

세무학회지

제17권 제5호 2016년 10월 pp.175~198

한국세무학회

소득공제제도의 세액공제 전환에 따른 소득계층별 세 부담 차이 분석

김진석*

<요 약>

본 연구는 소득공제에서 세액공제로 전환된 2014년 적용 소득세법의 개정이 소득계층별로 미치는 세 부담 차이를 분석한 것으로, 제5차 재정패널 자료 중 근로소득자 전체를 대상으로 하여 소득 분위를 10분위로 구분하여 분석하였으며, 재정패널의 부족한 자료는 전수 자료인 국세통계연보를 이용하여 분석하였다.

연구결과를 보면, 첫째, 특별공제 항목의 경우 2007년에 비하여 증가하였으며 특히 1인당 특별공제액은 근로소득자 전체의 평균 1인당 공제액보다 상위 10%의 평균 1인당 공제액이 2배 가까이 큰 것으로 나타났다. 이는 세 부담에 역진적인 소득공제의 특성상 개정 전 소득공제제도는 고소득층이 저소득층에 비해 상대적으로 세 부담 측면에서 유리한 것을 보여주는 것이다. 둘째, 소득계층별 세 부담 차이를 분석한 결과 소득계층 10분위 중 5분위부터 2014년 적용 소득세법을 적용한 세 부담액이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 정부의 발표 및 기존 연구와 다른 결론으로 근로소득공제의 축소, 자녀세액공제로의 통합 및 세액공제 전환된 항목 중 일부 항목의 12% 세액공제를 적용 등으로 총급여액 4,600만 원의 소득수준부터 세 부담이 증가되는 것으로 나타났다. 셋째, 고소득층으로 갈수록 세 부담이 더욱 증가하여 고소득층의 실효세율이 증가하므로 세 부담 형평성은 증가될 것으로 판단된다.

결과적으로 소득공제제도가 갖는 단점인 세 부담의 역진성의 완화를 위해 세액공제도로 전환한 점은 바람직한 세제개편방향이지만, 소득공제제도 전체에 대한 점검이 부족했던 것으로 판단된다. 즉, 소득공제제도는 조세형평성 차원에서 다양한 납세자의 소득, 소비 등의 패턴이 잘 반영될 수 있어야 하므로, 공제항목별 특성을 고려한 후 다양한 소비 형태 등이 반영되어 응능부담의 원칙이 실현되도록 소득공제제도 전체를 점검할 것을 제안하고자 한다.

<주제어> 소득공제제도, 세액공제 전환, 세 부담 형평성, 세액공제제도, 근로소득공제제도

* 홍익대학교 세무학과 박사수료, 세무사, kimtax@daum.net

논문접수일 2016년 7월 13일

1차수정일 2016년 10월 13일

게재확정일 2016년 10월 17일

I. 서 론

소득세법은 1949년 7월 15일 법률 제33호로 제정된 이후 수많은 개정을 거쳤다. 가장 최근의 2013년 말의 2014년 적용 소득세법 개정에서 비교적 큰 폭의 제도변화가 있었다. 그 중 가장 주목할 만한 내용은 최고세율 과세표준 구간의 조정과 소득공제의 일부 항목이 세액공제제도로 전환된 점이다. 소득세 최고세율의 과세표준 구간은 3억 원에서 1.5억 원으로 낮아졌으며, 종합 소득공제 항목 중 세액공제로 전환된 항목은 의료비, 교육비 등 일부 특별공제항목들이다. 이 항목들의 세액공제로의 전환은 공제범위의 조정이나 공제항목의 조정이 아닌 소득세 과세체계를 변화시키는 주목할 만한 개정이다. 소득공제제도에 관하여 그동안 많은 연구가 있었는데 소득공제제도가 갖는 세 부담의 역진성 때문에 세액공제로 전환되어야 한다는 주장들이 있었고¹⁾, 이러한 주장들의 입장이 세제개편에서 반영된 것이다.²⁾

2014년 적용 소득세 개편에서는 이외에도 근로소득공제를 축소하였고 자녀공제가 세액공제 방식으로 전환되었고³⁾, 근로소득세액공제는 확대되었다. 근로소득공제의 축소는 근로소득자에 대한 필요경비적 성격의 근로소득공제가 지나치게 높아 근로자의 면세비율이 높은 점을 고려하여 축소한 것이고 근로소득세액공제의 확대는 근로소득공제 축소로 인하여 세 부담이 높아지는 부분을 부분적으로 조정하기 위한 것이었다.

소득세 개편이 계층별 세 부담에 어떤 영향을 미칠지에 대한 분석은 매우 어려운 작업이다. 납세자의 경우 소득수준도 다양하지만 가족구성, 소비성향 및 생활패턴 등이 천차만별이기 때문이다. 2014년 적용 소득세법이 근로소득자의 세 부담에 어떤 영향을 미칠지는 2014년 이후 개정세법을 적용하여 과세가 이루어진 후 이 과세자료를 분석하여야 정확한 결과가 가능할 것이다. 본 연구는 제5차 재정패널조사(2011년)를 이용하였는데, 가구원을 대상으로 근로소득자를 10분위 계층으로 구분하여 재정패널자료 상 2011년 실제 소득세 부담액과 재정패널 상의 2011년 자료를 토대로 재정패널 조사에서 계산이 가능한 자료가 있는 소득공제 항목들을 개정 전(2011년 기준) 소득세법을 적용하여 계산한 근로소득자의 소득세 부담액과 개정 후(2014년 기준) 소득세법을 적용하여 계산한 근로소득자의 소득세 부담액을 비교하여, 소득공제제도가 세액공제제도로 전환된 2014년 적용 개정세법의 세 부담 증가여부를 분석하였다. 분석 결과 총급여액 4,600만원부터 세 부담이 증가하고 소득수준이 증가할수록 세 부담은 증가하는 것으로 나타

1) 원윤희(1999), 전병목·원종학(2003), 정유석(2011) 등 다수

2) 2013.8.8. 기획재정부 보도자료를 보면 과세형평을 위해 고소득자에게 유리한 소득공제방식을 세액공제 방식으로 전환한다고 그 취지를 설명하고 있다.

3) 자녀공제와 특별공제항목 중 세액공제로 전환된 주요 개정내용을 살펴보면, 인적공제 중 자녀공제는 자녀 1인당 일정액(2인 이하 1명당 각 15만원, 2명 초과 1인당 각 20만원)을 세액공제하는 방식으로 개정되었고, 의료비·교육비·기부금은 지출액의 15%를, 보장성보험료·연금저축 등은 지출액의 12%를 세액공제하는 방식으로 개편되었다.

났다. 이 연구는 재정패널 자료의 가구원을 자료를 활용하여 소득공제의 세액공제 전환에 따른 구체적인 세 부담의 변화를 분석하고 그에 따른 개선방안을 제시한 점이 다른 논문과의 차별성이 있다.

II. 선행연구 및 개정내용

1. 선행연구의 검토

2014년 적용 세제개편에 관한 연구는 김성태 외(2014)의 연구, 김낙년(2014)의 연구 및 정지선, 윤성만(2014)의 연구 등이 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

김성태 외(2014)의 연구⁴⁾에서는 재정패널조사의 5차년도 자료를 이용하여 2011년 소득세법과 2014년 소득세법을 적용하여 세부담액을 계산하고 이를 바탕으로 지니계수, Reynolds-Smolensky index 등을 측정하였다. 이 연구에 따르면 소득 10분위 중 2014년 적용 소득세법 개정으로 최상위 소득계층인 10분위 소득계층(10,220만원)만 세 부담이 증가하고 나머지 소득계층은 세 부담이 감소하였고, 지니계수 분석 결과는 소득재분배 효과가 3.6%에서 3.9%로 커지는 것으로 나타났다. 또한 Reynolds-Smolensky index로 개별 공제항목별로 형평성 효과를 분석하였는데 기부정치자금 세액공제를 제외한 자녀관련 소득공제, 의료비, 보험료, 교육비, 기부금 공제 등 모두 세후소득분포가 누진적으로 작용하고 있는 것으로 분석하였다.

