

세무와회계저널
제13권 제4호 2012년 12월 pp.187~211
한국세무학회

출산장려세제의 실효성 검토와 개선방안

- 다자녀 추가공제를 중심으로 -

최보람* · 문예영**

<요 약>

현재 우리나라의 출산율은 급속한 감소세를 보이고 있다. 2000년대 들어서면서부터 정부는 저출산으로 인한 소비와 투자의 위축, 조세부담의 증가 및 국가 성장잠재력의 약화 등 사회 전반에 미치는 부정적인 영향을 인지하고 출산장려정책을 적극적으로 펼쳐왔고, 경제적 지원방안의 하나로써 세제지원을 확대해왔다. 그러나 이러한 세제지원이 현실적으로 효과가 있는지 검토된 연구는 많지 않다. 이에 본 연구는 정부의 출산장려관련 세제지원에 대한 실효성을 다자녀 추가공제 제도를 중심으로 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

현행 세법상 출산장려정책은 소득공제의 형태로 규정되어 있으며, 이러한 소득공제의 형태는 누진세율하에서는 고소득자의 조세부담이 경감되는 역진적인 세금효과를 가져오게 된다. 따라서, 소득공제제도로 운영되는 조세정책은 고소득자일수록 높은 조세혜택을 누리고, 저소득자일수록 낮은 조세혜택을 누리게 된다. 또한, 현행 세법은 소득세의 인적공제대상이 많을수록 특별공제 대상금액이 증가할 가능성이 크기 때문에 이는 결과적으로 다자녀 추가공제의 실익이 더욱 낮아지는 효과가 있다. 게다가 2011년 개정세법에서는 경제적 지원을 확대하고자 소득공제액을 2배씩 증가시켰지만, 여전히 소득공제의 형태를 유지하고 있기 때문에 그 실효성에 대한 의문이 제기된다. 이에 따라 본 연구에서는 법조문의 실효성을 평가하고자 문제점을 보여 줄 수 있는 사례를 구성하여 현재 제도상의 경제적 지원 효과를 금액적으로 분석하였다.

연구결과 현행 소득공제의 방법은 일정한 소득 이상의 고소득층에서만 세제혜택이 집중되고 있음을 확인할 수 있었는데 이에 대한 현실적인 대안을 제시하기 위하여 현재의 세입(출)에 영향을 미치지 않는 범위에서 세액공제의 방법을 적용을 가정하여 분석한 결과 자녀 2인까지 14만원, 2인 초과시부터 28만원의 세액공제를 시행한다면 현 소득공제의 세금효과와 유사하다는 연구결과를 얻었다. 따라서, 정책당국에서 실제 데이터를 이용하여 본 연구에서 제시한 분석방법을 활용하게 된다면 실효성 있는 출산장려세제로 발전시키는 데에 이바지할 수 있을 것으로 기대된다.

<주제어> 다자녀 추가공제, 출산장려세제, 세액공제

* 호서대학교 세무회계학과 조교수, brchoi@hoseo.edu, 041-560-8384, 주저자

** 서울시립대학교 세무전문대학원 박사과정, yymoon@uos.ac.kr, 02-2210-2713, 교신저자

논문접수일 2012년 8월

1차수정일 2012년 10월

게재확정일 2012년 11월

I. 서 론

우리나라의 합계출산율은 1983년 인구대치수준(2.1명)으로 떨어진 이래 계속 낮아져 2009년 기준 1.22명으로 세계에서 가장 낮은 수치이다(이학희·하봉준 2011). 저출산에 따른 인구감소는 경제적인 문제뿐 아니라 노후세대 부양이나 국가경쟁력 약화 등의 사회적 문제 및 대외적인 문제까지 일으킬 수 있다. 이에 따라 우리나라는 저출산 및 고령사회 제1차 계획에 이어 2010년 10월에 제2차 저출산 및 고령사회 기본계획(2011~2015)을 최우선적인 국정과제로 시행하기로 공표하였다. 저출산현상의 요인은 혼인 등 인구적인 요인, 경제적 요인, 사회적 요인 및 가치관의 요인 등이 복합적으로 영향을 미치기 때문에 다양한 분야의 지원정책이 필요하다. 이 중 경제적 요인에 대한 방안 중 하나가 조세분야에서 시행되는 각종 소득공제제도이다. 소득세법상 출산장려를 위한 세제상 지원은 근로장려세제(EITC)를 제외하고는 자녀양육비에 대한 소득공제, 영유아·취학전 아동과 유치원아에 대한 교육비 공제 및 자녀를 위한 의료비 공제제도 등이 모두 소득공제 방식으로 지원되고 있다(이상신 2009). 이러한 소득공제 지원방식은 세율이 높은 납세자에게 더 많은 혜택이 제공되는 역진성의 문제를 내포하고 있기 때문에 다수의 선행연구에서 실제 정책효과에 대한 문제점이 제기되었고 세액공제로의 전환이나 과세단위의 전환 등 소득공제 이외의 방법이 개선방안으로 제시되었다. 그러나 2011년 세법개정에서는 소득공제를 2배로 확대하여 추가하는 방향으로 다자녀 추가공제 규정을 개정하였지만, 이에 대한 효과는 여전히 의문시되고 있다¹⁾. 이에 따라 본 연구에서는 소득세법상 출산장려관련 세제지원의 문제점을 금액적으로 파악하고자 가상의 사례를 이용하여 제도의 실효성을 평가한 후 국세통계연보의 실제 자료를 바탕으로 소득구간별 세금효과를 분석하였다. 또한 최근의 세법개정 방향에서 가족구성원의 수에 대해 세법이 어떠한 정책적 변화를 보여주는지를 확인하기 위해 소수공제자 추가공제의 폐지와 다자녀 추가공제의 신설로 인한 경제적인 영향을 비교하였다. 이후 2011년 개정세법에 반영된 다자녀 추가공제의 금액증가로 인한 세금효과를 실제 통계자료를 바탕으로 예상하고 이를 세액공제로 변경한 후의 세금효과를 함께 분석하였다.

분석결과 현행 2010년 기준으로 다자녀 추가공제의 세금효과가 저소득층에서는 크지 않은 것으로 나타났고, 2011년 개정세법에 의한 다자녀 추가공제의 2배 확대효과 역시 크게 나타나지

1) 국세청의 조사결과, 지난 2008년부터 2010년까지 연말정산 총환급액은 계속 줄고 있는 추세로 나타났으며, 이에 대한 가장 큰 이유는 원천징수 세액감소 때문이었다. 또한, 신용카드 소득공제 한도축소가 되고, 장기주택마련저축 환급폐지 등 대다수 근로소득자가 혜택을 받을 수 있는 항목이 많이 줄었다는 점도 영향을 미쳤다. 현재 소득공제혜택이 있던 많은 규정들이 축소되거나 폐지된 반면, 신설 혜택들은 실제 적용대상이 상대적으로 미미한 것으로 나타났다. 저소득 근로자를 위한 월세 소득공제 등이 신설되었지만 대부분 집주인과의 마찰을 꺼려 실제로는 공제를 받지 못한 사례도 적지 않았고 다자녀 추가공제 등 신설된 다른 혜택들도 실제 적용대상이 상대적으로 그리 많지 않아 체감 효과는 미미했다(YTN 2012.2.24 뉴스).

않았다. 동일한 세입규모를 유지하면서 세액공제 형태로 전환하는 대안을 도출한 결과 2인까지 14만원, 2인 초과부터 1인당 28만원의 세액공제를 시행한다면 2인까지 100만원, 2인 초과부터 1인당 200만원을 소득공제하는 현제도의 효과와 유사하다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 본 연구에서는 추가적인 세수 결손 없이 저소득층으로 경제적 지원을 확대할 수 있는 대안을 제시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서 출산장려와 관련된 국내외 제도와 선행연구를 검토하고, III장에서 가상의 사례를 통한 출산장려세제의 세금효과 및 실제 소득 분위별 세금효과를 분석하였다. IV장에서는 세액공제로의 변경한 후의 세금효과를 분석하고 개선방안을 제시한 후 마지막으로 V장에서 본 연구의 결론을 정리하였다.

II. 출산장려관련 국내외 제도분석과 선행연구의 검토

1. 출산장려를 위한 국가정책

〈표 1〉 결혼·출산·양육부담경감 중점과제²⁾

분 야		중 점 과 제
결혼, 출산, 양육 부담경감	가족형성 여건조성	신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화
		유자녀 현역병 상근예비역 편입
	임신, 출산 지원 확대	분만취약지 보건의료인프라 지원 확대
		난임부부 지원 확대
	자녀양육비용 지원 확대	보육, 교육비 전액지원 확대
		다자녀가장 공무원 퇴직 후 재고용
		다자녀가정 세제 , 주택, 학비지원 확대
	육아지원 인프라 확충	보육시설 평가인증제 개선
		공공형, 자율형 어린이집 도입
		보육시설 운영시간 다양화
		영아돌봄시장 제도화
		방과후 돌봄서비스 인프라 구축

2) 이학회·하봉준(국회예산정책처 2011)의 저출산 지원정책의 효과성 분석 및 자원배분 방향연구 보고서 48페이지 <표 4-9>를 수정·요약하였다.

