결과의 정리에 동참하였다. 변이슬 연구원은 원고의 정리 및 교정을 도와주었다. 이분들의 도움이 연구

를 완성하는 데 크게 기여하였다.

외부 전문가 중에서는 홍익대학교의 성명재 교수, 한양대학교의 전영준 교수, 기획재정부 세제실의 박흥기 과장이 본 연구의 자문위원으로서 연구 시작단계부터 마지막까지 중요한 조언을 해주셨다. 그 외에 경북대학교 이동식 교수는 중간보고 세미나에 참석하여 조언을 하였으며, 서울시립대학교의 박기백 교수, 고려대학교의 신호영 교수, 한국외국어대학교의 전병힐 교수는 최종보고 심의회에 참석하여 연구방법 및 결과, 정책시사점 등에 대해 좋은 의견을 주셨다. 원내에서도 신상화 부연구위원과 김무열 초빙연구위원이 최종보고 심의회에서 지정토론자로서 조언을 주셨다. 이분들께 진심으로 감사드린다. 그 외에 최종보고서를 읽고 평가하고, 개선 의견을 제시해주신 익명의 평가자 두 분께도 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구자들이 책임을 지고 작성한 것으로서, 연구자들의 독자적인 견해를 정리한 것이며 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

1. 연구목적과 연구의 특징

본 연구에서는 소득세 공제제도를 개편할 때 예상되는 효과를 분석하였다. 먼저 소득세 제도 현황과 특징을 살펴보고, 소득세 정책이슈를 정리하였으며, 그 정책이슈에 부합하는 소득세 공제제도 개편 대안을 제시하였다. 그리고 국세 신고자료를 한국조세재정연구원의 모의실험분석 모형에 적용하여 개편에 따른 효과를 분석하였고, 정책시사점에 대해 논의하였다.

유사한 다른 연구들과 비교하여 본 연구는 두 가지 특징이 있다. 첫째, 국세 신고자료를 사용하였다. 기존 연구들이 통계청의 가계동향조사 자료나 한국조세재정연구원에서 제공하는 재정패널조사 자료와 같은 표본조사 자료를 사용한 데 비해 본 연구에서는 근로소득세의 경우 약 100만명, 종합소득세의 경우 약 55만명의 소득세 신고자료를 입수하여 분석하였다. 이 표본은 각각 근로소득세와 종합소득세 신고자료에서 무작위로 추출한 자료로서 표본의 대표성, 자료의 정확성 측면에서 기존 연구에서 사용한 표본조사 자료보다 우월하다.

둘째, 연구의 포괄성에서 차이가 있다. 다른 연구들은 대체로 세수입 효과와 소득재분배 효과를 분석하였지만, 근로소득세와 종합소득세의 세부담 비교를 수행한 연구는 많지 않다. 후자에 초점을 맞춘 연구가 전혀 없는 것은 아니지만, 그 연구들은 전자에 대한 분석이 부족하다. 한편 본 연구에서는 각 개편 대안에 대해 세수입 효과, 소득재분배 효과를 분석할 뿐만 아니라 근로소득세와 종합소득세의 소득수준별 실효세율을 자세하게 비교 분석한다. 그리고 최근에 중요한 이슈가 된 면세자 비율에 대해서도 살펴본다.

2. 소득세 정책이슈

본 연구에서 주목하는 소득세 정책이슈 중 첫 번째는 세수입 규모이다. 소득세뿐만 아니라 대부분의 세목이 세수입을 확보하기 위해 부과하는 것이지만, 소득세는 특히 세수입 증대의 주축이 되는 세목이라는 점에서 그 중요성이 강조된다. 두 번째 정책이슈는 소득재분배 기능이다. 우리나라는 시장소득이 비교적 고르게 분포되어 있는 한편 정부의 재정정책에 의한 소득재분배는 크지 않은 것으로 알려져 있어 개선이 요구된다. 조세 중에서 소득재분배 관점에서 가장 주목을 받는 세목이 소득세이다. 세 번째 정책이슈는 근로소득자와 사업소득자의 실효세율 격차이다. 정부는 근로소득자의 소득이 모두 투명하게 노출되는 데 비해 사업소득자는 소득의 일부분을 은폐하여 과세당국에 노출하지 않는다는 전제하에 노출된 소득에 대한 실효세율에 차등을 두고 있다. 이에 대해 사업소득자의 소득 은폐 또는 축소 신고를 조장하는 효과가 나타날 수 있다는 비판이 있다. 네 번째 정책이슈는 근로소득세 면세자 비율이다. 2014년의 세제개편으로 거의 절반에 가까운 근로소득자가 소득세를 납부하지 않게 되어 비판을 받고 있다. 마지막으로 자녀부양에 따른 세부담 절감효과도 중요한 이슈이다. 소득세의 소득공제나 세액공제를 통해서 부양가족이 있는 가정의 세부담이 낮아지도록 하므로 저출산 대응정책의 수단 중 하나로 중요한 관심 대상이 된다.

3. 소득세 공제제도 개편 시나리오의 효과

본 연구에서는 소득세제를 구성하는 공제제도 중 근로소득공제, 근로소득세액공제, 기본공제, 자녀세액공제, 그리고 특별공제 중 신용카드 사용액 소득공제, 교육비 세액공제, 의료비 세액공제 제도에 대해 각각 개편 시나리오를 설정하고, 개편에 따른 효과를 분석하였다. 그리고 근로소득공제, 근로소득세액공제, 기본공제, 자녀세액공제 제도의 개편안을 결합한 복합 시나리오도 설정하여 분석하였다.

가. 개별 공제제도 개편 효과

근로소득공제에 공제액 한도를 설정하면 세수입이 증가하고 소득세의 소득재분배 효과가 강화된다. 또한 근로자와 사업소득자 간에 세부담 격차가 축소되며, 근로소득자의 면세자 비율도 축소된다. 한편, 결혼·출산에 따른 세부담 완화 정도에는 직접적인 영향을 주지 않을 것으로 판단된다. 다만 전반적으로 실효세부담이 증가됨에 따라 기본공제의 효과가 더 커져서 결혼·출산의 세부담 완화효과가 다소 커질 가능성은 있다. 효과의 크기는 구체적으로 제도를 어떻게 설계하는지에 따라 상당히 다르다. 본 연구에서는 근로소득공제의 한도를 750만원, 1,200만원, 1,500만원으로 설정하는 경우를 검토하였는데, 750만원으로 제한하는 경우에 효과가 상당히 크며, 1,500만원으로 제한하는 경우에는 효과가 적은 것으로 나타났다.

근로소득세액공제제도를 폐지하면 세수입이 증가되고, 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차가 축소되며, 면세자 비율이 축소되는 긍정적인 효과가 있지만 소득재분배에는 부정적인 영향이 예상된다. 근로소득세액공제제도는 소득이 많을수록 공제 규모가 작아지도록 설계되어 소득재분배 성격이 매우 강한 제도이다.

기본공제제도를 확대하는 방안은 결혼이나 출산으로 인하여 부양가족이 확대되는 경우에, 그에 따른 세부담 감소폭을 확대하는 데 주안점을 둔 것이다. 그러나 공제를 확대하는 것이므로 세수입이 감소된다는 문제가 있으며, 재분배 관점에서는 고소득층이 더 많이 혜택을 받는다는 문제가 있다. 저소득층보다는 고소득층이 부양가족의 수가 더 많기 때문이다.

자녀세액공제에 대해서는 폐지하는 방안과 혜택을 확대하는 방안을 검토하였다. 자녀세액공제를 폐지하면 당연히 세수입이 증가되고 면세자 비율이 축소된다. 그러나 소득세의 소득재분배 기능은 강화된다. 고소득층 가정에 자녀가 더 많은 경향이 있기 때문이다. 자녀세액공제를 확대하는 경우에는 그 반대의 효과가 나타난다.

특별공제제도 중에서는 신용카드 사용액 소득공제와 교육비 공제, 의료비 공제제도 개편방안을 검토하였다. 이 공제제도들이 근로소득자를 중심으로

운영되고 있으므로, 이 제도들을 폐지하거나 혜택을 축소하면 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차가 축소된다. 소득재분배 관점에서도 소득세의 재분배 기능을 강화하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 효과의 크기는 제도마다 다르다. 세수입 증대의 관점에서는 신용카드 사용액 소득공제 폐지의 효과가 가장 크며, 소득재분배 효과는 교육비 세액공제를 폐지할 때 가장 크다. 근로자와 사업자의 세부담 격차 축소 측면에서는 신용카드 사용액 소득공제제도 폐지의 영향이 가장 크고, 면세자 비율 축소의 측면에서도 그렇다.

나. 복합 시나리오 효과

소득세의 경우 다양한 정책이슈가 있으며, 각 이슈들은 나름대로 중요한 의미를 가지고 있다. 그러므로 이들 이슈들을 종합적으로 고려하여 개편안을 마련하여야 하는데, 개별 공제항목의 개편만으로는 다양한 문제점들을 모두 개선하는 방안을 찾기 어렵다. 본 연구에서는 근로소득공제제도와 근로소득세액공제제도, 기본공제제도, 자녀세액공제제도를 복합적으로 개편하는 세 가지 대안을 마련하고 개편에 따른 효과를 분석하였다.

복합 시나리오 1안에서는 근로소득공제 규모를 최대 750만원으로 제한하고 근로소득세액공제는 폐지하는 방안을 제시하였다. 이 경우에 총급여 1,500만원을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않게 된다. 기본공제는 1인당 공제액을 현행 150만원에서 400만원으로 확대한다. 기본공제가 충분히 확대되었다는 점을 고려하여 자녀세액공제는 폐지한다.

이 경우 근로소득세액공제 폐지와 기본공제 확대, 자녀세액공제 폐지가 소득세 수입을 감소시키고 재분배 기능을 약화시키는 효과가 있지만, 근로소득공제 한도액을 낮은 수준으로 책정함에 따른 세수입 증대 및 재분배 기능 강화 효과가 더 압도적인 것으로 판단된다. 면세자 비율의 경우에는, 기본공제 확대가 이 비율을 확대하는 효과가 있으나 근로소득공제 한도 설정, 근로소득세액공제 및 자녀세액공제 폐지의 영향이 더 커서 면세자 비율이 축소되는 것으로 나타났다.

복합 시나리오 II는 I안을 기본으로 기본공제 확대 폭을 다소 축소하고, 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하여 공제액을 크게 확대하는 방안이다. 이 경우에도 다섯 가지 정책이슈에서 모두 긍정적인 영향을 기대할 수 있는 것으로 나타났다. II안과 I안의 유일한 차이점은 I안이 자녀와 그 외 부양가족을 구분하지 않고 동등하게 공제를 확대하는 방안인 데 비해, II안에서는 자녀에 더 많은 혜택을 제공하면서 동시에 자녀에 대한 혜택을 세액공제로 통합함으로써 역진적인 효과를 최소화하고자 하였다는 점이다. 그러므로 자녀부양에 따른 혜택, 소득재분배의 관점에서는 II안이 더 우월하다.

복합 시나리오 III에서는 I안을 기준으로 하되 근로소득공제 한도를 750만원이 아닌 1,200만원으로 설정하였다. 이 경우 총급여가 4,500만원을 초과하면, 그 초과분에 대해서는 추가적인 공제를 받을 수 없다. I안과 비교할 때, III안에서는 근로소득공제제도 개편의 세수입 증대 효과와 소득재분배 효과가 상당히 완화된다. 그리고 면세자 비율 축소 효과도 완화된다. 결과적으로 근로소득세액공제제도 폐지, 기본공제 확대, 자녀세액공제 폐지와 결합하여 세수입, 소득재분배, 면세자 비율의 측면에서 부정적인 효과가 나타날 것으로 예상된다.

복합 시나리오 분석에서는 특별공제제도를 고려하지 않았는데, 실제 제도 개편 시에는 특별공제제도를 포함하여 개편안을 마련하는 방안도 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 신용카드 사용액 소득공제제도를 폐지하는 경우에는 세수입, 면세자 비율, 근로자와 사업자 간 세부담 격차 축소의 관점에서 긍정적인 효과가 더 커질 것으로 예상된다. 또한 부양가족 교육비 세액공제를 폐지하는 경우에는 세수입 증대뿐만 아니라 소득재분배 기능 강화 효과가 클 것으로 예상된다.

4. 정책시사점

본 연구를 통해서 얻을 수 있는 정책시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 소득세 정책이슈가 상당히 다양하므로 소득세제 개편방안을 모색할 때는 다양한 정책이슈를 복합적으로 검토하여야 한다. 소득세 수입의 변화를 중요하게 고려하여야 하는 것은 당연하며, 그 외에도 소득재분배효과, 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차, 면세자 비율에 미치는 영향도 고려하여야 한다. 결혼 및 출산으로 인해 부양가족이 증가함에 따른 세부담 절감 혜택도 중요한 고려 요소가 된다. 그 외에도 개별 제도의 문제점도 지적된다. 예를 들면, 의료비 공제의 경우 건강보험 및 정부지원의 확대로 인하여 세액공제의 필요성은 상당히 약화된 상태이며, 앞으로 그 필요성은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.

둘째, 어느 한 가지 제도 개편으로는 이와 같은 복합적인 정책이슈를 적절히 고려한 조화로운 개편방안을 마련할 수 없다. 한 가지 정책이슈에 초점을 맞춰 하나의 제도를 개편하면 다른 측면에서는 더 어려운 문제가 나타날 수 있다. 한 예로 2014년에 소득공제를 세액공제로 개편하면서 소득재분배 기능을 강화하였는데, 이로 인해 면세자 비율이 대폭 확대되어 소득세 정책에 큰 부담이 되고 있다. 다양한 정책이슈를 조화롭게 고려한 개편방안을 마련하려면 명목세율체계 개편만으로는 부족하며, 소득공제 및 세액공제를 개편하는 복합적인 개편안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 본 연구에서는 다양한 정책이슈와 개별 공제제도의 문제점을 종합적으로 개선하는 목적의 개편 시나리오를 몇 가지 검토하였는데, 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소하고 기본공제 및 자녀세액공제를 확대하는 방향으로 개편하는 방안을 신중하게 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 근로소득공제제도의 경우 공제한도를 설정함으로써 총공제규모를 축소하고 소득재분배 기능을 강화하는 방안을 검토하였는데, 공제규모를 상당히 낮은 수준으로 설정해야 세수입 증대는 물론 재분배 기능 개선 및 면세자 비율 축소 관점에서 큰 효과를 얻을 수 있는 것으로 나타났다. 기본공제와 자녀세액공제는 서로 밀접한 관계를 가지고 있는데, 기본공제를 대폭 확

대하는 경우에는 자녀세액공제를 폐지하는 것이 타당할 것이다. 그러나 이 경우, 소득재분배 기능 약화 효과가 크고, 기본공제 확대의 영향이 자녀에 집중되지 않고 그 외 부양가족에까지 확대된다는 점에서 세수손실 대비 개편의 효과성이 다소 낮아질 수 있다. 이러한 문제를 보완하는 방안으로 기본공제의 확대 폭을 다소 작게 설정하고 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하여 공제규모를 대폭 확대하는 방안을 생각할 수 있다.

목 차

I. 서 론	21
II. 소득세 과세현황과 특징	28
1. 소득세 과세체계	28
가. 소득세 과세체계 개요	28
나. 종합소득세 과세체계	32
2. 소득세 수입 규모, 변화 추이	35
가. 소득세 수입의 변화 동향	35
나. 다른 국가와의 비교	39
3. 소득세 실효세율	42
가. 근로소득세와 종합소득세 평균실효세율	42
나. 소득수준별 실효세율	47
다. 최근의 소득수준별 실효세율 구조 변화	52
4. 면세자 비율	56
III. 소득세 정책이슈와 공제체계 개편 시나리오	60
1. 소득세 정책이슈와 분석 방향	60
2. 소득세 공제제도 개편 시나리오 설정	66
가. 정책수단의 설정	66
나. 공제 항목별 시나리오	70
다. 항목별 시나리오 요약 및 복합 시나리오	87

IV. 미시모의실험 분석모형 및 자료 설명	94
1. 선행연구 및 본 연구의 특징	94
가. 선행연구	94
나. 본 연구의 특징	96
2. 자료 및 모의실험 모형 개관	100
가. 기반자료	100
나. 미시모의실험 모형 개관 및 분석 범위	103
V. 미시모의실험 모형 분석 결과	112
1. 기준모형	112
2. 근로소득공제 및 근로소득세액공제	118
가. 시나리오 설정	118
나. 결정세액 변화	119
다. 소득수준별 실효세율 변화	120
라. 소득 분배지표 변화	125
마. 면세자 비율 변화	127
3. 기본공제	129
가. 시나리오 설정	129
나. 결정세액 변화	129
다. 소득수준별 실효세율 변화	130
라. 소득 분배지표 변화	133
마. 면세자 비율 변화	135
4. 자녀세액공제	138
가. 시나리오 설정	138
나. 결정세액 변화	138

다. 소득수준별 실효세율 변화	139
라. 소득 분배지표 변화	142
마. 면세자 비율 변화	144
5. 특별공제	146
가. 시나리오 설정	146
나. 결정세액 변화	147
다. 소득수준별 실효세율 변화	149
라. 소득 분배지표 변화	152
마. 면세자 비율 변화	154
6. 복합 시나리오	156
가. 시나리오 설정	156
나. 결정세액 변화	158
다. 소득수준별 실효세율 변화	159
라. 소득 분배지표 변화	167
마. 면세자 비율 변화	169
VI. 요약 및 정책시사점	171
1. 소득세 정책이슈	171
2. 소득세 공제제도 개편 시나리오	173
3. 공제제도 개편 시나리오의 정책 효과	178
가. 개별 공제제도 개편 효과	178
나. 복합 시나리오 효과	182
4. 정책시사점	184
참고문헌	188

표 목차

〈표 II-1〉 소득세 수입의 구성	29
〈표 II-2〉 분리과세되는 종합소득과 적용 세율	30
〈표 II-3〉 종합소득세 소득공제, 세액공제	34
〈표 II-4〉 종합소득세 세율체계	35
〈표 II-5〉 소득세 수입의 GDP 탄성치	38
〈표 II-6〉 국세 수입과 소득세 수입의 관계 분석	39
〈표 II-7〉 종합소득 항목별 총수입금액과 소득금액	43
〈표 III-1〉 최근의 소득세 세율체계 변화(2008~2018년)	66
〈표 III-2〉 근로소득 연말정산 신고자 중 공제항목별 적용대상 인원이 차지하는 비중(2016년)	69
〈표 III-3〉 근로소득공제 공제율(2014년 이후)	70
〈표 III-4〉 주요국의 근로소득 필요경비 공제 규정	73
〈표 III-5〉 주요국의 기본(인적)공제 비교	78
〈표 III-6〉 소득세 공제제도 개편 시나리오	88
〈표 IV-1〉 소득구간별 인원 분포	101
〈표 IV-2〉 근로소득세제 모형 반영 여부	106
〈표 IV-3〉 종합소득세제 모형 반영 여부	109
〈표 V-1〉 기준모형의 국세 결정세액	113
〈표 V-2〉 기준모형의 소득구간별 실효세율	114
〈표 V-3〉 기준모형의 세후소득 분배지표	115
〈표 V-4〉 기준모형의 소득구간별 면세자 비율	118
〈표 V-5〉 근로소득(세액)공제 축소 시나리오	119
〈표 V-6〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 결정세액 변화	120

〈표 V-7〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 실효세율 변화 폭	121
〈표 V-8〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 소득 분배지표 변화	125
〈표 V-9〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭	128
〈표 V-10〉 기본공제 조정 시나리오	129
〈표 V-11〉 기본공제 시나리오별 결정세액 변화	129
〈표 V-12〉 기본공제 시나리오별 실효세율 변화 폭	132
〈표 V-13〉 기본공제 시나리오별 소득 분배지표 변화	134
〈표 V-14〉 기본공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭	136
〈표 V-15〉 자녀세액공제 시나리오	138
〈표 V-16〉 자녀세액공제 시나리오별 결정세액 변화	139
〈표 V-17〉 자녀세액공제 시나리오별 실효세율 변화 폭	141
〈표 V-18〉 자녀세액공제 시나리오별 소득 분배지표 변화	143
〈표 V-19〉 자녀세액공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭	145
〈표 V-20〉 특별공제 시나리오	147
〈표 V-21〉 특별공제 시나리오별 결정세액 변화	147
〈표 V-22〉 특별공제 시나리오별 실효세율 변화 폭	151
〈표 V-23〉 특별공제 시나리오별 소득 분배지표 변화	153
〈표 V-24〉 특별공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭	155
〈표 V-25〉 복합적 시나리오	157
〈표 V-26〉 복합 시나리오별 결정세액 변화	158
〈표 V-27〉 복합 시나리오별 실효세율 변화 폭	162
〈표 V-28〉 복합 시나리오별 소득 분배지표 변화	168
〈표 V-29〉 복합 시나리오별 면세자 비율 변화 폭	170
〈표 VI-1〉 소득세 공제제도 개편 효과 - 개별 공제항목 개편	180
〈표 VI-2〉 소득세 공제제도 개편 효과 - 복합 시나리오	183

그림 목차

[그림 II-1] 종합소득세 계산 흐름도	33
[그림 II-2] 소득세 수입의 변화 - GDP 및 국세수입 대비 비율	36
[그림 II-3] OECD 회원국의 소득세 수입의 GDP 대비 비율(2016년)	41
[그림 II-4] OECD 회원국의 소득세 수입의 총조세수입 대비 비율(2016년)	41
[그림 II-5] 근로소득세와 종합소득세 실효세율 변화	46
[그림 II-6] 근로소득세와 종합소득세 실효세율 비교(2016년)	48
[그림 II-7] 근로소득세와 종합소득세 실효세율 격차(2016년)	49
[그림 II-8] 근로소득세와 종합소득세 소득구간별 납세자 비중(2016년)	50
[그림 II-9] 근로소득세와 종합소득세 신고자 누적분포(2016년)	51
[그림 II-10] 소득수준별 근로소득세 실효세율 변화(2011~2016년)	53
[그림 II-11] 소득수준별 종합소득세 실효세율 변화(2011~2016년)	55
[그림 II-12] 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율	57
[그림 II-13] 근로소득세 소득수준별 면세자 비율	58
[그림 IV-1] 소득구간별 종합소득자 중 근로소득이 있는 자의 비중	102
[그림 IV-2] 소득구간별 종합소득자의 소득 구성	103
[그림 IV-3] 소득세 미시모의실험 모형의 개념도	104

[그림 V-1] 소득구간별 누적 인원 비중	117
[그림 V-2] 근로소득공제 한도 도입 효과	123
[그림 V-3] 소득구간별 평균 기본공제 대상자 수	131
[그림 V-4] 소득구간별 자녀세액공제 대상자 수	140
[그림 V-5] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과	161
[그림 V-6] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과(종합소득자)	163
[그림 V-7] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과 (기본공제 확대 규모 축소)	164
[그림 V-8] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과 (근로소득공제 한도 확대)	166

I. 서론

포용적 성장이 사회적으로 중요한 이슈가 되면서 소득세 정책에 대한 관심이 더욱 높아지고 있다. 포용적 성장을 위해서는 재정지출이 증가되어야 하고, 이를 위해서는 세수입을 증대시킬 필요가 있다. 세수입을 확보하는 다양한 방법이 있는데, 그 중에서 핵심적인 역할을 할 것으로 기대되는 것이 소득세이다. 최근의 세수입 변화를 보면, 소득세 세수입이 빠른 속도로 증가하였으며, 그것이 국가의 세수입 증대에 크게 기여하였다. 소득세 수입이 국세수입에서 차지하는 비중은 2000년 18.8%에서 2010년 21.3%, 2016년에는 28.9%로 증가되었다.¹⁾

소득세는 세수입 확보 측면에서 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 직접적으로 소득재분배 기능을 수행한다는 점에서도 국가의 중요한 정책수단이 된다. 소득수준에 따라 세율이 달라지는 누진적 세율체계를 갖고 있으며, 다양한 소득공제와 세액공제의 세부담 절감 효과도 소득수준에 따라 달라진다. 많은 세목이 있지만, 세율체계와 공제체계에서 소득재분배를 직접적으로 고려한다는 점에서 소득세가 독특하다고 할 수 있다.

그러나 세수입 증대를 위해서 또는 소득세의 소득재분배 기능 개선을 위해서 소득세제를 개편하는 것은 쉬운 일이 아니다. 소득세는 세율체계뿐만 아니라 다양한 공제체계를 포괄하는 복잡한 구조로 되어 있고, 소득세제를 형성하는 구성요소 중 어느 하나를 변경하는 경우에 그에 따른 세수입 효과와 소득재분배 효과를 파악하기 쉽지 않다. 그뿐만 아니라 세수입 규모와 소득수준별 실효세부담 분포 외에도 소득세제 개편 시 고려하여야 할 요소가 많다.

세수입과 소득재분배 효과 외에 소득세제가 직면하고 있는 몇 가지 중

1) 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 표 2-1-2

요한 정책이슈를 정리해 보면, 첫 번째로 사업소득자와 근로소득자 간의 실효세율 격차를 들 수 있을 것이다. 2016년의 실효세율을 보면, 근로소득세 평균실효세율은 5.14%인데, 사업소득이 중심이 되는 종합소득의 경우에는 평균실효세율이 14.56%로 상당한 차이가 있다.²⁾ 근로소득은 소득 은폐 가능성이 거의 없는 반면 사업소득의 경우에는 은폐가 상당히 많다는 판단하에 근로소득에만 적용되는 다양한 공제제도를 도입하였으며, 그 결과 신고된 소득에 대한 실효세율에 격차가 발생하게 되었다. 그런데 최근에 사업소득자의 과표양성화가 상당히 진전되었음에도 불구하고 근로소득세와 사업소득세의 실효세율 격차를 계속 유지해야 하는지 의문이다. 그뿐만 아니라 신고된 소득에 대한 실효세율 격차는 정직하게 신고한 사업소득자에게 불리하게 작용하므로 사업소득자의 소득 은폐를 더 확대시키는 결과를 가져올 수 있다는 문제도 있다. 그러므로 소득세제 개편 시 근로소득자와 사업소득자의 실효세율 격차가 어떻게 변화되는지 살펴보고, 신중하게 정책방향을 설정할 필요가 있다.

두 번째 중요한 이슈는 면세자 비율이다. 정부는 2014년에 소득세제를 개편하여 근로소득에 적용되는 여러 가지 소득공제를 세액공제로 전환하였다. 이는 소득세 실효세부담의 누진도를 제고하려는 노력에 따른 것이다. 그런데 개편 결과 저소득층의 세부담이 축소되어 면세자 비율이 크게 증가하였다. 2013년에는 31.3%였던 근로소득세 면세자 비율이 2014년에 48.1%가 되었다. 이후 조금씩 낮아져 2016년에는 43.6%가 되었으나, 근로소득자 중 과반에 가까운 자가 소득세를 납부하지 않는 상황이 지속되고 있다는 점에는 변화가 없다.³⁾ 면세자 비율이 어느 정도가 되는 것이 적절한지에 대해서는 정답이 없다. 하지만 현재의 근로소득세 면세자 비율이 과도하게 높다는 점에 대해서는 정책 담당자나 관련 학자 등 전문가들이 대체로 동의하는 것으로 판단된다. 민주주의 사회에서 면세자 비율은 정부 정책에 중요한 영향을 줄 수 있다. 면세자 비율이 과도하게 높으면, 정부의 정책 결정에서 세금을

2) 제II장의 [그림 II-5] 참조.

3) 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, <표 4-2-2>

납부하는 사람보다 납부하지 않는 사람의 견해가 더 중요하게 인식될 수 있다. 특히 포용적 재정정책이 필요한 현 시점에서, 과도하게 면세자가 많으면, 국가가 감당할 수 있는 수준을 넘어서는 정도로 재정지출이 확대될 수 있다. 그러므로 대다수의 국민이 세금을 납부하도록 하고, 대부분의 국민이 납세자의 관점에서 정부정책에 대한 의사를 표현하도록 할 필요가 있다. 그리고 소득세제 개편방안을 마련할 때는 그 개편이 면세자 비율에 어떤 영향을 줄 것인지 검토하여야 할 것이다.

세 번째 이슈는 자녀부양에 따른 세부담 차이이다. 저출산이 심각한 사회적 문제가 되고 있는바, 자녀부양에 따른 세부담 차이는 소득세 정책에서 매우 중요한 이슈이다. 자녀 양육에 따른 비용을 모두 소득공제 또는 세액공제를 통한 세부담 절감으로 상쇄할 수는 없으며, 그렇게 하는 것이 바람직하지도 않을 것이다. 그러나 상당히 많은 국가들이 소득공제나 세액공제를 통해서 자녀가 많은 가정의 세부담을 낮춰주고 있으며, 이는 자녀 양육비의 일부를 정부가 부담하는 것을 의미한다. 저출산 문제와 관련하여, 자녀 출산 및 양육에 따른 소득세 공제를 확대하여 출산율을 제고해야 한다는 주장이 있을 수도 있다. 그러나 관련된 실증분석 연구결과들을 보면, 소득공제 또는 세액공제를 통해 소득세 부담을 줄여주는 것이 자녀의 출산 및 양육에 중요한 영향을 주는 것으로 보이지는 않는다.⁴⁾ 그러나 소득세 공제 정책이 정부의 정책방향을 보여주는 시그널이 될 수도 있으며, 가족 수를 고려한 세부담의 수평적 형평성 관점에서도 자녀 수를 고려하여 실효세부담에 격차를 두는 것이 바람직할 수 있다. 그러므로 소득세제 개편안을 마련할 때는 자녀 수에 따른 세부담 격차가 어떻게 영향을 받는지도 검토하여야 할 것이다.

본 연구에서는 소득세 공제제도의 변화가 세수입, 소득재분배, 사업자와 근로소득자 간 세부담 격차, 면세점 및 면세자 비율 등에 어떤 영향을 주는 지 분석한다. 소득세의 다양한 구성요소 중 어느 하나 또는 여러 가지를 개

4) 출산에 대한 소득지원과 가격지원의 효과 분석은 김현숙·류덕현·민희철(2006), 최준욱·송헌재(2010), 차경욱(2005), 신윤정(2008) 참조

편했을 때 세수입, 소득재분배 등에 어떤 효과가 나타나는지를 분석한 연구들은 상당히 많다. 예를 들면 안중석(2016)에서는 한국조세재정연구원에서 조사하여 발표하는 재정패널 자료를 사용하여 근로소득세의 주요 공제항목 및 세율체계 개편이 세수입과 소득재분배, 그리고 면세자 비율에 미치는 영향을 분석하였다. 그 외에 다수의 연구가 통계청에서 발표하는 가계동향조사 자료를 사용하여 근로소득세나 종합소득세의 구성요소를 개편할 때 예상되는 효과를 모의실험을 통해서 살펴보았다.⁵⁾

본 연구는 기본적으로 이러한 연구들과 같은 부류의 연구라고 할 수 있다. 그런데, 다음과 같은 두 가지 측면에서 다른 연구의 문제점을 보완하고 새로운 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 사용하는 자료의 차이이다. 이러한 부류의 연구는 개별 가구의 소득과 소비, 납세현황 등의 자료를 사용한 모의실험 방식을 통해서 소득세제의 변화에 따른 효과를 분석하는 것이다. 그러므로 개별 가구의 상황을 보여주는 미시자료를 사용하여야 하는데, 우리나라에서 사용 가능한 자료로 통계청에서 발표한 가계동향조사 자료와 한국조세재정연구원에서 제공하는 재정패널조사 자료가 있다. 두 자료 모두 서베이에 기초한 표본조사 자료이다. 그러므로 표본조사 자료가 가지고 있는 근본적인 한계가 있다. 특히 중요한 것은 최저소득계층과 최고소득계층의 조사 응답률이 낮아 상대적으로 과소표집되는 것을 피할 수 없다는 점이다.

그리고 가계동향조사 자료의 경우에는 소득세를 형성하는 각 요소에 대한 구체적인 자료가 없어서 부득이 소득과 가족 수, 지출자료 등을 사용하여 소득세 부담을 추정할 수밖에 없으며, 소득세제가 변화되는 경우에 그 추정된 세부담이 어떻게 변화되는지를 파악하는 데 초점을 맞춰 연구할 수밖에 없다. 재정패널 자료의 경우에는 소득세 부담과 소득세 부담을 구성하는 각 요소에 대한 자료가 포함되어 있으며, 응답자에게 납세신고자료를 제출하도록 하여 정확한 응답을 유도한다는 장점이 있다. 그러나 총표본이 5천개 정도로 표본이 적다는 문제가 있다. 특정 개편안의 경우에는 적용대상자가 적

5) 통계청 자료를 사용한 연구 중 대표적인 것으로 성명재 외(2010)를 들 수 있다.

어서 분석결과를 신뢰하기 어려운 경우도 발생할 수 있다.

본 연구에서는 국세청의 신고자료를 사용하여 이러한 문제를 극복하고자 하였다. 근로소득세의 경우 약 100만명, 종합소득세의 경우 약 55만명의 소득세 신고자료를 입수하여 소득세 구성요소의 개편에 따른 효과를 모의실험 방식으로 추정해 본다. 국세청 자료를 사용함으로써 저소득계층과 고소득계층의 과소표집 문제를 피할 수 있으며, 실제로 납부한 세액을 바탕으로 소득세제 개편의 효과를 추정할 수 있다는 점이 국세청 자료를 사용하는 가장 중요한 장점이라고 할 수 있다.

둘째, 연구의 포괄성에서 차이가 있다. 다른 연구들은 대체로 세수입 효과와 소득재분배 효과를 포함하고 있지만, 근로소득세와 종합소득세의 세부담 비교를 수행한 연구는 많지 않다. 예를 들면 안중석(2016)의 경우에는 근로소득세에 대한 분석만 수행하였으며, 공제제도 중에서도 근로소득에만 적용되는 공제제도에 초점을 맞췄다. 성명재·전영준(2009) 등 일부 연구는 사업소득과 근로소득의 세부담 격차에 대해서도 연구하였으나, 이러한 연구들은 대체로 이 문제에 초점을 맞춰 연구를 진행하다 보니 소득재분배 효과와 그 외 효과들에 대해서는 자세하게 검토하지 못하였다. 그러나 소득세제는 그 제도를 형성하는 구성요소들이 서로 밀접한 관계를 가지고 있으므로, 앞서 언급한 다양한 정책이슈들을 종합적으로 고려하여 개편방안을 마련할 필요가 있다. 2014년에 소득공제 항목의 일부를 세액공제로 전환하면서 소득재분배 효과에 중점을 두고 개편한 결과 면세자 비율이 크게 확대되는 부작용이 나타났다. 이 사례는 소득세제 개편 시 정책이슈들을 포괄적으로 검토하여 개편안을 마련할 필요가 있다는 점을 잘 보여주는 것이다. 본 연구는 국세청의 신고자료를 사용하여 다양한 제도 변화와 다양한 정책이슈에 대해 일관된 방법을 적용하여 포괄적으로 분석한다는 점이 중요한 장점이다.

국세청 자료를 사용하여 소득세제 변화의 효과를 모의실험한다는 점이 본 연구의 가장 중요한 특징이지만, 국세청 자료를 사용함으로써 직면하게 되는 문제점도 있다. 세금 계산을 위해 꼭 필요한 자료 외에는 국세청에서 자

료를 갖고 있지 않기 때문이다. 예를 들면, 의료비와 교육비, 기부금의 경우, 세액공제 대상이 되어 공제를 받은 납세자의 공제금액 자료는 전산화되어 있으나, 공제 대상 여부를 파악하기 위해서 필요한 기초자료들은 포함되어 있지 않다. 그러므로 공제한도를 초과하는 지출에 대해서는 규모를 파악할 수 없다. 또한 의료비와 신용카드 공제의 경우에는 일정한 한도를 초과하는 경우에만 공제를 받을 수 있는데, 지출액이 그 한도에 미치지 못하는 경우에는 납세자가 아예 자료를 제출하지 않는 경우도 있다. 이러한 항목들에 대해서는 일정한 가정을 두고 자료를 추정하여 분석한다. 이 부분이 본 연구를 수행하는 데 있어 가장 어려운 부분이기도 하다.

본 보고서는 크게 네 개의 부분으로 구성된다. 제Ⅱ장에서는 소득세 과세체계를 설명하고, 최근의 세수입 동향, 소득수준별 실효세율 수준, 면세자 비율 등을 검토함으로써 앞서 설명한 소득세 정책의 주요 이슈와 관련된 현황을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 소득세 정책의 주요 이슈를 좀 더 자세하게 살펴보고, 그 이슈들을 바탕으로 소득세 공제체계 개편 시나리오를 설정한다. 주요 공제 항목에 대해 각각의 개편방향을 검토할 뿐만 아니라 그 개편방안들을 결합한 복합적 시나리오도 설정한다. 여기서 공제항목은 소득공제와 세액공제 항목들을 의미한다. 세율체계와 「조세특례제한법」에 따른 조세감면은 검토 대상에서 제외한다. 최근에 여러 차례 세율체계 개편이 있었기 때문에 당분간은 현행 세율체계가 유지될 것이라고 보고, 세율체계는 논의 대상에서 제외하였다. 그뿐만 아니라 세율체계에 대해서는 매우 다양한 시나리오를 설정할 수 있으므로 본 연구에서 몇 가지 시나리오를 설정하여 연구하는 데 큰 의미를 부여하기 어렵다. 세율체계 개편에 대한 개편 필요성 논의가 있을 때, 의견이 모아지는 몇 개의 시나리오를 중심으로 효과분석을 하는 것이 더 나을 것으로 판단된다. 「조세특례제한법」에 따른 조세감면은 각 항목별로 고유의 목적을 가지고 있어 일반적인 소득세 정책 발전방향의 틀 안에서 검토하는 데 한계가 있다. 제Ⅳ장에서는 시나리오 분석에 활용되는 자료와 모형에 대해 간략하게 설명한다. 제Ⅴ장에서는 주어진 시나리오를 시행할 경우에 예상되는 효과를 살펴본다. 예상되는 효과는 앞서 검토한

조세정책 주요 이슈의 관점에서 검토한다. 즉, 세수효과와 소득재분배 효과, 사업자와 근로소득자 간 세부담 격차, 면세자 비율, 자녀 부양에 따른 세부담 절감 효과 등을 검토한다. 마지막으로 제VI장에서는 연구결과를 종합 정리하고 정책방향에 대해 논의한다.

Ⅱ. 소득세 과세현황과 특징

1. 소득세 과세체계

가. 소득세 과세체계 개요

「소득세법」 제4조에 따르면 소득세 과세대상이 되는 소득은 종합소득과 양도소득, 퇴직소득으로 구분된다. 종합소득은 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득을 포괄하는 것이며, 양도소득은 매도, 교환, 법인에의 현물 출자 등을 통해 자산을 유상으로 이전함에 따라 발생하는 소득을 말한다. 퇴직소득은 퇴직금과 공적연금 일시금을 말한다.

양도소득과 퇴직소득은 종합소득과 구분하여 별도의 과세체계를 적용하는데, 이를 분류과세(分類課稅, seperated taxation)라고 한다. 양도소득과 퇴직소득은 장기간에 걸쳐 발생하는 것으로 매년 발생한 소득인 종합소득과 같은 과세체계를 적용하여 과세하면 세부담이 과도하게 많아질 수 있다. 종합소득은 해당되는 소득을 모두 종합하여 종합소득세 세율체계를 적용하여 과세하는 것을 원칙으로 한다.

〈표 II-1〉에서는 2016년의 소득세 수입을 종합소득과 양도소득, 퇴직소득으로 구분하여 정리하였다. 소득세 수입 70조원 중 약 55조원이 종합소득에서 발생하였으며, 종합소득세 수입이 소득세 수입에서 차지하는 비중은 78.2%였다. 양도소득세는 약 14조원으로 소득세 수입의 19.5%를 차지하였으며, 퇴직소득세는 1조 6천억원 규모로 소득세 수입의 2.3%를 차지하였다. 본 연구에서는 종합소득에 대한 과세에 초점을 맞춰 연구를 수행하며, 별도의 언급이 없이 소득세라고 표현하는 경우에 종합소득에 대한 과세를 의미한다.

〈표 II-1〉 소득세 수입의 구성

(단위: 백만원, %)

구분	2016	비중
소득세	70,119,368	100.0
종합소득	54,850,563	78.2
양도소득	13,683,281	19.5
퇴직소득	1,585,524	2.3

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 2-1-2

소득이 양도소득과 퇴직소득, 종합소득으로 구분되는 것에 비취볼 때, 개념상 종합소득은 양도소득과 퇴직소득을 제외하고 매년 발생하는 소득을 연단위로 종합한 소득을 말한다고 할 수 있다. 그런데 우리나라 「소득세법」에서는 종합소득을 이와 같은 개념으로 정의하지 않고, 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득으로 분류하고 각각의 소득 범주에 해당되는 항목의 구체적인 내용을 법 제16조부터 제21조에 열거하고 있다. 그러므로 열거된 소득에 포함되지 않으면 과세대상 종합소득에 포함되지 않는다. 그런데 과세대상 소득을 열거하면서 각 호의 뒷부분이나 각 항의 마지막 호에 ‘이와 유사한 소득’ 또는 ‘각호에 열거된 것과 유사한 소득’이라는 표현이 있다. 이는 열거된 소득만 과세되는 것이 아니라 열거된 소득과 유사한 소득은 모두 과세대상이 된다는 의미로서, 과세대상 소득을 상당히 포괄적으로 규정하는 것이다. 미국의 경우를 보면, 먼저 소득세 과세대상이 되는 소득세의 개념을 설명하고 그 과세대상 소득에 포함되는 소득의 항목들을 세법에서 예시적으로 보여주고 있다.⁶⁾ 이와 달리 우리나라 「소득세법」에서는 종합소득에 대한 별도의 정의 없이 종합소득에 해당되는 대표적인 소득을 열거하고, 열거된 소득과 유사한 성격의 소득이 모두 종합소득에 포함된다고 규정하고 있다.

종합소득은 종합과세와 분리과세로 구분된다. 종합과세는 과세대상이 되는 소득을 모두 종합하여 과세하는 것이며, 분리과세는 특정 소득을 종합소득에 포함하지 않고 분리하여 별도의 세율체계를 적용하여 과세하는 것을

6) 미국 세법(IRC) §61(a)

의미한다. 분리과세는 대체로 소득이 적어서 낮은 세율로 분리과세하는 것이 편리한 경우, 특정 소득을 우대할 필요가 있는 경우, 또는 특정 소득 전체에 대해 높은 세율로 과세하는 것이 바람직한 경우에 적용된다. 분리과세의 내용을 표로 정리하면 <표 II-2>와 같다. 일용근로자 소득 분리과세는 적은 소득에 대한 납세 편의성 제고가 중요한 이유가 되는데, 6%의 최저세율이 적용된다. 연 2천만원 이하의 이자·배당소득 분리과세도 마찬가지로이다. 비실명 이자·배당소득 분리과세는 세율이 90%로 비실명 금융거래에 대한 징벌적 성격이 있다. 복권 등 분리과세 대상 기타소득은 매년 반복적으로 발생하는 소득이라기보다는 어쩌다 한 번 발생하는 일시적 소득으로서 다른 종합소득과 같이 취급하는 것이 타당하지 않은 측면이 있다. 세금우대 종합저축은 우대의 목적으로 분리과세를 적용한다.

<표 II-2> 분리과세되는 종합소득과 적용 세율

(단위: %)

분류	분리과세 소득	세율
금융소득	분리과세신청 장기채권이자	30
	비실명 이자·배당	90
	법원 보관금에서 발생하는 이자	14
	직장공제회 초과반환금	기본세율 ¹⁾
	세금우대종합저축에 대한 이자·배당	14
	연 2천만원 이하의 이자·배당 ²⁾	14
일용근로자 소득	일당 10만원 초과분	6
복권 등 분리과세 대상 기타소득	3억원 이하	20
	3억원 초과	30

주: 1) 기본세율은 종합소득세에 적용되는 세율체계를 말함

2) 비과세 또는 분리과세가 적용되는 이자·배당은 제외하고 연 2천만원 이하

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, p. 21.

종합소득세를 징수하는 방법은 신고납부와 원천징수로 구분할 수 있는데, 원천징수는 소득을 지급하는 자가 지급 시에 법에서 정하는 세율을 적용하여 세금을 미리 징수하여 납부하는 제도이다. 이때 소득을 지급하는 자가 원천징수의무자가 되는데, 원천징수의무자는 원천징수한 세금을 국세청에

납부하고, 소득을 지급받는 자에게는 세금을 제외한 소득만 지급한다.

원천징수는 완납적 원천징수와 예납적 원천징수로 구분된다. 완납적 원천징수는 분리과세 소득에 적용되는 것으로서 원천징수만으로 과세의무가 종결되는 것을 말한다. 예납적 원천징수는 원천징수에 의하여 납세의무가 종결되지 않고, 각 소득에 대해 과세연도에 발생한 소득을 합산한 후 해당되는 과세방법을 적용하여 산출세액을 다시 계산하는 것을 말한다. 예납적 원천징수의 경우 정산 과정을 통해 최종 산출세액에서 원천징수한 세액을 차감하고 차액을 납부한다. 분리과세 대상 소득에 원천징수가 적용되면 완납적 원천징수가 되며, 그 외 소득세 과세대상 소득에 대한 원천징수는 모두 예납적 원천징수라고 할 수 있다. 예를 들면, 근로소득세 원천징수, 종합과세 대상 이자·배당 소득 또는 기타소득에 대한 소득세 원천징수가 예납적 원천징수에 해당한다.

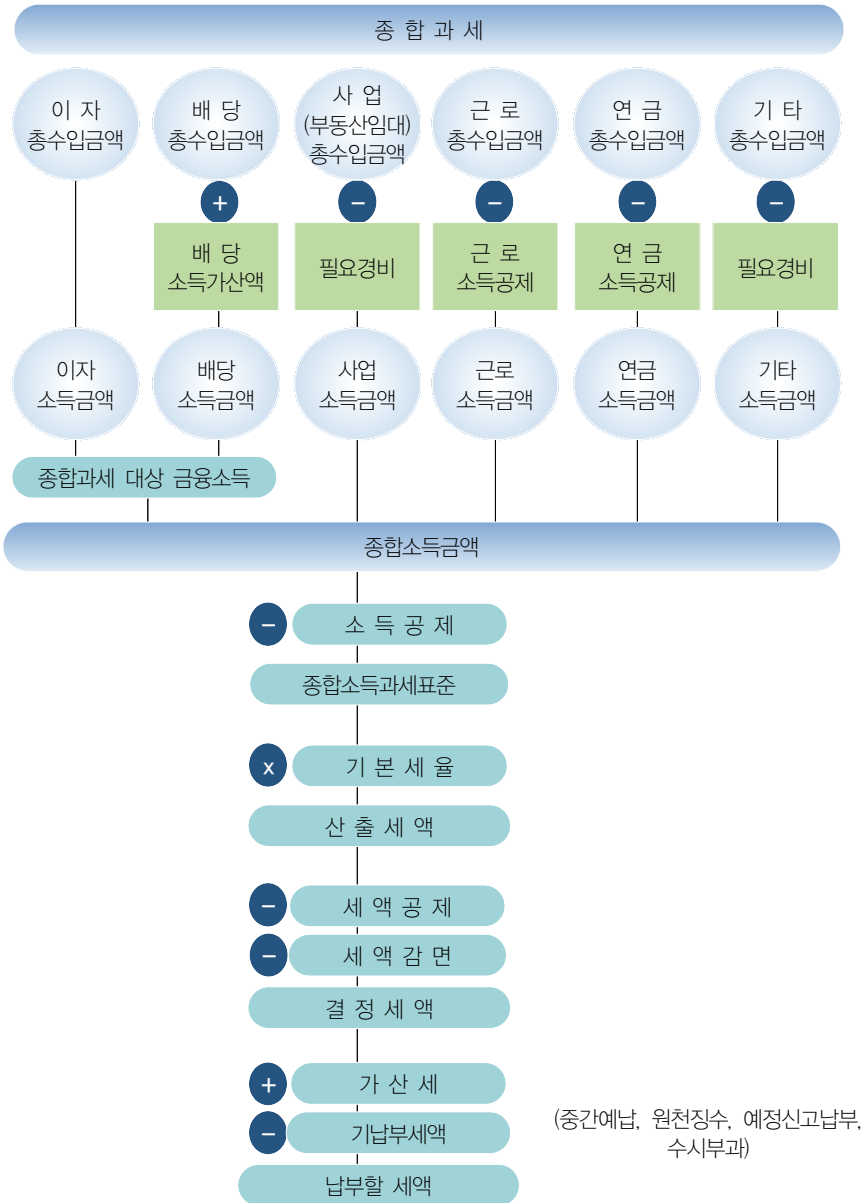
종합과세 대상 소득이 있는 납세자는 연간 발생한 소득을 모두 합하여 종합소득세 신고를 하여야 하며, 원천징수한 소득이 있는 경우에는 산출세액에서 원천징수 세액을 차감한 차액을 종합소득세 신고 시 납부하여야 한다. 다만 일부 소득에 대해서는 종합소득세 신고절차를 단순화하여 원천징수 의무자 단계에서 소득을 합산하여 정산하도록 하는 제도가 있다. 이를 종합적 원천징수라고 한다. 근로소득과 연말정산하는 사업소득, 연금소득에 이 제도가 적용된다. 근로소득의 경우를 보면, 근로소득의 지급자(원천징수의무자)가 연간소득을 합산하여 세액을 계산하고, 그 세액에서 원천징수한 세액을 차감하여 정산한다. 이를 근로소득 연말정산이라고 한다. 근로자가 근로소득 외 다른 종합소득이 있는 경우에는 연말정산을 한 이후에 연말정산 자료를 그 외 소득에 대한 자료와 종합하여 종합소득세 신고를 하여야 한다. 근로소득 외 종합소득세 신고대상 소득이 없으며, 근로소득 연말정산을 한 근로소득자는 별도로 종합소득세 신고를 할 필요가 없다. 연말정산에 적용되는 과세체계는 종합소득에 적용되는 과세체계와 같다. 흔히 근로소득에 대한 과세를 근로소득세라고 하는데, 이는 분리과세되는 근로소득(일용근로자 소득)과 종합적 원천징수한 근로소득을 총칭하는 것이다.

나. 종합소득세 과세체계

종합소득 과세대상 소득에 대해 수입금액에서부터 납부해야 할 세액을 산출하는 과정을 그림으로 나타내면 [그림 II-1]과 같다. 각 소득 종류별로 수입금액에서 필요경비를 차감하여 과세대상 소득금액을 산출한다. 필요경비를 계산할 수 없는 근로소득의 경우에는 근로소득공제액을 차감하고, 연금소득의 경우에는 연금소득공제액을 차감한다. 소득 종류별로 산출한 소득금액을 종합한 종합소득금액에서 소득공제를 차감하면 종합소득세 과세표준이 되는데, 이 과세표준에 세율체계를 적용하여 산출한 세액을 산출세액이라고 한다. 산출세액에서 세액공제와 세액감면액을 차감하면 결정세액이 되고, 결정세액에 가산세액을 더하고 기납부세액을 차감하면 납부해야 할 세액이 된다. 결정세액이 과세대상 연도에 발생한 종합소득에 대해 납부해야 할 총 세액이라고 할 수 있으며, 납부해야 할 세액은 신고와 함께 납부해야 하는 세액이다. 원천징수세액은 기납부세액에 포함된다.