김낙년(2014)의 연구⁵⁾에서는 재정패널자료 등의 표본자료가 아닌 국세통계연보 자료를 이용하여 2013년 소득세제 개편이 계층별 세 부담에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과를 보면 근로소득세액 1.5조원 증가하고 근로자 상위 10%인 연소득 6,000만원을 기준으로 그 보다 높은 소득 수준의 근로소득자만 세 부담이 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 세전 및 세후의 지니계수를 추정한 결과 소득재분배 효과가 높아진 것으로 분석하였다. 이 연구는 기존 연구와 달리 표본자료가 아닌 국세통계연보의 전수데이터를 이용하여 분석한 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

정지선, 윤성만(2014)의 연구⁶⁾에서는 미국, 영국 등 해외국의 소득공제제도를 살펴보고 종합 소득공제의 세액공제방식 전환에 따른 문제점을 지적하였다. 즉, 2013년 소득세법 개정은 일부 소득공제 항목들만 세액공제제도로 전환된 것에 대한 명확한 기준을 제시하지 못하였고 현행

4) 김성태, 김명규, 임병인, 2014, 2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진성 분석, 재정학연구

5) 김낙년, 2014, 2013년 소득세제 개편과 계층별 소득세 부담률, 재정학연구

6) 정지선, 윤성만, 2014, 소득세법상 종합소득공제제도의 세액공제방식 전환에 대한 평가와 문제점, 토지공법연구

출산장려 정책과 맞지 않으며 세액공제율이 명확하지 않아 종합소득공제제도를 더욱 복잡하게 만들었다고 지적하였다.

본 연구는 근로소득공제의 축소, 자녀공제의 세액공제로 통합⁷⁾, 근로소득세액공제의 확대 적용과 더불어 특별공제항목의 세액공제로의 전환 등에 따른 근로소득자의 소득계층별 세 부담 차이를 분석하였다. 특히 근로소득공제의 축소와 소득공제의 세액공제로 전환은 누진세율 체계 하에서 과세표준을 높게 하여 산출세액을 증가시키고⁸⁾ 세액공제로 전환된 특별공제항목의 공제율은 12% 또는 15%로 개정되었기 때문에 한계세율이 15%에 해당하는 소득계층부터 세 부담이 증가할 것으로 예상하여 분석하였다. 그 결과는 2014년 적용 개정세법이 최상위 소득 10분위(연소득 10,220만원 수준)만 소득세 부담이 증가한다는 김성태 외(2014)의 연구 및 상위 10%(연소득 6,000만원 수준) 이상의 소득자만 세 부담이 증가한다는 김낙년(2014)의 연구 등 기존 연구와 다른 결과가 도출되었다.

2. 개정내용

2014년 적용 세법 개정방향을 전체적으로 살펴보면, 근로소득공제는 공제액이 줄어들었고 인적공제 중 기본공제와 추가공제는 현행 소득공제제도를 유지하고 자녀관련 소득공제를 자녀세액공제로 통합하였다. 또한, 특별공제 항목 중 의료비공제, 교육비공제, 기부금공제, 보장성보험료공제, 사적연금보험료공제 및 표준공제는 세액공제로 전환되었으며 소득세율은 최고세율 과표구간이 기존 3억 원에서 1.5억 원으로 줄었으며, 근로소득세액공제는 한도가 확대 되었다. 이를 요약 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

-
- 7) 자녀관련 공제는 2013년 세액공제로 개정되기 전에는 6세 이하 자녀양육비공제(1명당 100만원), 출생·입양공제(1명당 200만원), 다자녀 추가공제(2인 이하 1명당 100만원, 2명 초과 1명당 150만원)로 구분하여 규정하였으나, 2014년 적용 개정세법에서는 자녀세액공제(2인 이하 1명당 15만원, 2명 초과 1명당 20만원)로 통합하였다.
- 8) 김낙년(2014)의 연구에서는 명목소득이 늘어나는 것만으로도 상위의 높은 세율이 적용되는 소득구간이 올라가 세 부담이 늘어나는 'bracket creep'과 동일한 메커니즘으로 보고 소득공제가 세액공제로 전환되어 과세표준이 늘어나 산출세액이 증가하는 원인을 'bracket creep에 의한 증세효과'로 표현하였다.

〈표 1〉 2014년 적용 개정 주요 소득세법⁹⁾

구 분	개정 방향	소득공제방식 유지 이유
충급여액		
근로소득공제	축 소	근로자와 사업자간 세 부담 형평을 고려
근로소득금액		
기본공제	소득공제 유지	생활공동체인 가족에 대한 최소한의 공제
추가공제	소득공제 유지	
다자녀추가공제	자녀세액공제로 통합	2014년 이후 세액공제로 전환(기획재정부)자녀장려 세제와 연계하여 세액공제로 전환
연금보험료공제	소득공제 유지	세금과 유사한 성격
특별공제		
건강보험료공제 등	소득공제 유지	세금과 유사한 성격
보장성보험료공제	세액공제로 전환	12%
의료비공제	세액공제로 전환	15%
교육비공제	세액공제로 전환	15%
주택관련공제	소득공제 유지	2014년 이후 세액공제로 전환예정
기부금공제	세액공제로 전환	15%
연금저축공제	세액공제로 전환	연금계좌세액공제로 전환(12%)
표준공제	세액공제로 전환	
과세표준		
세 율	과세표준 구간 조정	최고세율 과표구간을 1.5억으로 하향조정
산출세액		
근로소득세액공제	한도 확대	

자료 : 소득세법상 기부금 공제의 문제점 및 개선방안 : 개인사업자의 기부금공제를 중심으로(김진석, 2015, 조세법연구) 참조

가. 근로소득공제

근로소득공제는 근로소득자에 대한 필요경비적 성격의 비용으로 공제해주는 것을 말한다. 이러한 근로소득공제는 그동안 사업자와의 세 부담 형평을 위하여 정책적으로 공제해주는 경향이 있었지만 그 공제율이 커서 근로소득자의 면세자비율을 너무 높게 한다는 지적이 있었다. 소득공제의 세액공제 전환에 맞추어 다음의 <표 2>와 같이 근로소득공제율 폭이 축소되었다.

9) 본 연구는 2015년 초 연말정산 대란 사태가 발생하기 전의 자료를 바탕으로 분석한 것으로 2015년 5월 13일 세법을 개정하여 소급적용한 부분은 <표 1>에 반영하지 않았다.

〈표 2〉 근로소득공제

구 분	내 용		개 정	
	총급여	공제율	총급여	공제율
근로소득공제	500만원 이하	80%	500만원 이하	70%
	500~1,500만원 이하	50%	500~1,500만원 이하	40%
	1,500~3,000만원 이하	15%	1,500~4,500만원 이하	15%
	3,000~4,500만원 이하	10%	4,500만원~1억원 이하	5%
	4,500만원 초과	5%	1억원 초과	2%

자료 : 국세청 2014년 개정세법 해설자료

나. 자녀관련공제

인적공제항목¹⁰⁾ 중 개정된 내용은 다자녀추가공제가 자녀관련 세액공제로 통합되었다. 개정 전에는 다자녀추가공제는 6세 이하 자녀양육비공제, 출생·입양공제 및 다자녀추가공제가 있었는데, 자녀양육비의 경우 6세 이하 자녀가 있는 경우 1인당 200만원, 자녀 중 출생·입양자가 있는 경우 1명당 200만원, 그리고 다자녀공제의 경우 자녀가 2인인 경우 100만원, 2인을 초과하는 경우는 초과 1인당 추가로 100만원을 공제하였다. 하지만 2014년 적용 소득세법에서는 이러한 자녀관련 공제의 구분 없이 자녀관련 세액공제로 통합되어 자녀 2인 이하인 경우 1인당 15만원, 자녀가 2인을 초과하는 경우는 2명 초과 1인당 20만원씩의 세액공제를 적용한다.

다. 특별공제

특별공제항목 중 의료비, 교육비, 기부금, 보장성보험료, 연금저축 및 퇴직연금공제와 표준공제도 소득공제에서 세액공제로 개정되었다. 특별공제의 공제범위와 한도는 기존과 변동 없이 의료비, 교육비 및 기부금 공제는 지출액의 15% 세액공제로 전환되었고, 보장성보험료, 연금저축 퇴직연금 공제는 지출액의 12% 세액공제로 전환되었으며, 표준공제는 근로소득자는 100만원, 사업소득자는 60만원 소득공제에서 근로소득자는 12만원, 사업소득자는 7만원의 세액공제로 전환되었다. 이러한 내용을 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

하지만 기존 사적연금보험료공제를 제외한 공적연금보험료는 세금과 유사한 성격으로 보아 기존과 동일하게 소득공제를 유지하고, 특별공제항목 중 국민건강보험료, 고용보험료 등의 사회보험료 공제와 주택자금공제는 특별소득공제로 명칭이 바뀌어 기존과 동일하게 소득공제한다.

10) 기본공제, 추가공제 및 다자녀추가공제를 인적공제항목이라 한다.

