



2021 조세특례 심층평가(12)  
외국인 근로자에 대한  
과세특례

외국인 근로자에 대한 과세특례

2021 조세특례 심층평가(12)  
외국인 근로자에 대한  
과세특례

2021. 9

기획재정부  
한국조세재정연구원



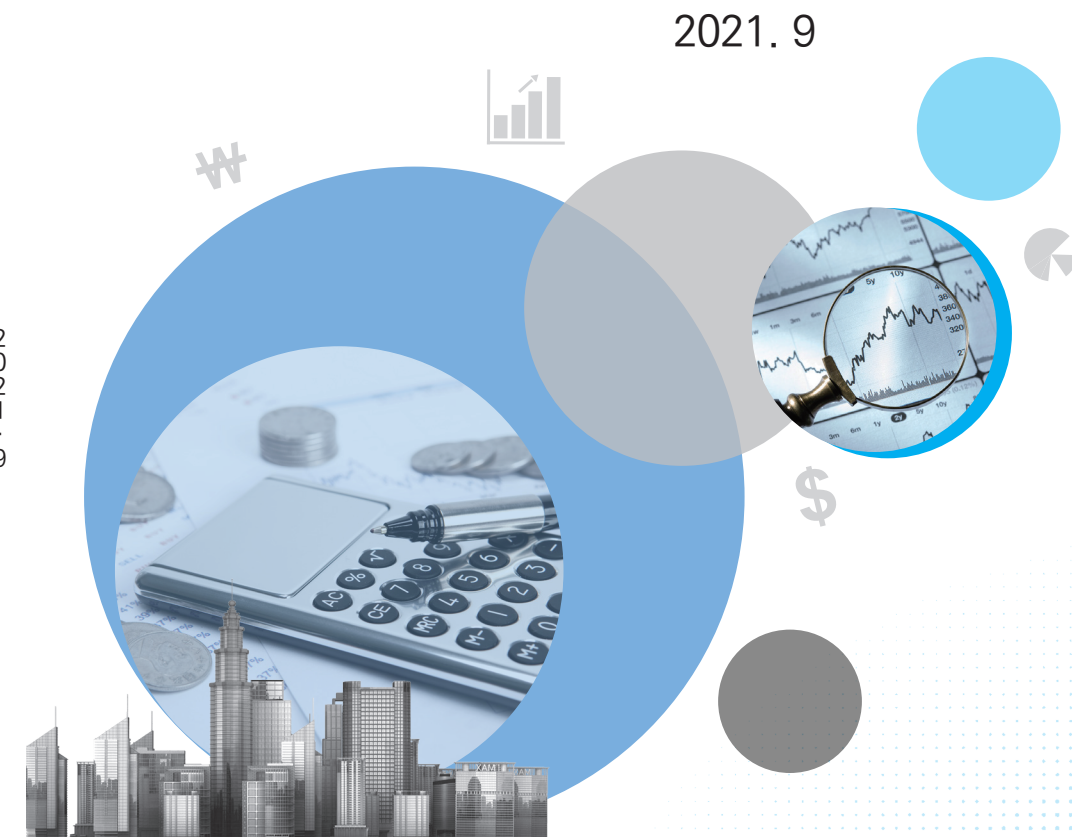
2021 조세특례 심층평가(12)  
외국인 근로자에 대한  
과세특례

2021. 9



# 2021 조세특례 심층평가(12) 외국인 근로자에 대한 과세특례

## 2021 조세특례 심층평가(12) 외국인 근로자에 대한 과세특례



2021 조세특례 심층평가(12)  
외국인 근로자에 대한  
과세특례

2021. 9

# 제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『외국인 근로자에 대한 과세특례』 연구용역에 관한 최종 보고서로 제출합니다.

연구책임자: 최인혁 한국조세재정연구원 부연구위원

공동연구자: 안종석 가온조세정책연구소 대표

신상화 충남대학교 무역학과 교수

2021년 9월

한국조세재정연구원

원 장 김 재 진



# 요 약

## 1. 연구배경

- 본 연구에서는 「조세특례제한법」 제18조의2에 규정된 외국인 근로자에 대한 과세 특례제도의 경제적 효과와 제도의 타당성을 분석하고, 일몰기한 연장 여부 및 연장 시 개편방안을 모색함
  - 이 제도는 의무심층평가 대상으로 일몰(2021년 12월 31일)이 도래하기 전에 심층평가를 통해 제도 유지 여부를 검토하고, 유지하는 경우의 개편사항을 검토해야 함
  - 외국인 근로자에 대한 과세특례제도는 외국인이 국내에서 임원 또는 사용인(일용근로자 제외)으로서 근로를 제공하는 경우에 근로소득에 대해 낮은 수준의 단일세율을 적용할 수 있도록 하는 제도임

## 2. 외국인 근로자 과세특례제도의 특징과 지원 현황

### 가. 제도의 특징

- 외국인 근로자 과세특례제도는 국내 근무 외국인의 세부담을 낮춰 주는 데 목적이 있으며, 도입 초기부터 홍콩을 겨냥하여 홍콩과 유사하거나 더 유리한 과세환경을 만들어 주고자 하였음
  - 2003년에 홍콩의 소득세 최고세율인 17%와 같은 수준의 단일세율을 적용한 분리과세 방식이 도입되었음
  - 2008년에는 홍콩이 누진과세제도 대신 15% 단일세율제도를 적용할 수 있도록 허용함에 따라 한국도 특례세율을 15%로 낮췄음

- 외국인 근로자에 대한 세부담을 홍콩과 유사한 수준으로 유지하려고 노력한 이유는 외국인 근로자 유치에 있어 경쟁자라고 할 수 있는 인근 국가 중 홍콩이 가장 경쟁력 있는 세제와 생활환경을 갖추고 있기 때문인 것으로 판단됨
- 외국인 근로자에 대한 과세특례는 고소득 외국인 근로자에 초점을 맞춰 세부담을 완화하는 데 목적이 있음
  - 외국인 근로자에는 과세특례 적용을 받는 외국인 근로자도 포함되어 있으며, 근로자 전체에는 외국인 근로자도 포함됨
  - 외국인 근로자에게 19%의 단일세율을 적용하는데, 소득이 1억원 이하인 경우에는 이 제도를 적용함에 따른 실익이 없음
  - 소득 1억~2억원 구간에서는 외국인 근로자의 평균 실효세율이 19.1%로, 이 구간의 근로자 중 상당수는 단일세율을 적용함으로써 세부담을 절감할 수 있음
  - 소득이 많을수록 과세특례의 혜택이 커짐
    - 2019년 과세표준 10억원 초과 구간의 외국인 근로자 실효세율은 35.8%이므로 19% 단일세율을 적용하면 평균적으로 세부담을 거의 절반 수준으로 축소할 수 있음

<표 1> 외국인과 내국인의 근로소득세 실효세율 비교(2019년)

(단위: 명, 백만원, %, %p)

과세표준 규모	외국인 근로자			근로자 전체			A-B
	근로자 수	1인당 총급여	실효세율 (A)	근로자 수	1인당 총급여	실효세율 (B)	
평균	585,542	27	5.7	19,167,273	38	5.7	0.0
과세미달	64,974	3	-	7,054,651	15	-	-
4천만원 이하	501,956	25	2.0	7,973,406	31	1.8	0.2
6천만원 이하	5,949	70	7.9	1,994,354	62	4.6	3.2
8천만원 이하	3,098	92	11.1	1,128,232	83	7.2	3.9
1억원 이하	1,888	113	13.5	472,135	104	10.0	3.5
2억원 이하	3,881	163	19.1	464,316	144	15.1	4.0
3억원 이하	1,893	255	21.9	47,398	257	23.8	-1.9
5억원 이하	1,203	392	24.2	21,673	395	28.0	-3.9
10억원 이하	553	690	27.6	8,447	691	32.3	-4.7
10억원 초과	147	2,250	35.8	2,661	1,945	37.2	-1.4

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2020.

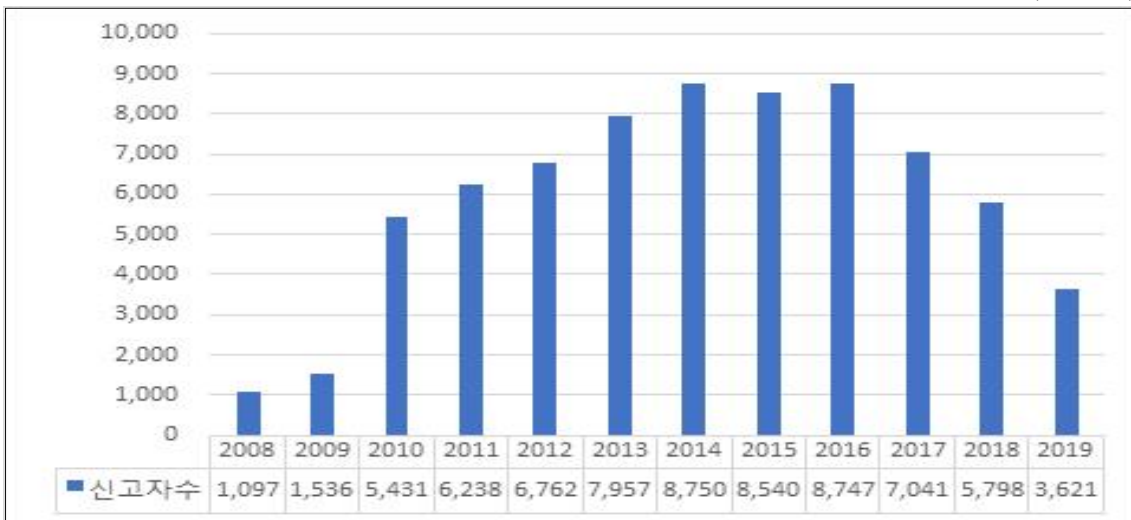
- 최근에는 외국인 근로자에게 제공되는 과세특례 혜택을 축소하는 쪽으로 정책방향이 전환됨
  - 2013년에 적용세율이 17%로 인상되었음
  - 2014년에 적용기한이 5년으로 제한됨
  - 2016년에 적용세율이 19%로 인상됨
  
- 이와 같은 정책방향 전환은 외국인 근로자가 많이 증가하고, 외국인 근로자의 국내 생활환경이 개선되어 과세특례를 축소하여도 외국인 근로자 유치에 큰 영향을 주지 않을 것이라는 판단에 따른 것으로 보임
  - 2002년 당시 25만명 수준이었던 등록 외국인 수가 2014년에 4.3배인 109만명이 되었으며, 이후에도 유사한 추세로 증가하여 2019년에는 127만명이 되었음

#### 나. 외국인 근로자 과세특례 지원 현황

- 외국인 근로자 과세특례 신고자 수를 연도별로 보면, 2008년 1,097명에서 2014년에 8,750명이 될 때까지 빠른 속도로 증가하였음
  - 그 후 2016년까지는 8천명 이상을 유지하였으나 2017년부터 빠른 속도로 감소하여 2019년에는 3,621명으로 2016년(8,747명)의 약 41% 수준이 되었음

[그림 1] 외국인 근로자 과세특례 신고자 수

(단위: 명)



자료: 국세청 제공

- 제도적인 측면에서 2017년 이후의 신고자 수 변화에 영향을 주었을 가능성이 있는 요인은 두 가지가 있음
  - 첫 번째 요인은 적용세율이 2016년 17%에서 2017년부터 19%로 인상한 것임
  - 두 번째 요인은 과세특례 제도의 적용 시한을 5년으로 제한한 것임
    - 2014년에 제도를 도입하였음
  
- 외국인 근로자 과세특례 신고건수의 변화 요인을 외국인 근로자 수의 변화와 신고율 변화로 구분하여 분해하면 <표 2>와 같음
  - 2016~2019년 기간에 총신고자 수가 5,126명 감소하였는데, 신고율 변화분에 의한 감소인원이 5,325명으로 더 많았음
  - 이 기간에 외국인 근로자 수는 증가하였으므로, 신고율에 변화가 없었다면 신고건수가 245명 증가하였을 것으로 예상됨
  - 그러나 신고율 하락에 따른 신고자 수 감소가 더 커서 전체적으로 신고자 수가 감소한 것으로 나타남
  - 즉 신고율 하락이 설명하는 부분이 약 103.9%, 외국인 근로자 수 변화가 설명하는 부분이 약 -3.9%라고 할 수 있음

<표 2> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 변화 요인 분해 결과

(단위: 명, %)

구분	총신고자 수	신고율 변화분		외국인 근로자 변화분	
		신고자 수	비중	신고자 수	비중
~1억원	-361	-495	137.0	156	-37.0
~2억원	-1,994	-1,637	82.1	-313	17.9
~3억원	-1,359	-722	53.1	-697	46.9
~5억원	-1,059	-639	60.4	-403	39.6
~10억원	-256	-247	96.3	-8	3.7
10억원~	-97	-110	113.6	5	-13.6
전체	-5,126	-5,325	103.9	245	-3.9

자료: 국세청 제공

- 소득 수준별로 보면, 5억원을 넘는 고소득 구간의 신고자 수 변화는 거의 대부분 신고율 변화에 따른 것이며, 이 구간의 신고율 변화는 과세특례 기간을 5년으로 제한한 데 따른 결과인 것으로 판단됨

- 2억원 이하 구간에서도 신고율 변화의 영향이 압도적인 것으로 나타났으며, 이 구간의 신고율 변화는 2017년의 적용세율 2%p 인상 효과와 특례 적용기간 제한의 효과가 결합하여 나타난 것이라고 할 수 있음
- 2억~3억원 구간에서는 신고율 변화 효과와 외국인 근로자 수 변화 효과가 각각 절반 정도씩 되며, 3억~5억원 구간에서는 각각 60%와 40%로 나타남
  - 이 구간에서는 외국인 근로자 수가 감소하여 신고자 수 감소에 상당한 영향을 주었다고 할 수 있음
  - 이 구간의 신고율 변화는 주로 특례기간 제한에 따른 것으로 판단됨

- <표 3>에는 대분류 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수를 정리하였는데, 대부분의 업종에서 2016년까지 과세특례 신고자 수가 증가하였으며, 그 후에 급격하게 감소되었음
  - 특히 신고자 수가 많은 전문과학기술서비스, 제조업, 도소매업 등의 신고자 수 감소가 전체 신고자 수 감소에 중요한 영향을 주었음

<표 3> 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 및 비중(대분류기준)

(단위: 명, %)

업종구분		2014~2016		2017~2019		2008~2019 계	
		신고자	비중	신고자	비중	신고자	비중
1	전문과학기술서비스	7,248	27.8	3,236	19.7	17,811	24.9
2	제조업	5,262	20.2	4,333	26.3	15,341	21.5
3	도소매업	3,369	12.9	2,981	18.1	10,809	15.1
4	기타	4,478	17.2	1,619	9.8	10,123	14.2
5	금융보험업	1,767	6.8	1,203	7.3	6,204	8.7
6	운수창고업	1,014	3.9	1,451	8.8	3,310	4.6
7	시설관리임대서비스업	1,134	4.4	272	1.7	2,433	3.4
8	정보통신업	601	2.3	496	3.0	1,844	2.6
9	부동산업	235	0.9	192	1.2	827	1.2
10	건설업	259	1.0	160	1.0	771	1.1
11	음식숙박업	164	0.6	118	0.7	520	0.7
	전체	26,037	100.0	16,460	100.0	71,518	100.0

자료: 국세청 제공

- 총신고자 수에서 업종별 신고자 수가 차지하는 비중을 보면, 2017~2019년 기준으로 제조업의 비중이 26.3%로 가장 높고, 이어서 전문과학기술서비스업과 도소매업으로 각각 19.7%와 18.1% 차지하였음
  - 그 다음으로는 기타 9.8%, 운수창고업 8.8%의 순임
  
- 추정된 조세지출 규모는 2014년에 1,628억원을 기록한 이후 감소 추세를 보임
  - 2016년 1,262억원이 될 때까지 감소되었다가 다시 증가하여 2018년에는 1,482억원이 되었으며, 2019년에는 1,469억원으로 다소 감소함
  - 2020년과 2021년에는 조세지출규모가 각각 669억원, 684억원으로 대폭 감소될 것으로 예상되는데, 이는 최근의 신고자 수 감소에 따른 것으로 판단됨
  
- <표 4>에는 2019년 소득에 대한 외국인 근로자의 소득수준별 과세특례 규모를 정리하였음
  - 총급여 1억~2억원 구간에서는 추정 실효세율이 단일세율보다 낮아 세부담 절감효과가 없는 것으로 나타남
  - 총급여 2억~3억원 구간의 감면율은 30.4%이고, 총급여 3억~5억원 구간의 평균 감면율은 39.7%, 5억~10억원 구간은 46.9%, 10억원 초과 구간은 53.3%임

<표 4> 소득수준별 외국인 근로자 과세특례 감면 규모(2019)

(단위: 명, 백만원, %p, %)

구분	특례신청자 수	신고자당 평균급여	외국인 근로자 실효세율 추정치 <sup>2)</sup>	추정 실효세율과 단일세율의 격차	총감면액 <sup>3)</sup> (비중)	감면율 <sup>4)</sup>
1억~2억원 <sup>1)</sup>	1,085	169	18.6	-0.4	-733(-0.8)	-2.2
3억원 이하	1,330	239	27.3	8.3	26,383(27.8)	30.4
5억원 이하	671	371	31.5	12.5	31,116(32.7)	39.7
10억원 이하	253	644	35.8	16.8	27,373(28.8)	46.9
10억원 초과	29	1,734	40.7	21.7	10,912(11.5)	53.3
전체	3,368				95,052(100.0)	

- 주: 1) 소득 1억원 이하 구간은 과세특례 세율 적용의 이득이 없어 제외하였음
- 2) 감면이 없는 외국인 근로자의 실효세율 추정치로, 근로자 전체 실효세율에 소득 8천만~1억원 구간의 근로자 전체와 외국인 근로자 실효세율 격차(3.5%p)를 더하여 추정함
- 3) 신고자 평균 급여에 실효세율 격차, 특례 신청자 수를 적용하여 산출
- 4) 감면이 없었더라면 납부해야 할 세액에서 감면액이 차지하는 비중

자료: <표 3> 및 국세청 제공자료

- 총 감면액에서 소득구간별 감면액이 차지하는 비중을 보면, 소득 3억~5억원 구간의 비중이 32.7%로 가장 컸으며, 그 다음은 소득 5억~10억원 구간 28.8%, 소득 2억~3억원 구간 27.8%의 순임
  - 소득 10억원 초과구간은 11.5%를 차지하였음

### 3. 외국의 관련 제도

- 외국의 관련 과세제도를 조사해 본 결과, 외국인 근로자의 세부담을 특별히 완화해 주는 특례제도를 운영하는 국가는 많지 않음
- 특별히 눈에 띄는 국가들은 북유럽 국가들인 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 아일랜드로 전문가, 연구자 등과 일정소득 이상의 핵심요원들이 자국에서 근무함으로써 발생하는 소득에 대한 세부담을 완화하는 특례조치를 운영함
  - 이들 국가들은 대체로 세부담이 높고 사회복지혜택이 많은 고부담-고복지 국가들로서, 일정 기간 동안만 체류하는 외국인들은 세금을 많이 부담하는 한편 복지혜택은 많이 받지 못한다는 문제가 있음
- 아시아의 경쟁국가들은 대체로 세율을 낮은 수준으로 유지하여 경쟁력 있는 조세 환경을 조성하는 경향이 있으며, 일부 국가는 외국인 근로자 또는 국외에서 국내로 이주하는 자국민 근로자에 대한 조세지원 혜택을 제공함
  - 홍콩과 싱가포르의 소득세 최고세율이 각각 17%, 22%로 상당히 낮은 수준임
  - 타이완은 최고세율이 40%인데, 특정 자격을 갖춘 외국인 근로자에 대해 3년간 소득의 일정 부분을 소득세 과세대상에서 제외하는 특례 제도를 도입하였음
  - 말레이시아는 자국민으로서 외국에서 일하던 전문가가 말레이시아로 귀환하여 근로를 제공하는 경우에 5년간 15%의 단일세율을 적용하는 특례제도를 운영함
    - 말레이시아의 소득세 최고세율은 30%이고, 최고세율 적용 기준 소득이 5억 원을 넘어 한국 등에 비해 소득세 부담이 큰 편은 아님
  - 중국은 최고세율이 45%로 낮은 수준이 아님에도 불구하고 외국인 근로자에 대한 특례제도는 없음

- 북유럽 국가들의 외국인 근로자에 대한 과세특례 제도의 내용을 보면, 덴마크가 낮은 수준의 단일세율을 적용하는 방식을 활용하고, 그 외 국가들은 소득공제 방식을 적용함
  - 덴마크의 단일세율은 27%로 최고세율 56%의 48% 수준임
  - 스웨덴은 총급여의 25%, 이주비용, 모국 방문비용(연 1회), 자녀교육비의 공제를 허용함
  - 네덜란드에서는 소득의 30%까지 비용 공제가 가능하며, 외국인뿐만 아니라 외국에 근무하다 귀국하는 내국인에게도 적용됨
  - 아일랜드는 총급여에서 7만 5천유로(약 1억원)를 차감한 금액의 30%를 소득에서 공제함
  
- 적용대상은 대체로 연소득 1억~1억 5천만원 이상의 고소득자이며, 특정 분야의 전문지식을 갖춘 자에 대해서는 소득기준을 적용하지 않는 경우도 있음
  - 적용기간은 대상자가 국내에서 근로를 시작한 이후 3~7년임
  - 대체로 외국인에게 적용되며, 자국 국적을 가진 자에게 적용되는 경우도 있음

#### 4. 효과성 분석

- 본 연구에서는 외국인 근로자에 대한 과세특례 제도의 효과성 분석을 세 가지 측면에서 진행하였음
  - 고급 외국인 인력 유치 효과
  - 기업의 성장 효과
  - 고용 효과
  
- 자료는 외국인 근로자를 고용한 기업과 그 외 기업이 국세청에 신고한 자료를 사용하였으며, 분석자료는 2008~2019년 자료임
  - 과세특례 외국인 근로자가 있는 기업 전수자료를 사용하였으며, 그 기업들과 유사한 특성을 가진 대조군 기업의 표본을 추출하여 사용하였음

- 분석해 본 결과 외국인 근로자 과세특례 제도의 변화가 고급 외국인 인력 유치에 유의적인 영향을 준다는 통계적 증거는 발견하지 못하였음
  - 고급 외국인 인력의 국제 이주에 영향을 주는 여러 가지 다른 요인들에 대한 정보가 부족하여 기업의 노동 수요 관점에서 과세특례 제도의 변화가 기업별 과세특례 적용 외국인 근로자 수와 상관관계를 보이는지 살펴보았음
    - 과세특례 제도의 변화에 따른 대상 외국인 근로자 세후소득 변화와 기업별 대상 외국인 근로자 수의 상관관계를 분석함
  - 분석 결과 두 변수 간에 통계적으로 유의한 관계는 찾을 수 없었음
  
- 다음으로 고급 외국인 인력의 존재가 기업에 유·무형 혜택을 부여하여 기업 성장이 촉진될 것이라는 가설의 경우 자료 내에서 그것을 지지하는 근거를 발견할 수 있었음
  - 본 제도를 이용하는 기업별 고급 외국인 인력의 수와 기업의 규모 간에 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 발견하였음
  - 다만 두 변수 중 어떤 변수가 다른 변수를 유발시켰는지의 인과관계에 대해서는 본 연구만으로는 단정할 수 없음
  
- 마지막으로 본 제도를 이용하는 고급 외국인 근로자가 존재하는 기업들에서 그렇지 않은 기업들에 비해 평균적인 수준에서 고용인원수가 많은 것을 확인할 수 있음
  - 이 경우에도 두 변수 중 어떤 변수가 다른 변수를 유발시켰는지의 인과관계에 대해 본 연구만으로는 단정할 수 없음
  
- 이상의 결과들은 과세특례 대상 외국인 근로자 고용과 기업의 규모 및 고용수준이 뚜렷한 양(+)의 상관관계가 있음을 보여줌
  - 다만 이러한 양(+)의 상관관계가 이 제도로 인한 것이라는 인과관계는 발견하지 못하였음
  - 이를 밝히기 위해서는 고급 인력의 국제 이주 의사 결정에 본 제도가 상당한 영향을 주어야 한다는 구체적 근거가 있어야 할 것임
    - 개개인의 의사 결정에 영향을 주는 비관측 요소들의 존재로 인해 이에 대한 통계적 근거를 찾는 것은 매우 어려운 일임

## 5. 타당성 분석

- (정부 개입의 근거와 타당성) 외국인 근로자에 대한 조세지원 필요성은 두 가지 측면에서 검토할 수 있는데, 지원이 필요한 측면과 그렇지 않은 측면이 공존함
  - 외국인 근로자가 국내 경제에 긍정적 외부효과를 유발하는 경우, 외국인 근로자 유치를 위하여 조세지원을 할 수 있음
    - 본 연구의 실증분석 결과 과세특례 외국인 기업의 유입이 해당 기업의 성장과 고용에 긍정적인 외부효과를 줄 가능성이 있는 것으로 나타남
    - 한편 과세특례제도가 대상 외국인 근로자 유입에 긍정적 영향을 준다는 증거는 찾지 못하였음
  - 외국인 근로자가 각종 공제 등을 적용하는 데 어려움이 있어 내국인 근로자보다 실효세율이 높은 반면, 단기간 근무 후 본국으로 돌아가면 정부 재정으로 지원하는 복지혜택을 받지 못하여 순 부담이 크다는 문제가 있음
    - 2019년 자료를 보면, 과세특례 대상이 아닌 외국인 근로자의 실효세율이 소득수준이 같은 내국인 근로자에 비해 3~4%p 정도 높은 것으로 나타남
  
- (지원대상의 적절성) 근무 업종이나 직종을 특정하지 않고, 단일세율을 적용하도록 함으로써 소득이 일정 수준 이상인 외국인 근로자에게 과세특례가 적용되도록 규정함
  - 이러한 제도는 전문성, 외국인 근로자의 필요성을 정부가 정하지 않고 기업이 급여를 통해서 정하도록 함으로써 임의적 판단을 최소화한다는 장점이 있음
  - 한편 국가 경제에 큰 도움이 되지 않은 외국인에게 조세 혜택이 귀속될 가능성을 배제할 수 없다는 문제가 있음
  - 이러한 문제를 고려하여 유럽 국가들은 특정 전문가, 연구자 등에게 소득요건을 완화하여 적용하는 경우가 있음
  - 한국도 「조세특례제한법」 제18조에 외국인 기술자에 대한 조세감면제도를 규정하고 특정 조건을 만족하는 외국인 기술자의 경우에 소득세를 50% 감면하는 제도를 별도로 운영함
  - 그뿐만 아니라 외국에서 귀국하는 내국인 우수인력에게도 외국인 기술자에게 적용하는 것과 유사한 지원제도를 적용함
  - 그러므로 현행 제도가 지원대상 선정에서 큰 문제가 있다고 판단되지 않음

- 단일세율 19%를 적용하면 대체로 소득 1억 5천만원 이상의 외국인 근로자에게 적용됨
  - 다른 국가들도, 전문가·연구자가 아닌 핵심요원들은 대체로 소득 1억~1억 5천만원 이상인 경우에 과세특례를 적용함
  
- (지원 규모의 적절성) 다른 국가의 경우에 감면율이 대체로 30~40% 수준이며, 높은 경우에도 50%를 넘지 않음
  - 한편 한국의 경우 2019년 감면율을 보면, 총급여 2억~3억원 구간의 감면율이 30.4%이고, 총급여 3억~5억원 구간의 평균 감면율은 39.7%, 5억~10억원 구간은 46.9%, 10억원 초과 구간은 53.3%임
  - 2021년에 10억원 초과 구간의 법정 한계세율이 인상되어 이 구간의 감면율은 더 높아질 것으로 예상됨
  - 감면율이 어느 정도가 적절한지에 대해 단정할 수는 없으나, 다른 국가와의 비교 및 감면의 필요성 등을 고려할 때 소득 5억원 이상 구간의 감면율은 과도하게 높은 것으로 평가됨
  
- (지원 방법의 적절성) 지원 방법으로 소득공제제도와 단일세율 제도를 비교해 보면 각각 장단점이 있음
  - 소득공제제도는 소득수준에 따른 감면율 차이가 크지 않다는 장점이 있음
    - 단일세율제도의 경우에는 소득이 많을수록 감면율이 높아짐
  - 한편 제도의 단순성, 명확성, 일관성 측면에서는 단일세율 제도가 우월함
  
- (다른 제도와의 중복성) 외국인 근로자 과세특례 제도와 유사한 재정지원제도는 없는 것으로 판단됨
  - 조세지원제도 중 「조세특례제한법」 제18조의 외국인 기술자에 대한 조세감면 제도 및 제18조의3에 규정된 내국인 우수인력 국내 복귀에 대한 조세지원제도가 유사한 성격을 가지고 있음
  - 이 제도들은 각각 대상을 달리 규정하고 있어 중복이라기보다는 서로 보완하는 제도라고 할 수 있음
    - 외국인 근로자 중 국내 경제에 주는 긍정적인 외부효과가 클 것으로 예상되

는 전문적 능력을 갖춘 기술자는 감면 혜택이 더 큰 제18조를 적용하고, 그 외 외국인 근로자는 제18조의2에 규정된 과세특례를 적용하면 됨

## 6. 정책방향

- (일몰기한 연장 여부) 외국인 근로자에 대한 조세지원 필요성은 외국인 근로자의 세부담이 내국인에 비해 많다는 점에 초점이 맞춰짐
  - 고숙련-고기술 외국인 근로자가 국내 경제에 미치는 긍정적인 외부효과를 기 대할 수 있으나 과세특례 제도가 외국인 근로자 유입에 유의미한 영향을 주는 것으로 판단되지 않음
  - 한편 외국인 근로자가 국내 근로자에 비해 다소 세금을 많이 납부하고, 정부 로부터 받는 복지혜택은 적을 수 있다는 점에서는 외국인 근로자에 대한 조세 지원 필요성이 인정됨
  - 현재의 외국인 근로자 과세특례 제도는 내·외국인 간 복지혜택을 고려한 순부 담률 격차를 해소하기 위한 것이라고 보기에 높은 감면율이 높은 편임
    - 소득이 10억원을 초과하는 구간의 평균 감면율은 53.3%에 달함
  
- 최근에 정부는 지속적으로 외국인 근로자 과세특례 적용대상과 적용율을 축소하 는 방향으로 제도를 개편해 왔는데, 이는 외국인 근로자 조세지원의 필요성과 과 도한 감면율 문제를 종합적으로 고려한 것이라고 할 수 있음
  - 급진적인 제도 변화가 외국인 근로자를 고용한 개별 기업에 미치는 영향이 상 당히 클 수 있다는 점을 고려하여 점진적으로 지원 대상과 지원 규모를 축소 해 나가는 정책을 유지하는 것이 대안이 될 수 있을 것임
  
- (세율체계의 개편) 타당성 분석에서 제기된 문제점 중 가장 중요한 문제는 최고 소득계층의 감면율이 상당히 높다는 점임
  - 유사한 다른 국가들의 경우 감면율이 대체로 30% 내외이며, 높은 경우에도 50%를 넘지는 않음
  - 한편 한국의 경우 대체로 다른 국가에 비해 감면율이 높음
    - 2019년 기준 소득 2억~5억원 구간에서의 감면율은 30~40% 수준인데, 5억원 초과 구간의 경우 10억원을 기준으로 각각 46.9%와 53.3%임

- 2021년에 10억원 초과분에 대한 최고세율이 42%에서 45%로 인상되어 이 구간의 감면율은 더욱 높아질 것으로 예상됨

- 단일세율 정책의 근간을 유지하면서 고소득자의 세부담을 증대시키는 방안은 단일세율 제도에 약간의 누진도를 가미하는 방안과 단일세율을 인상하는 방안으로 구분할 수 있음
- 단일세율제도에 누진성을 가미하는 방안은 현행 단일세율 19%를 기본세율로 유지하고, 소득이 일정 수준(예: 3억원 또는 5억원)을 초과하는 부분에 대해 더 높은 세율을 적용하는 방안임
  - 이 방안은 현행 제도의 지원대상 범위를 유지하면서 누진세율 적용구간에 해당하는 고소득자의 감면율을 축소하는 방안임

<표 5> 세율체계 개편 대안별 감면율

(단위: %)

소득구간	외국인근로자 실효세율 추정치 <sup>1)</sup>	현행 제도하에서 감면율 (2019년) <sup>2)</sup>	개편 대안별 감면율		
			① 단일세율 2%p 인상 (19% → 21%)	② 3억원 초과분 세율 3%p 인상 (19% → 22%)	③ 3억원 초과분 세율 5%p 인상 (19% → 24%)
1억~2억원	18.6	-2.2	-12.9	-2.2	-2.2
~3억원	27.3	30.4	23.1	30.4	30.4
~5억원	31.5	39.7	33.3	37.9	36.6
~10억원	35.8	46.9	41.3	42.5	39.5
10억원~	40.7	53.3	48.4	47.2	43.2

주: 1) <표 II-13>에 제시된 과세특례가 없는 경우의 외국인 근로자 실효세율 추정치

2) <표 II-13>에 제시된 소득수준별 감면율

자료: 저자 계산

- 한편 장기적으로 제도의 적용대상과 지원율을 축소할 필요가 있다는 점에서는 기본세율을 인상하는 방안이 더 나은 방안이 될 수 있음
  - 이 경우 적용대상 기준 소득이 상향 조정되어 적용대상 외국인 근로자의 범위가 축소되는 한편 소득수준에 따른 감면율 격차 축소 효과는 누진성을 가미하는 방안에 비해 적음



# 목 차

I. 서론 .....	21
II. 외국인 근로자 과세특례제도의 특징과 쟁점 .....	27
1. 외국인 근로자의 소득에 대한 과세제도 .....	29
2. 외국인 근로자 과세특례제도 현황과 특징 .....	31
가. 제도 현황 .....	31
나. 제도의 변천과정 .....	32
다. 제도의 특징 .....	34
3. 외국인 근로자 과세특례 지원 현황 .....	43
가. 외국인 근로자 과세특례제도 적용 대상자 .....	43
나. 과세특례 적용대상자의 소득수준별 분포 .....	45
다. 과세특례 신고자 수 변화의 요인 분해 .....	47
라. 적용대상자의 업종별 분포 .....	52
마. 조세감면 규모 .....	56
4. 주요 쟁점 .....	59
III. 외국의 관련 제도 .....	61
1. 외국인 근로자에 대한 조세지원제도 .....	63
가. 덴마크 .....	63
나. 스웨덴 .....	65
다. 네덜란드 .....	67
라. 아일랜드 .....	69
2. 아시아 주요국의 소득세 과세제도 .....	70
가. 홍콩 .....	71
나. 싱가포르 .....	71

다. 타이완 .....	72
라. 말레이시아 .....	74
마. 중국 .....	75
3. 요약 .....	76
<b>IV. 외국인 근로자 과세특례제도의 효과성 분석 .....</b>	<b>81</b>
1. 분석의 개요 .....	83
2. 분석자료 .....	86
가. 분석대상 자료 목록 .....	86
나. 연도별 지원 현황 .....	86
다. 산업별 지원 현황 .....	94
3. 분석 모형 및 분석 결과 .....	100
가. 고급 외국인 근로자 유치 효과 .....	100
나. 고급 외국인 근로자와 기업 규모의 상관관계 .....	105
다. 고급 외국인 근로자가 기업의 고용에 미치는 영향 .....	109
4. 요약 .....	111
<b>V. 외국인 근로자 과세특례제도의 타당성 평가 .....</b>	<b>113</b>
1. 정부 개입의 근거와 타당성 .....	115
2. 지원 대상의 적절성 .....	117
가. 적용대상 외국인의 정의 .....	118
나. 고용주에 대한 요건 .....	120
다. 소득 수준, 근무 직종 등에 따른 적용대상의 제한 .....	121
3. 지원 규모와 방법의 적절성 .....	124
가. 지원 규모의 적절성 .....	124
나. 지원 방법의 적절성 .....	130
다. 지원 기간 제한 .....	133
4. 다른 제도와의 중복성 .....	135

VI. 제도 개선방안 .....	137
1. 일몰기한 연장 여부에 대한 검토 .....	139
2. 일몰기한 연장 시 제도 개선방안 .....	142
가. 세율구조 개편 .....	142
나. 적용대상의 범위에 대한 검토 .....	145
다. 적용기간 제한에 대한 검토 .....	147
라. 주택 제공에 따른 이익에 대한 과세 문제 .....	148
 참고문헌 .....	 150

## 표 목 차

<표 II-1> 거주자, 비거주자의 소득세 납세의무 .....	30
<표 II-2> 외국인 근로자 과세특례제도 변화 과정 .....	33
<표 II-3> 외국인과 내국인의 근로소득세 실효세율 비교(2019년) .....	36
<표 II-4> 외국인 근로자 실효세율 변화 .....	39
<표 II-5> 소득(과세표준) 수준별 외국인 근로소득 신고자 수 .....	42
<표 II-6> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 - 총급여 수준별 .....	45
<표 II-7> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 변화(2016~2019년) .....	47
<표 II-8> 외국인 근로자 수 대비 과세특례 신고자 수 비율 .....	49
<표 II-9> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 변화 요인 분해 결과 .....	52
<표 II-10> 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 및 비중(대분류기준) .....	53
<표 II-11> 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 및 비중(중분류기준) .....	55
<표 II-12> 외국인 근로자 과세특례 조세지출 규모 .....	57
<표 II-13> 소득수준별 외국인 근로자 과세특례 감면 규모(2019년) .....	58
<표 IV-1> 외국인 근로자 개인별 납세자료 항목들 .....	85
<표 IV-2> 외국인 근로자 소속 기업체 납세자료 항목들 .....	85
<표 IV-3> 연도별 총이용자 수 및 신규 이용자 수 추이 .....	87
<표 IV-4> 과세특례 시작 연도별 단기(3년 이내) 적용자 수 비중 .....	91
<표 IV-5> 연도별 평균급여총액과 평균 결정세액 .....	92
<표 IV-6> 연도별 신규 이용자의 평균급여총액과 평균 결정세액 .....	93
<표 IV-7> 산업별(대분류) 인원수 및 비중 .....	95
<표 IV-8> 산업별(대분류) 평균급여총액 .....	96
<표 IV-9> 단일세율의 변화(2008~2019년) .....	100
<표 IV-10> 분석대상 기업들의 기초 통계량(2019년 기준) .....	103
<표 IV-11> 분석 결과(고급 외국인 인력 유치 효과) .....	104
<표 IV-12> 분석 결과(기업 성장 효과) .....	107

<표 IV-13> 분석 결과(고용 효과) .....	111
<표 V-1> 소득세 세율체계 변화 .....	126
<표 V-2> 주택 제공 이익의 근로소득 전환에 따른 실효세율 증가 효과 .....	127
<표 V-3> 특례 기간이 단기(3년 이내)인 외국인 근로자 수 .....	134
<표 VI-1> 세율체계 개편 대안별 감면율 .....	144