정부는 2011년 10월 범국가적으로 저출산 및 고령사회 대응체계를 위한 제2차 저출산 및 고령사회 기본계획을 최종적으로 확정하여 공표하였다. 이 중 26개 과제를 중점과제로 채택하였고 결혼·출산·양육부담경감 중점과제는 <표 1>에서 제시된 바와 같다. <표 1>에서 보는 바와 같이 경제적 지원을 목적으로 한 자녀양육비용지원 확대분야에서 세제와 관련해서는 다자녀가정 세제가 중점과제로 선정되었다. 정부는 출산을 장려하고자 하는 세제지원정책으로 다자녀가정에 대한 세제지원을 채택한 것이다.

2. 출산장려관련 세법규정

가. 인적공제제도의 변천과 관련 규정

소득세의 산출세액은 종합소득금액에서 종합소득공제를 차감한 후 과세표준을 계산하고 여기에 세율을 곱해 산출세액을 계산하는 구조이다³⁾. 종합소득공제에는 인적공제, 연금보험료공제 및 특별공제가 있으며, 인적공제에는 기본공제, 추가공제 및 다자녀 추가공제가 있다. 인적공제 중 기본공제는 1인당 연 150만원을 공제를 받을 수 있으며 기본공제 대상자가 법정 요건에 해당하는 경우에는 경로우대자공제, 장애인공제, 부녀자공제, 6세 이하 직계비속공제 및 출산 및 입양공제를 추가로 적용받을 수 있다⁴⁾.

이에 대한 연혁을 살펴보면 그동안 정책의 흐름을 관찰할 수 있다. 저출산 문제가 심각해질수록 자녀부양가구에 대한 세제상 지원이 확대되어 왔다. 구체적으로, 2004년부터 6세 이하 자녀 추가공제 확대(50만원 → 100만원) 및 교육비공제와 중복공제허용, 영유아 교육비공제 한도 확대(150만원 → 200만원), 출산·보육수당 비과세(월 10만원한도)등이 추가되었다. 2007년부터는

3) 소득세의 산출세액은 '(종합소득금액 - 종합소득공제) × 세율'로 계산한다.

4) 소득세법상 인적공제 중 추가공제는 다음과 같다.

구 분	공 제 요 건	추가공제액
경로우대자공제	70세 이상	연 100만원
장애인공제	① 장애인복지법에 의한 장애인 ② 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 의한 상이자와 이와 유사한 자로서 근로능력이 없는 자 ③ 기타 항시 치료를 요하는 중증환자	연 200만원
부녀자공제	당해 거주자가 배우자가 없는 여성으로서 기본공제대상 부양가족이 있는 세대주이거나 배우자가 있는 여성	연 50만원
6세 이하 직계비속공제	6세 이하의 직계비속, 입양자 또는 위탁아동	연 100만원
출산 및 입양공제	해당 과세기간에 출생한 직계비속과 입양 신고한 입양자	연 200만원

소수공제자 추가공제를 폐지하면서 다자녀 추가공제(2인 50만원, 2인 초과시 1인당 100만원)이 추가되었으며, 2008년부터는 육아휴직급여 및 산전후휴가급여에 대하여 비과세, 저소득 근로자 가구의 아동부양을 지원하기 위하여 근로장려세제⁵⁾를 도입하였고 출산·입양공제를 신설하였다. 또한, 2011년부터 다자녀 추가공제를 2배씩 확대하여 자녀가 2인인 경우에 연 100만원, 2인을 초과하는 경우에 1인당 연 200만원을 소득에서 공제할 수 있도록 하였다. 이를 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 우리나라의 자녀양육관련 세제지원 연혁

공제 및 비과세 항목	2004년	2007년	2008년	2011년
자녀1인당 기본공제	100만원	100만원	100만원	150만원
6세 이하 자녀 추가공제 확대	100만원 ⁶⁾	100만원	100만원	100만원
다자녀 추가공제	N/A	2인 : 50만원 3인 : 150만원	2인 : 50만원 3인 : 150만원	2인 : 100만원 3인 : 300만원
출산·입양공제	N/A	N/A	200만원	200만원
영유아 교육비 공제한도 확대	200만원	200만원	200만원	300만원
출산·보육수당 비과세(월10만원 한도)	120만원	120만원	120만원	120만원
육아휴직급여, 산전후휴가급여 비과세	N/A	N/A	비과세	비과세
근로장려세제(2자녀 이상가구)	N/A	N/A	80-120만원	80-120만원

나. 소수공제자 추가공제의 폐지와 다자녀 추가공제의 신설

본 연구에서는 2011년 개정세법으로 공제액이 상승한 다자녀 추가공제를 중심으로 소득공제의 효과와 문제점에 대하여 분석하고자 한다. 다자녀 추가공제는 소수공제자 추가공제가 2006년 폐지되고 동일한 조문으로 이 다자녀 추가공제로 대체되면서 신설되었다. 동 제도의 폐지와 신설은 세법이 출산 및 가족 정책에 취하는 자세의 변화를 보여주는데 소수공제자 추가공제의 경우 1인 가구나 2인 가구를 지원하는 정책이었다면 다자녀 추가공제의 경우는 다인 가구일수록 지원액이 커지는 정책이기 때문이다. 2012년 현재 다자녀 추가공제는 자녀가 2인인 경우 연 100만원, 2인 초과시 1인당 연 200만원씩 공제되는데, 이는 2011년부터 공제액을 두 배씩 인상한 결과이다. 이에 대한 소득공제 항목의 변화와 공제액 확대의 과정을 법의 연혁으로 살펴보면 다음과 같다.

5) 총소득이 2,500만원 미만이면 18세 미만 자녀를 3인 이상 부양하는 근로자 가구에 대해 연간 최대 200만원 지급된다.

6) 교육비공제와 중복적용이 가능하게 되었다.

1996년 8월 14일 소득세법 개정시 법 제51조의 2조를 신설하여 소득공제자 부가공제제도를 도입하고 이를 인적공제에 포함했다. 이는 근로소득이 있는 거주자(일용근로자를 제외)로서 당해 거주자에게 적용되는 기본공제 대상인원이 당해 거주자 1인인 경우에는 연 100만원, 당해 거주자에게 적용되는 기본공제 대상인원이 당해 거주자를 포함하여 2인인 경우에는 연 50만원씩 거주자의 당해 연도의 근로소득금액에서 기본공제외에 추가로 공제하도록 하였다. 그러나 2006년 12월 30일 법 개정시 소득세법 제51조의 2에서 부양가족 수가 작은 소수공제자에게 혜택을 주던 규정을 폐지하고 동일 조문으로 다자녀가 있는 가구를 지원하는 다자녀 추가공제를 신설하였다. 이는 저출산 등 사회적 환경변화에 신속적으로 대응하고, 다자녀가구에 불리한 공제 제도를 합리적으로 조정하기 위한 것으로 2007년 1월 1일 이후 최초로 발생하는 소득분부터 적용되었다.

이로 인하여 근로소득 또는 사업소득이 있는 거주자(일용근로자 제외)의 기본공제대상자에 해당하는 자녀가 2인인 경우에는 연 50만원, 2인을 초과하는 경우에는 50만원과 2인을 초과하는 1인당 연 100만원을 합한 금액을 그 거주자의 근로소득금액 또는 사업소득금액에서 공제받을 수 있었고, 2010년 12월 27일 개정세법에 이에 대한 공제금액을 확대하여 자녀가 2인인 경우 공제금액 연 50만원에서 연 100만원으로 상향조정하고, 2인을 초과하는 경우 연 100만원에서 연 200만원으로 상향조정하였다.

3. OECD 국가의 자녀양육비관련 세제지원방식

OECD 국가의 대부분은 저소득가정 빈곤문제의 해결과 자녀를 양육하고 있는 가정에 대한 다양한 지원정책을 운영하고 있다. 이 중에서도 세제지원 정책과 현금지원 정책은 가정에서 지출되는 자녀양육비의 규모에 직접적인 영향을 줄 수 있다. 이는 국가별로 운영방법이 다르지만 저출산 대응방안 정책 중 가장 일반적인 접근방법이다.

세제지원은 고소득층과 저소득층의 수직적인 소득재분배 효과와 가족규모(자녀 수 차이)에 따른 수평적 재분배 효과를 기대할 수 있다. 일반적으로 세제지원은 세금을 공제해주는 방식을 이용하여 자녀의 양육비용을 경제적으로 지원하게 되는 것인데 소득세에 대해서 개인단위과세를 원칙으로 하는 국가에서도 자녀가 있거나 자녀 수가 많은 경우에는 특별공제를 해주기 때문에 가구단위과세와 유사한 효과를 거둘 수 있다. 또한, OECD 국가의 사회보장제도 대부분이 개인단위로 지원되면서 양육비용에 대한 세제지원은 분리과세와 개별과세의 성격을 혼합한 형태로 운영된다. 이를 토대로 OECD 국가들을 살펴보면 대부분 국가에서는 자녀가 있는 가정은 미혼자와 비교하여 높은 세제혜택을 받고 있는 것을 확인할 수 있었다(박세경 2006).