〈표 3〉 특별공제항목 중 세액공제 전환 주요 내용

구 분	내 용	개 정
보장성보험료	일반보장성보험료에 대하여 연간 100만원을 한도로 소득공제	세액공제액 =보험료지출액×12%
의료비공제	의료비 지출액 =의료비지출액-총급여액×3% 한도액 본인·경로우대자·장애인: 전액 위 이외: 연간 700만원	세액공제액 =의료비지출액×15%
교육비공제	본인 교육비: 전액 공제 부양가족 교육비 대학생: 1인당 900만원 한도 취학전아동~고등학생: 300만원 한도	세액공제액 =교육비지출액×15%
기부금공제	법정기부금은 전액공제, 지정기부금은 30%를 한도로 소득공제	세액공제액 =기부금지출액×15% 단, 3천만원을 초과시 25%
사적연금보험료공제	연간 400만원을 한도로 소득공제	연금계좌세액공제 =연금계좌납입액×12%
표준공제	특별소득공제를 신청하지 아니한 경우 근로소득이 있는 자는 100만원, 근로소득이 없는 자는 60만원 소득공제	표준세액공제액 근로소득자: 12만원 근로소득이 없는 자: 7만원

주: 사적연금보험료공제는 특별공제항목은 아니지만 같이 정리하였음.

라. 근로소득세액공제

근로소득세액공제는 사업자에 비하여 소득포착이 높은 근로소득자들이 조세부담을 경감시키기 위한 제도이다. 2014년 적용 소득세법 개정 시 근로소득공제율의 조정 취지를 중산층의 세 부담 증가를 방지하기 위해 공제 한도를 조정하고 공제한도가 급감하지 않도록 세액공제 점감 구간을 마련하기 위한 것으로 발표하였다. 2014년 적용 소득세법에서는 근로소득세액공제의 한도액이 조정되었는데, 총급여액이 5,000만원 이하는 66만원, 총급여액이 5,500만원 초과 7,000만 원 이하는 63만원에서 66만원, 총급여액이 7,000만원 초과는 50만원에서 63만원을 근로소득 세액으로 공제해 준다.

위 이외에 고소득자의 세 부담을 강화하기 위하여 최고세율 과세표준 구간을 3억 원에서 1.5억 원으로 하향 조정하였고, 인적공제 중 추가공제(장애인, 경로우대자, 부녀자공제), 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제, 주택자금공제 등은 2014년 이후에 세액공제방식으로 전환예정이다.

III. 연구의 방법

1. 소득세 추계계산 및 비교 분석 방법

본 연구는 재정패널자료¹¹⁾를 이용하였다는 점에서 김성태 외(2014)의 연구와 가장 유사한 연구방법으로 분석하였으나 차이점은 김성태 외(2014)의 연구와 달리 조사대상범위를 재정패널자료에서 가구주인 근로소득자가 아닌 근로소득자 전체를 대상으로 분석하였고, 표본조사 자료인 재정패널자료의 부족한 자료는 전수자료인 국세통계연보 자료의 평균치를 사용하여 분석하였다.¹²⁾

구체적인 연구방법은 분석의 틀은 김성태 외 연구와 동일하게 2014년 개정된 세법에 대한 형평성 분석을 위하여 2011년 데이터를 기초로 하여 활용 가능한 범위 내에서 2014년 개정세법을 적용하여 결정세액을 산출하는 방법을 사용하였다. 즉, 소득공제방식이 세액공제방식으로 전환된 후 세 부담의 형평성 여부를 측정하는데 제5차 재정패널조사 자료를 활용하였고, 2011년을 기준 소득자료 및 소득공제자료 중 재정패널자료에서 활용 가능한 데이터는 2014년 개정 세법을 적용하여 재계산하는 방법으로 결정세액을 산출하여 세 부담 차이를 비교·분석하였다. 다만, 본 연구와 김성태 외 2인의 연구의 차이점은 김성태 외의 논문은 재정패널 자료 중 가구주인 근로소득자 2,477명을 대상으로 비교·분석하였으나, 본 연구는 제5차 재정패널조사의 가구원 조사자 7,311명 중 근로소득자 4,070명¹³⁾을 대상으로 비교·분석하였다. 이는 재정패널자료를 보면 가구원 조사자료에서는 가구주의 구분에 대한 직접적인 자료가 없고, 다자녀공제 등은 가구주인 경우에만 공제되므로 가구주로 한정하여 분석하는 것이 자녀공제가 적용되는 근로소득자에게는 정확성을 높일 수 있는 방법이지만, 근로소득자 전체의 세 부담 차이를 분석하기 위해

11) 한국조세재정연구원에서 2008년부터 매년 조사한 패널자료로서 2014년 7월 31일 현재 제5차 재정패널자료가 가장 최근 자료이며, 제5차 재정패널자료는 2011년 귀속 소득세 신고에 대한 자료이다.

12) 재정패널조사 자료는 제주도를 제외한 전국 15개 시도에 거주하고 있는 일반 가구와 가구원을 모집단으로 정의하고 2005년 인구주택총조사 90% 자료와 2005년 이후 입주가 시작된 신축 아파트 단지 정보를 수집한 뒤 이를 추가적인 표집 틀로 활용하고 있으며, 표본 추출방식은 인구주택총조사에서 사용한 조사구를 1차 추출단위로 하여 추출된 조사구에서의 일정수의 가구를 2차적으로 추출하는 2단계 집락추출법(층화 이 단계 추출법)을 적용하였다. 따라서 국세청 전수분석결과와 재정패널 데이터에 의거한 분석 자료를 비교하기 위해서는 재정패널조사가 실시한 층화를 따라 사용한 제주도 제외 15개 광역시·도를 기준으로 지역별 표본설계 가구 가중치를 주어 비교가 가능하다. 결과적으로 지역별 가중치 및 조사구에서의 일정수의 가구수를 전수로 환산하는 방식에 근거한 환산을 통해 재정패널자료와 국세통계연보자료가 비교 가능하므로 (1-5차년도 재정패널 조사 사용자 안내서, 층화 이 단계 추출법 부분 p.17 참고), 재정패널자료의 부족한 자료는 국세통계연보의 평균치로 가정하여 분석한 후 두 자료에 의한 분석결과를 비교하였다.

13) 근로소득자 4,079명을 분석대상으로 하였고, 4,079명 중 9명은 무응답 하여 분석과정에서 이를 '0'으로 하여 분석하였다.

서는 가구주만을 포함할 것이 아니라¹⁴⁾ 개인별 과세원칙을 취하는 소득세법 하에서는 근로소득이 있는 가구원까지 포함한 근로소득자 전체를 대상으로 분석하는 것이 세 부담 형평성 측면에서 정확할 수 있기 때문이다.

소득세 결정세액을 구하는 과정은 필요경비적 성격을 공제하고 각종 소득공제를 한 과세표준에 세율을 곱하여 산출세액을 구하고 산출세액에서 각종 세액공제 및 세액감면을 차감하여 결정세액을 산출한다. 하지만 재정패널자료에는 구체적인 부양가족 정보, 일부 소득공제 자료 및 세액공제와 세액감면에 대한 자료가 없으므로 다음과 같이 가정하고 세 부담 형평성을 비교·분석하였다.

첫째, 재정패널조사에는 부양가족에 대한 정보가 완전하지 않으므로 기본공제액과 추가공제액은 국세통계연보상의 2011년 근로소득자 전체 기본공제액 평균액과 추가공제액의 평균액인 269만원과 50만원을 각각 적용하였다. 둘째, 자녀공제의 경우 2011년의 경우는 국세통계연보 상 다자녀추가공제의 근로소득자 전체 평균액인 17만원을 적용하였으며 2014년의 경우에는 11.4만원을 세액공제하였고,¹⁵⁾ 재정패널자료에 없는 세액공제, 세액감면 등은 동일하다고 가정하고 분석하였다.¹⁶⁾ 즉, 재정패널조사의 목적은 조세제도가 개편되었을 때 나타날 수 있는 효과를 예측하고 복지정책이 국민들의 후생증가와 소득재분배에 미치는 효과를 분석하고, 조세 모의실험을 실행하기 위해서는 납세정보와 함께 납세자들의 자산, 소득, 소비지출 등 종합적이고 포괄적인 정보수집을 통하여 조세재정 모의실험을 실행할 수 있게 하기 위함이다. 재정패널조사의 표본 선정 시 재정패널자료의 가구수를 전수로 환산하면 실제 전체 근로자수와 유사하게 환산되고 소득분포도 전수자료와 유사한 분포가 될 수 있도록 설계하였다. 따라서 재정패널자료는 연구목적으로 활용하기 부족한 현행 국세청 자료의 단점을 보완하여 여러 가지 연구가 가능한 데이터를 조사하여 제공하는 것이므로, 재정패널자료의 일부 분석자료 중 자료가 부족하거나 없는 부분에 대하여 가구원을 대상으로 한 본 연구에 국세통계연보의 근로소득자의 전체 평균치를 활용하여 분석하였다.¹⁷⁾

또한, 소득공제의 세액공제 전환은 소득세 결정세액을 산출하는 계산구조가 달라지므로 개정 전과 개정 후의 소득세 결정세액을 산출하는 전체적인 계산구조를 전체적으로 살펴볼 필요가

14) 김성태외 2인의 연구는 자녀관련 공제가 세액공제로 전환되었고 소득공제 항목 중 상당수가 세액공제로 전환되었으며 표준세액공제가 대부분 근로소득자에게 적용되기 때문에 분석대상을 가구주로 한정하였다.