## 그림 목 차

[그림 II-1] 외국인 등록자 수 변화(2002~2019년) .....	39
[그림 II-2] 외국인 근로자 실효세율 변화 .....	40
[그림 II-3] 소득(과세표준) 수준별 외국인 근로소득 신고자 수 .....	42
[그림 II-4] 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 .....	44
[그림 II-5] 2019년 외국인 근로자 과세특례 신고자의 신고횟수 분포 .....	44
[그림 II-6] 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 - 총급여 수준별 .....	46
[그림 II-7] 외국인 근로자의 과세특례 신고율 변화 .....	49
[그림 II-8] 주요 업종의 외국인 근로자의 과세특례 신고자 수 변화(대분류기준) ...	53
[그림 II-9] 주요 업종의 외국인 근로자의 과세특례 신고자 수 변화(중분류기준) ...	55
[그림 IV-1] 연도별 외국인 근로자 과세특례제도 적용자 수 .....	88
[그림 IV-2] 연도별 신규 이용자 수 현황 .....	89
[그림 IV-3] 연도별 신규 이용자들의 평균 이용기간 .....	90
[그림 IV-4] 연도별 단기 이용자 수 및 비중 추이 .....	91
[그림 IV-5] 연도별 평균급여총액과 결정세액 추이 .....	92
[그림 IV-6] 산업별(대분류) 인원수 .....	95
[그림 IV-7] 산업별(대분류) 평균급여총액 .....	96
[그림 IV-8] 산업별 인원수 추이(5대 산업) .....	97
[그림 IV-9] 산업별 신규인원수 추이(5대 산업) .....	98
[그림 IV-10] 산업별 평균급여총액 추이(5대 산업) .....	99

# I. 서론





## I. 서론

- 본 연구에서는 「조세특례제한법」 제18조의2에 규정된 외국인 근로자에 대한 과세 특례제도의 경제적 효과와 제도의 타당성을 분석하고, 일몰기한 연장 여부 및 연장 시 개편방안을 모색함
  - 이 제도는 의무심층평가 대상으로 일몰(2021년 12월 31일)이 도래하기 전에 심층평가를 통해 제도 유지 여부를 검토해야 함
  - 본 연구에서는 이 제도의 유지 여부를 검토하고, 유지하는 경우의 개편방안을 모색함
  
- 외국인 근로자에 대한 과세특례제도는 외국인이 국내에서 임원 또는 사용인(일용 근로자 제외)으로서 근로를 제공하는 경우에 근로소득에 대해 낮은 수준의 단일세율을 적용할 수 있도록 하는 제도임
  - 국내에서 처음 근로를 제공한 날부터 5년간 근로소득에 19%의 단일세율을 적용하여 근로소득세를 납부할 수 있음
  - 2021년 12월 31일 이전에 근로를 시작한 경우에 적용됨
    - 단 다국적 기업의 지역본부에 근무하는 자의 경우에는 적용 시한이 없음
  - 외국인은 ‘대한민국 국적을 가지지 않은 사람’을 의미함
  - 외국인 근로자가 국내 특수관계기업에 근로를 제공한 경우에는 특례 적용 대상에서 배제됨
  - 단일세율을 적용할 때는 소득세와 관련된 비과세, 공제, 감면 및 세액공제 규정을 적용하지 않으며, 단일세율이 적용된 소득은 종합소득에 합산하지 않음
  
- 외국인 근로자에 대한 과세특례제도는 2002년에 처음 도입되었는데, 제도의 목적은 외국인 근로자의 세부담을 완화하여 외국인의 국내 근무를 촉진하는 데 있음
  - 제도 도입 시기(2002년)는 IMF 외환위기 극복에 주력하던 때로 외국인 투자기업의 유치, 국내 기업의 국제교류 및 공동연구의 활성화, 선진기술 및 경영기법의 도입이 중요하였음

- 해외 전문인력의 유입 촉진의 필요성이 컸음
- 그런데 외국인의 국내 세부담은 상당히 높은 편이고, 언어 등 외국인의 정주 여건은 양호하다고 할 수 없는 상황이어서 조세지원을 통해 해외 전문인력의 유입을 지원하고자 하였음
  - 외국인 근로자는 자녀의 외국인학교 교육비, 주택 임차료 등 외국인으로서 지불해야 하는 비용이 크데, 이에 대해 적절한 소득공제를 받을 수 없었음
  - 또한 해외근무수당 등으로 인하여 명목소득이 높는데, 과세구간은 비교적 낮게 설정되어 있어 적용세율이 높았음
  - 인근 경쟁국가에 비해 한국의 세부담이 상대적으로 높았음
    - 홍콩과 싱가포르 최고세율 각각 17%, 20%
- 외국인 근로자 과세특례제도에 대해 2016년에도 심층평가를 수행하였는데, 본 연구에서는 2016년 이후의 제도 및 환경 변화를 고려하여 제도 발전방향을 모색함
  - 2016년 말 제도 개편으로 적용세율이 17%에서 19%로 인상됨
  - 2018년에 외국인 투자에 대한 소득세, 법인세 감면제도가 폐지됨
  - 소득세 최고한계세율이 인상되고 적용구간이 개편됨
    - 2017년 최고세율 구간 신설: 1억 5천만원 초과분 38%
    - 2018년 고소득자 세율 인상 및 최고소득세율 구간 신설: 3억~5억원 38% → 40%, 5억원 초과분 42%
    - 2021년 최고세율 구간 신설: 5억원 초과분 42% → 10억원 초과분 45%
  - 2019년 말에 내국인 우수인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면제도가 신설됨
    - 대상 인력: 자연계·이공계·의학계 박사학위 소지자로서 국외에서 5년 이상 거주하면서 연구개발 및 기술개발 경험을 가진 자가 국내 기업부설 연구소 또는 연구기관에서 근로를 제공하는 경우에 5년간 소득세의 50% 감면
    - 적용 시한 2022년 12월 31일
  - 2020년 세법개정안에 따르면 2021년부터 외국인 기술자에 대한 소득세 감면제도의 적용대상이 확대됨
    - 특정 요건을 갖춘 외국인 기술자가 국내 기업부설연구소 또는 연구기관에서 근로를 제공하는 경우에 5년간 소득세의 50% 감면
    - 적용 시한 2021년 12월 31일

- 소재·부품·장비 특화선도기업 취업시 3년간 70%, 2년간 50% 감면, 적용 시한 2022년 12월 31일

□ 본 보고서의 구성은 다음과 같음

- 제Ⅱ장에서는 외국인 근로자 소득에 대한 과세제도를 살펴보고, 외국인 근로자 과세특례제도의 의미와 기대효과, 과세특례 적용 현황을 정리함
- 제Ⅲ장에서는 유사한 제도를 운용하는 외국의 사례와 국외 인재 유치에서 한국의 경쟁 대상이 되는 인근 국가의 외국인 근로자에 대한 소득세제를 살펴봄
- 제Ⅳ장에서는 제도의 효과성을 분석함
  - 이 제도가 지원 대상이 되는 외국인 근로자의 유입에 긍정적인 영향을 주었는지, 기업의 수익성과 고용에 어떤 영향을 주었는지 분석함
- 제Ⅴ장에서는 제도의 타당성을 분석함
  - 정부 개입의 근거와 타당성, 특례 대상 설정의 적절성, 조세감면 방법 및 감면 규모의 타당성, 제도 간 중복 여부 등에 대해 논의함
- 제Ⅵ장에서는 제도 개선방안에 대해 논의함
  - 일몰 연장 여부에 대해 논의하고, 연장이 필요한 경우 현행 제도의 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제시함



## Ⅱ. 외국인 근로자 과세특례제도의 특징과 쟁점





## II. 외국인 근로자 과세특례제도의 특징과 쟁점

### 1. 외국인 근로자의 소득에 대한 과세제도

- 「소득세법」 규정에 의하면 국내에서 소득세 납부 의무를 가진 납세의무자는 거주자와 비거주자로 구분되며(제2조), 거주자는 다시 거주기간이 5년 이내인 자와 5년을 초과하는 자로 구분됨(제3조)
  - 거주자는 국내에 주소를 두거나 183일 이상의 거소를 둔 개인을 말함(제1조의2 제1항 제1호)
    - 주소는 국내에서 생계를 같이하는 가족 및 국내에 소재하는 자산의 유무 등 생활관계의 객관적 사실에 따라 판정하며
    - 거소는 주소지 외의 장소 중 상당 기간에 걸쳐 거주하는 장소로서 주소와 같이 밀접한 일반적 생활관계가 형성되지 아니한 장소를 말함(「소득세법 시행령」 제2조)
  - 비거주자는 거주자가 아닌 개인을 말함(제1조의2 제1항 제2호)
  
- 비거주자는 국내원천소득에 대해서만 한국에 납세할 의무를 부담하며, 조세조약이 적용되는 경우에는 다음과 같은 조건을 모두 충족하면 국내에서 과세하지 않음(「소득세법」 제3조, OECD 모델조약 제15조 제2항)
  - 고용주 요건: 보수를 지급하는 고용주가 상대방 체약국 거주자인 경우
    - 내국인이 보수를 지급하더라도, 그 지급이 상대방 체약국에 거주하는 고용주를 대신하여 지급하는 것이면 고용주 요건이 충족됨
  - 국내 사업장 요건: 국내에서 지급하는 보수가 상대방 체약국에 거주하는 고용주의 국내 사업장에서 부담하는 것이 아닌 경우
    - 국내 사업장이 사업장에 귀속되는 이익을 계산할 때 비용으로 공제하는 지급액에 해당하지 않아야 함
  - 조약에 따라 고용주 요건과 국내 사업장 요건 외에 다른 요건이 추가되는 경우도 있음

- 예: 한미조세조약에는 소득금액이 3천달러 이하인 경우에만 원천지에서 과세하지 않도록 규정(「한미조세조약」 제19조 제3항)

〈표 II -1〉 거주자, 비거주자의 소득세 납세의무

거주자 여부	국내 체류 기간	기타 조건	납세의무	
			국내소득	국외소득
비거주자	183일 미만	조약상 비과세조건 충족 <sup>1)</sup>	×	×
		기타	○	×
거주자	5년 이하 <sup>2)</sup>		○	△(국내송금분)
	5년 초과		○	○

주: 1) 고용주 요건, 국내 사업장 요건, 기타 조약에 규정된 비과세 요건

2) 해당 과세기간 종료일 기준 과거 10년간 183일 이상 거주한 기간이 5년 이하

자료: 「소득세법」 제1조의2~제3조; OECD 모델조약 제15조 제2항.

- 거주자는 원칙적으로 국내 원천소득과 국외 원천소득 전체에 대해 한국에서 소득세를 납부할 의무가 있음(「소득세법」 제2조)
  - 단 해당 과세기간 종료일을 기준으로 과거 10년의 기간 중 국내에 주소나 거소를 둔 기간의 합계가 5년 이하인 경우에는 비영주 거주자로 보아 국외 원천소득 중에서 한국으로 송금된 부분에 대해서만 한국에서 과세함(「소득세법」 제3조)
    - 국내 원천소득에 대해서는 국내에서 납세해야 함
  - 국내 거주기간이 5년을 초과하는 경우에는 외국인이라도 영주 거주자로 보아 국적에 상관없이 국내소득과 국외소득 모두에 대해 국내에서 세금을 납부할 의무가 있음
  
- 본 연구에서 관심을 두고 있는 외국인 근로자에 대한 과세특례는 국내에서 근무함으로써 받는 근로소득에 대한 것이므로 국내 원천소득에 해당되며, 국내 원천소득에 대한 외국인 근로자의 납세의무를 정리하면 다음과 같음
  - 외국인 근로자가 국내에서 183일 이상 체류하면서 국내에서 근무하여 받는 근로소득에 대해 국내에서 소득세를 납부하여야 함
  - 183일 미만 근무한 경우에는 고용주 요건 등 조세조약에 규정된 다른 조건을 충족시키는 경우 국내에서 소득세를 납부하지 않아도 됨
    - 조약상 조건을 충족시키지 못하는 경우에는 소득세를 납부해야 함

## 2. 외국인 근로자 과세특례제도 현황과 특징

### 가. 제도 현황

- 「조세특례제한법」 제18조의2에 규정된 외국인 근로자에 대한 과세특례제도에 따르면 외국인인 임원 또는 사용인(이하 ‘외국인 근로자’)은 국내에서 근무하여 받는 근로소득에 대해서 19%의 단일세율을 적용하여 세금을 납부할 수 있음
  - 사용인에는 일용근로자는 포함하지 않음
  - 외국인은 ‘대한민국 국적을 가지지 않은 사람’으로 이해됨<sup>1)</sup>
  - 외국인 근로자가 국내 특수관계기업에 근로를 제공한 경우에는 이 특례를 적용하지 않음
  
- 19% 단일세율이 적용되는 기간은 외국인 근로자가 국내에서 최초로 근로를 제공한 날부터 5년 이내에 끝나는 과세기간까지로 제한됨
  - 2021년 12월 31일 이전에 국내에서 최초로 근로를 제공하는 경우에 적용됨
  - 다만 외국인근로자가 대통령령으로 정하는 지역본부에 근무함으로써 받는 근로소득의 경우에는 2021년 12월 31일 시한이 적용되지 않음
    - 대통령령으로 정하는 지역본부는 「외국인투자촉진법」에 의해 현금지원을 할 수 있도록 허용되는 지역본부를 의미함
  
- 19% 단일세율이 적용되는 경우에는 「소득세법」에 따른 비과세, 공제, 감면 및 세액공제에 관한 규정은 적용하지 않음
  - 19% 단일세율을 적용하여 소득세를 납부한 근로소득은 종합소득 과세표준에 포함하지 않음
  
- 원천징수의무자는 외국인 근로자에게 매월분의 근로소득을 지급할 때 근로소득의 19%를 원천징수할 수 있음

---

1) 「조세특례제한법 시행령」 제16조의2에서 외국인 근로자 과세특례제도 적용을 신청할 수 있는 외국인 근로자를 ‘대한민국 국적을 가지지 않은 사람’으로 제한함

## 나. 제도의 변천과정

- 외국인 근로자 과세특례제도는 2002년 12월에 처음 도입되었는데, 그 당시 한국이 외국인 거주 여건이 양호하지 않은 편인데도 세부담은 비교적 크다는 평가에 따른 것으로 판단됨
  
- 외국인 근로자는 해외근무수당 등이 있어 본국 거주 시에 비해 명목소득이 높는데 소득공제가 적고, 선진국에서 온 외국인의 경우 본국에 비해 우리나라의 최고세율 적용 소득수준이 낮아서 본국에 거주할 때 비해 세부담이 많은 편이었음
  - 외국인 근로자가 국내에서 근무하기 위해서는 자녀 교육비, 주택 임차료 등으로 내국인에 비해 많은 비용을 지불함에도 불구하고, 그러한 지출에 대해 소득공제를 충분히 받을 수 없었음
    - 내국인에게 적용되는 공제체계가 복잡하여 다 적용하기 어렵고, 공제가 가능하지 않은 항목도 많아 내국인에 비해서도 세부담이 많은 편임<sup>2)</sup>
  - 이러한 문제를 개선하기 위해 외국인에게 적용되는 소득세 과세체계를 단순화하고 세부담을 완화할 필요가 있었음
  
- 2002년에 과세특례제도를 처음 도입할 때는 해외근무수당의 40%를 소득공제하는 방식으로 특례를 제공하였음
  - 해외근무수당이 없는 경우에는 급여 총액에서 자녀 교육비, 주택 임차료를 차감한 금액의 40%를 한도로 자녀 교육비와 주택 임차료 소득공제를 허용하였음
  
- 2003년에 제도를 개편하여 ① 국내 근로소득의 30% 상당액을 소득공제하는 방법과 ② 국내 근로소득에 대해 17%의 단일세율로 분리과세하는 방법 중 하나를 선택할 수 있도록 함
  - 17%는 인근의 경쟁국 세율을 고려하여 결정하였을 것으로 판단되는데, 인근 국가 중 홍콩의 소득세 최고세율이 17%였음

---

2) <표 II-3> 참조

- 2006년에는 일몰기한을 도입하여 과세특례의 기한을 2009년 12월 31일까지로 정하였음
  - 일몰기한은 이후 다섯 차례 연장되어 현재 2021년 12월 31일이 기한임

<표 II -2> 외국인 근로자 과세특례제도 변화 과정

연도	주요 변경사항
2002. 12. 11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 근로자 해외근무수당의 40%를 소득공제</li> </ul> </li> <li>○ 해외근무수당을 별도로 받지 않는 경우, 아래 항목에 대해 소득공제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인학교 수업료·입학금 그 밖의 공납금(자녀 교육비) 소득공제</li> <li>- 국내 거주를 위한 임차료 소득공제</li> <li>- 이 경우 월정액급여의 연간합계액에서 수업료·입학금·공납금 및 주택임차료를 차감한 금액의 40%를 한도로 함</li> </ul> </li> </ul>
2003. 12. 30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국인 근로자의 소득에 대해 두 가지 방법 중 택일하여 소득세를 감면               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 근로소득의 30% 상당액을 소득공제</li> <li>- 17% 단일세율 적용 및 분리과세</li> </ul> </li> </ul>
2006. 12. 30.	○ 과세특례 일몰기한 도입(일몰기한: 2009년 12월 31일)
2008. 12. 26.	○ 단일세율 적용 시 세율을 17%에서 15%로 인하
2010. 10. 27.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국인 근로자 국내 근로소득의 30% 상당액에 대한 소득공제 폐지</li> <li>○ 과세특례 적용기한을 2012년 말로 연장</li> </ul>
2013. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일몰기한 2014년 12월 31일로 연장</li> <li>○ 외국인 근로자 특례세율을 15%에서 17%로 인상</li> </ul>
2014. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자신을 고용한 기업과 특수관계가 있는 외국인 근로자를 적용대상에서 제외</li> <li>○ 과세특례 적용기한을 국내에서 최초로 근로를 제공한 날부터 5년 이내로 제한</li> </ul>
2014. 12. 23.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일몰기한 2016년 12월 31일로 연장</li> <li>○ 산업부장관이 지정하는 지역본부(헤드쿼터 인증기업)에 근로하는 경우 일몰기한 없이 상시 적용 실시</li> </ul>
2016. 12. 20.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일몰기한 2018년 12월 31일로 연장</li> <li>○ 외국인 근로자 특례세율을 17%에서 19%로 인상</li> </ul>
2018. 12. 24.	○ 일몰기한 2021년 12월 31일로 연장

자료: 안종석 외(2016), <표 II-2>를 업데이트한 것임

2014년 이후 자료는 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>, 검색일자: 2021. 1. 25.

- 2008년에는 단일세율을 17%에서 15%로 인하하였음
  - 홍콩에서 2008년에 종합과세 대신 기부금을 공제하고 인적공제를 하기 전의 소득에 대해 15%의 단일세율로 세금을 납부하는 방식을 선택할 수 있도록 하는 규정을 도입하였음
    - 이는 2008년 이후 홍콩의 소득세 평균세율이 최대 15%로 제한됨을 의미함

- 2010년에는 외국인 근로자의 국내 근로소득의 30% 상당액을 소득공제하는 제도를 폐지하였으며, 2013년에는 일몰기한을 2014년 12월 31일로 연장하면서 특례세율을 15%에서 17%로 인상함
  - 2014년 1월에는 자신을 고용한 기업과 특수관계가 있는 외국인 근로자를 적용 대상에서 제외하고, 적용기한을 5년 이내로 제한함
  - 2014년 12월에 산업자원부 장관이 지정하는 지역본부에 근무하는 근로자의 경우 일몰기한 없이 특례가 적용되도록 개정함
  
- 2016년에 일몰기한을 2018년 12월 31일로 연장하면서, 적용세율을 19%로 인상함
  - 2018년에 일몰기한을 2021년 12월 31일로 다시 연장함

## 다. 제도의 특징

### 1) 인근 경쟁국과 유사한 조세환경 조성

- 외국인 근로자 과세특례제도는 국내 근무 외국인의 세부담을 낮춰 주는 데 목적이 있으며, 도입 초기부터 홍콩을 겨냥하여 홍콩과 유사하거나 더 유리한 과세환경을 만들어 주고자 하였음
  - 2003년에 홍콩의 소득세 최고세율인 17%와 같은 수준의 단일세율을 적용한 분리과세 방식이 도입되었음
  - 2008년에는 홍콩이 누진과세제도 대신 15% 단일세율제도를 적용할 수 있도록 허용함에 따라 한국도 특례세율을 15%로 낮췄음
  
- 외국인 근로자의 세부담을 완화할 필요성은 외국인 근로자가 내국인 근로자에 비해, 그리고 외국인 근로자 자신이 본국에 거주할 때에 비해 세부담이 높다는 데서 찾아볼 수 있음
  - 자녀의 외국인학교 교육비, 주택 임차료 등과 같이 외국인으로서 지출해야 하는 비용이 크데, 이에 대해 적절한 소득공제를 받을 수 없음
  - 해외근무수당 등으로 인하여 명목소득이 높는데 과세구간은 비교적 낮게 형성되어 있음

- 외국인 근로자에 대한 세부담을 홍콩과 유사한 수준으로 유지하려고 노력한 데는 다음과 같은 이유가 있는 것으로 판단됨
  - 외국인 근로자 유치에 있어 경쟁자라고 할 수 있는 인근 국가 중 홍콩이 가장 경쟁력 있는 세제와 생활환경을 갖추고 있음
  - 외국인 근로자의 생활환경이 홍콩보다 우월하다고 볼 수 없는 한국의 입장에서는 세부담 측면에서라도 경쟁력을 갖추어 외국인 근로자 유치에 도움이 되도록 하려는 의도가 있었던 것으로 판단됨
  - 외국인 근로자가 홍콩과 한국 중 어느 쪽에 납세할 것인가를 선택할 수 있는 상황에 있다면, 국내 세율을 낮춰서라도 한국에 세금을 납부하도록 유도하는 것이 유리함
    - 예를 들어 외국인 A가 한국과 홍콩에서 모두 근로소득이 있는 경우, 한국 근무일이 183일 미만이고 앞에서 언급한 조약상 비과세 요건을 충족시킨다면 한국에서 납세의무가 없음
    - 그러므로 한국에서의 세부담이 홍콩에서의 세부담보다 크다면, 이 납세자는 한국과 홍콩에서의 근무일을 조정하여 홍콩에서 납세하려는 유인을 가짐

## 2) 고소득 전문가에 대한 지원

- <표 II-3>에서는 국세청의 『국세통계연보』에 나타난 외국인 근로자 연말정산 자료와 국내 근로자 전체의 연말정산 자료를 사용하여 실효세율을 비교하였음
  - 외국인 근로자의 비중이 낮으므로 근로자 전체의 자료가 내국인의 연말정산 결과를 대변한다고 해도 큰 무리는 없을 것임
    - 2019년에 연말정산을 한 외국인 근로자가 약 59만명, 전체 근로자가 약 1,917만명으로 외국인이 전체 근로자에서 차지하는 비중이 약 3% 정도임
- 외국인 근로자 평균소득이 2,700만원이고 전체 근로자 평균소득이 3,800만원으로 외국인이 평균적으로 소득수준이 낮는데, 실효세율은 5.7%로 외국인과 내국인이 같은 수준임

<표 II -3> 외국인과 내국인의 근로소득세 실효세율 비교(2019년)

(단위: 명, 백만원, %, %p)

과세표준 규모	외국인 근로자			근로자 전체			A-B
	근로자 수	1인당 총급여	실효세율 (A)	근로자 수	1인당 총급여	실효세율 (B)	
평균	585,542	27	5.7	19,167,273	38	5.7	0.0
과세미달	64,974	3	-	7,054,651	15	-	-
4천만원 이하	501,956	25	2.0	7,973,406	31	1.8	0.2
6천만원 이하	5,949	70	7.9	1,994,354	62	4.6	3.2
8천만원 이하	3,098	92	11.1	1,128,232	83	7.2	3.9
1억원 이하	1,888	113	13.5	472,135	104	10.0	3.5
2억원 이하	3,881	163	19.1	464,316	144	15.1	4.0
3억원 이하	1,893	255	21.9	47,398	257	23.8	-1.9
5억원 이하	1,203	392	24.2	21,673	395	28.0	-3.9
10억원 이하	553	690	27.6	8,447	691	32.3	-4.7
10억원 초과	147	2,250	35.8	2,661	1,945	37.2	-1.4

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2020.

- 소득(과세표준) 수준별로 보면, 소득 4천만원 이하 구간에서는 외국인 근로자와 전체 근로자 실효세율이 각각 2.0%와 1.8%로, 외국인 근로자 실효세율이 0.2%p 높음
  - 4천만원 이하인 구간의 외국인 평균소득은 2,500만원인데, 전체 근로자의 경우에는 3,100만원임
  - 과세미달자를 포함하여 총급여가 4천만원 이하인 구간의 외국인 근로자 수는 56만 6,930명으로 총 외국인근로자 58만 5,542명의 96.8%를 차지함
  
- 4천만~6천만원 구간과, 6천만~8천만원, 8천만~1억원 구간에서는 구간별 외국인 근로자 평균소득이 전체 근로자 평균소득보다 다소 많은 것으로 나타났으며, 평균 실효세율은 3.2~3.9%p 높은 것으로 나타남
  - 소득이 1억원 이하인 경우에는 외국인 근로자 평균 실효세율이 과세특례 제도의 평균세율 19%보다 상당히 낮으므로 외국인 근로자 과세특례제도 적용의 실익이 없을 것으로 판단됨

- 소득 1억~2억원 구간에서는 외국인 근로자의 평균 실효세율이 19.1%로 이 구간의 근로자 중 상당수는 단일세율을 적용함으로써 세부담을 절감할 수 있음
  - 이 구간의 전체 근로자 실효세율은 15.1%로 외국인 근로자 평균 실효세율에 비해 4%p 낮음
  
- 소득 2억원 초과 구간에서는 구간별 외국인 근로자 평균 실효세율이 전체 근로자 평균 실효세율보다 낮음
  - 구간별 평균 실효세율 격차는 1.4~4.7%p 수준임
  - 소득 5억원 초과 10억원 이하 구간에서 실효세율 격차가 4.7%p로 가장 크고, 소득 10억원 초과 구간에서 실효세율 격차가 1.4%p로 가장 작음
  - 소득 2억원 초과 구간에서 외국인 근로자의 실효세율이 전체 근로자에 비해 낮은 것은 외국인 근로자 중 일부가 과세특례제도 적용대상으로 낮은 단일세율이 적용되기 때문임
  
- 이상에서 검토한 통계자료가 시사하는 점은 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 첫째, 이 제도는 외국인 근로자 중 근로소득세 과세표준이 1억 5천만원 이상인 고소득자를 대상으로 하는 과세특례제도임
    - 2019년 과세표준 1억~2억원 구간 외국인 근로자의 평균소득이 1억 6,300만원이고, 평균 실효세율은 19.1%임
  - 둘째, 소득이 많을수록 과세특례의 혜택이 커짐
    - 2019년 과세표준 10억원 초과 구간의 외국인 근로자 실효세율은 35.8%이므로 19% 단일세율을 적용하면 평균적으로 세부담을 거의 절반 수준으로 축소할 수 있음

### 3) 최근에 과세특례 규모 축소 경향

- 최근에는 외국인 근로자에게 제공되는 과세특례 혜택을 축소하는 쪽으로 정책방향이 전환됨
  - 2013년에 적용세율이 17%로 인상되었음
  - 2014년에 적용기한이 5년으로 제한됨
  - 2016년에 적용세율이 19%로 인상됨

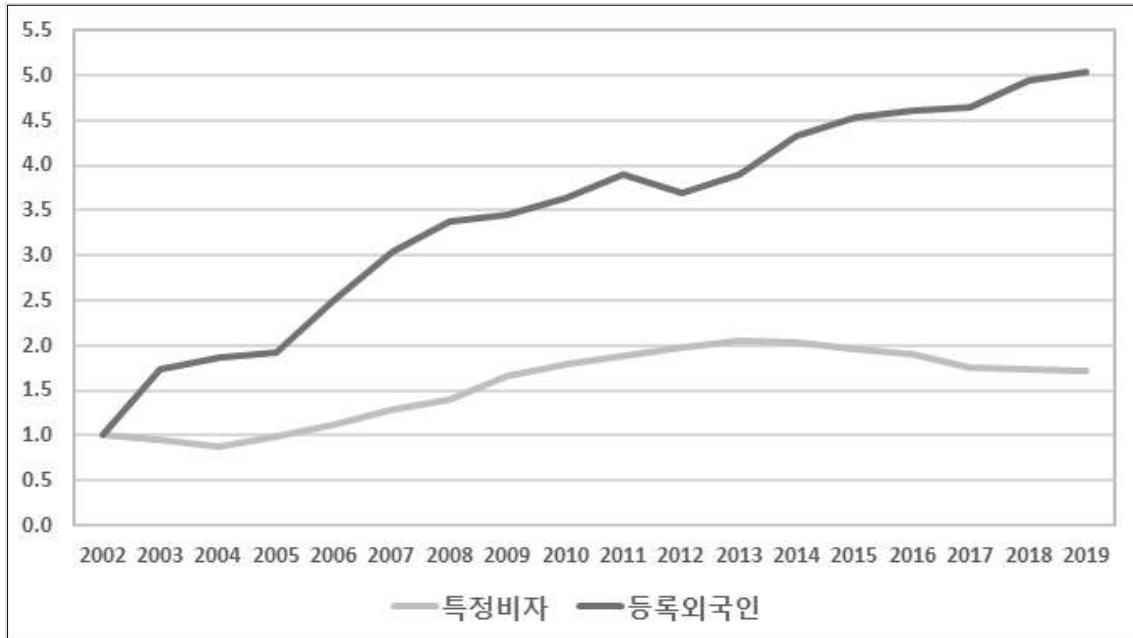
- 이와 같은 정책방향의 전환은 외국인 근로자가 많이 증가하고 외국인 근로자의 국내 생활환경이 개선되어 과세특례를 축소하여도 외국인 근로자 유치에 큰 영향을 미치지 않을 것이라는 판단에 따른 것으로 보임
  - 2002년 당시 25만명 수준이었던 등록 외국인 수가 2014년에 4.3배인 109만명이 되었으며, 이후에도 유사한 추세로 증가하여 2019년에는 127만명이 되었음<sup>3)</sup>
  
- [그림 II-1]에 따르면, 과세특례제도를 도입한 2002년 이후 2004년까지 외국인 근로자 과세특례제도의 주요 대상이 되는 특정 비자를 받은 외국인 등록자 수가 줄어든 것으로 나타났는데, 이는 당시에 우리나라가 외국인 전문 인력을 유치하는데 어려움이 있었음을 보여 주는 것임
  - 특정 비자는 주재원(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정직업(E-7) 비자를 의미함<sup>4)</sup>
  - 특정 비자 보유 외국인 등록자 수는 2005년부터 증가하기 시작하여 2013년에 64,277명으로 2002년 3,143명의 2.1배가 되었음
  - 한편 특정 비자 보유 외국인 등록자 수는 2014년부터 점차 축소되어 2019년에는 53,713명(2013년의 83.6%)이 됨
  
- <표 II-4>에는 2016~2019년의 연도별 외국인 근로자 소득구간별 평균 실효세율을 정리하였고, [그림 II-2]에는 이를 그래프로 정리하였음
  - 과세특례 적용세율보다 실효세율이 낮은 소득 1억원 이하 구간에서는 대체로 외국인 근로자의 평균 실효세율이 약간씩 낮아지는 경향을 보였음
  - 외국인 근로자와 전체 근로자의 평균 실효세율 격차도 약간 축소되는 경향을 보였는데, 그 크기는 0.3%p 이내로 아주 작음

3) 등록 외국인 통계자료: 법무부, 2002; 법무부 출입국외국인정책본부, 2013~2019.

4) 특정비자는 산업부에서 이 제도의 성과평가 지표로 제시한 것으로 이 제도를 통해 유치하고자 하는 외국인의 자격을 나타내는 비자임. 산업부(2018), p. 3 참조

[그림 II -1] 외국인 등록자 수 변화(2002~2019년)<sup>1),2)</sup>

(단위: 배)



주: 1) 연도별 외국인 등록자 수를 2002년의 외국인 등록자 수로 나눈 배수

2) 특정비자는 외국인 근로자 과세특례제도가 주요 타깃으로 하는 특정 비자를 가진 외국인 등록자를 의미

자료: 법무부 출입국외국인정책본부, 『출입국외국인정책 통계연보』, 각 연도.

<표 II -4> 외국인 근로자 실효세율 변화<sup>1)</sup>

(단위: %, %p)

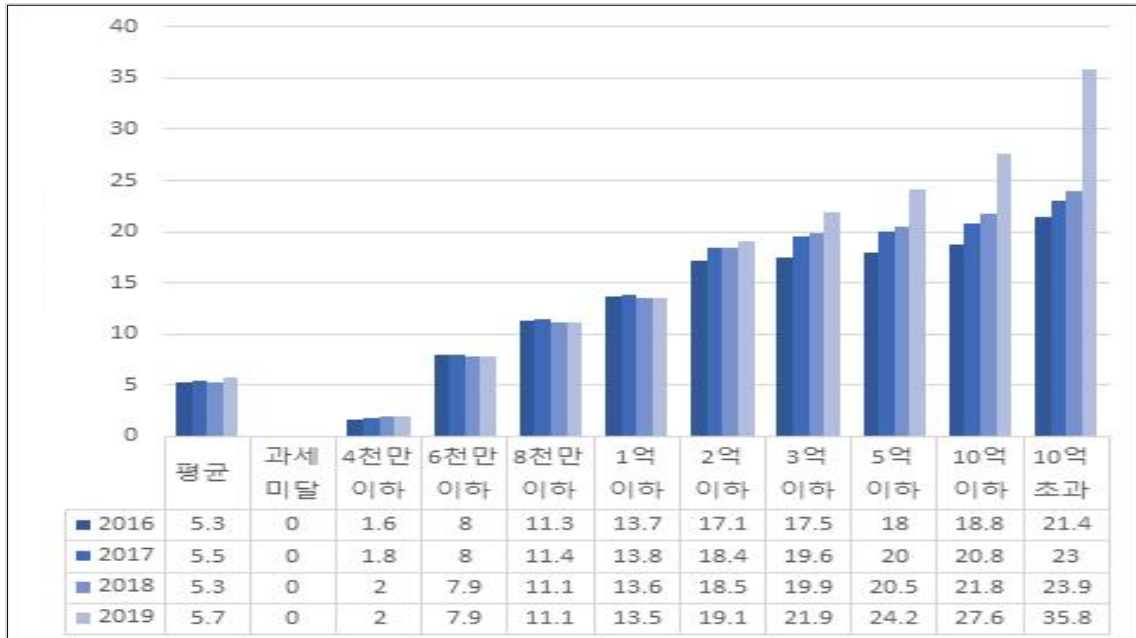
구분	2016		2017		2018		2019	
	실효세율	격차	실효세율	격차	실효세율	격차	실효세율	격차
평균	5.3	0.2	5.5	0.1	5.3	-0.3	5.7	0.0
과세미달	-	-	-	-	-	-	-	-
4천만원 이하	1.6	-0.1	1.8	0.1	2.0	0.2	2.0	0.2
6천만원 이하	8.0	3.5	8.0	3.5	7.9	3.4	7.9	3.2
8천만원 이하	11.3	4.1	11.4	4.2	11.1	3.9	11.1	3.9
1억원 이하	13.7	3.8	13.8	3.9	13.6	3.7	13.5	3.5
2억원 이하	17.1	2.2	18.4	3.3	18.5	3.3	19.1	4.0
3억원 이하	17.5	-6.0	19.6	-4.2	19.9	-3.9	21.9	-1.9
5억원 이하	18.0	-9.1	20.0	-7.6	20.5	-7.5	24.2	-3.9
10억원 이하	18.8	-11.6	20.8	-9.9	21.8	-10.3	27.6	-4.7
10억원 초과	21.4	-12.2	23.0	-8.7	23.9	-12.6	35.8	-1.4

주: 1) 실효세율은 각 구간의 평균 실효세율이고, 격차는 외국인 근로자의 실효세율에서 전체 근로자 실효세율을 차감하여 산출한 격차임

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

[그림 II -2] 외국인 근로자 실효세율 변화

(단위: %)



자료: 본고 <표 II-4>

- 한편 과세표준 1억원 초과 구간부터는 시간이 지나면서 외국인 근로자의 평균 실효세율이 높아지는 경향을 보였으며, 소득이 많을수록 실효세율 증가폭이 큼
  - 특례 세율이 17%에서 19%로 인상된 2017년에 구간별 실효세율이 1.3~2%p 상승하였음
  - 2019년에는 구간별 외국인 근로자 실효세율 상승폭이 더 컸음
  
- 2017년과 2018년에는 소득(과세표준)이 가장 많은 10억원 초과구간의 평균 실효세율이 23%대를 넘지 않았는데, 2019년에는 이 구간의 실효세율이 35.8%로 크게 높아졌음
  - 이 구간의 외국인 근로자와 전체 근로자의 실효세율 격차는 2018년 12.6%p에서 2019년에 1.4%p로 대폭 축소됨
  
- 2018년의 경우 소득 1억~2억원 구간의 외국인 근로자 실효세율이 18.5%, 10억원 초과 구간의 실효세율이 23.9%로 두 구간의 실효세율 격차가 5.4%p에 불과하였음
  - 2019년에는 소득 1억~2억원 구간의 외국인 근로자 실효세율이 19.1%, 10억원 초과 구간의 실효세율이 35.8%로 두 구간의 실효세율 격차가 16.7%로 확대됨

- 소득 5억~10억원 구간에서는 외국인 근로자와 전체 근로자의 실효세율 격차가 2018년 10.3%p에서 2019년 4.7%p로 축소되었음
  - 3억~5억원 구간에서는 2018년 7.5%p에서 3.9%p로 실효세율 격차가 축소되었고, 2억~3억원 구간에서는 3.9%p에서 1.8%p로 축소됨
  
- 2019년에 소득 2억원 이상의 외국인 근로자 실효세율이 크게 증가하고, 전체 근로자와의 실효세율 격차가 크게 축소된 것은 2014년에 도입된 과세특례 적용기간 제한의 영향인 것으로 판단됨
  - 고소득 외국인 근로자 중 국내 근무 연한이 5년 이상이 되어 더 이상 과세특례 혜택을 적용받지 못하는 자가 압도적으로 많은 경우에 이와 같은 결과가 나타날 수 있음
  
- 정리해 보면, 전체 근로자와 외국인 근로자의 실효세율 격차가 2016년 이후 크게 축소되었는데, 이는 외국인 근로자 중 과세특례를 적용받은 자의 비중이 낮아졌음을 시사함
  - 특히 감면기간을 5년으로 제한하는 제도를 도입한 지 5년째 되는 해인 2019년에 전체 근로자와 외국인 근로자의 실효세율 격차가 대폭 축소되었음
  - 2018년에는 소득 2억원 초과 구간에서 구간별로 전체 근로자와 외국인 근로자의 평균실효세율 격차가 3.9~12.6%p였는데, 2019년에는 1.4~4.7%p로 축소됨
  
- <표 II-5>와 [그림 II-3]에는 소득수준별 외국인 근로자 수의 변화를 정리하였음
  - 2016~2019년의 기간에 전체적으로 근로소득세 연말정산 신고를 한 외국인 근로자 수는 증가하는 추세를 보임
  - 과세미달자 수는 18% 정도 축소되었으며, 소득 6천만원 이하 구간의 외국인 근로자 수는 10% 내외 증가하였음
  - 소득이 많은 구간에서는 근로소득세 신고 외국인 근로자 수가 축소되었는데, 특히 과세표준 1억~5억원 구간에서 감소율이 15~28%로 큰 편임
  - 과세표준 5억~10억원 구간에서는 약간(2%) 감소하였으며, 10억원 초과 구간에서는 5% 증가하였음