OECD 국가의 자녀 양육비용에 대한 세제지원방식은 각 국가의 아동빈곤 정도, 조세제도 등에 따라 다르며, 일반적으로 소득공제, 환급할 수 없는 세액공제 및 환급할 수 있는 세액공제

형태로 운영된다. 또한, 환급할 수 있는 세액공제는 독립적인 세액공제로 존재하는 경우와 다른 제도와 결합한 경우로 구분할 수 있다. 미국은 다자녀가구세액공제제도(EITC)와 결합된 자녀세액공제제도를 운영하고 있고 영국은 개인단위가 아니라 가족단위의 과세방식으로 환급할 수 있는 자녀세액공제제도(CTC)와 함께 자녀에 따른 차등이 있는 근로세액공제제도(WTC)를 운영하고 있다. 반면 일본은 자녀의 양육비용에 대해서 소득공제제도만 있고 프랑스는⁷⁾ 일반적인 세액공제 형태인 자녀보육비 및 교육비에 대한 세액공제제도와 환급할 수 있는 근로세액공제제도(PPE) 및 기관보육비 세액공제제도가 운영되고 있다. 독일은 소득공제 및 세액공제제도를 같이 운영하고 있으며, 뉴질랜드는 환급할 수 있는 가족세액공제, 자녀세액공제 및 세액공제제도 있다. 이와 같은 OECD 국가의 간략한 세제지원방식은 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> OECD 국가의 세제지원방식⁸⁾

구 분	소득공제	세액공제	
		비환급	환급 ⁹⁾
미국	N/A	• 보육비세액공제	• 자녀세액공제 • 다자녀가구세액공제(EITC)
영국	N/A	N/A	• 자녀세액공제(CTC) • 근로세액공제(WTC)
일본	• 자녀보육비 • 자녀교육비	N/A	N/A
프랑스	N/A	• 보육비세액공제 • 교육비세액공제	• 근로세액공제(PPE) • 기관보육비세액공제
독일	• 편부모 자녀 • 자녀보육비	• 자녀세액공제	• 가족세액공제 • 자녀보육비용
뉴질랜드	N/A	N/A	• 가족세액공제 • 자녀세액공제 • 부모세액공제

7) 프랑스는 과세단위를 N분의 N승제의 과세방식을 취하고 있기 때문에, 결과적으로 누진율을 피할 수 있게 되고, 자녀의 수가 많고 편부모만이 소득이 있는 경우에는 소득세 감소효과가 크게 된다(김완석·원윤희 2006).

8) 전병목·조찬래(2006), 김완석·원윤희(2006), 이상신(2009), 민희철외(2007) 등을 참조하여 다시 제작하였다.

9) 환급과 더불어 보조금 지원방식인 국가도 포함하였다.

4. 선행연구의 검토

앞에서 살펴본 바와 같이 대부분의 OECD 국가들은 자녀양육과 관련한 세제지원방식에서는 소득공제보다는 세액공제방식을 채택하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 소득공제란 해당하는 금액을 과세소득에서 공제하는 것이고 세액공제란 해당하는 금액을 납부할 세액에서 공제하는 방식을 의미하는 것이다. 따라서 소득공제방식은 납세자가 직면하는 한계세율에 따라 실질적인 효과가 좌우되는 데 반하여 세액공제는 납세자의 한계세율과 상관없이 모든 납세자에게 동일한 금액효과를 줄 수 있다. 즉 세액공제방식이 저소득층에게 더 유리할 수 있다.

두 가지의 세제지원방식 중 어떤 것을 선택해야 할 것인가는 정부가 추구하는 목표에 따라 달라져야 할 것이다. 만일, 수요탄력성이 납세자마다 다르다면 소득공제방식을 취하되 유효가격(한계세율)을 다르게 하는 것이 설득력이 있을 수 있다(곽태원 2000). 만약 소득에 상관없이 모든 가정의 자녀양육비용에 대해서 사회가 동일한 가치를 부여한다면 세액공제가 더 타당하다고 할 수 있다.

선행연구에서 세제지원방식에 대한 논의를 살펴보면, 상위소득 취업모에 대해서 자녀세액공제제도를 도입하는 것은 수평적 형평성 개선에 도움이 되며 특히 자녀세액공제제도 도입의 기초를 맞벌이 가구와 홀벌이 가구의 보육료 지출수준의 격차에 기초하여 제공한다면 가구 소득 대비 부모 부담수준을 같은 소득계층 내에서 동일화하는데 이바지할 것으로 보인다고 밝히고 있다(민희철외 2007).

누진세율하에서 소득공제제도는 고소득층의 조세부담이 더 경감되는 역진적인 효과가 있으므로 과세최저한에 근접한 소득층을 목표로 하는 조세정책을 고려하는 경우에는 재원의 비효율을 초래할 수 있다. 이에 반하여 세액공제제도는 저소득층의 감세혜택을 주는 장점이 있고, 특정 소득 이하의 자에 한정함에 따라 과세 베이스의 침식을 한정하는 것이 가능하게 되어 소득공제를 세액공제의 방식으로 변경하면 경제적 지원을 필요로 하는 계층에 재원을 집중시킬 수 있는 장점이 있다. 미국이나 프랑스는 주로 세액공제가 활용되고 있음을 볼 수 있었다. 또한, 고소득자는 양육부담에 따른 저출산 가능성이 적다는 점을 고려한다면, 출산장려의 측면에서는 세액공제가 효과적일 수 있다고 하였다(이상신 2009). 소득공제방식에 의한 지원은 납세자의 한계세율에 따라 그 실제적인 효과가 좌우되는 특징을 갖고 있어 고소득층일수록 더 큰 혜택을 받게 되며, 출산 혹은 입양 등의 양육비용의 부담이 큰 저소득층에게는 상대적으로 큰 조세혜택이 주어지지 않을 수 있다. 따라서 소득공제제도를 이용한 출산 및 입양장려정책은 효과가 크지 않을 수 있다. 또한, 다자녀 추가공제제도 도입 및 확대에 따른 소득세부담의 변화를 측정해 본 연구 결과 고소득층의 소득세 부담을 감소시키는 효과는 있지만, 저소득층의 소득세 부담을 감소시키는 효과는 아주 미약한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 출산에 대한 경제적 유인으로 소득공제제도가 효과적이지 않음을 보여주는 결과라고 하였다(전승훈 2010).

소득공제제도에 의한 지원방식은 저소득층보다 주로 고소득층에 혜택이 집중되며, 대부분의

경제적 유인이 있는 정책들이 역진성을 갖고 있다. 한정된 재원으로 출산율을 높이려고 한다면, 지원대상 선정이 가장 중요하며, 이는 소득공제와 이전지출 중 어떠한 형태로 지원할 것인가의 문제가 된다. 따라서, 정부의 정책목표가 재분배라면 소득공제보다는 지출형태의 지원이 효과적이며, 이는 현행 제도하에서 환급할 수 있는 독립적인 세액공제, 근로세액공제(EITC)와 결합하는 방안 등을 고려할 수 있다고 하였다(정유석 2012).

수많은 선행연구에서 지적하는 현행 출산장려세제와 관련한 가장 큰 문제점은 소득공제지원 방식의 효과가 크지 않고 역진성을 갖는다는 것이다. 소득공제를 통한 조세혜택은 고소득층에 편중되고, 저소득층에 영향이 크지 않기 때문에 경제적인 출산장려요인이 사회 전체적으로 감소할 수 있게 된다.

본 연구에서는 이러한 선행연구들의 이론적 배경에 대하여는 자세히 논하지 않는다. 소득공제와 세액공제의 장단점에 대하여는 이미 많은 연구의 결과와 이론적 배경이 존재한다. 본 연구에서는 가장 최근의 제도이면서 직접적으로 자녀수에 연동하고 자녀 양육기간 내내 공제가 가능한 다자녀 추가공제를 중심으로 금액적인 실효성을 분석한 후 이를 더 효율적으로 운영할 방안을 모색하고자 한다. 또한, 기존의 고소득층의 조세혜택을 크게 감소하지 않으면서 저소득층의 조세혜택을 늘리는 방안을 모색함으로써 현실적으로 변화할 수 있는 가능성을 보여주하고자 한다.

III. 출산장려세제의 세금효과 분석

1. 가상의 분석사례¹⁰⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 소득세법상 다자녀나 출산지원에 관한 규정은 소득공제의 형태이며 모두 인적공제에 속한다. 또한, 특별공제의 교육비공제나 의료비공제 등은 부양가족이 많은 경우 자동으로 증가할 가능성이 크다.

따라서 자녀가 많거나 당해 연도에 출산한 근로자의 경우에는 소득공제가 중복으로 이루어지게 된다. 이에 따라 높은 공제액으로 과세표준이 감소하게 되며 과세대상 소득규모가 작은 저소득계층의 경우에는 실제 소득공제의 효과가 미미할 가능성이 크며 이는 현행 소득세법상 소득공제의 한계점이다. 본 연구에서는 현실에서 발생 가능하며 본 논문이 분석하는 문제점을 분명히 보여줄 수 있는 두 가지 사례를 통하여 이 한계점을 제시하고자 한다.