15) 재정패널자료 중 가구원데이터에는 가구원이나 자녀에 대한 나이, 소득유무 및 소득규모 등 구체적인 자료가 없어서 가구 데이터를 분석하여 적용하였는데, 가구데이터 4,740명을 분석한 결과 19세 이하 자녀의 전체 평균이 0.76명이었고 이를 바탕으로 2014년 세액공제액인 150,000원에 0.76명을 곱하여 산출한 114,000원을 자녀세액공제액으로 적용하였다.

16) 이러한 가정에서 각 항목별 공제금액은 국세통계연보 상(2011년 귀속) 근로소득자의 각 항목별 총공제금액에서 면세자를 포함한 전체 근로소득자의 수로 나눈 총평균액으로 하였다.

17) 재정패널조사 웹사이트(www.panel.kipf.re.kr)의 조사 목적 참조함.

있다.¹⁸⁾ 개정 전·후의 소득세 계산구조는 <그림 1> 및 <그림 2>와 같고 이를 각각 적용하여 2011년 및 2014년 결정세액을 구하였다.

<그림 1> 2011년 적용 소득세법 근로소득 결정세액 계산구조

총급여액		총급여	공제율
(-) 근로소득공제		500만원 이하	총급여액의 80%
= 근로소득금액		500~1500만원 이하	400만원 + 500만원을 초과하는 총급여액의 50%
(-) 기본공제	150만원	1500만원~3000만원 이하	900만원+1500만원을 초과하는 총급여액의 15%
(-) 추가공제	150만원(소득이 없는 경우)	3000만원~4500만원 이하	1125만원+3000만원을 초과하는 총급여액의 10%
(-) 자녀녀공제	자녀2명 : 100만원 자녀2명초과 : 2명초과 1명당 200만원	4500만원 초과	1275만원+4500만원을 초과하는 총급여액의 5%
(-) 연금보험료공제	지출액 전액		
(-) 보험료(특별공제)	100만원 한도		
(-) 의료비	총급여액 3% 초과금액, 700만원 한도		
(-) 교육비	대학생 900만원, 초·중·고 300만원 한도		
(-) 주택자금			
(-) 기부금	법정지출액100% 지정지출액30%(종교10%)		
(-) 개인연금저축			
(-) 연금저축	한도 : 400만원		
(-) 투자조합출자	한도 : 300만원		
(-) 신용카드소득공제			
(-) 우리사주조합출자공제			
(-) 장기주식형저축공제			
(-) 표준공제			
= 과세표준			
(*) 세율			
= 산출세액			
(-) 근로소득세액공제			
= 결정세액			

과세표준	세율	누진공제액
1200만원 이하	6%	-
1200만원 초과 4600만원 이하	15%	72만원
4600만원 초과 8800만원 이하	24%	582만원
8800만원 초과	35%	1,590만원

근로소득에 대한 종합소득산출세액	공제액 (50만원 한도)
50만원 이하	산출세액의 100분의 55
50만원 초과	27만5천원+(50만원을 초과하는 금액의 100분의 30)

자료 : 국세청 2014년 개정세법 해설자료를 참조하여 작성함.

18) 소득공제가 세액공제로 전환되면서 과세표준이 증가하는 소득계층 중 과세표준이 한계세율이 보다 높은 구간까지 높아지는 근로소득자는 세액공제로 전환되면서 세부담이 증가될 것이다. 특히, 항목들의 세액공제율이 15% 내지는 12%이므로 한계세율이 15% 구간의 과세표준구간에서 세부담액의 차이가 발생하게 될 것으로 판단된다.

〈그림 2〉 2014년 적용 소득세법 근로소득 결정세액 계산구조

총급여액		총급여		공제율	
(-)	근로소득공제	→	500만원 이하	총급여액의 70%	
=	근로소득금액		500~1500만원 이하	350만원 + 500만원 초과하는 금액의 40%	
(-)	기본공제		1500만원~4500만원 이하	750만원 + 1500만원 초과하는 금액의 15%	
(-)	추가공제		4500만원~1억원 이하	1200만원 + 4500만원 초과하는 금액의 5%	
(-)	연금보험료공제		1억원 초과	1475만원 + 1억원 초과하는 금액의 2%	
(-)	주택자금				
(-)	개인연금저축				
(-)	투자조합출자				
(-)	신용카드소득공제				
(-)	우리사주조합출자공제				
(-)	장기주식형저축공제				
=	과세표준				
(*)	세율	→	과세표준	세율	누진공제액
=	산출세액		1200만원 이하	6%	-
	세액공제		1200만원 초과 4600만원 이하	15%	72만원
(-)	기부금(15%)		4600만원 초과 8800만원 이하	24%	582만원
(-)	의료비(15%)		8800만원 초과 1억5천만원 이하	35%	1,590만원
(-)	교육비(15%)		1억5천만원 초과	38%	3,760만원
(-)	보험료(특별공제)				
(-)	연금저축				
(-)	자녀세액공제				
(-)	근로소득세액공제	→	총급여액	한도액	
=	결정세액		5500만원 이하	66만원한도	
			5500~7000만원	63만원~66만원	
			7000만원 초과	50만원~63만원	

자료 : 국세청 2014년 개정세법 해설자료를 참조하여 작성성함.

IV. 세액공제 전환에 따른 세부담차이 분석

본 연구는 2014년 적용 소득세법이 소득공제에서 세액공제로 전환될 경우 2012년에 발표된 2011년 귀속 재정패널자료를 총급여액을 10분위로 나누어 재정패널자료 상의 결정세액과 재정패널 상 활용 가능한 자료를 바탕으로 2011년 소득세법을 적용하여 재계산한 결정세액 및 2014년 소득세법을 적용하여 추계한 결정세액을 비교하여 세 부담의 차이를 분석하였다. 이러한 세

부담 차이 분석의 기초 데이터인 재정패널조사는 세액감면 등 자료가 완전하지 않으므로 전수 자료인 국세통계연보를 활용하였다. 따라서 세 부담 차이를 분석하기 전에 국세통계연보상의 자료를 바탕으로 실효세율, 각 항목별 비중 등의 소득세 기본자료 분석과 재정패널자료 중 가구 데이터를 살펴보고자 한다.

1. 소득세 기초자료의 분석

우리나라 소득세법은 근로소득자의 면세자 비중이 높고 실효세율이 낮으며 소득계층별 소득 격차가 큰 특징을 갖고 있다. 또한 소득공제제도의 세 부담에 역진적인 성격 때문에 세액공제제도로 전환해야 한다고 주장되어 왔다. 다음의 <표 4>와 같이 면세자 비율은 2007년 42.1%에서 2011년 36.1%로 꾸준히 감소하였지만, 미국, 일본 등 OECD 국가의 평균 면세자 비율인 20% 수준보다는 훨씬 높다는 것을 알 수 있다.¹⁹⁾ 이처럼 면세자 비율이 높은 이유 중의 하나는 높은 근로소득공제 때문이다. 재정패널 조사 자료를 보면 근로소득자 전체의 수는 4,079명이고 소득세를 납부하지 않은 근로소득자의 수는 1,436명으로 재정패널 자료의 면세자 비율은 35.2%로 국세 통계연보와 비슷하게 나타난다. 2014년 적용 소득세법 개정 시 근로소득공제를 축소하였는데 면세자비율의 감소에 영향을 미칠 것으로 판단된다.

<표 4> 근로소득자의 면세자비율 비교

(단위 : 명, %)

연도	소득유형	총인원	과세대상자수	과세미달자수	과세비율	면세비율
2007	근로소득자	13,376,254	7,748,670	5,627,584	57.9	42.1
2008	근로소득자	14,045,580	7,981,000	6,064,580	56.8	43.2
2009	근로소득자	14,294,993	8,541,168	5,753,825	59.7	40.3
2010	근로소득자	15,176,782	9,244,424	5,932,358	60.9	39.1
2011	근로소득자	15,540,057	9,934,987	5,605,070	63.9	36.1

자료 : 국세통계연보(2008~2012)

국세통계연보의 2009년, 2010년, 2011년 및 2011년 상위10%의 근로소득자의 과세표준 계산상 각각의 항목들이 차지하는 비중을 살펴보면 다음의 <표 5>와 같다. 우선 2014년 적용 소득세법 중 개정된 항목 위주로 살펴보면, 다자녀공제는 2007년 0.4%, 2010년 0.3%에서 2011년 0.6%로 증가²⁰⁾하였고, 특별공제 항목 중 보험료공제, 의료비공제, 교육비공제 및 기부금공제 등 세액

19) OECD 한국경제보고서, 2012

20) 이는 2010년 말 세법개정시 다자녀 1인당 공제액이 2인 이하 50만원 2인 초과 100만원에서 2인 이하 100만원, 2인 초과 200만원으로 증가했기 때문이다.