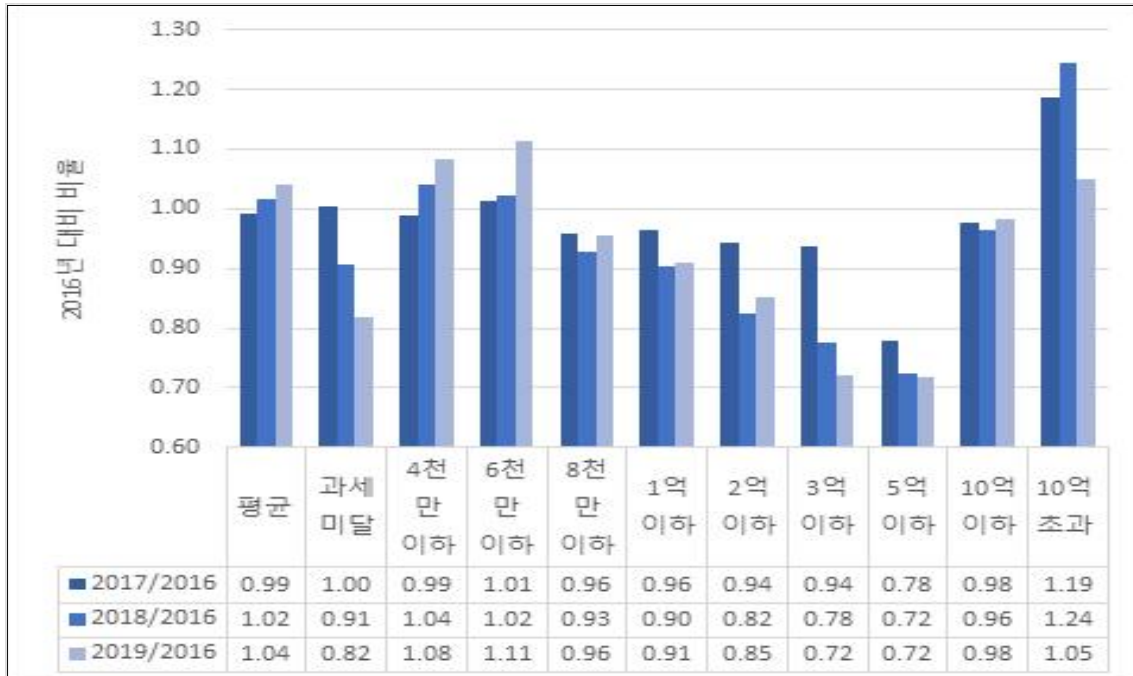
<표 II -5> 소득(과세표준) 수준별 외국인 근로소득 신고자 수

(단위: 명, 배)

구분	2016	2017	2018	2019	2016년 대비 비율		
					2017	2018	2019
평균	563,495	558,246	573,325	585,542	0.99	1.02	1.04
과세미달	79,477	79,870	72,080	64,974	1.00	0.91	0.82
4천만원 이하	463,808	459,091	483,181	501,956	0.99	1.04	1.08
6천만원 이하	5,339	5,406	5,454	5,949	1.01	1.02	1.11
8천만원 이하	3,240	3,105	3,008	3,098	0.96	0.93	0.96
1억원 이하	2,072	1,997	1,874	1,888	0.96	0.90	0.91
2억원 이하	4,548	4,291	3,751	3,881	0.94	0.82	0.85
3억원 이하	2,630	2,464	2,044	1,893	0.94	0.78	0.72
5억원 이하	1,678	1,307	1,216	1,203	0.78	0.72	0.72
10억원 이하	563	549	543	553	0.98	0.96	0.98
10억원 초과	140	166	174	147	1.19	1.24	1.05

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

[그림 II -3] 소득(과세표준) 수준별 외국인 근로소득 신고자 수



자료: 본 보고서 <표 II-5>

### 3. 외국인 근로자 과세특례 지원 현황

- 본 절에서는 국세청에 신고된 외국인 근로자 과세특례 신고자료를 분석하여 지원 현황을 살펴봄
  - 과세특례 적용대상자 수 변화, 적용대상자의 소득수준별 분포를 살펴보고, 소득수준별 적용대상자 변화의 요인을 분해하며, 적용대상자의 업종별 분포에 대해서도 정리함

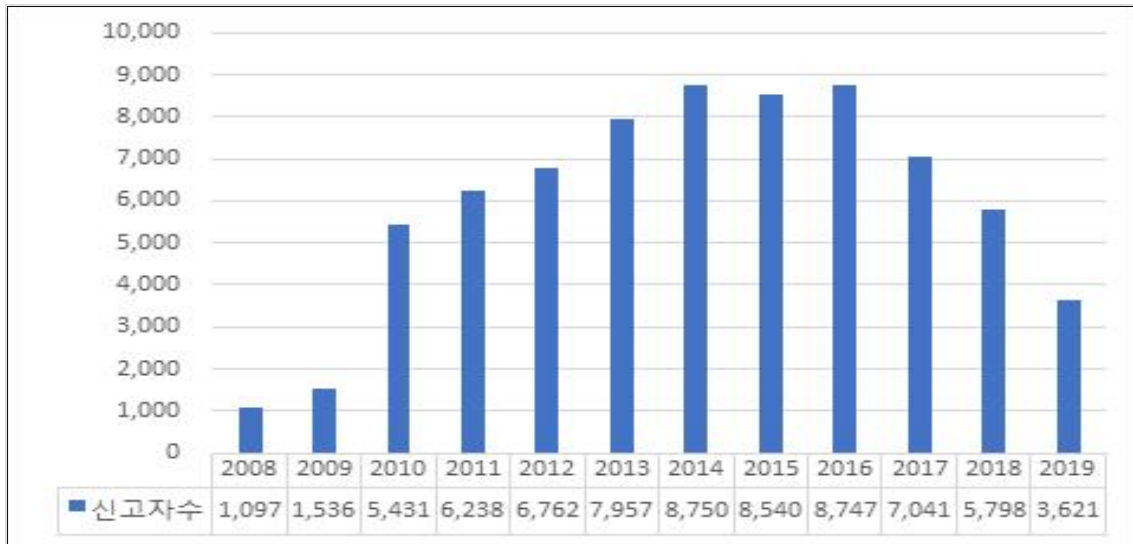
#### 가. 외국인 근로자 과세특례제도 적용 대상자

- [그림 II-4]에는 외국인 근로자 과세특례 신고자 수를 연도별로 정리하였음
  - 외국인 근로자 과세특례 신고자 수는 2008년 1,097명에서 2014년에 8,750명이 될 때까지 빠른 속도로 증가하였음
  - 그 후 2016년까지는 8천명 이상을 유지하였으나 2017년부터 빠른 속도로 감소하여 2019년에는 3,621명으로 2016년(8,747명)의 약 41% 수준이 되었음
    - 전년 대비 변화 정도를 보면 2017년에 1,706명, 2018년에 1,243명, 2019년에 2,177명 감소하였음
- 제도적인 측면에서 2017년 이후의 변화에 영향을 주었을 것으로 보이는 요인은 두 가지가 있음
  - 첫째, 적용세율이 2016년 17%에서 2017년부터 19%로 인상되었음
    - 경계선에 있던 외국인 근로자들은 과세특례에서 이탈하였을 가능성이 있음
  - 둘째, 과세특례 제도의 적용시한을 5년으로 제한하였음
    - 2014년에 제도를 도입하였음
- [그림 II-5]에는 2019년 신고자의 2014~2019년 누적 신고횟수 분포를 정리하였음
  - 2019년 신고자 중 5회 이상 신고하여 더 이상 과세특례를 받을 수 없을 것으로 판단되는 자가 348명으로, 약 9% 정도를 차지함
    - 이들은 다음 해에 과세특례 대상에서 제외될 것으로 예상됨
  - 2019년 신고자 중 4회 신고자가 차지하는 비중이 15%(527명)임

- 2017~2019년의 전년 대비 신고자 수 감소율이 약 17.7~37.5%로 매우 높는데, 이는 특례 기한 제한 외에 다른 요인도 중요한 영향을 주었음을 시사함

[그림 II -4] 외국인 근로자 과세특례 신고자 수

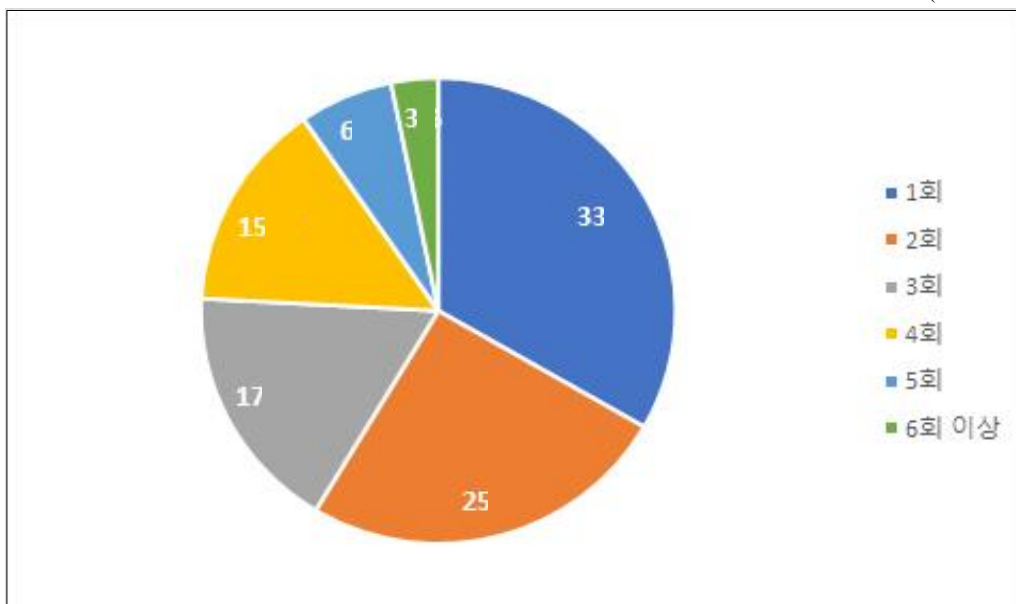
(단위: 명)



자료: 국세청 제공

[그림 II -5] 2019년 외국인 근로자 과세특례 신고자의 신고횟수 분포

(단위: %)



자료: 국세청 제공

#### 나. 과세특례 적용대상자의 소득수준별 분포

- <표 II-6>에서는 총급여 수준별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수를 정리하였으며, 이를 그림으로 정리한 것이 [그림 II-6]임
- 2008~2014년까지 외국인 근로자 과세특례 신고건수가 빠른 속도로 증가하였으며, 모든 소득구간에서 유사한 흐름이 나타남
  - 특히 2009년과 2010년에 총급여 3억원 이하 구간에서 신고건수가 많이 증가하였음
    - 적용세율이 2009년부터 17%에서 15%로 낮아졌는데, 이로 인해 1억원 이하 구간 및 1억~2억원 구간에서 과세특례 혜택을 받는 자가 크게 증가하였을 가능성이 있음
- 2014~2016년에는 대부분의 소득구간에서 과세특례 신고자 수가 크게 변화되지 않고 횡보를 하는 경향을 보여줌
  - 신고자 수가 다소 증가한 소득구간도 있고 감소한 소득구간도 있는데, 전체적으로는 2014년 8,750명에서 2015년 8,540명으로 다소 축소되었다가 2016년에 8,747명으로 2014년과 유사한 수준이 되었음

<표 II -6> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 - 총급여 수준별

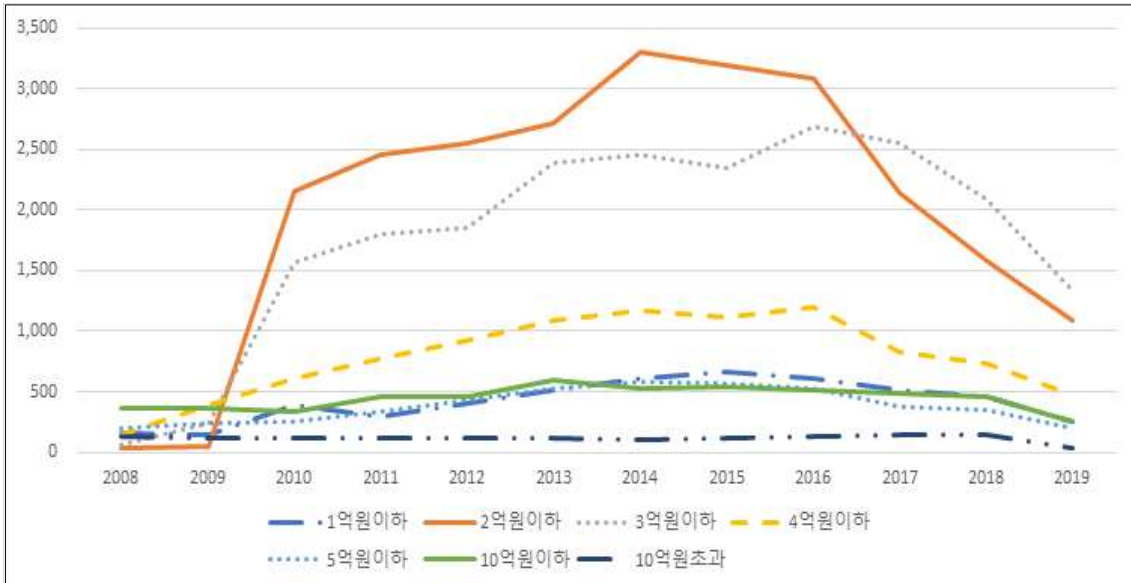
(단위: 명)

총급여	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
~1억원	160	145	390	293	411	519	609	671	614	519	455	253
~2억원	35	52	2,160	2,453	2,553	2,715	3,305	3,192	3,079	2,145	1,576	1,085
~3억원	64	239	1,565	1,796	1,859	2,390	2,452	2,351	2,689	2,547	2,090	1,330
~4억원	148	388	607	776	929	1,084	1,164	1,109	1,199	831	728	471
~5억원	196	237	256	340	434	526	587	564	531	373	349	200
~10억원	366	363	334	465	457	601	526	539	509	487	455	253
10억원~	128	112	119	115	119	122	107	114	126	139	145	29
합계	1,097	1,536	5,431	6,238	6,762	7,957	8,750	8,540	8,747	7,041	5,798	3,621

자료: 국세청 제공

[그림 II -6] 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 - 총급여 수준별

(단위: 명)



자료: 국세청 제공

- 한편 2016~2019년 기간에는 거의 모든 소득구간에서 매년 외국인 근로자 과세특례 신고건수가 크게 감소하였음
  - <표 II-7>에는 총급여 수준별로 2016~2019년의 외국인 근로자 과세특례 신고건수의 변화폭과 변화율을 정리하였는데, 전체적으로 5,126명(2016년 신고자수의 58.6%) 감소하였음
  - 총급여 2억원 이하 구간과 10억원 초과 구간의 신고자 수 감소율이 큼
    - 총급여 1억~2억원 구간에서는 신고자 수가 2016년 3,079명에서 2019년 1,085명으로 1,994명(2016년 신고건수의 64.8%) 감소하였으며, 2017년에 934명이 감소하여 감소폭이 가장 컸음
    - 한편 10억원 초과 구간의 경우에는 2016~2019년 기간에 97명, 77.0% 감소하였는데, 2017년과 2018년에는 전년보다 증가하였으나, 2019년에 전년에 비해 116명 감소하였고, 감소율은 80.0%였음
- 총급여 2억원 이하 구간에서 2017년에 감소폭이 큰 것은 이 해에 과세특례 세율이 17%에서 19%로 인상된 데 따른 영향이 큰 것으로 판단됨
  - 한편 총급여 10억원 초과 구간의 신고자 수 감소는 적용세율 인상보다는 2014년에 신설된 적용기간 5년의 제약이 영향을 발휘한 것으로 판단됨

- 2017년의 세율 인상에도 불구하고 2017년과 2018년에는 신고자 수가 증가한 것은 이 구간의 신고자 수는 2017년의 세율인상에 거의 영향을 받지 않았음을 시사함

<표 II -7> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 변화(2016~2019년)

(단위: 명, %)

총급여	2016	2019	2019-2016	
			감소폭	감소율
~1억원	614	253	-361	-58.8
~2억원	3,079	1,085	-1,994	-64.8
~3억원	2,689	1,330	-1,359	-50.5
~4억원	1,199	471	-728	-60.7
~5억원	531	200	-331	-62.3
~10억원	509	253	-256	-50.3
10억원~	126	29	-97	-77.0
합계	8,747	3,621	-5,126	-58.6

자료: 국제청 제공

#### 다. 과세특례 신고자 수 변화의 요인 분해

- 외국인 근로자 과세특례 신고자 수의 변화는 외국인 근로자 수 변화에 의해 설명되는 부분과 외국인 근로자 중 과세특례 신고자의 비율(신고율) 변화에 의해 설명되는 부분으로 분해할 수 있음
  - 외국인 근로자 수는 조세제도에 의해 영향을 받을 수도 있으며, 조세제도와 무관하게 사회·경제환경의 변화, 외국인 유입에 대한 다른 정책의 변화에 의해 발생할 수도 있음
  - 신고율의 변화는 주로 조세제도의 변화에 영향을 받을 것으로 판단됨
    - 과세특례 세율의 변화, 특례 적용기한의 변화 등이 주요인이 될 것임

#### 1) 신고자 수 및 신고율 변화

- <표 II -5>에서 2016~2019년 기간의 소득(과세표준) 수준별 외국인 근로자 수의 변화를 살펴보았는데, 전체적으로 근로소득세 연말정산 신고를 한 외국인 근로자 수는 증가하였음

- 소득수준별로 보면 대체로 저소득 구간에서 증가하고, 고소득 구간에서는 신고자 수가 감소하는 경향을 보여 줌
- 과세특례 대상이 되는 소득계층을 보면, 소득 1억~2억원 구간에서 연말정산 신고를 한 외국인 근로자 수는 15% 감소하였으며, 2억~3억원 구간과 3억원~5억원 구간에서는 각각 28% 감소하였음
- 한편 5억~10억원 구간에서는 2% 감소하는 데 그쳤으며, 10억원 초과 구간에서는 오히려 5% 증가하였음

□ <표 II-8>에는 2016~2019년의 외국인 근로자 과세특례 신고율 변화를 정리하였으며, [그림 II-7]에서는 그 중 소득 2억원 초과 구간의 구간별 신고율 변화를 그림으로 정리하였음

- 신고율은 외국인 근로자 중 과세특례 신고를 한 자의 비중을 의미함
- 연말정산 신고자는 과세표준 기준으로 구간이 구분되었으며, 과세특례 신고는 총급여를 기준으로 분류되었음
  - 외국인 근로자 연말정산 신고자는 『국세통계연보』에 과세표준을 기준으로 소득구간이 구분되어 있어 부득이 과세표준 기준을 적용하였음
  - 과세특례의 경우에는 비과세·공제가 적용되지 않으므로 총급여가 과세표준과 같음
  - 두 자료 모두 과세표준을 기준으로 소득구분을 한 것으로 보면 일관된 자료라고 할 수 있으나 실제 발생 소득 전체의 관점에서 보면 약간의 차이가 발생할 수 있음

□ <표 II-8>과 [그림 II-7]에 나타난 자료에 따르면, 2019년의 신고율은 모든 소득 구간에서 2016년에 비해 상당히 낮은 것으로 보임

□ 1억~2억원 구간의 경우, 신고율이 2015년 67.7%에서 2017년 50.0%, 2018년 42.0%, 2019년 28.0%로 낮아짐

- 특히 2017년에 신고율이 약 17.7%p 하락하여 하락폭이 큰데, 이는 적용세율이 17%에서 19%로 인상된 데 따른 것으로 판단됨

<표 II -8> 외국인 근로자 수 대비 과세특례 신고자 수 비율

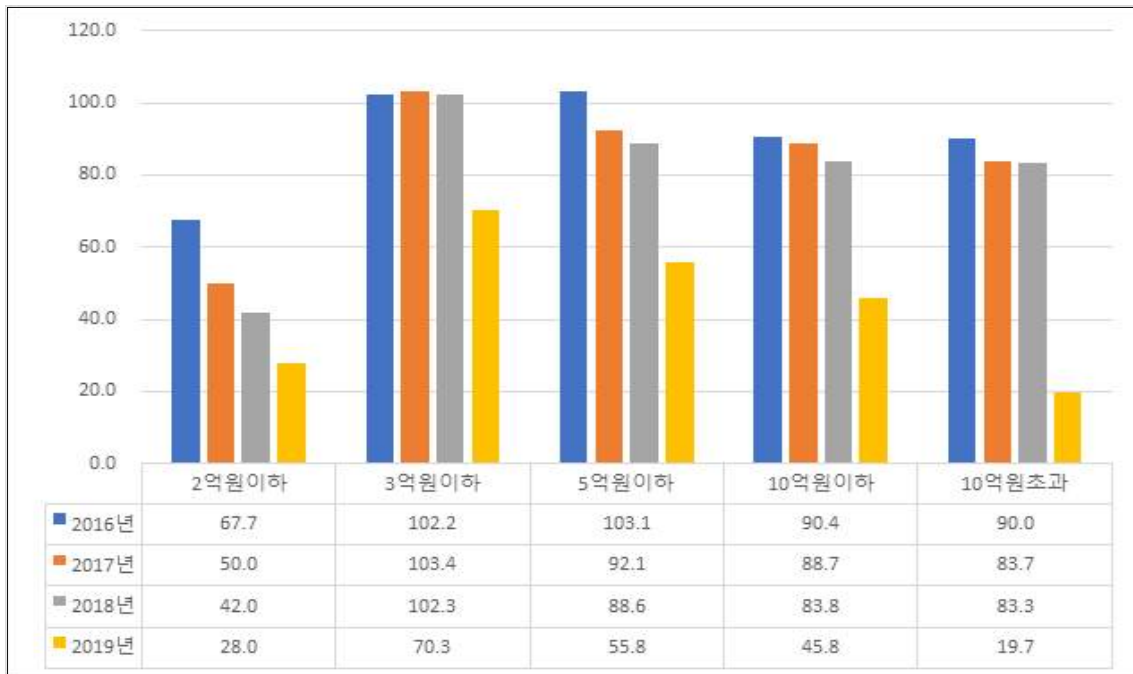
(단위: %, %p)

총급여	2016	2017	2018	2019	전년 대비 비중 변화			2019~ 2016
					2017	2018	2019	
~1억원 <sup>1)</sup>	3.9	3.1	2.4	1.2	-0.8	-0.7	-1.3	-2.7
~2억원	67.7	50.0	42.0	28.0	-17.7	-8.0	-14.1	-39.7
~3억원	102.2	103.4	102.3	70.3	1.1	-1.1	-32.0	-32.0
~5억원	103.1	92.1	88.6	55.8	-11.0	-3.6	-32.8	-47.3
~10억원	90.4	88.7	83.8	45.8	-1.7	-4.9	-38.0	-44.7
10억원~	90.0	83.7	83.3	19.7	-6.3	-0.4	-63.6	-70.3
전체	1.6	1.3	1.0	0.6	-0.3	-0.2	-0.4	-0.9

주: 1) 외국인 근로자 수는 과세표준 3천만원 이상 1억원 이하인 근로자 수입  
자료: 국세청 제공

[그림 II -7] 외국인 근로자의 과세특례 신고율 변화

(단위: %)



자료: <표 II -8>

- 2억~3억원 구간에서는 2016~2018년에는 신고율이 큰 변화 없이 유지되었는데, 2019년에 2016년 및 2018년에 비해 32.0%p 낮은 70.3%가 됨
- 2016~2018년에 신고율이 100%를 약간 상회하는 것으로 나타난 것은 앞에서 설명한 통계자료의 문제, 즉 분류기준의 차이에 따른 것으로 판단됨

- 2016~2018년에 신고율이 100% 수준으로 나타난 것은 이 시기에 이 구간의 외국인 근로자가 거의 모두 과세특례를 받았음을 시사함
  - 2019년에 신고율이 갑자기 낮아진 것은 2014년에 도입한 과세특례 적용기간 5년 제한의 실질적인 효과가 나타나기 시작한 것으로 이해됨
- 3억~5억원 구간의 신고율은 2016~2018년에 90% 내외의 수준을 유지하였으나 2019년에 2016년보다 47.3%p 낮은 55.8%가 됨
- 5억~10억원 구간과 10억원 초과 구간에서도 2019년의 신고율 하락이 두드러짐
    - 5억~10억원 구간의 2018년 신고율은 83.8%였는데 2019년에 45.8%가 되었으며, 10억원 초과 구간의 신고율은 같은 기간에 83.3%에서 19.7%로 낮아짐
- 이상에서 살펴본 신고율 변화의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있음
- 2017년에 과세특례 적용세율을 17%에서 19%로 인상함에 따라 소득 2억원 이하 구간에서 신고율이 크게 낮아짐
  - 과세특례 기간을 5년으로 제한한 조치는 전 구간의 신고율을 크게 낮추는 효과를 가져온 것으로 판단됨
    - 소득 3억원 초과 구간에서는 거의 모든 외국인 근로자가 과세특례를 받았는데, 과세특례 기간 제한 조치가 실질적 효과를 발휘한 2019년에 모든 구간의 신고율이 크게 낮아졌음

## 2) 신고건수 변화의 요인 분해

- 외국인 근로자 과세특례 신고건수의 변화를 다음과 같은 방식으로 외국인 근로자 수의 변화에 의해 설명되는 부분과 신고율 변화에 의해 설명되는 부분으로 구분할 수 있음
- 소득구간  $i$ 의 과세특례 신고자 수를  $S_i$ , 신고율을  $a_i$ , 외국인 근로자 수를  $N_i$ 라고 하면 이들의 관계를 식 (1) 및 식 (2)와 같이 표현할 수 있음
    - $S_i = a_i \times N_i$  식 (1)
    - $S = \sum_i S_i = \sum_i (a_i \times N_i)$  식 (2)
  - 신고자 수의 변화 및 구간별 신고자 수 변화의 합은 식 (3)과 같이 표현할 수 있음

$$\begin{aligned}
 - \Delta S &= \sum_i \Delta S_i = \sum_i \Delta (a_i \times N_i) && \text{식 (3)} \\
 &= \sum_i (\bar{a} \times \Delta N_i) + \sum_i (\Delta a_i \times \bar{N})
 \end{aligned}$$

- 식 (3)에서  $\Delta$ 는 주어진 기간 내의 변화를 의미하며  $\bar{a}$ 와  $\bar{N}$ 은 각각 신고율과 외국인 근로자 수의 주어진 기간 내 평균을 의미함
- 식 (3)을 적용하여 신고자 수 변화(식의 첫째 줄 좌변)를 외국인 근로자 수 변화분(둘째 줄 우변 첫째 항)과 신고율 변화분(둘째 줄 둘째 항)으로 분해할 수 있음

□ 식 (3)을 적용하여 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 변화를 외국인 근로자 수 변화에 의한 부분과 신고율 변화에 의한 부분으로 분해하면 <표 II-9>와 같음

□ 2016~2019년 기간에 총신고자 수가 5,126명 감소하였는데, 신고율 변화분에 의한 감소인원이 5,325명으로 더 많았음

- 이 기간에 외국인 근로자 수는 증가하였으므로, 신고율에 변화가 없었다면 신고건수가 245명 증가하였을 것으로 예상됨
- 그러나 신고율 하락에 따른 신고자 수 감소 폭이 더 커서 전체적으로 신고자 수가 감소한 것으로 나타남
- 즉 신고율 하락이 설명하는 부분이 약 103.9%, 외국인 근로자 수 변화가 설명하는 부분이 약 -3.9%라고 할 수 있음

□ 소득 수준별로 보면 5억원을 넘는 고소득 구간의 신고자 수 변화는 거의 대부분 신고율 변화에 따른 것이며, 앞에서 살펴본 바와 같이 이 구간의 신고율 변화는 과세특례 기간을 5년으로 제한한 데 따른 결과인 것으로 판단됨

- 2억원 이하 구간에서도 신고율 변화의 영향이 압도적인 것으로 나타났으며, 이 구간의 신고율 변화는 2017년의 적용세율 2%p 인상 효과와 특례 적용기간 제한의 효과가 결합하여 나타난 것이라고 할 수 있음
- 2억~3억원 구간에서는 신고율 변화 효과와 외국인 근로자 수 변화 효과가 각각 절반 정도씩 되며, 3억~5억원 구간에서는 각각 60%와 40%로 나타남
  - 이 구간에서는 외국인 근로자 수가 감소하여 신고자 수 변화에 적지 않은 영향을 주었다고 할 수 있음
  - 이 구간의 신고율 변화는 주로 특례기간 제한에 따른 것으로 판단됨

<표 II -9> 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 변화 요인 분해 결과

(단위: 명, %)

구분	총신고자 수	신고율 변화분		외국인 근로자 변화분	
		신고자 수	비중	신고자 수	비중
~1억원	-361	-495	137.0	156	-37.0
~2억원	-1,994	-1,637	82.1	-313	17.9
~3억원	-1,359	-722	53.1	-697	46.9
~5억원	-1,059	-639	60.4	-403	39.6
~10억원	-256	-247	96.3	-8	3.7
10억원~	-97	-110	113.6	5	-13.6
전체	-5,126	-5,325	103.9	245	-3.9

자료: 국세청 제공

#### 라. 적용대상자의 업종별 분포

□ <표 II-10>과 [그림 II-8]에서는 대분류 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수를 정리하였음

○ <표 II-10>에서는 2014~2016년과 2017~2019년의 업종별 신고자 수와 비중, 2008~2019년 기간 전체의 업종별 신고자 수와 비중을 정리하였음

- 2008~2019년의 신고자 수 합계를 기준으로 신고자 수가 많은 순으로 500명을 넘는 11개 업종에 대해 정리하였는데, 신고자 수로 전체의 약 97.9%를 차지함

○ [그림 II-8]에서는 2008~2019년의 업종별 신고자 수를 연도별로 정리하였음

- 신고자 수 상위 7개 업종의 신고자 수를 정리하였음

□ <표 II-10>과 [그림 II-8]에서 확인할 수 있는 것은 대부분의 업종에서 2016년까지 과세특례 신고자 수가 증가하였으며, 그 후에 급격하게 감소되었다는 점임

○ 특히 신고자 수가 많은 전문과학기술서비스, 제조업, 도소매업 등의 신고자 수 감소가 전체 신고자 수 감소에 중요한 영향을 주었음

<표 II -10> 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 및 비중(대분류기준)

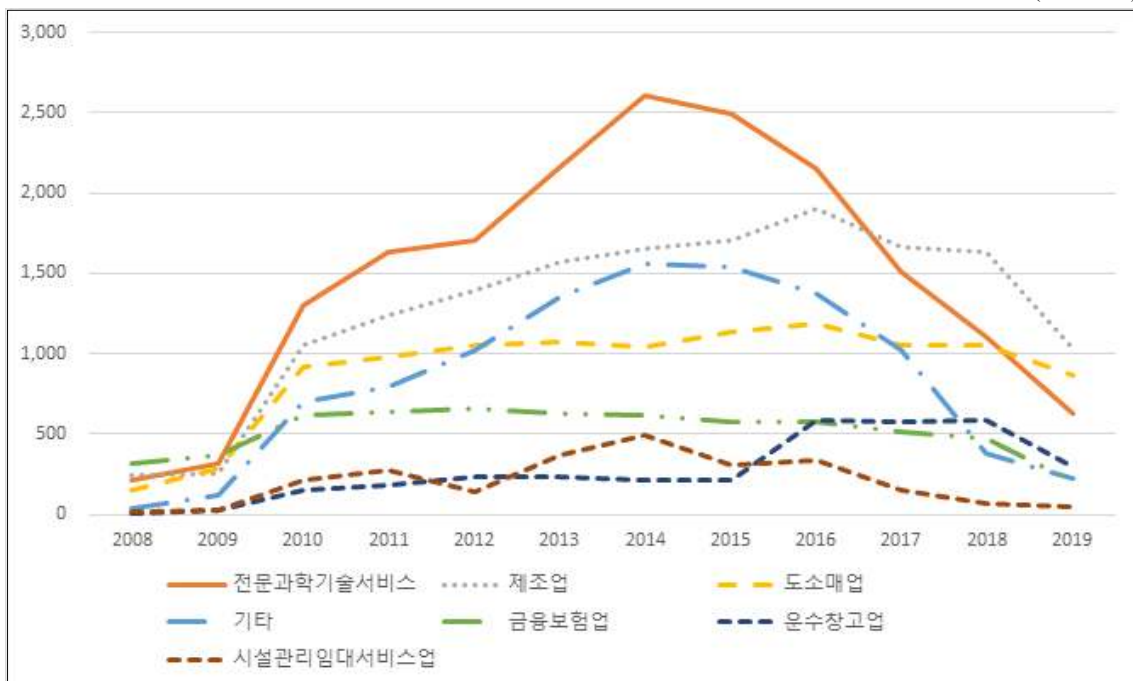
(단위: 명, %)

업종구분	2014~2016		2017~2019		2008~2019 계	
	신고자	비중	신고자	비중	신고자	비중
1 전문과학기술서비스	7,248	27.8	3,236	19.7	17,811	24.9
2 제조업	5,262	20.2	4,333	26.3	15,341	21.5
3 도소매업	3,369	12.9	2,981	18.1	10,809	15.1
4 기타	4,478	17.2	1,619	9.8	10,123	14.2
5 금융보험업	1,767	6.8	1,203	7.3	6,204	8.7
6 운수창고업	1,014	3.9	1,451	8.8	3,310	4.6
7 시설관리임대서비스업	1,134	4.4	272	1.7	2,433	3.4
8 정보통신업	601	2.3	496	3.0	1,844	2.6
9 부동산업	235	0.9	192	1.2	827	1.2
10 건설업	259	1.0	160	1.0	771	1.1
11 음식숙박업	164	0.6	118	0.7	520	0.7
전체	26,037	100.0	16,460	100.0	71,518	100.0

자료: 국세청 제공

[그림 II -8] 주요 업종의 외국인 근로자의 과세특례 신고자 수 변화(대분류기준)

(단위: 명)



자료: 국세청 제공

- 총신고자 수에서 업종별 신고자 수가 차지하는 비중을 보면, 2017~2019년 기준으로 제조업의 비중이 26.3%로 가장 높고, 이어서 전문과학기술서비스업과 도소매업이 각각 19.7%와 18.1% 차지하였음
  - 그 다음으로는 기타 9.8%, 운수창고업 8.8%의 순임
  
- 업종별 신고자 수 변화를 보면, <표 II-10>에 나타난 대부분의 업종에서 신고자 수가 감소하였음
  - 업종별 신고자 수 비중의 경우 제조업, 도소매업의 비중이 많이 높아졌으며, 금융보험업, 운수창고업, 부동산업, 음식숙박업의 비중도 높아졌음
    - 이 업종들도 신고자 수가 크게 감소하긴 하였지만, 다른 업종에 비해서는 감소율이 낮아서 비중이 증가한 것임
  - 비중이 크게 감소한 업종은 전문과학기술서비스업(27.8% → 19.7%), 기타(17.2% → 9.8%)임
  
- <표 II-11>과 [그림 II-9]에서는 좀 더 세분화된 중분류 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수를 정리하였음
  - <표 II-11>에서는 2008~2019년의 신고자 수 합계를 기준으로 신고자 수가 많은 순으로 1천명을 넘는 15개의 세분화된 업종에 대해 정리하였는데, 신고자 수로 전체의 약 83.9%를 차지함
  - [그림 II-9]에서는 2008~2019년의 세분화된 업종별 신고자 수를 연도별로 정리하였음
    - 신고자 수 상위 7개 세분화된 업종의 신고자 수를 정리하였음
  
- 중분류 업종별로 구분해 봐도 2014~2016년에 비해 2017~2019년에 거의 모든 업종에서 외국인 근로자 과세특례 신고건수가 줄어들었음
  - 특히 많이 줄어든 업종을 보면, 기타(4,478명 → 1,619명), 건축기술엔지니어링 및 기타 과학기술서비스업(3,973명 → 938명), 사업지원서비스업(1,105명 → 235명) 등임
  - 유일하게 항공운송업의 특례 신고자 수는 696명에서 1,211명으로 증가하였음

<표 II -11> 업종별 외국인 근로자 과세특례 신고자 수 및 비중(중분류기준)

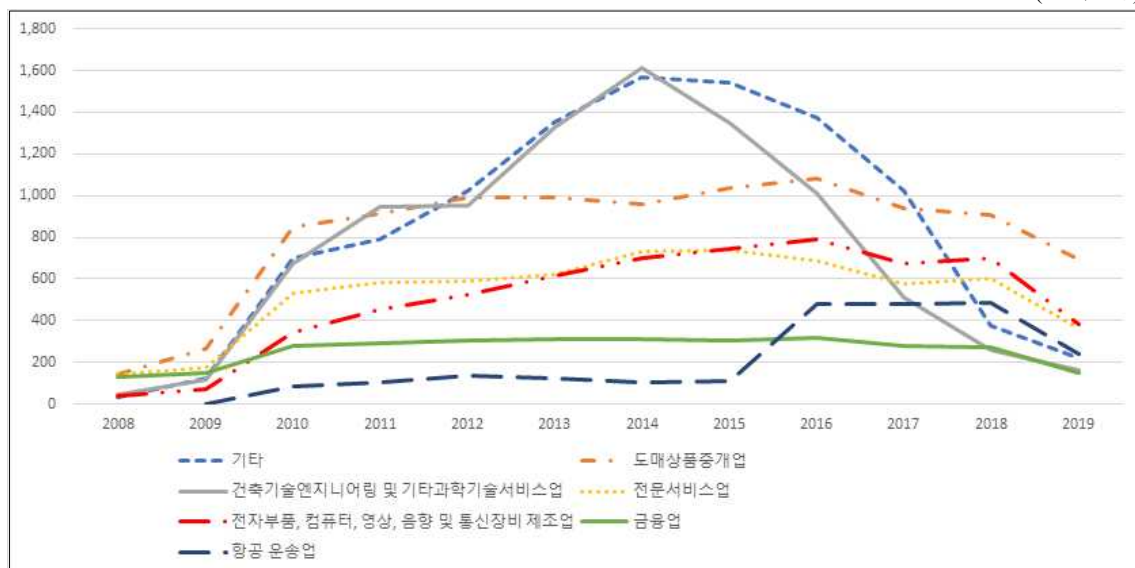
(단위: 명, %)

업종구분	2014~2016		2017~2019		2008~2019 계	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중
1 기타	4,478	17.2	1,619	9.8	10,123	14.2
2 도매상품중개업	3,074	11.8	2,542	15.4	9,775	13.7
3 건축기술엔지니어링 및 기타과학기술서비스업	3,973	15.3	938	5.7	8,972	12.5
4 전문서비스업	2,157	8.3	1,539	9.3	6,345	8.9
5 전자 부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	2,242	8.6	1,755	10.7	6,038	8.4
6 금융업	934	3.6	700	4.3	3,100	4.3
7 항공운송업	696	2.7	1,211	7.4	2,358	3.3
8 사업지원서비스업	1,105	4.2	235	1.4	2,324	3.2
9 금융보험관련서비스업	542	2.1	303	1.8	2,097	2.9
10 자동차제조업	583	2.2	482	2.9	1,903	2.7
11 화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	642	2.5	567	3.4	1,853	2.6
12 기타 전문과학 및 기술 서비스업	912	3.5	562	3.4	1,774	2.5
13 출판업	406	1.6	313	1.9	1,180	1.6
14 기타 기계장비 제조업	354	1.4	301	1.8	1,167	1.6
15 보험연금업	291	1.1	200	1.2	1,007	1.4
전체	26,037	100.0	16,460	100.0	71,518	100.0

자료: 국세청 제공

[그림 II -9] 주요 업종의 외국인 근로자의 과세특례 신고자 수 변화(중분류기준)

(단위: 명)



자료: 국세청 제공

- 중분류 업종별 과세특례 신고자 수 동향을 좀 더 자세하게 살펴보면, 신고자 수가 많이 감소한 건축기술엔지니어링 및 기타 과학기술서비스업과 기타 업종의 경우, 2014년 이후 매년 빠른 속도의 감소세가 지속되었음
  - 도매상품중개업, 전자 부품·컴퓨터·영상·음향 및 통신장비 제조업, 전문서비스업, 금융업의 경우 2016년 이후 완만한 감소세를 보이다가 2019년에 많이 감소되었음
    - 이들 업종의 신고자가 총신고자에서 차지하는 비중은 2014~2016년에 비해 2017~2019년에 더 높았음
    - 이는 이들 업종의 신고자 수 감소율이 다른 업종보다 낮았음을 시사함
  - 유일하게 2014~2016년에 비해 2017~2019년에 신고자 수가 더 많은 업종인 항공운송업의 경우, 2015년 112명에서 2016년 479명이 되었으며, 이후 480명 수준을 유지하다가 2019년에 243명으로 줄어들었음
    - 2019년의 신고자 수는 2018년 신고자 수(489명)의 49.7%임
  
- [그림 II-9]에 나타난 업종 중 항공운송업을 제외한 다른 업종의 2019년 신고자 수를 2018년과 비교해 보면, 도매상품중개업이 76.6%로 비교적 높은 편이며, 건축기술엔지니어링 및 기타 과학기술서비스업과 전문서비스업이 60%대, 그 외 업종은 50%대임

#### 마. 조세감면 규모

- <표 II-12>에는 『조세지출예산서』에 나타난 조세지출 규모를 정리하였음
  - 국세청에서는 매년 전체 근로자 중 상위 10%의 평균적인 소득·세액공제와 소득세 기본세율체계를 과세특례 대상 외국인 근로자의 급여총액에 적용하여 특례 적용 전 세액을 산출한 후, 그 세액에서 특례세율을 적용한 세액을 차감하여 조세지출규모를 추정함<sup>5)</sup>
  
- 추정된 조세지출 규모는 2014년에 1,628억원을 기록한 이후 감소 추세를 보임
  - 2016년 1,262억원이 될 때까지 감소되었다가 다시 증가하여 2018년에는 1,482억원이 되었으며, 2019년에는 1,469억원으로 다소 감소함

5) 안중석 외, 2016, p. 39.