아래의 <표 4>의 두 근로자 A와 B의 사례는 2010년 국세통계연보(2011년 발행)에서 근로소

10) 다자녀 추가공제는 근로소득자 및 사업소득자가 모두 받을 수 있지만 본 연구에서는 연구범위를 근로소득자로 한정하여 분석하였다.

득자 920만명 중 상위 25%가 속해있는 구간(과세대상총급여 4,500만원)의 근로자 2인의 사례를 각각 가상으로 작성하여 살펴본 것이다. 본 연구에서는 인적공제를 살펴보기 위한 연구목적에 맞게 인적공제를 가장 마지막에 차감하는 것으로 작성하였다.

〈표 4〉 분석 사례의 개요

구 분	상 황
근로자A	1. 과세대상총급여 : 45,000,000 2. 배우자 : 소득없음 3. 자녀 : 장남(만5세), 차남(2010년 출생) 4. 기타공제 : ㉠ 근로자부담분 총 연금보험료 등 공제 8% 가정 ㉡ 특별공제액 530만원 있음 ¹¹⁾
근로자B	1. 과세대상총급여 : 45,000,000 2. 배우자 : 소득없음 3. 자녀 : 장남(만20세), 차남(만17세) 4. 기타공제 : ㉠ 근로자부담분 총 연금보험료 등 공제 8% 가정 ㉡ 특별공제액 대학생교육비 700만원 ㉢ 특별공제액 고등학생교육비 200만원

근로자 A와 근로자 B는 과세대상총급여가 동일하고, 소득이 없는 배우자 및 자녀 2인까지 같은 조건이다. 다만, 자녀들의 연령에 따라 기본공제 외의 인적공제 항목과 특별공제 항목에 차이가 발생한다¹²⁾. 현행 세법의 출산 및 입양공제에 대한 세법상 취지는 근로자 B보다는 근로자 A에 대한 소득세액이 현저하게 낮아지게 되는 것을 의도한다고 예상할 수 있다. 이에 대한 근로자 A와 근로자 B의 세법규정상 산출된 소득세액은 <표 5>와 같다.

분석결과 근로자 A의 근로소득세액공제 차감 후의 결정세액은 약 41만원이다. 즉, 급여 1만원당 92원을 부담하게 되는 것이다. 근로자 B의 경우에는 급여 1만원당 99원을 부담하게 된다. 이와 같이 근로자 A와 근로자 B가 그다지 큰 차이가 나지 않고, 비슷한 조세부담이 발생하는 이유는 근로자 A의 경우 부양가족으로 인한 기본 인적공제, 만 6세 이하의 자녀, 출산 및 다자녀 추가공제 등 인적공제의 총합이 근로소득금액의 30%를 초과하여 공제되기 때문이다. 또한, 근로자 B의 경우에도 A보다는 인적공제 금액이 4백만원보다 작고 별도로 추가되는 특별공제가 없지만 자녀로 인한 교육비 공제액 9백만원이 발생하기 때문에 조세부담이 낮아지게 된다. 이는

11) 2011 국세통계연보상 과세대상총급여 4500만원 이하 구간의 평균 특별공제액이다.

12) 자녀의 연령에 따라 교육비의 차이가 발생하게 된다. 위의 사례는 가상의 사례이기는 하지만 보수적으로 판단할 때도 이러한 문제점들이 있다는 결과를 보여주고자 기타 특별공제 항목들(의료비, 신용카드 등)을 포함하지 않았다.

부양가족이 많은 근로자일수록 인적공제 금액이 많고 인적공제에 수반되는 특별공제항목(교육비 및 의료비 등)의 금액이 높아질 가능성이 많기 때문이다. 따라서 현행 소득공제의 형태로는 출산장려로 인한 추가적인 경제적 혜택이 크지 않을 가능성이 크다.

〈표 5〉 근로자 A와 근로자 B의 세금효과분석

(단위 : 원)

구 분	근로자 A	근로자 B	비 고
총급여①	45,000,000	45,000,000	
근로소득공제②	12,750,000	12,750,000	
근로소득금액③	32,250,000	32,250,000	① - ②
연금보험료공제④	3,600,000	3,600,000	① × 8%
특별공제⑤	5,300,000	9,000,000	
인적공제외 소득공제합계⑥	8,900,000	12,600,000	④ + ⑤
인적공제이전 과세표준⑦	23,350,000	19,650,000	③ - ⑥
인적기본공제⑧	6,000,000	6,000,000	
만 6세 이하⑨	2,000,000	—	
출산⑩	2,000,000	—	
다자녀 추가공제⑪	1,000,000	1,000,000	
인적공제 합계⑫	11,000,000	7,000,000	⑧ ~ ⑪
과세표준⑬	12,350,000	12,650,000	⑦ - ⑫
산출세액⑭	772,500	817,500	⑬ × 세율
근로소득세액공제⑮	356,750	370,250	
결정세액⑯	415,750	447,250	⑭ - ⑮
소득공제1원당 세액효과⑰	0.0092	0.0099	⑯ / ①
다자녀 추가공제의 세액효과⑱	9,200	9,900	⑰ × ⑪

2. 연도별 출산장려세제 효과분석

앞서 사례를 통해 분석한 바와 같이 인적소득공제 방법을 통한 출산장려세제의 규정은 경제적 효과가 미미하다고 할 수 있다¹³⁾. 2011년부터 다자녀 추가공제의 금액이 2배씩으로 늘어나

13) 사례가 상위 25%의 근로자를 대상으로 하고 있기 때문에 이보다도 더 저소득 근로자의 경우는 공제효과가 더욱 미미할 것이다.

2자녀의 경우 연 100만원, 2자녀를 초과하는 자녀 1인당 추가 200만원씩의 소득공제를 하는 것으로 소득세법이 바뀌었으나 소득공제의 절대액이 증가하여도 감소하는 세액이 낮다면 이는 경제적 유인을 통해 출산을 장려하는 정책의 목적에 부합하지 않을 수 있다. 따라서 이하에서는 각 연도의 국세통계연보상의 통계자료를 이용하여 연도별 다자녀 추가공제의 경제적 효과와 제도 변천 과정에서 소득분위별 경제효과에 미친 영향을 분석하고 2011년 다자녀 추가공제의 세법개정 효과를 예상하여 본다¹⁴⁾¹⁵⁾.

이후 선행연구에서 소득공제의 문제점의 대안으로 제시되었던(이상신 2009, 전승훈 2010, 정유석 2012 등) 세액공제의 방법을 적용하는 경우와 비교하여 세금효과를 살펴보고자 한다. 선행 연구에서는 과세단위의 전환, 환급할 수 있는 세액공제 및 근로세액공제(EITC)와 결합된 방법의 세액공제 등의 대안 등을 제시하고 있으나, 본 연구에서는 실제 국세통계연보자료를 이용하여 현 세입(출)의 예산에 영향을 미치지 않는 범위안에서 분석하고자 한다. 이는 본 연구의 목적이 현행 예산범위 내에서 세제지원정책을 좀 더 효율적이고 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 제시하고자 함이다.

가. 소수공제자 추가공제의 폐지와 다자녀 추가공제 신설의 소득구간별 영향 분석

다자녀 추가공제는 소수공제자 추가공제의 폐지와 동시에 대체 조문으로 신설되었다. 따라서, 출산을 장려하는 국가정책 목적상 적어도 소수공제자 추가공제의 폐지로 인한 세수이익만큼 공제 효과가 나타나는 것이 바람직하다 할 수 있다. 이를 살펴보기 위하여 먼저 국세통계연보의 자료를 이용하여 현행 다자녀 추가공제의 2008년부터 2010년 귀속분까지의 소득 분위별 공제현황을 <표 6>에서 살펴보고자 한다¹⁶⁾.

- 14) 본 연구에서 다자녀 추가공제의 경제적 효과만을 분석하는 이유는 출산 및 양육비공제와 6세 이하 직계비속 공제의 경우 추가공제 항목내에 모두 혼합되어 있기 때문에 특정 추가공제의 영향을 구별하는데 어려움이 있기 때문이다. 또한 다자녀 추가공제의 경우 자녀수가 증가할 때 누적적으로 그 소득공제액이 증가되도록 설계되어 있어 저출산 방지에 더욱 집중하고 있는 소득공제 유형이기도 하다.
- 15) 다자녀 추가공제는 사업자도 공제가 가능하지만 본 연구에서는 연구대상을 근로소득자로 한정하였다.
- 16) 2007년의 국세통계연보상의 자료(2008년 발행분)는 2008년부터 2010년까지의 자료와는 그 구별에 차이가 있는 것으로 추정되어 본 표에서 생략하였다. 2007년의 자료는 아래 표와 같은데 1천만원 이하와 2천만원 이하의 자의 인원과 소득금액이 나머지 세 연도에 비해 지나치게 큰 것을 알 수 있다.