공제로 전환된 항목들이 총급여액에서 차지하는 비율은 9.4% 수준으로 총급여액 대비 비중이 크지 않으므로 2014년 적용 소득세법이 전체적인 세 부담에 크게 영향을 미치지 못할 것으로 예측할 수 있다. 특히 2011년 전체와 상위 10%를 비교해 볼 때 각각의 항목들이 총급여액에서 차지하는 비율은 비슷하나 1인당 특별공제액은 상위 10%가 전체보다 크게 높다.²¹⁾ 소득이 많을수록 높은 한계세율이 적용되므로, 특별공제 일부 항목의 세액공제 전환은 세 부담에 역진적인 소득공제의 단점을 개선시켜 세 부담 형평성 제고에 기여할 것으로 보인다.

〈표 5〉 근로소득자의 총급여액 중 과세표준 계산상 항목들이 차지하는 비율

(단위 : 10억원)

구 분	2007년		2010년		2011년		2011년 상위 10%	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
총급여액	336,480	100	401,086	100	437,838	100	146,941	100
비과세소득	11,670	3.0	4,798	1.2	4,573	1.0	1,349	1.0
과세대상소득	324,809	96.5	396,289	98.8	433,266	98.9	145,593	99.0
근로소득공제	123,488	36.7	129,680	32.3	138,698	31.7	23,452	16.0
근로소득금액	201,320	59.8	266,608	66.5	294,568	67.3	122,141	83.1
인적공제	32,813	9.8	48,766	12.2	52,096	11.9	11,238	7.6
기본공제	23,813	7.1	40,072	10.0	41,618	9.5	8,263	5.6
추가공제	7,722	2.3	7,391	1.8	7,836	1.8	2,165	1.5
다자녀공제	1,278	0.4	1,302	0.3	2,642	0.6	810	0.5
특별공제	30,277	9.0	39,402	9.8	43,125	9.8	15,777	10.7
보험료공제	12,598	3.7	16,564	4.1	19,070	4.4	6,094	4.1
의료비공제	3,655	1.1	5,786	1.4	6,399	1.5	1,972	1.3
교육비공제	6,718	2.0	9,933	2.5	9,901	2.3	4,241	2.9
기부금공제	4,154	1.2	4,855	1.2	5,184	1.2	2,728	1.9
기타특별공제	3,152	0.9	2,263	0.6	2,569	0.6	740	0.5
기타 공제	26,197	7.7	33,781	8.4	37,504	8.5	9,652	6.6
소득공제 합계	89,288	26.5	121,951	30.4	132,727	30.3	36,668	24.9
과세표준	112,032	33.3	144,657	36.1	161,840	36.9	85,472	58.2
결정세액/실효세율	14,113	4.1	15,586	3.8	17,801	4.0	13,598	9.2

자료 : 국세통계연보(2008~2012), 10억 단위 미만 절사

21) 1인당 공제액

구 분	보험료	의료비	교육비	기부금	특별공제
전체	2,322,863원	2,090,307원	3,335,041원	1,170,860원	5,251,421원
상위 10%	3,949,068원	3,249,339원	4,295,327원	2,065,734원	10,221,942원

한편, 근로소득자의 실효세율을 살펴보면 2007년 4.1%에서 2010년 3.8%로 감소하였다가 2011년 4.0%로 증가하여 평균 4% 수준으로 비슷하게 나타난다. 본 연구에서 실효세율은 「결정세액/과세표준」이 아닌 「결정세액/총급여액」으로 측정하였다. 왜냐하면 근로소득자들이 피부로 느끼는 실효세율은 실제 세전 총급여액에서 대한 세금부담액이므로, ‘결정세액을 과세표준’으로 나눈 실효세율은 피부로 느껴지는 실제 세율과 다르게 상대적으로 크게 산출될 것이기 때문이다. 따라서 결정세액을 과세대상소득(=총급여액-비과세소득)으로 나눈 세율이 보다 현실적인 실효세율이다.²²⁾

재정패널자료는 가구데이터와 가구원데이터로 나누어 조사가 이루어지는데, 가구원 데이터에는 부양가족, 가구원수 등의 정보가 없다. 따라서 가구조사 데이터를 통하여 이러한 정보들을 살펴보면 다음의 <표 6>과 같다. 취업가구원수는 1.24명, 가구원수는 전체 2.99명인 것으로 나타났다, 19세 이하 자녀의 수는 평균 0.76명으로 나타났다.

〈표 6〉 가구데이터를 활용한 가구정보

(단위 : 명)

소득분위	관측지수	취업가구원수	가구원수	19세 이하 자녀수
1분위	480	0.27	1.5	0.07
2분위	473	0.72	2.05	0.26
3분위	492	1.03	2.33	0.44
4분위	451	1.14	2.68	0.6
5분위	497	1.3	3.05	0.84
6분위	451	1.37	3.41	1.06
7분위	582	1.52	3.61	1.11
8분위	504	1.62	3.69	1.07
9분위	352	1.74	3.76	1.07
10분위	458	1.76	3.89	1.09
합 계	4,740	1.24	2.99	0.76

4,740명은 가구조사에 응답한 사람수임.

22) 김재진의 연구(2013년 소득양극화 현상 완화를 위한 소득세제 개편방안 연구, p.183)에서는 ‘일반적인 실효세율은 「결정세액/과세표준」으로 알려져 있으나, 이는 각종 소득공제가 반영되어 있지 않은 바, 「결정세액/총급여(=급여총계-비과세소득)」으로 산출한 비율이 실효세율로 더 타당하다.’고 표현하였고, 본 연구에서도 결정세액을 과세대상 총급여액으로 나눈 비율을 실효세율로 보았다.

2. 세액공제 전환에 따른 세 부담 차이

가. 세 부담 차이분석 자료 및 계산방법

본 연구는 제5차 재정패널자료(2011년 귀속 소득)를 이용하여 세액공제 전환에 따른 세 부담 차이를 분석하였다.²³⁾ 세 부담 차이를 분석하기 위하여 재정패널자료상의 자료를 소득 10분위로 구분하고 재정패널자료상 소득분위별 실제 납부세액인 결정세액과 재정패널자료에 토대로 2011년 소득세법을 다시 적용하여 산출한 결정세액 및 재정패널자료에 2014년 적용 소득세법을 재적용하여 추계한 결정세액을 비교하였다. 결정세액을 산출하기 위하여 재정패널 가구원 조사 자료상의 소득자료, 소득공제자료 등을 활용하여 결정세액을 계산하였으며, 재정패널자료 중 가구원 조사에 없는 기본공제, 추가공제 및 다자녀공제는 국세통계연보 상 각 항목별 공제금액에서 근로소득자 수로 나눈 전체 평균금액을 적용하여 추계하였다. 이는 본 연구는 재정패널자료상의 근로소득자 전체를 대상으로 하여 소득세 결정세액을 산출하므로 전수자료인 국세통계연보 상 근로소득자 전체 평균금액을 적용하여 계산하였다.²⁴⁾ 또한 근로소득자의 실질적인 세 부담의 차이를 분석하기 위해 세액공제로 전환된 항목 이외에 근로소득공제, 과세표준 및 세율, 근로소득세액공제 등은 각각 2011년과 2014년 규정을 적용하여 결정세액을 계산하였다.

한편 소득공제가 세액공제로 전환되면 소득세 결정세액을 구하는 과세체계가 바뀌었는데 전술한 바와 같이 2011년 결정세액과 2014년 결정세액은 <그림 1>과 <그림 2>와 같은 계산 구조와 같은 방법을 적용하였다.

나. 세 부담 차이 분석

전술한 결정세액 계산방법으로 세 부담 차이를 분석한 결과와 국세통계연보와 비교한 결과는 다음의 <표 7> 및 <표 8>과 같다.