- 2020년과 2021년에는 조세지출 규모가 각각 669억원, 684억원으로 대폭 감소될 것으로 예상되는데, 이는 최근의 신고자 수 감소에 따른 것으로 판단됨<sup>6)</sup>

<표 II -12> 외국인 근로자 과세특례 조세지출 규모

(단위: 억원, %, 명, 백만원)

연도	조세지출		과세특례 신고자 수 <sup>2)</sup>	신고자당 평균 지원액
	금액	증가율		
2014	1,628		7,957	20
2015	1,430	-12.2	8,750	16
2016	1,262	-11.7	8,540	15
2017	1,297	2.8	8,747	15
2018	1,482	14.3	7,041	21
2019	1,469	-0.9	5,798	25
2020 <sup>1)</sup>	669	-54.5	3,621	18
2021 <sup>1)</sup>	684	2.2		

주: 1) 2020, 2021년도 조세지출 금액은 전망치임

2) 신고연도 기준임

자료: 기획재정부, 『조세지출 예산서』, 각 연도.

과세특례 신청건수는 국세청 제공

□ <표 II-13>에는 2019년 소득에 대한 외국인 근로자의 소득수준별 과세특례 규모를 정리하였음

- 조세특례가 없는 경우에 외국인 근로자가 전체 근로자에 비해 실효세율이 더 높다는 점을 고려하여 전체 근로자 실효세율에 3.5%p를 더하여 외국인 근로자 실효세율을 추정함
  - 총급여 8천만~1억원 구간에서 외국인 근로자와 전체 근로자의 실효세율 격차가 3.5%p임(<표 II-4> 참조)
  - 총급여 1억원 이하 구간에서는 평균실효세율이 낮아 과세특례 적용의 실익이 없는 것으로 판단하여 제외하였음

□ 추정 실효세율과 단일세율(19%)의 격차를 보면, 소득 1억~2억원 구간에서는 추정 실효세율이 단일세율보다 낮아 세부담 절감효과가 없는 것으로 나타남

6) 앞에서 설명한 과세특례 신고건수 자료는 과세연도(소득발생연도) 기준으로 작성하였는데, 소득 발생 다음 연도에 신고를 하게 됨(예: 2019년 소득에 대한 신고는 2020년에 하며, 조세지출예산에도 2020년에 포함됨)

- <표 II-13>의 추정 실효세율과 단일세율의 격차는 소득 1억~2억원 구간에 평균적으로 적용되는 것으로, 그중에 소득이 많은 경우, 즉 소득이 2억원에 가까운 외국인 근로자는 단일세율 적용으로 세부담을 절감할 수 있을 것으로 판단됨
- 과세특례를 적용하면 세부담이 약간 높아질 수 있음에도 불구하고 납세편의성을 고려하여 단일세율을 적용하는 경우도 배제할 수 없음

<표 II -13> 소득수준별 외국인 근로자 과세특례 감면 규모(2019년)

(단위: 명, 백만원, %p, %)

구분	특례 신청자 수	신고자당 평균급여	외국인 근로자 실효세율 추정치 <sup>2)</sup>	추정 실효세율과 단일세율의 격차	총감면액 <sup>3)</sup> (비중)	감면율 <sup>4)</sup>
1억~2억원 <sup>1)</sup>	1,085	169	18.6	-0.4	-733(-0.8)	-2.2
3억원 이하	1,330	239	27.3	8.3	26,383(27.8)	30.4
5억원 이하	671	371	31.5	12.5	31,116(32.7)	39.7
10억원 이하	253	644	35.8	16.8	27,373(28.8)	46.9
10억원 초과	29	1,734	40.7	21.7	10,912 (11.5)	53.3
전체	3,368				95,052(100.0)	

주: 1) 소득 1억원 이하 구간에서는 과세특례 세율 적용의 이득이 없는 것으로 판단하여 제외하였음  
 2) 감면이 없는 경우의 외국인 근로자 실효세율 추정치로, 소득 8천만~1억원 구간의 근로자 전체와 외국인 근로자 실효세율 격차(3.5%p)를 근로자 전체의 실효세율에 더하여 추정함  
 3) 신고자 평균 급여에 실효세율 격차, 특례 신청자수를 적용하여 산출함  
 4) 감면이 없었더라면 납부해야 할 세액에서 감면액이 차지하는 비중을 의미함  
 자료: <표 II-3> 및 국세청 제공자료

- 표에는 정리하지 않았지만, 총감면액을 특례 신청자 수로 나누어 산출한 1인당 감면액을 보면 소득 2억~3억원 구간은 단일세율 적용으로 약 2천만원의 세부담이 절감됨
  - 총급여 3억~5억원 구간에서는 1인당 4,600만원의 세부담이 절감되고, 5억원~10억원 구간에서는 1억원 정도, 10억원 초과 구간에서는 3억 7,600만원 정도의 세부담이 절감됨
- 납세자별로 감면이 없는 경우에 납부해야 할 것으로 추정되는 세액에서 감면된 세액이 차지하는 비중, 즉 감면율을 보면, 총급여 2억~3억원 구간의 감면율은 30.4%이고, 소득이 많을수록 감면율이 높아짐

- 총급여 3억~5억원 구간의 평균 감면율은 39.7%이고, 5억~10억원 구간은 46.9%, 10억원 초과 구간은 53.3%임
- 소득구간별 감면액이 총감면액에서 차지하는 비중을 보면 소득 3억~5억원 구간의 비중이 32.7%로 가장 컸으며, 그 다음은 소득 5억~10억원 구간 28.8%, 소득 2억~3억원 구간 27.8%의 순임
  - 소득 10억원 초과 구간은 11.5%를 차지하였음

#### 4. 주요 쟁점

- 본 연구에서 중점적으로 검토해야 할 쟁점 중 첫 번째는 외국인 근로자에 대한 지원의 필요성임
  - 외국인 근로자에 대한 조세지원의 필요성은 ① 외국인 근로자의 국내 세부담이 내국인 근로자나, 해당 외국인 근로자가 모국에서 근무할 때에 비해 높으며 ② 이와 같이 높은 세부담이 외국인 근로자의 국내 유치에 장애요인이 된다는 판단에 따른 것이라고 할 수 있음
  - 앞서 <표 II-3>에서 살펴본 근로자 전체와 외국인 근로자의 실효세율 비교에 따르면 소득 4천만~2억원 구간에서 구간별로 외국인 근로자의 실효세율이 전체 근로자에 비해 3~4%p 높은 것으로 나타남
  - 소득이 더 높은 경우에 과세특례를 적용받지 않으면 실효세율 격차는 더 커질 것으로 판단됨
  - 이러한 실효세율 격차를 완화하기 위해, 또는 그 범위를 넘어서 외국인이 내국인 근로자에 비해 유리하게 되도록 지원할 필요가 있는지 검토할 필요가 있음
    - 외국인 근로자 유입 촉진의 필요성, 조세지원이 외국인 근로자 유입에 미치는 영향이 필요성을 입증하는 데 중요한 요소가 될 것임
- 두 번째 쟁점은 외국인 근로자 과세특례 제도가 적용대상이 되는 외국인 근로자 유입에 미치는 영향임
  - 앞서 설명한 정부 지원의 필요성에 대한 결론은 과세특례 제도가 외국인 근로자의 유입에 유의미한 영향을 주는지에 따라 달라질 것임

- 본 장에서 살펴본 통계자료들에 따르면 적용세율 인상, 특례 기간 제한 등의 제도 변화가 과세특례 신고건수의 감소를 초래한 것으로 나타남
  - 또한 외국인 근로자 수 변화도 과세특례 신고건수의 감소에 영향을 준 것으로 나타나는데, 외국인 근로자 수 변화가 과세특례 제도의 변화에 따른 것인지 분석해 볼 필요가 있음
- 세 번째 쟁점은 외국인 근로자 과세특례 제도의 타당성임
- 2021년 현재 19% 단일세율제도가 적용되고 있는데 단일세율 적용방식이 적절한지, 적용세율이 적절한지 검토해 볼 필요가 있음
  - 특례 적용기한이 5년으로 되어 있는데, 이에 대해서도 적절성을 검토해 볼 필요가 있음
  - 주로 총급여 1억 5천만원 이상의 고소득 외국인 근로자에게 적용되도록 제도가 설정되어 있는데, 그 범위의 타당성에 대해서도 검토해 볼 필요가 있음
    - 그보다 소득이 낮은 외국인 근로자에 대한 지원 필요성은 없는지, 외국에서 귀국하는 내국인에 대한 지원의 필요성은 없는지 검토해야 할 것임
    - 이와 관련해서는 「조세특례제한법」 제18조의 외국인 기술자에 대한 소득세 감면제도와 제18조의3의 내국인 우수 인력의 국내복귀에 대한 소득세 감면 제도를 종합적으로 고려하여 타당한 정책방향을 제시할 필요가 있음

### Ⅲ. 외국의 관련 제도





### Ⅲ. 외국의 관련 제도

- 본 장에서는 외국의 관련 제도를 두 가지로 구분하여 조사·정리함
  - 제1절에서는 외국인 근로자에 대해 특별한 지원을 하는 국가의 제도를 살펴봄
  - 제2절에서는 우리나라와 인재 유치 경쟁 대상이 되는 인근 아시아 지역 국가들의 외국인 근로자에 대한 소득세 과세제도를 정리함

#### 1. 외국인 근로자에 대한 조세지원제도

- 외국인 근로자에 대해 특별히 근로소득세 감면 혜택을 주는 국가는 많지 않음
  - 안종석 외(2016)에 따르면, 덴마크와 스웨덴, 네덜란드, 아일랜드에서 유사한 제도를 운영하고 있음
    - 이들 국가는 북유럽의 소규모 국가들로 국가경제의 발전을 위해 전문적 지식과 기술을 갖춘 고소득 외국인의 유입을 촉진할 유인을 가지고 있음
    - 또한 소득세율이 높고, 대다수의 납세자에게 높은 세율이 적용되는 한편 복지혜택이 많은데, 단기간 근무하고 복귀하는 외국인은 세금 부담이 크지만 복지혜택을 충분히 받지 못할 가능성이 있어 외국인에게 과세특례를 제공할 유인이 있음
  - 다음에서는 이들 국가의 외국인 근로자에 대한 소득세 제도와 소득세 과세특례 제도를 정리함

#### 가. 덴마크

- 덴마크는 2020년 소득세 최고세율이 56%, 최고세율 적용소득 수준이 57만 7,174DKK임<sup>7)</sup>
  - 최고세율 적용 소득 수준은 원화로 대략 1억원을 약간 상회하는 수준이며, 덴마크 근로자 평균임금의 1.3배 수준임<sup>8)</sup>

7) EY(2021), p. 396.

8) OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table\\_I1#](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_I1#), 검색일자: 2021. 1. 28.

- 한편 외국인 연구자와 고소득 근로자의 경우에는 비과세, 소득공제 없이 최대 84개월(7년) 동안 27%의 단일세율을 적용하여 과세함<sup>9)</sup>
  - 노동시장 기여금을 합하면 총부담은 32.84%가 됨
    - 노동시장 기여금은 세후 소득의 8%임
  - 과거 10년 동안 과세목적상 덴마크에서 근로소득이나 사업소득에 대해 완전한 납세의무(full tax liability) 부담자가 아니었거나 제한적인 납세의무(limited tax liability)만 부담하였던 자에게 적용됨
    - 국적이 덴마크인 경우에도 적용 가능함
  - 외국에서 채용되어 덴마크 대학이나 기업에서 근무하는 경우에 적용됨
  
- 적용 자격은 연구자와 고소득자로 구분됨
  - 연구자는 Danish Council for Independent Research에서 연구자로 인정되는 경우임
    - 박사학위를 가진 자로서 대학이나 민간 기업에서 연구자로 연구를 수행하는 자를 의미함
    - 최저소득기준이 적용되지 않음
  - 고소득자는 2021년 기준으로 월 급여가 6만 9,600DKK 이상인 자를 의미함
    - 2021년 월소득 기준은 원화로 약 1,260만원 수준임
    - 이 소득기준은 노동시장기여금(labor market contribution)과 세금 공제 전, 노동시장 보완적 연금 기여금(labor market supplementary pension fund(ATP) contribution) 공제 후 소득임
      - 소득기준 외에 다른 요건은 없음
  
- 혜택을 받는 근로자가 덴마크 내에서 근로를 제공해야 한다는 요건은 없지만, 고용주에 대해서는 덴마크에서 납세의무가 있는 기업, 공공기관 등으로 제한함
  - 완전한 납세의무가 있는 개인이나 상속재단
  - 덴마크 내의 고정사업장을 통한 사업 또는 그 사업에의 참여로 인해서 제한적인 납세의무가 있는 개인이나 상속재단
  - 완전한 납세의무가 있는 기업

9) SKAT(덴마크 국세청), "Tax scheme for foreign researchers and highly-paid employees," <https://www.skat.dk/skat.aspx?oid=107036&chk=215693>, 검색일자: 2021. 1. 28. 이하 덴마크의 특례제도에 대한 설명은 이 자료의 내용을 요약하여 정리한 것임

- 덴마크 내의 고정사업장을 통한 사업 또는 그 사업에의 참여로 인해서 제한적인 납세의무가 있는 외국기업
  - 중앙과 지방의 공공기관
  - 재단, 조합 등
- 요약하면, 덴마크에서는 외국인 근로자에게 정상적인 세율의 절반 수준으로 세부담을 완화하는 특례제도를 운영하며, 적용기간은 7년(84개월), 적용대상은 국내에서 납세의무가 있는 기업이나 개인, 기관에 고용된 연구자와 연금여 1억 2천만원 이상의 고소득 근로자임

#### 나. 스웨덴

- 스웨덴의 소득세 세율을 보면, 국세와 지방세를 합하여 2019년 최고세율이 57.2%이고, 스웨덴 근로자 평균임금(46만 1,817SEK)의 1.5배 수준에서 최고한계세율이 적용됨<sup>10)</sup>
- 국세 최고세율이 25%이고, 지방세는 비례세율로 29.18~35.15%의 세율이 적용되는데, 대표적인 세율이 32.19%임
  - 최고세율 적용 소득 기준을 원화로 표시하면 1억원이 약간 못 되는 수준임
- 한국과 덴마크에서 외국인 근로자에게 낮은 수준의 단일세율을 적용하는 혜택을 제공하는 것과 달리 스웨덴에서는 소득의 일부를 과세대상에서 제외하는 방식을 적용함<sup>11)</sup>
- 스웨덴의 외국인 근로자 과세특례 대상은 고소득 근로자와 전문가·연구자·핵심요원으로 구분됨
- 고소득 근로자는 월 총급여가 스웨덴 「사회보험법(Social Insurance Code)」에 따른 가격기준금액(the price base amount)의 두 배 이상인 근로자임

10) OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I2](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I2), 검색일자: 2021. 1. 28.

11) 이하 스웨덴의 외국인 핵심요원에 대한 조세지원제도는 다음 홈페이지 참조. Sweden Expert Tax Board(Forskarskattenamnden), [https://www.forskarskattenamnden.se/andrasprak/taxationofresearchworkersboard.4.14dfc9b0163796e\\_e3e7743d9.html](https://www.forskarskattenamnden.se/andrasprak/taxationofresearchworkersboard.4.14dfc9b0163796e_e3e7743d9.html), 검색일자: 2021. 1. 28.

- 2021년의 월 총급여 기준금액의 두 배는 9만 5,201SEK로, 한화로 약 1,276만 원 수준임
  - 고소득 근로자에 해당되지 않는 경우 전문가·연구자·핵심요원에 해당되면 혜택을 받을 수 있음
- 전문가·연구자·핵심요원은 국세청의 Expert Tax Board(Forskarskattenämnden)에 감면 신청을 하고, 승인을 받아야 함
- 전문가는 고도의 전문적인 기술을 갖춘 자로서 스웨덴에서 유사한 수준의 전문가를 채용하는 데 어려움이 있는 경우를 말함
    - 예: 신제품 생산, 신기술 적용 등을 담당하는 산업 기술자
    - 별도의 학위 요건은 없음
  - 연구자는 독자적으로 연구개발 업무를 수행하는 자로서 스웨덴에서 유사한 수준의 인력을 채용하는 데 어려움이 있는 경우를 말함
    - 통상 박사학위를 받은 후 1~2년 이상의 연구경력이 있는 자에게 적용되며, 학위 과정에 있는 자나 신규 학위자에게는 적용되지 않음
  - 그 외 핵심 인력(other key person)은 기업 경영에서 핵심적인 역할을 수행하는 인력으로서 기업의 CEO와 같이 기업의 전반적인 운영에 결정적인 역할을 하는 자를 의미함
    - 기업에 고용된 인력이어야 함
    - 법에는 ‘기업’에 대해 특별한 정의가 없지만, Expert Tax Board에서는 금융분야의 기업으로 해석함
- 고소득자 및 전문가·연구자·핵심요원에 해당되는 외국인 근로자가 과세특례를 적용받으려면 다음과 같은 요건을 충족해야 함
- 스웨덴 국적이 없음
  - 과거 5년간 과세 목적상 스웨덴 거주자인 적이 없음
  - 예상하는 스웨덴 거주기간이 5년 이내임
  - 고용주(급여 지급자)가 스웨덴 기업이거나 스웨덴에 고정사업장이 있는 외국 기업임
  - 스웨덴에서 근로를 시작한 후 3개월 이내에 Expert Tax Board에 신청서를 제출하여야 함

- 외국인 고소득자 및 전문가·연구자·핵심요원 과세특례 요건에 해당되는 경우에, 스웨덴 근무 처음 3년간 다음의 금액에 대해 소득세와 사회보장기여금을 면제함
  - 총급여의 25%
  - 스웨덴으로의 이주비용
  - 본인과 가족의 연 1회 고국 방문 여행비
  - 자녀 교육비
  
- 요약하면, 스웨덴은 과거 5년간 스웨덴의 거주자였던 적이 없는 비거주자가 스웨덴의 기업이나 스웨덴 내의 고정사업장에서 근무하여 얻은 근로소득에 대해 총급여의 25%와 이주비용, 자녀교육비 등을 비과세함
  - 소득이 일정수준(연소득 약 1억 5천만원) 이상인 고소득자, 전문가·연구자·핵심요원에 적용됨
  - 예상되는 근무기간이 5년 이하인 자에게 적용되며, 특례 적용기간은 3년임

#### 다. 네덜란드

- 2019년의 네덜란드의 근로소득에 대한 소득세 최고세율은 51.75%이고, 최고세율은 연소득 6만 8,507유로 초과분에 적용됨<sup>12)</sup>
  - 최고세율 적용 기준 소득은 한화로 9,586만원이며, 네덜란드 평균임금의 1.4배 수준임
  - 2020년에는 최고세율이 39.5%로 낮아졌으며, 적용 기준 소득은 변화 없이 유지됨<sup>13)</sup>
  
- 네덜란드에는 외국인 근로자에 대한 세부담을 완화하는 제도로 30% 규정(the 30% ruling)이 있음<sup>14)</sup>
  - 이 제도의 적용대상자는 총소득의 30%를 과세소득에서 공제할 수 있음
  - 이 제도는 외국인이 모국을 떠나 네덜란드에서 거주하면서 근무하는 데 따른 비용을 과세대상 소득에서 공제하여 외국인 근로자를 유인하는 수단으로 인식됨

12) OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I2](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I2), 검색일자: 2021. 1. 28.

13) EY(2021), p. 1103.

14) 이하 네덜란드의 외국인 핵심요원에 대한 조세지원제도는 Expatica 홈페이지 자료 참조, <https://www.expatica.com/nl/finance/taxes/the-dutch-30-ruling-explained-101641>, 검색일자: 2021. 1. 28.

- 가장 일반적으로 활용되는 형태는 기업이 외국인 근로자 급여를 30% 축소하고, 그 축소된 부분을 비과세 비용 보상 형식으로 지급하는 방식임
- 최근에 이 제도에 대한 반대 주장이 있어 정치적 논란이 있었으며, 2019년 1월에 특례 적용기간을 8년에서 5년으로 축소하는 개편안이 발효됨
- 점진적인 조정을 통해 2021년 1월부터 전면적으로 5년의 적용기간이 적용됨

□ 30% 규정을 적용받으려면 다음의 요건을 모두 충족하여야 함

- 고용주가 네덜란드 과세당국에 등록되어 네덜란드 급여세(payroll tax)를 납부하는 사업자임
- 근로자와 고용주가 30% 규정이 적용된다는 점에 동의함
- 근로자가 외국으로부터 이주하였거나 외국에서 채용되어야 함
- 근로자가 고용 시점 이전의 24개월 중 네덜란드 국경으로부터 150km 이내의 지역에 거주한 기간이 18개월 미만임
- 근로자의 소득이 최저소득 기준을 넘어야 하는데, 2020년 최저소득 기준은 3만 8,347유로(한화 5,136만원)임
  - 최저소득 기준은 근로자가 실제 수령하는 소득에 적용됨
  - 즉 비용으로 보상하는 소득 30% 공제 후 수령하는 소득이 최저소득 기준을 충족하여야 함
- 근로자는 네덜란드에 거의 없는 전문적 지식을 보유함

□ 특정 학위 소유자나 특정 분야 연구자에게는 최저소득 기준의 예외가 적용됨

- 30세 미만의 박사 또는 석사학위 소지자는 최저소득 기준이 2만 9,149유로(한화 3,903만원)임
  - 네덜란드에서 학위를 취득하고, 학위 취득 후 1년 이내에 취업하는 경우에는 외국에서 채용되어야 한다는 요건이 적용되지 않음
- 대학이나 정부 보조를 받는 연구기관에서 근무하는 과학 연구자에게는 최저소득 기준이 적용되지 않음
  - 교육훈련 중인 의료 전문가도 최저소득 기준이 적용되지 않음

- 요약하면, 네덜란드는 네덜란드 국경으로부터 일정 거리(150Km) 이상 떨어진 지역에 거주하던 전문가가 네덜란드로 이주하여 근로를 제공하는 경우에 5년간 총 급여의 30%를 비과세함
  - 과거에는 네덜란드에서 최소한 전문적 능력을 가진 자에게 적용되었으나 2012년 이후 제도가 변경되어 일정한 소득 이상이면 혜택을 받을 수 있음
  - 박사 및 석사학위 소지자로서 30세 미만인 경우에는 완화된 소득 기준이 적용되고 과학 연구자, 의료 훈련생에게는 소득 기준이 적용되지 않음

## 라. 아일랜드

- 아일랜드는 2019년 최고세율이 48%이고 소득이 독신자 3만 5,300유로, 부부 4만 4,300유로를 초과하는 소득에 적용됨<sup>15)</sup>
  - 최고세율 적용 소득 기준은 한화로 각각 4,723만원, 5,933만원 수준임
- 아일랜드에는 외국인 근로자에 대한 세부담을 완화하는 제도로 SARP(Special Assignee Relief Programme)가 있음<sup>16)</sup>
  - 이 제도는 기본급여가 연 7만 5천유로 이상인 경우에 적용되며, 총급여에서 7만 5천유로(한화 1억원 수준)를 차감한 금액의 30%를 소득공제함
    - 총급여에는 상여금, 현물급여 등 근로와 관련하여 받은 지급액이 모두 포함되며
    - 기본급여에는 상여금, 수수료, 기타 유사한 지급액이나 혜택이 포함되지 않음
    - 2019년부터 1백만유로의 공제한도가 적용됨
  - SARP로 인해 소득공제되는 부분은 사회보장기여금 산출의 기준이 되는 소득에는 포함됨
  - SARP 적용기간은 최대 5년임
  - 소득의 30% 외에 다음 비용을 과세소득에서 제외할 수 있음
    - 연 1회 본인과 가족의 고국방문 여비

15) 세율은 국세·지방세 포함, OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I2](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I2), 검색일자: 2021. 1. 28.; EY(2021), pp. 718~719.

16) 이하 아일랜드의 외국인 핵심요원에 대한 조세지원제도는 다음 자료를 참조함, EY(2021), p. 713, Ireland 국세청, <https://www.revenue.ie/en/personal-tax-credits-reliefs-and-exemptions/income-and-employment/special-assignee-relief-programme/what-are-the-conditions-to-qualify.aspx>, 검색일자: 2021. 1. 29.

- 고용주가 제공한 자녀교육비로서 자녀 1인당 연 5천유로 이내
- 고용주는 근로자가 아일랜드에서 근무를 시작한 지 90일 이내에 SARP 적용 신청을 해야 함

□ 소득요건 외의 SARP 적용 요건은 다음과 같음

- 고용주는 아일랜드와 이중과세방지조약 또는 정보교환협정을 체결한 국가의 거주자인 기업임
- 근로자는 외국의 고용주 또는 고용주의 아일랜드 내 계열사를 위해서 근로를 제공하도록 아일랜드에 파견된 근로자로서, 아일랜드에 최소 12개월 이상 근무해야 함
- 아일랜드로 파견되기 전에 자신을 파견한 고용주에게 최소한 6개월 이상 고용되어 근무했어야 함
  - 2014년 이전에 최소 12개월이었는데 6개월로 기간이 축소됨
- 근로자는 아일랜드에서 근무를 시작하기 전 5년간 과세목적상 아일랜드 거주자가 아니어야 하며, 국적이 아일랜드인 경우에도 적용 가능함

□ 요약하면, 아일랜드는 아일랜드와 조세조약이나 정보교환협정을 체결한 국가의 기업이 아일랜드로 파견하는 직원의 급여 중 7만 5천유로를 초과하는 부분의 30%에 해당하는 금액의 소득공제를 허용함

- 12개월 이상 아일랜드에 근무하는 경우에 적용되며, 적용기한은 최대 5년임

## 2. 아시아 주요국의 소득세 과세제도

□ 다음에서는 아시아 주요 경쟁국의 근로소득에 대한 소득세 과세제도를 정리함

- 외국인 투자나 외국인 근로자 유치에서 한국과 경쟁 관계에 있는 아시아 주요 국가들은 대체로 외국인에게만 적용되는 별도의 과세특례제도를 운영하고 있지는 않지만, 낮은 수준의 과세를 통해 경쟁력 있는 조세환경을 제공함

## 가. 홍콩

- 홍콩에서는 근로소득이 있는 자에게 근로소득세(salaries tax)가 부과됨<sup>17)</sup>
  - 홍콩은 과세에 있어 속지주의(territoriality principle)를 적용하므로 거주자, 비거주자 여부가 과세에서 중요한 의미를 가지지 않음
    - 거주자, 비거주자를 구분하지 않고 모두 홍콩 원천소득에 대해서만 세금을 부과함
  - 근로소득세 세율은 단일세율과 누진세율 중 한쪽을 선택하여 적용할 수 있음
    - 누진세율의 경우, 2~17%의 누진세율체계를 가지고 있으며, 17% 세율이 적용되는 구간은 순소득 기준으로 20만홍콩달러(한화 약 2,843만원) 이상임
    - 단일세율로는 15%가 적용됨
  - 이러한 세율 체계는 언뜻 보아 한국의 외국인 근로자 과세특례제도와 비슷하지만, 거주자와 비거주자에게 동등하게 적용된다는 점에서 차이가 있음
    - 15%인 단일세율과 17%인 누진세율 최고세율 간에 격차가 크지 않아 단일세율 적용에 따른 혜택도 크지 않음
    - 단일세율제도의 목적이 특정 납세자에 대한 지원보다는 제도의 단순화에 있는 것으로 판단됨

## 나. 싱가포르

- 싱가포르의 소득세제는 누진적인 세율체계를 가지고 있음<sup>18)</sup>
  - 1년에 183일 이상 싱가포르에 거주하면 세법상 거주자가 되며, 183일 이상 계속하여 머무르는 기간이 2개년에 걸쳐 있는 경우에도 이 사람은 그 2년 내내 거주자인 것으로 봄
  - 각종 소득공제 공제 후의 과세표준에 2~22%의 누진세율체계가 적용됨
    - 과세표준이 32만SGD(한화 약 2억 6,643만원) 초과분에 22%의 최고세율이 적용됨

17) 세율 등 홍콩의 거주자 및 비거주자에 대한 소득세제의 자세한 내용은 다음 자료 참조, EY(2021), pp. 632~637, <https://www.gov.hk/en/residents/taxes/taxfiling/taxrates/salariesrates.htm>, 검색일자: 2021. 1. 29.  
<http://www.gov.hk/en/nonresidents/workinghk/taxinhk/taxobligations.htm>, 검색일자: 2021. 1. 29.

18) 세율 등 싱가포르의 소득세 과세체계의 자세한 내용은 싱가포르 국세청 홈페이지 참조, <https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Locals/Working-Out-Your-Taxes/Income-Tax-Rates/#title3>, 검색일자: 2021. 1. 29.

- 연간 체류기간이 183일 미만인 비거주자의 경우에는 별도의 규정이 적용됨<sup>19)</sup>
  - 체류기간이 60일 미만이면 소득세가 면제됨
  - 체류기간이 60일 이상이고 183일 미만인 경우에는 15% 단일세율을 적용한 경우의 세액과 거주자의 과세체계를 적용한 경우의 세액을 비교하여 큰 쪽의 세금을 부담하게 됨
  - 싱가포르의 15% 단일세율 체계는 단기 체류자인 비거주자에게만 적용되며, 거주자 과세체계를 적용한 경우보다 세부담이 많은 경우에만 적용되므로 한국의 외국인 근로자 과세특례와는 다름
  
- 싱가포르에서 외국인 근로자를 위해 제공하는 조세특례로서 NOR 규정(Non Ordinarily Resident Scheme)과 ARS(Area Representative Scheme)가 있음<sup>20)</sup>
  - NOR 규정은 과거 3년간 비거주자였던 자가 거주자가 된 이후 5년간 혜택을 받을 수 있음
  - ARS는 비거주자에게 고용되어 싱가포르에서 근무하는 자로서 업무상 외국에 여행할 필요가 있으며, 급여는 비거주자인 고용주가 지급하는 경우에 적용됨
  - 이 경우에는 총소득을 싱가포르에서 근무한 기간과 사업 목적으로 외국에 나가 있는 기간의 비례로 배분하여, 싱가포르에서 근무한 부분에 대해서만 소득세를 부과함(Time Apportionment of Income)
    - NOR은 근무일 기준으로 연간 90일 이상 외국에서 근무하는 경우로서 소득이 16만SGD, 싱가포르 근로소득에 대한 세율이 10% 이상인 경우에 적용됨

#### 다. 타이완

- 타이완 거주자의 경우, 근로소득이 종합소득에 포함되며, 5~40%의 누진세율체계가 적용됨<sup>21)</sup>
  - 최고세율 적용 소득기준은 453만TWD인데, 한화로는 약 1억 8천만원 수준임

19) 싱가포르의 외국인에 대한 과세제도는 아래 홈페이지 참조 <https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Foreigners/Learning-the-basics/Individuals-Foreigners-Required-to-Pay-Tax/>, 검색일자: 2021. 1. 29.

20) 싱가포르의 외국인에 대한 과세제도는 아래 홈페이지 참조 <https://www.iras.gov.sg/IRASHome/Individuals/Foreigners/Learning-the-basics/Basic-Guide-for-New-Individual-Taxpayers-Foreigners-/>, 검색일자: 2021. 1. 29.

21) 타이완의 외국인에 대한 과세제도는 다음 자료 참조, EY(2021), pp. 1522~1540; 타이완 국세청 홈페이지, <https://taxsummaries.pwc.com/taiwan/individual/taxes-on-personal-income>, 검색일자: 2021. 1. 29.

- 비거주자의 경우에는 18% 단일세율이 적용됨
- 홍콩·싱가포르와 달리 타이완에는 외국인에게만 적용되는 조세지원제도가 세 가지 있는데, 하나는 모든 외국인에게 적용되는 것이며, 두 번째는 외국인 전문가(foreign professionals), 세 번째는 특정 외국인 전문가(foreign special professionals)에게 적용되는 것임
- 모든 외국인에게 적용되는 제도는 외국인이 타이완에 거주함에 따라 발생하는 특정 비용을 공제하는 것으로, 다음의 비용이 공제 대상이 됨<sup>22)</sup>
  - 외국인의 고국 방문 경비
  - 고용주가 외국인을 위해 지불한 주택 임대료
  - 타이완에 등록된 기업이 지불한 내구재 구입비
- 외국인 전문가에 해당하는 경우에는 모든 외국인에게 적용되는 것에 추가하여 다음의 비용을 과세대상 소득에서 제외할 수 있음<sup>23)</sup>
  - 근로자가 타이완으로 이주하거나 고국으로 돌아갈 때 소요되는 이주 비용
  - 타이완 기업이 리스한 외국인 근로자 거주 주택의 수도·전기·가스·전화요금 및 청소비용
  - 고용주가 외국인 근로자를 위해 리스한 자동차 리스 비용
- 외국인 전문가 조세지원 혜택을 받기 위해서는 다음 요건을 충족해야 함<sup>24)</sup>
  - 타이완에 183일 이상 거주해야 함
  - 타이완과 다른 국가의 이중국적자가 아니어야 함
  - 연간 과세대상 급여가 120만TWD를 초과해야 함
  - 외국인 근로자가 「Employment Service Act」 제46조의 규정에 따라 타이완에서의 근로 허가를 받아야 함
    - 「Employment Service Act」 제46조에는 타이완에서 외국인의 근로가 허용되는 분야가 지정되어 있음

22) EY(2021), p. 1523.

23) EY(2021), pp. 1524~1525.

24) EY(2021), p. 1523.

- 특정 외국인 전문가(foreign special professionals)에 대한 조세지원제도는 2018년에 도입된 것으로, 다음 요건을 충족하는 경우에 연급여 중 300만TWD(한화 약 1억 2천만원)을 초과하는 부분의 50%에 대해 3년간 소득세를 부과하지 않음<sup>25)</sup>
  - 특정 외국인 전문가 지위를 인정받거나 Employment Gold Card를 취득한 외국인 근로자에게 적용됨
    - Act for Recruitment and Employment of Foreign Professionals에 규정된 자격을 갖춘 특정 외국인 전문가에게는 최대 5년의 근로허가증이 발급됨
    - 특정 외국인 전문가는 Type A 또는 Type B의 직업군에 속하는 근로허가를 받은 자로서, 월급여가 16만TWD 이상이어야 함
    - Type A는 전문가·기술자군, Type B는 외국회사 지점이나 외국인투자회사 등의 경영자급을 의미함
    - 특정 외국인 전문가 근로허가를 받은 자는 Employment Gold Card를 신청할 수 있음
  - 특정 외국인 전문가가 다음 요건을 충족시키면 조세지원 혜택을 받을 수 있음
    - 연간 183일 이상 타이완에서 거주함
    - 타이완 과세대상 급여가 연 300만TWD를 초과함

## 라. 말레이시아

- 말레이시아 거주자에게는 최저 0%에서 최고 30%의 12단계 누진세율체계의 소득세가 적용됨<sup>26)</sup>
  - 최고세율이 적용되는 소득 기준은 2020년 기준으로 200만MYR(한화 약 5억 4,542만원)임
  - 비거주자에게는 30%의 원천징수세율이 적용됨
    - 말레이시아 체류 기간이 60일 이하인 경우에는 말레이시아 소득세가 면제됨
  - Operational Headquarters(OHQs), Regional Offices, International Procurement Centers(IPCs), Regional Distribution Centers(RDCs)에 근무하는 외국인의 경우에는 말레이시아 근무 기간에 해당되는 소득에 대해서만 소득세를 부과하는 특례가 있었는데, 2015년에 Principal Hub 조세지원제도가 도입되면서 폐지됨

25) 특정 외국인 전문가 체도에 대해서는 다음 자료 참조, EY(2021), p. 1525; pp. 1535~1537.

26) 말레이시아 소득세 과세제도는 다음 자료 참조, EY(2021), pp. 958~964.