(단위 : 백만원)

총급여 구간	신청인원	대상금액	구간	신청인원	대상금액
1천만 이하	43,269	23,238	1억 이하	54,337	33,965
2천만 이하	272,433	161,514	2억 이하	35,833	22,647
4천만 이하	779,227	485,302	3억 이하	3,076	1,943
6천만 이하	449,686	284,947	5억 이하	1332	883
8천만 이하	150,001	93,976	5억 초과	926	604

〈표 6〉 다자녀 추가공제의 연도별 현황

(단위 : 인원(명), 금액(백만원))

구 분	2008		2009		2010	
	신청인원	대상금액	신청인원	대상금액	신청인원	대상금액
1천만 이하	—	—	1	1	—	—
2천만 이하	31,304	16,596	18,722	9,537	19,223	9,812
4천만 이하	512,940	306,268	450,652	264,168	455,888	269,740
6천만 이하	678,691	428,300	664,472	417,033	662,462	417,658
8천만 이하	334,019	210,914	332,409	210,019	327,404	206,352
1억 이하	130,563	82,058	134,272	84,551	170,812	107,708
2억 이하	75,530	47,386	71,362	44,820	108,664	68,198
3억 이하	4,710	3,027	4,783	3,088	6,102	3,919
5억 이하	1,946	1,212	1,881	1,215	2,467	1,562
5억 초과	1,088	741	1,061	709	1,250	847
합 계	1,770,791	1,096,502	1,679,615	1,035,139	1,754,272	1,085,794

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 다자녀 추가공제가 신설된 이후에 2008년부터 2010년까지 매년 약 170만명이 1조 이상의 소득공제를 신청했다. 이는 1인당 약 63만원씩 소득공제를 신청한 것으로 자녀가 2인인 경우 50만원, 초과인원에 대해서는 100만원의 소득공제를 차감했기 때문에 그 사이의 금액이 산출된 것으로 보인다. 기존의 소수공제자 추가공제 제도에서 다자녀 추가공제 제도로의 전환은 부양가족의 수가 적어 소득공제를 적게 받는 납세자를 지원하는 정책에서 기본공제대상 부양가족의 수가 많은 납세자로 세제지원 대상을 전환함으로써 그 정책적 목적이 반대라 할 수 있다.

기존에는 미혼자를 세제상 우대하였으나 현재에는 기혼자를 미혼자에 비해 세제혜택을 더 주는 것으로 이는 전 세계적인 흐름이라 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 소수공제자 추가공제 폐지로 인한 세수이익이 다자녀 추가공제를 통해 배분되었는지를 살펴보기 위하여 2006년 귀속분의 소수공제자 추가공제 폐지 전의 대상 인원과 금액을 분석해보면 아래의 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 소수공제자 추가공제 폐지전 세액효과

과세대상 총급여	공제신청 인원(㉠)	총공제대상 금액(㉡)	1인당 공제액(㉢)	1인당 결정세액(㉣)	급여대비 조세부담률(㉤)	공제로 인한 세액효과(㉥)	총세액 효과(㉦)
1천만 이하	1,081,168	1,021,012	944	55	0.35%	3	3,567
2천만 이하	1,296,049	1,135,174	876	224	0.93%	8	10,564
4천만 이하	868,948	699,546	805	997	2.56%	21	17,925
6천만 이하	237,218	170,380	718	3,178	5.41%	39	9,219
8천만 이하	57,370	39,171	683	6,368	8.14%	56	3,190
1억 이하	19,560	13,454	688	10,892	11.02%	76	1,482
2억 이하	19,028	13,258	697	22,269	16.04%	112	2,127
3억 이하	2,485	1,760	708	60,915	23.57%	167	415
5억 이하	1,320	956	724	107,659	26.84%	194	257
5억 초과	962	730	759	330,666	30.57%	232	223

주1) 1인당 결정세액(㉣)=구간별 총결정세액÷공제신청인원(㉠)

주2) 급여대비 조세부담률(㉤)=구간별 총결정세액÷구간별 과세대상총급여액

주3) 공제로 인한 세액효과(㉥)=1인당 공제액(㉢)×급여대비 조세부담률(㉤)

주4) 총세액효과(㉦)=공제신청인원(㉠)×공제로 인한 세액효과(㉥)

주5) 공제신청인원(㉠)의 단위 : 명

총공제대상금액(㉡) 및 총세액효과(㉦)의 단위 : 백만원

1인당 공제액(㉢), 1인당 결정세액(㉣) 및 공제로 인한 세액효과(㉥)의 단위 : 천원

<표 7>에서 보는 바와 같이 1인당 공제액(㉢)은 68만원에서 94만원이며, 이러한 1인당 공제액(㉢)은 과세대상총급여의 크기에 따른 순서와 비례하지 않는다¹⁷⁾. 전체적으로 평균 86만원의 추가공제를 신청하였으나 공제로 인한 1인당 세액효과(㉥)는 3천원부터 23만원으로 과세대상총급여가 낮을수록 세액효과가 낮다는 것을 확인할 수 있다. 이는 구간별 총결정세액을 과세대상총급여액으로 나눈 급여대비 조세부담률(㉤)이 0.35%에서 30.57%로 80배 이상 차이 나기 때문이다.

공제신청인원 358만명 중 2천만원 이하의 저소득자가 237만명으로 66%를 차지했고 2천만원 이상부터 6천만원 이하의 경우 110만명으로 전체의 31%를 차지해 6천만원이하 급여를 받은 소득자가 97%를 차지했다. 또한 이들의 총 세액효과(㉦)도 2천만원 이하의 소득자가 29%, 2천만원~6천만원 이하의 소득자가 55%로 6천만원 이하 구간이 84%를 차지했다. 따라서 1인가구나 2인가구를 지원하던 소수공제자 추가공제의 특성상 급여가 낮은 젊은층이나 맞벌이가구가 많았

17) 소수공제자 추가공제의 경우에는 미혼가구나 맞벌이 부부 중 1인이 공제대상이 되는 경우가 많았기 때문에 소득의 규모와 공제액이 비례하지는 않는 것으로 해석된다.

기 때문에 저소득 구간에서 소득공제의 효과를 볼 수 있었다.

위의 <표 7>의 방법을 이용하여 2010년 다자녀 추가공제의 세액효과를 분석하면 아래의 <표 8>과 같다.

<표 8> 2010년 다자녀 추가공제의 세액효과

과세대상 총급여	공제신청 인원(㉠)	총공제대상 금액(㉡)	1인당 공제액(㉢)	1인당 결정세액(㉣)	급여대비 조세부담률(㉤)	공제로 인한 세액효과(㉦)	총세액 효과(㉧)
1천만 이하	0	0	0	9	0.10%	—	0
2천만 이하	19,223	9,812	510	64	0.43%	2	42
4천만 이하	455,888	269,740	592	326	1.12%	7	3,020
6천만 이하	662,462	417,658	630	1,347	2.75%	17	11,475
8천만 이하	327,404	206,352	630	3,454	5.05%	32	10,412
1억 이하	170,812	107,708	631	6,510	7.34%	46	7,903
2억 이하	108,664	68,198	628	14,896	11.92%	75	8,131
3억 이하	6,102	3,919	642	49,575	20.49%	132	803
5억 이하	2,467	1,562	633	90,585	24.09%	153	376
5억 초과	1250	847	678	287,202	28.56%	194	242

주1) 1인당 결정세액(㉣)=구간별 총결정세액÷공제신청인원(㉠)

주2) 급여대비 조세부담률(㉤)=구간별 총결정세액÷구간별 과세대상총급여액

주3) 공제로 인한 세액효과(㉦)=1인당 공제액(㉢)×급여대비 조세부담률(㉤)

주4) 총세액효과(㉧)=공제신청인원(㉠)×공제로 인한 세액효과(㉦)

주5) 공제신청인원(㉠)의 단위 : 명

총공제대상금액(㉡) 및 총세액효과(㉧)의 단위 : 백만원

1인당 공제액(㉢), 1인당 결정세액(㉣) 및 공제로 인한 세액효과(㉦)의 단위 : 천원

<표 8>에서 보는 바와 같이 1인당 공제액(㉢)은 51만원에서 68만원으로 과세대상총급여의 크기에 거의 비례하여 증가하는 것을 확인할 수 있었고 전체 평균은 62만원이었다. 그리고 1인당 공제액(㉢)이 과세대상총급여액의 크기에 따라 증가할 뿐 아니라 1인당 세액효과(㉦) 또한 2천원부터 19만원으로 증가했다. 또한, 급여대비 조세부담률(㉤)은 0.1%에서 28.56%이었으며, 이는 소득세의 세율이 2006년에 비해 2010년이 낮아졌기 때문으로 판단된다¹⁸⁾. 2006년 소수공제자 추가공제의 세액효과 분석과 차이점은 총세액효과(㉧)가 4천만원 이상부터 2억원 이하의 소득

18) 2006년 적용된 종합소득세율은 9%~36%이고 2010년 적용된 종합소득세율은 6~35%로 평균 2~3% 낮아졌지만 소득구간이 1천만원 이하, 4천만원 이하, 8천만원 이하, 8천만원 초과 구간에서 1천2백만원 이하, 4천6백만원 이하, 8천8백만원 이하, 8천8백만원 초과 구간으로 구간이 확대됨에 따라 세율인하 효과가 더 많이 발생한다.