23) 재정패널자료는 한국조세재정연구원이 조세정책과 행정을 연구하고 분석하는데 활용할 수 있는 실증적인 조사 자료를 수집하기 위해 2008년부터 재정패널조사를 시행하고 있으며, 가계의 조세부담 및 가계가 정부로부터 받는 혜택을 파악하고 이를 기준으로 부담과 혜택의 공평성 및 소득 재분배 효과를 분석함으로써 국가정책의 성과를 평가하고 이러한 평가를 바탕으로 정부지출의 합리성 판단과 국민의 부담을 개선할 수 있는 정책을 수립하는데 도움이 되고자 시행하고 있다.

24) 본 연구가 재정패널자료의 가구원을 대상으로 하고 있으므로 정보가 완벽한 전수자료를 가지고 분석을 하면 가구원의 개별적인 상황이 100% 반영이 되어 보다 정확한 분석이 가능하지만, 재정패널자료의 가구원 정보가 완벽하지 않기 때문에 전수자료인 국세통계연보의 통계치를 사용하여 개별적인 특성은 반영되지 못해도 전체를 대표할 수 있기 때문에 국세통계연보의 평균금액을 대용치로 사용하였다.

〈표 7〉 세 부담 차이분석 결과

(단위 : 만원, %)

구 분		근로소득	2011년 패널조사상 실제 결정세액		2011년 소득세법 적용 결정세액		2014년 소득세법 적용 결정세액	
		평균	평균	실효세율	평균	실효세율	평균	실효세율
총급여액 10분위	1분위	427.95	0.05	0.01	0.0	0	0.0	0
	2분위	1055.21	1.67	0.16	1.3	0.12	0.0	0
	3분위	1399.58	3.35	0.24	3.8	0.27	0.8	0.06
	4분위	1720.27	7.69	0.45	9.8	0.57	6.0	0.35
	5분위	2192.58	16.35	0.75	19.3	0.88	21.9	1.00
	6분위	2621.47	15.24	0.58	27.3	1.04	31.2	1.19
	7분위	3120.82	25.42	0.81	52.4	1.68	64.6	2.07
	8분위	3931.32	48.37	1.23	104.0	2.65	120.1	3.05
	9분위	5306.79	112.55	2.12	207.2	3.90	242.8	4.58
	10분위	9094.60	531.30	5.84	733.7	8.07	778.1	8.56
	합 계	3036.20	108.93	3.59	114.7	3.78	125.2	4.12

〈표 8〉 국세통계연보와의 비교

(단위 : 만원)

구 분	국세통계연보	재정패널자료	2011년 재적용	2014년 재적용
전체(평균액)				
총급여액	2,817	3,036.2	3,036.2	3,036.2
근로소득공제	896		1012	875
근로소득금액	1,903		1706	1861.9
과세표준	1,629		1393.2	1723.4
산출세액	133.5		174.8	221.3
결정세액	114.5	108.9	114.7	125.2
상위10분위(평균액)				
총급여액	9,455	9,094.6	9,094.6	9,094.6
근로소득공제	1,515		1632	1399
근로소득금액	7,860		7145	7377
과세표준	5,503		6141.9	7024.7
산출세액	932		1066	1270
결정세액	877	423.24	733.7	778.1

<표 7>의 세 부담 차이 분석결과를 보면 다음과 같다. 첫째, 재정패널자료상 전체 근로소득자의 평균 근로소득은 3,036.2만원으로 나타났으며 6분위 이하는 평균소득보다 소득수준이 낮았으며, 최저 소득분위의 평균 근로소득은 427.95만원, 최고 소득분위의 평균근로소득은 9,094.6만원으로 최고 소득분위와 최저 소득분위의 소득격차는 21배 정도 차이가 나는 것으로 나타났다.²⁵⁾ 이것은 국세통계연보상 근로소득자 전체 평균 근로소득인 2,817만원과 거의 비슷한 수준으로 조사되었고, 소득 10분위인 최상위 10%의 평균 근로소득도 9,455만원과 비슷하게 나타났다.

둘째, 소득세 결정세액을 보면 재정패널자료상 실제 소득세액인 근로소득자 전체의 평균 결정세액은 108.93만원이고, 2011년 소득세법을 다시 적용하여 산출한 근로소득자 전체의 평균 결정세액은 114.7만원이며, 2014년 소득세법을 적용하여 추계한 근로소득자 전체의 평균결정세액은 125.2만원으로 나타났다. 실제 조사 결정세액보다 2011년 소득세법을 적용한 결정세액이 조금 높게 나온 것은 패널자료에 없는 일부 소득공제 항목 및 세액공제·감면 등의 항목들을 반영하지 못했기 때문이다. 또한 2011년 적용 소득세법과 2014년 적용 소득세법을 반영하여 계산한 소득세 결정세액을 보면 5분위부터 세 부담이 증가하며 증가율이 소득이 많아질수록 대체로 증가하므로 세 부담의 형평성을 증가될 것으로 예측된다. 이처럼 본 연구에서 소득 5분위부터 세 부담이 증가하는 결과로 분석된 것은 분석대상이 상대적으로 공제항목이 적은 가구원 전체를 대상으로 했기 때문이다.²⁶⁾ 이는 실효세율에서 나타내는데, 실효세율을 살펴보면 2011년 재정패널 자료상 근로소득자 전체 평균 실효세율은 3.59%, 2011년 소득세법을 적용한 평균 실효세율은 3.78% 및 2014년 소득세법을 적용한 전체 평균 실효세율 4.12%로 세법 개정으로 근로소득자의 전체 실효세율이 상승할 것으로 예측되며 실효세율 상승이 대부분 5분위 이상 소득분위에서 나타난다.²⁷⁾

셋째, <표 7>에서 보면 2011년 소득세법 적용 결정세액과 2014년 소득세법 적용 결정세액을

25) <표 7>에서 보면 재정패널조사 자료상 실제 소득세 부담세액을 보면 5분위가 6분위보다 높게 나오는데 이에 대한 정확한 이유를 알 수가 없다. 판단컨대, 6분위 소득수준(2,600만원에서 3,100만원 소득수준)이면 결혼시기 즈음으로 독신일 때보다 공제받을 항목이 늘어나서 실제 세부담액이 낮게 나타날 수도 있을 것으로 보이는데, 이에 대한 정확한 근거를 설명할 수 없다.

26) 가구원은 가구주에 비해 상대적으로 공제항목이 적고 기본공제와 자녀공제도 국세통계연보상의 평균치를 적용하여 산출세액을 계산하였기 때문에 김성태 외의 연구(연소득 10,220만원 수준)보다 상대적으로 낮은 소득수준에서 세 부담 차이가 발생한 것으로 판단된다. 이는 나홀로가구 등의 경우 상대적으로 세 부담이 더 많이 증가할 수 있음을 보여준다.

27) 실효세율 비교

구 분	국세통계연보		2011년 적용		2014년 적용	
	전체	상위 10%	전체	상위 10%	전체	상위 10%
결정세액/총급여액	4.1%	9.25%	3.8%	8.6%	4.1%	8.6%
결정세액/근로소득금액	6.0%	11.23%	6.7%	10.3%	6.7%	10.5%
결정세액/과세표준	7.0%	15.90%	8.2%	11.9%	7.3%	11.1%

비교해보면 소득 순위 5분위부터 2014년 소득세법 적용 결정세액이 커지는 것으로 나타났다. 이는 기획재정부가 처음 세법개정안 발표 시 총급여 3,450만원이 넘는 근로소득자들만 세 부담이 증가한다고 발표하였다가 세법개정안 내용을 일부 수정·보완하여 발표하면서 5,500만원을 넘는 근로소득자들만 세 부담이 증가하고 3,450만원에서 5,500만원 사이는 세 부담이 증가하지 않고 5,500만원에서 7,000만원 사이의 근로소득자들의 세 부담 증가는 2만원에서 3만원 정도로 미미할 것이라고 발표하였다. 하지만 근로소득공제의 축소, 자녀세액공제도 통합²⁸⁾ 및 세액공제로 전환된 항목 중 일부 항목의 12% 세액공제를 적용 등으로 과세표준구간 4,600만원 이하의 소득 수준에서 세 부담이 증가할 것으로 보고 분석한 본 연구는 5분위 수준에서 세 부담이 증가하는 것으로 도출되었다. 물론 근로소득세액공제가 확대 적용되어 세 부담의 증가를 완화하도록 하였으나 공제한도만 증가하였기 때문에 세 부담이 상대적으로 낮은 총급여액 5,000만원 이하인 근로소득자에게는 그 효과가 크지 않을 것으로 판단된다. 즉 개정 전 근로소득세액공제는 산출세액이 1,250,000원을 초과하는 경우 50만원을 한도로 근로소득 세액공제를 하였으나 개정된 내용을 반영하면 산출세액이 1,783,333만원을 초과하는 경우에는 66만원을 한도로 근로소득세액공제를 받게 된다.²⁹⁾ 따라서 개정 전 보다 증가된 한도 부분의 혜택을 받는 근로소득자의 총급여 수준은 <표 9>에서 보면 8분위 수준이다. 이는 다음과 같이 급여수준별 소득세 부담액을 계산한 경우에도 확인된다.