- Principal Hub 조세지원제도는 Principal Hub 역할을 하는 기업에 대한 법인세, 사업소득세 지원제도임

□ Iskandar Development Region에 근무하는 외국인 근로자에 대해 15%의 단일세율을 적용하는 조세특례제도가 있었는데, 2015년 12월 31일까지 근무하는 자에게 적용되고, 이후에 폐지됨<sup>27)</sup>

□ 외국에서 근무하던 말레이시아 국적의 전문가가 말레이시아로 귀환하면 처음 5년간 15%의 단일세율을 적용하는 특례(Returning Expert Program: REP)가 있음<sup>28)</sup>

○ REP 적용 요건은 다음과 같음

- 말레이시아 국적을 보유함
- REP 적용 이전에 3년 이상 국외에서 지속적으로 거주하며 고용됨
- REP 적용 이전에 최소 3년간 말레이시아 원천의 근로소득이 없음
- 말레이시아 정부와 정부기관으로부터 받은 학자금 용자가 없음

○ REP가 적용되려면 다음과 같은 전문가의 요건을 갖춰야 함

- 월 급여가 2만MYR(한화 545만원)을 초과함
- 학위, 전문 영역에 따라 정해진 기간 이상 근무 경력이 있어야 함
  - 예: 의학 분야 외의 경우 박사학위 후 4년, 석사학위 후 5년, 학사학위 후 8년, 고졸 12년

## 마. 중국

□ 세법상 중국 거주자는 근로소득, 인적용역 소득, 사용료 소득을 종합하여 종합소득세를 납부하여야 함<sup>29)</sup>

○ 3~45%의 누진세율체계가 적용되며, 2020년의 최고세율 적용 기준 소득은 96만 CNY로 한화 1억 6,474만원임

○ 외국인으로서 중국에서 183일 이상 거주하여 세법상 거주자가 된 경우, 중국

27) EY(2021), p. 964.

28) 말레이시아의 REP 특례제도에 대해서는 다음 자료 참조, EY(2021), p. 964; Talent Corporation Malaysia Berhad 홈페이지, <https://rep.talentcorp.com.my/>, 검색일자: 2021. 2. 16.

29) 중국의 소득세제에 대해서는 다음 자료 참조, EY(2021), pp. 296~302.

에서 지속적으로 체류한 기간이 6년을 초과하면 중국인과 마찬가지로 국내의 원천소득이 모두 소득세 과세대상에 포함됨

- 외국인 거주자로서 중국에서 지속적으로 거주한 기간이 6년 이하인 경우에는 국외 원천소득 중 중국인이 지급한 소득과 국내 원천소득만 중국 소득세 과세 대상이 됨
- 비거주 외국인의 경우에는 종합소득의 20% 소득공제가 허용됨

### 3. 요약

- 주요 외국의 관련 과세제도를 조사해 본 결과, 외국인 근로자의 세부담을 특별히 완화해 주는 특례제도를 운영하는 국가는 많지 않음
- 특별히 눈에 띄는 국가들은 주로 북유럽 국가들인 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 아일랜드로 전문가, 연구자 등과 일정 소득 이상의 핵심요원들이 자국에서 근무함으로써 발생하는 소득에 대한 세부담을 완화하는 특례조치를 운영하고 있음
- 이들 국가들은 대체로 세부담이 높고 사회복지혜택이 많은 고부담-고복지 국가들로서, 일정 기간 동안만 체류하는 외국인들은 세금을 많이 부담하는 한편 복지혜택은 많이 받지 못한다는 문제가 있음
  - 이 국가들의 최고세율은 48~57.2%로 선진국들 중에서도 높은 편이며, 소득 5천만~1억원 정도를 기준으로 최고세율이 적용되므로 실제 세부담은 상당히 크다고 할 수 있음
- 아시아 경쟁국들은 대체로 세율을 낮은 수준으로 유지하여 경쟁력 있는 조세환경을 조성하는 경향이 있는 한편, 일부 국가는 외국인 근로자 또는 국외에서 국내로 이주하는 자국민 근로자에게 조세지원 혜택을 제공함
  - 홍콩과 싱가포르의 소득세 최고세율이 각각 17%, 22%로 상당히 낮은 수준임
  - 타이완은 최고세율이 40%인데, 특정 자격을 갖춘 외국인 근로자에 대해 3년간 소득의 일정 부분을 소득세 과세대상에서 제외하는 특례 제도를 도입하였음
  - 말레이시아는 자국민으로서 외국에서 일하던 전문가가 말레이시아로 귀환하여 근로를 제공하는 경우에 5년간 15%의 단일세율을 적용하는 특례제도를 운영함

- 말레이시아의 소득세 최고세율은 30%이고, 최고세율 적용 기준 소득이 5억 원을 넘어 한국 등에 비해 소득세 부담이 큰 편은 아님
  - 중국은 최고세율이 45%로 낮은 수준이 아님에도 불구하고 외국인 근로자에 대한 특례제도는 없음
- 북유럽 국가들의 외국인 근로자에 대한 과세특례 제도의 내용을 보면, 한국과 덴마크가 낮은 수준의 단일세율을 적용하는 방식을 활용함
- 한국의 단일세율은 19%로 2020년 최고세율 42%의 45% 수준이며, 2021년부터 적용되는 최고세율 45%의 42% 수준임
  - 덴마크의 단일세율은 27%로, 최고세율 56%의 48% 수준임
  - 말레이시아의 국내 귀환 내국인 전문가에 적용되는 낮은 세율은 15%로, 최고세율 30%의 절반 수준임
- 그 외 국가들은 대체로 소득의 일정 부분과 외국인의 국내 근무에 따른 비용을 소득세 과세대상에서 제외하는 방식을 적용함
- 스웨덴은 총급여의 25%, 이주비용, 모국 방문비용(연 1회), 자녀교육비의 공제를 허용함
  - 네덜란드에서는 소득의 30%까지 비용 공제가 가능하며, 외국인뿐만 아니라 외국에 근무하다 귀국하는 내국인에게도 적용됨
  - 아일랜드는 총급여에서 7만 5천유로(약 1억원)를 차감한 금액의 30%를 소득에서 공제함
  - 타이완에서는 총급여에서 300만TWD(약 1억 2천만원)를 차감한 금액의 50%에 소득세를 부과하지 않음
- 적용대상은 대체로 연소득 1억~1억 5천만원 이상의 고소득자이며, 특정 분야의 전문지식을 갖춘 자에 대해서는 소득기준을 적용하지 않는 경우도 있음
- 덴마크에서는 연구자, 스웨덴에서는 전문가·연구자·핵심요원에 해당하는 경우에 소득기준이 적용되지 않음
  - 네덜란드에서는 박사·석사학위 소지자에게 낮은 소득기준이 적용되고, 대학이나 정부 보조를 받는 연구기관에서 근무하는 연구자에게는 소득기준을 적용하지 않음

- 아일랜드는 소득기준만 적용됨
  - 타이완에서는 소득기준과 특정 분야에서의 근로허가가 필요함
- 적용기간은 대상자가 국내에서 근로를 시작한 이후 3~7년임
- 덴마크 7년, 스웨덴 3년, 네덜란드 5년, 아일랜드 5년, 타이완 3년, 말레이시아 5년
- 대체로 외국인에게 적용되며, 자국 국적을 가진 자에게 적용되는 경우도 있음
- 네덜란드의 경우에는 국적과 관계없이 일정 거리(150km) 이상 떨어진 지역에서 네덜란드로 이주하는 경우에 적용됨
  - 말레이시아는 국외 거주 내국인의 귀환에 대해 조세특례가 적용됨
- 지금까지 논의한 다른 국가의 외국인 근로자에 대한 과세제도의 특징과 시사점을 간략하게 정리하면 다음과 같음
- 첫째, 아시아 주요 국가들은 내국인과 외국인을 구분하지 않고 전반적으로 과세환경을 개선하여 세부담을 낮은 수준으로 유지함
    - 부분적으로 외국인의 국내 이주에 따른 추가적인 비용에 대한 소득공제를 허용하기도 함
  - 둘째, 고부담-고복지 국가의 경우 단기적인 체류자가 많은 세금을 부담하는 한편 받을 수 있는 복지혜택은 제한되어 외국인 전문가 유치에 장애요인이 된다는 판단하에 과감한 세부담 절감 혜택을 제공함
    - 최고세율의 절반 이하의 단일세율을 적용하거나 소득의 30% 정도를 비과세함
  - 셋째, 북유럽 국가의 과세특례는 단기적 거주자의 과도한 부담을 완화하는 데 목적이 있으므로 5년 내외의 단기간 동안 제공되며, 비거주자 또는 외국에 거주하는 자가 국내에 들어와 근로를 제공하는 경우에 적용됨
    - 장기 거주자에게는 특례를 적용하지 않음
  - 넷째, 제도의 도입 목적은 주로 전문가, 연구자, 경영진 등 국내에서 부족한 분야의 외국인 근로자의 국내 거주환경을 개선하는 데 있지만, 적용대상 기준을 급여가 일정 수준 이상인 경우로 규정함

- 소득 기준과 전문가·연구자 등 특정 전문가 기준을 병행하여 적용하는 경우가 많음

□ 다른 국가의 제도와 한국의 제도를 비교하면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있음

- 한국의 소득세 부담은 아시아 주요국보다는 높은 편이며, 외국인 근로자에게 과감한 감면을 제공하는 북유럽 국가들에 비해서는 상당히 낮은 편임
- 한국의 외국인 근로자 과세특례제도는 북유럽 국가들의 관련 제도와 유사함
  - 고소득 근로자의 세부담을 최고세율의 절반 이하로 완화하며, 5년간 적용됨
  - 적용대상 소득 기준을 별도로 제시하고 있지는 않지만, 단일세율 적용으로 혜택을 보는 소득 수준이 1억 5천만원 이상일 것으로 추정됨
    - 이는 유럽의 명시적인 소득기준보다 약간 높은 수준임
  - 「조세특례제한법」 제18조와 제18조의3에서 소득 기준을 적용하지 않는 외국인 기술자와 본국으로 귀환하는 한국인 전문가에 대한 지원제도를 규정함



## IV. 외국인 근로자 과세특례제도의 효과성 분석





## IV. 외국인 근로자 과세특례제도의 효과성 분석

- 본 장에서는 외국인 근로자 과세특례제도의 효과성을 분석함
  - 제1절에서 분석 목적과 자료 등에 대해 개괄적으로 설명함
  - 제2절에서 분석 자료의 특성과 외국인 과세특례 적용을 받은 자들의 특성을 자세하게 살펴봄
  - 제3절에서 분석 모형과 분석 결과를 설명함
  - 제4절에서 본 장의 연구 내용을 요약함

### 1. 분석의 개요

- 외국인 근로자 과세특례제도는 외국인 근로자들 중에서도 고소득 근로자를 대상으로 설계된 것으로, 크게 두 가지 정책 목표를 갖고 있는 것으로 판단됨
  - 제도의 우선적인 목표는 고급 외국인 인력의 국내 유입을 촉진하는 것임
  - 고급 외국인 인력의 유입을 통한 기업 생산성 향상도 본 제도의 정책 목표로 볼 수 있음
  
- 만약 고급 외국인 인력의 국내 유입으로 인해 기업의 생산성이 향상되거나 기업 규모가 더 빠르게 성장한다면 부차적으로 국내 근로자의 고용 수준에도 영향을 줄 수 있음
  - 이에 대해서도 확보한 자료 내에서 기본적인 검증을 시도해 볼 수 있을 것임
  
- 고급 외국인 인력이 한국으로 취업을 하는 데는 근로자 개인의 의사결정뿐만 아니라 기업의 의사결정도 개입됨
  - 외국인 근로자 개인의 의사결정은 국내 고급 외국인 노동시장에서 공급으로 작동할 것임
  - 국내 기업의 의사결정은 국내 고급 외국인 노동시장에서 수요로 작동할 것임

- 개인의 의사결정에는 개인 및 가구의 특성 변수와 국가별 특성 변수가 작용할 것이며, 여기에는 관측 가능한 변수들 외에도 관측이 불가능한 여러 변수들이 포함될 것임
  - 개인 및 가구의 특성 변수에는 외국인 근로자별 성별, 연령, 교육수준, 배우자 국적, 자녀 수 및 연령 등이 영향을 줄 것으로 예측할 수 있음
  - 국가별 특성 변수로는 근로자의 현재 거주국과 이주대상이 되는 국가의 문화적 동질성, 이주대상 국가의 정치적 안정성, 국가별 시장소득과 소득세율 수준 등이 고려될 것임
  - 거주지 선택 문제는 매우 종합적이므로 개인의 선호나 다른 가족 구성원의 선호 등이 포함된 관측 불가능한 요인들까지 영향을 줄 것임
  
- 안타깝게도 한국에서 근로를 제공하겠다고 선택한 개인과 그의 가족들에 대한 구체적 정보를 확보할 수 없어 분석에 활용할 수 없는 상황임
  
- 하지만 본 제도를 이용하는 외국인 근로자의 소득 및 납세자료와 해당 외국인 근로자가 속한 기업의 정보 등은 국세청을 통해 확보할 수 있었음
  - 본 제도와 관련하여 국세청에서 수집한 변수들은 과세특례 혜택을 받은 외국인 근로자의 소득 관련 정보와 그들이 소속된 기업의 정보로 구성됨
  
- 외국인 근로자 개인별 납세자료와 관련하여 외국인 근로자별로 소속 사업자의 기본적 정보와 해당 외국인의 납세 정보를 수집하였음(<표 IV-1> 참조)
  - 수집 기간은 소득 귀속연도를 기준으로 2008년에서 2019년까지임
  - 구체적으로 보면 근무처 식별번호, 근무처의 업종분류, 소재지, 급여총계, 과세표준, 산출세액, 세액감면, 결정세액 등의 정보를 입수하였음
  
- 외국인 근로자가 속한 사업체에 대한 정보는 업종정보, 소재지, 수입금액, 당기순손실, 과세표준, 산출세액, 공제감면세액, 자산 및 자본총계, 고용인원 등의 정보를 포함함(<표 IV-2> 참조)
  
- 국세청 자료를 이용한 분석은 고급 외국인 인력을 수요하는 기업 관점에서의 분석, 즉 노동 수요 관점에서의 분석으로 이해할 필요가 있음

- 고급 외국인 인력 입장에서 한국과 대체 관계에 있는 거주국이 있다면 해당 국가들의 여타 조건이 기간 중 크게 변하지 않았다고 가정함
- 외국인 근로자는 개인 및 가구 특성 변수들과 국가들의 특성 변수들이 통제된 상황에서 세후 소득을 극대화하기 위한 선택을 하는 상황을 상정함
- 본 제도는 세후 소득을 변화시켜 고급 외국인 인력의 의사결정에 영향을 주게 되며, 그 결과는 본 제도를 이용하는 고급 외국인 인력의 수로 관측됨

<표 IV-1> 외국인 근로자 개인별 납세자료 항목들

근로자식별번호	소속사업자식별번호	신고연도	과세연도	근무처업태	소재지	단일세율적용 여부	단일세율적용연차	근로자정보									
								급여총계	소득공제	과세표준	산출세액	세액공제	세액감면	결정세액			

자료: 저자 작성

<표 IV-2> 외국인 근로자 소속 기업체 납세자료 항목들

사업자식별번호	신고연도	과세연도	업태	소재지	수입금액	당기순손익	과세표준	산출세액	공제감면세액	총부담세액	자산총계	자본총계	총고용인원

자료: 저자 작성

- 본 연구에서는 국세청 기업별 자료를 이용하여 고급 외국인 인력 수의 증감이 실제 제도 변화에 반응하는지를 검증함
  - 고급 외국인 근로자의 고용인원수는 개별 기업의 경영 환경 변화에 따라서도 달라질 수 있을 것임
    - 예를 들면 특정 연도에 특정 기업에서 과세특례 대상 외국인 근로자 고용이 증가한 것이 제도 변화 때문이 아닌 해당 기업의 경영 상황 변화에 따른 결과일 수도 있음
  - 그러므로 경영 상황 변화를 통제하여 제도 변화의 효과만 추출할 필요가 있음

- 또한 과세특례 대상 외국인 근로자의 고용이 기업의 성장과 고용에 어떤 영향을 주는지에 대해서도 추가적인 분석을 수행함
  - 본 제도의 핵심적인 목적은 고급 외국인 인력을 통해 기업의 생산성을 증진시키는 데 있음
  - 따라서 제도가 효과적으로 작동한다면 과세특례 대상 외국인 근로자 수가 많은 기업이 다른 기업에 비해 규모와 고용이 더 많을 것으로 기대할 수 있음
- 본 장에서는 먼저 국세청에서 수집한 2008년부터 2019년까지의 과세특례제도 신청자들의 개인별 자료와 기업별 자료를 통해 과세특례를 받은 외국인 근로자와 그 근로자들을 고용한 기업의 특성을 살펴본 뒤에 제도의 효과를 분석함

## 2. 분석자료

### 가. 분석대상 자료 목록

- 국세청으로부터 제공받은 근로자 개인별 자료는 과세연도 기준 2008년에서 2019년까지의 약 2만 6천명의 정보를 담고 있으며, 동일한 기간에 대해 외국인 근로자가 속한 기업의 정보도 수집하였음
  - 이 기간 중 과세특례를 적용받은 외국인 근로자가 한 번이라도 있었던 기업은 3,938개인데, 2008년에서 2019년까지의 해당 기업 정보를 수집함
  - 대조군으로 과세특례 대상 외국인 근로자가 없었던 기업 2만 2,760개를 추출하여 기업 정보를 수집함
    - 대조군 기업의 수는 처치군의 5.8배임

### 나. 연도별 지원 현황

- 연도별 과세특례 이용자 수 현황을 보면 2008년 총 1,097명의 외국인 근로자가 본 제도를 이용하였으나 2019년에는 3,621명이 본 제도를 활용하여 기간 중 이용자 수가 약 3.3배 증가하였음
  - 연도별 이용자 수는 2008년 약 1천명에서 점차 증가하다 2010년부터 약 5천명 이상의 외국인들이 본 제도를 이용하였음

- 연도별 이용자 수는 2014년 약 8,700명으로 기간 중 최대치를 보였으나 이후 지속적으로 감소하여 2019년에는 약 3,600명이 본 제도를 이용한 것으로 조사됨

<표 IV-3> 연도별 총이용자 수 및 신규 이용자 수 추이

(단위: 명, %)

과세연도	총인원수	증가율	신규인원수	증가율
2008	1,097	-	1,097	-
2009	1,536	40.0	907	-17.3
2010	5,431	253.6	4,374	382.2
2011	6,238	14.9	2,668	-39.0
2012	6,762	8.4	2,362	-11.5
2013	7,957	17.7	3,073	30.1
2014	8,750	10.0	3,019	-1.8
2015	8,540	-2.4	2,612	-13.5
2016	8,747	2.4	2,768	6.0
2017	7,041	-19.5	1,409	-49.1
2018	5,798	-17.7	1,255	-10.9
2019	3,621	-37.5	1,195	-4.8

자료: 국세청 자료 사용하여 저자 작성

- 연도별 총이용자 수는 2010년과 2017년에 두 차례 큰 변화가 있었음
  - 2009년 약 1,500명에서 2010년 약 5,400명으로 크게 증가함
  - 2016년 약 8,700명에서 2017년 약 7천명으로 감소한 뒤 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보임
    - 2019년에는 약 3,600명으로 2016년에 비해 크게 줄어들었음
- 2010년의 이용자 수 증가는 외국인 근로자 소득공제 제도의 변화에 따른 것으로 판단됨
  - 2009년까지는 외국인 근로자의 국내 근로소득의 30%를 소득공제해 주는 제도가 있었음
  - 이 제도가 2010년부터 폐지됨에 따라 기존 30% 소득공제 제도를 이용하던 외국인들이 단일세율 제도를 활용하게 된 것으로 판단됨

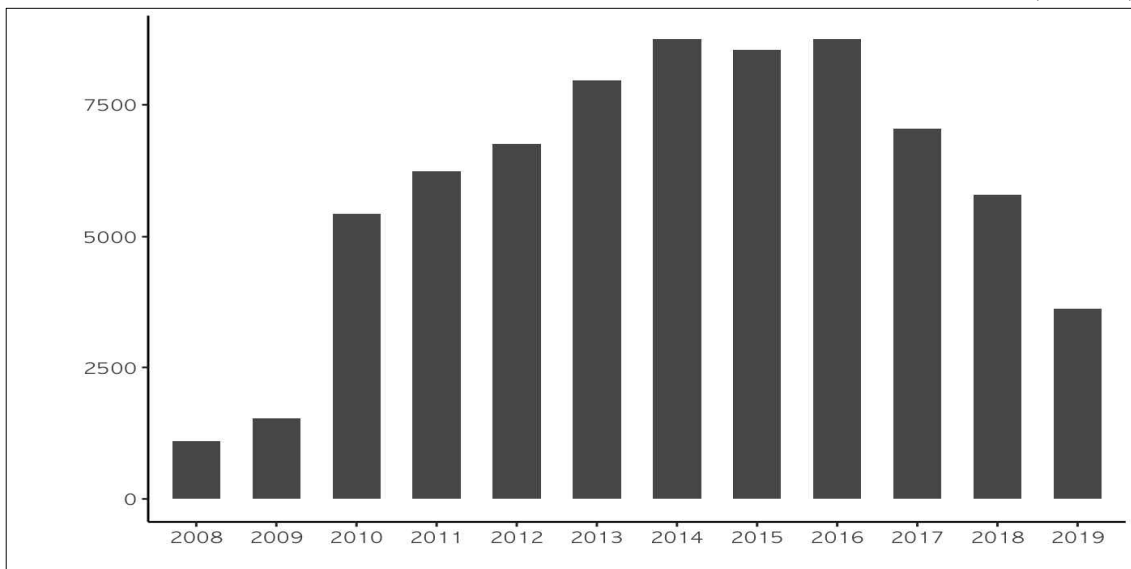
- 2009년까지는 근로소득 30% 소득공제 방식과 본 제도를 이용한 단일세율 방식 중 근로소득 30% 소득공제 방식이 더 유리했을 다수의 외국인 근로자들이 2010년부터 본 제도로 유입됨

□ 2017년의 이용자 수 감소는 본 제도에 적용되는 단일세율의 변화에 따른 효과로 판단됨

- 본 제도는 2017년 귀속소득부터 19% 단일세율을 적용하여 기존의 17%에 비해 2%p 세율이 상승함
  - 외국인 근로자는 본 제도의 단일세율 과세와 일반적인 종합소득 과세 중 유리한 것을 선택할 수 있음
  - 그러므로 종합소득 과세 적용 시 평균 실효세율이 17~19%인 외국인 근로자 중 상당수가 종합소득 과세 방식으로 전환하였을 가능성이 있음

[그림 IV-1] 연도별 외국인 근로자 과세특례제도 적용자 수

(단위: 명)



자료: 국세청 자료 사용하여 저자 작성

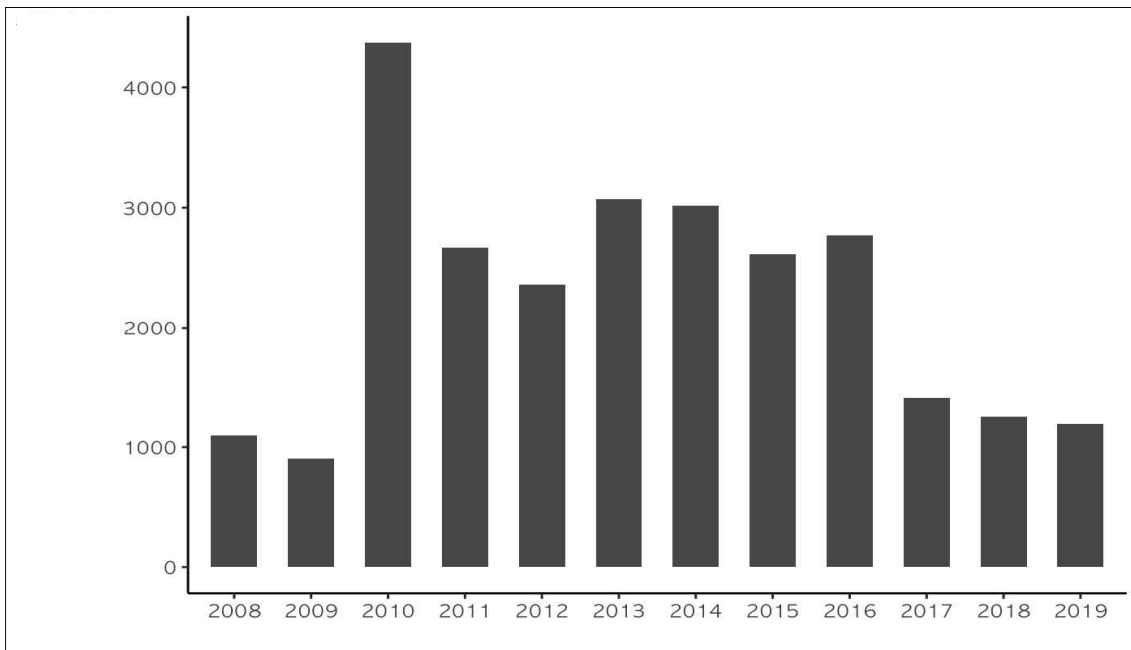
□ [그림 IV-2]에서는 연도별 이용자들 중 최초로 이 제도를 이용한 신규 이용자만을 구분해서 정리하였음

- 신규 이용자 수는 2010년에 가장 큰 수치를 기록한 뒤 2011년에서 2016년까지 일정한 수준을 보임

- 2017년 이후에는 2017년의 세율 인상으로 신규 이용자가 크게 줄어든 뒤 2019년까지 그 추세가 이어지는 것을 확인할 수 있음
- 2010년에 신규 이용자 수가 크게 증가하고, 2017년에 크게 감소한 것은 앞에서 설명한 제도 변화에 따른 감면제도 이용자 수 변화가 타당성이 있음을 보여 주는 것으로 판단됨

[그림 IV-2] 연도별 신규 이용자 수 현황

(단위: 명)

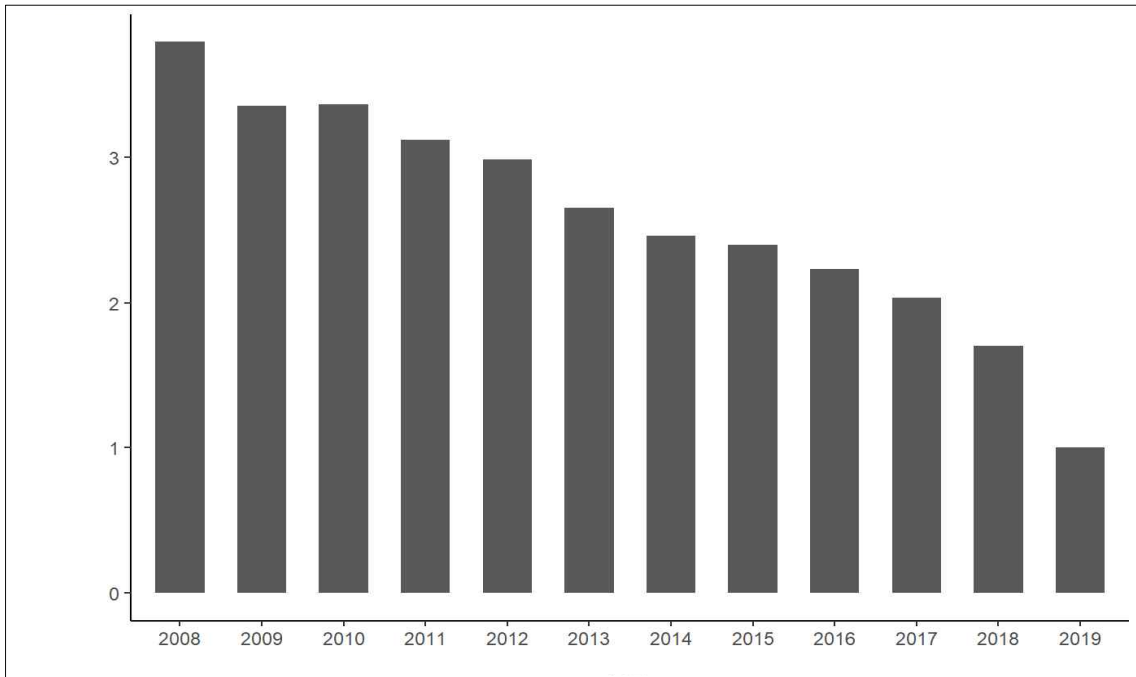


자료: 국세청 자료를 이용하여 저자 작성

- 연도별 신규 이용자들의 평균 이용기간을 살펴본 결과 2019년에 가까울수록 평균 이용 기간이 짧아지는 경향을 확인할 수 있음([그림 IV-3] 참조)
  - 2008년에 처음 감면을 받은 외국인 근로자는 2018년까지 본 제도를 이용할 수 있음
    - 2014년부터 5년 제한 적용 규정이 도입됨
    - 2014년 이전부터 본 제도를 이용하던 근로자들 역시 2014년부터 5년간 본 제도를 적용할 수 있음
  - 이 때문에 신규 이용자 수가 크게 줄어들지 않았음에도 기존 이용자의 이탈로 2019년의 총인원수가 크게 감소한 것으로 판단됨

[그림 IV-3] 연도별 신규 이용자들의 평균 이용기간

(단위: 연)



자료: 국세청 자료를 사용하여 저자 작성

- 또 다른 특징으로 본 제도를 단기간(3년 이내) 이용하는 외국인 비중이 증가하는 추세를 보여주었다는 점을 꼽을 수 있음(<표 IV-4>와 [그림 IV-4] 참조)
  - 2008년 신규 이용자 중 총 특례 적용기간이 3년 이내인 자의 비중은 62% 수준이었는데 2016년 신규 이용자의 경우에는 82%로 상승함
  - 과세특례 적용기간이 지속적으로 짧아지는 경향을 보이는데, 그 원인으로 급여총액의 하락 혹은 다른 국가로의 이주 등을 생각할 수 있을 것임
  
- 연도별 지원자들의 평균급여를 보면 2008년 약 5억 9천만원 수준에서 2010년 약 2억 7천만원으로 크게 낮아진 뒤 2017년부터 소폭 상승함(<표 IV-5>와 [그림 IV-5] 참조)
  - 15%에서 17%로 적용세율이 인상된 2013년과 19%가 적용되기 시작한 2017년을 기준으로 평균급여가 상승하는 것을 확인할 수 있음

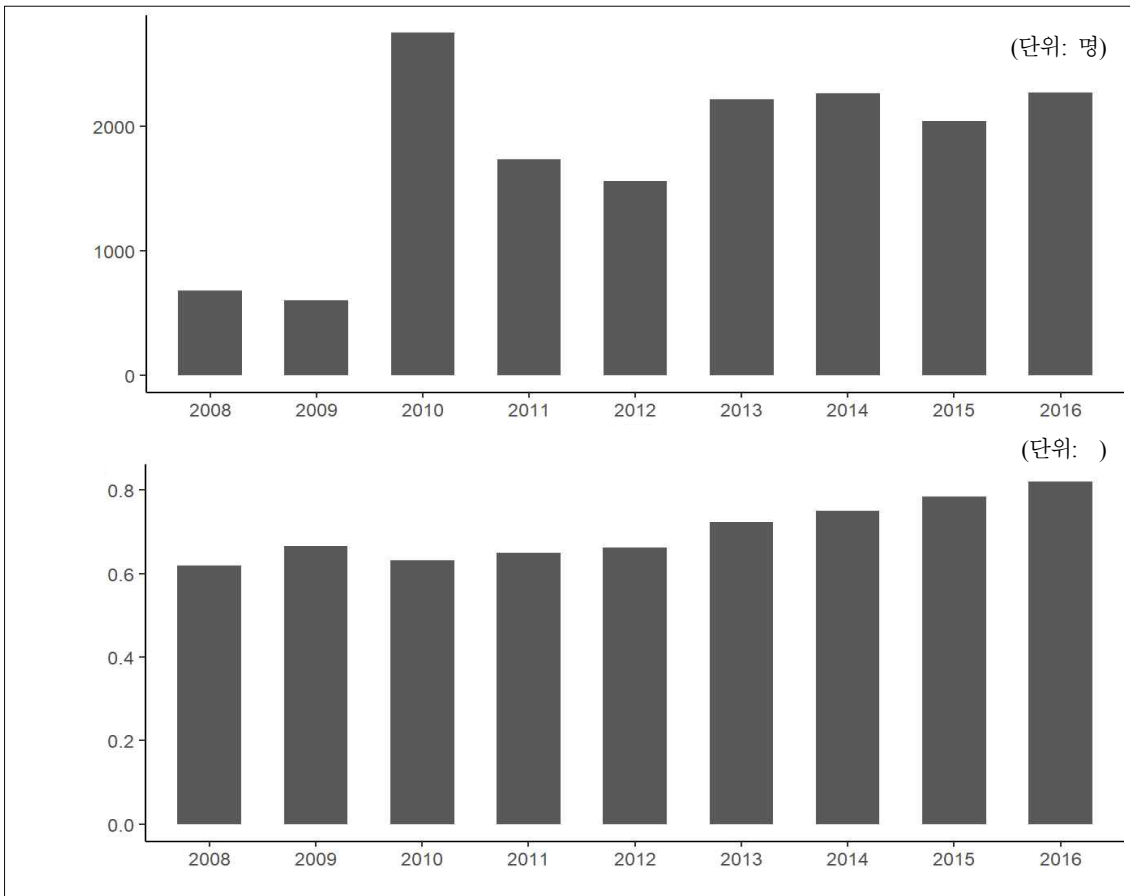
<표 IV-4> 과세특례 시작 연도별 단기(3년 이내) 적용자 수 비중

(단위: 명, %)

시작연도	총인원수	단기 인원수	비중
2008	1,097	680	62
2009	907	604	67
2010	4,374	2,760	63
2011	2,668	1,735	65
2012	2,362	1,562	66
2013	3,073	2,223	72
2014	3,019	2,267	75
2015	2,612	2,047	78
2016	2,768	2,272	82

자료: 국세청 자료를 사용하여 저자 작성

[그림 IV-4] 연도별 단기 이용자 수 및 비중 추이



자료: 국세청 자료 사용하여 저자 작성

<표 IV-5> 연도별 평균급여총액과 평균 결정세액

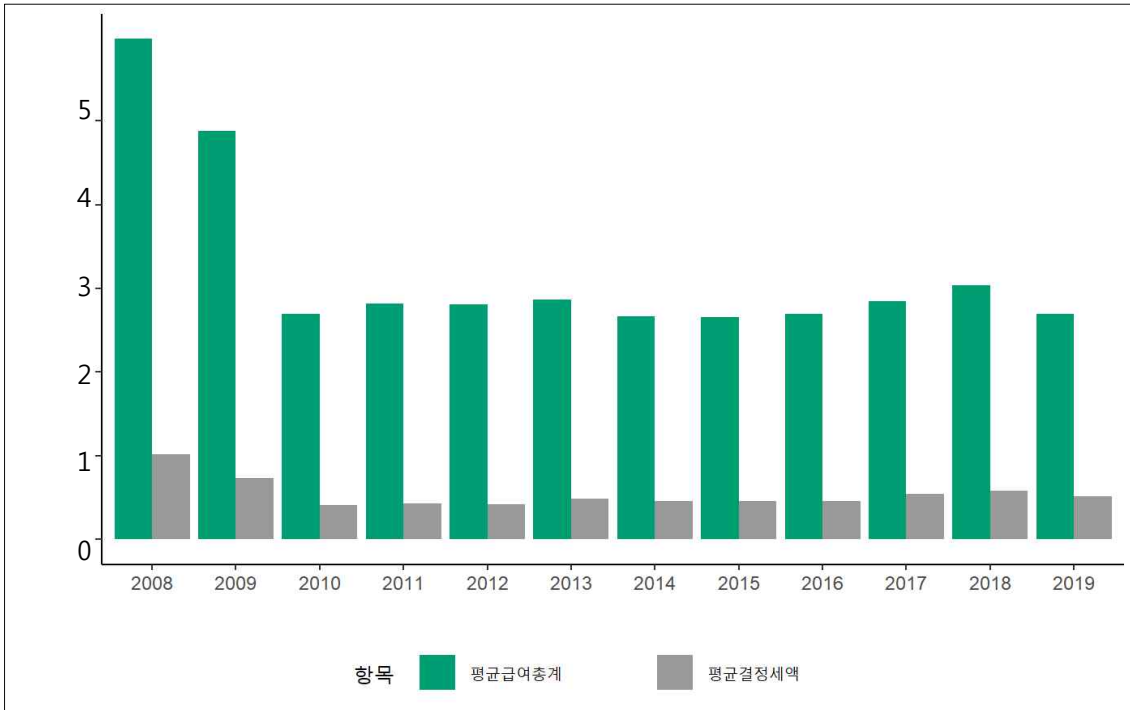
(단위: 천원)

과세연도	평균급여총액	평균 결정세액
2008	597,405	101,559
2009	487,812	73,172
2010	270,074	40,511
2011	282,749	42,341
2012	281,333	42,177
2013	287,558	48,846
2014	267,136	45,384
2015	266,371	45,279
2016	270,086	45,915
2017	285,346	54,213
2018	304,453	57,846
2019	269,726	51,248

자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

[그림 IV-5] 연도별 평균급여총액과 결정세액 추이

(단위: 억원)



자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

- 연도별 신규 이용자의 평균급여를 살펴보면 2010년 이후 신규 이용자의 평균급여 총액에 큰 폭의 변화는 없는 것을 알 수 있음
  - 신규 이용자의 평균급여 수준은 전체 평균급여 수준에 비해 거의 모든 연도에서 낮은 것을 확인할 수 있음
  - 이는 이 제도를 장기간 이용하는 외국인 근로자들의 평균급여 수준이 더 높다는 것을 시사함

<표 IV-6> 연도별 신규 이용자의 평균급여총액과 평균 결정세액

(단위: 천원)

과세연도	평균급여총액	평균 결정세액
2008	597,405	101,559
2009	350,492	52,574
2010	210,243	31,536
2011	216,061	32,243
2012	211,714	31,690
2013	225,503	38,245
2014	201,968	34,256
2015	202,124	34,357
2016	209,140	35,554
2017	216,228	41,063
2018	235,013	44,652
2019	225,663	42,876

자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

- 이상의 연도별 이용자 수 현황 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있음
  - 전체 이용자 수는 2010년 큰 폭으로 증가한 뒤 최근 큰 폭의 감소를 보임
  - 2010년의 증가는 본 제도와 대체 관계에 있는 다른 제도의 폐지에 기인하는 것으로 판단됨
  - 2017년 이후 이용자 수의 큰 폭의 감소는 적용세율의 인상(17→19%)과 단기 이용자 비중의 증가에 따른 것으로 보임
  - 과세특례를 장기간 적용받는 외국인 근로자들의 평균급여 수준이 단기 이용자에 비해 상대적으로 높은 편임
  - 이러한 결과는 이하의 분석에 있어 다음과 같은 시사점을 제시함