소득공제는 인적공제와 연금보험료공제, 주택담보노후연금 이자비용 공제, 특별공제, 기타 소득공제로 구분된다. 기타 소득공제는 「조세특례제한법」에 규정된 소득공제를 의미한다. 「소득세법」에 규정된 소득공제 중 인적공제와 연금보험료공제, 주택담보노후연금 이자비용 공제는 종합소득이 있는 자에게 일반적으로 적용되는 소득공제인 데 비해, 특별공제는 근로소득이 있는 자에게만 적용되는 소득공제이다. 세액공제는 근로소득세액공제와 자녀세액공제, 연금계좌 세액공제, 특별세액공제, 기타 세액공제로 구분되는데, 기타 세액공제는 「조세특례제한법」에 따른 세액공제이며, 「소득세법」상 공제제도 중 특별세액공제는 근로소득이 있는 자에게만 적용된다.

[그림 II-1] 종합소득세 계산 흐름도



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, p. 21.

「소득세법」에 규정된 소득공제와 세액공제 중 특별공제는 원칙적으로 근로소득자에게만 적용되는데, 예외적으로 의료비와 교육비 세액공제는 사업소득자 중 성실사업자에게도 적용된다. 근로소득에만 적용되는 특별공제를 도입한 가장 중요한 이유는 사업소득자의 소득 은폐·축소 신고를 고려하여 신고소득에 대한 실효세율에 격차를 둬으로써 실제 발생 소득에 대한 세부담 비율의 형평성을 도모하는 데 있다. 그런데 사업소득자가 성실하게 신고하는 경우에는 이러한 제도로 인하여 불이익을 받게 된다. 실제 발생소득이 동일한 경우 성실하게 신고하면 근로소득이 있는 자에 비해 많은 세금을 납부해야 하기 때문이다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 정부가 정한 절차와 요건을 준수하여 성실하게 신고한 것으로 인정되는 성실신고자에게는 교육비와 의료비 공제를 허용하게 되었다. 특별공제 외에도 기타 소득공제 및 기타 세액공제에도 근로소득자에게만 적용되는 공제제도가 있는데, 이 공제제도들은 대체로 보편적인 ‘근로자’보다는 ‘저소득 근로자’에 초점을 맞춘 제도들이다.

〈표 11-3〉 종합소득세 소득공제, 세액공제²⁾

구분		공제항목	
소득공제	인적공제	기본공제	본인, 배우자, 부양가족 공제
		추가공제	경로우대, 장애인, 부녀자, 한부모 공제
	연금보험료 공제	국민연금보험료 소득공제	
		주택담보노후연금 이자비용 공제	
	특별공제	사회보험료, 주택자금 공제	
	기타 소득공제 ¹⁾	개인연금저축, 주택마련저축, 투자조합출자, 신용카드 등, 장기집합투자증권저축, 우리사주조합 출연금, 소기업·소상공인 공제부금, 고용유지중소기업 근로자, 목돈 안드는 전세 이자 상환액 소득공제	
세액공제	근로소득세액공제		
	자녀세액공제	기본공제 대상 자녀, 출산·입양	
	연금계좌 세액공제	퇴직연금저축, 연금저축 세액공제	
	특별세액공제	보장성 보험료, 의료비, 교육비, 기부금 세액공제	
	기타 세액공제 ¹⁾	납세조합, 주택차입금, 외국납부세액, 월세액 세액공제	

주: 1) 기타 공제는 「조세특례제한법」에 규정된 공제를 의미하며, 그 외 공제는 「소득세법」에 규정된 공제임

2) 진하게 표시한 공제는 근로소득이 있는 경우에만 적용됨

자료: 「소득세법」, 「조세특례제한법」을 바탕으로 저자 작성

종합소득세에 적용되는 세율은 누진세율로 되어 있다. 과세표준 규모에 따라 일곱 개의 구간으로 나누고, 각 구간별 하한선을 초과하는 소득에 대해서는 6~42%의 누진세율 체계가 적용되는 초과누진세율체계이다.

〈표 II-4〉 종합소득세 세율체계

(단위: 만원, %)

과세표준 구간		하한 기준금액 이하분에 대한 세액	하한 기준금액 초과분에 대한 세율
하한	상한		
0	1,200	0	6
1,200	4,600	72	15
4,600	8,800	582	24
8,800	15,000	1,590	35
15,000	30,000	3,760	38
30,000	50,000	9,460	40
50,000	-	17,460	42

자료: 「소득세법」 제56조

2. 소득세 수입 규모, 변화 추이

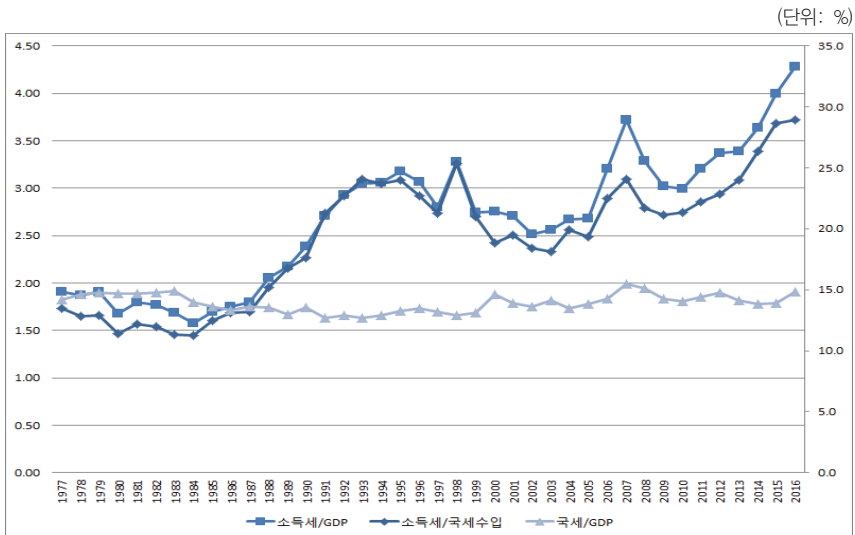
가. 소득세 수입의 변화 동향

[그림 II-2]에서는 지난 40년간의 소득세 수입 변화 추이를 정리하였다. 그림에 세 개의 선이 있는데, 위쪽에 있는 연도별 변화 폭이 큰 두 개 중 하나는 소득세 수입의 GDP 대비 비율을 정리한 것이고, 다른 하나는 소득세 수입의 국세수입에서 차지하는 비중을 정리한 것이다. 2016년의 경우를 보면, 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 4.3%이고 국세수입 대비 비율은 28.9%로 수치의 격차가 상당히 크다. 이와 같은 수치의 격차를 고려하여 두 개의 그래프를 축을 달리하여 정리하였다. 소득세 수입의 GDP 대비 비율에는 왼쪽의 축이 적용되고, 국세수입 대비 비율에는 오른쪽의 축이 적용된다. 두 개의 그래프 밑에서 연도별로 큰 변화 없이 유지되는 선은 국세수입의 GDP 대비 비율로서 오른쪽의 축이 적용된다.

소득세 수입의 GDP 대비 비율을 중심으로 소득세 수입 규모 변화를 살펴보면, 1977년에는 이 비율이 1.9%였으며, 그 후 낮아지는 경향을 보여 1984년에는 1.6%까지 낮아졌다. 1985년부터 (소득세/GDP) 비율이 다시 상승하기 시작하였으며, 그 상승속도가 상당히 빨라서 10년 후인 1995년에는 1985년의 두 배를 능가하는 3.3%가 되었다. 그 후 10년 즉, 1996~2005년에는 이 비율이 다소 낮아져 2.5~3% 수준이었다. 2005년 이후에는 2007년 3.7%까지 증가하였으나 다시 낮아져 2010년에는 3%가 되었다. 2010년부터 2016년까지는 (소득세/GDP) 비율이 꾸준히 빠른 증가세를 보여 2015년에는 4%, 2016년에는 4.3%가 되었다.

소득세 수입이 국세수입에서 차지하는 비중 그래프와 GDP 대비 비율 그래프는 거의 유사한 모양을 보여주고 있다. 이는 수준(level)의 차이는 있지만 증감의 패턴은 두 지표가 거의 같다는 점을 시사한다. 즉, 변화의 방향과 변화율이 거의 같다.

[그림 II-2] 소득세 수입의 변화 - GDP 및 국세수입 대비 비율¹⁾



주: 1) (소득세/GDP)는 왼쪽의 축, (소득세/국세수입)과 (국세/GDP)는 오른쪽의 보조축이 적용됨
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 표 2-1-2, 연도별 세목별 세수실적
 한국은행 경제통계시스템, 국민계정, 주요지표, 10.1.1 연간지표, 국내총생산(명목, 원화표시),
 (국가통계포털(<http://kosis.kr>)에서 추출, 2018. 5. 2 접속)

한편 국세수입의 GDP 대비 비율은 변화 폭이 상당히 작고 변화의 양태에도 차이가 있다. 이 비율은 14%대를 유지하다가 1985년부터 13%대로 낮아졌으며, 이후 2000년과 2003년 두 해를 제외하고는 2005년까지 대체로 13%대를 유지하였다. 13%보다 약간 낮아진 해도 있기는 하였지만 대체로 13%에 가까운 수준을 유지하였으며, 1993년에 12.7%로 가장 낮았다. 2005년에는 13.9%였던 것이 2006년에는 14.3%가 되었고 2007년과 2008년에는 15%를 넘었다가 다시 14%로 낮아진 이후 대체로 14% 수준 또는 그 이상을 유지하였다. 2016년에는 14.8%였다. 2014년과 2015년에는 각각 13.8%와 13.9%로 14%보다 다소 낮았다.

(소득세/GDP) 비율과 (국세/GDP) 비율의 변화 양상을 비교해 보면, (소득세/GDP) 비율이 빠른 속도로 증가하여 비교적 높은 수준을 유지하였던 1985~2000년 기간에는 (국세/GDP) 비율은 오히려 비교적 낮은 수준으로 유지되었다. 그리고 이전 연도들에 비해 (소득세/GDP) 비율이 낮아진 1999년대 말부터 2000년대 초까지의 기간에는 (국세/GDP) 비율이 비교적 높은 수준이었다. 2010년 이후 2016년까지의 기간을 보면 (소득세/GDP) 비율은 3%에서 4.3%로 1.3%포인트 상승하였으며, 기간 중에 상승세가 지속되었다. 한편, (국세/GDP) 비율은 2010년 14%에서 2016년 14.8%로 0.8%포인트 상승하였으며, 기간 중에 등락을 거듭하여 2014년에는 13.8%까지 낮아졌다.

이상의 자료를 통해서 살펴본 소득세 수입 변화의 특징 중 하나는 소득세 수입이 경기변동에 민감하게 반응한다는 점이다. 1990년대 말의 외환위기와 2008년 글로벌 경제위기를 전후로 하여 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 이전 연도들에 비해 상당히 낮았으며, 경제위기에서 벗어나면서 소득세 수입이 GDP 증가율보다 빠른 속도로 증가하였다.

〈표 II-5〉에서는 회귀분석을 통해서 소득세 수입의 GDP 탄성치를 추정한 결과를 정리하였는데, 1977~2016년 구간의 평균 탄성치는 1.19인 것으로 나타났다. 구간별로 세분해 보면, 외환위기 이전인 1977~1995년에는 평균 1.2의 탄성치를 보여주었으며, 1995~2010년에는 1.04, 2010~2016년에는 2.37의 탄성치를 보여주었다. 1995~2010년에 탄성치가 1 수준으로 낮아진

것은 이 시기에 발생하였던 두 번의 경제위기 영향인 것으로 판단된다. 2010년 이후에는 낮은 성장률이 유지되는 가운데 소득세 수입은 빠른 속도로 증가하여 탄성치가 상당히 높게 나타났다. 2010년 이후 2016년까지의 기간에 GDP 명목성장률은 3~5.5% 수준으로 이전 기간에 비해 상당히 낮았다. 그뿐만 아니라 소득세 수입을 빠른 속도로 증가시키는 방향으로 제도가 크게 변화되지도 않았다. 그럼에도 불구하고 소득세 수입의 GDP 탄성치가 높게 나타난 것은 이 시기의 세무행정의 발전에 힘입은 것일 가능성이 크다. 정보통신 기술의 발전과 이를 적극적으로 활용한 국세행정의 발전이 최근의 소득세 수입을 빠른 속도로 증가시킨 데 기여하였을 가능성이 있다.

〈표 II-5〉 소득세 수입의 GDP 탄성치

구분	1977~2016	1977~1995	1995~2010	2010~2016
탄성치	1.19	1.20	1.04	2.37
t 값	75.07	32.13	12.27	26.57

자료: 저자 계산

〔그림 II-2〕를 통해서 확인할 수 있는 또 하나의 특징적 현상은, 소득세 수입 변화와 국세수입 변화가 뚜렷한 정(+)의 상관관계를 보이지 않는다는 점이다. 1980년대 후반부터 2016년까지 약 30년의 기간 동안 소득세 수입의 GDP 대비 비율은, 연도에 따라 등락이 있긴 하였지만 전반적으로 증가하는 추세를 보여주었다. 한편 국세수입의 GDP 대비 비율은 1980년대 후반부터 1990년대 말까지 큰 변화 없이 비교적 낮은 수준을 유지하였으며, 외환위기 직후 1.5%포인트 정도 상승한 이후에, 연도별 증감이 있기는 하지만 대체로 큰 변화 없이 2016년까지 유지되었다.

〈표 II-6〉에서는 국세수입의 GDP 대비 비율 중 어느 만큼을 소득세 수입 변화가 설명하는지 파악하기 위해서 (국세수입/GDP) 비율 및 이 비율의 변화 폭을 각각 (소득세/GDP) 비율 및 그 변화 폭에 회귀분석하였다. 그 결과를 보면, (소득세/GDP) 비율이 변화여도 그 변화가 (국세수입/GDP) 비율에 반영되지 않는 것으로 나타났다. 이와 같이 (소득세/GDP) 비율의 변화

가 (국세수입/GDP) 비율 변화에 직접적으로 반영되지 않는 것은 소득세 수입 변화가 다른 세목의 세수입 변화에 의해 상쇄되기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 다른 세목도 대부분 경기변동과 정(+)의 관계를 가지고 있다면 즉, 다른 세목의 세수입과 GDP가 정(+)의 관계를 가지고 있다면 소득세 수입이 크게 증가할 때 다른 세목의 세수입도, 증가폭에 차이는 있을지라도, 증가한다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 그 증가율이 GDP 증가율에 미치지 못하여 세수입의 GDP 탄성치가 1보다 낮다면 (소득세/GDP)비율의 변화가 부분적으로 다른 세목 세수입의 GDP 대비 비율 변화에 의해 상쇄될 수 있을 것이다. 또한 소득세 수입이 빠른 속도로 증가할 때 정부가 이를 반영하여 다른 세목의 세수입을 축소하는 방향으로 제도를 개편한다면 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 증가하여도 국세수입의 GDP 대비 비율은 큰 변화 없이 유지되는 결과가 나타날 수 있다.

〈표 II-6〉 국세 수입과 소득세 수입의 관계 분석

종속변수	상수항	(소득세/GDP) ¹⁾	R ²	표본수
(국세/GDP)	13.93299 (30.26559)	-0.00155 (-0.00931)	2.28E-6	40
(국세/GDP) 변화 폭	-0.02038 (-0.23354)	0.608681 (1.660155)	0.069326	39

주: 1. () 안의 수치는 t값

1) (국세/GDP) 변화 폭이 종속변수일 때는 (소득세/GDP) 변화 폭

자료: 저자 계산

나. 다른 국가와의 비교

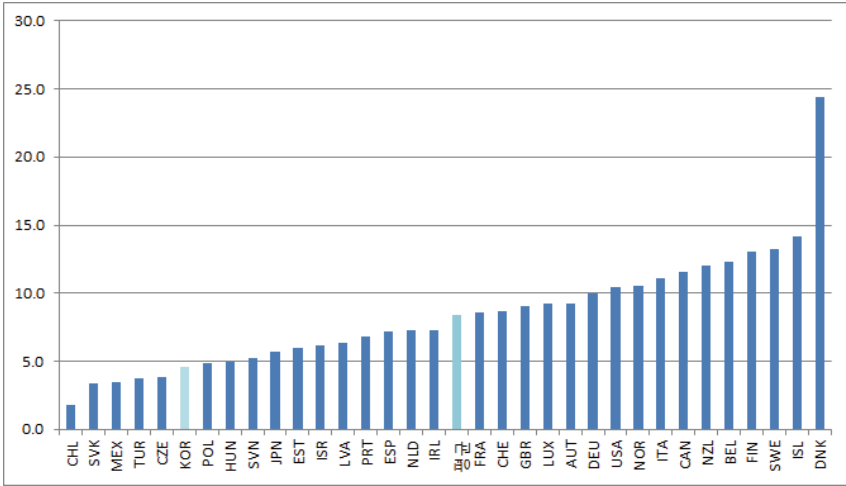
[그림 II-3]에서는 소득세 수입의 GDP 대비 비율을 OECD 회원국들과 비교하여 정리하였다. OECD 자료에 나타난 우리나라 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 4.6%로 앞의 [그림 II-2]에 나타난 수치(4.3%)보다 다소 높다. 이는 앞의 그림에서는 지방세를 포함하지 않고 국세 자료만 가지고 검토하였는데, OECD 자료에는 지방소득세도 소득세 수입에 포함되었기 때문에 나타나는 차이인 것으로 판단된다.

앞에서 검토한 바와 같이 1970년대 이후 우리나라의 소득세 수입은 매우 빠른 속도로 증가하였다. 그럼에도 불구하고 다른 국가와 비교해 보면 우리나라는 아직도 소득세 수입이 많지 않은 편이다. 우리나라 소득세 수입의 GDP 대비 비율은 [그림 II-3]에 나타난 33개 회원국 중 6번째로 낮다. 우리나라보다 이 비율이 낮은 국가는 칠레, 슬로바키아 공화국, 멕시코, 터키, 체코뿐이다. 우리나라는 회원국 평균치 8.4%에 비해서도 상당히 낮다. 회원국 중 이 비율이 다른 국가에 비해 월등하게 높은 덴마크(24.4%)를 제외하고 산출한 평균치도 7.9%였다. 덴마크는 복지국가임에도 불구하고 사회보장세나 사회보장기여금이 없어 복지재원의 상당부분을 소득세 수입으로 충당한다. 그래서 소득세 수입의 GDP 대비 비율이 상당히 높다. 덴마크에 이어 이 비율이 두 번째로 높은 아일랜드(14.2%)와도 10.2%포인트나 차이가 난다.

[그림 II-4]에서는 OECD 회원국의 소득세 수입이 총조세수입에서 차지하는 비중을 정리하였다. 앞서 살펴본 [그림 II-2]에서는 국세인 소득세의 국세수입 대비 비율을 정리하였는데, OECD 자료에서는 국세뿐만 아니라 지방세와 사회보장기여금을 모두 종합하였다. 그러므로 소득세 수입은 국세 소득세와 지방소득세 수입의 합계와 같으며, 총조세수입은 국세와 지방세, 사회보장기여금의 합계이다. 우리나라는 소득세 수입이 총조세수입에서 차지하는 비중이 17.6%로 그림에 나타난 회원국 중 9번째로 낮다. 이 비율의 회원국 평균치는 24.2%이다. 덴마크를 제외한 평균치는 23.6%이다.

[그림 II-3] OECD 회원국의 소득세 수입의 GDP 대비 비율(2016년)

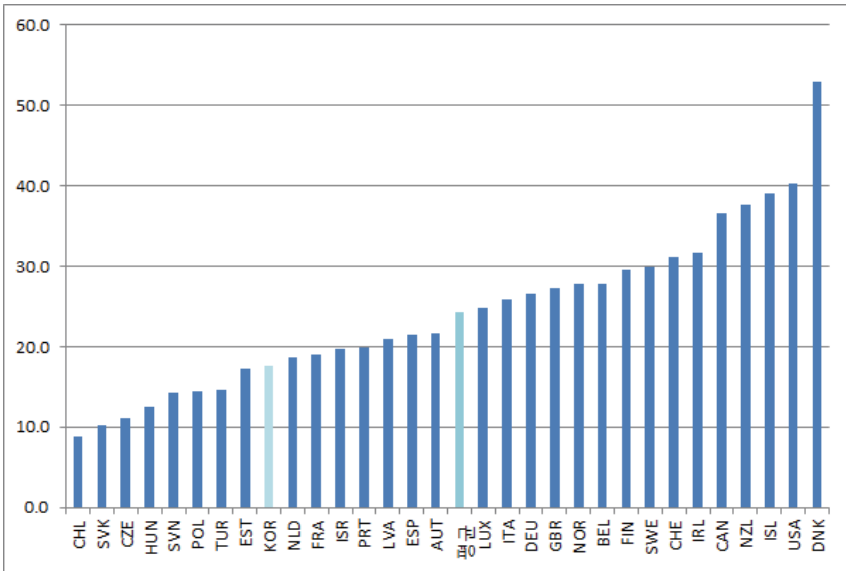
(단위: %)



자료: OECD, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>, 2018. 5. 4 접속

[그림 II-4] OECD 회원국의 소득세 수입의 총조세수입 대비 비율(2016년)¹⁾

(단위: %)



주: 1) 총조세수입은 국세와 지방세, 사회보장기여금을 모두 합한 금액임

자료: OECD, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>, 2018. 5. 4 접속

3. 소득세 실효세율

가. 근로소득세와 종합소득세 평균실효세율

다음에서는 근로소득세와 종합소득세 평균실효세율에 대해서 살펴본다. 실효세율은 과세대상 소득 총액에서 소득세가 차지하는 비중을 의미하는 것으로 근로소득세의 경우 총급여에서 결정세액이 차지하는 비중을, 종합소득세는 종합소득금액에서 결정세액이 차지하는 비중을 의미한다. ‘평균’은 소득수준에 따른 차이를 고려하지 않고 결정세액 총액을 각각 신고된 총급여 합계와 종합소득 합계로 나눈 것임을 의미한다. 근로소득세는 근로소득 연말정산신고서에 나타난 자료를 집계한 것이며, 종합소득세는 종합소득신고서를 집계한 자료이다. 자료는 국세청에서 발간한 『국세통계연보』에 나타난 자료를 사용하였다.

근로소득세와 종합소득세 실효세율을 검토하는 이유는 두 가지로 볼 수 있는데, 하나는 소득세 평균실효세율 수준이 어느 정도 되며, 어떻게 변화되었는지를 파악하는 것이다. 그런데 현재의 통계자료로는 소득세 평균실효세율을 하나의 지표로 검토할 수 없다. 근로소득만 있는 납세자는 근로소득 연말정산신고서만으로 납세의무가 종료되고, 그 외 소득이 있는 경우에는 종합소득세 신고를 한다. 배당, 이자, 사업소득 등 종합소득만 있는 경우에도 종합소득세 신고를 하여야 한다. 근로소득만 있는 경우에도 종합소득세와 동일한 세율체계가 적용되지만, 공제 항목 중에 근로소득에만 적용되는 소득공제와 세액공제 항목들이 있어서 근로소득세와 종합소득세의 실효세율에 차이가 발생한다. 그러므로 근로소득 연말정산신고서와 종합소득세 신고서 중 어느 하나만으로는 소득세 실효세율을 파악할 수 없고, 별도로 구분하여 검토하여야 한다.

또 다른 목적은 근로소득과 사업소득의 실효세율을 비교하는 것이다. 정부가 근로소득에만 적용되는 공제제도를 도입한 이유는 근로소득과 사업소득의 과표양성화 정도의 차이 때문이다. 근로소득의 경우 거의 모든 소득이 과세당국에 노출되는 데 비해 사업소득은 상당부분 은폐되고 있는 것이 현

실이다. 이러한 상황에서 신고소득이 아닌 실제 발생 소득 대비 실효세율 평균치를 동등한 수준으로 유지하려는 목적으로 근로소득에만 특별한 공제를 적용하여 근로소득세 실효세율을 낮춰주고 있는 것이다. 이러한 제도의 차이로 인해 발생하는 세율 격차가 어느 정도 되는지, 그것이 적절한지를 파악하기 위해서는 먼저 근로소득과 사업소득의 신고소득에 대한 실효세율 격차를 파악하여야 한다.

그런데 사업소득은, 근로소득과 달리, 종합소득에 포함되어 신고되고, 종합소득에는 사업소득 외에 이자, 배당, 기타소득 등 다른 종합소득이 모두 포함된다. 그뿐만 아니라 근로소득이 있는 자 중에서 근로소득 외 종합소득이 있는 경우에도 종합소득세 신고를 해야 하므로, 국세청 자료에 나타난 종합소득에는 근로소득도 일부 포함된다.

〈표 II-7〉에서는 2016년 종합소득세 신고자 및 수입금액과 소득금액의 구성을 정리하였다. 종합소득세 신고자 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 사업소득자와 근로소득자이다. 2016년 종합소득세 신고자가 총 587만명인데, 그 중에서 사업소득(부동산 소득 포함)이 있다고 신고한 자가 524만명으로 89.9%를 차지하였으며, 근로소득이 있다고 신고한 자는 157만명으로 26.7%를 차지하였다. 신고자 중에서 이자소득, 배당소득, 연금소득이 있다

〈표 II-7〉 종합소득 항목별 총수입금액과 소득금액

(단위: 천명, 1십억원, %)

구분	신고인원 ¹⁾		수입금액		소득금액	
	인원수	구성비	금액	구성비	금액	구성비
합계	5,875	100.0	1,001,124	100.0	178,398	100.0
이자소득	87	1.5	2,009	0.2	2,009	1.1
배당소득	84	1.4	9,449	0.9	10,288	5.8
사업·부동산 소득	5,238	89.9	917,942	91.7	112,853	63.3
근로소득	1,569	26.7	66,103	6.6	51,572	28.9
연금소득	92	1.6	635	0.1	245	0.1
기타소득	218	3.7	4,985	0.5	1,432	0.8

주: 1) 각 항목의 수입금액이 있는 자의 수로, 두 가지 이상의 수입금액이 있으면 중복 계산됨

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 3-1-2

고 신고한 자는 각각 1.5% 내외였으며, 기타소득을 신고한 자는 3.7%였다.

수입금액으로 보면, 총수입금액이 1,001조원인데, 사업소득 수입금액이 918조원으로 91.7%를 차지하였다. 그다음은 근로소득으로 총수입금액에서 차지하는 비중이 6.6%였다. 그 외 소득이 수입금액에서 차지하는 비중은 배당소득이 0.9%로 가장 컸으며, 기타소득 0.5%, 이자소득 0.2%, 연금소득 0.1%의 순이다.

총수입금액에서 필요경비를 공제하여 산출한 소득금액의 구성을 보면 수입금액과 상당한 차이가 있다. 사업소득의 경우 총소득금액에서 차지하는 비중이 63.3%로 수입금액에서 차지하는 비중에 비해 상당히 낮은 반면, 근로소득의 경우 소득금액에서 차지하는 비중이 28.9%로 수입금액에서 차지하는 비중에 비해 상당히 높다. 이는 근로소득의 경우 필요경비가 거의 발생하지 않는 반면 사업소득의 경우 필요경비가 많기 때문에 나타나는 현상이다. 이러한 점을 고려하여 근로소득의 경우 총수입금액에서 근로소득공제를 차감하여 소득금액을 산출하지만, 근로소득공제액은 사업소득의 필요경비에 비해 규모가 상당히 작다.

이와 같이 종합소득이 사업소득 외에도 근로소득과 이자소득, 배당소득, 연금소득, 기타소득을 포괄하고 있음에도 불구하고, 근로소득과 사업소득 세부담을 비교할 때는 부득이 근로소득세 연말정산 신고 자료와 종합소득세 신고자료를 비교할 수밖에 없다. 국세청에서 제공하는 종합소득세 신고 자료에서 사업소득과 다른 소득의 자료를 구분해 낼 수 없기 때문이다. 근로소득이 있는 자는 대부분 근로소득 연말정산을 하므로 연말정산 신고 자료를 사용하여 근로소득세 부담을 산출하는 데는 큰 문제가 없다. 종합소득의 경우에는 다양한 소득을 포괄하여 신고하지만, 그중 주종을 이루는 것은 사업소득이라 할 수 있다. 신고자 중 90% 정도가 사업소득이 있다고 신고하였으며, 수입금액에서 사업소득 수입금액이 차지하는 비중도 90%를 상회한다. 근로소득이 있다고 신고한 자도 총신고자의 26.7%를 차지하고, 수입금액과 소득금액에서 차지하는 비중이 각각 6.6%와 28.9%로 무시할 수 없는 수준이긴 하지만 사업소득과 근로소득 세부담을 분리해 낼 수 없는 상황에

서 종합소득에 대한 세부담이 근로소득보다는 사업소득에 대한 세부담을 더 잘 대변한다고 보는 데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 다만, 근로소득이 차지하는 비중이 무시할 수 없다는 점을 염두에 두고 계산된 수치를 해석할 필요가 있으며, 특히 계산된 종합소득세 실효세율은 사업소득만 있는 경우에 비해 낮을 수 있음을 인식할 필요가 있다.

종합소득에 근로소득이 포함됨으로 인해 발생하는 또 하나의 문제점은 근로소득공제 문제이다. 종합소득세 과세체계를 보면, 사업소득과 기타소득의 경우에 총수입금액에서 필요경비를 차감한 금액이 소득금액이 된다. 근로소득의 경우에는 필요경비가 없으므로 필요경비 대신 근로소득공제액을 차감하여 근로소득금액을 산출한다. 그 소득금액을 합한 것이 종합소득금액이다. 종합소득세 실효세율은 종합소득세 부담을 종합소득금액으로 나누어 산출한다. 그런데 근로소득세 실효세율을 산출할 때 분모로 사용되는 총급여는 근로소득공제를 차감하기 이전의 총수입금액이다. 이러한 차이로 인해서 본고에서 산출한 종합소득세 실효세율과 근로소득세 실효세율을 동등한 개념으로 비교하는 것이 타당하지 않은 측면이 있다.

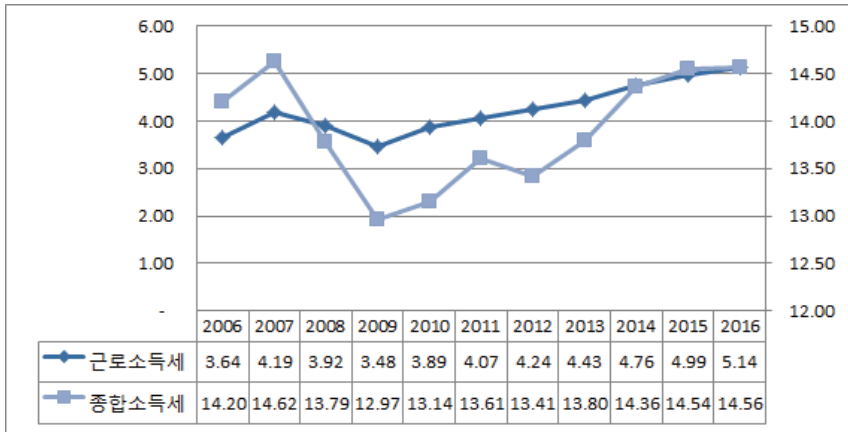
한편 근로소득공제가 사업소득의 필요경비와 정확하게 일치되는 개념의 공제항목인지에 대해서는 이견의 여지가 있다. 즉, 사업소득의 필요경비가 사업소득을 창출하는 데 직접적으로 소요되는 경비를 의미하는 것과 달리 근로소득공제는 부분적으로 직접적인 경비도 포함되어 있을 수 있으나 그 전체를 직접적인 경비로 보기는 곤란하다. 근로를 창출하는 데 소요되는 직접적인 경비는 그다지 크지 않기 때문이다. 그러므로 근로소득세 실효세율을 검토할 때는 근로소득공제를 차감하기 전의 총급여에서 세부담이 차지하는 비중을 살펴보는 것이 타당하다. 그러므로 종합소득세 실효세율을 산출할 때도 근로소득공제액은 분모인 총소득금액에 포함하는 것이 타당하겠지만, 그 자료를 정확하게 구분해 내기 어렵다. 총계자료를 사용하여 평균실효세율을 계산할 때는 구분해 낼 수 있는데, 다음 절에서 분석하는 소득수준별 실효세율 계산에서는 불가능하다. 그러므로 일관성 유지를 위하여 본 절의 평균실효세율 분석에서도 『국세통계연보』에 나타난 총소득금액 자료

를 그대로 사용한다. <표 II-7>에 나타난 근로소득 수입금액에서 소득금액을 차감하면, 근로소득공제액이 14조 5,320억원이 된다는 것을 알 수 있다. 이 금액은 총 소득금액 178조 3,980억원의 8.1%이다. 이는 종합소득세 실효세율이 근로소득공제 차감으로 인해 그만큼 과대평가되었음을 의미한다. 추정된 실효세율에서 그 세율의 8.1%를 차감하면 근로소득공제액을 차감하지 않은 경우의 실효세율이 된다.

[그림 II-5]에서는 2006~2016년 근로소득세와 종합소득세 실효세율을 위에서 설명한 것과 같은 방식으로 계산하여 정리하였다. 2016년의 실효세율을 보면, 근로소득세 5.14%, 종합소득세 14.56%로 9.42%포인트의 격차가 있다. 이러한 격차를 고려하여 그림에서 근로소득세와 종합소득세 실효세율 그래프의 세로축의 단위를 달리하였다. 근로소득세에 적용되는 세로축은 왼쪽이고 종합소득세에 적용되는 세로축은 오른쪽이다.

[그림 II-5] 근로소득세와 종합소득세 실효세율 변화¹⁾

(단위: %)



주: 1) 근로소득세 실효세율(%)=근로소득세 결정세액/총급여, 왼쪽 축
 종합소득세 실효세율(%)=종합소득세 결정세액/종합소득금액, 오른쪽 축

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

실효세율 변화를 앞의 [그림 II-2]에 나타난 소득세 수입 변화와 비교해 보면, 소득세 수입 변화와 실효세율 변화가 비슷한 패턴을 보이는 것을 알

수 있다. 소득세 수입이 빠른 속도로 상승하였던 2006~2007년에는 소득세 실효세율이 높은 수준을 유지하다가 글로벌 금융위기로 인하여 경기가 침체되고, 소득세 수입이 적었던 2008~2009년에는 실효세율도 낮았다. 그리고 2010년부터는 소득세 수입과 실효세율이 모두 빠른 속도로 상승하는 경향을 보여주었다. 종합소득과 근로소득으로 구분해 보면, 종합소득세 실효세율은 경기변동에 매우 민감하게 반응하는 데 비해 근로소득세 실효세율은 변동 폭이 상당히 작다.

그림에서 드러나는 또 하나의 중요한 특징은 종합소득세 실효세율과 근로소득세 실효세율의 격차이다. 2006년에는 근로소득세 실효세율이 3.64%, 종합소득세 실효세율이 14.2%로 종합소득세 실효세율이 10.56%포인트 높았다. 이후 2008~2009년에 실효세율이 하락하면서 종합소득세 실효세율 하락 폭이 더 커서 2009년에는 근로소득세 실효세율이 3.48%, 종합소득세 실효세율이 12.97%로 그 격차가 9.49%포인트로 축소되었다. 이후 종합소득세와 근로소득세 실효세율이 같이 상승하여 실효세율 격차가 9.4~9.6%포인트 수준으로 유지되었다. 예외적으로 2012년만 9.2%포인트였다.

나. 소득수준별 실효세율

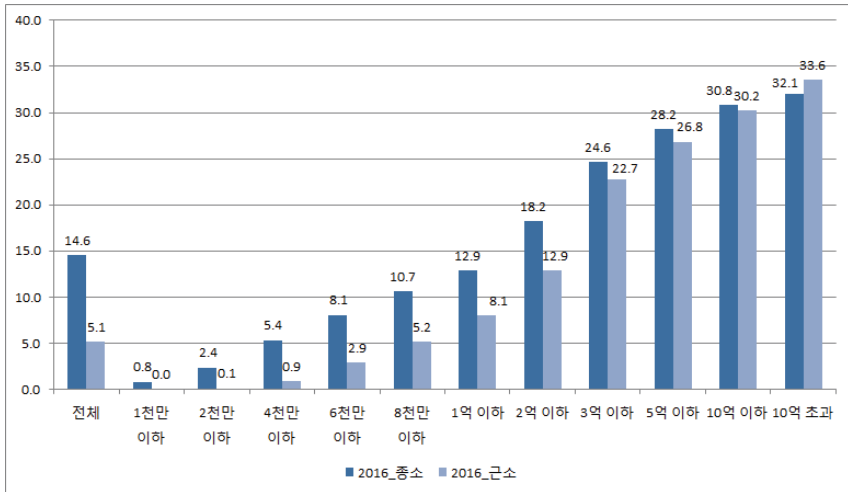
2016년의 근로소득세와 종합소득세 평균실효세율은 각각 5.1%와 14.6%로 9.4%포인트 격차가 있으며, 배율로 보면 종합소득세 평균실효세율이 근로소득세의 2.8배가 된다. 이 수치는 모든 납세자의 결정세액 합계를 소득 합계로 나눈 평균치로서 소득수준별로 보면 다를 수 있다. 평균치는 소득수준별 실효세율뿐만 아니라 소득의 분포에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 그러므로 다음에서는 제도에 따른 격차를 중점적으로 살펴보기 위해 소득수준별 실효세율 격차에 대해 살펴본다.

[그림 II-6]에서는 소득수준별로 근로소득세와 종합소득세의 실효세율을 정리하였고, [그림 II-7]에서는 소득수준별 종합소득세 실효세율과 근로소득세 실효세율의 격차를 정리하였다. 두 개의 그림 모두 2016년 자료를 사용하였다. 그림의 가장 왼쪽의 막대는 전 소득구간을 종합한 평균치를 나타낸다.

근로소득세 실효세율을 보면 평균 5.1%이며, 소득이 1천만원 미만인 구간에서는 실효세율이 0%, 1천만~2천만원 구간에서는 0.1%로 아주 낮다. 소득 2천만~4천만원 구간에서도 실효세율이 1%에도 미치지 못한다. 소득이 4천만원을 넘어서면서부터 실효세율이 눈에 띄게 상승하여 1억~2억원 구간에서는 12.9%가 되고, 2억~3억원 구간에서는 22.7%로 바로 앞 구간에 비해 거의 10%포인트 정도 차이가 난다. 그 이후 구간에서는 실효세율 상승세가 완화된 뒤 소득이 10억원을 초과하는 경우에 실효세율이 33.6%가 된다.

[그림 II-6] 근로소득세와 종합소득세 실효세율 비교(2016년)¹⁾

(단위: %)



주: 1) 근로소득세 실효세율(%)=근로소득세 결정세액/총급여
 종합소득세 실효세율(%)=종합소득세 결정세액/종합소득금액

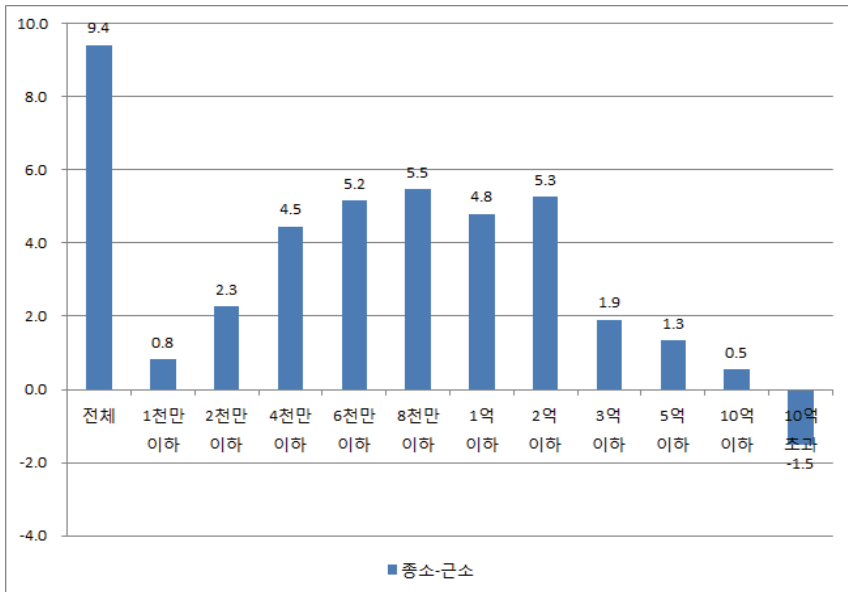
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 3-1-4, 표 4-2-4

한편 종합소득세는 소득 1천만원 미만 구간에서 실효세율이 0.8%이고, 1천만~2천만원 구간에서는 2.4%로 근로소득세에 비해서 상당히 높다. 그리고 저소득 구간에서 소득구간별 실효세율 증가세도 빠른 편이다. 소득 6천만~8천만원 구간에서 실효세율이 10.7%로 10%를 넘었으며, 2억~3억원 구간에서 24.6%로 20%를 넘었다. 10억원 초과구간에서는 실효세율이 32.1%인 것으로 나타났다.

[그림 II-7]에서 발견할 수 있는 중요한 특징 중의 하나는 소득구간별 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차가 평균실효세율 격차에 비해 상당히 작다는 점이다. 이 그림에 나타난 소득구간별 실효세율 격차를 보면, 소득 2천만~2억원 구간에서 실효세율 격차가 큰 편인데, 종합소득세 실효세율이 근로소득세 실효세율에 비해 4.5~5.5포인트 정도 높다. 소득이 2천만원 미만인 구간에서는 실효세율 격차가 0.8~2.8%포인트로 상당히 낮았는데, 이 구간은 최저 소득구간으로서 종합소득세와 근로소득세의 실효세율이 모두 매우 낮은 수준이기 때문인 것으로 판단된다. 또한 소득이 2억원을 넘어서면서부터는 종합소득세와 근로소득세 실효세율 격차가 축소되는 것으로 나타났다. 소득 2억~3억원 구간에서는 종합소득세가 근로소득세보다 실효세율이 1.9%포인트 높으며, 3억~5억원 초과구간에서는 1.3%포인트, 5억~10억원 구간에서는 0.5%포인트 높다. 소득이 10억원을 초과하는 구간에서는 근로소득세 실효세율이 종합소득세 실효세율보다 높은 것으로 나타났다.

[그림 II-7] 근로소득세와 종합소득세 실효세율 격차(2016년)

(단위: %포인트)



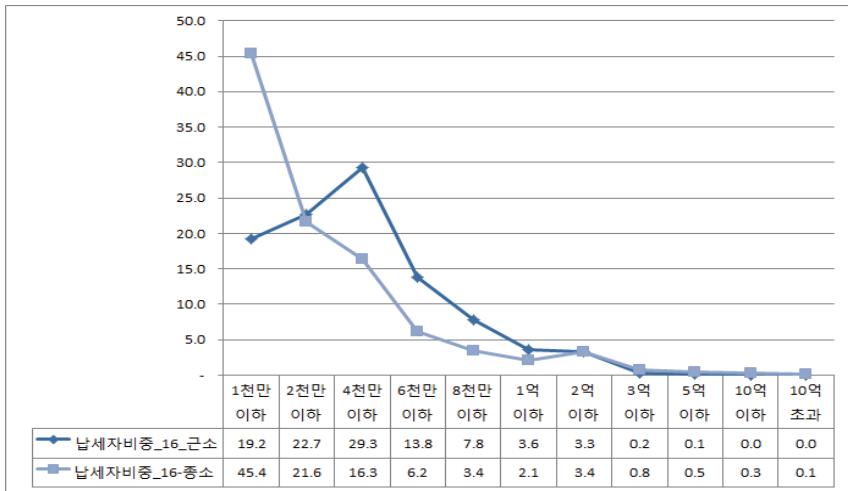
자료: [그림 II-6]을 이용하여 저자 작성

고소득 구간에서 종합소득세와 근로소득의 실효세율 격차가 줄어드는 이유는 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 근로소득에 적용되는 각종 공제제도가 공제한도, 고소득구간에서의 공제율 점감, 고소득자의 적용배제 등으로 인하여 공제효과, 즉 소득대비 공제율이 고소득구간에서 낮다는 점이다. 다른 하나는 고소득 사업소득자의 경우 중소기업에 대한 세액감면 등 근로소득자가 받지 못하는 조세지원의 영향을 받을 수 있다는 점이다. 저소득자의 경우에는 이러한 조세지원의 효과가 크지 않은 반면 고소득자에게는 중요한 혜택이 될 수 있다. 소득이 10억원을 초과하는 구간에서는 그 효과가 근로소득에 적용되는 공제 효과를 압도하는 것으로 판단된다.

소득구간별 실효세율 격차에 비해 평균실효세율 격차가 크게 나타나는 것은 소득분포의 차이 때문인 것으로 판단된다. 종합소득세 신고를 한 자가 근로소득세 신고를 한 자에 비해 고소득계층에 많이 분포되어 있다면 평균 실효세율 격차가 커질 수 있다. [그림 II-8]과 [그림 II-9]에서는 2016년의 근로소득세와 종합소득세 신고자의 소득수준별 분포를 정리하였다. [그림 II-8]에서는 소득구간별 납세자가 각각 근로소득세와 종합소득세 신고자에서

[그림 II-8] 근로소득세와 종합소득세 소득구간별 납세자 비중(2016년)

(단위: %)

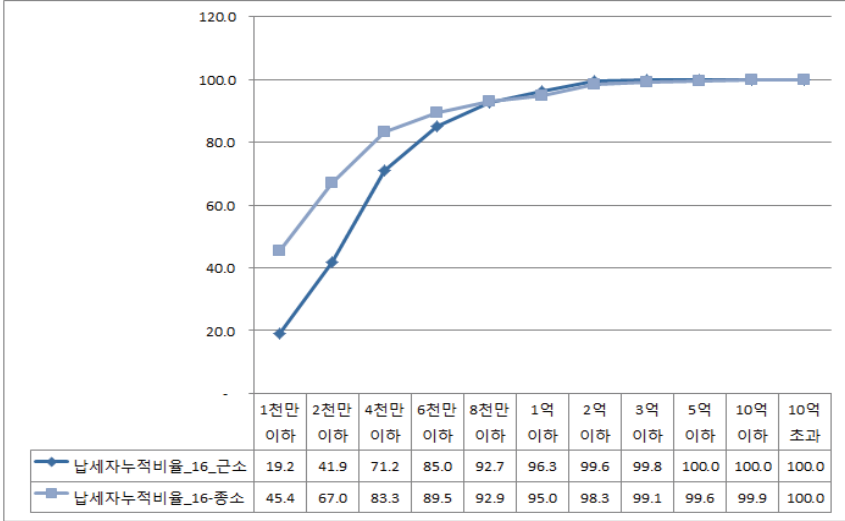


자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 3-1-4, 표 4-2-4

차지하는 비중을 정리하였으며, [그림 II-9]에서는 소득이 증가함에 따라 납세자의 누적분포가 어떻게 되는지 정리하였다.

[그림 II-9] 근로소득세와 종합소득세 신고자 누적분포(2016년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 3-1-4, 표 4-2-4

[그림 II-8]에 정리된 납세자 분포를 보면, 종합소득세는 근로소득세에 비해 양쪽 꼬리부분, 즉 최저소득계층과 최고소득계층에 많이 분포되어 있다. 소득이 1천만원 미만인 납세자가 차지하는 비중을 보면, 근로소득자의 경우 19.2%인 데 비해 종합소득세는 45.4%였다. 한편 근로소득세는 소득 2천만~4천만원 구간의 비중이 29.3%로 가장 크고, 이 구간을 정점으로 하여 양쪽으로 비중이 낮아지는 모양을 보여주고 있다. 소득 1억~2억원 구간의 납세자가 차지하는 비중은 근로소득세 3.3%, 종합소득세 3.4%로 유사한 수준이며, 그보다 소득이 많은 계층에서는 종합소득세가 근로소득세보다 더 큰 비중을 보여주었다.

[그림 II-9]에 정리된 누적분포를 보면, 소득 6천만원 이하 구간에서는 근로소득세 납세자 누적분포선이 종합소득세 누적분포선의 아래에 있다. 이는 근로소득세 납세자 중에서 소득 6천만원 이하인 자의 비중이 종합소득세 납

세자 중에서 소득 6천만원 이하인 자의 비중보다 크다는 것을 의미한다. 소득 8천만원 이하인 자의 비중은 근로소득세와 종합소득세가 비슷하고, 소득 8천만원 초과 구간에서는 근로소득세가 좀 더 높다. 이는 소득 8천만원 초과 구간에서는 각 구간별로 해당 구간의 범위를 초과하는 고소득자의 비중이 종합소득세에서 더 크다는 것을 의미한다. 예를 들면, 근로소득세의 경우 소득 1억원을 초과하는 납세자의 비중은 0.4%인데, 종합소득세에서는 이 비율이 1.7%이다. 소득이 3억원을 초과하는 납세자의 비중은 근로소득세 0.2%, 종합소득세 0.9%이다. 소득이 5억원을 초과하는 납세자의 비중은 근로소득세 0.05%, 종합소득세 0.38%이다. 소득이 10억원을 초과하는 납세자는 근로소득세 0.01%, 종합소득세 0.12%이다. 전체적으로 보면, 근로소득자는 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차가 비교적 큰 소득구간에 많이 몰려 있는 반면 종합소득자는 실효세율 격차가 작은 최저소득구간과 최고소득구간에 많이 몰려 있다.

이와 같은 소득분포의 차이를 고려한다면, 종합소득세와 근로소득세의 실효세율 격차를 검토할 때는 평균실효세율이 아닌 소득수준별 실효세율 격차를 비교하는 것이 타당하다고 할 수 있다. [그림 II-7]에 정리된 소득수준별 실효세율 격차를 보면, 공제제도의 차이에 따른 종합소득과 근로소득의 실효세율 격차는 대체로 5%포인트 내외 수준으로 9%포인트 이상인 평균실효세율 격차보다는 상당히 작은 것으로 판단된다.

다. 최근의 소득수준별 실효세율 구조 변화

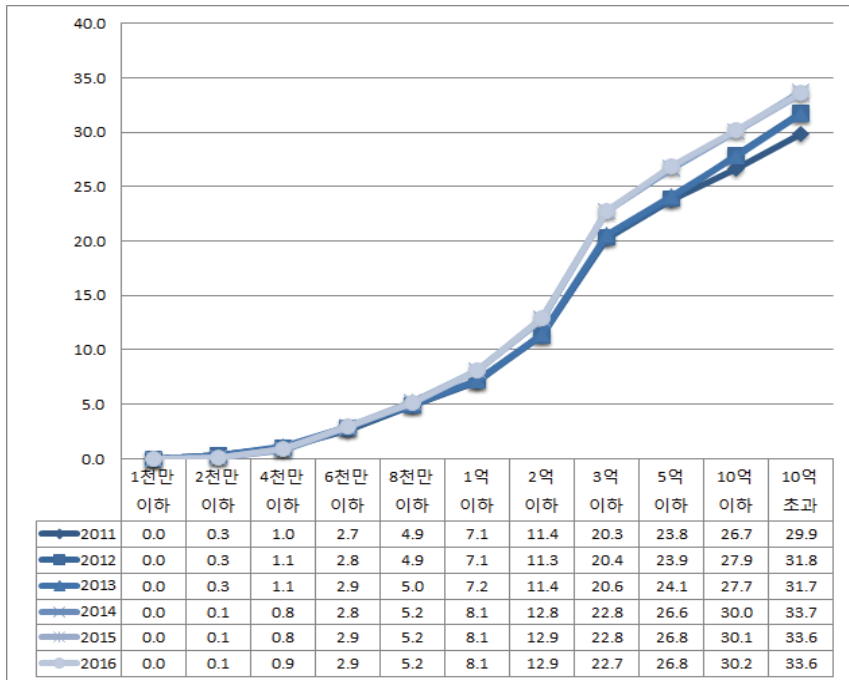
[그림 II-10]과 [그림 II-12]에서는 평균실효세율이 상승세를 보인 최근 6년간(2011~2016년)의 소득수준별 실효세율 변화를 정리하였다. 이 시기에 근로소득세 평균실효세율은 4.07%에서 5.14%로 1.07%포인트 상승하였으며, 종합소득세 실효세율은 13.61%에서 14.56%로 0.95%포인트 상승하였다.