<표 9> 급여수준별 소득세 부담액

(단위 : 원)

부담세액 \ 총급여액	2,800만원	3,000만원	4,000만원	6,000만원
2011년 소득세법 기준	285,340	356,740	1,490,500	4,303,000
2014년 소득세법 기준	213,550	392,050	1,510,500	4,315,500

<표 9>는 총급여액 수준을 2,800만원, 3,000만원, 4,000만원 및 6,000만원으로 구분한 후, 3인 가족을 기준(본인, 배우자, 6세 이하 직계비속)으로 연간 특별공제 평균지출액인 보장성보험료 1,230,000원, 의료비지출액 420,000원(전액 본인의료비), 교육비지출액 640,000원, 연금보험료 350,000원일 때 소득세 부담세액을 계산하였다.³⁰⁾ 결과를 보면 국세통계연보의 근로소득자 전

28) 자녀공제가 자녀세액공제로 통합되면서 다자녀 근로소득자에게는 불리할 것으로 판단된다.

29) 근로소득세액공제 한도까지 적용받을 수 있는 산출세액 수준

개정 전 : $275,000 + (X - 500,000) = 500,000$, $\therefore X = 1,250,000$

개정 후 : $275,000 + (X - 500,000) = 660,000$, $\therefore X = 1,783,333$

30) 3인 가족은 통계청의 자료에 의하면 2010년 기준 가구별 전체 평균 가구원수는 2.7명이고 재정패널조사 상 평균가구원수도 2.99명이므로 3인 가족을 기준으로 하였다. 또한 2011년 국세통계연보상 근로소득자의 전체 보장성보험료 평균지출액은 약 1,230,000원이고, 의료비 평균지출액은 420,000원, 교육비

체 평균 총급여액 수준인 2,800만원 수준은 2011년 소득세법 적용 부담세액이 2014년 보다 높으나, 총급여액이 3,000만원 수준보다 높은 경우에 2011년 소득세법 적용 부담세액보다 2014년 소득세법 적용 부담세액이 높게 나타났다. 즉, 소득공제의 세액공제 전환으로 인한 세부담액은 3,000만원 수준부터 증가하는 것으로 나타난다. 이는 근로소득자 전체를 대상으로 하는 경우 기존 연구와 달리 보다 낮은 급여 수준에서 세액공제 전환으로 인하여 세 부담이 증가하는 것을 보여준다.

한편, 세 부담이 증가하는 6분위 이상의 소득계층 중 10분위로 갈수록 세 부담 증가액이 더욱 커지다가 8분위 이상의 소득계층에서 큰 차이를 보이고 있다. 이는 이번 세액공제 전환 세법 개정안이 고소득층의 세 부담을 많이 증가시키므로 세 부담 형평성이 증가되는 것으로 판단된다.

V. 개선방안

2013년 말 소득세법 주요 개정사항은 세 부담에 역진적인 소득공제제도를 세액공제제도 전환한 점, 근로소득공제제도를 축소된 점 및 최고세율 과세표준 구간 인하 등은 세 부담의 공평성을 증가시키는 바람직한 개편 방향이라 판단된다. 하지만 2014년 적용 2013년 개정세법은 큰 방향에서는 맞지만 일부 특별공제 항목만 세액공제로 전환했을 뿐 공제제도 전체에 대한 조정이 이루어지지 않아 오히려 소득이 낮은 근로소득자들의 세 부담이 증가하는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 물론 개인별 소득수준, 가족구성 및 지출형태 등이 다양하여 저소득층 일부 또는 전부가 세 부담이 증가할 수 있겠지만 응능부담의 원칙에 따라 세 부담이 공평해 질 수 있도록 다음과 같은 사항을 고려한 공제체계 전반에 대한 조율과 개편이 필요하다고 본다.³¹⁾

1. 공제항목별 특성을 고려한 개편

공제제도의 주요 기능인 세 부담 형평성 제고 및 효율적인 소득재분배를 위하여 공제제도의 전체적인 조율을 통한 과세체계가 정비되어야 한다. 공제항목별 특성에 따라 결정세액을 계산할 때 소득공제방식을 적용하는 것이 바람직한 항목과 세액공제방식이 바람직한 항목들이 존재한

평균지출액은 640,000원 그리고 연금보험료 평균지출액 350,000원을 적용하였다. 이는 항목별 공제를 적용받은 근로소득자들의 항목별 평균공제액은 전체 평균공제액보다 높게 나타나지만 본 연구는 근로소득자 전체의 세 부담 차이를 분석하는 것이므로 항목별 지출액을 근로소득자의 수로 나눈 전체 평균액을 사용하여 비교하였다.

31) 2013년 개정세법과 같이 과세체계가 바뀌고 대부분의 납세자에게 영향을 미칠 수 있는 개정의 경우에는 세 부담 증가 한도를 설정하는 등의 방법으로 급격한 세 부담을 완화시키면 제도의 정착에 더욱 효과적일 것으로 판단된다.

다. 즉, 생계를 위해 필요한 지출 성격인 기본공제, 추가공제, 자녀공제 및 주택관련공제 등과 같은 주관적 필요경비와 강제성으로 인한 담세력의 감소를 가져오는 조세 및 공과금 성격의 지출인 연금보험료, 건강보험료, 연금저축 등은 소득공제방식을 유지하는 것이 바람직하고, 교육비, 의료비 등과 같이 소득공제방식을 적용함으로써 세 부담의 역진성이 더욱 강하게 만드는 항목과³²⁾ 기부금, 보험료 등과 같이 정책적 목적이 강한 항목들은 세액공제방식을 적용하는 것이 더 바람직하다고 본다. 또한 소득공제방식의 역진성 완화를 위하여 미국, 영국 등은 고소득층에게는 특정 공제항목(인적공제, 의료비, 교육비 등)에 대하여 공제금액을 제한하고 있는데 소득공제방식을 유지하는 항목들에 대해서는 고소득자에 대한 공제금액의 제한 또는 소득수준에 따라 차등적용하거나, 면세점 이하 저소득층에게는 공제되지 않은 세액공제액을 환급해 주는 제도의 도입을 같이 고려해 볼 필요가 있다.³³⁾

2. 소득세 공제체계의 전체적인 조정

소득공제에서 세액공제로 전환되면서 대부분의 소득공제 및 세액공제제도는 그대로 유지되면서 공제방식의 변경 및 한도의 확대 및 축소하는 방향으로 개정되었다. 하지만 정책적 목적이 강한 세액공제제도 중 정책적 목적을 달성했다고 볼 수 있는 보험료공제, 신용카드 사용금액에 대한 소득공제 등은 대폭 축소하거나 폐지하고, 인적공제 등을 최저생계비 수준을 감안하여 대폭 확대해야 한다. 한편 소득공제제도가 세액공제 제도로 전환되면서 조세당국은 사업자와의 과세 형평을 위해서 근로소득공제를 축소하고 그 대신 중산층의 급격한 세 부담 증가를 방지하기 위해 근로소득세액공제 한도를 조정하고 세액공제 점감 구간을 마련하였다고 그 취지를 밝혔다. 하지만 <표 7>에서 보면 소득공제 방식일 때보다 세액공제 방식으로 전환되면서 면세자 비율이 오히려 증가하였다.³⁴⁾ 따라서 소득세 공제체계 전반에 대하여 응능부담의 원칙에 따라 공평과세가 이루어질 수 있도록 인적공제 등의 확대적용, 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 축소 그

32) 예를들어, 연봉 3억인 자와 연봉 4,500만원 자가 대학생 자녀를 둔 경우 대학생 자녀의 등록금이 1,000만원인 경우 소득공제방식을 적용하면 연봉 3억 원인 자는 418만원의 세금이 절약되고, 연봉 4,500만원인 자는 165만원이 절약이 된다. 소득이 많은 사람은 등록금 수준이 높은 사립학교, 특성화학교 등을 보낼 수 여력이 되므로 교육비 공제액 수준도 높을 가능성이 높고, 의료비의 경우도 특실 또는 특진 등의 경우는 의료비가 훨씬 많이 들어가므로 소득공제방식을 적용할 경우 세 부담의 역진성은 더욱 강화될 것이다.

33) 김재진(2013)의 ‘소득양극화 현상 완화를 위한 소득세제 개편방안 연구’의 IV. 주요국의 소득세 과세현황(pp.70-138) 내용 참조.