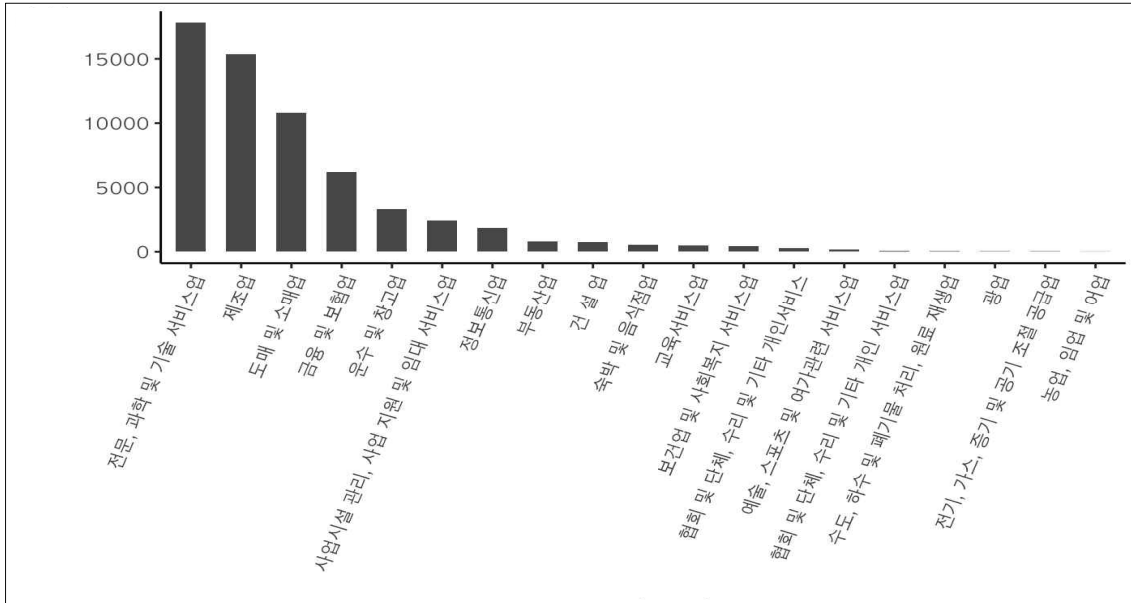
- 기간 내 제도 변화로서 2013년과 2017년의 세율 변화가 신규 외국인 이용자 수에 큰 영향을 주었을 수 있음
- 2017년 이후의 총 과세특례 적용 외국인 근로자 수 감소는 신규 적용자 감소가 아닌 3년 이하 단기 이용자 비중 증가에 따른 결과로 이해할 수 있음

#### 다. 산업별 지원 현황

- 국세청에서 입수한 인별 자료에는 외국인 근로자의 소득 정보와 더불어 소속 사업자의 업종코드 정보가 포함됨
  - 소속 사업자 업종코드가 없는 자료들은 다음의 기초통계 분석에서 제외하였음
  - 소속 사업자가 근로를 제공한 기관이 아닌 납세조합으로 기입된 경우도 기초통계 분석에서 제외하였음
  
- 2008년에서 2019년까지의 총인원수를 외국인 근로자가 속한 업종의 대분류 기준으로 구분해 보면 서비스업의 비중이 압도적임([그림 IV-6] 및 <표 IV-7> 참조)
  - 서비스업 중에서도 전문, 과학 및 기술 서비스업이 약 1만 7,800명으로 기간 중 전체 인원수의 약 29.3%를 차지함
  - 그 외에 서비스업 중에서 비중이 높은 업종은 도매 및 소매업(17.8%), 금융 및 보험업(10.2%), 운수 및 창고업(5.5%), 정보통신업(3%) 순임
  - 제조업의 경우 약 1만 5,300명으로, 기간 중 전체 인원의 약 25.3%를 차지함
  
- 평균급여총액을 대분류 기준으로 분류해 보면 금융 및 보험업, 광업 정보통신업에서 다른 산업에 비해 높은 편임([그림 IV-7] 및 <표 IV-8> 참조)
  - 전기간-산업 평균급여총액은 약 2억 6천만원 수준임
  - 인원수 비중이 높은 전문, 과학 및 기술 서비스업과 제조업의 경우 각각 약 3억원과 2억 7천만원으로 평균보다 높은 수준임

[그림 IV-6] 산업별(대분류) 인원수

(단위: 명)



자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

<표 IV-7> 산업별(대분류) 인원수 및 비중

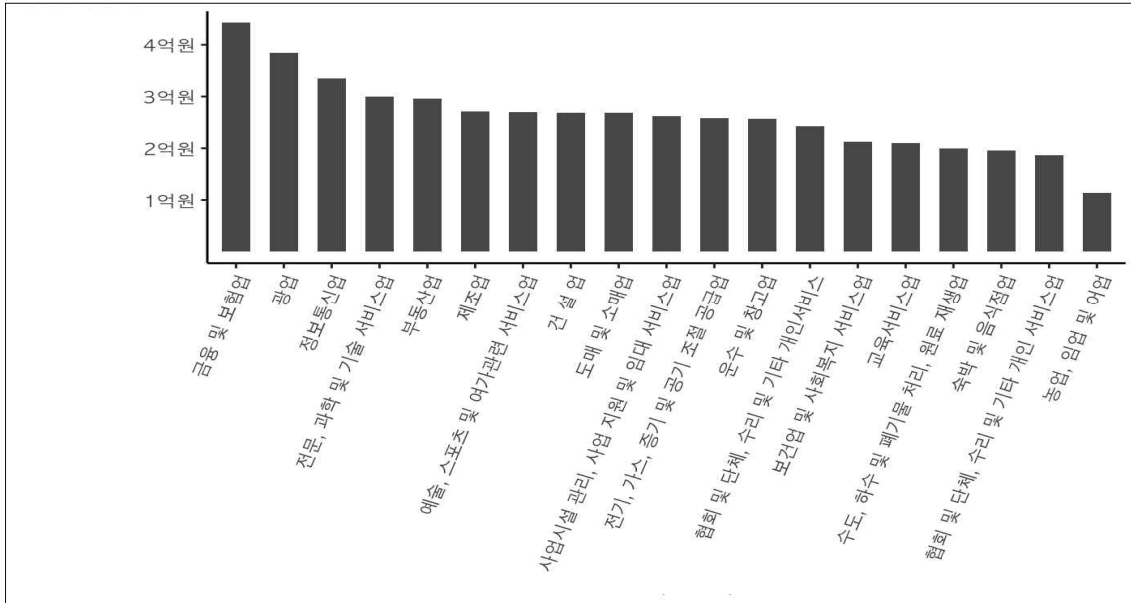
(단위: 명, %)

산업명(대분류)	인원수	비중
전문, 과학 및 기술 서비스업	17,811	29.3
제조업	15,341	25.3
도매 및 소매업	10,809	17.8
금융 및 보험업	6,204	10.2
운수 및 창고업	3,310	5.5
정보통신업	1,844	3.0
사업시설 관리, 사업지원 및 임대 서비스업	1,787	2.9
부동산업	827	1.4
건설업	771	1.3
숙박 및 음식점업	520	0.9
교육서비스업	484	0.8
보건업 및 사회복지 서비스업	427	0.7
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	245	0.4
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	156	0.3
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	54	0.1
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	39	0.1
광업	30	0.0
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	30	0.0
농업, 임업 및 어업	12	0.0
계	60,701	100.0

자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

[그림 IV-7] 산업별(대분류) 평균급여총액

(단위: 억원)



자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

<표 IV-8> 산업별(대분류) 평균급여총액

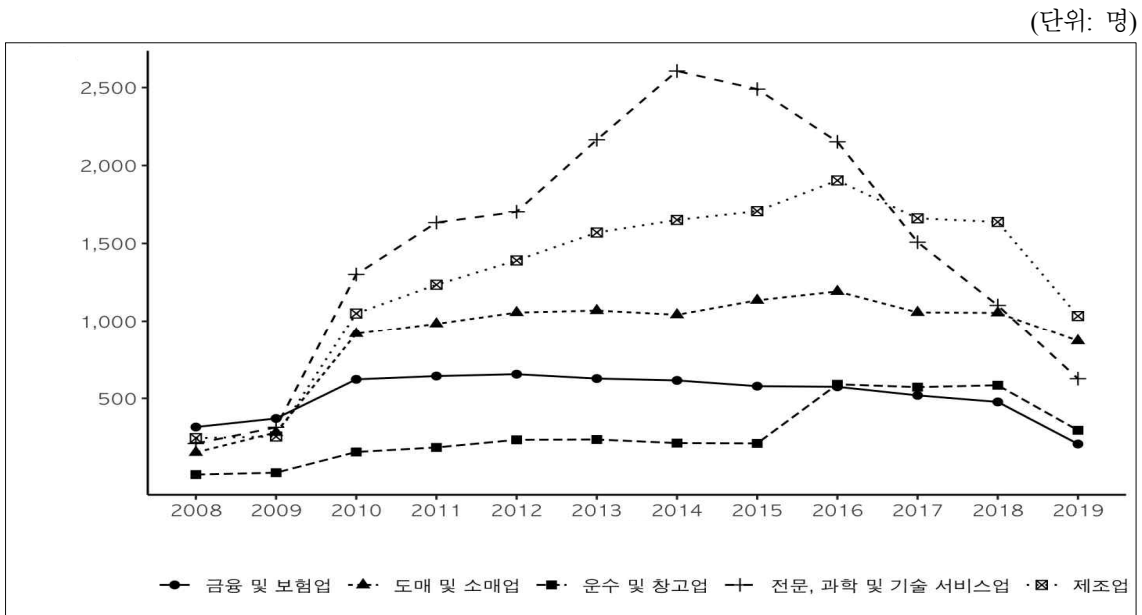
(단위: 천원)

산업명(대분류)	평균급여총액
금융 및 보험업	442,695
광업	384,292
정보통신업	335,343
전문, 과학 및 기술 서비스업	299,650
부동산업	296,435
제조업	270,923
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	270,351
건설업	269,022
도매 및 소매업	268,540
사업시설 관리, 사업지원 및 임대 서비스업	261,550
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	258,688
운수 및 창고업	256,596
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스	242,596
보건업 및 사회복지 서비스업	212,886
교육서비스업	210,655
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	199,127
숙박 및 음식점업	196,257
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	186,654
농업, 임업 및 어업	114,043
평균	261,911

자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

- 과세특례자 수가 가장 많은 5대 산업을 기준으로 연도별 인원수 추이를 살펴 본 결과 5대 산업의 인원수는 2010년에 크게 증가한 뒤 최근 들어 감소하는 추세를 보임([그림 IV-8] 참조)
  - 전문, 과학 및 기술 서비스업의 경우 2014년 약 2,600명에서 2018년 약 1,100명으로 크게 감소하였음
    - 5년 제한요건이 적용되는 2019년에는 약 600명으로 더욱 크게 감소됨
  - 제조업의 경우 2010년 이후 2019년까지 꾸준히 증가하여 약 1,900명을 기록한 뒤 2018년 약 1,600명, 2019년 약 1천명 수준까지 줄어들었음

[그림 IV-8] 산업별 인원수 추이(5대 산업)



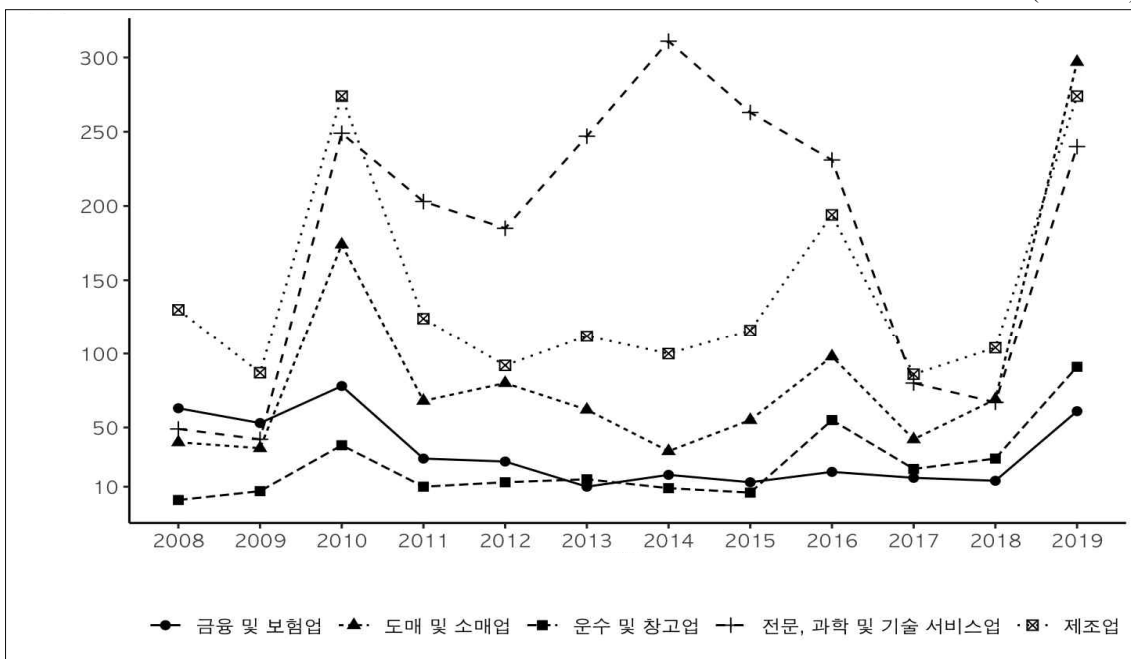
자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

- 앞에서 살펴본 바와 같이 2017년 이후 인원수 감소는 세율 인상과 5년 제한 요건의 도입에 따른 결과라고 할 수 있는데, 그 영향이 산업별로 상이할 수 있음을 확인할 수 있음
  - 전문, 과학 및 기술 서비스업, 제조업, 도매 및 소매업의 경우 2017년 세율 인상에 따라 인원수가 크게 감소하는 추세를 보이고 있음
  - 한편 금융 및 보험업과 운수 창고업의 경우 2017년의 인원수 변동폭이 작았으나 2019년 큰 감소를 보이고 있는 것으로 보아 5년 제한 요건의 영향이 더 큰 것을 알 수 있음

- 5대 산업의 산업별 신규인원수 추이를 살펴보면 연도별로 변동성이 큰 가운데, 5대 산업 모두에서 2019년에 신규인원수가 반등한 것을 알 수 있음([그림 IV-9] 참조)
- 이는 2019년의 5대 산업에서의 과세특례 대상 인원수 감소가 신규 외국인 이 용자 감소가 아닌 5년 제한 요건으로 인해 제도에서 배제되는 기존 외국인 이 용자 감소에 따른 효과임을 시사함

[그림 IV-9] 산업별 신규인원수 추이(5대 산업)

(단위: 명)

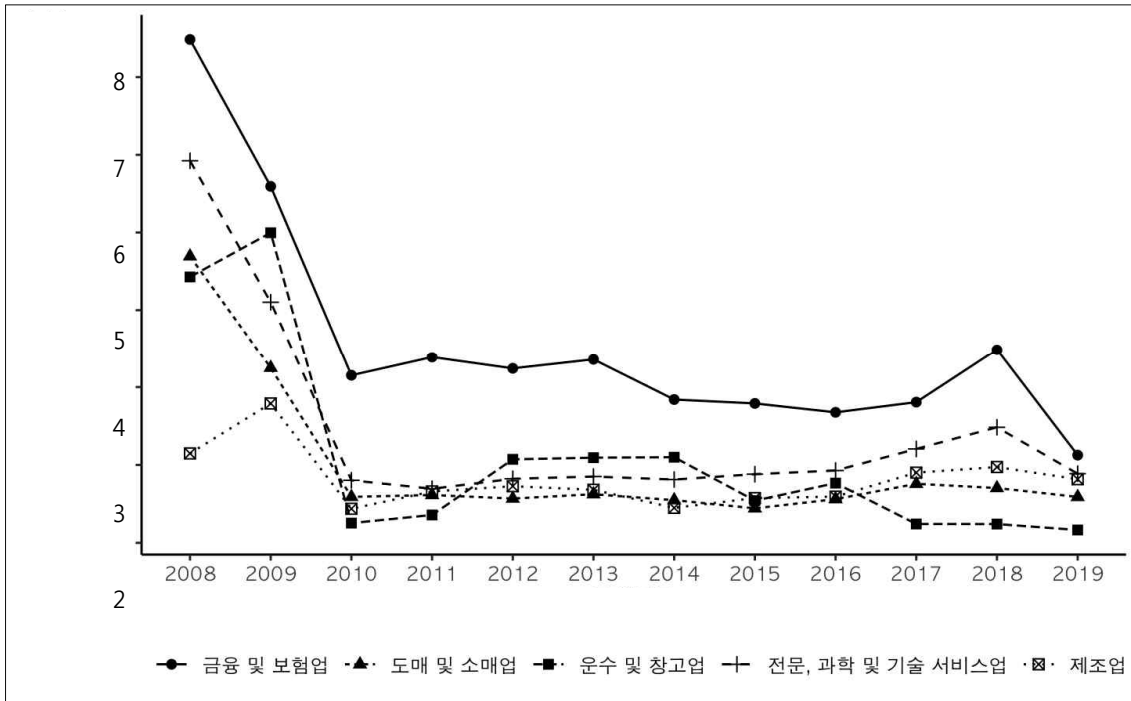


자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

- 5대 산업군에 속하는 이용자들의 기간 중 평균급여총액 추이를 살펴보면 2010년에 크게 낮아진 뒤 안정적인 수준을 유지하다 2019년 다시 하락함([그림 IV-10] 참조)
- 전 산업 평균과 마찬가지로 2008년과 2009년 이전부터 이 제도를 이용한 외국인 근로자들의 평균급여총액 수준이 가장 높았음
- 2019년의 경우 5년 제한 요건이 적용되는 고소득 외국인 근로자들이 배제됨에 따라 평균급여총액이 감소된 것으로 판단됨
- 2010년과 2019년의 제도 변화에 따른 효과를 제외하면 기간 중 큰 변화는 없었던 것으로 판단됨

[그림 IV-10] 산업별 평균급여총액 추이(5대 산업)

(단위: 억원)



자료: 국세청 자료 이용하여 저자 작성

□ 정리해 보면, 산업별 인원수 및 평균급여총액 추이를 살펴본 결과 2010년, 2017년 그리고 2019년의 제도 변화가 총인원수, 신규인원수, 평균급여총액 등에 영향을 준 것을 확인할 수 있음

- 2010년의 경우 30% 소득공제 제도가 폐지됨에 따라 신규인원수가 모든 산업 부문에서 크게 증가하였고 평균급여총액은 하락하였음
- 2017년의 경우 세율이 2%p 증가함에 따라 신규인원수가 크게 줄어들었고, 평균급여총액은 소폭 상승함
- 2019년의 경우 5년 제한요건의 효과로 기존 이용자의 이탈이 가속되어 총인원수가 감소하고 평균급여총액이 하락하였으나 신규인원수는 줄어들지 않은 것으로 보임
- 2019년 신규인원수는 5대 산업에서 오히려 증가하는 추세를 보임

### 3. 분석 모형 및 분석 결과

#### 가. 고급 외국인 근로자 유치 효과

- 첫 번째 효과성 분석으로 본 제도를 이용하는 외국인 근로자의 수가 단일세율 수준에 영향을 받았는지에 대한 분석을 생각해 볼 수 있음
  - 2008~2019년의 기간 중 특례 단일세율은 조금씩 변화하였음
    - 2008년: 17%
    - 2009~2012년: 15%
    - 2013~2016년: 17%
    - 2017년 이후: 19%
  - 단일세율의 변화는 특례 적용대상 외국인 근로자들의 세후소득 변화를 통해 노동 공급 유인에 영향을 줄 것으로 기대됨

<표 IV-9> 단일세율의 변화(2008~2019년)

연도	단일세율	소득공제 방식 존재 여부
2008	0.17	○
2009	0.15	○
2010	0.15	○
2011	0.15	×
2012	0.15	×
2013	0.17	×
2014	0.17	×
2015	0.17	×
2016	0.17	×
2017	0.19	×
2018	0.19	×
2019	0.19	×

자료: 저자 작성

- 과세특례 제도의 변화는 기업의 노동 수요에도 영향을 줄 가능성이 있음
  - 국내 기업이 우수한 외국인 인력을 고용하기 위해 노동시장에서 협상을 진행하는 과정에서 근로자가 실제 수령하는 세후소득을 기준으로 임금 협상이 진행되기도 함

- 이러한 경우 과세특례 제도는 노동 수요에도 직접적으로 영향을 줄 수 있음
- 다음의 분석은 과세특례 제도 변화가 노동 수요에 영향을 주어 실제 과세특례 적용 대상 외국인 근로자 수에 영향을 주었는지를 살펴봄
  - 앞서 서술한 바와 같이 외국인 노동자 개인의 노동 공급에 영향을 주는 여러 변수들이 존재하지 않는 상황이므로 노동 공급에 대한 직접적 분석은 불가능함
  - 한편 노동시장에서의 결과인 고용에는 수요뿐만 아니라 공급 측면에서의 변화도 반영되어 있으므로 공급 측면에서의 변화가 완전히 무시된 것은 아님
- 기업의 노동 수요는 경영상황에 따라 변할 수 있으므로 본 제도의 변화가 기업의 고급 외국인 인력 수요에 미치는 영향은 기업의 여러 요인들을 통제할 상황에서 분석할 필요가 있음
  - 예를 들면 기업이 특정 시기에 사업 영역을 확장하는 과정에서 고급 외국인 인력의 채용을 증가시켰을 경우, 본 제도의 변화로 인한 외국인 인력 유치 효과로 볼 수는 없을 것임
  - 이러한 효과를 구분하기 위해 국세청 자료에서 기업의 경영환경을 통제할 수 있는 변수들을 추정식에 반영하여 통제하였음
- 추정하고자 하는 모형은 다음과 같이 설정하였음

$$\begin{aligned}
 \ln m_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 \text{afterincome}_{i,t} + \beta_2 \text{lsales}_{i,t} + \beta_3 \text{hiring}_{i,t} + \\
 & D_{\text{deduction}} + D_{\text{year}} + D_{\text{industry}} + c_i + \text{error}_{i,t}
 \end{aligned}
 \tag{4}$$

- 각 변수의 하첨자  $i$ 는 관측 단위인 기업, 하첨자  $t$ 는 연도를 나타냄
- 종속변수인  $\ln m_{i,t}$ 는  $t$ 연도에 기업  $i$ 에 근무한 과세특례 적용 외국인 근로자 수를 의미함
- $\text{afterincome}_{i,t}$ 는  $t$ 연도에 기업  $i$ 의 과세특례 적용대상 외국인 근로자의 평균 세후소득을 의미함
- $\text{lsales}_{i,t}$ 는 기업  $i$ 의  $t$ 연도 수입금액의 로그값을 의미함
- $\text{hiring}_{i,t}$ 는 기업  $i$ 의  $t$ 연도 총고용인원을 의미함
  - 기업별 총고용인원 정보는 국세청에 납세한 기록이 있는 근로자들을 대상으로 취합하였음

- $D_{deduction}$  은 더미변수로 외국인 근로자에 대한 30% 소득공제가 존재하였던 2008년에서 2010년까지에 대해 1의 값을 부여함
  - $D_{year}$  는 연도더미를 의미하며  $D_{industry}$  는 산업더미를 의미함
    - $D_{industry}$  의 경우 기업  $i$ 가 속한 산업이 시간이 변함에 따라 변하지 않기 때문에 고정효과 추정방법을 적용할 경우 자료 정리 과정에서 삭제됨
  - $c_i$ 는 관측되지 않는 기업  $i$ 의 특성 변수를 의미함
- 일반적으로 이러한 모형은 비관측 변수인  $c_i$ 에 대해 가정을 하거나 제거하는 방식을 이용하여 추정함
- 임의효과(Random effect) 추정 방법은 비관측 변수들이 설명변수와 상관관계를 갖지 않는다고 가정하고 분석하는 방식임
  - 고정효과(Fixed effect) 추정 방법은 기업  $i$ 의 연도별 자료를 이용하여  $c_i$ 를 직접 제거하고 추정하는 방식임
    - 고정효과 모형은 기업  $i$ 의 연도별 자료에서 모든 연도의 평균치를 차감하여 새로이 변수들을 생성함
    - 이러한 방식을 사용할 경우 연도별로 변하지 않는 변수들의 경우 평균값과 개별 연도의 값들이 일치하기 때문에 모형에서 삭제되게 됨
- 본 연구에서는 기업의 연도별 자료를 사용하여 분석하므로 임의효과 추정 방법보다 고정효과 추정 방법이 적절한 것으로 판단됨
- 임의효과 모형은 개별 기업의 관측되지 않는 특성 변수가 해당 기업의 수입금액, 총고용수준, 외국인 근로자의 평균 세후소득 등과 상관관계가 없다는 매우 강한 가정이 성립되는 경우에 적절함
    - 일반적으로 이러한 가정은 성립되기 어려우므로 위 모형을 추정하는 데 있어 임의효과 추정법은 적절하지 않음
  - 고정효과 추정법은 개별 기업의 비관측 요소와 설명변수 간의 관계에 대해 특별한 가정을 요구하지 않음
    - 비관측 요소들과 설명변수 간의 상관관계가 존재할 수 있다는 점을 인정함
    - 비관측 요소들이 시간에 따라 변하지 않는다는 비교적 약한 가정을 적용함

<표 IV-10> 분석대상 기업들의 기초 통계량(2019년 기준)

(단위: 백만원, 명)

변수명	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
법인세 수입금액	1,034	1,022,365.2	6,052,897.0	0.0	154,887,812.4
당기순이익	1,034	34,507.3	502,418.4	-762,944.6	15,353,322.9
자산총계	1,034	1,039,845.2	8,135,370.1	0.0	216,180,920.3
총고용인원	1,016	783.4	4,181.3	1.0	104,058.0
num	1,034	3.1	9.8	0.0	196.0
afterincome	1,031	214.5	129.7	1.5	1,152.3

자료: 국세청 제공 자료를 바탕으로 저자 작성

- 고정효과 분석법을 적용한 결과, 주된 관심 변수인 외국인 근로자들의 기업별 평균 세후소득과 기업별 제도 이용자 수, 즉 과세특례 외국인 근로자 수 간에는 통계적으로 유의한 상관관계가 존재하지 않는 것으로 분석됨(<표 IV-11> 참조)
  - 계수값은 -0.128로 음(-)의 값을 갖는 것으로 추정되었으나 통계적으로 0과 다르다는 귀무가설을 기각하지 못함
  
- 추정 결과, 기업별로 고용된 과세특례 대상 외국인 근로자 수에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 법인세 수입금액 변수와 총고용인원 변수로 나타남
  - 이 두 변수는 기업의 경영활동을 대리하는 변수들로 외국인 근로자 수의 변화가 기업의 경영활동에 의해 큰 영향을 받을 것이라는 가설을 지지하는 결과로 이해할 수 있음
  
- 법인세 수입금액의 경우 계수값이 0.158로 추정되었으며, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
  - 이는 법인세 수입금액이 10% 증가할 경우 약 0.0158명의 외국인 근로자 수가 증가하는 것을 의미함
  - 법인세 수입금액의 샘플 내 상당한 편차를 고려할 때 이 수치는 적지 않은 규모인 것으로 판단됨

<표 IV-11> 분석 결과(고급 외국인 인력 유치 효과)

설명변수	고정효과모형(Fixed Effect) 추정결과 <sup>1)</sup>
afterincome	-0.128(0.153)
lsales	0.158*** (0.039)
hiring	0.002(0.001)
deduction	-2.043*** (0.867)
Observations	15,529
R-squared	0.035
Year FE	YES
Number of id	3,793

주: 1) Clustered standard errors in parentheses, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
 자료: 저자 작성

- 총고용인원의 경우 계수값이 0.002로 추정되었으나 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 추정됨
  - 계수값의 크기는 총고용인원이 1천명 증가할 경우 평균적으로 약 2명의 과세 특례 외국인 근로자 수 증가가 기대된다는 의미임
  - 하지만 통계적으로 유의하지 않은 값이어서 고용량이 증가할 때 과세특례 외국인 근로자 수가 더불어 증가하는 경향이 있다고 해석하기는 어려움
  
- 2008년에서 2010년까지 적용된 30% 소득공제 방식의 폐지는 기업별로 평균적으로 약 2명의 단일세율 적용 외국인 근로자 수 증가를 초래한 것으로 분석됨
  
- 이러한 분석 결과는 2008년에서 2019년 사이 과세특례 대상 외국인 근로자의 수가 본 제도 변화에 민감하게 반응하지 않았음을 의미함
  - 기업의 경영활동을 통제하고 분석한 결과, 제도 변화에 따른 평균 세후소득의 감소가 고급 외국인 인력을 감소시키지 않았음을 의미함
  - 이는 본 제도의 고급 외국인 인력의 유인효과는 통계적으로 의미가 있는 정도로 크지 않다는 것을 의미함

- 고급 외국인 인력의 유인효과에 대한 이상의 분석 결과는 경제적 인센티브가 고급 인력의 국제 이주에 상대적으로 약한 영향을 준다는 연구 결과를 제시한 일부 선행연구들과 유사함
  - Docquier and Rapoport(2012)에서 잘 정리하고 있는 것처럼 고학력 노동자의 이주에 영향을 주는 여러 가지 요인이 있는데, 경제적 인센티브도 그중 하나임에는 틀림없음
    - 하지만 이민 의사결정에 영향을 줄 수 있는 노동공급과 수요측 여러 요인들이 존재하는 상황에서 경제적 인센티브의 한계적 변화는 그 영향력이 제한적일 수 있음
  - Gibson and McKenzie(2011)는 고학력 노동자의 국제 이주에 있어 경제적 인센티브가 가장 주된 요인이 아닐 수 있음을 지적함
    - 취업가능성, 연구환경 등의 요인이 더 중요한 것으로 분석됨

#### 나. 고급 외국인 근로자와 기업 규모의 상관관계

- 두 번째 효과성 분석으로 본 제도가 실제 기업의 생산량에 긍정적인 영향을 미치는지를 분석함
  - 외국인 근로자 과세특례제도의 정책 목표는 ① 고급 외국인 인력을 유치하고 ② 이를 통해 국내 기업의 생산성을 증대시키는 것에 있음
  - 즉 고급 외국인 인력의 유치는 궁극적으로 국내 기업의 생산성 향상을 통한 기업 성장에 있다는 점에서 이 분석이 의의가 있음
- 고급 외국인 인력의 유입이 기업 성장에 영향을 미칠 수 있다는 결과를 도출한 선행연구들이 있음
  - Bresnahan et al.(2002)는 미국 기업별 자료를 분석하여 IT기술의 발전과 새로운 제품과 서비스의 개발이 고급 인력의 노동 수요 증가와 관련성이 있음을 보임
    - 기술편향적(Skill-biased) 기술구조 변화가 저급 인력보다 고급 인력에게 보다 유리하게 작용하였음을 보임
  - Goldin and Katz(1999), Autor et al.(1998) 등은 20세기 전반에 걸쳐 노동 수요가 교육수준이 높고 기술수준이 높은 고급 인력으로 편향되게 변해 왔음을 보여줌

- 기업들은 높은 수준의 기술을 활용할 수 있는 노동에 대한 고급 인력을 더 선호하게 되었으며 이는 다시 기업 성장에 긍정적인 영향을 주게 됨

□ 고급 외국인 노동자의 수와 기업의 성장 간의 상관관계를 연구한 Jordaan(2018)은 기업의 생산함수를 일반적인 콥-더글라스 함수 형태로 설정한 뒤 투입되는 노동력을 세분화하여 다음과 같은 모형을 설정함

$$Y = AK^\alpha L_h^\beta L_l^\gamma \quad \text{식 (5)}$$

- 기업의 생산량인 Y는 노동과 자본의 투입에 따라 결정되는 일반적인 콥-더글라스 함수의 형태를 지님
- 하지만 이 중 노동은 고급 기술을 보유한 노동( $L_h$ )과 저급 기술을 보유한 노동( $L_l$ )으로 세분화하여 다음과 같은 모형을 설정함
- 식 (5)의 양 변에 로그를 취하면 일반적인 선형 회귀 분석법을 활용하여 추정할 수 있는 모형을 설정할 수 있음
- 이러한 방법론은 Paserman(2013)에서도 사용된 바 있음

□ 이 방법론을 차용하여 다음의 모형을 설정하였음

$$l_{sales_{i,t}} = \beta_0 + \beta_1 num_{i,t} + \beta_2 hiring_{i,t} + \beta_3 l_{capital_{i,t}} + D_{deduction} + D_{year} \quad \text{식 (6)}$$

$$+ D_{industry} + c_i + error_{i,t}$$

- 종속변수인  $l_{sales_{i,t}}$ 는 기업  $i$ 의  $t$ 연도 법인세 과세 대상 수입금액의 자연로그값을 의미함
- $num_{i,t}$ 는 기업  $i$ 에 고용되어  $t$ 연도에 과세특례를 적용한 외국인 근로자의 수를 의미함
- $hiring_{i,t}$ 는 기업  $i$ 의  $t$ 연도 총고용인원을 의미함
- $l_{capital_{i,t}}$ 는 기업  $i$ 의  $t$ 연도 총자본총계의 로그값을 의미함
- $D_{deduction}$ 은 더미변수로 외국인 근로자에 대한 30% 소득공제가 존재하였던 2008년에서 2010년까지에 대해 1의 값을 부여함
- $D_{year}$ 는 연도더미를 의미하며  $D_{industry}$ 는 산업더미를 의미함
- $D_{industry}$ 의 경우 기업  $i$ 가 속한 산업이 시간이 변함에 따라 변하지 않기 때문에 고정효과 추정방법을 적용할 경우 자료 정리 과정에서 삭제됨

○  $c_i$ 는 관측되지 않는 기업  $i$ 의 특성 변수를 의미함

<표 IV-12> 분석 결과(기업 성장 효과)

설명변수	고정효과(Fixed Effect) 모형 추정결과 <sup>1)</sup>	
num	0.010***	(0.004)
hiring	0.00000	(0.000)
lcapital	0.347***	(0.031)
deduction	-0.545***	(0.050)
Observations	139,050	
R-squared	0.053	
Year FE	YES	
Number of id	22,260	

주: 1) Clustered standard errors in parentheses, \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$   
 자료: 저자 작성

- 분석 결과를 살펴보면 기업의 법인세 수입금액과 본 제도를 이용하는 외국인 근로자의 수 간에 뚜렷한 양(+)의 상관관계가 관측되는 것을 확인할 수 있음
  - 주 관심변수인 num의 계수값은 0.01로, 1% 수준에서 통계적으로 유의함
  - 이는 과세특례 외국인 근로자 1명이 증가하는 것이 법인세 과세대상 수입금액의 약 1% 증가로 이어진다는 것을 의미함
  - 처치집단에서 평균적으로 약 3명의 외국인 근로자들이 존재하며 표준편차의 크기는 약 10명임
    - 평균적 수준인 3명의 외국인 근로자를 갖는 기업들의 경우 0명인 기업에 비해 평균적으로 매출액이 약 3% 높은 것을 의미함
    - 과세특례 외국인 근로자 수가 1 표준편차 증가할 때 매출액이 10% 증가한다는 것을 의미함
  
- 자본총계의 로그값 또한 통계적으로 유의한 변수인 것으로 추정되었음
  - 종속변수인 법인세 수입금액과 자본총계 간의 탄력성이 0.347임
  - 자본총계가 1% 변할 때 법인세 수입금액이 약 0.347% 변한다는 것을 의미함

- 총고용인원수 변수의 경우 다른 변수들을 통제한 상황에서 법인세 수입금액과 통계적으로 유의한 상관관계를 갖지 못하는 것으로 추정되었음
- 추정된 외국인 근로자 수 변수의 계수값은 통계적으로 유의하면서도 그 크기 또한 경제적으로 의미가 있는 수치로 판단됨
  - 고급 외국인 근로자를 가장 많이 고용한 기업은 자본량과 총고용인원을 통제 한 상황에서도 고급 외국인 근로자를 고용하지 않는 기업들에 비해 법인세 수입금액이 약 196% 높다고 평가할 수 있음
- 기업의 규모와 고급 외국인 근로자 수 간의 높은 상관관계는 해석함에 있어 유의할 필요성이 있음
- 우선 이 분석 결과는 두 변수 간의 인과관계를 보여주는 것이 아니라는 점에 주의할 필요가 있음
  - 물론 고급 외국인 근로자의 고용량을 증가시킨 판단이 기업의 추가적인 성장을 가져왔을 가능성을 배제할 수 없으나 그 반대의 설명 또한 가능함
  - 또한 법인세 수입금액이 매우 큰 기업들의 경우 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 영업을 하는 다국적기업인 경우가 다수여서, 기업이 성장하는 과정에서 고급 외국인 근로자를 고용량을 증가시키는 것이 자연스러운 결과였을 가능성이 있음
- 다음으로 추정된 계수의 크기가 과소 추정되었을 가능성이 있음
  - 과세특례 외국인 근로자는 국내에서 근로하는 고급 외국인 인력의 부분 집합에 해당함
  - 상대적으로 소득 수준이 높은 고급 외국인 인력들 중 종합소득 과세 방식이 유리한 이들은 주된 설명변수에 포함되지 않았다는 문제가 있음
  - 위 분석의 결과와 같이 법인세 수입금액과 고급 외국인 인력 간에 양(+)의 상관관계가 존재한다면 이러한 결측치들의 존재는 추정치를 실제 값에 비해 낮게 만드는 요인이 됨

#### 다. 고급 외국인 근로자가 기업의 고용에 미치는 영향

- 마지막 효과성 분석으로 과세특례 외국인 근로자를 고용한 기업들에서 총고용인원이 얼마나 더 크게 나타나는지를 살펴봄
  - 고급 외국인 노동자에게 세제상 혜택을 주는 것은 고급 인력의 유입이 긍정적 외부효과를 낳기 때문임
  - 고급 인력 유입을 통해 기업의 성장이 촉진되고 그 결과 총고용인원이 증가하였는지 평가해 볼 필요가 있음
  
- 분석에 앞서 위에서 살펴본 두 번째 효과성 분석의 결과를 고려할 때 고급 외국인 인력을 적극적으로 활용하는 기업들에서 총고용인원 또한 높을 것으로 예상할 수 있음
  - 두 번째 분석 결과는 고급 외국인 인력의 고용과 기업의 규모 간의 양(+)의 상관관계를 보여줌
  - 일반적으로 기업의 규모가 커짐에 따라 전체적인 고용수준 또한 함께 증가하는 경향이 있음

□ 분석을 위해 다음과 같은 모형을 설정함

$$\begin{aligned}
 hiring_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 treated_i + \beta_2 lsales_{i,t} + \beta_3 lcapital_{i,t} + D_{year} + D_{industry} \\
 & + c_i + error_{i,t}
 \end{aligned}
 \tag{7}$$

- 종속변수인  $hiring_{i,t}$  는 기업  $i$  의  $t$  연도 총고용인원을 의미함
  - $treated_i$  변수는 주 관심변수로 기간 중 과세특례제도를 적용한 외국인 근로자가 1명 이상 존재하는 기업들을 나타내는 더미 변수임
  - $lsales_{i,t}$  는 기업  $i$  의  $t$  연도 법인세 수입금액의 자연로그값을 의미함
  - $lcapital_{i,t}$  는 기업  $i$  의  $t$  연도 총자본총계의 로그값을 의미함
  - $D_{year}$  는 연도더미를 의미하며  $D_{industry}$  는 산업더미를 의미함
  - $c_i$  는 관측되지 않는 기업  $i$  의 특성 변수를 의미함
- 그런데 식 (7)을 앞서 사용한 고정효과 추정법을 이용하여 추정할 경우, 시간에 따라 변하지 않는 기업 특성 변수들은  $c_i$  항을 제거하는 과정에서 함께 삭제되어 추정을 할 수 없다는 문제점이 존재함