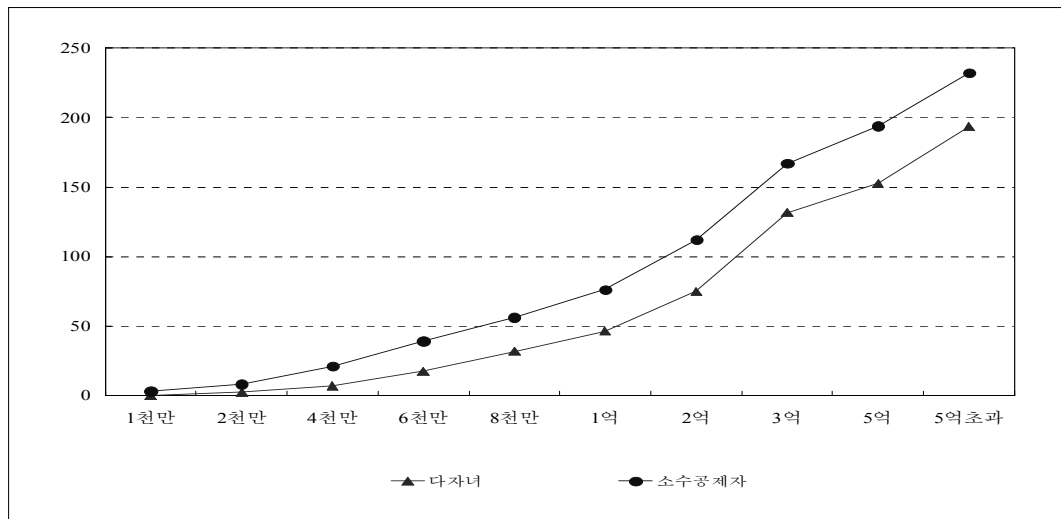
구간에서 크게 나타났다는 점이다.

특히 소수공제자 추가공제 제도하에서는 6천만원 이하의 급여소득자가 인원은 97%, 금액은 84%를 차지했지만 다자녀 추가공제의 경우에는 6천만원 이하의 급여소득자가 인원은 69%, 금액은 33%를 차지하여 인원 감소비율에 비해 세액효과가 매우 감소한 것을 볼 수 있다. 즉, 자녀 수가 많을 때 소득공제액이 커지는 다자녀공제의 특성상 소득자의 연령증가로 공제신청인원의 과세대상충급여가 자동적으로 증가할 수도 있겠지만, 출산을 장려하는 세제상의 혜택이 고소득자의 다자녀출산 지원에 집중되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

두 소득공제의 특성들을 도식화하여 비교하면 아래의 <그림 1>, <그림 2> 및 <그림 3>과 같다.

<그림 1> 1인당 공제로 인한 세액효과

(단위 : 천원)

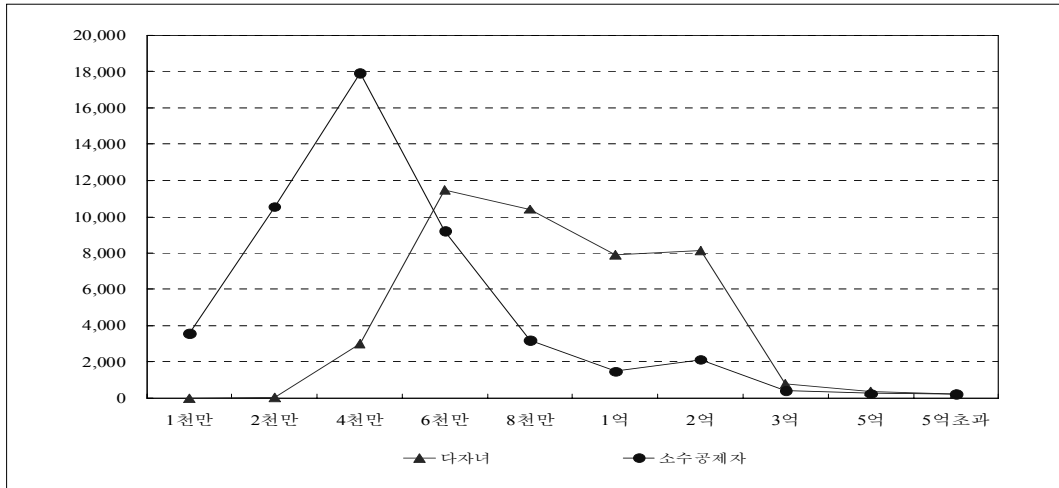


<그림 1>은 소수공제자 추가공제와 다자녀 추가공제의 과세구간별 1인당 세액절감 효과를 나타낸 것이다. 이는 2006년보다 2010년에 소득세율이 인하되었기 때문에 다자녀 추가공제의 세액효과가 전 구간에서 더 낮게 나타나지만, 그래프의 모양이 유사한 것을 확인할 수 있다¹⁹⁾. 이는 소득공제제도의 특성으로 어떤 정책적 목적이 있던지 소득공제의 형태를 선택하면 세율효과로 인한 소득공제액 1원당 세액효과는 고소득자가 높을 수밖에 없기 때문이다.

19) 2006년에 비해 소득세율이 낮아졌지만 소득구간이 확대됨에 따라 세율인하 효과는 더 크다.

〈그림 2〉 총세액효과

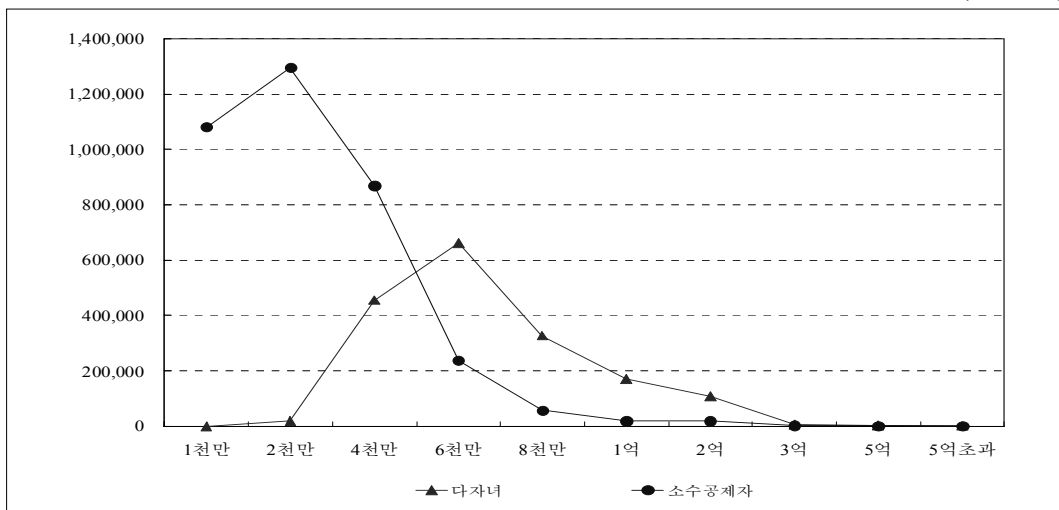
(단위 : 백만원)



반면에 각 과세대상총급여의 구간 소득자의 총세액효과를 나타낸 <그림 2>를 살펴보면 다자녀 추가공제는 좌측 급여구간(저소득구간)에서 우측(고소득구간)으로 그래프가 이동한 것을 확인할 수 있다. 특히, 6천만원 이상의 구간이 대폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 이를 통하여 우리나라의 다자녀 추가공제의 정책효과가 주로 고소득층에서 발생한다는 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 소득공제인원

(단위 : 명)



다자녀 추가공제와 소수공제자 추가공제를 신청한 인원을 보여주는 <그림 3>에서도 다자녀 추가공제에서 6천만원 이상의 소득구간에서 크게 증가한 것을 알 수 있는데 이 역시 동일한 의미로 해석될 수 있을 것이다. 반면에 소수공제자 추가공제에서는 대부분 신청인원이 6천만원 이하의 구간에 집중된 것을 확인할 수 있다.

나. 개정세법 적용시 예상되는 세금효과

앞에서 살펴본 바와 같이 2010년을 기준으로 다자녀 추가공제의 공제효과는 4천만원 이상의 소득자에게서 90% 이상 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이 분석 자료를 이용하여 2011년 귀속의 소득에 대해 다자녀 추가공제의 세액효과를 예상해 볼 수 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 위의 <표 9>와 같다.

<표 9> 2011년 다자녀 추가공제 대상자의 추가공제 예상 효과

과세대상 총급여	공제신청 인원(a)	2010년 소득 공제액(b)	2011년 소득 공제액(c)	2010년 1인당 결정 세액(d)	2011년 추정 1인당 결정 세액(e) ²⁰⁾	1인당 세액효과 변화(f)	총세액 효과 변화(g)	총세액효과 변화비율 (h)
1천만 이하	0	0	0	9	9	—	0	0%
2천만 이하	19,223	510	1020	64	49	15	294	0.2%
4천만 이하	455,888	592	1184	326	301	25	11,335	7.6%
6천만 이하	662,462	630	1260	1,347	1,253	95	62,603	41.8%
8천만 이하	327,404	630	1260	3,454	3,360	95	30,940	20.7%
1억 이하	170,812	631	1262	6,510	6,359	151	25,868	17.3%
2억 이하	108,664	628	1256	14,896	14,745	151	16,378	10.9%
3억 이하	6,102	642	1284	49,575	49,350	225	1,371	0.9%
5억 이하	2,467	633	1266	90,585	90,363	222	547	0.4%
5억 초과	1250	678	1356	287,202	286,944	258	322	0.2%

20) 추정 최고 세율과 근로소득세액공제를 반영한 예상 한계세율은 다음과 같다.