34) 소득공제의 세액공제로 전환한 후 연말정산 대란 사태가 발생하였고, 정부는 2015년 5월 그 후속대책으로 자녀세액공제 확대, 표준세액공제 인상, 근로소득세액공제 확대 등을 마련했다. 이로 인하여 면세자 비율이 더욱 증가하여 2014년 기준 근로소득자의 면세자 비율은 2013년 32.4%에서 2014년에 48.1%로 증가하였다.

리고 공제제도 전체에 대한 존치여부, 공제방법 및 공제수준 등에 대하여 재검토할 필요가 있다.

3. 소비단위를 고려한 개편

현행 소득세법은 개인별 과세를 원칙으로 채택하고 있고, 본 연구도 소득공제의 세액공제 전환에 따른 세 부담 차이를 분석하기 위해 재정패널의 가구원 자료를 활용하여 분석하였다. 그러나 현실에서 소득과 지출은 대부분 부부 또는 가족을 중심으로 이루어지고 있고, 특히 지출은 가계 중심으로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 따라서 가족 단위 혹은 부부 단위의 지출에 대한 특성이 잘 반영될 수 있도록 공제제도가 개편되어야 한다.³⁵⁾

VI. 결론 및 연구의 한계

본 연구는 소득공제에서 세액공제로 전환된 2014년 적용 소득세법의 개정이 소득계층별로 미치는 세 부담 차이를 분석한 것으로 제5차 재정패널자료를 이용하여 분석하였다. 연구결과를 보면, 첫째, 특별공제 항목의 경우 2007년에 비하여 증가하였으며 특히 1인당 특별공제액은 근로소득자 평균 1인당 공제액보다 상위 10% 평균 1인당 공제액이 2배 가까이 큰 것으로 나타났다. 이는 한계세율이 높으면 세금 감소액이 커지는 세 부담에 역진적인 소득공제의 특성상 기존 소득공제제도가 고소득층에게 세 부담 측면에서 유리하게 작용했음을 보여주는 것이다. 둘째, 소득계층별 세 부담 차이를 분석한 결과 소득계층 10분위 중 5분위부터 2014년 적용 소득세법을 적용한 세 부담액이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 정부의 발표 및 기존 연구와 다른 결과로 근로소득세액공제 한도 확대 등 세 부담 완화 장치에도 불구하고 근로소득공제의 축소, 자녀공제의 통합 및 12% 세액공제율이 적용되는 세액공제 항목으로 인하여 세 부담이 증가하는 소득금액 범위가 한계세율이 15%가 적용되는 소득구간인 소득 5분위에서 발생하였다. 이는 이번 세액공제 전환으로 정부의 발표보다 낮은 급여 수준의 소득수준에서 세 부담이 증가한다는 것을 보여주는 것이다. 셋째, 고소득층으로 갈수록 세 부담이 더욱 증가하여 고소득층의 실효세율이 증가하므로 세 부담 형평성은 증가할 것으로 판단된다.

따라서 소득공제제도가 갖는 단점인 세 부담의 역진성의 완화를 위해 소득공제제도를 세액공제도로 전환한 점은 바람직한 세제개편방향이라고 본다. 조세정의 차원에서 각양각색인 납세자의 소득, 소비 및 투자 패턴이 잘 반영되어 고소득자일수록 세 부담이 증가하는 응능부담의 원

35) 부양가족에 대한 공제는 부양가족이 많은 경우 현재와 같이 부양가족 1명당 일정액을 공제하는 방식이 아니라 프랑스의 가족점수제와 같이 가구원에 가중치를 부여하여 현실적인 기초생계비 공제가 가능하도록 보완이 되어야 한다.

칙에 충실할 수 있도록 해야 한다. 특히 국세청 발표자료나 기존 연구의 결과가 차이가 발생하므로, 세부담 형평성이 증가될 수 있도록 공제항목별 특성을 고려할 뿐 만 아니라 소비 형태가 잘 반영될 수 있도록 소득공제제도 전체를 점검해 볼 필요가 있다고 판단된다.

하지만 본 연구는 전수자료가 아닌 재정패널자료를 이용하여 소득계층별 세 부담 차이를 분석하였을 뿐만 아니라 재정패널자료에 없는 항목들은 국세통계연보 자료의 전체 평균금액을 사용하거나 동일하다는 가정 하에 세 부담 차이를 분석하였으므로 개별 또는 계층별 근로소득자의 세부담액이 실제와 차이를 보일 수 있는 점이 한계점이다. 또한, 재정패널 자료에 없는 소득공제항목, 감면세액 등은 분석대상에서 제외하였고 4대 보험료는 반영하지 않고 분석하여 소득공제의 세액공제 전환으로 인한 세부담액이 다소 낮은 총급여액 수준에서 역전되는 것으로 결과가 도출되었다. 그리고 분석대상을 근로소득자로 한정하여 전체 세 부담을 분석하였는데 개정 항목별 세 부담 차이, 사업소득자의 세 부담차이, 4대 보험 및 세수효과 등을 분석에 포함하지 못한 점이 아쉽다.

참고문헌

- 김낙년. 2014. “2013년 소득세제 개편과 계층별 소득세 부담률”. 재정학연구
- 김성태 외. 2014. “2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진성 분석”. 재정학연구
- 김완석. 1999. “개인소득세제의 평가와 개선방안”. 세무학연구
- 김재진. 2013. “소득양극화 현상 완화를 위한 소득세제 개편방안에 관한 연구”. 한국조세재정연구원
- 김진석. 2015. “소득세법상 기부금 공제의 문제점 및 개선방안 : 개인사업자의 기부금공제를 중심으로”. 조세법연구
- 성명재 · 전영준. 2009. “소득세 공제체계의 형평 · 과표양성화 효과분석 : 인적공제 개편을 중심으로”. 한국조세연구원
- 손광락. 1999. “근로소득세액공제와 근로소득공제제도의 경제적효과”. 한국재정학회
- 원윤희. 2001. “근로소득세액공제제도의 개편방향”. 한국재정학회
- 전병목 · 원종학. 2003. “근로소득세 공제체계 정비방안”. 한국조세연구원
- 정유석. 2011. “근로소득공제와 근로소득세액공제의 통합적 지원 방안에 대한 연구”. 경영교육연구
- 정지선 · 윤성만. 2014. “소득세법상 종합소득공제제도의 세액공제방식 전환에 관한 평가와 문제점”. 토지공법연구 제65집
- 김완석. 2011. 『소득세법론』. (주)광교이텍스
- 국세통계연보(2008~2012)
- 기획재정부 보도자료. 『2013년 세법개정안』. 2013.08.
- 제5차 재정패널조사. 한국조세재정연구원
- 법제처 국가법령정보센터 웹사이트
- 국세청 웹사이트
- 통계청 웹사이트
- 한국조세재정연구원 재정패널조사 웹사이트
- OECD 한국경제보고서 2012

Analysis of Difference in Tax Burden by Income Bracket after Changing to Tax Credit from Tax Deduction System

Kim Jinseok^{*}

—〈Abstract〉—

This study is intended to analyze the difference in tax burden by income bracket after revision of income tax law from tax deduction to tax credit system, taking effect in 2014. To that end, income bracket of all income earners, among the 5th National Survey of Tax and Benefit(NaSTab) data, was classified into 10 categories and insufficient data was supplemented by statistics yearbook issued by National Tax Service.

Viewing the analysis, first, items subject to special deduction was increased from 2007 and particularly, per capita deduction of top 10% almost doubled the average per capital deduction of all income earners, which showed that former tax deduction system was relatively favorable to high-income earners than low-income earners in terms of tax burden because of regressive tax deduction characteristics. Second, according to analysis of difference in tax burden by income bracket, tax burden by revised 2014 law was increased from the 5th grade among 10 categories, which was different from government's announcement and previous studies, showing that tax burden of the category with annual salary totaled ₩46 mil was increased due to reduced income tax deduction, integrated child tax deduction and application of 12% deduction rate of some items that were changed to tax credit system. Third, the higher the income the greater the tax burden, indicating effective tax rate of higher-income bracket was increased more and accordingly tax burden fairness is expected to improve.

Saying in conclusion, change to tax credit system to ease regressive tax burden problem which the tax deduction system had was desirable but overall review of deduction & exemption system seemed not to be sufficient. That is, deduction & exemption system shall be able to incorporate the earnings and spending pattern of the taxpayers and thus it's recommended to review deduction & exemption system from overall standpoint to incorporate a variety of spending considering the characteristics by deduction, thereby accomplishing the "ability-to-pay principle".

〈Key words〉 income tax deduction system, conversion of tax deduction, equity of tax burden, tax deduction system, work income tax deduction system

* Ph.D. completed, Department of Tax Studies, Hongik University Graduate School, kimtax@daum.net