근로소득세 실효세율 변화는 [그림 II-10]에 정리하였다. 연도별로 소득수준별 실효세율을 나타내는 선을 하나씩 그렸는데, 가장 연한 색으로 나타난 것이 2016년이고 가장 진한 색으로 나타난 것이 2011년이다. 연도별로 6개

의 선이 있는데, 눈으로 보기에는 세 개의 선만 인식된다. 가장 아래쪽에 있는 것이 2011년도의 실효세율 곡선이며, 중간에 있는 것이 2012~2013년, 가장 위쪽에 있는 것이 2014~2016년 실효세율 곡선이다. 2012년과 2013년 사이에는 소득수준별 실효세율에 거의 차이가 없어 겹쳐 보이며, 2014~2016년에도 그렇다. 2012~2013년과 2014~2016년에는 소득수준별로 구분해 볼 때 각각의 기간 중에 실효세율이 거의 차이가 나지 않았지만 평균실효세율은 2012~2013년에 0.19%포인트 증가하였고, 2014~2015년에 0.33%포인트, 2015~2016년에 0.15%포인트 상승하였다. 소득수준별 실효세율 구조에 변화가 거의 없었음에도 불구하고 평균실효세율이 증가한 것은 명목소득 상승으로 인하여 소득분포가 변화되었기 때문인 것으로 판단된다.

[그림 II-10] 소득수준별 근로소득세 실효세율 변화(2011~2016년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 4-2-4

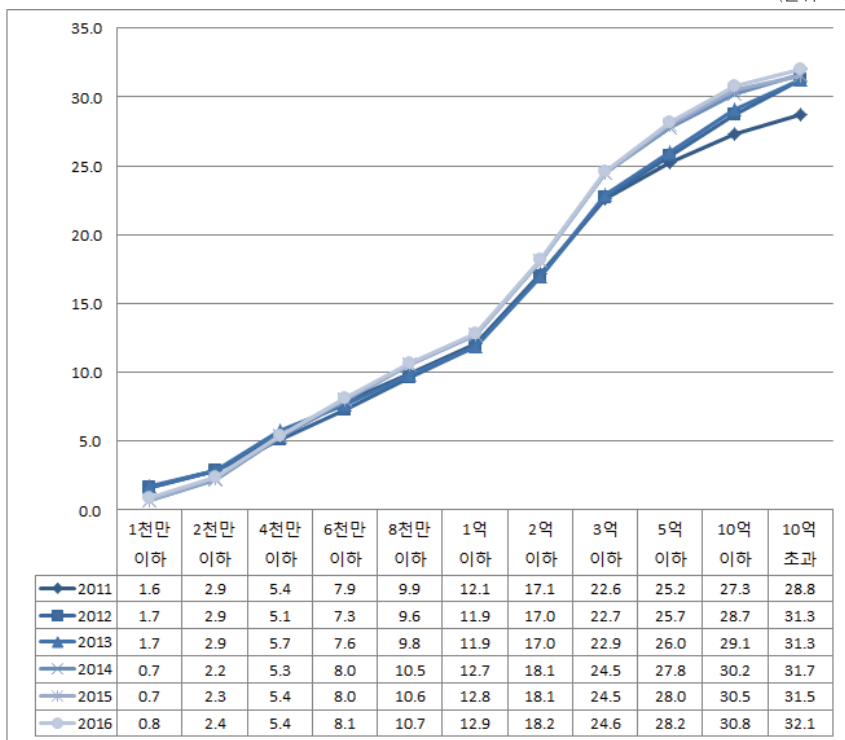
2011년 실효세율과 2012~2013년 실효세율을 비교해 보면, 소득 3억원 이하 구간에서는 거의 차이가 없으나 3억원을 초과하는 구간에서 2012~2013년 실효세율이 약간 높다. 3억~5억원 구간에서는 실효세율이 0.1~0.3%포인트 정도 차이가 있는데, 소득이 증가하면서 격차가 확대되어 소득이 10억원을 초과하는 구간에서는 1.8~1.9%포인트 정도 차이가 난다. 앞서 검토한 근로소득세 납세자 소득수준별 분포에 따르면 총급여가 3억원을 초과하는 자가 차지하는 비중은 0.1% 정도이다(그림 II-8 참조).

2012~2013년의 실효세율과 2014~2016년의 실효세율을 비교해 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 실효세율이 낮아졌고, 4천만~6천만원 구간에서는 큰 변화 없이 유지되었으며, 6천만원 초과 구간에서는 실효세율이 상승하였고, 소득이 많을수록 실효세율 상승폭이 크다. 좀 더 구체적으로 보면, 1천만~2천만원 구간에서는 실효세율이 0.2%포인트 정도 낮아졌고, 2천만~4천만원 구간에서는 실효세율이 0.3%포인트 낮아졌다. 그리고 소득 6천만~8천만원 구간에서는 실효세율이 0.2%포인트 상승하였다. 소득 8천만~1억원 구간에서는 0.9%포인트 상승하여 상승폭이 크게 확대되었으며, 소득이 1억~2억원 구간에서는 1.5%포인트 정도 상승하였다. 소득이 2억원을 초과하는 구간에서는 실효세율 상승폭이 2~2.7%포인트로 다른 구간들에 비해 상당히 컸다.

종합소득세의 경우에도 유사한 패턴이 나타난다. [그림 II-11]의 종합소득세 실효세율 곡선도 2011년과 2012~2013년, 2014~2016년의 세 개의 그룹으로 구분되며, 2012~2013년은 2011년에 비해 소득 3억원을 초과하는 최고소득계층에서 실효세율이 상승하였다. 소득 3억~5억원 구간에서는 실효세율이 0.5~0.8%포인트 상승하였고, 소득 5억~10억원 구간에서는 1.4~1.8%포인트, 소득 10억원 초과 구간에서는 2.5%포인트 상승하였다. 종합소득세 신고자 중에서 소득이 5억원을 초과하는 자의 비중이 0.4%이고, 3억~5억원 구간에 있는 자의 비중은 0.5% 정도이다(그림 II-8 참조).

[그림 II-11] 소득수준별 종합소득세 실효세율 변화(2011~2016년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 3-1-4

2012~2013년의 실효세율과 2014~2016년의 실효세율을 비교해 보면, 소득 2천만원 이하 구간에서는 실효세율이 하락하였고, 4천만~6천만원 구간에서는 큰 차이 없이 유지되었고, 6천만원 초과 구간에서는 실효세율이 상승하였다. 구간별 실효세율 변화 폭은 근로소득세에 비해서 작은 편이다. 실효세율이 많이 상승한 구간은 소득 8천만원을 초과하는 고소득 구간이며, 특히 3억~5억원 구간에서 약 2%포인트 상승하였다. 2억~3억원 구간에서는 1.6%포인트 정도 상승하였고, 1억~2억원 구간에서는 1.1%포인트, 8천만~1억원 구간에서는 0.9%포인트 정도 상승하였다. 소득이 5억원을 초과하는 최고소득계층에서는 이전 구간에 비해 실효세율 상승폭이 작다.

이러한 변화는 2011년 이후 2016년까지 소득세제가 누진도를 강화하는 방

향으로 개편되었음을 보여주는 것이다. 2012~2013년에는 주로 소득 3억원을 초과하는 초고소득층의 세부담이 증대되었다. 이 구간에 속하는 납세자의 비중은 근로소득세 0.1%, 종합소득세 0.9% 수준으로 아주 소수이다. 한편 2014년 이후에는 저소득계층의 세부담이 축소되고 고소득계층의 세부담이 증대되어 대부분의 납세자가 영향을 받았다. 근로소득세의 경우 소득 4천만원, 종합소득세는 소득 2천만원 이하 구간에서 실효세율이 하락하였으며, 중간 계층에서는 거의 변화되지 않았고, 근로소득세는 소득 8천만원 이상 구간에서, 그리고 종합소득세는 소득 6천만원 이상인 구간에서 실효세율이 상승하였다. 실효세율 상승폭은 근로소득세의 경우 소득이 많은 계층에서 더 컸다. 소득 1억~2억원 구간에서는 실효세율 상승폭이 1.5%포인트 정도였으며, 2억원 초과구간에서는 2%포인트를 넘었다. 종합소득세는 소득 3억~5억원 구간에서 약 2%포인트 상승하여 실효세율 상승폭이 가장 컸고, 2억~3억원 구간에서는 1.6%포인트, 1억~2억원 구간에서는 1.1%포인트 상승하였다.

4. 면세자 비율

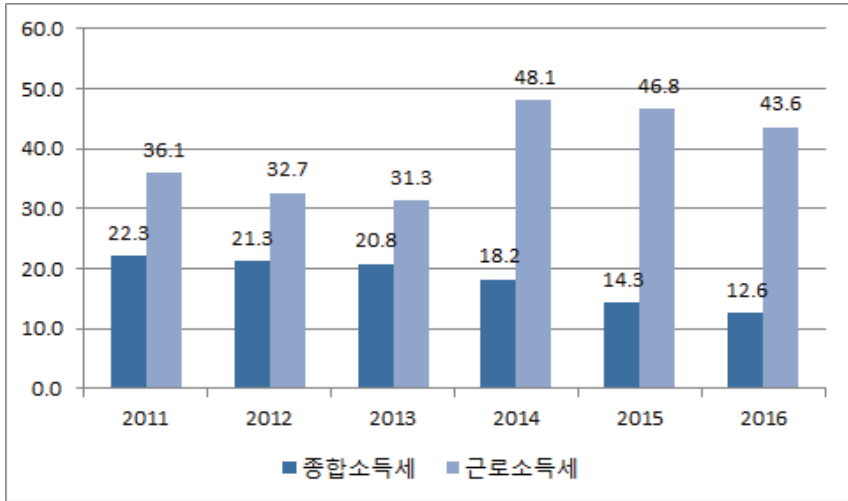
[그림 II-13]에서는 2011~2016년의 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율을 정리하였다. 면세자는 각각 근로소득세나 종합소득세 신고를 한 자 중에서 과세표준이 0이 되거나 과세표준이 0보다 크더라도 세액공제를 통해서 세금을 공제받아 세액이 0이 된 자를 의미한다. 종합소득세 면세자 비율은 2011년 22.3%에서 꾸준히 낮아져서 2016년에는 12.6%가 되었다. 면세자 비율이 꾸준히 낮아지는 이유는 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 우리나라의 소득세 과세체계에서 소득구간이 물가상승을 고려하여 조정되지 않고 고정되어 있으므로 시간이 지나 명목소득이 상승하면 면세자 비율이 줄어드는 현상이 나타나게 된다. 둘째, 세무행정이 발전하여 은폐된 소득이 노출되고 경비의 과다계상이 어렵게 되면서 과세소득이 증가할 수 있다. 종합소득세의 경우 이 두 가지 요인이 모두 작용하였을 것으로 판단된다.

한편 근로소득세 면세자 비율을 보면, 2011년에는 36.1%였던 것이 2013

년에는 31.3%까지 하락하였다. 그런데 2014년에는 갑작스럽게 48.1%로 상승하였다. 이후 2015년과 2016년에는 약간씩 하락하는 추세를 보여, 2016년에는 면세자 비율이 43.6%였다. 2011~2013년과 2015~2016년의 면세자 비율 하락은 앞서 언급한 바와 같이 물가상승률을 반영하지 않고 세율이 적용되는 소득구간과 각종 공제 관련 기준 금액들을 고정시킨 데 따른 것으로 판단된다. 그리고 2014년의 면세자 비율 상승은 제도 개편에 따른 것이다. 정부는 2014년에 근로소득에 적용되는 소득공제제도 중 일부를 세액공제로 개편하였으며, 이로 인해 저소득층의 실효세율이 하락하고, 고소득층의 실효세율이 상승하는 결과가 나타났다. 저소득층의 실효세율 하락은 면세자를 양산하는 결과를 가져왔다.

[그림 II-12] 종합소득세와 근로소득세 면세자 비율

(단위: %)



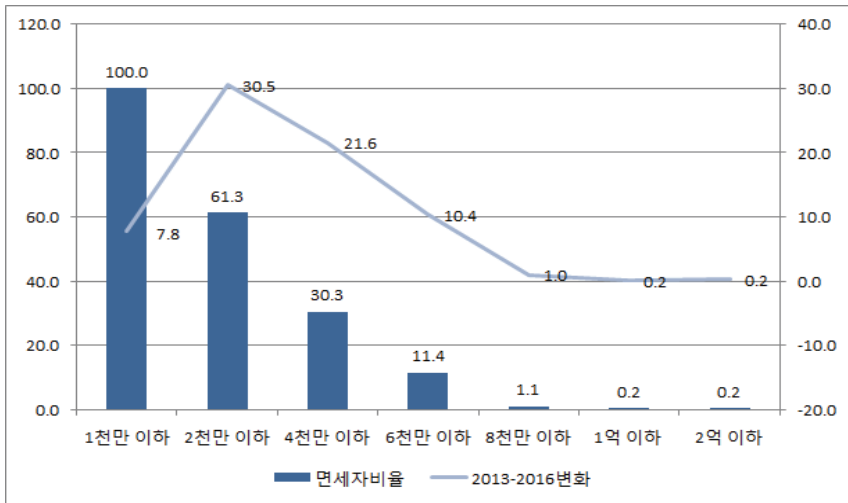
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 표 3-1-4, 표 4-2-4

[그림 II-14]에서는 소득구간별로 2016년의 근로소득세 면세자 비율(막대 그래프, 왼쪽 축)과 2013~2016년의 면세자 비율 변화(꺾은선 그래프, 오른쪽 축)를 정리하였다. 소득 1천만원 이하 구간의 경우 2013년에 면세자 비율이 92.2%였는데, 7.8%포인트 상승하여 100%가 되었다. 그리고 소득 1천만~2천

만원 구간에서는 2013년에 면세자 비율이 30.7%로 이 구간 납세자의 70% 정도가 세금을 납부하였다. 그런데 2016년에 면세자 비율이 30.5%포인트 상승하여 61.3%가 되었다. 소득 2천만~4천만원 구간에서도 면세자 비율이 2013년 8.7%에서 2016년 30.3%로 21.6%포인트 상승하였다. 소득 4천만~6천만원인 납세자는 2013년에는 면세자 비율이 1%로 거의 모두 세금을 납부하였는데, 2016년에는 약 90% 정도만 세금을 납부하게 되었다.

[그림 II-13] 근로소득세 소득수준별 면세자 비율

(단위: %, %포인트)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 표 4-2-4

이와 같이 2014년 세제개편 이후 면세자 비율이 급증한 것에 대해 비판이 제기되고 있다. 면세자 비율이 어느 정도가 되어야 적절한지에 대해서는 정확하게 답변할 수 없으나 소득이 있는 납세자의 절반 정도가 세금을 납부하지 않는 상황은 그다지 바람직하지 않다는 점에 대해서는 반론을 제기하기 어렵다. 민주주의 사회에서 국민은 투표를 통해서 대리인을 선출하고, 그 대리인은 국민의 의사를 반영하여 국정을 운영하게 된다. 그런데 면세자 비율이 과도하게 높으면 국정 운영과정에서 면세자의 의견이 과도하게 중요하게 고려되고 세금을 납부하는 자들의 의견은 그들의 역할에 비해 소홀하게

취급될 수 있다. 이러한 현상이 장기간 지속되면, 세금을 납부하는 자들의 의사와 능력을 초과하는 수준으로 재정규모가 확대되어 재정이 파탄에 이르는 지경에 도달할 수 있다. 그러므로 소득이 있는 국민은 세금을 납부하고, 선거나 투표 과정에서는 납세자로서 책임감 있는 의사표현을 하도록 할 필요가 있다. 즉, 세금을 납부하는 데 따른 부담과 정부의 공공재 공급에 따른 혜택을 모두 고려하여 의사표현을 하도록 하여야 한다. 이러한 관점에서 40%가 넘는 면세자 비율은 과도하게 높다고 할 수 있으며, 정부는 면세자 비율을 축소하기 위해 노력할 필요가 있다.

Ⅲ. 소득세 정책이슈와 공제체계 개편 시나리오

1. 소득세 정책이슈와 분석 방향

소득세 정책에서 가장 중요한 이슈는 세수입이다. 소득세뿐만 아니라 대부분의 세목이 세수입을 확보하기 위해 부과하는 것이지만, 소득세는 특히 세수입 증대의 주축이 되는 세목이라는 점에서 그 중요성이 강조된다. 2016년 국세 수입에서 소득세가 차지하는 비중은 28.9%였다. 40년 전인 1977년에는 이 비율이 13.4%였다. 2010년에도 21.3%였는데, 2016년에는 7.6%포인트 더 높은 28.9%가 된 것이다. 이는 소득세가 우리나라 세수입 증대를 주도하였음을 보여주는 것이다.

앞으로도 소득세는 세수입 증가의 중요한 부분을 담당하여야 할 것으로 판단된다. 우리나라는 전통적으로 조세부담률을 낮은 수준으로 유지하여 왔으며, 그에 따라 복지지출도 낮은 수준으로 유지되었다. 그러나 최근에 복지지출이 대폭 확대되었으며, 앞으로도 더욱 확대될 것으로 전망된다. 증가되는 복지지출을 감당하기 위해서는 재정수입을 확대할 필요가 있으며, 이를 위해 세수입을 증대시킬 때 중요하게 검토해야 하는 정책수단이 소득세이다. 국세 중에서 세입 측면에서 가장 중요한 세목은 소득세와 법인세, 부가가치세이다. 앞서 언급한 바와 같이 2016년에 소득세는 국세 수입의 28.9%를 차지하였다. 그리고 법인세가 21.4%, 부가가치세가 25.4%를 차지하였다. 이 세 가지 세목이 국세수입의 75.7%를 차지하였다.⁷⁾ 이 중에서 법인세는 기업 활동에 미치는 부정적인 영향이 크다는 문제점이 있어 적극적인 세수확보 수단으로 활용하는 데 어려움이 있다. 소득세와 부가가치세를 비교하면 소득세는 세수입 확보뿐만 아니라 소득재분배 수단으로서도 역할

7) 자료는 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 2-1-2

을 할 수 있다는 점에서 그 중요성이 더 부각된다고 할 수 있다.

두 번째 정책이슈는 소득재분배 기능이다. 우리나라는 시장소득이 비교적 고르게 분포되어 있는 한편 정부의 재정정책에 의한 소득재분배는 크지 않은 것으로 알려져 있다. OECD 자료에 따르면, 우리나라의 시장소득 지니계수는 2015년에 0.341로 OECD database에 2015년 시장소득 지니계수가 공개된 국가 중 가장 낮다. 그런데 세금을 납부하고 공적 이전소득을 지급받은 이후 가처분 소득의 지니계수는 0.295로 14번째이다. 이는 우리나라의 조세를 포함한 공공정책의 재분배 효과가 다른 국가들에 비해 작다는 점을 시사한다. 가처분소득과 시장소득 지니계수를 비교해 보면, 조세를 포함한 공공정책이 지니계수를 13.5% 개선한 것으로 나타난다.⁸⁾ 이 수치는 이전에 비하면 상당히 개선된 것이긴 하지만 다른 국가들에 비해서는 아직도 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 최근에 사회적으로 소득재분배 요구가 매우 강하다. 그동안 경제성장에 집중하여 공공부문에서 재분배를 적극적으로 추진하지 않은데도 그 원인이 있다고 할 수 있으며, 최근에 저성장 과 고실업이 이어지면서 저소득계층 생존을 위한 지원의 필요성이 커진 데도 원인이 있는 것으로 판단된다.

조세정책 중에서 재분배관점에서 가장 중요한 세목이 소득세이다. 소득세는 누진세율체계를 가지고 있으며, 공제제도 중에는 저소득층에게만 공제를 허용하는 경우도 있고, 공제한도를 설정하거나 고소득층에게는 낮은 공제율을 적용하여 재분배 수단으로 사용되는 항목들이 있다. 그러므로 소득세 정책을 개편할 때는 개편에 따른 소득재분배 효과를 면밀하게 검토하고, 원하는 방향으로 재분배 효과가 나타나도록 개편하여야 한다.

세 번째 정책이슈는 근로소득자와 사업소득자의 실효세율 격차이다. 정부는 근로소득자의 소득이 모두 투명하게 노출되는 데 비해 사업소득자는 소득의 일부분을 은폐하여 과세당국에 노출하지 않는다는 전제하에 노출된 소득에 대한 실효세율에 차등을 두고 있다. 그래서 근로소득자의 신고소득에

8) OECD, Income Distribution Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>, 2018. 7. 11 접속

대한 실효세율이 사업소득자에 비해 상당히 낮다. 사업소득자 실효세율을 정확하게 파악할 수 없으므로 사업소득이 중심이 되는 종합소득세와 근로소득세 실효세율을 비교해 보면, 소득구간별로 대체로 5%포인트 정도의 실효세율 격차가 있는 것으로 나타났다. 종합소득세 신고를 한 자 중에 근로소득이 있는 자가 상당히 있으며, 종합소득에서 근로소득이 차지하는 비중도 30% 정도 된다는 점을 고려할 때 실제로 사업소득과 근로소득의 실효세율 격차는 5%포인트보다는 클 것으로 판단된다.

이와 같은 차별화 정책과 관련하여, 신고소득에 대해 실효세율 격차를 두는 것은 타당하지 않다는 비판이 있다. 신고소득에 대한 실효세율 격차가 사업소득을 정확하게 신고한 납세자에게 불리하게 작용하며, 결과적으로 사업소득자의 소득은폐 또는 축소 신고를 조장하는 효과가 나타날 수 있기 때문이다. 최근에 정부가 성실사업자에 한해 교육비와 의료비 특별공제를 적용하도록 하였는데, 이 조치는 이러한 문제를 완화하는 데 목적이 있는 것이다. 그 전에는 교육비와 의료비 공제가 근로소득자에게만 적용되었다.

그뿐만 아니라 최근에 정보통신 기술의 발달과 그 기술을 적극적으로 활용한 세무행정의 발달로 인해 사업소득자의 과표현실화가 많이 진전되었음에도 불구하고 이러한 변화가 실효세율 격차에 잘 반영되지 않았다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 실제로 과표현실화가 어느 정도가 진전되었는지에 대해서는 명확한 평가를 하기 어렵고, 근로소득에만 적용되는 공제제도를 도입할 당시에 그 당시의 과표현실화율을 적절히 반영하였는지에 대해서도 평가할 수 없다. 그러므로 실효세율 격차가 어느 정도 과도한지 자체를 평가하기 어려운 상황이다. 어쨌든 소득세제를 개편할 때는 근로소득자와 사업소득자 간의 실효세율 격차를 평가하고, 축소하는 방향으로 제도를 개편하여야 할 것이다.

네 번째 정책이슈는 면세자 비율이다. 면세자 비율은 특별히 근로소득세에서 문제가 된다. 근로소득세 면세자 비율은 2013년에 31.3%였던 것이 2014년에 48.1%로 크게 상승했다. 오랜 기간 동안 지속적으로 축소되어 왔는데, 2014년의 세제개편으로 크게 확대되어 거의 절반에 가까운 근로소득

자가 소득세를 납부하지 않게 된 것이다. 이후 면세자 비율이 다소 축소되어 2016년에는 43.6%가 되었으나 아직도 2014년 제도 개편 이전에 비해 12.3%포인트나 높아 개선이 필요하다.

마지막으로 자녀 부양에 따른 세부담 절감효과도 중요한 이슈이다. 앞서 언급한 네 가지 정책이슈와 관련해서는 앞의 제II장에서 소득세 수입의 특징을 살펴보면서 현황을 검토하였다. 이들 이슈는 소득세제 고유의 문제이며, 소득세제가 갖고 있는 기본적인 문제이다. 한편 자녀 부양에 따른 세부담 절감효과는 다른 재정정책과 연계성이 강한 이슈이다.

소득세는 소득공제나 세액공제를 통해서 부양가족이 있는 가정의 세부담이 부양가족이 없는 가정보다 낮아지도록 한다. 이는 부양가족의 존재에 따른 생활비 부담을 부분적으로 정부가 지원하는 것과 같은 의미를 가진다. 일정 연령 이하의 자녀를 부양하는 경우에는 양육비, 교육비, 출산 관련 경비 등 자녀의 출산·양육·교육에 따른 비용의 일부를 소득공제나 세액공제를 통해 정부가 지원을 하기도 한다. 그러므로 소득세는 저출산 대응정책의 수단 중 하나로 중요한 관심대상이 된다.

이론적으로 보면, 조세는 가계의 가처분소득과 양육·교육비 부담에 영향을 주어 자녀의 출산에도 영향을 줄 수 있다. 소득이 적은 가구에서 출산율이 낮고, 소득이 많은 가구에서 출산율이 높다면, 저소득층의 소득세 부담을 완화함으로써 가처분 소득을 증가시키고 출산율을 제고할 수 있을 것이다. 또한 자녀의 양육 및 교육비가 출산에 부정적인 영향을 준다면, 소득공제나 세액공제를 통해서 양육 및 교육의 비용을 낮춰주면 출산율에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

그러나 이와 관련된 실증적 연구결과를 보면, 소득세제가 출산율에 유의적인 영향을 준다고 보기 어렵다. 김현숙·류덕현·민희철(2006)에 따르면 가구소득과 출산이 정(+)의 관계를 보이는데, 출산의 가능성이 큰 40세 미만 여성만 보면 소득과 출산이 유의미한 관계를 보이지 않는다. 오히려 여성의 급여가 많을수록 출산율이 낮은 경향이 나타나는데, 이는 출산에 따른 기회비용이 크기 때문인 것으로 판단된다. 최준욱·송헌재(2010)에서도 가

구소득과 출산율 간에 정(+의 상관관계를 확인하지 못하였다. 육아·교육비와 출산율의 관계와 관련해서는 대부분의 설문조사에서 과도한 육아·교육비를 출산율 저하 요인으로 지적하였다. 그러나 통계자료를 사용한 실증분석에서는 다른 결과가 나타났다. 차경욱(2005), 신윤정(2008), 최준욱·송헌재(2010) 등에서 교육비가 출산율을 저하시키는 요인이라는 점을 입증할 수 없다는 연구결과를 도출하였다. 설문조사에서 언급하는 교육비가 주로 사교육비일 가능성이 있고, 통계분석은 주로 공교육비에 초점을 맞추기 때문에 설문조사 결과와 통계분석 간에 차이가 있을 수 있다. 소득세 정책은 공교육비 부담을 완화하는 데 초점을 맞춘다.

정리해보면, 소득세 제도는 출산율 제고에 있어 보조적인 수단으로서 역할이 제한적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자녀 양육에 따른 세부담 절감 효과가 과도하게 작아지는 것은 바람직하지 않다. 정부가 자녀의 출산과 양육을 중요하게 고려하고 있다는 시그널 효과도 있을 수 있으며, 가족의 구성원 숫자를 고려한 형평한 과세라는 측면도 고려할 필요가 있다.

이상의 논의를 종합하면, 본고에서 중점을 두고 검토해야 할 소득세 정책 이슈를 다음과 같이 다섯 가지로 정리할 수 있다.

- 첫째, 소득세 세수입 규모
- 둘째, 소득재분배 효과
- 셋째, 사업소득자와 근로소득자의 세부담 형평성
- 넷째, 면세자 비율
- 다섯째, 자녀 양육에 따른 세부담 지원

이 이슈들을 개별적으로 보면, 명확하게 특정한 방향으로 개편하는 것이 바람직한 것도 있고 그렇지 않은 것도 있다. 예를 들면, 면세자 비율의 경우에는 축소하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다. 그러나 세수입 규모의 경우, 세수입 증가 필요성 여부는 재정여건에 따라 달라질 수 있다. 소득재분배 기능을 강화하는 경우에, 그 방향에 대해서는 동의하더라도 어떤 소득계층에서 어느 정도의 세금을 더 많이 거두는 것이 바람직한지에 대해서는 의견이 엇갈릴 수 있다. 소득분포를 나타내는 지수로 흔히 지니계수를 사용

하는데, 지니계수를 계산하는 바탕이 되는 로렌츠(Lorenz) 곡선의 모양을 보면, 지니계수가 같더라도 매우 다양한 서로 다른 소득분포가 있을 수 있다는 점을 알 수 있다.

그뿐만 아니라 경우에 따라서는 둘 이상의 정책이슈가 충돌이 될 수도 있다. 예를 들면, 면세자 비율을 축소하는 경우에 저소득자의 세부담이 증가할 수 있으며, 결과적으로 소득재분배에 부정적인 영향이 나타날 수 있다. 다른 조건이 같은 상황에서 고소득 가구가 저소득 가구에 비해 자녀가 많은 것이 일반적이라면, 자녀수 증가에 따른 세부담 완화 폭 확대가 소득재분배 지표로 악화시킬 수 있다.

이러한 문제들을 고려하여 본 연구에서는 분석에 있어 특정한 방향성을 전제로 하지 않는다. 그보다는 특정 공제제도 개편 또는 그러한 공제제도 개편안의 조합이 위에서 정리한 이슈들과 관련하여 어떤 효과가 있는지 파악하여 정리하는 데 초점을 맞춘다. 즉, 세수입을 증가시킬 수 있는 방안을 모색하기보다는 특정한 공제제도를 개편하면 세수입에 어떤 효과가 나타나는지 파악한다. 그 외 네 가지 이슈들에 대해서도 마찬가지다. 또한 소득재분배 효과의 경우, 많이 사용되는 지니계수를 추정하여 보여줄 뿐만 아니라 소득 수준별로 각 구간의 실효세율이 어떻게 변화되는지 살펴본다. 사업소득자와 근로소득자의 실효세율을 비교하는 부분에서도 사업소득자와 근로소득자의 평균실효세율을 비교할 뿐만 아니라 소득수준별로 실효세율 격차가 어떻게 다른지 살펴본다. 면세자 비율의 경우에도 전체 납세자 중에서 면세자가 차지하는 비중을 살펴볼 뿐만 아니라 소득수준별 면세자 비율도 검토한다.

2. 소득세 공제제도 개편 시나리오 설정

가. 정책수단의 설정

대부분의 경우에, 소득세제 개편 대안을 검토할 때 가장 쉽게 생각나는 대안은 세율체계의 개편일 것이다. 그러나 본 연구에서는 세율체계의 개편에 대해서는 검토하지 않고 공제체계의 개편에 초점을 맞춘다. 여기서 공제체계란 소득공제와 세액공제를 모두 포괄하는 것이다.

본 연구에서 세율체계 변화를 검토하지 않은 첫 번째 이유는 최근에 종합소득세 세율체계가 여러 차례 개편되었다는 점이다. <표 III-1>에서는 2008년 이후 2018년까지 적용된 종합소득세 세율체계를 정리하였는데, 세율체계가 10년간 6번 개편되었다. 2009년과 2010년에는 중하위권 소득세 세율이 인하되었으며, 2012년에는 소득 3억원 이상인 고소득층의 세율이 인상되었다. 이후 2014년과 2017년, 2018년에도 최고소득계층의 세부담이 증가되는 방향으로의 변화가 있었다. 이와 같이 세율체계는 시급한 사회적 요구사항들을 반영하여 수차례 개편된 반면, 공제체계와 관련해서는 2014년에 소득공제 항목의 일부를 세액공제로 전환한 것 외에 큰 변화가 없었다. 물론 2014년의 공제체계 개편이 매우 큰 변화이긴 하지만, 소득공제를 세액공제

<표 III-1> 최근의 소득세 세율체계 변화(2008~2018년)

(단위: 만원, %)

소득구간		2008	2009	2010, 2011	2012, 2013	2014~2016	2017	2018
최저	최고							
-	1,200	8	6	6	6	6	6	6
1,200	4,600	17	16	15	15	15	15	15
4,600	8,800	26	25	24	24	24	24	24
8,800	15,000	35	35	35	35	35	35	35
15,000	30,000					38	38	38
30,000	50,000				40			40
50,000	-					40	40	42

주: 세율은 초과누진세율로서, 각 구간의 최저소득을 초과하는 부분에 적용되는 세율임

자료: 연도별로 적용되는 「소득세법」을 참조하여 저자 작성

로 전환한 것 외에 개별적인 공제제도들은 크게 변화되지 않고 유지되었다. 그러므로 본고에서는 세율체계보다는 공제체계 개편방안에 대해 연구하는데 초점을 맞춘다.

두 번째 이유는 세율체계가 상당히 복잡하다는 점이다. <표 Ⅲ-1>에서 보면, 2018년에 소득구간이 7개로 구분되고, 각 구간마다 한계세율이 달라서 7개의 세율이 적용된다. 이 7개의 세율을 각각 서로 다른 방향으로 개편할 수 있으며, 소득구간의 개편도 가능하다. 그러므로 세율체계에 대해서는 매우 다양한 개편 대안이 제시될 수 있다. 그러므로 세율체계 개편 대안을 마련하고, 그것을 공제체계 개편 대안과 결합하여 어떤 정책효과가 나타나는지를 파악하는 데는 상당한 어려움이 있다. 특히 본 연구와 같이 정책방향을 특정하지 않고, 제도 변화가 각각의 정책이슈에 미치는 영향을 분석하는데 있어 세율체계의 개편을 함께 고려하는 것은 무리라고 판단된다. 만약 정부가 세율체계에 대해 구체적인 개편 대안을 검토하고 있다면 본 연구에서 사용한 자료와 방법론을 그대로 적용하여 모의실험을 할 수 있을 것이다. 세율체계와 달리 본 연구에서 분석 대상이 되는 공제제도는 각각 고유의 문제를 가지고 있다. 따라서 개편방향을 설정하고 몇 개의 개편 대안을 제시하는 데 큰 어려움이 없다.

공제제도 중에서는 납세자들에게 보편적으로 적용되는 공제제도에 초점을 맞춘다. 그렇다고 모든 납세자에게 적용되는 공제제도에 국한하는 것은 아니고, 비교적 많은 납세자에게 적용되는 공제제도를 대상으로 한다. <표 Ⅲ-2>에서는 근로소득 연말정산 신고서에 근로소득이 있다고 신고한 자 중에서 각 공제항목의 적용대상 인원이 차지하는 비중이 10% 이상인 항목의 인원수 비중을 정리하였다. 이 표에 나타나지 않은 공제항목들은 대부분 적용대상 인원 비중이 2~3% 수준 또는 그 이하이다.

<표 Ⅲ-2>에 나타난 공제항목 중 본 연구의 분석대상이 되는 공제항목에 음영을 주어 표시하였는데, 분석대상에 포함되지 않은 항목들을 분석대상에서 제외한 이유는 다음과 같다. 인적공제 중 추가공제는 경로우대 공제, 장애인 공제, 부녀자 공제, 한부모 공제로 구성된다. 전체적으로는 인원 수 비

중이 23.8%로 큰 편이지만, 각 항목별로 보면 인원 수가 그다지 많지는 않을 것으로 판단된다. 그뿐만 아니라 각각의 공제항목이 노년층, 장애인, 부녀자 등 특수 환경에 있는 납세자를 지원하는 목적을 가진 공제제도로서, 소득세제의 발전이라는 관점보다는 특별한 도움이 필요한 납세자 지원의 관점에서 따로 분석하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 국민연금보험료 소득공제와 연금계좌 세액공제는 미래를 위한 저축 원금을 소득에서 공제하거나 그에 상응하는 세액을 공제하는 것으로서, 나중에 이 저축이 현금화되는 시점 즉, 연금을 수령하는 시점에서 과세대상이 되므로 다른 공제항목과 다른 성격을 가지고 있다. 즉, 세부담을 완화하기보다는 이연하는 데 초점을 맞춘 공제항목이다. 사회보험료 소득공제는 건강보험 등 국가에서 강제하는 사회보험료를 소득에서 공제하는 것인데, 사회보험료는 근로자가 지불하는 필수적인 비용이라고 할 수 있다. 보험료 세액공제는 보장성보험의 보험료 중 연간 100만원 이내의 금액을 공제 대상으로 하여 세액공제를 적용하는 공제제도이다. 대표적인 공제 대상 보험상품이 자동차 보험으로서 필수적 비용의 성격이 강하며, 소득수준을 불문하고 대부분의 납세자가 유사한 정도의 혜택을 받고 있어 분석대상에서 제외하였다.⁹⁾ 기부금 세액공제는 적용대상자 비중은 큰 편이지만 소득세 수입 확보, 소득재분배, 면세자 비율 축소, 사업자와 근로자 간 과세형평성 등 본고에서 검토하고자 하는 정책이슈보다는 기부활동에 대한 지원의 관점에서 개편방안을 모색해야 할 것이다. 마지막으로 표준세액공제는 항목별 공제를 적용하지 않고 그 대신 적용하는 공제제도로 항목별 공제와는 다른 성격을 가지고 있다.

9) 보장성 보험료 세액공제의 소득수준별 분포에 대해서는 안종석(2016), pp.148-149 참조.

〈표 Ⅲ-2〉 근로소득 연말정산 신고자 중
공제항목별 적용대상 인원이 차지하는 비중(2016년)

(단위: %)

구분	인원 수 구성
급여총계	100.0
근로소득공제	99.5
소득공제	99.5
인적공제	99.5
기본공제	99.5
추가공제	23.8
국민연금보험료	70.5
특별공제	58.1
보험료(사회보험)	58.1
조특법상 소득공제	52.3
신용카드소득공제	51.3
세액공제	86.8
근로소득세액공제	86.8
자녀세액공제	21.2
연금계좌 세액공제	13.5
보험료 세액공제	49.0
의료비 세액공제	18.4
교육비 세액공제	14.6
기부금 세액공제	25.9
표준세액공제	30.1

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2017, 표 4-2-1

이상의 논의를 정리하면, 본고에서는 다음의 공제제도에 대해 개편 시나리오를 설정하고, 개편효과를 살펴본다.

- ① 근로소득공제, 근로소득세액공제
- ② 인적공제: 본인·배우자·부양가족에 대한 기본공제
- ③ 자녀세액공제
- ④ 특별공제
 - 신용카드 소득공제
 - 교육비세액공제

- 의료비세액공제

나. 공제 항목별 시나리오

1) 근로소득공제, 근로소득세액공제

가) 근로소득공제

근로소득공제 규모는 <표 III-3>에 정리된 바와 같다. 총급여 500만원까지는 총급여액의 70%가 소득에서 공제되며, 500만원을 초과하는 경우에는 4개의 구간으로 나누어 소득이 증가됨에 따라 초과분에 대한 공제율이 낮아지는 방식으로 설계되어 있다. 소득이 1억원을 초과하는 경우 1억원 초과분에 대해서는 2%만 공제되며, 4,500만~1억원 구간에서는 4,500만원 초과금액의 5%만 공제된다.

<표 III-3> 근로소득공제 공제율(2014년 이후)

총급여액	공제액	
500만원 이하	-	총급여액의 70%
1,500만원 이하	350만원 +	(500만원 초과금액의 40%)
4,500만원 이하	750만원 +	(1,500만원 초과금액의 15%)
1억원 이하	1,200만원 +	(4,500만원 초과금액의 5%)
1억원 초과	1,475만원 +	(1억원 초과금액의 2%)

자료: 「소득세법」 제47조

근로소득공제제도의 존재 이유는 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 근로를 제공하는 데 필수적으로 소요되는 경비를 과세대상 소득에서 공제하는 목적이다. 사업소득자의 경우 사업소득을 창출하는 데 소요된 비용은 모두 수입금액에서 차감하여 소득금액을 산정하는데, 근로소득은 필요경비를 항목별로 공제하는 데 어려움이 있으므로 근로소득공제와 같은 방법으로 일괄적으로 필요경비를 공제하는 것이다. 앞에서 제시한 종합소득세 과세체계를 설명한 그림(그림 II-1 참조)에서 사업소득의 경우에 총수입금액에서 필요

경비를 차감하여 사업소득을 산출하고, 근로소득의 경우에는 총급여에서 근로소득공제액을 차감하여 근로소득을 산출하는 것으로 되어 있는데, 이러한 과세소득 산출체계는 근로소득공제가 필요경비 공제의 성격을 가지고 있음을 보여주는 것이다. 일부 국가에서는 근로소득자의 필요경비도 항목별 공제를 허용하기도 하는데, 우리나라는 필요경비를 항목별로 공제하는 제도가 없으므로 근로소득공제가 유일한 필요경비 공제라고 할 수 있다.

그러나 필요경비 공제만으로 설명하기에는 근로소득공제 규모가 상당히 크다. 다른 국가들의 사례를 보면, 근로소득의 필요경비로 인정되는 경비는 직장에 출퇴근하는 데 소요된 비용, 근무지 이전에 따른 이사비용, 배타적으로 직장에서만 착용하는 의복 구입비, 직무 관련 교육·훈련비, 직무관련 도서구입비 등이다. 이들 비용에 대해 항목별 공제를 적용하거나 근로소득공제와 같이 개산공제를 적용하는데, 양자를 병행하는 경우가 많다. 우리나라와 같이 개산공제만 적용하는 국가는 찾기 어렵다. 우리나라는 위에서 열거한 주요 공제항목 중 직무 관련 교육·훈련비를 교육비 공제로 분류하여 항목별로 공제하며, 그 외 비용은 대부분 개산공제에서 포괄한다고 할 수 있다. 항목별 공제와 개산공제를 병행하는 국가에서는 개산공제가 항목별 공제를 적용하지 않는 경우에 적용하는 표준공제의 역할을 하며, 일본에서는 지출액이 일정액 이하인 경우에는 개산공제만 적용하고, 그 범위를 초과하는 지출에 대해서만 항목별 공제를 적용한다. 항목별 공제를 적용하는 경우에는 항목별 공제한도를 설정하는 경우가 많으며, 개산공제의 경우에도 공제한도를 설정하여 운영하는 경우가 많다.¹⁰⁾

〈표 Ⅲ-4〉는 주요 외국의 근로소득 필요경비 공제 규정을 정리한 것으로 안중석·박수진·이서현(2017)이 정리한 것을 옮긴 것이다. 미국은 항목별 공제와 개산공제인 표준소득공제 중 하나를 선택하여 적용할 수 있으며, 표준소득공제액은 개별신고 기준으로 6,300달러이다. 2018년 10월 1일 환율(1,111.5원/달러)을 적용하면 약 700만원 수준이 된다. 필요경비 지출이 이

10) 주요 외국의 근로소득 필요경비 공제의 자세한 내용은 안중석·박수진·이서현(2017)의 제Ⅲ장 참조.

금액을 초과하는 경우에는 항목별 공제를 선택하여 공제받을 수 있다. 프랑스도 항목별 공제와 개산공제 중 어느 쪽을 선택할 수 있는데, 개산공제의 경우 총급여액에서 사회보장기여금을 차감한 금액의 10%로 제한되며, 공제 총액이 12,183유로로 제한된다. 2018년 10월 1일 환율(1,287.26원/유로)을 적용하면 약 1,500만원 수준이 된다. 일본은 먼저 개산공제인 급여소득공제를 적용하고, 항목별 지출액이 급여소득공제액의 50%를 초과하는 경우에는 특정 지출에 대한 항목별 공제를 적용할 수 있다. 급여소득공제의 경우 최고 40%(급여수준 65만엔 초과 180만엔 이하)에서 최저 5%의 공제율(1,000만엔 초과 1,200만엔 이하)이 적용되고, 공제한도는 230만엔(2016년)이다. 2018년 10월 1일 환율(975.13원/100엔)을 적용하면 약 2,200만원 수준이 된다. 캐나다는 개산공제와 항목별 공제를 모두 적용하는데, 개산공제의 경우 세액공제로서 근로소득의 15%를 세액에서 공제하는데, 공제한도는 최대 1,161캐나다달러이다. 세율 15%와 2018년 10월 1일 환율(866.87원/캐나다달러)을 적용하여 소득공제로 환산하면 약 670만원이 된다.

주요 외국의 개산공제제도를 우리나라와 비교해 보면, 우리나라의 공제규모가 상당히 크다는 점이다. 최대 공제율이 급여액의 70%(총급여 500만원 이하)인데, 프랑스의 경우 총급여에서 사회보장기여금을 차감한 금액의 10%를 공제하며, 우리나라와 가장 가까운 형태의 공제제도를 가지고 있는 일본의 경우에도 최대 공제율이 40%이다. 그뿐만 아니라 우리나라는 소득수준이 높아짐에 따라 공제율이 낮아지기는 하지만, 공제금액 한도가 없어 소득이 증가하면 공제액도 증가하게 된다. 한편 <표 III-4>에 나타난 주요 국가 중 개산공제를 허용하는 다른 국가들은 예외 없이 공제한도를 두고 있다. 한도 금액은 미국 약 700만원, 프랑스 약 1,500만원, 일본 약 2,200만원 수준으로 국가에 따라 상당한 차이가 있다. 캐나다의 경우 세액공제를 소득공제로 환산해 보면, 세율 15%일 때 소득공제 한도가 670만원 정도가 된다.

우리나라의 근로소득공제 규모가 큰 이유로 항목별 공제가 허용되지 않기 때문이라고 생각할 수도 있다. 다른 국가에서는 비교적 소액으로 규정된 개산공제 한도를 초과하는 지출이 있으면 항목별 공제를 적용할 수 있는 반

면, 우리나라에서는 필요경비 항목별 공제가 적용되지 않는다. 그러나 우리나라에서도 근로소득을 창출하는 데 필요한 경비로서 중요한 항목은 비과세 등 다른 방법으로 소득에서 제외한다는 점을 고려할 필요가 있다. 예를 들면 본인의 직무관련 교육비는 사용자가 지급한 경우에 비과세 소득이 되며, 본인이 지불한 경우에는 전액 교육비 공제가 허용된다. 식비는 월 10만원, 자가용 운영비는 월 20만원 한도로 비과세된다. 그러므로 포괄적 공제 대상이 되는 비용은 많지 않다고 할 수 있다. 가장 보편적으로 인식되는 것이 대중교통을 이용한 출퇴근 비용이라고 할 수 있다.

〈표 III-4〉 주요국의 근로소득 필요경비 공제 규정

구분	필요경비 공제	최소지출기준, 공제율, 공제한도
한국	- 근로소득공제 (개산공제)	- 총급여액 구간별 최고 70%(총급여액 500만원 이하), 최저 2%(총급여액 1억원 초과)의 공제율을 적용함 - 근로소득공제는 한도 없이 적용됨
미국	- 항목별 공제와 표준소득공제 (개산공제) 중 선택	- 항목별 공제의 경우, 조정총소득금액 2% 초과분을 공제 대상으로 하며, 통합한도 규정이 적용됨 - 표준소득공제액은 개별신고 기준 6,300미국달러임
프랑스	- 항목별 공제와 근로소득공제 (개산공제) 중 선택	- 항목별 공제는 항목별로 한도가 있으나, 통합한도 규정은 없음 - 근로소득공제는 (총급여액-사회보장기여금)의 10% (최대 12,183유로, 최소 938유로)임
일본	- 급여소득공제 (개산공제)와 항목별 공제 동시적용	- 항목별 공제는 급여소득공제액 50%를 초과하는 특정 지출을 대상으로 한도 없이 공제함 (도서비나 의복비 등 근무필요경비는 65만엔 한도로 함) - 급여소득공제는 최고 40%(급여수준 65만엔 초과 180만엔 이하)에서 최저 5%의 공제율(1,000만엔 초과 1,200만엔 이하)이 적용되고, 공제한도는 230만엔(2016년)임
호주	- 항목별 공제	- 항목별 개별공제한도 규정이 있으나, 통합한도는 없음
캐나다	- 항목별 공제와 급여소득자세액공제 (개산공제) 동시적용	- 항목별 공제의 경우, 개별공제한도 규정은 있으나, 통합한도 규정은 없음 - 급여소득자세액공제는 근로소득의 15%(최대 1,161캐나다달러)에 해당하는 금액을 세액공제함

자료: 안중석·박수진·이서현(2017), p. 116.

이와 같은 우리나라 근로소득공제제도의 특징은 이 제도가 근로소득의 필

요경비 공제를 넘어서 다른 역할을 한다는 점을 시사한다. 그 다른 역할은 사업소득과 근로소득 세부담 형평성 제고이다. 앞서도 수차례 설명한 바 있지만, 우리나라는 사업소득자의 소득 탈루가 많다는 전제하에 신고소득에 대한 실효세율 차등화를 통해 사업소득자와 근로소득자 간 세부담 형평성을 확보하고자 노력하였다. 그 수단으로서 가장 중요한 것이 근로소득공제제도이다. 명목상으로는 근로소득자도 사업소득자와 마찬가지로 필요경비를 공제할 수 있도록 허용함으로써 근로소득자와 사업소득자의 과세 형평성을 보장하는 것으로 되어 있지만, 근로소득공제 규모를 실제 필요한 경비보다 크게 설정함으로써 근로소득자와 사업소득자 간 소득탈루율의 차이를 보전하도록 하고 있다.

그러나 사업소득자와 근로소득자의 소득탈루율 격차를 고려하여 사업소득세와 근로소득세의 실효세율을 차등화하는 정책은 논리적으로 심각한 문제를 가지고 있다. 사업소득자 중 다수가 소득을 은폐하거나 축소 신고한다는 목적으로 신고소득에 대한 실효세율을 근로소득세보다 높게 설정한다면 사업소득자들의 소득 은폐 또는 축소 신고 유인이 더 커질 것이기 때문이다. 사업자의 입장에서 보면, 정부가 정책을 수립할 때 가정하는 평균탈루율 이상으로 소득을 축소 신고하지 않으면, 다른 사업자는 물론 근로소득자보다도 과도한 세부담을 하게 되기 때문이다. 그러므로 근로소득공제제도는 근로소득을 창출하는 데 필요한 경비 공제에 초점을 맞추고, 사업소득자의 과소신고 문제는, 불완전하더라도 세무행정의 개선을 통해 해소하도록 하여야 할 것이다.

앞서 정리한 바와 같이 근로에 수반되는 필요경비의 포괄적 공제라는 관점에서 근로소득공제제도는 두 가지 문제를 가지고 있는데, 첫 번째는 규모가 상당히 크다는 점이고, 두 번째는 소득이 많을수록 공제규모도 커진다는 점이다. 비록 공제율이 낮아지기는 하지만 소득이 1억원을 초과하는 경우에도 1억원 초과분의 2%가 공제액에 포함된다. 그러나 근로 관련 필요경비의 특성에 비춰 볼 때, 필요경비가 소득에 비례하여 증가한다고 보기는 어렵다. 만약 그러한 중요한 경비가 있다면, 그 경비는 근로소득공제와 같은 개산공

제에 포함하기보다는 근로소득 비과세 대상으로 열거하거나 별도의 항목을 설정하여 공제하는 것이 타당하다. 직무관련 교육비 비과세 및 본인 교육비 세액공제가 그 예가 될 수 있다.

이러한 점들을 고려하여 안중석(2016)에서는 근로소득공제에 상한을 두는 방안들에 대해 검토하였다. 근로소득공제 상한을 500만원으로 설정하는 경우와 1천만원으로 설정하는 경우에 대해 분석하였는데, 총급여가 875만원을 초과하면 500만원의 공제가 적용된다. 공제한도를 1천만원으로 제한하는 경우에는 총급여가 3천만원을 약간 상회하는 수준에서 한도에 도달하게 된다.

본 연구에서는 <표 III-3>에 나타난 공제 구간표를 기준으로 하여 공제한도를 ① 750만원, ② 1,200만원, 그리고 ③ 1,500만원으로 하는 세 가지 시나리오에 대해 분석한다. 공제한도를 750만원으로 하면 총급여 1,500만원에서 공제한도에 도달하고, 1,200만원으로 제한하면 총급여 4,500만원에서, 1,500만원으로 제한하면 총급여 1억원 수준에서 공제한도에 도달한다. 근로소득자 중 총급여가 1억원을 초과하는 자가 차지하는 비중이 3.7% 정도에 불과하다는 점을 고려할 때, 1,500만원 이상으로 공제를 확대한다면 한도 설정의 의미가 퇴색된다고 할 수 있다.