- 이 분석에서 우리가 관심을 두고 있는 변수는  $treated_i$ 로 이 변수의 계수값을 추정하여 본 제도를 이용한 경험이 있는 기업들이 대조군에 비해 평균적으로 얼마나 더 많은 근로자를 고용하는지를 확인하고자 함
  - 하지만  $treated_i$  역시 시간에 따라 변하지 않고 고정되어 있어 고정효과 방법론을 적용할 경우 삭제되게 됨
- 하지만  $treated_i$  계수값을 구하기 위해 임의효과 추정법을 적용하는 것은 추정치의 편의를 발생시킬 수 있어 바람직한 접근법은 아닐 것임
- 앞서 설명한 것과 같이 임의효과 추정법은  $c_i$ 항과 다른 설명변수 간에 상관관계가 존재하지 않는다는 매우 강한 가정을 두고 있는데, 우리가 살펴보고 있는 기업 데이터에 해당 가정이 성립하기란 매우 어려움
- 이 연구에서는 위 모형을 추정하기 위해 상관임의효과(Correlated random effect) 분석법을 사용하였음
- Correlated random effect 모형은  $c_i$ 항과 다른 설명변수 간의 상관관계가 존재할 수 있다는 것을 인정하되 그 상관관계에 대해 일정한 가정을 두고 추정하는 방법임
  - 본 연구에 적용하자면  $c_i$ 가 다른 설명변수들의 기업별 평균값과 선형 관계를 갖는다고 가정하는 것임
    - 위의 추정모형에서  $i$ 와  $t$  모두에서 변하는 법인세 수입금액과 자본총계 값들의 기업별 평균값을 추가적으로 모형에 넣고 이를 임의효과 모형으로 추정함
- 분석 결과 과세특례 외국인 근로자가 있는 기업들은 그렇지 않은 기업들에 비해 총고용인원이 더 큰 것으로 분석되었음
- 계수값은 약 237.89로, 고급 외국인 인력을 고용한 기업들이 평균적으로 약 238명을 더 고용하고 있다는 것을 의미함
  - 이 효과는 기업의 생산규모( $lsales$ )와 자본량( $lcapital$ )을 통제한 상황에서의 값으로 상당히 크고 유의미한 값으로 평가할 수 있음
  - 이 결과는 두 변수 사이에 양(+)의 상관관계가 존재할 것이라는 예상과 일치하는 것임

<표 IV-13> 분석 결과(고용 효과)

설명변수	상관임의효과(Correlated Random Effect)모형 추정결과 <sup>1)</sup>	
treated	237.886***	(47.180)
lsales	8.977***	(1.624)
lcapital	6.271*	(3.812)
lsales_bar	42.241***	(6.766)
lcapital_bar	38.557***	(12.460)
Observations	138,815	
R-squared	0.004	
Year FE	YES	
Industry FE	YES	
Number of id	22,207	

주: 1) Clustered standard errors in parentheses, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1  
 자료: 저자 작성

- 기업의 생산규모 및 자본량 역시 총고용인원수와 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었음
  - 법인세 수익금액의 크기가 증가할수록, 그리고 자본총계가 클수록 총고용인원수가 증가하는 것으로 분석되어 사전적 직관에 부합함
  
- 기업별 평균 생산규모와 평균 자본총계에 대한 계수값들 역시 통계적으로 유의한 양(+)의 값을 갖는 것으로 추정되었음
  - 이 결과는 단순한 임의효과 모형을 적용하는 것이 적절치 않음을 시사함

#### 4. 요약

- 이상에서 외국인 근로자에 대한 과세특례 제도의 효과성 분석을 크게 다음의 세 가지 측면에서 진행하였음
  - 고급 외국인 인력 유치 효과
  - 기업의 성장 효과
  - 고용 효과

- 분석 결과 외국인 근로자 과세특례 제도가 고급 외국인 인력 유치에 유의적인 영향을 준다는 통계적 증거는 발견하지 못하였음
  - 고급 외국인 인력의 국제 이주에 영향을 주는 여러 가지 다른 요인들에 대한 정보가 부족하여 기업의 노동 수요 관점에서 과세특례 제도의 변화가 기업별 과세특례 적용 외국인 근로자 수와 상관관계를 보이는지 살펴보았음
  - 분석 결과 두 변수 간에 통계적으로 유의한 관계는 찾을 수 없었음
  
- 다음으로 고급 외국인 인력의 존재가 기업에 유·무형 혜택을 부여하여 기업 성장이 촉진될 것이라는 가설의 경우, 자료 내에서 그것을 지지하는 근거를 발견할 수 있었음
  - 외국인 근로자 과세특례 제도를 이용하는 기업별 고급 외국인 인력의 수와 기업의 규모 간에 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 발견하였음
  - 다만 두 변수 중 어떤 변수가 다른 변수를 유발시켰는지의 인과관계에 대해서는 본 연구만으로는 단정할 수 없음
  
- 마지막으로, 본 제도를 이용하는 고급 외국인 근로자를 고용한 기업들이 그렇지 않은 기업들에 비해 평균적인 수준에서 고용인원수가 많은 것을 확인할 수 있음
  - 이 경우에도 두 변수 중 어떤 변수가 다른 변수를 유발시켰는지의 인과관계에 대해 본 연구만으로는 단정할 수 없음
  
- 과세특례 외국인 근로자의 고용과 기업의 규모 및 고용수준 간의 인과관계를 밝히기 위해서는 고급 인력의 국제 이주 의사결정에 대한 과세특례제도의 영향에 대한 구체적 근거가 있어야 할 것임
  - 개개인의 의사결정에 영향을 주는 비관측 요소들의 존재로 인해 이에 대한 통계적 근거를 찾는 것은 매우 어려운 일임

## V. 외국인 근로자 과세특례제도의 타당성 평가





## V. 외국인 근로자 과세특례제도의 타당성 평가

- 본 장에서는 외국인 근로자 과세특례제도의 타당성을 다음과 같은 순서로 검토함
  - 제1절에서 정부 개입의 근거와 타당성을 살펴봄
  - 제2절에서 지원 대상 설정의 적절성을 검토함
  - 제3절에서 지원 규모와 방법의 적절성에 대해 논의함
  - 제4절에서는 다른 제도와의 중복성을 살펴봄

### 1. 정부 개입의 근거와 타당성

- 우리나라에서 이 제도를 도입한 이유와 유사한 제도를 운영하는 다른 국가의 사례를 종합해 볼 때, 외국인 근로자에 대한 조세감면의 근거로 다음과 같은 점들을 들 수 있음
  - 외국에서 거주하던 자가 단기적으로 국내에 들어와서 근무할 때 국내 거주와 관련하여 추가적인 비용이 발생함
    - 이주비용, 주거비, 자녀교육비, 언어교육비, 기타 현지 적응에 필요한 비용
  - 비거주자가 국내에서 단기적으로 거주할 때 장기 거주자에 비해 각종 공제제도를 적용받는 데 어려움이 있어 실효세 부담이 높음
    - 우리나라의 2019년 외국인 근로자 연말정산 신고 결과를 보면 연간 총급여가 4천만~1억원인 경우 소득구간별 실효세율이 전체 근로자에 비해 3.2~3.9%p 높음<sup>30)</sup>
    - 2014년의 같은 구간 실효세율 격차 2.3~2.8%p보다 커졌음<sup>31)</sup>
  - 외국인 근로자가 국내에서 일정 기간 거주한 후 모국으로 돌아가면 근무 기간 중에는 세금을 납부하지만 세금을 재원으로 노년기에 제공되는 복지혜택을 받지 못하게 됨

30) <표 II-3> 참조

31) 안종석 외, 2016, <표 II-3> 참조

- 이와 같이 외국인 근로자가 내국인 근로자에 비해 세부담이 많으며, 그것이 국가 경제 발전에 도움이 되는 외국인 근로자 유치에 장애가 된다면 조세지원을 통해 그러한 장애 요인을 제거하는 것이 타당함
  
- 외국의 사례를 보면, 자국의 과세 현황과 복지제도 등을 종합적으로 평가하여 국가에 따라 적절한 지원을 하는 것으로 판단됨
  - 세율이 높고 세금을 재원으로 하는 복지혜택이 많은 국가들은 과감한 조세지원을 통해 외국인이 국내에서 단기간 근무함에 따른 불이익을 최소화하고자 노력함
    - 덴마크, 스웨덴, 네덜란드 등 북유럽 국가들이 한국의 외국인 근로자 과세특례제도와 유사한 외국인 근로자 조세지원제도를 운영함
  - 세율을 낮은 수준으로 유지하여 과세환경의 관점에서 경쟁력이 있는 국가들은 외국인에게 특별한 지원을 하지 않음
    - 홍콩, 싱가포르 등은 소득세 부담을 전반적으로 낮게 유지함
  - 일부 국가에서는 비거주자가 국내로 이주하여 거주함에 따라 발생하는 추가 경비의 소득공제를 허용함
    - 중국, 타이완 등
  
- 한국은 세금을 재원으로 하는 복지혜택이 북유럽 국가들에 비해 적지만, 다음과 같은 이유로 인해 지원의 필요성은 있는 것으로 판단됨
  - 외국인의 실효세 부담이 내국인에 비해 높음
    - 특히 최근에 수차례에 걸쳐 소득세 최고세율이 인상되어 고소득자의 세부담이 높아짐
    - 소득세 최고세율 2016년 38% → 2021년 45%
  - 언어장벽 등으로 인하여 외국인의 국내 거주 여건이 양호한 편은 아님
  - 국내 기업 또는 외국인의 국내 사업장에서 외국인 전문가, 연구자, 경영자 등이 근무함에 따른 긍정적인 외부효과를 기대할 수 있음
  
- 한편 외국인 근로자 과세특례제도와 같은 조세지원이 실제로 외국인의 국내 유입에 의미 있는 영향을 주지 못한다면 앞서 언급한 지원의 필요성이 상당히 많이 희석된다고 할 수 있음

- 극단적으로 조세지원이 외국인의 국내 유입에 전혀 영향을 주지 못한다면, 현재의 과세특례와 그에 따른 세수 손실은 조세지원과 관계없이 국내에서 근무하는 외국인에게 주어지는 우발적인 소득(windfall income)과 같다고 할 수 있음
- 과세특례제도의 외국인 유치 효과에 대해서는 제Ⅳ장에서 분석함
  - 분석 결과, 외국인 근로자 과세특례제도가 고급 외국인 인력 유치에 유의적인 영향을 준다는 통계적 증거는 발견하지 못하였음
  - 한편 고급 외국인 근로자의 존재가 기업의 규모 및 기업의 총고용 규모와는 정의 상관관계를 가진다는 점을 확인할 수 있었음
- 지난 20년간 국내에서 거주하는 외국인 수가 상당히 증가하였는데, 이는 외국인의 국내 거주 여건이 상당히 많이 개선되었음을 시사함
  - 과세특례제도를 도입한 2002년에는 국내에 거주하는 등록 외국인이 25만명 수준이었는데, 2019년에는 5배가 넘는 127만명이 되었음

## 2. 지원 대상의 적절성

- 한국의 외국인 근로자 과세특례제도 적용대상은 다음과 같이 특징지을 수 있음
  - 국적이 외국인이어야 함
  - 국내에서 근무하여 받은 소득에 대해 적용됨
  - 고용주가 어떤 조건을 충족시켜야 하는지에 대해서는 규정이 없음
  - 근무하는 업종이나 직종에 대해서는 제한이 없음
  - 소득 수준에 대한 제한도 없음
    - 19% 단일세율이 실질적으로 세부담 절감 효과가 있으려면 연급여가 1억 5천만원 이상이 되어야 할 것으로 추정됨
  - 과세특례 적용 기간은 최대 5년임
- 지원 대상 설정의 적절성 점검과 관련된 쟁점 이슈는 다음과 같음
  - ‘외국인’이라는 제약이 적절한지?
  - 국내 근무자와 고용주에 대해서는 아무런 조건이 없어도 되는지?
  - 소득수준, 근무 직종, 자격 등에 대한 조건이 전혀 없는 것이 적절한지?

## 가. 적용대상 외국인의 정의

- 한국의 과세특례제도에는 ‘외국인’에 대해 아무런 규정이 없는데, 「조세특례제한법 시행령」에 외국인 근로자에 대한 과세특례 적용을 신청할 수 있는 자를 ‘대한민국 국적을 가지지 않은 자’로 규정하여 자연스럽게 국적상 외국인에게 적용되는 것으로 해석됨<sup>32)</sup>
  - 한편 세법에서는 일반적으로 ‘내국인’, ‘외국인’이라는 개념보다는 ‘거주자’, ‘비거주자’의 개념을 적용하여 납세의무를 판단함
  - 1년 중 국내 체류 기간이 183일 미만인 자는 비거주자로 보아 제한적인 납세의무만 부담하며, 183일 이상 체류한 자는 거주자로 보아 완전한 납세의무를 부담함
    - 단 183일 이상 5년 미만 거주자는 국외 소득에 대해 제한적인 납세의무만 가짐
  
- 외국인에게 조세감면을 제공하는 북유럽 국가들의 경우를 보면 외국에서 자국으로 이주하는 것을 조건으로 제시하고 있으며, 국적에 대해서는 특별한 규제가 없는 경우도 있음
  - 덴마크: 과거 10년 동안 과세목적상 덴마크에서 근로소득이나 사업소득에 대해 완전한 납세의무(full tax liability)를 부담하지 않았거나 제한적인 납세의무(limited tax liability)만 부담하였던 자에게 적용됨
    - 국적이 덴마크인 경우에도 적용 가능함
  - 네덜란드: 과거 24개월 중 18개월 이상을 네덜란드로부터 일정한 거리(150km) 이상 떨어진 지역에서 거주하던 자가 네덜란드로 이주하는 경우에 적용됨
  - 아일랜드: 아일랜드와 조세조약 또는 정보교환협정을 체결한 국가의 거주자인 기업이 고용하여 아일랜드에서 근무하도록 파견한 경우에 적용되며, 과거 5년간 과세목적상 아일랜드 거주자인 적이 없어야 함
  - 한편 스웨덴의 경우에는 스웨덴 국적을 가지지 않은 경우로서 과거 5년간 과세목적상 스웨덴 거주자가 아니었던 자에게 적용됨
  
- 한국의 외국인 근로자 과세특례제도가 국적이 ‘외국인’인 경우에만 적용되며, 그 외에 별다른 조건이 부여되지 않는 데 대한 타당성을 신중하게 살펴볼 필요가 있음

32) 「조세특례제한법 시행령」 제16조의2

- 다른 국가들의 사례를 보면 대부분 조세지원의 요건으로 과거 일정 기간(5~10년) 동안 세법상 비거주자 또는 제한적 납세의무자였을 것을 요구함
  - 네덜란드는 멀리 떨어진 지역에서 네덜란드로 이주한 경우에 적용되는데, 한국의 경우에는 이러한 조건도 없음
- 한국과 같이 국적이 외국인일 것만 요구하는 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있음
- 첫째, 외국에 오래 거주한 한국 국적자가 국내로 이주하여 한국에 과세특례 대상인 외국인 근로자와 유사한 수준의 경제적 이익을 유발할 것으로 예상되는 경우에 적절한 지원이 되지 못할 가능성이 있음
  - 둘째, 외국에 거주하는 외국인 근로자의 유입을 촉진하려는 목적에 부합하지 않는 외국인이 혜택을 받을 수 있음
    - 즉 국내에 오래 거주한 외국인에게도 적용될 수 있음
- 첫 번째 문제에 대해서는 「조세특례제한법」 제18조의3에 규정된 내국인 우수인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면 제도로 보완하고 있음
- 학위 취득 후 국외에서 5년 이상 거주하면서 연구개발 및 기술개발 경험을 가진 자가 국내 복귀하는 경우에 5년간 근로소득세의 50%를 감면함
  - 다음과 같은 자격을 갖춘 자에게 적용됨
    - 자연계·이공계·의학계 분야의 박사학위를 소지한 사람일 것
    - 직전 5개 과세기간 동안 국외에서 거주했을 것(과세목적상 비거주자)
    - 국외 대학·연구기관 등에서 5년 이상 연구개발·기술개발 경험이 있을 것
    - 근로를 제공하는 기업과 친족관계 또는 경영지배 관계에 있지 않을 것
    - 대한민국의 국적을 가진 사람일 것
  - 다음과 같은 연구기관 등에 근무하는 경우에 적용됨(「조세특례제한법 시행령」 제16조의3)
    - 기업부설연구소 또는 연구개발전담부서
    - 정부출연연구기관, 과학기술분야 정부출연연구기관과 그 부설 연구기관
    - 특정연구기관 및 그 부설 연구기관
    - 대학, 산업대학, 전문대학 또는 기술대학 및 그 부설 연구기관

- 한국해양과학기술원
- 국방과학연구소
- 전문생산기술연구소
- 산업기술연구조합

□ 두 번째 문제의 경우, 과세특례 적용기한을 ‘국내에서 최초로 근로를 제공한 날부터 5년’으로 제한함으로써 부작용을 최소화함

□ 이상과 같은 보완 규정들을 고려할 때, ‘외국인’이라는 단순한 자격 규정이 심각한 문제가 있는 것은 아니라고 판단됨

- 한편 제도의 단순화 및 투명성 제고, 남용 가능성 최소화, 내·외국인 동등대우 등의 관점에서 외국인 근로자 과세특례 제도와 내국인 우수인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면제도를 종합적으로 검토하여 개편방안을 마련하면 좋을 것으로 판단됨

#### 나. 고용주에 대한 요건

□ 국내 근무지와 고용주에 대해서 한국에서는 아무런 규정이 없는데, 북유럽 국가들의 경우를 보면 일부 규제를 하고 있음

- 덴마크는 국내에서 납세의무를 부담하는 국내 기업이나 외국기업의 국내 사업장, 그 외 공공기관 등에서 근무하는 경우로 제한함
- 스웨덴도 국내 기업과 외국기업의 스웨덴 내 고정사업장에서 근무하는 경우로 제한함
- 네덜란드는 외국에서 채용되어 네덜란드로 이주하여 근무하여야 한다는 것 외에 다른 조건이 없음
- 아일랜드는 외국기업에 고용된 자로서 아일랜드에서 자신을 고용한 외국기업을 위하여 또는 그 기업의 국내 계열사를 위하여 근무하는 것을 조건으로 함
  - 즉 국내 기업이 채용한 경우에는 적용되지 않음

□ 한국에서도 고용주에 대해 일정한 조건을 규정하는 문제를 검토할 필요가 있음

- 국내에서 납세의무를 부담하는 기업에 근무할 것을 조건으로 하는 경우

- 외국인 근로자가 국내에서 근무하여 발생하는 시너지 효과를 최대화할 수 있다는 장점이 있음
- 외국인 근로자 세금 감면으로 인해 그 외국인 근로자를 고용한 기업의 수익성이 개선되면, 그중 일부가 법인세로 환수되는 것을 기대할 수 있음
- 그 외에 연구자, 교수 등 전문가의 국내 교육기관, 연구기관, 국제기구 등에서 근무를 지원할 목적이 있다면 덴마크와 같이 정부 등 공공기관, 조합 등 적절한 기관을 추가하는 것도 생각해 볼 수 있음
- 참고로 스웨덴의 경우에는 외국인으로서 스웨덴에서의 근무 기간이 5년 이내로 예상되는 경우에만 적용되고, 아일랜드의 경우에는 외국기업이 아일랜드로 파견하는 직원에 대해서만 적용됨

#### 다. 소득 수준, 근무 직종 등에 따른 적용대상의 제한

- 한국의 외국인 근로자 과세특례제도는 소득 수준이나 직종, 근무하는 회사의 업종, 그 외 자격에 대해 아무런 제약이 없는데, 덴마크 등 앞서 검토한 외국인 근로자에게 조세 감면 혜택을 제공하는 국가들은 대체로 소득금액 또는 연구자, 전문가 등으로 자격을 제한함
- 덴마크는 조세지원 대상을 연구자와 고소득자로 구분함
  - 연구자는 박사학위를 가진 자로서 대학이나 민간 기업에서 연구자로 연구를 수행하는 자를 의미하며, 최저소득 기준이 적용되지 않음
  - 고소득자는 소득이 일정 수준(월 1,200만원 수준) 이상인 자를 의미함
- 스웨덴도 조세지원 대상을 전문가·연구자·핵심요원과 고소득자로 구분함
  - 전문가·연구자·핵심요원에 대해 각각 요건이 규정되어 있으며, 핵심요원은 대체로 금융기업의 CEO 등 핵심적인 역할을 하는 자로 해석됨
  - 고소득자는 소득이 일정 수준(월 1,200만원 수준) 이상인 자를 의미함
- 네덜란드는 근로자가 네덜란드에 거의 없는 전문적인 지식을 보유한 경우에 조세지원을 하며, 최저소득 이상인 자에게 적용됨
  - 최저소득은 연 5천만원 수준임
  - 박사, 석사학위 소유자에게는 완화된 최저소득 기준(4천만원 수준)이 적용됨
  - 대학이나 정부 보조를 받는 연구기관에서 근무하는 과학 연구자에게는 최저소득 기준이 적용되지 않음

- 아일랜드의 경우에는 소득기준(연 1억원 수준) 외에 다른 요건이 없음
- 외국인 근로자에 대해 조세지원을 하는 이유는 외국인이 국내에 근무함으로써 국내 경제에 긍정적인 외부효과를 가져올 것으로 기대하기 때문임
  - 그러므로 조세지원은 국내 경제에 대한 긍정적 외부효과가 큰 분야에 집중하는 것이 바람직함
  - 이러한 관점에서 외국인에 대한 조세지원제도를 운용하는 북유럽 국가들도 제도 도입 초기에는 국내에서 근무하는 연구자, 전문가, 경영자 등 핵심요원이나 국내에 희소한 전문적 능력을 갖춘 자로 제한하여 지원을 시작하였음
  - 한편 특정한 자격을 지정하고 그 자격을 갖춘 자에게만 혜택을 제공하면 그 자격의 적정성에 대한 논란이 있을 수 있으며, 사회의 변화에 따라 자격 기준을 계속 개정하여야 한다는 문제가 있음
    - 특히 최근에 발전하는 디지털 경제에서 제조업, 연구자 등과 같이 전통적인 개념을 적용하여 지원대상 요원의 자격을 설정하는 것이 타당하지 않을 수 있음
  - 이러한 문제들을 고려하여 북유럽 국가들도 2012년을 전후로 대부분 규정을 개정하여 소득이 일정 수준 이상이면 모두 조세지원을 받도록 하였음
- 한국은 「조세특례제한법」 제18조와 제18조의2에서 두 가지로 규정함
  - 제18조에서 외국인 기술자에 대한 소득세 감면 제도를 규정함
    - 외국인으로서 기획재정부령으로 정하는 엔지니어링기술도입계약에 의하여 국내에서 기술을 제공하는 사람 또는 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사람에게 적용됨
      - 자연계·이공계·의학계 분야의 학사 학위 이상을 소지한 사람일 것
      - 국외의 대학 및 연구기관 등에서 5년(박사는 2년) 이상 연구개발 및 기술개발 경험이 있을 것
      - 근로를 제공하는 기업과 친족관계 또는 경영지배관계에 있지 않을 것
      - 「조세특례제한법 시행령」 제16조의3에 규정된 대학, 연구기관 등에 근무할 것(내국인 국내 복귀에 적용되는 기관과 같음)
    - 외국인은 국적상 외국인을 말함

- 소득세의 50%를 감면함
  - 제18조의2에서 외국인 근로자에 대한 과세특례제도를 규정함
    - 외국인이라는 것 외에 다른 특별한 요건이 없음
    - 단일세율 19%를 적용하는데, 연급여가 1억 5천만원은 넘어야 실질적인 조세 감면 혜택이 나타남
- 한국의 외국인에 대한 조세지원제도도 특정 전문가·연구자에게 적용되는 유럽의 다른 국가들과 큰 차이가 없다고 할 수 있음
- 외국인을 특정 전문가와 고소득자로 구분하여 다른 감면제도를 적용하며, 외국에서 복귀하는 내국인의 경우에는 특정 전문가 지원만 적용됨
- 업종이나 직종을 특정하지 않고, 소득기준 또는 한국의 과세특례제도와 같이 실효세율 기준을 적용하는 제도는 다음과 같은 장점과 단점이 있음
- 행정이 간편하며, 기업의 운영에 있어 필요한 핵심요원인지 여부는 기업이 판단하도록 시장에 맡긴다는 장점이 있음
    - 기업 운영의 효율성 관점에서 우월함
  - 한편 직종이나 업종에 대한 제한이 없으므로 국내 경제에 미치는 외부효과 관점에서 조세지원의 필요성이 인정되지 않는 분야의 근로자에게도 혜택이 돌아가는 것을 피할 수 없다는 문제가 있음
    - 현행 과세특례제도하에서는 유입 인력이 국내 경제에 미치는 파급효과를 기업의 고임금 지급 의사를 통해 간접적으로 평가한다고 할 수 있음
    - 이러한 방식이 완벽하지는 않지만, 정부가 특정 업종 등을 지정하는 경우에도 정부의 의사결정 속도가 시장에서의 변화를 따라가지 못한다는 점, 정부의 결정에 임의적 판단이 개입될 가능성이 있다는 점 등 문제가 있음
  - 대부분의 국가에서 최저소득 기준과 국가 경제에 미치는 긍정적인 효과가 명확한 연구개발 등 특정 전문인력 기준을 보완적으로 활용하고 있으며, 한국도 외국인 전문가, 국내 복귀 내국인 전문가 지원제도를 통해 외국인 과세특례제도를 보완함
  - 그러므로 외국인 근로자 과세특례제도에서 업종, 직종 등을 구분하여 특례 대상을 지정하지 않는 데 따른 문제는 크지 않은 것으로 판단됨

- 다만 제도의 단순화, 일관성 유지 등을 위해 「국적법」상의 내·외국인보다는 세법상 거주자·비거주자 개념을 적용하여 제도를 통합하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
  - 특정 전문가의 경우 내국인과 외국인을 구분하여 별도의 규정을 두기보다는 일정 기간(예: 5년) 이상 세법상 국내 거주자였던 적이 없는 자로 규정하여 같은 감면제도를 적용하는 방안임
    - 제도를 단순화하고, 내국인과 외국인을 동등하게 취급함
  - 고소득자 감면을 목적으로 하는 외국인 근로자 과세특례제도의 경우에도 ‘외국인’에게만 적용하는 것이 바람직한지, 내·외국인을 구분하지 않고 외국에서 국내로 유입되는 자에게 일정 기간 동안 지원하는 것이 바람직한지 검토해 볼 필요가 있음
    - 다른 국가의 사례를 보면, 스웨덴은 스웨덴 국적을 가지지 않은 자로 적용대상을 명시함
    - 덴마크, 네덜란드, 아일랜드는 세법상 비거주자 또는 부분 납세의무자 등의 규정을 통해 외국에서 국내로 이주하는 자에게 적용된다는 점을 명시함

### 3. 지원 규모와 방법의 적절성

- 지원 규모와 방법의 관점에서 외국인 근로자 과세특례제도의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 19%의 단일세율이 적용되며, 소득공제, 세액공제, 비과세 등은 허용되지 않음
  - 최저소득 기준이 없지만, 대체로 1억 5천만원 이상이 되어야 과세특례의 실익이 있는 것으로 판단됨

#### 가. 지원 규모의 적절성

- 지원 규모의 적절성을 판단할 수 있는 논리적 근거가 희박한데, 다음에서는 외국의 사례와 지원 목적, 국내 「소득세법」 개정 동향 등을 고려하여 나름대로 현행 제도의 지원규모에 대해 평가함

## 1) 다른 국가와의 비교

- 유사한 제도를 운영하는 북유럽 국가들과 비교해 보면 다음과 같음
  - 덴마크에서는 27% 단일세율을 적용하는데, 이는 최고세율 56%의 48.2%임
    - 한국의 경우 19% 단일세율은 2020년의 세법개정에 따른 최고세율 45%의 42.2% 수준임
  - 스웨덴과 네덜란드는 소득공제 방식을 적용하며, 각각 공제율이 25%와 30%임
    - 한국의 경우 소득 2억~5억원 구간에서의 감면율은 30~40% 수준인데, 5억원 초과 구간의 경우 10억원을 기준으로 각각 46.9%와 53.3%로 감면율이 상당히 높음
    - 아일랜드는 소득 7만 5천유로 초과분의 30%를 공제하므로 감면율이 스웨덴, 네덜란드에 비해 낮음
  
- 아시아 경쟁국들의 세부담 수준을 정리하면 다음과 같음
  - 홍콩과 싱가포르의 소득세 최고세율이 각각 17%, 22%로 상당히 낮은 수준임
    - 홍콩의 경우 단일세율은 15%가 적용됨
    - 한국에서 적용하는 19% 단일세율은 홍콩에 비해서는 높으나 싱가포르에 비해서는 낮은 편임
  - 타이완, 말레이시아, 중국은 누진세율체계를 적용하여 최고세율이 각각 40%, 30%, 45%임
    - 이 국가들은 한국의 과세특례와 유사한 외국인 근로자 소득세 감면 제도를 운영하지 않음
  
- 전체적으로 볼 때, 한국의 과세특례제도가 제공하는 조세지원 규모는 다른 국가들과 비교할 때 큰 편임
  - 특히 총급여 5억원 초과 구간에서의 감면율이 높은 편임
    - 2020년의 10억원 초과 구간 최고세율 인상으로 인하여 이 구간의 감면율은 더욱 높아질 것으로 예상됨
  - 주요 경쟁대상국인 동남아시아 국가들과 비교해 보면, 홍콩에 비해서는 감면 규모가 크다고 볼 수는 없으나, 그 외에 다른 국가들과 비교해 보면 감면 규모가 큰 편임

## 2) 과거의 지원수준과의 비교

- 소득세 명목세율 변화와 비교해 보면, 적용세율을 다소 인상할 필요성이 있는 측면과 현행대로 유지할 필요가 공존함
  - 과세특례 적용세율이 19%로 인상된 2017년의 최고세율이 40%였는데, 2021년에 45%로 인상되어 최고세율 적용 구간에서의 감면율이 높아짐
    - 소득 10억원 초과구간 40% → 45%
  - 한편 과세특례 적용 대상자의 대부분을 차지하는 2억~10억원 구간에서는 명목세율이 변화되지 않았거나 소폭 인상되는 데 그쳐 명목세율 변화에 따른 인상 필요성은 크지 않음
    - 명목세율 변화(2017→2021년): 소득 2억~3억원 구간 38→38%, 소득 3억~5억원 구간 38→40%, 소득 5억~10억원 구간 40→42%

<표 V-1> 소득세 세율체계 변화

(단위: %)

과세표준	2016	2017	2018~2020	2021
1,200만원 이하	6	6	6	6
1,200만~4,600만원	15	15	15	15
4,600만~8,800만원	24	24	24	24
8,800만~1억 5천만원	35	35	35	35
1억 5천만~3억원	38	38	38	38
3억~5억원			40	40
5억~10억원		40	42	42
10억원 초과	45			

자료: 저자 작성

## 3) 근로소득의 범위 규정 개편에 따른 영향

- 2020년의 세법개정 내용 중 외국인 근로자 과세특례 적용자의 세부담을 증대시키는 부분이 있다는 점도 인식할 필요가 있음
  - 2020년 세법개정안에서 근로소득으로 보지 않는 것으로 규정되었던 주택 제공에 따른 이익을 근로소득에 포함시키고, 복리후생 급여라는 명목으로 비과세 하도록 규정함

- ‘주주가 아닌 임원, 임원이 아닌 종업원 등이 받는 사택 제공 이익’이 근로 소득으로 보지 않는 이익이었는데, 개편 이후 근로소득에 포함됨
- 내국인 근로자의 경우 개편 이후에도 이 항목이 복지성 급여로 비과세되므로 세부담에 영향을 주지 않지만, 외국인 근로자 과세특례 제도의 경우에는 세부담 증대 요인이 됨
- 과세특례에서는 비과세, 공제를 허용하지 않으므로 사택 제공 이익이 ‘근로 소득으로 보지 않는 이익’에서 ‘비과세 근로소득’으로 개편되어 과세표준에 포함됨

- 외국인 근로자에게 제공되는 주택의 월세가 200만~300만원이라면, 과세특례 적용 시 소득세액은 연 456만~684만원 증가하게 됨(<표 V-2> 참조)
  - 이 경우, 연급여가 2억원인 근로자의 실효세율이 2.28~3.42%p 상승하는 효과가 나타날 것으로 예상됨
  - 고소득 외국인 근로자는 세후소득 보장 방식으로 근로계약을 체결하는 경우가 많은데, 이와 같은 세부담 증대는 이들을 고용하는 기업에 부담이 될 수 있음

<표 V-2> 주택 제공 이익의 근로소득 전환에 따른 실효세율 증가 효과

(단위: 백만원, %)

주택 월세	근로소득 증가분	세율	증가세액	총급여 <sup>1)</sup>	실효세율증가분
200	2,400	0.19	456	20,000	2.28
300	3,600	0.19	684	20,000	3.42

주: 1) 주택 제공 이익이 포함되기 전의 총급여  
자료: 저자 계산

#### 4) 외국인 근로자의 국적에 따른 지원 혜택의 귀착

- 외국인 근로자의 국적이 미국인 경우 외국인 근로자 과세특례의 적용에 따른 세부담 경감 혜택이 외국인 근로자에게 귀속되지 않고 미국 정부에 귀속될 가능성이 있다는 비판이 제기된 바 있음

- 일반적으로 「국적법」상 내국인이 외국에 장기 체류하여 세법상 외국 거주자가 되고 모국에서 비거주자가 되면 외국의 근로소득에 대해 모국에서 소득세를 부과하지 않음
  
- 그런데 미국의 경우에는 미국 국적자가 외국에 거주하고 외국에서 소득을 취득하더라도 미국에서 소득세 신고를 해야 함<sup>33)</sup>
  - 미국 인근의 조세회피처(tax haven)를 활용한 조세회피, 미국의 세금을 피하기 위한 타국으로의 미국 시민 이탈을 억제하기 위해 이러한 제도를 도입한 것으로 판단됨
  - 경제적 목적상 부득이하게 외국에 거주하며 근로를 제공하는 경우에 세부담이 과도하게 많아지는 것을 방지하기 위해 미국은 ‘해외근로소득 공제(foreign earned income exclusion)’ 제도와 국외 거주에 따른 주거비 추가공제, 외국납부세액 공제를 허용함
    - 해외근로소득 공제는 외국에 실질적으로 거주하며 획득한 근로소득(earned income)에 대해 일정액을 소득에서 공제하는 제도로, 2020년 공제액은 10만 7,600달러이고 2021년 공제액은 10만 8,700달러임
    - 총급여의 30% 이내의 주거비 추가공제가 허용되는데, 국가별로 공제 한도가 설정되어 있음
    - 외국납부세액 공제는 외국 정부에 납부한 세액을 미국 세액에서 공제하는 제도임
  - 이러한 공제를 모두 적용하면 미국에 추가로 납부해야 하는 세액은 거의 없게 되는 것이 일반적임
  
- 한편 외국인 근로자 과세특례제도를 통해 미국인이 한국에서 근로하여 획득한 소득에 대해 세부담을 낮춰 주면, 그에 따른 혜택이 미국인 근로자가 아니라 미국 국세청에 귀속된다는 점이 감사원 감사를 통해 지적되었음
  - 감사원의 계산에 따르면 2018년 기준으로 급여 총액이 4억원 이상인 경우에 한국의 조세지출 중 50% 정도가 미국 정부에 귀속되며, 소득이 많을수록 미국 정부에 귀속되는 부분의 비율이 높아짐

33) 감사원이 감사를 통해서 이 문제를 제기하였는데, 본 소절에서 미국 국적자의 과세문제에 대해서는 감사원의 의견서 내용을 정리함. 기획재정부 내부자료, 2020.