구간	1천만 이하	2천만 이하	4천만 이하	6천만 이하	8천만 이하	1억 이하	2억 이하	3억 이하	5억 이하	5억 초과
추정최고세율	6%	6%	6%	15%	15%	24%	24%	35%	35%	38%
예상한계세율	3%	3%	4.2%	15%	15%	24%	24%	35%	35%	38%

추정최고세율은 2010년 1인당 결정세액의 크기로 예상하였다. 예를 들어 세액공제 반영 이전 세액이 72만원이 넘는 것으로 예상되면 15% 세율 적용이 가능하다. 예상 한계세율은 추정최고세율에서 근로소득세액공제율(55%, 30%)을 반영하여 계산하였다.

- 주1) 공제신청인원(㉑), 2010년 소득공제액(㉒) 및 2010년 1인당 결정세액(㉓) : <표 6>의 2010년 분석내용과 동일
- 주2) 2011년 소득공제액(㉔)=2010년 소득공제액(㉒)×2배
- 주3) 1인당 세액효과변화(㉕)=(2011년 소득공제액(㉔)-2010년 소득공제액(㉒))×주석20)의 예상 한계세율
- 주4) 총세액효과변화(㉖)=1인당 세액효과변화(㉕)×각 급여구간 공제신청인원
- 주5) 총세액효과변화비율(㉗)=총세액효과변화(㉖)의 각 급여구간 비율
- 주6) 공제신청인원(㉑)의 단위 : 명
총세액효과변화(㉖)의 단위 : 백만원
그 외의 단위 : 천원

소득세법이 개정됨에 따라 2010년까지 2자녀는 50만원, 2자녀 초과부터 1인당 100만원씩의 소득공제액이 각각 2배인 100만원, 200만원으로 증가했다. 따라서 <표 9>와 같이 2011년 소득공제액은 각 소득구간 분위별로 2010년 소득공제액의 2배로 추정하였다. 1인당 세액효과의 변화를 살펴보기 위해 2011년 추정 1인당 결정세액을 계산할 때, 한계세율의 개념을 이용하여 소득공제액 1원의 증가에 미치는 영향을 살펴본 결과 각 분위별로 1인당 1만 5천원~25만 8천원의 세액효과의 변화가 예상되었다.

이를 각 분위별로 조세혜택을 받는 총세액효과변화(㉖)를 계산한 결과 총 1,496억의 세수감소의 효과가 있었고, 과세대상총급여 4천만원 이상의 소득자에게 92%가 넘는 조세혜택이 집중되었으며, 8천만원 이상도 약 30%의 세액효과가 있는 것을 확인할 수 있었다.

IV. 세액공제로의 개선시 소득구간별 영향 분석

다수의 선행연구에서 출산장려세제의 형태로 소득공제의 한계점을 지적하고 세액공제 형태의 전환을 주장했다. 이는 미국이나 프랑스 등에서 실제로 운영되는 세액공제 방법의 출산장려 세액공제가 갖는 장점에 근거한 것으로 실제 소득공제가 미칠 수 있는 경제적 효과가 작을 수 있기 때문이다²¹⁾.

본 연구에서는 출산장려세제의 실제 경제적인 효과를 측정하고 그 문제점을 파악한 후 대안을 제시하고자 하는 목적이 있는바, 개정세법을 통해 감소하는 총세수(납세자를 지원하는 세수)가 세액공제로 동일한 경제적 효과를 보는 것으로 변동될 때, 각 계층에 지원되는 경제적 크기를 비교하고자 하였다.

21) 이상신(2009)은 미국의 경우 우리나라제도와 확연히 다른 점은 보육비와 관련된 비용이 “세액공제”항목으로 되어 있다고 강조하면서 고소득자의 경우 양육부담비용 때문에 저출산을 할 가능성이 낮다는 점을 고려한다면, 저소득자의 경제적 출산장려정책 측면에서는 세액공제가 더 효과적일 수 있다고 주장하였다.

<표 9>에 따르면 개정세법으로 감소하는 총 세액효과는 1,496억원이고 예상 공제신청인원은 175만명이다. 이러한 총 세액효과를 공제인원으로 나눈 결과 1인당 평균 약 8만 5천원의 세액효과가 발생한다. 따라서 세법개정으로 인하여 다자녀가 있는 근로소득자의 경우 8만5천원의 세액을 공제해주는 것과 소득공제액을 평균 61만원에서 123만원으로 두 배씩 늘려주는 것이 동일한 효과가 있는 것으로 예상해 볼 수 있다.

이러한 분석결과를 토대로 다자녀 추가공제를 받는 다자녀의 수($\hat{N}$)를 추정하고, 2명 이상이면 기본 세액공제, 2명 초과시 추가로 1인당 2배의 세액공제혜택을 적용한다고 가정하여 다음과 같이 식(1)을 계산할 수 있다. 식(1)을 통하여 도출된 다자녀 추가공제를 받는 자의 평균 자녀수($\hat{N}$)는 2.11명이었다.

$$61\text{만원} = 50\text{만원} + \{(\hat{N} - 2) \times 100\text{만원}\} \quad \text{식(1)}$$

소득공제액 61만원의 효과가 세액공제액 8만 5천원과 같다고 할 때, 기본세액공제액을 $\hat{X}$ 라고 가정하고, 현행 세법과 동일한 계산구조를 가정하면 다음과 같이 식(2)를 설정할 수 있다. 이를 통하여 도출된 기본세액공제액 $\hat{X}$ 는 69,672원이다.

$$8\text{만 } 5\text{천원} = \hat{X} + \{(\hat{N} - 2) \times \hat{X} \times 2\} \quad \text{식(2)}$$

따라서 개정세법으로 추가로 감소되는 세수만큼 다자녀 2인의 경우에는 7만원, 1인 초과마다 그 두 배인 14만원의 세액공제를 하는 경우 1,496억원의 예산 범위내에서 세금효과가 있을 것으로 판단된다. 마찬가지로 개정세법 차이뿐만 아니라 다자녀 추가공제로 인한 전체 세수는 각 금액에 2배씩을 곱한다고 가정하고 추정 세액공제액을 $\hat{Y}$ 라 가정하면 다음의 식(3)과 식(4)를 설정할 수 있다.

분석결과, 약 3,000억원²²⁾의 다자녀 추가공제로 인한 세수감소액은 2인인 경우 14만원의 세액공제와 1인 초과시 추가 28만원의 세액공제액을 근로소득자에게 지원할 경우 금액적인 세금효과가 동일할 것으로 예상된다.

$$126\text{만원} = 100\text{만원} + \{(\hat{N} - 2) \times 200\text{만원}\} \quad \text{식(3)}$$

$$\text{추정 세액공제액}(\hat{Y}) = 14\text{만원} + \{(\hat{N} - 2) \times 14\text{만원} \times 2\} \quad \text{식(4)}$$

<표 10>은 <표 9>의 2011년 추정 소득공제액(㉠)과 1인당 결정세액(㉡)을 이용하여 다자녀 추가공제를 세액공제의 형태로 대체할 경우 구간별 세액감소의 변화를 살펴본 것이다.

22) 1,496억원의 2배를 하면 2,992억원이나 계산의 편의를 위해 3,000억원으로 계산한다.

〈표 10〉 세액공제 전환시 각 구간별 1인당 공제액 효과

(단위 : 천원)

과세대상총급여	추정소득공제액	추정 자녀수 ²³⁾	추정세액공제가능액
1천만 이하	0	0	0
2천만 이하	1020	2.01	142.8
4천만 이하	1184	2.10	168.0
6천만 이하	1260	2.13	176.4
8천만 이하	1260	2.13	176.4
1억 이하	1262	2.13	176.4
2억 이하	1256	2.13	176.4
3억 이하	1284	2.14	179.2
5억 이하	1266	2.13	176.4
5억 초과	1356	2.18	190.4

〈표 10〉에서 보는 바와 같이 평균 14만2천원에서 19만원 사이의 세액공제가 예상되며, 근로 소득자에 따라 달라지는 세율의 영향이 미치지 않으므로 세액공제액이 평준화되는 것을 확인할 수 있다.

〈표 11〉은 〈표 9〉의 각 구간별 추정세액공제가능액을 이용하여 소득공제를 적용할 경우와 세액공제를 적용할 경우의 각 소득구간별로 차이를 분석한 것이다.

〈표 11〉 세액공제로 전환시 각 구간별 세액 변동 효과

(단위 : 천원)

과세대상총급여	2011년 추정 1인당 결정세액(㉠)	소득공제 폐지시 추정 세액	세액공제 신설시 공제액	세액공제 변환후 결정세액(㉡)	금액 효과 차이 (㉢=㉠-㉡)	변동 비율 (㉢/㉠)
1천만 이하	9	9	0	9	0	—
2천만 이하	49	79	143	△64	△113	△230%
4천만 이하	301	351	168	183	△118	△39%
6천만 이하	1,253	1,442	176	1,266	13	1%
8천만 이하	3,360	3,549	176	3,373	13	0.4%
1억 이하	6,359	6,611	176	6,435	76	1.2%
2억 이하	14,745	15,047	176	14,871	126	0.8%
3억 이하	49,350	49,800	179	49,621	271	0.6%
5억 이하	90,363	90,807	176	90,631	268	0.3%
5억 초과	286,944	287,460	190	287,270	326	0.1%

23) 소수점 셋째자리에서 반올림하였다.