나) 근로소득세액공제

근로소득세액공제는 산출세액 130만원을 기준으로 130만원 이내는 산출세액의 55%가 세액에서 공제되고, 130만원을 초과하는 경우 초과분에 대해서는 30%의 공제율이 적용된다. 그리고 총급여 규모에 따른 공제한도가 있는데, 총급여가 3,300만원이면 74만원, 3,300만~7천만원이면 66만원, 7천만원을 초과하면 50만원이 최대 공제한도가 된다. 즉, 근로소득공제와는 달리 소득이 많아지면 공제액 자체가 줄어들도록 설계되어 있다. 그러나 공제액이 0이 될 때까지 축소되는 것은 아니다.

근로소득세액공제제도를 운영하는 논리적 근거는 근로소득공제제도와 다를 바 없는 것으로 판단된다. 즉, 근로를 창출하는 데 소요되는 필요경비가 과세소득에 포함됨에 따라 세부담이 과도하게 책정된 부분을 세액공제하는

것과 근로소득세·사업소득세 간 실효세율을 조정하는 것 외에 다른 논리적 근거를 찾기 어렵다. 다만, 근로소득세액공제는 총급여가 증가함에 따라 공제한도가 축소되도록 설계되어 있어 근로소득공제보다 재분배적인 성격이 강하다는 차이가 있다. 그러나 공제율이 산출세액을 기준으로 차등화되어 있는 것에 대해서는 논리적 근거가 명확하지 않다. 산출세액은 소득과 비례하는 경향이 있긴 하지만, 그렇지 않은 경우도 상당히 많을 것으로 판단된다.

만약 근로소득공제에 한도를 두어 소득재분배 기능을 강화할 수 있다면, 뚜렷한 명분이 없는 근로소득세액공제를 별도로 두고 운영할 필요가 있을 것으로 보이지 않는다. 그러므로 본 연구에서는 근로소득세액공제에 대해 제도를 폐지하는 대안을 하나의 시나리오로 설정하고 효과를 분석한다. 실제 정책 수립에 대해 검토할 때는 근로소득세액공제를 근로소득공제에 흡수 통합하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

2) 기본공제

인적공제는 기본공제와 추가공제로 구분되는데, 기본공제는 납세자 본인과 배우자, 그 외 부양가족에 대해 1인당 150만원(2018년)의 공제가 적용된다. 추가공제는 기본공제에 더하여 기본공제 대상자 중 경로우대자, 장애인에 대해 추가적으로 공제하며, 그 외에도 부녀자 추가공제, 한부모 추가공제가 있다. 기본공제는 성격상 납세자와 납세자가 부양하는 가족의 생계에 필요한 기본적인 경비의 일부를 소득세 과세대상에서 제외한다는 의미를 가지고 있다. 일정 수준 이하의 소득에 대해서는 0%의 세율을 적용하고, 그 한도를 초과하는 부분에 대해서만 세금을 부과하는 국가도 있으나 그 외의 많은 국가들이 납세자 본인과 배우자, 부양가족에 대해 1인당 일정액의 소득공제를 적용하는 기본 인적공제 방식을 적용하여 최저소득계층의 실효세율이 0%가 되도록 한다.

〈표 III-5〉에서는 안중석·박수진·이서현(2017)에서 정리한 주요국의 기본공제 제도를 간단하게 정리하였다. 앞의 〈표 III-4〉에 나타난 국가 중 프

랑스와 호주는 표에서 제외되었는데, 프랑스의 경우 가족 수를 고려하여 적용 세율을 결정하는 가족계수제도를 운용하고 있어 가족 수를 고려한 기본 인적공제가 없다. 그리고 호주는 가족 구성원에 대한 지원을 재정지원제도로 통합하여 소득세의 기본 인적공제 규정이 없다. 그 외에도 캐나다는 자녀와 기타 부양가족에 대한 기본공제가 없으며, 납세자 본인과 배우자에 대해서만 인적공제를 적용한다. 자녀의 경우에는 재정지원이 있어 인적공제를 적용하지 않는 것으로 판단된다. 일본도 2010년부터 16세 미만의 자녀에 대한 지원을 아동수당제도로 통합하여 인적공제를 폐지하였다. 그러므로 일본의 기본 인적공제는 납세자 본인과 배우자, 16세 이상의 자녀 등 부양가족에 적용된다. 미국은 소득이 일정수준 이상이면 기본 인적공제를 적용하지 않는다.

기본 인적공제가 있는 국가의 인적공제 규모를 보면, 우리나라가 1인당 150만원인 데 비해, 미국은 약 450만원, 일본은 약 370만원으로 우리나라보다 상당히 크며, 캐나다는 세액공제를 적용하는데, 이를 소득공제로 환산하면 1인당 약 1천만원 정도 된다. 앞서 살펴본 근로소득공제가 다른 국가보다 관대하며, 게다가 근로소득세액공제도 있다는 점을 고려하면, 이 두 제도 즉, 근로소득공제와 근로소득세액공제가 기본 인적공제를 어느 정도 대체하는 역할을 한다고 생각할 수도 있을 것이다. 그러나 근로소득공제와 근로소득세액공제는 근로소득에만 적용되는 것으로 근로소득이 없는 사업소득자의 세부담에는 영향을 주지 않는다. 또한 기본공제가 납세자 본인뿐만 아니라 배우자, 그리고 자녀에도 동등하게 적용되는 것이므로, 기본공제 규모가 작다는 것은 결혼 및 자녀의 출산에 따른 세부담 절감 효과가 작다는 것을 의미한다. 그러므로 우리나라는 결혼, 출산 등으로 부양가족이 증가함에 따른 세부담 절감 효과가 다른 국가들에 비해 상당히 작은 반면, 근로자에 대한 세부담 지원은 상당히 많은 편이라고 할 수 있다.

〈표 III-5〉 주요국의 기본(인적)공제 비교¹⁾

국가	대상자 및 내용	공제 방법	공제액	소득·생계비 부담요건
한국	- 본인, 배우자, 자녀 - 부양가족 (직계존속, 직계비속, 형제자매, 위탁아동)	소득 공제	- 1인당 연 150만원	- 배우자 및 기타 부양가족의 요건은 소득금액 100만원 이하 (총급여액 500만원 이하) 생계비 부담요건 없음
미국	- 본인, 배우자, 자녀 부양가족 (3촌 이내 친족)	소득 공제	- 1인당 연 4,050미국달러 ⁴⁾ (약 450만원) ⁵⁾	- 배우자와 기타 부양가족요건은 소득금액이 인적공제액 미만 - 납세자는 부양가족의 생계비의 50% 초과하여 부담
일본	- 본인, 배우자, 자녀(16세 이상) ²⁾ 부양가족 (6촌 혈족, 3촌 인척, 위탁아동, 위탁노인)	소득 공제	- 본인, 배우자 각각 38만엔(약 370만원) ⁵⁾ 부양가족은 연령에 따라 1인당 38만엔, 단 19~22세는 63만엔	- 배우자와 기타 부양가족요건은 38만엔 이하(급여소득만 있는 경우 103만엔 이하) 생계비 요건 없음
캐나다	- 본인, 배우자 ³⁾	세액 공제	- 본인, 배우자 각각 1,721캐나다달러 (=11,474 캐나다달러의 15%) (약 1,000만원) ⁵⁾	- 배우자의 순소득이 11,474 캐나다달러 이하 - 생계비 요건 없음

주: 1) 프랑스의 경우, 가족계수제도의 운용으로 기본 인적공제 규정이 없으며, 호주는 가족구성원에 대한 지원정책을 재정정책으로 통합하여 기본 인적공제 규정이 없음

2) 일본은 16세 미만 자녀에 대한 지원을 어린이 수당제도로 전환하고 소득공제는 폐지함

3) 캐나다는 자녀 및 기타 부양가족에 대한 공제제도가 없으며, 본인과 배우자에 대해서만 일정액을 세액공제함

4) 미국은 납세자 본인의 총소득이 381,900달러를 초과하면 인적공제의 적용이 배제됨

5) 원화표시 금액은 2018년 10월 1일 환율을 기준으로 계산하였으며, 캐나다의 경우 세액공제 금액을 세율 15%인 경우의 소득공제로 전환한 금액임

자료: 안중석·박수진·이서현(2017), p. 120.

2018년의 공제규모 1인당 150만원이 적절한지 여부를 명확하게 판단할 수 있는 근거는 없다. 다만, 인구정책상 결혼, 출산을 장려한다는 정책목적이 있다면 결혼, 출산 등으로 인하여 부양가족이 증가할 때 세부담이 많이 감소되도록 하는 것이 바람직하다. 그런데 우리나라는 부양가족 증가에 따른 세부담 절감 폭이 작은 편이므로 이를 확대하는 방안을 검토해 볼 필요

가 있다. 앞서 검토한 근로소득공제와 함께 고려하면, 근로소득에 대한 혜택은 큰 반면 기본공제 대상자 1인당 공제혜택은 적은 편이다. 앞에서 근로소득에 대한 과도한 혜택이 사업소득자와 근로소득자 간 과세형평성 관점에서 바람직하지 않다는 점을 지적하였다. 그러므로 근로소득과 사업소득 간의 실효세율 격차를 완화한다는 관점에서 근로소득공제를 축소하고 근로소득과 사업소득에 모두 적용되는 부양가족 공제를 확대하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 또한 특별공제 중 교육비와 의료비 공제를 폐지하는 대신 기본공제를 확대하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 교육비와 의료비 공제 폐지 필요성에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세하게 논의한다.

본 연구에서는 기본공제 확대개편 시나리오로 기본공제액을 1인당 150만원에서 ① 200만원으로 인상하는 방안, ② 300만원으로 인상하는 방안, ③ 400만원으로 인상하는 방안 세 가지를 살펴본다. 300만원은 일본의 기본공제보다 약간 낮은 수준이다. 400만원은 일본보다 약간 높고 미국보다 약간 낮은 수준이다. 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소하고 자녀세액공제를 기본공제로 통합하는 경우에는 기본공제를 파격적으로 인상하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 기본공제를 한 번에 100% 이상 증가시키는 데 어려움이 있을 수 있으므로 중간단계인 200만원으로 인상하는 경우도 검토한다.

3) 자녀세액공제

자녀세액공제제도는 기본공제 대상이 되는 자녀 중 6세 이상인 자녀가 있는 경우에, 해당되는 자녀 2명까지는 1인당 15만원, 2명을 초과하는 경우에는 세 번째 자녀부터 1인당 30만원을 세액에서 공제하는 제도이다. 2018년에 아동수당이 도입되면서, 6세 미만의 자녀는 자녀세액공제 대상에서 제외되었다. 자녀의 출산·입양 시에는 자녀수에 따라 30만~70만원이 공제된다. 자녀세액공제 중 출산·입양에 따른 공제는 출산·입양을 하였을 때만 지원하는 일회적 지원의 성격이 있으므로, 본 연구에서는 기본공제 대상 자녀에 대한 자녀세액공제만 검토대상으로 한다.

자녀세액공제는 기본공제 대상자 중 자녀에 대해 기본공제에 더하여 추가

로 세액공제를 하는 것으로 기본공제 및 환급형 자녀장려세제, 그리고 뒤에서 검토할 교육비 세액공제와 밀접한 관계를 가지고 있다. 환급형 자녀장려세제는 소득과 재산이 일정액 이하인 저소득층에 한하여 자녀 1인당 50만원을 지급하는 지원제도이다. 세액공제를 먼저 적용하고, 다 공제되지 않은 부분은 환급하므로 재정지원과 같은 성격을 가지고 있다. 6세 미만의 자녀에게는 아동수당이 지급되므로 자녀세액공제가 적용되지 않는다. 따라서 6~20세 자녀가 자녀세액공제 대상이 된다. 환급형 자녀장려세제는 18세 미만 자녀를 대상으로 한다. 교육비 세액공제는 자녀의 교육비 일부에 대해 세액공제를 하는 것으로서 교육비가 자녀를 부양하는 데 따른 필수적인 비용이라고 본다면, 자녀 양육에 따른 비용의 일부를 세액에서 공제한다는 점에서 자녀세액공제와 목적이 같다고 할 수 있다. 다만 교육비 공제는 특정 지출에 대해 공제하는 항목별 공제이며, 자녀세액공제는 자녀 부양에 따른 비용을 포괄적으로 보아 공제하는 것이라는 차이가 있다.

다른 나라의 사례를 보면, 우리나라와 같이 자녀에 대해 기본공제와 자녀세액공제를 구분하여 두고 있는 국가는 찾기 어렵다. 안종석·박수진·이서현(2017)에서는 미국과 프랑스, 일본, 호주, 캐나다의 자녀부양 관련 공제제도를 검토하였는데, 기본공제와 개산공제 성격의 세액공제를 중복적으로 적용하는 국가는 없는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 프랑스는 가족 수를 고려하여 적용 세율을 결정하는 가족계수제도를 운용하고 있어 가족 수를 고려한 기본 인적공제가 없다. 호주는 가족 구성원에 대한 지원을 재정지원으로 통합하여 소득세의 기본 인적공제 규정이 없다. 캐나다는 본인과 배우자에게만 기본공제가 적용되며, 자녀를 포함하여 배우자 외의 부양가족에 대해서는 기본공제를 적용하지 않는다. 이들 국가에는 우리나라의 자녀세액공제와 같은 성격의 세액공제 제도도 없다. 미국과 일본은 기본공제만 있고, 자녀세액공제와 같은 성격의 세액공제는 없다.

그 외에 이들 국가에서 운영되고 있는 자녀부양 관련 공제제도는 저소득층 자녀 지원을 위한 공제제도, 교육비 등에 대한 항목별 공제제도 등이다.

11) 안종석·박수진·이서현(2017), pp. 133~136 참조.

미국의 경우 저소득층 자녀에 대한 환급형 자녀세액공제가 있고, 교육비와 타인에게 지불한 보육비에 대해 항목별 공제가 허용된다. 프랑스의 경우에도 교육비, 보육비, 가사도우미 비용을 지불한 경우에 항목별 공제가 허용된다. 호주는 가족세액공제제도(Family Tax Credit)를 통해서 저소득층의 자녀 양육을 지원하며, 캐나다에도 저소득층 자녀양육비 소득공제, 교육비 항목별 공제가 있다. 일본은 자녀 부양과 관련하여 기본공제 외에 다른 공제제도가 적용되지 않는다.

외국의 제도와 비교해 보면, 우리나라의 가장 중요한 특징은 자녀에 대해 기본 인적공제가 적용되며, 동시에 자녀세액공제제도를 적용한다는 점이다. 이와 같이 두 가지 서로 다른 제도를 적용하는 것은 기본공제 규모가 작은 것과 관련이 있을 것으로 판단된다. 자녀세액공제가 1인당 15만원이 적용되는데, 이를 우리나라에서 적용되는 일반적인 세액공제율 12%를 적용하여 소득공제로 환산하면 125만원이 된다. 기본공제와 자녀세액공제를 통합하여 인적공제를 적용한다면 275만원이 되는 것이다. 앞에서 기본공제제도 개편 대안을 검토하면서, 우리나라의 기본공제 규모가 다른 국가에 비해 작다는 점을 지적하면서 개편 대안으로 기본공제를 최대 300만원까지 확대하는 방안을 검토과제로 제시하였다. 이 두 가지 수치를 비교해 보면, 다른 국가에서 기본공제로 적용하는 것을 우리나라에서는 기본공제와 자녀세액공제로 구분하여 적용하고 있다고 이해할 수 있다. 다만 배우자 공제는 기본공제만 적용되므로 배우자의 경우에는 인적공제 규모가 매우 작다. 또한 세액공제는 소득수준에 관계없이 같은 규모의 세액을 공제하므로 소득공제로 하는 경우에 비해 저소득층이 유리하다는 점에서도 차이가 있다. 이러한 문제를 고려하여 미국에서는 소득이 일정수준 이상이 되면 기본공제를 적용하지 않도록 하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 기본공제를 1인당 300만원 수준으로 인상한다면, 그와 함께 자녀세액공제는 폐지하여도 될 것이다. 한편 자녀 양육 관련 공제에 있어 소득재분배효과를 함께 고려해야 한다면 자녀를 기본공제 대상에서 제외하고 자녀 부양에 따른 공제를 자녀세액공제로 통합하는 방안도

생각해 볼 수 있을 것이다. 이 경우에 자녀세액공제가 30만원이 되면, 세액 공제율 12%를 적용하여 환산한 소득공제 규모는 250만원이 된다. 이러한 점들을 고려하여 본 연구에서는 자녀세액공제에 대해 ① 폐지하는 방안, ② 1인당 공제액을 30만원으로 인상하는 방안, ③ 45만원으로 인상하는 방안에 대해 효과를 검토한다. 첫 번째 방안은 기본공제 규모를 두 배 이상으로 인상하는 것을 염두에 둔 것이며, 두 번째 방안과 세 번째 방안은 기본공제 대상에서 자녀세액공제 대상 자녀를 제외하고 그 자녀들에 대한 기본공제를 자녀세액공제로 통합하는 것을 염두에 둔 것이다.

자녀 양육 관련 공제제도 중 환급형 자녀장려세제와 교육비 세액공제는 각각 저소득층 자녀 양육 지원과 교육비 지원이라는 독자적인 목적을 가지고 있는 것이다. 그러므로 자녀에 대한 기본공제 및 자녀세액공제제도와는 구분하여 개편방안을 검토하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 본고에서는 뒤에서 교육비 세액공제제도 개편방향에 대해 따로 논의한다.

4) 특별공제

가) 신용카드 소득공제

특별공제는 신용카드 사용액 소득공제와 교육비 세액공제, 의료비 세액공제에 대해 검토한다. 신용카드 사용액 소득공제제도는 신용카드 사용을 촉진시키려는 목적으로 도입하였으며, 도입 당시에는 사업소득자의 과표양성화를 위하여 소비자의 신용카드 사용을 촉진하는 것이 매우 중요한 과제로 인식되었다. 그러나 현시점에서 보면, 이미 신용카드나 체크카드 사용이 보편화되어 있으므로 더 이상 이러한 조세지원을 하지 않아도 된다는 주장이 있다. 이러한 주장은, 신용카드나 체크카드, 또는 모바일 기기를 이용한 결제의 편리성을 고려할 때, 조세지원을 폐지하더라도 현금결제를 확대하는 방향으로 소비자의 행태가 전환되지는 않을 것이라는 전망을 전제로 한다. 한편 신용카드 폐지에 대해 신중하게 접근하는 입장은 중간 이하의 소득계층에서 신용카드 소득공제 혜택을 많이 받고 있다는 점을 중요하게 고려한다. 신용카드 소득공제 폐지가 소득세의 소득재분배 기능을 약화시킬 가능

성이 있다는 것이다.

김재진·기은선(2018)은 신용카드 소득공제제도에 대한 심층평가를 실시하고 장기적으로 부작용을 최소화하면서 제도를 폐지하는 출구전략을 모색할 필요가 있다는 결론을 도출하였다. 그리고 중간단계에서의 정책 대안으로 ① 전통시장 및 대중교통 이용분에 대한 추가공제를 폐지하는 방안, ② 고소득층의 공제한도를 인하하는 방안, ③ 소득공제에서 세액공제로 전환하는 방안, 그리고 ④ 지불수단 간 공제율 격차를 확대하는 방안에 대해 검토하였다.¹²⁾

이러한 논의를 바탕으로, 본 연구에서는 신용카드 소득공제제도에 대해 다음과 같은 세 가지 대안을 설정하고 각 대안의 효과를 검토한다. ① 신용카드 소득공제 공제율을 현행의 절반 수준으로 낮추는 방안, ② 소득공제 한도를 절반 수준으로 인하하는 방안, ③ 이 공제제도를 폐지하는 방안. 처음 두 개의 대안은 폐지로 가는 중간 단계에서 사용할 수 있는 점진적인 개편방안이라고 할 수 있다. 그 외에 지불수단별 공제율 격차를 개편하는 방안에 대해서도 검토할 수 있으나, 본고에서는 이 공제제도 외에도 다양한 정책수단의 개편에 대해 검토하므로 더 이상 다양한 대안을 설정하는 것은 바람직하지 않다고 보아 이 세 가지 대안에 집중하였다.

나) 교육비 세액공제

교육비는 공교육비에 한하여 고등학교까지는 1인당 300만원, 대학교육비는 1인당 900만원까지 세액공제 대상이 된다. 본인 교육비는 공제한도가 없다. 부양가족의 경우 대학원 교육비는 공제 대상이 아니지만, 본인의 경우에는 대학원 교육비도 공제가 허용된다. 공제 대상 교육비의 15%가 세액에서 공제된다.

교육비 세액공제 중 본인 교육비 공제는 직무능력 향상을 위한 지출로서 필요경비적 성격이 있다. 현행 제도에서는 직무관련성 여부를 불문하고 본인 교육비를 모두 공제 대상에 포함한다는 문제점이 있으므로 이를 개편할 필요

12) 김재진·기은선(2018), pp. 257-273.

가 있다. 하지만 본인 교육비 공제 자체가 부당하다고 볼 수는 없다. 한편, 부양가족 교육비의 경우에는 타당성에 의문이 있다. 안중석·오종현(2017)에서는 교육비 세액공제제도의 심층평가를 수행하고 개편방안을 제시하였는데, 교육비 세액공제제도에 대한 평가 내용을 요약하면 다음과 같다.

부양가족 교육비는 필요경비라기보다는 자녀 부양에 대한 지원 성격이 강하다고 할 수 있다. 교육비의 일부를 정부에서 지원함으로써 교육수요를 확대하는데 주목적이 있으며, 부수적으로 중·저소득층 가계의 생활안정을 위한 지원의 성격도 있다고 할 수 있다. 교육비 공제제도는 공교육에 대한 정부지원이 상당히 적어서 교육비의 대부분을 학부모가 부담하던 1970년대에 도입된 것이며, 그 당시에는 교육수요 확대 및 중·저소득층 교육비 지원의 두 가지 측면에서 모두 도입의 필요성이 있었던 것으로 판단된다. 그러나 최근에는 학교급을 막론하고 교육수요가 이미 최대화되어 더 이상 교육비 지원을 통해 교육수요를 확대할 필요가 없다. 그뿐만 아니라 공교육비의 상당부분을 정부에서 지원하고 있다. 초등학교와 중학교는 의무교육으로서 기본적인 교육비를 정부에서 부담하고, 유아교육의 경우에도 정부가 기본적인 교육비를 모두 지원하고 있다. 고등학교는 의무교육은 아니지만 공립학교는 물론 사립학교까지 교원급여 등을 지원하여 등록금을 최소한의 수준(연간 200만원 이내)으로 유지하고 있다. 그리고 지방교육청별로 저소득층 교육비 지원제도를 운영하고 있어 일정 기준 이하의 저소득층 학생은 교육비 부담 없이 고등학교 교육을 받을 수 있다. 대학의 경우, 국가장학금의 확대를 통해 중·저소득층의 교육비를 지원하고 있으며, 국가장학금을 받지 못하거나 부족한 부분은 든든학자금이라는 이름의 취업후상환 학자금융자제도를 통해서 학비를 조달할 수 있다. 든든학자금은 교육을 받은 본인이 취업한 후에 원리금을 상환하게 되므로, 그 원리금 상환액은 상환 시 본인 교육비로 공제 받을 수 있다.

정부의 교육비 지원 확대로 인하여, 일반적인 경우에 공제 대상이 되는 교육비 지출액은 그다지 크지 않다. 중학교까지는 정부가 부담하는 기본적인 교육비를 초과하여 교육비를 지출하는 경우에 공제 대상 교육비가 발생

하는데, 주로 고소득층에서 공제 대상 교육비가 많다고 할 수 있다. 고등학교의 경우에는 아직 의무교육이 시행되지 않고 있으나 선거가 있을 때마다 고등학교 교육을 의무교육으로 전환하겠다는 공약이 나오고 있으며, 문재인 정부의 대통령 선거 당시 공약에도 그러한 내용이 포함되어 있고 국정과제에도 포함되어 있다. 그러므로 조만간 고등학교 교육도 의무교육으로 전환될 것으로 판단된다. 대학교 교육비는, 국가장학금 대상도 되지 않고 든든학자금 대상도 되지 않는 경우에 부모의 부담이 크지만 이들은 소득분위 9~10분위에 해당하는 고소득층이다. 8분위 이하인 경우에는 국가장학금으로 충당하지 못하는 부분을 든든학자금으로 충당할 수 있다.¹³⁾

이러한 점들을 고려할 때, 장기적으로 부양가족 교육비 공제제도는 폐지하는 것이 타당하다. 폐지하지 않고 유지하는 경우에, 정부가 지원하는 것을 초과하여 교육비 지출을 많이 하는 고소득층이 주로 혜택을 받게 되기 때문이다. 여기서 ‘장기적’이라는 용어는 고등학교 의무교육이 실현되고, 소득수준에 관계없이 든든학자금을 대출을 받을 수 있도록 제도가 보완된 이후를 의미한다. 안중석·오종현(2017)에서는 이와 같은 ‘장기적’ 요건이 충족되기 이전에 점진적인 접근방식으로 교육비 공제를 부분적으로 축소하는 방안에 대해 검토하였다. 고등학교와 대학교는 앞서 언급한 ‘장기적’ 요건이 확보될 수 있을 때까지 현행 공제규모를 유지하고, 의무교육이 실시되는 초등학교와 중학교의 교육비 공제를 100만원으로 축소하는 방안이다. 유아교육의 경우에는, 국공립을 기준으로 정부가 교육비를 전액 부담하고 있는데, 아직 유아교육기관에서 사립이 차지하는 비중이 크며, 사립유치원의 경우에는 학부모 부담이 적지 않으므로 역시 ‘장기적’으로 국공립 교육기관의 확대 추진 경과를 보아가며 세액공제 한도 축소를 검토해야 한다. 정리하면, 점진적인 공제 축소 방안은 초등학교와 중학교의 공제한도만 100만원으로 축소하는 것인데, 이에 대해 안중석·오종현(2017)에서는 제도의 단순화 관점에서 개편하지 않고 그대로 두는 것이 더 나을 수도 있다는 점을 지적하였다. 그러므로 본 연구에서는 장기적으로 추진할 과제이기는 하지만, 부양가

13) 교육비 세액공제제도의 타당성에 대한 분석은 안중석·오종현(2017)의 제VI장 참조.

죽 교육비 세액공제 제도를 폐지하는 대안만 검토하고 점진적인 개편 대안은 고려하지 않는다.¹⁴⁾

다) 의료비 세액공제

의료비 공제제도도 건강보험제도가 전국민으로 확대되기 이전에 도입된 것으로, 최근에 환경이 많이 변화되었다는 점을 고려할 필요가 있다. 가장 중요한 것은 전국민에게 건강보험이 적용되며, 건강보험이 적용되지 않은 의료서비스가 계속 줄어들고 있다는 점이다. 급여항목의 경우에는 1인당 자기부담액 상한이 결정되어 있어 본인부담액이 과도하게 증가되는 것을 억제하고 있다. 소득수준에 따라 7개의 구간으로 구분하여 각 구간별로 소득의 5~10%로 본인부담금 상한이 설정되어 있다.

안종석·오종현(2017)에서는 의료비 세액공제제도에 대해서도 심층평가를 실시하였는데, 그동안 국민건강보험제도가 상당히 확대되었음에도 불구하고 현행 의료비 세액공제제도의 골격에 큰 문제가 없다는 결론에 도달하였다.¹⁵⁾ 그 가장 중요한 이유는 가치재(merit good)의 관점에서 보나 소득지원의 관점에서 보나 본인 및 부양가족의 의료비 지원 필요성이 인정된다는 점이다. 다른 국가에서도 대부분 본인 및 부양가족의 의료비를 모두 공제 대상으로 하고 있다. 본인부담 상한제나 각종 중증질환 지원 등으로 인하여 의료비 본인부담이 제한되기는 하지만, 몇 가지 이유로 인해 아직도 환자가 부담하는 의료비가 상당히 큰 경우가 있다. 본인부담 상한제는 1인당 부담 상한을 규정한 것이므로 한 가정에서 환자가 여럿일 경우에는 부담이 클 수 있다. 그리고 본인부담 상한제를 포함한 각종 지원이 건강보험 급여항목에만 적용되는데, 비급여 항목의 의료서비스가 적지 않다. 입원할 때도 비급여 상급병실을 이용하는 경우가 많다.

그러나 장기적인 관점에서 의료비 세액공제의 필요성을 다시 점검해 볼 필요가 있다. 특히 문재인 정부에서 건강보험 보장성 강화 대책을 추진할

14) 교육비 세액공제제도 개편방안은 안종석·오종현(2017), pp. 207~209 참조.

15) 안종석·오종현(2017), p. 210.

계획인데, 그 계획이 실행되면 의료비 세액공제의 필요성이 상당히 약화될 것으로 예상된다. 문재인 정부의 건강보험 보장성 강화 계획에 따르면, 건강보험 비급여 항목을 축소하여 치료에 필수적인 서비스는 모두 급여항목으로 전환하며, 선택진료를 폐지하고, 상급병실(1~3인실)에 대해서도 건강보험을 적용할 계획이다. 또한 새로운 비급여 발생을 차단하고 관리를 강화하며, 개인 의료비 부담이 과도하게 많아지지 않도록 상한액을 관리할 예정이다. 긴급 위기 상황에 대해서도 지원을 강화할 계획이다. 이 계획들이 모두 실현된다면, 이를 위해 정부의 재정지원이 확대될 것으로 예상된다. 한편 소득세 의료비 공제제도 유지 필요성은 상당히 낮아진다고 할 수 있다. 이러한 점들을 고려하여 본 연구에서는 의료비 세액공제제도를 폐지하는 경우의 효과에 대해 검토한다. 앞서 언급한 바와 같이 의료비 세액공제제도의 개편은 건강보험제도의 개편에 보조를 맞춰서 장기적으로 추진해야 할 과제이며, 단기적으로는 제도 개편의 필요성이 크지 않다. 그러므로 폐지 외의 점진적인 개편방안은 검토하지 않는다.

다. 항목별 시나리오 요약 및 복합 시나리오

1) 항목별 시나리오 요약

이상에서 살펴본 개별 공제제도의 개편 대안들은 서로 밀접한 관계를 가지고 있다. 예를 들면, 근로소득공제제도, 근로소득세액공제제도, 신용카드 사용액, 교육비, 의료비 공제제도는 모두 근로소득에 적용되는 공제제도로써, 이 제도들을 개편할 때 모두 근로소득자와 사업소득자의 실효세율 격차에 영향을 준다. 그러므로 적절한 조합이 필요하다. 근로소득공제와 근로소득세액공제의 경우에는 제도 통합을 검토할 필요가 있다. 즉, 근로소득세액공제를 폐지하는 경우에는 그 대신 근로소득공제를 확대하는 방안을 검토해야 할 수도 있다. 자녀에 대한 기본공제와 자녀세액공제도 기본적으로는 자녀 부양에 따른 가계 부담을 완화한다는 같은 목적을 가지고 있다고 할 수 있으므로 통폐합을 검토해 볼 필요가 있다. 그러므로 앞서 언급한 항목별

정책대안들을 개별적으로 검토하는 것 외에도 다양한 방법으로 조합하여 정책대안의 효과를 검토해 볼 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-6〉에서는 앞에서 검토한 항목별 시나리오를 정리하고, 이들을 조합한 복합 시나리오를 세 가지로 제시하였다. 먼저 항목별 시나리오를 보면, 근로소득공제는 현행 공제율을 유지하면서 공제한도를 각각 750만원과 1,200만원, 1,500만원으로 제한하는 세 가지 대안을 제시하였다. 이는 각각 총급여 1,500만원, 4,500만원, 1억원까지만 근로소득공제를 허용하고, 그 금액을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않는 것을 의미한다. 근로소득세액공제는 폐지하는 방안을 제시하였는데, 실제 제도개편 시에는 근로소득공제제도 개편안과 적절히 조화되도록 할 필요가 있다. 즉, 근로소득공제를 과감하게 축소하고 근로소득세액공제를 유지하는 방안, 근로소득공제 한도를 비교적 높게 설정하고 근로소득세액공제를 폐지하는 방안 등을 생각할 수 있을 것이다.

〈표 Ⅲ-6〉 소득세 공제제도 개편 시나리오

구분	항목별 개편 시나리오	복합 시나리오		
		I안	II안	III안
근로소득공제	공제한도 설정: ① 750만원, ② 1,200만원, ③ 1,500만원	공제한도 750만원	공제한도 750만원	공제한도 1,200만원
근로소득세액공제	① 폐지	폐지	폐지	폐지
기본(인적)공제	공제액(150만원) 인상: ① 200만원, ② 300만원, ③ 400만원	공제액 400만원	공제액 300만원, 자녀세액 공제 대상 제외	공제액 400만원
자녀세액공제	① 폐지 공제액(15만원) 인상: ② 30만원, ③ 45만원	폐지	공제액 45만원	폐지
특별공제				
신용카드 소득공제	① 공제율 50% 인하, ② 공제상한 50% 축소, ③ 폐지			
교육비 세액공제	① 부양가족분 폐지			
의료비 세액공제	① 폐지			

자료: 저자 작성

기본 인적공제는 확대하는 것이 바람직하다는 전제하에, 1인당 공제액을 150만원에서 200만원, 300만원, 400만원으로 인상하는 방안을 제시하였다. 미국이나 일본의 기본공제 규모와 같은 수준으로 한다면 300만~400만원 수준이 되어야 할 것으로 보이나, 그 중간 단계인 200만원으로 인상하는 방안도 검토하였다. 사회적으로 결혼과 자녀의 출산을 장려해야 한다는 관점에서 볼 때, 기본 인적공제는 좀 과도하다고 생각될 정도로 확대할 필요가 있는 것으로 판단된다.

자녀세액공제는 기본공제와 밀접한 관계가 있다. 다른 국가들은 대체로 기본공제 규모를 크게 설정하고 자녀에 대해 별도로 개산공제 성격의 공제를 추가하지 않는다. 그러나 우리나라에서는 기본공제 외에 자녀세액공제를 두고 있는데, 이는 기본공제 규모를 비교적 낮은 수준으로 설정한 상태에서 이를 확대하지 않고, 자녀에 대해서만 특별히 추가하여 공제하는 방식을 택한 것으로 판단된다. 그러므로 기본공제가 충분히 확대되면 자녀세액공제도는 유지할 필요가 없다. 또한 자녀와 그 외 부양가족에 대한 공제를 차별화하려면, 기본공제 대상에서 자녀를 제외하고 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 경우에는 자녀세액공제 규모가 확대되어야 할 것이다. 이러한 점들을 고려하여 자녀세액공제를 폐지하는 안과 1인당 15만원의 세액공제 규모를 30만원과 45만원으로 확대하는 방안을 대안으로 제시하였다.

특별공제의 경우에는 신용카드 소득공제, 교육비 세액공제, 의료비 세액공제를 검토하였는데, 각각 폐지하는 경우에 어떤 효과가 나타날 것인지 검토한다. 신용카드 소득공제의 경우, 신용카드 사용을 촉진하여 사업자의 소득을 노출시키려는 목적으로 도입되었는데, 이제 카드 사용이 일상화되었으므로 폐지하여도 무방할 것이라는 주장이 있다. 그런데 이 공제제도가 상당히 오랫동안 유지되어 온 것으로, 일시에 폐지하는 데는 어려움이 있을 수도 있으므로 중간단계로서 공제율을 50% 인하하는 방안과 공제한도액을 50% 축소하는 방안에 대해서도 검토한다.

교육비 세액공제는 중산층 가정의 교육비 부담을 완화하는 데 목적을 둔

것인데, 최근에 의무교육의 확산, 국가장학금 제도 도입, 누리과정제도 도입 등을 통해 교육에 대한 정부 지원이 확대되어 중산층의 공교육비 부담이 상당히 완화되었다. 공교육비 부담이 큰 계층은 주로 고소득층이어서 교육비 세액공제제도의 혜택이 고소득층에 많이 집중된다는 문제가 있다. 그뿐만 아니라 고등학교 무상교육 등 정부가 추진하고 있는 교육비 재정지원 확대가 실시되면 중·저소득계층의 교육비 부담 완화를 위한 교육비 세액공제의 필요성은 더욱 낮아지고 혜택이 고소득층에 집중되는 경향은 더욱 커질 것으로 판단된다. 그러므로 교육비 세액공제를 폐지하는 경우에 어떤 효과가 나타나는지 검토한다.

교육비 세액공제도 상당히 오랫동안 지속되어 온 공제제도로서 일거에 폐지하기는 쉽지 않을 것으로 판단되는데, 공제체계의 구조상 점진적인 축소 방안을 마련하기도 마땅치 않다. 교육비 세액공제제도 폐지에 대한 납세자의 반발이 우려된다면, 항목별 공제인 교육비 세액공제를 폐지하는 대신 자녀 부양에 대한 개산공제인 자녀세액공제를 확대하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 방안에 대해서는 본 연구에서 별도로 검토하지는 않는다.

의료비 세액공제의 경우에도 건강보험의 확대 등으로 인하여 의료비 부담 경감을 위한 조세지원의 필요성은 도입 당시에 비해 상당히 축소되었다. 문재인 정부는 건강보험 보장성 강화를 통해서 가계의 의료비 부담을 완화하는 방안을 추진할 계획인데, 이 계획이 그대로 시행된다면 실질적으로 가계의 의료비 부담이 상당히 축소될 것으로 보이므로 의료비 세액공제제도를 폐지하는 것이 타당할 것이다. 그러므로 의료비 세액공제에 대해서도 폐지하는 경우의 효과를 검토해 본다. 의료비 세액공제제도도 상당히 오랜 기간 동안 유지되어 왔기 때문에 일거에 폐지하는 경우에 저항이 있을 수 있겠지만, 현행 세액공제가 과도하게 크다고 보이지는 않으므로 폐지의 전단계로 활용할 수 있는 중간적인 개편안을 마련하기는 곤란하다. 그보다는 폐지의 여건이 마련될 때까지 기다렸다가 폐지하는 편이 나올 것으로 판단된다. 폐지에 따른 정치적 부담을 완화하는 방안으로 의료비 세액공제 폐지와 함께 가족 구성원 1인당 일정액을 소득에서 공제하는 기본공제를 확대하는 방안

도 생각해 볼 수 있을 것이다.

2) 복합 시나리오

〈표 III-6〉의 오른쪽 세 개의 열에서는 몇 가지 공제제도의 개편방안을 결합한 복합 시나리오를 제시하였다. 특별공제제도인 신용카드 소득공제와 교육비 세액공제, 의료비 세액공제는 제외하고 근로소득공제와 근로소득세액공제, 기본공제, 자녀세액공제 제도의 개편을 결합하는 시나리오를 세 개 제시하였다.

특별공제의 경우 각각 독립적인 목적을 가지고 운영되고 있으며, 각각 고유의 문제들로 인하여 폐지 또는 개편을 검토해 볼 필요가 있다. 납세자의 저항이 이러한 개편을 어렵게 하는 경우 기본공제제도 개편, 자녀세액공제제도 개편 등을 통해서 저항을 완화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 예를 들면 신용카드 소득공제나 의료비 세액공제를 폐지하는 경우에 강력한 반발이 있을 수 있는데, 기본공제 규모를 상향 조정함으로써 저항을 완화하는 방법을 생각할 수 있다. 교육비 세액공제의 경우에는 자녀세액공제나 자녀에 대한 기본공제 조정으로 폐지에 대한 저항을 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 기본공제 확대나 자녀세액공제 확대는 결혼, 출산 등에 따라 가족수가 증가할 때, 그에 따른 세부담 완화 폭을 확대한다는 장점이 있다. 이러한 밀접한 관계에도 불구하고 본 연구에서 검토한 특별공제제도 각 항목은 기본공제 등 다른 항목과 분리하여 독자적으로 존폐 여부를 결정하는 것이 타당하다는 관점에서 이들 특별공제제도를 제외하고 다른 제도들만을 결합하여 복합 시나리오를 마련하였다.

복합 시나리오는 다음과 같은 정책방향을 염두에 두고 가능한 정책조합을 설정하였다. 첫째, 근로소득공제와 근로소득세액공제는 근로소득에 대한 필요경비 공제라는 목적에 적합한 수준으로 축소한다. 현재 이 두 가지 제도는 근로소득에 대한 필요경비 공제 외에도 근로소득세와 사업소득세의 실효세율 차등화를 위한 수단으로 활용되고 있는데, 근로소득공제와 근로소득세액공제를 통해서 신고된 근로소득과 사업소득의 실효세율 격차를 유발하는

것은 타당하지 않은 것으로 판단된다.

둘째, 가족 수 증가에 따른 세부담 절감 폭을 확대한다. 저출산·고령화와 그에 따른 사회·경제적 문제를 고려할 때, 결혼, 출산 등을 장려할 필요가 있다. 그런데 우리나라는 다른 국가들에 비해 가족 수 증가에 따른 세부담 절감 폭이 작은 편이다. 특히, 배우자의 경우에 그렇다. 자녀의 경우에는 자녀세액공제가 있어 기본 인적공제를 보완하는데, 배우자의 경우에는 기본 공제에만 의존한다.

셋째, 제도를 단순화하여야 한다. 우리나라는 공제제도가 상당히 복잡하다. 근로소득 필요경비 공제와 관련해서도 근로소득공제제도와 근로소득세액공제제도가 있다. 물론 하나는 소득공제이고 다른 하나는 세액공제이며, 양자가 소득재분배 효과에서 차이가 있기는 하지만, 두 가지 제도를 이렇게 구분해서 운영해야 하는지에 대해서는 다시 생각해 볼 필요가 있다. 다른 국가들의 경우에는 대부분 소득공제 한 가지만 운영하고 있으며, 소득공제의 경우에도 한도 부여 등을 통해서 재분배 기능을 강화할 수 있다. 자녀세액공제도 자녀에 대한 기본공제와 같은 기능을 수행한다고 할 수 있다. 역시 기본공제는 소득공제이고 자녀세액공제는 세액공제라는 차이가 있기는 하다. 그리고 기본공제는 모든 부양가족에게 동등하게 적용되고, 자녀세액공제는 일정 연령의 자녀에 대해서만 적용된다는 점도 다르다. 이에 대해서도 좀 더 단순화하는 방법이 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

이와 같은 세 가지 정책방향을 염두에 두고 세 가지 정책조합방안을 제시하였다. <표 III-6>에 제시된 복합 시나리오 I 안에서는 근로소득공제 규모를 최대 750만원으로 제한하고 근로소득세액공제는 폐지하는 방안을 제시하였다. 이 경우 총급여 1,500만원까지는 현행 공제율을 적용하여 공제액을 계산하고, 1,500만원을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않게 된다. 기본공제의 경우에는 1인당 공제액을 현행 150만원에서 400만원으로 확대한다. 이 경우 기본공제가 충분히 확대되었다는 점을 고려하여 자녀세액공제는 폐지한다.

복합 시나리오 II안에서는 I안을 바탕으로 자녀 관련 공제를 자녀세액공

제로 통합하는 방안을 제시하였다. I안의 경우 모든 부양가족에 대해 400만원의 기본공제를 허용하는 방안을 제시하였는데, 이것이 다소 부담이 될 수 있다. 우리나라의 「소득세법」에서 부양가족의 범위가 비교적 넓게 설정되어 있기 때문이다. 특히 다른 국가의 경우 실질적으로 부양을 하는 경우에만 공제를 허용하기도 하는데, 우리나라에서는 그러한 조건이 없다. 그러므로 II안에서는 기본공제 1인당 공제액을 400만원보다 낮은 수준인 300만원으로 확대하고, 자녀세액공제 대상 자녀의 경우에는 기본공제 대상에서 제외하고 자녀 1인당 45만원의 자녀세액공제를 적용하도록 하는 방안을 제시하였다. 이 방안은 I안에 비해 자녀 부양에 따른 세부담 절감 혜택이 더 크고, 특히 저소득층의 혜택이 더 증가한다는 장점이 있다.

복합 시나리오 III안에서는 I안을 바탕으로 근로소득공제를 더 확대하는 방안을 제시하였다. 즉, 근로소득공제 최대 한도를 1,200만원으로 하고, 근로소득세액공제는 폐지하는 방안이다. 이 경우에는 총급여 4,500만원까지는 현행 공제율을 적용하여 근로소득공제액을 산출하고, 4,500만원을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 허용하지 않는 것이다. 근로소득공제 한도 설정에 대한 거부감이 클 경우에는 한도액을 좀 크게 설정하여 거부감을 완화하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

그 외에 III안의 근로소득공제·근로소득세액공제 개편안과 II안의 기본공제·자녀세액공제 개편안을 결합하는 방안 등 다양한 방법을 생각할 수 있으나 본 연구에서는 보고서가 과도하게 복잡하게 되는 것을 피하기 위해 더 이상의 대안은 고려하지 않는다. 특히 근로소득공제 한도, 기본공제 규모, 자녀세액공제 규모 등을 약간씩 조정하여 세수중립적인 대안을 모색하는 것은 생각해볼 직하지만, 이 경우에도 상당히 많은 대안이 가능하므로 본 연구에서는 별도로 검토하지 않는다.

IV. 미시모의실험 분석모형 및 자료 설명

1. 선행연구 및 본 연구의 특징

본 연구에서는 제Ⅲ장에서 논의한 소득세제 공제체계 개편방안 시나리오에 대한 효과를 분석한다. 분석에는 한국조세재정연구원이 근로소득세와 종합소득세 신고자료를 기반으로 구축한 미시모의실험(micro-simulation) 모형을 활용한다. 이에 본 장에서는 본격적인 시나리오 분석에 앞서 미시모의실험 모형 관련 선행연구 및 해당 모형을 활용한 분석의 의의와 한계점, 모형의 개관 등에 대해 논의한다. 그리고 다음 장(제V장)에서 앞에서 설정한 시나리오에 대하여 세수효과 및 실효세율, 소득 분배지표, 면세자 비율 등에 미치는 영향을 살펴본다.

가. 선행연구

미시모의실험 모형을 통해 조세재정정책의 효과를 분석한 연구들이 적지 않다. 대표적으로 성명재·박기백(2008), 성명재·전병목·전병힐(2008), 성명재·송헌재·전병목(2010) 등이 있다. 해당 연구들은 통계청의 가계동향 조사를 기반으로 구축한 미시모의실험 모형을 통해 우리나라 조세재정정책으로 인한 가계의 소득재분배 효과 등을 분석하였다. 한편 박기백(2010)도 유사한 연구를 수행하였는데, 앞의 연구들과는 다르게 한국조세재정연구원의 재정패널조사를 활용하여 분석하였다.

성명재·송헌재·전병목(2010)은 성명재·전병목·전병힐(2008)의 미시모의실험 모형을 발전시킨 연구이다. 특히, 성명재·송헌재·전병목(2010)은 기존 모형보다 분석 대상인 가계에 영향을 미치는 조세재정정책의 포괄범위를 확장시켰다. 이 모형은 본 연구의 대상인 소득세뿐만 아니라 가계가 부

담하는 재산세와 소비지출에 포함되어 있는 부가가치세 및 개별소비세, 교통·에너지·환경세 등 각종 간접세를 포괄하며, 국민연금, 건강보험료와 같은 사회보장기여금 부담도 측정하였다. 부담뿐만 아니라 수혜 측면에서도 정부가 가계에 지급하는 각종 현금이전과 교육이나 의료서비스 등 가계가 정부로부터 지원받는 현물이전도 모형에 포함하였다. 이뿐만 아니라 성명재·송헌재·전병목(2010)은 미시모의실험 모형에 경제주체의 행태변화를 반영하는 발전을 이루었다. 특히, 노동공급의 비보상임금탄력성을 추정하여 모형에 반영하였다.

이와 유사한 연구로 오중현·윤성주·한중석 외(2017)가 있다. 오중현·윤성주·한중석 외(2017)는 앞에서 언급한 성명재·전병목·전병힐(2008) 및 성명재·송헌재·전병목(2010)과 마찬가지로 우리나라의 조세재정정책 전반에 대한 소득재분배 효과를 분석하기 위해 미시모의실험 모형을 구축하였다. 다만 성명재·전병목·전병힐(2008) 및 성명재·송헌재·전병목(2010)과 달리 기반자료로 박기백(2010)이 활용한 한국조세재정연구원의 재정패널 자료를 활용하였다. 오중현·윤성주·한중석 외(2017) 또한 미시모의실험 모형에 경제주체의 행태변화를 포함하였다. 이를 위해 노동공급에 대한 비보상임금탄력성을 성명재·송헌재·전병목(2010)의 방법으로 재추정하였다. 이와 더불어 임금의 변화가 소비지출에 미치는 영향까지 고려하기 위해 주요 지출항목에 대한 소득탄력성을 모형에 반영하였다.

오중현·윤성주·한중석 외(2017)가 구축한 미시모의실험 모형을 활용한 연구로는 강신욱·홍민기·오중현 외(2018)가 있다. 강신욱·홍민기·오중현 외(2018)에서는 오중현·윤성주·한중석 외(2017)의 모형을 확장하여 기초연금과 아동수당, 고소득구간의 소득세 명목세율 인상의 소득재분배 효과를 분석하였다.

오중현·강성훈·신상화(2016)와 오중현·신상화·김문정(2017)은 소득세 과세자료를 활용한 미시모의실험 모형을 구축하였다. 이는 다른 선행연구와는 달리 과세자료에 기반한 모형이다. 오중현·강성훈·신상화(2016)는 2014년 귀속 소득에 기반하여 근로소득세에 대한 분석 모형을 구축하였다. 오중

현·신상화·김문정(2017)은 오종현·강성훈·신상화(2016)의 모형을 확장·발전시켜 2015년 귀속 소득에 기반하여 근로소득세와 종합소득세에 대한 효과분석 모형을 구축하였다. 다른 선행연구들은 조세재정정책의 전반에 대한 분석을 수행할 수 있는 반면, 오종현·강성훈·신상화(2016)와 오종현·신상화·김문정(2017)은 소득세의 효과분석에 한정된 모형이다. 다만, 소득세에 대해 다른 선행연구들보다 더 자세한 분석을 수행할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구는 소득세 공제제도 개편방안에 대한 시나리오 분석을 위해 오종현·신상화·김문정(2017)이 구축한 모형을 활용한다. 오종현·강성훈·신상화(2016)와 오종현·신상화·김문정(2017)은 미시모의실험 모형 구축에 목적을 둔 연구였다. 따라서 두 연구는 소득세제 변화에 대한 다양한 분석을 시도하지 않았다. 오종현·강성훈·신상화(2016)는 모형을 구축하고 이를 활용하는 예시로 근로소득공제제도의 변화에 대한 모의실험분석을 수행하였으나, 본 연구에서 고려하는 시나리오와 다르다. 본 연구는 오종현·강성훈·신상화(2016)와 오종현·신상화·김문정(2017)에서 고려하지 않은 다양한 소득세제 공제체계의 개편방안에 대한 효과 분석을 실시하여 두 연구와 차별성이 있다.

나. 본 연구의 특징

본 연구에서는 미시모의실험 모형을 통하여 소득세제 개편의 효과를 분석한다. 미시모의실험 모형을 이용할 경우 다양하고 복합적인 제도 변화에 대하여 일관된 방법론을 적용하여 비교하는 분석을 수행할 수 있다는 장점이 존재한다. 또한 소득세제는 다양한 소득공제 및 세액공제 제도로 구성되어 있는데, 각 제도는 독립적인 것이 아니라 서로 영향을 주고받는다. 예를 들어, 저소득층의 경우 모든 가능한 공제를 활용하지 않더라도 세부담이 없는 면세자가 될 수 있다. 이 경우 하나의 공제제도를 폐지하더라도 다른 공제로 대체하여 여전히 세부담을 없애거나 매우 낮은 수준으로 유지할 수 있다. 따라서 소득세 개편에 대한 효과 분석을 위해서는 소득세제 전체를 모형화하여 분석하는 것이 바람직하다.