- 2018년 과세특례 적용자 중에서 미국인이 차지하는 비율은 22.8%였는데, 조세 지출액에서 미국인 근로자가 차지하는 비중은 55%로 나타나 한국 조세지출 중 미국 정부에 귀속되는 부분이 적지 않을 것으로 판단됨
- 이러한 문제를 개선하기 위하여 감사원은 미국 정부 귀속분의 비율이 큰 고소득자의 세부담을 증대시키는 방안을 모색할 것을 제안함
  - 감사원은 예시적으로 단일세율 제도의 틀을 유지하되, 소득수준별로 적용하는 단일세율을 차등화하는 방안을 제시함
    - 예: 소득 6억원 이상인 근로자에게는 25%, 8억원 이상인 근로자에게는 27%의 높은 세율을 적용하고, 반대로 소득이 4억원 이하인 근로자에게는 17%로 적용세율을 인하함
  - 이와 같은 제안에 대해 기획재정부 세제실에서는 종합적인 검토를 통해 개편 방안을 모색하겠다고 답변함

## 5) 요약 및 개편 방향

- 이상의 논의를 정리하면 어떤 관점에서 보든 최고 소득계층의 감면 규모가 크다는 점을 부인할 수 없음
  - 다른 국가에 비해 감면율이 높음
  - 최근에 고소득층에 적용되는 소득세 명목세율이 수차례 인상되었는데, 그에 따라 과세특례가 적용되는 고소득층의 감면율이 높아짐
  - 미국 국적의 근로자 지원 혜택은 상당 부분 미국 정부에 귀속되며, 소득수준이 높을수록 미국 정부에 귀속되는 부분이 커짐
    - 한국의 조세지원 혜택이 한국에서 근로를 제공하는 근로자에게 귀속되지 않고 다른 국가 정부에 귀속되는 것은 바람직하지 않음
- 한편 외국인 근로자 과세특례 적용이 시작되는 소득수준을 보면 적용세율이 높다고 할 수 없음
  - 세율이 19%인 경우에 소득 1억 5천만원 내외에서 적용 여부가 결정되는데, 다른 국가들도 조세지원 대상이 되는 고소득자 기준이 대체로 1억~1억 5천만원 수준임

- 2020년의 세법개정으로 인하여 회사에서 제공하는 주택지원이 과세대상 소득에 포함됨으로 인해 1인당 연 400만~600만원 또는 그 이상의 세부담 증가가 발생할 수 있음

## 나. 지원 방법의 적절성

### 1) 단일세율 vs 소득공제

- 외국인 근로자에게 적용하는 감면방식은 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 소득이 일정 수준 이상인 경우에 소득의 일부분을 감면해 주는 소득공제 방식이며, 다른 하나는 한국의 과세특례 제도와 같이 공제·비과세 없이 일정 수준의 단일세율을 적용하는 방식임
- 다른 국가의 사례를 보면, 단일세율제도보다는 소득공제 방식이 더 많이 사용됨
  - 덴마크에서는 27% 단일세율을 적용함
    - 최고세율 56%의 48.2% 수준임
  - 스웨덴과 네덜란드는 소득공제 방식을 적용하며, 각각 공제율이 25%와 30%임
  - 아일랜드도 소득공제 방식을 적용하는데, 소득 7만 5천유로 초과분의 30%를 공제하므로 공제율은 스웨덴, 네덜란드에 비해 낮음
- 단일세율 방식과 소득공제 방식의 특징을 비교하면 다음과 같음
  - 제도 및 행정의 단순성, 명확성 관점에서 단일세율 제도가 우월함
    - 소득공제 방식의 경우 최저소득 기준을 설정해야 하며, 연간 총소득을 합산하여 소득공제를 적용하여야 함
  - 단일세율 방식은 인위적으로 적용대상을 제한하지 않으므로 세부담의 역전이 발생하지 않음
    - 세부담의 역전은 특정 소득을 기준으로 소득이 약간 적은 납세자에 비해 더 많은 납세자의 세부담이 적어지는 현상을 말함
    - 소득공제 방식의 경우, 최저 기준소득 이상인 근로자에게만 소득공제 방식을 적용하면 최저 기준소득을 전후로 세부담의 역전이 발생할 수 있음

- 아일랜드와 같이 기준소득 초과분에 일정율을 적용하여 공제하면 세부담 역전을 피할 수 있으나, 이 경우 전반적으로 감면율이 상당히 낮아짐
  - 단일세율 방식은 소득이 많을수록 감면율이 누진적으로 높아짐
    - <표 II-13>에 나타난 2019년 소득수준별 감면율을 보면, 소득 1억~2억원 구간의 감면율은 15.9%, 2억~3억원 구간의 감면율은 25.2%임
    - 소득 3억~5억원 구간의 감면율은 31.4%, 5억~10억원 구간에서는 감면율이 38.9%로 30%대의 감면율을 보임
    - 한편 10억원 초과 구간에서는 감면율이 다른 구간에 비해 상당히 높음
  - 소득의 일정 비율을 공제하는 경우 소득이 증가하면서 감면율도 상승할 수 있으나, 상승폭이 단일세율 제도에 비해 작음
- 소득이 많을수록 감면율이 높아지는 것이 장점인지 단점인지는 일률적으로 이야기할 수 없음
- 외국인이 국내에 단기간 체류함에 따라 추가로 발생하는 비용에 대한 공제의 관점에서 보면, 소득이 많을수록 감면율이 낮아지도록 제도를 설계하는 것이 바람직함
    - 주거비, 자녀 교육비 등에 따른 추가 비용이 소득에 비례하거나 누진적으로 증가한다고 보기 어려움
  - 외국인에게 기업이 지급하는 급여가 외국인이 가진 전문성을 대변한다고 보면, 소득이 많을수록 감면율이 높아지도록 제도를 설계하는 것이 바람직함
  - 위 두 가지 요인 중 어느 쪽에 중점을 두는지에 따라 제도가 달라져야 할 것인데, 한국의 과세특례 제도는 후자에 더 많은 비중을 둔 것으로 판단됨
    - 주로 혜택을 받는 계층의 감면율이 30% 수준 또는 그 이상으로 나타나는데, 이는 외국인의 국내 거주에 따른 추가비용 공제의 범위를 벗어나는 것으로 판단됨
- 정리해 보면 단일세율 방식과 소득공제 방식은 어느 한 쪽이 일방적으로 우월하다고 할 수 없으며, 정책이 추구하는 목표와 경제환경에 따라 적절한 방식으로 설정되어야 할 것임
- 다음과 같은 점들을 고려할 때 소득공제 방식으로 전환하기보다는 현행 단일세율 방식을 유지하는 것이 나을 것으로 판단됨

- 제도의 일관성 측면에서 10여 년간 유지된 단일세율 방식이 유리함
- 소득공제 방식으로 전환하는 경우 적용 기준소득 결정의 임의성이 문제가 되며 적용 기준소득을 전후로 세부담의 역진이 발생할 우려가 있음
- 현행 제도가 외국인 근로자의 국내 근무에 따른 추가 비용 공제보다는 고소득 외국인 근로자의 유입 촉진에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단됨

## 2) 고소득층 지원 규모 개편 시 대안 평가

□ 앞에서 지원 규모의 타당성을 평가하면서 고소득 계층의 감면율이 높다는 문제가 지적되었는데 이 문제를 개선하는 방안으로 다음과 같은 방안들을 생각해 볼 수 있음

- 첫째, 소득공제로 전환하는 방안
- 둘째, 소득수준에 따라 세율을 차등화하여 단일세율을 적용하는 방안
- 셋째, 일정한 소득을 기준으로 누진세율을 적용하는 방안
- 넷째, 단일세율을 인상하는 방안

□ 소득공제제도의 특징에 대해서는 앞에서 자세하게 검토하였는데, 그 내용을 다음과 같이 요약할 수 있음

- 제도 및 행정의 단순성, 명확성 관점에서 단일세율제도보다 열등함
- 인위적으로 소득기준을 설정하고, 소득이 그 기준을 넘는 경우에만 적용하면 기준소득을 전후로 세부담의 역진이 발생할 수 있음
- 고소득층에도 적절한 수준의 감면율을 유지할 수 있다는 점은 장점임

□ 소득수준에 따라 차등화하여 단일세율을 적용하는 방안은 다음과 같은 특징을 가지고 있음

- 세율의 격차가 발생하는 경계점을 전후로 세부담에 많은 차이가 발생하므로 경계점 부근 납세자들의 세부담 축소 또는 회피 노력을 유발하는 부작용이 있음
  - 세부담 회피 노력이 과도하면 경제의 효율성이 저해됨
  - 그러므로 이런 방식의 조세제도, 즉 소득수준별로 차등화된 단일세율 방식의 조세제도는 거의 활용되지 않고 있음

- 한편 소득수준에 따른 세부담을 명확하게 설정하여 명시할 수 있다는 점은 장점임
  
- 단일세율제도에 누진성을 가미하는 방안의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 특정 소득 이하에 대해서는 낮은 세율을 적용하고, 그 기준소득을 초과하는 부분에 대해서만 높은 세율을 적용하므로 경계점 전후의 세부담 격차가 크지 않음
    - 세부담 회피를 위한 노력을 최소화할 수 있음
  - 세율 구간을 2~3개 수준으로 책정함으로써 제도가 과도하게 복잡해지는 것을 최소화할 수 있음
  - 한편 단일세율제도가 가지는 명쾌한 단순성은 기대할 수 없음
  - 적용대상의 범위를 축소하지 않고 유지할 수 있음
  - 단일세율을 인상하는 방안에 비해 소득구간별 감면율 격차가 축소됨
  
- 단일세율제도를 유지하면서 세율을 인상하는 방안은 다음과 같은 특징이 있음
  - 세율 인상에 따라 고소득자의 감면율이 축소됨
    - 소득구간별 감면율 격차는 크게 축소되지 않음
  - 세율 인상으로 인해 적용대상이 축소되는 결과를 가져옴
    - 단일세율이 19%인 현 상황에서 단일세율 적용으로 세부담 절감 혜택을 받으려면 총급여가 1억 5천만원 이상은 되어야 할 것으로 추정됨
    - 명확하게 추정하기는 어려우나 단일세율을 2%p 인상하여 21%로 하면 총급여가 2억원은 넘어야 단일세율 적용에 따른 세부담 절감을 기대할 수 있을 것으로 판단됨
  - 단일세율 인상 시 적용대상이 축소된다는 점을 고려하면 단일세율 인상 폭을 크게 하기는 어려울 것으로 판단됨
    - 이 경우 고소득층의 감면율 축소 폭이 제한될 수 있음

#### 다. 지원 기간 제한

- 최초로 근무하기 시작한 이후 5년간 과세특례 혜택을 제공하는 것이 적절한지와 관련해서는 다른 국가도 3~7년간 지원하고 있음을 인식할 필요가 있음

- 외국에 거주하던 자가 한국에 들어와서 일정 기간 동안 근무하고 다시 돌아가는 경우에 발생하는 추가적인 비용을 보전해 주는 차원에서 지원하는 데 주목적이 있다면 일정 기간만 지원하는 것이 타당함
  - 앞에서 검토한 외국의 경우, 외국인 과세특례 적용 기간을 3~7년으로 설정함
    - 덴마크 7년, 스웨덴 3년, 네덜란드 5년, 아일랜드 5년
  - 거주자의 국외소득에 대한 납세의무 규정에서도 국내에 5년 넘게 거주하는 경우에는 영주 거주자로 보아 우리나라에서 완전한 납세의무를 부담함
    - 5년 이내 거주자는 비영주 거주자로 보아 국내소득과 국외소득 중 국내로 송금된 부분에 대해서만 국내에서 납세의무를 부담함
- 장기간 근무하는 경우에는 한국에 거주함에 따라 소요되는 비용과 세부담, 복지혜택 등에 있어 거주자와 큰 차이가 없다고 보는 것이 타당하며, 따라서 다른 국가들도 주어진 기간이 지나면 감면혜택을 제공하지 않음
- <표 V-3>은 과세특례 신고자 중에 3년 이내의 단기 적용자가 대다수임을 보여줌
- 2008년에 처음 과세특례를 신청한 자 중 단기 적용자가 차지하는 비중은 62%였으며, 이후 증가하는 추세를 보여주었지만 2012년까지는 60%대를 유지하였음
  - 2013년에 70%대로 진입하였으며, 이후 매년 이 비율이 높아져 2016년에 처음 특례를 신청한 자 중 단기 적용자의 비율은 82.1%가 됨

<표 V-3> 특례 기간이 단기(3년 이내)인 외국인 근로자 수

(단위: 명, %)

시작연도	총인원수	단기 인원수	비중
2008	1,097	680	62.0
2009	907	604	66.6
2010	4,374	2,760	63.1
2011	2,668	1,735	65.0
2012	2,362	1,562	66.1
2013	3,073	2,223	72.3
2014	3,019	2,267	75.1
2015	2,612	2,047	78.4
2016	2,768	2,272	82.1

자료: 국세청 제공 자료를 사용하여 저자 계산

#### 4. 다른 제도와의 중복성

- 정부의 보조금 사업 목록을 검토한 결과 외국인 근로자 과세특례 제도와 중복되거나 유사한 재정지출 사업은 없는 것으로 판단됨
  
- 조세지원 중에서는 「조세특례제한법」 제18조에 규정된 ‘외국인 기술자에 대한 소득세 감면’과 제18조3에 규정된 ‘내국인 우수인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면제도’가 유사한 성격을 가짐
  
- 「조세특례제한법」 제18조에 규정된 ‘외국인 기술자에 대한 소득세 감면’ 제도는 제18조의2 ‘외국인 근로자 과세특례’ 제도와 적용대상이 중복되는 측면이 있음
  - 두 제도 모두 적용대상이 되는 경우에는 세부담이 적은 쪽으로 납세자가 선택하여 적용받을 수 있으며, 두 가지 혜택을 동시에 모두 받을 수 있는 것은 아니므로 ‘중복’이라기보다는 상호 보완적 역할을 한다고 할 수 있음
  - 제18조에 규정된 ‘외국인 기술자에 대한 소득세 감면’ 제도는 국가 경제에 도움이 되는 기술력을 갖춘 외국인에 대한 감면제도임
    - 제18조의2에 규정된 ‘외국인 근로자 과세특례’ 제도는 제18조의 적용대상은 아니지만, 국가 경제에 도움이 될 것으로 보이는 외국인 근로자 유입을 촉진하기 위한 제도임
  - 유사한 제도를 운영하는 다른 국가들도 대부분 연구자·전문가 등과 고소득 근로자로 구분하여 조세지원제도를 적용함
  
- 「조세특례제한법」 제18조의3에 규정된 내국인 우수인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면제도는 적용대상이 내국인으로 한정되어 있으므로 외국인에게 적용되는 과세특례 제도와 중복되지 않음
  - 제18조의3에 규정된 내국인 우수인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면 제도는 제18조 및 제18조의2에 규정된 외국인 근로자 조세지원 제도를 보완하는 역할을 하는 것으로 판단됨
    - 외국인 근로자 조세지원은 외국인이 국내에 들어와 국가 경제에 도움이 되는 외부효과를 유발하는 근로활동을 하는 데 대한 조세지원임

- 「국적법」상 내국인 중에서 외국에 장기체류하는 전문가, 연구자 등은 외국인 근로자에 대한 지원과 똑같은 이유로 국내 복귀를 촉진할 필요가 있는데, 제 18조의3이 그 역할을 할 것으로 기대됨
- 다만 외국인 근로자 지원이 연구자·전문가 등 특정 자격을 갖춘 자 외에 고소득자에게도 지원되지만 해외 거주 내국인 국내 복귀에 대한 조세지원은 연구자·전문가 등 특정 자격을 갖춘 자에게만 적용되며 고소득자에 대한 지원 규정은 없음
- 「국적법」상 내국인과 외국인을 근거로 규정을 적용하기보다는 세법상 거주자, 비거주자 구분을 근거로 적용대상을 규정하여 「국적법」상 내·외국인을 동등하게 취급하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
- 다른 국가의 사례를 보면, 대체로 「국적법」보다 세법상의 거주자·비거주자 규정을 활용하여 외국에서 국내로 이주하는 근로자에게 적용되도록 규정함

## Ⅵ. 제도 개선방안





## VI. 제도 개선방안

- 본 장에서는 앞에서 검토한 제도 발전 과정과 특징, 과세특례 지원 실적 분석, 특례제도의 효과성 분석, 타당성 분석 등 분석 결과를 종합하여 제도 개선방안을 모색함
  - 조세지출 심층평가에서 일몰기한이 도래한 조세지출의 일몰기한 연장 여부가 가장 중요한 이슈이므로 제1절에서 외국인 근로자 과세특례제도의 일몰기한 연장 여부에 대해 검토함
  - 제2절에서는 일몰기한을 연장하는 경우에 필요한 제도 개선방안에 대해 논의함

### 1. 일몰기한 연장 여부에 대한 검토

- 일몰기한 연장과 관련하여 중점적으로 검토해야 할 사항은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있음
  - 첫째, 정부가 특별한 조세지원제도를 통해 외국인 근로자를 지원할 필요가 있는가?
    - 이 질문도 두 가지로 구분해 생각해 볼 필요가 있는데, 하나는 외국인 근로자가 국가 경제에 긍정적인 외부효과를 주므로 외국인 근로자를 촉진할 필요가 있는지 여부임
    - 다른 하나는 외국인 근로자가 과세상 내국인 근로자에 비해 불리한 대우를 받으므로 이를 시정하기 위한 조치가 필요한지 여부임
  - 둘째, 조세지원제도가 외국인 근로자의 유입을 촉진하는 효과가 있는가?
    - 조세지원이 외국인 근로자의 유입 촉진을 목적으로 하는 것이라면 필히 조세지원의 외국인 근로자 유입 촉진 효과를 검토해 봐야 할 것임
- 본 연구의 타당성 분석에 따르면, 위 첫 번째 질문, 즉 외국인 근로자 조세지원의 필요성에 대한 질문에 대해서는 긍정적으로 답변할 수 있을 것으로 판단됨

- 외국인 전문가, 연구자, 경영자 등 고숙련-고기술 외국인 근로자가 국내 기업에서 근무함으로써 그 외국인 근로자가 근무하는 기업, 나아가서는 국가 경제에 긍정적인 외부효과가 나타날 수 있음
  - 본 연구 제Ⅳ장의 실증분석에 따르면, 고급 외국인 근로자의 존재가 기업의 규모 및 기업의 총고용규모와 정의 상관관계를 가지는 것으로 나타남
  - 이는 고숙련-고기술 외국인이 근로가 국내 기업에 긍정적인 외부효과를 가져올 가능성이 있음을 시사함
  
- 외국에서 거주하던 자가 단기적으로 국내에 들어와서 근무할 때 국내 거주와 관련하여 추가적인 비용이 발생하는 한편, 장기 거주자에 비해 각종 공제 제도를 적용받는 데 어려움이 있어 실효세 부담이 높음
  - 한국의 2019년 외국인 근로자 연말정산 신고 결과에 따르면, 연간 총급여가 4천만~1억원인 경우 소득구간별 실효세율이 전체 근로자에 비해 3.2~3.9%p 높음
  - 한편 외국인 근로자가 국내에서 일정 기간 거주한 후 모국으로 돌아가면 근무 기간 중에는 세금을 납부하지만 세금을 재원으로 노년기에 제공되는 복지혜택을 받지 못하게 됨
  
- 앞에서 제시한 두 번째 질문, 즉 조세지원제도의 외국인 근로자의 유입 촉진 효과에 대한 본 연구의 결과는 부정적임
  - 본 연구의 제Ⅳ장에서 외국인 근로자 과세특례제도의 변화가 외국인 근로자를 고용하고 있는 기업의 외국인 근로자 수에 미친 영향을 분석하였음
    - 그동안 과세특례 제도가 몇 차례 변화되었는데, 그에 따른 과세특례 대상 외국인 근로자 세후소득의 변화가 과세특례 대상 외국인 근로자 고용에 미친 영향을 분석하였음
    - 고급 외국인 인력의 국제 이주에 영향을 주는 여러 가지 다른 요인들에 대한 정보가 부족하여 기업의 노동 수요에 초점을 맞춰 분석하였음
  - 분석 결과 외국인 근로자 과세특례 제도가 고급 외국인 인력 유치에 통계적으로 의미 있는 정도의 영향을 준다는 증거를 발견하지 못하였음

- 종합해 보면 고숙련-고기술 외국인 근로자가 국내 경제에 긍정적인 외부효과를 가져오므로 이들을 유치하기 위해 외국인 근로자에게 과세특례를 제공해야 한다는 논리는 크게 설득력이 있는 것으로 판단되지 않음
  - 외국인 근로자의 긍정적 외부효과를 기대할 수는 있으나, 과세특례 제도가 외국인 근로자 유입에 유의미한 영향을 주는 것으로 판단되지 않음
  
- 한편 외국인 근로자가 국내 근로자에 비해 다소 세금을 많이 납부하고, 정부로부터 받는 복지혜택은 적을 수 있다는 점에서는 외국인 근로자에 대한 조세지원 필요성이 인정됨
  
- 그런데 현재의 외국인 근로자 과세특례 제도는 내외국인 간 복지혜택을 고려한 순부담률 격차를 해소하기 위한 것이라고 보기에는 감면율이 높은 편임
  - <표 IV-13>에 따르면, 2019년 기준으로 소득 2억~3억원 구간의 감면율은 30.4%이며, 소득이 많을수록 감면율이 높아져서 소득이 10억원을 초과하는 구간의 평균 감면율은 53.3%에 달하는 것으로 추정됨
  
- 장기적으로 외국인 근로자에 대한 조세지원을 폐지하거나 대폭 축소해야 할 것으로 판단됨
  - 한편 급진적인 변화가 외국인 근로자를 고용한 개별 기업에 미치는 영향이 상당히 클 수 있다는 점을 고려하여 점진적으로 지원 대상과 지원 규모를 축소해 나가는 것도 대안이 될 수 있을 것임
  - 최근에 정부는 지속적으로 외국인 근로자 과세특례 적용대상과 적용율을 축소하는 방향으로 제도를 개편하여 왔는데, 이는 외국인 근로자 조세지원의 필요성과 과도한 감면율 문제를 종합적으로 고려한 것이라고 할 수 있음
    - 2013년에 적용세율을 17%로 인상하였으며, 2014년에 적용기한을 5년으로 제한하였고, 2017년에 다시 적용세율을 19%로 인상함

## 2. 일몰기한 연장 시 제도 개선방안

### 가. 세율구조 개편

- 타당성 분석에서 제기된 문제점 중 가장 중요한 문제는 최고소득계층의 감면율이 상당히 높다는 점임
  - 유사한 다른 국가들의 경우 감면율이 대체로 30% 내외이며, 높은 경우에도 50%를 넘지 않음
  - 한편 한국의 경우 대체로 다른 국가에 비해 감면율이 높음
    - 한국의 경우 2019년 기준 소득 2억~5억원 구간에서의 감면율은 30~40% 수준인데, 5억원 초과 구간의 경우 10억원을 기준으로 각각 46.9%와 53.3%로 감면율이 상당히 높음
    - 2021년에 10억원 초과분에 대한 최고세율이 42%에서 45%로 인상되어 이 구간의 감면율은 더욱 높아질 것으로 예상됨
  - 미국 국적의 근로자 지원 혜택은 상당 부분 미국 정부에 귀속되며, 소득수준이 높을수록 미국 정부에 귀속되는 부분이 커진다는 지적도 있음
  
- 이러한 문제에 대한 대응방안으로 제일 먼저 생각할 수 있는 방안은 단일세율제도를 소득공제 방식으로 전환하는 방안임
  
- 소득공제제도와 단일세율제도를 비교해 보면, 장단점이 있어 어느 한쪽이 일방적으로 우월하다고는 할 수 없음
  - 소득공제제도는 감면율을 일정한 범위 내로 유지할 수 있다는 장점이 있으나 단일세율제도는 소득이 많을수록 감면율이 높아짐
  - 제도 및 행정의 단순성, 명확성 관점에서는 단일세율제도가 우월함
  
- 정책이 추구하는 목표와 경제환경에 따라 적절한 방식으로 설정해야 할 것인데, 다음과 같은 점들을 고려할 때 소득공제 방식으로 전환하기보다는 단일세율제도의 근간을 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
  - 제도의 일관성 측면에서 10여 년간 유지된 단일세율 방식이 유리함

- 소득공제 방식으로 전환하는 경우 적용 기준소득 결정의 임의성이 문제가 되며 적용 기준소득을 전후로 세부담의 역전 현상이 발생할 우려가 있음
  - 기준소득 초과분의 일정 비율을 공제하는 방식으로 세부담 역전을 방지할 수 있으나, 이 경우 전반적으로 감면율이 상당히 낮아짐
  
- 단일세율 정책의 근간을 유지하면서 고소득자의 세부담을 증대시키는 방안은 단일세율 제도에 약간의 누진도를 가미하는 방안과 단일세율을 인상하는 방안으로 구분할 수 있음
  - 단일세율제도에 누진성을 가미하는 방안으로는 현행 단일세율(19%)을 기본세율로 유지하고, 소득이 일정 수준(예: 3억원 또는 5억원)을 초과하는 부분에 대해 3~5%p 정도 높은 세율을 적용하는 방안을 생각할 수 있음
  
- 약간의 누진성을 가미하는 방안과 단일세율을 인상하는 방안의 특징을 비교하면 다음과 같음
  - 현행 세율을 기본세율로 유지하면서 약간의 누진성을 가미하는 제도는 현행 제도의 지원 대상 범위를 유지하면서 누진세율 적용구간에 해당하는 고소득자의 감면율을 축소하는 방안임
    - 현행 제도는 대체로 적용대상을 1억 5천만원 이상인 고소득 외국인 근로자로 제한하는데, 이는 유사한 제도를 운영하는 유럽 국가들과 유사한 수준임
  - 한편 이 제도가 외국인 근로자 유입에 유의미한 영향을 주는 것으로 보이지 않으므로 장기적으로 제도의 적용대상과 지원율을 축소할 필요가 있다는 점에서는 기본세율을 인상하는 방안이 더 나은 방안이 될 수 있음
  - 단일세율에 누진성을 가미하는 방식은 현행 단일세율제도의 중요한 장점인 단순성과 명확성을 다소 훼손하는 효과가 있음
  - 단일세율제도를 유지하면서 세율을 인상하는 경우 적용대상의 축소에 따른 충격을 고려하여 세율 인상의 폭을 작은 수준으로 유지해야 한다는 제약도 있을 수 있음
    - 이 경우 고소득자의 감면율 축소 효과도 제한될 수밖에 없음
    - 2020년 세법개정안의 근로소득 범위 조정으로 과세특례 적용 외국인 근로자의 실효세 부담이 상승하였다는 점도 고려할 필요가 있음

- <표 VI-1>에서는 세율체계 개편 대안별로 소득수준에 따른 감면율 차이를 정리하였음
- <표 II-13>에서 사용한 현행 제도의 감면율 추정 방식을 그대로 사용하여 개편 대안별 감면율과 현행 제도하에서의 2019년 감면율 추정치를 비교하였음
  - 검토한 개편 대안은 다음과 같은 세 가지임
    - ① 단일세율을 2%p 인상하는 방안
    - ② 기본세율을 19%로 유지하고, 소득 3억원 초과분에 대해서만 3%p 인상된 22%의 세율을 적용하는 방안
    - ③ 기본세율을 19%로 유지하고, 소득 3억원 초과분에 대해서만 5%p 인상된 24%의 세율을 적용하는 방안
- 추정 결과를 보면 ②안과 ③안은 소득 3억원 초과분에 대한 세율만 인상하는 방안이므로 소득 3억원 이하 구간의 감면율에는 변화가 없음
- 한편 ①안의 경우 기본세율이 인상되므로 소득 3억원 이하 구간에서도 감면율이 축소됨
    - 소득 1억~2억원 구간의 감면율은 -2.2%에서 -12.9%로 크게 낮아지는데, 이는 이 구간의 적용 대상자가 대폭 이탈할 것임을 시사함
    - 소득 2억~3억원 구간의 감면율은 30.4%에서 23.1%로 낮아짐

<표 VI-1> 세율체계 개편 대안별 감면율

(단위: %)

소득구간	외국인근로자 실효세율 추정치 <sup>1)</sup>	현행 제도하에서 감면율 (2019년) <sup>2)</sup>	개편대안 별 감면율		
			① 단일세율 2%p 인상 (19% → 21%)	② 3억원 초과분 세율 3%p 인상 (19% → 22%)	③ 3억원 초과분 세율 5%p 인상 (19% → 24%)
1억~2억원	18.6	-2.2	-12.9	-2.2	-2.2
~3억원	27.3	30.4	23.1	30.4	30.4
~5억원	31.5	39.7	33.3	37.9	36.6
~10억원	35.8	46.9	41.3	42.5	39.5
10억원~	40.7	53.3	48.4	47.2	43.2

주: 1) <표 II-13>에 제시된 과세특례가 없는 경우의 외국인 근로자 실효세율 추정치

2) <표 II-13>에 제시된 소득수준별 감면율

자료: 저자 계산

- 소득이 3억원 이상인 근로자의 경우에는 소득구간별, 개편 대안별로 감면율에 차이가 있음
  - 소득 3억~5억원 구간의 경우에는 단일세율을 2%p 인상하는 ①안의 감면율이 가장 낮으며, 그 다음은 ③안, ②안의 순임
  - 소득 5억~10억원 구간의 감면율은 소득 3억원 초과분에 대한 세율을 5%p 인상하는 ③안의 감면율이 가장 낮으며, 그 다음은 ①안, ②안의 순임
  - 소득 10억원 초과구간의 감면율은 ③안이 가장 낮으며, 그 다음은 ②안, ①안의 순임
  
- 이상에서 살펴본 개편 대안별 특징을 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 적용대상의 범위를 현행 수준으로 유지하면서 고소득 구간의 감면율을 축소하고 소득구간별 감면율 격차를 비교적 작은 수준으로 유지하려면 누진세율제도를 가미하되, 높은 세율 인상폭을 크게 하는 것이 바람직함
  - 단일세율을 인상하는 방안은 적용대상의 범위를 축소하는 결과를 가져오며, 단일세율체계의 단순성, 명확성을 그대로 유지하는 장점이 있는 한편, 최고세율 구간의 감면율 축소에는 한계가 있음
    - 소득구간별 감면율 격차도 큰 편임
  - 누진세율제도를 가미하되 높은 세율과 낮은 세율의 격차를 작게 유지하는 방안은 적용대상을 유지하면서 고소득층의 감면율을 낮추는 효과가 있음
    - 높은 세율과 낮은 세율의 격차가 작아 고소득층의 감면율 축소 효과가 크지는 않음

#### 나. 적용대상의 범위에 대한 검토

- 현행 제도에서는 적용대상의 범위를 법으로 규정하지 않고 단일세율을 적용함으로써 시장에서 소득이 일정한 수준 이상인 외국인 근로자에게 적용되도록 하는 방식을 적용함
  - 다른 국가들도 대체로 유사한 방식을 적용하는데, 특정한 기술자·연구자 등 국가 경제에 미치는 긍정적 외부효과가 비교적 뚜렷한 것으로 보이는 경우에 대해서는 소득요건을 완화하는 등 예외 규정을 적용하는 경우가 있음

- 이와 관련하여 한국에서는 「조세특례제한법」 제18조에 외국인 기술자에 대한 소득세 감면제도를 규정하여 5년간 소득세를 50% 감면함
  - 외국인으로서 기획재정부령으로 정하는 엔지니어링기술도입계약에 의하여 국내에서 기술을 제공하는 사람 또는 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사람에게 적용됨
    - 자연계·이공계·의학계 분야의 학사 학위 이상을 소지한 사람
    - 국외의 대학 및 연구기관 등에서 5년(박사는 2년) 이상 연구개발 및 기술개발 경험이 있는 자
    - 근로를 제공하는 기업과 친족관계 또는 경영지배관계에 있지 않는 자
    - 외국인은 국적상 외국인을 말함
  
- 또한 일부 국가에서는 ‘외국인’뿐만 아니라 ‘외국에서 귀국하는 자국민’에게도 유사한 지원을 제공하는 경우가 있음
  - 이와 관련하여 한국에서는 「조세특례제한법」 제18조의3에 규정된 내국인 우수 인력의 국내 복귀에 대한 소득세 감면제도를 통해 제18조 및 제18조의2에 규정된 외국인 근로자 조세지원 제도를 보완함
    - 「국적법」상 내국인 중에서 외국에 장기체류하는 전문가, 연구자 등은 외국인 근로자에 대한 지원과 똑같은 이유로 국내 복귀를 촉진할 필요가 있는데, 제18조의3이 그 역할을 하는 것으로 판단됨
  
- 그러므로 현행 규정이 적용대상의 범위 설정에서 큰 문제를 가지고 있는 것으로 판단되지 않음
  - 특히 긍정적 외부효과가 클 것으로 예상되는 전문가 및 연구자를 우대하며, 외국인뿐만 아니라 해외 거주 외국인의 귀국에 대해서도 동등한 지원을 함
  - 다만 외국인 근로자 지원이 연구자·전문가 등 특정 자격을 갖춘 자 외에도 고소득자에게도 지원되지만 해외 거주 내국인 국내 복귀에 대한 조세지원은 연구자·전문가 등 특정 자격을 갖춘 자에게만 적용된다는 차이가 있음
  
- 장기적으로 「국적법」상의 내·외국인보다는 세법상 거주자·비거주자 개념을 적용하여 제도를 통합하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음

- 특정 전문가의 경우 내국인과 외국인을 구분하여 별도의 규정을 두기보다는 적용대상을 일정 기간(예: 5년) 이상 세법상 국내 거주자였던 적이 없는 자로 규정하여 같은 감면제도를 적용하는 방안임
  - 제도를 단순화하고, 내국인과 외국인을 동등하게 취급한다는 점을 명확히 함
- 고소득자 감면 제도인 외국인 근로자 과세특례 제도의 경우에도 ‘외국인’에게만 적용하는 것이 바람직한지, 내·외국인을 구분하지 않고 일정 기간 동안 지원되는 것이 바람직한지 검토해 볼 필요가 있음
  - 다른 국가의 사례를 보면, 대체로 「국적법」보다 세법상의 거주자·비거주자 규정을 활용하여 외국에서 국내로 이주하는 근로자에게 적용되도록 규정함

#### 다. 적용기간 제한에 대한 검토

- 최초로 근무하기 시작한 이후 5년간 과세특례 혜택을 제공하는 것이 적절한지와 관련해서는 다른 국가도 3~7년간 지원하고 있음을 인식할 필요가 있음
  - 외국에 거주하던 자가 한국에 들어와서 일정한 기간 동안 근무하고 다시 돌아가는 경우에 발생하는 추가적인 비용을 보전해 주는 차원에서 지원하는 데 주목적이 있다면 일정 기간만 지원하는 것이 타당함
  - 유사한 제도를 운영하는 국가들도 외국인 과세특례 적용 기간을 3~7년으로 설정함
  - 거주자의 국외소득에 대한 납세의무 규정에서도 국내에 5년 넘게 거주하는 경우에는 영주 거주자로 보아 우리나라에서 완전한 납세의무를 부담함
- 장기간 근무하는 경우에는 한국에 거주함에 따라 소요되는 비용과 세부담, 복지 혜택 등에 있어 거주자와 큰 차이가 없다고 보는 것이 타당함
  - 과세특례 신고자 중 대다수가 3년 이내의 단기간 적용자임
    - 2016년에 처음 특례를 신청한 자 중 82.1%가 3년 이내의 기간 동안 과세특례가 적용됨

## 라. 주택 제공에 따른 이익에 대한 과세 문제

- 2020년의 세법개정 내용 중 외국인 근로자 과세특례 적용자의 세부담을 증대시키는 부분이 있음
  - 2020년 세법개정안에서 근로소득으로 보지 않는 것으로 규정되었던 주택 제공에 따른 이익을 근로소득에 포함시키고, 복리후생 급여라는 명목으로 비과세하도록 규정함
    - 주주가 아닌 임원, 임원이 아닌 종업원 등이 받는 사택 제공 이익이 이에 해당됨
  - 내국인 근로자의 경우 개편 이후에도 이 항목이 비과세되므로 세부담에 영향을 주지 않지만, 외국인 근로자 과세특례 제도의 경우에는 세부담 증대 요인이 됨
    - 과세특례에서는 비과세, 공제를 허용하지 않으므로 사택 제공 이익이 비과세 근로소득이 되면 외국인 근로자 과세특례 적용 시 과세표준에 포함됨
  
- 외국인 근로자에게 제공되는 주택의 월세가 200만~300만원이라면, 과세특례 적용 시 소득세액은 연 456만~684만원 증가하게 되며, 연급여 2억원인 근로자의 실효세율이 2.28~3.42%p 상승하는 효과가 나타날 것으로 예상됨
  - 고소득 외국인 근로자는 세후소득 보장 방식으로 근로계약을 체결하는 경우가 많은데, 이와 같은 세부담 증대는 이들을 고용하는 기업에 부담이 될 수 있음
  - 최근의 주택 임대료 상승으로 인해 기업의 부담은 더 커질 것으로 예상됨
  
- 이러한 문제에도 불구하고 주택 제공 이익을 외국인 근로자 과세특례 과세표준에서 제외하는 것은 바람직하지 않음
  - 「소득세법」에서 근로소득이 아닌 것으로 보던 주택 제공 이익을 근로소득으로 보고, 이를 복리후생 급여라는 명목으로 비과세하도록 규정한 것은 근로소득의 범위를 명확하게 한 것으로서 바람직한 방향으로의 변화임
  - 외국인 근로자 과세특례의 경우에 비과세소득을 모두 포함하여 과세하되 주택 제공 이익만 예외로 하여 과세대상에서 제외하는 것은 과세체계의 일관성, 제도의 단순성 측면에서 바람직하지 않음

- 제도의 단순성은 외국인 과세특례제도의 중요한 장점임
- 외국인 근로자의 경우에도 다양한 경우가 있을 수 있음
  - 별도로 주택을 제공받는 경우와 그렇지 않은 경우가 혼재할 수 있음
  - 주택을 제공받는 경우에도 주택 제공에 따른 이익에 차이가 있을 수 있음
  - 급여와 주택 제공 이익이 정의 상관관계를 가지는 경우에, 주택 제공 이익을 과세특례 적용 소득에서 제외하면 소득수준에 따른 감면율 격차가 더욱 커질 것으로 예상됨

## 참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 기획재정부, 『조세지출예산서』 각 연도.
- 기획재정부 내부자료, 「의견서 제목: ‘외국인근로자 과세특례’에 관한 사항」, 2020. 1. 20.
- 법무부, 『출입국관리통계연보』, 2002.
- 법무부 출입국외국인정책본부, 『출입국외국인정책 통계연보』, 각 연도.
- 산업부, 「외국인근로자에 대한 과세특례에 대한 조세지출 평가서(「조특법」 제18조의2)」, 2018.
- 안종석·신상화·윤지현, 『외국인 근로자에 대한 과세특례』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 조세지출심층평가보고서, 2016.
- Autor, D. H., Katz, L. F., & Krueger, A. B., “Computing inequality: have computers changed the labor market?,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113 No. 4, 1998, pp. 1169~1213.
- Bresnahan, T. F., Brynjolfsson, E., & Hitt, L. M., “Information technology, workplace organization, and the demand for skilled labor: Firm-level evidence,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117 No. 1, 2002, pp. 339~376.
- Docquier, F., & Rapoport, H., “Globalization, brain drain, and development,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 50 No. 3, 2012, pp. 681~730.
- EY, *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2020-21*, EYGM Limited, 2021.
- Goldin, C., & Katz, L. F., “The origins of technology-skill complementarity,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113 No. 3, 1998, pp. 693~732.
- Gibson, J., & McKenzie, D., “The microeconomic determinants of emigration and return migration of the best and brightest: Evidence from the Pacific,” *Journal of Development Economics*, Vol. 95 No. 1, 2011, pp. 18~29.
- Jordaan, J. A., “Foreign workers and productivity in an emerging economy: The case of Malaysia,” *Review of Development Economics*, Vol. 22 No. 1, 2018, pp. 148~173.

Paserman, M. D., “Do high-skill immigrants raise productivity? Evidence from Israeli manufacturing firms, 1990~1999,” *IZA Journal of Migration*, Vol. 2 No. 1, 2013, pp. 1~31.

SKAT(덴마크 국세청), “Tax scheme for foreign researchers and highly-paid employees,” <https://www.skat.dk/skat.aspx?oid=107036&chk=215693>, 검색일자: 2021. 1. 28.

### <인터넷 홈페이지>

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>, 검색일자: 2021. 1. 25.

Expatica, <https://www.expatica.com/nl/finance/taxes/the-dutch-30-ruling-explained-101641/>, 검색일자: 2021. 1. 28.

Hong Kong 정부, <https://www.gov.hk/en/residents/taxes/taxfiling/taxrates/salariesrates.htm>, 검색일자: 2021. 1. 29.

Hong Kong 정부, <http://www.gov.hk/en/nonresidents/workinghk/taxinhk/taxobligations.htm>, 검색일자: 2021. 1. 29.

Ireland 국세청, <https://www.revenue.ie/en/personal-tax-credits-reliefs-and-exemptions/income-and-employment/special-assignee-relief-programme/what-are-the-conditions-to-qualify.aspx>, 검색일자: 2021. 1. 29.

OECD Tax Database, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table\\_I1#](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_I1#), 검색일자: 2021.1. 28.

\_\_\_\_\_, [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I2](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I2), 검색일자: 2021. 1. 28.

Singapore 국세청, <https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Locals/Working-Out-Your-Taxes/Income-Tax-Rates/#title3>, 검색일자: 2021. 1. 29.

\_\_\_\_\_, <https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Foreigners/Learning-the-basics/Individuals-Required-to-Pay-Tax/>, 검색일자: 2021. 1. 29.

\_\_\_\_\_, <https://www.iras.gov.sg/IRASHome/Individuals/Foreigners/Learning-the-basics/Basic-Guide-for-New-Individual-Taxpayers-Foreigners-/>, 검색일자: 2021. 1. 29.

Sweden Expert Tax Board(Forskarskattenamnden), <https://www.forskarskattenamnden.se/andrasprak/taxationofresearchworkersboard.4.14dfc9b0163796ee3e7743d9.html>, 검색일자: 2021. 1. 28.

Taiwan 국세청, <https://taxsummaries.pwc.com/taiwan/individual/taxes-on-personal-income>, 검색  
일자: 2021. 1. 29.

Talent Corporation Malaysia Berhad, <https://rep.talentcorp.com.my/>, 검색일자: 2021. 2. 16.