<표 9>의 분석에서 2011년 다자녀 추가공제의 소득공제액이 두 배씩 증가함에 따라 1인당 결정세액(㉔)이 감소하여 약 9천원~2억 8천만원으로 추정되었다. <표 11>에서는 소득공제의 폐지를 가정하고, <표 9>의 1인당 세액효과변화(㉕)에 2를 곱한 금액을 가산하여 소득공제가 없는 경우의 세액을 추정하였다.

또한, <표 9>의 추정세액공제가능액을 차감하여 세액공제를 신설할 경우의 결정세액을 추정한 결과 4천만원 이하 구간에서는 세액을 공제하는 경우 세액이 감소하였고 4천만원 이상의 구간에서는 세액이 1만 3천원에서 32만 6천원까지 세액이 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 증가하는 세액은 상위구간으로 갈수록 낮아져 1억원 초과시에는 1% 미만이었으나 저소득구간에서는 2천만원 이하에서 △230%, △39%의 효과가 있었다. 이로써 실질적으로 소득공제를 세액공제로 전환한다고 할지라도 고소득계층의 세부담 변동은 미미한 수준이나 이를 저소득층에게 환급 가능한 재원으로 충당할 경우 저소득층 지원에는 큰 경제적 영향을 미치게 되는 것을 확인할 수 있었다.

V. 결론 및 한계점

본 연구에서는 2011년 세법 개정에 따라 공제액이 증가한 다자녀 추가공제에 대한 세액감소 효과 및 정책 변경의 실효성을 분석하고자 하였다. 2011년 개정된 소득세법에서는 다자녀 추가공제의 공제금액을 두 배로 확대하는 방법으로 경제지원을 확대하여 출산장려에 도움이 되고자 하였다. 선행연구에서는 출산장려를 도모하고자 할 때, 소득공제의 형태보다 세액공제의 형태가 더욱 효과성이 있다고 주장하였다. 본 연구에서는 선행연구에서 살펴본 문헌적 분석에서 더 나아가 현행 소득세법상 다자녀 추가공제 조세혜택을 실제 국세통계연보의 자료를 토대로 분석하였다. 또한, 개정세법으로 인한 조세혜택의 확대 효과 및 세액공제 형태로 전환한 경우의 세금효과도 아울러 분석하고자 하였다.

소득공제는 인적공제항목과 특별공제항목으로 이루어져 있으며 소득자의 기본공제대상자가 증가할수록 의료비와 교육비 등 특별공제 항목이 증가하는 특성이 있다. 그리고 세액공제와는 다르게 소득공제는 소득자마다 다른 세율의 영향을 받을 수 있기 때문에 동일한 소득공제액에 대응되는 세액효과가 세율에 연동되어 고소득자일수록 조세혜택이 증가하는 특성이 있다.

동 문제점을 분석하기 위하여 본 연구에서는 두 근로자의 가상사례를 설정하였고, 다자녀 추가공제 자체가 일정소득 이하의 근로자에게는 미미한 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 이후 국세통계연보의 데이터를 통하여 연도별 소득구간별 공제현황을 분석하였는데, 분석결과 소수공제자 추가공제의 폐지와 동시에 신설된 다자녀 추가공제는 저소득층에게 조세혜택을 제공하던 소수공제자 추가공제와는 달리 고소득층에게 다자녀 추가공제의 조세혜택이 집중되고 있는

것을 확인할 수 있었다. 이를 그래프로도 살펴본 결과, 공제로 인한 구간별 총세액효과나 총급여 구간별 소득공제인원의 그래프가 우측면적에 넓게 분포하고 있음으로써 과세대상총급여 4천만원을 중심으로 그 효과가 변동하는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 2011년 개정세법으로 인하여 다자녀소득공제액이 2배 증가하지만 2011년 추정 1인당 결정세액을 예상해 본 결과 역시 기존과 마찬가지로 고소득층에게 그 혜택이 집중될 가능성이 크다는 것을 확인하였다.

이러한 분석을 토대로 동 연구에서는 일정한 수식을 이용하여 다자녀 추가공제로 인한 세액 일실을 세액공제의 형태로 추정한 결과 2인까지 14만원, 2인 초과부터 1인당 28만원의 세액공제를 시행한다면 2인까지 100만원, 2인 초과부터 1인당 200만원을 소득공제하는 효과와 유사하다는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 세액공제가 시행된다면 4천만원 이하 저소득층의 세액이 감소하고 2천만원 이하 저소득층에게는 환급세액이 발생할 가능성이 있지만 세수일실없이 경제적인 지원을 하게 되고, 저소득층에 세제혜택이 적은 소득공제를 폐지하고 세액공제로의 전환 가능성을 고려해 보았다는 데에 본 연구의 공헌점이 있다고 할 수 있다. 그러나 실제 인별 자료를 이용하지 못하고 소득 구간별 자료를 이용했기 때문에 분석과 추정에 어느 정도의 한계점이 있으나 본 연구를 바탕으로 실제 데이터를 활용할 수 있는 정책당국에서 이용할 수 있다면 더 개선된 출산장려세제를 발전시키는 데에 이바지할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 국세청. 2009. 「주요국 조세제도」.
- 국세청. 2009. 「국세통계연보」.
- 국세청. 2011. 「국세통계연보」.
- 국중호. 2011. 「주요국의 조세제도 - 미국편(Ⅱ)」. 한국조세연구원.
- 곽태원. 2000. 「조세론」. 법문사.
- 김영수. 2012. 「미국세법」. 세학사.
- 김완석. 2009. 「소득세법론」. 광교이텍스.
- 김완석 · 원윤희. 2006. “출산장려를 위한 정책과 조세제도의 합리적인 개편방안 연구”. 서울시립대학교 지방세연구소.
- 민희철 · 우석진 · 김현숙 · 김혜원 · 류덕현 · 옥우석. 2007. “저출산 극복 및 성장잠재력 확충을 위한 가족친화정책 : 조세, 재정, 보육 · 교육, 여성노동분야에서의 정부의 역할”. 한국조세연구원.
- 박세경. 2006. “저출산 시대의 자녀양육비 부담과 정책과제”. 보건복지포럼 : 33 - 49.
- 안종범 · 원윤희 · 임병인 · 구창모. 2006. “소득세 공제제도개편의 정책모의실험”. 공공경제(제11권 제1호) : 69 - 92.
- 이상신. 2009. “출산장려를 위한 조세지원제도의 문제점과 개선방안”. 세무학연구(제26권 제3호) : 193 - 213.
- 이학회 · 하봉준. 2011. “저출산 지원정책의 효과성 분석 및 재원배분 방향연구”. 국회예산정책처.
- 전병목 · 조찬래. 2006. “주요국의 자녀세액공제와 시사점”. 세법연구(06 - 08) : 한국조세연구원 세법연구센터.
- 전승훈. 2010. “다자녀 추가공제 확대의 효과분석”. 국회예산정책처.
- 정유석. 2012. “자녀에 대한 조세지원제도의 형태와 여성 경제활동 및 출산을 제고와의 관계에 대한 연구”. 국제회계연구(제42집) : 161 - 180.
- 정지선 · 여은정. 2007. “출산장려를 위한 조세제도의 개편방안에 관한 연구”. 회계연구(제12권 제3호) : 137 - 166.
- glaw.scourt.go.kr(대법원 종합법률정보)
- samili.com(삼일인포마인)
- taxinfo.nts.go.kr(국세법령정보시스템)

A Study on Review of Effectiveness and Development Plan of Children Additional Income Deduction

Boram Choi* · Ye Young Moon**

〈Abstract〉

This research investigates financial incentives to encourage childbirth in tax law, finds out related problems and suggests one of the alternatives. Tax law regulates this incentives as a form of income deduction which is before adopting tax rates and it leads automatically to higher financial incentives to high-income tax payers and lower ones to low-income tax payers. Moreover, there is possibility to lower tax-incentive effects because the more tax-deductible dependents of tax payers' are, the more tax-deductible expenses such as tuition fee and medical expenses are. However, to give more financial incentives to taxpayers who have two or more children, income deduction amount has increased to double since FY2011. Though new tax statement regulates to give more financial support, it still remains in the form of income deduction and is doubted whether it is effective or not. This research designs examples reviewing this problem it could be low-effective and rectifies the real problems from National Tax Statistics.

As an alternatives, this paper adopts the tax credit method which has suggested in prior literatures. After using some estimated formula, the results report the same tax saving amount of present regulation adopting tax credit as a method of 140,000 won for 2 children and 280,000 won for two more children. If the government employ this paper's results with a real data which it has, it could be expected to make more delicate tax strategies about childbirth.

〈Key words〉 Children additional income deduction, childbirth encouragement, tax credit

* Professor, Hoseo University Dept. of Tax and Accounting

** Ph.D Student, Graduate School of Science in Taxation