본 연구의 가장 큰 의의는 소득세제 개편방안 시나리오 효과 분석에 활용한 자료가 과세자료라는 점이다. 앞에서 언급한 바와 같이 성명재·송헌재·전병목(2010) 등 세제변화의 경제적 효과를 분석한 선행연구들이 존재한다. 다만 기존 연구들은 대부분 과세자료가 아닌 설문조사를 통해 수집된 미시자료를 기반으로 분석하였다. 물론 오종현·강성훈·신상화(2016)와 오종현·신상화·김문정(2017)과 같이 과세자료에 기반한 모형도 존재하나 앞서서도 언급하였듯이 이 연구들은 소득세제 변화의 효과 분석에 중점을 둔 연구는 아니었다. 소득세 공제제도 개편방안에 대한 효과를 설문조사자료를 활용한 분석에서 흔히 지적되는 사항은 ① 표본의 대표성, ② 응답오차, ③ 조사항목 범위에 대한 문제로 인하여 분석 결과에 왜곡이 발생한다는 점이다.

대부분의 표본조사의 경우 고소득층과 저소득층의 과소표집에 대한 문제가 존재한다. 특히 고소득층의 과소표집은 소득세제의 변화에 대한 효과를 왜곡시키는 요인으로 작용한다. 누진적인 소득세제의 특성상 고소득층의 소득세 부담이 전체 소득세수에서 큰 비중을 차지하며, 소득세제의 변화는 저소득층보다는 고소득층의 세부담 변화에 영향을 많이 미치는데, 해당 계층의 표본이 부족할 경우 분석의 정확성이 낮아지게 된다. 반면 과세자료는 모집단의 분포를 고려하여 설정할 수 있다는 장점이 있다.

설문조사자료의 경우 소득 및 지출 등에 대한 내용이 회상에 의해 기록되며, 질문의 모호성 등으로 인하여 응답자마다 서로 다른 기준으로 응답하는 등 응답오차가 발생한다. 이러한 응답오차는 개인의 소득세 부담을 정확하게 측정하는 데 장애요인으로 작용한다. 반면, 과세자료는 근거자료를 바탕으로 형성된 행정자료로 개인의 회상에 의해 기록된 설문조사자료와 비교해 과세대상소득을 비교적 정확히 포착하고 있다. 그러므로 소득세 정책 변화의 효과를 분석하는 데 중요한 기반자료로 활용될 수 있다. 하지만 사업소득 및 임대소득 등은 납세자가 신고한 소득과 실제 소득에 차이가 있을 수 있어 과세자료를 통하여 개인의 소득을 파악하는 데에는 한계가 있다.

소득세를 계산할 때 가장 중요한 변수가 소득변수이다. 하지만 소득 외에도 부양가족 수, 각종 사회보험료 납부액, 연금계좌납입액, 교육비, 의료비,

기부금에 대한 지출액 등 다양한 변수들이 소득세 결정세액에 영향을 미친다. 그러나 설문조사의 경우 조사부담 등으로 인하여 과세자료만큼 소득세 계산을 위한 다양한 정보들을 충분히 수집하는 것은 사실상 불가능하다. 가령, 지출의 경우 대부분 가구단위로 조사되는데, 의료비 공제는 어느 가구의 의료비 지출이냐에 따라 세부담에 미치는 영향이 다르기 때문에 개인별로 조사될 필요성이 있다. 하지만 의료에 특화된 설문조사가 아니라면 개인별 의료비를 상세하게 조사하기는 어렵다. 또한 신용카드 사용금액 등에 대한 소득공제를 적용하기 위해서는 개인별 지출뿐만 아니라 결계수단별 지출 금액에 대한 정보도 필요하지만, 소득세제를 적용할 만큼 상세한 정보를 설문조사를 통해 습득하기란 매우 어려운 일이다.

본 연구에서는 과세신고자료에서 소득분포를 유지하면서 무작위로 추출한 표본을 사용하여 분석한다. 그러므로 본 연구에 활용된 자료는 표본의 대표성, 자료의 정확성 및 포괄범위 등에서 설문조사자료를 분석한 연구들에 비해 상당히 양호하다고 할 수 있다. 그러나 과세자료를 활용한 분석에도 한계점이 존재한다는 점을 인식할 필요가 있다. 먼저 과세자료를 활용하여 소득 분배지표를 도출하는 것이 쉽지 않다. 소득 분배지표를 도출하기 위해서는 과세대상자뿐만 아니라 실업자 등 과세자료에 포착되지 않는 사람들에 대한 정보도 필요하다. 그런데 과세자료는 이들에 대한 자료를 포함하지 못한다. 가령, 근로소득 연말정산 신고자료를 활용하여 소득분포를 추정한다면, 해당 자료에는 해당 과세기간 동안 실업상태에 있거나 소득이 매우 낮아 연말정산의 의무가 없는 사람들의 소득 자료는 누락되어 있다. 만약 특정 해에 경기가 좋지 않아 실업률이 높아지고 소득이 낮은 사람들이 많아졌음에도 불구하고 이를 무시한 채 연말정산 신고자만을 대상으로 분배지표를 측정한다면 소득분포가 상당히 왜곡되는 문제점이 발생한다.

개인의 소득을 온전히 파악하는 데에도 과세자료는 한계점이 있다. 개인의 소득은 다양하게 구성되는데, 신고 대상이 아닌 소득들이 존재한다면 과세자료에는 해당 소득들이 누락되어 있을 가능성이 높다. 가령, 근로소득자라 하더라도 금융소득이 발생할 수 있는데, 금융소득이 2천만원 미만이라면 종합

과세되지 않고 원천징수로 납세의무가 종결되기 때문에 해당 근로자의 금융 소득을 과세자료에서 쉽게 파악할 수 없다. 또한 사업자의 경우 탈루되는 소득이 존재한다면 과세자료가 사업자의 소득을 대변한다고 말할 수 없다.

과세자료는 가구단위가 아닌 개인단위로 수집된다. 하지만 소득 분배지표는 소득을 공유하여 경제활동을 영위하는 가구단위에서 측정하는 것이 바람직하다. 가구 내에서 개인별 소득에는 차이가 있을지라도 소득을 공유하는 가구라면 유사한 후생수준을 누리고 있다고 보기 때문이다. 예를 들어, 어떤 대학생이 소득이 높은 부모로부터 양육을 받으면서, 특정 목적을 위해 아르바이트를 하여 적은 소득을 창출하였을 수 있다. 이러한 점을 무시한 채 개인단위로 소득 분배지표를 측정한다면, 이 대학생의 경우 후생수준은 높음에도 불구하고 저소득 취약계층으로 분류돼 소득 분배지표가 실질적인 후생의 분포와는 상당한 괴리가 발생한다. 그런데 우리나라에서는 소득이 있는 모든 개인이 각자 과세신고를 하도록 되어 있어 과세신고자료로 가구별 소득자료를 구성하여 분석하는 것이 불가능하다.

소득세의 주요 기능 중의 하나가 소득재분배 기능이기 때문에 본 연구에서는 공제제도 개편방안들에 대한 소득 분포의 변화에 대해서도 연구범위에 포함시킨다. 다만, 앞에서 설명하였듯이 과세자료를 활용하여 분배지표를 도출하는 데에는 많은 한계점이 있기 때문에 그 수치의 의미를 해석하는 데 있어 신중할 필요성이 있다.

미시모의실험 모형을 활용한 분석의 장점 중의 하나가 경제주체의 행태변화를 반영하여 분석할 수 있다는 점이다. 그러나 본 연구는 소득세제 개편에 따른 경제주체의 행태변화가 없다는 가정하에 분석한다. 경제주체의 행태변화를 모형에 정확히 반영하기는 쉽지 않다. 현재 미시모의실험 모형에서 경제주체 행태변화를 반영하는 주된 경로는 세계개편으로 인한 세후임금을 변동 시 노동공급의 비보상임금탄력성을 통한 근로소득 및 사업소득의 조정이다. 또한 소득이 조정될 경우 의료비, 교육비 등 공제제도에 영향을 미치는 각종 지출도 조정된다. 다만, 이러한 조정은 평균적인 노동공급의 임금탄력성 및 지출의 소득탄력성을 통해 이루어져 소득수준에 따른 탄력성

의 차이 등 납세자의 개인 특성을 전혀 반영하지 못하는 문제점이 있다. 가령, 세후임금률의 변화가 저소득층과 고소득층의 노동공급에 미치는 영향은 다를 수 있는데, 이를 반영하지 못할 경우 오히려 소득분포와 그에 따른 공제제도 개편 효과에 심각한 왜곡이 초래될 수 있다. 그러므로 경제주체의 행태변화를 반영하여 분석하기 위해서는 향후 더 깊이 있는 연구가 필요할 것으로 판단된다.

2. 자료 및 모의실험 모형 개관

가. 기반자료

본 연구에서 활용하는 자료는 2015년 귀속소득에 대한 근로소득세와 종합소득세 신고자료의 표본자료이다. 표본의 크기는 근로소득세의 경우 999,638명이며, 종합소득세의 경우 548,769명이다. 『국세통계연보』에 따르면 2015년 귀속소득에 대한 근로소득세와 종합소득세 신고 건수는 각각 17,324,963건과 5,487,328건이다. 그러므로 근로소득세와 종합소득세에 대한 표본의 크기는 각각 모집단의 약 5.77%와 10%에 해당된다.

표본 선정은 근로소득세와 종합소득세 신고자료 모두 『국세통계연보』상의 소득구간과 부양가족공제 인원에 대한 교차표와 유사한 분포를 가지도록 해당 구간에 대한 표본수를 먼저 할당한 후 해당 구간 내에서 무작위로 추출하는 방법을 사용하였다. 예를 들어, 『국세통계연보』에 의하면 종합소득세 신고자 중 종합소득금액이 4천만~6천만원 구간에 속하면서 부양가족공제 인원이 2명인 신고자는 총 64,005명이다. 이에 해당 구간에 대한 표본수를 모집단의 약 10%인 6,401명으로 할당한 후 해당 인원을 해당 구간에서 무작위로 추출하는 방식이다.

근로소득세 신고자료의 경우 이직 등의 이유로 동일한 과세기간에 2회 이상 근로소득세를 정산하는 이중근로자의 문제가 존재한다. 모집단에 대한 통계라 할 수 있는 『국세통계연보』 또한 이중근로자의 각 근로소득세 정산을 모두 개별 납세자의 신고로 처리한 통계이다. 하지만 이중근로자라 하더라도

최종적으로는 동일한 과세기간 동안 발생한 소득을 합산하여 소득세를 계산하여 정산하기 때문에 정확한 개인별 세부담을 측정하기 위해서는 이중근로자 과세자료에 대한 조정작업이 필요하다. 이에 근로소득세 표본에서는 앞에서 설명한 방식인 구간 할당 후 무작위 추출을 통해 선정된 표본 중에 이중근로자가 존재할 경우 이중근로자가 신고한 자료를 추가적으로 추출한 뒤 해당 근로자의 소득 및 공제를 하나로 통합하여 이중근로자를 제거하였다.

소득구간별¹⁶⁾ 표본의 인원 분포를 살펴보면 근로소득자와 종합소득자의 90% 이상이 소득 8천만원 이하이다. 소득 상위 1%의 경계 소득은 근로소득자의 경우 소득 1억~2억원 구간에 있으며, 종합소득자의 경우에는 소득 2억~3억원 구간에 존재한다. 소득이 5억원을 초과하는 개인은 근로소득자 중에서는 상위 0.05%에 속하며, 종합소득자 중에서는 상위 0.39%에 속한다. 다음 장의 소득구간별 분석에서는 <표 IV-1>과 같이 최고소득 구간으로 소득 5억원 초과까지만 고려한다. 소득이 5억원을 초과하는 구간의 표본의 비중이 작기 때문에 그 이상 구간을 더 세분화하더라도 분석의 유의성이 낮아질 것으로 판단된다.

<표 IV-1> 소득구간별 인원 분포

(단위: 명, %, %포인트)

소득구간	근로소득자			종합소득자		
	표본 수	비중	누적비중	표본 수	비중	누적비중
전체	999,638	-	-	548,746	-	-
1천만원 이하	196,868	19.69	19.69	242,910	44.27	44.27
1천만~2천만원	229,126	22.92	42.61	107,161	19.53	63.79
2천만~4천만원	291,069	29.12	71.73	96,110	17.51	81.31
4천만~6천만원	138,346	13.84	85.57	37,312	6.80	88.11
6천만~8천만원	76,141	7.62	93.19	20,773	3.79	91.89
8천만~1억원	33,309	3.33	96.52	12,838	2.34	94.23
1억~2억원	31,197	3.12	99.64	21,857	3.98	98.22
2억~3억원	2,145	0.21	99.86	4,748	0.87	99.08
3억~5억원	924	0.09	99.95	2,899	0.53	99.61
5억원 초과	513	0.05	100	2,138	0.39	100

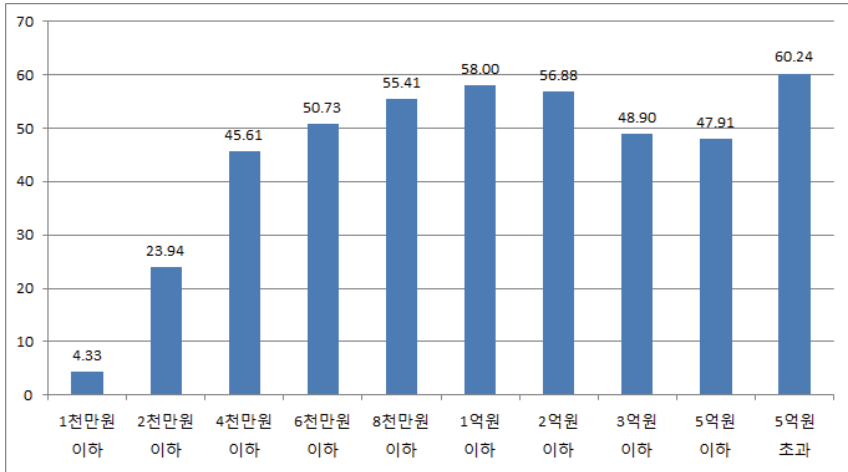
자료: 미시모의실험 모형 기초자료를 이용하여 저자 도출

16) 근로소득자와 종합소득자의 소득에 대한 기준은 제V장에서 설명한다.

종합소득자의 소득은 근로, 사업, 부동산임대, 이자, 배당, 연금, 기타소득으로 구성된다. 따라서 종합소득자 중에서도 근로소득이 있는 자가 포함되어 있으며, 이 경우 근로소득자가 대상인 신용카드 소득공제, 의료비 및 교육비 세액공제를 신청할 수 있다. 다만, 종합소득자 중 근로소득이 있는 자의 비중은 [그림 IV-1]에 나타나는 바와 같이 소득구간별로 차이가 있다. 본 연구에서 분석하는 표본을 살펴보면, 소득 1억원 이하 구간에서는 소득수준과 함께 종합소득자 중 근로소득자의 비중이 점차 커지는 반면, 소득 1억~5억원 구간에서는 소득수준과 함께 근로소득자의 비중이 작아지는 모습이 관찰된다. 하지만 소득 5억원 초과 구간에서는 근로소득자의 비중이 60.24%로 다른 소득구간보다 근로소득자의 비중이 높다.

[그림 IV-1] 소득구간별 종합소득자 중 근로소득이 있는 자의 비중

(단위: %)



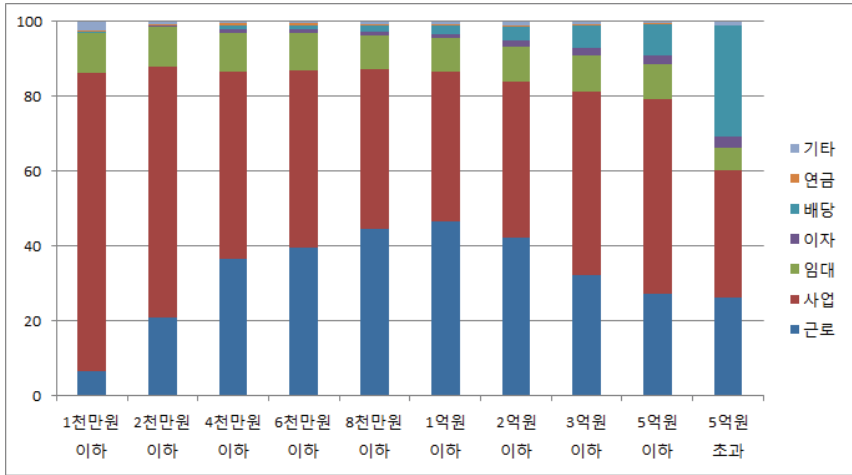
자료: 미시모의실험 모형 기초자료를 이용하여 저자 작성

종합소득자의 소득 종류별 구성비 또한 소득구간별로 다르다. 저소득층은 대체로 사업소득의 비중이 높다. 소득 1천만원 이하 구간에 속한 종합소득자의 사업소득 비중은 79.62%이다. 반면 소득 6천만~2억원 구간은 근로소득이 사업소득보다 많다. 특히, 소득 8천만~1억원 구간의 근로소득 비중은 46.46%로 사업소득의 비중인 40.08%보다 높다. 한편 소득 5억원 초과 구간

은 다른 소득구간에 비해 배당소득의 비중이 상당히 높다. 이 구간의 전체 소득 중 배당소득의 비중은 29.57%이다. 배당소득의 비중이 두 번째로 높은 소득구간은 소득 3억~5억원 구간인데, 그 비중은 8.61%로 소득 5억원 초과 구간과 격차가 크다.

[그림 IV-2] 소득구간별 종합소득자의 소득 구성

(단위: %)



자료: 미시모의실험 모형 기초자료를 이용하여 저자 작성

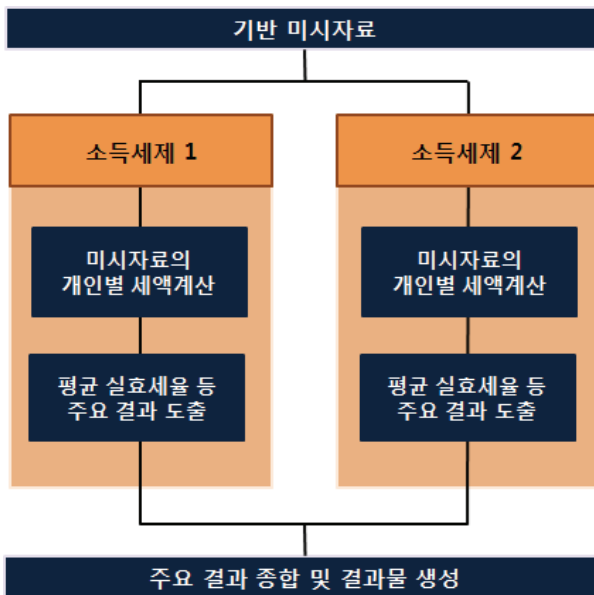
나. 미시모의실험 모형 개관 및 분석 범위

본 연구에서 활용하는 소득세 미시모의실험 모형은 경제 환경 및 제도 변화가 과세자료에 포함된 개개인의 세부담에 미치는 영향을 측정하고, 이를 종합하여 세수, 분배지표 등 주요 관심변수의 변화를 추정한다. 이러한 정책 효과의 추정 절차는 [그림 IV-3]과 같이 간략히 도식화할 수 있다. [그림 IV-3]에서 기반 미시자료는 앞에서 설명한 개인별 과세자료를 의미한다. 이 그림은 두 가지 소득세제의 비교를 도식화한 것으로, 소득세제 1은 정책 반영 전의 소득세제를, 그리고 소득세제 2는 정책 반영 후의 소득세제라 생각할 수 있다. 정책 반영 전과 후의 소득세제를 개인별로 적용하여 세부담을 계산한 뒤 전체 세수, 면세자 비율, 소득구간별 실효세율 등 일정한 기준으

로 정리하여 비교하면 정책 효과가 추정된다.

모형에서 소득세제는 함수와 파라미터(parameter)로 구성된다. 가령, 소득세의 세율구조는 과세표준 구간과 구간별 세율로 표현될 수 있는데, 각 구간의 경계값과 세율은 모형에서 파라미터(parameter)로 반영된다. 그리고 파라미터가 주어진 상황에서 과세표준이 입력되면 모형 내 함수를 통해 산출세액이 도출된다. 이와 같이 미시모의실험 모형에는 소득세제의 세부 제도들이 각각의 함수와 파라미터로 표현되어 있다. 그리고 [그림 IV-3]에서 소득세제 1과 2의 차이는 제도를 구성하는 파라미터(parameter)의 차이로 반영된다.

[그림 IV-3] 소득세 미시모의실험 모형의 개념도



자료: 오종현 · 강성훈 · 신상화(2016), p. 6, [그림 II-1]

미시모의실험 모형을 통해 소득세제에 존재하는 모든 제도적 변화에 대한 효과를 분석할 수 있는 것은 아니다. 아무리 과세자료라 하더라도 자료의 한계로 인하여 분석이 불가능하거나 분석을 하더라도 불완전한 경우가 존재한다. <표 IV-2>와 <표 IV-3>은 각각 근로소득세와 종합소득세에 포함된 제

도 중 본 연구에서 활용하는 모의실험 모형에 반영된 제도들을 설명한다. 근로소득세제의 경우 소득공제 항목 중에서는 기본공제 등 인적공제와 근로소득공제, 신용카드 사용금액 등에 대한 소득공제가 모형에 반영되었다. 세액공제 중에서는 근로소득세액공제와 자녀세액공제, 연금계좌세액공제, 교육비, 의료비, 기부금 등의 특별세액공제, 월세액세액공제 제도가 모형에 포함되었다. 그 외 소득공제와 세액공제 제도들은 모형에 반영하기 위해 추가적인 정보가 필요한 경우, 또는 모형에 반영하여 분석하더라도 활용도가 낮을 것으로 예상되는 경우이다. 이러한 제도들로 인한 공제금액은 자료상의 금액이 모형에 그대로 반영되어 다른 제도적 변화가 존재하더라도 해당 제도의 공제금액은 변하지 않는다.

종합소득세 또한 근로소득세와 유사한 제도들을 모형에 반영하였다. 다만 근로소득세제에 존재하지 않는 제도들 중에서 배당가산과 연금소득공제, 배당세액공제, 성실신고 확인비용에 대한 세액공제 제도 등이 모형에 추가적으로 반영되었다.

일부 공제제도는 주어진 정보가 제도를 정확히 반영하기에는 부족하더라도 제도적 중요성을 감안하여 특정 가정하에 정보를 생성하여 분석한다. 예를 들어, 의료비, 교육비, 기부금에 대한 특별세액공제가 그렇다. 의료비의 경우 본인, 65세 이상 및 장애인 부양가족에 대한 의료비에 대해서는 한도가 없으나 그 외 부양가족의 의료비는 총 700만원까지만 공제 대상금액에 포함된다. 그러므로 의료비 공제를 정확하게 적용하기 위해서는 부양가족 개인별 의료비 지출 내역과 해당 개인의 연령 및 장애인 여부 등에 대한 정확한 정보가 필요하다. 하지만 본 연구에 사용된 자료는 본인에 대한 의료비 지출 총액과 그 외 부양가족 전체에 대한 의료비 지출 총액 정보만 존재한다. 교육비 지출 또한 본인 교육비는 한도 없이 공제 대상이 되지만, 부양가족의 경우에는 개인별로 고등학교 이하 교육비에 대해서는 1인당 300만원, 대학교 교육비에 대해서는 1인당 900만원까지 공제 대상금액에 포함된다. 그러므로 교육비 공제를 적용하기 위해서는 개인별 교육비 지출금액에 대한 자료가 필요하다. 그러나, 본 연구에서 사용한 자료에는 본인에 대한

교육비 지출 총액과 그 외 부양가족 전체 교육비 지출 총액 정보만 존재한다. 기부금의 경우 지정기부금 중 종교단체에 대한 기부금과 그 외 지정기부금에 대한 한도가 각각 소득의 10%와 30%로 차이가 있으나, 지정기부금 전체에 대한 자료만 있어 이를 구분할 수 없다. 한편 종합소득세 자료에서 의료비와 교육비 지출자료는 전체 공제 대상금액에 대한 정보만 있고 추가적인 세부정보가 존재하지 않아 근로소득세 자료보다도 정보가 더 부족하다. 이에 의료비, 교육비, 기부금은 해당 제도로 인하여 공제받은 금액을 설명할 수 있도록 개인별 혹은 항목별 지출금액을 역산하여 도출하였다.

〈표 IV-2〉 근로소득세제 모형 반영 여부

항목	구 분		모형반영방법		
			데이터 적합성	고정 데이터 처리	모의실험 반영
근로소득공제					●
인적 공제	기본공제	본인			●
		배우자			●
		부양가족			●
	추가공제	경로우대			●
		장애인			●
		부녀자			●
		한부모			●
연금보험료 공제					
국민연금보험료				◇	
공무원연금				◇	
군인연금				◇	
사립학교교직원연금				◇	
별정우체국연금				◇	
특별 소득 공제	보험료	건강보험료		◇	
		고용보험료		◇	
	주택자금	주택임차차입금원리금상환액 등		◇	
		장기주택저당차입금 이자상환액공제		◇	
그 밖의 소득 공제	개인연금저축소득공제			◇	
	소기업·소상공인 공제부금 소득공제			◇	
	주택마련저축공제			◇	

〈표 IV-2〉의 계속

항목	구 분		모형반영방법			
			데이터 적합성	고정 데이터 처리	모의실험 반영	
그 밖의 소득 공제	투자조합출자등 소득공제			◇		
	신용카드 등 소득공제	전통시장사용분				●
		대중교통이용분				●
		현금영수증, 직불카드사용분				●
		신용카드사용분				●
		추가공제용 사용분	2015년 상반기, 2013년 사용분 2015년 하반기, 2014년 사용분	★ (역산하여 총액계산)		○
	우리사주조합소득공제			◇		
	우리사주조합 기부금			◇		
	고용유지중소기업근로자소득공제			◇		
	목돈 안드는 전세 이자상환액 공제			◇		
	장기집합투자증권저축 소득공제			◇		
	소득공제 종합한도				●	
	산출세액				●	
	세액 감면 · 세액 공제	세액 감면	소득세법세액감면금액		◇	
조세특례제한법세액감면금액			◇			
조세특례제한법중소기업취업청년			◇			
근로소득세액공제				●		
자녀세액공제				●		
연금계좌		과학기술인공제				●
		퇴직연금				●
		연금저축				●
특별세액공제		보험료	보장성보험료			●
			장애인 보장성보험료			●
		의료비	본인			●
			65세 이상 장애인		★ (총액만 존재)	○
			그 외 부양가족			
		교육비	근로자 본인			
	취학 전 아동					
초등학교 중 · 고등학교			★ (총액만 존재)		○	
대학생						
장애인 특수교육비						

〈표 IV-2〉의 계속

항목	구 분			모형반영방법		
				데이터 적합성	고정 데이터 처리	모의실험 반영
세액 감면 · 세액 공제	특별세액공제	기부금	정치자금기부금	10만원 이하		●
				10만원 초과		●
			법정기부금			●
			지정기부금(종교단체 제외)	★ (총액만 존재)		○
			지정기부금(종교단체)			
		표준세액공제			●	
		납세조합세액공제		◇		
		주택차입금이자상환액세액공제		◇		
		외국납부세액공제		◇		
	월세액 세액공제			●		

- 주: 1. ●는 미시모의실험 모형에 제도를 완전히 반영한 것을 의미
 2. ○는 제도를 부분적으로만 반영한 것을 의미
 3. ◇는 제도를 반영하지 않고 데이터를 그대로 반영한 것을 의미
 4. ★는 데이터 상 불충분한 정보로 인하여 일정한 가정을 부여한 후 분석하였음을 의미

자료: 오종현 · 신상화 · 김문정(2017), pp. 34~35, 〈표 II-19〉

〈표 IV-3〉 종합소득세제 모형 반영 여부

항목	구 분		모형반영방법		
			데이터 적합성	고정 데이터 처리	모의실험 반영
종합 소득 금액	근로소득공제				●
	배당가산				●
	연금소득공제				●
인적 공제	기본공제	본인			●
		배우자			●
		부양가족			●
	추가공제	경로우대			●
		장애인			●
		부녀자			●
		한부모			●
주택담보노후연금 이자비용공제				◇	
연금보험료 공제	국민연금보험료			◇	
	공무원연금			◇	
	군인연금			◇	
	사립학교교직원연금			◇	
	별정우체국연금			◇	
특별 소득 공제	보험료	건강보험료		◇	
		고용보험료		◇	
	주택자금	주택임차차입금원리금상환액 등		◇	
		장기주택저당차입금이자상환액공제		◇	
그 밖의 소득 공제	개인연금저축소득공제			◇	
	소기업·소상공인 공제부금 소득공제			◇	
	주택마련저축공제			◇	
	투자조합출자등 소득공제			◇	
	신용카드 등 소득공제		★ (총액만 존재)		○
	우리사주조합소득공제			◇	
	우리사주조합 기부금			◇	
	고용유지중소기업근로자소득공제			◇	
	목돈 안드는 전세 이자상환액 공제			◇	
	장기집합투자증권저축 소득공제			◇	
소득공제 종합한도					●
산출세액					●

〈표 IV-3〉의 계속

항목	구 분		모형반영방법				
			데이터 적합성	고정 데이터 처리	모의실험 반영		
세액 공제	배당세액공제				●		
	기장세액공제			◇			
	전자계산서 발급 세액공제			◇			
	외국납부세액공제			◇			
	재해손실세액공제			◇			
	근로소득세액공제				●		
	자녀세액공제				●		
	연금계좌	과학기술인공제				●	
		퇴직연금				●	
		연금저축				●	
	보험료	보장성보험료				●	
		장애인 보장성보험료				●	
	의료비	본인		★ (총액만 존재)		○	
		65세 이상					
		장애인					
		그 외 부양가족					
	교육비	취학 전 아동		★ (총액만 존재)		○	
		초등학생 중 · 고등학생					
		대학생					
		근로자 본인					
		장애인 특수교육비					
	기부금	정치자금	10만원 이하			●	
			10만원 초과			●	
법정기부금						●	
지정기부금(종교단체 제외)		★ (총액만 존재)				○	
지정기부금(종교단체)							
표준세액공제				●			
근로소득자의 월세세액공제				●			
성실신고 확인비용에 대한 세액공제				●			
「조세특례제한법」상 세액공제감면			◇				

주: 1. ●는 미시모의실험 모형에 제도를 완전히 반영한 것을 의미
 2. ○는 제도를 부분적으로만 반영한 것을 의미
 3. ◇는 제도를 반영하지 않고 데이터를 그대로 반영한 것을 의미
 4. ★는 데이터상 불충분한 정보로 인하여 일정한 가정을 부여한 후 분석하였음을 의미

자료: 오중현 · 신상화 · 김문정(2017), pp. 39~41, 〈표 II-23〉 일부 수정

한편, 과세자료의 특성으로 인하여 모의실험분석의 한계가 존재한다. 과세자료상에 나타나는 공제 대상금액은 소득수준과 한도에 대한 규정 등으로 실제 공제 대상금액과 차이가 존재할 수 있다. 특히, 과세자료상의 지출정보는 납세자의 세부담을 낮추지 않는 경우 납세자가 신고할 의무가 없기 때문에 과소 보고되었을 가능성이 높다. 이로 인하여 과세자료상 신용카드 사용금액, 의료비, 교육비, 기부금 지출, 연금계좌납입액 등은 실제 지출액이 한도를 초과할 경우 한도액까지만 보고되었을 가능성이 높으며, 소득이 낮아 해당제도에 대한 공제를 신청하지 않더라도 세부담이 없는 경우에는 아예 해당제도와 관련된 지출을 보고하지 않는 경우도 있다. 이에 해당 제도들을 확대하는 경우에 대한 모의실험의 정확성은 담보할 수 없다는 한계가 있다.

V. 미시모의실험 모형 분석 결과

1. 기준모형

시나리오 분석에 앞서 기준모형에 대해 설명하고, 기준모형에서의 세수 입, 실효세율, 면세자 비율 등 주요 결과에 대해 살펴본다. 본 연구에서 활용하는 미시모의실험 모형은 2015년 귀속 소득 자료를 기반으로 구축되었다. 하지만, 기준모형은 현재 시행되고 있는 2018년 귀속 소득에 대한 소득 세제를 기준으로 분석한다.

자료의 시점에 맞추어 소득세제 또한 2015년 제도를 기준으로 분석하는 것이 자연스러울 수 있다. 하지만, 2015년 이후 세율이 인상되고, 일부 공제 제도들이 변하는 등의 세제개편이 존재하였다. 이러한 세제개편들의 반영 여부는 본 연구의 시나리오 분석 결과에 중요한 영향을 미친다. 가령, 소득 공제를 개편할 경우 개인의 세부담에 미치는 영향은 개인의 한계세율과 밀접하게 관련되어 있는데, 한계세율은 누진적인 세율체계에서 개인에게 적용되는 최고세율이다. 따라서 어떠한 명목세율 구조를 적용하느냐에 따라 소득공제로 인한 효과가 달라질 수 있다. 특히, 2017~2018년도에 과세표준 3억 원 초과 구간의 명목세율이 2%포인트 인상되었기 때문에 소득공제 개편에 대한 효과가 고소득층에 영향을 미친다. 한편, 본 연구에서 개편 시나리오로 고려하는 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제, 자녀세액공제 등도 2015년 이후 축소되었다. 그러므로 2015년 당시의 제도를 그대로 적용할 경우 제도변화가 존재하였던 공제제도에 대한 효과에 왜곡이 발생할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2015년 귀속 소득에 대한 자료를 활용하지만 제도는 2018년 제도를 적용하여 분석한다.

미시모의실험 모형에서 2015년 자료에 2018년 소득세제를 적용할 경우 근로소득과 종합소득 결정세액은 각각 28조 6천억원과 24조 6천억원인 것으

로 나타난다. 『국세통계연보』에 따르면, 2015년 귀속 소득에 대한 근로소득과 종합소득 결정세액은 각각 28조 3천억원과 23조 6천억원이다. 기준모형과 『국세통계연보』상의 결정세액 차이는 2015년 이후 세계개편으로 인한 효과로 해석할 수 있다.

〈표 V-1〉 기준모형의 국세 결정세액

(단위: 백만원)

구분	근로소득세	종합소득세
기준모형	28,622,054	24,616,098
국세통계연보	28,252,845	23,566,493

자료: 1. 기준모형: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출
2. 국세통계연보: 국세청, 『국세통계연보』, 2016, 표 3-1-1, 표 4-2-1

〈표 V-2〉는 기준모형을 통해 추정된 소득구간별 실효세율을 보여준다. 여기서 실효세율은 소득 대비 지방세를 포함한 소득세 결정세액으로 정의된다. 다만, 실효세율 계산에서 소득을 어떻게 정의하느냐의 문제가 존재한다. 본 연구는 근로소득자의 경우 총급여를 기준으로 실효세율을 정의한다. 종합소득자의 경우에는 종합소득금액에 근로소득공제와 연금소득공제를 합산한 소득을 기준으로 실효세율을 정의한다.¹⁷⁾ 종합소득자의 소득을 이렇게 정의한 이유는 근로소득자와의 비교가능성을 위해서이다. 근로소득자의 근로소득금액은 총급여에서 근로소득공제를 차감한 소득으로 정의되며, 종합소득금액에는 총급여가 아닌 근로소득금액이 포함된다. 이에 종합소득자의 소득을 종합소득금액으로 정의하고 근로소득자의 소득을 총급여로 정의할 경우 실효세율 계산에서 일관성이 낮아진다. 따라서 종합소득자의 소득 정의 시 근로소득공제를 포함한다. 또한 연금소득공제는 근로소득공제와 성격이 유사한 것으로 판단되어 근로소득공제와 함께 연금소득공제도 종합소득자의 소득에 포함시킨다.

17) 앞의 제II장에서 근로소득과 종합소득 실효세율을 비교할 때는 근로소득공제와 연금소득공제를 합산하지 않고 종합소득금액을 기준으로 실효세율을 계산하였다. 제II장에서는 미시모의실험분석과 달리 『국세통계연보』상의 자료만 사용할 경우 이러한 계산에 어려움이 있었다.

〈표 V-2〉 기준모형의 소득구간별 실효세율

(단위: %, %포인트)

소득구간	근로소득자 (A)	종합소득자 (B)	실효세율 격차 (B-A)
전체	5.77	17.55	11.78
1천만원 이하	0.00	1.54	1.54
1천만~2천만원	0.14	2.85	2.71
2천만~4천만원	1.02	5.18	4.17
4천만~6천만원	3.32	8.02	4.70
6천만~8천만원	5.89	10.64	4.75
8천만~1억원	9.16	13.36	4.20
1억~2억원	14.43	19.79	5.37
2억~3억원	25.73	28.85	3.11
3억~5억원	31.02	33.68	2.66
5억원 초과	38.86	41.71	2.85

주: 1. 근로소득자 실효세율: (국세+지방세 결정세액)/총급여

2. 종합소득자 실효세율: (국세+지방세 결정세액)/(종합소득금액+근로소득공제+연금소득공제)

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

소득구간별 평균실효세율을 살펴보면, 소득세제의 누진적인 구조가 잘 드러난다. 근로소득자의 경우 소득 1천만원 이하 구간에서는 실효세율이 0%로 세부담이 발생하지 않지만, 소득수준이 높아질수록 실효세율도 증가해 소득 5억원 초과 구간에서는 실효세율이 38.86%에 이른다. 종합소득자도 유사한 양상을 나타낸다. 종합소득자의 실효세율은 소득 1천만원 이하 구간의 1.54%에서 소득 5억원 초과 구간의 41.71%로 소득수준과 함께 증가한다.¹⁸⁾

종합소득자의 실효세율은 근로소득자보다 높게 나타난다. 즉, 소득수준이 동일한 경우 종합소득자의 세부담이 근로소득자보다 높다는 것이다. 실효세율의 전체 평균을 비교하면 종합소득자는 17.55%로 근로소득자의 5.77%보다 약 11.78%포인트 높다. 다만, 전체 평균실효세율의 차이는 근로소득자와 종합소득자의 소득분포의 차이도 포함되어 있어 이와 같은 단순 비교는 두 집단 간의 실효세율 비교를 왜곡시킨다. 근로소득자와 종합소득자 간의 실

18) 실효세율은 국세와 지방세를 포함하는 총세부담을 나타낸다. 앞의 제II장에서는 『국세 통계연보』 자료를 사용하였기 때문에 국세 실효세율만 검토하였다.

효세율 격차를 소득구간별로 비교하면 1억~2억원 구간에서 5.37%포인트로 가장 크게 나타난다. 즉, 소득분포를 대략적으로 통제할 경우 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차는 전체 평균실효세율 격차에 비해 상당 수준 감소함을 알 수 있다.

기준모형의 소득 분배지표는 세후소득을 기준으로 살펴본다. 세후소득은 세전소득에서 지방세를 포함한 소득세를 차감한 소득을 의미한다. 세전소득은 앞의 실효세율에서 소득을 정의한 방식과 동일하게 정의한다. 즉, 세전소득은 근로소득자의 경우 총급여를 의미하고, 종합소득자는 종합소득금액에 근로소득공제와 연금소득공제를 더한 소득이다.

세후소득의 분배지표를 보면, 지니계수와 10분위 분배율은 종합소득자의 소득분포가 근로소득자보다 더 불평등한 것으로 나타난다. 종합소득자의 지니계수는 0.6449로 근로소득자의 지니계수 0.4455보다 높다. 소득 상위 20%의 소득점유율 대비 하위 40%의 소득점유율인 10분위 분배율은 종합소득자의 경우 0.1656으로 근로소득자의 0.2610보다 낮다. 반면, 5분위 배율은 근로소득자가 종합소득자보다 소득이 더 불평등하게 분포되어 있는 것으로 나타난다. 소득 하위 20%의 평균소득 대비 상위 20%의 평균소득인 5분위 배율은 근로소득자의 경우 15.63배로 종합소득자의 11.81배보다 높아 소득 1분위와 5분위 간의 격차가 근로소득자에서 더 크게 나타난다.

〈표 V-3〉 기준모형의 세후소득 분배지표

(단위: 배)

구분	근로소득자	종합소득자
지니계수	0.4455	0.6449
5분위 배율	15.6262	11.8064
10분위 분배율	0.2610	0.1656

- 주: 1. 5분위 배율 = (소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 분배율 = (소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)
 3. 세전소득 지니계수: 0.4693(근로소득자), 0.6911(종합소득자)
 4. 세전소득 5분위 배율: 17.4279(근로소득자), 12.4120(종합소득자)
 5. 세전소득 10분위 분배율: 0.2342(근로소득자), 0.1576(종합소득자)

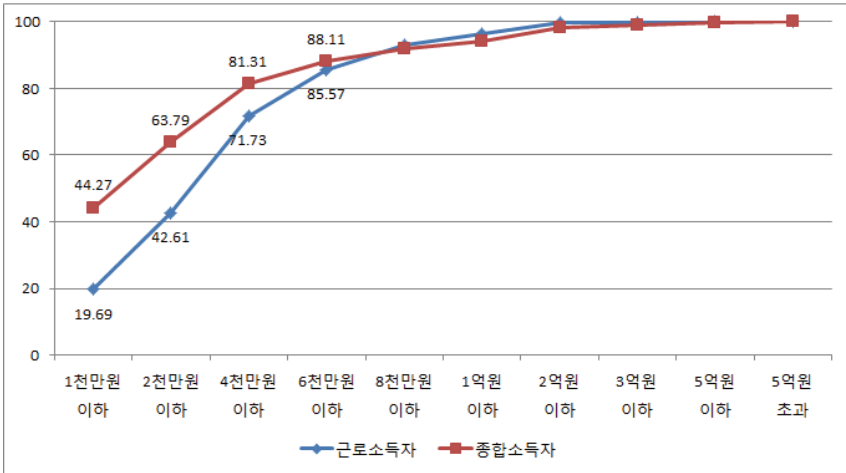
자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

이러한 분배지표 간의 차이는 소득분포의 어느 부분을 반영하느냐의 차이로 인해 발생한다. 5분위 배율은 소득 20%와 상위 20%의 소득만 반영하는 지표로 다른 분배지표에 비해 소득분포의 양극단만 반영한다. 이에 5분위 배율은 소득분포의 양극단의 변화를 잘 반영하는 반면, 중위소득계층의 소득분포 변화는 전혀 반영하지 못하는 한계가 존재한다. 10분위 분배율의 경우 상위 소득자의 20%까지 반영하는 것은 5분위 배율과 동일하지만, 하위 소득자는 40%까지 반영한다는 차이점이 있다. 지니계수는 전체 소득자를 모두 반영하는 분배지표이지만 소득분포의 양극단의 변화를 잘 반영하지 못하는 단점이 존재한다. 그러므로 공제제도 개편방안에 대한 소득 분배지표의 변화는 특정 하나의 분배지표가 아닌 다양한 분배지표를 검토할 필요성이 있다.

근로소득자와 종합소득자의 소득분포는 하위 소득구간에서 큰 차이가 발생한다. [그림 V-1]에서 나타나는 바와 같이 근로소득자의 경우 하위 소득구간에서 종합소득자에 비해 소득증가가 빠르게 나타난다. 특히, 종합소득자의 하위 40% 이상이 소득 1천만원 이하 구간에 분포하는 반면, 근로소득자는 하위 20%가량이 소득 1천만원 이하 구간에 분포하고 차상위 20% 가량은 소득 1천만~2천만원 구간에 분포되어 있다. 또한 소득 상위 20%의 경계값도 종합소득자가 더 낮다. 종합소득자의 경우 소득 상위 20%의 경계값은 소득 2천만~4천만원 구간에 있으나, 근로소득자의 경우에는 소득 4천만~6천만원 구간에 있다. 한편, 소득 6천만~8천만원 이후 구간부터는 종합소득자의 소득증가가 더 빠르다. 그래서 5분위 배율은 근로소득자의 소득분포가 더 불평등한 것으로 나타나지만, 10분위 분배율은 종합소득자가 더 불평등한 것으로 나타나며, 전체 소득분포를 고려한 지니계수도 종합소득자의 소득분포가 더 불평등한 것으로 추정된다.

[그림 V-1] 소득구간별 누적 인원 비중

(단위: %)



자료: 미시모의실험 모형 기초자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-4〉는 근로소득자와 종합소득자의 면세자 비율을 보여준다. 기준모형에 의하면 전체 근로소득자 중 약 44.09%가 면세자이며, 종합소득자 중에서는 32.42%¹⁹⁾가 면세자이다. 근로소득자의 면세자 비율이 종합소득자에 비해 높는데, 이러한 차이는 저소득구간에서 더 두드러진다. 소득 1천만원 이하 구간을 보면, 실질적으로 모든 근로소득자가 과세미달자인 반면, 종합소득자의 면세자 비율은 60.5%가량으로 해당 소득구간에 과세자도 상당수 포

19) 제II장에서는 종합소득자 면세자 비율을 각 연도 『국세통계연보』의 〈표 3-1-4〉를 기준으로 계산하였다. 『2016년 국세통계연보』의 이 표에 의하면 2015년 귀속소득에 대한 종합소득세 신고자 5,482,678명 중 결정세액이 존재하는 4,696,407명을 차감하면 면세자가 786,271명이 되어, 면세자 비율은 14.34%가 된다. 하지만 『2016년 국세통계연보』의 〈표 3-2-1〉에서는 결정세액이 0인 자가 1,753,735명인 것으로 보고된다. 이를 기준으로 계산한 종합소득자의 면세자 비율은 31.99%이다. 즉, 『국세통계연보』에서는 통계표에 따라 종합소득자의 면세자 비율이 상당히 다르게 계산된다. 제V장에서는 결정세액이 0인 자를 면세자로 정의하여 면세자 비율이 〈표 3-2-1〉에 의해 계산된 31.99%와 유사한 것으로 판단된다. 한편, 『2017년 국세통계연보』의 〈표 3-1-4〉에는 결정세액 항목에 포함된 인원 중 121,040명의 과세표준이 0인 것으로 보고된다. 과세표준이 0일 경우 결정세액도 0일 가능성이 매우 높다. 따라서 〈표 3-1-4〉의 결정세액 인원에 결정세액이 0인 종합소득자도 일부 포함되었을 가능성이 있다. 즉, 〈표 3-1-4〉의 결정세액 인원에 포함된 종합소득세 신고자의 기준이 명확하지 않다.

함된다. 소득 1천만~2천만원 구간에서도 근로소득자의 면세자 비율은 61.29%인 데 비해 종합소득자의 면세자 비율은 19.87%로 상당한 격차가 존재한다. 한편 소득 6천만원 초과 구간에서는 근로소득자와 종합소득자 모두 면세자 비율이 1% 미만으로 낮아져, 거의 모든 납세자가 과세자에 포함된다.

〈표 V-4〉 기준모형의 소득구간별 면세자 비율

(단위: %, %포인트)

소득구간	근로소득자 (A)	종합소득자 (B)	면세자 비율 격차 (A-B)
전체	44.09	32.42	11.68
1천만원 이하	99.99	60.50	39.50
1천만~2천만원	61.29	19.87	41.42
2천만~4천만원	30.58	9.28	21.30
4천만~6천만원	10.03	1.89	8.14
6천만~8천만원	0.76	0.11	0.66
8천만~1억원	0.06	0.00	0.06
1억~2억원	0.03	0.01	0.02
2억~3억원	0.05	0.00	0.05
3억~5억원	0.00	0.00	0.00
5억원 초과	0.00	0.00	0.00

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

2. 근로소득공제 및 근로소득세액공제

가. 시나리오 설정

근로소득공제와 근로소득세액공제 제도를 축소 혹은 폐지할 경우 세수와 실효세율, 면세자비율 등의 변화에 대해 추정한다. 근로소득공제의 경우 공제 규모에 대한 한도를 1,500만원, 1,200만원, 750만원으로 낮출 경우에 대해 살펴본다. 근로소득공제 한도액을 1,500만원 설정하는 것은 총급여액이 약 1억원을 초과하는 구간에 대한 근로소득공제율을 0%로 축소하는 것과 동일하다. 총급여액이 정확히 1억원인 경우의 근로소득공제액은 1,475만원

이다. 마찬가지로 근로소득공제액을 1,200만원과 750만원으로 제한하는 것은 근로소득공제의 공제율을 각각 총급여액 4,500만원과 1,500만원 이하 구간에만 현행 제도와 동일하게 근로소득공제를 적용하고 이를 초과하는 소득 구간의 공제율을 0%로 조정하는 것과 동일하다. 한편 앞에서 논의하였듯이 근로소득세액공제는 폐지하는 안에 대해서 검토한다.

〈표 V-5〉 근로소득(세액)공제 축소 시나리오

시나리오	근로소득공제 한도	근로소득세액공제
기존제도	없음	유지
LabDed1	1,500만원	유지
LabDed2	1,200만원	유지
LabDed3	750만원	유지
LabTC	없음	폐지

자료: 저자 작성

나. 결정세액 변화

근로소득공제와 근로소득세액공제에 대해 앞에서 설정한 시나리오의 세수효과를 추정한다. 세수효과는 근로소득세와 종합소득세 각각의 결정세액 변화율로 추정한다. 제도 변화로 인한 세수입 변화 효과를 근로소득세와 종합소득세 변화의 합으로 추정하면, 세수효과가 상당히 과대평가되는 문제점이 존재한다. 세수효과를 추정하는 데 있어 가장 큰 문제점은 근로소득 연말정산 신청자 중 종합소득세 신고자가 존재하여 중복계상되는 세수가 존재하는데, 현재 가용한 자료에서는 이를 구분할 수 없다는 것이다. 이에 이하에서는 중복계상되는 부분을 제거하기 위해 무리한 가정을 도입하는 대신 근로소득세와 종합소득세의 결정세액 변화율을 통해 제도 변화의 상대적인 크기를 가늠하기로 한다.

근로소득공제에 한도를 도입하고 근로소득세액공제를 폐지하면 근로소득세와 종합소득세 결정세액이 모두 증가한다. 근로소득세를 위주로 살펴보면 근로소득공제에 1,500만원의 한도를 설정할 경우 결정세액은 약 0.64% 증가

하는 것으로 분석된다. 반면, 근로소득공제에 750만원의 한도를 설정하면 결정세액은 약 21.38% 증가하여 제도의 변화 폭이 상당히 큼을 알 수 있다. 또한 근로소득세액공제를 폐지할 경우 결정세액 또한 17.71% 가량 증가하여 근로소득공제의 한도를 750만원으로 설정하는 시나리오에는 못 미치지만 세수입에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 종합소득세의 결정세액 변화에도 근로소득세와 유사한 양상이 나타나지만, 변화율은 근로소득세와 비교해 미미한 수준이다. 이는 종합소득자의 경우 근로소득은 전체 소득의 일부이기 때문에 근로소득에 대한 소득공제와 세액공제의 변화가 종합소득자의 세부담에 미치는 영향이 근로소득자보다 제한적이기 때문이다.

〈표 V-6〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 결정세액 변화

(단위: 백만원, %)

구분		국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
근로 소득세	기존제도	28,622,054	-	-
	LabDed1	28,806,649	184,595	0.64
	LabDed2	29,979,408	1,357,354	4.74
	LabDed3	34,740,178	6,118,124	21.38
	LabTC	33,692,166	5,070,112	17.71
종합 소득세	기존제도	24,616,098	-	-
	LabDed1	24,688,369	72,271	0.29
	LabDed2	24,849,588	233,490	0.95
	LabDed3	25,326,840	710,742	2.89
	LabTC	25,044,726	428,628	1.74

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

다. 소득수준별 실효세율 변화

근로소득공제에 한도를 도입하면 특정 근로소득수준 이상에 속하는 납세자의 실효세율에만 영향을 미친다. 앞의 시나리오처럼 근로소득공제의 한도액을 1,500만원, 1,200만원, 750만원으로 설정하면 총급여액이 각각 1억원, 4,500만원, 1,500만원을 초과하는 소득계층의 실효세율을 증가시킨다. 이에

〈표 V-7〉에 나타난 바와 같이 근로소득자의 경우 근로소득공제에 한도를 도

〈표 V-7〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 실효세율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 실효세율	기존제도 대비 실효세율 변화 폭			
			LabDed1	LabDed2	LabDed3	LabTC
근로 소득 자 (A)	전체	5.77	0.04	0.27	1.23	1.02
	1천만원 이하	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
	1천만~2천만원	0.14	0.00	0.00	0.03	0.87
	2천만~4천만원	1.02	0.00	0.00	0.64	1.50
	4천만~6천만원	3.32	0.00	0.08	1.49	1.40
	6천만~8천만원	5.89	0.00	0.36	1.73	0.94
	8천만~1억원	9.16	0.00	0.65	1.98	0.62
	1억~2억원	14.43	0.09	0.87	2.09	0.44
	2억~3억원	25.73	0.44	0.97	1.75	0.23
	3억~5억원	31.02	0.61	0.95	1.48	0.15
	5억원 초과	38.86	0.82	0.95	1.15	0.05
종합 소득 자 (B)	전체	17.55	0.05	0.17	0.51	0.31
	1천만원 이하	1.54	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	2.85	0.00	0.00	0.00	0.15
	2천만~4천만원	5.18	0.00	0.00	0.19	0.60
	4천만~6천만원	8.02	0.00	0.02	0.56	0.70
	6천만~8천만원	10.64	0.00	0.13	0.83	0.53
	8천만~1억원	13.36	0.00	0.26	0.94	0.39
	1억~2억원	19.79	0.03	0.36	0.98	0.25
	2억~3억원	28.85	0.11	0.31	0.66	0.12
	3억~5억원	33.68	0.13	0.26	0.49	0.07
	5억원 초과	41.71	0.20	0.25	0.34	0.03
실효 세율 격차 (B A)	전체	11.78	0.01	-0.11	-0.73	-0.72
	1천만원 이하	1.54	0.00	0.00	0.00	-0.02
	1천만~2천만원	2.71	0.00	0.00	-0.02	-0.72
	2천만~4천만원	4.17	0.00	0.00	-0.46	-0.90
	4천만~6천만원	4.70	0.00	-0.06	-0.93	-0.70
	6천만~8천만원	4.75	0.00	-0.22	-0.91	-0.40
	8천만~1억원	4.20	0.00	-0.39	-1.04	-0.23
	1억~2억원	5.37	-0.06	-0.51	-1.11	-0.20
	2억~3억원	3.11	-0.33	-0.65	-1.10	-0.11
	3억~5억원	2.66	-0.47	-0.69	-0.99	-0.07
	5억원 초과	2.85	-0.62	-0.70	-0.81	-0.03

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

입한 시나리오 LabDed1, LabDed2, LabDed3에서 각각 총급여액 1억원, 4천만원, 1천만원 이하 구간의 실효세율에는 변화가 없다.

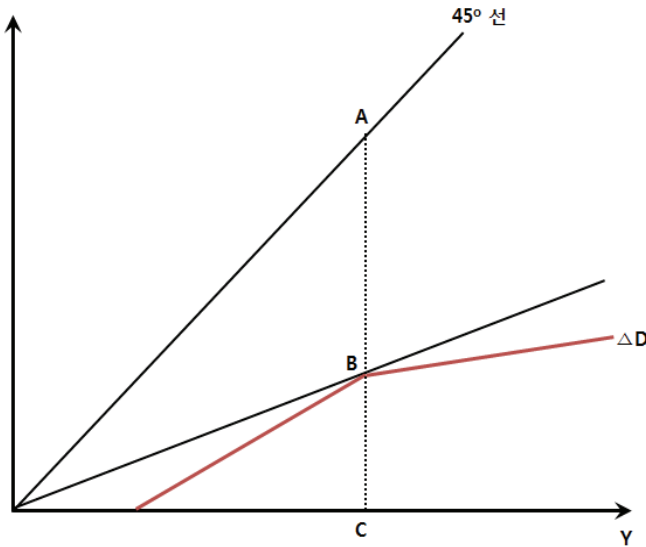
공제한도를 1,500만원으로 설정한 시나리오(LabDed1)에서는 총급여 1억원 초과구간에서 소득수준과 함께 근로소득자의 실효세율 증가폭도 점차 커지는 것으로 나타난다. 한편, 공제한도가 1,200만원과 750만원인 시나리오(LabDed2, LabDed3)에서는 소득수준과 실효세율 증가폭의 관계가 비선형인 것으로 나타난다. 해당 시나리오에서 소득이 비교적 낮은 구간에서는 실효세율 증가폭이 소득과 함께 커지다가 일정 소득 수준 이상에서는 작아진다. 이에 시나리오 LabDed2에서는 소득 2억~3억원 구간의 실효세율 증가폭이 0.97%포인트로 가장 크고, LabDed3에서는 소득 1억~2억원 구간의 실효세율 증가폭이 2.09%포인트로 가장 크다.

근로소득공제 한도 도입으로 인한 실효세율 증가폭($\Delta\tau$)은 다음의 식(V-1)과 같이 대략적으로 공제감소 규모가 소득에서 차지하는 비중($\Delta D/Y$)과 한계세율(t_m)로 구분할 수 있다. 소득세의 한계세율은 소득과 함께 계단 형태로 증가한다. 그러므로 한계세율은 근로소득공제 한도 도입으로 인한 실효세율 증가폭을 소득수준과 함께 증가시키는 역할을 한다. 반면 소득 대비 공제 감소 규모의 비중은 소득과 비선형의 관계에 있다. 이는 [그림 V-2]를 통해 설명 가능하다. 해당 그림에서 근로소득공제 한도 도입으로 인한 공제 감소 규모(ΔD)는 소득수준과 함께 증가하지만 제도 설계상 일정 소득 수준 이후 증가 속도가 감소한다. 현행 제도가 소득수준이 높아지면서 근로소득공제율이 낮아지도록 설계되어 있기 때문이다. 해당 그림에서는 편의상 소득 C 를 기준으로 공제 감소 규모의 속도가 감소한다고 가정한다. 이 경우 소득 대비 공제 감소 규모의 비중($\Delta D/Y$)은 소득 C 에서 $\overline{BC}/\overline{AC}$ 로 극대화된다. 즉, 소득 대비 공제 감소 규모의 비중은 소득 C 이하 구간에서는 소득과 함께 증가하다가 소득 C 이상 구간에서는 감소하는 비선형적인 특성이 있음을 알 수 있다.

$$\Delta\tau \approx \frac{\Delta D}{Y} \times t_m \quad \text{식 (V-1)}$$

근로소득세액공제를 폐지한 경우에는 총급여액 2천만~4천만원 구간에서의 실효세율 증가폭이 1.5%포인트로 가장 크게 나타난다. 근로소득세액공제는 산출세액의 일정 비율로 공제규모가 결정된다. 이에 산출세액이 높을수록 세액공제규모도 증가한다. 하지만, 근로소득세액공제는 소득구간에 따라 세액공제의 규모에 한도가 설정되어 있으며, 그 한도는 소득수준과 함께 감소한다. 현행 제도하에서는 소득 3,300만원 이하 구간의 한도가 74만원으로 가장 높다. 그러므로 소득이 3,300만원을 넘진 않지만 이에 가까워 산출세액이 높은 경우 동 제도로 인한 세액공제규모가 가장 크게 된다. 따라서 동 제도를 폐지할 경우 해당 계층의 실효세율 증가폭이 가장 크다.

[그림 V-2] 근로소득공제 한도 도입 효과



자료: 저자 작성

근로소득공제 한도 도입과 근로소득세액공제 폐지가 실효세율에 미치는 상대적 크기는 소득구간별로 다르다. 저소득층에는 근로소득세액공제 폐지로 인한 실효세율 증가폭이 근로소득공제 한도 도입으로 인한 효과보다 크다. 근로소득공제 한도가 가장 낮은 시나리오 LabDed3과 근로소득세액공제

를 폐지한 시나리오 LabTC를 비교할 경우 근로소득자 중 소득 4천만원 이하 구간에서는 LabTC의 실효세율 증가폭이 LabDed3보다 크지만, 소득 4천만원 초과구간에서는 LabDed3의 실효세율 증가폭이 더 크다.

종합소득자의 시나리오별 실효세율 변화 양상은 근로소득자와 유사하다. 다만, 종합소득자의 경우 근로소득은 전체 소득의 일부이기 때문에 근로소득공제와 근로소득세액공제의 축소 혹은 폐지가 종합소득자의 실효세율에 미치는 영향은 근로소득자보다 작다. 가령, 근로소득공제 한도를 750만원으로 설정한 시나리오 LabDed3에서 실효세율 증가폭이 가장 큰 소득구간은 종합소득자와 근로소득자 모두 소득 1억~2억원 구간인데, 해당 구간의 실효세율 증가폭은 종합소득자가 0.98%포인트로 근로소득자의 2.09%포인트보다 1.11%포인트 가량 낮다.

이로 인하여 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차는 대체로 감소한다. 근로소득공제 한도 도입의 경우 특정 소득 이하 구간에서는 실효세율에 영향을 미치지 않기 때문에 근로소득자와 종합소득자의 세부담 격차에 영향을 미치지 않지만, 특정 소득을 넘어서는 구간에서는 근로소득자의 실효세율 증가폭이 종합소득자의 실효세율 증가폭보다 크기 때문에 두 집단 간의 실효세율 격차가 줄어든다. 시나리오 LabDed1에서는 1억원 초과 구간부터 실효세율 격차가 감소하며, 소득이 증가하면서 격차 감소폭도 함께 증가한다. 한편, 시나리오 LabDed2와 LabDed3에서는 실효세율 격차 감소폭 또한 소득과 비선형의 관계에 있다. 이러한 비선형성은 시나리오 LabDed3에서 더 두드러져, 소득 1억~2억원 구간의 실효세율 격차가 1.11%포인트로 가장 큰 폭으로 축소된다.

근로소득공제에 한도를 도입한 경우 근로소득자와 종합소득자 간의 실효세율 격차는 중·고소득층에서 더 큰 폭으로 감소한다. 반면 근로소득세액공제를 폐지한 시나리오에서는 저소득층의 실효세율 격차가 더 크게 축소된다. 시나리오 LabTC에서 실효세율 격차가 가장 크게 축소된 소득구간은 2천만~4천만원으로, 두 집단 간의 실효세율 격차가 0.9%포인트가량 감소하는 것으로 분석된다.

라. 소득 분배지표 변화

근로소득공제에 한도를 도입한 경우 모든 분배지표가 개선되는 것으로 나타난다. 이는 근로소득공제의 한도를 적용하면 특정 소득수준 이상 계층의 세부담을 증가시키고, 일정 소득수준까지는 실효세율 증가폭이 소득수준과 함께 증가하기 때문이다. 근로소득공제 한도 도입에 대한 세 가지 시나리오 중 분배지표 개선도가 가장 큰 것은 한도를 750만원으로 가장 낮게 설정한 LabDed3의 경우이다. 이 경우 근로소득자의 지니계수는 0.85%, 5분위 배율은 1.2%, 10분위 분배율은 2.03% 개선된다.

〈표 V-8〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 소득 분배지표 변화

(단위: 배, %)

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분	
근로 소득 자	지니 계수	기존제도	0.4455	-	-	-
		LabDed1	0.4453	-0.0002	-0.05	-0.0012***
		LabDed2	0.4442	-0.0013	-0.30	-0.0010***
		LabDed3	0.4417	-0.0038	-0.85	-0.0006***
		LabTC	0.4457	0.0003	0.06	0.0000*
	5분위 배수	기존제도	15,6262	-	-	-
		LabDed1	15,6133	-0.0129	-0.08	-0.0700***
		LabDed2	15,5320	-0.0941	-0.60	-0.0694***
		LabDed3	15,3139	-0.3122	-1.20	-0.0510***
		LabTC	15,4979	-0.1283	-0.82	-0.0253***
	10분위 분배율	기존제도	0.2610	-	-	-
		LabDed1	0.2612	0.0002	0.08	0.0012***
		LabDed2	0.2626	0.0016	0.61	0.0012***
		LabDed3	0.2663	0.0053	2.03	0.0009***
		LabTC	0.2615	0.0006	0.21	0.0001***
종합 소득 자	지니 계수	기존제도	0.6449	-	-	-
		LabDed1	0.6447	-0.0002	-0.03	-0.0030***
		LabDed2	0.6443	-0.0006	-0.09	-0.0026***
		LabDed3	0.6435	-0.0014	-0.22	-0.0020***
		LabTC	0.6447	-0.0002	-0.03	-0.0005***

〈표 V-8〉의 계속

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분	
종합 소득 자	5분위 배수	기존제도	11,8064	-	-	-
		LabDed1	11,8044	-0.0020	-0.02	-0.0270***
		LabDed2	11,8001	-0.0063	-0.05	-0.0270***
		LabDed3	11,7889	-0.0175	-0.15	-0.0246***
		LabTC	11,7996	-0.0068	-0.06	-0.0158***
	10분위 분배율	기존제도	0,1656	-	-	-
		LabDed1	0,1657	0,0000	0,02	0,0004***
		LabDed2	0,1657	0,0001	0,05	0,0004***
		LabDed3	0,1659	0,0002	0,15	0,0003***
		LabTC	0,1657	0,0001	0,05	0,0002***

- 주: 1. 5분위 배율=(소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 분배율=(소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)
 3. 세전소득 지니계수: 0.4693(근로소득자), 0.6911(종합소득자)
 4. 세전소득 5분위 배율: 17,4279(근로소득자), 12,4120(종합소득자)
 5. 세전소득 10분위 분배율: 0,2342(근로소득자), 0,1576(종합소득자)
 6. ***는 세수 증가, 분배지표 개선, **는 세수 감소, 분배지표 개선, *는 세수 증가, 분배지표 악화, 무표식은 세수 감소, 분배지표 악화 의미

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

한편 국세수입 1조원 증가당 분배지표의 개선 정도는 근로소득공제 한도를 1,500만원으로 설정한 시나리오 LabDed1이 가장 큰 것으로 나타난다. 시나리오 LabDed1의 국세수입 1조원 증가당 근로소득자의 지니계수는 0.0012, 5분위 배율은 0.07, 10분위 분배율은 0.0012 개선된다. 이는 총급여액 약 1억원 초과자에 대한 세부담만 증가시켜 세수효과 또한 작지만 세부담 증가가 고소득층에 집중되면서 국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화는 다른 시나리오보다 큰 것으로 분석되었다. 즉 근로소득공제에 한도를 도입하는 세 가지 시나리오 중 한도를 가장 높게 설정한 시나리오 LabDed1에서 제도적 변화 크기 대비 소득 분배지표가 가장 효율적으로 개선된다는 것을 의미한다.

근로소득세액공제를 폐지한 경우에는 소득 분배지표 간 변화의 방향성에

차이가 나타난다. 종합소득자의 경우 모든 소득 분배지표가 개선되는 것으로 관찰되지만, 근로소득자의 경우에는 5분위 배율과 10분위 분배율은 개선되더라도 불구하고 지니계수는 0.06% 악화되는 것으로 나타난다. 5분위 배율과 10분위 분배율은 중간 소득계층보다는 소득분포의 양쪽 꼬리의 변화에 민감하게 반응한다. 반면 지니계수는 중간 소득계층의 소득변화에 더 민감하게 반응하는 특징이 있다. 근로소득세액공제의 경우 소득 2천만~4천만원 구간의 실효세율을 가장 크게 증가시키는데, 해당 소득구간이 중간 소득계층으로 해당 소득구간의 소득 감소가 근로소득자의 지니계수를 악화시킨 반면, 5분위 배율과 10분위 분배율에는 미미한 영향을 미친 것으로 판단된다.

마. 면세자 비율 변화

근로소득세액공제 제도의 폐지는 면세자 비율을 낮추는 데 매우 효과적인 것으로 나타난다. 근로소득세액공제를 폐지할 경우 근로소득자 중 17.08%가 과세미달자에서 과세자로 전환되는 것으로 분석된다. 근로소득세액공제는 상대적으로 면세자 비율이 높은 소득 1천만~4천만원 구간의 세부담 경감에 중요한 역할을 한다. 이 때문에 동 제도가 폐지되면 해당 구간의 상당수가 면세자에서 과세자로 전환되는 것으로 판단된다. 특히, 근로소득세액공제를 폐지한 경우 소득 1천만~2천만원 구간의 근로소득자 중 41.41%가 과세미달자에서 과세자로 전환되며, 소득 2천만~4천만원 구간의 근로소득자 중에서는 18.28%가 면세자에서 과세자로 전환된다.

근로소득공제에 한도를 도입한 시나리오를 살펴보면, 한도를 낮게 설정할수록 면세자에서 과세자로 전환되는 비율이 증가한다. 공제 한도를 750만원으로 가장 낮게 설정한 경우 전체 근로소득자 중 4.47%가 과세미달자에서 과세자로 전환되는 것으로 분석된다. 해당 시나리오에서 과세자 전환 비율이 높은 소득계층은 소득 2천만~6천만원 구간이다. 소득 2천만~4천만원 구간에서 약 9.9%가 과세자로 전환되며, 소득 4천만~6천만원 구간에서는 약 7.92%가 과세자로 전환된다.

〈표 V-9〉 근로소득(세액)공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 면세자 비율	기존제도 대비 면세자 비율 변화 폭			
			LabDed1	LabDed2	LabDed3	LabTC
근로 소득 자	전체	44.09	0.00	-0.17	-4.47	-17.08
	1천만원 이하	99.99	0.00	0.00	0.00	-5.79
	1천만~2천만원	61.29	0.00	0.00	-1.90	-41.41
	2천만~4천만원	30.58	0.00	0.00	-9.90	-18.28
	4천만~6천만원	10.03	0.00	-0.97	-7.92	-7.73
	6천만~8천만원	0.76	0.00	-0.40	-0.69	-0.65
	8천만~1억원	0.06	0.00	-0.04	-0.05	-0.03
	1억~2억원	0.03	0.00	-0.01	-0.02	0.00
	2억~3억원	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	종합 소득 자	전체	32.42	0.00	-0.01	-0.69
1천만원 이하		60.50	0.00	0.00	0.00	-0.21
1천만~2천만원		19.87	0.00	0.00	-0.46	-5.29
2천만~4천만원		9.28	0.00	-0.01	-2.77	-5.82
4천만~6천만원		1.89	0.00	-0.12	-1.57	-1.58
6천만~8천만원		0.11	0.00	-0.07	-0.11	-0.09
8천만~1억원		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1억~2억원		0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
2억~3억원		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3억~5억원		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5억원 초과		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

한편, 근로소득공제의 한도를 1,500만원으로 가장 높게 설정한 시나리오에서는 면세자 비율이 전혀 변하지 않는 것으로 나타난다. 해당 시나리오에는 총급여액이 1억원을 초과하는 납세자에게만 영향을 미치는데, 해당 소득구간에는 면세자가 거의 없기 때문이다.

3. 기본공제

가. 시나리오 설정

기본공제를 확대하였을 경우 세수 및 소득분위별 실효세율, 분배지표, 면제자 비율 등의 변화를 살펴본다. 기본공제 확대에 대한 구체적인 시나리오는 다음의 <표 V-10>과 같다. 현행 기본공제는 본인, 배우자, 부양가족 1인당 150만원을 소득에서 공제한다. 개편 시나리오로는 기본공제를 1인당 200만원, 300만원, 400만원으로 확대하는 방안에 대해 검토한다.

<표 V-10> 기본공제 조정 시나리오

시나리오	본인, 배우자, 부양가족 1인당
기존제도	150만원
Basic1	200만원
Basic2	300만원
Basic3	400만원

자료: 저자 작성

나. 결정세액 변화

기본공제를 현행 1인당 150만원에서 200만원으로 확대할 경우 근로소득세 결정세액은 약 4.78% 감소하는 것으로 분석된다. 기본공제를 추가적으로 더 확대하여 1인당 300만원과 400만원으로 개편한다면, 근로소득세 결정세액은 현행 제도 대비 각각 13.38%와 20.84%가량 감소하는 것으로 나타난다.

<표 V-11> 기본공제 시나리오별 결정세액 변화

(단위: 백만원, %)

구분	국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
근로 소득세	기존제도	28,622,054	-
	Basic1	27,252,973	-1,369,081
	Basic2	24,792,151	-3,829,903
	Basic3	22,656,028	-5,966,026

〈표 V-11〉의 계속

구분		국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
종합 소득세	기존제도	24,616,098	-	-
	Basic1	24,178,565	-437,533	-1.78
	Basic2	23,384,030	-1,232,068	-5.01
	Basic3	22,676,267	-1,939,831	-7.88

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

기본공제 확대가 종합소득세 결정세액에 미치는 영향은 근로소득세 결정세액에 미치는 영향보다 상대적으로 작은 것으로 분석된다. 기본공제를 1인당 200만원, 300만원, 400만원으로 확대할 경우 종합소득세 결정세액은 각각 1.78%, 5.01%, 7.88% 감소한다. 종합소득세의 결정세액 감소율이 근로소득세보다 작은 이유는 [그림 V-1]에 나타나는 바와 같이 종합소득자 중 저소득자의 비중이 근로소득자의 비중보다 높기 때문이다. 분석 대상 표본에서 종합소득자 중 소득이 1천만원 이하인 자의 비중은 44.27%이며, 2천만원 이하인 자의 누적 비중은 63.79%이다. 한편 근로소득자의 경우 동일한 구간의 소득자 비중은 누적비율을 기준으로 각각 19.69%와 42.61%로 종합소득자보다 작다. 저소득층의 경우 소득공제 규모가 증가하더라도 실제 세부담 감소에 미치는 영향은 고소득자보다 작다.

다. 소득수준별 실효세율 변화

기본공제의 확대가 소득구간별 실효세율에 미치는 영향은 소득수준이 높아 한계세율이 높을수록, 그리고 기본공제 대상자가 많을수록 세부담 감소에 중요한 영향을 미친다. 소득구간별로 평균 기본공제 대상자를 살펴보면, [그림 V-3]과 같이 소득과 평균 기본공제 대상자는 역U자형의 관계를 보이며, 이러한 특징은 근로소득자에게서 더 뚜렷하게 나타난다. 근로소득자와 종합소득자 모두 소득 1억~2억원 구간의 평균 기본공제 대상자가 각각 3.53명과 2.75명으로 가장 많다.

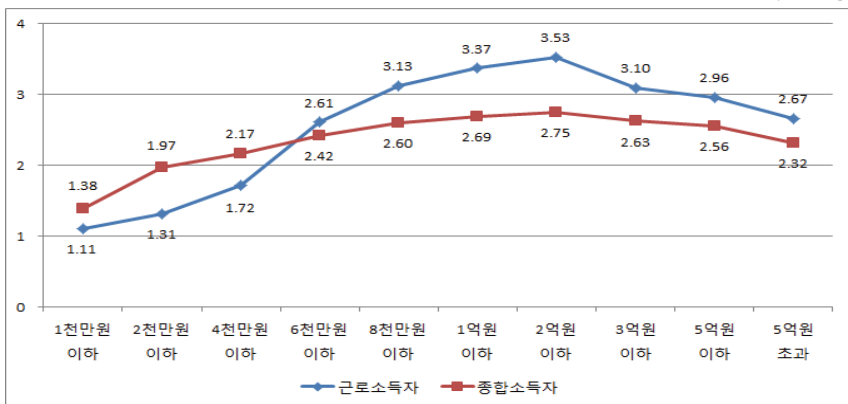
이와 같은 평균 기본공제 대상자의 특성으로 인하여 기본공제 확대에 따

른 실효세율 감소폭이 가장 큰 소득구간은 근로소득자의 경우 8천만~1억원 구간인 것으로 분석된다. 해당 구간에서 기본공제를 200만원, 300만원, 400만원으로 확대할 경우 실효세율은 각각 0.49%포인트, 1.43%포인트, 2.3%포인트 감소한다. 종합소득자의 경우에는 대체로 소득 6천만~8천만원 구간에서 실효세율이 큰 폭으로 감소하는데, 기본공제를 시나리오 Basic1에서 Basic3으로 점차 확대할수록 실효세율은 0.42%포인트, 1.22%포인트, 1.97%포인트씩 낮아지는 것으로 분석된다. 다만 종합소득자의 경우 시나리오 Basic1에서 실효세율이 가장 크게 감소하는 소득구간은 소득 2천만~4천만원 구간이다.

기본공제 확대가 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차에 미치는 영향은 소득구간별로 다르다. 모든 기본공제 확대 시나리오에서 소득 8천만원 이하 구간에서는 종합소득자의 실효세율이 근로소득자보다 더 빠르게 감소하여 두 집단 간의 실효세율 격차가 감소하는 것으로 나타난다. 특히, 소득 1천만~4천만원 구간에서 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차가 가장 크게 감소한다. 이는 [그림 V-3]에 나타나듯이 이 구간에서 종합소득자의 평균 기본공제 대상자 수는 1.97~2.17명으로 근로소득자의 1.31~1.72명보다 큰 격차로 높기 때문이다.

[그림 V-3] 소득구간별 평균 기본공제 대상자 수

(단위: 명)



자료: 미시모의실험 모형 기초자료를 이용하여 저자 작성

〈표 V-12〉 기본공제 시나리오별 실효세율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 실효세율	기존제도 대비 실효세율 변화 폭		
			Basic1	Basic2	Basic3
근로소득자(A)	전체	5.77	-0.28	-0.77	-1.20
	1천만원 이하	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	0.14	-0.04	-0.09	-0.12
	2천만~4천만원	1.02	-0.13	-0.33	-0.48
	4천만~6천만원	3.32	-0.35	-0.92	-1.34
	6천만~8천만원	5.89	-0.41	-1.16	-1.84
	8천만~1억원	9.16	-0.49	-1.43	-2.30
	1억~2억원	14.43	-0.45	-1.32	-2.18
	2억~3억원	25.73	-0.27	-0.81	-1.36
	3억~5억원	31.02	-0.17	-0.51	-0.85
	5억원 초과	38.86	-0.06	-0.18	-0.29
종합소득자(B)	전체	17.55	-0.31	-0.88	-1.38
	1천만원 이하	1.54	-0.34	-0.81	-1.10
	1천만~2천만원	2.85	-0.37	-0.94	-1.35
	2천만~4천만원	5.18	-0.44	-1.19	-1.80
	4천만~6천만원	8.02	-0.40	-1.15	-1.82
	6천만~8천만원	10.64	-0.42	-1.22	-1.97
	8천만~1억원	13.36	-0.40	-1.18	-1.94
	1억~2억원	19.79	-0.36	-1.08	-1.78
	2억~3억원	28.85	-0.23	-0.68	-1.13
	3억~5억원	33.68	-0.15	-0.44	-0.73
	5억원 초과	41.71	-0.04	-0.12	-0.21
실효세율 격차 B-A	전체	11.78	-0.04	-0.11	-0.18
	1천만원 이하	1.54	-0.34	-0.81	-1.10
	1천만~2천만원	2.71	-0.33	-0.85	-1.23
	2천만~4천만원	4.17	-0.31	-0.86	-1.32
	4천만~6천만원	4.70	-0.06	-0.23	-0.48
	6천만~8천만원	4.75	-0.01	-0.06	-0.13
	8천만~1억원	4.20	0.09	0.25	0.36
	1억~2억원	5.37	0.08	0.24	0.40
	2억~3억원	3.11	0.04	0.13	0.22
	3억~5억원	2.66	0.02	0.07	0.12
	5억원 초과	2.85	0.02	0.05	0.09

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

소득 8천만원 초과 구간에서는 기본공제 확대로 인하여 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차가 더 커진다. 실효세율 격차가 가장 크게 벌어지는 구간은 소득 8천만~2억원 구간이다. 이 구간에서는 근로소득자의 평균 기본공제 대상자 수가 3.37~3.53명으로 종합소득자의 2.69~2.75명보다 많으며, 그 격차는 다른 소득구간보다 크다. 이로 인하여 해당 구간의 실효세율 격차는 더 커지는 것으로 분석된다.

한편, 소득 4천만~8천만원 구간에서 평균 기본공제 대상자는 근로소득자가 더 많음에도 불구하고 종합소득자의 실효세율이 더 크게 감소하였다. 이는 기본공제 확대로 인한 세부담 감소는 한계세율이 높을수록 유리하기 때문이다. 동일한 소득이라도 근로소득공제 등 근로소득자에게만 적용되는 소득공제는 근로소득 이외의 다른 종합소득에는 적용할 수 없어 종합소득자의 한계세율이 근로소득자보다 높다.

라. 소득 분배지표 변화

기본공제의 확대는 대체로 소득 분배지표를 악화시킨다. 특히, 기본공제를 400만원으로 가장 크게 확대하였을 경우 소득불평등도가 가장 심하게 악화된다. 해당 시나리오의 근로소득자 분배지표를 살펴보면, 지니계수는 0.84%, 5분위 배율은 2.08% 증가하고, 10분위 분배율은 1.97% 감소한다. 동일한 시나리오에 대하여 종합소득자의 지니계수는 0.05%, 5분위 배율은 0.29%, 10분위 분배율은 0.23% 악화된다. 절대적인 소득 분배지표뿐만 아니라 국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화율 또한 기본공제의 확대 폭이 클수록 높게 나타난다.

〈표 V-13〉 기본공제 시나리오별 소득 분배지표 변화

(단위: 배, %)

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분	
근로 소득 자	지니 계수	기존제도	0.4455	-	-	-
		Basic1	0.4463	0.0008	0.18	-0.0006
		Basic2	0.4478	0.0023	0.52	-0.0006
		Basic3	0.4492	0.0038	0.84	-0.0006
	5분위 배수	기존제도	15.6262	-	-	-
		Basic1	15.6969	0.0708	0.45	-0.0517
		Basic2	15.8304	0.2042	1.31	-0.0533
		Basic3	15.9515	0.3253	2.08	-0.0545
	10분위 분배율	기존제도	0.2610	-	-	-
		Basic1	0.2599	-0.0011	-0.43	0.0008
		Basic2	0.2578	-0.0032	-1.23	0.0008
		Basic3	0.2559	-0.0051	-1.97	0.0009
종합 소득 자	지니 계수	기존제도	0.6449	-	-	-
		Basic1	0.6448	-0.0001	-0.01	0.0002**
		Basic2	0.6449	0.0000	0.0007	0.0000
		Basic3	0.6452	0.0003	0.05	-0.0002
	5분위 배수	기존제도	11.8064	-	-	-
		Basic1	11.8134	0.0070	0.06	-0.0160
		Basic2	11.8274	0.0210	0.18	-0.0170
		Basic3	11.8408	0.0344	0.29	-0.0177
	10분위 분배율	기존제도	0.1656	-	-	-
		Basic1	0.1656	-0.0001	-0.04	0.0001
		Basic2	0.1654	-0.0002	-0.13	0.0002
		Basic3	0.1653	-0.0004	-0.23	0.0002

- 주: 1. 5분위 배율=(소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 분배율=(소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)
 3. 세전소득 지니계수: 0.4693(근로소득자), 0.6911(종합소득자)
 4. 세전소득 5분위 배율: 17.4279(근로소득자), 12.4120(종합소득자)
 5. 세전소득 10분위 분배율: 0.2342(근로소득자), 0.1576(종합소득자)
 6. ***는 세수 증가, 분배지표 개선, **는 세수 감소, 분배지표 개선, *는 세수 증가, 분배지표 악화, 무표식은 세수 감소, 분배지표 악화 의미

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

기본공제를 확대할 경우 유리한 계층은 소득수준이 높으면서 기본공제 대상자가 많은 계층이다. [그림 V-3]에 나타난 바와 같이 평균 기본공제 대상자 수는 소득 1억~2억원 구간까지 소득과 함께 증가한다. 소득이 2억원을 초과하는 구간에서는 평균 기본공제 대상자 수는 감소하지만 여전히 저소득층의 평균 기본공제 대상자 수보다 많다. 특히, 근로소득자의 경우 소득이 가장 높은 5억원 초과 구간의 평균 기본공제 대상자 수는 2.67명으로 소득 4천만원 이하 구간보다 높으며, 소득 4천만~6천만원 구간의 2.61명과 유사하다. 또한 기본공제 대상자 수가 같더라도 소득수준이 높으면 한계세율이 높아지기 때문에 기본공제 확대에 따른 세부담 감소폭도 더 커진다. 그러므로 기본공제 확대는 저소득층보다는 고소득층에게 유리한 세제개편이라 할 수 있다.

소득 분배지표의 변화율은 종합소득자보다 근로소득자가 더 높다. 가령, 시나리오 Basic3에서 근로소득자의 지니계수는 0.84% 증가한 반면, 종합소득자의 지니계수는 0.05% 증가하는 데 그친다. 종합소득자의 소득 분배지표의 변화율이 근로소득자보다 작은 이유는 [그림 V-3]에 나타난 바와 같이 소득계층 간 기본공제 대상자의 편차가 근로소득자보다 종합소득자가 작기 때문인 것으로 해석된다.

기본공제를 200만원으로 확대한 시나리오에서 종합소득자의 지니계수만 유일하게 소득 분배지표가 개선되는 것으로 분석되었다. 이는 종합소득자의 경우 해당 시나리오에서 소득 2천만~4천만원 구간의 실효세율이 가장 큰 폭으로 낮아지는 점이 지니계수에 반영되었기 때문인 것으로 해석된다. 종합소득자 중 소득 2천만~4천만원 구간은 소득 하위 40%와 상위 20% 사이에 존재하는 중위소득계층이다. 따라서 해당 계층의 소득변화는 5분위 배율과 10분위 배율에는 반영되지 않는다. 이로 인해 분배지표 변화의 방향성에 있어 지니계수와 다른 분배지표에 차이가 나타난 것으로 판단된다.

마. 면세자 비율 변화

기본공제를 확대하면 면세자 비율은 증가한다. 면세자 비율의 변화는 과세미달자로 전환되는 납세자의 비율에 의해 결정되기 때문에 고소득계층보

다는 저소득계층의 세부담 변화에 영향을 받는다. 그러므로 기본공제를 확대할 경우 근로소득자와 종합소득자 모두 소득 6천만원 이하 구간에서 과세자에서 면세자로 전환된 납세자의 비율이 크게 증가하는 것으로 나타난다. 다만, 근로소득자의 경우 소득 1천만원 이하 구간은 이미 대부분이 면세자이기 때문에 추가적인 면세자 전환 비율은 매우 작다.

〈표 V-14〉 기본공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 면세자 비율	기존제도 대비 면세자 비율 변화 폭		
			Basic1	Basic2	Basic3
근로 소득 자	전체	44.09	3.71	9.66	14.79
	1천만원 이하	99.99	0.01	0.01	0.01
	1천만~2천만원	61.29	8.29	19.56	27.31
	2천만~4천만원	30.58	3.55	9.13	14.56
	4천만~6천만원	10.03	5.11	15.90	25.44
	6천만~8천만원	0.76	0.86	4.00	9.78
	8천만~1억원	0.06	0.06	0.20	0.79
	1억~2억원	0.03	0.01	0.02	0.04
	2억~3억원	0.05	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억~10억원	0.00	0.00	0.00	0.00
종합 소득 자	전체	32.42	5.49	13.66	20.11
	1천만원 이하	60.50	8.09	18.45	25.65
	1천만~2천만원	19.87	6.17	17.11	25.88
	2천만~4천만원	9.28	3.32	9.87	16.80
	4천만~6천만원	1.89	1.69	5.59	9.66
	6천만~8천만원	0.11	0.23	1.04	2.66
	8천만~1억원	0.00	0.00	0.04	0.20
	1억~2억원	0.01	0.00	0.01	0.02
	2억~3억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억~10억원	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

기본공제 확대에 의한 종합소득자의 면세자 전환 비율이 근로소득자보다 더 높다. 특히, 기본공제를 400만원으로 확대하는 경우, 종합소득자의 면세자 비율은 20.11%포인트 증가한다. 즉, 기준모형에서 종합소득자의 면세자 비율이 32.42%이기 때문에 기본공제를 400만원으로 확대할 경우 종합소득자 중 52.53%가 면세자가 된다는 의미이다. 한편, 동일한 시나리오에서 근로소득자의 면세자 비율은 14.79%포인트 높아져 58.88%가 된다. 따라서 다른 제도적 변화 없이, 기본공제만 400만원으로 확대한다면 우리나라 전체 납세자의 절반 이상이 면세자가 된다는 의미이다.

기본공제를 확대할 경우 종합소득자의 면세자 비율이 근로소득자보다 더 크게 증가하는 이유는 두 가지 요인에 의한 것으로 해석된다. 첫 번째는 현행 제도하에서는 종합소득자의 면세자 비율이 근로소득자보다 낮다. 따라서 종합소득자의 경우 추가적으로 면세자로 전환될 수 있는 납세자가 더 많다. 두 번째로는 저소득층의 경우 종합소득자의 평균 기본공제 대상자 수가 근로소득자보다 많다. 따라서 기본공제를 확대할 경우 저소득층에서는 근로소득자보다 종합소득자가 더 유리한 측면이 있다. 이는 앞에서 살펴본 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차에서도 확인할 수 있다. 소득 8천만원 이하 구간에서는 종합소득자의 실효세율이 근로소득자보다 더 빠르게 감소하여 근로소득자와 종합소득자 간의 실효세율 격차가 축소된다.

4. 자녀세액공제

가. 시나리오 설정

자녀세액공제를 축소 또는 확대하는 시나리오에 대하여 검토한다. 자녀세액공제 중 출산·입양자녀에 대한 공제는 그대로 유지한 채, 기본공제 대상 중 6세 이상 자녀에 대한 공제를 조정하는 대안에 대해서 분석한다. <표 V-15>와 같이 현행 제도하에서는 세액공제 규모가 두 번째 자녀까지는 1인당 15만원이고, 세 번째 자녀부터는 1인당 30만원이다. 자녀세액공제가 축소되는 시나리오에서는 6세 이상 자녀에 대한 세액공제를 폐지하는 것에 대해 고려한다. 기본공제를 확대하는 경우에 자녀세액공제의 역할이 축소될 수 있다. 반면 자녀세액공제가 확대되는 시나리오에서는 세액공제금액이 자녀의 출생 순서와 상관없이 1인당 30만원 혹은 45만원으로 인상된다고 가정한다.

〈표 V-15〉 자녀세액공제 시나리오

시나리오	두 번째 자녀까지 1인당 공제금액	세 번째 자녀부터 1인당 공제금액
기존제도	15만원	30만원
Child1		0원
Child2		30만원
Child3		45만원

자료: 저자 작성

나. 결정세액 변화

자녀세액공제를 축소할 경우에는 결정세액이 증가하고, 반대로 자녀세액공제를 확대할 경우에는 결정세액이 감소한다. 자녀세액공제를 축소할 시나리오 Child1에서는 결정세액 증가율이 근로소득세의 경우 2.06%이며, 종합소득세의 경우에는 0.79%인 것으로 분석된다. 반면 자녀세액공제를 확대할 시나리오 Child2와 Child3에서는 근로소득세 결정세액이 각각 1.64%와

3.22% 감소하고, 종합소득세 결정세액은 각각 0.58%와 1.1% 감소한다. 기본공제와 마찬가지로 자녀세액공제 변화에 따른 결정세액 변화율을 비교할 경우 종합소득자보다 근로소득자가 더 크다. 이는 앞의 기본공제 시나리오 분석에서도 설명하였듯이 종합소득자의 경우 전체적인 세수에 영향을 덜 미치는 저소득자의 비중이 근로소득자보다 높기 때문인 것으로 해석된다.

〈표 V-16〉 자녀세액공제 시나리오별 결정세액 변화

(단위: 백만원, %)

구분		국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
근로 소득세	기존제도	28,622,054	-	-
	Child1	29,211,091	589,037	2.06
	Child2	28,153,326	-468,728	-1.64
	Child3	27,701,215	-920,839	-3.22
종합 소득세	기존제도	24,616,098	-	-
	Child1	24,811,537	195,439	0.79
	Child2	24,473,985	-142,113	-0.58
	Child3	24,344,794	-271,304	-1.10

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

다. 소득수준별 실효세율 변화

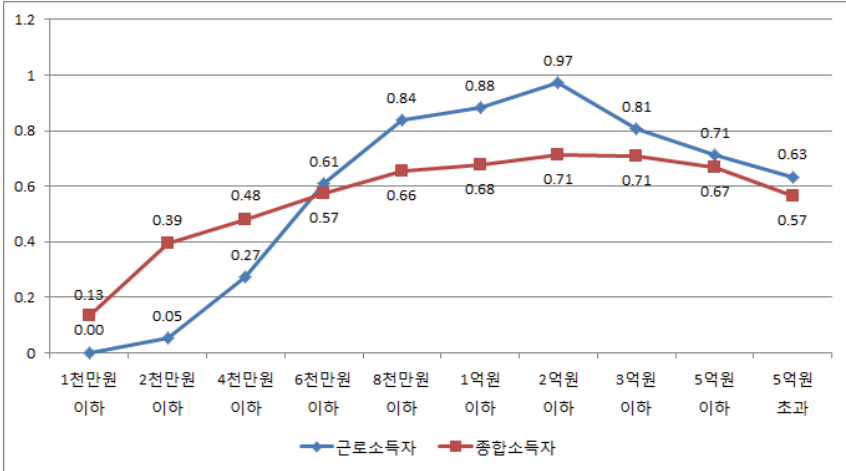
자녀세액공제로 인한 소득구간별 실효세율 변화는 6세 이상 기본공제 대상 자녀 수에 의해 영향을 받는다. [그림 V-4]를 살펴보면, 소득수준별 자녀세액공제 대상 자녀 수는 소득수준과 역U자형의 관계에 있으며, 소득구간별 자녀 수 편차에 있어 근로소득자가 종합소득자보다 더 크다. 이는 앞에서 살펴본 소득구간별 기본공제 대상자 수와 매우 유사한 특징이다.

근로소득자의 경우 자녀세액공제의 축소 혹은 확대에 의한 실효세율 변화 폭이 가장 큰 소득구간은 소득 6천만~8천만원 구간이다. 이 소득구간 이후에도 평균 공제 대상 자녀 수가 증가하지만 실효세율 증가폭이 감소하는 이유는 공제 대상 자녀 수 증가 속도보다 소득이 더 빠르게 증가하기 때문인 것으로 해석된다. 근로소득자의 경우 소득 8천만원 초과 구간부터 평균 공

제 대상 자녀 수 증가 속도가 급격히 둔화되는 모습이 관찰된다. 자녀 수 증가 속도가 둔화될 경우 소득 대비 자녀세액공제 변화분은 감소하게 된다.

[그림 V-4] 소득구간별 자녀세액공제 대상자 수

(단위: 명)



자료: 미시모의실험 모형 기초자료를 이용하여 저자 작성

종합소득자의 경우에는 시나리오 간에 실효세율이 가장 큰 폭으로 변하는 소득구간에 차이가 존재한다. 자녀세액공제를 축소한 시나리오 Child1에서는 소득 1천만~2천만원 구간의 실효세율이 0.34%포인트로 가장 크게 증가한다. 한편, 자녀세액공제를 확대한 시나리오인 Child2와 Child3에서는 소득 2천만~4천만원 구간에서 실효세율이 각각 0.19%포인트와 0.36%포인트로 가장 크게 감소한다. 공제를 축소한 경우와 확대한 경우 가장 큰 영향을 받는 소득구간에서 차이가 발생하는 이유는 면세자 때문인 것으로 판단된다. 종합소득자의 경우 소득 1천만~2천만원 구간에서 약 19.87%의 납세자가 면세자이다. 자녀세액공제를 축소하는 경우에는 면세자의 세부담도 증가시킬 수 있지만, 공제를 확대하는 경우에는 면세자의 세부담에 아무런 영향을 미치지 않는다. 즉, 면세자의 존재로 인하여 자녀세액공제의 축소와 확대 사이에는 비선형적인 관계에 있다.

〈표 V-17〉 자녀세액공제 시나리오별 실효세율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 실효세율	기존제도 대비 실효세율 변화 폭		
			Child1	Child2	Child3
근로소득자(A)	전체	5.77	0.12	-0.09	-0.19
	1천만원 이하	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	0.14	0.00	0.00	0.00
	2천만~4천만원	1.02	0.06	-0.02	-0.03
	4천만~6천만원	3.32	0.18	-0.15	-0.27
	6천만~8천만원	5.89	0.21	-0.19	-0.38
	8천만~1억원	9.16	0.17	-0.16	-0.32
	1억~2억원	14.43	0.13	-0.12	-0.25
	2억~3억원	25.73	0.06	-0.05	-0.11
	3억~5억원	31.02	0.03	-0.03	-0.06
	5억원 초과	38.86	0.01	-0.01	-0.02
종합소득자(B)	전체	17.55	0.14	-0.10	-0.19
	1천만원 이하	1.54	0.09	-0.01	-0.01
	1천만~2천만원	2.85	0.34	-0.16	-0.23
	2천만~4천만원	5.18	0.26	-0.19	-0.36
	4천만~6천만원	8.02	0.20	-0.17	-0.35
	6천만~8천만원	10.64	0.17	-0.15	-0.30
	8천만~1억원	13.36	0.13	-0.12	-0.24
	1억~2억원	19.79	0.09	-0.08	-0.17
	2억~3억원	28.85	0.05	-0.05	-0.09
	3억~5억원	33.68	0.03	-0.03	-0.06
	5억원 초과	41.71	0.01	-0.01	-0.01
실효세율 격차(B-A)	전체	11.78	0.02	-0.01	-0.01
	1천만원 이하	1.54	0.09	-0.01	-0.01
	1천만~2천만원	2.71	0.33	-0.16	-0.23
	2천만~4천만원	4.17	0.20	-0.17	-0.33
	4천만~6천만원	4.70	0.02	-0.03	-0.07
	6천만~8천만원	4.75	-0.04	0.04	0.08
	8천만~1억원	4.20	-0.04	0.04	0.08
	1억~2억원	5.37	-0.04	0.04	0.08
	2억~3억원	3.11	-0.01	0.01	0.01
	3억~5억원	2.66	0.00	0.00	0.01
	5억원 초과	2.85	0.00	0.00	0.01

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

자녀세액공제의 변화로 인한 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차의 변화 방향은 소득 6천만원을 기준으로 다르게 나타난다. 자녀세액공제를 축소할 경우 소득 6천만원 이하 구간에서의 근로소득자와 종합소득자 간의 실효세율 격차는 확대되는 반면, 소득 6천만원 초과 구간에서는 해당 격차가 축소된다. 반면, 자녀세액공제를 확대한 경우에는 소득 6천만원을 기준으로 반대의 현상이 나타난다. 이는 소득구간별로 근로소득자와 종합소득자 간의 공제 대상 자녀 수의 차이 때문에 나타나는 것으로 해석된다. 소득 4천만원 이하 구간에서는 종합소득자의 공제 대상 자녀 수가 근로소득자보다 많기 때문에 제도 변화로 인한 실효세율의 변화 폭이 더 크다. 반면 소득 6천만원 초과 구간에서는 근로소득자의 공제 대상 자녀 수가 종합소득자의 경우보다 많다. 이에 해당 구간에서는 근로소득자의 실효세율 변화 폭이 더 크다. 한편 소득 4천만~6천만원 구간에서는 근로소득자와 종합소득자의 공제 대상 자녀 수가 각각 0.61명과 0.57명으로 유사하나, 종합소득자의 평균 자녀 수가 약간 적다. 반면, 해당 소득구간의 실효세율 변화 폭은 종합소득자가 소폭 더 큰 것으로 나타난다. 이는 해당 소득구간 내에서의 소득분포와 면세자 비율 등에 대한 차이로 인해 나타난 것으로 판단된다.

라. 소득 분배지표 변화

자녀세액공제를 축소할 경우에는 대부분 소득 분배지표가 개선된다. 특히, 근로소득자의 소득분포에는 이러한 경향이 뚜렷하게 나타난다. 시나리오 Child1에서 근로소득자의 지니계수는 0.07%, 5분위 배율과 10분위 분배율은 0.19% 개선된다. 동일한 시나리오에서 종합소득자의 5분위 배율과 10분위 분배율 또한 0.02% 개선되는 것으로 분석된다. 이는 공제 대상 자녀 수가 상대적으로 적은 저소득계층의 실효세율 증가폭이 중·고소득층보다 작기 때문에 나타난 결과로 해석된다.

〈표 V-18〉 자녀세액공제 시나리오별 소득 분배지표 변화

(단위: 배, %)

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분	
근로소득자	지니 계수	기존제도	0.4455	-	-	-
		Child1	0.4452	-0.0003	-0.07	-0.0005***
		Child2	0.4458	0.0003	0.07	-0.0007
		Child3	0.4461	0.0006	0.14	-0.0007
	5분위 배수	기존제도	15.6262	-	-	-
		Child1	15.5966	-0.0295	-0.19	-0.0501***
		Child2	15.6527	0.0265	0.17	-0.0565
		Child3	15.6798	0.0536	0.34	-0.0582
	10분위 분배율	기존제도	0.2610	-	-	-
		Child1	0.2615	0.0005	0.19	0.0008***
		Child2	0.2605	-0.0004	-0.17	0.0009
		Child3	0.2601	-0.0009	-0.34	0.0010
종합소득자	지니 계수	기존제도	0.6449	-	-	-
		Child1	0.6451	0.0002	0.03	0.0010*
		Child2	0.6449	0.0000	-0.004	0.0002**
		Child3	0.6449	0.0000	0.003	-0.0001
	5분위 배수	기존제도	11.8064	-	-	-
		Child1	11.8039	-0.0025	-0.02	-0.0127***
		Child2	11.8086	0.0022	0.02	-0.0156
		Child3	11.8110	0.0046	0.04	-0.0169
	10분위 분배율	기존제도	0.1656	-	-	-
		Child1	0.1657	0.0000	0.02	0.0002***
		Child2	0.1656	0.0000	-0.02	0.0002
		Child3	0.1656	-0.0001	-0.04	0.0002

- 주: 1. 5분위 배율=(소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 배율=(소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)
 3. 세전소득 지니계수: 0.4693(근로소득자), 0.6911(종합소득자)
 4. 세전소득 5분위 배율: 17.4279(근로소득자), 12.4120(종합소득자)
 5. 세전소득 10분위 배율: 0.2342(근로소득자), 0.1576(종합소득자)
 6. ***는 세수 증가, 분배지표 개선, **는 세수 감소, 분배지표 개선, *는 세수 증가, 분배지표 악화, 무표식은 세수 감소, 분배지표 악화 의미

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

한편, 자녀세액공제를 축소한 시나리오에서 종합소득자의 지니계수는 0.03% 증가하여 다른 소득 분배지표와는 달리 소득불평등도가 심화되는 것으로 분석된다. 이는 종합소득자의 경우 소득 1천만~2천만원 구간의 실효세율이 가장 큰 폭으로 상승하였는데, 해당 소득구간은 소득 하위 44~64% 구간으로 중·저소득층의 상대적인 세부담이 큰 폭으로 증가한 것이 지니계수에 반영되었기 때문인 것으로 판단된다. 5분위 배율과 10분위 분배율은 해당 소득구간의 소득변화를 반영하지 못한다.

자녀세액공제를 확대하는 경우에는 반대로 대부분의 소득 분배지표가 악화된다. 공제규모가 더 크게 확대된 시나리오 Child3을 중심으로 살펴보면, 근로소득자의 지니계수는 0.14%, 5분위 배율과 10분위 분배율은 0.34% 악화된다. 동일한 시나리오에서 종합소득자의 지니계수와 5분위 배율, 10분위 분배율 또한 각각 0.003%, 0.04%, 0.04% 악화된다. 이는 자녀세액공제를 축소한 경우와 반대로 저소득층보다 자녀 수가 상대적으로 많은 중·고소득층의 실효세율 감소폭이 더 크기 때문에 나타난 결과로 해석된다.

마. 면세자 비율 변화

자녀세액공제를 축소하는 경우 면세자 비율은 감소한다. 근로소득자의 면세자 비율은 2.89%포인트 감소하며, 종합소득자의 면세자 비율은 3.5%포인트 감소한다. 소득구간별로 살펴보면, 근로소득자의 경우 소득 2천만~4천만원 구간의 7.19%가 면세자에서 과세자로 전환되며, 종합소득자의 경우에는 소득 1천만~2천만원 구간의 7.71%가 과세미달자에서 과세자로 전환된다.

〈표 V-19〉 자녀세액공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 면세자 비율	기존제도 대비 면세자 비율 변화 폭		
			Child1	Child2	Child3
근로 소득 자	전체	44.09	-2.89	1.06	1.84
	1천만원 이하	99.99	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	61.29	-0.83	0.00	0.00
	2천만~4천만원	30.58	-7.19	2.04	3.01
	4천만~6천만원	10.03	-4.14	3.09	6.32
	6천만~8천만원	0.76	-0.45	0.46	1.07
	8천만~1억원	0.06	-0.01	0.03	0.07
	1억~2억원	0.03	0.00	0.01	0.01
	2억~3억원	0.05	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00
종합 소득 자	전체	32.42	-3.50	2.28	3.57
	1천만원 이하	60.50	-2.66	0.69	0.74
	1천만~2천만원	19.87	-7.71	6.65	10.31
	2천만~4천만원	9.28	-4.26	3.36	6.07
	4천만~6천만원	1.89	-0.94	1.16	2.36
	6천만~8천만원	0.11	-0.07	0.09	0.25
	8천만~1억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	1억~2억원	0.01	0.00	0.00	0.00
	2억~3억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

반대로 자녀세액공제를 확대하는 경우에는 면세자 비율이 증가한다. 세액 공제 규모를 자녀 1인당 45만원으로 확대한 시나리오 Child3을 살펴보면, 전체 근로소득자 중에서는 1.84%, 그리고 전체 종합소득자 중에서는 3.57%의 추가적인 과세미달자가 발생한다. 특히, 근로소득자의 경우 소득 4천만~6천만원 구간에서 면세자 비율이 6.32%포인트로 가장 큰 폭으로 증가하며, 종합소득자의 경우 소득 1천만~2천만원 구간에서 면세자 비율 변화 폭

이 10.31%포인트로 가장 크게 확대된다.

기본공제를 확대한 경우와 유사하게 자녀세액공제를 축소 혹은 확대하는 경우 근로소득자보다 종합소득자의 면세자 비율이 더 민감하게 반응한다. 이는 앞에서 기본공제의 면세자 비율 변화에서도 설명하였듯이 면세자는 세 부담의 크기보다는 과세미달 여부로 판단되기 때문에 면세점 근처에 위치한 저소득층이 많고 해당 계층의 세부담 변화가 클수록 면세자 비율이 민감하게 반응한다. 자녀세액공제의 경우 제도변화로 인한 저소득층의 세부담 변화는 근로소득자보다 종합소득자에게서 더 크게 나타난다. 이는 앞에서 살펴본 실효세율의 변화에서도 확인되는데, 소득 6천만원 이하 구간에서는 종합소득자의 실효세율 변화 폭이 근로소득자보다 큰 반면, 소득 6천만원 초과 구간에서는 이와 반대 현상이 나타난다.

5. 특별공제

가. 시나리오 설정

다음에서는 주요 특별공제를 축소 혹은 폐지하는 대안들에 대하여 검토한다. 특별공제로는 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(이하 신용카드 소득공제)와 의료비 및 교육비 특별공제에 대한 시나리오를 설정하여 분석한다. 신용카드 소득공제는 공제율 혹은 공제상한을 현행 제도의 50% 수준으로 축소하는 대안과 신용카드 소득공제를 완전히 폐지하는 대안에 대해 검토한다. 의료비 세액공제에 대해서는 역시 폐지하는 대안을 검토하고, 교육비 세액공제는 본인 교육비에 대해서만 공제를 허용하고 부양가족에 대한 교육비 공제는 폐지하는 대안을 설정하여 분석한다.²⁰⁾

20) 미시모의실험 모형 기초자료에서 근로소득자의 경우에는 본인의 교육비와 부양가족의 교육비를 구분할 수 있지만, 종합소득자의 경우에는 이를 분리할 수 없는 문제점이 있다. 다만, 근로소득자의 교육비 대상금액을 살펴보면 대부분이 부양가족의 교육비인 것으로 나타난다. 이에 본 연구는 종합소득자의 교육비는 모두 부양가족에 대한 지출이라고 가정하고 분석한다.

〈표 V-20〉 특별공제 시나리오

시나리오	신용카드	의료비	교육비
기존제도	○	○	○
Card1	공제율 50% 인하	○	○
Card2	공제상한 50% 축소	○	○
Card3	폐지	○	○
Med	○	폐지	○
Edu	○	○	본인공제만 유지

자료: 저자 작성

나. 결정세액 변화

특별공제를 축소 혹은 폐지하기 때문에 근로소득세와 종합소득세 결정세액이 모든 시나리오에서 증가한다. 결정세액이 가장 큰 폭으로 증가하는 시나리오는 신용카드 소득공제를 폐지한 경우이다. 해당 시나리오에서 근로소득세 결정세액은 7.64% 증가하며, 종합소득세는 0.90% 증가한다. 그다음으로는 부양가족의 교육비 세액공제를 폐지한 경우로 근로소득세와 종합소득세 결정세액이 각각 3.54%와 0.45% 증가한다. 의료비 세액공제를 폐지한 경우는 근로소득세와 종합소득세 결정세액 증가율이 각각 2.95%와 0.31%로 부양가족의 교육비 세액공제를 폐지한 경우보다 낮다.

〈표 V-21〉 특별공제 시나리오별 결정세액 변화

(단위: 백만원, %)

구분		국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
근로 소득세	기존제도	28,622,054	-	-
	Card1	29,263,614	641,560	2.24
	Card2	29,405,518	783,464	2.74
	Card3	30,810,040	2,187,986	7.64
	Med	29,467,161	845,107	2.95
	Edu	29,634,039	1,011,985	3.54

〈표 V-21〉의 계속

구분		국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
종합 소득세	기존제도	24,616,098	-	-
	Card1	24,715,726	99,628	0.40
	Card2	24,702,867	86,769	0.35
	Card3	24,838,320	222,221	0.90
	Med	24,692,510	76,412	0.31
	Edu	24,726,980	110,882	0.45

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

한편, 신용카드 소득공제를 축소하는 두 가지 시나리오의 결정세액 증가율을 비교하면, 결정세액 증가율의 상대적 크기가 근로소득세와 종합소득세 간에 다르게 나타난다. 근로소득세 결정세액은 공제한도를 현행 대비 50%로 축소한 시나리오인 Card1에서의 증가율이 공제율을 현행 대비 50%로 축소한 Card2에서의 결정세액 증가율보다 더 높다. 반면, 종합소득세 결정세액은 이와 반대의 결과가 나타난다. 이는 두 시나리오의 제도적 특징과 근로소득자와 종합소득자의 소득분포의 차이가 결합하여 나타난 결과로 판단된다. 신용카드 소득공제를 축소하는 두 시나리오 중 공제율을 조정하는 것은 모든 소득계층에 영향을 주지만, 공제한도를 축소하는 것은 신용카드 지출액이 크지 않은 저소득층에는 상대적으로 덜 영향을 미친다. 한편, 종합소득자의 경우 40% 이상이 소득 1천만원 이하 구간에 집중되어 있다. 이러한 소득분포의 특성으로 인해 종합소득자 중 상당수가 공제율을 축소한 시나리오보다 공제한도를 축소한 시나리오에 덜 영향을 받는 것으로 해석된다.

주요 특별공제를 축소 혹은 폐지하는 경우 종합소득세보다 근로소득세의 결정세액 증가율이 더 높다. 이는 본절에서 고려하는 특별공제들은 근로소득이 있는 거주자가 주된 적용 대상이기 때문이다. 근로소득이 있는 자에 대한 공제는 신용카드 소득공제의 경우 근로소득금액, 그리고 의료비 및 교육비 세액공제의 경우 근로소득에 대한 산출세액을 한도로 공제한다. 근로소득이 없는 종합소득세 신고자의 경우 신용카드 소득공제는 적용되지 않

며, 교육비와 의료비 공제는 성실신고사업자에 한하여 적용된다. 안종석·오종현(2017)에서는 종합소득세 신고자 중 성실사업자가 차지하는 비중을 계산하였는데, 2015년 귀속소득 기준으로 그 비중이 2.45%였다.²¹⁾

다. 소득수준별 실효세율 변화

주요 특별공제를 축소 혹은 폐지할 경우 저소득층이나 최고소득층보다는 중·고소득층의 실효세율이 상대적으로 크게 증가한다. 신용카드 소득공제를 폐지하는 경우 소득 4천만~6천만원 구간의 근로소득자 실효세율이 0.7%포인트 증가해 다른 소득계층보다 세부담이 가장 크게 증가한다. 의료비와 부양가족 교육비 세액공제를 폐지한 경우에는 소득 6천만~8천만원 구간에 있는 근로소득자의 실효세율이 각각 0.31%포인트와 0.41%포인트 증가하여 다른 소득계층의 실효세율 증가폭보다 높다. 종합소득자의 경우에도 신용카드 소득공제를 축소 혹은 폐지하거나 의료비 세액공제를 폐지하는 경우 실효세율이 가장 크게 증가하는 소득계층은 소득 6천만~8천만원 구간이며, 교육비 공제를 폐지하는 경우에는 소득 8천만~1억원 구간이다.

신용카드 소득공제와 의료비 세액공제 축소 혹은 폐지가 중·고소득층의 세부담에 가장 크게 영향을 준다는 것은, 달리 말하면 현행 제도하에서 해당 소득계층이 이 제도들의 가장 큰 수혜 계층이라는 의미이다. 해당 제도들은 특별공제의 역진성을 보완하기 위해 총급여액의 일정 비율을 초과하는 지출액에 대해서만 공제 대상금액에 포함한다. 신용카드 소득공제는 총급여액의 25%를 넘는 지출액이 공제 대상이며, 의료비의 경우에는 총급여액의 3%를 초과하는 금액이 공제 대상이다. 그리고 각각 공제 대상금액에 한도가 정해져 있다. 이러한 제도적 특징은 최고소득층의 수혜규모를 감소시키는 요인으로 작용한다. 한편, 저소득층의 경우에는 특별공제 외에 근로소득 공제 및 근로소득세액공제, 인적공제 등으로 대부분의 세부담이 경감된다. 이로 인해 특별공제를 신청할 유인이 중·고소득층보다 작으며, 동 제도들

21) 안종석·오종현(2017), <표 V-2>, p. 107.

을 폐지하더라도 상대적으로 영향을 덜 받는다.

부양가족 교육비 특별공제를 폐지하는 경우에도 최고소득층보다 중·고소득층의 실효세율이 더 크게 증가하는데, 그 이유는 신용카드 소득공제나 의료비 세액공제와는 다르다. 신용카드 소득공제와 의료비 세액공제와는 다르게 교육비 세액공제의 대상금액은 총급여액의 일정 비율 이상이어야만 한다는 규정이 없다. 그런데, 부양가족 교육비 특별공제를 신청하기 위해서는 우선 교육과정에 있는 부양가족이 존재해야만 한다. 앞의 기본공제와 자녀 세액공제에 대한 시나리오에서 살펴보았듯이 부양가족 수와 6세 이상 자녀 수는 소득수준과 역U자형의 관계가 있다. 특히, 근로소득자와 종합소득자 모두 소득 6천만~2억원 구간의 평균 부양가족 수 및 자녀 수가 대체로 다른 소득구간보다 많은 것으로 나타나며, 해당 구간에서 교육비 특별공제 폐지로 인한 실효세율 증가폭이 다른 소득구간보다 높게 나타난다.

주요 특별공제를 축소 및 폐지할 경우 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차는 대부분의 소득구간에서 축소된다. 이러한 모습은 실효세율의 증가폭이 큰 중·고소득층에서 더 두드러지게 나타난다. 한편, 신용카드 소득공제와 의료비 세액공제를 축소·폐지하는 경우 저소득층과 최고소득층에서는 오히려 근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차가 더 벌어지는 것으로 분석된다. 저소득층의 경우에는 근로소득자의 면세자 비율이 높아 해당 공제를 폐지하더라도 영향을 받는 납세자가 종합소득자보다 적기 때문인 것으로 해석된다. 한편, 최고소득층의 경우에는 총급여액의 일정 비율 이상의 금액에 대해서만 공제 대상금액에 포함시키는 제도적 장치 때문인 것으로 판단된다. 근로소득자와 동일한 소득수준인 종합소득자의 경우 전체 소득은 높더라도 사업소득이나 금융소득 등 다른 소득이 많고 총급여가 적으면 신용카드 소득공제와 의료비 세액공제를 신청하기 위해 지출해야 하는 최소 지출액 수준이 낮아진다. 이로 인해 현행 제도하에서 높은 소득의 종합소득자는 동일한 소득의 근로소득자에 비해 더 많은 지출액을 공제 대상금액에 포함시킬 수 있다. 따라서 신용카드 및 의료비 공제 폐지는 최고소득층의 경우 근로소득자보다 종합소득자의 실효세율을 더 크게 증가시킨다.

〈표 V-22〉 특별공제 시나리오별 실효세율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 실효세율	기존제도 대비 실효세율 변화 폭				
			Card1	Card2	Card3	Med	Edu
근로소득자 (A)	전체	5.77	0.13	0.16	0.44	0.17	0.20
	1천만원 이하	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	0.14	0.02	0.01	0.04	0.01	0.00
	2천만~4천만원	1.02	0.12	0.09	0.33	0.09	0.03
	4천만~6천만원	3.32	0.22	0.26	0.70	0.26	0.23
	6천만~8천만원	5.89	0.17	0.24	0.63	0.31	0.41
	8천만~1억원	9.16	0.15	0.24	0.61	0.26	0.39
	1억~2억원	14.43	0.10	0.17	0.43	0.17	0.37
	2억~3억원	25.73	0.03	0.05	0.13	0.05	0.18
	3억~5억원	31.02	0.01	0.02	0.04	0.03	0.11
5억원 초과	38.86	0.00	0.00	0.01	0.00	0.04	
종합소득자 (B)	전체	17.55	0.07	0.06	0.16	0.05	0.08
	1천만원 이하	1.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	2.85	0.02	0.01	0.04	0.00	0.00
	2천만~4천만원	5.18	0.08	0.06	0.18	0.03	0.02
	4천만~6천만원	8.02	0.15	0.12	0.30	0.10	0.12
	6천만~8천만원	10.64	0.16	0.14	0.33	0.14	0.19
	8천만~1억원	13.36	0.14	0.14	0.32	0.13	0.19
	1억~2억원	19.79	0.09	0.10	0.22	0.08	0.16
	2억~3억원	28.85	0.03	0.04	0.08	0.04	0.07
	3억~5억원	33.68	0.02	0.02	0.04	0.02	0.04
5억원 초과	41.71	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	
실효세율 격차 (B A)	전체	11.78	-0.06	-0.10	-0.28	-0.12	-0.12
	1천만원 이하	1.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	2.71	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.00
	2천만~4천만원	4.17	-0.03	-0.03	-0.15	-0.05	-0.01
	4천만~6천만원	4.70	-0.07	-0.14	-0.40	-0.16	-0.11
	6천만~8천만원	4.75	-0.02	-0.11	-0.30	-0.17	-0.23
	8천만~1억원	4.20	-0.01	-0.11	-0.29	-0.13	-0.20
	1억~2억원	5.37	-0.01	-0.07	-0.21	-0.09	-0.21
	2억~3억원	3.11	0.00	-0.02	-0.05	-0.02	-0.11
	3억~5억원	2.66	0.01	0.00	0.00	0.00	-0.07
5억원 초과	2.85	0.00	0.00	0.01	0.01	-0.02	

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

라. 소득 분배지표 변화

주요 특별공제의 축소·폐지는 모두 소득 분배지표를 개선시키는 것으로 분석된다. 중·고소득층의 실효세율이 가장 큰 폭으로 증가하고, 저소득층 보다는 상대적으로 고소득층의 실효세율이 더 크게 증가하였기 때문인 것으로 판단된다.

앞에서 살펴본 시나리오 중 신용카드 소득공제를 폐지하였을 경우에 절대적인 소득 분배지표가 가장 크게 개선된다. 해당 시나리오에서 근로소득자의 지니계수는 0.21%, 5분위 배율은 0.6%, 10분위 분배율은 0.58% 개선되며, 종합소득자의 지니계수, 5분위 배율, 10분위 분배율은 모두 0.04% 개선되는 것으로 나타난다.

한편, 제도적 변화 크기 대비 상대적인 소득 분배지표 개선 정도가 가장 큰 특별공제제도 개편은 부양가족 교육비 공제 폐지이다. 국세수입 1조원당 소득 분배지표 변화분을 살펴보면, 근로소득자의 지니계수는 0.0007, 5분위 배율은 0.06, 10분위 분배율은 0.001가량 개선되며, 종합소득자의 지니계수는 0.0019, 5분위 배율은 0.0253, 10분위 분배율은 0.0004가량 개선되어 다른 공제제도 개편 시나리오보다 국세수입 변화 규모 대비 상대적인 개선 정도가 크다. 이는 현행 제도에서 교육비 공제제도가 신용카드 소득공제나 의료비 세액공제보다 상대적으로 더 역진적이라는 의미로 해석된다. 앞서서도 설명하였듯이 신용카드 및 의료비 공제제도의 경우 특별공제제도의 역진성을 보완하기 위한 제도적 장치가 존재한다. 반면, 교육비 공제제도는 제도적 장치보다는 일정 소득수준 이상 구간에서 소득수준과 부양가족 수가 역의 관계에 있는 특성으로 인해 역진성이 완화되고 있다. 이뿐만 아니라 최근 무상교육 및 국가장학금 등 정부의 재정지원이 대폭 확대되어 저소득층의 자녀 교육비 부담이 적은 반면, 고소득층은 정부 지원의 혜택을 비교적 적게 받아 자녀 수가 같더라도 고소득층에서 공제 대상 교육비 지출액이 많을 수 있다.

〈표 V-23〉 특별공제 시나리오별 소득 분배지표 변화

(단위: 배, %)

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분	
근로소득자	지니 계수	기존제도	0.4455	-	-	-
		Card1	0.4453	-0.0002	-0.05	-0.0004***
		Card2	0.4451	-0.0004	-0.09	-0.0005***
		Card3	0.4445	-0.0010	-0.21	-0.0004***
		Med	0.4450	-0.0005	-0.10	-0.0005***
		Edu	0.4447	-0.0008	-0.17	-0.0007***
	5분위 배수	기존제도	15.6262	-	-	-
		Card1	15.6011	-0.0251	-0.16	-0.0391***
		Card2	15.5893	-0.0369	-0.24	-0.0471***
		Card3	15.5318	-0.0944	-0.60	-0.0431***
		Med	15.5837	-0.0424	-0.27	-0.0502***
		Edu	15.5655	-0.0607	-0.39	-0.0600***
	10분위 분배율	기존제도	0.2610	-	-	-
		Card1	0.2614	0.0004	0.15	0.0006***
		Card2	0.2616	0.0006	0.23	0.0008***
		Card3	0.2625	0.0015	0.58	0.0007***
		Med	0.2617	0.0007	0.27	0.0008***
		Edu	0.2620	0.0010	0.39	0.0010***
종합소득자	지니 계수	기존제도	0.6449	-	-	-
		Card1	0.6448	-0.0001	-0.02	-0.0010***
		Card2	0.6448	-0.0001	-0.02	-0.0014***
		Card3	0.6447	-0.0002	-0.04	-0.0011***
		Med	0.6448	-0.0001	-0.02	-0.0015***
		Edu	0.6447	-0.0002	-0.03	-0.0019***
	5분위 배수	기존제도	11.8064	-	-	-
		Card1	11.8044	-0.0020	-0.02	-0.0200***
		Card2	11.8045	-0.0019	-0.02	-0.0218***
		Card3	11.8019	-0.0045	-0.04	-0.0202***
		Med	11.8046	-0.0018	-0.02	-0.0233***
		Edu	11.8036	-0.0028	-0.02	-0.0253***

〈표 V-23〉의 계속

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분
종합 소득 자	기존제도	0.1656	-	-	-
	Card1	0.1657	0.0000	0.02	0.0003***
	Card2	0.1657	0.0000	0.02	0.0003***
	Card3	0.1657	0.0001	0.04	0.0003***
	Med	0.1657	0.0000	0.02	0.0003***
	Edu	0.1657	0.0000	0.02	0.0004***

- 주: 1. 5분위 배율=(소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 분배율=(소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)
 3. 세전소득 지니계수: 0.4693(근로소득자), 0.6911(종합소득자)
 4. 세전소득 5분위 배율: 17.4279(근로소득자), 12.4120(종합소득자)
 5. 세전소득 10분위 분배율: 0.2342(근로소득자), 0.1576(종합소득자)
 6. ***는 세수 증가, 분배지표 개선, **는 세수 감소, 분배지표 개선, *는 세수 증가, 분배지표 악화, 무표식은 세수 감소, 분배지표 악화 의미

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

마. 면세자 비율 변화

주요 특별공제를 축소·폐지하는 경우 면세자 비율이 감소한다. 특히, 신용카드 소득공제를 폐지할 경우 근로소득자의 면세자 비율이 약 4.94%포인트 감소하며, 종합소득자의 면세자 비율도 약 1.22%포인트 감소한다. 이는 다른 공제제도를 폐지하는 시나리오와 비교해 가장 큰 폭으로 감소하는 것이다. 한편 대부분의 시나리오에서 면세자 비율이 비교적 크게 감소하는 소득구간은 소득 1천만~6천만원 구간이다. 신용카드 소득공제를 폐지할 경우 해당 구간의 근로소득자 중 약 6.47~8.07%가 면세자에서 과세자로 전환된다. 반면, 소득 1천만원 이하 구간에서는 주요 특별공제를 폐지하더라도 면세자 비율에 큰 변화가 관찰되지 않는다. 이는 해당 소득구간의 경우 지출과 관련이 없고 공제신청이 간편한 근로소득공제, 근로소득세액공제, 인적공제 등을 통해 대부분의 세부담이 경감되고, 특별공제가 해당 소득구간의 세부담에 큰 영향을 미치지 않기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 V-24〉 특별공제 시나리오별 면세자 비율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 면세자 비율	기존제도 대비 면세자 비율 변화 폭				
			Card1	Card2	Card3	Med	Edu
근로 소득 자	전체	44.09	-2.40	-1.96	-4.94	-3.53	-1.39
	1천만원 이하	99.99	0.00	0.00	-0.01	0.00	0.00
	1천만~2천만원	61.29	-3.43	-1.71	-7.17	-2.89	-0.13
	2천만~4천만원	30.58	-4.00	-3.39	-8.07	-7.30	-2.77
	4천만~6천만원	10.03	-3.11	-3.92	-6.47	-4.95	-3.74
	6천만~8천만원	0.76	-0.30	-0.43	-0.60	-0.66	-0.47
	8천만~1억원	0.06	-0.01	-0.02	-0.04	-0.05	-0.02
	1억~2억원	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	2억~3억원	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
종합 소득 자	전체	32.42	-0.71	-0.44	-1.22	-0.40	-0.25
	1천만원 이하	60.50	-0.10	0.00	-0.24	0.00	0.00
	1천만~2천만원	19.87	-1.57	-0.72	-2.88	-0.37	-0.10
	2천만~4천만원	9.28	-1.71	-1.35	-2.69	-1.54	-0.94
	4천만~6천만원	1.89	-0.92	-0.86	-1.23	-0.82	-0.91
	6천만~8천만원	0.11	-0.08	-0.08	-0.09	-0.08	-0.09
	8천만~1억원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	1억~2억원	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	2억~3억원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

6. 복합 시나리오

가. 시나리오 설정

본절에서는 앞에서 고려한 다양한 소득세 개편방안 중 특별공제에 대한 대안을 제외한 근로소득공제 및 근로소득세액공제, 기본공제, 자녀세액공제에 대한 대안들을 조합한 시나리오를 설정하여 분석한다. 특히, 다양한 정책 조합 중 다음의 <표 V-25>에 제시된 세 가지 복합 시나리오에 대해 검토한다. 앞(제Ⅲ장 제2절)에서 시나리오 설정근거를 설명하면서 복합 시나리오를 설정한 근거도 설명하였는데, 그 내용을 간략하게 요약하여 정리하면 다음과 같다.

복합 시나리오는 특별공제제도를 포함하지 않고 기본공제와 자녀 부양 관련 공제제도에 초점을 맞췄다. 이는 특별공제제도가 각각 독립적인 목적을 가지고 운영되고 있으며, 각각 고유의 문제들로 인하여 폐지 또는 개편을 검토해 볼 필요가 있으므로 기본공제제도 등의 개편과는 독립하여 검토하는 것이 더 나을 것으로 판단하였다.

그 외에 다음과 같은 세 가지 정책방향을 염두에 두고 가능한 정책조합을 설정하였다. 첫째, 근로소득공제와 근로소득세액공제는 근로소득에 대한 필요경비 공제라는 목적에 적합한 수준으로 축소한다. 현재 이 두 가지 제도는 근로소득에 대한 필요경비 공제 외에도 근로소득세와 사업소득세의 실효세율 차등화를 위한 수단으로 활용되고 있는데, 근로소득공제와 근로소득세액공제를 통해서 신고된 근로소득과 사업소득의 실효세율 격차를 유발하는 것은 타당하지 않은 것으로 판단된다. 둘째, 가족 수 증가에 따른 세부담 절감 폭을 확대한다. 저출산·고령화와 그에 따른 사회·경제적 문제를 고려할 때, 소득세제에서도 결혼·출산 등을 장려할 필요가 있다. 셋째, 공제제도를 단순화한다.

제시된 시나리오에 대해 간략하게 설명하면, 복합 시나리오 I 안에서는 근로소득공제 규모를 최대 750만원으로 제한하고 근로소득세액공제는 폐지하는 방안을 제시하였다. 이 경우 총급여 1,500만원 초과분에 대해서는 근

로소득공제를 적용하지 않게 된다. 기본공제는 1인당 공제액을 현행 150만원에서 400만원으로 확대하고, 기본공제 규모가 충분히 크다는 점을 고려하여 자녀세액공제는 폐지한다.

복합 시나리오 II안에서는 I안을 바탕으로 자녀 관련 공제를 자녀세액공제로 통합하는 방안을 제시하였다. I안의 경우 모든 부양가족에 대해 400만원의 기본공제를 허용하는 방안을 제시하였는데, 이것이 다소 부담이 될 수 있다. 우리나라의 「소득세법」에서 부양가족의 범위가 비교적 넓게 설정되어 있기 때문이다. 그러므로 II안에서는 기본공제 규모를 다소 낮은 수준으로 설정하고, 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하여 1인당 45만원의 세액공제를 적용하는 방안을 제시하였다.

〈표 V-25〉 복합적 시나리오

시나리오	근로소득 공제 한도	근로소득 세액공제	기본공제		자녀 세액공제
			본인, 배우자, 자녀 세액공제 대상 외 부양가족	자녀 세액공제 대상 부양가족	
기존제도	없음	유지	150만원	150만원	15/30만원
ComScen1	750만원	폐지	400만원	400만원	폐지
ComScen2	750만원	폐지	300만원	0원	45/45만원
ComScen3	1,200만원	폐지	400만원	400만원	폐지

자료: 저자 작성

복합 시나리오 III안에서는 I안을 바탕으로 근로소득공제를 더 확대하는 방안을 제시하였다. 즉, 근로소득공제 최대 한도를 1,200만원으로 하고, 근로소득세액공제는 폐지하는 방안이다. 이 경우에는 총급여 4,500만원까지만 근로소득공제를 적용한다. 근로소득공제 한도 설정에 대한 거부감이 클 경우에는 한도액을 조금 높은 수준으로 설정하는 점진적인 방법을 적용하는 것도 대안이 될 수 있다.

그 외에도 다양한 시나리오를 생각할 수 있으나 본 연구에서는 보고서가 과도하게 복잡하게 되는 것을 피하기 위해 더 이상의 대안은 고려하지 않는다.

나. 결정세액 변화

복합 시나리오에는 결정세액을 증가시키는 요인과 감소시키는 요인이 상존하고 있다. 가령, 근로소득공제 한도 도입과 근로소득세액공제 폐지는 소득세 결정세액을 증가시키는 요인인 반면, 기본공제 확대는 소득세 결정세액을 감소시키는 요인이다. 따라서 복합 시나리오가 결정세액에 미치는 영향은 세부적인 대안들이 결정세액에 미치는 영향의 상대적인 크기에 따라 다르게 나타난다. 한편, 세부적인 대안들의 상대적인 크기는 근로소득자와 종합소득자 간에 차이가 발생할 수 있다. 근로소득공제와 근로소득세액공제는 근로소득이 있는 자에게만 해당되는 제도이기 때문에 근로소득자의 결정세액에는 중요한 영향을 미치는 반면, 해당 제도는 종합소득자의 일부에게만 영향을 미치기 때문에 종합소득자의 결정세액에 미치는 영향 또한 근로소득자보다 작을 것이다.

〈표 V-25〉에 제시된 세 가지의 복합 시나리오 중 첫 번째 시나리오 ComScen1에서는 근로소득자의 결정세액은 13.2% 증가하는 반면, 종합소득자의 결정세액은 3.24% 감소하는 것으로 나타난다. 종합소득자의 경우 비록 자녀세액공제가 폐지되었지만 기본공제가 400만원으로 크게 확대되어 세부담이 감소한 영향이 근로소득공제 한도 설정 및 근로소득세액공제 폐지로

〈표 V-26〉 복합 시나리오별 결정세액 변화

(단위: 백만원, %)

구분		국세 결정세액	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
근로 소득세	기존제도	28,622,054	-	-
	ComScen1	32,399,764	3,777,710	13.20
	ComScen2	35,948,548	7,326,494	25.60
	ComScen3	27,998,185	-623,869	-2.18
종합 소득세	기존제도	24,616,098	-	-
	ComScen1	23,817,653	-798,445	-3.24
	ComScen2	24,724,903	108,805	0.44
	ComScen3	23,364,751	-1,251,348	-5.08

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

인해 세부담이 증가한 효과보다 큰 것으로 해석할 수 있다. 반면 근로소득자의 경우 근로소득공제 한도 도입과 근로소득세액공제 폐지로 인한 세부담 증가가 기본공제 확대에 의한 효과보다 커 전체적인 결정세액은 증가한다.

앞의 시나리오에 비해 기본공제 규모가 축소되고 대신 자녀세액공제가 확대된 시나리오 ComScen2에서는 근로소득세와 종합소득세의 결정세액이 모두 증가한다. 이 시나리오에서 근로소득세는 약 25.6%, 종합소득세는 약 0.44% 증가하는 것으로 분석되었다. 시나리오 ComScen1과 비교할 때 기본공제 증가 규모가 작은 것이 근로소득자와 종합소득자의 세부담 증가에 큰 영향을 미친 것으로 해석된다. 자녀세액공제는 더 확대되었지만 기본공제의 영향이 더 큰 것으로 보인다.

세 번째 시나리오인 ComScen3은 첫 번째 시나리오와 비교해 근로소득공제의 한도가 1,200만원으로 높게 설정되어 있다. 이 경우에는 근로소득자와 종합소득자 모두 결정세액이 각각 2.18%와 5.08% 감소하는 것으로 분석된다. 즉, 근로소득공제 한도가 높게 설정되어 근로소득공제 및 근로소득세액공제 제도 변화로 인한 세부담 증가보다는 기본공제 확대에 의한 세부담 감소 효과가 더 큰 것으로 나타난다.

다. 소득수준별 실효세율 변화

시나리오 ComScen1에서 근로소득자의 실효세율은 0.76%포인트 증가한다. 소득구간별로 살펴보더라도, 모든 소득구간에서 실효세율이 증가한다. 즉, 시나리오 ComScen1에서는 모든 소득구간에서 기본공제를 400만원으로 확대하여 얻은 세부담 감소 효과보다 근로소득공제에 750만원의 한도를 도입하고 근로소득세액공제와 자녀세액공제를 폐지하여 나타난 세부담 증가 효과가 더 큰 것으로 분석된다.

소득구간별로 살펴보면, 소득 2천만~6천만원 구간에서 근로소득자의 실효세율 증가폭이 1.11~1.16%포인트로 가장 크고, 이후 소득구간에서 실효세율 증가폭이 축소되다가, 다시 소득 1억원 초과 구간부터 실효세율 증가폭이 확대되는 모습이 관찰된다. 소득 2천만~6천만원 구간의 실효세율 증가폭이

높은 것은 근로소득세액공제 폐지가 큰 영향을 미친 것으로 판단된다. 앞에서 설명하였듯이 근로소득세액공제는 총급여액이 3,300만원을 넘지 않으면서도 3,300만원에 가까울수록 세액공제규모가 크다. 동 제도가 폐지되었을 경우 해당 계층의 세부담 증가가 가장 크게 나타난다.

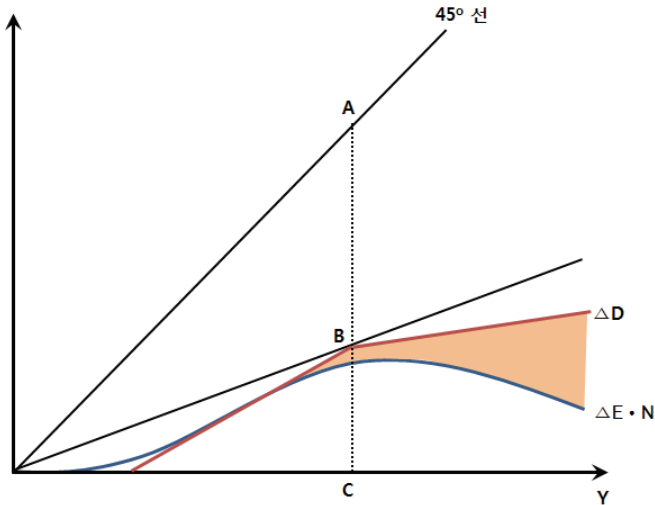
소득 1억원 초과 구간의 실효세율이 소득과 함께 증가하는 이유는 근로소득공제 한도 도입으로 인한 효과와 기본공제 확대에 의한 효과가 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 해당 소득구간에서는 근로소득세액공제와 자녀세액공제 폐지로 인한 실효세율 증가 효과가 근로소득공제와 기본공제 제도 변화로 인한 효과에 비해 크지 않다. 이에 근로소득공제 한도 도입과 기본공제 확대에 의한 실효세율 증가 효과만을 동시에 고려하면 다음의 식 (V-2)와 같이 표현할 수 있다. 식 (V-2)에서 t_m 은 한계세율이며, ΔD 는 근로소득공제 한도 도입으로 인해 감소한 소득공제 규모이다. ΔE 는 1인당 기본공제 확대 규모이고, N 은 기본공제 대상자 수이다. 따라서 식 (V-2)에서 $(\Delta D - \Delta E \times N)$ 은 근로소득공제에 한도를 도입하여 감소한 소득공제 규모에서 기본공제 확대에 의해 증가한 소득공제 규모를 차감한 것으로 두 제도를 동시에 고려하였을 경우 순수하게 감소하는 소득공제 규모이다. 해당 규모가 소득(Y)에서 차지하는 비중이 클수록 실효세율 감소폭도 커지게 된다.

$$\Delta \tau \approx \left(\frac{\Delta D - \Delta E \times N}{Y} \right) \times t_m \quad \text{식 (V-2)}$$

근로소득공제에 한도를 도입하고 기본공제를 확대할 경우 고소득 구간에서 두 제도에 의해 순감소하는 공제규모가 소득과 함께 빠르게 증가하는 것으로 해석된다. 이를 [그림 V-5]를 이용하여 설명하면 다음과 같다. [그림 V-5]는 앞의 근로소득공제 한도 도입 효과를 설명하는 [그림 V-2]에 기본공제 확대 규모인 곡선 $\Delta E \times N$ 을 추가한 것이다. 기본공제 확대 규모는 그림과 같이 일정 소득수준까지는 증가하다가 그 뒤 감소하는 모습이다. 이는 1인당 기본공제 확대 규모(ΔE)는 제도에 의해 결정되는 상수이기 때문에 기본공제 대상자 수(N)에 의해 결정되는데, 기본공제 대상자 수는 [그림 V

-3이 보여주는 바와 같이 소득 1억~2억원 구간에서 최고점에 도달한 다음 그림과 같은 곡선의 형태를 나타내기 때문이다. 한편 근로소득공제 감소폭을 의미하는 곡선 ΔD 에는 B와 같은 꺾인 점이 존재하는데, 이러한 점은 소득 1억원 이하 구간에 속한다. 그 이유는 근로소득공제에서 소득 1억원 초과 구간에서는 공제율이 2%로 일정하기 때문에 꺾인 점이 나타날 수 없다. 따라서 소득 1억~2억원 이후 구간에서는 $(\Delta D - \Delta E \times N)$ 이 빠르게 확대된다. 다만 확대 폭이 소득에서 차지하는 비중은 곡선 ΔD 와 곡선 $\Delta E \times N$ 의 증가 및 감소속도에 따라 달라질 수 있다. 즉, 시나리오 ComScen1에서 소득이 1억원을 초과하는 근로소득자의 경우 실효세율 증가 폭이 소득과 함께 증가하는데, 이는 해당 구간에서 소득수준에 따라 $(\Delta D - \Delta E \times N)$ 이 증가하는 효과와 함께 한계세율 t_m 의 증가 효과도 복합적으로 작용하는 것으로 해석된다.

[그림 V-5] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과



자료: 저자 작성

〈표 V-27〉 복합 시나리오별 실효세율 변화 폭

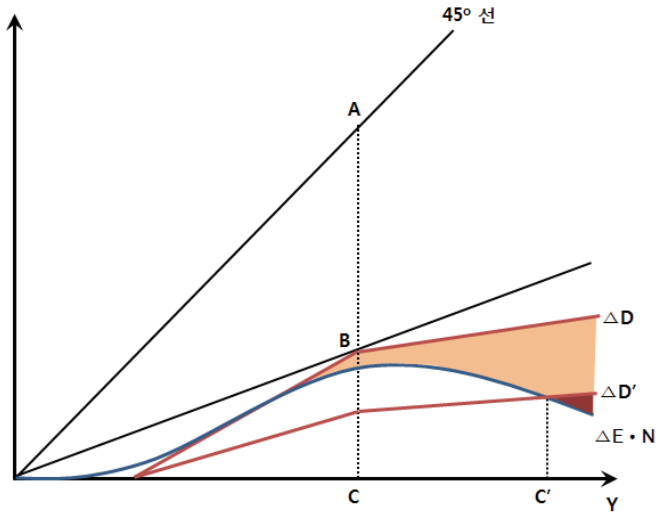
(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 실효세율	기존제도 대비 실효세율 변화 폭		
			ComScen1	ComScen2	ComScen3
근로소득자(A)	전체	5.77	0.76	1.48	-0.13
	1천만원 이하	0.00	0.00	0.00	0.00
	1천만~2천만원	0.14	0.22	0.44	0.17
	2천만~4천만원	1.02	1.16	1.58	0.49
	4천만~6천만원	3.32	1.11	1.87	-0.14
	6천만~8천만원	5.89	0.70	1.62	-0.49
	8천만~1억원	9.16	0.33	1.57	-0.92
	1억~2억원	14.43	0.36	1.64	-0.78
	2억~3억원	25.73	0.69	1.49	-0.10
	3억~5억원	31.02	0.80	1.29	0.28
	5억원 초과	38.86	0.92	1.09	0.72
종합소득자(B)	전체	17.55	-0.57	0.08	-0.89
	1천만원 이하	1.54	-1.10	-0.81	-1.10
	1천만~2천만원	2.85	-1.23	-0.87	-1.24
	2천만~4천만원	5.18	-1.10	-0.40	-1.29
	4천만~6천만원	8.02	-0.60	0.22	-1.09
	6천만~8천만원	10.64	-0.58	0.40	-1.19
	8천만~1억원	13.36	-0.52	0.48	-1.18
	1억~2억원	19.79	-0.51	0.52	-1.10
	2억~3억원	28.85	-0.31	0.37	-0.65
	3억~5억원	33.68	-0.14	0.29	-0.37
	5억원 초과	41.71	0.17	0.29	0.08
실효세율 격차(B-A)	전체	11.78	-1.33	-1.40	-0.77
	1천만원 이하	1.54	-1.10	-0.81	-1.10
	1천만~2천만원	2.71	-1.45	-1.31	-1.41
	2천만~4천만원	4.17	-2.25	-1.98	-1.79
	4천만~6천만원	4.70	-1.70	-1.65	-0.95
	6천만~8천만원	4.75	-1.28	-1.23	-0.70
	8천만~1억원	4.20	-0.85	-1.08	-0.26
	1억~2억원	5.37	-0.87	-1.12	-0.31
	2억~3억원	3.11	-0.99	-1.12	-0.55
	3억~5억원	2.66	-0.94	-1.00	-0.65
	5억원 초과	2.85	-0.75	-0.80	-0.64

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

동일한 시나리오에서 종합소득자의 실효세율은 대부분 감소한다. 이는 앞에서 설명하듯이 종합소득자의 경우 근로소득공제와 근로소득세액공제는 일부 대상자에게만 해당되기 때문에 기본공제 확대로 인한 실효세율 감소 효과가 대부분의 소득구간에서 가장 크게 나타나는 것으로 해석된다. [그림 V-6]을 통해 기본공제와 근로소득공제만을 고려하여 설명하면 종합소득자의 경우 기본공제 확대 효과는 그대로 유지되지만 근로소득공제 한도 도입으로 인한 소득공제 감소규모가 $\Delta D'$ 으로 감소하여 대부분의 소득구간에서 순 소득공제 규모는 증가한다. 구체적으로 소득 1천만~2천만원 구간의 실효세율 감소폭이 1.23%포인트로 가장 크다. 이후 소득구간에서는 실효세율 감소폭이 점차 감소하며, 소득 5억원 초과 구간부터는 실효세율이 증가하는 것으로 나타난다. 특정 소득수준 이후 소득이 증가할수록 근로소득공제 한도 도입으로 인한 소득공제 감소규모는 점차 커지는 데 반해, 기본공제 확대로 인해 증가하는 소득공제 규모는 감소하여 [그림 V-6]의 C' 와 같이 세 부담이 증가하기 시작하는 소득구간이 존재한다.

[그림 V-6] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과 (종합소득자)

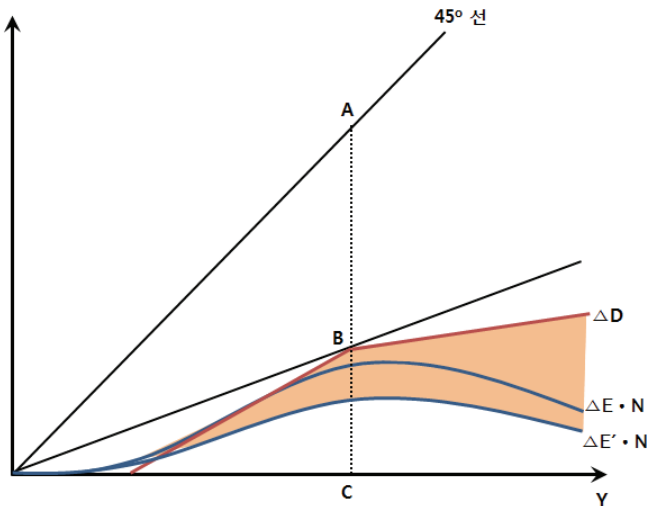


자료: 저자 작성

두 번째 복합 시나리오인 ComScen2는 첫 번째 시나리오와 비교해 기본공제를 1인당 100만원씩 축소하고 6세 이상 자녀에 대한 기본공제를 15%의 공제율인 세액공제로 전환한 시나리오다. 자녀에 대한 공제를 소득공제에서 세액공제로 전환할 경우 한계세율이 15% 미만인 소득계층에게 유리하기 때문에 자녀에 대해 기본공제를 그대로 유지하는 것과 비교해 소득재분배 효과가 나타날 수 있다. 다만 자녀에 대한 소득공제를 세액공제로 전환한 것은 공제 규모를 한쪽 방향으로 확대하거나 축소하는 것은 아니다. 따라서 시나리오 ComScen1과 비교해 시나리오 ComScen2는 자녀를 포함한 기본공제를 300만원으로 축소하는 것과 유사할 것으로 판단된다.

첫 번째 시나리오와 비교해 두 번째 시나리오에서는 기본공제 등 인적공제가 축소되었기 때문에 모든 소득구간에서 첫 번째 시나리오보다 실효세율이 증가하는 것으로 나타난다. 한편, 기존제도와 비교하면, 근로소득자의 경우 소득 4천만~6천만원 구간에서 실효세율이 가장 큰 폭으로 증가하고 이후 소득구간부터는 실효세율 증가폭이 점차 축소된다. 첫 번째 시나리오와 비

[그림 V-7] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과
(기본공제 확대 규모 축소)



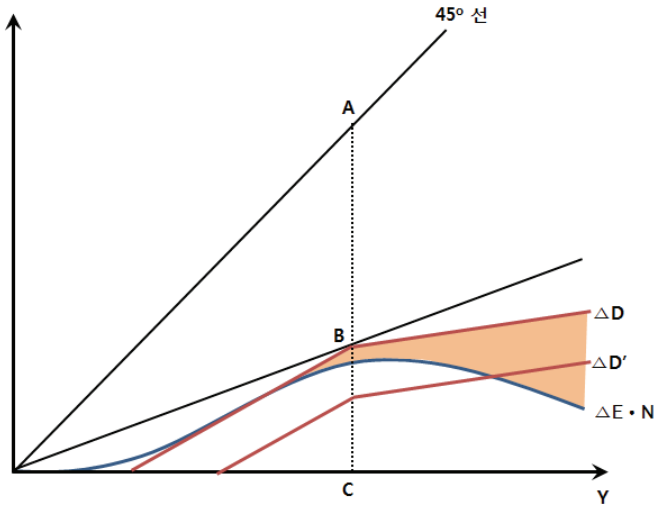
자료: 저자 작성

교해 두드러진 특징은 소득구간이 높아지더라도 실효세율 증가폭이 대체로 감소한다는 점이다. 이는 기본공제 확대 규모가 축소되어 [그림 V-7]에서처럼 곡선 $\Delta E' \times N$ 이 완만하게 변하기 때문인 것으로 판단된다. 특히, 자녀에 대한 공제가 소득공제가 아닌 세액공제로 전환되면 곡선 $\Delta E' \times N$ 은 고소득구간에서 더 완만해진다. 이에 곡선 ΔD 와 곡선 $\Delta E' \times N$ 의 격차인 공제감소규모가 첫 번째 시나리오만큼 빠르게 감소하지 않으며, 해당 격차가 소득에서 차지하는 비중이 감소하여 고소득구간에서도 실효세율 증가폭이 축소되는 것으로 판단된다.

두 번째 시나리오 ComScen2에서 종합소득자는 소득 4천만원 이하 구간에서는 실효세율이 감소하지만, 그 이후 구간에서는 실효세율이 증가한다. 첫 번째 시나리오와 비교하여 기본공제 등 인적공제가 축소되었기 때문에 실효세율이 증가하는 소득 시작점이 더 낮아졌다. 종합소득자 중 소득 1억~2억원 구간에서 실효세율이 0.52%포인트로 가장 크게 증가한다. 이후 소득구간에서는 실효세율이 증가하지만, 그 증가폭은 대체로 감소한다.

세 번째 시나리오는 첫 번째 시나리오와 비교해 근로소득공제 한도를 확대한 것이다. 이로 인해 근로소득공제 한도 도입으로 인한 효과가 [그림 V-8]과 같이 작아진다. 이로 인해 시나리오 ComScen3에서 소득 4천만~3억원 구간에 속한 근로소득자의 실효세율은 감소하는 것으로 나타난다. 즉, 해당 구간에서는 기본공제 확대로 인한 효과가 근로소득공제 한도 도입으로 인한 효과보다 크다는 것을 의미한다. 다만 소득 4천만원 이하 근로소득자의 경우 여전히 실효세율이 증가하는데, 해당 구간은 근로소득공제 한도 도입보다는 근로소득세액공제 폐지로 인한 실효세율 증가효과가 크기 때문이다. 한편 소득 3억원 초과 구간에 속한 근로소득자의 실효세율 역시 증가하는데, 해당 구간에서는 기본공제 인원이 감소하여 근로소득공제로 인한 효과가 더 커지는 구간인 것으로 해석된다.

[그림 V-8] 근로소득공제 한도 도입 및 기본공제 확대 효과
(근로소득공제 한도 확대)



자료: 저자 작성

시나리오 ComScen3의 종합소득자는 대부분 실효세율이 감소한다. 이 시나리오에서 종합소득자의 소득구간별 실효세율 변화 폭은 첫 번째 시나리오와 유사한 양상을 보인다. 대부분의 소득구간에서 실효세율은 감소하지만 실효세율 감소폭이 소득수준과 함께 축소되며, 결국 특정 소득구간부터는 실효세율이 증가하는 모습이다. 구체적으로 시나리오 ComScen3에서 소득이 5억원을 초과하는 종합소득자의 경우 실효세율이 0.08%포인트 증가한다.

근로소득자와 종합소득자의 실효세율 격차는 모든 복합 시나리오에서 줄어든다. 특히, 모든 시나리오에서 공통적으로 소득 2천만~4천만원 구간의 실효세율 격차가 가장 큰 폭으로 축소되는 모습이 관찰된다. 이는 근로소득 세액공제 폐지로 인하여 해당 구간에서 종합소득자보다 근로소득자의 실효세율을 더 큰 폭으로 증가시켰기 때문인 것으로 해석된다. 앞서도 살펴본 바와 같이 근로소득세액공제는 소득이 2천만~4천만원에 속한 근로소득자에게 가장 큰 영향을 미친다. 또한 다른 소득구간에서도 근로소득공제 한도 도입은 종합소득자의 실효세율보다 근로소득자의 실효세율을 더 큰 폭으로 증가

시킴에 두 집단 간의 실효세율 격차는 모든 복합 시나리오와 모든 소득구간에 대해서 축소되는 것으로 분석된다.

라. 소득 분배지표 변화

근로소득자의 소득 분배지표를 살펴보면, 첫 번째와 두 번째 복합 시나리오에서는 소득 분배가 개선되는 반면, 세 번째 복합 시나리오는 소득 분배를 악화시키는 것으로 분석된다. 첫 번째와 두 번째 시나리오는 공통적으로 근로소득공제에 한도를 750만원으로 낮게 설정하여 상대적으로 고소득층의 실효세율을 높인 정책대안이다. 한편 두 시나리오 중 기본공제 확대 폭이 작은 두 번째 시나리오에서 소득 분배지표 개선율이 더 높게 나타난다. 즉, 앞서서도 살펴보았듯이 기본공제 확대는 소득 분배지표를 악화시키는 요인으로 작용한다. 이에 근로소득공제 한도를 1,200만원으로 높게 설정하여 제도변화 폭이 작고 대신 기본공제 확대 폭이 상대적으로 큰 세 번째 시나리오에서는 근로소득자의 소득 분배지표가 악화되는 것으로 나타난다.

종합소득자의 경우에는 두 번째 시나리오에서 근로소득자와 마찬가지로 분배지표가 개선된다. 하지만 첫 번째 시나리오와 세 번째 시나리오에서는 지표 간 방향성에서 차이가 존재한다. 첫 번째와 세 번째 시나리오에서 지니계수에 의하면 소득 분배가 개선되지만, 5분위 배율과 10분위 분배율은 악화된다. 이는 5분위 배율과 10분위 분배율의 경우 두 시나리오 모두에서 소득 1천만~4천만원 구간의 실효세율 감소폭이 상대적으로 크다는 점을 반영하지 못하기 때문에 나타난 결과로 판단된다.

〈표 V-28〉 복합 시나리오별 소득 분배지표 변화

(단위: 배, %)

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율	국세수입 1조원 증가당 분배지표 변화분	
근로 소득 자	지니 계수	기존제도	0.4455	-	-	-
		ComScen1	0.4452	-0.0003	-0.07	-0.0001***
		ComScen2	0.4433	-0.0022	-0.49	-0.0003***
		ComScen3	0.4472	0.0017	0.39	-0.0028
	5분위 배수	기존제도	15.6262	-	-	-
		ComScen1	15.5196	-0.1065	-0.68	-0.0282***
		ComScen2	15.3451	-0.2810	-1.80	-0.0384***
		ComScen3	15.7181	0.0919	0.59	-0.1473
	10분위 분배율	기존제도	0.2610	-	-	-
		ComScen1	0.2624	0.0015	0.56	0.0004***
		ComScen2	0.2650	0.0040	1.54	0.0005***
		ComScen3	0.2592	-0.0018	-0.68	0.0029
종합 소득 자	지니 계수	기존제도	0.6449	-	-	-
		ComScen1	0.6436	-0.0014	-0.21	0.0017**
		ComScen2	0.6428	-0.0021	-0.33	-0.0195***
		ComScen3	0.6443	-0.0006	-0.09	0.0005**
	5분위 배수	기존제도	11.8064	-	-	-
		ComScen1	11.8155	0.0091	0.08	-0.0114
		ComScen2	11.7972	-0.0092	-0.08	-0.0846***
		ComScen3	11.8261	0.0197	0.17	-0.0157
	10분위 분배율	기존제도	0.1656	-	-	-
		ComScen1	0.1656	0.0000	-0.01	0.0000
		ComScen2	0.1658	0.0002	0.13	0.0020***
		ComScen3	0.1655	-0.0002	-0.10	0.0001

- 주: 1. 5분위 배율=(소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 분배율=(소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)
 3. 세전소득 지니계수: 0.4693(근로소득자), 0.6911(종합소득자)
 4. 세전소득 5분위 배율: 17.4279(근로소득자), 12.4120(종합소득자)
 5. 세전소득 10분위 분배율: 0.2342(근로소득자), 0.1576(종합소득자)
 6. ***는 세수 증가, 분배지표 개선, **는 세수 감소, 분배지표 개선, *는 세수 증가, 분배지표 악화, 무표식은 세수 감소, 분배지표 악화 의미

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

마. 면세자 비율 변화

근로소득공제 한도 도입과 근로소득세액공제 폐지는 근로소득자의 면세자 비율 축소에 중요한 역할을 한다. 반면 기본공제의 확대는 근로소득자와 종합소득자의 면세자 비율을 확대시킨다. 그러므로 근로소득공제의 한도가 낮고 근로소득세액공제가 폐지된 첫 번째와 두 번째 시나리오에서 근로소득자의 면세자 비율이 낮아진다. 특히, 두 번째 시나리오는 첫 번째 시나리오와 비교해 기본공제가 축소되었기 때문에 면세자 비율 축소폭이 9.28%포인트로 첫 번째 시나리오보다 더 크다. 반면, 근로소득공제 한도가 높게 설정된 세 번째 시나리오에서는 근로소득자의 면세자 비율이 오히려 증가한다.

근로소득 관련 공제에 영향을 덜 받는 종합소득자의 경우에는 모든 시나리오에서 면세자가 급격히 증가한다. 주목할 만한 점은 종합소득자의 면세자 비율이 기본공제 확대로 인해 급격히 증가하여 모든 시나리오에서 근로소득자보다 종합소득자의 과세미달자 비율이 더 높아진다는 것이다. 특히, 소득 2천만원 이하 구간에 종합소득자들이 약 64%가 집중되어 있어 기본공제 확대가 종합소득자의 면세자 비율에 미치는 영향이 큰 것으로 판단된다.

〈표 V-29〉 복합 시나리오별 면세자 비율 변화 폭

(단위: %, %포인트)

구분	소득구간	기존제도 면세자비율	기존제도 대비 면세자비율 변화 폭		
			ComScen1	ComScen2	ComScen3
근로소득자	전체	44.09	-3.75	-9.28	0.02
	1천만원 이하	99.99	0.01	0.01	0.01
	1천만~2천만원	61.29	-1.90	-19.55	-0.31
	2천만~4천만원	30.58	-10.72	-13.03	-4.03
	4천만~6천만원	10.03	-1.78	-6.95	7.64
	6천만~8천만원	0.76	0.66	-0.57	2.71
	8천만~1억원	0.06	0.06	-0.04	0.17
	1억~2억원	0.03	0.00	-0.01	0.02
	2억~3억원	0.05	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00
종합소득자	전체	32.42	15.36	11.24	15.99
	1천만원 이하	60.50	25.60	18.43	25.60
	1천만~2천만원	19.87	17.99	14.47	18.29
	2천만~4천만원	9.28	2.87	1.98	4.97
	4천만~6천만원	1.89	0.03	-1.35	2.72
	6천만~8천만원	0.11	0.19	-0.10	0.73
	8천만~1억원	0.00	0.01	0.00	0.04
	1억~2억원	0.01	0.00	0.00	0.00
	2억~3억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	3억~5억원	0.00	0.00	0.00	0.00
	5억원 초과	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 미시모의실험 모형을 이용하여 저자 도출

VI. 요약 및 정책시사점

본 연구에서는 소득세 공제제도를 개편할 경우에 예상되는 효과를 분석하였다. 보고서의 제II장에서는 소득세 제도 현황과 특징을 살펴보고, 국세청에서 발간하는 『국세통계연보』에 보고된 소득세 수입 자료를 검토하여 소득세의 특징과 문제점, 정책이슈 등을 살펴보았다. 그리고 제III장에서는 제II장에서의 분석을 바탕으로 소득세 정책이슈를 정리하고, 그 정책이슈에 부합하는 소득세 공제제도 개편 대안을 정리하였다. 제IV장에서는 소득세 공제제도 개편 대안의 효과분석을 위해 사용한 모형과 자료를 설명하였고, 제V장에서는 분석결과를 정리하였다. 마지막으로 본 장에서는 연구결과를 요약하고, 그 결과로부터 도출되는 정책시사점을 정리한다.

1. 소득세 정책이슈

본 연구에서 주목하는 소득세 정책이슈는 다음과 같다.

- 첫째, 소득세 세수입 규모
- 둘째, 소득재분배 효과
- 셋째, 사업소득자와 근로소득자의 세부담 형평성
- 넷째, 면세자 비율
- 다섯째, 자녀 양육에 대한 조세지원

소득세 정책에서 가장 중요한 이슈는 세수입이다. 소득세뿐만 아니라 대부분의 세목이 세수입을 확보하기 위해 부과하는 것이지만, 소득세는 특히 세수입 증대의 주축이 되는 세목이라는 점에서 그 중요성이 강조된다. 2016년 국세 수입에서 소득세가 차지하는 비중은 28.9%였다. 40년 전인 1977년에는 이 비율이 13.4%였다. 2010년에도 21.3%였는데, 2016년에는 7.6%포인트

트 더 높은 28.9%가 된 것이다. 이는 소득세가 우리나라 세수입 증대를 주도하였음을 보여주는 것이다. 앞으로 복지지출 증대를 위해 세수입을 증대시킬 때 가장 주목해서 봐야 하는 세목 중 하나가 소득세이다.

두 번째 정책이슈는 소득재분배 기능이다. 우리나라는 시장소득이 비교적 고르게 분포되어 있는 한편 정부의 재정정책에 의한 소득재분배는 크지 않은 것으로 알려져 있어 개선이 요구된다. 조세정책 중에서 재분배관점에서 가장 중요한 세목이 소득세이다. 소득세는 누진세율체계를 가지고 있으며, 공제제도 중에는 저소득층에게만 공제를 허용하는 경우도 있고, 공제한도를 설정하거나 고소득층에게는 낮은 공제율을 적용하여 재분배 수단으로 활용되는 항목들이 있다.

세 번째 정책이슈는 근로소득자와 사업소득자의 실효세율 격차이다. 정부는 근로소득자의 소득이 모두 투명하게 노출되는 데 비해 사업소득자는 소득의 일부분을 은폐하여 과세당국에 노출하지 않는다는 전제하에 노출된 소득에 대한 실효세율에 차등을 두고 있다. 이에 대해 신고소득에 대한 실효세율 격차가 사업소득을 정확하게 신고한 납세자에게 불리하게 작용하며, 결과적으로 사업소득자의 소득 은폐 또는 축소 신고를 조장하는 효과가 나타날 수 있다는 비판이 있다. 그뿐만 아니라 최근에 정보통신 기술의 발달과 그 기술을 적극적으로 활용한 세무행정의 발달로 인해 사업소득자의 과표현실화가 많이 진전되었음에도 불구하고 이러한 변화가 실효세율 격차에 잘 반영되지 않았다는 비판이 있을 수 있다.

네 번째 정책이슈는 근로소득세 면세자 비율이다. 근로소득세 면세자 비율은 2013년에 31.3%였던 것이 2014년에 48.1%로 크게 상승했다. 오랜 기간 동안 지속적으로 축소되어 왔는데, 2014년의 세제개편으로 크게 확대되어 거의 절반에 가까운 근로소득자가 소득세를 납부하지 않게 된 것이다. 납세자 중 절반에 가까운 인원이 세금을 납부하지 않는 것이 정상적이 아니며, 정부의 정책을 왜곡시키는 결과를 가져올 수 있다는 점에서 면세자 수를 축소할 필요가 있다.

마지막으로 자녀 부양에 따른 세부담 절감효과도 중요한 이슈이다. 소득

세는 소득공제나 세액공제를 통해서 부양가족이 있는 가정의 세부담이 낮아지도록 한다. 이는 가족을 부양함에 따른 생활비 부담을 부분적으로 정부가 지원하는 것과 같은 의미를 가진다. 일정 연령 이하의 자녀를 부양하는 경우에는 양육비, 교육비, 출산 관련 경비 등 자녀의 출산·양육·교육에 따른 비용의 일부를 소득공제나 세액공제를 통해 정부가 지원을 하기도 한다. 그러므로 소득세는 저출산 대응정책의 수단 중 하나로 중요한 관심 대상이 된다.

2. 소득세 공제제도 개편 시나리오

앞에서 정리한 소득세 정책이슈들을 개별적으로 보면, 명확하게 특정한 방향으로 개편하는 것이 바람직한 것도 있고 그렇지 않은 것도 있다. 예를 들면, 면세자 비율의 경우에는 축소하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다. 그러나 세수입 규모의 경우, 세수입 증가 필요성 여부는 재정여건에 따라 달라질 수 있다. 경우에 따라서는 둘 이상의 정책이슈가 충돌이 될 수도 있다. 예를 들면, 면세자 비율을 축소하는 경우에 저소득자의 세부담이 증가될 수 있으며, 결과적으로 소득재분배에 부정적인 결과가 나타날 수 있다. 다른 조건이 같은 상황에서 고소득 가구가 저소득 가구에 비해 자녀가 많은 것이 일반적이라면, 자녀 수 증가에 따른 세부담 완화 폭 확대가 소득재분배 지표를 악화시킬 수 있다. 이러한 문제들을 고려하여 본 연구에서는 분석에 있어 특정한 방향성을 전제로 하지 않았다. 그보다는 특정 공제제도 개편 또는 그러한 공제제도 개편안의 조합이 위에서 정리한 이슈들과 관련하여 어떤 효과가 있는지 파악하여 정리하는 데 초점을 맞췄다.

많은 경우에 소득세제 개편 대안을 검토할 때 가장 쉽게 생각나는 대안은 세율체계의 개편일 것이다. 그러나 본 연구에서는 세율체계의 개편에 대해서는 검토하지 않고 공제체계의 개편에 초점을 맞췄다. 여기서 공제체계란 소득공제와 세액공제를 모두 포괄하는 것이다.

본 연구에서 세율체계 변화를 검토하지 않은 첫 번째 이유는 최근에 종합소득세 세율체계가 여러 차례 개편되었다는 점이다. 2008년 이후 2018년까지

지 10년간 종합소득세 세율체계가 6번 개편되었다. 이와 같이 세율체계는 시급한 사회적 요구사항들을 반영하여 수차례 개편된 반면, 공제체계와 관련해서는 2014년에 소득공제 항목의 일부를 세액공제로 전환한 것 외에 큰 변화가 없었다. 그러므로 본고에서는 세율체계보다는 공제체계 개편방안에 대해 연구하는 데 초점을 맞춘다. 두 번째 이유는 세율체계가 상당히 복잡하다는 점이다. 2018년에 소득구간이 7개로 구분되고, 각 구간마다 다른 한계세율이 적용된다. 그러므로 세율체계에 대해서는 매우 다양한 개편 대안이 제시될 수 있어 세율체계 개편 대안을 마련하고, 그것을 공제체계 개편 대안과 결합하여 어떤 정책효과가 나타나는지를 파악하는 데는 상당한 어려움이 있다.

공제제도 중에서는 납세자들에게 보편적으로 적용되는 공제제도에 초점을 맞췄다. 근로소득 연말정산 신고서를 제출한 자 중에서 각 공제항목의 적용대상 인원이 차지하는 비중이 10% 이상인 항목을 추려내고, 각 항목의 특성을 개별적으로 검토하여 개편의 필요성이 크며, 앞서 정리한 정책이슈에 중요한 의미가 있을 것으로 판단되는 공제제도를 검토 대상으로 선정하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 근로소득공제, 근로소득세액공제
- ② 인적공제: 본인·배우자·부양가족에 대한 기본공제
- ③ 자녀세액공제
- ④ 특별공제
 - 신용카드 소득공제
 - 교육비세액공제
 - 의료비세액공제

근로소득공제에 대해서는 현행 공제율을 유지하면서 공제한도를 각각 750만원과 1,200만원, 1,500만원으로 제한하는 세 가지 대안을 제시하였다. 이는 각각 총급여 1,500만원, 4,500만원, 1억원까지만 근로소득공제를 허용하고, 그 금액을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않는 것을 의미한다.

근로소득공제제도의 목적은 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 근로를 제공하는 데 필수적으로 소요되는 경비를 과세대상 소득에서 공제하는 것이다. 사업소득자의 경우 사업소득 창출에 소요된 비용은 수입금액에서 차감하여 소득금액을 산정하는데, 근로소득은 필요경비를 항목별로 공제하는 데 어려움이 있으므로 근로소득공제와 같은 방법으로 일괄적으로 필요경비를 공제하는 것이다. 그러나 필요경비 공제만으로 설명하기에는 근로소득공제 규모가 상당히 크다. 다른 국가들의 사례를 보면, 직장에 출퇴근하는 데 소요된 비용, 근무지 이전에 따른 이사비용, 배타적으로 직장에서만 착용하는 의복 구입비, 직무 관련 교육·훈련비, 직무관련 도서구입비 등이 근로소득 필요경비로 인정된다. 그뿐만 아니라 일정액 이내로 공제규모를 제한하는 경우가 많다. 근로소득공제의 또 다른 목적은 사업소득자 사이에 소득의 윤휴가 만연해 있다는 판단하에 근로소득자와 사업소득자의 신고소득에 대한 실효세율 격차를 유도하는 것인데, 이에 대해서는 그 필요성 및 규모에 대해 비판이 있다는 점을 앞에서 지적하였다.

근로소득세액공제는 근로소득공제와 같은 목적을 가지고 있는 것으로서 근로소득공제를 보완하여 소득재분배 기능을 강화하는 데 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다. 그러나 본 연구에서 제시한 한도설정과 같은 방식으로 근로소득공제의 재분배 기능을 강화한다면 굳이 근로소득세액공제가 필요할 것으로 판단되지 않는다. 그러므로 본 연구에서는 근로소득세액공제를 폐지하는 방안을 검토하였다.

기본 인적공제는 확대하는 것이 바람직하다는 전제하에, 1인당 공제액을 150만원에서 200만원, 300만원, 400만원으로 인상하는 방안을 제시하였다. 결혼과 자녀의 출산을 장려해야 한다는 관점에서 볼 때, 기본 인적공제는 좀 과도하다고 생각될 정도로 확대할 필요가 있는 것으로 판단된다. 미국이나 일본의 기본공제 규모와 같은 수준으로 한다면 300만~400만원 수준이 되어야 할 것으로 보인다.

자녀세액공제는 기본공제와 밀접한 관계가 있다. 다른 국가들은 대체로 기본공제 규모를 크게 설정하고 자녀에 대해 별도로 공제를 추가하지 않는

다. 우리나라에서 기본공제 외에 자녀세액공제를 두는 이유는 기본공제 규모를 비교적 낮은 수준으로 유지하면서 자녀에 대해서만 특별히 공제를 확대하려는 의도가 있는 것으로 판단된다. 그러므로 기본공제가 충분히 확대되면 자녀세액공제제도는 유지할 필요가 없다. 또한 기본공제 대상에서 자녀를 제외하고 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이러한 점들을 고려하여 자녀세액공제를 폐지하는 안과 1인당 15만원의 세액공제 규모를 30만원과 45만원으로 확대하는 방안을 대안으로 제시하였다.

특별공제의 경우에는 신용카드 소득공제, 교육비 세액공제, 의료비 세액공제를 검토하였는데, 각각 폐지하는 경우에 어떤 효과가 나타날 것인지 검토하였다. 신용카드 소득공제의 경우, 신용카드 사용을 촉진하여 사업자의 소득을 노출시키려는 목적으로 도입되었는데, 이제 카드 사용이 일상화되었으므로 폐지하여도 무방할 것이라는 주장이 있다. 본 연구에서는 신용카드 소득공제를 폐지하는 방안과, 중간단계로서 공제율을 50% 인하하는 방안, 공제한도액을 50% 축소하는 방안에 대해 검토하였다.

교육비 세액공제는 중산층 가정의 교육비 부담을 완화하는 데 목적을 둔 것인데, 최근에 의무교육의 확산, 국가장학금 제도 도입, 누리과정 도입 등을 통해 교육에 대한 정부 지원이 확대되어 중산층의 공교육비 부담이 상당히 완화되었다. 공교육비 부담이 큰 계층은 주로 고소득층이어서 교육비 세액공제제도의 혜택이 고소득층에 많이 집중된다는 문제가 있다. 고등학교 무상교육을 통해 교육비 지원이 확대되면 교육비 세액공제의 필요성은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.

의료비 세액공제의 경우에도 건강보험의 확대 등으로 인하여 의료비 부담 경감을 위한 조세지원의 필요성은 도입 당시에 비해 상당히 축소되었다. 문재인 정부는 건강보험 보장성 강화를 통해서 가계의 의료비 부담을 완화하는 방안을 추진할 계획인데, 이 계획이 그대로 시행된다면 실질적으로 가계의 의료비 부담이 상당히 축소될 것으로 보이므로 의료비 세액공제제도를 폐지하는 것이 타당할 것이다.

개별 공제제도를 개편하는 방안만으로는 앞서 언급한 정책이슈에 대해 적절하게 대응하기 어렵다. 한 가지 측면에서 개선을 목적으로 하는 개편안이 다른 측면에서 문제를 악화시킬 가능성이 크다. 그뿐만 아니라 각각의 공제 제도가 독립적인 것도 있지만 제도의 도입 목적과 기능이 서로 밀접한 관계를 가진 것도 있다. 그러므로 본 연구에서는 개별 공제제도를 결합한 복합적인 개편 시나리오를 설정하고 효과를 분석하였다.

세 가지 정책조합방안을 제시하였는데, 복합 시나리오 I안에서는 근로소득공제 규모를 최대 750만원으로 제한하고 근로소득세액공제는 폐지하는 방안을 제시하였다. 이 경우 총급여 1,500만원까지는 현행 공제율을 적용하여 공제액을 계산하고, 1,500만원을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않게 된다. 기본공제의 경우에는 1인당 공제액을 현행 150만원에서 400만원으로 확대한다. 기본공제가 충분히 확대되었다는 점을 고려하여 자녀세액공제는 폐지한다.

복합 시나리오 II안에서는 I안을 바탕으로 자녀 관련 공제를 자녀세액공제로 통합하는 방안을 제시하였다. I안에서는 모든 부양가족에 대해 400만원의 기본공제를 허용하는 방안을 제시하였는데, 이것이 다소 부담이 될 수 있다. 소득세법에서 부양가족의 범위가 비교적 넓게 설정되어 있기 때문이다. 그러므로 II안에서는 기본공제 1인당 공제액을 400만원보다 낮은 수준인 300만원으로 하고, 자녀는 기본공제 대상에서 제외하여 1인당 45만원의 자녀세액공제를 적용하도록 하는 방안을 제시하였다.

복합 시나리오 III안에서는 I안을 바탕으로 근로소득공제를 더 확대하는 방안을 제시하였다. 즉, 근로소득공제 최대 한도를 1,200만원으로 하고, 근로소득세액공제는 폐지하는 방안이다. 이 경우에는 총급여 4,500만원까지는 현행 공제율을 적용하여 근로소득공제액을 산출하고, 4,500만원을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 허용하지 않는 것이다. 근로소득공제 한도 설정에 대한 거부감이 클 경우에는 한도액을 좀 크게 설정하여 거부감을 완화하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

특별공제제도 개편안은 복합 시나리오에 포함하지 않았다. 특별공제제도

는 각각 독자적인 목적을 가지고 운영되는 것으로서 근로소득과 부양가족수에 근거하는 공제제도와는 다른 특성을 가지고 있으며, 당장 개편하기 어려운 항목도 있다.

3. 공제제도 개편 시나리오의 정책 효과

가. 개별 공제제도 개편 효과

〈표 VI-1〉에서는 개별 공제항목을 개편하는 경우에 예상되는 효과를 정리하였다. 본문에서는 소득수준별 실효세율 변화를 자세하게 살펴보았으며, 세수 효과, 재분배 효과, 면세자 비율 개선 효과 등에 대해 예상되는 변화를 수치로 제시하고 자세하게 검토하였다. 그러나 〈표 VI-1〉에서는 본 연구에서 중점적으로 검토하는 다섯 가지 이슈에 대해 긍정적인 결과가 나타나는지, 아니면 부정적인 영향이 나타나는지에 대해서만 정리하였다. 실제로 정책대안을 마련할 때는 구체적인 수치를 면밀하게 검토하여야 하지만, 장기적인 정책방향 및 정책조합을 고안하는 첫 단계에서는 정책개편의 효과를 단순화하여 검토하는 것이 더 나을 것으로 생각된다. 한편 분석결과를 간략하게 정리하는 과정에서 중요한 의미를 갖는 상세한 내용들이 무시되었을 가능성이 있다는 점은 부인할 수 없다. 표에 나타난 정책이슈 중 앞의 네 가지에 대해서는 본문에서 효과분석 결과를 바탕으로 하였으며, 다섯 번째 이슈인 결혼·출산의 세부담 완화효과에 대해서는 제도 개편의 직접적인 영향에 대한 저자의 판단을 정리하였다.

공제항목별로 효과를 살펴보면, 근로소득공제에 한도를 설정하면 세수입이 증가하고 소득세의 소득재분배 효과가 강화된다. 근로소득자와 사업소득자 간에 세부담 격차가 축소되며, 근로소득자의 면세자 비율도 축소된다. 결혼·출산의 세부담 완화에는 직접적인 영향을 주지 않을 것으로 판단된다. 다만 전반적으로 실효세부담이 증가됨에 따라 기본공제의 효과가 더 커져서 결혼·출산의 세부담 완화효과가 다소 커질 가능성은 있다.

구체적으로 제도를 어떻게 설계하는지에 따라 효과의 크기는 상당히 다르다. 본 연구에서는 근로소득공제의 한도를 750만원, 1,200만원, 1,500만원으로 설정하는 경우를 검토하였는데, 750만원으로 제한하는 경우에 효과가 상당히 크며, 1,500만원으로 제한하는 경우에는 효과가 상당히 적은 것으로 나타난다. 특히 1,500만원으로 제한하는 경우에는 총급여가 1억원 이상인 납세자에게만 영향을 주므로 면세자 비율에 미치는 영향은 거의 없다. 한편 세수입 1조원 증가에 따른 분배지표 개선 정도는 근로소득공제 한도를 1,500만원으로 설정한 경우에 가장 큰 것으로 나타났다. 이 경우에는 총급여가 1억원 이상인 고소득층의 세부담만 증가되는 데 비해 다른 두 개의 대안은 중간소득계층과 저소득계층의 세부담도 증가되기 때문이다.

근로소득세액공제제도를 폐지하는 경우에는 세수입이 증가되고, 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차가 축소되며, 면세자 비율이 축소되는 긍정적인 효과가 있지만 소득재분배에는 부정적인 영향이 예상된다. 근로소득세액공제제도는 소득이 많을수록 공제 규모가 작아지도록 설계되어 소득재분배 성격이 매우 강하다. 그러므로 근로소득세액공제제도의 폐지는 소득세의 재분배 효과를 축소하는 결과를 가져온다. 앞서 근로소득공제제도의 경우에는 공제한도를 설정함으로써 재분배 기능을 강화하는 방안을 제시하였는데, 근로소득세액공제제도의 경우에는 폐지하여 소득재분배 기능을 약화시키는 방향으로 대안을 제시한 것은 이 두 제도의 보완성을 고려한 것이다. 근로소득공제제도의 재분배 기능을 대폭 강화한다면 근로소득세액공제제도를 폐지할 수도 있을 것이다. 한편 근로소득공제제도의 한도를 비교적 높은 수준으로 설정한다면 근로소득세액공제제도를 폐지하기보다는 다소 축소하여 유지하는 방안도 생각할 수 있을 것이다.

〈표 VI-1〉 소득세 공제제도 개편 효과 - 개별 공제항목 개편

구분	항목별 개편 시나리오	정책이슈				
		세수입	재분배 효과	근로자·사업자 세부담 격차 ¹⁾	면세자 비율	결혼, 출산의 세부담 완화 효과
근로소득공제	공제 한도 설정	증가	확대	축소	축소	-
근로소득세액 공제	폐지	증가	축소	축소	축소	-
기본(인적) 공제	공제액 인상	감소	축소	저-축소, 고-확대	확대	확대
자녀세액공제	폐지	증가	확대	저-확대, 고-축소	축소	축소
	공제액 인상	감소	축소	저-축소, 고-확대	확대	확대
신용카드 소득공제	공제 축소 또는 폐지	증가	확대	축소	축소	-
교육비 세액공제	폐지	증가	확대	축소	축소	축소 ²⁾
의료비 세액공제	폐지	증가	확대	축소	축소	-

주: 1) '저(고)-확대(축소)' 는 저(고)소득층의 경우에는 세부담 격차가 확대(축소)된다는 것을 의미함

2) 실효세율 인상으로 인하여 '다소 축소' 되는 부분과 자녀 교육비 부담이 증가되는 부분이 공존함

자료: 저자 작성

기본공제제도를 확대하는 방안은 결혼이나 출산으로 인하여 부양가족이 확대되는 경우에, 그에 따른 세부담 감소폭을 확대하는데 목적이 있다. 그러나 공제를 확대하는 것이므로 세수입이 감소된다는 문제가 있으며, 재분배 관점에서는 고소득층이 더 많이 혜택을 받는다는 문제가 있다. 저소득층 보다는 고소득층이 부양가족의 수가 더 많기 때문이다. 근로자와 사업자의 세부담 격차의 경우에는, 저소득층에서는 격차가 축소되고, 고소득층에서는 확대되는 것으로 나타났다. 이는 근로자와 사업자의 소득분포와 부양가족 분포의 차이에 따른 것으로 판단된다.

기본공제와 밀접한 관계에 있는 것이 자녀세액공제이다. 자녀세액공제는 기본공제 대상 자녀에 대해 추가로 일정액의 세액공제 혜택을 제공하는 것

이다. 세수입 부담, 역진성 등의 문제로 인하여 부양가족 전체에 대한 소득 공제액을 확대하는 것이 부담이 된다면 기본공제를 비교적 낮은 수준으로 유지하면서 자녀세액공제를 확대하는 것이 대안이 될 수 있다. 이 경우에 자녀에 대해 추가로 소득공제를 하는 것보다 세액공제를 함으로써 혜택의 역진성을 완화하는 효과도 있다. 자녀세액공제에 대해서는 폐지하는 방안과 혜택을 확대하는 방안을 검토하였다. 이는 서로 상반되는 방향으로의 변화인데, 자녀세액공제를 폐지하고 기본공제를 충분히 확대하는 방안도 생각할 수 있으며, 자녀세액공제를 확대하여 자녀 부양에 따른 세부담 감소 혜택을 확대하는 한편 기본공제는 낮은 수준으로 유지하는 방안도 생각할 수 있기 때문이다.

자녀세액공제를 폐지하면 당연히 세수입이 증가되고 면세자 비율이 축소된다. 그러나 소득세의 소득재분배 기능은 강화된다. 고소득층 가정에 자녀가 더 많은 경향이 있기 때문이다. 자녀세액공제를 확대하는 경우에는 그 반대의 효과가 나타난다. 자녀 부양에 따른 세부담 절감 폭은 커지지만, 그로 인해 세수입이 감소되고, 소득세의 소득재분배 기능은 약화되며, 면세자 비율은 더 높아질 것으로 전망된다.

특별공제제도 중에서는 신용카드 소득공제와 교육비 공제, 의료비 공제제도 개편방안을 검토하였다. 신용카드 사용액 소득공제의 경우 공제제도를 폐지하는 경우와 공제혜택을 절반 정도로 축소하는 방안에 대해 검토하였으며, 교육비와 의료비 공제는 폐지하는 방안을 검토하였다. 특별공제제도 개편 시나리오는 모두 세수입을 증대시키는 제도이며, 면세자 비율 축소에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이 공제제도들이 근로소득자를 중심으로 운영되고 있으므로, 이 제도들을 폐지하거나 혜택을 축소하면 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차가 축소된다. 소득재분배 관점에서 소득세의 재분배 기능을 강화하는 효과가 있는 것으로 나타났다.

그러나 효과의 크기는 제도마다 다르다. 세수입 증대의 관점에서는 신용카드 소득공제 폐지의 효과가 가장 크며, 그 외의 방안, 즉 신용카드 소득공제 축소, 교육비 공제 폐지, 의료비 공제 폐지의 효과는 대체로 유사한 것

로 나타났다. 소득재분배 효과의 경우 교육비 세액공제의 효과가 가장 크다. 그다음은 의료비 공제, 신용카드 소득공제 폐지 또는 축소이다. 근로자와 사업자의 세부담 격차 축소 측면에서는 신용카드 소득공제제도 폐지의 영향이 가장 크고, 그다음은 의료비 세액공제 폐지 및 교육비 세액공제 폐지, 신용카드 소득공제 혜택 축소의 순이다. 면세자 비율 축소의 측면에서는 신용카드 소득공제 폐지의 영향이 가장 크고, 그다음으로는 의료비 세액공제 폐지, 교육비 세액공제 폐지 및 신용카드 소득공제 혜택 축소의 순이다. 이와 같은 차이는 공제혜택을 받는 납세자의 소득분포 차이에 따른 것으로 판단된다. 신용카드 소득공제의 혜택을 받은 자들은 저소득계층으로부터 중·고소득층까지 광범위하게 분포되는 한편, 교육비 세액공제는 중간소득계층 또는 그 이상의 계층에 집중되는 경향이 있다. 의료비 세액공제도 고소득층보다는 중·저소득층에서 더 많이 혜택을 받는다.

나. 복합 시나리오 효과

앞에서 검토한 바와 같이, 소득세 정책의 경우 다양한 정책이슈가 있으며, 각 이슈들은 나름대로 중요한 의미를 가지고 있다. 그러므로 이들 이슈들을 종합적으로 고려하여 개편안을 마련하여야 하는데, 개별 공제항목의 개편만으로는 다양한 문제점들을 모두 개선하는 방안을 찾기 어렵다. 그러므로 본 연구에서는 근로소득공제제도와 근로소득세액공제제도, 기본공제제도, 자녀세액공제제도를 복합적으로 개편하는 세 가지 대안을 마련하고 개편에 따른 효과를 분석하였다. 분석결과를 간략하게 정리하면 <표 VI-2>와 같다.

복합 시나리오 1안에서는 근로소득공제 규모를 최대 750만원으로 제한하고 근로소득세액공제는 폐지하는 방안을 제시하였다. 이 경우 총급여 1,500만원까지는 현행 공제율을 적용하여 공제액을 계산하고, 1,500만원을 초과하는 부분에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않게 된다. 기본공제의 경우에는 1인당 공제액을 현행 150만원에서 400만원으로 확대한다. 기본공제가 충분히 확대되었다는 점을 고려하여 자녀세액공제는 폐지한다.

이 경우 근로소득세액공제 폐지와 기본공제 확대, 자녀세액공제 폐지가

소득세 수입을 감소시키고 재분배 기능을 약화시키는 효과가 있지만, 근로소득공제 한도액을 낮은 수준으로 책정함에 따른 세수입 증대 및 재분배 기능 강화 효과가 더 압도적인 것으로 판단된다. 면세자 비율의 경우에는 기본공제 확대가 이 비율을 확대하는 효과가 있으나 근로소득공제 한도 설정, 근로소득세액공제 및 자녀세액공제 폐지의 영향이 더 커서 면세자 비율이 축소되는 것으로 나타났다.

〈표 VI-2〉 소득세 공제제도 개편 효과 - 복합 시나리오

구분	개편 시나리오	정책이슈				
		세수입	재분배 효과	근로자·사업자 세부담 격차	면세자 비율	결혼, 출산의 세부담 완화 효과
시나리오 I	① 근로공제한도 750만원, ② 근소세액공제 폐지, ③ 기본공제 400만원, ④ 자녀공제 폐지	증가	확대	축소	축소	확대
시나리오 II	① 근로공제한도 750만원, ② 근소세액공제 폐지, ③ 기본공제 300만원 (자녀 제외), ④ 자녀공제 45만원	증가	확대	축소	축소	확대
시나리오 III	① 근로공제한도 1,200만원, ② 근소세액공제 폐지, ③ 기본공제 400만원 (자녀 제외), ④ 자녀공제 폐지	감소	축소	축소	확대	확대

주: 밑줄 친 부분은 시나리오 I과 차이가 나는 부분임

자료: 저자 작성

복합 시나리오 II는 I안을 기본으로 기본공제 확대 폭을 다소 축소하고, 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하여 공제액을 크게 확대하는 방안이다. 이 경우에도 다섯 가지 정책이슈에서 모두 긍정적인 영향을 기대할 수 있는 것으로 나타났다. II과 I안의 유일한 차이점은 I안이 자녀와 그

외 부양가족을 구분하지 않고 동등하게 공제를 확대하는 방안인 데 비해, II안에서는 자녀에 더 많은 혜택을 제공하면서 동시에 자녀에 대한 혜택을 세액공제로 통합함으로써 역진적인 효과를 최소화하고자 하였다는 점이다. 그러므로 자녀부양에 따른 혜택, 소득재분배의 관점에서는 II안이 더 우월하다고 할 수 있을 것이다.

복합 시나리오 III에서는 I안을 기준으로 하되 근로소득공제 한도를 750만원이 아닌 1,200만원으로 설정하였다. 이 경우 총급여가 4,500만원을 초과하면, 그 초과분에 대해서는 추가적인 공제를 받을 수 없다. I안과 비교할 때, III안에서는 근로소득공제제도 개편의 세수입 증대 효과와 소득재분배 효과가 상당히 완화된다. 그리고 면세자 비율 축소 효과도 완화된다. 결과적으로 근로소득세액공제제도 폐지, 기본공제 확대, 자녀세액공제 폐지와 결합하여 세수입, 소득재분배, 면세자 비율의 측면에서 부정적인 효과가 나타날 것으로 예상된다.

복합 시나리오 분석에서는 특별공제제도를 고려하지 않았는데, 실제 제도 개편 시에는 특별공제제도를 포함하여 개편안을 마련하는 방안도 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 신용카드 소득공제제도를 폐지하는 경우에는 세수입, 면세자 비율, 근로자와 사업자 간 세부담 격차 축소의 관점에서 긍정적인 효과가 더 커질 것으로 예상된다. 또한 부양가족 교육비 세액공제를 폐지하는 경우에는 세수입 증대뿐만 아니라 소득재분배 기능 강화 효과가 클 것으로 예상된다. 그러므로 특별히 소득재분배 기능 측면에서 보완이 필요할 경우에 교육비 세액공제제도 개편을 활용할 수도 있을 것이다.

4. 정책시사점

본 연구를 통해서 얻을 수 있는 정책시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 소득세 정책이슈가 상당히 다양하고 복잡하다는 점이다. 소득세 수입의 변화를 중요하게 고려하여야 하는 것은 당연하며, 그 외에도 소득재분배효과, 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차, 면세자 비율에 미치는 영향도 고려하여야 한다. 결혼 및 출산으로 인해 부양가족이 증가함에 따른 세

부담 절감 혜택도 중요한 고려 요소가 된다. 그 외에 개별 제도의 문제점도 지적된다. 예를 들면, 교육비 공제의 경우, 도입 당시에는 중·저소득 가계의 교육비 부담 완화와 교육기회 확대를 목적으로 도입되었지만, 중·저소득층의 교육비를 대부분 정부가 부담하는 현 시점에서는 그 혜택에서 제외되는 고소득층에게 세제혜택이 집중된다는 문제가 있다. 의료비 공제의 경우에도, 건강보험 및 정부지원의 확대에 인하여 세액공제제도의 필요성은 상당히 약화된 상태이다. 앞으로 그 필요성은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.

그러므로 소득세제 개편방안을 모색할 때는 다양한 정책이슈를 복합적으로 검토하여야 하며, 개별 공제제도의 문제점도 함께 개선하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 사회적, 정치적 상황에 따라 여러 가지 이슈 중 어느 하나가 더 강조될 수는 있으나 다른 이슈들이 완전히 무시되는 것은 바람직하지 않다. 장기적인 개편 목표를 설정하고 각 이슈들의 적절한 조화를 모색할 필요가 있다.

둘째, 어느 한 가지 제도 개편으로는 이와 같은 복합적인 정책이슈를 적절히 고려한 조화로운 개편방안을 마련할 수 없다. 한 가지 정책이슈에 초점을 맞춰 하나의 제도를 개편하는 경우에 다른 측면에서는 더 어려운 문제가 나타날 수 있다. 한 예로 2014년에 소득공제를 세액공제로 개편하면서 소득재분배 기능을 강화하였는데, 이로 인해 면세자 비율이 대폭 확대되어 소득세 정책에 큰 부담이 되고 있다. 그 외에도 최근에 몇 차례에 걸쳐 명목세율 구조를 개편하였는데, 주로 소수의 고소득층 세부담 증대에 초점을 맞춘 것으로서 다양한 소득세 정책이슈를 조화롭게 반영하였다고 할 수 없다. 앞서 언급한 다양한 정책이슈를 조화롭게 고려한 개편방안을 마련하려면 명목세율 개편만으로는 부족하며, 소득공제 및 세액공제의 체계를 개편하는 복합적인 개편안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 본 연구에서는 다양한 정책이슈와 개별 공제제도의 문제점을 종합적으로 개선하는 목적의 개편안으로 몇 가지 복합 시나리오를 검토하였는데, 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소하고 기본공제 및 자녀세액공제를 확대하는 방향으로 개편하는 방안을 신중하게 검토해 볼 필요가 있는

것으로 판단된다. 근로소득공제제도의 경우 공제한도를 설정함으로써 총공제규모를 축소하고 소득재분배 기능을 강화하는 방안이 제시되었다. 그런데 공제규모를 상당히 낮은 수준으로 설정해야 근로소득세액공제 축소 및 기본공제, 자녀세액공제 확대에 따른 재분배 기능 약화 및 면세자 비율 확대 효과를 압도할 수 있는 것으로 나타났다. 기본공제와 자녀세액공제는 서로 밀접한 관계를 가지고 있는데, 기본공제를 대폭 확대하는 경우에는 자녀세액공제를 폐지하는 것이 타당할 것이다. 그러나 이 경우, 소득재분배 기능 약화 효과가 크고, 기본공제 확대의 영향이 자녀에 집중되지 않고 그 외 부양가족에까지 확대된다는 점에서 세수손실 대비 개편의 효과성이 다소 낮다고 할 수 있다. 이러한 문제를 보완하는 방안으로 기본공제의 확대 폭을 다소 축소하고 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하고 공제규모를 대폭 확대하는 방안을 생각할 수 있다.

본 연구에서 검토한 복합시나리오에는 특별공제제도를 개편하는 방안을 포함하지 않았는데, 앞서 언급한 복합 시나리오에 특별공제제도 개편을 추가하면 긍정적인 효과를 더 확대할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 교육비 공제제도의 폐지는 소득재분배 기능 강화에 도움이 될 것으로 판단되며, 신용카드 소득공제제도 폐지의 경우에는 세수효과가 크므로 기본공제 등 다른 제도의 개편에서 더욱 유연하게 대응할 수 있도록 도움이 될 것으로 판단된다.

마지막으로 모의실험 분석의 중요성을 강조하고자 한다. 본 장에서는 모의실험 분석 결과를 간략하게 정리하였으며, 이렇게 요약한 것이 복합적인 제도개편의 방향을 설정하는 데는 큰 도움이 될 것으로 판단된다. 그러나 실제로 제도를 개편할 때는 좀 더 자세한 모의실험 결과를 바탕으로 대안을 마련해야 할 것이다. 본 연구의 본문(제V장)에서는 모의실험 결과 나타난 구체적 수치들을 정리하였는데, 그 수치들은 본 장에서 정리한 요약표만으로 알 수 없는 다양한 정보를 담고 있다. 예를 들면, 소득재분배 영향에 대해 본 장에서는 단순하게 개선되는지 또는 악화되는지만 정리하였으나, 본문에서는 어떤 소득계층의 세부담이 얼마나 증가하거나 감소하는지 자세하게 정리하였다. 면세자 비율의 경우에도 어떤 소득계층에서 면세자 비율이

어느 정도 축소되는지 정리하였다. 이러한 정보는 실제 정책 결정에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 예컨대 면세자 비율을 축소하는 경우에, 중간소득계층 이상에서는 면세가 발생하지 않도록 함으로써 면세자 비율을 축소할 수도 있으며, 중간소득계층 이상의 면세자 비율에는 영향을 주지 않고 저소득층의 면세자 비율만 축소하는 경우도 있을 수 있다. 모든 납세자에게 일정액 이상의 세금을 납부하도록 최저한세를 도입하는 경우에는 최저소득계층의 면세자 비율만 축소될 것이다. 그러므로 어떤 계층에서 어떤 효과가 나타나는지를 파악하고 가장 바람직한 방안을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 최대한 정확하고 많은 표본으로 구성된 자료를 사용하여 상세하게 분석하고, 그 결과를 바탕으로 개편안을 마련하여야 할 것이다.

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 강신욱·홍민기·오종현·전병유·신광영·주상영, 『소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-05-01, 경제·인문사회연구회, 2018. 3.
- 김재진·기은선, 『신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 및 세액공제』, 2018 조세특례 심층평가(Ⅰ), 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018.
- 김현숙·류덕현·민희철, 『장기적 인적자본 형성을 위한 조세·재정정책: 출산을 결정요인에 대한 경제학적 분석』, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 박기백, 「“재정패널”을 이용한 가계 부담 및 혜택 분석: 분위별, 지역별 분포를 중심으로」, 『재정학연구』, 제3권, 제2호, 한국재정학회, 2010, pp. 1~28.
- 성명재·박기백, 「조세, 재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함」, 『재정학연구』, 제1권, 제1호, 한국재정학회, 2008, pp. 63~94.
- 성명재·송헌재·전병목, 『조세·재정모의실험 모형: KIPFSIM10 모형의 구축』, 한국조세연구원, 2010. 12.
- 성명재·전병목·전병힐, 『조세·재정모의실험 모형: KIPFSIM08 모형의 구축』, 한국조세연구원, 2008. 12.
- 성명재·전영준, 『소득세 공제체계 개편의 형평·과표양성화 효과분석: 인적공제 개편을 중심으로』, 한국조세연구원, 2009.
- 신윤정, 「보육·교육비 부담이 출산 의향에 미치는 영향 분석」, 『보건사회연구』, 제28권, 제2호, 한국보건사회연구원, 2008, pp. 103~134.
- 안종석, 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』, 연구보고서 16-08, 한국조세재정연구원, 2016.

- 안중석·박수진·이서현, 『주요국의 근로소득세 공제체계 국제비교』, 세법 연구 17-03, 한국조세재정연구원, 2017.
- 안중석·오종현, 『근로소득 특별세액공제(교육비·의료비) 및 성실사업자 세액공제』, 2017 조세특례 임의심층평가, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2017.
- 오종현·강성훈·신상화, 『조세제도 변화에 따른 경제·재정 효과 분석을 위한 시뮬레이션 개발』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2016. 12.
- 오종현·신상화·김문정, 『조세제도 변화에 따른 경제·재정 효과 분석을 위한 시뮬레이션 개발』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2017. 12.
- 오종현·윤성주·한중석·신상화·김문정, 『조세·재정정책의 소득재분배 효과 분석 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2017. 11.
- 차경욱, 「저출산 가계와 출산계획이 있는 가계의 경제구조 비교 분석」, 『한국가정관리학회지』, 한국가정관리학회, 제23권, 제2호, 2005, pp. 137~148.
- 최준욱·송헌재, 『저출산 대응 재정 정책수단의 효과 및 영향분석』, 한국조세연구원, 2010. 12.

미국 세법(I.R.C.) §61(a)

〈웹사이트 자료〉

국가통계포털, <http://kosis.kr>, 2018. 5. 2 접속.

법제처, 국가법령정보센터, www.law.go.kr, 2018. 7. 11 접속.

OECD, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>, 2018. 5. 4 접속.

_____, Income Distribution Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>, 2018. 7. 11 접속.

소득세 공제체계 개편방안 연구

안종석 · 오종현

본 연구에서는 소득세 공제제도를 개편 시 예상되는 효과를 분석하였다. 먼저 소득세 제도 현황과 특징을 살펴보고, 정책이슈를 정리하였으며, 그 이슈에 부합하는 개편 시나리오를 제시하였다. 그리고 국세 신고자료를 한국 조세재정연구원의 모의실험분석 모형에 적용하여 개편의 효과를 분석하고, 정책시사점에 대해 논의하였다.

유사한 다른 연구들과 비교하여 본 연구는 두 가지 특징이 있다. 첫째, 국세 신고자료를 사용하였다. 기존 연구들이 통계청의 가계동향조사 자료 등 표본조사 자료를 사용하는데 비해 본 연구에서는 근로소득세와 종합소득세 신고자료에서 각각 약 100만명, 55만명의 자료를 무작위 추출하여 분석하였다. 그러므로 표본의 대표성, 자료의 정확성 측면에서 기존 연구보다 우월하다. 둘째, 연구의 포괄성에서 차이가 있다. 다른 연구들이 세수입 증대, 소득재분배 등 소득세 정책이슈 중 특정한 이슈에 초점을 맞춰 분석하였으나, 본 연구에서는 소득세 과세현황을 검토하여 다양한 정책이슈를 도출하고, 그 이슈들을 포괄적으로 고려하여 개편 대안을 마련하고 각각 이슈들의 관점에서 어떤 효과가 나는지 분석하였다.

분석결과를 요약하면, 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소하고 기본공제 및 자녀세액공제를 확대하는 방향으로 개편하는 방안을 신중하게 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 근로소득공제제도의 경우 공제한도를 설정함으로써 총공제규모를 축소하고 소득재분배 기능을 강화하는 방안

을 검토하였는데, 공제규모를 상당히 낮은 수준으로 설정해야 세수입 증대는 물론 재분배 기능 개선, 면세자 비율 축소 관점에서 큰 효과를 얻을 수 있는 것으로 나타났다. 기본공제와 자녀세액공제는 서로 밀접한 관계를 가지고 있는데, 기본공제를 대폭 확대하는 경우에는 자녀세액공제를 폐지하는 것이 타당할 것이다. 그러나 이 경우, 소득재분배 기능 약화 효과가 크고, 기본공제 확대의 영향이 자녀 외 부양가족에까지 확대되어 세수손실 대비 개편의 효과성이 다소 낮아질 수 있다. 이러한 문제를 보완하는 방안으로 기본공제의 확대 폭을 다소 작게 설정하고 자녀에 대한 공제는 자녀세액공제로 통합하여 공제규모를 대폭 확대하는 방안을 생각할 수 있다.

A study on the reform of Personal Income Tax System

Jongseok An and Jonghyeon Oh

This study investigates the effects of changes in deduction and credit system of Personal Income Tax (PIT) of Korea. At first, we examined current tax system as well as PIT revenue by income classes and by types of income. And we derive policy issues of PIT and reform scenarios based on those policy issues. Then we estimated the effects of changes in deduction and credit system prescribed by the scenarios. We used the random sample data from tax return files, one million for labor income tax and five hundred fifty thousands for comprehensive income tax. We estimated the effects of changes in tax revenue, income redistribution, effective tax rates of labor income tax and comprehensive income tax by income classes, and exemption ratios.

The analysis suggests a reform in the direction to reduce both labor income tax deduction and labor income tax credit, and raise basic deductions for family members and child tax credits. For labor income tax deduction, we investigated scenarios to limit the deduction to a certain amount. The estimation results suggest that the limit should be sufficiently low to get noticeable effects on tax revenue, income redistribution, and

exemption ratios. Basic deductions for family members and child tax credits are closely related to each other. If basic deductions were expanded sufficiently, child tax credit could be abolished. In this case, however, a negative effect on income redistribution is expected. In addition, the effects of expansion of basic deduction may extend to family members other than child, which may reduce the effectiveness of the reform on reducing child support costs. To overcome this problem, we could think a way to expand basic deductions moderately and integrate deductions for child into the child tax credit with a big increase in the credit amount.

■ 저자약력

안종석

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

오종현

한양대학교 경제금융학부 졸업
미국 The Ohio State University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

변이슬 한국조세재정연구원 연구원

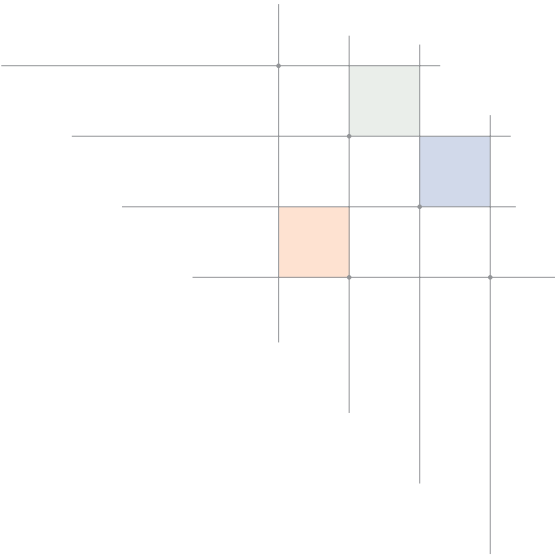
연구보고서 18-02

소득세 공제체계 개편방안 연구

발행	행	2018년 12월 31일
저자	자	안종석·오종현
발행인	행 인	김유찬
발행처	행 처	한국조세재정연구원
주소	주 소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	전 화	(044)414-2114(대)
홈페이지	홈 페 이 지	www.kipf.re.kr
등록	등 록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	정 가	9,000원
조판 및 인쇄	조 판 및 인 쇄	(주)프리비
I S B N	I S B N	978-89-8191-951-1

© 한국조세재정연구원 2018

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr

